

中国经济体制改革研究丛书
李锐映/主编

中国

经济体制改革 重大事件(上)

ZHONGGUOJINGJITIZHIGAIGEZHONGDASHIJIAN

彭森 陈立等/著

中国经济体制改革重大事件(上)

彭森 陈立等著

中国人民大学出版社

中国经济体制改革重大事件(下)

彭森 陈立等著

中国人民大学出版社

中国人民大学出版社

目 录

前言

引子

[两个预言](#)

[历史之路](#)

[改革之路](#)

第一章 大潮初起

[1978年](#)

[伟大的战略转移](#)

[惊人的创举](#)

[艰难曲折的“包产”之路](#)

[“安徽六条”](#)

[“借地”种麦](#)

[邓小平亲手将一份“安徽六条”交给赵紫阳](#)

[三路“侦察兵”开赴境外](#)

[重提“按劳分配”](#)

[1979年](#)

[“调整、改革、整顿、提高”](#)

[农村政策：三个“可以”与两个“不许”](#)

[七省座谈会上的争论](#)

[“责任制”初显威力](#)

[“邓旋风”刮过日、美](#)

[邓小平在南海边“画了一个圈”](#)

[“垦荒牛”开出一片新天地](#)

[“杀出一条血路来”](#)

[“你们可以大显身手”](#)

[调价加补贴——物价改革的一次试探](#)

[1980年](#)

[从“出口特区”到“经济特区”](#)

[农村改革再起波澜](#)

[邓小平讲话了](#)

[“阳关道”与“独木桥”之争](#)

[“农村包围城市”](#)

[国企：解开一条“绳子”](#)

[宝钢的“下马”风波](#)

[财政体制改革：“分灶吃饭”](#)

第二章 上下求索

1981年

特区的“特”
深圳特区“连升三级”
初提“市场经济”
邓小平的“小康”设想
“包”字进城
“多种经济形式”和“多种经营方式”
“计划经济为主，市场调节为辅”
“六五”计划：区域经济发展战略重点东移

1982年

“1号文件”
最初的改革总体设计
“经济体制改革委员会”
“商品经济论”风波
“建设有中国特色的社会主义”
城市经济体制综合改革的“试验田”
“莫干山会议”
经济特区：从“秋风萧瑟”到柳暗花明
广东：“排污不排外”

1983年

打开农村商品经济之门
体改研究会：改革的又一个“智囊”
从“分灶吃饭”到“利改税”
个人承包——国企承包制中的“另类”
“计划单列”
冲击经济体制改革的价格“瓶颈”
金融体制改革的开篇：建立“中央银行”
外贸体制：从“统制经营”到“统一管理，联合经营”

1984年

“我们建立经济特区的政策是正确的”
“不是收，而是放”
农民的“定心丸”
人民公社解体
“异军突起”
“雇工问题”
小商品，大市场
“洋厂长”
初试股份制——企业所有制改革的先声
股票来了
“公有制基础上的有计划的商品经济”
“小平您好”

第三章 “初级阶段”

1985年

[“相当勇敢的一步”](#)

[“大调资”](#)

[价格改革起步](#)

[“通胀”与“反通胀”](#)

[“市场体系”](#)

[“巴山轮会议”——为中国经济“会诊”](#)

[“中国硅谷”](#)

[“沿海连成一大片了”](#)

1986年

[第五个“1号文件”](#)

[“横向联合”](#)

[打破“铁饭碗”](#)

[价、财、税联动改革方案](#)

[投资体制改革全面推进](#)

[股份制进银行](#)

[股票交易：“合抱之木，生于毫末”](#)

[“七五”计划与再度紧缩](#)

1987年

[国营企业“大承包”](#)

[外商投资《二十二条》](#)

[物资流通：由“分配”到“交易”](#)

[“社会主义初级阶段”](#)

[从“翻两番”到“三步走”](#)

[意气风发十三大](#)

第四章 风起云涌

1988年

[风云人物](#)

[“两头在外、大进大出”](#)

[一封“很有道理”的来信](#)

[“搞一个更大的特区”](#)

[中南海汇报会](#)

[“三、五、八规划”](#)

[房改：从“空转起步”到全面推行](#)

[“全面好”与“四过一乱”](#)

[关于物价改革的一场争论](#)

[价格“闯关”受挫](#)

[治理整顿](#)

1989年

[一次“秘密座谈会”](#)
[医疗制度改革进入实质阶段](#)
[价格“双轨制”](#)
[政治风波](#)
[进一步治理整顿](#)
[市场疲软与工业生产滑坡](#)
[洋浦风波](#)

[1990年](#)

[“治理整顿”重点转移](#)
[开发浦东](#)
[大争论的预演](#)
[第一声槌响：上海证券交易所开业](#)

[1991年](#)

[“先上车后买票”](#)
[股票市场的第一次波动](#)
[“质量、品种、效益年”](#)
[姓“社”姓“资”大争论](#)

[第五章 大潮再起](#)

[1992年](#)

[引领时代大潮的人](#)
[浪潮汹涌](#)
[“社会主义市场经济”](#)
[市场经济从概念到规划](#)
[十四大报告](#)
[“真是群情振奋”](#)
[“改革开放年”](#)
[“转换经营机制”](#)
[生产资料价格“双轨制”并轨](#)
[中美签订《市场准入备忘录》](#)
[开发区、房地产热](#)
[股份制的进一步探索](#)
[股市：警钟与风暴](#)
[证监会](#)

[1993年](#)

[“定向募股”风波](#)
[经济过热](#)
[“宏观调控”](#)
[新框架、新蓝图、新纲领](#)
[朱镕基的两个“约法三章”](#)
[“分税制”](#)
[“现代企业制度”](#)

[企业破产与“待业保险”](#)

[重建农村合作医疗](#)

1994年

[“整体推进，重点突破”](#)

[银行体系的重要补充和完善](#)

[“转机建制”](#)

[“债务重组”](#)

[“国际经济论坛”](#)

[第二轮粮食购销体制改革](#)

[全国物价大检查](#)

[医疗保险改革“两江试点”](#)

[“复关”受挫](#)

[“八七扶贫攻坚计划”](#)

[“民工潮”——对城乡“隔离墙”的历史性冲击](#)

[从“划拨”到“有偿”：土地走向市场](#)

第六章 波澜不惊

1995年

[“万言书”](#)

[又一份“万言书”](#)

[“十五年规划”](#)

[“第三代领导集体的标志性著作”](#)

[期货市场与物流“代理制”](#)

[“抓大放小”](#)

[养老保险制度的大规模改革](#)

1996年

[“软着陆”](#)

[“高增长低通胀”](#)

[建立现代企业制度进展缓慢](#)

[“放小”与“诸城经验”](#)

[农村税费改革的开篇](#)

[年轻学者“与总书记谈心”](#)

1997年

[姓“公”还是姓“私”](#)

[争论升级](#)

[痛失邓小平](#)

[江泽民“5·29”讲话](#)

[“一国两制”](#)

[“又一次思想解放”](#)

[“站得笔直”](#)

[铸造企业“航母”](#)

[“三年脱困”](#)

[市场催生《价格法》](#)

[重庆直辖](#)

[“统账结合”的养老保险制度正式确立](#)

[最低生活保障制度](#)

[第七章 新的纪元](#)

[1998年](#)

[国务院机构改革](#)

[农业“产业化”](#)

[第三次粮食流通体制改革](#)

[小城镇，大战略](#)

[《证券法》——股市与法制握手](#)

[医疗制度改革由试点推向全国](#)

[“再就业”](#)

[1999年](#)

[“有进有退，有所为有所不为”](#)

[不良资产与四大国资管理公司](#)

[“债转股”](#)

[“西部大开发”战略](#)

[“扩大内需”](#)

[告别福利分房](#)

[从待业保险到失业保险](#)

[“入世”谈判的关键一役](#)

[2000年](#)

[农民减负：新千年的第一个话题](#)

[一封信引出个大热点](#)

[“浴血脱困”](#)

[战略性重组与“国退民进”](#)

[辽宁的社保实验](#)

[减员增效与“买断工龄”](#)

[“年薪制”和“期股激励”](#)

[2001年](#)

[新世纪的第一道曙光](#)

[行政改革与政府职能转变](#)

[国企：新的战略布局](#)

[“谁都可以买卖棉花”](#)

[三个整顿和规范农村养老保险的方案](#)

[股市论战](#)

[从“博鳌论坛”到APEC](#)

[多哈：给一个历史性事件“盖章”](#)

[第八章 海纳百川](#)

2002年

“5·31”讲话

“新世纪新阶段的政治宣言”

中共十六大

盘点国企的改革与发展

国有股减持风波

证券业“突围”

西部大开发：六大重点

2003年

“围剿体制性障碍”

社会主义市场经济：从“建立”到“完善”的跨越

国有资产管理新框架

“边缘化”与“全流通”的讨论

“退休农民”

建立新型合作医疗制度

2004年

“第二代发展战略”

又一个“1号文件”

“国九条”

“审计风暴”

《中国的就业状况和政策》白皮书

另一部白皮书：《中国的社会保障状况和政策》

“和平崛起”

“构建社会主义和谐社会”

主要参考文献

中国经济体制改革研究丛书

主编 彭森

中国经济体制改革 重大事件

彭 森 陈 立 等 著

中国人民大学出版社

“中国经济体制改革研究”课题组

组 长：彭 森
副组长：杨启先 陈 立 邹东涛 张小冲
秘书组：席 涛 曹元猛 李军杰

分课题二：中国经济体制改革重大事件

组 长：彭 森
副组长：陈 立
成 员：陈开伟 唐小可 孙长学 彭绍宗 齐桂珍
陈 华 郑 欣 黄运鹏 孙 剑 梁 远

前言

中国的经济体制改革是人类历史上最伟大的社会试验。自1978年党的十一届三中全会以来，中国的改革已经走过了近三十年的不平凡历程。目前，社会主义市场经济体制的“四梁八柱”已经搭建起来。公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立，市场机制在资源配置中初步发挥了基础性作用，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。改革的不断深化，极大地促进了社会生产力、综合国力和人民生活水平的提高。改革开放在理论和实践上都取得了重大进展。这些成绩来之不易，我们要倍加珍惜。

自鸦片战争以来，为了实现中华民族的伟大复兴，中国人民一直在艰苦地探索适合自身特点的发展道路。十月革命一声炮响，给中国送来了马克思主义。20世纪人类社会的社会主义运动既取得过重大进展，也遭遇过严重挫折。从20世纪70年代末开始，中国共产党人领导全国人民，通过改革开放，创造性地在社会主义制度的条件下探索、建立和完善市场经济体制，这本身就是一个制度创新过程。它不仅是民族复兴的伟大尝试，同时也是社会主义自我完善的全新探索。实践已经证明并将继续证明，改革开放是强国富民之路，社会主义市场经济的改革方向是完全正确的。

我们从近三十年的改革开放实践中可以得出以下几点基本认识：

——中国的改革开放是社会主义制度的自我完善。一个落后的经济基础，必然伴随着落后的上层建筑，不可能在落后的经济基础之上建立一个先进的上层建筑。一个好的制度应该能够根据历史实践的发展状况不断地进行自我完善。实践在发展，制度也必须进行相应的更新、改革和发展。社会主义社会的生命力正是体现在这种自我更新、自我改革和自我发展的能力上，因此，社会主义社会应该是一个改革开放的社会。改革的目的在于不断地调整生产关系以促进生产力的发展，不断地调整上层建筑，使之与经济基础相适应。不改革，社会主义就没有活力，就是死路一条。开放的目的在于吸收人类文明的优秀成果，全面参与国际分工和竞争，推动世界和平发展，合作共赢。不开放，社会主义就不能发展，也是死路一条。

——中国的改革开放是为了实现中华民族伟大复兴所进行的制度探索。我们搞社会主义建设已经有半个多世纪的历史。社会主义制度下生产关系和生产力，经济基础和上层建筑之间的矛盾已经暴露得相当充分。邓小平同志讲过，“革命是解放生产力，改革也是解放生产力”。改革开放是解放生产力和发展生产力的重大探索，生产力的发展是个渐进的过程，从而也就决定了我国改革和制度进步过程的渐进性。邓小平同志还指出，“贫穷不是社会主义”。建设中国特色社会主义不仅要推进中国的工业化、现代化，其最终目的是建立一个能够不断增加人民福祉的制度，使全国人民能够共同分享改革开放带来的巨大物质成果。制度是为人服务的，制度的设计离不开人的实际利益。当代中国人民最大的利益就是实现中国的工业化和现代化，提高人民群众的物质和文化生活水平，增强综合国力，实现中华民族的伟大复兴。中国特色社会主义制度就是为了实现这一目的的制度，改革开放就是为了实现这一目的而进行的制度探索。

——中国改革开放的理论与实践是对当代马克思主义的重大贡献。任何理论都有时间和空间条件的限制，超越特定历史条件局限的绝对真理是不存在的。不考虑客观现实，把马克思主义政治经济学和西方经济学简单地照搬到中国的做法是行不通的，那样解决不了中国的问题。我们既要反对“东教条”，又要反对“西教条”。到目前为止，中国改革开放走的是一条符合我们自己国情的道路，这条路将要永远走下去。从中国的实际情况和现实需要出发，把社会主义基本制度与市场经济体制相结合，是中国改革最突出的特点，也是中国改革对马克思主义政治经济学和科学社会主义理论最重大的贡献。中国改革理论全面回答了什么是社会主义、如何建设社会主义等一系列重大问题，并正在实践中不断地丰富和发展着马克思主义。我们所进行的成功探索，所取得的成就和经验，是对当代马克思主义的贡献和发展。

——解决中国当前面临的诸多深层次矛盾和问题的根本出路仍然在于改革。近三十年来，中国的体制环境已发生了翻天覆地的变化，但到目前为止，发展与改革仍面临诸多问题和挑战。政府职能尚未根本转变，经济结构还不够合理，中央与地方关系有待进一步理顺，收入分配差距拉大，经济整体竞争力不强等等。生产力发展仍然面临着诸多的体制性障碍，改革远未成功。一些深层次的问题亟待解决，新的问题又在不断涌现，各种矛盾相互交织，使得改革的难度大大增加。在全面贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会的征途中，应该进一步增强忧患意识，把深化改革所面临的困难和障碍搞清楚，想明白，慎重应对。历史没有终结，发展没有终结，改革也就没有终结。生产力不断发展，制度也就要不断完善，没有穷尽。中国的根本出路仍在改革。

中国历史上从未有过市场经济，封建制度延续了几千年，计划经济体制维持了几十年，在这种情况下搞改革，我们既无历史经验可依循，又无现成模式可供照搬，因此，中国的改革开放一直处于理论和实践的双重探索之中。没有实践的探索，就不会有理论的创新；没有理论的指导，实践就是盲目的。实践基础上的理论创新是社会发展和变革的先导。目前，对改革进行思路梳理和理论总结的基本条件已经具备。我们应及时系统地总结经验教训，为今后继续改革提供理论借鉴和实践指导。

全国人大常委会副委员长李铁映同志在20世纪80年代末和90年代中期，先后两次担任国家经济体制改革委员会主任，亲身参与了中国改革的重大决策和实践活动。在他的倡导和关心下，由原国家体改委一些长期参与政策规划和改革开放理论探索和实践工作的同志及一些专家学者组成“中国经济体制改革研究”课题组，本着实事求是的科学态度，在更大的范围和更宽的背景下，集中对改革开放以来的重大理论和实践问题进行系统研究和总结。本课题分为中国经济体制改革的基本理论、重大事件、基本经验和国际比较等四个分课题。彭森同志为课题总协调人。杨启先、陈立、邹东涛、张小冲等同志共同协助并主持了各分课题的研究工作。在研究过程中，李铁映同志曾多次听取关于课题研究进展情况的汇报，并对研究的方法、思路和重点作了重要指示和具体要求。陈锦华、安志文、洪虎、高尚全、乌杰等体改战线的老领导贡献了自己宝贵的回顾、思考和观点。本课题编写过程中参考、引述了大量国内外相关文献。席涛、贺耀敏和中国人民大学出版社的编辑们为研究成果的结集成书付出了心血，在此一并表示衷心感谢。

把近三十年的改革历程放到中国百年近现代史中研究，把中国的改革开放实践放到世界经济发展历程的宏大视野中进行评价，这本身就是一个极具挑战意义的课题。改革无止境，探索和研究也无止境。现在呈现在读者面前的，只是一些阶段性的成果，许多问题还有待于更多人的进一步探索和研究。

“中国经济体制改革研究”课题组

2007年5月1日

引子

两个预言

智者之所以为智者，在于他们那惊世骇俗的预见性。1850年，卡尔·马克思写道：

如果我们欧洲的反动分子不久的将来会逃奔亚洲，最后到达万里长城，到达最反动最保守的堡垒的大门，那末他们说不定就会看到这样的字样：

中华共和国

自由，平等，博爱。[\[1\]](#)

历史翻过一百年，最反动、最保守的国度不仅成了共和国，而且是亿万劳动者当家作主的人民共和国，实行的正是马克思所设想、所憧憬的社会主义制度。

1957年毛泽东率团访苏。他在同赫鲁晓夫交谈时指着邓小平说：看见那边那个矮个子了吗？他很聪明，前途无量。

历史又翻过了二十年，当邓小平第三次在中国政坛上崛起，中国开始了又一个天翻地覆的伟大时代。当时的中国满目疮痍，然而民间有谚曰：天塌下来，高个子顶不住，矮个子顶得住。

历史之路

50多年前，从战争废墟中屹立起来的人民共和国，百废待兴。战争造成的经济衰退并没有由于战争的结束而立刻停止。仅上海、天津、汉口等15个大城市，1950年3月份物价指数就比1月份上涨了将近一倍。新生的人民政府采取打击投机资本，加强市场管理，紧缩通货与集中掌握主要商品等强力手段，有效地遏制了物价上涨。到年底，物价水平便下降了30%~40%。短短的三年内，农村土地改革迅速完成，农民憧憬了千百年的“耕者有其田”的理想成为现实；在城市，民主改革开展得如火如荼，“当家作主”成为这一时期工人和城市下层人民中的流行词。到1952年，国民经济总量恢复的任务基本完成，与此前中国经济发展最高水平的1936年相比，工业总产值增加了22.3%，农业总产值增加了18.5%；1950—1952年，社会总产值增长了85.2%，人均国民收入增长了57.6%。恢复速度之快，为同一时期世界之最。创造了战争奇迹的中国共产党人紧接着又创造了经济奇迹。

理想主义者毛泽东渴望再创奇迹。1952年9月24日，他在中共中央书记处会议上提出：我们现在就要开始用10年到15年的时间基本完成到社会主义的过渡，而不是10年或15年以后开始过渡。这一决定将1951年2月中共中央政治局会议提出的“三年准备，十年计划经济建设”的新民主主义阶段“时间表”大大缩短。11月3日，他再次明确表示从现在起就要向社会主义过渡，着手消灭资产阶级。[\[2\]](#)1954年2月，中共七届四中全会正式通过了毛泽东提出的过渡时期总路线：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线与总任务，是要在一个相当长的时间内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业和资本主义商业的社会主义改造（即‘一化三改造’）。”党的领袖之一的刘少奇这样解释这条总路线：“中国共产党的这条总路线，是引导中国社会由当时的既有社会主义经济，又有资本主义经济，又有个体经济的复杂的经济结构，过渡到单一的社会主义的经济结构的路线。”[\[3\]](#)毛泽东则用他一贯生动风趣的语言比喻说：总路线中的“一化”如鸟的主体，“三改造”如鸟的两翼；并且以他一贯的明快语言直指其核心内容：“就是解决所有制问题”。

“两翼”带动主体，中国这只“大鸟”向社会主义展翅飞翔。

1955年7月，第一届全国人大二次会议通过了第一个“五年计划”。“一五”计划的时间范围为1953—1957年。

轰轰烈烈的社会主义改造运动开始了。在城市，中共七届二中全会制定的对资本主义工商业“利用、限制”的政策转变为“利用、限制、改造”的政策，即将私有制改造为国家所有制；手工业的合作化运动迅速发展。在农村，农业生产合作社由1953年年底的1.4万个迅速发展为1955年春的67万个。鉴于其发展速度太快，一些地方出现了重数量轻质量等问题，中共中央发出了《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》，缩减了2万个质量不够的合作社。对此，毛泽东极为不满。1955年7月31日，毛泽东作了关于农业合作化问题的讲话，严厉地批评了国务院副总理、农村工作部部长邓子恢，“像一个小脚女人，东摇西摆地在那里走路”，是从资产阶级、富农，或具有资本主义自发倾向的富裕中农立场出发。[\[4\]](#)根据毛泽东的这个讲话精神，同年10月召开的中共七届六中全会通过了《关于农业合作化问题的决议》，对农业合作化的进度重新作了规划，要求到1958年春以前，全国大多数地方基本上实现半社会主义的合作化。会后，在党内外开展了批右倾的运动，以此为动力掀起了“跑步前进”实现农业合作化的高潮。

来自最高决策者的强力推动使形势的发展再次超出了预期，原先设想要15年或更长时间内完成的生产

资料由私有制转化为公有制过程，竟在4年内基本完成。到1956年年底，全国96.3%的农户加入了农业生产合作社，91.7%的手工业从业人员加入了手工业生产合作社；在全国商品零售总额中，私营商业只占了4.2%，而机器工业总产值中私营工业所占的比重则降到了千分之一以下。单一的公有制结构已经形成，高度集中的计划经济体制就此建立。

1953—1956年，中国经济迅速发展。到1956年，按当年价格计算的国内生产总值比1952年增长了51.34%，年平均增长10.9%，“一五”计划的主要指标在四年内完成。人民的物质文化生活得到了初步改善。

1958年，一则关于江西省余江县消灭了血吸虫病的消息，使刚刚取得“反右”和批判“反冒进”胜利的毛泽东诗兴大发，“浮想联翩”，“欣然命笔”：“春风杨柳万千条，六亿神州尽舜尧。红雨随心翻作浪，青山着意化为桥。”这位65岁的诗人，大有当年曹孟德横槊赋诗：“烈士暮年，壮心不已”之慨。智珠在握，层云荡胸，“红雨”、“青山”都将随他的主观愿望“翻浪”，“化桥”。他要用权威这支如椽大笔，在他并不擅长的经济领域挥洒诗情。

毛泽东提出了15年赶上或超过英国的经济发展目标，紧接着又在1958年的郑州会议上提出了苦战3年，再搞12年，15年过渡到共产主义。同年5月，中共八届二中全会正式通过了毛泽东提出的“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线。未几，按照毛泽东的意愿制定出的各项经济发展高指标便应运而生，“大跃进”、“超英赶美”等口号响彻全国。毛泽东对“大跃进”这个口号赞赏不已，他甚至诙谐地建议要将“第一号博士赠与发明这个伟大口号的那一位（或者几位）科学家”。^[4]

历史证明，1953—1956年间中国经济发展的高速度，一是因为战乱过后经济的低起点；二是计划制定的合理科学；三是人民“穷则思变”的劳动热情。而高速度掩盖着的效益低下、生产关系与生产力并不完全适应等深层次问题并没有根本解决。在经济高速发展的1956年，中国的人均GDP仅为世界平均数的34%，与发达国家的差距则更为悬殊；中国的人均国民收入仅为美国的1/44。要在这样的起点上“超英赶美”，只能是竭泽而渔。

竭泽而渔带来的是灾难。

以工业上全民“大办钢铁”、农业上节节攀升的“浮夸风”和各行业“共产风”为标志，“大跃进”将中国直接带入了1960—1962年的“三年困难时期”，其中以1960年为最。1959年，全国粮食产量减少600亿斤，1960年再减530亿斤，其他农作物也随之大幅度减产。以产粮大省四川为例，1962年全省粮食产量比1957年减少54%；工业上，“钢铁元帅”一马当先，导致基建规模大大超过国家和人民的承受能力，造成工业内部比例严重失调，1961年和1962年工业生产分别下降38.2%和16.6%。经济效益迅速下滑，每百元积累所创的国民收入，“一五”期间年平均为35元，1959年则仅为19元，到1960年，更进一步下滑至-0.4元。经济的严重危机导致国家财政出现高达189.4亿元的巨额赤字，只好靠增发货币来弥补，1958—1960年，货币流通量累计增加81.7%。1960年全国集市贸易价格比1957年上涨25.4%，通货膨胀出现恶性发展势头，集市上的各种食品价格比国家定价高出了3至10多倍。食品的短缺造成人民因饥饿而大量非正常死亡，1960年，全国人口比上年净减1000万。

严重的经济危机犹如一天冷雨，扑灭了已成燎原之势的“大跃进”烈火，也浇醒了决策层发热的头脑。1961年1月，中共八届九中全会正式批准了“调整、巩固、充实、提高”八字方针。八字方针中，“调整”是核心内容。以此为起点，高层的经济指导思想发生了一次重要转折，中国经济进入了调整阶段。

在农村，完善“人民公社六十条”，调整了人民公社内部的所有制结构，试行不同形式的生产责任制，清理了“一平（平均主义）二调（无偿调拨）”，恢复了农民的自留地，开放了农村集贸市场等；工业上调整管理体制，由以往偏重于用行政办法管理经济逐步向用经济办法管理经济过渡，调整工业内部的比例关系，大幅度压缩基建投资规模，对一些企业实行“关停并转”，压缩生产规模，降低工业生产指标等；财政金融上加强集中统一，严格控制货币投放等；商业上恢复多种成分的商业渠道，调整购销政策，重新建立集中统一的物资流通管理体制等。这是一次集中与下放经济管理权力相结合，明晰各级责权利的有限的经济管理体制调整与整顿。

这次调整与整顿成就非凡。1962—1966年，中国经济再次从低谷中崛起。1966年，农业在工农业总产值中的比重，由1960年的21.8%提高到35.9%，粮食和棉花总产量分别比1960年增长49.1%和119.8%，主要农产品的全国人均消费量分别恢复或超过了新中国成立以来最好时期的1958年水平。轻重工业产值的比重，由1960年的33.4：66.6变为1966年的49：51，工业内部比例失调状况有所改善。自1963年起，工业总产值直线上升，1966年比1962年增长了98.3%，几近一倍，效益也有了较大幅度提高。1962年国家财政开始实现结余，还清了苏联债务，到1966年，财政结余达到17.1亿元，实现了财政收支状况的根本好转。通货膨胀基本得到制止，全国零售物价总指数从1963年开始，分别以5.9%、3.7%、2.7%和0.3%的比例下降。以原子弹试验成功、大庆油田的发现和开发等为标志，科学技术的发展取得了突破性的成就。城乡人民的物质文化生活得到了很大改善，人们再一次看到了“歌舞升平”的盛世。

至此，中华人民共和国的经济发展经历了第一轮“恢复—破坏—再恢复”的循环。

“史无前例”的“文化大革命”，标志着新一轮“恢复—破坏—再恢复”循环的开始。

“文化大革命”带来的灾难，涉及人民经济政治社会文化生活的方方面面，就经济领域而论，最深重的灾难在于“文化大革命”摧毁性地破坏了国民经济的组织和管理结构，泯灭了千百年传承的经济道德。就当

时的现状而论，“文化大革命”动乱使国民经济濒临崩溃的边缘。

很能说明“崩溃”含义的是无政府状态最为严重、“全面内战”大规模爆发的1967、1968两年。1967年的经济效益是：每百元积累增加的国民收入为-39元，1968年再跌22元，“开创”了共和国的“史无前例”。工农业总产值、国民收入、国家财政收入直线下滑。1968年的国民经济年度计划未能编制出来，计划经济完全失去了“计划”。

1969年，从中共九大开始了恢复经济的努力，但随着政治斗争的几度起落，经济发展也处于极不稳定的起起落落的状态。1975年，邓小平复出任国务院第一副总理，大抓国民经济的整顿和恢复，经济形势一度改观，当年工农业总产值增长达11.9%，各项工农业主要产品的生产都有了比较明显的增长。但随着“批邓”、“反击右倾翻案风”的风波再起，中国经济再次重重跌落。

“文化大革命”十年，是中国经济停滞甚至倒退的十年，与发达国家本就很大的差距拉得更开，更为悬殊了。

1976年，祸国殃民的“四人帮”被粉碎，中国经济有了一个比较正常的发展环境，因此而有了1977年和1978年国民经济的恢复性增长。1978这一年，中国社会总产值在1977年增长10.3%的基础上再上升13.1%；国民收入总额比1976年增长19.4%；国家财政实现了收支相抵略有盈余，扭转了1974—1976年连续三年赤字的情况。全国60%的职工增加了工资，国企职工的年平均工资由1976年的605元增加到644元，增加工资的总额和人数都是共和国成立以来最多的一次；农民从集体分得的收入由1976年的人均63元增加到74元；商店货架上的商品也日渐多了起来。

“莺歌燕舞”，成了这一年的流行词。

“莺歌燕舞”的乐观情绪掩盖了事情的另一面，即这两年的经济高增长率实际上是十年动乱对经济摧毁性大破坏前提下的恢复性增长，严重失调的国民经济比例关系不仅没有得到根本改变，而且效益低下。国营工业企业每百元工业产值创造的利润、每百元资金实现的利税、资金利润率等指标，都大大低于1965年的水平；城乡人民的生活也还未改善到1965年的水平；企业管理和流通领域的混乱状况并没有从根本上改变。当时主政者的思想，因受“两个凡是”^[4]的束缚，坚持“无产阶级专政下的继续革命”理论，希图继续“以阶级斗争为纲”，带动“生产斗争”和科学实验，实现四个现代化。

1977年8月，时任中共中央主席的华国锋在中共十一大报告中断言：“一个国民经济新跃进的局面正在出现”。在1978年7月举行的全国财贸学大庆、学大寨会上，他又发出号召：“经过一个不太长的历史时期的艰苦奋斗，赶上和超过最先进的资本主义国家的经济水平和技术水平”。在这样的乐观思想的主导下，1978年2月，经中共中央政治局批准的国家计委《关于经济计划的汇报要点》中提出，今后23年国民经济分“三个阶段”，打几个大战役，到2000年以前全面实现四个现代化，使国民经济走在世界前列，农业成为世界上第一个高产国家，许多省的工业水平赶上和超过欧洲的某些发达国家。

在“新跃进”的大口号指导下，盲目乐观和急躁冒进的“大计划”应运而生。1978年2月全国人大五届一次会议上讨论修订的《1976—1985年国民经济十年发展纲要》提出了1985年钢产量要达到6000万吨，原煤产量要达到9亿吨，石油产量要达到2.5亿吨等高标准，同时铺开了新建和续建120个大型项目的摊子，10年的基建投资要相当于过去28年的总和。一时间，“大干快上”、“建设十来个大庆油田”、“全国三分之一以上的县建成‘大寨县’”的跃进之声四起。

这股违背客观经济规律的“大干快上”之风，给经济发展带来了新的困难：一是加剧了国民经济的比例失调；二是更加拉大了积累与消费的比例，致使多年来人民生活方面的欠账长期得不到解决；三是基建规模和投资额超出了国力能够承受的范围，使已经逐渐平衡的财政收支岌岌可危，而盲目引进的成套大型设备给国家的物资、信贷、外汇收支等造成了新的不平衡，影响了国民经济的正常运行。人们似乎又看到了国民经济“恢复—破坏—再恢复—再破坏”的怪圈的阴影。

前进的十字路口，历史选择了邓小平。

当由胡耀邦发动的关于真理标准的大讨论向“两个凡是”发出直接挑战的时候，再次复出的邓小平敏锐地抓住这一契机，完成了对中国共产党思想路线、政治路线和组织路线的拨乱反正。在1978年11—12月召开的中共中央工作会议上，邓小平发表的著名讲话《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，一锤定音，为此后几十年乃至更长远时期中国政治经济社会发展定下了基调和“主旋律”。

改革之路

“满目疮痍”只是一个形象的说法。照当时中国大多数人的看法，“文化大革命”把中国搞乱了，把生产拖垮了，只要我们拨乱反正，大家一心一意搞建设，把生产搞上去，“太平盛世”自然会到来。然而1978年前后的“洋跃进”给了人们当头棒喝。首先是决策者和经济学家们认识到，问题远比表面上暴露出来的深刻得多。于是经过“文化大革命”的磨难幸存下来的经济学家们开始了深层次的思考。

经济学家的思考是从经济结构问题入手的。首先是“农、轻、重”的比例关系：全民办农业，8亿人民搞饭吃，其结果却是，1977年平均每个农业劳动力生产的粮食仅为美国人1976年的1.1%，生产的肉类不到美国人的0.4%，生产的蛋类不到美国人的0.5%。真有些骇人听闻了。轻工业在工业总产值中的比重由1949年

的73.6%下降为1978年的42.7%，导致市场供应长期紧张，人民生活难以改善；重工业以30年来年平均增长16.9%的高速度片面发展，其规模和速度都超过了国民经济可能提供的物力和财力，结果也妨碍了自身的发展，且内部比例失调。“农业为基础，工业为主导”成了一句空话。“农、轻、重”比例的失调导致积累和消费比例关系的失调：“一五”时期积累率为23%~25%，“二五”平均为30.8%，“三五”为26.3%，“四五”为33%，1978年为36.5%，仅次于“大跃进”的1959年。积累额的飙升不仅大大超过了城乡居民消费额的增长，而且大大超过了国民收入总额的增长速度。在积累的內部，生产性积累也大大超过非生产性积累，1976年竟达到83.2%，到1978年，仍居75.9%之高。“骨头多肉少”是经济学家们对积累与消费比例严重失调的恰当譬喻。

此外，能源增长大大低于工业总产值增长的比例，交通运输结构与生产的发展不相适应，商业服务业、教育、科技、文化、卫生事业与经济建设的发展不相适应，对外贸易在工农业生产总值中所占的比例极小（1978年仅为0.8%）……很显然，要解决这些深层次的问题，光靠“大干快上”是不可能的。

中国的经济向何处去？政治家在沉思，在探索；经济学家在沉思，在探索；中国人民在沉思，在探索。答案只有一个：改革。“不改革死路一条”，这是中国改革的总设计师邓小平的论断。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会正式提出了改革的任務。1980年3月，国务院正式成立经济体制改革办公室，着手设计经济体制改革的方案。

1980年，经济学家马洪和孙尚清等20多位经济学家的最新研究成果——《中国经济结构问题研究》集结出版。学者们研究的目标所向，直指“越统越紧，越紧越统”的集权式经济体制。书中鲜明地指出：“归根到底，没有经济体制的彻底改革，建立农轻重协调发展的合理经济结构是不可能的”。提出了“用体制改革促进国民经济调整”的建议。

在经济学家们“坐而论”时，广大的基层群众已经“起而行”了。对“大一统”的计划经济最有切肤之痛的是农民，经济体制改革自然也就从农村发端。

在60年代初贯彻“调整、巩固、充实、提高”八字方针的时期，农民得到的最大实惠是扩大了自留地，有的地方实行了“包产到户”。种自己的地，按照自己的意愿种地，是农民的最大追求，60年代初的那段美好日子令农民念念不忘。于是，在粉碎“四人帮”后政策稍有松动之时，“包产到户”、“包干到户”便由星星之火而迅速燎原，最终极为猛烈地冲击了计划经济体制。

城市的经济体制改革，其源头仍是60年代初的“调整、巩固、充实、提高”时期。70年代末80年代初最早的改革措施就是“放权”，与60年代不同的是，由行政性放权演变而为向企业“放权让利”。改革初期的发展活力便由此而调动起来。

没有现成模式的改革被称为“摸着石头过河”，“包产到户”和“放权让利”就是那第一块“石头”。可见，在人类的发展进程中，“经验”仍是人们创造新世界的依托。

中国的经济体制改革从体制外“增量改革”肇始进而蔓延至体制内。这里的“体制”，指的是国有经济体制。从经济制度这个层面上看，改革一开始就是在“体制内”进行，即在计划经济体制内进行，逐渐延伸深化及至改革计划经济体制本身。“大包干”是在人民公社体制内的改革，改革对象是“一大二公”的人民公社体制；集贸市场是在计划供应体制内的改革，“放权让利”乃至此后不久的企业承包责任制更是在计划经济体制内的改革。“经济体制改革”所指的目标很明确，要“改革”的就是“经济体制”。这里，没有“内”“外”之分，有的只是层次深浅的区别，是“标”和“本”的区别——由改变经济体制的外在表现形式入手，进而变革其质的内容。从计划经济到“计划经济为主，市场调节为辅”再到“公有制基础上的有计划的商品经济”？再到“社会主义市场经济”的“提法”，就是这样一个由表及里、由标及本的改革过程。尽管其间曾经有过反复。

中国的经济体制改革从自下而上的“自发”改革起步，到自上而下的“自觉”改革集其大成。

农村的“大包干”是自发的，集贸市场的发展是自发的，早期企业的承包制也带有很强的自发色彩。“穷则思变”，“变”的诱因是贫困，是物资的短缺，是人们对富足生活的向往。自发的改革呈波浪式地冲击、摇撼着单一僵化的计划经济体制；人民的改革热情和巨大能量不断地启迪着决策者的思维，不断地丰富着决策者的智慧；日新月异的改革实践、改革实践中创造的大量新鲜经验，日积月累而成理论，又反过来用于对新的改革实践的指导和部署。改革之路就在这种冲击和启迪中完成了由“自发”到“自觉”的嬗变。政策上对农村的家庭联产承包责任制，从“不允许”到“有条件地部分地允许”，再到“允许”，进而到鼓励推广，再到予以统一规范，是说明这种嬗变过程的一个明显例证。方方面面的改革进程，大抵如是。

在中南海以西的西安门周围，聚集着国家体改委、国务院发展研究中心以及20世纪80年代一度有很大影响的国务院农村政策研究中心。再往西去，有中国社会科学院下属的4个经济所。它们同一些高校的研究机构一起，被外电称为中国经济决策层的参谋部。20多年来，这些智囊部门对改革的实践经验进行了卓有成效的理论总结，为决策层提供了大量的改革思路。饱读现代经济学的学者们，将经济理论的每一次重大突破都以决策层能接受、老百姓能听懂的语言写进了各种重大决议，指导着中国经济体制改革前行。

就是在这么一个由“自发”到“自觉”的嬗变进程中，形成了邓小平理论。

邓小平之所以伟大，在于他总是最先感受到时代的新气息，最先紧密结合中国国情对接收到的新信息作出正确的理解和判断，在于他的常人难以企及的坚忍不拔，在于他冲决一切陈规禁锢的绝大政治勇气和胆魄，在于他作为“中国人民的儿子”的精诚。

邓小平之后的中国共产党、党中央领导集体，完整地、创造性地继承了邓小平等老一辈革命家的政治

遗产和思想遗产，在新的改革、发展实践中不断丰富着邓小平理论，于是中国有了今天的繁荣和昌盛，也有了明天的前程无量。

改革之路上镌刻着四个光照千秋的大字：

执政为民！

注 释

[\[1\]](#) 《马克思恩格斯全集》，第7卷，265页，北京，人民出版社，1959。

[\[2\]](#) 参见赵德馨：《中国近现代经济史（1949—1991）》，92页，郑州，河南人民出版社，2003。

[\[3\]](#) 参见刘少奇：《马克思列宁主义在中国的胜利》，载《红旗》，1959（19）。

[\[4\]](#) 参见《毛泽东文集》，第6卷，418、437页，北京，人民出版社，1999。

[\[5\]](#) 参见赵德馨：《中国近现代经济史（1949—1991）》，208页。

[\[6\]](#) 其代表者是华国锋等人。1976年10月26日，华国锋在听取中央“宣传口”负责人汇报后作出了四点指示，其中第三点就是：凡是毛主席讲过的、点过头的，都不要批评。在1977年1月的一个讲话草稿中，他又提出：“凡是毛主席作出的决策，我们都必须维护，不能违反，凡是损害毛主席的言行，都必须坚决制止，不能容忍。”并授意《人民日报》、《解放军报》、《红旗》杂志“两报一刊”在1977年2月7日发表社论《学好文件抓住纲》，明确提出“凡是毛主席作出的决策，我们都坚决维护，凡是毛主席的指示，我们都始终不渝地遵循”。

[\[7\]](#) 参见马洪、孙尚清主编：《中国经济结构问题研究》（上），北京，人民出版社，1980。

第一章 大潮初起

1978年

伟大的战略转移

公元1978年12月18日。北京。

时令已近冬至，寒风渐起，白昼也一天短似一天。华灯初上时分，169位中共中央委员、112位候补中央委员和9位列席人员，陆续走进灯火通明的京西宾馆礼堂。

中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议今晚在这里开幕。

3天前刚结束的中央工作会议，超过预定的日程，一延再延，竟开了36天之久，创下了中共历史上中央工作会议的时间长度之最。会上各种观点的激烈交锋，仍清晰地印在与会者的脑海里。特别是邓小平同志在会议闭幕时那篇总结报告《解放思想、实事求是、团结一致向前看》，字字千钧，掷地有声，至今震人心魄。大家忘不了邓小平的那句：“现在最大的政治就是把经济搞上去！”当时他们情不自禁地起立，拼命鼓掌。大家鲜明地感觉到，一个全新的时代将从自己手中翻开扉页。

19年后，中共中央总书记江泽民在中共十五大报告中评价说：“1978年邓小平《解放思想、实事求是、团结一致向前看》这篇讲话，是在‘文化大革命’结束以后，中国面临向何处去的重大历史关头，冲破‘两个凡是’的禁锢，开辟新时期新道路、开创建设有中国特色社会主义新理论的宣言书。”

正是这篇讲话，实际上成为了十一届三中全会的主题报告。

正是有了这篇主题报告，有了36天中央工作会议的充足准备，三中全会只开了5天便胜利闭幕。

全会闭幕的翌日即1978年12月23日，晚8时，《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》通过新华社、中央人民广播电台的电波传遍了中国的城镇乡村，传遍了世界各地。

《公报》宣布：全国范围的大规模的揭批林彪、“四人帮”的群众运动已经基本上胜利完成。全党工作的着重点应该从1979年转移到社会主义现代化建设上来。

这一伟大战略决策，解决了中国从1957年以来没有解决好的工作重点转移问题，从根本上实现了中共在政治路线上的拨乱反正。

在被称为“积重难返”的当时，如何实现这一战略转移，《公报》指出：“只有全党同志和全国人民在马列主义、毛泽东思想的指导下，解放思想，努力研究新情况新事物新问题，坚持实事求是，一切从实际出发，理论联系实际的原则，我们党才能顺利地实现工作中心的转变，才能正确解决实现四个现代化的具体道路、方针、方法和措施，正确改革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑。”

两个月后，邓小平评价说：“三中全会确立了，准确地说是重申了党的马克思主义的思想路线。……实事求是，一切从实际出发，理论联系实际，坚持实践是检验真理的标准，这就是我们党的思想路线。”

这次全会讨论了中共中央副主席、国务院副总理李先念在国务院务虚会上的讲话，审议通过了今后两年国民经济计划的安排和有关农业问题的两个文件；根据邓颖超的建议，有关部门向与会者提供了《罗马尼亚、南斯拉夫的经济为什么能高速发展》的专题资料，其中包括两国进行经济体制改革的做法经验；全会还印发了《苏联在二三十年代是怎样利用外国资金和技术发展经济的》等参考材料。

中共中央为三中全会的召开进行了充分的酝酿和准备。1978年7—9月间召开的国务院务虚会，在总结建国以来30年经济建设经验教训的基础上，主要研究了国外成功经验和加快我国四个现代化建设的速度问题，就如何正确运用价值规律、改革经济体制、坚持按劳分配等问题进行了深入探讨，提出和讨论了经济管理体制改革的问题。李先念在会议总结中指出，过去20年中，我们已经不止一次地改革经济体制，但是往往着眼于行政权力的转移，往往在放了收、收了放的老套路中循环，因而改革的结果也往往不能符合经济发展的最大利益。现在要进行的改革，一定要坚决摆脱墨守行政方式的老框框，放手发挥经济手段和经济组织的作用，一定要改变手工业式、小农经济式甚至封建衙门式的管理方法，坚决实行专业化，发展合同制，贯彻按劳分配，按经济规律办事，努力用现代化的管理方式来管理现代化的经济。

9月6日—11月3日，举行了时间长达近两月之久的全国计划会议。参加会议的各省、市、自治区的代表深入讨论了改革经济体制管理的问题，并分别提出了书面意见。在取得共识的基础上，会议提出了经济战线必须实行“三个转变”的思想：一是从上到下都要把注意力转到生产斗争和技术革命上来；二是要从那种不计经济效果、不讲工作效率的官僚主义的管理制度和管理方法，转到按经济规律办事、把民主和集中很好结合起来的科学管理轨道上来；三是从那种不同资本主义国家进行经济技术交流的闭关自守状态，转到积极地引进国外先进技术，利用国外资金，大胆地进入国际市场上来。这“三个转变”的思想写进了提交十一届三中全会讨论的《1979、1980两年经济计划的安排（草案）》中。

在此基础上，三中全会正式提出并确定了改革、开放、搞活的方针，并指出了改革的原则和方向。全会提出，要“对经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革，在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作，努力采用世界先进技术和先进设备，并大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作”。

全会指出，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；应该着手大力精简各级经济行政机构，把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司；应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用；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，实行分级分权，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。会议认为，只有采取这些措施，才能充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性、创造性，使社会主义经济的各个部门、各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来。

全会初步分析了传统经济体制的弊端，提出了经济体制改革的要求，为经济体制改革指导思想的形成与目标模式的演变奠定了思想基础。

人们注意到，这次全会关于农业问题的文件中，只字未提十多年来反复强调的“农业学大寨”的口号，全会提出的发展农业的措施却是：

人民公社、生产大队、生产队的所有权和自主权必须受到国家法律的切实保护；

不允许无偿调用和占有生产队的劳力、资金、产品和物资；

公社各级经济组织必须认真执行按劳分配的社会主义原则，按照劳动的数量和质量计算报酬，克服平均主义；

社员自留地、家庭副业和集市贸易是社会主义经济的必要补充部分，任何人不得乱加干涉；

人民公社要坚决实行三级所有、队为基础的制度，稳定不变；

人民公社各级组织都要坚决实行民主管理、干部选举、账目公开；

绝对不许购过头粮；

提高农副产品收购，降低农用工业品价格；

建立严格的生产责任制，可以实行包工到组、联产计酬等形式。

全会还要求改变过去那种认为社队发展工商企业是不务正业的看法，提出国家应当支持社队企业的发展，对社队企业实行低税或免税政策。

这一系列政策措施，实际上为此后农民的“包产到户”创举和乡镇企业的崛起提供了较为宽松的政策环境。

思想路线、政治路线的拨乱反正，改革、开放、搞活方针的确立，使中国共产党十一届三中全会名彪青史。“党的十一届三中全会”成了此后几十年中国最为流行的政治词汇。

惊人的创举

在中国国家博物馆里，收藏着藏品号为GB54563的一纸契约，这就是广为人知的安徽省凤阳县梨园公社小岗村农民“包产到户”的“地下协议”。它被作为中国当代史的珍贵文物收藏：

1978年12月 地点 严立华家
我们分田到户，每户户主签字盖章，如以后能干，每户保证完成每户全年上交和公粮，不在（再）向国家伸手要钱要粮；如不成，我们干部作（坐）牢杀头也干（甘）心，大家社员也保证把我们的小孩养活到18岁。

严宏昌					
关廷珠	关友德	严立符	严立华	严国昌	严立坤
严金昌	严家芝	关友章	严学昌	韩国云	关友江
严立学	严俊昌	严美昌	严宏昌	严付昌	严家其
严国品	关友申				

其中，17个名字上覆盖着17个鲜红的指印，严宏昌、韩国云和严立学三个名字上则是三方图章。

小岗村属凤阳县，为滁县地区所辖，位于皖东江淮之间。北宋欧阳修名篇《醉翁亭记》中有言：“环滁皆山也”，指的就是这一带。在中国，山区似乎总与“贫困”二字紧紧相连，因此70年代末期的滁县是个地地道道的贫困地区。凤阳则是明朝开国皇帝朱元璋的故乡，以“凤阳花鼓”出名。而“自从出了朱皇帝，十年倒有九年荒”，凤阳人讨饭就同凤阳花鼓一样闻名全国。据该县统计，1967年1月初至2月22日，全县有9900人外出要饭；到了3月18日，一个月不到的时间里，这个数字就翻了一番，沦为乞丐的达18000人之多。1969年3月，凤阳37%的农户到外地要饭。原凤阳县委书记陈庭元回忆说：“从1956年到1978年的23年中，在一次比一次更‘左’的思想影响下，凤阳成了全国有名的‘吃粮靠返销，花钱靠救济，生产靠贷款’的‘三靠县’。23年上缴国家9.6亿斤粮食，国家返销13.4亿斤，100多万亩土地等于没有产粮！国家拨给救济款2838万元，依然解决不了温饱问题，农民到处要饭。”^[1]1978年安徽特大灾荒后，凤阳人“走四方”更是达到了高潮。

小岗生产队有20户人家（包括两户单身），共115人。在全县推行包工到组时被划分为两个组，麦子闹种齐，两个组就闹起来了，于是又划分为4个包干组，干不了多少天，各组又出了新矛盾，后又划分为8个小组，每组两三户人家，基本上是父子或兄弟组，但仍矛盾重重，人心不齐。眼看春耕在即，于是有的社

员说，要想有口饭吃，只有一家一户地干。1978年12月16日（另一说是12日）夜，小岗生产队18户没有外出的农民（有2家外出）聚集在一间破屋里，由生产队副队长严宏昌主持召开了一次“分田单干”的秘密会议。严宏昌说：“如果大家答应我两个条件，我就同意这么干。第一，夏秋两季打的头场粮食，要先把国家的公粮和集体提留交齐，谁也不能当孬种；第二，我们是明组暗户，瞒上不瞒下，不准对上级和队外任何人讲，谁讲谁就是与全村人为敌。”一位老农补充道：“我看再加一条，今后如果队长因为我们包干到户坐班房，他家的农活我们全队包，他的小孩全队人养到18岁。”大家异口同声表示同意。就这样，在众目睽睽之下，严宏昌执笔，神情极为严肃地写下了这纸契约。

“坐牢杀头也甘心！”被称为“拉开了农村改革大幕”的小岗村农民的“生死文书”，带着触目惊心的悲壮感。

他们连夜抓阄分牲畜、农具，并丈量了土地，一个早晨就分完了。大包干到户就这样偷偷摸摸诞生在风阳。

后来，有了一些不同的说法，一些地方开始争论到底哪里是“包产到户”的发源地，谁有首创权。其实这是一个无法弄清也无须弄清的问题。实际上，粉碎“四人帮”后，贵州、内蒙古、安徽、河南、四川、江西、浙江等许多地方都有一些农村在偷偷摸摸地搞不同形式的包产到户。小岗村只是一个标志，一个中国农民迫于生计，奋力掀起波澜壮阔的改革大潮的一个醒目标记。

值得品味的是，小岗村农民的“秘密协议”正好签订在中共十一届三中全会召开前夕。这不是巧合，而是说明了当时的“天下大势”；同时也说明了小岗村“包产到户”之所以能够获得成功的关键所在。

农村改革的发源地为何在安徽？树有根水有源，这还得追溯到许多年前。

艰难曲折的“包产”之路

曾任中共中央农村政策研究室副主任的杜润生在《包产到户：来自农民的制度创新》^[1]一文中说：“农民对合作化的‘反抗’，最早是‘闹社退社’。大约在1956—1957年，曾有过一个退社风潮，随后被压了下去。那以后农民就转而使用‘包产到户’的办法。”

1956年，四川省江津地区龙门区刁家乡在区委副书记刁有宽的主持下，借推行包工为名，把合作社的田土，按各户劳力、人口情况，分到了户；肥料、种子也分了；耕牛不好分，就由各户轮流喂养、轮流使用。生产、收获各户自己负责。各家收的各家得，只按预定产量交纳公粮和部分公积金。当时很多社员把它叫做“二道土改”。^[2]

同年4月29日，《人民日报》发表了署名何成（即何燕凌）的文章：《生产组和社员都应该“包工包产”》。文章中提到了四川江津包到每户、安徽芜湖生产组“包工包产”的例子，认为这些做法“是完全对的”，浙江省温州地区永嘉县委受此文启发，在农村进行了包产到户的试验。此后，广西环江县也实行了大宗作物统一经营，小作物下放到户的试点。当时实行包产到户的还有广东省中山、江苏省江阴、湖北省宣恩、河南省沁阳、临汝等地的一些农业社，还有一些地方使用了其他名称，如安徽阜阳县新华农业社推行田间分户管理办法，山西榆次县海燕农业社实行个人责任地制度等。还有的地方只做不说。1957年11月9日，温州地委机关报《浙南大众报》载文批评永嘉县燎原乡的“包产到户”，但省委副书记林乎加则肯定了“包产到户”，认为不是单干。是年2月，关于“包产到户”的禁令从中央下到省里，省委指示：“包产到户”是方向道路问题，一定要纠正。地委和县委也作出坚决彻底纠正“包产到户”的决定。对此持保留意见的永嘉县委主管农业的书记李云河被《人民日报》点名批判，开除党籍，撤销职务，划为右派分子。接下来在1959年的反右倾机会主义运动中，全国“包产到户”之风被基本制止。

三年严重困难时期，“包产到户”作为一种补救措施又在农村流行开来。广东、广西、甘肃、湖南、河南、陕西等地陆续发生了不同形式的“包产到户”，其中以安徽为最，当时称为“定产到田，责任到人”，简称“责任田”。1961年3—10月，全省推行“责任田”的生产队的比例竟由39%急速上升至85%。各地包产到户的做法得到了刘少奇、邓小平、田家英^[3]等人的支持。邓小平在听取了中央农村工作部部长邓子恢关于安徽、湖南、广西等地包产到户的汇报后说：不管“黄猫、黑猫，只要捉住老鼠就是好猫”^[4]。这就是后来屡遭批判而又广受群众欢迎的著名“猫论”的由来。关于“猫论”，邓小平在80年代初期有个解释：当时国家很困难，谁能想办法渡过难关就是好样的。话没有错。目的是鼓励生产，恢复农业。没有别的用意，也没有什么用心。^[5]

当时推行“包产到户”最得力的一是中共中央农委书记邓子恢，一是安徽省委第一书记曾希圣。1960年2月，曾希圣亲自布置省委张立治、赵岭峻、陆德生、周曰礼四人选择合肥市蜀山公社井冈山大队南新庄生产队进行包产责任制试点。试点中，曾希圣两次到南新庄指导工作。取得了初步经验后，他又主持制定了《关于包产到队、定产到田、责任到人的试行办法草案》，在全省推行。1961年3月15日，曾希圣在广州向毛泽东作了关于“责任田”问题的详细汇报，毛泽东明确答复：“你们试验嘛！搞坏了检讨就是了。如果搞好了，能增产十亿斤粮食，那就是一件大事。”但后来又通过柯庆施转告曾希圣，责任田只“可以在小范围内试验”。曾希圣当即给毛泽东、刘少奇、周恩来等中央领导人写了一封信，陈述责任田的积极作用，为全面推广据理力争。毛泽东对此信未作明确答复。面对当时这种微妙的形势，广东省委第一书记陶铸曾有一个

生动的比喻：曾希圣在做一副大牌，可能赢得满贯，也可能输个精光。而曾希圣的态度异常坚决：“一切责任由我一个人承担。”当年7月12日，曾希圣利用毛泽东从南方视察回京路过蚌埠的机会再次面陈责任田的好处，并深刻地检讨了曾经“把农村里本来是‘左’倾当成右倾来反”的“方向错误”。毛泽东听后表态：“你们认为没有毛病就可以普遍推广”。送走了毛泽东，曾希圣立即在全省三级干部会议上作了推广责任田的部署。到年底，全省实行了责任田制度的生产队猛增至90.1%。1961年12月，毛泽东把曾希圣叫到江苏无锡，用商量的口吻说：“生产开始恢复了，是否把这个办法（指责任田）变过来。”曾希圣回答：“群众刚刚尝到甜头，是否让群众再搞一段时间。”毛泽东未置可否。于是，安徽省委决定1962年继续推行责任田。

但是1962年风云突变。中央发布了《农村人民公社工作条例（修正草案）》（简称“人民公社六十条”），规定核算单位下放到生产小队，定为“三八线”，不准再退。在1月份召开的“七千人大会”上，毛泽东批评了安徽的包产到户责任田，曾希圣被调离。

1962年6月，安徽安庆太湖县委宣传干部钱让能“冒天下之大不韪”上书毛泽东保荐责任田；7月的一天夜里，邓子恢与中央农村工作部的副部长陈正人、廖鲁言等前往中南海，再次向毛泽东陈述各种情况和理由，竭力推荐安徽的包产到户责任制，整整谈了一个通宵；李富春向中央上书推荐安徽责任田；刘少奇说“单干比不干好”；陈云听到有人反对责任田，当即表示：何必急急忙忙地反对，让它试验几年再看好不好？邓小平表示赞成。

毛泽东大怒了。在北戴河中央工作会议上，他公开批评了邓子恢和“包产到户”，并将其上升到了“阶级斗争”的高度，在1962年9月召开的中共八届十中全会上，又进一步将其批得一无是处，并撤销了邓子恢领导的中央农村工作部。但邓子恢至死也念念不忘“包产到户”，就在1972年12月他即将病逝的时候，还喃喃自语“‘包产到户’没有错”。毛泽东还严厉批评了田家英主张“包产到户”的意见和活动，自此失去对田家英的信任。^[4]毛泽东针对刘少奇、邓小平、陈云等人支持包产到户曾愤怒地说：“一搞包产到户，一搞单干，半年时间就看出农村阶级分化很厉害……”“这股风从何而来？”毛泽东自问自答：“来自党内。”他断言：“包产到户是方向的问题。”

20世纪60年代的“包产风”就这样夭折了。然而安徽农民却没有忘怀“责任田”带给他们的好处：1961年，全省粮食产量达到了180多亿斤，征购任务超额完成，农村市场出现一片繁荣景象，人民生活改善了，非正常死亡现象得到遏止。群众亲切地称“责任田”为“救命田”。

80年代初，时任中共中央总书记的胡耀邦在视察安徽时，曾同有关领导谈起：“我欠了安徽人民一笔债。曾希圣同志搞责任田，我来调查过，我持不同意见。”他接着深情地说：“曾希圣同志是中国农村改革的先驱。”

“安徽六条”

1977年6月21日，中央派万里、顾卓新、赵守一分别担任新改组的中共安徽省委第一、第二、第三书记。

刚卸下铁道部长职务、自认为对农村工作不太熟悉的万里，一到任就用了三四个月跑遍了安徽大部分地方，直接下基层察访民情。初步摸到的情况就令他震惊。8月下旬的一天，他召来时任省农委政策研究室主任的周曰礼系统地了解农村情况。

在合肥市稻香楼西苑会议室里，万里、赵守一、王光宇和周曰礼促膝而谈，从下午2点一直到天黑，一谈就是5个多小时。周曰礼在汇报中举出了一连串数据，说明安徽这个“四人帮”在农村推行“左”倾政策的重灾区，农村经济已经到了崩溃的边缘：“文化大革命”十年，粮食总产量一直徘徊在200亿斤左右，农民人均年收入60元上下，农民实际生活水平逐年下降。全省28万多个生产队，只有10%左右勉强维持温饱，67%的人年收入低于60元，40元以下的占20%左右。全省有将近90%的生产队基本状况是“三靠”，即生产靠贷款，吃粮靠返销，用钱靠救济，其中有10%的队在饥饿线上挣扎。

周曰礼列举了农村工作中相当普遍的强迫命令、瞎指挥现象，分配上大锅饭、生产上大呼隆现象，在人民公社政社合一的管理体制和不断的政治运动冲击下，农村干群关系紧张、人与人之间关系紧张现象等。他说，农民中流行的牢骚话真实而生动地反映了当前的农村状况，像什么“白天黑夜拼命干，不如生个大肉蛋（指生小孩）”；“七千分八千分，不如老母鸡窝里蹲（指一个劳动日值不如一个鸡蛋）”，什么“头遍哨子不买账，二遍哨子伸头望，三遍哨子慢慢晃，到了田头忘带锄，再去回家逛一趟”；“男的上工带打牌，女的上工带纳鞋，边干边玩到下班，赶快回家忙自留（自留地）”；社员之间为争工分，常常是“大吵三、六、九，小吵天天有”，动辄又要被抓“阶级斗争”，弄得很多生产队无人愿意当干部，有的采用抓阄的办法解决，有的组织大家摸扑克牌，摸到大鬼当队长，摸到小鬼当副队长，有的甚至花钱雇人当队长。他认为，农村干部群众的这种消极情绪是非常严重的，它比公开的罢工危害更大。

汇报的内容使万里心情沉重。沉吟良久，他说：“看来经济上的拨乱反正，比政治上的拨乱反正更艰巨，不搞好经济上的拨乱反正，政治上的拨乱反正也搞不好。”万里明确表示，他“要拿出百分之八十的时间和精力，来研究和解决农村问题。揭批‘四人帮’的有关人和事以及工业生产，由别人去抓。省委领导同志都要下去搞调查研究。你们农委的同志也要进一步调查研究，尽快拿出一个切实有效的政策性意见。”他感

到自己还有更进一步到基层调查研究的必要。

安徽省农委政策研究室全体人员按照万里的嘱咐，分赴全省各地进行调查，1977年9月20—24日，在安徽省滁县召开了农村政策座谈会。会议讨论起草了《关于当前农村经济政策几个问题的规定（草稿）》（简称省委“六条”）。他们又选定肥东县解集公社青春大队和长丰县吴山公社四里墩大队，分别召开座谈会征求群众意见。万里、顾卓新、赵守一带头参加了群众讨论。根据群众意见，“六条”草稿又作了一次较大的修改。

1977年11月上旬，万里、王光宇来到革命老区金寨县。在燕子河山区，他走进一户低矮残破的茅屋，在阴暗的房间里，见锅灶旁边草堆里，坐着一位老汉和两个姑娘，便亲热地上前和他们打招呼，伸出手想和老汉握手。谁知老人双目无神地看着他，一动不动，旁边的两个姑娘也只是用羞涩好奇的眼光打量他，同样不肯起身。万里纳闷，以为老人的听觉有问题。陪同的地方干部便告诉老人：新上任的省委第一书记来看你了。老人这才弯着腰颤抖着缓缓站起。这时万里惊呆了，原来老人竟光着下身！村里人指着两位姑娘说，“她们也没有裤子穿，天太冷，他们冻得抗不住，就蹲在锅边暖和些。”

万里又走到了另一户农家，看到家里只有一位穿着破烂的中年妇女，便询问她家的情况。“你家几口人？”“四口人，夫妻俩和两个小孩，”“他们到哪去了？”“出去玩了。”“请你喊他们回来让我看看。”万里连催两遍，这位妇女面有难色，不愿出门去找。在万里的再三催促下，她无奈地掀开锅盖，只见灶膛里坐着两个赤身裸体的女孩子。原来烧过饭的灶膛内尚有余热，拿掉铁锅，大人把两个没有衣服穿的孩子放到里面防冻。

万里泪流满面！

他的语调万分沉痛：“老区人民为革命作出了多大的牺牲和贡献啊！没有他们，哪来我们的国家！哪有我们的今天！可我们解放后搞了这么多年，老百姓竟家徒四壁，一贫如洗，衣不遮体，食不果腹，有的十七八岁姑娘连裤子都穿不上，我们有何颜面对江东父老，问心有愧呀！”

1977年11月15—21日，安徽省委召开全省农村工作会议，集中讨论修改“六条”。会议开始时，万里只作了不到20分钟的简短讲话。他说：“中国革命在农村起家。农民支持我们，母亲送儿当兵，参加革命，为什么？一是为了政治解放，推翻压在身上的三座大山；一是为了生活，为了有饭吃。现在进了城，有些人把群众这个母亲忘掉了，忘了娘了，忘了本了。我们要想农民之所想，急农民之所急。”

对“六条”规定，会议讨论中有赞成的，也有反对的，唇枪舌剑，你争我吵。有人说“这不是社会主义方向”，有人认为这样“给农民的自主权太多了”，有人警告“这样下去，会不会滑到1961年”。不少人顾虑重重，怀疑抵制，特别是当时国务院召开了北方农业学大寨会议，要“把普及大寨县推向高潮”。受此影响，一些原来写进去的更宽的规定，不得不暂时搁置起来。省委“六条”经过上上下下座谈讨论，进行了十多次反复修改，几易其稿，终于在1977年11月28日以“试行草案”的形式下发全省各地。

“六条”的基本内容是：（1）搞好人民公社的经营管理；（2）加速生产发展；（3）尊重生产队的自主权，根据不同的农活，生产队可以组织临时的或固定的作业组，实行定任务、定质量、定工分的责任制，只需个别别人完成的农活可以责任到人；（4）减轻生产队和社员的负担，分配要兑现；（5）粮食分配要兼顾国家、集体和个人利益；（6）允许和鼓励社员经营正当的家庭副业，其收获除完成国家任务之外，可以到集市上出售。这些内容，触犯了当时不可动摇的原则，突破了长期无人逾越的禁区。这是在粉碎“四人帮”后全国出现的关于农业生产责任制的第一份红头文件。

“六条”使安徽农村出现了蓬勃的新气象。干部、社员把“六条”的发布看成是一件喜事，欢欣鼓舞，奔走相告。许多地方听传达的人数之多，到会之齐之快，是多年来少有的。有的地方通知一户来一人，而很多户全家老小都来了，这种热闹场面很有点像当年搞土改的劲头。通过近3个月的宣传贯彻，“六条”的基本内容在全省范围内基本上做到了家喻户晓，各种形式的责任制迅速发展。

差不多就在安徽“六条”发布的同时，中央召开了第二次全国农业学大寨会议，中共中央发了个49号文件，提出今冬明春要把10%的生产队过渡到大队核算。安徽的“六条”是下放权力，搞小责任制，与49号文件精神背道而驰。面对农村贫困的凄惨场景，万里在安徽北部贫困地区县委书记会议上拍案而起：“社会主义还要饭，那叫什么社会主义！如果今年秋后还有人讨饭，我就带着到你们县委书记家去讨！”

安徽坚持住了继续贯彻执行省委“六条”。这年初的全国“普及大寨县”现场会，通知各省第一把手参加，万里借故不去，让省委书记赵守一代表自己参加。万里向赵守一交代：你去了光听光看，什么也不要说。大寨这一套，安徽的农民不拥护，我们不能学，也学不起。当然我们也不能公开反对。你就是不发言，不吭气，回来以后也不必传达。

“借地”种麦

安徽省委“六条”实施后，1978年夏收，全省农业形势大为好转，这更坚定了万里和省委贯彻“六条”的决心。然而，这一年天不助人，夏秋之际，百年不遇的特大旱灾不期而至，这对本已十分贫穷的安徽农村无异于雪上加霜。除长江、淮河外，全省绝大多数河川断流。全省受灾农田6000多万亩，秋后大批灾民背井离乡外出乞讨。到处是龟裂的土地，凋零的树木，一片凄凉。小岗村农民的“秘密协定”，就在这个背景下

诞生。

历史上，天灾人祸常常是诱致重大变革的转折点。这一点，在1978年的安徽似乎得到了印证。

灾荒已成定局，万里提出要面对现实，减了产就是减了产，不能打肿脸充胖子。非常时期要采取非常措施。9月1日，安徽省委召开紧急会议，研究对策。万里在会上动情地提出：“我们不能眼看着农村大片土地撂荒，那样明年生活会更困难，与其抛荒，倒不如让农民个人耕种，充分发挥各自潜力，尽量多种‘保命麦’渡过灾荒。”经过激烈讨论，安徽省委果断地作出了“借地种麦”的决定：凡是集体无法耕种的土地，“借”给社员种麦种菜，鼓励多开荒，谁种谁收，国家不征统购粮，不分配统购任务。

这个大胆的决策，犹如给大旱中的安徽农村下了一场“及时雨”，极大地调动了农民生产自救的积极性。3000多万亩地“借”出去了，秋种计划超额完成了，被动局面被迅速扭转了。这一“借”地，一些地方就趁势扩大借地数量，甚至将大田分给社员去种。

1978年秋，万里赴京向中共中央主席华国锋痛陈农民的贫困绝望，并提出非把土地划给农民建立责任田不可，否则无法扭转危局。但华国锋不同意，他认为只有把人民公社精神更深地灌输于农民心中，抓紧阶级斗争，才能振兴农村。然而，1978年毕竟不是1962年了，当时正是全国上下关于“实践是检验真理的唯一标准”大讨论如火如荼之时，思想解放已成潮流，“最高领袖”的话也得面对实践的检验了。华国锋、万里二人争论时，叶剑英、邓小平都在场。万里得到了邓小平的支持，邓小平在插话中再次重申了他的“猫论”。叶剑英缓和地站在邓小平一边，支持万里向人民公社制度挑战。

20年后，万里回忆说：“1978年夏秋，安徽发生了百年不遇的大旱，省委决定借地度荒，搞好秋种，诱发了农民对‘包产到户’的积极性。”^[10]可谓一语中的。如果说，安徽农民挑头搞“包产到户”改革，思想解放的“天下大势”是其“外因”，对60年代的“责任田”难以忘怀是其内因的话，大旱之年的艰危局势和省委“六条”和“借地”的恤民政策便是其直接动因。

邓小平亲手将一份“安徽六条”交给赵紫阳

1978年春天，邓小平出国访问路过成都，亲手将一份安徽“六条”交给了四川省委第一书记赵紫阳。邓小平说，在农村政策方面，你们的思想要解放一些，万里在安徽搞了个“六条”，你们可以参考。

四川素有“天府之国”的美誉，是我国的农业大省，成都平原更是全国“粮仓”之一。50年代和60年代，四川曾调出几十亿斤粮食，支援国家经济建设，支持京、津、沪渡过困难时期。

由于长期受“左”的错误思潮影响，四川的情况也与安徽等全国其他中西部贫困地区大同小异。到了“文化大革命”结束前后，天灾加人祸，四川除了都江堰灌区一带旱涝保收外，其他丘陵、平原都是“望天田”，靠天吃饭。四川隆昌县一带的农民扒火车外出逃荒，这种情况是新中国成立以来在四川还没有过的。

1976年，为安排城市和灾区人民生活，四川不得不从外省调拨来大量红薯干。一次，人们在被调来的红薯干粮袋上发现了一封信，上面赫然写着：“送给懒汉吃！”四川主管经济工作的省委副书记杜星垣知道后痛心地说：“我们的农民不懒啊！我们的农民沿袭了几千年勤劳的美德，是你国家的政策扼杀了他们的生产积极性，剥夺了他们的生产资料、生产工具……没有土地，没有家庭，没有生存的希望，这怎么能反过来责怪他们懒呢？！”

面对严峻的农业形势，省委第一书记赵紫阳提出“水路不通走旱路”，不要听上面安排只许种水稻，不能他用。只要能产出粮食，种什么都可以，旱地为什么一定要种水稻？完全可以种其他农作物。这一条政策，有效地促进了四川省当时解决吃饭问题。

在省委的领导下，四川的一些地方也进行了农村生产责任制的改革试点。1977年年底，广汉县就推行了包产到组。1978年2月5日，即在安徽制定了“六条”后不久，中共四川省委也制定了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》，简称“十二条规定”。其主要内容为：健全劳动组织，严格生产责任制；尊重生产队的自主权；生产队可以组织作业组，实行定额管理；建立“定领导、定劳力、定任务、定质量、定工分”的五定生产责任制；强调搞好评工记分，坚持按劳分配原则，反对平均主义；在分配上，除了遇到特大自然灾害，务必做到90%的社员收入比上年有所增加，10%的社员不减少收入；在粮食分配上，要保两头、压中间，人均口粮不到180公斤的队，不提储备粮；减轻生产队和社员的负担；允许和鼓励社员经营少量的自留地和家庭副业，其产品在完成国家派购任务后，可拿到市场上出售。“十二条”特别肯定了四川不少地方已经实行的“定额到组、评工到人”的办法。^[11]

在建立健全生产责任制的过程中，四川农村创造了不少好的经验。1978年，广汉县金鱼公社在全省率先实行了“分组作业，定产定工，超产奖励”的责任制，极大地调动了社员群众的积极性。这年10月27日，省委办公厅以《工作简报》的方式，转发了金鱼公社的经验，在全省贯彻执行。

对于安徽和四川落实农村经济政策的情况和安徽“六条”、四川“十二条”，《人民日报》于1978年2月3日和6月13日分别作了报道。1979年1月初，《人民日报》又连续报道了安徽、四川、云南和广东省的部分社队实行生产责任制的情况。

当时有两句民谣流传极广：“要吃粮，找紫阳；要吃米，找万里”。1979年胡耀邦在一次谈话中特意引用了这两句民谣，可见安徽和四川在农村改革中先行一步的做法，不论中央上层有多大争论，广大干部群

众是赞同、拥护的，对以后几年全国农村风起云涌的改革浪潮，起到了极大的示范和推动作用。1987年6月12日，邓小平会见南斯拉夫共产主义联盟中央主席团委员科罗舍茨时谈起农村改革初期的形势时说：“有两个省带头，一个是四川省，那是我的家乡；一个是安徽省，那时候是万里同志主持。我们就是根据这两个省积累的经验，制定了关于改革的方针政策。”^[12]

三路“侦察兵”开赴境外

正当中国农村春潮涌动，广大农民在“包产”之路上进行艰难曲折的探索之时，一股出国考察热潮也正在兴起。

当时有一股“洋跃进”之风，即不顾客观实际，不顾国家的财政承受能力，盲目引进外资和设备，盲目扩大基建规模，加剧了国民经济比例关系的失调和国家财力的负担。但由于中央高层有了一个比较开放的思维，重视学习经济发达国家和地区的科学技术，所采取的一些措施为以后的对外开放做了思想准备。

据当时的国务院港澳办公室统计，从1978年1月至11月底，经香港出国和去港考察的人员就达529批3213人。这之中，中央政府先后派出的三路考察团，被称为共和国对外开放的三路“侦察兵”。

1978年4月，受国务院副总理谷牧委派，国家计委和外贸部组织港澳贸易考察团，对香港和澳门作实地调查研究。这是新中国成立以来，执政的中国共产党人对资本主义制度下的港澳地区首次进行的大型考察活动。考察的目的很明确：探索弹丸之地的港澳经济飞速发展之奥秘，获取有益的发展经验。

长期处于封闭状态，对外界感知甚少的考察团成员一踏进香港，就无不为繁荣发达的香港经济所震撼，面对“东方明珠”的经济成就，深为祖国内地在过去几十年里由于种种原因错失良机并造成经济濒临崩溃的边缘而扼腕痛惜。港澳同胞强烈要求内地尽快对外开放的肺腑之言，更使考察团成员产生了强烈的紧迫感和危机感。实地考察和交流，活生生的事实，使考察团成员的思想受到猛烈的撞击，并使大家产生了共识：“香港一没有耕地，二没有原料资源，就是靠先进国家的技术、设备、资金，很快使自己获得发展。我们为什么不学香港？”回到广州，考察组在与广东省委领导交换意见时，毗邻港澳的“父母官”们又提出了一些“大胆”的建议。5月底，考察团回到北京，马不停蹄，立即向中央递交了《港澳经济考察报告》。《报告》强调：发达国家的先进设备和技术，对港澳经济的发展起着至关重要的作用。报告提出把靠近港澳的广东宝安、珠海划成出口基地，力争经过三五年努力，把两地建成具有相当水平的外贸基地、加工基地和吸引港澳人士的旅游区。

《港澳经济考察报告》在中国最高决策层引起极大反响。6月3日，中共中央主席华国锋和中央、国务院领导人听取了考察组的汇报。大家被汇报者的激情所感染，情绪相当激动。华国锋表示对《港澳经济考察报告》“总的同意”，还要求“说干就干，把它办起来”。我国创办经济特区的思想此时开始萌芽。

几乎同一时间，由李一氓、于光远带队的另一队人马赴南斯拉夫考察，顺访罗马尼亚。

同年5月，目的同样是为了借鉴国外经验，加速社会主义现代化建设，中共中央、国务院又决定派国务院分管经济工作的谷牧副总理亲自率领一个包括6位省部级干部的代表团，赴法国、联邦德国、瑞士、丹麦、比利时等西欧五国考察。这是共和国成立后向发达资本主义国家派出的第一个国家级政府经济代表团。邓小平十分重视，代表团出发前，他专门在北京饭店听取了出访汇报，特别叮嘱他们这次出去要“广泛接触，详细调查，深入研究些问题”，要学习人家的先进经验，特别是好的管理方法。

据谷牧回忆，代表团成员有水利部部长钱正英、国家建委副主任彭敏、农业部副部长张根生、北京市分管经济工作的副市长叶林、北京市主管工业的书记严明、广东省分管经济工作的副省长王全国、广东省革命委员会分管经济工作的副主任兼省计委主任杨波、广西主管工业的书记朱广权等20名中央和地方各级领导干部。可以看出，代表团的组成和任务都十分明确，3位是中央政府的部长、副部长和副主任，数位是地方省、市政府的副省长、副市长。代表团从5月2日到6月6日，走访了上述5国的15个城市，会见了有关政界人士和企业家，参观了80多个工厂、农场、港口码头、市场、学校、科研单位和居民区等，大体上了解了这五个发达资本主义国家的工业、农业、交通运输和科学技术的现代化水平，看到了资本主义国家在第二次世界大战后社会各方面的变化，也看到了我们的巨大差距。考察团收集了大量新信息，打开了新思路。他们一路考察，一路议论，基本形成了一个对外开放的思路。代表团回国后，用了大半个月的时间在北京集体总结，然后向中央政治局全体委员汇报了整整一天。

6月30日下午，中共中央政治局在人民大会堂召开专门会议，听取谷牧汇报，出席的有华国锋、叶剑英、李先念、乌兰夫、聂荣臻等中央领导人。谷牧着重汇报了三内容：（1）第二次世界大战后西欧发达国家经济确有很大发展，尤其是科技日新月异，我们已经落后很多；这些国家在社会化大生产的组织管理方面也有很多经验值得借鉴。和这些国家相比，我们大大落后了，形势咄咄逼人。这些国家的经济运行机制、政府对经济的调控和对社会矛盾的处理，有很多值得我们学习和借鉴。（2）这些国家大都对华友好，它们的商品、资金、技术要找市场，都看好与中国发展关系。（3）国际经济运作中有许多通行的办法，如卖方信贷、买方信贷、补偿贸易、合作生产、吸收外国直接投资等，我们都可以选择采用，以加速我国的现代化建设。

汇报会从下午3点一直开到晚上11点多。汇报结束后，到会的中央领导兴致盎然，热烈发表意见。叶剑

英、聂荣臻、李先念都说，谷牧这次出去看清楚了，讲明白了，该是下决心采取措施的时候了。此后，邓小平又找谷牧单独听取了汇报。邓小平指示：引进这件事要做；下决心向国外借点钱搞建设；要尽快争取时间。

在同年7—9月的国务院务虚会上，三路“侦察兵”提供的大量情况给了与会者巨大冲击和重要启迪。谷牧又详细讲了西欧考察情况和自己的想法。这次长达两个多月的务虚会认真总结了新中国近30年的经验教训，花了大量时间研究国外经济发展的成功经验，就有关社会主义现代化建设的一系列问题，特别是对如何加强技术引进、扩大出口贸易、采取灵活方式利用国外资金等问题，进行了深入探讨，提出了许多好的意见和建议。

务虚会后，中共中央和国务院又多次开会，进行讨论研究，最后下定了对外开放的决心。这些思想最后都体现在十一届三中全会作出的以经济建设为中心，实行改革开放，加速社会主义现代化建设的伟大战略决策中。

对外开放基本国策由此被郑重确立。

重提“按劳分配”

“按劳分配”本来就是社会主义的分配原则，但建国后长期的“左”的路线和政策使这个原则从来就没有得到很好的执行。由“政治挂帅，思想领先”到“文化大革命”中大批“资产阶级法权”，“按劳分配”的一些具体政策措施被当成了“物质刺激”被“批倒批臭”了。“文化大革命”结束后，由于“两个凡是”的禁锢，“按劳分配”虽然得到抽象的肯定，但在经济政策上仍是一个尖锐的问题、敏感的区域。

农村正在探索的各种生产责任制在这个问题上打开了一个缺口；而在城市，一切依然如故。当时群众中流行的说法是：“干多干少一个样，干好干坏一个样，干和不干一个样”；“干活的不如偷懒的，偷懒的不如捣蛋的”。分配上的“大锅饭”现象极其严重地困扰着“新长征”的步伐。

1977—1978年间，经济学界一连举行了四次按劳分配讨论会，从理论上对这个问题进行“拨乱反正”。

讨论会的“始作俑者”是于光远。

1976年4月，“文化大革命”中重新工作的邓小平再次被“打倒”，于光远所在的国务院研究室也随之被撤销。他和胡乔木、邓力群成为犯了“严重错误”的“待分配干部”。“四人帮”倒台了，他们仍然“待分配”。在他们专门看文件的办公室里，于光远邀冯兰瑞、苏绍智、周叔莲、吴敬琏等人开始策划举办按劳分配讨论会。自己借用“文化大革命”语言戏称是“策划于密室”。

邓力群也参加了几次策划会议的讨论。一次，胡乔木来办公室，于光远邀请他也参加讨论。胡却摇摇头，神色也黯淡下去：“一谈起按劳分配就勾起我不愉快的回忆。”原来，1958年他在当毛泽东的政治秘书时，看到上海《解放日报》上张春桥的文章《破除资产阶级法权思想》，认为是错误的，便指示《人民日报》理论部组织批评文章。没想到毛泽东看了张春桥的文章，却作出了很高评价，指示《人民日报》转载，还亲自写了编者按语。胡乔木为此事写了多次检查才得以过关，此后不再受毛泽东重用。“按劳分配”也因此成了他心中的一块伤疤。^[1]

于光远等人联络国家计委宏观经济研究所、中科院经济研究所、国家劳动总局、北京大学、北京师范大学、北京师范学院、北京经济学院和北京市委党校等作为发起单位，于1977年4月在京召开了第一次按劳分配讨论会；6月，又举行了第二次讨论会，参加者由第一次的30多个单位、100余人扩大到100余个单位、400多位经济理论工作者和外地代表；到10月份第三次讨论会举行时，参加者更进一步猛增至800余人，他们来自在京的135个单位和23个省市自治区，会议发言者达百人之多，俨然一个颇有规模的学术会议。

这三次讨论会的主要内容是批判“四人帮”及过去几十年“左”的思想和路线，从思想理论上拨乱反正。一年之中就一个问题的连续三次讨论会，打破了经济理论界万马齐喑的局面。

1978年5月，国务院发出《关于实行奖励和计件工资制度的通知》，对企业工资制度进行调整，以图通过奖励制度的建立和计件工资的试行，打破分配上的平均主义。《通知》要求当年试点，1979年推广，1980年进行规范。

这是“文化大革命”以来针对企业职工分配问题的第一个从一定程度上体现“按劳分配”原则的中央文件，因此广受欢迎，各地试点、推行也很得力，取得了超出预期的好效果。

下半年，关于“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论波及全国。在思想解放浪潮的鼓荡下，10月25日，经济学家们再次聚首北京，举行第四次按劳分配讨论会。

这次讨论会开了8天。会议分“按劳分配规律和物质利益原则问题”、“劳动报酬的形式问题”、“农村按劳分配及其形式问题”等三个专题进行讨论。其内容开始转向了对分配形式、分配政策、分配制度等方面的探讨。许多新的观点，在当时确有振聋发聩的作用。如提出职工工资应与企业的经营状况即效益挂钩，提出企业应有“独立地位”问题等等。

1979年

“调整、改革、整顿、提高”

1979年4月，中央再次召开工作会议。针对当时面临国民经济比例严重失调、体制不合理、管理不善、效益低下等问题，这次会议确立了“调整、改革、整顿、提高”八字方针。

此前的3月8日，陈云在《计划与市场问题》这篇文章中，从理论上探索了经济体制改革的目标模式问题。他在总结分析了中国和苏联、东欧社会主义国家过去在计划工作中“重计划，轻市场”等教训的基础上，提出整个社会主义时期经济必须有计划经济和市场调节两个部分。第一部分是基本的、主要的，第二部分是从属的、次要的，但又是必需的。他认为苏联和中国计划工作制度中的缺点，其中之一就是“没有在社会主义制度下还必须要有市场调节这一条”。指出，在今后的经济调整和体制改革中，计划经济和市场调节这两个部分比例的调整，将占很大的比重。不一定计划经济部分越增加，市场调节部分所占绝对数额就越缩小，可能是相应地增加。14日，陈云又同李先念联名给中央写信，指出国民经济比例失调情况严重，国民经济的发展中要有一个调整时期。

3月30日，邓小平提出，搞经济建设，必须走出一条中国式的道路，必须从中国的特点出发，作出符合实际的决策。

同月召开的中央工作会议提出了“调整、改革、整顿、提高”的“新八字方针”^[1]，目的是要消除国民经济所面临的比例失调困难局面，使国民经济走上稳步健康发展的轨道，进而为今后经济的发展创造良好条件，为全党的工作重点转移创造一个良好的开端。因此，“调整”是中心环节。

这次会议上，改革仍是重要内容。会上，李先念比较系统地分析了中国传统经济体制的弊端，提出在我们整个国民经济中，可以实行计划调节和市场调节相结合的原则。他指出，中国现行经济体制的弊端很多，在整个经济的管理体制上，总的看来是集中过多，计划搞得过死，财政上统收统支，物资上统购包销，外贸上统进统出，“吃大锅饭”的思想盛行，不讲经济效益，等等。改革的目的是，为了进一步完善社会主义的生产关系和上层建筑，使之更好地适应生产力发展的需要。改革必须遵循的原则和要求是：（1）国民经济以计划经济为主，同时充分重视市场调节的辅助作用；（2）扩大企业的自主权，并且把企业经营好坏同职工的物质利益挂起钩来；（3）按照“统一领导，分级管理”的原则，明确中央和地方的管理权限；（4）精简行政机构，更好地运用经济手段来管理经济，要组织各种专业和联合公司，认真搞好专业化协作，积极推广经济合同制。

李先念的分析表明，这次中央工作会议对传统经济体制的弊端以及有关经济体制改革的指导思想有了进一步的认识。

在第二年的中央工作会议上，陈云在谈到这次国民经济调整的性质时说：开国以来经济建设方面的主要错误是“左”的错误。1957年以前一般情况比较好些，1958年以后“左”的错误就严重起来了。这是主体方面的错误。这次调整是清醒的、健康的调整，调整意味着某些方面的后退，而且要退够。通过调整，我们会站稳脚跟，继续稳步前进，如不调整，才会造成大的耽误。

如何把握和处理调整与改革的关系是这一时期经济理论界的争论焦点。两种观点具有代表性。一种是以薛暮桥为首的主张先调整后改革的观点，认为应该首先调整国民经济才能为建立商品经济的改革创造比较好的条件；另一种是以于光远为首的主张以改革促进调整的观点，认为当前经济结构扭曲的原因是体制，所以应该先改革体制，比如建立南斯拉夫式的经济体制来带动调整。

而此后的实践，则是调整并未偏废改革；而改革则在某些方面或某些时候对调整工作作了有原则的让步。

农村政策：三个“可以”与两个“不许”

中共十一届三中全会原则通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决议（草案）》^[2]和《农村人民公社工作条例（试行草案）》。决议草案提出25项农业政策，强调要调动几亿农民的积极性，必须在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保障他们的民主权利。文件还提出了纠正生产管理的“大呼隆”和分配上的平均主义，规定了三个“可以”，即“可以按定额记工分；可以按时记工分加评议；也可以在生产队统一核算分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励”。但文件仍规定“不许包产到户”，“不许分田单干”。

可见，此时“包产到户”仍是一大禁区。但有了“三个可以”，则无异于在大禁区中开了条小缝。三中全会确立的解放思想、实事求是的思想路线，为农村改革排除了最大的障碍。坚冰被打破了。

包产到户的过程，也就是解放思想的过程。

小岗村的秘密很快就被外面知道了。公社干部急告县委书记陈庭元小岗搞单干，是资本主义。陈庭元轻描淡写地回答：“他们已经穷‘灰’掉了，还能搞什么资本主义？全县有2000多个队，就算这一个搞资本主义，也搞不到哪里去。已经分户了，就让他们干到秋后再说吧。”1979年春，万里到了小岗村。陈庭元与地委书记王郁昭达成协议，小岗村的做法无论如何要争取万里同意。万里表态了：“让他搞，现在有粮食就

是最大的政治。”看到县委书记有难处，万里就说：“你干吧，搞了再说。我不提倡，可是错了我不负责，有问题我检讨。”万里冒着政治风险的这番话，坚定了小岗和凤阳人大包干的信心。

小岗村的做法引起了周围的仿效。肥西就在省会附近，在省委的眼皮底下，竟也搞起了“包产到户”，有人把安徽肥西山南公社搞“包产到户”告到了中央。

应该支持农民的行动，还是违背中央规定呢？1979年2月2日，在省委指示下，安徽省农委抽调了12位干部，并吸收县、区、社的干部总共38人组成省委工作队，前往肥西县山南公社，直接向干部群众宣讲十一届三中全会同意下发的两个农业文件。在原原本本宣讲这两个文件的基础上，干部、群众展开了热烈讨论。大家对生产责任制问题最感兴趣，普遍要求实行“包产到户”。有的说，早也盼，晚也盼，盼到现在搞了两个不许干。有的说上面让我们解放思想，我们看中央的思想也没真正解放。大家纷纷要求中央修改两个文件时把“两个不许”去掉。对于这个情况，万里说，群众的意见应当重视，这个问题要专门讨论一次。2月6日，万里召开省委常委会议，专门讨论“包产到户”问题。常委们在讨论中认为“包产到户”是个好办法，但中央文件中明确规定“不许包产到户”，如果要实行这种办法，主张先向中央请示。省委副书记王光宇说，农民都认为60年代初期的“责任田”是“救命田”。他主张有领导有步骤地推行，至少在生产落后、经济困难的地方可以实行这种办法。万里谈了自己的意见：“包产到户”问题，过去批了十几年，许多干部都批怕了，一讲到‘包产到户’，就心有余悸，谈‘包’色变。但是，过去批判过的东西，有的可能是正确的，有的也可能是错误的，必须在实践中去加以检验。我主张在山南公社进行‘包产到户’试验，在小范围内试验一下，利大于弊。不宣传，不推广，不登报，秋后再总结。如果滑到资本主义道路上去，也不可怕，我们有办法把他们拉回来。即使收不到粮食，省委负责调粮食给他们吃。”到会同志对万里的意见都表示赞成。在万里主持下，安徽省委决定把山南公社正式确定为“包产到户”的试点。

第二天，省委在山南公社进行“包产到户”试点的消息不胫而走，山南区的6个公社，在四五天时间内普遍推行了“包产到户”。春耕时，全县包产到户生产队占11%，麦收时占23%，双抢时占50%，秋种时发展到93%。“包产到户”大有覆盖安徽全省的势头。

“包产到组”和“包产到户”，直接动摇了人民公社三级所有、队为基础的管理体制，受到了一些思想僵化和心有余悸者的怀疑与抵制。安徽的做法，引起了周围邻近省份的指责。有的省委负责人公开宣称自己“要保持晚节”，并在安徽的边界装上高音喇叭，大喊“要坚决抵制安徽的单干风”。面对这种情况，万里在各种会议、各种场合反复强调：“对于农村改革，我们的头脑一定要清醒，不能受到社会上说三道四所干扰。”“对于各种形式责任制，都应当在实践中相竞争而存在，相比较而发展。只要能增产、增收、增贡献，就是好办法。”“对待各种形式责任制，省委不搞派性，不支一派，压一派，由群众在实践中去鉴别和选择。”“各种形式责任制，试验一年，年终总结。”

在全国其他地方，中央农业文件下发后，各地农民纷纷挑选“也可以包产到组”大干特干，到春耕时，全国已有200万个村的3亿农民实行联系产量的“包产到组”，把公社化以来属于生产队或生产大队集体所有的土地细划为五六户的小组共同拥有。

1979年9月，中共十一届四中全会正式通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》。虽然《决定》仍明文规定：“不许分田单干。除某些副业生产的特殊需要和边远山区、交通不便的单家独户外，也不要包产到户。”但从“不许”到“不要”，语气明显有了改变。20年后，万里讲了从“不许”到“不要”后面的故事：在十一届三中全会讨论这个文件草案时，我说，前面三个“可以”表现了解放思想，能放开农民的手脚，我赞成保留；后边两个“不许”不符合这个精神，应当不要。当时负责起草的领导人没有接受我的意见。第二年，在十一届四中全会讨论通过这一文件之前，我又提出两个“不许”是不是可以不要，他们还是不肯听。我为此事去找过耀邦同志，郑重其事地向他提出：文件中不要“不许包产到户”了吧！耀邦说：“他们起草人都不同意。我再去做做工作。”据后来了解，文件正式公布前，紫阳同志根据我的意见，又考虑了反对方面的意见，把两个“不许”改成一个“不许”一个“不要”。这一修改使两者有所区别，为包产到户开了个小口子。[\[19\]](#)

七省座谈会上的争论

3月12—24日，国家农委在北京召开了有广东、湖南、四川、江苏、安徽、河北、吉林七省农村工作部门负责人和安徽全椒、广东博罗、四川广汉三个县委负责人参加的农村工作问题座谈会。

会上，安徽就三中全会两个文件、省委关于农村政策六条规定的贯彻落实情况以及农业推行联系产量责任制的情况作了详细汇报，整整讲了一天。

这次座谈会，围绕“联产计酬”、“包产到户”问题，展开了激烈的争论，不同意见的双方甚至大动肝火。反对“包产到户”的意见仍占主流地位：目前多数地方还是实行分组作业、小段包工，按定额计酬的办法。不论实行哪种办法，除特殊情况经县委批准者外，都不许包干到户，不许划小核算单位，一律不许分田单干。对已搞了“包产到户”、分田单干的地方，要引导农民重新组织起来。

国家农委为座谈会起草了会议纪要草稿，关于责任制部分，安徽参加座谈会的周曰礼提出了不同意见，农委副主任杜润生要安徽省农委负责人按照安徽的观点另外起草一个稿子，准备向华国锋汇报。3月20

日下午3时，华国锋接见了会议代表。开始由杜润生汇报会议情况，接着由李友九宣读会议纪要草稿，周曰礼也宣读了安徽起草的稿子。安徽的主要观点是，“包产到户”应当看成是责任制的一种形式，各种责任制都应当允许试行，在实践中由群众加以鉴别和选择。会议纪要两个稿子念完后，华国锋要王任重打电话找万里，问一问安徽的情况。结果电话在盛山县找到了万里。王任重问，“安徽参加座谈会的同志所谈的情况，省委是否知道？”万里回答说：“周曰礼是省委派上来参加会议的，他的意见完全可以代表省委的意见。”万里还详细介绍了在对待农村各种形式责任制问题上，省委所采取的对策。王任重说：“那好吧，你们就按省委的部署干吧。”^[1]

在接见参加座谈会会议代表的过程中，华国锋对纪要的两个稿子始终没有直接表态，他反复谈道：“就全国大多数地方来说，都要强调建立责任制。我在湖南也研究过，一个二三十户的队，如果各方面的生产内容都到组不行。双抢时，就要组织打禾桶，一个桶要四个人，大的丘，要三四个禾桶，一个四五亩的大丘，就要几个禾桶，农活要抢季节，只有十几天时间，熟一片就割一片，犁田的跟上就犁，哪里犁过了，上来就插秧，非组织起来，分工协作不行。晒谷的一般是妇女，犁田多是男的，大人、妇女、小孩要组织好，分工就能互相促进，全部分到小组就成了问题。”他还认为，“评工记分，按工分分配，工分也是联系产量的。”接见到晚上9点半结束，共进行了6个半小时。会后形成了会议纪要，于4月3日获得中共中央同意并以中共中央1979年19号文件的形式转发全国。这是十一届三中全会后中共中央颁发的第一个关于农业问题的文件。

七省农村工作座谈会期间，发生了“张浩”来信事件，一时搅起一片混乱。3月15日，《人民日报》在头版发表了一封署名“张浩”的读者来信，题为《“三级所有，队为基础”应当稳定》。信中说：“轻易从‘队为基础’退回去，搞分田到组，包产到组，是脱离群众，也是不得人心的。”

张浩是甘肃省档案局的一名干部，他回河南探亲时，在洛阳地区看到不少县社已经“包产到组”，还听说下一步要分田到户，“包产到户”。他就给《人民日报》写信反映自己的意见。但他怎么也没有想到，他的这封反映个人意见的信竟成了向“包产到户”攻击的一个重磅炸弹。原来就在《人民日报》发表张浩来信的前一天即3月14日，总编辑胡绩伟接到了国务院副总理兼国家农业委员会主任王任重的一封信。王任重在信中提出人民公社要继续稳定地实行“三级所有，队为基础”的制度，决不能倒退回去。要求《人民日报》站出来说说话。王任重有丰富的工作经验和较高的理论水平，在“文化大革命”中受过冲击，在许多问题上思想比较解放，因此有较高的威望。但在农村问题上他却固守毛泽东的人民公社主张，和华国锋等人的观点一致。《人民日报》编辑部收到王任重的信后不敢怠慢，立即从众多的来稿来信中选出张浩的来信，在次日头版显著位置发表并加了编者按。编者按说张浩的意见“是正确的”，要求已经出现“分田到组”、“包产到组”的地方，应当“正确贯彻执行党的政策，坚决纠正错误做法”。同日，中央人民广播电台播报了这封读者来信和编者按。

在老百姓的心目中，《人民日报》代表了最高层的声音。一时间，在搞了“包产到组”、“包产到户”的地方引起一片恐慌，好似灾祸降临。正在北京崇文门饭店出席七省三县农村工作会议的代表几乎都接到了各自单位的电话，问是不是中央的政策又变了，上边怎么刚说过就又要改了。代表们一致认为各地正在贯彻落实三中全会的两个文件，发表这样的来信是不适宜的，必然会在下面造成思想混乱。特别是国家农委正在召开座谈会，容易使下面误解为这次座谈会是“纠偏”的会议。参加会议的《人民日报》农村部主任李克林答应向报社反映大家的意见。

为了避免引起思想混乱，参加会议的安徽代表打电话给在家的辛生、卢家丰，要他们立即赶到北京，采用来信对来信的办法，写了一篇题为《正确看待联系产量的责任制》的来信。信中说：“作业组仅仅是劳动管理组织的一种形式，无权决定生产计划和收益分配。超产奖励部分数量很少，不会构成一级核算，也不会改变‘三级所有，队为基础’的体制。”“作业组要联系产量计算报酬，就必然要分给一定的田块，确定一定的产量，联系产量就是定产，而定产必须按田块定，也可以叫包产，只是说法不同。”“如果只划分作业组，只包工分，不划分田块，不定产量，联系产量计算报酬又从何做起来呢。”信中尖锐地批评张浩来信和人民日报编者按给农村造成混乱，“把联系产量责任制说得一无是处”，视“包”字如洪水猛兽，“好像‘包’就是资本主义，一‘包’就改变了所有制性质，集体经济马上就要瓦解了，这种看法实在是站不住脚的。”《人民日报》于3月30日在头版显著位置发表了这篇来信并为此配发了长篇编者按《发扬集体经济的优越性，因地制宜实行计酬办法》，承认发表张浩的来信和编者按语中“有些提法不够准确”，“今后应当注意改正”，还说，各地情况不同，怎样搞好责任制应当和当地干部群众商量，切不可搞“一刀切”。为了表示是在讨论而不是定论，《人民日报》在同一天还刊登了一篇支持张浩来信的文章。

至此，对张浩来信的争论告一段落，但造成的后果是严重的：山东派出大批工作组下去“纠偏”，使蓬勃发展的“包产到组”大大缩水，有的地方几乎销声匿迹了。张浩的家乡所在地洛阳，地委书记从早到晚都忙着接电话，回答下面因《人民日报》文章而提出的问题。大家怎么也想不通。地区革委会副主任胡兆群曾任过伊川县委书记，他作了一首打油诗讽刺道：“《人民日报》太荒唐，张浩不写好文章。一瓢冷水泼洛阳，弄得群众没主张。”安徽霍邱县本已有占总数80%以上的生产队实行了联系产量责任制，由于张浩来信的影响，在很短的时间内，约有1/3的生产队退了回去。

张浩来信“反”了潮流，但潮流是不可阻挡的。万里给滁县地委书记王郁昭打电话：不要管它怎么讲，我们该咋办还咋办。《人民日报》是“公共汽车”，谁的话它也登。我们不能听他们的，我们已经实行的政

策不能变。《人民日报》刊出张浩来信的第二天，万里即下皖东各县做工作稳定局势：“责任制是省委同意的，有什么问题省委负责。”“生产上不去农民饿肚子，是找你们县委，还是找《人民日报》？”“《人民日报》能管你们吃饭吗？”省委又紧急发出八条“代电”，要求各地不论实行什么责任制办法都要坚决稳定下来，集中力量搞好春耕生产。

3月21日，中共四川省委及时发出了《关于农村人民公社生产队建立健全生产责任制和奖惩制度问题的通知》，肯定了1978年10月省委总结提倡的广汉县金鱼公社实行“分组作业、定产定工、超产奖励”的做法，要求继续坚决贯彻执行。11月19日，四川省委又下发100号文件：《中共四川省委关于进一步落实农村经济政策使生产队逐步富裕起来的意见（试行草案）》。文件提出，“一些多种经营项目，可以包产到专业户、专业人员”，“可以划出一部分零星、边远或瘦薄地，按常年产量包户经营”。正式为“包产到户”开了口子。不久，《人民日报》全文发表了四川省委100号文件的内容。

贵州省委第一书记池必卿说：“一年来，农村的局面就是一场拔河赛，那一边是千军万马的农民，这一边是干部。”他号召干部不要再当“顶门杠”了。

“责任制”初显威力

1979年是“责任制”在安徽大显威力的一年，农民的说法是队不如组，组不如户。“包产到组”，去掉了“大锅饭”，还有“二锅饭”，最好“包产到户”，“包干到户”更好。这一年全省普遍大丰收，“包产到户”的山南公社，增产幅度比全省平均高出一大截。安徽的经验影响了全国，中央党、政、军机关有20多个单位负责人，全国有23个省市负责农业的领导先后到肥西考察、取经。

“包干到户”的小岗村，一年大变样，一举夺了全省生产冠军，全年粮食产量由原来的年均1万多公斤一下子搞到了66185公斤，其中有的农户收了上万斤粮，是1966—1970年粮食生产的总和，还收获了17600公斤油料，养了135头猪。这个农业合作化以来从未向国家交过一斤粮食的“三靠队”^[18]，1979年第一次向国家交了公粮12497公斤，超过政府计划的7倍，卖给国家12466公斤油料，为既定任务的80倍，归还了800元贷款。这是小岗人做梦也没有想过的。

1979年6月5日，万里来到凤阳视察。他对干部说：“只要能增产，什么也不要怕，二级半核算也好，四级半核算也好，多个一级半级的，照样是社会主义。”次年1月24日，万里在地、县领导陪同下，再次来到小岗查看。万里下车后，二话没说，径直挨家挨户看了一遍，只见各家各户能装粮食的家什都装满了，有的屋里放不下，放到了外面。万里看过之后，高兴地对小岗干部和群众说：“你们这样干，形势自然就会大好。我就想这样干，就怕没人敢干。你们这样干了，我支持你们。”社员说有人批评小岗“开倒车”，万里当即表态：“地委能批准你们干三年，我批准你们干五年。”有的社员急忙回家炒好了花生让客人分享，还一把一把往客人大衣兜里装。此景此情，使万里感动得热泪盈眶。他对身边人员说：“咱们不能再念紧箍咒了”，“只要对国家有利，对人民有利，学哪个都行！”“只要老百姓有饭吃，能增产，就是最大的政治。”^[19]

小岗村由于实现了比包产到组和包产到户都包得更为彻底——大包干到户^[20]，因此产生了极大的示范效应，许多地方纷纷仿效。中共凤阳县委书记陈庭元用几句顺口溜对大包干作总结：“大包干，大包干，直来直去不拐弯；交了国家的，留够集体的，剩下都是自己的”。

后来，当“大包干”在全国农村普及，极大地改变了农村面貌，并给城市改革带来深刻影响和起到巨大推动作用时，胡耀邦有一个更形象的比喻：“没想到大包干一镢头刨出个大金娃娃！”

“邓旋风”刮过日、美

1978年金秋时节，应日本政府的邀请，邓小平在复出后以中共中央副主席、国务院副总理的身份访问日本。

邓小平此行是自中华人民共和国成立以来中国主要领导人对其的首次访问，也是在中日复交后关系不断发展形势下的访问。顺应时势与民心，继续把中日友好推向新高潮，是邓小平此次访日的主要目的。

日本官方礼仪隆重，民间各界也专门成立了联合欢迎执行委员会。日本政府派出外务省亚洲局长中江要介担任“接待员”（陪同人员）全程陪同邓小平一行。中江要介后来担任了日本驻中国大使，退休后担任日中关系史学会会长。

访问期间，邓小平同福田首相就国际形势和双边关系进行了深入的会谈；会见了裕仁天皇并参加了宫中午宴，拜会了参、众两院议长；与各党派负责人进行了友好接触、交谈；出席了日中友好团体的联合欢迎宴会以及经济界的联合宴请；探望与拜会了经贸、文化、艺术界以及许许多多的知名人士和新老朋友；出席了日本记者俱乐部联合举办的记者招待会，回答了各国记者关心的问题。

日本各大媒体对邓的访问活动作了大量报道。东京六大报纸分别发表社论、评论，有的还出了特刊，电视台从早到晚安排特别节目。据不完全统计，欢迎邓小平的仪式和互换批准书的播放，每天多达2300万人收看，收视率比平时增加了10倍。出席联合招待会的各界人士逾千人，日本内阁21名成员有14人出席了

答谢宴会。日本新闻媒体说：“邓的访问使日中友好深入到每一个家庭，迎来了中日新时代的黎明。”说邓小平在日本掀起了“邓旋风”、“邓热潮”。

访问期间，除了会谈会见之外，邓小平还参观了日本的现代企业和高科技设施，与企业负责人和资深经济界人士、技术管理人员接触交谈。邓小平参观了三家日本企业的工厂，其中有日产汽车公司的座间工厂、新日铁公司的君津工厂、松下电器公司的茨木工厂。在视察座间工厂时，邓小平一行乘坐电动汽车，参观了第三车体车间和第二装配车间，对于自动化程度先进的机器人焊接生产线表现出浓厚兴趣。他说：“来到这里，我明白了什么是现代化、近代化。感谢工业发达国家尤其是日本产业界对我们的协助。”邓小平与陪同参观的松下总裁松下幸之助进行了深入交谈，还直接与企业的技术人员交谈。在前往京都访问时邓小平还专门乘坐了新干线列车。在飞速的列车上，陪同人员问邓小平的感受，他爽快地回答说：速度快，满舒适，干什么事都要有速度哟！

访问期间，邓小平在回答日本记者有关中国现代化问题时，又让人们充分领略了他的坦率、务实和开放的风格。他说：这次到日本来，就是要向日本请教。我们要向一切发达国家请教，向第三世界穷朋友中的好经验请教。世界在突飞猛进地发展，要达到日本、欧美现在的水平就很不困难，达到22年后本世纪末的水平就更困难。我们清醒地估计了困难，但是树立了雄心壮志，一定要实现现代化。这就要有正确的政策，就是要善于学习，要以现在国际先进的技术、先进的管理方法作为我们发展的起点。首先承认我们的落后，老老实实承认落后，就有希望，再就是善于学习。本着这样的态度、政策、方针，我们是大有希望的。

20多年后，中江要介先生回忆起邓小平访日的几个细节还深为感动：10月28日，邓小平和夫人卓琳在奈良饭店用午餐时，宴会厅隔壁正在举行的婚礼吸引了他。邓小平高兴地走到婚礼现场，向新婚夫妇祝福。邓小平与这对新人握手的场面被一位青年拍了下来，照片以“意外的祝福”为题刊发在次日的《读卖新闻》上，一时被传为中日友好的佳话；另一件事是中江在陪同途中问邓小平对日本的什么感兴趣，邓小平回答说中国老百姓冬天使用煤球，时常发生一氧化碳中毒的事情，他想知道日本有没有不产生一氧化碳的煤球。中江要介说，邓先生时刻不忘中国百姓疾苦的心情真是让人感动。他回忆说，邓小平在访问中总是边参观，边对比，了解哪些是中国应该学习的，哪些应作为教训汲取。在从东京到京都的“光号”新干线列车上，他问邓小平：“现在时速是240公里，您感觉如何？”邓小平听后微微一笑：“这对于中国太快了。”接着说：“我们现在很需要跑。”中江说，现在回忆起来，觉得邓小平的话意味深长，既表达了“要让国家迅速发展”的迫切心情，也指出了办什么事也不能过于着急，中国有中国的国情，不能照搬的道理。

东瀛归来不久的1978年12月16日，中美建交。这是中国在对外开放中具有重大意义的事件。在北京最繁华的王府井大街，有人高高托着收音机，和周围簇拥着的一大群过往行人一起收听中美建交的新闻。在人民日报社门前，索取《号外》的人把大门堵得水泄不通。在天安门的金水桥畔，等着发放《号外》的人排成了几条长龙。1978年的中国，人们太想知道来自外面世界吹来的风声了。

时任中国驻美国办事处主任的柴泽民回忆中美建交的曲折历程时说：“尼克松访问中国，打开了中美关系之门，但是没有实现建交。尼克松在1972年看到毛主席和周总理的时候就讲，在我任第二届总统期间，我一定要实现中美关系正常化。由于‘水门事件’，这个愿望没有实现。此后他的继任者福特总统就职，他在1975年12月访问中国，见到毛主席和周总理，他也讲，在我第二届总统当选之后，要实现中美关系正常化，结果他在竞选中失败了。所以，卡特总统一就任，他就提出来，要在第一任，也就是四年之内，完成中美关系正常化。”三任美国总统的愿望终于实现。

邓小平的照片登上了1979年第一期《时代》周刊的封面，他被这家在世界上有着广泛影响的媒体评为1978年年度人物。在序言中，杂志撰稿人写道：“一个崭新的中国的梦想者——邓小平向世界打开了‘中央之国’的大门。这是人类历史上气势恢弘、绝无仅有的一个壮举！”该杂志这样形容中美关系正常化：这样一个人口众多的民族在极短的时间内来了个一百八十度的大转弯，如同让航空母舰在一角钱硬币上转圈。杂志列举了1978年的一些引人注目的事件，如波兰的大主教卡罗尔·沃伊蒂瓦荣登教皇宝座（约翰·保罗二世）；加利福尼亚退休的实业家霍华德·加尔维斯提出“第十三号减税倡议”；狂热的巫术预言家吉姆·琼斯对自己的信徒们导演了一场使913人丧生的灭绝人性的屠杀及自杀“白夜”等等，“然而，以上这一切，较之于中国决定加入世界大舞台来说，都是微不足道的。”

1979年1月28日，农历大年初一，邓小平启程访美。这次前后共7天的访问成为中国改革年代具有象征意义的历史事件。新中国的缔造者毛泽东生前曾经打算亲自前往华盛顿拜访美国总统，还曾半开玩笑半当真地表示愿意作为一个旅游者去密西西比河游泳。但限于新中国长期被西方世界孤立起来的局面，毛泽东没能等到这一天的到来。

1979年1月29日，中华人民共和国国歌第一次奏响在白宫南草坪上空。邓小平访美是中华人民共和国成立以来中国领导人首次对美国进行正式访问。美国政府对此极为重视，虽然邓小平的职务只是国务院副总理，却受到了国家元首规格的接待。卡特总统设国宴欢迎。在林肯中心，专门举行了欢迎邓小平的演出。

邓小平在“文化大革命”中第一次复出时，曾代表中国赴美参加过联合国大会。他那潇洒自如的风度，大胆而幽默的谈笑，给西方人留下了深刻的印象。“邓小平旋风”再次在美国刮起。在参观休斯敦和约翰逊宇航中心以及回答美国报纸主编们的提问时，邓小平多次表示，美国很多东西是中国可以学习的。这种态度深得美国媒体称道，使美国人对中国的领导者有了一个新的感觉。

卡特总统在1月29日（美国时间）的日记里写道：“在肯尼迪中心看了一场精彩又轻松的演出。表演结束后，邓和我还有他的夫人卓琳女士、罗莎琳和艾米一起走上舞台同演员见面。当邓拥抱美国小演员，特别是在拥抱唱了一支中国歌曲的孩子们时，流露出真挚的情感，确实是全场轰动。他亲吻了许多孩子，后来报纸上说许多观众感动得流下了眼泪。”卡特还注意到这样一个细节：“邓那天晚上成了艾米和其他儿童最喜欢的人，都愿意同他挨在一起，而且看来这种感情是他们双方的。”

一直强烈反对同中国建交的参议员拉克索尔特在看了这场演出后说：“我们被他们打败了，谁也没法对唱中国歌的孩子们投反对票。”他还说，“邓和他的夫人看来真的热爱人民，他确实令在场的观众和电视观众倾倒。”

邓小平与卡特最后一次会谈时，双方签署了领事馆、贸易、科学技术、文化交流等协议。签字仪式完成时，有人问邓小平：“我们当初决定实现关系正常化时，你在国内有没有遇到在政治上反对你的人？”邓小平回答说：“有！”这个回答大出提问者的意料。卡特回忆说：“这一时刻，人人都屏息着听他怎么说。”邓小平停了一会之后说：“在中国的一个省遇到了激烈的反对，那就是台湾。”

邓小平访问日、美对国内的影响更为巨大而深远。虽然这两次出访的电视新闻在国内播放时，也曾被一些人指责为“崇洋媚外”，但是，对更多的人来说，却无异于一次开放观念的普及教育。他在日本工人家庭里称赞人家富裕的生活，对丰田公司和松下公司的现代技术发出赞美，在亚特兰大兴致勃勃地参观福特汽车公司的装配厂，在西雅图坐进波音公司的地面模拟驾驶舱观看模拟飞机着陆过程，在得克萨斯和夫人卓琳高兴地戴上牛仔帽观看斗牛表演……这一切都使中国的电视观众感到耳目一新，造成很大的心灵冲击。中国人随着邓小平出访的电视镜头开始了解世界，上至高层下至国人都不同程度地意识到了我们封闭得太久了。

中国开始寻找进入世界的种种方式。

邓小平在南海边“画了一个圈”

1979年中国的对外开放迈出了具有决定性意义的一步。

南国初春的1月，一份关于香港厂商要求回广州开设工厂的来信摘报送到了邓小平那宽大的办公桌上。邓小平习惯地点燃一支香烟，深深地吸了一口，再次拿起那份摘报。尔后，他站起身来，走到墙壁上悬挂的大比例中国地图前，目光落在毗邻香港、澳门的东南沿海那块地方，凝神良久，当即挥笔在那份来信摘报批示：“这种事，我看广东可以放手干。”

这历史的一幕，定格在了那首响遍神州的歌曲《春天的故事》里：

一九七九年，那是一个春天，有一位老人，在中国的南海边画了一个圈，神话般地崛起座座新城，奇迹般地聚起座座金山。……

曾任中共广东省委副书记的王全国回忆当时的情形，说：“经过十一届三中全会，我们感到不改革开放不行了。邓小平的这个批示，对我们是很大的启示和鼓舞。我们就从广东的实际出发，分析广东的特点，提出广东的改革开放应该先走一步。”

早在1956年，广东省有关领导就提出过利用香港的资金、技术发展经济的动议。当时，东南亚许多侨商和华侨实业家，开始寻找稳定的经济区域作为资本输出的最佳地点。而经济独立、市场国际化的香港，成为他们最好的选择。上百亿美元的资金，开始大批量、快速地涌入香港。于是，金融巨头们开始以极低的利息发行贷款，寻求投入与产出之间的巨额利润。无疑，数目巨大的香港资本对于资金极度缺乏而又处于大规模经济建设之中的中国内地来说，极具吸引力。目睹香港这种情况，我港澳工委负责人饶彰风、黄施民等坐不住了，立即向中共华南分局书记、广东省委第一书记、中南局第一书记陶铸汇报。陶铸等人敏锐地觉察到，这是一个千载难逢的机会。

正在这个时候，毛泽东来到了广东。陶铸忙召来了饶彰风、黄施民等，赶到了珠江畔毛泽东下榻的一座小岛上的宾馆内，郑重其事向他汇报了香港的经济形势。毛泽东仰靠在沙发上，静静地听着，默默地抽着烟。这位共和国的缔造者与掌舵者，还没有迈出过祖国的南大门，也没有去过港、澳、台，缺乏对东南亚经济发展的感性认识。广东的官员则兴致勃勃：“我们可以向香港银行贷款，然后在国内某个地方办工厂，发展工业。”

毛泽东没有点头，也没有摇头，还是默默抽着烟。

半小时后，当毛泽东走出宾馆，临登上驶向大海的游艇时，才若有所思地告诉陶铸、黄施民等：你们的想法不错，写个报告，我把这个意见带回北京去商量。

广东省委很快写好了报告，呈送给了毛主席、党中央。^[1]

从第二年春天开始，是声势浩大、反右斗争；然后是人民公社化、“大跃进”，跑步进入共产主义；然后是“反右倾”，三年困难时期；然后是四清运动；再然后是“文化大革命”。一路折腾下来，已是20余年过去，一次难得的历史机遇擦肩而过。而这段时间，香港的经济却取得了长足进步，开始了持续的繁荣，成为世界金融贸易中心。

往者不可谏，来者犹可追。1979年，新的历史机遇被牢牢地抓住了。

1月6日，广东省、交通部联合向“李先念副总理并国务院”报送了一个文件：《关于我驻香港招商局在

广东宝安建立工业区的报告》，提出了建立出口加工区的具体设想。李先念收到后立即与谷牧副总理认真研究了这份报告。马上决定请交通部长彭德清、香港招商局副董事长袁庚到他那里去，当面商议这份报告。

1月31日，中南海春风拂面，彭德清和袁庚应召来到了。一坐下，李先念就询问起招商局的情况来。胸有成竹的袁庚谈了自己的想法。当袁庚谈到要把香港充足的资金、先进的技术和内地廉价的土地和劳动力结合起来时，李先念插话道：“对，现在就是要把香港和内陆的优势结合起来，充分利用外资来搞建设。不仅广东要这样搞，福建、上海等地都可以考虑这样搞。”李先念又说：“我不想给你们钱买船、建港，你们自己去解决，生死存亡你们自己管，你们自己去奋斗。”袁庚接上说：“我们准备先行一步，请求在蛇口划出块地段，作为招商局的工业用地。”李先念拿来宝安县地图，审视良久，指着深圳西南角的南头说：“给你们一块地也可以，就给你这个半岛吧。”然而，袁庚他们只要了半岛嘴上蛇口的两平方公里的地方，当时的他还没有那个胆量一口“吞”下几十平方公里土地。李先念又征求谷牧副总理的意见：“对招商局的报告，你看怎么办？”谷牧回答：“你批个原则同意，我去征求有关部门的意见好了！”李先念说：“好，我批。”说着，他就提笔在报告上写道：

拟同意。请谷牧同志召集有关同志议一下，就照此办理。

先念 1979.1.31

2月2日上午，谷牧召集国家计委、国家建委、外贸部、人民银行、财政部、交通部等有关方面负责人，商议如何具体落实李先念的批示。谷牧开诚布公地说：“现在议一议香港招商局在蛇口办厂的问题。在这里设厂当然要得到特殊待遇。除了地方行政按国内的一套以外，在经济上要闹点‘特殊化’，就是要享受香港的待遇，进出自由。”他接着说：“根据小平同志的意见，广东、福建可以更放开一些。先念同志听了交通部的汇报以后作了批示。”谷牧宣读了李先念的批示后，请袁庚介绍情况。袁庚说：“目前香港中区地价之高仅次于东京银座。1平方英尺要1.5万元港币，郊区工业用地每平方英尺也要500港元以上。劳动力工资也很高。我们经过多方面研究，形成了一点共识，就是利用广东毗邻港澳的土地和劳力，吸收香港的资金和技术。如果这样做，香港任何财团都无法和我们竞争。”看到听的人都点头称是，袁庚乘机提出要求：“交通部与广东省已经商定了具体方案，但进出口交税的问题要中央定才行。”谷牧一语道破：“也就是要给点特殊政策。”袁庚进一步介绍了搞工业区、办工厂的具体想法，明确提出：“这个工业区的建设不用财政部一分钱，只要求财政部免税10到15年。以后全部交给国家。”财政部长王丙乾思索了一下说：“其他没有什么意见。关于纳税问题，不按国内办法，而按香港办法。在香港你们怎么交税的，在蛇口就怎么交税。”外贸部刘希文说：“关于海关进出口税问题可以给予优惠。具体怎么办，我回去和海关商量一下。”

他们商量的似乎都是些烦琐的事务性问题，然而其内容在当时可以说是惊天动地：在国内划一块地方，由驻港企业按香港方式来经营，在过去不仅没有做过，连想也没有人敢想过。事情定下来后，在交通部内部就引起了不少不同意见，有人说袁庚是“不务正业”，还断定他会“人财两空”；甚至在招商局内也有多数人不同意办工业区。然而，与此形成鲜明对比的是，当香港的一些大财团得知这一信息后，羡慕无比。冯景禧、李嘉诚、胡应湘等找袁庚商量：“袁先生，你那个地方能不能给点我们，把中央政府给你们权力也给我们，我们一起来搞。”

就这样，在当年林则徐、关天培率领中国军队向英国侵略者打响第一炮的蛇口左炮台下，中国经济特区的发轫地——蛇口工业区诞生了。

“垦荒牛”开出一片新天地

谈起蛇口工业区，不能不谈起袁庚和他领导的招商局。^[1]

招商局在中国的近代经济发展史上曾扮演过重要的角色。香港招商局是中国招商局的一个分支机构。中国招商局由李鸿章请旨创办，成立于1872年3月，1873年1月正式对外开业。那时还叫“轮船招商局”，清朝同治皇帝恩准的招商宗旨是“招天下商，通五洲航”，也就是主营海运和港运。这是我国设立最早、规模最大的航运企业。

招商局的设立，开了中国民族航运业的先河，打破了外国航运业对中国江海航运业的垄断，使中国的轮船活跃在祖国的内河和近海，出现在东亚和南亚港口，并横渡太平洋、大西洋，远航英美等国。招商局还先后投资开滦矿务局、上海机器织布局、中国通商银行、汉冶萍钢铁煤炭公司等。

1949年5月，中国人民解放军解放上海，上海军管会接管了招商局，招商局从此成为新中国的国营企业。1950年，香港招商局13艘商船起义，回归大陆。以后就成为交通部驻香港的机构。

招商局正式营业106年后，开辟中国对外开放道路的使命又历史性地落在了招商局的肩头上。

袁庚，1917年4月出生于广东省宝安县一个海员家庭。1939年3月加入中国共产党，1944年担任东江纵队联络处长，1945年任东江纵队驻港办事处第一主任，1950年赴越南，任胡志明的情报和炮兵顾问，1953年任中国驻印度尼西亚雅加达总领事馆领事。“文化大革命”中饱尝铁窗之苦，出狱后就任交通部外事局负责人，足迹遍布亚、非、欧、美的许多国家和地区。

1978年10月，袁庚奉调赴香港任招商局常务副董事长，成为这个百年企业的第29代“掌门人”。此前，

他奉命进行了两个多月的调查研究。他在考察香港招商局时，注意到了——一个奇特的现象，就是招商局的船不经过任何检查，也不用办手续，可以直接进出香港码头。因此，袁庚想，能不能在靠近香港的地方搞个基地，一来引进香港的资金、技术；二来发挥国内的有利条件。他由此萌生了在沿海建立一个出口加工基地的想法。

袁庚根据这次调查的所见所思，为交通部起草了《关于充分利用香港招商局问题致党中央国务院的请示》，提出了“面向海外，冲破束缚”，“独立核算，自负盈亏”，“来料加工”，“跨国经营”，“适应国际市场特点，走出门去做买卖”等想法。10月12日，即仅仅在请示呈上3天后，中共中央5位主要领导人一一圈阅并批准了这份报告。袁庚也由此开始了他“垦荒牛”传奇生涯。

袁庚赴港到任后的第一笔生意是为招商局购买一栋位于香港中环的24层大楼，双方商定星期五下午2时向港商交付第一次定金2000万港币，招商局的人认为总要吃顿饭吧，建议晚一些时候，这样离吃饭的时间可以近一点。出乎意料的是，港商一定要坚持下午2时之前见面。袁庚和一位助手带着支票提前5分钟到达约定的地点，港商已经在等候，对方接过支票后匆匆下楼，楼下等待着的汽车连发动机都没有熄火，马上直奔银行而去——银行星期六、星期天假期关门，假如星期五下午3点之前不到银行交这张支票，港商就会损失前后三天这2000万元存款的利息。此事使袁庚感叹再三：“如果是我们自己的公司，让支票在公司过夜根本不当一回事！”袁庚说，“古人说：‘一寸光阴一寸金’！我们应该有这样的观念。”

蛇口，那时候只是一片荒滩，是只有海水没有淡水、长野草不长稻草的地方。袁庚领一位顶头上司来看地形，刚一上岸，还没等他把地图打开，人家扭头就跑了。在蛇口开发工业区的设想，被一些人讥笑为典型的理想主义。

但是蛇口工业区在很短的时间里就建起来了。当年7月20日，蛇口工业区即投入正式运作。两年后港督麦里浩造访蛇口，说了这么一句话：蛇口的速度香港赶不上。

到1992年离休，在袁庚任内，香港招商局的总资产由人民币1.3亿元增长为200多亿元，他主持下的蛇口工业区，创造了不要国家拨款，完全由企业自筹资金、自担风险搞开发建设的“蛇口模式”，成为中国改革开放许多新事物、新观念的发祥地。发端于蛇口的“时间就是金钱，效率就是生命”等观念，很快便风行全国。

1984年邓小平视察深圳时曾说了这么一句话：蛇口快的原因是给了他们一点权力。

而袁庚的感慨则是：“蛇口曾经有过十年的辉煌，创造了一种与外界不同的经济政治环境，成为一方热土。之所以取得这样的成就，最重要的还是由于中央和省的支持。那时候，胡耀邦、赵紫阳、万里、谷牧、胡启立、任仲夷、刘田夫，他们对蛇口的关心真是没得说。”^[4]

“杀出一条血路来”

几乎就在紧锣密鼓积极筹划蛇口工业区的同时，广东省领导层已经开始考虑设置类似海外出口加工区，建设出口商品生产基地的问题。

年初，省革委会副主任吴南生、秘书长丁励松前往汕头地区宣传十一届三中全会精神，协助市委拨乱反正，平反冤假错案。来到汕头以后，他们为凋零破败的市区、萎靡的经济、大批待业的青年和严重的社会治安问题感到震惊。汕头在中国历史上曾经是一个比较繁华的港口城市，抗日战争前，这里有飞机直飞东南亚各国，是位居上海、广州之后的中国第三大口岸。汕头早在“五口通商”时就是中国南部一个对外开放的港口城市。连马克思主义老祖宗之一的恩格斯也知道这个地方，他在著作中写道：“其他的口岸差不多都没有进行什么贸易，而汕头这个唯一有一点商业意义的口岸，又不属于那五个开放的口岸。”^[5]可见汕头商贸历史之悠久。十年“文化大革命”这场浩劫，使汕头的现状与开放、繁荣的历史形成极大的反差，特别是与香港形成了鲜明的对比。他们设想，能不能像海外办出口加工区一样，在市内先划出一小块地方，集中物力、财力办出口加工区，先取得经验，再进行推广呢？回广州后，吴南生和丁励松向省委写报告，提出划一小块地方，试办“类似海外的出口加工区”。在此之前，广东省委已经收到宝安县关于把深圳办成出口基地的报告；新华社记者何云华也提过类似的建议。因此，省委在讨论时一致同意这一设想（省委第一书记习仲勋、广州市委书记杨尚昆都出席了会议），并且认为应在深圳、汕头、珠海三个城市办出口加工区。会议认为广东省有两大优势：一是毗邻港澳，二是华侨众多。只要中央在对外经济活动中给予广东充分的自主权，采取灵活措施，实行特殊政策，就完全可以发挥这两大优势，加快经济发展的步伐。省委根据讨论的结果，给中央写了报告。又以省革命委员会的名义向国务院报告，提出要在三五年内把宝安地区建成具有相当水平的工农业相结合的出口商品生产基地，并成为吸引港澳游客的游览区，发展对外贸易，巩固祖国南大门，报告还提出将宝安县改为深圳市。

北京4月，春色正浓。中央召开工作会议，专门讨论经济建设问题。会议期间，中共中央副主席、国务院副总理邓小平听取了主持广东省委工作的第一书记习仲勋、广州市委书记杨尚昆等人的汇报。汇报提出，希望中央下放若干权力，让广东在对外经济活动中有必要的自主权；允许在毗邻港澳的深圳、珠海和重要侨乡汕头市举办出口加工区等设想。习仲勋郑重其事地说，我们省委讨论过，这次来开会，希望中央给点权，让广东能够充分利用自己的有利条件在四个现代化建设中先走一步。

这个提议，引起了中央领导高度重视，但也有分歧和争论。据当时任广东省革委会副主任的刘田夫回忆说：“习仲勋同志和我在北京向中央领导同志汇报工作，当我们向中央提出给广东以更大的自主权，允许我们参照外国和亚洲‘四小龙’的成功经验，试办出口特区，以便加速广东经济发展的建议时，想不到有一位副总理当场大泼冷水。他说，广东如果这样搞，那得在边界上拉起7000公里长的铁丝网，把广东与毗邻几省隔离开来。我们听罢，大为惊讶。很显然，他是担心国门一旦打开之后，资本主义的东西会如洪水猛兽一样涌进来，因此，才产生用铁丝网将广东与闽、赣、湘、桂诸省区隔离开来的想法。”

在向中央政治局常委汇报后，习仲勋又带着这个意见向邓小平作了汇报。他们的创新想法引起了邓小平的极大关注，并表示赞同和支持。广东省委领导人汇报时只是讲办一个“类似海外的出口加工区”，邓小平说还是叫“特区”好。关于“特区”二字的由来，中共深圳市委宣传部写作组撰写的长篇报告文学《深圳的斯芬克司之谜》中作了这样的叙述——

北京，中南海。这里十分平静、安然。中南海修剪整齐的绿荫，夹着一条幽静的小路。三个人影在缓缓向我们走来。走近，我们才看清，其中一位老人是邓小平，旁边的两位，是来自中共广东省委的领导人。

“小平同志，还记得我们是在什么地方认识的吗？”

“记得的。”邓小平稍稍停了下脚步，“在延安嘛，在毛主席的窑洞里。”

“那天好像还是朱老总烧的菜呢——”

“记得，他的四川口味弄得不错。”邓小平似乎很有兴趣。“那地方我好些年没有去过了……”省委书记似乎有些动感情，“当初那么小小一块边区，没想到打出这么大一块江山……”

“不过……”邓小平语句有些沉重，“那儿至今还很穷，老边区应当富起来。”忽然，邓小平的脚步停住了，“你们上午的那个汇报不错嘛，在你们广东划出一块地方来，也搞一个特区，怎么样？”

“特区”，广东的两位领导人一下还没有领悟。

“对，办一个特区。过去陕甘宁就是特区嘛。中央没有钱，你们自己去搞，杀出一条血路来。”

邓小平把办特区作为对外开放的突破口和试验场，要求“杀出一条血路来”，是深思熟虑的结果。会议期间，邓小平正式向中央倡议批准广东省的这一要求。这次会议上，在讨论如何扩大对外贸易的过程中，到会的许多负责干部也认为，在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门试办出口特区，发展出口商品生产，是一项可行的措施。这次会议上还提出，为了调动爱国华侨、港澳同胞参加社会主义建设的积极性，更有效地利用他们的资金、技术和设备，发展我国的出口商品生产，要在沿海少数有条件的省市划出一定地区单独进行管理，作为华侨、港澳商人的投资场所。经中央工作会议讨论，形成了《关于大力发展对外贸易增加外汇收入若干问题的规定》，其中有“试办出口特区”一节，决定在深圳、珠海、汕头、厦门试办特区。这次中央经济工作会议还确定，在对外经济活动中授权广东和福建两省实行特殊政策、灵活措施。

“你们可以大显身手”

邓小平关于兴办特区的倡议，犹如一块巨石击入碧波，迅即引起了积极而强烈的反响。

6月23日，当时担任中共中央主席的华国锋在第五届全国人大二次会议广东代表团讨论会上讲话时说：中央、国务院下决心，想给广东搞点特殊政策，自主权大一些。同志们提出，中央也同意在深圳、珠海搞特区，搞成特区就可能发展快一些。因为广东和别的省不一样，广东是祖国的南大门，面对着港澳，实现四个现代化，广东能够发展得快一点。我派谷牧同志去那里，专门做了些调查研究，听取了省领导和各方面意见，回来后给中央写了个报告。

华国锋所说的报告指的是以中共广东省委的名义向中央提出的《关于发挥广东优越条件、扩大对外贸易、加速经济发展的报告》。5月，谷牧受中央委托，根据中央工作会议精神，带领国务院有关部委（包括国家计委、财政部、国家进出口管理委员会）的十几位负责干部，前往广东、福建调查，用了约一个星期的时间与广东的同志讨论、修改广东省的报告，同两省领导和经济专家研究办特区的问题。经反复研究，大家理出了一个基本思路：粤、闽两省要把潜在的经济优势发挥出来，必须对经济体制进行改革，改变过分集中的计划经济体制，调动地方的积极性。并据此拟订了几项重要措施。

报告修改后上报中央。与此同时，闽粤两省分别进行方案制定工作。6月5日，以广东省人民政府办公厅的名义，拟出《关于试办深圳、珠海、汕头出口特区的初步设想》的汇报提纲草案。

6月6日和9日，《关于发挥广东优越条件、扩大对外贸易、加速经济发展的报告》和中共福建省委《关于利用侨资、外资，发展对外贸易，加速福建社会主义建设的请示报告》分别呈送中央。

1978年年底，第二汽车制造厂建设指挥部开始与美国通用公司谈判，主要目的是重型汽车的技术引进。谈判过程中，通用公司提出了一个问题：你们为什么只谈技术引进，为什么不能谈合资？时任二汽建设指挥部副指挥长、重型汽车厂筹备处负责人的李岚清将这个问题向国务院技术引进领导小组作了汇报，国务院技术引进领导小组据此作了《关于美国通用汽车公司访华代表团愿意同我国合资经营办汽车厂》的报告。邓小平批示：合资经营企业可以办。这是中共最高层第一次关于中外合资问题的批示。

1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国中外合资经营企业法》，使我国有了第一部利用外资的法律，吸收外商资金工作有了操作上的法律基础。《中外合资经营企业法》起草过程中，曾经出现过争议，重点是要不要限制外资的比例。彭真邀请荣毅仁、经叔平、古耕虞等专家讨论此事。荣毅仁提出对外资不限比例。但是，全国人大紧急委托中国驻外使馆查找各国相关法律的结果，却发

现许多发展中国家都规定了外资进入的上限。于是，在这项法律的草案中就出现两条规定：“中外合资经营企业外资投资比例不超过百分之四十九”，“决定重大问题要三分之二多数通过”。荣毅仁对此不赞同，他向人大常委会提交了书面意见。他写道：“（这两条）并非国际惯例，同时这是当前国家经济情况所不易办到的，势必降低外资对我国投资的兴趣，我们亦同样达不到大量吸收外资从事建设的目的。建议在不丧失主权的前提下，以平等互利为原则，争取更多的外资，引进更多的技术，为四个现代化建设服务。”邓小平批示道：“我看很有道理，百分之四十九和三分之二都可不写。”陈云也批示：“我同意荣毅仁的意见，只要外资愿意来中国，我们总有办法对付。”比例之争由此结束。6月28日，邓小平在会见日本公明党委员长竹入义胜时，谈到了这部即将由全国人大通过的法律时说：“这个法不是完备的，因为我们还没有经验，与其说是法，不如说是我们政治意向的声明。”

7月15日，中共中央、国务院以中发〔1979〕50号文件，批转了广东和福建两省分别提出的关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告，批准在深圳、珠海、汕头、厦门四地各划出一定区域试办出口特区。文件明确指出，“出口特区”先在深圳、珠海两地试办，待取得经验后，再考虑在汕头、厦门两地设置。并确定由新成立的国家进出口管理委员会归口管理此项工作。

“出口特区”的筹办工作，在上下协调配合下紧锣密鼓地开始了。

9月，受中共中央、国务院的委托，谷牧副总理前往这四个地方实地考察筹办情况。谷牧听取了深圳、珠海两市委的汇报，与广东省委领导习仲勋、杨尚昆、刘田夫、吴南生、曾定石等人召开了座谈会。座谈会上，谷牧要求把出口特区搞成样板，通过实践，不断总结经验，不断充实完善。他说，特区怎么改？一个搞立法，一个搞几个样板，合资经营也好，独资经营也好，这里能赚钱，有吸引力，对港澳能起稳定作用。一个港澳，加上广东经济繁荣有什么不好！来料加工、合资办厂、独资办厂，许多办法可以参考港澳的办法，你们可以大显身手。

调价加补贴——物价改革的一次试探

中共十一届三中全会《决议》指出：“为了缩小工农业产品交换的差价，全会建议国务院作出决定，粮食统购价格从一九七九年夏粮上市的时候起，提高百分之二十，超购部分在这个基础上再加价百分之五十。棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格也要分别情况，逐步作相应的提高。”提高农产品收购价格后，销售价格怎么办呢？《决议》提出：“农产品收购价格提高以后，一定要保证城市职工的生活水平不致下降。粮食销价一律不动；群众生活必需的其他农产品的销价，也要坚决保持稳定；某些必须提价的，要给予消费者以适当补贴。”

这是缩小城乡“剪刀差”的重要措施。然而在具体落实的过程中，有关部门却颇费踌躇。

国家物价总局经过调查研究，提出了把农副产品分为三类区别对待的方案：一类，粮、棉、油，系凭票定量供应的统购统销物资，销价不动；二类，肉、禽、蛋，适当提高销价，国家直接给职工加工资、发补贴；三类，甘蔗、甜菜和肥皂、香皂用油，销价不予提高，对生产部门实行国家政策性补亏。

1979年年初，国家计委多次讨论这个方案。对一、三两类商品销售价格的安排，大家都同意，但对第二类则有不少异议：有人用“一枪打了三个眼”来形容——对农民提价，对职工补贴，对经营部门补亏，这三方面都要国家拿钱；有人则说，这是“赔了夫人又折兵，既抬高了物价，国家多开支，群众又意见纷纷”，“吃不上羊肉惹一身膻”，主张销价不动，过两年再说，“以免形成建国30年市场大涨价”；也有的人提议“肉是定量供应的，蛋也可以在城镇实行定量供应，定量内销价不动，定量外销价提高”。由于意见不一致，提高副食品销价的工作就拖了下来。

但是，市场反应是灵敏的，粮食等农产品和副食品收购价格提高，销售价格不作变动，市场上出现了购销价格“倒挂”现象：粮食系凭票购买，无法倒卖；棉花由商业部门按计划卖给工厂，絮棉对群众也是定量供应，也不会出现倒卖。但是鸡鸭蛋等副食品情况就大不相同了，市场上很快出现了所谓“倒蛋部队”，投机者早上从商业部门低价买进鸡鸭蛋，中午就高价再卖给商业部门，从中赚取购销差价，还可获得当时国家给生产这些产品的农民的奖售物资。有些基层商店和供销合作社为了防止这种事情发生，特地雇人用红笔在收购来的鸡蛋上画圈圈，凡是有红圈圈的鸡蛋就不收购。可是旺季收购的鸡蛋是数以百万计、千万计的，怎么画得及呢？生猪也是这样，有的单位和个人把本来养了自己吃的猪也卖给国家，再向国家买肉吃，一头猪一购一销，国家要赔二三十元。商业部门经营肉蛋等副食品亏本，就少购少卖，对生产对市场供应都产生了严重影响。

销价不提是不行了。于是，当时担任国务院财经委员会委员兼秘书长的姚依林指示，组织全国的物价部门进行两方面的调查，一是提高副食品销价对职工生活的影响如何解决；二是提高副食品销价对国家财政收支的影响如何解决。李先念副总理则一再指示：“你们提任何方案，都不要影响职工生活”。

提高副食品销价对职工生活肯定有影响，必须相应给职工以补贴。但是怎么补、补多少呢？一种补法，是按每个职工的实际赡养人口来补，这将不胜其烦。因为人口是不断变动的，几乎月月要做调查，月月变动补贴数额。这是难以办到的。另一种补法，是按现有人口补贴，一次定下来不再变动。这同样由于人口经常变动的原因而极不合理。

最后决定采取按统一标准给全国每个职工相同的补贴。

补贴多少钱合适呢？也就是说，国家给职工多少补贴可以基本抵消副食品提价对职工及其家庭的不利影响呢？最后根据各地提价幅度、供应量大小和职工平均赡养人口多少这三个因素测算，认为给每个职工每月补贴5元比较适中。

毕竟这是关系到几千万职工及需要他们供养的上亿人口生活的大事，物价总局又就“提高副食品销价给职工补贴，究竟是对收入高的职工好处多，还是对收入低的职工好处多”这一问题展开了调查。国家物价总局在上海调查了400户职工，调查的结果，有51户增加的支出大于补贴，即占12.7%，其中42户是每月每个家庭人口平均收入在30元以上的；只有9户是30元以下的。山西调查了1.3万人，增加支出大于补贴的有1286人，占调查人数的9.8%，都是每个家庭人口每月平均收入在30元以上的。北京、西安、昆明、哈尔滨等地的调查结果也都大同小异。这说明，提高副食品销价同时给职工补贴，并不是对双肩挑（挑工作重担，挑家庭重担）的职工不利，也主要不是对人口多、收入少的困难户不利。补贴不能抵消支出的主要是收入多的家庭。

这个办法还解决了县和县以下单位家属在农村的干部职工由于农村粮食、食油、棉花等分配价格提高而增加的负担。山西省物价局在平遥县调查了3个公社、6个大队，家属住在农村的职工148人，共赡养522人，每个赡养人口每月增加支出0.88元，每个职工赡养3.12人，每月增加支出2.75元，加上职工本人住在县城，由于副食品提价，每月增加支出1.42元，合计增加开支4.17元，国家每月补贴5元，可以解决这些人的困难。

国家物价总局根据上述调查资料，又同商业、供销等有关部门反复研究、磋商，最后提出执行方案上报国务院：全国每个职工（包括学徒工）每月补贴5元，在纯牧业县（旗）工作的职工，由于肉类消费水平较高，每人每月补贴8元。

接下来在国务院讨论这个方案的会议上又起了纷争。财政部认为：根据他们的测算，每个职工每月只要补4.5元就够了。物价总局是具体负责这项工作的，事先经过周密调查，方案的论据很充分；而财政部也是权威部门，他们算了国家提高农产品收购价格和给职工副食品价格补贴所增加的财政支出的大账，也有一定道理。会场上一时寂然无声，似乎是在等待主持会议的李先念裁决。还是物价总局的胡邦定打破了沉默，他说：每个职工每月补5元钱的方案，是经过广泛调查研究、认真测算，并兼顾到国家、集体、个人三者的利益而提出来的。究竟补5元还是补4.5元，对在座的绝大多数高级干部来说是无所谓的，甚至1块钱都不补也没有问题。可是请问一问小周（指在会上做记录的国务院办公厅秘书局工作人员周锁洪），一月挣五六十块钱，上养老下养小，4块5和5块的差别就很大。堂堂中华人民共和国，办这么一件价格改革的大事，不补一个整数，只补4块钱再加5毛，实在没多大意思。他说完后，再没有人发言。隔了一会儿，李先念说：“就按补5块的方案，报告中央。散会。”

四块五和五块之争。孟子说“治大国如烹小鲜”，大概就是这个道理吧？

提高副食品销价对国家财政收支会有多大影响呢？国家物价总局组织各地物价部门，进行了深入的调查研究，一番细账算下来，猪肉等八类副食品及有关商品提高销售价格，提价总额为58亿元；全国应补贴的对象约1.044亿人，每人每月补贴5元钱，加上对部队的补贴和各种津贴、补助费增加部分，全年补贴总额66亿元。总起来看，补贴大于提价8亿元。单从国家算账的情况是，提价总额58亿元当中，国家可回笼47亿元；补贴总额66亿元当中，国家需支出54亿元。回笼与补贴相抵，国家需净增加开支7亿元。由于生产是增长的，供应量是增加的，从长远看，这样把对企业的暗补改为对职工的明补，可以收到控制补贴的效果，不多增加国家的财政负担。

物价总局据此向国务院作了汇报，国务院原则同意并于1979年7月26日—8月9日在北京国谊宾馆召开了全国物价工资会议，讨论了提高农产品收购价格以后，合理调整销价，同时给职工副食品价格补贴并适当增加工资（主要是给40%的职工提升工资级别）的问题，作出了决议。接着中共中央政治局召开会议，由中共中央主席华国锋主持讨论了这个问题。经讨论议定后，中共中央、国务院于1979年9月24日批转了《全国物价工资会议纪要》，并发了通知，在通知中着重指出：“提高主要副食品销售价格给职工补贴，同时适当调整工资，涉及国家、集体、个人各个方面的利益，关系到安定团结的大局，关系到国民经济的调整、改革、稳定、提高，关系到四个现代化建设，影响深远，意义重大，各级党和政府必须把它作为一件大事来抓。”

1979年10月17日，国务院发出《关于提高主要副食品销售价格后职工副食品价格补贴的几项规定》，11月1日正式实行。在实行前夕，即10月31日晚上，各地副食品商店按原价供应八种副食品一直到午夜12时。提价以后，群众反映一般比较满意，市场未起波动。

这次提高副食品销价给职工补贴方案执行结果，1979年12月全国市场商品零售物价总指数比1978年12月上升5.2%，其中城市6.1%，农村4.3%。国家除把提价增加的收入全部用于补贴职工外，财政上每年还拿出了7亿元。但如果把国营商业原来因购销倒挂而亏损的钱减去，国家财政实际每年只拿出了四五亿元。这个方法，以后曾几次“如法炮制”，成为价格调整的重要经验。

在当时，价格改革问题尚未提上议事日程，但这次调整客观上为价格改革起到了“探路”作用。

六年后的1985年，薛暮桥在六届人大常委会第十三次会议上回顾这次调价时说：“1979年大幅度地提高农产品的价格（粮食只提购价不提销价），八种主要副食品提价，提价的金额加到职工的工资中去（每人

每月5元)。这一年和随之而来的1980年粮棉和各种副食品的生产迅速上升,猪肉、鸡蛋等供过于求,敞开供应。农民收入增加,生产增加了,生活也随之改善了。城市居民副食品的供应充足,生活也是显著改善,吃的肉、鱼、禽、蛋等副食品的数量多了,从要求吃饱开始转向要吃得好一点。”他以此作为例证,说明价格改革有利于提高人民生活水平。

1980年

从“出口特区”到“经济特区”

1980年8月26日,刚从小渔村蜕变为一座城市的深圳,突然响起了一片“噼噼啪啪”的爆竹声。夏日蓝天下的这阵喜庆声响无遮无挡地飘向深圳河对岸,引起香港人的一片惊诧。原来,就在这一天,叶剑英元帅亲自主持的中华人民共和国第五次全国人民代表大会常务委员会第十五次会议,批准了国务院提出的《广东省经济特区条例》,正式宣告在广东省的深圳、珠海、汕头三个市设置经济特区。至此,中国经济特区正式通过立法的程序,中国第一个经济特区——深圳经济特区诞生了!

一年多前的中发[1979]50号文件,批准的是“出口特区”,而今正式通过立法的程序的则是“经济特区”,两字之改,反映的是思想更加解放、改革开放的步伐明显加快的过程。

中央50号文件下达后,广东省委责成丁励松、秦文俊等人组成班子,筹划“出口特区”。研究和讨论使大家的认识逐渐深化:特区,作为改革开放的产物,理所当然要广泛利用外资,引进先进的生产技术,达到发展生产、振兴经济的目的,但仅限于这一点,目光未免短浅了些。在中国960万平方公里的土地上,特区所占的面积很小很小,即使特区经济发展了,每年能为国家赚十亿、几十亿外汇,对整个国家来讲也只是杯水车薪。再从解决就业问题来看,办出口加工区,确实可以解决一部分人的劳动就业问题。可是,中国有10亿人口,特区就是能解决一二百万人口的就业,对整个国家来说也还是无济于事。因此,他们设想,特区应该既是一个生产基地,又是一个“窗口”、一个“试验场”,中国能够通过这个“窗口”观察世界的经济形势、科学技术、市场供求的发展变化,引进、学习和向内地转移别国的先进技术和管理经验,为全国提供可资借鉴的有益经验。特区还应该是一个培养和向内地输送人才的“大学校”。基于这种考虑,对“出口特区”的提法,作了多种设想,又考虑了十多个可供选择的名称如自由加工区、出口加工区、边境加工区、经济特区等。最后把目光落在“经济特区”上。大家认为这个名称与中央举办特区的初衷最贴近。而且“经济特区”包含两层意思:一方面,它是在经济领域进行多方面改革试验的区域,在对外的经济活动中可以实行特殊的经济政策、特殊的经济管理体制和灵活的经济措施,国家将利用经济特区这个“窗口”加强与世界各地的经济合作与技术交流;另一方面,经济特区将有别于回归祖国后的香港、澳门特别行政区和与大陆统一后的台湾,它的社会主义基本性质不能也不会改变。

3月下旬,谷牧赴广州主持广东、福建两省工作会议,检查中央指示的贯彻情况,进一步研究特区建设问题。这次会议上,谷牧肯定了“经济特区”这个名称。会议采纳了广东省提出的建议,将“出口特区”改名为“经济特区”,并报中央和国务院。

5月16日,中共中央、国务院41号文件批转了《广东、福建两省工作会议纪要》。中央批示指出,一年来的实践证明,中央决定广东、福建两省在对外经济活动中,实行特殊政策和灵活措施,是正确的。两省工作有很大进展,成绩是显著的。根据两省的有利条件,中央和国务院批示:决定在广东省的深圳市、珠海市、汕头市和福建省的厦门市各划出一定范围试办经济特区。经济特区的管理,在坚持四项基本原则和不损害主权的条件下,可以采取与内地不同的体制和政策。由于全国的经济体制还没有作大的改革,广东、福建两省在试行新体制的过程中,出现一些问题是难免的。这是前进中的矛盾。我们的任务就是要认真、及时地总结经验,研究新情况,解决新问题。中央认为,这次会议总结的经验和提出的措施是可行的,要认真贯彻落实。广东、福建两省进行经济体制改革,不但有利于加快两省经济的发展,而且有利于全国的经济体制改革。文件指出,必须采取既积极又稳妥的方针,抓好特区建设。将“出口特区”这个名称,改为具有更丰富内涵的“经济特区”。特区采取与内地不同的管理体制和政策,特区主要是实行市场调节,为了吸引侨商、外商投资,所得税、土地使用费、工资可以略低于港澳。文件明确规定:经济特区的建设以吸收利用外资为主,以市场调节为主。要求广东集中力量把深圳特区办好。

举办特区,需要一个指导与规范人们行动的章程,一个法律性文件,一个由最高立法机构审议批准的法规。于是,国务院委托广东起草一个法规性文件。

《广东省经济特区条例》起草工作从几个方面入手:一是从理论上端正对特区的认识。“资为社用”这一命题从理论和实践的结合上是否站得住脚?起草人员查阅了大量马列经典著作,编写了一本《马克思、列宁论对外经济政策》,其中中心内容是:在历史进程中,社会主义经济与资本主义经济并没有一条截然分开的界线,社会主义经济本来是在资本主义经济充分发展的基础上建立起来的,社会主义完全可以利用和借鉴资本主义所创造的物质财富和管理方法来建设和发展自己。列宁曾经说过,要“乐于吸取外国的好东西:苏维埃政权+普鲁士的铁路秩序+美国的技术和托拉斯组织+美国的国民教育等等等等++=总和=

社会主义”。^[6]列宁用最形象最直观的方式深刻地揭示了社会主义的经济形态，为中国实行对外开放、举办经济特区提供了强有力的思想武器。二是学习和借鉴国外的有关经验。特区筹备组通过各种渠道搜集了海外出口加工区的资料，这里面有斯里兰卡、菲律宾、北爱尔兰、墨西哥和我国台湾省的，以及有关促进经济发展的法令、法规和政策举措，并加以认真研究，从中吸取对中国有用的东西。

在草拟中国第一部特区涉外经济法的过程中，涉及了诸多的实际问题，比如，要不要赋予特区充分的自主权，如果特区不能跳出国家现行的管理体制之外，就起不到“试验场”的作用，改革、开放就会流于空谈。又如，对海外投资者的优惠待遇要如何才能适度，如果在税收、劳务、地价等方面没有吸引力，外资引不进，改革、开放也会流于空谈。另外，在具体的措辞上也颇费踌躇，如“地租”的“租”字就与“租界”、“收租”等令人不愉快的回忆相联系，便考虑用“土地使用费”来替代；外商投资办企业，录用职工需签订劳动合同，这样做会不会被指责为动摇了工人阶级国家主人翁的地位，等等。

经过一个月夜以继日的工作，《广东省特区条例》的初稿终于完成，初稿除送交省委审定外，他们还邀请了一些香港知名人士开会座谈。与会人士提出了许多尖锐的批评意见。大部分人认为，《条例》的起草者思想还不够解放，对投资者怀有太多的戒备心理，唯恐国门打开之后，外商来多了管不住。因此《条例》中尽是这样的规定：不得这样，不得那样，应该怎样。有人说得不客气：这不是一个欢迎、鼓励外商投资的《条例》，而是一个怎样限制投资者的《条例》。这些中肯的批评意见，使《条例》起草者深受启发：对投资者，包括港澳同胞、海外侨胞，正确的态度应该是：一要让他们赚钱，二才是爱国，不能要求人家第一是爱国，第二才是赚钱。只有他们赚到钱，才会大批地来，特区也才能赚到钱，这是相辅相成的辩证关系。思路转开来了，又着手重新草拟《条例》。在这一期间，党中央、国务院给予了极大的支持。谷牧副总理多次亲临指导，中央的几位领导人也就特区的发展方向、经营方针、管理体制和经济立法等问题提出了指导性意见。

此后，国务院又责成国家进出口管理委员会组织讨论研究特区的方针政策和做法。深圳、珠海、汕头三市的市委书记和广东省有关部门的负责人在座谈后向中共中央、国务院提交了《关于建立经济特区几个问题的汇报提纲》。在汇报提纲中，建议把出口特区的名称改为经济特区。1979年12月27日，广东省第五届人民代表大会第二次会议审议并原则通过了《广东省经济特区条例》。

紧接着，国家进出口管理委员会组织力量，对《广东省经济特区条例》进行了十几次修改。1980年1月，国务院外国投资管理委员会党组在《关于中外合营企业几个问题》的请示中指出，在平等互利、不损害国家主权的原则下，目前各项规定应当放宽一点、灵活一点，让外资有利可图，具有较大的吸引力，以利打开局面。1980年1—2月份，全国人大常委会首开讨论地方条例的先例，讨论了《广东省经济特区条例》。讨论后，广东省特区筹备组根据人大常委会的意见再次对《条例》作认真修改。就这样，边征求意见边修改，前后草拟了13稿。这个仅2000多字的《条例》，从研究起草、征求海内外人士意见，到省人大审议、国务院讨论修改、全国人大常委会批准公布，前后整整用了一年时间，可谓字斟句酌。

随后，全国人大常委会又批准了《福建省厦门经济特区条例》。

在特区条例公布后的几天，最困扰深圳——其实也是最困扰社会主义中国的偷渡外逃现象，大大减少了！

农村改革再起波澜

在经济特区正在破茧而出，对外开放事业有了一个好开篇之时，广大农村仍在改革的漫长道路上摸索前进。

1月11日—2月2日，国家农委在北京召开了全国农村人民公社经营管理会议。这是一个波澜起伏的会议。

杜润生指定安徽农委的周曰礼在大会上发言。1月14日下午，周曰礼在全体大会上作了题为《联系产量责任制的强大生命力》的发言，讲了两个半小时。发言的主要内容是：1979年年底，安徽农村共有生产队379855个，实行定额记工和按时记工加评议办法的145895个，占生产队总数的38.4%；实行联系产量责任制的232184个，占61.1%，其中包产到组、大包干到组办法的194288个，占生产队总数的51.1%，包产到户的37896个，占将近10%。通过一年的实践看，各种责任制都有增产效果，但联系产量责任制的增产效果更明显。他列举了大量数据加以证明，由此得出结论，联系产量的责任制，在比较后进地区增产效果特别显著。因此，在一部分后进地区，干部群众迫切要求实行包产到户办法。在生产队统一领导下的包产到户，应当看成是责任制的一种形式，因为它没有改变所有制性质和按劳分配的原则，不能同分田单干混为一谈。在党中央提出要加快发展农业的号召时，群众对生产队“大呼隆”生产没有信心，希望用包产到户办法多收粮食，为四化多作贡献，这本身就是社会主义积极性高涨的表现，也是生产责任心加强的反应。包产到户形式的出现，正是极左路线逼出来的，是对极左路线的反动。

周曰礼的发言引起轩然大波。分组讨论中大家的分歧很大，尤其是华东组争论最为激烈。争论的焦点是包产到户是姓“社”还是姓“资”的问题。有的发言者说，联系产量责任制是半社会主义性质的，包产到户实质上是分田单干，它与社会主义就沾不上边了，是资本主义性质的。有的说，如果放任自流，让包产到户

滑下去，人心一散，各奔前程，农村的社会主义阵地就被破坏了。有的说，我们已经有20多年合作化的历史，已经有了一定的公共财产，一无所有的队不多了，治穷的办法很多，不一定非要包产到户。上海的与会者态度比较缓和一些，他们说，上海的情况与其他省不一样，上海不搞包产到户（实际上，上海郊区两年后也搞了清一色的包产到户）。

1月31日下午3时半，会议向中央政治局汇报情况。杜润生汇报后，华国锋讲了话。关于生产责任制问题，他除了重复提到1979年7省座谈会的观点外，特别强调：“责任制和包产到户单干不要混同起来，”“包产到户老的弱的也分了一份，有困难；妇女、职工家属不能发挥他们的才能。”至于已经搞了的，“他们已经搞了一年，要认真总结经验，提高群众觉悟，逐步引导他们组织起来。”最后，邓小平讲了话，他说，对于包产到户这样的大问题，事先没有通气，思想毫无准备，不好回答。他讲一个问题，就是本世纪末达到小康目标，每人收入1000美金。他说：“这是个战略思想，定出这个目标是不容易的。我们要按照1000美金这个目标，考虑我国经济发展的速度，考虑农村经济的发展。现在不定出规划，不确定目标，四个现代化是没有希望的。”

3月，万里调国务院任分管农业的副总理。万里离开安徽后，全省又出现围绕包产到户问题的争论。争论的焦点仍然是，包产到户是姓“社”还是姓“资”？一时间，各种言论四起：“包产到户的关键是分而不是包，是分田单干，不仅退到了资本主义，而且退到了封建主义，倒退了几千年。”“包产到户是生产关系的倒退，辛辛苦苦几十年，一夜退到解放前。”“看产量喜人，看方向愁人。支持包产到户就是迁就农民落后意识。”“包产到户是一些文人舞文弄墨，强词夺理吹起来的。他们冒充革命，冒充马列主义，欺骗了不懂理论的农民。他们是代表富裕农民的利益，是被列宁批倒了的第二共产国际提出的‘工团福利主义’”。

于是就出现基层的某些干部对群众要求实行包产到户的愿望多方压制的情况，在不少地方出现了干部与群众的严重对立。

有些原来反对包产到户的干部，甚嚣尘上。许多积极推行包产到户的党员干部和群众，包括一些县委的主要领导人，有的要调离，有的被批判，有的被停职，有的被拘留。群众不满地说：“中央三句话^[46]，省里在打岔，县里在打坝，公社干部害怕，大队干部挨骂，群众急得发炸”。民间更尖锐的“怪话”则是：“共产党的政策像月亮，初一十五不一样”。刚刚起步的改革又退了回去，生产迅速下滑。

农村改革的形势骤然变冷，人心惶惶。

当时的全国形势，一边是包产到户由暗而明，由少而多，一边是对于包产到户的争论更广泛、更尖锐了，几乎遍及党政各个部门和全国各个角落，到处议论纷纷。

1980年第2期《农村工作通讯》发表了《分田单干必须纠正》一文，批评“分田单干”违反党的政策，导致两极分化。紧接着，该刊第3期又发表了《包产到户是否坚持了公有制和按劳分配？》，批评“包产到户既没有坚持公有制，也没有坚持按劳分配，其实是退到单干”。

后来万里回忆说：中央各部委和各省级领导中支持包产到户的屈指可数，省委书记中，只有内蒙古的周惠、贵州的池必卿、福建的任仲夷。而江、浙一带反对最为坚决，中央各部委中，农委、农业部反对得最厉害。^[47]时任国务院副总理的陈永贵就曾指责万里不肯学大寨，支持农民搞承包是“好行小惠”、“变相单干”。

邓小平讲话了

在农村改革的关键时刻，当“包产到户”改革在争论中遭遇重重阻力的时候，邓小平说话了。

根据万里1994年的回忆，邓小平开始没有表态。万里从安徽来京多次向他汇报，他表示同意，可以试验。出了成果之后，他马上公开表示支持。就在许多地方围绕包产到组、包产到户争论不休的1980年，他在4月2日同胡耀邦、万里等人谈话时说：“农村地广人稀，经济落后，生活贫困的地区，像贵州、云南、西北甘肃等省份中的这类地区，我赞成政策要宽松，使它们真正做到因地制宜，发展自己的特点，有的可以包产到组，有的可以包给个人。这个不用怕，这不会影响我们的制度的社会主义性质。”

5月31日，邓小平在谈话中对肥西和凤阳两个点给予了充分肯定。这天，邓小平向中央工作负责人就农村问题作了重要谈话。邓小平说：“农村政策放宽以后，一些适宜搞包产到户的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。安徽肥西县绝大多数生产队搞了包产到户，增产幅度很大。‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”邓小平指出：“总的说来，现在农村工作中的主要问题还是思想不够解放。”他还强调说：“从当地具体条件和群众意愿出发，这一点很重要。”^[48]

邓小平在农村形势发展极为关键的时刻发表的谈话，对于打破僵化观念，消除恐惧心理，支持包产到户，具有扭转乾坤的巨大作用。这次讲话对于农村改革是个巨大的支持和促进。

万里刚从安徽奉调回京，陈云一见他就合掌抱拳，高兴地说：“万里同志，我完全赞成你们在安徽农村的那些做法（指包产到户）。 ”

中共高层的一系列重大人事变动也为艰难前行的农村改革逐步化解了一些障碍。春夏之交，万里调到中央担任国务院副总理并兼任农委主任，代替王任重主管全国农业工作。这不仅有力地遏止了对包产到户

的攻击和指责，而且极大地促进了农村工作的思想解放，有力地推动了包产到户和包干到户的进展。

下半年，陈永贵被免去了国务院副总理的职务。中国第一个大寨县山西省昔阳县（大寨人民公社所在的县）连续5年虚报产量的丑闻被揭发出来，大寨黯淡了。汪东兴于这一年2月辞去了中共中央副主席职务，他的中共中央办公厅主任职务早在1978年12月就被姚依林取代了。吴德于这一年4月辞去了全国人大常委会副委员长的职务，他的北京市委第一书记的职务于1978年10月被林乎加取代。纪登奎于这一年4月被免去了国务院副总理的职务。华国锋则在稍晚一些的时候，于次年6月党的十一届六中全会上辞去了中共中央主席和中共中央军委主席的职务，由胡耀邦接任中共中央主席（1982年党的十二大将党的主席一职改为总书记），邓小平担任中共中央军委主席；9月，华国锋又辞去了国务院总理的职务，由赵紫阳接任。

“阳关道”与“独木桥”之争

6月19日，就在邓小平公开发表讲话后19天，赵紫阳写信给万里并转胡耀邦，信中提到，目前正当夏种夏收的大忙季节，部分县、社在所有制、责任制上仍在变动。如包产到户问题上，有的正在继续扩大，有的又布置立即纠正，致使这些地方人心不安。这对当前农业生产是很不利的。为了不失时机地把今年农业生产抓好，特别是把秋收作物抓好，赵紫阳认为对当前生产责任制的各种形式，应当稳定下来为好，使大家把精力集中到生产上去。不要变来变去，错过农时。并建议国家农委根据邓小平讲话的精神，组织干部就农村改革问题下乡调查研究，争取形成一个文件，有一个统一的、明确的说法，有领导地解决好这个问题。

万里也给胡耀邦说：中央决定中规定了不要包产到户，我们支持农民的正当要求，会始终被看做“违纪”、“违法”，这样不行啊！他建议先开一次省委书记会，大家通通思想。

9月14—22日，刚刚调整的中央领导班子召开了各省市自治区第一书记座谈会，讨论加强和完善农业责任制的问题。会议对包产到户问题进行了专题座谈。座谈会上争论很激烈，开始只有辽宁的任仲夷、内蒙古的周惠、贵州的池必卿等少数几个人明确表示支持，多数地方保持沉默，会议几乎开不下去了。池必卿发言讲到贵州准备全面推行包产到户、包干到户责任制时，黑龙江省委第一书记杨易辰当即表态说：“我们不能搞那个东西。”池必卿立刻针锋相对：“你走你的阳关道，我走我的独木桥。”两人的话都上了会议简报。这就是传播甚广的“阳关道”与“独木桥”之争。

那时候，农业部门的一些领导，认为包产到户破坏了集体经济，阻碍了机械化、水利化，思想很不通。万里却认为，世界上许多农业发达的国家，都是搞的家庭农场，规模都不是很大，美国一些原来的大农场都变小了，以户经营，社会化服务；日本也是这样，农忙时雇几个人，生产率很高。安徽的实践也证明，包产到户、大包干，不仅解决了农民的温饱问题，而且能抗灾，能致富，也能实现现代化生产。现在一些社会主义国家，也大都搞了各种形式的“包产到户”。

万里请农委副主任杜润生主持起草会议文件，并对文件作解释、说明。杜润生曾是邓子恢时代中央农村工作部的秘书，同邓子恢一样，也是一位既懂理论又有实践的农村问题专家。起草这个文件时，杜润生用大量的调查材料作了比较客观的对比分析，很有说服力。经过讨论，基本达成共识，认为包产到户是必要的，至少应在贫困地区作为解决温饱问题的权宜之计或特殊政策，不存在资本主义复辟的危险。经两次修改，9月27日，中共中央印发了题为《关于进一步加强和完善农业责任制的几个问题的通知》的75号文件。《通知》强调推广责任制要因地制宜，分类指导，“允许有多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬办法同时存在”，“不拘泥于一种模式，搞一刀切”。《通知》说：“在边远山区和贫困落后地区，长期‘三靠’的生产队，群众对集体丧失信心，因而要求包产到户的，应支持群众的要求，可以包产到户，也可以包干到户，并在一个较长时间内保持稳定。”

针对干部群众对包产到户、包干到户问题的争论，《通知》对“双包制”的性质作了肯定回答，指出：“就贫困地区的具体情况来看，实行包产到户，是联系群众、发展生产、解决温饱问题的一种必要的措施。就全国而论，在社会主义工业、社会主义商业和集体农业占绝对优势的情况下，在集体经济组织内部实行的包产到户是依存于社会主义经济，而不会脱离社会主义轨道，没有什么复辟资本主义的危险，因而并不可怕。”

《通知》同时对坚持不搞“包产到户”的地方作了妥协：对那些集体经济比较稳定，生产有所发展，群众对生产责任制比较满意的地区，“地方的领导的主要精力应当放在如何把集体经济进一步加以巩固和发展上，就不要搞包产到户，已经实行包产到户的，如果群众不要求改变，应允许继续进行。”

这次座谈会和《通知》，虽然还有两种意见折中的痕迹，但它最重要的一点是终于第一次在党的正式文件中公开接受了用包产到户的办法解决中国农村贫困问题。因此文件传达后，农民群众称之为是为“包产到户”上了“户口”。这个文件，被评价为在农业和农村工作中大胆解放思想的产物。

75号文件是十一届三中全会以后中共中央发布的第二个关于农村问题的文件。

到了秋天，中央一级的报刊开始发表文章公开宣传包产到户，表明了中央在包产到户问题上的“解禁”。10月，《红旗》杂志第20期发表了余国耀的文章《怎样看包产到户》。11月中旬，《人民日报》以整版篇幅刊登了吴象阐述75号文件精神的文章《阳关道与独木桥——试谈包产到户的由来、利弊、性质和前

景》。此文以9月省市自治区第一书记座谈会上两位省委书记的对话为引子，阐述了包产到户出现的必然性和发展的必然性，引起很大反响。文章受到农民的热烈欢迎，也受到一些没有摆脱“左”倾思想的人的强烈反对。有一个省正召开政法工作会议，会上有些人竟指责此文作者是“教唆犯”，提出应追究法律责任。还有一个大城市分管农业的负责人，竟在干部大会上宣布：“谁要继续搞包产到户，是共产党员的开除党籍，不是党员的开除公职。公安局的大门敞开着，不希望你们有人进去，但谁一定要往里钻，那也没有办法。”但毕竟这样的声音已经一天一天微弱下去了。

青山遮不住，毕竟东流去。十一届三中全会以后的中国终究不同于过去的中国，实践是检验真理唯一标准的认识逐渐深入农村。就在75号文件发出后的第26天，中共山西省委向中央写出了《全省农业学大寨经验教训的检查报告》，承认大寨本来是一个自力更生建设山区的好典型，在“文化大革命”中走向了反面，成为了推行“左”倾路线典型。山西承认拼命学大寨在全省造成了很大危害。11月23日，中共中央向全党批转了这个报告，并加了重要批示，指出全国学大寨造成后果的责任，在当时的党中央。这个文件的发出，为农村改革除掉了一大障碍，解开了一条最粗的绳索。中共中央办公厅又在1981年3月9日转发了国家农委为邓子恢平反的报告批示，使过去因搞“包产到户”而受批判、受处分的干部群众逐步获得了解放。

到年底，全国实行包产到户和包干到户的生产队从年初的1.1%上升到了14.9%。1980年是中等年景，当年中国农村的收获情况是，仍然坚守在人民公社阵营里边的产量不增不减；实行包产到组的地方增产10%~20%；实行包产到户的地方增产30%~50%。事实证明，“双包制”推动了农业生产的发展，而农业生产的发展又反过来加速了“双包”责任制的推行。又过了半年，到1981年6月，全国实行农户家庭承包的生产队已占生产队总数的86.7%。包产到户大大加快了农业发展，使整个农村出现了十分可喜的新气象。实践检验了中国农村走这样一条改革的道路是科学的真理。

“农村包围城市”

中国的经济体制改革从农村开始，逐步波及城市，因此被称为继革命战争之后的第二次“农村包围城市”。

“农村包围城市”始于开放城乡农副产品市场，城里人初尝农村改革成果。

1978年末，国家工商行政管理局在四川大竹县召开全国集市贸易座谈会，为集市贸易恢复名誉。1979年3月，又举行了全国工商行政管理局会议。会议就开放城市农副产品市场问题，进行了反复讨论，提出了“城市农副产品市场，原则上应该开放”的意见。4月，国务院批转工商行政管理局《关于全国工商行政管理局会议的报告》。此后，各大、中城市的农副产品市场相继开放，到1979年年底，全国208个城市的农副产品市场全年成交额已达12亿元。上市品种由年初的五六十种增加到年底的一二百种，一些多年少见的东西如花生米、鱼、虾等也上市了。随着商品的逐渐充盈，价格也渐次下降，年底比年初下降了20%。

城市农副产品市场初开放时，多数按规定设在城市边缘地区或郊区。出于市民嫌路远不愿意去，上市的商品卖不掉，于是农民就大量涌进市中心，走街串巷，摆摊出售。为了方便购销，1980年5月，经国务院批准，工商行政管理局发出通知，允许在城市内适当的地点建立农副产品市场，并要求把它作为整个城市商业网点的组成部分，纳入城市规划，逐步修建一些室内商场或棚顶商场。

各地党政部门对建设城市农副产品市场给予了大力支持，沈阳、哈尔滨、福州、九江等很多城市，都为建立室内商场和棚顶商场给予了财政补贴。

全国城市农副产品市场逐年增多，成交额逐年扩大。1980年全国成交额直线上升至24亿元，在上年的基础上翻了一番。城镇居民的餐桌日益丰富起来，到处是一片叫好声，这给了农村改革的逐步深化很大的舆论支持。

但是，这时候的“禁区”仍然很多。对集市实行的还是1963年曾实行的“范围宜小不宜大，管理宜紧不宜松”原则，集市交易只限于农副产品，禁止工业品和旧货上市；同时只准产销直接见面，不通过国营或集体商业企业的“转手贩卖”、“长途贩运”等仍被视为“投机倒把”，是“严厉打击”的对象。

“禁区”毕竟挡不住潮流。一些大中城市还是逐步开放了旧货市场、自行车市场、竹木器市场、虫鸟花卉市场、工业小商品市场等。

“市场”开始向“计划”蚕食。

国企：解开一条“绳子”

早在1956年，毛泽东就在《论十大关系》的报告中，针对经济体制的高度集权问题提出：“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。”^[1]同时主张给企业一点权力、一点机动、一点利益。可惜由于不断的政治运动冲击，他的这些主张没有付诸实施。10年后的1966年3月，毛泽东再次感到集权过多的管理体制对经济发展的不利影响，他在写给刘少奇的一封信中说：“一切统一于中央，卡得死死的，不是好办法。”^[2]并提议中央开会讨论这一问题。然而接着就是“轰

轰烈烈”的“文化大革命”，对经济管理体制的改革自然搁浅。到了形势稍微平稳一点的1970年，国务院在3月5日发出《关于工业交通各部直属企业下放地方管理的通知》，集中下放了一万余个中央部属企业到地方管理，其中包括大庆油田、鞍钢、武钢、包钢、一汽、二汽等许多关系到国民经济全局的重点企业。这些企业下放到地方后，生产计划和物资供应仍然按“条条”纵向下达，地方则只管劳动和资金。这样一来，不但企业没有得到一点生产经营的自主权，反而造成了中央与地方多头、多层次管理，人事权、财权、物权、计划权彼此脱节，连管理权力的转移都没有做到。经济效益也因此不升反降。到1976年，全国工业企业资金利润率只及1965年的一半，三分之一的企业亏损，亏损额达到73亿元。^[1]

80年代，日本著名经济学家小宫隆太郎在考察了中国企业现状后认为：“中国不存在企业，或者几乎不存在企业”，中国的国有企业只能算是党和政府控制下的行政性生产机构，仅仅是一个“生产单位”或“车间”。

国营企业扩大自主权的改革是从四川开始的。

农村改革的各种责任制做法给了四川省领导层一个启示：农村责任制改掉了一个“哨子”（生产队长的上工哨子），企业改革就应该先行解开一条“绳子”——高度集权、捆绑企业自主经营的“绳子”。一句话，企业要“扩权”。

1978年10月，省委选择重庆钢铁公司、宁江机床厂等6个地方国营工业企业进行扩大企业自主权的试点工作。两个月后召开的中共十一届三中全会提出，让地方和企业在国家计划指导下有更多的自主权，无异于给了它们一种肯定、一种鼓励。1979年1月，省委和省政府（当时叫省革命委员会）就制定了《四川省地方工业企业扩大企业自主权、加快生产建设步伐的试点意见》，决定把试点范围扩大到100个工业企业，并在40个商业企业中进行了扩大经营管理自主权的试点。允许试点企业在计划安排、产品销售、劳动人事、利润分成、资金使用以及外汇分成等方面有部分或完整的自主权。

紧接着，云南、北京等地也在国有企业中开始了扩大自主权的改革试点工作。

1979年年初，李先念要国家经委认真研究一下扩大企业自主权问题，经委研究室就此搞了一个“扩权十条”的条例。4月，中共中央工作会议认可了“扩权十条”，将扩大企业自主权作为经济体制改革的一项原则意见提出来。5月，在四川省扩权试点工作的基础上，国家经委、财政部等6个部门在京、津、沪3个城市选择首都钢铁公司、上海柴油机厂、天津自行车厂等8个企业进行扩权试点。

1979年四川省盘点“扩权”试点企业改革成果，发现效果喜人：当年头8个月的产值和实现利润分别比上年同期增长14.1%和21.8%；同非试点企业相比，平均增长幅度高出39.3%。产品质量的提高和品种的增加都好于一般企业。四川的试点经验，为中央决策提供了重要依据。

1979年7月13日，国务院一下子就发出了5个有关企业扩权试点的文件：《关于扩大国营企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》、《关于开征国营工业企业固定资产税的暂行规定》、《关于提高国营工业企业固定资产折旧率和改进折旧费使用办法的暂行规定》、《关于国营工业企业实行流动资金全额信贷的暂行规定》。这五个被形容为“企业长久渴望得到的一场甘霖”^[2]的文件，出台前经过了一场激烈的争论：1979年7月9—13日，全国工交工作会议在成都金牛坝宾馆召开，讨论五个文件是这次会议的一个重要内容。会议讨论十分热烈，曾任国家经委主任的袁宝华回忆说：“来自企业的同志和四川的同志与财政部的同志争论了好几个钟头。我记得当时田纪云同志的发言很有力，因为他是（四川）财政厅厅长，他说服了财政部的同志。”袁宝华说，“什么叫自主权？很重要的就是个‘自主钱’，财政部也确有困难，实在舍不得放啊。”^[3]

这是一次关键性的会议，经过激烈的争论、妥协，最终达成了共识，5个扩权文件得以顺利出台。此后，扩权试点开始向全国扩展。1979年年底，试点企业扩大到4200个，1980年又发展到6000个，约占全国预算内工业企业数的16%，产值的60%，利润的70%。

1980年9月2日，国务院批转国家经委《关于扩大企业自主权试点工作情况 and 今后意见的报告》，批准从1981年起，将扩权工作在国营工业企业中全面铺开。1981年，国家经委、国家计委等部门印发了《贯彻落实国务院有关扩权文件，巩固扩权工作的具体实施暂行办法》，对计划、利润留成、产品销售、新产品试制、出口和外汇分成、价格、税收、银行贷款、机关设置、人事劳动等问题作了具体规定。因此，“扩权”又被称为“放权让利”，成为国企改革最初几年的基本思路。

宝钢的“下马”风波

1977年11月，人称“钢铁帝王”的日本新日铁公司董事长稻山嘉宽访问中国，向李先念副总理提出了协助中国建造大型钢铁厂的动议。同月，冶金部制定振兴发展中国钢铁工业的十年规划，提出了在上海建一个年产500万吨钢的现代化大型炼钢厂，采用世界最新技术，设备全部进口。1978年3月11日，国务院批准有关部委的报告，决定在上海宝山县建厂，从日本引进成套设备。

1978年10月，国务院副总理邓小平应邀对日本进行正式访问，签署了具有历史意义的中日和平友好条约。访日期间，邓小平参观了日本钢铁工业的大本营——新日铁公司君津钢铁厂。

稻山嘉宽陪同邓小平，一路上介绍着日本钢铁工业的历史。当邓小平看到工厂的整个生产系统都采用

电子计算机控制时，非常感慨：我们国家管理能力差，要学习。他们就宝钢的投资、设备和将来的管理等问题作了详细交谈，为双方的这一合作建设项目奠定了基础。

12月22日，中国技术进口总公司向日本新日铁公司订购成套设备的总协议书在上海签订；翌日，上海宝山钢铁总厂举行动工典礼。

宝钢被称为“四个现代化”的第一个大项目，是新中国成立以来规模最大、投资最多的企业。计划整个工程总投资为214亿元，对于当时我国的国民经济承受力来说绝非易事。因此，尽管引进设备的总协议书已经签订，上不上宝钢的问题，仍然存在着尖锐对立的看法。鉴于此，邓小平、陈云、李先念指示：由国务院副总理谷牧主持，王震（当时主持国防工业工作）参加，召开一个冶金建设座谈会，对冶金部为此而提出的汇报提纲进行讨论。

1979年3月13日，冶金座谈会开始。会上争论激烈，反对者认为，一个部门在国家计划之外借三五亿美元，肯定借不到，借到了也还不起；国内力量配合不上。有的言辞更为激烈：这么搞下去，再过十年，大概连裤子也穿不上了。支持者则认为，宝钢建设是思想解放的产物，国家资金有困难，多想办法还是能够解决的。由邓小平等人指定参加会议的王震在听了三个半天的发言之后说话了：“冶金部想办法，开动脑筋，是好的。会上有同志说这样搞就没裤子穿了，说得太绝对、太挖苦了。没根据，说话没有原则。”“世界上一个国家的国家一年增加千把万吨钢、四五百万吨钢，有这样的例子嘛。我赞成稳而积极，也赞成用‘洋钱’。”“我是积极支持宝钢上马的，我这个态度依然不变。”

当1979年4月中央工作会议提出“调整、改革、整顿、提高”新八字方针，决定用三年时间对国民经济进行调整时，再次发生了宝钢“上马”“下马”之争。

坚持宝钢应该继续建设者认为，宝钢建成后会带来巨大的经济效益，且引进设备正源源抵达，“下马”势必损害国家信誉；主张“下马”者则认为，投资过大，超过了国力的许可程度，且建设时间太长，要六七年后方能投产。

中央决定委托陈云进行调查，以作最后决断。

通过“交换、比较、反复”的调查研究，陈云认为宝钢的上马的确比较仓促，“这样大的工程，按道理应该有更多的时间来研究，经过反复考虑后再决定。”这主要在于我们对大规模的现代化建设经验不足，不是某个人的责任。从总体上看，引进建设一个技术和装备均为世界先进水平的钢铁企业还是必要的。从开工后的情况看，进展是顺利的；合同已经签订，设备正陆续到达，贸然下马，后果难以设想，损失会更大。

6月1日，陈云在与上海有关方面负责人谈话时明确表示：宝钢，中央已预定下来，要搞到底。对外，中华人民共和国已经签字，关系到国格。以前定的时候，有不充分的地方，反复比较不够，工作有欠缺之处。现在已经签字了，党内党外，国际国内，大家都注意。只能搞好，不能搞坏。

经过一个半月三次反复调查和认真研究，陈云在6月16日举行的国务院财经委员会全体会议上提出了“干到底”；“买设备，同时也要买技术、专利”等八点意见。与会者一致赞同。会后向中央报送了专案报告。报告提出宝钢的设备、技术引进后续合同陆续签订；建设工程按计划进行；在一期工程进行的同时，积极准备上马二期工程。中共中央政治局很快批准了这个报告。

1979年7月，王震来到宝钢实地考察。他在听了工程指挥部领导汇报和视察了建设工地后非常高兴：“宝钢这么大的工程，比我过去搞过的哪个工程都大，很了不起。我们现在要搞现代化，宝钢就是现代化的象征。”他对工程指挥部负责人说：“你们不要怕泼冷水，硬顶住就是了。”回京后，王震逢人便说宝钢，他对三机部副部长段子俊等人说：“你们知道宝钢吗？听到过什么反映？这项工程总额200亿人民币，年产600万吨钢。为了四个现代化，就得用先进技术。要花点学费，思想要解放一点。用我的名义给你们几个人写个介绍信，去宝钢参观，按程序看，请他们的总工程师讲，了解一下他们的进度如何。看看现场，不学人家是不行的。”结果，段子俊等人真的去了宝钢，回来后，也成了宝钢的积极支持者。

1980年，国民经济重大比例失调问题仍然严重，中央决定对国民经济实行全面彻底的调整。宝钢问题再度被提了出来。在9月间举行的全国“两会”上，一些人大代表、政协委员反应强烈：“我听了上海宝钢情况，肺都气炸了。”“宝钢投资二百几十亿……不知能生产出什么样的钢来，这怎么得了！”“这件事上面的领导，包括中央的领导在内是有责任的。打了好多钢管下去，这种厂牢固不牢固还是个问题。”王震看到了会议简报中登载的这些意见，心平气和地说：“这些同志不了解情况。宝钢建成后，是一个特大型企业，它的原料的95%由水运进厂，而成品40%也靠水运。这样就避开了十分紧张的铁路运输，所以要建在海滩上。从眼前看，在海滩上打基础是要多花些钱，但从长远看，合算得多。至于牢固不牢固，自有科学测定。事实终会教育那些反对者。”^[1]

由于反应太大，在反复征求有关方面意见后，国务院作出决定：宝钢二期工程缓建；一期工程组织论证，施工现场转入对已建工程和设备、材料的维护。

此后又是组织有关专家进行反复考察、论证，时间达半年之久。专家们得出一致结论：宝钢应该继续“上马”。8月，国家计委、建委联合发出通知：宝钢一期工程继续建设。在一期工程即将建成的1984年2月，邓小平在王震的陪同下视察了宝钢，在听了工程总指挥黎明的汇报后，邓小平说：“宝钢二期工程肯定要上，问题是什么时候上。”在了解了全面的情况后，邓小平果断地说：“原来国家计委考虑宝钢二期工程在国家‘七五’期间上，如果1985年只要两个亿，还可以上得快一些，不要耽误时间。”他对王震说：“上海宝钢，就是你没有吹冷风。一期工程投产时应由你来点火。”在视察高炉工地时，听说炉内炼钢温度必须达到

一千七八百摄氏度时，邓小平风趣地说：“我们的王震王老是三千度。”

当月，国务院决定宝钢二期工程开工。

宝钢提前两年于1991年6月全面建成投产。它使我国钢铁工业与世界钢铁工业发展水平的差距一举缩短了20年。

财政体制改革：“分灶吃饭”

从1978年开始，国家分别在一些省市进行了局部的财政体制改革，改革的方式有“收支挂钩，总额分成”，“增收分成，收支挂钩”以及“固定比例包干”等，但在财政管理体制上长期形成的统收统支仍占主导地位。这种体制由于中央统得太死，管得太多，地方没有财权，也不利于调动地方增收节支积极性的发挥，使地方经济的发展受到了严重影响。为了改变这种现状，中共中央和国务院认真研究和总结了近几年来财政管理体制方面的经验和教训，特别是参照了江苏省实行的“固定比例包干”的做法，决定在全国实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制。

这种管理体制打破了“统收统支”的传统，又被称为“分灶吃饭”。

1980年2月1日，国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》。《通知》中指出：为了贯彻落实“调整、改革、整顿、提高”的方针，充分发挥中央和地方两个积极性，适应逐步实现四个现代化的需要，国务院决定，从1980年起，实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制。《通知》说，实行“划分收支、分级包干”，是国家财政管理体制的重大改革。各地区、各部门必须高度重视，加强领导，并教育干部顾全大局，正确处理全局与局部、“条条”与“块块”的关系。要结合这次改革，相应地调整和改进行政管理方面的有关制度和规定，使各方面的工作紧跟上去。在实行新的财政体制过程中，要及时了解情况，总结经验，研究解决出现的新问题。同时，国务院还颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》。

财政“分灶吃饭”的主要内容是：

按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央和地方财政的收支范围。中央所属企业的收入、关税收入和中央其他收入，归中央财政，作为中央财政的固定收入；地方所属企业的收入、盐税、农牧业税、工商所得税、地方税和地方其他收入，归地方财政，作为地方财政的固定收入。工商税作为中央和地方的调剂收入。中央的基本建设投资，中央企业的流动资金、挖潜改造资金和新产品试制费，地质勘察费，国防战备费，对外援助支出，国家物资储备支出，以及中央级的文教卫生科学事业费，农林、水利、气象等事业费，工业、商业部门的事业费和行政管理费等，归中央财政支出；地方的基本建设投资，地方企业的流动资金（包括中央代建项目的流动资金）、挖潜改造资金和新产品试制费，支援农村人民公社支出，农林、水利、气象等事业费，工业、交通、商业部门的事业费，城市维护费，人防经费，城镇人口下乡经费，文教卫生科学事业费，抚恤和社会救济费，行政管理费等，归地方财政支出。

少数专项财政支出，如特大自然灾害救济费、特大抗旱防汛补助费、支援经济不发达地区的发展资金等，由中央专案拨款，不列入地方财政包干范围。

地方财政收入的包干基数，按照上述划分收支的范围，以1979年财政收入预计执行数为基数，经过适当调整后，计算确定。凡是地方收入大于支出的地区，多余部分按一定的比例上缴；支出大于收入的地区，不足部分从工商税中按一定的比例留给地方，作为调剂收入；有些地区，工商税全部留给地方，收入仍然小于支出的，不足部分由中央财政给予定额补助。分成比例或补助数额确定以后，原则上五年不变，地方多收入可以多支出。

对于边远地区、少数民族自治地区、老革命根据地和经济基础比较差的地区，中央财政根据国家财力的可能，设立支援经济不发达地区的发展资金。此项资金占国家财政支出总额的比例，应当逐步达到2%，实行专案拨款，有重点地使用。

民族自治区保留原来对民族自治地区财政所作的某些特殊规定。但是，中央对民族自治地区的补助数额，由一年一定改为一定五年不变，实行包干的办法。中央对民族自治地区的补助数额每年递增10%。

“分灶吃饭”对国家财政状况的改善起到了良好的作用。在实行“分灶吃饭”后的第二年，即1982年，财政收入比上年增长了6.4%，1983年再增长11.7%，以后增长幅度加大，到1985年达到25.2%，国家财力空前壮大。财政支出也扭转了过去靠压缩开支以平衡收支的被动局面，呈现出按国民经济发展需要相应增加支出的主动态势。1981年财政支出比上年下降了8.1%，而实行分灶吃饭后的1982年，就增长了3.4%，1983年又增长12.1%，而后增长幅度逐年上升，到1985年已经达到19.3%。在满足经济社会发展需要的同时，财政收支实现了基本平衡。

注 释

[1] 中央工作会议于12月13日举行闭幕式，闭幕式后与会者的要求会议又延长了两天。

[2] 《邓小平文选》，第2卷，278页，北京，人民出版社，1994。

[3] 崔荣慧：《凤阳人“摸黑儿”唱“花鼓”——访原安徽省人大副主任、原凤阳县委书记陈庭元》，见《追寻1978年中国改革开放纪元访谈

录》，福州，福建教育出版社，1998。

【4】见《百年潮》，2000（2）。

【5】四川方言，“二道”即“二次”之意。

【6】田家英时任毛泽东的秘书、中办副主任。

【7】《邓小平文选》，第1卷，323页，北京，人民出版社，1994。

【8】参见汤应武：《抉择——1978年以来中国改革的历程》，127页，北京，经济日报出版社，1998。

【9】参见丁伟志：《跟随田家英调查“包产到户”》，载《百年潮》，1998（5）。

【10】张广友：《万里访谈录》，载《百年潮》，1997（5）。

【11】参见赵文欣：《振兴农业的良方——四川农村改革初期的回顾》。赵文欣当时任四川省委农工委主任。

【12】《邓小平文选》，第3卷，238页，北京，人民出版社，1993。

【13】参见柳红：《吴敬琏》，西安，陕西师范大学出版社，2002。

【14】“新”是相对于1960年中共中央政治局扩大会议提出的“调整、巩固、充实、提高”而言的。

【15】该决议（草案）于1978年12月22日经十一届三中全会原则通过。1979年1月11日，根据十一届三中全会的决定，中共中央修改后将其下发农村试行。

【16】参见郭兵：《万里谈农村改革是怎么搞起来的》，载《百年潮》，1998（3）。

【17】引自周曰礼的回忆。

【18】即吃粮靠返销，花钱靠救济，生产靠贷款。

【19】引自中共安徽滁州市委书记王郁昭当时记录的万里讲话的笔记。

【20】“包产到组”，是几户社员结合起来组成一个组，共同耕种一部分土地，收获分配权掌握在生产队里。除了上交之外，剩下的由队里主持，平均分配给组里各户。“包产到户”，是一户农民单独耕种一份土地，收获都交给生产队。由生产队决定上交多少，分给社员户多少。分配权在队里。“包干到户”，是分配也由农户自己作主。“完成国家的，交够集体的，剩下全是自己的”。所以，从包产到组到包产到户，再到大包干，是更进一步地把权力下放给了农民。相比之下，包产到户不如大包干到户简单明确，包产到户实质上是农民有权生产，无权分配。

【21】参见本书编委会：《中国共产党重大事件纪实》，1888页，呼和浩特，内蒙古出版社，2001。

【22】参见陈敏、朱健国、黄振迪：《袁庚访谈录》，载《中国改革》，2003（10）。

【23】《任仲夷主政广东》，载《百年潮》，2000（4）。

【24】《马克思恩格斯全集》，第12卷，663页，北京，人民出版社，1962。

【25】《列宁全集》，中文2版，第34卷，520页，北京，人民出版社，1985。

【26】指可以按定额记工分；可以按时记工分加评议；也可以在生产队统一核算和分配的前提下，包工到作业组，联系产量计算劳动报酬，实行超产奖励。

【27】参见张广友：《万里访谈录》。

【28】《邓小平文选》，第2卷，315～316页。

【29】《毛泽东文集》，第7卷，31页，北京，人民出版社，1999。

【30】《关于农业机械化问题的一封信》，载《人民日报》，1977-12-26。

【31】参见赵德馨：《中国近现代经济史（1949—1991）》，306页。

【32】参见贺耀敏：《扩权让利：国有企业改革的突破口——访袁宝华同志》，载《百年潮》，2003（8）。

【33】参见贺耀敏：《扩权让利：国有企业改革的突破口——访袁宝华同志》，载《百年潮》，2003（8）。

【34】参见本书编写组：《王震传》下，北京，当代中国出版社，2001。

第二章 上下求索

1981年

特区的“特”

1980年冬，中共中央决定调广东省委第一书记、省长习仲勋，省委第二书记兼广州市委第一书记杨尚昆到中央工作，调原辽宁省委第一书记任仲夷和原国家轻工业部部长梁灵光接替两人的职务，主政广东。

任仲夷在辽宁时因平反轰动中外的张志新冤案、带头支持真理标准讨论而名重当世。一到广东，他就紧紧抓住了经济特区的筹建工作。他发现深圳的领导班子不够协调，马上就采取措施，将具有实干精神的广州市委常务书记梁湘调往深圳，同时抽调了一大批精兵强将，充实各特区的领导班子。

“不要资金要政策”，任仲夷办特区的想法与袁庚办蛇口工业区的想法如出一辙。也就是说，从政策上体现特区“特”在何处。任仲夷领导下的广东省委在自己的职权范围内，尽量给予特区优惠的特殊政策；同时，凡参加中央的会议，都为特区大声疾呼，争取更多的支持，“要政策”。

世界上许多国家在发展经济的过程中，都采用了在本国（地区）内划出一定区域设置经济特区的做法。这些经济特区，一般都在对外经济活动中采取特殊开放政策，用减免税收等优惠办法吸引外商进行经济贸易活动和投资。无疑，这是可资借鉴的。

9—10月间，应联合国工业发展组织的邀请，国家进出口管理委员会副主任江泽民率国务院有关部门负责人和广东省经济特区管理委员会副主任秦文俊，深圳市委书记、副市长黄施民，厦门市人大常委会主任陆自奋等9人组成的经济特区考察团，考察了斯里兰卡、马来西亚、新加坡、菲律宾、墨西哥、爱尔兰6国的9个出口加工区和自由贸易区。考察团还在途经日内瓦时同联合国有关专家进行了座谈。

这次考察所获甚丰。考察组将国外经济特区的基本经验归纳为五条，向中央作了汇报：立法比较健全，可操作性强；由开发总体规划，从小到大逐步建设；管理体制灵活，地方和企业有较大自主权；注重人才培养；有优惠的进出口和吸引投资政策等。这次考察为特区的建设和制定系统的特区政策提供了重要的参考依据。

12月，谷牧和刚刚考察回国的江泽民到广东考察，任仲夷在向他们汇报时又伸手“要政策”，他着重谈了特区在对外经济活动中应采取更加开放的政策见解，他说建设特区，“不单是为国家挣几个外汇，更重要的是取得先走一步建设特区的经验，取得体制改革，搞好经济工作，实行计划调节与市场调节相结合，以及党如何领导经济工作等一系列的经验。”提出：“深圳、珠海要搞特区，没有比特殊政策和灵活措施更特殊一些的政策是搞不起来的。”谷牧很同意这个观点，他风趣地说：“你们是‘独立王国’、‘半独立王国’，你就是‘国王’。从世界各国的情况看，凡是搞特区的地方都是那里的总统、国王或总理亲自抓。我看，要动员各部门重视特区建设，定期研究，其中最重要的一条，就是你这个‘国王’、‘总统’要亲自抓。”

对于当时社会上对特区的一些误解，特别是特区的“姓氏”问题，任仲夷查阅了大量马克思主义经典著作，形成了自己的见解。

1981年9月，任仲夷陪同国务院总理赵紫阳到深圳、珠海特区考察。赵紫阳问了袁庚一个问题：“你在这里，有没有人问你姓‘社’姓‘资’的问题？”

袁庚答道：“我们没有遇到太多的非难，没有人问我姓‘社’姓‘资’的问题，只有两个党内理论家这样对我说过，戴你资本主义帽子嘛，不好；说你是社会主义，全国都那样还行吗？”

赵紫阳对任仲夷说：“我在北京，老是有人问我，经济特区究竟姓‘社’还是姓‘资’，我也老是在想这个问题。仲夷同志，你说说看。”

任仲夷胸有成竹：“依我看，对一个企业，无论是合营企业或是外商独资经营的企业，可以用国家资本主义这个词；但就整个特区来说，则不能说这个特区是国家资本主义，因为特区是社会主义国家领导的，实行特殊政策、灵活措施，是社会主义的经济特区。”

赵紫阳点头赞同他的看法。

不久，薄一波副总理到广东考察，任仲夷把上次给赵紫阳谈过的见解又对薄一波复述了一遍。早在50年代就参与领导对资本主义工商业的社会主义改造的薄一波也有同样的看法。他说：“对资本家，我们越使他们有利可图，反过来我们的利益也就更大。在这一点上，我们的认识要更加提高一点。”

任仲夷提到：为了加强对特区的领导，省委决定把深圳同广州一样对待。薄一波听了很高兴：“我很赞成省委、省政府把深圳当成一个大市来对待，甚至比一个大市还重要，我这次回去以后也要强调一下。”

1981年5—6月，由谷牧主持，在京召开了广东、福建两省和特区工作会议。参加会议的有广东、福建两省的主要领导人任仲夷、吴南生、项南，有中共中央、国务院的有关部门及特区的负责干部，还邀请了

钱俊瑞、许涤新、薛暮桥、古念良等多位经济学家出席。两省的与会者反映，自从中央提出对广东、福建实行特殊政策和灵活措施以来，中央某些部门总是忧心忡忡，一怕滑上资本主义道路，二怕乱了国民经济全局，三怕犯错误。因此在不少文件上都特意加上一句“广东、福建不例外”，生怕两省越了“轨”。其实中央还没有给我们真特殊、真灵活、真先走的东西，有些人就怕成那样。任仲夷同福建省委第一书记项南提出：能不能为两省定出几条杠杠：第一，不走资本主义道路；第二，坚持四项基本原则；第三，坚决完成中央规定的任务；第四，不做特殊党员；第五，执行统一对外政策。在这几个大原则下，中央就不要管死我们，放手让我们去闯。私下里，两省与会者同部委与会者开玩笑说：在这几条大杠杠下，你们把我们忘掉好了，不要老是“不例外”。两省的要求就一个：松绑放权。¹¹¹

这次会议开得很成功，统一了对经济特区的认识，根据会议结果报送中央的《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》，系统地为特区建设提出了10条政策性意见：

1. 深圳、珠海、汕头、厦门经济特区，不是政治特区。中华人民共和国在这四个经济特区内，全面行使主权，坚持四项基本原则。它的“特”在于实行国家规定的特殊经济政策和特殊经济管理体制，与帝国主义强加于旧中国的“租界”有本质的区别。

2. 创办经济特区是为了吸收利用外资, 引进先进技术, 拓展对外贸易, 加速经济发展, 同时在实践中观察与研究当代资本主义经济, 学习与提高参与国际交往的本领, 进行经济体制改革试验。

3. 特区经济的所有制结构, 为社会主义经济领导下多种经济成分并存。在工业生产方面, 外商企业(包括中外合资经营企业、中外合作经营企业和外资企业)所占比重可以大于内地。特区经济活动在社会主义计划指导下充分发挥市场调节作用。

4. 特区建设要制定全面规划,量力而行,从小到大,逐步发展。各特区的经济发展要从实际出发,因地制宜,注重实效,发展要各有侧重,各具特色。

5. 特区要进行管理机构改革。特区的行政管理机构按照精简、高效的原则设置, 并赋予充分的权力, 使之能独立自主地处理问题, 协调各方面的关系。

6. 加强经济特区法制建设。全国人大授权广东省、福建省人民代表大会及其常务委员会，根据有关法律、法规、政策规定的原则，按照本省经济特区的具体情况和实际需要，制定经济特区的单行经济法规，并报全国人大常委会和国务院备案。

7. 对在经济特区举办的外商投资企业给予优惠和方便。企业所得税按15%征收；收取场地使用费按不同行业和用途给予优惠；对往来特区的外籍人员、华侨和港澳同胞简化出入境手续。

8. 授予特区较大的经济管理权限。属于中央统一管理的外事、边防、公安、海关、金融、外汇等方面的业务，由国务院主管部门结合实际情况，制定专项管理办法，报国务院核准后实施。

9. 国家大力支持特区建设。建设特区所需的资金,由国家给予财政和信贷支持。允许将特区银行吸收的存款全部用作贷款。深圳、珠海两地的财政收入,1985年以前不上缴(期满后又延长了五年),厦门、汕头两市上缴的财政收入,由两省人民政府核减。特区的外汇收入单列,超过1978年基数的增收部分五年内不上缴(期满后又延长了五年),用于特区建设。特区的对外贸易在国家统一政策的指导下,自主经营,特区可接受各省、自治区、直辖市的委托,代理国家外贸主管部门不统一经营的进出口业务,等等。

10. 开展坚持四项基本原则的思想政治教育, 树立良好的社会风尚, 加强社会治安, 打击走私活动。

7月19日，中共中央和国务院批发了这个纪要，将其作为经济特区建设的指导原则。在这个文件基础上，后来逐步形成了经济特区的整套特殊政策和灵活措施。

深圳特区“连升三级”

经济特区正式成立前，围绕如何划定特区范围展开了一场热烈的讨论。

兴办经济特区是一个新生事物，是一个创举，在中国，乃至整个社会主义国家都没有先例。因此，如何才能办好特区，范围划得大一点好还是小一点好，谁也没有经验，谁也没有把握。

海内外早已存在的各类“出口加工区”、“自由贸易区”，面积都很小。马来西亚的岑六拜只有0.4平方公里，企业23家，职工11.8万余人。菲律宾的巴丹，面积3.6平方公里，企业31家，职工2.5万人。韩国的马山，面积0.16平方公里，企业105家，职工12.1万余人。台湾高雄，面积0.7平方公里，企业133家，职工4.1万余人；高梓，面积0.9平方公里，企业91家，职工1.7万余人；台中，面积0.23平方公里，企业43家，职工1.1万余人……

广东省委指示省特区管理委员会和深圳市委研究、酝酿深圳经济特区的范围。参照海外出口加工区的模式，一部分人提出，深圳经济特区可在靠近香港新界的地方划出一小块无人居住区，用铁丝网或围墙围起来，建立工厂，进料加工。为了便于管理，加工区内不住人，工人一律凭证件上班，下班后离开，进出均不带东西。另一部分人认为，只划出一小块地方，工厂盖满了怎么办？特区不只搞两三年，难道填满了再划一块？再填满再划？铁丝网不能防止走私，即使建立围墙亦不保险。他们提出，应根据深圳的地理特征，在东面走向的山脉上建立铁丝网或者围墙，这样可以有效地防止走私。这样划分，特区有足够大的发展空间——100平方公里左右的平原和丘陵地带。深圳毗邻香港，不仅工、农业可以大力发展，还可以发展

商贸业；把大、小梅沙划入特区，还可以发展旅游业；香港地租高，内地出口的货物存放在那里费用很大，特区建立仓库和冷藏库，可以节省很大一笔外汇，而且这些仓库还可对外实行有偿服务；发展房地产业也有着诱人的前景。

持不同意见的人又提出质疑，说全世界也找不出这么大的特区，如果按照这么划分法，深圳市2.4万居民都划进去，连同沙头角、南头、蛇口等地，整个特区内有近10万人口。特区政府要养活这么多人都成问题，哪还有多少精力去引进、发展呢？

又有人提出了一个折中的意见，主张特区只包括广深铁路线以西的罗湖区和上步区部分，有2.4万居民的旧城在其外，这个方案比第一个方案大，比第二个方案小，但仍然没有解决如何防止走私的问题。消息传出后，深圳市居民都极力反对。还有人提出，特区包括整个宝安县，这样划分显然过大，无法管理，没有得到支持。经过反复讨论研究，前两种意见相持不下，于是，市委将两种意见一并上报省委。

经过反复论证，争论，多数人认为，划大一点好。第一、第二、第三产业同时并举，政治、经济、文化全面进行改革，引进外资形成大的规模与声势，对影响全国和树立中国改革开放的形象是有重大作用的；同时有利于在城市整体规划、建设上进行通盘考虑和安排，避免走弯路。

广东省委领导习仲勋、刘田夫经过反复考虑，赞成把深圳经济特区划得大一些。又考虑到“大有大的难处”，如果领导不力、管理不善，一哄而起，良莠不齐，难免造成经济秩序混乱，给经济犯罪以可乘之机，其危害性也不可低估。因此，作为对比参照，珠海经济特区就划得较小（6.81平方公里，以后两次扩大范围，1983年6月扩大为15.16平方公里，1988年4月扩大为121平方公里）；汕头经济特区则划得更小（1.6平方公里，1984年11月扩大为52.6平方公里）。

1981年5月4日，深圳市委在向广东省委提交的《关于深圳经济范围和管理请示报告》中，把特区范围确定为：“东起大鹏湾的背仔角，往西南延伸至蛇口、南头公社一甲村止的海岸边界线以北，北沿梧桐山、羊台山脉的大岭古、打鼓嶂、嶂顶、九尾顶、髻山、大洋山以及沙湾、独树村、白芒大队以南的狭长地带，总面积327.5平方公里”。整个特区呈不规则狭长形，东西长49公里，南北平均宽度约7公里。这是当时世界上最大的经济特区。深圳特区下辖五个行政区：沙头角管理区，65平方公里（原沙头角公社、盐田公社）；罗湖管理区，74.2平方公里（原附城公社、深圳镇）；上步管理区，68.8平方公里（原福田公社）；南头管理区，108.1平方公里（原南头公社）和蛇口管理局，11.4平方公里（原蛇口公社和蛇口工业区）。

方案得到中央的同意，中国最早兴办的三个经济特区的范围就这么确定下来。

根据《广东省经济特区条例》和《福建省厦门经济特区条例》，国务院先后批准了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区的选址和区域范围：（1）深圳经济特区。位于广东省深圳市境内，南沿深圳河与香港新界为邻，北以梧桐山脉走向为界，东西均迄于海，面积327.5平方公里。（2）珠海经济特区。位于广东省珠海市境内珠江入海口的西面，面积6.81平方公里。（3）汕头经济特区，位于汕头市东郊龙湖村一带，面积1.6平方公里。（4）厦门经济特区，位于厦门本岛西北部湖里村一带，面积2.5平方公里。

这四个特区最初批准划定的面积共338.41平方公里。后来国务院又先后批准对珠海、汕头、厦门三个经济特区的区域范围作了调整。到1990年，这四个特区的总面积扩大到632.1平方公里。

在国务院批准上述四个特区的位置及区域范围后，广东省成立了以省委书记吴南生为主任的广东省经济特区管理委员会，福建省成立以省委书记郭超为主任的福建省厦门经济特区管理委员会，开始着手制定建设规划、建立工作机构、宣传招商等筹建特区的工作。

深圳市由副地级市升为正地级市。1981年3月，广东省委又决定：（1）中共深圳市委常委会由梁湘、周鼎、周溪舞、方苞、罗昌仁、刘波、林江7人组成。周鼎任市委副书记，方苞兼任市政法委员会主任，刘波兼任市委纪检委书记，邹尔康任市委秘书长。（2）深圳市人民政府由梁湘任市长，副市长周鼎、周溪舞、罗昌仁，秘书长甄锡培。（3）恢复宝安县建制，方苞兼任县委书记。（4）深圳市政治待遇与广州市相同，领导干部逐步按广州市的规格配备。

不久，经任仲夷提议，中央批准深圳与广州一样享受副省级待遇。

从1979年1月建市，到1981年3月，在短短的两年多时间里，深圳由一个小小的县城一跃而成为副省级市，连升三级，足见它在改革开放中地位的重要以及中央对它所寄予的厚望。

初提“市场经济”

在1978年7—9月间国务院召开的务虚会上，著名经济学家孙冶方再次提出了他的“价值规律”观点，并强调说：“千规律，万规律，价值规律第一条”；薛暮桥也提出应该为长途贩运平反、利用市场搞活流通等意见。主持会议的国务院副总理李先念在会议总结中也提出“计划经济与市场经济相结合”。虽然当时大家对“市场经济”的理解还不明晰，特别是将之与“商品经济”概念混同，但是在“文化大革命”之后在决策层第一次有了“市场”、“价值规律”的声音。

早在50年代，顾准就提出过应该让市场价格的自由涨落去调节生产活动的设想。但大音稀声，很快就湮没在排山倒海般的批判声中了，顾准也被打成了极右分子。

1978年，邓小平在为中央工作会议闭幕式讲话亲自草拟的提纲上，曾写下了这么一条：“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。”可见在总设计师心中，此时已有了“市场经济”思想的萌芽。

几乎在同时，一些经济工作的实际操作者也从实践的角度上认识到商品交换、商品经济的重要性。1978年10月底，国家经委主任袁宝华受李先念副总理之托，率团赴日本考察。袁宝华在回忆这次一个多月考察的感受时说：“我和邓力群（考察团顾问）、马洪、孙尚清和吴家骏同志都深感必须从理论上提出发展商品经济，贯彻有计划按比例原则离不开发展商品经济，离不开商品交换。发展商品经济，离不开企业根据市场需要来组织生产。”回国后，代表团向国务院提交了《日本工业企业管理考察报告》，提出了六个方面的建议：要学习资本主义国家企业管理的科学方法；要重视开发国内市场；计划经济与市场调节相结合；要鼓励竞争；要以改革推动管理；加强立法和经济调节手段。这个报告受到国务院的高度重视，副总理余秋里、康世恩都作了批示。^[1]

1979年，商务印书馆出版了比利时经济学家曼德尔（E. Mandel）《论马克思主义经济学》一书的下册（社会主义部分）。中央党校挑选出部分章节印成大字本供领导干部阅读。在这本书中，曼德尔从“左”的方面批判了斯大林，说斯大林在经济核算中引入价值规律和市场作用，是加强官僚阶级和国家资本主义力量。曼德尔是20世纪六七十年代欧美“新左派”人物，是托派“第四国际”领导人。在这个时候出版、推荐他的著作，传播他的观点显然是对着提倡价值观念、注重市场作用的想法来的。于是，赵人伟、吴敬琏、荣敬本便合作撰写了《简评曼德尔〈论马克思主义经济学〉第十五～十七章》一文，在《经济学动态》上发表。文章指出：就曼德尔“对社会主义经济的正面论述来说，其基本观点是不可取的，也是同我国经济改革的指导思想相抵触的”。此文引起了中央领导的重视，在经济研究所专门召开了座谈会。从此再没有人提倡曼德尔了。

1979年《经济研究》第四期上发表了社会科学院财贸经济研究所所长刘明夫的文章《社会主义经济的经济形式》。文章认为，社会主义并不排除搞商品经济，“商品经济是在资本主义社会才获得了空前的发展。但是，商品经济并非资本主义社会所特有。”“应当明确地认识到我们的社会主义经济是社会主义的商品经济。”从社会生产的流通过程、借贷关系、租赁关系等方面，论证了商品经济与自然经济的区别，指出实行商品经济，在生产流通上，横向的分工协作多，纵向的统辖指挥少，中国几十年建设中出现的失误和造成的损失，是因为没有搞商品经济。

江南暮春，草长莺飞。1979年4月，300多位学者齐集江苏无锡，举行了“社会主义经济中价值规律问题”大型理论研讨会。这次研讨会提出了许多创新性的观点：“社会主义既然实行商品制度，那么社会主义经济在本质上就不能不是一种特殊的市场经济。”“计划经济和市场经济应该互相结合，你中有我，我中有你，计划经济要充分利用市场经济。”“社会主义市场经济是建立在生产资料公有制基础上的新型市场经济。”^[1]

1979年11月26日，邓小平会见了美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼和加拿大麦吉尔大学东亚研究所主任林达光。吉布尼向邓小平提问：是不是可能在将来某个时候，在中国社会主义制度范围之内，在继续社会主义经济体制的同时，也发展某种形式的市场经济？林达光教授进一步提问：您是否认为，需要在社会主义计划经济的指引下，扩大非资本主义的市场经济的作用？

邓小平果断地回答：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。

邓小平接着说：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。虽然方法上基本上和资本主义社会的相似，但也有不同，是全民所有制之间的关系，当然也有同集体所有制之间的关系，也有同外国资本主义的关系，但是归根到底是社会主义的，是社会主义社会的。同样地，学习资本主义国家的某些好东西，包括经营管理方法，也不等于实行资本主义。这是社会主义利用这种方法来发展社会生产力。把这当方法，不会影响社会主义，不会重新回到资本主义。

在这次谈话中，邓小平还说：“当然我们不要资本主义，但是我们也不要贫穷的社会主义，我们要发达的、生产力发展的、使国家富强的社会主义。我们相信社会主义比资本主义的制度优越。它的优越性应该表现在比资本主义有更好的条件发展社会生产力。”^[1]

邓小平的这次谈话无疑对价值规律、商品经济的赞成者们有很大的鼓舞作用。1980年9月，国务院经济体制改革办公室提出了《关于经济体制改革的初步意见》。《初步意见》中说：“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。”该文件的主要起草人薛暮桥在各省、市、自治区第一书记会议上作了说明：“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。”^[1]这个《初步意见》得到了中共中央总书记胡耀邦的赞同，但在党内并未达成一致，没有形成正式文件。

各种观点都很鲜明。1981年4月，在以中共中央书记处研究室的名义印发的一份材料上，按照对计划和市场的态度，将经济学家划分为四类：第一类是坚持计划经济的；第二类为赞成计划经济但不那么鲜明的；第三类为赞成商品经济但不那么鲜明的；第四类则是主张发展商品经济的。薛暮桥、廖季立、林子力

等为第四类。^[6]

在商品经济论受到批判，党内思想一时难以统一的情况下，已经实际取得党的领导地位的邓小平把目光转向了农村。农村联产承包责任制取得突破以后，中央顺着这条路子采取了一种渐进的“体制外先行”改革战略。即暂时不在国有经济“体制内”采取重大的改革步骤，而把改革的重点放到国有经济以外亦即“体制外”，采取多种措施，促进国有经济以外的多种经济成分的增长，建立市场导向的新体制，并在新体制的基础上实现高速增长。这种战略，又被经济学家们称为“增量改革”战略。

实施“增量改革”战略的主体，除农业外，还有乡镇企业（当时叫社队企业）、扩大对外开放、逐步放开农副产品市场和小商品市场等。这个战略的实施取得了相当令人瞩目的成果。

邓小平的“小康”设想

正当举国上下载歌载舞迎接20世纪80年代到来的前夕，邓小平在北京会见了日本首相大平正芳。

大平对自己设计的日本经济“十年倍增”规划获得成功津津乐道，然后问邓小平：中国的整个现代化蓝图是如何构思的？

对这个突如其来的提问，邓小平沉吟半晌，轻轻地在烟灰缸里弹掉烟灰，缓缓地回答道：

我们要实现的四个现代化，是中国式的四个现代化。我们的四个现代化的概念，不是像你们那样的现代化的概念，而是“小康之家”。到本世纪末，中国的四个现代化即使达到了某种目标，我们的国民生产总值人均水平也还是很低的。要达到第三世界中比较富裕一点的国家的水平，比如国民生产总值人均一千美元，也还得付出很大的努力。就算达到那样的水平，同西方来比，也还是落后的。所以，我只能说，中国到那时也还是一个小康的状态。^[7]

这次同大平正芳的谈话，是邓小平第一次提出“小康”目标这个概念。而这个概念的提出，也意味着对前两年提出的“在本世纪末实现四个现代化”战略目标作出了重大修改。

在此前的3月30日，他在理论务虚会上的讲话中就提出：“现在搞建设，也要适合中国情况，走出一条中国式的现代化道路。”“中国式的现代化，必须从中国的特点出发。”^[8]10月4日，他在省、市、自治区第一书记座谈会上说：“我们开了大口，本世纪末实现四个现代化。后来改了个口，叫中国式的现代化，就是把标准放低一点。”“现在我们力量不行。现在我们的国民生产总值人均大概不到三百美元，要提高两到三倍不容易。……四个现代化这个目标，讲空话是达不到的。”^[9]可见，修改战略目标问题，是经过深思熟虑的。

对战略目标进行重大修改，其背景是对中国人口多、底子薄这一特点的深刻再认识，也有当时国民经济重大比例严重失调等原因。

自1979年中共中央作出调整国民经济的重大决策后，1979、1980两年的国民经济调整，在一些方面取得了相当成效，但总体调整很不理想：基本建设紧而不缩，消费基金增长过猛，财政赤字还在加大。

针对这个情况，1980年1月16日，邓小平再次强调了“新八字方针”。他说：“我们对国民经济提出了调整、改革、整顿、提高的八字方针。这个八字方针不是偶然提出的，是总结了过去的经验，分析了当前的情况，为了今后的工作发展得更好、更快而提出的。今天看得越来越清楚，提出这个八字方针是完全必要，完全正确的。”^[10]

1980年12月，中共中央再次召开工作会议。陈云在会上讲话说，建国以来经济建设方面的主要错误是“左”的错误，这是主体方面的错误。他说，调整意味着某些方面的后退，而且要“退够”，不调整才会造成更大的耽误。赵紫阳代表中央财经领导小组作《关于调整国民经济的几个问题》的讲话，提出1981年调整国民经济的三条要求：基本上做到财政收支平衡；基本实现信贷收支平衡；把物价基本稳定下来。他强调：在我们这样一个人口多、底子薄、水平低的大国搞建设，不能急于求成，只能量力而行。今后要走出一条发展经济的新路子，不是靠多上基本建设，而是主要靠发挥现有企业的作用，提高经济效益。

邓小平作了题为“贯彻调整方针，保证安定团结”的重要讲话。他说：“我完全同意陈云同志的意见，今后一段时间内，重点是要抓调整，改革要服从于调整，有利于调整，不能妨碍调整。”他反复强调说：“这次调整是三中全会以来的各项正确方针、政策的继续和发展，是三中全会实事求是、纠正‘左’倾错误的指导思想的进一步贯彻。”“为了保证这次调整的顺利进行，我们必须坚定不移地继续执行三中全会以来的一切行之有效的方针、政策、措施。”“改革的步骤需要放慢一点，但不是在方向上有任何改变。”“已经从各方面证明行之有效的改革措施要继续实行，不能走回头路。”^[11]

这次会议决定了在经济上实行进一步调整，在政治上实现进一步安定的方针。此后，国民经济调整工作即真正全面展开。

调整的重心已不再是仅仅压缩基建规模，更重要的是要端正指导思想，摆脱长期形成的“高积累、高指标、高速度”发展观念，探索一条实事求是、注重效益、让人民得到更多实惠的发展新路。本着这个精神，赵紫阳在1981年11月五届人大四次会议的《政府工作报告》中提出了今后经济建设的十条新方针。

这些新的方针、新的措施都是同经济发展战略目标的重大修改，邓小平“小康”目标的提出相呼应的。1981年6月，中共十一届六中全会提出，要“有步骤分阶段地实现现代化目标”；11月，五届全国人大四次会议提出了“小康水平”的经济发展前景，提出要力争用20年时间使工农业总产值翻两番，使人民生活达到小康水平。

“翻两番”的目标提出后，经济界有人提出不同看法，认为人民币与美元的官方汇率太低，若按实际价值换算，又要提高3~4倍。中国人口基数大，发展速度低，这个目标很难如期实现。为此，著名经济学家孙冶方作了专题研究，得出的结论是按中国经济发展的速度和水平，用20年时间实现“翻两番”的战略目标是完全能够实现的。孙冶方的研究成果受到中央领导的重视。1982年11月23日，赵紫阳到北京医院探望病重住院的孙冶方，特意告诉他：“你的研究工作很有成绩，中央是充分肯定的。你对‘翻两番’的意见是很好，对‘基数大，速度低’的批判是有力的。中央开会讨论五年计划时，陈云同志特别提到你的观点，耀邦同志也很重视你的文章。”这时，孙冶方再次提到他多次强调的统计不实的问题，他认为多年来我们国家吃统计不实的亏太多了。他说：“希望中央重视统计工作。统计工作一定要独立，才能可靠。”赵紫阳当即表示：“你的这个意见是对的，没有统计，就没有计划。”

在1982年举行的中共第十二次全国代表大会上，邓小平提出的“小康”目标成为全党共识，被正式确定为20世纪末“我国经济建设总的奋斗目标”。

“包”字进城

国民经济调整期间，中央决定停止扩大企业自主权试点面的扩大，以集中精力搞好调整工作。扩大企业自主权试点进入巩固阶段。

扩大企业自主权即“放权让利”的基本内容是：企业在完成计划的前提下，根据市场的需要制定补充计划，自主安排生产；在一定范围内可以按照国家规定的价格自销部分产品；国家允许企业有一定的自主分配权，以使企业经营好坏与职工物质利益挂起钩来。

