

## 40 年的改革开放，40 年的思潮激荡——效率与公平的再出发

### 宏观研究报告

证券分析师：魏涛

电话：010-88321708

E-MAIL: weitao@tpyzq.com

执业资格证书编码：S1190517030001

联系人：袁野

电话：15810801367

Email: yy\_buddy@sina.com

执业资格证书编码：S1250117080032

### 相关研究报告：

2. 《思想的格局：刘鹤 30 年经济思想脉络梳理与思考》—2018/01/30
3. 《中美贸易战：从宏观到行业的影响分析》—2018/03/27
4. 《中美五次贸易摩擦交锋——理解其中的“对等”要求》—2018/05/15
5. 《本轮欧美经济同步复苏的逻辑：警惕再度出现的分化》—2018/05/28
6. 《3200 条“推特”分析：读懂特朗普的政治手腕》—2018/06/04
7. 《中国财政政策手册：详解中央与地方的收支博弈》—2018/07/05
8. 《房产税究竟合适推出？》—2018/07/27
9. 《特朗普加征 2000 亿产品关税对美国通胀的影响》—2018/08/02
10. 《从省级到市级的地方政府隐性债务测算》—2018/08/29
11. 《中国经济减税的时机、效果与可操作性》—2018/09/27
12. 《2019 年中国减税规模测算与分析》—2018/11/07

### 核心观点：

40 年的改革开放创造了中国经济高速发展的奇迹，40 年的改革历程也涌现了一大批伟大理论家与实践者。改革，顾名思义，就是去除不合理的部分使其更为完善。就是要打破思想的桎梏，革新固有的制度体系，进而提升社会福利水平。而在打破原有系统之时，又往往难以被接受，难以被认可，甚至是更多的质疑与阻碍。因此，回顾 40 年，除了取得的累累硕果外，我们可能更应该关注改革过程中的艰辛与思潮的起伏。我们在怀念 90 年代的改革取得巨大成就的同时，也应清晰的看到其面临的困难重重，以及仍有待通过进一步改革去解决的问题。改革绝不是一蹴而就的，从对 40 年改革历程的回顾中，我们可以发现，1978 年开始到 1992 年长达 14 年，可以说是改革思想统一的形成期。是 90 年代改革的理论与实践准备。在 14 年当中，各种改革思想及其指导的实践起伏交锋，改革试行过程中产生的新问题更是困难重重。最终通过长期的激辩，在 90 年代初合归一处，此间的艰难并不是可轻描淡写一笔带过的。因此，报告试图从改革的思潮变迁及付诸指导实践的角度出发，为市场尽量还原 40 年改革开放辉煌成就背后的艰难。并尝试探讨新一轮改革的路径。

改革是个永恒的话题，我们认为取得成就的黄金改革时代是结果导向思维。如果我们置身在 80 年代、90 年代甚至入世谈判之时，又会如何思考彼时的改革？正如同我们现在认同经济应向高质量发展的同时，又难以忍受短期的下滑。改革就是破旧立新，如何理解新的改革，不妨敢于畅想。为改革留一点时间，为自己留一点信心。

风险提示：经济超预期下滑风险。

## 目录

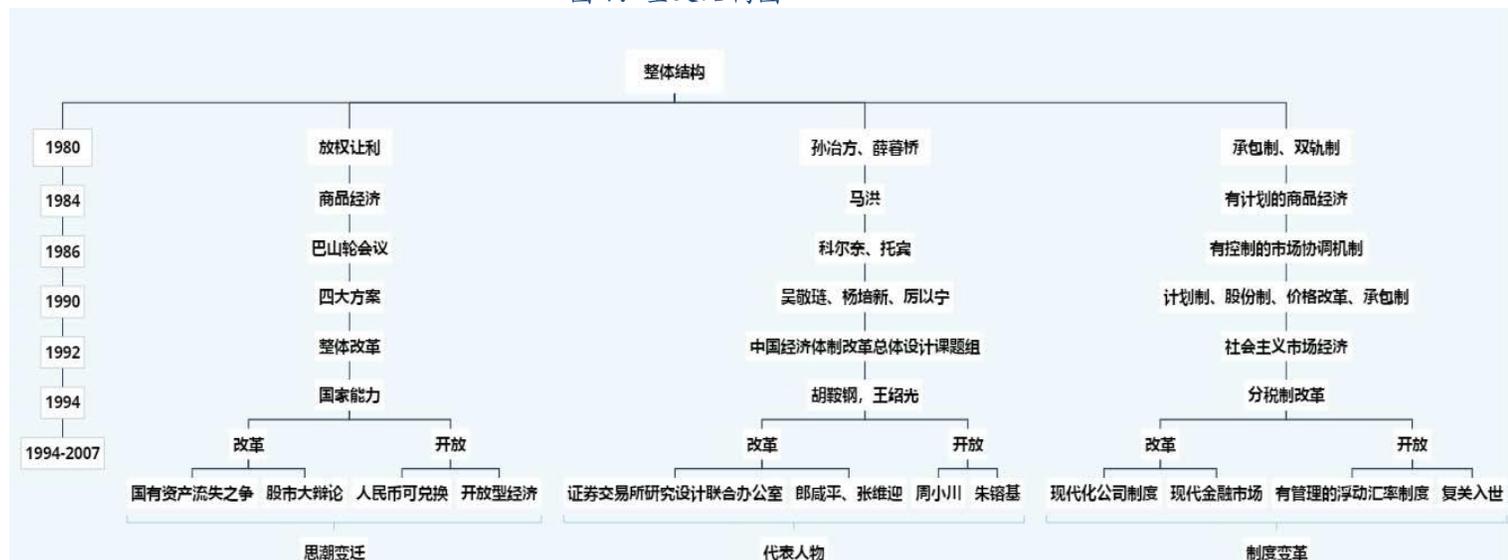
一、1978-1992：以放权让利、提高效率为核心的改革尝试.....	1
（一）理论基础——孙冶方的“利润挂帅”.....	1
（二）理论践行——从放权让利到承包制.....	4
二、1992-2007：以整体改革、协调推进为特征的经济体制改革.....	6
（一）序幕——巴山轮会议.....	6
（二）整体改革方案遇挫.....	8
（三）承包制改革的新难题——全面改革势在必行.....	9
（四）四个方案.....	11
（五）总体设想.....	14
（六）方案的出炉：效率优先，兼顾公平.....	15
（七）第一步——财税体制改革.....	17
（八）分进.....	19
（九）合击.....	22
（十）争论.....	24
（十一）开放与改革同行.....	27
三、新时代的改革——效率与公平的再出发.....	31

## 图表目录

图 1: 全文结构图 .....	1
图 2: 美国制造业回暖 .....	33
图 3: 美国制造业回暖背后是生产率提高 .....	33
图 4: 德国产能利用率的回升 .....	34
图 5: 韩国研发支出的复苏 .....	34
表 1: 十八大后再公平政策梳理 .....	35
表 2: 十八大后创新政策梳理 .....	39
文中出现的主要人物简介: .....	41

40年的改革开放创造了中国经济高速发展的奇迹，40年的改革历程也涌现了一大批伟大理论家与实践者。改革，顾名思义，就是去除不合理的部分使其更为完善。就是要打破思想的桎梏，革新固有的制度体系，进而提升社会福利水平。而在打破原有系统之时，又往往难以被接受，难以被认可，甚至是更多的质疑与阻碍。因此，回顾40年，除了取得的累累硕果外，我们可能更应该关注改革过程中的艰辛与思潮的起伏。我们在怀念90年代的改革取得巨大成就的同时，也应清晰的看到其面临的困难重重，以及仍有待通过进一步改革去解决的问题。改革绝不是一蹴而就的，从对40年改革历程的回顾中，我们可以发现，1978年开始到1992年长达14年，可以说是改革思想统一的形成期。是90年代改革的理论与实践准备。在14年当中，各种改革思想及其指导的实践起伏交锋，改革试行过程中产生的新问题更是困难重重。最终通过长期的激辩，在90年代初合归一处，此间的艰难并不是可轻描淡写一笔带过的。因此，报告试图从改革的思潮变迁及付诸指导实践的角度出发，为市场尽量还原40年改革开放辉煌成就背后的艰难。并尝试探讨新一轮改革的路径。书不尽言，为坚定改革的自信尽绵薄之力。

图 1：全文结构图



## 一、1978-1992：以放权让利、提高效率为核心的改革尝试

### (一) 理论基础——孙冶方的“利润挂帅”

大规模的社会潮流和变革，如果没有理论和舆论的铺垫，是很难迅速发展起来的。在风风火火的八十年代，深圳蛇口张挂着巨幅标语，“时间就是金钱，效率就是生命”，理论研究好像消失不见了。拉开改革开放序幕的，也不是学者们，而是安徽小岗村的农

民们。

但是，这并不意味着 80 年代的改革开放是一个无理论的时代。恰恰相反，80 年代的改革开放实践，其理论基础早在改革开放之前就已经奠定了。

1975 年，曾作为“修正主义”、宣扬“利润挂帅”的代表孙冶方出狱了，他离开监狱后所说的第一句话就是，“我是一不改志，二不改行，三不改变自己的观点。”孙冶方历经困苦仍然坚持的所谓“利润挂帅”思想，就是孕育了 80 年代改革风潮的理论酝酿的代表。

这一理论形成于上世纪 60 年代。在 50 年代，学界的共识是价值规律仅起次要的和辅助的作用。1957 年薛暮桥发表《再论计划经济与价值规律》文章中的观点很有代表性，“社会主义经济是受有计划按比例发展的规律支配的，价值规律只可能起辅助作用”，孙冶方那时也持这种观点，价值规律“是通过商品流通和市场竞争来起作用，来体现自己的，因而它是带着破坏性的”，这种观点已经在这篇文章的题目中鲜明的显现出来，《把计划和统计放在价值规律的研究基础上》。

到 60 年代，孙冶方开始酝酿新的思想，在《社会主义计划经济管理体制中的利润指标》等文中，孙冶方认为，最重要的目的就在于以最小的劳动消耗，取得最大的有用效果。也就是提高效率，提高劳动生产率，决不能因为“不惜工本”，最终却把效率抛弃掉了。而衡量效率的标准，就是利润，“利润的多少是反映企业技术水平和经营管理好坏的最综合的指标。社会平均资金利润率是每个企业必须达到的水平，超过平均资金利润率水平的就是先进企业，达不到这水平的就是落后企业”。因此必须“提高利润指标在计划经济管理体制中的地位”。

而重视利润必然就面临着如何提高利润这一问题。孙冶方认为，“千规律，万规律，价值规律第一条”，必须尊重价值规律，只有在此基础上，才会有利润，才会实现更合理更高效的经济决策。为了使企业按价值规律办事，管的太多、太死是不行的，让中央管理一切是行不通的，必须要“放权让利”，发挥企业的积极性和主动性，“应该表扬那些努力降低成本、增加利润的先进企业，批评那些不关心和由于主观不努力而不能为国家创造利润的企业”，建立能够引导企业提高效率、创造利润的激励机制。

在当时，此种理论承担着巨大的压力。《红旗》杂志曾刊发《社会主义经济建设与经济学领域中的阶级斗争》，文中这样写道“从利别尔到孙冶方，都鼓吹‘用经济办法管理经济’，实行‘利润挂帅’……现代修正主义者……在理论上尽力夸大价值规律的作用，鼓吹用价值规律调节、支配整个社会生产。这样，就把经济建设从无产阶级政治挂帅的社会主义轨道，牵到‘利润挂帅’的资本主义轨道”。1968 年，作为“中国经济界最大

的修正主义者”，孙冶方入狱。

世易时移，到70年代末，“价值规律”、“商品经济”和“放权让利”的思想已经日益流行起来。1977年，社科院、国务院政研室等组织了一次研讨会，研究按劳分配问题，会议极为热烈，在于光远的提议下，连续召开了四次。会上，学者们普遍要求尊重价值规律、引入市场机制。孙冶方明确提出，“千规律、万规律，价值规律第一条”，要求向企业“放权让利”。薛暮桥在《谈谈经济体制管理问题》、《关于经济体制改革问题的探讨》中认为，体制改革要从经济方面出发，“在国家计划指导下把权力的相当大一部分下放给企业”，最终这些观点形成了“拨改贷”、“扩权让利”等具体政策。

在第二次研讨会的发言稿基础上，形成了《驳姚文元按劳分配产生资产阶级的谬论》一文，并刊发在《人民日报》上。邓小平深受震动，要求于光远等人再写一篇，说透问题，不要太保守。三易其稿之后，形成《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》一文。文中称，要“提高经济管理水平”，主要就是加强绩效考核，并以此给企业和个人发奖金、提工资，实现真正的“按劳分配”，“要实行严格的考核制度，要有奖有罚，奖罚分明，经过考核后给予不同的报酬……成绩卓越的干部可以越级提升，干了几十年干不出成绩并且对国家和人民造成损失的，就应当撤换……对于全面完成八项经济技术指标的企业，应当按一定比例，提取企业基金……这是国家对这些企业职工集体的集体奖励”。从此文看来，“经济责任制”、“绩效考核制”、“利润留成制”，已经呼之欲出，简而言之，“承包”！

次年5月5日《人民日报》特约评论员发表《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》一文。5月10日《实践是检验真理的唯一标准》发表。两篇文章引起巨大震动。邓小平后来回忆，“理论问题主要是由两篇文章引起的。我说过《实践是检验真理的唯一标准》这篇文章是马克思主义的，是驳不倒的，我是同意这篇文章的观点的，另一篇是关于按劳分配问题的文章，我看了，先念同志也看了，提过意见，也是马克思主义的文章。”

是“马克思主义”的文章，这一定性让放权让利、提高效率的理论得到了有力的支持。1978年10月，四川省开始第一个试点“扩大企业自主权”改革。几乎在同时，家庭联产承包责任制在安徽出现了。1978年，财政包干制从江苏扩展到10个省、市。

1978年12月28日，十一届三中全会召开，公报写到，“会议指出，现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权……应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用，注意把思想政治工作与经济手段结合起来，充分调动干部和劳动者的生产积极性；应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任，减

少会议公文，提高工作效率，认真实行考核、奖惩、升降等制度。”

新的改革思想即将全面登上中国历史的舞台。

## （二）理论践行——从放权让利到承包制

从实践来讲，主要是从放权让利逐步升级到承包制的过程。在此期间，农业承包取得的成就最大。

在农业方面，随着人们思想的逐渐转变，越来越多的干部开始承认承包制对于农村和农业经济发展的重要性，到 1980 年，邓小平已经明确的肯定了大包干的试验，并于 1982 年党中央、国务院一号文件中正式写道，“一般讲，联产就需要承包”。1982 年末，93%的生产队都实行了家庭联产承包制度。

在企业方面，放权让利和承包制同样风靡一时。1978 年 10 月，四川省率先开始“扩大企业自主权”试点，具体包括利润留成，给员工发奖金，在完成计划的前提下增产市场需要的产品，销售多余物资。总得来说，基本上和当时经济界流行的看法相同。到 1980 年，这些措施被扩展到 6600 家国有大中型企业。

