20年经济改革：回顾与展望

张卓元　黄范章　利广安　主　编

中 国 计 划 出 版 社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

编　者　前　言

1998年12月18日，是党的十一届三中全会召开20周年纪念日。在党和国家历史上，这是一次非常重要的会议。会议重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，实现了全党工作重点的历史性转变，开辟了改革开放和集中力量进行社会主义现代化建设的历史新时期。

为了纪念这次会议召开20周年，回顾和总结20年经济改革的巨大成就与实践经验，展望跨世纪的改革前景，去年岁末，我们就想编写《20年经济改革：回顾与展望》一书。这个想法，得到了国家计委中国计划出版社的赞同和支持，确定由他们出版。同时，也得到了经济学界一批专家学者的鼎力相助，承诺为本书撰稿。他们亲身经历了这场伟大的改革，潜心研究了经济改革多方面的难点、重点课题。其中一些知名专家学者还亲自参与了改革决策的酝酿和改革方案的设计、草拟工作，有深厚的理论功底和丰富的实践经验，由他们来撰写经济改革的有关篇章，相信对纪念改革开放20周年有十分独特的意义，并将受到广大读者的欢迎。

展现在读者面前的这本书，回顾了经济改革的历程，揭示了传统体制的弊端，阐明了改革指导思想的转变，分析了理论观点的求索，论述了改革实践的创新，展示了改革的丰硕成果，还评估了改革的经验，提出了改革面临的问题和今后的展望。全书对经济改革的论述，力求涵盖经济领域的各个方面，可以说是比较全面、系统的，并力求对经济改革作出正确的把握和表述。我们希望本书的出

版，能有助于加深理解改革开放的总方针，有助于深入贯彻落实党的十五大精神，有助于深化改革和促进发展，有助于继续探索经济改革的客观规律性。这就是我们编写本书的初衷和期望。

值得提及的是，为了纪念党的十一届三中全会召开10周年，张卓元和黄范章同志曾主编《中国十年经济改革理论探索》一书，得到中国计划出版社的大力支持，于1991年出版，并获得“全国十佳经济读物奖”。今天，我们主编这本书来纪念党的十一届三中全会召开20周年，表明本书编者、作者和出版社意在用这种方式来纪念十一届三中全会的伟大历史意义，记录广大经济工作者、理论工作者以及亿万群众为中国经济改革和经济发展所付出的艰辛和取得的成就，表述中国在经济改革与经济发展大道上前进的步伐以及所取得的历史性的进步。

