

# 中国改革开放 40 年的市场化道路

田 卫 民

(河北金融学院 河北省科技金融重点实验室, 河北 保定 071051)

**摘要:**中国的市场化道路最初表现为自下而上的推动,即在改革开放之初,包产到户、乡镇企业和个体私营经济等边缘群体不断突破体制桎梏,而又逐步得到党中央的认可和支 持,乃至形成政策向全国推广。至 1992 年,党的十四大明确提出经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,市场化道路由自下而上的推动转向整体推进。党的十八大以来,中国的市场化道路从整体推进发展到全面深化改革、加快完善现代市场体系新阶段,社会主义市场经济建设向纵深推进。中国的市场化改革取得了伟大的成就,其基本经验是尊重群众的首创精神,逐步破除体制障碍,在经济体制改革中不断推进理论创新,始终坚持中国特色社会主义道路。

**关键词:**市场化道路;经济体制改革;改革开放

**中图分类号:**F120.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)01-0036-10

市场化道路是在不同的时间、速度、方式和策略等的组合模式约束下推进市场化进程的路径。与原苏联、东欧国家的激进式转型不同,1978 年以来,中国以市场化为导向的经济体制改革采取了一种渐进和“平滑”<sup>[1]</sup>的方式,市场的引入是逐步增加的。这一渐进的市场化道路取得了巨大的成功,由此吸引了众多学者深入到中国市场化道路的研究之中。

大多数学者认为,中国经济之所以创造了世界奇迹,是因为中国实行了渐进的市场化之路,例如约瑟夫·E·斯蒂格利茨<sup>[2]299-302</sup>、热若尔·罗兰<sup>[3]19-20</sup>、林毅夫<sup>[4]</sup>、景维民<sup>[5]231-249</sup>等均将中国经济奇迹归因为渐进式改革。中国之所以选择渐进的市场化道路并取得巨大成功,是因为中国具有理想的初始条件<sup>[6]41-43</sup>。渐进的市场化道路表现为在不同时期、不同阶段采取了不同的推进策略,李晓西等将中国的

市场化道路划分为 1978—1983 年市场化改革的起步、1984—1991 年市场化改革的初步进展、1992—2001 年市场化改革的全面推进和 2002 年之后的市场化改革进一步深化四个阶段<sup>[7]4</sup>。吴敬琏认为改革开放以来中国市场化道路先后经历了 1979—1993 年增量改革和 1994 年至今整体推进阶段<sup>[8]45</sup>。陈宗胜等从市场化程度的变动情况将市场化进程划分为 1978—1990 年低度市场化、1991—1999 年基本市场化、2000—2011 年高度市场化、2012 年之后的市场化稳定四个阶段<sup>[9]</sup>。

市场化是经济发展的必由之路,也是中国经济奇迹的关键因素。在改革开放 40 周年之际,回顾中国的市场化路程,总结中国市场化道路的成功经验,对于中国经济体制改革的攻坚克难、加快完善现代市场体系,具有重要的理论价值和实践意义。依据

**收稿日期:**2018-10-25

**基金项目:**教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国特色社会主义经济重大理论和实践问题专题研究”(16JJD790028);山东省社会科学规划项目“从局部渐进式改革到全面深化改革的演进逻辑与动力机制研究”(14CJJJ27)。

**作者简介:**田卫民(1969—),男,湖南郴州人,经济学博士,河北金融学院河北省科技金融重点实验室研究员、硕士研究生导师,研究方向为转型经济学。

市场化程度和推进战略的不同,本文将中国的市场化道路划分为如下三个阶段:1978—1991年自下而上推动的市场化启动阶段;1992—2011年整体推进的社会主义市场经济建设阶段;2012年以来全面深化改革中的加快完善现代市场体系阶段。

### 一 自下而上的推进:市场化的启动(1978—1991年)

中国市场化进程的启动首先来源于边缘革命,即真正的变革不是来自于计划经济主体的国有企业,而是来源于那些被市场经济主体排斥的、边缘化的群体。包产到户、乡镇企业、个体私营经济和经济特区这四大边缘革命的力量不断突破现行体制的桎梏,并得到了邓小平等中央领导的鼓励和支持。正是这些边缘力量成就了一系列变革,这一系列变革使得中国的市场化进程一开始就具有了真正的市场力量。

#### (一)计划经济体制外的市场发展

市场化启动之初乃至20世纪整个80年代,对经典社会主义的信仰严重阻碍着市场化进程的启动与发展<sup>[10][132]</sup>。市场化进程的启动与发展的主要力量来自民间的边缘革命,人民群众的创造不断突破计划经济的桎梏,同时,以邓小平为代表的党中央尊重人民的创造精神,适应人民的需要,不断放松管制和变革不适宜的制度。

(1)农村家庭联产承包责任制是当代中国市场化建设的首创者和奠基石。在这项制度中,除了需要上缴的公粮外,农民对自己种植的作物拥有完全的自主权。作为教科书中的典型范例,1978年底,安徽省凤阳县小岗生产队瞒着上级分田到户,次年全队粮食产量由上年的2万余斤猛增到13万余斤。1982年的中央一号文件《全国农村工作会议纪要》充分肯定了“凤阳经验”,1983年中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题的通知》高度赞扬包产到户是“我国农民的伟大创造”。由于农村家庭联产承包责任制的推行,1978—1985年间粮食增幅达到新中国建立以来的最高峰。

