21·世·纪·经·济·学·系·列·教·材

当代中国经济

（第二版）

张宇　卢荻　主编

Contemporary
Chinese Economy

Contemporary
Chinese Economy

Contemporary
Chinese Economy

中国人民大学出版社

21·世·纪·经·济·学·系·列·教·材

◆ 专业核心课

西方经济学（第五版）（作者：高鸿业等）
经济学原理（作者：高鸿业等）
政治经济学教程（第九版）（作者：宋涛等）
政治经济学简明教程（作者：陈享光）
国际经济学教程（第二版）（作者：黄卫平等）
国际经济学简明教程（作者：黄卫平等）
国际经济学（第二版）（作者：冯德连）
金融学（第二版·精编版）［货币银行学（第四版）］（作者：黄达）
财政学（第七版）（作者：陈共）
计量经济学（第四版）（作者：赵国庆等）

◆ 专业基础课

社会主义市场经济概论（第三版）（作者：杨干忠等）
社会主义市场经济理论（作者：李丰才）
当代中国经济（第二版）（作者：张宇等）
国际贸易教程（第四版）（作者：高成兴）
区域经济学教程（第二版）（作者：孙久文等）
区域经济学（第三版）（作者：高洪深）
发展经济学（第二版）（作者：于同申）
发展经济学教程（作者：彭刚等）
新发展经济学（第二版）（作者：周天勇）
经济学说史教程（第三版）（作者：陈孟熙等）
经济学说史（第二版）（作者：姚开建）
马克思主义经济学说史（作者：姚开建）
世界经济史（第三版）（作者：高德步等）
中国经济史（作者：陈勇勤）
《资本论》选读（第二版）（作者：杨志）
产业组织理论（作者：吴汉洪）
博弈论教程（第二版）（作者：王则柯等）
当代西方经济学主要流派（作者：方福前）
国民经济管理学（第二版）（作者：胡乃武）
现代西方经济学（第二版）（作者：陈友龙 缪代文）

◆ 专业课

知识经济学教程（第四版）（作者：高洪深）
转型政治经济学（作者：张宇）
旅游经济学（作者：张立生）
企业购并教程（作者：包明华）
经济与管理中的数学规划（作者：魏权龄）
Stata/EViews计量经济分析（作者：胡志宁）
一般均衡的理论与实用模型（作者：张晓光）
法经济学（作者：魏建等）
信息经济学讲义（作者：董保民）
城市经济学（作者：高洪深）
中级宏观经济学教程（作者：尹敬东）

◆ 配套教辅

高鸿业西方经济学（第五版）典型题题解（作者：高鸿业等）
高鸿业西方经济学（第五版）学习与教学手册（作者：高鸿业等）
西方经济学·微观部分习题册（作者：翔高）
西方经济学·宏观部分习题册（作者：翔高）
西方经济学（微观部分）考试手册（第二版）（作者：翔高）
西方经济学（宏观部分）考试手册（第二版）（作者：翔高）
高鸿业版《西方经济学》（微观部分）学习手册（作者：翔高）
高鸿业版《西方经济学》（宏观部分）学习手册（作者：翔高）
经济学说史学习与教学手册（作者：姚开建）

Contemporary Chinese Economy

如果您想了解有关经济方面的图书信息，
请点击：www.crup.com.cn/jingji

策划编辑　高晓斐
责任编辑　潘蔚琳
封面设计　徐　莉

ISBN 978-7-300-15201-1

ISBN 978-7-300-15201-1

9 787300 152011 >
定价：49.80元

世·纪·经·济·学·系·列

当代中国经济

（第二版）

张宇　卢荻　主编

中国人民大学出版社
·北京·

图书在版编目（CIP）数据

当代中国经济/张宇，卢荻主编. —2版. —北京：中国人民大学出版社，2012.3
21世纪经济学系列教材
ISBN 978-7-300-15201-1

Ⅰ.①当… Ⅱ.①张… ②卢… Ⅲ.①经济-中国-高等学校-教材 Ⅳ.①F12

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第019956号

21世纪经济学系列教材

当代中国经济（第二版）

张宇 卢荻 主编

Dangdai Zhongguo Jingji

出版发行 中国人民大学出版社

社　　址 北京中关村大街31号　　**邮政编码** 100080

电　　话 010-62511242（总编室）　　010-62511398（质管部）
010-82501766（邮购部）　　010-62514148（门市部）
010-62515195（发行公司）　　010-62515275（盗版举报）

网　　址 http://www.crup.com.cn
http://www.ttrnet.com（人大教研网）

经　　销 新华书店

印　　刷 北京东方圣雅印刷有限公司　　**版　　次** 2007年9月第1版
2012年6月第2版

规　　格 185mm×260mm 16开本

印　　张 30.5插页1　　**印　　次** 2012年6月第1次印刷

字　　数 699 000　　**定　　价** 49.80元

版权所有　侵权必究　　印装差错　负责调换

21世纪经济学系列教材

学术顾问（按姓氏笔画为序）：

卫兴华　吴大琨　吴易风　宋　涛
陈　共　胡　钧　胡乃武　高成兴
高鸿业　黄　达　阎达五

主编：

杜厚文　林　岗

编委：

韦　伟　李子奈　杨瑞龙　邱华炳
易丹辉　周立群　周茂荣　洪银兴
姚开建　徐茂魁　高德步　高培勇
黄卫平　黄泰岩　彭　刚　舒　元

21世纪
经济学系列教材

总 序

“21世纪经济学系列教材”在中国人民大学经济学院及相关财经院系广大教师的共同努力下终于逐步推出。这是中国人民大学经济学院建院以来的重要成果之一，也是国家教育部中国人民大学经济学理论人才培养基地的重要成果。

中国人民大学经济学院最早成立于1988年，由著名经济学家黄达任首任院长。1998年经济学院进行了调整，下设经济学系、国际经济系、经济研究所以及中国改革与发展研究院。中国人民大学经济学院的前身可以追溯到1951年创办的中国人民大学经济学系。建国初期，经济学系曾为我国培养了大批马克思主义经济理论人才和经济工作者，更重要的是，在改革开放时期，为推进社会主义市场经济理论做出了积极的贡献。经济学院重建以后，在理论创新、教学改革、队伍建设等方面都取得了辉煌的成就。1991—1998年，经济学院共承担国家社会科学基金科研项目55项，获得国家和省部级科研奖31项。1998年，经过严格评审，中国人民大学经济学院被教育部确定为国家经济学理论人才培养基地。

经济学院在经济学教材建设方面做出了重要的贡献。早在五六十年代和改革开放初期，《政治经济学概论》、《政治经济学简明教程》、《〈资本论〉典故注释》、《帝国主义政治经济学》、《经济学说史》、《中国近代经济史》等，就曾作为我国高校经济学专业的权威性教材，影响了几代经济学子。近些年来，经济学院又出版了《政治经济学》、《社会主义市场经济通论》、《现代西方经济学》、《发展经济学》、《世界经济》、《国际经济学》、《国际贸易教程》等教材，以及研究生教材《西方经济学》等；此外，还翻译了包括萨缪尔森的《经济学》和斯蒂格利茨的《经济学》等著名的国外经济学教材。这些教材都在全国产生了重要的影响。

在进入21世纪的今天，中国人民大学经济学院及相关财经院系的中青年教师和科研

人员，在老一辈经济学家的指导下，由中国人民大学理论经济学人才培养基地具体组织和策划，在总结过去教材建设经验尤其是改革开放以来经验的基础上，结合经济全球化的新形势、新格局，经过反复研究论证和精心写作，又推出了“21 世纪经济学系列教材”。这套系列教材包括《政治经济学》、《西方经济学》、《财政学》、《货币银行学》、《国际经济学教程》、《统计学》、《会计学》、《计量经济学》、《世界经济学》、《国际贸易教程》、《经济学说史》、《〈资本论〉解读》、《信息经济学》、《产业组织理论》、《世界经济史》、《中华人民共和国经济史》、《马克思主义经济思想史》、《产业经济学》、《当代西方经济学流派》、《国际贸易结算与融资》等 20 多种。这套教材也是“国家经济学理论人才培养基地”的专用教材。这套系列教材作为经济学院的标志性教材和中国人民大学经济学理论人才培养基地的重要研究成果，坚持了马克思主义经济学基本理论，同时也反映了经济学理论的最新研究成果，具有基础性、通用性、创新性、前瞻性等特点。我们希望，通过这套教材的推出，进一步锻炼教师队伍，提高教学水平；同时，我们也希望通过这套教材的使用，不断探索经济学科的教学和科研的新路子，为经济学在中国的发展做出进一步的贡献。

由于受我们的理论水平和对社会主义市场经济规律的认识所限，特别是随着知识经济时代的到来，我们的传统知识包括传统的经济学知识，也要不断更新，所以这套教材还会存在许多不足之处。希望通过这套教材的出版，与经济学同仁一起研究和探讨，进一步提高经济学教材的编写水平，提高经济学教学和科研质量，为经济学的发展做出新的贡献。

丛书编委会

2000 年 11 月

作者简介

张宇，男，1964年生，陕西省榆林人，中国人民大学经济学院教授，《政治经济学评论》主编，中国资本论研究会副会长，享受国务院特殊津贴。2004年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”，2006年入选全国宣传文化系统“四个一批”人才培养工程，中央马克思主义理论研究与建设工程政治经济学学科首席专家。“新世纪百千万人才工程”国家级人选。国家社会科学基金评审组专家。主要著作有：《过渡之路：中国渐进式改革的政治经济学分析》（中国社会科学出版社，1997）、《市场社会主义反思》（北京出版社，1999）、《论马克思主义的分析范式》（经济科学出版社，2005）、《高级政治经济学》（中国人民大学出版社，2006）、《转型政治经济学：中国经济改革的理论阐释》（中国人民大学出版社，2008）、《中国模式：改革开放三十年以来的中国经济》（中国经济出版社，2008）等。

卢荻，男，1963年生，中国人民大学经济学院教授，比较政治经济学研究中心主任，英国伦敦大学亚非学院经济系高级讲师。1987年香港中文大学社会科学（经济学）学士，1991年英国东英吉利大学发展经济学硕士，1994年英国利兹大学经济学博士。主要研究领域为中国经济发展和体制改革、全球化问题、比较政治经济学。论著包括《变革性经济增长：中国经济的制度与结构分析》、《中国工业化进程中的市场和体制调节，1987—1994》等。

21世纪
经济学系列教材

内容提要

本教材以中国特色社会主义经济理论为基础，通过对关于当代中国经济改革、经济发展和对外开放的历史事实、统计数据和政策文献的梳理和总结，全面反映当代中国经济的历史、现状和发展趋势。内容包括所有制结构、分配制度、企业制度、市场体系、宏观管理、经济增长、人口资源与环境、财政与金融、产业结构、收入与消费、工业、农业、科技、对外贸易等方面。本教材有三个主要特点：一是坚持从实际出发，侧重于对中国经济客观事实的描述；二是把当代中国经济的内容分为经济制度、经济改革与发展战略，经济体制，经济发展，对外经济四个部分；三是紧紧围绕中国特色社会主义经济建设的理论、政策和战略。本书适合本科生学习使用，同时想了解当代中国经济状况的读者也可作为参考。

前　言

当代中国经济是一门全面介绍和反映当代中国经济现实的学科，学习当代中国经济，可以使学生系统深入地了解当代中国经济的历史、现状和发展趋势，有助于他们更好地认识中国的国情，更好地理解经济学的基本理论，从而为今后更好地建设中国特色社会主义做出贡献。

研究和讲授当代中国经济必须坚持从中国的经济实际出发，坚持把实证分析和历史分析作为主要的分析手段，坚持用历史事实、统计数据和政策文献来客观反映当代中国经济的真实面貌，避免用个人的主观认识去说明当代中国经济的现实或用国外的某种抽象的理论裁减和曲解中国的丰富多彩的现实。当然，这样做绝不意味着理论分析是不重要的。如果本质和现实合而为一，任何科学就成了多余的了。那么，指导当代中国经济改革与发展的理论基础是什么呢？这个理论不是别的，只能是中国特色的社会主义经济理论。中国特色社会主义经济理论是马克思主义中国化的新的重要成果，是马克思主义基本理论与当代中国具体实践相结合的产物，它包括了以下一些重要内容：以人为本、全面协调可持续发展的理论；以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的理论；以按劳分配为主、多种分配方式并存和实现公平与效率相统一的理论；建立和完善社会主义市场经济体制的理论；转换政府职能和完善宏观调控的理论；全面建设小康社会的理论；走新型工业化道路的理论；建立资源节约型、环境友好型社会及实现经济发展和人口、资源、环境相协调的理论；“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”的理论；实行对外开放和维护国家经济安全的理论；做好“三农”工作和建设社会主义新农村的理论；科教兴国、建立创新型国家和自主创新的理论，等等。这些理论集中体现了中国特色社会主义建设的光辉历史、系统经验和丰富的实践，对中国特色社会主义经济的发展具有重要指导意义。不了解这些理论，就不可能全面正确认

识当代中国经济的本质和内在规律，也只有在坚持中国特色社会主义经济理论为基础的前提下，我们才能正确借鉴和吸收当代西方的各种经济理论而不会犯脱离中国实际照搬照抄这些理论的错误。

本教材主要包括四个部分：经济制度、经济改革与发展战略，经济体制，经济发展，对外经济。这四个部分之间有着紧密的逻辑关系。经济制度、经济改革与发展战略是经济体制的基础，经济体制是经济制度、经济改革与发展战略的实现形式，经济发展过程是经济制度、经济改革与发展战略和经济体制的现实运动过程，对外经济关系则是全球化条件下国民经济运动的特殊表现，这四个部分的统一可以比较完整地反映当代中国经济的总体面貌，它们作为一个整体，揭示了当代中国的经济模式本质特征。

本书是在2006年第一版的基础上修订而成的，这次修订主要是更新了相关的数据、资料和文献，对2006年以来中国经济体制、经济发展和对外开放的新情况和新变化进行概括和总结，并对目前国内外所热议的中国经济模式的主要特征作了阐述。

本书由张宇、卢荻、范希春、张松松、孙国燕、张晨、陶继坤、杨静、张宏宇、陈亮、黎贵才、刘妍、汪川、郑一杰、陈波、刘航、马昀等合作编写，张宇、卢荻负责全书的组织，制定了全书的大纲，撰写了部分章节，并对全书的初稿进行了统一的修改。王玉梅、冯志轩、李晓晨参加了本次修订。由于作者水平有限，本书难免存在一些不足和纰漏，希望广大读者和学术界同行能提出宝贵意见。

21世纪
经济学系列教材

目 录

第一篇 经济制度、经济改革与发展战略

第一章 社会主义基本经济制度 …… 3
第一节 社会主义制度的建立 …… 3
一、马克思主义经典作家关于社会主义的设想 …… 3
二、社会主义经济制度在中国的建立 …… 5
三、传统计划经济体制的形成与演变 …… 8
第二节 社会主义初级阶段的基本经济制度 …… 9
一、社会主义初级阶段 …… 9
二、社会主义初级阶段的基本经济制度的确立 …… 11
三、公有制的主体地位 …… 12
四、国有经济为主导的含义 …… 13
五、鼓励、支持和引导非公有制经济发展 …… 14
第三节 社会主义分配制度 …… 16
一、以按劳分配为主、多种分配方式并存 …… 16
二、把提高效率与促进公平结合起来 …… 18
三、完善收入分配制度 …… 19
第四节 社会主义市场经济体制 …… 20
一、社会主义市场经济的本质 …… 20
二、社会主义市场经济体制的基本特征 …… 21
三、社会主义市场经济体制的基本框架 …… 22