“放权让利”从一定程度上激发了企业的活力，工业生产节节上升。一般试点企业的产量、产值、上交利润增长幅度都超过试点前的水平，也高于非试点企业的水平。试点企业实现了“三多”：国家多收、企业多留、职工多得。最为重要的，是企业有了一定的经营管理自主权和独立的经济效益，由政府辖下的“生产部门”或“车间”开始向具有相对独立性和内在活力的经济实体转化。

但这种源自50年代的改革办法更多地注重的是行政权力的转移，对资源配置不起决定性的作用，生产规模、商品价格等仍是行政命令的一统天下，特别是由于不存在竞争性市场，无法设置单一的、充分反映企业经营的信息指标，企业生产经营的绩效缺乏横向的对比。于是，在一些获得了一定的生产、经营和分配决策权的企业，就出现了“工资侵蚀利润”的现象，国家应得的利润被侵占或浪费，国有资产的收益以及财政收入与企业的效益在增长幅度上不对称。另一方面，企业没有支配利润留成资金的充分权力，动用留成资金手续烦琐，有的企业形容为“自筹自筹，有钱发愁”，而且随着生产经营的发展，偏低的留成比例与连年增长的上交基数失衡，造成“鞭打快牛”、“先进吃亏”的反常现象，即使经营管理好、效益也很不错的企业亦严重后劲不足。

此时，农村改革的成果给了各级决策者以启迪。这就是一个“包”字。

1980年，江苏、山东等地的一些地方政府为了落实财政上缴任务，利用农村承包的形式，在部分地方国营企业和社队企业中试行了“利润包干”为主要内容的“经济责任制”，这种新的办法很快就见到了成效，各地争相仿效。1981年4月国务院召开的全国工交会议肯定了“经济责任制”这一形式，明确提出要在国营工业企业中逐步建立和实行工业经济责任制。国务院在《关于抓好今年工交生产，努力增产增收，保证完成国家计划的通知》中，将前两年扩权试点中形成的各种利润留成和盈亏包干的办法，作为工业经济责任制中处理国家与企业分配关系的政策予以肯定，从此工业经济责任制开始在全国范围内推广开来。

1981年10月10日、11日，国务院先后转发国家经委等部门共同制定的《关于实行工业经济责任制若干问题的意见》和《关于实行工业经济责任制的暂行规定》两个文件，要求通过经济责任制把企业和职工的经济利益同他们所承担的责任和实现的效果联系起来，并提出实行经济责任制要抓好两个环节，即国家对企业实行的经济责任制和企业内部的经济责任制。

各地在实行经济责任制的过程中创造了不少新鲜经验，其中“首钢经验”最为引人注目。

首都钢铁公司是进行“放权让利”改革试点的第一批8个大型国营企业之一。从1981年开始，首钢在全国基建下马、钢铁限产的不利情况下，在企业内部实行了全员承包责任制，从公司、厂矿一直到车间、班组、个人，采取层层包干的办法，使责、权、利相结合，国家、企业、职工三者利益得到实际的统一，大大地调动了积极性，提高了经济效益。

首钢经验的核心内容被概括为“包、保、核”三个字。“包”，即公司对国家实行利润和各项责任的包干，然后将各项包干指标层层分解，落实到各级生产单位直至个人，形成一套完整的“包”的管理体系；“保”即对各承包单位及个人实行互“保”责任制，从工序到经营、效益的各个环节组成一根环环相扣的链条，以防止因承包而分散，确保总体任务的完成；“核”即严格考核。

承包的当年，就取得了显著的效益。1981年首钢向国家承包的上缴利润基数是2.7亿元，比历史上实现利润最高的年份还高出9.31%，结果当年实现利润3.16亿元，超额完成了承包任务。

1982年，国家正式批准首钢上缴利润实行“递增包干”，递增率暂定为6%；到1983年，由于首钢效益上升的势头很猛，上缴递增率又改为7.2%，并规定国家不再向其投资、拨款，企业在完成上缴任务后，剩余

利润由企业支配，用于企业的发展改造、环境治理和改善职工物质文化生活。

1981—1984年，首钢实现了年利润递增20%的高增长，这在国内外大型企业中都是罕见的。从开始改革试点的1979年算起，新增固定资产5亿多元，上缴给国家的财政收入增加近一倍；职工的工资、奖金和福利大幅度提高。

首钢的经济责任制因其内容相对健全，效益显著，特别是把企业管理从单纯抓生产转向了重视经营和经济效益，重视新产品开发和技术改造，引起了中央重视。国务院、冶金部先后于1982年、1983年两次举办大型的首钢经验研究班，向全国推广首钢经验。

1982年10月，全国80%以上的全民所有制工业企业和35%的全民所有制商业企业实行了不同形式的经济责任制。当时的中共中央主席胡耀邦形象地称企业实行的这种经济责任制是“‘包’字进城”。

1982年11月，国务院转发国家经委、国家体改委《关于当前改善工业经济责任制的几个问题》的文件，实行工业经济责任制的工作重点转向企业内部。于是，“打破大锅饭”的口号在全国每一个企业中叫响。

“多种经济形式”和“多种经营方式”

新中国成立初期，我国存在着五种经济形式即生产资料所有制形式：全民所有的国营经济、资本家所有的私人资本主义经济、农民和手工业者的个体经济、集体所有的合作经济（又称半社会主义性质的经济形式）、国家与私人联合所有的国家资本主义经济。由于实行了“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的“照顾四面八方”的经济政策，各种经济形式活力充足，对被长期战争破坏的国民经济的迅速恢复起到了决定性的作用。

经济的迅速恢复与发展增强了中共的执政信心，同时也使毛泽东对经济发展的前景过分乐观，尽快实现社会主义的理想更加急切。1953年，对农业、手工业和资本主义工商业的改造提前进行并很快完成。他在《革命的转变和党在过渡时期的总路线》中明确提出：“总路线的实质，就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一的经济基础。”^[1]这种“一大二公三纯”的“唯一的经济基础”思路，指导着此后各种经济运动进而演化为政治运动，单一的公有制经济形式和单一的计划经济体制迅速形成，生产关系与低下的社会生产力现实严重脱节，国民经济的发展在起伏曲折中长期停滞不前。

中共十一届三中全会确定的改革开放方针在实践中不可避免地要触及到经济形式和经营方式问题，不可避免地要变化单一的所有制形式和单一的计划经济体制。在农村，求温饱、求发展的农民们正通过“包产到户”、“包干到户”等各种联产承包责任制静悄悄地变化着“一大二公”的生产关系；在城镇，导致经济形式即所有制形式由微而著变化的起因则是就业问题。

1979年，“上山下乡”运动彻底结束，几年间，涌回城市的“知识青年”就达千万之巨。“一大二公”的全民所有制企业本来就“食之者众，生之者寡”，根本无法容纳一下子涌出来的大量劳动力。“就业”问题很快成为城市的头号社会问题。

现实问题迫使决策者突破计划经济的惯性思维，从经济形式和经营方式的多样化着眼，广开就业门路。

1980年8月，全国劳动就业会议召开。中共中央转发了会议文件《关于进一步做好城镇劳动就业工作》。文件提倡大力发展城镇集体和个体经济，提出了解决城镇就业问题的方针：“劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”，文件要求各地大力扶植兴办各种类型的自负盈亏的合作经济，鼓励和扶植城镇个体经济的发展。

翌年7月，国务院又制定了《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》。肯定了个体经济的合法地位，划定了个体经营规模界限。文件规定两类人可以从事个体经营：“凡有城镇正式户口的待业青壮年，都可申请从事个体经营。退休职工中，具有当前社会所必需的技术专长或经营经验的，也可申请从事个体经营。”文件规定的个体经营规模界限为：“个体经营户一般是一人或家庭经营，必要时经批准可以请1~2个帮手，技术性较强的，可以带不超过5人的徒弟。”这个界限规定导致了几年后出现的“雇多少人算是雇工剥削”的争论。文件还规定“允许个体户采用多种多样的经营方式”。

政策的放开使多种经济形式应运而生，有效地“广开”了就业门路。到1980年年底，全国先后吸收了城镇待业人员651万人就业，其中，全民所有制单位招工和补员240万，占37%；各种类型的集体单位招工和补员280万，占43%；从事个体工商业的40万，占6%；从事临时工作的91万，占14%。回城知识青年待业问题接近解决。

多种经济成分的活跃不仅使待业人员问题逐步缓解，对生产和流通也产生了强有力的刺激作用。从1979年起，全国各地开始进行开放城市小商品市场试点。很快，各种小商品市场就在各大城市红火起来，对国营商业形成了有效的补充和辅助作用。市场逐渐有了“活”的味道。

1981年10月17日，中共中央、国务院作出了《关于广开就业门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》。这个《决定》中有一句关键性的话：“在社会主义公有制经济占优势的根本前提下，实行多种经济形式和多种经营方式长期并存，是我党的一项战略决策，决不是一种权宜之计。”

这句话有两个重点，一是强调前提而且是“根本前提”即“社会主义公有制经济占优势”；二是强调实行多种经济形式和多种经营方式长期并存，是一项“战略决策”，“决不是一种权宜之计”。

《决定》还强调：今后在调整产业结构的同时，必须着重开辟在集体经济和个体经济中的就业渠道。要求党中央、国务院的各个有关部门，要采取积极态度，“坚决地迅速地”改变那些歧视、限制、打击、并吞集体经济和个体经济的政策措施，代之以引导、鼓励、促进、扶持的政策措施。

1983年，中共中央、国务院在《关于发展城乡零售商业、服务业的指示》中再次强调：在流通领域，长时期内需要以国营商业为主导的多种经济形式同时并存，集体和个体零售商业、服务业，经营上小型分散、方便群众、自负盈亏，有相当的内在经济活力，是国营商业的有力助手和补充。

国务院还颁发了《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》，对集体企业实行扶持政策：改集体所有制企业由地方主管部门的统收统支、统一核算、统负盈亏为独立核算、自负盈亏，以调动企业的生产经营积极性；将属于集体所有制工业企业的权利交还给企业，规定企业可以自主经营，自产自销，自定价格，任何部门和个人不得以任何形式平调、侵吞集体企业的财产；改固定工资形式为计件、分成或浮动工资等多种工资形式，贯彻按劳分配原则；按照有利生产、便于经营的要求，对企业规模和企业内部生产组织进行调整，对行业混杂、规模过大的企业适当划小规模 and 核算单位，恢复小批量、多品种，常变常新的经营特点。

1983年4月，国务院又颁发了《关于城镇劳动者合作经营的若干规定》，并发文对1980年颁布的《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》作出了补充规定，肯定了个体工业户是自食其力的劳动者，享有同全民所有制、集体所有制劳动者同等的政治权利和社会地位；规定个体工业户所需原材料，属于计划供应的，由当地商业、供销、物资等部门根据统筹规划、一视同仁的原则，纳入计划，合理分配，并且同国营和集体单位一样享受批发价格；个体工业户的财产所有权和正常的经营活动和正当的收入受法律保护。

连续几年实施的一系列政策措施，使城镇集体企业特别是个体经济获得飞速发展。集体所有制企业职工人数由1978年的2048万人增加到1983年的2744万人，增长34%；城镇个体劳动者则由1978年的不足15万人增加到231万人，增长14.4倍。到1984年，全国集体企业拥有的固定资产原值达到418.8亿元，为1978年的1.5倍；个体经济的产值也达到了14.8亿元。一些地方还出现了全民、集体、个体经济联营的形式。

城镇集体经济、个体经济同农村中雨后春笋般出现的乡镇企业一起，成为以后诞生的大大小小的民营企业的萌芽。体制外的渐进式“增量改革”取得了实实在在的成效，有效地对体制内的改革起到了促进作用。

“计划经济为主，市场调节为辅”

1981年6月27—29日，中国共产党建党60周年前夕，中共十一届六中全会在北京召开，全会通过了《中国共产党中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》。

这个决议是中国共产党历史上继1945年六届七中全会通过的《关于若干历史问题的决议》之后的又一个极为重要的历史问题决议。前后起草了两年多，4000余人参与讨论、修改，数易其稿。

在经济建设方面，《决议》提出：“我们的社会主义制度还是处于初级的阶段”。“我们的社会主义制度由比较不完善到比较完善，必然要经历一个长久的过程。这就要求我们在坚持社会主义基本制度的前提下，努力改革那些不适应生产力发展需要和人民利益的具体制度，并且坚决地同一切破坏社会主义的活动作斗争。”

在《决议》第（35）条中的第三项，专门论述了经济体制改革问题、计划经济与市场调节的关系：“社会主义生产关系的变革和完善必须适应于生产力的状况，有利于生产的发展。国营经济和集体经济是我国基本的经济形式，一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充。必须实行适合于各种经济成分的具体管理制度和分配制度。必须在公有制基础上实行计划经济，同时发挥市场调节的辅助作用。要大力发展社会主义的商品生产和商品交换。”这一论述阐明了改革后我国经济体制中的所有制结构问题 and 经济运行形式问题。对于具体的改革措施，《决议》指出：“社会主义生产关系的发展并不存在一套固定的模式，我们的任务是要根据我国生产力发展的要求，在每一个阶段上创造出与之相适应和便于继续前进的生产关系的具体形式。”

这次会议还进行了一系列高层人事变动：全会一致同意华国锋辞去党中央主席和中央军委主席职务的请求；通过无记名投票方式对中央主要领导成员进行了改选和增选，根据选举结果，胡耀邦担任了中央委员会主席，赵紫阳、华国锋为中央委员会副主席，邓小平为中央军事委员会主席。由中央委员会主席和副主席组成了新的中央政治局常委，他们是：胡耀邦、叶剑英、邓小平、赵紫阳、李先念、华国锋。习仲勋被增补为中央书记处书记。

同年11月30日，五届全国人大四次会议举行。国务院总理赵紫阳在《政府工作报告》中具体阐述了如何正确处理计划经济与市场调节的关系问题，论述了“计划经济为主，市场调节为辅”这一目标模式的内在机理与运作框架，这标志着“计划经济为主，市场调节为辅”成为这一阶段经济体制改革的目标模式。《报告》论述说，我国经济体制改革的基本方向应该是：在坚持实行社会主义计划经济的前提下，发挥市场调

节的辅助作用，国家在制定计划时也要充分考虑和运用价值规律；对于带全面性的、关系到国计民生的经济活动，要加强国家的集中统一领导，对于不同企业的经济活动要给予不同程度的决策权，同时扩大职工管理企业的民主权利；改变单纯依靠行政手段管理经济的做法，把经济手段与行政手段结合起来，注意运用经济杠杆、经济法规来管理经济。为了正确处理计划经济与市场调节的关系，要分别不同情况实行不同的管理方法：一是按国家指令性计划进行生产；二是按市场变化而在国家计划许可范围内生产；三是大部分按国家计划生产，小部分由企业自行组织生产；四是大部分由企业按照市场变化组织生产，小部分按照国家计划组织生产。

这次会议提出：“要切实改变长期以来在‘左’的思想指导下的一套老的做法，真正从我国的实际出发，走出一条速度比较实在、经济效益比较好、人民可以得到更多实惠的路子。”还特别强调：“这条新路子的核心，是千方百计地提高生产、建设、流通等各个领域的经济效益。”据此提出了我国今后经济建设的十条方针。这就是：（1）依靠政策和科学，加快农业的发展。（2）把消费品工业的发展放到重要地位，进一步调整重工业的服务方向。（3）提高能源的利用效益，加强能源工业和交通运输业建设。（4）有重点有步骤地进行技术改造，充分发挥现有企业的作用。（5）分批进行企业的全面整顿和必要改组。（6）讲究生财、聚财、用财之道，增加和节省建设资金。（7）坚持对外开放政策，增强中国自力更生的能力。

（8）积极稳妥地改革经济体制，充分有效地调动各方面的积极性。（9）提高全体劳动者的科学文化水平，大力组织科研攻关。（10）从一切为人民的思想出发，统筹安排生产建设和人民生活。

“六五”计划：区域经济发展战略重点东移

从1981年开始的国民经济第六个五年计划，对区域经济发展战略进行了重大调整——从强调平衡发展到确立以提高宏观经济效益为主要目标的指导思想和“效率优先，兼顾公平”的原则。经济发展重心开始向东部沿海地区倾斜。

新中国成立之初，我国的区域经济表现出极大的非均衡性，沿海与内地、城市与乡村之间的差异极为突出。占国土面积不到12%的东部沿海省区集中了全国工业总产值的77%。占国土面积45%的西北广大地区工业产值仅占全国的3%。而沿海又高度集中在上海、天津、青岛、广州、辽宁中南部、苏南等少数城市和地区，造成工业原料地、生产地、消费地相互脱节，城市与乡村、沿海与内地矛盾突出。为缓解这一矛盾，同时也由于战争的威胁，东南沿海成为边防前线，从第一个“五年计划”开始，我国的经济政策从区域上讲一直都遵循一种面向广大内陆地区的均衡发展战略思路。

“一五”计划提出：“我国工业原来畸形地偏集于一方和沿海的状态，在经济上和国防上都是不合理的。我们的工业基本建设的地区分布，必须从国家的长远利益出发，根据每个发展时期的条件，依照下列原则，即：在全国各地区适当地分布工业的生产力，使工业接近原料、燃料的产区和消费地区，并适合于巩固国防的条件，来逐步地改变这种不合理的状态，提高落后地区的经济水平。”“一五”计划规定：“为了改变原来地区分布不合理状况，必须建设新的工业基地，而首先利用、改造和扩建老的工业基地是创造新的工业基地的一种必要的条件。”^[1]因此，“一五”时期，苏联援建的156项重点工程主要集中在东北和内陆地区：694个限额以上的大型工程项目，472个在内地，占总数的68%。在内地进行了武汉、包头、太原、兰州、西安、洛阳等工业基地的建设，形成了以包头、武汉为中心的两个新工业基地。“一五”时期，内陆地区基本建设投资占全国总投资的比重达55.9%。

在内地的工业、交通状况得到前所未有的改善的同时，国家也付出了巨大的经济代价：内地基础薄弱，缺乏投资能力，势必把国民收入总额中的相当一部分用于向内地倾斜的空间转移支付，沿海地区原来沿着极化增长的累积循环之路被切断，积累条件劣化，优势下降，全国宏观经济效率受到损害，反过来又影响了向内地投资的能力。

“一五”后期，毛泽东对这种顾此失彼的现象有所觉察，因而提出：“沿海的工业基地必须充分利用，但是，为了平衡工业发展布局，内地工业必须大力发展。在这两者的关系问题上，我们也没有犯大的错误，只是最近几年，对于沿海工业有些估计不足，对它的发展不那么十分注重了。这要改变一下。”1955年年底至1956年初，由于万隆亚非会议和日内瓦会议的召开，国际形势趋向缓和，中央估计新的侵华战争或世界大战短期内打不起来，可能出现10年或者更长一点和平时期。在听取经济工作汇报时，毛泽东明确指出：“沿海地区要充分合理发展，不能限制。”“有的同志好像战争就要来的样子，准备着架子在等待战争，因此要限制沿海，这样不妥。”在政治局扩大会议和最高国务会议两次讲《论十大关系》中，毛泽东进一步指出：“不用说有了十年、十二年，我们应当办好沿海的工厂，就算只有八年、七年、六年，甚至只要有五年的时间，我们也应当在沿海好好地办四年的工业。办了四年以后，等到第五年打起来了再搬家，也是完全合算的。”^[2]这一决策思想给沿海地区带来了一些发展机会。但是，由于当时毛泽东的基本指导思想仍是要改变历史上形成的工业大部分集中在沿海的空间格局，把新的工业大部分摆在内地，使工业布局逐步平衡，并且利于备战，因此，从根本上说没有松动这一对沿海地区经济重视不够的区域发展政策。

“二五”时期制定的区域开发与发展政策为：继续加强东北工业基地；充分利用、适当加强华北、华东、中南沿海城市的工业；内地继续加强武钢、包钢等基地建设，同时进行西北、西南和三门峡地区以钢

铁、有色冶金和大型水电站为中心的新基地建设；继续建设新疆石油、有色冶金工业；加强西藏地质勘探工作，为发展西藏地区经济准备条件。“二五”及三年调整时期，投资重点仍然在内地。“二五”时期内地与沿海基本建设投资比为59.4：40.6，1963—1965年为62.5：37.5。

1964年年底，在第三届全国人民代表大会上，提出要在不太长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国，赶上和超过世界先进水平。并提出了从“三五”开始分两步走：第一步建立一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，使我国经济走在世界前列。但由于1964年美国直接出兵侵略越南和中苏关系恶化，苏联在中苏、中蒙边境陈兵百万，中央再度对当时国际形势和战争威胁重新估计。区域发展与开发政策从准备大打、早打出发，积极备战，把国防安全放在第一位，优先发展重工业，加快“三线”建设，逐步改变工业布局。“四五”计划《纲要》更基于对国际形势和战争危险的估计，突出备战，集中力量建设“大三线”战备后方；同时各自为战，大力协同，建立各个经济协作区的经济体系。这一政策的实施，使经济建设遭受了严重损失。特别是片面强调三线工厂要“分散、靠山、隐蔽”，要进洞，人为地割断生产的有机联系，从而在厂址选择上造成很大失误，成为长期隐患。直到“七五”期间，国家共投入30亿元资金，对121个项目进行关、停、并、转、迁。^[1]

1978年，中共十一届三中全会确定把全国工作的中心转移到经济建设上来，并且实行对内搞活经济，对外开放的方针，拉开了在区域发展政策上从以内地为建设重点向以沿海为建设重点转换的序幕。区域建设的重点从内陆地区向沿海地区回移。

1978年年底，邓小平在他著名的《解放思想，实事求是，团结一致向前看》讲话中指出：“要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比较快地富裕起来。”^[1]邓小平的这种先富后富、共同富裕的思想，对后来我国区域经济政策的制定产生了重要影响。针对过去那种建立完整地方工业体系的做法，1979年中央、国务院提出了“扬长避短、发挥优势、保护竞争、促进联合”的方针，大力推动横向经济联合。在1980年3月国务院召开的关于中长期计划的座谈会上，邓小平进一步指出，要“发挥比较优势，扬长避短，要承认不平衡”。战略上，从过去强调平衡布局，重点发展内陆地区，转变到按三大地带序列，即由东部向中部和西部，分阶段、有重点、求效益地展开布局，国家投资重点向东部沿海地区倾斜。作为区域经济发展政策战略性转变标志的，就是“六五”计划。

“六五”时期，中国生产力布局基本上是以提高经济效益为中心，向优势地区倾斜。在全国基本建设投资分配中，沿海地区所占比重由“五五”时期的42.2%提高到47.7%，内地由50%下降到46.5%。^[1]其中山西、内蒙古、黑龙江、江西四省区由11.6%提高到13.9%。在沿海地区，重点是加强上海、北京、天津、大连等20个城市轻纺工业基地建设和大中城市现有纺织、机械、电子等工业企业的技术改造。在内地，重点是加强能源、原材料基地建设和“三线”地区现有机械工业的调整、改组和配套。这一期间全国更新改造投资中，沿海地区占51.5%，内地只占45.8%，其中辽宁、上海、广东、四川、山东、江苏六省市占40%。

“六五”时期的经济建设重心东移政策以及随之而来的在粤闽两省实行特殊政策、建立经济特区、开放沿海城市等等，为“七五”计划提出“梯度发展理论”，实施沿海地区发展外向型经济战略准备了条件，奠定了实践基础。

1982年

“1号文件”

1982年新年第一天，中共中央发布〔1982〕1号文件，批转《全国农村工作会议纪要》。

这个文件的发布，立刻在全国广大农村激起了最热烈的反响。因为它以中共中央正式文件的形式，彻底解除了对“包产到户”、“包干到户”的最后一道“紧箍咒”。

1980年发布的中共中央75号文件，正式确认了“包产到户”与“包干到户”（简称“双包制”）的“合法地位”，然而采用的是一种妥协性的提法，即“在那些边远山区和贫困落后地区”，“可以包产到户，也可以包干到户”。这次的“1号文件”则正式给以“双包制”为主流的各种农业生产责任制正了名。文件明确指出，目前实行的各种责任制，包括小段包干定额计酬、专业承包联产计酬、包产到户、包产到组、包干到户、包干到组等等，都是社会主义生产责任制。不论什么形式，只要群众不要求改变，就不要变动。文件还从理论上对“双包制”作出了解释说明：“包干到户基本上是分户经营、自负盈亏，但是，它建立在土地公有制基础上，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，有一定的公共提留，在统一规划下进行农业基本建设。因此，它不同于合作化以前的小私有的个体经济，而是社会主义农业经济的组成部分。”

至此，关于双包制的争论基本宣告结束。

“1号文件”的诞生是群众的要求与决策者的决心互相促进、互相支持的结果，是“解放思想，实事求是”路线的产物，是中国共产党理论联系实际的一个现实样板。

1980年75号文件出台后，到年底，全国实行“双包制”的生产队已占14.9%；到1981年6月，一下子升至86.7%。全国各地传出的信号，几乎都是“队不如组，组不如户”，不包到户不稳定。

75号文件传达贯彻后，全国大多数地区原则上已允许包产到户、包干到户，“双包”已经成为一股强大的潮流。实践的情况事实上突破了75号文件限定的范围。1981年7月18日，国家农委副主任杜润生向国务院副总理兼国家农委主任万里汇报了农村的这一情况，万里即提出：“1980年中央75号文件已被群众实践突破，要考虑制定新的文件。”7月31日，主持中央工作的胡耀邦将刊有近期农村情况和农民反映的一期新华社《国内动态》清样批转给万里：“我考虑今年九、十月要产生个农业问题指示，题目可以叫做关于搞好明年农业生产的几个问题。请考虑是否叫农口同志先酝酿一下，如杜（杜润生）再下去考察前，也可以找他谈一次。”

根据邓小平关于改革要不断了解新情况、解决新问题、总结新经验的指示精神，中共中央责成杜润生和国家农委组织大批干部赴各地进行调查研究，起草文件。

1981年10月4—21日，由万里主持，全国农村工作会议在北京召开。中央书记处领导于10月12日专门接见了会议代表，并共同讨论了文件草稿。胡耀邦在讨论中针对“包产到户”究竟“姓”什么的争论指出：现在有一个问题，文件需要讲清楚。这就是农村改革、包产到户，并未动摇农村集体经济。可是有些干部、群众总是用习惯语言，把改革说成是“分田单干”，这是不正确的。责任制用了“包”字本身，就说明不是“单干”。土地是最基本的生产资料，坚持土地公有，只是“包”给农民，就不是“分田”。

杜润生在会上的讲话很有说服力：认识是逐步提高的，比如“包产到户”，三中全会是“不准”，四中全会是“不要”，31号文件是“深山区孤门独户可以搞”，75号文件是“三靠地区可以搞”。这正说明我们中央是按照唯物主义思想路线办事的，实践证明这样做是对的。

这次会议逐渐取得了共识，开得很成功。为了使文件更加完善，有关部门没有赶时间，而是反复进行了修改。到年底，《全国农村工作会议纪要》成稿。经过反复修改，最后由中共中央定稿的这份文件，突破了人民公社“三级所有，队为基础”的体制框框，正式肯定了“包产到户”的社会主义性质，肯定了农村改革的方向。从这时候起，农业经营形式的这项改革才由民间的要求上升为党和政府的政策。

《全国农村工作会议纪要》定稿之时，已近1981年年底，于是中共中央决定，干脆将其作为1982年的中央1号文件发布。在时间上和文件序号上的这种偶然性，造成了一个颇为轰动的效应：农民和整个社会都认为这是党中央对农业重视的表现，是一项比过去的历次文件都更有权威性，具有不可改变性的重要政策。

1号文件下发后，包产到户由贫困地区向其他各地迅猛扩展，形成了不可阻挡的燎原之势。在农村经济相对较好的地区，以前对包产到户疑虑较多，处在一个比较、选择的阶段。在这些地方，农民和基层农村党政组织在实践中一点一点地向政策的边缘突破，各级领导则在争论中不断退让、比较和摸索。1号文件就如同打开枷锁的利斧，一下子把上下两方面都解放了。江苏省在这方面有新的突破和大的进展，实行“双包”后，增产效果非常明显。广东佛山等发达地区实行家庭联产承包责任制后，出现了从未有过的大好形势。上海以前自认为情况比较“特殊”，不搞包产到户，1号文件公布后也搞了包产到户，结果大受农民欢迎。甚至连一直顶着不包的“大寨县”山西省昔阳县也在1982年实行了“双包”，受够了极左之苦的大寨人于1982年年底搞了包产到户。

1982年可以称为是中国农村包干到户年。这年底，全国506万个生产队中，实行包干到户的达到495万多个，占97.8%。这一年农业又是好收成，全国粮食、棉花、油菜籽总产量分别比上年增加2948万吨、63万吨、161.2万吨，从生产效果上证明了以包干到户为主要形式的农业生产责任制的成功。

最初的改革总体设计

当改革大潮刚刚涌起的1979年，中央就顺应形势，及时地在国务院财经委员会内成立了经济体制改革研究小组，由财经委员会副主任张劲夫担任组长。当年12月，研究小组就拿出了我国第一个经济体制改革的总体规划《关于经济管理体制改革总体设想的初步意见》。1980年3月，中央财政经济领导小组成立，国务院财经委员会撤销。5月，国务院成立体制改革办公室，杜星垣为主任。这就是国家体改委的前身。

1982年2月，国家体改办拟订了一份《经济体制改革总体规划》，发到有关部门征求意见。这是中国改革史上的第一个以“总体规划”为名的经济体制改革设计。此前，体改办曾于1980年草拟了《关于经济体制改革的初步意见》，1981年草拟了《关于调整时期经济体制改革的意见》。《总体规划》是在这前几个方案基础上的修订和延伸。几个文件在一些共同问题上的表述略有不同，反映了理论界和中央高层在改革初期认识上的曲折演变。

在改革的框架设计上，1979年的《初步意见》提出的设想是：按照社会化大生产的要求组织整个经济活动，主要采取经济办法、通过经济组织管理经济，实行计划调节与市场调节相结合，在国家计划指导下扩大企业自主权。以此为前提，根据各项经济、事业的特点来划分中央和地方的职权，适合中央管的归中

央管，适合地方管的由地方管。1980年的《初步意见》则提出“我国经济体制改革的原则和方向”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，自觉地运用经济规律，打破行政框框和自然经济思想的束缚，把高度集中的国家决策体系，改为国家、经济单位和劳动者个人相结合的决策体系；把单一的计划调节，改为在计划指导下，充分发挥市场的调节作用；把主要依靠党政机构、行政办法管理经济，改为主要依靠经济组织、经济办法和经济法规管理经济，调动各方面的积极性，合理地组织各种经济活动，以最少的劳动消耗取得最大的经济效益，加速社会主义现代化建设。

1982年的《总体规划》则用“现阶段经济体制改革的目标”来表述改革的框架内容：建立一个社会主义公有制占绝对优势、多种经济成分并存、适应商品生产发展的计划经济体制。借以充分调动各方面的积极性，促进社会主义经济协调发展，最大限度地提高社会经济效益。新的经济体制，是以公有制经济为主体、其他经济成分为补充；大权集中，小权分散；计划经济为主，市场调节为辅；能进能出，按劳分配；党政企科学分工，经济、行政手段紧密配合的社会主义经济体制。

这几个改革规划，以1980年的《初步意见》最为引人注目，对后来改革进程的影响也最大。虽然早在50—60年代，就有人讲过社会主义经济是商品经济，个别学者还讲过是新型的市场经济，但都是作为个人看法提出来的，影响不大。而《初步意见》中的提法，则是作为国务院专职机构的意见，提交到1980年9月中央召开的各省、市、自治区第一书记会议上讨论的，所起作用就很大了。当时许多经济学家给予高度的评价，认为这是“理论上一个很大的进步”。“发展商品经济和促进社会化大生产”的提法，实际上提出了带有明显市场取向的经济体制改革目标模式。

由于高层的认识不统一，在改革的取向、计划与市场的关系、市场对经济发展的作用等问题的认识上，《总体规划》比前两个方案有所退步，但仍系统而明确地提出改革的“基本方向”是：“把国营经济范围过宽的所有制结构，改为以公有制为主体、多种经济成分并存的所有制结构”，“把过分集中的国家决策体系，改为在服从国家决策的前提下，中央、地方、经济单位和劳动者个人相结合的多层次决策体系”，“把单一的指令性计划控制，改为在国家统一计划管理下，注意发挥经济杠杆、经济法规、经济监督等多种手段的调节作用”，“把统收统支、吃‘大锅饭’、平均主义的分配制度，改为在维护国家利益的前提下，生产经营单位和劳动者的经济利益同集体经营效果和个人劳动成果紧密联系的分配制度”，“把主要依靠党政机构、行政办法管理经济，改为在党和政府加强对经济发展的路线、方针、政策领导的前提下，实行党政企合理分工，按照经济活动本身的要求，主要依靠经济组织、经济办法同时辅以行政办法来管理经济”。这是一个对改革框架的完整叙述。

后来担任了国家体改委副主任的安志文在评价三个改革方案的特点时指出：1979年的规划，提出了把扩大企业自主权作为改革的中心环节，提出了要积极推进经济的横向联合；1980年的规划，鲜明地提出了改革就是要建立适应商品经济的经济体制；1982年，明确提出了要合理调整所有制结构，建立以公有制为主体的、多种经济成分并存的所有制结构。^[1]

关于改革的具体内容，《总体规划》在前几个方案的基础上，归纳了十一个方面的“轮廓”：（1）建立国营经济为领导、公有制经济为主体、其他经济成分作补充的多种经济成分并存的所有制结构。包括适当缩小国营经济范围，服务业主要由集体和个体经营，农村经济单位按照自愿互利的原则发展不同形式的集体经济联合，适当发展中外合资和各种形式的合营经济等。（2）按照责权利相结合的原则，建立各种形式的经济责任制，打破企业吃“大锅饭”的制度。（3）按照经济的内在联系组织各种经济活动，实现企业组织和经济组织的合理化，包括打破地区、部门、军民和所有制界限，组成各种形式的经济联合体，联合体内实行企业化管理；建立各种工业中心、贸易中心及相应的金融、情报、预测、咨询等经济组织等。（4）建立以国营商业为主体的多渠道、少环节、开放统一的商品流通市场。（5）完善和加强计划管理，建立科学有效的计划体制。（6）按照经济规律要求，充分发挥经济杠杆的作用，包括建立科学的价格、税收、财政、金融等体系。（7）建立能进能出、能上能下、多劳多得、少劳少得、不劳不得的劳动工资制度，改变“铁饭碗”状况。（8）加强经济立法、司法和监督。提出要制定民法、工厂法、商店法、公司法、外贸法、税法、价格法、计划法、统计法、会计法、财政法、银行法、劳动法、市场法、投资法、计量法、标准法、专利法、土地法、草原法、水产资源法、矿山资源法等经济法规，并成立经济法庭。（9）按照“统一领导，分级管理”的原则，在中央统一领导下，搞好中央和地方的合理分工。（10）根据党委集体领导、职工民主管理、厂长行政指挥的原则，完善企业内部的领导、管理制度。其中提出了厂长是企业的法人代表。（11）根据党政企合理分工的原则，健全与完善经济管理组织体系。

《总体规划》指出，“以上改革的全面实现，将使我国的经济体制发生根本性的变化。”

这个规划方案提出的改革实施步骤为两个阶段：第一阶段，1982—1985年，这一阶段的首要任务是抓好改革的各项准备工作，同时进行必要和可能的改革。准备工作包括制定总体规划；成立全国和地方的经济体制改革委员会；在全国广泛进行体制改革的宣传和讨论，以集思广益，统一思想，统一认识；培训经济领导干部；选择不同的城市进行改革试点等。第二阶段，1986—1990年。这一阶段的改革内容为：完成所有制结构的调整；完成企业改组联合；完成物价体制改革；完成劳动工资体制改革；实现党、政、企合理分工，实现经济活动主要通过经济组织进行管理。

1990年以后的一段时间，进一步充实完善前两个阶段的改革，“以全面提高经济体制改革的效果，充分发挥新经济体制的巨大威力。”

《总体规划》拟订后不久，国家经济体制改革委员会宣布成立，国务院经济体制改革办公室随即撤销。

“经济体制改革委员会”

改革的大潮波及全国，迫切需要一个不仅是专门规划、设计经济体制改革计划，而且还能够超脱地方、部门的利益和局限，指导和协调全国的经济体制改革工作的权威机构。体改办作为国务院的一个办事机构，是很难承担起这样的重任的。于是在邓小平的倡议下，中央开始筹划成立国家经济体制改革委员会。邓小平明确地指出：总理的屁股要坐在改革上。1982年3月8日，第五届全国人大常委会第22次会议通过了关于国务院机构改革问题的决议。这个《决议》的第四条为：“设立国家经济体制改革委员会，由国务院总理兼主任”。

这意味着，中央上层对经济体制改革工作的认识上升到了一个新的高度，自农村发源的改革开始由自下而上的“推动型”与自上而下的“设计指导型”相结合，来自基层群众的丰富改革实践与及时的理论总结相结合，并将以此指导下一步的改革实践。由国务院总理亲任体改委主任，表明改革在决策层的认识上已经被放到了关乎国家发展全局的地位。

1982年3月30日，国务院总理赵紫阳召集薄一波、杜星垣、薛暮桥、马洪、安志文、周太和等人研究体改委的成立工作。赵紫阳强调：体制改革归根到底主要是两个问题，一是计划与市场，二是条条与块块即管理经济的部门原则和地区原则的关系问题。他说，改革的总体设计不一定是最终目标的设计，可以分步骤地改革，同时也要考虑同步配套。关于计划与市场的问题，赵紫阳说，这个问题更带根本性，条条、块块问题实际上也和计划与市场的问题有联系。所以经济体制改革问题，在我国归根结底是要搞好计划与市场的问题。我们提出计划经济与市场调节相结合，经济体制改革也可以说是计划体制改革。陈云同志讲过，计划经济为主，要发挥市场作用。我在去年人代会上讲过三句话：在坚持实行社会主义计划经济的前提下，发挥市场调节的辅助作用，同时要大力发展商品经济。赵紫阳明确要求：不能说计委拟订计划体制改革的方案，由体改委将其纳入总体规划中，这样不确切。体制改革要把计委、经委组织起来一起搞。一起搞经济体制改革，也就是以计划体制改革为中心的经济体制改革。

薄一波说，体改委的工作是偏重虚的（研究、设计）机构，以虚带实。概括起来说是调查研究、设计规划、推荐方案。他认为，经济体制改革要系统地研究苏联、匈牙利的体制，重要的还是研究我们自己的经验，特别是50年代的经验，也要研究1980、1981年改革的经验。肯定改革的经验也要暴露改革中的问题，提出改革方针、方案，把50年代、80年代两段肯定的经验结合起来研究。

4月24日，中共中央发出了关于国家体改委、经委、计委领导干部的任职通知。国家体改委除由赵紫阳兼任主任外，任命薄一波为第一副主任，杜星垣、周太和、安志文、童大林等4人为副主任，薛暮桥、马洪为顾问，周太和兼任秘书长，廖季立、董峰为副秘书长。

4月下旬，就体改委如何着手工作的问题召开了两次座谈会。初步议定，体改委的工作从五个问题抓起：（1）从总结经验入手，统一思想，统一认识。（2）研究总体规划。（3）体改综合试点。（4）参与协调各部门的改革工作。要注意局部改革与整体改革相结合。局部改革要为整体改革创造条件，不要给整体改革设置障碍。（5）加强党和政府对经济体制改革工作的领导。

讨论认为，体改委是全国经济体制的总体设计机构。体改委的工作，可以超脱一些，“虚”一些，不要像有些机关那么“实”。在试点成功以后，会有一些“实”的工作内容，但总的说，体改委的工作应当“虚”一些。

初期的国家体改委，人员编制只有100人，因此就提出了一个“楚材晋用”的设想，即从各部门抽调或借调一些人员，组成各种研究班子或工作组，请他们协助体改委工作。

5月4日，设在中南海北区的国家体改委正式办公。全新的班子，全新的工作，一切都在实践中摸索。

1983年3月，国务院办公厅印发了试行的《国家经济体制改革委员会的主要任务和职责》，规定国家体改委的主要职责有六项：

1. 拟订适合我国国情的全国经济体制改革的总体规划和实施方案，报请党中央和国务院审定。
2. 调查研究国内、国外经济体制的沿革和现状，重点总结国内经济体制改革的经验，提出改革经济体制的可行性依据。
3. 结合经济体制改革的实践，组织研究和探索经济体制改革的理论问题，研究和论证经济体制改革的方向、原则问题。
4. 根据改革总体规划，会同计委、经委等综合部门，指导有关部门和地区制定经济体制改革规划，协调解决相互之间有关经济体制改革的重大问题。
5. 有重点地组织和指导地区的、行业的、企业的经济体制改革试点工作，有步骤地推广试点经验。
6. 会同有关部门和地区，规划和组织有关经济体制改革的干部培养、训练工作。

随着改革的不断发展、深化，国家体改委的工作也相应不断增加，改革的现状和发展趋势对体改委的职能也提出了新的、更高的要求。在1988年国务院批准印发，1990年再次调整、修改后颁发的《国家经济

体制改革委员会“三定”调整方案》中，对体改委的主要任务和职责又进行了新的界定，将“拟订全国经济体制改革总体规划和方案，统筹、协调和指导全国城乡经济体制改革工作，推进企业改革，组织重要改革措施的试点和推广”作为其主要任务；而主要职责则规定为10项，包括组织、协调、指导、研究有关经济体制改革的方方面面的工作，以及参与制定经济法规，配合改革宣传，培训改革人才，开展国际合作交流，承办党中央、国务院交办的其他事项，等等。

1982年5月25日晚，赵紫阳在听取体改委党组汇报下半年的工作安排时指示：体改委要始终记住自己是“改革委员会”。他说，理论界对体制改革的讨论，要有做实际工作的人参加。不能只出概念、名词、口号，要立足于总结自己的经验，参照外国经验。总结历史经验可以找对体改有研究的同志，开小型座谈会。将来关于体制改革的意见，报纸上少登，内部要活跃一些。“因为一般人的观点，只要报纸上讲的，就代表官方意见。”谈到改革的进程时，赵紫阳说：“体制改革的大框框有些是有了，10年要完成改革这件大事。我总的想法，10年时间用不了，5年又不够，最好定个6年计划，争取到1988年能把经济体制的路子理顺。”^[9]可见在当时的中央高层，对改革的进展预测是相当乐观的。

国家体改委成立当年的10月29日，就向中央提出了一份带有明显市场取向色彩的近期改革计划——《关于“六五”期间和1983年经济体制改革的汇报提纲》。这个汇报提纲明确肯定了前几年改革中农村联产承包责任制的建立、城镇多种经济成分的发展、工业生产资料作为商品开始进入市场、企业改组和经济联合等做法。提出“六五”后三年的改革重点是：（1）改进计划体制，形成有效的宏观经济管理制度；（2）按照经济合理原则组织商品流通，基本形成有利于产需衔接的流通体制；（3）初步建立有利于科学技术进步、智力开发和人才合理使用的科技、教育、劳动体制；（4）以国营经济为主导，发展多种经济形式和灵活多样的经营方式；（5）着手建立以城市和工业基地为中心的经济区，改善部门分割、地区封锁的状况。

1987年1月16日，中共中央召开政治局扩大会议，接受胡耀邦辞去中央委员会总书记的请求，推选赵紫阳代理中央委员会总书记。此后赵紫阳不再担任国务院总理也不再兼任国家体改委主任。同年4月，李铁映被任命为国家体改委主任兼党组书记。在不久后举行的中共十三大上，李铁映被选举为中共中央政治局委员。

李铁映在第一次出任国家体改委主任的一年任期中，高度重视中国经济体制改革的规划、试点、宣传和干部培训工作。根据李铁映的指示，国家体改委组织了有社科院、北大、人大、中央党校专家参加的8个专题组，共同开展“经济体制改革三年、五年、八年规划研究”，最后制定出《1988—1995年经济体制改革纲要》。1987年8月、9月，国家体改委先后出台了《关于深化改革完善承包经营责任制的意见》和《关于选择几个大中城市深化综合配套改革的意见》，极大地推动了城市改革的进程。李铁映还指示成立了理论宣传局，积极总结和宣传中国改革的进展和成果，在国内外取得了良好的政治影响。1988年4月，李鹏担任国务院总理，同时兼任国家体改委主任的职务，李铁映改任国务委员兼国家教委主任。

1988年9月，中共十三届三中全会制定了对国民经济进行治理整顿的方针，伴随经济的调整，经济体制改革也进入调整深化阶段。1990年夏，中央经反复考虑和慎重研究，决定调曾经担任过中共上海市委副书记兼市计委主任、宝钢建设总指挥，时任中国石油化工总公司总经理的陈锦华担任国家体改委主任兼党组书记。

2004年，已经75岁高龄的陈锦华回忆说：那是1990年5月，在国务院召开的讨论半年经济工作的会后，李鹏和姚依林同志把我留了下来，告诉我中央决定让我到体改委工作。我感到很突然，我觉得自己对经济体制改革的全面工作一点也不熟悉。就把这个顾虑告诉了他们。李鹏同志说，中央已经经过了反复研究，认为你是适合这个工作的。我也就无可推辞了。1990年8月，我被正式任命为国家体改委主任兼党组书记。当时的体改委，工作基本处于停滞状态，其权威性也出现了危机。以前需要体改委派员参加的各部委会议此时也不向体改委发通知了，部委和地方也不向体改委报送材料了。当时党中央常委宋平找我谈工作安排，我向他汇报了体改委的现状，认为这个工作“左不得右不得急不得慢不得”，应该通过上下做工作消除各部门对体改委的误解。我向中央提出了两条建议，一是在体改委开会时请李鹏同志派他的秘书参加以示重视；二是用国务院办公厅的名义发一个文件，专门讲体改委的工作。后来这两条都兑现了。体改委每次召集各部门开会，国务院副秘书长李世忠都列席参加。

1991年1月12日，国务院办公厅发出当年的4号文件《关于加强经济体制改革协调工作的通知》，再次强化体改委的职能。《通知》共五条：

1. 再次明确国家体改委是国务院统筹协调经济体制改革工作的综合职能机构。其主要职责是负责拟订全国经济体制改革总体规划和方案，统筹、协调和指导全国城乡经济体制改革工作，推进企业改革，组织重要改革措施的试点和推广。

2. 国家体改委实行委员会制。除正副主任和少数专职委员外，由国家计委、财政部、人民银行、国务院生产委员会、劳动部、国家物价局各指定一位分管改革工作的副职任委员会兼职委员。委员会负责审议经济体制改革中的重大问题，搞好协调衔接，为国务院决策提出建议。

3. 全国性经济体制改革中长期规划和年度方案，先由国家体改委研究提出指导原则和轮廓设想，国务院有关部门据此研究提出本部门改革的初始规划、方案，由国家体改委综合平衡，从总体上进行研究论证，形成改革总体规划、方案，经征求地方意见，并经国家体改委委员会会议讨论通过后，上报国务院批准实施。

4. 国务院各部门拟订的本部门或行业的全国性改革规划、方案，除中央和国务院领导同志直接审理的以外，在报国务院审批前，先送国家体改委征求意见，其中涉及其他部门的重大改革措施，由国家体改委进行协调。

5. 属于全局性的重大改革试点，由国家体改委、国务院有关部门或有关省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府提出，共同协商拟订方案。在实施中，国家体改委负责指导、协调。

国家体改委的工作逐渐恢复正常。

1993年3月，陈锦华调任国家计委主任；中共中央政治局委员、国务委员李铁映再次兼任国家体改委主任及党组书记；同年5月，国家体改委党组书记一职由副主任贺光辉担任；1995年1月，张皓若担任国家体改委党组书记及体改委副主任。

除研究、制定中长期改革规划，参与制定十二届三中全会以来中共中央历次关于经济体制改革的重要文件的起草工作外，自1988至1997年，国家体改委每年发布一个年度改革要点，对各地改革的实践经验进行总结，按照中央的精神指导各地的改革探索。

1998年3月10日，九届全国人大一次会议通过了《国务院机构改革方案》，对国务院所属机构作了大幅度精简，15个部委不再保留。《方案》说：为了加强国务院对经济体制改革工作的领导，国家经济体制改革委员会改为国务院高层次的议事机构，总理兼主任，有关部长任成员，不再列入国务院组成部门序列。29日，国务院发出关于国务院机构设置的通知，决定在国务院办事机构中设立国务院经济体制改革办公室，作为新的国家经济体制改革委员会的办事机构。

新的“大委员会制”的国家体改委成立后，原国家体改委的内设部门随即撤销。刘仲藜任“国家经济体制改革委员会”副主任兼国务院体改办主任。几年中作为议事机构的国家经济体制改革委员会没有召开过会议。2003年，国务院再次进行机构改革，国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会，国务院体改办的职能和干部全部并入“发改委”。

“商品经济论”风波

中国共产党第十二次全国代表大会提前于1982年9月举行。这是粉碎“四人帮”以后的第二次党的代表大会，是改革开放以来的第一次党的代表大会。因此，会议的一系列文件早早地就在酝酿起草中。

1982年5月，遵照赵紫阳总理指示，为了配合党的十二大的准备工作，新成立的国家经济体制改革委员会组织了一次关于经济体制改革理论问题的讨论。参加这次讨论的有在京的经济学家以及有关部委和若干企业的实际工作者共300多人，分成8个组，累计召开大小讨论会不下70次，历时4个多月，到中共十二大结束以后才告一段落。

当时主要有两种不同意见。一种是“计划调节与市场调节相结合”论的主张。这种观点以1980年9月国务院体制改革办公室《关于经济体制改革的初步意见》为代表，认为我国现阶段的社会主义经济是生产资料公有制占优势、在国家计划指导下的商品经济；我国经济体制改革的原则和方向应当按照发展商品经济的要求，把单一的计划调节改为计划调节和市场调节相结合、在国家计划指导下充分发挥市场调节的作用。这种主张是1979—1980年许多经济学家进一步研究取得的成果。

另一种是“计划经济为主，市场调节为辅”的观点。这种观点的持有者公开批评“社会主义经济是商品经济”的提法，反对把“计划调节和市场调节相结合”、“在国家计划指导下充分发挥市场调节的作用”作为体制改革的指导方针。强调我国现阶段的社会主义经济是以生产资料公有制为基础、存在商品生产和商品交换的计划经济。也就是说，商品生产和商品交换只是在一定范围和一定意义上存在，而从总体上看社会主义经济不能是商品经济而是计划经济。他们说，有计划的商品经济的提法也不对，因为它的“落脚点仍然是商品经济，计划经济被抽掉了”。他们强调计划经济的基本标志是指令性计划，指令性计划是社会主义全民所有制在生产的组织和管理上的重要体现，如果按商品经济的原则进行改革，忽视或者否定指令性计划，同社会主义制度不能相容。他们认为，1979—1980年国民经济调整计划受到冲击，原因就在于过分削弱了指令性计划，动摇了计划经济，过多地提倡指导性计划和市场调节。

后一种观点对十二大报告的起草产生了重要影响。

在十二大报告的起草过程中，参加起草工作的王忍之、袁木等五人给主管意识形态工作的胡乔木写了一封信，信中针对近几年在经济理论界占主流地位的强调市场调节作用、实行“公有制基础上有计划的商品经济”主张提出批判：“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。如果作这样的概括，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经济的本质区别。”认为“在商品经济基础上的计划经营方式”“必然会削弱计划经济，削弱社会主义公有制”。

1982年8月，胡乔木批转了这封信件。

媒体上开始出现文章，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”。红

旗出版社编辑部把部分批判文章汇编成《计划经济与市场调节文集》（第一辑）出版。编者在这本书的“前言”中说：“国民经济的有计划发展是社会主义经济的一个基本特征”；“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”；认为取消指令性计划，取消国家对关系国计民生的生产资料 and 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”。提出：“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”。并且声言，对于诸如“认为我国现阶段不具备实行计划经济的条件”；“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”等等“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”。^[10]

批判的流风所及，连邓小平在1980年所作的《目前的形势和任务》重要讲话曾经提到的“计划调节和市场调节相结合”一语，在1983年收入《邓小平文选》时也被改为“在计划经济指导下发挥市场调节的辅助作用”，直到1994年再版时才改回了原样，编者在第104条注释中特意作了说明：“现根据人民出版社一九八〇年二月出版的《目前的形势和任务》单行本排印，恢复作者当时的提法。”

讨论似乎已经超过了经济学范围。对“文化大革命”中所向披靡的“革命大批判”记忆犹新、心有余悸的经济学家们不得不噤声屏息。薛暮桥在他自己主持的经济体制改革理论座谈会上违心地作了检讨。9月6日，《人民日报》发表刘国光的文章《坚持经济体制改革的基本方向》，文中提出“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”的观点，因而受到有组织的批判，并被责令在社会科学院党组会上检讨。“计划调节和市场调节相结合，充分发挥市场调节的作用”的声音逐渐减弱下去。一些经济学家开始转向，向否定商品经济论靠拢。

在这样的政治气氛下，中共十二大报告在十一届六中全会决议提出的“要大力发展社会主义商品生产和商品交换”等内容上后退，重申“计划经济为主体，市场调节为补充”的原则。

对于社会主义商品经济论的批评，一直延续到1984年中共十二届三中全会前夕。

“建设有中国特色的社会主义”

1980年2月，中共十一届五中全会通过了《关于召开党的第十二次全国代表大会的决议》。《决议》中说：为了实现四个现代化这一伟大历史任务，党在实践中面临一系列新的重大问题，需要不失时机地迅速地加以解决。为此，五中全会决定，提前召开中国共产党第十二次全国代表大会。

经过两年多的准备，中共十二大于1982年9月在北京隆重举行。

9月1日上午9时，人民大会堂，邓小平以他那一贯的四川口音庄严宣布：“中国共产党第十二次全国代表大会现在开幕。”

这是邓小平在中国共产党的全国代表大会上第一次也是唯一的一次致开幕词。

邓小平说：“这次代表大会将是党的第七次全国代表大会以来的一次最重要的会议。”他说，1945年毛泽东主持召开的“七大”，总结了我国民主革命二十多年曲折发展的历史经验，制定了正确的纲领和策略，克服了党内的错误思想，使全党的认识在马克思列宁主义、毛泽东思想的基础上统一起来，达到了全党的空前团结，为新民主主义革命在全国的胜利奠定了基础，“是建党以后民主革命时期我们党最重要的一次代表大会”。

邓小平认为，1956年召开的“八大”，制定的路线是正确的，但是没有能够在实践中坚持下去，使“我们取得了社会主义建设的许多成就，同时也遭到了严重挫折”。他说：“这次代表大会和八大的情况有了很大不同”，十一届三中全会以来，我们党在经济、政治、文化等各方面的工作中恢复了正确的政策，并且制定了一系列新的正确政策。“现在我们党对我国社会主义建设规律的认识深刻得多了，经验丰富得多了，贯彻执行我们的正确方针的自觉性和坚定性大大加强了。”

邓小平在开幕词中第一次正式提出了“建设有中国特色的社会主义”这一重要思想。他说：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习和借鉴外国经验。但是，照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功。这方面我们有过不少教训。”因此，他特别强调：

把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。^[11]

邓小平建设有中国特色社会主义的思想，从这次党的代表大会后，很快深入人心，成为全党共识，成为各项工作的指导思想。随着实践的发展，这个思想成为邓小平理论的重要组成部分。十二大前和十二大后，邓小平在各种场合多次讲过，要“坚持四项基本原则”，要“改革开放”，要“一心一意搞建设”。这些话，就是“建设有中国特色的社会主义”的主要内容。到五年后的中共十三大，发展成为被概括为“一个中心，两个基本点”的党在社会主义初级阶段的基本路线。

中共中央主席胡耀邦代表中共第十一届中央委员会向大会作了题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告。按照惯例，这份报告被称为“十二大报告”。

报告提出了党在新的历史时期的总任务，“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”根据这个总任务的要求，确定了从1981年到20世纪末的最后20年，争取工农业年总产值翻两番的战略目标和分“两步走”的具体步骤。^[4]报告描述“翻两番”战略目标实现之后的前景是：“我国国民经济的现代化将取得重大进展，城乡人民的收入将成倍增长，人民的物质文化生活可以达到小康水平。”

“小康”一词正式取代“四个现代化”的传统提法成为了新时期的奋斗目标，体现的正是邓小平在同大平正芳谈话时提出的“中国式的四个现代化”概念，是“有中国特色社会主义”的内容之一。

报告说：“通观全局，为实现上述经济发展目标，最重要的是要解决好农业问题，能源、交通问题和教育、科学问题。”在今后二十年内，一定要牢牢抓住这几个根本环节，把它们作为经济发展的战略重点。

报告要求，在“六五”期间，要坚定不移地贯彻执行调整、改革、整顿、提高的方针，厉行节约，反对浪费，把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来。要集中主要力量进行各方面经济结构的调整，进行现有企业的整顿、改组和联合，有重点地开展企业的技术改造，同时要巩固和完善经济管理体制改革，与“继续完成企业组织结构和各方面经济结构的合理化”推迟了，作为“在1986年到1990年的第七个五年计划期间”的任务。

报告强调“正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，是经济体制改革中的一个根本性问题”。

报告阐释了这一原则的内容：“我国在公有制基础上实行计划经济。有计划的生产和流通，是我国国民经济的主体。同时，允许对于部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节，也就是说，根据不同时期的具体情况，由国家统一计划划出一定的范围，由价值规律自发地起调节作用。这一部分是有计划生产和流通的补充，是从属的、次要的，但又是必需的、有益的。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。”

报告还明确了这一体制模式的具体实现形式，即在计划管理上根据不同情况分别采取指令性计划、指导性计划和根据市场供求的变化灵活地自行安排生产三种不同的形式，以保证经济的发展既是集中统一的，又是灵活多样的。

关于改革措施，报告提出：“要正确划分指令性计划和市场调节各自的范围和界限，在保持物价基本稳定的前提下有步骤地改革价格体系和价格管理办法，改革劳动制度和工资制度，建立起符合我国情况的经济管理体制。”

报告未提“商品生产”和“商品交换”。

“计划经济为主、市场调节为辅”，是20世纪80年代以来中国经济体制改革中形成的第一个比较系统的经济体制改革目标模式，在中国经济体制改革目标模式的演变史上具有重要的理论意义与现实意义。12月2日，陈云在参加五届全国人大五次会议上海代表团的讨论时说，今后要继续实行搞活经济的政策，发挥市场调节的作用，防止出现摆脱国家计划的倾向。搞活经济是在计划的指导下搞活，不是离开计划指导的搞活。这就像鸟和笼子的关系一样，如果说鸟是搞活经济的话，笼子就是国家计划。他的这种观点被形象地称为“鸟笼子”理论。

十二大通过的新党章，对党的组织制度作了重要改变：在中央和省、市、自治区两级选出同级的委员会、顾问委员会和纪律检查委员会。中央只设总书记，不再设主席、副主席，总书记负责召集政治局、政治局常务委员会会议，主持中央书记处的工作。

大会选举胡耀邦担任十二届中央委员会总书记，邓小平担任中央军委主席、中央顾问委员会主任，陈云担任中央纪律检查委员会第一书记；新的政治局常委会成员为：胡耀邦、叶剑英、邓小平、赵紫阳、李先念、陈云。

这次大会开了11天（9月1—11日）。叶剑英和陈云在大会上作了重要讲话，李先念致闭幕词。

全会闭幕后不久的9月18日，邓小平在陪同朝鲜劳动党总书记金日成到四川访问时，这么评价十二大：“从十一届三中全会到十二大，我们打开了一条一心一意搞建设的新路”；“十二大以后，我国政治形势更加稳定，可以更好地一心一意搞建设了”。^[4]

城市经济体制综合改革的“试验田”

国家体改委成立伊始，就在大抓调查研究，探讨下一步改革的总体规划的同时，接手原体改办正在进行的重点工作，抓湖北沙市、江苏常州两市的城市经济体制改革试点。

沙市的改革试点是从1981年开始的。

1981年以前的城市经济体制改革，主要内容是企业“扩权”和逐步开放农副产品流通市场。在改革取得令人瞩目的成绩的同时，各项改革“不配套”特别是宏观方面的改革跟不上的问题便日益突出，“体制外”与“体制内”改革在措施上的“双轨”现象使已经进行的改革难以深化。城市综合经济体制改革提上了最高

决策层的议事日程。

1981年7月，国务院决定在湖北沙市进行城市经济体制综合改革试点，拉开了以大中城市为中心的经济管理体制改革的序幕。

沙市，地处江汉平原腹地，位于长江中游、荆江北岸，面积128平方公里，人口24.3万，是一个以轻纺工业为主的中等工业城市。它的地理位置和城市规模，使其在全国的中等城市中有一定的代表性，更重要的是沙市已经进行了两年扩大企业自主权和工业改组的试点，有了一定的经验积累，因而被国务院选中，成为全国第一个综合经济体制改革试点城市。

沙市的改革强调“配套”、“综合”。改革在十个方面同步进行：

1. 工业管理体制改革，以推进企业改组联合和企业内部结构改革为主要内容。根据专业化协作和经济合理的原则，撤销了3个工业主管局，组建了15个工业经济联合体；分期分批进行企业整顿，促进企业由生产型向生产经营型转变。到1983年，全市40多家大中型工业企业已建立起了层层承包到班组或个人的经济责任制。

2. 计划体制改革，建立起了以五年计划为主要环节的中长期计划与年度计划相结合，经济、科技、社会发展计划相结合，全面规划和专项规划相结合的计划体系；建立了考核到局、奖惩挂钩的计划指标体系；建立了分类管理和指导的计划管理办法。

3. 财政体制改革，先行一步实行“利改税”。

4. 银行体制改革，以销售收入为主要依据确定贷款额度，改革流动资金贷款办法；试行浮动利率和优惠利率；突破行政区划界限，实行同城结算方式，仅这一结算方式的改革，每天就节省了在途资金35万元。

5. 商业体制改革，160多家国营商业企业与政府签订了经营承包合同。到1983年，盈利企业分别比上年增长5%~10%，政策性亏损企业减亏3%~5%。

6. 物资体制改革，在国家计划指导下，以城市为依托，逐步实行就地就近统一供应物资和以物资部门为主渠道的物资流通市场。

7. 价格体制改革，按照国家统一规定，调整了部分产品的价格；500多种小商品由国家计划价格改为市场调节价格，同时放开了小商品批发零售市场。

8. 劳动、工资、人事制度的改革，试行了劳动合同制；开展就业前的职业技术培训，实行先招生、后招工，先培训、后就业；承包企业中实行了浮动工资制，一些工厂将单一的八级工资制改为等级工资制、岗位工资制、基本工资加工龄工资以及职务工资等多种形式的工资制度。

9. 科技体制改革，建立科技发展基金，改革科技计划体制；同市外的科研单位和大专院校广泛组织技术经济联合；选择市自动化应用技术研究所进行科研所改革试点。

10. 城市建设体制改革，把城市规划和城市建设纳入国民经济发展计划；对城市实行统一规划、建设和管理；改城市建设单一投资渠道为多途径、多层次的投资渠道。

1982年3月，国务院又批准经济实力相对雄厚的江苏省常州市，以搞活企业、搞活流通为中心内容，进行经济体制综合改革试点。

常州进行了十一个方面的配套改革。改革分三个层次：

第一个层次是“三放三改”。即放开经营方式，下放管理权限，放宽经济政策。利改税，使企业的责、权、利相统一；改革企业领导体制，实行厂长负责制；改革企业内部工资制度，使工资同经济效益、劳动表现挂钩。

第二个层次是进行流通体制、基建管理体制和科技体制的配套改革。

第三个层次是进行计划体制、经济调节手段和信贷制度的探索性改革。

常州的改革效果很快就显现出来。当年全市工业总产值就比1978年增长50.1%，财政收入增加2亿多元，走到了全国中等城市发展的前列。

作为城市改革的“开路先锋”，两个城市的综合经济体制改革不仅为城市改革探索了各方面“同步、配套”的路子，同时为打破地区、行业间条块分割状态，发挥中心城市的多功能作用，进而发展区域经济提供了思路。

1982年10月，国家体改委第一副主任薄一波听取了常州、沙市体制改革工作的汇报。他说：过去30年来，一说速度增长多少，大家就动脑子，增加基本建设，扩大生产能力，认为不这样生产就增长不上去。那时候，毛主席提出赶英的口号，搞2000万吨钢。怎么达到呢？一算账，必须建设多少个钢厂。一直延续到十一大，华国锋同志的报告还是这样，大干快上，建筑在扩大基本建设规模的基础上，搞120个项目等于是建120个城市。“现在都说十二大是正确的，这样讲还不够。还要讲1958年是不正确的，九大、十一大的文件都可以找出来看看，要从反面来研究一下。”他认为，生产的增长更重要的是挖潜，搞技术改造，而不是铺摊子。“在技术改造问题上，紫阳同志讲了很多，处处强调经济效益，主要是要提高质量、提高技术。现在要树立这样一个观念。”

怎样实现财政的根本好转？薄一波说，我看，大家在思想上、观念上要改变一下，还是要走出一条新路子，打开一个新局面。“小平同志说的四项保证，其中第一项就是机构改革和经济体制改革。小平同志提出了原则，给我们体改委和在座的同志一个任务，要想点办法，搞点试验。”他认为常州提出的实行财政逐

增包干的建议“是好办法”，要给常州一个如同首钢一样的条件。但他强调是试验，“不宣传，不登报，不扩大”，不搞模式，比如沙市就不搞包干。

薄一波说，这次研讨会纪要有一句话写得很好，应该把试点看成大家的“试验田”，不光是江苏省常州市搞试点，湖北省沙市搞试点，体改委搞试点，而是我们中央各部门都在那里搞试点。

“莫干山会议”

位于浙北德清境内的莫干山，是天目山的余脉。这里山峦连绵，修篁遍地，素以竹、云、泉“三胜”，绿、凉、清、静“四优”蜚声海内外。山不高而秀，泉不湍而清，所以又号称“江南第一山”，别号“清凉世界”。陈毅元帅曾有词记其胜：“莫干好，遍地是修篁。夹道万竿成绿海，风来凤尾罗拜忙。小窗排队长。莫干好，雨后看堆云。片片层层铺白絮，有天无地生空灵。数峰长短亭。”^[1]1954年4月，毛泽东来杭州主持制定第一部《宪法》。会议期间，曾到莫干山视察。他对莫干山的环境赞不绝口，即兴赋诗一首：“翻身复进七人房，回首峰峦入莽苍。四十八盘才走过，风驰又已到钱塘。”^[2]并在不久的绿化会议上引莫干山为例，称达到莫干山的标准才算绿化。

而莫干山之著名更在于它那震古烁今的“舍身铸剑”传说：相传春秋末年，吴王阖闾派干将在今莫干山剑池铸剑，铁汁经久不下。妻子莫邪问计，干将说欧冶子铸剑时曾经以女人配炉神，就成功了。莫邪听罢立刻纵身跳入炉中，铁汁出，铸成雌雄二剑。雄剑为“干将”，雌剑为“莫邪”。莫干山因此而得名。

1982年7月，莫干山迎来了一批特殊的客人。他们是世界银行组织的经济体制改革考察团。这批客人是：牛津大学教授、曾任波兰计划委员会经济所所长的布鲁斯，联邦德国《东方经济报告》双周刊编辑斯特鲁明斯基，联邦德国法兰克福大学教授考斯塔，美国威斯康星大学教授格兰尼克，法国巴黎社会科学高等教育学院教授肯德，世界银行东亚及太平洋局高级经济专家林重庚，世界银行东亚及太平洋局经济学家伍德，以及中国的经济学家薛暮桥、刘卓甫、廖季立等。

这是国家体改委成立后第一次组织的关于中外经济体制改革问题的学术讨论会，以中国价格学会的名义主办。由于讨论的问题在当时所具有的敏感性，双方约定一律不见报，讨论内容也不公开发表。

在国家体改委的简报中，这次会议的名称是“苏联、东欧经济体制改革座谈会”，由于开会地点在莫干山，所以又称为“莫干山会议”。^[3]

专家们讨论的都是当时在中国经济体制改革中相当敏感的问题。

第一个问题：所有制和经营方式。这是苏东各国当时的体制改革的重大进展之一。匈牙利把某些小规模的国家所有的资产交由私人经营，把国营餐馆、浴室、理发店等服务行业的一部分零售商业，用招标投标方式租给私人经营；允许国营企业把一部分任务包给小企业去经营，承包单位按承包合同收费，盈亏自负；个体联合企业可雇工30人。此外，还正在酝酿在大小企业之间建立“持股公司”。

波兰已经许诺私人经营在农业经济中长期存在发展。

南斯拉夫正在考虑取消对私人经营土地不得超过10公顷的限制。

苏联放宽了集体企业的管理，增加了农庄庄员和国营农场职工的自留地，允许私人从事其他辅助性个体农业活动和副业。

专家在介绍中还特别提到，某些苏东国家一直存在着“第二经济”或称“灰色经济”。其中有的是公开合法的，也有的是半合法的，除个体经营者参加外，也有国营企业职工利用业余时间参加。

第二个问题：计划与市场。学者们认为，必须摆脱一个概念，即认为市场只是分配的附庸，仅仅是为赚钱而做买卖。市场是供求双方的媒介，要使市场发挥作用，供求双方要有最低限度选择的自主权。整个经济运转过程是由供求双方互相作用完成的，所以离开市场就不能正确评价投入的力量和产出的效果，并求得经济的平衡。市场不一定与资本主义联系在一起，当社会主义计划经济一产生，市场就与之紧密联系在一起了，忽视市场的作用是十分有害的。

学者们认为，把计划理解为指令性指标，是不正确的，取消指令性指标就是放弃社会主义，这种认识更是错误的。新的计划体制的特点，在于由直接的管理为主转为间接的管理为主。学者们感到在中国似乎有一种看法，就是把计划与市场截然分开，似乎市场只对超计划生产的产品起作用，而对计划生产的产品不起作用。他们认为，必须在中央计划中就运用市场机制。

学者们对于高度集权的指令性计划一致持否定态度。他们说，所谓“好的”指令性计划并不存在。由于上级的强制、价格的变形，企业的领导只顾完成计划而没有精力去注意市场和讲究效益，所以，凡实行指令性计划的国家，无例外地存在着产需脱节、物资匮乏、资源浪费和低效益。他们认为，中央计划机关需要管住、管好两个东西：国民收入的增值及其合理分配；投资总额和重要投资项目。此外，外贸和借用外资，也必须由国家统一管理。中国一些外贸企业互相倾轧的做法，在国外是难以理解的。

有学者认为，东欧的一些国家在体制改革过程中，把固定资产投资权过多地下放给企业，是不合适的。社会主义的企业不可能对投资承担全部风险。投资成功了，企业可以得利；失败了，最终还要由国家包下来。因此企业总是倾向于多投资，或者说，它始终存在着一种“投资饥饿”。这种倾向不控制，势必导致投资过度，通货膨胀。

第三个问题：价格。学者们说，价格制度的不合理，是苏东国家经济体制的一个要害问题。现行价格的主要弊病，一是不能正确反映资源的稀缺程度和市场供求关系；二是不能正确反映生产成本和企业的经济效益。计划部门依据现行价格不可能合理地分配资源，无法对投入和产出进行比较，也无法对投资项目进行科学的评价，造成了巨大浪费。

伍德博士提出了用“效益价格”代替现行价格的设想。所谓“效益价格”，就是资源能得到最充分利用、企业能获得最大经济效益的价格。他主张用三个因素来确定近似的“效益价格”：（1）生产成本，包括边际成本；（2）参照世界市场价格；（3）市场的供求情况。

布鲁斯认为，价格改革固然会影响经济体制改革的全局，但也不宜过高地估计价格改革所起的作用，而忽视了对财政、税收、信贷、工资等经济手段的运用，否则价格承受不了那么大的压力。学者们的一致意见是，既不能搞闪电式的改革，企图在短期内大幅度调整价格和工资，也不能因循保守、无所作为。在价格不能作全面改革的情况下，对于非主要商品不必实行统一定价，对投资项目采用“影子价格”进行评估，对一些明显不合理的价格作有升有降的调整，即使是农产品价格，也应有升有降，而不能只升不降。

第四个问题：劳动、工资和奖金。学者们说，在中央集权体制下，劳动力的过剩往往隐蔽在企业入浮于事的现象之中。一旦企业开始注意经营管理，关心成本，追求利润，就会要求裁减多余人员。中国城乡劳动力都过剩，对就业是一个沉重的压力，但也可以考虑利用这一条件，逐步缩短工作时间和建立休假制度。这对于改善劳动力的素质，提高劳动生产率，肯定是有好处的。

考斯塔教授提出：中国工人的个人收入中，各类补贴和奖金所占比重过大，会严重削弱基本工资的刺激作用，并且会引导企业只考虑生产对自己有利的产品。同时奖金基本上是平均发放的，已成为工资的附加部分，失去了它应有的意义。学者们认为，社会主义国家的工资制度应力求做到合理和高效益。根据中国的历史传统，平均主义或者比苏东国家更多些，因此今后的工资等级差距可以比苏联小一些。但从按劳付酬的原则出发，必须保持一定的差距。

学者们还对中国的经济体制改革提出了一些建议。第一是农业问题。这几年中国农业改革规模之大、效果之显著，给他们留下了深刻印象。把集体和个人的力量结合起来，是中国农业发展的正确道路。要注意把新体制与原体制的优点结合起来，如依靠集体的力量进行水利建设、合作医疗、普及教育等。社队企业是城乡的纽带，妨碍其发展是不对的。第二，应该鼓励竞争。目前中国经济中的竞争太少，竞争刚刚开始，出现了一点混乱就马上加以限制，结果把经济的生气和活力搞掉了。学者们认为竞争对中国经济的推动作用比任何国家都大得多，因为中国拥有无比广阔的国内市场。第三，过度的分权是不可取的。这几年的经验证明，行政分权有一定的积极作用，但过度分权也带来了很多问题。例如把外贸权、借外债权下放给省市，国外许多人很不理解。第四，中国经济体制改革主要依靠的社会力量，在农村应该是那些有文化技能、善于经营的“能人”，在城市则要着重依靠那些年富力强的、有科学技术水平和经营管理才能的人员。第五，中国各地差异太大，情况复杂，在同一个时间，用同一种办法改革是难以奏效的。他们建议，改革应有总体规划，要有明确的目标，然后再一步一步地进行：先改那些必须改，又能够改的领域，再把相关的领域联系起来，逐步扩大改革的范围。这种改革可能存在难以深入，甚至有走回头路的危险，但这种危险比苏东国家要小得多，因为中国农业已经发生了深刻变革，这个变革是难以逆转的。

8月10日，薛暮桥、刘卓甫、廖季立将莫干山会议的座谈讨论情况写成报告，呈送国家体改委副主任薄一波、杜星垣并报赵紫阳。薄一波批示说：问题提得突出，反映了我国实际情况，充分介绍了苏联、东欧国家体改经验，可资对照研究。问题在于更进一步总结我国体制改革的经验，并能提出较佳方案。8月25日，万里也在这个报告上作了批示：此件我看了，很有参考价值。请发政治局、书记处和国务院常务会议各同志，并发劳动人事部参阅。

莫干山会议结束后，考察团又赴上海、杭州、重庆访问、考察，然后回到北京再次交换了意见，并向中方提供了一份咨询报告。

经济特区：从“秋风萧瑟”到柳暗花明

经济特区的建立，从一开始就有许多不同意见，邓小平等中央领导人力排众议，以无产阶级革命家大无畏的气魄打开了国门，一举建起了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。特区建立之初，没有现成的经验可套用，一切都要靠“摸着石头过河”，各方面的政策法规刚着手制定，出现一定程度的混乱应在情理之中。

特区兴办之前，深圳等地曾经是偷渡到香港的人员麋集之地，1978年前后，仅文锦渡一个口岸，平均每天被港英当局遣送回来的偷渡者，就有满满的四大卡车。暑假期间，当地的小学校都被征用来安置被遣返的偷渡人员，课桌板凳都成了床铺。特区成立后，喧嚣一时的偷渡绝迹了，而走私活动又渐趋猖獗，成为特区领导者最为头疼的问题。暴利之所在，又是国门初开，法规、管理跟不上，漏洞难免。更令人头疼的问题，是一些本就不赞成对外开放，不赞成兴办特区的人，正好抓住这个问题大做文章。

一时间，“特区是国际资产阶级的‘飞地’”，是“香港市场上‘水货’之源”，是“走私的主要通道”，“辛辛苦苦几十年，一夜回到解放前”等等，责难四起。一份上面发下来的历史材料《旧中国租界的由来》，竟然把

清末的上海租界说成是道台吴煦糊涂造成的，文意似有所指。还有一些人因为封闭太久，到了特区，一切都看不惯，一切都同自己长期所受的教育大相径庭。一位到深圳特区参观的老干部曾手捧五星红旗老泪纵横：“这里只剩下这面红旗还是红色的了！”也有人从理论上提出质疑：早在1952年国家就基本上处理了外资企业，为什么现在却要为外资提供地盘呢？1956年我们已经完成了对资本主义工商业的改造，为什么现在却要引进外国资本代替民族资本在中国活动呢？

责难者有之，痛心者有之，困惑者亦有之。这一切，给特区的建设者们增加了一种无形的沉重压力。从创办特区的论证、决策一直是主要参与者直至特区成立后又分管特区工作的国务院副总理谷牧，在1998年回忆说：“特别是1982年上半年，很有些‘秋风萧瑟’的味道。”

思前想后，谷牧没有动摇。他对身边的同志说，实行对外开放是中央确立的实现现代化的基本战略决策，办特区是小平同志倡议、中央决定、全国人大常委会立法、国务院明令组织实施的大事。这些都没有变，更没有哪位中央主要领导说事情办错了。近代以来中国饱受帝国主义的侵略，人们对于同资本主义打交道存有戒心；我们党长期受“左”的影响，一些人对特区和开放有疑虑和非议，这是可以理解的，在工作中也确实应该防止和克服可能产生的副作用。但是有的议论不符合实际，比如旧中国租界的产生，其根本原因是清朝政府在帝国主义侵略面前腐败无能，不能简单地归因于那个吴道台。我个人不算什么，别人怎么议论都行。但我必须坚持执行中央委托的任务，把特区工作推向前进。^[12]

当时大多数经济理论工作者的理论倾向是支持对外开放，赞成兴办特区的。在特区的性质问题上，多数人的看法是：特区中国营、集体和个体经济同时存在，占比重较大的是国家资本主义经济，来料加工、补偿贸易、合作经营、合资经营等形式，都是属于这种性质；即使是外来的独资经营企业，也是受到社会主义的法律、法规和政府的限制和监督的，属于列宁所说的“我们能够加以限制，能够规定其活动范围的资本主义”。因此不能将特区同过去的殖民地或租界相提并论。有人特意从马列著作中寻找出理论根据为特区“正名”：1918年，列宁曾经指出：社会主义的苏联“不怕租出格罗兹尼的四分之一和巴库的四分之一，我们就利用它来使其余的四分之三赶上先进的资本主义国家”。^[13]

1982年年初，中共中央在讨论解决广东、福建沿海走私活动猖獗的问题时，明确指出，不能因为开展反走私、反腐败的斗争而动摇对外开放政策的贯彻执行，强调要正确实行对外开放和对内搞活经济的政策，进一步办好特区。谷牧受命组织打击走私的工作，他提出建议报请中共中央、国务院批准，采取措施充实国家和有关省的打私领导机构，形成统一组织、指导海关、公安、边防、工商等部门查私缉私的工作系统，加强缉私专业队伍的组织和装备建设，强化沿海渔政管理，整顿走私状况严重的地方党政组织，从重惩处了一批走私首要分子，终于在半年多的时间里，使一度猖獗的走私犯罪活动大为减少。

在谷牧的支持下，广东省委书记吴南生组织召开了特区理论研讨会，谷牧又数度到几个特区调查，在北京邀请有关干部和专家座谈。在此基础上，形成了《关于举办特区工作的汇报提纲》。

这个提纲就人们关注的三个问题向中央提出了建议：

第一，特区的进展与不足。《汇报提纲》说，中央的决策得到广大干部和群众的拥护，特区以创造投资环境为目标的基础设施建设进展很快。吸收利用外资已经起步，工农业迅速发展。有些产品在国内外市场上已开始赢得声誉。过去大批人员偷渡外流的状况已经被遏止。这说明特区发展大有前途。工作中也出现了一些问题，如基本建设战线长，有的企业违法进行转手倒卖，有些经济合同由于缺乏经验被外商钻了空子，等等，这些都是应该解决也可以解决的。

第二，关于经济特区的性质。我国的经济特区是国家独立举办，完全行使主权管辖的区域，政治思想文化领域坚持社会主义方向，经济上坚持以社会主义经济为主导，只是采取更加开放的方针，实行特殊的经济管理体制和特别优惠的经济政策，以便招商引资，拓展外贸，并在实践中观察研究当代世界经济的发展。它与旧中国时代帝国主义强加于我们的租界根本不同。虽然我们参照了国外经济特区的某些经验和做法，但是，社会主义国家办的经济特区，同国外的那些“区”也有质的区别。

第三，关于国家对特区的管理。《汇报提纲》提出，特区经济活动密切联系国际市场，在管理体制上应当着眼于发挥中央和地方两个积极性，扩大特区的管理权限。建议特区的基本方针政策和总体发展规划由国务院掌管；特区内属于中央统一管理的外事、公安、边防、海关、税收、银行、邮政、铁路、民航、港口业务，权力仍归中央，但应由国务院各有关主管部门按照特区需要，制定具体管理办法；不属于中央统管的各项业务，特区可根据国家有关的法律、法规和政策方针，结合实际情况，灵活处理。

10月底，陈云看了送到中央的这份《汇报提纲》，立即批示：“特区要办，必须不断总结经验，力求使特区办好。”11月15日，中共中央书记处批准了《汇报提纲》，同时组织国务院有关部门和广东、福建两省的负责人就特区建设中出现的问题作了系统研究，形成了《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》，明确指出：“举办经济特区，是我国在新的历史时期贯彻执行对外开放政策的重要措施”。最高决策层再次对举办经济特区取得了共识。同时再次明确：“中央书记处和国务院分工由谷牧同志具体负责。”^[14]

国务院成立了特区领导小组和特区办公室，加强了对特区工作的指导。

“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”。年轻的经济特区渡过了危机，开始走上顺利发展的轨道。

广东：“排污不排外”

1981年广东、福建沿海的走私的确严重。有的地方，甚至出现渔民不打鱼，工人不做工，农民不种田，学生不上学，一窝蜂似的在街头巷尾、公路沿线游荡，兜售各式各样的“水货”的情况。更令人担忧的是，一些干部包括担任一定领导职务的干部也卷入了走私犯罪的漩涡之中。

年底，一份反映走私现状的内部材料被送到了几位中央领导的案头。看了这份材料，高层大为震惊。1982年1月5日，中纪委第一书记陈云在这份材料上批示道：对严重的经济犯罪分子，我主张严办几个，判刑几个，以至杀几个罪大恶极的。雷厉风行，抓住不放，并且登报，否则党风无法整顿。胡耀邦、邓小平、赵紫阳、李先念等人也纷纷作了批示。1月11日，中共中央就此发出《紧急通知》。旋即，中央书记处又电召广东、福建两省的党、政领导班子主要成员赴京开会。

省委、省政府几乎全班人马被召到北京，这在广东的历史上绝无仅有，可见事态之严重。

2月1—13日，会议开了近半个月时间。

其实早在1980年7月，广东省委、省政府就开始了打击走私犯罪的组织工作。1981年又组织了两次大规模的打击活动，这两次活动基本上堵住了大规模海上走私通道，扫荡了18个陆上主要私货市场。但省委没有及时向中央报告这个情况。

中共广东省委第一书记任仲夷、省委书记刘田夫在会上汇报了这一情况并作了自我批评。对于当前反走私的形势，任仲夷汇报说：“经过前段反走私斗争，走私高潮基本上已经过去了。但是，必须经常提高警惕，否则，走私贩私之风还会卷土重来。因为香港和内地有些商品物价有很大差距，铤而走险的人总会有，我们不能稍有麻痹。”中央领导在了解了情况后，同意这个判断。

任仲夷最怕的是这个问题会影响中央给予广东开放的特殊政策。他郑重提出：“中央在广东实行特殊政策的决策是正确的，如果坚持下去，再有几年，广东的面貌就会有显著的变化。”得到了在座中央领导的肯定答复，他的脸上才有了笑容。

胡耀邦、赵紫阳、胡乔木、谷牧、余秋里、韦国清、姚依林、彭冲、王鹤寿等领导人先后到会作了重要指示。为了既要严厉打击经济犯罪，又不影响改革开放，避免“一活就乱，一管就死”的恶性循环，会议对两省提出了“对外开放，对内搞活，越活越管，越管越活”的要求。

会议结束后，任仲夷等人飞回广州，布置落实贯彻这次会议精神。2月19日，任仲夷、刘田夫再次奉召进京。有人开玩笑说他们这是“二进宫”。

这一次，是胡耀邦、赵紫阳找他们谈话，一是传达中央常委的重要指示，二是询问一些具体情况。谈话一直进行到深夜。第二天，任仲夷将一份自我检查交给了胡耀邦，就自己“对‘放宽搞活’想得少，对‘管’想得少”的问题作了检讨。

回到广东后，任仲夷立即主持召开了省委常委、党员副省长民主生活会，省直厅局以上单位和地、市、县领导干部会，用四天半时间传达中央精神，各自对照检查，布置打击走私贩私、经济犯罪工作。3月20日，又召开了省、地（市）、县三级党政主要领导干部会议，进一步研究和部署打击经济领域中违法犯罪活动的斗争，并制定了加强管理、克服自由化倾向的若干政策和管理办法。

4月13日，中共中央、国务院发布《关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》，尖锐地指出，当前经济领域的各种犯罪活动，比1952年“三反”时严重得多，要求各地集中力量抓大案要案，并规定了有关政策。在4月10日中央政治局讨论这个决定时，邓小平指出：自从实行对外开放和对内搞活经济两个方面的政策以来，不过一两年时间，就有相当多的干部被腐蚀了。卷进经济犯罪活动的人不是小量的，而是大量的。犯罪的严重情况，不是过去“三反”、“五反”那个时候能比的。如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，我们的党和国家确实要发生会不会“改变面貌”的问题。“这不是危言耸听”。他说。邓小平指示，刹经济犯罪这股风，“一定要从快从严”，“四月五月每一个省里要抓几个大案”。他提出：“我们要有两手，一手就是坚持对外开放和对内搞活经济的政策，一手就是坚决打击经济犯罪活动。”^[3]

根据中央指示精神，广东省委在部署严厉打击经济领域的犯罪活动工作时，提出了“两个坚定不移”方针，即“打击经济领域的犯罪活动坚定不移；对外开放和对内搞活经济坚定不移”。5月，任仲夷到海丰县调查时，又加上了第三个“坚定不移”——“执行让群众富裕起来的政策坚定不移”。在这三个“坚定不移”思想指导下，广东先后制定了《关于处理经济领域中违法犯罪活动的若干政策规定》等10个文件，明确划清政策界限，既打击了犯罪，又给一些因经验不足在工作中造成失误的干部以改正错误的机会。

从3月底开始，广东先后从省直机关抽调了数百名干部组成工作组，分赴汕头、珠海、惠阳、深圳、湛江、肇庆、海南等地督察和指导办案工作。到年底，全省共立案查处经济犯罪案件7211起，其中走私贩私案540宗、贪污受贿案3731宗，收缴了大批走私船只、赃款赃物。依法严惩了中共海丰县原县委书记王仲、副书记叶妈坎，广州卷烟二厂原副厂长张英，深圳市委原常委兼政法部主任郝日敏，汕头地委原常委兼秘书长邢建坤，广州市外经委原副主任谭其知，广州市化工局原党委书记黄甜、局长邢忠坤等一批贪官污吏。

在这次打击经济领域犯罪活动中，任仲夷提出了一个重要的观点：我们不排除，排外是不对的，但是我们要排污。实行开放政策，也带来一些新问题。“近水楼台先得月”，但也会先污染。盲目排外是错误的、愚蠢的，自觉排污是必要的、明智的。排污要分清界限，要排真正的污，要作具体分析，要总结经验，汲取教训，统一认识。

他比喻说：我们对外开放，门窗打开了，新鲜空气吹进来了，一些苍蝇、蚊子也趁机而入。我们不能

因为蚊蝇飞进来，就把门窗重新关上，拒绝开放，积极的办法是把它们消灭掉或赶出去。

任仲夷的这个生动、形象的比喻通过媒体的传播，很快为人们所接受。

1982年，全国立案审查的各类经济犯罪案件共有16.4万多件，当年结案8.6万余件，依法判刑约3万人，追缴赃款赃物3.2亿多元。

1983年

打开农村商品经济之门

1982年1月11日，中央政治局委员、书记处书记胡乔木向国家农委负责人杜润生提出：当前农村改革搞责任制，迫切需要从农业合作化理论上有一个很有说服力的材料。1980年的75号文件、1982年的1号文件，都没有从正面作出肯定的回答，你们要进一步从这方面加强调查研究。

3月2日，经中央书记处、国务院商议决定，撤销国家农委，建立中共中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心，其实就是两块牌子，一套人马，主任都由杜润生担任。

农村政策研究室一成立，就开始了调查研究，酝酿胡乔木所要求的文件起草工作。4月14日，农研室派出7个调查组，分赴山东烟台、德州，安徽嘉山，江苏无锡，四川广汉，广东佛山、惠阳、汕头，广西梧州，河北无极等市县以及山西、辽宁、吉林等地调查了两个多月。与此同时，农研室还先后召开了五次农村经济政策研讨会，研究包产到户后农村出现的新情况、新问题。胡耀邦多次对调研结果和讨论会材料作出批示，其中10月9日批示：“今后一年搞一个农村工作的座谈纪要（即中央的1号文件）”。理论界、学术界经过多次反复讨论，共识也越来越多，关于责任制的一些大同小异的做法和彼此不同的名称也逐渐趋于统一。原来比较常见的提法是“宜统则统，宜分则分”，后来逐渐规范为“统分结合、双层经营的家庭联产承包责任制”这样一个统一名称。

同年11月，中央召集各省、市、自治区主管农业的书记和宣传部长到北京，再次召开了全国农村工作会议，研究1983年农村工作的指导方针和加强农村思想政治工作问题。会议从北京开到了天津，一共开了20多天。经反复讨论后，形成了《当前农村经济政策若干问题》的文件。文件在中共中央书记处讨论通过时，几位曾经不赞成包产到户的老同志都欣然地转变了态度，认为自己原先担心这担心那，看来还是思想解放不够，没有估计到包产到户作用会这么大。

经中央政治局讨论通过，《当前农村经济政策若干问题》作为第二个中央1号文件，于1983年1月2日正式颁布。

这个文件对家庭联产承包责任制作了高度评价：“联产承包责任制采取了统一经营与分散经营相结合的原则，使集体优越性和个人积极性同时得到发挥。这一制度的进一步完善和发展，必将使农业社会主义合作化的具体道路更加符合我国的实际。”从理论上阐明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。至此，统分结合、双层经营的家庭联产承包责任制迅速取代了“三级所有，队为基础”的人民公社体制，并跳出农业生产领域，扩展到林业、牧业和乡镇企业等各个领域，推动了农村商品生产的蓬勃发展。文件从理论方面破除了流行的“左”的观念，曾经争论激烈的、涉及是否允许农村个体经济发展的一系列政策得以放宽。

第二个1号文件对整个农村改革的趋势作了科学的判断：“商品生产的蓬勃发展，是农村经济新局面的一个基本特征，它标志着我国农村从自给性、半自给性生产转向专业化、社会化生产的具有历史意义的开端。”

中央分管农业和农村工作的万里认为“农村实行联产承包制，解决了生产和分配的大问题，但还是没有解决流通的问题。”因而提出“流通不畅已经阻碍生产的发展，到了非改不可的时候了。”^[1]所以这年的1号文件提出了要促进“两个转化”，即，促进农业从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代农业转化。文件作出明确的规定，包括承认、支持专业户（重点户）以及承包专业户和自营专业户；允许资金、技术、劳动力一定程度的流动和多种方式的结合；允许农村个体工商户和种养能手请帮手、带徒弟和雇工；允许农民个人购买大中型拖拉机、汽车、农副产品加工机具和小型机动船；允许农民个人从事商业和运输……总之，这个政策给农民“松了绑”，“指了路”，大大放活了农村经济。文件要求做到“三个一点”，即“党和政府的各个部门、各级领导干部，都应该做到：思想更解放一点，改革更大胆一点，工作更扎实一点”。1982年的第一个中央1号文件主要是解决农民的自主权问题，1983年的这个中央1号文件，解决的主要问题是为农村发展商品生产营造了环境，开辟了渠道。

这个1号文件提出的促进“两个转化”之一：“促进农业从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化”，虽然没有直接提倡商品经济，但已经涉足到商品经济“禁区”的边缘。到11月万里在同人民日报负责人和新华社记者谈话时，再一次叫响了“商品经济”的口号，“禁区”被突破了：“我国没有经过资本主义充分发展阶段，商品经济不发达。当前的中心问题是，在共产党的领导下如何发展商品经济。商品经济不发展是搞不好社会主义的。”^[2]其实农民是早就希望搞商品经济的，只是长期以来政策统得过死，不允许他们走向“市

场”，但自发的商品交换活动仍然屡禁不止。现在政策给他们松了绑，农村的商品经济自然就迅速活跃起来了。

第二个1号文件公布后，农村专业户蓬勃兴起。专业户是实行家庭联产承包责任制后从传统的农业王国中率先脱颖而出的商品生产者，他们将多种经营推进到一个新的天地。各种新的经济联合体不断涌现，作为联结城市和乡村的纽带，一批小城镇兴起，成为农村发展商品经济的中心。而最令人振奋的是，乡镇企业异军突起，成为中国农民继家庭联产承包责任制后又一个伟大的创造。正是家庭联产承包责任制的绩效释放出来，打开了农村商品经济的大门。

2月11日，国务院批转了国家体改委、商业部《关于改革农村商品流通体制若干问题的试行规定》。其主要内容为：（1）实行多种经济形式、多种经营方式、多种流通渠道；（2）合理设置批发机构，搞好农副产品收购和工业品下乡；（3）加快供销合作社体制改革步伐，恢复基层供销社的合作商业性质；

（4）建立商业企业经营承包责任制，提高经济效益；（5）相应调整与农村商业体制改革有关的政策。国务院在批转通知中指出：面对当前农村商品生产迅速发展和商品交换规模日益扩大的新形势，农村商品流通体制的改革已经是势在必行。必须加快步伐，先走一步，否则就会严重阻碍农村商品经济的进一步发展。在改革中要充分发挥供销合作社的作用，疏通各条流通渠道。

体改研究会：改革的又一个“智囊”

国家体改委的建立，使中国有了一个专门从事经济体制改革研究、规划、设计，并指导和协调各部门各地区改革实践的国家机构。随着经济体制改革方面的国际交往日渐增多，体改委渐渐感到了些许“不方便”，主要是国外没有类似的政府机构，难以实现对等交流，特别是要组织一些国际性的研讨、考察等活动，由国家体改委出面显然不太合适。于是，在1983年2月3日，国家体改委副主任安志文、周太和、童大林联名给薄一波、赵紫阳打了一个报告，称：“为了便于和国外联系，了解国外经济体制改革的动向和信息，同时团结国内各研究单位有志于改革的中青年研究人员，组织他们研究和探讨有关经济体制改革的理论和实践经验，我们建议：由童大林同志负责，以体改委理论组的同志为主，着重吸收中青年研究人员，成立一个群众性的‘中国经济体制改革研究会’。先不增加编制，逐步开展群众性的研究活动。”两天后，报告就得到薄、赵“同意”的批示。研究会随即成立，办公地点就设在体改委所在的中南海北区。

成立伊始，研究会就组织28个部门、高校和科研单位，开展了“中国经济体制改革的理论与实践”研究活动，一下子就拿出了35个研究课题。

研究会的工作实效受到各方面的重视，研究会本身也因此由“虚”变“实”。1985年，体改研究会建立了名为干事会的领导机构，确定了会长、副会长和常务干事，并确定由国家体改委理论组为研究会的办事机构。1987年6月29日—7月3日，研究会在长沙召开了首届干事会第一次全体会议，通过了《中国经济体制改革研究会章程》；9月，研究会着手筹建自己的办事机构；1991年4月，研究会的领导机构由于干事会改名为理事会。此后，各地也先后成立了体改研究会，地方的研究会成为中国经济体制改革研究会的团体成员。到20世纪末，研究会团体成员发展到118个，影响力日益扩大。1995年，又成立了中国经济改革研究基金会，到2002年，共资助研究项目达94项，为公众、企业和政府机构提供了一批有较高水平的科研成果和政策分析与建议。

从研究会成立至2003年，先后举办了40余次关于经济体制改革的国际研讨会，其中尤以对中国的改革进程发挥了重大推动作用的1985年“宏观经济管理国际讨论会”（即“巴山轮会议”）最受人称道。1985—2002年，研究会在京接待了来自38个国家和地区的134个来访团体，同时先后组织了11个代表团221人到国外考察、交流经济管理经验。研究会还同国际经济界的一些权威人士建立了良好的合作关系。如美国的诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼教授、德国经济发展专家委员会（五贤人委员会）主席施奈德教授等都对中国的宏观经济体制改革提出过很好的建议，受到中央领导的重视。

到了20世纪90年代，体改研究会的影响进一步扩大，参与了我国经济体制改革总体规划和“八五”、“九五”、“十五”改革纲要、方案的研讨工作，并多次参加了中共中央、国务院有关改革的决定和重要报告的起草和研讨。研究会提出的不少推进改革的意见和建议，被吸收进了中央的重要文件之中。

研究会从事的另一项重要工作是为经济体制改革培训干部。1984—1988年，研究会与体改委、中央党校联合举办了9期经济体制改革研究班，参加培训的有各省、自治区、直辖市体改委（办）主任、各改革试点城市和地级市的市长、副市长达325人。这些学员成为各地推进改革的骨干力量。结合干部培训，研究会先后编印了《经济体制改革参考资料》、《经济改革文摘》、《调研资料》、《通讯》、《经济改革与经济发展》等多种刊物。而研究会历年来编辑出版的改革书籍则达60余种。

安志文、高尚全、童大林、陶力、周太和、廖季立、杨启先、迟福林、乌杰、贺光辉、陈鸿昌、石小敏、樊纲等人先后担任了研究会的会长、理事长和副会长、副理事长。

从“分灶吃饭”到“利改税”

1982年上半年，国务院经济研究中心组织财政部、国家计委、经委、农委、统计局、人民银行、社科院财贸所、北京大学、中国人民大学等单位的专家学者，一连举行了四次专题讨论，总结前一阶段财政体制改革经验，探讨下一步改革政策。

讨论会总结出两年多的财政“分灶吃饭”实践，发挥了四项积极作用，同时也暴露了三个弊端。

四项积极作用是：（1）从一定程度上体现责、权、利相结合的原则，因此调动了地方的积极性，也增强了地方领导的责任心。1981年，各地方政府主动减少了支出预算20多亿元，这在统收统支体制下是难以做到的。（2）促使地方增产节约，增收节支，开辟财源，提高经济效益，做到自求平衡。促使许多省区下决心关掉了一批能耗高、亏损大、产品不适销的企业。（3）对堵塞财政收支的跑、冒、滴、漏起到了一定的作用。（4）促进了地方积极筹划本地区经济和教科文卫事业的中长期发展规划。

暴露出来的弊端则是：（1）造成“中柜空虚”，加剧了中央财政的收支不平衡。中央财政收入缩得太小，不能保证必要的开支，如农产品超购加价、外贸亏损、外债还本付息等，全部由中央财政负担，极大地影响了财政平衡，加大了财政赤字，不得不用发行国库券和向地方财政借款的办法来缓解中央财政的困难。有人用周天子需要各路诸侯进贡来比喻这种情况。（2）“一定百动”，财政收支的基数和比例定得很死，而改革之年其他的经济要素都在不停的变动中，不可避免地要发生摩擦和矛盾。（3）在一定程度上助长和加重了早就存在的地方盲目生产、重复建设和地区封锁等弊病。有的地方不准外省优质产品入境，甚至不服从中央统一的物资调拨分配计划。这种状况对进行专业化协作特别是跨地区的经济联合非常不利。

关于造成这些弊病的原因，讨论中曾经有过争论，大多数认为最主要的原因是各方面的改革不配套，同时也与改革未能与调整、整顿有机结合有关。财政体制究竟应该怎样全面改革？大家认为还需要进一步探讨，但有一点可以肯定，财政体制的改革既不能孤立地进行，也不能头痛医头，脚痛医脚，要从整个经济体制改革的需要来设计财政体制改革前景。

讨论中，对于财政体制的进一步改革出现了三种意见。

第一种意见，在国民经济计划整体改革没有全面展开，价格体系和工资制度还不合理，企业归属尚未划清的情况下，暂时不要进行大改，当然也绝不能退回到统收统支的老路上去，应该在“划分收支，分级包干”改为“总额分成”办法的基础上稳定几年，同时积极做好准备，待时机成熟时推出大的改革措施。对当前存在的中央财政有赤字，地方财政有结余的局面，应该采取适当调整财力分配比例等必要措施加以扭转。

第二种意见，明确划分中央企业和地方企业，中央企业的利润上交中央，地方企业的利润归地方，使中央财政能够获得比较稳定的收入。这种意见的主张者说，1980年，财政部在刚进行“分灶吃饭”改革时曾建议把100多个大企业划归中央管理，利润直接交给中央，但由于牵扯的问题较多而没有被采纳，造成了现在这种中央财政捉襟见肘的窘境。现在是应该考虑这个方案的时候了。

第三种意见，利改税。应该把财政收入的重点，从主要依靠上交利润逐步转移到主要依靠税收方面来。1980年以来，国家已经在18个省市的446个工业企业中进行了“自主经营，以税代利，自负盈亏”的试点，目前已有了一些值得借鉴、推广的经验。

争论很热烈。第一种意见的反对者认为，调整财政包干或分成比例，降低企业留利水平，对调动企业生产经营积极性不利，有悖搞活企业的改革初衷。同时靠地方、企业增加上交任务来解决中央财政赤字不是解决问题的根本办法。第二种意见的反对者提出了几个问题：大批大型企业划归中央，中央对众多直属企业如何管理？而地方会不会又放手不管？同时会不会妨碍地方特别是城市对本地区企业的统一管理？对第三种意见的不同看法则是，单纯依靠税收一种形式不可能完全解决财政问题，利改税不能彻底解决地区经济封锁、画地为牢的问题；在现实操作中也不可能把中央财政和地方财政截然分开。

四次讨论没有形成统一的意见，7月中旬，经济研究中心又邀请辽宁、浙江、内蒙古、山西和湖南五省区财政厅预算处长和计委财贸处长共同座谈研究。会后形成了一份《关于改进“划分收支、分级包干”财政管理体制的初步意见》上报。这份《意见》说：财政体制的改革，只能前进，决不能回到统收统支、完全由中央集中理财的老路上去。但是，目前进行大的改革，条件还不具备。比较可行的是，在现行体制的基础上，总结经验，存利去弊，适当改进和完善分级包干办法。《意见》提出了实行“五年不变”的收入按固定比例总额分成的分级包干；根据适当集中中央财力，保证国家重点建设的原则，调整某些收入分配；采取措施，克服盲目重复建设和地区封锁等三项具体办法。

在前后数次的讨论中，财政部都主张实行中央、地方分级管理。在这个设想的基础上，薛暮桥提出了“分税制”的办法，认为这才是正规的财政分级管理体制。他说，1981年国务院决定提高烟酒税率，原意在“寓禁于征”，结果各原料产地却争办小烟厂、小酒厂，用优质原料生产劣质产品，而生产名牌烟酒的大工厂由于缺乏原料，被迫减产，造成了很大浪费。这是“分灶吃饭”、产品税由地方征收导致的结果。他认为，产品税对调整产业结构和产品结构有重要的作用，需要发展的产业，产品应征轻税或免税；需要限制的产业，产品应征重税。但是在“分灶吃饭”的情况下，产品税都归地方征收，重税产品能够使地方增加财政收入，结果中央原想通过征收重税限制生产的，反而变成了鼓励生产。为了克服这种弊病，重税产品的产品税必须上缴中央，这样才能达到通过税收调节生产的目的。

薛暮桥主张通过划分税种分级征收的办法来实现财政的分级管理。有些税种如重要产品的产品税等应由中央统一征收，有些税种如所得税等应由中央统一征收，地方酌情留成，有些税种如营业税等应由地方征收。他说：“过去中央统一征收，地方从中央的大锅里打饭吃是不对的；现在地方分别征收，中央到地方

的小锅里打饭吃也是不正常的。”

经过反复讨论，财政部逐渐接受了薛暮桥的意见，决定改“分灶吃饭”为划分税种，并实行利改税。

1983年4月24日，国务院批转了财政部《关于国营企业利改税试行办法》，要求按利改税试行办法的征税工作从1983年6月1日起开始办理。在全国范围内开始了第一步“利改税”的改革。

这次税制改革实际上仅仅改了企业的所得税。《办法》规定，凡有盈利的国营大中型企业，均根据实现的利润，按55%的税率上缴企业所得税，税后利润如果超过合理留利水平，则再上交一部分利润，故称为“税利并存”。有盈利的小型国营企业按八级超额累进税率上缴所得税，税后利润如果超过标准则再上交承包费。规定企业税后留利要建立新产品试制基金、生产发展基金、后备基金、职工福利基金和职工奖励基金，前三项基金的比例不得低于留利总额的60%，后两项基金的比例不得高于留利总额的40%。

到1983年年底，全国实行第一步“利改税”改革的工业企业累计达到28110户，占全国盈利工业企业总数的88.6%；企业利润比1982年增长42.2亿元；实行“利改税”企业的留利水平比上年增长了25.8%，高于上年全国国营工业企业生产增长额9.6%，实现利润增长14.1%，上缴税利增长8%。

与第一步“利改税”同步进行的，还有企业流动资金管理的改革。1983年6月25日，国务院批转了中国人民银行《关于国营企业流动资金改为由人民银行统一管理的报告》，国务院在批转这个报告的通知中说：“为了加强流动资金管理，国务院决定：国营企业的流动资金，改由中国人民银行统一管理。人民银行有权制定流动资金管理制度，管理企业的国拨流动资金，核定企业的流动资金定额和计划，考核企业使用流动资金的效益。”规定从7月1日起，国营企业的流动资金改由银行贷款，国家财政不再增拨。

财政部接着制定了《国营企业第二步利改税试行办法》，实行完全的以税代利。1984年9月18日，国务院批转财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告》，要求各地从当年10月1日起实施第二步“利改税”。

与上次的税制改革不同的是，第二步“利改税”主要是将国营企业的利润分配制度改为征收所得税和调节税，税后利润归企业自主安排使用。其内容主要是：（1）国家对大中型国营企业按实现利润55%的税率征收所得税；（2）允许企业从征收所得税前利润中归还贷款；（3）对税后留利超过规定的留利水平的部分，大中型国营企业原来以各种形式上交的利润，改为以调节税的形式上交，但对企业增长利润减征70%的调节税；（4）放宽小型企业标准，对小型企业所得税实行新的八级超额累进税率，对少数税后利润较多的企业仍按规定收取一定的承包费，对亏损企业和微利企业继续实行盈亏包干。

除了对所得税进行改革以外，还对流转税、财产税和行为税进行了改革。第二步“利改税”实际上是一次全方位的税制改革。

个人承包——国企承包制中的“另类”

国营企业实行承包制，一般指的是企业对国家的承包以及企业内部各生产经营环节的层层承包。江西出了个卢火根，却开创了国企承包制中的“另类”——个人承包企业。

1983年2月26日，《人民日报》刊登了一则消息，题目做得有点“耸人听闻”：《在国家经委和江西省委支持下卢火根冲破阻力承包办厂》。卢火根何许人？“承包办厂”竟然惊动了国家经委和中共江西省委。当然，“承包办厂”语义模糊，容易被理解为新办一个工厂。

其实卢火根承包的是只有500名职工的小型国营企业江西丰城硫酸磷肥厂，卢火根本人是厂里一个车间的党支部书记。这个厂连年亏损，1980—1982年就亏了80多万元，国家补贴了66万元。1982年是该厂生产最好的年份，生产了3.2万吨肥料，实现产值380万元，但还是亏了21万元，国家补贴了18万元。

卢火根的老家在离南昌不远的高安市农村。改革开放后，家乡普遍实行了家庭联产承包责任制，很快就发生了很大的变化。原先社员出工懒洋洋，承包后大家都像换了一个人，精气神全出来了，各家各户的事不用上面的人催，就安排得井井有条，庄稼种得一年比一年好。这事给卢火根留下很深的印象。他文化水平不高，说不出一套一套的道理，却总觉得这里头有个“理”。他细细地摸了一个村子的情况，调查研究了一番，得出这个“理”在于一个“利”字和一个“责”字。“利”与“责”同每个人挂起钩来，生产上的事就都顺了。农村搞家庭承包，自己所在的国营企业能不能试着包一包？卢火根动起了心思。

有一天，妻子买了两斤鱼，像平时一样，烧好了就端上桌。可是，妻子这顿饭还没做完，桌上的鱼已被几个孩子吃得精光。第二天，他自己去买了些鱼，做好之后，大人孩子均分。吃饭前，他跟孩子交代清楚：中午只有这个菜，晚上可能也没有好菜，你们计划着吃。当时，他的4个孩子最大的12岁，小的才3岁。结果，孩子们不仅都吃饱了饭，而且都剩下了鱼，留着晚上吃。这个结果让卢火根很受启发。他想，这说明，做一件事情，只要利益、权利明确，就能有好的结果，而且干什么都这样。他联想到自己所在的硫酸磷肥厂的情况，认为办工业企业可能也“认”这个“理”。

盘算好了之后，卢火根站出来要求承包工厂，他的承包方案也有些“离经叛道”。他提出考核一个企业，不能仅仅以产量、产值作指标，因为它们不能反映实质，而应该以利润作为考核的重要指标。但是，这一方案没人敢认同。多次碰壁之后，他连续给国家经委主任袁宝华写了9封信。袁宝华作了表示支持的批复，将信转到江西省委，卢火根的打算又得到了省委主要领导的支持。

但是，领导的支持并没有减少个人承包国营企业的阻力。一个专家组成的小组来到丰城，对卢火根的

方案进行论证，论证会从下午一直争论到晚上。争论的焦点集中在两点：第一，个人承包国营企业，国营企业成了什么？不就是个人的了吗？国家利益在哪里？个人不又成资本家了吗？第二，以追求利润为目标，从政治经济学角度看，这是资本主义惯用的办法，国营企业能用吗？如果用了，国营企业会变质吗？但是，江西省领导班子态度坚决，认为还是应该鼓励大胆尝试，卢火根的方案得到认可，1982年12月底，卢火根与有关部门签订了合同。

这一合同将责、权相结合。权力，是省里给的，允许他按照设想的方案管理这一国营企业，期限为5年；利益，暂时不提；责任，每年实现利润70万元，上交58万元。由卢火根立下军令状，达不到指标，负法律责任。

承包了企业后，卢火根按照自己的设想，将各类指标层层分解，干得好奖励，干得不好处罚，使每个员工都有了责任与利益的压力与激励。当年，该厂就扭亏为盈，实现了合同规定的各类指标。这时，又有人议论：这样干下去，企业的设备不又损耗了吗？怎么折旧？这给卢火根提了个醒。第二年，他自筹230万元资金进行技术改造，将生产线由年产1.5万吨扩大到3万吨，生产普钙能力增加到10万吨。1986年，他打算再搞3万吨磷胺生产线，同时打算将6个化工企业组合起来，形成集团。

卢火根承包了企业两年又7个月，已实现利润400万元，上缴税金200万元。正当他干得起劲的时候，一纸任命调他当县工会副主席。调离的理由有三：（1）这几年干得太苦，长期这样身体不行；（2）将他放在工会领导位置上，是对他功劳的肯定；（3）卢火根是一面红旗，应该见好就收，万一市场有变动，失利了，对他不利。

卢火根之后，各地大量的中小国营企业都实行了个人承包制。其中最著名的是河北的马胜利，他从1984年承包石家庄造纸厂后，一路顺风顺水，到1987年，竟然一举跨越数省，承包了各地100个造纸厂，一时间风头无两，得了“国企承包第一人”之称。当然，马胜利“成也承包，败也承包”，这是后话。

“计划单列”

1980年，四川的国营企业“扩权”改革初见成效，并且积累了一定的经验，但改革不配套的问题也日益凸显。工业、财政、金融、流通等诸方面的同步改革亟须一个“突破口”。此时，担任中共四川省委第一书记的赵紫阳向中央提出了在重庆市进行城市综合体制改革的建议。

山城重庆，是一座举世闻名的历史文化名城，有文字记载的历史已达三千多年。早在公元前11世纪，就是巴国的首都，名曰江州。因在此入长江的嘉陵江古称渝水，隋文帝杨坚于开皇三年（583年）在这里设置了渝州，重庆由此而简称“渝”。因这里曾是南宋皇帝光宗赵惇当初的封藩之地，便循例于此置府，自诩“双重喜庆”，号曰“重庆府”。以“重庆”为名，于今已有八百余年。重庆地处长江和嘉陵江两江交汇要冲，倚山临江，扼三峡之咽喉，阻险旁夷，屏中原之腹心，自古为兵家必争之地。抗日战争时期，这里是国民党政府的“陪都”，为国民党军队抵抗日寇的最后堡垒，因此一度成为中国的政治经济文化中心。新中国成立后，重庆曾是西南局机关所在地，为中央政府直辖市，邓小平是第一任市长。在中国的经济地图上，因其西南中心城市地位，更因其集中了大量的重工业、军工企业的工业基地性质，对滇黔湖广等省区有强大的辐射作用。

这样一个大城市，经济联系比中等城市复杂得多，地位和影响也重要得多。选择其进行城市综合体制改革试点，无疑很有必要。同时也因为同一原因，进行改革必须有充分的准备，不能轻率为之。因此，全国第一个城市综合经济体制改革试点被选择在中等城市沙市，以探索路子，积累经验。

1982年，社科院工业经济研究所和四川省社科院向中央提出了在重庆进行综合改革试点的建议。这个建议得到了已担任国务院领导职务的赵紫阳的支持。1982年12月12日，赵紫阳在同重庆市委书记王谦谈话时说，重庆不仅是四川的经济中心，而且是西南的经济中心。这些年发挥重庆的作用不够，要扩大重庆的一些职权，要把省的一些职权放给重庆，省里有的经济上的职权市里基本上要有。计划要单列，除了省里照顾重庆之外，中央也要适当照顾重庆一下。这次谈话初步提出了“计划单列”的想法。经过一段时间的酝酿论证，1983年年初，重庆市向中央和四川省提交了《关于在重庆进行经济体制综合改革试点意见的报告》。

重庆是“文化大革命”的重灾区，“文化大革命”中“武斗”之严重在全国赫赫有名，兵工厂生产的坦克被“造反派”开到大街上横冲直撞，长江上的客轮被装上高射机枪和大炮变成了“兵舰”，嘉陵江大桥边的大楼被轰得仅存钢筋骨架，的确称得上是一场浩劫。直到改革开放之初，在全国15个重要工业城市各项经济指标的排名中，重庆的固定资产占第5位，位置靠前；工业总产值和职工人数占第7位，居中；而资金利润率仅占第13位，排在队尾；劳动生产率为第15位，成为名副其实的“老末”。因此改革的要求很迫切。中共十一届三中全会以后，重庆市率先进行了各种形式的扩权试点，组建了129个跨省、地区、行政区的经济联合体，按产品、行业、工艺进行了大规模的工业改组，取得了比较显著的成效。

在重庆这样一个工业门类齐全、有雄厚的工业基础、“文化大革命”破坏惨重的大城市进行经济体制综合改革的试点，是党和国家的一项重大决策。这个改革试点，对于进一步搞活和开发我国西南的经济，探索军工生产和民用生产相结合的新路子，以及如何组织好以大城市为中心的区域经济，都具有重要意义。

2月8日，中共中央和国务院联合发文，批准重庆市进行经济体制综合改革，计划单列，赋予其省一级经济管理权限。

8月12日，国家计委发文对重庆市计划单列问题作了明确规定。这是新中国成立后第三次对大城市实行计划单列管理的开端。第一次是1949—1957年，国家对武汉、南京、西安等六大城市计划单列；第二次是1962年10月全国第二次城市工作会议以后，国家对天津、沈阳、武汉、广州、重庆等九大城市计划单列。这两次都是在不改变城市隶属关系和经济权限的前提下，把城市的工业生产、基建投资、物资调拨、主要商品分配等指标在国家计委单列户头，参与全国性综合平衡。较之前两次，从重庆开始的第三次计划单列有四个明显的特点，一是对计划单列城市视同省级计划单位，其经济和社会发展各项计划全面单列，直接纳入全国计划综合平衡、统筹安排；二是赋予其相当于省一级的经济管理权限并直接参加全国的经济活动；三是计划单列与经济体制改革试点同步进行；四是同下放中央部属、省属企业相结合，依托城市合理组织生产和流通。

大城市经济体制综合改革试点阶段由此开始。

重庆改革试点与正在进行的沙市试点和即将进行的常州试点在内容和方法上有异有同。计划体制的改革方面，实行了计划单列；工业管理体制的改革方面，实行了中心城市管理工业的体制；财政体制改革方面，实行利改税；流通体制改革方面，重点是建立各种形式的贸易中心；在劳动工资、金融体制、价格体制、外贸体制等方面进行同步配套改革。同时，还吸收了辽宁的经验，试行“市管县”体制，将毗邻的永川地区整体划入重庆市管辖。辽宁省从1958年以来一直实行市管县体制，多年的实践证明，这种体制有利于条块结合和城乡结合，带动城乡经济的协调发展。实行市领导县的体制以后，重庆市由9区4县发展为9区12县，人口由过去的300万增加到近1400万。

重庆改革试点的目的是：使我国城市经济体制改革有一个突破性进展和根本性转变。

实行计划单列，即把重庆市作为一个相当于省一级的计划单位，在国家计划中单列户头，在制定和执行计划、管理经济上，赋予相当于省一级的权力，各项主要计划均由国家计委和中央各部单列，直接下达重庆市和四川省，有关计划方面的全国性会议，重庆市可作为一个计划单位参加。

在保证完成国家和省里下达的计划的前提下，由市里统筹安排全市的生产、建设、流通和分配。国家和省分别管的主要物资和商品，在统一计划安排下，实行就地平衡，差额调拨，品种调剂，超产分成。

这是重庆市在城市经济体制综合改革试点中最特殊也最突出的地方。计划单列是扩大中心城市权力，发挥中心城市作用的重要措施。它为重庆市进行经济体制综合改革创造了必要的条件。

3月12日，薄一波在听取重庆市汇报时再次提到计划单列问题：按省的规格列计划，不同于原来的“其中”，重庆还是四川省的，但计划是单列的。谈到重庆试点的意义，他说：“目标是要把西南搞活，这是中央给你们提出的任务，不要在小圈子里打主意，要有点气魄，搞活经济，打开新局面。只重庆打开局面还没达到目的，要看到西南。”“把西南搞活，这是件了不起的事情。”

各方面对重庆经济体制综合改革试点的重视也异乎寻常，1983年2—10月，以中共中央、国务院和国务院各部委的名义发出的关于重庆试点的文件就达22份之多。

1984年5月，中共中央、国务院又批准武汉为经济体制综合改革试点的城市。湖北省省会武汉是长江中游地区的经济中心，素有“九省通衢”之称，对全国的经济的发展有着重大的影响。有关专家把武汉的战略优势地位概括为五句话：得“中”独厚，得“水”独优，腹地广阔，工业基础雄厚，科技力量集中。从全国意义来说武汉是我国开发大西北、大西南资源的前沿阵地，是我国经济发达地区向经济不发达地区实行经济技术推移的“支撑点”和“接力站”。同时，发挥大城市经济中心的作用，也需要从武汉的试点中取得经验。因此中央领导指出：探索省会城市综合改革的路子“寄希望于武汉”。

武汉试点之后，中央又相继批准沈阳和大连实行计划单列。此后，一些省相继提出将省会城市在国家计划中单列户头的要求。1984年9月，国家计委和国家体改委联名向国务院提出报告，认为“少数经济地位特别重要的大城市实行计划单列，对于促进城市经济体制改革，发挥中心城市的作用是有好处的。但计划单列的城市不宜太多。”建议除原已批准的四个城市外，还可同意60年代初期曾实行过计划单列的哈尔滨、广州、西安三个省会城市恢复计划单列，并赋予其相当于省一级的经济管理权限，今后，其他城市一律不再批准实行计划单列。10月5日，国务院以国发〔1984〕137号文件的形式批转了这个报告。

到1984年年底，除在7个城市实行计划单列外，全国综合改革试点城市达到54个，并在120多个城市实行了“市管县”体制，500多个县划归这些城市管辖。

1986年以后，国家又陆续批准了青岛、宁波、深圳、厦门、长春、南京、成都等城市实行计划单列。

冲击经济体制改革的价格“瓶颈”

改革开放前我国的经济又被称为“短缺经济”，数度出现的物资短缺，加上全国统一高度集中的价格管理，商品价格形成了一种超稳定结构。真正调节需求和生产、消费和市场的，不是价格也不是货币，而是计划和五花八门的各种票证。特别是1976年前后，从粮油副食品到轻工业日用品，甚至火柴食盐，几乎没有不“凭票证供应”的。

1979、1980两年国家曾对价格体系进行过局部的调整，主要是提高了农副产品收购价格，对部分价格偏低的能源、原材料作了微调，并放开了部分小商品价格，收效甚著，生产者的劳动热情大大提高，城乡市场空前活跃。然而随着改革开放的进展，由国家统一定价的价格管理模式严重制约了经济的进一步发展，成为企业与市场、生产和消费中间的“瓶颈”。价格体系必须改革，是最高决策层和经济理论工作者的共识，但怎么改，改到什么程度？一直争论不休。

价格是个“潘多拉盒子”，一旦打开，谁知道会放出什么妖魔鬼怪来？万一引起物价总水平猛涨，破坏了刚刚形成的安定团结局面，谁负得起这个责任？

价格是联结企业与市场、生产和消费最重要的中间环节，也就当然地成为联结企业改革、城市改革、农村改革以及流通领域改革的最重要的纽带。1982年，兼任全国物价委员会主任的薛暮桥与德国经济专家古托夫斯基等人就中国经济体制改革问题交换意见时，一致认为，价格改革是经济体制改革能否成功的关键，意义非比寻常。

1982—1984年间，国务院经济研究中心组织有关方面的专家，对价格改革问题多次做了认真而细致的研究。研讨中出现了在仍由国家统一定价这个大框架下，“大改”、“中改”、“小改”三种意见的争论：

“大改”的主张是：能源、原材料价格一次提够；农副产品收购价格适当提高，一次性集中解决农副产品购销价格“倒挂”的问题；交通运输、公用事业、服务行业等也要同步调整价格。这是一个全面提价的主张，按照这个主张要达到的目标测算，改革后的价格总水平大约将比改革前高出40%以上。

“中改”主张的也是一种全面的改革，即在相对较低的水平上理顺价格关系：粮食收购由目前的“倒三七”改为“倒二八”比例作价，这样，收购价格总水平将提高3.7%，与销售价拉平；肉鱼蛋菜等相应提价；重工业产品的出厂价大体上按内部平均资金利润率6%~9%调整；能源价格提高后对加工工业产品成本的影响应当自己“消化”，一般不得提价，价格偏低或偏高的可作适当调整；服务业价格也要有一定幅度的提高。按这样的目标测算，价格总水平将提高16%以上。

“小改”则是一种稳步前进的主张：大部分商品价格维持现状，对价格偏高、偏低或供求不平衡的产品，根据生产条件的变化每年作一些小幅度的调整；粮食价格倒挂问题，要拉长时间，逐步解决。主张价格总水平上涨幅度应该控制在2%以下。

在改革的“时间表”和步骤问题上，也有三种不同意见：一是主张先解决农副产品购销价格倒挂问题，再调整能源、原材料等工业初级产品价格，最后解决各种服务价格及房租问题。二是主张从调整能源、原材料等价格入手，待加工企业基本消化、吸收，经济效益提高之后，再解决农副产品购销价格倒挂问题和其他价格问题。三是主张小幅度多次调整，每一次调整，既解决工业初级产品价格问题，又解决农工商及服务业的价格问题，经过若干次这样的小幅调整，逐步理顺价格关系。

薛暮桥则站在推动经济体制整体改革的高度，提出了自己的见解。他认为，价格改革需要解决两个相互联系的问题：一是调整价格体系，理顺各类商品的比价关系；二是改革物价管理体制，实现绝大多数商品不再由国家统一定价，而由价值规律通过市场供求和竞争来形成，即逐步放开价格。他举例说，当时每盒火柴的统一价格是两分钱，企业亏本，不愿意多生产，市场因此而缺货，不得限量供应。其实如果按市场需求每盒涨一分钱，人民负担增加不了多少，却能调动企业的生产积极性，从而迅速增加市场供应。对于价格改革导致物价总水平猛涨的问题，薛暮桥认为关键是要控制好货币发行量，防止货币流通量过多，只要通货不膨胀，对部分商品价格进行有升有降的调整，物价总水平就可以保持稳定。

1983年的棉布、化纤布调价似乎是对薛暮桥看法的一个佐证，也是价格改革的一次试探性实践。1982年4季度，由于近年来棉花几次提价而棉布价格未动出现亏损；化纤布则因化纤工业发展很快，成本下降，利润很高。但物价局怕化纤布降价影响财政收入，不让降价，致使产品大量积压而被迫减产。国家经委便委托薛暮桥召开一次纺织品价格问题会议讨论这个问题。会上，薛暮桥提出，提高棉布销售价格，同时大幅度降低化纤布价格，以扩大化纤布的销路，代替棉布，使多年限量供应的棉布也能实现敞开供应。他说，目前调整布价正是时候，没有风险，“最好不要坐失良机，不要等化纤布降价降够了后再去提高棉布价格”。他认为这次调价很有可能成为今后较大规模地调整物价的突破口。在他的力主下，国务院批准了调整布价的建议。这次调价非常成功，其结果很快就显示了出来：由于提价，棉布销售由供不应求转为供求平衡，进而供大于求，实现了敞开供应；化纤布则因为降价而变得畅销，可以放手生产了，压抑的生产能力得到了释放。这个皆大欢喜的“双赢”结局，提高了人们对价格改革的信心。

在广泛征求意见的基础上，国务院经济研究中心物价专题小组有了一个倾向性的意见，即制定一个“综合调整，调放结合，略有侧重，分步出台”的改革方案。

“综合调整”，即对现行价格体系分步进行全面、系统的调整，而不是割裂开来先调什么后调什么，要照顾前后左右的比价关系，“一竿子插到底”，逐步前进，不留尾巴。

“调放结合”，即随着指令性计划的缩小，实行指令性计划价格的商品也要继续减少。除三类农副产品、小商品、服务业的价格要继续放开外，建议把蔬菜、猪肉、禽蛋的地产地销定价权下放给省属市。在此基础上创造条件，逐步放开价格。

“略有侧重”，指改革的第一步要集中解决价格体系中矛盾最突出的农副产品购销价格倒挂问题和原材料等短线初级产品的价格偏低问题，并且提价幅度可以略大一些。

“分步出台”，具体说是分大、中、小三步。先是中步，价格上升幅度控制在10%，集中解决价格体系

中最突出的问题，争取在1985年上半年出台；第二步迈一个大步，基本解决价格体系中存在的主要问题，争取在1986年出台；第三步是拾遗补缺，于1988年基本理顺价格体系。^{【33】}

国家体改委也在1983年3月15日印发各省、区、市政府和国务院各部委征求意见的《关于当前经济体制改革的几点意见》中说：“目前，许多商品的价格很不合理，严重影响工农业生产和商品正常流通，迫切需要改革。”提出了分阶段逐步进行商品价格改革的意见，同时提出价格改革与税收、财政体制改革配套进行的设想。《意见》说，由于财政经济条件的限制，在价格尚不能作全面调整的情况下，要加快税制改革的步伐。除对国营企业开征所得税外，要合理调整税率，增加新的税种。对一些暂不宜调整价格的价高利大产品，适当提高税率，价低利小或税高利低的产品，适当降低税率。把现行的工商税改为产品税、营业税、增值税，并增加资源税。恢复并开征一些地方税，进一步发挥税收的调节作用。到1985年，要通过划分税种来划分中央和地方的财政收入，建立新的分级财政体制。

体改委的这个《意见》，实际上是后来经济理论界提出的“价、财、税配套改革”设想的发端。

金融体制改革的开篇：建立“中央银行”

价格体制改革正在讨论、设计的过程中，金融体制的改革则已着手进行。其“开篇”是建立中央银行的问题。

改革开放之初，我国共有四大银行，即人民银行、建设银行、中国银行和农业银行。在计划经济体制下，四大银行各有分工。人民银行负责货币发行、吸收城市存款、发放流动资金和小量固定资产投资的贷款，并为政府代管财政收支；建设银行管理财政部门对固定资产投资的拨款，也把未利用的拨款部分地用作固定资产投资的贷款；中国银行负责管理外汇收支、吸收外币存款并小量地经营外币贷款；农业银行主管农村中的储蓄存款，发放国家支援农业的贷款，随农产品的收购和销售而发放和回收商业部门所需要的流动资金。

四大银行中，以人民银行的地位最高，整个金融业实际上是人民银行的“一统天下”，其余三大家几乎等于人民银行的下属机构。然而，改革开放前四大银行的主要业务基本上都是比较单纯的资金周转，自身的权力和利益都不大，几乎等于财政部的出纳机构。改革开放之后情况有了变化，个人储蓄不断增加，企业的留利、流动资金等不断加大，使银行有了自有资金可以放贷，储蓄和贷款市场的竞争就产生了，由是银行间也渐渐有了摩擦和矛盾。

1978年10月邓小平提出“要把银行作为发展经济、革新技术的杠杆，要把银行办成真正的银行”。1981年1月，姚依林副总理在中国人民银行全国分行行长会议上讲话中要求：“人民银行总行要积极发挥中央银行的作用，各省、市、自治区人民银行分行，也要在总行领导下发挥这个作用。”国务院经济研究中心总干事薛暮桥在会上提出：“有必要改革和充实现在的银行管理体系。旧中国是中、中、交、农四大银行，现在我们是中、中、建、农。中国人民银行应当成为国家的中央银行，是全国金融业务的中心，担负起中央银行的作用。”同月，国务院发出的《关于切实加强信贷管理 严格控制货币发行的决定》中更加明确地指出：“人民银行要认真执行中央银行的职责”。

然而人民银行既要履行中央银行职能，按当时的政策规定和长期以来的一贯做法，又可以揽储放贷，以自己的地位优势同专业银行争夺市场，各专业银行对此很不服气。很明显，长期以来政企不分、由中国人民银行一家包揽金融管理和经营信贷的组织形式，已经不能适应形势发展的要求。于是，1982年7月，国务院副总理姚依林、田纪云和国务委员张劲夫向中央财经领导小组递交了《关于设置中央银行的几点意见》，提出：“建立一个有权威的中央银行，以加强信贷资金的集中管理，确保财政信贷的综合平衡，已成为当务之急。”《意见》对中央银行职能和设置问题、中央银行与专业银行关系问题以及中央银行的筹建和名称问题等，提出了原则性意见。

1983年3月，国务院经济研究中心研究了世界各国的金融制度和经验，并邀请曾任联邦德国政府经济顾问“五贤人委员会”成员的古托夫斯基来华交换意见，提出建议。在此基础上，向国务院提出了设立“银行的银行”即中央银行，以此机构来管理各专业银行的建议。国务院采纳了这个建议，并委托经济研究中心会同四大银行共同协商，拿出具体方案。

没想到第一次会商就以激烈的争执而告终，以致会议都无法结束。后来，经济研究中心又分别与人民银行、农业银行、中国银行、建设银行、保险公司的主要负责人进行了“背靠背”的座谈；经济研究中心常务干事徐雪寒还专赴上海与四家银行的分行行长座谈，协调矛盾，并就建立中央银行的有关问题咨询了金融专家及原国民党中央银行高级职员。

5月18日和21日，经济研究中心又邀请四大银行座谈，这次参加座谈的，还有国家计委、经委、体改委的代表以及两位大学教授。中国银行、建设银行和农业银行的代表提到了人民银行在1982年5月向国务院提出的《关于人民银行的中央银行职能及其与专业银行的关系问题的请示》，和1983年1月提出的改人民银行为中央银行，另设置农工商银行的意见，认为这两个文件的实质是否定三中全会以来银行体制改革、设置专业银行的方向，以“中央银行”的名义恢复其独揽全部业务的局面。认为如果照这两个文件的办法进行改革，专业银行将名存实亡。经过争论和协商、研讨，最后达成了一个共识：建立中央银行是当务之急，中

央银行的主要任务是对经济进行宏观调节，确保财政信贷收支的综合平衡。

这样的研讨会、座谈会前后共开了12次。大家对建立权威的中央银行必须解决的几个关键问题各抒己见：

关于怎样建立中央银行的问题，三个专业银行对人民银行在最近一年多来不同专业银行协商，一再匆促作出决定很有意见，因此，提出最好是组织银行委员会或银行协调委员会，共同参与决策。另一种意见是建议中央银行成立由各专业银行、计委、经委、财政部负责人组成，并吸收两至三位金融专家参加的理事会，作为决策机构；理事会主席由了解银行业务的国务委员担任，下设总裁一人，副总裁两人，负责日常工作。持这种意见的人说，世界各国中央银行绝大多数都实行理事会制，它们的理事会多吸收金融专家、教授参加。解放前，国民党政府的中央银行总裁是由行政院长宋子文、孔祥熙等人兼任的，我们的中央银行初建时也必须由一位国务委员来兼任理事会主席，以利于打开局面。中央银行还可以考虑吸收各方面专家成立一个金融政策研究会作为参谋咨询机构，世界各国中央银行的研究人员约占30%，可见其对这项工作的重视。

中央银行与专业银行应该是一种什么样的关系问题，有人主张建立行政隶属关系或行政上归口由中央银行领导专业银行的关系，认为只有这样，才便于统一指挥统一管理。专业银行的代表则对此深表疑虑，认为弄不好就会损害专业银行业务经营的自主权，挫伤积极性。另一种看法是，中央银行与专业银行的关系应该是业务上的领导监督关系，中央银行应对专业银行依法管理，并进行政策引导、资金调剂，不干预专业银行的内部事务；专业银行应有具体业务的经营自主权、用人行政权。中央银行对专业银行的领导和管理，一定要“用银行的办法管银行”，而不应强调行政隶属关系，党政一把抓。专业银行内部，则应该按照各国通例，对各地分行实行垂直领导，不要用中央银行的各地分行将专业银行拦腰截断，但可以监督、指导，重要问题可报中央银行总行裁决。各专业银行之间应该允许在信贷计划范围内发生横向的资金调剂关系；各自按业务分工范围经营，但应允许有某些交叉，以防止发生垄断现象。

中央银行的作用问题，共同的认识是，中央银行作为“银行的银行”，手中应掌握一定的资金才好进行调剂。因此有人主张中央银行也需自设门市部，吸收存款，主要是机关、团体、部队存款。但是多数人认为，这样做势必就会同专业银行争存款、争业务，陷进业务圈子里不能自拔。他们认为，中央银行绝不能经营社会信贷业务，其资金来源应该一是掌握货币发行；二是转存城市银行吸收的存款的一部分；三是保险公司资金；四是还可以要求专业银行提供一定数量的资金，使其足可在业务上有效控制专业银行的信贷活动。至于财政金库，省及省以上的可以由银行自己办理，省以下的可以委托专业银行办理。中央银行的分行只设到省一级，为派出机构，主要任务是指导、监督、检查、调研、掌握经济信息，并领导发行库工作。

名称问题，多数主张沿用人民银行的名称。

中央银行的具体筹建问题，出现了两种不同意见。一种意见主张将人民银行总行一分为二，部分机构和人员划出去成立工商或储蓄银行，部分机构和人员留下成立中央银行。另一种意见主张组织中央银行筹建小组，吸收人民银行、农业银行、建设银行、中国银行负责人和专家参加，在一位副总理或国务委员领导下集思广益，设计筹建。最后将两种意见结合，形成了一种比较统一的意见，即设立筹建小组，但要遴选专人作为核心，脱产筹建，并以人民银行总行中将划入中央银行的司局为基础，一面维持原来就属于中央银行性质的工作，一面从容设计，拟订方案。

经过多次反复研究，基本上统一了看法。国务院经济研究中心拟出了建议：由中国人民银行承担中央银行的职责，新设中国工商银行接管人民银行原来经营的工商信贷和储蓄等业务。以后人民银行就不再直接经营信贷业务，只与专业银行发生信贷关系，真正成为“发行的银行，政府的银行，银行的银行”。

这个建议经各银行讨论同意后，报请国务院讨论研究，得到了国务院的认可。9月17日，国务院作出《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》。《决定》说：为了充分发挥银行的经济杠杆作用，集中社会资金，支持经济建设，改变目前资金管理多头、使用分散的状况，必须强化中央银行的职能。中国人民银行专门行使中央银行职能，不再兼办工商信贷和储蓄业务，以加强信贷资金的集中管理和综合平衡，更好地为宏观经济决策服务。成立中国工商银行，承担原由人民银行办理的工商信贷和储蓄业务。

1984年1月8日，中国人民银行总行理事会在北京成立，并举行第一次会议，姚依林、田纪云副总理出席会议并讲话。会议重申：中国人民银行专门行使中央银行职能，用经济办法管理全国金融事业。

根据国务院的决定，从1984年起自上而下成立中国工商银行及其分支机构，但在1984年度内仍与中国人民银行是一个领导班子，合署办公，账务虽然分开，资金仍然统一调度。到1985年1月工商银行正式分离出去，人民银行才真正脱离具体信贷和储蓄业务，行使中央银行的职能。

外贸体制：从“统制经营”到“统一管理，联合经营”

新中国成立以后，为了打破帝国主义的经济封锁和禁运，国家实行了高度集中的对外贸易统制政策，在当时的条件下，这个政策在赚取外汇、支援国家建设方面发挥了历史性的作用。改革开放以后，国内经济迅速发展，国际经济交往逐步增多，外贸统制政策的不利于竞争，不讲求经济效益，特别是造成国内国

际两个市场脱节、屏蔽等弊端日渐显露并突出，外贸体制改革势在必行。

从1979年开始，国家逐步下放外贸经营权，批准各地方可以成立本地区的外贸专业进出口公司，对某些特殊商品的出口，还可以成立工贸结合、产供销“一条龙”的外贸公司。此外，将国家外贸专业总公司经营的部分商品，分散到有关工业部门成立工贸、农贸进出口公司经营。到1983年，国务院已先后批准成立了经济部门和省、市、区地方的外贸公司400余家。

高度集中的统制政策被打破了，过于分散经营的弊端又出现了。

获得了外贸经营权的大小公司，在国内到处争货源，哄抬价格，形成争购出口畅销产品的“大战”；对外则争抢外商客户，靠降价互相挤占国外市场。在当时，中国外贸“转口贸易”主要出口香港，过去是由外贸部所属的华润公司独家经营进出口业务，生产出口产品的企业不但不能直接外销产品，连国外市场的价格都不清楚，因此各地和各生产出口产品的企业对华润意见很大。而自从地方、企业有了外贸自主权后，香港一下子冒出数十家内资外贸公司，在当地市场上竞相削价，恶性竞争，不仅使国家蒙受了巨大经济损失，也引起了港商的不满。

恶性竞争之外，来自地方、部门与企业争利的现象是又一弊端。国家体改委在一份简报中尖锐地指出：

我们的现行外贸体制、价格、财政、税收等项制度的着眼点，不是首先发展生产、增加出口，不是首先把企业搞活，而是在企业还没有增加生产、还没有扩大出口之前，各部门、各单位首先实行进口原材料加价，各个环节要征税、争利，结果是谁都增加不了收入，明明对国家有利的事，却谁都干不成。有的同志形象地说，我们目前的外贸体制、制度是：如果企业不增加生产，不扩大出口，国家、地方、企业的收入都是个零，大家倒可以“相安无事”。若企业增加了生产，扩大了出口，增加了1元钱的收入，各方面都要按“制度”向企业伸手，要2元钱，结果是企业只好不干，各级收入又都恢复为零，却又“相安无事”，不再争吵了。^[61]

这种外贸经营态势，使本就长期亏损的我国外贸经济效益进一步恶化。据财政部统计，仅1983年上半年，全国外贸亏损额就达42.53亿元，进、出口产品全部亏损。这样就形成了一种奇怪的逻辑：对外贸易越扩大，进、出口总额越增长，亏损就越多，国家财政负担也越重。

不改不行，但在对“如何改”这个问题上，国家进出口委员会同外贸部有分歧。1983年，外贸部向国务院提出了外贸体制改革方案，由于进出口委员会有不同意见，国务院否定了外贸部的方案，要求国务院经济研究中心协调各方意见，帮助外贸部制定新的改革方案。

外贸体制改革牵涉到外贸部与中央各部门的关系，中央与各地方以及各出口商品生产企业、出口口岸与邻近各省区的关系和利益，确实非常复杂。经济研究中心常务干事徐雪寒受主任薛暮桥之托，召集有关各方，反复协调、研究，提出了“统一管理，联合经营”的方针。开始时，外贸部担心“统一管理”会受到其他部门和省市的反对，薛暮桥就说：你们不敢提我们来提。在谈到“联合经营”时，外贸部又不太愿意。只好反复做工作。^[62]

最后形成了一个带有折中色彩的外贸体制改革方案，以国务院的名义提出。这个方案这样描述“统一管理，联合经营”：

外贸部要统一管理对外贸易，特别要管国外外贸机构的设置，对重要的进出口商品发放许可证，决定各外贸专业公司经营进出口业务方针政策，协调它们之间的出口配额和价格等。至于进出口贸易公司的经营权，应当交给各专业公司。外贸部的专业公司与地方、部门的外贸专业公司以及生产出口商品的大工厂和专业基地，联合经营，各计盈亏。外贸部的各级专业公司，也应有必要的经营自主权，各计盈亏，不吃“大锅饭”。

这个方案还提出：要正确认识对外贸易的作用，把外贸工作转移到提高经济效益的轨道上来。长期以来，我们多是强调外贸互通有无、调剂余缺，即转化使用价值的作用，而忽视了外贸为国家建设积累资金，即节约社会劳动、实现价值增值的作用。现在要把对外贸易的双重任务结合起来，既要求得贸易额的稳定增长，又要不断提高经济效益。

同年，国务院发出了《关于当前外贸工作的通知》，指出：“对外贸易的行政管理权必须集中到对外经济贸易部，实行统一领导和归口管理，改变政出多门的现象。”根据适应外贸持续、稳定、协调发展的基本原则，从四个方面对外贸行政管理体制进行改革：对进出口许可证实行分级管理（从1980年即已开始）；调整设置对外贸易企业的审批权；在主要口岸和各省、市、自治区及经济特区设立特派员办事处；下放部分外商企业常驻中国代表机构的审批权。

1981年，作为最早的外贸体制改革试点，国家进出口委员会批准成立了由青岛国棉三厂、六厂，青岛印染厂等8个企业组成的青岛纺织品联合进出口公司（简称青纺联），翌年4月正式对外营业。到1983年年底，这个公司月平均创汇335万美元，是全国纺织品行业出口创汇增长率的11倍多。中共中央、国务院在批转《沿海九省、市、自治区对外经济贸易工作座谈会会议纪要》中说，青纺联“从纺织印染到针织、服装实行生产一条龙。工贸结合，进出结合，主要搞进料加工，用国际价格核算，自负盈亏。参加单位各自履行义务，合理分配收益，劳动定额，共担风险”的改革“对现行经济体制是个突破”。国家体改委在及时研究总结了青纺联的经验后，提出改革现行的外贸管理体制的方向应当是：

第一，进口主要原材料和出口产成品，都应按国际市场价格计算经济效益，由企业承担风险，要改变由财政部门统收统支的制度，要改外贸收购制为代理制，改变目前由外贸单位统购包销的办法。第二，对加工产品出口要实行免税、让利的鼓励政策。第三，要实行原材料由企业在国内外自由选购的制度。第四，为了保证统一对外，肥水不外流，对于国外有配额、限额进口的国家，对国外市场容量有限的产品，在国内应当实行评比、竞争、择优，在国外要按产品专业进行统一安排部署。总之，国内各项制度应当放活，使企业能放开手脚去与外商竞争，同时又能组织起来统一对外。^[63]

1984年

“我们建立经济特区的政策是正确的”

1984年1月24日清晨，一列专列在南疆早春的微寒中缓缓驶入广州火车站。早已等在站台上的广东省负责人梁灵光等人急步迈上列车。车上的邓小平见到他，没有多的寒暄，而是一脸的严肃：“办特区是我倡议的^[37]，中央定的，是不是能够成功，我要来看一下。”

陪同邓小平的是中共中央政治局委员王震和杨尚昆等人。

自特区建立之日起，邓小平和中央领导就一直关注着这株改革开放幼苗的成长和发展。1981年，国家处于国民经济的调整时期，暂时拿不出钱来支持特区。邓小平在这年的中央工作会议期间，语重心长地对广东省领导人说：“经济特区要坚持原定方针，步子可以放慢些。”“放慢些”，是出于对国家经济暂时困难的考虑。但是，原定的方针不能变，特区要坚定不移地办下去，这是最根本的。1982年年初，深圳蛇口工业区拟聘请外籍人士当企业经理，遭到一些人的责难。邓小平得知这一情况，立即拍板道：可以聘请外国人当经理，这不是卖国。1983年3月，王震到广州考察，当他听说北京有人考察了深圳后认为建特区是发展了资本主义时，大为震怒：“这些人比清末那些办洋务的还落后，还不如那时的郑观应。说什么走私增多了，资产阶级思想腐蚀了，不开放就没有走私啦？照样有。关键是看你怎么管。一定要对外开放，闭关自守只能造成落后。”特区究竟是什么样子？成功不成功？对特区的种种指责、怀疑对不对？对特区几年来的发展变化，是肯定还是否定？我们实行的一系列改革开放政策是对了还是错了？特区还要不要办下去？在这关系改革开放大局的关键时刻，邓小平要亲自来看一看特区的现状，听一听特区建设者的声音。他要到改革开放最前线的现场找到以上问题的答案。

四个特区中，深圳的名气最大，邓小平此行的第一站自然就是深圳。

在广州没作停留，中午12时30分，专列驶进了深圳火车站。邓小平身穿灰色涤卡中山装，脚穿黑色皮鞋，红光满面，步履稳健地走下火车，和迎候在车站月台上的深圳市领导人一一握手。下午3时30分，邓小平在他下榻的迎宾馆桂园稍事休息后，便听取深圳市委书记、市长梁湘的工作汇报。

梁湘谈到，办特区几年来工农业产值、财政收入增长幅度很快，特别是工业产值，1982年达到3.6亿元，1983年跃上7.2亿元。这时候邓小平插话：“那就是一年翻了一番？”梁湘回答：“是翻了一番，比建特区前的1978年增长了10倍多，财政收入也增长了10倍。”邓小平满意地点了点头。40分钟的汇报，邓小平聚精会神地听着，不时插话询问。汇报结束时，梁湘说：“请小平同志给我们作指示。”邓小平意味深长地说：“这个地方正在发展中，你们谈的这些我都装在脑袋里，我暂不发表意见。”说完，望了望大家，手一挥，道：“到外面看看去。”

下午4时40分，邓小平来到当时楼层最高的国商大厦，登上20层的大厦天台，居高临下，俯瞰市容。他沿着天台四周缓缓地走了一圈，环视正在建设中的罗湖新城区。60多幢18层以上的高楼正在拔地而起，四周工地上吊机长臂林立，载重汽车穿梭，一片繁忙景象。此刻已近黄昏，气温只有11摄氏度，寒气袭人，80高龄的邓小平却毫不在意。随行人员两次要他披上大衣，他都拒绝了。邓小平兴致勃勃地倾听梁湘介绍罗湖新区的规模、设计、施工等情况。梁湘指着对面正在兴建的国贸大厦说，这座楼要建53层，是国内最高的建筑物，那里的建设者们曾创下三天盖一层楼的“深圳速度”；罗湖区计划兴建100多幢高楼，是目前全国高楼群最集中的地方。听着梁湘的介绍，邓小平脸上露出了欣慰的笑容。

第二天上午9时，邓小平一行来到上步工业区中航电脑公司。这家公司刚创建一年零五个月，是深圳市首家从事电脑引进开发、推广服务的公司。邓小平一行参观了车间设备，详细听取了电脑技术和软件开发的情况介绍，还饶有兴致地观看了人和电子计算机下象棋的表演。邓小平说：有一位美籍华人学者告诉我，美国搞电脑软件编程的都是一批娃娃、学生，他还建议我们要积极培训青少年哩！邓小平望望大家，充满信心地指出：全中国有这么娃娃、学生，搞软件是完全有条件的。

上午10时30分，邓小平来到深圳河畔当时富甲全省农村的渔民村。他参观了村党支部书记吴柏森家的别墅式住宅。与吴柏森家毗邻的还有32幢同是180平方米、二层楼高、六室二厅的小楼，构成了一片环境优美、经济实用的住宅新区。吴柏森介绍说，这是渔民村人在党的改革开放政策指引下，依靠集体力量于1981年统一兴建的。邓小平非常高兴，拉着吴柏森和他坐在一起，让记者们拍照留念。参观完吴柏森的家庭设施后，邓小平问吴柏森：“你现在什么都有了？”吴柏森回答说：“都有了，我们渔民村有今天，全靠邓伯伯，我们十分感谢邓伯伯。”邓小平立即接上去说：“这是党中央的政策，应该感谢党中央。”吴柏森还汇报说：“去年全村纯收入47万元，人均收入5970元，平均每月439元。”这时候有位陪同人员对邓小平说：“比您的工资还高呢！”邓小平动情地说：“全国都达到这个水平，要100年。”梁湘说：“不要那么长时间吧？”邓小平说：“至少也要70年，到本世纪末，再加上50年，因为我国人口多。”

26日上午8时30分，邓小平一行乘车离开宾馆朝蛇口方向驶去。在经过即将兴建的深圳大学路段时，梁湘指着深圳湾的一片荒地向邓小平介绍说，这里将兴建深圳第一所大学——深圳大学，第一批学生将于今年9月正式入学。大家举目望去，只见几处稀落的工棚，连地基桩子都还没有打呢。邓小平问：“能行吗？”梁湘肯定地答道：“能行。”邓小平点了点头……当年9月，深圳大学第一批新生果然如期入学。

上午9时30分，邓小平一行来到濒临深圳湾海滨的招商局蛇口工业区办公楼七层会议室，工业区董事长袁庚向邓小平汇报蛇口工业区的建设情况。他说，1979年，蛇口一片荒滩，路面坑坑洼洼，连厕所和洗脸

水都没有。如今马路四通八达，厂房林立，一个现代化的工业区已初具规模。然而，建设这样一个工业区，却没有花国家一分钱，可见中央的改革开放政策在蛇口确实发挥了巨大威力。

听完汇报后，邓小平走到窗前，指着一片繁忙景象的蛇口港码头，问袁庚：码头是什么时候建成的？能停多少吨位的船？袁庚一一作了回答。邓小平称赞道：“你们搞了个港口，很好。”

邓小平等人接着参观了中外合资企业华益铝材厂。邓小平的到来，使工人们打消了为外国资本家打工的种种顾虑；外商见中国领导人如此重视合资企业，大受鼓舞，如同吃了一颗“定心丸”。

其后，邓小平一行登上微波山，从山顶俯瞰整个蛇口工业区，一边不停地向企业负责人了解资金和设备引进、产品销路、职工收入和人才培养等情况。10时30分，袁庚请邓小平等到“海上世界”作客。

即将在春节期间开业的“海上世界”，是一艘法国制造、戴高乐曾乘坐过的、后来由中国远洋总公司购进的退役客轮——明华轮改装的海上游乐中心。邓小平一行登上九层高的明华轮，大家都有点累了，陪同人员劝邓小平到船上的“总统房”休息。然而，邓小平精神特别好，在女儿的陪同下，来到顶层甲板上。他一会儿望望蛇口工业区，一会儿转身远眺碧波荡漾的深圳湾景色，一会儿又移眸伶仃洋海面上的艘艘快艇，脸上不时浮现出舒心的微笑。午饭时，邓小平特别高兴，连饮三杯茅台酒。应“海上世界”主人的请求，邓小平挥毫题写了“海上世界”四个苍劲的大字。

1月26日下午2时45分，邓小平结束深圳的视察，乘坐海军炮艇朝着珠海经济特区驶去。

这次陪同邓小平考察深圳，王震深有感慨。他在2月27日给中央所作的《关于陪同邓小平视察广东、福建、上海的情况报告》中写道：“1979年12月份，我任国务院副总理时，曾带领国务院几个部长到蛇口考察以确定如何支持和帮助交通部招商局开发蛇口工业区的方案。那时，蛇口是一片海滩和荒山，路面坑坑洼洼，连厕所和洗脸水也没有。这次陪同小平同志视察，深圳和蛇口的面貌就大不一样了，高层建筑林立，道路四通八达，万吨级码头、直升飞机机场开通使用，电讯、供水、供电、防洪、供气和处理污水等初具规模，一个现代化的工业新城在我国南海前沿崛起。看到这些，心情十分兴奋。不禁想起一句古语：‘士别三日，当刮目相看’。”

邓小平满意地离开了深圳。他没有说多少话，深圳的领导人也没有想到请他为深圳题词。过了几天，当深圳人得知邓小平为珠海特区题了词后，才如梦初醒：是啊，深圳这几年究竟怎么样？外面的风声雨声一直不断，今天，总设计师亲自到深圳视察过了，能不能也请他给深圳题个词，打个“分”，看及格不及格？于是深圳市领导赶紧商量，决定委派市接待处处长张荣马上赶往广州，请邓小平题词。

张荣1月29日夜接受任务，30日一早到达广州。他通过有关方面将深圳人的请求向邓小平汇报了。邓小平说：回北京再题吧。眼看难以完成任务的张荣焦急万分。

大年三十这天，羊城的太阳分外明媚。花城的“花市”已经开了几天了，到处花香袭人。早饭后，邓小平照例在珠海宾馆内小花园散步。稍有不同的是，今天他好像在思索、琢磨着什么……还是邓小平的家人最理解他的心思。邓小平散步回来，女儿邓楠等已将笔墨纸砚铺放在大厅的方桌上。邓小平在大厅的沙发上坐下来，喝了口茶，问在场的张荣：“题什么？”突然喜从天降的张荣一边手忙脚乱地从公文包内取出几张草拟好的题词稿递给邓小平，一边语无伦次地说“随首长吧，首长题什么，我们都一样高兴。”邓小平略看了草拟的题词稿，随即把它推到一边。尔后，站起来，走到方桌前，拿起笔，在砚台里蘸了蘸，目光在纸上谋划了一下布局，又将毛笔浸在墨池内，饱蘸浓墨，在纸上一字一字地题写：

深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的。

邓小平 一九八四年一月二十六日

一气呵成，字字铿锵有声，笔笔苍劲有力。张荣抑制不住内心的激动与喜悦，将墨迹尚未干透的题词先送给广东省领导。省领导反复看了几遍，个个笑逐颜开。

题词这天本是2月1日，而邓小平则将日期写成他在离开深圳的1月26日。他到达深圳那天就曾说过“我暂不发表意见”。显然，他在深圳经过两天全面而深入的调查后，再经过几天的深思熟虑，得出了结论：“我们建立经济特区的政策是正确的”。

第二天，恰恰是干支纪年新一轮的第一年——甲子年大年初一。邓小平为深圳特区的题词，一大早就通过深圳电视、广播及《深圳特区报》和大家见面了。上午——大年初一的黄金时间，香港电视台立即转播，每隔5分钟播放一次。邓小平的题词在海外引起了强烈反响，尤其是一河之隔的香港人。因为邓小平对深圳的发展肯定与否，同香港的未来息息相关。

邓小平视察了深圳、珠海、厦门三个特区之后，分别为这三个特区题词：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”，“珠海经济特区好”，“把经济特区办得更快些更好些”。这无异于对围绕特区的争论作了权威性的回答。

5月23日，中共中央总书记胡耀邦为深圳题词：“特事特办，新事新办，立场不变，方法全新”。这四句话是他在上年2月视察深圳时提出的。

“不是收，而是放”

邓小平特区之行，犹如春风化雨，使1984年中国的春天成为一个绚丽灿烂的春天，成为改革开放涛声

澎湃的春天。一时间，社会上对改革开放的责难、疑虑烟消云散。

回到北京之后，邓小平在2月24日同几位中央领导人商讨了进一步解放思想，抓住机遇，扩大开放问题。邓小平明确指出：“我们建立经济特区，实行开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。”^[4]他说，特区是个窗口，是技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口，也是对外政策的窗口。言谈之中，表露出现在的开放程度还不够，还应该有更多的类似经济特区那样的“窗口”的意思。他认为厦门特区地方太小，要把整个厦门岛搞成特区。由此而萌生出一种新的设想：“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个港口城市，如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”^[4]

这是一种新的开放形式，是一种构造多层次、立体化开放格局，将开放和改革有机结合在一起的大胆设想。

按照邓小平的意见，中共中央、国务院于3月26日在北京召开了沿海部分城市座谈会，到会的有天津、上海、大连、深圳、珠海等市和海南行政区的负责人共90余人。与会者在一种振奋、活跃的气氛中展开了热烈的讨论。

中南海春色正浓，金黄的迎春花已变得葱绿，开满洁白花朵的玉兰树像举着一支支炽烈燃烧的小火炬。4月6日下午，座谈会顺利结束。邓小平、李先念来到中南海怀仁堂同与会者见面并合影，在喜悦而激动的人群中，邓小平一再叮嘱地方负责人：搞好对外开放，关键是要用明白人，要下功夫训练干部。

5月4日，中共中央和国务院转发了这次沿海部分城市座谈会的《纪要》，作出决定：开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等14个沿海港口城市，建立经济技术开发区，以此带动整个沿海地带的开放和发展。对14个开放城市，中央“主要是给政策”，一是给前来投资和提供先进技术的外商以优惠待遇，二是扩大经济管理自主权。鼓励沿海开放城市的领导和管理者大胆解放思想，发挥各自的创造性，为下一步更加广泛的开放积累更多的经验。

1984年中国改革开放的第一阶段结出了丰硕的成果。10月22日，邓小平在中顾委第三次全体会议上风趣地说，他在1984年办了“两件事”：一是进一步开放14个沿海城市，再就是用“一国两制”的办法解决了香港问题。“其他的事都是别人做的”。在这次会上，邓小平从历史发展的高度再一次阐述了对外开放的重要意义：

外国人担心我们的开放政策会变，我说不会变。我说我们的奋斗目标，本世纪末这是一个阶段，还有第二个目标，要再花三十年到五十年达到，打慢一点，算五十年吧，五十年离不开开放政策。因为现在任何国家要发达起来，闭关自守都不可能。我们吃过这个苦头，我们的老祖宗吃过这个苦头。恐怕明朝成祖时候，郑和下西洋还算是开放的。明成祖死后，明朝逐渐衰落。以后清朝康乾时代，不能说是开放。如果从明朝中叶算起，到鸦片战争，有三百多年的闭关自守。……长期闭关自守，把中国搞得贫穷落后，愚昧无知。中华人民共和国建立以后，第一个五年计划时期是对外开放的，不过那时只能是对苏联东欧开放。以后关起门来，成就也有一些，总的说来没有多大发展。当然这有内外许多因素，包括我们的错误。历史经验教训说明，不开放不行。开放伤害不了我们。^[4]

针对一些老同志担心开放会不会使中国变成资本主义的问题，邓小平接连说“影响不了的，影响不了的”，他说：对外开放“肯定会带来一些消极因素，要意识到这一点，但不难克服，有办法克服。”接着强调“你不开放，再来个闭关自守，五十年要接近经济发达国家水平，肯定不可能。”^[4]

对外开放在由经济特区4个“点”连成14个沿海港口城市一条“线”后，中国改革开放的大船在舵手邓小平的指挥下，乘风破浪，继续向纵深推进。中国共产党十二届三中全会结束不久，国务院领导人就率领有关部门人员去沿海一带考察，研究进一步扩大对外开放的措施和办法，最后写成了《关于沿海地区经济发展的几个问题》的报告。报告形象地提出经济特区和沿海开放城市应当在对外开放中发挥“两个扇面、一个枢纽”的作用，即形成对内和对外辐射的两个扇面，经济特区和开放城市居中起枢纽作用。报告还进一步提出，应该把珠江三角洲和长江三角洲的一些市县，开辟为沿海经济开放区，比照实行沿海开放城市的政策，以扩大出口贸易为导向，发展工农业生产，繁荣经济。从这两个三角洲取得经验后，可在适当时机扩大到北方的辽东半岛和胶东半岛，北起大连，南至北海，构成一个沿海对外开放的经济地带。

在11月1日召开的中央军委座谈会上，邓小平又根据这个时期扩大开放的进展，对他的对外开放思想作了重要引申：对外是开放，对内也是开放。对内搞活也就是对内开放，“实际上都叫开放政策。”“我们是三个方面的开放。一个是对西方发达国家的开放，我们吸收外资、引进技术等主要从那里来。一个是对苏联和东欧国家的开放，这也是一个方面。国家关系即使不能够正常化，但是可以交往，如做生意呀，搞技术合作呀，甚至于合资经营呀，技术改造呀，一百五十六个项目的技术改造，他们可以出力嘛。还有一个是对第三世界发展中国家的开放，这些国家都有自己的特点和长处，这里有很多文章可以做。所以，对外开放是三个方面，不是一个方面。”^[4]邓小平“对内搞活也就是对内开放”和“三个方面开放”的思想，构成邓小平理论的一个有机组成部分，对当时的对外开放工作具有重要的指导意义。正是在邓小平的这一思想指导下，中国才有了此后的一系列更加贴近经济全球化发展形势和中国国情的灵活的改革开放政策和措施，逐渐形成了由沿海向内地滚动发展的全方位开放格局。

农民的“定心丸”

刚过了1983年的元旦，上一年全国工农业生产的统计数字就出来了：1982年工农业总产值增长了8%左右，大大超过了“六五”计划规定的年增长4%的指标。这当然是大好事，但是也反映了“计划跟不上发展”的问题。计划同实际发展脱节，将会对今后的发展产生什么样的影响？这引起了邓小平的思索。

就在第二个中央1号文件出台后不久的1983年1月12日，邓小平找来中央书记处、国家计委、经委和农业部门的胡耀邦、万里、姚依林、胡启立、张劲夫、宋平、杜润生、朱荣8人专门谈农业问题。他首先提出了1982年的经济发展同原定计划脱节的问题，说“前两年从来没有发生这种情况，一九八二年是头一次出现”，对这个问题“要抓紧调查研究”，他解释说：不是要改变原定的“六五”计划，长期计划留的余地应该大一些。“总结历史经验，计划定得过高，冒了，教训是很深刻的，这方面的问题我们已经注意到了，今后还要注意。现在我们要注意另外几个方面的问题。”他提出了制定计划应该遵循的原则，就是既是“积极的、留有余地的”，又应该是“经过努力才能达到的”。

谈到这几年的农村政策，邓小平称赞“1号文件很好”，并表示很赞成农业搞承包大户，现在放得还不够。对于当前农业生产的大好形势，邓小平的头脑相当清醒，他说：“农业文章很多，我们还没有破题。”^[49]

邓小平谈了他对农业问题的思考。联系到计划问题，他说，农业要有全面规划，首先要增产粮食，“二〇〇〇年总要做到粮食基本过关，这是一项重要的战略部署”。此外，农业翻番不能只靠粮食，“主要靠多种经营”。他说，这方面，“农业科学家提出了很多好意见。要大力加强农业科学研究和人才培养，切实组织农业科学重点项目的攻关”。他强调，“农业是根本，不要忘掉”。^[49]

邓小平在谈话中重申了“让一部分人先富起来”的观点。他说：“农村、城市都要允许一部分人先富裕起来，勤劳致富是正当的。一部分人先富裕起来，一部分地区先富裕起来，是大家都拥护的新办法，新办法比老办法好。”这时，他提到了“标准”问题：“各项工作都要有助于建设有中国特色的社会主义，都要以是否有助于人民的富裕幸福，是否有助于国家的兴旺发达，作为衡量做得对或不对的标准。”这是邓小平著名的“三个有利于”标准的初期提法。^[49]

这次谈话实际上为1984年的“1号文件”也就是推动农村改革的第三个“1号文件”定下了基调。会后，万里即着手部署第三个“1号文件”的准备工作。农研室为此陆续召开了各种专题座谈会。各地反映上来最多的问题是：包产到户、包干到户现在虽然已经名正言顺了，但是各地农村对土地的承包一般都是“一定三年”，三年不变，三年过后会怎么样，谁也说不准。农民对此疑虑很大。到了下半年，这种反映更多了。在11月19日的书记处会议上，赵紫阳特别提出：土地承包期原来说的三年，时间太短，农民不敢在土地上投资，只上点化肥，看来承包期至少要15年不变。

1984年1月1日，中共中央发出《关于一九八四年农村工作的通知》，即第三个“1号文件”。文件指出，1984年农村工作的重点是：在稳定和完善生产责任制的基础上，提高生产力水平，疏通流通渠道，发展商品生产，帮助农民在家庭经营的基础上适当扩大生产规模，提高经济效益。文件规定土地承包期一般应延长在15年以上，生产周期长的和开发性的项目，还可更长一些。允许农民和集体的资金自由地或有组织地流动。农民承包的社队企业，有的虽采取雇工形式，但只要按一定原则管理，就仍是合作经济，不能看做私人雇工经营。文件要求各地农村党政领导机关要加强社会服务，促进农村商品生产的发展；地区性合作经济组织应把工作重点转移到为农户服务上来。

第三个“1号文件”在土地承包问题上，突出了“稳定”二字，消除了农民的疑虑；在多种经营、发展商品生产的问题上，则给予了以前从未有过的政策鼓励。特别是在“雇工”这个最为敏感的问题上，通过肯定它的合作经营性质，等于是给“剥削”摘了帽，正了“名”，为正在苏南、浙南、“珠三角”等地迅速崛起的乡镇企业开了一个亮眼的“绿灯”。同前两个“1号文件”一样，它一出台，就受到广大农民的热烈欢迎，人们奔走相告，额手称庆。当时报纸上说起农村，使用频率极高的一句话就是“吃了‘定心丸’”。到1984年年底，全国569万个生产队，99%以上实行了包产到户或包干到户。

人民公社解体

联产承包责任制的推行，越来越暴露出人民公社这种“一大二公”体制同农业和农村经济发展不相适应。在农村推行家庭联产承包责任制后不久，人民公社体制的改革问题就被提出来了。中共安徽省委在1978年制定农村政策时，就向中央提出人民公社体制改革的问题，明确提出了政社分离、改社为乡、以社设乡等设想，为后来的人民公社体制改革打开了思路。

人民公社始建于1958年，这是我国自农业合作化运动之后，对农村生产关系的又一次重大变动。早在1955年的农村合作化运动中，毛泽东就产生了把农业社规模做大的设想。他在《大社的优越性》一文的按语中写道：“小社人少地少资金少，不能进行大规模的经营，不能使用机器。这种小社仍然束缚生产力的发展，不能停留太久，应当逐步合并。有些地方可以一乡为一个社，少数地方可以几乡为一个社，当然会有很多地方一乡有几个社的。不但平原地区可以办大社，山区也可以办大社。”^[49]1958年4月8日，中共中央正式通过了《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》，各地农村掀起将小型的“初级合作社”合并为大型的“高级合作社”的并社热潮。1958年7月1日，陈伯达在《红旗》杂志上首次使用“人民公社”这一名称。他在《全新的社会，全新的人》一文中说：“把一个合作社变成为一个既有农业合作又有工业合作的基层组织单位，实际上是农业和工业相结合的人民公社。”同月16日，他又在《在毛泽东同志的旗帜下》一文中明确地传达了毛泽东的新构想：“毛泽东同志说，我们的方向，应该逐步地有次序地把‘工（工业）、农

（农业）、商（交换）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装）’组织成为一个大公社，从而构成我国社会的基层单位。在这样的公社里面，工业、农业和交换是人们的物质文化生活；文化教育反映这种物质生活的人们精神生活；全民武装是为着保卫这种物质生活和精神生活。”并由此预言：“人们已经可以看得见我国将由社会主义逐步过渡到共产主义的为期不远的前景。”^[4]不久，以放小麦高产“卫星”著称的河南省遂平县率先将27个合作大社改称为人民公社，取名“卫星人民公社”。这是中国历史上出现的第一个农村人民公社。稍后，毛泽东在视察河南省新乡县七里营时发出了“人民公社好”的号召。8月，中央通过了《中共中央关于在农村建立人民公社的决议》，9月下旬，毛泽东发出号召“人民公社应当普遍推行”。媒体受命广为宣传，一时间，“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”，“众人拾柴火焰高”等口号铺天盖地。其时“大鸣大放”、“反右”的政治运动刚过，在建立人民公社的问题上，谁不同意或者谁行动迟缓，都被视为政治立场有问题来对待。全国各地很快掀起了办人民公社的全民运动。到10月份，前后仅4个月内，全国74万多个高级社即已全部并转成2万多个人民公社，全国农村实现了“人民公社化”。

普遍是一乡一社“政社合一”的人民公社，把国家基层政权组织同农民的集体经济组织合为一体，这是生产队的自主权得不到保障，多年来“强迫命令”和“瞎指挥”、平均主义盛行的重要原因。人民公社体制的弊端，从农民的感受来说，最深切的是生产上的“瞎指挥”，管理上的“大呼隆”，分配上的“大锅饭”。对于干好干坏一个样、多干少干一个样、干与不干一个样的平均主义，农民逐渐深恶痛绝。

在所有制上，人民公社实行的是组织规模大、生产资料公有化程度高的“一大二公”模式。其特点是党、政、企不分，实行各种权力集中于少数干部手中的“一元化”领导。当时最大的人民公社是河南省遂平县卫星人民公社，曾将全县已办成的10个公社合并成一个大公社，户数多达84506户，拥有39万人口，114万多亩耕地。

人民公社化不到一年，各种弊端即暴露无遗，农业大幅度减产，迫使在1958年冬就进行全面调整，其间经过反复。1961年，毛泽东在亲眼看到“大跃进”失败，农业大幅度严重减产，给全国人民生活造成极大困难，自己承认“现在是下决心纠正错误的时候了”，亲自主持制定了《农村人民公社六十条》，目的在于缓和同农民的矛盾，纠正“左”的错误，放宽政策，以维持公社制度。《六十条》对克服人民公社初期出现的“一平二调、共产风”起过重大作用。但是，由于《六十条》是在肯定人民公社的前提下所作出的管理方面的政策规定，并不是取消人民公社，更没有触及毛泽东的“左”倾思想问题，“政社合一”、“一大二公”仍是人民公社的基本制度。人民公社的一些原有弊端仍然顽固地被保留下来，并继续发挥作用。这就是中国农业、农村问题长期得不到有效解决的症结所在。

中共十一届三中全会后，四川省广汉、邛崃、新都三县率先进行了“改社为乡”的试点。

1980年6月18日，广汉县^[4]向阳乡在全国最先摘下挂了22年的“广汉县向阳人民公社管理委员会”的牌子，正式挂出了广汉县向阳乡人民政府、中共广汉县向阳乡党委、向阳乡农工商联合公司三块牌子，成为全国第一个取消人民公社、建立乡政府的基层组织，被誉为“中国第一乡”。向阳乡以新的经济组织完全取代了原来人民公社的职能，并实行党政分工，政企分开。1980年11月11日，四川省委接到广汉县委《关于农村管理体制改革的请示报告》后，决定派出联合调查组，总结向阳乡改革的经验。1981年，省委作出决定，在新都县石板滩公社、邛崃县桑元公社和新民公社进行改革试点，并逐步推广。基本做法是，改“政社合一”为党政分工、政企分开。即：改公社为乡，成立乡党委、乡人民政府和乡农工商公司；改生产大队为村，后来成立村民委员会；改生产队为独立核算、自负盈亏的集体经济组织，有的叫农业生产合作社，有的仍叫生产队，有的叫村民小组。此后，这项改革逐步在全省推开，到1984年年底，四川省8559个人民公社体制改革结束，实行党政分设，建立乡人民政府8433个，镇人民政府430个，同时把75923个生产大队改为村，建立村民委员会75479个。

1981年8月，安徽在大包干发祥地凤阳县的考城乡进行政社分设的改革试验，在取得经验的基础上，于1983年向全省推广。

从全国来看，1982年以后，“双包”责任制由原来的不允许到允许但不提倡，进一步走向全面推广，并不断完善，“政社合一”的人民公社也随之名存实亡。中央第二个1号文件正式提出了政社分设。同年10月12日，中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，要求各地将人民公社中属于政权的那部分职权分离出去，建立乡政府作为农村基层政权；乡政府对各级经济组织仅进行行政领导，包括制定本乡经济、社会发展规划并组织实施，对各级经济组织和农户下达国家规定的生产计划和销售任务，监督各级经济组织和农户执行与国家签订的经济合同等；乡以下设立村民委员会，行使原来大队的行政职能，取消大队的经济职能。《通知》发出的当年，全国就有12702个人民公社摘掉了牌子。毛泽东1958年视察过并在那里发出“人民公社好”号召的河南省新乡七里营人民公社，也在1983年11月17日摘下了牌子。到1984年年底，这一工作基本完成。全国共建立9.1万个乡、镇人民政府，92.6万个村民委员会，保留了2.8万余个人民公社作为经济组织。至此，全国基本完成了对人民公社的体制改革。政社合一的人民公社制度成为历史。

人民公社体制改革引起的思想观念上的突破的意义同样十分重要。人民公社同总路线、“大跃进”一起被称之为“三面红旗”，“改社为乡”意味着是要“砍旗”。在思想解放号角刚刚吹响不久的年代，采取这一实求是的具体步骤仍然是令人震惊的。从邓小平在1992年视察南方时回顾农村改革情况时的话里，可以看到当时的阻力之大。邓小平说，搞改革开放，一开始就有不同意见，不只是经济特区有不同意见，更大的问

题是农村改革搞家庭联产承包，废除人民公社制度。

从基层来看，当时也是充满着风险的。社改乡17年后，原广汉县向阳人民公社党委书记李万贵接受大型电视文献片《邓小平》摄制组的采访时说：“当时我们只认为，名副其实，是人民公社就是人民公社，是乡人民政府就是乡人民政府，（但）还是怕，当时我们上面还有个要求，先让你改革、探讨，还规定了三个东西，不广播、不登报、不宣传。”这同当初大办人民公社时的大轰大嗡、广为宣传鼓励的做法恰恰相反，的确是小心翼翼，“摸着石头过河”。

人民公社从法律条文中最后消失是在1992年。这年10月，八届全国人大常委会一次会议修改《宪法》，正式将现行《宪法》中关于人民公社的提法删去，改为家庭联产承包责任制作为农村的基本经营管理制度长期不变，家庭承包责任制被正式列入国家根本大法。

“异军突起”

1987年6月12日，邓小平在会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时，说了这么一段话：

农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。这不是我们中央的功绩。乡镇企业每年都是百分之二十几的增长率，持续了几年，一直到现在还是这样。乡镇企业的发展，主要是工业，还包括其他行业，解决了占农村剩余劳动力百分之五十的人的出路问题。农民不往城市跑，而是建设大批小型新型乡镇。如果说在这个问题上中央有点功绩的话，就是中央制定的搞活政策是对头的。这个政策取得了这样好的效果，使我们知道我们做了一件非常好的事情。这是我个人没有预料到的，许多同志也没有预料到，是突然冒出这样一个效果。……农村改革的成功增加了我们的信心，我们把农村改革的经验运用到城市，进行以城市为重点的全面经济体制改革。^[49]

在外国友人面前谈起中国的乡镇企业，邓小平自豪、喜悦之情溢于言表。他用“完全没有预料到的最大的收获”、“异军突起”这样的词语来评价这个农村改革的重要成果。

“乡镇企业”这个名词，最早见于中国官方文件是1984年；而乡镇企业的崛起，在中国则经历了一个并不短暂的过程。

乡镇企业的前身是农村社队企业。社队企业诞生于农业合作化高潮中。1958年12月，中共八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》提出“人民公社必须大办工业”的号召，各地一哄而起“实现公社工业化”。到1959年6月，半年时间内，全国涌现出社办工业企业70余万个，总产值71亿，约占全国工业总产值的10%。1962年，毛泽东肯定它是人民公社“伟大的光明灿烂的希望”。但由于人民公社“一大二公”的体制限制和“一平二调”政策的干扰，以及“三就”（就地取材、就地加工、就地销售）方针的限制，社队企业几经起落，一直未得到正常发展。

1978年中共十一届三中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》提出：“社队企业要有一个大发展，逐步提高社队企业的收入占公社三级经济收入的比重。凡是符合经济合理原则，宜于农村加工的农副产品，要逐步由社队企业加工。”1979年7月，国务院颁发了新中国成立以来第一个关于发展社队企业的指导性文件《关于发展社队企业若干问题的规定（试行草案）》，对社队企业的发展方针、经营范围、资金来源、分配方式等都作了具体规定。最重要的是明确提出国家对社队企业实行低税、免税政策，明确规定，直接为农业生产服务和为社员生活服务的企业经批准可免征工商税和所得税，新办的小铁矿、小煤窑、小电站、小水泥，从开办起免税三年。这个文件的颁布，给社队企业的发展带来了历史性的转折。到1980年，全国农村社队企业达到143万个，从业人员3050万人，总收入614亿元，比1979年增长22%；社队企业创造的收入在人民公社三级经济收入中的比重为34%。

在国民经济调整阶段，对社队企业也进行了调整，全国减少了社队企业9.9万个，行业结构和产品结构得到初步调整，企业活力有所增强。1981年5月，国务院发布《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》，对社队企业进行了进一步调整、整顿。同时要求各地在调整和整顿中既要坚决服从全局，又要尊重社队的自主权，“凡不与现有大厂争原料，产品有销路、经营有盈利的企业，均不应当强制关停”。“对少数民族地区、山区、边远地区和贫困地区的社队企业，尤应给予照顾和扶持”。1983年年底，全国共有社队企业134.6万个，职工3235万；总产值851亿元，比1978年的431亿元增加了近一倍；销售和劳务收入比1980年增长51.2%。

其时许多社队企业被村里的能人承包。1984年中央1号文件在雇工问题上为社队企业的承包者松了绑，催生了更多的承包经营和多种经济联合形式。2月，农牧渔业部和部党组向中央作了《关于开创社队企业新局面的报告》，提出：社队企业已成为国民经济的一支重要力量，是农业现代化发展的必然要求，因此，今后的发展应加强计划指导和实行市场调节相结合，调整结构，优先发展食品、饲料工业和建材、建筑业，能源工业，积极推进技术进步。

《报告》提出建议：为了适应农村人民公社体制变革后政社分开、乡（镇）政府已成为农村基层政权组织这一变化，将社队企业改称乡镇企业。

3月1日，中共中央、国务院以1984年4号文件的形式发出通知，转发农牧渔业部的《报告》，批准农村社队企业更名为乡镇企业，并赋予乡镇企业以不同于社队企业的新的性质和内容：将其范围由原来公社、大队两级办的企业扩大为乡、村举办的企业，部分农民联营的合作企业和农民家庭举办的个体企业。《通知》指出：发展多种经营，是中国实现农业现代化必须始终坚持的战略方针，只有不断开辟新的生产门

路，妥善安排不断出现的多余劳动力，充分利用农村的剩余劳动时间，逐步改变8亿人搞饭吃的局面，使农村商品经济充分发展，农村才能富裕起来。对乡镇企业要和对国营企业一样，一视同仁，给予必要的扶持。对部分社员联营的合作企业，分散生产、联合供销的家庭工业和个体工业，也应热情支持，积极引导和管理，使其健康发展。这个文件还鼓励农民本着自愿互利的原则，向各种企业投资入股，将资金集中起来联合兴办各种企业。

《通知》分析了乡镇企业的优势：独立核算、自负盈亏，“不吃大锅饭”，“不捧铁饭碗”，因而竞争性较强；投资少、费用低，自主权比较大，容易应用科研成果；“船小好掉头”，容易适应市场需要，很快转产。因此，尽管乡镇企业劳动生产率比较低，但是，某些产品，国营企业生产亏损，乡镇企业生产却能盈利。近年来，乡镇企业的发展速度超过了整个国民经济发展的平均速度，显示出它特有的生命力。《通知》特别号召：“各级党委和政府对于乡镇企业要在发展方向上给予积极引导，按照国家有关政策进行管理，使其健康发展。”^[50]在这个文件的推动下，乡镇企业以前所未有的姿态迅猛发展起来。“无工不富”成为这一阶段农村发展的重要经验。

户办、联户办（合作）的企业，成为乡镇企业崛起的明显特征。在这几年乡镇企业的崛起中，家庭办企业、联户办合作企业之所以占的比重较大，是因为绝大多数地区乡镇、村级办的集体企业起步较晚，受到筹集资金和获得较好的技术条件的限制。在人民公社解体、国家又放宽政策的条件下，家庭办和联户办的小型企业便应运而生。这样办农村小型企业，较之只靠乡镇集体力量办较大的企业，更容易调动农民的资金和人力，从而为乡镇企业的大发展开辟了广阔的前景。

1984年，全国乡镇企业达到606.52万个，在1983年基础上整整翻了两番还多，其中户办、联户办企业占69.3%。乡镇企业总收入为1537.08亿元，比1983年增长65.5%。1985年，户办、联户办的企业又增加了600多万个，乡镇企业总收入比1984年增长66.9%。1986年，乡镇企业总数中户办、联户办企业占88.6%，乡镇企业总产值比1985年增长29.8%。

在1987—1988年两年，乡镇办、村办、联户办、个体办农村小企业的发展形势越来越好，农民称之为“四个轮子”一齐转，大家奋力奔小康”。与此同时，乡镇、村级集体办的较大企业出现了“迎头赶上”的新趋势，其数量日渐增多。早年办的乡镇、村级企业，此时走向上规模、上水平、逐渐完善的道路。它们原来曾以“船小好掉头”而感到自豪，现在则追求“船大顶风浪”而上规模、上水平。其中的佼佼者，竟组成一批令人刮目相看的乡镇企业集团，而与国有大中型企业和“三资”企业比高低。各种媒体纷纷用“三分天下有其一”、“半壁江山”来形容乡镇企业在国民经济中越来越重要的地位。

“雇工问题”

与乡镇企业“异军突起”相伴随的是农村雇工问题的重大争论。乡镇企业包括两类，一类是曾被称为“社队企业”的农村人民公社、大队或生产队办的企业，属集体所有制性质，不存在“雇工剥削”问题；另一类则是农民个体或联户创办的企业，这种由原始手工作坊发展而成的企业，在有了一定积累后，需要雇用更多的劳动力扩大生产与经营。这就必然对传统的社会主义理论形成冲击。

农村雇工经营在1981年前后兴起。据原国务院农村发展研究中心1984年组织的对全国农区36667户的调查，私人雇请6个月以上长工的共203户，占被调查户的0.55%，平均每个雇工户雇长工4.1个，其中雇工8人以上的25户，占被调查户的0.07%，平均每户雇长工18.5个。这25户中，雇工年均收入541元，雇主年均收入9920元。

我国农村中出现的雇工经营，其性质与资本主义社会的雇工经营都有很大差别。我国的根本大环境是社会主义国家，公有制经济占绝对统治地位，雇工不可能是普遍的经济制度，而且雇工也有自己的承包土地，并不仅仅靠受雇为生。但是1980年中央75号文件即《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中曾经明确规定“不准雇工”。因此，农村雇工一出现，就像先前的包产到户一样，引起了激烈的争论。

引发这场争论的是广东农民陈志雄。陈系广东省高要县沙浦公社一大队六队社员，1979年他承包了本队8亩鱼塘，放养鱼苗出售。经过两年的努力，到1981年，承包面积扩大到487亩，跨越三个大队，投入资金2800元，夫妇俩都参加劳动，还雇请固定工5个，季节性临时工最多时达全年2300多个劳动日。1981年5月29日，《人民日报》发表了《一场关于承包鱼塘的争论》的文章，围绕陈志雄鱼塘的雇工问题，举出赞同与反对的各种观点。此后又开辟专栏讨论。参与讨论者以普通读者为主，有人说这是资本主义的剥削经营，应禁止或取缔；也有人认为这是农村实行责任制后出现的新事物，应该允许其存在。讨论历时三个月，最后以一篇全面的调查稿件结尾。调查认为陈过多的收入有占有雇工剩余劳动的成分，但其经营有利于发展生产，应实事求是地对待。

1982年1月17日，新华社内参刊登了广东省社科院关于广东沙浦公社出现一批以雇佣劳动为基础的承包大户的调查报告，引起中央领导的注意。胡耀邦、万里、胡乔木、杜润生分别作了批示。四个批示，有的温和，有的严厉，有的态度坚决，有的旗帜鲜明，各自的倾向性不同而且相当明显。1982年7月，中央领导人在一次谈话中指出，对类似陈志雄这种经营者不表扬、不批评、不戴帽子、不割尾巴，要趋利避害。

陈志雄之后，养殖业和建筑业等领域的雇工越来越多，众多媒体也卷入了对雇工问题的争论之中。

针对雇工问题的争论，中共中央在1983年的1号文件《当前农村经济政策的若干问题》中指出：“我国是社会主义国家，不能允许剥削制度存在。但是我们又是一个发展中国家，尤其在农村，生产力水平还比较低，商品生产不发达，允许资金、技术、劳力有一定程度的流动和多种方式的结合，对发展社会主义经济是有利的……”文件对一定范围内的雇工或换工，界定为“均属群众之间的劳动互助或技术协作，都应当允许”。文件特别指出：“农村个体工商户和种养业的能手，请帮手、带徒弟，可参照《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》执行。对超过上述规定雇请较多帮工的，不宜提倡，不要公开宣传，也不要急于取缔，而应因势利导，使之向不同形式的合作经济发展。”至此，关于雇工的争论实际上就集中到了私人企业雇请8人以上经营的性质、作用和发展前景等问题上。农业经济理论界出现了几种观点，并且争论得热火朝天。一种意见认为，它具有资本主义雇佣劳工的性质；一种意见认为，这是属于商品经济的一种形式，属于社会主义经济体系；一种意见认为，雇工经营在公有制下具有不确定性和可塑性，可鼓励发展；再一种意见认为这属国家资本主义范围；还有一种意见认为，雇工经营其本质是资本主义，但在我国，要具体分析，不宜一刀切。对剥削雇工问题，几种主张是：没有剥削，不能使用剥削一词；占有雇工劳动，是剥削；是否存在剥削，视雇主与雇工收入差距的程度而定。

“雇工问题”中影响最大的，是安徽的“傻子瓜子”。安徽芜湖市个体户年广九因卖瓜子边卖边送，落了个“傻子”的称谓。“傻子”在改革开放之前就因“倒卖”而获罪坐牢，“投机倒把”在当时是被认定必须铲除的“罪恶”。改革开放之后，他又搞起了雇工经营，雇用工人制作和销售瓜子，而且越做越大，招来“剥削”的非议。“傻子”年广九其间三次坐牢。年广九的传奇人生，代表了中国一代个体私营业主的命运。“傻子瓜子”的致富，让当时许多人不舒服，说他赚了一百万，主张“动”他。邓小平得知后说，不能动，一动人们就会说政策变了，得不偿失。^[6]

1987年4月17日，邓小平在会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时说：“现在我们国内人们议论雇工问题，我和好多同志谈过，犯不着在这个问题上表现我们在‘动’，可以再看几年。开始我说看两年，两年到了，我说再看看。现在雇工的大致上只是小企业和农村已经承包的农民，雇工人数同全国一亿多职工相比，数目很小。从全局看，这只不过是小小的一点。要动也容易，但是一动就好像政策又在变了。动还是要动，因为我们不搞两极分化。但是，在什么时候动，用什么方法动，要研究。动也就是制约一下。像这样的事情，我们要考虑到不要随便引起动荡甚至引起反复，这是从大局来看问题。重要的是，鼓励大家动脑筋想办法发展我们的经济，有开拓的精神，而不要去损害这种积极性，损害了对我们不利。”^[6]这次谈话以后，对雇工问题的认识逐渐统一了，争论也就逐渐少了。

随着城乡私营企业的逐步发展，雇工也逐渐普遍。有调查表明，到1990年，全国农村共有雇工8人以上的私营企业6.04万家，雇工99.7万人，每户平均雇工16.5个。在集体经济不强、商品经济发达的地方，雇工经营发展很快，所占的比重也大。例如浙江省温州市1987年有雇工8人以上的私营企业1万多家，产值占该市乡镇企业总产值的70%。发展中还冒出了一部分资产规模庞大、雇工人数众多的私营企业，例如湖北省珍珠大王陆春明，1987年拥有资产700多万元，雇工300多人，当时年均获利100万元以上。

小商品，大市场

放开轻工业、手工业领域的小商品价格，始于1982年。

改革开放激活了群众中蕴藏的创造力，社会商品日渐充裕。计划经济体制下的统一定价制度也因此受到极大的冲击。明显的表现是与政府定价不一致的“黑市”逐渐“公开化”。一些乡镇企业为了扩大产品销路，通过日渐增多的个体工商户以低于政府定价的价格销售产品。在商品经济传统较为深厚的江浙一带，这种现象更为普遍。江苏省于是“发明”了一种对部分小商品“协商定价”的方法，取得了活跃城乡市场的良好效果。国家体改委及时总结了这一做法，写成简报报送中央和有关部门。1982年7月13日，中共中央总书记胡耀邦看到了国家体改委的简报后很感兴趣，立刻批示有关负责人：

江苏这个试行部分小商品价格改革的材料，我认为很值得我们重视。请你同有关部门研究一下，看能不能有准备有步骤地推行，或者事先同一些省市通气，请它们也搞点试点，然后再逐步推行。这样做，可能更稳当些，避免一哄而起。

同年9月1日，中共十二大报告中指出：“各种各样的小商品，产值小，品种多，生产、供应的时间性和地域性一般很强，国家不必要也不可能用计划把它们都管起来。”根据中央指示精神，分工负责物价工作的国务委员兼国务院物价小组组长张劲夫组织国家物价局拟订了逐步放开轻工业、手工业小商品价格的工作部署。

7月，国家物价局会同有关部门召开了12个省市小商品价格座谈会，着重研究了三类工业品中的小商品价格逐步放开的具体实施办法，上报国务院。国务院于9月16日以国发[1982]120号文批转了国家物价局等部门《关于逐步放开小商品价格，实行市场调节的报告》并发出通知，对放开价格的品种范围、定价原则、组织管理及有关政策都作了明确规定：（1）对小百货、小文化用品、小针织品、民用小五金、民用小交电、小日用杂品、小农具、小食品和民族用品中的小商品等9类，放开6类160种（类），对涨价因素较多、群众比较敏感的，如小食品、小学生用品、厨房用品等暂不放开。（2）小商品的价格，在国家政策指

导下实行市场调节，企业定价。其中，商业选购的小商品，由工商企业协商定价；工业自销为主的小商品，按工业定价的原则，要根据物价政策，按照成本和供求变化，有涨有落，灵活掌握，适时调整。

通知要求，小商品的出厂价格，在正常生产、合理经营的情况下，应该使企业有合理利润。其利润率同大商品相比，一般可以放宽一些，高一些，以调动企业生产小商品的积极性，使市场需要的小商品，不致因为价格偏低而转产停产，断档脱销。对优质产品和传统产品，要真正实行优质优价，以鼓励企业优选原料、精细加工，保证产品质量，保证产品风格。对于品种、花色经常翻新的小商品，凡是群众欢迎、市场畅销的新品种、新花色，上市初期的价格可以高一些，以促进多产多销。随着生产成本的下降和供求缓和，有条件的可以逐步降价。花色式样过时的，要及时降价削价，促使企业转产适销产品。某些适应特殊需要、销售面窄的小商品，为了保留品种，工业利润、商业差价都可以大一些。

这个文件还规定，小商品的地区差价、城乡差价和批零差价同大商品比较，应放宽一点，灵活一点，以适应小商品品种繁杂、交易零星、单价很低的特点，使国营、集体商业和个体商贩便于经营。

12月11日，国家体改委提出《关于商业流通体制改革的几点意见》，认为“必须从多方面改革现行的商业流通体制，使货畅其流，物尽其用，促进商品生产，发展商品流通，繁荣城乡经济”。《意见》提出的近期改革商业流通体制的基本要求是：在坚持计划经济为主，市场调节为辅，保证国营商业占主导地位的前提下，打破地区封锁，改变独家经营，坚持城乡通开，减少流通环节，建立多种经济形式、多种流通渠道、多种经营方式的商品流通体制。提出了商业部直属的各专业公司改为独立经营、自计盈亏、相对独立的经济单位，加快县以下供销社体制改革步伐，将国营商业的三层批发改为两层批发，国家统购、派购外的农副产品实行市场价格等建议。

放开第一批小商品价格后，市场反应不错。但是，由于品种范围过小，不能适应流通体制改革和进一步发展小商品生产、搞活小商品流通的要求；已经放开的小商品价格，还存在着“放而不开”或“开而不活”的问题。有些地方虽然作了放开的规定，但没有具体落实到基层企业，实际上没有放开。有些地方定价权虽然给了企业，但是定价办法没有改革，基本上仍用管理大商品价格的办法对待小商品，没有完全放活。

针对这些新情况、新问题，1983年4月，国家物价局会同轻工业部、商业部、国家医药管理局在长沙召开了部分省市参加的座谈会，在总结交流第一批放开小商品价格经验的基础上，研究提出了进一步扩大放开品种范围、改革定价办法、把小商品价格放活的建议。9月1日，国务院以国发〔1983〕136号文批转了这次座谈会提出的“关于进一步放开小商品价格的报告”，决定在第一批已经放开的160种（类）的基础上，第二批再放开350种（类），合计510种（类）。并要求各省、自治区、直辖市人民政府以此为基础，结合当地小商品的产销情况，制定本地区第二批放开的小商品目录，在保持市场物价基本稳定的前提下，于九月间安排执行。

进一步放开小商品价格政策规定的基本点是：继续贯彻行之有效的放开政策；进一步扩大放开的品种范围，制定适合小商品特点的作价原则和管理办法。新的政策规定的主要内容包括：小商品价格进一步放开以后，凡是放开的品种，购销双方都可以实行协商定价，不受现行的进销差价、地区差价、商业内部调拨作价等办法的限制。工业企业和商业批发企业出售商品，按照合理成本加适当利润的原则，同购货方协商定价。可以根据交易数量大小，实行批零差价。国营、集体或个体的零售企业多渠道采购的放开的小商品，可以按进价加批零差率自行定价（从外地进货的另加地区差价）。需要拆零出售的，零售企业可以自行规定拆零差价。有些小商品允许在同一市场上卖不同的价格，但是不准以零售价格购进，再加价转卖，抬高物价。小商品价格放开以后，不再实行全国统一定价，由各个产地自行定价；在产地对销地实行送货制的调拨作价办法改变以前，销地原则上不加地区差价等。这些政策规定，明显地更加注重市场。

两次放开价格，培育出了一个遍及全国城乡的活跃的小商品市场。市场成熟也就是时机成熟。1984年10月6日，国家物价局根据各地前两批放开小商品价格后取得的良好效果，下达了价轻字360号文件《关于全部放开小商品价格的通知》。通知指出：经国务院批准，为了进一步促进小商品的生产和经营，活跃城乡市场，满足广大人民群众的需要，除了各级政府必要管理的小商品价格以外，其余全部放开。放开的措施、步骤和具体目录，均由各地自行确定。

至此，国家关于“大体上用两三年时间把应当放开的小商品价格分几批陆续放开”的设想宣告实现。

小商品产销实行市场调节、企业定价，是物价管理体制的重大改革。在改革过程中，各地执行的情况不尽相同，进度有快有慢。湖南省对小商品价格放开的时间早、进度快，从1981年起，陆续将百货、文化、五金、交电、日杂、针织等工业产品中的大部分三类小商品价格放开，到1983年11月，除点名留下的16种与人民生活较为密切的三类小商品价格仍由各级物价部门管理外，其余三类小商品都实行了工商企业协商定价；但是对小药品、小医疗器械，由于它是防病、治病的用品，关系到人民的身体健康，不同于一般市场工业消费品，所以采取“点名”放开，逐步实行工商企业协商定价的办法。多数省市如北京、河北、山西、上海、浙江、山东、甘肃、重庆等，到1984年放开价格的小商品已达千种左右，个别省进度较慢，只放开了近百种。

小商品价格放开后，企业有了按照市场供求变化及时灵活调整价格的权力，一些滞销品种及时降了价，打开了销路；一些因价低亏本品种适当提价，恢复了生产和经营；新品种不必层层审批价格，可以很快定价，及时组织生产、投放市场；有些小商品合理调整了地区差价和批零差价，调动了商业企业经营积极性，流通活跃起来，市场供应改善。一些停产多年的小商品重新上市，改变了“鞋子缺带、锅子缺盖、

有灯缺罩、有瓶缺塞”等状况。小商品价格放开以后，多数品种价格稳定，部分品种价格有升有降，对市场物价影响较小。

小商品价格实行市场调节以后，企业在竞争中有了压力，对改进管理、降低生产成本、减少经营环节也起了促进作用。

小商品价格放开，采取的是一种先行试探，然后在政府宏观调控下实现有序放开的改革策略。价格的渐次放开刺激了生产，生产的发展丰富了市场，为进一步的放开积累了经验，创造了环境，最后实现全部放开，由卖方市场成功地过渡到了买方市场。在我国价格改革史上，农副产品价格放开和小商品价格放开都是有计划渐进式平稳实现市场形成价格机制的成功范例。这里，市场调节和政府宏观调节都同时发挥了各自的作用。

“洋厂长”

1983年7月8日，邓小平同几位中央负责人谈到了在对外开放中利用外国智力问题。他说：“要利用外国智力，请一些外国人来参加我们的重点建设以及各方面的建设。对这个问题，我们认识不足，决心不大。搞现代化建设，我们既缺少经验，又缺少知识。不要怕请外国人多花了几个钱。他们长期来也好，短期来也好，专门为一个题目来也好。请来之后，应该很好地发挥他们的作用。过去我们是宴会多，客气多，向人家请教少，让他们帮助工作少，他们是愿意帮助我们工作的。”他指出：“现在开放得不够。”^[6]

在邓小平的提倡下，各地开始请一些外国专家来华参观、考察并帮助工作。1984年，武汉与联邦德国杜伊斯堡市结为友好城市，杜市通过德国退休专家服务局向武汉派出了一批技术专家担任国营企业的技术顾问。其中有一位63岁的发动机制造和铁芯技术专家韦尔纳·格里希，早在20世纪40年代就担任过工厂的厂长，有丰富的管理经验，被武汉柴油机厂聘为技术顾问。这是一个办事极其认真又很性急的老头。到武柴后不久，就被眼见的懒散、马虎现象搅得寝食难安。很快便写出了10万字的咨询材料，提出了100多条合理化建议，并毛遂自荐，表示如果让他当厂长，可以在现有设备条件下，通过加强管理，大幅度提高产品质量，改变工厂的落后面貌。

格里希的主动请缨引起了武汉决策者的高度重视。经过认真研究，11月，中共武汉市委、市政府作出了一项在当时称得上是“石破天惊”的决定：聘请格里希先生担任武汉柴油机厂厂长。此决定一出，世界瞩目。海外舆论称之为中国对外开放和改革进程中“一件令人吃惊的新闻和成功的典范”。

格里希就此成为中国国营企业的第一位“洋厂长”。在此后两年任期内，格里希厂长以其工作深入、身先士卒的硬朗作风，整顿了工厂的质量管理体系，使武汉柴油机厂无论在产品质量上，还是在管理体制上都发生了深刻的变化。他提出的厂长负责制、岗位责任制等企业管理办法，影响深远。在任期间，他还撰写了26万字的企业机构设置和劳动组织方案，把工厂的行政管理系统设计成一个精干、高效的网络，实行以岗位为核心的结构工资制。经专家学者们论证，这一方案对中国国营企业的改革具有普遍的参考价值，中央领导人对此曾给予了高度评价和充分肯定。

格里希治理武柴，给人们印象最深的是他的勤奋和严格。他上任后抓的第一件事就是质量和管理。格里希每天早上8点准时到厂，召开中层干部碰头会，时间最多不超过半小时。会上，他最反感有人用“大概”、“好像”来回答他。开完会，他让干部们各自忙去，自己则到各车间转，他一道一道工序检查，有时还为工人亲自示范。中午，他只休息片刻，又到处巡视，每到一处，他总能挑出毛病：车床用完了，上面的铁屑为什么没有清扫？工人为什么将成品随手一丢？每天黄昏，格里希都是电灯亮了才下班。一次，当着市机械局长的面，格里希将几只成品汽缸摆在会议室的桌子上，从汽缸里面抓出一把铁砂：“这绝对不是技术问题，而是责任心问题！”紧接着就从副厂长、车间主任到当班工人，一路追查到底。不论到哪个车间，格里希身上总带着三件“宝贝”：手电筒、白手套、游标卡尺。手电筒用来查看产品的内部构造；游标卡尺用于检测产品尺寸是否精确；戴白手套则是检查柴油机汽缸内是否清洁。这三件“宝贝”让许多工人“吃尽了苦头”。但工人们也很服气，亲切地称他为“老格”。50多岁的蒋学信师傅评价说：“老格是个非常严格的领导，也是一个非常好的朋友。”他的严格管理后边常常透着人性化的关怀。1985年冬的一天，江城突降大雪，许多职工都因交通受阻迟到。可迟到职工到达厂门口时，发现洋厂长正冒着大雪站在那里。一些送小孩到厂区幼儿园的女职工见此慌了神，以为他是专候在这里监督照章罚款的，于是抱着小孩拼命地往厂区跑，有的差点滑倒。但格里希这天不是来罚款的，他通过翻译不停安抚大家：“慢慢走，不要跑，今天迟到不罚款。”格里希上任后不久，就不断到工人宿舍楼里作客。看见职工们住在人均只有2.5平方米的屋子里，他落泪了。他说，职工们8小时工作非常辛苦，回到家没有一个良好的休息环境，“我的心在流血”。从不习惯写各种报告的他，破例多次拿起笔，向有关部门写报告，反映情况。最终得到了上级部门的批准和支持，建起了3栋宿舍楼，解决了160余名职工的住房问题。

格里希在任期间，曾先后免去厂里三名科级以上干部（一名总工程师、两名检验科长）的职务，还开除了一名工人。格里希的这些在当时看来多少有些“离经叛道”的决定，曾引发了一场有关厂长权力的争论。

在格里希的严格管理下，武柴的产品质量迅速提高，寿命大大延长，195型柴油机获得“国优”称号。

1986年，武柴产柴油机开始向东南亚7个国家出口，年出口达5000台，创汇超百万美元。《长江日报》曾刊发连续报道《格里希从严治厂纪事》，介绍格里希从严治厂措施和他带来的经营管理新理念和新的时间观、质量观、价值观和效益观，并推出读者讨论专栏，持续3个月之久。关于洋厂长的报道一时成为舆论的热点和市民议论的热点。

1986年5月12日下午3时，武汉柴油机厂小俱乐部里欢声雷动，这位来自德国的退休专家在数千名爱戴他的职工的见证下，被授予在华永久居留资格，成为来汉外籍人士中获得此项资格的第一人。不久后，格里希卸任归国。为表彰格里希为中德交流作出的贡献，1987年7月，联邦德国政府授予他联邦十字勋章。1994年，武汉市政府授予他“黄鹤友谊奖”。

格里希带着荣誉而归，也带着遗憾而归——武柴的产品质量始终没有达到他的要求。为使柴油机寿命达到8000~10000小时，清洁度必须达到100毫克，而为了使寿命提高到10000~15000小时，清洁度就必须是60毫克~80毫克。当老格里希来到工厂时，武柴的清洁度是5000毫克，格里希提出了60毫克~80毫克的目标，但是老格里希离任时，只达到了200毫克。回到德国后，格里希几乎每年都要来华工作或访问一次，而每次到武汉，必然去“武柴”，每次去“武柴”，都念念不忘“清洁度”。一次，他习惯性地拿出磁头检查棒伸进新生产的柴油机缸体孔道探测，发现有未清除干净的铁粉，当即又拿出放大镜检查齿轮上的光洁度，发现有些波纹时，竟忘记了自己已不是厂长，立刻大发脾气。格里希关心质量问题，几乎到了成“癖”的地步。1988年11月，他到上海参观考察。12月1日，在数百人参加的全市厂长大会上，他又对上海各工厂的质量管理问题开始了“炮轰”。市长朱镕基立即对他的意见予以肯定：“格里希先生对上海工厂的质量管理工作提出了很好的意见”。朱镕基在大会上讲话说，格里希“在工厂搞了几十年，很有经验，他的意见很值得我们重视”。“他对上海工厂的印象是‘脏’。有的工厂把车间窗户开着，玻璃也不擦，全是灰尘，这么脏的环境怎么能生产出好的产品，连设备也都糟蹋了。我们在企业管理上很多方面要求都不严格，我想，对于格里希先生提出的意见，必须一条一条地去研究，并采取措施改进我们的工作”。

自格里希成为在中国的第一位“洋厂长”后，各地引进“洋厂长”、“洋顾问”的工作陆续开展，仅武汉市通过德国退休专家组织（SES）引入武汉工作的德国专家就有100多位，形成了“格里希效应”；北京钢琴厂以日薪400美元的待遇聘请了世界十大钢琴监测人之一、来自德国的劳·切尔担任厂长，企业很快就扭亏为盈。到20世纪末，“洋厂长”、“洋顾问”、“洋教练”已经遍布中国各行各业。

初试股份制——企业所有制改革的先声

《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，增强企业活力，特别是增强全民所有制大中型企业活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节，并提出了“所有权与经营权是可以适当分开的”^[1]这个重要观点。这个“根据马克思主义的理论和社会主义的实践”^[1]得出的结论，既是思想解放的产物，又在此后的改革实践中推动了人们特别是决策者思想的进一步解放。另一个大胆的改革举措——试行股份制，开始浮出水面。

这是一种产权改革的尝试。早在1980年4—5月间的中央书记处研究室与国家劳动总局联合召开的劳动工资座谈会上，经济学家厉以宁教授就提出采用股份制方式扩大老厂规模、筹建新厂，还提出可以允许知识青年“带股进厂”，以增加就业。在当时，厉以宁的实行股份制建议很有些“石破天惊”的意味。虽说谁也没有明确将股份制划为禁区，但在当时高度单一的全民所有制经济结构下，“股”与“私”同“姓”，仿佛是不言自明的。在大多数人的心目中，“股份”、“股票”，是早已同“万恶的旧社会”一道死去了的名词。因此，厉以宁的提议使与会的许多知名学者、权威人士甚感吃惊，但同时也给人们的思维打开了一扇窗户：既然不是明文规定的禁区，为什么就不可以试试呢？也许股份制真的是一只抓“老鼠”的“好猫”呢。在同年8月国务院召开的劳动就业会议上，当厉以宁再次提出了对企业实行股份制的意见时，得到了于光远、童大林、冯兰瑞、董辅纳、王珏、赵履宽、鲍恩荣、胡志仁等经济学家的赞同和支持。

11月2日，《人民日报》刊登了一封读者来信，来信者是呼和浩特机床附件厂的程钧，来信分析说，一方面“企业必定会有多余的资金无处投放”，另一方面“许多商品的生产，由于缺少资金，不能满足市场需要”，因此来信提出了“集股投资”的设想。

这一年，哈尔滨松江木器厂开始尝试用集资入股的办法扩大生产能力，这是改革开放以后最早搞的股份制实践。此后，一些乡镇企业也自发地采用了集资入股、股份合作、股金分红的办法，使企业规模越搞越大，企业经营活力增大。1984年，深圳出现了一个“万丰模式”：万丰村的党支部书记潘强恩，提出了一个大胆的设想：发动村民参股兴建工业村。潘强恩在《深圳特区报》上宣称：“在我看来，少数人拥有生产资料叫私有制，多数人拥有生产资料叫共有制。共有制和共产主义是一脉相通的，共产主义不是铁板一块，不是‘一大二公’式的虚假公有制。共产主义是共有，共同拥有才可以共同富裕。”他认为，“股份公司仅是手段而已，实现共有制才是目的。以前的体制弊病百出，名义上人人都是国家的主人，但事实上人人都不当也当不成主人。人们把公有制看成是‘阿爹’，要么漠不关心，要么挥霍浪费。只有人人都成了股东，既是企业的劳动者，又是企业的所有者，化抽象的人人共有为具体的人人共有，人们才能成为名副其实的主人。一个村是这样，一个国家何尝不是如此。”^[1]“万丰模式”以股份制形式向传统公有制发起了冲击，在社

会上产生了不小的震动。这些基层的改革实践为经济学家们提供了很好的研究案例。这一年，厉以宁在安徽马鞍山市作了一个题为“关于城市经济学的几个问题”的报告，直接提出了企业发行股票、职工入股、组建公司集团、居民成为投资者等设想。

进行股份制思索的不仅仅是经济学家们，国民经济的决策者、执行者也在积极地探索这条路子的可行性。曾经担任财政部和国家经委主任的张劲夫回忆说，1982年，他被调到国家经委，首先抓的工作就是经济效益问题。而“抓经济效益，就必须重视资本主义时期建立在协作基础上的社会化大生产。要进行社会化大生产，就要在世界范围内对生产要素进行优化组合，这样才能取得最大的效益，才能够不断进行扩大再生产。资本主义在它建立不到一百年的时间内所创造的生产力，比以前一切时代创造的生产力都要大得多、多得多。这是一个原因”。他因此而有了改变企业“大而全”、“小而全”格局，组建跨地区、跨部门企业集团的设想。要实现这一设想，“在当时就需要勇气。因为把单一企业变成多个所有者共有的企业，就需要进行核心层的资本联合，需要确认和确定资产所有权。科学的办法就是实行股份制：把资本划分为等额的股份，明确哪些股份归谁所有，这是对所有者的确认（定性）；同时明确有多少股，这是对所有权确定（定量）。用定性和定量的办法使资本归属明确化，这是所有制的科学化”。他认为，“资本主义私有制经过一百多年发展逐步形成的这一套处理产权关系的科学办法，完全可以用来处理公有制的产权关系”。^[6]

张劲夫的这种设想遇到的第一个重要问题其实也是股份制设想中最重要的问题——意识形态问题，也就是股份制到底姓“资”还是姓“社”的问题。于是他去请教经济学家们。社科院工业经济研究所所长蒋一苇的回答使他感到振奋：股份制既不姓“资”也不姓“社”，而是姓“中”，它是个中性事物，既可以为资本主义服务，也可以为社会主义服务。蒋一苇还说，资本也是一种中性事物，过去为区别于资本主义企业，我们把“资本”改称为“资金”，其实完全没有必要。资产的价值形态就是资本，它可以属于公有，成为公有资本，也可以属于私有，成为私有资本。它本身并不注定属于谁所有。把资本按等额划分为股份，成为股本，也是中性事物，属于公有，就是公有股，属于私有，就是私有股。蒋一苇的回答启发了张劲夫，他补充说：股份制姓“商”，是商品经济大发展的产物。我们搞企业集团，是要把企业组成若干个“国家队”，成为能够与资本主义竞争的团队，成为小平同志所说的够格的社会主义企业。

理论上的认识明确了，张劲夫就同蒋一苇商量一起搞一个试点。他们把试点选择在重庆市，因为重庆是国务院批准的第一个实行“计划单列”的经济体制综合改革城市；重庆地处西南一隅，万一试验失败，对外影响不会太大；同时还因为蒋一苇兼任着重庆市社科院院长。张劲夫把这个想法向赵紫阳作了汇报，赵紫阳比他积极，说：此事由体改委牵头，北京、上海、深圳等地都要试点。这就一下子把带有学术研究和探索性的试验变成了一种政府行为了，不论是推行的力度还是造成的影响，都大了许多。

此时是1983年。后来，张劲夫和蒋一苇他们主持的试点企业之一的重庆嘉陵摩托集团，在实行股份制后，建成了“中国摩托之王”，实现了张劲夫在嘉陵集团职工大会上讲话中提出的目标。^[6]

1984年，世界银行驻中国办事处主任、菲律宾籍华人林重庆建议中国政府可以考虑按照股份制的运作办法，来解决国有企业政企不分、缺乏活力的问题。对此，国务院领导人很重视，要求国家经济体制改革委员会进行认真的研究。1984年4月，国家经济体制改革委员会在江苏省常州市召开了城市经济体制改革试点工作座谈会。会后下发的座谈会纪要指出，对城市集体企业和国有小企业要进一步放开，“允许职工投资入股，年终分红”。

股票来了

在股份制改革进入企业的过程中，股票这片美丽的“梧桐叶”也犹豫地飘落在中国大地。

股票在中国早已有之，其历史可以上溯至清朝末年。旧中国的证券市场具有浓厚的半封建、半殖民地的性质。无论是股票还是债券都是先有外国的，然后才在国内发行，而且发行股票的企业大多不是官商合办就是官督商办；发行的债券也是财政公债，不是为了偿还外债就是为了筹资镇压农民运动。新中国成立初期，新生的社会主义中国在关闭了旧的证券市场的同时，为了迅速恢复金融市场的正常秩序，疏导社会游资，曾经筹建过证券市场，但可惜在共和国的发展史上只是昙花一现。当时，天津市军管会决定成立证券交易所，经过短期的筹备，1949年6月1日在已经解放的天津正式开业。这是新中国第一家证券交易所，比共和国的诞生早了4个月。当天上市的5只股票中，有47年后在上海证券交易所上市的耀华玻璃。北京市也于1950年2月1日成立了北京证券交易所。随着对工商业的社会主义改造和国家计划经济体制的逐步建立，股票作为投资者和经营者的一种媒介自然就逐渐消亡，作为产业资本市场的证券交易场所已无存在的必要，所以1952年2月和7月，国家先后关闭了北京和天津两个证券交易所，股票遂在中国大陆绝迹。

在不同场合，有四只股票曾被称为中国改革开放后的“第一只”股票。1980年12月，经成都市政府批准，成都市工业展销信托公司（后改组为成都蜀都大厦股份有限公司）建立并发行股票。1983年，深圳宝安联合投资公司发行“股金证”。1984年9月，北京市天桥百货股份有限公司成立并发行“定期3年”的股票。上述3只股票一般被认为是不规范的。1984年11月，上海飞乐音响股份公司向社会公开发行股票，由于它具备了股票的标准特征，因此一般被认为是新中国的第一张比较规范的股票。

北京天桥百货商场就是较早进行股份制改革的一家国有企业。虽然它不是改革开放后最早进行股份制

改革的国有企业，但是由于它向社会公开募股，曾经轰动一时，产生了比较大的社会影响。

1984年国务院召开经济工作会议，商业部只有一家零售企业——天桥百货商场作为代表去参加。经济工作会议一共开了半个月。会上，天桥百货商场汇报了一年的承包经营责任制改革情况，大家反映很好。但是下一步怎么进行？天桥百货商场的负责人认为，体制得改，体制如果搞不活，只是给企业放权，最后放权的余地也不大了。

来自企业的意见引起了重视，1984年4月，北京市体改办与北京财贸学院企业课题小组一起对天桥百货商场进行了“会诊”。经过近一个月的调查研究，三方达成了一致的认识：要解决企业激励与约束机制更深层次的问题，实行股份制改革可能是一条有效出路。

1984年7月25日，北京天桥百货商场股份有限公司呱呱落地。章程是参照国外条文，辅以对解放前我国存在的股份制经济的印象写成的。股份制首先在其内部员工中开始，1985年向社会募股。

改革一路碰到“红灯”。天桥百货重新向工商局申请公司更名注册时就遇到了麻烦。工商局说企业性质没法填。当时企业只有国营、集体、个体三种性质，股份制企业是算国营、集体，还是个体，谁也不知道。后来通过市里的领导，找到工商局局长进行协调，最后是国营、集体、个体都填了，才算落上了“户口”。

发行时又出现了问题，一是党员能不能买股票，二是天桥百货是一个处级单位，处级干部能不能有股份？请示国家体改委，体改委说可以试试，但党员干部就先不要买了。

天桥百货第一次向社会公开发行的股票的筹资额为300万元人民币。天桥百货的股票是很不规范的，与其说是股票，不如说是债券更为恰当：股票由北京印钞厂印刷，票面值为5万元一张；还有三年的期限，规定持有人每年享受固定利息以及不固定的红利回报，旱涝保收。就是说假定企业赚钱，股票分红；假定企业不赚钱，企业向持股者付利息；持股者还可以退股。同时将股份分成很多种类，没有同股同权，一视同仁。但是那时候人们的认识就到这个程度，就连经济学家吴敬琏回忆当时的情景也说：“当时我们大家都不太清楚公司是怎么回事，我那时候参加过讨论，我自己弄得就不是太清楚，只是在《资本论》上看见过。讲到股份制到底具体是怎么回事，是模模糊糊的。”

天桥百货首次向社会公开发行股票300万元，五六天时间就被认购一空。

1984年11月，经中国人民银行上海分行批准，上海飞乐电声总厂也开始实行股份制，向社会和本企业职工发行股票50万元。“飞乐音响”股票每股面值50元，对照解放前那些股票设计，还设计了防伪编号、批文号、签字盖章等很难假冒的要素，由上海印钞厂印制。由于它标准地体现了股票的特征，因此一直被认为是中国改革开放后的第一张比较规范的股票。“飞乐音响”股票的样品被摆在了美国纽约证券交易所的陈列室里，供世人参观。

飞乐音响发行股票的消息出来后，国内的许多报纸没有报道，但“墙内开花墙外香”，路透社记者马克·奥尼尔从北京向国外发出了一条不足500个英文单词的新闻，立刻引起了国外媒体爆炸性的连锁反应，争相在醒目的位置刊登，《美国之音》、《日本经济新闻》、《朝日新闻》等重要媒体，把这则信息作为中国改革开放的重大突破进行了详细报道。其实在1984年7月，上海就颁布了一个地方性法规《关于发行股票的暂行规定》，表明政府已经做好了发行股票的前期工作，但当时根本没有人注意到这个法规。

美国有专家为此写了一份材料，认为中国已经具备了发行股票的三个要素：一是政局比较稳定；二是储蓄量大，人民手里有钱；三是中国要搞开发，企业需要钱。他们认为中国迟早会发行股票，发展证券业，而且认为这个时候搞最恰当。国务院当即这份材料批转给了有关部门研究。

到1985年，股份制的触角已伸到我国的金融业、轻工业、林业和水产业。1985年10月，我国第一家证券公司——深圳特区证券公司正式成立，它专门从事股票的发行、转让和管理工作。此后，沈阳、上海、北京、广州等地也先后成立了证券交易市场，股票交易日趋活跃。

面对股份制经济的早期发展，中共中央和国务院都给予了积极支持。1986年12月，国务院在《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中明确指出：“各地可以选择少数有条件的全民所有制大中型企业，进行股份制试点。”在这以后，在全国掀起了一股“股份制试点热”，股份制经济在我国有了较快的发展。据不完全统计，到1986年年底，我国已有股份制企业6000余家，股票集资额达60多亿元。

“公有制基础上的有计划的商品经济”

中共中央政治局决定在1984年10月召开党的十二届三中全会。这次全会的主题，“就是城市和整个经济体制的改革”。^[1]全会的一项重要工作，是通过《中共中央关于经济体制改革的决定》。

由中央书记处主持，组成了《决定》的起草班子。7月底，起草小组向正在北戴河的中共中央总书记胡耀邦汇报了初步提纲。胡耀邦感到不满意，便重新调整了起草班子，改由林涧青负责，充实了郑必坚、龚育之等。

十二大以后，由于社会主义商品经济论受到压制，国有部门的改革因为方向不明而陷入停顿状态。然而，在“体制外”的非国有部门，改革仍在继续向前推进，并取得了巨大的成功。由非国有部门发展和对外开放激发出来的经济活力，使我国经济日趋繁荣。日益壮大的城乡非国有经济的发展，要求对整个国民经

济体系进行相应的改革；国有企业在指令性计划束缚之下严重缺乏活力的状况，也要求突破“计划经济为主，市场调节为辅”的框架，进行国民经济总体性的市场取向改革。

1984年4月16—25日，国家经济体制改革委员会在常州召开经济体制改革试点工作座谈会。会上讨论热烈，在经济发展和体制改革新形势面前，越来越多的人认识到，十二大通过的“计划经济为主，市场调节为辅”的方针，越来越不能适应推进改革的需要。在农村，实际上已经不是计划经济为主了；在城市，指令性计划的范围逐渐缩小，市场调节的范围正不断扩大。部分学者提出意见，认为还是应当承认社会主义经济是商品经济，主张恢复1980年“体改办”《初步意见》中的观点和改革思路。

赵紫阳也在思考这个问题。他专门同社科院院长马洪谈了一次下一步改革的目标问题。赵紫阳说：看起来中国还是要搞商品经济，你不是也有这种观点吗？不妨写篇文章送给老同志看看。

于是，马洪就请社科院工业经济研究所副所长周叔莲和财贸经济研究所所长张卓元合写了一篇稿子《关于社会主义有计划商品经济的再思考》。7月，马洪利用去东北参加各省和计划单列市的发展战略规划讨论会的时间，与同去参加会议的吴敬琏一边修改，一边征求一些经济学家和官员的意见。

回到北京以后，马洪将文章分送中央几位老同志。不久，马洪收到王震的一封亲笔信。信中说：这篇文章写得很好，我们不能只说老祖宗说过的话，应该有创造性。这让马洪喜出望外，急忙把这个好消息告诉了吴敬琏。他还告诉吴敬琏，其他老同志的回音也有了，没有什么反对意见，只有一位理论家提出，最好不要从全民所有制内部找商品经济存在的原因，还是从两种所有制的关系、两种公有制的存在来说社会主义存在商品经济的原因为好。^[60]