(2)乡镇企业是中国农民的又一个伟大创造。随着家庭联产承包责任制的推行,农村剩余劳动力不断增多,加之中央的一系列鼓励政策,推动了乡镇企业的迅速发展。乡镇企业因地制宜,在其发展过程中出现了多种多样的发展模式,其中以苏南模式、温州模式和东莞模式最具代表性。根据《中国乡镇

企业年鉴1993》数据,1992年,乡镇企业个数已发展到2091.62万个,是1978年的13.72倍;乡镇企业总产值17659.69亿元,是1978年的29.09倍;乡镇企业总产值占全国社会总产值的比重由1978年的7.24%增长到1992年的31.63%,占全国工业总产值的比重由1978年的11.69%增长到1992年的47.65%<sup>[11][142-144]</sup>。

(3)个体私营经济发展。20世纪70年代末80年代初,大量知青返城导致的就业压力催生了允许个体经济发展的政策。1979年,国家工商行政管理局允许有正式户口的闲散劳动力从事修理、服务和手工业等个体劳动。1981年,《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出:“一定范围内的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充”<sup>[12]</sup>。中央的鼓励和支持,推动了个体经济的快速发展。根据《中国统计年鉴1984》统计,1978年,城镇个体劳动者15万人,1979年增长到32万人,1980年再翻一番达81万人,1981年为113万人,这其中还不包括农村个体劳动者<sup>[13]</sup>。党的十二大充分肯定了个体经济的积极作用;1982年“国家保护个体经济的合法权利”被写入宪法;1988年宪法修正案规定:“私营经济是社会主义公有制经济的补充。国家保护私营经济的合法的权利和利益。”这标志着非公有制经济得到了宪法的肯定。

#### (二)突破计划经济的藩篱

农村家庭联产承包责任制、乡镇企业、私营经济和对外开放这四大边缘革命是20世纪80年代中国市场化改革的主要内容。与此同时,中国试图突破计划经济体制的藩篱,国有企业、财政、金融和价格体制改革相继推进,劳动力和资本市场等要素市场也开始发育。这些以政府为主体推进的改革和民间的四大边缘革命一起,共同推进了中国的市场化进程。

(1)国有企业承包。国有企业是计划经济体制的经济基础和制度基石,发展市场经济必须破解国有企业与市场经济兼容的问题,因此国有企业改革一直是城市改革的重点和难点。1984年,国务院《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》明确了国有企业具有生产经营权、产品销售权、产品价格制定权、物资选购权、资金使用权、人事劳动管理权、工资奖金使用权等十项权利。对国营工业企业的放权让利,曾一度成果显著,但它只是在微观经

营机制上调整国家与企业的权力关系,而没有建立起真正的激励机制,以致1986年前后国有企业再次出现大面积严重亏损。在此背景下,理论界一部分人主张对国有企业进行股份制改革,另一部分人受农村家庭联产承包责任制的启发而提出承包制。在当时,股份制还被归为资本主义私有制的范畴,而承包制则有农村承包的成功范例,且不触及产权。1986年,《国务院关于深化企业改革,增强企业活力的若干规定》提出了“推行多种形式的经济承包责任制,给经营者以充分的经营自主权”<sup>[14]</sup>的改革政策。到1987年底,80%的全民所有制企业实行了承包制。

(2)财政“分灶吃饭”。1980年,《国务院关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的通知》决定实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制,同时划分了中央和地方财政的收支范围。中国从此由“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”,实行中央与省(市、区)两级财政体制,地方政府由此获得了切实的财力分配和使用权。由于财政包干体制的设想是保住中央财政收入存量而让出增量,使得中央财政收入被包死,而财政支出不断增长,因而财政赤字不断增加。为了应对不断增长的中央财政赤字,中央多次调整财政包干的具体形式,并且不得不向地方政府“借款”,不断出台收费措施。尽管中国的“分灶吃饭”导致了中央财政收入弱化,并由此带来了乱收费、乱罚款、乱摊派的“三乱现象”和预算管理的碎片化等一系列问题<sup>[15]</sup>,但在当时的历史条件下,“分灶吃饭”却是合理的选择,因为它促进了中国经济快速发展,推动了地方政府的经济体制改革,大大加速了中国的市场化进程。

(3)二元银行体制。1978年以来,中国逐渐破除原有的单一银行体系,建立二元制银行体制。1979年,我国相继恢复和设立中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行。1984年,中国工商银行成立。四大专业银行设立后,中国人民银行不再直接经营商业银行业务,单独行使信贷管理和货币发行权,开始综合运用信贷、利率、外汇、准备金、特种存款等多种经济及法律手段进行宏观调控;各专业银行也在进行企业化经营的探索。1979年,我国信贷资金管理体制由“统存统贷”转向“差额包干”,1985年又改为“实存实贷”,财务体制也由“统收统支”改为各银行单独核算。1978年之后,外资银行

开始进入中国各地。1986年,国务院决定重新组建交通银行,明确交通银行是以公有制为主的股份制全国性综合银行。1987年,中信实业银行、招商银行、深圳发展银行、烟台住房储蓄银行、蚌埠住房储蓄银行成立。外资银行的进入和股份制商业银行的创立,推动了中国金融业的市场化进程。