第二章　发展理论与发展战略 …… 25
第一节　过渡时期的发展理论与战略 …… 25
一、建设新民主主义社会与向社会主义社会过渡的初步设想 …… 25
二、过渡时期的总路线与优先发展重工业的工业化战略 …… 26
第二节　对中国特色社会主义发展道路与发展战略的初步探索 …… 28
一、《论十大关系》与统筹发展理论 …… 28
二、党的工作重点转移与建设社会主义工业化国家目标的确立 …… 30
三、社会主义建设总路线指导下的赶超型发展战略和四个现代化的战略发展目标 …… 30
第三节　中国特色社会主义发展理论的形成 …… 32
一、“和平与发展”时代主题的确立 …… 33
二、以经济建设为中心和对内改革、对外开放的战略决策 …… 33
三、社会主义物质文明与精神文明协调发展理论 …… 34
四、小康社会与“三步走”战略 …… 36
第四节　第三代领导集体对中国特色社会主义发展理论与发展战略的重大发展 … 37
一、正确处理人口、资源、环境的关系，实施可持续发展战略 …… 37
二、社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展 …… 38
三、走新型工业化的道路 …… 39
四、全面建设小康社会 …… 40
第五节　科学发展观与中国特色社会主义发展 …… 40
一、科学发展观的深刻内涵和基本要求 …… 40
二、以人为本 …… 41
三、“五个统筹”与全面协调可持续发展 …… 41
四、构建和谐社会，加快社会事业发展 …… 43
五、坚持“好”字优先，加快转变经济发展方式 …… 44
六、提高自主创新的能力，建立创新型国家 …… 47
七、建设资源节约型、环境友好型社会 …… 47
第三章　经济体制的改革与转型 …… 50
第一节　经济体制改革的历史演变 …… 50
一、改革计划经济体制和确立有计划的商品经济体制 …… 50
二、社会主义市场经济体制的形成与发展 …… 51
三、中国经济体制改革的主要成就 …… 56
第二节　中国的经济改革模式 …… 57
一、经济转型的两种模式 …… 57
二、中国经济转型模式的基本特点 …… 58
三、现阶段中国的市场经济模式 …… 60
第三节　经济改革的新阶段与新特点 …… 61
一、经济改革面临的新形势和新任务 …… 61

二、完善社会主义基本制度与市场经济结合的途径和方式 …… 62
三、完善落实科学发展观和构建和谐社会的体制保障 …… 63
四、实现社会公平正义 …… 64
五、深化社会体制改革，加强社会建设，建立健全基本公共服务体系 …… 65

第二篇　经济体制

第四章　企业制度 …… 69
第一节　国有企业 …… 69
一、国有企业制度沿革 …… 69
二、国有企业改革主要内容 …… 73
第二节　乡镇企业 …… 79
一、乡镇企业发展阶段 …… 80
二、乡镇企业的困境与改革 …… 81
第三节　私营企业 …… 83
一、私营企业发展历程 …… 83
二、私营企业的现状及特点 …… 84
第四节　外商投资企业的发展 …… 87
一、外商投资企业发展阶段 …… 87
二、外商投资企业发展现状及特点 …… 87
第五章　市场体系 …… 93
第一节　价格体系 …… 93
一、中国价格改革的背景 …… 93
二、中国价格改革的进程 …… 94
第二节　商品市场的发育 …… 96
一、商品市场供求关系回顾 …… 96
二、商品市场的结构与体系 …… 97
三、商品市场体系的法规 …… 100
第三节　劳动力市场 …… 101
一、劳动力市场体制发展 …… 101
二、农村劳动力转移 …… 102
三、城市劳动力市场发育 …… 103
第四节　金融市场 …… 104
一、中国金融市场体系基本形成 …… 104
二、货币市场的发展 …… 106
三、资本市场的发展 …… 107
四、中国外汇市场的发展 …… 110
五、中国保险市场的发展 …… 112
第五节　市场秩序 …… 114

一、社会主义市场秩序的要求 …… 114
二、竞争秩序 …… 114
三、市场监管 …… 115
第六章　宏观管理体制 …… 118
第一节　政府职能 …… 118
一、政府职能的历史沿革 …… 118
二、政府机构改革 …… 120
第二节　国家计划和计划体制 …… 121
一、国家计划和计划体系 …… 121
二、计划体制的形成和演变 …… 122
三、“十二五”规划的基本思路 …… 125
第三节　财政体制 …… 126
一、传统的财政体制 …… 126
二、财政体制改革 …… 127
第四节　金融体制 …… 131
一、计划经济时期“大一统”的金融体制 …… 131
二、金融体制改革 …… 131
第七章　当代中国社会保障制度 …… 138
第一节　中国社会保障制度的产生与发展历程 …… 138
一、我国传统的社会保障制度及特点 …… 138
二、社会保障改革与探索阶段 …… 140
第二节　当代中国社会保障制度状况和政策 …… 143
一、关于社会保险 …… 143
二、关于社会福利 …… 149
三、关于优抚安置 …… 150
四、关于社会救助 …… 151
五、关于农村社会保障 …… 152
第三节　我国社会保障制度存在的问题 …… 153
一、社会保障法制化进程缓慢 …… 153
二、社会保障体系不完善 …… 154
三、社会保障责任划分不清 …… 154
四、社会保障管理体制不健全 …… 154
五、社会保障覆盖面窄，保障资金供应不足 …… 155
六、社会保障基金管理存在较大风险 …… 155
第八章　农村经济体制 …… 157
第一节　农村土地制度 …… 157
一、改革开放前的农村土地制度 …… 157
二、改革开放后的农村土地制度 …… 161

第二节　农村粮食流通体制 …… 167
一、1978—1984 年，农村粮食流通市场调节初露端倪 …… 167
二、1984—1993 年，“双轨制”实施和市场逐步放开 …… 167
三、1994—1997 年，粮食市场管理加强 …… 168
四、1998 年至今，粮食流通体制市场化改革深化 …… 168
第三节　农村财税体制 …… 172
一、县乡财政体制的历史演变 …… 173
二、农村税费改革 …… 178
第四节　建设社会主义新农村 …… 181
一、2000—2005 年，为社会主义新农村建设铺路 …… 182
二、2005—2010 年，开创社会主义新农村建设的新局面 …… 183
三、新农村建设给农民带来的实惠 …… 184
四、社会主义新农村建设的评价与建议 …… 187

第三篇　经济发展

第九章　工业化、信息化和城市化 …… 193
第一节　工业化 …… 193
一、新中国成立后中国工业化的发展 …… 193
二、改革开放以来中国工业化的发展 …… 195
三、以信息化进行传统工业改造，走新型工业化道路 …… 200
第二节　信息化 …… 202
一、信息化的定义及其在我国的深化 …… 202
二、中国信息化发展的基本过程 …… 202
三、中国信息化发展的现状 …… 206
四、中国农村信息化的发展过程及现状分析 …… 207
第三节　产业结构 …… 208
一、产业结构的概念 …… 208
二、中国产业结构的历史演变过程 …… 209
三、推进产业结构优化升级 …… 210
第四节　城市化 …… 212
一、中国城市化的历史进程 …… 212
二、进一步推进中国城市化要解决的问题 …… 216
三、对中国城市化水平的比较和展望 …… 220
第十章　科技发展 …… 223
第一节　改革开放以来的中国科技发展 …… 223
一、中国科技发展的总体状况 …… 224
二、中国科技发展的国际比较 …… 228
第二节　中国科技体制的改革历程 …… 237

一、科技体制改革探索和实施阶段（1978—1991 年） …… 237
二、科技体制改革的结构性调整与战略深化阶段（1992—2005 年） …… 239
三、科技体制改革创新发展的新阶段（2006 年至今） …… 241
第三节 中国国家创新体系 …… 242
一、中国国家创新体系定义及其建设重点 …… 242
二、中国国家创新体系建设的政策支撑框架 …… 245
第十一章 人口与就业 …… 251
第一节 人口结构与质量 …… 251
一、中国人口的结构分布 …… 251
二、中国人口质量 …… 258
第二节 中国就业状况与特征 …… 263
一、中国就业的基本情况 …… 263
二、改革开放以来中国就业的结构特征与变化趋势 …… 266
第三节 人口与就业政策 …… 279
一、中国的人口政策 …… 280
二、中国的就业政策 …… 283
第十二章 区域经济发展 …… 290
第一节 区域经济发展的历史和现状 …… 290
一、改革开放之前的区域发展战略 …… 290
二、改革开放以来的区域经济战略 …… 292
第二节 东部沿海地区优先发展战略 …… 294
一、东部优先发展 …… 294
二、经济特区和沿海开放区的设立 …… 296
第三节 西部大开发战略 …… 298
一、西部大开发政策的提出 …… 298
二、十年西部大开发的成就 …… 300
三、“十二五”期间西部地区开发的重点工作 …… 301
第四节 振兴东北老工业区 …… 303
一、振兴东北老工业区政策 …… 303
二、“十二五”时期的重点工作 …… 305
第五节 中部崛起战略 …… 307
一、中部地区崛起战略的提出 …… 307
二、“十二五”时期促进中部地区崛起的重要任务 …… 309
第十三章 资源与环境 …… 312
第一节 中国资源利用现状 …… 312
一、中国资源的总体态势 …… 312
二、中国资源的开发利用现状 …… 313
第二节 主要资源开发利用的现状及问题 …… 315

一、水资源 …… 315
二、煤炭 …… 316
三、铁矿石与钢铁 …… 318
四、石油 …… 319
第三节　中国资源节约状况及存在的问题 …… 321
一、中国资源节约取得的进展 …… 321
二、存在的主要问题 …… 323
第四节　环境保护现状 …… 323
一、污染减排工作 …… 323
二、重点流域区域污染防治 …… 324
三、环境执法与应急管理工作 …… 325
四、农村环保和自然生态保护工作 …… 325
五、三大基础性战略性工程进展情况 …… 326
六、环境法制建设和国际合作 …… 326
七、核与辐射安全监管 …… 327
八、环保规划与能力建设 …… 327
第五节　循环经济发展综述 …… 327
一、循环经济促进工作 …… 328
二、宏观指导工作 …… 328
三、示范试点工作 …… 328
四、重点领域建设 …… 329
五、技术支撑体系建设 …… 329
六、国际交流与合作 …… 329
第六节　建设资源节约型、环境友好型社会 …… 330
一、科学发展观的要求 …… 331
二、大力发展循环经济 …… 332
三、加大环境保护力度 …… 332
四、切实保护好自然生态 …… 333
第十四章　收入与消费 …… 336
第一节　收入和消费概述 …… 336
第二节　我国收入和消费模式的变迁 …… 337
第三节　我国居民收入状况 …… 339
一、居民收入 …… 339
二、居民储蓄 …… 340
三、收入分配差距 …… 341
四、收入的城乡差异 …… 343
五、收入的地区差异 …… 343
第四节　我国居民的消费状况 …… 344

一、消费水平 …… 344
二、生活质量 …… 346
三、消费结构 …… 350
四、消费的城乡差异 …… 355
五、消费的地区差异 …… 358
第十五章　经济增长 …… 360
第一节　我国的经济增长概况 …… 360
一、改革开放前我国的经济增长概况（1949—1978 年） …… 360
二、改革开放后我国的经济增长概况（1979 年至今） …… 364
第二节　我国经济增长的结构 …… 367
一、三次产业结构概况 …… 367
二、投资需求 …… 375
三、消费需求 …… 378
四、出口需求 …… 380
第三节　我国的经济增长方式 …… 382
一、经济增长方式 …… 382
二、改革开放以来我国的经济增长方式 …… 383
三、关于经济增长方式的政策与方针 …… 385

第四篇　对外经济

第十六章　经济全球化与我国的对外开放 …… 389
第一节　对外开放的政策演变和意义 …… 389
一、传统体制下的对外经济关系 …… 389
二、对外开放政策的提出和发展 …… 391
三、对外开放的历程和成就 …… 393
四、应对经济全球化的方针 …… 396
第二节　中国对外贸易的发展 …… 397
第三节　利用外资促进我国经济发展 …… 399
第四节　推进“走出去”战略 …… 402
第五节　对外开放与经济安全 …… 404
一、经济安全的内涵与表现 …… 404
二、应对经济安全问题的原则与策略 …… 405
第十七章　对外贸易 …… 409
第一节　中国对外贸易概述 …… 409
一、对外贸易规模不断扩大 …… 409
二、进出口商品结构不断改善 …… 411
三、国际贸易市场向多元化发展 …… 411
四、灵活多样的贸易方式拓展了对外贸易领域 …… 412

第二节　中国对外贸易体制与政策 …… 412
一、中国对外贸易体制 …… 412
二、中国对外贸易政策 …… 414
三、加入世界贸易组织对中国对外贸易的影响 …… 415
第三节　中美经贸关系 …… 416
一、中美经贸关系的现状 …… 416
二、中美经贸关系的特点 …… 417
三、入世后中美经贸关系的发展 …… 418
四、中美经贸关系存在的主要问题 …… 419
第四节　中日经贸关系 …… 421
一、中日经贸关系的发展现状与演变过程 …… 421
二、中日经贸中存在的问题 …… 423
三、中日经贸关系发展面临的机遇和挑战 …… 424
第五节　中国与欧盟经贸关系 …… 424
一、中国与欧盟经贸发展的特点 …… 425
二、中欧经贸中存在的问题 …… 426
三、中欧经贸关系发展面临的机遇与挑战 …… 426
第六节　中国与东亚主要国家（地区）经贸关系 …… 428
一、中国与韩国的经贸关系 …… 428
二、中国大陆与港、台的经贸关系 …… 429
三、中国—东盟自由贸易区 …… 431
第十八章　国际投资 …… 434
第一节　中国国际投资概况 …… 434
一、中国利用外资 …… 434
二、中国对外投资 …… 436
第二节　外商直接投资 …… 438
一、外商直接投资的规模 …… 438
二、外商直接投资的区域结构 …… 439
三、外商直接投资的产业结构 …… 440
四、外商直接投资的资金来源 …… 440
五、外商直接投资的投资方式 …… 441
六、跨国公司在华投资 …… 443
第三节　对外借款及其他 …… 444
一、对外借款 …… 444
二、中国外商其他投资 …… 446
第四节　中国对外投资 …… 447
一、中国对外直接投资的规模 …… 447
二、中国对外直接投资的方式 …… 447

三、中国对外直接投资的区域分布 …… 448
四、中国对外直接投资的行业分布 …… 450
第五节　中国国际投资战略与政策 …… 450
一、利用外资与中国经济 …… 450
二、实施“走出去”战略 …… 453
第十九章　中国模式的含义与意义 …… 455
第一节　中国模式的提出 …… 455
第二节　中国模式的主题 …… 457
第三节　中国模式的内涵与特征 …… 459
第四节　中国模式的历史、现实与未来 …… 463
第五节　国际金融危机与中国模式的走向 …… 466
第六节　中国模式的意义 …… 468