在财政方面，随着“放权让利”思想的发展，承包制也顺理成章的被引入了政府的财税体制改革。事实上，随着农村和企业的承包制度的发展，地方政府也必须拥有更大自主权来进行配合。

如何激励地方政府增收节支从而更高效的利用资金为社会服务呢？如何能够保证中央财政收入能够稳定的增长呢？答案毫无疑问，“承包制”。1980 年，中央决定开始全面向地方政府下放财权，实行承包制度，也即“地方财政包干”。

这种被称为“分灶吃饭”的财政改革制度，主要包括“划分收支”、“分级包干”两个方面。所谓“划分收支”，就是明确划分中央和地方的收支范围，实质上是某种分税制。所谓“分级包干”，就是指以 1979 年财政收入预计数字为基础，地方收大于支的部分，按比例留成给地方，收不抵支的部分由中央补助。此举与“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”这一承包制精神一脉相承。

承包制为 80 年代的民营经济和乡镇集体企业的兴起，奠定了基础。所谓承包，“交够国家的”，就是维持原有的计划经济部分，这包括农民原有的农产品收购指标，企业的生产计划，地方政府的财税上交量，可以统称为“基数”。对于“基数”之外的“剩下的都是自己的”那一部分社会经济领域，中央采取了宽容的态度，“放权让利”，放的正是这部分权，让的正是这部分利。正是“基数”之外留下的农民的剩余粮食，企业的剩余产品，财政的剩余收入，乃至剩余的劳动力，成为民营经济发展的基础。

从这个角度来看，随着改革进程的推进，承包制产生了两个问题。第一个是，放权

让利，到底放到什么程度才算到位。第二个是经济过热，通胀突出，到底怎么看待和管理通胀问题。

第一个问题的关键在于放权让利实际上是放给市场的、让给市场的，是实际是和市场一而二、二而一的。如果继续坚持“计划经济为主，市场经济为补充”的思路，那么放权让利的空间就是很有限的，因为在计划经济里，不需要企业有多少自主权，而在商品经济里，企业则非成为“自主经营、自负盈亏”的实体不可。如果以市场经济或者说商品经济为目标，放权让利就可以一放到底，而且也必须大踏步的放权让利。

1984年社科院院长马洪受命撰写一个有关商品经济发展的课题，他组织周叔莲、张卓元、吴敬琏等人进行研究，形成《关于社会主义制度下我国商品经济的再探索》一文，文章提出，“社会主义经济就是有计划的商品经济”，具体来说就是，“就是要求我们在坚持计划经济原则的同时。按照商品经济的要求来组织整个社会的经济活动，力求把大的方面管住，小的方面放开。在保证宏观经济协调发展的前提下，活跃城乡各方面的经济生活”。

对于“放权让利”这一政策，文章认识到商品经济之定位事关放权让利之限度，两者是紧密联系在一起的。内中写到，“‘简政放权’的口号，本来是在承认企业是相对独立的商品经营者的前提下提出来的。作为相对独立的商品经营者，应当有经营上的自主权，即有权根据市场情况和国家的有关法令和规定作出微观经济决策。如果不是这样来理解，在执行“简政放权”的决定时，就可能出现两种情况。一种是把某些次要的权力下放给企业，而把主要的微观决策权(企业的日常生产经营决策权)紧紧抓在行政领导机关手里。由于各种权力是互相制约的，一环紧扣一环，主要的生产经营权不在企业手里，那些次要的、从属的权力也不可能真正放下去。另一种是确实把权力放下去了，却不善于按照建立有计划的商品经济的需要运用各种立法的、行政的、特别是经济的手段影响市场和调节企业的自主经济活动，把它们引导到有计划按比例发展的轨道上去，结果也会滋生混乱。”

这一文章对中央领导形成了相当影响。王震、赵紫阳、邓小平、陈云等都先后批示同意了这一提法。在这一方针的指导下，十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》，决定正式提出，“就总体说，我国实行的是计划经济，即有计划的商品经济。”这一定义，为放权让利改革的进一步推进并全面升级为承包制扫清了道路。

1984年，国务院制定《关于进一步扩大国营企业经营自主权的暂行规定》，将生产经营计划权、产品销售权等10项自主权明确下放给企业。

承包制度的优越性在于给予了较为充分的激励措施。对于各种各样的经济主体，通

过承包制的方式可以使其从盈利和发展中获得相当部分的好处，从而建立起了有效的激励制度，能够调动社会各界的积极性，充分利用各种资源，这符合“放权让利”思想“提高经济效率”的目标。“交足国家的”维持了传统部门，“剩下的都是自己的”培育了民营部门，实现了效果好、震动小、速度快的良好转型效果。

在80年代，此种制度取得了相当的成功，经济迅速发展，农村和农业的面貌焕然一新，乡镇企业迅猛发展，一些国有和集体企业焕发了生机，经济领域日益活跃起来。

但是承包制的缺陷在于缺乏足够的约束机制。当承包人获利时，当然对于各方都有好处。但是如果出现亏损，损失却只能由政府或集体承担，从而这种“负盈不负亏”的制度鼓励了承包人采取更为激进和短视的投资和经营决策，因此也就造成了经济时常处于过热状态。

财政包干同样有这个缺陷。地方政府有强烈的激励去扶持地方企业和刺激经济发展，但是对于经济过热的后果却是由中央政府出面承担的。各地政府经常快马加鞭，原因就在于此。事实上，政府的职责也不仅仅是发展经济，由于地方政府收入仅与经济发展挂钩，其余的任务，如民生、国防、科教文卫等往往被放到次要位置，或者推给中央政府，而中央政府又因为财力孱弱无力履责。

过热的结果就是中央政府不得不一次次踩刹车以稳定宏观形势，结果就是经济呈现剧烈的周期性波动局面。

## 二、1992-2007：以整体改革、协调推进为特征的经济体制改革

### （一）序幕——巴山轮会议

承包制的结果是形成双轨制。这是因为在承包制下天然的形成“国家的”和“自己的”两部分，然后两部分就会分别接合在计划和市场两个“轨道”上，从而形成双轨制。双轨制一方面使得经济体制改革可以在不大量触动原有体制的情况下，形成新的经济形态，也即所谓的“增量改革”，另一方面却也使得两个轨道之间的出现经济失衡，导致经济过热和过冷交替，波动剧烈。尤其是通货膨胀，更是新鲜的而且是极度困扰当时中国人的经济难题。

也在治理通胀的过程中，新的体制改革思路逐渐成型。1984年“商品经济”的重新定义，对经济产生了强烈刺激作用，经济出现过热态势，投资、信贷、货币、物价迅速上扬，而当时中国缺乏应对过热的经验和措施，往往采用行政手段，踩急刹车，对经济震动很大。为了研究改革和经济过热的管理问题，社科院，世界银行和中国经济体制改革研究会举办了“宏观经济管理国际讨论会”。

会议别出生面的在“巴山号”游轮上召开，9月2日，游轮从重庆出发，会议即开始，到9日轮船驶入武汉，会议即告结束。这可能是到那时为止，改革开放以来最称得上是经济学盛会的一次会议。有60余位中外重要经济学家和官员参加，外国专家有耶鲁大学教授、1981年度诺贝尔经济学奖得主托宾，匈牙利的亚诺什科尔奈等一流经济学家，国内参会的有体改委党组书记安志文、国务院经济研究中心总干事薛暮桥、国务院技术经济研究中心总干事马洪、中国社会科学院副院长刘国光、高尚全、吴敬琏、张卓元、周叔莲、戴园晨、宫著铭、项怀诚、郭树清、楼继伟等。其中既有薛暮桥这代老前辈，也有正在攻读博士学位的郭树清。

会议的目的正是研究宏观经济管理问题。薛暮桥在开幕词中说，“要把微观经济搞活，必须加强对宏观经济的控制。现在我们还善于加强宏观管理，所以，微观放活以后就出现了许多漏洞。”这可以说是一次学习会，学习国外宏观管理的经验。

会议主要谈了五个问题。第一，改革的目标是“有控制的市场协调机制”。科尔奈指出，经济控制分为行政协调和市场协调两种，后者又分“自由的市场协调机制”和“有控制的市场协调机制”，前者没有任何国家采用，改革目标应当是“有控制的市场协调机制”。第二，为了实现“有控制的市场协调机制”，改革应该同时采用“渐进式”和“一揽子式”模式，实现“整体改革、协调推进”，对于所有制改革，应该渐进，对于财税、金融、价格等，应采取“一揽子”方案，同步配套，具体花费的时间也要视情况而定，不能过激。第三，必须刹住经济的高速增长，为改革创造环境。经济过热将导致严重短缺和通货膨胀，使改革丧失民众的支持，最终有重回计划经济的可能。第四，必须进行宏观经济管理以控制经济过热，尤其要完善货币和财政政策的间接控制机制，由于中国的金融体系和市场体系不完善，所以应当综合采取直接行政控制和间接控制结合的方法，应当在较长时间内控制资本流动，以免为改革额外增加困难。

与会的外国专家中，尤以科尔奈影响最大，实际上主导着会议的主要进程。科尔奈是匈牙利经济学家，其专门研究计划经济的特点及其转型问题，对80年代的中国经济界影响甚大。其代表作《短缺经济学》在正式译本尚未出版时，就以抄本的形式在北京的大学的大学中流传。正是他把短缺经济、预算软约束、父爱主义、投资饥渴、阵痛期这些概念引入中国学者的眼界之中。他认为，中国的改革不能操之过急，一定要将一揽子计划和渐进改革结合起来。同时，他认为改革是十分痛苦的，哪怕是正确的改革计划，“开始之前要下很大决心，改革之后会有很长的阵痛期”。自1956年匈牙利改革开始，科尔奈就参与其中，因而有着丰富的经验和教训，他指出一定要“刹住经济的高速增长”，通货膨胀引发的工资购买力衰退和投机盛行将会摧毁改革的民意支持，让改革前功尽弃。

与会者中最为当代人熟知的当属托宾，其托宾 Q 理论更是耳熟能详。托宾主要介绍了如何通过财政和货币政策进行宏观经济管理。他认为，中国有市场，但缺乏管理市场的能力，所以常常把市场和行政调节对立起来。中国应该培育财政货币政策发挥作用所必需的金融体系和资本、货币市场，以实现通过市场进行调控，贯彻管理目标的目的，从而实现有管理的市场协调机制。

这一会议并未立竿见影地影响中国经济改革的实践，但是却催生了新的改革思潮的壮大。以整体改革、协调推进为特征的经济体制改革思想日益流行起来，但是距离其实现尚有一段距离。

## （二）整体改革方案遇挫

沿着整体改革、协调推进的路线，中国经济界开始酝酿新的、触动旧的承包体制的一揽子方案。

1985 年，吴敬琏指出“不能把改革简单地归结为扩大企业自主权，它必须在经济体系的基本环节上既是有步骤、又是配套地进行”，并提出“自主经营、自负盈亏的企业”、“竞争性的市场”；“以间接调节为主的宏观调控体系”三个方面，即“企业、市场、宏观调控”三个基本环节配套改革，这一看法被吸收进《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》，“建立新型的社会主义经济体制，主要是抓好三个……方面：增强……企业活力，……完善市场体系，……控制和调节经济运行。……配套地搞好计划体制、价格体系、财政体制、金融体制和劳动工资制度等方面的改革，以形成一整套把计划和市场、微观搞活和宏观控制有机地结合起来的方式和手段”。

1985 年初，还在攻读博士学位的郭树清、刘吉瑞和邱树芳向赵紫阳写了一份报告，认为要在“总体规划下推进全面配套的改革”，并随后与楼继伟等人合作撰写了《经济体制改革总体规划构思》。几乎于此同时，周小川、楼继伟、谢平等人也提出了一个以配套改革为核心的方案，只不过目标放在金融和价格领域。

1986 年 1 月，赵紫阳召集专家学者，对七五计划进行研究，其中吴敬琏提出了一个整体改革方案的设想，赵紫阳最终提出要进行价格、财政和税收三个方面的整体改革。1986 年 3 月 25 日，国务院经济改革方案设计办公室成立，负责研究设计整体改革方案。高尚全任办公室主任，吴敬琏任副主任，并抽调精兵强将参与研究，如财税组的楼继伟，投资组的朱镕基、周道炯，金融组的刘鸿儒、宫著铭，外贸组的沈觉人、周小川，还借调入郭树清等青年学者。

最终，方案办形成了初步设计，要求在价格、财政、税收、投资四个方面进行配套改革，并在金融、外贸、工资方面予以配合，核心是以价格为主的整体改革设想。但由

于阻力过大、时机不成熟，最终没有付诸实践。

改革转而沿着承包制的方向发展，1986年国务院提出要“推行多种形式的承包经营责任制”，次年全国人大六届五次会议上的《政府工作报告》正式提出，要“认真实行多种形式的承包经营责任制，使企业真正成为相对独立的，自主经营、自负盈亏的经济实体。要根据不同行业和企业的特点，灵活确定企业合理的经营方式。”到1988年，约9成的预算内企业都开始实现承包制。

承包制度达到顶峰，“企业承包”、“部门承包”、“财政大包干”、“外贸外汇大包干”和“信贷切块包干”五大包干并行，全面占据我国的财政经济领域。

### （三）承包制改革的新难题——全面改革势在必行

应当说，在八十年代末九十年代初，进一步进行深入改革的迫切性已经相当突出。经济波动加剧，高企的通胀是八十年代的深刻记忆。

究其原因来看，80年代，我国的经济增长主要是由投资驱动，自然经济波动也主要由投资波动引发。在80年代，投资作为三大需求之一，在GDP的构成中占比不断增大，1989年提高至61%。一方面，经济增长开始与投资增速地变化趋势高度一致。另一方面，投资增速和信贷投放增速又呈相同变化，这也暗示着投资波动的背后是信贷投放的支撑。

投资的剧烈波动与承包制有密切关系。如在财政“分级包干、分灶吃饭”的格局下，中央的财政收入陷入困境，并因此削减了中央财政的宏观调控能力。在“财政包干”下实际上是“包盈不包亏”，地方政府有隐藏税源、降低征税的动机，主营业务收入上升却伴随着利润总额的下降，造成了中央税收来源困难。1992年广东省一个省的地方财政收入为346.56亿元，而中央财政的全部收入也仅有957.52亿元。与中央财政占GDP之比不断下行相对比，广东省的财政收入则与广东省GDP呈现相同趋势。

中央财政收入乏力，财政收入占GDP比重、中央财政占财政总收入的比重连续下降。中央的财力薄弱导致很多方面的公共支出资金匮乏。

1991年，时任财政部长王丙乾迫于无奈只能向地方“募捐”，而只有青海省愿意把历年结余的几千万元“支援”中央。王丙乾曾戏言“我现在穷得只剩下背心和裤衩了”。1992年刘仲藜接任后无奈地说，“我连背心都没有，只剩下裤衩了”。中央财政已经到了相当危急的地步，中央政府的正常运转都受到很大限制。

全世界主要国家中唯一和中国财政状况相同的就是南斯拉夫，中央财政收入占财政收入低于35%的只有南斯拉夫和中国。1987年项怀诚副部长到南斯拉夫访问时，南斯拉夫财政部副部长奥格奥夫斯基对项怀诚说，南斯拉夫中央政府财政收入占GDP比重仅有11%，“他担心国家会出事”。不久，南斯拉夫解体。