(4)要素市场发育。生产资料市场、劳动力市场和资本市场的发育和壮大是市场经济建立的基础。农副产品价格尤其是小商品价格的松动为生产要素及商品货物的流通和民营企业的崛起创造了条件。义乌的“城镇小商品市场”、温州的“十大专业市场”以及一系列小商品交易集散地,是中国最早的要素和商品市场。家庭联产承包制的推行和乡镇企业的发展,使得农村劳动力市场开始起步,乡镇企业、个体私营经济成为吸收农村劳动力的主力军。根据《中国乡镇企业年鉴1993》,乡镇企业就业人数由1983年的3234.64万人增长到1992年的10624.6万人<sup>[11][14]</sup>。1986年,国务院《关于改革劳动制度的四个规定的通知》决定在全国推广劳动合同制;7月,国务院《国营企业实行劳动合同制暂行规定》决定新增工人由劳动力市场决定。1985年,“拨改贷”的全面推行,促使一些国有企业尝试向职工及其亲属集资。这是定向募集的最初形态,此后定向募集融资由负债形式转为股份形式。定向募集股份公司的广泛设立,催生了新中国最早的证券交易所。1990年12月开业的沪深证券交易所,是中国证券市场发展的标志,对于中国资本市场的建立与完善具有重要意义。

### (三)价格双轨制

价格是市场的核心和灵魂。价格双轨改革启发了中国的经济体制改革,它将价格改革的大系统化为一个可以操作的小系统从而避免了大风险。中国后来很多的经济改革都从试点起步,再一步步推广,在保留计划一轨的同时逐步引入市场一轨,在双轨稳步运行的前提下逐步实现双轨合并,逐步成就市场运行<sup>[16]581-599</sup>。

1978—1983年期间,全国六次大规模调整价格,同时有计划地稳步放开了一些产品的价格,给予企业一定的自主定价权。1984年9月,莫干山会议对于价格改革的思路发生了激烈的争论,会议报告《价格改革的两种思路》总结出两种价格改革思路:调放结合,以调为主;调放结合,先放后调。中央决

定实施价格双轨制,逐步过渡到市场价格体系。1984年5月,国务院允许企业自销和完成国家计划后的超产部分,在不高于计划价格20%的幅度内,由企业自行定价或由供求双方协议定价;1985年1月,取消计划外价格不得高于计划内价格20%的限制,允许企业按市场价出售和购买计划外产品。这标志着中国生产资料双轨制价格政策的正式实施。1985年9月,中央决定根据市场供求状况有计划地放开一般商品的价格,逐步扩大生产资料价格市场调节部分的比重,逐步缩小计划与市场两种价格的差距。

双轨制的最大特点是存在两个不同调节规则的相互对立的市場,由此造成了市場的不公。因此,从双轨制价格开始实施之时,国家就已经在考虑如何使双轨制价格走向并轨。双轨制的实施,导致了物价大幅度上涨。1988年5月,中央试图在短時間內推进价格的完全市场化,结果1988年下半年全国零售物价指数同比攀升26%,城市普遍出现商品抢购风潮<sup>[7]123-124</sup>。“价格闯关”受挫之后,经过艰苦的治理整顿,通货膨胀受到明显抑制,中央抓住这一有利时机,从1989年第四季度开始,有计划地提高了主要生产资料的计划内价格,通过广泛、大幅度地提高计划内价格,改善了计划内价格偏低的状况。计划外价格回落,计划内价格提高,双轨价格的价差明显缩小。双轨制比较平稳地逐渐走向并轨,商品价格逐渐走向市场化。

#### (四)对外开放

对外开放是中国加速发展市场化进程的有力武器。国际贸易的一切交易必须遵守国际市场规则,国际市场规则又带动了国内市场的发展,由此促进了中国市场化进程的加速发展。1984年10月,邓小平提出对外开放政策长期不变,党的十二届三中全会正式将对外开放确定为长期的基本国策,此后,对外开放作为中国的长期基本国策载入宪法。

吸引外资、利用外资是中国实行对外开放的一项重要内容。为鼓励外商投资,《外商投资企业与外国企业所得税法》给予外资企业“超国民待遇”。外资的大量流入,不仅弥补了中国建设资金的不足,而且推动了中国市场化进程的快速发展。

建立试验区是中国市场化道路的一个显著特征。试验区取得成效后,再向全国逐渐推行,经济特区的先行试验是中国试验区的突出体现。在港澳经

济考察组建议和广东省的请求下,邓小平倡议设置特区。1980年,党中央转发《广东、福建两省会议纪要》,明确指出“特区主要是实行市场调节”。同年,五届全国人大十五次会议批准了《广东省经济特区条例》,决定在深圳、珠海、汕头设立经济特区。

经济特区不但实现了自身的快速发展,而且通过地缘扩散效应和示范效应带动了周边地区的快速发展,形成了以深圳为中心的珠三角经济圈。邓小平提议进一步扩大开放城市的范围,1984年5月,中央确定开放天津、上海等十四个沿海港口城市。在此基础上,特区的示范效应进一步扩大,迄今又增加了长三角经济圈、环渤海经济圈、京津冀经济圈、武汉经济圈、川渝经济圈等。