第一篇

经济制度、经济改革与发展战略

第一章

社会主义基本经济制度

第一节　社会主义制度的建立

一、马克思主义经典作家关于社会主义的设想

中国的社会主义制度是在马克思主义理论的指导下建立和发展起来的，认识中国的社会主义制度首先要了解马克思主义经典作家关于社会主义的设想。

人们对于社会主义的认识，经历了从空想到科学的发展过程。马克思、恩格斯作为科学社会主义的创始人，与历史上的空想社会主义者根本不同，他们不是从人类公平、正义等理性原则出发来批判资本主义，并在此基础上构想未来的理性王国，而是依据历史唯物主义的科学方法，通过对资本主义生产方式内在矛盾和运动规律的深刻分析，从中发现否定资本主义经济关系的种种物质因素，发现未来社会主义经济关系的最基本的特征，包括：

（1）个人自由全面发展。在马克思和恩格斯看来，所谓的共产主义社会就是这样一个社会，即代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。①

（2）生产资料公有制代替私有制。共产党人可以把自己的理论概括为一句话：消灭私有制。② 未来社会同现存制度的具有决定意义的差别当然在于，在实行全部生产资料公有制（先是单个国家实行）的基础上组织生产。③

---

① 参见《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，294页，北京，人民出版社，1995。

② 参见上书，286页。

③ 参见《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，693页，北京，人民出版社，1995。

（3）在发展生产力的基础上实现共同富裕。在新的社会制度中，社会生产力的发展将如此迅速……生产将以所有人的富裕为目的。[①] 通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用。[②]

（4）对全部生产实行有计划的调节。马克思和恩格斯所设想的未来社会是一个没有商品货币关系的社会，在那里，人们用公共的生产资料进行劳动，并且自觉地把他们许多个人劳动力当作一个社会劳动力来使用。[③] 整个社会生产过程是在直接的计划调节下进行的。

（5）在共产主义社会的低级阶段要实行按劳分配。马克思在1875年发表的《哥达纲领批判》中曾根据生产力的不同性质明确地把共产主义社会区分为高级和低级两个发展阶段。共产主义高级阶段实行按需分配，而在共产主义低级阶段只能实行按劳分配。

> 在共产主义社会高级阶段，在迫使个人奴隶般地服从分工的情形已经消失，从而脑力劳动和体力劳动的对立也随之消失之后；在劳动已经不仅仅是谋生的手段，而且本身成了生活的第一需要之后；在随着个人的全面发展，他们的生产力也增长起来，而集体财富的一切源泉都充分涌流之后，——只有在那个时候，才能完全超出资产阶级权利的狭隘眼界，社会才能在自己的旗帜上写上：各尽所能，按需分配！
>
> ——马克思《哥达纲领批判》

以上几个方面是马克思和恩格斯对共产主义一般特征的预测。马克思和恩格斯认为，无产阶级推翻资产阶级统治以后，还必须经过一个过渡时期才能进入共产主义社会，这个过渡时期必须经过一个漫长的发展过程。在过渡时期，无产阶级的最初任务不是消灭阶级、国家和商品生产，而是逐步改造旧的生产关系，大力发展生产力和国有经济，为共产主义制度的建立创造物质条件。值得注意的是，虽然马克思和恩格斯把社会全部占有生产资料和消灭商品生产作为未来社会的基本特征，但是，他们一般并不把这些特征作为革命的直接纲领和现实目标，相反，在过渡时期的政策上，他们特别强调各种中介环节的意义和作用，强调从资本主义社会进入社会主义社会的长期性和复杂性。例如，马克思在1874年批判巴枯宁巩固小土地所有制的论调时，提出了集体所有制和农业合作化的方针，恩格斯在后来进一步发展了这个思想，提出无产阶级一旦掌握了政权，就一定要把大地产交给（先是租给）在国家领导下独立经营的合作社，并指出，在向完全共产主义过渡时，必须大规模采用合作生产作为中介环节。[④] 在《论住宅问题》中，恩格斯指出，劳动人民将成为房屋、工厂和劳动工具的总所有者。这些房屋、工厂和劳动工具的用益权，至少是在过渡时期难以无偿地转让给个人或团体。同样，消灭地产并不是消灭地租，而是把地租——

① 参见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第46卷（下），222页，北京，人民出版社，1980。

② 参见《马克思恩格斯选集》，2版，第3卷，757页，北京，人民出版社，1995。

③ 参见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第23卷，95页，北京，人民出版社，1972。

④ 参见《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，675页。

虽然形式发生了变化——转交给社会。所以，由劳动人民实际占有全部劳动工具，决不排除保存租赁关系。① 这些关于过渡时期的理论，实际上是以承认公有制下国家所有权与劳动者集体经营权的相对分离和存在商品关系为基础的，虽然这里只是涉及过渡时期的问题，但是，它至少已经证明，公有制与市场机制在一定程度和一定阶段上是可以兼容的。

马克思、恩格斯关于社会主义经济理论的科学性已被后来的社会主义实践所证实，他们关于社会主义生产资料公有制、按劳分配、有计划发展等科学理论，已经通过亿万人民的革命实践而变为现实。但是，由于时代的局限和各种主客观条件的限制，他们的关于未来社会主义的理论中也有许多观点已经被实践证明是不符合实际的，需要加以补充、修改和发展，这是科学社会主义理论的科学性所在。

但是，社会主义经济建设曲折、艰难的历史也告诉我们，在运用马克思主义的理论指导具体的经济建设时，必须保持科学的和实事求是的态度，否则，就会犯极大的错误。社会主义制度在人类历史上出现和存在的时间还不长，并没有留下多少成熟的可资遵循的现成经验和可作为典范的社会主义经济理论成果。我国的社会主义制度从三大改造基本完成算起，只经历了 50 多年的时间。从社会经济发展的历史长河来看，这只是一个短暂的时期。撇开原始社会经历了两三百万年的时间、奴隶社会和封建社会经历了几千年的时间不说，单拿资本主义社会来讲，从 16 世纪西欧建立资本主义制度到世界资本主义发展的今天，已有四五百年的时间。马克思是在资本主义发展已经确立的 19 世纪，写出深入研究资本主义经济的不朽著作《资本论》和其他有关经济学著作的，当代西方经济学也大都是以当代发达的资本主义经济作为研究模式的。而社会主义制度的历史还很短，我国的社会主义经济还很不成熟，事实上还处在制度变革和探索的过程中。特别是像我国这样一个原来经济十分落后的半殖民地半封建国家，没有经历过独立的资本主义制度发展阶段，不是由资本主义转入社会主义的，我们不能教条地照搬马克思 100 多年前设想的在发达资本主义基础上建立的社会主义模式，也不能照搬外国的模式。我们只能从自己的具体社会经济条件和特定的国情出发，走自己的路，建立有中国特色的社会主义。

二、社会主义经济制度在中国的建立

按照马克思、恩格斯的设想，社会主义制度是资本主义基本矛盾充分发展的产物，因而，社会主义革命将首先在资本主义发达的国家发生。然而社会主义的实践超出了他们的预想，在现实的历史过程中，社会主义革命的爆发和社会主义制度的建立没有发生在发达的资本主义国家，而是出现在了经济发展水平比较落后和资本主义生产关系相对薄弱的国家。19 世纪末 20 世纪初，资本主义进入了帝国主义阶段，列宁把马克思主义的基本原理与时代的特点相结合得出了新的结论：资本主义的发展在各个国家是极不平衡的，而且在商品生产条件下也只能这样。由此得出一个必然结论：社会主义不能在所有国家内同时获得胜利。它将首先在一个或几个国家内获得胜利，而其余的国家在一段时间内将仍然是资产阶级的或资产阶级以前的国家。② 十月革命的胜利证明了列宁的这一论断。

---

① 参见《马克思恩格斯选集》，2 版，第 3 卷，217 页。

② 参见《列宁选集》，3 版，第 2 卷，722 页，北京，人民出版社，1995。

解放前的旧中国是一个半殖民地半封建社会。在帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫和剥削下，生产力发展受到阻碍和破坏，广大劳动人民穷愁悲苦，国力衰微，民族危难，生灵涂炭。中国共产党领导的新民主主义革命，推翻了三座大山，建立了新中国，发展了生产力，走上了社会主义道路。

旧中国虽然有一定程度的民族资本主义经济的发展，也有官僚资本主义经济，但不是资本主义社会形态。中国的经济发展还很落后，这决定了中国的社会革命需要分两步走。第一步是新民主主义革命，建立新民主主义社会制度，当经济社会获得发展、条件成熟时，进行社会主义革命，建立社会主义社会制度。所谓新民主主义，是区别于旧范畴的民主主义的。中国的新民主主义革命，是从1919年的五四运动开始，重要任务是推翻帝国主义和封建主义的统治。在《中国革命和中国共产党》一文中，毛泽东指出：新民主主义革命在经济上是把帝国主义者和汉奸反动派的大资本大企业收归国家经营，把地主阶级的土地分配给农民所有，同时保存一般的私人资本主义的企业，并不废除富农经济。因此，这种新式的民主革命，虽然在一方面是替资本主义扫清道路，但在另一方面又是替社会主义创造前提。[①] 在《新民主主义论》中，毛泽东论述了新民主主义的经济，他指出：大银行、大工业、大商业归共和国的国家所有，新民主主义共和国的国营经济是社会主义性质的，是整个国民经济的领导力量，但并不没收其他资本主义的私有财产，并不禁止不能操纵国民生计的资本主义生产的发展。在这个阶段上，一般地还不是建立社会主义的农业，富农经济还允许存在。但要在“耕者有其田”的基础上发展各种合作经济，它具有社会主义的因素。

现时中国的资产阶级民主主义的革命，已不是旧式的一般的资产阶级民主主义的革命，这种革命已经过时了，而是新式的特殊的资产阶级民主主义的革命。这种革命正在中国和一切殖民地半殖民地国家发展起来，我们称这种革命为新民主主义的革命。这种新民主主义的革命是世界无产阶级社会主义革命的一部分，它是坚决地反对帝国主义即国际资本主义的。它在政治上是几个革命阶级联合起来对于帝国主义者和汉奸反动派的专政，反对把中国社会造成资产阶级专政的社会。它在经济上是把帝国主义者和汉奸反动派的大资本大企业收归国家经营，把地主阶级的土地分配给农民所有，同时保存一般的私人资本主义的企业，并不废除富农经济。因此，这种新式的民主革命，虽然在一方面是替资本主义扫清道路，但在另一方面又是替社会主义创造前提。中国现时的革命阶段，是为了终结殖民地、半殖民地、半封建社会和建立社会主义社会之间的一个过渡的阶段，是一个新民主主义的革命过程。这个过程是从第一次世界大战和俄国十月革命之后才发生的，在中国则是从一九一九年五四运动开始的。所谓新民主主义的革命，就是在无产阶级领导之下的人民大众的反帝反封建的革命。中国的社会必须经过这个革命，才能进一步发展到社会主义的社会去，否则是不可能的。

——《毛泽东选集》，2版，第2卷，647页，北京，人民出版社，1991

① 参见《毛泽东选集》，2版，第2卷，647页，北京，人民出版社，1991。

以毛泽东为主要代表的中国共产党人，把马列主义的基本原理与中国革命的具体实践相结合，创立了新民主主义革命的理论。在这一理论的指导下，中国共产党领导全国各族人民，经过长期的反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的革命斗争，取得了新民主主义革命的胜利，建立了人民民主专政的中华人民共和国。

1949 年 10 月新中国成立到 1953 年，国家完成了土地改革和恢复国民经济的任务，从 1953 年起开始实行第一个发展国民经济的五年计划，同时开始了向社会主义的过渡。党中央按照毛主席的提议，提出了过渡时期总路线："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和总任务，是要在一个相当长的时期内，基本上实现国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。"

过渡时期的主要任务是通过生产资料所有制的社会主义改造，建立起以生产资料公有制为基础的社会主义经济制度。过渡时期存在两种性质不同的私有制，一是资本主义的私有制，一是农业手工业中个体私有制。由于这两种私有制性质不同，因而在过渡时期采取了不同途径将它们转变成为社会主义公有制。对于资本主义私有制，无产阶级要采取"剥夺剥夺者"的方式，将之转变成为社会主义公有制。在我国，根据资本的不同特点及其在国民经济中的地位和作用，把资本区分为官僚资本和民族资本。对于官僚资本采取了无偿没收的剥夺方式，对于民族资本则采取了和平赎买的方式。

旧中国的官僚资本，垄断着旧中国的经济命脉，代表着反动腐朽的资本主义生产关系。它一方面与国家政权结合在一起，具有国家垄断资本主义的性质；另一方面与封建主义、外国帝国主义结合在一起，具有封建性、买办性。没收官僚资本消灭其封建性、买办性，具有民主革命的性质；没收官僚资本，消灭垄断资本，又具有社会主义革命的性质。当新民主主义革命胜利后，就立即在全国范围内没收了以蒋宋孔陈四大家族为代表的官僚资本，并在此基础上建立国家所有制。1949 年底，国营工业在全国大型工业总产值中所占比重已达 40.3%，其中国营经济已拥有全国发电量的 58%、原煤产量的 68%、生铁产量的 92%、钢产量的 92%、水泥产量的 68%、棉纺产量的 53%。国营经济还控制了全国金融、外贸、铁路及大部分现代化交通运输事业。到 1952 年，国营经济在全国现代工业产值和商业批发总额中的比重，分别已占到 67%和 60%。

在过渡时期，我们党创造性地开辟了一条适合中国特点的社会主义改造道路。对于资本主义工商业，我们创造了委托加工、计划订货、统购包销、委托经销代销、公私合营、全行业公私合营等一系列从低级到高级的国家资本主义的过渡形式，最后实现了马克思和列宁曾经设想过的对资产阶级的和平赎买。对个体农业，我们遵循自愿互利、典型示范和国家帮助的原则，创造了从临时互助组和常年互助组，发展到半社会主义性质的初级农业生产合作社，再发展到社会主义性质的高级农业合作社的过渡形式。对于个体手工业的改造，也采取类似方法。

1956 年，我国基本上完成了对生产资料私有制的社会主义改造，在国民经济中，全民所有制和集体所有制这两种形式的社会主义公有制经济，已经占绝对统治地位。1956 年同 1952 年相比，国民收入中各种经济成分的比重，国营经济由 19.1%上升到 32.2%，合作社经济由 1.5%上升到 53.4%；公私合营经济由 0.7%上升到 7.3%；个体经济由

71.8%下降到7.1%；资本主义工业下降到接近零。[①] 这表明，社会主义公有制经济已经成为国家经济的主体部分，社会主义制度已经在全国范围确立起来了，中国已经从新民主主义社会进入到了社会主义社会。这是我国几千年来最深刻、最伟大的社会变革，是20世纪中国社会发展的历史性转折。