9月9日，赵紫阳给中共中央政治局常委写了一封题为《关于经济体制改革中三个问题的意见》的信，论述了计划体制、价格改革和国家领导经济的职能等三个问题。在讲计划体制时，他写道：

反复考虑，建议把我国的计划体制概括为以下四层意思：

（一）中国实行计划经济，不是市场经济。

（二）自发地盲目地通过市场进行调节的生产和交换，只限于小商品、三类农副产品和服务修理行业，它们在整个国民经济中起辅助作用。

（三）计划经济不等于指令性计划为主。指令性计划和指导性计划都是计划经济的具体形式。我国幅员辽阔，现代化手段不发达，交通不便，信息不灵，编制包罗万象的指令性计划，不仅不可能，而且有害。在当前和今后相当长的时期内，我们的方针应该是逐步缩小指令性计划，扩大指导性计划。

（四）指导性计划主要用经济手段调节，指令性计划也必须考虑经济规律，特别是价值规律的作用。社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济。计划要通过价值规律来实现，要运用价值规律为计划服务。“计划第一，价值规律第二”这一表述并不确切，今后不宜继续沿用，应该如实地把两者统一起来，而不要把它们割裂或对立起来。^[61]

信中还说，明确以上四条，可以把中国的经济体制既同资本主义的市场经济模式相区别，又不与旧的模式雷同。社会主义制度是优越的，但旧的模式清规戒律太盛，把企业捆得死死的，使本来应该生机盎然的社会主义企业失去了应有的活力。中国应该走自己的路。中国式的社会主义，应该是企业有活力的社会主义。中国式的计划经济，应该是自觉依据并运用价值规律的计划经济。

9月11日，邓小平批示：“我赞成。”12日，陈云也批示同意，同时指出，信中所提的三个问题，是当前我国经济工作面临的重要问题，也是对这几年城市经济体制改革经验的总结。关于计划体制的四层意思，符合我国目前的实际情况。李先念也表示，信中提到的三个问题确实是根本性的问题，解决好了，将会大大促进我国社会生产力的发展。

但是，重新起草后的《决定》虽然强调了发挥市场调节的作用，仍然没有“商品经济”的提法。“计划经济为主，市场调节为辅”是十二大定下来的经济体制改革目标模式，要突破它绝非易事。为此，马洪又提笔给中央和国务院领导写信，要求把“商品经济”的提法写进《决定》中。

国家体改委也组织了专家学者召开座谈会，讨论《决定》的草稿。座谈会上，有人提出，应该明确写入“商品经济”。座谈会的结果被写成简报报给中央。赵紫阳把简报批转给起草小组经济部分的负责人高尚全：请你酌处，马洪同志也有相同的意见。

此后，文件起草有了重大理论突破，转向强调发展商品经济。文件对中国的社会主义经济形态用这样的语言作了关键性的描述：社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。

这意味着，“公有制基础上的有计划的商品经济”取代十二大提出的“计划经济为主，市场调节为辅”，成为了中国经济体制改革新的目标模式。

10月12—19日，中共中央邀请各民主党派、全国工商联负责人、无党派民主人士和其他知名人士举行座谈会，征求对提交中共十二届三中全会讨论的《决定（草案）》的意见。中共中央总书记胡耀邦先后两次参加座谈会，听取意见并讲话。邓颖超、习仲勋等受中共中央委托，参加了座谈会。林涧青代表起草小组介绍了起草过程，并作了说明。在16日的全体会议上，胡耀邦听取了各民主党派、全国工商联负责人、无党派民主人士对《决定（草案）》的修改意见。

1984年10月20日，中国共产党第十二届中央委员会第三次全体会议在北京隆重举行。在经过此前7天时间准备会议的充分讨论的基础上，《中共中央关于经济体制改革的决定》在会上得以顺利通过。

这是一个指导中国经济体制全面改革的纲领性文件。《决定》总结了中国社会主义建设正反两方面的经验，提出进一步贯彻执行对内搞活经济，对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐；指出改革的基本任务是从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，建立起具有中国特色的、充满

生机和活力的社会主义经济体制。

《决定》提出的有计划商品经济理论是社会主义经济理论的一大突破。《决定》指出：商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。中国现阶段的经济是计划经济，也是商品经济，是计划经济与商品经济的统一体，是社会主义有计划的商品经济。“实行计划经济同运用价值规律、发展商品经济，不是互相排斥的，而是统一的，把它们对立起来是错误的。”“社会主义经济同资本主义经济的区别不在于商品经济是否存在和价值规律是否发挥作用，而在于所有制不同，在于剥削阶级是否存在，在于劳动人民是否当家作主，在于为什么样的生产目的服务。”《决定》对计划体系改革的基本点作出了四点概括：就总体而言，中国实行的是计划经济，即有计划的商品经济，而不是完全由市场调节的市场经济；就局部来说，也有完全由市场调节的生产和交换，主要是部分农副产品、日用小商品和服务修理行业的劳务活动；实行计划经济不等于指令性计划为主，指令性计划和指导性计划都是计划经济的具体形式；指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现，指令性计划也必须运用价值规律。按照这些基本点改革现行的计划体制，就要有步骤地适当缩小指令性计划的范围，适当扩大指导性计划的范围。《决定》提出，全面开展经济体制改革的中心环节是增强企业活力，围绕实现这个基本要求的需要，进行计划体制、价格体系、劳动工资制度、国家机构管理经济职能等方面的配套改革，并根据国民经济各个环节的内在联系和主客观条件的成熟程度，分别轻重缓急和难易，有先有后，逐步进行，争取用五年时间基本实现。

陈云在会上作了书面发言。他说：党的十一届三中全会以来，计划方面的改革，经过几年的酝酿、试点和实践，取得不少成效和经验。十二届三中全会审议的关于经济体制改革决定中，对计划体制改革的基本点所作的四点概括，完全符合我国目前的实际情况。如果现在再照搬50年代的做法，是不行的。我们要按照决定的精神去做，解放思想，实事求是，既要积极，又要稳妥。

邓小平对这个《决定》给予了很高的评价。12月22日，他对中顾委委员们说：“前天中央委员会通过这个决定的时候我讲了几句话，我说我的印象是写出了个政治经济学的初稿，是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学，我是这么个评价。”“这次经济体制改革的文件好，就是解释了什么是社会主义，有些是我们老祖宗没有说过的话，有些新话。我看讲清楚了。过去我们不可能写出这样的文件。没有前几年的实践不可能写出这样的文件。写出来，也很不容易通过，会被看作‘异端’。我们用自己的实践回答了新情况下出现的一些新问题。不是说四个坚持吗？这是真正坚持社会主义”。^[61]

“小平您好”

在1979年邓小平与美国不列颠百科全书出版公司副总裁弗兰克·吉布尼和加拿大麦吉尔大学东亚研究所主任林达光教授的那次著名的会见中，邓小平第一次提出了“改革是一场革命”的思想。当吉布尼谈起对中国改革的印象“确实像重新开展一场革命似的”邓小平回答说：“确实是一场新的大革命。我们革命的目的就是解放生产力，发展生产力。”^[62]

十二届三中全会前夕，邓小平在同联邦德国总理科尔谈到中国的改革时，简略地回顾了自1975年以来与“四人帮”的斗争，与“两个凡是”错误的斗争和农村实行联产承包责任制的改革等过程，表达了即将进行全面改革的决心。他重申了这一观点：我们把改革当作一种革命。^[63]第二年的3月28日，他在会见日本自民党副总裁二阶堂进时，再一次阐明了这种看法。“改革是中国的第二次革命”。他解释说：“因为改革涉及人民的切身利益问题，每一步都会影响成亿的人。”这是一件很重要必须做的事情，又是一件有风险的事情。要搞好这次革命，“我们的方针是，胆子要大，步子要稳，走一步，看一步”；“我们的政策是坚定不移的，不会动摇的，一直要干下去”。^[64]4月15日，在同坦桑尼亚总统姆维尼谈话时，邓小平说，我们的改革“干的是中国几千年来从未干过的事”。^[65]6月，在会见阿尔及利亚民族解放阵线代表团时，他再一次表示：“进行全面的经济体制改革需要有勇气，胆子要大，步子要稳。这是我们党和国家当前压倒一切的最艰巨的任务。”^[66]

邓小平“改革是一种革命”的思想，表达的是一种毫不动摇的坚定决心。这个决心影响着中共高层，推动中国从1984年开始，迈向了全面改革的新阶段。

中共十二届三中全会后，以城市为重点的经济体制改革全面铺开。第二年的3月和5月，中共中央又相继作出了《关于科学技术体制改革的决定》和《关于教育体制改革的决定》。这两个决定同十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》并称为“三项决定”，是指导我国经济、科技、教育体制改革的纲领性文件。“这些改革的总目标是一致的，都是为了使我国消灭贫穷，走向富强，消灭落后，走向现代化，建设有中国特色的社会主义。”^[67]“三项决定”的出台，表明经过六年多的艰难探索，改革之路已逐渐清晰，全面改革的时机已经成熟。

1984年是农村改革“三年见效”^[68]、硕果累累的一年。这一年，农业生产实现了前所未有的大丰收：粮食总产量达到4070亿公斤，创造了历史最高纪录，全国人均粮食占有量首次达到世界人均水平，比1978年增长33%；棉花总产量达625.8万公斤，是1978年的1.9倍；油料总产量达到1191万吨，为1978年的1.3倍。粮、棉、油的全面创纪录增长使中国农村呈现出一派前所未有的欣欣向荣景象。

经济形势是全面好：原定于1985年完成的“六五计划”，国民经济总量指标和各项主要指标都提前一年超额完成，社会总产值、农业总产值、工业总产值分别完成“六五”指标的119%、104%和119%，社会商品零售总额完成116%，进出口总额完成140%。

中国的国际地位也空前提高。4月26日—5月1日，里根访华，实现了中美建交后美国总统第一次访问中国。4月29日，里根夫妇参观西安兵马俑博物馆，他们被特许下到一号俑坑。在一匹陶马前，里根轻轻地把手放在马背上，从前往后抚摸，一直到马的臀部。他拍了拍马屁股，扭头幽默地问主人：“它会踢我吗？”然后下意识地缩回手。一百多年来饱受列强凌辱的中国人对这种带点隐喻性的小故事感到特别受用，香港一家报纸在显目位置刊登了里根在俑坑内拍马屁股的巨幅照片，标题就是：“里根总统拍中国的马屁”。^[1]

大大超出预想的成就，使全国上下备感欢欣鼓舞，建国35周年的庆典也就自然成了全国人民抒发自豪和欢乐的历史盛会。

1984年10月1日，北京城碧空如洗。从清晨到深夜，宽阔的天安门广场、东西长安街，成了欢乐的海洋、色彩的海洋。盛大的国庆游行活动、阅兵活动激荡着每个中国人的心。这是一次史无前例的检阅——改革开放初步成果的检阅。彩车、人群组成一股不见首尾的洪流，由东到西浩浩荡荡而来。高挂“联产承包好”标语的彩车后面，是来自北京郊区的农民队伍；那步伐整齐的方阵，是首钢工人的雄姿；身穿五彩缤纷盛装的各族儿女载歌载舞，几千里外赶来的四川“铜梁龙”翻波跃浪……游行的人们喊哑了嗓子，天安门城楼上的中央领导拍红了巴掌。

欢呼雀跃的大学生队伍走过金水桥畔，倏然，几位同学展开一幅横标。在汹涌如潮的人群中，一幅床单大小的标语只不过是人海中的一叶小舟，然而，标语上那简单得不能再简单、平常得不能再平常的四个字却如一道耀眼的闪电划过长天，霎时间照亮了广场，照亮了时空：

小平您好

这是发自人民心底的问候，这是大地山河的问候！

这几个字所引起的震撼，在近二十年后人们仍记忆犹新。著名作家苏叔阳回忆说，当时他正在电视前观看国庆庆典，“我突然看见，几位快乐而自豪的青年闪过屏幕，他们高举着一幅简单的横幅，四个大字却动人心魄，叫做‘小平您好’。我立即欢叫起来，一股热泪滚下面颊。这是多么平常的问安，却又蕴涵着多么曲折丰富的历史。这是一句多么亲热的祝愿，像是对挚友，像是对亲朋，像是对自己最热爱的家人。领导者是人民中的一分子，是人民最贴心的朋友，人民对待他也像对待最亲的长者和挚友。”^[1]

当时的北大校长陈佳洱正在天安门观礼台上，他多年后接受记者采访时回忆说：“开始的时候我吓一跳。哎哟，原来规定不能随便带东西的。同学带了这个标语了，学校可要挨批评了。”当他看清了标语上的字迹后，同样被震撼了。“我觉得北大的学生了不起，他们从心底里面拥护小平同志改革开放这样的一个路线。”他抬头看城楼上的邓小平，想看看邓小平看见这幅标语了没有，“结果小平同志带头鼓掌。哎哟，我就感觉到小平同志了不起，他的心跟我们同学连在一起！后来我跟着一起热烈地鼓掌，使劲地鼓掌，非常非常的高兴！”^[1]

这几位“快乐而自豪的青年”是北京大学生物系细胞遗传专业1981级学生郭庆滨、常生和于宏实。9月30日晚上9点多，郭庆滨、李禹等同学聚在一起商议第二天参加游行的事，他们认为光是喊口号、挥舞花束，不能充分表达自己的感情，想自己制作一个横幅。同班同学常生、毛小洪等人也有这样的想法，并且已经找好了纸笔。后来陆陆续续有20多位同学参加了进来，大家为“写什么”的问题七嘴八舌展开了热烈的讨论。有人提议写“改革要加速”，但大家觉得不能充分表达自己的感情和愿望。这几年的大学生都是“文化大革命”后拨乱反正恢复高考才有了进大学的机会，几乎人人都是改革开放的受益者，对邓小平有着极深的感情。因此在讨论中都不约而同地想到了邓小平。当有人脱口而出：“就写‘邓小平同志你好’”时，立刻就得到大家一致赞同。但是又觉得有点美中不足的是，这七个字显得有些呆板、不亲切。有人又提出写“小平你好”，但又怕不尊敬。最后有人想出在“你”下面加“心”字。于是，一条让大家满意的横幅产生了。李禹拿来了自己的床单作衬，大家又找来四张绿色大纸，“小平您好”几个大字由常生执笔，写在了纸上，然后贴在了床单上。写好后，大家小心翼翼地把横标裹起来，外面绕上彩带，顶端缀以纸花，把横标“伪装”成一大把高大的“花束”，“混”进了游行的行列。

金水桥边，郭庆滨、常生和于宏实展开横标，在挥舞着花束、彩带的同学们的簇拥下，高举着横标面向天安门城楼。“小平同志在城楼上微笑着向我们招手呢。”一位眼尖的同学叫起来。立刻，大学生队伍中爆发出一阵惊天动地的欢呼，大把大把的花束、彩带、丝巾抛向空中。

北国金秋的骄阳下，排山倒海般的人阵中，四个大字，一群学生，定格成一幅震撼人心、震撼历史的经典画面。

入夜，万朵礼花绽开。欢乐的高潮仍在持续……

改革开放总设计师邓小平的威望，在此时达到了顶峰。

次年，邓小平再度当选美国《时代》周刊年度风云人物。这家畅销全世界的杂志为这期封面文章配以“猫论”：“不管黑猫白猫，捉到老鼠就是好猫”。

注 释

- [1] 参见《任仲夷主政广东》。
- [2] 参见贺耀敏：《扩权让利：国有企业改革的突破口——访袁宝华同志》。
- [3] 参见杨圣明：《中国经济体制改革的历程》，载《百年潮》，2004（3）。
- [4] 《邓小平文选》，第2卷，231页。
- [5] 《薛暮桥回忆录》，天津，天津人民出版社，1996。
- [6] 参见吴敬琏：《二十年来中国的经济改革和经济发展》，载《百年潮》，1999（11）。
- [7] 《邓小平文选》，第2卷，237页。
- [8] 同上书，163～164页。
- [9] 同上书，194～195页。
- [10] 《邓小平文选》，第2卷，246页。
- [11] 同上书，362、358页。
- [12] 《毛泽东文集》，第6卷，316页。
- [13] 《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划（1953—1957）》，北京，人民出版社，1955。
- [14] 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，483～484页、487页，北京，中共中央党校出版社，1991。
- [15] 参见《我国三线建设调整改造取得重大进展》，载《人民日报》，1991-12-04。
- [16] 《邓小平文选》，第2卷，152页。
- [17] 由于部分交通等基础设施投资是不分地区的，因此沿海与内地投资比重之和不等于100%。
- [18] 参见安志文为《中国经济体制改革规划集》所作“代序”，见国家经济体制改革委员会编：《中国经济体制改革规划集》，北京，中共中央党校出版社，1988。
- [19] 参见《国家体改委通讯》，第12号，1982-06-03。
- [20] 参见《关于计划经济与市场经济的论争——吴敬琏访谈录》，载《百年潮》，1998（2）。
- [21] 参见《邓小平文选》，第3卷，3页。
- [22] 从1985年起，中共中央在确定“七五”计划的主要奋斗目标时，开始正式使用国际上通用的“国民生产总值”计算。
- [23] 《邓小平文选》，第3卷，11、9页。
- [24] 陈毅：《莫干山纪游词》。
- [25] 毛泽东：《七绝·莫干山》，参见《党的文献》，1993（6）。
- [26] 1984年9月，在莫干山举行的“中青年经济科学工作者讨论会”也被称为“莫干山会议”。
- [27] 参见谷牧：《小平领导我们抓开放》，载《百年潮》，1998（1）；曹普：《谷牧与1978—1988年的中国对外开放》，载《百年潮》，2001（11）。
- [28] 参见赵士刚主编：《共和国经济风云》下，北京，经济管理出版社，1996。
- [29] 参见曹普：《谷牧与1978—1988年的中国对外开放》。
- [30] 《邓小平文选》，第2卷，404页。
- [31] 引自万里在1982年11月5日中共中央、国务院召开的全国农业书记会议和农村思想政治工作会议上的讲话。
- [32] 引自万里于1982年11月10日同人民日报负责人和新华社记者谈话的内容。
- [33] 参见薛小和：《经济体制改革初期若干措施形成的回顾》，载《百年潮》，2001（12）。
- [34] 参见《国家体改委简报》，1984年第9号。
- [35] 参见薛小和：《经济体制改革初期若干措施形成的回顾》。
- [36] 《从青纺联试点看外贸体制改革方向》，载《国家体改委简报》，1984年第9号。
- [37] 指在1979年4月5日的中央工作会议上邓小平关于办特区的倡议。
- [38] 《邓小平文选》，第3卷，51页。
- [39] 同上书，52页。
- [40] 《邓小平文选》，第3卷，90页。
- [41] 《邓小平文选》，第3卷，90页。
- [42] 《邓小平文选》，第3卷，98～99页。
- [43] 《邓小平文选》，第3卷，23页。
- [44] 同上书，22～23页。
- [45] 同上书，23页。
- [46] 《建国以来毛泽东文稿》（内部发行），第5册，515～516页，北京，中央文献出版社，1991。
- [47] 陈伯达：《在毛泽东同志的旗帜下》，载《红旗》，1958（4）。
- [48] 1988年经国务院批准广汉县改名为广汉市（县级市）。
- [49] 《邓小平文选》，第3卷，238～239页。
- [50] 中共中央文献研究室编：《十二大以来重要文献选编》（上），440页，北京，人民出版社，1986。
- [51] 参见《邓小平文选》，第3卷，91、371页。
- [52] 同上书，216～217页。
- [53] 《邓小平文选》，第3卷，32页。
- [54] 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》第三部分，北京，人民出版社，1984。
- [55] 参见《中共中央关于经济体制改革的决定》第三部分，北京，人民出版社，1984。
- [56] 参见《经济日报》，1998-08-15。
- [57] 参见张劲夫：《股份制和证券市场的由来》，载《百年潮》，2001（2）。
- [58] 参见张劲夫：《股份制和证券市场的由来》。
- [59] 参见《邓小平文选》，第3卷，78页。
- [60] 参见吴敬琏：《改革：我们正在过大关》，北京，三联书店，2002。
- [61] 参见《十二大以来重要文献选编》。
- [62] 《邓小平文选》，第3卷，83、91页。
- [63] 《邓小平文选》，第2卷，231页。
- [64] 参见《邓小平文选》，第3卷，81页。
- [65] 同上书，113页。
- [66] 同上书，118页。
- [67] 《邓小平文选》，第3卷，130页。
- [68] 同上书，122页。
- [69] 同上书，82页。
- [70] 参见《青年参考》，2004-06-09。
- [71] 转引自互联网www.sinotimes.com/67/dns.htm。
- [72] 参见新华网：《前北京大学校长陈佳洱》。

第三章 “初级阶段”

1985年

“相当勇敢的一步”

家庭联产承包责任制的普遍推行，极大地释放了农村压抑多年的生产力，农民的积极性空前高涨，1978—1984年，我国粮食总产仅用6年时间，就增长了1000亿公斤，走过了此前足足用了20年时间才走过的增产之路。数据显示，1978—1984年全国农民的人均纯收入年均增长16.16%，而同期城镇居民是7.93%。城乡“剪刀差”明显缩小。

然而“谷贱伤农”，自古亦然。农村出现了新的问题。

1984年秋粮陆续上市，一些地方的粮库爆满，由于购销价格倒挂，财政补贴大幅增加，1984年粮油补贴从1979年的84.49亿元上升到234.29亿元，难以为继。丰收的粮食涌上集市，农村集市上的粮价大跌，已低于国家收购价的15%左右。棉花生产也一样，1984年产量创下625.85万吨纪录，而收购量仅为96.45万吨。市场饱和，国家储备棉花大幅度增加，财力难以承受。粮棉“卖难”、“存难”、“运难”的情况相继出现并日渐突出，农民的生产积极性受到很大影响。

这种出乎意料的情况引起中共高层的严重关注。中央书记处会议研究后认为，这表明建立联产承包责任制后，农村流通体制改革滞后，导致农业生产发生了种种不协调的现象，特别是农产品统购派购制度，在粮食长期短缺的过去虽然起到了保证供给的作用，但现在已不适应农村新的情况，成了束缚农业生产力发展的新因素。于是书记处会议决定：召开中央农村工作会议，主要研究进一步改革农村流通体制问题，探讨并制定在国家计划指导下，扩大市场调节的政策。

深化农村流通体制改革，解决农副产品“卖难”问题，进一步解放农村生产力，自然成为新一年中央1号文件的主题。

1984年12月，全国农村工作会议在北京召开，万里在会上发表了题为“把农村改革引向深入”的重要讲话。

1985年1月，中共中央、国务院发出第四个中央1号文件：《关于进一步活跃农村经济的十项政策》。这十项政策是：（1）改革农产品统购派购制度。在推进家庭联产承包责任制和进行体制改革的同时，国家大幅度提高农副产品的收购价格，取消30年来农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取国家计划合同定购的新政策。生猪、水产品和蔬菜也逐步取消派购，自由上市交易，随行就市，按质论价。其他统购产品，也分品种、分地区逐步放开。（2）国家大力帮助农村调整产业结构。（3）进一步放宽山区、林区的经济政策。（4）积极兴办交通事业。（5）对乡镇企业实行信贷税收优惠。鼓励农民发展采矿和其他开发性的事业。（6）鼓励技术转移和人才流动。（7）放活农村金融政策，提高资金的融通效益。（8）按照自愿互利原则和商品经济要求，积极发展和完善农村合作制。（9）进一步扩大城乡经济交往，加强对小城镇建设的指导。（10）发展对外经济、技术交流。改革农村流通体制和对产业结构进行局部改革和调整，梳理流通渠道，发展商品生产，积极发展农村多种经营，走农、林、牧、副、渔全面发展，农、工、商综合经营的道路。

这个文件提出的改革农村流通体制，其中最核心也是最重要的内容是：取消已经实行了30年的农副产品统购派购制度。

统购派购制度与统一销售制度一起，合称“统购统销”制度。它诞生于1953年。此后几十年间，粮食价格——收购价格、销售价格以及购销差价、地区差价、批零差价、原（粮）成（品）差价等等，都由政府统一制定。粮食流通为政府的计划调拨所取代。粮食集市被关闭，一切粮食交易都在国家粮食部门开设的粮站和粮店进行。农民从农业生产经营者逐渐实现“社会分工”，蜕变为单纯的生产者。人们的口头语言中一直没有使用“统购”这个名词，而是仍称“征购”。“征”指以征代税，即农民用粮食和其他农副产品抵支农业税，俗称“交公粮”；“购”指名为“议价收购”实为派购的粮食收购政策，农民又称“卖余粮”，因为是国家统一定价，“议价”便名实不符，又因为是规定了售粮“任务”的，所以称“派购”更为贴切。

对于统购统销政策的是非功过，当代学者争论颇多，普遍认为，它在缓和粮食生产与消费的矛盾、稳定粮食市场、支援国家工业化建设乃至推动农村合作化进程等方面都发挥了极为重要的作用；同时在扩大城乡“剪刀差”、造成城乡户口二元化、加剧城乡矛盾等方面也起着决定性的作用。

中共十一届三中全会后，国家开始着手改革粮食流通体制。1978—1984年，在粮食征购方面主要是调整政策，减轻负担，让农民休养生息，促进农业生产的全面发展。这些措施有（1）调减粮食征购基数，1979年是3775万吨，到1982年，调减为3032万吨，即减少了743万吨。（2）1979年提高统购价格20%，超

购加价幅度也由30%提高到50%。(3) 1979年9月规定稻谷地区口粮在400斤以下的, 杂粮地区口粮在300斤以下的, 一律免除派购。据统计, 1953—1978年的26年间, 征购粮食占产量的比重平均每年为25%, 农村留粮加返销粮平均每人每年548斤。1979—1984年这6年, 平均年征购粮食占产量比重下降为22%, 农村留粮加销粮平均每人每年增加到765斤。而议价超购占征购的比重逐年增大: 1979年为37%, 1980年为42%, 1981年和1982年平均接近50%, 1983年为65%, 1984年提高到70.6%。种粮农民的经济效益有较大增长。1978—1984年, 7年共议购粮食6310万吨, 年平均议购901.4万吨。对增加农民收入, 促进粮食生产, 都起了积极作用。

第四个1号文件发布前农村流通领域中的改革, 实际上并没有真正触及制度的改革。农村的经济体制改革, 最核心的问题是允不允许农民自主进入市场。土地承包到户解决了农民在生产环节上的自主权, 但如果仅仅把农民看成是一个生产者, 而不是一个农产品的自主经营者, 则我国的农村经济仍然不可能活跃并繁荣起来。换句话说, 农民对土地的经营自主权和对农产品上市的经营自主权是一件事物的两个方面, 两者合一才是符合中国国情的完整的农户经济形态。

第四个1号文件取消了30年一贯制的统购统销制度, 还原了农民土地经营者的身份, 因此邓小平称这个文件在改革上“迈出了相当勇敢的一步”。也正是从这个时候开始, 农村改革进入了第二个阶段。

同年国务院制定的《国民经济和社会发展规划(草案)》中规定, 在原已大幅度调减的农副产品计划收购项目中, 继续从29种调减到10种。4月12日, 全国物价会议决定放开生猪收购价格同时也放开销售价格; 5月17日, 农业税改过去以收粮食实物为折征代金即以现金交缴农业税; 6月1日, 大中城市的蔬菜供应价格放开。1号文件的后续效应不断产生。

农村经济体制改革作为一个完整的制度改革, 开始于土地承包到户, 成熟于农民自主进入市场。这一阶段总的特点可以说是“大磨合”, 因为农村经济在转入市场导向以后, 旧的基础、结构、布局、关系、制度、体系、观念等等与新的硬件、软件之间有一个替换、废除、适应、协调、整合、重建的过程。这一过程是带有全局性、综合性和整体性的。这是农村经济改革第二阶段的一个重要特点。

文件出台以后, 农村改革开始从相对封闭的“内线作战”转为向“外线”进军, 也就是说, 城乡改革与发展在这一时期已经开始扭合在一起, 城乡互动构成了这一阶段改革与发展的重要特点。城市改革既向农村经济提出了新的要求, 也为农村改革特别是涉及城市的问题创造了新的机遇, 一个城乡改革互相配合、互相促进的局面开始出现。

“大调资”

对中国最大多数的人来说, 1985年是皆大欢喜的一年。

国民经济“六五”计划在这一年“结算”, 国家体改委、国务院发展研究中心、国家计委和中国社会科学院分别向中央提供了阶段性的经济发展总结报告。从前四年的形势看, 基本上做到了持续稳定增长, 且增长的幅度年年上升, 大大超过了“六五”计划规定增长的速度。社会总产值的增长数字是: 1981年为4.6%, 1982年为9.5%, 1983年为10.3%, 1984年则一下子达到14.7%。

中共十二大提出了到世纪末国民生产总值“翻两番”的目标后, 邓小平一直关心这个目标“能不能实现, 会不会落空”。^[1]1983年邓小平视察江苏、浙江、上海, 一路上看到经济建设突飞猛进, 人们喜气洋洋、信心十足, 深受感染。他说: “看来, 四个现代化希望很大。”^[2]翌年6月, 他在会见第二次中日民间会议日方委员会代表团时, 明确地表示: “我们的信心增加了”, “这样发展下去, 到本世纪末翻两番的目标一定能够实现”。^[3]在这年举行的建国35周年庆典上, 邓小平满怀信心地向世界宣布: 最近几年的情况, 表明我们“翻两番”的目标“是能够达到的”。^[4]

1985年年初, 虽说已经有了经济过热的苗头出现, 通货膨胀的问题也提出来了, 但对经历了“文化大革命”的大灾大难和1979—1980年间国民经济比例失调的中国政府和人民来说, 这不算什么。高增长意味着离奋斗的目标越来越近, 意味着人民生活的改善, 毕竟是让人高兴的事。

最让人高兴的, 是这一年人们的收入分配大增。在农村, 新的中央1号文件取消了30年一贯制的统购统销制度, 农民可以自主经营自己的生产成果了; 在城市, 则是大调资, 调整工资的范围涉及党、政、军、工、商, 在城镇里有工作的人几乎是概莫能外。

自1978年以来, 国家已多次改革工资制度, 调整收入分配水平。1978年5月, 国务院出台《关于实行奖励和计件工资制度的通知》, 在有条件的企业试行奖励和计件工资改革。1979年, 中共中央、国务院批准的《全国物价工资会议纪要》决定给一部分机关、企事业单位职工调整工资。1981年10月, 国务院发布《关于1981年调整部分职工工资的通知》, 这次调整工资的对象是中小学、医疗卫生和体育系统工作人员, 调整的内容是级别和级差。1983年, 国务院批转劳动人事部《关于一九八三年企业调整工资和改革工资制度问题的报告的通知》, 规定企业工资制度与政府机关工资制度脱钩。

几次改革和调整工资的特点一是对象有限, 二是“微调”, 其实带有对多年未调整工资的“还债”性质。当然企业例外, 从1983年开始, 企业的工资分配逐步离开过去与机关事业单位互相比照的轨道, “走自己的路”了。1985年的大调资, 区别于前几年的调资, 是一种“普调”, 并伴以较大的改革措施。

1月5日，国务院发出《关于国营企业工资改革问题的通知》，规定国营企业实行职工工资总额同企业经济效益按比例浮动，职工的收入与职工个人的贡献和企业的经营效果挂钩。扩大了企业在工资、奖金分配上的自主权。与此相配套，1月24日，国家物价局、物资局联合发出《关于放开工业生产资料超产自销产品价格的通知》，无疑为提高企业经济效益打开了一条重要渠道。7月，劳动人事部、财政部联合颁布了《国营企业工资试行办法》，以使工资改革规范化。

6月4日，中共中央、国务院发出《关于国家机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》，提出逐步消除现行工资制度中的平均主义和其他不合理因素，初步建立起能够较好地体现按劳分配原则、便于管理和调节的新工资制度。这次工资改革的主要内容是：把工资分为基础工资、职务工资和年功工资三个部分，其中以职务工资为主导；基础工资是维持劳动者生存的需要，不论职务高低均实行同一标准；年功工资是对职工劳动贡献积累的补偿，随职工的工龄递增，因此又被称为“工龄工资”。这一改革措施，彻底结束了实行了几十年的行政级别工资模式。^[4]

在这些政策的执行中，国家机关和企事业单位比较单纯，容易操作，而企业的情况就复杂得多。由于宏观环境的改革尚不具备为企业进入市场平等竞争提供条件，一个企业的经营效果不能真实地反映企业的经营能力和努力程度，因此改革中只能采取渐进的办法。大多数企业在当年实行了奖励基金随同企业经济效益浮动的办法；在约1800万职工中进行了工资总额随同企业生产成果或经济效益浮动的试验；而试行工资同上缴利税一起浮动的大中型企业约占其总数的15%；更多的企业采用的是承包工资、分解工资、计件工资、记分奖励等多种形式的分配办法。

下半年，由于国家为了治理经济环境，消除通货膨胀，采取了宏观调控措施，人们预期中的进一步增加工资奖金分配的期望没有实现，但根据国家统计局《“六五”期间国民经济和社会发展概况》中提供的数字，国民收入的增长速度仍然达到了12.3%，为“六五”时期的次高。^[4]

价格改革起步

1985年4月12日19点30分，中央电视台破天荒地播放了国务院一个部门首脑——国家物价局局长的长篇讲话录像。

讲话主要内容是关于1985年价格改革方案的说明。这颇有点像“战前动员”。

关于1985年价格改革方案，在1984年下半年国务院进行了多次讨论，同年的12月24日中央书记处又作了专门研究。书记处同意《国务院物价小组关于1985年价格改革方案的汇报提纲》，并指出：“我国的现行价格体系，由于过去长期忽视价值规律的作用和其他历史原因，存在相当紊乱的现象，不少商品的价格既不反映价值，也不反映供求关系。改革这种不合理的价格体系，是整个经济体制改革成败的关键。国务院物价小组提出的价格改革方案，是一个比较稳妥又可以解决一定问题的方案。……放开猪价，适当提高煤价，调整农村粮价是可行的。应当走一步，看一步，务求初战必胜，为以后的价格改革开拓道路。”“要向广大干部和群众讲清这次价格体系改革的意义、性质和政策措施，消除对价格改革的误解。”

物价局局长电视广播讲话正是遵照这一指示而作的。讲话开宗明义，毫不隐讳地“暴露”了现行价格体系的弊端及改革的必要性：

我国现行价格体系很不合理，不少商品的价格，既不反映价值，又不反映供求关系。不改变这种状况，就不能正确评价企业的经营效果，不能保障城乡物资顺畅交流，不能促进社会生产力的迅速发展和人民生活的逐步改善。当前我国政治经济形势很好，政治上安定团结，经济上持续、稳定、协调地发展，主要商品库存充裕，财政收入增加，是价格改革的良好时机。党中央、国务院决定，从今年开始，用五年左右或者更长一点的时间，把价格体系中的突出问题基本理顺。同时指出，进行价格改革，方向是正确的，要坚定不移，但在实施步骤和具体做法上，则必须谨慎从事。价格改革关系国民经济全局，涉及千家万户。要从我国的实际出发，充分考虑国家财政的负担能力、企业的消化能力和群众的承受能力，有计划、有步骤地进行，慎重初战，务求必胜，绝不允许一哄而起、一拥而上。我们根据党中央、国务院确定的方针和原则，进行了系统的调查和各种方案的比较，制定了1985年的价格改革方案。

他说，1985年是价格体系作重大改革的头一年。迈好这一步，对以后改革的顺利进行，关系重大，尤需慎重。因此，“1985年价格改革的基本方针是：放调结合，小步前进。就是放活价格与调整价格相结合，走小步子，稳步前进。改革的重点主要是放开生猪收购价格和猪肉销售价格。还有调整农村粮食购销价格，适当提高铁路短途运价。”

关于放开猪价的问题，他说，近几年来粮食增产较多，而生猪增长不快，难以适应人民生活水平提高的需要。必须改革不适应当前情况的生猪派购政策，实行合同收购和市场收购，取消国家统一制定生猪收购价格与猪肉销售价格的制度，根据市场供求情况的变化，实行有指导的议价。对城镇居民因肉价上涨而增加的支出，国家给予适当补贴。国营食品公司则通过掌握必要的猪肉货源，根据市场供求和国家政策进行吞吐，平抑市价。这项改革什么时候执行，由各省、自治区、直辖市根据具体情况自行决定。其他鲜活副食品价格，各地可以根据本地实际情况，有计划、有步骤、有区别地放开。

粮食价格，根据当年中央1号文件的规定，改统购为合同定购，定购以内的稻谷、小麦、玉米的收购价格，按“倒三七”比例作价，即三成按原统购价，七成按超购加价。各省、自治区、直辖市在不突破国家下达的粮食定购总数和“倒三七”比例价总水平的前提下，可以根据实际情况，适当调整具体粮食品种的加价比例。定购以外的粮食，可以自由上市，如果市价过低，农民要求继续卖给国家，国家按原统购价敞开收购，以保护农民利益。国家销售给农村的粮食价格也要适当调整。

铁路短途客票价和货运价也要适当提高。目的在于促使铁路的短途运输转向公路、水路，以缓和铁路运输的紧张状态。铁路的长途货运价和长途客票价都不变动。有条件的地方还要适当降低公路运价。

此外，上半年已经执行和下半年即将执行的还有：部分商品要拉开质量差价，实行优质优价，低质低价；按规定由企业自销的部分工业生产资料，由企业自行定价，实行市场调节；适当调整煤炭的品种差价和地区差价，但城市生活用煤不涨价；一部分中西药品价格，要作有降有升的调整，药价总水平不提高。

针对人们对价格改革可能会引起涨价风的担心，物价局长专门作了解释：“今年准备分期分批出台的这些改革，主要是围绕着改革产业结构、交通运输结构和产品结构进行的，是积极而又稳妥的，有利于逐步建立合理的价格体系，是进一步发展生产的迫切需要，是符合广大群众的根本利益的。国务院领导同志曾经指出：今年价格改革，主攻方向要明确，要按照国务院的统一部署进行，不允许各行其是，干扰统一部署，更不准趁机涨价、变相涨价，这是一条纪律。有的地方流传城镇居民定量供应的粮食、食用油要涨价，饮食业和副食等行业用粮要涨价，食糖、煤油要涨价，等等，都是没有根据的。还有些人揣测，猪价放开后，肥皂会因猪油价格上升而涨价，猪皮革制品会涨价，也是没有根据的。对这些商品，国家将对生产企业采取减税、补贴等措施，市场销价水平不作提高。”

他举例说，国家已经决定拨几百亿斤粮食作为饲料，按原统购价奖售给养猪农户和专业户，向他们定购生猪，掌握货源，以控制猪肉价格的上升幅度。同时，对城镇居民因某些副食品价格上涨而增加的支出，各地将根据不同情况，给予适当补贴，这也会缓解价格变动对居民生活的影响。去年9月1日已经适当提高了银行的定期存款利率，今年还要进行工资改革，干部和职工的工资收入将有所增加。因此，绝大多数城镇居民的实际收入不会因价格改革而降低，并将随着生产的发展有所提高。

他要求人民群众对物价进行监督，他说：“现在有些单位和个人，不顾大局，目无法纪，趁改革之机为本地区、本单位和个人捞外快，乱涨价、变相涨价，倒卖紧俏的生产资料和消费品牟取暴利，挖国家以肥私，损消费者以利己。这些新的不正之风和违纪违法行为，腐蚀干部，败坏社会风气，对经济体制改革和社会主义四化建设是一种严重干扰，必须坚决查处。各级政府和有关部门，要遵照国务院最近发布的《关于加强物价管理和监督检查的通知》以及有关规定，在放开、搞活、改革的同时，大力加强市场和物价管理，严肃物价纪律。对于任意提价、变相涨价、哄抬物价、乱收费用的单位和个人，以及肆意编造涨价谣言，扰乱市场物价的，要给予有关的领导者、违纪者经济惩处，情节严重的要给予纪律处分，违法的要依法制裁。希望广大干部和群众积极参与对物价的监督检查，推动各有关部门、各企事业单位严格执行国家的物价政策。”

这次电视广播讲话收到了很好的效果。

同年11月28日，薛暮桥在六届人大常委会第十三次会议上以“我国六年来物价和人民生活的变化”为题发言，为这次价格改革“摇旗呐喊”。他说：“长期以来，我们常常宣传稳定物价是我们党的基本方针，稳定物价是安定人民生活的必要保证。这个宣传已经深入人心，以致物价的每一次上升都可能使人们心神不安，认为物价上升一定会降低人民生活。”而实际上，“一方面，物价是显著地上升了，另一方面，人民生活也是显著地改善了”。他举出实实在在的统计数字为证：“过去六年中，城乡居民平均消费水平提高86.9%，扣除物价上升因素为57.7%。其中农民每人平均收入增加165%，扣除物价上升因素为144%；职工每人平均工资收入增加58.6%，扣除物价上升因素为32.3%。城乡居民合计实物消费量，吃的：粮食从391斤增至503斤，增加28.6%；食用植物油从3.2斤增至9.4斤，增加将近两倍；猪肉由15.3斤增加到26斤，增加70%（以上粮油两项特别是粮食农民增加较多，职工早已吃饱，增加较少）。穿的各类布从24尺1寸增加到32尺5寸，增加35%。用的每人购买日用消费品从28元8角增加到67元，增加132.6%。再讲具体一点，每百人拥有自行车量从7.7辆增加到18.8辆，增加144%；每百人拥有电视机从0.3台增加到4.6台，增加14倍多一点；每百户拥有收音机从7.8台增加到21.6台，增加1.77倍。这还是城乡合计，在城市中，几乎每个职工都有一辆自行车，职工家庭拥有电视机的占90%以上，正在从黑白电视机提高到要买彩色电视机了。几乎家家都有一两台收音机，许多家庭有收录两用机，还有电冰箱、洗衣机等，这难道还不能证明人民的生活是确实上升了吗？”

他接着说：“1978年城乡居民储蓄存款是309亿元，去年上升到1149亿元，增加了两三倍，单去年一年就增加185亿元，这有什么可以叫苦的呢？”

经济学家不用普通人难懂的经济学术语而用最通俗的老百姓语言来“摆事实，讲道理”，当时就在会上引起了很好的反响。

生猪等副食品价格在1985年上半年各地陆续放开以后，购销价格有所上升，生产量和供应量显著增加。由于肉价和副食品价格上涨而使城镇居民增加的支出，各地根据不同情况发给了一定的补贴。这种积极而又稳妥的做法，同1979年的那次调价一样，没有引发社会震荡。

这次价格改革的顺利，带来了一种乐观的预测，为三年后的“价格闯关”埋下了伏笔。

“通胀”与“反通胀”

伴随着农产品“卖难”出现在1984年和1985年之交的另一问题，是宏观经济出现了通货膨胀阴影。

1984年，国家的货币发行量比1983年增加了49.5%，几近增长一半。其中10—12月货币发行量比上年同期增加的比例高达146%！

1980—1982年间，中国出现过通货膨胀，但那一次的通胀是在完全计划经济的条件下发生的，几乎不可能有失控的危险。这一次却是发生在中共十二届三中全会刚刚确定了经济体制改革全面展开之时，改革的市场取向已相当明显，各种不确定因素增多，通胀幅度高于上一次。

农村改革的大好形势和中央以城市为重点全面推进经济体制改革的决心使许多人热情燃烧，对经济发展的前景过分乐观，提前实现“翻两番”战略目标的口号在一些地方叫响，经济体制改革全面推进，新旧体制交替、转轨时期经济运行出现多主体、多渠道、多层次共同作用的局面，造成经济过热，地方和企业投资欲望增强，信贷失控，一股竞相攀比、层层加码，盲目扩大投资规模之风开始出现。这股风有两股推动力，一是财政“分灶吃饭”后，地方为自身利益计，普遍实行信贷扩张政策；二是这两年国民经济和人民收入上升很快，消费决定生产、消费决定发展的经济观点开始对许多人包括一些中央高层领导产生影响，媒体上提倡“高消费”、提倡“能挣会花”的宣传成风。积累与消费同时扩大，“超高速”与“超分配”互相促进。

1984年年底，有消息传出，1985年中央银行给予各专业银行的贷款额度将以1984年的实际发生额为基数，于是各地银行为争得第二年的贷款额度，采取滥发贷款，甚至送款上门，鼓励企业大量借贷等方法，不择手段地“造基数”。结果这一年12月的贷款发生额比上年同期增长84.4%，全年信贷总额增长了28.8%。同样是为了“造基数”，获得了分配自主权的企业也开始在年底突击提工资、发奖金。1984年全国职工工资总额比上年增长19%，其中10—12月增长为全年增长额的38%。加上农业空前大丰收，国家超购农副产品又增加了一大笔支出，使中央银行不得不增发货币。

有迹象表明，通货膨胀已经影响到人民的的生活和对改革前景的信心，各地先后出现了涨价风，北京等地已经有人开始抢购，导致钢材、汽车等生产资料及家用电器等耐用消费品价格大幅度上扬。由于一些地方竞相进口钢材、汽车等和大件耐用消费品生产线，使外汇支出猛增，对外贸易出现逆差，国家外汇结存急剧下降。

这一年，我国国民生产总值增长14.7%，工业总产值增长16.3%，农业总产值增长2.3%。经过连续几年调整整顿后渐趋平衡的国民经济比例关系面临再次失调的危险。

这个现象引起了中央关注，十二届三中全会确定的改革步骤是慎重初战，务求必胜，五年见成效。经济过热特别是通货膨胀必然干扰改革的整体部署，这是中央不愿看到的现象。国务院经济研究中心和技术经济研究中心受命组织研究小组寻找应对良策。研究小组由吴敬琏、杨培新、陆百甫、黑爱堂、李剑阁、丁宁宁等人组成，吴敬琏任组长，徐雪寒和李崇威担任指导。1984年的最后一天，研究小组写出了报告

《经济改革初战时期的建设方针和货币政策——当前货币流通形势和对策》。报告认为，当前的货币供应量增加过快，国民经济面临很强的通货膨胀压力，建议采取行政办法和经济办法并举的综合方式，加强宏观调控。

在经济学界，经济学家们对经济形势的判断和应否采取紧缩政策各执己见。一种观点是：在中国这样一个发展中的社会主义国家，国民经济在可以预见的时期中将始终处于总需求超过总供给的“非均衡”状态中，如果人为地用宏观控制措施压制需求和限制货币供应量，不但不利于高速增长，并且会损害各方面的利益，从而招致人们对改革的支持减弱。这种观点认为“紧缩”的经济政策是不可取的。当时，青年经济理论工作者中有一种“起飞”论很流行，即认为通货膨胀是经济起飞时期的典型现象，不但不应压制，相反还应当自觉地利用通胀加快经济增长速度。另一种观点则认为，通货膨胀既不利于发展，也不利于改革。主张在进行经济体系的全面改革时，要考虑到社会的承受力，要以总需求同总供给比较协调、经济环境比较宽松、国家财力有一定余地为前提，以保证在重大改革措施出台时不致出现严重的通货膨胀。当时的中国经济界，颇有一种“百家争鸣”的活跃氛围，各种观点都能做到畅所欲言。一个最大的特点是，不标榜自己也不指责争论的对手是左还是右，甚少或不为政治因素所干扰。

1985年元旦刚过，国务院便在1月4日召集会议，讨论宏观经济形势和对策。会议同意通货膨胀不利于发展和改革的意见，赞成加强宏观调控，实行紧缩政策，稳定经济。

邓小平也同意这个意见。2月10日，国务院召开各省省长会议，要求各地采取措施制止投资和消费基金的膨胀。

经济学家们仍在进行着热烈的争论。北京青年经济学会还为此摆下“擂台”，邀吴敬琏同“起飞派”领军人物朱嘉明对擂。经过一段时间的自由争论，经济学界的意见渐趋一致，即应当采取宏观调控手段对通货膨胀进行一定程度的抑制。

但在具体操作层面，却不能一下子做到令行禁止，全局利益同局部利益的矛盾和冲突一时难以趋同。1985年1月省长会议后，第一季度工业总产值、基本建设投资 and 物价指数分别比上年同期增长22.9%、35%和5.6%，增长幅度甚至超过了上一年增长最快的第四季度，外汇储备则继续下降。这里面固然有上年投入的大量资金开始发生作用的原因，但宏观调控不力则是显而易见的。上半年，国务院又一连召开了两次省长会议，都不能将各地控制固定资产投资的问题落实。最后还是邓小平出面干预，省长们的认识才逐渐统一起来。4月，国家开始实行以紧缩银根为中心，全面紧缩经济的“双紧”方针，采取控制货币发行和贷款发行规模、调整固定资产投资计划、控制固定资产投资规模、控制消费基金增长过快的势头、加强外汇的使用和管理等措施。7月，国务院召开当年的第四次省长会议，要求各地制定计划制止物价继续上涨，并决定

派出检查组，监督各地执行“双紧”方针的情况。8月，开始了全国性的税收、财务大检查；同月，国务院发出了进一步清理和整顿公司的通知。

到了第三季度，基建投资增长率开始逐月回落；银行开始紧缩银根，上调存贷利率，货币供应量才逐渐降了下来。

1985年，中国国民生产总值比1984年增长12.8%，国民收入增长13.5%，仍是一个高速增长之年。

“市场体系”

随着改革的全面展开，1985年5月，社科院研究生院的郭树清、邱树芳、刘吉瑞等3名硕士研究生上书中央，提交了《全面改革亟需总体规划》的报告。5月19日，赵紫阳批示：“建议体改委组织这一讨论”。根据这一批示，6月，国家体改委组建了经济体制改革总体规划研究小组，宫著铭、楼继伟、郭树清等9位青年干部和学者参加。到7月2日，这个小组就拿出了一份5万余字的《经济体制改革总体规划构思》的初稿。

《构思》将研究对象划分为互相关联的四个部分：体制改革的目标模式；过渡方法和阶段划分；环境治理和条件准备；第一阶段的实施步骤。

整个《构思》的核心是市场体系的建设。在对这个研究成果的描述中，改革的市场化取向已相当明显。

在“体制改革的目标模式”的研究中，开宗明义就提出：“社会主义是有计划的商品经济。经济体制改革的实质就是：在坚持社会主义道路的前提下，彻底承认我国经济的商品经济性质，改变计划与市场互相对立的状态，打破宏观和微观大一统的局面，建立一个计划与市场、宏观与微观相对独立有机统一的经济体制。”《构思》论述说：“在这个模式中，完整的社会主义市场体系构成经济机制的基础，根据市场关系的内在规律和发展趋势制定出来的宏观计划，又能有效地消除市场关系过分猛烈的波动及危害。一切经济活动都必须处于市场关系中，而一切市场关系又都处于计划的调节控制之中。因此既没有脱离市场的经济活动，也没有脱离计划的经济活动”，并强调“整个经济内部不是有两套指导参数，而是只有一套指导参数，即受计划调节的市场关系”。

在这个目标模式中，微观经济活动中的企业、劳动者无不围绕市场关系运转：“企业在法律允许的范围之内，根据直接的市场关系决定自己的活动。个人作为劳动者，根据客观经济条件自主地选择职业。家庭作为日常消费单位，在安排支出和选购物品方面除了收入和价格之外，不受任何形式的限制。企业作为生产经营组织，生产和投资决策完全由自己根据外部经济环境和自身情况独立作出”。宏观调节控制则由间接控制型体制代替大一统体制，其中枢环节是社会经济计划。而计划的制定以市场关系为基础。计划的实现主要运用的手段为：经济参数调整；法律条例保障；直接数量管理；公共事业经营。

《构思》把实现这个目标模式的过程分为两大阶段，第一阶段以理顺基本经济关系为重点，同时根据需要和可能调整改革其他非基本关系方面；第二阶段以非基本经济关系为重点，同时必然要求重新调整基本经济关系，最后完成改革。第一阶段的主要目的是建立一个较为完善的商品市场；第二阶段的主要目的是在完善商品市场的基础上建立起较为完整的市场体系。

《构思》认为，在第一阶段应推行以实现市场统一价格为中心的全面配套改革。其任务是：大幅度缩减指令性计划的控制范围，少数产品实行国家强制性定货；变双轨和多轨价格为单一价格，实行计划指导下的市场价格体制；物资部门商业化、企业化，商业企业独立经营、自负盈亏；以资源税、增值税、消费税和所得税构成的混合性税制代替流转税为主的税收体制；建立真正的两级财政，中央和地方收入按税种划分；企业税后利润按中央确立的比例形成各项基金；调整改革利率水平和结构，逐步形成中央银行的控制体系和金融体系的经营系统；发展和完善基本工资加奖励工资的体制，调整工资结构，国家控制企业基本工资总额的增长幅度，规定超额累进奖金税的征收起点；允许技术人员一定程度的自由流动，逐步扩大企业在录用职工方面的自主权利；建立社会保险机构，发展国家、企业、个人共同负担社会保险、保障费用的制度；外贸公司企业化，调整关税，修订汇率，完善许可证制度，修改退税补贴制度；建立企业管理委员会或董事会、职代会，形成企业内部的制约机制，削减政府专业部，加强综合管理和监督部门。第一阶段任务完成的时间为5年。

第二阶段，在继续发展商品市场的同时，形成完善的生产要素市场，最终完成由直接控制型体制向间接控制型体制的过渡。其任务为：基本上取消指令性计划和经常性的国家强制定货；建立中央银行控制下的、包括专业银行和商业银行以及其他多种金融机构的发达的金融体系，形成货币市场和资金市场；建立对促进微观竞争和宏观平衡发挥积极作用的财政体制；取消价格管制，农产品保护价格除外；企业自由支配税后利润；商品自由进入流通，不受行政干预；工资完全与个人劳动贡献和企业经营效果成比例；做到劳动力充分流动，劳动力流动的最基本调节器是工资水平和社会福利；逐步降低关税水平，放松汇率管制，减少贸易保护，鼓励国内企业和国外企业在内外市场上都展开竞争；完善企业管理委员会和董事会，厂长经理向管委会和董事会负责，加强职工的民主监督，完善宏观管理和监督的组织机构。

《构思》提出：目前的经济环境和其他条件，不允许我们迈出大的改革步伐，因此需要花一两年的时间治理环境，准备条件。第一阶段分两步走，第一步主要解决各方面最直接的价值扭曲；第二步主要解决

资金占用上的弊病。《构思》提出了统一市场价格的三种“可供选择的方案”。方案一：保留“双轨”或“多轨”价格，逐步提高计划内价格，向市场价格靠拢，最后实现单轨制。方案二：将现有“双轨”或“多轨”价格，区别产品，统一成固定、浮动、自由价格（即市场供求大体平衡的就放，内外差价悬殊的就按一个调高的计划价收），形成混合价格，逐步扩大浮动幅度，取消固定价格，最后过渡到单一市场价格。方案三：将现有“双轨”或“多轨”价格一次性放开，统一成单一的市场价格，初期可规定上限，变化不大时取消限制。根据目前计划内和计划外价格水平，加权平均并考虑其他可能的影响因素，估算出一个平衡价格，按此价格和目前计划内价格的差额，及各个企业享受的计划供应物资数额，确定给各个企业的补助额，财政统一拨给企业，以后逐年减少补助，最后完全取消。

《构思》倾向于采用方案三，同时提出需要进行计划、税收、财政等多方面的配套改革。

9月，中国共产党召开全国代表会议，提出了《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》。《建议》提出：力争用五年或者更长一些的时间，基本上奠定具有中国特色的、充满生机和活力的新经济体制的基础。根据《建议》精神，国家体改委总体规划组向中央提出了《“七五”期间经济体制改革的设想》。

《设想》提出的“七五”期间改革的指导思想是：正确处理经济发展与经济改革之间的关系，坚持把改革放在一切经济工作的首位，并使二者互相协调，互相促进。坚持有计划的商品经济的改革方向，逐步实现计划经济与商品经济、计划与市场的有机结合。正确处理微观放开搞活与宏观管住管好的关系。坚持改革同步配套和循序渐进的原则。

《设想》提出，新经济体制的基础，主要包括五个方面的具体目标和内容：（1）企业要成为相对独立的商品生产者和经营者，其中，大多数企业要实现自主经营、自负盈亏，并开始拥有自我积累、自我改造、自我发展的能力。（2）初步建立统一、开放、竞争性的社会主义市场体系。基本理顺消费资料和生产资料价格体系，巩固、完善消费资料市场，扩大、发展生产资料市场、资金市场和技术市场。（3）逐步建立起科学的宏观决策、调节和控制体系，宏观经济的调控手段从行政实物指标的直接管理为主，转向经济政策和经济杠杆的间接管理为主。（4）逐步建立起比较完善的经济法制和有权威的经济监督体系。（5）基本完成各级政府经济管理机构的职能转变，逐步实现政企职责分开。

1985年可以称为全面改革的设计年。一系列的改革设计、设想从国家体改委和各部委提出，而这一年举行的“巴山轮会议”，则在中国的改革史上留下了鲜明的印记。

“巴山轮会议”——为中国经济“会诊”

这是一次由中国经济体制改革研究会、中国社会科学院和世界银行共同举办的会议。参加者：来自世界各地的9位声名显赫的经济学家；时间：1985年9月2—7日；地点：重庆至武汉——长江游轮“巴山号”上；主题：宏观经济管理。

在动态的行程中为中国经济“会诊”；在三峡的激流险滩中进行思想的冲浪。“巴山轮会议”不仅以它的奇特，更是以它的富有成果在中国的经济体制改革史上留下了名声。

应中国政府的要求，世界银行为这次会议请来了一批国际著名经济学家和经济专家。他们是：匈牙利科学院经济学部主任亚诺什·科尔奈（Janos Kornai）教授，英国牛津大学圣安东尼学院高级研究员、沃弗森学院委员、曾经参加了1982年“莫干山会议”的弗拉基米尔·布鲁斯（Włodzimierz Brus）教授，南斯拉夫政府经济改革执行委员会委员、斯洛文尼亚艺术与科学院通讯院士亚历山大·巴伊特（Aleksander Bajt），英国牛津大学教授、格拉斯哥大学名誉校长阿莱克·凯恩克罗斯爵士（Alexander Cairncross），美国耶鲁大学经济学教授、1981年度诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·托宾（James Tobin），联邦德国证券抵押银行理事长奥特玛·埃明格尔（Utmar Emminger），法国保险总公司董事长、里昂信贷银行董事米歇尔·阿尔伯特（Michel Albert），著名经济学家、日本兴业银行董事调查部部长小林实，世界银行驻北京代表处主任林重庚，世行官员亚德里安·伍德。中国方面参加会议的经济学家和经济工作者是：安志文、薛暮桥、马洪、刘国光、吴敬琏、赵人伟、童大林、高尚全、洪虎、杨启先、宫著铭、项怀诚、王琢、张卓元、周叔莲、田源、吴凯泰、陈吉元、戴园晨、郭树清、楼继伟、何家成、李振宁等二十余人。

这么多中外著名经济界人士在一起开会，理所当然地引起了新闻界的注意。然而会议不接受采访。上海一家报纸获取会议新闻心切，竟安排了一条船一路跟踪。

9月2日，巴山轮从溇热中的重庆起航，“宏观经济管理国际讨论会”开幕，薛暮桥致开幕词。

游轮顺流而下，江风美景相伴着会议议程。如此众多的国际高水准经济学家会聚中国，这在中国经济界是史无前例的。中国的学者们自认为封闭太久，对现代经济学了解尚浅，有这么一个难得的机会同国际“大腕”们交流很是不易，因此都抱着一种学习的心态。大家白天开会、交流；晚上互访，还是交流。

对这次的“长江六日游”，中国经济学家们有相同的感慨：相当于进了一次关于现代市场经济基本制度和宏观经济管理的高级速成班，受益匪浅。许多年后，有媒体在回顾“巴山轮会议”时，认为这次会议的最大功绩是在中国传播了宏观经济学说。

外国经济学家在分析了世界银行提供的中国宏观经济数据以后，几乎一致认为，当前中国经济表现出

过度需求的特征，投资热，工资膨胀，处在工资推进与需求拉动膨胀之中。他们认为，根据西欧和东欧的经验，一旦出现这样的膨胀，很难压得下去。

来自匈牙利的科尔奈认为中国经济存在五大危险：通货膨胀、加剧短缺、权力重新集中化、牺牲实际消费、破坏协调发展。不仅在对形势的判断上，在对于应当采取的对策上，专家们的主张也相当一致，就是要收缩信贷、压缩需求。诺贝尔经济学奖得主、凯恩斯主义的货币问题大师托宾尖锐地指出：中国面临发生严重通货膨胀的危险，治理之道是应当采取财政、货币和收入“三紧”的政策，而不是西方国家面对较温和的通胀时通常采取的“松紧搭配”政策来避免危机。曾担任联邦德国央行行长而并非信奉凯恩斯主义的埃明格尔与托宾的看法完全一致。

学者们认为，经济体制改革必须有一个明确的中长期目标和比较近期的具体措施。科尔奈介绍说，世界各国宏观经济管理的模式基本上分两大类，一类是通过行政手段协调，其中又可分为直接行政协调和间接行政协调两类；一类是通过市场协调，其中可分为完全非控制的市场协调和宏观控制下的市场协调两类。当然这只是抽象的概括，实际上各种方式往往交错同时存在。因此，完全非控制的市场协调在实际生活中是不存在的。社会主义国家经济体制改革的目标模式，可以选择间接行政协调，也可以选择宏观控制下的市场协调。而匈牙利的改革之所以没有取得预期的成效，主要是长期停留在间接行政协调阶段，企业同国家继续处在“软预算约束”状态，企业的盛衰仍然依赖于纵向的行政保护。

专家们认为，中国的经济管理体制现在还处在从直接行政控制向间接行政控制的过渡阶段，要达到宏观控制下的市场协调模式，还需要有一个长期的过程。他们介绍，实行宏观经济间接控制的主要手段为：金融货币、财政税收、收入分配和国际收支等，其中金融货币具有关键性的作用。而实行间接控制还必须满足一个重要的条件：有比较完善的市场体系，特别是要建立健全商品市场和资金市场。法国专家阿尔伯特提出，运用好规划与计划手段也是一个重要方面，特别是在半发达国家，运用计划来减少“不确定因素”和对市场进行综合性研究，促进技术革新和产业结构调整，有不可忽视的作用。他认为把指令性计划和非指令性计划结合起来使用是正确的方法。

专家们还指出，宏观经济间接管理的作用，在很大程度上取决于微观单位的反应，在实行间接控制时，如果企业对利率、税率、汇率、价格等不能作出灵敏的反应，宏观经济的间接管理手段就不起多大作用了。因此运用宏观经济的间接管理手段必须与微观改革协调进行。要使企业对宏观手段有灵敏的反应，实质问题是要使企业的“预算约束硬化”，要取消垄断，限制不必要的行政干预和保护，允许企业在市场上开展公平竞争，不能有一个竞争者受到特殊照顾。

热烈的讨论使与会者们疏忽了对长江美景的细细欣赏，只在“小三峡”——龙门峡、铁棺峡、滴翠峡作过短暂的江上游。7日上午，船到武汉，会议闭幕。

会议期间还发生过一个小插曲：上海某报的跟踪船只由于无法接触会议参加者，便想当然地按当时国内流行的观点作了报道：“外国专家认为，中国正处在调整经济结构的时期，用部分产品价格的上涨来完成整个经济结构的调整，使各种商品的比价趋于合理化，是一个必然的过程。……不能将目前的价格上涨与通货膨胀简单地画等号。”吴敬琏特地为此给该报编辑部写信澄清：“几乎所有多国学者都一致认为，虽然不论是西方国家还是社会主义国家在进行重大改革时都出现过经济过热、需求过旺、通货膨胀之类的困难，对此不必大惊小怪，但是，对于存在的问题必须予以重视。他们分析了我国公开发表的有关统计资料后得出的结论是：今年上半年中国经济确实存在严重的过热状况，它的主要征象是，信贷过分扩大，现金投放过多，某些重要原材料、能源和交通出现的短缺和紧张，导致国家牌价和市场间的巨大差额，国际收支平衡的状况急剧恶化。外国专家认为，一个最令人不安的迹象是，出现了工资—物价螺旋式上升的趋势。他们建议财政政策、货币政策和收入政策三管齐下，控制包括现金在内的各种形式的货币供应，控制前一阶段过旺的总需求。”

“巴山轮会议”的讨论结果，澄清了在经济界中一度存在的认识混乱现象，经济学家们对形势的判断和认识逐渐统一。学者们的观点反射到高层，坚定了中国高层决策者对于经济采取稳定政策的决心。中共中央在1985年9月提出的《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中说：“为了改革的顺利进行，必须合理确定经济增长率，防止盲目攀比和追求产量和增长速度，避免经济生活的紧张和紊乱，为改革创造良好的经济环境。”“坚持社会总需求和总供给的平衡，使积累和消费保持恰当的比例。”

然而1985年毕竟是中国改革的高潮年头，中共中央在制定“七五”计划时，改革仍是主旋律。中共中央的《建议》强调：在“七五”期间，要坚持把改革放在首位。整个“七五”期间的经济发展和基本建设要适度，其目的是为经济体制的全面改革创造一个比较宽松的环境。

此时，邓小平的一番话引起了国内外舆论的广泛关注。

10月23日，还是在人民大会堂，还是通过会见外宾来传达邓小平自己的一些思考和想法。他在会见美国高级企业家代表团时，对市场经济问题作出了进一步的阐述。他说：“社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾。问题是用什么方法才能更有力地发展社会生产力。我们过去一直搞计划经济，但多年的实践证明，在某种意义上说，只搞计划经济会束缚生产力的发展。把计划经济和市场经济结合起来，就更能解放生产力，加速经济发展。”“我们吸收资本主义中一些有用的方法来发展生产力。现在看得很清楚，实行对外开放政策，搞计划经济和市场经济相结合，进行一系列的体制改革，这个路子是对的。”^[1]

敏感的新闻界立刻就注意到了邓小平的这个最新讲话。第二天各主要报纸都刊登了由新华社播发的通

稿报道,《人民日报》还特意把邓小平说“把计划经济与市场经济结合起来就能进一步解放生产力”这句话写进了标题中以示其重要。而经济理论工作者则把邓小平这次讲话与1979年11月会见吉布尼等人时的谈话作了比较,认为时隔7年,邓小平的思想是前后一贯的:一是把计划经济、市场经济及两者的结合都看做一种发展生产力的方法;二是把是否“有利于社会生产力的发展”作为对各种办法取舍的标准。后一条在后来逐渐发展成著名的“生产力标准”。

“中国硅谷”

邓小平在1985年3月召开的全国科技工作会议上讲了这么一段话:“七年前,也是三月份,开过一次科学大会,我讲过一篇话。主要讲了两个意思,两句话。一句叫做科学技术是生产力;一句叫做中国的知识分子已经成为工人阶级的一部分。当时,所以要讲这两条,是因为有争论。七年过去了,争论已经解决了。结论是谁做的?是实践做的,群众做的。”^[1]

这一年中共中央作出的《关于科技体制改革的决定》所依据的,正是邓小平所说的实践的结论、群众的结论。

北京中关村“电子一条街”的崛起,就是一个很具说明性的实践范例。

1980年10月23日,作为中美10名互访科学家刚刚从美国考察回来的中科院物理所最年轻的研究员、物理所等离子体研究室主任陈春先,在新成立的北京等离子学会常务理事会上针对美国硅谷和128号公路科技转化为产品的状况作了题为“技术扩散与新兴产业”的发言。

陈春先说:“美国高速度发展的原因在于技术转化为产品特别快,科学家和工程师有一种强烈的创业精神,总是急于把自己的发明、专有技术和知识变成产品,自己去借钱,合股开工厂。当然这里资本主义赚钱的动机是不能忽视的,但据一些当事人(科学家)谈,创业的自我满足追求超过了营利动机。我感兴趣的是这里已经形成了几百亿美元产值的新兴工业,得益的显然是社会、国家、地区。相比之下,我们在中关村工作了20多年,这里的人才密度绝不比旧金山和波士顿地区低,素质也并不差,我总觉得有很大的潜力没有挖掘出来。的确,我们社会主义社会的经济条件是根本不同的,我们的科技人员也不是想赚钱,而是想多作实际贡献,不满足于发表文章,开成果展览会。”

北京市科协认为陈春先的想法很好,就借给了陈春先200元钱,在银行开一个账户。1980年12月23日,在美国硅谷“苹果传奇”的鼓舞下,陈春先联络了纪世瀛等15名中科院科技人员,在中关村一个仓库的一角办起了中关村第一个民营科技实体“北京等离子体学会先进发展技术服务部”。那个时候还没有公司的概念,社会上也没有科学家、工程师出来注册办公司的说法,陈春先成了“吃螃蟹”的第一人。

陈春先,出生于四川成都,17岁考入四川大学,18岁加入中国共产党,19岁赴莫斯科大学深造,1959年回国进科学院。1978年和陈景润等不到10名科技人员从助理研究员破格晋升为研究员。同年还参加了第一次全国科学大会。他是建立我国第一个托卡马克装置(6号)和中科院核聚变基地的主要功臣。

那时候也还没有“下海”的说法,陈春先等人创办的科技实体确定的基本原则是:遵循科技转化规律、市场规律,不要国家拨款,不占国家编制,自筹资金、自负盈亏、自主经营。人员都是兼职,是“第二职业”,开始时每人每月发给7元钱津贴。陈春先后来回忆说:“1981年服务部基本还很顺利,大家都还很热心,一年有两三万元收入。我们基本上都是业余时间干。我那个时候还带着硕士生和博士生。”到1983年,大家的津贴也涨到了每月15元。也正是这区区7元到15元引起了沸沸扬扬的争议。争论的中心问题是“知识分子能否以知识谋利”,有关部门还要陈春先写检讨。陈春先回忆道:“话说得很难听,说我们是搞歪门邪道,不务正业,腐蚀干部。说我们是自己给自己长了两级工资。在这种情况下,我手下很多人认为,办服务部本来是想报国,多做一些事情,给国家做一点好事,结果反而还挨了骂,就辞职不干了。那个时候即使穷,也不差那十几元。但我觉得我做的是对的,所以,我就没有检讨。”

眼看一株刚出土的嫩苗就要遭受一场严霜,而正在这个关键时候,一位名叫潘善棠的新华社记者了解到这一情况,写了一份题为《研究员陈春先搞“新技术扩散”试验初见成效》的内参。这份内参说:“近两年来,这个先进技术发展服务部先后与有关单位签订了二十七份合同,目前已完成一半以上;与海淀区四个集体所有制的小厂建立了技术协作、帮助开发和移植新产品的关系;帮助海淀区创建了海淀区新技术试验厂和三个技术服务机构。”“但陈春先搞科研成果、新技术扩散试验,却受到一些领导的反对,使该所进行这项试验的人员思想负担很重,严重地影响了他们继续试验的积极性。”

这份内参和陈春先这个名字以及他在中关村进行的试验引起了中央领导的重视。主管科教工作的胡启立作了批示:“陈春先同志带头开创新局面,可能走出了一条新路子。一方面较快地把科研成果转化为直接生产力,另一方面多了一条渠道,使科技人员为四化作贡献。”方毅副总理批示:“陈春先同志的做法是完全对头的,应予鼓励。”胡耀邦批示:“可请科技领导小组研究出方针政策来。”

“当时我和纪世瀛、崔文栋激动得热泪盈眶,几乎振臂高呼:中国共产党万岁!”在20年后忆及当时的情景陈春先仍很激动,他说:“是党中央坚定的支持和明朗的态度才引发了中关村电子一条街的萌芽。”在海淀区政府支持下,陈春先将服务部改为“华夏新技术开发研究所”。紧接着,民营科技企业“两海”(京海、科海,1983)、“两通”(四通、信通,1984)先后诞生,民营科技企业如雨后春笋般出现在中关村,“电子

一条街”初具规模。

正是陈春先们和全国广大科技工作者的实践催生了《中共中央关于科技体制改革的决定》，使中国的科技事业逐步走上了与经济发展密切结合的轨道。而中央的决策又大步推动了科技事业走向市场，鼓励陈春先们将科技成果转化为现实生产力。1986年，陈春先毅然离开中国科学院，正式“下海”创办了华夏硅谷公司。他说：“我其实是一步一步就走到水里面去了，最后不游泳也不行了，不游泳就会沉到水底下去了。”

1986年12月，《人民日报》以“北京中关村一场悄悄变革，中国硅谷正在这里孕育”为题，报道了“中关村电子一条街”的成长与发展情况。与此同时，7个城市的100多位从事软件科学和管理科学方面的专家学者，进行“中国高技术开发区研究”和“北京中关村建立高技术开发区的调查与研究”，经过3年的努力，第一次系统、全面、理性地研究了高技术开发区的发展规律，这两个课题不仅从理论上肯定了我国搞高新区的必要性和可能性，而且系统地对高新区发展的概念、模式、项目、选址和政策等问题进行了比较深入的探讨。

两年后，中关村的高技术企业发展到了400多家，并在实践中走向成熟，逐步形成了独特的技工贸一体化的发展模式。1988年年初，中央办公厅组织联合调查组，根据十三大提出的生产力标准，对电子一条街进行了全面的调查与总结，肯定了中关村高技术企业的方向，并提出了兴办中关村新技术开发试验区的建议。同年5月，国务院批准发布《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》，正式建立了我国第一个国家级高新技术产业开发区。

1988年5月10日，国务院颁布了《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》（即“十八条”），大大激励了科技人员创办新技术企业的积极性。科学院、各大专院校、各部委研究院所的一大批科技人员纷纷来到试验区，新技术企业的数量在试验区成立后呈现迅速增长的态势。到1991年年底，试验区企业急剧增加到1300余家，年技工贸总收入由7亿元上升到37亿元，年工业产值从1988年的4.8亿元增到12亿元，上缴税金由0.25亿元增到1.5亿元，年出口创汇由300万美元增到4500万美元，后四项指标年平均增长53.9%、36.9%、64.5%、125.7%。

1993年6月，国家科委、国家体改委发布《关于大力发展民营科技型企业若干问题的决定》，在这一新形势的推动下，中关村的科技企业家率先提出了“二次创业”的战略，即“资本股份化、产业规模化、技术创新化、融资多元化、管理科学化、经济国际化”。

1995年5月，中央作出《关于加速科学进步的决定》，提出实施“科教兴国”战略，《决定》明确指出，“民营科技企业是全社会科技进步体系的重要组成部分，是发展我国高技术产业的一支有生力量，要继续鼓励和引导其健康发展”。在全国上下引起极大反响。北京市委、市政府决定重新研究北京经济发展战略，建立包括海淀试验区、丰台园区、昌平园区在内的一区多园格局的北京市新技术产业开发试验区，并建立相应的市级管理机构：市试验区管委会，把发展高新技术产业放到突出地位。

1998年，北京市政府颁布《关于鼓励民营科技企业发展的若干规定》（新“十八条”）。1999年年初，颁布《北京市关于进一步促进高新技术产业发展的若干政策》（即“三十三条”）。

1999年6月5日，国务院正式批复科技部和北京市政府《关于实施科教兴国战略加快建设中关村科技园区的请示》，原则同意中关村科技园区的规划。随后，“北京新技术产业开发试验区”正式更名为“中关村科技园区”。

中关村兴旺了，而“中关村第一人”陈春先及他的华夏硅谷公司却被淹没在市场经济大潮之中。由于不善经营，华夏硅谷在此后的年代里一直默默无闻，在困境中挣扎。对此，陈春先认识非常清楚：“作为一个企业的总决策人，和成功的企业家相比，我自愧不如。”他对采访他的记者说，自己的长处是思想活跃，“我在科学院是公认的思想活跃者，而且是公认敢打敢冲的人，要不我也不会到美国看了硅谷，回来就要在中国办硅谷，但是思想活跃绝不代表就能办好公司。在美国硅谷，最早的那几个诺贝尔奖获得者办的公司，比如仙童公司，后来也都不行了，都垮掉了。”陈春先认为，在他们那一代中国人中鲜有既是科学家又懂经营的，而不像在美国有强烈的商业气氛，经营是人人皆知、无人不晓的事。陈春先办公司之初，在美国读书的12岁的孙子，居然用作业本给他写出了12种筹资办法，让他感慨良多。

2004年8月9日，70岁的陈春先因病辞世。医生取下了他的角膜，替这位立志“把光明留给后人”的科学家实现了最后心愿。

“沿海连成一大片了”

中共十二届三中全会结束不久，国务院领导人就率领有关部门人员去长江三角洲和珠江三角洲一带考察，研究进一步扩大对外开放的措施和办法，考察结果形成了《关于沿海地区经济发展的几个问题》的报告。报告形象地提出经济特区和沿海开放城市应当在对外开放中发挥“两个扇面、一个枢纽”的作用，即形成对内和对外辐射的两个扇面，经济特区和开放城市居中起枢纽作用。报告还进一步提出，应该把珠江三角洲和长江三角洲的一些市县开辟为沿海经济开放区，比照实行沿海开放城市的政策，以扩大出口贸易为导向，发展工农业生产，繁荣经济。从这两个三角洲取得经验后，可在适当时机扩大到北方的辽东半岛和

胶东半岛，北起大连，南至北海，构成一个对外开放的经济地带。

1985年1月4日，邓小平召来负责对外开放工作的国务委员谷牧，询问近一个时期的对外开放工作。谷牧向他汇报了14个沿海开放城市8个月来的主要进展情况。邓小平说，看起来大有希望。谷牧又汇报了国务院关于珠江三角洲、长江三角洲的开放设想。邓小平说，这很好嘛！沿海连成一大片了。谷牧提起了他在国务院讨论时曾经提出的一项建议，即把条件同两个三角洲差不多的厦门、漳州、泉州一带的沿海市县也列为经济开放区，说：这既有利于福建的开放和经济发展，也有利于加强对台工作。邓小平表示赞同：好嘛！再加上闽南“三角洲”！^[1]

1985年1月25—31日，由谷牧主持，国务院在北京召开了珠江、长江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会，讨论了工作方针、开放的59个市县名单、重要政策措施和相应的加强管理的办法。会议即将结束时，赵紫阳到会并讲了话。他说，在对外开放问题上，我还是那三句话：“坚定不移”，“谨慎从事”，“务求必胜”。^[2]这次会议形成了《长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会纪要》。2月18日，中共中央和国务院批准了《座谈会纪要》，并将其作为中央文件批转全国，决定分两步开辟沿海经济开放区。第一步先开放长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区59个县、市；第二步在长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区取得沿海经济开放经验后，可在适当时机再将辽东半岛、胶东半岛开辟为沿海经济开放区，逐步形成“贸—工—农”型生产结构，即按出口贸易的需要发展加工工业，按加工的需要发展农业和其他原材料的生产。大力发展出口，增加外汇收入，成为对外贸易的重要基地。同时，要求这些开放地区加强同内地的经济联系，带动内地经济的发展，成为扩展对外经济联系的窗口。

这样，我国的对外开放，将通过经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地这样多层次的探索和实践，由外向内、由沿海到内地逐步推进，从而有效地把发展沿海经济同开发内地经济密切结合起来，解决我国东部和西部的关系问题，使我国经济全面振兴，人民普遍富裕起来。在对外开放的进程中，就形成了对外开放点、线、面推进的新层次和新趋势。我国对外开放在沿海从南到北次第铺开，初步形成了从东到西有重点、多层次、梯度推进的比较清晰的开放格局。

随着《座谈会纪要》的贯彻，开放三个三角地区和两个半岛的工作陆续展开。从1985年起，国家即对这些开放地区给予优惠政策，主要是：扩大这些地区的自主权，让它们有充分的活力去开展对外经济活动；对前来投资的外商在税收方面给予优惠待遇，以利于更好地利用外资和引进先进技术；放宽利用外资建设项目和引进技术的审批权限，简化外商出入境手续；允许外商兴办独资企业，适当延长合资企业的合营期限；对确实包含了先进技术的产品，允许在国内市场进行部分销售。由于国家优惠政策的正确贯彻和有关地区、部门的奋发努力，各个经济开放区的建设和发展先后取得了成效。

长江三角洲经济开放区采取发展外向型工业，走“出口创汇、引进提高、再扩大出口”的路子，其工业化、商品化经济已成为这个地区的明显优势。几年来长江三角洲11个市，土地面积不足全国的1%，人口占全国的1/20，但工农业总产值却占了全国的1/8，财政收入占了1/7，出口创汇占了1/6，人均国民生产总值大大高于全国的平均水平。珠江三角洲经济开放区利用亚热带海洋性气候，农副产品丰盛又临近港澳国际市场的地理环境，发展外向型经济，大办“三资”企业和“三来一补”^[3]企业，加快了加工工业产品和农副产品的生产，拓宽了销售领域，打进了港澳市场。闽南厦漳泉经济开放区利用侨乡的优势，在引进海外花色品种的基础上，大搞轻工业、食品工业产品的创新，以出口为导向，以食品加工、服装业和其他轻工产品为重点，逐步走向国际市场。辽东半岛和胶东半岛经济开放区也都利用其各自的优势，大力发展出口创汇产品，打进国际市场；同时，积极与外商合作，发展“三资”企业，推进对外开放。

1986年

第五个“1号文件”

第四个中央1号文件将实行了30年之久的粮食统购统销政策改为合同定购，深受农民欢迎。然而在执行中却变形走样了。一是收购中的价格“双轨制”，各地粮食部门为了弥补购销差价，在收购中普遍采取压低粮食级别的办法压低价格；二是“白条”现象屡有发生，所谓“白条”，指的是收购部门在收购了农民的粮、棉后，不给现金，而是开一张收条了事，这实际上是一种拖欠现象。这样一来，在一些地方，改为合同定购后，农民卖粮的收入反而不如往年议价超购收入，再加上农用生产资料涨价（虽说中央规定农用生产资料不许涨价，生产企业因原材料和产品不同价造成的价格差由国家补贴企业，但由于地方财政普遍困难，使补贴难以落实，地方政府只好“睁一只眼闭一只眼”，默许企业通过各种手段变相甚至公开涨价），工农产品劳工差加大，农民普遍反映种粮棉不合算。同时还由于上一年的大丰收，一些地方的领导也放松了对农业的重视。1986年，各地都程度不同地出现了粮食、棉花减产。农业生产出现停滞局面。

大量事实说明，农村改革特别是取消粮棉统购制度，已远非农业部门一家能解决的事，涉及国民经济的各个方面。特别是触动了原有的利益格局，许多地方提出了部门文件与中央文件不一致的问题，引起了中央的高度重视。国务院专门发出通知，要求各地各部门认真清理与中央现行政策相抵触的文件。并强调

今后制定政策凡涉及有关部门的，一定要充分协商，做到政令统一、令行禁止。

1985年12月5日，中央照例召开了全国农村工作会议，请各省、直辖市、自治区主管农村工作的领导、中央各部和国务院各部委的领导共商农村改革大计。国务院领导人亲自参加小组讨论，中央书记处和国务院先后对会议提出的文件进行了多次讨论、修改。

1986年开年，《中共中央、国务院于一九八六年农村工作的部署》，即第五个“1号文件”下发，时间仍然选择在新年的1月1日这一天。

文件肯定了农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行。明确要求运用经济规律处理改革中深层次问题，排除障碍，坚持改革。针对农村改革后放松了加强农业物质技术基础的倾向和农业面临的停滞、徘徊局面，文件强调要进一步摆正农业在国民经济中的地位，抓好发展和提高农业的生产力水平。这个文件，为80年代后期增强农业后劲的工作揭开了序幕。

由于粮食合同定购中出现的问题较多，在1986年以后的粮食收购中，合同定购在许多地方实际上停了下来，恢复了超购议价的办法。棉花改为合同定购后，生产下滑形势严峻。1985年国务院108号文件对1985年度的棉花产销政策进行了适当调整，对工业用棉实行有计划的选购，纺织用棉纳入收购调拨计划。

连续五个中央1号文件之后，农村的形势越来越好，但需要解决问题也越来越多。多就多在新旧体制交替过程中摩擦不断，农业和国民经济其他部门的结合部上也缺乏衔接。从整个国民经济运行轨道来看，农业的许多问题都需要同其他环节联系起来考察才能弄明白，统筹兼顾才能解决问题。此后，中央领导连续对农业问题作出批示。邓小平说：“农业上如果有一个曲折，三五年转不过来”，“应该把农业放到一个恰当位置上”。^[14]经过不断的实践、认识和提高，中央逐步将农业提高到经济工作首位的高度，并将“三农”问题作为重中之重的问题来考虑解决。

在改革中农民总是走在领导的前面、政策的前面，因此有人说中央五个“1号文件”是“尾巴主义”，不过是总结了点农民的经验。对此，万里有个很精辟的回答：这正体现了党的群众路线的传统，从群众中来，到群众中去。有中国特色的社会主义怎么搞？谁知道！还不得“摸着石头过河”。石头是什么？就是实践，就是群众，就是要到实践中去摸群众的意愿，群众的要求，摸清历史的脉搏，历史的趋势。这是我们的传家宝，但长期的“左”倾错误使我们把它弄丢了。农村改革中把它恢复起来，发扬光大，所以搞得比较成功。这是一条十分重要的经验，以后千万不能再丢掉了。

万里这么评价连续五个“1号文件”：为农村商品生产的大发展创造了条件，为后来提出建立社会主义市场经济体制奠定了基础。

对于农村改革中出现的种种问题，他说：农村改革看起来容易，实际上并不容易，斗争非常尖锐，只不过没有公开化，不使它公开化。我们吸取过去的教训，没搞那些“左”的做法，不强制，不压服，而是让大家从实践中受教育，逐步提高自己的思想认识。因为大家长期都受“左”的影响，解放思想不是一下子能完成的。我常在会上说，“左”的思想大家都有，没有有无之分，只有多少之分，多一点，少一点，先觉悟一点，后觉悟一点。这样说，把大家都解脱了。我们说，允许改革犯错误，不允许不改革；只要你改革，有了错误可以改，允许改。

农村改革先行了一步，但毕竟只是整个改革的一个组成部分，许多问题都不是农村本身所能解决的。

^[15]

2004年2月，第三期“21世纪圆桌论坛”在郑州举行，特邀嘉宾为曾亲身参与1979—1987年间中共中央关于农村问题8个文件^[16]起草的原中央农村政策研究室副主任刘堪、著名经济学家林毅夫、农业部产业政策与法规司副司长张红宇。三人在回顾初期的农村改革时，有以下一段对话：

林毅夫：当时的8个文件就是解决了农村经济发展的微观机制，取消了那些抑制生产积极性的制度性因素，把农民生产积极性恢复起来。改革的效果是非常明显的，从1978年到1984年，粮食平均每年增产达到4.8%，增长速度和前15年比较起来翻了一番，粮食产量上了一个新台阶，真正解决了中国人民的吃饭问题。

原有的体制限制农民生产积极性的问题到1984年基本解决了。此后农村发展的主要障碍存在于市场环境和城乡二元经济方面。1985年以后，实际上面对的是，如何把农村经济跟城市经济的二元结构逐渐消除的问题。对这个过程，到底是用市场化的方式，还是说保留一部分政府的干预来调节，存在政策上的徘徊。1985年，统购统销变成了定购制度，但当年因为粮食减产幅度过大，实际恢复了统一收购。

张红宇：当时有人提出对联产承包责任制的怀疑，因为1986年之后的四年粮食产量开始下降，给人一种包产到户的效率不如规模经营的感觉。

刘堪：不过因为农产品的生产结构的调整，蔬菜、水果等其他经济作物产量都有增长，粮食产量虽然出现徘徊，但是农民的收入还是出现了较快速度的增长。

张红宇：调查的数据是，1978—1984年全国农民的人均纯收入年均增长16.16%，而同期城镇居民是7.93%，即便1985—1988年徘徊期间，农民收入每年也增长5%，同期城镇居民是4.4%。^[17]

“横向联合”

改革的全面推进猛烈地冲击着旧的计划经济体制，新的生产力与旧的观念、体制的矛盾也因此而日渐尖锐、突出。现实经济活动中条块分割现象、地方保护主义现象、行业间发展的脱节现象、经营中的产供销脱节和人为的分割现象等，与现代开放型经济的要求极不适应。作为经济活动主体的地方政府和企业最先感到了这种不适应，从而开始进行改革这种状况的探索。其主要做法就是发展“横向经济联合”。到1985年年末，这种联合和协作已蔚为大观。

横向经济联合的基本形式是企业之间的联合和地区之间的协作。例如，第二汽车制造厂联合20多个省市的100多个企业组成了东风汽车联营公司，山西省的13家冶金、电子、化工及军工企业组成了山西工业集团，吉林省的740多家企业参加了1000多个项目的联合；沈阳、抚顺、本溪、辽阳、铁岭、鞍山、丹东七市成立了城市经济联合体，重庆、武汉、南京、上海四大城市商定联合进行长江流域开发，上海经济区、山西能源基地、东北经济区等相继筹建。国家体改委副主任童大林认为，各地的横向经济联合表明，我国的社会主义商品经济已经开始由过去以纵向管理为主转入以横向联合为主的新的发展阶段。他评价说：“发展横向经济联合是城市改革的一个突破口。”

1986年3月10—16日，国务院在北京召开了第一次全国城市经济体制改革工作会议，部署1986年城市改革的任务。这次会议的主题词是“横向经济联系”。

万里主持会议，田纪云在会上作主报告。报告将几年来城市经济体制改革的成就归纳为六个方面：

(1) 经营自主权的扩大，分配制度的初期改革，使企业开始获得内在的动力和活力；(2) 所有制结构经过初步的调整和改革，更加适应我国生产力发展的水平；(3) 社会主义商品市场迅速发展，价值规律对生产和需求的调节作用显著增强；(4) 实行对外对内开放，同国外的经济技术交流和国内的横向经济联系有了较大的发展；(5) 大中城市开始发挥经济中心的功能，在带动和协调社会经济发展方面起着越来越重要的作用；(6) 初步改革了国家管理经济方式，在加强和改善宏观管理方面作了有益的探索。

田纪云说：“随着改革的不断深入，具有中国特色的社会主义经济体制的轮廓越来越清晰了，改革的路子也越来越明朗了。”

关于1986年的城市改革，田纪云认为必须贯彻“巩固、消化、补充、改善”的方针，做好四个方面的工作，即：补充已经出台的改革措施；加强和改善宏观控制；大力发展横向经济联系和认真做好今年的经济工作。

他特别强调了发展横向经济联系问题。他说：发展横向经济联系，是经济体制改革中出现的新事物，对于进一步推进经济体制改革，发展社会生产力，具有重要意义，必须在政策上予以鼓励，在法律上给予保护。进一步发展横向联系，应当掌握以下几项原则：把进一步搞活企业特别是搞活大中型企业，作为推动联合的基础；坚持自愿互利、共同发展的原则；加强引导，使之尽可能符合国家宏观经济发展的需要，防止盲目扩大基本建设投资规模和重复建设；要形式多样，不搞一种模式；防止不必要的行政干预。

作为横向经济联系最重要的一环，企业之间的横向经济联合问题成为这次会议的中心议题。

3月15日，即会议闭幕的前一天，国务院常务会议在听取了会议情况的汇报后强调，从现在起，应该把横向经济联合作为一项重要工作，作为经济改革的重要组成部分来抓。

3月23日，国务院发布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》。规定指出，党的十一届三中全会以来，随着“对内搞活经济，对外实行开放”方针的贯彻执行，地区、部门之间开始打破封锁，在生产、流通、科技领域多层次、多形式的横向经济联系有了很大的发展，势头很好。在扩大企业自主权的基础上，企业之间出现了不同内容、不同形式的横向经济联合，这是我国经济生活中的一个新事物，已经显示出了很大的优越性和强大的生命力。横向经济联合，是经济体制改革的重要内容，是发展社会生产力的要求。它促进了资源开发和资金的合理使用，促进了商品流通和社会主义统一市场的形成，促进了技术进步的合理交流，促进了经济结构和地区布局的合理化。横向经济联合，是发展社会主义商品经济的客观要求，是社会主义大生产的必然趋势，是对条块分割、地区封锁的有力冲击，对于加快整个经济体制改革和社会主义现代化建设，具有深远的意义。

这个文件对横向经济联合的原则、目标，维护企业横向联合的自主权，改进计划管理和经济方法，促进物资的横向流通，加强生产与科技的结合，发展资金的横向融通，调整征税办法，保障经济联合组织的合法权益等等，都作出了详细规定。

3月31日，《人民日报》发表了《抓横向经济联系，促经济体制改革》的社论。社论指出，这种跨地区、跨部门、跨所有制界限的横向经济联合，强有力地冲击着以“条块分割”为特征的旧的经济管理体制，迫使已经不能适应生产力发展的那部分生产关系和上层建筑进行变革。这对于进一步推进经济体制改革，加快国民经济的发展，具有极为深远的意义。

4月18日，《人民日报》再发社论《冲破条块分割才能发展生产力——二论发展横向经济联系的重要意义》。社论提出要“警惕出现新的条块分割”。社论举例说：有些部门和地区（包括一些中心城市），总想“以我为核心”，搞行政性、封闭式经济体系。例如，限制企业同外地、外部门搞联合，或中断与外地的协作关系，把企业的外加工件、外购件收回在本地企业中生产，或搞无形的“关税壁垒”，用种种手段排斥外地商品流入本地市场，等等。要改变这种状况，需进一步完善财政、税收体制的改革，使企业在按照国家规定的税种和税率向中央和地方分别缴纳税金后，真正成为独立的经济实体，避免部门、地方由于自身经济利益而强加于企业的种种不合理的行政干预。同时，还要进一步加强配套改革工作，在计划体制、

流通体制、物资供应制度、金融体制、外贸体制方面，为开展横向经济联系、打破条块分割创造良好的外部环境。

5月2日，《人民日报》发表了第三篇社论《重要的是维护企业自主权——三论发展横向经济联系的重要意义》；紧接着，在5月19日又发表了这次“社论系列篇”中的第四篇《充分发挥大中型企业的骨干作用——四论发展横向经济联系的重要意义》。

对一项具体的改革任务，中共中央主办的《人民日报》连发四篇社论加以阐述，这是非常罕见的。

与此同时，国家体改委负责人安志文、贺光辉、周太和、陶鲁笏等人分别带领7个小组调查了14个省区的横向经济联合进展情况。调查认为，当前横向经济联合发展的势头很好，“改革促进了联合，联合深化了改革，并已形成‘天时人事日相催’之势”。当前横向经济联合出现了一些新的发展趋势：一是一批大企业集团陆续涌现；二是股份制经济正在萌芽；三是科研与生产联合的步伐加快；四是区域间、城市间的经济技术协作发展迅速；五是城乡联合推动了城乡经济一体化的进程。而在横向经济联合的进程中也进一步暴露了现行体制的弊端，条块的行政干涉成为发展横向联合的最大障碍，计划、财政体制束缚了跨地区、跨部门联合的手脚，利益分配问题影响了联合的巩固和发展，等等。

1986年3月，国务院发布进一步推动横向经济联合的规定，对联合的原则、目标和联合体的自主权、计划统计、物资流通、发展资金、征税等都作了明确规定。企业之间很快出现了不同内容、不同形式的横向经济联合，少数联合体开始走向集团化。1987年12月，国家体改委、国家经委印发《关于组建和发展企业集团的几点意见》，阐明了企业集团的含义、性质、组建原则和内部管理。《意见》指出，我国企业集团的含义是适应社会主义有计划商品经济和社会化大生产的客观需要而出现的一种具有多层次组织结构的经济组织，它的核心层是具有法人资格的经济实体。《意见》还指出我国企业集团的性质是以公有制为基础，以名牌优质产品或重要产品为龙头，以一个或者若干个大型骨干企业、科研设计单位为主体，由多个有内在经济联系的企业和科研设计单位组成的联合经济组织。《意见》还规定了组建企业集团的原则、条件以及集团内部管理的方式，明确企业集团由紧密联合的核心层、半紧密联合层以及松散联合层组成。

1988年5月12—16日，国家体改委在洛阳召开了有64个企业集团或联合体、16个部委以及一些科研单位参加的企业集团座谈会。会议认为，当前企业集团的发展出现了一些新的趋势。其一是企业集团核心层的形成，开始触动所有制形式、隶属关系和财政体制“三不变”的格局：企业承包企业使被承包企业脱离了原来的隶属关系，企业之间互相投资、参股加快了企业集团资产一体化的进程，企业产权有偿转让或企业兼并，实现了资产、经营一体化；其二是企业集团的形式不断创新，出现了产品辐射型、项目配套型、技术开发型、混合经营型等多种形式，功能不断扩展，更加趋向多样化和综合化；其三是一批以科研设计单位为主体的企业集团脱颖而出，使高技术研究成果较快地转化为商品；其四是部分企业集团开始向外向型发展，走向国际市场；其五是部分企业集团设立了财务公司，开辟了集团内部融通资金的渠道。会议就转变传统观念，探索突破“三不变”的多种途径，完善计划单列办法，探索和试行股份制形式，建立灵活高效的运行机制，逐步制定相关政策法规等问题作了探讨。同时提出，要充分尊重企业参加集团的自主权，不能用行政手段强行捏合，更不能把行政性公司翻牌为企业集团；不要盲目追求数量，防止出现“集团热”。

7月29日，赵紫阳在国家体改委报送的《首钢的改革经验值得重视》一文上批示：“关于首钢通过兼并发展大型企业集团的经验，值得重视。”1989年2月，国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局印发了《关于企业兼并的暂行办法》，对当时企业兼并的对象、形式、管理审批机构，以及优惠政策等作出了详细的规定。

这一阶段，我国的企业兼并和企业集团的创建工作在国家的宏观指导下逐步展开，“横向联合”特别是企业间的横向联合取得了令人瞩目的进展。到1989年4月，“我国已有2856个企业兼并了3224个企业，企业兼并向跨地区、跨行业发展，逐步走向经常化、程序化”^[10]，并且“具有一定规模的企业集团已发展到1500家左右”^[11]。

打破“铁饭碗”

与推行横向经济联合相呼应，各地加大了在企业内部进行劳动制度和分配制度改革的力度。“打破‘铁饭碗’”和“打破‘大锅饭’”一起成为改革的“时髦”口号。

1986年4月，国务院陆续颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业辞退职工暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》。同时，国务院还责成有关部门制定改革国营企业招工制度的暂行规定，由国务院审定后发布实施。而后，中共中央、国务院又发出《关于认真执行改革劳动制度几个规定的通知》。《通知》强调说，目前我国城市经济体制改革正在深入发展。实施上述各项暂行规定，是新中国成立以来劳动制度的重大改革，关系到社会主义经济建设发展和全体人民的根本利益。这几项暂行规定的实施，将有助于消除现行劳动制度中包得过多、统得过死、能进不能出的弊端，逐步建立起一套能够适应社会主义商品经济要求的新型劳动制度，以利于激励广大职工的主人翁责任感和生产积极性，进一步改进企业管理，加强劳动纪律，提高职工素质，增强企业活力，推动生产的发展。

《通知》和几个暂行规定颁布之后，从1986年10月起，全民所有制工业企业招收新工人全部实行合同

制，迈出了劳动制度改革的重要一步。与此相配套，对职工实行待业保险制度，以便为企业启动辞退职工的机制做好准备。到1987年，国有企业招收新的合同制工人已达680万人，一批大中城市相继成立了劳务市场。陕西省西安市仅1986年就通过劳务市场为15000人调整了工作，从而促进了各种专业人才和不同类型劳动力的合理流动。

分配制度改革与劳动用工制度改革同时进行。1985年1月，国务院发布了《关于国营企业工资改革问题的规定》，决定在国营大中型企业中实行职工工资总额同经济效益按比例浮动的办法改革企业工资制度。从这一年起，通过落实企业内部的经济责任制，实行了多种形式的工资、奖金分配制度的改革试验。其中包括企业工资总额同上缴利税挂钩，按比例浮动；国家对企业工资进行分级管理；对工资、奖金突破限额的企业，开征工资调节税和奖金税，等等。

1986年12月，国务院发出《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》。《规定》指出，为了改进企业的工资、奖金分配制度，在国家规定的工资总额和政策范围内，企业可以自主决定内部职工工资、奖金分配的具体形式和办法，以奖勤罚懒，更为实际地体现按劳分配、多劳多得的原则。自1985年以来，凡试行工资总额同上缴利税挂钩的企业，工资增长率为7%~13%的部分，工资调节税由30%降为20%；增长率为13%以上至20%的部分，工资调节税税率由100%降为50%，等等。同时又研究改进能源、原材料节约奖的提奖办法，解决“鞭打快牛”的问题。这些改革措施的实施，对于克服“职工吃企业的大锅饭”、“企业吃国家的大锅饭”的弊端，起到了积极作用。

价、财、税联动改革方案

继《中共中央关于经济体制改革的决定》颁布以后，国家在计划体制、物资体制、投资体制、金融体制等宏观经济管理方面进行了一系列改革。

1984年8月国务院批准国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，在计划和物资体制上，缩小指令性计划，大幅度减少了国家指令性计划直接管理的物资品种，扩大了指导性计划和市场调节的范围和比重。

商品价格实行了“双轨制”，国家直接管理的消费品品种由1978年的55种下降到1986年的22种，国家统一定价的商品由113种减少到25种。各类商品实行浮动价和市场价的比重，农副产品占65%，工业消费品占55%，生产资料占40%。

在投资体制上，国家预算内基本建设投资全部实行了“拨改贷”。

在财政体制上，1985年3月国务院发出了《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》，基本上改变了过去按行政隶属关系划分财政收入的做法，明确了中央财政固定收入、地方财政固定收入和中央与地方财政共享收入等；同时，农业税由征粮为主改为按粮食“倒三七”比例折征代金。

在金融体制上，1985年开始实行“统一计划，划分资金，实存实贷，相互融通”的信贷资金管理办法。

到了1986年，经济体制全面改革已是风满帆张，各方面的微观改革遍地开花，要不要一个全面改革的配套设计，经济学界对此有争论。有一种看法是：改革不可以设计，只能在每一个阶段找一个或几个“突破口”，通过解决经济运行中的某些突出问题，“撞击反射”整个体制，带动全面改革。但持改革需要进行配套设计主张的人也不少，1985年7月，在《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》初稿讨论会上，认为改革必须在三个方面配套进行的主张占了主流地位。这三个方面是：建立自主经营、自负盈亏的企业；形成竞争性的市场体系；建立适合于市场条件的宏观调节体系。^[10]

此前，赵紫阳曾在国家体改委组织的经济体制改革总体规划研究小组提交的汇报提纲上批示：“有点道理，没有把握”，要求征求有关部门意见，进一步研究。1985年年底，中国经济体制改革研究所和北京青年经济学会也分别组成了几个课题小组，在1986年年初拿出了各自的改革思路。

参照这些专家学者的意见，结合自己的思路，赵紫阳决定以价格体制、税收体制和财政体制为重点进行配套改革。1986年1月13日，《人民日报》报道说，赵紫阳要求做好准备，使改革能在1987年迈出决定性的步伐。

1月25日，赵紫阳听取“七五”前期改革设想建议的汇报。

汇报会上，体改所的王小强首先提出“包、租、卖、分”国有企业的建议。

接着体改所的徐景安提出进行价格改革的思路。

国务院发展研究中心常务干事吴敬琏则代表周小川、楼继伟、李剑阁等人谈了以改善宏观控制为目标，进行三个基本环节的配套改革的思路。这三个环节是：（1）增强企业的自主权和经济责任，改变政企不分的状况和实现所有权与经营权适当分开。（2）建立和进一步完善竞争性市场，采取多价联动、价税联动的方式，对价格或“调”或“放”，或“调放结合”进行改革。（3）建设宏观调控体系。建议以上措施经过周密准备后在1987年初互相配合地出台，某些先行措施（如某些新税的开征、某些价格的调整）则可以在1986年下半年陆续推出。

最后，社科院经济所的华生介绍了对国营企业实行“资产经营责任制”的改革设想。

汇报会后，赵紫阳要求国家体改委副主任兼体改所所长高尚全会同吴敬琏、周小川、楼继伟、宫著铭

等做一个改革方案。于是，他们根据领导的要求，在几天之内，以1月25日汇报的内容为基础，写出了一个综合改革方案的文稿。

赵紫阳在1986年3月13日的中共中央财经领导小组会议和3月15日国务院常务会议上作了两次讲话。他讲道：当前这种新旧体制胶着对峙、相互摩擦、冲突较多的局面不宜拖得太长。因此1987年和1988年需要采取比较重大的步骤，促使新的经济体制能够起主导作用。“具体说来，明年的改革可以从以下三个方面去设计、去研究：第一是价格，第二是税收，第三是财政。这三个方面的改革是互相联系的。”“关键是价格体系的改革，其他的改革围绕价格改革来进行。”

为此，国务院在1986年4月成立了国务院经济体制改革方案研究领导小组，组长为国务院副总理田纪云，领导小组下设办公室（简称“方案办”），以国家体改委副主任高尚全为主任，吴敬琏、杨启先、傅丰祥等人为副主任。办公室下设财税、价格、外贸、金融、企业等六个研究小组。

在赵紫阳3月份的两次讲话的基础上，方案办写出了“七五”前期以价格、税收、财政、金融和贸易为重点的配套改革方案的第一稿。主要内容包括：

第一，以调放结合、先调后放的方式进行价格改革。首先调整对于企业生产决策起主要作用，目前又严重扭曲的原材料和能源调拨价格。在价格水平和比价关系的确定上，可以考虑大体上一步调整“到位”。全面调价以后经过一段时期的观察，根据各种产品调拨价格与议价差距的大小，再作出放开价格或经过一次补充调整放开价格的决定，逐步实现价格“并轨”。

第二，按“价税联调”的方式进行税制改革。调整税收的目的是完善税制，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。

第三，与税制改革相配合，实施并逐步完善“分税制”的财政体制，实行按事权划分财权的新办法，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支出范围。

第四，在五大城市金融体制改革试点的基础上，相机全面进行金融体制的改革，实现基层专业银行经营企业化、银行业务的多样化和完善中央银行调节方式。

其中，价格改革“先调后放”，形成生产资料和消费品市场；财税体制的改革则是要打破市场割据、流通阻滞，为企业创造平等竞争环境，将“分灶吃饭”体制改为“分税制”。

经过国务院经济体制改革方案研究领导小组组长田纪云同意，配套改革方案的初稿于1986年4月30日送交国务院。

6月12日，国务院在玉泉山召开座谈会讨论这个方案。安志文提出疑问，这个方案改革动作太大，实际上缺乏可操作性。会议最后决定重新修改后再议。首钢知道这个方案后，以首钢研究所的名义写信给邓小平和胡耀邦，反对这个方案，主张企业改革应该以承包为本。

修改后的方案提出了以调整钢材价格为基准，使之逐步实现与国际价格接轨，从而带动生产资料价格的改革，实现生产资料价格“双轨制”并轨，同时财政税收等制度的改革与之配套的思路。此后在钓鱼台又向领导小组作了汇报。汇报征求意见后又经过了反复修改，终于在8月份的中央财经小组北戴河会议上获得批准。方案的名称最后被定为《一九八七年经济体制改革实施方案》。

这个方案提出的1987年改革任务是：在深化改革、进一步增强企业活力的基础上，重点进行钢材价格和流通体制及金融体制的改革，在建立生产资料市场和短期金融市场方面迈出较大步子，为企业自主经营、自负盈亏和平等竞争创造条件。围绕这一重点，配套地进行税收、财政、商业、外贸等体制改革。方案还特别提出了“保证改革顺利进行的几项重要措施”，即（1）继续加强和改善对国民经济的宏观调控；

（2）在切实提高效益的前提下，保持国民经济的适度增长，1987年的国民经济增长率要保持在8%左右；

（3）在有计划地调整和放开部分产品价格的同时，要有效地把市场物价水平控制在预定范围之内；（4）进行广泛深入的宣传教育，向广大群众讲清1987年改革迈出较大步子的必要性、重要性和艰巨性，取得群众的理解和支持，并根据群众提出的正确意见，及时解决改革中出现的问题，保证改革方案的顺利实施。

1986年9月13日，赵紫阳向邓小平汇报了改革方案。邓小平说，这个方案非常好，我看就这么办。不过，邓小平此时的注意力主要集中在政治体制改革上。他说：“不搞政治体制改革，经济体制改革难于贯彻。”“改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。”“改革总要有个期限，不能太迟，明年党的代表大会要有一个蓝图。”^[1]

“价、财、税联动”的配套改革方案虽然获得了批准，但最终没有形成中央文件出台执行。主要原因一方面是由于1986年下半年中国宏观经济形势发生了变化，国务院手发展与改革工作实行“巩固、消化、补充、改善”的方针。1987年通货膨胀压力进一步增大，国务院继续出台一系列宏观调控措施，实行财政信贷双紧的方针。在这种形势下，“价、财、税联动”改革方案已丧失了推出时所需的宽松经济环境。另一方面，社会上对这一方案也存在着争议。批评意见主要有这样几种，一种认为它无论在经济上还是政治上都不可行，因为价格、税收、财政、金融、内外贸配套改革要求有一个较为宽松的经济环境，中国不可能出现这种环境。同时，配套改革意味着巨大的利益关系调整，它不能给所有的人都带来好处，还有可能损害部分人的既得利益，会遇到社会阻力和政治风险。另一种意见则认为配套改革的思路从书本出发，脱离实际，理想化，因而不可行。

“价、财、税联动”的配套改革方案虽然没有出台，“方案办”的工作却在中国改革史上留下了浓墨重彩的一笔。一方面，自改革以来，“方案办”第一次集中了国务院各部门的研究力量，协同作战，统筹规划，既

坚持了理论上的探索，又从中国国情出发，系统地制定了近期改革的总体目标和基本思路，实属难能可贵。另一方面，“方案办”也成为了培养改革人才的熔炉。一批年轻干部和学者通过思想碰撞和交流，达成了市场取向的改革共识，日后陆续走上了国家各部门的重要岗位，成为发展和改革的中坚力量。马凯、周小川、郭树清、楼继伟、李剑阁、彭森、吴晓灵、肖捷等人都先后在“方案办”各专题组从事过研究、组织工作。

1987年2月，国务院决定成立国务院经济体制改革研讨小组，负责研究1988年经济体制改革的思路和方案，具体工作仍由高尚全负责。原“方案办”自行撤销。改革主攻方向逐步转向以股份制、承包制为主要形式的国有企业改革。

投资体制改革全面推进

传统投资体制的基本特征之一，是基本建设投资实行由国家预算拨款、建设单位无偿使用的制度。这一制度是与传统计划经济体制相适应的。但是，这一制度导致了基本建设方面的“大锅饭”和“长官意志”，是基本建设规模大、进展慢、效率低以及结构不合理的根本体制原因。在进行基本建设规模与结构调整的同时，改革这一制度势在必行。

自1979年开始小范围实行基本建设投资“拨改贷”以后，我国的投资市场发生了很大的变化，特别是对对外开放的迅速发展、股份制的试行、国库券及企业债券的发行，使投融资渠道开始呈现多样化的格局。而1984年前后每年仅占基本建设投资总额10%左右的“拨改贷”额度，已显然落后于客观形势的发展。1984年下半年，配合经济体制改革在各个方面的整体推进，国家决定全面进行投资体制的改革。

改革的第一项内容是“放权”，即下放投资审批权限，简化投资项目审批手续，扩大企业投资自主权。1984年8月，国家计委发出《关于简化基本建设项目审批手续的通知》，决定简化项目审批手续。过去，国家计委对大中型项目建议书、设计任务书、初步设计及概算、开工报告等都要审批，此后简化为只审批项目建议书和开工报告书，其他各项都下放到部门和地方去审批。另外，对少数大型工业和基建集团项目试行计划单列；对部门、地区和企业用自筹投资安排的技术改造，实行指令性计划。1984年10月，国务院批转国家计委《关于改进计划体制的若干暂行规定》，要求从1985年起，下放投资项目的审批权。资金限额从原来由国家计委审批1000万元以上提高到3000万元以上；报国务院审批的限额由原来1亿元以上提高到2亿元以上；经国家计委批准了总体改造规划的大型骨干企业，其单项工程可不再报批。放宽对地方、部门自筹投资的计划管理权限。自筹投资计划先由各地区、各部门自下而上报数字，经国家综合平衡后，再下达控制规模，并允许在执行中有10%的浮动。同时，为了控制投资规模，对当年使用的自筹投资要求做到提前半年存入建设银行。

1987年3月30日，国务院决定进一步放宽固定资产投资审批权限和简化审批手续。6月2日，国家计委和国家经委发出《贯彻执行国务院放宽固定资产投资审批权限和简化手续的通知》，扩大了煤炭、石油、石油化工、冶金、有色金属、铁道和电力7个包干部门的审批权限，规定从1988年起，能源、交通、原材料工业项目总投资在5000万元以下的，不再列入国家大中型基本建设项目和限额以上技术改造项目计划。此外，为了促进企业间的横向经济联合，1987年，国家计委规定大型联营企业实行计划单列，从1988年开始，对大型基本建设集团项目在计划上专项安排。

投资体制改革的另一项重要内容是全面实行“拨改贷”，开辟多种投资融资渠道，增加投资来源。

1984年12月，国家计委、财政部、建设银行联合发布《国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》，决定从1985年起预算内基建投资全部改为贷款，规定了行业、地区的各类基本建设项目实行2.4%~2%的年差别利率、浮动利率和调节利率。同时，还就“拨改贷”的计划管理与资金来源、借款合同、贷款支付、还本付息以及无偿还能力的项目不计息、免还本金等方面都制定了详细办法。

与此同时，原来的“国家预算直接安排的投资”渠道相应取消。1985年，国家预算内基本建设投资366亿元全部改为贷款，不少省、市、自治区的财政自筹投资也将拨款改为贷款，变无偿使用为有偿使用。

这次“拨改贷”非常彻底，也正因为太彻底，在执行中发现，科研、教育、公用事业等部门的基本建设如果靠贷款，根本就无力偿还，实际上与拨款无异。于是，1985年12月，国家计委、财政部、建设银行等部门又发布了《调整预算内基本建设拨款改贷款范围等问题的若干规定》，决定从1986年起，对于国防科研、行政事业单位、各级各类学校等10类没有偿还能力的建设项目，不再采取“拨改贷”方式，仍然恢复拨款方法；其余项目则继续实行“拨改贷”规定。

继续开辟多种融资渠道是投资体制改革的又一重要内容。逐步建立了以中央银行领导、国家专业银行为主体、多种金融机构并存和分工协作的金融体系，这些金融机构基本上都介入了投资领域。建立以银行信贷为主体的多种渠道、多种方式、多种信用工具聚集和融通资金的信用体系，这些信用工具在投资领域产生了重要影响，发展了证券市场。1986年，为了进一步扩大对外开放，鼓励外商投资，国务院颁发了《关于鼓励外商投资的规定》。

改革的另一项措施是发展投资市场中介组织，建立投资项目评估审议制。为了完善投资决策和发挥市场中介组织的作用，1986年，经国务院批准的中国国际工程咨询公司成立；国务院经济技术社会发展研究

中心和建设银行又共同成立了中国投资咨询公司。其任务是对新上大中型项目先进行评议，然后才批准列入年度计划。一些部门和地区也相继成立了类似的市场中介组织。

1985—1988年间的投资体制全面改革的推进明显改变了传统的投资体制，投资主体开始趋向多元化，投资资金来源也开始趋向多元化，投资决策趋向科学化。但是，投资决策的行政性色彩仍很浓厚，重复建设现象依然存在；同时，又出现了一些新的问题，如预算外投资规模急剧膨胀，投资结构出现新的不合理等。这些问题，有的是属于投资体制、政策还不完善造成的，而更多的是投资主体改革滞后，如企业改革；投资环境欠优，如财税体制改革还有待深化，等等。

股份制进银行

经过银行体制改革第一阶段工作建立起来的银行体系，虽然基本上满足了当时经济体制改革和经济发展对银行行业的要求，但是，中国人民银行作为国家中央银行的职能尚未进一步明确，各个专业银行分工限制较多，经营性质尚未完全建立。特别是银行业内尚未形成有效的竞争，银行的商业化方向虽有认识，但受到原银行体制的强有力限制。这种局面，直到1986年交通银行重建，才开始被打破。

交通银行始建于1908年，是中国早期四大银行之一，也是中国早期的发钞行之一。1949年以后，除香港分行仍继续营业外，交通银行国内业务分别并入当地中国人民银行和中国人民建设银行。为适应经济体制改革和发展，1986年交通银行作为金融改革的试点，经国务院批准重新组建，成为中国第一家全国性的国有股份制商业银行。1987年2月，中国人民银行根据国务院通知，又对交通银行的产权结构、分支机构设置、业务范围、组织体制等作了具体规定。1987年4月1日，交通银行正式开业。

经济界认为，交通银行的重新组建，对我国银行商业化改革有三大突破。第一，首次组建股份制大型银行。在此之前，我国大型银行全部都是国有银行。根据中国人民银行批准的《交通银行章程》规定，交通银行全称为交通银行股份有限公司，是国务院领导下的第一家全国性股份制商业银行。交通银行1984年注册资本金为20亿元人民币，由中国人民银行代表国家控股10个亿，其余由地方政府、部门、企业以及个人认购入股，规定个人股份在资本总额中的比例不超过10%，个人订购不得超过1万股。交通银行的重建方案中股权结构设计既突出了国家股占主体地位，又通过吸收地方政府、部门、企业和个人入股，扩大了资本来源的渠道。

第二，首次打破了我国银行专业分工的限制。在交通银行重建之前，我国的大型银行的业务范围都有较严格的划分。尽管实际存在业务上的小交叉，但大格局是受到专业分工限制的。随着改革开放的不断深入，生产社会化程度的日益提高，城乡经济迅猛发展，在生产、流通领域的市场调节比重大幅度增加，出现多种经济成分并存和竞争的局面。这种经济变化与银行业按城乡、行业分工、以纵向为主调配资金的格局产生了较大矛盾。这种矛盾，在沿海开放地区更为突出。在沿海、沿江中心城市建立股份制的交通银行，打破了传统专业分工限制，为社会提供新的全方位的金融服务，有效地缓解了这一矛盾，也推动了整个银行业的商业化。

第三，首次把银行的总行设在北京以外的城市。过去，在高度集中的银行管理体制下，各大专业银行的总行均设在北京，甚至全国性的非银行金融机构总部也设在北京。解放前设在上海的交通银行总管理处，也于1950年1月由上海迁至北京。这次重建的交通银行将总部设在上海，有利于银行业的多元化竞争格局的形成。

交通银行的重建有力地推动了我国银行的股份制改革，一大批股份制银行随后相继出现，招商银行、中信实业银行、广东发展银行、深圳发展银行、海南发展银行、上海浦东发展银行……真如同雨后春笋一般。

以招商银行为例，1987年4月，经中国人民银行批准由招商局集团出资设立的招商银行，开始了我国企业集团兴办商业银行的探索。招行主要办理本外币存、贷、汇等传统银行业务。1989年年初，借鉴交通银行的发展经验，招商银行经批准进行了首次股份制改组，吸纳了当时的中国远洋运输总公司、广州海运局等六大企业入股。招商银行从此由招商局集团独资经营改造成为由七个企业集团持股的股份制银行，实收资本从1亿元增加到4亿元，经济实力大大增强。进入90年代，招商银行抓住机遇，开拓创新，组建了招银证券公司、招银典当公司、招银投资服务公司，开办了信托、投资、租赁、委托、担保等各种金融业务。特别是从1989年起，招商银行在国内首先试办离岸金融业务，形成了独具特色的业务体系。这一时期，在中国人民银行及社会各界支持下，招商银行扩充了分支机构，业务市场由深圳延伸到内地，从国内延伸到国外，总行由蛇口迁至深圳市区，初步建立了作为一家全国性商业银行的组织架构。

交通银行掀起的一股专业银行商业化、股份化冲击波，打破了传统的银行组织模式和业务框架，对四大专业银行的经营模式也形成了强有力的冲击，促使它们加快了向商业银行和市场化迈进的步伐。

1986年8月18日，国家体改委副主任童大林在《人民日报》上发表署名文章《股份化是社会主义企业的一个新基点》，在经济理论界引发了一场股份制讨论的热潮。到1988年，全国股份制及股份合作制企业发展到了6000余家，而有关股份制的讨论文章，也已超过了1000篇。^[20]

股票交易：“合抱之木，生于毫末”

还是在1984年，当“飞乐音响”股票在上海发行时，当时的中信公司执行董事长经叔平对记者发表谈话说：“发行股票能解决资金短缺问题，私人购买股票能为重要的计划带来资金，也能减少向西方贷款的需要。股票可以买卖，否则就没有人要。因此，开设股票市场的设想与现行的经济政策并不矛盾。”这大概是对证券二级市场的最早的呼吁。《美国证券周刊》就此评论道：“从经叔平的讲话中可以预测中国可能开办证券交易所，早一点的话，明年就可以开张。”

沈阳是中国国有企业集中的城市。1985年冬，为了筹集企业急需的资金，沈阳许多国有企业采取了发行债券或内部股的方式进行融资。但是，企业把钱拿走了，问题也就随之出现了：老百姓手里的证券需要变钱的时候怎么办？

为了解决这个问题，沈阳信托投资公司开始进行债券和企业内部股票的转让业务。时任沈阳信托投资公司副总经理的罗振忠回忆说：“1986年8月5日开办证券转让时，为了把这项工作开展好，我们认真作了宣传，讲清买卖关系，要经过转让，要作鉴证等等。开办那天，大厅人非常多。大厅里面有买的窗口，有卖的窗口，有作鉴证的窗口。当时我们的价格表非常原始，就用一些纸复印以后标出买价和卖价。定价原则本着买卖双方利益兼顾，买的有利可得，卖的少损失一点。当时都是手工操作，柜台还是石灰岩的。”

刘鸿儒回忆说：“沈阳市信托投资公司开始挂牌可以买卖企业债券和股票，这是很大的突破，因为是第一个敢吃螃蟹的，所以引起了各界的重视。那一阵子它成了参观点，新闻单位都去采访，外国的新闻界也去了，我去的时候还有警察在那儿维持秩序。交易方式很简单，就是在黑板上写一写买价、卖价，交易数量也很少。”

这家证券交易柜台的开业，引起多方面的关注。1987年年初，外交部组织了50多个国家的使馆工作人员到沈阳参观。《人民日报》、《参考消息》以及国外诸多媒体纷纷报道了此事。日本《朝日新闻》作了这样的描述：中国证券市场中的第一个交易柜台，诞生在中国沈阳一个普普通通的小胡同里。

紧跟着开始股票交易的是上海。

飞乐音响发行股票以后，1985年1月份上海又发行了延中实业公司的股票。两只股票加起来，股东总计有将近2万个。但是有了股票不能上市买卖，群众意见很大，有人向当时的静安证券业务部副经理胡瑞荃写信反映这一问题。胡瑞荃为此打了两份报告给人民银行上海市分行金融管理处，但都没有回音。

直到1986年8月中旬，上海体改办的人找到胡瑞荃，说第二天上午有一个很好的机会，市委书记江泽民要听取关于股份制工作的汇报。汇报的时候，胡瑞荃就坐在江泽民的对面。胡瑞荃回忆说：“出席会议的好像是各个部门的负责人，还有即将搞股份制的企业的负责人。等到我发言时，我就说了几点，一点就是发行股票给企业带来很大好处。我们发行股票的两个企业都是实体企业，都得不到银行信贷的支持。有了这个渠道，解决了它们的资金问题，企业就真正上去了。另外一点就是有了发行市场，不能有流通市场。股份制要么不搞，搞了以后两个市场必须一起上。假如只有一级市场，没有二级市场，那股市是不能长久的。市委书记江泽民认真听取了情况汇报并询问了一些问题。很快报告就批下来了，允许我们经营股票交易业务。”据时任静安证券营业部经理的黄贵显回忆，江泽民在会上还说了这样一句令人难忘的话：“为什么搞改革的人会遇到那么多麻烦？为什么就不能对他们宽松一些？”

1986年9月26日，静安证券营业部正式对外营业。黄贵显回忆开业时的情景：“我们应该是9点钟开门，但那天是提前半个小时8点30分开的。因为门口人太多，围得水泄不通，把交通堵死了。人家提抗议：你们这么搞，连车都不能开。为此我们提前开门。第一个进来的是一个坐轮椅的人，从老远的地方来的，首先请他买了。总的来说，大都是买进，卖出很少。当时一共发行了十几只股票，但真正能上市的就两只股票，而且都是机构控股的。你动员那些投资者拿出来，他当然不愿意拿出来。看着涨价了为什么要拿出来？我们就动员延中等几个机构卖出来。现在回过头看，我们自己也觉得有点离奇。”

静安证券营业部进行股票交易的消息激发了海内外敏感人士的浓厚兴趣。黄贵显回忆说：“第一天来的除了中国人之外，也来了一些外国人，有的外国人来，拍一张照就调头走了。大和证券来了要见我们，当时我们还没有明确能不能接待外宾。他说只讲几句话，还给我一张名片，说要与我们加强联系，然后就走了。外国第一个写信来祝贺的是韩国，祝贺我们的证券交易所成立了。尽管我们只有两只股票，他们还是愿意跟我们合作，交流信息。这件事叫我出了一身汗，韩国那个时候还没有与我们建交，我赶快就把祝贺信上交，让领导处理。”

从这以后，不断地有外宾来，令负责接待工作的黄贵显等人应接不暇。后来了解到，虽然在中国人眼里，这只是一个买卖点，但外国人却把它称作“没有证券交易的证券交易所”，所以充满好奇。

1986年11月14日，纽约证券交易所主席约翰·菲尔霖率领一个由200多人组成的商务代表团访问中国，邓小平接见了他们一行。邓小平的这次接见被广为报道，在国内和国际上引起很大的反响。

来访的客人很多，邓小平和其中主要成员一一握手，等到大家坐下来以后，邓小平说：“我对菲尔霖先生今天来访表示特别的欢迎。因为很多人都说美国人都有钱，很多美国人都有股票，而这些股票主要在美国的市场上交易，你又担任股票市场的董事长，所以我特别地欢迎。”菲尔霖能得到邓小平的接见，从礼仪上说，已经是顶级规格待遇，所以他显得有点紧张。邓小平幽默、直率的欢迎词一下子打破了这种拘谨的

气氛。

邓小平非常认真地听取了菲尔霖先生介绍的美国股票市场的情况后说：“我们中国和美国不一样，你们现在非常富有，我们现在还在发展阶段，我们现在要搞的是有中国特色的社会主义，但是我们搞的社会主义并不是说都是公有制，我们也可以有市场经济的成分、民营经济的成分，我们应该虚心地向你们学习，在股票、证券方面你们都是专家，你们比我们懂得多，我们中国也要搞自己的股票市场。”

美国客人向邓小平赠送了一件礼品：一枚纽约证券交易所的所徽，菲尔霖介绍说凭这枚所徽可以自由出入纽约证交所。当时在座的中国人民银行行长陈慕华代表邓小平回赠客人的礼物，是一张绿色的“飞乐音响”股票。

这一次会见也成为美国纽约证券交易所的一个重要历史事件。在纽约证券交易所的展览大厅里，陈列着许多对于股票市场来说很重要的、有纪念意义的事件的照片、文物。其中就有邓小平接见菲尔霖先生的照片，还有同一个场面的录像带。

“飞乐音响”股票引起了菲尔霖极大的兴趣，巨大的好奇心驱使他想看一看上海的证券交易机构。而恰好他又有了一个充足的理由：因为他惊讶地发现邓小平送给他的那片新中国的“梧桐叶”上，股东的姓名不是他，而是“周芝石”。“周芝石是谁？我是菲尔霖啊！”照理，将股票送给别人，应该在股东一栏写上受赠人的名字，但这张股票填的名字不是菲尔霖而是周芝石，美国客人自然是一脸的迷惑。中国方面解释说，这是为了保证股票有效才印上中国人民银行上海市分行副行长周芝石的名字，就像人民币上签有了中国人民银行行长的名字一样。“我的股票就要用我的名字，我要亲自去上海更名过户。”菲尔霖借此提出参观上海证券机构的要求。面对客人的固执和真诚，有关部门终于同意他踏进上海静安寺附近的那间小屋。

菲尔霖一抵上海，第二天就要去办过户手续，其实是想借机看中国的证交机构。随行人员提出要警车开道，上海方面有些为难，因为按规定国家首脑才能用警车。后来上海警方提出让菲尔霖先生花2000美元租借警车开道。这样，菲尔霖于1986年11月24日下午1点，由中国人民银行上海分行行长李祥瑞陪同，“自费”（而且花了大价钱）来到了新中国首家证券交易部——静安证券营业部。

靠近静安寺的上海南京西路1806号在静安证券营业部入驻前是一家理发店，面积小得不如老百姓家的一间客厅，墙上的小黑板还没来得及写上仅有的两只股票的名称，刚刚打造好的柜台还没有成为交易柜台，要说这里是个交易场所，未免太寒碜了。菲尔霖走进这间小屋，恭恭敬敬地将“周芝石”的股票递进柜台，希望给他过户。他还幽默地说了一句：“该收多少手续费，别客气！”在场的人都笑了。为表示友好，营业部免收了他1元钱过户费。菲尔霖连声道谢说：“中国好，不像我们美国人光认钱。不过今后你们要买美国股票，要过户，我可不能给你们免费啊！”客人的幽默使在场的人再次哄然大笑！过完户，菲尔霖先生参观了这间12平方米连洗手间都没有的营业厅。工作人员见这个高个子美国人转不开身，不好意思地说：“对不起，我们这儿实在太小了！”“这里比我们初创时要好多了，毕竟有一间房子，纽约交易所最早是在一棵梧桐树下进行交易的。”面对主人的歉意和难堪，菲尔霖善解人意地宽慰道。他热情地邀请静安证券营业部经理黄贵显一起合影。客人是真诚的，他意识到中国是一个巨人，这个巨人开辟任何一个市场都将是巨大的，都蕴涵着无限商机。就这样，中国第一张股票和“当代最大证券交易所主席和最小证券交易所经理”的合影照片，挂在了纽约证券交易所的墙上。

在此后的不断接待中，时不时出现一些有趣的小插曲。黄贵显回忆说：“比如英国女王来到中国，她本人没来营业部，随访问团的人来了，来了好多。他也不管你同意不同意，推开门就一定要让你接待，马上把摄像灯打起来里里外外地拍，要我用英文跟他交谈，我说我不懂英文。接下来的问题就不怎么客气了：‘你们懂不懂证券？你们有多少资金？’再比如还有一个日本野村证券的代表团，因为我们门口就是电车站，不能停车。他们的车子就停在了门口，等他们再出去的时候车子没了。原来是违反交通规则，车子被拖走了。这件事就大了。后来我们向领导汇报，市行就给我们一个任务，让我们在一个月之内不惜任何代价另外搞一个场所。”

国外对静安证券营业部进行股票交易的消息也反应各异。黄贵显说：“基本上西方国家都是鼓励我们的，约翰·菲尔霖说，你们比我们好。还有伦敦证券交易所的主席送我们一张照片，后面写了老子的两句话。这两句话，我印象很深刻，就是‘合抱之木，生于毫末’。意思是大树都是从最小的头发那么小长大的。他送给我一幅画，画的是伦敦最早的证交所。他还指着那幅画说，我们以前也是‘毫末’，很小，你看，就在医院旁边的一个角落，但是现在我们是国际证券交易所。他说你们现在还是‘毫末’，将来也会是‘合抱之木’。”

“日本人帮我们搞了一个培训班，工商银行专门派处级以上干部参加这个培训班，他们还专门为中国编了一些证券方面的教材。伊藤是我们国务院的顾问，他建议我们中国要搞证券的话，应该从债券着手，不要先搞股票，因为我们的市场还很不规范。伊藤自始至终帮我们搞证券，尽管我们发行B股他反对。他主张就应该发行债券。他说日本怎么腾飞的，就是证券市场筹集了足够的资本，所以证券一定要搞。说实在的，当时我们听见‘资本’还是有点怕。”

“香港人跟台湾人呢，拼命动员我们搞股票。那时候不让他们买，他们说都是中国人嘛，为什么不能让我们买你们的股票呢？后来我们打了不少报告，说是不是让他们作纪念品买一点。后来有一个台湾团，让他们每人都买了一张，其实他们什么都不了解，连公司名字都不知道。因为到上海城隍庙逛过，一看有城隍庙的股票就买，买的是‘上海豫园’股票。”

“七五”计划与再度紧缩

中共十二大决定，在十三大之前即两次代表大会之间，召开一次党的代表大会，解决实现中央领导机构年轻化问题。1985年9月，中共全国代表大会如期举行。“我们这次党代表会议采取了两个重要措施。一是总结过去七年的经验，为我国经济发展确定一个适宜的速度，并通过‘七五’计划，为中国在本世纪内和下世纪的长期、稳定和持续发展创造条件。二是从组织上解决政策连续性问题，即从中央开始逐步实现领导班子的年轻化。”^[4]这次党代会向全国人民代表大会提出了《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》。

加强和深化经济体制改革是《建议》的主要内容，包括今后五年改革的总体战略步骤和近年改革的具体要求，以及提出经济发展和改革互相协调的方针。《建议》指出：改革是为发展服务的；但改革的意义不仅在于当前，更重要的是为下一个10年和21世纪前50年奠定持续、稳定发展的基础。经济发展的安排要有利于改革。为此，整个“七五”期间经济发展和基本建设要适度，要为经济体制改革的全面展开创造一个比较宽松的经济环境。在“七五”期间，要坚持把改革放在首位，争取在今后5年或更长一些时间内，基本上奠定新的经济体制的基础。

关于建立新的经济体制，《建议》提出主要抓好三个方面的工作：一是进一步增强国营企业特别是大中型国营企业的活力，使之真正成为相对独立、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者；二是进一步发展有计划的商品经济，逐步完善市场体系；三是逐步减少国家对企业的直接管理，建立健全间接调控体系。

《建议》提出的经济体制改革步骤是：在“七五”前两年（1986—1987年），重点围绕稳定经济的要求，从宏观上加强、完善间接调控体系；价格改革不再采取大的措施；落实扩大企业自主权的各项规定，减轻国营大中型企业的负担，增强它们的活力。“七五”后三年（1988—1990年），围绕发展商品经济的要求，进一步加强、完善间接调控体系，搞好生产资料价格的改革，完善税制，改革金融体制。

1986年3月23日，赵紫阳总理在六届全国人大四次会议上作了《关于第七个五年计划的报告》，在报告的第三部分集中论述了经济体制改革的步骤措施。

按照“七五”计划的安排，1986、1987两年着重控制社会总需求，解决速度过快、固定资产投资规模过大和消费基金增长过猛的问题。解决这些问题不是用以往在短期内削减投资的“急刹车”办法，而是尝试采用改善宏观调控的改革办法：在1986和1987两年基本上保持1985年的投资规模，调整投资结构，加强重点建设，以期实现“软着陆”。在控制总需求的同时通过调整结构以增加和改善供给，在从严控制固定资产投资规模的同时在生产上尽量放开，在力求经济稳定的同时保持适当的发展速度。

采取宏观调控措施后，1986年1、2月份工业总产值增速进一步回落，1月份比上年同期增长5.6%，2月份则只增长了0.9%。但是，前两年工业高速增长带来的滞后影响在此时显现出来了，企业产品滞销、企业自有流动资金不足、生产资料价格上涨等等，工业企业出现了流动资金紧张的状况。扩大再生产的动力明显不足。为了支持工业增长，3月，中国人民银行指示各地银行适当放松对企业流动资金贷款的控制，提出“稳中求松”和“区别对待，择优扶持”的政策。而到了执行中，实际上又成了整个工业流动资金的全面放松，随之而导致各种贷款全面放松。到6月底，工业流动资金贷款占了全年计划增长额的95%；12月，再次出现年终突击贷款的现象，各项贷款相当于1—11月贷款总额的56%。随着贷款政策的放松，工业生产速度从下半年开始回升，9月超过了10%，12月达到17.3%，全年工业总产值比上年增长11.7%。经济过热的苗头又出现了。

1986年与工业增长相关的各项数据是：各项贷款增长29.2%，其中工业流动资金贷款量超过年初计划1.5倍，比上年增长38.7%；商业流动资金贷款增长16.8%；农业贷款增长40.3%，其中乡镇企业贷款占64%；固定资产投资贷款增长44.6%（不包括建设银行贷款）；资金净投放230亿元，比上年增长23.4%；财政赤字70多亿元。

针对这种情况，国务院采取了“压缩过热空气”方针。1987年年初，国务院要求各地从严控制贷款，把货币发行量控制在计划范围之内。但这个方针执行得很不理想：1987年上半年货币回笼计划没有完成，第三季度投放量进一步增加；1986年第二季度以后超量发行货币的时滞效应凸显，市场物价连创新高，几乎是每月上一个台阶，到8月，全国零售物价指数比上年同期上涨了8.4%。

国家不得不再次采取紧缩措施。7、8月间，国务院提出了实行财政、金融“双紧”政策。为了紧缩银根，从10月起采取了提高存款准备金比例，提高中央银行对各金融机构贷款利率，上收农村信用社存款，压缩乡镇企业贷款等一系列措施。到第四季度，货币投入终于得到控制。1987年全年统计，现金发行量236亿元，市场货币流通量比上年增长19.4%，增幅比上年低3.9个百分点；年末各项贷款余额比上年增长19%，增幅低于上年9.5个百分点，货币投放速度明显低于上年。

这一年，国民生产总值比上年增长10.9%；工业总产值增长17.7%，是进入80年代以来仅次于1985年的又一个高速增长年；农村社会总产值增长11.4%，其中农业总产值增长5.8%，粮食产量接近历史最高的1984年，棉花产量比上年增长19.9%，农村社会总产值中非农业总产值所占比重突破了50%；城乡居民的收入和消费水平继续提高。

1987年

国营企业“大承包”

厉以宁因为力主企业所有制改革优先，以股份制为企业改革的目标模式而被称为“厉股份”。他的主张得到了许多经济学家和决策者的支持，在1983、1984年间，北京、上海、重庆、深圳等地就开始了股份制试点。1987年，全国搞的股份制试点更多了。但是，毕竟是个新生事物，在国营企业试行股份制，人们对很多问题还认识不清。比如，不知道利润怎么评价；加上生产资料价格的“双轨制”，有的企业有很多调拨物资，有的没有；许多地方和企业对什么是公司制度也不懂。就全国面上的情况看，承包制已逐渐成熟并且已经为上上下下所接受，结果是旧体制下的承包制真正凸显出了它的阶段性优势。1987年6月国务院作出在全国推广承包制的决定。1988年第一季度，又开始推行外贸大包干制，财政大包干也固化成一种正式的制度，信贷大包干也在拟议中。“包公升堂”，1987年后的几年里，一个“包”字似乎就囊括了中国所有的改革措施。

企业“扩权”与实行“利改税”在传统计划经济体制上打开了缺口。但是国有资产所有权和经营权不分，企业的日常生产经营活动明显受到政府指令性计划的干预，经营自主权难以真正落实。而且，由于价格改革滞后，企业的初始条件不同，经济核算和审计制度不健全，这些制约因素使“利改税”无法绕开一户一率的调节税和“鞭打快牛”、“苦乐不均”现象。结果政府的税收并未像设想的那样稳定地增加，反而出现了1985年后我国财政收入连续22个月滑坡的严峻形势。因此，企业改革回到以承包制为主，可以说是在当时的情况下不得不作的选择。一些经济学家认为这是一种倒退，但实际上却是“退”中有“进”，即让企业在一定程度上实现了所有权与经营权的分离。也正是因为这种分离，起到了调动积极性、刺激生产力发展的作用。

1986年12月，国务院在总结几年来企业改革实践经验的基础上，作出了《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，明确提出要把推行各种形式的承包经营责任制，给经营者以充分的自主权，作为深化企业改革、增强企业活力的重要内容。这个规定的贯彻，使承包经营责任制在国营大中型企业中较快地发展起来。1987年4月，国家经委受国务院委托，召开全国承包经营责任制座谈会，具体布置全面推行企业承包责任制。到下半年，大中型企业普遍推行了企业承包经营责任制，当年实行承包制的国营大中型工业企业达9270家，北京、上海的国营大中型工业企业几乎百分之百地实行了承包经营责任制。承包的主要形式有“双保一挂”、上交利润递增包干、上交利润基数包干、微利亏损企业的利润包干或亏损包干、行业投入产出包干，等等。

1988年2月27日，国务院发布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，开始了按照所有权和经营权分离的原则，以承包经营合同形式，确定国家与企业的责权利关系。《暂行条例》规定了承包经营责任制的原则、形式、内容，进一步规范了承包经营责任制的实施。主要内容是包上交国家利润、包技术发行任务，工资总额与经济效益挂钩的“两包一挂”。

1988年4月13日，七届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，对“两权分离”改革原则作了更为明确的论述，将企业的责权利利用法律的形式明确下来，为企业承包制改革提供了法律上的保障。

1990年7月，《人民日报》报道，我国预算内工业企业有3.24万户实行企业承包经营责任制，上年有80%的企业完成了承包合同；接着开始了第二轮承包，截至1991年3月底，90%以上的到期企业签订了第二轮承包合同。

承包经营责任制的实行，在不改变所有制的前提下，政府将企业财产授予企业经营管理，并通过承包合同，以契约形式确定国家和企业之间的责权利关系，使企业获得了较大的自主权；同时承包制实行“包死基数、确保上缴、超收多留、欠收自补”的分配原则，在保证国家财政收入的前提下，企业可以获得较高的边际留成率，受到企业的欢迎，调动了企业经营者提高管理效率的积极性和职工的劳动热情。企业自主决策范围的扩大、责任的增加和创利动机的加强，激励着企业改进管理，创新产品，开拓市场，促使企业经济效益明显提高。凡是实行承包经营责任制的企业，生产经营面貌都发生了变化。如有4200多名职工的上海第二纺织机械厂，1987年实行全员承包，当年实现利润24919万元，比1986年增长19.49%，全员劳动生产率增长18.83%，创机械行业同类指标的最高纪录。再据有关部门对2172家实行承包制企业的调查，这些企业承包经营后，1987年1—9月份全员劳动生产率比上年同期提高9.4%，实现利润增长率为9.8%，均高于未实行承包制的企业。就全国来说，广泛推行国有大中型企业承包经营责任制后，一举扭转了财政收入下滑的局面，显示了承包经营责任制的重要作用。据新华社1989年10月报道，全国工业企业推行承包经营责任制带来了巨大的经济效益，两年内增创利税350亿元，相当于1980—1986年6年间企业所增利税的总和。

企业的承包经营责任制是一项比较成功的实践，因此，1988年5月在承包制的重镇首钢举行的全国第二次承包理论与实践讨论会上，有人把承包制说成是“社会主义商品经济的根本体制”。后来，这种认识更是发展到绝对化，认为“承包万能”，承包制可以救社会主义，可以解决一切问题，甚至声称谁反对承包制，谁就是反对改革。

但接下来的实践证明，虽然承包制能够在短期内产生明显的增产增收效果，但长期的效果并不理想。

到80年代末90年代初，国有企业就基本形成1/3明亏、1/3潜亏、1/3盈利的状况。

经济学家们分析，这是因为：（1）承包制在实际运作中没有解决政企不分的问题，企业与政府的双重职能混在一起，政府部门对企业的生产经营实际上仍有决定权。承包没有涉及国企作为法人应有的财产权，所有权全部属于国家，国企只能当“经营者”。然而企业没有自己的财产，就无法自负盈亏，所以不可能成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经济实体，也不可能成为在法律上独立承担民事责任的企业法人。（2）承包制难以消除企业行为的短期化倾向。承包制扩大了企业经营自主权，建立起有效的利益激励机制，促进了企业的发展。但为了获得最大利益，不少企业先是在确定承包指标上讨价还价，千方百计地压低基数，只顾承包期出效益。还有诸如拼设备、掠夺性开发资源、忽视技术进步、忽视安全生产、不作长期发展规划等现象。这些短期行为不仅影响企业的发展后劲，而且导致国有资产和利润的流失。（3）承包指标多变，合同约束软化。在签订承包合同时，政府与承包者是一对一的谈判，没有公平竞争可言。在经济体制转轨时期，企业外部环境的不确定，导致企业运营的不确定。如价格双轨制下的物资配额多少，紧缩的货币政策使企业经营资金紧缺，通货膨胀导致进料成本增加，各种税费变动影响利润等。企业完不成指标就会强调外部原因，要求修改承包指标，承包指标不易硬化，合同成为软约束。企业实际上是负盈不负亏，亏损的责任仍然由国家承担。（4）阻碍要素流动和产业结构调整。促进要素流动，实现资源优化配置的主要方式是市场竞争，优胜劣汰。然而，承包制的前提，就是承认现存的所有企业，不论长线还是短线，不论效益高低，都有存活和取得留利的权利，即使是亏损企业，也是减亏承包。在这种情况下，应当扩张的企业难以扩张，应当淘汰的企业又难以淘汰，使企业的优胜劣汰和经济结构的优化变得十分困难。而且，承包制的手段没有集资功能，不能像股份制那样广泛集资，有效地扩大经营规模和提高生产力。

承包制在改革进程中释放出它的积极的作用之后，便注定要走向衰落。

1986年以后，搞活国有大中型企业的主要改革措施是推行承包经营责任制，对小型国有企业，则推行了另外一种“承包”方式，即租赁制。

对国有小企业实行租赁制，是由国家授权的出租方将企业有期限地并附加一定条件交给承租者经营，承租者定期向出租者交付租金，企业可以依照合同规定实行自主经营。这是在不改变企业的公有制性质的前提下，实行所有权与经营权高度分离的一种形式。进入全面改革阶段以后，对国有小企业的租赁制改革发展很快，到1986年12月，全国已有6万余家国有商店实行了租赁制，其中大多数改善了经营，提高了经济效益。1986年，沈阳、武汉等6个城市，实行租赁经营的国有小型工商企业有5738家，租赁后生产发展，职工收入明显提高。以沈阳市为例，到1987年初，实行租赁制的企业已达409户，其中工业企业97户，商业企业312户。租赁期一般为3~5年。有集体租赁者，也有个人租赁者。承租人多为本系统职工，来自社会上的承租者只占1/3左右。由于实行租赁制，企业与上级机关不再是行政隶属关系，而是按合同办事的经济关系，受法律保护；承租者与企业的利益、前途休戚相关，因而勤奋经营，效果明显。据对其中32户工业企业一年经营状况的调查，1986年完成产值比1985年增长了61%，实现利润额比1985年增长了2.25倍，利税总额比1985年增长了1.56倍。对100户租赁商店调查的结果是：租赁前有42户亏损，租赁后全部扭亏为盈。

12月24日，赵紫阳在国务院办公厅调研室、体改委等所作的《关于国营小型工业企业实行租赁制情况的调查报告》上批示：小型国营工业企业也搞租赁，这一条可以定下来。明年各地都可搞一批。请体改委和经委作出部署。

沈阳出了个关广梅，一个人承包了三家国营商店，取得了不错的经济效益。1987年2月，赵紫阳在看了一份内参上刊登的《关广梅租赁三家商店一年多来的情况》一文后，批示道：“这个材料说明租赁制的作用。但这样一个人租赁了拥有900多职工的商业网点，收入、分配、社会反响会带来什么问题，请注意研究分析。”

不久，《经济日报》等媒体开展了“关广梅现象”的讨论。

外商投资《二十二条》

到1986年，我国境内已有1800余家“三资”企业投入营运。我们的行政办事效率、投资服务质量、涉外经济法规等“软件”的缺失和不到位等问题，很快就显露出来了。这些企业在人、财、物、产、供、销等生产经营环节上遇到的实际困难，解决起来都格外费劲。于是，抱怨之声时有所闻，新签外商投资项目呈下降之势。

中央财经领导小组决定成立由各有关部门负责人组成的国务院外国投资工作领导小组，谷牧任组长。主要工作就是宏观指导、督促检查、协调解决投资环境方面的各种问题，组织推动经济立法和对外经济方面的司法工作。国务院特区办公室担负领导小组办公室的职责，办理日常事务。

外国投资工作领导小组抓的第一项工作就是起草改善外商投资企业经营条件的文件。通过调查研究，与有关部门会商，并征求部分省、市领导人的意见，小组很快就起草了一个文件上报国务院审批。1986年7月12日，国务院据此下发《关于进一步改善外商投资企业生产经营条件的通知》，对几年来积淀的问题作了一次集中清理，并提出了若干解决措施。

外国投资工作领导小组认为，这个文件主要解决目前出现的问题，带有“应急”性质，要真正做好鼓励、引导和吸引外商投资这篇“大文章”，这样一个《通知》远远不够。国务院特区办公室便搜集来东南亚各国和地区的法规文件，采用比较研究的办法逐条分析研究，形成了这么一个思路：

第一，确认优势。境外客商之所以愿意来华投资，主要是看中了我国税收低、劳务费用低、场地使用费低和市场大的“三低一大”特点。限于目前我国的经济水平，还不能给“三资”企业产品让出市场，因此应着重发挥“三低”的优势，使外来投资者感到在中国投资办厂再把产品拿到国际市场上去，同样有很强的竞争力。

第二，发挥“三低”优势，实行优惠政策，要与引导外资投向国民经济发展需要的方面紧密结合。优惠的重点应是：产品出口的企业、使用了先进技术的项目、将办厂获得的利润再投资的外商。

第三，切实保障外商投资企业依法自主经营，坚持执行合同。不能沿袭管理国营企业的办法，动辄进行行政干预。

8月19日，国务院常务会议听取了谷牧关于这个思路的汇报，一致表示赞同，并责成他抓紧起草一个规定。

不到一个月，谷牧就主持起草出了《国务院关于鼓励外商投资的规定》，10月11日，国务院审查批准并公布了这个规定。

《规定》共22条（后简称《二十二条》），明确规定对年出口值占当年产值70%以上的产品出口企业、先进技术企业这两类企业，在所得税、信贷资金、土地使用费等方面放宽优惠条件。

为了使这个规定具有可操作性，以便得到切实贯彻执行，外国投资工作领导小组又组织国家计委、经委、财政部、外经贸部、劳动人事部、海关总署、国家税务局、工商行政管理局、外汇管理局、国务院特区办公室、中国人民银行、中国银行、中宣部、全国总工会、共青团中央等15个部门，分头制定了22个实施细则。为了把这些细则制定得准确、完善，便于操作和检查，从1986年第4季度到1987年7月，仅由谷牧专门主持召开的有关会议就达20次之多。

1987年7月，经过反复修改的22个实施细则终于全部出台。这是一个集群式文件，类似法律性条文，带有一定的刚性约束力。实施细则的出台，不但使我国吸收外商投资工作在法制轨道上向前迈出了重要的一大步，而且在总的方针政策和具体操作上都有法可依了。

《二十二条》及其实施细则的颁布，很快改变了对外招商引资工作的被动局面。从1987年起，外商来华投资持续上升。

物资流通：由“分配”到“交易”

计划经济时代，生产资料是作为产品实行计划分配的。那时候有个词叫“统配物资”。指的是列入国家计划分配的生产资料。1978年，国家统配的物资达256种，由各工业部门计划管理的物资有581种，其余由地方计划分配。

改革开放后，各地陆续兴办了一批生产资料市场。1980年4月，全国物资局长会议提出，要区别不同情况，选择一些有条件的生产资料市场办成生产资料交易中心。

1981年6月，国务院批转国家物资总局《关于全国物资局长会议汇报提纲》，提出要贯彻好计划调节与市场调节相结合、以计划调节为主的方针，搞活物资流通，重要的、短缺的生产资料坚持由国家计划分配和调拨，其生产和分配由国家下达指令性计划；一般的生产资料实行自由购销。

同年8月，国务院批转国家计委、国家经委、国家工商行政管理局《关于工业品生产资料市场管理暂行规定》，划出进入市场的生产资料范围：属于实行计划分配的工业品生产资料中按照国家有关规定企业可以自销的部分；属于物资主管部门优先订购的工业品生产资料中生产企业在确保完成订购合同前提下的多余部分；计划分配和优先订购以外的其他工业品生产资料；生产企业自己组织主要原材料、燃料生产的产品和试制的新产品；物资主管部门的经营单位所经营的工业品生产资料中敞开供应的部分。明确规定金、银和国家禁止自由购销的工业品生产资料不得进入市场。而市场经营者则指的是中央和地方政府所划定的各级经营单位，其他单位和个人不得经营工业品生产资料。

1984年，国务院领导指示国家物资局：加快商品流通体制改革，要从建立贸易中心入手。因此从1984年下半年开始，各地大中城市相继兴办物资贸易中心。

1984年11月，国家物资局召开了部分省、市物资贸易中心座谈会，对当时23个省市已开办的73个物资贸易中心、68个生产资料市场的情况和经验进行研究和交流。

同年12月，国务委员张劲夫召集国家经委、国家计委、国家物资局等7个部门，研究了建立生产资料交易中心问题，确定在建立综合性交易中心的同时，要把钢材、汽车的专业交易中心在全国搞起来。

1985年1月，国家物资局向国务院常务会议汇报了《关于建立物资贸易中心参与市场调节的意见》，提出贸易中心要根据市场变化灵活掌握价格，国家适时通过贸易中心组织物资投放，要吸引生产企业和使用单位进入贸易中心销售产品和多余物资等，这些意见得到了国务院领导的同意。

1986年全国物资局长会议对发展贸易中心工作进行了总结，提出贸易中心的基本功能是“商品辐射、调

节供求、信息交流、多种服务”，要求各地对已经建立的贸易中心要积极完善功能，防止出现随便把一般市场或供应站改挂贸易中心牌子的现象。到1987年，全国大中城市共建起了物资贸易中心395个，成交额达268亿元，相当于全国物资销售总额的17%。

1987年，在发展横向经济联合的改革中，物资流通体制改革被提到了重要位置。

是年7月，国务院听取建立企业集团和发展横向经济联合的情况汇报，论及物资分配中的条块分割问题，国务院总理赵紫阳认为，计划体制集中到物资体制和投资体制，其中根本的问题是物资体制问题，物资体制不解决，投资体制也搞不好。他提出要考虑加强国家物资部门，管理整个生产资料的批发业务，把多头供货改为物资部门统一供货，以此解决条块分割问题。7月底，中共中央财经领导小组讨论了物资体制改革问题，国家物资局汇报了《深化物资体制改革的几点意见》。会议讨论后确定：物资体制改革，要在加强重要物资宏观平衡的基础上有步骤地缩小指令性计划，扩大指导性计划和市场调节，把条块分割、层层分配调拨型的体制改革为统一的以大城市为中心的批发贸易型的体制；要用经济利益调节物资供求，逐步建立有领导有组织的生产资料市场，以提高经济效益，保障生产和建设的需要。会议决定：1988年首先进行物资机构的改革，将中央各经济部门的物资供销机构统一并入国家物资部门。并确定由国务委员张劲夫牵头具体领导物资体制改革工作。

1987年8月，国务院成立物资体制改革领导小组。领导小组按照中共中央财经领导小组确定的改革方向和本原则，经过反复研究总结历史上特别是改革以来的经验，提出了《关于深化物资体制改革方案》。在此基础上先后召开了有关部门主管物资供销工作领导人会议和各省、自治区、直辖市物资局长会议，对《改革方案》进行了讨论修改，以后又提交全国计划会议、全国经济体制改革会议讨论。12月，国务院决定成立物资部筹备组，柳随年任组长。1988年2月，李鹏代总理主持国务院常务会议，讨论通过了物资体制改革领导小组提出的《改革方案》。

1988年5月4日，国务院以国发〔1988〕27号文件发出《国务院印发关于深化物资体制改革方案的通知》，转发了《改革方案》。《改革方案》明确了深化物资体制改革的方向和重点，确定改革的主要内容是：

1. 减少各生产主管部门管理的指令性计划分配物资的种类；
2. 调整国务院各部门的物资供销机构；
3. 发展有领导有组织的生产资料市场；
4. 增强物资企业的活力；
5. 加强物资部的管理职能。

国务院在《通知》中指出：“物资体制改革是深化经济体制改革的重要内容，实现这个《改革方案》，对改变我国以产品分配调拨为主要形式的物资体制和条块分割的经济格局，发展有领导有组织的生产资料市场，增强企业活力和国家对市场的调控能力，对重要的短缺物资进行综合治理，改善供给，搞活流通加速物资和资金周转，都具有重要意义。”对调控物资供销机构问题，《通知》强调指出：“这是进一步改变条块分割、用行政办法层层分配物资的体制，加快发展生产资料市场的重要措施。”要求有关部门认真执行。

国务院批准的这个《改革方案》，被认为是中国物资流通体制改革的纲领性文件。

“社会主义初级阶段”

1986年9月，中共十二届六中全会作出《关于召开党的第十三次全国代表大会的决议》，中国共产党第十三次全国代表大会定于1987年10月召开。

1986年11月，中共中央发出关于党的十三大代表选举工作的通知。1987年2月，又发出关于做好党的十三大代表选举工作的补充通知，确定全国按省、市、自治区、直辖市、中共中央直属机关、中央国家机关和人民解放军划分为33个选举单位，由这些选举单位选举产生十三大代表。经过半年多的时间，完成了代表的选举工作，选出代表1936名，代表全党4600多万名党员。

在代表选举的同时，十三大报告的起草工作也在邓小平等老一辈革命家的指导下进行。

邓小平为十三大定下了基调。他一再强调，报告要把十一届三中全会以来进行的改革的性质讲清楚，阐明我们的改革是巩固和完善社会主义，而不是搞资本主义。这样就可以把全党和全国人民的认识统一起来，更加勇敢、更加大胆地投入改革。

1987年2月6日，邓小平同几位中央负责人谈话，其中谈到十三大报告，他说：

“十三大报告要在理论上阐述什么是社会主义，讲清楚我们的改革是不是社会主义。要申明四个坚持的必要，反对资产阶级自由化的必要，改革开放的必要，在理论上讲得更加明白。十三大报告应该是一篇好的著作。”在这次谈话中，他对改革的市场化取向问题，谈得更明确更透彻：为什么一谈市场就说是资本主义，只有计划才是社会主义呢？计划和市场都是方法嘛。只要对发展生产力有好处，就可以利用。它为社会主义服务，就是社会主义的；为资本主义服务，就是资本主义的。好像一谈计划就是社会主义，这也是不对的，日本就有一个企划厅嘛，美国也有计划嘛。我们以前是学苏联的，搞计划经济。后来又讲计划经

济为主，他口气坚决地说，现在不要再讲这个了。^[22]

1987年2月底至3月中旬，中央部分主要领导同志，以及参加起草报告工作的同志，根据邓小平指示精神，对报告的思路、结构和主要内容，进行了多次广泛深入的集体讨论，在此基础上，提出了起草十三大报告的设想。3月21日，他们在报给邓小平的《关于草拟十三大报告大纲的设想》汇报信中说：“大家都认为，这个文件，关系重大，一定要写好，要把三中全会以来我们建设有中国特色的社会主义的路线写清楚，写出分量来。”

信中提出，十三大报告全篇拟以社会主义初级阶段作为立论的根据。

早在1979年，叶剑英元帅就在庆祝建国30周年大会的讲话中指出，我国还是发展中的社会主义国家，社会主义还处在幼年时期，初步表露了社会主义初级阶段的思想；1981年中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，第一次明确提出“我们的社会主义制度还是处于初级的阶段”，并指出，社会主义制度由比较不完善到比较完善，必然要经历一个长久的过程；此后，中共十二大报告和十二届六中全会通过的《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》都重申了社会主义初级阶段的观点。

汇报信说：“初级阶段”这个提法，在党的文件中已三次出现，但都没有发挥，十三大报告的起草工作准备循着这个思路加以展开，“初步考虑，报告主要写七个部分。第一，讲三中全会以来，包括十二大以来，我国出现了哪些历史性的变化。第二，讲三中全会以来的路线，是从我国国情出发的马克思主义的路线。着重指出我国正处在社会主义的初级阶段，这是我们所以必须采取现在这样的方针政策而不能采取别的方针政策的基本根据。第三，由此而来的经济建设的发展战略。第四，由此而来的发展社会主义商品经济的任务和我国经济体制改革的方向。第五，由此而来的建设社会主义民主政治的任务和我国政治体制改革的原则。第六，由此而来的加强和改善党的领导的任务，包括执政党的领导体制、党内民主和对党的领导人的监督、党的干部、党的风气。第七，由此而来的在理论和思想指导上避免‘左’、右两种倾向的必要性，着重阐明三中全会以来路线的两个基本点是坚持四项基本原则和坚持改革开放搞活，指出在新的实践中必须进行创造性的理论探索。”

信中说：“这里所说的‘社会主义初级阶段’，不是一般地泛指无产阶级取得政权以后的初始阶段，而是特指由中国的历史条件和社会条件所决定的、必须经历而不能逾越的初级阶段。中国进入社会主义，不是脱胎于资本主义，而是脱胎于半殖民地半封建社会，由此产生了生产力、生产关系、上层建筑的一系列特点。中国又是一个发展中的大国，不仅与发达国家不同，而且与其他许多发展中国家不同。这就决定了中国的社会主义建设，不能照搬其他国家的模式，必须从自己的国情出发，走自己的路。确认中国处于社会主义初级阶段，一是明确提出我们是社会主义，不能倒回去搞资本主义，全盘西化就会害国害民的；二是明确指出我们是初级阶段的社会主义，只能循序渐进，不能急于求成，也不能急于求纯，必须允许以公有制为主体的多种经济成分长期存在，必须致力于发展社会主义的商品经济，促进社会主义统一市场的形成和发育，正确处理计划调节和市场调节的关系。同时，进行政治体制改革，建设社会主义民主政治，也必须在我们党的领导下有秩序地逐步展开。”

3月25日，邓小平对这个设想作了批示：“这个设计好。”^[23]

报告起草工作从3月下旬进入实质性阶段。5、6、7三个月，起草小组分别写出了第一、二、三稿。前两稿写成后，中共中央邀集中央部分负责人进行讨论，同时征求了中央国家机关和理论界部分学者专家的意见。7月底，在北戴河召开中央书记处会议，对报告第三稿进行了三个半天的讨论。与会者对社会主义初级阶段的论述，对经济发展战略要强调以提高效益为中心和重视质量、重视科技进步，对经济体制改革中计划和市场的内在统一，对从严治党等问题提出了许多重要修改意见。起草小组吸收这些意见后，修改形成了第四稿。

随后，中央决定将第四稿在党内5000人的范围内征求意见。全体十三大代表，中央三个委员会全体成员，中央机关、中央国家机关的主要负责人，各省、市、自治区党委负责人，军队系统各总部、各军兵种和各大军区党委负责人，以及部分地、县党委的负责人参加了讨论。同时，中央还专门约请了中央和地方各方面有代表性的负责人、专家、学者和企业界的代表人物以及各民主党派，无党派人士，民族、宗教界人士等数百人，集中讨论了一个多星期。

在这一次征求意见中，国家体改委副主任高尚全提出的关于计划与市场关系的意见引起了高层的注意。高尚全认为，十三大报告应该在改革的理论上有新的重要突破，即在计划与市场的关系问题上的理论突破。他的具体意见有三点：第一是要“注意计划与市场问题是世界的共同趋向，计划调节和市场调节是一种手段和方法，并不是社会制度的属性，但在公有制条件下有可能利用得更好”；第二是提出用国家经济合同逐步替代指令性计划的建议，认为这“是社会主义商品经济发展的需要，是改革的必然趋势”，“是有计划商品经济的具体化，应作为计划体制改革的一个重要目标和方向”，并设计了具体内容；第三是关于计划与市场的结合形式问题，提出“从实物性计划向政策性计划转变，是经济发展和改革的需要”。高尚全的意见在8月21日的《国家体改委快报》上刊登出来后，引起了李铁映的重视，即刻批示：“送总理参阅”。8月30日，赵紫阳总理将这份材料批转给十三大报告起草组，并提出“内中提到的要把指令性计划改为经济合同制在报告中可提出来”。

根据收集到的新的意见，起草小组对报告又作了进一步修改，形成了第五稿提交中央政治局讨论。政治局讨论后再次修改，写出了第六稿，提交十二届七中全会讨论。七中全会讨论时又修改了150多处，形成

十三大的正式报告稿，也就是第七稿。在十三大上经代表们认真讨论，又作了数十次修改，这就是最后公开发表的第八稿。

十三大报告的形成历经半年多时间，党内外6000多人直接参加讨论修改，提出来的修改意见数以千计。邓小平说：“我们党的十三大报告是集体创作，集中了几千人的智慧”^[19]。

8月29日，邓小平在会见意大利共产党领导人约蒂和赞盖时，透露了十三大报告中关于“初级阶段”的内容：“我们党的十三大要阐述中国社会主义是处在一个什么阶段，就是处在初级阶段，是初级阶段的社会主义。社会主义本身是共产主义的初级阶段，而我们中国又处在社会主义的初级阶段，就是不发达的阶段。一切要从这个实际出发，根据这个实际来制订规划。”^[20]

从“翻两番”到“三步走”

新中国成立以后，中国经济几经曲折，体现出的一个重要特点是，每当经济情况向好，决策者就容易头脑发热，而接下来就是经济“过热”。高速度、高指标曾经使国民经济发展严重受挫，“大跃进”是一个典型的例子；粉碎“四人帮”后头两年，国民经济呈现恢复性增长，马上再来一次高指标、高速度，又是一个典型的例子。时任中共中央主席的华国锋在1977年8月召开的中共十一大报告上轻率地断言：“一个国民经济新跃进的局面正在出现”。在1978年7月举行的全国财贸学大庆、学大寨会上，他又发出号召：“经过一个不太长的历史时期的艰苦奋斗，赶上和超过最先进的资本主义国家的经济水平和技术水平”。在这样的乐观思想的主导下，1978年2月，经中共中央政治局批准的国家计委《关于经济计划的汇报要点》中提出，今后23年国民经济分“三个阶段”，打几个大战役，到2000年以前全面实现四个现代化，使国民经济走在世界前列，农业成为世界上第一个高产国家，许多省的工业水平赶上和超过欧洲的某些发达国家。其结果是国民经济再次严重失调，不得不从1979年开始，实行以调整为主要内容的“新八字方针”。

历史的教训很多，中国要走自己的路，建设有中国特色的社会主义，应该有一个什么样的远景规划？当1979年末日本首相大平正芳向邓小平提出“整个现代化的蓝图”问题时，引起了邓小平深长的思索。

他当时的回答提出了到20世纪末达到人均1000美元的“小康”设想，并且说：就算达到那样的水平，与西方国家比起来，也还是落后的。邓小平的这一设想是基于我国人口多，底子薄，生产力水平低下这一现实的。翌年1月，邓小平在中央干部会上转述了他与大平首相的这次谈话。他根据当时人均国民生产总值250美元推算说，如果达到1000美元，就要增加3倍。

经过长期的观察、思索，关于“小康”的战略目标逐渐成型。1980年12月25日，邓小平在中央工作会议上正式提出，“……经过二十年的时间，使我国现代化经济建设的发展达到小康水平，然后继续前进，逐步达到更高程度的现代化”^[21]。

这个目标，经过中央的集体讨论和理论界的论证，取得了共识，在1981年11月写进了五届人大四次会议的《政府工作报告》。

1980年召开的中共十二大再一次确认了这一目标，并明确地将其概括为分“两步走”的设想：从80年代初到1990年为第一步，实现工农业年总产值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题；1990年到20世纪末为第二步，实现工农业年总产值第二个翻番，使人民生活达到小康水平。“翻两番”与“增加三倍”在含义上是相同的。

此后的两年，经济体制改革捷报频传，改革加快了生产力的发展，国民经济与国家财政收支的增长速度加快。邓小平又开始了更长远的设想，他想到了下一个世纪。1984年4月18日，他在会见英国外交大臣杰弗里·豪时提出：同我们的大目标相比，这几年的发展仅仅是个开始，达到小康水平以后，我们还要在下一个世纪30年到50年内，接近发达国家水平。5月，他在会见巴西总统菲格雷多时说：“现在中国还很穷，国民生产总值人均只有三百美元。我们的目标是，到本世纪末人均达到八百美元。八百美元对经济发达国家来说不算什么，但对中国来说，这是雄心壮志。……更重要的是，在这样一个基础上，再发展三十年到五十年，我们就可以接近发达国家的水平。”^[22]10月22日，他在中顾委第三次全体会议上讲话时再次阐述了这一设想：“翻两番还有个重要意义，就是这是一个新的起点。再花三十年到五十年时间，就可以接近经济发达国家的水平。”^[23]

中共十三大前夕，我国经济发展呈现出新的特点，一方面蒸蒸日上的经济情况表明，到1990年前实现第一个翻番的目标已成定局；另一方面又始终没有摆脱“过热—紧缩—过热”的循环，使经济社会保持良性循环的路子还在探索之中。在认真分析了现状后，邓小平对下世纪发展目标作了重要调整：把“接近发达国家水平”改为“达到中等发达水平”或“成为中等发达国家”。1987年3月，他在会见坦桑尼亚总统姆维尼时说提到，中国现代化建设的两个阶段性目标之一是“在下个世纪用三十到五十年的时间达到中等发达国家的水平”。^[24]4月16日，他在会见香港特别行政区基本法起草委员会委员时，谈到了中国实现了小康社会后的情况，他说：“有了这个基础，再过五十年，再翻两番，达到人均四千美元的水平，在世界上虽然还是在几十名以下，但是中国是个中等发达的国家了。”^[25]4月30日，邓小平在会见西班牙工人社会党副总书记、政府副首相格拉时明确地提出了分“三步走”的完整设想：

我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番。以一九八〇年为基数，当时国民生产总值人均只有二百五十美元，翻一番，达到五百美

元。第二步是在本世纪末，再翻一番，人均达到一千美元。实现这个目标意味着我们进入小康社会，把贫困的中国变成小康的中国。那时国民生产总值超过一万亿美元，虽然人均数还很低，但是国家的力量有很大增强。我们制定的目标更重要的还是第三步，在下世纪用三十年到五十年再翻两番，大体上达到人均四千美元。做到这一步，中国就达到中等发达的水平。这是我们的雄心壮志。目标不高，但做起来可不容易。

^[61] 他高兴地向格拉透露：“现在我们可以说，第一步的原定目标可以提前在今年或者明年完成。”接着又说：“这并不意味着第二步就很容易。看起来，第二步的目标也能完成，但第三步比前两步要困难得多。……要证明社会主义真正优越于资本主义，要看第三步，现在还吹不起这个牛。”^[62]

这是邓小平对“三步走”战略目标的完整论述。不仅表明了共产党人的雄心壮志，对实现这个的目标的艰巨性也有极为清醒而深刻的认识。

在起草十三大报告时，“三步走”的战略目标被作为重要内容写了进去，成为社会主义初级阶段在经济发展上的战略目标。经过中共十三大讨论修改后的“三步走”战略目标是这样表述的：

党的十一届三中全会以后，我国经济建设战略部署大体上分三步走。第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题。这个任务已经基本实现。第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。

意气风发十三大

秋天是收获的季节。于1987年金秋举行的中国共产党第十三次全国代表大会，称得上是建设有中国特色社会主义理论的一次大丰收。

10月25日，秋高气爽，风和日丽。一大早，老一辈革命家和中央领导人就来到人民大会堂。休息室里欢声笑语一片，邓小平笑容满面地同邓颖超握手：“今天是党的盛会，人民的节日，值得祝贺。”他邀请邓颖超与聂荣臻元帅一起合影留念，接着又邀请彭真：“彭真同志，咱们一起照个相留念吧。”李先念闻言，马上走过来参加合影：“好，十三大上照个相有意义。”当邓小平听说采访这次大会的中外记者有400多人时，非常高兴：“好嘛，好嘛！这说明我们的大会受到全世界的关注。”

出席中共十三大的有各地选出的代表1936人，特邀代表61人。另有有关方面负责人及党外人士414人列席会议。

巨大的党徽，鲜艳的党旗，把主席台装点得气势恢弘，台前环形摆放的一品红、大丽花、常青树、天冬草，则又为这庄严添上了了氤氲的喜气。83岁的邓小平神采奕奕走上主席台主持开幕式。上午9时，在使人热血沸腾的《国际歌》乐曲中，中国共产党第十三次全国代表大会开幕。

中共中央代理总书记赵紫阳代表第十二届中央委员会作题为“沿着有中国特色的社会主义道路前进”的报告。报告概述了我国从中共十一届三中全会以来九年间的历史性成就，强调说，这九年之所以不平凡，之所以举世瞩目，是因为许多适应社会进步趋势的新思想是在这个时期产生的，具有开创意义的新体制是在这个时期开始奠定的。社会主义体制改革就其引起社会变革的广度和深度来说，是又一次革命。

报告着重对社会主义初级阶段的理论进行了系统的阐述。指出：正确认识我国社会现在所处的历史阶段，是建设有中国特色的社会主义的首要问题，是我们制定和执行正确的路线和政策的基本依据。报告说：我国社会主义的初级阶段是特指我国在生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的特定阶段，包含两层含义：第一，我国社会已经是社会主义社会。我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段，我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。在近代中国的具体历史条件下，不承认中国人民可以经过资本主义充分发展阶段而走上社会主义道路，是革命发展问题上的机械论，是右倾错误的重要认识根源；以为不经过生产力的巨大发展就可以越过社会主义初级阶段，是革命发展问题上的空想论，是“左”倾错误的重要认识根源。

从社会主义初级阶段的实际出发，十三大报告提出了六条具有长远意义的指导方针。即：第一，必须集中力量进行现代化建设。社会主义社会的根本任务是发展生产力。在初级阶段尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。第二，必须坚持全面改革。社会主义是在改革中前进的社会。在初级阶段，特别是当前为了使受僵化体制束缚的生产力得到发展，改革更成为迫切的历史要求。第三，必须坚持对外开放。当代国际经济关系越来越密切，任何国家都不可能在封闭状态下求得发展。我国是在落后基础上建设社会主义，更需要发展对外交流与合作，努力吸收世界文明成果，逐步缩小同发达国家的差距。第四，必须以公有制为主体，大力发展有计划的商品经济。在初级阶段尤其要在公有制为主体的前提下发展多种经济成分，在以按劳分配为主体的前提下实行多种分配方式，在共同富裕的目标下鼓励一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来。第五，必须以安定团结为前提，努力建设民主政治。社会主义应当有高度的民主、完备的法制和安定的社会环境。在初级阶段，社会主义民主政治的建设，既因为封建专制主义影响很深而具有特殊的迫切性，又因为受到历史的社会的条件限制，只能有秩序有步骤地进行。第六，必须以马克思主义为指导，努力建设精神文明。在现阶段，要按照“有理想、有道德、有文化、有纪律”的要求，提高整个民族的思想道德素质和科学文化素质。

在此基础上，报告提出了党在社会主义初级阶段的基本路线：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。这一基本路线，被概括为“一个中心，两个基本点”，即以经济建设为中

心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。报告指出，这是十一届三中全会以来党所一贯坚持的路线，实践已经证明，贯彻执行这条基本路线，是各项工作取得胜利的根本保证；离开了它，就会犯这样那样的错误。

从初级阶段理论出发，报告提出了三步走的经济发展战略目标，即第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题；第二步，到20世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平；第三步，到21世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。

关于加强和深化经济体制改革，报告提出，要围绕转变企业经营机制这个中心环节，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面的配套改革，逐步建立起有计划商品经济新体制的基本框架。报告要求：按照所有权和经营权分离的原则，搞活全民所有制企业，促进横向经济联合的进一步发展；加快建立和培育社会主义市场体系；逐步健全以间接管理为主的宏观经济调节体系；在公有制为主体的前提下继续发展多种所有制经济；实行以按劳分配为主体的多种分配方式和正确的分配政策。

报告根据几年来的实践经验，客观地分析了经济体制改革任务的艰巨性，对中共中央在关于“七五”计划建议中提出的力争在五年或者更长一些时间内基本上奠定新的经济体制的基础的要求作了改变，提出：“现在看来，建立新体制框架所需的时间，会比原来的估计要长一些。”

报告对政治体制改革的关键，实行党政分开、进一步下放权力、改革政府工作机构、改革干部人事制度、建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治、加强社会主义法制建设等作了全面论述。

关于商品经济问题，报告明确指出：“社会主义有计划商品经济的体制，应该是计划与市场内在统一的体制。”“必须把计划工作建立在商品交换和价值规律的基础上。以指令性计划为主的直接管理方式，不能适应社会主义商品经济发展的要求。”“我们的任务就是要善于运用计划调节和市场调节这两种形式和手段”，“计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的。”“利用市场调节决不等于搞资本主义。”大会还提出“新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制。”这些论述，表明中央对计划和市场关系的认识又前进了一步，距离建立社会主义市场经济体制的改革目标更加接近了。

对于报告中计划与市场的论述，报告起草的参与者之一、时为人民日报社副总编辑的桂世镛是这样解说的：报告所指明的计划和市场的原则关系，既不是互不相干、互相对立的两块，也不是机械的重叠，而是真正内在的结合。没有离开市场基础和市场机制的计划，也没有脱离计划指导和计划调控的市场。报告的另一个参与者、时任中央财经领导小组副秘书长的袁木，在中宣部举行的一次学习十三大报告的会议上，亦有与桂世镛意思大体相同的论说。他要求大家认真学习报告中关于这个问题的论述，加深理解与认识。

11月1日，大会通过了《中国共产党第十三次全国代表大会关于十二届中央委员会报告的决议》。决议指出：报告中关于我国仍处于社会主义初级阶段这个正确的论断对于防止和纠正“左”的及右的干扰，把建设有中国特色的社会主义的伟大事业不断推向前进，具有重大的深远的历史意义。报告提出的党在社会主义初级阶段的基本路线是十一届三中全会以来路线的继续、丰富和发展，符合我国国情，是完全正确的。这条路线和根据这条路线进一步提出的经济建设、经济体制改革、政治体制改革、党的建设的基本方针，为我国的建设和改革规划了基本蓝图。

接着，大会在完成了修改党章和选举新一届中央委员会、中央纪律检查委员会、中央顾问委员会的任务后宣布胜利闭幕。

11月2日，召开了十三届一中全会，依据新党章规定的程序，选举赵紫阳、李鹏、乔石、胡启立、姚依林为中央政治局常委，赵紫阳为中共中央总书记；通过了中央常委会提名组成，由胡启立、乔石、芮杏文、阎明复为书记，温家宝为候补书记的中央书记处；决定邓小平为中央军委主席，赵紫阳为第一副主席，杨尚昆为常务副主席；批准陈云为中央顾问委员会主任，乔石为中央纪律检查委员会书记。政治局常委会向全会提出：邓小平虽然退出了中央政治局常委会，但他作为党和国家重大问题决策人的地位和作用没有变，在重大关头仍然需要他掌舵。这是党的事业的需要。这个意见得到了全会的赞同。

当日晚，中共中央在人民大会堂举行盛大酒会，在浓重的喜庆气氛中，新当选的政治局常委与400多国内外记者举杯共贺十三大取得圆满成功。美国著名专栏作家索尔兹伯里赞扬说：“今天的酒会新颖而有生气。”日本电视网的现场报道说：“这种做法是空前的。这充分反映了十三大以后的中国是开放的、民主的，反映了新一代中国领导人对建设自己的祖国充满了信心。”^[39]

十三大提出的社会主义初级阶段理论和党的基本路线受到全国人民最热烈的欢迎。成都一个体商户在自家小店门框上贴上大横幅：“与党同乐！”这是一句极有代表性的话，党心与民心，是那么和谐一致。

11月16日，邓小平在会见日本社会党委员长土井多贺子时评价说：“党的十三大的特点，一个是阐述了中国社会主义初级阶段的理论，在这个理论的指导下，坚定地贯彻党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策；另一个是更新了中央领导班子，保证我们的改革开放政策能够连续贯彻下去，并且加快步伐。”他说：“在十三大以前，国际舆论和国内的人民还有些担心我们的改革开放政策是不是会连续下去，十三大回答了这个问题，我国人民和国际朋友都放心了。”^[40]

- [【1】](#) 参见《邓小平文选》，第3卷，53页。
- [【2】](#) 《邓小平文选》，第3卷，24页。
- [【3】](#) 同上书，66页。
- [【4】](#) 参见上书，70页。
- [【5】](#) 自20世纪50年代起，党政机关和事业单位实行的“行政级别”工资模式，是将工作人员的工龄、资历等因素合并在一起定级，与实际担任的职务和现实贡献无关，因此常有低职务人员工资反而高于领导干部的现象。
- [【6】](#) 国民收入增长幅度最高是1984年，为13.5%。参见国家统计局《“六五”期间国民经济和社会发展概况》。
- [【7】](#) 《邓小平文选》，第3卷，148、149页。
- [【8】](#) 《邓小平文选》，第3卷，107页。
- [【9】](#) 参见谷牧：《小平领导我们抓开放》。
- [【10】](#) 转引自汤应武：《抉择——1978年以来中国改革的历程》。
- [【11】](#) 指来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易。
- [【12】](#) 《邓小平文选》，第3卷，159页。
- [【13】](#) 参见张广友：《万里访谈录》。
- [【14】](#) 8号文件指1979年的19号文件、1980年的75号文件、1982年至1985年的5个1号文件、1987年的5号文件。
- [【15】](#) 引自新华网河南板块。
- [【16】](#) 参见《人民日报》，1989-04-10。
- [【17】](#) 参见《人民日报》，1989-07-15。
- [【18】](#) 参见柳红：《吴敬琏》。
- [【19】](#) 《邓小平文选》，第3卷，177～178页。
- [【20】](#) 参见《国内试行股份经济情况简介》，载《国家体改委资料》1988年第43号。
- [【21】](#) 《邓小平文选》，第3卷，150页。
- [【22】](#) 《邓小平文选》，第3卷，203页。
- [【23】](#) 《邓小平文选》，第3卷，407页。
- [【24】](#) 《邓小平文选》，第3卷，258页。
- [【25】](#) 《邓小平文选》，第3卷，252页。
- [【26】](#) 《邓小平文选》，第2卷，356页。
- [【27】](#) 《邓小平文选》，第3卷，57页。
- [【28】](#) 同上书，89页。
- [【29】](#) 《邓小平文选》，第3卷，210页。
- [【30】](#) 同上书，216页。
- [【31】](#) 同上书，226页。
- [【32】](#) 同上书，226～227页。
- [【33】](#) 转引自郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，北京，中共党史出版社，1998。
- [【34】](#) 《邓小平文选》，第3卷，258页。

第四章 风起云涌

1988年

风云人物

时势造英雄，风云激荡的改革年代，涌现出大批企业改革领军人物。1988年，中国企业联合会、中国企业家协会等单位联合举办了首届全国优秀企业家评选活动，评选出20位优秀企业家。他们是：

杭州第二中药厂厂长 冯根生
湖南醴陵国光瓷器厂厂长 邹凤楼
山西潞安矿务局局长 尚海涛
鞍山钢铁公司经理 李华忠
南京无线电厂厂长 陈祥兴
佳木斯造纸厂厂长 孟祥海
青岛双星集团公司董事长 汪海
石家庄造纸厂厂长 马胜利
烟台港务局局长 朱毅
广州铁路（集团）公司董事长 杨其华
首都钢铁公司总经理 周冠五
上海彭浦机器厂厂长 齐心荣
成都无缝钢管厂厂长 殷国茂
沈阳电缆厂厂长 徐有泮
吉林化学工业公司总经理 霍荣华
西北国棉五厂厂长 应治邦
武汉长江动力公司总经理 于志安
大连石化公司总经理 黄春萼
天津飞鸽集团总经理 邢起富
第二汽车制造厂总厂厂长 陈清泰

春荣秋枯，岁月如梭，15年后的2003年11月，由当年的杭州第二中药厂厂长，此时的青春宝集团有限公司董事长、人称“国药冯”的冯根生发起，在风光旖旎的西子湖畔举行了“光辉岁月、奠基中国——首届全国优秀企业家西湖聚会”。但当初叱咤风云的20位企业家只到了10位。其余的，用他们的话说，是“病的病，死的死，逃的逃，退的退”^[1]，无缘与会。

白首相逢，15年悲欢一言难尽，万丈豪情已被无边感慨替代。有媒体便用“十五年和十个人的江湖”这样颇带悲壮色彩的诗化标题报道这次很难被称为“盛会”的相聚。

最引人注目的是马胜利。

谁人不知马胜利？1984年，马胜利出任石家庄造纸厂厂长，以推行承包制而闻名全国。几年间获得400多项荣誉，并且成为首届全国优秀企业家中唯一一位两次获得五一劳动奖章者。作为一个具有强烈符号意义的标志性人物，就连今日依旧是风云人物的冯根生，也承认“老马是我们这一代人的代表”。

1987年，风头正劲的马胜利作出惊世之举——“跨省大承包”，一举吸收了全国十多个省市的100多家造纸企业，组建成立“中国马胜利造纸企业集团”，由他一人担任100多个分厂的法定代表人。一时舆论哗然，叫好的，非难的，讥刺的，担忧的，声声不绝于耳。

造化弄人。由于集团企业太分散以及种种生产经营和非生产经营的原因，集团的发展很快受挫，且累及大本营——石家庄造纸厂。1991年，马胜利集团正式宣布解散。1995年，主管部门一纸命令要时年58岁的马胜利退休。于是，这位“国企承包第一人”，失去了笼罩在他身上的一切光环。

11月14日上午，当聚会的大屏幕上播放马胜利退休时的镜头时，台下的马胜利开始频擦眼角，等主持人请他上台时，66岁的他在雷鸣般的掌声和照相机闪光灯的明灭中，说了一句“我比较坎坷，看上去是最老的”，便当众泣不成声。

马胜利搥的那把英雄泪，使会场骤然静了下来，之后，突然爆发出一阵热烈的掌声。

马胜利说：“这是我有生以来第一次落泪。”

他自述，当时他的退休工资只有135元，这是当地的最低生活标准。“免我厂长时，查了半年账，结论是：经济上非常清楚。我是清白地退下来的。”但退休工资根本不够维持日常的生活，马胜利躲在家里整整

3个月连门都不出，他说“我才真正尝到了‘走投无路’是怎样的一种滋味。”3个月后，他跑到市政府门前摆了个包子铺，戴着白帽子卖起了包子。马胜利说，生意出奇地好，很多人拿两个包子，丢下100元拔腿就走。

1998年2月，马胜利“重出江湖”，成立马胜利纸业有限公司。他为自己纸厂生产的卫生纸取名“援旺”，谐音“冤枉”，为餐巾纸取名“六月雪”，意即“比窦娥还冤”。很显然，他心有不甘。

平静下来的马胜利十分客观地反思了自己以及马胜利造纸集团的失败。他认为除传统观念、习惯势力和官僚主义等改革阻力之外，自己性格中的个人英雄主义也是失败的一大原因，“在那种环境下是不可能成功的”。

与马胜利境遇相似的是湖南的邹凤楼，湖南醴陵国光瓷厂前厂长。1984年，他在湖南省首家推出厂长负责制，成为全省第一个通过考试答辩投票由职工直选的新厂长。上任后，他改几十年一贯制的外贸收购制为外贸代理制，实现完全自营出口。在其担任党委书记和厂长的十年里，“国光”各项经济技术指标均登全国同行业榜首，实现利润、新增固定资产总值、创汇，三过5000万元大关。1989年，58岁的邹凤楼在企业处于鼎盛期时辞职。他说：“能干点事的企业家都不听话。”

“不听话”的邹凤楼退休后一度面临生活危机：在岗时每月工资284元，退休后几经调整每月也只有500元，且不能解决医药费。在当地媒体开展“邹凤楼现象”的讨论后，主管部门根据国家有关规定：省劳模不足800元的补足800元，给他补足了800元，后来又增加到了900元，再加上医药费10元。

邹凤楼老矣，72岁了。他在聚会上即席赋诗：“十五春秋再相逢，已是鬓霜白头翁。改革开放成果著，西子湖畔论英雄。前人种下常青树，后有来人在创新……”显见是壮心未已。

第一届优秀企业家中，“企而优则仕”也不乏其人。尚海涛、黄春萼、陈清泰就是。

前潞安矿务局局长尚海涛率先建成中国第一个现代化的矿区，走出了一条煤炭工业发展的新路子。他管理的企业在煤炭生产技术上也实现了较大的突破。此后尚海涛得到提升，先后任煤炭部总工程师、煤炭工业技术委员会主任。同样因对企业的改革和发展有功的大连石化公司总经理黄春萼、东风汽车工业联合公司总经理陈清泰，在上级一纸调令下，各自弃商从政，去“支配更大的资源”了。

尚海涛说，升迁的好处是能把自己的技术更好地向全国推广，但从本人愿望出发，“我的特长是搞企业，不愿意从政”。

在这20位企业家里，冯根生算是常青树：37岁开始当厂长，到现在整整33年。他创造了一段中国企业的传奇故事：把当初喻为“深山破庙”、总资产只有37万元的杭州中药二厂，变成了总资产高达18亿元、被誉为全球最大最先进的中药企业的青春宝集团。冯根生的个人贡献在2000年得到量化，被一家评估机构评估为2.8亿元。今天的青春宝集团经济效益也很好。多年来，他一直在为企业家的价值鼓与呼，他的名言“企业家是中国经济发展中最稀缺的资源”，在企业家中广为传诵。聚会由他做东，似乎理所当然。

冯根生在聚会上再次发挥他的“企业家稀缺论”：优秀的企业家不是评出来的，是做出来的。对于一个企业家来说，有60%把握的事，就可以去做；有70%把握的事，得抢着去做；等到事情有了100%的把握时，再去做就太晚了。成功的企业背后，有很多因素，而个人的因素很重要，“班长”是决定一切的，一个企业的好坏决定于“班长”，决定于一把手。

1992年11月，冯根生不惜出让60%股权，与泰国正大集团合资，成立“正大青春宝药业有限公司”。这个经历似乎在他“有60%把握的事，就可以去做；有70%把握的事，得抢着去做”作注脚。当然，合资的原因，冯根生说是为了改变国有企业没有经营自主权的弊端。

然而冯根生一直拿的是国有企业的薪酬。1997年，已经合资的正大青春宝改制，冯根生无钱认购2%的内部股。最后他在银行帮助下贷款270万元买下了股份。冯根生让评估机构对他个人的贡献评估量化，也许有同自己所得薪酬对比的意思。

聚会上，往昔的霸气和锐气已不见踪影，然而一谈起国企改革，老企业们似乎变得年轻了许多。

尚海涛说，计划经济下没有真正的企业家，他们这些人实际上是先进工作者，或者是优秀经营者。现在不同了，时代变了，企业家能把企业当事业做，可以按自己的意愿去描绘企业的蓝图。他认为，国企不在所有制问题上进行改革的话，很难真正得到发展。

从国企佳木斯造纸厂厂长到外资东莞昌众造纸厂经理的孟祥海则感慨，国企受限太多，如果当年就在民营企业干，可能干得更好。

前熊猫电子集团总经理，现在在一家咨询顾问公司工作的陈祥兴不很赞同孟祥海的观点。他说，国企改革是一波一波来的，开始有点“隔靴搔痒”，但逐步把靴子脱掉，就真正脚踏实地了。他认为国企改革的速度还是慢了点，假如再快一点，经济的发展会更好。

鞍钢前总经理李华忠不相信国有企业搞不好。68岁的他口出豪言：“当前国有企业遇到的问题，本人早就解决了。”他逐一举例：

——政企不分：要积极争取领导对你实施领导，把不可能的事情变成可能。1992年，李华忠得知德国有一套80万吨生产冷轧板的设备折价出售，当机立断飞赴德国，把价格压到840万马克，而原来这套设备价值1亿美元，“相当于白拣”。回国后，李华忠就挨个到计委等有关部门去作检讨，然后请到一位国家领导人到鞍钢给设备剪彩。设备投产以后，1年赚了2个多亿的利润。先斩后奏终于无事。

——负担沉重：鞍钢50万人中有10万退休职工，李华忠认为这些人根本不够用。他成立了建筑公司、老年实业公司等，负责在鞍钢建职工宿舍，实施物业管理，并发展了很多将废旧材料再利用的产业。

——激励机制：当年鞍钢工人是年年涨工资，每次平均涨15~20元。“我可以欠政府的税，但是我绝不欠职工工资。”

1994年，李华忠从鞍钢总经理的职位上“光荣退休”。他感叹：“企业存在的问题都解决了。但是，上面不让我干，这个问题我解决不了。”但他坚持认为，一个人做事不能过分强调环境，在积极适应环境的情况下把工作做好，才是真本事。

与冯根生一样，汪海也是至今仍然在原企业奋斗的企业家。从言论上看，他似乎服膺冯根生的“企业家稀缺论”。他说，现在社会上随便将企业的老总或经理称为企业家，这是很不妥当的。真正的企业家也是政治家、思想家、理论家，真正的企业家靠的是市场，总是能随市场的变化作出正确的反应，这种企业家在全世界都是稀缺的。

汪海说他从来没有对搞好国有企业失去信心。他说，所有制对于企业的成败不是关键问题，关键的问题在于企业家。汪海回忆说，他最困难的时候就是最初进行改革的时候。“双星”的前身是青岛市第九橡胶厂。1983年，橡胶厂面临绝境，由于国家不收购，当时生产的解放鞋积压了200多万双。汪海就用了最“笨”也是最能够看到效果的办法——带领职工们背着鞋走遍了全国的农村小镇，一双一双地卖，用了一年多的时间，硬是把鞋销了出去。鞋卖完后，汪海作出了一个决定：实施战略转移，淘汰解放鞋，实行产品结构升级。

汪海说，他至今都要感谢当时的中共青岛市委书记刘鹏，因为在一大片反对声中，刘鹏最大程度地支持了他。否则的话，用汪海的话说，“我早就完蛋了”。

汪海在这次聚会中戴了一顶红色帽子。“白发从中一点红”，多少显得有些“另类”。他解释说，戴着红帽子是为了让人家更容易认出自己，同时也象征着自己以63岁的年龄仍掌控着双星这样的大型企业，在心态上是红红火火的。

从2001年开始，青岛双星推出高档鞋品牌：“双星名人”。商标是一个圆圈两颗星。注册时，汪海的解释是，两颗星分别代表物质文明和精神文明。一次，一位买鞋的老人问他，他又解释为“年轻人穿了是明星，老年人穿了是寿星。”在美国国际鞋业展览会上，汪海在回答外国客户同样的问题时，又突发灵感：“两颗星就是东半球一颗星，西半球一颗星。双星终将照遍全球。”由此可见其人的机敏善辩。

不过从青岛双星的公开资料来看，其运动鞋主营收入呈逐年下滑趋势，2002年收入较1999年已下降了近44%，而2003年上半年运动鞋的收入又比上年同期下降了23.65%。有媒体透露，“双星的问题出现在管理上，汪海盲目的自信和家族式的管理使得双星集团的内部消耗很大，内部的漏洞也很多”。汪海又得经受一场严峻的考验。

东道主冯根生评价企业家们的发言：“可以说有的酸、有的苦，但几乎没有甜的。”接着又说：“当然，看到国家这么大的变化，也是我们这一代人的安慰。我相信他们的这些话都是财富，对以后的人，对以后的企业家都是有效的启示。没有过去的那批企业家垫好的基础，现在的中国经济、中国企业的实力，也不会有今天这样的强大，应该承认他们过去付出的代价，付出的劳动。”

从这些企业家们的过去和现在，或许能看出国企改革道路的艰辛漫长。

“两头在外、大进大出”

20世纪80年代后期，世界产业结构的调整再次出现高潮。发达国家及部分新兴工业国家和地区，在产业结构的升级中正在将劳动密集型产业和部分资本密集型产业向劳动成本低廉的发展中国家转移。

这个情况引起了中央和经济理论界的注意。专家们认为，这为我国加速发展外向型劳动密集型产业、增强出口创汇能力带来了良好的机遇。我国作为一个人口占世界人口1/5的大国，当时出口总额仅占世界出口总额1%多一点，这与我国劳动力资源丰富和劳动成本低廉、具有增加劳动密集型产品出口潜力的条件是极不相称的。因此，利用沿海地区劳动力素质较好、对外通商联系口岸较多、科技人才比较集中等优势，加速发展外向型经济，包括劳动密集型和一些技术密集型产业，不仅在出口创汇上可以迅速见效，而且还能使农村大批剩余劳动力转入二、三产业，从而减少我国工业化过程中就业结构转换的压力，是很有意义的。

1987年底，中央开始研究在对外开放上迈出更大步伐的措施。一些专家提出了实施沿海地区发展外向型经济战略，以积极姿态参与“国际大循环”的发展思路。

发展外向型经济战略主要内容是：利用我国沿海地区劳动力资源丰富而且素质较好的优势，以“三来一补”等形式，引进外资、先进技术和必要的原材料，大力发展劳动密集型产业以及劳动密集与知识密集相结合的产业，把加工的产品打入国际市场。“两头在外、大进大出”，即生产经营过程的原材料采购和产品销售，都放在国际市场，积极参与国际经济的交流和竞争，为我国的现代化建设换回更多的外汇，积累更多的资金。实施沿海发展外向型经济的作用还在于，我国经济长时期走的是“内向”发展道路，自我封闭于世界市场和国际经济循环之外，国内工业感受不到国际竞争的压力，缺少追求技术进步、提高管理水平的动力。由于不参与国际分工和交流，也就不考虑依据动态比较利益原则来规划产业结构和配置资源，难以形成与国际市场接轨的合理的产业结构，有效地利用资源发展缓慢。实施沿海发展外向型经济战略，进

而带动内地对外经济的发展，将从根本上改变这种状态，使我国经济由“内向”发展转上“外向”发展的轨道，从而形成合理的产业结构，有效地利用资源，推动生产力的大发展。

在这个思路的基础上，国务院向中共中央提出了关于加快沿海地区对外开放和经济发展的报告。报告指出，应该抓住国际产业转移的有利时机，发挥我国沿海地区劳务费用低、加工技术较高、对外交通便利等优势，开展加工出口贸易，积极走向国际市场；根据国民经济发展的需要，积极有效地兴办外商投资企业，利用外来资金、技术、信息和销售网络，优化生产要素组合，加快沿海经济的繁荣。同时也可给中西部让出部分原材料和市场，带动内地经济的发展。

1988年1月23日，邓小平对报告作出批示：“完全赞成。特别是放胆的干，加速步伐，千万不要贻误时机。”并且强调，沿海这个拥有两亿人口的广大地带，较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一件事关大局的问题。中共中央政治局也同意了国务院报告中提出的构想。

国务院立即着手发展外向型经济战略的实施，1988年3月4日，国务院召开沿海地区对外开放工作会议。国务委员谷牧在会上作报告。他指出，我国已经形成了“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”这样一个多层次、有重点的对外开放格局。这就为沿海地区转向外向型经济，参加国际大循环积累了经验，创造了条件。他说：国务院已就实施沿海地区发展战略作了总体部署，各方面对此要有坚定不移的决心和强烈的紧迫感。上海、天津等大中型工业城市要走在发展外向型经济的前头，扩大开放和深化改革要同时并举，在提高传统出口商品质量档次的同时，扩大机电产品的出口；在加强技术引进、消化、吸收过程中，要增强科技自我开发能力，发展高新技术产业；在吸收外商投资中，要注重与国外大公司发展合作关系；在加速本地区经济发展过程中，要加强与内地的经济联合。国务院副总理田纪云在会议上指出，贯彻执行沿海地区经济发展战略，关键是把出口创汇抓上去。

3月23日，国务院颁发了《关于沿海地区发展外向型经济的若干补充规定》，批准将沿海234个市县列入沿海经济开放区。至此，沿海开放地区范围有293个市县、42.6万平方公里面积、2.2亿人口。

3月25日，李鹏代总理在第七届全国人民代表大会第一次会议所作的《政府工作报告》中，提出要不失时机地加快实施沿海地区经济发展战略，进一步扩大对外开放。报告要求沿海地区要积极参加国际交流和竞争，以沿海经济的繁荣带动整个国民经济的发展。

实施沿海地区经济发展战略的设想，得到了沿海地区各省的积极响应。有些省、区，为发展外向型经济还采取了一些特殊措施。如广东省，为实施沿海地区经济发展战略，经中央批准，把原来珠江三角洲的“小三角”，扩大为“大三角”，并把沿海市（县）也列入开放区的范围，积极生产外向型产品。山东省为实施沿海地区经济发展战略，经中央同意将胶东半岛周围的青岛、烟台、威海、潍坊、淄博、日照六市确定为经济开放区，并招募各方人才，由东向西分层次地发展外向型经济。广西壮族自治区为实施沿海地区经济发展战略，经国务院批准扩大沿海经济开放区，范围由原来的200多平方公里扩大到18000多平方公里；同时，对某些国有企业和集体企业，允许用现有场地、厂房、设备、工业产权和企业自有资金等作为出资或出租的资产，采取与外商合资或合作经营方式进行企业的技术改造，发展出口产品或替代进口产品，鼓励外国投资者和港澳台同胞到广西投资或合作，发展来料加工装配业务。上海、天津等许多沿海城市，为实施沿海地区经济发展战略，也在积极改善环境，发展外向型经济，或加快调整产业结构，参与国际经济交流。

一系列开放措施，加上体制改革的推动，到1988年底一年左右时间，我国发展外向型经济乃至整个对外经济工作都取得了较好成绩。

一是出口能力增强，对外贸易扩大。1988年，我国进出口贸易总额达到1028亿美元，使我国进出口贸易总额占国内生产总值的比重，由1978年的10.3%提高到27.3%。我国出口总额在世界上的位次，也由1978年的第32位上升至1988年的第16位。我国出口金额在1亿美元以上的商品品种，由1978年的16种增加到1988年的61种。

二是几个经济特区，外向型经济的发展进度快，居于领先地位。如汕头经济特区于1988年颁布了《汕头经济特区出口创汇型及技术先进型企业的优惠规定》。在政策的引导和鼓励下，许多企业积极引进先进设备和生产线，为兴办技术密集型企业打好“硬件”基础。日益增多的技术密集型企业，改变了过去汕头经济特区以制衣、食品、陶瓷为主的工业生产结构，逐步形成电子、陶瓷、医药、食品、轻纺等27个主要行业及烤鳗、陶瓷、制药等一批拳头产品和40多家技术密集型企业。厦门经济特区台商投资区在发展外向型经济的过程中迅速崛起。1988年4月，国务院批准厦门市为计划单列市，赋予相当于省一级的经济管理权限。此后，厦门市将市辖面积达120平方公里的杏林、海沧地区开辟为台商投资区，经国务院批准享受经济特区现行的政策待遇。1988年，厦门接待台胞2万多人，为1987年的20倍。1988年，该市共批准外商来厦投资金额达1.44亿美元，其中台资8219万美元，占全年外商投资总额的57.1%。珠海经济特区1988年在工业方面共签订利用外资合同219项，超过了前8年工业方面正常执行的外商投资项目的总和；外商投资企业出口创汇为前9年的总和。

三是促进了我国对外经济合作的发展。据国家统计局提供的有关资料显示，到1988年底，我国对外承包业与亚洲、非洲、欧洲、美洲的125个国家和地区签订承包工程和劳务合作合同7534项，合同总金额达106亿美元，已完成的营业额60.9亿美元，外汇净收入近10亿美元。其中1988年一年，我国公司就签订对外承包工程和劳务合作合同2126项，合同总金额达21.72亿美元，完成业务额14.3亿美元。

一封“很有道理”的来信

一封来自美国的信件引起了中央高层的注意。

这封题为“要正视沿海发展开放型经济中的一个薄弱环节”的来信写于1988年3月1日，作者陈棣原是天津冶金研究所工程技术人员，当时已“跳槽”到一家美国公司工作。

来信说，从报上看到了中央将实行积极参加国际经济循环、“大进大出”的方针，“身在海外，我们感到深受鼓舞，相信这一方针执行得好，十年后经济会有巨大的发展，外汇底存会变得充盈，从而会直接影响到太平洋区域的国际经济结构”。来信提到的中国开放型经济的“薄弱环节”是：“有鉴于日本、韩国、台湾这些年经济发展的经验和教训，从战略上讲，如何发展高附加值的产品，是关系到中国的对外经济能否在未来的国际经济风浪中，坚挺地发展下去的关键一环，说严重一点，这个问题不解决好，中国沿海的外向型经济始终是被动的，有被人拖着跑的危险。”

信中说，考虑到中国的现实，沿海地区在发展外向型经济的过程中，无疑近期应该把技术要求不高、附加值也不高的产品作为主流来抓，以积累外汇，帮助国家渡过开放初期的困难。但是单纯依靠这类产品，“从长远来看是危险的，因为这种产品没有自己的品牌和特色，不是靠自己的研究力量发展起来的有特殊性的产品，没有自己的销售网，命运被操纵在国际买方手中，会自始至终处于价格战之中”，因此在实施沿海经济战略的过程中，要在发展低附加值产品的同时，现在要有计划、有重点地抓高附加值的如电子计算机、汽车等产品，“否则十年、二十年之后，中国仍不能成长为经济大国，在对外经济结构上会比较脆弱。在国际上，中国货总是低档货的形象也无助于建立起经济上的民族自信心、自尊心，这种局面如不能加以突破，前途堪虑”。

信中举台湾的经济发展为例，认为应该“引为教训”：台湾在六七十年代经济“起飞”时期，由于不注重产业布局，大力发展投资少、见效快的劳动密集型产品，结果“尽管遍地都是台湾货，但没有一个品牌真正有知名度，这充分说明主动权没能抓到手”。坦率地讲，过去二十年中，台湾经济的成长是极引起世人瞩目的，其成功可以归结为灵活的经营作风，因固定成本和经营开支低而价格上极具竞争性，即船小掉头快，弹性大，从而在向国际市场上渗透时，十分成功。但是根基不稳，当台湾在向附加值高的产品领域里转换时，就面临无论是制造生产，研发，自创名牌，建立销售网，还是延揽优秀管理人才，都需要花费巨款的问题，而这不再是中、小企业所能承担的。虽然依仗上述优点，台湾的产品和经济尚有周旋的余地，但是台湾所面临的困难，不能不在中国大陆沿海地区制定经济开放政策时引起高度的重视。今天作好经济结构布局，是为中国十五年之后的处境着想。”“中国这么大，完全可以实行双轨制，凡附加值低、固定成本低，变动成本高的产品，放手让下边去发展，加以宏观控制就可以了，就算提倡‘无为而治’。但一些附加值高、固定成本高的行业，中央要制定计划，在不同的层次集中指挥。”信中接着谈到了企业集团的问题。关于企业集团的规模，信中举了世界上一些知名大企业集团的经营规模，然后说，中国“三十多年来，由国家投资，已经形成了一批骨干企业，通过横向联合，现在实际上已经成立了许多企业集团，在装备和技术上都有一定的基础”，“如认真地抓几个企业集团及其产品，客观上是有条件的”。信中强调说，“大国如没有世界级的公司，在世界经济上也难以立足，这一步棋一定要布好，否则在十五年之后，中国虽有大宗产品出口，但一个名牌也没有，一个响亮的大公司集团也没有能立足于世界经济，说严重一点，不能算成功。”关于创建名牌，信中建议先抓电子产品，因为电子产品“不同于汽车工业，电子工业可以跳级。可以略过中间发展的过程，抓最新的产品和技术，迎头赶上、超过”，并建议可以先开发移动电话、“带电话传真机的个人用电子计算机”和电视机。

信的最后将所提的建议归纳为四点：（1）利用当前时机吸收劳动力密集的低附加值产品加工业，无疑是对的，但要看清其前景的局限性。（2）必须不失时机，立即组织、制定高附加值产品的发展计划和办法，同时必须以发展企业集团来贯彻。（3）对今天通过横向联合搞起来的企业集团不可过于乐观，企业的成长过快，内部管理不成熟，最终还是攀不到世界水平。（4）为了打开局面，也为着造就企业集团探索经验，建议在电子产品方面抓一种产品，在世界市场上无论从质量、数量、知名度上都要稳稳地立住脚，这个目标务必在十年之内达到。

4月7日，当时的中共中央政治局常委胡启立在这封美国来信上批示“请紫阳、李鹏同志参阅。”当天，赵紫阳即批示：“很有道理。请李鹏同志批给有关方面。”李鹏也批示“很有道理。”并指示国务院发展研究中心、国家体改委、计委、轻工部、机械委提出具体意见。

5月6日，国家体改委副主任贺光辉将体改委的研究意见综合成一个报告送李鹏和赵紫阳。

报告说：“陈棣同志的建议很重要，很有见地，是对沿海地区经济发展战略内容的具体补充。”报告提出了实施沿海发展战略的四项措施：有步骤、分层次地把高质量的劳动密集型产品和高附加值、高技术产品，乡镇企业、中小企业和大型骨干企业及企业集团两股大军推向国际市场；发展高附加值和高技术产品，国家要尽早规划；集中资金和技术力量扶持具有综合开发能力和生产高附加值、高技术产品的外向型企业集团；在组建和完善大型企业集团的同时，要注意发挥中心城市的作用。报告“建议请国家计委、科委牵头，组织有关部门专门研究此事，提出方案，报中央和国务院审批后组织实施”。

赵紫阳、胡启立、薄一波和国务委员张劲夫分别在贺光辉的报告上作了批示。赵紫阳批示道：“抓住和

落实到几个大企业集团和沿海几个大城市特别重要。”薄一波在5月22日批示说：“陈棣建议，我看过几次，我们应作长期预测，比如十年或稍长一些时间，情况会怎么样？好好地研究一下。这是个战略决策问题。他的建议我看很有见地。搞沿海技术密集型企业，创造名牌商品，是否可选几个大城市中的若干个大企业，集中全国的一些高技术人才，边研究边生产，既不丢掉目前生产（特别劳动密集型企业），又能在十年八年之后创出名牌来。”

遵照中央领导意见，国家体改委于5月23日将中央领导的批示和贺光辉的报告、陈棣来信转发给沿海各省、区、市及计划单列城市的体改委（办）、经委（计经委），供其参阅研究。

此后，“附加值”一词，正式进入中国的经济计划和商品生产领域。

“搞一个更大的特区”

1986年6月12日，邓小平向一位来访的外国贵宾透露：“我们正在搞一个更大的特区，这就是海南岛经济特区。”

这是一个令人振奋的信息。它意味着中国的对外开放即将迈出重大步伐，人们议论很多的建设海南经济特区的话题就要进入实质性的操作了。

早在1980年6月30日—7月11日，国务院就在北京召开了海南岛问题座谈会，决定加速海南岛的建设。在兴办特区走上正轨之后，1983年3月，谷牧受中央之托组织有关部门在广泛调查研究的基础上起草了《加快海南岛开发建设问题讨论纪要》，明确提出了对海南岛实行以开放促开发的方针，扩大海南的自主权，在对外经济合作方面比照实行经济特区的某些做法。4月1日，中共中央、国务院批转了这个《纪要》。

1984年2月，邓小平在视察深圳、珠海等经济特区后说：“我们还要开发海南岛，如果能把海南岛的经济迅速发展起来，那就是很大的胜利。”他提出了用20年的时间把海南岛的经济发展到台湾省水平的设想。

根据这一谈话精神，同年5月31日，第六届全国人大二次会议审议通过了国务院关于撤销广东省海南行政公署、成立海南行政区人民政府的建议，进一步扩大海南的自主权限。1986年底前后，国务院领导人就如何解决海南岛的开放与发展问题多次交换意见。大家酝酿的意见是将海南岛及所辖南海诸岛从广东划出，单独建省，省直接领导县，撤销自治州，设立若干个民族自治县，将整个海南岛办成经济特区，赋予更加开放的政策和更多的经济管理权。

邓小平要把海南岛建成“一个更大的特区”的谈话传出后，最感兴趣的是海外华商。1987年4月，香港的李嘉诚等几位华商巨子向谷牧提出，将整个海南岛辟为特别行政区，采取自由港的管理办法，由港商负责投资开发。

国务院很重视李嘉诚等人的意见，但是在经过研究后认为，这基本上是“一国两制”下的香港模式，缺乏可行性；同时海南经济技术底子薄，基础设施不健全，不具备开设自由港的条件。于是责成谷牧进一步研究提出新方案。之后，《关于海南岛进一步开放的一些初步设想》报送中央，建议单独建省，撤销海南黎族、苗族自治州，设立若干个民族自治县，同时将海南全省办成经济特区，在经济政策和管理体制上更开放一些。

中共中央、国务院完全同意这个设想，旋即组建了海南建省筹备组。

1987年12月8—11日，国务院在海口市召开了由海南建省筹备组、国务院所属16个部门、广东省、新华社香港分社和香港中资集团负责人参加的专门会议，讨论海南建省和建设海南岛经济特区的有关方针和政策问题。会议形成了五点共识：

1. 立足开发岛内资源，大力发展生产，扩大出口，逐步建立有自己特色的外向型经济。
2. 在对外经济贸易活动方面，建议国家允许外商投资者在海南成片开发土地，租用土地使用权延长至70年，对矿产资源和自然资源实行有偿开发，国营、集体企业可进行承包、参股和投标购买。
3. 建议国家扩大海南的经济管理权限和外商投资项目的审批限额。
4. 允许海南和国内其他地区的群众以个人集资或合股的方式兴办工业生产企业和零售商业、服务业，给个体、私营经济以较大的发展空间。
5. 考虑到海南底子薄，建议国家在财政、信贷、税收等方面，在五年内给予支持，从海南征收的能源建设基金全部留给海南安排建设。

1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议作出《关于设立海南省的决定》和《关于建立海南经济特区的决议》，中国最大的经济特区正式诞生。随后，国务院批准下发了《关于海南岛进一步对外开放加快经济建设座谈会纪要》和《关于鼓励投资开发海南岛的规定》。从此，我国的版图上又多了一个省级行政区，中国最大的经济特区出现在南海之滨。

海南建省并成为特区，立刻受到海外投资者关注。就在建省的当年，就吸收了489项外商投资项目，比建省前8年投资项目的总和还多106项。

中南海汇报会

1986年邓小平接见纽约证券交易所主席，一些海外华人预感到中国证券业即将破土而出。1988年初，在美国纽约的一批中国留学生联合一些美国律师、纽约证券交易所的经济师和会计师，开始研讨中国搞证券交易所的设想。他们开了几次研讨会，还成立了一个机构。这个机构后来在纽约正式注册，名为“促进中国证券市场发展委员会”。1988年5月左右，这个委员会写了一份在中国搞证券市场实验的建议书。10月份，建议书被正式递交给中国最高决策层。

80年代后期，中国各地的股份公司已发展到6000余家，股份集资额达到60多亿元。而印发股票、店台交易基本上都是自发进行的，这种“民间创造”扩大到一定程度就出现了无序运行。建立规范的二级股票市场势在必行。

国内经济界对此事更为关注。1988年，中国国际信托投资公司、光大国际信托投资公司等国内最大的8家信托投资公司联合成立了中国证券市场研究设计联合办公室，简称“联办”。1988年9月8日，由联办牵头，以国家体改委和人民银行体改办的名义，在北京万寿宾馆召开了“金融体制改革和北京证券交易所筹备研讨会”，讨论在中国建立资本市场的问题。

国务院办公厅、中央财经领导小组、国家体改委、国家计委都派员参加了研讨会，包括人民银行副行长刘鸿儒、外经贸部部长助理周小川、中创公司总经理张晓彬、中农信公司总经理王岐山、国家体改委宏观司巡视员许美征、中央财经领导小组秘书组成员蒋祖祺、财政部体改办副主任朱平壤、人民银行金融管理司处长蔡重直等等。会议由人民银行总行计划司司长、体改办主任宫著铭主持。

张晓彬和王岐山共同敲定内容拟写了一份计划书。因此张晓彬首先发言。发言对为什么要建交易所，在关于如何组建北京证券交易所的设想方面讲得尤为具体。接下来各人的发言主要围绕建立交易所的重要性、理论依据以及市场风险的控制等等内容。大家对交易所到底应该设在北京还是上海争论得比较热烈。

会议结束前，刘鸿儒表态。他说：建立资本市场是中国金融体制改革的突破口，“我支持”。但是这件事“太大，太敏感”，不是人民银行一家能作得了主的，必须由国务院决定。

会议决定，由人行牵头组织一个班子编写材料上报中央，并确定由中创公司组织策划，提供经费和办公场所。随后张晓彬、高西庆、陈大刚和王波明等人，共同编写了《关于中国证券市场创办与管理的设想》（后来被简称为“白皮书”）。10月底，“白皮书”向上呈报。中央财经领导小组在一周后就有了批复，表示应当专门召开一次汇报会。这就是在中国证券业历史上著名的中南海汇报会。

1988年11月9日，在中南海内的国务院第三会议室，由中共中央政治局常委、中央财经领导小组副组长、国务院副总理姚依林，国务委员、中央财经领导小组秘书长张劲夫主持了汇报会。听取汇报的还有安志文、项怀诚、吕东、吴明喻、王岐山、傅丰祥等人，张晓彬、周小川、高西庆和王波明等人汇报“关于开办证券交易所问题研讨情况”。会议的重点是讨论中国建立证券交易所的条件是否成熟、应该怎样建立、在哪里建立、股票上市需要什么条件、市场建设具体由什么部门来牵头领导，等等。汇报的主要内容有三个方面：

1. 于开办证券交易所的必要性和时机。汇报认为，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。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社会所能接受的范围内。

2. 关于证券交易所管理体系的形成与市场的组织。汇报认为，形成正常的市场，应有统一的立法、执法和协调的政府管理系统，即证券管理委员会，还要有以一个主要交易所为中心的市场体系。市场体系主要包括三部分：一是组织货源，即选择一部分能够上市的企业；二是组织购买力，使国家、企业、私人的资金有组织地进入市场；三是组织市场交易，这是十分复杂的。证券市场的经营者主要应由现有的信托投资公司、证券公司等参加，商业银行不宜进入股票市场。

3. 关于对开展证券交易所筹建工作的建议。汇报建议，组织专门协调管理机构，先由体改委牵头，计委、财政部、人民银行等有关部门以及金融界代表参加，组成国家证券管理领导小组，今后在适当的时候成立国家证券管理委员会。汇报还对证券交易所设立的地点提出了建议。

讨论十分热烈，最后形成以下几点共识：

1. 总体上看，建立证券交易所，目前条件尚不具备，但从今后改革发展趋势来看，这是必然的。有人将其概括为一句话：“条件不具备，但非搞不可。”为此，要紧锣密鼓地抓紧设计。对一批青年人自发地研究设计，会议表示赞赏，希望在一年内提出设计方案，并称此做法为“民间发起，政府支持”。

2. 要抓紧立法。资本市场的准入、运行、管理等必须有法可依，不能无序运行。可以先拟订条例，经过一段实践再起草有关法律，报请人大批准立法。

3. 对要求上市的股份制企业，要参考国际会计审计制度，务必将资产负债等财务情况透明化，以便让国家管理部门和股民审定其是否符合入市条件。

4. 抓紧培训人才。从业人员在正规大学毕业后，还要对其进行专业培训。

5. 交易所地点，要考虑其经济条件、金融条件、信息条件、人才条件等来选定。

6. 国务院各部委由体改委牵头，组成国家证券管理领导小组。

此次会议被称为对“我国资本市场的第一次推动”。但由于此后国家宏观经济出了问题，证券市场的建立被推迟了。

中南海汇报会后不久，国家体改委起草了《关于国有企业试行股份制的暂行办法》和《关于国有企业试行股份制的实施方案》，作为1988年全国经济体制改革工作会议的文件之六，提交会议征求意见。文件对股票的发行，规定为公开发行和非公开发行两种形式。公开发行必须委托由中国人民银行认可的机构代理；非公开发行可以自行办理，也可以委托由中国人民银行认可的金融机构代理。企业无论是向社会公开发行股票还是向内部职工发行股票，都要经中国人民银行批准，可先满足本企业职工的认购，然后向社会招股。

在当年12月召开的股份制座谈会上，国家体改委副主任张彦宁在讲话中提出，为了促进股份制的发展，要有比较完善的金融市场体系，使股票具有最大限度的流动性。为此，应选择若干企业基础比较好的大城市，按规范化的标准试办证券交易所，扶植一批证券交易公司。

“三、五、八规划”

1988年，中国的经济体制改革进入第十个年头，中共十三大对经济体制改革一系列重大理论和实际问题的阐述，表明改革从缺乏经验和理论指导的“自发”逐渐走向有了大量经验积累和理论总结的“自觉”，从“走一步，看一步，摸着石头过河”的“撞击反射”形式过渡到有计划的整体推进安排，自下而上“遍地开花”的大量微观改革迫切需要自上而下统筹部署的宏观规划作指导。鉴于此，国家体改委主任李铁映决定，尽快启动中期改革纲要《1988—1995年经济体制改革纲要》的研究制定工作。1987年10月22日，李铁映主持召开了“经济体制改革中期目标基本思路研讨会”。会议决定成立8个规划起草小组，社科院、国务院发展研究中心、国务院农村发展中心、国家计委、国家科委、中国经济体制改革研究所、中央党校、中国人民大学、北京大学等9个单位和院校参加了这项研究。国家体改委还委托四川、辽宁、广东、上海、重庆等几个省市分头研究和设计既从全局出发又有地方特点的中期改革规划。

与此同时，人民银行、国家物价局、财政部、国家经委、外经贸部、商业部等部门也着手组织中期改革规划的研究工作。

根据国家体改委的设计，中期改革纲要的研究内容分三年（1988—1990年）、五年（1988—1992年）和八年（1988—1995年）三个阶段，因此又称“三、五、八规划”。

到1988年7月，各家单位都拿出了自己的综合规划和专项设计初稿。国家体改委综合规划司评价说：与以往相比，这一次的中期改革规划体现了更广泛的代表性、更完整的理论性和更强的实际可操作性。各家方案对比，在中期改革的基本思路上表现出非常显著的“趋同”倾向。在对改革的主线（侧重点）的认识上更多地表现出彼此的分歧，而且分歧的所在更清晰了；在对改革起点的判断、目标的确定、途径的选择上彼此的观点越来越接近，共同点更多了。

综合各家方案的看法，体改委综合规划司将改革的中期目标归纳为：“通过新、旧体制的转轨，确立社会主义商品经济新体制的主导地位。这种新经济体制的基本框架是‘政府调控市场，市场引导企业’，它包括相互联系的三个方面内容，即：经济运行的市场化，企业形态的公司化，宏观调控的间接化。”^[1]