## 二 整体推进:社会主义市场经济(1992—2011年)

以邓小平南方讲话和党的十四大为标志,中国的市场化进程进入了一个全新的发展阶段。首先,经过十余年来的自下而上推动的市场化启动,市场已在经济运行中发挥了相当大的作用;其次,社会主义市场经济建立在对计划和市场关系的认识有了新的重大突破的基础之上;再次,市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。党的十四大和十四届三中全会明确提出了“整体推进、重点突破”的新的市场化战略。

### (一)国有企业改革的深化

此阶段国有企业改革的思路是建立现代企业制度,通过制度变革来解决企业“负盈不负亏”的问题,增强企业活力,进而构建社会主义市场经济的制度基础。

十四大系统论述了股份制的优点,十四届三中全会第一次清晰明确了国有企业的改革思路,十五大明确提出了发展股份制的要求。自从中央明确国有企业股份制改造的思路以来,股份制企业快速发展,股份制工业企业由1991年的1781家增长到2000年的18301家。十五大要求对国有企业进行战略性改组,抓大放小。“抓大放小”战略取得了积极成就:2002年,国有工业企业由1995年的11.80万个减少到4.11万个,减少65.17%,但工业总产值从31220亿元增加到45179亿元,增长44.71%,利润从838.1亿元提高到2209.3亿元,增长163.6%<sup>[17]</sup>。十六大决定建立出资人履行所有者职责。2003年,国务院国有资产监督管理委员会成

立,国有资产管理体制改革取得重要进展,国有企业效益、销售收入和利润均显著增长。

## (二)民营经济从“补充”到“重要组成部分”

十四大首次明确民营经济是公有制经济的“补充”,十五大明确提出“非公有制经济是中国社会主义市场经济的重要组成部分”。从“补充”到“重要组成部分”,不仅是所有制理论的重大创新,而且使得包括个体、私营经济在内的民营经济正式从“制度外”进入“制度内”<sup>[18]</sup>。

根据邓小平的讲话精神和十四大确定的目标,国务院及其部委陆续出台了一系列鼓励和扶持非公有制经济发展的新举措。1993年12月,《中华人民共和国企业所得税暂行条例》规定,国有企业、集体企业、私营企业、联营企业、股份制企业按统一税率33%缴纳所得税。十四届三中全会指出,“在积极促进国有经济和集体经济发展的同时,鼓励个体、私营、外资经济发展”<sup>[19]</sup>。这是党第一次提出鼓励个体、私营、外资经济发展,此前非公有制经济始终是公有经济的“补充”。全国人大九届二次会议通过的“宪法修正案”指出,个体经济和私营经济“是社会主义市场经济的重要组成部分”。在政策的推动下,民营经济全方位快速发展。2002年,民营经济在国内生产总值中所占比重约为48.5%,包括外资企业的广义民营经济的增加值占国内生产总值的比重约为64%;民营经济就业人数占全社会就业人数的90.3%<sup>[20]</sup>。

## (三)劳动力市场的发展

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议》要求培育和发展劳动力市场。国家实施了国有企业下岗分流与再就业工程,着力发展城乡统一的劳动力市场。

(1)国有企业职工下岗分流与再就业。1992年7月,国务院《全民所有制工业企业转换经营机制条例》要求国有企业实行全员劳动合同制,富余人员开始通过市场途径进行分流。根据《新中国六十年统计资料汇编》,1994年,国有单位职工人数首次负增长,从1993年的10920万人减少到2002年的6924万人,减少36.59%<sup>[21]</sup>。此后,中央多次要求大力发展就业服务,支持与发展各种类型的职业培训,推行多种灵活就业和“非正规就业”。2001年,国有企业下岗和失业并轨。

(2)发展城乡统一的劳动力市场。自1992年实

行“蓝印户口”制度以来,1997年,国务院批转公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案》,要求“允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口”<sup>[22]</sup>。1998年,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》,决定改革婴儿落户、夫妻分居、投亲和投资迁移等落户制度,“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”。2000年,《中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》要求对进城农民“不得实行歧视性政策”,“要积极探索适合小城镇特点的社会保障制度”。2001年,“十五”计划纲要提出“坚持城乡统筹就业的改革方向,推动城乡劳动力市场逐步一体化”。2003年,国务院要求“各地区、各有关部门要取消对企业使用农民工的行政审批”,“对农民工和城镇居民应一视同仁”。2002年以来,各省级行政区纷纷实行“取消指标限制、实行准入制度”,“打破城乡界限,实行城乡户口登记一体化”为核心内容的户籍制度改革。

## (四)财政体制改革

20世纪80年代末至90年代初,中央财政收入占整个财政收入的比重迅速下降,陷入了严重的财政危机。中央决定在划分中央和地方事权范围的基础上,按税收划分中央和地方政府的财政收入,1994年以分税制为核心的财政体制改革在全国范围内实施。

1993年12月,《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》重新划分了中央税、地方税、中央地方共享税,使中央取得更大的财源,同时设计了一套税收返还制度。分税制形成了稳定的中央与地方财政收入渠道,建立了稳定的财政收入增长机制,中央财政和地方财政收入稳定快速增长。通过分税制改革,中国基本形成了适应社会主义市场经济要求的财政体制框架。