企业方面，改革仍然是以“放权让利”、逐步放开价格管制为基调的。1987年从“利改税”转向承包制：即包死一头、放活一头，完成上交指标后，剩余部分留存企业，允许职工收入随企业经营效益改善而增长。但承包制在实施中遇到了各种现实问题。

首先，承包基数难以确定，公平性难以保证。在现实实施中，承包基数的确定是由主管部门与厂长一对一确定的，不同的企业基数不同，这种方法难免有主观性，透明度也有欠缺，导致了“会哭的孩子有奶吃”。厂长争取的“好”，企业的基数就能订的较低，就能留下较多的利润分配，公平性受到质疑。同时，确定基数基于“历史表现”。这无异于“鞭打快牛”保护了生产效益低的企业，而使生产效益高的企业在下一年制定目标时面临压力，反而起到相反作用。以当年的首钢为例，随着其效益不断上升，而有关部门开始不断介入，调高基数，不断要求首钢补缴利润，企业财政的矛盾最终激化。这场夹杂着利益博弈的战争在无形中不断蔓延。

承包制对企业积极性的调动有限。1990年全部国有及规模以上非国有企业的利润总额总计只有560亿元，比1985年的929亿元大幅下滑，甚至不及1980年的692亿元。1986年到1992年，我国财政压力过大，企业亏损累计补贴3280亿元，价格补贴累计2320亿元。企业利润不升反降，企业“承包制”同样面临困局。利润的下滑，还暗示着企业对于利润上缴的抵制而产生的瞒报、漏报、少报。

于此同时由于信贷“承包”，银行贷款大部分放给了国有企业，而“承包制”下国企的“负盈不负亏”带来了大量的银行坏账。

波动的后果是严重的，中央财政日益紧张、过热时投资过度引起坏账攀升、通胀剧烈引起广泛不满、企业效益也迟迟提不上去。解决方案因此开始被引入，但也都不尽如人意。

既要坚持国有资产所有权不变，又要强化企业责任，国有企业股份制的改革思路兴起。1984年，股份制改革的试点工作正式开始。但是许多所谓“股份有限公司”并没有实行应有的公司管理制度，仍然是沿袭传统的办法，股份制的效果没有真正发挥。同时，许多试点企业对于资产评估出现不真实现象，在进行资产评估时，不考虑厂房的重置价值、无形资产也不计算在内。不合理或者过于随意的评估方法导致国有资产流失、对国家股权造成了一定损害。

1984年的莫干山，一群满怀热血的青年学者展开了激烈的讨论。会议上，价格领域的改革问题成为争论最激烈的问题，在学者们的激烈讨论中“以调为主”还是“以放为主”，最终形成了“调放结合”的思路，对于需求弹性大的商品先放开价格，关系国计民生的逐步调整。保守的经济体制下，这种新思路的实施面临困难，实际推行很艰难，但

此次会议为后来中央的“价格双轨制”提供了思路，改革不能一下子放开价格，从双轨开始，保留一部分旧有体制，再逐步开放。但既然是“双”轨就必然存在套利空间，和寻租空间，这也为后来的“倒爷”问题埋下了隐患。

价格体制改革计划初步形成。但是投资增长、工资提升，消费和投资同时使得需求端旺盛，后果便是出现了盲目放贷和大规模投资。1984年，伴随着对企业放权让利，鼓励企业调动积极性创造利润，企业自主权叠加银行自主信贷权增大，1984年信贷规模上年增长了29%，货币发行量增长50%。1985年四季度，国企员工工资同比增长46%。同时由于1985年物价改革开始起步，物价开始猛增，1985年CPI增速高至11.9%。

从1984年到1988年，国民收入增长70%，1988年全社会固定资产比上年增长23.5%。随着企业数量的增多，原材料供应紧张，在物资短缺的情况下，市场价格大大高于计划价格。1989年3月，市场价高出计划价的幅度分别为：煤炭149%，原油213%，钢材105%，木材112%，铜150%，铝124%。双轨制的缺陷越来越明显，生产资料价格飞涨，当时社会甚至出现一种“倒爷”的职业。他们专门在计划和市场之间倒卖，“开条子”、“走门子”导致物价更进一步的剧烈波动，一时间民众怨声四起。腐败和混乱不得不解决，1987年的北戴河会议决定实行“价格闯关”。

但价格放开的难度是巨大的，这次改革一开始实行，一股抢购风潮、挤兑风潮就轮番涌现。1988年3月价格闯关首先在上海实行，随即在全国推广，中央给予了适当补贴。价格水平应声上涨了20%-30%。1988年7月，国务院宣布放开名烟名酒价格，本来只是试探性放开，不料，烟酒瞬间大幅度涨价，引起各地居民的抢购风潮，人们恨不得将所有现金换成看得到的物件。据当时的报纸描述，“人们像昏了头一样，见东西就买，既抢购保值商品，也抢购基本消费品，连滞销的也不放过。”据记载，武汉有人买了200公斤食盐，南京一市民一下子买了500盒火柴，广州一位女士扛回了10箱洗衣粉……抢购带来了大量囤积和倒买倒卖脱离了实际需求。这一年社会消费品零售额比上年增长27.8%，全国居民消费品价格上涨18.8%，其中食品因素约占60%-70%。

于是银行门口也排起了长队，这一年居民储蓄存款增长率比前三年的平均值低12%，居民存款增加额要比正常趋势少了300多亿元，市场货币流通量增长了31.8%。抢购、挤兑、市场秩序严重混乱。

在这种情况下，八九十年代之交的形势，已经迫切需要进一步的深入改革计划的出炉，而这，也正是时代的召唤。

#### （四）四个方案

在整体改革方案遇挫的同时，经济理论界其实尚未就改革方案达成一致。主流思想

有以价格改革为中心的方​​案，以股份制改革为方向的方​​案，以及继续以承包制为方向的改革方​​案。这也反应在 1986 年赵紫阳听取的专家会议报告中，有的是以企业承包为中心，如华生主张“资产经营责任制”，有的露出股份制的苗头，如王小强提出“包、租、卖、分”，有的如徐景安把核心放在价格改革，吴敬琏及周小川、楼继伟、李剑阁小组则进一步主张要价格、税务、财政三个环节配套改革。

再加上原来的主张计划经济的，实际上有四个主要的方​​案：

杨培新是承包制方​​案的代​​表之一。当时对承包制的责难主要集中在承包制产权不清，负盈不负亏，容易造成企业短期行为，助长经济过热和财税收入匮乏，充其量只是暂时性措施。杨培新认为，事实恰恰相反，当前承包制的问题主要是由于承包制度不完善导致的，“企业短期行为根子在上级，政策多变、政出多门，考核不完善，承包办法不妥，均诱发企业短期行为。企业短期行的根源不在承包制本身”。而且恰恰相反，正是经济过热和财税收入匮乏，才使得承包制无法充分发挥其作用，“承包制需要稳定的外部经营环境，也就是良好的宏观经济条件。一是要求原材料、能源与产成品价格稳定，这样才能计算出合理的承包定额。二是要求财政税负稳定，真正“包死一头”，才能敞开企业这一头。但是这两条，1987 年以来都没有做到……企业承包制一开始就进入外部经营环境恶化的惊涛骇浪之中”。如果没有承包制，经济过热将更加不可收拾，“我国工人阶级包括工程技术人员、经营管理人员和企业家，公忠体国，为国分忧，才把承包制坚持下来，并排除万难，为国家作出新的贡献，维持住经济相对稳定的局面”。因此承包制“不是救急的、暂时的措施，而是正确解决社会主义企业中国家、企业、职工者关系的根本制度。”“承包 10 年，已经出现首钢、二汽、攀钢、吉化、佳木斯造纸厂这样的先进企业。如果坚持承包下去，必将为社会主义经济创造奇迹，把社会主义经济的优越性充分发挥出来”。

吴敬琏是价格改革中心方​​案的旗手，主张价格、税收、财政、金融、贸易联动，整体改革、协调推进。在《经济波动和双重体制》一文中，吴敬琏简要叙述了其方​​案。他认为经济波动加剧的根本原因在于经济体制和结构的不足，“一方面，传统体制的框架在许多方面已经被突破，但是并未全线解体；另一方面，市场机制虽然在许多方面开始起作用，又还没有占主导地位。双方处于交错的状态之中，使新经济机制难以发挥整体功能”。各种形式的包干、承包，切割了市场，也切割了计划，使得资源既无法在统一的市场上进行配置，也无法在统一的计划内进行调拨，导致结构失衡，“投入产出包干责任制，也带有某种以‘条条’为主进行行政性分权的性质……然而，行政性分权既破坏了中央指令性计划分配的前提，又妨碍了按商品经济原则分配，资源所不可缺少的统一市场的形成。”

为此，应该建立新的经济机制，实现“企业、市场体系和宏观调控体系”“三个基本环节”的协调。方案准备以价格作为突破，实现配套改革。具体来讲有四点，一是调整价格，先“大体上一步调整到位”，再“放开价格”，“使之发挥调节企业决策的信号作用”。二是税制改革，“使市场参数能够根据社会目标和宏观要求得到校正，从而，发挥税收作为宏观调节手段的功能。”，如土地占用税、资源使用税等。三是财政体制改革，“逐步实施‘分税制’的财政体制，规定哪些税归中央，哪些税归地方，哪些税由中央和地方分享，同时重新核定各级预算的范围。实行这种按事权划分财权的新‘分灶’办法”。四是金融改革，主要是银行业企业化和中央银行调控监管机制革新。目的最终在于形成“有调节的市场机制能够起主导作用的新经济体制的框架”。

厉以宁是企业股份制改革方案的最早发起人之一。1986年4月26日，北大召开“五四”科学讨论会，厉以宁做了题为《所有制改革是改革的关键》这一报告，认为“经济改革的失败可能是由于价格改革的失败，但经济改革的成功并不取决于价格改革，而取决于所有制改革，也就是企业体制的改革。”他认为如果企业不能自负盈亏，价格就不能起到调节作用，价格只是流通领域的要素，真正的本质在于企业本身，“价格改革主要是创造一个适宜于竞争发展的环境，而所有制改革或企业体制改革才真正涉及利益、责任、刺激、动力等问题”。而且价格是一个整体，不能搞试点，只能“价格一步到位”，根本做不到，强行实行会导致严重的通货膨胀，“假定照此去做，中国经济就乱了”，代价太大，也不容易掌握方向。

所以，改革必须以企业改革作为核心，1988年，厉以宁到中央党校做演讲，讲稿后以《价格改革为主还是所有制改革为主》的题目发表，在其中他指出，“承包制不是理想的，但在目前是可行的，可是承包制有它的缺点，承包制必须向股份制过渡，不能只到承包制就为止了。”承包制会造成企业行为的短期化，而且根本缺点在于企业承包“充其量只能解决低层次的资源配置合理化问题，它能使一个单位的生产要素得到充分的利用，但不仅不能解决社会范围内生产要素的优化组合，反而会有妨碍，因为承包制可能把生产要素固定化了。这是承包制无法克服的缺点。”

对于承包制的缺点，厉以宁和吴敬琏等人的看法基本一致，但厉以宁认为，解决方法应该是股份制，因为股份是可以任意流通从而在一个统一市场上起到配置资源的作用。他提出要“以所有制改革为主线，随着承包制向股份制的过渡，分阶段改革价格，最后达到全面放开价格，由双轨制度变为单一市场定价”，同样是企业、财税、金融、外贸、价格协调配套改革，只不过重点有所区别，具体设想收录在《以企业改革为中心,协调配套改革》一文中。

从1986年12月开始，厉以宁连续三期撰文发表在《中国改革》上，相对系统地介绍了股份制及改革问题。文章题目为《所有制改革和股份企业的管理》，主要内容有：一，股份制改革可以分存量和增量两个部分，先对新创办的和原有企业扩大经营时的部分股份化，然后再对原有资金和资产股份化，这或许是“股权分置”的思路来源。二，调整、减少国有股份的比例，“国家可以根据地区和行业的不同，根据企业性质和规模的不同，确定国家所掌握的股份在全部股份资金中的比例，然后国家再根据这一比例，保留企业股份，而把多余的股份分期分批出售。”三，设立国有资产管理局，“政府股份不由原来的专业部、厅、局管理”，“政府股份的管理和政府董事的派出，都是国有股份资产管理局的职责。”

由于改革过程中暴露出一些问题，所以仍有坚持要求回到并进一步加强计划经济的呼声。吴敬琏回忆称，当时有所谓的三个派别，“有计划、吴市场、杨承包”，后者指吴敬琏和杨培新为代表的理论。

## （五）总体设想

应当说，在实践中四个方案都在不同程度上进行了推进。计划经济不用说，承包制在1987年开始全面推行，最终形成五大包干，股份制改革在1986年末曾在四川进行了试点，价格改革方案也在1988年开始试图进行一步到位“价格闯关”。

但应该说，各个方案都表现出了不足，承包制的企业行为短期化和市场分割的弊端，价格闯关诱发通胀，股份制改革作用不明显，都表明了原有方案的不足。在这个基础和背景下，新的更加综合和全面的整体改革方案设想开始成型，各方直接的分歧逐渐被融合进一个更加综合的体系之中。1987年10月国家经济体制改革委员会征集“经济体制改革中期（1988—1995年）改革规划”，并最终收集到了8个方案，这些方案“表现出非常显著的‘趋同’倾向”，这暗示着整体改革、协调推进的配套式改革理论已经成为潮流了。

1990年，“中国经济体制改革总体设计课题组”成立，其“主要是由一批参加过1986-1988国务院经济体制改革方案研讨小组办公室第七个五年计划期间配套改革方案设计工作的经济学家”组织起来的。课题组成员有吴敬琏、周小川、荣敬本、张卓元、楼继伟、郭树清、李剑阁、李永全、李飞、刘吉瑞、刘世锦、邵建云、吴晓灵、王育宪、王林、万安培、谢平、薛小和、肖梦、易振球、银温泉、张春林，并聘刘遵义、拉迪、麦金农、黄佩华、钱颖一为顾问。

小组在90年代初以《改革》杂志为中心，刊登大量文章，其中尤以吴敬琏和周小川1993年6月发表的《对近中期经济体制改革的一个整体性设计》一文最有代表性，是总结性的综合讨论。

文章首先对分析了经济存在的问题，主要有：一，由于财政金融体制改革滞后造成的赤字膨胀和金融危机。人民银行对基础货币控制过松，加之股市和房地产收益率过高。投机盛行；中央财政收入不足，公开和隐蔽性赤字造成了通胀压力。二，国有企业尚未充分搞活，加之产权界定不清，国有资产大量流失，国企业绩恶化。三，税收不足，财政能力薄弱，不得已以下级单位“创收”的商业化运作和银行贷款支持政府运作。四，央地事权划分不合理，中央过于迟缓，宏观调控乏力；地方过于激进，干预税收金融。

