

中国经济改革研究基金会

CHINA REFORM FOUNDATION

中国改革与发展报告

2000

透过历史的表象

中国改革20年回顾、反思与展望

“中国改革与发展报告”专家组

上海远东出版社

序

杨启先

中国的经济改革已经进行20年了。在这20年里，改革取得了巨大的成绩。主要表现在：不仅原有不适应生产力发展的计划经济体制，在相当程度上已被社会主义市场经济体制所取代，而且有力地促进了国民经济的发展，使我国经济的年均发展速度比改革前提高了60%；人均生活水平每年的增长速度比改革前提高了1倍以上。从而使我国的面貌发生了翻天覆地的变化，国家经济实力显著增强，国际地位空前提高。这些都是有目共睹的事实。

本人基于从我国计划经济到市场经济近50年实际工作的亲身经历和体会，经过比较长时间的深入思考，深感中国改革之所以取得了成功，最根本的原因，是在邓小平同志“解放思想、实事求是”和以“三个有利于”为标准的思想路线指导下，在具体部署与推进改革的实践中，较好地处理了五个重要方面的关系。

首先，较好地处理了经济改革与政治改革的关系。

社会主义国家的经济改革是否可以先于政治改革而进行？这是容易引起不同看法的一个问题。鉴于原来有的社会主义国家，因为大搞所谓政治改革而带来了政治思想混乱、社会动荡不安、国

家分裂，甚至共产党和政府解体的深刻教训，不少人认为，经济改革可以甚至必须先于政治改革，并以中国改革的成功为例子来加以证明。我认为，这是不确切的。应该充分看到，中国的经济改革是在打倒了“四人帮”集团，全面总结了“大跃进”和“文化大革命”两个时期的严重政治路线错误，以及因此造成20多年经济“大折腾”的严重教训以后开始的，中共中央曾为此专门作出了《建国以来若干历史问题的决定》，从政治思想与组织路线上进行了一系列拨乱反正。这实际就是一种重要的政治改革，也是我们的经济改革得以开展的重要基础。如果没有这个基础，我们的方针就不可能从“以阶级斗争为纲”转到“以经济建设为中心”；我们的基本路线就不可能从“无产阶级专政下的继续革命”，转到“一个中心、两个基本点”，我们就不可能有“对内搞活经济、对外实行开放”的改革总思路；就不可能在农村普遍实行以户为主的联产承包经营责任制；就不可能在经济建设中发展包括私人、外资和个体在内的各种非公有制经济形式；就不可能提出社会主义初级阶段理论、有计划商品经济理论、生产力标准理论和确立社会主义市场经济的改革目标；等等。

因此，那种简单地把中国经济改革的成功归因于经济改革先于政治改革，把某某国家改革的失败归因于政治改革先于经济改革，是无助于正确认识和总结中国真正经验的。事实上，中国的经济改革也是在端正政治思想、摒弃错误路线的基础上开始进行的。主要的区别只是，我们在这方面的做法不同，我们是在坚持共产党的领导地位和社会主义方向的前提下进行的。对于过去的成就和错误，采取了实事求是、一分为二的态度，对的就继续坚持，错的就反省改进。所以，不但没有导致党和政府威信严重降低，群众信心的严重削弱和社会政治的严重动荡；而且比较有效地解决了经济改革与政治改革的协调问题，有力地促进了经济改革的不断发展。同时，也正因为首先经过了政治思想和组织路线方面的拨乱

反正，使我们从上到下，从各级领导到一般干部群众，绝大多数人不仅对原有体制的弊端及其危害性认识比较深刻，而且对改革的必要性与发展方向在思想上也较为清楚。当经济改革在推进过程中，不可避免地遇到某种困难、曲折甚至干扰时，才能够始终坚持下去，而没有发生大的摇摆和反复，基本上都是一直向前推进的。

当前，我们一方面在加快经济改革的步伐，一方面也在抓紧酝酿和进行政府机构精简、职能转换、企业人事干部制度与理顺政企关系等改革；并且在不影响社会稳定的条件下，积极加强民主法制建设，这也是一个非常重要和繁重的政治改革任务。因为，如果只有经济改革，而没有相应的政治改革，经济改革将很难进一步深入推进并取得最终成功的。