在诸多方案中，改革需要协调配套成为共识，而分歧则主要集中在是以企业改革为主线还是以价格改革为主线进行协调配套改革的问题上。

“价格改革主线论”的中心论点是，改革旧的经济体制，必须要有一个较为正常的市场环境，而建立一个健全的市场体系，现行的价格体系是第一个重大障碍。因此，必须首先改革价格体制，放开价格，才能使经济进入健康发展的轨道。围绕这个中心论点，方案提出者进行了多方论证：

城市改革滞后，使我国出现了一般发展中国家所没有的“二元倒错”特殊现象，即在生产率比较落后的部门有着市场化程度较高的生产关系，在那些生产率比较先进的现代化产业部门，却主要是传统体制在起作用。因此，必须大步推进我国的城市改革。城市改革必须以市场为取向，采用已为各国经济发展证明有效的市场体系下的分散决策体制，以使信息结构适应现代化生产的需要，解决资源配置优化和各生产单位的经营自主权这两个对于提高经济效益十分关键的问题。

当今任何一个国家的现代化都不可能在与世隔绝的状态下实现，中国经济必须实行对外开放，在运行机制方面与外部世界融合。只有这样，才能发挥比较优势，享受后发性利益，实现有效益的增长。而要做到在运行机制方面与外部世界融合，就需要建立与外部世界大致相同的价格形成机制和比价关系、国际通行的经济法规以及符合一般规范的财政税收制度等等。

这个方案认为，中国政府在宏观经济问题上面临着三种选择：

一是在放松货币供应量的条件下，用加强对价格行政管理的方法制止物价上涨。采用这种方法实际上相当于“放开货币，管住价格”，这无论对于发展还是对于改革都十分不利，它既妨碍改革的推进，又无法制止价格的上涨。而在物价总水平上升的条件下，管住部分重要产品的价格，只能使比价关系进一步扭曲，导致资源配置效率下降。在矛盾暴露出来之前，人们往往满足于较高的经济增长速度，不能及时作出

政策调整，这又增加了而后治理的困难。

二是在不改变扩张性货币政策的情况下积极进行价格改革。这种方法也不可取，因为在需求膨胀和待实现购买力大量积累的情况下，对价格作较大调整和放开部分产品的价格，有可能引发严重的通货膨胀。这有南斯拉夫的教训在先，在价格难以维持时被迫放开价格，价格上涨过快时又重新冻结物价，这种痉挛式的价格变动对经济的健康运行和资源的有效配置是最为有害的。

于是就只剩下了第三种选择，即适当控制货币供应量，然后有步骤地推进价格改革，即“管住货币，放开价格”。这是一种唯一可能获得成功的改革方法。这一方法曾经在遭受第二次世界大战重创的联邦德国和日本创造了“艾哈德奇迹”和“战后景气”。

在中国，互相攀比的需求膨胀和行政性的地方分权都已成为某种定式，无论“管住货币”还是“放开价格”都绝非易事，都要冒相当大的风险。但是建立竞争性的市场体系是让新体制整体功能得以发挥的基本条件，价格改革适时推出虽然艰险，舍此却别无他途，而且随着时间流逝，越往后困难和风险也越大。此关早晚要过，迟过不如早过，长痛不如短痛。应该切实把供求差额控制在一定范围内，周密安排价格改革的方法、步骤和范围，搞好配套改革。同时要考虑社会承受力。

“企业改革主线论”的主张者是以厉以宁为代表的北京大学课题组。北京大学课题组提交的方案阐述说，设计改革方案不能以价格为突破口。主要理由是：（1）商品价格以生产要素价格为基础，生产要素又以所有权为基础，所以价格说到底还是市场当事人之间转让所有权的交易条件。没有有效的所有权结构，就不可能有对企业和消费者都有效的财产权利关系的约束，也就不可能有真正合理的价格体系。（2）在短缺经济中存在较多的数量配额的条件下，力图以放开价格来刺激经济趋于稳定增长是不现实的。在较严重的短缺配额背景下，价格和价格水平的调整对经济恢复均衡的作用是微乎其微的，这一点已为东欧改革实践和西方经济运行事实多次证明。（3）所谓“艾哈德奇迹”的创造，的确首先有一个从配额制到价格放开的转变过程，但必须指出，与其说“艾哈德奇迹”是以自由价格为突破口，还不如说它的全部基础在于企业具有充分活力，这一点在我国的现实中恰恰是不具备的。中国的改革所面临的现实恰恰是企业不具有真正商品生产者法人的自由度这一前提，所以即使放开价格也不会收到预期的效果，只能加剧短缺条件下的经济混乱。

因此，价格改革对全部经济生活的功效如何，只能取决于社会主义条件下企业法人地位的明确程度。至于商品经济下的价格制度，与其说是中央政府放给企业的，还不如说是企业真正成为商品生产者之后自我创造出来的。当前的中国，一方面是价格改革势在必行，不能回避；而另一方面，价格改革的实现，即市场定价制度的实现，只能是企业改革的归宿，而不是企业改革的突破口。全部经济体制改革的核心，应该是企业制度本身的改造，即财产关系的改造。

基于以上的理论认识，这个方案提出，改革的首要任务是用8年左右的时间明确企业的产权关系，实现企业公司化。在这8年里，企业改革的重点应该逐渐由非规范化的承包制向规范化的股份制过渡，由低层次的经营机制与产权关系改革向高层次的经营机制与产权关系改革过渡。《纲要》还规划出了具体时间表：1988—1990年，完善与发展企业经营承包制，继续进行股份制试点；1991—1992年，承包制向股份制过渡；1993年后，企业实行较全面的股份制，普遍建立控股制的企业集团。^[4]

介于两种主张之间，也有方案提出，深化改革的基本思路在于同时抓住两条主线，使企业—所有制改革与市场—价格改革即通常所说的“所有制改革”和“运行机制改革”有机结合，协调配套地进行；宏观调控机制的转换，则必须服从于企业与市场这两条主线改革的需要。这种主张又被称为“市场—价格改革和企业—所有制改革配套论”，其中又分为“平行配套论”和“倾斜配套论”。“倾斜配套论”强调企业改革的成功即现代企业制度的建立是价格改革成功的基础。

几种思路的共同点和不同点都非常鲜明清晰，它们的争论焦点主要在改革的方法或次序上。因此有人认为“主线论”之争也是“优先论”之争。这场争论不仅引起了学术界的注意，也引起了决策层的关注。实际上，在此后的改革实践中，争论双方的一些建议都不同程度得到采纳，他们提出的理论也因此而受到实践的检验。厉以宁说：“经济学的争鸣是经济学繁荣的必由之路。”^[4]同时也应该是经济繁荣的必由之路。

尽管对“主线”的认识存在分歧，但各家方案在对企业在改革中的关键地位和企业改革的目标模式的认识上却比较一致。8个专题组提出的方案中有7个都是主张企业应该进行股份制改革的。

大多数方案都主张，在进一步完善承包制的基础上，有计划、有重点、分步骤地向以股份制为主要形式的企业法人制度过渡，而股份制则是企业改革的目标模式。有的方案设计的新经济体制轮廓是：（1）股份公司成为大中型企业的规范形式；（2）形成完整的市场体系；（3）企业家和家庭农场主成为经济活动的中坚力量；（4）市场定价，国家起间接调控的作用；（5）小政府，大市场。凡市场能做到的，就让市场去做，国家做市场做不到的事情；（6）二元经济模式：几百家大的企业集团与几百万家小企业、乡镇企业、个体经营者、私营企业并存。国家体改委综合规划司将各个方案中关于企业改革的内容归纳为“企业形态的公司化”，即：把竞争性行业的大中型国营企业改造成股份有限公司或有限责任公司，建立起真正的企业法人制度。从而，一方面使得企业能够完全地自主经营、自负盈亏，同时又通过不同的出资人聚合于同一企业之中，使得生产要素能流动于不同企业之间，最终使得公有制企业成为市场运行中实现资源有效配置的主体。以中央党校教授王珏为首的课题组提出了“现代企业制度”这一概念。认为以创建现代企业制度为中心，奠定宏观、市场、企业三个层次改革的制度基础，把国民经济中具有举足轻重作用的国营大中型

企业从传统体制的束缚下解放出来，是新体制占主导地位的标志。这是在正式的改革设计中第一个提出“现代企业制度”概念的方案。

如何处理好改革与稳定、发展的关系，是中期改革规划中的一个重大问题。各家方案普遍认为，只有把稳定、发展与改革有机结合起来，才可能保证在规划期内顺利完成经济体制转轨的任务。稳定与改革、发展与改革都必须“双向协同”。

在改革与发展的关系上，有的方案鲜明地提出：中国面临的发展任务要求加快市场取向的改革。认为，各国经济发展的历史经验证明，传统的计划经济体制无法保证有效率的增长，市场体系下的分散决策体制则成功地解决了效率问题。改革要服务于发展，但又不仅仅是为完成同一时期的发展任务服务的。改革服务于发展的实质含义是：实现新、旧两种经济体制的转轨，建立起一个能保证经济持续、稳定发展的新体制基本框架。而后，这个新体制自身还会有一个不断发展完善的过程。

关于稳定与改革的关系，各个方案更主要是从深化改革的角度来说明稳定的重要性，也更强调用深化改革的方式来求得稳定。有的方案提出，经济不稳定，不仅不利于经济发展，而且大的改革措施也很难出台，甚至在新、旧体制相持中导致旧体制的因素重新抬头。因此，必须以稳定经济的措施来保证改革的推进和不可逆转。多数方案认为，稳定经济的核心是稳定物价。近年来日益加剧的通货膨胀既直接困扰了改革的深化，也破坏了改革的社会心理环境。但是，稳定物价又不等于冻结物价。从根本上讲，只有通过市场化的改革，使价格结构不断趋于合理，才能真正保证物价总水平的相对稳定。近期应采取坚决地制止持续的、加速度的通货膨胀，把物价上涨水平限制在两位数以下。方案建议的措施包括：严格控制货币供应量的增长率，使之与经济的实际增长速度相适应；综合治理投资过热和消费过热，缩小总需求与总供给之间的缺口；努力增加供给能力，改善产业结构和提高经济效益。

关于价格改革，各课题组一致认为，价格改革的目标是改革价格的形成机制，最终理顺价格，即改革现存的价格双轨制，使绝大多数产品和劳务的价格决定市场化，从而使价格能够客观地反映社会资源的稀缺程度，各行业内部和行业之间的产品的比价关系基本合理。对于价格改革的时间表，出现了“四年基本理顺”、“八年基本理顺”和“八年初步理顺”三种观点。

“三、五、八规划”包含了经济体制改革方方面面的内容，其中的一些改革设计为当时高层决策时所采纳，而更多的改革设计及设计思想在90年代对中央的改革决策发挥了重要影响。

房改：从“空转起步”到全面推行

随着经济体制改革的全面展开，与城镇人民生活密切相关的住房制度改革提上了决策层的重要议事日程。1988年1月15—18日，国务院召开全国住房制度改革会议。2月25日，国务院出台11号文件《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》。住房制度改革全面启动。

改革开放前，我国实行的城镇居民住房制度以投资主要由国家和企业统包，实物福利分配，低租金使用为主要特征。当时的口号是“先生产，后生活”，并以此为主导思想。1949—1978年，住宅建设投资在基本建设投资中的比例不到10%，以致1978年的全国人均居住面积反而由建国初期的4.5平方米减至3.6平方米，城镇居民总户数中的47.5%为缺房户，城镇住房的供需矛盾日趋尖锐。

最早提出住房制度改革的是邓小平。早在1978年，他就提出解决住房问题能不能路子宽些，譬如允许私人建房，或者私建公助、分期付款等设想。1980年4月5日，他在亲自查看了北京前三门居民住宅之后与中央负责人的谈话中明确提出了住房商品化的观点。他指出：要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，十年、十五年付清。住宅出售后，房租恐怕要调整。要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。因此要研究逐步提高房租。房租太低，人们就不买房子了。繁华的市中心和偏僻地方的房子，交通方便地区和不方便地区的房子，城区和郊区的房子，租金应该有所不同。将来房租提高了，对低工资的职工要给予补贴。这些政策要联系起来考虑。建房还可以鼓励公私合营或民建公助，也可以私人自己想办法。并将住宅建设与建筑市场相联系，提出：要改变一个观念，就是认为建筑业是赔钱的。应该看到，建筑业是可以赚钱的，是可以为国家增加收入、增加积累的一个重要产业部门。要不然，就不能说明为什么资本主义国家把它当做经济的三大支柱之一。所以在长期的规划中，必须把建筑业放在重要地位。^[1]

以邓小平的指示为指导思想，1980年6月，中共中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》中正式宣布：我国将实行住房商品化政策。

同年，成都、沈阳、桂林、邯郸、福州、无锡、南京、温州等50个大中城市开始了全价出售新建房的试点；翌年，又扩展到出售旧公房。1982年，郑州、常州、四平、沙市进行了“三三制”售房试点，即个人购买新建房，个人只付售价的三分之一、政府和企业各补贴三分之一。但这个试点并不成功，主要是未能真正体现商品化原则，住房建设资金实现不了自身循环。1985年，有关部门发出通知停止了“三三制”试点。1984年，国务院批准了城乡建设环境保护部作出的《关于扩大城市公有住宅补贴试点的报告》，到年底，全国160个城市和300个县进行了房改试点。

1986年1月，国务院住房制度改革领导小组成立。组长为国家体改委副主任安志文，储传亨、高尚全为副组长。这一年，房改领导小组召开了一系列会议，部署住房制度改革工作。

在此后一年多的房改试点实践中，山东烟台的经验引起了各方关注。1987年4月，国务院秘书长陈俊生率国家体改委综合试点组的张中俊等人会同有关部门考察了烟台的房改工作。烟台的房改思路被归纳为“提租发券，空转起步，新房实转，新旧一起改”。所谓“空转”，指的是对改革前的旧房维持原有的低房租，同时向住户发放住房券补贴，交租后又返还原发券单位，不需要进入成本和财政体制，以此迈开房改步伐；对新建住房则实行“实转”，在提高租金的同时，发给住房补贴，进入成本和财政体制，收回的租金除统筹一部分外，归产权单位。到时机成熟时，新旧房一起进入“实转”，改革传统的低房租高补贴制度。^[4]考察组还同时对蚌埠、常州的房改工作进行了调研。7月20日，国务院以国函〔1987〕122号文对烟台城镇住房制度改革试行方案作了批复。9月，国务院同意在烟台、蚌埠两个房改试点城市建立住房储蓄银行。

烟台的房改试验也引起了国际社会的关注。1988年，联合国亚太地区人类居住中心的拉赫吐拉姆先生在率团对烟台进行了考察后评价说：“烟台市的住房制度改革，不仅对中国，对第三世界国家也有普遍指导意义。”他表示将倡议有关国际组织支持包括烟台市在内的中国住房制度改革。此后，世界银行高级顾问伯兰特·雷诺来华访问，在北京听了烟台住房制度改革的情况介绍后，产生了浓厚兴趣。翌年3月，他率世行代表团专程赴烟台进行实地考察。考察后，正式提出了世界银行提供贷款，支持烟台及中国的住房制度改革的意向。不久后，世界银行东亚与太平洋地区中国蒙古局首席经济师安德鲁·黑马先生率世行专家团队来华，就雷诺先生提出的意向，同国家体改委、国务院住房制度改革领导小组的有关负责人进行了实质性讨论。1991年，世界银行正式实施确定对中国房改的贷款项目。经过多次考察、协商，1994年9月16日，中国政府与世界银行签订“中国住房与社会保障体制改革项目”贷款协议，北京、成都、烟台、宁波成为该项目受贷城市。同年12月，该项目正式生效，进入实施阶段。^[5]

1987年12月21日，中央财经小组召开会议，在听取了陈俊生所作的《关于住房制度改革的汇报》后，会议提出，住房制度改革的进度要适当加快，要制定在全国分期分批实行住房制度改革的计划。

1988年国务院11号文件《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》出台，明确指出我国城镇住房制度改革的目标是“实现住房商品化，从改革公房低租金制度着手，将现在的实物分配逐步改变为货币分配，由住户通过商品交换，取得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入产出的良性循环，从而走上一条既有利于解决城镇住房问题，又能够促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子”。其主要内容：一是改变资金分配体制，把住房消费资金逐步纳入正常渠道，使目前实际用于职工建房、修房资金的大量暗贴转化为明贴，并逐步纳入工资；二是改革现行的把住房作为固定资产投资的计划管理体制，确立住房作为商品生产的指导性计划管理体制；三是通过财政、税收、工资、金融、物价和房地产管理等方面的配套改革，在理顺目前围绕住房所发生的各种资金渠道的基础上建立住房基金，逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制；四是调整产业结构，开放房地产市场，发展房地产金融和房地产业，把包括住房在内的房地产开发、建设、经营、服务纳入商品经济大循环。李鹏总理在3月25日开幕的七届人大一次会议上所作的《政府工作报告》中提出：“加快城镇特别是大中城市住房制度改革，逐步实行住房商品化。这有利于合理调整城镇居民消费结构，转变消费观念，克服住房分配中的不正之风，是利国利民的好事。各级政府要在国家统一政策指导下，根据各地具体情况，积极研究和制定方案，分期分批地推进这项改革。结合住房制度的改革，发展房地产市场，实行土地使用权的有偿转让。”

同年8月28日，中共中央总书记赵紫阳召开出售旧公房政策座谈会。会上提出了“住房私有化”的观点。认为住房有商品性和福利性的二重性，房改的目的是解决群众的住房问题，实现“居者有其屋”。因此只能采取分步提租、低价售房的做法。这一思路对住房制度改革作为制度性改革的认识不足，把房改引向小步提租、低价售房的轨道。

1988年下半年，由于国民经济出现高通胀的影响，住房制度改革出现了由热变冷，有关部门领导提出“甩包袱”折价出售公房的新思路，将11号文件提出的“提租补贴”转向低价出售公房，打乱了房改的战略部署。一时间，贱价售房之风波及全国。据不完全统计，当年全国出售旧公房654万平方米，平均每平方米售价仅为65.7元。全国房改处于无所遵循的境地，多数地方开始徘徊观望。

1989年初，中国人民大学教师窦志康向国家体改委写信抱怨房改“一年来雷声大雨点小，近来雷声也快没了。中国的改革太艰难了”，还有人在报上撰文希望加快房改步伐。为此，国家体改委于5月12日召开了由国务院发展研究中心、国务院房改办、中国土地勘测规划院、社科院等单位的多位专家参加的房改座谈会。会上发言者普遍认为，房改出现停滞的主要原因是“住房私有化”口号的冲击。中国土地勘测规划院的戚名琛说：住房商品化尚未起步，又提出了私有化，过了头，明显脱离中国国情。卖房首先要研究租买比价问题，其次要研究国外一些比例指标，离开国民经济发展谈买房是空谈。买房或租房是居民的消费选择权，政府只能引导不能干预。国务院发展研究中心的杨鲁说：按现在的收入水平与消费水平，一般职工攒一辈子钱也很难买得起住房。如果硬要搞私有化，那只好在房价上做文章，七折八扣，降价出售。这种拔苗助长的做法带有明显的福利买房色彩，与住房商品化等价交换的原则背道而驰。国务院房改办的张毓葵认为“住房私有化”的口号使房改难中添乱。他举例说，辽宁某县的公房98%实行了私有化，名义上收回400多万元资金，实际不到60万元；北京某企业向开发公司买进每平方米售价2000元的新房又以每平方米200元

的价格卖给职工，如此“优惠”，实质是侵吞、私分国家资产。与会者认为，在目前，住房完全实现商品化显然是不可能的，当前比较可行的办法是住房“准商品化”，即提租补贴，收取的租金折旧部分用于维持简单再生产，投资利息部分用于扩大再生产即增加住房数量，逐步解决住房困难问题。与会者还提出在房租和房价的构成中要考虑土地使用费问题，住房经营管理要向专业化、社会化发展。^[1]

“全面好”与“四过一乱”

1987年是中国经济增长速度仅次于1985年的又一个高速增长年。国家用“软着陆”方式调整经济的政策取得了比较明显的成效。全年货币投放速度明显低于1986年。

然而经济学家们却注意到，在高速增长的后面，经济生活中长期存在的一些矛盾并未解决，下一步的改革和发展实际上存在不小的隐忧。

其一，社会总需求与社会总供给之间的矛盾进一步扩大，形成投资需求和消费需求双膨胀的局面，由此引发了严重的通货膨胀。1984年以来，我国的经济的发展一直处于过热状态，投资规模逐年扩大，消费基金过度增长，连续4年社会总需求超过社会总供给，供需差率1983年为4.7%，1987年扩大到13.6%。为了适应不断膨胀的投资需求和消费需求，每年货币量的增长都高于经济的增长。1987年底，我国的货币流通量已达1454亿元，比1983年增长了174%。货币量的高增长带动了物价的普遍上升，1987年在没有大的改革措施出台的情况下，全国商品零售物价连续三年大幅度爬升，年均上升了7.3%，其中上涨最快的是食品类价格，肉禽蛋类为16.5%，鲜菜类为17.7%，这对于恩格尔系数较高的大多数低收入人群的实际生活水平产生了较大的影响。1987年成为第二个物价上涨高峰年。

其二，国民经济结构性矛盾突出，农业重新成为国民经济中的薄弱环节。1984年，我国工业总产值比上年增长14%，农业增长14.5%；1986年、1987年工业继续保持高增长势头，工业总产值分别比上年增长11.1%和16.5%；而农业增长速度则大幅度跌落，分别只有3.5%和4.7%，其中粮食仅增长2.8%。人均粮食由1984年的395.5公斤下降到1987年的376公斤，下降了5%，我国粮食再次由净出口转为净进口。

其三，经济秩序紊乱，国家管理和调控宏观经济的能力减弱。特别是在流通领域，混乱现象已经非常严重。由于经济管理体制处于过渡阶段，市场调节与行政调节界限模糊，加之行政权力缺乏监督，对利益的追求促使部门、企业和个人钻头觅缝“寻租”权力。当时有个奇怪的现象，即一方面企业正在进行政企分开的改革，另一方面各党政军部门却大办“公司”，凭借权力谋取价格双轨制在通货膨胀下的巨大差价。各种“官倒”以及依附于“官倒”的“私倒”在短期内聚敛巨额财富，一夜暴富的“神话”层出不穷，在人民群众中产生了极为恶劣的影响。据估计，当时“双轨制”下每年的价差、利差和汇差总额达2000亿~3500亿元，占国民生产总值的20%~30%。^[1]

上述状况被称为“四过一乱”，即过旺的社会需求，过快的工业发展速度，过多的信贷和货币投放，过高的物价涨幅和经济秩序混乱。

针对以上“四过一乱”的经济现象，1987年9月召开的计划会议和经济体制改革工作会议提出了1988年要采取“收紧财政和信贷，控制需求，稳定物价，保持经济的平衡和稳定发展”的方针。会议还提出了1988年具体的宏观控制目标：货币增量控制在170亿元左右；财政赤字低于80亿元；市场零售物价指数低于1987年的水平；外汇结存略高于1987年的水平；农业生产速度保持4%；工业生产在提高效益的基础上增长8%；城乡人民的平均实际收入略高于1987年的水平。1987年底召开的国务院全体会议提出，1988年工作的中心任务是：稳定经济，深化改革，以改革总揽全局。“稳定经济”被放在了一个突出地位。提出要在深化改革的同时，继续把农业放在首位，进一步控制基建规模和消费基金的增长，努力做到财政和信贷收支的平衡，防止盲目追求过高速度的倾向，保持物价的基本稳定。

然而会后不久，决策层对形势的认识发生了变化。当时经济学界有种观点对决策层产生了重要影响，即：通货膨胀在近期对中国经济构不成重大威胁，根据一些国家的发展经验，采取适度的通货膨胀政策，可以实现国民收入的强制性储蓄，为基础工业积累部分资金，为一部分没有其他附加收入的国家干部、知识分子提高工资，以此来重新分配社会各阶层的利益。因此，实行“双紧”方针，降低经济增长速度是不必要的。

1988年2月6日，中共中央政治局在北京召开第四次全体会议，讨论当前的经济形势和经济工作。主持会议的中共中央总书记赵紫阳认为，1987年的经济形势相当好，全面好，积累了许多宝贵的经验；他批评有的人将经济形势看得过于严峻，也不同意物价上涨的主要原因是总需求大大超过总供给的观点，而认为是部分商品如蔬菜、副食品等供应不足引起的，与银根松紧无关。而蔬菜与肉类的生产上不去，重要的原因是在价格改革上过分谨慎，调动不了农民的积极性，因而解决物价问题的主要出路，是下决心提高农副产品的收购价格，让农民有利可图，促进生产的发展，同时给城市居民发放食品补贴，把过去购销倒挂暗补的钱变为明补，就可以安定人心。他提出，宏观的指导方针不能只注意稳住物价一头，而必须兼顾物价与增长两个方面，以后不要再提“双紧”方针。1988年要根据十三大确定的加快和深化改革的要求，不失时机，积极进取，认真解决前进中的矛盾和问题，使整个国民经济继续稳定协调地发展。

1988年3月15日，赵紫阳在十三届二中全会上断言，1987年建设和改革都取得了重大进展，增长速度比

较高，也比较正常、健康，出现了增长与稳定相统一的情况，由此他提出，“经济增长和稳定都是必需的。经济不稳定，无法保持经济持续增长和整个社会的安定；没有一定的增长速度，许多矛盾会更加尖锐。”^[1]

4月，赵紫阳在新华社内参的一份材料上批示“客观指导方针，不能只注重稳定物价一头，而必须兼顾物价与发展两个方面”。在这种认识指导下，“稳定经济，深化改革”的方针已经不能贯彻下去了。

4月以后，同时暴露出来的几个方面的尖锐矛盾进一步揭示了改革不合理的价格体系和价格管理体制的必要性，中央对于坚决进行价格改革的意见逐渐趋于一致。经国务院批准，国家物价局、商业部决定从4月1日起，调整部分粮、油的收购价格；4月5日，国务院发出《关于试行主要副食品零售价格变动给职工适当补贴的通知》，主要副食品（肉、蛋、菜、糖）暗补改为明补；从5月以后，彩色电视机实行浮动价格，国产的一般机型上浮20%~30%；经国务院批准，从7月28日起放开名烟名酒的价格，同时提高部分高中档卷烟和粮食酿酒的价格，等等。

1988年5月19日，邓小平在会见朝鲜政府军事代表团时对于价格改革的意义作了说明，他指出：“理顺物价，改革才能加快步伐。”“最近我们决定放开肉、蛋、菜、糖四种副食品价格，先走一步。中国不是有一个‘过五关斩六将’的关公的故事吗？我们可能比关公还要过更多的‘关’，斩更多的‘将’。过一关很不容易，要担很大风险。”但他同时也表示，“现在过这一关，能否成功，今天还不能讲”。“但是物价改革非搞不可，要迎着风险、迎着困难上。要让全党和全国人民懂得，这是很艰苦的工作，十全十美的方针、十全十美的办法是没有的，面临的都是新事物、新问题，经验靠我们自己创造。”^[1]

此后，中央主要领导人取得了比较一致的意见，并纷纷就此发表谈话。^[1]

关于物价改革的一场争论

一贯主张进行价格改革的经济学家们对在此时进行价格改革却有了不同的意见。在国家计委召开的一次座谈会上，薛暮桥提出了“釜底抽薪”的观点，即用三年的时间压缩基建投资，降低货币发行量，停止通货膨胀并逐步消化积存下来的隐性通胀，在这个基础上再逐步理顺价格，建立社会主义商品经济新秩序。他认为，不能靠通货膨胀来维持不正常的高速度，在通货膨胀下也不可能理顺价格，深化改革。

1988年5月25—27日，赵紫阳召集中央十多个部委的领导开会，通报中共中央政治局常委会关于提请6月初的政治局会议正式批准进行价格改革的决定。会议邀请了刘国光和吴敬琏两位经济学家参加。

与会的部长们都同意中央常委的决定，但两位学者却表示了不同意见。刘国光说，由于连续几年以通货膨胀支持增长，居民的通货膨胀预期正在形成。从年初开始，各地都发生了零星的抢购风潮，如果立即进行价格改革，势必促使通货膨胀预期完全形成和爆发全面的抢购风潮。应当先用一两年时间治理好经济环境，再进行价格改革。赵紫阳当即对刘国光的意见表示反对。他说，你们这些经济学家思想就是有框框，以为高速度一定会有高通胀，要求先治理，后放开价格。韩国就是先膨胀，后治理，打时间差。实践证明这是成功的经验。经济学家以为速度一快必定效益不好，为什么不去大邱庄看看，那里速度很高，效益也很高。在中国，只要速度掉下来什么都干不成。

吴敬琏却发言支持刘国光。他说，虽然治理经济环境的时间也许可以短一些，不需要刘国光所说的一两年，但是刘国光讲的基本道理是对的。打“时间差”要以居民还存在货币幻觉为前提，这时多发票子他们不会马上作出反应。但是4月份已经出现了储蓄负增长和零星抢购，说明货币幻觉正在消失，通货膨胀预期正在加速形成。在这种宏观情况下实施激进的价格改革方案，可能会出现银行挤提和恐慌抢购。吴敬琏还认为韩国“先膨胀，后治理”并不完全可取，他说，正是由于70年代后期的“重化工业运动”引发了高通胀导致政局不稳，总统朴正熙把自己的命都送掉了。

两位经济学家同中共中央总书记展开了激烈的辩论，以致双方争得脸红脖子粗。部长们在一旁面面相觑。

在下次讨论时赵紫阳主动缓和了气氛，但仍坚持自己的意见毫不动摇。正好体改所派去拉丁美洲考察的人员发回消息：拉美许多国家的通胀率高达百分之几千，可在北京的人却无法想象那里的经济有多么繁荣。赵紫阳借机讲了他同阿根廷总统阿方欣的一则对话：阿方欣说，你们这点通胀算什么，如果能像你们这样，我就谢天谢地了。然后，阿方欣“幽”了自己一“默”：他同美国总统里根一块儿去问上帝。里根的问题是，“我的财政赤字什么时候能够解决？”上帝回答：“你这届不行，要看下届总统了。”轮到阿方欣提问，他问道：“上帝，我的通货膨胀何时能够解决？”上帝说：“我这任上帝大概是解决不了了，你去问下一任上帝吧。”

争论就在大家的笑声中偃旗息鼓。

5月28日，国务院办公厅发出关于成立国家物价委员会的通知，姚依林任主任，白美清任副主任。他们做的第一件事就是制定物价改革规划，这个规划不是就物价谈物价，而是将工资和物价结合起来，向中央政治局会议提交了一个包含各种改革措施的总体方案。

5月30日—6月1日，中共中央政治局在北京召开第九次全体会议，讨论全国经济体制改革和经济形势问题。会议提出，价格和工资制度改革需要有通盘的考虑和系统的方案。价格和工资制度改革，既要理顺关系、促进生产，又要使大多数群众生活水平逐步有所提高。会议决定要制定价格、工资改革的系统方案。

会后，从6月2日起，中央责成专门机构组织有关部门研究此后五年特别是1989年的价格、工资改革和配套措施问题。经过几上几下的论证，有关机构提出了关于价格、工资改革的初步方案。

5月30日—6月3日，国家体改委召开经济体制改革中期规划研讨会，与会的国内著名专家学者、各综合经济管理部门和有关省市的90多人，对酝酿中的价格改革进行了热烈的讨论。会议在价格“改”与“不改”的问题上达成了共识。包括吴敬琏在内的学者们都认为，价格改革已到了绕不过去、拖不下去、非改不可的时候了。改，要付出代价；不改，代价将更大。厉以宁、王珏、蒋一苇等学者提出，合理的价格体系只有依靠有效的市场竞争才能逐步建立起来，而有效的市场竞争首先需要合格的竞争主体，即真正实现自主经营、自负盈亏的企业。如果没有企业制度的根本改革，不形成企业的自我约束机制和优胜劣汰、要素流动机制，价格改革不可能成功。如果就价格改价格，或者只考虑在价格改革时如何在工资上给予补偿，就不可能形成有效竞争的市场机制，在这种情况下调价或放价，企业就会互相攀比地进行“涨价竞争”，导致更高价格水平上的比价复归和无法控制的通货膨胀。波兰、匈牙利、南斯拉夫在这方面的深刻教训，值得我们认真记取。

6月1日，国务院总理李鹏在中南海接见了与会人员。经济学家们再次进言，这次他们讲的主要内容是如何降低价改的风险问题。厉以宁提出防止银行出现挤兑的五项措施：提高存款利率，发行国营企业股票，卖掉小企业，有偿转让土地使用权，发行黄金保值储蓄券，有计划地开放小城镇户口。还提出在更大的范围实行股份制，使产权关系明晰化，比如可以把工商银行和农业银行改造为股份制银行等。张卓元说深化改革需要有稳定经济的措施相配套，要治理通货膨胀，校正宏观经济政策。

6月5—9日，国务院总理李鹏主持国务院第十六次常务会议，对初步方案进行了讨论。最后形成了准备提交中共中央政治局会议讨论、通过的方案，内容包括：价格、工资改革的必要性；改革需要遵循的主要原则；1989—1993年改革的轮廓设想；1989年改革的初步方案；改革中可能遇到的主要风险和基本对策；必须采取的配套改革措施等。

6月15—17日，中共中央政治局在北戴河召开第十次全体会议，讨论并通过了《关于价格、工资改革的初步方案》。会议认为，价格改革的总的方向是：少数重点商品和劳务价格由国家管理，绝大多数商品价格放开，由市场调节，以转换价格形成机制，逐步实现“国家调控市场，市场引导企业”的要求。根据各方面的条件和现实的可能，此后5年左右的时间，价格改革的目标是初步理顺价格关系，即解决对经济发展和市场发育有严重影响、极不合理的价格问题。工资改革总的要求是：在价格改革过程中，通过提高和调整工资、适当增加补贴，保证大多数职工实际生活水平不降低，并随着生产的发展而有所改善，同时进一步贯彻按劳分配原则，解决工资分配中一些极不合理的问题。会议认为，价格、工资改革实际上是改革的全面深化。会议决定，这个方案还要在党内外人士和有关专家中广泛征求意见，然后在9月份的中央工作会议和十三届三中全会上讨论、审议。

至此，中共中央正式作出了价格“闯关”的决策。

但是，价格改革方案的通过成为建国以来最大的一场抢购风潮的导火索，却是许多人始料未及的。

价格“闯关”受挫

1988年上半年，中国经济增长呈加速之势。第一季度工业总产值比上年同期增长16.7%，是1985年第三季度以来增长幅度最高的；第二季度，又进一步升高到17.6%。沿海经济发展战略的实施，使沿海地区吸引外资的速度加快，“三资”企业和乡镇企业迅速发展。广东、江苏、福建、山东四省，工业总产值增长幅度达到24%~31%。再加上一些大的价格改革措施集中出台，投资需求和消费需求重新开始膨胀起来。

上半年，国内财政支出达943亿元，比上年同期增长10%，高于财政收入的增长；银行各项贷款累计比上年同期增加3.5倍；银行现金支出增长45.9%，收入增长40.7%；预算外投资增长20.9%；货币超量发行。工业生产的快速增长使供给增加，但需求的增长又大大高于生产的增长；上半年，按现价计算的社会总供给增长17.2%，而社会总需求则增长了31.4%；社会商品零售总额的增长高于商品购进增长2.2个百分点，社会集团购买的消费品比上年同期增长19%。全国零售物价指数与上年同期相比，1月份上升9.5%，6月份达到16.5%，到7月份，物价上升幅度达到19.3%，创下历史的最高纪录。从2月份起，少数城市就出现了抢购风潮。

在这种情况下，尽管中央一再强调要“采取强有力措施综合治理通货膨胀”，但各阶层群众已经产生通货膨胀预期心理，8月初，中共中央政治局原则通过《关于价格、工资改革的初步方案》的消息在媒体上公布，同时在宣传上又反复强调居民对价格改革有很强的承受能力，价格改革要“攻坚”、“闯关”，使人们误以为9月1日物价要全面放开，新一轮前所未有的大幅度涨价即将开始，于是，在各大中城市立即掀起了一股比四五月份更为凶猛的抢购风潮。这场抢购风潮，在以下几个方面，都堪称共和国历史之最：

第一，波及面广。从8月中旬开始，北京、上海、天津、重庆、西安、福州、成都等大城市再次突起抢购风潮，瞬间席卷全国城市和部分乡村。

第二，抢购品种全。这次抢购的主要对象为吃、穿和日用商品，涉及50个大类500多种。大到几千元的高档商品，小到易消耗的便宜货，比如食盐、火柴、方便食品等均在抢购之列。有人整箱抢购方便面、肥

皂等商品，把家里都囤积成了“小库房”。武汉一位老工人通过关系“开后门”，买了200斤盐囤积在家，足够全家人吃上8年；南京一居民抢购了400盒火柴在家酿致火灾惨剧。

第三，盲目性大。在这次抢购中，消费者的购买行为已经不是为了消费，而是为了保值，所以，购物时不管品种、不管品牌、不问质量、不讲价格，很多商场积压多年的残次商品，也在这次风潮中被一抢而空。许多商品出现短暂的断档现象。抢购风潮乐坏了商家，连营业员都大受其益——营业额猛增导致个人的奖金也空前丰厚。

第四，卷入阶层多。面对年初以来物价持续大幅度上涨，各阶层群众普遍产生购物保值的心理，一有风吹草动，就会立即卷入到盲目的抢购中去。这次风潮中的抢购者，有工人、教师、机关干部、科技工作者、个体工商业者、农民，几乎遍及社会各个阶层，而以有固定工资收入者居多。

第五，零售商品总额增幅高。8月份社会商品零售总额达636.2亿元，比上年同期增加38.6%，如扣除物价上涨因素，增加约13%左右。其中粮食增销30.9%，棉布增销41.2%，绸缎增销35.5%，洗衣机增销130%，电冰箱增销82.8%，电视机增销56%。^[1]

第六，商品抢购风潮伴随挤兑银行储蓄存款风潮。不仅挤兑活期存款，而且挤兑未到期的定期存款，从而导致储蓄存款大滑坡的严重局面。8月份城乡储蓄存款减少26.1亿元，其中定期减少27.8亿元，活期增加1.7亿元。^[1]抢购导致银行现金投放量增长，进一步加剧了物价上涨。形成“越涨越抢，越抢越涨”的恶性循环态势。

人民群众对于物价上涨的恐惧心理和由此导致的抢购风潮，成为这次价格改革闯关难以逾越的障碍。面对价格改革的强大阻力，中央不得不调整对策。8月30日，国务院总理李鹏主持召开了国务院第20次常务会议，会议重提“稳定经济，深化改革”的方针，特别申明：价格改革方案中提到的“少数重要商品和劳务价格由国家管理，绝大多数商品价格放开，由市场调节”，指的是经过5年或更长一点时间的努力才能达到的长远目标。在这里，原来政治局会议所提出的“5年左右的时间”已经修订为“5年或者更长一点的时间”。会议还作出保证：“目前改革方案还在进一步修订和完善之中。明年作为实现5年改革方案的第一年，价格改革的步子是不大的，国务院将采取有力措施，确保明年的社会商品零售物价上涨幅度明显低于今年。”同日，根据会议的精神，国务院发出了《关于做好当前物价工作和稳定市场的紧急通知》。这次会议的召开和《紧急通知》的发布，无异于一次“急刹车”，实际上为这次价格改革闯关画上了句号。

12月1日，赵紫阳召见薛暮桥、刘国光和吴敬琏，表示接受经济学家们的批评，说最近一年犯了通货膨胀的失误。薛暮桥却认为：“不是一年，至少已有三年”。^[1]

12月8日，国家体改委宏观调控体制司提供了一份《1988年通货膨胀形成原因与治理对策的研究报告》。报告分析说：财政承包和企业承包对于调动地方和企业的积极性，增加财政收入和增强企业活力等起了积极作用。但由于中央和地方的关系尚未理顺、企业机制不健全、比价结构的扭曲尚未矫正，就更加刺激了追求高速度、扭曲了产业结构、强化了涨价动机，致使整个宏观经济的运行表现出高速度、低效益、结构扭曲的状态，从而生成了通货膨胀的客观必然性。而通胀的直接引发原因则是宏观管理出了问题，其表现是：（1）宏观经济目标选择不当，即背离了中央在1987年下半年作出的“稳定经济，稳定物价，紧缩金融，紧缩财政”的方针，服从了高速增长的政策目标。（2）信息传递程度迟滞，比如提高一个百分点储蓄利率的建议竟在中央经济指挥部门周转、搁置了5个月之久。（3）宏观经济管理部门的责权不清。（4）金融宏观调控体系的缺陷。包括央行缺乏强有力的研究宏观经济运行与货币政策的职能部门；中央银行分行受所在地党政领导，通常难以抵挡地方为追求高速度而要求超规模增加货币供给的压力；中央银行对收回临时贷款未采取有力措施；非银行金融机构的信贷失控等等。

报告提出的治理对策是：（1）进行总量需求控制与结构调整。通过增加有效供给、压缩需求等手段缩小总供给和总需求的差距。具体办法有提高利率（或保值储蓄）、稳定储蓄、抑制需求，压缩信贷规模，改变目前的财政补贴办法，把大规模压缩固定资产投资与产业结构调整紧密结合起来进行等。（2）在体制上作部分改革和完善。包括尽快明确宏观经济管理部门的责任和权力并实行首长负责制，改税前还贷为税后还贷，调整现行财政包干体制，改出口退税由中央财政单独负担为中央、地方共同负担等。（3）进一步完善金融体制。报告认为，这些办法主要解决的是短期问题，是治标，要从根本上治理通货膨胀，还要有价格体系的改革、企业财产制度的改革、劳动人事制度的改革、宏观决策体制的改革以及政治体制的改革相配套。

治理整顿

9月6日，赵紫阳在会见美国客人时第一次公开使用“治理整顿”的提法。他说，中国将坚定不移地进行物价改革，但是物价改革不能孤军深入，要与治理环境和整顿秩序协调进行。治理环境和整顿秩序包括堵住流通领域中的漏洞，解决党政机关的廉洁问题。他认为，当时面临的重要的问题是清除经济过热现象，压缩基本建设规模，控制经济发展速度。

13—17日，中共中央在北京召开各民主党派负责人、无党派爱国人士民主协商会和在京经济专家座谈会，分别就《关于价格、工资改革的初步方案》征求意见。与会者对治理经济环境、整顿经济秩序、继续

深化改革，提出了具体的建议。

15—21日，中共中央政治局召开中央工作会议。在这次会议上，中央政治局正式作出治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的决定。会议决定，1989年和1990年要把改革和建设的重点放到治理经济环境、整顿经济秩序上来。会议指出，治理整顿，既是深化改革的必要条件，也是深化改革的重要内容。会议还提出了坚决抑制通货膨胀、深化改革的若干重要政策建议。

26—30日，中共十三届三中全会在北京举行。全会批准了中央政治局提出的治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针和政策、措施。全会确定，在坚持改革、开放总方向的前提下，把1989年和1990年两年改革和建设的重点突出地放到治理经济环境和整顿经济秩序上来，以扭转物价上涨幅度过大的态势，创造理顺价格的条件，使经济建设持续、稳步、健康地发展。赵紫阳代表中央政治局在全会作了《在中国共产党第十三届中央委员会第三次全体会议上的工作报告》，阐述了中央新的经济工作指导方针。

报告指出，治理经济环境，主要是压缩社会总需求，抑制通货膨胀。主要措施是：

1. 全社会固定资产投资，对重点企业采取倾斜政策，对涉外项目采取保护政策，合理调整投资结构；
2. 控制消费基金的过快增长，特别要坚决压缩社会集团购买力；
3. 采取一系列措施稳定金融，严格控制货币发行，开辟多种渠道吸收社会游资，引导购买力分流；
4. 克服经济过热现象，降低工业增长速度。

整顿经济秩序，就是要整顿在新旧体制转换中出现的各种混乱现象。主要措施是：

1. 坚决刹住乱涨价风，在全国范围内开展物价、财务、税收大检查，通过检查，进行教育，严肃法纪，堵塞漏洞，把物价、财务、税收监督制度和市场规则建立健全起来；
2. 整顿公司，政企分开，官商分开，惩治“官倒”；
3. 尽快确立重要产品的流通秩序；
4. 加强宏观监督体系；
5. 制止各方面对企业的摊派、抽头和盘剥。

报告还提出，治理整顿必须同加强和改善新旧体制转换时期的宏观调控结合起来，综合运用经济的、行政的、法律的、纪律的和思想政治工作的手段，五管齐下，进行宏观调控。报告强调：治理经济环境和整顿经济秩序是长期要注意的大问题，最要紧的是1989和1990两年一定要抓出成效，首先要确保1989年的物价上涨幅度明显低于1988年，这不仅是一个严重的经济问题，而且已成为一个重大的政治问题。

会后，国务院及其有关部门迅速采取了治理整顿具体措施：

一是加强对物价的调控。国务院对加强物价管理提出了坚决稳定群众生活基本必需品的价格，坚决制止农用生产资料乱涨价，严格执行计划外生产资料的最高限价等九点要求。二是调整银行储蓄利率。中国人民银行根据国务院常务会议的决定，从1988年9月10日开始开办人民币长期保值储蓄存款，并于9月1日和1989年2月1日两次提高银行储蓄存款利息。特别是第二次提息，幅度之大，为新中国成立以来所仅见。以三年期定期存款为例，不仅年利率高达13.14%，到期后还将根据当年的物价指数给予保值补贴。三是压缩社会集团购买力。1988年10月6日，国务院发布《关于从严控制社会集团购买力的决定》，提出1989和1990两年的社会集团购买力，要在上年实际支出的基础上，按实际可比口径计算每年压缩20%。四是压缩基建规模。国务院北戴河、兴城楼堂馆所清查工作小组清查了北戴河、南戴河、黄金海岸、辽宁兴城等地兴建楼堂馆所的情况，并根据不同的情况分别作出允许续建、缓建和停建的初步处理；1988年9月24日和1989年1月初，国务院先后发出《关于清理固定资产投资在建项目、压缩投资规模、调整投资结构的通知》、《关于进一步清理固定资产投资在建项目的通知》。五是清理整顿各类公司。据统计，1988年全国共有各类公司294946户，如加上分支机构则达477431户，公司的数量远远超过了商品流通的实际需要。许多公司，实际上并不是为商品流通服务，而是纯粹增加流通环节，为商品价值的实现设置障碍。不清除这类公司，我国的经济就不可能健康发展。为此，1988年10月3日，中共中央、国务院发出《关于清理整顿公司的决定》，明令全国清理整顿公司的工作于1988年底前基本结束。

采取一系列紧急措施后，到年底，经济情况有所好转：居民储蓄由8月的净减26亿元转为9—12月分别净增23亿、53亿、50亿和91亿元；9—12月贷款比上年同期少增400亿元，全年贷款余额增幅为16.8%，低于前几年的增长幅度；县以上单位集团消费全年同比增长1.8%，增长幅度大大下降。

1989年

一次“秘密座谈会”

阳春三月，香港已是着单衣的季节。国家体改委的安志文、刘鸿儒、杨启先等人来到香港，举行了一次特殊的座谈会。说它特殊，是因为座谈会的参加者除大陆的专家学者外，主要来宾是台湾的经济学家，当时两岸关系尚未解冻，台湾学者来香港与大陆学者座谈，是冒了很大的风险的，因此座谈会在极为秘密

的状态下举行。杨启先回忆说：“我当时感觉到很有一点‘地下工作’的味道。”

座谈会于1989年3月13—16日举行。参加座谈的台湾学者一共6人。他们是台湾“中华经济研究院”院长蒋硕杰、副院长于宗先，院士邹至庄、费景汉、顾应昌、刘遵义。台湾的经济学“院士”共有7人，而这次到港与大陆专家座谈就来了6个，的确非同寻常。其中的蒋硕杰，是最有成就的一个，名气也最大。六七十年代，以蒋为首的经济学家与以王作荣为首的经济学家围绕经济发展与社会稳定的关系、政府的经济政策与自由市场的关系、汇率和利率的市场化等问题展开了一场公开论战，人称“王蒋大战”。并且多次联名向国民党政府上书，对台湾经济发展战略提出具体建议，受到蒋经国的器重，推动了台湾的经济自由化，对台湾的经济起飞起了重要作用。

这次座谈的第一个问题是通货膨胀问题。台湾学者认为，大陆现在的通货膨胀达到了18.5%，从经济角度讲，并不算很严重，比台湾50年代初的困难小多了。关键是“国家调节市场，市场引导企业”的改革路子是对的，只要措施正确，实现经济继续稳定增长是有希望的。关于通货膨胀的成因，台湾学者不完全同意一般认为的是需求拉动或成本推动的说法，他们认为这种分析，掩盖了政府工作的缺陷和事情的本质。认为货币供给的扩张是造成通胀的根本原因。而扩张货币的根源一是财政赤字，二是金融赤字，三是增加外汇资产积累。主要是前两种。因此治理通货膨胀的关键是要消灭财政赤字和金融赤字，不能依靠价格管制。台湾专家还对解决财政赤字和金融赤字的问题提出了具体的意见。

第二个问题是价格改革。台湾学者认为，无论在什么社会制度下，经济发展都必须尊重市场原则。历史证明，凡市场机能灵活运行的国家，和同等经济发展阶段的国家相比都是超前的；凡市场机能滞碍不畅的国家，和同等经济发展阶段的国家相比都是落后的。要使市场机能很好发挥作用，必须改变政府管制价格的制度，不仅是实物的价格，也包括资金和外汇的价格。他们认为由于去年通货膨胀加剧，大陆对一些价格重新进行管制，作为一种临时措施是可以理解的，但时间无论如何不宜太长。价格一管制，把有些产品的比价扭曲了，把许多经济关系又弄乱了，对经济发展很不利，将来付出的代价可能更大。学者们对现在价格仍然很不合理的农产品、能源交通、工业原材料三大系列产品的价格改革提出具体意见：应该继续逐步放开农产品价格，对国家低价收购的部分粮食，可以改为以征收实物税的形式取得，做到不再当农民的“敌人”，使农民种地有利可得。只有这样，才能有效缓解并克服农产品供应不足的问题。对能源交通和原材料，他们主张先提高能源交通的价格。因为（1）这是其他价格的基础，现在大量亏损，不提高价格就不可能有较快发展；（2）提高能源交通价格，可以减少国家补贴，对财政不会形成太大压力；（3）有利于迫使企业降低消耗，减少相向运输，抑制社会对能源交通的需求；（4）能源交通基本上都不能囤积，在变动价格过程中政府易于控制，不致带来市场流通秩序的混乱。对原材料价格，他们倾向于继续走部分管制、部分放开的路子，通过每年缩小一部分管制、放开一部分的办法，用四五年时间过渡到单一价格。

第三是汇率问题。学者们认为这是大陆经济存在的突出问题之一，也是不发达国家一个共同性的问题。在不发达国家，为保护国内产业，一般总是实行高关税政策，将本国货币高估，把外汇汇率人为地定得很低，导致出口的出不去，应该进口的也进不来，对经济发展制约很大。因为，不发达国家的最大优势是劳动力多，工资水平低，具有比较利益的是那些相对需要人力多、资本少的产业。但由于汇率低，出口产品价格太高，反而没有竞争力。低价出口原材料或补贴出口，不但国家财政承受不了，而且等于把好处给了外国人，还可能受到贸易保护主义的抵制，很不合算。台湾在这方面有过深刻的教训。50年代，台币汇率太低，根本无法开拓出口市场，出口和整个经济增长都很缓慢。经过1958—1960年连续三年大幅度贬值，台币对美元的比价从15：1一直降到40：1，出口才得到飞跃的发展。60年代每年递增23.6%，70年代每年递增29.6%，1980年比1954年出口总额增加了200多倍，成了推动台湾经济高速增长的重要因素。

第四是关于企业制度问题。台湾学者认为，对于国家必须控制国民经济支柱产业的理论，要有一个新的认识。很有必要把企业分为两类：一类是非竞争性的，如公用事业、基础设施和能源，可以继续由国家投资经营；一类是竞争性的，国家的资金供给到此为止，不再增加投入，企业要发展，基本通过用自有资金、互相参股、个人投资，或者发展集体企业、私人企业和大胆利用外资来解决。特别是一些中小企业，可以任凭发展，不受所有制限制。另一方面，要解决政企分开和企业放开经营、自负盈亏的问题。台湾学者建议采用股份制。他们说，由于一个股东只要占有20%~30%的股份往往就可以控股，因此，对一般企业，政府股份的比例也不一定要占大多数。但是，要比较普遍地发展股份制，必须具备以下条件：一是资产要能合理评估并适当分割，因全部股权由一个政府部门持有，政企仍然难以分开，效果肯定不好；二是市场机能要比较健全，特别是劳动力要市场化，以利于平等竞争；三是要有一批优秀的经营者；四是要有一套比较健全的法规，使各方面能够依法办事。他们说，现在大陆显然还不具备这些条件。可以在已经普遍实行承包经营的基础上，逐步创造条件过渡。

第五是分配问题。台湾学者注意到最近几年大陆出现企业职工工资奖金增长超过劳动生产率与实现利润增长率的趋势，甚至大发各种实物，变相增加职工收入的做法。他们认为这是一种“揠苗助长”的政策，是很危险的。他们主张，在分配问题上不能对职工有过多的许诺，否则，对国家对职工都不利，这在世界上许多国家是有经验教训的。如英国过去长期迁就工人要求，罢工很多，货币工资虽然增加了不少，但实际收入增长很慢。撒切尔夫人上台后，下决心改变这种情况，煤矿工人罢工两年，也坚持不对工人增加工资的过高要求让步，结果实际工资反而增长很快。相反，阿根廷在庇隆执政时期，因为他是靠向工人许诺

起家的，因此长期顺着工人的要求走，结果把阿根廷的经济引向了破产。大陆如果不注意这个问题，超过经济增长的可能扩大工人的分配，不但实际收入不能很快提高，而且也可能把经济拖垮。对于目前出现的某些分配不公的现象，台湾学者认为这在一定发展时期是很难完全避免的，不应看得过于严重。最重要的是要鼓励和引导收入多的人，尽可能将资金用于投资，发展生产。为此，不宜用行政办法限制私人投资，而应使之有利可图。他们说，香港经济为什么这样有活力，发展得这样快，就因为做到了“天下利之即来，天下无利则亡”。如果按儒家“君子不计其利”的思想办事，经济是不可能发展起来的。当然，私人财产多了以后，政府可以而且必须通过税收的办法控制，以防止私人资本过分集中。

这次座谈是海峡两岸高层经济学家之间的第一次接触，既增加了相互了解，又就大陆的改革交换了不少意见，双方对会议的结果都表示满意，并同意今后继续进行交流。

3月25日，安志文和刘鸿儒以个人的名义将台湾经济学家的意见报告了赵紫阳和李鹏。赵紫阳看了报告后给安志文打电话说，他将把报告给小平同志看看，并要求体改委组织有关部门和专家对台湾经济学家的意见进行讨论。

5月10日，国家体改委向赵紫阳和李鹏报告称：“遵照赵紫阳同志的指示，我们分别邀请有关部门的负责同志和国内一些经济学家，座谈讨论了台湾经济学家提出的意见和建议。大家认为，他们的思路比较符合我们改革的实际，所提的一些办法和措施，也富有借鉴意义。”报告围绕台湾经济学家提出的问题，汇报了大陆专家的看法。

1. 治理通货膨胀问题。认为台湾经济学家关于大陆通货膨胀主要原因的分析是正确的。指出财政赤字和金融赤字的背后，是投资和消费的过大需求，而投资和消费需求的饥渴，归根到底还是体制问题，即老体制中的膨胀机制没有完全革除，新体制的自我约束机制又没有真正建立。因此必须深化改革，加快建立新体制。专家们建议，政府对于治理通货膨胀结果的许诺不宜过高，今后也不宜把它同考验党和政府是否有驾驭经济能力直接挂钩。否则，很容易导致工作上的被动，给党和政府的威信造成不良影响，或者人为地使改革停滞不前，甚至出现不必要的反复。

2. 价格改革问题。专家们在讨论中同意台湾经济学家提出的经济发展必须尊重市场机制作用的想法，认为台湾经济学家提出应当在管住货币的前提下，逐步把绝大多数竞争性产品价格放开的原则是对的。他们认为我们在实际中做的往往相反，不是“管住货币，放开价格”而是“管住价格，放开货币”；不是“管住效益差的企业，放开效益好的企业”，而是正好相反。这当然不会有好的效果，只能是使过去被扭曲的东西更加扭曲。因此有必要在治理过程中相机继续推进必要的价格改革和其他配套政策。专家们说，苏东国家和我们的改革实践都表明，价格改革这一关是绕不过去的，早晚都非进行不可。价格不动，不但“诸事不宜”，而且如果不采取积极的步骤解决双轨价格问题，在政企不分的条件下，仅党政干部腐败这一条，我们在政治上就承受不了。大家认为台湾经济学家提出的先从能源、交通价格改起的思路，是比较切实可行的。

3. 汇率问题。与会专家原则上同意台湾经济学家提出的人民币应当大幅度贬值的建议，并且肯定了台湾学者的基本判断，即：如果把汇率问题解决了，全世界的劳动密集型产品都竞争不过中国，对中国的经济起飞是至关重要的。他们在讨论中还指出，波兰币兹罗提与美元的比价已从530：1贬为3500：1；越南盾兑美元已从360：1贬为2800：1；苏联也正在酝酿将卢布与美元的比价由1.3：1贬为8：1。如果我们在这方面下决心太晚，很可能贻误时机，严重削弱在国际市场的竞争能力。对汇率调整的具体步骤，与会者分成了步子可以大一些和“小步走”两种意见。

4. 企业制度问题。讨论认为台湾学者的意见符合我国改革的发展趋势和实际情况，而且认为已到了非进行这方面改革不可的时候了。与会者非常赞同台湾学者关于股份制的意见，认为我国的大企业需要发展股份制，不仅是解决政企分离、企业自负盈亏的需要，更重要的是，由于政府直接掌握的建设投资的比重已经不高，采用股份制的形式，变政府供给一个企业投资为参股的办法，可以起到更大的引导和调节作用，对搞好宏观控制和优化结构调整都是很有利的。因此，应通过多种方式，积极创造条件推行股份制。特别是一些新建企业和企业集团宜尽可能采用股份制的组织形式。对中小企业的发展，专家们认为，不仅新建企业要靠集体和私人投资，原有企业也可以通过拍卖或资产债券化的办法转为职工集体和私人经营。通过这种转变，减轻了国家的负担或补贴，增加了税收，在经济上可能是合算的。但这里有一个思想和观点的转变问题，需要全党统一认识。

5. 分配制度问题。与会者同意台湾学者提出的不能给职工过多许诺，否则会把经济拖垮的观点。但不同意不要把某些分配不公的现象看得过于严重的看法。认为这种说法忽略了两个问题：一是所有制不同，在私有制条件下，人们对分配不公的承受能力较强；而在公有制条件下，这种承受能力很差。二是在这种分配不公中，普遍出现了脑体倒挂，收入很高的人，有些是非法所得。因此必须通过法律和税收办法切实加以调节和限制。

医疗制度改革进入实质阶段

1989年3月，国务院正式批准在吉林省四平、辽宁省丹东、湖北省黄石、湖南省株洲等4个中等城市进

行医疗保险制度改革试点。职工医疗保障体制改革开始破题。

我国城镇医疗制度自50年代起实行的是公费医疗（行政机关、事业单位职工）和劳保医疗（企业职工）两种制度，统称“职工医疗保险制度”。

这种医疗保障模式是在战争年代的供给制基础上参照苏联模式建立的，其主要特点是个人不负担医疗费用，职工就医所需费用基本由国家或企业包下来。随着经济社会的发展，这种制度的不可持续性越来越明显：

一是医疗费用增长过快与国民经济承受能力之间的矛盾。80年代，公费医疗支出平均每年增长20.8%，劳保医疗支出平均每年增长17%，大大超过了同期财政支出年均增长13%的幅度。^[4]医疗费用的快速增长超越了国家财政和企业的实际承受能力。

二是覆盖范围过窄与所有居民都需求医疗保障的矛盾。劳保医疗和公费医疗是高度集中的计划经济体制下的产物，覆盖面有限，仅包括全民、集体企业的职工和机关事业单位的职工，城镇还有不少市民只能部分享受或不能享受医疗保险待遇。改革开放以后发展起来的外商投资企业、股份制企业、私营企业及职工和个体工商户基本上没有被纳入社会医疗保险的范围。

三是医疗机构合理补偿不足与节约使用资源的矛盾。以药养医，“大处方”和“乱检查”的做法也正好迎合医患双方的利益需要。因此，一人看病，全家吃药，甚至无病看病，小病、轻病当大病、重病治疗的现象十分普遍。医疗资源的浪费十分严重。

四是医疗保障水平低与医疗需求多样化的矛盾。

早在1957年9月，周恩来总理在中共八届三中全会扩大会议上所作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中就已经提出了“公费医疗中的严重浪费”问题，并且提出将来“劳保医疗和公费医疗实行少量收费（门诊、住院和药品），取消一切陋规（如转地治疗由医院开支路费，住院病人外出由医院开支车费），节约经费开支”。1965年，中共中央指示：“公费医疗制度应作适当的改革，劳保医疗制度的执行也应当适当整顿。”并在中南地区组织了试点，“文化大革命”开始后被迫停止。1977年10月，卫生部、财政部、国家劳动总局又联合颁发《关于检查享受公费医疗、劳保医疗自费药品范围的规定》，对医疗保险费用进一步进行控制。但是，真正的改革发生在80年代。

20世纪80年代开始的改革，表现为直接对准制度本身所表现出的一些弊端进行单方面、对症式的改革，带有一种探索性质。

全国公费医疗和劳保医疗的享受人数从1978年的8400万人增加到1985年的1亿2200多万人。^[4]1981年2月27日，国务院以国发〔1981〕25号文件的形式批转了卫生部《关于解决医院赔本问题的报告》，同意报告提出的“公费医疗和劳保医疗实行按成本收费的办法，各地可先进行试点，待取得经验后再逐步推行”。

1984年4月28日，财政部、卫生部联合颁布了《关于进一步加强公费医疗管理的通知》，专门针对实际存在的问题，明确提出加强医疗费用的管理，“建立健全各项规章制度，严格执行国家规定的公费医疗享受范围和医疗报销范围的有关规定，坚持分级分工医疗的原则”，还提出了积极慎重地改革公费医疗制度。

《通知》指出：“公费医疗制度的改革势在必行，在保证看好病、不浪费的前提下，各种改革办法都可以进行试验，在具体管理办法上，可以考虑与享受单位、医疗单位或个人适当挂钩。”此后各地针对现行职工医疗制度存在的弊端，因地制宜地进行了改革探索。其形式主要有以下几种：一是工厂将一部分医疗费按工龄或年龄定额发给职工，看病时个人负担少量药费，节余全部或部分归己，超支全部或部分报销。二是单位医疗费包干使用，超支视情况给予补贴。三是将医疗费包干给医疗单位或医疗单位代管，超支后由有关单位分担或财政给予补助，节余归公医疗单位留用。四是改革报销制度。实行看病付现金，回单位报销。这些改革办法，在免费医疗制度的不同环节上初步引入了授用观念，改革了费用控制机制，为全面进行医疗制度的改革提供了有益经验。但是，这些改革缺乏统一的规划和引导，有的地方将医疗费全部或大部分包给个人，有的把医药费视同一般福利费大部分发给职工，从而失掉了统筹医疗保险的意义。1982年3月18日，全国总工会、国家劳动总局、财政部发出《关于制止把医药费全部发给职工个人包干使用的通知》，要求各地对实行将全部医药费按定额包干给职工个人，超支自理的办法进行检查，予以纠正，以保证患重病职工的医疗。

1985年以后，地方政府开始直接介入医疗制度的改革。河北省石家庄地区自1985年11月起，先后在6个县、市开展离退休人员医疗费用社会统筹试点。1987年5月，北京市东城区蔬菜公司开创了大病医疗费用统筹的办法，引起了劳动部门的重视。不久即在四川、河北等地推广实施。

1987年，卫生部和财政部联合召开了首次“全国公费医疗管理工作经验交流会”，总结交流了各地公费医疗管理和改革工作的情况和基本经验。

1987年，中央财经领导小组向赵紫阳和李鹏报告，提出住房制度改革中央已经下决心了，医疗制度改革也应该下决心。此后，国家领导人曾多次指示，公费、劳保医疗浪费很大，应抓紧改革。1988年2月21日，国家体改委向赵紫阳和李鹏提交了《关于社会保障医疗制度改革问题的报告》，提出医疗制度改革基本上还没有迈开步子，其主要原因是现行医疗保障多头管理，缺少统筹安排，改革方案的研究在组织上不落实。认为医疗制度改革涉及面广，政策性强，问题比较复杂，需要有一个专门班子通盘考虑。对此，劳动人事部、财政部、总工会等有关部门建议由卫生部牵头、有关部门参加，成立一个改革研讨小组，研究医疗制度改革方案，报国务院批准后试行。

3月25日，国家成立了由卫生部牵头，体改委、财政部、劳动人事部、总工会、组织部、医药管理局和人民保险公司等八个部门参加的医疗制度改革研讨小组，其任务是负责提出劳保医疗和公费医疗制度改革方案并指导医疗改革试点。同年7月，向国务院报送了《职工医疗保险制度改革设想（草案初稿）》。《设想（草案初稿）》指出，医疗保险改革的目标是逐步建立符合国情，医疗费用由国家、单位、个人合理负担，社会化程度较高的多种形式的职工医疗保险制度。具体方案是：（1）建立职工医疗保险基金，由国家、单位和个人共同负担，原则上按职工工资总额的一定比例提取。（2）职工看病由本人负担门诊和住院药费的15%~20%，住院床位费的2%~5%。个人负担的总额不超过本单位平均工资的5%。（3）制定我国基本药物名录和医疗保险用药规范，规定哪些药品可以报销，对计划用药的生产、包装、供应和价格加强计划管理。（4）建立政事分开的医疗保险机构。（5）药品收入与医院职工奖金脱钩。按不同医院的技术水平和设施条件，由各地确定规范的收费标准。（6）作为过渡方案，适当调高公费医疗和劳保医疗经费的提取比例。^[10]当时提出两套改革方案，即改革步伐比较大的试点方案和较为稳妥的过渡方案，选择少数地区作为试点，试行医疗保险的未来模式，与此同时，采用过渡形式推进面上的改革。

1989年3月4日，国务院批转《国家体改委1989年经济体制改革要点》，《要点》提出：在吉林省四平、辽宁省丹东、湖北省黄石、湖南省株洲，进行公费医疗保险制度改革试点；在深圳、海南进行社会保障综合改革试点（包括养老、待业、工伤和医疗）。这标志着我国医疗制度改革进入实质性阶段。1990年4月，四平市制定《公费医疗保险暂行规定》，并于1992年1月1日实施。1991年11月，海南省颁布《海南省职工医疗保险暂行规定》，并于1992年1月1日起施行。1991年9月，深圳市成立医疗保险局，统一管理全市医疗保险事业，市政府还于1992年5月颁布《深圳市社会保险暂行规定》及《职工医疗保险实施细则》。其他省、市也开始了医疗保险试点。1991年劳动部召开了部分省大病医疗费用统筹经验交流会。1991年，全国人大七届四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中进一步明确今后十年医疗保险制度改革的方向和任务是：要“努力改革医疗保险”，“继续推行合作医疗”。

价格“双轨制”

万里在回忆起农村改革的艰难时说：“改革统购统销制度当时议论得很多，研究过种种方案，限于各方面条件，还是只改了一半，成了双轨制，遗留下的弊端不少。”以此来说明“农村改革看起来容易，实际上并不容易”。^[10]

价格“双轨制”起源于农产品提价。早在1977年11月，邓小平复出工作后不久，在听取国家计委汇报工作时即指出：“要注意农村问题，随着工业生产的发展，要逐步缩小‘剪刀差’”。遵照这个指示，国家物价总局对中国的工农产品价格“剪刀差”进行了测算。测算的结果是：我国农产品价格低于价值的百分比，约为25%~30%，工业品价格政策高于价值的百分比约为15%~20%。国家物价总局还对我国粮食收购价格同国际上的粮食价格进行了比较。对比的结果是：1976年每百公斤小麦的生产者价格（相当于我国的收购价格），西欧各国为13.20~19.90美元，美国、加拿大为10.50~12.10美元，我国仅为8.22美元；玉米的生产者价格，美国为9.10~10美元，我国则为5.56美元。可以看出，我国的粮价明显偏低。

到了1978年3月28日，邓小平对国务院政策研究室负责人说：我担心两个问题，一是管理落后，可能拖后腿；一是农业落后，可能拖后腿。现在工业品价格高，特别是化肥、拖拉机等农业生产资料，据估算可能高20%~30%；农产品收购价格低，物价局估算了一下，大约低20%~30%。这几年“剪刀差”不但没有缩小，反而扩大了，农民的收入减少了，有些增产地区农民也减收，这个问题很大。他说，如果分几年可以解决这个问题，农民每年仅此一项就可以增加收入60亿元。

当时，有关各方对提高农产品价格的看法并不一致，有些部门还持有异议。有人认为：农产品价格对国民经济有牵一发而动全身的影响，为了稳定物价，不宜提高农产品价格；有人认为“一粮带百价”，不与粮棉争地的农产品价格可以提高一点，比如广东两季稻中间插一季麻，不影响粮食生产；还有一种持“中”的看法则是：缩小工农产品价格“剪刀差”，应采取降低农用生产资料和工业品销售价格为主、提高农产品收购价为辅的方针，农用生产资料成本降低的好处，基本上给农民，国家也得一点，这样，国家不吃亏，农民也满意。

1978年5月，国务院财贸小组组长姚依林提出了“粮价三层楼”的方案，即第一层“楼”为农民交售的统购粮，执行提高后的国家统购价；第二层“楼”为农民超过国家统购任务卖给国家的部分，实行超购加价；第三层“楼”为议购部分，国家按市场价格随行就市收购。国务院让有关方面敞开议论，提出各种不同意见。这时出现了许多方案：有提出粮食收购价格最多提15%的，认为超过这个幅度财政受不了；有提议将粮食收购价与棉布销价同时提高，以弥补国家因提高粮食收购价格而增加的支出的；也有赞成粮食统购价不动，超购部分的价格可以多提的，等等。对粮食提价后，棉花、油料等价格如何办，也有很多不同的意见。1978年9月国务院召开务虚会时，较大幅度地提高粮价的原则才确定下来。分管经济工作的李先念要求国家计委牵头，物价总局和有关部委参加，在调查研究的基础上，试算出几个方案，进行比较，年底提出具体意见报中央审议。

1978年12月中共十一届三中全会决议指出：“为了缩小工农业产品交换的差价，全会建议国务院作出决

定，粮食统购价格从一九七九年夏粮上市的时候起，提高百分之二十，超购部分在这个基础上再加价百分之五十。棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等农副产品的收购价格也要分别情况，逐步作相应的提高。”

粮食收购价格的“双轨制”就从这个时候开始了。1985年的1号文件取消了粮食统购统销制度，但收购价格“双轨制”仍然保留。

生产资料价格“双轨制”是生产资料初步市场化的主要步骤，它的形成和发展经历了一个过程。

1981年，为了解决原油产量长期徘徊的局面，促进石油工业的持续发展，国务院批准石油工业部实行1亿吨产量包干政策。产量包干政策中的一条重要措施是，完成包干产量后生产的原油可以按当时的国际价格在国内销售，也可以由外贸部门组织出口。

1982年，经国务院批准，大庆油田超产原油在国内按每吨644元出售，其他油田超产的原油均按胜利油田的超产油价每吨532元出售，而当时这两大油田在国家计划内生产的原油定价均为每吨100元。

1983年国务院为了缓和国内成品油供不应求的矛盾，增加石油勘探开发资金，允许部分出口原油“以出顶进”，在国内生产成品油，按照国际市场价格在国内销售，这就出现了成品油的双轨价格。对石油价格的这些专项措施，就成了生产资料实行价格双轨制的源头。

同年，国家为了刺激统配煤矿增加煤炭生产，对22个矿务局实行超核定定额煤炭加价25%~50%的定价制度，煤炭出现双轨价格。

到了1984年，按照中共十二届三中全会《中共中央关于经济体制改革的决定》，为了搞活企业，需要改变国家对生产资料价格管得过多过死的问题，给了企业以部分产品自行销售、自行定价的权力。这一年的5月由国家经委提出，商得国家物价局同意，由国务院发出《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，允许企业有一定的产品自销权，自销的产品一般在不高于国家定价20%的幅度内，企业有权自定价格。企业自销的产品中，包括国家规定企业留成的、计划外超产的、试制的新产品以及没有单位收购的、库存积压的产品。这项规定在实际执行中，由于市场上许多商品供不应求，成交价格往往超过规定的向上浮动20%的幅度，还有若干中介单位甚至个人，从工厂以高于国家定价20%的价格购进，再以高价卖出牟取暴利。国务院研究认为，与其让中间环节抬价倒卖牟利，不如让生产企业直接卖高价得到好处。国家物价局、国家物资局根据国务院指示，于1985年1月发出了《关于放开工业品生产资料超产自销产品价格的通知》，取消了只准生产企业加价20%的限制。这项限制取消以后，工业品生产资料价格双轨制迅速扩张到所有产品，价格水平不断上扬，按市场价格销售的比重也越来越大。

1987年，国家对部分短缺钢材品种实行浮动价格。

据国家物价局物价研究所对17个省、自治区、直辖市的统计，1989年企业按计划价购进的生产资料占全部消费的比重，以实物量计算约为44%（以金额计算仅占28%），其中煤炭的计划调拨数量为45.4%，钢材为29.7%，木材为21.7%，水泥为15.5%。

这一系列文件的颁布，形成了生产资料价格“双轨制”这一特有的经济现象。

几乎与此同步，大量的生活资料主要是家用电器等耐用消费品的销售也出现了价格“双轨制”。1984年后我国的物价改革在时快时慢地进行着，但每次物价改革的动作大一点，就会引发一轮搭车涨价之风，国家对少数商品调价，演变成了几乎所有商品涨价。于是，国家开始对某些紧俏商品销售价格采取“双轨制”作为价格改革的过渡办法，即某些紧俏商品中的一部分计划内的方式由国家指令以一种较低价格出售，其余部分以计划外形式采取另一种较高价格出售。于是，票证再一次大行其道。

生产资料和生活资料的价格“双轨”，一直持续到1992年以后。而农产品的价格“双轨”，持续时间则更长。

价格“双轨制”对刺激生产，搞活流通，逐步理顺价格体系起到了积极作用。是一种渐进的改革方式。特别是生产资料价格的“双轨制”，对乡镇企业的异军突起，起到了极为关键的作用，因为在计划体制外的乡镇企业，是拿不到国家计划分配的生产资料的。因此有经济学家在评价“双轨制”时，认为没有价格的“双轨制”，就不可能有乡镇企业。而价格的“双轨制”，在刺激生产的同时，又因其滋生腐败而遭人诟病。

波兰经济学家弗·布鲁斯在考察了中国生产资料价格“双轨制”后说：“在生产资料方面实行双重价格，是中国的发明……一个有用的发明。所谓有用，是指它可以作为一个桥梁，通过它从一种价格体系过渡到另一种价格体系，也就是说由行政、官定价格过渡到市场价格。有了这个桥梁，过渡起来就比较平稳。”

在计划价格体制还占统治地位的情况下，“双轨制”价格在高度集中的计划经济体制上打开一个缺口，使计划外的生产资料进入市场调节轨道，并通过市场调节价格，局部地协调了国家、企业和个人的经济利益关系。

到1988、1989年，生产资料“双轨制”价格进入其鼎盛时期。也正是在这一时期，大量的“官倒”、“卖批文”等现象出现，及至引发社会舆论的强烈不满。

政治风波

1989年春夏之交，北京发生了一场自“文化大革命”以来的最大的政治风波。

6月9日，邓小平接见了首都戒严部队军以上干部，作了重要讲话。他说：“这场风波迟早要来。这是国际大气候和中国自己的小气候所决定的，是一定要来的，是不以人们的意志为转移的，只不过是迟早的问题，大小的问题。而现在来，对我们比较有利。最有利的是，我们有一大批老同志健在，他们经历的风波多，懂得事情的利害关系，他们是支持对暴乱采取坚决行动的。虽然有一些同志一时还不理解，但最终是会理解的，会支持中央这个决定的。”

邓小平说：“这次事件爆发出来，很值得我们思索，促使我们很冷静地考虑一下过去，也考虑一下未来。也许这件坏事会使我们改革开放的步子迈得更稳、更好，甚至于更快，使我们的失误纠正得更快，使我们的长处发扬得更好。”^[10]

他在讲话中提出了两个“课题”：第一个问题，党的十一届三中全会制定的路线、方针、政策，包括我们发展战略的“三部曲”，正确不正确？是不是因为发生了这次动乱，其正确性就发生了问题？邓小平自己的回答是肯定的。他说：“我们第一个翻一番的目标已经完成了，第二个翻一番的目标计划用十二年完成，再往后五十年，达到一个中等发达国家的水平。这就是我们的战略目标。……实现这样一个目标，应该是能够做到的。”他强调，“不能因为这次事件的发生，就说我们的战略目标错了。”

第二个问题，党的十三大概括的“一个中心，两个基本点”对不对？邓小平说：“我最近总在想这个问题。我们没有错。……不是错在四个坚持本身，而是错在坚持得不够一贯，教育和思想政治工作太差。”“改革开放这个基本点错了没有？没有错。没有改革开放，怎么会有今天？这十年人民生活水平有较大提高，应该说我们上了一个台阶，尽管出现了通货膨胀等问题，但十年改革开放的成绩要充分估计够。”“我们要继续坚持计划经济与市场调节相结合，这个不能改。实际工作中，在调整时期，我们可以加强或者多一点计划性，而在另一个时候多一点市场调节，搞得更灵活一些。以后还是计划经济与市场调节相结合。重要的是，切不要把中国搞成一个封闭性的国家。”^[11]

邓小平说：“这是总结我们过去十年。我们的一些基本提法，从发展战略到方针政策，包括改革开放，都是对的。要说不够，就是改革开放得还不够。”对于以后怎么办的問題，邓小平斩钉截铁地说：“我们原来制定的基本路线、方针、政策，照样干下去，坚定不移地干下去。”^[12]

16日，邓小平在同几位中央负责人的谈话中提出了当前迫切需要解决的问题。他说：“如果在这个时候开展一个什么理论问题的讨论，比如对市场、计划等问题的讨论，提出这类问题，不但不利于稳定，还会误事。”他提出要“聚精会神地做几件使人民满意、高兴的事情”。第一是经济不能滑坡，凡是能够积极争取的发展速度还是要积极争取。他说，“应该解决的问题要加快解决，要用快刀斩乱麻的办法解决，不能拖。当断不断，要误事。”“我建议组织一个班子，研究下一个世纪前五十年发展战略和规划，主要是制定一个基础工业和交通运输的发展规划。要采取有力步骤，使我们的发展能够持续、有后劲。”第二是一方面要更大胆地改革开放，一方面要抓紧惩治腐败。“开放方面的工作主要是国务院来做。要把进一步开放的旗帜打出去，要有点勇气。现在总的是要允许吃亏，不怕吃亏，只要对长远有益就可以干。”“惩治腐败，至少抓一二十件大案，透明度要高，处理不能迟。在这次事件中，没有反对改革开放的口号，口号比较集中的是反对腐败。当然，这个口号在某些人来说是一个陪衬，其目的是用反腐败来蛊惑人心。但对我们来说，要整好我们的党，实现我们的战略目标，不惩治腐败，特别是党内的高层的腐败现象，确实有失败的危险。”第三，平息动乱抓到底。邓小平说：“这是个好机会，一下子就把全国的非法组织取缔了，这实在是好事情。”^[13]

邓小平最后说：“这个党该抓了，不抓不行了。”^[14]

23—24日，中共十三届四中全会在北京举行。

全会审议并通过了李鹏代表中央政治局提出的《关于赵紫阳同志在反党反社会主义的动乱中所犯错误的报告》，决定撤销赵紫阳的总书记、政治局常委、政治局委员、中央委员和中央军委第一副主席职务，对他的问题继续审查。

全会选举江泽民为中央委员会总书记；增选江泽民、宋平、李瑞环为政治局常委；决定增补李瑞环、丁关根为书记处书记；免去胡启立政治局常委、政治局委员、书记处书记职务；免去芮杏文、阎明复书记处书记职务。

全会高度评价以邓小平为代表的老一辈无产阶级革命家在这场斗争中发挥的重大作用，高度评价在平息首都反革命动乱中中国人民解放军、武警部队和公安干警作出的重大贡献。会议认为，邓小平接见首都戒严部队军以上干部的重要讲话，是我们回顾过去，思考未来，统一全党思想认识的纲领性文件。

全会强调，要坚决执行党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策，继续坚决执行党的十三大确定的“一个中心，两个基本点”的基本路线。四项基本原则是立国之本，必须毫不动摇、始终一贯地加以坚持；改革开放是强国之路，必须坚定不移、一如既往地贯彻执行，绝不回到闭关锁国的老路上去。当前，要特别注意抓好四件大事：一是彻底制止动乱、平息反革命暴乱，严格区分两类不同性质的矛盾，进一步稳定全国局势；二是继续搞好治理整顿，更好地坚持改革开放，促进经济持续、稳定、协调地发展；三是认真加强思想政治工作，努力开展爱国主义、社会主义、独立自主、艰苦奋斗的教育，切实反对资产阶级自由化；四是大力加强党的建设，大力加强民主和法制建设，坚决惩治腐败，切实做好几件人民普遍关心的事情，决不辜负人民对党的期望。

进一步治理整顿

1989年9月29日，中共中央总书记江泽民在庆祝中华人民共和国成立40周年大会上发表重要讲话。江泽民在讲话中指出：“当前必须坚定不移地继续贯彻治理整顿、深化改革的方针，力争用几年或者更多一些时间，从根本上缓解社会总需求超过总供给的矛盾，逐步消除通货膨胀，使国民经济走出困境。”这是中央第一次明确把治理整顿的时间由原定的1989和1990两年修改为三年或更多一些时间。此后，国务院发展研究中心负责人在回答新华社记者问时指出：“紧缩的第一阶段效应已经出现了，现在治理整顿已经进入了以调整结构和提高效益为重点的关键阶段”。

1989年11月6—9日，中共十三届五中全会审议并通过了《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》。

《决定》提出，包括1989年在内，用三年或者更长一点的时间，努力缓解社会总需求超过社会总供给的矛盾，逐步减少通货膨胀，使国民经济基本转上持续稳定协调发展的轨道，为本世纪末实现国民生产总值翻两番的战略目标打下良好的基础。治理整顿的主要目标是：

1. 逐步降低通货膨胀率，使全国零售物价上涨幅度逐步下降到10%以下；
2. 扭转货币超经济发行的状况，逐步做到当年货币发行量与经济增长的合理需求相适应；
3. 努力实现财政收支平衡，逐步消灭财政赤字；
4. 在着力提高经济效益、经济素质和科技水平的基础上保持适度的经济增长率，争取国民生产总值平均每年增长5%~6%；
5. 改善产业结构不合理状况，力争使主要农产品生产逐步增长，能源、原材料、供应紧张和运力不足的矛盾逐步缓解；
6. 进一步深化和完善各项改革措施，逐步建立符合计划经济与市场调节相结合的原则，经济、行政、法律手段综合运用的宏观调控体系。

全会要求，治理整顿必须抓住四个重要环节。一是继续压缩社会总需求，坚持执行紧缩财政和信贷的方针，解决好国民收入超额分配的问题，下决心过几年紧日子。二是大力调整产业结构，增加有效供给，增强经济发展后劲。三是认真整顿经济秩序，继续下大力气清理整顿各类公司特别是流通领域的公司，克服生产、建设、流通、分配领域的严重混乱现象。四是深入开展增产节约、增收节支运动，下功夫改进企业的经营管理，挖掘内部潜力，提高科技水平，走投入少、产出多、质量高、效益好的经济发展路子。

为了实现这个目标，胜利完成治理整顿的任务，中共中央和国务院主要采取了以下几方面的措施：

第一，加大对于基础产业的投入，以改善经济结构。十三届五中全会提出，要迅速在全党全国形成一个重视农业、支援农业和发展农业的热潮，齐心协力把农业搞上去，确保粮食、棉花等主要农产品的稳定增长。根据这个精神，1989年11月27日，国务院作出《关于依靠科技进步振兴农业加强农业科技成果推广工作的决定》，强调农业特别是粮食生产的稳定增长，是整个国民经济发展的基础。国务院明确指出，农业的发展，一靠政策，二靠科技，三靠投入，但最终还是要靠科技解决问题。在五中全会和国务院《决定》的推动下，1990年的固定资产投资工作切实实行了向农业等基础产业倾斜的方针，在中央掌握的基本建设投资中，用于对农业的投资比1989年增长30%。中央还采取措施改善工业产品结构。1989年12月31日，国务院下文成立“国务院生产委员会”，以加强对大型骨干企业的生产协调和全国的生产调度工作。1990年初，国家计委和国务院生产委员会提出《关于对二百三十四户重点骨干企业试行“双保”办法的报告》，确定234户重点骨干企业为“双保”企业。一方面，这些企业在1990年保证向国家上缴利税385亿元，上交统配产品原煤3.23亿吨、原油1.36亿吨、发电量3671亿千瓦小时、钢材2617万吨、化肥1386万吨、汽车8.06万辆、发电设备695万千瓦；另一方面，国家和地方保证向企业提供能源、原材料、运力和资金等主要生产条件。2月27日，中国人民银行决定向9个重点行业234户骨干企业增加80亿元信贷资金，用于生产急需。上述措施在1990年开始发挥作用，这一年农业总产值增长6.9%，原煤、发电量、钢材分别增长2.5%、6.2%、6.1%。

第二，在坚持控制总量的前提下，适当调整紧缩力度，以启动市场。1990年3月14日，中国人民银行、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行召开全国银行电话会议，会议决定：（1）适当增加上半年银行贷款规模。新增加的贷款主要投向234户“双保”企业、农业春耕生产、国家计划内固定资产贷款项目等。1990年总共扩大固定资产投资400亿元。（2）从3月21日起，贷款利率下调1.26个百分点。

（3）从4月1日起恢复于1989年8月取消的托收承付结算方式，以帮助承担国家指令性计划生产较多的骨干企业收回贷款。中国人民银行还决定从4月15日起降低部分存款利率，城乡居民和企业、事业单位定期存款年利率（3个月、半年、1年、2年、3年、5年期存款）降低1.26个百分点；8年期存款年利率降低1.44个百分点。这些经济手段收到了较好的效果，从3月份开始，工业生产逐月回升，6月份速度达到5.3%，全年增长了7.8%。

第三，继续整顿经济秩序，为生产的正常运转和经济的持续、稳定发展创造良好环境。一是进一步清理整顿公司。1989年8月17日，国家审计署公布了对国务院直属的五大公司“中国康华发展总公司”、“中国农村信托投资公司”、“光大实业公司”、“中国工商经济开发公司”和“中国国际经济信托投资公司”的审计结果，这五个群众反映最强烈的公司都不同程度地存在着违法行为，共没收其非法所得、处以罚款和追补税

金5133万元。从1990年开始，国务院及各部门以煤炭市场为突破口，清理整顿各类依靠生产资料价格“双轨制”而层层盘剥、转手倒卖、牟取暴利的皮包公司。到年底，全国已撤并各类公司10万多个，占原有公司总数的35.2%。二是清理“三角债”。由于一段时间里市场疲软、产品积压，企业流动资金不足的矛盾很尖锐，造成企业、单位之间互相拖欠货款的情况十分严重，1989年全国拖欠总数已达1000亿元以上，进入1990年以后继续呈上升趋势。“三角债”现象既妨碍了生产的正常运转，同时也损害了社会信誉，破坏了经济秩序。1990年3月，国务院发出通知，决定在全国范围内清理“三角债”，并成立了以邹家华为组长的清理“三角债”领导小组。1991年4月，朱镕基调任国务院副总理，6月，兼任“清理三角债”领导小组组长。三是在市场疲软、价格回落的情况下，抓住时机出台一系列价格改革措施，以逐步缩小生产资料“双轨制”造成的价差，整顿市场价格混乱现象。从1990年初开始，国务院对于生产资料的价格进行结构性调整，主要有：从3月7日起，对计划外煤炭实行最高限价；从3月10日起，提高国产平价原油及部分成品油出厂价格；从3月15日零时起，提高铁路和交通部直属沿海、内河的货运价格，同时，调低国产彩电特别消费税，调整彩电基价；从3月15日起，对生产与销售计划外纯碱、烧碱实行不含运杂费的全国统一最高限价；从4月1日起，较大幅度地提高油脂定购价格，等等。这些调整措施，向生产资料价格的最终并轨迈出了一大步。

1989年，国民生产总值和国民收入分别比上年增长4.4%和3.7%，工业总产值增长8.5%，增幅大降；粮食产量40755万吨，再创历史最高水平；猪牛羊肉产量增长6%，蔬菜、禽蛋、水果产量也有不同程度的增长，供给增加。全社会固定资产投资比上年下降8%，扣除涨价因素，实际投资压缩了20%。城镇人均收入按当年价格计算比上年增长12.6%，扣除物价上涨因素，实际下降3.2%；农民家庭人均纯收入为602元，按当年价格计算比上年增长10.5%，扣除涨价因素，实际收入亦有所减少。社会供求差率由上年的16.2%降到8%，供求矛盾缓解。全年现金发行210亿元，低于计划190亿元，仅为1988年680亿元的1/3还弱；年末货币流通量比上年同期增长9.8%，大大低于比上年增长46.8%的幅度。全国零售物价涨幅从3月开始逐月下降，全年物价指数比1988年上涨17.8%，略低于上年。

市场疲软与工业生产滑坡

“买涨不买落”是一种普遍的大众消费心理，1989年的市场情况就是这样。从3月开始物价涨幅回落，商品零售额也随之下滑。到6—7月份，多数商品销售转为平淡，从8月开始，又进一步由平转滞，工厂、商店库存加大，出现商品积压现象。“疲软”这个词开始见诸报端。8—12月，社会商品零售总额连续5个月为负增长。全年的统计是，社会零售商品总额比上年增长8.9%，扣除物价上涨因素，实际下降8.9%。在农村消费市场则疲软更甚，全国县以下消费品零售额比上年增长5.2%，扣除涨价因素，实际下降14%左右。紧缩的经济政策实现了抑制消费需求过旺的目标，但是，消费市场的过分紧缩，导致了市场的不景气。

在市场由平转衰的同时，工业增长速度随之迅速回落。从4月开始，工业总产值的增长幅度逐月下降。7月增幅为9.6%，8月降至6.1%，9月猛降至0.9%，10月出现负增长，走入谷底，11月回升至0.9%，12月增长3.4%。

市场疲软，产品积压，资金周转速度减缓，“三角债”规模扩大，工业滑坡，导致企业财政困难加剧，经济效益恶化。1989年预算内国营工业实现利税仅比上年增长0.2%，企业亏损额则达到137亿元，比上年增长1.2倍；国营商业和供销社系统实现利润比上年下降37.9%，企业增亏43%。工商企业的效益下降，使当年国家财政支出中企业亏损补贴增加153.3亿元，直接影响了财政收支平衡。全年财政赤字为92亿元，突破了74亿元的年度财政赤字预算。

乡镇企业的受损情况更为严重。年初压缩贷款规模时，为保国营企业，银行就曾出台过信贷资金对乡镇企业实行贷款零增长的政策，对乡镇企业一律“只收不贷”，致使一部分乡镇企业陷入困境。

政治风波后，邓小平在一次讲话中讲到“对那些浪费电力和原材料的乡镇企业，要坚决关掉一批”。这个讲话一经传出，各地即对乡镇企业实行重点整顿。

党的乡镇企业政策是不是变了？这样的疑虑当时在农村很盛行。

1989年7月，新华社编印的一份内参刊物上刊登了《要坚决关掉一批物耗高效益低的乡镇企业——西北地区农业专家学者意见（上）》的材料。“农业专家学者”在这篇内参中提出，“要把兴办乡镇企业的温度降下来”，指责乡镇企业“与农业争人力、争物力、争资金，从而影响了农业的开发和发展”；同时，“由于乡镇企业挤了大中型企业的煤、电、运和原材料，1988年全国大中型企业大约有40%的生产能力不能充分发挥作用，一年少创造产值4000多亿元，几乎和乡镇企业全年的总产值相等，少创造利税500多亿元，相当于乡镇企业10年向国家上交税金的60%以上。”这份内参的结论是：“两下一对比，就不难看出乡镇企业究竟是不是像赵紫阳同志所说的‘有个很好的机制’、‘很有活力’了。”

新华社的这份内参反映的问题其实是“老问题、新提出”。从我国乡镇兴起以来，像这类“以小挤大”和“三争”的责难是一直不绝如缕，与国内政治、经济形势紧密结合，时起时伏。

这一年，有20多万户乡镇企业通过整顿被关掉。

由于市场的疲软、经济的紧缩，到1989年底，停产半停产的国营和城镇集体企业有658万职工的收入下降，生活出现困难，这个数量占全国职工总数的6%；城镇待业人员达到378万人，待业率由上年的2%上升

为2.6%。在农村，被关闭的乡镇企业以及困境中的企业裁员，减少就业人数179万，农村剩余劳动力的安置问题也更加突出了。

1989年9月6日和8日，《中国乡镇企业报》分两期刊登了国务院研究室调查组赴江苏、浙江、上海乡镇企业实地调查后写的报告，题目是《实现和保持乡镇企业的健康发展》。报社还配发了“特约评论员”文章《应全面正确理解邓小平同志关于乡镇企业的讲话精神》和《应肯定和完善乡镇企业机制》相互配合。香港媒体立即作出了反应：“从保守派智囊团的国务院研究室调查报告的发表来看，中国乡镇企业政策不会大变。”

为了引导乡镇企业健康发展，1990年5月11日，在中央召开农村工作会议前夕，国务院颁布了《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》，于同年7月1日起施行。10月3日《人民日报》刊登了一份来自6月份召开的中央农村会议上的报告《乡镇企业：国民经济发展不可代替的推动力量》，这个被认为是“替乡镇企业说话”的报告，在全国产生了较大的影响。关于乡镇企业的争议逐渐减弱。

在继续治理整顿的同时，国家于1989年10月开始放松贷款紧缩力度。10—12月增加贷款1251亿元，为全年贷款增加额的67.5%，超过前几年第四季度平均贷款增加额约300亿元，用以启动市场，促进工业生产回升。

洋浦风波

海南建省、划为特区后不久，就迎头遇上了一场风波。这就是前后持续了三年之久的“洋浦风波”。

洋浦，位于海南岛西北部的儋县干冲、三都两镇，共有土地一百多平方公里。这里西濒北部湾，约有两万多人口，是一个以农业和渔业为主的传统乡村地区。这里自古贫瘠而荒凉，千年前被流放到这里的宋代大诗人苏东坡有诗形容：“北船不到米如珠”。但洋浦拥有一个全国少有的天然深水避风港湾。据《儋县志》记载，洋浦湾“周围皆石，水深数丈，凡轮船战舰皆可停泊，可容大小船数百号……其港靠北向南，西则石山环绕，所有北风北浪，均不能吹撼……虽有风浪亦安稳如常”。

孙中山先生在《三民主义概论·治国方略》中就提到过在洋浦建港的设想。据《儋州志》所载，1936年时“政府曾在此开商港”。70年代初，周恩来总理在世时也曾提出中国要兴建两百个万吨级码头，洋浦被列入待选择的地点之列。

改革开放为实现先贤理想提供了最好的时机。但是人们发现，1988年的海南岛，面对的仍是一条布满荆棘的道路。地处热带无霜雪的湿热气候孕育了丰富的经济作物、南药和珍贵的木材，多种有工业开采价值的矿产资源，多处可开发的港湾和8.8万平方公里的渔场等等优势在匮乏的资金面前黯然失色。经过全面考察、论证，专家们认为，海南目前产业薄弱，基础设施严重不足，要实现在20年左右的时间内，人均国民生产总值达到2000美元的战略目标，重点地区的开发要投放2000亿元，平均每年要投入130亿元。2000亿元，对于每年只有几亿元财政收入的海南省来说不啻是个天文数字。国家一年给予海南的2亿元低息贷款也不过是杯水车薪。海南可以依靠的只有两条：一是中央给予的更加优惠的政策，二是靠引进资金、技术和人才。然而这也并非易事。海南搞“三来一补”的条件还不及珠江三角洲，又没有深圳邻靠香港的地理优势；在利用外资方面，海南不但要和国内的沿海地区竞争，还要和东南亚的一些国家和地区角逐。

现实的困难迫使海南探寻新的发展模式，用海南决策者的话来说，就是“必须立足于海南的实际，创造性地贯彻执行中央的大政策，走了一条落后地区振兴经济，迅速形成外向型经济格局的新路子”。于是，“洋浦模式”应运而生：即在维护国家主权的前提下，让外商成片承包，有偿给予相应的土地使用权，以项目带土地，并以低地价换取高投资、高效益。这条新路子的首选地便是洋浦。

海南省的意见得到中央的同意。

洋浦开始寻找国外投资者。日本丸红，香港佛利以及美国、英国、加拿大的一些财团有意参与，但面对庞大的投资和恶劣的投资环境即望而却步。这时，日本熊谷组（香港）有限公司表示出浓厚兴趣，双方商洽后达成协议：海南省批租洋浦港紧邻的30平方公里土地给香港熊谷组，租金为每亩2000元人民币，租期70年，投资者遵守中国法律及法规，区内属于中国主权和政府职能的部分，如公安、海关、检察、司法、税务等全由海南省负责，建立精简的政府机构，对外商引进的项目，按规划和政策，分别予以鼓励、限制和禁止。1989年1月17日，国务院副总理田纪云率国家计委、外经贸部、人民银行、财政部、海关总署、特区办公室等部门的负责人去海南考察论证。考察结果，认为总体上可行，如能成功，将成为海南特区建设的“牛鼻子”；19日，儋县与香港熊谷组正式签订租地协议，田纪云出席签字仪式。接着，香港熊谷组所属香港茂盛有限公司即对所租用的30平方公里土地进行总体规划；3月9日，香港熊谷组即预付租金2500万元；海南省着手起草洋浦经济区开发条例和规划方案；洋浦至儋县60公里的港外公路很快建成通车。

就在这时，风波乍起。1989年3月，在北京召开的全国政协七届二次会议上，5位政协委员联合发言，认为洋浦租地的做法欠妥；随后又有200多名政协委员递交提案，反对海南省的做法。在会议讨论发言中，一些政协委员深表“震惊和愤怒”：这么好的港口，怎么忍心让外国人来建？为什么我们自己不能建？既然中央决定开发，就拿钱来投资开发嘛！有的从未到过洋浦的人士则指责洋浦的地租太低，“损害了国家的利

益”。

时任全国政协主席的李先念将5位政协委员《对海南省拟引进外资，开发洋浦地区的意见的联合发言》转给了邓小平。3月28日，邓小平批示：“请紫阳、李鹏同志酌处。我认为五同志的意见值得郑重考虑。”^[19]

面对山一般沉重的舆论压力，海南的决策者们感到委屈和迷惘。他们也想自己投资开发洋浦，然而，这种良好的愿望并不现实。根据估算，租借给熊谷组承包开发的30平方公里土地，仅基础设施的投资就要60亿~75亿元人民币，而海南省1989年预计的工农业总产值才55亿元，上年全省的财政收入才4.2亿元。也就是说，洋浦这30平方公里的基础设施投资，相当于海南全省十几年的财政收入，更何况现在海南的财政仍入不敷出，每年还需要国家补贴4亿多元。至于地租，洋浦的租金为每亩2000元，和北京、上海、深圳、海口相比确实非常低，但整个洋浦尚未开发，要吸引外资就得拿出优惠的条件，交通部在这里征地修港外公路，每亩征地费是1000元，只是熊谷组所付地租的一半，而且熊谷组还要负责当地居民的搬迁费用；根据测算，熊谷组开发这片土地，每亩地要投资220多万元，这笔投资约有3/4通过劳务、原料、税收而留在海南，这是低地价引来高投资的高效益；洋浦开发成功后，周围数百平方公里的地价就会成倍提高，若不开发，那永远是分文不值的荒芜之地；洋浦开发后，可安排20万~30万人就业。因此，洋浦人对地价有截然不同的看法。当地的一位干部说：“洋浦要是能够开发成深圳那样，不要说人家还给两千块，就是一分钱不给我们也欢迎人家来开发。”

海南省负责人许士杰在省人代会上为“洋浦模式”据理申辩。他说：国外买卖土地是通行的商业行为，不涉及国家主权。大多数国家还允许外国人获得土地所有权，如法国、英国、意大利、西班牙、日本、泰国、美国等诸多国家。我国有一些国营公司也在外国买地，中国国家建设工程公司在美国佛罗里达州购买了43公顷土地；无锡一家企业在澳大利亚买地40公顷。中央领导人说过，海南特区可以按国际惯例来办事。洋浦开发区正是按照国际惯例来建设的。这种方法既合法，又符合国务院给海南省政府的政策规定。许士杰强调，让外商成片承包开发洋浦，外商冒经济风险，我们必须让利，实行低地价、低税收等优惠政策，不然，谁来？这样做，比关起门来，优哉游哉，让土地继续沉睡、人民继续贫困要好得多。虽然冒一点风险，但可换来一个新建的产值达到200亿元的现代化中等城市及全省开发建设的美好前景。

3月31日，中共海南省委书记许士杰、省长梁湘联名向邓小平和时任国家主席的杨尚昆送交了《关于海南省设立洋浦经济开发区的汇报》，据理力争。

4月28日，邓小平在许士杰等的汇报材料上批示：“我最近了解情况后，认为海南省委的决策是正确的。机会难得，不宜拖延，但须向党内外不同意见者说清楚。”^[20]

5月，全国政协组织了一个五人调查组到洋浦实地调查。调查组看到的，是一片沉睡千年的荒芜之地。整个洋浦地区土层很薄，只有一两个凸出的地势，半岛周围都是保持原始自然景象的海岸地带。这里平均年降水量只有1000毫米，而蒸发量却超过1800毫米，土地干裂，到处是褐色的石头。这里气温高，土层薄，雨量少，十年九旱，十种九不收，除了生命力极强的仙人掌外，几乎没有别的植物生长。洋浦出租的30平方公里（合4.5万亩）土地中，只有1.3万亩是可耕地（其中水田900余亩）。其余的全是石头地。他们对当地干部说：我们原以为海南所有土地都是宝，可以种橡胶、种咖啡，没想到洋浦这块土地只能搞开发。他们认为洋浦的开发方式并不存在主权问题，因此亦表态支持洋浦开发。

11月3日，江泽民总书记指出：“海南准备在洋浦划出一块地方来搞成片开发，吸引外商投资，我认为这是一件好事，党中央、国务院对此非常支持，小平同志也有批示。这确实是引进外资的一种形式。我们欢迎境外的客商到中国来成片开发。”

然而，香港熊谷组却步了。原准备当年动工兴建的发电站，进行了勘察工作后就再无下文，他们租用的招待所也很快人去楼空。海南省政府驻洋浦港办事处的一位官员对前来采访的记者说：“这是一个灾难性的局面。”年初万马喧腾的洋浦一下子寂静下来。

10月底，许士杰和新任海南省长刘剑锋会见熊谷组香港有限公司总经理于元平，强调海南成片开发政策不变；于元平亦表示将继续开发洋浦。刘剑锋说：关于“洋浦风波”，那只是一个小插曲，现在经过各方面的工作，上下对洋浦开发的认识已经统一，“洋浦风波”自然不存在了。

1992年3月，洋浦开发区经国务院批准正式设立为国家级经济开发区。

1992年8月18日，海南省政府与熊谷组香港有限公司在北京签订了《海南省洋浦经济开发区国有土地使用权出让合同》，30平方公里的土地使用权一次性出让给外商，期限为70年，期满后还可续约，从而开创了新中国第一次由外商承包和开发经营大面积土地的历史。

香港熊谷组获得土地使用权后，随即于1992年9月与大陆、香港、台湾的7家企业注册成立了海南洋浦土地开发有限公司。该公司法定股本30亿港元，注册资本10亿港元，是开发区投资开发的主体，计划15年内分3期投入180亿港元，进行基础设施建设。土地经开发后转让给国内外企业使用，使用期限亦为70年。

海南省政府同时成立了洋浦开发区管理局，作为省政府的派驻机构，统一行使开发区的行政管理权。

断断续续经历了三年，洋浦终于又“动”起来了。

1990年

“治理整顿”重点转移

到1990年上半年，适当调整紧缩力度、启动市场、争取经济适度发展的治理整顿任务取得了明显的成效。1990年1—7月，工业生产逐月回升，工业总产值比1989年同期增长2.3%；全民所有制单位基本建设和技术改造投资累计完成829亿元，比1989年同期增长5.4%；国内市场商品零售总额比1989年同期下降1.5%，但下降的幅度在逐月缩小；上半年全国物价指数为103，是1985年以来同期物价指数最低的时期；银行货币回笼增加较多，累计增加1268亿元，比1989年同期增加475亿元；出口持续增长，累计308亿美元，外汇结存增加；农业生产形势较好，夏粮总产量比历史最高的1989年增产560万吨，达9935万吨。这些情况说明，经济形势正在向好的方向发展。

但是，我国的经济并未完全转入正常发展的轨道，多年积累下来的矛盾和在治理整顿过程中产生的新的矛盾交织在一起，仍然严重制约着改革和建设的发展。当时存在的主要困难有：

市场结构性疲软状况没有改变，表现出即期需求不足。1—7月，物资系统生产资料销售额比1989年同期下降5.8%；城市消费品零售额增长2%，县及县以下则下降了6%。国内市场仍呈平淡景象。国内市场疲软，是一种结构性的疲软，呈现出极不平衡的特点。滞销的产品主要是在经济过热时期盲目上马、重复建设以至于生产能力严重过剩的产品，特别是一些耐用消费品；而一些能源、原材料等产品，不仅未出现疲软现象，反而供不应求。

资金投放和占压并存，流动资金紧张。7月底预算内国有工业企业产成品资金占用比1989年增长45.9%。

产品结构和产业结构的调整进展缓慢，产品技术层次较低。据有关部门对国有大中型企业的调查估算，当时在国内市场上畅销的产品只占58.8%，在国际市场上畅销的产品只占出口产品的51%，真正具有竞争能力的产品只有25%左右。在我国每年开发的近6万项各类新产品中，达到国际水平的只占3.5%。

经济效益差的状况尚未好转。1—7月，全国预算内国有工业企业实现利润比1989年同期减少197亿元，下降56%；企业亏损额达150.9亿元，增长99.2%。从能耗上看，当时我国单位产品能耗水平比发达国家70年代末、80年代初的水平高出30%~90%；单位国民生产总值的能耗比日本高3倍，比印度也高出1倍。

产品质量差的现象十分严重，已经成为工业发展的致命弱点。据有关部门对部分城市的调查，当时我国工业产品的抽样合格率约为75%，优质品产值率约为27%，市场抽查商品合格率为55%。而发达国家的工业产品合格率则高达98%。我国企业生产中不良产品损失率约占产值的10%~15%，仅此一项，我国每年的经济损失就超过1000亿元。

再就是国家财政仍存在较大的困难。全国财政收入比1989年同期增长11.6%，国内财政支出增长16.4%，高于年度预算增长9.7%的幅度。

这些情况说明，我国的经济形势虽然正在好转，但是仍然存在着相当严重的问题。前一阶段的治理整顿，不论是压缩需求，还是启动市场，都是一时的权宜之计，不可能从根本上解决我国经济运行中存在的深层次的矛盾。

邓小平非常关心经济增长速度问题。3月3日，他同中央几位负责人谈话时不无忧虑地说：“现在要特别注意经济发展速度滑坡的问题，我担心滑坡。百分之四、百分之五的速度，一两年没问题，如果长期这样，在世界上特别是同东亚、东南亚国家和地区比，也叫滑坡了。……人民现在为什么拥护我们？就是这十年有发展，发展很明显。假设我们有五年不发展，或者是低速度发展，例如百分之四、百分之五，甚至百分之二、百分之三，会发生什么影响？这不只是经济问题，实际上是个政治问题。”“总之，经济能不能避免滑坡，翻两番能不能实现，是个大问题。使我们真正睡不着觉的，恐怕长期是这个问题，至少十年。”^[1]

8月2日，李鹏在全国工业生产工作会议上指出，治理整顿还没有到位，明年还要继续治理整顿，但是主要任务可以有变化，要在压缩投资规模的基础上，把重点逐步地、切切实实地转到提高效益、调整结构上来。他认为，当前工业生产的出路在于启动市场，这个观点是对的。但在强调启动市场的同时，还应该认识到，促进经济发展的根本出路在于调整结构。

8月29日，《人民日报》发表社论《牢牢抓住经济建设这个中心》。社论指出，经济的增长当然要保持一定的发展速度，但是当前更迫切的问题是提高经济效益，保持总量的平衡和结构的协调。这是经济工作的重点。所有生产部门，都要把工作的指导思想转移到以提高经济效益为中心的轨道上来。

9月3日，在七届全国人大常委会第十五次会议第四次全体会议上，国务委员兼国家计委主任邹家华在汇报关于1990年国民经济和社会发展规划的执行情况时说，今年以来的治理整顿、深化改革进一步取得了明显成效，经济形势正在好转。但是整个经济形势仍然存在着相当严峻的一面，我们绝不能掉以轻心，盲目乐观。对存在的困难和问题，宁愿估计得充分一些，看得重一点，把工作做得更深、更细一些，这样对我们更有利。特别是在当前经济有所回升的形势下，各地区、各部门务必警惕重新出现经济过热，再度发生片面追求工业速度和争上基建项目的倾向，切实把治理整顿的重点真正转到调整结构和提高效益上来。

从1990年第四季度开始，调整结构、提高效益成为治理整顿、深化改革的重点。为了实现这个目标，12月1日，国务院总理李鹏在全国计划会议上宣布，国务院决定1991年在全国范围内开展“质量、品种、效益

年”活动。国务院要求各地区、各部门都必须切实把全面提高经济素质和效益放在各项工作的首位，所有企业特别是工业企业都必须千方百计提高产品质量，改进产品性能，开发新产品，增加品种规格，降低单位产品的能源、原材料消耗，加速资金周转，减少资金占用，提高经济效益，使各项经济效益指标有比较明显的改善。1991年2月，国务院又发出《关于开展“质量、品种、效益年”活动的通知》。《通知》要求每个地区、每个行业、每个企业，对今年和今后一段时间内，开发研制多少新技术、新工艺、新材料，上哪些技术改造项目；产品质量有多少要达到国际先进水平，创多少优质名牌，产品合格率提高多少；开发多少高附加值的产品，增加多少花色品种；从哪些环节上节能降耗，成本降低多少，资金周转加快多少，设备完好率提高多少，扭亏增盈多少，等等，都要有具体明确的、分步实施的目标。《通知》还要求这个活动要与继续治理整顿、深化改革等工作紧密结合起来，确保活动年目标的实现。

提高经济效益的关键是搞活国有大中型企业。为此，从1990年底开始，国务院先后采取了一系列增强企业活力的政策措施，有重点地搞活国有大中型企业。1991年5月30日的《人民日报》全文发表了国务院《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》。《通知》将这些政策措施归纳为11项：（1）适当增加企业技术改造的投入；（2）酌情减少部分企业的指令性计划任务，扩大其产品自销权；（3）适当提高部分企业的折旧率，逐步完善折旧制度；（4）适当增加新产品开发基金；（5）补充一些企业的自有流动资金；（6）适当降低贷款利率；（7）给予部分企业外贸自主权；（8）进一步做好若干国营大中型企业的“双保”工作；（9）继续清理“三角债”；（10）选择100个左右大型企业集团分期分批进行试点；（11）切实减轻企业负担。9月23日，李鹏在中央工作会议上的讲话中又加上一条，即：降低国营工业企业的所得税率至33%，实行多种经济成分公平税负，为企业创造一个平等竞争的环境。

开发浦东

1990年，中国的改革开放特别是对外开放，面临着非常严峻的局面。治理整顿制止了经济过热现象，但同时也出现了改革开放以来第一次GDP增速放缓；1989年政治风波后，以美国为首的西方国家挑起了一场“制裁”风潮。这种在经济建设、国内稳定以及国际关系方面都同时遭遇挑战的“三碰头”严重局面，是1978年以来所仅见。改革到了何去何从的十字路口，当时已经出现了有人对改革的某些做法提出责难，对民营企业出现进行“秋后算账”的苗头，改革开放“大船”面临着“一篙松劲退千寻”的危险。

“沧海横流，方显出英雄本色”，关键时刻再次凸显出领袖的中流砥柱作用。早在动乱尚未平息的1989年5月底，邓小平就严肃指出：“改革开放政策不变，几十年不变，一直要讲到底。……要继续贯彻执行十一届三中全会以来的路线、方针、政策，连语言都不变。十三大政治报告是经过党的代表大会通过的，一个字都不能动。”^[29]局势刚刚安定下来，邓小平又在6月16日同中央负责人谈话中提出：“要把进一步开放的旗帜打出去，要有点勇气。……现在国际上担心我们会收，我们就要做几件事情，表明我们改革开放的政策不变，而且要进一步地改革开放。”^[30]

1990年初，邓小平视察上海，他把目光射向了黄浦江对岸的浦东。对浦东开发的准备工作表示了极大的关切。邓小平总结改革开放的经验教训时说，如果说开放还有不足的话，就是开发浦东犹豫了，动作慢了。回到北京后，邓小平对中央领导人说：“我已经退下来了，但还有几件事，我还要说一下，那就是上海的浦东的开发，你们要多关心。”3月3日，他对几位中央领导人谈到保持适当的发展速度问题时说：“抓上海，就算一个大措施。上海是我们的王牌，把上海搞起来是一条捷径。”^[30]

上海浦西的开发和建设已有150多年的历史了。早在清末民初，浦西就已经发展成为著名的繁华都市，享有“十里洋场”、“东方巴黎”之称，而与浦西一江之隔的浦东却依旧是一派荒凉的景象。在世界上，建立在河流两岸的国际大都市不少，如纽约、伦敦、巴黎、布达佩斯，皆有一河穿越，都是两岸兴旺。像上海这样一江两岸经济文化差别如此巨大，可以说是罕见的。面对这种强烈的反差，中国近百年来一直有人筹划开发浦东。20世纪20年代，我国民主革命的先行者孙中山先生曾亲自到浦东考察，他在著名的《建国方略》中叙述了在浦东建设一个“东方大港”的设想。但由于“革命尚未成功”，这一宏伟计划留给了后人。

1990年4月18日，国务院总理李鹏在上海视察工作时正式宣布，中共中央、国务院决定加快上海浦东地区的开发，在浦东实行经济技术开发区和某些经济特区的政策。6月，中共中央、国务院下发了《关于开发和开放浦东问题的批复》，批复指出：“开发和开放浦东是深化改革、进一步实行对外开放的重大部署”，“是一件关系全局的大事，一定要切实办好”。中央并决定把开发开放上海浦东新区列为我国20世纪90年代经济建设的重点。

1991年初，邓小平再次来到上海。深圳、珠海等地的飞跃发展和上海的相对滞后使邓小平感慨万千。上海，是中国最发达的工业基地，是人才集中、劳动力素质最高的沿海特大都市；上海也曾是中国开放最早、开放程度最大、现代化程度最高的地方，是亚洲自由兑换货币的金融中心，在20世纪二三十年代，包括日本在内的亚洲各国的许多作家、艺术家、大亨、政治家都来上海寻求灵感和发展，就像今天他们去纽约、巴黎一样。在解放后的相当长的一个时期，上海是中国最大的工商业城市，这个城市所提供的税收，曾占到全国的1/7至1/6。面对如今显得老了、旧了的上海，邓小平又一次感到非常遗憾：“上海开发晚了，要努力干啊！”“回过头看，我的一个大失误就是搞四个经济特区时没有加上上海。要不然，现在长江

三角洲，整个长江流域，乃至全国改革开放的局面，都会不一样。”他回忆说：“那一年确定四个经济特区，主要是从地理条件考虑的。深圳毗邻香港，珠海靠近澳门，汕头是因为东南亚国家潮州人多，厦门是因为闽南人在外国经商的很多，但是没有考虑到上海在人才方面的优势。……如果当时就确定在上海也设经济特区，现在就不是这个样子。十四个沿海开放城市有上海，但那是一般化的。浦东如果像深圳经济特区那样，早几年开发就好了。”对中央作出开发、开放上海浦东的决定，他感到欣慰：“开发浦东，这个影响就大了，不只是浦东的问题，是关系上海发展的问题，是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题。”邓小平还说：“上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方。今后也要这样搞。”^[1]

其实，上海开发开放得晚一些，主要是出于对上海特殊地位的考虑。上海和深圳毕竟不同，在开发前，深圳不过是一个小渔村，以它为试点，即使遇到重大困难，甚至失败了，对于整个国民经济来讲，影响甚小。而上海则是完全不同的另一种情况，如果以上海为对外开放试点，一旦失败，整个国民经济都会受到严重影响。而且深圳等地开发积累了十年的经验，也为上海开发开放解决了许多体制问题。所以在改革开放历时10年之后，在深圳开发已获得基本成功之后，中央才下决心开始浦东开发。邓小平根据80年代以来经济全球化趋势审时度势，提出了“在内地还要再造几个‘香港’”的战略构想，上海成为首选。开发开放浦东，就是要在社会主义制度下的中国，建设一个能与国际经济对话的中心城市。

1992年，江泽民总书记在中共十四大报告中专门提到了浦东开发，以上海浦东开发开放为龙头，进一步开放长江沿岸城市，尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一，带动长江三角洲和整个长江流域地区经济的新飞跃。在党的代表大会报告中部署一个城市的经济建设，这还是第一次，可见中央对上海浦东开发开放的重视。

浦东开发实际上是向全世界发出了信号：改革开放作为中国的基本国策不会改变。浦东开发同时也扮演了在我国建立社会主义市场经济运行体制和机制率先进行试点的角色，由此也拉开了我国90年代更高层次、更大范围的改革开放序幕。上海浦东开发开放成为中国改革开放走进新阶段的显著标志和典型成果，引起国内外普遍关注。

大争论的预演

1990年2月22日，北京一家大报刊出一篇长文《关于反对资产阶级自由化》。文章提出：搞资产阶级自由化的人，“有没有经济上的根源？有没有一种经济上的力量支持他们？”文章的回答是肯定的。文章提出了一个重大问题：“是推行资本主义化的改革，还是推行社会主义的改革？”文章认为，资本主义化的改革有两个内容，“一个是取消公有制为主体，实现私有化；一个是取消计划经济，实现市场化”。文章列举了其种种表现：“主张把国有资产分割成股份卖给个人，化为私有”；“主张国家贷款给私人，让他们购买国营企业”；“主张给私营经济和个体经济加紧输血”，等等。

这是在90年代最早提出改革开放姓“社”姓“资”问题的文章之一。

差不多同时，《当代思潮》1990年第1期发表文章《用四项基本原则指导和规范改革开放》，对发展私营经济提出批评，认为对私营经济和个体经济，“如果任其自由发展，就会冲击社会主义经济”。抨击“有人”想通过发展私营经济，“把我国的社会主义制度通过改革开放，和平演变为资本主义制度”。

6月11日，北京某大报发表文章《资产阶级自由化的多元化观点》，指责支持私营和个体经济发展的人是“企望从经济的多元化中，自然会生长出政治多元化和权力多元化”。

1990年7月5日，中共中央政治局常委邀集一些经济学家座谈经济形势和对策，出席会议的有薛暮桥、刘国光、苏星、吴树青、有林、袁木、许毅、吴敬琏等十多人。座谈会一开始，就在改革应当是“计划取向”还是“市场取向”这个问题上发生了激烈的争论。

争论中，主张改革应当“计划取向”的人，强调社会主义只能在公有制的基础上实行计划经济，市场调节只应在国家计划许可的范围内起辅助作用，不能喧宾夺主。他们认为，1988年的通货膨胀和1989年的政治风波，都是由于前些年颠倒了这种关系，采取了“市场取向”的改革的错误路线的结果。所以，必须坚持“计划经济与市场调节相结合”的口号。

主张改革应当“市场取向”的人则强调，必须坚持十一届三中全会以来的改革路线，维护市场取向的正确方向。并且指出“计划经济与市场调节相结合”的口号是从十二届三中全会和十三大确定的改革目标模式上的后退，应当恢复社会主义有计划商品经济的提法。

已经86岁高龄的薛暮桥在争论中非常激动，以致连话都说不清楚了。会后，他给中央主要领导人写了一封长信，说当时自己没有讲清楚。他在信中明确指出，东欧剧变的主要原因，都是因为未进行彻底改革，老是跳不出乱物价、软财政、软信贷的圈子。我们必须认清形势，当机立断，推进以建立奠基在商品经济基础上的经济体制为目标的综合改革，才能克服困难，走向繁荣。

10月5日，参加了这次座谈的一位很有名气的大学校长发表文章^[2]，专题论述“计划经济与市场调节相结合”。文章说：调节，只是一种对经济运行的调控手段；而经济则不仅包含了调节，而且具有社会制度的属性。这是两个层次的问题。社会主义经济的特征是计划，市场调节可以作为实现计划经济的一种形式，但市场经济具有资本主义制度之属性，是不能与计划经济并行的。他认为，作为“经济”的计划，可以包罗

万象、无孔不入，而作为“调节”的市场，则只是一种手段，只能为实现计划服务。他的结论是：“社会主义的经济是公有制的经济，因而必然要求实行计划经济。计划经济即从整体上自觉实行有计划、按比例地发展国民经济，是社会主义的一个基本特征，是社会主义优越性的体现。”

1990年报刊上的经济理论文章，基本上都是一边倒地赞扬计划经济，批判改革中的市场化取向。

7月30日，北京某大报发表长文《谁说社会主义“讲不清”》，严厉批判“社会主义不清楚论”：“‘社会主义不清楚论’是一种嘲弄马克思主义，糟蹋共产主义政党，向正在开拓通往社会主义之路和正在建设社会主义的广大群众大泼冷水的理论。”于是，有人就将之与邓小平在《建设有中国特色社会主义》重要讲话里的一段话相对照，指明此文的批判矛头所向。邓小平的话是：“什么叫社会主义，什么叫马克思主义？我们过去对这个问题的认识不是完全清醒的。”^[4]

11月12日，北京一家大报发表长文《科学地看待社会主义经济体制的变革》，指责“一些人在否定过去的基础上，提出一整套资本主义化的主张……经济上，否定公有制占主导地位 and 计划经济，实行全面私有化和完全市场化”。

12月7日，另一家大报发表一位权威人士的文章《社会主义必定代替资本主义》，文章直截了当且上线地批判说：“市场经济，就是取消公有制，这就是说，要否定共产党的领导，否定社会主义制度，搞资本主义。”^[5]

报刊上的“社会主义热”将市场化改革取向的声音淹没了。1990年8月走马上任担任国家体改委主任兼党组书记的陈锦华面对舆论界令人困惑的纷繁声音，决心认真研究一下国内外关于计划与市场的实践问题。在10月10—13日于北京举行的“社会主义经济改革理论研讨会”上，陈锦华应邀到会讲话，认为应该“深入探讨计划经济与市场调节相结合这个大题目”。这被看成新任国家体改委主任的第一次表态，马洪特地要求《人民日报》和新华社突出地加以报道。

他在14年后回忆说：“什么是经济体制改革的‘纲’，这个问题我思考了很久。我想起了我非常尊敬的薛暮桥同志在1979年同我的一次谈话。那时我在上海当市委副书记，薛老从四川一路考察到了上海。他给我讲了一路上的见闻。最后说，在四川，不要对人讲什么‘有计划的商品经济’，老百姓不懂，你只讲‘现在允许长途贩运了’，人家就什么都明白了。在上海，你也应该这样讲。上海人的市场意识强、务实，就要用现实的东西说话。我之所以这个时候想到薛老的话，一是我体会到他的话实际上在指出，改革的‘纲’就是以市场为取向；二是用看得见、摸得着的现实说话，最有说服力。”睿智的老人，一席话深深地影响了陈锦华许多年。于是，陈锦华找来体改委专职委员杨启先和体改委国外经济司副司长江春泽，请他们分别整理出一套国内、国际关于计划与市场的理论及实践材料。

到9月，材料就整理出来了，标题就叫《外国关于计划与市场问题的争论和实践以及对中国的计划与市场关系的评论》。文章从20世纪初意大利经济学家帕累托的“社会主义经济模式”设想写起，历数从帕累托到巴罗内、米塞斯、泰勒，直到40年代哈耶克、兰格等人关于运用中央计划机关模拟市场的方式来配置资源的可行性及效率的几十年争论，指出从帕累托到巴罗内的用中央计划模式来模拟市场，组织劳动和生产的观点，产生于第一个社会主义国家诞生之前，同社会主义制度没有必然的联系，只是在20世纪30年代苏联科学院研究所编著的《政治经济学教科书》中才将国家所有制和由国家机关组织实施的计划经济列为社会主义最基本的经济特征。材料客观地叙述了斯大林经济理论的形成及在14个社会主义国家的实践，以及南斯拉夫、匈牙利、民主德国、波兰、苏联、蒙古、越南等国家的经济体制改革。指出：“目前，原实行中央计划经济体制的绝大部分国家都在构想向市场经济过渡，所不同的只是过渡的速度、方法和步骤而已。”“总的看来，西方发达国家经过几百年的发展和危机、反危机，已经形成了比较成熟健全的、微观与宏观有机结合的现代市场机制，其中也包含了保证整个经济持续、稳定、协调发展的宏观调控机制，而在发展中国家和原中央计划体制的国家，市场多半还发育不全，所以，我们对国外如何发育和健全市场机制以及在市场基础上的各种宏观调控手段与经验都应当研究。”在文章的第四部分，详述了“外国专家对中国如何把计划机制和市场机制结合起来的看法和建议”。

陈锦华将这个材料直接送给了江泽民和李鹏。江泽民很快打来了电话，告诉陈锦华他把材料仔细阅读了两遍，认为这是一个很好的材料，已经批示给中央其他领导人参阅。李鹏也指示将此件作为中共十三届七中全会文件起草小组的参考材料。陈锦华立刻把电话内容告诉了江春泽。“江春泽这才感到心中的石头落了地”。陈锦华说。

还在陈锦华到体改委就任前，江泽民就曾给体改委副主任贺光辉打电话，要求体改委注意对苏联东欧国家的改革、演变进行跟踪、分析。为此国家体改委派出了代表团赴苏进行了改革进程和“500天计划”的实地考察。11月5—7日，体改委又召开了有30余位专家参加的“计划与市场国际比较研讨会”。会后整理了

《比较·选择·前景——苏东国家与我国在处理计划与市场上的不同作法、不同效果》一文，于12月3日上报李鹏总理。文中提出：“我们既不应放弃计划、排斥计划，也不能恐惧市场、排斥市场。我们要从中国作为一个发展中的社会主义大国和已有十多年改革实践的基础出发，研究把计划与市场二者结合得更好，把已经初见成效的改革实践继续深化和推向前进。”

12月5日，李鹏批示：“已阅，写得不错。关键是改革的目的是稳定与发展生产，而不是套哪一种自认为合理的体制模式。”

在中共十三届七中全会召开前夕的12月24日，邓小平在同中央几位负责人的谈话中说：“我们必须从理

论上搞懂，资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。……不要以为搞点市场经济就是资本主义道路，没有那么回事。计划和市场都得要。不搞市场，连世界上的信息都不知道，是自甘落后。”^[1]

第一声槌响：上海证券交易所开业

与北京媒体上的一片反对市场经济、批判多种经济成分的声音相对照，上海证券交易所的成立显得令别人瞩目。

20世纪80年代末90年代初，上海的股票交易虽然开始变得热闹起来，但还是一个封闭的小市场。当时上海已出现了申银、万国、海通和振业4家证券公司，每家证券公司又分设了一些营业网点。因为没有交易中心，股价挂牌是各吹各的号，各唱各的调，无法一致起来。就连申银下设的三个营业部，对同一股票在同一时间也有着不同的牌价，使股民无法选择。特别是一些大户，不得不雇了许多跑腿的，分别到各个营业网点去看牌价，然后报回来，大户才能决定买进什么或抛出什么股票。有关人士开始着手解决申银证券公司三个营业部的电话联网，使股市信息在申银这个小系统内互相沟通。市场迫切要求建立一个股票交易中心。

1989年12月2日，兼任中共上海市委书记的朱镕基市长，在康平路市委小礼堂召开金融改革会议，对建立上海证券交易所作出了重要的决策和部署。

参加会议的王庆华回忆说：“那次会议，几个大银行和部委办的领导都参加了。朱镕基的老同学、中国人民银行副行长刘鸿儒也应邀从北京专程赶来参加。在会上，朱镕基先提出了他的想法。他说，自他来上海后，一直在抓财政，但收效不大。他认为要调整部署，应从金融改革抓起，建立证券交易所和成立外资银行。”

另据李祥瑞回忆，在这次会上，朱镕基同李祥瑞、龚造成有一段有意思的对话：

在朱镕基讲完后，他就先问我：“老李，你看怎么样？”

我这时已调任交通银行行长，心里还是有些担心，就实说了：“我看还是有点风险的。”

朱镕基问：“什么风险？”

我回答说：“主要是政治上的风险。”心里想：不要革命四十年，最后在这上面跌一跤。

朱镕基又转过头去，问龚造成：“老龚，你看怎么样？”

龚造成说：“我觉得老李说的政治风险不是没有的。即使不存在政治风险，也要有100到200家大中型企业实行股份制，要有50到100家股票上市，才能搞证券交易所。”

这时朱镕基对我和龚造成两人说：“你们两位不用害怕，出了事我和刘鸿儒负责。你们两位还在第二线呢。”

那天会议当即决定筹建上海证券交易所，并决定由李祥瑞、龚造成和市体改办主任贺镐圣组成三人领导小组，作为推动证券市场发展的一个常设机构。小组下面再设有6人组成的筹备办公室，成员有王定甫、王华庆、金大健、余航、陈泽浩等，直接对三人小组负责。事情由此进入轨道，飞快地运转起来了。筹备办做的第一件事是立刻赶赴深圳考察。从深圳回来后，就着手起草各种文件和办法。每写成一稿就送给朱镕基看，他提了意见后又退回来修改，这样往返了许多次。朱镕基为这件事又几次到市人民银行，了解筹备工作进展情况，并指示所有的政策都要在交易所成立之前公布。

为了推动交易所的成立，三人小组打报告提议召开一次国际性的研讨会，朱镕基批示：“同意”。这个研讨会就在5月28日开幕，开了三天。后来，姚依林副总理来上海视察工作，朱镕基把成立上交所的报告作为开发浦东的文件之一上报给国务院。到秋天，三人小组在报告中提出，上海证券交易所拟在1991年一季度宣布成立。朱镕基批示道：“这个时间太晚了，要在年内成立。”

李祥瑞等人建议由上海市人民银行金融管理处副处长尉文渊担任上交所总经理。受命于十万火急之时的尉文渊立即组织所有人员分三路行动：一路人马去找房子，一路人马起草法规条例，一路人马抓培训。当时合适交易所的房子很难找，为此花了许多时间。先是找到一家大仓库，但装修工程太大，无法按照朱镕基的要求在年内开业。一天，大家偶尔谈起原来工商银行上海信托投资公司所在的浦江饭店。尉文渊赶紧跑到外白渡桥下去一看，果然天赐良机，那时饭店生意不景气，宴会厅常常一周没有大的营业，眼看就要关门大吉了。他当即拍板把饭店的一部分租下来。

尉文渊又把各家证券公司请来，商讨交易所开业时是用电脑操作还是用人工操作的问题。尉文渊提出上海证券交易所第一步起点要高，提出全部采用电脑操作。那时几家证券公司的积累都不太雄厚，一下子拿出几十万元买电脑都觉得代价太大，因此在场的人都主张一半用电脑一半用人工操作。尉文渊坚持不让步，证券公司与证交所的意见相持不下。

正在争论时，晚到的阚治东推门跨进来。尉文渊转头赶紧急急地问他：“老阚，你们申银打算用电脑，还是人工操作？”

阚治东后来说，他本来也不打算步子一下迈得太大，想证交所成立后部分用人工操作过渡一段，但一看会场气氛，觉得应该支持尉文渊，就说：“我们当然跟交易所一样，用电脑。”

“好，老阚爽气。那你准备买多少台？”尉文渊又钉了一句。

“你交易所买多少台，申银也买多少台。”阚治东回答。

因为申银证券公司是当时股市柜台交易中的最大户，有它带头，意见很快就统一起来了。

阚治东后来说：“幸亏当时老尉坚持要用电脑，否则，还用手工操作的话，股市交易发展到今天是不可想象的。”

11月26日，上海证券交易所成立大会暨第一次会员大会举行。朱镕基到会并发表了热情洋溢的致辞，他说：“上海证券交易所的成立表明我国正在坚定不移地继续执行改革开放的政策。”他预祝上海证券交易所“开张大吉，生意兴隆，发展顺利，为振兴上海，发展中国的经济服务”。

上交所按照国际通行的会员制方式组成，设有理事会，作为交易所决策机构，向会员大会负责。会议选举交易所理事长和副理事长，任命总经理。李祥瑞德高望重，当选理事长深孚众望；尉文渊任总经理也是合适的人选。但副理事长只选一个，当时会员单位有29家，理事13人。就采用了民主选举的办法。申银、万国和海通的总经理都出马竞选。投票结果，阚治东当选副理事长。

11月27日，上海发布了《上海市证券交易管理办法》，这是当时国内第一个较为全面的地方证券方面的政府规章；与此同时，还批准实施了《上海市证券交易所章程》、《交易市场业务试行规则》等十几个自律性管理规则。上交所首批会员22家，其中本地14家，外地8家。上交所开业时规定股价涨跌幅为5%，上市股票数为30只，注册投资人4.5万户。

1990年12月19日，是一个历史性的日子——上海证券交易所举行揭幕典礼，并正式开张营业。

上午11点，黄菊副市长、香港贸发会主席邓莲如和专程从北京赶来的刘鸿儒，欣喜地揭下了“上海证券交易所”铜牌上的红绸。簇拥在浦江饭店前的众多贵宾掌声四起，与高奏的乐曲声汇成一片。朱镕基与贵宾们兴致勃勃地步入修葺一新的交易大厅浏览，还与红马甲们亲切交谈，不时询问当天开盘的准备情况。

11点零5分，上海证券交易所理事长李祥瑞授权总经理尉文渊敲响了正式开盘的第一槌。

在当时的舆论环境下，对于从事证券交易这个过去长期被看做资本主义的行业，大家难免怀着诚惶诚恐的心情，谁也不敢说心里有底。尉文渊回忆说，上交所开业时，刘鸿儒对人民银行上海分行行长龚浩成说：“半年内不出问题就是胜利”。一直到1991年11月江泽民、李鹏等中央领导相继来上交所视察后，他们心里才感到踏实了。

由于缺乏经验，匆忙出生的证券市场留下了不少时代的痕迹。比如中国证券市场特有的国家股、法人股问题。基于80年代思想界、理论界对经济体制改革的认识，搞股票市场既要利用资本主义生产方式的积极成果，通过股市筹措资金，又要坚持公有制为主导，所以发展股份制要国家占大股东，或是全民、集体所有制性质的企业法人持有主要股份，在所有制成分上做了很多文章。而且为了防止国有资产流失和保持控制权，这些股份不上市流通。在搞上市公司试点时，起点相当低，大中型国有企业基本是禁区。以最早的上市公司上海“老八股”为例，除了“电真空”，其他全是乡镇或街道工厂。最小的“爱使”，上市的时候只有40万股本，其资金实力还不如一个中户投资者。这些企业几乎没有什么主导产业，大多是为了给返城知青和待业青年等安排就业的街道企业。“老八股”局面维持了将近一年，上海扩大试点，才新增了三十几家上市公司，1993年才将发行范围扩大到全国。

1991年

“先上车后买票”

其实在上海证券交易所正式开业前的1990年12月1日，深圳证券交易所就开始试营业了。

与上海相比，深圳开办证券交易所更有条件。深圳自1986年进行股份制试点，到1990年，已经有了200多家股份制企业，其中5家企业的股票上市，股份总额9000万元，个人股东1.5万人。在附属于商业银行的三个证券部进行柜台交易。

1988年6月，深圳市政府成立了证券市场领导小组，研究筹建证券市场的问题。领导小组下设的专家组，成立后的第一件事是把境外包括美、英，也包括当时港台地区的公司法、证券法、投资者保护法等等，都先翻译过来；第二件事就是移植借鉴，结合大陆的实际，写出深圳证券市场的规则草案。这就是后来被称为深圳证券市场蓝皮书的小册子，内容包括深圳证券交易委员会的组成、深圳证券交易所的章程，及其交易规则等，它是国内第一套比较系统的证券法规。正在筹建股市的上海，听说深圳制订了一本蓝皮书，就由副市长黄菊出面向深圳借阅。由于互相学习、互相借鉴，深交所、上交所业务规则尽管有所差异，但主要内容大致相同。

80年代末期，同上海的情况差不多，深圳最先上市的5家公司除“深发展”外，都是不起眼的小公司。上市公司自己印制股票自己推销。由于人们传统观念中“股票”与黄、赌、毒同出一源的恶劣名声，令人望而生畏，原始股的推销价为1:1，即面值1元发行价1元，根本谈不上溢价，还是几乎无人问津。为了打破这种尴尬局面，市里专门做了研究，动员干部特别是领导干部带头买股票，以支持股份制改革。有的领导干

部为此东挪西借，才凑出钱买下了分摊到自己头上的股票。5个公司的股票就这样好不容易才推销出去了。

然而股票交易却是有名无实，三个证券部门可罗雀。这种情况在1989年末发生了突变。两年的实践证明，上市公司的股票可以升值并发放红利，人们从中看到了发财的机会，股市一下子火爆起来。总面积加起来才几十平方米的三个证券部变得人满为患，于是就出现了大量的场外交易，一些未经批准上市的企业也私自印制股票出售，同时出现了股票黑市并日渐猖獗。建立规范的证券市场的必要性和紧迫性凸显出来。

1990年初新市长郑良玉到任，发出的第一个市长令的内容就是整顿股票市场，取缔场外交易，规范交易行为。然后着手起草管理办法，组建证券公司，筹备成立证券交易所。

曾在80年代担任证券市场领导小组下层专家小组组长的禹国刚回忆说，关于深圳证券交易所的名称，在筹备期间就经历了三次更名的曲折。一开始叫深圳证券交易所筹备组，后来到中央汇报时，有领导善意地说：“你们不要叫这个名字，一提交易所三个字很敏感，我给你改一个名字叫深圳证券市场。”深圳方面接受了这个建议，经过商量，决定把筹备组的所有文件都改换名称，都叫深圳证券市场筹备组。后来禹国刚向市政府领导建议说：“既然交易所三个字敏感，不敢让它出现在字面上，喊在嘴上，我们就把三个字改成四个字，叫交易中心，行不行？”1990年9月10日，报纸上就登出消息：上海证券交易所定于1990年12月19日敲锣开市。这令深圳筹备组的人感到落后了，他们马上赶到深圳市政府，说：“人家的交易所名字都见报了，我们这个交易所现在还不敢出来。”于是，又改回到深圳证券交易所这个名字。

1990年9月，《深圳市证券交易办法》成稿，市委书记李灏和市长郑良玉一同上北京找人民银行总行领导汇报，请求批准。但没有得到明确答复。两人一商量，认为上面有上面的想法，可以理解，但是我们搞的是试行方案，深圳是试验区嘛，可以先操作，先试验。

在市里各银行的支持下，证券公司很快就创办起来了，各家银行都是股东。银行的网点自然也成了证券营业点。到1990年下半年，营业点已经发展到306个。

只有交易所却迟迟建立不起来。第一个方案报到市里，规划的营业面积仅100多平方米，市长嫌小，没有批；第二个方案400多平方米，郑良玉认为还是没有发展的眼光。最后在深圳金融大厦搞了一层楼，而且设施都比较先进，市里终于同意了。

深圳证券交易所第一任副总经理王健回忆说，到1990年的五六月间，交易所已经筹备得差不多了；9月，国务院批准了上海市成立上海证券交易所的报告，而深圳市的报告却迟迟没有得到批准。我们在1990年7月、8月和10月，每逢8号都想开业，但都开不了业。接二连三地折腾了几次，筹备组的人沉不住气了，直接给当时的市委书记李灏写了一份报告，陈述苦衷。

其实他们不知道，此时的交易所正面临还未诞生就可能夭折的危机。郑良玉回忆说：“大约在1990年第三季度，当时中央有关领导批转了一封群众来信，在高层传阅。这封信认为股票市场是资本主义的东西，关得越早越好，早关早主动。还认为深圳现在是资本主义泛滥，党政干部统统烂掉了，再发展下去要造成严重的社会问题，不知要有多少人跳楼了。有的人对这种观点大加赞同，有的人则缓和一些，认为要加强研究分析。我们看到转来的这封信后，非常震惊，感到要扭转某些高层领导同志的认识问题，不是我们这个层次所能做到的。我们能做的就是加强研究，加强股票市场的规范，加强监督管理。同时从廉政建设角度考虑，市委在1990年11月还作出决定，党政干部不能买卖股票。当时我和同事们都有这样一个想法，就是不管怎样，股票市场不能关，还要探索，还要发展。但是在种种压力下，我们也惶恐不安，迫切需要中央的支持。”

1990年10月，深圳珠海举行庆祝特区发展十周年纪念大会，江泽民带领中共中央和国务院各部门的负责人前来参加庆典，兄弟省市的领导也来祝贺。庆典过后，总书记召集各省领导座谈，受市委书记李灏之托，市长郑良玉专门汇报了股票市场的有关情况。郑良玉表示，股票市场还要再发展，不能退。他说，现在股市起来了，就像小卒子过了河，只能进不能退。江泽民没有马上表态，到吃过晚饭后，传来了江泽民的指示：股票市场问题，应该让深圳继续试验。江泽民还把参加庆典的中顾委委员周建南留了下来继续调研，同深圳的领导一起研究股票市场下一步怎么搞，探讨发展中要注意些什么问题。

随同江泽民到特区参加庆典的人民银行副行长兼国家体改委副主任刘鸿儒回忆说，庆典第二天，“江泽民总书记就对我说：‘咱们回去的路上好好谈一谈这个问题，到底应该怎么看，怎么解决？’在从珠海回广州的路上，因为地方政府的人在汇报工作，所以就没谈。在广州上飞机以后，总书记说：‘现在安静下来了，可以谈了。’我记得陪同的还有田纪云同志和温家宝同志，另外还有中共中央和国务院的其他一些负责同志也在场。总书记非常认真，也非常谦虚地提出问题，我一面汇报回答问题，他一面做记录。总书记问：‘股票市场是怎么发展起来的？怎么热起来的？’我就将股票市场的历史发展情况介绍了。接着总书记又问：‘股票的价格是怎么形成的？为什么会涨呢？’我都给他作了解释。总书记还问了：‘股票市场赚钱，赚的是谁的钱？股民买了这么多股票，赔了闹事怎么办；共产党的干部买股票怎么对待、怎么处理？’因为当时社会反映，深圳地区的干部买股票，所以总书记会这么问。我如实回答了，我说：‘当初可能有一部分人带头要分配给他们，他们不好不买，估计谁也没想到现在这么复杂。’”

“我汇报时就主要表达一个意思，我说：‘总书记，咱们这项改革不能轻易取消，这是影响国内和国外的事情。我们改革还是要往前走，但是这项改革，我们没有经验，所有社会主义国家都没有做过，咱们没有办法保证它一点差错都没有。改革过程当中、试验过程当中可能出点问题，或者走点小小的弯路，但不应

该出点问题、走点弯路，就轻易地给戴政治帽子。这一上纲上线的，搞改革的人就没法办事了。’总书记表示很赞成。另外，我说：‘我们是老共产党员，我们这些老共产党员不会在中国随便搞私有化的，我们应该有办法把这个股票市场发展成为公有制为主体的多种经济并存的社会主义经济，可以做到。’最后临下飞机时总书记说：‘咱们说好，就不撤，继续试验，但是暂不扩大。’”

留在深圳继续调研的周建南回到北京后，全面翔实地向中央作了汇报，认为开办股市利大于弊，并对深圳股票市场提出了具体的改进意见。江泽民明确指示，保留沪深股市，继续试验，但暂不扩大。

1990年11月22日，市委书记李灏、市长郑良玉、分管财政金融的副市长张鸿义一行，专程来到交易所筹备组现场办公。李灏还没坐下就说：“我们今天是来拍板的。”禹国刚回答：“你今天拍板，我们明天就开业。”李灏跟几位领导当场一协商，就说：“今天是22日，12月1日好记，就12月1日开吧。”这时候，禹国刚还没忘插了一句话，说这是符合中央指示精神的，集中交易只是一个方法问题。他还说：“我们悄悄地把这件事做起来，而且保证成功。如果有人问，就是说集中交易，加强管理，把市场管好。”

1990年12月1日，深圳证券交易所试营业。试营业当天仅蛇口安达运输股份公司一只股票挂牌上市，全天共成交5笔。深交所的开业增加了市场的透明度，体现了“公平、公正、公开”的原则，有力地打击了当时盛行的黑市交易，标志着中国规范的集中竞价交易时代的开始。但直到这时候，深交所仍然没有得到国务院的正式批准。他们把这种做法叫做“先上车，后买票”。

1991年4月，中国人民银行批准深圳证券交易所成立，7月3日正式开业。

股票市场的第一次波动

深圳证券交易所一开业，就迎头遇上了第一次大起大落的波动。

早在交易所试营业前的1990年初，股票交易就一天比一天火爆，发财梦使人们对股票趋之若鹜，股票价格如断了线的风筝，扶摇直上，以至完全失控。为了抑制过度投机行为，预防股市风险的加大，市政府在5月29日，也就是明令取缔场外交易的第12天，参照国际股市的做法，出台了一个涨跌停板制度，规定个股在一个交易日内涨跌10%就停板。然而20多天下来，股票只涨不跌，天天涨停板，每只股票都翻了将近两番。6月20日，市政府又将涨跌停板的幅度降到5%，仍然抑制不住股票的疯涨势头。

人们一改过去那种认为涉足股市就会倾家荡产的观念，走向了另一个极端，把股市当做挖不完的金山。一时间，炒股大军纷纷南下深圳淘金。区区5家上市公司的股价被捧上了云端。

一些香港商人就向市政府进言：你们现在股市如此火爆，那就多让企业上市，多发股票呀，溢价又高，发出去钱就来了，可以很快筹集资金。

僧多粥少，股市显然供不应求。供求关系决定市场规模，这个道理市领导当然明白。市政府一边积极筹建交易所，一边加紧与人民银行总行联系，请求批准新的公司上市。人民银行很重视这个问题，派了专人到深圳调查研究，副行长刘鸿儒也到深圳与市政府会商股市问题。他与市政府和深圳经济界一道研究分析后统一了认识。他们都认为要解决股票的过度投机问题，必须重视研究供求关系，在继续规范市场、加强监管的同时，要努力创造条件，增加股票发行。

但当时金融界对此看法有分歧，而且持不赞成多发股票主张的居多。郑良玉谈起当时的情况时说：“一些领导同志就认为，你搞股票干什么，那不就是把银行存款搬家嘛。老百姓钱存入银行，成为国家信贷资金的重要来源，银行有一系列制度，合理安排资金的投向，为什么还要搞股票？当时一些年长的同志对旧社会股票所产生的消极作用印象很深，而对股票对经济建设的作用想得比较少。认为股票就是投机，就是一批人发财，一批人跳楼，除了产生一系列社会问题外，对经济建设和社会发展没有起什么作用。认为资本主义经济波动大都与股票有关。”^[39]而当时的另一种认识则是，证券市场出现过度投机，主要是管理没有跟上，而不是股票供不应求。

后来，人民银行总行采取了温和扩张的策略，批准增发5家上市公司1.5亿元股票的额度。

7月，深交所正式开业。也正是此时，股价严重背离价值终于走到了极限，红红火火的股票开始走下坡路了。7—9月，深市股票一路下跌，就同当初一路疯涨一样，成为一股止不住的潮水。其中曾经最受股民追捧而且公司业绩尚好的深圳发展银行的股票从每股150元跌到100元、50元、30元，连过几个大关，直至跌破15元。而其时“深发展”每股分红为1—2元。

这显然跌过了头。市里研究后认为，这是股民心理不成熟的表现，有必要采取调控措施救市，以维护初级股市的健康发展。市里找来几家大公司，给它们做工作，希望它们能出力“托市”，稳定市场。但这些公司有顾虑，担心把钱投进去了，“市”没有“托”住倒把自己套牢了。郑良玉便在晓之以理之后又动之以利。他对企业家们说：现在的情况，对于有眼光的企业家是一个名利双收的大好机会，“利”就是现在股价已在价值之下，必然会回升，你们现在的投入必定增值；而“名”呢，你稳定了股市，维护了老百姓的利益，老百姓当然会为你传名。他举香港的大企业家李嘉诚为例，当大家都不看好香港市场，纷纷撤离的时候，他有战略眼光，不撤，认为香港背靠广阔的祖国腹地，一定会继续繁荣。事实证明了他的预见，他的企业就在这个时候得到了大发展。李嘉诚是一位了不起的企业家。郑良玉说：“我作为一个市长找你们谈，绝不会是要你们往火坑里跳。”就这样说动了部分企业老总。深圳国际信托投资公司的总经理说：市政府有这么大

的气魄，我们跟着干。回去以后，他马上准备了1.5亿资金，后来实际投入了8000万。

深圳股市的第一场涨跌风波就这么消弭了。托市的企业果然“名利双收”，国际信托投资公司投入的8000万很快就赚了个把亿。

郑良玉认为，这次托市的成功，探索了一种政府对市场的调控方式，即政府不动用行政权力，而是通过向企业发布信息来影响企业的经济行为，实现政府所希望的一种结果。

11月10日，深圳市11种新股发行，全市300个发行网点发放新股认购申请表总共300万份，只有3.6%的中签者能买到股票，每人限购2000股。9日夜，20万人通宵达旦地在发行点排队。到10日上午，排队者达40万人。

股市，注定是不会平静的。

“质量、品种、效益年”

1991年是国务院决定的“质量、品种、效益年”。

5月16日，国务院发出《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》，根据《通知》的精神，增强国营大中型企业活力，其核心是要解决提高经济效益的问题。

1991年上半年，经济形势有所好转，但整个情况并不容乐观。特别是困扰着企业改革和发展的“三角债”问题，常常是好不容易解决了老的“三角债”，新的“三角债”又接踵而至。在生产经营活动中，甲企业欠了乙企业的债务，乙企业又欠了丙企业的债务，而丙企业呢，又欠了甲企业的债务，“三角债”实际上是多个企业互相牵连的“循环债”。有的企业有多少原材料来源就有多少“债主”，有多少销售渠道就有多少欠债人。全国企业间“三角债”达3000亿元以上，严重影响着国民经济的正常运行。因此，国务院决定把清理“三角债”作为搞好国有大中型企业和提高企业经济效益的突破口。

6月1日，李鹏总理主持国务院总理办公会议，研究组织清理“三角债”问题，决定在东北地区进行试点。朱镕基副总理带领国务院有关部门负责人到东北调查后，对“三角债”形成的原因及源头作了细致分析，提出了注入资金、压货挂钩、调整结构、扼住源头、连环清欠等一整套措施，标本兼治，疏通资金循环渠道，解开债务链。仅用了26天时间，东三省固定资产投资项目就“清欠”125亿元。在取得了经验后，全国范围内的“清欠”战役就正式打响。8月31日—9月4日，国务院召开全国清理“三角债”工作会议。会议提出要把清理“三角债”作为搞活国营大中型企业，提高经济效益的突破口，立足于治本清源，从解决“三角债”的源头入手，努力做到防止出现新的投资缺口，防止新的亏损，防止新的产品积压，从而防止新的拖欠。会后，成立了国务院清理“三角债”领导小组，最高人民法院也下发了各级人民法院应充分发挥经济审判的职能作用，积极参与清理“三角债”工作的通知。

“清欠”中的一个重要政策措施是，国家投入资金，一边为企业还债，一边收回企业欠款，形象的说法是“从左腰包掏钱到右腰包”，在这“掏”来“掏”去之间，把企业从债务与债权中解放出来。“三角债”是我国新旧经济体制转换过程中国民经济深层次矛盾的反映，也是中国企业的特有现象。货款拖欠是企业之间的经济行为，本应由企业依法解决，由国家投入信贷资金进行清理，实际上是将企业之间的债权债务关系转移到企业与银行之间，这是国家在非常时期采取的一种非常措施。

经过两年的努力，全国共注入清欠资金555亿元（银行贷款520亿元，地方和企业自筹35亿元）。其中注入固定资产清欠资金427亿元，清理拖欠项目14121个（基建项目5420个，技改项目8701个），除少数不符合国家产业政策及贷款条件的项目外，全国基建、技改项目在1991年底以前形成的拖欠已基本清理完毕，共连环清理“三角债”1838亿元。在清理固定资产投资项目拖欠的过程中，与源头相关的机电、原材料等生产资料行业，建设安装施工企业，清理了流动资金拖欠1400多亿元。

对重点行业（产品）的拖欠也进行了清理。1991年对拖欠的煤炭、棉花和第一汽车制造厂货款进行了清理；1992年以宝钢为龙头进行流动资金清欠试点取得经验之后，又积极稳妥地在煤炭、电力、林业和有色金属四个行业清理了重点企业流动资金拖欠73亿元。为了缓解棉花收购资金紧张的问题，清理了棉花拖欠款28亿元。两年共重点组织流动资金清欠352亿元。

以上两项合计，共清理拖欠款2190亿元（1991年清理1360亿元，1992清理830亿元），取得了注入1元资金清理4元拖欠的效果。通过清理“三角债”，明显地缓解了企业资金紧张的状况，加速了资金周转，提高了经济效益，使一大批能源、交通、原材料重点建设项目建成投产，一大批亏损企业转为盈利，增强了经营活力，对国民经济健康发展起到了重要作用。

1991年12月，经国务院同意，采取了推进企业技术进步的政策措施，包括免掉折旧基金中的“两金”（即能源交通基金、预算外调节基金）、降低国营大中型工业企业所得税率、增加企业新产品开发资金等。

1992年以后，由于国民经济高速增长，固定资产投资增长过猛，带动银行货币投放和信贷规模增长较快，有些地区产成品积压和企业亏损额也在上升，有的地区又靠新的拖欠和施工企业垫资上项目，建设项目超概算和资金安排不到位的情况仍非常严重。据国家统计局统计，1992年1—11月份，全国固定资产投资又形成新的拖欠68亿元（基本建设49亿元，技术改造19亿元；地方项目47亿元，中央项目21亿元）。

姓“社”姓“资”大争论

在1990和1991年间基本上一边倒的反市场取向改革舆论声中，有一个独特的声音如洪钟大吕：

我们必须从理论上搞懂，资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。社会主义也有市场经济，资本主义也有计划控制。资本主义就没有控制，就那么自由？最惠国待遇也是控制嘛！不要以为搞点市场经济就是资本主义道路，没有那么回事。计划和市场都得要。不搞市场，连世界上的信息都不知道，是自甘落后。

不要怕冒一点风险。我们已经形成了一种能力，承担风险的能力。为什么这次治理通货膨胀能够见效这么快，而且市场没有受多大影响，货币也没有受多大影响？原因就是有这十一年改革开放的基础。改革开放越前进，承担和抵抗风险的能力就越强。^[19]

这是邓小平的声音。宛如空谷足音。

在苏联、东欧剧变正烈，一些第三世界国家要求中国出来挑大梁，国内也有人主张中国应该“领导世界革命”的当时，这个声音异常冷静：“……我们千万不要当头，这是一个根本国策。这个头我们当不起，自己力量也不够。当了绝无好处，许多主动都失掉了。”^[20]

1991年春节前夕，邓小平到上海视察。他语重心长地对上海市的负责人说：“改革开放还要讲，我们的党还要讲几十年。……光我一个人说话还不够，我们党要说话，要说几十年。当然，太着急也不行，要用事实来证明。当时提出农村实行家庭联产承包，有许多人不同意，家庭承包还算社会主义吗？嘴里不说，心里想不通，行动上就拖，有的顶了两年，我们等待。”“不要以为，一说计划经济就是社会主义，一说市场经济就是资本主义，不是那么回事，两者都是手段，市场也可以为社会主义服务。”“希望上海人民思想更解放一点、胆子更大一点，步子更快一点。”^[21]

在中共上海市委书记朱镕基在市委常委会上传达了邓小平讲话精神后，上海《解放日报》社党委书记周瑞金与报社评论部负责人凌河、中共上海市委研究室的施芝鸿三人，以“皇甫平”（即黄浦江边的评论之意）为笔名，写作了四篇系列评论文章：《做改革开放的领头羊》、《改革开放要有新思路》、《扩大开放的意识要更强些》、《改革开放需要大批德才兼备的干部》，在2月15日—4月22日期间相继发表在《解放日报》上。

第一篇评论《做改革开放的领头羊》从新年辛未“羊年”说起，“何以解忧？唯有改革”，改革开放是摆脱困境、求得振兴的唯一出路。提出“羊年”应是“改革年”，“在这个历史性的‘改革年’中，我们要把改革开放的旗帜举得更高。我们要进一步解放思想，突破任何一种僵滞的思维方式的束缚，以改革开放贯穿全年，总揽全局，建立与国际性经济中心城市相适应的社会主义商品经济新格局”。号召各级干部“振奋精神，敢冒风险，敢为天下先，走前人没有走过的路，做改革开放的‘领头羊’”。

3月2日，《解放日报》刊登了皇甫平的第二篇评论《改革开放要有新思路》，提出要防止陷入某种“新的思想僵滞”，批评“有些同志总是习惯于把计划经济等同于社会主义，把市场经济等同于资本主义，认为在市场经济背后必然隐藏着资本主义的幽灵”。文章中有两句几乎就是邓小平的原话：“资本主义有计划，社会主义有市场”，并说，“这种科学认识的获得，正是我们在社会主义商品经济问题上又一次更大的思想解放”。文章还排比了几个“不能”：不能把发展社会主义商品经济和社会主义市场，同资本主义简单等同起来；不能把利用外资同自力更生对立起来；不能把深化改革同治理整顿对立起来；不能把持续稳定发展经济、不急于求成同紧迫感对立起来。“总之，进一步解放思想，是保证我们完成第二步战略目标的必要条件。”这篇文章直接提出了在经济理论界长期讳莫如深的“市场经济”，在当时很有些振聋发聩的味道。

第三篇评论更是直接点出了“新的思想僵滞”的要害所在：“如果我们仍然囿于‘姓社还是姓资’的诘难，那就只能坐失良机。”“如果我们还是陷在‘新上海还是旧上海’的迷惘之中，那也只能趑趄不前，难以办成大事。”这篇评论以《扩大开放的意识要更强些》为题，登在3月22日的《解放日报》上。

一个月之后的4月22日，《解放日报》登出了皇甫平的第四篇评论《改革开放需要大批德才兼备的干部》。文章提出：“要选好用好大批德才兼备的干部，首先要大胆。”“改革开放要大胆，使用干部也要大胆。各级党委和组织人事部门要解放思想，克服障碍，勇于改革那些不合时宜的组织、人事制度，大力培养，大胆使用优秀人才。”要打破“说你行，你就行，不行也行；说你不行，你就不行，行也不行”的独断专行的选人方式，发扬民主，把那些“人民公认是坚持改革开放路线并有政绩的人，大胆地放进新的领导机构里”。

对皇甫平文章的批判自4月20日开始。

这一天出版的《当代思潮》发表文章《改革开放可以不问姓“社”姓“资”吗？》，一望便知是与皇甫平针锋相对的。文章说：“在自由化思潮严重泛滥的日子里，曾有过一个时髦的口号，叫做不问姓‘社’姓‘资’。”“结果呢？在不问姓‘社’姓‘资’的排斥下，有人确实把改革开放引向了资本主义化的邪路”；“不问姓‘社’姓‘资’，必然会把改革开放引向资本主义道路而断送社会主义事业”。

此后，大量的批判文章相继出现在报刊上。对皇甫平观点的批判由于文章及涉及的报刊之多，语气之严厉，后来被一些书籍称之为“围剿”、“帽子满天飞”。^[22]批判的锋芒所指，一是抓住皇甫平文章中“囿于‘姓社还是姓资’的诘难”、“新的思想僵滞”等语大加挞伐，指责其将改革开放引向“资本主义化的邪路”，甚至暗示皇甫平等人与流亡海外的资产阶级自由化分子互通声息。^[23]

二是批判“不问姓‘社’姓‘资’”是宣扬“庸俗生产力论”。三是借机重提“阶级斗争”。6月5日，某大报发表长文《坚持人民民主专政，反对和防止“和平演变”》称：全党和全国人民现在有“双重任务——阶级斗争和

全面建设”；10月23日，某报发表文章《正确认识社会主义的矛盾，掌握矛盾的主动权》认为，当前我国的阶级矛盾和阶级斗争“比建国以来任何时候都要鲜明、激烈、尖锐”。

12月10日，京城某刊发表文章《关于树立社会主义改革观的七个问题》，可称是批判皇甫平观点的代表作。文章集中批判了改革“不问姓‘社’姓‘资’”的观点，“不讲反自由化斗争对生产力发展的推动作用”的观点，“是否有利于生产力的发展是检验改革的唯一标准”的观点，“改革是强国之路”的观点，“改革是中国的第二次革命”的观点，等等等等。这篇文章被称为“否定邓小平理论的一篇奇文”。^[4]

于光远认为，当时批判皇甫平的文章，“矛头指向，明眼人看得很清楚”。^[4]中共党史出版社于1998年出版的《当代中国三次思想解放全录》一书，在忆及这场论争时，则明白地指出：“某些人明明知道皇甫平的文章传达了邓小平的讲话，可他们仍然对之大加挞伐。这就使这一场斗争具有了极大的尖锐性。”

注 释

^[1] 全国首届优秀企业家中，上海彭浦机器厂厂长齐心荣1997年突发脑溢血成为植物人；吉林化学工业公司总经理霍荣华病逝；成都无缝钢管厂厂长殷国茂、西北国棉五厂厂长应治邦不知去向；武汉长江动力公司总经理于志安携款潜逃。

^[2] 国家体改委综合规划司编：《改革大思路》，沈阳，沈阳出版社，1988。

^[3] 参见国家体改委综合规划司编：《中国改革大思路》；陆昊：《当代中国经济学家学术评传·厉以宁》，西安，陕西师范大学出版社，2002。

^[4] 厉以宁：《中国经济改革的思路》，北京，展望出版社，1989。

^[5] 高尚全、储传亨主编：《中国城镇住房制度改革全书》，北京，中国计划出版社，1996。

^[6] 1988年11月1日，烟台房改全面进入实转。实转的主要内容为一“变两不变”，即变空转的住房券为发放住房补贴；房租标准不变，发补贴系数维持在空转时的23.5%不变。

^[7] 参见高尚全、储传亨主编：《中国城镇住房制度改革全书》。

^[8] 参见《住房制度改革专家座谈会纪要》，见《国家体改委重要文件资料汇编》下册。

^[9] 参见吴敬琏主编：《1988年中国经济实况分析》，98页，北京，中国社会科学出版社，1991。

^[10] 参见《人民日报》，1988-03-21。

^[11] 参见《邓小平文选》，第3卷，262～263页。

^[12] 参见《人民日报》，1988-05-25。

^[13] 参见《经济研究资料》，总第122期。

^[14] 参见《经济研究参考资料》，总第1985期。

^[15] 参见《薛暮桥回忆录》。

^[16] 尹力、任明辉：《医疗保险制度改革》，广州，广东经济出版社，1999。

^[17] 张左己主编：《领导干部社会保障知识读本》，142页，北京，中国劳动社会保障出版社，2002。

^[18] 参见王爱文等：《编织社会安全网——中国社会保障制度的昨天、今天和明天》，135页，桂林，广西师范大学出版社，1998。

^[19] 参见张广友：《万里访谈录》。

^[20] 《邓小平文选》，第3卷，304页。

^[21] 《邓小平文选》，第3卷，305～306页。

^[22] 同上书，307页。

^[23] 同上书，312～314页。

^[24] 同上书，314页。

^[25] 《世纪》杂志，2005（1），殷之俊文。

^[26] 《世纪》杂志，2005（1），殷之俊文。

^[27] 《邓小平文选》，第3卷，354、355～356页。

^[28] 《邓小平文选》，第3卷，296页。

^[29] 同上书，313页。

^[30] 同上书，355页。

^[31] 《邓小平文选》，第3卷，366、376页。

^[32] 参见《经济日报》，1990-10-05。

^[33] 《邓小平文选》，第3卷，63页。

^[34] 参见郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，713页。

^[35] 《邓小平文选》，第3卷，364页。

^[36] 参见《深圳证券市场的艰难崛起——原深圳市长郑良玉访谈录》，载《百年潮》，1999（4）。

^[37] 《邓小平文选》，第3卷，364页。

^[38] 《邓小平文选》，第3卷，363页。

^[39] 同上书，367页。

^[40] 参见马立诚、凌志军：《交锋：当代中国三次思想解放实录》，北京，今日中国出版社，1998。

^[41] 《重提姓“社”与姓“资”》，载《真理的追求》，1991（7）。该文称“所谓改革不要问姓‘社’姓‘资’本来是‘精英’们为了暗度陈仓而施放的烟雾弹”。

^[42] 参见张广友：《万里访谈录》。

^[43] 转引自郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，753页。

第五章 大潮再起

1992年

引领时代大潮的人

就在媒体上关于姓“社”姓“资”这个问题争论得如火如荼之时，邓小平，这位中国改革开放的总设计师，于1992年1月18日再次踏上了视察南方的道路。早在1989年，邓小平就宣布“百分之百地退下来”了，此时，他是以一介平民、一个普通共产党员、一个“中国人民的儿子”的身份来到南方的。

然而，告别了政治生涯的邓小平，政治却没有告别他。此次南行，庙堂之高，江湖之远，举世关注。海外媒体钻头觅缝，千方百计地打探他的一言一行。

1月19日上午9时，邓小平一行乘火车到达深圳站，同省市负责人登上一辆中巴，驶到下榻的市迎宾馆桂园。千里迢迢，舟车劳顿，本来是安排上午休息。邓小平却毫无倦意，坐了没有半个小时，他就说：“到了深圳，我坐不住啊，想到处去看看。”一别就是8年，邓小平急切地想看一看深圳在这8年里“到底有什么变化”。

稍事休息，邓小平在广东省委书记谢非、深圳市委书记李灏的陪同下，乘车观光深圳市容。车子缓缓在市区穿行。邓小平边观看市容，边同省市负责人交谈。看到车水马龙的大街和一座座拔地而起的高楼，邓小平兴致勃勃地说：8年过去了，这次来看，深圳发展得这么快，我没有想到。

当谈到办经济特区的问题时，邓小平说，对办特区，从一开始就有不同意见，担心是不是搞资本主义。深圳的建设成就，明确地回答了那些有这样那样担心的人。特区姓“社”不姓“资”。从深圳的情况看，公有制是主体，外商投资只占四分之一。就是外资部分，我们还可以从税收、劳务等方面得到益处嘛！多搞点“三资”企业，不要怕，只要我们头脑清醒，就不怕。我们有优势，有国营大中型企业，有乡镇企业，更重要的是政权在我们手里。有的人认为，多一分外资，就多一分资本主义。“三资”企业多了，就是资本主义的东西多了，就是发展了资本主义。这些人连基本常识都没有。

邓小平明确指出了“改革开放迈不开步子，不敢闯”的原因：“说来说去就是怕资本主义的东西多了，走了资本主义道路。要害是姓‘资’还是姓‘社’的问题。”为此，他提出了著名的“三个有利于”判断标准：“判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。”^[1]

市委书记李灏向邓小平汇报了这几年深圳的发展情况。当谈到股票市场时，邓小平说：也有不少人担心股票市场是资本主义，所以让你们深圳和上海先搞试验。看来，你们的试验说明社会主义是可以搞股票市场的，证明资本主义能用的东西，也可以为社会主义所用。

1月20日上午，在象征“深圳速度”的深圳最高建筑物国贸大厦第53层旋转餐厅，邓小平听取了李灏的汇报，并作了半个小时的讲话。中心意思是重申要坚持十一届三中全会以来的路线、方针、政策，关键是要坚持“一个中心，两个基本点”的基本路线。他说：“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管一百年，动摇不得。”

1月21日，邓小平参观深圳中国民俗文化村。途中，谈起共同富裕问题，他把早在14年前在著名的《解放思想，实事求是，团结一致向前看》讲话中提到的“要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来”^[2]这个观点作了重要引申：“一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。”^[3]

1月22日下午，邓小平和杨尚昆在市迎宾馆接见了中共深圳市委、纪委、市人大、政协和市政府“五套班子”负责人，发表了重要的讲话，他说：改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。深圳的重要经验就是敢闯，没有一点闯的精神，没有一点“冒”的精神，没有一股气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。不冒风险，办什么事都有百分之百的把握，万无一失，谁敢说这样的话？一开始就自以为是，认为百分之百的正确，没那回事，我就从来没有那么认为。

邓小平还指出，“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。……证券、股市，这些东西究竟好不好，有没有危险，是不是资本主义独有的东西，社会主义能不能用？允许看，但要坚决地试。看准了，搞一两年对了，放开；错了，纠正，关了就是了。关，也可以快关，也可以慢关，也可以留一点尾巴。怕什么，坚持这种态度就不要紧，就不会犯大错误。”^[4]

他说：总之，社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方

式、管理方法。

谈到对改革开放的不同意见，邓小平认为这是正常的。他说：“我们的政策就是允许看。允许看，比强制好得多。我们推行三中全会以来的路线、方针、政策，不搞强迫，不搞运动，愿意干就干，干多少是多少，这样慢慢就跟上来了。不搞争论，是我的一个发明。不争论，是为了争取时间干。一争论就复杂了，把时间都争掉了，什么也干不成。不争论，大胆地试，大胆地闯。农村改革是如此，城市改革也应如此。”^[1]

1月23日，邓小平结束了在深圳的考察，登上了快艇，启程前往珠海。临上艇前，邓小平前往码头送别的深圳市委书记李灏和副书记厉有为说：“你们要快一点啊！”

这是一艘海关的缉私艇，很大，也很快。快艇劈波斩浪航行在伶仃洋上，广东省委书记谢非和前来迎接邓小平的珠海市长梁广大相继汇报。邓小平满脸严肃，在听取汇报的过程中不断插话。当梁广大讲到过去说香港、澳门是人间地狱，我们是天堂，可人家看到的是港澳人回来都穿得很漂亮，带东西都是一筐一筐的，你宣传人家都不信你那一套时，邓小平点点头，说：“不发展，怎么都不行。”梁广大又谈到当年有一个村，一夜之间，有劳动力的都跑到澳门去了，现在又都回来了时，邓小平说：“社会主义一定战胜资本主义”，“这个好”。

邓小平说：现在，有右的东西影响我们，也有“左”的东西影响我们，但根深蒂固的还是“左”的东西。有些理论家、政治家，拿大帽子吓唬人，不是右，而是“左”。“左”带有革命的色彩，好像越“左”越革命。“左”的东西在我们党的历史上可怕呀！一个好好的东西，一下子被他搞掉了。右可以葬送社会主义，“左”也可以葬送社会主义。中国要警惕右，但主要是防止“左”。右的东西有，动乱就是右的！“左”的东西也有，把改革开放说成是发展资本主义，认为和平演变的主要危险来自经济领域，这些就是“左”。^[1]

邓小平一直讲到快艇靠岸。

邓小平在珠海住了一个星期。他参观了珠海生化制药厂、亚洲仿真控制系统工程有限公司和一些现代化企业。当邓小平听说生化制药厂研制的“凝血酶”已经成功地打入国际市场时，高兴地说：我们应该有自己的拳头产品，创出我们中国自己的名牌，否则就要受人欺负。这就要靠我们的科学工作者出把力，这样才能摆脱受人欺负的局面。在科学技术方面，中国应有一席之地，你们这个厂的发展就是一席之地的一部分。在仿真公司，他说：“我是来看新鲜的，越新越好，越新越高兴。不光是我高兴，人民也高兴，国家也高兴。”他问：“科学技术是第一生产力站不站得住脚？”当听到肯定的回答时，他说：“就是要靠你们回答这个问题。我相信它是正确的。”梁广大趁机汇报，说珠海准备重奖科技人才，就是奖别墅给他，房子给他，汽车给他，可能有上百万。邓小平说：“我赞成。”还竖起了大拇指。谢非插话：“我们省政府准备制定一个政策，欢迎学有所长的人回来。”邓小平说：“这个好，这个地方就是吸引这么多人才。你看这么多年轻人，我们应该给人家回来，欢迎人家回来，给人家一个宽松的条件，给他一些好的条件，不要管得那么死，给人家来去自由。他们不回来，在国外就没有前途，人家看不起，他在国外只能做第二等公民、第三等公民。我们不要管那么多，要放。”在江海电子股份有限公司，副总经理丁钦元向他汇报企业如何搞引进、出口，如何自力更生等情况，邓小平听了后说：“不是有人议论姓‘社’姓‘资’的问题吗？你们就是姓‘社’。”他转身对陪同他的梁广大说：“你们这里就是姓‘社’嘛，你们这里是很好的社会主义。”一句话说得大家热烈鼓掌。

在市政府门口，邓小平说：“84年来的时候这里只有一个小楼房，现在全是高楼大厦了，真想不到。”来到望海楼宾馆，放眼楼前如一个巨大括弧的海湾和不远处的“珠海渔女”雕塑，邓小平说：“这里很像新加坡，要是我是外商，我就来这里投资，这里很吸引人才，是能干事业、能干大事业的地方。”

25日，在珠海拱北芳园大厦的29层旋转餐厅，邓小平一边观赏对面的澳门风光，一边说：这10年真干了不少事。我国发展这么快，使人民高兴，世界瞩目。这就足以证明三中全会以来路线、方针、政策的正确性，谁想变也变不了。谁反对改革开放谁就垮台。说来说去，就是一句话：坚持这个路线方针不变。

离开拱北芳园去珠海度假村的路上，邓小平专门阐述了经济发展“隔几年上一个台阶”的思想。他回顾说，经济发展比较快的是1984—1988年，这5年农业和工业，农村和城市，相互影响，相互促进，“这是一个非常生动、非常有说服力的发展过程。可以说，这个期间我国财富有了巨额增加，整个国民经济上了一个新的台阶。”“那5年的加速发展功劳不小，这是我的评价。”谈到近几年的治理整顿，他说：“治理整顿，我是赞成的，而且确实需要。”“治理整顿有成绩，但评价功劳，只算稳的功劳，还是那5年加速发展也算一功？或者至少算是一个方面的功？如果不是那几年跳跃一下，整个经济上了一个台阶，后来3年治理整顿不可能顺利进行。”他说，要注意经济稳定、协调地发展，但稳定协调也是相对的，不是绝对的。此时，邓小平说出了对此后中国高层决策有着决定意义的重要观点：“发展才是硬道理。”他强调说：“这个问题要搞清楚。如果分析不当，造成误解，就会变得谨小慎微，不敢解放思想，不敢放开手脚，结果是丧失时机，犹如逆水行舟，不进则退。”^[1]

1月30日，邓小平启程去上海。在鹰潭火车站休息时，他对前来看望他的中共江西省委书记毛致用、省长吴官正再次谈了改革开放与治理整顿的关系，再次强调说：稳定发展我赞成。但是，只要能快一点还是要争取快一点。胆子要更大一点，放得更开一点。不能胆子没有了，雄心壮志没有了。有机遇能跳还是要跳。

一直陪同他的邓楠插话：“这个观点，老人家鼓吹了一路。”邓小平立即问毛致用和吴官正：我说得

对不对？

2月11日，在上海中外合资企业贝岭微电子制造有限公司，邓小平看到从国外引进的先进设备已经投入运行，风趣地对上海的官员们说：这些设备原来姓“资”，现在到了这里就姓“社”，为社会主义服务。12日，参观完上海闵行经济技术开发区，邓小平说：到本世纪末，浦东和深圳等地都要回答一个问题，姓“社”，不姓“资”。现在工业、城市、科技等方面的改革如何体现社会主义优越性，要用实践来回答。闵行开发区总经理向他汇报：这个开发区5年累计上缴的税金已经达到用于基础建设总投资的2.8倍。邓小平说，你们的实践有点说服力，但还不够。现在，有人担心浦东开发出乱子。我想不会出什么乱子，担心的人也讲不出什么乱子。

13日，邓小平在听了中共上海市委书记吴邦国、市长黄菊的汇报后，接上前两年视察上海时的思路，说：浦东开发晚了，这是我的失误。当时建设四个经济特区主要是从地理上、外资情况上考虑，没有考虑到人的因素。上海人聪明，你们失去了一次机会。他告诫上海的领导人：这是你们上海最后一次机遇，这个机遇你们不要放过。现在浦东的开发是只能进，不能退，而且你们也没有退路。浦东开发是晚了，这是件坏事，但是也是好事。你们可以借鉴广东的经验，可以搞得好一点，搞得现代化一点，起点高一点，后来居上。

2月20日，邓小平离沪返京，结束了这次历时35天，行程6000多公里，备受国内外关注的“南巡”。

2月28日，中共中央以2号文件的形式向全党传达了邓小平南方谈话。3月9—10日，中共中央政治局在北京召开全体会议。会议一致同意邓小平的视察南方重要谈话，认真讨论了我国改革和发展的若干重大问题。会议要求，全党同志特别是各级领导干部，要认真学习邓小平同志建设有中国特色的社会主义的一系列重要论述，进一步提高全面贯彻执行党的基本路线的自觉性。

中共中央党校副校长龚育之说：“如果说，1978年邓小平《解放思想，实事求是，团结一致向前看》那篇讲话，实际上成为十一届三中全会的主题报告，是标志着新时期开端的一篇解放思想的宣言书，那么1992年邓小平南方谈话，则是标志着新时期的历史发展进入新阶段的解放思想的宣言书。”^[9]

“宣言书”的发布，预示着改革开放的又一个大潮即将掀起。

邓小平引领着时代的大潮。

浪潮汹涌

在邓小平视察南方期间，敏感的海外媒体很快就披露了邓小平到广东的新闻。邓小平到特区后，港澳地区及多国媒体大量报道他的行踪。由于没有直接采访渠道，这些媒体的报道大都靠捕风捉影，内容也虚实莫辨。鉴于此，中共广东省委书记谢非特意召来新华社记者牛正武全程采访邓小平的南粤之行。在深圳和珠海，谢非先后三次当面请示邓小平，要求让新闻界对他此行作一些报道，但是邓小平坚持不同意。他说：“不开这个口子。”

2月20日—3月6日，《深圳特区报》连续发表了8篇评论：《扭住青山不放松》、《要搞快一点》、《要敢闯》、《多干实事》、《两只手都要硬》、《共产党能消灭腐败》、《稳定是大前提》、《我们只能走社会主义道路》。被称为“新春八论”的这一系列评论透露了邓小平南方谈话的一些重要内容。从3月12日开始，《深圳商报》也连续刊登8篇评论，以改革开放、敢闯敢试敢“吃螃蟹”为主题，被称为“八论敢闯”。3月26日，《深圳特区报》又发表通讯《东方风来满眼春》，对邓小平在深圳的视察活动和发表的一些重要讲话作了比较详细的报道。30日，新华社向全世界播发了这篇来自地方小报的长篇通讯。第二天，全国各大小报纸、电台几乎全部都花大版面、用长时段予以转载、播出；31日晚，中央电视台在“新闻联播”之后的黄金时段，全文口播了这篇通讯。

邓小平视察南方重要讲话精神的传播在从中央到地方的各个层次引起了强烈的反响。

万里说：小平同志这次讲话，内容非常丰富，针对性很强，但我认为贯穿着一条主线，就是十一届三中全会以来改革开放的路线，“一个中心，两个基本点”的基本路线，千万不能动摇，一百年也不动摇，谁要违背这条路线，改变这条路线，群众就会不答应，谁就得下台。

他说：“小平同志历来强调改革开放，历来强调一个中心、两个基本点，但讲得这样尖锐、突出，讲一百年不动摇，却是第一次。为什么要这么讲？这个问题值得我们深思。”^[9]

3月14—15日，中国企业改革与发展研究会和《改革》杂志社在北京举行了“加快改革开放步伐，建设有中国特色的社会主义”研讨会。这本是早就筹划好的一次学术界的会议。会议组织者乘着邓小平南方谈话的春风，改变了会议原定的“具有中国特色的社会主义经济是什么”主题。老经济学家们兴奋地赶来了，到会的学者有四十几位，《改革》杂志的老主编蒋一苇抱病出席，竟成为他最后一次公开露面。于光远重病在身没能参加，送来了书面发言。他们用“梦寐以求”这个词来形容自己的心情，迫不及待地一吐肺腑之言。

蒋一苇说，商品经济作为商品生产、交换的形式，是不受社会制度制约的，商品经济在运行方式上是有共性的，不能说资本主义干的事都等于资本主义。徐雪寒说，有人认为国营百分比下降使公有制主体地位受到威胁，事实上，调整结构必然此消彼长，国有经济的比重虽然下降，但其绝对数仍然增长很快。如

果用“和平演变”概括这种变化，就会动摇发展多种经济成分的国策，影响对外开放。龚育之用邓小平的三句话来概括地说明改革是什么，第一句是“改革是必由之路”，第二句是“改革是一场革命”，第三句是“改革是一场试验”。吴明瑜尖锐地指出近两年理论界出现了“凡事派”，凡事都要问一问姓“资”姓“社”。他说，“凡事派”是“凡是派”的翻版，都是否定实事求是原则。厉以宁认为改革要有一个稳定的社会环境，而社会的稳定是以经济发展、繁荣为基础的，不改革开放是没有出路的。中国的主要问题是可供分配的“蛋糕”太小了，把“蛋糕”做大，问题才好解决。董辅纳说改革既有正面效应，又有负面效应，就和手一样，无手心就无手背。比如市场配置资源，在竞争中，资源从效益低的部门流向效益高的部门，同时就可能会出现破产、兼并。有人用负效应去否定市场，甚至把不是市场决定的收入分配悬殊也归咎于市场。经济学家们呼吁，新一轮改革高潮正在到来，经济学家要坐下来务实，拿出具体可行的改革方案，为新体制运行做好各方面准备。

4月，中共中央政治局常委乔石发表讲话，称邓小平的讲话“针对性很强”。针对的是“党内值得注意和应防止的问题及思想倾向”。乔石引述党的历史上“左”的教训，论证“右可以葬送社会主义，‘左’同样可以葬送社会主义”，指出“要警惕右，但主要是防止‘左’”的重要性。

4月25日，中共中央政治局委员、国务院副总理田纪云在中共中央党校作了长篇讲话。讲话围绕农村的改革，对“左”的倾向进行了严厉的批判。他说：

“根本的问题是要把经济搞上去。苏联的垮台，绝不能把它仅仅视为一两个人的错误造成的，这方面的原因当然是重要的，但是最根本的原因是它那个模式的社会主义没有能创造出比资本主义更高的生产力发展水平，没有给人民带来幸福，失去了广大人民群众的支持。”

他认为改革开放的阻力主要就是来自这种“左”的积习，并列出了“左”的种种表现：“你要多宣传一点改革开放，他就会说，这会破坏来之不易的大好形势，丧失治理整顿的成果，他就没有想一想大好形势是怎么来的，大好形势是改革开放带来的；你说要多利用点外资，他就会说，多一个外资企业，就多一分资本主义，就会威胁我们国家的社会主义性质；你要划出一块地方给外商承包开发，他就会说，这是出卖国家主权，丧权辱国；你要多发展一些乡镇企业，他就说，乡镇企业是不正之风的风源，会腐蚀我们的干部，把乡镇企业视为对社会主义的威胁；你要多发展一些私营企业、个体户，他就会说，这会改变社会主义性质；你讲要搞厂长负责制，他就说，这是削弱党的领导；你讲家庭联产承包制不能动摇，他就说，这是走单干的道路，不利于集体经济的发展和共同富裕，如此等等。有人作了这样的高度概括：‘三资’企业是和平演变的温床，乡镇企业是不正之风的风源，农村家庭联产承包制是集体经济瓦解的根源。他们把改革开放以来最基本、最实质的东西几乎全都否定了。”

他说：“有些人，一面吃着改革开放的饭，享受改革开放的成果，一面大骂改革开放，对改革开放就是看不惯，就是不顺眼。端起碗来吃肉，放下筷子骂娘，还是留恋50年代、60年代的那种短缺经济。也有人至今还留恋以阶级斗争为纲那一套。”“总之，‘左’的积习对改革开放的阻力不能低估。”“由于它带有革命的色彩，是革命的言辞，欺骗性大，危害性大，在我们党的历史上是如此，现实生活中也是如此。所以，我认为，在领导层摆脱‘左’的思想束缚，是一个重大的课题。如果不敢触动它，改革开放就无非是空谈一阵子。不彻底解决这个问题，改革开放能否持久，要画一个问号。”

12年后的2004年，田纪云在《怀念小平同志》的文章中再次回顾这一阶段的历史时说：“邓小平冷眼观察了三年，眼看他倡导的改革开放事业可能毁于一旦，他再也不能沉默了。他下决心去南方视察，发表了震惊中外的南方谈话。”“小平同志的南方谈话，代表了历史发展的潮流，代表了广大人民的意愿，因此，它犹如一声春雷，使沉寂的神州大地再次复苏，全国人民为之欢呼。正是这个谈话，为中国的发展再次拨正了航向，为改革开放注入了新的生机与活力，使中国沿着党的十三大确立的‘一个中心，两个基本点’的基本路线胜利前进！”^[1]

4月以后，京城里面反“左”的舆论，便由交头接耳至纷纷扬扬。许多理论家或撰文，或畅言，论理议政，发表各自的观点。

5月20日，邓小平视察首都钢铁公司。他在同首钢和北京市委负责人谈话时又一次谈到发展速度问题，他说：我们的发展速度同资本主义发达国家的发展速度不能一样。因为起点不同，原来的水准不一样，综合力量不一样。对于年初制定的国民生产总值增长6%的目标，他说：我们有些同志满足于6%，满足6%就等于第二个台阶要第一个台阶去补才补得上，迈第三步那就更艰难了。他很尖锐地指出：什么叫慢？实际上慢就是停顿，停顿就是后退。逆水行舟，不进则退。看样子，如果我们始终保持6%的速度，就是停顿，就是后退，不是前进，不是发展。我们的发展速度同资本主义发达国家的发展速度不能一样。它们2%、3%就不错，我们6%并不一定是好速度。因为起点不同，原来的水准不一样，综合力量不一样。

他还说，你不搞活，社会主义的优势在哪里呢？为什么不允许改革？这是人的问题，人的思想没解放啊。过去就说姓“社”姓“资”，现在又说别的，反正有一些人是在看，看你改革开放对不对。没有点雄心壮志上不去。^[2]

6月7日，《人民日报》刊登了首都钢铁公司党委书记周冠五的一篇长文。文章引述邓小平的话说，十一届三中全会以后的若干年中，中国的经济已经出现了“一个非常生动、非常有说服力的发展过程”。问题在于，当人民的生活刚刚有所改善的时候，就不断反对所谓“需求膨胀”、“消费超前”、“经济过热”，采取了一系列压缩固定资产投资、抽紧银根、限制消费、抑制需求的措施，结果出现了资金拖欠、产品积压、需

求不振、市场疲软。消费落在生产的后边，拖住了经济发展的后腿。现在，市场疲软，需求不畅，已成为加快经济发展的障碍。周冠五由此得出了他的结论：消费是发展生产的动力，不要怕需求大于供给。

全国的理论宣传部门和新闻媒体，都纷纷发表文章，或召开座谈会，举办研讨班，学习和宣传邓小平重要谈话精神；海外媒体也作了大量报道和评论，对邓小平谈话给予高度评价，以至于有西方记者称，看来1992年美国《时代》周刊的封面人物又被邓小平“预订”了。

学习、宣传邓小平南方谈话的热潮，被概括为是“思想解放的再讨论，基本路线的再教育，改革开放的再动员，加快发展的再推进”。

7月，北京大学等首都十几所高校几百名学生联名给邓小平发出了一封热情洋溢的信，对邓的南方谈话表示衷心拥护，向邓小平表示他们的良好祝愿。邓小平委托中共中央办公厅于8月23日给学生们回信表示感谢，并向全国广大青年学生表示问候。

舆论又形成新的“一边倒”，姓“社”姓“资”的争论归于沉寂。

“社会主义市场经济”

1992年4月1日晚，因出席七届全国人大五次会议而住在西苑饭店的国家体改委主任陈锦华接到中共中央总书记江泽民的电话，说现在改革开放正处在一个非常重要的时刻，下一步怎么办，大家都在等待，也有些着急，要求体改委好好研究一下，向中央提出建议。

人代会一结束，陈锦华就召集了几个省的体改委主任进行了座谈。其后的4月21日，陈锦华给江泽民、李鹏写了一封信并附上部分参考材料。信中说：

遵照泽民同志4月1日晚给我在电话中的指示，我即找了广东、江苏、山东、辽宁、四川5个省的体改部门主要负责人，专门座谈计划与市场经济。会上我未讲任何背景与意图，只要求大家敞开思想谈看法。我强调座谈会是学习小平同志指示和政治局决议，交换认识，所有发言出了会议室的门概不算数。

这5个省都是大省，尽管在计划与市场关系上，代表了不同层次的改革开放度，但他们都一致反映，寄希望于十四大在以下两问题上有突破。

一、计划与市场关系，从5个省已经形成的、不同程度的经济发展的生机和活力看，大家认为，今后应当明确提出：建立和发展社会主义市场经济。社会主义界定公有制基础、按劳分配原则、政权性质、国家在宏观经济上的规划和重大决策；市场经济是手段、方法，应当也只能为社会主义服务。

二、坚决地、下大决心精简党政群机构，切实有效地转换政府职能，使上层建筑能适应经济发展变化的需要，更好地为经济基础服务。

信后附了两个材料。一是“1991年与1978年5省主要经济指标比较”表。从中可以看出，5省的国民生产总值、固定资产投资、进出口额、引进外资额、社会商品零售总额、城镇居民人均收入和农民人均纯收入等各项指标，依5省各自的市场化程度和对外开放程度而逐次递增。凡是市场机制运用得充分的地区，各项指标的绝对数和年增长比例都大大高于市场机制运用得差的地区。这是以对比数据来论证改革的取向应当是市场化。

另一个材料是美国前国务卿亨利·基辛格博士的一个书面发言，基辛格的书面发言是提交给在陈锦华写信当天举行的“经济机制转换国际研讨会”的，陈锦华认为，基辛格的发言论点没有政治偏见，没有夹杂意识形态，讲得比较客观，其中的一些重要观点同中国的改革实践也比较一致。因此附在信后供中央领导一阅。

基辛格的题为“经济发展与政治稳定”的发言稿主要谈了有关机制转换的三点看法：

第一，目前有关经济机制转换的讨论大都将“纯粹的市场制度”与“纯粹的计划经济”相对比，但在现实生活中并不存在这种极端的模式。基辛格举例说：“美国无疑是所谓最开放的市场经济，但政府在一系列部门中（石油、天然气、电讯）发挥着重要作用。反过来，即使最僵化的统制经济中也存在一些私人经济活动。经济本来就是‘混合的’”。因此将某一具体经济贴上“中央计划”或“市场”的标签并不准确。政治家的任务应该是找出并实现国家和私人经济活动的最佳结合。这种最佳结合必须既能最有效地促进经济活动的发展，又能从社会和政治方面保证改革的进行。

第二，在世界范围内正进行着相对集中的经济向市场为基础的经济结构转变。基辛格说中、东欧和前苏联地区国家的这种转变正在快速进行，但他认为“变化最深刻的地区也许是在拉美”。因此，“去年，与已经很低的全球经济增长速度进一步下降相对照的是，拉美和加勒比海地区经济增长3%，人均产值出现了四年以来的第一次增长”。

第三，任何国家都不能不考虑其独有的历史和文化背景。一个改革方案在某个国家运转得很好，但到另一个国家则可能行不通。因为，“道理很简单，没有两个一样的国家”。决策者们必须考虑本国经济的根本特征、资源基础是什么、经济发展状况、经济开放程度等等。他说，“总之，关于如何从中央指令经济向自由市场经济转变，没有一个简单的答案。”

陈锦华在信中特别提到基辛格此文的“结论”部分，希望中央领导人能看一看。

这部分是这样的：

我们正处在一个变革的时代，我们周围的经济生活在发生着重大的变化。变化的趋势错综复杂，但中心是朝向市场经济。似乎可以说，世界各地的领导人们不约而同地得出这样一个结论：总的来说，市场为持续经济发展提供了较好的基础。

向市场转变的目标被广泛接受，但实现这一目标的方式同试图改革的国家一样多，显然，没有一个‘通用’的办法。改革过程必须与各个国家的经济、社会、文化环境相一致。改革并不一定意味着严厉的紧缩政策和一定时期的严重衰退。一些国家已经成功地进行了长时间的实质性改革。

改革的成功取决于政治稳定，而政治稳定又会因改革过程中产生的严重经济和社会问题而受到影响。简而言之，经济发展与政治稳定密不可分。

最后我要说的是，改革过程中我们要做世界上最难做的事情——说服人民和各个机构改变他们经济活动的方式。为此，各个国家同样要根据各自的历史和文化背景找出自己的道路。

市场经济从概念到规划

1992年5月，中共中央下发了当年的4号文件《关于加快改革，扩大开放，力争经济更好更快地上一个新台阶的意见》，提出了一系列加快改革、扩大开放的新措施。

6月9日，中共中央总书记江泽民来到中央党校，向省部级学员发表了重要讲话。

江泽民说，邓小平南方谈话和视察首钢的谈话精神是一致的，这些重要谈话贯穿了一个鲜明的中心思想，就是：必须坚定不移地全面贯彻执行党的“一个中心、两个基本点”的基本路线，解放思想，实事求是，放开手脚，大胆试验，排除各种干扰，抓住有利时机，加快改革开放步伐，集中精力把经济建设搞上去，不断把有中国特色的社会主义事业全面推向前进。

江泽民从九个方面谈了对邓小平重要谈话精神的理解。这九个方面是：（1）关于抓住当前有利时机，加快改革开放和经济建设的发展；（2）关于改革也是革命也是解放生产力；（3）关于大胆向资本主义国家学习和借鉴有用的东西；（4）关于加快经济体制改革；（5）关于推进政治体制改革；（6）关于坚持“两手抓”的方针；（7）关于解放思想、实事求是和要警惕右但主要是防止“左”；（8）关于加强党的建设和提高党的领导水平；（9）关于全面落实小平同志重要谈话精神的初步部署和要求。

谈到经济发展速度问题，江泽民说：最近，李鹏同志和国务院其他领导同志专门研究了这个问题。从全国来说，根据我们现有的物质技术条件、经济实力、社会承受能力，加上加快改革开放的措施和人的积极因素的进一步发挥，看来国民生产总值可以超过“八五”计划中确定的年均增长6%的增长速度，可以搞得再快一些，向9%、10%前进，只要把工作和措施跟上去，是有把握实现的，而且不会有什么大的风险。

江泽民在讲话中正面表达了对姓“社”姓“资”问题的看法。他说，学习和利用资本主义国家的一切有用的东西，不存在姓“社”姓“资”的问题，它们是人类社会共同创造的文明成果，资本主义社会可以用，社会主义社会也可以用。不管是哪种社会制度下创造的文明成果，只要是进步的优秀的东西，都应积极学习和运用。对糟粕的东西则应剔除，不能学。我们在学习和借鉴资本主义国家一切好的东西时，当然不能妄自菲薄，不能对社会主义事业缺乏信心。我们并不是一切都落后，如果因为要向外国学习，就以为自己什么也不行了，变成盲目崇拜，那同样是一种片面性。“总之，我们一方面要大胆学习和借鉴资本主义国家的一切好东西，有些东西不仅要学，还要花钱去买；另一方面又要坚决抑制各种腐朽的东西和反映资本主义本质属性的东西。准备了‘两手’，掌握了‘两点论’，我们的学习和借鉴工作就会广泛正确地开展起来和长期坚持下去。”

在江泽民所讲的九个问题中，关于加快经济体制改革的问题篇幅最长。他从国内外的历史经验说起，引述恩格斯、列宁、邓小平等人的有关论述，引证凯恩斯主义出现后尤其是20世纪60年代以来资本主义国家加强经济的计划性，说明资本主义也有计划；他以我国改革开放十多年来把市场机制引入经济生活，对加快经济的发展起到显著作用为例，说明社会主义也有市场。通过这两方面的论证，说明计划经济和市场经济不是区分两种社会制度的本质特点。

江泽民说，最近经过学习邓小平的重要谈话，在对计划与市场 and 建立新经济体制问题的认识上，又有了一些新的提法。他举出了三种：一是建立计划与市场相结合的社会主义商品经济体制，二是建立社会主义有计划的市场经济体制，三是建立社会主义的市场经济体制。这几种提法，哪一种更切合我国的经济实际，更易于为大多数同志所接受，更有利于促进经济建设的发展？他认为还可以继续研究，眼下还不必忙着做出定论。他说：“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。”他解释说，有计划的商品经济，也就是有计划的市场经济。社会主义经济一开始就是有计划的，这在人们的脑子里和认识上一直是清楚的，不会因为提法中不出现“有计划”三个字，就发生是不是取消了计划性的疑问。

“社会主义市场经济体制”这个提法，虽然是江泽民的“个人倾向”意见，但此前已与中央一些领导人交换过意见，而且基本上得到赞同。江泽民还是说：“这还不是定论。”他指出，不管使用哪一种提法，都需要阐明我国社会主义的新经济体制的主要特征。他说：“我认为，主要特征应有这样几个：一是在所有制结构上，坚持以公有制经济为主体，个体经济、私营经济和其他经济成分为补充，多种成分共同发展；二是在分配制度上，坚持以按劳分配为主体，其他分配方式为补充，允许和鼓励一部分地区、一部分人先富起来，逐步实现共同富裕，防止两极分化；三是在经济运行机制上，把市场经济和计划经济的长处有机结合起来，充分发挥各自的优势作用，促进资源的优化配置，合理调节社会分配。”

江泽民认为，要加快新经济体制的建立，必须抓紧解决好几个关键性的问题：一是转变政府职能，切实实行政企职责分开；二是抓紧企业特别是国有大中型企业的经营机制的转换；三是要适应商品经济和价值规律的要求，切实更新计划观念，转变计划管理职能和方式；四是大力培育和发展市场；五是要加强经济法规和经济运行所必需的其他基础设施建设。

江泽民的这个重要讲话，是历任中共中央总书记在关于改革开放的讲话中尺度放得最宽的讲话。在邓

小平视察南方、全国涌动新的改革大潮这个大背景下，许多过去非常敏感的话题，都变得十分平常了。

1992年，中共将召开十四大，江泽民的“6·9”讲话，无疑是为十四大定下了基调。

7月11日，《经济日报》在头版刊登署名长文《社会主义也应搞市场经济》。醒目的题目引起了国内外的关注，许多省市报纸纷纷转载，境外的报刊迅速作出反应，有的还加以渲染：“中共发出警告：不搞市场经济就要垮台”。

7月24日，在《半月谈》思想政治工作创新奖颁奖会上，中顾委副主任薄一波披露了邓小平在1990年12月间关于市场经济问题的那段话。薄一波说：“我认为，这是社会主义初级阶段的必由之路。”

“社会主义市场经济”这个令人耳目一新的提法由此从内部走向了公开。此后，一些报刊开始发表文章，探讨社会主义市场经济问题。

9月，中国世界观察研究所和《经济日报》社联合举办了“市场经济论坛”研讨会。国家体改委副主任、中国世界观察研究所所长童大林就“市场经济”的概念谈了自己的理解：

市场经济是商品经济发展的一个高级阶段。这个阶段的标志由于商品概念和内涵的扩展，从而形成广泛的市场体系。现代市场经济，实际上是世界范围的经济。商品经济和市场经济冠以社会主义，称为社会主义商品经济、社会主义市场经济，这并不是说市场经济还有一个姓“社”姓“资”的问题，而恰恰是为了表明社会主义基本制度，应该而且能够与商品经济、市场经济统一起来。正因为如此，社会主义市场经济也可以称之为社会主义条件下的市场经济，或者称之为市场条件下的社会主义，而不再是计划经济的社会主义。

上海市体制改革办公室主任刘吉则认为：经过十几年理论工作者和实际工作者的探索、实践，今天水到渠成地提出改革的目标是社会主义市场经济，这对于我们建设社会主义是了不起的历史性的事件。^[12]

作为改革全局的规划和统筹部门，国家体改委在邓小平南方视察后立即行动起来，由秘书长兼综合规划司司长的王仕元牵头，组织力量专题研究社会主义市场经济的目标模式和改革步骤。经过一个夏天的探索研讨，于8月24日提交了一个框架性文件——《90年代建立社会主义市场经济新体制的基本思路》。这个文件提出的“社会主义市场经济”概念是：“在坚持社会主义基本经济制度的前提下，适应社会化大生产和生产国际化客观要求，以市场作为实现资源优化配置基本取向的经济体制和运行机制。”其主要特征一是市场导向，即一切生产要素商品化，通过市场来实现合理配置和组合。二是竞争性，市场经济排斥各种形式的垄断，强调市场规则和秩序。三是开放性，市场经济排斥任何形式的封锁或封闭，包括地区封锁、部门分割以及非关税壁垒。四是社会公平，在社会分配领域中，通过初次分配反映效率的差别，以要素分配为主；通过再分配反映社会公平原则，以共享收入分配为主。按劳分配成为按要素分配的一部分内容。

文件概括社会主义市场经济的本质要求是：产权关系明确，利益主体多元，企业自主经营，必要的政府干预，经济运行法制化。提出社会主义市场经济的着眼点，不是让市场经济去适应社会主义的特征，而是要使社会主义公有制经济更加适应市场经济的本质要求。

文件报到中央，得到高层的充分肯定和社会的高度关注。陈锦华指示组建课题组，进一步对社会主义市场经济的总体框架进行研究。这一次，课题组由两位更年轻的专家——综合规划司副司长曾国祥、彭森负责，范恒山、陈立、雷武祥等十多人参加了研讨写作。经过一个多月的努力，课题组在十四大召开的同时，于10月5日完成了《建立社会主义市场经济体制的基本设想》，对中国社会主义市场经济体制的基本框架和改革思路进行了全面论述。因课题组的工作是在实华饭店完成的，这个报告也被称为“实华报告”。“实华报告”的新贡献和突破是，对市场经济新体制不再局限于理论阐述和概念定义，而是对新体制的框架结构进行了全面、系统的规划设计。这个文件设计的社会主义市场经济新体制的基本框架为：（1）建立以社会主义公有制为主导，各种经济成分长期并存、共同发展、平等竞争的所有制结构新格局。（2）建立适应市场经济要求的现代企业制度。（3）建立包括商品市场和要素市场统一开放、竞争有序的市场体系。（4）建立以间接调控为主的宏观经济调控体系。（5）建立体现按劳分配为主、多种分配形式并存的收入分配制度和统一健全的社会保障制度。

于1993年3月再次兼任国家体改委主任的李铁映曾把“所有制与现代企业制度”、“市场价格体系”、“宏观调控体系”、“收入分配和社会保障体系”几个概念简明扼要地归纳为“基本框架”中四条主体框架。同时指出，再加上农村经济体制、涉外经济体制、科教体制，以及适应市场经济的法律体系，就构成了中国社会主义市场经济体制的“四梁八柱”。

十四大报告

2月20日下午，中共中央在中南海勤政殿举行十四大报告起草工作的座谈会。江泽民在会上强调：十四大报告要以邓小平视察南方的重要谈话精神作为贯穿全篇的主线，在系统地总结改革开放和现代化建设14年来实践和经验的基础上，着重阐明为什么要毫不动摇地坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。他说，一个是基本路线不变，一个是社会政治稳定，有了这两条，我们就能够不断地胜利前进。坚持党的基本路线就是要一百年不动摇。

江泽民还对报告的起草提出了具体要求。他说，报告必须回答这样一些人们关心的重大问题：其一，坚持党的基本路线必须注意把握的要点是什么；其二，党在90年代改革开放和建设的主要任务和战略步骤是什么；其三，中国共产党人对当今世界重大问题的看法是什么；其四，加强党的建设和改善党的领导的重点是什么。报告要展望并规划改革和建设在今后半个多世纪的进程目标。

按照中共中央常委会和江泽民总书记指示的精神，十四大报告起草小组很快写出了报告的第一稿，报送中央。

4月30日，中共中央政治局常委会对报告第一稿进行了讨论，常委们认为，第一稿从无到有，有了一个好的开端。但报告的理论性、思想性需要加强，对一些重大问题要进一步研究，作出更明确更深刻的阐述。如建设有中国特色社会主义理论的概括，层次要提高；改革开放14年的基本经验，要从理论与实践的结合上进行系统总结；要讲清楚经济体制改革的目标是什么；应该怎样部署今后五年直到本世纪末的战略任务；阐述党的建设要加强针对性，等等。

据此，报告起草小组不断进行修改加工，写出了第二稿、第三稿。在这个过程中，江泽民在中共中央党校发表了“6·9”重要讲话。6月12日，邓小平同江泽民谈话，赞成使用“社会主义市场经济体制”这个提法。他说：实际上我们是在这样做，深圳就是社会主义市场经济。不搞市场经济，没有竞争，没有比较，连科学技术都发展不起来。产品总是落后，也影响消费，影响到对外贸易和出口。在党校的讲话可以先发内部文件，反映好的话，就可以讲。这样十四大也就有了一个主题了。^[13]江泽民“6·9讲话”为十四大报告确定了基调，起草小组据此对报告稿做了重要修改，写出第四稿。

报告第四稿在提请政治局审议的同时，还报请邓小平审阅。邓小平对报告稿作了肯定的评价，认为报告稿有分量，结构也是好的。他同时对进一步修改好报告发表了重要意见。他还特别谈到关于他自己在改革开放中的作用问题。他说，改革开放中许许多多的东西，都是由群众在实践中提出来的，绝不是一个人的脑筋就可以钻出什么新东西来，是群众的智慧，集体的智慧。他的功劳是把这些新事物概括起来，加以提倡。在这个问题上，报告要写得合乎实际。报告中讲他的功绩，一定要放在集体领导范围内。

起草小组遵照邓小平的重要指示，在报告中加进了邓小平关于要尊重群众首创精神的论述。在全社会都在议论“社会主义市场经济”之时，起草小组对报告稿又进行了两次重要的修改，形成了第六稿。

中央决定将第六稿印发到全国119个地方、部门和单位征求意见。党的十三届中央委员会委员、候补委员，中央顾问委员会委员，中央纪律检查委员会委员，党的十四大代表，中央党政军各部门、各人民团体的党员负责干部，各省、自治区、直辖市和各大军区的党委负责人等共3000多人参加了报告稿的讨论，每个单位都修改出了一份稿子。

与此同时，中共中央还委托中央统战部就大会报告稿征求各民主党派、全国工商联负责人和无党派知名人士的意见。

9月2日下午，江泽民、乔石邀请各民主党派中央和全国工商联领导人贾亦斌、彭清源、费孝通、钱伟长、孙起孟、万国权、雷洁琼、赵朴初、陈舜礼、卢嘉锡、方荣欣、章师明、董寅初、杨纪珂、王宋大、徐采栋、赵伟之、蔡子民、吴克泰、荣毅仁、王光英、孙孚凌和无党派代表人士阿沛·阿旺晋美等，在中南海怀仁堂进行了三个多小时的座谈。与会者在前几天就阅读了十四大报告征求意见稿，在座谈时提出了各自的修改意见。在听取了大家的发言后，江泽民代表中共中央对党外人士坦诚相见、畅所欲言，就十四大报告的修改问题提出了许多很好的意见和建议，表示衷心感谢。

在此期间，起草小组还征求了一些德高望重的老同志和著名专家、学者对报告稿的意见。各地、各方面、各部门负责人和各界知名人士，对报告稿进行了认真讨论，从总体上对报告稿给予了肯定的评价。同时，也提出了不少修改意见。这些意见，大到报告结构、实际内容，小到文句字词、标点符号。

根据上述各方面的意见，起草小组对报告征求意见稿作了450多处修改。其中，对十三大以来五年的工作、建设有中国特色社会主义理论的概括、经济增长速度、建立社会主义市场经济体制、加强社会主义民主法制和精神文明建设、加强党的建设等部分，作了较大的调整、充实和加强。

经过一次次征求意见、集思广益，一次次字斟句酌、反复推敲，报告又相继写出第七稿、第八稿，一稿比一稿成熟，一稿比一稿完善。

9月，中央政治局常委会和政治局全体会议又分别审议通过了修改后的报告稿，即第九稿，决定提请党的十三届九中全会审议。10月5—9日，中共十三届九中全会在北京开幕。出席会议的中央委员、候补委员对第九稿进行了讨论。根据全会分组讨论中提出的意见，报告起草小组在会后又作了170多处大大小小的修改。

十四大报告全文26000余字，十易其稿，共修改620多处。

“真是群情振奋”

1992年10月12日，中国共产党第十四次全国代表大会在北京人民大会堂隆重开幕。这是一次被称为“承前启后，继往开来”的大会。由于大会将提出建立“社会主义市场经济”新体制的消息已在海内外广为传播，因此大会备受关注，600多名国内外记者齐集人民大会堂，大礼堂三楼，各种摄影、摄像机镜头排得密密麻麻。佩戴着红色记者证的记者们，则在一楼忙碌穿梭。

李鹏主持大会开幕式。上午9时，大会在雄壮的《国际歌》乐曲中开始。江泽民代表十三届中央委员会作题为《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》的大会报告。

报告分为四个部分，通篇体现了邓小平年初南方谈话的精神，对中共十一届三中全会以来14年的基本

实践和基本经验作了系统、深刻的总结，从九个方面对邓小平建设有中国特色社会主义理论作了精辟的概括：确定了90年代加快改革开放，推动经济发展和社会全面进步的主要任务，提出了建立社会主义市场经济体制的目标；在分析国际形势的基础上论述了对外政策；并阐述了加强党的建设和改善党的领导的问题。

在报告的第二部分“九十年代改革和建设的主要任务”中，比较集中地论述了我国经济体制改革的目标模式问题。报告说，我国经济体制改革确定什么样的目标模式，是关系整个社会主义现代化建设全局的一个重大问题。这个问题的核心，是正确认识和处理好计划与市场的关系。江泽民在报告中回顾说：

传统的观念认为，市场经济是资本主义特有的东西，计划经济才是社会主义经济的基本特征。十一届三中全会以来，随着改革的深入，我们逐步摆脱这种观念，形成新的认识，对推动改革和发展起了重要作用。十二大提出计划经济为主，市场调节为辅；十二届三中全会指出商品经济是社会经济发展不可逾越的阶段，我国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济；十三大提出社会主义有计划商品经济的体制应该是计划与市场内在统一的体制；十三届四中全会后，提出建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制。特别是邓小平同志今年初重要谈话进一步指出，计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。这个精辟论断，从根本上解除了把计划经济和市场经济看作属于社会基本制度范畴的思想束缚，使我们在计划与市场关系问题上的认识有了新的重大突破。

江泽民说：“实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，”他顿了顿，提高了音量：“我国经济体制改革的目的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。”[\[1\]](#)

会场上响起暴风雨般的掌声。

江泽民接着指出，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，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力、实现优胜劣汰；运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求的及时协调。同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面，必须加强和改善国家对经济的宏观调控。

报告强调社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。报告还着重指出，建立和完善社会主义市场经济体制，是一个长期发展的过程，是一项艰巨复杂的社会系统工程。既要作持久的努力，又要有紧迫感；既要坚定方向，又要从实际出发，区别不同情况，积极推进。

近两个小时的报告在经久不息的掌声中结束。

后来担任了国务院体改办副主任的彭森回忆当时的情景说：十四大报告对我们这些“老体改”来说，其反应是震撼性的，我们真切地感到，以这个报告为标志，中国经济体制改革的一个新时代开始了。

作为大会的特邀代表，邓小平在电视机前一字一句听完了整个报告。报告结束时，他满意地说：“讲得不错，我要为这个报告鼓掌。”说罢，就在电视机前鼓起掌来。

从当天下午开始，2000多名与会代表和特邀代表便分组展开了热烈的讨论。代表们认为，十四大报告对中国未来的发展有两大突出贡献。一是对邓小平建设有中国特色社会主义理论作了系统的概括，确立了这个理论在党内的指导地位；二是明确提出了建立社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标模式。

10月18日下午，大会通过无记名投票，选举产生了新一届中央委员会和中央纪律检查委员会；通过了关于十三届中央委员会报告的决议和关于《中国共产党章程（修正案）》的决议。大会通过表决同意中共中央提出的关于不再设立中央顾问委员会的建议。

下午6时，中国共产党第十四次全国代表大会胜利闭幕。

在19日召开的十四届一中全会上，选举产生了新的政治局、政治局常委、中央书记处、中央军事委员会和中央纪律检查委员会。江泽民为中共中央总书记、中央军事委员会主席；中央政治局常委由江泽民、李鹏、乔石、李瑞环、朱镕基、刘华清、胡锦涛7人组成；胡锦涛、丁关根、尉健行、温家宝、任建新为中央书记处书记；刘华清、张震为中央军委副主席；尉健行为中央纪律检查委员会书记。

十四大的胜利召开和新的中央领导集体的产生，在国内外引起强烈反响。海内外媒体好评如潮。邓小平在家中看了有关报道后高兴地说：真是群情振奋！

会议闭幕的第二天下午，邓小平在人民大会堂同全体与会代表见面。随着三角架上的照相机左右各180度旋转的“沙沙”声，一张充满喜气的2000多人合照定格成值得永远珍藏和纪念的历史。

短短20分钟的见面被掌声、欢笑声、问候声填充得满满的。江泽民握着邓小平的手激动地说：“您今天同大家见面，使代表们深受鼓舞，大家的情绪达到了高潮。”他代表新当选的中央领导集体向邓小平表示：现在大政方针已定，我们要真抓实干，把大会精神落到实处。

邓小平高兴地说：“这次大会开得好，希望大家继续努力。”

“改革开放年”

3月20日，李鹏在七届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》中正式宣告：“我国目前的经济状况表明，治理整顿的主要任务已经基本完成，作为经济发展的一个特定阶段可以如期结束。”

三年的治理整顿，扭转了原来一度出现的“四过一乱”现象，初步理顺了改革、稳定和发展三者之间的关系，创造了一个相对宽松的经济环境，为国民经济走上持续、稳定、协调发展的轨道，特别是为1992年以后经济的快速发展，打下了良好的基础：

第一，经济基本恢复了正常的发展速度。1991年国内生产总值比1990年增长9.3%，从1989年至1991年治理整顿三年的平均增长率为6%；1991年工业总产值增长14.77%，三年平均增长10.36%。经济增长速度已经恢复到与当时经济条件相适应的正常发展水平。

第二，投资需求和消费需求双膨胀的局面明显缓解，严重的通货膨胀得到有效的控制。在治理整顿阶段，国务院及有关部门采取了经济和行政等方面的措施，实行信贷和货币“双紧”政策，清理固定资产投资项目，压缩投资规模，控制社会集团消费，有效地遏止了社会消费膨胀的趋势，促使供求关系趋于平衡。

治理整顿的三年，社会总需求超过总供给的平均供需差率由1985年至1988年的11.8%缩小到8%左右。商品零售物价指数为：1988年，118.5；1989年，117.8；1990年，102.1；1991年，102.9。

第三，流通领域的混乱现象得到整顿，经济秩序明显好转。经过清理整顿，党政机关所办的各种公司，绝大多数已经撤销或同机关脱钩，一批在公司中兼职的国家机关工作人员从公司中退出。价格混乱现象也得到比较有效的治理。

第四，对外开放取得较大进展。1984年到1989年，我国进出口贸易一直处于逆差的状况，1988年进出口总额为1027.9亿美元，逆差为77.6亿美元。在治理整顿中，我国顶住西方国家无理制裁的强大压力，坚持改革开放，对外贸易取得长足发展，1990年即扭转了对外贸易逆差的状况。1991年，我国进出口总额达到1356.3亿美元，顺差达80.5亿美元。1989年至1991年，我国实际利用外资额达318.02亿美元，是改革开放13年历史中利用外资额最多的一个阶段。

第五，产业结构调整取得一定的成绩。在治理整顿期间，农业、能源、交通、原材料等产业部门均获得不同程度的发展，而一直处于长线的加工工业则受到一定的限制，国民经济各部门发展不平衡的状况得到改善。1989年和1990年粮食生产都获得丰收，从而扭转了农业生产从1985年到1988年连续四年徘徊的局面。1990年，农业总产值达7662.09亿元，比1989年增长7.6%；1991年，尽管遭遇到严重的自然灾害，但农业生产仍然获得较好收成，农业总产值达8157.03亿元，比1990年增长3.7%。

第六，在治理整顿期间，一些领域的改革得到新的进展。在治理整顿的三年时间里，虽然改革从总体上说放慢了步伐，但在某些领域仍然取得了新的进展，特别是在党的十三届五中全会以后。中共中央、国务院及有关部门先后制定了一系列深化改革的政策措施，进一步推动了价格体系和价格管理体制、国有企业经营机制、外贸管理体制、农村双层经营体制等方面的改革，并在金融、财税、社会保险、住房制度、医疗制度等方面开展了改革试点工作。

但是，治理整顿时期的调整结构、提高效益的任务，却没有取得明显的成效。1991年9月23日，李鹏在中央工作会议上指出，我们一直强调调整结构和提高效益，但实际收效不大，企业亏损面和亏损额都在增加。现在经济生活中的问题不是速度上不去，而是效益提不高。在现有结构和企业经营机制的基础上发展生产，已经不能带来企业经济效益的同步增长。因此，在治理整顿阶段结束之后，调整结构、提高效益仍然是我国经济工作的一项主要任务。

尽管如此，以上几个方面的成效仍然说明，在我国改革第十年出现的严重的“四过一乱”的状况，经过治理整顿，已经从根本上扭转过来，治理整顿的主要目标已经基本实现。

治理整顿的胜利结束，为进一步改革开放提供了良好的经济环境。在全国学习贯彻邓小平南方谈话的热潮中，一系列新的改革开放政策和措施相继出台：

3月，国务院批准海南洋浦为国家级经济开发区；10月，国务院批复同意洋浦开发区国有土地使用权出让合同，向外商有偿出让土地使用权面积为27.353平方公里，出让期限为70年。

6月，中共中央、国务院作出《关于加快发展第三产业的决定》；国家科委、体改委决定在北京、沈阳等五个开发区进行以产权制度、分配制度、人才分流等为重点的综合改革试验；财政部决定在9个省、市、自治区率先实行分税制改革，以取得经验，逐步推广。

7月，国务院发布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。

9月，国家计委宣布，从1993年起，国家指令性计划指标将减少一半，国家计委直接管理的工农业出口计划指标将减少三分之一以上。

11月，商业部、国务院经贸办、国家体改委联合发布《全民所有制商业企业转换经营机制实施办法》。

12月，国务院关税税则委员会决定从12月31日起降低3371个税目商品的进口关税税率，使我国关税总水平下降7.3%，是历次调税涉及商品最广、关税税率下降幅度最大的一次。

1992年，我国新开放城市141个，对外国人开放的市、县总数达到888个。

1992年成为名副其实的“改革开放年”。

“转换经营机制”

1991年5月16日，国务院发出《关于进一步增强国营大中型企业活力的通知》11条。9月，中央召开工作会议进一步研究搞活国营大中型企业问题，提出了转换经营机制，把企业推向市场这一新的内容。会上，李鹏总理责成国家体改委起草《企业法实施细则》。同年10月21日，国家体改委在给朱镕基副总理和

李鹏总理的请示报告中说，由于种种原因，《企业法》尚未得到全面、有效的贯彻落实，当前比较突出、亟待解决的，一是政府和企业的关系问题，即按照政企分开、所有权和经营权适当分离的原则，切实落实《企业法》赋予企业的自主权问题；二是如何进一步理顺企业内部领导体制问题；三是建立健全监督执行《企业法》的工作制度问题。报告对起草《企业法实施细则》的指导思想和原则、步骤和进度等问题提出了具体建议。11月18日，李鹏总理对这个报告作了批示，同意由朱镕基、陈锦华主持这项工作，并要求“先搞一个统一的，内容全面的细则，在其总规定下，以后可以对具体问题作必要的补充，形成专门文件”。对于其内容，李鹏指示“所有权应得到保证，经营权要落实”。

此时社会上刮起了一股“砸三铁”（铁饭碗、铁工资、铁交椅）之风，造成企业界思想混乱，无所适从。1992年1月10日，李鹏在全国经济体制改革工作会议上的讲话中明确指出：“今年改革的重点是转换企业经营机制。”他说：“转换经营机制就是把企业办成自主经营、自负盈亏、面向市场的经济实体。转换经营机制的目的是调整结构，提高效益。”会上，朱镕基副总理专门就转换企业经营机制的问题作了讲话。他说：“对目前一些深层次的问题作为高级干部应当有正确的认识，要有紧迫感。目前有三分之一的企业亏损，三分之一的企业潜亏，这个问题如果拖得太久，是会坐吃山空的。”怎样扭亏为盈？怎样解决国营大中型企业的问题？“在中央工作会议上李鹏同志提出20条措施，总的精神是转到调整结构，提高效益的轨道上来”，“光上面着急，下面不着急是不行的。只有把改革的重点放到转换企业经营机制，这20条才能全面落实”。