整体方案的思路，是把“近期的措施和中期改革的整体设计一致起来”，把“集中宏观调控权和下放微观管理权结合起来”，把“自下而上的改革和自上而下的改革结合起来”，“扭转中央对改革指导薄弱无力的局面”，重新划分央地事权，“设计具有中国特色的市场经济模式”。

主要改革方案如下：一，金融方面。实现中央银行全部预算来自财政（原为部分预算从再贷款业务里的利息里收取），取消利润留成；强化中央银行的宏观管理功能，成立货币政策委员会，逐步进行公开市场操作；成立政策性银行剥离商业银行政策业务。二，财税方面。总税收占 GDP 比例从 17% 上升到 25%；推行增值税和个人所得税；推行分税制，划分税收征管；扩大中央税收份额，加强转移支付。三，企业方面。国有企业进行公司化改制，进行债转股并移出对职工的社会保障职能以解决企业包袱。四，资本市场方面。使沪深两市和 STAQ、NETS 系统全国化；扩大上市量。五，住房商品化和职工保障体系方面。实行住房私有化；医疗、养老保险以个人账户为主；以个人所得税支持失业保险。六，价格改革与产品市场方面。继续放开价格；削弱垄断，强化竞争；统一的负外部效应收费。

方案还就各领域之间的顺序和关系指出了要点。一，税制改革、强化财政能力是政企行为规范化及金融改革的重要前提。因为只有政府财政得到税收的支撑，政府才能承担政策性开支，不搞“全民经商”和“创收”，才能实行紧缩性的财政政策。二，企业、银行和国有制三项改革的配合是难点。三，公司化和股市。公司的价值必须在股市上得到评价，所以股市应该能够反映公司价值。四，对外开放和货币可兑换。先实行经常项目可兑换，再实行资本项目可兑换。

## （六）方案的出炉：效率优先，兼顾公平

1991 年 10 月起，江泽民总书记召开了一系列座谈会，意在为即将召开的十四大做准备。前后参加会议的有大量经济学者和经济界的官员，如吴敬琏、林毅夫、王慧炯、刘国光、张卓元、蒋一苇、杨启先、傅丰祥、周小川、郭树清等。会议中，绝大多数人都认为应当建立社会主义市场经济，也即“有管理的市场协调”，但是，对于到底怎么管

理，又怎么建设市场，“在这几个问题上，每个人表现出的理论深度确实不太一样”。

1992年年初，邓小平南巡，市场经济一个词开始正式登台。但到1994年4月基本形成的十四大报告第一稿中并无“社会主义市场经济”一词。同样在4月，接到中央指令的楼继伟组织了体改委座谈会，“讨论中国经济改革的目标模式采用哪种提法更好”，结论是，“建立和发展社会主义市场经济”。同样在4月，吴敬琏、周小川、李剑阁、吴明瑜等也向中央提交了报告，名为《关于计划与市场提法的建议》，核心内容就是“建议确立‘社会主义市场经济’提法”。5月25日，朱镕基接到江泽民总书记的电话，“商量能不能提‘社会主义市场经济’”。

社会主义市场经济这一改革目标已经呼之欲出了。

6月9日，江泽民总书记在中央党校发表讲话，“我个人的看法，比较倾向于使用‘社会主义市场经济体制’这个提法”。6月12日，邓小平向江泽民总书记表示赞成使用“社会主义市场经济体制”这个提法，并直言不讳，“实际上我们是在这样做，深圳就是社会主义市场经济”。

10月12日，江泽民总书记在中共十四大上做了报告，“实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用……建立社会主义市场经济体制，涉及到我国经济基础和上层建筑的许多领域，需要有一系列相应的体制改革和政策调整，必须抓紧制定总体规划，有计划、有步骤地实施。”

经济体制改革的目标从此确立，自巴山轮会议以来的“有控制的市场协调机制”这一目标终于得以确立。下一步就是整体改革、协调推进的具体方案了。

1993年5月，十四届三中全会文件起草组成立，温家宝任组长。成员中囊括多位“中国经济体制改革总体设计课题组”成员，包括周小川、李剑阁、张卓元，亦有多位经济界人士参加，如项怀诚、高尚全、刘国光等。5月31日，起草组在北京西郊玉泉山召开第一次会议。6月22日，包涵50条的草稿出炉，11月3日，在八易其稿之后，中共中央政治局决定向十四届三中全会提交建议草稿。11月14日，中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》

《决定》指出，“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。具体来讲主要是两个方面。一是国企股份制改革，“进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”。二是培育统一市场，“建立全国统一开放的市场体系”，重点是“发展

金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场”。三是加强宏观调控能力，“转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系”，近期改革任务是“把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制……改革和完善税收制度。推行以增值税为主体的流转税制度……统一企业所得税和个人所得税”，并着力加强金融体制改革，强化中国人民银行的中央银行职能，“建立政策性银行，发展商业性银行”，“建立以市场为基础的有管理的浮动汇率制度和统一规范的外汇市场。逐步使人民币成为可兑换的货币”。四是分配和再分配，“建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度”，“建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定”。

《决定》的50条基本上勾勒出了社会主义市场经济体制的整体蓝图。

### （七）第一步——财税体制改革

实际上，整体方案的出炉和方案的第一步施行，几乎是同时进行的。

这第一步，就是财税体制改革。在《对近中期经济体制改革的一个整体性设计》一文中，吴敬琏和周小川就指出财税体制改革先导性的重要意义，“税制改革、强化财政能力是政企行为规范化及金融改革的重要前提……只有加强了税收，政府才能承担满足政府机构的经费并为政府公务员提供正当的激励机制，不搞全民经商……政企分开、反贪防腐和金融改革（商业银行的发展）才可能顺利”。自80年代中期开始，各界就对80年代的财政包干制度有着越来越多的争议。实行分税制，成为日渐流行的整体改革方案的重要一部分。从财税体制改革入手作为整体方案的突破口，也成为一个有吸引力的想法，尤其是在中央政府没有足够的财政能力和调控手段的情况下，社会主义市场经济的建设就无从谈起。然而，财税体制改革牵扯方面极多，利益极大，改革之难度可想而知。

就在这时，身在美国的胡鞍钢、王绍光两位学者向中国发出了改革刻不容缓的信号。

两位学者的结识既有偶然性，也有必然性。1989年，还在攻读博士学位的胡鞍钢参与编写的《生存与发展》这一中科院国情分析小组的首份国情报告发布，提出“要加强政府在现代化进程中的主导作用”。不久后的1991年，胡鞍钢被选派到耶鲁大学经济系攻读博士后，结识了刚到耶鲁大学政治系担任助理教授的王绍光。王绍光于1989年开始研究中国地方政府的预算外资金问题，并在1991年发表了《建立一个强有力的民主国家——兼论政权形式与国家能力的区别》一文，着手研究中央政府权力问题。这表明，在偶然的相遇背后，反映了财税体制改革重要性认识的逐步升温 and 扩散。随后两人开始合作，1993年5月《加强中央在市场经济转型中的主导作用——关于中国国家能力的研究报告》（后以《中国国家能力报告》的名称出版）出炉。

报告主旨就是建议加强中国国家能力，也就是中央政府“将自己意志、目标转化为现实的能力”，而这种国家能力核心就是财税问题，“财政汲取能力是国家动员汲取全社会资源的能力，是国家能力的核心”。文章认为改革开放以来，财政包干制度导致中国的国家能力持续下降，财政收入占 GDP 比重和中央收入占财政收入比重连年下降，“政府财政收入不断下降，中国政府已经属于一个‘弱政府’……中央政府财力不断下降，与此同时，地方财力不断扩大，已经形成‘弱中央，强地方’的局面”。结果就是“造成经济周期波动，投资和消费急剧膨胀，连年财政赤字，以及中央控制宏观经济的能力下降”。所以必须进行财税体制改革，实行分税制，强化中央政府的财政能力，“财政收入占国民收入的比例，近期达到 25%，中期达到 30%，长期达到 35% 以上……中央财政收入占总财政收入的比重，近期应达到 50%，中期应达到 60%，长期应达到 65% 以上”。

报告引起了极大震动。5 月份报告完成后，胡鞍钢结束学业归国。6 月起，新华社、新华社《国内动态清样》、中央政策研究室《内部信息》、人民日报社《内部参阅》、《人民日报》等先后公开或内部的报道“王胡报告”，中共中央、国务院、全国人大常委会、全国政协等调阅了报告全文。6 月王绍光应胡鞍钢邀请回国，先后被财政部、中央政策研究室的主要领导接见，在《人民日报》和《半月谈》发表长篇访谈，一时之间，洛阳纸贵。

客观的来说，王绍光和胡鞍钢两人的报告观点并不是崭新的。财政包干的弊端、中央财政孱弱的危险当时已有不少人认识到，实行分税制这一办法也早就被提出了，财政部在 1990 年开始就着手筹划分税制方案，并于 1992 年进行了试点。1993 年 4 月，在中央财经领导小组的会议上，江泽民指示财政部研究财税改革问题，并于 28 日在政治局常委会上正式批准了以分税制为核心的财税体制改革的基本思路。正在这时，5 月，《中国国家能力报告》出炉。

“王胡报告”更多的是起到了舆论推动的作用。报告以详实的数据和严密的理论体系，以及全新的“国家能力”这一概念，恰好命中分税制改革这一理论重点。再加上两人的“洋背景”，很快使更多人认识到当时中国中央财政能力之孱弱以及将会引发的严重后果，从而令人感到财税体制改革势在必行。

1993 年 7 月 22 日，财税改革领导小组成立，刘仲藜部长任组长，成员中有多位成员来自“中国经济体制改革总体设计课题组”，甚至李剑阁刚刚参加完十四届三中全会的起草组工作，就一兼二职，也被抽调进财税改革领导小组。8 月 15 日，小组开始着手起草《国务院关于实行分税制财政官管理体制的决定》，并于 12 月 15 日正式公布。于此同时，作为配套改革的增值税和所得税等也迅速推进，1993 年 10 月 31 日，八届全国人大

常委会四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》，11月26日，国务院常务会议通过增值税、消费税、营业税、企业所得税、资源税、土地增值税暂行条例。各法令于1994年1月1日生效。这标志着财税体制改革这个整体改革方案的第一步，基本完成。

而这一改革也没有让人失望，1992-1993年又一次发生了经济过热的局面，通胀高企。1993年下半年，新的治理措施开始实施，与之前不同的是，随着整体改革方案的推进，过热很快平息，事实上，这也是改革开放后最后一次烈性通胀，两位数的高通胀，已经在我们的记忆中淡去了。

## （八）分进

改革开放以来形成的五大包干，即农业包干，财政包干，企业包干，信贷包干，外汇包干这五大包干并行的局面，在整体改革方案看来，除了农业包干可以暂时维持之外，其余四个领域必须走出承包制的藩篱。

1992-1994年的第一步改革目标就是财政包干，下一步就是对企业、金融和外汇外贸领域的承包制改革。具体来说，又可以分为两个部分，一个可以说是“改革”，即企业改革和金融改革从相互独立到相互配合的“分进合击”的过程；另一个可以说是开放，即加入WTO和逐步变革外汇管理体制的过程。

先从“改革”说起。

所谓“分进”是指，企业改革和金融改革应当是配合的，因为企业和金融实际上是无法单独分开的，无论是在整体改革方案的理论中还是在具体的实践中，都最终证明，单打独斗的“闯”的作用是有限的，不能竟全功。然而，由于理论局限和现实条件，企业改革和金融改革起初是各自为战的。

为了更加完整的展现改革推进背后的思想发展，我们需要把时间向前推，推到80年代中期。

在80年代末，虽然整体改革方案开始获得越来越多的支持，但是毕竟尚未实施，所以企业改革的突破，也就是股份制改革为核心的国有企业现代化公司制度建立，是以试点的方式在全国少数几个地方展开的。

最早的股份制改革，标志性事件是1984年11月上海飞乐音响向全社会公开发行股票，随后广州等地也有一些企业开始进行尝试。1986年，在厉以宁的建议下，四川开始部分股份制试点。在那个承包制盛行的年代，股份制，只是作为一个尝试，一块实验田而已，缺乏整体的改革计划，而且没有相关法律保障，“建立现代公司制度”是目标，然而中国却没有《公司法》，“股份制改革”是方法，然而中国却没有与之相匹配的金融市

场。

80年代末，随着股份制试点的开展，自然地形成了一些股票“黑市”，最有名的就是上海静安路市场。1986年9月26日，中国工商银行上海静安信托投资公司静安证券业务部成立营业，《人民日报》道，“上海工商银行今日起开办代理买卖股票现货业务……全市已有749家企业非公开的发行了股票……建立股票市场事实上已属水到渠成”。

然而正式的金融市场的建立，其理论策源地却与静安路没有什么关系，甚至和企业股份制改革所引起的股票发行关系不大，充分显示了“分进”这一特点。

1987年10月19日，纽约股市暴跌，出现“黑色星期一”，在此带动之下，美股美元和全球股市纷纷暴跌。中国政府为了了解情况，指派驻纽约领事馆召集一些在华尔街和经济学界工作的中国人举行座谈会。在会上，进入华尔街律所工作不久的高西庆和王波明等人萌生了一个想法，要在中国搞证券交易所。

恰逢其会，就在7月份，苦于缺乏资本市场而无法顺畅地开展风险投资业务的中国新技术创业投资公司总经理张晓彬，在和中农信总经理王岐山在南山饭店吃饭时，也萌生了创办证券交易所的想法。

两方人借张晓彬到美国做访问学者的机会逐渐开始接触。1988年3月，高西庆、王波明等人写成《关于促成中国证券市场法制化和规范化的政策建议》一文，不久，纷纷回国。1988年9月8日，国家体改委委员、中国人民银行党组成员兼金融体制改革办公室主任宫著铭牵头召开了“金融体制改革和北京证券交易所筹备研讨会”，也称“万寿宾馆会议”。

会议的最后，刘鸿儒下的最终结论是继续研究、继续上报，“建立股票市场，作为金融体制改革来说这是一件非常大的事情。在中国经济体制改革中，这个事不仅是个经济问题。因为存在理论障碍，建设证券市场显得特别敏感，此事在国际上将引起密切关注。所以这是中国经济体制改革中的一个大事，这个事远远超出了人民银行的管理范畴。这个事是否要做、是否能做，一定要中央直接来做这个判断……到现在为止，这个事只能是做可行性研究阶段，进一步地往前走，就要给中央还得写报告。”

会议决定由人民银行总行牵头组建“证券交易所研究设计小组”，具体进行《中国证券市场创办与管理的设想》的起草。该小组由8人组成：宫著铭、周小川、张晓彬、蔡重直、王波明、高西庆、陈大刚、许小胜，由宫著铭、张晓彬主持工作。1988年10月12日，《中国证券市场创办与管理的设想》出炉，具体包括包括《关于筹建“北京证券交易所”的设想》、《关于证券管理法的基本设想》、《关于建立国家证券管理委员会的建议》等几部分。

1988年11月9日，中央财经领导小组副组长姚依林和秘书长张劲夫在中南海国务院第三会议室听取了证券交易所研究设计小组有关《中国证券市场创办与管理的设想》的汇报。参加会议的还有项怀诚、吕东、安志文、高尚全等人。