三、传统计划经济体制的形成与演变

社会主义经济制度在中国确立的同时，在“一五”计划期间逐步形成了高度集中的计划经济体制。“一五”计划期间的主要任务是进行大规模的工业化建设，为了保证重点建设项目的顺利进行，国家实行了大中型建设项目集中统一管理的体制，对人、财、物的调度和设计施工进行统一集中管理。为了解决粮食购销严重不平衡问题，平衡市场物价，对粮食实行统购统销制度，以后对棉花、纱布、食油等几种人民生活必需的农产品和轻工业产品也实行了统购统销。在商业方面，建立了多种经济成分、多条流通渠道，统一领导、分级管理的体制。在劳动工资方面，把繁杂分散管理改为全国集中统一管理，实行统包统配的劳动体制等级工资体制。在计划管理方面，对国营企业和少数公私合营企业实行直接计划，下达指令性指标，对合作社和私营企业实行间接计划即指导性计划，随着改造的完成，指令性计划的范围越来越大，成为主要形式。这样以生产资料公有制为基础的，以大统一小自由、大集中小分散为原则的社会主义经济体制就初步形成了。

社会主义制度在中国确立之后，毛泽东依据当时国际形势的新变化和党面临的新任务，提出了经济建设要以苏联为鉴戒、走自己的道路的思想。1956年4月，在经过深入的调查研究后，毛泽东提出了《论十大关系》的报告，报告阐述了解决我国经济建设中存在的若干矛盾的基本原则，强调要正确处理重工业、轻工业、农业的发展关系，避免重犯苏联、东欧国家轻视农业和轻工业，忽视改善人民生活的错误，开辟一条中国的工业化道路。毛泽东还从调动一切积极因素的高度，要求改善高度集中的经济管理体制，扩大地方和企业的权力，正确处理生产单位与生产者个人的关系，改善企业和合作社内部的管理。1956年召开的中共八大依据《论十大关系》的精神，进一步提出要根据统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜的原则，改进国家的行政体制，划分企业、事业、计划和财政的管理范围，适当地扩大各省、自治区、直辖市的管理权限。八大决议采纳陈云发言中提出的我国社会主义经济，在工商业经营方面，应以国家和集体经营为主体，以一定数量的个体经营为补充；在生产计划方面，计划生产是以工农业生产为主体，按照市场变化而以国家计划许可范围内的自由生产为补充；在社会主义统一市场里，国家市场是主体，一定范围内国家领导的自由市场是补充，即著名的“三个主体、三个补充”的建议，对探索中国经济体制改革有着突破性的指导意义。[②]

八大之后不久，由于国内外形势的变化，党在指导思想上发生了“左”的错误，八大的路线和许多正确方针未能在实践中坚持下去。在发展生产力和发展社会主义生产关系方面，一再出现违反客观经济规律、急于求成的“左”的错误。1958—1960年的“大跃进”及人民公社运动造成了计划经济体制的混乱，主要是：在所有制上，盲目追求“一大二

①② 参见杨先材主编：《中国历史中华人民共和国卷》，北京，高等教育出版社，2001。

公”，搞“升级”、“过渡”，取消个体经济和集体经济；在中央和地方的关系上，下放过头，分散过多；在国家与企业的关系上，破坏了企业必要的规章制度，以致企业的经济效益下降；在分配制度上，刮“共产风”，搞“一平二调”，破坏了按劳分配原则；在改革的方法上，不尊重客观规律，而是依靠行政命令，大搞群众运动，破坏了正常的经济秩序。① 1961年中共八届六中全会提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，对“大跃进”时期“左”的错误进行了纠正，加强了对经济的集中管理，改变了农村的所有制结构，调整了核算单位和分配关系，制定各种管理条例，促进了国民经济的恢复与发展。但是，从1966年开始的长达十年的“文化大革命”，使极左思想严重泛滥，价值规律、按劳分配、物质利益原则和各项合理的规章制度被当作了资本主义和修正主义的东西受到批判，正常的经济秩序被严重破坏，国民经济遭到了极大的破坏。

传统计划经济体制的形成，受到了50年代苏联计划经济体制的影响，总结了过去解放区和革命根据地管理经济的经验，同时也反映了大规模进行工业化建设的客观要求。它对于集中人力、物力和财力，保证重点建设顺利进行和实现国家的工业化，保证市场稳定，改善人民生活，起到了重要作用。但这种体制又有国家管得过多，统得过死，条块分割，不利于发挥企业和劳动者积极性的弊病。随着经济和社会的发展，这种体制的弊病越来越严重。

第二节　社会主义初级阶段的基本经济制度

一、社会主义初级阶段

任何社会形态都有一个由低级向高级、由不成熟到成熟的发展过程，因而各社会都存在不同发展阶段。社会主义社会也不例外，它的发展过程也可以根据生产力的发展状况和社会经济的发展进程，划分为不同的发展阶段。当社会主义制度确立以后，确认社会主义社会的不同发展阶段就成为社会主义国家制定路线、方针、政策的重要依据。当社会主义由理论成为实践而且社会主义制度确立以后，把社会主义社会划分为不同的发展阶段，从而正确认识各国所处的历史发展阶段，并把握这个阶段社会经济生活的主要矛盾及其运动规律，就成为社会主义各国制定路线、方针、政策的依据，成为各国指导社会主义建设的立足点。

1956年我国宣布进入社会主义后“左”的一套方针、政策大大膨胀起来。在发展生产力方面，脱离生产力的发展规律，搞“大跃进”，“超英赶美”；在生产关系方面，脱离生产关系一定要适应生产力状况的规律，人为地拔高生产关系，急于向共产主义过渡。结果超越了现实的历史发展阶段，使国家和人民遭到了重大损失。

党的十一届三中全会重新确立了实事求是的马克思主义思想路线，冲破了“左”的一套和教条主义的束缚，解放了思想，为正确地总结社会主义建设的经验教训和实事求是地分析我国国情，从而正确地判断我国所处的社会主义发展阶段开辟了道路。十一届四中全

① 参见谢明干、罗元明主编：《中国经济发展四十年》，34页，北京，人民出版社，1990。

会通过的叶剑英同志在建国30周年纪念会上的讲话，就初步提出了类似社会主义初级阶段的思想，指出："社会主义制度还处在幼年时期。"1981年，在《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》中第一次明确指出："我们的社会主义制度还是处于初级的阶段。"1982年，党的十二大文件又指出："我国的社会主义社会现在还处在初级发展阶段。"1986年在《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中又说："我国还处在社会主义的初级阶段。"1987年，党的十三大在以往认识的基础上，进一步系统地和充分地阐述了我国社会主义初级阶段理论，明确指出这是建设中国特色的社会主义的首要问题，并把它作为我们党制定基本路线、方针、政策的理论基础。十五大报告明确提出，我国现在处于并将长期处于社会主义初级阶段，并对社会主义初级阶段的基本特征、发展进程、主要矛盾、根本任务和基本纲领等作了深刻的阐述，从而深化了对社会主义初级阶段的认识。

社会主义初级阶段，就是指我国生产力落后、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，即从我国进入社会主义到基本实现社会主义现代化的整个历史阶段，这一论断包含两层含义：一是我国已经进入社会主义社会；二是我国的社会主义社会还处在不发达阶段。要全面地把握社会主义初级阶段的这两层含义，既要明确我国社会的性质，坚持而不能离开社会主义，又要正视而不能超越初级阶段，只有这样，才能防止"左"和右的两种错误倾向。"左"的实质是超越阶段，右的实质是否定我国的社会性质。坚持社会主义初级阶段的理论，既要防止超越阶段的"左"的错误倾向，也要防止否定我国社会性质的右的错误倾向。

社会主义初级阶段的论断是建立在对我国进入社会主义的历史前提和现实国情的科学判断的基础上的。中国是在经济落后的半封建半殖民地的基础上开始社会主义建设的，在我国进入社会主义的时候，还是小农经济占统治地位，社会主义所要求的物质技术基础远没有建立起来，生产力发展水平远远落后于发达国家。我国进入社会主义的历史前提和现实状况决定了社会主义初级阶段是这样一个阶段，即是中国逐步摆脱不发达状态，基本实现社会主义现代化的历史阶段；是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国，逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段；是由自然经济半自然经济占很大比重，逐步转变为经济市场化程度较高的历史阶段；是由文盲半文盲人口占很大比重、科技教育文化落后，逐步转变为科技教育文化比较发达的历史阶段；是由贫困人口占很大比重、人民生活水平比较低，逐步转变为全体人民比较富裕的历史阶段；是由地区经济文化很不平衡，通过有先有后的发展，逐步缩小差距的历史阶段；是通过改革和探索，建立和完善比较成熟的充满活力的社会主义市场经济体制、社会主义民主政治体制和其他方面体制的历史阶段；是广大人民牢固树立建设有中国特色社会主义共同理想，自强不息，锐意进取，艰苦奋斗，勤俭建国，在建设物质文明的同时努力建设精神文明的历史阶段；是逐步缩小同世界先进水平的差距，在社会主义的基础上实现中华民族伟大复兴的历史阶段。

确认我国处于并将长期处于社会主义初级阶段，是建设中国特色社会主义理论和实践的出发点和立足点。

二、社会主义初级阶段的基本经济制度的确立

生产资料的所有制是社会生产关系或经济制度的基础，所有制结构的合理化，对于促进社会生产力的迅速发展和完善社会主义制度，有着极其重要的意义。十一届三中全会以来，中国共产党认真总结了以往我国在所有制关系问题上的经验教训，制定了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的方针，调整和改革了我国的所有制结构，逐步消除了所有制结构不合理造成的对生产力的羁绊，极大地促进了我国生产力的发展、人民生活水平的提高和我国综合国力的增强。1981 年党的十一届六中全会通过的《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》确认，一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充。① 1981 年召开的党的十二大报告论述了“国营经济的主导地位和发展多种经济形式的问题”，肯定国营经济在整个国民经济中居于主导地位，劳动人民集体所有制的合作经济是农村的主要经济形式，城乡个体经济是公有制经济的必要补充，“只有多种经济形式的合理配置和发展，才能繁荣城乡经济，方便人民生活”②。1987 年党的十三大报告提出，社会主义初级阶段的所有制结构，“应以公有制为主体”，继续鼓励城乡合作经济、个体经济和私营经济的发展，认为私营经济是“公有制经济的必要的和有益的补充”，中外合资企业、合作经营企业和外商独资企业，“也是我国社会主义经济必要的和有益的补充”③。1993 年中共十四大报告对社会主义初级阶段的所有制结构作了这样的概括：“以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私人经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。”④ 1997 年中共十五大报告中第一次明确提出了社会主义初级阶段基本经济制度这一概念，报告指出：“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。”实行这一制度是由我国社会主义初级阶段的国情决定的：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，需要在以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为社会主义服务。2002 年江泽民在中共十六大政治报告中进一步阐明了坚持和完善社会主义基本经济制度的方向。

根据解放和发展生产力的要求，坚持和完善公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度。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

---

① 参见《三中全会以来重要文献选编》（下），840～841 页，北京，人民出版社，1982。

② 《十二大以来重要文献选编》（上），20～21 页，北京，人民出版社，1986。

③ 《十三大以来重要文献选编》（上），31～32 页，北京，人民出版社，1991。

④ 《十四大以来重要文献选编》（上），19 页，北京，人民出版社，1996。

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。

——江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》

2004年公布施行的《中华人民共和国宪法》确认，“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”。

2007年胡锦涛在中共十七大报告中进一步强调，“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，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。

社会主义初级阶段基本经济制度的确立为中国特色社会主义的建设奠定了制度基础，进一步深刻地阐明了中国社会的性质和根本特征，具有重大的理论和现实意义。

三、公有制的主体地位

坚持公有制的主体地位、毫不动摇地巩固和发展公有制经济是社会主义初级阶段基本经济制度的基础和核心。改革开放以后，中国在允许和鼓励多种所有制经济共同发展的同时，坚持把公有制的主体地位作为社会主义初级阶段的基本经济制度的核心内容。在1979年初，邓小平就鲜明地指出：“社会主义的经济是以公有制为基础的”，公有制以及由此产生的最大限度满足人民需要这一生产目的，是社会主义的特点，也是资本主义永远不可能有的优越性。① 他还强调：“在改革中坚持社会主义方向，这是一个很重要的问题。”“社会主义有两个非常重要的方面，一是以公有制为主体，二是不搞两极分化。公有制包括全民所有制和集体所有制”②。

江泽民指出：“坚持公有制的主体地位，是社会主义的一项根本原则，也是我国社会主义市场经济的基本标志。在整个改革开放和现代化建设的过程中，我们都要坚持这项原则。只有确保公有制经济的主体地位，才能防止两极分化，实现共同富裕。”③ “以生产资料公有制为基础的社会主义生产关系，能够从根本上克服资本主义生产方式中生产资料私人占有同生产社会化的基本矛盾，保证生产、流通、分配置于社会的自觉调节和控制下，实现经济有计划按比例地合理发展和社会成员共同富裕。”④

党的十五大在提出了社会主义初级阶段的基本经济制度的同时，对于以公有制为主体的含义进行了明确的阐述，指出：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。这是就全国而言，有的

① 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，167页，北京，人民出版社，1994。

② 《邓小平文选》，第3卷，138页，北京，人民出版社，1993。

③ 《江泽民文选》，第1卷，468页，北京，人民出版社，2006。

④ 同上书，153页。

地方、有的产业可以有所差别。公有资产占优势，要有量的优势，更要注重质的提高。国有经济起主导作用，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。

坚持公有制的主体地位在我国宪法中也得到了明确的体现。《中华人民共和国宪法》第六条明确指出："中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则。"

生产资料公有制作为社会主义经济制度的基础是科学社会主义的一项根本原则，坚持公有制的主体地位体现了中国特色社会主义对科学社会主义基本原则的继承和发展，体现了中国特色社会主义与经典的科学社会主义之间既一脉相承又与时俱进的关系。

四、国有经济为主导的含义

国有经济的主导作用是公有制主体地位的重要体现。《中华人民共和国宪法》第七条指出："国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。"那么，国有经济的主导作用含义和意义是什么呢？对此，中共中央的有关文献作了多方面的说明。中共十二大报告指出："社会主义国营经济在整个国民经济中居于主导地位。巩固和发展国营经济，是保障劳动群众集体所有制经济沿着社会主义方向前进，并且保障个体经济为社会主义服务的决定性条件。"中共十二届三中全会报告指出："全民所有制经济是我国社会主义经济的主导力量，对于保证社会主义方向和整个经济的稳定发展起着决定性的作用。"中共十五大报告根据社会主义市场经济条件下我国所有制结构新的变化，对国有经济的主导作用作了新的说明，指出："国有经济起主导作用，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。"

中共十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》对发挥国有经济主导作用的重要意义作了全面的阐述，《决定》指出："我们要增强国家的经济实力、国防实力和民族凝聚力，就必须不断促进国有经济的发展壮大。包括国有经济在内的公有制经济，是我国社会主义制度的经济基础，是国家引导、推动、调控经济和社会发展的基本力量，是实现广大人民群众根本利益和共同富裕的重要保证。""国有企业是我国国民经济的支柱。发展社会主义社会的生产力，实现国家的工业化和现代化，始终要依靠和发挥国有企业的重要作用。"《决定》还对国有经济发挥作用的方式和具体内容作了进一步具体的阐述：（1）国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。（2）国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动整个社会经济的发展，在实现国家宏观