2000年,中央要求逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。公共财政确立以前,财政活动主要通过逐步退出传统的资源配置领域来推进经济运行机制的市场化,以自身存量的缩小来扩大市场化分配。现代市场经济要求构建公共财政体制。财政公共化的取向契合了经济市场化的内在逻辑,其契合程度决定着改革的绩效。

## (五)金融体制改革

1992年以来,通过加强中央银行的权威性、设

立政策性银行和银监会、加快推进国有专业银行商业化改革等举措,中国逐步建立起了以中央银行领导,国有商业银行为主体,政策性银行、其他商业银行、非银行金融机构、外资金融机构并存的系统完整的金融组织体系。

(1)金融机构组织体系多元化。1994年,国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行先后成立,奠定了政策性金融与商业性金融分离的体制基础;1996年,中国第一家民营股份制银行——中国民生银行成立,此后民生人寿、民生证券、浙商银行等民营金融企业相继成立。1992年,中国证券监督管理委员会成立,标志着中国证券市场统一监管体制开始形成。1998年和2003年分别成立中国保险监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会,将保险、银行监管职能从中国人民银行中分离出来,中国金融监管工作进入新阶段。随着互联网金融的起步与发展,第三方支付平台支付宝、财付通等纷纷成立,2011年,中国人民银行开始发放第三方支付牌照。

(2)利率市场化。1993年,中国人民银行允许各金融机构在法定利率的基础上对外币存款利率、大额定期存款利率一定范围内的浮动。1996年建立了中央银行基准利率制度,进一步放宽商业银行和其他金融机构的贷款利率浮动范围,全国同业拆借中心一级网络开通,标志着中国利率市场化迈出了实质性的一步。1998年,再贴现率成为单独的央行基准利率。

(3)汇率形成机制市场化。1994年,国务院废除了过去的双重汇率体系,决定实行由市场供求决定的、单一的、有管理的浮动汇率制度,并推动外汇管理体制的国际化进程,这为最终过渡到完全市场化的人民币汇率奠定了基础。改革开放以来,中国逐步扩大资本项目开放,对资本项目管制的政策随着经济发展、改革开放的发展和需要而调整。到2003年,中国将近一半的资本项目交易基本不受限制或只受较少限制。

#### (六)全面对外开放

随着社会主义市场经济目标的确立,中国加快了对外开放的步伐,2001年12月11日,中国成为世界贸易组织(WTO)第143个成员国。为适应加入WTO的需要,中国不断加快推进市场化进程,认真履行各项承诺,创造更加公平的进出口贸易环境。

(1)扩大外商直接投资地区和领域。从集中在制造业的开放转向以服务业为主的开放,外商投资领域更加广阔,对于向中西部地区投资的国外投资者给予更加优惠的政策。1994年起,我国对外资企业开始征收统一的增殖税、消费税和营业税;1996年,将外商投资企业纳入银行结售汇体系,逐步对外资企业和国内企业实行基本一致的管理政策。

(2)改革外贸体制。外经贸经营权由审批制向登记制过渡,取消进出口指令性计划,对部分出口商品配额实行公开招标。大幅度降低贸易成本,1992年取消进口调节税,连续多次大幅降低进口关税,同时非关税措施不断减少。1994年,人民币汇率并轨,同年成立中国进出口银行,运用出口信贷、出口信用保险等国际通行手段支持对外经贸发展。

### 三 全面深化改革:加快完善现代市场体系(2012年至今)

党的十八大以来,中国的市场化进程从整体推进发展到全面深化改革、加快完善现代市场体系新阶段。十八大报告和十八届三中全会从推行公有制多种实现形式、深化国有企业改革、发展非公有制经济、加快财税金融体制改革等多方面拟定了加快完善现代市场体系的基本框架,中国社会主义市场经济建设向纵深推进。

#### (一)寻找公权力的边界

十八大提出了深化行政体制改革、健全权力运行制约和监督体系、建设人民满意的服务型政府的要求。推行权力清单、责任清单、负面清单制度,将政府权力关进制度的笼子里,让市场和政府各归其位,激发市场主体创造活力,是十八大以来行政体制改革的重大创新,也是厘清政府和市场的边界、保障市场在资源配置中起决定性作用的关键性举措。

(1)建立权力清单,明确政府的权力范围。国务院用权力清单划定政府的职责边界,“法无授权不可为”。进一步推进简政放权,确实需要设立的行政审批事项,必须建立权力清单制度,权力清单之外的一律不得审批,同时全面清理非行政审批事项。根据《政府工作报告》,2014—2015年,国务院取消和下放行政审批事项662项,2016年取消165项审批事项,清理规范192项审批中介服务事项、220项职业资格许可认定事项<sup>[23]</sup>。2014年3月,国务院公布了各组成部门行政审批事项汇总清单。十八届三中全会之后,各地陆续公布了本地行政部门的权力清单。