参加本书撰稿的：

第1章——国务院发展研究中心吴敬琏研究员；

第2章——中国社会科学院经济研究所张卓元研究员；

第3章——中国社会科学院工业经济研究所周叔莲研究员：

第4章——中国社会科学院农村发展研究所陈吉元研究员；

第5章——中国社会科学院财贸经济研究所温桂芳研究员；

第6章——国家国内贸易局商业经济研究所万典武研究员：

第7章——对外贸易经济合作部国际贸易经济合作研究院施用海教授；

第8章——国家计委宏观经济研究院黄范章研究员；

第9章——国务院研究室桂世镛研究员；

第10章——中国社会科学院财贸经济研究所何振一研究员：

第11章——国家税务总局稽查局许善达高级经济师；

第12章——中国人民银行金融研究所赵海宽研究员；

第13章——中国人民大学财政金融学院吴晓求教授、博士研究生冯巍；

第14章——国家外汇管理局陈全庚研究员；

第15章——中国人民大学劳动人事学院赵履宽教授、国家计委宏观经济研究院社会发展研究所杨宜勇副研究员、辛小柏助理研究员；

第16章——国家计委中国计划出版社利广安研究员；

第17章——原国家计委社会发展司刘风高级经济师。

第18章——中国社会科学院财贸经济研究所杨圣明研究员、张少龙兼职研究员；

在本书出版之际，我们衷心感谢为本书的编写、出版做过工作的同志们。书中难免有不当之处，敬请读者批评指正。

张卓元　　黄范章　　利广安

1998年7月

目　　录

第一章　20年来改革理论的发展……（1）
一、70年代末市场经济目标的初露端倪……（1）
二、1980年初：理论上的回潮和实践中的进展……（6）
三、中共十二届三中全会的重大突破……（10）
四、80年代末90年代初的大论战……（14）
五、市场经济目标的确立和市场建设的全面展开……（17）
第二章　所有制改革……（21）
一、认识转变——社会主义市场经济论和初级阶段论的确立，打破了公有制和国有制一统天下的框架，冲破了公有制只限于国有经济和集体经济两种形式的束缚……（21）
二、政策调整——以公有制为主体、多种所有制经济共同发展确立为基本方针和基本经济制度……（23）
三、现实课题——国有经济的战略性改组与所有制结构的调整……（28）
四、巨大变化——公有制经济比重下降但仍居主体地位，非公有经济比重大幅度上升但未动摇社会主义根基……（34）
五、展望未来——构筑适应社会主义市场经济的所有制结构……（39）
第三章　国有企业改革……（43）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、中国国有企业改革的历史回顾…… (43)
二、主要的经验教训…… (51)
三、存在的问题和发展的趋势…… (65)
第四章　农村经济体制改革…… (76)
一、家庭联产承包责任制的兴起与人民公社制度的解体…… (76)
二、以市场为取向的农产品流通体制改革率先而艰难地推进…… (83)
三、农业的稳定增长呼唤继续深化改革…… (91)
四、稳定家庭联产承包责任制，从各地实际出发逐步实现农业的第二次飞跃…… (93)
五、继续深化以市场为取向的农产品流通体制改革，积极推进农村经济市场化…… (96)
六、农村土地制度的变化趋势和在农村坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的方针…… (100)
七、农业产业化是推进农业现代化、实现农业发展战略目标的有效途径…… (104)
八、简短的结论…… (108)
第五章　价格改革…… (110)
一、价格改革的历程…… (110)
二、价格改革的成就…… (118)
三、价格改革的经验…… (123)
四、深化价格改革的展望…… (129)
第六章　商品流通体制改革…… (133)
一、改革起步阶段（1978—1984年）…… (133)
二、有计划的商品经济阶段（1985—1991年）…… (138)

三、向社会主义市场经济转变阶段（1992—1998年）…（144）
四、商品流通体制改革的展望……（152）
第七章　对外贸易体制改革……（156）
一、改革开放前的对外贸易体制（1949—1978年）……（156）
二、对外贸易体制的初步改革（1979—1986年）……（159）
三、对外贸易体制的深化改革（1987—1990年）……（162）
四、对外贸易体制的全面改革（1991—1993年）……（164）
五、对外贸易体制的综合配套改革（1994年至今）……（167）
六、对外贸易体制改革的总体评价……（171）
七、对外贸易体制改革的总体目标和前景……（174）
第八章　外资利用的现状、问题及趋向……（177）
一、发展阶段……（178）
二、主要形式……（183）
三、贡献与问题……（190）
四、坚持开放，把利用外资提高到新水平……（196）
第九章　计划、投资体制改革……（201）
一、计划、投资体制改革的基本历程……（201）
二、计划、投资体制改革的显著成绩……（210）
三、计划、投资体制改革的主要经验……（220）
四、深化计划、投资体制改革的主要任务……（224）
第十章　财政体制改革……（231）
一、光辉的成就，丰富的启迪……（231）
二、依然任重道远……（243）
三、开创改革新局面的思考……（245）
第十一章　税收体制改革……（254）
一、适应市场取向改革的两步“利改税”及工商税制