朱镕基在会上宣布：为了促进企业经营机制的转变，国务院决定制定一个《企业法》的实施条例。他讲了这个条例起草的指导思想：第一条，这个条例不能一下子搞得太烦琐，包罗万象，只能把重点摆在转换企业经营机制这一个问题上。第二条，要用法律的语言来界定所有权和经营权。“这里要特别强调，一个厂长受国家委托来管理和经营国家财产，你对国家负什么责任，你不能把国家财产吃掉，要保值增值。”他说，我们有的同志对放权让利讲得多了，对责任问题讲得太少了，“现在把国家财产吃空了，也没人过问。企业亏损，厂长照当，这个情况不行。”第三条，这个条例要解决人事、劳动特别是内部分配问题，要解决投资和分配两个约束机制。“说到底，就是要解决包盈不包亏的问题。”他要求国家体改委用3个月的时间写出初稿，再用3个月时间征求各部门意见，准备于7月1日颁布实施。^[15]

原定的《企业法实施细则》被重新定名为《转换全民所有制工业企业经营机制暂行条例》。起草的最大难点是在给予企业经营自主权的问题上如何统一各部门的认识。陈锦华回忆说：企业自主权拟订了14条，每一条都涉及到一些主管部门或相关部门、团体的利益和权利，讨论时这些部门、单位或团体都寸步不让，几乎是逐字逐句地争论。每到相持不下时，都是朱镕基亲自拍板。“通过这个文件的起草，我深切地感到，企业要成为市场的主体不是不想，而是各种各样的‘婆婆’、‘姑姑’有意无意地拦住它们，要它们服从领导，听从管理。我由此感到，政府机构不改革，职能不转换，企业要享有充分的自主权，自主地走向市场，是难以做到的。”^[16]邓小平南方谈话开拓了文件起草的思路，为企业转换经营机制提供了重要的理论依据，此后文件的起草逐渐顺利。到1992年3月初，即朱镕基规定的3个月时间内，《条例》已经写出了第三稿。

3月21日，朱镕基又专门听取了一次《条例》起草工作的汇报。他说：“国务院决定制定这个条例，委托国家体改委牵头起草，仅用了大约3个月的时间，搞出了条例的初稿，是下了功夫的。各地普遍反映，这个条例是历来有关企业转换机制方面写得最好的，有新意、有突破。生产办、法制局配合，大家都很努力，工作从无间断，搞到这个程度很不容易。”谈到各部门意见还不统一的问题时，朱镕基说：“我们是不是搞个君子协定，我们共同突破，取得一致意见后，到国务院会议上就不要再提不同意见了。”^[17]

4月下旬，国家体改委主任陈锦华在中国经济体制改革研究会年会上针对社会上“砸三铁”之风指出：“转换企业经营机制不能简单地归结为‘砸三铁’，转换企业经营机制是系统的、综合的、配套的改革，它涉及到计划、投资、技术进步、新产品开发、产品定价等方面的机制，如果这些方面的机制不活，企业即便是砸了‘三铁’，也难以形成和发展适应市场需求的持久能力。”企业转换经营机制，“首先要加快政府职能的转变，积极进行政府机构的改革，减少行政干预，给企业创造一个宽松的环境。与此同时，还要加快各种市场的培育。”

文件起草期间，朱镕基先后13次召开会议，就企业财产所有权和企业的投资、劳动用工、内部分配、产品定价、资产处置、进出口经营自主权等难点、重点问题，反复进行协商和修改。为了进一步统一意见，从3月30日至4月2日，短短的4天，朱镕基就召集国务院所属26个部、委、局的负责人举行了5次会议，分专题研究文件起草中的难点问题。在不到半年的时间内，体改委召开了4次有全国各地代表参加的座谈修改会议。经过反复修改，六易其稿，最后上报国务院，经国务院106次常务会议审议通过，于7月23日正式颁布。正式颁布时去掉了“暂行”二字，条例的名称重新定为《全民所有制工业企业转换经营机制条例》。也就是从这时起，在正式文件中，“国营企业”的提法被“全民所有制企业”的提法代替，中共十四大后，又逐渐改称“国有企业”。

8月，国务院召开了全国转换经营机制会议，专门对贯彻实施《条例》作了具体部署。李鹏在会议闭幕时讲话说：“《条例》形成不容易，虽然不能说已经十全十美了，但它确实有新意、有突破，也比较好操作。”他要求各地“花大力气，下大功夫，集中精力抓好《条例》的贯彻执行”。

《条例》共7章54条。对落实企业的经营自主权，特别是其中关键的生产经营决策权、投资决策权、产

品定价权、进出口经营权、人事劳动权、工资奖金分配权等，都有了一些突破；对企业的自负盈亏问题，《条例》在强化厂长（经理）责任、增强企业上交利润欠收自补的责任、强化企业分配中的约束责任等方面作出了相应规定；《条例》设立“企业的变更和终止”一章，规定企业可以通过转产、停产整顿、合并、分立、解散、破产等方式进行产品结构和组织结构调整；《条例》还原则界定了企业与政府的关系，从企业转换经营机制的角度规定了政府对企业的职责和政企分开的具体内容。

《条例》颁行后，受到企业界的热烈欢迎，一个转换经营机制的热潮在各地兴起：8至9月，广东选择了100个国有工业生产企业进行试点，北京市工业、商业、外贸、建筑、市政等行业的246家国有大中型企业分期分批进行试点，华东2000余家国有大中型企业进行试点……到9月，全国进行转换经营机制的试点企业已达近万家。

在试点中，针对制约企业经营机制和经济效益的关键问题，试点企业“八仙过海，各显神通”，除股份制和股份合作制外，还诞生了多种新的改革模式：

——投入产出总承包模式。这一作法类似农村的“大包干”，为辽宁省在轻工行业首先展开。其内容为“三包、二保、一挂”，即企业对国家包完成指令性计划、包技改资金投入、包上缴财政任务，政府保企业完成指令性计划的经营条件和技改资金，企业工资总额与利税挂钩。

——委托承包经营模式。连续两年亏损的辽宁省辽中化工总厂被政府全权委托给新加坡客商许元民承包经营10年。这是首例由外商承包国企的案例。江西冯火根式的委托承包此时已不鲜见。

——子公司兼并母公司。深圳东方企业有限公司兼并了其上级企业即母公司原市食品饮料工业公司，正副经理均由原子公司正副经理担任，母公司经理被就地免职。这同样是全国首创。这一做法得到市政府支持，副市长朱悦宁说：不管是“老子”还是“儿子”，谁有本事就让谁上。

——工商联姻式的兼并。北京东安商业集团在自愿、互利、有偿的原则下兼并了北京手表二厂。这个做法在全国引起很大反响。朱镕基副总理称赞说：“这是个突破。”

——“一长多厂”兼管式。南昌五金厂等6个亏损企业实行了“一长两厂”或“一长多厂”式的改革试点，经济效益大为提高。这种做法的内容是，一长兼管的企业资产属性不变而又可以相互租借，财务分开而又互相流动，人员、材料也可互相调剂，以达到合理配置生产要素、提高效益的目的。这实际上是一种“能人经济”的表现。

——仿“三资”企业式。北京、上海、福建、安徽等省市选择一些关系国计民生、高科技或重点扶持的企业，给予“三资”企业所享有的优惠政策，参照“三资”企业经营机制进行试点。

此外，许多地方还进行了完全市场化企业的探索：浙江、江苏等地利用国有企业原有的各项资产，折价作股与外商合资“嫁接”；福建泉州则将市属的41个国有企业一揽子全部转为合资企业，合资后产、供、销、人、财、物完全独立。深圳51家企业实行了整体产权转让试验，准许外资、内联企业收购深圳的国有、集体、股份制、私营和“三资”企业，实行市场化的兼并方法。安徽、上海等地开始创办政企彻底分开、无主管单位、无行政隶属关系和级别的“无婆婆”企业。

企业的租赁制也探索了一些新的办法。如北京市海淀区蔬菜公司33个小型企业的法人代表租赁了企业后领取了个体经营执照，实行国有企业个体经营。安徽砀山等地出现农民租赁国有工厂，使之转变为股份制企业。全国客车行业14个骨干企业之一的四川客车厂租赁给港商王绥进，成为全国第一个由外商独资经营的国有大型企业。四川省副省长蒲海清明确表示，欢迎海外工商界、金融界仿效王绥进来川租赁、购买、兼并现有企业，省里将给予宽松、友好、优厚的合作条件。

1992年以后的中国企业改革，在重点突破中整体推进，由政府主导型改革模式向企业自主改革模式深化，变得越来越多姿多彩起来。

生产资料价格“双轨制”并轨

国家从1990年开始实施生产资料价格“双轨制”的并轨。

生产资料价格“双轨制”导致的腐败问题早就引起了最高决策层的注意。在1988年1月，国务院就强调要加强对计划外生产资料及其价格的管理。中共十三届三中全会和十三届五中全会后，根据治理整顿和深化改革的要求，在加大计划内生产资料价格改革力度的同时，严格对计划外生产资料实行最高限价，缩小双轨价格的差距，以求逐步实现价格并轨。国家先后于1988年初和1989年3月，两次颁布计划外生产资料最高限价。1989年3月的限价规定执行较好。自1989年下半年开始，计划外生产资料价格上涨幅度开始回落。据中国物资信息中心资料，1989年物资部门经营的计划外生产资料价格比上年上涨18.3%，上涨幅度比上年回落6.9个百分点。1990年，由于需求不足，计划外生产资料价格不断下降。物资企业经营的27种计划外生产资料中，1990年12月的平均价格与上年相比，有24种价格下降，其中下降最多的达32.6%，只有3种价格高于上年11%~18%。

1990—1991年，计划外生产资料出厂价格高于计划价格的幅度逐步缩小。根据对13种重要生产资料的统计，1987年计划外价格平均高出计划价格1.15倍，1988年高出1.68倍，1989年高出1.27倍，1990年高出0.85倍，1991年高出0.56倍。两者的差距，1991年比1987年平均缩小了约50%。部分生产资料双轨价格已经

接近，镀锡板、冷轧硅片、水泥、各种橡胶管等以不同的方式实现了价格并轨。

1992年8月份国家出台了一些基本生产资料调价的措施。《人民日报》于9月2日在头版对此作了报道：

国家物价局为贯彻落实《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，把企业推向市场，促进市场体系的发育和完善，在价格改革方面出台了新的重大措施。……这两项措施是：通过修订和重新颁布生产资料和交通运输价格管理目录，放开一批生产资料价格，进一步缩小国家管理价格的范围。据统计，在8月29日颁布的修订目录中，国家物价局和国家有关部门管理的生产资料和交通运输价格，由1991年年底的737种，减少到89种。其中，放给企业定价的有润滑油（脂）、原油、石油沥青、中煤、煤泥、纯碱、铝、铅、部分钢材、石膏、绝大部分机电产品等571种，下放给省、自治区、直辖市物价部门管理的22种。经国务院批准，自9月1日起取消原油、成品油、钢材、生铁、铜、铝、锌、锡、镍、纯碱、煤碱等计划外生产资料全国统一最高出厂价或销售限价。

国家物价局经国务院批准出台的放开一大批生产资料价格以及取消原油、钢材和其他有色金属计划外基本生产资料的全国统一限价，涉及到各种重要的生产资料，涉及到各个部门和行业，彻底理顺了原来严重扭曲的生产资料价格体系，实现了基本生产资料价格都由市场来调节和决定。

国家物价局这两项重大措施出台后，全国各地各行业反应平静，也未出现大幅度涨价的风潮，部分生产资料的价格虽有上涨，但从整体说，对整体物价的水平影响不大。翌年7月，国家体改委市场流通体制司对价格并轨后的1993年上半年市场情况进行了分析。生产资料市场运行状况：生产资料资源大幅度增长，钢材、水泥、部分机械设备、汽车等产量增长均超过20%，生铁、纯碱、有色金属、平板玻璃等也都保持了高速增长势头；物资企业购销两旺，全国县和县以上物资供销企业购销总值达7486亿元，同比增长52.1%，为1988年以来同期最高增幅；但同时价格总水平涨幅高达44.7%。消费品市场运行状况：呈现持续旺销态势，社会商品零售总额实现6369亿元，同比增长21.6%，剔除物价因素实际增长10%左右，并且增幅逐月加大，出现淡季不淡、旺季更旺的热销状态；商品货源充裕，供应丰富；集贸市场交易活跃，成交额比上年同期增长57%；1—5月全国零售物价指数比上年同期增长10.2%。

1993—1994年间，钢铁、机械、煤炭、原油等重要生产资料价格相继实现并轨，到1996年，中国的“价格双轨制”成为历史。

江泽民在中共十四大报告中指出：“价格改革是市场发育和经济体制改革的关键……”因此，作为物价改革重中之重的基本生活资料和基本生产资料物价改革的成功，不仅是经济体制改革取得重大进展的显著标志，对市场的发育起着重要的促进作用，而且对经济体制改革的健康向前发展，也起着重大推动作用。从维护政治和社会稳定来说，在基本生活资料和基本生产资料物价改革方面的成功，也是消除经济体制改革进程中最易引起震荡的一个不稳定因素。这两个方面物价改革的成功，为国民经济长期稳定持续高速发展创造了必要的条件。

中美签订《市场准入备忘录》

1992年，中国在融入经济全球化的道路上迈出了相当重要的一步——与美国签订了《市场准入备忘录》。

1971年著名的联合国2758号决议恢复了中国在联合国的合法席位后，GATT（关贸总协定）缔约方全体表决剥夺了台湾当局在GATT的观察员地位。但由于GATT义务的“契约性”特点，中国没有恢复在GATT的席位。1980年，中国先后恢复了在国际货币基金组织和世界银行的合法席位。至此，在世界上最重要的三大国际经济贸易组织中，中国恢复了其中两个的合法席位，恢复在GATT的合法席位顺理成章地成为下一个奋斗目标。

1982年11月，中国获得GATT的观察员身份，从而能够出席缔约方的年度会议。在这一年，经过对外经济贸易部、外交部、海关总署等反复论证确定了我国“复关”的三大原则：

——中国是“恢复”GATT创始缔约国地位，而不是加入或重新加入。

——中国以关税减让方式为承诺条件，而不是以承担具体进口增长义务为条件恢复缔约国地位。

——中国以发展中国家的身份恢复并享受与其他发展中国家的相同的待遇，承担与我国经济贸易水平相适应的义务。

1986年7月10日，中国政府指示中国常驻日内瓦联合国代表团大使钱嘉东照会GATT总干事阿瑟·邓克尔先生，正式提出中国政府关于恢复GATT缔约国地位的申请。这一天被当做中国“入世”^[18]历程的起点。自此，中国开始了艰苦曲折的长达15年的漫漫谈判征程。

曾经作为WTO^[19]中国工作组主席的吉拉德从始至终经历了中国“入世”的全过程。在履任之初，谁都以为这是一个时期不太长的临时性职务。然而，没成想一谈就是15年，就如后来的中国总理朱镕基所说：黑发都谈成白头发了。

1986年，中国的申请得到了热情的回应，中国第一任首席谈判代表沈觉人与美国代表纽科克的谈判是一个非常轻松的过程。自1986年11月到1989年5月，五轮谈判结束后，中美双方达成了一系列的谅解与协议。关贸总协定完成了对中国外贸制度的审议和评估。与此同时，中国外经贸部部长李岚清与欧盟的谈判也同样顺利。每次谈判结束后，都开启香槟，向媒体宣布“合作愉快”，几乎成了一个固定程序。世界都不怀疑，中国将会在1989年底结束所有的谈判。在国内，学习关贸总协定规则的热潮方兴未艾，“入关”后来又改为“复关”一词以极为密集的频率出现在报刊、书籍、文件以及几乎所有经济交往场合和会议上。

就在中国准备迈上GATT最后一级台阶的时候，1989年突然发生的“六四”政治风波一下子将中国复关步

伐几乎是推回到了原地。尽管WTO是以经济贸易为目的的多边协定，但是，一个关乎游戏规则的谈判更是一个政治谈判。对中国这样一个从封闭走向世界的社会主义大国来说，尤其如此。“八九年‘六四’风波之后，西方发达国家改变了态度，以美国为首的一些国家把中国‘入世’这样一个国际市场经济问题政治化，中国的‘入世’谈判严重受阻”。提及这一突如其来的波折，沈觉人流露出惋惜，“当时正在进行的双边谈判都被迫中断了，日内瓦多边贸易谈判虽然还在继续，但基本上是走过场”。西方国家不仅使本来已经取得成果的中国“复关”谈判受阻、倒退，还蛮横无理地搞起了所谓的“经济制裁”，其中，阻挡中国“复关”正是“经济制裁”的一项主要内容。

此时，外经贸部副部长佟志广受命于危难之际，出任中国复关谈判第二任首席代表，开始了中国“复关”“入世”谈判的破冰之旅。

打破僵局的人是当时的中国国务院总理李鹏，他亲自出面给所有成员国首脑写信。对中国而言，面对西方的经济与政治围堵，恢复谈判被赋予了更多的政治意义。同样也是从政治的角度考虑，西方也开始放弃僵硬立场，中断了两年多的谈判僵局终被打破。1991年，中国“复关”谈判被重新激活。佟志广回忆了当时与美国进行的第一场双边谈判时的一段精彩、却颇具火药味的开场：

谈判刚开始，美国代表就故意发难，问佟志广，“你如何评论苏联发生的事情，是感到高兴呢还是沮丧？”佟志广的回答干脆利落：“不管苏联发生什么事情，那是苏联人民的事情，中国历来没有干预其他国家内政的习惯，更不想充当世界宪兵。”这几句话说完，本来是一副高兴样子的美国代表立刻就不言语了。第一次谈判见面很不愉快，接下来的谈判就更为艰难。“当时中国为抵制经济过热实施治理整顿，西方忧虑这是从改革的既定目标上倒退，在重开的谈判中，他们要求重新审定中国的经济贸易制度”。更为严重的是，1991年8月21日，美国宣布了一项有史以来最长的贸易报复清单，几乎囊括了中国对美国出口的所有产品，价值39亿美元。中国随即也宣布对40亿美元的美国商品进行报复。一场贸易大战一触即发，中美关系进入冰冷的时期。

就在谈判再一次面临阻碍的时候，邓小平南方谈话驱云拨雾，为中国的改革开放谱写了新的历史篇章。中共十四大为中国经济体制改革的目标模式确定了最终的归宿：建立有中国特色的社会主义市场经济体制。这一里程碑式的突破，为艰难进行中的中国复关谈判破解了困惑，因为解决了影响谈判进展的最根本性的市场经济体制问题。时任外经贸部国际司司长、中国复关谈判代表团秘书长的龙永图在《论GATT和中国的社会主义市场经济》一文中，精辟地概述了中国复关和市场经济的关系：“谈判的前几年，我们在日内瓦的谈判班子，面临极其困难的形势。最大的困难是，关贸总协定把市场经济奉为这个国际组织及其制定的一整套国际经济贸易规则的最高准则；而我们对于市场经济基础则讳莫如深、谈虎色变。由于在市场经济这个根本问题上无法突破，谈判只能局限于研究策略的变化，推敲措辞的应用，这就注定了谈判僵局的持续。直到1992年，邓小平在南方谈话中，以无产阶级革命家的雄伟气魄，打破了计划经济是社会主义经济的基本特征、市场经济是资本主义经济所特有的传统观念，提出了社会主义条件下，也可以搞市场经济的英明论断。这是一次思想的大解放，不仅打破了传统中国经济体制的精神枷锁，同时也解放了我们在日内瓦关贸总协定大楼的谈判者们。中国的谈判者和他们的外国对手终于在市场经济这个问题上找到了共同语言，谈判开始进入真正的对话。”

1992年10月，日内瓦谈判桌上，中国代表团首席谈判代表佟志广在中国工作组会议上大声宣布“中国也是市场经济”，立刻引起了全场轰动。

10月10日是中美谅解备忘录签订的最后期限。这一天，从早上8点半开始，中美两国代表团就一直在进行最后的磋商，佟志广要求一定要把“美国承担国际义务，支持中国早日加入《关贸总协定》”这条写入谅解备忘录，否则他“很难签字”。“这样，双方一直僵持不下，饿了吃个汉堡，渴了喝杯可乐。我高血糖本来不能喝可乐，但这时已经顾不得了，整整一天，喝了几十杯可乐。”一直到晚上11点半，佟志广依然态度坚决——“其实我心里有底，当时正值美国总统大选，布什和克林顿第二天中午将在电视上辩论，特别需要我们这张谈判成功的牌。而且我们也准备好了，只要过了夜里12点，就走人。”面对镇定自若的佟志广，美国代表团终于妥协。中美《市场准入备忘录》终于在这一天结束前签订。

坚冰就此打破。

开发区、房地产热

1983年年底，当时的天津市市长李瑞环向中央提出利用天津港口的优越条件，建设一个新型开发区域的建议。邓小平对此十分重视，当即说：“这是件好事。”并指出，除了现在的特区外，还可以在沿海地区再开放几个点，这些地区不叫特区，但可以实行特区的某些政策。

后来这些区域被命名为“经济开发区”。

到1992年，这个以前仅限于部分沿海城市开办的经济开发区，突然像雨后春笋，在全国遍地开花了。国家办、省里办、县里办、乡里办，甚至村里也挂牌办开发区，掀起了一股前所未有的“开发区热”。似乎只要一有了这个名称，就会财源滚滚。

开发区最“热”的时候，有个县一下就搞了4个开发区，21个乡镇也个个都搞了一个开发区。有个村，就

千把亩地。一日，年轻的村党支部书记受外地开发热潮影响，决定也搞个300多亩的开发区。于是，小红旗一插，圈了一块地，次日便租来推土机，也准备像模像样地推出一个开发区来。

据统计，到1993年初，全国乡镇以上开发区已有8700多个，挤占土地1.5万平方公里，其中大部分是开而不发，无商可招。而1991年，全国仅有开发区117个，一年时间，便增加近80倍。而真正经过国家批准的仅95个。

“圈地运动”四面开花，开发区铺天盖地，农民脚下的耕地越来越少。全国热气腾腾，成了一个大“工地”。

中国经济显然是再次“热”起来了。

中央领导对这种现象深感忧虑。李鹏指出，大家头脑要冷静，切莫一哄而起搞跑马占地，搞圈地热。

朱镕基在湖南考察时算了一笔账：“1平方公里的开发区，没有3个亿，‘七通一平’搞不起来。按此计算，全国开发区1.5万平方公里，没有4.5万亿不行，到哪儿找这个钱？把整个一年的基本建设投资7000多亿都用来搞开发区，也要搞6年，这6年，什么事都不用干了。”

邹家华说，不讲条件的速度是盲目的速度，没有良性循环的速度是有害的速度，没有市场的速度是无效的速度。

世界银行经济专家及时告诫：中国经济列车可能要“超速”。中国经济正面临着发展过热的危险。

国家宏观监测系统显示，中国经济运行1992年上半年处在“绿灯区”，而到了10月份，已一举越过“黄灯区”，处在“红灯区”的临界点了。然而“开发区热”正方兴未艾，中央不得不采取经济手段与行政手段并举的办法，强行“刹车”。

1992年下半年，国务院多次给各地发急电：严格控制银行贷款，严格控制货币发行量，严格控制债券发行总规模，严格控制批租土地，不要乱建开发区，不要自行制定有悖于国家政策的各种“优惠政策”。

1993年，一系列措施终于见效。全国对开发区进行了清理和撤并，最后仅保留400个至500个。

土地“开发”出来就要盖房子。与“开发区热”相伴生，房地产业迅速崛起。

“房地产”这个概念，也就在这个时候真正普及并在人们的意识中扎根。1992年一年之内，全国成立了4000多家房地产开发公司，5000多家房地产经营公司，而且数量还在增加。批地、占地、圈地，炒地皮、炒楼房、炒楼花……“一夜暴富”的神话在人群中口口相传。

与股票比，搞房地产的风险相对较小，而获取的利润却更大。实实在在的地，实实在在的房子搁在那里，即使一时不能变现，也仍是“财产”。因而房地产迅速成为1992年、1993年的投资热点。一时间，房地产开发、炒卖形成席卷全国的热浪。个体、集体、全民一起上，企业、事业、政府一齐干，其中国家企业、事业单位及一些地方的党政机关充当了主力。有资金的拿资金，无资金的到银行贷款，贷不到款的搞职工集资，各显神通。^[1]房地产成为一种时髦，成为了天方夜谭中的万应灵丹。以至发展到后来，正经搞房地产开发的所剩无几，发财心切的人们已对此不屑一顾，尤其是许多资金雄厚的单位，专门炒卖房地产，一块地，一栋房，你炒来，我炒去，价格便在这炒来炒去中翻跟斗，几天之内，甚至几小时便可捞到百万、千万元钱。深圳有块地，第一次售出的价是每亩8万元，半个月后竟已六易其主，未打一个桩，未砌一块砖头，价格却已翻番，达到16万了。而在房地产最“热”的地方，半年翻番还算是“低速发展”。

房地产最“热”之处是沿海，而沿海以省级行政区论，首推海南，以市级行政区论，当以广西的北海市为最。

海南自建省和成为特区以后，曾经红火了一阵，治理整顿开始，各地资金紧缩，加上1989年的政治风波后西方的“经济制裁”，海南的开发就一直为资金问题所困扰。当1992年改革开放和建设的浪潮再次涌起，海南一下子又成为投资“热土”。短时间内，40万内地投资者携带大量资金蜂拥而入，把海南推向了高投入、高增长的超高速增长。1991年，全省的固定资产投资还只有45亿元，1992年便激增到87亿元；1993年，虽然国家已经开始宏观调控，但海南的固定资产投资还是达到了188亿元，两年翻了两番多；1994年，由于投资的惯性作用，全省的固定资产投资继续上升至220亿元。几年之内，各种招牌的“房地产开发公司”就超过了万家。从天而降的大量投资使海口、三亚等城市的房地产市场空前兴旺，价格一路狂涨。有家公司以每平方米2800元的价格从另一家公司手中买走十几栋别墅，不到一个星期，就以每平方米3400元的价格卖出，几天之内便赚了几百万。在金融贸易区有几栋别墅先是以每平方米3500元左右的价格售出，“炒”过三手之后，价格竟跃到每平方米8000元以上。到房地产热降温时，有统计说海口市的商品房面积已达到人均50平方米，因资金被撤走而停建缓建的楼房面积为1611万平方米，几百栋建了半截的“烂尾楼”严重地影响着海口、三亚等城市的市容形象。

房地产市场的兴旺带动海南的国民经济超高速增长，1992年，全省国民生产总值增长率高达40.1%，1993年再增长20.9%。

北海市的房地产热被称为“狂潮”。

北海是一座美丽的小城，太平洋的暖湿气流使这里四季葱茏，绵延数里的“银滩”是极好的海滨浴场。辖内的合浦县盛产珍珠，“合浦还珠”的成语便诞生于此；紧邻的天然深水良港防城港是大西南唯一的出海口。难怪1991年底来自北京、天津和海南的几位企业老总到北海考察，一眼就看中了这块地方。它的确极具开发价值。1992年4月，北海主办了西南和华南部分省区区域规划会议，国务院副总理邹家华亲临指导。这次会议，将北海的区位优势、资源优势作了充分的展示，北海成为“7+2”^[1]经济协作的咽喉之地，一时

名声大噪，各地投资滚滚而来。

从1992年3月到年底，北海市建起了各种名目的开发区20余个，1300多家房地产开发公司在小城中安营扎寨，到处机声隆隆，大批商住楼、写字楼、商品楼破土动工，蔚为大观。一年之内，8500余亩土地被批了出去，此后几年又达到了3万余亩。批地速度之快，把批地者都搞糊涂了，有的地还被重复批出，以致引起纠纷。在1992年的炒地皮、炒楼花热潮中，北海几乎是人人上阵，个个参与。有人称：“随便捡块石头往天上一扔，掉下来肯定会砸着一个房地产商”；外地人到北海，在街上打一辆三轮车，车夫都会掏出一张蓝线图或红线图来，向你推销地产或楼花。以每亩8000元价格批出的地，几经倒手，竟能够炒到每亩50万元。

北海的当政者是敏锐的，早在1991年底京、津、琼的企业来考察时，市领导就意识到了这是一个发展自身的机遇，市里的主要负责人在有关报告上批示：“事关北海发展大局，必须牢牢抓住”；1992年元旦，市委书记在《北海日报》上发表署名文章，号召全市人民行动起来，迎接北海的大开放大开发。在遍及全国的开发区、房地产热潮中，北海赶上了“头班车”，因此也收获颇丰。1992年，吸引的各地开发商在北海办公司注册资金达60亿元，吸引外商投资占了全自治区一半以上，到1993年，实际利用外资达到5.14亿美元，占全区实际利用外资额的57%。1992年实现国民生产总值约30亿元，比上年增长34%，提前8年实现了翻两番的目标；1993年GDP再增51%；其后三年，全市固定资产投资超80亿元，城区建成面积扩大一倍多。

北海的当政者是精明的，在全市宛如一片大工地时，市里出台了一项政策：开发商必须根据自己所开发区域的大小，义务包修一段公路，一心想尽快占领市场的开发商们也乐于从命。当有记者问道当前的情况算不算经济已经过热时，市领导坦率地回答：的确有些过热，但是投资是外来的，北海只不过出了一点土地，炒来炒去，政府坐收手续费、管理费，当地人民也受益，至少也是解决了劳动力就业问题，一旦“接力棒”传到最后一个开发商手里，无力开发，超过了一定期限，政府有权收回土地。开发出来的商品楼卖不出去，搁置起来于地方无损，有固定资产在北海的企业，即使暂时撤了资金，总有一天还会回来，这实际上是北海经济的一批常备外援。

在开发区热、房地产热中，各地方政府推波助澜，乐此不疲，而在国家实行宏观调控之时，地方态度比较消极。北海人可说道出了其中奥秘。

种种迹象表明，中国的房地产业已明显偏离正常，这是一种虚热，一种狂热。

1993年下半年，国家实行宏观调控，房地产热终于降温了。暴涨的房地产价开始回落，海南期房价格下降30%，山东、河南、山西一般住宅价格每平方米下降100元左右，别墅、高档公寓下降300~400元。盲目开发、炒卖房地产的单位和企业在咀嚼亏损的苦果，银行和土地管理部门被“赶”出了房地产市场。

全国有50多万套别墅和5000万平方米高价房在等待买主。

股份制的进一步探索

1986—1992年，中国的股份制改革探索已进行了6年，除中外合资及乡镇企业中的股份合作制企业外，全国各种类型的股份制企业已有3220多家，其中95%为企业之间法人持股和内部职工持股。在股份制企业的发展中，新经验和新问题并存。1992年2月29日—3月4日，国家体改委和国务院生产办公室在深圳联合举办了股份制企业试点工作座谈会。中央国家机关的13个部门、14个省市、21个股份制试点企业的代表参加了座谈。会议期间，正值邓小平南方谈话向全国传达，因此对股份制的讨论就更为热烈。

讨论对股份制的社会主义性质有了统一的认识。国家体改委副主任刘鸿儒说：有一种看法，认为股份制是走向私有化的通道，这种看法是没有道理的。实行私有制还是实行公有制，完全是一个政治决策问题，与股份制没有必然的联系。我们的政策决策已经很明确，必须坚持社会主义公有制，我们要试行的股份制，是以公有制为主体的股份制。他说：“改革开放以来，已经发展了一批私人和外资企业，早已出现了多种经济成分在社会上共存的局面，并没有人说这是偏离了社会主义方向。实行股份制之后，只不过把多种经济成分在社会上的共存，变为在一企业内部共存，更有利于发挥公有制经济对私有经济的引导作用，这只会强化公有制的主体地位，而不会削弱公有制的主体地位。”^[1]会议在上报国务院的情况报告中总结了股份制的四个积极作用：（1）有利于筹集重点建设项目资金，开辟了新的融资渠道，还可以把消费基金转化为生产建设资金，缓解市场的压力；（2）有利于国有资产的保值增值，有利于提高国有资产的使用效益；（3）有利于协调地方、部门、企业之间的利益关系，促进产业结构的调整和企业集团的发展；（4）有利于促进企业转换经营机制。报告总结当前股份制企业试点中的主要问题是：（1）有关法规跟不上，如公司法、证券法、证券交易法的制定工作进展缓慢，跟不上形势发展的需要，各地的一些规定多数不符合股份制的一般规则。（2）相当一批股份制企业不规范，没有按股份制的基本规则办事。（3）有些试点企业资产评估过低或未予评估，以致造成公有资产的流失或对国家股利益的侵占。（4）社会上出现股票过度投机和炒股票过热现象。不少人在心理上对股票交易的风险性准备不足，而对股票的升值抱有过高的期望。如果股票或股市发生问题，影响股民利益，势必波及社会经济生活的稳定，在政治上造成不良影响。

（5）股份制知识缺乏，人才严重短缺，工作经验不足。与会者一致认为，目前股份制企业组建和试点中的

问题，并不是股份制本身带来的，而更多的是外部环境、知识不足和缺乏工作经验造成的。会议提出了“坚决试，不求多，务求好，不能乱”的下一步试点指导思想。

但一些领导对股份制的顾虑并没有完全消除。陈锦华在《回顾中国社会主义市场经济体制的建立》^[25]一文中说：“1992年6月23日，七届全国政协召开第20次常委会议，我应邀到会介绍经济体制改革情况。会前，主持会议的王任重同志特地对我说：‘锦华，你不要讲股份制。’我说：‘小平同志都讲了，我不讲不好。’会上，我还是讲了。我说：‘股票筹资和债券一样，对投资者有约束力，迫使企业必须努力经营，提高效益。’我还强调说，‘我们还将探索对股票交易市场的有效管理，防止破坏性投资行为。’王任重同志听了，没有再说什么。”

中央决策层对股份制企业试点的工作极为重视。江泽民、朱镕基多次打电话给国家体改委主任陈锦华，催促尽快启动股份制企业试点的规范工作。4月28日，国务院以“国发〔1992〕23号文件”的形式转发了这次座谈会的情况报告。5月15日，国家体改委向全国印发了《股份有限公司规范意见》和《有限责任公司规范意见》；同日，国务院办公厅发出关于执行《股份有限公司规范意见》的通知；也是在同一天，国家体改委、国家计委、财政部、中国人民银行、国务院生产办联合发布了《股份制企业试点办法》，对试点工作进行规范。到8月份，就已颁发了有关股份制试点的规范文件及其配套文件11个，另有7个文件也正在紧锣密鼓的修改中。这一年，是国务院和各部委颁发股份制方面的文件最多的一年。

7月，国家体改委在京召开了“股份制试点形势分析座谈会”，在分析研究了股份制企业发展的形势后，向国务院报送了《关于股份制试点形势分析报告》。8月8—9日，国家体改委再次召开全国股份制试点座谈会。到这个座谈会召开前夕，当年国家已新批准股份有限公司和有限责任公司363家，有35家公司上市。股份制企业出现快速发展的势头。各地要求进一步发展股份制试点的热情很高，陈锦华说：“到体改委来谈这方面问题的人很多，真可以说是门庭若市。”但他接着话锋一转：“从我们了解的情况看，无论是在已经试点的企业还是积极要求试点的企业中，都存在条件不具备、基础不扎实的情况。有的不是着眼于通过股份制来转换经营机制或强化企业内部管理，而仅仅是为了筹集资金，扩大生产上项目；有的企业未经股份制改组和按股份制法规进行必要的规范就急于发行股票、上市交易，离国务院要求的‘坚决试、不求多、务求好，不能乱’的原则有较大差距。”^[26]

刘鸿儒在会议讲话中谈到股份制试点中存在的问题，一是认识的片面性，比如有人片面地认为搞股份制才算改革，发股票才算实行了股份制等等，容易造成不顾条件，盲目发展；二是有的地方不按规定办事，越权审批，个别地方还把审批权限下放到行业管理部门，有的企业未经批准就擅自向社会发行股票，这些做法降低了股份制试点企业的质量；三是试点企业不规范的问题仍然存在；四是股份制企业规模偏小；五是内部职工持股情况复杂、混乱；六是股票发行、交易问题较多；七是股份制试点中不正之风影响很坏。一些地方的政府工作人员伸手向企业索取第一手股票，有的企业主动按关系分配股票，有的集资后以法人的身份买股票然后分给个人等等。这些都引起了群众的不满，影响很坏。^[27]

这次座谈会提出了规范股份制试点的六条意见：

第一，明确股份制试点是整个企业改革的一种形式，不是唯一形式，而股份制试点本身又是多种形式，不是一种形式。当前要把主要力量放在法人持股和企业内部职工持股的股份制试点上；同时积极创造条件，选择少数够上市标准的企业公开发行股票，到上海、深圳证券交易所上市交易。

第二，坚决按照国家规定的审批权限和范围进行试点，分层次、分阶段、点面结合、健康有序地进行。

第三，按国家体改委下发的股份有限公司和有限责任公司两个《规范意见》，做好股份制试点企业的规范工作。国家体改委和各省市体改委都要抓一批试点企业。

第四，各地可以根据有关部门下发的《试点办法》和《规范意见》制定实施办法，但绝不能违背国家规定，降低标准，降低要求。

第五，加强会计师事务所、律师事务所和资产评估机构的建设，认真做好资产评估和审查工作，保证资产评估、财务会计资料真实准确。

第六，由国家体改委起草、提交本次会议讨论的《关于对企业内部职工持股加强管理的通知》，尽快修改下发，以规范企业内部职工持股的股份制试点，促进其健康发展。^[28]

这一时期股份制改革的工作从四个方面展开：

1. 既借鉴国际通行惯例又立足中国实际。有关部门设计了国家股和国有法人股。规定（1）在重要的行业，大型企业的改组过程中，实行国家股或国有法人股的绝对控股或相对控股，以保持公有制的主体地位。（2）为了防止国家对重要的行业和大中型企业的失控，防止国有资产的流失，确定国有股、法人股暂不上市流通。（3）设定企业职工股，使企业的职工在企业改制后能参与企业的经营管理，在政治上体现主人翁地位。（4）设立企业公益股，从国有股和法人股中拿出一部分股份，作为离退休职工的社保基金。（5）设立科技股，用以鼓励科技创新。

为了体现股份制的基本原则，国家体改委组织了法人股交易的试点（STAQ），选择了15家具备条件的股份公司开展股票交易。

2. 出台了一批股份制方面的法规。

3. 组织15个部委协同工作，协调、有序地推进企业的股份制改造。

4. 强调股份制改造工作必须从企业、行业和各地的实际出发，做到（1）防止国有资产流失；（2）保持社会和企业的稳定；（3）保证改制工作的规范；（4）处理好各方面原有权益的衔接；（5）不发生政治性的问题。

此后，企业股份制改造工作进入有序发展时期。到2003年底，全国已有境内上市公司1287家，市值42457亿元，累计筹资10327亿元。截至2004年5月，在境外、香港上市的企业也有了278家，其市值占了香港总市值的30%。^[22]

股市：警钟与风暴

也是在8月份的这次全国股份制试点座谈会上，刘鸿儒特别提到股票的发行和交易中出现的問題。“半个月前，江泽民总书记对我说，实行股份制是件好事，但股票发行和交易中出现的問題，使人很焦急。他要求我们研究外国的经验教训。”他说：股票市场不同于一般的市场，风险很大。他列举了1987年的世界性股灾，台湾最近几年股市从22000多点狂跌到2000多点，日本从1989年到1992年7月股市跌幅超过60%，印尼、印度近年来震动世界的股市丑闻等例子。之所以造成股灾，其中最基本的原因是股市一直猛涨，出现了“牛市”，给人们以错误的预期。“1987年我在新加坡访问，问一个银行家，人家美国股市下跌，你们为什么也急着抛股票呢。他说很重要的一个原因，就是有些人是靠贷款搞股票投机。一遇上世界性的股市风波，银行就逼他们还钱，怕贷款受损失。银行一逼，他们就抛股票，越抛越跌。”他提醒说：“我们一定要特别注意‘泡沫’经济的危险。股票和房地产最容易出现‘泡沫’。大家一哄抬，‘泡沫’就起来了，一跌‘泡沫’就破，损失就大了。”他由此谈到机构投资的问题，他说：“我一直宣传扩大机构投资的比例。日本的机构投资已经占到了70%多。市场经济发达的国家和地区，在股票市场上很少有人参加买卖的，基本上都组织起来了。外国的机构投资主要是两大块：一块是保险基金，人人都参加保险，保险基金是稳定的投资来源；另一块是投资基金，有的叫信托基金，有的叫共同基金。我宣传了一段时间，要把大家组织起来，搞成合作投资基金，因为把大家组织起来投资，免得大家都去排队买股票，也可以分散风险，还可以和那些‘黄牛’斗争。”

刘鸿儒的警告言犹在耳，深沪两地就相继发生了股市风波。

盛夏8月，中国股市经历了一场风暴的洗礼。

1月，上海发售207万张股票认购证，数以百万计的市民排队抢购。每张仅30元的10张连号的认购证已被炒到3000多元，“溢价”十多倍。

1992年股价高涨，每只股票发行时都溢价数倍，最高溢价9.28倍。股票交易价格更高，面值100元的“豫园”股票，交易价格一度突破10000元，面值1元的“深发展”股票价格达四五十元；新上市的几种股票价格也高出面值一二十倍。股票交易额直线上升，1—5月，上海股票成交额达50多亿元，超出前7年总和近两倍；5月21日放开股价，交易额竟达3.6亿元，创上海股票日交易额之最。

一时间，全国各地争相发行股票，千百万人谈论股票，学习股票知识，有人说股票已经“倾国倾城”。

1991—1992年，上海真空电子器件股份有限公司发行B股，被24个国家和地区的230家股东抢购一空；接着是深圳中华自行车股份有限公司、南方玻璃股份有限公司等几家公司发行B股，在海外引起阵阵“中国B股热”，境外证券商纷纷代理包销中国B股，外商踊跃认购，巨额B股在几天之内被认购告罄。深圳、上海所发B股面值仅2.8亿元人民币，却实收美元现汇2.4亿元，获得数倍溢价的发行收入。

自1992年5月以后，上海永生金笔厂、上海轮胎橡胶集团等发行面额近2亿元人民币的B股；深圳这一年计划发行1亿美元面值的B股，B股热潮在奔涌，标志着中国股市开始与世界金融市场汇合。

这时人们的股票知识少得可怜，有的人则压根儿不知道有“分红”一说，只以为股票就是拿来“炒”的。“炒股炒成股东”被作为几大“傻”之一被人嘲笑。深圳股市上最初的几个主角之一——原野公司，股票曾经火爆得令人垂涎三尺，但就在1992年春天股市趋热之时，银行在4月7日开始进行财务检查，审查了会计账簿、原始凭证等大量材料，同时聘请专业注册会计师、律师验证核实，发现了“原野”做的手脚并将之公布于众：总股本9000万股（每股面值1元）的原野公司自1990年3月公开发行上市股票以后，已连续两个财政年度未给股东分红派息。这一调查活动曾被原野公司告到法院，但最后人民银行深圳分行还是公布了原野存在的几个方面的问题。银行的公告指出：“原野的严重违法乱纪问题，直接危害了广大原野股东的利益，同时也影响了深圳股市的正常运作……”“原野风波”说明，大量的股民根本没有股票知识，炒股基本上处于盲目状态。

上海某厂4位青工毅然推迟婚期，各自拿出1万元血汗钱投入股市；莘莘学子不甘落后，证券成为最热门的“自修课”。大学阅览室里，仅有的几本证券知识早已被翻得破烂不堪。每一场股票知识讲座都会在校园里引起轰动。某大学的选修课“证券投资学”原本不过是学经济管理的二三十人听课。而现在一学期就吸引了400多位听课者，且多数是非经济专业的学生。而在这一年经济系学生的毕业论文中，股票亦成了不约而同的题目。一位研究生用勤工俭学所得购买了10张股票认购证，转手后赚回3000元，然后又把这些钱再投资到购买股票上，毅然投身股海。

风暴就在这种“全民炒股”的盲目状态中积聚能量。当上海股市一路上扬的时候，深圳的股市正在悲壮

地离开顶峰向下滑落。到了6月2日，已是一片悲观的气氛，人们纷纷挤进抛售的行列，眼睛盯着电子行情显示屏上的价格发呆，指数正在一点一点地落下来。当日，跌掉23点，股票市值贬去35亿。第二天，开市后不到一个小时，再跌30点。两天之中，每个股民平均丢掉3000元。

初尝炒股风险的人们把目光投向了刚刚上市的原始股。正当千百万人为股票如醉如痴之时，原始股虽然是溢价数倍发行，但的确毫无风险，只要进入二手市场，价格就会直线上升。

此时发生了震动全国的“8·10”深圳股票风波。

8月6日，《深圳商报》在头版刊登了发售新股认购表的《公告》。根据公告，1992年8月9日星期日和8月10日星期一这两天，中国人民银行深圳分行、深圳市工商行政管理局、深圳市公安局、深圳市监察局将出售中国股民盼望已久的新股认购抽签表。发行国内公众股5亿股。新股认购办法为：发售新股认购抽签表500万张，每张收费100元，认购表中中签率10%即50万张表有效，中签的认购表每张可以购买股票1000股。《公告》还称：“属于1992年发行规模的中签表，今年认购不完的，1993年继续有效。”

《公告》发出后，深圳沸腾了，来自全国各地希望大发股财的人们涌向了深圳。原价50元的广州到深圳的火车票被倒卖至500元一张。各售票点提前3天就有人排队。一些股票炒家到惠阳、宝安、梅县等地租身份证，每个30~50元，有的地方甚至整村、整乡的人将身份证租出去，有人甚至带了上千个身份证到深圳。购表者包括本地外地工农商学各色人等共130多万人，成捆的身份证特快邮递至深圳。男女老少在8月酷暑天里前心贴后背地排着队，甚至吃喝拉撒就在队伍中进行。

人们在希望中经受着煎熬。下午1点刚过，各发售点均公布抽签表已发行完毕。但人们并不相信，因为去年是发售到下午才卖出300万张表，而这次是500万张表，怎么会到下午1点就卖完了？不但排队的人不相信，连市长也不相信。郑良玉回忆说：“听到这个消息（我）先是高兴，事情总算要过去了。但一想不对劲，怎么会这么快就卖完了呢，500万张呀，上次发行到下午才卖到300多万张。”他感到有问题，预感到“这次发行工作安下了颗‘定时炸弹’”。果然，尽管下午4时下起了倾盆大雨，但排队的人们仍固执地排着队不愿散去。

未几，发售新股认购证中有大量营私舞弊行为的消息在人群中迅速传开，饱受日晒雨淋的人们怒不可遏，他们愤怒地张贴留言：“下午到市政府评理”，旋即打出了“反对贪污，要求公正”，“反对欺骗，要求公平”、“严惩不贷营私舞弊者”、“吃多少，吐多少”等标语，排队购证的队伍霎时变成游行队伍。10日晚，深圳市委市政府召开紧急会议，市委书记李灏向李鹏总理电话汇报了深圳的事态，请求增发500万张认购证，并反复说明这是解决当前事态的唯一办法。李鹏同意了。会后，市长助理出面会见请愿者，并宣布了市政府5项通告，决定再发售500万张认购表。还宣称：政府将彻底查清舞弊者，欢迎大家举报。人们仍不散去。午夜12时，警察与示威者开始发生冲突。

8月11日下午2时，新增发的500万张新股认购抽签表兑换券开始发售，次日全部售完，秩序良好。当日晚，深圳市长郑良玉发表电视讲话。12日，全国人大常委会《证券交易法》草案起草小组一行10人从北京抵达深圳，进行为期8天的调查研究；正在珠海开会的邹家华副总理也受中央之托专程赶来深圳了解情况。这几天，新闻单位也不断接到举报电话，接待了一批又一批来访群众。

经深圳市清查工作班子历时3个月的调查，因严重营私舞弊行为而诱发的深圳发售新股认购抽签表风波基本查清。据统计，全市11个金融单位300个发售点中，有10个单位共95个点受到群众点名投诉举报。群众的反映与实际调查结果基本吻合。全市147个发售点自查的情况统计，都有不同程度的舞弊行为，内部私分抽签表10.5万张，其中，内部职工私拿6.4万张，涉及4080人；执勤、监管人员私分2万张；送关系户1.9万张。情节最为严重的是深圳市农业银行南头支行证券部副经理黄里康。黄身为该发售点的总负责人，截留新股认购抽签表5000张，个人从中分得3250张。

深圳市委、市政府严处了舞弊者，第一批处理17名，其中处级干部2名。

市长郑良玉对“8·10风波”痛心疾首，甚至在一次市局级以上干部会上多次痛哭，泣不成声。8月30日，郑良玉向市人大常委会汇报工作，心情沉重地作了检查，承认政府组织工作没有做好。他总结出三点教训：一是对全国炒股大军下深圳的形势缺乏正确估计；二是对腐败现象产生的可能性虽有估计，但没想到会严重到无法遏止的地步；三是发行方法最大的弊端是限时限量又规定了中签率，既刺激了购买欲望又造成了紧张争购的局面。海内外专家、学者也纷纷陈述己见，普遍认为不要大惊小怪，要总结经验，继续前进。一位青年学者认为：“8·10风波”产生的重要原因，是股市宏观调控上出现了一些失误：一是银行利率背道而驰；二是股票供应严重失衡；三是股票运作空间太窄；四是表证认购弊端丛生。造成以上四大失误的最根本原因，是用计划经济的方法、用行政干涉的手段来调控股份经济，这是最大的不规范。他还认为，“8·10风波”警示人们：靠长官意志、靠计划行政手段来管理股市，只能越管越死，越管越乱。股市只有用市场经济规律调控才能活而有序，避免新的风波发生。

此后不久，国务院副总理朱镕基在会见香港一位客人时指出：“‘深圳股票事件’是一次技术失控事件，当然其中包括很多人作为因素，国家将会切实查办贪污行为，而对于那些纯粹属于技术失控的问题，则需要吸取有关经验教训。”^[19]

后来，时任深圳市委书记的李灏回忆说，如果当时不能平息，那几十万上百万人在那里，有可能酿成一个政治事件，好在当时处理也还算及时，没有造成更为严重的后果。

而此时，上海股市迎来了一场真正的暴风骤雨。8月10日起，16种上市A股全线大挫，当天跌幅超过

10%。第二天持续下跌，12日，不堪忍受的股民大量抛出所持股票。原有的交易场已经不足以应付这种场面，政府开辟出临时的卖出地点，高音喇叭里面报着股票的行市，每播一次，每降一筹，就在人群中引起一阵骚动。上海股价三天之内下跌22%，连同前两月，两个半月里跌去45%。所有的人都目瞪口呆，不知所措。有人无法掩饰自己的悲哀大哭起来，兔死狐悲，劝解者中也有人跟着哭了起来。

痛哭流涕并不是最悲惨的结局。一位名叫康柏华的市民，在损失了6500元之后，上吊自尽了。这件事震撼着全体股民，也震撼着全中国，报纸的编辑送给康柏华一个听来叫人心悸的称号：“新中国股市第一个殉难者”。

证券市场的诞生激励了人们投资和投机的巨大热情，但就像其他新生事物一样，它在发展中必然伴随着混乱和问题。刘鸿儒说：“市场经济发展的最高层次，最敏感、风险最大的市场就是资本市场，尤其是股票市场。这个市场我们没有经验，以前没做过，尤其是在社会主义国家，在保持公有制为主体的前提下来做这件事情，更是难做。我们最担心的无非是两大问题：一个是所有制问题会不会引起一些重大的争论，甚至于受到指责，犯错误；另一个，就是社会安定问题。因为股票市场是牵扯亿万群众的事，而且涉及经济利益：赚了钱，他很高兴；亏了钱，他就要闹事。这对于社会稳定有没有影响？那就看我们怎么规范管理这个市场，规范管理得越好，发展得越健全，市场就越稳定，社会也就越安定，虽然在股票市场上风险永远是存在的。”

从另一个角度看，股市风波也证明了广大群众对股份制的热情，这种热情同时也刺激着企业的“股份制倾向”。宝钢、武钢等大型钢铁企业相继向中央提出发行股票要求，1992年9月，首都钢铁公司也向中央递交了《关于尽快批准首钢发行股票的请示》，朱镕基副总理责成国家体改委提出研究意见。体改委于9月11日向朱镕基报告研究处理意见认为：首钢在进行承包制经营中已经取得显著成效，并总结出一套“承包为本，人民为本”的国企承包经验，今后似应继续深化和完善承包制，目前不一定改为股份制经营方式。因为改股份制，就得按利税分流走，对首钢的影响很大，各方均难取得一致意见，事实上很难行得通。另外，国务院批转的《国家经贸委、国家体改委关于进一步扩大首钢自主权改革试点报告》刚刚下达，首钢应该认真贯彻落实。而且，目前股份制尚处于试点阶段，从各地试点中出现的问题看，大多是由于没有按照股份制的基本规范办。首钢如对目前制定的股份制试点政策有不同意见，可以及时反映，以便研究、改进。朱镕基在第二天即对国家体改委的意见作出批示：拟同意体改委所提意见，发行股票要有宏观控制。目前考虑，除马鞍山钢铁公司结合每个省可以挑选一家企业作为发行股票试点（安徽省、冶金部一致推荐）外，其他钢铁企业暂不发行股票。

证监会

1992年春节刚过，全国人大常委财经委员会召开股份公司、股份制改革试验和宏观经济的情况汇报会。会上有人提出，任何国家的经验表明，搞股票市场肯定是走私有化道路，无一例外。还有人尖锐地责问：“你们为什么不把亏损企业上市卖了？为什么把好的企业拿去卖了，这不等于把好的国有资产卖掉了？”参加汇报的刘鸿儒等人对会上提出的问题作了回答，并且解释说，股份公司的改革是一种试验，需要一步一步去探索。确实有些股份公司不规范，国有资产评估高了低了的都有，国有资产的损失也难免出现。但这个个别现象，只要努力去规范管理，这个问题就能解决。

深圳“8·10风波”之后，中央以及相关部委都在总结其中的教训。主要是认识到，股票市场这东西，专业性很强，其中的技术问题没解决好，会带来政治问题和社会问题。当证券市场的影响迅速扩大到全国时，上海和深圳已经不能承担相应监管责任了，在国际上较成熟的市场经济国家里，都有专门的证券监管部门。时任中国人民银行深圳分行行长的王喜义说，当时由人民银行管理，人民银行还有其他好多金融的事情，要兼顾资本市场，确实是勉为其难。共同的看法是，应该成立一个专门的证券监管部门，以改变时而多头管理、时而无人管理的状态。当时朱镕基副总理分管这方面的工作，他找了很多人去研究。经过详细了解其他国家和地区证券监管体制的情况，反复研究以后，认为“香港模式”值得借鉴，于是决定新成立的证监会是一个准政府机构，也称事业单位，但是执行政府职能。最后，国务院设计了一个中国证券市场的四层监管体系的方案报中央，得到了批准。

10月12日，国务院办公厅发出通知，决定成立国务院证券委员会，撤销原国务院证券管理办公会议。证券委员会由13个部委的负责人参加，协商、决策有关证券市场的重大问题。国务院证券委员会下设办公室，负责日常工作。朱镕基任证券委员会主任，刘鸿儒任副主任。同时，国务院决定成立中国证券监督管理委员会，受国务院证券委员会指导、监督、检查和归口管理。刘鸿儒担任中国证监会第一任主席。这两个决定是完善我国证券管理体制的一项重要决策，标志我国初步建立起统一管理证券业的基本框架。

刘鸿儒回忆当时的情形：“朱镕基找我谈话，他说：‘你要出山，去做证监会主席。’我还开了一句玩笑，我说：‘朱镕基同志，你这是让我上火山口啊！’朱镕基同志语重心长地对我说：‘证券市场这种状况要加强监管，我们没有经验，要认真对待，精心地做试验。同时要多请一些专家，待遇可以高一点，而且一定要注意廉政建设，人数不要多，素质要好一点。’”

国务院设计的这个四层监管体系，第一层是社会监管，主要指中介机构发挥的作用，包括注册会计

师、律师等。他们要对公开发行股票的股份公司的招股说明书、财务报告、资产评估报告和法律意见书等进行审核、签证，承担法律责任。第二层是证券交易所和证券经营机构组织的证券业协会，属于自律性监管体系。这是国际通行的做法，主要对扰乱股票市场、妨碍稳定和健康运作等来自从业机构内部的因素进行监管。第三层就是准政府性质的证券监督管理委员会。第四层是政府管理机构，这是专门加的一个与别的国家和地区不同的层次。考虑到政出多门，各部门矛盾也比较多，所以中央设立了国务院证券委员会来统一协调股票、债券和国债的有关政策，负责宏观管理和指导、监督证监会的工作。

刘鸿儒认为，证券监管机构的设立，在解决统一监管方面应该说大大迈进了一步。由于当时建立一个统一的监管机构的工作十分紧迫，许多问题一下子调整和规范有困难，也遗留了一些问题没有解决。例如，当时的证券经营机构还是归中国人民银行管理；沪深两地的交易所行政上归地方政府管，业务方面归证监会管，两者存在矛盾；证券委下设了办公室，其工作和证监会是基本重复的，等等。

这些问题后来都逐步得到了解决：沪深两地交易所由中国证监会统一管理，1998年，证券委与证监会合并，办公机构也随即并到证监会。另外，证券经营机构和投资基金的管理也由人民银行移交证监会。至此，多头管理的状态得到了改变。

证监会的部门设置参照了美国和香港的经验，主要有发行部、交易部、证券机构部、上市公司监管部、法律部、研究和信息部、国际合作部、海外上市部等。借鉴美国的做法，设立了首席律师、首席会计师。为了体现依靠社会力量强化监管的思路，还专门成立了发行审核委员会，由社会各界的专家学者组成，负责审查、决定公司能否上市。

证监会成立后，具体工作抓了三件事：第一，研究、借鉴国外防范风险的经验和教训；第二，抓法规建设，主要成果是颁布了《股票发行与交易管理暂行条例》；第三，组织了各种相关专业知识的培训。

刘鸿儒回顾证监会起步后的工作时说：“一到证监会主席岗位上任，我就请香港、台湾、海外朋友收集了1929年、1933年经济大危机以来，全世界股灾的经验教训，我把它们归纳总结起来。1993年证监系统开第一个大会时，我发表了一篇讲话，题目叫做‘股票市场风险与管理’，给大家介绍各个国家的股灾风险。我们中国没有经验，要了解人家的风险，学习人家是怎么解决风险的。从所有国家和地区的情况介绍中我们得出结论：首先，资本市场的风险，尤其是股票市场的风险是难免的，不可能没有风险。我们的任务是防范风险，使得风险降到最低限度，用防微杜渐的方式来解决。因为风险要彻底解决是做不到的。其次，从各个国家的实践经验来看，都是出现了风险，然后强化、补充法规法制建设；随后又会出现新的问题，再来丰富补充法规，它是一个良性的循环过程，不可能一次法规就全部解决问题。它是不断总结经验，不断出现问题；不断出现问题，再不断总结经验，再进行法规建设，这样逐步地健全起来的。到目前为止，即使最发达、最成熟的欧美国家股票市场也不可能没风险。原因是整个经济本身是波动的，是有风险的，也是有危机的，不可能永远繁荣，而股票市场是经济的晴雨表，怎么会没有风险呢？关键是我们认识它、分析它、预测它，及早动手采取措施，健全法规，强化管理，规范运作。

“从各个国家的经验教训里，我们认识到证券市场是最敏感的市场、风险最大的市场，要搞好这个市场最重要的就是依法治市。法的核心是保护投资者的利益，依靠法律手段能做到公开公正公平。因此我们从立法着手，组织各方面的力量，借鉴了其他地区的经验，在证券法没有出台以前，制定了《股票发行与交易管理暂行条例》；《证券法》出台以后，又制定了若干个具体的法规。”

1993年

“定向募股”风波

深沪股市的风波给了初涉股市的股民们一个惨痛的教训，然而地处西南一隅的许多四川人却从中获得了一个确切的信息：股票特别是原始股票能赚大钱。于是“股票黑市”应运而生。

1993年春节前后，不足千米长度的成都红庙子街一下子变得热闹非凡。沿街一溜子摆开500余个摊位，而出售的“商品”只有一种，就是股票。全市共有58家股份制试点企业，其中的47种股票、股权证在这里“上市”。一时间人潮汹涌，途为之塞。每天在这条小街上买卖股票的人约为3万，最多的时候则达5万有余。人们手提肩扛，大大小小的提包、旅行包甚至麻袋，装得满满的都是人民币，一个史无前例的股票交易场面令人叹为观止。一位新华社记者骑车到现场采访，在人群的裹挟下居然变得寸步难行，最后只得扔掉自行车徒步“突围”出来。新华社四川分社为此制作了录像作为内参材料。画面上阵势的“壮观”，只有“文化大革命”中的群众集会才差堪比拟；在一个墙角，几位衣衫不整的股民将一麻袋人民币倒在地上点数，一地的花花绿绿钞票，此情此景真是让人匪夷所思。

后来，在有关部门的制止下，红庙子街股票市场关闭了。但私下里的股票黑市交易仍然不绝如缕。

大把大把的钞票令人垂涎，一些未实行股份制的机构更是心痒难搔。3月，成都市第三人民医院未经有关部门批准，擅自成立“成都市第三人民医院恩来股份有限公司”，并自行决定印制“股权证”，向本单位少数职工和外单位部分职工出售。随后，一些持“证”者私自将“股权证”拿到社会上炒卖。与此同时，由成都热电

厂和海口海天实业公司合资成立的成都海天电力物资经营公司，如法炮制，擅自发行“内部股权证”，其中海口一方以面值180元，实售140元的价格“降价”向社会出售股权。在 market 价格的涨落中，许多持“证”人难免利益受损，特别是后来得知这两种“股票”并不合法时，便聚众举着“请政府断公道”的牌子上访省市府，并到两单位门前要求溢价退股，堵塞交通，造成严重的社会影响。

这种情况引起了省市府的高度重视并立即采取措施，成都市第三人民医院被通报批评，有关责任者受到严肃处理，其擅自发行的“股权证”交由成都培特公司收购，并宣布凭证有效，但不得入市转让。对成都海天公司发行的“股权证”按非法交易引起的民事纠纷，交法院按律处治。中共四川省纪委和监察厅又联合发出了《关于严明党纪政纪、保证我省股份制改革顺利进行的若干规定》，强调对股份制改革的规范化管理和审批制度。

3月30日下午，成都市府市长助理曾朝述和市体改委的向其臣赴京向国家体改委汇报了成都“股市”风波的情况。体改委副主任洪虎在听取了汇报后指出：股份制是新事物，要在试点的实践中积极总结经验，吸取教训，摸索规律；出现问题要及时研究，采取有力措施及时解决，避免发生更大的问题；要加强对股民的股票知识宣传教育，让他们知道，随意交易是不受法律保护的。

31日，国家体改委将成都风波的情况整理成材料报送中央。朱镕基副总理当天即批示：股票黑市必须取缔，否则后患无穷。现在怕闹事，将来要出更大的事。

根据朱镕基的指示，国家体改委以国务院办公厅的名义代拟了《关于立即制止定向募集股份有限公司试点中不规范做法的通知》，4月3日，国务院办公厅转发了国家体改委、国家经贸委和国务院证券委联合发出的《关于立即制止发行内部职工股不规范做法的意见》。

7月3日，国家体改委颁布了《定向募集股份有限公司内部职工持股管理规定》，明确界定“定向募集股份有限公司”指“不向社会公开发行股票，只对法人和公司内部职工募集股份的股份有限公司”，对其内部职工持股的范围、股权证及持有卡内容、审批程序、转让交易和管理等作出了规定。7月5日，又颁发了《关于清理定向募集股份有限公司内部职工持股不规范做法的通知》。

鉴于“定向募股”企业和“内部股”的发行、转让问题的复杂性，1994年初，国务院在《关于继续加强固定资产投资宏观调控的通知》中明确规定：“国家体改委正会同国家计委、国家经贸委抓紧制定对企业发行内部职工股实行规范化管理办法，在新办法出台前，暂停内部职工股的审批和发行工作。”同年6月，国家体改委发出了《关于立即停止审批定向募集股份有限公司并重申停止审批和发行内部职工股的通知》。

经济过热

1992年后，中国经济再次走上高速发展轨道，市场繁荣，人们的建设热情高涨，货币流通速度加快，到处一派欣欣向荣。与此相伴的，是新的经济泡沫逐渐泛起。开发区热、房地产热、股票投机热等等迹象表明，新一轮的经济过热已经到来。

这一轮的经济过热主要反映为“四热、四高、三乱”现象。“四热”即开发区热、房地产热、股票热、集资热；“四高”指高固定资产投资、高信贷投放、高货币发行、高物价上涨；“三乱”则是指乱集资、乱拆借、乱设金融机构，“三乱”是经济秩序混乱的表征。

1992年，我国GDP增长12.8%；当年投资总额为9636亿元，比1991年增加28.2%；商品零售价格指数105.4；中央财政赤字1000亿元，由于无现金支付，大部分向银行挂账。

1993年，GDP增长率13.5%，全社会固定资产投资总额13072.3亿元，比上年增长50.6%；商品零售价格指数113.2。

股市被称为经济运行的温度计。1993年2月9日，上海证券交易所上证综合指数突破1429历史最高点，达1474.92点，当天成交笔数达101737笔，成交金额达16.5亿元。

1993年7月，朱镕基在国务院全体会议上说，1991年年底全国在建工程投资大约9000亿元，到1992年年底，这个数字已经扩大至22000亿元。

7月5日，朱镕基在全国金融会议上开列出一连串比较数字：1988年为经济“过热”年，全年发行货币680亿元；1989年300亿元；1990年290亿元；1991年大兴土木，也只发了550亿元；1992年骤增至1298亿元；1993年春节前已经发了1200亿元，到7月初，尚有半数以上未回笼。原来拟订全年发行1500亿元，但是国家计委在7月份预计，可能要发行2000亿元以上才能应付全年的支出。

关于物价涨势，朱镕基在一次未公开的场合说，35个大中城市5月份生活指数上涨19%以上，6月超过20%。他估计，全年要达到15%，若不控制则要达到20%。

商业部副部长张世尧对《人民日报》记者说：“我搞了多年商业，深知菜篮子关系千家万户切身利益。1993年全国零售物价上涨13%，大城市生活物价上涨22%，群众感到压力很大。”

国家体改委副主任高尚全描述当时的情况：“政府投资行为过多，往往是项目完工之日就是停产之时，无人负责。”

高尚全说：“1993年国有资产建设交付使用率只有40%多，效益太低。根本的一条是改革投资体制。要建立风险责任约束机制，把投资和市场真正结合起来，规范投资行为。”“还有，大批国有企业欠债不还，

也还不了。银行压力极大。有些银行就把资金投放到期货市场、股票市场和房地产上头，投机赚钱，不仅造成金融秩序混乱，而且风险很大。一些企业从银行借不到钱，各种金融机构和非法集资活动乘机大行其道，更加剧了金融秩序混乱。再加上财政困难加剧，基础设施和基础工业‘瓶颈’现象的制约进一步强化，进口远大于出口，国家外汇迅速下降等等。”

金融秩序的混乱，使各种各样的经济犯罪案件猛增，金融骗子大行其道。在1993年查处的经济犯罪案件中，“沈太福集资诈骗案”轰动中外：北京市长城机电科技产业公司总裁沈太福，以24%的高额年息为诱饵非法集资，全国10多万人受骗上当，其中很大一部分是离退休老干部，集资总金额逾10亿元之巨。与沈太福同谋犯罪的竟有副部级干部——国家科委原副主任李效时。

最高人民检察院检察长张思卿在向全国人大所作的工作报告中说，近年来，证券、股票市场、房地产市场相继形成，在这些领域里，有的国家工作人员为了牟取私利，贪污、挪用公款从事炒股、炒房、炒地活动；一些证券、房地产开发等管理部门工作人员利用职权贪污受贿，或搞内幕交易、证券欺诈等犯罪行为。1993年9—12月，全国检察机关共立案侦查贪污贿赂万元以上，挪用公款5万元以上的大案8538件，比1992年同期增加5883件；查办犯贪污受贿等罪行的县处级以上干部715名，其中厅局级干部61名，比上年同期增加约6.8倍。在查办的案件中，发生在金融系统的百万元以上的大案就有72件。张思卿说，从检察机关查办案件的情况看，当前贪污贿赂等犯罪具有犯罪数额大，重特大案件增多；在市场经济中具有重要职能的部门和经济建设的热点领域发案多；股票、证券市场、房地产市场等出现了一些新的犯罪形式等新的特点。

各种各样的经济犯罪成为人们议论的热点。

经济快速发展是好事，但是失去平衡得不到有效的调控，经济发展热潮中出现的犯罪现象得不到有力的制止，最后也会反过来破坏经济发展，甚至引发动荡。如果不及时采取措施，有可能会影响社会安定。

4月1日，中共中央召开经济情况通报会，江泽民总书记、李鹏总理和朱镕基副总理作了重要讲话，明确指出经济发展中有些矛盾和问题已经得到缓解，但有些还没有引起足够重视，甚至还在发展。

5月19日晚，江泽民又亲自写信给国务院领导，特别强调对经济领域中存在的突出问题，要抓紧解决。否则，解决问题的重要时机就会稍纵即逝。倘若问题积累，势必酿成大祸。

“宏观调控”

根据中共中央的要求和部署，国务院陆续制定和实施了一系列加强宏观经济调控的政策和措施。

4月11日，国务院发出《关于坚决制止乱集资和加强债券发行管理的通知》，并派出7个由部长带队的工作组，分赴14个省（市、区）进行监督和检查，并了解了大量情况，为后来中央提出加强宏观调控措施准备了意见。

4月22日，李鹏总理签署第112号国务院令，自发布之日起施行《股票发行与交易管理暂行条例》，以建立和发展全国统一、高效的股票市场，保护投资者合法权益和社会公益。

5月上旬，国务院又发出《关于严格审批和认真清理各类开发区的通知》。通知规定设立各类开发区实行国务院和省、自治区、直辖市人民政府两级审批制度，省、区、市无权单独审批。

5月下旬和6月初，国务院连续召开会议，研究加强宏观调控，制定解决经济发展中突出问题的政策和措施。随后，国家计委根据朱镕基副总理的指示，经过与财政、银行等有关部门研究，形成《关于加强宏观调控的主要措施意见》。6月24日，中共中央、国务院正式下发[1993]6号文件——《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》，即“十六条”。6号文件的发布，标志着宏观调控的全面展开。

“十六条”的主要内容是：

1. 严格控制货币发行，稳定金融形势。把全年货币发行量严格控制在一定限额内，作为当年宏观调控的首要目标。

2. 坚决纠正违章拆借资金，尽快建立全国统一、有序的同业拆借市场。

3. 活运用利率杠杆，大力增加储蓄存款。

4. 坚决制止各种乱集资。为了规范集资行为，国务院将制定集资管理条例，明确正当集资与乱集资的界限、审批手续、批准权限、利率范围以及风险处理等有关问题。要严肃查处几个大的乱集资典型案例，并予公布，对全民进行法制教育和投资风险教育。

5. 严格控制信贷总规模。强化中央银行对全社会信贷总规模的宏观控制，各家银行和非银行金融机构要严格按照人民银行总行下达的年度信贷计划执行，未经批准不得突破，并按季监控，按月考核。

6. 专业银行要保证对储蓄存款的支付。

7. 加快金融改革步伐，强化中央银行的金融宏观调控能力。中国人民银行要通过深化改革，真正成为对全国信贷、货币进行宏观调控和统一管理各类金融机构的中央银行。坚决取缔钱庄、银号等非法金融机构。人民银行、专业银行和商业银行兴办的非银行金融机构和其他经济实体要与银行彻底脱钩。

8. 投资体制改革要与金融体制改革相结合，从改革投资体制入手，尽快建立政策性银行，逐步实现政

策性金融与商业性金融相分离。组建国家长期开发信贷银行、出口信贷银行等政策性银行，专门承担政策性投融资和贷款任务。

9. 限期完成国库券发行任务。

10. 进一步完善有价证券发行和规范市场管理，坚决取缔有价证券的黑市交易，维护合法、规范的市场交易活动。

11. 改进外汇管理办法，稳定外汇市场价格。严厉打击进口走私行为。同时，抓紧研究外汇管理体制改革的。

12. 加强房地产市场的宏观管理，促进房地产业的健康发展。

13. 强化税收征管，堵住减免税漏洞。从8月份开始，由国务院组织全国财税大检查，重点检查偷漏税、越权减免税和“两金”等方面的问题。

14. 对在建项目进行审核排队，严格控制新开工项目。

15. 积极稳妥地推进物价改革，抑制物价总水平过快上涨。

16. 严格控制社会集团购买力的过快增长。

就在“十六条”发布前夕的6月10—12日，国家体改委、财政部和世界银行联合在大连举行了一次中国宏观经济管理国际研讨会，出席会议的除了主办方的负责人和国内专家学者23人外，还有来自世界各地的专家15人。会议作出了“当前中国经济已经过热”的判断，认为其突出表现是：原材料供应紧张，物价水平大幅度上涨；进口需求增加，出口增长缓慢，官方和调剂汇率之间的差距不断扩大；瓶颈部门的结构性制约进一步加强。指出“造成经济过热的直接原因是，过于松弛的货币政策，加剧了固定资产投资规模的迅速扩张，导致总需求的过度膨胀。如果货币供应量的高水平增长不能有效控制，这些压力早晚将导致最终产品价格水平的进一步上涨”。会议据此提出了以“抑制总需求，加强金融货币的宏观调控”为核心内容的八条政策性建议。同时提出了近中期宏观经济体制改革的五个方面的多项措施建议。中外学者、专家们对形势的判断和宏观调控措施的建议与中央的决策不谋而合。6月29日，国家体改委、财政部以“体改宏字〔1993〕108号文件”的形式将大连研讨会的情况向国务院作了汇报。

为进一步统一全党对经济形势的认识，5—9月，江泽民辗转上海、西安、大连、广州，主持召开地区经济工作座谈会。

在5月8—11日于上海召开的华东六省一市经济工作座谈会上，江泽民强调指出，邓小平同志的重要讲话和党的十四大精神，是我们领导和组织好经济发展与改革工作的重要指导思想。当前我国经济发展中出现的一些矛盾和问题，从根本上来讲，是经济体制转换过程中发生的问题。因此，要解决这些前进中的矛盾和问题，关键在于加快改革开放的步伐。他进一步分析说，为了促进社会生产力的发展，必须继续从深层次上对传统的经济体制进行改革，建立和完善社会主义市场经济体制，通过深化改革解决深层次的经济问题。并要求在1993年，各省市要继续抓好国有大中型企业转换经营机制的改革，继续推进投资体制、财税体制、金融体制等方面的改革。

6月13—14日，江泽民在西安主持的西北五省（区）经济工作座谈会上强调，为了有效地发挥市场在资源配置方面的基础作用，要十分重视加强宏观调控。这既是建立社会主义市场经济体制的重要内容，也是深化改革的重要方面。

8月25—27日，江泽民在大连主持的华北、东北八省（区、市）经济工作座谈会上指出，中央加强宏观调控的政策措施实行两个月来，已初见成效。但还必须做大量深入、扎实、艰苦的工作。要注意研究经济运行中出现的新情况、新问题，主要运用符合市场经济规律的经济手段、法律手段和必要的行政手段，解决经济生活中的一些突出矛盾和问题。特别要注意做好加强农业的基础地位和搞好国有大中型企业两项工作。在继续整顿金融秩序工作中，要堵邪门、开正门。要下决心压缩过大的基本建设投资规模，保重点建设。

9月27—29日，江泽民在广州主持召开的中南、西南十省（区）经济工作座谈会上发表重要讲话。他肯定了中央决定采取宏观调控措施后各地工作中取得的成绩，接着指出，解决当前和今后经济发展中的矛盾和问题，根本出路在于深化改革，加快建立社会主义市场经济体制。搞好国有企业特别是大中型企业是深化改革的中心环节。国有企业要积极探索公有制与市场经济相结合的有效途径，逐步建立适应社会主义市场经济要求的现代企业制度。还指出，为了加强和改善宏观调控，应当适时地进行金融体制、财税体制、计划体制、投资体制的改革。这几项重大改革涉及面广，必须在中央的领导下有计划有步骤地进行。他要求，要不失时机地推进改革开放，加快建立社会主义市场经济体制，促进国民经济持续、快速、健康地发展。

7月10日，中央派遣10个督察组分赴20个省、市、自治区，督查中央政令的实行。其组成人员不仅来自计委、经贸委一类的国务院综合经济部门，而且还有专司人事管理的党中央组织部人员，无论规模之庞大还是阵势之完整，均为前所未有。

新框架、新蓝图、新纲领

中共十四大期间，国家体改委提出了《建立社会主义市场经济体制的基本设想》，向与会者征求意见。此后，按照李铁映的指示，又经过反复修改，形成了《建立社会主义市场经济体制总体设想（征求意见稿）》，作为1993年1月召开的全国体改工作会议文件提供会议讨论。在1月10日的闭幕大会上，李鹏总理在讲话中特别提到了这个总体设想，认为虽然还只是个思路性的初步设想，但已经有了一个基础，是一件很有意义的工作。希望进一步广泛吸收各方面的意见，继续充实、修改，最终形成一个总体规划，在条件成熟时报送党中央和国务院审议。1993年3月，李铁映再次出任国家体改委主任后，指示体改委组织有各部门、地方专家参加的研讨小组，多次进行专题研讨，草拟出《建立社会主义市场经济体制总体规划纲要》。这个《纲要》设计的社会主义市场经济体制的主要框架包括：适应市场竞争的现代企业制度；统一、开放、竞争、有序的市场体系；适应市场经济要求的政府管理经济的体制；有利于市场经济稳定运行的社会保障制度；有利于农村稳定经济发展的农村经济体制；有利于加强与世界经济衔接的对外经济体制。

在此期间，中央组织了有中共中央、国务院各部委和地方360多人参加的16个专题调研组。这些调研组深入各地听取各级领导、群众和专家意见，将这些意见整理汇总后，结合国家体改委提交给中央财经领导小组的《建立社会主义市场经济体制总体规划纲要》，形成了《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》初稿。中共中央政治局常委和政治局多次召开党内外各方面人士座谈会，对这个文件进行了反复讨论、修改、补充和完善，在1993年11月11日至14日召开的中共十四届三中全会上正式通过。

《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》把十四大确定的经济体制改革目标和基本原则加以系统化、具体化，进一步勾画出社会主义市场经济体制的基本框架，设计了建立社会主义市场经济体制的总体蓝图。《决定》共分十个部分五十条，所以又简称“五十条”。

《决定》指出，社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。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。《决定》对建立社会主义市场经济体制框架进行了明确的阐述：必须坚持公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，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；建立全国统一开放的市场体系，实现城乡市场紧密结合，国内市场与国际市场相互衔接，促进资源的优化配置；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，保证国民经济的健康运行；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，鼓励一部分地区一部分人先富起来，走共同富裕的道路；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》说，这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济体制的基本框架。必须围绕这些主要环节，建立相应的法律体系，采取切实措施，积极而有步骤地全面推进改革，促进社会生产力的发展。

《决定》提出，在建立社会主义市场经济体制的进程中，应当在党的基本理论和基本路线指引下，始终坚持邓小平提出的“三个有利于”根本标准，注意把握好几点：

——解放思想，实事求是。要转变计划经济的传统观念，提倡积极探索，敢于试验。既继承优良传统，又勇于突破陈规，从中国国情出发，借鉴世界各国包括资本主义发达国家一切反映社会化生产和市场经济一般规律的经验。要警惕右，但主要是防止“左”。

——以经济建设为中心，改革开放、经济发展和社会稳定相互促进，相互统一。

——尊重群众首创精神，重视群众切身利益。

——整体推进和重点突破相结合。《决定》论述说：改革从农村起步向城市拓展，实现城乡改革结合，微观改革与宏观改革相配套，对内搞活和对外开放紧密联系，相互促进，是符合中国国情的正确决策。重大的改革举措，根据不同情况，有的先制定方案，在经济体制的相关方面配套展开；有的先在局部试验，取得经验后再推广。既注意改革的循序渐进，又不失时机地在重要环节取得突破，带动改革全局。

《决定》对建立社会主义市场经济体制的八个方面内容作了全面论述：转换国有企业经营机制，建立现代企业制度；培育和发展市场体系；转变政府职能，建立健全宏观经济调控体系；建立合理的个人收入分配和社会保障制度；深化农村经济体制改革；深化对外经济体制改革，进一步扩大对外开放；进一步改革科技体制和教育体制；加强法律制度建设。

江泽民在11月14日十四届三中全会闭幕会上所作的重要讲话中说，会议通过的《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》，根据邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的十四大精神，把十四大提出的经济体制改革的目标和基本原则加以具体化，在某些方面有进一步发展，制定了社会主义市场经济体制的总体规划。这是我们在90年代进行经济体制改革的行动纲领。

朱镕基的两个“约法三章”

在80年代对企业实行“利改税”后，中央财政同地方财政的关系，是在“分灶吃饭”的基础上，区别各地的不同经济情况确定上缴水平或补贴的“一省（市、区）一率”财政体制。具体的做法有地方对中央收入递增包干、总额分成、增收分成、定额上缴，中央对个别地方的定额补助等模式，还有个别地方正在试行5：5分成的分税制试点。总的特点是，体现了一个“包”字，即地方对中央实行了上缴“承包”。虽然各种办法都规定了收入增长后上缴也要递增，但在实际执行中地方总是为了局部利益而使出各种“对策”。比如有的地方发明了“藏富于企业”的办法，给企业减免产品税，造成“不增长”假象，然后通过非财政途径的各种摊派收取企业费用归地方支配；又如中央对北京市实行收入递增包干分成模式，约定年增长率4%以上上缴递增，北京便连续多年财政增长刚好为4%，直到“王宝森案”发，才发现北京隐瞒了财政收入98亿元；上海实行上缴加递增分成模式，规定了每年财政收入165亿元的定额，其中100亿元归中央，65亿元留上海，超出定额增收部分，与中央5：5分成，执行结果，上海每年财政收入都不超过165亿元，零增长。

“上有政策，下有对策”造成的结果是：财政收入占GDP的比重下降，中央财政收入占整个财政收入的比重下降。财政收入占GDP的比重由1978年的31%降为1992年的14%；1992年，全国财政收入为3500亿元，其中中央占1000亿元，地方为2500亿元。当年中央财政赤字达1000亿元，1992年新上任的财政部长刘仲藜曾三次找分管银行工作的朱镕基借钱而未果，只好在银行挂账。而且，像已经批准的三峡工程等耗资巨大的国家重点建设项目的投资者还是中央政府。前所未有的“弱中央”、“穷中央”态势，严重削弱了中央政府对经济的宏观调控能力。

税制特别是中央与地方的财税分配制度的改革势在必行。

1992年6月，财政部决定在浙江、天津、重庆等9个省、区、市率先实行分税制改革。1993年7月23日，全国财政工作会议和全国税务局长会议召开。朱镕基副总理在会上作了重要讲话。他指出，财税体制改革要按照社会主义市场经济体制的要求，总结我国的实践经验，借鉴市场经济国家的成功做法，建立新的财税体制。他说，中央已经决定，从1994年1月1日起，在全国全面推行财税体制改革，不搞试点。

朱镕基说：首先要弄清楚在社会主义市场经济条件下究竟要求有什么样的财税秩序。我觉得应该破除一些混乱的甚至是错误的认识。有的同志以为随意减免税收，不规范地给企业以优惠，甚至竞相攀比给外资企业提供最优惠的条件，这就叫“改革开放”，这就叫“解放思想”。其实这是一种很大的误解。你看看世界上哪一个市场经济国家是这样做的？市场经济的基本要求就是平等竞争，而随意减税让利不利于平等竞争，不符合市场经济的原则；行政干预、长官意志、主观随意性，正是传统计划经济的典型做法，市场经济是规范化、法制化的经济，不是谁想干什么就干什么，更不是谁分管什么就可以为所欲为，而是必须接受法律、法规及行政纪律的约束，接受党和人民的监督。

朱镕基向财税部门提出了“约法三章”：

第一，严格控制税收减免。《中共中央国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》作了明确规定，今年内国家不再出台新的减免税政策。过去国家有政策规定的，如三资企业“免二减三”，还照样执行，但是新的口子一律不开。临时性、困难性的减免税今年内一律停止审批。我们要真正地对党负责，希望税务总局、海关总署、进出口协调办公室不要再送申请减免税的报告来。任何人不许批减免税。有困难走别的渠道。减免税无从查核，最后弄得什么钱也收不上来。政策性减免过去有规定，但是期限已经到了的马上就得恢复征收。对各地越权自定的减免税政策，要坚决地按中央、国务院的要求，立即停止执行，进行清理。对那些没有经过国务院批准，搞承包流转税，并在投入产出总承包中包了流转税的，都得进行清理，同时要按税法规定进行处理。今后的改革方案应该把税政和税务分开，减免税属税政，应由财政部从严把关，税务机构无权减免税；征税属税务，应该扩大税务总局在收税方面的权力和权威。这次会议以后，各地要组织专门的班子来清理、检查。我在这里宣布，从现在起，如再发现擅自减免税收，要严肃追究当事人和有关领导者的责任。

第二，要严格控制财政赤字，停止银行挂账。财政收支的原则应该是量入为出，收支基本平衡，最好是略有结余。中央如果出现财政赤字，应该用发国库券来解决，不能到银行透支。到银行透支就是发钞票，就会引发通货膨胀。所以我一再明确强调，财政在银行透支就到今年为止（因为已经打入预算了），从明年开始，绝对不许到银行借款弥补赤字。财政部向银行借的款，现在已经1000多亿元了，实际上很难

还，今后不能这样搞。财政有赤字，你可以发国库券，可以借新债还老债，这也就是间接地限制财政支出规模不能搞得太大。地方预算不能打赤字，到银行挂账是不行的，借钱是要还的。今年不许粮食企业再到银行增加新的挂账。现在累计起来，粮食企业因地方财政应补未补和其他原因造成的亏损在银行挂账已经接近500亿元了。前两年增加得很多，一年100多亿元。这里面大部分是本来应该由地方财政来补给粮食企业的。民以食为天，不花钱去补粮食企业，粮价怎么稳定？地方财政补贴不到位，粮食企业就到银行挂账，屡禁不止，今年又在银行挂了新账35亿元，这怎么得了！这次要作个硬性规定，下半年不能再挂。上半年已经挂了的，就只好扣中央财政拨给地方的粮食加价款和专项补贴，扣的钱直接由财政部拨给银行。

第三，财税部门及所属机构，未经人民银行批准，一律不准涉足商业性金融业务，所办公司要限期与财税部门脱钩。财税部门自己不要去办那么多公司。你去办公司，谁办得过你？你又是裁判，又是教练员，又是运动员，那打球谁打得过你？不能这样干，这样干会腐败的。当然，对财政信用问题有不同的认识，我的看法是，财政部门搞一点信用可以，有利于拾遗补缺，但搞多了不行，搞多了，特别是挪用财政资金放高利贷，就会出现腐败。如果没有严格的管理，一定是这种趋势。所以应该明确，要搞财政信用只能让专门机构去搞。这方面今后要立法，要严格控制，不能截留和挪用财税收入去搞信用放贷，不能搞高利贷，搞商业性金融业务要经过人民银行批准。

在同年召开的全国金融会议上，朱镕基要求金融系统要以中央的宏观调控十六条来统一三个方面的认识：（1）强化宏观调控，防止经济过热，是当前迫在眉睫的任务；（2）整顿金融秩序是强化宏观调控的重要方面；（3）强化宏观调控，不是实行全面紧缩，而是进行结构调整。

为了顺利完成这次整顿、调控任务，为金融体制改革扫清障碍，朱镕基对金融系统领导干部也提出了“约法三章”：第一，立即停止和认真清理一切违章拆借，限令各地银行在40天内收回计划外的全部贷款和拆借资金，“逾期收不回来，就要公布姓名，仍然收不回来，就要严惩不贷”；第二，任何金融机构不得擅自或变相提高存贷款利率；第三，立即停止向银行自己兴办的各种经济实体注入信贷资金，而且银行要与自己兴办的经济实体彻底脱钩。

由于还兼任着中国人民银行行长职务，朱镕基对自己的直属部下讲话就一点不留情面。他说：

自己不能勤政，又不廉政，吃吃喝喝，乱批条子，任人唯亲，到处搞关系，把国家财产不当一回事，你还坐在讲台上作报告，下面能不骂你？更不会照你说的去做。你也不敢处理一个人，就只能搞点福利主义，给大家发点奖金，形成一种庸俗的机关作风，这要害死人的。所以，必须从我们自己着手。自己带头，为人表率，才能有真正的廉政建设，才能真正遵守“约法三章”。

同志们，我在这里讲的，如果我自己做不到，请同志们检举、揭发。如果我自己做不到，我绝对不要求大家。如果你们发现我有不廉洁、不勤政的问题，你们可以检举、揭发。但是我也要求大家，你们自己一定要以身作则，“约法三章”你们首先要做到。^[30]

金融系统上上下下在背地里都把朱镕基称作“朱老板”。

“分税制”

财税改革新思路 and 税改方案在逐步形成。

江泽民在十四大报告中提出：要深化分配制度的改革，统筹兼顾国家、集体、个人三者利益，理顺国家与企业、中央与地方的分配关系，逐步实行税利分流和分税制。

12月29日，李鹏总理在全国财政会议上指出，财税改革是整个经济体制改革的重要组成部分，改革要加快进行。

1993年3月16日，八届人大一次会议《政府工作报告》中提出，要积极改革和健全税制，改革财税体制，理顺中央与地方、国家与企业的分配关系。改革方向是实行中央与地方的分税制和国有企业的税利分流。此后，江泽民、李鹏、朱镕基等党和国家领导人还多次在其他一些重要会议上反复强调，要加快税制改革，充分发挥税收的职能作用，通过税制改革和其他改革去解决当前经济中存在的突出问题。

根据经济形势的发展和党中央、国务院的指示精神，国家税务总局在经过几年深入调查研究、反复论证后提出的税改基本思路的基础上，又广泛征求多方面的意见，逐步形成了全面深化税制改革的指导思想和框架结构。

1993年4月下旬，中央领导人两次主持召开中央财经领导小组会议，听取国家税务总局关于税改等问题的汇报。国家税务总局领导人就现行税制不适应社会主义市场经济发展需要的主要表现、近期税制改革的指导思想、主要内容以及改革所需时间等问题作了详细汇报。会议同意国家税务总局提出的关于税制改革的原则，并提出了许多重要意见。中央领导人指出，进一步推进税制改革，目前已到了一个关键时期。从目前存在的实际问题看，必须加快税制改革的进程。一是税制不合理，税收流失严重，税收占国民生产总值的比重不断下降，造成财政困难特别是中央财政困难。二是在税制方面还没有为企业创造公平竞争的环境，影响国有大中型企业活力。三是税收在调节地区发展和个人收入分配方面还没有能够发挥应有的作用。四是一些地方越权减免税收和变相增加税收，使税法的严肃性和税制的统一性受到损害。这些问题如不能得到及时解决，必然会削弱公有制的基础地位和中央政府的调控能力，加剧分配不公的矛盾，影响经济的发展和社会的安定。这次会议的决议提出：为适应社会主义市场经济发展的需要，必须加快税制改革和有关配套改革。

由于税制改革涉及面广，影响大，既要积极，又要稳妥；要同投资体制、企业体制、财政体制等方面

的改革协调配套进行，为了加强对财税体制改革的领导，会议决定由朱镕基副总理负责，研究制定改革的具体方案和步骤。

7月下旬到8月上中旬，在朱镕基副总理的主持下，国家税务总局起草了《关于税制改革的实施方案（要点）》，并进行了反复研究、修改。

8月下旬到9月下旬，国务院总理办公会议、国务院常务会议和中央政治局常委会议先后审议并原则通过了税制改革的方案。

税制改革关系到国家与地方的利益分配，需要地方的大力支持和配合。从9月9日开始，朱镕基受江泽民总书记和李鹏总理之托，率领由体改委、财政部、税务总局有关人员组成的60余人的队伍，出发“周游”部分省、区、市，向地方领导作关于税制改革的“解释”工作。名为“解释”，实际上是谈判，通过算细账求得地方对改革方案的理解。

此行的第一站是海南。进展顺利，因为改革方案对海南的特殊政策没有影响，海南省的利益也基本上没有受到影响。

接下来是经济大省广东。广东省两位主要领导马马来见朱镕基，心情沉重地说，如果按方案中规定的取消税收包干制，中央与地方实行新的比例分成，广东就什么大事也干不成了。他们问：中央给广东的特殊政策还要不要实行？广东还要不要在20年内赶上亚洲“四小龙”？

9月13日，在省里五套班子和部分地市负责人参加的大会上，朱镕基宣布了中央的决定，说：“这次我与铁映同志带领有关部委的同志来广东，是受江泽民、李鹏同志委托来的，是来向同志们传达、介绍党中央、国务院关于财政体制、金融体制、投资体制等方面的改革内容，同时与广东同志一起就落实改革方案进行商量，一起算账。”他详细介绍了分税制改革方案的内容。

然后就算账。会后，省里很快就送来了一份“算账”材料，算的结果，如果实行分税制，十年内，中央将从广东多拿走1000多亿元。

看了这个结果，轮到朱镕基心情沉重了。他说：看来分税制搞不下去了，拿地方这么多增量，如果广东搞垮了，追不上“四小龙”，就成了咱们的罪状。后来财政部地方司的司长发现广东算的账其账目口径不对，同方案的规定有很大误差：分税制方案确定增值税中央与地方实行75：25分成，并会给地方一个增长率，虽然中央会从地方多拿走一些钱，但是同时规定将营业税留给地方。朱镕基要求财政部的同志马上把大大小小的税种加在一起，测算新旧两种体制实行十年的不同结果。财政部的同志连夜开始算账，忙了个通宵。第二天早晨终于有了结果。根据财政部的测算，实行新税制后中央从广东拿到的财力，比广东方面测算的少300多亿，但是有的税种收入全归地方，有利于地方把“蛋糕”做大，地方财力会有更大增长。朱镕基放心了，有了笑容。

广东又提出四条新的意见：一是分税制方案提出以1992年的税收为基数计算，而邓小平视察南方后广东又有了很大的发展，而这种发展反映到财政收入上则是1993年的事了，因此应该以1993年为基期年；二是要求对广东的增值税分成比例实行特殊政策；三是提出要用广东上交的中央收入增长率来确定返还数增长率；四是要求中央对重点建设一视同仁。

朱镕基认为广东的意见可以同意两条否定两条。他在14日下午的内部会议上说：广东要求按1993年做基数，我赞成。道理上说得过去，全国各省也会欢迎的；第四条要求中央对重点建设一视同仁，我说了，不仅可以一视同仁，而且可以照顾。第二、第三两条不能同意。

15日继续同广东方面开会。朱镕基表示，个人意见是同意广东提出的“以1993年为基数”。广东对此本来没有抱大的希望，朱镕基的“个人意见”使他们喜出望外。广东终于被说服同意分税制了。朱镕基后来说，广东的同志最后顾全大局，牺牲自己部分利益，也是为了发展中国经济，完成党中央交给的任务。

朱镕基一行此次“周游”了17个省、市、自治区，历时70多天，一个地方一个地方地做工作，算细账，在坚持实行全国统一的分税制这个大原则毫不动摇的前提下，又根据各地的要求，对改革方案提出了一系列调整意见。11月21日，朱镕基等人回到北京。

国务院关于税制改革的一系列措施密集出台，按照“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”为原则的这次税制改革，其规模和声势都是以往没有过的。

12月25日，国务院做出《关于实行分税制财政管理体制决定》，决定从1994年1月1日起改革现行地方财政包干体制，对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。其主要内容是：

1. 中央与地方的事权和支出划分。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转的必需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政府机关运转所需支出及本地区经济、事业发展所需支出。

2. 中央与地方的收入划分。根据中央和地方的事权，按税种划分为中央和地方收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税，并充实地方税种，增加地方财政收入。

3. 中央财政对地方税收返还的确定。中央财政对地方税收返还数额以1993年为基期年核定。按照1993年地方实际收入以及税制改革和中央地方收入划分情况，核定了中央从地方净上划的收入数额，即消费税，75%增值税的总和减去中央下划收入（原体制中归中央，实行新税制后划给地方的那部分的合计）。1993年中央政府的净上划收入全额返还地方，并以此作为以后中央对地方的税收返还基数。1994年以后，

税收返还额在1993年基数上逐年递增。如果1994年以后上划中央收入达不到1993年基数的，则相应扣减税收返还数额。

4. 原体制中央对地方的补助继续按规定补助。原体制地方上解仍按不同体制类型区别处理，对实行递增上解的地区，按原规定继续递增上解；对实行定额上解的地区，按确定的上解额，继续定额上解。对总额分成和分税制试点地区，暂按递增上解办法，即按1993年实际上解数，并核定一个递增率，该下拨的继续下拨。地方1993年承担的20%部分出口退税以及其他年度结算的上解和补助项目相抵后，确定一个数额，作为一般上解或一般补助处理，以后年度按此定额结算。

5. 实行分税制的配套改革措施。首先，改革国有企业利润分配制度。其次，同步进行税收管理体制改革。建立以增值税为主体的流转税体系，统一企业所得税。再次，改进预算编制办法，硬化预算约束。

同日，国务院批转国家税务总局《工商税制改革实施方案》。其内容主要包括：

1. 关于所得税制改革。企业所得税改革的主要内容：1994年1月1日起统一内资企业所得税，下一步再统一外资企业所得税。取消“国营企业调节税”和向国有企业征收“两金”。在统一企业所得税的同时，建立新的规范化的企业还贷制度，同时改变现行承包所得税的做法。个人所得税改革的主要内容：把原来征收的个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商户所得税统一起来，区别不同所得项目，分别设计税率。

2. 关于流转税制的改革。改革后的流转税制由增值税、消费税和营业税组成。在工业生产领域和批发零售商业普遍征收增值税，对少量消费品征收消费税，对不实行增值税的劳务和销售不动产征收营业税。新的流转税制统一适用于内资企业、外商投资企业和外国在华企业，取消对外资企业征收的工商统一税。原来征收产品税的农、林、牧、水产品，改为收农业特产税和屠宰税。

3. 关于其他税种的改革。（1）资源税。改革后资源税的征收范围包括所有的矿产资源。（2）土地增值税。该税在房地产的交易环节，对交易收入的增值部分征收，实行四档累进税率。（3）城乡维护建设税。计税依据由现行按流转税额附加征收改为以销售收入征收，使其成为地方税收体系的骨干税种之一。

（4）其他进行调整的税种。一是取消集市交易税、牲畜交易税、烧油特别税、奖金税和工资调节税；二是将特别消费税并入起特殊调节作用的消费税，盐税并入资源税；三是取消对外资企业、外籍人员征收的城市房地产税和车船使用牌照税，统一实行房产税和车船税，并将现存偏低的税率和税额适当调高；四是将屠宰税、筵席税下放给地方；五是开征遗产税。改革后，我国工商税制中的税种将由32个减少到18个。

此前，国务院于12月13日发布了《中华人民共和国增值税暂行条例》、《中华人民共和国消费税暂行条例》、《中华人民共和国营业税暂行条例》、《中华人民共和国企业所得税暂行条例》和《中华人民共和国土地增值税暂行条例》，12月25日发布了《中华人民共和国资源税暂行条例》，以上《决定》、《方案》和6个税收暂行条例均自1994年1月1日起在全国施行。6个税收暂行条例发布后，财政部、国家税务总局陆续制定、下发了相关的实施细则和规定。

财税体制改革在开始实施的第一年即1994年就收到了可观的实效。当年的税收就增长了900多个亿。从实行改革后的1994—2002年，全国财政收入年均增长17.5%，占GDP的比重由1993年的12.6%提高到18.5%；中央财政收入占全国财政收入的比重比改革前提高了33个百分点，年均增长16.7%，而地方财政收入年均递增率则为19%。中央财力充实后，对重点工程建设的投资力度明显加大，除税收返还和体制性补助外，中央向地方的转移支付金额年均增长36%。

“现代企业制度”

中共十四届三中全会通过的《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》，第一次为即将在中国建立的社会主义市场经济体制绘出了清晰的蓝图。《决定》对长期争论不休的企业改革方向问题作出了明确的结论：“建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是我国国有企业改革的方向。”

“现代企业制度”是一个全新的概念，它究竟是什么样的企业制度？《决定》的概括是：“适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”；由国家体改委、国家国有资产管理局牵头，共九个部委和研究机构组成的调研小组撰写的《所有制结构以及国有资产的经营与管理》调研报告概括为五大基本特征：（1）明晰的产权关系；（2）健全的法人制度；（3）严格分开的政企职责；（4）灵活的市场竞争机制；（5）依法规范的企业行为。以此推论，只要是现代市场经济中存在的符合以上要求的企业制度，就是现代企业制度。这样一来，现代社会中存在的所有企业制度，包括个体业主制、合伙制和公司制（法人制），只要符合以上要求，就都可以叫作“现代企业制度”了。

现代企业制度的历史序幕是在四百年前被揭开的。1492年意大利人哥伦布横渡大西洋到达美洲，1497年葡萄牙人达伽马绕过好望角通航印度，1519年葡萄牙人麦哲伦环球航行。“地理大发现”带动了西欧沿海国家海外贸易的飞速发展，同时也为一种新的企业制度的诞生铺就了温床。

16、17世纪之交，东方香料群岛（今印度尼西亚东北的马来群岛）的香料，以高达400%的巨额利润，刺激着荷兰商船纷纷驶进海上的香料之路。商人们在彼此的斗争中，在同海上强国葡萄牙以及后起之秀英国的商业较量中，感受到单枪匹马力量的单薄和财力的拮据。终于有人建议，干脆把分散的力量集中

起来，这样资金足、力量大，才能跟16世纪末已经在英国等地出现的特许贸易公司一搏。

公元1602年3月，荷兰国会批准成立了“东印度公司”，建立船队专门往返香料群岛经营香料生意。东印度公司在全国招募了2153股，资本总金额为650万盾；公司设立股东大会作为最高权力机构；由股东大会选出60名董事组成董事会，为公司决策机构；另选17人组成经理会，为执行机构；公司所得按股分红。它被认为是世界上第一家在股东有限责任制的确立、公司治理机构的建立、股票的发行和转让等方面最为规范的公司制企业（法人制企业）。

公司制这艘三百年前的小船，在市场经济的惊涛骇浪中千锤百炼，中间又经过18世纪初的民间合股公司阶段，最终在19世纪末发展成今日的现代公司的巨轮。

在美国纽约联交所的一块牌子上，镌刻着这样一行字：“有限责任制的创造，可以说像瓦特发明蒸汽机那样具有划时代的意义。”

在经济界对现代企业制度内涵问题的讨论中，一些学者指出，现在大家对现代企业制度的认识存在相当程度的混乱。应当对现代企业制度给予严格的界定，而不能像前几年初提社会主义初级阶段时那样，“初级阶段是个筐，什么东西都往里装”。

学者们认为，所谓现代企业制度，就是公司法人制度（在英文中，corporate/corporation一词有法人和公司的双重含义），不能把个体业主制和合伙制等自然人企业制度包括在内，也不能把劳动工资制度等具体的制度包括在内。现代公司制度有两个要点，一是建立在法人财产制度的基础上，股东只在其出资范围内负有限责任，个别股权的转移或其他变动不会影响企业营运；二是它由一个由所有者、董事会和高级经理人员组成的公司治理结构来经营管理，也就是所有权和经营权的分离，经营者有职有权和所有者对经营的有效监督是决定企业效益的关键。有限责任制和公司治理构成公司法人制度的核心内容，对企业风险的分散、规模的扩大、社会生产力的提高，在资本主义发展的历史上起了很大的推动作用。

建立现代企业制度的核心是所有权改革问题。早在1983年，国家体改委的两位青年学者就提出了将国营企业改组为股份公司的问题。1985年，世界银行在它的一份中国经济考察报告中，正式向中国政府提出了将国有企业的财产划分为股份，分散给不同的公有机构持有，改组为合股公司的建议。80年代初即以提出股份制改革思路而著名的厉以宁教授，在1986年北京大学“五四”科学研讨会上，就在上千名听众面前断言，中国经济体制改革的失败可能是由于价格改革的失败，而中国经济体制改革的成功则必须取决于所有制改革的成功。此后，他又在各种场合多次指出：企业改革的出路在于实行股份制。1988年，国家体改委礼聘8位经济学家作为学术带头人，分头设计“中期经济体制改革规划”（“三、五、八规划”）。其中的7位经济学家不约而同地主张以现代公司制度作为国有大中型企业改革的方向。其中王珏教授牵头的中共中央党校课题组更在他们的规划里明确提出了建立“现代企业制度”的问题。

1993年6月，在江泽民亲自布置下，中央为起草十四届三中全会决定而选定的16个课题调研组，其中就有由13个部委人员参加的专门研究现代企业制度的调研组。调研组对14年的企业改革，逐项理了一遍。先提问题，再找出路。发现国有企业不能自主经营、自负盈亏，活不起来，根子在政府职能没有转变。政府既有社会管理职能，又有所有者职能，两者合一，既可用行政办法，又可以用财产办法来约束、管理企业。政企不分的根源又在政资不分。只有把企业和政府的财产界限划清楚，企业才能真正成为市场经济的主体。

经济学家们也纷纷提出意见。刘国光说，过去的改革是按照放权让利的思路进行，虽然取得了一定的进展，但有局限性，总是放一下子，有点刺激，过一段就又没有有了。没有触及到传统的企业制度。企业自主权没有制度的保证，国家可以给你，也可以收回。因此必须从根本上改革国有企业的产权制度，由“放权让利”为主要内容的政策调整转为以明晰产权关系为主要内容的制度创新。

杨启先称建立现代企业制度是对企业进行的脱胎换骨的改造。他用一组国有经济和非国有经济的对比数学来说明其必要性。1992年全国的固定资产投资900亿，其中中国有单位投资占67%，但国有经济增加的产值只占全部工业增加产值的31%。而非国有经济占总额33%的投资却增加财富将近70%。为什么会出现如此强大的反差？杨启先说，主要因为非国有经济的产权关系明确。没有什么政府部门既可以所有者又可以管理者的身份去随意管理、指挥与干预它。他认为，“国有企业实行公司制，是建立现代企业制度的有益探索”这个提法提低了，提“有效形式”或“主要形式”可能更好一些。

贺阳认为，1998年公布的《企业法》和1992年公布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，其基本思路都是淡化所有权而突出经营权。由于回避了根本上的制度创新，试图在总体格局不作大的变动的条件下扩大并巩固“企业”的自主权和经济利益，因此，几年以后，《企业法》被国有企业普遍称为“落实得最差的一个法律”，目前许多人担心，《条例》也会重蹈《企业法》的覆辙。

几个问题成为现代企业制度讨论的热点：

“财产权”问题

产权理论产生于20世纪30年代，从60年代开始受到西方各国的广泛重视，理论也开始趋于完善，但到了90年代仍没有一个统一的产权概念。产权概念在80年代被引入中国，但认识很不一致，使用相当混乱。尤其是“产权”与“所有权”经常被混淆，造成了一些理论上的误解，由此也引出了关于企业“财产权”的争论。

“企业拥有包括国家出资者投资形成的全部法人财产权”这句话出现在正式文件中，引起经济学界的热

烈讨论。国家体改委副主任洪虎说，“企业法人财产权”是企业对其全部法人财产依法拥有独立支配的权利。企业法人财产权是企业依法独立享有的民事权利之一。企业依法对法人财产行使各项权利，同时以其全部法人财产承担民事责任，企业还要依法维护出资者的利益，实现企业财产不断增值。

一些经济学家赞成“企业拥有法人财产权”的说法，但在“财产权”的表述上，人们发生了分歧。厉以宁教授认为，不应用“产权”这个词，而应当用“所有权”。张承耀博士同厉以宁持相同的态度。他认为，法人财产权回避了所有权，没有提“所有”两字。带来的问题是，法人所有权和法人财产权两者在内涵上究竟有什么区别？吴敬琏则不赞成“企业拥有法人财产权”的说法。他说，“法人财产”这个词本身已经清楚地表达了财产属于法人所有的产权归属关系，产权主体是明确的，就是由出资人组成的团体（法人）。而“企业”这个概念却十分模糊。给人的印象是：公司财产属于股东、经理人员和全体职工共有。公司的法人财产归根到底属于股东，而不属于股东以外的任何其他人，只不过当众股东加入的股本形成法人财产以后，它与股东的其他财产之间有明确的界限，同时，股东一旦入股，就不能以个人身份对这部分财产直接行使支配权，而必须通过法人组织对公司财产实施支配。由体改委等九机构撰写的《所有制结构以及国有资产的经营与管理》调研报告对“企业法人财产”的解释则是：“由出资者注入企业的资本及企业在经营中负债所形成的财产即构成企业法人财产”，出资者按其出资的份额，对企业法人财产享有所有者权益，对企业的经营活动依法行使产权主体的约束权力，享有产权有偿转让的收益权等，而“企业法人财产权是企业对法人财产依法拥有的独立支配权利”。报告认为，法人财产权的规定，有利于企业真正成为法人，确立企业享有法人财产权，是使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体的必备条件。

谁来界定产权

学者们认为，实行现代企业制度，首当其冲面临的问题是产权如何界定。需要对企业资产进行评估，并以此折成股份。企业资本究竟价值如何，只有在资本市场上才能准确确定。但目前我们并没有资本市场，因此，国有资产无从说清，处于一种剪不断、理还乱的状况。从现有的股份制试点企业的情况看，往往低估国有资产的实际价值。大都按资产的账面值计算资产价值，有的甚至是按固定资产的账面净值折股。土地使用权的价值、无形资产的价值大都没有计算在内。这种现象在说明资本评估无法可依的同时，又再次证明了国有资产处于无人负责的地位。

因此有学者提出应该建立专司国有资产管理的机构。

谁来当法人代表

国有资产是个大概念。国家的、部门的、地方的，都是国有资产。因此即使把企业的国有财产价值弄清楚了，划了股，谁为代表这事又不清楚了。现代企业制度提出没有多长时间，争当国有资产代表的争论却已进入白热化。部门争、地区争、企业争，都想做代表，掌握这部分权力。

于是有人提出，对国有企业实行中央统一所有地方分级管理。张承耀对此提出了异议。他说，原来就有所谓地方国营的问题，省、市、县各级都有所属企业，现在把地方上的都变成了国务院统一所有，是不合适的，地方上是一级税收单位，人家对企业的再投入，怎么全变成中央的了。

西安市委宣传部的调查表明，职工对国有资产管理机构派出的代表能否切实代表国家利益，履行监督企业经济运行的职责，以保证国有资产的保值、增值，心存疑虑。他们认为，国家派出的代表并不一定有关心国有资产保值增值的积极性。如果代表与企业某些领导串通一气，损公肥私，国有资产的流失依然在所难免。

该不该有“企业股”

1986年进行股份制试点时，试点企业根据当时各地政府下达的“股份制企业”试点办法，普遍划出了占全部股权百分之二三十的股份作为本企业股，于是，企业能否拥有一部分属于自己的财产的问题，就成为经济界和学术界争论的一个热点。1988年日本公司问题权威专家奥村宏批评了企业拥有自身股权的做法。他指出：允许公司法人拥有自身的股权，会为商业作弊和损害其他股东的利益大开方便之门，因此，实行市场经济的各国商法一般禁止公司拥有自身的股权。在我国，当更多的人得知奥村宏所介绍的情况后，设立“企业股”的支持率大为降低，至少在学术界很少有人为它作论证了。不过，它在全面推行现代企业制度的今天又被提了出来。

吕东认为，企业法人财产并不全是所有者投资形成的，还有“企业负债形成的”。

西安化工通用机械厂厂长兼党委书记林平提出，企业固定资产增值部分是否归全厂职工所有？这个厂始建于1952年，当时仅有20多万元固定资产。40多年来，国家基本上没再进行大的投资，而企业现已拥有固定资产约200万元。原来国家投资的20万元，已经为该厂历年上缴利税所抵消。不少国有企业的厂长和职工持有相同的看法。

唐丰义则持相反意见，他认为，法人产权并不是原生产权，而是派生产权。那种“交了国家的，还了银行，留了股东的，剩下都是自己的”的说法是不对的。一切资产的增值、资产的收益都应归投资者所有。

刘国光认为应该这样看，企业留利形成的资产也好，“拨改贷”还贷以后的企业资产也好，其最终的财

产所有权仍属于原投资者。如果“企业”也可持有“本企业股”，就会造成经营者侵犯所有者权利，使所有者权利无法保证。

时任国家经贸委副主任的陈清泰认为，企业靠银行贷款经营、形成的财产算谁的？如果认为是“企业”自己的，叫“企业股”，反过来，企业经营是有风险的，不可能只赚不亏，如果出现亏损又由谁负责？显然，不是靠张三李四家里的彩电、冰箱，而是由国家兜底，所以，根据市场经济中“风险与盈利对应”的原则，既然传统国有企业的风险由国家承担，盈利也应该算是国家的。

国务院发展研究中心的丁宁宁说得更加直截了当：如果确认企业经营中形成的财产应该归原出资人以外的人所有，恐怕没有一位外国投资人肯到中国来投资！

公司治理结构问题

学者们说，现代公司的一个显著特点，是实行“所有权和控制权的分离”（即“所有权与经营权的分离”）。一方面出资者（所有者）通过公司治理结构中股东会—董事会—执行委员会之间的制衡关系，保持最终控制权；另一方面高级执行人员即高级经理人员有职有权，独立作出经营决策，不受个别出资者的干预。但是，我们现有的人事任免制度、党管干部的制度，同现代公司的上述原则有矛盾。现在企业里有党委会、职代会、工会称为老三会，同新三会（股东大会、董事会、执行委员会）是什么关系？在核心与中心的关系中，核心在新的企业制度中怎样发挥作用？这些都是不能回避的问题。要找出一种能够融合的办法，同时又不离开公司化的一般规范。这里有个思想障碍，怕人事权一放，下面就不听话了，控制不住了。情况变了，我们的干部管理办法应积极地适应新形势，创造新模式。如果一味地死抱着原来的办法不放，就显得很被动了。一些基层的党务工作者提出，实行公司制后，企业中党组织如何发挥政治核心作用？党组织是监督保证董事会贯彻执行国家的方针政策呢？还是监督保证厂长、经理贯彻执行董事会的方针、目标？二者和国家利益一致时，问题不大，相矛盾时怎么办？监督保证的手段又是什么？

湖南新瓷厂厂长、全国人大代表何真临认为，要构筑现代企业制度，必须从选拔、运行、激励、约束、制衡、完善、保障、最终市场化这八个方面来培养和造就一支国有企业最稀缺的资源——企业家队伍。因为，企业家是现代企业制度得以运行的主体，是市场经济下国有企业各种要素得以优化配置的组织者。

对各种问题的讨论非常热烈，莫衷一是。1994年，也就是在这种舆论和认识背景下开始了百家企业实行现代企业制度大试点。经过试点中的反复曲折，人们对现代企业制度的内涵才有了比较统一的认识。2000年9月28日，国务院办公厅向全国转发了国家经贸委《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理基本规范（试行）》，以政府文件的形式对现代企业制度的具体内容作了规范。文件将国有大中型企业建立现代企业制度规范为：在实行政企分开、分离企业办社会职能的同时，一是对国有资产要实行授权经营，政府与被授权企业签订授权经营协议，建立国有资产经营责任制度；二是除必须由国家垄断经营的企业外，都要实行股份制改造，“按照《中华人民共和国公司法》逐步改制为多元股东结构的有限责任公司或股份有限公司”；三是要建立“规范的法人治理结构”，依照《公司法》明确股东大会、董事会、监事会和经理层的职责，并规范运作；四是企业集团要建立母子公司体制，母公司对子公司依法行使出资人权利并承担相应责任，子公司应依法改制，建立规范的法人治理结构。

企业破产与“待业保险”

1993年4月12日，国务院发布《国有企业职工待业保险规定》，我国失业保险制度进入了正常运行时期。

从1986年开始，国家进行了建立失业保险制度的探索。1986年8月3日，沈阳防爆器械厂在连续亏损10年、负债额超过全部财产的2/3后宣告破产，被吊销营业执照。第一家破产企业的出现在当时引起了极大的轰动。现在研究当年的历史，有学者指出，沈阳防爆器械厂的破产产生的“轰动效应”只是在观念上的，“社会主义的企业也会破产”在当时人们的观念中觉得不可思议。实际上，这家企业的破产，应该算是“政策性破产”——除了国家外，没有谁为企业的破产承担经济损失，没有人在一夜之间由富翁沦为了乞丐，企业职工也全部得到了政府的妥善安置。这只是一家国营企业因经营不善而关闭，而因经营不善被关闭的企业却早已有之，只不过不是用的“破产”的说法。然而也正是这一新的“说法”，产生了石破天惊，使人警醒的效果。毕竟，“破产”意味着一个企业的死亡。

有了“第一”便会有“第二”、“第三”，不久后各地开始效尤，仅20多天时间里，武汉、重庆、太原等地又有10家企业被宣布进入破产程序，被亮“黄牌”限期整改。后来，其中的5家企业被宣布“起死回生”。

其时，企业破产法尚未出台。

1986年12月2日，国家主席李先念签署主席令，公布由六届全国人大常委会第十八次会议通过的《中华人民共和国企业破产法（试行）》，宣布该法将于《全民所有制工业企业法》实施满3月之日起施行。企业破产自此有了法律依据。

企业是国家的，资产是国家的，破产后最大的问题是职工安置，这关系到社会稳定的大局。因此，国

家颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，开始进行失业保险制度的探索。因为众所周知的原因，当时的公开口径不称“失业”而称“待业”。

1989年，劳动部发布了《国营企业职工待业保险基金管理办法》。1990年，为了妥善解决治理整顿期间关停企业的职工生活问题，劳动部发布了《劳动部关于使用职工待业保险基金解决部分企业职工生活问题的通知》。1991年，劳动部和国务院生产办公室又下发了《关于对关停企业被精简职工实行待业保险的通知》。1992年，劳动部在给国务院《关于待业保险工作情况的报告》中提出，“八五”期间待业保险工作的任务是，逐步扩大实施范围，确保失业职工的基本生活，促进待业职工再就业，支持企业深化改革。

这一阶段是我国失业保险初建和探索的重要时期。一是在各省市从无到有建立了各级失业保险管理机构，大多数地区是在劳动就业服务机构内设立失业保险管理机构的，这就使我国的失业保险从建立之日就比较好地地和促进就业工作联系在一起。二是为失业保险机构选派管理人员，进行培训，初步建立起一支从事失业保险工作的队伍，同时建立健全各种规章制度，逐步使失业保险工作制度化、规范化。三是坚持“足额收缴、及时入库”，保证失业保险基金的发放和合理使用。四是加强了对失业职工的管理，对国有企业改革和社会稳定起到了一定作用。

截至1992年年底，全国参加失业保险的单位47.6万个，参加失业保险的职工人数7440万人；全国共建立2100多个专门管理机构；利用失业保险基金建立了750多个就业训练基地和400多个生产自救基地；用失业保险基金支持企业安置富余人员，发展劳动就业服务企业的资金投入9200万元。

《破产法》遇到的最大障碍是执行难，“难”中的“最难”仍是职工安置问题。因此，在该法颁布5年之后的1991年，全国实行破产的企业总共仅27家，且破产进行得并不规范。而在这一年，美国的破产企业就达6万多家，日本也有1.8万余家。很显然，中国的《破产法》没有起到它应有的作用。有媒体甚至不无尖刻地评论：中国的大量摇摇欲坠而又“长生不死”的企业是对《破产法》的嘲弄。

于是，一些地方便作出努力，试图打破这种尴尬局面。1992年6月，重庆市中级人民法院依法受理了重庆市针织厂的破产申请，这家企业由于连年亏损，负债额高达8236万元，已到了不得不破产的境地。法院受理了工厂破产申请的消息传出，上千职工立刻涌出厂区，阻断公路交通达4天之久，并且还扣留了前来做疏导工作的市纺织局的几位领导人。直到市委、市政府领导赶到现场，耐心地解释实行破产并非是对企业和职工的惩罚，而是对债权债务双方进行保护的法律措施，同时对职工的就业出路问题作出许诺，才将事态平息。

这次事件敲响了一记警钟。当时全国的国有大中型企业情况是，亏损、虚盈实亏和盈利的各占1/3，很多资不抵债的企业需要破产，而转换经营机制又将裁减大量富余人员，这些人员都靠政府安置已不可能，广开就业门路、发展第三产业等固然是重要办法，而更好地保护失业（下岗）职工的合法权益，更是政府应尽的责任。

1993年4月，国务院以“国务院令”的形式发布了《国有企业职工待业保险规定》，对1986年的《暂行规定》在保险范围、资金筹集、救济标准、统筹层次等方面进行了修改、补充和完善。

这是一个通过建立待业保险基金，使失业职工能够获得必要的经济帮助，保证他们待业期间基本生活需要，并通过转业培训和职业介绍使其重新就业的社会保障制度。这一制度的特点一是以解决在职职工暂时失去工作待业期间的生活保障问题为基本目的；二是不仅仅通过单纯的经济手段使职工待业期间能够获得物质帮助，同时也是为了使劳动者能顺利通过转业训练和职业介绍重新就业；三是以国家法规形式强制实施。

《规定》的主要内容有：

第一，保险范围。将享受待业保险的职工范围从原来《暂行规定》的四种人员扩大到七种人员，即：

（1）依法宣告破产的企业职工；（2）濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工；（3）按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工；（4）按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工；（5）终止或者解除劳动合同的职工；（6）企业辞退、除名或者开除的职工；（7）依照法律、法规规定或者按照省、自治区、直辖市人民政府规定，享受待业保险的其他规定职工。

第二，保险基金的筹集使用和管理。

新《规定》将《暂行规定》的基金省级统筹调整为市、县统筹，省、自治区可以集中部分待业保险基金调剂使用。直辖市根据需要，可以统筹使用全部或者部分待业保险基金。保险基金来源主要有三项：一是企业按照全部职工工资总额的0.6%缴纳的待业保险费。待业保险基金不足或者结余较多的，经省、自治区、直辖市人民政府决定，可以适当增加或者减少企业缴纳的待业保险费，但是企业缴纳的待业保险费总额最多不得超过企业职工工资总额的1%。企业缴纳的待业保险费在缴纳所得税前列支。二是待业保险基金存入银行后，按照城乡居民储蓄存款利率计息，所得利息纳入待业保险基金。三是政府给予的财政补贴。

保险基金的管理坚持两个基本原则：一是切实保证的原则。因为待业保险基金是国家对暂时处于失业状态的劳动人口最低生活的基本保证，因此无论在什么情况下都应当维持一定的规模和水平。为保证一定的规模和水平，在资金来源上强调了国家通过法律规定向企业征缴待业保险金，凡是国营企业，无论大小，无论生产经营情况如何，作为独立法人，都须按国家规定及时足额地缴纳待业保险基金，承担保证社会安定与发展的共同责任和义务。二是专款专用的原则。待业保险基金与其他社会保险基金一样，是一种特殊的基金，任何党政部门、财政部门、劳动部门，都不得擅自自动用。基金在规定范围内动用时，亦应按

照国家预算管理程序，经过主管部门批准，财政部门核定，才能使用。待业保险基金的预决算在国家预决算中单独列支，不参与国家财政收支平衡。不允许动用这项基金去补充财政赤字或其他税、费等。为保证这项基金的专款专用，劳动服务公司作为具体管理待业保险基金的部门必须依法办事，按法规规定为待业保险基金在银行建立专户单独储存，并制定严格的财务管理制度，保证基金的依法管理和有计划地使用，对使用情况进行严格的监督。各级劳动部门是待业保险的主管部门，其任务是配合财政部门进行监督检查，共同管好用好待业保险基金。

第三，保险基金的支出。在《规定》中，待业救济金的发放标准由原来按本人标准工资的50%~75%改为按当地社会救济金的120%~150%，即由参照工资收入转为参照救济水平。根据《规定》，待业保险基金的开支范围主要包括以下几个方面：（1）待业职工的待业救济金；（2）待业职工在领取待业救济金期间的医疗费、丧葬补助费，其供养的直系亲属的抚恤费、救济费；（3）待业职工的转业训练费；（4）扶持待业职工的生产自救费；（5）待业保险管理费；（6）经省、自治区、直辖市人民政府批准，为解决待业职工生活困难和帮助其再就业确需支付的其他费用。新《规定》还改变了对不同失业者的待遇项目区别对待的做法，对法定覆盖范围内的所有失业者给予相同的待遇。^[32]

第四，待业保险的管理。待业保险的管理主要包括三个方面的内容：（1）待业职工的管理。坚持宏观管理与微观管理相结合；地方管理与部门或单位管理相结合；管理机构与待业职工自我管理相结合。待业职工管理具体由劳动部门的劳动服务公司负责。（2）待业救济金的管理。待业救济金作为一种特殊基金，按照国家预算管理程序，在国家预算中单独列支、专款专用，不参与国家财政收支平衡，不允许动用这项基金补充财政赤字或其他税费。劳动服务公司作为具体管理待业保险基金的部门必须依法办事。（3）待业职工的转业训练与生产自救和再就业指导。有计划、有目的地组织待业职工进行培训，使待业职工能够在较短的训练期内适应新的工作挑选，以尽快转入新的工作岗位。

《规定》形成了我国失业保险制度的雏形。

“下岗职工”这个词开始进入中国人的词汇库。

同年11月，中共十四届三中全会通过的《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》，提出在社会保障制度改革中要重点完善养老保险、失业保险和医疗保险制度。《决定》指出：“重点完善企业养老和失业保险制度，强化社会服务功能以减轻企业负担，促进企业组织结构调整，提高企业经济效益和竞争能力。”党的重要文件中首次用“失业保险”替代了“待业保险”，从1994年起，国家有关部门正式将“待业保险”正名为“失业保险”。

到1995年年底，全国参加企业职工失业保险的在职职工8238万人，占全国国有企业职工总数的72.78%，同年全国失业保险基金收入35.29亿元，支出18.87亿元，当年结余16.42亿元，历年滚存结余68.42亿元，1995年领取失业救济金的城镇失业人员153万人。^[33]

重建农村合作医疗

《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》提出，要“发展和完善农村合作医疗制度”，表明中央把经历了几十年漫长、曲折的发展过程，曾经给广大农民带来巨大好处并曾经获得世界好评的合作医疗制度的重建问题提上了议事日程。

农村合作医疗制度是中国农民的一大创举。早在20世纪40年代，陕甘宁边区等抗日民主根据地就曾办起了由群众集股的医药合作社，但合作医疗在我国正式大规模的发展是在50年代。1955年年初，山西省高平县米山乡采取社员群众出“保健费”和生产合作社提供“公益金”补助相结合的办法，第一个建起了实行“医社结合”的合作医疗制度。随后，湖北麻城县，河南登封县城关、正阳县吕河店，山东商河县郑店，河北交河县王寺，湖南零陵县普济桥，贵州义兴县靖南等地，都办起了合作医疗。

1956年6月30日，全国人大一届三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》中规定：“合作社对于因公负伤或因公致病的社员要负责医疗，并且要酌量给以劳动日作为补助”，首次赋予集体介入农村社会成员疾病医疗的责任。

1959年11月，卫生部在山西省稷山县召开了全国农村卫生工作会议，会议在写给中共中央的《关于农村卫生工作现场会议的报告》中及其附件《关于人民公社卫生工作几个问题的意见》中指出：“关于人民公社的医疗制度，目前主要有两种形式，一种是谁看病谁出钱；一种是实行人民公社社员集体保健医疗制度。根据目前的生产力发展水平和群众觉悟等实际情况，以实行人民公社社员集体保健医疗制度为宜”。1960年2月2日，中央转发了卫生部的报告及其附件，认为“报告及其附件很好”，并要求各地参照执行。从此，农村合作医疗便成为政府在我国农村实施医疗卫生工作的一项基本制度，这对解决农民的医疗保险起到了重要作用。

1965年6月26日，毛泽东发表了著名的六·二六讲话，指示“把医疗卫生工作的重点放到农村去！”9月，中共中央批转卫生部党委《关于把卫生工作重点放到农村的报告》，强调加强农村基层卫生保健工作。此后，农村一批具有初中学历的青年被组织起来，通过培训和自学，成了背着药箱走在田间地头的“赤脚医生”，凭借着“一把草药一根银针”，为农民解除病痛。城市大中医院也在公社建立医院，并建立定期下乡巡

回医疗的制度，并负责培养赤脚医生。

1966年，湖北长阳县乐园公社杜家村“赤脚医生”覃祥官写了一份《关于在杜家村首先实行农村集资办卫生室的设想》，引起了上级领导的注意。在各级领导的支持下，“乐园公社杜家村卫生室”成立了，这是中国历史上第一个农村合作医疗试点。全公社97.3%的农户参加了这一合作医疗，他们每人每年交1元钱，再从集体公益金中提出一部分作为合作医疗基金。群众每次看病只交5分钱的挂号费，吃药就不要钱了。同时，以“三土”（土医、土药、土药房）、“四自”（自种、自采、自制、自用）为特点，村卫生室和生产队土药房都开辟了药园，种植了大量的常用易植药物。生产队还实行了群众上山采药，交药付钱或记工分的制度。

1968年11月，一份反映乐园公社合作医疗情况的调查报告送到了中南海。毛泽东阅后兴奋不已，当即亲笔批示，称赞合作医疗“是医疗战线上的一场大革命”，“解决了农村群众看不起病，买不起药的困难”，“值得在全国推广”。1968年12月5日，《人民日报》在头版报眼位置刊登了“毛主席语录”：把医疗卫生工作的重点放到农村去！并在头版头条刊发了署名湖北省宜昌地区革委会、长阳县革委会、长阳县人武部联合调查组的《深受贫下中农欢迎的合作医疗制度》一文和北京郊区的《黄村、良乡公社对乐园公社实行合作医疗制度的意见——贫下中农、农村基层干部、公社医务人员座谈会纪要》。在此后一段时间里，全国各大报刊先后120多次在头版头条或显著位置刊发文章、图片，全面宣传乐园公社合作医疗及赤脚医生覃祥官的事迹。《世界月刊·英文版》、《中国建设月刊·英文版》也分别刊登系列图片，向全世界介绍《乐园合作医疗越办越好》；珠江电影制片厂为此摄制了新闻纪录片；湖北人民出版社编辑出版了《六·二六光辉照乐园》等书。在当时的政治氛围和大张旗鼓的宣传下，大办合作医疗的高潮很快在全国农村兴起。长阳因此被誉为“中国合作医疗的发源地”，覃祥官亦被称为“合作医疗创始人”。到1976年，全国农村已有90%的农民参加了合作医疗，合作医疗成为我国农村的主要医疗保健制度。

农村合作医疗制度以集体公益金提取、农民缴纳保健费和业务收入（药品利润）为主要经费来源，“合医合防不合药”。形成“取之于全体人员，而用之于部分人员”的集资医疗格局。其组织形式在初始安排上具有明显的“俱乐部制”特点，受益以费用的缴纳为前提，成员范围与实施合作医疗的范围（社、队）相对应。农村合作医疗制度中隐含了政府提供福利角色的最小化和最后出场人的角色。农村合作医疗制度具有两个突出特点，即民办性与公助性。

1970年前后，由于“左”的影响，“一平二调”、“共产风”盛行起来，许多地方的人民公社实现平均主义的供给制，普遍实行所谓“几包”，诸如“吃饭不要钱、看病不要钱，上学不要钱”等等，多数地方实行免费看病吃药，资金来源有限而支出却没有得到应有的控制，出现入不敷出的现象。1972年后，“共产风”得到制止，然而在分配问题上，对“赤脚医生”实行的是按生产队最高劳动力记“工分”并辅以少量现金补贴的制度，使之成为农村人群中的“新贵”。经济地位的提高与手中掌握的医疗资源导致了“权钱交易”等腐败现象的出现。“干部吃好药，群众吃草药”，“群众交钱，干部吃药”成为普遍现象。对此颇感不满的农民也逐渐以“小病大治，无病取药”及“一人看病，全家吃药”这些在城市里的公费医疗才有的做法进行消极对抗。这些现象的出现一度使农村合作医疗发展陷入低谷。

1978年召开的五届全国人大将“合作医疗”列入《中华人民共和国宪法》：“劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家逐步发展社会保险、社会救济、公费医疗和合作医疗等事业，以保证劳动者享受这种权利。”^[34]

1979年12月15日，卫生部、农业部、财政部、国家医药总局、全国供销合作总社联合发布了《农村合作医疗章程（试行草案）》，这标志着国家正式对农村合作医疗制度进行规范。其中第一条和第二条对农村合作医疗的性质做出了规定：“农村合作医疗是人民公社社员依靠集体力量，在自愿互助的基础上建立起来的一种社会主义性质的医疗制度，是社员群众的集体福利事业”；“根据宪法的规定，国家积极支持、发展合作医疗事业，使医疗卫生工作更好地为保护人民公社社员身体健康，发展农业生产服务。对于经济困难的社队，国家给予必要的扶植”。农村合作医疗制度得到振兴。

1983年，世界卫生组织在我国山东召开世界合作医疗研习会议，选择了当时被誉为“以落后国家的经济水平取得先进国家卫生水平”的中国作为会议的研习对象。当时我国农村卫生的成就主要表现在以下几方面：一是抑制了传染病、寄生虫病和地方病的流行；二是死亡率尤其是婴儿死亡率大幅度下降；三是平均期望寿命迅速提高，在第三世界国家和地区中位居前列；四是医疗费用比较低；五是医疗保障“几乎覆盖了所有的城市人口和85%的农村人口”。后一点更被称为低收入发展中国家举世无双的成就。因此，中国农村的合作医疗制度被誉为成功的“卫生革命”，被世界卫生组织和世界银行盛赞为“发展中国家解决卫生经费唯一范例”，“开创了发展中国家人口大国较好解决了农村卫生问题”的“中国模式”。

80年代初，农村经济体制和整个经济体制都进行了重大改革，农村合作医疗制度也发生了重大变化。由于“人民公社”的解体，以农业合作社为依托的农村合作医疗制度失去了集体经济的支持；加上认识导向的偏差，有些地区认为合作医疗是“文革”产物，“一平二调”、“乱摊派”；政策引导的滞后以及缺乏法律保障，使合作医疗迅速萎缩。根据1985年的调查，全国实行合作医疗的行政村由过去的90%猛降至5%。1989年统计表明，继续坚持合作医疗的行政村仅占全国的4.8%^[35]，自费医疗制度再次成为农村主导地位的医疗制度，到90年代初期，全国仅有上海的郊县，山东的招远，湖北的武穴，江苏的吴县、无锡、常熟等地区继续坚持合作医疗。中国合作医疗制度面临着“网破、线断、人散”的局面。

1993年,《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》重新肯定了农村合作医疗制度,这对广大农民不啻一大福音。部分地方开始了对合作医疗制度的重建。1997年,《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》颁布,再一次充分肯定了合作医疗的作用,恢复和重建农村合作医疗的工作在全国范围内展开。

1994年

“整体推进,重点突破”

1994年,苏联、东欧剧变已经尘埃落定,“两极世界”的格局终结,世界进入了向多极化发展的过渡时期,国际社会的各种力量处于新的分化和改组中。这一巨大变化意味着:(1)世界有可能出现一个较长的和平时期;(2)多极世界格局的出现必将日益显出我们这个占世界四分之一人口的大国的重要地位。与世界政治“多极”格局同时出现的,是经济的全球化趋势,在国际资本的眼中,中国不仅是重要的资源、技术市场,更是潜力巨大的剩余资本投资市场与潜在的商品市场。决策层和经济理论界在研究、分析了新的世界形势后,不约而同地认识到当前是发展自己的难得良机,认识到邓小平在两年前反复强调的“抓住机遇”、“机会难得”是多么具有远见卓识。

而在国内,自邓小平南方谈话后,“姓‘社’姓‘资’”的争论平息,全党全国的思想认识空前统一,政治稳定、社会安定的局面已经形成。15年的改革开放,使经济持续高速发展,经济实力成倍增长,人民生活水平大幅度提高。这一切,为我们抓住机遇加快发展奠定了雄厚的物质基础,也积累了经验,培养了人才。

制约着中国发展步伐的仍然是经济体制问题,是新旧两种体制的矛盾问题。国际国内的形势有利于我,加快改革正当其时。中共中央、国务院启动了“整体推进,重点突破”的改革战略。这个战略有两个重点:一是在转换国有企业经营机制的基础上,着力进行企业制度创新,积极探索建立现代企业制度的有效途径;二是加快财税、金融、投资、计划体制的改革,在建立适应市场经济要求的宏观调控体系方面迈出了重要的一步。围绕这两个重点,配套进行以要素市场为主的市场体系建设,扩大社会保障和住房制度改革的范围与力度,加快外贸外汇管理体制,积极深化农村改革。

经济体制改革的各项措施纷纷出台,改革力度明显加大。

财税、金融、投资和外贸体制改革被称为“五项改革”。

年前,改革要加快步伐加大力度的舆论已经造得很足,媒体上“改革攻坚”的声音也很响亮。因此,物价上涨的预期心理又在一部分人群中滋生。1993年底在个别地方又出现了一股抢购风潮,而抢购的商品主要是粮食。有这么一个极端的例子:北京的一位老太太上集贸市场买面粉。讲好7角4分钱一斤,老太太发现身上带的钱不够,于是回家拿钱。殊不知等拿来钱再回市场,小贩突然改口,非9角一斤不卖。

经过了1988年的大抢购风潮,政府已经很有经验。以安徽打头,发生粮价上涨的地方立即抛售库存粮食平抑粮价。财政部刘部长通过媒体对税制改革作了解释:征收消费税并非是另增新税种,而是根据国际惯例,取消了现行的产品税,在采用增值税对税负进行普遍调节的基础上,对少数在征收增值税后达不到原来流转税水平的产品,开征消费税进行特殊调节,纯属税制的结构性调整,且范围有限,没有加重商品的税负。他用通俗的话进一步解释说,消费税是一种价内税,是商品价格的构成部分,不会提高价格水平。比如“红塔山”香烟,市场零售价为每包12元左右,原来征收的52%产品税,是在12元价格之内的,改革后,按产品的增值额征收增值税和45%的消费税,这些仍包括在12元左右的价格之中,并非在12元之外额外征收,所以不影响零售价格。

粮价上涨的风潮很快被控制住了。1月1日,税制改革的各项措施全面生效。李铁映在这一年年末的全国体改工作会议上讲话说:这次改革“建立起分税制基本框架,国税局、地税局两套税务机构组建工作基本完成并已开始运转;对流转税体系进行了重大改革,简并税率,统一规范,确立了增值税的主体地位;分别统一了内资企业所得税和个人所得税;调整了资源税等一些税种。”1—11月,全国财政收入完成4195亿元,比上年同期增长18.9%。“税制改革达到预期目的,对改善我国财政状况产生了积极的影响。”

紧接着又是汇率并轨政策的出台。

汇率并轨是外汇体制改革的一项非常成功且意义深远的改革举动。此前,我国的汇率实行“官方挂牌价”和“调剂市场价”双轨制,价差在一倍左右。如果你要短期出国,可以按“官方价”用人民币在银行兑换规定额度之外的外币,同时还可以按“市场价”兑换少量外币。中国银行还发行一种特殊的货币,名为“兑换券”,面额与人民币等值,专供持外币者兑换后在中国国内指定的场所消费。而在一些可使用兑换券的商店,用人民币购物和用兑换券购物是两种牌价,兑换券购物的价格大大低于人民币。因此当时的外汇“黑市”上主要是进行人民币与外汇兑换券之间的交换。

1月1日,实现了汇率并轨,建立了单一的、以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制;取消了外汇额度、外汇留成、外汇上缴办法,代之以银行结汇和售汇的外汇管理制度,基本上取消了经常项目下对外支付的行政限制;建立起以外汇指定银行为交易主体的银行间外汇交易市场,转换了汇率形成机制。外汇

兑换券也就此退出流通领域。

新的汇率形成机制的主要依据是市场，因此此举在当年便使人民币兑换外币在“官方价”的基础上贬值了50%左右，基本上等于以前的调剂市场价。经过两年的顺利运行后，人民币于1996年12月1日实现了在经常项目下有条件可兑换。

这次外汇体制改革的巨大作用在三年后的亚洲金融危机中充分显示出来，专家们指出，如果没有1994年的改革，在金融风暴的冲击下要坚持人民币不贬值几乎是不可能的。

金融体制改革的目标是：建立在国务院领导下的独立执行货币政策的中央银行体系；建立政策金融与商业金融分离、国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。这项改革在当年就取得明显成效。1—11月，全国货币净投放1001.87亿元，比上年同期少投放60.8亿元；各项存款则同比增加3769.4亿元，贷款同比增加375.9亿元。

投资体制改革的主要内容则是：明确投资主体分工，实行多种投、融资方式；强化投资风险约束机制；加强和改善投资宏观调控体系；加快培育投资市场服务体系。

计划体制改革的主要内容：进一步转变计划管理职能，国家计划总体上实行以市场为基础的指导性计划；突出国家计划的宏观性、战略性、政策性，把重点放在中长期计划上，综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用；建立新的国民经济核算体系，完善宏观经济监测预警系统。

外贸体制改革以“坚持统一政策、放开经营、平等竞争、工贸结合、推行代理制”为方向，建立适应国际经济通行规则的运行机制。重点是建立银行结汇制度。全国人大同时颁布了《中华人民共和国对外贸易法》，提高了外贸政策在全国范围内的统一性和透明度。汇率并轨以及一系列配套改革法规、政策的实施，为外贸企业逐步实现真正的自负盈亏和放开经营创造了条件。到1995年，我国外贸进出口总额达到2808.5亿美元，世界排名由1978年的第32位跃居第11位。

银行体系的重要补充和完善

20世纪80年代，我国银行体制改革完成了第一阶段的工作，即形成了以中国人民银行为中央银行，以工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、投资银行为专业性银行，以中国人民保险公司、农村合作信用社等为非银行金融机构的金融体系。

1994年的金融体制改革，立法与立规并举，着重在进一步转变职能上下功夫，对银行体系进行了重要的补充和完善，按照市场经济的要求，使金融系统内的职能分工更为清晰，操作更为规范。

1. 中国人民银行职能的进一步转换。

中国人民银行开始履行中央银行职能以后，虽然取得了很大成绩，但是机制仍没有完全理顺。比较普遍的表现，一是由于银行信贷资金规模由人民银行层层分配，人民银行对国家专业银行的贷款主要由省级及地市级供应，人民银行的许多分支机构忙于分资金、分规模，而不重视执行货币政策，有时甚至影响了货币政策的执行。二是人民银行仍然直接管理一部分开发性贷款具体业务，分散了分支机构的工作精力，政企不分的问题在一定程度上仍然存在。三是在对金融业的管理上忙于审批机构，疏于金融监管。

1994年1月18日，中国人民银行总行正式印发了《人民银行分支行转换职能的意见》。《意见》强调了进一步转换人民银行职能的必要性和迫切性。一是随着社会主义市场经济体制的确立，中央银行金融宏观调控职责加重了，要求人民银行必须上下一心地共同搞好金融宏观调控，努力保持货币的稳定；二是在货币政策的实施中，不论运用什么方式来吞吐基础货币，只能总行一个口子对外，以保证执行货币政策决策权的集中统一；三是在市场竞争中，商业银行和各类非银行金融机构面临的经营风险增大，人民银行的分支行必须就近强化对它们的监管，以维护金融秩序，维护整个金融体系的安全、有效运行；四是中央银行货币政策的制定和实施，需要各分支机构做好调研工作，向总行提供经济、金融信息。《意见》还对中国人民银行分支行的职能作了具体规定。

根据这个《意见》，人民银行总行在集中权限调整分支机构工作中采取了一些较大措施：把对各专业银行和其他商业银行的资金融通权基本上收到人民银行总行，由总行集中办理对它们的再贷款业务，省级人民银行分行只留下一小部分短期资金融通权；人民银行分支机构停止办理开发性贷款等政策性信贷业务，原来办理的，经清理后移交给有关政策性银行；人民银行各级分支行实行独立的财务预算管理制度，停止执行原来的分支机构利润留成制度。

1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国中国人民银行法》并正式颁布。

这是中国的中央银行法，是新中国成立46年来第一部金融大法。它的颁布和实施，是中国金融体制改革的重要成果，是中国金融法制建设的里程碑，标志着中国金融事业步入了法制化、规范化的轨道。

从这一年的第三季度起，中国人民银行正式向社会公布金融机构的信用总量和货币供应量等指标。

2. 组建政策性银行。

这次金融体制改革的一个大动作，是组建了独立运转的三家政策性银行，即国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。

政策性银行的职能是按照政策性金融与商业性金融分离的原则，专门办理政策性信贷业务。

国家开发银行承担为国家大型重点项目提供专项贷款的业务；进出口银行的业务内容主要是为大宗进出口贸易提供专项贷款，主要是为大型成套机电设备的进出口提供信贷服务；农业发展银行则承担国家粮油储备、农副产品合同收购和为农业基本建设发放专项贷款，并代理财政支农资金的拨付与监督。

政策性银行的建立，把政策性信贷业务从中央银行和专业银行的业务中剥离了出来，不但使人民银行的宏观调控与管理的职能更加清晰，也为专业银行转变为商业银行提供了重要条件，同时也能够为国家基础产业、基础设施和支柱产业的发展提供有力的支持。

3. 实行专业银行商业化。

80年代国有专业银行分设后，开始时除办理储蓄业务有交叉外，办理国务院确定的各自的专业业务不能相互交叉。随着国民经济的发展和经济体制改革的深入，又提出了“一业为主，适当交叉”的方针，各家专业银行的业务开始有所交叉，并陆续开办了信托投资、房地产融资、有价证券委托发行和代理转让以及外汇收支等业务，开展了在金融领域里的业务竞争。

国家专业银行分设不久，就提出了要进行企业化改革，实行商业化经营，但是进行时步履维艰，进展缓慢。政策性银行设立后，国有专业银行尽快转变为国有独资商业银行，按现代商业银行经营机制运行就成为迫切的任务。

在我国银行体制改革取得大量实践经验的基础上，特别是吸收交通银行的商业化经营的经验，并参考了其他实行市场经济国家中商业银行经营的惯例，国务院制定了《中华人民共和国商业银行法》。1995年5月10日，《商业银行法》在第八届全国人大常委会第13次会议上通过，1995年7月1日起正式施行。

《商业银行法》是继《中华人民共和国中国人民银行法》之后的又一部重要金融法律。它是调整和规范商业银行的设立、变更、终止及其业务活动的基本法律。它的基本特点是法律所涉及的主要问题既能体现市场经济的一般规律，进一步与国际金融制度接轨，又符合中国国情。

《中华人民共和国商业银行法》正式施行后，工、农、建、中四大银行纷纷告别旧体制，由“事业单位”变为独立经营的企业，向真正意义上的商业银行转变。四大银行首先从强化内部管理开始，推行贷款限额下的资产负债管理，把控制贷款总量同加强内部资金调度、统一管理和风险防范有机结合起来。同时在银行之间、银行与非银行金融机构之间开始了市场经济条件下的合作与竞争。

“转机建制”

在建立社会主义市场经济体制的进程中，企业改革是重中之重。

中共十四届三中全会决定明确指出建立现代企业制度是国有企业改革的方向，并指出“公司制是现代企业制度的一种有效组织形式”。为贯彻十四届三中全会决定精神，国务院确定选择一批国有大中型企业，按照《公司法》进行建立现代企业制度的试点。1993年12月，国务院建立了以李铁映为组长的现代企业制度试点工作协调会议，协调会议由14个有关部委负责人为固定成员组成。随即进行了《试点方案》和《试点办法》的起草工作。

1993年12月1日，国家体改委提出《关于选择百家企业进行建立现代企业制度试点的意见》征求意见稿，作为当月召开的全国体改工作会议文件之一。其内容包括：确立企业法人产权，健全企业法人制度；建立、明确国有产权运营主体；建立和完善企业组织制度；完善企业领导体制和组织管理体制；健全适应市场经济需要的企业财务会计制度；建立新的企业内部劳动人事分配等经营管理制度；实行政企分开，建立新型的政企关系，等等。此后在广泛征求意见的基础上，七易其稿，形成了《试点方案》讨论稿。

5月21日和23日，李铁映邀请经济界部分老同志和经济学家分别座谈，征求他们对这个讨论稿的意见。袁宝华提出，国企改革要解决好四个问题，即政企分开问题，董事会和经理两权分离问题，党政一心问题，职工参与民主管理问题。周子健提出应该在方案中写进“两参一改三结合”这个具有中国特色的经验。马洪认为对试点企业要给予一定的政策，“新三会”和“老三会”的关系要解决好。黄毅诚说，对政企分开要作明确的规定，要写具体。李森茂提出要加大经理的权力。孙尚清说，建立现代企业制度进程中，个别企业必然要倒闭、破产，这是优化经济结构，提高经济效益的一个途径。这也要求加快进行社会保障制度改革。王珏提出，试点企业的选择，除了盈利企业外，也应有亏损企业试点，这会更有利于提高试点企业的效果；同时还提出应加进强调政府转换职能等内容。曾宪林认为讨论稿可操作性低，应当研究一些配套措施。他说，国有大中型企业建立现代企业制度不仅仅是经济体制改革问题，还涉及其他方面，要舍得花时间研究。吴敬琏提出，要对建立现代企业制度的难度有充分认识，对近期的企业亏损面增大、债务加重等问题，对长期的社会主义市场经济理论能否站住脚的问题，都要有“忧患意识”。方案一开始就要把原则问题讲清楚。他说：我认为，现代企业制度就是现代公司制度，而不是业主制、合伙制。

经过反复征求意见，再次三易其稿，形成了《试点方案》草案。1994年9月，朱镕基主持召开会议，在听取了现代企业制度试点工作协调会议关于《试点方案》的汇报后，原则同意了这一方案。

《试点方案》的内容主要有：具体明确了国有资产的投资主体为国家授权投资的主要机构即国家投资公司、国家控股公司、国有资产经营公司、具备条件的企业集团的集团公司等；在这些机构尚未建立或不

健全的情况下，规定国家授权某个部门可暂代行使国有资产投资主体的权利，同时明确行使国有资产出资者职能的机构，对持股企业不行使任何政府行政管理职能。要求大部分试点企业应改组为有限责任公司，具备条件的可改组为股份有限公司，其中上市公司只能是少数。根据决策机构、执行机构、监督机构相互独立、权责明确、相互制约的原则，规定由股东会、董事会、监事会和经理层组成公司组织管理机构，各司其职，有效行使决策、监督和执行权；股东会或股东大会是公司的权力机构，董事会是公司的经营决策机构，监事会是公司的内部监督机构，经理依照公司章程和董事会授权，统一主持公司的日常生产经营管理工作；董事长一般不兼任经理。规定试点企业职工要与企业签订劳动合同，经理、副经理等高级管理人员要与董事会签订聘用合同；工会代表职工与企业平等协商，就劳动条件等问题签订集体合同；政府对企业的工资总量实行间接控制，并对企业工资水平的确定情况进行监督检查。《试点方案》还对发挥党组织的政治核心作用、改善工会工作和职工民主管理等问题作出了规定。《试点方案》对转变政府职能，改革政府机构，改革政府管理企业的方式方法等问题提出了要求；同时还对试点企业实行指导性计划，改革和简化企业合资、基建、技改和企业注册登记等审批程序作出了规定。

11月2日至4日，国务院在北京召开了全国建立现代企业制度试点工作会议。国家体改委副主任洪虎在会议上对这个方案作了说明。他说，《试点方案》有两个主要特点。一是体现了以公有制为主进一步搞活国有经济的指导思想。突出了抓住政企分开这一关键环节，在产权清晰、权责明确、管理科学等方面着力进行制度创新；重在制度建设，不搞特殊政策；突出了可操作性；突出了从目前国有企业的实际出发的原则，既着眼于体制创新，又要探索解决国有企业目前存在问题的方法；突出了整体推进，重点突破的改革思路，既对企业改革提出方案，又对相关配套的改革提出要求。二是选择了公司制形式。公司制是国有企业转换经营机制，建立现代企业制度的重要组织形式，它能够比较好地体现现代企业制度的内涵，有效地实现出资者所有权与法人财产权的分离，在现代企业制度中具有典型性和现实性；同时因为我国已公布了《公司法》，组建公司有了规范的法律依据，为公司制改组提供了条件，近几年的股份制试点实践，也为组建公司提供了可以操作的经验。

会议确定，进行现代企业制度试点的百户大中型国有企业，其中70户由国家经贸委负责联系，另外30户和国家控股企业中国石油化工总公司由国家体改委负责联系。随后，在国务院有关部门和各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府的指导下，国务院确定的百户现代企业制度试点企业制定了试点《实施方案》，经国务院批复后操作实施。所选的试点企业都位于我国主要经济地理地区，并且包括汽车、纺织、航天、冶金等重要工业部门，这些试点企业被认为是中国国民经济的缩影。试点的目的是探索在新的市场经济条件下，如何将传统的国有企业转变成高效益、具有竞争性的现代公司。试点的时间是两年，1994年年底开始，1996年年底结束。

主持企业改革试点工作的国家体改委和国家经贸委空前忙碌起来，这两个部门变得门庭若市，各地政府有关部门、国有大中型企业来访人员络绎不绝，他们既不是来要钱，也不是要批项目，而是毛遂自荐争做现代企业制度试点单位。

有不少政府官员和经济学家认为，争着进试点的企业，都有各自不同的考虑。有的是想推动本企业的改革深化，尽快在自己的企业中建成现代企业制度；有的图试点的名声好，增加企业的无形资产；还有的是为了吃中央给的优惠政策，这是最实在的考虑。改革15年来，大家都积累了这方面的经验，谁参加试点，谁肯定会吃上偏饭，得到一般企业得不到的条件。

于是有人建议，选试点单位要有各方面的代表性，不能把它看成是一种待遇。有人建议，不光抓企业的试点，也要抓企业外部环境的试点，如何使外部环境同企业内部的改革相衔接、相配合。有人提醒，如果试点一开始，漏洞就很大，将来运行起来，时间一长，就又会同以前一样了。当初股份制试点时，效果还很好，但是由于漏洞多，使后来有很多试点名存实亡。光注意股票上市，不认真改变内部机制，有的甚至把股份制当成挖国有资产的一种办法。有人形象地把建立现代企业制度比作经济体制改革“最后阶段的攻坚战”。说现代企业制度是一张重要的王牌，如果把这张牌打出去，仍然是走形式而没有效果，恐怕就很难办了。因为中国和外国企业发展史都证明，这是大企业和市场经济接轨的唯一有效方式。经济学家说，非现代企业制度的路子，救不了国有大中型企业的病，成败在此一举。

国家体改委副主任陈清泰说，这些年为搞好国有企业，我们是什么办法都想了，什么招儿都用了，但感觉问题解决得不理想。现在有了现代企业制度的新提法，很容易一窝蜂转过去。我们做实际工作的同志，不能认为工厂一旦翻牌成公司，各种问题就自然而然地解决了。这是一种幻想，天真的幻想。

经济学家贺阳说，必须力戒过去常犯的那种动辄一哄而起、一哄而散，形式主义盛行的老毛病。把目前众多的国有企业改称公司是容易的，但是，如果不在理清思路的前提下从产权制度、管理体制和经营机制上进行一些根本性的变革，那么类似“新瓶装旧酒”、“换汤不换药”的“改革”，还是无法帮助大批国有企业摆脱面对市场经济时的窘境。这是我们在建立现代企业制度时应该尽力避免的一种选择。

对于这次试点，决策层的态度非常明朗化。朱镕基在一次会议上明确表示：对参与建立现代企业制度试点的企业，这次绝对不给特殊政策，不让“吃偏饭”。他说：这次是要“吃新饭”。

“转机建制”成为这一时期的流行词。“转机”即转换经营机制，“建制”则指建立现代企业制度。

“债务重组”

“转机建制”迎头遇到的一个大难题，就是企业的历史包袱问题，而在一系列历史包袱中，企业与银行的债务问题最为突出，几乎形成一个甫一解开复又挽上的“死结”。而这个“死结”又严重影响到国有银行的商业化改革，因为商业银行的运作，合理的资产结构和充足的资本金是基本前提，而按现实的情况，专业银行把全部资本金拿来冲减呆坏账也不够，自己就已经资不抵债了。

计划经济时期，国家进行投资决策和贷款决策，算的是生产和供应账，并未考虑企业的经济效益，价格是定死的，产供销都听计划的，有利润上交，亏损则属于“政策性亏损”，只要产量上去了，完成了计划任务就是成绩，企业无法对债务负责，而银行则又不能不贷。企业和银行，两方面都没有自主权，而今要改革，企业要“转机建制”，可是身背巨大的债务负担，合资也好，兼并也好，拍卖也好，有的企业拿到的投资连还债也不够，如何“转机”，如何“建制”？而银行一方，如果呆坏账不清理掉，如何真正商业化？

在沉重的债务负担面前，许多企业为求生存和振兴，便想出了各种自行变通的办法，“化整为零”、“脱壳经营”、“分而治之”、“大船搁浅，小船逃命”等等做法便应运而生。其实质则是绕开债务负担，寻求新的起点。在国家体改委的调查中，南京一家大企业的总经理说：“国家不从正面解决问题，我们只能从旁边走小道来改革，要不我们就永远搞不活。”另一家企业的厂长则声称：我们逃避债务不假，但我们是为了国家利益才逃避债务的，否则眼睁睁看着这么大一个企业衰落，损失还是国家的；还有那么多工人要就业吃饭，会给国家增加更大的负担。

各地政府则为了地方的利益，对这类“变通”做法给予不同程度的鼓励，有的还将之作为企业改革的经验到处传播。而从银行的角度看却十分危险：过去贷款靠计划分配，银行没有自主权，因此贷款出了问题银行负不了责。如果让国家负责，又该找哪个部门？债务人是企业，是银行能找到的确切对象，借债还钱，是古今中外的通理，企业你就不能跑。从国家利益着想，借债都赖账，银行迟早得垮台，而银行又是国家的金融支柱。所以也大声疾呼：国家快给个说法，否则就会乱得一塌糊涂！

企业和银行“公说公有理，婆说婆有理”，各执一端。而债务“死结”缠绕依旧，改革举步维艰。

其时国家也采取了一些措施解开企业债务这个“死结”，例如，银行开始提取呆账准备金，对一些政策性贷款允许停息挂账，1994年还打算拿出70亿元资金用于处理企业债务，等等。但国家体改委的研究人员认为，这些措施对于解决长期积累的呆坏账贷款只是杯水车薪，远远不够。这样下去，进入市场经济依然是十分遥远的事情。

在充分调查研究的情况下，国家体改委提出了一项政策性的建议：采取债务重组的办法来解开企业和银行的“债务死结”。这份建议举发达国家对拉丁美洲的债务重组和日本泡沫经济破灭后的债务重组为例，说：债务重组肯定要让债权人作做出牺牲，但它是切掉“阑尾”以求其他资产不受感染的办法，本质上不是要弱化债务约束，而是为了加强债务约束，而且使经济复苏，从根本上保证债权人的长期利益。

建议提出的债务重组的方法为：

1. 通过调整企业、专业银行、中央银行和财政的账户可核销部分债务3000亿元（按贷款总额的15%计算）。其原则性的操作办法是：（1）专业银行对企业核销坏账贷款；（2）中央银行对专业银行核减相同数量的再贷款；（3）中央银行的资产项中的再贷款拿出相同数额改记为特种国债。这样做，企业卸掉了包袱，专业银行也不受损失，中央银行的资产也不减少，唯一的承担者是财政，但财政实际上也不多掏一分钱，只不过是把早就损失掉的3000亿由“暗”翻“明”而已。可以假定为在过去的几十年里，国家为了发展经济发行过大量国债，但其中有3000亿元投资失误收不回来了，那么就只能沉淀。这种成序列的账户调整，既解决了银行贷款历史上积累的坏账，而且可以使中央银行的资产结构靠近市场经济模式。更重要的是，这样做不用花费任何现实的流量资金，不用增发货币，也不涉及社会存款的权益，更与老百姓的储蓄无关。

2. 对债务负担重，但将来还有偿还可能的企业，可实行贷款延期归还，停息一定时间的办法，重新安排还款时间表。

3. 企业之间的债务，在双方自愿的前提下可转变为股权。

4. 国家“拨改贷”部分可进行“贷改投”转换。

5. 对银行贷款的一部分也可进行债权变股权的试验。欧美国家大都不允许银行投资持股，但德国和日本却在一定限制条件下是允许的。美国的一些经济学家分析认为这是导致德国、日本企业制度富有活力的重要原因。

这个建议说，实行债务重组，必须明确的是：第一，债务重组并不等于债务豁免，事实上，绝大部分债务还需要由企业继续承担偿还职责；第二，进行债务重组，必须严格逐一审核企业的资产负债情况和经营情况，中央对地方、部门要有额度控制，以免发生滥减免；第三，债务重组要同企业产权制度改革紧密结合起来，企业必须拿出改制转轨方案，然后再制定相应的债务重组方案。^[36]

通过合资、兼并、破产等形式实行债务重组和资产重组、资金重组、机构重组等成为此后国企“转机建制”改革的一种通行做法。

“国际经济论坛”

1994年的夏天，北京城很“火”——不仅是天气热，更是因为高朋满座，一连几个高规格的国际经济研讨会议在这里召开。中国的京城一时成为“国际经济论坛”。德国《商报》报道说：中国的持续繁荣使世界大企业领导人肃然起敬，他们排长队到北京访问，成为中国利益的维护者，并对华盛顿和其他一些国家首都的政治家施加很大的压力。

5月11—13日举行的“中国北京国际高级经济论坛会议”是其中级别最高、规模最大的会议。举办这一论坛，是国务委员兼国家体改委主任李铁映在会见国际先驱论坛报总编时首先提出的创意。根据李铁映的建议，主办者国家体改委和国际先驱论坛报从世界各地邀请到了320余位外国政府和国际组织的高级官员、著名经济界人士和大型跨国公司的高层管理人员与会，包括“强人”马来西亚总理马哈蒂尔、联邦德国前总理施密特、关贸总协定总干事萨瑟兰、世界银行常务副行长斯特恩、加德士石油公司总裁华德、ABB公司总裁柏力威等“重量级”人物。中国参加会议的政府官员、经济学家、企业家也有300余人。

马哈蒂尔的发言充满了赞赏的口气。他说，中国将社会主义同市场经济结合起来的经验已被实践证明是正确的。一个繁荣的中国将是带动经济成长的火车头，先是带动东亚包括东南亚，然后是带动整个世界。东南亚国家不必害怕富强的中国，而应当欢迎中国富强起来。他说，市场经济会比计划经济更难实现“均富”，可能会出现一些政治问题，甚至会出乱子，但他相信中国人能把这种事情处理好。

施密特在发言中表示，非常佩服中国这种渐进的社会改造工程，中国的改革是20世纪人类历史上最伟大的试验。他认为，中国的崛起主要是靠邓小平的指导思想；中国应在国际事务中发挥更大的作用。他说，中国未来发展依然面临严峻的挑战，国家应该加强对通货膨胀的控制，应当对资源进行再分配并进一步搞好同省级政权的和谐关系。他预测20年后中国的国民生产总值会大大超过日本，也许会超过美国。

斯特恩说，中国1977—1988年就使人均收入增加一倍，美国取得这样的成就用了50年，日本用了35年。中国取得的成就是传奇性的，用任何尺度去衡量都是无与伦比的。他还称赞说，在世界银行的客户中，中国客户的业务素质是最高的。中国吸收了全世界对发展中国家直接投资的40%，国际“经济活动中心”必将移向中国。他认为，中国的企业改革应与其他方面的配套改革同步进行，世界银行有义务帮助中国政府真正建立有效的社会保障体系。

萨瑟兰乐观地表示，中国在年内复关“不能说完全没有可能”，关贸总协定秘书处将努力促进中国复关的谈判。他说，只有在中国加入关贸总协定后，关贸总协定才能成为真正意义上的世界性组织。

各大跨国公司总裁或代表的发言都一致表示要进一步加强同中国的经济合作。

这个会议由李铁映作主题报告，国务院6个经济部门的领导人和上海市政府领导人分别作专题讲演。江泽民主席、李鹏总理和国家副主席荣毅仁分别会见了部分与会外宾。江泽民在会见外宾前对国家体改委负责人说，今后要继续召开这样的会议，请你们研究一下，可否叫“中国北京国际高级经济论坛”或“北京国际高级经济论坛”。李鹏在欢迎宴会上的致词中也提到：我们无意同达沃斯国际经济论坛竞争，但我们希望以这届会议为起点，使这种世界性的会议能够每年或每隔一年在我国举行一次，中国政府愿为此提供大力支持。许多与会客人也表示了相同的愿望。这个设想成为2002年开始的“博鳌论坛”的滥觞。

7月8—10日，国家体改委、财政部、国务院发展研究中心和世界银行在北戴河召开了“控制通货膨胀政策高级国际研讨会”。会议邀请了诺贝尔奖获得者莫迪利亚尼、世界银行中国代表处首席代表鲍泰利、日本大和总研理事长宫崎勇、世界银行总部转轨处的盖博等人参加，中方代表和专家有近百人与会。会议围绕对待通货膨胀的态度、通货膨胀的成因、对通货膨胀的控制等问题进行了讨论。

与会者认为，传统体制特别是投资体制的弊端是造成通货膨胀的根本原因，因为“投资饥渴症”造成了固定资产投资的膨胀。因此，控制通货膨胀、减小经济波动、使经济健康发展的根本措施，是对不适应市场经济发展的体制进行全面改革，建立一个适应中国国情的社会主义市场经济体制。同时，改革必须配套。

7月18—20日，国家体改委举办了另一次国际研讨会，即在香山饭店举行的“现代企业制度高级国际研讨会”。与会者有世界银行驻华总代表彼特·波特勒、亚洲银行工业能源局局长迪奇、联合国援助与开发与管理服务署公有制企业管理处主任林武郎、法国国立路桥学院商业研究生院院长塞莉娅·吕梭、意大利法洛斯证券融资公司总经理安德里·阿马德西等以及中国的学者、官员、企业家180余人。国家体改委主任李铁映和体改委副主任洪虎在会上发表演讲，对建立现代企业制度的指导思想和主要工作作了全面的介绍。外国专家对中国企业改革的一些难点问题贡献了不少建设性意见。

8月23—26日，国家经贸委与“中国经济体制改革的总体设计”课题组和“中国税制体系和公共财政的综合分析与改革设计”课题组，在北京京伦饭店联合召开了“中国经济体制的下一步改革国际研讨会”。

这是一个主要涉及现代微观经济学基础问题的一次研讨会。于是有人将它和9年前开创了宏观经济学在中国传播的“巴山轮会议”相类比，认为它开创了微观经济学最新发展在中国的传播，并把改革引入微观经济基础深层研究。这次研讨活动被称作“京伦会议”。

研讨会邀请的外国学者有：研究厂商理论、合同理论以及破产程序的奥立弗·哈特，研究企业组织结构和激励机制的保罗·米尔格罗姆，研究日本企业组织和银行体系的青木昌彦，研究财政以及中国财税体制的罗依·伯尔，研究中国经济体制改革的尼古拉斯·拉迪，研究财政和金融的罗纳德·麦金农，研究前社会主义国家转轨问题的卡兹米尔·波兹南斯基等等。中方代表有陈清泰、蒋黔贵、吴敬琏、荣敬本、周小川、吴晓灵、楼继伟、李剑阁、张卓元等约40人。

研讨在四个议题上展开：一是企业改革，公司治理结构和所有权；二是企业与银行间债务重组以及破产程序；三是财税体制改革；四是1995年经济改革展望。专家们的发言极为踊跃热烈。专家们的发言题目为：“中国企业制度改革的近期设想”（蒋黔贵），“中国国有企业改革的基本框架”（周小川），“转轨经济中企业的内部人控制问题和治理结构”（青木昌彦），“战后的日本银行与企业债务的清理实例”（青木昌彦），“中国现代企业制度的建立中应该注意的问题”（许成钢），“日本经济组织中的激励机制和组织结构”（米尔格罗姆），“东欧转轨过程中的私有化存在什么问题”（波兹南斯基），“中国国有企业—银行债务重组的设想”（吴晓灵、谢平），“中国的银行和企业债务重组的方案设计”（刘遵义、钱颖一），“转轨经济中的破产程序设计”（奥立弗·哈特），“政府间转移支付：中国改革的比较展望”（罗依·伯尔），“如何建立中国的中央对地方财政资金转移支付新制度”（楼继伟、李克平），“中国中央与地方财政体制改革”（楼继伟、李克平），“1995年改革重点的设想”（吴敬琏）。

“京伦会议”促成了经济学的一系列新概念在中国经济界的传播，如“公司治理结构”、“有限理性”、“不对称信息”、“不完全契约”、“内部人控制”、“逆向选择”、“道德风险”、“现金拍卖”、“结构性商谈”等。

第二轮粮食购销体制改革

1992年中共十四大召开前夕，在各地来京开会的党代表中发生了一件趣闻：海南省的代表报到时没有粮票可交。原来海南率先在全省取消了城镇居民粮食定量供应制，粮票也因之作废。好在海南代表不多，会务组想办法挤一挤也就解决了。

在计划经济时代的各种票证中，粮票是最为重要的。“民以食为天”，没有粮票，出门便寸步难行。连商店的饼干、面包等粮食制品，在标价签上都必有一格标明需粮票多少多少。许多粮票有富余的家庭，就用富余的粮票到“黑市”上换鸡蛋等副食品乃至一些日用工业品；倒卖粮票也早就是公开的秘密，几十年来年年“打击”也无法禁绝。本为无价证券的粮票以及各种票证实际上成了一种特殊的“货币”。

到了20世纪90年代，国家粮食丰盈，粮票在市场上的“身价”也随之大跌。取消城镇居民粮食定量供应制，可谓“瓜熟蒂落”。

改革统购统销制度，被称为第一轮粮食购销体制的改革，从1991年开始，中央启动了粮食购销体制的第二轮改革，即粮食流通体制的改革。

1991年年底，国务院发出《关于进一步搞活农产品流通的通知》，要求各地在保证完成国家定购任务的情况下，对粮食实行长年放开经营政策。1992年9月，出台了《关于发展高产优质高效农业的决定》，这是第二轮粮改的真正起点。这份编号为国发〔1992〕56号文件详细规定：“在考虑各方面承受能力和各项保证措施配套的前提下，凡是有条件放开的省、自治区、直辖市，均可提出实施方案，报国务院批准”。

1993年，粮食购销体制改革走出了关键的一步。这年2月，国务院颁布《关于加快粮食流通体制改革的通知》。4月，全国95%以上的县市都放开了粮食价格和经营；5月，北京终于标志性地放开粮价，至此，全国的粮食销售价格基本全部放开，价格随行就市。1993年年底中央农村工作会议作出了粮食定购实行“保量放价”（保证数量，放开价格）的决定。这样，终于结束了运行了几十年的粮食价格双轨体制。实行了40年的城镇居民粮食供应制度（即统销制度）被真正取消，“粮票”这一计划经济的标志物从此退出历史舞台。

粮食流通体制改革的另一重要进展是粮食市场体系得到了较快的发育。80年代中期以后，全国各地一些传统的粮食市场开始恢复，并建立起一批新的粮食交易市场，成为区域性的批发市场。1990年郑州粮食批发市场建立，这是国家级的粮食批发市场，除现货交易外，1993年5月28日开始了期货交易。随后，上海粮油商品交易所、天津联合商品交易所也先后开张，进行粮食商品交易。这样，在全国范围内形成了集市贸易、区域性批发市场和国家级批发市场相互配套的市场网络。

为了加强对粮食市场的宏观调控，1990年中国建立了粮食储备制度和对粮食实行保护价制度。

从1994年6月起，国家大幅度提高粮食定购价格，四种粮食定购价格比上年平均提高了44.4%，同时，从收购到批发恢复由国有粮食部门统一经营，发挥主渠道作用。国家计划由国有粮食部门掌握定购粮500亿公斤，议购粮400亿公斤，确保国有粮食部门掌握70%~80%的商品粮。定购任务外的粮食价格随行就市，这实际上又在一定程度上恢复了“双轨”价格。为鼓励农民向国有粮食部门售粮，1994年再次恢复了“粮肥挂钩”制度，即向交粮农民低价供应化肥，但这一制度在实际运行中漏洞很多。

在销售方面，为控制粮价上涨，1993年年底至1995年3月，政府要求国有粮店公开挂牌销售，销售品种与价格由中央政府统一确定，且低于市场价格，中央政府动用了大量专储粮以确保挂牌品种有价有市，部分地方采取了控制销售的办法。1995年4月开始，销售方式由地方政府自定。不少地方政府采取了针对低收入家庭的定向补贴制度，但各地做法有较大区别。

1995年，国家在粮食购销体制改革中推出一个重要举措，即实行“米袋子”省长负责制，中央政府要求各省、自治区、直辖市自行负责本地区粮食总量平衡。这一制度的主要内容是要求各地地方政府保证粮食播种面积；提高单产，增加粮食产量；要建立和管理地方储备粮；要建立粮食风险基金；要负责完成地方进口粮任务；负责组织省际间粮食调剂。中央政府则集中力量搞好全国粮食市场的宏观调控，对全国粮食总

量平衡负责。国家粮食部门的主要任务一是管好国家储备粮，以用于解决按规定认可的重大自然灾害和平抑全国性的市场粮价波动；二是控制和管理粮食进出口；三是协调组织和帮助各省进行余缺调剂。

全国物价大检查

随着我国社会主义市场经济体制目标模式的确立，国民经济在经济体制改革大步推进的同时，保持良好的运行态势。但通货膨胀、物价上涨过快等问题，在经济生活中较为突出。1994年1—2月份，全社会零售物价指数每月增长超过3个百分点，特别是与群众生活和国民经济发展关系最为密切的基本生活必需品、基本服务项目和基本生产资料价格上涨过多，各方面难以承受。乱收费、乱涨价现象严重。有的企业借税制、汇率和价格改革出台之机搭车涨价；有的地方为了局部利益越权定价，乱收费用；有的经营者不执行明码标价制度，漫天要价，垄断价格，欺行霸市，甚至以假冒伪劣产品牟取暴利。这些不正当的经营行为，推动了物价总水平的上涨，严重损害了消费者的利益。稳定市场物价、抑制通货膨胀，已成妥善处理改革、发展和稳定三者关系的关键环节，是经济工作中最紧迫的任务。

3月下旬，国务院发出了《关于开展全国物价大检查的通知》。一个以与人民生活关系密切的基本生活必需品价格和服务价格为重点的物价大检查从3月起在全国展开。

通知要求，各级政府要指定一名领导负责，具体工作由物价部门组织实施。要在调查研究的基础上，列出重点，分类排队，制定方案，研究政策，精心组织，周密安排，做到集中力量，重点突破，以点带面，抓出成效；采取边宣传、边检查、边处理、边纠正、边整改的方法进行。

国务院责成国家计委会同有关部门组成若干工作组赴各地指导这项工作，还要求地方各级政府也要派出工作组下去督促检查。

通知下发后，国务院即从有关部门抽调人员组成了物价、固定资产两个检查工作组，分赴各地指导检查工作。3月24日，国务院在北京召开国务院工作组全体人员会议，邹家华作了动员报告。

到5月底，全国物价大检查工作第一阶段结束。5月31日，国务院召开了全国物价大检查工作会议。全国物价大检查领导小组组长、国家计委主任陈锦华在会上总结了这一阶段物价大检查工作，他说，随着各项宏观调控和价格调控措施的落实，随着物价大检查的开展，物价总水平上涨过猛的势头也开始趋缓。自3月份以来，物价部门会同有关部门，经过传达贯彻、宣传发动、组织实施等一系列工作，物价大检查已取得初步成效。主要收获是：

- 提高了市场经济条件下对价格必须进行调控管理的认识；
- 推动了国家制定的各项调控管理措施的贯彻落实；
- 查处了一批价格违法案件；
- 促进了生产者和经营者加强内部价格管理。

陈锦华强调，“下一步，各级政府要认真总结前一段工作，找出问题，分析原因，制定对策，扎扎实实把物价大检查引向深入。要进一步加强领导，集中精力，对影响物价总水平上涨较多的重点品种和群众反应比较强烈的热点项目，开展重点检查。第一是粮食、棉花等人民基本生活必需品；第二是化肥、农村用电、钢材和成品油等主要生产资料价格；第三是基本服务收费。通过对重点品种的检查，要坚决制止价格违法行为，保持人民群众基本生活的稳定。要充分发挥舆论的引导和监督作用。要宣传先进典型；集中精力抓一批乱涨价、乱收费的坏典型，予以严肃处理，公开曝光。从而对群众起到鼓舞作用，对企业价格行为起到示范作用，对价格违法违纪单位和个人起到威慑作用。要标本兼治，着力健全规章制度，加快价格立法进程。要坚持物价大检查同调查研究相结合，总结经验，堵塞漏洞，研究加强价格调控管理的措施。”

6月2日会议结束，国务院副总理邹家华在讲话中提出继续搞好物价大检查的明确要求：

一是正确认识和深化价格改革与加强价格管理的关系。在价格改革中必须坚持“调放管”相结合的方针，在调放中有管，做到放而不乱，管而不死。即使价格改革任务完成了，国家对于那些具有垄断性、公益性的商品和服务价格仍要实行不同形式的管理，而不是放任自流。

二是正确认识和深化价格监督检查与价格改革和管理的关系。当前价格改革中的一项紧迫任务就是继续转换价格机制，继续有计划有步骤地提高基础产品、基础设施的价格，进一步理顺价格体系。建立健全新的价格调控体系和管理办法。当前，假冒伪劣、牟取暴利、漫天要价、欺行霸市的问题相当突出，对价格上涨起了推波助澜的作用。必须通过物价大检查，规范价格行为。暴利、欺诈是不符合市场经济规律要求的，是绝对不允许的，我们就是要旗帜鲜明地反对和制止。

三是正确认识和正确处理落实价格调控管理措施与经济增长的关系。开展物价大检查，落实价格调控和管理措施，目的是整顿市场价格秩序，控制物价过度上涨，促进经济既快又好地发展。这对经济全局和各地经济发展都有利。

邹家华要求，在开展物价大检查中，要十分注意抓好价格立法工作，尽快做到依法治价。特别要抓紧起草《价格法》，制定反欺诈、反暴利、反垄断的法律法规，以及价格监督检查条例，逐步使价格管理和监督检查做到规范化、法制化。物价检查人员要严格执法，廉洁自律，积极探索按市场经济规律开展价格监督检查的新思路、新办法，为稳定大局、深化改革、促进发展做出更大的成绩。

6月中旬，国务院物价大检查工作组再次分赴各省、区、市督促指导工作。

9月6日，国务院召开全国进一步加强物价管理工作电视电话会议。会议强调把稳定物价抓紧抓实抓好。会议由朱镕基主持，李鹏发表重要讲话。

李鹏指出：针对当前物价涨幅过大的情况，党中央、国务院决定，把抑制通货膨胀作为1994年下半年和今后一个时期整个经济工作中的一件大事和宏观调控的首要任务，并且正在采取切实有效的措施，尽快缓解物价上涨过猛的势头，特别是要下最大的力量保持人民群众生活必需品价格基本稳定，为进一步深化改革和促进经济发展创造一个更加良好的宏观环境。他对各级政府、各个部门提出了十项要求：

(1)要切实负起稳定物价的责任；(2)抓好农业生产，增加有效供给；(3)抓好“菜篮子”工程，保证副食品供应；(4)建立粮食和副食品风险基金；(5)推进流通体制改革，整顿流通秩序；(6)继续严格控制固定资产投资规模；(7)加强对消费基金的宏观管理，控制消费基金过快增长；(8)加强物价管理和监督检查；(9)加快价格立法工作，坚持依法治价；(10)发挥群众监督和舆论监督的作用。

医疗保险改革“两江试点”

1994年4月14日，国家体改委、财政部、劳动部、卫生部向江苏、江西两省人民政府发出了经国务院批准的《关于职工医疗制度改革的试点意见》（体改分〔1994〕51号），著名的“两江试点”拉开了序幕，我国职工医疗保险制度改革进入了第二阶段。

自1989年国务院在吉林省四平、辽宁省丹东、湖北省黄石、湖南省株洲等4个中等城市进行医疗保险制度改革试点以来，医保制度改革取得了一定的成绩，也暴露出一些问题。主要问题是：筹集医疗保险基金遇到困难，医疗部门的积极性不高；个人缴纳医疗保险费存在阻力；对离退休干部个人是否承担一部分医疗费这一问题意见分歧较大；医疗制度改革研讨小组是临时机构，难以承担医疗改革的领导和协调工作，等等。为此国务院进行了专题研究。1992年5月4日，国务院办公厅发出了《关于进一步做好职工医疗制度改革工作的通知》。指定由国家体改委、卫生部、劳动部、财政部、人事部、医药局、物价局和全国总工会组成医疗制度改革小组，由李铁映任组长，国家体改委刘鸿儒副主任、卫生部陈敏章部长、劳动部李沛瑶副部长、国务院徐志坚副秘书长、财政部刘积斌副部长任副组长，人事部、国家医药局、物价局和全国总工会的负责人任小组成员。《通知》要求国家体改委负责日常全面工作，卫生部研究公费医疗改革方案，劳动部研究劳保医疗改革方案，由体改委综合修改，报国务院。同时要求各地抓紧医疗制度改革的各类试点工作，在每个省、自治区、直辖市，至少要搞一个城市、一个县、一所医院、一家企业的试点。改革公费医疗制度的目标将是建立医疗保险基金，实行医疗社会保障制度。《通知》还要求，在调查研究基础上，召开职工医疗制度改革研讨会。在此基础上制定职工医疗制度改革方案。

1992年5月21日，卫生部发出《关于加强公费医疗制度改革试点工作的通知》，部党组决定成立公费医疗制度改革领导小组，下设全国公费医疗管理与改革办公室。领导小组由卫生部部长陈敏章亲自挂帅。劳动部也发布了《关于试行职工大病医疗费用社会统筹的意见的通知》，一个全面进行城镇医疗改革的大幕在全国拉开。

1993年7月27日，国务院副总理朱镕基主持会议听取医疗体制改革小组的汇报。会议提出，要进一步明确改革的指导思想：要解决企事业单位、个人和医疗单位吃国家“大锅饭”问题；要逐步适应市场经济规律，要从行政管理方面反对垄断和限制牟取暴利，解决好医药用品的价格问题；要对医疗费用加强管理；建立医改的监督组织；要在经济水平不同的地方，选取不同类型的企事业单位进行试点。会议还特别强调，我国医疗制度改革是诸项改革中的一个重点，也是一个难点。它关系到亿万职工的切身利益，因此，既要积极，又要十分慎重，一定要把道理讲清楚，一定要经过试点，取得人民群众的理解和拥护。这次会议之后，国家体改委、财政部、劳动部、卫生部共同制定了《关于职工医疗制度改革的试点意见》。

1994年1月18日，国务院第22次总理办公会议研究医疗制度改革问题。会议认为，根据国务院领导同志指示精神，国务院医疗体制改革小组在长期调查研究、广泛征求意见的基础上，提出的《试点意见》符合党的十四届三中全会确定的基本原则，可以组织试点，在试点中进一步完善，提高其可操作性。为此，会议要求在地方自愿的基础上，选择两个条件较好、有代表性而且不会引起较大震动的中等城市进行试点工作。

3月，卫生部、劳动部根据国务院总理办公会议的要求，经与有关省商议并经国务院领导同意，确定将江苏省镇江市和江西省九江市作为医疗保障制度改革的试点城市。当时，这两个城市的经济状况在全国中等城市中属中上水平，公费医疗和劳保医疗管理与改革均取得一定成效。据1993年的统计资料：镇江市总人口（含市属县）261.5万人，其中城区人口51万人；全市国民生产总值140亿元，职工年人均工资总额3698元；公费医疗享受对象70772人，年人均公费医疗费用319.21元。九江市总人口（含市属县）417.1万人，其中城区人口44.5万人；全市国民生产总值75亿元，职工年人均工资总额2073元；公费医疗享受对象92541人，年人均公费医疗费用191.13元。

按国务院的要求和《试点意见》确定的原则，镇江市和九江市在两省政府的领导下，结合各自的实际情况，迅速拟订了改革实施方案，并且进行了试点前的其他准备工作。6月，国务院领导人在北京主持召开

医疗保障制度改革办公会议，分别听取了两省及两市负责人的汇报，责成国务院有关部门和试点省市共同对实施方案进行修改。8月29日，国务院领导人再次主持会议对实施方案进行专题研究，提出了具体的修改意见。10月份，有关部门又在镇江市召开镇江、九江市医疗制度改革方案专家论证会，对实施方案进行了全方位论证。经过反复研究、修改后，江苏、江西两省于1994年10月正式将改革实施方案报国务院审批。11月18日，国务院对两省人民政府的请示报告作出批复，认为两市的实施方案符合《试点意见》精神，请两市于1994年12月开始实施。

“两江”医改试点的重点是实现机制转换，建立社会统筹医疗基金与个人医疗账户相结合的新的职工医疗保障制度。这项新制度的主要内容有：

建立职工医疗保险费用筹集机制。职工医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳。其中单位缴费，参照本城市上年实际支出的职工医疗费用，两市按用人单位上年度在职职工年工资总额与离退休人员费用总额之和的10%，确定为1995年单位筹资比例。职工个人缴费，两市均规定暂按本人年工资的1%起步，由用人单位按期从职工工资中代扣。对于“三资”企业中的中方职工，年工资高于全市职工平均水平的，其个人缴费由企业和个人工资中扣缴，低于全市职工平均水平的，必须由企业为职工增资后代扣。私营企业职工按全市职工年平均工资额为基数提取，其中10%由业主缴纳。

建立社会统筹医疗基金和职工个人医疗账户。单位缴纳的保险费的一半左右，集中于社会统筹医疗基金；另一半左右分别划入职工的个人医疗账户。个人缴纳的保险费记入个人账户。镇江、九江两市企事业单位和职工个人缴费相当于工资总额的11%，考虑到老职工年老多病的实际情况，对个人医疗账户按年龄分成两个档次，其中45岁以下的职工都按本人工资的5%（即单位缴纳的4%加个人缴纳的1%）分别记入个人账户，45岁以上的职工，镇江按7%（6%+1%），九江按6.5%（5.5%+1%）分别记入个人账户。其余部分集中于社会统筹基金。社会统筹基金由社会医疗保险机构集中统筹使用，并努力使其保值增值。镇江市规定在统筹基金中提取10%作为风险调节基金，九江市规定提取5%为医疗保险调剂基金，以防突发性、传染性疾病的大面积暴发流行。个人医疗账户的本金和利息为职工所有，可以结转使用和继承，但不得提取现金或挪作他用，职工在本市范围内调动工作，需办理个人医疗账户转移手续。职工调离本市时，其结余的个人医疗账户资金可以随同转移或一次性发还本人。

“两江”试点规定，职工医疗费用分三段付费，一是账户支付段；二是自付段；三是共付段。职工就医先由个人医疗账户支付医疗费（限于规定范围内的医疗费和基本药品费），即账户支付段；个人医疗账户已用完，不足支付时，由职工现金支付，全年自付费用限于本人年工资的5%，即自付段；全年医疗费超过个人账户结余基金个人年工资5%之和的部分，由社会统筹基金与本人现金共同支付，即共付段。共付段的支付标准，两市有一些差别。医疗费用在5000元以下部分，镇江市规定社会统筹基金负担90%，个人负担10%；九江市规定各负担85%与15%。5000元至1万元部分，镇江市社会统筹基金负担92%，个人负担8%；九江市各负担91%与9%。1万元以上部分，两市支付标准相同，由社会统筹基金负担98%，个人负担2%。费用数额巨大而无力支付的职工，另由单位补助或社会救济。

此外，在加强对医疗单位的管理和制约、医疗费用结算办法、基本药物和医疗费用报销范围等方面，都制定了一整套改革办法；对离退休人员，两地都根据各自的实际情况实行了照顾政策。

试点工作进行了1年之后，1996年1月在镇江召开了“两江”改革试点总结大会，11个部委的领导人出席了大会。国务委员彭珉云讲话认为，两江试点在四个方面取得了成绩：（1）初步建立了新的社会统筹医疗基金与个人账户相结合的职工医疗制度；（2）广大职工的基本医疗得到了更好的保障；（3）有效地遏制了医疗费用过快增长的势头；（4）推进了医院内部的各项改革。

会议认为：一年多的改革实践表明，“两江”医改试点已取得突破，建立社会统筹和个人账户相结合的职工医疗保险制度的方向是正确的，四部委提出的《试点意见》通过试点的验证，基本上是可行的。一年多来新制度运行基本正常，社会反应良好，已初见成效。

“两江”的经验逐步向全国推广。

“复关”受挫

1993年，江泽民主席访美，在西雅图与美国总统克林顿首次会晤时，明确阐明了中国“复关”问题的三条原则：第一，关贸总协定是一个国际性组织，如果没有中国这个最大的发展中国家参加是不完整的；第二，中国要参加，毫无疑问是作为一个发展中国家参加；第三，中国的参加是以权利和义务的平衡为原则的。

初夏，中国的“入世”谈判再次更换主将，谷永江出任第三任首席谈判代表。他在赴任时得到的指示就是要“提速”。从这一年起，中国开始了同主要缔约国家和地区进行有关市场准入等内容的双边谈判。“入世”谈判进入了“攻坚”阶段。

1986年关贸总协定乌拉圭回合谈判启动后，欧共体和加拿大于1990年分别正式提出成立世界贸易组织的议案。这个议案得到关贸总协定签约各方的赞同和响应。这就是谷永江履新的形势背景。很显然，中国政府要求谈判“提速”，其目的就是希望在世贸组织成立前正式“复关”，以期能成为世界贸易组织的创始成员

之一。1994年4月15日，在摩洛哥的马拉喀什市举行的关贸总协定乌拉圭回合部长会议正式决定成立更具全球性的世界贸易组织（WTO），取代成立于1947年的关贸总协定（GATT）。在乌拉圭回合闭幕会议上，中国同其他122个缔约方一道，签署了实施乌拉圭回合多边贸易谈判结果的最后文件。中国政府还明确表示了成为WTO创始成员国的愿望。

世界贸易组织成立在即迫使中国的“复关”谈判在1994年进入冲刺阶段。然而“攻坚”障碍重重。据谷永江回忆：“我们进行了多次工作组会议，这个时期的谈判是非常艰巨的，因为缔约方、特别是美国为首的西方国家对我们提出了很多非常苛刻的要求”。从一次次受阻的谈判中谷永江已明显意识到“美国并没有恢复中国在关贸总协定缔约方地位的意向”，“因为每次当我们在某一方面达到它的要求时，马上又提出另一个方面，在这个方面达到要求，马上又提出另一个方面，就是不断给你提出一些难题”。谈到当时面临的压力，谷永江颇感辛酸，因为除了应对强硬的谈判对手，更有来自国内一些人的不理解和不支持，“当时国内有些部门出于自身的利益，非常害怕，担心‘入世’后国门洞开，外国产品进入后会冲击到各个行业。当时北京一份大报在报道时连篇大骂谈判代表是‘卖国贼’，我作为谈判的组织者心里很不是滋味”。

1994年11月28日，外经贸部部长助理龙永图会见GATT总干事萨瑟兰，同时中国驻美国、欧共体、日本和加拿大等国大使分别约见驻在国的主管外经贸事务的高级官员，向他们通报中国政府的决定：中国复关谈判的最后时限为1994年12月底。

11月28日—12月20日，以谷永江和龙永图为正副团长的中国政府代表团，在日内瓦为“复关”做最后冲刺。“这是中国‘复关’前最后一轮实质性的谈判，今后中国将不再作实质性的让步。”谷永江一开始就交出最后冲刺的底线，开始了这一轮前后100多场的正式和非正式磋商。然而，1994年的世界是美国成为世界唯一超级大国的单极世界，苏联的解体把美国推到迷茫的境地，正在加速改革中的中国经济体制与以GATT为基础的多边贸易体制都处于高速发展变化与变革时期，不确定性就意味着风险，失去世界贸易“龙头老大”地位的潜在风险。美国只好继续它不合时宜的冷战思维，而目标自然是中国——中国由对付苏联的手中的一张“牌”成了潜在的敌手。1994年4月，中国参与签署了《乌拉圭回合谈判结果最后文件》与《建立世界贸易组织协议》，代表团团长谷永江说，“条件已经成熟”，甚至还发出警告不要拖延谈判。但是老对手美国早已在实质上拒绝谈判。在6月份的谈判中，美国对中国向其作出的“最大程度的承诺和减让”置之不理，并提出10条苛刻条件，甚至还提出要求中国作为“发达国家”加入世贸组织的荒唐要求。显然，美国根本缺乏谈判的诚意。

中国在认清这一点以后，立场也开始变得强硬。7月，龙永图宣布“10个不能谈”。尽管这次中国发出了最后通牒：1994年年底不结束双边谈判的话，中国将不再有新的让步，但也没有放弃最后的努力。此后的时间里，中国代表团往返日内瓦40余次，龙永图与美国代表德沃斯金数次展开了激烈的舌战。但这根本上就是一场纯粹的政治谈判，由于美国的刁难和过高要价，谈判破裂是注定难免的。

12月20日，中国工作组主席吉拉德宣布，GATT中国工作组第19次会议在日内瓦结束。中国8年“复关”努力功亏一篑，未能搭上GATT的“末班车”赶往全球最大的“经济贸易俱乐部”盛会。次日，《人民日报》发表评论员文章，愤怒地指责美欧等“别有用心”。中国代表团也在日内瓦宣布，中国将不再主动要求谈判。

12月23日，中国“复关”谈判代表团从日内瓦返回北京，外经贸部部长吴仪前往机场迎接并向谷永江团长献上一束鲜花，向代表团艰苦的努力致谢。吴仪指出：“……中国决不会屈服，中国不会为‘复关’而牺牲国家根本利益，也不会拿原则做交易。”

美国的目的是达到了，中国没有成为WTO的创始国。面对愤怒的中国，美国立马又开始笑容可掬。因为它没有忘记，中国是世界上最大的潜在市场。1995年，中国“复关”谈判代表团回国仅仅半个月，美国就托日本大藏大臣武村正义带话，表示西方国家希望中国早日恢复谈判。3月，克林顿派美国贸易代表坎特访问中国。坎特对美国立场的解释滑稽诡辩：“从某种意义上来说，中国当然是个发达国家，但从另一些意义上来说，她又是个发展中国。”他还保证，美国将保持“积极、灵活、务实”的态度。美国还鼓动欧盟代表团游说中国恢复双边贸易谈判。克林顿政府从美国利益和即将面临1996年总统选举的个人政治利益出发，宣布无条件延长1994—1995年度中国的最惠国待遇，并且表示在以后的年度审议最惠国待遇时，同“人权”问题脱钩。谈判的政治环境逐渐变得宽松起来。

接受关贸总协定中国工作组主席格拉德的书面邀请和一些主要缔约方的多次要求，1995年5月7—19日，中国代表团重新出现在日内瓦的谈判桌旁，与20多个关贸缔约方代表团一起，开始了加入WTO的多边磋商。中国代表团团长龙永图在会议开始时发表讲话说：希望各缔约方，特别是主要缔约方在经过了几个月的思考后，真正认识到中国参加世界贸易组织有利于世界各国经济贸易的发展，世贸组织与中国是相互需要的关系，并以此共识为基础，认真履行他们关于以灵活、务实态度参加谈判的承诺，只有这样，谈判才可能取得真正的进展。

1995年6月3日，世贸组织总理事会接受中国申请，中国成为世贸组织观察员。

“八七扶贫攻坚计划”

1994年年初，国家制定并开始实施全国“八七扶贫攻坚计划”，即从1994年起到20世纪末，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，用7年时间基本解决目前尚未完全解决温饱的8000万人的温饱问题。国务院决定，国务院贫困地区经济开发领导小组更名为国务院扶贫开发领导小组。国务委员陈俊生任组长，杨雍哲任常务副组长，刘济民、杨钟、陈耀邦、石万鹏、项怀诚、戴相龙任副组长。“八七扶贫攻坚计划”确定了符合中国国情和贫困地区实际的扶贫标准、扶贫范围和扶贫对象，从解决贫困人口温饱这个最紧迫的问题入手，集中进行扶持。

早在1986年，在第五个中央1号文件——《中共中央、国务院于一九八六年农村工作的部署》中，就将帮助贫困地区逐步改变面貌作为一个重要问题提了出来，并规定了一些政策，要求各地对贫困地区给以特别的关注。规定国务院和有关省、自治区都要建立贫困地区领导小组，切实加强对扶贫工作的领导。利用种种渠道为贫困地区培养干部，同时从中央、省、地三级机关抽调一批优秀干部并组织志愿服务者到贫困地区工作。

1986年2月，中共中央总书记胡耀邦率三个调查小组赴广西、云南、贵州了解贫困问题，深受触动。所到之处，部分贫困地区十分严峻的落后状况深深地震撼了调查组的各级领导。同年5月14日，为加强贫困地区开发工作，尽快改变这类地区的贫困面貌，中央研究决定，成立国务院贫困地区经济开发领导小组，由国务院秘书长陈俊生兼任组长，林乎加担任顾问。领导小组的基本任务是：组织调查研究；拟订贫困地区经济开发的方针、政策和规划；协调解决开发建设中的重要问题；督促、检查和总结交流经验。在田纪云副总理主持下，领导小组召开了第一次全体会议。会议指出，要改变那种单纯救济的扶贫办法，改变不适宜贫困地区发展的生产方针，实行新的经济开发方式。

1986年，政府有关部门在对6.7万户农村居民家庭消费支出调查的基础上，计算出了贫困人口的标准，即1985年农村人均收入206元人民币（到2003年这个标准相当于637元）。这是一个维持基本生存的最低费用标准，也被称为温饱标准。^[3]

中国贫困人口的分布具有明显的区域特征。绝大多数分布在中西部地区、少数民族地区和边疆地区。为了集中使用扶贫资金，有效支持贫困人口，中国在上述地区确定了592个扶贫开发工作重点县，称为国家级贫困县。各省区市也从当地实际出发，确定了14.8万个贫困村。这些重点县和贫困村，分别覆盖了农村贫困人口六成和八成以上。

1986—1993年，扶贫的主要方式是开发式扶贫，即通过政策鼓励和支持发达地区的政府、企业和群众团体帮助贫困地区群众自力更生、艰苦奋斗，提高自我积累、自我发展的能力，改变贫穷落后面貌。开发式扶贫是对过去传统的分散救济式扶贫的改革与调整，是一种“造血型”扶贫模式，是90年代以来我国农村扶贫政策的核心和基础。经过8年的开发式扶贫，到1993年年底，农村贫困人口由1978年的2.5亿减少到8000万人，占农村总人口的比重下降到8.7%。

“八七扶贫攻坚计划”是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领。

为了实现“八七扶贫攻坚计划”，国家有关部门和社会团体组织实施了东部发达地区帮助中西部贫困地区的“东西协作扶贫”，资助贫困儿童入学的“希望工程”，民营企业参与扶贫的“光彩事业”，鼓励贫困地区妇女参与发展的“巾帼扶贫行动”等一系列富有成效的扶贫工程。不仅有力地推动了农村脱贫致富，而且增强了全体社会成员的责任感。为了动员东部地区的力量帮助西部扶贫，国家建立了东西部地区的扶贫协作机制，东部13个省、市对口帮助西部10个省、区的扶贫协作工作。

从1994年开始，国家各部委还先后开展了定点挂钩扶贫：最高人民检察院承担对国家级贫困县云南省西畴县定点扶贫；国家经贸委对福建宁德地区的寿宁、柘荣、周宁、屏南四县定点扶贫；国土资源部在革命老区赣南扶贫；教育部在河北省阳原县进行科教扶贫；司法部在吉林省靖宇县扶贫；财政部定点云南保山地区扶贫；劳动和社会保障部在大别山区的霍山、金寨县扶贫；卫生部在黑龙江黑水定点扶贫；建设部定点扶贫青海省四县；新闻出版署赴山西闻喜、夏县智力扶贫；农业部帮扶武陵山区二十一县……每个部委、国务院直属事业单位和中直机关，全部都“承包”了一个或数个国家级贫困县的定点扶贫工作，常年派干部到挂钩的贫困地区轮换挂职，帮助这些贫困地区加强政策引导，制定发展规划，进行对外联络、招商引资等等，加快这些地区的脱贫致富步伐。这一做法一直坚持到跨越新的世纪，数年不辍。

“民工潮”——对城乡“隔离墙”的历史性冲击

改革开放前的近30年时间里，中国逐步形成了一个特色鲜明的城乡分割二元结构。

1953年国家工业化起步，为自然半自然经济向大规模商品经济转化、传统的农业社会向工业社会转化创造了条件。在工业化的积累过程中，来自农业的积累是主要来源。国家对主要农副产品实行统购统销政策是在新中国成立以后在农业合作化的同时发生的另一个重大制度变化。“统购统销”制度一方面对当时的国民经济和农副产品市场起到了极大的稳定作用，同时也实际上剥夺了农民对其剩余产品的支配权，使农民丧失了其作为市场主体的地位。

国家采取一系列适应统购统销制度的配套政策，严格限制农民的流动。在生产领域，严禁土地流转，

限制农业劳动力流动，压低劳动的机会成本，以维持农产品的低工资成本。在分配领域，严格划分城市居民和农村居民的实物与福利制度。在流通领域，实行购销的国家垄断经营，关闭市场，限制区际交易，严禁长途贩运。户籍制度、住宅制度、粮食制度、副食品供给制度、生产资料供给制度、教育制度、医疗制度、劳保与养老保险制度等等一套完备的制度体系，把农村和城市人为地隔离开来。

在50年代，农民可以通过做工或婚姻的形式进入城市，到1964年公安部公布了《关于户口迁移政策规定》之后，这两种流入城市的渠道被堵死了。特别是孩子的户口随其母亲是我国户口取得的核心原则，至少在1998年^[39]以前一直如此。这项原则最大限度地起到了限制城乡居民通婚的客观作用，从而有效地贯彻了严格控制农转非数量的初衷。这种设计与古代印度的“顺婚”、“逆婚”制度正好相反，几乎使城乡通婚趋于绝迹。在通过做工或通婚进城被堵住以后，这时，只剩下另外三条十分狭窄的渠道对农村青年中少数精英开放：一是通过考试上大学或中专，以此转换身份；二是通过参军提干，将来转业复员到城市；三是城市企业在农村招工。可以说，以户籍政策为核心的一系列保护城市的政策，犹如一道无形的闸口，将农村居民阻挡在城市之外。

1958年1月9日，全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》，第一次以法律的形式将新中国成立以来日渐形成的城乡有别的户口登记制度与限制迁移制度固定下来。这一条例与以前及以后颁布的相关法律、法规、规章、政策等结合在一起，共同构建起中国独特的二元户籍制度体系，标志着二元户籍制度正式确立。至此，二元户籍制度犹如一道无形的城墙，把我国城市社会和乡村社会彻底地分隔开来，也基本固定了城乡利益格局。中国农民迁徙自由的权利实际上已不存在了^[39]，户口有了城市户口与农村户口的区别。

1964年8月14日，国务院批转了公安部《关于户口迁移政策规定》，要求对迁入城市的人口实行严格控制。同时为了减少城市吃饭与就业人口，从1962年起，国家就开始有组织、有计划地动员城镇青年上山下乡，去农场或农村人民公社插队。“文化大革命”爆发后，上山下乡运动遂成为一种“接受贫下中农再教育”的政治运动。从1962年到1979年，全国累计下乡的城镇知识青年有1776万人，还有数百万机关干部和职工下放农村。被注销了城市户口，对这2000万下乡人员无异是最残酷的现实。“文化大革命”一结束，他们便从各种途径开始了漫漫返城之旅。

1977年11月8日，国务院批转《公安部关于处理户口迁移的规定》；1979年6月26日，国务院批转了公安部、粮食部《关于严格控制农业人口转为非农业人口的意见的报告》；1981年12月30日，国务院再次发出《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》。80年代初期以来，渴望“农转非”的呼声迅速高涨，“农转非”几乎给那个时代打上了深深的烙印。郭书田、刘纯彬在《失衡的中国》一书中将这几十年的历史总结出一句话：“注销城市户口几乎是近于坐牢的惩罚。”而取得“农转非”对于生活在那个时代的农村人来说，就像是获得一张通往天堂的门票。

1985年9月6日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《中华人民共和国居民身份证条例》，建立了居民身份证制度。身份证强调证明个人的身份，携带方便，与证明一家人的身份及其关系的户口簿不同，更能适应市场经济条件下人们工作、生活和社会交往的需要。这是户籍制度的重大变化之一。但是直到20世纪90年代中期以前，二元户籍制度的内容并没有多少实质性的变动。

著名社会学家费孝通先生曾经说过：“以农为生的人，世代定居是常态，迁移是变态。大旱大水，连年兵荒，可以使一部分农民抛井离乡；即使像抗战这样大事件所引起聚居人口的流动，我相信还是微乎其微的。”^[40]历史上除了天灾人祸、战乱兵荒，农村很少发生大规模的人口流动。

但历史似乎很难预料，不是兵荒马乱，而是求发展求繁荣的改革开放大潮使世代都难挪窝的中国农民开始了人潮汹涌的东西南北“转战”。从80年代末期开始，中国出现了一浪高过一浪的民工潮，新生代的农民丢开了他们祖祖辈辈几千年“面朝黄土背朝天”的生活方式，开始了新一轮“农村包围城市”的壮观景象。

农村家庭联产承包责任制，这是新中国成立以来农村最大的一次生产力解放，农民的手脚从土地上释放出来了，大部分的农民都过上了“三个月种田，两个月过年”的“休闲式”生活。从农村改革初期到家庭联产承包责任制在全国普遍建立，农民的收入第一次有了大幅度的增长，1979—1984年，农民人均收入年均增长率达15.1%，农民的生产积极性空前高涨。1985年后粮食生产下降，虽然农村劳动力过剩问题暴露出来，但80年代中期以来各地乡镇企业的崛起不仅吸纳了大量剩余劳动力，也在很大程度上从农业以外维持农民收入继续增长，依然保持每年5%的收入增长，农民继续过着离土不离乡的生活，大规模的劳动力转移还没有爆发。但农村改革的成果很快被卖粮难和收入增长滑坡稀释了，由于种粮的比较效益降低，特别是1989年治理整顿以后乡镇企业发展受阻，农民收入增长陷入了停滞不前的状态，1989—1991年，农民收入只有0.7%的年增长率，不少地方还出现了负增长。为了寻找新的收入来源，农村大量的劳动力开始了离土又离乡的大规模流动。

他们的主要流动方向是由西向东、由北向南，遍及全国大中城市和乡镇企业比较发达的东部和东南沿海地区，人数逐年猛增。长期习惯了辛勤劳作的中国农民迈出田坎，如滚滚浪潮般从四面八方向他们从未去过的城市涌去，为的是找份临时工作挣点收入。农村劳动力似乎在一夜之间显得如此富余。

1989年初春，铁路“春运”爆满，被称为“民工潮”的首次爆发。一时间，不仅交通运输吃紧，城市也感到了一股巨大的压力。涌动的农民工充斥着城市的大街小巷。治理整顿期间，城市经济的不景气和城市政府对于进城农民的清退，客观上造成了一批留不下又回不去的农村劳动力，由于寻找临时打工的机会漫无目

标，他们被一些人戴上了时髦的帽子——“盲流”。^[41]他们不愿离开城市，尽管事实上城市也离不开他们，但城市一时还是难以容纳如此多的闲散农民工。城市流动人口激增，城市的社会治安问题逐渐增多。由于城市能提供的打工机会有限，绝对供应过剩的民工们对又脏又累的任何机会都不挑肥拣瘦，城市人口的就业压力明显上升。

也就是从这个时候开始，交通运输部门特别是铁道部门在每年的“春运”期间都不得不作出特殊的安排，以疏散来来往往的巨大人流。

1992年，改革开放大潮再次涌起，各地热气腾腾的建设浪潮吸纳了大量的农村剩余劳动力，虽然此后不久开始的宏观调控使经济降温，但迈出了家门的农民顽强地在他乡坚持着、奋斗着，一如他们固守土地终生不渝的祖先，不赚钱，不言归。1994年，中国的民工潮达到了一个高峰，民工潮巨大的势能和冲击力，让交通呻吟，城市喘息。尤其是春节前后，大批农民工及其家属在短期内像潮水一样呼啸而来，呼啸而去，使全国铁路、公路、水运、民航超负荷运转，大城市和交通要道的火车站、汽车站、码头、空港，因人流汇集而爆满，人头攒动，摩肩接踵。据《人民日报》报道，当年春节期间，北京有100万农民工进出，而九省通衢、南来北往的中转站湖北武汉，1994年春节前后有10万农民工滞留车站，有的时间长达一周，引起全国轰动和中央领导的关注。人口6200万的农业大省湖南省，农村剩余劳动力达1000多万人，1994年春节，估计接回和送走农民工500万人次，这相当于将5个100万人口的大城市在火车上搬来搬去。

劳动力流出最典型的一个省份当数四川省。地处西部的四川是我国的人口大省，更是剩余劳动力最大的省份。在1997年重庆设立直辖市、四川区划调整之前，四川拥有1.2亿多人口，是当时全国人口第一大省。1993年，四川省流动劳动力达870多万人，其中出省的就有500余万人。

有关资料显示，中国13亿人口，有近9亿在农村，约有2亿属于农村“失业”的剩余劳动力。农村劳动力转移，成为中国现代化进程中必须完成的一个历史使命。

有人形象地把进城比作是农民的第三次解放。第一次发生在1949年，共产党把农民从被奴役的地位中解放出来。第二次解放是在党的十一届三中全会后，家庭联产承包责任制，把农民被压抑太久的生产力从计划经济中释放出来。第三次解放伴随着土地承包制起步，它连续两次创造出巨大的飞跃：第一次，在农业生产取得巨大解放的基础上，乡镇企业蓬勃发展，实现了1亿多农村剩余劳动力大部分就地转化；第二次，剩余劳动力异地求转化，而一旦它同市场接轨，便不可遏止地、自发地、全面地卷入了中国的现代化进程。乡镇企业和农民进城这两件大事，改变了农村的历史进程。这是自中国改革开放以来，非农化的两种主要形式，它使农民放弃了“命定”的职业和先赋的社会身份，向城乡二元的社区结构与工农二元的阶级结构发起了史无前例的猛烈冲击。

从“划拨”到“有偿”：土地走向市场

1994年8月30日—9月2日，国务院在北京召开全国土地使用制度改革工作会议。会后出台了《国务院关于深化土地使用制度改革的决定》。

改革前，我国城镇国有土地实行单一的行政划拨制度，其特点一是“无偿”，二是“无限期”，三是不能在土地使用者之间流转。1979年，由于引进外资的需要，开始向中外合资企业收取“场地使用费”，传统的土地使用制度被打破。1986年，国家土地管理局成立，土地有偿使用的制度开始酝酿。

而对传统土地使用制度形成带有突破性冲击的事件发生在深圳。

1987年9月9日，深圳市将一块5321平方米的住宅用地以协议方式出让给中航工贸中心，每平方米200元，使用期为50年。接着，政府发出公告，向社会招标出让另一块4.6万平方米的住宅用地，此后共收到9份标书。11月15日开标，深化工程开发公司以每平方米308元的报价中标。10月15日，政府将一块面积为8588平方米的住宅用地公开登报拍卖。12月1日拍卖会举行，包括9家外资企业在内的44家企业竞相报价，最后，深圳市房地产公司以每平方米611元的出价购得这块使用期为50年的土地。协议、招标、拍卖，深圳市不仅开了土地使用权有偿转让的先河，而且一下子推出了三种不同的转让形式。

深圳的土地使用权改革引起了各方注意。国家体改委试点司副司长郑定铨到深圳调研后撰文说：深圳实行土地使用权有偿转让的试点，对城市的开发建设具有重大的现实意义：（1）有利于强化土地管理，合理使用土地，充分发挥土地的综合效益。（2）有利于城市积聚资金，加强城市的基础设施。（3）有利于开发房地产市场，完善市场体系。（4）有利于扩大对外开放，深化城市改革，加速城市经济发展。（5）有利于理顺房地产体制，进一步开发房地产资源。^[42]

深圳创造的土地使用权有偿转让的三种形式，很快在全国各地得到推广。1988年4月，全国人大修改了《宪法》，删除了土地不得出租的规定，增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”条款；《土地管理法》中的有关内容也相应修改为“国家依法实行国有土地有偿使用制度”。

土地使用权的改革为各地的发展积聚了大笔“成本金”，房地产市场也因此而发展得蓬蓬勃勃。接着发生了“洋浦风波”，以后又发生了“开发区热”和“房地产热”中的“圈地现象”。到1993年年底，全国共有有偿出让国有土地使用权4.4万宗，总面积7.9万公顷。如何进一步发挥市场对土地资源的配置作用，规范和完善土地使用制度改革，成为国家在宏观调控中的重要课题。于是便有了1994年的全国土地使用制度改革工作会议

和《国务院关于深化土地使用制度改革的决定》。

江泽民、李鹏等国家主要领导人出席了这次会议。江泽民在会上所作的讲话强调了保护和利用耕地，对前两年的“开发区热”提出了批评，他说：“我们正在发展社会主义市场经济，各地建设热气腾腾，在这种新形势下，越要加强对土地的管理。根据几年来的经验，土地必须由政府依法统一管理。如果不统一管理，而是分散管理，一些外商和私营企业主就要钻你的空子，就会形成炒地皮。”“房地产的管理不能层层下放，否则就难免五花八门，什么怪现象都可能出。我看珠海的经验很好，他们就是实行土地由市政府统一管理，由梁广大的‘一支笔’批，谁说了也不算，最后都要通过他。我赞成这个办法，这样就可以减少混乱和腐败现象，同时能保证土地的合理有效使用。”

邹家华副总理在代表国务院讲话中肯定了土地使用制度改革所取得的成效、经验，提出：加快和深化土地使用制度改革，必须处理好几个关系，即“发展经济与保护耕地的关系”，“加强土地市场宏观调控与加快土地市场建立和发展的关系”，“土地使用制度改革与管理体制改革的关系”。同时强调了在改革中必须强化土地行政执法部门的职能，必须加强组织领导等问题。

国务委员、国家体改委主任李铁映在会议讲话中提出了12个“有待深入研究”的问题：（1）土地所有权问题；（2）土地的管理权问题；（3）政府职责问题；（4）土地行政划拨问题；（5）土地市场问题；

（6）土地经营者问题；（7）土地的有偿使用和收益问题；（8）城市土地使用问题；（9）集体土地入市问题；（10）企事业单位土地资产运用问题；（11）外商使用土地问题；（12）土地管理的法制问题。他说：“改革的目标，是要改变计划经济体制下形成的土地使用制度和管理体制，建立符合我国国情的、适应社会主义市场经济体制的土地使用制度和管理体制。目的是有效保护、合理利用土地。”

这次会议在我国土地资源主要是耕地的现状，土地使用制度改革在整个经济体制改革中的重要地位和作用，土地使用制度改革的目标和任务，土地的集中统一管理，在改革中增强法制观念、加强执法监督，加强对改革的领导等方面形成了一致的意见。

注 释

- [1] 《邓小平文选》，第3卷，372页。
- [2] 《邓小平文选》，第2卷，152页。
- [3] 《邓小平文选》，第3卷，374页。
- [4] 《邓小平文选》，第3卷，373页。
- [5] 同上书，374页。
- [6] 《邓小平文选》，第3卷，375页。
- [7] 《邓小平文选》，第3卷，377页。
- [8] 郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》；《寻访邓小平南巡中的目击者》，载《紫荆》，2004（5）。
- [9] 厉平编：《解冻年代——中国三次思想解放备忘录：1978—1997》，北京，经济日报出版社，1997。
- [10] 《炎黄春秋》，2004（8）。
- [11] 参见《小平点拨首钢换脑筋就行》，载《北京晚报》，2004-08-22。
- [12] 参见《经济日报》，1992-09-22。
- [13] 参见陈锦华：《回顾中国社会主义市场经济体制的建立》，载《中共党史资料》，2002（4）。
- [14] 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》（上），18～19页，北京，人民出版社，1996。
- [15] 参见《朱镕基副总理在全国经济体制改革工作会议上的讲话》，见《国家体改委重要文件资料汇编》上册。
- [16] 见陈锦华：《回顾中国社会主义市场经济体制的建立》。
- [17] 《朱镕基副总理在国家体改委关于起草〈全民所有制工业企业转换经营机制暂行条例〉情况汇报会议上的讲话》。
- [18] 在1996年世贸组织成立前，是中国争取恢复关贸总协定缔约国地位阶段，俗称“入关”或“复关”。
- [19] 世界贸易组织的英文缩写。
- [20] 有调查表明，国内房地产商的资金来源70%是靠贷款和集资。
- [21] 指云、贵、川、藏、桂、粤、湘和成都、重庆两市。
- [22] 《刘鸿儒同志在股份制试点企业试点工作座谈会上的讲话》，见《国家体改委重要文件资料汇编》（中）。
- [23] 见《中共党史资料》，2004（4）。
- [24] 参见《陈锦华同志在全国股份制试点座谈会上的讲话》，见《国家体改委重要文件资料汇编》（中）。
- [25] 参见刘鸿儒：《关于当前股份制试点的情况、问题和意见》，见《国家体改委重要文件资料汇编》（中）。
- [26] 参见国家体改委《经济体制改革参阅件》[1992]第38号：《国家体改委召开全国股份制试点座谈会》。
- [27] 参见陈锦华：《回顾中国社会主义市场经济体制的建立》。
- [28] 参见《深圳证券市场的艰难崛起——原深圳市长郑良玉访谈录》。
- [29] 参见张劲夫：《股份制和证券市场的由来》。
- [30] 参见郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，1151～1152页。
- [31] 参见尹永钦、杨峰晖编著：《巨变》，北京，当代世界出版社，2004。
- [32] 按照1986年《暂行规定》，宣告破产企业的职工和濒临破产企业法定整顿期间被精简的职工两类人能够享受到的待遇要高于企业终止、解除劳动合同的工人和企业辞退的职工。
- [33] 数据引自郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，165页，北京，中国人民大学出版社，2002。
- [34] 见1978年《中华人民共和国宪法》第三章第五十条。
- [35] 参见顾涛等：《农村医疗保险制度相关问题分析及政策建议》，载《中国卫生经济》，1998（4）。
- [36] 参见国家体改委《经济体制改革参阅件》[1994]第17号（1994年3月29日）。
- [37] 2001年《中国农村扶贫开发纲要》实施后，鉴于初步解决温饱的贫困人口标准低、温饱状况不稳定，政府有关部门经过测算提出了865元的扶贫标准（2003年为882元）。
- [38] 1998年7月2日，国务院批转公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，取消户口随母原则，确立“婴儿落户随父随母自愿”的原则。
- [39] 1954年《宪法》上的迁徙自由仍然存在，到1975年修改后的《宪法》取消了迁徙自由。
- [40] 费孝通：《乡土中国》，3页，北京，三联书店，1985。
- [41] 事实上民工流动的目标从来都是明确的，就是追求较高的打工收入。

[【42】](#) 参见《体改信息》，1988（5）。

第六章 波澜不惊

1995年

“万言书”

1995年春天，一份标题为《影响我国国家安全的若干因素》的“万言书”在北京文化、理论、教育界部分人中私下流传。

这份神秘的“万言书”无人具名，不见诸公开的媒体，是一种打印形式的“手抄本”。但海外媒体很快就有了报道，称之为“联署上书”。

文章对1980年以来中国出现的四大变化进行了全面的评述，“对影响我国国家安全的因素进行认真的分析”。并声言其目的在于“接受‘八九风波’的教训，避免重蹈东欧苏联无产阶级政权倾覆的覆辙”。

文章列举的第一大变化是所有制结构的变动。文章说：“根据我国生产力的现有状况，党中央决定恢复私有制经济成分，使其对社会主义公有制起到有益的补充作用。执行这一决策以来，我国的所有制结构发生了重大的变化。”“从1980年到1994年6月底，在工业总产值中，国有所占比重由76%降为48.3%，集体（其中很可能有一部分是借用集体名义的私有经济）由23.5%升为38.2%，私营、个体、‘三资’企业由0.5%升为13.5%。在社会商品零售总额中，国有由51.4%降为41.3%，集体由44.6%降为27.9%，私营、个体、‘三资’由0.7%升为30.8%。目前，通过租赁、出售、兼并、股份合作制等形式，国有经济所占的比重仍在进一步下降。预计，到2000年，在工业总产值中，国有将降为占1/4，集体将占1/2，私营、个体、‘三资’将升为1/4。在社会商品零售总额中，国有将降为1/3，集体将降为1/6，私营个体（含农民对非农业居民的零售业）将升为1/2。”

作者认为，“私有经济的比重超过了一定的度，就会对我国社会主义基础的性质产生严重的影响。”作者写道：“在所有制结构的这种变动中，自1982年以来，国有资产已经流失5000多亿元，平均每年流失500多亿，每天流失1个多亿。有人甚至估计我国国有资产每年流失达1000多亿。”写作语言也渐转激烈：“这部分分化公为私的国有资产，是新生资产阶级原始积累的主要来源。可以认为，我国重新产生的资产阶级主要是用全国人民40年辛勤劳动的血汗喂养起来的。”因此便有了结论：“公有制经济的萎缩和社会经济结构的私有化，必然会妨碍乃至破坏社会主义经济基础的安全。”而且还不仅仅是“经济基础的安全”，“我国重新出现的私有制经济还将成为新生资产阶级政治要求的经济后盾”。文章举欧洲大革命时期资产阶级“曾经根据‘无代表，不纳税’的原则向封建统治者争得了国家政权”为例，类比“现在，新生资产阶级的代言人也提出要‘通过纳税向政府‘购买’市场无法提供的‘公共品’，如法制、秩序、国防，乃至民主’”。