第二，较好地处理了计划经济与市场经济的关系。

中国的经济改革应该采取什么样的走向？或者说，应该遵循一个什么样的目标模式来进行？在改革之初，各方面曾经进行过广泛的讨论。根据原有体制集中过多、统得过死的积弊，一般都认为，改革的重点必须放在权力下放方面。但鉴于50年代末和70年代初的两次所谓改革，将中央管理的企业绝大部分放给地方，不但没有成功，反而导致经济秩序严重混乱的教训，这次权力下放，明确提出了不能仅仅局限于过去那种中央与地方之间的某种行政性分权，关键是要塑造地方政府的相对独立的利益主体地位，解决政企不分和企业自主权太小的问题。这是我国经济改革在指导思想上的重大突破和进步。特别是在改革前进的过程中，我们还逐步认识与体会到，地方政府和企业的自主权太小只是一种现象，其实质是我们长期实行的计划经济制度，从根本上否定了市场的作用，由国家规定的一整套指令性计划指标，层层分解下达执行，把地方政府和企业的一切经济活动基本上都管死了。导致企业的生产经营，既可以不受市场和供求变化的影响，也不受竞争和优胜劣汰规律的约束，即在客观上缺少一个市场，企业即使有了自主权也

无法有效行使。要真正解决这个问题，关键是必须改善计划经济体制，使经济改革沿着以市场为取向的方向来进行。

但是，由于长期以来，我们一直把计划经济制度当作社会主义经济的重要标志之一，认为市场和市场经济是资本主义特有的。如果在改革开放的初期，就提出要搞市场经济，哪怕是只提搞商品经济，不仅在绝大多数人的观念上通不过，实际上难度也很大，肯定行不通。为此，我们在处理计划经济与市场经济的关系问题上，无论理论和实践都明显采取了一种逐步前进的办法。如在理论表述上，从1979年改革开始时的回避“市场”二字，只是笼统地提出了一个含义十分广泛而又非常灵活的“对内搞活经济、对外实行开放”的重要方针，发展到1982年的“以计划经济为主、市场调节为辅”，再发展到1984年的“有计划商品经济”，1987年的“国家调节市场、市场引导企业”，一直到1992年明确提出要建立“社会主义市场经济体制”。在实践上，也从1979年以前的排斥甚至取消市场，发展到改革初期的逐步开放和扩大商品市场，再发展到1985年起不仅要求建立商品市场，而且要求建立包括资金、劳务和技术等要素市场在内的社会主义市场体系，一直到1992年明确提出要让市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性的作用。特别是在80年代末90年代初，改革的市场取向面临一些人的猛烈批评期间，不少地区仍然有意识地扩大和发展市场，取得了经济继续较快较好发展的效果，使要不要充分发挥市场机制的作用，明显成了反映不同地区经济成果大小的重要标志。到目前为止，我国的商品市场已经形成，各种要素市场也正在蓬勃发展，市场经济体制将取代计划经济体制，不但在理论上已经确立，而且在实践上也正在走向现实。从而不仅使我国经济呈现出了一种空前繁荣的良好格局，而且也使我国的经济改革取得了其他原来实行计划经济国家的改革至今尚未取得的成功。

第三，较好地处理了市场发展与所有制结构调整的关系。

发展社会主义市场经济，理所当然必须建立一个比较完善的市场和市场体系，作为整个经济运行的基础。没有这样一个市场体系，市场经济就无从说起。但是，市场要真正有效运行，又必须以企业能够对市场的信息和信号作出灵敏及时的反映为前提。因为，企业是市场竞争的主体，如果企业对市场作不出这样的反馈，市场也就不可能很好发展起来，整个经济改革也难以向前推进。然而，我国的原有企业绝大多数都是国有企业，传统集中计划体制能够直接控制的主要就是国有经济，要使国有企业同市场相适应，势必要同整个计划经济体制的改革相联系。在改革初期对计划经济体制还没有大的触动的条件下，就设想把计划经济严格控制下的国有企业改为按市场经济的要求运行，是根本不可能的。20年改革的历史也证明，国有企业的经营机制至今同市场经济的发展仍然难以适应。因此，唯一的出路，就是下决心调整所有制结构，在国有企业之外积极发展各种非国有经济，使市场和企业这两个方面的改革能够尽快地结合起来。这也是我国经济改革之所以能够取得巨大成功的又一重要原因。

但是，我国的所有制结构调整不是搞大规模的私有化，而是大力发展与市场经济相适应的有效的企业组织形式，特别是发展了带有社区公有性质的乡镇企业。由于乡镇企业的发展从一开始就是按照市场经济的要求运行的，既没有国家的投资，也没有政府部门的行政干预，不但很自然地形成了在市场经济条件下，企业必须自主经营、自负盈亏、优胜劣汰的机制，有着较强的生命力和竞争应变能力；而且有效地解决了农村一亿多剩余劳动力的就业问题，大大提高和改善了农民的生活。所以，其发展的势头，至今方兴未艾，已经成了我国农村经济的重要支柱和整个经济增长所必不可少的生力军。现在，令我们经常感到不安的所谓东西之间、南北之间人均经济水平和收入差额较大的问题，只要稍加分析，就不难发现，其根源主要并不在于国有经济的数量，而在于非国有经济特别