(2)建立责任清单,明确政府如何管理市场。将权力关进制度的笼子里,绝不意味着政府可以不作为。国务院要求建立“责任清单”,强调“法定职责必须为”。根据党的十八大和十八届三中全会的要求,国务院要进一步加强公平竞争的市场环境建设,推进商事制度改革,加强市场监管,完善社会信用体系建设,推动地区经济协调和平衡发展;开展环境保护、食品药品安全等事关人民群众生命财产安全和公平竞争市场等重大事项的专项整治工作;遵循市场规律,运用定向调节手段实现对经济社会的精准调控。

(3)建立负面清单,明确政府对企业的约束。负面清单的本质含义是“非禁即入”,即在市场准入中,各类市场主体均可依法平等进入负面清单之外的领域和产业。2013年,上海自贸区探索建立负面清单管理模式,公布了外商投资与国民待遇不符的负面清单。2015年10月,国务院颁布《关于实行市场准入负面清单制度的意见》,要求各地区和各部门认真落实市场准入负面清单制度。“负面清单”制度具有透明度高和预期性强的特点,体现了在市场准入环节公平竞争的理念,能够有效减少政府在事前管理上的任意性。

## (二)推动财政制度现代化

根据十八大和十八届三中全会建设廉洁高效、人民满意的服务型政府和深化财税体制改革的要求,国务院继续推进财政体制改革,全面实行全口径预算管理,压缩一般性预算支出,推进税收制度改革,推动财政体制更加符合市场经济的一般要求。

(1)全面实行全口径预算管理。2014年2月,国务院要求严格公共资金管理和监督,将政府所有收支全部纳入预算管理。第十二届全国人大常委会第十次会议修订了《预算法》,明确规定政府的全部收入和支出都纳入预算,公开预算信息。财政部《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》分公共财政收支、政府性基金收支、国有资本经营收支、社会保障基金收支四项报告了2013年的政府收支情况。自2014年起,《中国统计年鉴》公布上年的上述四项政府收支情况。

(2)压缩“三公”经费。2012年12月,中央政治局颁布《关于改进工作作风密切联系群众的规定》(八项规定),要求厉行勤俭节约,严格廉洁从政。国务院要求压缩行政经费,“三公”经费只减不增,通过

压缩行政开支特别是“三公”经费来保障民生支出。2014年,中央决定取消副部级以下领导干部用车,取消一般公务用车,以对副部级以下领导干部和普通公务员发放公务交通补贴的方式推进公务出行社会化。

(3)推进税收和财政制度改革。持续推进“营改增”,资源税由原来的从量计征改为从价计征,房产税试点和立法工作有序推进。清费立税,对小微企业税收实行优惠,减轻企业负担。根据《政府工作报告》,2013年以来,取消和免征行政事业性收费348项,每年减轻企业负担1500多亿元。优化财政支出结构,提高一般性转移支付比例,减少专项转移支付项目,2014年,专项转移支付项目比上年减少1/3以上<sup>[24]</sup>。2013年8月,国务院决定政府购买公共服务,全面公开购买服务的信息,对承接主体实行优胜劣汰。

## (三)深化国有企业改革

党的十八大以来,国家对国有企业负责人偏高的薪酬进行了调整,进一步健全与社会主义市场经济相适应的国有企业制度,积极发展混合所有制经济。

(1)规范国有企业的收入分配秩序。2014年8月,中央全面深化改革领导小组审议了《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》和《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》,要求规范国有企业收入分配秩序,合理确定中央企业负责人履职待遇。根据这次会议精神,中央对央企负责人不合理的过高、偏高收入进行了调整,各级地方政府相应地对所属的国有企业负责人薪酬进行了调整。2018年5月,国务院决定改革国有企业工资决定机制,建立健全与劳动力市场相适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制,完善国有企业工资分配监管体制。

(2)健全与社会主义市场经济相适应的国有企业制度。2015年8月,《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》从推进股份制改革、健全公司法人治理结构、建立国有企业领导分类分层管理制度、优化企业薪酬分配制度、深化内部用人制度改革等五个方面,规定了国有企业健全和完善现代企业制度;要求实现股权和股权结构多元化,规范国企领导人行权行为,畅通现有经营管理者与职业经

理人身份转换通道。十八届三中全会要求在深化国有企业改革中鼓励非国有资本参股国有资本,推进公共资源配置市场化。

#### (四)金融改革向纵深推进

党的十八大提出了深化金融体制改革的总体目标,十八届三中全会进一步提出了完善金融市场体系的决定。此后,国务院相继作出降低金融准入门槛、加快实现利率市场化、加快发展多层次资本市场、推动民间资本进入垄断领域的决定,金融市场化向纵深推进。

(1)降低准入门槛。2013年,国务院发布《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》,鼓励民间资本投资入股金融机构和参与金融机构重组改造,试行由民间资本发起设立自担风险的民营银行。这是扩大民间资本进入金融业的一个重大突破。在政策推动下,作为缓解小微企业贷款难的治本之策,社区银行、村镇银行、互联网金融机构等纷纷设立,大大推进了金融业的市场化进程。

(2)基本实现利率市场化。中国利率市场化的方式是逐步扩大基准利率的浮动范围。2013年7月,中国人民银行宣布全面放开贷款利率管制,利率市场化改革迈出关键的一步。2015年5月,中国人民银行决定金融机构存款利率浮动区间的上限由存款基准利率的1.3倍调整为1.5倍。2015年8月,中国人民银行决定放开一年期以上定期存款利率的浮动上限;2015年10月,中国人民银行决定对商业银行和农村合作金融机构等不再设置存款利率浮动上限。