文章还认为“外资的增长”一方面“有利于我国经济的发展”，但另一方面“也将使我国经济对外国依赖加深”，“有可能在我国与外资所属国转对立时对我国国家安全产生不利影响”。

二是阶级关系的变化。文章在列举了私营企业发展的相关数据并与1955年前的情况进行对比后得出结论：“我们完全可以认定，一个民间资产阶级已经在经济上形成，它至少已经是一个自在的阶级”，还特意用括号提示，“凡有马克思主义常识的人都知道，资产阶级并不限于私营企业主，还包括他们的家属和依附于他们的那部分知识分子，无论对于50年代的资产阶级还是对于90年代的资产阶级都是如此”。除此之外，“随着私营经济、外资经济和个体经济的发展，民间资产阶级、小资产阶级的人数和经济实力目前在进一步扩大，官僚资产阶级和买办资产阶级的萌芽也已经开始出现。”

文章说：“当前，我国的私营企业主一方面忙于‘俯身拾取金苹果’，另一方面为了保护自己的经济利益，已经逐步提出独立的政治要求。”例证就是：“现在，私营企业主担任县以上人大代表的已有5401人，县以上政协委员8558人，县以上团委委员1357人，县以上妇委委员1430人。在许多地区已经出现了‘私营企业商会’、‘民营企业公会’、‘青年商会’、‘民办企业家俱乐部’、‘名流俱乐部’、‘外商投资协会’等私营企业主的组织。同时，有些私营企业主还提出要办报纸，需有自己的‘喉舌’。”“有人对非公有制经济只能处于补充地位提出质疑。有人提出‘保护私有财产应列入宪法’。有人提出，今后的改革应是通过‘租’、‘变’、‘卖’等途径‘缩小国有企业的比重’。”

文章据此得出结论：“资产阶级若要变经济上的补充地位为主体地位，变政治上的从属地位为领导地位，就要分享乃至独占国家政权。因此，资产阶级的形成是对我国无产阶级专政的潜在威胁。在条件尚不具备时，资产阶级会积极介入共产党的内部斗争，打击党内走社会主义道路的改革派，支持党内走资本主义道路的改革派。一旦条件成熟，就会在国际资产阶级的支持与配合下将整个共产党‘连锅端’，以直接的公开的资产阶级专政代替无产阶级专政。”

三是社会意识的变化。与前两个“变化”的写法不同，作者对这个变化直接从结论写起：“1992年以后，

资产阶级自由化逐渐占了上风。除了少量的马克思主义刊物以外，在主要的宣传舆论阵地上批判资产阶级自由化的文章基本绝迹，资产阶级自由化不仅死灰复燃，而且变本加厉，深度和广度均已超过了‘八九’风波以前。”

文章列举了大量“资产阶级自由化”在理论方面的“主要表现”，将之归结为“党内外资产阶级自由化势力通过反思‘八九民运’的教训，窥探国内外气候，近两年已经形成了比较系统和明确的见解，即经济上逐步向私有制自由市场经济转变，政治上逐步向多党制议会民主转变，通过渐进式的‘改革’，稳步向资本主义‘和平演变’。”

四是执政党的变化。文章列举的这一变化包括五个方面内容，即：“党组织的弱化”；“一部分党员思想的变化”；“党与工农群众关系的变化”；“部分党政干部的腐败”；“党政领导班子政治素质的变化”。文章还说：“据了解，有些地区和单位，出现了排挤和打击坚决反对动乱暴乱、积极从事清查清理的同志，提拔重用同情‘八九民运’、支持资产阶级自由化的人的情况。”“当年在共和国处于危难时刻站在第一线坚持斗争的同志却感到憋气。”文章警告说：“今后如果再发生类似的斗争，其中有些人就很可能裹足不前，不再像过去那样坚决，那样义无反顾。这种情况对我们的党是非常不利的。对我们的国家安全是非常不利的。”

这份“万言书”以“上书言事”的形式，表示了对1992年以来的时事持整体批判的态度。文中提出的一些新的概念，如“新生资产阶级”、“党内走社会主义道路的改革派”、“党内走资本主义道路的改革派”，以及关于“民间资产阶级、小资产阶级的人数和经济实力目前还在进一步扩大，官僚资产阶级和买办资产阶级的萌芽也已经开始出现”的政治判断，都超过了90年代初期关于“姓‘社’姓‘资’”争论的内容。

有人将这份“万言书”称为新时期的“盛世危言”。由于是私下传播，因此也没有在媒体上引起公开的争论。有的媒体在批判性地引述该文观点时，把它说成“一些流传的打印稿”、“一些长篇的东西”或“有一篇文章”。

又一份“万言书”

1995年夏秋之交，又一篇也是洋洋万言的“盛世危言”开始流传。与第一篇“万言书”一样，也是未署名，而且先期在海外发表，然后“出口转内销”。

这份“万言书”标题是《未来二三十年我国国家安全的内外形势及主要威胁的初步探讨》。文章从分析东欧剧变、苏联解体入手，认为“我国的经济结构、社会意识已经发生了一定变化，危及国家安全和社会稳定的各种因素增加。社会主义和资本主义谁胜谁负的问题，在我国远未解决”，因此提出：“阶级斗争有可能重新上升为我国社会的主要矛盾”。

文章的主要内容可以归纳为：对我国国家安全的“四大担忧”，我国面临“四大基本威胁”和构成这些威胁的“八种潜在力量”，决定中国会否“和平演变”的“三个因素”。

“四大担忧”或四个“令人担忧的方面”是：“（1）今后我国的生存和发展环境不很宽松，加大了我们解决重大社会、经济问题的难度”；“（2）经济发展不平衡，分配不公，中央调控能力和手段软化正在促使人民内部矛盾日趋紧张”；“（3）我国社会经济结构的变化，潜在着激化阶级矛盾的可能”；“（4）社会意识不健康的变化，正在逐步腐蚀着党和国家的精神支柱，瓦解着人民群众对党和社会主义的向心力，以及整个民族对内外风浪的抵御能力”。

“四大威胁”或“我国面临的基本威胁”是：“（1）以美国为首的西方列强对我推行的‘新冷战’攻势”；“（2）我国内部存在的‘和平演变’潜在危险”；“（3）台独港独和内陆少数民族地区的民族分裂主义活动”；“（4）周边国家对我领土、领海、岛屿提出无理要求，导致与我发生军事冲突及至局部战争，或使争端国际化的可能”。

构成威胁的“八种潜在力量”分为两类，一类“属于敌对和敌我矛盾”，包括“（1）西方反华反共势力”，“（2）我周边某些国家的地区霸权主义、扩张主义势力”，“（3）台港反共势力和台独港独势力”，“（4）海内外的敌对势力和民族分裂势力”；另一类是“具有对抗性或可能转化为对抗性的人民内部矛盾”，包括“（5）党内外资产阶级自由化势力”，“（6）党和政权内部的贪污腐败分子、严重地方主义和官僚主义势力”，“（7）新生资产阶级中企图抵制无产阶级领导、改变我国社会主义性质的势力”，“（8）严重刑事、经济犯罪分子和各种丑陋的社会现象”。

取决“和平演变”能否变为现实的“三个因素”：“（1）资产阶级的势力有多大；（2）党内真假马克思主义的力量对比如何，特别是党和国家的领导权是否掌握在真正的马克思主义者手中，以及中央在内外重大问题的决策中能否避免犯历史性错误，尤为关键；（3）资产阶级自由化势力是否有‘和平’而非暴力‘演变’的想法和可能。”

比之第一份“万言书”，这篇文章对“阶级斗争”的强调更加明确和彻底。文章说：“在我们党政机关和国有企业事业单位，存在着内外资产阶级的政治代表、思想代言、经济代理势力。主要由资产阶级自由化分子、贪污腐化分子、新生资产阶级分子、新式‘买办’和与中央分庭抗礼的地方主义势力组成。”这股势力至今已变得非常强大，“已占领了大量理论学术、文化教育、新闻出版阵地，在少数地区、部门和企业掌握了控制权。由于他们拥有一定的实权和实力、地位和声望，因此，其危害性远大于民间资本主义的势

力。”“他们也是我国实现‘和平演变’的中坚力量，威胁我国国家安全的最大隐患。”

后来，在一些报刊、书籍批判“万言书”提出的观点中，指出这段话的实际意思同“文化大革命”中关于“资产阶级就在共产党内”的说法如出一辙。“我们还记得，在‘文化大革命’中有两个相当著名的口号：一个是‘以阶级斗争为纲’；一个是‘走资派还在走’。现在，第二份‘万言书’全部评论的焦点也是两句话：一句是‘和平演变’是最严重的威胁；一句是，‘党内资产阶级化的利益集团联盟’是最大隐患。”“这样看来，第二份‘万言书’虽然没有重申‘以阶级斗争为纲’和‘走资派还在走’，但其论述却有着异曲同工的奥妙。”“按照这样的逻辑来考虑中国的事情，则就不仅仅是给改革套上一条新的思想枷锁的问题，还要完全地取消改革，回到‘阶级斗争’的年代去。”^[1]“‘万言书’的立论是经不住推敲的，他们的观点是要全面否定改革。”^[1]

由于是私底下传播，两份“万言书”在当时并没有引起大的社会震动。但是，对政治上的“说法”最为敏感的私营企业主们却闻到了气息。中共党史出版社1998年出版的《当代中国三次思想解放全录》一书记录了北京和杭州的两个例子：

等到某老板听说“万言书”的时候，已经是1995年盛夏。

他拥有一家相当大的私营公司，在京城里很有些名气。1995年，他已经是“万言书”里说的那种“亿万富翁”，富翁雇用1000多工人，每年缴税数百万元。

但就在这时，他听说了“万言书”的事。他从来没有见过那“书”里面写了些什么，只是觉得流言蜚语接踵而至，非同小可。

他立即采取了新的行动：私下里到国外购地买宅，将他的老婆孩子移居出去，自己仍然坐镇京师，怀揣某国绿卡静观其变。

“我听懂那些人的话了，”他说，“那文章来头不小。”

这一年，京城中像这位老板一样转移财产，甚至卷款而走的私营老板，不算少。

在1995年的夏天，杭州的私营企业以及个体工商户的老板们也在经历着一个很大的刺激：一个食品城在招商活动中宣布“个体食品商贩谢绝入场”。

这样一来，就使杭州一般群众的情绪经历了一次变故，而且很快便将影响传递到杭州以外的地方。国有企业大都扬眉吐气，说这样可以防止假冒伪劣，净化市场环境，一则可令市场“上档次”；二则可以增加顾客的信任感。受了歧视的个体工商户们“大为失望，甚至感到气愤”。在一座2万多平方米、1500间营业房的商场里，竟然“不容一席之地”，他们认为这件事令自己的信誉以至尊严受到侵犯，于是纷纷投诉报社或政府部门，要求给一个公道。不少专家也出来说，这家“食品城”的拒绝个体户和私营企业，具有明显的歧视色彩，并且缺乏政策法律依据，甚至与某些法规相悖。这便导致杭州城里一大争论，报纸纷纷介入进来，还不失时机地提出一个问题：市场能不能按“身份”分割？^[1]

“十五年规划”

“万言书”及其观点的传播，采取的是一种不公开的“私相授受”方式，影响有限，因而并没有像1991年间出现的“姓‘社’姓‘资’”争论那样引起大的思想理论震荡。最高决策层遵循邓小平提出的“不争论”原则，脚踏实地地从中国国情出发，全力推进改革和发展战略。

1995年9月28日，中共十四届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》。《建议》宣布：“经过八十年代以来三个五年计划时期的努力，原定到2000年国民生产总值比1980年翻两番的任务将于1995年提前完成。”在此基础上，提出了今后15年中国经济和社会发展的宏大目标。

中共中央建议的“九五”目标是：全面完成现代化建设的第二步战略部署，2000年，在我国人口将比1980年增长3亿左右的情况下，实现人均国民生产总值比1980年翻两番；基本消除贫困现象，人民生活达到小康水平；加快现代企业制度建设，初步建立社会主义市场经济体制。

2010年的目标是：实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制。要进一步推进经济管理体制和运行机制的规范化、法制化，更好地优化资源配置，显著提高国民经济的技术水平和整体素质，实现经济和社会可持续发展。

《建议》说：“经过15年的努力，我国社会生产力、综合国力、人民生活水平将再上一个大台阶，社会主义精神文明建设和民主法制建设将取得明显进展，为下个世纪中叶实现第三步战略目标，基本实现现代化，开创创新的局面。”

为了实现未来15年的奋斗目标，《建议》提出：“关键是实行两个具有全局意义的根本性转变”，即：经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，经济增长方式从粗放型向集约型转变，促进国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。

为了实现未来15年的奋斗目标，《建议》号召，全党全国人民要在邓小平建设有中国特色社会主义理论指引下，坚持党的社会主义初级阶段的基本路线不动摇，坚持贯彻“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的基本方针。同时提出了在基本理论、基本路线和基本方针的指引下，今后15年经济和社会发展必须贯彻的九条重要方针。

这九条方针是：（1）保持国民经济持续、快速、健康发展；（2）积极推进经济增长方式转变，把提高经济效益作为经济工作的中心；（3）实施科教兴国战略，促进科技、教育与经济紧密结合；（4）把加强农业放在发展国民经济的首位；（5）把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节；（6）坚定不移地实行对外开放；（7）实现市场机制和宏观调控的有机结合，把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好；（8）坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距；（9）坚持物质文明和精神文明共同进步，经济和社会协调发展。

《建议》对经济建设和改革开放的主要任务作了全面的部署。关于经济体制改革的主要任务，《建议》指出，建立和完善社会主义市场经济是今后15年的战略任务。其主要任务为五大项，即：坚持以公有

制为主体、多种经济成分共同发展的方针，深化国有企业改革，建立现代企业制度；积极发展和完善市场体系，充分发挥市场机制的作用；转变政府职能，形成以间接方式为主的宏观调控体系；进一步扩大对外开放，完善对外经济体制；加强经济法制建设，建立和完善与新体制相适应的法律体系。

《建议》是十四届三中全会作出的关于建立社会主义市场经济体制决定的具体化、目标化。次年3月召开的八届全国人大四次会议审议通过了以这个《建议》为蓝本的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，以法律的形式确定了今后15年发展和改革的目标。

在《建议》和《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中，中央对区域经济发展战略作出了重要调整，即在逐步实行全方位对外开放的基础上，把向东部倾斜的区域发展战略调整为区域经济协调发展战略。

90年代，我国地区间差距继续拉大，出现了富者越富、穷者越穷的“马太效应”。1994年与1991年相比，沿海与内地占全国国内生产总值的比例关系由53.86：46.14转变为59.12：40.88，4年中拉开了5.26个百分点。区域经济的非均衡化，使地区经济发展和人民生活水平差距扩大，影响了社会的稳定和经济的长期可持续发展。

1991年3月，李鹏在向全国人大提交的《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中，首次提出要“促进地区经济的合理分工和协调发展”，认为“生产力的合理布局和地区经济的协调发展，是我国经济建设和社会发展中一个极为重要的问题”。全国人大正式通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》进一步明确指出：要“正确处理发挥地区优势与全国统筹规划、沿海与内地、经济发达地区与较不发达地区之间的关系，促进地区经济朝着合理分工、各展其长、优势互补、协调发展的方向前进”。

1992年年初，邓小平在南方谈话中指出：“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。”“可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》明确把“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”作为今后15年经济和社会发展必须贯彻的重要方针之一，明确指出：“从战略上看，沿海地区先发展起来并继续发挥优势，这是一个大局，内地要顾全这个大局。发展到一定时候沿海多做一些贡献支持内地发展，这也是大局，沿海也要服从这个大局。从‘九五’开始，要更加重视支持内地的发展，实施有利于缓解差距扩大趋势的政策，并逐步加大工作力度，积极朝着缩小差距的方向努力”。在中共十四届五中全会闭幕式上，江泽民提出“应当把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针”。八届人大四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出了区域经济协调发展的方向和建立7个跨省区市的经济区域、实行全方位的对外开放政策、调整国家投资和产业布局政策、进一步完善国家扶贫政策体系等具体政策措施。

“第三代领导集体的标志性著作”

在这次全会的闭幕会上，江泽民总书记发表了重要讲话《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，对新时期带有全局性的十二大关系进行了完整的论述。

江泽民论述“十二大关系”的内容是：

第一，改革、发展、稳定的关系。江泽民论证了它们之间的辩证逻辑关系：发展是硬道理；改革是发展的强大动力，17年经济建设的巨大成就是在改革中实现的，实现未来15年的奋斗目标，关键仍在于深化改革；而稳定则是发展和改革的前提。因此必须牢牢把握“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的大局。做到相互协调，相互促进，在改革和发展的推进中实现政治和社会的长治久安。

第二，速度和效益的关系。要实现现代化，缩小与发达国家的差距，关键在于要走出一条既有较高速又有较好效益的国民经济发展路子。正确处理速度和效益的关系，必须更新发展思路，实现经济增长方式从粗放型向集约型转变。这种转变的基本要求是，从主要依靠增加投入、铺新摊子、追求数量，转到主要依靠科技进步和提高劳动者素质上来，转到以经济效益为中心的轨道上来。

第三，经济建设和人口、资源、环境的关系。江泽民提出，必须把实现可持续发展作为一个重大战略。要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置，使人口增长与社会生产力的发展相适应，使经济建设与资源、环境相协调，实现良性循环。

第四，第一、二、三产业的关系。当前我国的主要问题是，农业基础薄弱，工业素质不高，第三产业发展滞后，一、二、三产业的关系还不协调。今后必须大力加强第一产业，调整提高第二产业，积极发展第三产业。

第五，东部地区和中西部地区的关系。江泽民强调，实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征，绝不能动摇。要用历史的、辩证的观点，认识和处理地区差距问题，一是要看到各个地区发展不平衡是一个长期的历史现象。二是要高度重视和采取有效措施正确解决地区差距问题。三是解决差距问题需要一个过程。应当把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方针。

第六，市场机制和宏观调控的关系。江泽民说，充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控，都是建立社会主义市场经济的基本要求，二者缺一不可，绝不能把它们割裂开来，甚至对立起来。必须认识到我国社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的，既可以发挥市场经济的优势，又可以发挥社会主义制度的优越性，在处理市场机制和宏观调控、当前发展和长远发展、效率和公平等关系方面，应该比西方国家做得更好和更有成效。

第七，公有制经济和其他经济成分的关系。江泽民指出，坚持公有制的主体地位，重要的是要把握好以下几个方面：一是在社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产优势；二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位；三是国有经济对整个经济发展起主导作用；四是公有制经济特别是国有经济要适应社会主义市场经济发展的要求，不断发展壮大自己。他补充说：“当然，公有制经济在整个经济中应占主体地位是就全国来说的，有的地方、有的产业可以有所差别。”江泽民说，在积极促进国有经济和集体经济发展的同时，允许和鼓励个体、私营、外资等非公有制经济的发展，并正确引导、加强监督、依法管理，使它们成为社会主义市场经济必要补充。国家对各类企业一视同仁，为各种所有制经济平等参与市场竞争创造良好的环境和条件。

第八，收入分配中国家、企业和个人的关系。在收入分配中，必须坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的原则，体现效率优先、兼顾公平，把国家、企业、个人三者的利益结合起来。江泽民说，我们必须坚持允许和鼓励一部分人先富起来、最终实现共同富裕的政策。要在发展经济的基础上，逐步增加城乡居民收入。同时要把调节个人收入分配、防止两极分化，作为全局性的大事来抓。要区分不同情况，采取有针对性的措施，保护合法收入，取缔非法收入，调节过高收入，保障低收入者的基本生活。

第九，扩大对外开放和坚持自力更生的关系。在自力更生的基础上扩大对外开放，是必须长期坚持的方针。要引进先进技术，但必须把引进和开发、创新结合起来，形成自己的优势；要利用国外资金，但同时更要重视自己的积累。这样才能争取时间，加快缩小与发达国家的差距。江泽民强调，独立自主不是闭关自守，自力更生不是盲目排外。讲独立自主、自力更生，绝不是要闭关锁国，关起门来搞建设，而是要把对外开放提高到一个新的更高的水平。

第十，中央和地方的关系。针对当时的一些问题，江泽民强调，在新形势下，必须更好地坚持发挥中央和地方两个积极性的方针。他说，总的原则应当是：既要有体现全局利益的统一性，又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性；既要有维护国家宏观调控权的集中，又要在集中指导下赋予地方必要的权力。

第十一，国防建设和经济建设的关系。国防建设和军队建设必须以经济建设为依托，服从国家经济建设的大局。国家要根据需要和可能，支持和加强国防建设。

第十二，物质文明建设和精神文明建设的关系。社会主义精神文明建设要以马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，大力发扬党的优良传统，弘扬中华民族优良的思想文化，加强爱国主义、集体主义和社会主义思想教育，培育有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民，吸收世界文明的一切优秀成果，提高全民族的思想道德素质和科学文化素质。江泽民还提出，精神文明建设要同经济发展战略相适应，纳入国民经济和社会发展的总体规划。

江泽民说：“这十二个关系是在改革和发展的新形势下带有全局性的重大问题。随着实践的发展，认识会不断深化，还会出现新的矛盾和问题，各方面的关系也会发生变化，所采取的方针和政策也必然会有所调整。”他希望“全党同志特别是高级干部都要来研究这些重大问题”。

江泽民的这篇讲话被称为“中国共产党第三代领导集体的标志性著作”。^[1]“一时间，国内外各大新闻媒体纷纷将‘十二大关系’作为报道的热点，许多关心中国改革前途与命运的人士也纷纷作着各种各样的评说与推测。可以说，这是自1992年邓小平同志视察南方重要讲话发表以来，由一篇讲话在国内外掀起的最为剧烈的冲击波。”^[2]

期货市场与物流“代理制”

期货是国际社会的一种通用的交易方式。早在1988年，国务院总理李鹏就提出“研究国外期货制度，保护生产者和消费者双方利益，保持市场基本稳定”^[1]。国家体改委和国务院发展研究中心即着手研究期货市场问题。1992年，李鹏在《政府工作报告》中明确提出“试办期货市场”。到1993年，我国已先后建立了以发展期货交易为目标的郑州粮食批发市场、深圳有色金属交易所、上海金属交易所和苏州商品交易所，部分地引进了期货市场机制如会员制、保证金制、标准化远期合约和合约转让等。一批专门从事期货交易的中介组织——期货经纪公司也应时而生，部分外贸专业总公司在国际期货市场上开展了商品和金融期货交易。1993年2月中旬在北京召开的期货市场试点工作联席会议评价说：“从总体上讲，我国期货市场的发展是稳妥的、健康的。”而面对当时的期货热潮，会议提出了“吸取我国股票证券市场的经验教训，中国发展期货市场应坚持积极稳妥、一切经过试验的方针和‘先挖渠，后放水’的原则，绝不能一哄而起，盲目从事”及制定一个《期货市场的规范意见》等建议。

期货作为一种风险投资，当它真正被人们所认识之时，是在发生了投资风险之后。1993年年底到1994年，上海发生了交易价格在几天之内急剧涨落的“粳米事件”，1994年10月，国务院证券委暂停了粳米期货

交易，1995年2月23日，财政部公布1995年新债发行量和“327国债”贴息率，一些多头和空头机构蓄意违规操纵市场，大量透支交易，将价格打压至147.50元收盘，致使“327合约”暴跌。不久国债期货交易被停止。1996年，苏州商品交易所红小豆期货合约价格偏低，多头资金利用红小豆减产等利多消息入市抄底，并利用交易所交割条款的缺陷和持仓量的限制，造成轰动一时的“红小豆风波”。3月8日，证监会发布通知停止苏交所红小豆期货合约交易。红小豆期货合约交易被停之后，大量资金急于寻找出路，结果上海胶合板便成为“苏红”撤出资金争夺的焦点，合约持仓量在短时间内被扩大至60万手，连续三天无量涨停，市场风险顿增。上海商品交易所遂决定动用交易所风险金对该合约实施强制性协议平仓，并提前摘牌，且不实施实物交割。

加强期货市场的管理势在必行。1996年，中国证券监督管理委员会出台了关于各期货交易所建立市场禁止进入制度的通知，各地纷纷建立期货、证券交易监管联席会议制度。1997年11月30日，经国务院批准，由国务院证券委员会发布了《证券、期货投资咨询管理暂行办法》。到1999年6月2日，朱镕基总理签署国务院令，由证监会发布《期货交易管理暂行条例》，规定从当年9月1日起施行，与之同时施行的，还有《期货业从业人员资格管理办法》、《期货交易所管理办法》、《期货经纪公司管理办法》和《期货经纪公司高级管理人员任职资格管理办法》等四个管理办法。期货市场逐渐得到了规范。

1995年，随着流通体制改革的深化，各地开始了推行“代理制”的试验。

产销双方实行代理制是市场经济国家普遍采用的一种营销方式，其核心内容是产销双方按照合理分工、风险共担和平均利润率的原则，形成两者一致的长期经济利益，共同承担产品的市场和价格风险，从而共同开拓市场，建立新型的工商关系。

此前我国企业较多实行的是单一购进买断的贸易方式，即国际上通称的“一般贸易”方式。其优势在于商业企业可以通过对产品的买和卖在市场上获得较高的商业差价，因而也就存在着很高的市场风险。在物资流通领域的改革进程中，特别是1993—1994年间，生产资料“买方市场”形成，企业库存积压，市场出现低迷，一些生产企业便开始热衷建立自己的流通网络，用“自销”的方法减少库存压力。据统计，1994年全国工业生产企业采用自销方式的销售额，占了全社会生产资料销售总额的2/3；1995年，自销比重继续上升，达到了70%。一时间在物资流通领域出现生产企业、供销企业、流通企业以及个体、集体多头竞争的局面。当时的国务院副总理李岚清说：“应该看到，生产企业发展自销，打破了传统计划经济体制下国有物资企业的垄断经营，是计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡阶段在物资流通领域中出现的一种现象。但是，如果这种主要由生产企业自销的方式长期而普遍地发展下去，对生产企业不利。”他说，这是因为，一方面生产企业抽出人力物力，大量投资建立销售网络，不仅增加了营销成本，而且也不可能直接面对众多用户，从而造成产销脱节甚至资金拖欠现象；另一方面，国家多年投资兴建的商业设施，如果闲置不用，会造成社会资源的极大浪费。[\[1\]](#)

1995年7月，由李岚清主持，国家计委、经贸委、体改委、财政部、内贸部等五部委联合召开了物资流通代理制工作会议。会议确定对钢材和汽车两个品种进行代理制试点。同年10月23—24日，五部委又联合召开了物资流通代理制试点工作座谈会。李岚清在会上发表讲话说：推行代理制是建立和完善社会主义市场经济体制的一项重大举措。他论述了代理制从18世纪于美国发源，一个多世纪的发展历程，“实践证明，代理制能充分体现社会合理分工的原则，对于形成工商之间长期稳定的产销合作关系，合理配置资源，组织社会化大流通，促进生产的规模效益，降低生产营销成本发挥着重要作用。”他针对一些企业认为搞代理制是回到计划经济垄断经营老路的误解，指出：“我们现在要建立的代理关系，是在生产企业与流通企业自愿的基础上，所结成的一种长期稳定的企业之间的合作关系。流通企业为生产企业和用户服务，推销的产品越多，得到的利益当然会越大，但我们更应该看到，生产企业提高了产销率，扩大了生产，也会取得更好的效益。通过代理制把生产和流通企业结成利益共同体，能够很好地解决工商之间长期存在的‘商品好销时生产企业自销，产品不好销时流通企业回避’的矛盾，逐步形成符合社会化大生产要求的产供销密切结合的社会分工。这是和过去传统计划经济时期，生产企业与流通企业之间完全不同的新型关系。”他提出了试行代理制应该遵循的几条原则，即双向选择，双方自愿的原则；代理制并不排斥一般贸易和直销等营销方式的原则；风险共担，利益共享的原则；以合同为基础，规范运行的原则；逐步发展代理网络，引入连锁经营的某些机制；先行试点，逐步推进的原则。

到1996年，全国共有106家物资企业参加了代理制试点，签订了455万吨钢材代理协议，占4家试点钢厂全年计划产量的22%；签订了19万辆汽车的代理协议，占5家试点汽车厂全年计划产量的25%。1997年，又有4家钢材企业和42家流通企业进入国家钢材代理试点。同时，各地纷纷探索其他品种的代理经营，煤炭、化工等代理销售也逐渐形成气候。

“抓大放小”

中共十四届五中全会后，国有企业改革的整体部署是“抓住关键少数，放开一般多数”，“关键少数”具体指的是1000家国有大型企业。这个部署被称为“抓大放小”，即“抓好大的，放活小的”。

“抓大放小”四个字形象地概括了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标

的建议》部署的国企改革主要任务：“要着眼于搞好整个国有经济，通过存量资产的流动和重组，对国有企业实施战略性改组。这种改组要以市场和产业政策为导向，搞好的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来，择优扶强，优胜劣汰，形成兼并破产、减员增效机制，防止国有资产流失。重点抓好一批大型企业和企业集团，以资本为纽带，连接和带动一批企业的改组和发展，形成规模经济，充分发挥它们在国民经济中的骨干作用。区别不同情况，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等形式，加快国有小企业改革改组步伐。”

在十四届五中全会闭幕式上，江泽民总书记在论述十二大关系的讲话中又一次明确提出了“抓大放小”的改革举措，他指出，要研究国有经济的发展战略和布局，按照建立现代企业制度的目标积极推进国有企业改革，集中力量抓好大型国有企业，对一般小型国有企业放开放活。同年12月，江泽民在中央经济工作会议上的讲话中，对“放小”的形式及需要注意的问题作了比较详细的阐述：“国有小型企业是国有经济的重要组成部分，特别是在繁荣市场，为民服务，增加劳动就业等方面有着不可替代的作用，要进一步放开放活，以利于更好活跃和发展整个经济。放开放活一般国有小型企业，要因因地制宜，区别不同情况，采取改组、联合、兼并、股份合作制、租赁、承包经营和出售等多种方式，不要一刀切、一个模式。对那些产品无市场、资不抵债、扭亏无望的企业，要下决心实行破产、兼并。小企业放开放活的过程，是一个深化改革的过程，决不意味着一放了之，撒手不管。放开放活小企业的目的，是为了使小企业搞得更好。要切实加强领导，认真执行国家的有关法令和政策，有步骤有秩序地进行，防止一哄而上，避免国有资产流失，并与优化结构和提高管理水平结合起来。”

在当时，全国共有乡及乡以上的工业企业约53万个，其中国有大中型企业1.37万个，加上非国有的大中型企业约2万个，单从数量上看，小企业占了96%。而在商业和服务业中的小型企业，数量则更多。

早在80年代，中央就提出，小企业可以实行承包、租赁、出售、兼并等改革方法。1988年，国务院颁布了《企业承包暂行条例》和《小型企业租赁暂行条例》；1989年，国家体改委会同有关部门制定并颁布了《企业兼并暂行办法》和《出售国有小企业暂行办法》。中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的发布，标志着我国企业改革包括小型企业的改革进入了制度创新阶段。

1996年3月，中共中央政治局委员、国家体改委主任李铁映在部分省市小企业改革座谈会上指出：“抓大”和“放小”是一个问题的两个方面，两者相辅相成。有了一批大型企业和企业集团，就能体现国家实力，就能有效地带动一大批小型企业健康发展，对危困企业的调整余地就大了；小企业进一步放开搞活了，既可以建立和形成为大企业配套服务、从事专业化生产经营的企业群体，也可以吸纳更多的劳动力，创造市场活力，减轻大企业的负担。搞好大的和放活小的都很重要，可以构成合理的国民经济结构和市场主体结构，两者不可偏废。李铁映说，目前，小企业发展也遇到一些困难和问题，比如，设备和技术层次不高，产品质量差，管理水平低，亏损面比较大，等等。这些问题说到底，还是体制和机制问题，主要是小企业还不适应社会主义市场经济发展的要求，其生产经营活动还没有真正反映市场的需要。因此，在重点抓好一批大型企业和企业集团的同时，必须注意研究和解决小企业改革的问题，小企业搞不好，同样会影响整个改革的进程。

1997年6月，中国经济体制改革研究会副会长杨启先在接受《百年潮》杂志记者采访时，谈到了国有企业面临的困境的严重性。他说：

一是投入产出比例相差悬殊。一般发达国家每增加100元钱财富，只需要投入不到50元钱，另外那50多元钱是靠提高效益产生出来的；相当一部分发达国家需要投入50~65元钱。而我国的国有企业又怎么样呢？去年我们搞了第二次工业企业普查，以1985年第一次普查为基数，调查了30万户企业，几乎所有的独立核算企业都调查了，结果证明，如果要增加100元钱，对国有企业至少要投入76元才行。这也就是说，国有企业的效益平均只有24%。从利润上看，1985年工业企业的销售利润率和资金利润率还分别有19%和11%多，1995年就只剩下了6.4%和3%多，都降了2/3以上。而资金利用周转天数反映的效益差，就更明显了。1985年国有企业资金利用已经是150多天才转一次，1995年更延长到240多天。国家为了扶持国有经济，每年70%的社会资金都给了国有企业，但国家每年国内生产总值的增加值中，国有企业的贡献率只有20%~30%。换句话说，如果把每年用于国有企业的这些钱花在某些非国有企业上，它所产生的效益对国家来讲至少是前者的一倍到两倍。由于有限的社会资金大部分被用于效益不好的国有企业，严重影响了国家的经济发展，使整个国民经济长期不能实现良性循环。

二是国有企业的亏损越来越严重。在1988年前，国有企业的亏损面一般不超过20%，还比较正常。但到90年代初，就出现了“三三制”，即亏损、虚盈实亏和盈利各占了1/3。到1995年，亏损户已达到了40%。如果再进一步比较国有企业的全部盈利额和全部亏损额，问题的严重性就更加明显了。1994年国有企业总体上还有净盈利900多亿元，1995年就基本持平了，1996年上半年干脆出现了净亏损130多亿元的情况，下半年因两次降低利率才逐渐好转。

三是国有资产流失严重。近些年来，因亏损的国有企业数量太大，国家财政早已无力注入资金补亏了，企业只好靠吃银行贷款过日子。结果是，国有企业的负债率越来越高。1993年，国有企业总体上的自有流动资金还有500多亿元，1994年只剩下了90多亿元，到1995年就成了-19亿元。资不抵债的企业实际上已经超过49%，也就是说，在大约两个国有企业当中，现在就有一个已经是资不抵债了。至今国有企业光欠国家税收就有几百亿元，欠银行的贷款和利息无法偿还的更达到几千亿元之多。如果再算上企业之间你

欠我、我欠他、他欠你的数千亿“三角债”，这个欠账就更大了。杨启先说：“近几年，我们一些宣传中大讲‘国有资产流失’的危险性，但往往只盯着少数改制或准备与外商合资的企业，殊不知最严重的‘流失’在此而不在彼。因为只要国有企业的资产不足以抵付银行的债款，银行实际上就成为企业的债权人了。而银行贷款给企业的钱，大部分又都是储户个人的存款。结果是这些企业即使存在，也只是名义上的‘国有’罢了，实际上的最终债权人已经成了广大的普通储户。”

四是企业濒临破产境地和下岗职工越来越多，社会安定受到严重影响。辽宁省对1300多户大中型国有企业进行排队摸底，好的和比较好的还不到1/3，至少有18%的企业必须淘汰破产。从全国范围看，情况比辽宁好不了多少。并且这个数字还在不断扩大。如果有朝一日国有企业平均都资不抵债（不包括国有土地），那就不仅是国有资产将流失殆尽，而且会造成两个方面的严重后果：第一是大量劳动者的就业与生活缺乏保障，影响整个社会的安定，这种趋势许多人都已经看出来了；第二是国有企业的呆账坏账数额越积越多，一旦超过了银行的承受能力，导致银行周转不灵，整个经济就会出现动荡的局面，这种危险不少同志还看得不那么清楚。

“抓大放小”的改革，就是在这样一种背景下进行的。

养老保险制度的大规模改革

新中国成立前，在中国共产党领导的解放区，就陆续颁布过一些含有社会保障内容的劳动法规，对年老、残废抚恤金及家属丧葬费等做过规定。1948年1月新中国成立前夕，六次劳大决定“在工厂集中的城市或条件具备的地方，可以创办劳动的社会保险”。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》第32条规定：“逐步实行劳动保险制度”，为在全国建立统一的劳动保险制度确立了法律依据。

1951年2月26日，政务院第37次会议通过并颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，这是我国历史上第一部全国统一的社会保险法令。当时，全国总工会是全国劳动保险事业的最高领导机构，同年成立的国家劳动部是最高监督机关。^[1]《劳动保险条例（草案）》公布当天，“报纸立即被竞购一空，职工群众争先阅读”。“农民有土地，工人有劳保！”“社会主义好，生老病死有劳保！”职工们将劳动保险当做社会主义制度的主要特征来认识。^[2]

国家机关和事业单位的劳动保险制度是以单独的法规确立的。1950年12月，内务部颁发了《革命工作人员伤亡抚恤暂行条例》；1951年11月，内务部制定《一九五一年内处理工作人员退职的办法》；1952年10月，人事部颁发了《各级人民政府工作人员退职处理暂行办法》；1955年12月29日，国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等四个条例，基本建立起了政府机关、党派团体、事业单位工作人员养老保险制度。

1966年，“文化大革命”开始，我国养老保险事业受到严重破坏，出现重大退步。

1978年6月2日，国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》，开始重新恢复被破坏的原有退休养老制度。

改革开放以后，计划经济体制逐步发生了变化，传统的养老保险制度的弊端和问题逐步显露出来。对这项制度的改革也提上了议事日程。1985年1月，社科院美国研究所的朱传一向有关部门写信，反映一些美国专家、学者对我国社会保险制度的看法。这封信被送达最高决策层。2月7日，赵紫阳批示：社会保障问题是改革中必然提出和必须予以配套改革的重要方面，但不能止于此，还应指定人设计出方案来。不久后又指示国家体改委会同有关部门研究制定改革方案。国家体改委分配组与国家计委、劳动人事部、财政部、全国总工会等部门多次研究，并于同年10月召开了有关学者和专家座谈会，于翌年3月形成了《关于改革和建立新的社会保障制度的报告》。1986年1月，国家体改委和劳动人事部联合印发了《转发无锡市实行退离休职工养老保险统筹制度的通知》，提出养老保险金的提取，应坚持“以收定支，略有结余”的原则，中央直属企业应参加当地统筹的“属地原则”；提出建立各级退休费用统筹管理委员会，以社会保险机构作为其办事机构，加强基金的管理和财政监督等。1989年11月21日，国家体改委与联合国开发计划署、世界银行在北京联合举办了“中国社会保险制度改革国际研讨会”，着重对我国社会保险制度改革过程中面临的管理体制、筹资模式及保险基金保值增值三大问题进行了研讨。中外专家建议：社保制度的管理体制具体组织形式应是由政府代表、企业方代表和投保人代表三方及特邀专家组成的领导机构和监督机构，以确保社会保险的经办业务机构按国家法规条例独立地行使管理职能；筹资模式问题，考虑到中国农业人口占大多数，社会化生产规模较小，经济发展水平还很不平衡等特点，对养老保险采用现收现付社会统筹制和个人账户的储存基金组合制较为适宜；关于社保基金的保值增值，建议政府谨慎地制定出一系列社保基金的投资政策。

1991年6月26日，国务院在总结各地改革经验的基础上，发布了“国发〔1991〕33号”文件《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出要在12个方面改革企业职工养老保险制度，对养老保险制度改革的原则、步骤、目标、资金筹集等作了规定：

一是建立多层次的养老保险体系，形成多渠道的费用筹集机制。“随着经济的发展，逐步建立起基本养

老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法，实行国家、企业、个人三方共同负担，职工个人也要缴纳一定的费用。”

二是改变养老保险费现收现付的做法，确定了以支定收、略有结余、留有部分积累的原则。基本养老保险是强制性的，在资金筹集方式上“由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力，按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。具体的提取比例和积累率，由省、自治区、直辖市人民政府经实际测算后确定，并报国务院备案”。“企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社会保险管理机构在银行开设的‘养老保险基金专户’，实行专项储存，专款专用，任何单位和个人不得擅自动用”。

三是提出要积极创造条件实行基本养老保险的省级统筹。“尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区，要积极创造条件，由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹。实行省级统筹后，原有固定职工和劳动合同制职工的养老保险基金要逐步按统一比例提取，合并调剂使用。”

四是明确了“个人储蓄性养老保险由职工个人自愿选择经办机构”。企业补充养老保险，由企业根据自身经济能力为本企业职工建立。

五是提出了建立退休金与经济发展和物价增长相联系的调整机制，为以后进一步改革养老保险制度创造了条件。

《决定》同时规定城镇集体所有制企业可以参照执行；对外商投资企业中方职工、城镇私营企业职工和个体劳动者，也要逐步建立养老保险制度。

中共十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，确定了建立多层次的社会保障制度是建立社会主义市场经济基本框架的五大环节之一。指出社会保障制度的改革方向是“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”。由此开始了大规模的养老保险制度改革。

1994年5月初，根据中央财经领导小组办公室的安排，由国家体改委牵头，劳动部、经贸委、财政部、民政部、国家计委、人事部、卫生部、中财办、国务院发展研究中心、国务院研究室、全国总工会等12个部门抽调人员组成“社会保障体系专题调研组”，按照中共十四届三中全会精神，研究和制定具有可操作性的社会保障体系实施方案。调研重点是城镇职工养老、失业保险制度改革以及破产企业职工保障和再就业问题。调研组赴上海、烟台等地进行调研，又搜集了全国有代表性地区的实践经验，对国际上一些国家养老制度进行了对比研究，着重对基本养老保险采用何种筹资模式进行论证和测算。测算的结果是：如从20世纪90年代中期实行完全积累养老保险基金模式，中国到2030年都将始终保持每年上升37%的总缴费率才行，2030年以后，企业的缴费率才可以有所下降。这显然是企业难以负担的，也是经济发展所不能承受的。如果采用部分积累基金制，采用企业20%左右的统筹缴费率和个人8%左右的缴费率，就可以度过中国的人口高峰期，而且到2050年还可以有6%的部分积累。测算的结果表明，采用这种部分积累制，保险总费率与完全积累模式相比，企业缴费率要低10个百分点；与现收现付制在度过人口高峰期时的40%总费率相比，要低13个百分点。^[10]因此，调研组最终确认了基本养老保险要实行社会统筹和个人账户相结合的筹资机制。

调研组经过反复研究，起草了《总体改革方案》和《汇报提纲》。1994年9月8日，调研组组长刘志峰（国家体改委副主任）代表调研组向朱镕基和李铁映汇报了职工基本养老保险制度改革方案的草拟情况。朱镕基原则上同意调研组提出的职工基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的办法，朱镕基指出，必须注意三个问题：一是保险水平不能太高，他说：“基本生活水平就是非常低的生活水平，只能保到这种程度，你得自己想办法，如果想福利搞得很高，基本生活标准定得很高，我们是绝对负担不起的，那不得了了”。二是不能吃“大锅饭”，个人交费不能进社会统筹，应该记入个人账户，社会统筹的一部分也应拨入个人账户，个人账户应占主要比重，这样有利于个人缴费，有利于职工督促企业缴费。三是注意社会统筹的比例不要过高。朱镕基还指出要成立社会保障的统一机构，现在就应研究和探讨这个问题。

在听取汇报中，李铁映谈了一个观点，即西方一些国家高福利的社会保障制度不是资本家个人和资产阶级政权的愿望，而是在当时存在社会主义和资本主义两大对立阵营的背景下，资产阶级同工人阶级在斗争中作出的很大让步，这种让步现在已经成为资本主义国家经济发展的一个包袱。朱镕基补充说，由于它现在所谓的民主制度，哪一个政党上台都不敢改，只能够更多地增加福利，来谋取选票，不可能降低这个负担，“西方国家福利制度不干活的比干活的福利还高，谁愿意干活”。李铁映说：现在我们要建立社会主义市场经济条件下的社会保障，既体现了公平，最重要的是要造成全社会劳动者的自我奋斗。不劳动者就没有保险。每一个人都要勤奋劳动，并为自己存钱，而且这笔钱有很多作用。“要鼓励全社会拼命去劳动，去创造。”^[11]

1994年9月28日，“建立社会保障体系”专题调研组向国务院和中央财经领导小组办公室报送了《关于深化社会保障体制改革的请示报告》。同时报送了《社会保障体制总体改革方案》和《关于城镇职工养老保险制度改革》等材料。

1994年10月25日，李鹏总理主持国务院第45次总理办公会议专门讨论了养老保险制度改革问题。会议经过讨论，原则上通过“基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合”的改革方案。11月6日，国务院办公厅印发了《国务院总理办公会议纪要》。1994年12月27日，国务院召开了全国城镇企业职工养老保险制度改革试点工作会议，交流各地养老保险制度改革情况，研究确定养老保险制度改革方案，部署改革试点工

作。邹家华副总理在会上代表国务院作报告指出，国务院经过讨论，认为职工养老保险改革实行社会统筹和个人账户相结合是一项重要改革，应当下大力气认真抓好。朱镕基在讲话中也强调，实行社会统筹和个人账户相结合，“这一点是新的精神”。他说：“1991年33号文件里面讲的企业补充性保险和个人的储蓄性保险都不是个人账户。个人账户是指，自己交的钱以及企业为你交的养老钱中的一部分，划入你的个人账户，所有权是你个人的。这是中国特色，中国的创造。为什么要这样做，外国没有，中国就不能搞啊？因为实践证明这个办法最好。”他希望大家对这一条不要怀疑，“中央、国务院经过多次讨论确定了这条原则，是深思熟虑的，不能动摇”。在具体的改革问题上，由于这次会议讨论中分歧很大，无法统一，最后确定了两个方案，由各地根据实际情况选择执行。12月29日，李铁映在会议结束时总结说，经过认真讨论，大家一致赞成两个方案提出的深化养老保险制度改革的七方面主要内容，“这就是，扩大城镇企业职工基本养老保险的范围；职工基本养老保险费用由单位和个人共同负担；合理确定职工基本养老保险金的保障水平、筹资水平和积累率；职工基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合；建立起退休人员基本养老金的正常调整机制；实行多层次的职工养老保险；提高养老保险管理服务的社会化程度。七方面改革内容的核心是实行社会统筹和个人账户相结合”。^[6]

1995年3月1日，国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号文），确定了我国企业职工养老保险制度改革的目标和社会统筹与个人账户相结合的改革原则，统账结合模式的养老保险制度正式出台。

《通知》提出企业职工养老保险制度改革的目标是：20世纪末要建立“适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化”的新的养老保险体系，明确基本保险实行社会统筹和个人账户相结合的制度，并逐步形成基本保险、企业补充保险和个人储蓄性保险相结合的多层次养老保险制度。

《通知》提出了“企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法”之一、之二，供各地根据实际情况选择实践。办法一由体改委提出，主旨是“大个人账户，小社会统筹”，对已退休职工的养老问题，该方案试图通过企业适度缴纳一定比例的费用形成统筹基金解决；办法二由劳动部门提出，设计原则是“大社会统筹，小个人账户”。不管是哪种实践方式，企业与职工均按照一定的比例承担缴纳养老保险费的义务，其缴费被分解成两个部分，分别记入社会保险经办机构的统筹基金账户和归职工所有的个人账户，职工的退休待遇则包括着来源于社会统筹部分的养老金与个人账户上的积累额。

国务院通知下发后，各地区、各部门按照国务院的要求，立即开始了企业职工养老保险制度改革的试点工作。试点的过程，同时也是对养老保险模式进行深入研究和探讨的过程。各地对国务院提供的两种实施办法进行了反复研究、测算、对比，劳动部及时派出工作组分赴各地进行指导。到1996年7月份，有28个省、自治区、直辖市结合本地区实际出台了社会统筹与个人账户相结合的改革试点的实施方案。

养老保险基金的筹集和管理运作，是养老保险制度的核心内容。国际上流行的模式主要有三种：一是“现收现付”式（pay as you go）。它以“横向平衡”为依据，先确定待遇标准，据此测算出近年来需要支付的保险费用，再“以支定收”，将这笔费用按一定的提取基数和提取比例分摊到参加保险的企业和职工，不留积累。这种模式体现了社会保险的互济功能，简便易行，也可避免通货膨胀带来的基金贬值风险。但是，由于它缺少必要的积累，预测的时间短，稳定性较差，需要经常调整费率。有鉴于此，世界上都不采用完全的现收现付模式，即使宣称实行这一基金模式的国家，也都留有适当的周转金。二是“完全积累”式。它以“纵向平衡”为依据，将收缴来的养老保险基金全部积累起来，留作将来职工退休时支付。这一模式又可分为“待遇决定式”和“缴费决定式”两种情况。前者是先规定养老保险待遇标准，再据此确定需要提取的费率，即“以支定收”；后者是先规定缴费标准，再按照实际缴费数额确定待遇标准，即“以收定支”。完全积累式的弊端是，基金的测算和管理难度大，面临几十年间通货膨胀和基金贬值的风险和压力。三是部分积累式。它综合考虑“横向平衡”和“纵向平衡”因素，以当前的实际需要加上一定的储备为依据提取养老保险基金。^[6]统账结合的养老保险制度改革模式，有的学者认为是属于国际上流行的三种模式之一的部分积累式。但是有的学者（如郑功成等）认为这种模式的社会统筹部分基本上是现收现付型，将来可能发展成部分积累型，而个人账户部分则因其完全属于职工个人所有，从法理上始终只能是完全积累型。因此，统账结合的模式是部分现收现付和部分完全积累的组合模式，是一种世界上独一无二的制度模式。

至于为什么要实行这么一种独一无二的制度模式，1995年7月28日李铁映在杭州同部分省市体改委主任座谈会上作了说明：据预测，到2033年，我国城镇60岁以上人口数占总人口数的比例将达到22.06%这一最高值，届时养老费用将占工资总额的39.27%。这样高的费率是企业难以承受的，会造成养老金的支付危机，严重影响经济发展和社会稳定。考虑各方面的负担能力，又不能实行完全积累制。据测算，按完全积累制，2000年养老保险费将率将达34%，2004—2031年一直保持在37%左右。此方式是“先苦后甜”，易于渡过老龄化时期的支付困难，但起步时负担骤然上升，企业难以承受。他指出，实行统账结合的模式，第一有利于建立起调动职工个人缴费积极性和促进职工勤奋工作的内在激励机制；第二有利于督促企业缴费和加强基金管理；第三有利于企业经营机制转换和劳动力的合理流动；第四有利于国家对负担能力、保障水平的综合规划和工资等其他改革综合配套；第五既发挥了社会统筹共济性强的优点，又发挥了个人账户激励作用强的优点。他说，衡量新的社会保障制度是否更具生命力，更具优越性，只有一个标准，这就是生产力标准。“效率是公平的基础，任何损害社会效率的行为终将损害公平。同样，损害公正、合理和公

平，也终将损害效率。公平和效率不是截然对立的。”“高福利、大福利不是公平，‘大锅饭’不是公平，不劳而获不是公平，平均主义也不是公平。公平不能狭义地理解为数量上的完全相等。”“分配的公正、合理、公平，可以激励劳动，提高效率，进而达到更高水平的公平。”

到1995年年底，全国实现省一级社会统筹的省、自治区、直辖市有13个，原来的国有企业全部实现了县级或县级以上范围的统筹，还有2219个县市对集体企业职工的养老保险实行了统筹，有764个县市对外商投资企业的职工实行了统筹。全国共有8738.2万职工和2241.2万退休人员参加退休费用社会统筹。^[16]养老保险基金滚存结余了429.8亿元。^[16]

1997年7月29日，李铁映在全国统一企业职工基本养老保险制度工作会议上讲话认为，1995年以来关于“统账结合”的改革，“实现了传统保障方式向新制度推进的历史性跨越”。^[16]

1996年

“软着陆”

1995年8月，世界银行驻华代表处的一份经济报告评价当时中国的经济形势说：“经济‘软着陆’的目标正在实现。”

所谓“软着陆”，指的是通过调控，让过“热”的经济平稳、和缓地回到正常的状态。“软”形容的是平稳、和缓，不引起震荡。

世界银行的专家们很有眼光。自宏观调控的十六条措施贯彻以来，到1996年上半年，“软着陆”已成功实现，其主要表现为：

1. 严重的通货膨胀已被抑制，物价上涨率已低于宏观调控的目标，零售物价总指数已由1994年的121.7下降到1995年114.80。这是经济“着陆”的标志。

2. 投资膨胀、经济过热现象已逐渐消除，投资结构有所改善。1996年全年投资总规模为23500万元，比上年实际增长10.7%。1995年，房地产开发投资比上年增长了23.3%，占总投资的15%。1996年6月份国有单位投资比上年同期增长了27.5%，其中，基本建设投资增长32.4%，更新改造投资增长31.2%，房地产开发投资增长31.3%。

3. 在实行“适度从紧”的货币政策和财政政策的条件下，仍然保持了较高的经济增长率。1996年GDP增长率下降为9.8%。这仍然是同期世界各国增长率最高的，也就是说在取得抑制通胀成功的同时，并没有过多地牺牲速度。

4. 财政金融状况逐渐见好。1994年以来，陆续出台了财税制度改革和金融制度改革的一系列措施，使财政状况和金融形势有所好转。

一是1995年财政收入的增长幅度多年来首次高于财政支出的增长幅度，同时，赤字控制在预算确定的数额之内。1996年上半年情况进一步好转。1996年上半年全国财政收入比上年同期增长了17.7%，其中中央财政收入增长了7.5%，地方财政收入增长了28.2%。因此，1996年上半年的财政收入增长已超过同期国内生产总值的增长幅度，增长7.9个百分点，呈现出少有的高速增长势头。与此同时，财政支出比1995年上半年增长15%，其中，中央财政支出增长5%，地方财政支出增长19.9%。支出增长较多的项目主要是公检法支出（增长36.8%）、农业投入（增长18.2%）、行政管理费（增长15.6%）。1至6月，还顺利发行了6期长期国债，总额为1195亿元。

二是金融秩序显著好转。1994年货币供应量增长很快，狭义货币M1增长26.8%，广义货币M2增长34.4%，增幅高于上年10.1个百分点。与此同时，货币流通速度也由1992年的0.958次/年和1993年的0.996次/年减缓为0.933次/年。1995年现金投放减少、货币供应量较为适当。到1995年年底，共投放货币597亿元，比上年少投放827亿元，比计划少投放900亿元，是近几年投放最少的一年。到1995年底，狭义货币供应量M1比上年增长16.8%，比上年增幅下降10个百分点；广义货币M2比上年增长29.5%，增幅下降近5个百分点。1996年上半年，广义货币增幅略有下降（6月底比上年同期增长28.2%），狭义货币增幅稍有回升（比上年同期增长15%）。为了支持经济增长，1996年上半年信贷总量增长加快。到6月末，全部金融机构各项贷款余额比上年末增加了900亿元，增长23.4%。国家银行增加的贷款主要用于保重点建设项目，支持有市场、有效益的企业的流动资金需要。

外汇汇率稳定，外汇储备增加，到1996年8月中旬，中国的外汇储备已超过900亿美元，在世界排名第二。

5. 市场稳定，呈现稳中有升的好现象。受宏观调控影响，1994年消费品市场较为清淡，社会消费品零售额比上年实际仅增长7.2%。但从1995年后已稳步回升，比上年增长9.6%。1996年上半年社会商品消费总额比上年同期增长了21.2%，扣除物价指数约增长13.3%。目前，国内消费品市场竞争加剧，许多企业通过降低价格提高产品竞争能力，市场机制对企业经营行为的影响进一步加大，结构调整的市场环境渐趋成熟。

6. 城镇居民的人均收入增长速度有所减缓。按可比价, 农民人均收入增长率1993年为3.4%, 1994年为7.4%, 1995年为5.3%; 城镇居民人均收入增长率1993年为10.2%, 1994年为8.8%, 1995年为4.5%。1996年上半年, 银行工资性现金支出增幅持续下降, 由4月份的10.7%降为6月份的3.8%, 预计全年城镇居民人均收入增长4%。

对于1993年以后宏观调控的效果, 朱镕基给予了很高的评价。1999年3月15日, 他在九届全国人大二次会议举行的记者招待会上说:

1993年下半年开始采取加强宏观调控的措施, 当时正是中国加大改革开放力度, 取得巨大成就的时候。与此同时也出现了某种程度的过热, 就是在房地产、开发区、股票市场方面出现了过热现象。这种过热导致1994年通货膨胀达到21.7%。当时邓小平同志还在世, 在他的支持下, 以江泽民同志为核心的党中央决定加强宏观调控, 采取了16条措施, 其中13条是经济措施, 有11条是关于金融方面的。由于加强了宏观调控, 使中国在两年多一点的时间解决了经济过热问题, 改革开放和社会主义建设取得了很大成绩。去年中国之所以能够抵御亚洲金融危机的冲击, 就是因为我们在1993年已经发生了这种金融问题, 幸好我们在它还未扩大的时候就把它制止住了。我们有了宏观调控的经验, 才使我们在去年的亚洲金融危机中站得笔直。

当中国的经济在亚洲金融危机的冲击下站稳了脚跟时, 有人曾问朱镕基, 你们中国为什么没有发生金融危机? 朱镕基回答说: 我们早就经历过了, 1992年、1993年就已经发生过了, 那时候我们的房地产热、股票热、开发区热相当厉害。朱镕基的这段话说明, 1992年、1993年所发生的金融问题, 以及随之采取的宏观调控, 实际上是及时、妥善地解决处于萌芽状态的金融危机的一次实战演习, 有了这一次的经验, 政府对于金融危机的警觉性大大提高了, 解决和处理的方法和手段也更为丰富、有效了。

“高增长低通胀”

“高增长低通胀”是这次国民经济“软着陆”的主要表现。

宏观调控的一项重要任务是, 在继续保持较高经济增长速度的同时, 有效地抑制通货膨胀。中央宏观调控“十六条”出台后, 国家体改委就加强了对固定资产投资、货币投放、财政收支、市场物价等方面的监测、调研工作。1993年5月, 应对上年“房地产热、开发区热、股票热”的后续效应, 国家体改委向中央提出了将银行一年期存款利率提高到12%左右, 贷款利率再上调3~4个百分点, 强化人民银行总行对再贷款的调控, 严格管理社会集资, 改变土地批租方式, 开征国有土地资源占用费、土地交易增值税, 加快房改, 将国有企业改造成股份制企业, 加快企业兼并和破产的步伐, 提高职工待业保险金的支付标准等等政策性建议。^[1]1994年10月31日—11月1日, 李铁映召集有关部委和部分省市同志就抑制通货膨胀问题进行座谈。与会者一致认为, 当前的经济运行态势是“高增长, 高通胀”而非“滞胀”, 其成因既有改革和经济市场化过程中必然要付出一定代价的因素(如价格双轨制并轨、税制和外汇体制改革等), 也有前两年经济一度过热的滞后反应因素, 还有农业基础薄弱, 受灾减产等因素。而改革没有到位, 经济体制不适应社会主义市场经济要求也是重要原因。会议提出了从多方面努力综合治理, 特别是把解决当前问题和通过深化改革解决根本问题结合起来的一系列政策性建议。朱镕基在看了这次座谈会的报告后批示有关负责人注意这次会议对通胀成因的分析。^[2]1995年, 物价涨幅趋缓, 1至3月份月环比价格指数逐月回落, 但通胀仍未停止。5月17日, 国家体改委在《当前的经济形势及建议》^[3]中提出: 通货膨胀是一个长期的问题, 必须通过深化改革来解决。《建议》说: 我国平均的广义货币增长的4%~5%是“过多”货币, 如果国有企业效率不高和财政功能不足的问题长期得不到有效解决, 国有部门的赤字还要通过投放基础货币来解决, “过多”的货币供应就还会存在, 通胀的压力势必加剧。因此必须加快国有企业、财政、金融和投资体制改革, 切断国有部门赤字与基础货币的关系, 从根本上抑制通胀。

持续高经济增长而又保持低通货膨胀率, 是人们渴望的却又极难实现的宏观经济运行状态。1992—1996年, 通过国家强有力的宏观调控, 国民经济出现了“高增长, 低通胀”的喜人局面。以国内生产总值(GDP)增长率为标志, 我国增长率平均在12%左右。这一增长速度不仅与同期世界平均经济增长率3%左右形成鲜明对比, 而且与世界公认的增长最快的新兴工业国新加坡、韩国相比, 也是遥遥领先的。正是由于持续的高速增长, 使我国国力迅速提高, 并且支持着我国经济发展的阶段性飞跃。从国民生产总值总量上看, “八五”期间累计完成GDP超过18万亿元, 到1996年GDP更超过6万亿元人民币, 不仅在1995年提前实现了原定国民生产总值较1980年翻两番的目标, 而且在国际上依GDP总量排序, 我国已居世界第7位; 从经济发展的阶段性进展来看, 改革开放之前我国人均GDP仅在300美元左右, 属于典型的低收入发展中国家。若按国际上通行的划分标准, 以人均GDP800~1000美元作为下中等收入发展中国家标准, 那么, 根据国家统计局测算的人民币与美元的真实汇率标准(1990年汇率), 我国经过十几年的发展, 人均GDP已大大提高, 贫困人口从1978年的2.4亿降为1996年的5800万左右。

尤其难能可贵的是, 我国经济实现持续高速增长的同时, 基本上保持了宏观经济的均衡。通常高速增长易于伴随高通货膨胀, 大多发达国家的历史如此, 大多发展中国家的现实也是如此, 但在我国却实现了“高增长低通胀”的奇迹。十多年来, 我国通货膨胀率平均保持在经济增长率之下, 最高年份的1994年, 通胀率为24%左右, 1995年便回落到15%左右, 1996年更进一步回落到6%左右。不仅是相对于12%的持续高速增长率, 而且与处于大体相同的经济发展阶段的发展中国家相比, 我国通货膨胀率也是明显处于低水平。据世界银行统计, 当代发展中国家通货膨胀率变化的趋势是: 低收入国由于增长速度慢, 经济中市场化、货币化程度低等原因, 其通货膨胀率也低, 平均为9%左右, 但进入工业化加速发展期之后, 通货

膨胀率便显著上升；当代中等收入的发展中国家年通货膨胀率平均为62%左右，由中等收入到上中等收入发展阶段，通货膨胀率更进一步上升；当代上中等收入国通货膨胀率平均为87%，只有到高收入阶段，通货膨胀率才开始降低。我国现阶段正处于由低收入向中等收入发展中国家发展阶段，也正是通货膨胀压力最大的发展阶段。与当代中等收入发展中国家年62%和上中等收入发展中国家年87%的通货膨胀率相比，我国在高速经济增长的同时，能够将通货膨胀率控制在10%以下，甚至降到6%（即使通货膨胀率最高的1994年的24%，也远远低于世界平均水平），这不能不说是一个均衡增长的奇迹。

与这一奇迹相伴生的，是国家产业结构的明显改善。

到1996年，我国已经从典型的低收入国成长为下中等收入发展中国家。这种转变不仅反映在人均GDP水平的提高上，而且更深刻地体现在结构质态的转变上。

1978年末，我国三大产业间劳动力就业结构呈现典型的农业传统经济类型状态，其中第一产业劳动力就业比重高达78%以上，第二产业就业比重为12%左右，第三产业就业比重只有9%左右；在产值结构上，第一产业产值比重为23%左右，第二产业产值比重为59%左右，第三产业产值比重仅为17%左右。这种就业和产值结构，与当代世界低收入国最为相似，在最能体现落后农业国工业化进展水平的第一产业的就业比重上，我国70年代末的水平与当代世界最穷的低收入国极为接近（78：73），第一产业产值比重也较为接近（23：31）。

1996年，我国三大产业就业结构中，第一产业就业比重为56%左右，第二产业为34%左右，第三产业为20%左右；三大产业产值结构中，第一产业比重为18%左右，第二产业为49%左右，第三产业比重为33%左右。尤其是从第一产业上看，我国已成为典型的下中等收入发展中国家（就业比重56：54，产值比重18：17），我们仅用18年时间就完成了由低收入国到下中等收入国的结构进展。而日本完成这一转变，即农业劳动力由78%左右降至55%左右，在历史上用了40多年（19世纪80年代到20世纪20年代）。这不能不说中国创造了结构演进的发展奇迹，尤其是考虑到中国作为一个人口大国，实现这种转变就更是来之不易的。

市场化进展显著，宏观调控机制发生深刻变化，是这次经济“软着陆”的又一重大成果。

根据1996年世界银行发展报告的评析，全世界正在进行体制转轨的国家，市场化指数平均为4.4，而中国则为5.5，远远超过一般市场化速度。这不能不说是一个市场推进的奇迹。

据国家计委的一份研究报告估算，中国总体市场化程度已达65%左右，从资源配置方式上看，已接近“准市场经济”水平。据统计，中国对商品生产环节的行政管理程度仅为20%左右，而商品生产和流通的市场化程度已达80%左右，90%~95%的价格已由市场决定。在金融领域，尽管政府管治程度较高，尤其是利率尚未市场化，但各类金融机构可以自主贷款的份额已达56%左右。特别是中共十四大以来，金融市场体系发育取得了重大进展：货币市场方面，建立了全国统一的同业拆借市场体系，为银行体系内资金的市场性流动和利率市场化改革创造了条件，同时也为缓解中央银行基础货币供给压力创造了有利的市场条件。资本市场方面，在股票市场上，截至1996年，沪深两个交易所上市公司已达530家，上市股票599只，市值由1992年的1048亿元上升到9842亿元；在债券市场上，到1996年末，中国已累计发行国债6700亿元，企业债券1945亿元，金融债券3310亿元，而在1992年底，我国累计发行的各种债券，包括股票在内共计只有5657亿元；在外汇市场上，1992年以前外汇市场还只是以调剂中心的形式存在，100多个中心互不联网，相互分割，1994年人民币汇率并轨后，由于统一的外汇交易中心的成立，全国统一的外汇市场初步形成，资源配置方式的这种深刻转变，给我国经济发展提供了根本性的体制支持。

伴随市场化进程的深入，中国宏观经济调控体制发生了深刻的变化，一个以经济手段为主，以间接调控为主的宏观经济运行及调控机制正在形成。就财税体制改革而言，自1992年以来，经过三次重大的体制改革，逐步完善，使适应我国市场经济的财税体制框架基本建立起来：一是1992年改革传统预算制度，实行复式预算；二是1993年实施《企业财务通则》和《企业会计准则》以及分行业的财务会计制度，规范了各类企业的财务活动，统一了企业资本金、折旧、成本及利润分配；三是1994年起实行财税体制改革，建立了以增值税为主体，以消费税和营业税为补充的新型流转税制，实行了分税制的财政体制，建立了新型的转移支付制度。

金融体制改革显著加快。中央银行宏观调控体系初步建立，中央银行集中货币发行、信用总量调控、基础货币管理、基准利率调节等职能，为保证货币政策的统一性、权威性创造了条件；各种间接调控手段和金融工具的综合运用，使金融宏观调控方式由直接调控为主向直接与间接调控有机结合方式转变。其次，在金融监管机制建设上取得了重大进展，金融监管法制化程度提高，监管力度加强，推进了金融分业经营，加大现场稽核力度，确立非现场监管制度等，使金融机构的资产质量、资产流动性等风险指标的监控显著加强。其三，在金融主体构造上，以国有商业银行为主，政策性金融与商业性金融分离，多种金融机构并存的金融组织体系形成。1996年末，除国家独资商业银行、国家政策性银行外，经批准正式营业的城市合作银行已有18家；另有多家其他形式的商业银行，其资产总量已达9000亿元；此外，非银行金融机构、保险公司以及农村信用社均获得空前发展。外汇体制改革也取得了突出成就，特别是1994年实行汇率并轨，建立以市场为基础的浮动汇率制，取消外汇收支的指令性计划，建立银行间外汇市场，而后推行国际收支统计申报制度，1996年7月，又实现了人民币在经常项目下可兑换。金融体制的深刻变化对我国90年代以来经济高速、均衡增长起到了至关重要的作用。

中国经济形态的这些深刻变化，在国际上产生了震撼性的影响，以至世界银行副行长、曾经担任克林顿总统经济顾问委员会主席的施蒂格利茨对访美的上海市市长徐匡迪说：“我看你们中国领导人才应当得诺贝尔经济学奖。”

1997年，亚洲刮起金融风暴，在各国货币的一连串“多米诺骨牌”的倒塌声中，唯有“软着陆”之后发展正常的人民币成为中流砥柱，坚强地挺立在山呼海啸之中。这使美联储主席格林斯潘、国际货币基金组织总裁罗德苏等世界经济界巨擘对中国刮目相看。他们认为：中国人对市场经济这一套了如指掌，最杰出的经济学家在中国。

建立现代企业制度进展缓慢

根据1994年11月国务院召开的全国建立现代企业制度试点工作会议的安排，百家大中型国有企业进行现代企业制度试点的时间是两年，即到1996年结束。

在这次会议上，朱镕基副总理指出：对于党的十四届三中全会关于现代企业制度的四句话，要全面、正确理解。现在各地搞了那么多企业试点，但许多人理解得不那么准确，过分强调了产权清晰，把重点就放在探索产权形式上，在这方面大做文章。现代企业可以有多种组织形式，我们要在公有制为主的前提下，进行各种形式的有益探索。不是要把所有的企业都办成股份制，更不是把所有的企业都办成上市公司。只讲“产权清晰”一句话，注意力只集中在这一方面，其他三句话成了陪衬而已，这样理解太不全面。朱镕基要求大家很好地理解江泽民总书记在党的十四届四中全会上提出的深化企业改革的关键，即要抓政企分开，切实转变政府职能；要搞好企业内部的经营管理；要逐步建立社会保障体系。

1994年11月30日，国家经贸委制定《关于深化企业改革搞好国有大中型企业的意见》。1995年3月6日，国务院办公厅发出关于转发国家经贸委《意见》的通知。《意见》的主要内容是：（1）要继续抓好建立现代企业制度试点工作。国务院确定的100户国有大中型企业建立现代企业制度和3户国家控股公司的试点工作，要按照《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》和中央经济工作会议要求进行，关键是实行政企分开，搞好企业内部经营管理，逐步建立社会保障体系。（2）继续抓好国务院确定的56家企业集团及国务院批准的其他试点工作，逐步壮大国有大中型企业的实力。要按照建立现代企业制度的要求，把试点工作推向深入。（3）组织实施好若干城市的企业“优化资本结构”试点工作。依据《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》（国发〔1994〕59号），先在有关试点城市选择一些不能清偿到期债务、扭亏无望的国有企业总结经验，着手建立国有企业破产的预警和调控体系，探索对濒临破产企业进行重组的途径。同时，制定鼓励企业兼并的政策措施。（4）继续贯彻落实国务院发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》和《国有企业财产监督管理条例》。把落实企业经营自主权和转换企业经营机制作为一项基础性工作抓紧抓好。（5）切实抓好企业内部经营管理，特别要抓好质量管理、营销管理、资金管理和成本管理，提高企业整体素质。企业要面向市场，优化产品结构，做到优质低耗、产品适销对路，增强竞争力。要认真实行《企业财务通则》和《企业会计准则》，严格财会纪律，加速资金周转，提高运营效率。（6）多渠道增加国有企业的生产经营资金，建立国有企业增补生产经营资金的机制。（7）把改革与发展结合起来，加快国有企业技术改造步伐。（8）采取措施，解决国有企业的潜亏、挂账和过度负债问题。（9）加强对国有企业进行战略性结构调整的指导。（10）探索分流国有企业富余人员、分离国有企业办社会职能的有效途径。（11）要逐步转变政府职能，实现政府社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开，国有资产监督管理职能与国有资产经营职能分开。该《意见》从具体实践上把国有企业改革与社会主义市场经济机制培育相互协调起来整体推进，此后，国有企业改革进入了有系统、有重点地整体推进的时期。

1996年1月30日，国家体改委副主任洪虎在体改委建立现代企业制度试点工作会议上对前一阶段的试点工作作了总结。

洪虎说，总的来看，试点工作已全面展开，试点的组织工作落实，基本建立起了开展试点的工作机构网络，为试点工作的顺利展开奠定了良好的组织基础。试点企业在认真清产核资的基础上，先后制定了各自的试点实施方案。试点企业按照建立现代企业制度的要求和《公司法》进行了公司制改制。改制的形式有整体改组、部分改组、经批准出售部分权益给其他出资者、两家企业互相换股、债权变股权、通过吸引外资改建有限责任公司等等。试点企业对明确投资主体，转换经营机制、分流富余人员、资产流动和重组、减轻债务负担、减轻企业办社会负担等方面进行了探索。

洪虎说，去年试点情况总的看有所进展，但进展缓慢，特别是在一些重点、难点问题上未取得突破性进展，有些深层次矛盾和思想问题没有得到很好解决。主要问题有：

1. 试点企业明确投资主体难，企业缺乏建立企业内部制衡机制的积极性和主动性。在制定试点方案时，一些企业不愿意在自己之外再有一个国有资产投资主体作为股东，一些出资者不愿意其他股东来参股。有的企业管理人员则倾向于董事长、总经理一人兼，不愿意自己的权力受到制衡。

2. 对试点工作抓得不紧，有畏难情绪和“等”、“靠”现象。有些企业起初积极参加试点，是希望在试点中得到优惠政策，试点工作展开后发现不仅没有偏饭吃，而且要花力气进行制度创新，试点积极性有所下

降。

3. 有关部门协调配合还不够，试点工作进展不平衡。比较而言，中央企业的试点工作相对落后于地方企业，这是由于中央企业改制工作涉及的部门较多，一些重点、难点问题的协调相当困难。

4. 改革措施不配套，法制工作跟不上。由于行政机构改革尚未进行，人事劳动制度改革滞后，产权市场发育不健全，以及现行的按隶属关系交纳所得税的办法，企业兼并和结构调整受到了一定程度的影响。由于社会保障体系、劳动力市场发育不健全，企业分流富余人员难度很大。解决企业办社会的问题在目前财政状况下也显得力不从心。《公司法》已经出台两年，但与之配套的法规没能及时跟上，这些都影响着试点工作的顺利进行。

洪虎认为，企业改革中重点、难点问题难以突破的原因，首先是这些问题解决起来确实难，它是企业深层次矛盾的反映，涉及很多复杂的关系，又是我们过去改革没有触动或是触而未动的问题，还有些是尚未认识的领域；同时也有观念、认识方面的原因。对于目的在于探索解决深层次矛盾的途径和办法而言，解决观念和认识方面的问题更为重要。他说，试点首先是观念的突破和认识的更新。观念的突破就是要进一步解放思想。江泽民总书记在中央经济工作会议上指出：“中央关于国有企业改革的方向、目标、原则和要求都已明确，关键是要进一步解放思想，统一认识，大胆探索，勇于实践。胆子要大一些，步子要快一些。”这为我们解决观念和认识问题指明了方向。洪虎提出：试点工作要着重解决“敢于试”、“主动试”、“坚持试”和“正确试”的问题。

如何才能真正把国有企业“搞活”，一些经济学家的理论探索更为广泛。杨启先认为，在马克思的理论中，公有制并不等于国有制。他说，按照马克思的看法，无产阶级革命是一场世界性的革命，革命成功之日也就是国家开始走向消亡之时。既然国家开始走向消亡，那么作为一种公有形式的“国有制”，即使可能暂时存在于他所谈到的那个“政治过渡时期”，其形式也绝对与我们今天看到的不同，时间也不会很长。一旦政治上的过渡完成，进入社会主义，国家基本消亡，自然也就不存在什么国有的问题了。一国革命的思想是列宁提出来的，一国实现社会主义的思想是斯大林提出来的。一国可以单独革命，可以单独建成社会主义，那么由国家来掌握生产资料，即国家所有的问题，就成为一个不可避免的现实。杨启先说：“不过，应当看到的是，由国家来掌握生产资料，即实行国家所有，这并不是社会主义国家所独有的，不能在社会主义与国有制之间画上一个等号。因为，在不少非社会主义的发展中国家，国有化的比例也不小。即使在许多资本主义国家，相当一部分公用、公益事业以及能源、交通等属于基础设施的企业，不少也掌握在国家手里。因为他们也认识到，让这些事业和产业私有，或者会因为无利可图而没有人干，或者会因为私人垄断会带来种种社会问题与经济问题。可见，国有化程度的高低，本不应成为我们判断一个国家社会性质的标准。但在这方面，我们长期以来显然是陷入了斯大林所设计的社会主义理论的误区。”^[19]

与杨启先持相同看法的经济学家们指出，国有企业经济效益差，并不是中国特有的问题，而是一个全球性的问题，资本主义国家的国有企业也同样效益不好。因为只要是国有企业，就难免政企不分、责权不清、行政干预多而自主权少。20世纪80年代初英国首相撒切尔夫人上台伊始就大力推行国有企业“私有化”，欧洲各国政府多年来努力尝试把国有企业推向市场，其根本原因就是国有企业效益太差，国家无力长期补贴。

基于这样的认识，便有研究者提出，应该大力收缩国有企业战线，只在一些竞争性不足的特殊行业里保存一部分国有企业。对这些企业，不应该用一般企业的标准——利润——而应该用它的社会效益及影响来衡量其业绩。也就是说，不要求“搞活”而只需要“养活”。

一些经济学家提出，国有企业的改革和国有经济的战略性重组，必须打破苏联《政治经济学教科书》中关于社会主义=国有制+计划经济的陈旧观念影响，根据邓小平关于社会主义的本质在于实现共同富裕的思想，把社会主义经济界定为以实现共同富裕为目标的市场经济；应当鼓励对多种公有制形式，如各种形式的基金和基金会、各种形式的合作组织、社区所有制等的探索和开拓，而不能将它局限于国家所有制和苏式“集体所有制”，更不能把国家所有制看做“公有制的最高形式和社会主义追求的目标”。

在这年7月23日国家体改委举行的推进国有大中型企业改革座谈会上，李铁映发表讲话强调：建立现代企业制度是党中央对十几年企业改革的科学总结，根据我国实际提出来的，是国有企业改革和发展的根本途径。他说：建立现代企业制度，既是理论问题，更是实践问题，书本上找不到现成的答案，要从我国企业改革的实践出发，广泛吸收借鉴世界各国企业制度的长处，进行制度创新。

李铁映将三年试点创造的经验归纳为九个方面，以此来说明制度创新的意义：（1）产权多元化有利于搞活企业，“实践证明，企业产权多元化可大大增强企业活力，有利于广泛筹集、调动社会资金，有利于分散市场风险，有利于增强企业的约束机制，有利于转换企业经营机制”。（2）建立科学、规范的领导体制和组织机构，是企业的制度保障。他明确地指出：“公司制企业的领导体制和组织机构就是公司法人治理结构，现代企业作为一种新型企业体制，要依法正常运转。”（3）以市场为导向的严格科学管理，是现代企业的基本特征和基本属性。（4）以国有资产管理体制改革为突破口，推进政企分开。他总结了各地实践政企分开的三种方式：“一是对有条件的大型企业或集团公司授权使其成为国有资产投资主体，如上海的16家由政府授权经营的企业集团，河北的保定天威集团公司等；二是企业主管部门转变职能，改组为授权的国有资产投资主体，如青岛的益青集团，上海的17家由政府的主管局改制为国有资产经营主体；三是组建新的国有资产经营公司，专司国有资本运营，如武汉、深圳等地的做法。”（5）国有企业改革必须综合配

套，整体推进。“没有综合配套改革，企业改革是不会取得进展的。”（6）建立现代企业制度必须切实解决企业债务、社会负担问题。（7）建立现代企业制度，必须坚持加强和改善企业党的领导。（8）现代企业制度必须全心全意依靠工人阶级，调动广大工人群众的积极性，参与企业改革和发展。（9）组建大公司大集团是经济改革和发展的重大战略。

“放小”与“诸城经验”

在国有大中型企业建立现代企业制度的试点工作步履维艰的同时，“放小”的改革取得了一些可喜成绩。

1996年6月25日国家体改委印发《关于加快国有小企业改革的若干意见》。《意见》指出，进一步放开放活国有小企业是深化国有企业改革的重要内容，是实施国有企业战略性改组的重要措施，对于整体上搞活国有经济具有重要意义。国有小企业要加快改革和改组步伐。特别是县属企业，可以更加放开一些。国有小企业改革形式的选择，要根据企业的具体情况，借鉴各地的成功经验，不拘一格，大胆实践。鼓励优势企业跨地区、跨行业、跨所有制地对国有小企业进行兼并。兼并可根据实际情况，通过购买、划拨、控股、拆股等多种方式进行。股份合作制是国有小企业改革的一种重要形式，是社会主义市场经济中的公有制性质的企业制度。要积极稳妥地推进股份合作制。

根据《意见》精神，各地结合自身情况，积极展开小型企业的改革。从全国各地创造的经验来看，大致有如下几种方式：

第一，在将原有国有企业折股的基础上增加非国有新股，形成混合型企业；第二，通过出售国有资产存量和增加非国有增量而形成国有成分较低的股份制企业；第三，在清产核资的基础上，形成非国有比重超过国有比重的股份制企业；第四，通过债务重组，将债权变股权，形成本企业职工逐渐入股的股份制企业；第五，租股结合，使具有企业家素质的人成为企业经营的核心，形成股份合作企业；第六，国有固定资产租赁，租赁者自筹流动资金，在租赁合约的基础上实现个体式经营；第七，国家以租赁形式逐渐收本，使租赁者在租赁过程中逐渐获得产权，最终实现民有民营；第八，在兼并中实现产权重组，使劣势企业资源为优势企业所用，形成高效益企业集团；第九，公开拍卖，实行国有所有权一次性转化为非国有，实现民有民营；第十，依法实施破产。

为了形成企业优胜劣汰的竞争机制，国家制定了“鼓励兼并、规范破产”的方针。为使丧失竞争能力的企业能够退出市场，国家通过安排一部分银行呆坏账准备金用于国有企业兼并破产等政策，推动企业的关闭破产，建立企业的市场退出通道。在试点的基础上，将有关政策集中用于纺织、煤炭、有色、冶金、军工等重点行业国有大中型亏损企业的关闭破产，并采取了一系列安置职工、确保企业和社会稳定的政策措施。一大批长期亏损、资不抵债、扭亏无望的企业和资源枯竭的矿山关闭破产，消除了亏损源，对促进企业脱困、加快企业改组、改善国有经济的整体质量，起到了很大的促进作用，尤其是初步形成了企业优胜劣汰的机制，为深化国有企业改革、加快结构调整提供了重要的制度保障。

通过前几年的改革实践，各地探索出了一些“放小”改革的做法和经验，比如山东诸城、广东顺德、黑龙江宾县、四川宜宾等地的改革经验，相继被政府推广。其中尤以山东诸城的经验，在全国引起了广泛的讨论。诸城的企业改革由于效果显著，引来了各地许多的学习取经者，又由于诸城的企业改革是以向股份制“改制”为主要形式，牵涉到对国有资产的出售，也招来了各种质疑和非议，认为把资产分拆卖给职工搞股份制，就是搞私有制；一些人甚至认为是搞“非驴非马”的私有制；有人还给市委书记陈光取了一个诨号——“陈卖光”，几近谩骂。

1996年春，国家体改委、经贸委等9个部门组成联合调查组，对诸城经验进行了调查。

调查的结果表明，诸城自1992年开始对当地国有企业实行股份制为主的改组、改制以来，取得了很好的效果，特别是对国企改革中的普遍难点进行了有益的探索，做到了“国有资产不流失，银行债务不悬空，富余人员有出路”。联合调查组提交给朱镕基副总理的调查报告说：诸城“参与改制的市属企业职工27600多人，已基本得到安置。改制企业的银行债务总额为4.4亿元，全部重新签订借款合同，并办理抵押或担保手续。80%新合同经过公证。改制三年来，这些企业贷款总额增长，而占用银行的贷款比重下降，银行的不不良贷款率也下降。企业的负债率也明显下降。为了防止改制时发生国有资产流失，诸城市委、市政府严把资产评估关、产权界定关、产权转让收入的收缴使用关。严格制度严明纪律，既考虑防止国有资产流失，又考虑职工的承受能力。在国有资产出售时，将土地资产和职工住房从净资产中剥离出来，仍归国有。土地租给企业使用，职工住房待房改时再出售。32户改制企业经过剥离后，实际出售的国有净资产为1550.6万元，仅占评估后国有资产的10%”。

报告列举了诸城改革的四大成效：一是企业转换了经营机制，实现了自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束。改制后的企业1995年实现利税比1992年增长3.1倍，年均递增59.4%；其中实现利润增长4.9倍，年均递增80.3%。二是经济走上了健康发展轨道。从企业规模看，全市大型企业由1992年的1家发展到7家，中型企业25家；利税过千万元的企业由1家发展到12家。从财政收入看，全市1995年比1992年增长1.4倍，年均递增33.7%。三是公有制经济发挥了主导作用，全市总体国有资产总量1992年增长45%。四是职工

收入逐年增加，1995年比1992年增长139.8%。职工们说：“我们说不清什么是股份合作制，但企业通过改制，国家没少赚，我们不少拿。”

报告说：“县属企业改革探索，阻力大，困难多，诸城市在这种情况下取得成绩，是难能可贵的，为‘放活国有小企业’创造了经验。”

到2001年底，全国国有小型工业企业的改制面已达81.6%。^[4]通过改制，一大批企业寻找到适合自身发展的具体形式，促进了经营机制的转换，增强了市场竞争力。国有小企业在放开搞活后，逐步向“专、精、特、新”的方向发展，初步形成了大中小企业配套协作的格局。

农村税费改革的开篇

在城市改革各方面不断取得进展，国企改革正艰难“攻坚”之时，农村又出现了新的情况。这就是农民负担问题。

进入90年代以后，许多地方基层党政机构出现“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环，地方吃“财政饭”的人日益增多。实行分税制改革后，地方政府预算内的财政出现了空前的困难，以至把农村中的义务教育、计划生育、优抚以及民兵训练在内的各项开支，都甩给了乡镇一级。对乡镇一级政府实行“超收不缴、超支不补、多收多支”的政策，又诱使各地县乡政府靠占有农业剩余、剥夺农民来维持运转。这进一步给本已不轻的农民不合理负担埋下了新的隐患。一些地方和部门加重农民负担的行为屡禁不止，农民负担一再出现反弹。农村流传这样一句话：“头税（农业税）轻，二税（村提留乡统筹）重，三税（乱集资、乱收费及摊派等）是个无底洞”，反映了农民群众对负担过重的强烈不满。

1993年2月21日，在安徽省利辛县发生了纪王场乡派出所召集治安联防队员乱棒打死向上级反映不合理负担问题的农民丁作明的事件，震惊中央。“丁作明事件”之后的第26天，即1993年3月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于减轻农民负担的紧急通知》；同年6月20日，国务院又在京召开了全国减轻农民负担工作会议；7月22日，中共中央办公厅和国务院办公厅再次联合发出《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》，紧急叫停有强制、摊派和“搭车”收费行为的农民不合理负担项目122项之多！

然而，尽管中央三令五申，类似的事件仍不时发生。1995年11月4日，安徽省阜阳地区阜南县发生了村支部书记、村长沈可理带领联防队队员以武力强行收取超标准提留款，将农民刘朝兴枪杀，并将另两位农民打成重伤的事件^[5]；同年12月7日，湖北省发生了随州万和镇冷岗村村民蔡守国在因交不起1349.19元的各种提留款、集资款，一头200余斤的肥猪又被牵走出卖抵款的情况下，感到无颜面对妻儿，服毒而死，引发村民骚乱的事件^[6]……类似案件这一年全国8个省先后发生了13起。农民因负担不合理上访的人次逐渐攀升，有增无减，进京到中办国办信访局、农业部等国家机关上访的农民络绎不绝。自1992年开始，湖南衡阳县20多个乡镇的农民因负担过重和干部作风等问题多次上访，并逐渐形成了一支减负上访队伍，被称为“减负代表”的就有80多人。

要从根本上制度上杜绝加重农民负担事件的发生，必须进行农村税费改革。

中国农村税费改革，其实早就有人在潜心研究。安徽省政府办公厅研究室高级农艺师何开荫，由于较早涉及农民负担和农村税费改革的研究，被称为“中国农村税费改革第一人”。1988年10月，中央农村政策研究室、国务院农村发展研究中心、中国社会科学院、人民日报等单位联合发起了一次“中国农村改革十年理论研讨会”，何开荫应邀与省社科院的金进、朱文根等人撰写了论文《农村第二步改革的出路何在？》，提出给予农民长期使用权、改革农村税费制度，从根本上减轻农民负担的设想。这篇论文在这次征稿活动中被评为优秀论文。此后，他又写出了研究文章《建议实行耕地永久承包，给农民长期使用权》，将自己深思熟虑的农村第二步改革的“两步棋”设想和盘托出。第一步，在土地完全国有化的基础上“把耕地的所有权（田底权）与使用权（田面权）彻底分离，实行永久承包制，即在现有承包地的基础上签订契约，长期承包给农民耕种，并对零散土地进行适当的串换调整，使农户的承包地集中连片。而且，使用权可以继承，也允许转让”，“如果耕地依然归集体所有，让农民上缴各种农业税，就有违法理；由于耕地是国家的，农民向国家承包耕地，那么，农民向国家纳粮就是天经地义的事”。第二步，税费改革，“以近3年到5年的年均耕地亩产计征，收10%公粮直到本世纪末不变，增产也不增税，以刺激农民增产的积极性，以后每10年签订一次契约合同”。考虑到现行农村干部的补贴工资和各项提留极不规范，“不妨把农村各项提留负担与公粮合并在一起征收，加征5%，也就是征收耕地亩产的15%，一并作为公粮和提留，原有的农业税金和各项提留负担就都没有了，乡村干部补贴工资和各项提留，由公粮的1/3定购价款返还乡财政统一使用。从此以后，任何人无权再向农民摊派或征收一分钱，这样，农民的权益就有了法律保障，获得了相当于法人的地位”。何开荫认为，走好了这“两步棋”全盘皆活，不但激活了农村经济，农民不堪重负的局面也将得到根本遏制。他把自己设计的这套办法简化成一句话：统一缴足国家的、集体的，余下都是自己的。他在文中算了两笔账，第一笔，以15%收取粮赋计，国家每年可无偿掌握1200亿斤粮食，比现在合同定购的1000亿斤宽裕得多；第二笔，以安徽省粮食定购任务最重的天长县为例计算，如果实行15%无偿缴纳粮赋，农民在现行的合同定购部分将人均少收入12.22元，而进入市场部分，则可比现在向国家卖余粮的办法人均多收入200元，两下相抵，则农民年人均可多收入187.78元。他又以落后地区定远县为例计算，结果仍

是国家和农民两头都能增收。他特别指出，由于实行了永久承包，同时不再向农民收取除15%田赋粮外的任何税费，农民的种粮积极性就会自然提高，增收的幅度可能还会更大。

何开荫设计的这套税费改革办法，由于类似我国古代的“什一税”，便直接用“什一税”名之。

文章写成后，他却意外地得知北京有人正在组织文章，批判他前一篇获奖的文章。这篇文章看来更是无处发表了。于是，何开荫便将这篇文章更名为《关于深化农村改革的一些设想》交给了新华社安徽分社记者沈祖润。新华社很快就将这篇文章作为内参上送中央。数经周折，何开荫的观点受到上层关注并得到安徽省多数领导的支持。

受1990年2月23日《人民日报》“副页”转载新华社内参刊登的何开荫文章的启示，河北省委政策研究室的杨文良也在省里支持下研究农村税费改革，形成了《对实行公粮制的探讨》。1993年，又进一步形成了《正定县公粮制度改革试点试行草案》，在河北正定的三个乡范围内进行试点。河南的商丘地区也搞了试点。1994年1月1日，安徽太和县因在全县31个乡镇全面推开了农村税费改革，成为农村税费改革第一县。在这前后，中央有关部委和河北省联合在京召开了“公粮制改革试点研讨会”，会后河北公粮制改革从正定扩大到全省26个县市。在各地农村税费改革试点显示出初步成效后，这项改革迅速走出了安徽、河北、河南三省，蔓延到湖北、贵州、陕西、甘肃等省。1995年4月21日至25日，全国农村基层税费制度改革经验研讨会在安徽阜阳召开。

1996年12月30日，中共中央、国务院下达了《关于切实做好减轻农民负担工作的决议》，即“13号文件”，具体提出了“三减”：减免贫困户的税费负担，减轻乡镇企业负担，减少乡镇机构和人员的开支；“五个严禁”：严禁一切要农民出钱出物的达标升级活动，严禁在农村搞法律规定之外的集资活动，严禁对农民的一切乱收费、乱涨价、乱罚款，严禁各种摊派行为，严禁动用专政工具和手段向农民收取钱物。为了保障这项政策落到实处，国务院在1997年派出了由农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局及有关新闻单位组成的工作组，分赴河南、湖南、湖北、安徽、山西五省现场检查工作。

体制性的税费改革探索由此逐渐深入。

年轻学者“与总书记谈心”

1996年10月，中国社会科学出版社推出了一本新书《与总书记谈心》。这本23万余字的新书一出版就吸引了众多读者的眼球。在不到半年的时间里，就连续印刷了三次，发行数十万册。

由中国社会科学院一批年轻学者集体撰写的这本书，实际上是一本学习江泽民《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》重要讲话的体会。作者结合江泽民讲话中对“十二大关系”的论述，阐明他们对于当前中国改革问题的观点和看法，而并非真正面对面地与总书记“谈心”。作者说，他们是“以全新思维方式对待领袖的理论”，是“以主人翁的态度牢牢把握好第三代领导集体确定的根本精神和原则，对于‘十二大关系’提出的社会主义现代化建设中的若干重大矛盾，做深入具体的探索，紧密地联系实际，尽可能地提交解决这些重大矛盾、推进改革发展的具体思路和建议，为落实第三代领导集体的治国思想，丰富治国思想体系，尽一点绵薄之力”。

在“改革”这个主旋律下，这本书的确有很多“全新思维方式”，其要点是“对待领袖的理论”突破了“诠释”“论证”的传统框架，而用了“引申”的方法，发挥出自己的独立见解和思考。比如对改革、发展、稳定三者的关系，开宗明义就讲“这三者之间首先在实际中是矛盾而不是协调的关系。在过去的社会经济发展历程中，改革、发展、稳定三者关系事实上也远不是协调如一的，只是因为改革取得的巨大成就掩盖了种种矛盾或不和谐。或者说，因为不协调未到最危急的状态，我们还能在维持局面的情况下取得许多成就”。这就使其在论述这个关系问题上有了一个新的视角，新的立论起点。巧妙之处还在于，从这个新视角看去，可以理解为正因为改革、发展和稳定三者的关系“远不是协调如一的”，所以总书记才看重和强调应该努力去协调它们。

在理解改革的问题上，作者认为，传统的认识，即“文化大革命”造成“国民经济濒临崩溃的边缘”，“社会关系极度紧张”，改革成了唯一的选择，这种看法“只对了一半”。因为“粉碎‘四人帮’之后召开的党的‘十一大’的路线取向表明，中国社会经济依过去的方向再行进一段时间甚至相当长的一个时期，也完全是有可能的”。于是便得出了这样的结论：“改革的发动实际上是基于第二代领导集体对社会经济现状的深刻洞察，对社会经济发展远景的创造性理解。党的十一届三中全会前后的论争焦点，是要把中国的社会经济带到什么道路上，而不是党的绝对领导地位是不是遇到了难以为继的致命威胁。”作者列举勃列日涅夫时代的苏联为证，认为正是因为勃列日涅夫等“守成型”苏联领导人在共产党尚能保持绝对领导的时期，对社会经济发展远景没有创造性的理解，“不是致力于改换新思路，寻找解决矛盾的新办法，而是采取了回避矛盾、走回头路的选择，以图能够保持某种‘稳定’格局”，所以才导致了“改革已经促动起来的社会经济调整进程戛然而止”，最后招致了80年代中期以后的强烈反弹型激进“改革”，最后国家解体，亡党亡国。“说勃列日涅夫使苏联‘稳定’了18年，不如说他使苏联社会经历了18年甚至更长时间的停滞，结果整个国家完全失去活力。”“勃列日涅夫留给我们的教训是：不推进改革，不坚持改革，不把改革进行到底，党、国家和社会主义就不可能有真正的安全，最后的结局是彻底的‘不稳定’。”这个论点其实也是间接地对上年的“万言书”关于“国家安

全”问题作了回答。作者在这里提出了“动态稳定”的思路，由此作出的逻辑引申是：“动态稳定需要良好的社会运行机制，而正因为我们尚没有建立这样的机制，所以需要改革。也就是说，我们改革的期望是在不稳定的格局中，来创造一种能够保持动态稳定的机制。”

这本著作在对“十二大关系”的全部论述中，都充满了类似的创造性理解，因此而受读者的青睐。

但是它也因此而招致火药味十足的批评。1997年第二期《中流》杂志发表了冯宝兴的署名文章《这是一本什么样的书——评〈与总书记谈心〉一书》，极其严厉地指责《与总书记谈心》一书是“一个与六中全会决定相对立的理论纲领”。

冯宝兴批评《与总书记谈心》一书的火力集中在第八章“公有制：最有争议的问题”和第十三章“占据人心：建设中国特色社会主义新文化”上，认为这两章“有严重错误，集中表现在作者提出了一个不以消灭剥削和消除两极分化为必要条件的‘新社会主义观’”。

《与总书记谈心》的第八章，作者的主要观点有：（1）国有制并不等于公有制，公有制应该包括国有制、集体所有制、合作制与股份制。因此，当前我国对国有企业的改革并不是走向私有化，成就中国经济推动力的“非国有企业”不能完全等同于私有企业，而且国有制也并非只有一个模式，关键是要实行政企分开，使国有企业成为真正的自主经营的法人，同时将自身不应承担的福利保障等职责转移给社会。（2）把西方实际实行的“非国有化”理解为“私有化”完全是一种误会。认为西方国家出售国有企业的股权的最终是通过让国家退出一些经济领域，以利于企业进一步发展，这是由以私有制为主的社会性质所决定的，而不是因为国有企业的效益不好。在西方企业中真正把生产资料完全交由私人控制使之成为纯粹私有化企业的并不多，多的则是股权分散的“公众公司”，即“资本主义社会的‘集体企业’”。“连西方都在搞公有制”，因此，“无论是西方还是东方，尽管公有制的形式有多种多样，人类社会都是逐步在走一条公有化而非私有化的道路”。在中国，非公有制经济随着自身的发展壮大，它本身会实现由私人资本向社会资本的过渡，真正发展起来的非公有制经济会逐步成为公众公司类型的公有制经济。（3）关于公有制的实现形式问题，现阶段的最恰当的选择之一是推行真正的股份制。因为它最能满足江泽民提出的关于公有制经济的主体地位的四个标准，并且具有无法替代的独特的社会经济功能。（4）跨国公司是股份制发展的新形式，是世界大同的经济基础。

第十三章的主要观点有：（1）面对西方文化的影响和冲击，我们应该建立一个具有鲜明主导性的文化对策，以及一整套能够和西方对抗的现代的意识形态架构，以铸就今日中华民族的精神脊梁。（2）第三代领导人继承的是一条正确的路线，这种情况下的继承和超越重在建设，重在创新。要战略性地将当前的文化建设与社会主义未来结合起来，要挖掘传统文化中的合理的价值资源，吸收一切外来文明的合理成果，并将两者与新的社会主义观结合起来。（3）提倡“共产党意识”，坚持目的论与过程论的统一，防止“左”的激进论和右的取消论的统一，建设新的意识形态和执政意识。（4）以博大的胸怀包容整合，汲取世界上一切优秀的思想文化，既要大胆引进，又要择善而从，在引进和借鉴中丰富和充实我们的文化，促使其新生、繁荣和博大。（5）拿出新时代的新举措（其中包含了九条措施）。

冯宝兴的批评文章认为，此书中的一系列论述篡改了党的基本路线，将“改革开放从基本路线的一个基本点，变成了‘中心’，而另一个基本点‘坚持四项基本原则’，则被作者取消了”。书中主张的“新社会主义观”“删去了邓小平同志关于社会主义本质的著名论述中‘消灭剥削，消除两极分化’的重要观点”，是“与戈尔巴乔夫的民主的人道主义的社会主义走到一起去了”；其主张的“包容整合”“必然导致我国社会主义思想文化的灭亡”。认为这本书“包含有与党的一贯主张相对立、与六中全会的决议相对立、与总书记关于建设社会主义精神文明的主张相对立的观点”。

1997年

姓“公”还是姓“私”

1997年新春爆竹的余响犹在，京城的经济理论界又流传开了一篇注明“内部征求意见”的文稿，标题是《关于坚持公有制主体地位的若干理论和政策问题》。由于这篇文章与前年社会上流传的两份“万言书”在思想内容和理论观点上具有比较明显的传承性和近似性，因此又被此后的评论者称为“第三份万言书”。

这篇文章特意注明：1996年9月拟订大纲，10月至12月初稿，12月至1997年1月20日修改定稿。以示该文为深思熟虑之作。

文章的主要内容可以概括为：

1. “中国近20年来的高速发展并不是起源于私有制”。文章举中共十一届三中全会前夕的1977和1978两年为例，说在这“史称‘徘徊的两年’”里，“我国的工业总产值年递增率分别为14.3%和13.5%，与1979—1992年工业总产值年平均增长13.2%的速度相比还略高一些，而这个时期根本没有提出私有经济的问题”。到1988年，我国提前实现了翻两番的第一步战略目标，而“1988年私营企业法刚刚公布，各种非公有工业的产值总和起来只占工业总产值的7%，这说明翻一番主要是公有经济的产业翻了一番。而这期间我国的经济增

长速度不仅居世界之首，而且远远高于各主要资本主义国家”。文章说，一些私营企业是靠非法手段获得发展的，而绝非其本身比公有经济优越。“如果国家对其非法活动严密防范和坚决打击，建立其正常的经济秩序，私营经济就绝不可能有现在那样的发展速度和经济效益。”

2. “国有企业并不是低效率的”。国企效益不好的原因在于：“多年来，国有企业以廉价能源、材料和交通运输和各种社会负担等多方面为整个国民经济的发展付出了巨大的代价，这实质上是国有企业的利润被分割和转移。正是这种利润的分割和转移造成了国有企业经济效益指标之间的矛盾。十多年来，国有企业的价值指标全都是成倍地下降的，而它们的实物指标又是成倍、成几倍地增长的。”

3. “所有制既是目的又是手段”，而且是非常重要的手段。文章说，许多经济学家认为，坚持公有经济的资产在国民经济中占优势和国有经济起主导作用就是坚持了公有制的主体地位。这种认识没有抓住问题的实质。文章认为，应该从生产关系和社会经济制度来理解和把握，而不只是从资产比重优势和主导作用方面来理解和确定公有制的主体地位。文章说，我国数量不大的国有大中型企业的固定资产占了独立核算工业企业固定资产的70%， “一些人正是以此为理由提出了小企业私有化的主张。认为小企业私有化，只保留国有大中型企业，公有制的资产仍然可以占优势。国民经济命脉部门和基础产业以及其他主导产业的产权性质不变，公有制就依然是主体”。按这种理论实行小企业私有化，会使大多数职工生活在非公有制经济关系中，成为雇佣劳动者，出现普遍的分化。文章说，有人“口头上说所有制无关紧要，实际上是把所有制看得最紧要，其真实意图就是要人们放弃公有制”。

4. “把马克思讲的公有制，说成是马克思讲的股份制，就是把公有制和私有制混为一谈”。文章说，马克思讲的公有制是对资本主义私有制的否定，而马克思讲的股份制，是“社会”资本对私人资本的扬弃，但仅仅是“在资本主义生产方式本身范围内的扬弃”。它虽然是一个历史进步，但并没有超出资本主义私有制的范围。把公有制同股份制混为一谈，就是把两种性质不同的所有制混同起来，“其用意在于用股份制来改造社会主义公有制，达到私有化的目的”。

文章提出，“组成全国范围的、统一完整的以公有制为主体的经济体系，有三条基本要求”，这就是：

（1）在所有制结构方面，必须做到国有经济必须保持完整统一的体系；国有经济必须主导集体经济；公有经济必须将非公有经济置于补充地位。（2）从经济领域讲，要保持公有经济在各主要生产部门和流通领域中都占优势和起主导作用。（3）除台、港、澳外，各地方都应坚持以公有制为主体，不能例外。

文章还援引国家统计局的一项研究报告列出的数据，说：“每逢改革开放加快时，非公有经济就加速发展，必然冲减国有经济所占份额”。

这篇文章与前两篇“万言书”一起，被经济界认为是继姓“社”姓“资”争论之后，提出姓“公”姓“私”问题的代表作，有评论认为，其批判矛头是对着中央近几年的改革措施的。

几乎在这篇文章问世的同时，另一份名为《1992年以来资产阶级自由化的动态和特点》的文章也开始流传。有人称之为“第四份万言书”。

这篇文章总结了“十三届四中全会以来资产阶级自由化的总状况”，分三个阶段：

第一阶段，从十三届四中全会到1991年，在以江泽民同志为核心的党中央领导下，我们认真地组织了对资产阶级自由化的清理和批判，结合“制乱平暴”后的清查和清理，有效地抑制了资产阶级自由化泛滥的势头。

第二阶段，从1992年开始，在发生苏联东欧共产党政权垮台和资本主义复辟的国际背景下，资产阶级自由化向四项基本原则展开猛烈的反扑。而各级党委此时却停止了组织对资产阶级自由化的批判，资产阶级自由化得以自由发展。《历史的潮流》和《防左备忘录》公开出版，资产阶级自由化占领了新闻、出版、学术、教育、文艺等阵地。

第三阶段，从1995年开始，江泽民同志提出的“讲政治”和“划清马克思主义和反马克思主义的几个界限”，内在地具有对资产阶级自由化的遏制力量，但因舆论宣传部门响应不力，故没有形成声势。资产阶级自由化仍然享有发表的自由。党的十届六中全会决议虽然写上了“反对资产阶级自由化也要贯穿社会主义现代化全过程”，但由于缺乏具体措施和实际行动，因而也没有遏制住资产阶级自由化发展。

文章列出了六条“资产阶级自由化言论”：（1）否定社会主义，主张资本主义。（2）要求抛弃和“消解”马克思主义。（3）攻击共产党的领导和人民民主专政。（4）否定中国革命的历史。（5）在文学艺术上，有人针对毛泽东提出的无产阶级文艺方针，提出了三句反动口号，即①社会主义为文艺服务，文艺为人民服务；②艺术标准第一，政治标准第二；③源于生活，低于生活。（6）主张重新培育一个资产阶级。

文章还开列了几张清单。一是资产阶级自由化的人的名单，一是“基本上被资产阶级自由化势力把持”的媒体，一是“让自由化分子露面”的舆论机构，一是发表过资产阶级自由化言论的报刊和单位。同时还点出了一批“有资产阶级自由化言论和倾向”的书籍。作者认为，1992年以后，资产阶级自由化的风头越来越健，资产阶级自由化分子已逐步占据了北京一些重要报刊，在《人民日报》、《求是》这样的党报党刊上，对资产阶级自由化的批判也已经绝迹。

争论升级

争论很快升级。

“导火线”是中共深圳市委书记厉有为在中央党校写的一篇文章。由于这篇文章在党校的一次省级干部学员研讨会上宣读过，又有人称之为一份“报告”。

厉有为的文章题为《关于所有制若干问题的思考》。文章提出了九个“改革开放中必须要回答的问题”：

1. 是马克思主义经典作家的预言不妥，还是我们目前尚未达到他们预言的条件？厉文的回答是后者，认为社会主义初级阶段是资本主义之前的社会主义。“在这个初级阶段生产力相对不发达的情况下，人为地去改变生产关系——财产占有方式，实行全民所有制式的公有制，就类似于拔苗助长，违背生产关系必须适应生产力发展水平的客观规律。”国有企业效益越来越差，亏损越来越多的根本原因就在这里。

2. 什么所有制最先进？文章没有直接回答这个问题，而是提出了一个新鲜的观点：“实践已经证明，在一定的历史条件下公有经济与私有经济不但有排斥的一面，而且更重要的是共存、相互依存和融合的一面”。因此，“什么所有制最能适应和促进生产力的发展，什么所有制就最先进”。

3. 从生产资料占有上怎样来区别社会主义与资本主义？厉文认为，全民所有制的占有形式对目前的历史阶段来说是理论上的，理想化的，不是实际的占有形式。全民企业职工以外的广大人民群众就没有体现占有，“他们的所有权是没有任何财产处置权和收益分配权的空洞的、对他们来说毫无意义的所有权”。

4. 除了公有制和私有制以外，有没有第三种所有制形式？文章回答，有第三种所有制形式。它介于公有制与私有制之间，既有私有制属性又有公有制属性。“它是若干私人资产的集合，组成不可能分割的集体资产，但是并没有剥夺私人资产的所有权，只是使所有权与法人财产权相分离，所有权与经营权相分离。它为全体资产所有者谋利益，因而它具有公有制的性质和社会的属性。”“我们可以称这种所有制为社会所有制。”

5. 什么是“私有化”？什么不是“私有化”？文章说，90年代初批判“私有化”的空气甚浓，但批判者并没有搞清楚什么是私有化，什么不是私有化的问题。接着谈了自己对这个问题的理解：“把国有企业无偿地或者以有价证券形式分解给职工和居民个人的行为可以称为私有化。在我国国情的情况下，‘私有化’的路子是走不通的。”“股份制经济不是‘私有化’。”“私有经济的发展不是私有化。”“国有资产的产权经过市场流通和交易，有买有卖，不是私有化。”

6. 在我国私有经济是谁的基础？“我认为是社会主义经济基础的有机组成部分。”根据有六条：（1）是在社会主义制度下，严格受到我国制度和法制的制约。（2）是补充公有制的不足。（3）是我国经济实力的有机组成部分。（4）解决了一大批城市和农村人口的就业问题。（5）是通过诚实的劳动和守法经营先富裕起来，起到示范作用先富带后富。（6）多交税，多创汇。文章说，“多一份私有经济，就多一份资本主义”等观点是与马克思主义背道而驰的，“是极其有害的”。

7. 在我国社会主义初级阶段，有哪些生产资料的占有形式适应和促进生产力发展？

8. 革命成功后的无产阶级是不是永远的无产阶级？文章提出了“有产的劳动阶级”概念。

9. 上层建筑怎么样适应这种经济基础、适应这种生产资料的占有形式？

1997年初春，厉有为的这篇文章被加上批判性的按语打印成册广为流传。按语措辞严厉，称厉文“与中央经济工作会议大唱反调”，“绝不是一份普通的‘学习’体会和‘思考’，而是精心准备抛出的一份彻底改变我国社会主义改革方向的政治宣言和经济纲领”。说厉文“再清楚不过地表明，经过18年的改革，一种得到很大发展的社会经济关系和政治力量，再也不甘屈于社会主义经济成分的‘补充’角色了。他们公开向党向党内申明，要由他们来改变和掌握中国今后社会演进的走向”。称其“是一份及时而难得的反面教材”。并进一步将之作为“划线”的标准：“对这份报告的态度，是当前改革的关键时刻，检验一个共产党员是否清醒地认识到真假社会主义改革的试金石。”

1月8日，某研究会组织了中央党校、社科院、人民大学、清华大学、中央民族大学的20多位教授，座谈厉有为的文章。座谈内容形成了题为《厉有为意欲何为？——首都理论界人士批评厉有为同志所谓的一些“新认识”》的报道，发表在这家研究会的通讯上。报道说厉文“包含有严重的理论错误和极有害的政治主张”，“引起了不少有识之士的关注和震惊”。与会专家集中批判了厉文的四个问题：

第一，厉文说马克思、恩格斯所说的社会主义，是“资本主义后的社会主义”，而我们搞的“现实的社会主义”则是“资本主义之前的社会主义”。这就从根本上否定了现实社会主义制度的历史必然性和优越性。也是为他主张要毁掉我国的全民所有制，搞私有化，编造理论根据。

第二，厉文抹煞当今社会主义国家与资本主义国家在其经济基础上的本质区别，宣扬“趋同论”，以为其在我国推行私有化的主张，制造舆论准备。

第三，厉文提出的多数人占有多数生产资料的私人股份化的方案，是一个道地的私有化方案。就是要用劳动人民的血汗，通过搞非国有化，化公为私，去培植和养肥一个新的资产阶级。

第四，厉文公开要求改变我们党的性质。这是在我党的历史上罕见的。明显带有纲领性和鼓动性。所代表的是那些已拥有私产和企图拥有大量私产和私人股权的一些人。

报道说，“与会的专家学者建议并要求反映：像厉有为同志这样的思想和政治素质的共产党员，不够共产党员的条件，更不适宜作为中央候补委员进入党的中央委员会，也不适宜担任任何一级党政组织之重要的领导职务。”这就有了要求“组织处理”的意思了。

9月3日，厉有为在接受《中国经济时报》记者采访时说，他写的《关于所有制若干问题的思考》并非什么“政治宣言”和“经济纲领”，而只是在党校学习期间的一些“思考”，这样的“思考”文章他一共写了4篇，是学习的“毕业论文”。“万万没有想到，这篇毕业论文会引起那么多非议”。他坚持认为自己没有错，“现在看，那篇毕业论文基本符合江总书记‘5·29’讲话精神”。

在不久后举行的中共十五大上，厉有为再次被选举为中共中央候补委员。

1997年初由厉有为的文章引起的争论一开始就显出了浓重的“火药味”，此后，“姓‘公’姓‘私’”的争论逐渐由暗转明，各种观点开始见诸报端。集中在所有制问题上的这场争论，在9月中共十五大召开前达到高潮。

其间发生了一件惊天动地的大事——中国改革开放的总设计师邓小平逝世。

痛失邓小平

1997年2月19日深夜，电波载着一个沉痛的声音冲破寒夜，伴着揪心的哀乐：“中国共产党中央委员会、中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会、中华人民共和国国务院、中国人民政治协商会议全国委员会、中国共产党和中华人民共和国中央军事委员会，极其悲痛地向全党全军全国各族人民通告：我们敬爱的邓小平同志患帕金森病晚期，并发肺部感染，因呼吸循环功能衰竭，抢救无效，于一九九七年二月十九日二十一时零八分在北京逝世，享年九十三岁。”

虽然早有准备，世界还是感到了震惊。

清华大学汽车系93级的杜汇良、热能系92级的赵莫辉对《人民日报》记者说：“这个事实我们不想接受，不愿意接受。”他们的心情极有代表性。

近两三年来，“邓小平病重”、“邓小平去世”的消息曾数度见诸一些海外媒体，然而都很快被证明了是谣传。但这一次却是确凿无疑的了——电波中那个沉痛的声音是播音员在播报由中共中央、全国人大、国务院、全国政协和中央军委联合发布的《告全党全军全国各族人民书》。新华社各种语文的电讯稿也以最快的速度传送到全世界的媒体接收终端上。

近5000字的《告全党全军全国各族人民书》，高度评价了邓小平一生的丰功伟绩，字里行间渗透着深深的敬仰和悲痛之情。“邓小平同志是我党我军我国各族人民公认的享有崇高威望的卓越领导人，伟大的马克思主义者，伟大的无产阶级革命家、政治家、军事家、外交家，久经考验的共产主义战士，我国社会主义改革开放和现代化建设的总设计师，建设有中国特色社会主义理论的创立者。”“他的光辉一生充分表明，他不愧是中国人民的伟大儿子。他深情地爱着自己的祖国和人民，祖国人民也深情地爱戴他。”“邓小平同志的逝世，对我党我军我国各族人民是不可估量的损失”。

来自世界各地的唁电、唁函雪片般地飞向中国、飞向北京、飞向中南海。联合国总部宣布，20日全天降半旗，向邓小平志哀。联合国发言人办公室同时宣布，在近期召开的联合国大会和联合国安理会会议上，与会者将以默哀一分钟的形式悼念中国改革开放的总设计师邓小平。联合国秘书长安南发表声明，声明说：邓小平在中国最令人振奋的一段历史中，打下了自己永不磨灭的烙印，他将毕生的精力贡献给自己的祖国，不仅他的国家将永远铭记这位中国现代化和经济腾飞的设计师，而且国际社会将缅怀他的伟大业绩。在他的卓越领导下，中国进行的大幅度改革，使人民的生活发生了难以想象的变化，这一成就无疑是他留给后人的最伟大遗产。他在中国常驻联合国代表团驻地的吊唁簿上写道，邓小平的逝世“不仅对中华人民共和国，而且对整个世界都是巨大的损失。人们将永远怀念他。”美国前总统布什在接受《人民日报》记者采访时由衷地说：“当我获悉邓小平先生逝世的消息时，我为中国人民失去这样一位伟大领袖而深感悲痛。我非常敬佩他，也敬佩他为中国创建的丰功伟绩。”“我想强调的是，他的逝世不仅使中国失去了一位伟大领袖，而且世界也失去了一位真正伟大的领导人。”在中国驻俄罗斯大使馆设下的灵堂里，90岁的俄中友协名誉主席阿尔希波夫在邓小平遗像前深情地呢喃：“亲爱的、忠诚的朋友，永别了。”白俄罗斯总统卢卡申科在中国驻白俄罗斯大使馆的吊唁簿上写道：“邓小平的名字将永远载入人类史册。正是由于实践了他的改革思想，中国人民才在建设繁荣中国的道路上取得了巨大的成就。”

各国政要以不同的形式表达着对邓小平的崇敬和悼念。

他们更关心的，是邓小平之后，中国向何处去？

遵照邓小平遗愿，在捐献了角膜、作了医学解剖之后，遗体送八宝山火化。

2月24日，十里长街再一次负起如山般的沉重。迎着清晨的寒风，十万群众陆续出现在街头。白花、白色的挽联、横幅，还有解放军总医院千余名医护人员的白大褂……长安街一片素色。挽联、花圈、横幅上的字迹：“敬爱的邓小平同志永垂不朽！”“小平走好！”“邓爷爷我想您！”“各族儿女永远怀念您！”字字泣血。

9时34分，哀乐响处，四周披着黑黄相间挽幛的白色灵车缓缓驶出解放军总医院的西门。泪水，从人们眼中徐徐流出，有人在低声啜泣。灵车缓缓地来，缓缓地去，好似伟人那流连的脚步。走了，走了……泪飞顿作倾盆雨。

“质本洁来还洁去”，灵车去后，长安街纯白的繁花满树。

2月25日，人民大会堂举行万人追悼大会。

白兰花和常青松柏丛中，安放邓小平的骨灰盒，鲜红的党旗覆盖在上面。骨灰盒前，摆放着邓小平夫人卓琳率子女敬献的花圈。

上午10时整，李鹏宣布追悼大会开始。500人军乐团奏起悲壮的哀乐。立刻，在辽阔祖国奔驰的列车上，在江河湖海的轮船和军舰上，在平原丛林的工厂和矿山里，所有的汽笛长鸣，震彻云霄，撼天动地。

江泽民含着热泪，用哽咽的声音致悼词。他说：中国人民爱戴邓小平同志，感谢邓小平同志，哀悼邓小平同志，怀念邓小平同志，是因为他把毕生心血和精力都献给了中国人民，他为中华民族的独立和解放、为中国的社会主义现代化事业建立了不朽的功勋。邓小平同志这样说过：如果没有毛泽东同志，我们中国人民至少还要在黑暗中摸索更长的时间。我们今天同样应当说，如果没有邓小平同志，中国人民就不可能有今天的新生活，中国就不可能有今天改革开放的新局面和社会主义现代化的光明前景。

他指出，在中国共产党历史上，党领导中国人民进行了一场把半殖民地半封建的旧中国变成社会主义新中国的伟大革命，十一届三中全会以来又领导人民开始了一场新的革命，要把中国由不发达的社会主义国家变成富强民主文明的社会主义现代化国家。在这两次伟大革命的进程中，实现了马克思主义同中国实际相结合的两次历史性飞跃，形成了两大理论成果，这就是毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论。两次伟大革命，两次历史性飞跃，造就了两个伟大人物，这就是毛泽东同志和作为毛泽东同志的战友、事业继承者的邓小平同志。

江泽民说，邓小平同志留给我们的最可宝贵的财富，就是他创立的建设有中国特色社会主义理论和在这个理论指导下制定的党在社会主义初级阶段的基本路线。邓小平建设有中国特色社会主义理论，“科学地把握社会主义的本质，第一次比较系统地初步回答了中国这样的经济文化比较落后的国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题。它是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想的继承和发展，是当代中国的马克思主义。它是全党全国人民集体智慧的结晶，是中国共产党的指导思想和中华民族的精神支柱”。

江泽民强调，邓小平同志创立的建设有中国特色社会主义理论和在这个理论指导下制定的党的基本路线，是我们必须遵循的行动指南。在跨越世纪的新征途上，更高地举起邓小平建设有中国特色社会主义理论的伟大旗帜，更好地贯彻执行党的基本路线，是我们党中央领导集体坚定不移的决心和信念，也是全党全军全国各族人民的共识和愿望。我们一定要更加自觉地用这个理论武装头脑，统一认识，同心同德，开拓创新，战胜前进道路上的一切困难，排除各种错误倾向的干扰，在任何情况下坚持党的基本路线不动摇。

江泽民在邓小平追悼大会上致的悼词，可以说是国际国内的人们关心的问题的正面回答。

1997年3月2日，“一位以自己的一生书写中华民族崭新历史的伟人，今天完成了他人生的最后一章”。[\[4\]](#) 邓小平的骨灰撒向大海。

新华社记者何平、刘思扬采写的新闻通讯《在大海中永生——邓小平同志骨灰撒放记》，声情并茂地记录了一代伟人骨灰撒放的全过程：

穿云破雾，专机向大海上空飞去，飞向这位一生波澜壮阔的伟人最迷恋的地方。

也许是苍天为之动容，当专机飞临大海时，天空出现一道绚丽的彩虹。

11时25分，专机飞至1800米高空。强忍着悲痛，81岁的卓琳眼含热泪，用颤巍巍的双手捧起邓小平同志的骨灰久久不忍松开。她一遍又一遍地呼唤着小平同志的名字，许久才将骨灰和五彩缤纷的花瓣缓缓撒向大海。

这是一个令人心碎的时刻。

怀着无比悲痛的心情，胡锦涛同志缓缓地将骨灰和花瓣撒入大海。

随后，邓小平同志的子女邓林、邓朴方、邓楠、邓榕、邓质方和孙辈眠子、萌子、羊羊、小弟，悲痛地跪在机舱里，撒放骨灰与花瓣，完成他们敬爱的父亲、爷爷的遗愿。邓榕哽咽道：“爸爸，您回归大海，回归大自然，您的遗愿得到了实现，您安息吧！”

第一次见到海洋，邓小平还是一个16岁的少年。那是1920年，他远渡重洋，到欧洲大陆勤工俭学，寻求救国救民的真理。在那些日子里，美丽而苦难的祖国，时常越过海洋，沉入他的梦中……

大海，是他革命生涯的起点。1922年，18岁的邓小平在法国参加旅欧中国少年共产党，从此，他走上无产阶级职业革命家的道路。

大海，磨炼了他坚强的意志。从百色起义到浴血太行，从挺进中原到决战淮海，从横渡长江到挥师西南，他出生入死，南征北战，为共和国的创建立下了不朽功勋。

大海，坚定了他革命的信念。早在莫斯科学习时，他就“打定主意”：“更坚决地把我的身子交给我们的党，交给本阶级。”60多年后，他在退休之前，依然深情地说：我的生命是属于党、属于国家的。退下来以后，我将继续忠于党和国家的事业。

飞机盘旋，鲜花伴着骨灰，撒向无垠的大海；

大海呜咽，寒风卷着浪花，痛悼伟人的离去……

邓小平一生迷恋大海，与波峰浪谷有着不解之缘。一下海，他就舒展双臂，游向深处。无论海多深，风多急，浪多大，他都劈波斩浪，勇往直前。

大海的无垠，开阔了他博大的胸襟；

浪涛的汹涌，塑造了他顽强的性格。

潮涨潮落，大海沉浮，就像他人生的三落三起。半个多世纪的革命生涯中，虽历经风险，但他始终百折不挠，总是能一次次在历史的紧要关头挽狂澜于既倒，在沧海横流中显出伟大的无产阶级革命家大无畏的英雄本色。

11时50分，专机盘旋着向大海告别。

透过舷窗望去，水天一色，波翻浪涌。从那永不停息的涛声中，人们仿佛又听到了震撼过无数人灵魂的声音：

“我荣幸地以中华民族一员的资格，而成为世界公民。我是中国人民的儿子。我深情地爱着我的祖国和人民。”

一个人的生命是有限的，而人民的事业是永恒的。

如同一朵浪花，他从故乡的山溪流入嘉陵江、长江，然后穿云雾，过三峡，奔腾而下，经过九曲十八折，最终汇入浩瀚的大海……漫长的征程，昭示着一个朴素的真理：敢向时代潮头立，沧海一粟也永恒。

邓——小——平

——一个铭刻在亿万人民心中不朽的名字，他在大海中得到永生！

江泽民“5·29”讲话

邓小平去世后，面对国际国内的复杂形势和各种思想、观点的争论，中国的改革开放大业如何继续，

向何处去的问题，再次成为国内外关注的焦点。

5月29日，江泽民来到中共中央党校，出席省部级干部进修班的毕业典礼。江泽民在典礼上发表了重要讲话。在这个准备了几个月时间的讲话中，他直接或间接地回答了当前国内外最关心的问题。因此，江泽民“5·29”讲话被海外舆论称为是邓小平去世后第一次系统阐述中共中央的治国理论。

新华社择其要播发了江泽民讲话中阐述的四个问题。

关于邓小平建设有中国特色社会主义理论：

江泽民说：旗帜问题至关重要。坚持十一届三中全会以来的路线不动摇，就是高举邓小平建设有中国特色社会主义理论旗帜不动摇，在邓小平同志逝世后，我们全党，特别是高级领导干部，在这个问题上尤其要有高度的自觉性和坚定性。不论遇到什么困难，什么风险，都不动摇。

江泽民高度评价邓小平建设有中国特色社会主义理论，是“毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，是当代中国的马克思主义，是马克思主义在中国发展的新阶段”。他从四个方面论证了这一评价后，进一步指出：“在当代中国，只有这个理论而没有别的理论能够解决社会主义的前途和命运问题。”

江泽民从马克思主义“始终严格地以事实作为自己的根据”的科学性，谈到了“学风问题”：“究竟是单纯从马克思主义书本里的片言只语找答案还是真正坚持马克思主义的立场观点方法来研究当代中国和世界实际的问题”。他说：“马克思列宁主义、毛泽东思想一定不能丢，丢了就丧失根本，就会走到邪路上去。同时一定要以当代中国社会主义改革开放和现代化建设实际问题为中心，以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于提高对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展。离开本国实际和时代发展来谈马克思主义，没有意义。孤立静止地研究马克思主义，把马克思主义同它在现实生活中的生动发展割裂开来、对立起来，没有出路。马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平建设有中国特色社会主义理论，是统一的科学体系。”

关于社会主义初级阶段：

江泽民说，我国还处于社会主义初级阶段的科学论断，是邓小平建设有中国特色社会主义理论的重要基础，是我们制定方针政策的根本出发点。“今天所以有必要重新强调这个问题，是因为：面对前所未有的机遇和挑战，面对改革攻坚和开创新局面的艰巨任务，我们解决种种矛盾，澄清种种疑惑，认识为什么必须实行现在这样的路线和政策而不能实行别的路线和政策，关键还是在于对所处社会主义初级阶段的基本国情要有统一认识和准确把握。”“十一届三中全会前我们在社会主义建设方面出现失误的根本原因之一，就在于提出的一些任务和政策超越了社会主义初级阶段。近二十年来改革开放和现代化建设取得成功的根本原因之一，就是一切从社会主义初级阶段的实际出发，克服了那些超越阶段的错误观念和政策，又拒绝了抛弃社会主义基本制度的错误主张。”

人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，贯穿我国社会主义初级阶段的整个过程和社会生活的各个方面，决定了我们的根本任务是集中力量发展社会生产力。江泽民强调，“只有牢牢抓住这个主要矛盾，才能清醒地观察和把握社会矛盾的全局，有效地促进各种社会矛盾的解决。社会生活的全面进步，归根到底取决于主要矛盾的解决，取决于社会生产力的发展。”

江泽民号召全党：“要保持清醒头脑，排除各种干扰，毫不动摇地坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，把以经济建设为中心，同坚持四项基本原则、坚持改革开放，统一于建设有中国特色社会主义的全过程。”

关于经济发展和经济体制改革：

江泽民指出，从现在起到下世纪前十年，是我国向第三步战略目标迈进的关键时期。在这个时期我们必须解决好两个关键性课题，一是能不能成功地建立起比较完善的社会主义市场经济体制，二是能不能保持国民经济持续快速健康发展。“为此，必须在转换经济体制、优化经济结构、发展科学技术以及提高对外开放水平等方面，取得突破性进展。”

他说：“完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构，具有重大意义。”他重申，要坚持生产关系一定要适合生产力发展水平的马克思主义基本观点，重申要以邓小平提出的“三个有利于”为标准，“努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式，一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。”

江泽民指出：“国有经济是我国国民经济的支柱”，认为中央在国企的改革和发展问题上提出的一系列指导思想和方针政策是正确的。“现在的关键，是要进一步统一认识，狠抓落实。”他再一次强调了“抓大放小”的改革部署：“要继续抓好建立现代企业制度的试点，集中力量搞好一批关系国民经济命脉、具有经济规模、处于行业排头兵地位的国有大型企业的改革和发展。要下决心打破条条、块块的分割，切实解决‘大而全、小而全’和不合理重复建设问题。要以资本为纽带，通过市场组建跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的，竞争力较强的大企业集团。要继续采取改组、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。要把深化企业改革同产业结构调整、政府机构改革以及整个城市改革结合起来进行。”

关于党的建设：

江泽民指出，党的建设的首要任务，是深入、扎实、持久地用邓小平建设有中国特色社会主义理论武装全党。他说：“党内一定要努力创造一种认真学习的风气，民主讨论的风气，积极探索的风气，求真务实

的风气。”

他说：“大力加强各级领导班子建设，努力建设一支高素质的干部队伍，是党的建设的又一项重大任务。”“反腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争”。他分别对这两项任务作出了论述和部署。

最后，江泽民特别强调了维护和增强党的团结。他说：我国的改革开放和现代化建设正处在承前启后、继往开来的重要时期，任务十分繁重和艰巨，尤其需要全党同志加强团结。“我们讲团结，是在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线基础上的团结。讲团结，必须讲大局。要正确处理全局利益和局部利益的关系，把党和国家的利益放在首位又充分兼顾各方面的利益。各级领导干部首先是高级干部，要带头贯彻民主集中制原则，严守纪律，维护大局，加强团结。”

中宣部理论局副局长、研究员李君如在接受《中国经济时报》记者采访时，这么评价江泽民的“5·29”讲话：“总书记的讲话，从社会主义初级阶段实际出发，克服了姓‘公’姓‘私’问题给我们造成的障碍，系统地回答了实践中存在的一系列迫切需要解决的问题，这是十一届三中全会以来我党的第三次思想解放。”

“一国两制”

1997年6月30日午夜，举国无眠。北京天安门广场，革命历史博物馆前巨大的香港回归倒计时牌下人山人海；与此同时，深圳罗湖桥边的倒计时牌下、祖国各大城市的倒计时牌下万头攒动，数亿中国人在激动地等待着那一刻——1997年7月1日零时零分。

23时59分50秒。

惊天动地的喊声在天安门广场响起，在广袤的960万平方公里大地上响起，在全世界凡有华人居住的地方响起：“10、9、8、7、6……”

这是一股亘古未有的声音的风暴，它摧枯拉朽，排山倒海；它穿越地球之巅，它撼动满天的繁星颤抖！

“5、4、3、2、1！”片刻的万籁俱寂。立刻又是另一股同样强大的风暴，掌声的风暴。久久，久久……

锣鼓敲起来，军乐响起来，唱起来，跳起来，千条江河伴着热泪横流……

香港，中国的香港，回来了！一个多世纪的风云雷电，一百余年的沧海桑田，香港，这灿烂的东方明珠，终于回到了母亲的怀抱。

刚刚经历了失去邓小平的悲痛的中国，又迎来了百年游子归家的狂喜。如此的大悲大喜浓缩在短短的半年内，在1997年的6月与7月之交那个狂欢之夜，被彻底地、淋漓尽致地释放了。

中国人谁不知道“鸦片战争”。它就像一个耻辱的印记，深深地烙在五千年神州古老的躯体上。因此，1997年前后，人们见得最多、使用得最多的几个字，是“洗雪国耻”。

洗雪国耻，没有用一枪一弹，洗雪国耻，没有冤冤相报，“大英帝国”的后代甚至连“面子”都得到了细心的维护。当“米”字旗缓缓降下，五星红旗冉冉升起的那一刻，全世界都被“一国两制”这个史无前例的伟大构想震撼着。

香港回归祖国的历史进程，同时也是“一国两制”构想形成并实践的过程。

晚清的仁人志士，辛亥革命后的历届国民政府，曾多次试图收回香港而未果。“香港问题”一次又一次地证明着“弱国无外交”这个荒诞的“真理”。

1949年，人民解放军的钢铁剑锋横扫神州，趁势收回香港可说是举手之劳。然而中共中央和毛泽东高瞻远瞩，为了国家和人民的长远利益，保留了香港、澳门这个与西方世界联系的“窗口”和“桥梁”。百万雄师在边境止戈。

1949年12月26日，英国正式通知美国：1950年1月6日将是英国承认新中国的日子。

朝鲜战争中，英国投票赞成对中国实行“禁运”，中英关系变冷，双边贸易骤减，英方损失严重，英国政府搬起石头砸自己的脚。

在1954年的日内瓦会议期间，中国注意到英国在印度支那问题上采取了有别于美国的立场，执政的保守党一再表示愿意同中国改善关系。中英双方相互磋商，达成建立代办级的外交关系，中英两国一边改进两国外交关系，一边发展贸易关系。

1972年3月13日，中国和英国建立大使级外交关系。

改革开放后，中国的综合国力迅速增强，中国在国际事务中的地位和作用日益加强，中国政府领导人在不同的场合表明立场：要对香港恢复行使主权，并保持香港的稳定和繁荣。

1979年3月，香港总督麦理浩应中国外贸部的邀请访问北京，邓小平同志在会见他说：我们历来认为，香港主权属于中华人民共和国，香港又有它的特殊地位，将来谈判解决香港问题时，前提是香港系中国的一部分。但我们将把香港作为一个特殊地区来处理，在相当长的时期内，香港还可以搞它的资本主义，而我们搞我们的社会主义。

同年，邓小平在与美国人布热津斯基谈话中首次使用了“一个国家，两种制度”的提法。他说中国统一后，大陆搞社会主义，台湾可以搞资本主义，可以实行“一个中国，两种制度”，双方互不伤害。

1981年4月，英国外交大臣卡林顿访问中国时，邓小平说：如果香港将来的地位发生变化的话，外国投

投资者的利益将不会受到损害。

1981年9月30日，叶剑英发表《关于台湾回归祖国实现和平统一的方针政策》。4月6日，邓小平在会见英国前首相爱德华·希思时说，统一台湾的九项原则，也适用于香港。

1982年9月22日，英国首相、“铁娘子”玛格丽特·撒切尔访问北京。她挟英国在马尔维纳斯群岛问题上战胜阿根廷的余威，坚持1842年《南京条约》、1860年《北京条约》、1898年《中英展拓香港界址专条》等三个不平等条约的“合法性”。

9月24日，邓小平会见撒切尔夫人，详细阐明了中国对香港问题的基本立场，其语言之强硬有力，深深地震惊了英国的“铁女人”。

邓小平说：我们对香港问题的基本立场是明确的，这里主要有三个问题。一个是主权问题；再一个问题，是1997年后中国采取什么方式来管理香港，继续保持香港繁荣；第三个问题，是中国和英国两国政府要妥善商谈如何使香港从现在到1997年的15年中不出现大的波动。

关于主权问题，中国在这个问题上没有回旋余地。坦率地讲，主权问题不是一个可以讨论的问题。现在时机已经成熟了，应该明确肯定：1997年中国将收回香港。就是说，中国要收回的不仅是新界，而且包括香港岛、九龙。

如果不收回，就意味着中国政府是晚清政府，中国领导人是李鸿章！如果15年后还不收回，任何中国政府都应该下野，自动退出政治舞台，没有别的选择。

香港继续保持繁荣，根本上取决于中国收回香港后，在中国的管辖之下，实行适合于香港的政策。香港仍将实行资本主义，现行的许多适合的制度要保持。

至于说一旦中国宣布1997年要收回香港，香港就可能发生波动，我的看法是小波动不可避免，如果中英两国抱着合作的态度来解决这个问题，就能避免大的波动。……如果在15年的过渡时期内香港发生严重的波动，怎么办？那时，中国政府将被迫不得不对收回的时间和方式另作考虑。

邓小平说：“我们建议达成这样一个协议，即双方同意通过外交途径开始进行香港问题的磋商。”

会谈之后，双方发表了一份联合声明：“今天，两国领导人在友好的气氛中，就香港前途问题进行了深入的讨论。双方领导人就此问题阐述了各自的立场，双方本着维持香港稳定和繁荣的共同目的，同意在这次访问后通过外交途径进行商谈。”从此，中英两国开始谈判解决香港问题。

1982年12月，全国人大五届五次会议修改了《中华人民共和国宪法》，对特别行政区作出专门规定。宪法第一章总纲第三十一条规定，国家在必要时设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。

1983年7月1日，中国外交部就中英两国政府关于香港问题第二阶段的会谈，发布了一份新闻公报。“在1982年9月两国领导人会谈以及后来进行有益的交换意见之后，双方同意关于香港未来的第二阶段会谈将于1983年7月12日在北京开始。”

从1983年7月12日到1984年9月，中英双方的第二阶段会谈共进行了22轮，谈判相当紧张激烈。中国划定了谈判的期限：如果两年内达不成协议，中国将单方面宣布收回香港的政策。

英方在第二阶段实质性谈判的第一轮到第二轮期间，仍然坚持1997年后英国继续管理香港，认为香港的主权可以归还中国，但香港的繁荣离不开英国的管治。中国提出，为了香港的稳定和繁荣，应该实行“港人治港”，主张中国收回主权后，由港人治理香港。这一主张在香港不同阶层都赢得了一部分人的公开赞成。

中英谈判就这样在主权问题上搁浅了一年。

1983年9月，英国前首相希思访问中国，邓小平会见他时说，英国想用主权换治权是行不通的，劝告英方政府改变态度，以免出现1984年9月中国不得不单方面公布解决香港问题方针政策的局面。于是在第五、六轮的会谈中，英方确认不再坚持英国管治，也不谋求任何形式的共管，并理解中国的计划是建立在1997年的整个香港的主权和管治权应归还中国这一前提的基础上。至此，中英谈判的主要障碍开始排除，从第七轮会谈开始，谈判纳入了以中国政府关于解决香港问题的基本方针政策为基础的轨道。

1984年2月，邓小平会见美国乔治城大学战略与国际问题研究中心代表团时指出，世界上有许多争端，总要找个解决问题的出路。我们多年来有个想法，用什么方法解决这种问题，不用战争手段而用和平方式。我们提出的大陆与台湾统一的方式是合情合理的。统一后，台湾仍搞它的资本主义，大陆搞社会主义，但是一个统一的中国，一个中国，两种制度。香港问题也是一样，一个中国，两种制度。这是第一次比较完整地“一国两制”的含义作出科学的阐述。

1984年10月22日，邓小平在中共中央顾问委员会第三次全体会议上发表讲话，把它再加以理论概括，简称为“一国两制”。这样，“一国两制”的科学表述就完整地形成了。

1984年9月12日，中英双方就解决香港的全部问题达成了协议，9月26日双方代表在协议上签字。12月19日，中英政府首脑在北京正式签署协议。

1984年12月19日下午5时30分，是一个具有历史意义的时刻。关于香港问题的中英联合声明正式签字仪式正在人民大会堂西大厅隆重举行。签字仪式完成之后，两国政府首脑发表讲话，高度评价中英两国通过和平谈判顺利地解决了香港问题，并为落实声明作了庄重的承诺。讲话结束，气氛随之活跃起来。邓小平、李先念笑容满面地走到撒切尔夫人面前，举起了香槟酒。在15分钟的签字仪式中，100多名北京、香港和英国记者忙个不停，为历史记录下这一重要时刻！

中英关于香港问题的协议包括《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》及三个附件，即《中华人民共和国政府对香港的基本方针政策的具体说明》、《关于中英

联络小组》和《关于土地契约》，同时还交换了关于国籍问题的备忘录。撒切尔夫人在签字仪式上慨叹：情况是独特的，协议也是独特的。

国家间关于领土、主权的处理一般常用条约的形式，而我国政府要做的是收回香港主权，这是我国的内政，应由我方作出声明。但由于历史的原因，所以在主权和治权问题的表述上采用了更为适宜、方便和有效的“联合声明”形式。而有关细节问题则以附件形式加以说明。广义上讲“联合声明”也是国际条约形式的一种，同样具有国际法效力，中英关于香港问题的联合声明是在意志自由和两国平等的基础上签订的，它是不可违背的。

联合声明第一款规定：“中华人民共和国政府声明：收回香港地区（包括香港岛、九龙和‘新界’，以下称香港）是全中国人民的共同愿望，中华人民共和国政府决定于1997年7月1日对香港恢复行使主权。”第二款规定：“联合王国政府声明：联合王国政府于1997年7月1日将香港交还给中华人民共和国。”

联合声明第三款声明了对香港的基本方针政策。（1）为了维护国家的统一和领土完整，并考虑到香港的历史和现实情况，中华人民共和国决定在对香港恢复行使主权时，根据中华人民共和国宪法第三十一条的规定，设立香港特别行政区。（2）香港特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府。除外交和国防事务属中央人民政府管理外，它享有高度的自治权。（3）香港特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，香港现行的法律基本不变。（4）香港特别行政区政府由当地人组成，行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。主要官员由香港特别行政区行政长官提名，报中央人民政府任命。原在香港各政府各部门任职的中外籍公务、警务人员可以留用。特别行政区各政府部门可以聘请英籍人士或其他外籍人士担任顾问或某些公职。（5）香港的现行社会、经济制度不变；生活方式不变。依法保障人身、出版、集会、结社、旅行、迁徙、通信、罢工、选择职业和学术研究以及宗教信仰等各项权利和自由。私人财产、企业所有权、合法继承权以及外来投资均受法律保护。（6）香港特别行政区将保持自由港和独立关税地区的地位。（7）国际金融中心地位，继续开放外汇、黄金、证券、期货等市场，资金进出自由。港币继续流通，自由兑换。（8）香港特别行政区将保持财政独立。中央人民政府不向香港特别行政区征税。（9）香港特别行政区可同联合王国和其他国家建立互利的经济关系，联合王国和其他国家在香港的经济利益将得到照顾。（10）香港特别行政区可以“中国香港”的名义单独地同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关协定，香港特别行政区政府可自行签发出入香港的旅行证件。（11）香港特别行政区的社会治安由香港特别行政区政府负责维持。（12）关于中华人民共和国对香港的上述基本方针政策和本联合声明附件一对上述基本方针政策的具体说明，中华人民共和国全国人民代表大会将以中华人民共和国香港特别行政区基本法规定之，并在五十年内不变。

联合声明第四款规定：“自本声明生效之日起至1997年6月30日止的过渡时期内，联合王国政府负责香港的行政管理，以维护和保持香港的经济繁荣和社会稳定；对此，中华人民共和国政府将给予合作。”在联合声明生效日时，成立中英联络小组，履行附件的职责，有效执行联合声明，保证1997年政权的顺利交接。

联合声明的附件三《关于土地契约》规定了解决香港土地契约和其他有关事项的解决办法。中英双方在联合声明签署时互换的备忘录，解决了部分香港中国居民持有“英国属土公民护照”问题。

1990年4月4日，第七届全国人民代表大会第三次会议根据《中华人民共和国宪法》第三十一条和第六十二条第十二项的规定，决定自1997年7月1日起设立香港特别行政区。同时通过《中华人民共和国香港特别行政区基本法》及附件《香港特别行政区行政长官的产生办法》《香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》《在香港特别行政区实施的全国性法律》，香港特别行政区区旗和区徽图案。基本法自1997年7月1日起实施。

1995年12月，全国人民代表大会香港特别行政区筹备委员会成立，办公地点为北京。

1996年11月，香港特别行政区首长候选人产生。

1997年7月1日零时，随着政权交接仪式的成功完成，香港的历史翻开了崭新的一页。以董建华为首的中华人民共和国香港特别行政区第一届政府成员和立法会成员面向五星红旗庄严宣誓，“一国两制，港人治港，高度自治”的历史就此开始。

邓小平理论的重要内容之一——“一国两制”从构想变为了现实。

两年后的1999年12月20日，离开祖国近400年的澳门顺利回归。“一国两制”翻开了瑰丽的又一章。中国渐趋完整。

“又一次思想解放”

中共十五大将于1997年9月召开。大会最重要的内容之一——大会报告的起草工作已在前一年秋天就开始了。1996年10月，中共中央政治局常委会决定成立十五大报告起草小组，10月31日，起草小组召开第一次会议，起草工作正式开始。

政治局常委会提出的十五大报告主题是：高举邓小平理论的伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪。

也就是从这时候起，“邓小平建设有中国特色社会主义理论”的提法改称“邓小平理论”。

江泽民极为关注报告的起草工作。1996年12月11日，他同起草小组作了第一次谈话，就报告的主题、框架主要内容、基本思路作了明确指示。

1996年10月—1997年6月，江泽民先后两次同起草小组谈话，中央政治局常委会召开了三次会议，中央政治局也召开了会议，对报告稿进行讨论和审议，接着，又印发至中央和地方135个单位征求意见，党内约4000人及各民主党派、工商联负责人及无党派人士参与了对报告稿的讨论和修改。到十五大召开前夕，报告稿已是九易其稿，日臻成熟。

1997年9月12日，中国共产党第十五次全国代表大会在北京人民大会堂隆重开幕。

江泽民总书记代表第十四届中央委员会向大会作报告，这个题为《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》的报告共3万余字，共分10个部分。各部分的标题分别是：一、世纪之交的回顾和展望；二、过去五年的工作；三、邓小平理论的历史地位和指导意义；四、社会主义初级阶段的基本路线和纲领；五、经济体制改革和经济发展战略；六、政治体制改革和民主法制建设；七、有中国特色社会主义的文化建设；八、推进祖国和平统一；九、国际形势和对外政策；十、面向新世纪的中国共产党。

在报告中，江泽民从历史地位到指导意义，对邓小平理论进行了全面总结和概括。在强调高举邓小平理论伟大旗帜的同时，还提出要在实践中继续丰富和发展这个伟大理论。

报告对“社会主义初级阶段”这个科学概念作了系统的理论阐释。进而明确指出，这是一个“不可逾越的历史阶段”，初级阶段的历史进程，“至少需要一百年时间。至于巩固和发展社会主义制度，那还需要更长得多的时间，需要几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗”。在这个历史阶段，“尤其要把集中力量发展社会生产力摆在首要地位”；“要把改革作为推进建设有中国特色社会主义事业各项工作的动力”。同时提出了“把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来，在社会政治稳定中推进改革、发展，在改革、发展中实现社会政治稳定”的思想。

报告提出了建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化的基本目标 and 基本政策。指出：基本目标和基本政策“有机统一，不可分割，构成党在社会主义初级阶段的基本纲领。这个纲领，是邓小平理论的重要内容，是党的基本路线在经济、政治、文化等方面的展开，是这些年来最主要经验的总结。”

十五大报告在改革与发展的一系列重大问题上具有突破性的理论创新，在所有制问题上尤其引人注目。

报告指出，以公有制为主体，多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。报告阐述了确立这一“基本经济制度”的依据：“第一，我国是社会主义国家，必须坚持公有制作为社会主义经济制度的基础；第二，我国处在社会主义初级阶段，需要在公有制为主体的条件下发展多种所有制经济；第三，一切符合‘三个有利于’的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务。”

报告明确提出，要全面认识公有制经济的含义。“公有制不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分。公有制的主体地位主要体现在：公有资产在社会总资产中占优势；国有经济控制国民经济命脉，对经济发展起主导作用。”而这种优势和作用是“就全国而言”的，“有的地方、有的产业可以有所差别”。报告进一步论述说：“公有资产占有优势，要有量的优势，更要注重质的提高。国民经济起主导作用，主要体现在控制力上。要从战略上调整国有经济布局。对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位。在其他领域，可以通过资产重组和结构调整，以加强重点，提高国有资产的整体质量。只要坚持公有制为主体，国家控制国民经济命脉，国有经济的控制力和竞争力得到增强，在这个前提下，国有经济比重减少一些，不会影响我国的社会主义性质。”

报告指出，集体所有制是公有制经济的重要组成部分。集体经济可以体现共同致富的原则，可以广泛吸收社会分散资金，缓解就业压力，增加公共积累和国家税收。要支持、鼓励和帮助城乡多种形式集体经济的发展。这对发挥公有制经济的主体作用意义重大。

关于公有制的实现形式，报告明确提出“可以而且应当多样化”。报告说：“一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。股份制是现代企业的一种资本组织形式，有利于所有权和经营权的分离，有利于提高企业和资本的运作效率，资本主义可以用，社会主义也可以用。不能笼统地说股份制是公有还是私有，关键看控股权掌握在谁手中。国家和集体控股，具有明显的公有性，有利于扩大公有资本的支配范围，增强公有制的主体作用。目前城乡大量出现的多种多样的股份合作制经济，是改革中的新事物，要支持和引导，不断总结经验，使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济，尤其要提倡和鼓励。”

报告说：“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展。这对满足人们多样化的需要，增加就业，促进国民经济的发展有重要作用。”

报告还提出，“要健全财产法律制度，依法保护各类企业的合法权益和公平竞争，并对它们进行监督管理。”也就是说，不论姓“公”姓“私”，在法律面前人人平等。

十五大报告中关于所有制问题的这一大段论述，立足于“初级阶段”的国情实际，从“三个有利于”的要求出发，在党的正式文件中第一次对传统的公有制理论作出了重大修正，厘清了很长一个时期以来理论界关于“姓社姓资”、“姓公姓私”论争的是是非非，为经济体制改革的发展和深化扫除了一大障碍。

关于国企改革，报告重申“建立现代企业制度是国有企业改革的方向”，同时明确地提出对国有大中型企业实行“规范的公司制改革”，“使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体”。报告提出“进一步明确国家和企业的权利和责任”，即“国家按投入企业的资本额享有所有者权益，对企业的债务承担有限责任；企业依法自主经营，自负盈亏。政府不能直接干预企业经营活动，企业也不能不受所有者约束，损害所有者权益”。

报告再次提出“抓大放小”，即“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”。强调要“把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来”。

关于充分发挥市场机制作用，健全宏观调控体系，报告提出，要“加快国民经济市场化进程”，在各类市场的发展中，要“着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场，完善生产要素价格形成机制。改革流通体制，健全市场规则，加强市场管理，清除市场障碍，打破地区封锁、部门垄断，尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系，进一步发挥市场对资源配置的基础性作用”。报告提出了宏观调控的主要任务：“保持经济总量平衡，抑制通货膨胀，促进重大经济结构优化，实现经济稳定增长”。指出“宏观调控主要运用经济手段和法律手段”。

十五大报告在会上引起热烈反响。在接下来几天的讨论审议中，代表们畅所欲言，普遍认为是思想的又一次大解放。

83岁的广东代表任仲夷说，十四大以来、特别是近两年来，姓“社”姓“资”的问题，又从姓“公”姓“私”的争论中表现出来。好在江总书记在报告中对此有了新的、重大的突破。比如提出了公有制经济和公有制经济主体地位新的含义，指出公有制实现形式可以而且应当多样化，要以“三个有利于”为标准，大胆探索公有制经济新的实现形式。这是实事求是、解放思想的结果，是排除各种阻力和束缚，尤其是冲破教条主义和“左”倾错误思想禁锢的结果。

《求是》杂志社哲史部主任张晓林认为，十五大报告是中国共产党面向21世纪的政治宣言，也是一篇重要的马克思主义理论文献。中共海南省委书记、省长阮崇武则说，十五大报告提出高举邓小平理论旗帜，是继七大确定毛泽东思想地位之后，党在理论建设上的第二次飞跃。

河南省委书记李长春说，江泽民同志的报告是宏伟的跨世纪的行动纲领。报告突出了举什么旗，走什么路这一主题，充分体现了时代的要求，人民的愿望，大得党心民心，有强大的感召力和凝聚力。

9月13日，国务院总理李鹏在参加北京代表团讨论时发言说：在党的历史上，七大把毛泽东思想确立为党的指导思想，具有划时代意义，为新民主主义革命作出了重大贡献；十五大把邓小平理论确立为党的指导思想，也具有划时代意义。

新华社报道说：李鹏强调，在邓小平理论中，经济理论是其重要组成部分，所有制问题在经济理论中占有重要地位。“文化大革命”后，我们党抛弃“以阶级斗争为纲”，确立以经济建设为中心的党的基本路线。这是一次思想大解放。1992年邓小平同志南方谈话后，同年召开的党的十四大，进一步明确了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这是第二次思想大解放。这次十五大提出公有制应当有多种实现形式，是又一次思想解放。

“站得笔直”

1997年爆发的亚洲金融风暴，从东南亚迅速蔓延至整个亚洲，使日本、韩国这样的经济强者都大受冲击。风暴中心的东南亚各国，不得不祭起最后的法宝——货币贬值，而且一贬再贬，来对这股摧枯拉朽的金融飓风作心余力绌的抵抗。过去引以为傲的经济成就霎时成了“泡沫”，世界一片惊呼。

关于这场经济灾难，全世界各种评说和反思都很多，然而对中国的评价却基本上一致：中国在这场风暴中特立独行，顶住了前所未有的经济压力，坚持人民币不贬值，不仅使自己安然渡过了危机，同时挽狂澜于既倒，为亚洲特别是新加坡这样的金融国家渡过灾难作出了巨大的贡献。用朱镕基总理1999年3月15日在九届全国人大二次会议举行的记者招待会上的话说，是中国在这场风暴中“站得笔直”。

中国之所以能够在这场危机中“站得笔直”，是因为在1992年、1993年发生的金融问题并通过宏观调控予以及时、妥善的解决之后，对金融危机的警觉性大大提高了。

在亚洲金融危机爆发的前一两年，中央就一再强调防止和化解金融风险的问题。1996年年初的全国金融工作会议提出：加大金融监管力度，切实防范金融风险，维护金融业的合法稳健运行。将之作为1996年金融工作的主要任务之一。1997年初的金融工作会议再次把防止和化解金融风险当做1997年金融工作的主要任务。朱镕基在会上要求中国人民银行要以高度的历史责任感和使命感，进一步依法加强金融监管，切实做好防范和化解金融风险的工作。此时，离亚洲金融危机的爆发还有半年的时间。

当时，在金融工作方面，银行资金违规进入股票市场是一个十分严重的问题。其主要表现是：（1）一些商业银行及其分支机构置《商业银行法》于不顾，直接用银行资金购买股票，或者在办理证券交易资金清算和新股认购资金冻结业务时，给证券商和新股中购者提供透支；（2）一些企业以生产经营名义申请银行贷款，但并不把贷款用于生产，而是用来买卖股票，有的上市公司甚至大量挤占银行贷款炒作本公司的上市股票；（3）一些证券经营机构通过证券交易所开办的证券回收业务，套取银行短期资金，或者从场外

超限期、超比例拆入资金，用于股票市场投机。这些严重的违规炒作，把股票市场的投机风险引入到银行体系，危及我国整个银行业的安全。

针对这种情况，根据“防范和化解金融风险”的精神，1997年6月5日，中国人民银行发出《关于禁止银行资金违规流入股票市场的通知》。通知指出：近年来，银行资金通过各种方式违规流入股市，助长股市投机行为，扰乱了金融秩序，加大了金融风险。为严格禁止银行资金通过各种方式违规流入股市，防范金融风险，中国人民银行从七个方面作出具体规定加以限制：严禁各商业银行及其分支机构从事信托投资和股票业务；所有商业银行停止在证券交易所和各地证券交易中心的证券回购及现场交易；中国人民银行各分行要严格管理商业银行与信托投资公司、证券公司以及非银行金融机构之间的拆借业务；严格禁止证券交易透支行为；严格客户保证金管理；企业不得占用贷款买卖股票；中国人民银行各级分行要严肃查处各种违规行为。这个文件的发出，距离亚洲金融危机的爆发仅有一个月时间了。但这一个月的时间极其宝贵，它使我们能够以较规范的金融市场从容应对一场酝酿已久的亚洲金融危机。

当亚洲金融危机爆发以后，国内外普遍关注中国的经济形势。显然，如果中国在这股突如其来的金融风暴中站不住脚，这场危机就不仅对整个亚洲，甚至对全世界的经济都会造成严重的冲击。但是，有了1992年、1993年开始的宏观调控的经验，有了几年来金融改革的成果，中国政府对于抵御这场风暴，一开始就充满了信心。在8月14日上午国务院新闻办公室举行的中外记者招待会上，中国人民银行行长戴相龙介绍了当前我国的金融形势，并就金融运行中的有关问题回答了记者的提问。

戴相龙说，中央银行将坚持执行适度从紧的货币政策，同时要适当调节宏观调控的力度，改进金融服务，促进国民经济持续、快速、健康发展。中央银行将主要从三个方面采取措施，保证国民经济持续、快速、健康发展。一是合理掌握贷款增量，国家银行要严格控制在信贷规模，切实加强现金管理。同时，要安排好产品有市场、有效益、还款付息能力有保证企业的流动资金贷款，支持产品有市场、经济效益好的在建工程加快建设进度，适当扩大科技贷款的投入。二是加大对经济结构调整的力度。对一些效益好的、还款付息有保证的基础建设项目，可由借外债改为适当增加人民币贷款。积极按条件发放“安居工程”贷款，适当增加居民购房抵押贷款，促进中低档商品房的销售。支持企业横向联合，培育企业集团，支持经济区内大型企业的战略性改组。按照有关法规用好国家银行呆账准备金，支持企业兼并、破产和再就业。三是及时研究和完善信贷政策。国有独资银行在重点支持国有企业的同时，也要按信贷和产业政策，支持在市场中具有竞争能力的中小企业的发展。戴相龙强调，为防范和化解金融风险，创造良好的金融环境，中央银行将进一步加强对金融机构的监管力度，坚决取缔非法设立的金融机构和非法金融活动，防范和打击各种金融犯罪活动。

11月17—19日，中共中央和国务院在北京召开全国金融工作会议。这是在防范和化解亚洲金融危机对我国的侵袭、继续保持“高增长、低通胀”发展势头的关键时刻召开的一次非常重要的会议。这次会议的目的是，正确估量当前经济、金融形势，充分认识进一步深化金融改革和整顿金融秩序、防范和化解金融风险的重要性和紧迫性，明确做好这项工作的总体要求、指导原则、主要任务和重要措施。会议指出，金融是现代经济工作的核心，是国民经济持续、快速、健康发展的基本条件。必须以邓小平理论和党的十五大精神为指导，按照建立社会主义市场经济体制的方向，深化和加快金融改革，进一步整顿和规范金融秩序，建立健全符合我国国情的现代金融体系和金融制度，引导金融业健康发展，保证金融安全、高效、稳健运行。要求力争用3年左右时间大体建立与社会主义市场经济相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系，显著提高金融业的经营和管理水平，基本实现全国金融秩序明显好转。会议强调，要从根本上解决金融领域存在的问题，开创金融改革和发展的新局面，必须根据社会主义市场经济发展的要求，强化人民银行的金融监管职能，加快国有银行商业化步伐，并健全多层次、多类型金融机构体系；必须依法治理金融，规范和维护社会主义市场经济的金融秩序，严厉惩治犯罪和违法违规活动，把一切金融活动纳入规范化、法制化轨道；必须加快经济体制和经济增长方式“两个根本转变”，为金融良性循环创造良好的经济环境，特别是要加快国有企业改革，建立政企分开的投资体制，加大经济结构调整力度，坚决避免“大而全、小而全”和不合理的重复建设。

会议结束后，《人民日报》发表了题为《努力开创金融改革和发展新局面》的社论。社论指出：党的十五大后，党中央、国务院把进一步深化金融改革和整顿金融秩序放在突出位置，作为经济工作的一项重要任务，这是通观全局、审时度势作出的重大决策和战略举措。社论的这段话，充分说明了1997年经济工作的一个突出的特点，即牢固地确立了金融在我国经济中的核心地位。抓住了这个核心，也就为保持“高增长、低通胀”的发展态势提供了基本的保证。

铸造企业“航母”

中共十五大之后，全党思想渐趋统一。经济体制改革进入了一个新的阶段。

组建大型企业集团被形象地称为铸造企业“航空母舰”。是“抓大”的重要内容之一。江泽民在十五大报告中将这一工作归纳为“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”。

早在国企改革探索阶段，为了适应生产经营的发展、加强企业的竞争力和提高企业的活力，国家就逐步出台了一批鼓励政策，加快了企业横向经济联合的步伐，开始了组建大型企业集团早期实践，创造了一些经验。上海、苏州等地采用“强强联合”的办法，壮大企业集团核心的经济实力；上海市的一些企业集团还创造了“四个一个头”的办法，强化集团核心的投资功能，即核心企业一个头对上承包，一个头工效挂钩，一个头财务结算，一个头统贷统还；江苏、吉林等地用合股经营的办法，组建了跨省市、跨部门和跨所有制的企业集团。

1990年初，国务院提出了组建100个大型企业集团的设想，国家体改委、国家计委和国务院生产委先后在20多个企业集团进行了调查研究，形成了《关于促进企业集团发展的意见》。1991年1月8日，李鹏主持总理办公会议，专门讨论发展企业集团问题。3月3—5日，国家体改委、国家计委和国务院生产委联合召开了企业集团工作会议。这次会议在《关于促进企业集团发展的意见》的基础上，探讨了企业集团发展的有关政策、措施，提出了组建一批大型企业集团的方案和名单。12月14日，国务院批转了国家计委、国家体改委、国务院生产办《关于选择一批大型企业集团进行试点的通知》，《通知》确定了首批55家大型企业集团试点名单，指出选择一批大型企业集团进行试点的目的是：促进企业组织结构的调整，推动生产要素的合理流动，充分发挥国营大中型企业的主导作用，形成群体优势和综合功能，提高国际竞争能力和宏观调控能力。之后，国家计委、国家体改委、国务院生产办还发布了《试点企业集团审批办法的通知》，有关部委也陆续颁发了企业集团试点的配套政策。企业集团试点工作正式展开，我国组建企业集团实践进入了一个新的阶段。1992年8月1日，国家计委、国家体改委、国务院经贸办印发了《关于试点企业集团实行国家计划单列的实施办法》，规定生产计划、基建投资和技改投资、进出口、物资能源供应、财务、信贷、工资等“试点企业集团在国家计划中一般都要实行全面单列”；行业主管部门对计划单列企业集团实行行业归口管理；国家保障计划单列企业集团享有充分的生产经营自主权，其中包括在固定资产投资、直接吸收外资的自主决策权，出口经营和外交交往的优先审批等。9月11日，国家国有资产管理局、计委、体改委和国务院经贸办又印发了《国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法（试行）》。第一批获得授权经营的企业集团是：东风汽车集团、东方电气集团、中国重型汽车集团、第一汽车集团、中国五矿集团、天津渤海化工集团和贵州航空工业集团。

中共十四届三中全会明确了建立现代企业制度的改革任务后，企业集团的建设进一步加快，到1995年试点企业集团发展到56个，后增至57个。

1997年4月29日，国务院批转了国家计委、国家经贸委、国家体改委《关于深化大型企业集团试点工作的意见》，对深化大型企业集团试点工作提出了新的要求。《意见》指出，深化大型企业集团试点工作，对推进经济体制和经济增长方式根本性转变至关重要。要按照建立现代企业制度和搞好整个国有经济的要求，重点抓好一批大型企业集团，联结和带动一批企业的改组和发展，促进结构调整，形成规模经济，提高国有资产的营运效率和效益，积极发挥大型企业集团在国民经济中的骨干作用。其主要内容有七个方面：（1）深化企业集团试点工作的必要性和目的；（2）建立以资本为主要联结纽带的母子公司体制；（3）进一步增强试点企业集团母公司的功能；（4）多渠道增补试点企业集团资本金，发挥其在结构调整中的作用；（5）加强对试点企业集团的监督、考核；（6）扩大大型试点企业集团的范围和条件；（7）做好试点企业集团的组织和领导工作。国务院和各级地方政府积极推进重点行业、重点企业的改革和发展，抓紧大企业和大集团的培育与发展，国家大型企业集团试点企业由57户扩大到120户。

6月23日，企业集团试点工作会议在北京召开。国务院副总理吴邦国在会上指出，今后在深化企业集团试点中要切实抓好六方面的工作：一是要加快大型企业集团的现代企业制度建设，关键是要抓好试点企业集团母公司按照《公司法》进行规范和改制；二是要依靠企业集团具有独特的产品、独特的技术，建立企业集团真正的市场优势；三是要在结构调整中促进企业集团的发展，积极支持它们对国有资产存量进行重组，把调整存量资产与企业转换机制结合起来；四是要加强企业集团内部管理制度的建设；五是要加强试点企业集团经营者队伍的建设；六是要进一步推进各项配套改革。

为了规范企业集团的发展，国务院和各部委纷纷出台了一些规定和措施。1996年9月17日，中国人民银行颁发《企业集团财务公司管理暂行办法》，要求按《办法》规范财务公司的组织和行为。1997年9月3日，中国人民银行发出《关于加强企业集团财务公司资金管理等问题的通知》，要求企业集团财务公司规范运营。1998年3月13日，国家体改委印发《关于企业集团建立母子公司体制的指导意见》。《意见》对加快企业集团建立现代企业制度步伐，促进企业集团规范、健康发展提供了模式。1998年10月30日，国家统计局发出《关于企业集团统计报表制度的通知》。此文对1997年国家统计局等部门联合制定的《企业集团统计报表制度》进行了修订。

在社会主义市场经济体制的建立过程中，市场的地位和作用凸显，企业规模的大小，对产品占领市场显示出重要作用。组建大型企业集团的工作也由此从中央要求转变为地方政府和大企业的自觉行动。与此同时，“贪大求快”、“凑大个”的做法开始出现并蔓延。在国务院的机构改革进程中，一些部门改制为行政性公司，这类原先承担的政府职能基本未变，而有了经济实体身份的公司，其聚合全行业力量进而垄断市场的性质非常明显，模仿这种做法组建行业性控股公司的苗头于是开始出现。中央部分行业主管部门也力图通过国有资产授权经营，将自己转为行业性控股公司。理论界人士指出：这是一种“产权关系行政化”的倾向。

1996年2月28日，朱镕基副总理在中国集团公司促进会委托国家计委宏观经济研究院承担的“大型国有企业成为国家授权投资的机构”课题主报告提要上，作了重要批示：“组建行业性的控股公司，看来问题甚多，不利于企业集团的发展、经营。”

1998年1月，国家计委宏观经济研究院发表了一份题为《目前企业集团发展值得注意的几个问题》的报告。报告认为，当时企业集团发展中存在的主要问题有：有些企业集团以为把一些重要企业纳入到集团内部，就能很快进入到世界级大企业行列；有些企业集团进行大规模扩张，兼并了许多没有优势的企业；有些地方政府和政府部门热衷于实行“拉郎配”，或者全行业成建制地变成一个大公司。这种贪大求快“凑大个”的做法很可能欲速则不达，反而把核心企业、好企业拖垮。报告进一步提出了发展企业集团应该注意：不要把规模经济等同于经济规模，不要不切实际地追求多元化经营，不能过分强调低成本扩张，不能认为资产经营高于生产经营等等。报告认为，组建大企业集团应该以资本为纽带，通过市场形成、建立面向市场的新产品开发和技术改造机制，才能取得实质性的成功。

此后，“产权关系行政化”倾向逐渐得到遏止。

“三年脱困”

国企改革作为整个经济体制改革的“重中之重”，一直困难重重，步履维艰。

进入90年代中期，企业外部环境发生了巨大变化。其中对企业影响最深的有三方面：第一，1994年开始的以财政、税收为主线的改革，使国家宏观管理由计划体制转向市场经济体制。随之进行的金融、外汇、外贸等体制改革，以及随着国家控制价格的放开而形成的价格机制的转变，使得社会主义市场经济管理体制的构架初步形成。面对这一体制剧变的形势，长期依附于旧体制的国有企业一时难以适应。第二，伴随生产能力的持续增长，居民消费结构升级，市场上的供需关系发生了历史性逆转。长期卖方市场转向供需平衡或供过于求，出现了结构性生产能力过剩。市场对企业的制约明显增强，长期低水平重复建设、技术开发投入不足和产品结构、产业结构不合理的矛盾逐渐爆发。第三，随着体制转轨和对外开放的深化、关税总水平的降低，中国市场进一步国际化的格局已经形成。世界最强的跨国公司纷纷进入中国市场，使中国企业即使在国内市场也要面对世界最强对手的竞争。企业国际竞争力不足的矛盾突显。

一方面，国际国内的经济竞争日趋激烈；另一方面，我国国有经济的低效率已经严重拖累了整个国家的竞争力——国有经济耗用了全社会70%的资源，产出却只有30%左右。

长期以来，国有企业就是在计划体制、卖方市场、高关税保护下生存和发展的。面对由计划经济到市场经济转轨的历史性巨大变化，绝大多数国有企业缺乏准备和应变能力，企业之间只能在相对狭窄的领域进行低水平竞争。此时，结构调整已势在必行。但由于体制、政策的制约，技术更新、产业结构升级、企业重组的高潮未能及时形成。从弱势企业开始，库存产品积压，不能及时支付利息，银行停止贷款，工厂停工半停工，大量职工下岗，大量退休职工不能按时领到退休金，国有企业长期积累的深层次矛盾不断爆发。至1997年，全国工业企业连续三年利润下降、亏损上升，部分产业出现全行业亏损，下岗职工累计约千万。来自国务院发展研究中心和国家经贸委的数字显示，截至1996年底，我国32.2万户预算内国有企业负债率为71%，给银行造成了1万多亿元的不良资产，冗员在3000万以上；1997年一季度，国企盈亏相抵利润为负，头两个季度，45%的国企明亏，30%的国企暗亏；与此同时，国家财政每年给国企的明补在1500亿元左右，以银行贷款方式给予的暗补还不在此内。国有企业的问题已经成为社会关注的焦点和影响经济发展、社会稳定的重要因素。江泽民多次指出，国有企业改革进入了关键时期、攻坚阶段。针对这一严峻形势，1997年9月，中共十五大提出“力争到本世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度，经营状况明显改善，开创国有企业改革和发展的新局面”。在十五届一中全会上，江泽民进一步确认了三年改革与脱困的目标。提出用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到2000年底大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。

如何理解“三年脱困”？1999年，国务院研究室工交贸易司副司长卢中原在北京市委讲师团组织的报告会上说，市场经济条件下，衡量大中型企业的标准主要有两条：一是销售收入，二是资产。销售收入衡量市场怎样，没市场何谈大、何谈强？资产不能增值、给予回报，又何谈大、何谈强？如按这两条测算，我们的企业很多不够大中型企业的标准，因此，亏损企业的总数会比原来减少许多。现在的“三年脱困”目标中，我们所指的国有大中型亏损企业，是指1997年底统计的16800家国有大中型企业中的6599家。要知道，国企改革三年脱困目标指的不是大多数国有企业，也不是全部国有企业，而是“大多数国有大中型亏损企业”在三年内脱困，这里要注意几个定语：大多数、大中型和亏损企业。因此，这是个有限目标，是6599家中的大多数脱困，但不是全部。对此目标的实现，应当充满信心。国家经贸委主任盛华仁在1999年“两会”上给出的定义则更明确：“根据新的划分标准，我国国有大中型企业共有6840个，加上在国民经济中有重要影响的亏损企业800多个，总量有7600多个，其中亏损企业2340个，占总数的30%左右。我们的目标是今明两年每年使1/3左右的亏损企业消除亏损。”

经济学家们指出，三年脱困不是单纯的国有企业的改革与脱困，它是我国经济体制发生到特别阶段的一次总动员和大决战。三年脱困与否对于我们是否能成功解决国有企业制度改革、市场机制培育以及所有

制结构改革之间的协调问题具有决定性意义。

在随后的三年，围绕实现这一目标，着眼于从整体上搞好国有经济，国家采取了一系列力度很大的政策措施，对国有经济布局和国有企业进行战略性调整和改组，应该淘汰的淘汰，能够救活的救活，需要做的做大，必须提高的提高。各地区、各部门和广大企业认真贯彻落实国家的各项政策措施，把改革、脱困同改组、改造和加强管理紧密结合起来，做了大量扎实有效的工作，一场艰苦的攻坚战开始了。

市场催生《价格法》

尽管经济体制改革的目标模式问题曾在理论界引起多次争论，政策上也历经起伏，但实践中的改革从始至终都是指向市场取向。而不断发育、发展的市场也就在这起伏曲折中完成了由“卖方市场”向“买方市场”的蜕变。

1979年以前，由于商品短缺，市场供应紧张，国民经济运行呈现典型的“短缺经济”格局，市场运行长期处于卖方市场态势。突出表现是，各种商品供应票证达40多种，个别城市多达65种，许多商品即使有票证也买不到。改革开放解放了生产力，中国开始告别“短缺经济”，1989年市场供需差率为-8%，1990年为-3.5%，1991年为-4.0%，进入正常差率范围，市场总供给与总需求已经基本平衡。中共十四大后，商品票证全部取消。

1992年春邓小平南方谈话以后，我国国民经济再次走上了高速增长的快车道。1993年，国内生产总值突破3万亿元，全年GDP增幅达13.4%，农业生产形势稳定，工业生产持续较快增长，固定资产投资持续高速增长，消费品市场平稳活跃，进口增势持续强劲，居民收入增加，通货膨胀加剧。从1993年经济运行的结果看，供求基本平衡，相互制约减弱。从总量上看，根据有关资料推算，1993年供求差率为-5.2%，属正常范围，从结构上看，消费品市场的基本格局仍是偏紧的买方市场，择优选购已成为居民普遍的消费行为。据原国内贸易部对1993年下半年680种商品的供求情况排队，供求基本平衡和供过于求的商品占91.6%，供不应求的商品占8.4%。社会商品零售总额与轻工产值之比为1：2.4，略高于正常年份的水平。从投资需求来看，1993年全社会固定资产投资增长50.6%，扣除物价因素，实际增长22%。从长期来看，投资是供给增长的源泉，但从短期来看，它是构成总需求的最重要的最活跃的成分。1993年投资总量增长过猛引发了大多数生产资料价格的上涨，也引起了交通运输及能源、原材料供应的全面紧张，引起进口的大幅增长、出口增幅下降和贸易差额扩大，需求总量膨胀、结构失衡。

1993年高速增长的惯性使得1994年国民经济发展继续保持一个较高的势头。全年社会总供给与总需求差率为-6%，属于正常范围，总量平衡基本正常。全年GDP增长12.6%；全年固定资产投资增长30.4%；社会消费品零售总额增长30.5%；出口额在多方努力下扭转1993年以来增长乏力的局面，增长31.9%；通胀压力进一步加剧，全年零售物价指数上涨率为21.7%。到1995年上半年，据原国内贸易部统计，已经有95%的消费品保持供求基本平衡和供给略大于需求，投资品多数供大于求，有的产品库存已出现积压现象。我国商品市场开始由卖方市场向买方市场过渡。

1996—1997年，是我国买方市场的形成时期。

据原国内贸易部统计，1996年上半年供求平衡和供大于求的商品占90.6%，供不应求的占9.4%；下半年，供求平衡和供大于求的商品占93.8%，供不应求的商品只占6.2%。1997年，市场格局继续向着买方市场的方向发展。1997年上半年，消费品供不应求的商品只占5.3%，供大于求和供求平衡的商品达到94.7%。此外，我国农业连年丰收，1995—1997年粮食连续增产，1995年全国粮食总产量为46657万吨，1996年达到49000万吨，1997年粮食总产量达到49250万吨，再创历史最高纪录。国际收支状况也发生了巨大变化，外贸由1993年的巨额逆差转为1994—1997年的连续顺差，国家外汇储备大幅度上升，1996年为1050亿美元，1997年达到1399亿美元。这一年，我国的钢产量达到1亿吨以上，发电装机容量达到2.5亿千瓦，运输邮电业迅速发展，五年铁路正线铺轨总里程11344公里，高速公路增加4083公里，电话交换机总容量达到1.1亿门。一系列情况表明，我国主要生产资料和消费品出现了基本平衡或供大于求的格局，长期以来困扰我国的商品紧缺现象已经根本改观。

买方市场的形成强烈地呼唤着“价格法”出台，而社会商品的不断丰富则给“价格法”出台提供了不断转好的条件。

其实，早在中央拟议进行“价格闯关”的1987年10月，《中华人民共和国价格法》就开始起草，“十年怀胎”，到1997年，终于到了“分娩”的日子。

1987年9月21日，《价格管理条例》经国务院审定发布之后，国家物价局即部署所属的政策法规司组织人员着手起草价格法草案。同时，邀请南开大学经济系成立了“价格法（草案）”课题组，平行作业。还组织有关人员翻译了日本、美国、联邦德国、欧洲经济共同体以及南斯拉夫、匈牙利、波兰和罗马尼亚等国的有关价格法律，以资借鉴。当时讨论认为，《价格管理条例》的公布施行，无疑对我国的价格改革和价格调控起着重大的推动作用，但也有不足之处，需要在《价格法（草案）》中作出明确规定：一是《价格管理条例》对调整的主体、客体表述得不够完整；二是对具有价格决策权的各级政府价格主管部门的行为规范缺乏界定；三是没有明确价格违法行为应负的法律后果；四是对价格紧急措施没有规定，一旦遇到异

常事态需要采取价格紧急措施时，由于没有规范，其结果必然是要么束缚手脚，要么被迫采取违法举措。

1989年国家物价局根据起草的初步成果，报请全国人大常委会批准将《价格法》纳入全国人大立法规划。

1990年国家物价局将政策法规司与南开大学分别起草的两个《价格法（草案）》，合并为一个，除了对上述几点不足之处作了明确规定外，还设定了政府定价、政府指导价、市场调节价三种价格形式。经过反复研讨，十六次易稿，于1991年12月28日上报国务院审核。

中共十四大正式确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，国家物价局据此调整了起草《价格法（草案）》的指导思想，进一步总结了我国价格改革14年来的实践经验，考察了世界发达的市场经济国家价格立法的若干有益做法，对《价格法（草案）》反复研讨，再次十易其稿。

1995年，国家计划委员会将《价格法（草案）》发至各省、自治区、直辖市及计划单列市的计委和物价局征求意见，召集在京的经济学界和法学界的有关专家、学者进行研讨后，于3月25日在中国价格学会第四届理事会上对《价格法（草案）》的全文结构作了大的调整。为了适应以市场形成为主的价格机制，将“经营者定价”这一章提前，紧接在第一章总则之后，突出了经营者定价在新的价格形成机制中的主导地位，全面赋予了经营者合法定价的权利与义务。同时，对经营者定价行为予以规范，明确了哪些是不正当的价格行为，从而为市场形成价格和发挥价格合理配置资源的作用提供了良好条件。对于政府定价行为，则明确了以间接调控为主，以经济和法律手段为主，加强价格的监督检查，促进公平、合法、正当的价格竞争。经过修订后的《价格法（草案）》于1995年6月20日上报国务院。

国务院法制局将国家计委起草的《价格法（草案）》多次研讨修改之后，报请国务院审核。朱镕基副总理于1997年5月7日主持召开国务院第56次常务会议，对《价格法（草案）》进行了讨论。这次会议对《价格法（草案）》的调整范围作了改动，明确规定包括有形产品、无形资产的价格和各类有偿服务的收费，行政性收费不纳入价格法调整范围，需要另作规定，加强管理。在“经营者定价”这一章中增加了各类中介机构提供有偿服务的收费，要严格按照国家的有关规定执行；增加了经营者进口商品、收购出口商品要遵守国家有关的法律；明确了大多数商品实行市场调节价，极少数商品、服务价格实行政府指导价或者政府定价。指出价格管理的关键是加强监督检查，突出了消费者的监督作用。1997年6月20日，《价格法（草案）》提请全国人民代表大会常务委员会审议。

全国人民代表大会法律委员会、财经委员会对《价格法（草案）》进行了多次研讨，于8月下旬提请全国人大常委会第27次会议进行了初步审议，国家计划委员会主任陈锦华在这次会上就制定“价格法”的必要性和指导思想、“价格法”的起草过程和主要内容以及《价格法（草案）》中的几个重要问题作了说明。全国人大常委会进行了详细的讨论，提出了许多宝贵意见，随后交给全国人民代表大会法律委员会、财经委员会进一步研究。

全国人民代表大会法律委员会和财经委员会分别召集了经济学界、法学界以及研究价格的专家学者、有关部门分管价格的领导和部分企事业单位的物价人员进行了研讨，并且将《价格法（草案）》分发给各省、自治区、直辖市人大常委会征求意见。各地又提出了许多修改意见。全国人大常委会法制工作委员会的领导还亲自到部分省市进行调查研究，召开座谈会，倾听有关方面的意见。回京后，法律委员会、财经委员会和法制工作委员会有关负责人再次对《价格法（草案）》逐条逐款地进行了讨论，字斟句酌地进行了修改，主要是在立法宗旨中增加了保护消费者和经营者的合法权益，规定了价格主管部门与有关部门的工作关系：在“经营者的价格行为”中增加了行业组织进行价格自律的规定；在“政府的定价行为”中增加了制定属于公用事业价格、公益性价格的内容。同时，召开包括消费者参加的听证会，论证其必要性、可行性；还对建立重要商品储备制度，设立价格调节基金，以及依法收费，严格控制收费项目，限制收费范围、标准等都作了规定。经过这次修改后，于1997年12月24日提请全国人民代表大会常务委员会第29次会议审议，并获得了通过。

重庆直辖

1997年3月14日下午，八届全国人大五次会议举行闭幕会。原定于下午3点整开始的会议往后推迟了几分钟，而出席会议的重庆代表却感觉这几分钟显得比好几年还漫长。因为会议最后表决的议案之一，是《关于批准设立重庆直辖市的决定》。

还在上午，重庆代表们就按捺不住了。在会议规定的整个半天“机动时间”里，重庆代表一个个都不知去向。下午2点零5分，住地金叶大厦大门口前往大会堂的汽车准备出发，重庆代表们才衣着光鲜地露面了。只见女代表们旗袍长裙，光艳照人；男代表西装笔挺，皮鞋锃亮，有好几位还不约而同地系上了鲜红的领带。各人的发型都经过理发师精心整理，被摩丝固定得纹丝不乱。原来，一个上午，代表们都在忙着跑美容美发厅和服装店，一丝不苟地“包装”自己。形象的鲜亮，以致被守在人民大会堂门口的记者们逮个正着，一个个话筒直接伸到嘴边，问他们对重庆直辖议案能否通过的预测和感想。

闭幕会议将表决通过13个议案，重庆直辖的议案排在第8位。3点55分，巨大的电子显示屏显示出第8项议案的表决结果，伴之以会议工作人员宣读表决结果的声音：“出席2720人，赞成2403票，反对148票，弃

权133票，有36人未按表决器”。然后乔石委员长宣布：“通过！”霎时间掌声雷动，一位女代表欣喜地叫出了声。

全国人大关于设立重庆直辖市的决定，连标点符号在内共196个字：

八届全国人大五次会议关于批准设立重庆直辖市的决定

（1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议通过）

第八届全国人民代表大会第五次会议审议了国务院关于提请审议设立重庆直辖市的议案，决定：

一、批准设立重庆直辖市，撤销原重庆市。

二、重庆直辖市管辖原重庆市、万县市、涪陵市和黔江地区所辖行政区域。

三、重庆直辖市设立后，由国务院依据宪法和有关法律的规定，对其管辖的行政区域的建制和划分作相应的调整。

中华人民共和国第四个直辖市诞生了。

沿海开放战略的巨大成功，激起西部发展经济的强烈欲望。在大跨度的东西部之间寻找结合区，以弥补缺陷，从而保证全国经济进入良性循环，这就是设立重庆直辖市的现实背景。

邓小平在20世纪80年代和90年代初就非常关注人口大省四川能否尽快奔小康的问题。他曾多次提出，要研究一下四川太大、人口太多，不便发展、不便管理的问题，要研究发挥重庆中心城市带动作用的问题。战争年代，刘邓大军千里跃进大别山，解放战争从内线作战转入外线作战。邓小平曾风趣地把这个战略比喻为“一肩挑两头”的“扁担战略”。有人借用了这个比喻，将连接中国11个省市，跨越东、中、西部三大经济带、滋养数亿人口的长江，比之为“扁担”，上海和重庆，则是这条“扁担”的两头。经过解放后40多年的发展建设，重庆在西部地区已具有较强的辐射和带动作用。仅以工业固定资产为例，已拥有700多亿元的存量。激活这笔资产存量，发出的“热能”将辐射整个西南地区，并与上海遥相呼应，形成华东、华中和西部连成一线，挑起整个长江流域经济发展重担的“战略扁担”。

早在1994年秋天，中央就在高度保密的前提下开始了重庆直辖的论证和设计工作。当时决定由国务委员李贵鲜组织人马进行。他们搞出的第一个设计方案，是以三峡库区为中心设立一个一级行政区。考虑到牵涉方方面面的利益太多，中间管理层次没有解决，未走出原“三峡省”的思路，不符合精简、效能的原则，放弃了。此后一年多的时间里，又设计出了几个方案，经过慎重周密的权衡比较，最后向中央交出了一个成熟的方案。1996年春，中央政治局常委会、国务院常务会先后专题研究了设立重庆直辖市的问题。会上，李贵鲜作了方案说明。会议原则上同意他们提出的方案。

此时却发生了一个意外事件。李贵鲜等人在一年多的调研、设计时，为了保密，每次赴四川，都是以“检查工作”的名义进行。当这次再赴四川检查工作时，一个惊人的消息在香港的报纸上刊出：大陆准备设立重庆直辖市。不仅如此，设市示意图也明白无误地刊登出来。

不久，泄密事件水落石出，原来是某地方报纸的负责人违反纪律走漏了消息。该负责人因此受到处分。

这个事件客观上使重庆直辖进程加快。党中央、国务院感到设市条件基本成熟，可以按照法律程序交有关职能部门加快具体运作，最后交由全国人大常委会、全国人大审议决定。1996年11月22日，民政部代国务院起草的设立重庆直辖市议案及其说明正式上报国务院。12月20日，经总理办公会议讨论，设立重庆直辖市议案及其说明由国务院正式提请全国人大常委会审议。1997年2月19日，八届全国人大24次常委会议顺利通过了国务院提交的设立重庆直辖市的议案，并决定提交即将召开的八届人大五次会议审议。

新设立的重庆直辖市，地跨东经105度11分至110度11分，北纬28度10分至32度13分之间，位于青藏高原与长江中下游平原的过渡地带；东邻湖北、湖南，南靠贵州，西接四川省内江市、遂宁市，北连陕西省和四川省达川、广安地区，东西长470公里，南北宽450公里，主要分布在长江沿线，基本处于云贵川藏的腹地，总面积8.24万平方公里，总人口3000万。是中国面积最大、人口最多的直辖市。

经济学家认为，根据地缘经济学和边际效应理论，在占有天时地利的长江上游地区，投以巨大的激发因素，它所产生的“裂变效应”，不仅会直接促成长江开发战略的成功，更会使西南2亿多人口受益。中西部地区的共同富裕之路由此透露出新的曙光。

1998年12月底，作为“新重庆”的标志性建筑，气势非凡的朝天门广场落成。这一占地5万平方米的广场，造型如一艘扬帆起航的大船，劈波于长江嘉陵江交汇之处。重庆人更在其上刊刻“朝天门广场赋”，颇有踌躇满志之态：“贯六峡两江之汇，率九宫八卦之冠，总扼西南之枢纽，遥牵吴楚之群船。”

重庆的直辖为两年后中央提出的“西部大开发”战略布下了一颗重要的战略“棋子”。

“统账结合”的养老保险制度正式确立

国务院〔1995〕6号文件“统账结合”两个实施办法由各地选择制定方案开展试点后，取得了不少经验，但由于多种养老保险办法并行实施，产生了一系列新问题：

一是费率征收和养老金支付没有统一标准，这种状态长期延续下去，难免出现各地区画地为牢，阻塞劳动力合理流动和人力资源的优化配置。因此，为国有企业深化改革配套，减轻企业的经济和社会负担，也都迫切要求全国有统一的、规范的基本养老保险制度。

二是不适应加强宏观调控的要求。我国养老保险制度的改革探索过程中，各地纷纷出台了一些地方规定，导致在全国产生了成百种改革方案，世界银行专家们将之比喻为“打开了一个‘潘多拉盒子’”。造成社会

保障政策五花八门，待遇水平高低不一，地区之间互相攀比，养老金替代率上升，有的地区已高达105%~110%，企业负担相当沉重。6号文件允许各地选用不同实施办法，只是改革试点阶段权宜的过渡性举措。各地实施办法长期不统一，不仅各地区、各部门之间基本养老保险水平难以控制和平衡，而且形成基金分散管理的格局，导致一部分养老保险基金的盲目投资，以及挪用浪费。

三是不适应社会保险走向法制化的要求。社会保险是国家通过法律强制实施的保障制度，只有立法，才能保证基本养老保险制度覆盖到各类企业，才能规范各级政府和各个机构在社会保险方面的行为，特别是规范基金管理的责任和权限，确保基金的安全和保值增值。但是立法要有一个前提条件，就是制度要统一、政策要统一。

四是不适应加快改革进程的要求。由于多种办法并行，有的地区和部门在深化改革中存在着等待的心理，因而尽快统一制度，有助于消除等待情绪，加快推进改革。

从1996年5月开始，由劳动部、国家体改委、国家计委、国家经贸委、财政部、人事部、中国人民银行组成了联合调研组，就统一企业职工基本养老保险制度问题进行了深入调研。调研组先后到湖北、辽宁、北京、上海等地，听取了14个地区政府领导的意见，召开了一系列座谈会，在三个方面形成了共识：一是改革的深化迫切需要统一的制度，统一制度的时机已经成熟，绝大多数人都赞成尽快统一，这是大势所趋；二是实践中各地的方案都遵循了“统账结合”的原则，技术上也有相通之处，这是具备了统一并轨的现实基础；三是设计统一方案的框架，在坚持“统账结合”和保障水平要适当的原则下，充分吸收各地现行方案的长处，以有利于统一并轨工作的进行。调研组综合分析各方面意见后认为，应当不失时机地提出统一制度的目标。早统一，改革成本较低，代价较小；迟统一，各地方案普遍实施到位，再改起来就更难，引起的社会震动也更大。既然认定统一是必然趋势，就宜早下决心。有了一个统一的目标，可以使改革的方向更明确。

在这期间，国家计委社会发展研究所社会保障研究室完成了《关于统一全国养老保险模式的研究》。1996年3月31日，朱镕基在这个研究报告上批示道：“请有关部门（包括体改委、劳动部、中财领导小组办公室）座谈一下本文。我认为应该尽快总结国务院通知发布以来的改革经验，能够完善、并轨最好。”1996年8月和1997年7月，国务院又召开两次总理办公会议进行研究。1997年7月16日，国务院颁发了《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号文），以此为标志，全国统一的社会统筹与个人账户相结合的职工基本养老保险制度正式确立。

在总结近几年改革试点经验的基础上，《决定》明确规定全国城镇企业职工基本养老保险实行统一方案，要求各地区的现行办法向统一制度并轨，该方案在“统账结合”的基础上统一了个人缴费的比例、个人账户的规模以及养老金发放标准，确立了中国企业职工基本养老保险制度的基本框架。

《决定》的要点是：

一是统一企业和职工个人的缴费比例。企业缴费率由省、直辖市、自治区人民政府确定，一般不得超过企业工资总额的20%。少数省、自治区、直辖市因离退休人数较多、养老保险负担过重，确需超过企业工资总额20%的，应报劳动部、财政部审批。个人缴纳基本养老保险费（以下简称个人缴费）的比例，1997年不得低于本人缴费工资的4%，1998年起每两年提高1个百分点，最终达到本人缴费工资的8%。

二是统一个人账户的规模。按本人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入的部分要逐步降至3%。个人账户储存额，每年参考银行同期存款利率计算利息。个人账户储存额只用于职工养老，不得提前支取。职工调动时，个人账户全部随同转移。职工或退休人员死亡，个人账户中的个人缴费部分可以继承。

三是统一基本养老金计发办法。决定实施后参加工作的职工，个人缴费年限累计满15年的，退休时的基础养老金月标准为省、自治区、直辖市或地（市）上年度职工月平均工资的20%，个人账户养老金月标准为本人账户储存额除以120。个人缴费年限累计不满15年的，退休后不享受基础养老金待遇，其个人账户储存额一次支付给本人。《决定》采用了“老人”老办法、“中人”中办法、“新人”新办法。决定实施前已经离退休的人员，仍按国家原来的规定发给养老金，同时执行养老金调整办法。决定实施前参加工作、实施后退休且个人缴费和视同缴费年限累计满15年的人员，按照新老办法平稳衔接、待遇水平基本平衡等原则，在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上再确定过渡性养老金。过渡性养老金从养老保险基金中解决。

这个改革方案理顺了一些长期以来制约建立适应现代市场经济要求的社会养老保险体制的关系，改革的目标更为明确而具体。在这个方案基础上，基本形成了我国的社会养老保险体制。在这个体制中，社会统筹体现了社会互济，个人账户体现了自我保障。基本养老保险的平均养老金水平相当于退休前工资的80%左右，而此前按同一尺度测算为58.5%，替代率降低了20多个百分点；统一后的养老保险制度割断了养老金与退休前工资的直接联系，其中占总量40%左右的基础养老金与个人工资水平完全无关，缩小了养老保险金的分配差距，使离退休人员能够分享社会发展成果。

1998年3月，九届全国人大通过政府机构改革方案，设立劳动和社会保障部，将社会养老、医疗、失业保险等事务统归该部管理。1998年8月6日，国务院颁发《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》，建立企业职工基本养老保险省级统筹，将铁道部、交通部等11个实

行行业统筹的系统组织的基本养老保险统筹全部移交地方管理，并限期在8月底之前完成。劳动和社会保障部和财政部于8月中下旬组织11个行业与31个省（自治区、直辖市）直接进行交接，签署协议，按期完成1400万在职职工和421万离退休人员的养老保险移交工作，解决了多年来条块分割的矛盾。养老保险制度又在统一规范方面前进了一大步。

最低生活保障制度

建国后，政府就建立了针对城乡贫困居民的社会救济制度。在农村，是有名的“五保户”制度，主要由社、队集体经济扶持，国家民政酌情予以补贴；在城镇，救济的对象则“只限于城市街道居民中的困难户，至于对在职职工家属生活困难的补助，则应由职工所在单位负责解决。国家一向就是根据这种分工拨给经费的”^[1]。

在改革开放的实践中，随着我国经济体制的转轨和经济增长方式的转变，沉淀在企业中的富余劳动力在市场经济运行机制的作用下，不断被分离，由于失业保险制度无法承受巨大的失业压力，被分离出来的企业剩余劳动力以“下岗职工”的身份滞留在企业内部。由于国有企业建立现代企业制度的力度加大，我国经济结构处于新一轮的调整之中，不少企业经营处于体制转变和产品结构调整中，经营效益不佳，下岗职工基本生活困难的矛盾日益突出。下岗职工的救助成为城镇社会救助工作的一个新课题。

第一，转制后的国有企业无力继续扮演“就业保险箱”和为企业职工养老的角色。转制后的国有企业，需要以独立的具有竞争力的市场主体与在新的历史条件下发展起来的非公有制企业，以及其他公有制企业进行竞争，优胜劣汰。企业的竞争能力决定企业的命运，企业不可能再继续背着沉重的“冗员”包袱和“养老”重担投入竞争。

第二，社会保障制度不健全，无力完成保证社会贫困人口的基本生活要求的任务。一是受失业保险性质制约和承受能力限制，无法大批量长期保障失业人员的基本生活需求，同时又缺乏与失业保险制度衔接的失业救助制度。二是城市居民救助对象范围过于狭窄。我国城市的社会救助对象，长期受到“三无”即无法定扶养（赡养）人、无劳动能力、无经济来源条件限制，救助对象的数量极为有限。在实行最低生活保障线制度之前的1992年，中国得到国家定期定量救济的城镇困难户人数只有19万人，占城镇人口的0.06%。三是救济标准过低。1992年，用于城镇困难户的定期定量救济经费是8740万元，救济对象人均救济金额为38元，仅为当年城镇居民人均生活费收入的25%。^[2]四是受新的分配机制的影响，贫富差距在拉大。

1993年6月1日，上海市结合本地实际，借鉴国际上制定贫困线进行规范救济的经验，率先出台了城市居民最低生活保障线制度，与职工最低工资线、失业保险相衔接，构成了上海三条保障线的基本框架，并制定了农村居民最低生活保障线，逐步形成了市、区县、街道和乡镇三级联动的社会救助工作机制。上海率先建立并实施的城市居民最低生活保障制度，是政府对城市贫困人口按最低生活保障标准进行差额救助的新型社会救济制度，是对我国传统社会救济制度的重大改革。1994年召开的第十次全国民政会议上，民政部肯定了上海的经验，民政部长多吉才让正式提出构建社会救助体系，并将推进城市居民最低生活保障制度作为民政部1995年的重点工作。会议明确提出：“建立健全社会保障制度”，“对城市社会救济对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救济”，并部署在东部沿海地区进行试点。其后不长的时间里，厦门、青岛、大连、福州、无锡、广州、海口、无锡、沈阳、本溪、抚顺、丹东、北京、武汉、南京等大中城市相继建立居民最低生活保障制度。

1995年5月，民政部在厦门、青岛分别召开了全国城市最低生活保障线工作座谈会，号召将这项制度推向全国。1996年初召开的民政厅局长会议决定：进一步加大推行最低生活保障线制度的力度，明确把建立城市居民最低生活保障制度作为民政工作的重点。到1997年5月，全国已有206个城市建立了这项制度，约占全国建制市的1/3。

建立城市居民最低生活保障制度始终得到国家的高度重视。1997年的八届人大五次会议上，李鹏总理称赞这项制度“花钱不多，效果极佳”。他指出：“现在全国有100多个城市建立了最低生活保障制度，这是保障居民基本生活需要的重要措施，也是适合我国国情的一种社会保障办法，要逐步加以完善。”《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出：“九五”期间，要“逐步建立城市居民最低生活保障制度，帮助城市贫困人口解决生活困难”。“建立最低生活保障制度”的思想第一次写进最高层次的政府文件。

1997年9月，国务院颁发了《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号文），并召开全国电视电话会议进行部署。《通知》要求全国建立城市居民最低生活保障制度，对保障对象的范围、保障标准、保障资金的来源和有关政策措施，都作出了明确规定。《通知》要求：1997年以前，已建立这项制度的城市要逐步完善，尚未建立这项制度的要抓紧做好准备工作；1998年底以前，地级以上城市要建立起这项制度；1999年底前在全国所有城市和县人民政府所在地的镇建立这项制度，使这项工作全面展开。各地要根据当地实际情况，逐步使非农业户口的居民得到最低生活保障。

29号文件明确规定，城市居民最低生活保障制度的保障对象是家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民。主要是以下三类人员：（1）无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或

抚养人的居民；（2）领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；（3）在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。城市居民最低生活保障标准由各地人民政府自行确定。各地要本着既保障基本生活、又有利于克服依赖思想的原则，按照当地基本生活必需品费用和财政承受能力，实事求是地确定保障标准。保障标准由各地民政部门会同当地财政、统计、物价等部门制定，经当地人民政府批准后向社会公布，并且随着生活必需品的价格变化和人民生活水平的提高适时调整。各地在发放最低生活保障金时，对第一类保障对象要按最低生活保障标准全额发放；对其他保障对象均按其家庭人均收入与最低生活保障标准的差额发放；根据国家有关规定享受特殊待遇的优抚对象等人员，其抚恤金不计入家庭收入。

29号文件规定，实施城市居民最低生活保障制度所需资金，由地方各级人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出科目，专账管理。目前最低生活保障资金采取由财政和保障对象所在单位分担办法的城市，要逐步过渡到主要由财政负担的方式上来。

从此，城市建立最低生活保障制度的工作进入了全面实施、规范管理的阶段。1997年底，全国建立城市居民最低生活保障制度的城市达334个，占全国城市总数的50%。到1999年9月，全国667个大、中、小城市和1638个县人民政府所在地的镇（县城），全部建立了这项制度，提前3个月完成了国务院规定的工作任务。

1999年10月1日，国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》，最低生活保障工作步入规范化、法制化轨道。《条例》正式宣告了所有的城市居民当其收入低于当地最低生活保障标准时，都有权利从政府获得救助。所需要资金由地方人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，专项管理，专款专用。城市居民最低生活保障标准，由市、县人民政府民政部门会同当地财政、统计、物价等部门，“按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定”。由此看出，城市居民最低生活保障作为社会保障体系中的“最后一道安全网”，其保障水平是以维持城市居民基本生活为原则，在整个社会保障体系中其标准也是最低的。

2003年度，我国城市“低保”对象达到2235万人，比2002年增长了175万人。全国共投入低保资金近140亿元人民币，其中中央投入92亿元，基本实现了动态管理下的应保尽保。

注 释

- [1] 郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，1535页。
- [2] 尹永钦、杨峥晖编著：《巨变》，243页。
- [3] 参见郑刚主编：《当代中国三次思想解放全录》，1513页。
- [4] 翁杰明等主编：《与总书记谈心》序，北京，中国社会科学出版社，1996。
- [5] 同上书，1页。
- [6] 转引自1993年3月8日高尚全在市场建设工作座谈会上的讲话，见《国家体改委重要文件资料汇编》（中册）。
- [7] 参见1995年10月24日李岚清副总理在物资流通代理制试点工作座谈会上的讲话，见《国家体改委重要文件资料汇编》（上册）。
- [8] 参见陈立、李虹主编：《社会保障：市场经济的稳定器》，北京，中共中央党校出版社，1996。
- [9] 参见严忠勤主编：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京，中国社会科学出版社，1987。
- [10] 转引自社会保障体系专题调研组测算小组：《城镇职工基本养老保险总体方案预测报告》（内部资料），1995。
- [11] 参见《朱镕基、李铁映同志在听取社会保障体制改革专题调研组汇报时的讲话》，见《国家体改委重要文件资料汇编》（上册）。
- [12] 参见《国家体改委重要文件资料汇编》（上册）。
- [13] 有关养老保险金三种模式的介绍引自王爱文等：《编织社会安全网——中国社会保障制度的昨天、今天和明天》。
- [14] 参见冯更新主编：《21世纪中国城市社会保障体制》，88页，郑州，河南人民出版社，2001。
- [15] 参见韩良诚、焦凯平主编：《企业养老保险制度的统一与实施》，北京，中国人事出版社，1997。
- [16] 李铁映：《认真贯彻落实国务院决定进一步完善企业职工养老保险制度》（1997年7月29日），见王东进主编：《中国社会保障制度》，北京，企业管理出版社，1998。
- [17] 参见国家体改委《经济体制改革参阅件》[1993]第13号：《解决当前经济中突出问题的对策建议》。
- [18] 参见国家体改委《经济体制改革参阅件》[1994]第81号：《抑制通货膨胀问题情况反映》。
- [19] 参见国家体改委《经济体制改革参阅件》[1995]第22号。
- [20] 《国有企业改革的曲折与前景》，载《百年潮》，1997（6）。
- [21] 参见《经济日报》，2002-10-10。
- [22] 参见《检察日报》，1996-01-24。
- [23] 参见刘向东、袁志国：《农民负担能减下去吗？》，载《瞭望新闻周刊》，1996（12）。
- [24] 新华社通讯《在大海中永生——邓小平同志骨灰撒放记》。
- [25] 1962年2月1日内务部城市社会福利司《关于城市社会救济工作几个问题的解答》。
- [26] 参见郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，219页。

第七章 新的纪元

1998年

国务院机构改革

1998年3月5—19日举行的九届全国人大一次会议，在顺利地完成了政府换届工作的同时，再一次精简了国务院机构。

1982年以前，国务院所设部委、直属机构和办事机构多达100个。我国的机构改革，几乎每五年进行一次。经过1982年、1988年和1993年3次改革和调整，尚有机构59个。到1998年，国务院仍有部委机构40个。这个数字在国际上仍然是非常庞大的。英国政府的核心内阁，由首相、枢密院长和主要大臣21位组成；法国政府由总理、经济财政和预算部长、掌玺和司法部长、环境部长等17位部长组成；德国联邦政府由联邦副总理兼外交部长、联邦区域规划和发展部长、联邦粮食和农林部长等17位组成。日本政府机构则只有法务省、大藏省、通产省等11个省部；占世界经济总量1/4的世界头号经济大国美国的政府机构，也只有国务院、财政部、劳工部等13个部门。中央政府机构的庞大，使地方各级政府机构也相应增加，行政人员增长更为迅速。行政机构臃肿，人浮于事，已经成为国家财政难以承受的沉重负担。国家预算中用于行政管理费（不包括事业单位和国防）的支出，1978年为52.9亿元，占预算支出总额的4.7%；1995年为996.54亿元，占支出总额的14.6%。行政管理费在财政支出中的比重上升近10个百分点，支出额增长18.8倍。这还不包括预算外收入的各种摊派。

中共十五大提出了推进机构改革的历史任务和方针政策，十五届一中全会又专门对这项工作作了具体部署。此后，国务院即组织专门力量调查研究，拟订方案。1998年初，中共十五届二中全会审议通过了几经修改的国务院机构改革方案，建议国务院提请九届人大一次会议审议批准。

3月6日，国务委员兼国务院秘书长罗干向大会作了国务院机构改革方案的说明。

罗干说，“由于历史条件的制约和宏观环境的限制，政府机构存在诸多问题虽经多次改革仍未得到根本性的解决，机构设置与社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。”他列举了现行机构设置的主要弊端：“突出的弊端是政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和政策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用。”“其次，现有政府机构的设置原则，是在社会主义法制还不完善的条件下确立的。主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段或者通过社会中介组织来解决的问题，也是通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上。”“第三，现有政府机构重叠庞大、人浮于事的现象严重。这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。中央与地方财政几乎都成了‘吃饭财政’，极大影响了政府进行社会主义建设和维护社会公共利益的能力。”

罗干阐述这次机构改革的目标是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体系。

改革后的国务院组成部门由40个精简为29个，分四类。即宏观调控部门；专业经济管理部门；教育科技文化，社会保障和资源管理部门；国家政务部门。对国务院直属机构和办事机构也进行了调整。

罗干说，这个方案既考虑了发展的需要，又考虑了社会的承受能力，因此还只是一个过渡性质的方案。由于我国社会主义市场经济体制正在建立过程中，按完善的市场经济的要求改革政府机构，实现一步到位，是难以做到的。同时，机构改革又要迈出积极的步子，着力解决当前突出的矛盾，为进一步深化改革和经济发展创造良好的条件。这次改革既有较大的力度，又充分体现了积极稳妥的精神。

九届人大一次会议通过了国务院机构改革方案。

新一届政府的任务更加繁重。3月19日，新任国务院总理朱镕基在新闻发布会的一句话感动了千千万万人：

不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我都将一往无前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已。

这句话成为名言广为传诵。

继这次改革撤销了9个工业部后，2000年又顺利地撤销了国家经贸委管理的9个国家专业局（国家国内贸易局、国家煤炭工业局、国家机械工业局、国家冶金工业局、国家石油和化学工业局、国家轻工业局、国家纺织工业局、国家建筑材料工业局、国家有色金属工业局），9个国家专业局的撤销标志着专业部门管理国有企业的状况得到了彻底改变。通过这两步改革，政府从直接管理企业经营活动，转变为宏观调控、市场监督和公共服务，不去干预企业的经营，让它们依法按市场机制来运行。2001年，又提升了国家工商

管理总局、国家质检总局、新闻出版总署等三个市场监管机构的级别，加强了政府的市场监管职能。国务院部委的职能经过重新梳理，变得更为明确，其中重要的做法就是由原来几个部门一起管的职能划归一个部门行使，减少了部门间的扯皮和矛盾。

地方省级政府机构按照中共中央和国务院提出的基本任务和要求，也进行了相应的改革。到2000年底，大部分省、市、自治区的机构改革方案得到批准，改革任务基本完成。全国省级政府工作机构由平均55个减为40个，平均精简20%左右，人员编制平均精简47%，共减编7.4万人，是历次机构改革精简力度最大的一次。另一方面，市县乡机构改革开始积极稳妥推进。2001年2月市县乡机构改革工作会议召开后，为了达到实现政企分开、转变政府职能和理顺相应关系的目的，针对机构重叠、人员膨胀、角色错位的现象和形式主义等问题，中央明确了行政编制精简20%的改革目标和各种有效措施。同时提出把精简人员编制、领导职数与深化干部人事制度改革、完善公务员制度相结合，优化队伍结构，提高整体素质。

农业“产业化”

1998年，中共十五届三中全会决定指出：“在家庭承包经营基础上，积极探索实现农业现代化的具体途径，是农村改革和发展的重大课题。农村出现的产业化经营，不受部门、地区和所有制的限制，把农产品的生产、加工、销售等环节连成一体，形成有机结合、相互促进的组织形式和经营机制。这样做，不动摇家庭经营的基础，不侵犯农民的财产权益，能够有效解决千家万户的农民进入市场、运用现代科技和扩大经营规模等问题，提高农业经济效益和市场化程度，是我国农业逐步走向现代化的现实途径之一。”

80年代后期和90年代初以来，一些地方以农业产业化经营作为解决农业深层矛盾的突破口，着手改革农业和农村经济产业组织形式、农业资源配置方式、农业再生产经营机制和农业管理体制。

大体上说，1987—1997年是我国农业产业化初步实践并卓有成效的10年，10年的实践使农业产业化在我国经历了一个酝酿、提出、实施、争议和基本形成共识并进入决策层的过程。

相对工业的产业化发展而言，农业的产业化过程出现得比较晚，仅仅有不到50年的演进历史。

农业产业化最早出现于50年代的美国，并很快传入西欧、北欧和日本。各国在农业产业化发展过程中，都尽可能把农业产前、产中、产后企业通过农业中间消费来影响农业，通过它组织农民和培养农民，使农业生产标准化和商品化；通过它把广大农村与城市连接起来，促进农业市场化和科学化，使农民完成从单凭经验到依靠科学，从盲目生产到产供销协调发展的全面转变。1957年美国哈佛大学工商管理学院的戴维斯（John M. Davis）和戈德堡（Roy A. Goldberg）根据美国农业产业化发展将农业产业化经营的载体定义为“农业综合企业”（agribusiness）。按其实际内容，农业产业化就是把农业各种生产资料的提供以及技术和经营方面的指导、农产品的运输、加工、储存和销售同农业生产本身有机地结合或综合起来，即通常所说的农业生产的产供销三方面业务的有机结合，形成一个共同体。

我国的农业产业化经营实践开始于20世纪80年代后期。1987年山东诸城市提出“商品经济大合唱”、贸工农一体化的发展思路，得到省委的肯定，并予以宣传推广。90年代初，这里开始实行以龙头企业带动农户为特色的贸工农一体化经营，得到广大农民和基层干部的拥护并踊跃参与。随后又出现了寿光、苍山的依靠市场牵动发展经济，招远的商农合作、寒亭的一村一品，这些做法在当时当地都产生了良好效果。在诸城贸工农一体化的实践经验基础上，山东发展农业产业化的思路逐步明确起来。潍坊市于1993年初提出了“确立主导产业，实施区域布局，依靠龙头带动，发展规模经营”的“二十四字”方针，第一次在较大范围内提出并组织实施工业产业化经营。它的农业产出率、农产品商品率 and 经济效益都是几年迈出几大步，1992年农民人均纯收入为972元，1996年为2893元，4年翻了一番多。

在此前后，黑龙江尚志县、河北省玉田县和陕西省礼泉县三个农村改革试验区进行了贸工农一体化、产加销一条龙的从农业生产的外部实现产业规模经营的尝试。其他一些省市也都有过类似的改革尝试。如天津禽蛋一体化、唐山生猪一体化、沈阳蔬菜一体化、四川简阳生猪一体化等等。这个阶段这种改革还属于单项性突破，着重在与市场联结、与加工联结，或扩大规模、寻求新的组织形式。

1993年4月，根据省委主要领导的批示，山东省农委组成调研组赴潍坊市及其所辖县市进行深入细致的调查研究，并向省委、省政府写出了报告《关于按产业化组织发展农业的初步设想与建议》。山东省政府办公厅在《参阅文件》上转发了这篇报告。同年10月，《农民日报》发表了《轻舟正过万重山——山东各级领导抓住产业化带领农民闯市场的思路》上、下篇。

1994年，山东省委把实施农业产业化写进了1号文件，全省农业产业化进入了全面实施阶段。在省里统一行文的同时，各地市也陆续出台了一系列发展农业产业化的政策措施，在山东全省迅速掀起了发展农业产业化的热潮。

山东的成功实践使农业产业化经营的影响扩大并向全国其他地区扩展。由于在1989—1991年全国农民人均纯收入年均增长仅0.7%，实际上不少地方连续出现了负增长，为解决日益严峻的农业增产不增收问题，1992年10月国务院正式颁布《关于发展高产优质高效农业的决定》。以此为契机，各地发展农业的思路开始转向提高农业的综合效益。从1995年初开始，农业产业化引起了全国性的理论探讨。1995年3月，

《农民日报》发表题为《产业化是农村改革与发展的方向》的文章，首次在全国提出产业化是农村改革与

发展的方向、是农村改革自家庭联产承包责任制以来又一次飞跃。该报在5月份又配发了评论员文章《积极稳妥地推进农业产业化》，对农业产业化的概念作出了明确概括，指出：农业产业化“是以国内外市场为导向、以提高经济效益为中心，对当地农业的支柱产业和主导产品，实行区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理，把产供销、贸工农、农科教紧密结合起来，形成一条龙的经营体制”。

“农业产业化”一词自提出以来，也引起了争论。部分学者反对这种提法，认为“根据我国对‘产业’一词的解释：一为财产，一为生产部门的总称。所以，农业就是一种产业，根本不存在产业化问题。提‘农业产业化’，就等于说‘农业非产业’或‘产业产业化’，这完全是语义上的错误”。“其实，直接提为‘农工商一体化’、‘农业产前、产中、产后一体化’、‘农业产业一体化经营’就很好，既明确，又通俗易懂；何必要冠以‘农业产业化’这一似是而非的提法呢？确实使人困惑不解”。

持赞同态度者则认为，产业化是一个科学的概念，“产业是近代、现代的概念，是商品经济、市场经济发展的产物。当农民从一个自给性生产者转变为一个商品生产者时，农业生产向产业转变。传统农业只是一个生产部门，而不是产业”。“当农民进入市场后，市场法则会引导他转向农业专业化。社会分工越发达，社会协作也必然越发达。在这个基础上，又会产生专业合作社和专业公司等形式的水平（横向）联合和农、工、贸一体化的垂直（纵向）联合。这两种联合相互交错、结合，形成各种经营载体，组成了农业产业系统经营体制。农业产业化就是农业专业化和社会化的过程。我国农业正处在这个过程的初始阶段。从这个意义上讲，现阶段我国推进农业现代化的重点，正是农业产业化。因此，农业产业化是个科学概念”。“农业产业化，就是农业产业系列化，即把一个农产品升格为一个系列，使农业成为包括生产、加工、流通在内的完整的产业系列”。这种观点认为，农业产业化即按照社会化生产和市场经济的要求，通过适当的中介载体，把联产承包责任制下的亿万分散的小农户与国内外复杂多变的大市场直接联系起来，实现农业生产及其后续的农产品加工、运销等整个产业链条的有机衔接。人们把这种农业产业链条化、系列化的生产经营，称为农业产业化经营，或农业产业化。

有的经济学家提出：农业产业化“具有商品化生产、专业化经营、社会化服务、企业化管理、合理化组织等五个基本特征”。有人又将农业产业化的特征归纳为“七化”：产品商品化，布局区域化，生产专业化，经济规模化，管理企业化，服务社会化，经营一体化。有人总结为：第一，实行贸工农一体化经营的新机制；第二，与市场的联系更加紧密；第三，农业的规模化、专业化和集约化程度提高；第四，对农业实行企业化管理；第五，形成农工商、产供销的利益共同体。

许多学者认为，我国是一个传统的农业大国，地少人多，农业资源稀缺，人均耕地面积不断减少，农业人口占我国总人口约70%左右，未来我国人口仍将大量增加，而且我国农业基础相当薄弱，这些成为长期制约我国国民经济发展的要素。农业在国民经济当中的地位主要表现为农产品、市场、劳动、资本、外汇等方面对国民经济作出的突出贡献。在我国工业产值中以农产品为原料的约占1/3，在商品零售总额中农民的购买力占60%以上。因此，我们必须努力增加农产品的有效供给，增加农民收入，积极推进农村经济体制和农业增长方式的转变，促进农业向集约化，农村经济向工业化，农村向市场化发展，推行农业产业化经营是最好的途径。

根据我国农业产业化的实践，农业产业化的组织形式可以概括为几种具体的类型：（1）“公司+农户”。即以公司或企业为龙头，联结农户和生产基地，通过市场—龙头—基地（农户）的运行方式，把分散的农户组织到主导产业体系中来，并通过建立比较稳定的合同或契约关系，形成比较紧密的产加销一体化的经济实体。（2）“公司+农户+市民”。它是在“公司+农户”的基础上，把市民有机地结合起来，以公司为龙头，优势互补，利益共存，风险共担，共同发展农业的一种新办法。（3）“专业市场+农户”。即通过发育农产品市场，特别是专业批发市场，带动区域专业化生产和产加销一体化经营。其基本运作方式是：通过专业市场的批发商或加工企业与生产基地或农户直接挂钩，厂商与农户签订合同，或建立联合，进行产销联营，农户按合同生产、交售，厂商按合同收购、销售，利润进行合理分配。（4）“合作经济组织+农户”。即由社区生产性合作组织、流通合作组织、信用合作组织及群众自愿组成的各类股份合作经济组织或股份合作企业、乡镇企业等出面作为龙头企业，与本地区一些支柱产业的农户进行生产、加工、销售的联合，或扶持培育一些支柱产业进行联合，形成种养加、产供销、贸工农等多种一体化经营。（5）“中介组织+农户”。即以中介组织（主要是行业协会）为依托，在某一农产品产加销各个环节上，实行跨区域联合经营。（6）“农业实验基地+农户”。以农业科学实验基地为龙头，实行科研、生产、加工、销售一体化经营，引导千家万户走向市场，使广大农民尽快富裕起来。

迅速发展的农业产业化经营得到了决策层的肯定。1996年1月2日，中共中央1号文件中要求“研究解决农户与市场的结合问题，推进农业产业化”。21日，在2号文件中又明确提出：“要大力发展贸工农一体化经营，加速经济向商品化、产业化、现代化的转变。推进农业产业化，发展贸工农一体化经营，把农户与国内外市场连接起来，重视农产品生产、加工、销售的紧密结合，是我国农业在家庭联产承包经营的基础上扩大规模，向商品化、专业化和现代化转变的重要途径。”1997年9月，党的十五大进一步提出了推进农业产业化的方针。

农业部《农业白皮书》对农业产业化作出了界定：农业产业化是在市场经济条件下，通过将农业生产的产前、产中、产后诸环节整合为一个完整的产业系统，实现种养加、产供销、贸工农一体化经营，提高农业的增值能力和比较效益，形成自我积累、自我发展的良性循环的发展机制。

第三次粮食流通体制改革

流通体制其中特别是粮食流通体制的改革，作为农业产业化经营改革的一个重要环节，被提上了议事日程。1998年3月19日，朱镕基总理代表新一届政府提出的“五项改革”，第一项就是粮食流通体制改革。

1985年和1993年两次粮食流通体制的改革，对促进粮食生产，搞活粮食流通，保证市场供应起到了积极的作用。但在现行的粮食流通体制下，粮食价格机制不完善，粮食市场体系不健全，国家宏观调控手段不完善，造成粮食流通不畅、价格暴涨暴跌、生产大起大落，没有有效地保护农民生产积极性，影响了宏观经济正常运转和社会稳定。在粮食丰收、粮价有所回落的情况下，一些粮食企业“逆向操作”，不是积极入市收购粮食，相反还低价抛售粮食，一些个体粮贩也趁机压价收购，使市场粮价一度下跌过多，损害了农民的利益。

现行的粮食流通过程造成粮食经营亏损严重，财政对粮食补贴的负担越来越重。近几年，中央财政对粮食的补贴逐年增加（包括专储粮的保管费用和利息补贴、粮食风险基金的补助和粮食企业亏损挂账的利息补贴等），1996年为210多亿元，1997年增加到292亿元。粮食企业在农业发展银行的亏损挂账以及一些地方和粮食企业以各种名目挤占挪用的资金急剧增加，据审计，1992年4月1日—1997年5月31日，累计亏损挂账1000多亿元，挤占挪用等其他不合理占用贷款数百亿元。这种状况不仅财政和银行无法承受，影响了国家对国民经济发展其他方面的投入，使地方特别是一些粮食主产省区背上了沉重的负担，而且导致银行的不良贷款比例上升，加大了金融风险，影响到改革、发展和稳定的大局。

1996年10月，国务院在大连召开了粮食工作座谈会，分析了粮食购销形势和粮食流通体制存在的问题，提出了深化粮食流通体制改革的任务和原则。在国务院领导下，成立了由国家计委、内贸部牵头，有关部门参加的粮食流通体制改革领导小组，研究制定改革方案。经过一年多的认真调查研究、广泛征求意见、多次讨论修改，基本上形成了以“四分开一完善”为主要内容的粮食流通体制改革的具体方案。