全面改革……（254）
二、适应建立社会主义市场经济体制要求的1994年
工商税制改革……（259）
三、跨世纪税制改革的主要任务……（265）
四、建立科学严密的税收征管体系的探索……（266）
五、1994年税收征管制度改革……（268）
六、深化税收征管改革，建立税收征管新模式……（270）
七、税收征管新模式的进一步完善……（272）
八、税务机构改革……（273）
第十二章　金融体制改革……（280）
一、金融体制改革取得巨大成就……（280）
二、金融体制改革的主要经验……（289）
三、对金融体制进一步改革的设想……（294）
第十三章　金融市场发展……（306）
一、我国金融市场发展回顾……（306）
二、我国金融市场发展现状评价……（310）
三、当前我国金融市场运行中存在的主要问题……（313）
四、发展和完善我国金融市场的建议与设想……（317）
第十四章　外汇管理体制改革……（322）
一、改革开放以前的中国外汇管理体制　……（322）
二、外汇管理体制的改革……（323）
三、外汇体制改革的展望……（354）
第十五章　劳动体制改革……（362）
一、改革以来我国劳动就业的发展状况……（362）
二、劳动就业制度改革回顾……（364）
三、劳动力市场体系的建设……（369）

四、劳动体制改革的基本经验……（372）
五、劳动体制改革的目标设想……（374）
第十六章　分配体制改革……（379）
一、我国收入分配体制改革取得了很大进展……（379）
二、当前分配体制改革面临的主要问题……（392）
三、进一步深化分配体制改革的展望……（398）
第十七章　社会保障制度改革……（405）
一、社会保障制度是生产社会化的产物，社会保障机制在社会变革中产生……（405）
二、建立具有中国特色的社会保障制度，是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分……（410）
三、20年来社会保障制度改革的重大举措和成效……（417）
四、改革、发展的新形势，要求深化社会保障制度改革……（425）
五、对社会保障制度改革前景的展望……（429）
第十八章　中国城镇住房制度改革……（435）
一、总设计师的谈话——中国城镇住房制度改革的提出……（435）
二、烟台方案出台——摸着石头过河……（441）
三、上海模式形成——国务院决定深化住房制度改革……（447）
四、新住房制度——新一届政府跨世纪的抉择……（455）

第一章　20年来改革理论的发展

20年来我国经济改革过程曲折起伏，历尽艰辛。尽管在表现形式上复杂多变，但是如果我们能够从本质上观察问题，它的基本线索并不复杂，只在于实现从计划经济到市场经济的转变。本文拟从实际经济运转和决策层思想演变的角度来对整个过程作一概括的论述。

一、70年代末市场经济目标的初露端倪

中国对改革苏联式社会主义经济模式的探索，早在50年代中期就已经开始，但在1976年粉碎“四人帮”以前，改革的方向是并不明确的。只是经过文革期间的沉痛反思，市场经济目标才以并不充分明确的形式浮现在人们的面前。

1956年，我国提前实现原定要用15年以上时间完成的对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，使社会主义公有制成为惟一的经济基础，于是建立了以苏联模式为蓝本的高度集中的计划经济体制。这时，许多人对于计划与市场问题的认识是双重的：一方面，在集中计划体制全面建立以后，人们普遍感到计划经济的实际运转远不像理论上讲的那么好，问题不少，需要加以改革；另一方面，除了像顾准那样个别例外的情况，又几乎没有人敢于设想实行市场经济，让市场价格的自由涨落去调节生产。当时经济领导部门和经济学界改革思想的主流，是在由国家计划配置各种经济资源的大框架下容许市场力量起某些补充作用。其中具有