调控目标中发挥重要作用。(3) 国有经济应保持必要的数量，更要有分布的优化和质的提高；在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可以有所差别，其布局要相应调整。《决定》指出，目前，国有经济分布过宽，整体素质不高，资源配置不尽合理，必须着力加以解决。国有经济需要控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。其他行业和领域，可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质。

十六大报告指出："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。"十七大报告指出："优化国有经济布局和结构，增强国有经济活力、控制力、影响力。"

综上所述，国有经济的主导作用归结起来有两个方面：一个是生产关系，一个是生产力。概括起来也有两个方面：从社会制度的角度看，是为了保障经济发展的社会主义方向；从经济发展的角度看，是为了保障国民经济的稳定协调发展。这两个方面是相互联系的。正是国有经济在社会主义经济制度中的基础地位，赋予国有经济在经济改革中的中心地位和发展中的主导作用。而没有国有经济在改革发展中的关键作用，国有经济在社会主义制度中的基础地位也就失去了意义。

五、鼓励、支持和引导非公有制经济发展

在改革开放以前，受极左思想的影响，私有制经济被作为资本主义尾巴而加以扫除。党的十一届三中全会重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，为中国的经济发展提供了宽松的政治环境和空间，为改革开放、多种经济成分并存和发展提供了理论基础。

中国在所有制结构上的松动，始于个体经济。1981 年，党的十一届六中全会通过了《中共中央关于建国以来党的若干历史问题的决议》，鲜明地提出："国营经济和集体经济是我国基本的经济形式，一定范围的劳动个体经济是公有制经济的必要补充。"① 1982 年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第十一条规定：在法律规定范围内的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充。国家保护个体经济的合法权利和利益。国家通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济，并推行了一系列的法规、条例对个体经济进行扶持和引导。1982 年，党的十二大提出："在农村和城市，都要鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展，作为公有制经济的必要的、有益的补充。"②

1987 年，党的十三大提出，在社会主义初级阶段，"对于城乡合作经济、个体经济和私营经济，都要继续鼓励它们发展"。"在不同的经济领域，不同的地区，各种所有制经济所占的比重应当允许有所不同。"这也是首次明确提出私营经济概念，并充分肯定其作用："私营经济一定程度的发展，有利于促进生产，活跃市场，扩大就业，更好地满足人民多

① 《十一届三中全会以来重要文献选读》(上)，384 页，北京，人民出版社，1987。

② 《十二大以来重要文献选编》(上)，20～21 页。

方面的生活需求，是公有制经济必要的和有益的补充。”① 这次会议第一次把个体经济和私营经济同社会主义初级阶段联系起来，强调了发展包括私营经济在内的多种所有制经济的必要性，并提出了对私营经济的基本政策：鼓励、保护、引导、监督和管理，实际上指明了非公有制经济在社会主义制度下长期存在的必然性。

1988 年 4 月，全国人大七届一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，写明“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充。”首次在国家的根本大法中赋予私营经济存在和发展的合理、合法性。紧随其后所颁布的一系列法律法规如《中华人民共和国私营企业暂行条例》等逐步使非公有制经济走上规范化、法制化的道路。

1882 年，党的十四大指出：“在所有制结构上，以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充，多种经济成分长期共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。”② 这表明，对于非公有制经济有了突破性的认识，首次提出公有制经济为主体，个体经济、私营经济、外资经济为补充的所有制结构，制定了多种经济成分长期共同发展的方针。

中共十五大报告确立的社会主义初级阶段的基本经济制度对非公有制经济作了这样的定位：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。十六大报告提出：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。《中华人民共和国宪法》第十一条确认：在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理。

中共十六届三中全会通过的《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》对于进一步巩固和发展公有制经济提出了以下方针：大力发展和积极引导非公有制经济。个体、私营等非公有制经济是促进我国社会生产力发展的重要力量。清理和修订限制非公有制经济发展的法律法规和政策，消除体制性障碍。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。支持非公有制中小企业的发展，鼓励有条件的企业做强做大。非公有制企业要依法经营，照章纳税，保障职工合法权益。改进对非公有制企业的服务和监管。

2005 年 2 月，国务院发布了《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》，《意见》按照党的十六大、十六届三中和四中全会精神及宪法修正案的要求，进

---

① 《中国共产党第十三次代表大会文件汇编》，37～38 页，北京，人民出版社，1987。

② 《中国共产党十四大以来重要文献选编》，新华网，http：//news. xinhuanet. com。

一步阐述了党和国家发展非公有制经济的基本方针，充分肯定了非公有制经济在我国社会经济中的重要地位和作用，高度评价了发展非公有制经济在建设中国特色社会主义历史进程中的重大意义，明确提出了今后一个时期鼓励、支持和引导非公有制经济发展的总体要求，并从七个方面具体提出了促进非公有制经济发展的重要政策措施。这些政策措施包括：贯彻平等准入、公平待遇原则；拓宽融资渠道，改进金融服务；健全服务体系，改善发展环境；维护企业合法权利，保障职工合法权益；提高企业素质，引导健康发展；改进监督管理，规范监管行为；转变政府职能，加强指导协调等。这些措施对于推动非公有制经济跨入历史发展的新阶段，实现更快更好的发展，具有重要的现实意义和深远的历史影响。

2007 年 3 月，《物权法》得以审议通过，从而在法律制度方面，为非公有制经济扫除了体制障碍，建立健全了现代产权制度，有利于私人财产保障，促进非公有制经济的发展与公有制的主体地位。

2010 年 5 月，为了进一步促进公有制经济的发展，国务院发布了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，被称为“新 36 条”。《意见》的主要内容包括：进一步拓宽民间投资的领域和范围，鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域，鼓励和引导民间资本进入市政公用事业和政策性住房建设领域，鼓励和引导民间资本进入社会事业领域，鼓励和引导民间资本进入金融服务领域，鼓励和引导民间资本进入商贸流通领域，鼓励和引导民间资本进入国防科技工业领域，鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革，推动民营企业加强自主创新和转型升级，鼓励和引导民营企业积极参与国际竞争，为民间投资创造良好环境，加强对民间投资的服务、指导和规范管理。《意见》还要求，各地区、各部门要把鼓励和引导民间投资健康发展工作摆在更加重要的位置，抓紧研究制定具体实施办法，尽快将有关政策措施落到实处，努力营造有利于民间投资健康发展的政策环境和舆论氛围，切实促进民间投资持续健康发展。

第三节　社会主义分配制度

社会产品和国民收入的分配是一个社会基本经济制度的重要内容或表现形式，直接决定了一个社会基本的利益关系。建立合理公平的收入分配制度，对于完善社会主义基本经济制度和优化资源配置具有重大的意义。

一、以按劳分配为主、多种分配方式并存

按劳分配是社会主义分配的基本原则，是社会主义既区别于资本主义又区别于高级共产主义的一个根本特点。因此，长期以来，讲到社会主义制度的基本特征的时候，一般都强调公有制、按劳分配和计划经济等几个方面。坚持公有制就必须切实实行按劳分配原则，反对剥削，反对平均主义。

我国在改革开放以前，基本上实行单一的公有制经济，消灭了私有制经济。这样，非劳动生产要素即生产资料掌握在国家或集体手中，每个社会成员不可能再凭非劳动要素获

得收入，他们只能向社会提供劳动，以劳动为尺度获得个人收入。这样在社会主义公有制中所实行的分配制度就是单一的按劳分配。在理论上都认为，社会主义社会的分配原则，就是按劳分配，而且还讲按劳分配是社会主义的经济规律。但是，在实际经济生活中，按劳分配的原则并没有得到很好的贯彻落实，相反，分配中的平均主义的倾向一直比较严重，在“文化大革命”时期，按劳分配原则还被当作“资产阶级权利”和“产生新的资产阶级分子的重要经济基础”加以批判。

改革开放以来，在实行社会主义市场经济条件下，实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。所谓多种所有制经济，就是除公有制外还有多种私有制经济，包括私营经济、外资经济和个体经济。在私有制经济中，并不实行按劳分配制度。在私营和外资企业中，企业主凭借自己所有的资本获得利润，这是一种合法的非劳动收入。在个体经济中，凭自己的劳动与自己所有的生产资料相结合，获得个体劳动收入，于是打破了单一的按劳分配格局。只是在公有制经济即国有经济和集体经济中，继续实行按劳分配制度。这样就形成了按劳分配和非按劳分配方式并存的多种分配方式。

居民个人通过持有股票、债券和房产等资产而获得的收入属于按资产分配，这种分配既不同于按劳分配，也不同于按资本分配。按劳分配是以劳动为基础的，按资本分配是以雇佣关系为基础的，而按资产分配则根据资产的价格来分配。

此外，国家要作为宏观收入分配主体参与国民收入的分配和再分配过程，它通过税收等形式从各经济主体那里取得收入，并在此基础上根据公平原则在社会范围内进行再分配，社会成员从国家再分配收入中获得的转移性支付、福利性收入等，属于调节性收入。显然，调节性收入的分配既非按劳分配，也非按资分配，而是按公平原则分配。

多种分配方式集中体现为按生产要素贡献分配。传统的社会主义经济理论把按劳分配当作社会主义分配的唯一原则，不承认按生产要素分配的合理性。但是，随着改革开放的深入，这种情况逐步发生了变化。1997 年党的十五大报告中明确指出，把按劳分配和按生产要素分配结合起来，允许和鼓励资本、技术等生产要素参与分配。中共十六大报告再次指出，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。在我国现阶段，收入分配之所以要实行按劳分配与按生产要素分配相结合的原则，主要是由以下两方面的原因决定的。

（1）以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制结构，决定了以按劳分配为主、多种分配方式并存的分配结构。社会主义公有制经济实行的是按劳分配，这种分配方式消灭了私人对生产资料的占有，否定了任何个人和集团凭借对所有权的垄断而占有社会产品的制度基础，因此，从本质上看，生产要素（主要指生产资料）不再成为占有社会产品的根据。但是，在非公有制经济中，由于生产资料是私人所有的，因此，产品的占有必然要体现私人所有者的利益，按生产要素的分配就是生产要素私人所有在经济上的实现。

（2）社会主义市场经济中不同经济主体在产权关系上的独立性，决定了各种生产条件或生产要素无论其归谁所有，都要通过市场进行配置。公有制经济虽然消灭了生产资料的私人垄断，任何人都只能通过劳动获得收入，但是由于资源的稀缺性和经营权的排他性，公有的资本、土地等资源也要有偿加以使用，具有使用的“价格”，如利息、地租等。公

有资源的这种有偿使用对于准确反映资源的稀缺状况、实现资源配置的合理化具有重要意义，并且或多或少地会间接地影响到按劳分配的实现过程和实现形式。

二、把提高效率与促进公平结合起来

把提高效率同促进社会公平结合起来，是中国共产党在总结改革开放历史经验和探索中国特色社会主义发展道路的实践过程中形成的一个重要思想。邓小平指出：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。社会主义不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。江泽民多次强调：消灭贫困，实现共同富裕，是社会主义的本质要求和社会主义优越性的体现。我们发展社会主义市场经济体制，既要追求资源配置的效率目标，也要兼顾公平原则。[①] 社会主义应当创造比资本主义更高的生产力，也应当实现资本主义难以达到的社会公正。从根本上说，高效率、社会公正和共同富裕是社会主义本质决定的。[②]

改革开放以来，针对传统计划经济体制中存在的严重平均主义的弊端，我们党提出了切实贯彻按劳分配原则和使一部分人先富起来的方针。1984 年十二届三中全会的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出，建立多种形式的经济责任制，认真贯彻按劳分配原则，反对平均主义。1987 年党的十三大报告提出："我们的分配政策，既要有利于善于经营的企业和诚实劳动的个人先富起来，合理拉开收入差距，又要防止贫富悬殊，坚持共同富裕的方向，在促进效率提高的前提下体现社会公平。"党的十四大确立了建立社会主义市场经济的改革目标，十四届三中全会提出："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"。十六大在继续强调效率优先、兼顾公平的同时，提出"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"，进一步发展了对效率与公平关系的认识。

但是，随着市场经济的形成和发展，我国收入分配差距出现了不断扩大的趋势，贫富两极分化的危险正在逼近，同时，经济、政治和社会生活中出现了诸多不公平以及不公正的现象。在这种背景下，实现社会公平的重要性、迫切性就凸显出来，现实情况的变化要求我们对效率与公平的关系有新的更为科学和完善的理解。中共十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央准确分析了我国改革和发展所面临的新形势和新任务，创造性地提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想，极大地丰富和完善了中国特色的社会主义经济理论体系，同时也推动了对效率与公平关系的认识。十六大以来，党中央提出了更加关注社会公平和实现公平正义的方针。十六届三中、四中和五中全会都强调了要注重社会公平，加大调节收入分配的力度，努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势，逐步实现全体人民共同富裕。中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》系统完整地阐明了实现社会公平的要求。十七大报告提出"把提高效

① 参见江泽民：《论社会主义市场经济》，166 页，北京，中央文献出版社，2006。

② 参见上书，137 页。

率同促进社会公平结合起来”，“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。这一思想丰富和完善了关于公平与效率关系的认识，对于进一步深化收入分配制度的改革和推动中国特色社会主义的发展具有重要的指导意义。

三、完善收入分配制度

党的十六大以来，党和政府高度重视收入分配制度的改革和社会公平问题。十六届三中、四中、五中和六中全会都强调了要注重社会公平，加大调节收入分配的力度，努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势。

2006 年 5 月 26 日，中共中央政治局召开会议专门研究了改革收入分配制度和规范收入分配秩序问题，会议提出要积极推进收入分配制度改革，进一步理顺分配关系，完善分配制度，着力提高低收入者收入水平，扩大中等收入者比重，有效调节过高收入，取缔非法收入，努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势。对于完善收入分配制度的方向，中共十七大报告有更为明确系统的论述：“要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。创造条件让更多群众拥有财产性收入。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。”

2010 年召开的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出了以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线的发展思路，根据这一思路，《建议》从多个方面对“十二五”时期收入分配改革的思路作了阐述，提出：“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。”“加大收入分配调节力度，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。”“城乡居民收入普遍较快增加。努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，低收入者收入明显增加，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，人民生活质量和水平不断提高。”

合理调整收入分配关系。坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。努力提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。创造条件增加居民财产性收入。健全扩大就业增加劳动收入的发展环境和制度条件，促进机会公平。逐步提高最低工资标准，保障职工工资正常增长和支付。规范分配秩序，加强税收对收入分配的调节作用，有效调节过高收入，努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势。完善公务员工资制度，深化事业单位收入分配制度改革。

——《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》

第四节　社会主义市场经济体制

在社会主义条件下发展市场经济，是前无古人的伟大创举，是中国共产党人对马克思主义发展做出的历史性贡献，也是中国特色社会主义的重要内容和中国经济改革的一个根本特征。

一、社会主义市场经济的本质

新中国成立以后，由于缺乏社会主义建设的实践经验，中国主要参照苏联实行了高度集中的计划经济体制。其后虽然发现这种体制不利于调动生产者的积极性，不利于生产力的发展，也提出“以苏为鉴”，多次尝试对这种体制进行调整，但总的来看，在改革开放以前，对这种计划经济体制没有进行实质性的改革，对市场经济的态度基本是排斥的。