4月27—29日，全国粮食流通体制改革会议在北京召开。国务院副总理温家宝代表国务院在会上作了关于深化粮食流通体制改革的工作报告。国务院总理朱镕基出席会议并作了重要讲话。

朱镕基指出，粮食流通体制改革已经到了非改不可、不改不行、刻不容缓的时候。他强调，改革的基本原则是“四分开一完善”，即实行政企分开、储备与经营分开、中央与地方责任分开、新老财务账目分开，完善粮食价格机制。

朱镕基强调，深化粮食流通体制改革，是党中央、国务院今年部署实施的一项重大改革，也是今年经济工作的一项重要任务。下一步的关键就是抓好落实。各省、自治区、直辖市人民政府要根据《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》精神，结合本地实际情况，尽快制定贯彻实施的办法。各有关部门要顾全大局，紧密配合，齐心协力推进改革。朱镕基要求，各地要把深化粮食流通体制改革同努力做好当前粮食工作结合起来。今年的粮食定购价格由各省级政府参照去年水平自行决定，并搞好毗邻地区的衔接。要坚决落实按保护价敞开收购农民余粮的政策，切实保护农民的种粮积极性。国有粮食企业要严格执行国家粮食购销价格政策，不得进行“逆向操作”。全国要立即统一行动，严格实行粮食顺价销售，不准降价亏本销售，防止发生新的亏损挂账。要加强对农村收购市场的严格管理，确保今年夏粮、早稻和秋粮收购工作的正常进行。要继续抓紧抓好粮食生产，切实搞好防灾减灾，力争今年农业有个好收成。

与会代表认真学习和讨论了国务院领导的讲话和即将发布的国务院《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》。会议认为，近几年来，党中央、国务院制定了一系列政策措施，加强农业基础地位，推动粮食生产迈上新的台阶，取得了举世瞩目的成就。同时，粮食流通体制改革也有了一定进展，主要是建立国家专项储备制度，实施粮食收购保护政策，建立粮食风险基金，实行“米袋子”省长负责制。这些政策措施，对于促进粮食生产，搞活粮食流通，稳定粮食价格，保证粮食供应，发挥了积极作用。但是，必须清醒地看到，现行粮食流通体制仍然没有摆脱“大锅饭”的模式，国有粮食企业管理落后，政企不分，人员膨胀，成本上升；同时又严重挤占挪用粮食收购资金，导致经营亏损和财务挂账剧增，超出国家财政的承受能力。这些都说明，现行粮食流通体制已经越来越不适应社会主义市场经济的要求。不改革，中央和地方的责权关系不清，中央财政不堪重负，影响经济发展全局；不改革，国有粮食企业就难以扭转亏损，不能担当粮食流通主渠道的重任；不改革，不利于保护农民的生产积极性，必将影响粮食生产的持续稳定增长。

会议认为，当前国民经济继续保持高增长、低通胀的态势，粮食连年丰收，市场供给充裕，物价总水平基本稳定，具备深化改革的宏观环境；同时经过近几年的实践，我们已经有了在歉收和丰收两种不同情况下，有效调控粮食市场的办法和经验，为深化改革提供了内部条件。我们必须紧紧抓住这个难得的机遇，按照党中央、国务院确定的改革原则，坚定不移地推进这项重大改革。

全国粮改工作会议后，各地按照中央统一部署，迅速行动，成立了由主要领导挂帅、各有关部门参加的粮改工作领导小组，研究制定本地区粮改方案和具体实施办法，积极推进粮改工作的开展。

以此次会议为标志，1998年粮改在全国正式拉开大幕。5月10日，国务院发布了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，作为这次新粮改的行动纲领。

6月1日，朱镕基主持召开国务院第4次常务会议，讨论并原则通过了《粮食收购条例》。6月3日，国务

院召开了粮食购销电话会议，朱镕基在会上提出：粮改事关大局，务求必胜。针对粮改政策贯彻执行中存在的问题，明确提出推进粮食流通体制改革和做好粮食购销工作的重点，是“贯彻三项政策，加快自身改革”，即坚决贯彻按保护价敞开收购农民余粮、国有粮食收储企业实行顺价销售、农业发展银行收购资金封闭运行三项政策，加快国有粮食企业自身改革。

7月23—25日，国家计委、国家粮食储备局、国家工商局和中国农业银行共同主办了全国粮食流通体制改革学习班。朱镕基在学习班开始时的讲话中又一次剖析了现行粮食流通体制的矛盾和问题，强调指出：要“进一步统一思想认识，准确把握粮食购销改革的各项政策，紧紧抓住当前工作的重点，确保粮食流通体制改革的顺利进行”。

8月5日，为了规范粮食购销市场，惩处粮食购销活动中的违法行为，维护粮食市场秩序，国务院以第249号令发布施行《粮食购销违法行为处罚办法》，粮食收购政策纳入了法制化轨道。

10月14日，中共十五届三中全会把深化粮食流通体制改革写入了《中共中央关于农村工作若干重大问题的决定》，《决定》指出：“当前，各地和有关部门要按照中央的部署，统一认识，坚决贯彻按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售和粮食收购资金封闭运行三项政策，加快国有粮食企业自身改革，确立自主经营、自负盈亏的新机制，确保粮食流通体制改革顺利实施，达到预期的目标。”

11月7日，国务院发布经中央政治局常委会议讨论同意的《当前推进粮食流通体制改革的意见》，着重从健全机制、完善配套政策和抓好组织落实三个方面，进一步明确了粮改的有关政策措施。

在这次粮食流通体制改革中，初步建立了中央与地方责权分明的、地方各级行政首长层层负责的粮食工作责任制。粮改后，省级政府把粮食工作摆到了十分重要的位置，省委书记、省长亲自抓粮改，粮食省长负责制进一步得到落实，在加强县乡政府责任制和市场管理方面都取得了明显成效，为粮改政策落实提供了组织保障。

在粮食收购上，基本做到了按保护价敞开收购农民的余粮，保护了农民的利益和种粮积极性。1998年秋粮收购订购价保持了基本稳定，保护价虽有所下调，但由于秋粮获得丰收，单产增加，生产成本下降，农民的纯收益与上年基本持平，其中东北地区种植玉米每50公斤纯收益比上年增加约6元左右，总体上保证了农民种粮的纯收益稳定并有所增长。一些基层粮站采取了早开门、晚关门和增设收购点等办法，方便农民售粮。各地大都能够实行户交户结、支付现款，不代扣除农业税以外的其他任何税费，农民对此比较满意。按保护价敞开收购农民余粮政策，有效地抑制了市场粮价的进一步下滑，对稳定农民尤其是粮食主产区农民的收入起到了至关重要的作用。

一些粮食品种实现了顺价销售，国有粮食收储企业遏制住了大量亏损的局面。6月份以后，国有粮食收储企业亏损势头得到遏制，大批企业开始实现盈利。据初步统计，1998年6—12月，国有粮食收储企业比上年同期减亏221亿元，比当年1—5月减亏约300亿元，与改革前亏损急剧增加形成了鲜明对比。

制止了粮食收购资金的挤占挪用，实现了收购资金的封闭运行。粮食销售款归行率和贷款收回率都接近或达到100%，挤占挪用粮食收购资金的问题基本上未再发生。由于粮食收购资金供应有保证，各地基本杜绝了收购“打白条”的现象。

国有粮食企业下岗分流、减人增效的改革开始起步。多数地方实现了年度减员分流任务，有的地方还提前完成了原定2~3年完成的减员分流任务。粮食企业加强内部经营管理，降低成本费用，竞争力有所增强。

粮食收购市场管理初见成效。私商粮贩到农村直接收购粮食的少了，粮食收购市场秩序有了比较明显的好转。

粮食流通体制改革随着整个宏观经济体制的改革不断发展深化。

2000年春天，经国务院批准，浙江成为全国第一个实行粮食购销市场化改革的省份。浙江省的改革方案主要内容是：指令性种植计划和粮食定购任务全部取消，农民可以放手按照市场导向从事各种农业生产；粮食市场全面放开，允许并鼓励多种所有制主体参与粮食经营；粮食定购补贴逐步取消，粮食价格随行就市。最关键的两项配套改革措施是：粮食行政管理部门与下属经营性企业全部脱钩，行政领导不允许兼任粮食企业领导；国有粮食企业通过拍卖、股份合作、兼并、租赁、破产等形式，全面改制。

2001年8月20日，国务院召开全国粮食工作会议，正式出台了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，将粮食购销市场化改革范围扩大至全国，重点是浙江、上海、广东、福建、海南、江苏、北京、天津八省市。意见将改革内容浓缩为16个字：“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”。

小城镇，大战略

在长期城乡分割的中国二元社会里，农民进城（镇）简直就是一个梦想。社会的二元结构禁锢了农村人口向城市转移，城乡人口流转缓慢，也直接导致了我国城市化水平长期停滞不前。新中国成立初期由于进行大规模建设扩充生产力大军的原因，农村人口在总人口中的比重由1953年的86.69%逐步下降到1960年的80.25%，农民流入城市的速度逐步上升。但在三年困难时期，为了缓解非农业人口的粮食供应危机，国家有计划地精简了城市的干部、职工数量1597万人，再加上被遣返的到农村的职工家属约2600万人^[4]，导

致城镇总人口及其在全国人口的比重下降，出现了逆城市化现象。“文化大革命”中开展的知识青年上山下乡运动，约2000万城市青年被下放到农村。至此，以各种名义下放到农村的城镇居民达到5000万人以上，相当于新中国成立时全国总人口的10%。我国的人口流动状态与世界各国的城市化趋势背离。70年代末期，我国城市化水平不到19%，而亚洲的平均水平是26%，世界的平均水平是40%。我国从1949年到1979年，30年间城市化率仅提高了8.3个百分点，年平均增长0.28个百分点，总体水平比世界同类发展中国家低20个百分点。

中共十一届三中全会以后，随着农村经济体制的变化，原来紧紧束缚农民自由的一些政策开始一步步“松绑”。家庭联产承包责任制使农民有了大量的生产自由时间，土地不再是束缚人口流动的条件。1984年的中央1号文件顺应形势的发展，规定“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”，这标志着城乡隔绝的体制首次被打破。同年10月，国务院颁布了《关于允许农民进入集镇落户问题的通知》，为农村劳动力进入小城镇开了绿灯。1993年，国家全面放开了农产品的市场购销，实行了几十年的城市粮食定量供应制度也自然取消，农民进城的一个重要障碍得以消除，“民工潮”规模逐年扩大。而小城镇，则伴随“民工潮”，成为农民拓展自己生存、发展之路的又一重要选择。

1983年，著名社会学家费孝通教授在做了大量社会考察后，敏锐地提出“小城镇、大问题”，受到中央高度重视。中央召开了全国小城镇发展座谈会，明确提出了要加快小城镇建设。

为加快农村小城镇建设步伐，建设部等单位连续扩大了几批小城镇建设试点规模。

温州龙港原是散落着6个荒凉的小渔村的沿海滩涂，人口只有4000。1984年，当地政府根据当年中央1号文件精神，大胆突破计划经济体制下形成的城乡户籍管理、土地管理、劳动就业管理和粮食、燃料供应等制度和政策，实行统一规划、统一征地、统一开发、统一出让、统一管理的政策，鼓励先富起来的农民自理口粮、自建住宅、自谋职业、自费医疗，在这里进行新城镇建设的探索。很快，一座现代化的小城就出现在这片昔日荒凉的海滩上，一时间吸引了各地县乡政府纷纷到此参观“取经”，龙港“中国第一座农民城”声名远播。不到10年，就成长为拥有13万常住人口（流动人口规模更大）、年产值超过13.2亿元、市场成交额达6.7亿元的新型小城市。

进入90年代以后，随着总体改革目标的确定，市场机制的逐步加强，小城镇发展步伐明显加快。大多数小城镇的投资、产业、发展、就业，基本上是靠农民的力量实现的。大体有四种类型：一是“市管县”体制下的放权让利型；二是建立“开发区”、“工业新区”型；三是原有城镇申报改成“建制镇”和“县级市”，争取更大的发展权；四是温州龙港式的农民城。

这些新兴的小城镇，是在新旧体制转换过程中市场经济发展的产物，它既反映了广大农民向往城市化的历史趋势，出现了许多新的创造，又带有一定的自发性、盲目性，仍带有城乡分割、地区封锁等旧体制的痕迹。

由于缺乏通盘研究和统一规划，小城镇在发展过程中出现了不少问题，有些小城镇布局、结构不合理，建筑零乱，甚至造成浪费，同时也引来诸如滥占耕地等很多问题。

尽管发展中的问题多多，争议不少，但要将城市化率由30%提高到50%甚至更高，小城镇的改革发展任务艰巨。1998年10月，中共十五届三中全会再次将小城镇建设提升至“大战略”高度，号召各地在发展小城镇中走出一条具有中国特色的城市化之路。会议认为，发展小城镇有利于乡镇企业相对集中，更大规模地转移农村富余劳动力；有利于改善农民生活，提高农民素质；有利于增加收入，扩大内需，推动国民经济更快增长，是一项农村经济和社会发展的重大战略。

根据原国务院体改办中国小城镇改革发展中心提供的数字，1978年，我国有建制镇2176个，到1988年发展到11481个；1992年以后，进入高速增长期，到2001年底，已突破2万个，达到20374个。也就是说，20世纪90年代这10年间，我国平均每年新增小城镇800个左右，每年转移农村人口1000万人，10年中有超过1亿的农村人口落户小城镇。

《证券法》——股市与法制握手

中国证券市场发展到了1998年，全国已经有3800余万人拥有各种股票，具有了相当的规模，成为资本市场上一支举足轻重的力量。但专家们认为，证券市场还远未成熟，其中最重要的表现是，各种违规操作屡禁不止，成为股市过度投机的主要原因。

自1990—1992年的深圳“原野事件”之后，几年间又先后发生了几起影响恶劣的违规操作和股票欺诈事件。

宝延风波

上海延中实业股份有限公司是沪市最早的上市公司之一，其股票大多为流通股。1993年9月30日，深圳宝安（集团）上海公司向中国证监会、上交所等报告并公告，声明已经持有延中实业发行在外的普通股59.6%以上的股份。这是中国证券市场上的首次收购事例。延中股票随之飙升。

经过调查，中国证监会宣布，宝安上海公司通过在股票市场上买入延中股票所获得的股权是有效的，

但是存在着违规行为。中国证监会对宝安上海公司及其2家关联企业进行了处理。

“327”国债期货事件

1995年2月23日，受新债发行及保值贴息等因素的刺激，上海国债期货市场多空双方展开了“殊死搏斗”。在多方轧空的强大压力下，空方在收市前的近8分钟里，以巨量沽单将价格直线打压，使“327”品种由暴涨3元转为下跌0.71元，当天上海国债期货成交量达到8500亿元的“天量”。但收市后，上交所认定尾市存在蓄意违规操作，宣布最后时间交易无效并予以取消。

事件发生后，国务院责成监察部、中国证监会等部门进行了长达4个多月的调查，认定此事系蓄意违规所致：上海万国证券违规联手操作，超限额持仓，在血本无归的巨大压力下，其主要负责人为扭转巨额亏损下令大量抛单打压价格，造成了市场极大混乱；辽宁国发集团先是大量违规抛空，当打压市价无效时又率先空翻多，制造市场假象，扰乱市场秩序；上交所对市场存在过度投机带来的风险估计不足，交易规则不完善，风险控制滞后，监督管理不严，致使市场屡次发生违规事件，在国内外造成很坏影响。据此，监察部、中国证监会对有关责任人员作出处理，涉嫌触犯刑律的被移送司法机关，对违规的证券机构进行了经济处罚。

国债期货“327”事件是中国证券期货史上的重大事件，对证券、期货市场的发展产生了深远影响。此后，中国证监会与财政部联合颁布了《国债期货交易管理暂行办法》，并决定重新审核试点交易场所的资格条件，审核期货合约和经纪机构。沪、深证交所也推出了涨跌停板制、提高保证金等一系列加强监管的措施。但在4月、5月又接连发生数起国债期货交易违规事件，中国证监会于1995年5月17日发出紧急通知，宣布暂停国债期货交易试点。

长虹事件

1995年8月21日，一些投资者惊讶地发现四川长虹法人股转配部分所送红股可以卖出，更多不知内情的股民因放弃转配资格而蒙受了巨大损失，反应非常强烈。中国证监会立即出面制止转配红股流通，长虹股票停牌。

经查明这是一起蓄意损害投资者权益的事件：上交所违规擅自批准长虹转配红股上市；主承销商中经开公司、副主承销商上海财政证券公司在广大中小投资者不知情的情况下，大肆抛售包销转配所获红股牟利；长虹公司也有违规行为。

对此，中国证监会决定：对上交所予以通报批评，主要负责人员给予行政纪律处分。对中经开和上海财政证券公司分别没收违法所得2500万元、406万元，其转配红股尚未流出部分近397万股予以锁定，罚款200万元，责成进行内部整顿和人员处理；责成长虹公司对其内部证券事务进行整顿。长虹股票在停牌两个多月后复牌。

琼民源案

曾经是“垃圾股”的琼民源从1996年后四面出击，演绎并购神话，随之“业绩”陡增，而1996年4月到1997年1月其股价更飙升16倍。此时其业绩已受到人们怀疑，在1997年3月的股东大会上董事会集体辞职。

1998年4月29日，监管部门宣布琼民源年报虚构利润5.7亿元、资本公积金过6亿元。民源公司和深圳有色因联手操纵市场、非法牟取暴利受到严厉处罚，两家会计师事务所也受罚。1998年11月12日，北京法院对琼民源原董事长马玉和及会计班文昭判刑。

在查处案件的同时，监管部门着手琼民源重组工作。1998年12月4日，北京住总集团宣布入主琼民源；1999年1月5日，琼民源临时股东大会推举出新一届董事会并授权其进行资产核查和公司重组；1999年6月8日，第二次临时股东大会通过了“发起设立、定向发行、等量置换、新增发行”重组方案；1999年6月19—28日，公众股股东将其股份等量置换中关村股份。1999年7月12日，中关村股票上市，琼民源终止上市资格。经过860多个日夜的漫长等待，10万多公众股股东终于挥手告别琼民源。

红光欺诈案

上市半年即报出巨额亏损，募集资金亏掉近一半，成都红光实业创出了中国证券市场的一个“纪录”。红光实业1997年5月在上交所上网发行，募集资金4.1亿元；1997年6月挂牌上市。1998年1月9日，红光公司董事会发布公告：公司重要设备因超期服役要停产大修及进行技改。但在半年多前公布的招股说明书中，公司对这件严重影响公司业绩的重大事件没有任何说明。1998年4月30日，红光发布1997年年报，全年亏损1.98亿元，每股亏损0.86元。1998年11月20日，中国证监会公布了对红光公司调查结果：一是编造虚假利润，骗取上市资格；少报亏损，欺骗投资者；隐瞒重大事项；二是挪用募集资金违规买卖股票；三是未履行重大事项的披露义务。对此，中国证监会对红光公司及公司原董事长、原总经理、原财务部副部长等，以及与此有关的会计师事务所、律师事务所、资产评估事务所、上市推荐人等中介机构及责任人员均进行了处罚，红光事件的主要负责人被移交司法机关处理。

一系列事件表明，依法治市，用法律手段规范和监督股市行为已是刻不容缓。

在中国证券市场何去何从的关键时刻，1995年12月19日，一直关注中国证券市场成长进程的朱镕基，在上海市委书记黄菊和市长徐匡迪等陪同下来到上海证券交易所。面对连续发生了“327”国债期货事件等一系列重大事件后人们对中国证券市场的种种疑虑，他提出了“法制、监管、自律、规范”的八字方针。朱镕基指出：“按照邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，我们进行了证券市场的试验和探索，几年来，我们在稳步发展国内证券市场的同时，还进行了企业境外上市的尝试。在开拓直接融资渠道、促进企业转换经营机制方面取得了很大成绩，这对于推进金融体制改革、扩大吸引外资和对外开放产生了积极影响。既然是试验和探索，就难免会出现一些问题。我们要不断总结经验，吸取教训，改正缺点，兴利除弊，现在应该强调八个字：法制（加强立法和严格执法）、监管（证监会和证交所加强市场监管和风险控制）、自律（证券经纪机构和上市公司要加强自律管理）、规范（证交所要面向全国、服务全国，依法加强统一管理），使我国证券市场走上积极稳妥、健康发展的轨道。”

这段讲话整理成文字时，有关“现在应该强调八个字”以后的内容，经过了朱镕基精心修改，高度概括。1996年4月8日，国务院证券委第六次全会召开。会议明确要以“八字方针”进一步完善和发展证券市场，切实清理整顿期货市场。从此以后，“法制、监管、自律、规范”这八个字在广大证券从业人员和股民中耳熟能详。“八字方针”成为此后中国证券市场发展的指导性方针。

其实早在1992年中国证监会成立之初，在研究国际证券市场发展中的风险和采取的对策，1929年世界经济大危机以来的全球股灾和个别国家的股灾中，得出的最重要的经验就是要建立健全法规，依法治市。因此，法制建设一直同股市的发展同步前行。

1993年3月15日，《国有股权管理实施意见》颁布施行；

1994年11月7日，国务院证券委下发《期货经营机构从业人员管理暂行办法》；

1995年10月24日，中国证监会发出《关于进一步控制期货市场风险、严厉打击操纵市场行为的通知》；

1996年1月3日，国务院《境内上市外资股的规定》发布施行，B股市场有了首部全国性法规；

1996年10月31日，中国证监会发出《关于严禁操纵证券市场行为的通知》；

1996年12月6日，中国证监会发出《关于加强证券市场风险管理和教育的通知》。

从中国证券市场初创到《证券法》正式出台前夕，证券监管部门相继制定了250多个单项法规。这一系列政策性法规的颁布，为《证券法》的制定，起到了重要的基础性作用。

在制定、颁布各种单项法规的同时，《证券法》立法工作也于1992年8月启动。在其后几年的时间里根据市场发展的实际情况不断斟酌修改，数易其稿，在八届人大期间，《中华人民共和国证券法》草案3次提交人大常委会会议审议。

1994年后的4年中，我国证券市场有了进一步的发展，中央对金融市场做出了一系列重大决策，在证券市场的管理上也积累了更多经验。1998年10月，九届全国人大常委会第五次会议在京召开，《证券法》再次列入议程。

10月29日，经过6年起草，几度审议的《中华人民共和国证券法》提交全国人大常委会第六次会议表决。人民大会堂的巨型电子屏幕上闪烁着《证券法》的表决结果：赞成135票，反对0票，弃权3票。当李鹏委员长响亮地宣布“通过”时，会场上顿时掌声雷动。我国证券市场终于有了自己的基本大法。

这部法律共分12章214条，对证券发行、交易、上市公司收购、证券交易所、证券公司、登记结算机构、交易服务机构、证券业协会、国务院证券监督管理机构和法律责任作了一系列规定。

《证券法》通过后，各种媒体都从不同的角度加以称赞，学者纷纷撰文，认为这部大法的通过对中国股市是长期的“利好”。

《证券法》于1999年7月1日起实施。

医疗制度改革由试点推向全国

1998年新一届政府成立，朱镕基总理在他的“施政纲领”中把医疗制度的改革作为重点推进的“五项改革”^[4]之一。就在这一年，医疗保障制度的改革由试点推向全国，实行了半个世纪的劳保、公费医疗福利体制即将与人们告别。

自1994年开展医疗保障制度“两江”试点以来，其他地方也积极行动，在总结以往经验教训的基础上，按照十四届三中全会决定和国务院有关文件精神，根据社会统筹医疗基金与个人医疗账户相结合的原则，因地制宜，大胆实践，取得了不同程度的进展。1996年4月8—11日，国务院办公厅在镇江市召开了全国职工医疗保障制度改革扩大试点工作会议，总结了镇江、九江等地试点的经验，讨论了在全国扩大医改试点有关问题。

1996年5月5日，国务院转发了国家体改委、财政部、劳动部和卫生部等四部委提出的《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》（国办发〔1996〕16号文），要求各省选一两个城市扩大试点。文件对医疗保障制度改革的目标、基本原则、扩大试点的主要内容、政策和组织领导等作出了明确的规定和全面部署。

至此，职工医疗保障制度改革扩大试点工作在全国27个省、自治区、直辖市全面展开。

到1998年，全国医疗保障制度改革中出现了几种代表模式：

“两江”的“三段通道”统账结合模式。

镇江、九江两市的这种管理模式是个人账户—自费段—社会统筹捆在一起管理。医疗费用先由个人账户支付，个人账户用完后，再由个人支付年工资的5%，超过部分的医疗费用进入社会统筹基金支付段。社会统筹部分支付时，个人也要负担一定比例。对于第三段支付方式，社会统筹基金和个人负担的比例，各地制定的分档支付标准不尽相同。分段计算，费用愈大，负担比例愈小。退休人员自付比例为在职职工的50%。

在1996年4月国务院扩大改革试点中，多数城市采取了这种办法。

“两江模式”把两个账户的资金全部由医保机构掌管，全部使用到医疗方面，并建立了筹资机制、基金管理运行机制，控制了医疗费用的过度上涨，有利于职工年轻健康的时候考虑到年老有病的时候。但是试点的实践中也出现了很多问题：由于计入个人账户的费用较少，进入社会统筹后个人支付的比例较小，个人账户超支越多，得到社会统筹调剂也越多，一些人便加快自负段，“跑步”进入统筹，形成大病小病吃共济。还有一部分人全家人参保，集中先用一卡，提前挤进社会统筹，其他成员节约个人账户费用。显然这种“三段通道”式运作，约束作用相对较弱，出现统筹基金大幅度赤字与比较严重的个人账户空账问题。

深圳“混合型”即“板块结合—分道交叉运作”模式。

深圳市把医疗保险分为综合医疗保险、住院医疗保险和特殊医疗保险三种类型：综合医疗保险：凡具有深圳市常住户口的在职职工和退休人员参加综合医疗保险，按照规定缴费，住院基本医疗费用主要由医疗保险共济基金支付，门诊基本医疗费用由医疗保险个人账户支付，综合医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合；住院医疗保险：参保人为具有深圳市暂住户口的职工和领失业救济金期间的失业人员，实行基金统筹，不建立个人账户，参保人按规定缴费，住院基本医疗费用主要由医疗保险基金支付；特殊医疗保险：参保人为离休人员和二等乙级以上革命残废军人，个人不缴费，就医时不自付。

深圳模式实行了三个层次混合型的医疗保险方式，满足了不同的医疗需求，提高了保险覆盖面，对个人账户进行了改进，同时拉开了个人账户与共济账户之间的自负段，缓解了共济账户透支和个人账户沉淀过多的状况。个人要承担相当数量的医疗费用之后，才可能进入共济账户，有人称之为“高门槛”模式。在控制门诊行为方面，效果较明显。但是在医疗保险住院费用控制方面，尚缺乏有效手段。另外，深圳市医疗保险模式虽然符合全国统一的“社会统筹与个人账户相结合”的原则，但在结合点上更多体现出资金积累模式的特点。如个人账户比重较高（占统筹基金的50%~60%），强调资本运营和保险基金的保值增值。这比较符合深圳城市年轻化、移民化和居民收入较高的特点，为将来的人口老龄化做准备。但是由于深圳市是我国的经济特区，其各方面条件与我国其他地区相差较大，因而并不完全适合其他城市效仿。

海南省“双轨并行”即“板块结合—分道平行运作”模式。

此模式采取个人账户和统筹基金分开管理办法。共济账户用于支付住院医疗费，由社会保障局管理和运作。共济账户不能向个人账户透支。对共济账户基金管理，制定了病种、药品、服务收费标准三个目录，未列入目录的病种、药品、服务，共济账户不予报销，这使得共济账户的支付范围得到了有效控制。个人账户只能用于门诊医疗和支付紧急抢救或住院期间按规定应由本人负责的医疗费。个人账户使用IC智能卡管理，个人账户不能提取现金，只能用于医疗，不得透支，结余滚存使用。

海南模式把个人账户与统筹基金分道走，个人账户由个人掌管，负责门诊费用，花完后自负，统筹基金负担大病住院费用，并规定若干不需住院的慢性病种可从统筹基金中支付一定比例的费用。从机关、事业单位到各类企业在全省实行统一的医疗政策。个人账户是根据小额医疗费发生的一般规律，按照个人账户资金总量控制在全部基金50%~60%的原则建立的。这种运作方式首先使个人账户真正成为个人资产。个人账户由个人掌管使用，结余滚存，死后依法继承，还可以抵顶住院自负费用，这使得个人账户资金真正成为职工的资产，职工会妥善保管，有利于更大限度地发挥个人账户自我积累的作用，增强职工自我保障意识和费用意识。其次，减轻了统筹基金的负担，方便了患者把个人账户资金与统筹基金分开管理使用，增强了住院病人保障能力，个人账户由职工个人掌握，不需审批，大大方便了患者，亦有利于简化操作，减小管理难度，降低管理成本。社会统筹基金支付设封顶线，这种做法有利于转移和分散医疗风险，同时也比较客观地体现了具有中国特色的基本医疗保障制度。这种双轨并行的板块式账户运作的结果，加强了个人对小病的自我保障责任，从机制上避免了社会统筹过多和个人账户资金被社会统筹借用而形成“空账”等弊端。存在的问题是：第一，慢性病患者的医疗费用负担不合理；第二，个人账户“沉淀”过多；第三，实行封顶线，大病患者负担过重。

烟台、平顶山、阳泉、鞍山、青岛等地也进行了改革探索。鉴于历史上国家机关、事业单位公费医疗制度与企业劳保医疗制度的不同特点，烟台、平顶山、阳泉、鞍山、青岛等地在改革起步时，只进行了企业职工医疗社会保险制度改革试点。这些地区在设计方案时，除统筹基金和个人账户之外，增加了一块由单位管理使用的调剂金。这主要是考虑到部分企业经济效益比。

1998年上半年，国务院职工医疗保障制度改革领导小组组织有关部委，在总结各地试点经验的基础上，起草了《国务院关于建立职工基本医疗保险制度的决定（汇报稿）》。在深入总结全国50余个城市医疗保险制度改革试点的有益经验的基础上，1998年11月26—27日，国务院在北京召开了全国职工医疗保障

工作会议。李岚清副总理在会上强调，要建立新型的城镇职工基本医疗保险制度。会上提出：要加强对医院和药品价格的控制，要强化监管控制费用过快增长，实行“一分、二定、三目录”；医药分开核算、分别管理；基本医疗保险实行定点医疗机构和定点药店管理，职工可到指定医院和指定地点就医、购药；明确指定基本医疗保险的药品目录、诊疗目录和医疗服务收费标准及其相应管理办法。对这次会议，《人民日报》社论评论说：“这是一次具有重要意义的会议，标志着我国城镇职工医疗保险制度进入一个新的阶段”。^[1]

12月14日，国务院颁发《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44号文），《决定》的颁发标志着我国职工医疗保障制度改革进入了一个新阶段，变计划经济条件下国家（企业）对职工医疗保障的“大包大揽”的无限责任为“有限责任”。

《决定》主要的内容包括七个方面：一是明确了改革的任务和原则；二是确定了覆盖范围、统筹层次和缴费的控制比例；三是制定了医疗保险统筹基金和个人账户的主要政策；四是规范了基本医疗保险基金的管理和监督机制；五是提出了配套推进医疗机构改革和加强医疗服务管理的要求；六是规定了有关人员的医疗待遇；七是提出了改革工作的组织领导和具体要求。

《决定》明确了医疗保险制度改革应遵循的原则：

——基本保障原则。即与社会主义初级阶段的生产力发展水平相适应，有多少钱办多少事。既不能完全照顾现有的医疗消费水平，也不能满足目前增长的医疗消费要求，更不能与发达国家的医疗保险水平相比，只能根据可能，而不能根据需要。

——广泛覆盖原则。即城镇所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工。乡镇企业及其职工、城镇的个体经济组织业主及其从业人员是否参加基本医疗保险，由各省、自治区、直辖市人民政府决定。

——双方负担原则。即改变过去职工医疗费用由单位和企业包揽，个人不承担医疗保险责任的状况，实行基本医疗保险费由单位和个人共同合理负担。

——统账结合原则。基本医疗保险实行社会统筹和个人账户相结合，建立医疗保险统筹基金和个人账户，并明确各自的支付范围，统筹基金主要支付大额医疗费用，个人账户主要支付小额医疗费用。

新的基本医疗保险制度与公费、劳保医疗制度的根本区别在于，城镇职工基本医疗保险制度是对公费、劳保医疗制度的制度创新和机制转换：

一是改变过去国家承担无限责任的福利保障，转为保障职工基本医疗，权利与义务相对应的社会保险。“基本”医疗保险是相对于过去的“免费”而言的。

二是增加了个人自我保障责任。《决定》明确规定用人单位缴费率控制在职工工资总额的6%左右，职工缴费率一般为本人工资收入的2%。退休人员参加基本医疗保险，个人不缴纳基本医疗保险费。对退休人员个人账户的计入金额和个人负担医疗费的比例给予适当照顾。

三是改变过去各个单位分散管理、单位自我保障，转为社会化管理、社会共济，实现医疗保险基金的统筹共济。

四是实行社会统筹和个人账户相结合，建立医、患、保三方制约机制，建立稳定的医药费用筹资机制，控制医疗费的不合理增长。新的医疗保险制度还设置了医疗保险基金最高支付限额，即“封顶线”。“封顶线”的设置主要是为了控制大额医疗消费中的浪费现象，超过封顶线的部分，还要通过建立补充医疗保险等方式来解决。有关专家称之为“无情封顶，有情操作”。

实行社会统筹与个人账户相结合是《决定》最核心的内容，之所以要实行这样的制度，建立统筹基金，是为了保证职工得了大病，其高额诊疗费用个人难以承担，需要由社会群体互助共济，共担风险，体现社会公平的原则。这种统筹基金不同于过去实行的单位统筹，它的社会化程度高，因而能够承担社会风险，有利于劳动力的合理流动，有利于减轻企业的社会负担，也可以解决目前部分单位事实上已经无法保障职工基本医疗的问题。

基本医疗保险制度实行社会统筹与个人账户相结合，将社会保险和储蓄保险两种模式有机结合起来，实现了“横向”社会共济保障和“纵向”个人自我保障的有机结合，既有利于发挥社会统筹共济性的长处，也有利于发挥个人账户具有激励作用和制约作用的优点，比较符合我国的国情，容易为广大职工接受，是具有中国特色的社会医疗保险制度。

《决定》基本上制定了新的城镇职工基本医疗保险制度的大致框架，奠定了统一全国制度的基础，便于各地在制定改革方案时有所遵循，同时也给各地留下了根据实际作出具体规定的空间。

到1999年上半年，与国务院《决定》配套，相继出台了六个配套文件。一个适应社会主义市场经济环境的新型城镇职工基本医疗保险制度正日趋形成和完善。

“再就业”

1999年3月，朱镕基在九届全国人大二次会议举行的记者招待会上说了这么一段话：

“过去的一年我感到非常难，这个困难超过了我预料的程度。第一，我原来没有估计到亚洲金融危机的

影响这么大；第二，我国发生的历史上罕见的特大的洪涝灾害也超出了我的预料。但我感到满意的是，我们在以江泽民同志为核心的党中央领导下，依靠全国人民的努力，我们站住了，这两个困难我们都挺过去了。这是不容易的，所以我在政府工作报告中说了一句：‘来之不易’呀！”

在诸多的“不易”中，国企改革是一个重要的方面。1998年是国企改革开始“三年脱困”攻坚的第一年，“攻坚”的难点问题之一是企业必须裁减大量冗员，不如此不能解决企业经营机制的深层次矛盾。虽然失业保障体制已初步建立，然而对于广大下岗职工来说，有了最低生活保障只解决了生存问题，找到新的工作岗位，实现再就业才是根本出路。

计划经济条件下的就业体制和就业政策已不可行。下岗职工“再就业”已经成为建立社会主义市场经济体制的重要内容。

1997年1月6—9日，国务院在北京召开了全国国有企业职工再就业工作会议。会议提出了“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”的方针。当时还是副总理的朱镕基在会上强调，今年要把搞好国有企业放在更加突出的地位，要对国有企业领导班子进行一次普遍的、认真的考核，加强企业管理和实施再就业工程，要靠减员增效、下岗分流、规范破产、鼓励兼并来推动国有企业机制的转换，促进国民经济结构的调整，解决国有企业当前的困难。之后，中央多次专门召开会议对下岗职工的生活保证以及再就业工作作出部署。

1998年5月14—16日，中共中央、国务院再次在北京召开国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议。这次会议的主要任务是贯彻落实党的十五大和九届全国人大一次会议精神，部署国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作。江泽民总书记在会上说，搞好国企减员增效、下岗职工基本生活保障和再就业工作，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题，各级党委和政府一定要把它作为一个头等大事抓紧抓好。对下岗职工的基本生活费一定要有保证，由政府、企业、社会三方共同承担资金，基本生活费要按时发放到每个下岗职工手里。江泽民强调，最重要的是帮助下岗职工实现再就业，要打开思路，广辟门路，努力建立全方位、多渠道、多领域的就业体系。朱镕基总理在大会闭幕时作了总结讲话。他强调要根据我国现阶段的实际情况，制定符合中国国情的政策、措施。在下岗职工没有找到新的就业岗位以前，必须切实保障他们的基本生活，这是最重要的一个环节。党中央、国务院确定的下岗分流和实施再就业工程这一基本政策，无论从缓解当前社会经济生活的突出矛盾还是从推进改革和发展的长远要求看，都是关系全局的政策，是过渡到完善的社会保障体系的必要桥梁。

1998年6月9日，中共中央、国务院发出《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》。《通知》提出，当前和今后一个时期，主要解决国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业问题，把保障他们的基本生活为首要任务，并力争每年实现再就业的人数大于当前新增下岗职工人数，1998年使已下岗职工和当年新增下岗职工的50%以上实现再就业。争取用5年左右的时间，初步建立适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制。

1998年8月，劳动和社会保障部、国家经贸委、财政部、教育部、国家统计局、全国总工会联合发出《关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务中心建设有关问题的通知》。

1999年2月，国务院办公厅发出《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和企业离退休人员养老金发放工作有关问题的通知》。与此配套，国家经贸委等八部委联合下发了《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》，就推进国有大中型企业的主辅分离、改制分流、促进再就业工作作出部署。

2002年9月12日，中共中央、国务院召开全国再就业工作会议，这次会议的规格之高、政策力度之大，都是前所未有的。江泽民总书记在会上讲话指出：扩大就业，促进再就业，关系改革发展稳定的大局，关系人民生活水平的提高，关系国家的长治久安，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题。江泽民强调，国有企业下岗失业人员，为国家建设作出过贡献，理应得到国家和社会的关心和帮助。解决好他们的再就业问题，是整个就业工作的重中之重，是各级党委和政府以及全社会不容辞的责任。再就业工作，要正确处理好以下五个方面的关系：第一，要正确处理发展和扩大就业的关系，通过发展经济促进就业，通过扩大就业推动经济发展，实现发展经济与扩大就业的良性互动；第二，要正确处理经济结构调整和扩大就业的关系，使经济结构调整和劳动力结构调整协调推进；第三，要正确处理深化改革和扩大就业的关系，坚持减员增效和促进再就业相结合、职工下岗分流和社会承受能力相适应的原则；第四，要正确处理城乡经济协调发展和扩大就业的关系，把引导农村富余劳动力转移和解决“三农”问题紧紧联系起来；第五，要正确处理完善社会保障体系和扩大就业的关系，通过实行“两个确保”解决保障基本生活的当务之急，通过促进再就业解决下岗失业人员的根本出路，通过完善社会保障体系为深化改革和扩大就业提供保障。

1998—2001年，国有企业累计下岗职工2550多万人，其中1680多万人实现了再就业，300多万人通过企业内部退养等形式得到安置。^[1]2001年度，全国共有职业介绍机构2.6万个，其中公共就业服务机构1.8万个。1998—2001年，成功介绍3900万人次实现了就业或再就业。全国累计有3500万人次通过参加职业技能鉴定取得了职业资格证书。^[2]

但是，我国的就业形势仍然十分严峻。随着经济结构调整和企业关闭破产的实施，下岗职工和失业人员总量继续增加，新成长的劳动力加上现存的下岗职工和失业人员，每年城镇需要安排就业的人员达到

2200多万人，就业缺口达1400万~1500万人，另外农村还有1.5亿富余劳动力需要转移，这使得下岗职工再就业压力不断加大，再就业率连年下降。据统计，全国下岗职工再就业率1998年为50%，1999年42%，2000年为36%，2001年为30%。

1999年

“有进有退，有所为有所不为”

中共十五大在理论上明确了“以公有制为主体，多种所有制共同发展”的基本经济制度，在分配制度上提出要坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配，为国有经济进行战略性调整和国有企业进行战略性改组扫清了认识上的障碍。

1999年9月22日召开的中共十五届四中全会，是中共历史上唯一一次专门就国有企业改革问题召开的中央全会。会议通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，国有企业改革是一场广泛而深刻的变革，当前的国有企业改革和发展正处于攻坚阶段。从而进一步明确了推进国有企业改革和发展的主要目标和指导方针，提出了从战略上调整国有经济布局和结构的具体方针，首次提出，把建立公司法人治理结构作为国有大中型企业进行规范的公司制改革的核心，要求积极探索国有资产管理的 forms 等。

《决定》提出的从战略上调整国有经济布局和结构的具体方针是，要坚持“有进有退，有所为有所不为”。《决定》对国有经济“进”与“退”、“有所为”与“有所不为”、建立现代企业制度等问题作出了系统论述，提出了国有企业改革发展必须坚持的十条指导方针：以公有制为主体，多种所有制经济共同发展；从战略上调整国有经济布局和改组国有企业；改革同改组、改造、加强管理相结合；建立现代企业制度；推动企业科技进步；全面加强企业管理；建立企业优胜劣汰的竞争机制；协调推进各项配套改革等。

《决定》出台后，舆论界一致认为，它是国有企业跨世纪改革和发展的纲领性文件，在一些重大理论和实践的问题上有创新、突破与发展：

1. 进一步明确了国有企业改革和发展的重要性、紧迫性，同时也指出了国有企业改革和发展的艰巨性、长期性，深刻说明搞好国有企业改革和发展，对于建立社会主义市场经济体制，促进经济持续快速健康发展，提高人民生活水平，保持安定团结的政治局面，巩固社会主义制度，都具有十分重要的意义。

2. 提出了国有企业改革和发展的长远目标。中共十五大和十五届一中全会提出了大多数国有大中型企业用三年时间脱困建制的目标，《决定》则进一步提出了到2010年国有企业改革和发展的目标，提出要增强国有企业的“三个力”，即科技开发能力、市场竞争能力和抗御风险能力，强调要把实现国有企业改革和发展的近期目标和长远目标结合起来。

3. 提出了国有企业改革和发展必须坚持的十条指导方针。这十条指导方针既是多年来国有企业改革和发展经验的总结与系统化，也是进一步搞好国有企业改革和发展的政策依据。

4. 在说明从战略上调整国有经济布局时，明确提出了国有经济体现控制力、发挥主导作用的三个方面，在党的正式文件中第一次提出从战略上调整国有经济布局要“坚持有进有退，有所为有所不为”的具体方针，并明确指出了国有经济需要控制的行业和领域是三类行业与两类企业，这也是在党的正式文件中第一次明确界定国有经济需要控制的范围。

5. 在说明推进国有企业战略性改组，重申坚持“抓大放小”的同时把放开搞活的范围扩大到中型国有企业，把中型国有企业也作为放活的对象，这是推进国有企业战略性改组的一个重大举措，也是国有企业改革和发展政策上的一大突破。

6. 明确把建立现代企业制度作为公有制与市场经济结合的有效途径，从坚持社会主义基本经济制度和发挥市场经济优势方面对现代企业制度给予新的认定；提出对国有大中型企业实行规范的公司制改革，公司法人治理结构是公司制的核心，这样的提法在党的文件中也是第一次；同时对“双向进入”作了明确规定，即国有独资和国有控股公司的党委负责人可以通过法定程序进入董事会、监事会，而董事会、监事会、经理层中的党员负责人可依照党章及有关规定进入党委会，从而对解决新老“三会”的矛盾作了突破性的探索。

7. 明确提出加强企业发展战略研究，把企业战略研究作为加强和改善企业管理的极其重要的方面。

8. 就解决国有企业负担明确提出了新的重大举措，包括集体企业兼并国有企业可以享受有关鼓励政策、实行债转股、适当减持部分国有股、土地使用权有偿转让及企业资产变现等。

9. 明确提出要形成以企业为中心的技术创新体系，以市场为导向，用先进技术改造传统产业，加快国有企业的技术进步和结构升级。

10. 在说明建设高素质的经营管理者队伍时，用文件的形式明确了企业家的概念，提出要培育一大批优秀企业家，这将进一步推进企业家的职业化和市场化；明确提出要按照企业的特点建立对经营管理者培养、选拔、管理、考核、监督的办法，对企业及企业领导人不再确定行政级别；还提出建立和健全国有企

业经营管理者的激励、约束和监督机制，试行年薪制、持有股权等分配方式。这些都是具有突破意义的创新，对于推进国有企业改革和发展将产生深刻的影响。

经济理论界认为，《决定》以邓小平理论为指导，贯穿了党的十五大精神，全面总结了二十年来国有企业改革和发展的基本经验，阐明了搞好国有企业改革和发展的重大意义，明确了国有企业改革和发展的指导方针，提出了搞好国有企业改革和发展的一系列重大政策措施，是指导我们推进国有企业改革和发展的行动纲领。认为这个《决定》无论在我国国有企业发展史上，还是我国经济发展史上，都是一个重要的里程碑，不仅会对国有经济的发展壮大产生巨大的推动作用，也将有力地促进我国经济体制改革的深入，加快社会主义现代化建设的进程。形成这个文件，标志着中国决策层对在发展社会主义市场经济条件下建设国有企业的规律性认识大大前进了一步。

不良资产与四大国资管理公司

1999年，国家在金融体制方面出台了一项重大改革措施：剥离国有专业银行的不良资产，成立专门的国有独资金融管理公司来收购、管理和处置这些不良资产。

亚洲金融危机之后，各国政府普遍对金融机构不良资产问题给予了极大关注。处置我国国有商业银行的不良资产问题被提上了最高决策层的议事日程。

所谓不良资产，是指在银行投放贷款后形成的银行信贷资产中，不符合盈利性、流动性和安全性原则，按贷款分类处于逾期、呆滞或呆账（即“一逾两呆”）状态的贷款。我国4家国有专业银行大约有近2万亿元呆坏账，占其贷款总额的25%，其中大约有10%是无法收回的坏账。

在1995年《银行法》出台之前，国有银行是以专业银行模式运作的，信贷业务具有浓厚的政策性色彩，不仅发挥着商业银行的作用，还承担着许多政策性银行的任务。各种“指令性贷款”、“政策性贷款”、“首长贷款”比比皆是，加之国有企业资产负债率过高，欠债难还，使四大银行产生了巨额不良贷款。在1993年之前，四大专业银行从未提取过呆账准备金，没有核销过呆坏账损失，不良贷款不断累积，金融风险逐渐孕育，成为经济运行中一个重大隐患，如果久拖不决，有可能危及金融秩序和社会安定，影响我国下一步发展和改革进程。另外，中国“入世”在即，一旦加入了世界贸易组织，按照世贸组织的基本规定，将逐步开放金融市场，给予外资银行国民待遇。目前我国银行不论在资金实力、经营管理水平方面，还是在人力资源和技术水平方面，都处于劣势，我国的商业银行面临前所未有的挑战。要让商业银行与外资银行公平竞争，就必须解除商业银行背负的巨额不良资产的负担，让其轻装上阵。

1998年末，中共中央召开经济工作会议，决定组建金融资产管理公司，对国有银行的不良资产集中收购、管理和处置，解决困扰四大国有银行多年的不良贷款问题。有效处置银行不良资产，防范和化解金融风险，促进商业银行发展，为国有企业的改革与发展服务，引导陷入困境的国有企业走出困境，是资产管理公司的根本宗旨。

1999年4月20日，作为试点，第一家国资管理公司中国信达资产管理公司按照《中华人民共和国公司法》，经国务院批准和国家工商局注册，在北京成立。公司注册资本金100亿元人民币，由国家财政全额拨入。公司主要任务是收购、管理、处置中国建设银行、国家发展银行剥离的不良资产。主要经营目标为：最大限度保全国有资产、减少损失。

在信达公司投入运行后不久，国务院办公厅发出《关于组建中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司和中国东方资产管理公司意见的通知》（国办发〔1999〕第66号文）。

1999年10月15日，中国东方资产管理公司在北京成立。公司注册资本为100亿元，其中人民币60亿元，外汇5亿美元，由国家财政全额拨入。主要业务为收购、管理、处置从中国银行剥离的不良资产。

1999年10月18日，中国长城资产管理公司成立。公司注册资本金100亿元人民币，由国家财政全额拨入。公司的主要业务为收购、管理、处置中国农业银行剥离的不良资产。

1999年10月19日，中国华融资产管理公司在北京成立。公司注册资本金为100亿元人民币，由国家财政全额拨入。华融资产管理公司的主要业务为收购、管理、处置中国工商银行剥离的不良资产。

四大公司中，华融的规模最大。

四大公司都具有独立的法人地位。根据资产管理公司的业务范围，金融资产管理公司具有政策允许的资金来源渠道，可以发行由财政部担保的资产管理公司债券筹集资金，也可以通过向国内外商业借款和向金融机构借款筹集资金，还可以向中央银行申请再贷款等。金融资产管理公司业务范围横跨商业银行、证券公司和投资银行等领域，体现了国家在金融证券等领域实行严格分业管理的今天，赋予资产管理公司“特殊法律地位和专业优势”，其目的是最大限度地实现不良资产的处置变现目标。

四大资产管理公司既借鉴国际经验，又与国际上的同类公司有明显不同。国外一般设立一家资产管理公司，对所有出现问题银行的资产集中收购、管理和处置。我国则与四大商业银行相对应，分别成立了四家资产管理公司，划定专业范围，各司其职。在不良资产的收购方式上，不是按国际通行的以评估价或市场价格收购，而是按账面值收购，以达到迅速剥离资产和节省评估费用的目的。在处置不良资产时，不可能全额回收，肯定要有损失，这就注定了资产管理公司的亏损乃至巨额亏损的性质。这种非营利性质实际

上表明它不是以发展自身的经济实力为目的，而是国有企业改革战略的一个组成部分。

四大公司成立后，从四大银行剥离了不良资产1.4亿元，使四大国有商业银行的不良贷款率平均下降了9.7个百分点，资产质量得到明显改善。资产管理公司接受银行不良资产的方式是向银行发行1.4万亿元的债券，即向银行举债。举债就得付利息，因此资产管理公司每年将按2.25%的利率向银行支付利息，一付10年，10年共需支付利息3150亿元。

四大资产管理公司成立后，积极运用重组、置换、兼并、利用外资等手段，推动了企业跨行业、跨地区、跨所有制的改革；利用诉讼、破产等手段，促使一批经营不善、扭亏无望、污染严重的企业退出市场。同时，通过拍卖资产，有效制止了恶意逃废债行为。通过对500多户企业实施“债转股”的办法，累计对这些企业停息约800亿元，使企业负债率下降了20~30个百分点，经营状况得到明显好转，一批企业实现了扭亏为盈。

在2004年的全国“两会”上，信达公司总裁朱登山接受人民政协报记者采访时，认为四大公司成立以来发挥了五大作用：一是支持了国有银行深化改革；二是促进了国有企业改革脱困和建立现代企业制度的进程；三是优化了资源配置，维护了社会信用秩序；四是培育了不良资产处置市场，推动了资本市场的发展；五是培养了一支从事投资银行、资产管理业务的专业化队伍。

“债转股”

1999年是国有企业三年改革与脱困关键的一年。为扭转国有及国有控股企业利润下滑势头，推动国有大中型企业尽快摆脱困境，3月份，国务院作出重大决策——对部分国有重点企业实行“债转股”改革，以期通过这一重大措施减轻国有企业债务负担，优化资本结构，使国有大中型企业尽快走出“借债—清欠—再借债”的怪圈。

债务负担重是造成不少国有企业陷入困境的主要原因之一。1985年国家全面实施“拨改贷”后，新建国有企业与原有企业更新改造主要靠银行贷款，国家很少甚至完全没有资本金投入，再加上汇率变化和高额利息，企业背上了沉重的债务包袱。实施债转股，从某种意义上说，也是对由于“无本经营”造成国有企业负债过高而采取的一种补救措施。

“债转股”即将国有企业的不良债务转为金融资产管理公司对企业的股权。国有企业高负债经营，不仅直接影响着企业自身的生存和发展，也增加了银行的不良贷款和金融风险，威胁到国家的金融安全。实施债转股，依法收购并处置国有商业银行的不良资产，不仅意在降低国有企业债务负担，而且意图借此盘活商业银行的不良资产，从而有效防范和化解金融风险。

实施债转股后，企业必须依法改制为包括金融资产公司在内多元股东持股的有限责任公司或股份有限公司，建立健全规范的法人治理结构，形成股东会、董事会、监事会和经理层各负其责、协调运转、有效制衡的机制。因此，实施债转股的另一个动因是借此促进国有企业转换经营机制，加快建立现代企业制度。

债转股是一项新的政策性很强的工作，从这项工作开始启动，国务院领导就多次强调，要严格把关，确保质量，防止一哄而起。1999年7月，中共中央、国务院下发文件规定，债转股企业必须是对国民经济发展有举足轻重作用的大型特大型国有企业，特别是在新建、改（扩）建中由于缺乏资本金、主要依靠商业银行贷款建设，负债过重造成亏损或虚盈实亏，通过债转股优化资产负债结构后可扭亏为盈的国家重点工业企业。文件还规定，国家经贸委按照选择范围和条件，要在征求有关部门意见的基础上，组织国家有关部门和商业银行到企业调查了解生产经营、资产负债、市场销售、企业管理和内部改革等情况，向金融资产管理公司提出符合条件的企业建议名单。金融资产管理公司对建议名单中的企业进行独立评审，必要时可委托国内外中介机构评估、论证，在此基础上确认实施债权转股权的企业名单。国家经贸委、财政部、中国人民银行对金融资产管理公司确认的企业债权转股权的条件、方案，联合进行严格审核，报国务院批准实施。

经过半年多的紧张工作，从各地区、各行业上报的3875户拟债转股企业中，反复筛选和审查，最后确认580户企业实施债转股，债转股总额4050亿元。

为防范债转股过程中可能出现的赖债、逃债等道德风险，国家加强了对债转股工作的监管：一是加强对国有商业银行的监管；二是加强对金融资产管理公司的监管；三是加强宣传，严肃法纪，增强全社会的信用观念。国家经贸委还专门组织人员多次到债转股企业进行督查。国家和地方还建立了监控系统，对企业生产经营情况适时监控，并形成了定期报告制度。

具体负责这项工作的国家经贸委、财政部、中国人民银行及各国有商业银行，都把债转股工作列入重要议事日程，成立了专门工作机构。全国有25个省市成立了债转股工作协调机构。

2000年11月22日，国务院发布了《金融资产管理公司条例》，规定金融资产管理公司可从事资产管理范围内公司的上市推荐及债券、股票承销；可从事中国人民银行、中国证券监督管理委员会批准的其他业务活动。还允许金融资产管理公司对其收购的不良贷款形成的资产进行租赁或者以其他形式转让、重组。金融资产管理公司持有的企业股权，可以按照国家有关规定向境内外投资者转让，也可由债权转股权企业

依法回购。金融资产管理公司的债权转股权后，作为企业的股东，可以派员参加企业董事会、监事会，依法行使股东权利。《中国经济时报》说，《条例》的出台，在一定程度上解决了实行“债转股”过程中一些存在争议的或尚未明确的问题。

两年后，国家经贸委深化国有企业改革研究组在一份调查报告中对“债转股”工作作出了评价，认为“债转股工作取得积极成效”：

——债转股的实施有力地促进了国有大中型亏损企业摆脱困境目标的实现。据测算，580户债转股企业2000年4月份开始停息后，减少利息支出195亿元，平均资产负债率由转股前的73%降到50%以下，80%以上的企业当年实现扭亏为盈。

——债转股的实施加快了建立现代企业制度的步伐。国务院已批准的483户债转股企业，正在按照《公司法》要求进行改制，建立规范的法人治理结构，其中有79户企业重新进行了注册登记，按《公司法》和债转股的有关规定建立了新公司。为支持债转股企业转换经营机制，各地政府加大了安置富余人员和接收企业剥离非经营性资产的力量。

——债转股的实施促进了银行不良贷款的回收。580户债转股企业债转股总额占各商业银行和开发银行剥离贷款总额的29%，对于这部分剥离的不良贷款，实施债转股企业都与资产管理公司签订了股权回购协议，对不良贷款回收的方式、时间都作了具体的规定，以最大限度地保全银行资产。2000年实现扭亏为盈的债转股企业中，一部分企业已向金融资产管理公司分红，有些已开始回购部分股权。

——债转股的实施促进了产业升级和结构调整。国家在帮助企业债转股的同时，积极支持企业进行技术改造。580户债转股企业中，有不少企业通过国债技改贴息政策支持，增强了竞争能力。据国家统计局统计，2000年上半年，504户债转股企业研究和开发费用支出同比增长了22.5%。

在2003年的全国“两会”上，经济界的政协委员们在小组讨论中在债转股问题上引起了争论。信达资产管理公司总裁朱登山委员说，1999年1.4万亿元银行不良资产剥离给四大资产管理公司，对于银行不良资产率下降起了很大作用，而债转股等措施对于解决国有企业困难，促进国企改革也功不可没。目前四大资产管理公司共处置不良资产5960亿，占42%，现金回收674亿，现金回收率为22%。

但谷永江委员认为，“国有企业改革任务相当繁重，债转股之后是否真的扭亏为盈，要分开来看。一种情形是，企业债转股之后马上扭亏，债转股的部分是多少，有没有计算进去，值得考虑；另一种情况是，一些企业债转股后，确实经营有变化，效率真正提高。如果后者居多，这是非常乐观的，国有企业有希望了。但如果是前者，那么就是一种倾向掩盖了另一种倾向。”

谷永江说，债转股本身就是非公平原则，为什么债转股？因为觉得过去政府对国营企业索取太多了。凭什么给它债转股，不给我，官员会说几条，但是不能自圆其说，审批规则非常模糊。他说：“债转股该停止了，如果继续债转股无疑会造成新的矛盾。”

陈清泰委员则认为，企业状况不佳的时候，债转股是有意义的，但是债转股之后，如果企业觉得这样就可以了，就全错了。企业状况不好，亏损原因不是负债，是企业总利润率达不到利息率，更深层次来说是产品结构，再进一步是企业结构，是股权结构，是治理机制，如果这些问题看不到，不加以解决，问题很大。资产管理公司作为新的股东出现，应该在改革企业机制上发挥积极的作用，不能在外围看着。不然现金回收率要低于22%。

陈清泰认为，债转股还得继续做下去。不然前期成本白费了，要进行结构调整，改进企业机制，这样企业才能有希望。^[6]

“西部大开发”战略

一个不容回避的问题摆在最高决策者面前：东西部之间的经济发展差距日益拉大，整个中国经济发展的不平衡态势日益明显。如果不作宏观政策上的调整，资金、技术、人才等要素将进一步“自然”地“孔雀东南飞”，加快向东部沿海地区倾斜。这不仅使全国的发展更加不平衡，同时也将加大东部沿海的就业、能源、原材料等压力，最终阻碍东部的发展。

中央不失时机地启动了“西部大开发”战略。这个战略遵循的是“先富带后富，最终实现共同富裕”的指导思想。

1999年6月9日，中共中央举行扶贫开发工作会议，江泽民在会议讲话中指出，加快中西部地区发展步伐的条件已经具备，时机已经成熟。在继续加快东部沿海地区发展的同时，必须不失时机地加快中西部地区的发展。从现在起，这要作为党和国家的一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置。9月22日，中共十五届四中全会正式提出了“国家要实施西部大开发战略”。9月29日，江泽民在中央民族工作会议上又进一步强调，加快中西部地区的发展特别是实施西部大开发战略，条件已基本具备。实施西部大开发是中国下个世纪发展的一项重大战略任务，从此，实施西部大开发，加快中西部地区发展成为中国现代化建设的重要组成部分。

中国西部，包括大西北和大西南的10个省、自治区、直辖市和华北地区的内蒙古自治区，由于出海通道的问题，广西壮族自治区也被列入了中国西部，广义的“中国西部”便有了11个省、市、区：国土面积685

余万平方公里，占了全国的71.4%，人口则为3.64亿，占全国的28.6%。这一广袤的地区大多数为中国的欠发达地区，自然资源丰富，生态环境较差，生产力发展水平和科技、教育水平相对低下，中国的贫困地区和贫困人口也主要集中在这一地区。

按照国家规划，实施西部大开发的目标是，力争用5~10年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设取得突破性进展，西部开发有一个良好的开局。到21世纪中叶，将西部地区建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美的新西部。当前和今后一个时期，国家实施西部大开发的战略重点：一是加快基础设施建设；二是切实加强生态环境保护和建设；三是积极调整产业结构，发展有市场前景的特色经济和优势产业，培育和形成新的经济增长点；四是发展科技和教育，加快人才培养；五是加大改革开放力度。“十五”期间，关键是抓好开局，突出重点。从地区讲，重点是依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道等交通干线，发挥中心城市作用，以线串点，以点带面。从工作讲，重点要突出基础设施建设、生态环境保护与建设和发展科技教育。

基础设施建设是带动整个西部大开发的战略要点。按照规划，重点是抓好一批交通、水利、通信、电网及城市基础设施等重大工程，实施“西气东输”、“西电东送”。交通部提出用20年左右的时间，使西部地区公路交通的面貌发生根本性变化，基本建成布局合理、功能完善的公路运输服务网络，总体上满足社会经济发展的需求；铁道部也提出了“十五”期间西部铁路“拓展内外通道，强化技术改造，提高运输能力，适应发展需要”的战略目标；中国民航在增强西部地区干线机场枢纽功能的同时，有选择性地加快建设一批支线机场。2000年，国家决定在西部地区新开工“十大工程”，包括西安至南京铁路、重庆至怀化铁路、柴达木盆地——西宁——兰州天然气输气管道、西部公路和机场建设等。国家在西部地区改扩建机场20个，共需要资金50亿元。2001年6月，青藏铁路开工；7月，“西电东送”工程正式启动。

在国家财政投资的积极引导下，西部地区全社会固定资产投资增长速度已连续多年快于东部沿海地区，并在2001年达到了高潮。2001年1—11月份，西部地区固定资产投资增长22.3%，比东部、中部地区分别高出7.9个百分点和2.5个百分点。全国投资增幅在两成以上的省、自治区、直辖市，全部集中在西部地区。然而，由于西部地区基础设施较为薄弱，投资环境的改善还需要一个过程，因此，尽管国家在西部地区的财政投资明显增加，但国内外民间资本并没有迅速跟进，特别是外商直接投资仍高度集中在沿海地区。

为推进西部大开发，国家实施了长江上游、黄河上中游生态环境建设工程，包括退耕还林（草）试点示范工程和天然林资源保护工程。按照规划，从2000年到2010年，将有计划、有步骤地对长江上游和黄河上中游地区退耕还林（草）1161万公顷，其中退耕地造林种草478万公顷，宜林荒山荒地人工造林种草683万公顷。在工程区内，将全面停止对天然林的采伐，并采取封山堵卡、个体承包等形式，对现有森林、灌木林地、未成林造林地进行全面有效管护。为稳步推进退耕还林（草）工作，国家实行了“以粮代赈、个体承包”的办法。在试点期限内，政府向退耕户无偿提供粮食、现金和种苗补助。国家还将加快西部自然保护区建设的步伐，并在西北北部、华北北部和东北西部风沙干旱地区实施防沙治沙工程，在黄河流域重点区域实施“黄河水土保持生态工程”。

2000年1月，国务院成立了西部地区开发领导小组，由朱镕基总理任组长，温家宝副总理任副组长。西部大开发战略拉开了序幕。同年，国务院发出《关于实施西部大开发若干政策的通知》，同时采取多项措施，对西部地区在资金、税收等政策方面给予了相应的支持。一是国家在固定资产投资上安排70%的国债资金、国家财政拨款和国际组织优惠贷款用于中西部地区，“债转股”、核销呆账准备金等也向中西部地区倾斜。二是加大对西部地区特别是民族地区一般性转移支付的力度，中央对地方专项资金补助和中央财政扶贫资金向西部地区倾斜。三是加大对西部地区基础设施、农业、生态建设的信贷投入，适当延长贷款期限，扩大以基础设施项目收益权或收费权为质押发放贷款的范围。四是实行税收优惠政策，对设在西部地区国家鼓励类的内资企业和外商投资企业，在2001—2010年期间，按减15%的税率征收企业所得税；西部地区公路国道、省道建设用地，比照铁路、民航建设用地，免征耕地占用税。五是对“西气东输”工程实行全线开放、全面对外合作。“西气东输”管道工程外方可以控股，比例不受限制，其进口的自用设备可免征关税和进口环节增值税。六是放宽西部引进人才的户口迁移政策，实行“户口不迁、身份保留、来去自由”的办法，鼓励东部沿海地区各类人才参与西部开发。

“扩大内需”

1999年，国内经济刚实现了高增长、低通胀的“软着陆”不到两年，经济突然陷入了通货紧缩。市场不振，企业投资和居民消费同时大幅下滑。

为什么会这样？决策层和经济界对此的看法比较一致，都认为是中国的经济结构使然。1979年之前，中国是短缺经济，什么都缺，生产出什么都卖得掉。改革开放解放了生产力，从1980年代开始，除个别年份，中国经济都保持了两位数的投资和消费增长，这支持了GDP的长期高增长，同时也迅速填平了短缺经济的“窟窿”。

进入90年代中期，短缺经济时代已告彻底结束，市场迅速由卖方市场走向买方市场。消费，已经成为

生产最有力的导向，90年代家用电器工业大发展，就是市场引导的结果。然而，中国的经济结构对已经形成的买方市场还很不适应。有人打了个简单的比方：买得起自行车的人都买了，他们现在想要的是汽车。但是第一，会造汽车的太少，大部分厂商只会造自行车；第二，会造汽车的造出来的车太贵，以人们现在的收入还一时买不起，于是就造成了相当大量的“持币待购”现象。而另一方面，还有大量的人连自行车也买不起，虽然他们非常需要自行车。

在这个比喻里，连“自行车”都买不起的是8亿农民，有了“自行车”，很想买却买不起“汽车”的是城市里（也包括个别先富起来的农村）的中高收入者，而只会造“自行车”的是中国的生产企业。于是便形成了消费“疲软”，这种疲软并不相同于80年代末期的市场疲软，也不等同于资本主义社会经济危机中生产过剩而造成的市场萧条，而是一种经济结构不适应市场经济体制，且市场经济体制正处在建立阶段还有待于完善，而导致的消费结构性疲软。

许多经济学家认为，这是一个中国工业化升级和城市化升级的问题。这个问题与体制问题密切相关。

在这种背景下，国家发出了“扩大内需”的号召（后来干脆又称“拉动内需”或“拉动消费”），以图借此制止经济增长的下滑态势。从1998年开始，扩大内需成为这一届政府几乎贯穿始终的标志性政策。

从1998年下半年开始，除了贬值人民币和降低汽车、住房消费税（包括各种收费），政府动用了一切可以动用的宏观调控手段——财政政策、货币政策、收入政策、区域发展政策、消费政策，以拉动消费。

货币政策：自1998年3月开始，几年间连续7次降低存款利率，旨在把居民和企业的钱从银行“撵”出来用于消费和投资。降息对刺激消费尤其是住房消费起到了不小的作用，在短时期内对股市也起了不小的刺激作用。

收入政策：从1999年开始，国家给公务员和事业单位工作人员年年增加工资，并多次调整各类补贴，在进行工资制度改革的同时，着手建立起了规范的工资晋级制度。同时对下岗工人等低收入者增加收入，对城镇无收入者实行最低生活保障制度。人们总体收入的提高，使消费总量有所增加。

国家从2000年起开征利息税，这其实也是收入政策，因为钱被政府转移支付给低收入或无收入者了。

消费政策：一是延长假期，一年三个7天的长假，每逢“五一黄金周”、“国庆黄金周”、“春节长假”，媒体便大张旗鼓地鼓励人们旅游、花钱。据测算，这个政策对全国GDP增长的影响在0.1个百分点左右。

二是以1999年为分界线，在全国范围内彻底结束了福利分房制度，全面加大了住房制度改革的力度；逐步取消对私人轿车的各种不合理收费和限制政策，各银行又先后开办了住房贷款和汽车贷款业务，鼓励老百姓买房买车。

这些消费政策在有效地拉动了内需、提高人民生活质量的同时，促进了多项改革任务的完成，其中最引人注目的是，使启动了近20年始终未能完成的住房改革基本上得以“一步到位”实现了货币化。

区域发展政策：就是著名的“西部大开发”，最直接的表现，就是中央财政出钱投资西部的基础设施项目。实施西部大开发战略，一是平衡全国区域经济的发展，而另一个深刻的原因，则是“扩大内需”的需要。

财政政策：其核心内容是赤字政策，即政府通过借债、扩大财政赤字，投资公路、铁路、水利、电力、环境保护等基础设施项目，等把经济激活了，国家再通过增加税收还钱。这实际上借鉴了上个世纪30年代初美国经济危机时期“罗斯福新政”的做法。

从1998年到2001年，国家共发5100亿元特别建设国债，中央政府的财政赤字也由1997年的560亿元一路飙升到2001年的2598亿元，2002年继续增长至3098亿。

而1998年，新一届政府刚成立的时候，曾经延续几年来的做法，制定了偏紧的财政政策，在当年“两会”上宣布要每年减少预算赤字100亿元，5年内实现预算平衡。经济的严重形势迫使政府改弦易辙。

根据国家计委宏观经济研究院1998年的一个研究结论，中国GDP每增长一个百分点，就能多提供125万个就业岗位。专家们认为，“扩大内需”也好，“赤字政策”也好，其主要目的都是为了保持经济增长的速度，而保持经济增长速度则为的是社会稳定。

从1980年代中期开始，我国的经济增长基本上是出口拉动型增长模式，即注重国际市场，注重“两头在外”。90年代中期，东南亚金融危机逐步演化成席卷亚洲的经济危机，致使我国的出口陡降，由两位数的正增长变为负增长，也使我国的出口拉动型增长模式发生动摇。决策层和经济界开始意识到，即使没有亚洲金融危机，像中国这样一个12亿多人口的大国，长期靠出口拉动增长也是不现实的。而国内市场的景气也使人们从反面认识到了国内市场的重要性，从而促使各地在产业布局的调整中更多地注重开发国内市场，以国内市场需求为导向发展生产。

在1990年代初期，城镇商品房“过剩”和汽车业的“重复建设”问题就引起了不少专家学者的忧虑。然而当人们把思路转移到“扩大内需”上时，却发现住房和汽车的国内市场极其庞大。于是各地特别是大城市不约而同地将这两者作为“支柱产业”重点发展。到了新的世纪，其效果突出显现。北京的私人轿车到2004年突破百万辆，上海、广州、成都等地紧随其后，并且势头正劲。而房地产业，则在不断的起起落落中热度不减，成就了一些世界级的“房地产大鳄”。在北京等地的GDP增幅中，两者占了最大比重。

扩大内需的政策总体上是成功的。1998—2001年中国的经济增长率分别为7.8%、7.1%、8%、7.3%，人称“七上八下”。

告别福利分房

住房制度改革在经历了80年代末期的红火和停滞的曲折后，90年代又开始了稳步前进。1991年，上海市在住房制度改革中率先建立了住房公积金制度。2月28日，国务院办公厅在对上海市的住房改革方案的批复中说：“上海市住房制度改革实施方案体现了党的十三届七中全会和国务院有关文件的精神，有利于深化住房制度改革。实施方案经过全市群众充分讨论，基础较好，易于起步，这对正确引导个人消费资金投向住房建设，调整消费结构，产业结构和启动市场有重要意义。”此后各地的房改方案大都参照了上海的做法。同年10月7—11日，国务院召开第二次全国住房制度改革工作会议，房改领导小组组长陈锦华作了“认真总结经验，积极稳妥地推进城镇住房制度改革”的报告，重申了“从改革公房低租金制度着手，将现行公房的实物福利分配制度逐步转变为货币工资分配制度”，明确了“提租”是住房制度改革的核心环节，坚持“租售建”并举的原则。11月，国务院办公厅转发了房改领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》（国办发〔1991〕73号文）。住房制度改革在全国铺开。

1992年2月19日，国务院房改领导小组签发关于明确新房新制度时限的电报通知。而紧接着发生的“房地产热”，增加了房改难度。全国房价猛涨，拉大了房价收入比和租售价格比。在利益机制的驱动下，一部分地区把房改重点误导向出售公房，房价与给职工的优惠折扣互相攀比，形成了排浪式的低价售房之风。1993年6月29日，国务院房改办在京召开部分地区出售公房座谈会，但座谈会在是否将房改由提租补贴转为以售房为重点加快房改进程的问题上没有达成共识。在这两年间，全国35个大中城市出售公房300万平方米，收回资金40亿元，每平方米售价平均仅为130元。12月16日，中共中央办公厅发出通知，严禁低价售房、突击售房。

1993年9月18日，国务院办公厅发文调整国务院住房制度改革领导小组，由李铁映担任组长，侯捷、李世忠、刘志峰、项怀诚、王岐山、刘明璞等为副组长，由多位经济学专家、房改问题专家担任顾问，组成了一个在历届房改领导小组中成员级别最高、阵容最为强大的房改领导班子。几乎与此同时，《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》的起草工作开始紧锣密鼓地进行。

11月30日—12月3日，全国第三次住房制度改革工作会议在京召开。这次会议总结了第二次全国住房制度改革会议以来的经验，讨论了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定（草案）》。会上，李铁映作了“加快城镇住房制度改革，促进住房商品化和住房建设的发展”的讲话。他说，会议讨论修改的《决定（草案）》进一步明确了房改的根本目的，即建立与社会主义市场经济体制相适应的新的住房制度，加快住房建设，到2000年使城镇居民住房达到小康水平。李铁映在讲话中提出了房改的七条指导思想，概括起来就是：三方合理负担，社会方式运行，货币形式分配，两种供应体系，普建公积金制，发展住房金融，规范市场交易。他宣布，《决定（草案）》及有关配套文件，已经国务院常务会议原则通过，经过这次会议修改后，将由国务院正式发布实施。李铁映强调，中国房改的目的，一是实现住房商品化，二是加快住宅建设，改善居住条件，使人民居者有其屋。

1994年7月18日，国务院发出《关于深化城镇住房制度改革的决定》。《决定》说，城镇住房制度改革根本目的是：“建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实现住房商品化、社会化；加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求。”房改的基本内容为：把住房建设投资由国家、单位统包的体制改变为国家、单位、个人三者合理负担的体制；把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制；把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式；建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系；建立住房公积金制度；发展住房金融和住房保险，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系；建立规范化的房地产交易市场和发展社会化的房屋维修、管理市场，逐步实现住房资金投入产出的良性循环，促进房地产业和相关产业的发展。《决定》对住房公积金制度、租金改革、出售公有住房、经济适用住房的开发建设等作出了明确的规定。住房制度改革进入综合配套、全面推进时期。

同年8月3日，李铁映在贯彻《决定》工作会议上发表讲话，认为《决定》是继财税、金融、投资和外汇体制等重大改革措施出台之后，我国经济体制改革的又一项重大举措。他将房改的基本内容概括为“三改四建”：改住房建设投资由国家、单位统包的体制为国家、单位、个人三者合理负担的体制，改各单位建房、分房和维修、管理住房的体制为社会化、专业化运行的体制，改住房实物福利分配为货币工资分配形式；建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系，建立住房公积金制度，建立政策性和商业性并存的住房信贷体系，建立规范化的房地产交易市场和房屋维修、管理市场。李铁映说，房改的各项措施是相互联系的，是一项综合配套的改革，因而应该坚持综合配套，分阶段推进的原则，在实施中采取整体推进与重点突破相结合的战略，中央三大系统、3个直辖市和35个大中城市的房改要带头搞好，发挥表率作用和示范作用，推动全国房改的深化和新的城镇住房制度的建立。

早在1993年11月1日，李铁映就指示房改领导小组副组长兼房改办主任刘志峰：要研究“利用钢材、水泥的积压时机，让银行拿一批贷款，做周转金来建商品房，即标准价和微利房”。1994年，李铁映正式提出并推动了受到群众衷心欢迎的“安居工程”。1995年，国务院出台《国家安居工程实施方案》，2月16日，国

务院召开部署安居工程的电话会议。李铁映在会上的讲话中阐述了国家实施安居工程的重大意义，安居工程的总体构想和主要政策规定。他说，实施国家安居工程的指导思想是：安居工程要和住房制度改革相结合，其政策意义在于推动房改；安居工程住房要按成本价出售，走物业化管理的道路，为住房新体制的建立起示范作用。国家安居工程的主要任务是：在原有住房建设规模的基础上，争取用5年左右的时间，新增安居工程建筑面积1.5亿平方米，并通过国家安居工程的实施推动各地的房改进程，加快城镇居民的住房建设，加快解危解困的步伐。在政策方面，国家安居工程的建设资金明确要求以地方自筹为主；国家安居工程的实施，主要选择具备条件的大中城市进行；建成的国家安居工程住房，直接以成本价向城镇中低收入家庭出售，并优先出售给无房户、危房户和住房困难户等；实施国家安居工程的城市，各地相关专业银行要建立个人购房抵押贷款制度。1995年12月1日，李铁映率房改领导小组副组长张左己、建设部长侯捷、国家体改委副主任乌杰等人，在视察北京南磨房安居工程小区时再次明确指示：北京市要在“九五”期间解决6万困难户的住房问题。李铁映说，安居工程的目的是推动房改，实现住房小康，解决低收入者的住房问题。他还说，所有安居住宅都必须按房改的政策办，不能再实行福利分房，不允许再把新房放到老体制里，新房要按新体制办。“因此，要发展个人住房抵押贷款。”“这两年我国居民储蓄增长得这么快，要抓住这个机遇，把这个制度建立起来，完善起来。”

1995年末，国务院房改领导小组在上海召开了全国房改经验交流会。12月15日，朱镕基副总理到会讲话，集中谈了住房公积金的问题。他说：“过去两三年，在铁映同志和国务院房改领导小组的领导下，有关部门同心协力，各地政府大力组织实施，房改工作很有成绩。刚才江苏省的同志讲住房公积金制度普及这么广，我是大吃一惊的，这不过就两三年时间。山东、广西的比例少一点，我看也不低了。这么大的国家，这么多的企业，一项制度能够推行这么快，说明这项改革是深得人心的。”他说，公积金的使用和管理是房改的中心环节，关系到整个房改工作的成败。他认为“上海的经验是成功的，是符合发展方向的，按这个方向走下去，肯定没有错，肯定会成功”。“上海市公积金使用和管理经验的本质是什么？刚才江苏省同志讲的四句话就能概括，即：‘房委会决策，公积金中心运作，银行专户，财政监督’”。国务院房改领导小组组长李铁映在讲话中提出，1996年要在全国全面建立住房公积金制度，住房制度改革要“全面入轨，重点突破”，到2000年要初步建立起城镇住房新体制。^[1]

在以后的住房制度改革中，公积金制度起到了举足轻重的作用。到2003年，全国有7036万多职工加入了公积金账户，共提取住房公积金5563亿元，发放公积金贷款2243亿元。住房公积金成为住宅建设资金的重要源头，成为房改由“提租补贴”到住房商品化的重要联结纽带。此后，房改逐渐由解决城镇居民住房问题向成为国民经济新的增长点性质变化。

1997年，房改进入全面建立城镇住房新体制的阶段。

是年6月20日至21日，国务院房改领导小组在内蒙古包头召开部分省市房改工作座谈会。李铁映在会上重申了“八个不变”：到2000年初步建立适应社会主义市场经济体制要求的住房新制度的目标不变；全面建立住房公积金制度的决心不变；住房公积金“房委会决策、中心运作、银行专户、财政监督”的管理原则不变；到本世纪末公有住房租金占双职工家庭收入原则上达到15%的租金改革任务不变；逐步取消标准价，实行成本价售房的做法不变；推动部分产权向全部产权过渡的要求不变；加大建立经济适用住房供应体系的力度不变；坚定不移地执行把住宅业培育为国民经济新的增长点的方针不变。

1998年3月，新任总理朱镕基在上任时举行的第一次记者招待会上，将这届政府要干的几件事情概括为：“一个确保、三个到位、五项改革”。住房制度改革是这“五项改革”中的第三项。他说，住房的建设将成为中国经济新的增长点，但是我们必须把现行的福利分房政策改为货币化、商品化的住房政策，让人民群众自己买房子。整个房改方案已酝酿3年多，我们准备今年下半年出台新的政策，停止福利分房，住房分配一律改为商品化。

同年6月，国务院召开全国住房制度改革和住宅建设工作会议，部署深化城镇住房制度改革工作。会议下发了《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号文），明确了我国住房制度改革和住宅建设的目标和主要任务。这就是朱镕基所说的“新的政策”。

《通知》内容共8大项30条，从住房改革的指导思想、目标和基本原则直至住房分配政策、发展住房市场、住房金融、物业管理等等都作了明确细致的规定。

《通知》说，“深化城镇住房改革的指导思想是：稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇居民日益增长的住房需求。”明确地将改革与经济发展，与“扩大内需”拉动消费紧密联系在一起。目标：停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场。

《通知》规定，停止住房实物分配后，房价收入比（即本地区一套建筑面积为60平方米的经济适用房的价格与双职工家庭年平均工资之比）超过4倍以上的地区，应建立职工住房补贴制度。这是实行住房分配货币化初期的一个主要措施。而职工购房资金来源，则规定为：“主要有职工工资，住房公积金，个人住房贷款，以及有的地方由财政、单位原有住房建设资金转化的住房补贴等。”《通知》提出了要“全面推行和不断完善住房公积金制度”。规定“到1999年底，职工个人和单位住房公积金的缴交率应不低于5%，有条件的地区可适当提高。要建立健全职工个人住房公积金账户，进一步提高住房公积金的归集率，继续按

照“房委会决策，中心运作，银行专户，财政监督”的原则，加强住房公积金管理工作”。

《通知》下发后，新一轮同时也是力度最大的一轮房改浪潮立即在全国掀起。1998年当年，就有21个省（区）出台了深化住房制度改革方案。1999年，全国绝大部分省、市、自治区的房改方案陆续出台。在此基础上，建设部、国家计委、财政部、中国人民银行、国管局、中直管理局、北京市房改办起草了

《中央在京党政机关进一步深化住房制度改革实施方案（代拟稿）》，经国务院原则通过后，分别向全国人大机关、全国政协机关、中共中央和国务院有关部门通报了情况。各部门对《方案（代拟稿）》的总体反映较好，认为国务院《通知》下发后，广大干部职工对停止住房实物分配、逐步实行住房分配货币化已经有了比较明确的认识和心理准备，《方案（代拟稿）》体现了《通知》精神，思路清晰，基本符合国家机关的实际情况。

8月，在《方案（代拟稿）》基础上修改完成的《在京中央和国家机关进一步深化住房制度改革实施方案》正式出台，标志着住房制度改革大局已定。

住房分配货币化是一项很复杂的系统工程，牵涉到每个干部职工的切身利益，因此各地各单位在实施中都根据各自的实际情况制定了一套复杂的计算方法，从购房标准到购房优惠金额等等逐项作出了细致的规定。并且普遍以1999年为界限，实行“老人老办法、新人新办法”，配套进行工资分配改革，逐步实现住房工资化。

各地在住房补贴的发放上采取了一次性补贴和按月补贴的方式，个别城市采取了基本补贴加一次性补贴的方式。为更好地处理“老人”和“新人”的关系，把现实情况与长远的货币工资分配结合起来，绝大多数省、市采取了一次性补贴和按月补贴相结合的方式，在“老房老办法、新房新办法”的基础上，采取“老人一次性补贴，新人按月补贴”。即对房改方案实施前参加工作的职工（简称“老人”），采取一次性补贴，可以比较灵活、公平地处理各种不同情况。中央在京党政机关房改初步方案是：老职工申请购买住房得到单位批准后，单位直接将补贴资金划入售房单位，职工住房补贴额计算公式为：（每平方米建筑面积的基准补贴额+年度工龄补贴额×职工工龄）×职工住房补贴面积标准。凡房改方案实施后参加工作的职工（简称“新人”），直接进入货币工资分配的新体制，采取提高单位住房公积金缴交率的办法，将过去住房分配体制中实行的二次分配直接变为一次分配，提高职工工资中的住房消费含量，纳入工资动态调整管理。

配合住房制度改革，大多数城市调整了住房公积金的贷款方向，加大了支持个人买房的力度，个人住房担保贷款业务在部分地区已得到了较快发展，为此，中国人民银行颁布了《个人住房担保贷款管理试行办法》。截至1999年底，全国住房公积金贷款余额已达283亿元，贷款余额比1998年净增127亿元。工、农、中、建四家商业银行发放个人住房贷款746亿元，个人住房贷款余额1260亿元，贷款余额比1998年增加769亿元。

一些地区根据本地实际开展了存量住房上市交易的试点工作，相应出台了已购公有住房和经济适用住房上市交易的办法，按照严格准入控制、先试点后推开、合理调节收益、规范操作程序的原则，稳步开放已购公有住房和经济适用住房再交易市场。

到1999年底，全国可售公房的60%以上已经出售给居民家庭，城镇居民住房自有率达到70%，基本上打破了单一的住房公有制，形成了以居民自有产权为主，多种产权形式并存的产权格局；到2001年，城镇居民的人均住房建筑面积由1978年的7.2平方米增加到21平方米，缺房户占全国城镇总户数的比重也由47.5%下降到1.1%。第二年2月，建设部部长俞正声在国务院新闻办公室举行的记者招待会上说：去年房改取得突破性的进展，是以《在京中央和国家机关进一步深化住房制度改革实施方案》为标志，给实行了几十年的住房实物分配制度画了句号。

中国的住房制度改革获得了国际社会的好评。2001年，在包头参加中低收入者住房发展国际会议的联合国人居署执行副主任丹尼尔·比奥说：“过去10年里，中国在解决中低收入者的住房问题上取得了巨大进展，中国城镇居民的住房自有率已达到80%。中国的住宅建设速度也是近六年来全世界最快的。”

《亚洲华尔街日报》则从社会学的角度评价中国的住房制度改革。它报道说：如果仅从经济层面来理解中国的住房制度改革，仍然显得狭隘了些，它对社会政治生活的影响也是相当广泛的。在计划经济时代，住房由单位分配，这就使得人员的流动十分困难。大部分人都和自己的同事结邻而居，公事和私事的界限模糊。报纸援引华东师范大学东方房产学院张院长的话说，“过去我们都是单位人，现在我们正在变成社会人。”^[1]

2001年，为了进一步启动住房消费、拉动经济增长，实现“十五”计划提出的住宅发展目标，政府提出从八个方面采取措施推动改革的进一步深化：（1）加快立法，依法明晰产权，切实保障购房人的权益。

（2）加大推进住房分配货币化工作的力度，支持职工买房。（3）加快开放住房二级市场，积极培育住房租赁市场，加快启动和规范住房租赁市场。（4）进一步改善住房供应，让百姓放心买房。（5）全方位拓展住房消费服务，加快市场的运作。（6）大力发展住房金融，适应居民住房消费的需求，进一步提高金融对住房市场的支持力度。（7）规范发展物业管理业。（8）切实改进房地产行政管理工作，为购房人提供方便快捷的服务和产权保障。

从待业保险到失业保险

自1993年4月《国有企业职工待业保险规定》实施以来，尽管我国的失业保险制度改革取得了很大的成就，但也暴露出许多问题，在许多方面都不适应劳动力市场发展的需要：一是失业保险覆盖的范围狭窄；二是资金来源渠道狭窄；三是基金统筹层次低：按规定失业保险实行市、县统筹，省、自治区、直辖市可以集中部分失业救济金调剂使用，但实际情况是，在实行市、县统筹的情况下，省、自治区和直辖市难以集中调节基金，这使得失业保险在较大范围内分担风险的能力大为减弱，造成一些地方失业保险基金大量积累而一些地方的失业保险基金告罄的状况；四是保障水平低，对失业者个人的保障程度较弱，等等。

特别是国有企业按照建立现代企业制度的要求加大了改革力度，企业普遍采取减员增效措施，对就业产生了很大冲击。城镇登记失业率逐年上升，1993—1997年分别为2.6%、2.8%、2.9%、3.0%、3.1%。国有企业下岗职工人数增多，到1997年底达到1274万人，占国有企业职工的17%。由于失业保险制度不健全，失业保险承受能力有限，失业保险不能履行对职工的“安全网”的作用，所以这些下岗职工无法被释放到社会上，而以下岗的形式存在于企业之中。现行失业保险制度已经不能适应国有企业改革的进程。现行失业保险制度的另一个重大缺陷则是，没有包含其他性质的企业，难以体现法规的公正性。

社会主义市场经济的建立和完善，迫切需要一个与建立统一劳动力市场、实现劳动力资源合理配置要求相适应的失业保险法规。

1995年2月11日，劳动部向国务院报送了《关于失业保险工作的报告》，提出在“九五”期间，适应发展社会主义市场经济和深化改革的要求，逐步建立起覆盖城镇全部职工，基金三方合理负担，救济与再就业紧密结合，管理和服务社会化的新型失业保险制度。

在此期间，各地方在探索建立新型的失业保险制度方面进行了大量的实践，积累了丰富的经验：（1）失业保险面逐步拓宽。上海、大连、杭州、广州、齐齐哈尔等城市率先将失业保险的覆盖面拓宽到集体企业职工、外商投资企业中方职工、私营企业中的雇员和机关、团体、事业单位中订立劳动合同的职工，这一做法在劳动部的指导下，迅速向全国范围扩展。（2）建立失业保障基金由国家、用人单位、个人三方合理负担的格局，职工个人按当地职工平均工资的一定比例（不超过0.5%）缴纳失业保险金，既增加了保险基金的收入，又增强了职工的就业风险意识。失业保险基金按照以支定收，留有适当储备的原则实行市（包括直辖市）级统筹、省级调剂。（3）合理确定基金的使用结构，促进再就业。在失业保险制度的完善中，各地均用积极促进再就业来替代单纯发放失业救济金的办法，用严格救济条件、缩短救济期限、提高转业训练和就业服务补贴等措施，促进失业职工实现再就业。

1998年5月颁发的《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，把做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作作为一个问题的两个方面，提高到“关系到国有企业改革的成败，关系到改革、发展、稳定的大局”来强调。要求加快社会保障制度改革，解决好下岗职工的养老、失业和医疗等保障问题，消除下岗职工的后顾之忧。

1998年5月召开的全国再就业工作会议结束之后，劳动和社会保障部与有关部门加快了重新制定和完善失业保障制度的进程。有关部门也加大了失业保险立法的步伐。这一年的12月26日，国务院第11次常务会议原则通过了《失业保险条例》，1999年1月22日，《条例》正式颁布。

与1993年的《国有企业职工待业保险规定》相比，新的《条例》对原有制度框架进行了较大的修改：

一是将该保险制度正式称为“失业保险”。“失业”与“待业”之争虽然于1994年就已结束，但国家以法规的形式来正式表述还是体现在《条例》之中，它表明在中国失业保险制度建设进程中，意识形态的干扰基本终结，人们已经能够实事求是地面对发展社会主义市场经济过程中出现的失业现象，并依照市场经济的内在规律来寻找多种可行的解决办法，从而使失业保险真正发挥它应有的功能。相应地，对失业保险待遇的定义，也出自1986年开始一直沿用的“待业救济金”正式改为“失业保险金”。

二是失业保险覆盖范围有了实质性的扩大。1993年《规定》的保险适用范围仅限于国有企业及职工，1999年的《条例》则将失业保险范围扩大到了城镇各类企业、事业单位，包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业、城镇其他企业、非企业化管理的事业单位等。《条例》还授权省、自治区、直辖市人民政府，可以根据当地实际情况，决定是否依照《条例》，对本行政区内的社会团体中的专职人员、民办非企业单位职工、受雇于城镇个体工商户的雇工实行失业保险。据有关方面统计，在原制度下，1997年全国参加失业保险人数为7961万人；覆盖范围扩大后，在制度内将达到14000多万人。失业保险覆盖范围的扩大，一方面使城镇各类企、事业单位的全体劳动者均能享有平等的参加失业保险的权利，使其在失业期间能够得到基本的生活保障和再就业服务；另一方面亦为各类企、事业单位改革用人制度提供了良好的外部条件，进而促进劳动力流动和统一劳动力市场的建立。

三是调整了失业保险费的缴费比例，确立了单位与个人的保险费分担机制。其一，提高了单位对失业保险基金的缴费率，由原来的按本单位工资总额的1%提高到按2%缴纳失业保险费；其二，职工个人由原来不缴费改为按本人工资的1%缴纳失业保险费。职工个人需要缴纳失业保险费这一规定，体现了失业保险权利与义务相对应的原则。按有关规定缴纳保险费，是参加失业保险的职工的义务，只有履行了义务，才有在失业时获得失业保障待遇的权利，这就从根本上改变了原有制度对失业的救济性质，接近国际上较成熟、较完善的制度，亦适应了市场经济的客观要求。

四是提高了失业保险基金的统筹层次。《失业保险条例》规定，失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹。这一规定，将原来大部分地区实行的县级统筹提高到地市级层次统筹，有利于在更大范围调

剂使用失业保险基金，从而有利于发挥失业保险的作用。

五是将失业保险金的给付标准与最低工资和城镇居民最低生活保障线挂钩。《条例》规定失业保险金水平低于当地最低工资、高于当地城镇居民最低生活保障线。具体的给付标准，由省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况确定。对失业保险金的给付期限也作了较为明确的规定，根据失业者失业前单位和个人累计缴费时间长短，划分成三个给付期：累计缴费时间1~5年，失业后可领取最长期限为12个月的失业保险金；累计缴费时间5~10年的，领取失业保险金的最长期限为18个月；累计缴费时间10年以上的，领取失业保险金的最长期限为24个月。

六是完善了失业保险基金的监督管理机制。《条例》进一步明确了由劳动、财政、银行三家相互监督制约，共同对失业保险基金进行监管，这样的机制增强了监管的有效性。在防止基金流失、保证失业保险基金的安全方面能够起到相应保护的作用。

与此同时，国务院还于1999年1月颁布了《社会保险费征缴暂行条例》，以法规形式进一步明确规定了失业保险的覆盖范围和缴费义务人，建立了失业保险登记制度和缴费申报制度，规范了失业保险费的征收程序。

《条例》颁布实施后，失业保险制度迅速发展。在1986—1998年12年间，失业保险基金年均收入仅为24亿元，年均支出14亿元，其中前6年年均收入和支出分别仅为8亿元和3亿元，不及2001年上半年月均收入和支出数额；失业保险的覆盖人数亦迅速由1998年的7900万人迅速增加到2000年的超过亿人。

为配合《失业保险条例》和《社会保险费征缴暂行条例》的贯彻实施，劳动保障部于1999年3月20日下发了《关于贯彻两个条例扩大社会保险覆盖范围加强基金征缴工作的通知》（劳社部发〔1999〕10号文）。为推动事业单位参加失业保险工作，劳动保障部、财政部和人事部于8月31日联合下发了《关于事业单位参加失业保险有关问题的通知》（劳社部发〔1999〕29号文），就缴费所需资金的列支渠道和管理体制等问题作出了规定。为落实《条例》有关基金支出项目的规定，劳动保障部和财政部于8月31日联合下发了《关于调整失业保险基金支出项目有关问题的通知》（劳社部发〔1999〕28号文）。各省、自治区、直辖市在制定地方性法规、规章和规范性文件方面也取得了明显进展。截至11月底，全国参加失业保险的人数达9670.2万人，比上年末增加1742.3万人，增长22%。1—11月，全国失业保险基金收入96.9亿元，接近前两年的收入之和。在充分保障失业人员基本生活的同时，失业保险基金向国有企业再就业服务中心调剂资金32亿元，有力地支持了“两个确保”工作。

“入世”谈判的关键一役

中国“入世”谈判关键的一役——与美国的贸易谈判进入了决战阶段。多年的马拉松式谈判进程表明，中国“入世”之路最顽固的阻力是美国。只要攻下了这个堡垒，其余的难题就会迎刃而解。

自1992年中美两国签订《市场准入备忘录》，打破了中国“复关”即后来的“入世”谈判坚冰，此后又经过多次艰难的谈判，但始终未能达成协议。1995年1月1日，世界贸易组织成立。欧洲15个国家组成了欧洲联盟，统一组成谈判的一方。1995年11月，中国政府照会世贸组织总干事鲁杰罗，把中国复关工作组更名为中国入世工作组，主席仍为吉拉德；与此同时，台湾当局也“照会”世贸组织把关贸总协定中国台北问题工作组更名为世贸组织中国台北工作组。11月28日，美方向中国递交了一份“关于中国入世的非正式文件”（即所谓的中国入世“交通图”），罗列了对中国入世的28项要求。从此，艰难漫长的“复关”谈判转入了同样艰难而漫长的“入世”谈判。

龙永图出任新一轮谈判的主将。这是中国从“复关”到“入世”谈判的第四任首席谈判代表。

1997年，克林顿政府开始重新定位世界政治格局，将中美关系视为战略合作伙伴关系。中美的“入世”谈判由此加快了步伐。而在时间表上，1999年对中国入世来说又是一个冲刺的底线，因为2000年是美国大选年，克林顿与戈尔的政治竞争会迫使他对中国挥舞大棒来取悦各方，人权、军事销售、贸易顺差会变成棘手的敏感问题。

在龙永图眼里，谈判的成败是他的生命，也是他的尊严。在出任首席谈判代表的四年里，龙永图面对了无数场复杂的谈判，也经历了许多次情感起伏。“我这个人脾气不好，容易动气。特别是对方要求毫无道理，或者伤害了我个人、我们国家感情的时候，往往难以控制自己。”龙永图说，“有次美国代表谈到美国肉类对中国出口的检验问题时，提出美国的肉类食品在国内检验合格后应该无条件地进入中国市场，对此我感到很生气。‘中国作为一个主权国家，有自己的检验检疫机构，你们的肉类出口到我们国家当然得检验！’当时，美国代表趾高气扬地说，你们没有必要检查，我到过你们的市场，你们市场上的肉做dog food（狗食），我们都觉得差。这句话激怒了我，我一气之下把美国代表赶出了办公室！”

1997年亚洲金融危机促使中国眼光向内，开始实行扩大内需的积极财政政策。1998年9月，美商务部副部长阿伦向克林顿报告，说中国似乎在放弃“入世”。尽管中美重开谈判，然而此时美国国内大选的政治斗争已拉开序幕，共和党不允许克林顿得分，开始大肆攻击中美的“入世”谈判，同时还炮制了李文和案，中美“入世”谈判产生危机。4月6日，朱镕基总理访美，推动中美谈判进入了新的高潮。此时，多数人预计朱镕基此行将会为中美谈判画上句号。然而，虽然谈判的结果令美国政府感到满意，但是克林顿认为得不到国会的支持，最终没有签署协议。在谈判接近完成的阶段，又一次突发的政治事件差点断送了一切。

1999年北京时间5月8日，美国突然轰炸中国驻南联盟大使馆，引起全中国人的愤怒，在中国以及全世界的华人中爆发了强烈的反美情绪。中国随后宣布中止中美贸易谈判。这是继1989年以来的中美谈判第二次断绝。

让中国重新回到谈判桌，这是克林顿政治生涯中的一个重头戏。在请求数次遭到拒绝以后，克林顿开始打台湾牌。8月10日，两艘航母在南中国海进行军事演习。出于政治军事上特别是台湾问题上的考虑，9月8日，中国宣布恢复中美贸易谈判。握着台湾这张“政治牌”，克林顿拒绝中国“入世”以后给予无条件的最惠国待遇。9月27日，中国贸易代表龙永图没有出现在华盛顿谈判桌上，而是出现在上海的《财富》论坛上，他指责中美贸易谈判“变成了政治谈判”，中美谈判危机再现。

11月10日，中美最后一次谈判在北京举行。11月15日凌晨，在最后7个问题僵持不下的紧张时刻，中国总理朱镕基突然到场。也就是在这天凌晨，中共中央政治局在京的委员就“入世”问题作出了一致的决策，这是共和国经贸发展史上从未有过的先例。朱镕基的到场让美国谈判人员出乎意料。朱镕基提出两点让步的最后条件，美方表示接受，中美漫长的谈判终于结束。朱镕基事后说，最后的条件是中央政治局常委的决定。显然，最关键的时刻也是一个最需要政治决断的时刻。

中美达成协议后，全国以及全世界都认为中国很快就要加入世界贸易组织了。

经济专家们认为，中国之所以尽最大努力和让步争取加入世贸组织，除了使中国经济适应并融入经济全球化的战略考虑外，借“外力”大力推进国内的经济体制改革，使国有大中型企业早日走出困境，尽早建立并完善社会主义市场经济体制，也是重要原因之一。

2000年

农民减负：新千年的第一个话题

随着新年钟声的敲响，人类迎来了又一个新的千年。

千载一遇的年头，人们当然有理由大肆庆祝一番。1999年岁末，有关权威部门称：2000年1月1日，新千年的第一缕曙光将照耀浙江温岭石塘。温岭这个小小的县级市一下子就声名鹊起，当地的官员和百姓也因此而忙碌起来。未几，便凭空诞生了一个“曙光节”。

从20世纪80年代中期以来，“××搭台，经济唱戏”的说法便流行全中国。这个“××”可以是节日纪念日，也可以是任何一个概念性的词汇，其真正的内容是后半句“经济唱戏”。精明的温岭人抓住了千年一遇的机会，用“曙光”搭起了唱经济戏的舞台，果然是名利双收。据统计，从1999年11月16日至2000年1月2日，短短46天时间，全市共接待游客16.96万人次，旅游总收入1.2亿元。

新千年的第一个热热闹闹的农历新年刚过，2000年2月24日，中央电视台《焦点访谈》再次将镜头对准了久减不下的农民负担：吉林省扶余县永平乡陈家村，农民冯世英，全家5口人，1999年全家收入4000元，但要交提留487元，统筹432元，义务工欠工款502元，总计1421元，占收入的35.6%。如果再扣去农业生产投入成本1000元，剩下的人均生活费只有300元左右。而乡里却是按人均收入2300元计算提留的。如果各种费用不能交清，则按月息15%和年息30%处罚。

《焦点访谈》何以此时重新抛出农民负担这个“焦点”，有经验的人猜测，《焦点访谈》造起一个舆论氛围其实很可能是为中央的“减负”举措吹风，一个新的动作就要开始了。

果然，一个星期以后的2000年3月2日，中央正式发出了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》。中共中央、国务院决定在安徽全省和其他少数地区开始进行农村税费改革试点。这项改革被称为农村继土地改革和大包干（农村家庭联产承包责任制）之后的“第三次革命”，可见这项改革对于中国农村改革甚至中国的体制改革意义将非同寻常。《通知》指出：“中央确定在安徽省以省为单位进行农村税费改革试点。其他省、自治区、直辖市可根据实际情况选择少数县（市）试点，具体试点工作由省、自治区、直辖市党委、政府决定和负责，试点方案报中央备案。全国农村税费改革在试点的基础上摸清情况，积累经验，逐步推开。”安徽再一次成为中国农村改革探路的先锋。

安徽省迅速作出部署，将这一改革在全省各地推开。

为什么选择安徽？不仅因为这个省是农村联产承包责任制的发源地，更因为它的农村税费改革走在了全国的前面，而且坚持住了。早在20世纪90年代中期，安徽就大张旗鼓地搞起了农村税费改革试点，1995年4月21日—25日，全国农村基层税费制度改革经验研讨会就是在安徽阜阳召开的。1998年6月6日，国务院

总理签发一项国务院令，发布实施《粮食收购条例》。《条例》中某些措施与全国部分地区正在试验的农村税费改革措施有冲突。是坚决贯彻执行《条例》精神还是继续推进税费体制改革，遇到了两难的境况。为坚决落实《粮食收购条例》精神，很多正在进行的税费改革不得不中途“叫停”了。时任安徽省省长的回良玉在《粮食收购条例》下达后，以安徽省人民政府的名义，向国务院写了一份报告，强调安徽阜阳地区是经国务院备案的第一个农村改革试验区，为探索减轻农民负担新途径，要求继续推进农村税费改革，并采取措施使安徽的税费改革与国务院颁布的《条例》尽量能相衔接。因此，当全国各地的税费改革都“叫停”以后，安徽阜阳的改革仍能继续。

1998年9月25日，在中国改革开放20周年的日子里，中共中央总书记江泽民在安徽农村考察。他在省合肥就中国的农业、农村和农民问题发表了重要讲话。对于农村改革，江泽民强调：第一，鼓励试，不争论；第二，坚持“三个有利于”的判断标准。就当前和今后的重要工作，江泽民特别强调“改革和规范农村税费制度，探索减轻农民负担的治本之策”。他说：“深化农村改革是一篇大文章，我这里只是点一点题。希望各地按照中央的统一部署，从当地实际情况出发，继续大胆探索和实践。”在总书记的倡导和鼓励下，各地各部门推进农村税费改革被重新提上议事日程并且步伐大大加快了。国务院总理朱镕基于10月27日对财政部、农业部、中央财经领导小组提出的中国农村税费改革设想作出批示，指出方案起草、论证修改、试点实践“三个阶段可交叉进行，实行时间不必拖到2000年”，明确提出了改革的时间表。与此同时，先前进行改革试点的几个省份也探索出了“三大模式”：安徽省太和县的“农村税费总额大包干”模式，河北省正定县的“公粮制”模式，湖南省武岗市将“三提五统”费改为“农村公益事业建设税”的模式。

新中国成立后农村三大改革——土地改革、大包干和农村税费改革，后两项都源自安徽。朱镕基说过：“在农业的问题上，在中央要对农业作出重大的决策时，我往往是会到安徽来调查研究的。可以说，我们很多成功的经验都是从安徽来的，安徽为中国的农业作出了很大的贡献。”

全面推进税费改革的第一年，安徽全省的试点初步显示出了明显的成效。安徽省审计厅对全省17个地市62个县（市、区）的85个乡镇2000年税费改革情况进行了审计，结果表明，这些乡镇人均负担已由123.98元下降为83.14元，比税改前人均减少40.84元，农民负担明显减轻。经测算，改革后，全省的农业税、农业特产税及附加总计为36.61亿元，比改革前减少11.64亿元，加上取消屠宰税和农村教育集资，农民总的税费负担减少16.9亿元，减幅达31%。因此安徽省委书记王太华说，改革给农民带来了实实在在的好处。

此后，试点向更大范围推开。2002年4月，中央决定把原先在安徽、江苏进行的农村“税费改革”试点的范围扩大到全国20个省、市、自治区。

一封信引出个大热点

就在《关于进行农村税费改革试点工作的通知》发出的当天，2000年3月2日，湖北省的一位农村基层干部“含着泪水”给朱镕基总理写了一封信。这封信的开头就有一种“震撼”效果：“总理：我叫李昌平，今年37岁，经济学硕士，在乡镇工作已有17年，现任湖北省监利县棋盘乡党委书记。我怀着对党的无限忠诚，对农民的深切同情，含着泪水给您写信。我要对您说的是：现在农民真苦，农村真穷，农业真危险！”

这封信以一个乡党委书记的亲身经历数当前“三农”问题的严重：“盲流如‘洪水’”，“负担如‘泰山’”，“债台如‘珠峰’”，“干部如‘蝗虫’”，“责任制如‘枷锁’”，“政策如‘谎言’”，“假话如‘真理’”。我在农村工作已有17年，先后担任过四个乡镇的书记，从来没有像现在这样沉重过。我不知道全国的情况，至少我说的情况在湖北省有一定的代表性。现在农民太苦了！农村的工作太难了！农业潜在危机太大了！”

信中还开出了解决“三农”问题的“药方”：“一、坚决刹住浮夸风”，“二、切实减轻农民负担，增加农民收入，调动广大农民的积极性”，“三、强化群众监督，严治腐败，确保政令畅通，取信于民”，“四、鼓励改革创新，加强调查研究，坚持从群众中来到群众中去的政策路线，制定结合实际的农村政策”。这封4000余字的信的最后说：

“现在问题成堆，不改革没有出路。联产承包责任制要完善，农村负担办法要完善，县乡机构要改革，农村基层组织要创新，工作方法方式要创新……‘稳定压倒一切’被一些人片面理解，以为稳定应该压倒发展，稳定应该压倒改革。中国有十亿农民，农民最有创新精神，农村的基层干部最了解农村的实际，很多人也有很高的学历和很强的能力，应给予他们讲台和改革创新的宽松环境。农民和农村的基层干部生活在社会的最底层，很多文化产品把他们贬低得一钱不值，其实他们艰难，甚至忍辱负重地支撑着整个国家和民族。农民用100亩地的纯收入养活着一个国家干部，自己却外出打工谋生。基层干部受尽各种屈辱完成各种税费，自己工资却无着落，拿着‘白条’回家过年。如果县以上领导干部都能像王任重同志那样，每年能在乡镇工作两个月，和他们一起研讨问题，探求政策，我想‘上有政策，下有对策，有令不行，有禁不止’的现象就不会发生，农村、农民、农业问题决不会是今天这个样子。”

这封信在上层引起的震撼可想而知。不久，一个直接来自北京的中央调查组避开监利县委县政府到了棋盘乡，就李昌平反映的问题展开了调查。调查结果，李昌平反映的问题属实，而调查组所见的一些问题甚至比李昌平反映的还要严重。5月，调查组的调查报告送到了朱镕基的案头。朱镕基看了报告后批示说：

农民真苦，农村真穷，农业真危险，虽非全面情况，但问题在于我们往往把一些好的情况当做全面情况，而又误信基层干部的报喜，忽视问题的严重性。他还请锦涛、岚清、家宝同志阅示，并请计委主任、财政部长认真看看。抄报湖北省领导。胡锦涛在批示中对来信反映的情况表示忧虑。温家宝在批示中特别提出对一些地方的撂荒现象应该引起重视。粮食工作会议除贯彻落实按保护价收购农民余粮的政策外，还要强调切实减轻农民负担的问题。

此后，监利县进行了一场被称为“痛苦而又尖锐的改革”，历时约两个月。“监利经验”开始见诸当地报端。而也就在此时，李昌平辞去棋盘乡党委书记职务，南下打工了。^[10]去职时，李昌平声称他没有受到任何具体压力，并通过媒体呼吁“要给农民以国民待遇”。后来，李昌平在接受《南风窗》杂志专访时说：我是在取得“监利经验”后下海的。我在监利的价值已经没有了，我选择下海是我对监利农民的彻底贡献。“叛逆”是有成本的，改革是要代价的。他自称：“为农民给高层领导写信，建国以来有三个人，梁漱溟、彭德怀，第三个就是我。当然我是小人物，而且我似乎是最幸运的。”在谈到“监利经验”时，他说：“三农”的问题非常多、也非常复杂，监利改革两个月的时间都不到就取得了“经验”，这种经验有什么价值呢？何况“三农”问题不仅是农民的问题、农村的问题、农业的问题。“三农”问题是中国问题的本质，就“三农”问题谈“三农”问题已经没有多大意义了。^[10]

2000年8月，《南方周末》用头版大篇幅报道了李昌平上书国务院总理的新闻，在全国引起了巨大反响。“三农”问题旋即成为媒体及广大受众关心的热点。“农民真苦，农村真穷，农业真危险”这句话被反复引用，成为一时名言。

2002年1月，李昌平的专著《我向总理说实话》一书由《光明日报》出版社出版，著名农业问题专家杜润生为这本书作序，序中说：“李昌平不是第一个提出‘三农’问题的人，但以一个乡党委书记身份，系统提出、用数据说话、用切身经历讲话的，他是第一个。”“我们欠农民太多！”

同是2000年3月2日，安徽省文联的一对作家夫妇陈桂棣、春桃下了深入农村调查，写作报告文学《中国农民调查》的决心。三年后的2003年，第6期《当代》在头条的醒目位置推出了《中国农民调查》。作品以安徽农村为着眼点，用白描方式记述了农村税费改革的起因与推行的全过程。内容涉及地方基层、省市大员、中央领导百余人，采访农民上千户，绝大多数都点出了真实姓名。文章一经面世，就引起巨大反响。一时“洛阳纸贵”，加印十几万册的《当代》被抢购一空；书店里，由人民文学出版社出版的未删节本几次脱销；网络上，此书的转载和评论文章达到数千条之多。2004年1月，约30万字的《中国农民调查》由人民文学出版社出版。

“三农”问题再次成为举国上下关注的焦点。

“浴血脱困”

而在城市，备受关注的国企“三年脱困”有了鼓舞人心的结果。2001年1月10日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，国家经贸委主任盛华仁在会上正式宣布：经过全党全国共同努力，到2000年底，我国已基本实现了国有企业改革和脱困的三年目标，大多数国有大中型企业已经扭亏为盈，同时大多数国有大中型骨干企业已初步建立起现代企业制度。

——国有及国有控股工业实现了利润大幅度增长。1997年，国有及国有控股工业实现利润806.5亿元，受亚洲金融危机影响，1998年减少到525亿元。2000年1—11月，国有及国有控股工业实现利润达2083亿元，与1999年同期相比，增长了1.4倍；全年可以达到2300亿元左右，比1999年增长1.3倍，比1997年增长1.85倍。

——大多数行业实现了整体扭亏或继续增盈。重点监测的14个行业中，1997年有4个行业整体亏损，1998年增加到5个。到2000年底，轻工、纺织、机械、冶金、石油化工、建材、烟草、有色金属、电子、黄金、医药、电力等12个行业实现利润都有增加或整体扭亏为盈，煤炭和军工行业净亏损也明显减少。作为三年改革与脱困突破口的纺织行业，提前1年实现了压锭、减员、扭亏的目标，为其他行业探索了路子。

——31个省（自治区、直辖市）都实现了整体扭亏或盈利增加。1997年有12个省（自治区、直辖市）整体亏损。到2000年底，31个省（自治区、直辖市）都实现了整体扭亏或盈利增加。作为三年改革与脱困重点地区的东北老工业基地提前扭亏为盈，对全国起到了带动作用。

——大多数国有大中型亏损企业摆脱了困境。1997年，国有大中型亏损企业为6599户。到2000年11月，已减少4391户，减少了66.5%。这些企业有的实现了扭亏为盈，有些通过关闭破产退出了市场，有的被兼并或进行了改制。到2000年底，国有大中型亏损企业可减少70%左右。

——大多数国有大中型骨干企业初步建立起现代企业制度。国务院确定的建立现代企业制度百户试点企业以及各地选择的试点企业共2700户，绝大部分实行了公司制改革。列入520户国家重点企业的514户国有及国有控股企业中，有430户进行了公司制改革，占83.7%。其中282户企业整体或部分改制为有限责任公司或股份有限公司，实现了投资主体多元化，初步建立起了现代企业制度的框架，公司法人治理结构已基本形成，在实现政企分开、转换经营机制、加强科学管理等方面，迈出了重要步伐。特别是一批大型企业和企业集团按照国际惯例进行资产重组后，得到国际投资者的认同，在国际资本市场成功上市，为这些企

业加快改革和发展创造了条件。

经过三年大力度改革和脱困，在机制创新上有了重要突破，这对于国有企业今后的改革和发展，更具有本质意义：

——国有企业退出市场的机制初步形成，渠道开始打通。三年脱困与改革中，2000多户企业被兼并、破产，结束了国有企业有生无死的历史。使人们越来越清楚地认识到，对于丧失竞争力的企业来说，被兼并是一种新生，而破产也是生产要素重新配置的一种极端形式。没有企业的破产，就没有真正意义上的自负盈亏、政企分开，也就没有真正的市场经济。

——国有企业职工流动机制初步形成。三年中有2000多万职工下岗，而其中大部分已实现再就业。这次劳动力结构大规模调整不仅减轻了企业负担，而且也是国有经济结构调整、企业重组的必要条件。千万国企职工大转移，对破除“进了工厂门，就是国家的人”的传统观念，具有跨时代的重要意义。大量职工下岗分流，也极大地促进了职工养老和职工失业的基本生活保障体制建设。很多城市的经验表明，只要社会保障机制健全，国有企业职工通过劳动力市场流动，不仅必要而且可能。

——国有企业职工逐步由“企业人”，转变为“社会人”。三年中，采取多种形式逐年从企业中分离出大量的学校、医院、幼儿园等社会机构，由地方政府承接，促使社会保障和社会化管理逐步到位，政企错位的情况逐步得到改善。企业将目标集中于提高经济效益，承担起保障就业岗位和增加税收的职能；政府用纳税人的钱承担起社会管理和公共服务的职能，从而实现了政府和企业间的社会化分工，职工的人身依托由企业转向社会。

——国有企业由依赖政府注资，转而走向依托资本市场。三年中，政府改变了给个别企业“吃偏饭”、用特殊政策扶持的办法，除规范的债转股外，对竞争性企业已经断绝了财政注资。有前景企业的融资渠道已逐步转向境内或境外资本市场、信贷市场。

关于“三年脱困”取得成功的原因，国家经贸委深化国有企业改革研究组在三份调查报告中专门作了分析。这三份报告的标题是：《债转股是实现三年脱困目标的重要措施》、《总量调控淘汰落后是三年脱困的有效措施》、《三年脱困是多种因素综合作用的结果》。报告认为：全面客观地分析，三年脱困原因“归结起来可以说三句话：宏观经济环境改善，国家政策支持，企业自身努力”。

报告说，1998年以来，宏观经济环境的改善，对国有企业改革与三年脱困目标的实现起了重要作用。这包括：1999年下半年特别是2000年，全球经济基本摆脱了亚洲金融危机的影响，出现强劲回升，为我国经济加速发展提供了一个比较好的国际经济环境，国际石油价格的持续攀升，对我国石油行业经济效益的大幅度增加起着直接的促进作用。我国政府采取促进经济增长的一系列宏观调控措施改善了国内宏观经济环境。积极的财政政策带动了地方、部门、企业的资本投入；连续7次降低银行存贷款利率和存款准备金率为资本市场繁荣创造了稳定的政策环境；先后数次提高出口退税率使出口年均增长10.9%；取消向企业的不合理收费项目44602项，减轻企业负担1679.8亿元。鼓励消费的政策有效刺激了全社会的消费需求。

国家政策支持方面：一是推进劣势企业破产关闭，消除了一批亏损源，初步匡算，三年来通过企业兼并破产，使国有大中型亏损企业减亏316.9亿元。二是实施债权转股权总额4050亿元，减轻了企业债务负担。初步匡算，实施债转股后，债转股企业的资产负债率可由原来的73%降到50%以下，当年可减少企业利息支出195亿元，80%以上的债转股企业实现当年扭亏为盈。三是从1999年开始，国家陆续从发行的财政债券中拿出部分资金，用于重点行业、重点企业、重点产品的技术改造贷款贴息，加快了技术改造步伐。经过精心选择，分批安排了880个项目，总投资2400亿元。这些项目投产后，企业技术装备水平明显提高。四是推进国有企业改组上市，使一批企业筹集了发展资金，增强了实力。据统计，1998年以来，国有企业在境内新上市的公司307家，共筹资2723亿元；在境外新上市公司22家，共筹资267亿美元。五是根据市场需求搞好总量调控、压缩淘汰落后生产能力，改善了供给结构，直接促进了国有企业的扭亏脱困。

企业自身努力包括五个方面：一是进行公司制改革。截至2000年底，已按《公司法》进行公司制改革的有2005户，占总数的68.7%，其中514户国家重点企业已经改制440户，占85.6%。二是精干主体，分离辅助，即服务、生活设施社会化，减轻了企业负担。三是深化内部改革。近三年，全国国有企业分流富余人员约2100万人。深化内部三项制度改革使一大批国有企业重新焕发了生机与活力。四是积极推进管理创新。不少企业通过学习邯钢等先进典型的经验，降低了成本，提高了效益。五是加强领导班子建设。仅1999年就集中培训了2187户重点脱困企业的主要负责人。一批懂经营、会管理、年富力强的优秀人才脱颖而出，走上了企业领导岗位。同时，在企业经营者的选拔任用和奖惩机制方面，也进行了积极的探索。

报告用量化方法作出结论：宏观环境改善和国家政策支持对国企脱困的贡献占70%左右，企业自身努力占30%左右。

而一些经济界人士在充分肯定三年改革与脱困的成绩的同时，认为取得这些成就付出了极其高昂的代价，称之为“险胜”甚至是“惨胜”，或称之为“浴血脱困”。认为银行7次降息实际上是将个人存款的大量利息转为了国企的脱困资金，大量发行国债、债转股、境内外融资、银行不良资产的剥离等措施，是用国家承担巨大债务压力的办法“掩护”企业脱困；关闭“五小”导致数百万人失去工作；至于2000多万职工下岗，更是冒了引发社会不安定的巨大风险。在许多地方，离退休人员待遇得不到落实、失业保险不到位，人民收入下降等等，都是以群众的利益为代价，为国企脱困“买单”。在《财经时报》的一篇题为《谁为国有企业“脱困”的现在和未来买单？》的文章中，就开出10项“账单”，“粗略估计”其中的8项，“政府近年来为国有企

业‘脱贫解困’，已经直接花费了大约2.4万亿元，大概相当于国有企业‘三年脱困’期间实现的全部净利润3915亿元的8倍”。^[1]

还有人认为，浴血脱困一战的胜利，不是解决国企所有问题的最后决战胜利，仅仅只是在迈上市场经济的新长征中获得了喘息的机会和继续前进的资格，其根本问题依然存在，仍然面临着各种困难，前景令人忧虑。

《瞭望》周刊2000年第27期载文说，国企“三年脱困”目标是阶段性目标，不能把“三年脱困”目标与长期目标混为一团，也不能把“三年脱困”目标与国有企业改革的大目标混为一谈。换言之，不能认为“三年脱困”目标实现了，国有企业改革问题就解决了。

文章说，提出国企“三年脱困”目标以来，经过不懈努力，基本扭转了国有企业整体经济效益下滑的局面，刹住了亏损势头；城市居民收入有所增加，社会保障逐步完善；GDP保持了7.8%以上的高增长，就业问题也随之缓解；培养训练了一大批国企经营者，强化了企业管理，等等。这些成绩来之不易，增强了全党全民进一步深化改革、搞好国有经济的信心。但同时也应该看到，当前国企的困难和问题还很多，主要表现是体制不顺、机制不灵、活力不足、效益不高。因此，对“三年脱困”后国企境况明显好转与困难和问题依然存在，必须有一个客观、公正的认识和评价。应该看到，“三年脱困”所采取的措施主要是发展性的，发展性措施解决的主要是发展问题，但决定国有企业困难现状的体制性问题，只能通过制度创新的办法来解决，而解决国有企业体制问题，是一个极为复杂的社会系统工程，需要一个较为长期的过程。

2000年毕竟是新千年的第一年，是万象更新的一年。随着国企三年改革与脱困目标的实现，国家的经济状况也出现了喜人的变化。新华社报道说，2000年我国国内生产总值达到8.7万多亿元，主要工农业产品产量位居世界前列，商品短缺状况基本结束；进出口总额突破4000亿美元，比1995年增长40%以上。

战略性重组与“国退民进”

与国企三年改革与脱困艰难进行的同时，理论界开始了关于对国有经济进行战略性重组的探讨。

在中共十五大召开前夕的1997年7月，《中国经济时报》连续刊登了国务院发展研究中心“国有企业改革与改组”课题组的三篇研究文章，标题分别是《有限的国有资本难以支撑庞大的国有经济》、《收缩战线、集中力量、保证重点》和《用市场经济的办法推进改组》。文章提出了国有经济要收缩范围，进行战略性重组的思想。认为长期以来，国有经济布点过广过散，使有限的国有资本难以托起庞大的国有经济“盘子”，要从根本上解救国有企业，必须对国有经济实行战略性改组，即收缩战线、放开竞争领域，集中力量经营关系国民经济命脉领域的企业，办好政府应该办的事情。还提出，对国有经济的重组，不宜采取政府包办的办法，而应依托已有的和将来还将陆续建立的新型企业，在明晰产权界定和初步建立公司制度的条件下，通过售股变现、股权投资、收购兼并、债务重组、破产清算等资本市场运作，促使资本从低效企业向高效企业、从一般的竞争性部门向国家必须掌握的战略部门集中。

这年秋天召开的中共十五大，明确了国有资本要从非关国民经济命脉的领域退出，寻找能够促进生产力发展的多种公有制实现形式，鼓励个体私营等非公有制经济发展的思路。1999年9月召开的中共十五届四中全会上通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，进一步提出了“有进有退，有所为有所不为”的方针，将国有经济的战略性调整问题提上了议事日程。

如何调整或重组国有经济？理论界对此进行了热烈的探讨。2000年，中央党校经济学部教授王珏发表了一篇题为《劳动者股份所有制与社会主义市场经济——社会主义制度与市场经济结合的战略思考》的文章。提出了“国退民进”的概念。

王珏认为，多元利益主体的存在，众多市场参与者的存在，是广泛的市场交易、市场竞争、市场对资源配置发挥基础性作用的前提。而我国国有经济过大，难以形成多元利益主体，因此应该注重发展民有民营经济，使其成为市场经济的基础，真正形成多元利益主体。认为这是实现社会主义与市场经济真正结合的必经之路或过渡形式。

文章说，要打破一个理论误区，即把民有民营经济与私有私营经济画等号，认为搞民有民营经济就是搞私有化。实际上民有民营经济不等于私有经济，非国有经济也不等于私有经济，民有民营经济与非国有经济具有同一内涵，它包括公有性质的、私有性质的、混合所有性质的民有民营经济。私有经济是民有民营经济的重要组成部分，而不是它的全部。

文章认为，建设社会主义市场经济，要求国有资本必须向四个领域集中：一是安全性产品生产领域，即直接涉及国家主权和安全的军事工业和造币业；二是公益性产品生产领域，如城市交通、供水、供电、供暖、供气等基础设施的建设；三是自然垄断性产品生产领域；四是关系国民经济命脉的一些行业和领域，主要是货币银行体系，支柱产业和高技术产业中的某些骨干企业。国有经济、国有企业应该在这四个领域内存在与发展，逐步而有序地从其他领域退出。只有这种退出，才会有国有资本向上述四个领域的集中和进入，才会实现国有经济从一般形式到特殊形式的转变，从而完成中央提出的国有企业战略性调整和改组的历史使命。

王珏提出了民有民营经济成为社会主义市场经济基础的两条途径：“体制内”实行国退民进，即将部分

国有企业改制为民有民营企业；“体制外”鼓励个体和私营经济及外资经济的发展。

在20世纪90年代“抓大放小”的改革中，许多地方不规范的“改制”引起了关于“国有资产流失”的争论，也引起了最高决策层的关注。2001年，朱镕基总理在贵州考察时提出，要正确把握国有企业改革方向。一方面要进一步解放思想，大胆探索包括股份制在内的公有制多种实现形式，走符合我国国情的改革和发展路子；另一方面，也要注意解决倾向性的问题。他说，有的地方把国有企业的战略性结构调整笼统地看做“国退民进”，有的把国有资产无偿或变相无偿量化到个人，美其名曰改革激励机制。这些提法和做法是错误的，不符合中央的方针、政策，千万不能刮这个风。

同年，吴邦国副总理在国家经贸委召开的上海宝钢集团联合重组经验座谈会上说，将国有企业改革简单地演绎为“国退民进”，笼统地说“国有企业要从一切竞争性领域退出”；有的把国有资产“置换”为集体资产，将国有资产无偿或变相无偿量化给个人；有的搞“半卖半送”、“一卖了之”、“一送了之”等等，这些是完全违背中央精神的，必须坚决加以纠正，制止这种错误倾向蔓延。

辽宁的社保实验

沈阳是全国经济和重工业发展的重点地区之一，新中国第一台精密丝杠车床、第一架歼击机、第一台1.25万吨卧式挤压机、第一台大型斗轮挖掘机、第一台巨型变压器、第一台超高压油路断路器、第一台高压循环离心泵等都在沈阳诞生。六七十年代，沈阳又陆续建立了煤炭、电力、炼焦、冶金等能源和原材料工业、汽车、拖拉机制造业，以及合成塑料、合成橡胶、合成纤维单体三大有机合成材料和电子工业，成为中国最重要的重工业基地之一。而沈阳市80%的国有企业又集中在铁西这个39平方公里、75万人口的传统重工业区。

然而，按照苏联式的计划经济模式进行的工业布局，最终为实践证明不具有效率而且延误了中国的经济发展。到20世纪80年代，沈阳的骄傲伴随着传统工业优越地位的丧失而消失殆尽。设备老化、技术陈旧，产品附加值低、供过于求……各种困难纷至沓来。到世纪末，全市主要工业企业生产设备属国际先进水平的仅13.4%，属国内先进水平的仅19.2%。据了解，沈阳全市只有1/10的大中型企业得到不同程度的改造，20世纪60年代以前的老设备70%还在运转。

大面积的国企凋敝，使得偌大的铁西工业区几乎成了一座空城。当年兴旺繁华、足以让铁西人自豪的“国企一条街”北二路，如今被称为“亏损一条街”——这条街上的国有企业几乎全部亏损。而沈阳则是辽宁——这个过去因国有大中型企业集中而被称为“辽老大”的工业大省的缩影。用数字比较更能说明问题：1980年辽宁省的工业总产值为440亿元，占全国的8.8%，同期广东省的工业总产值为224亿元，占全国的4.5%；1996年广东的国内生产总值达到6097亿元，占全国的9.0%，同年东北三省的国内生产总值为6897.5亿元，仅比广东一省高800亿元。

与国有企业同步承受着巨额经济转轨成本的，是处于下岗、失业漩涡中的数百万辽宁产业工人。雪上加霜的是，老龄化社会的阴影也笼罩了辽宁。2000年，沈阳市全市480万城区人口中，60岁以上的老龄人口达70多万，占总数的14.7%。而鞍钢一个企业的退休人员就相当于深圳市退休人员的五倍，其在岗职工与离退休职工的比例是3.2：1，也就是说三个在岗的工人养一个离退休职工。

辽宁在市场化取向的改革中，正在经历着漫长而痛楚的蜕变。对于正在老龄化、下岗、失业、贫困与疾病中挣扎的辽宁来说，一张能够帮助众多贫困者渡过难关、弥合社会差距、维护社会稳定的社会保障网，就显得格外重要。

2000年4月，朱镕基总理再次来到辽宁，视察辽宁国企脱困的情况，首先提出在辽宁进行完善社保体系改革试点。

2000年夏天，国务院成立了专题办公室，设计社保改革总方案。年末，全国社会保障工作会议召开，国务院出台了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》。会议决定，在辽宁全省范围内进行完善城镇社会保障体系试点，中央财政在资金上给辽宁以帮助；其他省、自治区、直辖市可自行决定是否选择一个市进行试点，但中央财政不予特殊支持。12月25日，国务院发出《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》。

试点改革的总目标是“一外三化”，即建立独立于企业、事业单位之外的资金来源多元化，保障制度规范化，管理服务社会化的社会保障体系。重点内容主要有两项：一是养老保险制度的发放办法的调整和个人计提方式的调整。个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。企业缴费部分不再划入个人账户，全部纳入社会统筹基金。社会统筹基金和与个人账户基金实行分别管理。社会统筹基金不能占用个人账户基金。二是从2001年1月1日起，国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心，由企业与其解除劳动关系，实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。

试点方案一经确定，国务院就专门成立了完善城镇社会保障体系试点工作小组，劳动和社会保障部张左己部长任组长，财政部、经贸委、民政部、税务总局、中华全国总工会等七八个部门参加，劳动和社会保障部副部长王建伦任办公室主任。

2001年2月14日，闻世震书记、薄熙来省长就辽宁省完善城镇社会保障体系试点工作向朱镕基作了专题

汇报。朱镕基在听取汇报后，提出了四条试点改革的基本原则：把政府与企业的责任分开；把规范实施新体制遇到的问题与解决历史遗留问题分开；对职工区别情况制定不同政策；考虑辽宁试点的可推广性。

2001年6月15日，辽宁省政府将试点实施方案正式上报国务院审批。国务院亦正式批复此方案。7月1日，社保改革试验正式在辽宁启动。

养老保险体系，是社会保障体系的重中之重。辽宁养老保险的改革核心之一，就是“做实个人账户”。

经过20世纪80年代中期以来十多年的改革，中国养老保险体系从表面上看来已形成由基本养老保险、企业补充养老保险以及由职工自愿参加个人储蓄性养老保险这三个层次的养老保险。然而，这种设计在实践中却变形为中国现行的“统账结合”的“部分积累制”。由于以前低工资、高福利的计划经济体制，老职工的积累已经固化在国有资产中，而国家并未对这部分老职工的养老金进行明确的补偿，社保部门为了维持运转，只好“寅吃卯粮”，挪用年轻人个人账户的资金发放当期的养老金，实际上又退回到纯粹的现收现付制。这使得“统”、“账”表面上的划分失去了实际意义，个人账户形同虚设。

辽宁此次养老保险改革试点，就是要使“统”“账”彻底分开，使个人账户的所有者真正成为自身养老财产的所有者，不允许继续挪用新人的个人账户。

此举堪称中国养老保险制度的一次革命。其微观效果是显著的：每个人的账户上都有了一笔实实在在属于自己的钱，这是个人积累体制的开端。2001年底，辽宁即做实个人账户总额是13亿元。

补足由于做实个人账户带来的窟窿并非易事。在辽宁，事实上是中央和地方政府拿出资金，来偿还养老金的欠账。原则是中央财政出资75%，辽宁地方财政出资25%。然而，辽宁全省当期养老金收入（2001年为115.8亿元）和当期的养老金支出（2001年为159亿）缺口仍然有几十亿元，再加上辽宁省每年都有新增退休职工，中央还需要为辽宁养老金的经常性缺口再补助40亿元，辽宁地方财政也需要再掏10个亿，这样才能实现养老金的足额按时发放。

随着个人账户的建立，过去以单位为主体的养老金发放体系也不复存在。离退休职工每月只需要凭退休证到银行领取养老金，只有部分偏远地区要通过邮局和当地的经办机构来发放。辽宁养老就此告别了“单位所有制”。

社会发放养老金在辽宁的平均数字为每人每月518元（调整标准后为548元）。基本养老金之外，一些效益好的企业仍对退休职工发放少量补贴，数字在每月70元至百余元不等。而恰恰是这后一部分“非社会化”发放，又引起了一些退休职工心理不平衡。

经过几年的改革试点，一个独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系已初步在辽宁建立：

——基本养老保险个人账户基本做实。全省统一调整了个人缴费比例和个人账户规模。个人缴费比例由5%调整为8%；个人账户规模由11%调整为8%，并已全部做实。至2003年底，全省累计做实个人账户基金88.8亿元，实行了统一管理。

——下岗职工基本生活保障向失业保险并轨任务基本完成。全省累计“并轨”175.5万人，人均领取经济补偿金8704元。国有企业再就业服务中心全部关闭。拖欠并轨人员债务偿还率达到85.6%，为48.4亿元。

——城市居民最低生活保障基本实现了应保尽保。全省“低保”人数由2000年的71.5万人，增至2003年的159.6万人。

——城镇职工基本医疗保险覆盖面进一步扩大。全省参加基本医疗保险人数达到699.4万人。14个市及单独统筹县区基本医疗保险制度改革全部完成。

——强化了社会保险费征缴机制，社保基金主渠道作用增强。三年来，社会保险费征缴收入年均增长17.4%。全省地方财政筹措社保补助资金年均增长27%。

——社会保障管理和社会化服务体系进一步完善。全省所有街道都建立了社会保障机构，98%的社区建立了社会救助站和劳动保障服务站。91%的企业退休人员计261.6万人和全部的城镇登记失业人员及“低保”对象纳入社会化管理。

——社保统计指标体系和计算机网络基本形成。实施了“辽宁省社会保障统计报表”制度；全省社保服务网络实现了互通互联，集中式的资源数据库初步建立，社会保障卡的建设也逐步走向规范。

社保试点的顺利实施和再就业工作的深入开展，有力地支持了辽宁国有企业的改革与发展，推动了全省所有制结构、产业结构、就业结构及企业组织结构的调整。全省有1400户国有企业实行了转制重组，250多户陷入困境的企业退出市场，全员劳动生产率也由每人2.8万元上升到5.8万元。民营经济得到快速发展，从业人员达到329万人，占全部从业人员的34%。劳动力的合理流动和市场化就业观念深入人心，促使企业的整体实力和竞争力得到有效提升。^[1]

减员增效与“买断工龄”

还是在国企三年改革与脱困期间，一个新词“买断工龄”便不胫而走并见诸报端。这期间被裁减的2000多万国企富余人员中有相当一部分就是采用的这种办法。到2000年，四大有银行也陆续开始采用这一办法裁减富余人员，“买断工龄”在社会上的影响逐渐加大。

这种做法发端于一些国企改制为合资企业的过程中。由于外方资金的参与，原有企业的一部分职工成为富余人员，为了妥善安排好这些职工，企业就采用发放一笔遣送费，让富余人员与企业彻底脱钩，自谋出路。北京市的一些合资企业根据职工工作时间、工作性质及其他情况，发给与企业脱钩职工1万~3万元安置费，这些职工的养老、失业等保险费自行解决，企业不再承担任何义务。对于原企业已离退休的职工，在企业的年度分红中单独划出一块，用于支付他们的养老、医疗保险金。

在“抓大放小”的改革中，大量国有中小企业被兼并、出售，实行人资分离的产权转让。四川达川市（后改达州通川区）率先实行了“赎买”的办法改变职工的“全民”身份，这种形式后来逐渐为四川各地所接受。四川各地支付安置费的标准不尽相同，90年代后期一般平均每人1.3万元左右。安置费有的以“净资产”的形式留在企业，有的则以现金的形式留给企业或支付给个人。安置费留在企业时可作为职工个人的股份或企业对职工的负债，职工离开该企业自谋职业或另谋职业时可将其带走。同样，企业因故辞退职工时，也将本人应得的安置费交付本人。职工拿了安置费离开企业后，不再与原企业或政府有任何关系。因此，国家实际上是通过“安置费”买断了职工的“全民”身份，摆脱了过去事实上对职工负有的无限责任。这种给“安置费”的办法被人们将其称为“买断身份”或“买断工龄”。在支付“安置费”的同时，一般还要给予一定数额的医疗费等。

2000年秋天，中国工商银行出台了一份“鼓励内退”的文件。而在这一年工行实际进行的，则是一次性“买断工龄”。书面说法是：从政策性减员向机制性减员过渡。“买断”指标从总行下达到各个一级分行，一级分行再分配到二级分行。当然，这都需要根据银行业绩确定。一些业绩较差的银行理所当然地要承担更多的裁员甚至机构撤并任务。比如，效益较差的山东枣庄分行裁减比例达到65%。工行的做法引起其他三家国有商业银行的仿效。2003年11月11日，中国银监会副主席唐双宁在商务部、北京市政府共同举办的“WTO与中国：北京国际论坛（2003）”上，首次披露了国有四大银行“减员增效”的具体数字，“国有四大银行的机构人员在不断精简，仅1998—2002年，四家银行精简机构约4.5万个（其中县支行约1800个），净减少人员约25万人”。裁减的这25万人中绝大多数都是通过“买断工龄”实现的。

“买断工龄”的“价格”因地区因行业甚至因企业而异。按照沈阳市政府的规定，特困企业职工买断工龄的标准是每年320元，有一定生产能力的企业的标准不超过每年600元。中国工商银行“买断”的待遇规定：12万封顶；每人每年工龄价值2500元，总行承担一部分，各省行承担一部分。这个政策到了各省行后，各地在实施中又有所变动。山东潍坊分行规定：除总行规定的每年工龄2500元外，每个留任的正式职工须“友情赞助”4000元。而在其他行业，工龄“价格”就要低得多了。《中国青年报》的一篇报道说，一位在湖南益阳市粮食局下属企业工作的职员，其39年工龄被单位用3万元“买断”，而且还需个人交纳1万多元社保基金；而他在长沙市粮食局系统工作才10年的女儿，工龄却“卖”了2.7万元。同在粮食部门工作，由于单位经济状况不同，父女俩工龄的“买”价竟相差好几倍。

“买断工龄”的做法引起了经济界和社会各方面的不同反响和评价。有人认为，买断工龄对企业来讲，更有利于早日解困。作为企业，虽然一次性补偿的暂时代价高一点，但以后相对较松。这种说法把“买断工龄”的好处概括为两个方面：一是有利于减员增效，且简单可行，易于操作；二是可以鼓励职工自谋职业，有利于企业深化改革。2002年，四川省社会科学院研究员杨钢等人在一篇题为《国有企业产权转让形式评析》的文章中说：

以支付“安置费”或“补偿金”的办法解决全民职工的特殊身份和“铁饭碗”式的劳动合同，实行人资分离的产权转让，在实践中收到了很好的效果。一是职工从根本上克服了根深蒂固的依赖国家的观念，由“等、靠、要”变为“靠自己”，真正有了风险意识和拼搏精神。二是促进了职工的分流和流动，国有企业中多年来形成的冗员问题很快得到了解决，人员结构也开始趋向合理，为改制后企业的发展奠定了较好的基础。三是继续留在企业工作的职工由于与企业形成的是新的劳动合同关系，因而便于对职工的管理和企业中新用工制度的形成。

文章举例说：四川省达州市月亮食品有限公司自1995年改制以来，企业原有的150多名全民职工中，已有2/3的人通过领取“安置费”离开原企业，另谋职业或自谋职业，走得十分平静。另一方面，该企业又按照新的用工制度招收了近300名职工进厂工作，来者在工作中十分安心，企业发展很快。“由于这一改革的实践效果好，电力、石油、金融等目前尚由国家垄断经营的一些行业也借鉴了这一经验，用支付‘安置费’或‘补偿金’的办法，将企业中的相当一部分富余人员分离出去，自谋职业，其中大多数人已由过去企业和国家的‘包袱’变为就业户和纳税户，为增加社会财富作贡献”。

文章针对个别地方官员认为付“买断”费用是国有资产流失的说法反驳道：计划经济体制赋予全民职工的是高就业、低工资、“铁饭碗”，职工与国有企业即国家形成的是特殊的劳动关系，也就是过去人们普遍认同的职工“生是国家的人，死是国家的鬼”这样一种任何非国有企业中都不存在的特殊关系。而且，这种关系并未因20世纪80年代改革中实行的劳动合同制而发生任何实质性的变化。在这种关系下，一方面国家对全民职工承诺的“铁饭碗”使这种身份本身有了一定的含金量，职工的就业、吃饭靠国家，国家则对国有企业及全民职工负有无限责任；另一方面，国家又通过高积累所承诺的高福利（如住房、就业、子女就业等）将全民职工创造的价值拿走，留给职工一个低工资，从而形成了国家对职工的历史性欠账。因此，为解除全民职工“铁饭碗”而支付的“安置费”或“补偿金”，完全是一种正常的改革成本，它与国有资产的流失有着本质上的区别。任何人都不能以防止国有资产流失为名，让劳动者个人应有、应得的资产流失。

而更多的意见则是，不赞同“买断工龄”的做法。中国人民大学展宏德博士说，社会上对“买断工龄”起码有两种解释：第一种解释是指用人单位按照职工在本单位工作年限，给职工一定的经济补偿，企业与职工解除劳动关系。此后，该职工可根据个人的再就业方式接续社会保险关系，达到法定退休年龄时，享受养

老待遇。第二种解释是指企业将职工的社会保险、住房、物业补贴等综合计算为一个年购买“价格”，再按职工的工作年限，一次性买断，职工与企业的关系、与社会保险的关系就此终结。他认为，第一种解释是可行的。有的企业或行业在经济能力允许的情况下，制定出一种鼓励自谋职业的政策，在职工自愿的情况下解决了冗员问题，一些地方在机构改革时也采取了这种手段，是法律所允许的。也有的情况是企业破产或濒临破产，必须进行裁员，在给予一定的经济补偿之后与职工解除劳动关系，这也是政策所允许的。而第二种解释则明显与《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国劳动法》等法规政策相悖。如果企业与员工解除劳动关系，员工即使不能迅速重新就业，也应依法享受失业保险、养老保险、医疗保险等社会保障待遇，而一些国有企业无视国家政策法规的明文禁止，在安置富余人员时还采用“买断工龄”的做法，忽视员工的合法权益，使员工离开单位就没人管了。

中国社科院袁钢明博士认为，“买断工龄”实际上存在很大隐忧。“买断工龄”未能体现优胜劣汰的市场经济法则。从现象看，“买断”是一种劳动者与企业达成解除劳动合同的协议，买谁不买谁，谁说了也不算。可实施起来愿意买断的基本上是有学历、有一技之长的中青年生产业务骨干，他们在拿到一笔不菲的经济补偿之后，另谋高就了。而这却有失减员增效的初衷。另外，把企业正常的减员增效工作引入歧途。首先在思想上产生误导，即企业要增效，非减员不可，减员最省心的就是买断工龄，结果企业主管下“硬指标”。其次是误导了一些管理者不去开发新的经济增长点，却把精力放在“买断工龄”上，最后企业减了人却没有增效，使亏损反而加剧。此外，“买断工龄”使劳动人口提前变成了消费人口，并提前支取养老费用，使社会养老基金形成缺口。这种做法不利于国家和社会的可持续发展，买断的大都是未到退休年龄的职工，这些职工一方面要提前支取养老费用，另一方面企业又提前中断职工向社会交纳养老保险金。这两个提前既浪费了国家财富，又浪费了劳动力。

朱镕基也曾明确指出：“所谓‘买断工龄’是错误的，中央从来就没有这个提法，只是讲可以有偿解除劳动关系。下岗职工与企业的关系不是用钱就能够买断的。”国家劳动和社会保障部的有关官员也指出这种提法是不正确的，在中国的法律与法规中并没有“买断工龄”一说。因此现在国家有关部门在制定劳动和社会保障政策时，已严格禁止企业采取“买断工龄”形式将员工推向社会。

著名经济学家厉以宁则认为，政府不要采取买断工龄的做法。与其买断工龄，不如拿钱让下岗职工再创业。国家应该将买断工龄的钱投给中小企业，条件是中小企业必须吸纳一定数量的下岗职工。这样做的结果有三方满意：第一下岗职工满意，他们感觉有了着落，没有被社会抛弃；第二企业满意，有利于中小企业的发展；第三，社会满意，安排好下岗职工再就业有利于社会稳定。

中国社会科学院王松奇博士也持类似观点。他认为，相对于过去几年在解决国企富余人员下岗分流问题时所采用的“买断工龄”的做法，国企主辅业分离，辅业改制并主要用以安排企业原有富余人员的举措具有许多好处，例如，这样做既解决了国企冗员过多问题，又可以通过国企辅业的改制减轻“五脏俱全”式国企的经营包袱。国企的辅业改制一旦被彻底推向市场，经营机制的转变还可以使许多企业焕发活力，这样也能为原国企的富余人员施展才能、发挥余热提供一个平台和较长期的就业岗位保障。他说，与其为那些数以千万计的国企下岗人员发放一笔“饭费”，还不如给他们创造一个让他们自己“生产粮食”的机制，这样做，也许是惠而不费，更着眼于长远。而政府也可以按照这个惠而不费的思路，对国企下岗人员再就业问题进行政策创新。

“年薪制”和“期股激励”

世纪之交，各地陆续出台了對国企经营管理人员实行“年薪制”的政策。

在建立现代企业制度的过程中，企业自主决定工资水平的做法已在全国普遍推行。而企业尤其是国有大中型企业的“老总”们，则由于多数是由政府委派，其工资报酬便多是参照国家公务员的标准领取月薪。于是便出现了企业核心管理层与中下层管理人员工资“倒挂”的现象。国企“老总”与民企“老总”的收入差别更是悬殊。1992年3月珠海在全国率先用小汽车、住房重奖科技人员的举动，以及一些地方的效仿举动，在社会上引起巨大轰动的同时，也引起了一定程度的社会心理失衡。实行承包制，把各级管理人员直至工人的工资收入与企业的经济效益挂钩，曾在一定时期内起到了调动积极性的作用，但随之而来的“短期行为”以及环境保护等问题引起了社会的普遍关注。1994年3月，劳动部、国家经贸委、财政部联合向国务院报送了《关于请审定〈国有企业经营者年薪制试行办法〉（送审稿）的报告》，提出以年度为单位确定经营者的基本收入，并视其经营成果分档浮动发放风险收入的工资制度模型。这个报告受到国务院领导的重视。为此，国务院办公厅分别征求了国家体改委、国务院法制局、中国有色金属总公司等11个部委和总公司的意见。1995年6月，劳动部、国家经贸委联合下发了《现代企业制度试点企业劳动工资社会保险制度改革办法》，在其中的第12条明确规定：企业经营者试行年薪制，经营者年薪与职工工资收入分离，与企业生产经营成果（主要依据利润或减亏指标）、责任、风险和资产保值增值相联系。

而在一些地方，年薪制政策已经陆续出台。最早出台年薪制政策的省区是青海。1994年，青海省政府以“青劳人薪字（94）510号文件”的形式下发了《青海省关于国有企业经营者年薪制试行意见》，决定从1995年元月起在省属和西宁市属国企中选择少数具有行业特色和代表性的企业，在企业自愿的原则下进行

年薪制试点。文件称：“企业经营者试行年薪制，是深化企业内部分配制度改革，进一步适应建立社会主义市场经济体制的需要，贯彻按劳分配原则，培育高素质企业家队伍，调动经营者的积极性，搞好搞活企业，促进经济发展，提高劳动生产率的重要措施”。这个文件规定，经营者的年薪收入分为“基薪”和“风险收入”两个部分，按企业经营规模、经济效益指标完成情况和本地区、本企业职工平均工资水平确定经营者的基薪；以基薪为基础，根据企业完成经济效益指标情况、生产经营责任轻重、风险程度等因素分档浮动确定经营者的风险收入。同时规定，如果职工的工资收入与上年同比下降，将同比例扣减经营者的基薪，如果职工发不出工资，经营者的基薪也不能发放。

1995年，上海、福建、河南、湖南、广东、云南、新疆等省、自治区和直辖市的企业经营者“年薪制”政策陆续出台。各地在制定这项政策时都不约而同地将风险机制引入企业管理层的收入分配中，普遍采用“基薪”加“风险收入”或“加薪”的办法，规范经营管理者的收入分配。1996—1998年，又有甘肃、吉林、山西、河北、宁夏等省区相继颁发了对企业经营者实行年薪制的试行办法或意见。深圳市于1997年9月发布的《深圳市国有企业经营者年薪制暂行规定》被认为是一个相对较为完备的规定。关于年薪的构成，深圳规定为基本年薪、增值年薪和奖励年薪三部分。其支付办法为：基本年薪由企业按月以现金形式支付；增值年薪于年终考核后经董事会或出资（产权）单位同意，由企业一次性以现金形式支付；奖励年薪从企业税后利润中提取，由出资（产权）单位以现金、股份、可转换债券等形式支付。奖励年薪的支付实际上是一个期股期权分配的雏形。

1996年，由国家计委和劳动部牵头，国家经贸委、国家体改委、财政部、人事部、国家审计署、国家税务总局、国有资产管理局、国家统计局等部门参加，在调查研究的基础上，联合起草了关于加强企业经营者收入管理的几个文件。8月，国务院第119次常务会议原则同意了企业经营者年薪制试点意见。10月，有关部门决定选择100户实行现代企业制度试点的企业和其他具备条件的企业进行试点。

1997年，江泽民在中共十五大报告中讲到“完善分配结构和分配方式”问题时提出：“依法保护合法收入，允许和鼓励一部分人通过劳动和合法经营先富起来，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配”。此后，一些地方在探索生产要素参与分配的进程中，提出了用给予“期股”的方式进行分配，以实现经营者行为的长期化，把企业的长期效益同经营者的个人利益真正“捆绑”在一起。

1999年，北京、南京等地出台了“期股激励”政策。北京市《关于对国有企业经营者实施期股激励试点的指导意见（试行）》解释的“期股”含义为：“企业出资者同经营者商定的在任期内由经营者按既定价格获取适当比例的本企业股份，收益延期兑现，并享有相应权利和义务的一种激励方法。”南京市《关于对企业经营者实行期股激励和股份奖励的试点意见》则解释为“经营者在一定限期内按照契约认定的价格购买一定数量的本公司股份”。北京和南京的期股试验都明确指定，期股激励的对象主要是企业董事长和经理；获取期股的方式，北京规定为“经营者根据与出资人签订的期股认购协议，以既定的价格认购、分期补入”。其持股的出资额一般不得少于10万元。“经营者在补入所持有的全部期股之前，其所持有这一部分股份只有表决权 and 收益权，没有所有权。”须待全额补入后，方可获得所有权。“经营者任期届满2年后，经审计合格，其股份可以出资人受让方式变现。”南京的规定则为：“在一定期限内，经营者用现金以约定价格购买股份。”或“经营者向本公司贷款购买股份，但一般不能超过购股额的10%。”同时规定“实施期股激励，经营者要用一定数额的个人资产作抵押”。“经营者任期届满，其不再续任，经具有资质的中介机构进行离任审计，并取得董事会同意后，其拥有的股权可按公司契约和章程在企业内部转让，公司亦可按契约规定的面值或按其每股净资产值回购。”

2000年2月，沈阳市出台了《关于期股期权、管理股和技术股的暂行规定》。明确规定，将实行年薪制的企业经营者当年年薪收入中的风险收入部分额外增加一倍，其中增加的风险收入的90%作为其实行期股期权的资金来源；同时将期股设为年薪式期股和承债式期股两种。承债式期股指“经营者与企业签订承债购股合约，即通过以一定数量的现金（或有价证券）作抵押，按照抵押金的数额以一定比例承担企业相应债务而获得的股份。这部分股份设置之初为虚拟股份，经营者只对通过冲减负债而取得的股份拥有真正的所有权。”其抵押金来源，“一方面由经营者增补风险收入的50%转化而来；另一方面可由经营者在上述来源之外用其他个人资金（包括有价证券）增交。”其数额按企业分档从5万元到10万元以上。

江苏省、深圳市等地还出台了关于技术入股的政策性规定。

一个分配制度多元化，分配标准多元化的格局正在形成。

多元分配格局的形成，使经营者的积极性得到了有效的调动。为了搞活搞好企业，一些企业开始高薪聘用科技和管理人员、顾问。随之而来的是分配上的再一次不平衡。在一些国资管理体制改革先行地区，逐渐出现了“老板”挣不过“打工仔”的现象。经营者盼望“管理层收购”的呼声时有所闻。2003年，广西柳州市实行了一条重要政策——鼓励经营者持大股东。如花红药业，改制后企业领导层占了一半的股份；柳州通用机械厂改制后，国有资本全部退出，厂领导班子6人以60%的股份控股。对于“管理层收购”现象，《半月谈》2003年第19期报道了两种不同观点：

珠海市国有资产经营管理局办公室主任陈玉刚表示：“珠海国资管理体制改革后，经营者的激励集中体现在年薪制中。按这种考核机制，包括工资在内，全市去年收入最高的国有企业负责人只有48万元年薪，其他企业负责人就没有这么多了。这个数字很难调动经营者的积极性。下一步要搞管理层收购，如果不搞，对经营者不公平，也不利于企业发展。”浙江省委政策研究室副主任沈建明说，向经营者集中股权，地

方政府一开始是迫不得已。但经营者认为自己辛苦一辈子，国企增值数倍甚至数十倍，年终奖励只是短期效益，退休后什么也没有，所以要持股也合理。

而另一方面，则是不少专家反对管理层收购。他们认为：企业发展的方向是所有权和经营决策权的分离，出资人与经营管理层的分离，这也是现代企业制度的典型特征，所有者与经营者合二为一主要适合小企业，管理层收购并不是大中型企业和上市公司改革的方向。不能把重视企业经营管理层的作用，提高对高层经营人员的待遇和完善包括股权、期权在内的激励机制，与管理层收购、自己做老板混淆起来。上海证券交易所研究中心总监胡汝银说：“有些党政干部没地方走，去公司当董事长，对企业贡献并不大，然而一改制，就成了暴发户。”

专家指出，设计经营者持股的方案要考虑三个前提：一是经营者是否称职。巨额股权是所有者向优秀经营者支付的一种高额预期报酬。如果经营者本来就不称职，就不应该向他支付这种报酬。二是企业是否有特权。要当心那些坐拥行政性垄断特权的公司在“产权改革”的名义下，把垄断利润“资本化”为经理们的股权。三是对于那些为国有资产或集体资产的积累作出重大贡献的经营者，经国家有关部门和企业职工认定，应给予一定奖励股或优惠股。^[6]

2001年

新世纪的第一道曙光

告别了新千年的第一年，又迎来了新世纪的第一个年头。

在2000年即将结束之时，浙东的温岭、舟山等几个县市，开始了热热闹闹的“曙光争夺战”。它们各自搬出权威的专家或机构，一力要证明21世纪的第一道曙光照耀的是自己的地区。

而真正具有象征意义的“第一道曙光”，则是第九个“五年计划”的胜利完成。

1996年3月5日，八届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，对“九五”作了这样的规划：“九五”时期，全面完成现代化建设的第二步战略部署，2000年在人口将比1980年增长3亿左右的情况下，实现人均国民生产总值比1980年翻两番；基本消除贫困现象，人民生活达到小康水平；加快现代企业制度建设，初步建立社会主义市场经济体制。

2001年3月5日，朱镕基总理在九届全国人大第四次会议上作《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》，他在报告中首先回顾了“九五”期间我国取得的成就：

——国民经济持续快速健康发展，综合国力进一步增强。国内生产总值2000年达89404亿元，平均每年增长8.3%，人均国民生产总值比1980年翻两番的任务，已经超额完成。2000年国家财政收入达13380亿元，平均年增长16.5%。主要工农业产品产量位居世界前列，商品短缺状况基本结束。产业结构调整取得积极进展。粮食等主要农产品生产能力明显提高，实现了农产品供给由长期短缺到总量基本平衡、丰年有余的历史性转变。淘汰落后和压缩过剩工业生产能力取得成效，重点企业技术改造不断推进。信息产业等高新技术产业迅速成长。基础设施建设成绩显著。

——经济体制改革全面推进，社会主义市场经济体制初步建立。国有大中型企业建立现代企业制度的改革取得重要进展。大多数国家重点企业进行了公司制改革，其中相当一部分在境内或境外上市。企业扭亏增盈成效显著，国有大中型企业改革和脱困的三年目标基本实现。在公有制经济进一步发展的同时，私营、个体经济有了较快发展。市场体系建设继续推进，资本、技术和劳动力等要素市场迅速发展，市场在资源配置中的基础性作用明显增强。财税体制继续完善。金融改革步伐加快。城镇住房制度、社会保障制度和政府机构等方面改革取得重大进展。国家宏观调控体系进一步健全。

——对外开放水平不断提高，全方位对外开放格局基本形成。对外经贸体制改革稳步推进，外向型经济迅速发展。2000年进出口总额达4743亿美元，其中出口2492亿美元，分别比1995年增长69%和67%。出口商品结构改善，机电产品和高技术产品所占比重提高。对外开放领域逐步扩大，投资环境继续改善。吸收外资规模增大，质量提高。5年累计实际利用外资2894亿美元，比“八五”时期增长79.6%。国家外汇储备2000年底达到1656亿美元，比1995年底增加920亿美元。

——人民生活继续改善，总体上达到小康水平。农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入，平均每年实际增长4.7%和5.8%。市场商品丰富，居民消费水平不断提高，社会消费品零售总额平均每年增长10.6%。城乡居民住房、电信和用电等生活条件有较大改善。居民储蓄存款余额五年增长1倍多，股票、债券等其他金融资产迅速增加。农村贫困人口大幅度减少，“八七”扶贫攻坚目标基本实现。

——科技、教育加快发展，社会事业全面进步。“863”计划顺利实施。航空航天、信息、新材料和生物工程等高新技术领域获得一批重要成果。基础研究和应用研究取得新进展。部门所属应用型科研院所企业化改革基本完成，其他科研院所体制改革全面展开。科技成果市场化、产业化进程加快。各级各类教育全面发展。基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的目标初步实现。高等教育管理体制取得重大进展。扩大高校招生受到群众普遍欢迎。人口和计划生育工作取得新成绩。生态建设和环境保护的力度明显

加大。文化、卫生、体育等各项社会事业继续发展。廉政建设和反腐败斗争不断取得成效。社会治安综合治理进一步加强。社会主义精神文明建设和民主法制建设取得新的进展。国防和军队建设迈出新的步伐。——我国政府恢复对香港、澳门行使主权，祖国和平统一大业取得了历史性进展。

朱镕基指出，我国社会主义现代化事业取得的这一伟大成就，是中华民族发展史上的一个新的里程碑。

朱镕基说，“九五”时期的实践，丰富了我们按照发展社会主义市场经济的要求，加强和改善宏观经济管理与调控的经验。他认为主要的经验有四条：第一，坚持用发展的办法解决前进中的问题。第二，根据经济形势的变化，适时调整宏观调控政策取向和力度。第三，把扩大内需和调整经济结构紧密结合起来。第四，正确处理改革、发展、稳定的关系。关于“九五”时期的改革，朱镕基说：在复杂、困难的情况下，改革没有停滞，而是迎难而上，积极有序地向前推进，有力推动了经济发展。同时，始终注意使改革的力度同社会承受能力相适应。在结构调整和改革深化不可避免地触及深层利益关系时，高度重视和采取各种政策措施，维护广大群众的基本利益。大力实施再就业工程，确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金按时足额发放，坚持按保护价敞开收购农民余粮，从总体上维护了社会稳定和经济持续增长。

对于存在的问题，朱镕基也在报告中一一列举，主要有：产业结构不合理，地区经济发展不协调；国民经济整体素质不高，国际竞争力不强；社会主义市场经济体制尚不完善，阻碍生产力发展的体制因素仍很突出；科技、教育比较落后，科技创新能力较弱；水、石油等重要资源短缺，部分地区生态环境恶化；就业压力加大，农民和城镇部分居民收入增长缓慢，收入差距拉大；一些领域市场经济秩序相当混乱，重大安全事故时有发生；贪污腐化、奢侈浪费现象和形式主义、官僚主义作风还比较严重；一些地方社会治安状况不好。朱镕基说，这些问题虽然产生的原因比较复杂，不少也同我们工作中的缺点和错误有关。我们必须高度重视，进一步采取措施，努力加以解决。

这次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提出，今后五年经济和社会发展的主要目标是：国民经济保持较快发展速度，经济结构战略性调整取得明显成效，经济增长质量和效益显著提高，为到2010年国内生产总值比2000年翻一番奠定坚实基础；国有企业建立现代企业制度取得重大进展，社会保障制度比较健全，社会主义市场经济体制逐步完善，对外开放和国际合作进一步开展；就业渠道拓宽，城乡居民收入持续增加，物质文化生活有较大改善，生态建设和环境保护得到加强；科技、教育加快发展，国民素质进一步提高，精神文明建设和民主法制建设取得明显进展。

行政改革与政府职能转变

在1998年3月举行的九届全国人大一次会议上，国务院秘书长罗干在作国务院机构改革方案的说明时说：现有政府机构设置的基本框架，“突出的弊端是政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和政策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用。政企不分必然导致政府包揽属于企业的事务，大量设置专业经济管理部门。同时，片面强调综合部门与专业部门的相互制约，造成部门职能重叠，政出多门，相互扯皮，办事效率低”。在这次机构改革完成以后，中央即着手围绕政府职能的转变，政企、政事分开，采取了一系列深化行政改革的措施：

解除政府主管部门与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系；一批重点企业下放地方管理，军队、武警部队和政法机关所办经营性企业全部移交地方，中央党政机关与所办经济实体和所管理的企业脱钩。

取消国有企业的行政级别。2001年4月，国家经贸委、人事部、劳动和社会保障部联合发出《关于深化国有企业内部人事、劳动、分配制度改革的意见》，提出取消国有企业行政级别，企业不再套用国家机关的行政级别，管理人员不再享有国家机关干部的行政级别待遇。打破传统的“干部”和“工人”之间的界限，变身份管理为岗位管理。在管理岗位工作的员工即为管理人员。岗位发生变动后，其收入和其他待遇要按照新的岗位相应调整。

加强了政府的综合管理和为企业服务的功能，减少了行政审批项目。适应中国加入世贸组织后保障产业安全的需要，国家经贸委成立了产业损害调查局，主要负责对进口商品给国内相关产业造成的损害及损害程度进行调查与裁定、建立产业损害预警监测机制以及保护国内产业安全的宣传、咨询及培训等工作。将一部分适宜由行业协会承担的职能交给行业协会行使，同时对国家经贸委主管行业协会的管理进行了规范。

行政改革中的一个重点是改革行政审批制度。

长期以来，行政审批制度存在许多问题：一是过多过滥。据不完全统计，国务院60多个有关部门共有审批事项4159项，省级政府行政审批事项多的也有几千项。二是环节繁多。有的审批事项不跑上十几趟，不盖几十个章，不拖一年半载是批不下来的。等批下来，商机和市场早就错过了。三是随意性大。一个审批事项可以批也可以不批，可以批给张三也可以批给李四，可以早批也可以晚批，可以多批也可以少批，审批者有很大的自由裁量权。四是重审批、轻监督。有些部门揽权推责，有好处的事大家争着上，费力气的事没人管。例如，90年代发生的“洋垃圾”问题，涉及海关、商检、环保、卫生检疫、船运交通等部门，

这些部门原来都有权管，但国务院查处“洋垃圾”事件时，除了海关总署在报告中有一些自我批评外，其他几个部门都没有主动承担责任。五是职能扭曲。最大的扭曲是搞所谓的“创收”，把审批当做机关创收手段之一，出现了“问题多—审批多—创收多—问题更多”的怪圈。六是滋生腐败。相当一部分审批权是由各部门各地区自行设立的。在国务院各部门4159个审批事项中，依据部门文件或部门内设司局文件设定的审批事项占36.8%。这种自己立规矩、自己执行、自己监督的做法有悖于市场经济原则。少数机关工作人员借审批徇私舞弊，违法乱纪，甚至走上犯罪道路。

针对这种情况，国务院决定认真改革行政审批制度，2001年，国务院成立了行政审批制度改革工作领导小组，多次召开专门会议，对这项改革作了部署。2001年10月6日，国务院颁发《关于废止2000年底以前发布的部分行政法规的决定》，全面清理了截至2000年底的现行行政法规共756件。经过清理，国务院决定，对主要内容与新的法律，或者已经修改的法律、党和国家新的方针政策或者已经调整的方针政策不相适应的，以及已被新的法律或行政法规所代替的71件行政法规，予以废止。对适用期已过或者调整对象已经消失，实际上已经失效的80件行政法规，宣布失效。对1994—2000年底公布的法律、行政法规中已经明令废止的70件行政法规，统一公布。2001年11月7日，国家计委宣布，取消第一批五大类行政审批事项，对其他不应继续审批的事项，将抓紧与有关部门协调，尽快予以公布取消，对保留的审批事项，提出了简化程序、提高效率、建立监督制约机制等具体措施。2001年11月16日，国家经贸委公布了第一批取消的30项行政审批项目。其中的11项是为适应建立社会主义市场经济体制和我国加入世贸组织需要，加快转变政府职能，转变管理方式。此外，随着9个委管国家局的撤销，按照“强化综合、淡化专业”的原则，同时根据机构改革和政企分开的新情况，决定取消原委管国家局承担的化肥、农药淡季储备资金审核，有关资质审查和项目年检等19项行政审批。2001年11月20日，财政部决定取消7项涉及企业资产与财务的行政审批事项。

2002年9月10日，李岚清副总理在国务院行政审批制度改革工作领导小组第五次全体会议上指出，行政审批制度改革是建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，实现政府职能转变，利国利民的大事。国务院各部门要从讲政治、讲大局的高度，巩固前一阶段的成果，以更大的决心和积极的态度，进一步推进行政审批制度改革。李岚清强调，国务院各部门要在前一阶段工作的基础上，继续扎扎实实地搞好下一阶段的改革。

1. 继续做好行政审批项目的审核和处理工作，切实做到“应减必减”，应该改变管理方式的要改变管理方式。这是衡量行政审批制度改革是否取得实效的重要标志。对不符合政企分开、政事分开原则，妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以有效发挥作用的行政审批，要坚决予以取消；能够用法律法规来规范的，都应依法行政；对凡是可以用市场机制代替的行政审批事项，都要通过市场机制来运作。

2. 切实加强取消审批项目后的后续监管工作，防止“一减了之”。

3. 通过改革促进政府职能转变，推进勤政廉政建设。

4. 进一步推进相对集中行政处罚权工作，加强综合执法，逐步规范和完善执法行为。

5. 继续加强政策指导和制度创新工作。要围绕建立科学合理的审批管理机制、规范高效的审批运行机制、严密完善的审批监督机制，继续抓好相关问题的研究，力求在制度创新、机制创新和解决现实问题上有所突破，取得成果后，逐步推广。

6. 实行“收支两条线”管理。国务院从1990年起就提出实行“收支两条线”，此后多次发布过文件，虽然取得一定成效，但是并没有从根本上解决问题。收费和罚没收入与执收执罚单位的支出安排仍存在挂钩现象；部门预算没有把执收执罚单位的预算内外资金统筹安排；大部分收费仍由单位自收自缴，没有实行收缴分离；执收执罚单位预算外资金使用仍不够规范合理，导致部门之间行政开支和职工收入差距较大，收费和罚没收入中乱收、乱罚、截留、挪用现象仍比较突出。行政执法部门的经费依靠或者部分依靠罚没收入来维持，就必然造成行政部门的职能扭曲。为此，国务院采取了更为有力的措施，加强“收支两条线”管理，加快推进综合财政预算和部门预算管理改革。一是把各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理，任何部门不能“坐收坐支”。二是要求部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况。三是根据新的情况，修订、完善有关法规和制度，使“收支两条线”管理工作法制化。四是加强了对“收支两条线”管理的监督检查，对设立“小金库”、账外账，违规开设银行账户的，要坚决予以查处。李岚清要求财政部门一定要增强服务意识和保障意识，确保部门正常经费的足额安排与及时拨付。

在行政改革的进程中，还对群众反映甚大的招投标制度进行了规范。大量事实证明，经营性土地使用权出让、工程项目建设、政府采购和产权交易这四个方面，极易滋生腐败行为，也是发生恶性腐败案件最多的领域。有的领导干部直接或间接插手招投标活动；有的泄露标底，同投标方幕后交易，弄虚作假，搞假投标；有的地方将政府采购管理部门和采购机构放在一起，使采购活动失去监督。为此，国务院明确规定，各地区、各部门都要实行经营性土地使用权出让招标拍卖，建设工程项目公开招标投标，政府采购，产权交易进入市场等四项制度，坚决制止和纠正规避招标、招标投标中弄虚作假、权钱交易等行为，实行公平、公开、公正的规范化招投标办法；有形建筑市场必须与政府管理部门彻底脱钩，实现人员、职能分离；政府采购管理部门必须与集中采购机构分开设立，形成制约机制。

国企：新的战略布局

通过“抓大放小”的改革和国有经济的战略性调整，国有企业新的战略布局开始显现。

到2001年底，全国国有小型工业企业的改制面已达81.6%。^[4]通过改制，一大批企业寻找到适合自身发展的具体形式，促进了经营机制的转换，增强了市场竞争力。国有小企业在放开搞活后，逐步向“专、精、特、新”的方向发展，初步形成了大中小企业配套协作的格局。

在组建大的企业集团方面，“九五”期间，通过改组、改制、改造、兼并、联合，培育出了一批跨地区、跨行业、跨所有制的企业“航空母舰”。1998年11月13日，国务院作出关于组建上海宝钢集团公司有关问题的批复。11月17日，以宝钢为主，吸收上海冶金、梅山联合重组的上海宝钢集团公司成立。通过对分属于中央、地方管理体系的3家企业的重组，旨在形成新的优势，建设钢铁精品基地，增强我国钢铁工业的国际竞争力。1998年，经国务院批准，在原中国石油化工总公司、中国石油天然气总公司的基础上，重组中国石油化工集团公司和中国石油天然气集团公司。7月27日，中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司两大集团公司宣告成立，这两家企业集团的资产总计都在4000亿元以上，实现了上下游、内外贸和产供销一体化，大大提高了我国石油石化工业的集约化程度和国际竞争能力。1999年11月，中国石油天然气集团总公司进行了大规模的资产重组，涉及53个企事业单位、6000亿资产、154万职工，将所属企业中的油气核心业务以及相应资产、人员分离出来，注入新设立的中国石油天然气集团股份有限公司，其中注入股份有限公司的总资产评估后为4020亿元，净资产为2030亿元，职工48万人，是我国规模最大的企业内部重组。新创立的股份公司主营业务比较突出，队伍比较精干，资本结构趋于合理，竞争力明显增强。1999年，国家对1996年确定的512家规模大、效益好、有发展前景的国有企业名单进行了调整，补充了8家非国有优势企业，统称“国家重点企业”，组建了军工十大集团、有色金属三大集团。2000年，中国电信、中国移动通信、中国联合通信、中国卫星通信、中国铁道通信5家公司（集团）按照国务院批复的方案组建或重组。2002年5月16日，随着新中国电信集团公司和新中国网络通信集团公司的正式挂牌，中国电信业“5+1”的格局最终形成，即由中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国铁通和中国卫星通讯六大集团公司共同撑起中国电信运营市场。我国通讯与信息服务领域的市场竞争新格局初步形成。国家重点企业数量约占全部工业企业的0.3%，而资产总额、销售收入、实现利税却占了一半左右。国有经济的主导地位得到提高。

通过联合、兼并、资产重组等办法组建的大企业集团，不论是“强强联合，形成拳头”，还是“强弱联合，消灭亏损”，其基本上依靠的是行政手段而不是市场手段，因此，出现了一些“贪大求快”、“拉郎配”、“凑大个”等做法。1998年1月，国家计委宏观经济研究院发表的一份《目前企业集团发展值得注意的几个问题》的报告认为，当前企业集团发展中存在的主要问题有：有些企业集团以为把一些重要企业纳入到集团内部，就能很快进入到世界级大企业行列，有些企业集团进行大规模扩张，兼并了许多没有优势的企业，有些地方政府和政府部门热衷于实行拉郎配，或者全行业成建制地变成一个大公司。贪大求快“凑大个”的做法很可能欲速则不达，反而把核心企业、好企业拖垮。报告进一步提出了发展企业集团应该注意：不要把规模经济等同于经济规模，不要不切实际地追求多元化经营，不能过分强调低成本扩张，不能认为资产经营高于生产经营等等。认为组建企业集团应该以资本为纽带，通过市场形成、建立面向市场的新产品开发和技术改造机制，才能取得实质性的成功。

2001年11月17日，国务院办公厅转发国家经贸委、中央企业工委、国家计委、财政部、劳动和社会保障部、外经贸部、人民银行、外汇局《关于发展具有国际竞争力的大型企业集团指导意见》。《指导意见》明确了工作原则，提出了工作目标，即通过引导企业集团积极参与国内外市场竞争，努力发展一批具备以下特征的重点大型企业集团：技术创新能力强，主业突出，拥有知名品牌和自主知识产权；市场开拓能力强，有健全的营销网络，拥有持续的市场占有率；经营管理能力强，有适应国际化经营的优秀管理人才队伍和现代化管理手段；劳动生产率、净资产收益率等主要经济指标达到国际同行业先进水平；规模经济效益好，具有持续的盈利能力和抗御风险能力。文件提出了工作要求，要求企业集团对照国际同行业先进企业，认真找差距，提出发展的中长期目标和阶段性目标，以及在加强战略管理、提高技术创新能力、提高市场营销能力、做好内部重组等方面的措施。同时要求政府有关部门为企业创造公平竞争环境，包括实行授权经营、支持企业集团上市和多渠道融资、改革项目审批办法和支持技术创新、改革工资总额管理方法、支持分离分流、鼓励开发国际市场和跨国经营、充分利用国际国内两种人才资源等措施。

到2001年底，由国务院和省部级政府批准成立的企业集团以及中央管理的企业集团、国家重点企业中的企业集团共计2710家，企业集团的年末资产总计达128045亿元，其中国有及国有控股企业集团年末资产总计占全部企业集团的93.1%，营业收入占全部企业集团的88.5%。营业收入和资产总计均在50亿元及以上的特大型企业集团有179家，它们的营业收入和资产总计分别占全部企业集团的64.3%和65.6%。179家特大型企业集团中，国有及国有控股企业集团有165家。全部企业集团中，母公司已经改制的集团有1994家，改制面为73.6%，其中改制为国有独资公司的有801家，占改制企业的40.2%；改制为有限责任公司的有814家，占改制企业的40.8%；改制为股份有限公司的有379家，占改制企业的19%。媒体评论认为，虽然企业集团组建过程中存在着“行政化”、“拉郎配”现象，但多数企业集团依据企业间生产技术的内在联系，取长补短，从生产技术协作到经营联合，进而发展到资产联合，获得了健康发展。有的已从松散型的契约关系发展为以产权为纽带的母子公司关系。企业集团的形成和发展对调整产业结构、产品结构和企业组织结构，实现规模经营，增强国际竞争力等方面起到了推动作用。

“谁都可以买卖棉花”

2001年7月31日，国务院发布《关于进一步深化棉花流通体制改革的意见》，其核心是要打破旧的、以供销社为主体的垄断经营体制，建立起依靠市场调节的、多元结构的棉花购销新机制。

这是在付出沉重的代价之后，棉花购销体制改革迈出的决定性步伐。

农村家庭联产承包责任制的改革极大地调动了广大棉农的生产积极性，1982年，全国棉花第一次实现供求平衡。1984年，全国棉花不仅产销平衡有余，而且开始出口。棉花产量超过了当时市场的需要，国家储备棉花大幅度增加，使国家财力难以承受。

1985年的中共中央1号文件，改革了农产品统购派购制度，改粮食、棉花统购为合同定购。棉花收购政策调整后，种植和收购都发生了变化。1985年，种植面积减少2000多万亩，加上受灾，收购完成7000万担，未达到定购基数指标。1986年度，棉价下调，进一步影响生产，棉花总产量为7080万担，比1985年减少14.6%，已降到1982年的水平，收购完成6137万担，比1985年减少12.3%，而需求量增加，购销又出现缺口。棉花生产下滑形势严峻，1985年国务院108号文件对1985年度的棉花产销政策进行了适当调整，对工业用棉实行有计划的选购，纺织用棉纳入收购调拨计划。1986、1987年度，国务院进一步严格了棉花的计划管理，规定在全国棉花合同定购任务完成前，不开放棉花市场，已经开放的一律关闭，除受国家委托承担棉花收购、加工、储存和调拨供应任务的供销社及其所属棉花经营单位外，其他任何部门、单位和个人不得插手收购、贩卖棉花。1988年7月，国务院领导强调指出：现在不具备放开棉花市场的条件。1988年度，国家为了进一步调动各地发展棉花生产的积极性，缓解棉花供求矛盾，决定对省、自治区、直辖市实行棉花超定购分成办法，即超过国家定购任务部分三七分成，上交国家30%，地方自留70%，同时对省区间调拨实行吨棉吨粮的奖励办法，每吨奖售粮由中央财政补贴平议差价128元。为了调动棉花生产积极性，决定国家每收购50公斤棉花奖励棉农平价柴油2.5公斤。虽然采取了一系列的措施，但棉花生产恢复速度仍比较缓慢，棉花省间调拨执行计划情况越来越差，棉花质量问题也越来越突出，对纺织生产造成了很大影响。在这种情况下，1989年国务院规定，在提高棉花收购价格的基础上，在棉花销售环节实行调出调入包干制度，一定3年不变，同时进一步强调棉花由供销社统一收购，统一经营，不搞棉花市场，不搞价格双轨制。

经过几年不懈的努力，棉农种棉积极性逐步得到恢复，棉花生产开始回升，棉花供求矛盾有所缓解。1991年棉花生产达到建国以来的第二个高峰，种植面积9807万亩，产量567.5万吨，收购量527.1万吨。1992年，国务院决定在山东、河南两省（后增加江苏省）进行棉花流通体制改革的试点。由于各部门对“放开”和“市场”的认识和理解不一，加上舆论的不适当影响，棉花流通秩序混乱。特别是1993年底至1994年上半年，许多非棉花经营单位纷纷插手棉花收购、加工和经营。它们抬价抢购、虚高等级、掺杂使假、作弊获利，严重扰乱了棉花流通的正常秩序，供销社棉花收购量大幅度下降。1993年度全国供销社棉花收购量只有253.85万吨，比1991年度下降51.8%，跌至80年代以来的最低谷。当时全国棉花市场混乱、价格暴涨、资源流失、质量问题严重的局面为新中国成立以来所罕见。根据国务院决定，国家体改委组织有关部门做了大量调查研究，一致认为棉花放开经营、放开价格、放开市场的条件没有成熟。1994年10月，国务院颁布52号文件，重申对棉花继续实行“三不”政策，即不放开棉花经营，不放开棉花市场，不放开棉花价格，继续实行国家统一定价，供销社统一经营。1995年，国务院颁布8号文件，决定提高棉花收购价格，同时取消棉花收购加价政策，并实行棉花工作“省长负责制”。

1996年开始，国家对棉花政策作了一些调整，在收购价格定死的情况下，销售价格可以上下浮动4%。但由于供大于求，事实上只能向下浮。1997、1998年，又扩大了这种浮动，改成了6%。在这种情况下，损失又转移到供销社的棉花企业这一方。至2001年为止，中国供销社系统800多个县级以上棉麻公司和2300多个轧花厂亏损达到了456亿元人民币，其中绝大多数都是价格不合理造成的“政策性亏损”。

“1996年以后，可以这样说，只要收棉花，就必定得亏。”供销社总社棉麻局局长史建伟说。

1996—2001年，全国供销社系统棉麻公司的亏损挂账是465亿元人民币，而近年来棉花产值（以收购价计）亦不过五六百亿元。

供销社的亏损中有197亿元属于中央政策造成的亏损，133亿元是地方政策造成的亏损。然而，还有120多亿元是企业自身的经营亏损，这就是垄断所带来的沉重的制度成本了。

作为国家指定的唯一的棉花收购渠道，供销社可以说是独自品尝着垄断农村商业流通领域的苦果。“吃独食”的后果就是消化不良。垄断还造成一些供销社出现了利用经营权违规谋私现象，2000年国家棉花打假九大案竟有八个来自供销系统。

在更广泛的范围内，长期垄断造成了供销社人力成本过高，企业效率低下。截至1997年，全国棉麻公司的收购点达到了12553个，棉花经营系统的总职工人数达到66万人，成为一个无比庞大的网。而原棉麻局局长黄进认为，实际上，最多要20万职工就能正常工作，其余40万都是冗员。

棉麻公司收购棉花，长期依靠国家政策性银行农业发展银行的专项棉花贷款。这笔钱本来是对棉农“不打白条”的保障，实际上却成了供销社的钱柜。国家贷款既背了政策性亏损又背了经营性亏损，为以后的改革留下又一重复杂局面。亏损无力承担，企业可以破产，但破产后的受损者也就包括了债权人农发行。

供销社、农发行都在喊亏。而2001年7月国务院《关于进一步深化棉花流通体制改革的意见》公布后，农民却绝不会因为结束了来自供销社的“保护性收购”觉得遗憾。棉花生产有丰有歉，更向往的还是冲出统购统销体系的经营自由。

官方将新政策概括为“一放，二分，三加强，走产业化经营的路子”。所谓“一放”，就是彻底放开棉花收购；“二分”，是指供销合作社与其属下的棉花企业分开，棉花的储备与经营分开；“三加强”，就是加强宏观调控、加强市场监管、加强质量管理；“走产业化经营的路子”，指鼓励棉纺企业和经营企业到棉区建立原料生产基地，与棉农建立利益共同体。

上亿棉农、成千上万的棉商，还有身居棉花供方垄断地位的供销社和主要用户端棉纺企业，这些围绕棉花生产的各方利益者具有最灵敏的嗅觉，嗅到了这次改革的核心精神就是“一放”——彻底放开棉花收购，即“谁都可以买卖棉花”。

一个重要指标是如何看待私人贩棉。在往昔已有的政策松动空间中，“严禁私人贩棉”一直被反复强调。这次改革重点是“打破经营垄断，鼓励公平竞争，规范市场秩序”，允许经过资格认定的“国内各类企业”从事棉花收购。“各类企业”，当然包含了“私商”。此次变革，由此即显示了不同寻常的力度。

为了保证“谁都可以买卖棉花”的办法真的能够实施，新政策还确定了规范性准入的市场原则。无论其所有制如何，都可进入棉花收购、加工领域。棉纺织企业不必再以供销社为主渠道收购原料，还可以从国内棉农手中直接购买棉花；国家对棉花的收购和销售也不再规定指令价，购销价格全部交由市场形成。

三个整顿和规范农村养老保险的方案

1999—2001年，按照国务院领导的指示和整顿规范农村养老保险工作的安排，劳动保障部先后制定了三个《整顿和规范农村养老保险工作方案》。

农村养老保险的探索，是自上而下开始的。

1993年12月，《国务院办公厅关于印发〈民政部职能配置、内设机构和人员编制方案〉的通知》，指出民政部主要职责之一为：“主管农村（含乡镇企业）社会养老保险工作，推动地方建立和完善农村社会养老保险制度，指导和监督农村社会养老保险基金的管理和使用。”在内设机构中决定设立“农村社会保险司”，其主要职责是“制定有关农村社会养老保险的政策法规和农村社会养老保险发展规划并组织实施；逐步建立农村社会养老保险制度和管理体系；指导、监督农村社会养老保险基金的管理和使用”。1994年12月，中央机构编制委员会办公室批准成立民政部农村社会养老保险管理服务中心。其主要职责是贯彻国务院、民政部关于农村社会养老保险的有关规定，协助政府部门推进农村社会养老保险事业的发展；根据国家金融政策和民政部有关规定，承担地方委托予以保值增值基金的运营管理工作；根据民政部农村社会养老保险计算机系统管理的政策及规定，承担农村社会养老保险计算机管理技术服务工作。1998年3月，九届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》，将民政部管理的农村社会保险划入新成立的劳动和社会保障部，实行全国社会保险的统一管理。9月，经国务院同意，中编办发出通知，请各省、自治区、直辖市研究，由省（市、区）劳动厅（局）作为统筹管理社会保险行政管理工作的职能部门，将分散在各有关部门的社会保险职能集中到省（区、市）劳动厅（局），实行机关事业单位的养老、医疗等各种社会保险和农村社会保险工作的统一管理。此后，中编办又发出通知，对市（地）、县两级提出了同样的建议要求。到2002年2月为止，全国已有24个省、自治区、直辖市将农村养老保险机构职能划入劳动保障部门。

在社会保险管理机构的设立、变迁过程中，各地纷纷开展了农村养老保险的探索和试验，参保人口曾一度达到8000万人。由于中国农村幅员广大及情况复杂，一直没有形成统一规范的制度，同时还出现了一些问题。而此时，中央高层的认识发生了变化。

1997年11月，中央发出19号文件，决定整顿金融秩序，并成立了12个整顿小组，整顿保险业工作小组是其中之一，由国务院副秘书长张左己任组长，国家计委副主任马凯任办公室主任，农村社会养老保险整顿列为该小组的第三专题组，由财政部牵头，国家计委、民政部、人民银行、中国人民保险公司等部门参加。农村社会养老保险整顿从清理基金入手，由国家计委发通知，从财政系统上报清理基金数据；同时抽调有关部门专业干部分三路调查基金情况。

各有关部门对农村社会养老保险始终存在着不同的认识。1998年8月3日和5日，温家宝副总理和朱镕基总理分别在整顿保险业工作小组办公室上报的《对农村养老保险的不同意见》上作了批示。温家宝的批示是：“农村目前尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，对这个问题应该十分慎重。”朱镕基批示：“农村实行社会养老保险不具备条件，同意家宝同志意见，要逐步过渡到商业保险。请按此协调后，报总理办公会议讨论。”

1999年7月，《国务院批转整顿保险业工作小组〈保险业整顿与改革方案〉的通知》提出：“目前我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。对民政系统原来开展的‘农村社会养老保险’，要进行清理整顿，停止接受新业务，区别情况，妥善处理，有条件的可以逐步将其过渡为商业保险。整顿和规范农村养老保险的具体办法，由劳动和社会保障部、民政部会同保监会等有关部门另行制定。”通知下发后，劳动和社会保障部立刻对整顿规范工作作出部署。1999年分两片召开省级农村养老保险机构负责人会议，传达学习国务

院14号文件精神，研究贯彻落实的具体办法。

1999年12月，劳动和社会保障部给国务院上报了《整顿和规范农村养老保险工作方案》，其基本思路是：整顿规范农村养老保险工作要区别情况，妥善处理，对经济欠发达、农村养老保险工作基础较弱、没有形成规模的地区，由地方政府负责做好清退等善后工作；对于经济条件较好、基层组织较健全、农村养老保险工作基础较好且形成一定规模的地区，继续进行探索和试验，通过整顿和规范使其健康发展；对尚未开展农村养老保险工作的地区，不再开展农村养老保险业务。

有关部门认为此思路没有充分体现国务院关于农村养老保险要向商业保险过渡的精神，劳动和社会保障部对整顿规范思路又进行了调整。2000年召开全国整顿规范农村养老保险工作座谈会，5月，成立了由张左己部长为组长，劳动和社会保障部、民政部、保监会、财政部、国家计委等有关部门负责人参加的整顿规范农村养老保险工作小组，小组下设办公室，负责研究提出整顿规范方案和日常工作。

此后，劳动和社会保障部先后派出20多个（次）调研组，分赴全国30个省、自治区、直辖市的200多个县市进行调研，深入了解各地农村养老保险工作情况，广泛听取各方面的意见。调研集中反映有以下几点：一是农村搞养老保险符合农民心愿；二是部分地区已经具备了开展农村养老保险工作的条件；三是农村养老保险已列入了地方政府的一项重要工作；四是农村养老保险采取个人缴费为主、建立个人账户的办法符合农村实际；五是农村养老保险业务管理正在逐步规范。2000年7月，劳动和社会保障部与保监会、民政部、国家计委等有关部门组成联合调查组，赴上海进行农村社会养老保险工作调研，并于2000年9月28日向国务院呈报了《关于上海市农村社会养老保险有关情况的调研报告》，10月9日温家宝副总理作出重要批示：“整顿规范农村社会养老保险，要从实际出发，充分考虑各地农村经济、社会发展的差异。劳动和社会保障部要继续调查研究，全面摸清情况，抓紧制定方案。”

从调研了解的情况看，各方面对建立健全农村保障制度反应十分强烈。一是认为整顿规范农保要坚持分类指导，不要搞一刀切，农保政策不能搞急刹车。否则，可能影响农民切身利益、影响农村社会稳定、影响党和政府在农民中的形象。

上海市劳动保障局认为，经过十多年的工作，上海市90%以上农民都参加了农保，30多万农民在领取养老金，这项制度对保障农民利益、促进城乡劳动力流动有积极作用，如果简单停办，可能产生严重的问题，直接影响社会稳定。

二是建立健全农保制度是完善我国社会保障制度的一项重要内容。国家计委、国家计生委、中国社科院等部门和单位分别组织国内外专家学者对农保的必要性、可行性进行研究，呼吁要高度重视农保工作。人大代表、政协委员对农保的提案和建议逐年增加。全国人大执法检查组对《中华人民共和国农业法》实施情况进行检查时，提出目前农村社会保障、金融服务、农业保险等制度很不健全，影响我国“三农”问题的解决，要求国务院及有关部门健全和完善这些制度。因此，劳动保障部认为，探索建立农保制度，与家庭赡养、土地保障、社区扶持相结合，共同保障农民老年的基本生活，是适合我国国情和农村实际的现实选择，也是建立社会主义市场经济的客观要求。^[1]

2000年10月，劳动和社会保障部起草了第二个《整顿和规范农村养老保险初步方案》，基本思路是政府定政策，市场化运营，即：在有条件的地区政府要转变职能，由直接管理转为间接管理，只负责农村养老保险的政策制定和宏观监控，具体经办机构与政府主管部门脱钩，或由一家营业网点较多、实力较强的国有商业人寿保险公司接管，或单独组建农村养老保险公司。劳动和社会保障部正式发函征求意见。征询结果，有关部门对农村养老保险能否及如何向商业保险过渡仍未形成共识。

2001年5月，劳动和社会保障部下发了《关于开展农村养老保险基金调查摸底的通知》，对农村养老保险基金进行了较全面的摸底调查。根据各地上报数据汇总，截至2000年底，全国农村养老保险基金积累总额198.58亿元，其中责任金191.53亿元（占基金总额的96.45%），调剂金7.05亿元（占基金总额的3.55%）。历年累计收取保费165.82亿元，基金运营收益32.76亿元。在198.58亿元基金中，存银行、买国债和交财政管理，共158.99亿元，占基金总额的80.06%；非银行金融机构存款、购买金融债券和企业债券共22.55亿元，占11.35%；委托贷款、购买股票、直接投资和拆借挪用等其他资金共17.05亿元，占8.59%。从资产状况看，可正常收回本息的基金184.53亿元，占基金总额的92.9%；收回本息有困难基金的有12.7亿元，占基金总额的6.4%；已确定不能收回的基金有1.35亿元，占基金总额的0.68%。通过这次调查，全国农村养老保险基金底数基本清楚，基金质量总体上是好的，但也存在一定的风险。到2001年底，全国已有31个省（自治区、直辖市）的2000多个县（市、区、旗）不同程度地开展农村社会养老保险工作，6000万农村人口参加保险（1997年曾达到8000万人），108万人领取养老金，基金积累达216亿多元。

为加强基金监管，化解基金风险，2000年6月，劳动和社会保障部下发了《关于做好当前农村社会养老保险工作的紧急通知》，要求各地加强基金管理，认真纠正违规行为；同时要求各级农村养老保险主管部门主动会商同级财政部门妥善解决整顿规范期间农村养老保险机构人员的经费问题，以防止挪用基金发工资，使基金流失。为降低基金支付风险，劳动和社会保障部先后两次发文，将个人账户计息标准由原来的6.8%逐步下调为2.5%。为解决原存入被关闭的金融机构的农村养老保险基金债务清偿问题，避免基金损失，劳动和社会保障部多次与中国人民银行进行协商，向国务院正式上报了《关于解决原存入被关闭的金融机构的社会保障基金债务问题的请示》；此后，劳动和社会保障部又与有关部门协商，争取将农村养老保险基金的债权作为特殊情况个案处理。劳动和社会保障部还与中国人民银行协商，争取将农村养老保险

基金纳入商业银行协议存款试点范围。

2001年，在总结前两个方案及调查得来的新情况的基础上，劳动和社会保障部形成了第三个整顿规范方案。其基本思路是：整顿规范工作要区别情况，分类指导。有条件的地区，继续完善规范农村养老保险制度，政府主管部门要转变职能，调整政策，加强监管；业务经办和基金管理运营逐步市场化。在此基础上，针对进城农民工、小城镇农转非人员和农村劳动者研究设计标准不同、互相可以转换的养老保险办法，并通过试点逐步实施。不具备条件的农村地区，当地政府可视情况决定退保，并处理好善后工作。

全国人大、全国政协对完善包括农村在内的社会保障制度深表关切。人大代表、政协委员对农村社会养老保险的提案和建议逐年增加。2001年10月，全国人大常委会在听取张左己代表国务院作关于社会保障工作汇报后，对农村养老保障问题的讨论非常热烈，认为农村养老保险改革是贯彻落实“三个代表”重要思想，切实保障最广大人民群众根本利益的重要体现，不能停下来，要积极稳妥地发展。政府有关部门也认为农村养老保险制度是社会保障体系的一个重要组成部分，是农民应当享有的合法权益。国家计委、国家计生委等部门分别组织国内外专家学者进行农村养老保险课题研究，从农村经济体制改革，经济社会发展，计划生育基本国策实施，农村城镇化、人口老龄化、家庭小型化以及建立健全我国社会保障体系的角度，呼吁中央要高度重视农村养老保险工作。^[16]

股市论战

从1996年至2001年初，沪深股市从1000点左右一路“爬坡”，攀上了2000点的高峰。2000年中国资本市场出现了五个第一：在全球股市低迷中，升幅第一；股票市价第一次超过当年GDP的50%；股民第一次超过5000万；上证指数第一次攀升至2000点；股票交易印花税第一次年增长超过100%。长期的“牛市”吸引大批群众加入了股民大军，累计人数已经达到5000余万。

而就在此时，“基金黑幕”曝光，股市中长期积累的问题和深层矛盾开始显现。2001年1月13日晚，中央电视台《对话》节目播出了对国务院发展研究中心研究员、经济学家吴敬琏的专访。节目中，吴敬琏对中国股市“全民炒股”的现象提出了严厉的批评。他说：“炒作过程中赚钱的人赚的是谁的钱呢？那不是在生产发展中创造财富得来的钱，而是从别人口袋里转到他的口袋里的钱。想靠这种炒作来让一个民族富起来，就像拔着自己的头发要离开地球一样，是不可能的。”第二天，中央电视台《经济半小时》栏目播出了吴敬琏的另一次谈话，他说：股价畸形地高，所以，相当一部分股票没有了投资价值。从深层次看，股市上盛行的违规、违法活动，使投资者得不到回报，变成一个投机的天堂。有的外国人说，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，操纵股价这种活动可以说是登峰造极。^[17]

有媒体把吴敬琏两次谈话的主要观点概括为三个：一是“中国的股市很像一个赌场”；二是“全民炒股不是正常的现象”；三是“中国股市目前的平均市盈率已高达60~80倍，没有哪个国家的经济能长期支持这么高的市盈率”。并将吴的观点冠名为“赌场论”。一场关于中国股市的大论战由此而引发。

几天后，中国证监会宣布对中科创业和亿安科技进行调查，并推出“券商高级管理人员谈话提醒制度”，深沪股市随即大幅下挫。因此，有人猜测吴谈话的背景，但吴敬琏明确表示，他的谈话只代表个人观点，没有任何背景。

2月11日，厉以宁、董辅纳、萧灼基、吴晓求、韩志国等5位经济学家在北京科技会展中心联合举行“恳谈会”，公开质疑吴敬琏的观点，提出应在基本肯定十年股市发展成就的基础上讨论当前股市是进还是退的问题。认为应把中国股市当做一个初生的婴儿，会有很多毛病，最重要的要爱护它，不能一下子打死。“一开始不规范是正常的，一开始规范是不正常的”。这种观点后来又被称为“婴孩论”。

论战迅速扩展，众多的经济学家、媒体乃至股民参与论战。支持吴敬琏观点者引媒体报道为据：以中国股市的流通总市值为基数，投资者每年从上市公司所分配到的红利，还不如银行的利息。投资人唯一的增值办法，是赚取交易中的差价，也就是去赌一把。这就不能不使中国股市充满投机的气氛，把股市当成赌场实际上是股民的大众心理。反对者则认为：经过十年的发展，中国证券的上市公司已经1200家，仅2000年就筹集资金1400多亿元，上缴印花税486亿元。《证券法》实施以来，证监会对236起违法违规案件进行了立案调查。认为吴敬琏指“中国证券市场连赌场都不如”带有情绪化倾向。对于“全民炒股”的说法，有人在传媒上算了这样一笔账：当前深沪两个市场开户数简单相加是5800万户，但这是重复计算的，因为超过80%以上的股民是两个市场都开户。2000年8月，上交所曾经公布过一个数字，在当时上交所2700多万个账户里，有60%的账户是空户，照此计算，中国实际股民不会超过1500万人，远远没有达到全民炒股的程度。对于“市盈率过高”问题，董辅纳、韩志国等人认为：虽说目前市场的市盈率已不低，但还算正常，不会有大的风险。这是因为目前中国上市公司数量有限，此外，上市公司股本不是全流通。中国证监会主席周小川也明确表示，“中国股市不是泡沫市”。中国证券市场研究设计中心主办的《证券市场周刊》刊登了《九问吴敬琏》的文章，说“我们等待吴先生的解答”。

就在这场争论进行中，股市开始向下滑落，此时，又爆发了“本土派”与“海归派”之争。

“海归派”的观点以中金公司董事总经理、研究部总经理许小年（后离开中金公司，为中欧国际工商学

院经济学和金融学教授)为代表。由他执笔的一篇题为《终场拉开序幕——调整中的A股市场》的研究报告中说:“我们认为目前的市场调整是不可避免,也是健康的。股价下跌……根本原因在于股价过高缺乏基本面支持,以及市场的不规范操作”。报告说,当指数跌到较干净的程度——或许是1000点,政府再引入做空机制等一系列的重建手段,再塑一个健康、完美的市场。这个论点后来被称为“推倒重来论”或“千点论”。“本土派”则认为:世界上永远没有完美股市。总是在不断地揭露、惩处各种各样的造假行为中,渐渐营造公开、公平、公正。美国安然公司(Enron)破产案例说明了造假的上市公司并非中国的土特产。因此,按“海归派”言论,首先要推倒的是他们的“偶像”——美国股市。经济学家萧灼基认为,资本市场不能随心所欲、随时随地“推倒重来”。中国资本市场是一个有着1000多家上市公司、几百家中介机构、6000万股民、几万亿元资金的巨大市场,一句“推倒重来”说的简单,谁能保证重来比推倒的要好?如果重来不成功,是否还要推倒?这样做,后果不堪设想。他提出,应该进行制度创新,打破银行业与证券业分业经营的界限,开通银行资金合法、合理、合规进入股市的渠道。此外,引进外资进入A股市场,增加股市有效需求,扩大股市规模,加快发展机构投资者,允许保险资金、社保资金等机构资金,独立运作,自主经营。

继2000年被中央电视台评为“年度人物”和“人气最旺”者后,吴敬琏再度被中央电视台评为“为2001年度经济人物”。评奖者的评价是:“一个瘦弱的老人,一个推动市场经济的大力士;一个保持童真和率直的学者,一个心系国家、情牵百姓的经济学家;2001年,他用睿智和良知擦亮中国股市。”对此,经济学家、北京邦和财富研究所所长韩志国在接受媒体采访时说:这次中央台评奖倾向十分明显,与春节前《经济半小时》对吴的采访有关——总不能自己打自己耳光吧?他认为,吴敬琏对股市的认识有其历史根源。他说:吴敬琏老师是著名的经济学家,对推动中国经济起了重要的作用,但他有一个重大缺陷,即仅仅推崇实体经济,站在实体经济的立场评价虚拟经济,当然越看越不舒服。我认为,实体经济可以创造价值,而虚拟经济可以使经济快速增值。1984年吴敬琏到台湾考察后,提出“要彩票不要股票”,这个观点现在大家都可以判断出对与错。举这个例子,是为了说明他内心是反感股票市场的。

从2001年下半年开始,中国股市开始了持续三年多时间的熊市。反观由“赌场论”开始的这场论战,有人认为吴敬琏、许小年等人“一语成谶”,富有预见性;而另一种看法则是:股市下滑的主要原因除国有股减持、一些上市企业业绩造假曝光引发市场诚信危机等因素外,“赌场论”、“推倒重来论”也起了推波助澜的作用。有人甚至直斥吴敬琏、许小年等人“一言毁市”。香港《文汇报》报道说:“有人把股市低迷的原因归咎于经济学家吴敬琏在春节前发表的中国股市‘赌场论’。吴敬琏的观点引起经济界人士的广泛争论。包括厉以宁、萧灼基等著名经济学家组成的庞大阵容,联手反击吴敬琏,使这场论战迅速升级。参与论战的不仅有经济学界、证券界头面人物,而且众多的中小股民也加入其中,形成了一场街谈巷议的社会大辩论。”

也有跳出了论战看论战的。“中国天津企业网”的一篇文章说:“也许这场争论并无结果,谁是谁非并不是最重要的,但是,由此人们听到了社会不同利益阶层的代表者的声音,都有了表达立场和观点的机会。是市场经济给了言论公开更大的支持。”

这一年,中国证监会加大了证券市场监管和整治违规活动的力度,并引进“外援”,从香港特邀有“铁娘子”之称的史美伦出任证监会副主席以及邀请数名港台人士担任顾问。8月,制造过无数百万富翁的第一大“牛”股银广夏虚构利润高达7.45亿元造假案曝光。随后,号称“中国上市公司50强之首”的东方电子、“第一绩优蓝筹股”蓝田股份、以高科技身份上市的麦科特以及华纺股份、通化金马、ST猴王等等企业因造假、欺诈等行为受到惩治。

从“博鳌论坛”到APEC

2001年,中国的对外开放中的两个事件引起世界瞩目:一是“博鳌亚洲论坛”的创立;一是APEC会议在上海举行。

常住人口仅2万多的海南小镇博鳌,三江汇流入海之处,风光秀美,然而却名不见经传。当历史翻到了21世纪,小镇博鳌却一下子名扬万里——集亚洲数十个国家和地区参加的“亚洲论坛”将在这里奠基,今后它将成为亚洲各国经济思想碰撞、对话交流乃至广泛合作的一个重要场所。

首先提出“亚洲论坛”设想的是澳大利亚前总理霍克、日本前首相细川护熙和菲律宾前总统拉莫斯等人。

近半个世纪以来,亚洲各国通过自身努力,在经济与社会发展方面取得了显著成就,在国际和地区事务中的影响力日益上升。由于亚洲大多数国家和地区都已实行开放政策,彼此间的贸易和投资联系日益密切,双边、区域、次区域以及跨区域的合作逐步展开;各国间工商、金融、科技、交通、文化等领域的合作与交流不断增加;东亚地区合作“10+3”已进入实质性阶段;东盟内部经济一体化、澜沧江—湄公河流域合作、图们江流域合作等次区域合作正在进行;亚太经济组织、亚欧会议、东亚—拉美论坛等跨区域交流也在向前推进。亚洲经济发展与合作的广阔前景十分诱人。

跨入新世纪,在经济全球化和区域化不断发展,欧洲经济一体化进程日趋加快、北美自由贸易区进一步发展的新形势下,亚洲各国正面临巨大的机遇,也面临许多可以预见和难以预见的严峻挑战,一方面要

求亚洲国家加强与世界其他地区的合作，同时也要求增进亚洲国家、地区之间的交流与合作。如何应对全球化对本地区国家带来的挑战，保持本地区经济的健康发展，加强相互间的协调与合作，已成为亚洲各国面临的共同课题。

亚洲国家和地区虽然已经参与了APEC、PECC等跨区域国际会议组织，但就整个亚洲区域而言，仍缺乏一个真正由亚洲人主导，从亚洲的利益和观点出发，专门讨论亚洲事务，旨在增进亚洲各国之间、亚洲各国与世界其他地区之间交流与合作的论坛组织。1998年9月，澳大利亚前总理霍克、日本前首相细川护熙和菲律宾前总统拉莫斯倡议成立一个类似达沃斯“世界经济论坛”的“亚洲论坛”。

“亚洲论坛”的概念一经推出，即获得了亚洲各国和地区的认同。1999年10月8日，中华人民共和国副主席胡锦涛在北京会见了专程为“亚洲论坛”来华的拉莫斯和霍克。胡锦涛认真听取了两位政要有关“论坛”构想的介绍后说，中国政府一贯重视和支持多层次、多渠道、多形式的地区合作与对话，认为论坛的成立有利于本地区国家间增进了解、扩大信任和加强合作。表示中方将对“论坛”的设想进行认真研究和积极考虑，并尽力提供支持和合作。胡锦涛还强调，中国也希望进一步了解其他国家的反应，因为论坛的建立必须得到有关国家政府的重视、理解和支持。

中国政府的积极态度得到了亚洲有关国家和地区政府的积极反应。亚洲地区的一些前领导人向中国高层领导建议选址海南博鳌为论坛总部所在地。他们认为，海南作为中国最大的经济特区，是中国深化与国际社会联系的实验区；海南省以建设生态省为目标，说明它当前和未来的发展重点是生态产业，这是亚洲和国际社会所看重的领域，符合世界经济发展潮流；海南博鳌有着十分宜人的自然地理环境，具备论坛总部所在地的条件。

总部地址一经确定，海南省政府立即为论坛的创建提供了多方面的实际支持，建设了专门为论坛设计的集生态、休闲、旅游、智能和会展服务为一体的综合功能区，并承诺继续为论坛的创建和运作提供高效、优质的服务。

2001年2月26—27日，由26个发起国代表参加的亚洲论坛成立大会在博鳌举行。包括日本前首相中曾根、菲律宾前总统拉莫斯、澳大利亚前总理霍克、哈萨克前总理捷列先科、蒙古前总统奥其尔巴特等发起国前政要出席了大会。中国国家主席江泽民、马来西亚总理马哈蒂尔、尼泊尔前国王比兰德拉、越南国家副总理阮孟琴等作为特邀嘉宾出席了成立大会并发表了重要讲话。大会宣布，博鳌亚洲论坛正式成立，通过了《博鳌亚洲论坛宣言》、《博鳌亚洲论坛章程指导原则》等纲领性文件。

论坛宣言颇像一篇充满感情的散文：

新千年伊始，我们聚首中国海南省博鳌，审视亚洲地区经济与社会发展面临的挑战，认识到在这些问题上熔铸亚洲观点的重要性，进一步认识到为增进本地区的相互依存和经济整合而做出持续努力的重要性。为此，我们：

注意到亚洲国家经济与社会环境的不同，经济发展阶段的差异以及文化和传统的多样性；

注意到尽管亚洲具有丰富的多样性，但各国争取平等和可持续发展的目标是一致的，各国都有着共同的前进愿望和决心；

认识到使用新技术，实施外向型战略，以充分挖掘亚洲巨大的自然和人力资源潜力，是消除贫困、增进繁荣、提高生活质量的最佳途径；坚信亚洲各国之间的对话、协调与合作，将进一步巩固和深化亚洲内部、亚洲与世界其他地区之间的经济联系，增加亚洲内部、亚洲与世界其他地区之间的贸易和投资。

为此……依据中华人民共和国法律建立博鳌亚洲论坛，中国海南省的博鳌是论坛的永久所在地。

《宣言》提出了博鳌亚洲论坛的前景、使命和战略。

前景：力争将博鳌亚洲论坛办成具有强烈亚洲色彩的高水准的论坛，通过区域经济的进一步整合，推进亚洲国家发展目标的实现。

使命则为五个方面：为政府要员、商业领袖和知名学者提供一个高层对话平台，以增进和深化贸易和投资联系，推动建立伙伴关系，在应对不断出现的全球性经济挑战方面，阐明各自的观点。

增进亚洲跨文化间的相互理解，增强本地区私营团体的社会责任感。

创造一个良好的环境，强化商业团体在寻求增长和进步过程中的和谐共生关系，以实现本地区经济的可持续发展。

培育和增进区域内网络机制和地区战略联盟的概念，以增加全球化过程中，亚洲内部、亚洲与世界其他地区之间的贸易和投资机会。

为人力资源开发，以及涉及本地区及其与世界其他地区关系的重要研究活动，提供智力支持。

战略：

1. 经常性地举办各种会议，如论坛大会，研讨会、座谈会和讲座，讨论贸易、投资及环境保护等领域的重大问题。

2. 激发本地区其他机构的主动性，以促进和强化各国政府与商业团体之间在贸易和投资领域的伙伴关系。

3. 把握可能影响本地区经济的全球和地区性经济发展趋势。

4. 甄别随时出现的、可能影响贸易和金融的各种问题并发布相关信息，揭示和彰显新出现的投资机会。

5. 独立并合作开展有助于实现论坛宗旨的各类研究活动。

6. 通过网络化的安排，增进本地区商业团体间的联系。

7. 成为一个研究及培训中心，以增强亚洲商业团体的管理和科技创新能力。

设立适当的机构，以实现博鳌亚洲论坛的理想和目标。

翌年4月11日，选举产生了博鳌亚洲论坛理事会。菲律宾前总统拉莫斯当选为理事长，中国对外贸易经济合作部前副部长张祥担任秘书长。同年4月12—13日，博鳌亚洲论坛在博鳌举行首届年会，主题是“新世纪、新挑战、新亚洲——亚洲经济合作与发展”，48个国家和地区的1900多名代表参加会议。中国总理朱镕基出席会议并发表讲话。

2001年10月21日，亚太经合组织（APEC）第九次领导人非正式会议在黄浦江边的上海科技馆举行。被称为亚太地区“峰会”的这次会议，虽然只开了一天，而此前的和此后的各类研讨、交流、磋商会议，则几乎持续了一整年。此前的会议有：2月9—10日在北京举行的APEC电子商务和无纸贸易研讨会，2月11—19日的第一次高官会及相关会议，5月14—16日的APEC人力资源建设峰会，5月18—20日在天津举行的APEC研究中心联席会议，5月26日—6月3日在深圳举行的第二次高官会及相关会议，6月6—7日在上海举行的贸易部长会议，6月9—15日在烟台举行的第二届APEC投资博览会，8月13—14日在上海举行的海关与商界对话会，8月16—24日在大连举行的第三次高官会及相关会议，8月22—25日在北京举行的妇女领导人网络会议，8月26—31日在上海举行的中小企业部长会议，9月6—9日在苏州举行的财政部长会议，9月21—25日的APEC技术博览会，10月15—16日在上海举行的第四次高官会及相关会议，10月17—18日外交、外贸双部长会议，10月18—20日工商领导人峰会等。

10月21日的领导人非正式会议，齐集了亚太地区各个国家和地区的政府首脑：澳大利亚总理霍华德、文莱苏丹博尔基亚、加拿大总理克雷蒂安、智利总统拉戈斯、中国香港特别行政区行政长官董建华、印度尼西亚总统梅加瓦蒂、日本首相小泉纯一郎、韩国总统金大中、马来西亚总理马哈蒂尔、墨西哥总统福克斯、新西兰总理克拉克、巴布亚新几内亚总理莫劳塔、秘鲁总统托莱多、菲律宾总统阿罗约、俄罗斯总统普京、新加坡总理吴作栋、泰国总理他信、美国总统布什、越南总理潘文凯、中国国家主席江泽民。他们全部身着富有中国民族特色的唐装或旗袍。

作为东道主，江泽民在会上发表了题为“加强合作，共同迎接新世纪的新挑战”的重要讲话，全面阐述了对当前世界和地区经济形势的看法，以及对推进APEC合作进程的主张。

江泽民指出，虽然目前亚太地区经济面临一些困难，美国“9·11”事件更增加了经济发展的不确定性，但亚太地区从长远看依然是世界经济最具活力的地区。从APEC的共同利益出发，各成员应加强宏观政策协调，深化经济结构改革，坚定地支持多边贸易体制。他向与会领导人介绍了中国政府在人力资源开发领域牵头实施的人力资源能力建设促进项目和APEC金融合作与发展项目。江泽民说，新世纪APEC应始终站在全球与区域经济发展的前沿，尊重多样性，坚持协商一致、自主自愿等原则构成的“APEC方式”，增强凝聚力，缩小成员间的差距，实现共同繁荣和发展。

其他与会领导人也纷纷围绕“新世纪、新挑战：参与、合作，促进共同繁荣”的会议主题发言，表示对世界和亚太地区的中长期经济发展前景充满信心，一致同意在人力资源能力建设方面加强合作，使所有成员从全球化和新经济中均衡受益。与会领导人表示在新世纪应赋予APEC合作以新的内涵，深化APEC大家庭精神，推动其发挥更大的作用。

会议通过并发表了《领导人宣言》、《上海共识》。领导人还利用午餐会就反对恐怖主义问题交换了意见，发表了《亚太经合组织领导人反恐声明》。

APEC从1993年在美国西雅图开始举行领导人非正式会议，到上海会议时已历9届。而上海会议是中国第一次承办的APEC峰会。这次会议的成功深受与会政府首脑们的赞赏。菲律宾总统阿罗约身着旗袍，袅娜多姿，成为最引人注目的会议“明星”，她从中国返菲刚抵达机场就立即发表讲话说，此次会议通过的两份具有历史意义的文件《领导人宣言》和《亚太经合组织领导人反恐声明》，明确了在恐怖主义威胁下世界各国需要建立更强大的安全保障、推动可持续发展、共享新经济下全球化带来的好处和支持多边贸易体系等，同时也为菲律宾指明了今后应走的道路。韩国总统金大中回国后发表“回国报告”赞扬说，亚太经合组织第九次领导人上海非正式会议“是一次非常成功的会议”；会议发表的《上海共识》涉及扩大自由贸易、尽快启动世界贸易组织新一轮多边谈判、注重人的能力培养、缩小国家之间信息差距等内容，反映了韩国的很多主张。他对此感到“非常满意”。

新华社发表评论说：这是新世纪的盛会，这是新世纪的握手。在一次次握手之间，开放、负责任的中国也一次次地受到肯定和赞誉。作为APEC大家庭发展中国家的最大成员，作为亚太地区的重要国家，APEC需要中国，中国也需要APEC。中国为亚太经济合作的新进程正发挥着积极作用。“亚太经济合作的一个全新历程，从黄浦江畔昂首起步了。”

博鳌论坛、APEC会议的成功举办，以及北京申办2008年夏季奥运会的成功，使中国的国际形象大放异彩，也使新世纪伊始的2001年成为地地道道的“中国年”。而到年末，又一件喜事降临华夏之邦。

多哈：给一个历史性事件“盖章”

北京时间2001年11月10日午夜时分，中国即将迈入世界贸易组织的大门。为了这个时刻，中国人等待了15年又4个月。

这天傍晚，卡塔尔首都多哈喜来登饭店萨尔瓦会议大厅金碧辉煌，座无虚席，连场内的通道都站满了

各种肤色的人。无论是代表还是各国记者，都把目光投向一点——中国加入世贸组织（WTO）。

18时15分，中国代表团成员全部就座，这是中国人第一次在WTO会议中坐到第一排的位置。

18时20分，会议主席，卡塔尔财政、经济和贸易大臣卡迈尔宣布大会转入第二项议题“部长行动”，并开始该议题下第一分议题——中国加入WTO问题。

WTO中国工作组主席、瑞士驻WTO大使吉拉德向大会报告工作组的工作，并向大会提交《中国加入世贸组织议定书（草案）》和工作组代拟的部长级会议《关于中国加入世贸组织的决定（草案）》，提请大会审议和通过。

会议主席卡迈尔请大会通过关于中国加入WTO的决定。由于关于中国加入WTO的决定将以协商一致方式通过，无须表决。

18时39分，北京时间12日凌晨，人们期待的历史性时刻终于到来：随着WTO第四次部长级会议主席卡迈尔手中的一声槌响，会议通过了《关于中国加入世贸组织决定》。

全场起立，热烈鼓掌祝贺。中国代表团每位成员都笑逐颜开，兴奋不已。

会议主席随后请中国政府代表团团长、外经贸部部长石广生发言。石广生健步走上讲台，发表了长达10分钟的讲话。他使用了中、英、法三种语言，代表中国政府对WTO部长级会议作出关于中国加入WTO的决定表示感谢。石广生然后说，经历了长达15年的艰苦谈判，我们终于迎来了这一历史性时刻。中国为“复关”和加入WTO作出了长期不懈的努力，这充分表明了中国深化改革和扩大开放的决心和信心。加入WTO不仅有利于中国，而且有利于所有的WTO成员，有助于多边贸易体制的发展。它必将对新世纪的中国经济和世界经济产生广泛和深远的影响。

发言之后，石广生与在主席台上的会议主席卡迈尔、WTO总理事会主席哈宾逊、WTO中国工作组主席吉拉德等一一握手拥抱。在走到穆尔面前时，这位WTO现任总干事显得异常激动。毕竟，正如他曾说过的，中国的加入是WTO的一个历史性事件。

会议主席随后请各成员代表发言祝贺。WTO总干事穆尔在前一天举行的此次部长级会议开幕式上致词中说，此次会议将给一个历史性的事件盖章——那就是中国“入世”。联合国秘书长安南此前发表声明，称中国“入世”对全球贸易具有“历史性意义”。

一小时后，在喜来登饭店的马佳利斯大厅，中国代表团举行了加入世贸组织议定书签字仪式。中国代表团向WTO秘书处递交了国务院总理朱镕基授权石广生签署中国加入世贸组织议定书的全权证书。石广生受国务院总理朱镕基的委派，代表中华人民共和国在WTO法律司司长凯普准备好的厚达1500页、重达13公斤的《中华人民共和国加入世贸组织议定书》上签字。随后，石广生部长向WTO总干事穆尔提交了由中国国家主席江泽民签署的中国加入世贸组织批准书。至此，中华人民共和国加入世贸组织的所有法律程序履行完毕。30天后，中国将正式成为世贸组织成员。

英国广播公司（BBC）在世界贸易组织多哈会议通过中国“入世”决定后约20分钟，即在其网站上发表了中国“入世”的消息。消息说，中国今天被正式接纳为世贸成员，使这个全球人口最多的国家终于结束了长达15年的“入世”“长征”。泰国《亚洲日报》11日发表了题为《全世界炎黄子孙的最光荣时刻》的社论，高度评价中国政府15年来从国家根本利益出发，坚持原则，直到取得最后胜利。新加坡《联合早报》10日发表题为《中国以巨人姿态入世》的社论，认为中国加入世贸组织才能建立一个健康和能够带来共同繁荣的国际贸易秩序，全球经济才会注入活力。

国内各大媒体均纷纷盛赞中国加入世界贸易组织，是顺应经济全球化潮流的重大举措。媒体评论指出：一个自强不息的东方民族，一个日益强盛的伟大国家，以其特有的胆识和远见、包容和襟怀，作出了影响深远的战略抉择，积极融入世界经济浩荡洪流。中国加入世界贸易组织，是关系中国和世界经济的大事。如果说1971年中国加入联合国，从此登上世界政治大舞台，那么30年后，中国加入世界贸易组织，标志着中国全面融入世界经济主流。30年弹指一挥间，中国的变化动地惊天。中国的发展离不开世界，世界的发展，同样需要一个更加开放、日益举足轻重、充满勃勃生机的中国。没有中国的世贸组织是不完整的，有了中国的加入，世界贸易组织才能真正称得上“世界”这个最有分量的字眼。