是乡镇企业发展的水平。因为，如果单纯按国有经济计算，无论是人均的资产总量或生产总值，内地和北方地区一般都要高于沿海和南方地区。但由于内地和北方地区的国有经济比重一般高达70%—80%，而沿海和南方地区国有经济的比重一般只有20%—30%，甚至更低，两者加在一起计算，内地和北方地区自然就大大落后了。这就充分证明，是否切实搞好非国有经济的发展，不仅对市场经济的发展是不可缺少的，而且对社会生产力水平和人民生活水平的提高也是至关重要的。

中共十五大，已经进一步明确公有制为主体、多种所有制共同发展，是我国社会主义初级阶段的基本经济制度；非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。在这一精神的指引下，可以预期，我国的市场发展与所有制结构的改革，将会进一步相得益彰，互相促进，取得更大的成就。

第四，较好地处理了激进改革与渐进改革的关系。

社会主义国家的经济改革，要从传统的计划经济体制改为社会主义市场经济体制，在具体推进时应该采取什么样的方法，一般都有两种不同的主张。一种认为，应该采取激进的方法，即由国家先制定出一套有关立法或规定，然后根据法律规定，按照同一时间或在较短的时期内就转入新的体制；或者在搞好必要宏观控制的条件下，一步到位地全面放开市场，即所谓的“休克疗法”，也称“管住货币，放开价格”的办法。由于二战以后联邦德国和日本运用这种办法，成功地从统制经济过渡到了市场经济，过去一些西方经济学家多主张采用这种办法。另一种则认为，由于社会主义国家原有的所有制结构与市场经济的基础与联邦德国和日本有根本的不同，一举放开市场不仅会出现严重的市场混乱，而且大量的国有企业也肯定适应不了，从而很难达到预期的效果。因此，主张采取渐进的办法，即先确定一个基本的方向和大致的思路，从一些比较容易推进并较快取得成效的领域开始，包括从农村到城市、从下到

上、从小到大、从易到难，根据条件和可能，因地制宜、因势利导地逐步加以推进。这也是我国经济改革实际所采取的办法。

从过去一些社会主义国家多年经济改革的实践看，实行前一种办法，在1991年以前并没有成功的例子。一般主张采用这种办法的国家，往往都只是表现在口头和文件上，实际也没确真正这样做，等于把推进改革的时机给耽误了。1991年以后，一些国家开始真正采取这种办法，有的虽然取得了一些成果，但这样做，必须带来一段时间的社会生产大幅度滑坡，物价剧烈上涨，失业人数增加，人民生活明显下降，各方面都比较痛苦；有的则至今还看不到经济好转和走出困境的前景。因此，除非万不得已时，不可能这样做。也正因为如此，现在不少西方经济学家也开始欣赏和推崇中国的渐进式改革方法。这不仅说明，我国的改革是成功的；而且也说明，我们渐进式推进改革的方法是一条重要的经验。

但是，也必须看到，我国的经济改革不仅至今还没有完成，而且由于这项改革是一种经济体制和机制的根本变革，必须形成一种在各个领域互相协调、基本规范的体制和制度，才能充分体现和发挥出新体制的应有优越性。因此，到一定阶段，改革还必须有一个从一些次要经济领域深入到重要经济领域，由从下到上到从上到下，从不规范进入到基本规范甚至建立起必要法制的过程。没有这样一个过程，就不可能达到我们改革的目标。虽然，这并不等于要搞什么“一步到位”或“休克疗法”，但在指导思想必须明确，改革也决不能长期拘泥于一点点推进的办法。在必要时应当下决心加快一些重要环节的改革步伐及其相应的配套措施，尽可能使之从量变逐步转到质变，这无论如何是不可避免的。否则，不但一整套新的规范的体制和机制将迟迟建立不起来；而且由于两种体制、两种机制长期并存，经济生活中的矛盾、漏洞、摩擦甚至冲突必然很多，出现以权谋私、行贿受贿、贪污腐败等问题。长此下去，势必带来严重的社会政治后果。根据我国各方面的情况分析，现在