报告认为，股份制改革应该也必须和股票市场发展配套进行，“实行股份制的最终目标，应是通过股票市场将企业置于投资者的评估和监督之下，使企业形成自我约束机制，端正企业行为，促进管理规范，提高企业经营情况的透明度。如果没有股票市场机制，很难使企业股份制进入规范化轨道。这就要求证券交易市场与企业股份化同步进行。”同时，必须加强对股票市场的法制建设和监督管理以确保良好的市场秩序，“现代化经济发展中的证券交易市场不是自然形成的，不能放任不管，而是有组织地发展起来的。交易市场有严格的管理制度。当前股份制正在进行逐步试点，证券交易市场的设计、组织管理、法规等，也应当及早进行研究制定，使股票市场能够在科学的管理下顺利发展，把证券交易市场的风险控制在社会所能接受的范围内……形成正常的市场，要有统一的立法。执法和协调的政府管理系统，即证券管理委员会，还要有一个以主要交易所为中心的市场体系”。

1989年3月15日，在北京香格里拉饭店，在“证券交易所研究设计小组”的基础上，“证券交易所研究设计联合办公室”成立了，中国光大集团有限公司常务董事冷林，中国经济开发信托投资公司总经理宫成喜，中国农村发展信托投资公司总经理王岐山，中国国际信托投资公司常务董事经叔平等9人代表自己的公司各出资50万元作为工作经费。

联办遂成为金融市场发展的理论和实践的源头之一，联办先后参与了《证券法》的起草、上交所和深交所的筹备、国债承销市场和一级交易商制度创建以及股权投资基金等金融市场的开创性事业。

但是，必须指出的是，在八九十年代之交，承包制还占据着政策界的官方统治地位，联办的金融市场创建工作并没有得到太多的重视，这从联办既无编制也无官方经费这一情况就可以看出。由于缺乏政策层的支持，联办的各项成就主要集中在金融市场的创建上，同时各项工作也呈现分散的态势，各个交易所和金融市场等并未连成一体，而是各自为战，当时各交易所的政策、产品和交易制度都千差万别，市场分割严重，弱化了市场的有效性，同时也正是由于缺乏政策层的支持，联办报告中所设想的法规建设与市场监管机构并没能与交易所同步建立起来，更遑论能与企业改革相配套了。也正是由于市场分割和缺乏良好公司股票的这一情况，加之缺乏有效管理和市场监督，导致中国股市乃至整个金融市场呈现投机热的局面，深圳8·10事件和327国债期货事件就是典型代

表。

### (九) 合击

在十四大和十四届三中全会之后，整体改革、协调推进的思路开始成为主流，依据其设想，自然应该将企业改革和金融改革协调起来，从这时起，两个改革领域开始逐渐交汇，呈现互相配合的态势。总体来看企业改革分为股份制改革和国有资产管理两大块，金融改革分为金融调控机制改革、间接融资的商业银行改革和直接融资的金融市场改革三个部分。

1993年《改革》第四期刊发了郭树清《现阶段经济改革的若干战略性问题及处理方式》一文，他指出“新阶段需要改革的指导方针有新突破”，“国有大中型企业必须抓紧进行法人化（公司化）改造……所谓法人化改造，就是分期分批地转变为有限责任公司和股份有限公司”，“迅速实现政策性金融和商业性金融的分离，明确界定中央银行和专业银行职责，建立以间接手段为主的宏观金融调控体系”。

1993年《改革》第五期刊发了楼继伟和李克平《建立宏观调控和国有资产管理新体制的基本设想》一文，提出“金融体制改革的紧迫性首先表现为加强中央银行的基本宏观调控能力”，对于国有企业产权结构转型来说，主要任务是“（1）对现有国有大中型企业进行股份制改造……（2）建立国家级的持股公司……（5）配套进行政府改革，各工业主管部门基本上要撤销……国有资产管理局的基本职能是实行国有资产的行政监督……（6）建立法人产权流通转让的机制，形成公有法人之间和与其他法人之间对企业股权的市场竞争……增设证券交易所，逐步扩大法人股上市份额”。

同样在1993年《改革》第五期，吴晓灵和谢平刊发了《关于加快金融体制改革的设想》一文，他们认为，首先应当“重新构造人民银行的组织体系……设大区分行……设置银行监管局，归人民银行领导”。随后改革商业银行，使专业银行“变成真正的商业银行”，为此要“完成政策性银行的组建……现有全国性银行将政策性只能转移给新组建的政策性银行”，还可以“组建城市合作银行和农村合作银行”作为地方商业银行。在金融市场方面，形成“规范的、全国统一的金融市场，扩大现有股票交易所的覆盖面，全面开展金融期货业务，要为商品期货业务的开展提供良好的金融服务。加快金融立法……形成良好的金融市场秩序”。在管理上，“坚持分业管理的原则，对银行和各部门办的证券、信托、保险机构在人员财务资金信息方面实行严格的分离制度”。

在具有1993年《改革》第六期刊发的具有总结性质的《对近中期经济体制改革的一个整体性设计》一文中，吴敬琏和周小川指出，在进行了财税体制改革从而为进一步改革提供条件之后，要着手进行企业改革和金融改革，并指出二者之间的复杂关系，必须

进行企业、银行和国有制三项改革的配合。应当实现国有企业所有权改革（公司制等），并“国有企业将一部分过度借贷转为银行对国有企业的股权，同时国家把一部分对国有企业国有资产的股本转为对国有银行的股本，对国有银行做内部改组”。不仅企业改革要与间接金融改革配套，还应与直接融资改革配套，“以建立市场评价机制为第一阶段培育股市的要点。制定国有企业上市的分步顺序，以保证评价职能优先和各方行为的长期化”。

正是在这种思路的指导下，十四大后，企业改革和金融改革逐步被纳入到一个整体规划之中。具体来讲，十四大后，整体改革方案开始起步，主要核心在于财税体制改革和治理经济过热，企业改革和金融改革相较之下仍居于次要地位，主要是在法律法规体系和监督管理体制两个方面做准备工作。到1997年十五大后，企业改革和金融改革开始从“分进”正式发展到“合击”的阶段。

十四大后，作为整体改革方案的一部分，在紧锣密鼓的开始财税体制改革和经济过热治理的同时，企业改革和金融改革开始进行准备工作。在法律体系方面，1993年出台了《公司法》《股票发行与交易管理暂行条例》，1995年出台了《银行法》等法律法规，为现代化公司治理体系和现代金融市场体系的建立提供法律依据。在企业改革方面，1992年5月体改委发布《股份制企业试点办法》，1993年末更进一步选择了100家国有大中型企业作为现代企业制度试点。在金融方面，在宏观调控层面，改革了中央银行制度和组织结构，1993年开始中央银行开始由总行专司货币政策，不再直接经营信贷业务，也不再从银行利润中抽成，1996年建立全国性同业拆借市场，1997年组建货币政策委员会；在银行方面，将政策性业务从商业银行剥离，组建三个政策性银行，增设股份制银行和城商行。在非金融机构方面，1992年开始开办华夏、国泰等全国性证券公司，1994年成立第一家合资投行中金公司。在金融监管方面，1992年设立证监会，1997年确立分业经营分业监管的原则。

随着时间的发展，财税体制改革基本完成，经济过热整顿初见成效，法律法规和管理监督体制开始形成，进一步的企业改革和金融改革逐渐具备条件。同时1992年开始逐步扩大的企业股份制改革效果有限，加之1997年亚洲金融危机的冲击，使得国有企业的困境进一步加剧了，改革的急迫性增强了。

十五大提出，“建立现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照‘产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学’的要求，对国有大中型企业实行规范的公司制改革……把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来。要着眼于搞好整个国有经济，抓好大的，放活小的，对国有企业实施战略性改组。以资本为纽带，通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团。采取改组、联合、兼并、

租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快放开搞活国有小型企业的步伐。”

1998年国务院机构进行大规模改革，撤销电力工业部等10个工业行业主管部门，代之以中央企业工委，主管大型企业。

1999年，十五届四中全会通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，其指出要“从战略上调整国有经济布局和改组国有企业。着眼于搞好整个国有经济，推进国有资产合理流动和重组，调整国有经济布局和结构，积极发展大型企业和企业集团，放开搞活中小企业”，并且要“改善国有企业资产负债结构和减轻企业社会负担”以解决国企的实际问题，包括“增加银行核销呆坏帐准备金……对一部分产品有市场、发展有前景，由于负债过重而陷入困境的重点国有企业实行债转股……提高直接融资比重。符合股票上市条件的国有企业，可通过境内外资本市场筹集资本金，并适当提高公众流通股的比重。有些企业可以通过债务重组，具备条件后上市。”

简言之，就是以坏账核销、债转股和上市三种方式为国企改革创造条件。在十五大的五年间，在国企改革和金融改革这两个领域里，国企改革是主要的工作方向，金融改革担任配合的角色，金融系统为实体经济的改革和发提供了重要条件。

到十六大期间，改革的重点转向金融改革，主要就是以四大行上市为代表的银行业现代企业制度的建立。十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》单独开列“完善财税体制，深化金融改革”一条，明确指出要“深化金融企业改革。商业银行和证券公司、保险公司、信托投资公司等要成为资本充足、内控严密、运营安全、服务和效益良好的现代金融企业。选择有条件的国有商业银行实行股份制改造，加快处置不良资产，充实资本金，创造条件上市。”随后，自2003年起四大行先后进行财务重组和资本注入，并最终上市。2009年，农行也最终完成股份制改造。

至此，1992年初所提出的整体改革方案中的企业改革和金融改革大部分内容业已得到实施，企业包干和信贷包干的局面也被打破，新的社会主义市场经济基本体系建立起来。

## （十）争论

在企业改革和金融改革的过程中，成绩显著，但是并不是完美的改革，对于各项改革的政策以及实施的顺序等，争论始终不断，最终在21世纪初先后形成了两次大规模的思想交锋，分别是2001年关于股市的大辩论和2004年关于国企改革的辩论。

两次大辩论都不是突然之间产生的，而是经历了相当时间的发展，并且反映了企业改革和金融改革的过程中的成就和隐忧。

1991年，吴敬琏主持的《改革》杂志社在北京召开“完善股份制与股票市场试点研

讨会”，对于股份制和股票市场之间的关系进行了讨论。随后，国内外一些学者也发文表达自己的观点。

有的人认为要进行股份制改革，非先发展股票市场不可。冒天启认为，“股份制作作为商品经济高度发展而形成的现代企业管理体制，在我国还缺乏现实的土壤，因为中国还没有发达的要素市场，不具备商业信用和金融市场作为基础和技术前提，股票不能正常交易，劳动力、生产资料等也局限于所有制形式和部门、地区的框框内，这就使股份制如空中楼阁”。

有的人则认为应当先进行股份制改革，再发展股票市场，采取先实体后金融、先现货后期货的路径。萨缪尔森指出，“要点在于从历史上看，有组织的股票市场往往是随着包含更多信息的那些市场——城乡交易会、零售和批发的推销等等——发展之后才发展起来的”吴敬琏也这样认为，在《关于资本市场的两个问题》一文中，他这样写道，“从建立股份制企业到股票上市要有一个过程。首先，股份有限公司要符合一定的规范。目前我国还没有关于公司的法律，缺乏共同准绳。其次，股份有限公司的财务状况要向社会公众公布，而我国现行企业会计制度完全不符合这一要求。企业股票上市交易，要由证券交易委员会根据一定的条件审查和批准，否则容易滋生混乱。在这方面，我们更是缺乏经验”。

吴敬琏一直坚持自己的观点，认为中国股市发展有脱离实体，脱离基本面，过度投机的倾向。2000年，上交所监察部的赵瑜在报告中以20家证券投资基金在沪市的买卖行为为研究对象，揭露了当时一些基金的操作风格，大量违规、违法操作的事实昭然其中。报送国务院，引起证监会重视的同时，也流传到新闻界。2000年10月《财经》杂志发表张志雄化名平湖的文章《基金黑幕——关于基金行为的研究报告解析》，公开评述了报告的内容。随后，基金公司和《财经》杂志各执一端，互相批评。

吴敬琏在此情况下先后接受《经济半小时》和《南方周末》的采访，批评中国股市的投机热和内幕交易。他认为决定股票价格的最根本因素是“它的回报，它的未来的回报，还不是过去的回报”，而当时的中国股市“光是靠炒作，不是靠回报的话，它是一种零和博弈，就是说钞票在不同的人口袋间搬家，并没有创造出新的财富。”结果就造成市场的混乱，股市失去了本来的功能，“中国的股市很像一个赌场，而且很不规范。赌场里面也有规矩，比如你不能看别人的牌。而我们这里呢，有些人可以看别人的牌，可以作弊，可以搞诈骗。做庄、炒作股价这种活动可以说是登峰造极。”

2001年1月10日，证监会对内幕交易问题开始进行立案稽查。在14日召开的全国银行、证券、保险工作座谈会上，朱镕基称，金融系统要真正把工作重点放在严格金融

监管、加强内控机制上来，大力整顿金融秩序。

吴敬琏的批评引起了反对的声音。2月11日，董辅弼、厉以宁、萧灼基、韩志国、吴晓求五人在北京举行记者恳谈会，“全面反击吴敬琏关于资本市场的种种言论”。他们指出，投机并不是坏事，“在正常运行的证券市场中，投资和投机都是必不可少的。没有对证券的投资固然不会有证券市场，而没有投机也不会有证券市场，因为没有频繁的投机，就不会形成股票的合理价格，也不会有证券市场上价格引导资金的频繁流动，从而实现资源的优化配置”。当时中国股市的诸多问题，不是因为股市发展太快，投机太多，而是因为股市发展尚不成熟的缘故，“我把中国股市当作一个初生的婴儿，会有很多毛病……即使病了也不能用猛药”。

总体来看，无论是说金融市场发展过快还是过慢，都是相较于实体经济而言的快与慢。所以可以总结为金融和实体之间关系的争论。到底是金融改革先行从而倒逼企业改革，还是企业改革推进在先以为金融系统改善发展基础，这个问题仍然值得深思。

另一争论的焦点是企业改革。在企业改革的过程中，有关国有资产流失的担忧，以及企业职工社会保障难以保证的问题，一直是热点问题，也激起了学界有关国企改革方向的激烈争论。2004年，郎咸平连续发表《质疑TCL产权改革方案》、《海尔变形记：漫长曲线MBO全解析》和《在国进民退盛宴中狂欢的格林柯尔》三篇文章，认为“中国在国进民退中出现的问题……利用法制不健全合法地侵吞国家财产”。他认为“我们不存国有企业在所有人缺位，我们存在的是职业经理人的信托责任问题”，“似乎任何改革，改变产权结构就是灵丹妙药，但我认为，如果把所有问题都归结为产权问题，将导致最大的错误”。

一些经济学家的意见则不同。吴敬琏长期以来认为应当通过产权改革，“把原来由政府掌握产权和直接经营的公有制企业，改造成为以各种法人组织代表公众持股为主、公众个人持股为辅、实行股权分散化”。张维迎、张五常、陈志武、朱恒鹏等都表示对于国有企业产权改革的支持态度。张维迎指出，“国有企业改革，或者说国退民进和民营化的过程，是20多年的改革中不断摸索出的一条道路”。