改革开放以后，人们逐渐认识到必须从理论上和实践上重新认识市场的作用。1979年，邓小平指出：“说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场经济，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。我们是计划经济为主，也结合市场经济，但这是社会主义的市场经济。”① 1992年初，邓小平在南方谈话时进一步指出：“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。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。”② 这一精辟论述，从理论上破除了计划经济和市场经济是社会制度属性的陈旧观念，从根本上摆脱了把计划经济和市场经济作为社会基本制度范畴的思想束缚，为形成社会主义市场经济理论奠定了坚实基础。1992年6月，江泽民在中央党校省部级干部进修班上的讲话中第一次提出使用“社会主义市场经济体制”作为建立新经济体制的建议。党的十四大明确把建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标，使我们党在社会主义经济理论上实现了一次重大突破。

那么，什么是社会主义市场经济呢？中共十四大在提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”的同时，特别强调：“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”，具有明确的制度属性。

我们搞的是社会主义市场经济，“社会主义”这几个字是不能没有的，这并非多余，并非“画蛇添足”，而恰恰相反，这是“画龙点睛”。所谓“点睛”，就是点明我们市场经济的性质。西方市场经济符合社会化大生产、符合市场一般规律的东西，毫无疑义，我们要积极学习和借鉴，这是共同点；但西方市场经济是在资本主义制度下搞的，我们的市场经济是在社会主义制度下搞的，这是不同点，而我们的创造性和特

---

① 邓小平：《社会主义也可以搞市场经济》，见《邓小平文选》，2版，第2卷，236页。

② 邓小平：《在武昌、深圳、上海等地的谈话要点》，见《邓小平文选》，第3卷，373页。

色也就体现在这里。

——江泽民：《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》

因此，“建立社会主义市场经济体制要取得成功，必须把社会主义市场经济体制同社会主义基本制度有机地结合起来。这就要努力把社会主义基本制度的优势同市场的优势结合起来，充分利用市场对各种经济信号反应比较灵敏等优点，发挥市场在资源配置中的基础性作用，同时通过宏观调控克服市场经济的盲目性、自发性等弱点和消极方面，使我国社会主义制度的优越性更加充分地发挥出来。”① 中共十六届三中全会通过的《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》指出，“坚持社会主义市场经济的改革方向”，“继续探索社会主义制度和市场经济有机结合的途径和方式”。中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出，“不断提高驾驭社会主义市场经济的能力”，“把握社会主义市场经济的内在要求和运行特点，自觉遵循客观规律，充分发挥社会主义制度的优越性和市场机制的作用”。这些思想深刻地揭示了社会主义市场经济的本质特征。中共十七大报告在总结我国改革开放的历史经验时，“把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来”当作了重要的经验之一。中国经济改革中所有的重点和难点、所有的经验和特色，从根本上来说都来源于这样一个特殊的历史要求：即一方面要坚持和完善社会主义基本制度，另一方面要建立和完善市场经济体制。中国经济改革获得成功的关键就是在市场经济与社会主义基本制度之间创造出一种可以相互兼容、相互渗透和相互促进的新型关系。在这种新型的关系中，社会主义基本制度具有了新的含义，焕发出了新的活力；市场经济也具有了新的特点，体现出了社会主义基本制度的要求。从根本上来说，在社会主义条件下发展市场经济，就是要在发挥市场配置资源的基础性作用的同时，充分体现社会主义制度的特点和优势，把社会主义的目标、价值和制度与市场经济有机结合起来，最大限度地克服市场机制的弱点和消极方面，使市场经济的发展服务于全体人民的共同利益和社会主义的目标。

二、社会主义市场经济体制的基本特征

江泽民同志指出：要了解社会主义市场经济体制必须反映和体现市场与市场经济的一般规律，同时要了解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，在所有制和分配制度上是实行以公有制和按劳分配为主体的。因此，既要认识到社会主义市场经济体制与西方市场经济体制有共同之点，对西方市场经济中一切合乎市场规律和社会化生产规律的好经验，都要努力学过来，同时，又要认识到社会主义市场经济体制与西方市场经济体制有很大的不同之点，必须立足于中国的国情和经济发展实际，走自己的路，有所创造，有所发展。② 我们既不能抱着过去计划经济体制不放，看不到它的弊病和改革的必要性，也不能照搬照抄西方资本主义市场经济模式，而应在总结我们搞市场经济的经验教训和借鉴西方国家搞市场经济的有益经验的基础上，通过实践、认

① 江泽民：《论社会主义市场经济》，202页，北京，中央文献出版社，2006。

② 参见上书，102页。

识、再实践、再认识，开拓一条发展社会主义市场经济的正确道路，使这种新的经济体制逐步成熟和完善起来。

社会主义市场经济体制首要的特点是实行以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，在发展市场经济的同时始终保持公有制经济在国民经济中的主体地位，充分发挥国有经济的主导作用。

社会主义市场经济的第二个重要特点是实行按劳分配为主体，在强调提高效率的同时，特别强调要注重消除两极分化，实现共同富裕，努力实现公平与效率的统一，使全体人民共享改革与发展的成果。

社会主义市场经济的第三个特点是，要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。国家宏观调控和市场机制的作用，都是社会主义市场经济体制的本质要求，二者是统一的，是相辅相成、相互促进的。

社会主义市场经济的第四个特点是，必须在对外开放中坚持独立自主，把立足点放在依靠自身力量的基础上，注意维护国家的主权和经济安全，注意防范和化解国际风险的冲击，保持对关键行业和领域的控制力。

三、社会主义市场经济体制的基本框架

从中国的实践经验看，社会主义市场经济体制的主要内容和基本框架包括以下方面：

(1) 实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进的新格局。深化国有企业改革，形成适应市场经济要求的现代企业制度和企业经营机制。优化国有经济布局和结构，增强国有经济的活力、控制力、影响力。长期稳定并不断完善以家庭联产承包经营为基础、统分结合的农村双层经营机制。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。以现代产权制度为基础，发展混合所有制经济。

(2) 形成以按劳分配为主、多种分配方式并存的收入分配制度。健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。鼓励一部分地区和一部分人先富起来，最终实现全体人民的共同富裕。整顿和规范分配秩序，加大收入分配调节力度，重视解决部分社会成员收入差距过分扩大问题。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，调节过高收入，取缔非法收入。

(3) 形成统一开放、竞争有序的现代市场体系。实现城乡市场紧密结合，国内市场和国际市场相互衔接。形成包括劳动力市场、资本市场、房地产市场和技术信息市场等在内的比较完备的市场体系，促进商品和各种要素在全国范围自由流动和充分竞争。完善反映市场供求关系资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。规范发展行业协会和市场中介组织，健全社会信用体系。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，维护和健全市场秩序。

(4) 建立与市场经济相适应的健全的宏观调控体系。发挥计划与市场两种手段，把人民的当前利益与长远利益、局部利益与整体利益结合起来，在社会主义国家的宏观调控下

发挥市场机制的基础性调节作用。宏观调控的主要任务是：保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发展，推动社会全面进步。建立包括计划统筹、经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和国有资产管理在内的完善的政府管理国民经济的体系。发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用，综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平。

（5）建立与市场经济相适应的完善的社会保障体系。这是建立社会主义市场经济体制的重要内容，关系到维护人民群众的切身利益，关系到改革发展稳定的大局。建立以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，覆盖城乡居民的社会保障体系。维护人民群众的切身利益，保持社会的稳定，为社会主义市场经济的发展提供良好的社会保障。

（6）建立与市场经济相适应的完善的法制体系。按照依法治国的基本方略，着眼于确立制度、规范权责、保障权益，加强经济立法。完善市场主体和中介组织法律制度，使各类市场主体真正具有完全的行为能力和责任能力。完善产权法律制度，规范和理顺产权关系，保护各类产权权益。完善市场交易法律制度，保障合同自由和交易安全，维护公平竞争。完善预算、税收、金融和投资等法律法规，规范经济调节和市场监管。完善劳动、就业和社会保障等方面的法律法规，切实保护劳动者和公民的合法权益。完善社会领域和可持续发展等方面的法律法规，促进经济发展和社会全面进步。

（7）建立与市场经济相适应的新型社会管理体制。深化劳动就业体制改革，实施积极的就业政策，努力改善创业和就业环境；建立和完善人才市场体系，进一步促进人才流动；改革科技管理体制，加快国家创新体系建设，促进全社会科技资源高效配置，实现科技和经济社会发展紧密结合；强化政府公共卫生管理职能，建立与社会主义市场经济体制相适应的卫生医疗体系；深化文化体制改革，健全文化市场体系，建立富有活力的文化产品生产经营体制；加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

（8）把积极参与全球化与坚持独立自主相结合。一方面，积极参与经济的全球化和国际竞争，实行对外开放的基本国策，充分利用国内和国际两个市场、两种资源，大胆地学习和借鉴发达资本主义国家所创造的先进的物质文明和精神文明，分享经济全球化的好处；另一方面，要在对外开放的同时，坚持独立自主、自力更生的方针，把立足点放在依靠自身力量的基础上，把引进与开放创新、利用外资与自己积累、增加出口与扩大内需结合起来，在对外开放中注意维护国家的主权和经济安全，防范和化解国际风险的冲击，始终保持对关键行业和领域的控制力。同时要不断提高自主创新的能力，努力建设创新型国家，形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争的新优势。

（9）提高党驾驭社会主义市场经济的能力。中国共产党是建设中国特色社会主义事业的领导核心，也是发展社会主义市场经济的领导核心。要坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力。要适应世界经济、科技发展趋势和我国改革发展的新形势，把握社会主义市场经济的内在要求和运行特点，自觉遵循客观规律，充分发挥社会主义制度的优越性和市场机制的作用，不断提高领导经济工作的水平。

上述几个方面的内容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，必须配套改革，整体推进。因此，社会主义市场经济的建立与完善是一个涉

及经济、社会乃至政治各个领域、各个方面和社会各阶层利益的系统工程，是一项长期、复杂、艰巨的任务。

参考文献

[1] 马克思. 资本论. 2 版. 北京：人民出版社，2004

[2] 马克思，恩格斯. 共产党宣言. 马克思恩格斯选集. 2 版. 第 1 卷. 北京：人民出版社，1995

[3] 马克思，恩格斯. 哥达纲领批判. 马克思恩格斯选集. 2 版. 第 3 卷. 北京：人民出版社，1995

[4] 恩格斯. 社会主义从空想到科学的发展. 马克思恩格斯选集. 2 版. 第 3 卷. 北京：人民出版社，1995

[5] 列宁. 国家与革命. 列宁选集. 3 版. 第 3 卷. 北京：人民出版社，1995

[6] 斯大林. 苏联社会主义经济问题. 北京：人民出版社，1980

[7] 毛泽东文集. 北京：人民出版社，1999

[8] 邓小平文选. 北京：人民出版社，1993

[9] 陈云. 计划与市场问题. 三中全会重要文献选编. 北京：人民出版社，1982

[10] 江泽民文选. 北京：人民出版社，2006

[11] 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. 北京：人民出版社，1993

[12] 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. 北京：人民出版社，2003

[13] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2006

[14] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗. 北京：人民出版社，2007

[15] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议. 北京：人民出版社，2011

第二章

发展理论与发展战略

新中国成立后，如何实现国家的工业化和经济的快速发展成为党和国家领导人高度关注的时代主题，围绕这一历史主题，中国共产党人及其领导集体进行了长期艰苦的探索和实践，取得了丰富的经验，也有着深刻的教训。随着时代的进步、社会的发展、国家经济状况和国际环境的变化，中国共产党人对中国发展问题的理论探索和战略思考也在随之不断深入，发展理论和发展战略不断创新与完善，形成了完整系统的中国特色的社会主义发展理论与发展战略，推动了经济社会又好又快的发展。

第一节　过渡时期的发展理论与战略

一、建设新民主主义社会与向社会主义社会过渡的初步设想

新中国成立前夕，毛泽东在党的七届二中全会上的报告中明确指出：未来的新中国是新民主主义的国家，新民主主义社会是过渡性质的社会，新民主主义社会的五种经济成分国营经济、合作经济、国家资本主义经济、私人资本主义经济、个体经济应该共同繁荣和发展。但是，社会主义性质的国营经济将起决定作用，新民主主义社会必然过渡到社会主义社会，最终进入共产主义社会。国内主要矛盾将是无产阶级和资产阶级的矛盾，对于民族资产阶级应该采取利用、限制、改造的政策，限制和反限制将是新民主主义社会阶级斗争的主要形式。必须谨慎地、逐步地、积极地引导占主要成分的个体农业经济、手工业经济向现代化和集体化方向发展，使中国稳步地由农业国转变为工业国，把中国建设成为一个伟大的社会主义国家。

1949 年 9 月中国人民政治协商会议第一届全体会议一致通过了《中国人民政治协商会

议共同纲领》，这是具有宪法性质的国家根本大法，集中体现了中国共产党和毛泽东关于新民主主义的思想是新中国的建国纲领。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了未来新中国的国家性质和政权性质，以及建国后各方面的基本方针和政策，分为序言、总纲、政权机关、军事制度、经济政策、文化教育政策、民族政策、外交政策7章60条，具体体现了中国共产党人和毛泽东关于新民主主义的主张，是具有临时宪法性质的国家根本大法，是中华人民共和国的临时宪法。中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权，没收官僚资本归人民的国家所有，有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制，保护国家的公共财产和合作社的财产，保护工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及私有财产，发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国。这就是当时临时宪法对中国发展问题的最根本的规定。

关于新民主主义的经济政策问题，周恩来的解释是，基本精神是照顾四面八方，就是实行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，以达到发展生产繁荣经济的目的。新民主主义五种经济的构成中，国营经济居于领导地位。在逐步地实现计划经济的要求下，使全社会都能各得其所，以收分工合作之效，这是一个艰巨而必须实现的任务。

应该说，建国初期，党和国家领导人关于中国发展的具体思路一直是沿着建国前中国共产党关于新民主主义的理论展开的，即新民主主义革命胜利后，要经过相当长的一个阶段即新民主主义社会阶段（新民主主义建设时期），在五种经济成分长期并存的条件下，发展新民主主义经济，实现国家的工业化，为社会主义改造奠定物质基础，在此基础上，稳步进入社会主义。为此，1951年1月18日，毛泽东在中央政治局扩大会议上提出了“三年准备，十年计划经济建设”的发展思路。

二、过渡时期的总路线与优先发展重工业的工业化战略

从1952年9月起，中共中央、毛泽东经过近一年的酝酿，提出了党在过渡时期的总路线。1953年6月15日，毛泽东在中央政治局扩大会议上比较完整地提出了党在过渡时期的总路线，即党在过渡时期的总路线和总任务是：在10～15年或者更长一些时间内，基本上完成国家工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造（简称“一化三改”），会议正式讨论和制定了党在过渡时期的总路线，1953年12月，中共中央宣传部编写的《为动员一切力量把我国建设成一个伟大的社会主义国家而斗争——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，对党在过渡时期的总路线最完整的表述是：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和总任务，是要在一个相当长的时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。1954年2月，中共中央七届四中全会通过决议，正式批准了这条总路线；9月，第一届全国人民代表大会把党在过渡时期的总路线作为全国人民的总任务，写进了大会通过的《中华人民共和国宪法》。至此，总路线成为指导中国经济社会发展的总纲。