代表性的，一个是陈云针对对资本主义改造中出现的偏差（即追求清一色的所有制结构和无所不包的集中计划管理）而提出的“三个主体、三个补充”（又叫“三为主、三为辅”）的主张。所谓“三个主体、三个补充”，就是以国家经营和集体经营为主体，个体经营为补充；以计划生产为主体，在国家计划许可范围内的自由生产为补充；以国家市场为主体，国家领导的自由市场为补充。另一个是孙冶方提出的，在国家计划的范围内通过价值规律的作用激励企业改善经营，降低成本，提高效益的意见。当时，思想禁锢是十分严重的，任何对苏联式的社会主义政治经济学的偏离，都会被认为是大逆不道。所以不仅顾准很快就被打成极右分子，他所提出的让市场价格的自发涨落调节生产这种现在看来十分精辟的意见随之湮没无闻，而且就连陈云这样功勋卓著、地位崇高的老革命家，他的意见只不过是在占主体地位的计划经济旁边给市场发挥辅助作用留下一点余地，也在1962年北戴河会议“重提阶级斗争”以后，被当作“鼓吹‘三自一包’（自由市场、自留地、自负盈亏和包产到户）”的“右倾思想”和“修正主义纲领”而遭到批判。社会主义采取市场经济体制的问题，自然更是一个严禁涉足的禁区了。

在1956年到1976年的20年中，我国的“经济管理体制改革”以毛泽东1956年在中共中央书记处会议上的讲话：《论十大关系》①为基本指导方针。他在这篇讲话中指出，传统的苏联体制的弊病，主要在于“权力过分集中”，从而损害了地主政府、生产单位和劳动者个人的积极性，是中国经济在实现社会主义改造后出现种种弊病的根源，必须加以改革。毛泽东给改革指出的方向是：（1）在国家、工厂、合作社和生产者个人的关系上，要兼顾国家、集

① 见《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第272-277页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

体和个人三方面的利益；同时要赋予工厂和其他生产单位都要有一个与统一性相联系的独立性，以便发展得更加生动活泼。（2）在中央政府和地方政府之间的关系上，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”

由于国内和国际政治形势的变化，1958年实施的改革对以上方针作了一些修改：由于1957年中国国内的“反右派”运动，以及同时开始的对所谓南斯拉夫“修正主义”逐步升级的批判，“企业自治”和“物质刺激”都被看作是“修正主义倾向”受到指摘，从此在改革中不再被强调，而把重点放到了在各级行政机关之间划分权力和利益上，形成了在保持计划经济的总框架不变的条件下实行“行政性分权”的改革思路。在1958—1976年期间，行政性分权又有多次发动，但都未能取得成功，而且造成了“一放就乱、一收就死”的循环，并在“文化大革命”后期造成了国民经济濒临破产的危局。

“文化大革命”的深重灾难使人们重新思考我国经济的发展道路问题。于是，不少经济界和学术界人士不约而同地提出了如何估价市场力量在我国社会主义经济中的作用问题。

第一次正式重提这个问题，是在1978年7—9月间讨论怎样加快现代化建设的“国务院务虚会”上。在“四人帮”覆灭以后，面对濒临崩溃的国民经济，许多经济学家批评了要求消灭商品货币关系的“左”倾观点，提出应更多地发挥价值规律的作用。例如，已经平反的孙冶方重提“千规律，万规律，价值规律第一条”；曾长期担任经济工作领导人的资深经济学家薛暮桥提出应当为长途贩运平反，要利用市场活跃流通，等等。

在这种况下，当时的国务院副总理李先念在国务院务虚会作总结时，提出了“计划经济与市场经济相结合”的口号。从李先念后

来所作的说明看，这个口号显然是从陈云1956年的“三为主、三为辅”脱胎而来的。1979年2月李先念在一次会议上说，他同陈云谈过计划与市场的问题。陈云同意在计划经济的前提下，搞点市场经济作补充，“计划经济和市场经济结合，以计划经济为主。市场经济是补充，不是小补充，而是大补充。”应当说明，当时对于市场经济和市场调节这两个概念往往是混用的。所以，李先念这里所说的计划经济与市场经济的关系，和陈云随后在《计划与市场问题》提纲中讲的“计划经济为主，市场调节为辅”，以及李先念在1979年4月中央工作会议讲话中根据陈云意见提出的“计划调节和市场调节相结合，以计划调节为主，同时充分重视市场调节的作用”的口号，其含义是相同的。