综合来看，各方争论的焦点之一就是效率和公平问题。一方认为，改革要以效率为先，国企由于效率问题从而必须进行产权改革，张维迎认为，“如果一项改革，能够使的社会总财富增加，或者说受益者所得足以弥补部分人受到的损害，这种变革就是正确的，以为不这样做的话，整个社会就会被锁定在低效率状态”。另一方则认为，公平问题是改革决不能放弃的一点。程恩富等在2004年发表的《关于郎咸平教授质疑流行产权理论和侵吞国有资产问题的学术声明》中这样说，“我国要力避前苏东国家股大卖小的特殊私有

化道路，因为这条道路不是新公有化道路，而是斯蒂格利茨所批判的迷信私有产权神话的道路。我们不能鼓动主动要通过国有企业内部的管理层收购来推行一种比俄罗斯更不公正的私有化”。

争论伴随着中国改革开放的进程，一刻也未曾停息，关于实体与金融之间的关系，效率与公平的抉择，争论还在继续，还在等待着具有新时代意义的改革方案的出炉。

## （十一）开放与改革同行

如果说财税、企业、信贷三个领域的包干制度之结束属于典型的“改革”领域的话，那么外汇、外贸领域的改变无疑有着另一个侧重点——“开放”。

在中国，开放是与改革同行的。其含义是指，对外开放一方面必须有国内改革作为支撑，同时在相当程度上，开放又为改革提供了条件。如果没有改革的进行和深入，轻率的开放一方面是危险的，另一方面也难以同国际经济体系接轨。

具体来讲，开放主要分为两个代表性方面，即外汇和外贸两个方面，代表则是外汇管理制度和复关入世进程。

在八十年代，中国对外开放程度有限，根本原因在于改革脚步的束缚。在外贸方面，中国决定同关税总协定探讨恢复关系的主要原因并不是出于经济考量，而是政治考量。1983年中英就香港问题的谈判日益深入，这意味着如果香港回归，在关贸总协定中香港等将以独立关税区身份加入，但是中国的中央政府却在关贸总协定中缺席，这种局面不免引起不好的政治影响，故而基于此种考量，中国决定同关贸总协定进行恢复关系的接触性工作。随后，在整个八十年代直到90年代初，中国复关进展有限。相当程度上原因在于国内思想潮流的限制。在八十年代，中国认为自己的经济属于“有计划的商品经济”，然而此种概念不能为关贸总协定所接受，关贸总协定不认为“商品经济”是一种经济模式。

在外汇方面，则是典型的“包干制度”。外汇市场被分为官方市场和调剂市场两个市场，同时也伴随着官方价格和调剂价格两个价格。这样，在官方市场上进行外汇额度的分配之后，剩余的外汇带有“剩下的都是自己的”这一性质，从而在调剂市场上进行交易。这一制度可以起到节省外汇的激励作用，然而市场分割也滋生了很多问题。

面对着这一状况，作为整体改革方案的一部分，外汇外贸体制改革也被提上日程。

在1993年第六期《改革》杂志上刊登了周小川、谢平、肖梦、杨之刚所撰写的《人民币走向可兑换》一文。对于外汇方面，作者们认为应当分两步实现人民币可兑换，“第一步先实现多数经常项目下的人民币可兑换……经过一段时间后，逐步放松对资本和经常项目中非贸易项下的……管制……在经常项目交易中应实行统一的汇率”。在外贸方

面，必须同外汇相配合，“一是从数量限制转为关税限制，使国内价格和国外价格更为平行；二是减少保护关税的种类和降低保护关税的水平”。

在当时，对于改革外汇外贸体制、扩大开放的担忧主要有三点。一是汇率变动的加剧将会引起剧烈的物价波动，尤其是在当时经济尚处于周期性的烈性通胀威胁之下的时候。二是不利于保护民族工业，进口限制、出口鼓励等贸易保护政策可以保护弱小的本国企业，并有助于形成门类齐全的工业体系。三是会导致资本外流，宝贵的外汇白白损失。

周小川等人则认为，在价格总水平方面，应该“调整汇率与加强总需求控制相配合，增强价格结构变化的压力，防止出现轮番涨价后果”；在保护民族工业方面，“出口鼓励政策的实际效果除了起抵消进口保护的抑制作用外，通常没有其他用处……让效益不高的门类转轨和关闭，对整个经济结构都不是坏事”；在资本流动方面，“真正决定资本流动的因素是资本收益率……加快改革开放步伐……国内的发展条件会越来越好。当人们认为中国经济有发展前景时，资本就会回流”，而外汇资本管制超越经常项目管制的放松顺序加剧了资本外流。因此，应当“更加坚定地朝货币可兑换方向加快改革的步伐”。

在整体改革方案的构想中，应当首先实现官方和调剂两个外汇市场和两个外汇价格的并轨，然后沿着从经常账户到资本账户的方向实现货币可兑换，以及实现国内企业自由进入外贸、国外企业国民待遇的低关税少管制全方位开放，这是社会主义市场经济建设的必要一部分。

沿着这个道路，1994年，官方汇率和调剂汇率并轨，我国开始实行有管理的浮动汇率制度，并用三年时间实现了经常项目可兑换。1992年中国关税平均法定税率为43.2%，到1996年，已经降至20%以下。80年代末，进口需要许可证的商品展进口商品种类的46%，到1999年，已经降到4%以下。

于此同时取得进展的是中国的复关与入世进程。直到九十年代之初，由于我国的经济模式定义经常性发生变化，导致关贸总协定方面无法和中方在“中国是否是市场经济”这个经济体制审查问题上取得进展。1986年是社会主义有计划的商品经济，1987年是计划和市场有机结合的机制，1988年是社会主义有计划的商品经济，1989年时计划经济与市场调节有机结合的社会主义商品经济。总而言之，中国的经济模式被表述为“商品经济”，而商品经济一词在西方经济学中指“初级商品”为主的经济，从而使得关贸总协定难以理解和把握中国的经济模式。

1992年，中国确立社会主义市场经济这一目标，从而使得关贸总协定开始认识到中国的市场经济地位，复关进程加快，谈判各方都提起了对于中国复关的兴趣。1992年10

月 21 日，关贸总协定决定结束对于中国外贸制度的审议，承认中国的“社会主义市场经济”的提法，从而使得谈判开始进入到实质性阶段。

1992 年 11 月 27 日，《人民日报》发表署名文章，全面地论述了复关工作的重大意义。而谈判中最主要的对手就是美国。美国在谈判中主要有三个特点，一是把政治问题掺杂进经济问题，如人权、党派、种族、劳改产品问题等，美国甚至曾在中国没有明文支持在华犹太人自由迁居以色列这一问题上责难中国。二是态度强硬，先是要求“全面谈判”，对于贸易商品要“一个税号一个税号的谈”，继而要求中国“全盘接受”，对于美方的条件，认为是“没有谈判的余地”，甚至要求中国以发达国家成员身份加入。三是指责中国，指责中国造成的中美之间的贸易逆差，指责中国的知识产权保护不力，指责中国有歧视性的市场准入，指责中国金融业不够开放，以 301 条款和特别 301 条款威胁中国。凡此种种美国对中国的不满与制约，从未停歇。

1993 年 6 月，美国提出了《以中国加入关贸总协定议定书形式起草的讨论文件》，内中开列谈判条件。在据此谈判数月之后，美国又在第七轮磋商期间推翻了 6 月份自己统一的讨论文件。在如此的反复谈判中，中国认识到，如果继续这样下去，满足一个条件之后，美国就会再提新的条件，谈判将永无止境。1994 年在中国复关工作组第十六次会议上，绝大多数缔约方都希望中国能够早日复关，只有美国仍然持冷淡态度。中方最后决定，设立一个“最后期限”，如果不能在 1994 年内完成谈判，中国就不再提出新的谈判条件，也不再进行新的谈判，换言之，中国将会选择退出谈判。

中国提出最后期限，掌握了进一步的主动权，关贸总协定官方和欧洲方面都加快了脚步，只有美国，拒绝接受“最后期限”，美方谈判代表接到的指令是，“要好的协议而不是快的协议”。因此，到 1994 年 12 月 20 日，由于中美始终无法达成一致，中国决定结束谈判，“最近一个月来，中国代表团为结束谈判做了巨大努力，但本次会议仍未能就结束中国复关的实质性谈判达成一致意见。这完全是极个别缔约方由于他们政治上的需要，蓄意阻挠，缺乏诚意，漫天要价的结果”。

1995 年世贸组织成立，成立伊始世贸组织就同中方接洽中国入世问题，并最终开始了入世谈判。到 1998 年，入世谈判已进入到最后阶段。此时的入世面临的两个难题是，一是 1997 亚洲金融海啸引发了对于过度开放的担忧。就在刚刚过去的 1998 年，亚洲金融危机正充分的显示出其破坏力。1997 年，亚洲金融海啸横扫东亚、东南亚，重创了泰国、印尼、韩国等国家的经济，国际资本的大量流动，国际投机者的攻击，IMF 苛刻的援助条件，都让中国人印象深刻。

二是华盛顿方面抵制中国入世的声音相当大，导致美国方面在谈判中没有诚意。1998

年克林顿访华，同时在北京进行中美入世谈判，由于美国国内反对声音，克林顿指示美方谈判采取消极态度，谈判无果。为了取得主动，打开局面，1999年4月朱镕基总理访美，中国入世就是访美的重要议题。这两个难题纠缠到了一起。

对于此次访美争取入世的进展，一些意见表达了对于“过度开放”的担忧。一是，亚洲金融危机使得我国企业面临着需求不足、产能过剩的严峻局面，如果在这个时候入世，国际企业将可能加剧对于国内企业的冲击。二是，东南亚各国过度金融开放最终导致了危机，而我国金融业当时处于坏账严重、资本匮乏的危局之中，如果此时入世，在国际资本的威胁下，中国的金融业还能不能维持下去，甚至于会不会引发金融危机。三是，在1997年，国企改革开始全面推进，在这个改革的关键关头，入世的时机是否恰当，会不会引发负面影响？在国际化环境下，改制中的国有企业能成功改革吗？四是，入世过程中，中方做了巨大让步，这些让步，外国汽车的涌入会不会影响民族汽车工业的发展、外国农产品的涌入会不会产生倾销，伤害中国的农业呢？

与此同时，在华盛顿，反对中国入世的声音也很高涨。在了解了国会意见之后，克林顿认为国会不会允许中国入世，即使中美谈成了协议，国会也不会通过的，于是指示贸易代表在谈判中敷衍塞责。有鉴于此，时任总理的朱镕基开始在美国各地访问，宣传中国改革开放的进程和中国的市场发展情况，引起了舆论的转变。美方披露的“中美谈判清单”也引发了美国企业界的不满，认为美方要价太高，这个清单完全是可以接受的好条件。因此，在访美的最后阶段，华盛顿风头逆转，克林顿提出继续谈判，作“最后一点修饰”以达成协议。出于争取主动权的考虑，朱镕基总理坚持结束在美国的此轮谈判，要谈就到北京去。

虽然美方开始释放善意，但1999年5月，新的政治风波导致中美关系骤冷，自然谈判立刻中止。直到9月份，克林顿允诺给予中国永久最惠国待遇后，中美才开始恢复谈判。

1999年11月9日，第二十三轮谈判也是最后一轮谈判开始，中美双方都下定决心要在本次谈判中达成协议。双方在农业、金融、电信、服务业等领域还存在分歧，谈判十分激烈。11月13日，朱镕基总理接见美方贸易代表进行敦促，“所以你们这次来，说美国做了前所未有的让步，而中国没有做出相应反应，你们就大发脾气。我提醒一点，你们不知道我们在农业上做了多大让步。我为此受到全国人民的指责，你们知不知道？”11月15日，正在参加中央经济工作会议的朱镕基总理中途退场，再次到外经贸部去施加压力，“不存在什么主要问题了，至于那些次要问题，双方代表团可以根据江泽民主席和克林顿总统通话的精神，本着互谅互让的原则，达成双赢的协议。让那些不重要的问

题，成为我们达成协议的障碍是非常不明智的。……现在是不是可以达成协议了？双方发表新闻公报。”

最终，当天下午3点半，中美谈判达成最终协议，中国入世的最大障碍扫除了。2001年11月，世贸组织第四次部长级会议决定通过中国加入世贸组织的提案。

回顾这一过程，复关入世前后长达十余年，80年代开始到1992年，焦点集中在中国的经济模式上，在1992年社会主义市场经济目标确立后，谈判转向深入。中美双方谈判历时最久，也最激烈，反反复复，掺杂着政治因素和世界局势变化的影响，最终才艰难达成协议。

站在现在我们回顾“惊心动魄”的90年代，改革的巨大成就已让当时社会的不解与争论逐步远去，换来的是今天回忆里伟大的改革时代。

### 三、新时代的改革——效率与公平的再出发

十四届三中全会我们提出“效率优先，兼顾公平”。围绕效率优先进行的改革，确实给我们带来了经济高速增长的成就。但当经济增长到达一定水平后，效率增长将出现瓶颈。所谓效率，主要是指通过技术进步和产业更替，提高单位劳动生产率。从经济增长的三个要素：资本、劳动以及全要素生产率来看，我国全要素生产率的快速增长已在2007年后停滞，效率进入瓶颈期。而后的经济增长，更多的依靠单位劳动资本投入即快速加杠杆实现。因而，提出经济向高质量发展迈进，即是希望通过创新突破效率的瓶颈，实现全要素生产率的重新快速增长。从宏观总供求来看，经济高质量发展应从两个方面着手，一是需求总量与结构的变化，拉动并调节供给总量及结构。另一则是，通过创造新的供给来创造新的需求。

总需求的总量扩容，主要来自于国民收入增长及边际消费倾向的提升。总需求的结构变化则来自于消费升级带动的消费结构多样化。从国民收入增长基本同步于经济增速来看，总需求的总量及结构调整更可行的改革措施是边际消费倾向的提高，即贫富差距的缩小。我们测算发现，我国的边际消费倾向约在0.35-0.4之间。提高一倍的边际消费倾向与提高一倍的收入效果理论上相同，但提升边际消费倾向较提升国民收入更为可行，也更为容易。同样，对于消费升级来说，在贫富差距较大的前提下讨论消费的升级、降级或许是本末倒置。我们通常用美国等发达国家消费升级做对比，但实际情况却是，美国50年代消费升级之时，基尼系数仅有0.37。德国在80年经济换挡期，基尼系数仅有0.29。而国家统计局公布的2016年全国居民收入基尼系数为0.46。在贫富差距较大时，国家经济的快速增长，将大概率带动富有人群出现消费升级，但若后续没有中等收入梯队接棒消费升级，势必带来消费升级的停滞。从理论上讲，富人的边际消费倾向远低于

低收入者。因此，再公平带来的中等收入群体扩容应是拉动内需总量提升、结构优化的主要抓手之一，也应是改革新的起点。当然，我们此处提到的再公平，不是所谓的“劫富济贫”。而是在公平的市场环境中，通过劳动力、资本以及土地等生产要素的公平收益，达到相对的再公平。