可以说改革已经进入了这样的阶段。因此，我们在肯定中国渐进式改革经验的时候，也决不应忽视这种进一步深化改革的要求，以对此有一个准确的认识。

第五，较好地处理了借鉴外国经验与从本国国情出发的关系。

我国的经济改革可以说是一项前无古人的开创性事业，是在十分缺乏经验的情况下起步的。因此，我们从一开始就强调，要认真注意学习国外经验，明确提出：要大胆吸收借鉴人类社会一切文明成果，包括资本主义国家中一切反映现代生产规律的先进经营方式和管理方法。当时，国外的经验基本上有两个方面的来源：一是一部分原来的社会主义国家，在经济改革上已经取得的某些成就和经验，如南斯拉夫、匈牙利、波兰等，因为他们的改革开始较早，当时已明显走在我们前面，许多做法可供我们吸收借鉴。二是一些发达或比较发达的国家和地区，经过长期的实践，不仅在经济运行和管理体制上形成了具有其不同特点的模式，如美英模式、联邦德国模式与北欧模式，以及日本与东亚模式等；而且有的国家还曾经有过二战以后从类似计划经济的统制经济过渡到市场经济的成功经验等。

但是，我国的种种条件和具体国情同他们并不一样：如国家大、人口多、底子薄，经济基础和市场基础很薄弱，地区间发展很不平衡；有的国家虽同属于集中计划经济体制，但实际我们的计划管理远不及他们那样严格和规范；总的趋势虽然都是要开展以市场为取向的改革，但我们在前进中还必须坚持社会主义的正确方向等。因此，在学习外国经验的同时，我们也强调，决不能盲目照抄照搬，必须坚持同我国的实际相结合，既吸收各家之长，又走中国自己的路，积极探索建立一套有中国特色的社会主义经济体制。如农村改革，我们既没有采用一些西方国家和波兰那种土地私有化的路子，也没有走有的社会主义国家当时搞的改进完善国营农场和集体农庄的办法；而采取了一条坚持土地集体所有，以户为主

联产承包经营的独特做法。企业改革，我们既没有实行南斯拉夫那样的工人自治，也没有采取当时一些社会主义国家只限于对国有企业的计划范围进行调整的办法；而走了一条坚持公有制为主体，发展多种所有制形式，积极扩大集中计划控制企业以外企业的比重，和对国有企业逐步扩大自主权的路子。在市场发展上，我们既没有采用原联邦德国和日本二战以后曾经采用过的“休克疗法”，也没有采用当时一些东欧国家，主要搞层层联合协议与所谓的间接行政调控、长期放而不开的办法；而是走了一条坚持以市场为取向，以价格改革为重点，一步一步扩大市场定价的比重，最终基本实现了由市场对资源配置起基础性作用的路子。在分配制度上，既强调要打破平均主义，适当拉开分配差距，允许一部分地区和一部分人先富起来；又坚持效率与公平并重、效率优先的原则，防止两极分化，逐步实现共同富裕。这些做法，不仅有效吸收借鉴了其他国家经济管理和经济改革中的正反两个方面的经验，而且在保证中国经济改革的顺利推进和建设有中国特色的社会主义经济体制中，发挥了不可忽视的重要作用，很值得进一步认真总结和继续发扬。

（本文作者是中国经济体制改革研究会副会长）

图书在版编目 (CIP) 数据

透过历史的表象：中国改革20年回顾、反思与
展望 / 中国改革与发展报告专家组著 . —上海：
上海远东出版社，2000

ISBN 7-80661-068-5

. 透... . 中... . 经济体制改革 - 研究 - 中国
-1978 ~ 1998 . F121

中国版本图书馆CIP数据核字 (2000) 第42372号

目 录

序 杨启先 1

回 顾 篇

第一章 我国微观基础的重要变化	3
一、我国农村经营制度的根本变革	3
改革前中国农村经济体制的形成及其运行	4
中国农村经济体制改革的历程	7
农村改革的巨大成就	14
二、改革开放以来非国有经济的高速成长	18
非国有经济的恢复和发展阶段（1978—1988年）	18
非国有经济的徘徊和调整阶段（1989—1991年）	23
非国有经济的重大突破和迅速发展阶段 （1992年至今）	25
三、国有经济的改革历程	26
在计划经济体制仍占主导地位前提下的“放权 让利”改革（1978—1986年）	27
在新旧体制并存条件下的企业承包制的改革 （1987—1991年）	30