#### (五)实行更加积极主动的开放战略

党的十八大以来,中央出台通关模式改革等多项措施,改善外贸发展的制度环境。创新开放型经济的体制机制,以自由贸易区推动新一轮对外开放;倡议世界各国共同建设“一带一路”,共享中国经济发展机遇;成立首个由中国倡议设立的多边金融机构。中国进入了由计划经济时期的闭关锁国转变为今天的引领经济全球化的新时代。

(1)创新开放型经济的体制机制,进一步扩大对外开放。2013年9月成立上海自由贸易区,2015年成立广东、天津、福建自由贸易试验区。自由贸易试验区是中国扩大开放的“风向标”和“试验田”,在自由贸易试验区,实行新的贸易监管模式,企业试点“先入区、后报关”,包括金融等服务业六个领域扩大

开放。2013年7月,中国与冰岛、瑞士签订自由贸易协定。在中国与冰岛、瑞士自贸区启动实施后,中国与澳大利亚、韩国等签署了自由贸易协定。

(2)与世界各国共享中国经济发展机遇。2013年,习近平在哈萨克斯坦提出共同建设“丝绸之路经济带”,在印度尼西亚提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。“一带一路”战略既符合我国经济发展内生性要求,又带动了沿线国家的经济发展,反映了和平合作、互利共赢的丝绸之路精神。2014年,中国出资400亿美元成立丝路基金,中国对“一带一路”沿线国家的投资创造了大量就业机会,其成效惠及世界。

(3)成立首个中国倡议设立的多边金融机构。经过30多年的发展,中国的基础设施建设形成了完整的产业链,铁路、公路、桥梁等方面的工程建造能力世界领先。2013年10月,习近平倡议筹建亚洲基础设施投资银行,通过支持基础设施建设,促进亚洲经济可持续发展。至2015年底,亚洲基础设施投资银行57个意向创始成员国全部签署了《亚洲基础设施投资银行协定》。

### 四 中国推进市场化进程的基本经验

中国的市场化进程是在充分尊重群众的首创精神,并将群众的智慧和创造总结、概括为指导全局方针政策的基础上进行的,中国自改革开放伊始就促进了真正市场的发育。在市场化进程中,中国不断推进理论创新,不断创造条件促进社会主义与市场经济、公有制与市场经济兼容,从而推动中国社会主义市场经济平稳快速发展。

#### (一)尊重群众的首创精神

邓小平是践行党的群众路线的楷模,邓小平满腔热情地尊重人民的首创精神,坚决而积极地支持人民群众的实践,鼓励人民群众大胆创造、大胆探索,并善于集中人民群众的智慧,总结、概括人民群众的创造并上升为指导全局工作的方针政策。由于中国的改革本身来自于人民群众的创造,因此中国的市场化进程不但大大减少了来自各方的阻力,而且获得了最广大人民的坚定支持。尊重人民的首创精神,就是将权力下放给基层和人民,给人民以自主、自由权。资本市场、劳动力市场等要素市场长期被排除于社会主义制度之外,邓小平对发展和利用证券、股票等资本工具作出了明确批示,推动了中国资本市场的快速发展。邓小平多次赞扬包产到户和



乡镇企业是中国农民的伟大创造,正是这两项伟大创造,大大促进了生产力发展,催生了中国市场化进程的启动。

## (二)渐进和平滑的市场化道路

中国的市场化进程总体上以渐进和平滑的方式推进,在避免社会动荡的前提下逐步扩大市场的力量。中国的市场化道路既不表现为邓小平预先为中国设计好了一个改革的总体方案,也不表现为党的改革总体方案,而是表现为以邓小平为代表的党中央对人民首创精神的尊重和认可,在改革实践中逐步破除体制障碍。从1978年中国市场化进程启动至1992年社会主义市场经济体制目标确立,期间经历了15年。在这15年中,中国先后经历了“计划经济为主,市场调节为辅”、“有计划的商品经济”、“计划经济与市场调节相结合”的经济体制和运行机制。这样一段相当长的时期,无论是计划经济的捍卫者,还是市场经济的拥抱者,都有足够的时间与空间适应新的制度。1980年,邓小平系统部署了党和国家领导制度的改革,保证了领导班子的平稳交接,为平滑地推进社会主义市场经济建设提供了制度基础。

## (三)在经济体制改革中不断推进理论创新

在所有制理论与实践方面,中国逐步实现了所有制结构和公有制实现形式的重大理论创新。中国的市场化进程首先从发展私有部门开始,非公有制经济及其从业人员经历了“必要补充”、“重要组成部分”到“社会主义建设者”的重大发展。党的十五大对“全面认识公有制经济的含义”作出了精辟论述。十六大提出“两个毫不动摇”的思想,这一思想被此后的历次党代会所继承、发展和强调。在政府与市场关系方面,十四大指出建设社会主义市场经济,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”。十五大延续了这一表述。十六大提出“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”。这一表述去掉了“在国家宏观调控下”,即市场发挥基础性作用不再存在“在国家宏观调控下”的前置条件。十七大延续了这一表述。十八大强调“必须更加尊重市场规律,更好发挥政府作用”。十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。十九大表述为“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”,将“和”改为逗号,进一步宣示了党中央坚持市场经济方向改革的决心。