以上所谓的收入再公平仅是狭义的再公平。广义的再公平应包括现阶段与未来的可持续发展即环境再公平、国内市场竞争环境的再公平、国内与国外两个市场的再公平、法制建设的再公平、公共服务的均等化、地域发展的再公平乃至涉及教育医疗社会保障的生存权再公平等等。

从再公平这个角度出发，十八大之后的改革已在路上。加大扶贫的力度、乡村振兴、农地“三权分置”改革加大农民的财政性收入，实现城乡二元结构并轨。个税改革直接在二次分配中调节贫富差距。生态文明建设，加大环保的力度，实现现在与未来的可持续发展。推动国企产权制度改革，建立国有资本投资公司，打破行业准入限制，推动民企发展等创造更加公平的市场条件。另外，从再公平的角度看金融去杠杆，在全球经济疲软导致的实体经济不彰的前提下，金融条件放松，更多的可能只是带来投机活动产生的资本利得的快速上升，进一步加大贫富差距，并不利于实体经济的扩张及内需的扩容。只会埋下资产价格大幅超出经济潜在增速的虚高隐患。

国内国外两个市场的再公平，即要加大国内外贸易流通。在注重出口的同时，扩大进口，丰富多样化供给。更大诚意的对外开放是本轮改革的一大重点，以出口拉动经济增长的局面正在悄然转变。依托于低端制造业的出口已经不具有持续性，广泛参与国际竞争，从而在竞争中升级改造。“一带一路”政策、创立亚投行、放宽投资准入、加快自由贸易区建设以及扩大内陆沿边开放的改革方案政策和措施，已向全球展示了中国在对外开放政策上的转变。本着互利共赢的原则，协调区域金融与跨国贸易共同发展，逐步在区域进而全球产业全价值链中占有一席之地。

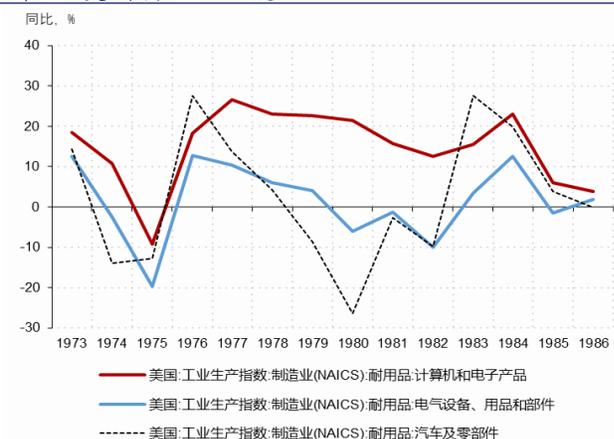
破除效率的瓶颈的另一抓手——供给创造需求即创新。事实上，很多国家都曾经遇到这种“瓶颈期”。经济增长放缓，同时伴随着失业、通胀、泡沫等问题。

美国在 20 世纪 70-80 年代进入经济换挡期，适龄劳动力比重下降、制造业产能利用率低迷、滞涨等诸多问题开始出现，1980 年，CPI 高达 13.5%，1982 年，失业率冲高到 10.8%。在制造业方面，70-80 年代美国工业生产指数开始下滑，企业产量和企业劳动生产率也出现下行。德国在 1966-1982 年处于经济换挡期之中，经济下行的压力促使德国政府出台刺激政策，结果不可避免的引起了财政赤字率提高。产业结构调整缓慢，资源大量流入传统行业，国际收支出现逆差，马克贬值压力日增。韩国的经济换挡期发生在

1993-1998年，经历了30年的经济快速增长后，在政府的过度干预之下，受到隐性担保的市场和企业缺乏活力，随之而起的是寻租引起的腐败等问题。1997年亚洲金融危机爆发，韩元猛跌大幅贬值，GDP增速跌入负区间，韩国经济陷入空前危机。

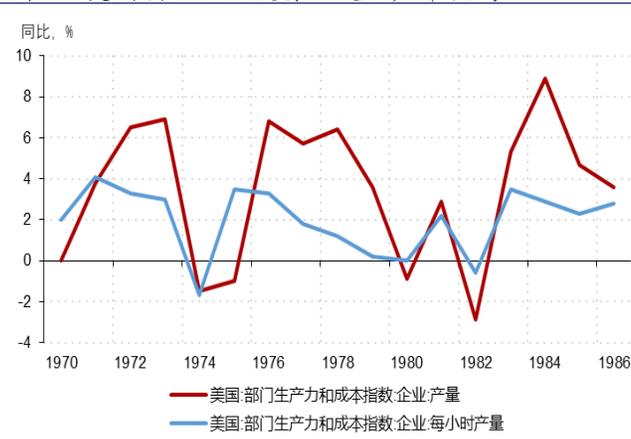
面对诸多问题，里根政府开始进行改革，减少政府干预，通过各种减税政策鼓励企业投入研发创新，并鼓励新兴科技产业发展，降低个人所得税调动工人劳动积极性。经过政策调整，技术进步的条件改善了，在1982年之后高科技产品的工业制造指数明显上升，劳动生产率也有所改善。改革使美国的制造业尤其是高科技产业重新复苏。滞胀局面得到改善，美国的CPI指数从1980年的同比13.5%到1986年同比仅为1.9%，失业率也逐渐下降。德国于1982年也着手进行大规模改革，注重加大研发投入，各级政府在与发展上的经费投入在1981-1985年的年均增长率为4.1%，超过了不到3%的财政支出平均增速。此外，政府还大力推广汽车、纺织等产业的自动化生产技术。制造业产能利用率从1982年的75%左右提高到了1989年的近90%。1998年，金大中上台执政，韩国开始全面改革。改革遵循着市场化原则，坚定的“去行政化”，政府“支持”而不“干涉”。在科技方面，改革期间韩国在研发支出占GDP的比重逐渐增加，鼓励企业进行科技创新，在政策上大幅向创新型的中小企业倾斜，逐步进行产业转型。

图 2：美国制造业回暖



资料来源: WIND, 太平洋研究院整理

图 3：美国制造业回暖背后是生产率提高



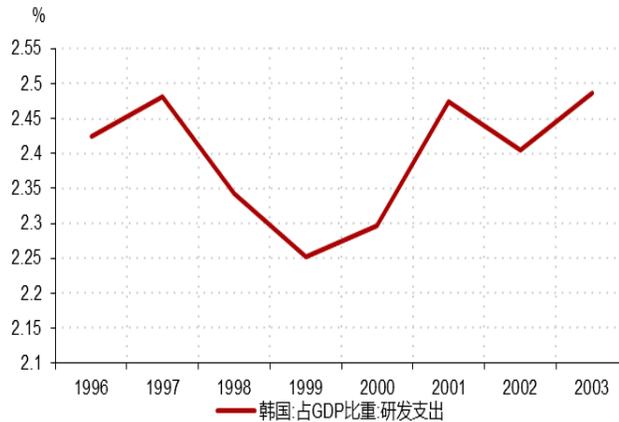
资料来源: WIND, 太平洋研究院整理

图 4：德国产能利用率的回升



资料来源：WIND, 太平洋研究院整理

图 5：韩国研发支出的复苏



资料来源：WIND, 太平洋研究院整理

国际经验诚然可资借鉴，但是中国的改革理论还是要从中国的历史和现实中生长起来。创新不仅仅是技术创新、科研创新，还要进行制度、文化、开放等“软环境”“软技术”的创新。知识产权保护、科技研发激励自不用说，党和国家机构改革也是制度创新。力图使社会运行的效率更高。

对于效率问题，习近平总书记在 1983 年《人才对发展经济的作用不可估量》中写到，“所以说，到一定阶段，生产力的进一步提高将取决于科学技术的发展和应用”，而技术又离不开人才，《念好人才经 开拓翻番路》设想了“内用、外招、上请、下挖、近补、远育”六种措施。对于公平问题，1989 年的《对闽东经济发展的思考》里谈到了“马太效应”，“我们还要避免开放上的马太效应，弄得不好，开放的地方会越开放，不开放的地方会越不开放，因为开放是要有条件的，而贫困地区缺的就是条件。所以，要防止马太效应，就得努力改善贫困地区的条件”。

在效率和公平的两个大政策下，还要注重定力，1990 年的《从政杂谈》里不无感慨的谈到，“做出决策之前，先听他个八面来风，兼听各种意见，深入了解所面临问题的本质，找出其规律，谋而后断；一旦做出决议，在解决问题过程没有结束之前，不做主题更改。临大事而不乱，临利害之际不失故常，青年干部要不为一时议论所动，不为一时扬抑所惑，不追赶时尚，不迎合潮流。随着你坚定信念和正确决策为更多的人所了解和理解，随着问题的逐步解决，各种议论自然会慢慢平息。平息的过程也是你获得承认的过程”。

改革是个永恒的话题，我们认为取得成就的黄金改革时代是结果导向思维。如果我们置身在 80 年代、90 年代甚至入世谈判之时，又会如何思考彼时的改革？正如同我们现在认同经济应向高质量发展的同时，又难以忍受短期的下滑。改革就是破旧立新，如何

理解新的改革，不妨敢于畅想。为改革留一点时间，为自己留一点信心。最后我们再重温科尔奈的改革经验：第一，改革的目标是“有控制的市场协调机制”。第二，为了实现“有控制的市场协调机制”，改革应该同时采用“渐进式”和“一揽子式”模式，实现“整体改革、协调推进”，对于所有制改革，应该渐进，对于财税、金融、价格等，应采取“一揽子”方案，同步配套，具体花费的时间也要视情况而定，不能过激。第三，必须刹住经济的高速增长，为改革创造环境。第四，必须进行宏观经济管理以控制经济过热，尤其要完善货币和财政政策的间接控制机制。

表 1：十八大后再公平政策梳理

改革大方向	大方向实现程度	大方向下的项目	项目推进程度	文件		
财税体制改革	较高	财税体制制度设计	较高	《深化财税体制改革总体方案》	《深化国税、地税征管体制改革方案》	
		个税改革	高	《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》		
人才培养与选拔制度改革	高	考试招生制度改革	较高	《关于深化考试招生制度改革的实施意见》		
		人才选拔制度	高	《关于适应新时代要求大力发现培养选拔优秀年轻干部的意见》		
		深化教育领域综合改革	高	国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知	国务院关于印发国家教育事业发展规划“十三五”规划的通知	
		健全促进就业创业体制机制	高	国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见	国务院关于加快构建大众创业万众创新支撑平台的指导意见	国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见
人口生育与流动制	较高	户籍制度改革	一般	《关于进一步推进户籍制度改革的意见》		

度改革		计划生育制度改革	高	《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》	《中华人民共和国人口与计划生育法修正案(草案)》	
农村土地改革	一般	三权分置改革	较高	《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》	《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》	
		建立城乡统一的建设用地市场	一般	国务院办公厅关于印发跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法的通知		
城乡资源分配改革	高	加快构建新型农业经营体系	较高	国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见	国务院关于印发全国农业现代化规划(2016—2020年)的通知	国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见
		赋予农民更多财产权利	高	国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见		
		推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置	高	国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见	国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知	国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见
		乡村振兴	高	《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》	《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》	
生态文明改革	高	生态文明建设	高	《关于加快推进生态文明建设的意见》	《科学发展观学习纲要》	《生态文明体制改革总体方案》

		健全自然资源资产产权制度和用途管制制度	高	《生态环境损害赔偿制度改革方案》		
		划定生态保护红线	一般			
		实行资源有偿使用制度和生态补偿制度	高	国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见	国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见	
		改革生态环境保护管理体制	高（注，此项基于环保总体工作进行）			
依法治国改革	较高	维护宪法法律权威	较高			
		深化行政执法体制改革	较高	各地方出台深化综合行政执法体制改革的指导意见		
		确保依法独立公正行使审判权检察权	高	《中华人民共和国监察法》		
		健全司法权力运行机制	一般			
		完善人权司法保障制度	一般			
市场公平改革	较高	国企改革	一般	《中央管理企业负责人薪酬制度改革方案》		
		积极发展混合所有制经济	较高	国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见		

		推动国有企业完善现代企业制度	较高	国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见	国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见	
		支持非公有制经济健康发展	高	国务院批转国家发展改革委关于2017年深化经济体制改革重点工作意见的通知		
		建立公平开放透明的市场规则	较高	国务院关于印发“十三五”市场监管规划的通知	国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知	
		完善主要由市场决定价格的机制	高	国务院关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见	国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见	
		完善金融市场体系	较高	国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见	《中华人民共和国商业银行法修正案(草案)》	
社会保障体系改革	较高	形成合理有序的收入分配格局	一般	国务院办公厅关于深化收入分配制度改革重点工作分工的通知	国务院关于同意建立深化收入分配制度改革部际联席会议制度的批复	国务院关于改革国有企业工资决定机制的意见
		建立更加公平可持续的社会保障制度	一般	社会救助暂行办法	全国社会保障基金条例	
		深化医药卫生体制改革	高	国务院关于印发“十三五”深化医药卫生体制改革规划的通知		
		健全公共安全体系	较高	《关于推进城市安全发展的意见》		

		脱贫工作	高	《关于打赢脱贫攻坚战的决定》		
		完善产权保护制度	较高	《中华人民共和国专利法（修正案）》		
		养老金体制建设	一般	《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》		
国内国外两个市场的公平改革	较高	放宽投资准入	较高	《关于深化投融资体制改革的意见》		
		加快自由贸易区建设	较高	国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知		
		扩大内陆沿边开放	较高	国务院关于加快培育外贸竞争新优势的若干意见		

表 2：十八大后创新政策梳理

改革大方向	大方向实现程度	大方向下的项目	项目推进程度	文件		
创新激励	高	知识产权保护	高	《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》	《中华人民共和国专利法修正案（草案）》	
		科研创新激励	高	《关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》	《深化科技体制改革实施方案》	《积极牵头组织国际大科学计划和大科学工程方案》
		互联网技术应用	高	《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》	《深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》	
		鼓励“双创”	高	《关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》		

制度创新	较高	推动人民代表大会制度与时俱进	一般			
		推进协商民主广泛多层制度化发展	一般			
		发展基层民主	一般			
		改进社会治理方式	一般			
		激发社会组织活力	一般			
		创新有效预防和化解社会矛盾体制	一般			
		形成科学有效的权力制约和协调机制	一般			
		加强反腐败体制机制创新和制度保障	高	《中华人民共和国监察法》		
		健全改进作风常态化制度	一般			
		党的建设制度改革	高	《深化党的建设制度改革实施方案》		
		社会主义协商民主建设	高	《关于加强社会主义协商民主建设的意见》		
		文化体制机制创新	高	《关于繁荣发展社会主义文艺的意见》		
		金融监管	高	人民银行召开会议 部署完善宏观审慎政策框架		
文化创新	一般	完善文化管理体制	一般			

		建立健全现代文化市场体系	较高	国务院办公厅关于进一步整顿和规范文化市场秩序的通知		
		构建现代公共文化服务体系	一般			
		提高文化开放水平	一般	国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见		
党和国家机构改革	高	机构改革	高	《国务院工作规则(修订草案)》	《深化党和国家机构改革方案》	
		党的纪律检查体制改革	高	《党的纪律检查体制改革实施方案》		