与此同时，在邓小平的脑海中也开始孕育市场经济的思想。不久前《百年潮》刊载的、在于光远那里发现的、邓小平为1978年12月中央工作会议闭幕讲话所准备的手写提纲，就有“自主权与国家计划的矛盾，主要从价值法则、供求关系来调节”这一条。显然，这里已经孕育了市场经济思想的萌芽。一年以后，当邓小平在1979年11月会见美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼等人时，更明确地指出：“说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场经济，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。我们是计划经济为主，也结合市场经济，但这是社会主义的市场经济。”①

当然，邓小平当时提出上述思想，并不是说，他在那时就明确主张中国搞社会主义市场经济了。十分明显的是，邓小平在上述谈话中仍然肯定以计划经济为主，把市场经济（市场调节）作为补充。

① 《邓小平文选》第2卷，第236页。

总的说来，那个时候要彻底解决社会主义市场经济的问题，无论在理论上还是实践上，条件都还不够成熟。当时党内多数人所能接受的，是在实行计划经济的前提下采取某些市场调节的办法，来增加社会主义经济的灵活性，以满足人民生活多方面的需要。不过这与以前的经济观念和经济体制相比，是一个很大的进步。

经济界和学术界先进人士对市场的认识，最鲜明地体现在1980年9月国务院经济体制改革办公室提出的《关于经济体制改革的初步意见》中。这份文件明确提出：“我国现阶段的社会主义经济，是生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济。”“我国经济体制改革的原则和方向应当是：在坚持生产资料公有制占优势的条件下，按照发展商品经济和促进社会化大生产的要求，自觉地运用价值规律，把单一的计划调节，改为在计划指导下充分发挥市场调节的作用。”

这份文件的主要起草人薛暮桥在各省、市、区第一书记会议上作文件说明时指出：这个文件要解决的，是“在中国这块土地上应当建立什么形式的社会主义经济的问题”。“现在我们提出我国现阶段的社会主义经济是生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济，是对30年来占统治地位的教条主义的挑战。这种认识究竟对不对，应当广泛讨论。如果是对，这是马克思的社会主义学说的一个新发展。”正像薛暮桥在他的《回忆录》中所说，文件得到了与会代表和当时任中共中央总书记的胡耀邦的赞扬。

在实际经济生活中，扩大市场作用的想法主要体现在安徽和四川这两个邓小平的政治思想影响较大的省份的以下两项举措中：（1）顺应农民的要求，实行“包产到户”；（2）在国有工商业中进行“扩大企业自主权”试点。这两类改革为市场力量发挥更大的作用打开了大门。

实行“增量改草”，不是一下子就把整个国民经济搞成市场经济，而是在占主体地位的国有经济内大体上保持原有的计划经济的基本架构，同时在国有经济之外开辟市场经济的新园地作为补充，两种调节方式即资源配置方式并存。这样做的好处是，震动小，干部也容易接受。但它也有弱点，就是新旧两种体制并存，互相掣肘：同一种商品，一部分进入了市场，放开了价格，一部分则没有，还继续由国家计划控制着。这种做法一方面刺激了紧缺物资的生产，另一方面也助长了腐败等消极现象的滋长。所以，不应长期停留在双重体制并存的状态，而要进一步改造国有经济和建立统一的市场。

不过，上述关于建立社会主义商品经济的认识在当时并没有成为决策层的共识。经过1978年12月中共十一届三中全会讨论并经1979年9月中共十一届四中全会正式通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》明确禁止“分田单干”和在一般地区“包产到户”。特别是1980晚些时候，由于国有企业放权让利改革的某些副作用和“洋跃进”的后遗症没有得到克服，出现了财政赤字增加、通货膨胀上升和经济秩序混乱等问题。有些人就把它们归因于对价值规律和市场调节作用的强调，并以此为根据，发动了对商品经济论的批判。