党在过渡时期的总路线主要包括两方面的内容：一是完成国家工业化，建立比较完整的社会主义工业体系；二是实现对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，把农业、手工业的个体所有制转变为社会主义集体所有制，把私营工商业的资本主义所有制改

造成为社会主义国家的全民所有制。工业化建设是主体，对农业、手工业和对资本主义工商业的社会主义改造为两翼，当时简称“一体两翼”。其实质就是使生产资料的社会主义所有制成为国家和社会的经济基础；目的在于实现社会主义的工业化。这是一个经济建设与所有制变更，发展生产力和变革生产关系同时进行的重大战略决策，对中国后来的经济社会发展产生了革命性的影响。

过渡时期总路线，实际上包含了两个过渡的设想，即从新民主主义社会的经济向社会主义社会的过渡——由五种经济成分并存向单一公有制转变；从农业国向工业国的过渡。

在过渡时期总路线的指引下，中国开展了对个体农业的社会主义改造，对资本主义工商业的社会主义改造，对个体手工业的社会主义改造。

对个体农业的社会主义改造运动是以引导农民走合作化道路来完成的。1952 年 2 月，政务院发出《关于 1952 年农业生产的指示》，规定在全国范围内发展简单的、季节性的劳动互助组，在群众互助组织丰富又有较强骨干的地区，有领导、有重点地发展土地入股的农业生产合作社。1953 年 10 月 26 日—11 月 5 日，中共中央召开第三次互助合作会议，重新研究部署农业合作化运动，通过了《关于发展农业生产合作社的决议》，《决议》明确规定，农业社会主义改造要经过简单的共同劳动的临时互助组和在共同劳动的基础上实行分工分业而有少量公共财产的常年互助组，到实行土地入股、统一经营而有较多公共财产的农业合作社，到实行完全社会主义的集体农民公有制的更高级的农业合作社。1955 年 7 月 31 日，中共中央召开各省、市、自治区党委书记会议，毛泽东在会上作了《关于农业合作化问题》的报告；10 月 4—11 日，中共七届六中全会召开，会议通过《关于农业合作化问题的决议》，决议对合作化的方针路线、政策措施作了全面系统的规定。1955 年 12 月，毛泽东又主编了《中国农村的社会主义高潮》一书，大力提倡办高级社和大社，把农业合作化运动推进到了以办完全的社会主义的高级社为主的阶段。到 1956 年底，农业合作化在全国范围内基本实现，农业社会主义改造基本完成。当时在生产力比较低下的情况下，依靠变革生产关系，形成统一经营和新的生产力，其基本方向和政策是正确的。但是，由于历史条件的制约，这一改造运动从一开始就为中国农业发展定了基调，即中国农村经济的发展是依靠扩大生产组织的规模来实现的，而不是建立在改变传统的农业生产方式，以机械化、科学化的大生产模式来实现的。这与中国当时的工业化水平有着直接的关系。从社会发展的全局来看，农村社会主义改造的最大功绩是为工业化建设征集粮食、积累资金，并限制了当时已经产生的农村社会的两极分化，但是并没有从根本上解决农村和农业问题。

对资本主义工商业的社会主义改造是通过国家资本主义的途径，以赎买政策实现的。在最初阶段主要形式是采取工业中的国家委托加工、计划订货、统购包销，商业系统中的经销代销等方式；后来阶段则是采取部分公私企业合营和全行业的公私合营方式。经过国家资本主义，特别是公私合营这一途径，来实现资本主义所有制的根本变革，完成资本主义工商业的社会主义改造。1955 年 10 月 29 日，毛泽东、周恩来等党和国家领导人与中华全国工商业联合会执行委员会委员座谈，并宣布党和国家将继续贯彻赎买政策，以付定息的办法，赎买资产阶级的资产和股金；11 月 16—24 日，中共中央政治局召开对资本主义工商业改造问题的工作会议，讨论通过了《中央关于资本主义工商业改造问题的决议（草

案)》，决定对资本主义工商业的社会主义改造由个别企业的公私合营推进到全行业的公私合营、实行定息颁发的阶段。到1956年底，全行业实现公私合营，对资本主义工商业的改造基本完成。

与农业社会主义改造相同，个体手工业的社会主义改造同样是通过合作化道路来完成的。1953年11月20日—12月17日，全国合作总社召开第三次全国手工业生产合作会议，总结了建国以来试办手工业合作组织的经验，提出对手工业合作化必须坚持“积极领导，稳步前进”的方针，并明确了手工业合作化的组织形式是：手工业生产小组、手工业供销生产合作社、手工业生产合作社。到1956年底，手工业包括个体及国内几项集体经济的转变基本完成，手工业的社会主义改造已经基本完成。

“三大改造”的完成，使中国经济社会结构发生了根本性的转变，以公有制为基础的社会主义经济制度基本确立，为社会主义工业化提供了制度保证，中国从此开始步入社会主义社会。

中国工业化道路的选择与第一个五年计划的制定及优先发展重工业方针的确定是由中国工业化的发展实际水平决定的。当时，中国的工业十分落后，在整个国民经济中所占比重很小，仅有的一点工业基本上集中在沿海城市和地区，现代交通工具和通信设备极其缺乏。这种落后的状况只有靠优先发展重工业才能迅速改变。只有大力发展钢铁等基础工业，增加机器制造业的原料，轻工业的装备才有保障；只有大力发展能源和交通运输业，整个国民经济才能正常运转；只有优先发展重工业，才能依靠自己的力量获得实现工业化的物质基础。优先发展重工业，成为建国初期中国实现工业化道路的必然选择。因此，在制定过渡时期总路线时确定，实现工业化，建立国家工业化和国防现代化的基础，必须实行以发展重工业为中心环节的优先发展重工业战略。

第二节　对中国特色社会主义发展道路与发展战略的初步探索

“一五”计划取得了巨大的成就，为社会主义工业化奠定了初步的基础，但随着“一五”计划的实施，也逐步形成了高度集中统一的计划经济体制。这种高度集中统一的计划经济体制虽然对于保证重点建设顺利进行、市场稳定、人民生活的改善具有重要的积极作用，但随着经济发展的规模越来越大，这种体制就越来越不适应现代化建设的要求，其弊端也日益显露出来。其中突出的，如国民经济发展中的农轻重关系、沿海工业和内地工业关系、国防工业和民用工业关系等涉及我国产业结构和生产力布局的重大问题，已开始困扰社会主义建设的顺利发展。客观形势要求中国共产党人必须继续坚持把马克思主义基本原理同本国实际相结合，在实践中探索，走出一条适合本国国情的中国自己的社会主义建设道路。

一、《论十大关系》与统筹发展理论

1956年4月，毛泽东发表了他的著名演讲《论十大关系》，吸取苏联在社会主义建设

过程中的教训，提出了中国特点的社会主义道路的发展构想。在这一讲演中，毛泽东提出了统筹“十大关系”的问题，即统筹重工业和轻工业、农业的关系，沿海工业和内地工业的关系，经济建设和国防建设的关系，国家、生产单位和生产者个人的关系，中央和地方的关系，汉族和少数民族的关系，党和非党的关系，革命和反革命的关系，是非关系（党内党外都要分清是非），中国和外国的关系。前五个问题集中在经济方面，后五个问题集中在政治方面，从社会主义建设的全局与局部、局部与局部等关系上论述了我国社会主义建设的总体布局。在讲演中，毛泽东开宗明义地指出，提出这十个问题，都是围绕着一个基本方针，就是要把国内外一切积极因素调动起来，为社会主义事业服务。过去为了结束帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，为了人民民主革命的胜利，我们就实行了调动一切积极因素的方针。现在为了进行社会主义革命，建设社会主义国家，同样也实行这个方针。① 毛泽东提出的要处理好国内、国外的十大关系，已经涉及了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹国内发展和对外开放等方面，根本意义就是要调动一切积极因素，为社会主义事业服务。1957 年 2 月，毛泽东在最高国务会议第十一次扩大会议上又发表了《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话，系统地论述了社会主义政治、经济、文化建设问题，毛泽东在这一时期关于中国社会主义发展问题的思考，试图突破苏联高度集中的社会主义发展模式，走出中国发展的新路。在《论十大关系》的讲话中，毛泽东针对中央集权过多的弊病，提出了打破苏联大一统模式。这主要表现为：其一是中央与地方分权的思想，他指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。这对建设我们强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权都没有。毛泽东的分权思想所追求的是一种在维护全国整体利益前提下，各个地方展示其多样性、适合本地特点、各显其能的生动活泼的建设局面。其二是提出要正确处理人民内部矛盾，提倡统筹兼顾、适当安排的方针，明确指出，我们的方针是统筹兼顾、适当安排。我们作计划、办事、想问题，都要从我国有六亿人口这一点出发。强调要正确处理重工业和轻工业、农业的关系，经过国家计划调节，安排积累和消费的适当比例，求得生产和需要之间的平衡。② 这与苏联牺牲农业、忽视轻工业发展，过度重视优先发展重工业的思路是迥然有别的。

毛泽东的上述重要论断和思想，在承认矛盾普遍性的前提下，强调了矛盾对立面的共存、共生、协调发展的统一性和必然性，是中国共产党人对经济社会统筹发展问题做出的科学思考，也是中国共产党人对中国特点的社会主义现代化道路的新探索，这一探索的意义在于，明确提出了试图超越苏联高度中央集权模式的现代工业化发展道路，又超越西方以高资本、资源投入为特征的资本主义现代工业化发展模式，走出一条符合中国国情——农业人口占绝大多数的东方农业大国，富有生机和活力的中国式的社会主义现代化新路。

---

① 参见《毛泽东文集》，第 7 卷，23 页，北京，人民出版社，1999。

② 参见上书，215 页。

二、党的工作重点转移与建设社会主义工业化国家目标的确立

1956年9月15—27日，中共第八次全国代表大会在北京召开。毛泽东在为大会致开幕词中指出，我们现在也面临着和苏联建国初期大体相同的任务，要把一个落后的农业的中国改变成为一个先进的工业化的中国。党的八大正确地分析了新形势下中国社会的主要矛盾，明确了中国社会主要矛盾的变化与党和国家的主要任务，及时做出了党的工作重点转移的重大决策。这次会议通过的《关于政治报告的决议》指出，国内无产阶级同资产阶级之间的矛盾已经基本上解决，几千年来的阶级剥削制度的历史已经基本上结束，社会主义的社会制度在我国已经基本上建立起来了。国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。这一矛盾的实质，在我国社会主义制度已经建立的情况下，实际上是先进的社会主义制度同落后的社会生产力之间的矛盾。党和全国人民当前的主要任务，就是要集中力量来解决这个矛盾，把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国。党的八大制定了既反保守又反冒进，即在综合平衡中稳步前进的经济建设的正确方针。《关于政治报告的决议》指出，我们有可能高速度地发展我国的生产力。如果对于这种可能性估计不足，或者不努力把这种可能性变为现实性，那就是保守主义的错误。但是，我们也必须估计到当前的经济上、财政上、技术力量上的客观限制，估计到保持后备力量的必要，而不应脱离经济发展的正确比例。如果不估计到这些情况而规定一种过高的速度，结果就会反而妨碍经济的发展和计划的完成，那就是冒险主义的错误。党的任务，就是要随时防止和纠正右倾保守的或“左”倾冒险的倾向，积极而又稳妥可靠地推进国民经济的发展。这一方针的确定，对于保证国民经济稳步前进具有重大的意义。党的八大还做出了初步改进政治、经济体制的正确决策。决定根据统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜的原则，改进国家的行政体制，划分企业、事业、计划和财政的管理权限，并且注意改进和加强中央各部的工作。同时规定，保证企业在国家统一领导和统一计划下，在计划管理、财务管理、干部管理、职工调配、福利设施等方面，有适当的自主权力。

从经济社会发展的视角来看，党的八大最突出的贡献包括了四个方面：一是从理论上正确地阐明了中国社会主要矛盾的变化，即国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。二是党的工作重点转移到要集中力量来解决这个矛盾，这具有历史性的战略转变的意义。三是提出把中国改造成为一个先进的工业化的中国的战略发展目标。四是系统提出了为实现这一目标而制定的经济建设、国家政权建设、民主法制建设和执政党的建设等方面的正确方针。但是，由于各种原因，中共八大的正确路线未能坚持下去。

三、社会主义建设总路线指导下的赶超型发展战略和四个现代化的战略发展目标

虽然党的八大明确了把党和国家工作的重心转移到社会主义经济建设上来的重大战略转变，但是，对于如何开展经济建设，既缺乏理论准备，又缺乏实践经验；在如何开展经济建设的具体措施方面存在着分歧。同时，党内外普遍存在着一种急躁情绪。在

《论十大关系》中，毛泽东关于中国发展模式的思考，已经存在赶超发展的思想因素，但还没有展开。1958年5月5—23日，中共八届二次全体会议召开，会议接受了毛泽东的意见，修改了党的八大一次会议上关于国内主要矛盾的正确论断，提出当前我国的主要矛盾仍然是无产阶级和资产阶级、社会主义道路与资本主义道路的矛盾。大会正式通过了中共中央根据毛泽东的倡议而提出的“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义”的总路线，并确定其基本点是：调动一切积极因素，正确处理人民内部矛盾；巩固和发展社会主义的全民所有制和集体所有制，巩固无产阶级专政和无产阶级的国际团结；在继续完成经济战线、政治战线和思想战线上的社会主义革命的同时，逐步实现技术革命和文化革命；在重工业优先发展的条件下，工业和农业同时并举；在集中领导、全面规划、分工协作的条件下，中央工业和地方工业同时并举，大型企业和中小型企业同时并举；通过这些，尽快地把我国建设成为一个具有现代工业、现代农业和现代科学文化的伟大的社会主义国家。这条总路线，成为中国经济社会发展赶超战略的理论依据。应该说，这条总路线有其正确的一面，赶超战略具有其历史的和现实的合理性；但是，在实际的政策制定和施行中，却过度地强调了人的主观积极性，而忽视甚至抹杀了经济发展的客观性和规律性。提出了许多不合乎中国发展实际的战略目标，如要求“破除迷信，解放思想”，经济建设的速度要“成倍地、几倍地以至几十倍地超过过去的中国和一切资本主义国家”；甚至提出了7年赶上英国、15年赶上美国的非常不切合实际的目标。这一赶超战略，把“二五”规划纳入了“大跃进”的轨道，直接导致了“大跃进”运动和人民公社化运动。赶超战略，是顺应当时历史发展趋势和中国现实发展要求的一大发展战略，但是，由于忽视了中国经济发展的实际水平，脱离了中国经济建设的实际，违背了经济发展的规律，最终导致了这一战略在强烈推动中国经济社会向前发展的同时，又在很大程度上对中国经济社会的发展造成了巨大损伤。到1960年，“大跃进”运动在实际上已经失败，赶超战略才得以调整。