## (四)始终坚持中国特色社会主义道路

40年来的改革开放表明,一切从中国的实际出发,坚持中国特色社会主义道路,是中国市场化进程持续稳步推进的关键因素。中国在市场化启动之初就促进了真正的市场发育,包产到户、乡镇企业、个体私营经济、对外开放,这些与市场机制有着天然亲和力的经济活动的发展逐步壮大了市场的力量。至1992年,中国已经具备市场经济国家的典型特征。在已经具备市场经济国家的典型特征之后,党中央明确提出了经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。从此,中国的市场化道路实现了自下而上的推动到自上而下的整体推进的转变。至2003年,社会主义市场经济体制已初步建立。社会主义市场经济体制的目标为历次党代会所继承、发展和强调,党的十八届三中全会提出坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系。十九大强调以完善产权制度和要素市场化配置为重点,“加快完善社会主义市场经济体制”,社会主义市场经济体制建设向纵深推进。

## 参考文献:

- [1]周冰,靳涛.经济体制转型方式及其决定[J].中国社会科学,2005(1):71-82.
- [2][美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨.社会主义向何处去——经济体制转型的理论与证据[M].周立群,韩亮,余文波,译.长春:吉林人民出版社,1998.
- [3][比]热若尔·罗兰.转型与经济学[M].张帆,潘佐红,译.北京:北京大学出版社,2002.
- [4]林毅夫,蔡昉,李周.为什么中国经济改革取得了成功:对其他改革中经济的含义[J].经济社会体制比较,1995(4):28-36.
- [5]景维民.转型经济学[M].天津:南开大学出版社,2003.
- [6]中国:90年代的改革和计划的作用[M].财政部世行司,译.北京:中国财政经济出版社,1993.
- [7]李晓西,曾学文,赵少钦.中国经济改革30年(市场化进程卷)[M].重庆:重庆大学出版社,2008.
- [8]吴敬琏.当代中国经济改革教程[M].上海:上海远东出版社,2016.
- [9]陈宗胜,王晓云,周云波.新时代中国特色社会主义市场经济体制逐步建成——中国经济体制改革40年回顾与展望[J].经

济社会体制比较,2018(4):24-41.

- [10][英]罗纳德·哈里·科斯,王宁.变革中国——市场经济的中国之路[M].北京:中信出版社,2013.
- [11]中国乡镇企业年鉴编辑委员会.中国乡镇企业年鉴 1993[M].北京:农业出版社,1993.
- [12]中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编(下)[G].北京:人民出版社,1982.
- [13]国家统计局.中国统计年鉴 1984[M].北京:中国统计出版社,1984.
- [14]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编(下)[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [15]田卫民.测算中国政府收入规模:1978—2008[J].江汉论坛,2011(10):25-31.
- [16]张维迎.双轨制和价格改革[C]//中国经济 50 人看三十年:回顾与分析.北京:中国经济出版社,2008.
- [17]李荣融.继续调整国有经济布局 and 结构,推进中国国有企业更多地参与国际竞争与合作[J].管理世界,2004(2):1-4.
- [18]辜胜阻.两个平等:十七大非公经济理论上的重大亮点[J].经济界,2007(6):10-12.
- [19]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(上)[G].北京:人民出版社,1996.
- [20]黄孟复.中国民营经济发展报告 No.1(2003)[R].北京:社会科学文献出版社,2004.
- [21]国家统计局国民经济综合统计司.新中国六十年统计资料汇编[G].北京:中国统计出版社,2010.
- [22]国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知[J].中华人民共和国国务院公报,1997(20):869.
- [23]李克强.政府工作报告——2017 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上[R/OL].(2017-03-16)[2018-09-03].[http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content\\_5177940.htm](http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content_5177940.htm).
- [24]李克强.政府工作报告——2014 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[R/OL].(2014-03-05)[2018-09-03].[http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/05/content\\_2629550.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/05/content_2629550.htm).

## China's Marketization During 40 Years of Reform and Opening-up

TIAN Wei-ming

(Science and Technology Finance key Laboratory of Hebei province,  
Hebei Finance University, Baoding, Hebei 071051, China)

**Abstract:** The way of China's marketization initially showed the bottom-up push, namely at the beginning of Reform and Opening-up, the household responsibility system, township enterprises, individual and private economy, as well as other marginalized groups consistently breaking the shackles of the system, gradually approved and supported by the central government, formed policies and spread to the whole country. To 1992, the 14th Party Congress stated clearly that the goal of economic reform is to establish a socialist market economic system, thus the way of the marketization changed from bottom-up push to whole advancement. Since the 18th Party Congress, China's marketization has been advancing from the overall development to deepening the reform in an all-round way and accelerating to perfect the modern market system. China's market-oriented reform has made great achievements. Its basic experiences are to respect the initiative spirit of the masses, gradually eliminate the system obstacles, constantly push forward the theoretical innovation, and always adhere to the socialist road with Chinese characteristics.

**Key words:** the way of marketization; reform of economic system; Reform and Opening-up

[责任编辑:钟秋波]