北京时间2001年12月11日，《中国加入世贸组织议定书》生效，我国正式成为世界贸易组织的第143个成员。

中国“入世”谈判原首席代表、时任外经贸部副部长的龙永图在2001年中国企业高峰会上谈到中国“入世”及经济全球化问题时说，加入世贸组织将会为中国的企业创造良好的外部环境，对中国企业有三个方面的益处。第一，我们的企业将得到更加有利的国际环境。中国政府作了遵守国际规则和开放市场的承诺，这将有利于塑造中国负责任的遵守国际规则的国家形象，对企业十分有利。第二，企业将得到更有利的体制环境及市场环境。包括三个重要因素：健全的透明的可预见的商业法律框架；良好的宏观经济政策和廉洁高效的政府；公平游戏的市场机制。第三，开放的政策环境。开放是中国政府的选择，中国坚决反对贸易保护主义。开放竞争的环境对企业的发展尤其有利。

中国“入世”终于在卡塔尔的多哈画上了圆满的句号，它又预示着一个新的开始。改革开放由此翻开了崭新的一页。

注 释

- [【1】](#) 参见高佩义：《中外城市化比较研究》，90页，天津，南开大学出版社，1991。
- [【2】](#) 其他四项改革是：粮食流通体制改革、投融资体制改革、住房制度改革、财政税收体制改革。
- [【3】](#) 《人民日报》，1998-11-30。
- [【4】](#) 参见刘南昌、杨正位：《13年来国有企业改革发展情况》，载《经济要参》，2003（36）。
- [【5】](#) 参见2002年9月27日新华社电讯稿。
- [【6】](#) 据新华网报道，2003-03-07。
- [【7】](#) 参见高尚全、储传亨主编：《中国城镇住房制度改革全书》，826～835页。
- [【8】](#) 《国际金融报》，2001-05-11，第1版。
- [【9】](#) 李昌平后又移居北京，任《中国改革》、《改革内参》记者、编辑。
- [【10】](#) 参见《南风窗》，2002（12）。
- [【11】](#) 参见尹永钦、杨峥晖编著：《巨变》。
- [【12】](#) 参见舒颖：《辽宁社保试点收盘》，载《中国劳动保障报》，2004-05-13。
- [【13】](#) 参见刘伟、崔砺金：《面对多种考核国企“老板”挣不过“打工仔”？》，载《半月谈》，2003（19）。
- [【14】](#) 参见《经济日报》，2002-10-10。
- [【15】](#) 资料引自《关于印发2002年农村养老保险工作安排的通知》（劳社厅函〔2002〕42号文）。
- [【16】](#) 参见赵殿国：《农村养老保险工作回顾与探索》，载《人口与计划生育》，2002（5）。
- [【17】](#) 参见柳红：《吴敬琏》。
- [【18】](#) 参见《中国青年报》，2002-03-09。
- [【19】](#) 2000年，朱镕基总理即向史美伦发出出任证监会职务的邀请，据报道，史在接到北京友人转达的邀请时自称“受宠若惊”。2003年，史原先答应两年任期届满，被挽留连任。2004年9月，史美伦离任，但仍担任新成立的中国证监会顾问委员会副主席，任期两年。史为中央政府从海外聘请的第一位副部级官员。

第八章 海纳百川

2002年

“5·31”讲话

中共中央十五届六中全会决定在2002年下半年召开十六大，并明确提出：“这次大会，是新世纪我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段召开的极为重要的会议，是全党、全国各族人民政治生活中的一件大事”。从“新世纪”的复杂形势和“新阶段”的时代要求出发，来确定十六大的历史使命。同1992年6月9日和1997年5月29日分别在十四大、十五大前发表重要讲话一样，中共中央总书记江泽民于2002年5月31日再次来到中央党校，利用省部级干部进修班毕业典礼这个高级讲坛，发表了重要讲话，分析形势，统一思想。

1995年，提前完成了国民生产总值比1980年翻两番的任务，到2000年，又在我国人口比1980年增长3亿左右的情况下实现人均国民生产总值比1980年翻两番，从总体上进入了邓小平设想的“小康社会”。进入新的千年和新的世纪，中国开始了向第三阶段战略目标的全面迈进。因此，江泽民在这次讲话的开篇就指出：“进入新世纪，我国进入了全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。”这是中华民族发展史上一个新的里程碑。而另一方面，“国际局势正在发生深刻的变化”。他将这种变化概括为：“世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈”。中央党校副校长李君如解释江泽民所讲的国际局势的“深刻变化”指：特别是由于两起重大事件使国际局势变得更加复杂。一起重大事件是，20世纪80年代末90年代初的苏东剧变。它使冷战格局结束，国际局势出现深刻的变动。另一起重大事件是，进入21世纪第一个年头发生在美国的“9·11”恐怖袭击事件。它进一步改变了原来的世界格局和国际政治关系。^[1]江泽民进一步指出：“形势逼人，不进则退”。他号召“党要坚定地站在时代潮流的前头，团结和带领全国各族人民，实现推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展的历史任务，在建设有中国特色社会主义的道路上实现中华民族的伟大复兴。这是历史和时代赋予我们党的庄严使命。”

如何去完成这一“庄严使命”？江泽民强调：“必须高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻‘三个代表’要求。”李君如说，这两句话，是中国改革开放的“主心骨”，“有了这样的主心骨，我们才能开创建设有中国特色社会主义事业的新局面”。2000年春天，江泽民在广东调研时第一次明确地提出：要把中国的事情办好，关键取决于我们党。只要我们党始终成为中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的忠实代表，我们党就能永远立于不败之地，永远得到全国各族人民的衷心拥护并带领人民不断前进。2001年7月1日，江泽民在庆祝建党80周年的讲话中，对“三个代表”重要思想进行了系统、全面的阐述。在“5·31讲话”中，他再次强调说：“三个代表”同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论一脉相承，反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求。“三个代表”是我们党的立党之本、执政之基、力量之源，是加强和改进党的建设、推进我国社会主义制度自我完善和发展的强大理论武器。联系党成立以来的全部历史经验，总结我们党带领人民建设有中国特色社会主义事业必须坚持的基本经验，归结起来就是，我们党必须始终代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。他强调，贯彻“三个代表”要求，关键在坚持与时俱进，核心在保持党的先进性，本质在坚持执政为民。全党同志要牢牢把握这个根本要求，不断增强贯彻“三个代表”要求的自觉性和坚定性。贯彻好“三个代表”要求，必须使全党始终保持与时俱进的精神状态，不断开拓马克思主义理论发展的新境界；必须把发展作为党执政兴国的第一要务，不断开创现代化建设的新局面；必须最广泛最充分地调动一切积极因素，不断为中华民族伟大复兴增添新力量；必须以改革的精神推进党的建设，不断为党的肌体注入新活力。

在提出“四个必须”之后，江泽民强调，坚持解放思想、实事求是的思想路线，弘扬与时俱进的精神，是党在长期执政条件下保持先进性和创造力的决定性因素。我们党能否始终做到这一点，决定着中国的发展前途和命运。为此，他又提出了坚持与时俱进的“四个一定”：一定要看到《共产党宣言》发表一百五十多年来世界政治、经济、文化、科技等发生的重大变化，一定要看到我国社会主义建设发生的重大变化，一定要看到广大党员干部和人民群众工作、生活条件和社会环境发生的重大变化，一定要充分估计这些变化对我们党执政提出的严峻挑战和崭新课题。他指出：要使党和国家的事业不停顿，首先理论上不能停顿。否认马克思主义的科学性，丢掉老祖宗，是错误的、有害的；教条式地对待马克思主义，也是错误的、有害的。我们一定要适应实践的发展，以实践来检验一切，用发展着的马克思主义指导新的实践。

江泽民特别强调了解放和发展生产力问题。他说，马克思主义执政党必须高度重视解放和发展生产

力。党的先进性是具体的历史的，必须放到推动当代中国先进生产力和先进文化的发展中去考察，放到维护和实现最广大人民的根本利益的奋斗中去考察，归根到底要看党在推动历史前进中的实际作用。我们党要承担起推动中国社会发展的历史使命，必须始终紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务，把保持党的先进性和发挥社会主义制度的优越性，落实到发展先进生产力、发展先进文化、维护和实现最广大人民的根本利益上来。把握住这一点，就从根本上把握了人民的愿望，把握了社会主义现代化建设的本质。

在谈到经济建设和经济体制改革时，江泽民说：在新世纪新阶段，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面。要集中力量解决好关系经济建设和改革全局的重大问题，使经济总量、综合国力和人民生活再上一个新台阶。要以完善社会主义市场经济体制为目标，继续推进市场取向的改革，从根本上消除束缚生产力发展的体制性障碍，为经济发展注入新的活力。要从根本上改变粗放型经济发展方式，以提高经济效益为中心，注重依靠科技进步和加强管理，提高经济增长质量；注重实施可持续发展战略，节约和合理使用资源，加强环境生态保护和建设；注重地区、城乡协调发展和社会全面进步。要适应经济全球化和我国加入世贸组织的新形势，在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，拓展经济发展空间，全面提高对外开放水平。

江泽民再次强调，公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。通过实行这个基本经济制度，逐步消除由于所有制结构不合理对生产力发展造成的羁绊，大大解放和发展了生产力。实行这样的基本经济制度，是我们党对建设社会主义的长期实践的总结，必须坚定不移地加以坚持。要根据解放和发展生产力的要求，进一步深化对公有制为主体、多种所有制经济共同发展这一基本经济制度含义的认识，在实践中不断完善这一制度。

江泽民在讲话中特别提到“机遇期”的问题。他说：纵观全局，21世纪头一二十年，对我国来说，是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。全党和全国上下要抓住机遇，坚持深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定，团结和带领全国各族人民坚定不移地实现我们的奋斗目标。

江泽民的“5·31”重要讲话为即将召开的中共十六大做了重要的思想准备。

“新世纪新阶段的政治宣言”

2002年11月3—5日在北京举行的中共十五届七中全会决定，中国共产党第十六次全国代表大会于2002年11月8日在北京召开。

而作为每一次党代会的“灵魂”——大会报告的起草工作，则早在一年多前就在中央政治局常委会和江泽民总书记的直接领导下开始进行了。

早在筹备十六大的前期工作中，江泽民就指出：党的十六大，将进一步制定党和国家在新世纪之初的行动纲领，进一步统一全党和全国各族人民的思想，坚定信心，鼓舞干劲，同心同德地向现代化建设第三步战略目标前进，使社会主义中国在风云变幻的国际局势中保持高度稳定和强大生机，使我们党不断增强创造力、凝聚力、战斗力，始终走在时代前列，确保实现中国的现代化和中华民族的伟大复兴。

他强调：开好十六大，关键是要抓住两条，一条是从中央到地方都要形成朝气蓬勃、奋发有为的领导层，一条是对党和国家的工作作出全面部署，对一些重大理论和实际问题进一步作出回答，以更好地指导实践。只有把这两项工作做好了，才能振奋党心，鼓舞人心。“十六大报告就是要完成第二项任务。”

2001年10月下旬，中央政治局常委会决定成立十六大报告起草组，由胡锦涛任组长。10月26日，起草组在中南海怀仁堂举行第一次会议。十六大报告起草工作正式开始。

而早在2001年8月，中央就根据江泽民的意见，组织有关部门成立了14个课题组，围绕党的建设、基本国情、发展先进生产力和先进文化、收入分配等课题展开调研，历时半年。起草期间，胡锦涛主持会议，专题听取各课题组的汇报，并进行深入研讨。

2001年11月8—22日，起草组分成8个调研组，分赴广东、江苏、上海、黑龙江、甘肃等16个省、自治区、直辖市进行调研。为保证调研取得实效，起草组在出发前向这16个省区市发出了详细的调研提纲。调研过程中，起草组在这些地方共召开80场座谈会。起草组还约请中央20多个综合部门和职能部门就一些专题进行了研究，有些重大专题同时请几个不同的部门进行研究，以对各种方案进行比较选择。

2001年12月，起草组召开全体会议，听取了各调研小组的汇报，集中讨论各方面的意见和建议，讨论改革开放和现代化建设、党的建设面临的重大问题及其解决思路。会后，形成了综合调研报告，上报中央政治局常委会。

2002年1月14日，江泽民召集起草组全体会议，就十六大的主题、重要意义和主要任务，十六大报告需要阐述的重大问题及对起草工作的要求，作了重要谈话。

江泽民提出：十六大要开成一个团结的大会、胜利的大会、奋进的大会，大会的报告要给全党和全国人民以信心，在国际上树立我们党坚持改革开放、与时俱进的良好形象。要集中全党和全国人民的智慧，根据实践的经验和发展的要求，对党和国家工作中的全局性、战略性、前瞻性重大问题，作出科学和全面的论述。

江泽民在这次讲话中明确提出了十六大报告的主题，这就是：高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三

个代表”重要思想，继往开来，与时俱进，全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化，为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗。

北京的媒体评论说，这个主题向世人昭示：在新世纪新阶段，中国共产党要举的旗帜就是马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的旗帜，就是“三个代表”重要思想的旗帜；中国共产党人要走的道路，就是邓小平同志开辟的、以江泽民同志为核心的党中央坚持并发展了的中国特色社会主义的道路；要实现的目标，就是全面建设小康社会的奋斗目标。回答了至关重要的“举什么旗，走什么路，实现什么目标”的问题。

从2002年1月15日，即从江泽民讲话的第二天起，起草组成员在认真学习江泽民重要讲话的基础上，开始深入讨论报告的主题、框架和基本思路，着手拟订报告提纲。

此后的40多天里，起草组数次召开会议。对一些重点、难点问题，反复讨论、集体攻关。数易其稿后，拿出了报告提纲。

江泽民审阅报告提纲后，于2月18日作出了重要指示，对如何总结十三届四中全会以来13年的基本经验、论述“三个代表”重要思想、准确把握国内外发展大势、经济建设和经济体制改革、国有资产管理 and 营运机制建设、政治建设和政治体制改革、反腐败斗争、党的建设等方面的问题提出了重要意见。

起草组根据江泽民的指示对提纲进行了认真修改。2002年2月26日，中央政治局常委会经过讨论，原则同意报告提纲，并提出了重要的修改意见。起草组根据这些意见，在报告提纲的基础上，开始起草报告工作。

两个多月后，起草组写出报告初稿，上报中央政治局常委会。5月16、17两日，政治局常委审议了报告。

江泽民和政治局其他常委在审议报告初稿时强调，对涉及群众切身利益的重大问题，报告一定要充分反映，尤其要加强对国有企业改革、收入分配、就业和再就业、保障困难群众的生产和生活等问题的论述，提出切实可行的措施。

5月31日，江泽民在中央党校发表著名的“5·31讲话”，对十六大报告涉及的重大问题进行了阐述。

8月26日，根据中央政治局会议的决定，报告稿下发全国178个单位，在党内一定范围征求意见。参加讨论的有十五届中央委员会和中央纪律检查委员会的委员，十六大代表，中央党政军各部门、各人民团体的负责人，各省区市和各大军区的党委负责人，党内部分老同志，共3100多人。

8月30日—9月17日，江泽民用8个整天的时间，在中南海亲自主持召开座谈会，直接听取各省区市党政主要负责人、军队各大单位主要负责人对十六大报告稿的意见和建议，听取各民主党派中央负责人、全国工商联负责人和无党派人士的意见，同大家坦诚交流、交换看法。

9月18日，各方面的意见全部反馈到起草组。反馈意见一致赞同十六大报告的主题、框架、思路、内容和重大提法，认为报告提出了许多重要的新思想、新观点、新举措，是一个与时俱进、开拓创新的报告，是一个求真务实、振奋人心的报告。同时也提出了一些修改意见和建议。有民主党派人士提出，过去13年，中国共产党领导全国人民克服重重困难，取得了巨大的历史性成就，有关这方面内容的表述应再突出一点。报告中采纳了这个意见，增加了“我们思想统一，目标明确，工作扎实，取得了重大的历史性成就”，“我们党和我国人民作出的艰辛努力和取得的伟大成就举世瞩目，必将载入中华民族伟大复兴的光辉史册”的内容。很多人提出，报告对13年来成就的评价应更有分量，有人建议用“几个最”，有人提出用“几个新”。起草组经过认真斟酌，用综合国力大幅度跃升、人民得到实惠最多的时期，社会长期保持稳定团结、政通人和的时期，国际影响显著扩大、民族凝聚力极大增强的时期这“三个时期”，对13年来的历程作出评价。

9月18日，江泽民主持召开起草组全体会议，再次作重要讲话，就5年来的成绩、13年的基本经验、“三个代表”重要思想、社会主义市场经济体制、国有资产管理体制改革、国防和军队现代化建设、增强忧患意识等问题提出了指导性意见。

他指出，十三届四中全会以来的13年，我们党面临的国内外环境异常复杂，改革开放和现代化建设的任务十分繁重。可以说是外有压力、内有困难，考验不断。我们党紧紧依靠全国各族人民，改革发展稳定的各项工作都取得了巨大成就。成绩来之不易，经验十分宝贵。这一点在报告中要进一步阐明，这对团结全党、振奋民心，鼓舞斗志、开创未来，具有重大而深远的意义。

他强调，把发展作为党执政兴国的第一要务，这一点十分重要。只有紧紧抓住这一条，“三个代表”重要思想才能真正得到落实。这个问题，还可以再突出强调。

他还强调，提出建立社会主义市场经济体制，是我们建设中国特色社会主义的一个伟大创举。这在我国社会主义建设的历程中是开创性的，在世界社会主义的历程中也是前无古人的。要对提出社会主义市场经济体制的改革目标的背景和意义，作出扼要而又十分有分量的论述，使全党充分认识其重要意义，继续坚定不移地坚持社会主义市场经济体制的改革方向。

他说，面对复杂的国际局势，面对繁重的改革和建设的任务，要向全党同志十分鲜明地强调，务必增强忧患意识，务必居安思危，要清醒地看到我们所面临的困难和挑战，清醒地看到我们工作中存在的问题，清醒地看到激烈的国际竞争给我们带来的巨大压力，继续谦虚谨慎、艰苦奋斗，同心同德地把党和国家的事业不断推向前进。

江泽民说，十六大报告是政治报告，要抓住重点，切中要害，讲大的方针、政策和原则，要下决心精简文字。

起草组根据江泽民的指示对报告作了重大修改，加强了对13年来不平凡历程的论述，突出了建立社会主义市场经济体制的意义，强调要增强忧患意识，居安思危，倍加顾全大局，倍加珍视团结，倍加维护稳定，等等。对来自各方面的意见和建议，起草组认真负责地进行了全面整理。对每一条意见，起草组都进行了三轮讨论：先是起草组内各小组对涉及自己部分的意见进行讨论，提出处理意见；然后召开起草组全体会议，对各小组提出的处理意见进行讨论；最后又组织专门力量，对各方面的意见再一次逐个部门、逐个地区地进行了梳理，确保不遗漏一条意见。

起草组苦战8天8夜，对报告稿进行了600多处重要修改和充实，并压缩了3000多字。

11月3—5日在北京举行的中共十五届七中全会上，186名中央委员、139名候补中央委员对报告进行了深入讨论并提出了修改意见。根据这些意见和建议，全会对报告又作了70多处修改。全会通过了修改后的报告，决定提请十六大审议。

十六大报告从开始起草到通过，历时一年零二十天。新华社报道说：发扬民主，广开言路，集思广益，这一我党的优良传统贯穿十六大报告的整个起草过程。这份报告具有坚实的群众基础，是以江泽民同志为核心的党中央坚持走群众路线、充分发扬民主、善纳众议群言的产物，是全党集体智慧的结晶。

2002年11月15日上午，在党的十六届一中全会上就任中国共产党中央委员会总书记的胡锦涛率政治局新任常委与中外记者见面时评价说：江泽民同志在十六大所作的报告，系统总结了十三年来的基本经验，全面阐述了贯彻“三个代表”重要思想的根本要求，明确提出了在本世纪头二十年我们党和国家的奋斗目标，以及经济、政治、文化、国防、祖国统一、外交和我们党的自身建设等各方面的方针政策。所有这些，都体现了中国共产党全党的意志，代表了全国各族人民的愿望，是我们党在新世纪新阶段的政治宣言和行动纲领。

中共十六大

2002年11月8日，中国共产党第十六次全国代表大会在北京人民大会堂隆重开幕。这是中国共产党这个世界第一大党在新世纪新阶段举行的第一次全国代表大会，因此备受世界瞩目。参加大会报道的记者达1300多名，其中，外国和台港澳记者800多名，为中共历次党代会之最。法国《欧洲时报》说，世界舆论之所以关注中国、关注中共十六大，是因为中国在国际社会中的地位日益提高，中国的一举一动都会在世界产生一定影响。全球71个国家和地区的210家电视台转播了十六大开幕式实况和江泽民在大会上的报告。

盛况空前。

江泽民代表中共第十五届中央委员会作大会报告。报告一次又一次被热烈的掌声打断。

江泽民的报告共分十个部分：一、过去五年的工作和十三年来的基本经验；二、全面贯彻“三个代表”重要思想；三、全面建设小康社会的奋斗目标；四、经济建设和经济体制改革；五、政治建设和政治体制改革；六、文化建设和文化体制改革；七、国防和军队建设；八、“一国两制”和实现祖国的完全统一；九、国际形势和对外工作；十、加强和改进党的建设。

关于经济建设和经济体制改革，报告说：根据世界经济科技发展新趋势和我国经济发展新阶段的要求，本世纪头二十年经济建设和改革的主要任务是，完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整，基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化，保持国民经济持续快速健康发展，不断提高人民生活水平。前十年要全面完成“十五”计划和2010年的奋斗目标，使经济总量、综合国力和人民生活水平再上一个大台阶，为后十年的更大发展打好基础。

报告提出了八个方面的任务：

（一）走新型工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略。报告指出，实现工业化仍然是我国现代化进程中艰巨的历史性任务。信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。因此提出“坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子”。其内容包括：推进产业结构优化升级，形成以高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局。优先发展信息产业，在经济和社会领域广泛应用信息技术。积极发展对经济增长有突破性重大带动作用的高新技术产业。用高新技术和先进适用技术改造传统产业，大力振兴装备制造业。继续加强基础设施建设。加快发展现代服务业，提高第三产业在国民经济中的比重。正确处理发展高新技术产业和传统产业、资金技术密集型产业和劳动密集型产业、虚拟经济和实体经济的关系。

（二）全面繁荣农村经济，加快城镇化进程。报告说，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。报告提出要加强农业的基础地位，推进农业和农村经济结构调整，保护和提高粮食综合生产能力，健全农产品质量安全体系，增强农业的市场竞争力。积极推进农业产业化经营，提高农民进入市场的组织化程度和农业综合效益。发展农产品加工业，壮大县域经济。开拓农村市场，搞活农产品流通，健全农产品市场体系。

报告说，农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划，合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。

报告强调，坚持党在农村的基本政策，长期稳定并不断完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。有条件的地方可按照依法、自愿、有偿的原则进行土地承包经营权流转，逐步发展规模经营。尊重农户的市场主体地位，推动农村经营体制创新。增强集体经济实力。建立健全农业社会化服务体系。加大对农业的投入和支持，加快农业科技进步和农村基础设施建设。改善农村金融服务。继续推进农村税费改革，减轻农民负担，保护农民利益。

（三）积极推进西部大开发，促进区域经济协调发展。报告指出，实施西部大开发战略，关系全国发展的大局，关系民族团结和边疆稳定。要打好基础，扎实推进，重点抓好基础设施和生态环境建设，争取十年内取得突破性进展。西部地区要进一步解放思想，增强自我发展能力，在改革开放中走出一条加快发展的新路。

中部地区要加大结构调整力度，推进农业产业化，改造传统产业，培育新的经济增长点，加快工业化和城镇化进程。东部地区要加快产业结构升级，发展现代农业，发展高新技术产业和高附加值加工制造业，进一步发展外向型经济。鼓励经济特区和上海浦东新区在制度创新和扩大开放等方面走在前列。支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业，支持革命老区和少数民族地区加快发展，国家要加大对粮食主产区的扶持。加强东、中、西部经济交流和合作，实现优势互补和共同发展，形成若干各具特色的经济区和经济带。报告提出的这一部署再次体现了均衡发展的思想。

（四）坚持和完善基本经济制度，深化国有资产管理体制改革。报告强调，要“根据解放和发展生产力的要求，坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。并明确“坚持”和“完善”的内容：第一，必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。发展壮大国有经济，国有经济控制国民经济命脉，对于发挥社会主义制度的优越性，增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力，具有关键性作用。集体经济是公有制经济的重要组成部分，对实现共同富裕具有重要作用。第二，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。个体、私营等各种形式的非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，对充分调动社会各方面的积极性、加快生产力发展具有重要作用。第三，坚持公有制为主体，促进非公有制经济发展，统一于社会主义现代化建设的进程中，不能把这两者对立起来。各种所有制经济完全可以在市场竞争中发挥各自优势，相互促进，共同发展。

报告说，继续调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。报告明确提出中央和地方政府“出资人”分工的职责和范围：关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。

关于国企改革，报告说，国有企业是我国国民经济的支柱。要深化国有企业改革，进一步探索公有制特别是国有制的多种有效实现形式，大力推进企业的体制、技术和管理创新。除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济。实行投资主体多元化，重要的企业由国家控股。按照现代企业制度的要求，国有大中型企业继续实行规范的公司制改革，完善法人治理结构。推进垄断行业改革，积极引入竞争机制。通过市场和政策引导，发展具有国际竞争力的大公司大企业集团。进一步放开搞活国有中小企业。深化集体企业改革，继续支持和帮助多种形式的集体经济的发展。

报告还提出，充分发挥个体、私营等非公有制经济在促进经济增长、扩大就业和活跃市场等方面的重要作用。放宽国内民间资本的市场准入领域，在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面采取措施，实现公平竞争。依法加强监督和管理，促进非公有制经济健康发展。完善保护私人财产的法律制度。

（五）健全现代市场体系，加强和完善宏观调控。在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。推进资本市场的改革开放和稳定发展。发展产权、土地、劳动力和技术等市场。创造各类市场主体平等使用生产要素的环境。深化流通体制改革，发展现代流通方式。整顿和规范市场经济秩序，健全现代市场经济的社会信用体系，打破行业垄断和地区封锁，促进商品和生产要素在全国市场自由流动。

关于宏观调控，报告提出，完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，减少和规范行政审批。要把促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标。扩大内需是我国经济发展长期的、基本的立足点。坚持扩大国内需求的方针，根据形势需要实施相应的宏观经济政策。调整投资和消费关系，逐步提高消费在国内生产总值中的比重。完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系，发挥经济杠杆的调节作用。深化财政、税收、金融和投融资体制改革

革。完善预算决策和管理制度，加强对财政收支的监督，强化税收征管。稳步推进利率市场化改革，优化金融资源配置，加强金融监管，防范和化解金融风险，使金融更好地为经济社会发展服务。

（六）深化分配制度改革，健全社会保障体系。报告说，理顺分配关系，事关广大群众的切身利益和积极性的发挥。提出：调整和规范国家、企业和个人的分配关系。确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。坚持效率优先、兼顾公平，既要提倡奉献精神，又要落实分配政策，既要反对平均主义，又要防止收入悬殊。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入。规范分配秩序，合理调节少数垄断性行业的过高收入，取缔非法收入。以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者收入水平。

报告强调，建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。坚持社会统筹和个人账户相结合，完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。多渠道筹集和积累社会保障基金。各地要根据实际情况合理确定社会保障的标准和水平。发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方，要探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。

（七）对外开放方面，报告强调：坚持“引进来”和“走出去”相结合，全面提高对外开放水平。适应经济全球化和加入世贸组织的新形势，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，充分利用国际国内两个市场，优化资源配置，拓宽发展空间，以开放促改革促发展。

报告要求，进一步扩大商品和服务贸易。实施市场多元化战略，发挥我国的比较优势，巩固传统市场，开拓新兴市场，努力扩大出口。坚持以质取胜，提高出口商品和服务的竞争力。优化进口结构，着重引进先进技术和关键设备。深化外经贸体制改革，推进外贸主体多元化，完善有关税收制度和贸易融资机制。进一步吸引外商直接投资，提高利用外资的质量和水平。逐步推进服务领域开放。通过多种方式利用中长期国外投资，把利用外资与国内经济结构调整、国有企业改组改造结合起来，鼓励跨国公司投资农业、制造业和高新技术产业。大力引进海外各类专业人才和智力。改善投资环境，对外商投资实行国民待遇，提高法规和政策透明度。实施“走出去”战略，鼓励和支持有比较优势的各种所有制企业对外投资，带动商品和劳务出口，形成一批有实力的跨国企业和著名品牌。积极参与区域经济交流与合作。报告还提出，在扩大对外开放中，要十分注意维护国家经济安全。

（八）千方百计扩大就业，不断改善人民生活。报告说，就业是民生之本。扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。国家实行促进就业的长期战略和政策。各级党委和政府必须把改善创业环境和增加就业岗位作为重要职责。广开就业门路，积极发展劳动密集型产业。对提供新就业岗位和吸纳下岗失业人员再就业的企业给予政策支持。引导全社会转变就业观念，推行灵活多样的就业形式，鼓励自谋职业和自主创业。完善就业培训和服务体系，提高劳动者就业技能。依法加强劳动用工管理，保障劳动者的合法权益。高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全。

报告指出，发展经济的根本目的是提高全国人民的生活水平和质量。要随着经济发展不断增加城乡居民收入，拓宽消费领域，优化消费结构，满足人们多样化的物质文化需求。加强公共服务设施建设，改善生活环境，发展社区服务，方便群众生活。建立适应新形势要求的卫生服务体系和医疗保健体系，着力改善农村医疗卫生状况，提高城乡居民的医疗保健水平。发展残疾人事业。继续大力推进扶贫开发，巩固扶贫成果，尽快使尚未脱贫的农村人口解决温饱问题，并逐步过上小康生活。

江泽民的报告获得了与会代表的极高评价，其理论创新尤为使人称道。大家认为，报告的内容完整地体现了“三个代表”重要思想，身体力行地体现了“发展有新思路，改革有新突破，开放有新局面，各项工作有新举措”的精神。

世界各地媒体用了大量的赞颂之词报道中共十六大及十六大报告。日本《朝日新闻》称十六大报告为“新共产党宣言”；《欧洲时报》用其对中国共产党宗旨的最简洁理解，作为报道中共十六大文章的标题——《为了让老百姓过上好日子》；塔斯社的标题则是：《老旗帜新现实》；香港《虎报》说，经济史学家在编纂2002年经济编年史的时候，会将今年命名为“中国年”……

11月14日，中共十六大在完成了审议通过大会报告、修改党章、选举新一届中央委员会、中央纪律检查委员会等任务后胜利闭幕。翌日举行了中共十六届一中全会，会后发布的公报说：“全会选举了中央政治局委员、候补委员，中央政治局常务委员会委员，中央委员会总书记；根据中央政治局常务委员会的提名，通过了中央书记处成员；决定了中央军事委员会组成人员；批准了中央纪律检查委员会第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常务委员会委员人选。”中央政治局常务委员会委员为胡锦涛、吴邦国、温家宝、贾庆林、曾庆红、黄菊、吴官正、李长春和罗干，胡锦涛为中共中央总书记；江泽民为中央军事委员会主席，胡锦涛、郭伯雄、曹刚川为副主席；吴官正为中央纪律检查委员会书记。

盘点国企的改革与发展

中共十六大召开的前一天，来北京参加一个国际会议的美国前国务卿基辛格站在他出入过许多次的人

民大会堂的台阶上，感慨万端：“我看到了中国30年的巨变。我在一个激动人心的时刻回到了中国。这不仅是变革，更是一场革命。”

而这场革命带来的巨大变化使熟悉中国、了解中国历史的外国客人和媒体感到吃惊。曾经十多次访问过中国的联合国前秘书长加利用形象的语言描述中国的变化：“我第一次去北京时，看到大街小巷到处都是行人，很少有自行车。第二次到北京时，那里的老百姓已经基本以自行车代步了。后来再去时，街上出现了一些汽车。现在再访问北京，看见的则是满大街来回穿梭的汽车，其中不乏各种高级名牌汽车。”法国《费加罗报》评述中国经济：“全世界销售一半的摄像机、30%的电视机和空调、25%的洗衣机和20%的冰箱都贴着‘中国制造’的标签。”俄罗斯塔斯社用人民的消费作了对比报道：改革开放初期，中国人能买到“永久”自行车或黑白电视机，就已乐不可支；现在，连录像机都不好卖了，人们改买DVD机，骑三轮车送货的人都用上了手机。德国《经济周刊》的报道则用的是数字对比方法：“1988年，中国的国内生产总值只有俄罗斯的一半，10年之后情况恰恰相反。20年前，中国的人均国内生产总值与印度持平，如今中国的人均国内生产总值是印度的两倍。”“中国的生产成本比世界上任何一个国家都低，中国的顾客比世界上任何一个国家都多，在中国从事科研比在世界上任何一个国家都有利，中国的发展比世界上任何一个国家都快。”

人们最为关心的国有企业改革，在走过了由放权让利、承包责任制到“抓大放小”，建立现代企业制度的20多年漫长而艰难的道路后，现状如何呢？国家经贸委在中共十六大期间散发的一份材料对此进行了一番总结，结论是：我国国有企业在改革与调整中不断发展壮大。

材料说，国有企业是我国国民经济的支柱。国有企业改革是经济体制改革的中心环节。1989年特别是党的十四大以来，我国不断深化国有企业改革，从战略上调整国有经济布局，推进国有企业战略性改组，完善现代企业制度，减轻企业负担，促进企业加强管理，同时搞好各项配套改革。经过13年不懈的探索和努力，国有企业改革取得了实质性进展，国有企业发展取得了巨大成就，国有企业朝着建立社会主义市场经济体制目标迈出了前所未有的重大步伐。

材料列举的成就为六个方面：

一是国有企业总体实力不断增强，在经济和社会发展中发挥着重要作用。1989—2001年，国有及国有控股工业企业完成工业增加值从3895.1亿元增加到14652.1亿元，年均增长11.7%，比GDP年均增长9.3%高出2.4个百分点；产品销售收入、实现利润和固定资产净值年均分别增长12.3%、10.2%和15.5%。国有及国有控股工业企业就业人数占规模以上工业就业人数的比重近50%。

二是国有经济布局得到优化，整体素质明显提高。材料说，国有经济布局不合理，战线过长，分布过散，重点不突出，整体素质不高，是长期以来制约国有企业更好发展的重要原因。党的十三届四中全会特别是党的十五大以来，这种状况得到明显改善。2001年年底，我国境内国有控股上市公司903家，其控制和带动的社会资本约6300亿元；境外国有控股H股公司52家，加上国有控股红筹股公司，其控制和带动国外资本约380亿美元。国有经济在石化、石油、电力、冶金等关系国家命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动了整个社会经济的发展。1989—2001年，国有工业企业户数从10.23万户减少到4.68万户，但实现利润从743亿元提高到2388.56亿元。

三是国有企业组织结构明显优化，在激烈的市场竞争中形成一批优强企业。传统体制下，国有企业组织结构不合理，“小而全”、“大而全”，没有形成专业化生产和合理规模，是长期影响国有企业竞争力的一个重要原因。这些年来，通过兼并、联合、重组等多种措施，这种状况得到明显改善。520户国家重点企业中，国有及国有控股企业有514户，虽然企业数只占全国工业企业数的0.3%，但其资产总额2001年占全部工业的59.2%，销售收入占41.9%，实现利税占47.6%，实现利润占49.4%。国有及国有控股大型企业在世界500强企业中的分量加重。2001年，跻身世界500强的内地国有企业由1998年的5家增加到11家，体现出我国大型国有及国有控股企业总体实力的提高。按销售额排序，2000年排在我国企业前10位的都是国有及国有控股企业。2001年，我国3.4万户国有及国有控股小型工业企业实现利润57亿元，国有中小企业整体素质有了明显提高。

四是现代企业制度初步建立，企业经营机制进一步转换。建立现代企业制度是国有企业改革的方向。截至2001年，我国4371家骨干企业中，已有3322家企业实行了公司制改革，改制面达76%。中石油、中石化、中海油、中国移动等一批国有企业相继在海外上市，标志着国有企业建立现代企业制度取得了实质性重大进展。长期以来企业只生不死的状况得到了根本改变，企业优胜劣汰的竞争机制初步形成。企业内部经营者能上能下、人员能进能出、收入能增能减的机制基本建立。1998—2001年4年间，国有企业通过优化结构和减员增效，人员大幅减少，表明企业在转换经营机制方面迈出了重大步伐。

五是政企分开取得重大进展，国有企业已基本成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场主体。为转变政府职能，实现政企分开，1998年中国政府对行政管理体制进行了重大改革和调整，国务院部委由40个减少到29个，大多数专业经济管理部改为由国家经贸委管理的国家局，国务院各部门将200多项职能交给企业、中介组织或地方承担。从1998年开始，军队、武警、政法机关所办一切以营利为目的的经营性企业全部移交地方，党政机关所办经济实体与其脱钩，共有6408户军队、武警、政法机关所办的经营性和297户军队保障性企业移交地方，530个中央党政机关所办的企业和经营性实体与其脱钩。2000年年底，又撤销了内贸、煤炭、机械、冶金、石化、轻工、纺织、建材、有色金属等9个国家经贸委管理的国家局，相关职能并入国家经贸委。为进一步转变职能，从2001年下半年开始，以减少行政审批项目为重点，对行政审

批制度进行了改革。到2002年，国务院56个部门和单位第一批取消的行政审批项目789项，这标志着我国行政审批制度改革迈出了实质性的一步。中央和各地还加强了对国有企业的监管，建立了监事会制度，先后任命了75名监事会主席，到目前共向180户国有企业以及一批国有银行和保险公司派出了监事会主席和监事。

六是企业负担进一步减轻，社会保障体系初步建立。1999年开始，结合国有商业银行集中处理不良资产的改革，国家对部分国有企业实施债权转股权，经过严格把关，580户企业进行了债转股，债转股总额4050亿元。各地从实际出发，积极帮助企业分流富余人员和分离办社会职能。为了保证企业改革和经济结构调整顺利推进，我国加快了社会保障体系建设的步伐。建立了下岗职工基本生活保障、失业保险、城镇居民最低生活保障“三条保障线”。到2001年，中央财政共安排确保国有企业下岗职工基本生活和确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放的资金1100多亿元。这几年企业改革和结构调整力度明显加大，但社会总体上保持了稳定，社会保障体系建设发挥了重要作用。

国有股减持风波

作为“有进有退，有所为有所不为”方针的实施，2001年中，国家开始了国有股减持的“大动作”。6月12日，财政部制定的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》出台，国有股减持工作正式启动。《办法》提出，新股发行或增发股票时，均须按融资额的10%出售国有股，并明确规定，国有股的定价原则上采取市场定价方式。出售股权的所得将用于筹集社会保障基金。此举立刻在股市上引起轩然大波。

上市公司的股东出售（减持）或购买（增持）自己的股份，是证券市场上最普通的事。但是，由于中国股市设立初期存在的客观原因，股市分裂为流通股和暂不流通的国家股、法人股，后者总量占了整个股市的2/3。这暂不流通的2/3股权按照远远低于流通股价的协议价转让（有关部门规定国有股以协议价转让时不低于发行后的每股净资产），因而事实上形成了两个不同的市场。

国有股通过上市流通减持，实际上等于通过行政定价使原来远远低于流通股价的国家股和法人股按现行流通股价出售。大量股民的直接反应认为是“圈钱”，于是“用脚投票”，股市立时大挫。针对市场的过激反应，国务院发展研究中心党组书记、副主任陈清泰立即召集了部分经济学家，紧急商讨相关事宜。在首次会议上，与会人员中支持“6·12”减持方案的占绝大多数，只有中国人民大学金融与证券研究所所长吴晓求教授一人反对。会议演变为多数人与一个人的辩论，最后无果而终。8月，由于市场出现连续暴跌的走势，“减持”实际上已经处于停止状态。第二次专家会议召开，会上出现重大分歧，与会的9位经济学家中，反对“6·12”方案的人达到了4人，赞同的为5人，出现了5对4的格局。而股市不仅没有止跌反弹的迹象，而且更迅速地向下滑落。股市的危机使有关部门不得不作出紧急反应。2001年10月23日，证监会宣布暂停国有股减持方案的执行，并向社会广泛征集新的国有股减持方案。

消息公布后，灵敏的股市立刻有了反应。10月24日，个股全线涨停，次日仍然大涨。但此后又迅速转低，仅仅过了11个交易日，此两个交易日所有的涨幅便全线回落至原位。

沪市股指从2001年6月6日的2238点高位下降到2002年1月29日的1392.7点，暴跌845.3点，跌幅达37.8%，深市股指亦以相近的比例大跌。媒体用“一泻千点”来形容这一时期股市的暴跌。

减持方案叫停后召开了第三次专家会议，虽然会上还有争论，但大家在减持方案对市场造成的危害方面基本达成共识。

仍有一些学者主张政府不应向市场让步，一些海外媒体也认为国有股减持叫停是改革的重大挫折。但针对市场反应多数学者则认为，果断叫停国有股减持方案，将原方案筹集社会保障资金的思路改到争取社会多赢的思路，是负责任的表现。

学者认为，国有股减持方案的夭折，根源于方案本身的内在缺陷。北京邦和财富研究所所长韩志国的看法较有代表性：

1. 主观色彩太浓。国有股减持是一项牵涉整个股份经济的大事，事关千百万人的利益，但在现实中，国有股减持方案的制定几乎全然不顾市场人士的各种意见，去年“黔轮胎”和“中嘉陵”以前三年10倍市盈率这样相对较低的价格减持国有股都不被市场接受，但有关部门不从中总结必要的经验和教训；相反，却逆市场人心而动，采用暗箱操作的方式，推出了一个与市场期待完全相反、以几十倍的发行市盈率来高价减持的方案，并不顾市场的强烈反对而匆忙实施，结果引发了市场的巨幅波动，不得不始乱终弃，导致全盘皆输。

2. 方案的“圈钱”倾向太重。现行国有股减持方案的出发点和立足点都是一个钱字，而不是像市场上大多数人所期待的那样通过减持来改善公司治理结构和提高市场的优化资源配置能力。虽然减持所得的钱是用来补充社保基金，但资金用途的合理性不能反过来证明减持方式的正当性。

3. 方案的实施过程违法。合意原则是股份经济中最基本的原则。根据我国《公司法》的规定，上市公司的股权变动属公司的重大事项，必须经过2/3以上的股东表决通过；股份公司发起人的股份在公司设立的三年内不能转让。但对国有股从不流通到流通这样重大的股权性质改变，上市公司却都没有进行必要的讨论并通过相应的决议；相反，为了达到尽快“圈钱”的目的，一些根本未达到三年时间的发起人股份也进行

了减持并进入二级市场流通，这就出现了减持过程与国家现行法律明显相悖的现象。现行减持方案缺乏必要的法律支持，也是国有股减持方案最终失败的一个重要原因。^[1]

证监会面向全社会征集新方案的做法得到了社会和学界的热烈响应。据统计，短短的两个月时间，就征集到各种方案和意见、建议4100多份。2001年12月18日，中国证监会规划发展委员会公布了初步汇总的所征集的关于国有股减持方案，将这些方案归纳为七大类，即配售类、股权调整类、开辟第二市场类、预设未来流通权类、权证类、基金类和包括存量发售、股债转换、分批划拨等在内的方案。2002年1月，国务院发展研究中心发起的减持研讨会暂时告一段落。在这个月举行的最后一次会议上，通过了以“市场竞价”为主要原则的减持方案，中国证监会随即在1月26日以国有股减持的阶段性成果而将此方案公布于众。但对于这个阶段性成果，市场在第二天“用脚投票”的结果是：上证指数狂泻94点。很显然，国有股减持引发了股民的集体“减持”。

随着证券监管部门向社会广泛征集国有股减持方案以及相关的专家评议，国有股减持问题进一步与中国股市股权的全流通问题联系起来，引起了更大的关注和讨论。2002年二三月间，讨论进入白热化。报纸、杂志、网络等媒体上刊登了大量讨论文章。当年2月22日出版的《中国信息报》刊登的韩志国的文章，将这次讨论的内容总结为“十大焦点”：（1）减持基点：是同类股票还是异类股票。（2）内涵把握：是筹集资金还是产权变革。（3）定价原则：是市场定价还是基数定价。（4）推进速度：是缓慢减持还是加快进行。（5）操作方式：是间接减持还是直接减持。（6）视角调整：是确定方式还是确定原则。（7）价差确认：是人为补偿还是价格回归。（8）决策方式：是由大股东说了算还是由流通股股东说了算。（9）参与主体：是在社会范围减持还是在市场内部减持。（10）实施环境：是在熊市中减持还是在牛市中减持。

经济学家华生也对这场讨论作出了总结。他认为，从方案的实质上说，各方争论的焦点集中于非流通股如何定价这个核心问题上，这有两个不同的思路，即主观定价思路和市场定价思路。

主观定价思路中，呼声最高的是围绕净资产值为基础定价的意见。净资产值，是过去非流通股协议转让的标准。但协议转让，转来转去还是非流通的，所以如何定价并不影响流通股股东的利益。现在按照它来转为流通股，就会产生一系列问题。

首先，净资产是一个账面价值，是反映企业过去的静态指标，但是资本市场中的估价从来不是按照其账面值，而是主要依其未来潜在的盈利能力和未来收益的现金流来预计的。

按照净资产或加上过去的净资产收益率配售的主要问题，是它忽略了企业无形资产这个资本市场中最有魅力的要素。按照中国股市的实际情况，每股净资产的高低，主要受发行市盈率的高低、历年每股盈利的积累和现金分红的影响。以净资产为依据，圈钱越多、现金分红越少的企业，配售价格越高；反之，圈钱少，分红多的企业，非流通股的配售价越低，这显然对非流通股股东是很大的不公平。同时，净资产配售的结果，会使一部分企业的流通股股东大大获益，也会使另一部分企业如某些大盘股或每股净资产高的企业的流通股股东利益受损，这又形成了流通股股东之间的很大的不公平。

在市场定价的思路中，非流通股缩股流通因为不涉及资金流出，是对市场冲击最小的办法。缩股流通后，把国家持有已有流通权的股划给社保基金，对市场资金既无压力，又解决了社保基金今后而并不是目前缺乏资金的问题。低市盈率的全流通股的分红或日后的少量出售可以保证社保基金将来逐年到期的资金需求缺口。不过，缩股办法在操作中也存在两个困难：一是法规和政策上可能需要相应的配合调整；二是缩股比例的市场竞争确定缺乏现存的经验，需要在试点中完善。

对于新征集到的七大类方案，华生认为，七类方案中，作为完整的可独立操作的方案，实际主要就是前两种，即配售发售和股权调整（缩股或扩股等），它们也正是绝大多数建议讨论的焦点。其他类型，如权证办法等，只是配售采用的手段。他认为，从证券市场的稳定性的角度及对证券市场的影响冲击和风险性而言，缩股方案明显优于配售发售方案。因为前者不涉及资金流出，也不影响流通股市场的持股结构。缩股以后的股虽然可流通，但一般还会规定一个较长的锁定期（如像战略投资者那样至少持满一年或更长时间），等到那时真的可以上市了，人们早已熟悉了在缩股后可流通市场中的游戏规则，冲击自然就小多了。而后者只要涉及向老股东，更不用说向社会发售（就是立即把一部分非流通股投入流通市场），就会在资金上冲击现有市场，此时必须有额外的增量资金补充，否则就会造成大盘失稳；同时它对现在A股市场持股结构的冲击则更是无法避免的。^[2]

在讨论中有观点认为，国有股问题的真正历史成因在于股份制改革和股票市场发展初期对国有经济及其在国民经济中地位认识的局限性，应当从国有企业改革和证券市场规范发展的角度，而不是简单地为社会保障基金筹集资金的角度来认识和解决国有股问题。为社会保障基金筹集资金而减持国有股，并不是解决国有股问题的“对症”做法。另一种观点则认为，为社会保障基金筹集资金而减持国有股，避免了敏感的意识形态和认识问题，在解决国有股问题上是一个非常巧妙的切入点，是一种非常现实的、可操作性较强的选择。如果能够因此顺利实现国有股的减持，照样可以收到殊途同归的效果。因此，虽然减持国有股的直接出发点是为社会保障基金筹集资金，但是，国有股减持的真正意义却大大超出了社会保障的范围，对我国国有经济的改革和股票市场的规范发展具有长期的重大影响。无论是为社会保障筹集资金还是解决国有股的深层次问题，国有股的流通都是前提。

在2002年3月召开的全国“两会”前夕，全国人大代表周芝石向全国人大递交议案，建议国有股减持方案必须经过全国人大常委会立法颁布后才可施行，并接受人大的监督，以确保社会安定团结。这份议案得到

了29名人大代表的签名附议。议案说，自去年6月以来，沪深两地股市剧烈波动，股价暴跌，使广大股民身受牵连，原因之一便是国有股减持的影响。目前股市已很脆弱，经不起国有股减持的冲击，即使要执行，也应有完整的配套措施跟上。怎样对资本市场树立信心，增强信任感，确保市场稳定是件极重要的大事。国有股减持方案必须符合中国的国情，绝不能照搬照套西方或仿效港澳地区的做法，要慎之又慎。即使拖长一定时间也不会影响改革开放，相反会促使资本市场发展符合具有中国特色的社会主义市场经济的需要。

全国人大常委、著名经济学家厉以宁在举行的小范围记者会上对推行国有股减持提出了三点建议：一是政府要尽快找出一种让股民和国家都能够接受的“双赢”方案；二是事先要将方案公布，而且可以由企业来检验，让大家安心；三是由于国有股经过多年不断的炒作价格过高，因此国有股减持价格必须合理，能够让老百姓接受。

多数学者都致力于寻找一种能够实现“双赢”或者“多赢”的方案。而吴晓求教授却从另一个角度上看待这个问题。他说，我始终确信能找到一个合适的方案。但前提是，任何一项改革都要付出适当的代价。任何一项改革，不可能所有的参与者都能获利，从某种意义上说，与其说是双赢，不如说，大家都退让一点，或者大家都输一点，这样反而对整体会更好一些。比如说，国有股股东应该清晰地看到，从宏观面来讲，股市的成长，国有资产的增值，是因为有生生不息、源源不断的流通股股东，也就是社会公众进入这个市场，没有他们的进入，股市中的国有资产怎么可能上升，而且没有社会公众进入这个市场，这些上市公司的大部分可能都是非常困难的国企，这些国企可能会破产，可能会关门，可能会被合并，可能会被收购。所以，一定要看到社会公众股作出的贡献。有关部门在考虑减持方案的时候，一定要想到，退一步海阔天空，硬要怎么样，是没有出路的。^[4]

沪深两市则继续陷于绵绵阴跌之中，至2002年6月，沪市探至最低的1300点左右，8000亿元市值付之东流。2002年6月23日，国务院宣布，除海外发行上市外，对国内上市公司停止执行上年6月12日发布的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》中关于利用证券市场减持国有股的规定，并不再出台具体实施办法。新华社的报道说，停止国有股减持出于两点理由，一是“在相当长的时间内，难以制定出系统的、市场广泛接受的国有股减持的实施方案”；二是“近期社会保障资金基本平衡，每年需补充的现金量不大，没有必要通过证券市场减持套现来筹集资金”。

次日，股指又迅速直奔涨停，沪市单日股指飙升144.59点，涨幅达到9.25%，成交量将近900亿。这一天，又被称作“6·24井喷”。

不久，股市再次归于沉寂，1748点的“6·24行情”成为最高纪录，持续至2004年4月才得以改写。

证券业“突围”

股市不振，除几千万股民被牢牢套住外，券商也遭遇严重的生存危机。单一的仅靠资本金运作的经营方式已使多数证券中介机构处于入不敷出的困境之中。

在此背景下，决策层和证券商都开始了“突围”之举。

著名的北京饭店共有18层，但没有直达18层的电梯，到18层必须从第17层走上去。2002年3月7日下午4点半，诸多政界要人、知名企业代表、新闻记者都从北京饭店的第17层走了上去。在一间沐浴着夕阳余晖的大厅里，法国巴黎银行委托法国巴黎百富勤集团和长江证券签订了合营证券公司框架协议。

此次协议的签署又被称作“法国巴黎银行与长江证券联袂开发中国证券市场”，在协议所示的原则性条款中，列有“建议中的合营公司，将在中国法律法规准许并经双方同意的领域内，为客户提供下列金融服务：一级市场的证券发行、承销和销售，财务顾问，收购合并以及其他金融服务”。而当时依据的可进行实质操作的法律法规，只有《中外合营证券公司审批规则》，而且还是“征求意见稿”。

然而到了6月，情况就不同了。6月4日，证监会发布了《外资参股证券公司设立规则》、《外资参股基金管理公司设立规则》，明确了外资参股证券公司和基金管理公司的设立条件及程序。这既是中国加入WTO证券行业对外开放承诺的履行，又体现了管理层对证券行业的适度保护和渐进性开放原则。有评论说，“两规则”的出台，预示着我国证券业的对外开放进入实战阶段，它将通过加速我国证券行业的主要参与者——证券公司与基金管理公司的“洗牌”，来重塑我国证券市场的整体面貌。

2002年，我国证券行业面临的最大问题是缺乏行业龙头，机构众多，资本规模小，业务单一，抗风险能力弱。在证券市场容量有限的情况下，证券公司已经发展到121家，平均注册资本仅为8亿元，传统经纪业务收入占70%左右，淡季更达到90%。这种业务结构很难避免证券行业周期性波动风险。据统计，2001年券商整体业绩下滑，利润总额和纳税总额分别为64.99亿元和54.26亿元，同比减少70.86%和47.74%。2002年上半年，沪深两市股票基金总交易金额34686.6亿元，与上年同期相比下降30%；整个证券市场承销业务为387.57亿元，仅相当于2001年全年1051亿元的36.9%。全国121家证券公司所属2000多家营业部有一半以上出现亏损。

此外，地方保护和行政干预严重，造成资源浪费；恶性无序竞争甚至违规经营现象严重；证券业内创新能力严重不足，缺乏正常的负债融资渠道等等问题的存在，加上2001年开始的证券市场持续低迷，使中

国证券业处于困境之中。

此时的证券业对外开放，决策层期冀的是起到“借用外力推动改革”的作用。

2002年，国家有关部门先后推出了一系列政策措施和行政法规，竭力使证券业从困境中“突围”，走上健康发展轨道。

元月8日，《证券公司管理办法》正式出台，该办法除对证券公司设立的基本条件进行了严格的规范外，在券商比较敏感的增资扩股、营业部与服务部的同城迁址等问题上采取了相对宽松的备案制进行管理；还允许设立中外合资证券公司及子公司。管理办法的出台使券商增资扩股及并购风起云涌。1月10日，证监会、国家经贸委联合发布实施《上市公司治理准则》，明确指出，上市公司的治理结构，应确保所有股东特别是中小股东享有平等地位；当股东权利受到侵害时，有权通过民事诉讼等法律手段求得赔偿。这两个法规的出台，表明管理层对证券市场参与主体的监管进一步加强。

4月5日，中国证监会、国家计委、国家税务总局联合发文，自5月1日起调整证券交易佣金收取标准，A股、B股、证券投资基金的交易佣金实行最高上限向下浮动制度，证券公司向客户收取的佣金（包括代收的证券交易监管费和证券交易所手续费等）不得高于证券交易金额的3‰，也不得低于代收的证券交易监管费和证券交易所手续费等。

5月21日，证监会发出《关于向二级市场投资者配售新股有关问题的补充通知》，决定恢复向二级市场投资者配售新股。新股全额配售政策将一级市场的收益向二级市场投资者倾斜，提高了二级市场股票投资价值。

5月23日，证监会发布《股票发行审核委员会重大重组审核工作委员会工作程序》，对重大重组审核工作委员会的召集方式、审核程序、投票规则以及公司重组方案被否决后的处理等作出规定。重组审核委员会根据有关法律法规对上市公司重大购买、出售、置换资产活动进行审核。

6月4日，证监会发布《外资参股证券公司设立规则》、《外资参股基金管理公司设立规则》，从7月1日起施行。就在7月1日的当天，湘财证券同里昂证券联合向证监会递交了成立外资参股证券公司的申请，翌年初，两家合资的华欧国际证券公司即宣告成立，成为中国加入WTO以后设立的第一家中外合资证券公司，也是中国证券公司和欧洲投资银行间的首例合资。此后，长江巴黎百富勤公司接踵成立。加上20世纪90年代成立的“中金公司”、“中银国际”，全国共有了4家中外合资的证券企业。10月16日，由国泰君安证券股份有限公司和德国安联集团作为发起人的国安基金管理公司成为首家获准筹建的中外合资基金管理公司。

6月24日，针对上市公司增发新股存在的主要问题，证监会制定了《关于进一步规范上市公司增发新股的通知》征求意见稿，抬高了上市公司申请增发新股的“门槛”。这一消息与同日公布的国务院决定停止通过国内证券市场减持国有股的消息，被投资者认为是难得的重大利好，引发了“6·24井喷”行情。

7月27日，《上市公司收购管理办法》向投资者和社会各界公开征求意见，10月8日正式颁布实施。该办法和同时公布的《上市公司股东持股变动信息披露管理办法》标志着以充分信息披露为基础，保障投资者权益与规范、促进上市公司收购兼并的上市公司收购法律框架基本形成。

11月4日，证监会、财政部和国家经贸委联合发布《关于向外商转让上市公司国有股和法人股有关问题的通知》，允许向外商转让上市公司的国有股和法人股。专家认为，这一措施把中国证券市场并购重组推向新阶段，将提升中国上市公司的整体质量，为中国证券市场的持续稳定健康发展打下良好基础。对外开放的步伐加快，市场普遍认为外资的进入将对证券业的发展、市场投资理念的重塑大有帮助，但冲击和挑战也是严峻的。

11月7日，中国证监会与中国人民银行联合发布《合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法》，允许合格的境外机构投资者，在一定规定和限制下通过严格监管的专门账户投资境内证券市场。11月28日，国家外汇管理局发布《合格境外机构投资者境内证券投资外汇管理暂行规定》，对于托管人管理、投资额度管理、账户管理、汇兑管理和监督管理等内容作了更加明确的规定。此举被认为标志着境内证券市场的大门向境外机构投资者正式开放。

危机中的券商，“突围”意识更为浓厚。在政策松动及金融创新力度加大的背景下，很多券商已经意识到营业网点及客户资源深度开发的重要性和必要性，开始着手将银行、保险、地产甚至彩票业的部分业务嫁接到证券营业部。管理部门也积极为券商的业务创新创造条件，8月1日，中国证监会发布了《关于证券公司办理开放式基金代销业务有关问题的通知》，为券商代销开放式基金开了政策绿灯，使以前纯属于银行及基金管理公司的业务向券商转移，部分行动较快的券商迅速展开了开放式基金代销业务。同时，券商还在积极探索营业网点与保险业务的嫁接。经中国保监会批准，国泰君安上海分公司获得兼业代理资格，在其营业部代销友邦保险。该公司负责人明确表示，未来券商所提供的服务应该是全方位的，不仅包括证券投资，而且应涵盖储蓄、保险、不动产等在内的整体资产战略组合。此举被媒体称为打造“金融超市”的努力。

佣金标准下调后，券商的经营重点开始转向控制营运成本，场外交易由此大受青睐。在交易佣金实行浮动制以前，真正用心做网上交易的主要是一些营业网点布局不合理的中小券商，而营业网点遍布全国的大券商对网上交易仍持谨慎态度。据统计，2001年网上交易仅占全国总交易量的4.38%。2002年上半年，一些大券商开始重视网上交易，网上交易占总市场交易量份额快速增长到了10.88%。特别是在新设营业部

上，部分券商彻底改变现场交易主导型模式，从组织结构、资源配置上均将非现场交易作为新设营业部重点，少数券商还开始尝试虚拟营业部及微型营业部模式。券商对以非现场交易降低成本寄予厚望。

西部大开发：六大重点

自中共十五届四中全会正式决定实施“西部大开发”战略，已有3年。2002年11月12日，国务院西部开发办公室副主任李子彬向新闻界介绍了这一区域经济协调发展重大战略的实施情况。

李子彬说，3年来，西部大开发有了—个良好开端，西部地区经济社会发展呈现出生机勃勃的局面。他列举说：西部地区投资和经济快速增长，2000年和2001年，国内生产总值分别增长8.5%和8.7%。2002年1—9月增长9.6%；中央对西部地区的投资力度加大，青藏铁路、西气东输、西电东送、水利枢纽、交通干线建设等关系西部地区发展全局有重大影响的工程全面展开；生态环境保护建设力度加大，退耕还林工程在全国25个省、自治区、直辖市全面启动，天然林资源保护工程、环京津风沙源治理工程、天然草原恢复与建设试点工程全面启动；农村基础设施建设明显加强，农民的生产、生活条件逐步改善；科技、教育和社会事业加快发展，人才开发力度加大；改革开放步伐加快，经济结构调整不断推进。

李子彬列举了西部开发的七个“有利于”，他说，实践证明，西部大开发有利于扩大内需，推动国民经济持续快速健康发展；有利于经济结构的战略性调整，促进地区经济协调发展；有利于改善各族人民生活，实现各民族生活的共同富裕；有利于改善全国的生态环境，使得中华民族的生存和发展有一个更好的环境；有利于建立全国的统一市场，完善社会主义市场经济体制；有利于进一步扩大开放，更好地利用国内外两个市场、两种资源；有利于增进各民族之间的团结，维护社会稳定和边疆的稳定。

西部开发办提供的材料介绍了进一步推进西部大开发的六项重点任务：

1. 突出加强生态环境保护和建设。要进一步加大实施退耕还林的力度，初步规划退耕还林2.2亿亩，荒山荒地造林2.6亿亩，把水土流失比较严重的坡耕地尽快退下来。要把草原保护提到议事日程上来，尽快启动退牧还草工程，初步设想重点治理严重退化的草原10亿亩。配套推进基本农田建设、农村能源建设、易地安置、禁牧舍饲、农牧业结构调整，促进生态改善、农民增收和经济发展。继续实施天然林资源保护、京津风沙源治理和防沙治沙等工程，加强对江河湖泊水污染的治理，加快建设祖国西部绿色生态屏障。

2. 继续加快基础设施重点工程建设。基础设施薄弱是制约西部地区经济社会发展的突出矛盾。要继续加快水利、交通、能源、通信、市政等基础设施建设，抓紧建设青藏铁路、西气东输、西电东送、水利枢纽、公路干线等具有全局意义的战略性工程，确保到2010年使西部地区基础设施建设取得突破性进展。西部地区特别是西北地区大部分处在干旱、半干旱地带，水的矛盾十分突出。要把水资源的保护、节约和开发、综合利用放在基础设施建设的首位。加强节水工程和大型水利设施的建设，对全流域水资源实行统筹管理和优化配置。

3. 加强农村基础设施建设，加快改善农民生产生活条件。全面完成“油路到县、通电到乡、广播电视到村”工程。开工建设西部地区县际公路。解决农村居民新产生的饮水困难问题和高氟水、苦咸水地区居民的饮水质量问题。加快西部地区农户沼气池建设，发展小水电、风能、太阳能等多种供电方式。对居住在西部生态地位重要、生态环境脆弱、已丧失基本生存条件地区的贫困人口，实行易地安置开发。健全疾病预防控制体系，推进西部地区农村卫生、文化建设。

4. 大力发展科技、教育，加强人才开发。要加强对退耕还林、退牧还草等重点工程的科技支持，加快推广旱作农业、节水农业、优势资源开发等先进适用技术，加强西部地区科技能力建设和高新技术产业基地建设。增加对农村义务教育的财政转移支付和建设资金投入，实行依法治教，完善农村义务教育管理体制，加快西部地区普及九年义务教育进程。大力发展职业教育，提高劳动者素质。落实《西部地区人才开发十年规划》，加强西部地区各类人才队伍建设，加大人才培训和干部交流工作力度，推进人才开发的国际合作。

5. 积极发展特色经济，推进重点区域开发。西部开发的起点要高，要积极发展新能源、新材料、生物医药、信息软件等高新技术产业，加快用高新技术改造传统产业。围绕棉花、糖料、烟叶、水果、肉类、奶类、花卉、中药材等特色农产品，推进农业产业化经营，促进西部地区特色农业发展和农副产品深加工。依托水能、天然气、石油、煤炭、有色金属、钾盐、磷矿、稀土等优势资源，努力发展有地方特色并在国内外市场上有竞争力、有效益的产品和产业，逐步提高西部地区的自我发展能力。进一步加强旅游基础设施建设，保护与开发旅游资源，培育一批精品旅游景区和旅游线路。发展社区服务等第三产业、个体私营经济和劳动密集型产业，扩大城乡劳动就业和再就业。依托亚欧大陆桥、长江黄金水道、西南出海通道等交通干线，发挥中心城市的辐射和带动作用，培育西陇海兰新线经济带、长江上游经济带、南（宁）贵（阳）昆（明）经济区，有重点地推进西部大开发。

6. 改善投资环境，加强法制建设，加快改革开放步伐。要加快转变政府职能，推进行政审批制度改革，彻底实行政企分开，改善和加强宏观调控、社会管理、公共服务，努力提高办事效率和依法行政水平。整顿市场经济秩序，打破地方和行业垄断，建立公平竞争和诚实守信的社会环境，切实保护投资者的合法权益。加强对西部大开发重点法律问题的研究，推进《退耕还林条例》的实施，研究制定西部开发投

资、环保等专项法规，着手研究促进西部开发的基本法律。要进一步解放思想，转变观念，推进制度创新，从根本上消除束缚生产力发展的体制障碍。加快国有企业改革、改组、改造，积极发展个体、私营经济。发展商品市场，培育资金、土地、劳动力、技术、信息等要素市场，建立健全现代市场体系，重点推进西部地区基础产业和服务贸易领域对外开放。加强西部地区与周边国家的经贸合作，加快西部地区对沿海地区开放，推动东西部经济合作和对口支援。认真贯彻落实国家支持西部大开发的各项政策措施，积极探索采取多种方式建立西部开发长期稳定的专项资金。

2003年

“围剿体制性障碍”

中共十一届三中全会拉开了改革开放大幕，十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，十三届三中全会批准了中央政治局提出的治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的指导方针和政策、措施，十四届三中全会通过了《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》，十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》。在中国的改革开放历史上，“三中全会”这个词总是蕴涵着重大的改革开放决策。

2003年10月，中国共产党又将召开一个新的“三中全会”——十六届三中全会。而在八九月间就有风声传出，同十一大以来的历次三中全会一样，这次也将有改革的“大动作”。

10月的第一周出版的《瞭望》周刊（第1024期）发表的一系列文章引起了关心时政者的注意。这一系列文章集合在一个特别醒目的总标题下——“围剿体制性障碍”。作为一份权威的官方杂志，在十六届三中全会开幕前夕用如此的语言、用如此大的篇幅谈论改革，使人们有理由相信，文章透露的一定是三中全会的内容。

文章称，目前的主要障碍是，计划经济时期遗留下来的深层体制问题还未得到根本性的解决。这些体制性的障碍，就是横亘在中国在本世纪头一二十年全面建设小康社会之路上的一座座关隘和一个个瓶颈，严重地制约着中国经济社会发展。系列文章通过对数位学者的采访，从国有经济、金融体制、投融资体制、“三农”问题、行政体制、社保改革、市场体系、教育体制、科技体制、文化体制以及分配制度等方面一一阐述了当前存在的“体制性障碍”。

市场体系 文章指出，目前无论是在商品市场，还是在生产要素市场，一些部门和地方政府都存在着不恰当的插足现象。文章引用一些经济学家的比喻：“政府的有形之脚踩住了市场的无形之手（价值规律）”，呼吁“政府收脚”，让市场作主。

文章说，国务院发展研究中心廖英敏研究员指出，受计划经济体制的影响，政企关系没有理顺，政府职能错位的问题没有根本解决，地方政府不仅是地方公共事务的管理者，同时又是地方经济发展的主要推动力量，不仅担负着改善投资环境和招商引资的责任，又直接参与企业经营和各种投融资活动。为了本地利益，地方政府采取设卡、收费、对外地产品实行价格歧视或技术标准歧视等手段和措施，分割和封锁市场，保护本地企业和本地利益。加之国有经济布局调整和国有企业改革相对滞后，地方国有企业需要政府保护；“财政转移支付”制度不完善，一些地方面临较大的财政支出压力，等等，更增强了地方政府进行地方保护的动机。国务院发展研究中心市场经济研究所所长张军扩指出，有的地方政府从本地利益出发，采取反市场化措施，特别是带有资源垄断性的行业和市场集中度高的行业，常常用行政手段限制竞争，有的自然垄断行业也对能引入市场机制的部分设置种种障碍，限制竞争，维护本行业、本部门的既得利益，弱化市场机制对提高效率的作用。这些都是当前中国社会主义市场经济运行中存在的突出问题，需下大决心，花大力气，同转变政府职能一起，着力解决。

体制性因素影响了公平竞争的市场环境。廖英敏说，这在产权领域表现得尤为突出，公有产权和非公有产权的实际地位不完全平等。接受采访的专家一致认为，要建立以市场为基础的要素价格的形成机制，创造各类市场主体平等使用生产要素的市场环境。要素市场化包括利率市场化是中国今后价格改革的重点。

社保改革 文章说，这些年，中国经济体制改革的成功有目共睹。与之相随的社会保障制度改革功不可没。但是，社保制度改革本身也存在着制度转型和理顺体制等诸多问题。专家指出，国家对社保改革的反思与调整，应从“突破政策性障碍”转变为“着力清除体制性障碍”。

专家们认为，当前社会保障面临的体制性障碍主要有两个：一是宏观体制障碍，二是微观体制障碍。

宏观体制障碍，专家认为，社会保障改革围绕着国有企业改革进行的观念，显然是一大失误，因为它实质上并未将社会保障制度视为一个独立体系的整体，也未认识到社会保障制度建设中有自身特有的发展规律。

微观体制障碍，即社会保障在改革策略上存在着统放不分的失误。首先，这种失误表现为中央政府与地方政府的职责划分不清，一方面是中央政府在统一方面表现为权威不够；另一方面则是地方政府表现为

责任不明。其次，这种失误还表现在官民责任划分不清，即政府统一管理的社会保障项目包括哪些，承担的具体责任包括哪些，迄今并不很清楚。

文章说，长期以来，由于认识上的原因，中国社会保障制度建设一直陷于被动配套的状态，不仅制度设计分散化，制度执行非规范化，尤其缺乏针对中国社会结构变革的基础分析和社会保障整体建设的长远考虑。这种长远考虑包括对于社会保障的国际模式对本国日益加深的影响；现行社会保障制度与原有制度、未来制度衔接中发生的利益重新分配；制度治理结构中一元化与多元化的思想和方式的冲突，等等。要解决这些问题，需要对中国社会保障体系进行充分反思。

国有经济 文章说，中国计划经济体制向市场经济的转轨，基本上采取的是“渐进”方式。其中的一个重要特点，是在传统计划经济“体制内”部分未得到根本性改造的情况下，通过“体制外”与市场经济相适应的多种形态，包括集体经济、新型国有经济、个体私营经济、外贸经济和公司制经济等的快速发展，使整个经济中市场经济部分的比重日益增加，开始在经济中占据主体地位。中国经济的巨大增长潜力，也为这种“体制外市场经济部分更快增长”的转轨方式提供了可能。构成“体制内”核心部分的，主要是老的大型国有企业、国有银行和计划经济延续下来的政府职能，这三者之间形成了互为依赖的“铁三角”关系，集中了旧体制中主要的深层矛盾。

文章引用中央党校经济学部副主任王东京的看法：问题解决不了是政府改革问题。这些年我们总强调企业改革，但政府改革明显滞后，政府没搞清楚自己的职能，对企业管得还是太多，做了很多不该做的事情，而很多该政府办的事情却没办好。王东京认为，政府要把国有企业的职能定位在三个方面：一是国家安全产业，即军工企业、造币企业等，这些必须由国家来办；二是社会公正，涉及公平竞争，比如自然垄断产业，要由国家来办；三是提供公共产品和公共服务的行业。这三类需要由政府来办，其他的不应该再管。

国务院国有资产监督管理委员会的成立被视为国有资产管理体制改革的一次体制革命。但国资委研究中心副主任白津夫认为，此次国有资产管理体制改革的设计是明显的“过渡性设计”，存在一定的不确定空间。一是设计着眼于改革原有的国有资产管理体制，但对于这一体制如何有效运作，还缺少操作层面的考虑。二是解决的重点立足于解决国有资产的有效经营，国有产权改革表现出一定的局限性。三是总体设计存在一些假设前提，这些假设是“制度设计的潜在预设”，能否成为事实，还存在许多不确定性。

国务院发展研究中心课题组认为，现阶段中国的垄断现象，集中表现在行政垄断上。在含有自然垄断环节的领域，自然垄断往往与行政性垄断结合在一起；在竞争性领域，进入、退出和日常经营不同程度地受到来自地方和部门的行政性垄断力量的干预。就垄断性行业而言，其产权制度和格局基本上没有触及。虽然前段时间民航、电力、电信等部门也进行了一定程度的分拆和重组，竞争机制的引入仅停留在分拆原垄断企业的层面，尚未形成规范的准入制度，而准入制度的改革比分拆既有的垄断企业更重要。

“三农”问题 受访专家普遍认为，城乡二元制度结构是“三农”问题最根本的体制问题，也是中国工业化、城市化和全面建设小康社会的最大障碍。他们认为，当中国农民把改变贫困面貌、过上殷实小康生活的希望寄托在“救世主”般的“带头人”身上时，这反映的是我们制度安排的不足。

通过一系列的改革，城乡二元制度结构正逐步得到弱化，但还需要进一步改革。如城乡人口流动、就业制度、子女上学、社会保险、医疗卫生等，依然是两种制度、两种待遇和两种利益格局。经济学博士李从国认为，城乡分割、对立的二元结构，直接导致的结果是，农民被封锁在有限的耕地上，农村产生大量的剩余劳动力。由于城市铁桶一般的户籍管理制度，上亿的“打工仔”根在农村，身在城市，灵魂在游荡，成为没有公民权利的“公民”。

自20世纪90年代以来，土地制度安排已经影响到“三农”问题和城乡关系，这在开发区建设、城市化和房地产开发中表现得尤其明显。一方面，由于土地制度特别是土地市场制度安排不健全，土地所有权集体所有，产权不清，导致土地在流转过程中，特别是在土地的农转非方面，虽然增值了，但农民却很少得到好处。另一方面，国家规定农民的土地不能进入一级市场，在二级市场上农民也没有发言权。这样就出现了强买强征、低价征购土地的行为，造成农民的土地利益流失。

农村税费改革试点已全面铺开，这项改革对农民增加收入效果不明显，但对减负作用很明显。专家们认为，目前的农村税费改革还存在很多问题。国务院发展研究中心农村部副部长徐小青认为，一是税收成本比较高；二是原来按人头收，现在按地亩收，即种的地越多，负担越重。根据中央要求，税改以后农民的负担不能超过税前。这些问题从制度上怎么解决，还需要探索。

中央党校“三农”问题研究中心副主任徐祥临认为，家庭联产承包责任制调动了农民的生产经营积极性，但这种小生产的经营体制不适合发展现代化农业，也不适合发展规模经济。根据发达国家发展农业的实践看，一家一户的生产经营体制是有优越性的，但这种优越性的发挥，必须以把农户组织起来为前提。只有这样，才能解决小规模的家庭经营和大市场的对接问题。

投融资体制 文章说，在各项经济体制改革中，投融资体制改革是最滞后的领域之一。近十年来，投融资体制改革没有取得实质性的进展。

国务院发展研究中心技术经济部部长郭励弘说，目前投融资体制性障碍还在大量地为银行增加坏账，为国企增加破产成员。同时，融资瓶颈严重制约着中小企业、民营企业和高技术企业的发展。一方面接近11万亿元的居民储蓄缺乏投资渠道；另一方面各类所有制企业均融资困难，资金供求之间渠道阻塞，产生

了一个怪现象：利率在不断下调，银行储蓄却在不断增加。

专家分析，中国投融资体制改革之所以难以取得实效，是因为政府的主导地位依然坚如磐石，各种零打碎敲的改革触动不了这一最大障碍，积弊难以消除。

国家发改委投资研究所所长张汉亚说，投融资体制的改革缺少整体战略部署；缺少适用的新的调控手段，不得不沿用计划经济时代的控制贷款规模、强化审批手续等老一套做法，使得一些改革措施难以出台，已出台的改革措施难以贯彻执行；缺少有效的执行监督体系，可行性研究成了“可批性研究”，招投标失去了公正性，项目监理起不到应有作用；缺少严格的约束机制，至今在国有投资管理中仍未建立符合市场经济要求的“谁投资，谁决策，谁受益，谁承担风险”的责任约束机制。

行政主管部门一方面不断对投融资管理进行改革，一方面却紧紧抓住权力不放。1993年11月，中央就提出“用项目等级备案制代替行政审批制”，但目前，投融资管理部门所强调的宏观调控实际上仍然是行政审批，或称“宏观直接调控”。郭励弘说，政府不是企业，不可能以投资者的身份进行决策。审批什么不审批什么根本不是投融资体制改革的核心。因此，是坚持宏观直接调控或行政审批，还是相信机制、相信体制，这是投融资体制改革是否取得实质性进展的判断点。

中小企业融资难一直呼声不断，却苦无良策。郭励弘认为，投融资体制改革、企业体制改革、金融体制改革这个“铁三角”中，如果投融资体制松动了，其他方面就会随之松动。有了充足的融资支持，中小企业的核心技术就不易被人盗用，企业就能够在两三年间飞速增长，成为具有核心竞争力的企业，而不会被过度竞争所累。

分配制度 专家们说，理顺分配关系，规范分配秩序，落实分配政策，使符合社会主义市场经济体制的分配原则和机制，成为一切劳动、知识、技术、管理和资本竞相迸发活力的激励手段，而不是导致社会不安定的诱因。而目前的体制显然离这一境界相差甚远。

接受采访的专家都提到这样一种情况：“体制内”的收入分配平均主义严重，由于激励不到位，使人力资源的发展受到制约；而“体制外”的收入差距过大，甚至悬殊，不公平的竞争制约了社会发展动力。

以公平为主，还是以效率为主？这既关系收入分配总的指导思想，也是一个学界长期争论不休的问题。经济学家常修泽认为，这一争论如果不解释清楚，很可能成为思想障碍，进而发展为体制性障碍。从中国当前实践来说，在微观层次，尽管也存在少数企业内部收入差距偏大的问题，但多数企业内部收入差距并不很大，在公平和效率的关系问题上突出的是“效率低下”。但是，在宏观（也就是社会）层次，则存在着收入差距过大问题，这在城乡之间、地区之间、行业之间、不同所有制之间以及不同群体之间都有明显的表现。尽管近年来政府在调节收入分配方面采取了一些措施，但没有得到实质性的改观。

十六大提出了劳动、资本、土地、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的原则，但是对于如何分配，接受记者采访的专家都感到目前这是一个难题。常修泽说，其中比较棘手的问题是技术要素和管理要素如何参与分配？靠什么机制来实现？而技术资本化和管理资本化可以说是解决这一难题的桥梁。但对此，有些部门还存有疑虑，在思想上仍有障碍，担心技术和管理的资本化会走向资本主义。

金融体制 专家们认为，这是改革攻坚战的最后也是最大的堡垒。国务院发展研究中心“金融改革与金融安全”课题组成员张承惠研究员说，“我们无法否认，金融改革面对着巨大的体制障碍，存在着明显的迟滞，已经严重影响到国民经济的健康发展和改革开放的速度和效率。”

国务院发展研究中心宏观部副部长魏加宁强调，中央银行的独立性是一个专业性术语，并不牵涉政治性。而且这是国际金融界近30年来经过惨痛教训，尤其是经历1997年亚洲金融危机后得出的宝贵经验。十几年来，央行独立性有所加强，但货币政策目标始终未能真正摆脱对国家计划 and 经济增长目标的依附地位，被迫承担大量财政职能的状况也未能根本改观。尤其是央行还没有独立决策货币政策的能力，导致中央银行宏观调控任务与其调控能力、调控微观基础极不适应。

国有商业银行的产权制度改革是企业微观机制再造的过程，它对中国金融业未来的生存发展更为重要。中国人民银行副行长吴晓灵认为，国有商业银行发展过程中最大的问题就是国有资本代表权和银行内部经营管理权不分、内部管理层松弛，资本代表权不明。

金融改革的突破，将在很大程度上决定于以产权制度改革为核心的国有商业银行改革的成败，其中核心的问题就是政银分开。中国人民银行研究局局长谢平认为，这场改革的突破，就是要完成政银分开，清除其本由政府担负的社会职能，让国有商业银行在金融市场中按照现代商业银行的运营机制运行，而非其他。

对于金融监管问题，张承惠认为现行监管体制存在重大缺陷。首先就是监管当局缺乏独立性和权威，难以对商业金融机构实施全面监管。尤其是银行，相应监管权力被分割到各个党政部门，并且由于责权不对称、部门间缺乏协调和存在利益冲突，而使监管准则落后和不配套，监管最终变得表面上严格而实际上十分宽松，而且缺乏危机预警和紧急处理系统，反应迟缓，处理问题时政策多变，缺少规范和标准；同时对监管者的监管也跟不上。在中国，监管人员与被监管银行之间往往存在形形色色的利益关系，发生腐败的风险非常高。在监管理念和监管方式上，还基本停留在政府管制和保护阶段，主要依靠搞突击性“大检查”。张承惠认为，我们的监管是“能做什么”的合规监管，而不是“不能做什么”的风险监管。王召认为，今年4月银监会成立只是组织结构上的改变，并不能从根本上解决中国金融监管效率低下的问题。国务院发展研究中心金融研究所所长夏斌指出，目前商业银行有8种类型、近4万个机构，各类机构情况都不一样，非

常复杂，化解风险的工作又在艰难的过程中。建立央行与三大金融监管机构的协调机制是当前提高金融监管效率的当务之急。

由新华通讯社主办，创刊于1983年的《瞭望》周刊，20年来以其权威性著称于世。“围剿体制性障碍”系列文章发表后，当即被360多家海内外媒体所转载或摘编。

社会主义市场经济：从“建立”到“完善”的跨越

“建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系”，是中共十六大提出的一项重大任务，也是进一步深化改革的总方向和依据。在研究十六届三中全会的主题时，中央经过认真讨论后认为，全面建设小康社会，最根本的是坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力。十六届三中全会的主题，要以十六大精神为指导，重点就当前和今后一个时期需要解决的重要体制问题提出改革目标和任务，作出决策和部署。

而就在此时，发生了SARS病毒流行事件。这次前所未有的病毒大流行，对党、政府和人民是一场严峻的考验，对中国的经济基础和初步建立的社会主义市场经济体制也是一场严峻的考验。在几个月SARS病毒流行及其造成的全球性恐慌中，中国的经济发展并未停顿，仍然呈节节上升的势头，赢得了全世界的赞誉，同时也进一步暴露了我国城乡发展不平衡、产权制度不健全、市场秩序比较混乱、政府职能转变还不到位等一系列体制性问题，使最高决策层更加真切地感受到树立和落实全面、协调和可持续发展的科学发展观的极端重要性。

宏伟壮丽的改革开放事业又一次到了关键时刻，新的历史使命呼唤中国共产党和中国人民：必须在建立社会主义市场经济体制10年成就的平台上，努力做好“完善”这一构架的文章，为全面建设小康社会提供体制保证。

这是一篇大文章。中央明确要求，集中一批思维活跃、见解深刻、了解国情、熟悉经济工作的人，在深入调研、认真研讨、广泛征求各方面意见的基础上，集中党内外智慧，起草一份“经得起历史检验的”文件，破解这一历史命题。

4月18日上午，全国防治“非典”斗争最紧张的时刻，《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》起草组在北京成立。受中央政治局常委会委托，中共中央政治局常委、国务院总理温家宝担任起草组组长，中共中央政治局委员、国务院副总理曾培炎任副组长。会上，温家宝就起草组的工作任务、指导思想、组织领导以及文件的基本框架等作了重要讲话，并对起草组的工作日程提出了要求。

起草组中既有德高望重的专家、学者，又有来自部门和地方经验丰富的领导干部。当天下午，起草组工作班子召开第一次会议，开始讨论《决定》的框架。历时半年的《决定》起草工作，由此拉开帷幕。

在6个月的时间里，起草组成员夜以继日，连续奋战，对《决定》的框架进行集中讨论、研究，对一些重点、难点问题反复讨论，广纳善言。于5月中旬确定了《决定》框架。随后，又根据中央领导的指示精神，起草组对《决定》框架进行了四次大的修改，至6月13日，形成了《决定》初稿。

胡锦涛总书记始终关注着《决定》的起草工作，多次询问起草进展情况，并作出许多重要指示。起草组上报的每一稿，总书记都逐字逐句地认真审阅，提出了许多指导性意见，并作了许多重要修改。

胡锦涛深刻地指出：要牢固树立协调发展、全面发展、可持续发展的科学发展观，积极探索符合实际的发展新路子，进一步完善社会主义市场经济体制，把加大结构调整力度同培育新的经济增长点结合起来，把推进城市发展和推进农村发展结合起来，把发挥科学技术的作用和发挥人力资源的优势结合起来，把发展经济和保护资源环境结合起来，把对外开放和对内开放结合起来，努力走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

牢固树立科学的发展观——胡锦涛总书记的这一重要思想，成为起草工作的重要指导原则。

吴邦国、温家宝、贾庆林、曾庆红、黄菊、吴官正、李长春、罗干等中央政治局常委，分赴全国各地，进行调查研究。不到半年的时间里，温家宝先后八次主持起草组全体会议，对《决定》的起草和修改提出了许多具体的指导意见。他反复强调，要着重写未来几年准备办的工作，一时办不了，但必须改革的，要明确改革的方向。他还说，要突出重点，不要面面俱到。文字要精练，用平实的语言，让普通党员和群众看得懂。

6月25日上午，国务院党组举行扩大会议，对《决定》草稿进行讨论，提出了具体修改意见。

7月4日、31日，胡锦涛两次主持召开中央政治局常委会议，对《决定》稿进行审议。常委会议肯定了《决定》稿的框架结构和主要内容，认为体现了“三个代表”重要思想和十六大精神，是一个比较成熟的稿子。常委会议就如何处理好改革发展稳定的关系、如何有步骤有重点地推进改革、如何把社会主义制度与市场经济体制更好地结合起来、如何在完善市场经济体制的过程中充分发挥政治优势等重大问题，作出了重要指示。

8月11日，胡锦涛主持召开中央政治局会议，审议《决定》初稿，会议对初稿给予充分肯定，提出了需要进一步研究的重大问题。

根据政治局会议决定，8月18日，《决定》征求意见稿下发中央党政军机关和地方100多个单位，广泛

征求各方面意见。

8月26日，中南海怀仁堂。胡锦涛总书记主持召开党外人士座谈会，就《决定》稿听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士的意见和建议。党外人士坦诚直言，各抒己见。胡锦涛诚恳地说，大家提出了不少很好的意见和建议，对修改征求意见稿有很好的帮助。希望大家继续围绕重大问题开展多种调研，积极建言献策。

9月5日，温家宝总理在国务院召开经济专家座谈会，听取意见。

起草小组也邀请专家、学者、企业负责人和有关部门负责人，举行了十多次座谈会；20多个部委围绕产权制度、国有资产管理监督、农村土地制度、社会信用体系等问题，展开了历时两个月的专题调研，形成了一批极具参考价值的专题报告。

至9月4日，起草组共收到各类意见、建议1700多条。大至文件框架、总体思路，小至遣词用字、标点符号，每一条意见、建议都体现了提出者认真、负责的态度。起草组经过分类汇总，慎重研究，对全部意见、建议逐条提出了处理建议，经全体会议审议后，对《决定》稿认真进行修改。

9月18日、29日，胡锦涛总书记分别主持中央政治局常委会议和政治局会议，对修改后的《决定》稿再次进行讨论。起草组随即根据会议精神再次修改，形成了《决定（讨论稿）》。

10月11日，十六届三中全会在北京举行。全会安排三个半天，对《决定（讨论稿）》进行分组讨论。温家宝总理就讨论稿向全会作了说明。

12日晚和13日下午，起草组连续召开全体会议，汇总全会各小组提出的意见、建议，对讨论稿作进一步修改。

13日晚，胡锦涛总书记主持中央政治局常委会议，对修改后的讨论稿进行审议。

14日上午，根据当天上午全会讨论情况，起草组争分夺秒，对讨论稿又进行一次修改，形成《决定（草案）》。

14日下午3时，《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（草案）》获得全会的一致通过。

十六届三中全会公报的公布和随后《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》全文的发表，立即在海内外产生强烈的反响。舆论普遍认为，《决定》在理论和实践的結合上有重大的突破和创新，是指导我国今后一个时期经济体制改革的纲领性文件，对推进改革开放和现代化建设具有重大而深远的意义。有外电敏锐地意识到：中国的改革将以《决定》为标志，进入一个崭新的阶段。

海内外媒体对《决定》作了大量评析——

《决定》指出，20多年的改革开放经验启示我们：社会发展的战略目标，不是单纯追求国内生产总值的增长，而是在经济发展的基础上促进社会全面进步，促进人的全面发展；经济体制改革不仅要有利于促进生产力的发展，而且要有利于全面体现社会主义现代化事业的要求，实现社会和谐和全面进步。正是在这样的理念指导下，《决定》鲜明提出了“五个统筹”的重要思想，即“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。

经济专家们评论说，统筹城乡发展，是从全局出发看“三农”，抓住了要害和关键，必将有利于逐步改变城乡二元经济社会结构。统筹区域发展，逐步扭转地区差距扩大的趋势，是新阶段经济社会发展的需要，也是深化改革的内在要求。统筹经济社会发展，切实关注和解决诸如失业、贫困等社会问题，才能保证经济持续健康发展，在经济发展的基础上实现社会全面进步。统筹人与自然和谐发展，是实现可持续发展的必要条件。统筹国内发展和对外开放，是经济全球化和加入世贸组织的新形势对我们提出的时代课题。“五个统筹”的思想体现了经济社会和人的全面发展观，丰富了关于经济体制改革的指导思想。

《决定》根据新形势、新任务，提出了进一步推进各方面改革的重大举措，在理论上和实践上有许多重大突破和创新，被媒体誉为“充满亮点的一份《决定》”。

“要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。”《决定》中的这段表述，引起了海内外舆论的高度关注，认为是对改革经验的总结，是探索公有制和市场经济相结合有效形式的成果，也是在继承基础上的重大理论突破。这一重大理论的形成，有着鲜明的历史轨道——中共十四届三中全会提出：“随着产权的流动和重组，财产混合所有的经济单位越来越多，将会形成新的财产所有结构”；十五大提出：“股份制是现代企业的一种资本组织形式……资本主义可以用，社会主义也可以用”；十五届四中全会提出：“国有大中型企业尤其是优势企业，宜于实行股份制的，要通过规范上市、中外合资和企业互相参股等形式，改为股份制企业，发展混合所有制经济”；十六大提出：“除极少数必须由国家独资经营的企业外，积极推行股份制，发展混合所有制经济”。再到十六届三中全会的新论述，十年来最高决策层对公有制实现形式的认识经过了这样一个不断深化过程。

《决定》根据新阶段发展生产力的客观需要，提出了又一项重大政策措施：“大力发展和积极引导非公有制经济”。“放宽市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域。非公有制企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇”。改革开放以来，我国个体、私营等非公有制经济迅速发展，成为促进我国生产力发展的重要力量。为继续促进非公有制经济快速健康发展，《决定》进一步强调和明确了鼓励和支持非公有制经济发展的方针政策。

“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”，被认为是《决定》在理论上的又一重大突破。改革实践证明，现代企业制度的根本要求，就是产权清晰。这个问题解决得好，国有企业改革才能取得显著成效。建立健全现代产权制度，是完善基本经济制度的内在要求，是构建现代企业制度的重要基础。

“建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制”，被认为是《决定》贯彻十六大提出的统筹城乡经济社会发展、全面繁荣农村经济的一项带有根本性的重大措施。十多年来“民工潮”的连续冲击，雨后春笋般的小城镇建设，大量城乡接合部上的非公有制经济的迅速发展，以及商品市场上的城乡交流与融合等等，已使延续了几十年的城乡二元经济结构和体制大面积松动。舆论认为，从根本上改变城乡二元经济结构体制正当其时，实现城乡经济社会一体化发展，是实现国民经济良性循环和健康发展极为重要的一个方面。

《决定》的另一个“新亮点”是提出“坚持以人为本”。以人为本，就是要把不断满足人的全面需求、促进人的全面发展，作为发展的根本出发点和归宿。提出坚持以人为本，同中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨和代表中国最广大人民的根本利益的要求，是一脉相承的。坚持以人为本，不是抽象、空洞的口号，而是必须落实到发展的每一项措施中，贯彻到改革的每一个行动中。

此外，《决定》在农村改革方面，提出“完善农村土地制度”等重要思想；在市场体系建设方面，指出“加快建设全国统一市场”等改革任务；在宏观调控和转变政府职能方面，提出要“切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”；在对外开放方面，提出要“加快内外贸一体化进程。形成稳定、透明的涉外经济管理体制”；在就业、分配和完善社会保障体系方面，提出“实施积极的就业政策”，“完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”，“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”等等一系列重大举措，被认为既是对实践经验的概括，也是理论创新的成果，必将进一步为先进生产力的发展打开前进的道路。

从十一届三中全会到十六届三中全会，25年的跨度，浓缩了一部中国经济体制改革史。十六届三中全会对新世纪新阶段我国经济体制改革作出了全面规划和部署。从初步建立社会主义市场经济体制，到建成完善的社会主义市场经济体制，进入全面建设小康社会的新世纪新阶段，中国的改革正在新的起点上，开始了更大的历史跨越。

国有资产管理新框架

十六大报告明确指出：“在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。”这就为深化国有资产管理体制改革确定了基本目标和原则。

按照十六大的设计，新的国有资产管理体制，一是通过构建符合基本经济制度要求的国有资产管理体制，明确国有资产出资人。依据我国现行的法律规定，国有资产属于全民，归国家统一所有。国务院代表国家统一行使国有资产所有权，权利的主体不能分割，即它们都姓“国”。国家统一所有，集中体现在必要时有权统一配置资源，依法调整出资关系，即拥有最终处置权。由中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，是从体制上落实国有资产管理权责的重要举措。现实中，国有资产尽管依据法律由国家统一所有，但资产形成相当复杂，既有中央直接投资，也有地方政府的投资，还有政府并未注入资本金，而由企业靠借贷和积累所形成的资产。随着国有资产的迅速增长，中央政府作为唯一的出资人，难以对全部国有资产进行有效管理。因此，分级行使出资人职责，通过逐级授权，明确界定各自管理国有资产的范围，负责所辖国有资产管理、处置和收益等，有利于发挥省、市（地）两级地方政府有效管理国有资产的积极性，有利于从整体上落实对国有资产管理，搞活国有资产，实现保值增值的目标。

二是通过成立统一的国有资产管理机构，实现管人、管事、管资产相结合，解决部门多头管理国有资产的问题。针对当前多个部门分割行使出资人职能的突出问题，中央政府和省、市（地）两级人民政府设立国有资产管理机构，统一管理国有资产，集中行使所辖的国有资产出资人的职责。从探索的实践来看，统一的管理机构是解决部门分割，实现管资产和管人、管事相结合的现实选择，也是部门、企业和社会各方面的共同要求。成立这样一个机构，要对原来分散在各个部门中的出资人职能进行整合与归并，实行统一管理，专门行使国有资产收益、重大决策和选择经营者的权利，从而实现“权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合”。

2003年3月，根据中共十六届二中全会决定，十届全国人大一次会议批准设立国务院国有资产监督管理委员会，国务院授权国资委代表国务院履行出资人职责，加强对企业国有资产的集中统一监管；同时，要求有关部门加紧研究拟订国有资产管理的行政法规，要求地方国有资产管理体制改革在有关行政法规出台后按照中央的统一部署，自上而下，有序推进，从组织机构上实现政府社会公共管理职能与国有资产出资人职能的分离。同年5月13日召开的国务院常务会议，原则通过了《企业国有资产监督管理暂行条例》，并决定于2003年5月27日开始施行。这不仅为企业国有资产的监督管理提供了法律依据，也推动了省、市

（地）国有资产监督管理机构的建立。国务院国有资产监督管理委员会的成立和《企业国有资产监督管理

暂行条例》的公布施行，标志着我国国有资产管理体制改革取得了重大突破，进入了新的阶段。

根据十六大和十六届二中全会精神，《企业国有资产监督管理暂行条例》对国有资产监督管理机构及其职责、企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产的管理、企业国有资产监督等都作出了明确规定。

《条例》的主要内容可概括为六点：

1. 建立一套体系。就是从中央政府到省、市（地）两级地方政府设立国资监管机构，分别代表国务院和省、市（地）政府，监管除金融机构国有资产之外的所有经营性国有资产，这在我国政府建设和改革开放史上是一个伟大创举。

2. 明确两种角色。就是要明确政府在市场经济中充当“守护人”角色，国资监管机构不具有政府的行政权力，只能是专司“出资人”角色。

3. 实现三个分离，搞好三个转变。“三个分离”是：政府的社会公共管理职能与国资监管职能分离；出资人所有权与企业法人财产权分离；国资监管职能与国资营运职能分离。“三个转变”是：从以前的实物监管向价值监管转变；从以前着重对国有资产监管向现在的国有资本监管转变；从以前的监管国企向监管国资的产权转变。由此真正实现政企分开、政资分开、所有权与经营权分开，真正做到放手让企业自主经营，强化对国有资本的监督。

4. 实现了四大创新。一是理论创新。《条例》将十六大确定的“国家所有、分级产权，政府分级履行出资人职责”的精神具体化，从理论上实现了终极所有权与出资人所有权的分离，既解决了出资人到位问题，又避免了政治体制的风险，在理论上具有独创性，是对国际上产权理论的新突破、新发展。二是制度创新。制度建设具有根本性、全局性的保障作用，《条例》依据《公司法》，全面系统地建立和完善了企业国资监管制度，对国家出资企业负责人监管、企业重大事项监管和企业国资监管等，作出了具体详细且操作性强的规定，这是改革开放20多年来的第一次。三是体制创新。《条例》规定在国务院和省、市（地）政府设立国资监管机构，是第一次在政府组织管理机构上实现了所有者管理职能与社会公共管理职能的分离，国资监管机构的定位是代表政府履行出资人职责，是国家股的股东，这种体制上创新与上个世纪末成立的国资局在职能上有着质的区别，新的国资监管机构不会重走原国资局的老路。四是管理创新。

长期以来，我国国企和国资一直存在条块分割、多头监管的问题，《条例》第一次明确规定管资产、管人和管事相结合，管资产是前提，只有实现管资产完全到位，才能实现产权管理到位，管人、管事是产权派生的职能。

5. 建立健全五项制度。《条例》规定在管资产、管人、管事的过程中，主要是通过建立健全五项制度来实现监管目标，即：建立健全选拔考核任免和激励约束制度，健全完善现代企业制度，制定实施企业分立、合并、破产、解散等常规制度，建立规范的授权经营和产权管理制度，强化完善国企监事会制度等，通过这些制度来规范国资监管机构和所出资企业的责权利，让它们各司其职，各负其责。

6. 优化六大要素。这就是“权利、义务、责任，管资产、管人、管事”这六大要素。《条例》明确规定，由国资监管机构统一行使出资人职责，将管资产和管人、管事相结合，国资监管机构和所出资企业的权利、义务、责任相统一，努力使宏观与微观相协调，改革与发展相结合，当前与长远相适应，目标与途径相衔接，建立既与市场经济接轨，又符合我国基本国情的国资有效监管新模式，从根本上改变长期以来政府专业经济部门和政府综合部门分割出资人职责的监管模式，切实搞好国有企业。

《条例》的基本特征主要体现在“八性”上：一是直属性。中央国资监管机构是直属国务院的正部级特设机构，代表国务院履行出资人职责、负责监管196户中央企业的国资；省、市（地）国资委直属省、市（地）人民政府，代表省、市（地）政府履行出资人职责，负责监管省、市（地）企业的国资。二是独立性。国务院及省、市（地）政府设立的国资监管机构完全独立地开展各项监管工作，代表本级政府履行好出资人职责，不受其他部门、单位的影响、制约或干预。三是法定性。《条例》以行政法规的形式，对国资监管机构的设立予以确认，下一步，国家将制定国有资产法，进一步以法律的形式确认国资监管机构的法定地位。四是权威性。从新设立的国务院国资委的组成形式和赋予的“三定”职能看，集原国家经贸委管事、中央企业工委管人和财政部管产权的职能于一身，代表国务院履行6.9万亿中央企业国资的监管任务，权威性很大。五是职业性。各级国资监管机构，专司企业国资的产权界定、产权登记、资产评估、资产监管、清产核资、资产统计、综合评价等基础管理工作，这就要求，从事这项工作的人员必须具有专业性、知识性、职业性的特点，否则无法胜任这一艰巨的任务。六是双重性。《条例》不仅对各级国资监管机构的责权利进行了严格的规范，做到管资产和管人、管事的有机结合，而且对所投资企业的责权利也进行了明确界定，特别是双方的法律责任都分得清清楚楚，具有双重约束作用。七是授权性。主要体现在国务院授权国资委，按照《条例》的规定全权处理196户中央企业的属于出资人职责范围的事务；省、市（地）政府授权省、市（地）国资委全权处理所属企业属于出资人职责范围内的事务，体现原则性和灵活性的有机结合。八是过渡性。鉴于国资监管体制改革是一项全新的改革措施，没有太多的经验可供借鉴，对有些需要进一步研究探索的问题作了比较原则的规定，有些看不清、拿不准的问题未作规定，待实施一段时间后，再总结经验，进行修改、补充和完善，具有明显的过渡性质，所以叫《暂行条例》。

“边缘化”与“全流通”的讨论

中国股市经历着前所未有的危机。两年多来，市场成交额大面积萎缩，股市的筹资额度从2000年的2033亿下降到2002年的939亿，2003年前6个月又下降362亿。在银行贷款、国债、企业债和股票四种融资方式中，股票融资比例由2001年的7.5%下降到2003年中期的1.6%。整个股市流通市值2001年猛跌3427亿，2002年再跌3209亿，6000多亿市值被“蒸发”。从国资委、商业银行、证券公司到中小股民，市场的各类参与主体几乎都不同程度地受到了损失。2002年沪深股市统计表明，被“套牢”没有做过一笔交易或参与过一笔新股配售和认购的投资者，已占到被调查总数的一半。

2003年8月18日，《上海证券报》发表了一篇名为《股市为什么缺乏吸引力》的读者文章。5天之后，《证券市场周刊》邀请十余位金融界专家学者召开了“恢复证券市场有效性”专题座谈会。由此再次引发了一场大讨论。讨论的主题集中在股市是否已经“边缘化”的问题上。从9月份开始，“股市边缘化”的讨论从专家扩展到投资者，由业内扩散到整个社会。

“边缘化”是社会学上的一个概念，主要指行为主体（个人、集团或阶层）远离主流社会，或为主流社会所忽视、抛弃。一些专家把我国股市流通市值蒸发，直接融资比重发生逆转比喻为“边缘化”；一些专家认为股市持续低迷，投资者信心不足，股市筹资功能弱化，说明我国股市已经“边缘化”；更有一些专家认为，决策层把发展证券市场的目的定位于为国企改革服务，特别是将其作为解决企业亏损的手段，没有长远的发展政策，导致了股市的“边缘化”。

9月，证监会主席尚福林强调，资本市场已经成为社会主义市场经济体系的一个重要组成部分。证监会最高领导人的明确回答表明了决策层对证券市场的重视。有关“证券市场边缘化”的讨论渐趋平息。然而关于“全流通”的讨论又继之而起。

中共十六大已经确定国有企业改革的模式主要为股份制。学者们认为，中国特有的“流通股”和“非流通股”这种股权分置的现象不利于与国际接轨，也不利于证券市场的正常发展。因此都主张在具备了条件的时候尽快实现股权“全流通”。2003年9月26日，《上海证券报》发表韩志国的文章《全流通——决定中国股市命运的制度性跨越》。文章指出：如果说国有股、法人股等非流通股份的存在在当时和过去的长时期中确实有其客观性和必然性的话，那么时至今日，国有股、法人股等非流通股份却是到了该退出历史舞台的时候了。

然而市场的反应却相反。由于2001年国有股减持风波的影响，许多股民一听“全流通”就心有余悸，认为仅少量的国企“法人股”一上市就使股市由“牛”转“熊”，如果“全流通”就更会使自己所持的股票不仅变得无利可图，而且很可能血本无归。因此，“全流通”呼声越高，股市就越发不景气。对此，学者们通过媒体反复解释：全流通不等于全都上股票市场流通，机构、企业间的互相转让也是流通的手段。事实上发达国家的企业正是如此，大量的股权转让并不是在股票市场上完成的。

学者们纷纷为“全流通”设计方案。国务院发展研究中心金融研究所所长夏斌描述了他的政策设计思路：（1）“个案定价”原则：“在全流通的改制过程，因各家上市公司都有其自身不同的资产状况、存在着价值差异，应该各自根据具体情况，通过非流通股和流通股两类股东协商最终达成一致”；（2）“非流通股股东让利”原则：为使双方协商一致，非流通股股东可以少拿一部分，让利于民；（3）“试点权委托”原则：实行全流通改制要充分吸收以往的经验教训和研究成果，国务院可委托或授权给中国证监会选择试点企业，通过试点，总结经验，以点带面，来指导改制进程，当试点取得一定经验并得到了市场的积极反应后，再全面铺开；（4）“加快进程”：证券市场的多头监管不是当前急需解决的首要问题，现在应尽快在上市公司中挑选试点，为早日实现全流通做准备。

最早提出流通股股东认同率制度的韩志国如此描述全流通原则：（1）“宜快不宜慢”；（2）“化整为零，分别试点，从下至上进行”；（3）引入流通股股东认同率制度；（4）以“净资产附近价格”为“最高价”的定价原则。

流通股股东认同率制度，是在股权分裂的情况下保护流通股股东利益的一种重要手段和途径，即凡是涉及公司经营、分配、融资与再融资等重大事项都要经过流通股股东的表决和认同，这包括公司的重大资产重组与股权置换行为、公司分红与再融资等会对不同类别股东的利益有重大影响的行为以及非流通股转为流通股这样能够引起公司乃至整个股市的运行格局发生重大改变的重大行为等。韩志国认为，这样的表决和认同更多地体现着一种积极的权力。^[1]

11月，在国务院新闻办召开的一次新闻发布会上，作为大多数上市公司的最大出资人代表，国资委主任李荣融对国有股流通所表明态度，引起证券市场的高度关注。

对于“减持”和“全流通”，李荣融明确表示，国有股减持和流通是两个概念，流通解决的是证券市场股权结构问题，而减持则重在国有经济“有所不为”的调整上。国资委一直在配合证监会推进国有股减持工作，但仅限于不流通的法人股之间。

他表示，当前证券市场需要解决的主要是由股权分置引起的问题，需要推动股权由“不流通”到“可流通”，因此，即使国有股可流通了，也不一定在证券市场进行减持，在有的领域，国有经济成分依然是要占据控股或相对控股地位的，这同样是产业结构调整题中之义。

专家们还注意到了李荣融关于“无论减持还是全流通，基本出发点都是对所有投资者一视同仁，给予保护”的表态。专家们认为，“一视同仁”的提法中蕴涵着非常积极的新意。因为在过去进行的减持探索中，国有股权的最大代言人，往往更多强调的是国有资产的保值、增值，强调国有股东的权益。而此次国有资产管理对所有投资者“一视同仁”的态度，注意到了广大中小投资者的利益。此前，证监会主席尚福林在谈学习十六届三中全会精神的体会中提到：“在解决股权分置、上市公司部分股份不流通等对市场影响重大、涉及社会公众股东利益的问题时，必须切实保护公众投资者的合法权益”。

李荣融说，现在国有股流通中最大的问题和必须解决的问题是，大家都怕吃亏，都希望在这个过程中有所收获，现在就要解决这个问题。所以，流通办法出台的基础和前提是办好、办强国有企业，使国有企业有一个比较高的投资回报率。他认为，对于国有股流通问题，国资委要做好两方面工作：一方面努力寻找大家所能接受的办法；另一方面要把企业办好。做好这两方面工作，才能使大家都有利益可分。因为建立股市本身是为了促进经济发展，也要为众多的投资者负责任。

有媒体总结说，这次的讨论已是关于股市的第五次大讨论了。第一次是1993年上半年针对当时由于实行紧缩的货币和财政政策引发的大熊市，展开的“股市如何走出低迷”的大讨论，导致了证监会三大救市政策出台。第二次是2001年春季，由著名的“股市赌场论”作为导火线引发的大辩论。第三次是2001年秋季国有股减持政策实施后的争论，之后国有股减持暂停。第四次是2001年冬至2002年春，全国国有股减持方案大讨论，但证监会选择的减持方案被市场以脚投票，股市暴跌。2002年6月国务院停止了通过A股市场减持国有股。几乎每一次讨论都会导致一些利好政策出台。因此，股民们一边关注讨论，一边期待着。但也有学者认为，中国股市已经走出了政策市的时代，任何“利好”的政策都只能是暂时拉动股市。资本市场暴露的问题并不全是资本市场所能解决的，而是与整个国家的投融资体制、经济体制甚至政治体制联系在一起的。股市能否摆脱持续低迷的状态，需要决策层把股市的规范和发展放在整个社会的经济链条中来考量。

10月28日，十届全国人大常委会第五次会议以146票赞成、1票弃权、1票反对的高票通过了《中华人民共和国证券投资基金法》。该法将从2004年6月1日起施行。该法规定，基金运作方式可以采用封闭式、开放式或者其他方式。按基金合同约定或基金份额持有人大会决议，经国务院证券监督管理机构核准，可转换基金运作方式。采用其他运作方式的基金，其基金份额发售、交易、申购、赎回的办法，将由国务院另行规定。基金管理人不得将其固有财产或者他人财产混同于基金财产从事证券投资；不得公平地对待其管理的不同基金财产；不得利用基金财产为基金份额持有人以外的第三人牟取利益；不得向基金份额持有人违规承诺收益或者承担损失等。基金财产应投资于上市交易的股票、债券和国务院证券监督管理机构规定的其他证券品种。

《证券投资基金法》是继《证券法》后我国证券领域第二部重要法律，早在1999年即开始起草，所以有媒体称之为“四年磨一剑”。全国人大副委员长成思危在接受记者采访时说：这部法律历经多次修改。二审后，我们意识到一个问题：如果只考虑防范风险，不考虑基金今后发展，对我国金融发展是不利的。监管和防范风险固然重要，但发展创新也非常重要，如果没有发展和创新，基金业竞争力不够，效率也不可能提高。所以二审后，包括我本人在内的一些常委委员提出了一些建议。因此三审的指导思想发生了变化。就是说，既注重现实情况，注重防范风险、加强监管，同时要为今后发展留下一定空间，这点非常重要。对于现在不成熟、意见不一致，不能具体规范的，我们留下空间，经过一段探索后，再形成法律。比如，《证券投资基金法》虽然针对的是公募型基金，却并没有对私募基金作出禁止性规定。再如，由于我国内地目前尚无公司制基金，所以《证券投资基金法》只对信托制基金作了具体规定。但由于公司制基金也是国际上比较普遍的基金形式，而且其与信托制基金在治理结构方面多有差异，于是就在“附则”中对其作出了原则性规定：“通过公开发行股份募集资金，设立证券投资基金，从事证券投资等活动的管理办法，由国务院另行规定”。这就为其未来发展留下了余地。

《证券投资基金法》颁布前，我国已有87只证券投资基金，净值达到1600多亿元。其中，开放式基金33只，募集规模超过1000亿元；封闭式基金54只，净值总额近600亿元。

“退休农民”

中共十六大报告提出，要在“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。

《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》则指出，农村养老保障应“以家庭为主，同社区保障、国家救济相结合”。

农村养老保险探索已经进行了十多年，其间几经起落，积累了丰富的经验。各地在“整顿规范”的同时，形成了一些符合当地实际、受到农民欢迎的“农保”模式。2003年7月9日，劳动和社会保障部下发《关于做好当前农村养老保险工作的通知》，要求各地从实际出发，认真总结在加强组织领导、制定政策措施、加大政府扶持力度、健全各项制度、落实配套政策、理顺管理体制、清理违规基金、规范业务管理、探索农村非农就业群体和计划生育人口养老保险办法等方面的经验，通过典型引路的方法做好农保的各项工作，积极稳妥地推进农村养老保险事业健康发展。《通知》还对深入调查研究，进一步完善农村养老保险基本制度和配套政策，理顺管理体制，稳定机构队伍，加强规范管理，防范基金风险等，提出了要求。

十六届三中全会后，劳动和社会保障部又于11月10日下发了《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》，要求各地将农保工作放到“深入学习贯彻十六大和十六届三中全会精神，全面理解、深刻领会、准确把握党中央关于农村养老保障问题的决策，按照‘三个代表’重要思想的要求”高度来认识。指出：随着我国工业化、城镇化的快速发展，大批农民转入非农就业，大量农民进城务工经商。他们绝大多数人就业灵活，流动于城乡之间，收入较低且不稳定，与土地有着千丝万缕的联系。特别是目前相当一部分被征地农民处于无地、无业、无保障的状态，成为影响社会稳定的突出问题。维护进城务工经商农民和乡镇企业职工的社会保障等合法权益还面临许多新情况、新问题。各地要认真研究农保工作中的这些突出问题，提高认识，统一部署，促进城乡养老保险协调发展。《通知》还特别指出，“当前农保工作的重点应当放在有条件的地方、有条件的群体以及影响农民社会保障的突出问题上”，如：被征用土地的农民、进城务工经商农民、乡镇企业职工、小城镇农转非人员、农村计划生育对象及有稳定收入的农民等。要针对不同群体的特点制定相应的参保办法，以促进农村劳动力就业和有序流动，维护他们的合法权益。

两个《通知》的相继发出，对各地建立农村养老保险制度的工作起到了有效的指导和促进作用。2003年9月，青岛市就有了“退休农民”1万多人，他们是农村养老保险制度试点的第一批受益者。

2004年2月，《中国劳动保障报》报道了北京市怀柔区农民参保的情况，由“一斑”而窥“全豹”：

农保让农民生活变了样^[6]

“农村人也有了社会保险，这在以前可是想都不敢想的。”2月11日，在北京怀柔区大中富乐村农民苏文刚的家中，记者倾听了参保农民对农保工作的看法。苏文刚兴高采烈地说：“党的政策好，农保制度好。农保使我们不愁老了没人养。我们村的人参保的积极性可高了。”同村的席俊兰更是侃侃而谈：“我家只有我一个是农业户口，家里条件不错，照理说不用发愁以后的养老问题了。但是，政府一直在关心着农村人的养老问题，前年推出了农保制度，我们怎么能不积极响应呢？虽然到60岁以后我才能享受到养老金，但是有盼头了啊。眼下看，养老金钱数只有100元，但在农村没有大的花销，这足够我一个月的生活费了。农村人也有了养老保险，这在以前可是想都不敢想的。”

苏文刚今年54岁，因伤而腿残，行走需拄拐，老伴的身体状况也不是太好。他有两个女儿，大女儿已成家。苏文刚说，女儿很孝顺。为了照顾父母，“招”来了女婿。“但是，我们不想老靠着女儿，成为孩子们的拖累。幸亏有了农保，我们的这个愿望才成为现实。”的确，尽管还要过几年、十几年才能够享受到参保的成果，但是，苏文刚和其他村民都对未来充满了美好的期望。

大中富乐村是怀柔区“农保第一村”，这里，家家都有人参加农保，全村参保率为100%。按北京市的政策规定，农保是个人自愿参加的，为什么大中富乐村会有这么喜人的局面？原来，村里用集体资产来扶助大家参加农保。在中大富乐村，参保农民原来自己每年缴60元钱，村里的集体扶助资金也是60元钱。去年，个人缴费调整到100元，集体缴费也增加到100元。

除了集体扶助的政策鼓舞人心外，怀柔区政府的积极引导、大力支持，对农保的推行也是功不可没。为保证全区农村社会养老保险制度的顺利实施，10年内达到全区农保覆盖率85%的目标，怀柔区政府早在试点开始时就决定：区、镇（乡）两级财政将从资金上给予一定的引导和支持。具体方式是“总量控制、定期投入、期限十年”，即区财政每年出资50万元，各镇（乡）财政每年出资5万元，用于参保补贴。同时，从政策上开了口子，允许有经济条件的村，特别是取得土地等大宗资产变现收益的村给村民建保。

怀柔区有8万农村劳动力。2002年，党的十六大提出了“全面建设小康社会”的目标和“有条件的地区积极探索建立农村养老、医疗保险制度和最低生活保障制度”的要求。正在此时，结合当地农村改革和城乡一体化建设的需求，怀柔区加快了农村社会保障体系建设的步伐。在稳步推进农村合作医疗和农村最低生活保障制度的基础上，适时出台了《农村养老保险试行办法》。目前，该区累计有1.45万人参加农保，占该区农民总数的20%，已有528人开始领取养老金。

农保是一项新的制度。要吸引广大农民自愿参保，仅让参保农民对未来有预期，说服力是不够的。那些实实在在享受到参保成果的人对农保进行的评价，更能够使人们在看清“农保利民”的宗旨后，积极地投保。

怀柔区庙城村有290多户，675人。去年初，村委会决定，为村里46岁至59岁的村民一次性趸缴了参保费用，为此村里一下子投了160万元。村书记崔长君表示，今年还要为18岁到45岁的村民投保。正是有了这些村干部的决策，使该村许多60岁以上的老农民从此享受到领取养老金的待遇。

记者们同几位老人进行了座谈。肖金平大妈是去年6月开始领钱的，她表露了当时拿到钱后心里的真实想法。肖大妈说：“村干部真为我们办事，也多亏了有了农保制度。没有养老金，我们过日子只能靠儿女。但是，儿女们情况不同，也有自己的难处。现在，月月有100元钱可领，我们够花了，不愁了。而且，孩子们也省了心。要我说，对老对小，这农保就是个两好。”发生在范维田老大爷身上的事，也很耐人寻味。范大爷以前做过小买卖，修过鞋，每个月总有百多元的收入，过日子不发愁。但是，岁月不饶人，他干不动了，三年前自动“退休”。在没有农保的时候，“退休”农民可不比退休工人，只有靠着儿子们尽孝心了。他有三个儿子，跟小儿子过，另两个儿子每月各给80元钱。儿孝孙贤，范大爷日子过得不错。“但是，儿子给的钱，哪敢乱花。”范大爷风趣地说：“如今，自己可以领钱了，同城里人一样享受了‘退休待遇’，该花钱时也敢出手。”他举了个例子：有一次带小孙子上街，孩子要个好看点的作业本，他掏兜就买了。“这要放在以

前，里外都是花儿子的钱，可能爷孙俩都会落埋怨。”

在大中富乐村、庙城村，在怀柔区，记者看到：有了农保后，农民的生活变样了。

建立新型合作医疗制度

重建农村合作医疗制度开展几年来，很多地方都取得了积极的进展。但到了世纪之交，却遇到了意外的阻力和波折。20世纪90年代以来，农民收入增长缓慢，各项提留不断增加，加重了农民负担，群众反映强烈。为了减轻农民负担，国务院、农业部等出台了一系列政策措施。1999年和2000年，农业部等五部委先后两次联合发文，要求合作医疗“不得强制推行”，后又批评“合作医疗集资在一些地方仍未禁止”，把合作医疗集资笼统看做农民的不合理负担。2000年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，也没有再提合作医疗制度。政策的冲突与变化，使基层的实际执行者无所适从，也使农民对参与合作医疗制度心存怀疑，对政府的信任度打上“政策多变”的问号。结果导致一些恢复合作医疗的试点地区再次放弃合作医疗制度。

重建中的农村合作医疗制度本身存在着缺陷也是使重建工作受挫的原因之一。国家对合作医疗制度没有投入，地方政府对合作医疗的财政支持有限，随着基层社区集体经济力量的下降，向农民集资成为建立合作医疗基金的主要经济来源。除了筹资困难外，关键在于农民对合作医疗的认识和信任程度。“合作医疗能否发展起来，能否维持下去，最重要的是要看群众愿不愿意参加”。农民的支付意愿，主要受预期收益与预期成本的考虑。如果能够用不太多的投入，确实能够哪怕是部分解决看病费用的话，对农民还是有很大吸引力的。有关调查显示，农民对合作医疗的态度有较大差异。一些农民愿意参加合作医疗，也有相当数量的农民不愿意参加合作医疗。从全国农村合作医疗的现状看，参加合作医疗的比重比较小，说明大多数地区农民对合作医疗的满意度比较低，意愿不强。

如何认识农村合作医疗制度，在认识上也并不统一。有人提出应完全放开农村医疗服务，走市场化的路子；有些人则质疑目前我国是否有建立农村医疗保障所需的财力和可以依托的组织机构。另外，中国传统农村合作医疗制度是在计划经济条件下得以存在的，目前我国城乡经济社会结构发生了深刻的变化，已经不可能继续按照传统的方式建立合作医疗制度了，而适合社会主义市场经济体制的新的农村医疗保障制度又没有经验可以借鉴。

农村合作医疗制度的缺失，使得农民面对不断上涨的医疗费用，看不起病，因病致贫、因病返贫的问题突出起来，出现农村社会迫切需要医疗保障制度却又无法开展的矛盾。新华社2002年2月25日的一则报道说，约占全国总人口15%的城市居民享受着2/3的医疗卫生保障服务，而约占85%的农村人口却仅能享受不到1/3的医疗卫生保障服务。由于农村占有卫生资源少，直接导致农村三级医疗预防保健网“线断网破”，致使绝迹多年的传染病、地方病又死灰复燃。农村90%的农民要自费看病，全国有2000多个县还没有建成初级医疗保障体系。对自费看大病，农民的总结是：“救护车一响，一头猪白养；住上一次院，一年活白干”；“小病撑，大病扛，重病等着见阎王”。据浙江省卫生厅的一个调查。2002年浙江省共有农村低保对象34.7万人，其中40%左右是因病致贫的；而在一些贫困山区和海岛，因病致贫、因病返贫的比例更是高达60%以上。据统计，因为经济困难，在应就诊而未就诊的患病农民中，有34.62%的农民有病不医；在应住院而未住院的患病农民中，有54%的农民拒绝住院；在疾病未治愈自己要求出院的农村住院病人中，有53%的农民提前出院。因为看不起病，许多农民小病不看拖成大病。这一切说明，广大农民迫切需要医疗保障制度。

如何让农民看得起病，减轻农民因疾病带来的经济负担，解决好农民的医疗保障问题，成了中央到地方各级政府关心的大事。2002年10月19日，中共中央、国务院作出了《进一步加强农村卫生工作的决定》，明确提出了农村卫生工作的指导思想和目标。“建立和完善农村合作医疗制度”是《决定》中提出的最重要的目标任务之一。为了贯彻《决定》的精神，国务院于10月29日召开了全国农村卫生工作会议，根据农村的实际情况，深入研究、探讨建立和完善新型农村合作医疗制度的途径。

2003年1月16日，国务院办公厅专门下发了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，要求从2003年起，各省、自治区、直辖市都要开展试点，取得经验后逐步推开。到2010年，实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型合作医疗制度的目标。

《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》对建立新型农村合作医疗制度的筹资标准、资金管理、医疗管理和组织实施等，都作了具体的规定和要求。

《意见》说，新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。从2003年起，各省、自治区、直辖市至少要选择2~3个县（市）先行试点，取得经验后逐步推开。到2010年，实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标，减轻农民因疾病带来的经济负担，提高农民健康水平。

《意见》指出，新型农村合作医疗制度实行个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制。农民缴费标准不应低于每年每人10元，经济条件好的地区可相应提高缴费标准。有条件的，乡村集体经济组织应对新型农村合作医疗制度给予适当支持，集体出资部分不应当向农民摊派，鼓励社会团体和个人资助新

型农村合作医疗制度。地方财政对参加新型农村合作医疗农民的资助总额不低于每年每人10元，经济较发达的东部地区，地方各级财政可适当增加投入。从2003年起，中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均10元安排补助资金。

关于新型农村合作医疗的管理，《意见》指出，“以县（市）为单位进行统筹，由省、地、县级人民政府成立有卫生、财政、农业、民政、审计、扶贫等部门组成的农村合作医疗协调小组；县级人民政府成立由有关部门和参加合作医疗的农民代表组成的农村合作医疗管理委员会，负责有关组织、协调、管理和指导工作”。《意见》特别强调，农村合作医疗基金是民办公助社会性资金，要以以收定支、收支平衡和公开、公平、公正的原则进行管理，必须专款专用，专户储存，不得挤占挪用。农民参加合作医疗所履行的缴费义务，不能视为增加农民负担。

此后，新型农村合作医疗试点工作在全国陆续展开。从2003年起，浙江、湖北、云南和吉林4省分别代表东部、中部、西部和东北部，成为国家进行新型农村合作医疗改革的试点。

2003年12月6日，《人民日报》发表社论《扎扎实实地推进新型农村合作医疗试点工作》。社论说，“当前，新型农村合作医疗试点工作正在全国陆续展开，这是党中央、国务院在新形势下对加强农村公共卫生建设作出的重大决策。……各级党委和政府、各级卫生部门要切实把握医疗卫生工作的重点放在农村，加大投入，完善政策，努力探索新形势下建立和完善农村合作医疗制度的新路子。”

2004年

“第二代发展战略”

2004年2月26日，国家统计局公布了2003年统计公报。同历年的统计公报相比，这一年的统计公报上有一个明显的变化：在公布GDP数据的同时，把环境、资源、生态等状况单列出来；同时，适当增加了科技、公共卫生等领域的社会发展情况等。

统计公报的变化传递出这样一个信息：发展，不能以牺牲生态、资源等作为代价；发展，不仅仅是经济增长数字的积累，更重要的是社会进步的综合评价。

还是在起草十六届三中全会决定之时，胡锦涛就严肃地提出了“要牢固树立协调发展、全面发展、可持续发展的科学发展观”的问题。十六届三中全会通过的《决定》更进一步指出：社会发展的战略目标，不是单纯追求国内生产总值的增长，而是在经济发展的基础上促进社会全面进步，促进人的全面发展；经济体制改革不仅要有利于促进生产力的发展，而且要有利于全面体现社会主义现代化事业的要求，实现社会和谐和全面进步。到了2004年，“科学发展观”已经深入人心，大量的关于科学发展观的讲座、报告、文章，使这个思想大范围地流行起来。

统计公报的变化，正是科学发展观的具体体现。

从20世纪到21世纪这一百年，是人类工业化和科学技术突飞猛进的一百年，也是人类对自然和人的自身认识突飞猛进的一百年。工业化的突飞猛进带来了巨大的财富，使人类对自身的前景变得无限乐观。也正是工业化的突飞猛进，造成了人与自然的矛盾、经济门类之间及经济运行与社会发展的冲突日益尖锐，最终促进了人类的大反思。1968年，全球100多位学者聚会罗马，讨论人类的困境与出路。与会者以人口增长、工业发展、粮食生产、资源耗费和环境污染等人类面临的五大严重问题为研究对象，成立了一个名为“罗马俱乐部”的组织。1972年，这个组织发表了震动世界的研究报告《增长的极限》。报告根据数学模型预言：在未来一个世纪中，人口和经济需求的增长，将导致地球资源耗竭、生态破坏和环境污染。除非人类自觉限制人口增长和工业发展，这一悲剧将无法避免。遍及世界的“绿色行动”据此而发轫。同年，联合国环境署成立；1983年11月，联合国成立世界环境与发展委员会（WECD）；1987年，在WECD提交的报告《我们共同的未来》中，正式提出“可持续发展”的模式；1992年，联合国环境与发展大会通过《21世纪议程》，更进一步确认和明晰了“可持续发展观”的理念与内涵。20世纪的最后十年，美、德、英等发达国家与中国、巴西等发展中国家，都先后提出了自己的21世纪议程或行动纲领，不约而同地强调要在经济、社会与环境等方面协调共进。

在人均GDP达到1000美元，初步实现了小康社会的目标后，中国新一代中央领导人及时地提出了“科学发展观”问题。这个发展观不仅包括了世界流行的“可持续”内容，而且全面涉及了经济与社会、人的自身发展等诸问题。其核心，在于“以人为本”，在于经济、社会、人的发展的全面、协调和“可持续”。城乡、区域、经济与社会、人与自然、国内与国外——“五个统筹”构成了科学发展观的完整图景。

2月，中共中央举办了省部级主要领导干部树立和落实科学发展观专题研究班。中共中央常委、中央党校校长曾庆红在研究班上指出：作为综合经济考核指标，仅考虑国内生产总值有着“不容忽视的缺陷”；一定要用科学精神、科学态度和科学的思想方法对待现有的国内生产总值核算制度，防止任何“片面化、绝对化”。

著名国情研究专家、清华大学公共管理学院教授胡鞍钢将这一新的发展观称为中国“第二代发展战

略”。他说，中共十一届三中全会之后，邓小平提出了中国第一代发展战略，其主题是加快发展、不平衡发展，倡导“让一部分地区、一部分人先富裕起来”即是具体体现之一。而科学发展观作为中国第二代发展战略，则强调以人为本，要求协调发展、全面发展、可持续发展。[12](#)

“科学发展观提出正是时候，具有很强的针对性和紧迫性。”中科院可持续发展战略研究组组长牛文元说，由于我国生态环境本来就具有先天脆弱性，如土地的人口载荷量接近饱和、人均水资源拥有量仅为世界平均水平的1/4、55%的国土面积不适宜人类生活和生产等，因此，如果不把人与自然的和谐发展作为发展的基本思路，在越来越恶化的资源瓶颈和环境容量的严重制约面前，我们的发展将走进死胡同。

中央财经领导小组办公室副主任陈锡文指出，单纯追求GDP的增长不是真正的发展。一个地方GDP增长再快，却大量增加“三无”（无土地、无岗位、无保障）农民，怎么能叫发展呢？如果我们不注重“三农”问题，不注重农民的收入问题和生活状况问题，很可能最后会落到所谓“有增长、无发展，大多数人享受不到现代化成果”的“拉美陷阱”里去。

中央党校党建部教授梁妍慧说：“对于领导干部来说，一定要把科学发展观作为政绩观的灵魂和指南，把实现人民群众的利益作为追求政绩的根本目的，把实现经济社会的可持续发展作为创造政绩的重要内容，把积极进取精神同科学求实态度结合起来作为实现政绩的重要途径。有什么样的政绩观，就有什么样的发展观，反之亦然。”[13](#)

著名经济学家厉以宁教授在谈到当前的经济发展时说，在人均GDP达到1000美元以后，我们要特别加强对以人为本思想的认识，这是一个很重要的问题。首先，以人为本，要求我们必须做到经济与社会的协调发展，来缓解因为当前收入与分配差距扩大所导致的城乡矛盾、城市内部收入差别所引起的矛盾。其次，以人为本，事实上体现了要全面满足广大人民的需求。人的需求是多样化的，当温饱阶段还没有达到的时候，吃肉就可以满足了。但是，到了人均收入超过1000美元后，人的需求多样化了，光有肉吃已不管用了，人们的需求在发生变化。第三，以人为本思想的提出，是要求提高人民的教育、文化和技术水平。因为，今后的竞争归根到底是人才的竞争。我们的国家要立足于世界之林，在人均收入达到1000美元后，就必须掌握自主知识产权，要有自己的发明创造。第四，以人为本实际上体现了我们必须走一条可持续发展的道路。因为，环境是我们与子孙后代共享的，资源也是我们与子孙后代共有的。关心人不仅仅要关心我们这一代人，而且还要关心我们的子孙后代，要留一个更好的环境给他们。[14](#)

中国经济体制改革研究会名誉会长安志文则从世界各国发展的现状上认识科学发展观。他说，除环境问题外，近十多年经济发展速度较快的发展中国家普遍出现了两大问题，这就是权力的腐败和两极分化的加大，以拉美的一些国家表现得最为突出。在我国也同样存在这两大问题。因此就必须强调“以人为本”，必须强调全面发展、协调发展、可持续发展。改革经济体制是为了发展经济，但发展经济还不是终极目标，我们的终极目标是为了“人”，为了最广大人民群众的根本利益，为了最广大的人民生活得更加美好。他说，从这个终极目标出发，中国的改革还需要更加深化，经济体制改革要同政治体制改革、行政体制改革相配套。惩治腐败要从体制、制度上着眼；缩小地区差别、消除两极分化也必须从体制、制度上着眼。企业注重效率，政府则应更多地注重公平，注重全面、协调的发展。将效率和公平、发展和环境置于社会主义市场经济的同一体制框架内，并逐渐使之法制化，这应该是中国今后改革的目标。

年初中国各地陆续召开的“两会”，纷纷淡化了国内生产总值目标。步入新一轮快速增长期的广东省当年把国内生产总值预期增长目标定为9%，比上年减少了4.6个百分点；浙江省湖州市宣布不再以国内生产总值指标考核区县干部。而在报刊等媒体上，也出现“应当怎样看待国内生产总值”、提倡“绿色GDP”的文章。国家统计局官员透露，国家统计局与发改委、国家林业局、国家环保总局等部门，正在加紧研究适合中国国情的绿色国内生产总值核算体系，用以衡量经济发展过程中付出的资源环境代价。中国将首先对能源、土地、矿产等自然资源“实物量”的增减情况进行统计，待条件成熟后，再进行绿色国内生产总值核算。在3月举行全国“两会”上，“以人为本，全面、协调、可持续发展”的科学发展观成为热门话题。

又一个“1号文件”

在2003年初中共中央召开的农村工作会议上，胡锦涛总书记作了重要讲话。他提出：“全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村。”中央最高层的重视和全社会的空前关注，使一些媒体将2003年称为“三农年”。“统筹城乡发展”作为落实科学发展观的“五个统筹”中的第一个被写入了中共十六届三中全会《决定》。

《我向总理说实话》和《中国农民调查》两本书所引起的反响，尤其是在“城里人”中引起的反响是前所未有的。当了记者的李昌平在短短的几个月时间就应邀在几十所大学演讲“三农”问题，媒体报道说每场演讲都是听者云集；《中国农民调查》一书出现7个出版社争抢版权的现象，使长期不景气的出版业乍现一抹亮色。作者陈桂棣、春桃此后的大量时间都花在了接受媒体采访上。在2月8日中央电视台的《面对面》栏目中，他俩侃侃而谈，“想象不到的贫穷，想象不到的罪恶，想象不到的苦难，想象不到的无奈……”八个“想象不到”使人如坐针毡。关心“三农”问题，议论“三农”问题，成为这一年最令人瞩目的现象。

4月3日，新一届中央政府召开了全国农村税费改革试点工作电视电话会议，新任国务院总理温家宝宣

布：“中央决定，今年农村税费改革试点工作在全国范围推开。”而在此前的全国“两会”上，温家宝郑重宣告：“共产党人一定能走出黄宗羲定律的怪圈！”

明末清初的著名思想家黄宗羲在《明夷待访录·田制三》中说，“唐初立租庸调之法，有田则有租，有户则有调，有身则有庸。租出谷，庸出绢，调出缣纩布麻……杨炎变为两税，人无丁中，以贫富为差。虽租庸调之名浑然不见，其实并庸调而入于租也。相沿至宋，未尝减庸调于租内，而复敛丁身钱米。后世安之，谓两税，租也，丁身，庸调也，岂知其为重出之赋乎？使庸调之名不去，何至是耶！”例子一直举到嘉靖末年的“一条鞭法”。意思是说，从唐代的“租庸调法”开始，历代封建统治者都把税赋改革作为休养生息的重要内容，而每一次改革，都是把旧的税赋合而为一，的确在改革之初对人民有小利，但久之，又在改革后的税种之外加派杂税，人民缴纳的税赋反而比改革前增加了；到了下一次的改革，又再重复一次轮回，人民负担便由此“积累莫返”，一代比一代重。黄宗羲认为这才是明朝灭亡的根本原因。他总结的这个规律被后人称为“黄宗羲定律”。温家宝总理举出这个规律，其含义是：在税赋改革问题上，历代封建统治者做的是“加法”，而今天的共产党人，要做“减法”。

胡锦涛总书记亲到江西、湖南、山东、河南等地，对农业和农村工作问题进行了专题调研，同当地干部群众一起探讨如何进一步减轻农民负担，促进农民收入较快增加等问题。

年初刚从贵州、山西、辽宁等地调研后回到北京的温家宝，在3月召开的十届全国人大会议上担任了共和国新一届政府总理后不久，在出访回国途中，考察了云南、广东；5月，又马不停蹄地考察了东北三省；9月，在江苏和山东农村调研；10月，在深入三峡库区农村调研时，他还亲自为重庆市云阳县的农民熊德明讨回了被包工头拖欠的2000多元工钱。

清理、追讨农民工工资，惩治“坑农”事件，采取措施切实减轻农民负担，“一把手”深入农村调研……各地都开始行动起来了。8月9日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于对涉及农民负担案（事）件实行责任追究的暂行办法》，在随这个办法下发的通知中强调：减轻农民负担实行地方党政一把手亲自抓、负总责的工作制度，县（市）委书记、县（市）长是减轻农民负担的第一责任人，对本地区发生的涉及农民负担的恶性案件、严重群体性事件和造成重大影响的其他案（事）件负有不可推卸的领导责任。对涉及农民负担案（事）件实行责任追究，就是这个要求的具体化。地方各级党委、政府特别是县、乡两级党委、政府，要进一步建立健全减轻农民负担一把手责任制，不折不扣地执行党中央、国务院关于减轻农民负担的各项方针政策；各级干部要善于做深入细致的思想政治工作，主动排查不稳定因素，努力把矛盾化解在萌芽状态。能不能把农民负担减下来，能不能把涉及农民负担案（事）件多发的势头坚决压下来，能不能妥善处理农村各种矛盾，保持农村社会稳定，既是对各级干部的要求，也要作为考核任用干部的重要依据和内容。

3月17日，广州发生了打工青年孙志刚因出门未带身份证，被警方收容，其后在收容所被伤害致死的恶性案件。一时舆论大哗。5月16日，许志永、俞江、滕彪三位青年法学博士上书全国人大，要求对《收容遣送办法》进行违宪审查。23日，贺卫方、盛洪、沈岍、萧瀚、何海波等五位法学家联合上书全国人大，就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序。

6月20日，温家宝签署国务院令，公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》；22日，该《办法》经国务院第十二次常务会议通过后正式公布，从当年8月1日起施行。实行了21年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》被同时废止。从“收容”到“救助”，在“以人为本”思想的指导下，孙志刚案促成了一个根本性的转变。此后，各地在短时期内，纷纷将“收容所”改建为“救助站”，一股人文关怀的和暖春风开始吹拂到无家可归者身上，也吹拂到进城打工的农民身上。7月，沈阳市公安局在全国第一个推出了对外来人口“市民化管理、亲情化服务和人性化执法”的“零收费”管理模式，取消了“暂住证”制度而改为免费申报暂住登记制度。各大城市纷纷开始仿效。全国人大重新修订了《居民委员会组织法》，并将其更名为《社区居民委员会组织法》。其中规定：在城市某社区有固定住所满三年者，可以享受社区居民的权利，如选举权、被选举权等等。打破了户籍制度对农民工和外来人员的约束。9月，国务院办公厅转发了教育部等部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，要求务工就业农民流入地政府负责进城务工农民子女接受义务教育；他们的九年义务教育普及程度要达到当地水平；要做到收费与当地学生一视同仁；学校在评优奖励、学生入队入团、课外活动等方面，要做到对进城务工农民子女与城市学生一视同仁，等等。

2003年9月，国务院主管农村工作的副总理回良玉在听取各方面意见后，认为现在是改革开放以来农民增收形势最严峻的时期，当前农业和农村发展面临的最根本最突出问题是农民增收难。他请示国务院总理温家宝，提出应该尽快制定一个促进农民增收的中央文件。9月30日，文件起草组成立，回良玉任总负责人。

11月15日，文件形成初稿。中央农村工作领导小组进行了认真讨论并提出了修改意见，上报国务院常务会议和中共中央政治局常委会讨论。国务院办公厅将文件稿分送到近20个部委征求意见；12月3日，温家宝主持召开国务院常务会议进行专门研究。

12月18日，中共中央政治局常委会对文件进行了研究，决定再次召开中央农村工作会议，将文件稿提交农村工作会议讨论、修改，并决定将审定后的文件作为2004年中央1号文件下发。

自1993年以来，中共中央每年召开一次农村工作会议、每年出台一个关于农村工作的文件已成惯例。

而2003年却破例召开了两次农村工作会议，表明中共十六届中央委员会在2002年年底就提出的要把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重的精神正在加速贯彻。在2003年第二次农村工作会议上，文件讨论稿得到与会者的一致肯定。大家认为，抓住了农民增收问题，就实实在在地抓住了当前农村经济工作的关键问题，完全符合广大农民的愿望和利益，是落实“三个代表”要求的实际行动。

会议结束后，根据会议意见，回良玉又主持了对文件的逐字逐句修改。12月30日，胡锦涛总书记在这个关系到广大农民的重大利益的文件上慎重地签下了自己的名字。

2004年1月1日，这个题为《中共中央、国务院关于促进农民增收若干政策的意见》的重要文件以2004年1号文件的形式下发到全党。

媒体用“春风化雨”来形容这个新的1号文件，并将其与20世纪80年代推动了农村改革的五个“1号文件”相联系，称之为“第六个1号文件”。认为这是建国以来第一次以中共中央和国务院名义专发的促进农民增收的文件，是中央在新年送给9亿农民的一个“大礼包”。这个文件抓住了“三农”问题的要害，必将给农村带来自实行家庭联产责任制以来的最为显著的变化。

新的1号文件共22条，包括的具体政策共有37项之多。其中被公认为政策“含金量”最大的，是农业税税率平均降低1个百分点，取消农业特产税，对种粮农民实行直接补贴。文件第一次从政策层面提出，农民工是产业工人的重要组成部分；第一次要求把农民工的职业培训、子女教育、劳动保障纳入正常财政预算。文件对征地制度的改革也十分引人注目，其中最重要的是恢复了农民在土地问题上的市场主体地位。文件还对县及县级以上金融机构支持农业作出了硬性规定。专家们认为这是一个创举，是使千百万农民受益的“大动作”。

文件公开发布后，受到了广大农民的热烈欢迎。而中央在随后采取的一系列落实文件精神的具体行动，如国家从粮食风险基金中拿出100亿元，直接补贴给粮食主产区的种粮农民；中央财政安排了4000万元，国家在16个省（区、市）的66个县实施农机购置补贴项目，另外安排3000万元专项资金对农场职工购置农机进行补贴；各地抓紧落实确定一定比例的国有土地出让金用于支持农业土地开发的政策等等，更是给了农民特别是产粮区农民看得见、摸得着的实惠。各地外出务工农民纷纷返乡种田，一时间，“种粮热”、“争地热”的现象同前几年的土地抛荒现象形成了鲜明的对比。4月，新华社报道说，农业部最新统计表明，全国春播粮食面积出现“恢复性增长”，冬小麦一类苗占播种面积的36.3%，比上年同期增加1.4个百分点，比冬前增加5.9个百分点。

3月5日，一年一度的全国“两会”在北京召开。温家宝总理代表新一届政府首次作《政府工作报告》。温家宝在报告中特别提出，解决农业、农村和农民问题，是我们全部工作的重中之重。当前，我国农业发展又处在一个关键时期。今年要按照统筹城乡发展的要求，采取更直接、更有力的政策措施，加强农业，支持农业，保护农业，努力增加农民收入。温家宝说，要继续推进农村税费改革。除烟叶外，取消农业特产税，每年可使农民减轻负担48亿元。从今年起，要逐步降低农业税税率，平均每年降低1个百分点以上，五年内取消农业税。今年农业税率降低可使农民减轻负担70亿元。为支持农村税费改革，今年中央财政将拿出396亿元用于转移支付。要加快推进县乡机构等配套改革。温家宝还说，要深化粮食流通体制改革，全面放开粮食购销市场，加快国有粮食企业改革，加强粮食市场管理和调控，对种粮农民实行直接补贴。今年国家从粮食风险基金中拿出100亿元，直接补贴种粮农民。加强农业生产资料价格监管，保护农民利益。温家宝指出，各级政府都要增加对“三农”的投入。今年中央财政投入增加300亿元左右，比上年增长20%以上。国债投资要重点加强农村“六小工程”和田间水利建设，改善农民生产、生活条件。要继续搞好农村扶贫开发，多渠道增加扶贫资金投入，扩大以工代赈规模。要改进农村金融服务，农村信用社要增加农户小额信用贷款和农户联保贷款，支持农民发展生产。要加快农业科技进步，加强农村科技推广体系建设。

温家宝总理在十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》在广大农民中引起强烈反响。全国上下普遍认为减免以至逐步取消农业税等政策是今年《政府工作报告》最实在的“干货”之一。在中国，城市和农村一直实行两套不同的税制，广大农民的税负长期高于城市居民。目前，中国是世界上唯一专门面向农民征收农业税的国家，总税率达8.4%。在这种背景下，零赋税出现的意义不仅在于农民负担的绝对数量下降了多少，而且在于它破除了对农民的不平等待遇，为中国今后在城乡推行的一体化税制扫清了障碍，对中国追求的城乡统筹发展起到了助推作用。新中国成立初期专门征收农业税的目的是因为当时农业税仍占国家税收的很大比重，而当前，农业税仅相当于中央财政收入的4%。经过几十年的发展，中国财政已具备了反哺农业的能力。

2005年1月，中共中央发布的又一个“1号文件”慎重宣布：在全国范围内取消农业税。“五年内取消农业税”的目标在一年的时间里提前实现，农民缴“国税皇粮”从此成为历史。

学者们认为，从根本上说，还要继续推进的农村税费改革已经不仅仅是减免几个百分点税赋的问题，它已经表明，改革已经不再是单项推进的阶段，而是需要全面推进综合配套改革来解决中国特色的“三农”问题。正如温家宝总理所说：“农村税费改革的实质，是要改革农村不适宜生产力发展的上层建筑的某些环节。”中国农村改革迈进了一个新的历史阶段，改革已经进入到了触及更深层次问题的阶段。

“国九条”

2004年1月31日，国务院发出《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》，从九个方面对推进资本市场改革开放和稳定发展提出了要求，因此又被称为“国九条”。

《意见》在充分肯定我国资本市场“取得了举世瞩目的成就”的前提下，说：“为贯彻落实党的十六大和十六届三中全会精神，围绕全面建设小康社会的战略目标，积极推进资本市场改革开放和稳定发展”，提出了九条意见。

第一条：“充分认识大力发展资本市场的重要意义”，指出大力发展资本市场是一项重要的战略任务，对我国实现本世纪头20年国民经济翻两番的战略目标具有重要意义。一是有利于完善社会主义市场经济体制，更大程度地发挥资本市场优化资源配置的功能，将社会资金有效转化为长期投资；二是有利于国有经济的结构调整和战略性改组，加快非国有经济发展；三是有利于提高直接融资比例，完善金融市场结构，提高金融市场效率，维护金融安全。提出“资本市场发展中遇到的问题，也只有在发展中逐步加以解决”。

第二条：“推进资本市场改革开放和稳定发展的指导思想和任务”，提出了在“遵循‘公开、公平、公正’原则和‘法制、监管、自律、规范’方针”基础上的“六个坚持”的指导思想，即：坚持服务于国民经济全局，实现与国民经济协调发展；坚持依法治市，保护投资者特别是社会公众投资者的合法权益；坚持资本市场改革的市场化取向，充分发挥市场机制的作用；坚持改革的力度、发展的速度与市场可承受程度的统一，处理好改革、发展、稳定的关系；坚持用发展的办法解决前进中的问题，处理好加快资本市场发展与防范市场风险的关系；坚持循序渐进，不断提高对外开放水平。

《意见》提出的“推进资本市场改革开放和稳定发展的任务”是：以扩大直接融资、完善现代市场体系、更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用为目标，建设透明高效、结构合理、机制健全、功能完善、运行安全的资本市场。要围绕这一目标，建立有利于各类企业筹集资金、满足多种投资需求和富有效率的资本市场体系；完善以市场为主导的产品创新机制，形成价格发现和风险管理并举、股票融资与债券融资相协调的资本市场产品结构；培育诚实守信、运作规范、治理机制健全的上市公司和市场中介群体，强化市场主体约束和优胜劣汰机制；健全职责定位明确、风险控制有效、协调配合到位的市场监管体制，切实保护投资者合法权益。

第三条：“进一步完善相关政策，促进资本市场稳定发展”，要求各部门要进一步完善相关政策，为资本市场稳定发展营造良好环境。这些“相关政策”是：完善证券发行上市核准制度；重视资本市场的投资回报；鼓励合规资金入市；拓宽证券公司融资渠道；积极稳妥解决股权分置问题；规范上市公司非流通股份的转让行为，防止国有资产流失；完善资本市场税收政策。

第四条：“健全资本市场体系，丰富证券投资品种”，提出要建立多层次股票市场体系；积极稳妥发展债券市场；稳步发展期货市场；建立以市场为主导的品种创新机制。

第五条：“进一步提高上市公司质量，推进上市公司规范运作”，指出“上市公司的质量是证券市场投资价值的源泉。上市公司董事和高级管理人员要把股东利益最大化和不断提高盈利水平作为工作的出发点和落脚点。要进一步完善股票发行管理体制，推行证券发行上市保荐制度，支持竞争力强、运作规范、效益良好的公司发行上市，从源头上提高上市公司质量。鼓励已上市公司进行以市场为主导的、有利于公司持续发展的并购重组。进一步完善再融资政策，支持优质上市公司利用资本市场加快发展，做优做强”。对规范上市公司运作和完善市场退出机制提出了明确的要求。

第六条：“促进资本市场中介服务机构规范发展，提高执业水平”。

第七条：“加强法制和诚信建设，提高资本市场监管水平”，对资本市场法规体系和信用体系的建设；推进依法行政，加强资本市场监管；发挥行业自律和舆论监督作用等提出了要求。同时要求“引导和加强新闻媒体对证券期货市场的宣传和监督”。

第八条：“加强协调配合，防范和化解市场风险”，要求“各地区、各部门都要关心和支持资本市场的规范发展，在出台涉及资本市场的政策措施时，要充分考虑资本市场的敏感性、复杂性和特殊性，并建立信息共享、沟通便捷、职责明确的协调配合机制，为市场稳定发展创造良好的环境和条件”。“各地区、各部门必须建立应对资本市场突发事件的快速反应机制和防范化解风险的长效机制”，并严厉打击证券期货市场违法活动。

第九条：“认真总结经验，积极稳妥地推进对外开放”，提出严格履行我国加入世贸组织关于证券服务业对外开放的承诺；鼓励具备条件的境外证券机构参股证券公司和基金管理公司，继续试行合格的境外机构投资者制度；积极利用境外资本市场；遵循市场规律和国际惯例，支持符合条件的内地企业到境外发行证券并上市；支持符合条件的内地机构和人员到境外从事与资本市场投资相关的服务业务和期货套期保值业务；认真研究合格的境内机构投资者制度。同时加强交流与合作。

对“国九条”的出台，媒体反应极为热烈。许多媒体或发表评论，或学者专访，或刊登专家文章，认为这个层次为最高级别的文件对证券市场的重要作用给予了充分肯定，明文强调了资本市场为国有企业、金融市场改革和发展，优化资源配置，促进经济结构调整和经济发展所作出的重要贡献。这不仅是对“证券市场边缘化”的一次正式否定，更预示着资本市场将要进入一个全面实施与推进的新进程。认为文件提出大力发展资本市场是一项重要的战略任务。是从战略的高度来认识资本市场对全面建设小康社会的重大意义。文件提出要遵循“公开、公平、公正”原则和“法制、监管、自律、规范”的方针，抓好“六个坚持”，明确了推进资本市场改革开放和稳定发展的任务是以扩大直接融资、完善现代市场体系、更大程度地发挥市场在资

源配置中的基础性作用为目标，建设透明高效、结构合理、机制健全、功能完善、运行安全的资本市场。舆论还普遍赞扬文件提出的措施实事求是，政策方向具体。

几乎所有媒体的评论都注意到，文件对保护投资者利益问题极为重视。有文章特别指出，“国九条”全文涉及投资者保护问题多达15处，几乎每一主题都有保护投资者利益的字眼，字数多达近900字，篇幅之大也是前所未有的。认为投资者利益得到充分尊重，必将大大增强投资者对我国资本市场的信心，这是发展资本市场的不懈动力。

《中国证券报》发表社论《资本市场翻开新的一页》论述“国九条”的意义。社论认为，对中国资本市场发展来说，这份纲领性文件可谓是功在当前，利在长远。这里的“功”，体现在对关乎当前市场发展的重要问题都提出了明确的政策意见；这里的“利”，则表现为高屋建瓴地指明了市场改革与发展的方向。这无疑将有力而长效地促进中国新兴资本市场稳定、健康、持续发展。

《上海证券报》社评和《证券时报》的评论都说，“国九条”是中国资本市场的长期“利好”因素。它促进我们进一步推进资本市场基本功能的整体性、综合性发挥；有利于广大投资者形成稳定、正面的市场预期。

《广州日报》专访文章的标题是《〈意见〉出台奠定大牛市基础》，文章称：“有关专家认为，《意见》说明政府已经明确股市不再是国企解困的工具，而要转为‘投资者本位’。此次‘纲领性’的利好对股市的影响可以延续一年甚至几年。不夸张地说，《意见》的出台，奠定了中国未来20年牛市的政策基础。”

“国九条”的出台也引起了海外舆论的关注。3月30日，中国证监会副主席屠光绍就“国九条”涉及的内容接受了境外媒体的采访。他说，推进中国资本市场的改革开放和稳定发展是中国经济改革和发展的战略性任务，《意见》已对此作了统一部署，目前有关方面正在积极贯彻和落实国务院《意见》精神，并进一步制定具体的实施方案。在谈到全流通问题时，屠光绍表示，股权分置是证券市场发展中的大问题，这个现象的产生有其历史原因，如不妥善解决，不利于市场功能的进一步发挥。《意见》已提出了解决这一问题的原则，即积极稳妥，尊重市场规律，保护投资者特别是公众投资者的合法权益。有关方面正在根据《意见》的精神对此作具体的研究。在谈到培育机构投资者问题时，屠光绍表示，长期以来我们的证券市场是以中小投资散户为主的，我们一直致力于发展机构投资力量。发展机构投资者有利于改变投资人结构，改善公司治理，加快市场创新。他说，希望经过一段时间的努力后，机构投资者在市场中所占比例能显著提高。他还就B股问题、创业板块问题、公司治理问题等回答了海外媒体的提问。^[10]

“国九条”出台，股市应声而起。文件公布后的第一个交易日即上升30点。此后，新开户数激增，创下7000万户新高。4月7日，上证指数达到1783点，比之此轮行情的最低点2003年11月13日的1307点，升幅达36%。

但是，此轮上涨行情并没有像媒体预期的那样长期持续下去，整个下半年，作为股市风向标的上证指数都在1200点左右的下位徘徊。有评论认为，股市多年的起起伏伏，大小案件的不绝如缕导致了信心的丧失，而股权分置问题则如悬在股市头上的达摩克利斯剑，使股民战战兢兢无复昔日的勇气。于是，舆论再次作出“政策市时代已经过去了”的判断。

“审计风暴”

2004年6月23日，国家审计署审计长李金华向十届全国人大常委会第十次会议作《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。

一个政府部门向国家最高权力机关的常委会议作年度汇报，本是“例行公事”，然而这个“例行公事”却引起了社会舆论的异常关注。起因在于一年前的6月25日，一批违规大案在审计署审计长李金华向全国人大常委会所作的审计报告中曝光，此后一场严查乱管理、乱投资、违规挪用资金的“审计风暴”随即席卷全国。“风暴”过后，人们自然有理由关心其结果。

果然，这场“风暴”中查出的问题之多之大，以至于连因行文、用词审慎严密而被同行称为“新华体”的新华社新闻也用了《一份触目惊心的审计“清单”》这样的标题报道审计结果。

李金华的报告分两部分：“2003年度中央预算执行和其他财政收支审计情况”及“加强中央预算管理的意见”。引起人们广泛关注的是第一部分，也就是查出的问题的“清单”。审计出的问题分八类：“中央预算管理中存在的主要问题”、“中央基本建设预算管理中存在的主要问题”、“中央其他部门预算执行中存在的主要问题”、“税收征管中存在的主要问题”、“专项资金管理使用中存在的主要问题”、“财政资金投资效益方面存在的主要问题”、“金融机构资产负债损益中存在的主要问题”，以及“原国家电力公司领导班子任期经济责任审计情况”。

在这份“清单”中，中央一些部委的名字赫然在榜，预算管理问题突出：

——1994年，原国家计委批复同意所属宏观经济研究院等7个单位联建科研办公楼，办公楼建成后，原国家计委将其中部分面积用于出租，2001—2003年共收取租金3285万元，用于机关离退休干部医疗费超支等。

——国家林业局调查规划设计院等4个单位编造、变造7份“林业治沙项目”贷款合同，套取财政贴息资

金415万元。类似的采取虚报人员、编造虚假项目等方式套取财政资金的共有7个部门，共套取财政资金9673万元。

——1999年以来，国家体育总局动用中国奥委会专项资金1.31亿元，其中用于建设职工住宅小区1.09亿元，用于发放总局机关工作人员职务补贴和借给下属单位投资办企业2204万元。类似这样挤占、挪用财政专项拨款和其他有专项用途的资金，用于建设职工住宅、办公楼和发放各类补贴的部门共审计出41个，挤占挪用资金14.2亿元。

——2003年，国防科工委共分配预算资金162.1亿元，年初预留62.91亿元，预留比例达38.8%；科技部在年初分配预算资金时，将科技三项费用17.01亿元全部预留，直到当年8—11月份，才采取追加的方式批复到有关地方和部门。同时还审计出22个部门在向所属单位分配预算资金时，年初预留223.69亿元，占财政部批复预算的13.65%。

——对国务院24个部门2003年度决算（草案）进行审计的结果发现，部门决算编报不真实、不规范的问题仍然存在，主要是少报收入和结余、虚列支出、漏汇少汇部分资金等，涉及金额40.54亿元。

审计报告说，审计调查了17个省（区、市）35个地（市）的税收征管质量，重点抽查了788户企业，发现少征税款问题比较突出。这些企业2002年少缴税款133亿元，2003年1—9月少缴税款118亿元。影响税收征管质量的主要问题是：（1）人为调节税收进度；（2）有些税务机关征管不力，造成税收流失；（3）有些税收政策存在漏洞。

一批基本建设资金和专项资金管理使用混乱，同时发现多起侵吞国家或集体财产、侵害群众切身利益的事项，以及挤占挪用扶贫救灾款项的事件：

——在长江堤防工程建设中，部分施工单位买通建设和监理单位，弄虚作假，偷工减料，水下护岸抛石少抛多计，水上护坡块石以薄充厚，工程质量令人担忧。抽查5个标段发现，虚报水下抛石量16.54万立方米，由此多结工程款1000多万元，目前部分堤段的枯水平台已经崩塌；抽查11个重点险段发现，水上块石护坡工程不合格的标段达50%以上。在这一工程建设管理中，有关责任人以权谋私、大肆受贿。此案上报国务院后，有关部门立案查处，目前已逮捕21人。

——投资22.79亿元的国家重点建设项目河南省煤气化工程，从立项到2001年竣工投产历时16年，期间燃气市场供求发生重大变化，但项目决策者和建设单位仍坚持按原定规划进行建设，致使项目建成后只能按设计供气能力的一半运行，经营陷入严重困境，仅2002年度就亏损2亿多元。

——湖北省黄冈市政府及有关部门弄虚作假，挪用明珠大道项目国债资金1167万元，侵占安居工程用地110亩，兴建“形象工程”东方广场，严重影响明珠大道的建设。

——武汉市洪山区927亩集体山林地，先后四次被非法买卖，有关单位和个人从中牟利4000多万元。

——2003年12月，国家食品药品监督管理局机关服务中心与两个公司签订协议，擅自将国家无偿划拨给该局位于北京昌平区的216亩土地，以8500万元的价格转让给这两个公司，用于经营开发。

——2001年4月，私营企业华海公司在得知武汉市政府准备征用江汉区后湖乡两个村805亩土地，通过该乡有关领导引荐，未经任何审批手续，分别与两村签订了土地联合开发合同，“特别”规定，如遇国家征用该地，华海公司保证对两村每亩地的补偿不低于10.8万元和12.5万元，若国家征地补偿高于上述价格，则超出部分的80%或全部归华海公司所有。同年8月，武汉市以每亩14.8万元和14.7万元的价格征用上述土地，华海公司从中攫取差额1801万元。华海公司在得到最后一笔资金两天后，即向工商部门申请注销企业。目前，该私营企业主在逃。

——淮河流域安徽、河南、江苏14个灾区县中，有9个县采取重报、多报移民迁建户数等手法，套取灾区群众建房补助资金1.36亿元。安徽省霍邱县降低上级补助标准，克扣1804户灾区群众的建房资金360万元。

——2003年云南大姚地震救灾资金管理使用中，截至2004年3月，中央财政下拨的1.2亿元特大自然灾害救济补助费，仍有5174万元滞留在县级财政；有关部门挤占挪用救灾资金4111万元，主要用于平衡预算、兴建楼堂馆所及招待费开支等。

李金华说，当前中央补助地方支出已占中央财政总支出的一半以上，但财政部在每年编制和报告中央财政总预算时，未将其细化到地区和项目，使资金分配缺乏透明度。而且近年来，政府基础设施投资规模不断扩大，但在项目规划、决策、审批和管理中仍存在一些不容忽视的问题。

在审计中国工商银行、原中国人寿保险公司和交通银行等金融机构资产负债损益时，发现了个人消费信贷等方面存在违规违法和经济犯罪问题。金融机构出现新的风险点：

——审计中国工商银行总行及21个分行的资产负债损益情况，查出的主要问题是：违规发放贷款，违规办理票据承兑和贴现。同时发现各类案件线索30起，涉案金额69亿元。

——工商银行上海外高桥保税区支行向“姚康达”一人就发放个人住房贷款7141万元，这些资金被用于购买128套住房，炒作房地产。

——审计抽查工商银行北京翠微路支行办理的7.91亿元汽车消费贷款发现，4家汽车经销商用虚假资料骗贷达9650万元。

——票据市场管理混乱。河南洛阳芬莱商贸有限公司与银行工作人员内外勾结，2002年仅为大连实德塑料工业公司及其关联企业就“包装”银行承兑汇票4.92亿元。2001年以来，该公司通过此类“业务”共收取好

处费216万元。

——民营关联企业骗贷问题突出。广东省佛山市民营企业主冯某利用其控制的13家关联企业，编造虚假财务报表，与银行内部人员串通，累计从工行南海支行取得贷款74.21亿元，至审计时尚有余额19.29亿元。这些贷款大量转入个人储蓄账户或直接提取现金，有些甚至通过非法渠道汇出境外。经初步核查，银行贷款损失已超过10亿元。

——原中国人寿保险公司擅自改变保险费率、超额退保、非法代理保险业务等不正当竞争问题金额23.74亿元；将24.82亿元保险资金违规出借、投资和兴建办公楼等；审计还发现各类案件线索28起，涉案金额4.89亿元。这些问题发生在中国人寿保险公司改制前。审计结束后，人寿保险公司非常重视，随即开展全面整改，问题正在逐步得到纠正。

——2000—2002年，交通银行锦州分行与锦州市中级法院、古塔区和凌河区法院联手作假，用伪造的法律文书上报交通银行总行核销175户企业的“不良”贷款2.21亿元。这些被核销贷款的企业根本不知情，有的还在继续归还贷款，归还的贷款本金及抵押资产的变现收入，被该行全部存入“小金库”。同时，法院从上述虚假诉讼中收取“诉讼费”，其中锦州市中院和凌河区法院将收取的85.3万元存入私设账户。审计机关将此案移交有关部门查处，已有7人被审查，1人被逮捕。

受中组部委托，审计署对原国家电力公司领导班子进行了任期经济责任审计，审计资产总额10150亿元，占该公司总资产的70%。发现的主要问题，一是损益不实比较严重，1998—2002年，累计少计利润78亿元；二是决策失误造成重大损失；三是国有资产流失比较严重。审计发现，因违规处置资产、通过关联交易让利，违规对外投资、借款、担保等，使国有资产流失45亿元。这次审计还查出该公司涉嫌个人经济犯罪案件线索12起，涉案金额10亿元。包括北京市供电局原局长赵双驹在内的35人已涉嫌经济犯罪被司法机关逮捕。

审计署动了真格的，舆论叫好声不断。有评论认为，在改革旧体制、建立和完善新体制的过程中，以及在经济的运行过程中，审计是一个极其重要的环节。

8月31日，国家审计署副审计长刘家义在接受南京审计学院荣誉教授的聘任后作了一个报告。他在报告中透露，我国在今后将逐步推开绩效审计，重大违法违规案件、因盲目决策造成的资源浪费和国有资产流失、为单纯追求速度而片面提供优惠政策造成国家和人民群众利益受到重大损害等三大领域将成为绩效审计的重点。他说，与一般审计指向“钱是怎么花的”不同，绩效审计重点是考量政府“花钱的效果”。绩效审计将沿着公共资金使用效能和环境资源效益两条主线有重点地进行。首先是重大违法违规案件；其次是因盲目决策造成的资源浪费以及国有资产流失问题；第三是地方上为了单纯追求高速度，片面地给予优惠政策，造成国家和人民群众的利益受到重大损害的事件。^[1]

这就意味着，审计制度作为经济体制改革的产物，将更加全面地介入中国的经济生活乃至政治生活中。

《中国的就业状况和政策》白皮书

据联合国劳工组织发表的年度报告，到2003年年底，全球失业总人数达到1.859亿，失业率为6.2%，均创下历史新高。2003年是全世界就业形势最为严峻的一年。4月26日，国务院新闻办公室发表了《中国的就业状况和政策》白皮书。

这是中国第一次发表关于就业状况和政策的白皮书。白皮书共1.3万多字，分“前言”，“就业基本状况”，“积极的就业政策”，“提高劳动者素质”，“农村劳动力就业”，“妇女、青年和残疾人就业”和“二十一世纪前期就业展望”七个部分。

白皮书说，中国有近13亿人口，是世界上人口最多的国家，劳动年龄人口众多，国民教育水平较低，就业矛盾十分突出。主要表现在：劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾同时并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现，新成长劳动力就业和失业人员再就业问题相互交织。2003年，中国城乡从业人员达到74432万人，其中城镇25639万人，占34.4%，乡村48793万人，占65.6%。1990—2003年，共增加从业人员9683万人，平均每年新增745万人。

白皮书说，中国实行积极的就业政策，确立了“劳动者自主就业，市场调节就业，政府促进就业”的就业方针。中国政府采取各种有效措施，努力把失业率控制在社会可承受的限度内。近年来，在就业压力持续加大的情况下，中国政府采取多种措施控制城镇失业率的急剧上升。2003年年底，全国城镇登记失业率为4.3%，城镇登记失业人数为800万人。2004年，中国政府确定就业再就业工作目标为新增就业900万人，下岗失业人员再就业500万人，城镇登记失业率控制在4.7%左右。

关于城乡人民收入增长情况，白皮书说，1990—2003年，城镇居民人均可支配收入由1510元增长到8472元，增长4.6倍，实际增长1.6倍；农村居民人均纯收入由686元增长到2622元，增长2.8倍，实际增长77%。

白皮书强调，农村人口占中国人口的大多数，中国政府高度重视农村的就业问题，积极调整农业和农村经济结构，大力发展传统种植业以外的农业产业，扩大农业综合开发，提高农业综合效益，同时将发展

乡镇企业作为解决农村富余劳动力就业的一条重要出路。目前，乡镇企业已经具有相当的规模和经济总量，成为繁荣农村经济、增加农民收入的重要力量和安排农村富余劳动力就业的主渠道。2003年，全国乡镇企业实现增加值36686亿元，占国内生产总值的31.4%，已经成为国民经济的重要支柱；吸纳农村富余劳动力1.36亿人，占农村劳动力的27.8%。2003年，中国农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过9800万人，是1990年1500万人的6倍以上。20世纪90年代后，农民离乡外出就业平均每年以500万人左右的规模迅速增加，成为农村劳动力转移的主要渠道。

白皮书指出，中国政府一贯十分关注和高度重视妇女、青年和残疾人就业问题，对男女平等就业赋予了法律保障，积极采取优惠政策保护残疾人就业。中国城乡妇女就业人数从1990年的2.91亿增加到2003年的3.37亿；1998—2003年，在累计1336万女性下岗失业人员中，共有972万人实现了创业和再就业。中国青年人口规模大，每年新成长劳动力数以千万计，青年就业问题日益突出。城镇登记失业人员中，35岁以下的占70%左右。为缓解全社会的就业压力，提高青年劳动者的技能素质，中国对未能升学的初高中毕业生全面实行一至三年的劳动预备制培训；在各类中等职业学校开设了职业指导的必修课程；为解决大学毕业生就业问题，中国政府实施了促进高校毕业生就业的若干措施。中国目前有残疾人6000万人，约占全国人口总数的5%。其中处于劳动年龄段的有2400万人。截至2003年底，全国城镇残疾人已就业人数为403.1万人，农村残疾人已就业人数为1685.2万人。残疾人就业率为83.9%。

白皮书预测，未来20年，中国16岁以上人口将以年均550万人的规模增长，到2020年劳动年龄人口总规模将达到9.4亿人。“十五”时期（2001—2005年）劳动年龄人口增长最为迅速，年均增长1360万人。在劳动年龄人口持续增长的同时，目前尚有1.5亿农村富余劳动力需要转移，有1100万以上的下岗失业人员需要再就业。在劳动力供求总量矛盾尖锐的同时，劳动力素质与岗位需求不相适应的结构性失业问题日益凸显。白皮书说，21世纪前期，中国解决就业问题的总体目标是：按照全面建设小康社会的总体要求，树立和落实科学的发展观，适应经济社会发展对人力资源的开发利用的需求，满足广大劳动者参与劳动和提高收入水平的愿望，努力实现社会就业比较充分，将失业率控制在社会能够承受的范围内。到2020年，就业总量达到8.4亿，失业率控制在社会可承受的水平；大部分人有机会就业，少量失业者基本生活有保障并为就业做准备，社会总体上处于比较充分的就业状态。为此，中国将采取继续保持经济较快增长，把就业和再就业工作放在更加突出的位置；经济结构调整与就业结构改善协调推进，扩大就业容量；坚持城乡经济社会协调发展，统筹城乡就业；建立和完善以劳动者自主就业为主导、以政府法律制度为基础的市场就业机制；提高教育水平，加强职业培训；合理安排社会保障与就业，对困难群体实行基本生活保障和就业援助；提高对外开放水平，发挥中国劳动力资源优势等主要措施，以实现上述总体目标。

《中国的就业状况和政策》白皮书发表的当日，国务院新闻办举行了记者招待会，请劳动和社会保障部官员和专家介绍有关情况，并回答记者提问。中央电视台记者提出的第一个问题就带有质询性：“我们实际失业状况可能比政府公布的失业率更高一些，请问如何看待这个问题？”劳动和社会保障部培训就业司司长于法鸣作答：到去年年底，登记失业人员是800万，城镇登记失业率是4.3%，给人感觉好像不是这样。首先我想声明一条，4.3%是城镇登记失业率，也就是说失业人员来登记所形成的失业率。它不包括国有企业和集体企业的下岗职工，因为这些人员跟企业的劳动关系还存在，而且有企业保障他们的基本生活，更不包括大量的进城务工的农民工。所以给人感觉好像4.3%是偏低的，但这是国际上通行的做法。

于法鸣在回答中央人民广播电台记者提问时说，当前经济增长已向集约型模式发展，经济对就业的拉动弹性系数下降。从目前来看，特别是20世纪90年代到现在，GDP每增长1个百分点只能拉动60万~70万个就业岗位。而过去在粗放式的经济发展模式下，GDP每增长1个百分点，拉动就业可以达到200多万人。所以党和政府把解决中国的就业和再就业问题放在了更加突出的位置，放在了社会经济协调发展这样一个发展观来考虑，制定了一整套积极的就业政策，就是要发挥政策对促进就业的一些效应，也就是说在经济发展的同时，还要靠政策来促进更多的人实现就业。客观地说，在这些政策的落实过程当中，确实还有一些亟待解决的难点。比如说小额担保贷款的政策进展比较缓慢，国有大中型企业主辅分离，分流安置失业人员的政策落实也比较缓慢。这几个问题正是今年要着力解决的。

劳动和社会保障部劳动科学研究所副所长、研究员莫荣在回答《经济日报》记者提问时说，在下岗失业人员问题还没有完全解决的同时，中国又面临新的情况，我们出现青年失业问题，现在登记求职的青年占到70%，这是在2000年前没有发生过的情况，所以我们劳动力市场面临全方位的压力。中国政府实施了积极的就业政策，这个政策涵盖面不仅是下岗职工，还有长期失业人员以及享受最低生活保障的人员，涵盖面进一步扩大。另外，在农村劳动力流动就业方面有一些政策鼓励，在青年就业问题，尤其是大学生就业问题上，国务院也出台了一些政策，所以我想这个政策面不仅仅是下岗职工，而是全方位的。

于法鸣在回答《光明日报》记者关于农村劳动力进城务工或者农村劳动力向城里转移的问题时说，目前我们正按照总理在《政府工作报告》当中提出的，要为进城务工的农民工创造宽松的就业环境，准备重点抓好以下几项工作：第一，消除政策性障碍，逐步建立城乡统一的劳动力市场，形成农村和城镇劳动者公平的就业制度，这是建立一个长效机制。第二，做好农民工合法权益的维护和保障工作，优化农村富余劳动力向城市转移的制度环境。第三，对进城务工的农民工与城镇劳动者一视同仁地提供公共就业服务。第四，对进城务工的农民工加强引导性培训和职业技能培训，提高他们进城务工的择业能力。

境外的《南华早报》记者问：最近中央银行实行紧缩信贷的政策，是否对就业有不利影响？劳动和社

会保障部新闻发言人胡晓义回答说，中央银行提高贷款准备金率是中国政府实施稳健的货币政策的具体措施，如果非常直接地把一项具体的政策和就业联系起来的话，当然也可以说提高贷款准备金率总是比放宽货币政策对就业的影响更为不利。但是对某一项政策的评价不能简单地这样联系，货币政策更加健全，金融市场的秩序进一步完善以后，从总体来讲，对就业是有利的，更何况中国政府提出的积极就业政策包括很广泛的政策领域，货币政策只是其中一项政策。他列举了政府的支持就业和减少失业方面税费减免的政策、小额贷款的政策、提供公共就业服务的政策、国有企业在关闭破产过程中的主辅分离政策等7项对提高就业率有利的政策。[\[1\]](#)

另一部白皮书：《中国的社会保障状况和政策》

9月7日，中国国务院新闻办公室发表了又一部白皮书：《中国的社会保障状况和政策》。就业和社会保障是相关性比较密切的两个问题，因此，这部白皮书又被舆论界看做前一部白皮书的延续。对这两个问题的关注，被看做中共十六届三中全会提出的“科学发展观”在宏观决策和制定政策时的具体体现。

劳动和社会保障部副部长王东进在发表白皮书的当天宣布了一个消息：9月12—18日，国际社会保障协会第28届全球大会将在北京举行，来自140多个国家的1000多名代表将出席会议，就当今世界的社会保障问题展开深入研讨。王东进说：“中国政府首次发表《中国的社会保障状况和政策》白皮书和国际社会保障协会全球大会首次在中国召开，这是中国社会保障发展史上的两件大事，必将有力地推动中国社会保障事业更快更好地发展。”

这部白皮书与就业问题的白皮书一样也是约1.3万字，除“前言”和“结束语”外，内容共有10个部分，即“养老保险”、“失业保险”、“医疗保险”、“工伤保险”、“生育保险”、“社会福利”、“优抚安置”、“社会救助”、“住房保障”、“农村社会保障”。

白皮书分别阐述了10类保障的政策和现状：

1997年，中国政府统一了全国城镇企业职工基本养老保险制度，实行社会统筹与个人账户相结合。2003年，企业参保退休人员月平均基本养老金为621元；全国基本养老保险参保人数达15506万人，其中参保职工11646万人。国家机关和事业单位工作人员实行不同于企业的离退休养老制度。20世纪90年代起，部分地区开始探索改革机关事业单位退休制度，进行离退休费用社会统筹的改革试点。2003年年底，参加社会统筹试点职工1199万人，离退休人员258万人。2003年，全国企业基本养老保险征缴收入总额为2596亿元；各级财政补助基本养老保险基金544亿元，其中，中央财政补助474亿元。2000年，中国政府决定建立全国社会保障基金，2003年底已积累资金1300多亿元。

中国政府在推动企业用工制度改革和建立市场导向就业机制的同时，加快建立和完善失业保险制度，保障职工失业后的基本生活，帮助失业人员实现再就业，推进国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨。2003年年底，全国参加失业保险人数达10373万人，全年共为742万失业人员提供了不同期限的失业保险待遇。1998年以来，中国政府建立了以国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障为内容的“三条保障线”制度。下岗职工领取基本生活费的期限最长为三年；期满后未实现再就业的，可以按规定享受失业保险待遇；家庭人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的，可以按规定申请享受城市居民最低生活保障待遇。随着失业保险制度的日臻完善和基金积累的增加，从2001年开始，实行国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险并轨。

中国政府于1998年颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，在全国推进城镇职工基本医疗保险制度改革。2003年年底，全国参加基本医疗保险的人数达10902万人，其中，参保职工7975万人，退休人员2927万人。今后，国家将进一步扩大医疗保险覆盖面，将符合条件的城镇各类从业人员逐步纳入基本医疗保险。加强和完善医疗保险管理和服务，控制医疗费用的不合理增长，为参保人员提供更好的服务。建立健全多层次医疗保障体系，逐步减轻参保人员的个人负担，实现医疗保险制度的稳健运行和可持续发展。

2004年1月，国家颁布的《工伤保险条例》实施后，工伤保险的覆盖范围迅速扩大，截至2004年6月底，参加工伤保险的职工人数达4996万人。国家建立了工伤保险基金统筹制度，明确了保障待遇，实行了劳动能力鉴定制度，并采取了多种措施积极开展工伤和职业病预防工作。

国家于1998年开始在部分地区推行生育保险制度改革。2003年年底，全国参加生育保险的职工有3655万人；全年共有36万名职工享受生育保险待遇。

目前，中国共有各类老年人社会福利机构3.8万个，床位数112.9万张，平均每千名60岁以上的老年人拥有床位8.4张。2001年，国家开始实施“全国社区老年福利服务星光计划”，截至2004年6月，全国城乡共新建和改建社区“星光老年之家”3.2万个，总投入134.9亿元。全国共有192个专门儿童福利机构和近600个综合福利机构中的儿童部，收养5.4万名孤残儿童。全国各地还兴办康复中心、弱智儿童培训班等社区孤儿、残疾人服务组织近万个。截至2003年底，全国城镇共有403万残疾人实现就业，农村共有1685万残疾人从事生产劳动；259万贫困残疾人得到生活保障；44.2万残疾人在各类福利院、养老院享受集中供养、五保供养；246万残疾人得到临时救济、定期补助和专项补助；累计扶持701万贫困残疾人解决基本温饱。2003年，各级政

府安排残疾人事业费15亿元，募集社会福利资金近1亿元。

优抚安置制度是中国政府对以军人及其家属为主体的优抚安置对象进行物质照顾和精神抚慰的一种制度。目前，中国有4000多万优抚安置对象。2003年，享受国家抚恤补助的优抚对象为465万人，国家各级财政投入抚恤资金87.9亿元。

中国政府从国家发展的实际出发，最大限度地对生活困难的城乡居民实行最低生活保障，对受灾群众进行救济，对城市流浪乞讨人员予以救助，提倡并鼓励开展各种社会互助活动。截至2003年年底，全国领取城市居民最低生活保障金的人数为2247万人，月人均领取58元；当年全国各级政府财政支出最低生活保障资金156亿元，其中中央政府对中西部困难地区补助92亿元。2003年，各级政府共安排用于受灾群众生活方面的救灾资金53.1亿元，其中，中央政府安排40.5亿元。2003年8月1日，国家正式实施《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，截至当年底，全国共建有救助管理站909个，救助生活无着的流浪乞讨人员21万多人次。2003年底，大中城市和有条件的小城市共有社会捐赠接收站点2.8万个。1996—2003年，累计接受社会各界捐款捐物折合人民币230多亿元，衣被9.6亿件，得到援助的灾民、贫困群众达4亿多人次。

中国政府积极推进以住房公积金制度、经济适用住房制度、廉租住房制度为主要内容的城镇住房保障制度建设，不断改善城镇居民的住房条件。到2003年年底，城镇居民人均住房建筑面积达到23.7平方米；全国建立住房公积金职工人数达6045万人，累计归集公积金5563亿元，职工因购建住房和退休等支取1743亿元；累计发放个人住房贷款2343亿元，支持327万户职工家庭购建住房；全国已有35个大中城市全面建立了最低收入家庭廉租住房制度。

根据农村经济社会发展特点，国家在农村实行与城镇有别的社会保障办法。20世纪90年代以后，部分地区根据农村社会经济发展实际，按照“个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”的原则，建立了个人账户积累式的养老保险。2003年年底，全国有1870个县（市、区）不同程度地开展了农村社会养老保险工作，5428万人参保，积累基金259亿元，198万农民领取养老金。中国政府于2002年开始建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，截至2004年6月，覆盖9504万农业人口，实际参加人数6899万人；共筹集资金30.2亿元，其中地方各级财政补助11.1亿元，中央财政对中西部地区补助3.9亿元。1994年国务院颁发《农村五保供养工作条例》，对农村村民中符合条件的老年人、残疾人和未成年人实行保吃、保穿、保住、保医、保葬（未成年人保义务教育）的五保供养。2003年年底，全国实际五保供养人数为254.5万人，敬老院为2.4万所，集中供养五保对象50.3万人；全国享受最低生活保障和特困户生活救助的农村特困人数为1257万人。

白皮书发布的当天，国务院新闻办照例举行新闻发布会，请劳动和社会保障部的官员向媒体介绍情况。

劳动和社会保障部副部长王东进说，中国政府从国情出发，坚持以人为本，高度重视并长期致力于社会保障体系的建立和完善，取得了令人瞩目的成就。政府积极深化社会保障制度改革，相继在辽宁省、吉林省和黑龙江省进行了完善城镇社会保障体系试点，为社会保障制度的可持续发展探索积累经验。中国政府高度重视扩大社会保障覆盖范围。目前，社会保障覆盖范围已从国有单位职工逐步扩大到城镇各类经济组织的从业人员，并在一些地区进行农村养老保险、新型农村合作医疗、农村居民最低生活保障等社会保障试点。为了加强社会保障基金征收，保持基金的不断增长，中国政府不断调整财政支出结构，较大幅度地提高社会保障的资金投入，通过多种渠道筹集社会保障储备基金。

他说，在今后一个时期，中国政府将按照科学发展观的要求，围绕全面建设小康社会的目标，坚持以人为本，统筹就业、再就业、劳动关系和社会保障各项工作，加快建设与经济发展水平相适应的、符合社会主义市场经济体制要求的、比较完善的社会保障体系，使更多的人享有社会保障。

他在回答合众国际社记者提出的问题时说，资金问题，目前我们还没有利用国外的资金来充实我们的社会保障资金，基金主要由用人单位和个人按照一定的比例上缴。另外，国家财政给予适当的补助。财政投入的资金有两部分，一部分是对困难的省份给予补助，另一部分作为社会保险基金的储备资金，由中国的社会保障基金理事会负责管理。目前，还主要是用于购买国债。农村的社会保障问题，现在我们有两种做法，一种是农村居民已经出来到城镇居住或者打工的，可以参加城镇的各项保险；留在农村的，其养老保险主要是以个人缴费、集体资助、政府引导为主体，另外还可以参加新型合作医疗制度。当然，农村与城市不同，因为农民还有土地作为最基本的保障手段。

王东进在回答中央电视台记者的提问时透露，社会保险法已经纳入了全国人大立法计划，很快会出台。目前，我们已经出台了与之相适应的法规，如《工伤保险条例》、《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》等等；同时，我们以部令的形式出台了相关配套的规章。应该说，现在的社会保障法律法规体系框架已经初步建立起来。

《法制日报》记者问到了进城务工人员社会保障的接续问题。劳动和社会保障部社会保险事业管理中心主任孟昭喜回答说：这个问题提得非常好。目前在国内确实存在这种情况，一些农民进城务工之后，有的在单位随着单位职工一起参加了社会保险。参保之后，当他不在这个城市工作，要流动到其他地区工作或者返回农村生活的时候，确实出现了社会保险关系的转移和接续的问题。我们现在正在着手研究解决这个问题。主要是考虑制定相应的政策，使外出务工的农民工，无论是在哪里参保，如果流动之后，社会保险关系可以随着他转移到新的务工单位或者转到农村去。这里面的一个核心问题，就是资金随之转移的问

题，因为从社会保险的关系来讲，相对的还好管理一点，关键是资金要随之转移，这个问题我们也正在研究，制定相应的办法。

劳动和社会保障部新闻发言人胡晓义在回答《北京青年报》记者提出的社保资金“空账”问题时说，空账的问题不是由于某个个人或者某个单位造成的，这是一个制度安排上的问题。我们国家长期实行计划经济，在计划经济体制的时候，职工的养老保险、职工的退休是由单位和个人包下来的，那个时候并没有考虑到今后大量职工退休可能承担的资金压力。所以，那个时候也没有一个个人账户的安排，也没有相应的资金积累。1993年中国政府提出要建立社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度，从那个时候开始，就为每一个参加养老保险的职工建立个人账户，但是由于以前没有资金积累，大量已经退休或者将要退休的职工，实际上他们的账上是空账。怎样解决空账问题，中国政府进行了长期的研究，并且从2001年开始在辽宁省进行了做实养老账户的试点，取得了初步成效，今年试点又向吉林省和黑龙江省推开。去年中国共产党十六届三中全会决定中已经明确提出，要逐步做实养老保险的个人账户。我们将在总结东北三省的试点的经验基础上，逐步向全国推开，为养老保险制度的可持续发展奠定更好的基础。

胡晓义在回答德新社记者的问题时说，现在中国60岁以上的人口占总人口的比重已经超过了10%，中国已经开始步入老龄化社会。从城镇的养老保险计划来看，现在已经达到了三个在职人养一个退休人的比例。这样一个老龄化的过程还在持续，还在发展。预计到本世纪20年代末期，老龄化会进入到高峰期。如果现行的政策不作调整的话，那时候将要达到十个在职的人养活四个或者更多的退休人的比例。正是考虑到未来的风险和挑战，必须调整我们的制度模式，作出相应的政策安排。

中国国际广播电台记者问：有一些个体户和从事灵活就业的人员没有参加社会保险，这类问题怎么解决？王东进回答说，随着经济结构调整和就业方式的变化，现在已经把非国有企业、个体经济包括灵活就业人员作为我们制度覆盖的重点。劳动和社会保障部已经出台了灵活就业人员参加养老保险、医疗保险的指导性意见，而且各地都出台了相应的办法，现在已经有几百万灵活就业人员参加了社会保险。就在前天结束的劳动保障厅局长会议上，我们的郑斯林部长讲到，今后一个时期，要把包括灵活就业人员、非公有制经济、个体经济、外商投资经济组织的从业人员作为我们社会保险扩大覆盖面的重点工作来抓。

王东进最后说，我要告诉大家两个结论：一个结论是，如果没有中国政府这些年来致力于社会保障制度的建立，致力于“两个确保”、“三条保障线”的建设，中国现在不可能有这种安定、团结、齐心协力搞现代化建设的局面。另一个结论，就是按照我们全面建设小康社会的目标要求，按照维护社会公平和正义，保持社会的和谐和稳定，我们的目标要覆盖全社会来讲，我们现在任务相当艰巨和繁重，任重而道远。[\(14\)](#)

“和平崛起”

2004年4月24日，来自全球35个国家和地区的1000多名政要、学者和商界精英再次聚会中国海南博鳌小镇，参加一年一度的亚洲盛会——博鳌亚洲论坛年会。

博鳌论坛年会的举办已是第三届。自2001年肇始以来，一届比一届热闹，一届比一届更受参加国和地区高层的重视。本届年会的与会嘉宾不仅有中国、柬埔寨、巴基斯坦、马来西亚、日本、韩国、印度、新加坡、哈萨克斯坦等亚洲国家的首脑、前政要以及大批部长级官员，还邀请了捷克总统克劳斯、美国前总统布什、墨西哥前总统塞迪略等以及澳大利亚和新西兰的贸易部长参加。

本次年会的主题为“亚洲寻求共赢：一个向世界开放的亚洲”。中国国家主席胡锦涛在开幕式上作了题为“中国的发展 亚洲的机遇”的主旨演讲。年会主要议题包括：坎昆后的多边贸易体制和亚洲经济一体化进程、中国和平崛起和经济全球化、能源挑战与合作、亚洲金融合作、亚洲文化交流与合作等。年会期间举行了全体大会、论坛、午餐会、圆桌会议、座谈会等近20场活动。

世界的“眼球”聚焦中国。中国改革开放26年来取得的巨大成就，26年的迅速崛起进程，使世界对这个人口第一大国不得不青眼相看；近年来在海外一些媒体上流行的“中国威胁论”和“中国崩溃论”这两种截然相反的论调，也使人们更加关注中国的发展和走向。因此，当胡锦涛主席在主旨演讲中说：“中国将坚持和平发展的道路，高举和平、发展、合作的旗帜，同亚洲各国共创亚洲振兴的新局面，努力为人类和平与发展的崇高事业作出更大贡献。”会场爆发出经久不息的掌声。

会上，中国改革开放论坛理事长郑必坚所作的“中国和平崛起的新道路和亚洲的未来”演讲语惊四座，被看做对关于中国的种种议论的正面回答，在年会上，继而在世界舆论上引起巨大而持久的反响。

郑必坚在“中国和平崛起新道路”这个总命题下，阐述了他的一些思考。

首先是关于“怎样看中国的发展”问题，郑必坚说：“中国实行改革开放25年来，取得了一系列新的重大进步和发展。但是，中国远未摆脱不发达状态，仍是一个发展中国家，而且是一个面临一系列大规模发展难题的发展中国家。”什么是中国的“大规模发展难题”？郑必坚用乘法和除法两道“最简单的数学题”来作说明：无论看似多么小的社会发展难点，只要乘以13亿，就变成了一个大规模的，甚至可能是超大规模的问题；而无论绝对数量多么可观的财力、物力，只要除以13亿，那就成为相当低的，甚至很低很低的人均水平。他说，这里所指的13亿是中国的人口数量，而且中国的人口高峰还在后面——大约要到2040年前后，达到15亿后，才会逐渐有所下降。

他话锋一转：“当然，事情还有另一方面。实践证明，中国活跃起来，把一切可以调动的积极因素愈益充分地调动起来，那么中国人的劳动力、创新力、购买力，中国的凝聚力和增长动力，以及由此而给世界带来的增长动力，又是联系于13亿的另一道数学题。”他说：“单单这件事，就够我们从现在算起的两到三代中国人，很忙很忙的了！”

怎样看中国的崛起道路，郑必坚说，根本之点在于：中国实行改革开放25年来，已经开创出一条适合中国国情又适合时代特征的战略道路。这就是：在同经济全球化相联系而不是相脱离的进程中独立自主地建设中国特色社会主义，这样一条和平崛起新道路。这也是一条奋力崛起而又坚持和平、坚持不争霸的道路。他说：“和平地崛起。就是说，争取和平的国际环境来发展自己，又以自身的发展来维护世界和平。”他强调指出：义无反顾地坚持和发展这条中国和平崛起新道路，就是21世纪中国人的使命。

曾经是中共中央党校副校长的郑必坚，以其扎实的理论功底和在改革、发展等问题上的理论建树，被看做中国决策层的智囊人物之一。他的观点是由他率领20多位学者组成的课题组，经过近一年的研究而提出的，无疑折射出了中共高层的一些共识。2003年12月26日，胡锦涛总书记在纪念毛泽东诞辰110周年座谈会上的讲话中明确提出，坚持中国特色社会主义道路，就要坚持走和平崛起的发展道路。在2004年2月23日中共中央政治局第十次集体学习中，胡锦涛再次强调，要坚持和平崛起的发展道路和独立自主的和平外交政策。2003年12月10日，温家宝总理访美时在哈佛大学发表的演讲，以及2004年“两会”闭幕后在会见中外记者的招待会上，也明确阐述了中国和平崛起道路的要义：第一，中国和平崛起就是要充分利用世界和平的大好时机，努力发展和壮大自己；同时又用自己的发展，维护世界和平。第二，中国的崛起，基点主要放在自己的力量上，独立自主、自力更生、艰苦奋斗。依靠广阔的国内市场、充足的劳动资源和雄厚的资金储备，以及改革带来的机制创新。第三，中国的崛起离不开世界。中国必须坚持开放的政策，在平等互利的原则下，同世界一切友好国家发展经贸往来。第四，中国的崛起需要很长的时间，恐怕要多少代人的努力奋斗。温家宝说：中国的崛起不会妨碍任何人，也不会威胁任何人，也不会牺牲任何人。中国现在不称霸，将来强大了也永远不会称霸。

2001年7月，日本通产省发表的白皮书称中国已成为“世界工厂”，此后，中国已成为“世界工厂”的说法便不胫而走。在这届博鳌论坛年会上，许多中外人士联系“和平崛起”这一论题，对“世界工厂”的说法进行了辩证。龙永图说：“现在大家都在说中国是世界的工厂，实际上中国只是世界的一个车间。”他说，在全球制造业的生产链上，中国企业只处在中低端，从中国的综合国力、制造业的素质和竞争能力，特别是拥有的自主核心技术看，与世界经济史上被称为“世界工厂”的英国、美国和日本相比，还有很大差距。郑必坚说，中国企业成功地抓住了世界范围内正在进行的大规模产业转移时机，利用跨国公司将制造基地转移到具有低成本优势的地区的机遇，得以培育和发展自身的制造业。这可以说是中国企业第一次在全球分工当中找到明确的位置。但是，尽管中国已形成珠江三角洲、长江三角洲、环渤海湾三大世界级制造基地，但中国仍称不上制造业强国。从总量上来看，中国的制造业产值仅占全球市场的5%，而日本所占的比重是15%，美国是20%。技术含量高的“中国制造”产品在全球市场上远未形成主流。联合国工业发展组织总干事卡洛斯·马加里尼奥斯说，中国已经日渐成为世界重要的工业品生产和供应基地。但中国由“制造大国”向“制造强国”转变，仍需一段艰苦过程。这是庞大的系统工程，各地各行业需要重新调整自己的工业布局 and 定位，包括正确处理发展高科技与制造业的关系、大力发展高科技制造业等等。

人类进入21世纪，中国制造业已占整个世界的第四位，能源、化工、建材、纺织、家电、电子等十多个行业的百余种产品已位居世界第一。在国际市场上，每两台空调就有一台是中国生产的；电视机和洗衣机也分别占了国际市场的1/3和1/4，中国制造的产品已渗透到世界的每一个角落。但专家们说，中国企业出口大都是采用贴牌生产的方式，外贸200强企业出口值有74%是通过加工贸易方式取得的。从产品的量来看，中国无疑是位居前茅的，但出口的商品大多是单价低、附加值低的产品。美国出口一架波音747飞机，就相当于中国20万~30万台彩电的出口额。而且，就算中国的电子信息产品的产值已排在世界第五位，电话和移动电话数量已居世界第二，但其关键元件及大规模集成电路每年的进口量是国内需求的60%以上。

专家们认为，“中国制造”仅仅是中国经济在21世纪参与全球分工的基础。在未来的全球产业价值链中，它不能支撑中国成为经济强国，中国应该努力打造成经营大国。

与会的专家学者及企业总裁认为，今天的中国之所以被称为世界工厂，其中主要的原因之一便是跨国公司的在华投资。世界500强跨国企业已有80%进入中国，中国已成为世界第二大吸引外商直接投资的国家。他们说，“世界工厂”概念与以往已大不相同，不再是一个国家孤军奋战，而是许多国家一起共同打造“世界工厂”。与工业化时代的“世界工厂”不同，信息化时代的“世界工厂”并不意味着一个国家整体制造能力的全面提高，而是更多地充当“世界工厂的一个车间”的角色，是以全球性的网络化生产、网络化采购为特征的制造基地。

“和平崛起”成为这届年会最激动人心的话题。美国前总统老布什说：“我已经注意到（胡锦涛）主席和（中国的）现任领导集体正在致力于我们称之为‘和平崛起’的事业。这使亚洲其他国家非常放心，对亚洲的整个面貌都非常重要。”

“中国正在成为东亚政治经济和外交的发动机。”捷克总统克劳斯说。

“中国经济的迅速发展为世界在21世纪的发展提供了乐观的前景。”巴基斯坦总统贾迈利说。

菲律宾前总统拉莫斯在会上发言中指出，中国经济持续、强劲的增长已经成为亚洲经济发展的强大动

力。他说，在中国加入世界贸易组织后，经济加速增长，进口不断增加，为亚洲国家提供了更多的经济发展机遇。

墨西哥前总统塞迪略说，崛起的中国不应该被看做亚洲其他国家的对手，而应该是机遇提供者。中国现在已成为世界第三大进口市场和亚洲第一大进口市场。中国对亚洲其他国家的进口和直接投资近年来以每年20%~30%的速度增长，并已成为这些国家经济复苏的动力。

与会的代表纷纷指出，中国的和平崛起正在突破传统现实主义权力政治学说“大国崛起必然引起国际秩序动荡”的定律。日本《朝日新闻》专栏作家船桥洋一在发言中说：与历史上因崛起而挑战现行国际秩序甚至引发战争的大国明显不同的是，“中国希望自己的崛起在不给现有秩序带来冲击的前提下，实现增长和发展，并使所有邻国受益。这就是和平崛起”。

“和平崛起”论的提出，也得到了美国各界的正面响应。美国国防部长拉姆斯菲尔德在8月6日的演讲时说，中国崛起对世界的影响，未必会发展到军事冲突或必须以军事方式解决，而美国以及国际社会如果能够有智慧地与中国交往，中国和平崛起，未必会牵涉到军事冲突。9月，在纽约举行的美国共和党代表大会在新党纲的对华政策中写入了这样的内容：“对一个强大、和平与繁荣的中国的崛起表示欢迎”，并重申“一个中国”。《星岛日报》在头版头条以“美共和党党纲对华善意大增”为题给予醒目报道。

2004年5月，曾任《时代》周刊资深记者的美国高盛公司资深顾问乔舒亚·库伯·雷默发表文章提出了“北京共识”的概念。他认为，“北京共识”的精髓是：创新、大胆试验、坚持捍卫国家利益。关于中国的经济体制，他说：“中国现在有市场经济成分，也有社会主义成分”；“中国是市场经济与社会主义经济的融合体”；“中国正开辟出一条通往发展的新道路，这条道路是建立在创新、集聚非对称性力量、实现以人为本的发展和注重个人权利和责任的平衡基础之上”。中国不仅关注经济发展，同样重视社会变化，也涉及政治、生活质量和全球力量平衡等诸多方面，“除了经济因素外，政治和文化因素同样重要”，体现了一种寻求公正与高质量增长的发展思路。^[1]

在已经过去的一个四分之一世纪里，在总体和平的国际环境中，中国以和平的方式取得了令人瞩目的成就：1978—2003年25年间，中国经济年均增长9.4%；年国内生产总值由1473亿美元增加到14000多亿美元；年进出口贸易总额由206亿美元增加到8512亿美元；外汇储备由1.67亿美元增加到4033亿美元。中国经济总量跃居世界第六，进出口贸易总额为世界第四。

2004年，中国经济继续实现平稳增长：国内生产总值达到13.65万亿元，比上年增长9.5%；财政收入2.63万亿元，增长21.4%；社会消费品零售总额5.4万亿元，增长13.3%；进出口贸易总额1.15万亿美元，增长35.7%，由上年居世界第四位上升为第三位；城镇新增就业980万人，超过预期目标；城镇居民人均可支配收入9422元，农村居民人均纯收入2936元，扣除价格因素，分别实际增长7.7%和6.8%。

“构建社会主义和谐社会”

2004年7月，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在上海考察工作时强调：加强党的执政能力建设，“这是党的建设的重中之重”。8月22日，在邓小平诞辰100周年纪念大会上，胡锦涛对这个“重中之重”作了进一步的阐释：以党的执政能力建设为重点，从党的执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源和执政环境等方面进行努力，全面加强和改进党的思想、组织、作风和制度建设。

2004年9月16—19日，中共十六届四中全会在北京召开。这次全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》对执政能力建设集中作了系统的理论阐述。

全会发表的公报在论述中国共产党执政兴国的一系列要务时，出现了一个新颖的“提法”：要坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力，不断增强全社会的创造活力，妥善协调各方面的利益关系，推进社会管理体制创新，加强和改进新形势下的群众工作，维护社会稳定。

提高执政能力——执政兴国——构建社会主义和谐社会。会议文件中凸显出这么一个逻辑顺序。“构建社会主义和谐社会”顺理成章地成为共产党执政，中国改革发展新的落脚点，或“目标模式”。

12月3—5日，中共中央、国务院在北京举行中央经济工作会议。会议确定新一年经济工作被舆论界简要概括为“一个统领、两个着力”。“一个统领”指用科学发展观统领经济社会发展全局，统领2005年的经济工作。“两个着力”就是着力抓好宏观调控，着力抓好深化改革。改革再次被放到重要而醒目的地位。会议提出的六项主要任务是：继续加强和改善宏观调控，确保经济平稳较快发展；继续加大对“三农”的支持力度，保持农业和农村发展的良好势头；大力推进结构调整，促进经济增长方式转变；着力推进经济体制改革，建立健全全面协调可持续发展的制度保障；统筹国内发展和对外开放，增强国际竞争力；坚持以人为本，努力构建社会主义和谐社会。

此后，“构建社会主义和谐社会”一语，便更加日益频繁地见诸各种媒体。

许多学者在报刊上撰文指出，“构建社会主义和谐社会”，不仅指生产力的不断提高，也包含资源的更有效、更节约的利用和人民生存环境的不断改善；不仅指经济的更大发展，也包含经济结构的不断改善，更加合理，地区间的发展尽快结束非均衡状态，区域间形成协调、合作的发展态势；不仅指人民物质生活的更大改善，也包含社会公正与公平逐步实现，人的素质全面提高，人与自然和谐相处。

而构建社会主义和谐社会，离不开改革。

在2005年3月召开的全国人大和政协“两会”上，改革再次成为最频繁使用的词汇。

温家宝总理在大会上所作的《政府工作报告》中提出，要用更大力量推进经济体制改革，在一些重点领域和关键环节取得新突破。报告提出了六个方面的改革任务。

（一）继续推进农村改革。必须抓紧研究解决税费改革中的新矛盾新问题，把工作的重点放在搞好乡镇机构、农村义务教育体制和县乡财政管理体制等各项改革上；同时，要深化粮食流通体制改革、农村金融改革、农村土地管理制度改革。

（二）深化国有企业改革。一要坚持国有经济布局和结构的战略性调整，完善国有资本有进有退、合理流动的机制。二要加快国有大型企业股份制改革，按照建立现代企业制度的要求，健全公司法人治理结构，转换企业经营机制。三要加快解决企业办社会问题，继续做好国有企业政策性关闭破产工作，建立依法破产机制。四要深化电力、电信、民航等行业改革，推进邮政、铁路行业和城市公用事业改革，放宽市场准入，引入竞争机制。要完善国有资产管理体制和监管方式，建立国有资本经营预算制度，规范国有企业改制和国有产权转让，防止国有资产流失，维护职工合法权益。要深化集体企业改革，推动多种形式的集体经济发展。

（三）鼓励、支持和引导非公有制经济发展。认真贯彻落实国务院《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，为非公有制企业创造平等竞争的法治环境、政策环境和市场环境；进一步放宽非公有资本进入的行业和领域，拓宽非公有制企业融资渠道，依法保护私有财产权和非公有制企业权益；改进政府对非公有制企业的服务和监管。

（四）加快金融体制改革。包括加快国有商业银行改革，搞好股份制改革试点；推进政策性银行和其他商业银行改革；积极稳步发展多种所有制金融企业；加强资本市场基础建设，建立健全资本市场发展的各项制度，切实保护投资者特别是公众投资者的合法权益，营造资本市场稳定和健康发展的良好环境；深化保险业改革，规范保险市场秩序；稳步推进利率市场化和人民币汇率形成机制改革，保持人民币汇率在合理、均衡水平上基本稳定；完善金融监管体系，加强和改进金融监管。

（五）推进财税体制和投资体制改革。健全公共财政体制，完善和规范中央财政转移支付制度；完善省级以下财政体制；搞好增值税转型试点，制定全面实施方案；完善出口退税机制；深化预算管理制度改革；全面落实投资体制改革决定，制定相关办法，完善项目审批、核准和备案制度，建立新形势下的全社会投资调控体系，规范政府投资的范围和行为，健全政府投资监管制度，建立政府投资和国有企业投资责任制与责任追究制，从根本上改变投资决策失误而无人负责的状况。

（六）加强市场体系建设。积极发展各类要素市场；规范发展产权交易市场；推进流通体制改革，大力发展现代流通方式；深化价格改革，理顺价格关系；深入整顿和规范市场秩序，加快社会信用体系建设。

在对外开放方面，一要加快转变对外贸易增长方式。优化出口商品结构，促进加工贸易升级，保持出口继续增长；继续搞好能源、重要原材料、关键技术和重大设备的进口；改革口岸管理体制，加快“大通关”建设；妥善处理国际贸易摩擦和纠纷。二要继续积极合理利用外资。着力提高利用外资质量，更好地把引进外资与提升国内产业结构和技术水平结合起来；鼓励外商投资高新技术产业、现代服务业、现代农业和中西部地区，限制高消耗、高污染的项目。三要进一步实施“走出去”战略。鼓励有条件的企业对外投资和跨国经营，加大信贷、保险、外汇等支持力度，加强对“走出去”企业的引导和协调；建立健全境外国有资产监管制度。四要抓紧做好加入世贸组织后过渡期各项工作。继续发展多边、双边经贸关系，积极参与区域经济合作。

如果说，正式的《政府工作报告》尚有较强的书面语言色彩的话，两会结束后温家宝在记者招待会上对记者提问的即席回答则将冷静的思考与充沛的激情熔铸为一种打动人的个性化语言：

过去两年我们在经济上遭遇了一场遭遇战，我们及时、果断地采取了宏观调控的措施，打了一套“组合拳”。现在可以说，宏观调控取得了明显的成效。我们成功地避免了经济的大起大落，避免了物价的过度上涨。我们保持了经济平稳、较快地运行，保持了物价的基本稳定。

摆在我们面前的形势如同“逆水行舟，不进则退”。我想换一个角度给大家讲一下。第一，宏观调控的基础还不巩固，粮食增产、农民增收的困难加大，特别是生产资料价格上涨的幅度大了。固定资产投资的规模极有可能反弹，煤、电、油、运依然紧张。一二月份，电力增长12%，但是却有25个省、市、区发生拉闸限电的现象，这就反映经济生活这根弦绷得还很紧。第二，在我们的面前遇到一系列“两难”的问题。经济发展慢了不行，那样就业压力就会更大，财政收入会减少，许多应该办的各项事业缺乏资金；快了也不行，经济生活长期处于紧张阶段，难以为继。第三，中国经济发生的问题，说到底还是结构性的问题、经济增长方式问题和体制问题。而解决这些深层次的问题需要时间。

行百里者半九十，绝不能半途而废！

消除经济中不健康、不稳定的因素，巩固宏观调控的成果，要靠改革。

解决经济生活当中的深层次矛盾和问题，调整结构，转变经济增长方式，要靠改革。

实现社会公平与正义，构建和谐社会，也要靠改革。

中国的改革不是一年的时间，而是长久的任务。但是，有些问题早改比晚改好，否则积重难返。

温家宝挥动手臂，字字掷地有声：2005年不仅是改革年，确切地说是改革攻坚年。

是的，路正长，改革还需攻坚。

注 释

^[1] 参见《南风窗》，2002（6）。

^[2] 参见《世界经济报道》，2001-11-02。

- [\[3\]](#) 参见《南方周末》，2002-01-31。
- [\[4\]](#) 参见《中华工商时报》，2002-02-20。
- [\[5\]](#) 参见《三湘都市报》，2003-11-24。
- [\[6\]](#) 参见《中国劳动保障报》，2004-02-19。
- [\[7\]](#) 参见中国新闻网，2004-03-02。
- [\[8\]](#) 参见新华社报道，2004-02-29。
- [\[9\]](#) 参见《上海证券报》，2004-04-13。
- [\[10\]](#) 参见《证券日报》，2004-03-31。
- [\[11\]](#) 参见《江南时报》，2004-09-01。
- [\[12\]](#) 参见新华网报道，2004-04-26。
- [\[13\]](#) 参见新闻网报道，2004-09-07。
- [\[14\]](#) 参见陈锦华：《回顾中国社会主义市场经济体制的建立》。

主要参考文献

1. 赵德馨. 中国近现代经济史(1949—1991). 郑州: 河南人民出版社, 2003
2. 毛泽东文集. 第1~8卷. 北京: 人民出版社, 1993—1999
3. 建国以来毛泽东文稿(内部发行). 第1~12册. 北京: 中央文献出版社, 1987—1998
4. 马洪, 孙尚清主编. 中国经济结构问题研究(上、下). 北京: 人民出版社, 1980
5. 宋晓明, 刘蔚主编. 追寻1978·中国改革开放纪元访谈录. 福州: 福建教育出版社, 1998
6. 邓小平文选. 第1~3卷. 北京: 人民出版社, 1993、1994
7. 汤应武. 抉择——1978年以来中国改革的历程. 北京: 经济日报出版社, 1998
8. 柳红, 吴敬琏. 西安: 陕西师范大学出版社, 2002
9. 百年潮. 1998—2002年各期。
10. 本书编写组. 王震传(上、下). 北京: 当代中国出版社, 1999、2001
11. 国家经济体制改革委员会编. 中国经济体制改革规划集. 北京: 中共中央党校出版社, 1988
12. 赵士刚主编. 共和国经济风云(上、下). 北京: 经济管理出版社, 1996
13. 中共中央文献研究室编. 十二大以来重要文献选编. 北京: 人民出版社, 1986
14. 吴敬琏. 改革: 我们正在过大关. 北京: 三联书店, 2002
15. 尹永钦, 杨峥晖编著. 巨变. 北京: 当代世界出版社, 2004
16. 郑功成等. 中国社会保障制度变迁与评估. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
17. 费孝通. 乡土中国. 北京: 三联书店, 1985
18. 翁杰明, 张西明, 张弢, 曲克敏主编. 与总书记谈心. 北京: 中国社会科学出版社, 1996
19. 陈立, 李虹主编. 社会保障: 市场经济的稳定器. 北京: 中共中央党校出版社, 1996
20. 王爱文等. 编织社会安全网——中国社会保障制度的昨天、今天和明天. 桂林: 广西师范大学出版社, 1998
21. 冯更新主编. 21世纪中国城市社会保障体制. 郑州: 河南人民出版社, 2001
22. 韩良诚, 焦凯平主编. 企业养老保险制度的统一与实施. 北京: 中国人事出版社, 1997
23. 王东进主编. 中国社会保障制度. 北京: 企业管理出版社, 1998
24. 高佩义. 中外城市化比较研究. 天津: 南开大学出版社, 1991
25. 高尚全, 储传亨主编. 中国城镇住房制度改革全书. 北京: 中国计划出版社, 1996
26. 李昌平. 我向总理说实话. 北京: 光明日报出版社, 2002
27. 陈桂棣, 春桃. 中国农民调查. 北京: 人民文学出版社, 2004
28. 国家体改委重要文件资料汇编(上、中、下)
29. 王仕元主编, 国家经济体制改革委员会综合规划和试点司编. 中国改革开放事典. 广州: 广东人民出版社, 1993
30. 国家经贸委企业司编. 我国企业集团试点的政策与实践. 北京: 中国经济出版社, 1995
31. 孙尚清主编. 论经济结构对策. 北京: 中国社会科学出版社, 1984
32. 王守安, 曾志清编. 中国企业集团. 北京: 中国展望出版社, 1988
33. 国家经济体制改革委员会大事记(1982—1998)
34. 中国经济体制改革研究会20周年大事记(1983—2003)
35. 企业职工持股与经营者年薪制期权制度改革文件汇编
36. 谢伏瞻, 魏加宁编. 金融监管与金融改革. 北京: 中国发展出版社, 2002
37. 余映丽, 李进杰. 模式中国. 北京: 新华出版社, 2002
38. 北京国际城市发展研究院编著. 数字中国. 北京: 光明日报出版社, 2002
39. 孙健. 中国经济通史(上、中、下). 北京: 中国人民大学出版社, 2000
40. 国家体改委编. 中国经济体制改革十年. 北京: 经济管理出版社, 改革出版社, 1988
41. 曾培炎主编. 新中国经济50年(1949—1999). 北京: 中国计划出版社, 1999
42. 史万里, 李玉珠, 徐柏园等. 中国农村改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
43. 赵海宽, 郭勇田. 中国金融体制改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
44. 高书生. 中国收入分配体制改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
45. 阎克庆, 张春生编. 中国商品流通体制改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
46. 何盛明主编. 中国财政改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
47. 宋晓梧, 张中俊, 郑定铨. 中国社会保障制度建设20年. 郑州: 中州古籍出版社
48. 王东江主编. 中国国有企业改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998

49. 尹集庆主编. 中国对外经济贸易改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
50. 启元. 中国对外开放20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
51. 高书生. 中国就业体制改革20年. 郑州: 中州古籍出版社, 1998
52. 陆昊. 厉以宁. 西安: 陕西师范大学出版社, 2002
53. 江学时等. 拉美与东亚发展模式比较研究. 北京: 世界知识出版社, 2001
54. 凌志军. 变化. 北京: 中国社会科学出版社, 2003
55. 吴敬琏主编. 比较(一至七辑). 北京: 中信出版社, 2002、2003
56. 迟福林. 把土地使用权真正交给农民. 北京: 中国经济出版社, 2002
57. 赵守日. 闯关: 西方国有经济体制革命. 广州: 广东经济出版社, 2000
58. [美] Y. 巴泽尔. 产权的经济分析. 上海: 上海人民出版社, 1997
59. 庞松主编. 创新中国·改革发展的世纪性变迁. 广州: 广东教育出版社, 2002
60. [美] 大卫·M·贝奇曼. 陈云. 北京: 中央文献出版社, 2002
61. 李颖编. 从一大到十六大(上、下册). 北京: 中央文献出版社, 2003
62. 陈云文选. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1995
63. 叶辅靖. 董辅弼. 西安: 陕西师范大学出版社, 2002
64. 郑刚主编. 当代中国三次思想解放全录. 北京: 中共党史出版社, 1998
65. 吴敬琏. 当代中国经济改革: 战略与实施. 上海: 上海远东出版社, 1999
66. 郭德宏等主编. 党和国家重大决策的历程. 北京: 红旗出版社, 1997
67. 刘仲藜主编. 奠基. 北京: 中国财政经济出版社, 1999
68. 陈宗胜. 改革、发展与收入分配. 上海: 复旦大学出版社, 1999
69. 中共中央政策研究室综合组编. 改革开放二十年大事记. 北京: 中国人民大学出版社, 1999
70. 向明. 改革开放中的任仲夷. 广州: 广东教育出版社, 2000
71. 王瑞璞等主编. 共和国经济大决策(1~6册). 北京: 中国经济出版社, 1999
72. 陈清泰. 国企改革: 过关. 北京: 中国经济出版社, 2003
73. 成致平. 价格改革若干大事聚焦. 北京: 中国物价出版社, 2003
74. 王安. 老大中国为何步履沉重. 北京: 中国工人出版社, 2001
75. 赵长茂. 路径与对策——中国经济改革与发展重大问题研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
76. 江时学等. 拉美与东亚发展模式比较研究. 北京: 世界知识出版社, 2001
77. 滕霞光. 农村税费改革与地方财政体制建设. 北京: 经济科学出版社, 2003
78. 国风. 农村税赋与农民负担. 北京: 经济日报出版社, 2003
79. 潘维. 农民与市场. 北京: 商务印书馆, 2003
80. 吕书正. 南方谈话以后的中国. 北京: 中央文献出版社, 2002
81. 国家体改委农村司编. 全国小城镇试点改革政策要览. 北京: 改革出版社, 1996
82. 迟福林主编. 21世纪初期中国经济改革. 北京: 中国经济出版社, 2002
83. 蔡建文. 世纪末中国“探戈”——问题与对策. 郑州: 河南人民出版社, 1999
84. 张国华主编. 十年来影响中国经济决策的论点. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2003
85. 十年来影响中央决策的论点汇集(内部出版)
86. 张志刚, 左太行. 深化国有企业改革研究. 北京: 人民出版社, 2002
87. 汪洋主编. “十五”城镇化发展规划研究. 北京: 中国计划出版社, 2001
88. “中国改革与发展报告”专家组编. 透过历史的表象——中国改革20年回顾、反思与展望. 上海: 上海远东出版社, 2001
89. 董滨, 高小林. 突破: 中国特区启示录. 武汉: 武汉出版社, 2000
90. 《我的市场经济观》编辑委员会编. 我的市场经济观. 南京: 江苏人民出版社, 1993
91. 刘长根. 万里在安徽. 北京: 新华出版社, 2002
92. 连玉明主编. 中国数字黄皮书. 北京: 中国时代经济出版社, 2003
93. 盛洪. 寻求改革的稳定形式. 上海: 上海财经大学出版社, 2002
94. 郑作时. 希望永行. 广州: 广东旅游出版社, 2003
95. 王立新. 要吃米找万里——安徽农村改革实录. 北京: 北京图书馆出版社, 2000
96. 胡鞍钢主编. 影响决策的国情报告. 北京: 清华大学出版社, 2002
97. 孙铁编著. 影响中国历史100事件. 北京: 线装书局, 2003
98. “中国改革与发展报告”专家组编著. 制度的障碍与供给. 上海: 上海远东出版社, 2001
99. 刘溶沧, 赵志耕主编. 中国财政理论前沿. 北京: 社会科学文献出版社, 1999
100. 《中国共产党重大事件纪实》编委会编. 中国共产党重大事件纪实(1~4册). 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2001
101. 楼继伟. 中国改革: 波浪式前进. 北京: 中国发展出版社, 2001
102. 迟福林主编. 中国改革的下一步. 北京: 中国经济出版社, 2002

103. 李正华. 中国改革开放的酝酿与起步. 北京: 当代中国出版社, 2002
104. 武力等主编. 中国社会科学院经济研究所编. 中国改革开放以来经济大事辑要 (1978—2001). 北京: 经济科学出版社, 2002
105. 中国管理科学研究院编辑出版研究所编. 中国渐进改革与高层政要治国方略评述. 北京: 中国管理科学研究院编辑出版研究所, 2003
106. 成思危. 中国经济改革与发展研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
107. 苏少之. 中国经济通史 (第十卷·上册). 长沙: 湖南人民出版社, 2002
108. 赵凌云. 中国经济通史 (第十卷·下册). 长沙: 湖南人民出版社, 2002
109. 中国经济体制改革年鉴编辑部. 中国经济体制改革年鉴 (2000—2001). 北京: 中国经济体制改革年鉴编辑部出版, 2001
110. 程超泽. 中国经济: 增长的极限. 南京: 江苏文艺出版社, 2002
111. 王伟光主撰. 中国金融体制改革焦点问题研究. 上海: 复旦大学出版社, 2003
112. 中国口岸协会编著. 中国口岸与改革开放. 北京: 中国海关出版社, 2002
113. 吴象. 中国农村改革实录. 杭州: 浙江人民出版社, 2001
114. 徐勇主编. 中国农村研究. 2002年卷. 北京: 中国社会科学出版社, 2003
115. 李清泉. 中国区域协调发展战略. 福州: 福建人民出版社, 2000
116. [美] 尼古拉斯·R·拉迪. 中国未完成的经济改革. 北京: 中国发展出版社, 1999
117. 李培林, 朱庆芳等. 中国小康社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
118. 赵晓雷. 中国现代经济理论 (1949—2000). 上海: 上海人民出版社, 2001
119. 张琪. 中国医疗保障理论、制度与运行. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2003
120. 吴敬琏. 转轨中国. 成都: 四川人民出版社, 2002
121. 白和金主编. 中华人民共和国经济大事辑要 (1978—2001). 北京: 中国计划出版社, 2002
122. 董辅纳主编. 中华人民共和国经济史 (上、下卷). 经济科学出版社, 1999
123. 中共中央文献研究室编辑. 中共十三届四中全会以来重要文献选编. 北京: 中央文献出版社, 2002
124. 张敏杰主编. 中国的第二次革命——西方学者看中国. 北京: 商务印书馆, 2001
125. 张卓元主编. 中国改革开放经验的经济学思考. 北京: 经济管理出版社, 2000
126. 何伟, 方恭温主编. 著名经济学家谈中国经济改革. 北京: 工商出版社, 2001
127. 宋海庆. 怎么看——当代中国重大理论问题剖视. 南昌: 江西人民出版社, 2002
128. 李京文主编. 走向21世纪的中国区域经济. 南宁: 广西人民出版社, 1999
129. 胡家勇主编. 转型、发展与政府. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
130. 张军主编. 转型与增长. 上海: 上海远东出版社, 2002
131. 《财经》杂志编辑部编. 转型中国. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
132. 《瞭望》周刊
133. 《半月谈》杂志