二、1 980年初：理论上的回潮和实践中的进展

1981年4月，中共中央的一个政策研究部门在内部印发了一份材料，按照对计划和市场的态度，有倾向性地将经济学家划分为四类。在第一类中，摘引了一些人关于坚持以计划为主的言论：而薛暮桥、廖季立、林子力等主张宏观经济由计划调节，微观经济由市场调节，或者国家计划也要通过市场调节来实现的，则被划为第

四类。

1982年8月，在党的十二大报告的起草过程中，有位当时处于领导地位的理论家组织并批发了参加起草工作的五位同志给他的一封信，批评一些经济学家关于发挥价值规律的作用、把企业办成独立的经济实体、企业的经营活动主要由市场调节、体制改革的实质是要建立“在商品经济基础上的计划经营方式”等意见，都是“必然会削弱计划经济，削弱社会主义公有制”的“错误观点”。信中提出：“在我国，尽管还存在着商品生产和商品交换，但是绝不能把我们的经济概括为商品经济。如果做这样的概括，那就会把社会主义条件下人们之间共同占有、联合劳动的关系，说成是商品等价物交换的关系；就会认定支配我们经济活动的，主要是价值规律，而不是社会主义的基本经济规律和有计划发展规律。这样就势必模糊有计划发展的社会主义经济和无政府状态的资本主义经济之间的界限，模糊社会主义经济和资本主义的本质区别。”结果使十二大政治报告在计划与市场的问题上没有能取得进展。

在这份文件的指导下，1982—1983年各主要报刊发表了大量文章，批判在计划经济与市场调节问题上强调价值规律和市场作用的“错误观点”。后来红旗出版社把部分文章编辑成《计划经济与市场调节文集（第一辑）》一书出版。按照该书编者在《前言》中的说法，“国民经济的有计划发展是社会主义经济的一个基本经济特征”，“放弃计划经济，必然导致社会生产的无政府状态，导致对社会主义公有制的破坏”；“实行指令性计划是社会主义计划经济的根本标志，是我国社会主义全民所有制在生产的组织和管理上的重要体现”，“取消指令性计划，取消国家对关系国计民生的生产资料和消费资料的生产和分配的直接管理，取消国家对骨干企业的直接指挥”，“国家就难以掌握必要的经济力量来保障国民经济按

照全社会的利益和要求健康发展，就无法避免社会经济生活的混乱，就不能保证我们的整个经济沿着社会主义方向前进”。他们认为，“经济体制改革的中心问题是坚持贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则。”据此，《前言》声称，对于诸如“认为计划调节只管宏观经济，微观经济即各个企业的活动应由市场调节”、“认为包括全民所有制企业在内的所有企业都应成为完全独立的经济实体，具有商品生产者的一切特征和权利，有权自主地进行生产、交换等经济活动”、“认为市场经济比起计划经济要优越得多”这类“否定、怀疑或者至少会导致削弱社会主义计划经济的观点”，不能“漠然置之”。

这时，不同的意见不再能自由发表。薛暮桥因为说过“计划调节大部分要通过市场调节来实现”，而不得不在他自己主持的经济体制改革理论座谈会上违心地作检讨。刘国光也因为在《人民日报》发表文章，说“随着买方市场的逐步形成，随着价格的合理化，要逐步缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划的范围”，而受到批判。

在这种情况下，十二大政治报告重申“计划经济为主体，市场调节为补充”的原则，说它是“经济体制改革的一个根本性问题”。就连《邓小平文选（1975—1982年）》在1983年出版时，也将《目前的形势和任务》一文中“计划调节和市场调节相结合”的提法，改为“在计划经济指导下发挥市场调节的辅助作用”。直到1994年出版新版时才改回原样，并在注释中作了说明。对于社会主义商品经济论的批评，一直延续到1984年十二届三中全会前夕。

在商品经济论遭到批判，城市国有经济的改革陷于停顿以后，重新在党中央取得领导地位的邓小平把改革的重点转向农村，打开了新的局面。

需要全本请访问 www.ertongbook.com