注：

- 1、大方向推进程度与项目推进程度分为三个级别：高、较高、一般。评价体系仅为个人判断，仅供参考。
- 2、大方向下的项目：《深化改革》文件以及通过中央政治局决议、国务院常务会议决议、人大决议、发改委、财政部、人民银行等机构总结。
- 3、文件主要来自国务院网站，其他来自共产党网、人大网站、发改委网站、人民银行网站、发改委网站。

### 文中出现的主要人物简介：

1.于光远，经济学家，中国当代思想解放运动和改革开放的重要参与者，曾多次提出要将社会主义初级阶段的概念写入中央文件。

于光远长期从事经济理论研究工作，提出重视经济效益。1964年任国家科学委员会副主任。1975年后曾任国家计划委员会经济研究所所长、中国社会科学院副院长兼马列主义毛泽东思想研究所所长、国家科委副主任、中共中央顾问委员会委员、中国社会科学院顾问。

1977年，在于光远的提议下，连续召开了四次研讨会，研究按劳分配问题。在第二次研讨会的发言稿基础上，于光远等人形成了《驳姚文元按劳分配产生资产阶级的谬论》一文，后来又写成《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》一文，提出“提高经济管理水平”、加强绩效考核，实现真正的“按劳分配”。

2.李先念，无产阶级革命家、政治家、军事家，1927年加入中国共产党，参加革命。1954年9月，李先念任国务院副总理、财政部长，参与领导经济建设；1979年3月，任国务院财政经济委员会副主任，参与领导调整国民经济的工作。1983年6月，他在第六届全国人民代表大会第一次会议上，当选为中华人民共和国主席。

邓小平回忆《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》文章的发表，当时李先念与其探讨，同意文章观点，认为是马克思主义的文章。

3.安志文，解放后先后在国家计委、国家建委工作；历任国家计委委员、国家计委副主任、国家建委副主任。曾任中央财经领导小组成员，中央顾问委员会委员。改革开放期间，开创了中国经济体制改革研究会，30年来研究会对改革开放产生了巨大的影响。

1988年11月9日，参与有关《中国证券市场创办与管理的设想》汇报的会议。

4.刘国光，经济理论家，对于中国经济发展和宏观经济研究深入。1979年提出中国经济应采取计划与市场结合的模式，主张所有制与价格改革“双向驱动、稳中求进”的改革方式。刘国光提出两个根本性转变：从传统的计划经济体制到社会主义市场经济体制的转变和从粗放型向集约型经济增长方式转变。

1985年，时任中国社会科学院副院长的刘国光参加“巴山轮”会议。1991年10月起，参加了江泽民总书记意在为即将召开的十四大做准备的一系列座谈会。1993年5月，刘国光作为十四届三中全会文件起草组成员之一。

5.高尚全，长期从事经济政策研究工作，改革开放以来多次参与中央文件起草。现任中国经济体制改革研究会会长，中国企业改革与发展研究会会长，中国经济改革研究基金会理事长等职。高尚全较早的主张商品经济是社会主义经济的一个阶段。1982年，他被调入国家经济体制改革委员会开始，成为改革开放40年来重要的参与者和推动者。

1985年，参加“巴山轮”会议，1986年3月25日，国务院经济改革方案设计办公室成立，高尚全任办公室主任。1993年5月，十四届三中全会文件起草组成立高尚全为参与成员之一。1988年11月9日，参与有关《中国证券市场创办与管理的设想》汇报的会议。

6.项怀诚，1994年国家税务总局副局长、党组书记；1998年，出任财政部部长；2003年，任全国社会保障基金理事会理事长。

项怀诚多年任职财税系统，在财税体制改革中有重要影响，1994年分税制改革前，项怀诚全程参与了改革方案的设计，并参与带具体实施工作中。1998年6月16日，项怀诚发表财政宏观调控与启动经济增长》，提出适当采取积极财政的政策。

1981年，参加“巴山轮”会议。1987年，就中央财政收入过少的问题项怀诚到南斯拉夫访问。1993年5月，十四届三中全会文件起草组成立，项怀诚作为成员之一。1988年11月9日，参与有关《中国证券市场创办与管理的设想》汇报的会议。

7.谢平，1985年进入人民银行工作，后在人民银行多年任职。2003年11月，任中国人民银行金融稳定局局长、中央汇金投资有限责任公司总经理、申银万国证券股份有限公司董事长。

1985年，周小川、楼继伟、谢平等人提出了一个金融和价格领域以配套改革为核心的方案。1990年，“中国经济体制改革总体设计课题组”成立，谢平担任课题组成员。在1993年《改革》第五期，吴晓灵和谢平刊发了《关于加快金融体制改革的设想》一文，认为应当重新构造人民银行的组织体系并改革商业银行。在1993年第六期《改革》杂志上刊登了周小川、谢平、肖梦、杨之刚所撰写的《人民币走向可兑换》一文。

8.周道炯，1950年开始从事财政方面工作，1984年任中国建设银行行长，1995-1997年曾任中国证监会主席、中国建设银行监事会主席。

1986年3月25日，国务院经济改革方案设计办公室成立，负责研究设计整体改革方案，周道炯参与投资组。

9.刘鸿儒，曾先后担任过中国农业银行副行长、人民银行副行长、国家经济体制改革委员会副主任、中国证监会主席和全国政协经济委员会副主任。在资本市场改革方面，刘鸿儒对于股票市场试点和后续制度发展提出很多重要见解。

1986年3月25日，国务院经济改革方案设计办公室成立，负责研究设计整体改革方案，刘鸿儒作为投资组成员。1988年9月8日，“金融体制改革和北京证券交易所筹备研讨会”（也称“万寿宾馆会议”）召开，会议中，刘鸿儒得出结论：股票市场的建立目前来看应继续研究、继续上报。

10.沈觉人。1982年，任对外经济贸易部成立时担任外贸管理局局长，后又担任对外经济贸易部部长助理、对外经济贸易部副部长。曾代表中国多次出席联合国会议。现任中国投资发展促进会副会长，中国国际经济、科技、法律、人才学会副会长，中国世界贸易组织研究会终身荣誉顾问等职。

1986年3月25日，国务院经济改革方案设计办公室成立，负责研究设计整体改革方案，沈觉人作为外贸组成

员。

11.荣敬本，经济学家和翻译家，曾翻译出版了一系列有关社会主义经济体制改革的重要著作，为我国改革开放提供了重要的经验借鉴途径。

1990年，“中国经济体制改革总体设计课题组”成立，荣敬本作为课题组成员参与。

12.李剑阁，1988年，任国家计划委员会政策研究室副主任；1992年，任国家经济贸易委员会政策法规司副司长；1994年，任国务院证券委员会办公室主任；1998年，任国务院经济体制改革办公室副主任；2008年，任中央汇金投资有限责任公司副董事长、中金公司董事长。

1990年，“中国经济体制改革总体设计课题组”成立，李剑阁成为课题组成员。1986年赵紫阳听取的专家会议报告中，周小川、楼继伟、李剑阁小组主张要价格、税务、财政三个环节配套改革。1992年4月，李剑阁与吴敬琏、周小川、吴明瑜等也向中央提交了报告，建议确立“社会主义市场经济”的提法。1993年5月，十四届三中全会文件起草组成立，李剑阁作为成员之一。1993年7月22日，财税改革领导小组成立，李剑阁被调入小组。

13.吴晓灵，1991年，任中国人民银行金融体制改革司副司长，1995年，任国家外汇管理局副局长，1998年，任国家外汇管理局局长；2013年，当选为第十二届全国人民代表大会财政经济委员会副主任委员。

1990年，“中国经济体制改革总体设计课题组”成员。在1993年《改革》第五期，吴晓灵和谢平刊发了《关于加快金融体制改革的设想》一文，认为应当重新构造人民银行的组织体系并改革商业银行。

14.肖梦，1990年，中国经济体制改革总体设计课题组成员。

15.易振球，曾任广东省体改委主任。1990年，中国经济体制改革总体设计课题组成员。

16.钱颖一，经济学家，曾在清华大学、斯坦福大学等多所学校任教。曾任中国人民银行货币政策委员会委员、国家教育考试指导委员会委员、中国银行业实施巴塞尔新资本协议专家指导委员会委员、中国国际经济交流中心副理事长、中国金融四十人论坛学术委员会主席等职。1990年，中国经济体制改革总体设计课题组顾问。

17.林毅夫，经济学家。1987年，任国务院发展研究所副所长；1990年，任国务院发展研究中心农村部副部长。2008年2月4日，林毅夫被任命为世界银行首席经济学家兼负责发展经济学的高级副行长。林毅夫曾是第七、八、九届全国政协委员，“十五”计划起草人之一，曾经成为朱镕基总理的决策专家，对中国的经济决策极具影响力。现任第十三届全国政协常委、经济委员会副主任。

1991年10月起，林毅夫参加了江泽民总书记意在为即将召开的十四大做准备的一系列座谈会。

18.蒋一苇，曾任中国社会科学院工业经济研究所先后任副所长、所长，经济管理出版社社长、国务院学位委员会经济学科评议组成员等职。致力于研究经济改革理论，在中国经济体制改革进程中，发挥了重要作用。

1991年10月起，蒋一苇参加了江泽民总书记意在为即将召开的十四大做准备的一系列座谈会。

19.刘仲藜，曾任中华人民共和国财政部部长，国家税务总局局长，国务院经济体制改革办公室主任，全国社会保障基金理事会理事长。

1993年7月22日，财税改革领导小组成立，刘仲藜部长任组长。

20.王丙乾，1949年后多年在财政部任职，1980-1983年任财政部部长。1983年6月-1993年3月任国务委员兼财政部部长、党组书记。

分税制改革之前，1991年，中央财政已相当困难，当时的财政部长王丙乾迫于无奈只能向地方财政寻求帮助。

21.高西庆，是中国证券市场建立的主要发起人之一，曾任中国证券监督管理委员会首席律师、发行部主任，参与了中国证券市场的设计与建立工作。

1987年，因美股暴跌开展的的座谈会上高西庆和王波明等人萌生了一个想法，要在中国搞证券交易所。1988年3月，高西庆、王波明等人写成《关于促成中国证券市场法制化和规范化的政策建议》一文。1988年，“万寿宾馆会议”决定组建“证券交易所研究设计小组”，具体进行《中国证券市场创办与管理的设想》的起草，高西庆作为小组

成员之一。

22.王波明，是中国证券市场的早期主要发起人之一，参与中国证券市场的创建与完善。

1987年，因美股暴跌开展的的座谈会上高西庆和王波明等人萌生了一个想法，要在中国搞证券交易所。1988年3月，高西庆、王波明等人写成《关于促成中国证券市场法制化和规范化的政策建议》一文。

23.张晓彬，中创投创始人，证交所联合办公室秘书长，摩根大通中国区总顾问。

1987年7月，苦于缺乏资本市场而无法顺畅地开展风险投资业务的中国新技术创业投资公司总经理张晓彬，在中农信总经理王岐山在南山饭店吃饭时，萌生了创办证券交易所的想法。1988年，“万寿宾馆会议”决定组建“证券交易所研究设计小组”，具体进行《中国证券市场创办与管理的设想》的起草，张晓彬与宫著铭负责主持工作。

24.王岐山，曾任中央书记处农村政策研究室、国务院农村发展研究中心处长、中国建设银行行长。1988—1989年任中国农村信托投资公司总经理、党委书记。2007年后任中央政治局委员，2018年第十三届全国人大第一次会议当选为中华人民共和国副主席。

1987年7月，苦于缺乏资本市场而无法顺畅地开展风险投资业务的中国新技术创业投资公司总经理张晓彬，在中农信总经理王岐山在南山饭店吃饭时，萌生了创办证券交易所的想法。1989年3月15日在“证券交易所研究设计小组”的基础上，“证券交易所研究设计联合办公室”成立，中国农村发展信托投资公司总经理王岐山等9人代表自己的公司各出资50万元作为工作经费。

25.许小胜，1988年，“万寿宾馆会议”决定组建“证券交易所研究设计小组”，具体进行《中国证券市场创办与管理的设想》的起草，许晓胜为小组成员之一。

26.姚依林，无产阶级革命家，1946年起担任经济部门的领导工作。新中国成立后，姚依林长期担任国务院财贸部门的领导工作，曾任贸易部副部长，商业部部长，中央财贸工作部部长，中央财经领导小组成员，国务院财贸党委副书记等职务。

1988年11月9日，姚依林时任中央财经领导小组副组长，和秘书长张劲夫在中南海国务院第三会议室听取了证券交易所研究设计小组有关《中国证券市场创办与管理的设想》的汇报。

27.张劲夫，无产阶级革命家，1975年后，曾国务院财政部部长，安徽省省长安徽省军区第一政治委员。1982年，任中华人民共和国国务院国务委员兼国家经济委员会主任。

1988年11月9日，中央财经领导小组副组长姚依林和秘书长张劲夫在中南海国务院第三会议室听取了证券交易所研究设计小组有关《中国证券市场创办与管理的设想》的汇报。

28.吕东，曾任东北工业部副部长，重工业部副部长，冶金工业部部长，第三机械工业部部长，航空工业部部长，国务院机械工业委员会第一副主任，国家经委主任，中央财经领导小组顾问、中共中央顾问委员会委员等职。

1988年11月9日，参与有关《中国证券市场创办与管理的设想》汇报的会议。

29.宫成喜，曾任中国经济开发信托投资公司副董事长、总经理、东北人民政府财政部副科长、中华人民共和国财政部副司长。

1989年3月15日在“证券交易所研究设计小组”的基础上，“证券交易所研究设计联合办公室”成立时，中国经济开发信托投资公司总经理宫成喜等9人代表自己的公司各出资50万元作为工作经费。

30.经叔平，1957-1979年任全国工商联副秘书长，全国工商联常委。1979年后历任中国国际信托投资公司房地产部总经理，中国国际信托投资公司副总经理，国家外资企业管理委员会特邀顾问，对外经济贸易部特邀顾问，全国政协常务委员，全国工商联副主席，中国国际信托投资公司常务董事，中国国际经济咨询公司董事长，全国政协副主席。

1989年3月15日在“证券交易所研究设计小组”的基础上，“证券交易所研究设计联合办公室”成立时，中国国际信托投资公司常务董事经叔平等9人代表自己的公司各出资50万元作为工作经费。



## 研究院

中国北京 100044

北京市西城区北展北街九号

华远·企业号 D 座

电话： (8610) 88321761

传真： (8610) 88321566

## 重要声明

太平洋证券股份有限公司具有证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号 13480000。

本报告信息均来源于公开资料，我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。负责准备本报告以及撰写本报告的所有研究分析师或工作人员在此保证，本研究报告中关于任何发行商或证券所发表的观点均如实反映分析人员的个人观点。报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券买卖的出价或询价。我公司及其雇员对使用本报告及其内容所引发的任何直接或间接损失概不负责。我公司或关联机构可能会持有报告中所提到的公司所发行的证券头寸并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行业务服务。本报告版权归太平洋证券股份有限公司所有，未经书面许可任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登。任何人使用本报告，视为同意以上声明。