在市场经济运行机制逐渐占居主导地位条件下	
国有企业的制度创新（1992年至今）	31
四、我国所有制结构的重要变化	35
不同所有制经济对国民经济总支出的支配力	35
不同所有制经济对国民经济总收入的贡献率	39
第二章 我国市场环境的重要变化	45
一、价格改革是市场经济运行机制形成的重要基础	45
商品价格改革阶段（1978—1988年）	46
价格改革的调整阶段（1989—1991年）	48
市场价格体系的初步形成阶段（1992年至今）	51
.....	
二、市场体系的形成与发展	54
产品市场化的进程	54
要素市场化的进程	56
.....	
三、市场竞争秩序的初步建立	60
市场主体行为规范化的探索	60
国家调控市场手段的探索	62
市场竞争秩序法制化的探索	63
第三章 我国宏观管理体制的重要变化	67
一、宏观管理体制的改革	68
逐步拆除计划经济管理体制的框架（1978—1988年）	68
宏观调控手段的不配套所带来的困扰（1989—1993年）	75

初步建立市场经济的宏观管理框架（1994年 至今）	79
二、收入分配政策的调整和社会保障制度的改革	82
收入分配政策的调整	82
社会保障制度的改革	84
三、政府机构改革与政府职能的初步转变	88
政府机构改革的历程	88
政府机构改革中存在的问题	89
1998年的国务院机构改革	90
第四章 对外开放与经济全球化	94
一、对外贸易体制的改革	94
对外贸易体制的初步改革	94
以外贸企业实现自负盈亏为主线的配套改革	97
外贸体制改革的深化	100
改革以来，对外贸易取得的巨大成就	103
.....	
二、多层次、全方位对外开放的格局形成	105
全方位对外开放的发展战略	105
对外开放的逐步推进	109
全方位、多层次对外开放格局形成	115
.....	
三、中国经济与世界经济的初步接轨	118
经济全球化的发展趋势	119
中国的外向型发展战略与经济全球化	123
加入WTO对我国经济的深远影响	132

反 思 篇

第五章 经济体制改革的总体概括	145
一、经济体制改革的历史起点	145
我们走过的道路	146
中国的现代化道路如何起步	159
以改革开放推动中国的现代化进程	165
二、经济体制改革的实践历程	169
改革的初始阶段（1978—1983年）：从旧体制的薄弱环节入手，培育新体制的生长点	169
改革的展开阶段（1984—1988年）：在肢解旧体制的同时，新体制因素开始成长	174
改革的僵持阶段（1989—1991年）：新旧经济运行机制的矛盾与冲突	178
改革的深化阶段（1992年至今）：在建立新体制的进程中对传统体制核心部位进行攻坚	181
三、经济体制改革的理论演进	189
“计划经济为主，市场调节为辅”（1978—1983年）	189
“有计划的商品经济”，“国家调节市场、市场引导企业”（1984—1988年）	190
“计划经济和市场调节相结合”（1989—1991年）	192
“社会主义市场经济”（1992年至今）	193
第六章 经济体制改革的基本经验	196
一、“行政性分权”：肢解旧体制的重要手段	196

“行政性分权”的初始动因	197
“行政性分权”的作用机理	202
“行政性分权”的实际效果	207
.....	
二、“双轨制”：塑造了跨越新旧体制的桥梁	212
“价格双轨制”的来龙去脉	212
经济体制的全面“双轨”状态	217
“双轨制”的历史作用	222
三、“增量改革”：构筑了新体制成长的制度基础	227
增量改革形成的原因	228
增量改革的作用机理	232
增量改革的制度贡献	237
第七章 改革的主要教训	243
一、国有产权制度改革滞后	243
产权制度的变革是国有企业改革的核心问题	244
国有企业公司制改组并没有完全解决国有产权制度问题	246
对国有经济进行战略性重组仍不能回避国有产权制度改革问题	248
二、政府职能转换滞后	251
国家要保护国有产权制度	251
国家在保护国有产权制度方面的代价	254
改革进入闭锁通道的潜在危险	256
三、思想观念转变滞后	258

传统思想观念的局限性	258
转变思想观念对制度创新的推动作用	260
正确的思想观念必须符合客观实践	261

展 望 篇

第八章 世纪之交的发展机遇和挑战	269
一、经济发展面临重大转折关口	269
90年代经济增长条件的变化	270
市场方面的制约	273
体制方面的制约	277
.....	
二、发展是硬道理	280
扩大内需的归宿是发展	280
加快城市化步伐	284
实施西部开发战略	288
发挥制度变革重要作用	291
.....	
三、经济全球化带来的机遇和挑战	294
顺应发展大趋势	294
勇于面对挑战	298
开放条件下的协调发展	301
 第九章 改革攻坚与社会稳定	 308
一、现实经济体制的突出矛盾	308
国有企业问题成为经济转轨的“瓶颈”	309
金融风险成为金融市场化的严重制约因素	313
政府职能转变滞后成为经济市场化的主要	