1961年1月14—18日，中共八届九中全会召开。会议批准了对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针，其基本内容是：调整国民经济各方面的比例关系，主要是农、轻、重的比例关系，使国家建设和人民生活得到统筹兼顾，全面安排；巩固国民经济发展中的成绩，使其向纵深发展；以少量的投资来充实一些部门的生产能力，使其成功配套，发挥更大的经济效益；提高产品质量，增加产品品种，提高管理水平和劳动生产率。党的八届九中全会，确定了“八字方针”，表明国民经济已由全面“大跃进”逐步转向调整阶段。

早在民主革命时期，毛泽东就提出了中国工业化的问题；1953年，毛泽东在修改、审定中宣部起草的关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲时提出了促进农业和交通运输业的现代化问题；1957年，在党的八届三中全会上，毛泽东提出逐步实现工业、农业现代化的问题；1959年，毛泽东再次提出：建设社会主义，原来要求是工业现代化，农业现代化，科学文化现代化，现在要加上国防现代化。[①] 根据毛泽东的设想，1963年9月

① 参见《读苏联〈政治经济学教科书〉的谈话（节选）》，见《毛泽东文集》，第8卷，116页，北京，人民出版社，1999。

的中共中央工作会议做出了分“两步走”的战略部署，即：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，使我国工业接近世界先进水平；第二步，使我国工业走在世界前列，全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化。1964 年 12 月 21 日—1965 年 1 月 4 日，第三届全国人民代表大会第一次会议召开，根据毛泽东的提议，会议正式确定了在 20 世纪末实现农业、工业、国防和科学技术现代化的目标。国务院总理周恩来在《政府工作报告》中提出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（即四个现代化）的社会主义强国。并提出，应当依靠技术革命，采用新技术，提高劳动生产率，来促进国民经济的发展。为了改变我国经济的落后面貌，必须改变我国科学技术落后的状况，在不远的将来，赶上和超过世界先进水平。为了实现这个任务，我们不能走世界各国科学技术发展的老路，必须打破常规，尽量采用世界最新的科学技术成就，把我国建设成为一个社会主义的现代化强国。1975 年 1 月 13—18 日，四届人大一次会议召开，周恩来在其所作的《政府工作报告》中，重点介绍了中国过去的经济进步，阐述了未来实现现代化的必要性，重申三届人大一次会议提出的我国实现社会主义现代化的两步设想：第一步，用 15 年的时间，即 1980 年以前，建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步，在 20 世纪内，全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，使我国国民经济走在世界的前列。并强调，为了实现这个奋斗目标，必须贯彻党的社会主义建设总路线，贯彻执行以农业为基础、以工业为主导的方针和一系列“两条腿”走路的政策，强调自力更生为主、争取外援为辅的精神。

应该说，四个现代化战略目标的提出，是符合世界发展潮流，符合中国现实发展要求的一个宏伟战略，其中虽然仍旧可以看到赶超战略的影子，但四个现代化战略目标的提出，为中国发展树立了具体、明确的战略目标，对中国经济社会的发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。可惜的是，这一正确的思想和战略后来被“左”倾路线的盛行打断了，特别是由于“文化大革命”运动的开展，这一战略目标的实现被大大推迟了，我国经济和社会发展受到了严重破坏。

第三节　中国特色社会主义发展理论的形成

1978 年 12 月 18—22 日，党的十一届三中全会在北京召开。全会一致同意中央政治局提出的战略决策，即从 1979 年起，把全党工作的重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来。全会号召全党全军和全国各族人民，同心同德，进一步发展安定团结的政治局面，群策群力，为在 20 世纪内把我国建设成为社会主义的现代化强国而奋斗。这一决策，是党在政治路线上最根本的拨乱反正。关于经济工作，全会提出，要实行三个转变，即：从上到下都要把注意力转到生产斗争和技术革命上来；从官僚主义的管理制度、管理方法转到按经济规律办事，把民主与集中很好结合起来的科学管理轨道上来；从闭关自守状态转为积极引进国外先进技术，利用外资，大胆进入国际市场。这是改革开放总方针的开端，是经济建设指导思想和战略决策的重大转变。在这一时期形成的邓小平建

设有中国特色的社会主义理论对于中国特色社会主义发展道路和发展战略的发展做出了重要的历史贡献。

一、“和平与发展”时代主题的确立

中华人民共和国成立后，虽然在50年代初期，党和国家领导人也认为会出现一个新的和平时期，但对世界形势的基本判断是，只要帝国主义存在，世界战争就不可避免，这一判断一直影响着中国经济的发展理念和决策。党的十一届三中全会后，邓小平适时地提出了和平与发展是当今时代主题这一重大判断。1984年，邓小平第一次概括了当今世界的两大突出问题，即和平与发展的问题，明确指出：现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题。和平问题是东西问题，发展问题是南北问题。概括起来，就是东西南北四个字。[①] 并提出，应当把发展问题提到全人类的高度来认识，要从这个高度去观察问题和解决问题。[②] 和平与发展这一时代主题，是十一届三中全会以后，邓小平关于时代问题的思想中最为集中和突出的内容，成为中国制定国家发展战略和国际战略的重要理论依据。

二、以经济建设为中心和对内改革、对外开放的战略决策

1982年9月1—11日，中国共产党第十二次全国代表大会召开。邓小平在开幕词中指出，我国今后社会主义建设的根本指导思想是：我们的现代化建设，必须从中国的实际出发，把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的路，建设有中国特色的社会主义。同时，要坚定不移地实行对外开放政策，在平等互利的基础上，积极扩大对外交流，注意学习和借鉴外国经验。胡耀邦代表十一届中央委员会作了《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告，报告提出了党在新时期的总任务是：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。报告着重阐明了全面开创社会主义现代化建设新局面的实施纲领，提出我国经济建设的战略目标是：1981年到20世纪末的20年，力争使全国工农业年总产值翻两番，即由1980年的7 100亿元增加到2000年的28 000亿元左右，人民的物质文化生活将达到小康水平。为实现这一奋斗目标，在战略步骤上要分两步走，即前10年主要是打好基础，积蓄力量，创造条件；后10年要进入一个新的经济振兴时期。报告强调，为实现翻两番的奋斗目标，就必须巩固和发展经济体制改革；努力建设高度的社会主义精神文明和社会主义民主；坚持独立自主的对外政策；把党建设成为领导社会主义现代化建设事业的坚强核心。中共十二大是中共七大以来最重要的一次代表大会，是党的历史上一个新的里程碑，它标志着党胜利地实现了历史性的伟大转变，标志着拨乱反正任务的基本完成和全面开创社会主义现代化建设新局面的开始。

以经济建设为中心，以发展生产力为首要任务的发展理论和对内改革、对外开放的战略决策——即以经济建设为中心，坚持四项基本原则、坚持改革开放的“一个中心、两个

---

① 参见《邓小平文选》，第3卷，105页。

② 参见上书，282页。

基本点”的基本路线，规定了中国未来发展的方向，是以邓小平为代表的党和国家领导人关于中国未来发展的基本纲领。在邓小平关于发展的思想中，经济的发展是第一位的，因此，邓小平一直强调要发展生产力，以经济建设为中心，明确指出：我们的生产力发展水平很低，远远不能满足人民和国家的需要，这就是我们目前时期的主要矛盾，解决这个主要矛盾就是我们的中心任务。① 社会主义时期的主要任务是发展生产力，使社会物质财富不断增长，人民生活一天天好起来，为进入共产主义创造物质条件。② 经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题。不只是当前，恐怕今后长期的工作重点都要放在经济工作上面。③ 在邓小平看来，经济建设是一个关乎现代化“大局”的问题，甚至提高到政治路线的高度来认识。他指出，我们的政治路线，是把四个现代化建设作为重点，坚持发展生产力，始终扭住这个根本环节不放松。④ 邓小平一再强调发展生产力，进行经济建设是党和国家长期的工作中心，从根本上抓住了中国发展的关键。坚持四项基本原则是中国社会主义建设基本经验的总结，是建设社会主义不可动摇的政治原则。改革开放之初，邓小平就旗帜鲜明地提出了这一重大的政治问题：在现代化建设的过程中，必须坚持四项基本原则。邓小平指出，中国是社会主义国家，中国所建设的现代化，是社会主义现代化，而非资本主义或其他社会性质的现代化。因此，社会主义现代化建设离不开四项基本原则，只有始终不渝地坚持四项基本原则，才能从根本上保证现代化建设沿着中国特色社会主义道路前进；社会主义现代化也才能顺利实现。邓小平还指出，总结历史经验，中国长期处于停滞和落后状态的一个重要原因是闭关自守。经验证明，关起门来搞建设是不能成功的，中国的发展离不开世界。⑤ 中国的发展离不开世界这一科学的结论，是邓小平整个改革开放思想的重要基点。中国要发展，要实现现代化，就必须坚持对外开放。从20世纪70年代后期起，邓小平反复强调，任何一个国家要发展经济，孤立起来，闭关自守是不可能的。不开放，不加强国际交往，不引进发达国家的先进经验、先进科学技术和资金，实现四个现代化是不可能的。他强调：实现四个现代化必须有一个正确的开放的对外政策。我们实现四个现代化主要依靠自己的努力、自己的资源、自己的基础，但是，离开了国际合作是不可能的。应该充分利用世界的先进成果，包括利用世界上可能提供的资金，来加速四个现代化的建设。⑥ 对外开放，可以为中国社会主义现代化的发展争取必要的外部条件和巨大的推动力量，这是加快中国社会主义现代化建设的必然选择。邓小平运用马克思主义历史唯物论和辩证唯物论的观点，从社会经济发展的一般规律和中国国情出发，阐述了中国社会主义现代化建设实行改革开放的必要性和必然性，从而科学地说明了坚持改革开放，是实现中国经济社会快速发展的必由之路。

三、社会主义物质文明与精神文明协调发展理论

改革开放伊始，邓小平就提出了社会主义物质文明和精神文明协调发展的问题，强调

---

① 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，182页。
② 参见《邓小平文选》，第3卷，171～172页。
③ 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，194页。
④ 参见《邓小平文选》，第3卷，64页。
⑤ 参见《邓小平文选》，第3卷，78页。
⑥ 参见《邓小平文选》，2版，第2卷，233～234页。

我们要在建设高度物质文明的同时，提高全民族的科学文化水平，发展高尚的丰富多彩的文化生活，建设高度的社会主义精神文明。[①] 邓小平所倡导的社会主义精神文明，包括了思想道德建设和教育科学文化建设两个方面，并且强调，没有这种精神文明、没有共产主义思想、没有共产主义道德就不能建设社会主义。他指出：在社会主义国家，一个真正的马克思主义政党在执政以后，一定要致力于发展生产力，并在这个基础上逐步提高人民的生活水平。这就是建设物质文明。过去很长一段时间，我们忽视了发展生产力，所以现在我们要特别注意建设物质文明。与此同时，还要建设社会主义的精神文明，最根本的是要使广大人民有共产主义的理想，有道德，有文化，守纪律。国际主义、爱国主义都属于精神文明的范畴。[②] 社会主义现代化建设的奋斗目标，就是建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家，这个奋斗目标，不仅仅是生产力的发展和社会物质财富的丰富，同时也包含着高度的社会主义精神文明。社会主义精神文明建设是社会主义现代化的基本内容和目标之一，是社会主义现代化建设不可分割的有机组成部分；同时，社会主义精神文明又为社会主义现代化建设提供精神动力和智力支持，从而形成推动现代化建设的强大精神力量。邓小平从物质文明和精神文明的辩证关系出发，明确提出物质文明和精神文明一起抓的战略方针，指出物质文明和精神文明必须坚持两手抓，两手都要硬，只有物质文明和精神文明都搞好了，才是有中国特色的社会主义。社会主义精神文明建设的根本任务是适应社会主义现代化建设的需要，培养有理想、有道德、有纪律、有文化的社会主义公民，提高整个中华民族的思想道德素质和科学文化素质，为社会主义现代化建设提供精神动力和智力支持。他指出：不加强精神文明建设，物质文明的建设也要受破坏，走弯路。光靠物质条件，我们的革命和建设都不可能胜利。[③] 邓小平的一系列论述说明，社会主义精神文明建设为整个现代化建设事业提供了正确的思想价值导向和不可或缺的精神动力、必要的智力支持，从根本上保证了中国现代化建设沿着社会主义的方向发展。1986 年 9 月 28 日，中共十二届六中全会通过了《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，对社会主义精神文明的战略地位、基本指导方针、根本任务等做了规定。阐明社会主义精神文明在社会主义现代化建设中的重要作用，指出以马克思主义为指导的社会主义精神文明是社会主义社会的重要特征。在社会主义时期，物质文明为精神文明的发展提供物质条件和实践经验，精神文明又为物质文明的发展提供精神动力和智力支持，为它的正确发展方向提供有力的思想保证。社会主义精神文明建设，是关系社会主义兴衰成败的大事。

邓小平还把社会主义精神文明、社会主义民主和法制与社会主义现代化目标联系在一起，在强调大力发展生产力的同时，要发扬社会主义民主和建设社会主义法制，建设高度的社会主义精神文明。他指出：我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。我们要在建设高度物质文明的同时，提高全民

① 参见《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，208 页。

② 参见《邓小平文选》，第 3 卷，28 页。

③ 参见上书，144 页。

族的科学文化水平，发展高尚的丰富多彩的文化生活，建设高度的社会主义精神文明。[①] 社会主义现代化不只是物质经济的现代化，而是一个包括经济、政治、文化和思想道德建设在内的社会全面进步的历史进程。社会主义的物质文明和精神文明建设，都要靠发扬社会主义民主和健全社会主义法制来保证和支持。

四、小康社会与“三步走”战略

邓小平关于现代化的思想是建立在毛泽东关于现代化思想基础之上的。1975 年 6 月，邓小平曾谈到其关于中国现代化设想与毛泽东关于中国现代化思想的关系：我们发展社会主义经济，建设国家，是按照毛主席的指示分两步走。第一步是用十年左右的时间，把中国的工业、农业、科学技术这些方面建成独立的比较完整的体系，四个方面都有比较好的发展。第二步是在这个世纪的末期达到现代化水平。所谓现代化水平，就是接近或比较接近现在发达国家水平。[②] 1979 年 12 月，邓小平明确提出了“中国式的现代化”的概念和目标——小康，对此，邓小平的表述是：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。[③]

邓小平在集中全党关于中国现代化问题的思考的基础上，初步提出了分“三步走”基本实现现代化的战略步骤和目标。1984 年 10 月，邓小平提出：我们确定了一个政治目标：发展经济，到本世纪末翻两番，国民生产总值按人口平均达到八百美元，人民生活达到小康水平。这个目标对发达国家来说是微不足道的，但对中国来说，是一个雄心壮志，是一个宏伟的目标。更为重要的是，在这个基础上，再发展三十年到五十年，力争接近世界发达国家的水平。[④]

随着社会主义建设实践的深入开展，邓小平关于“三步走”的战略设想也在逐步完善和成熟，变得更加明晰、更符合中国国情。1987 年 4 月，邓小平更加明确地提出了“三步走”的战略目标：我们原定的目标是，第一步在八十年代翻一番。以 1980 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。第二步是到本世纪末，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加。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。[⑤]

---

① 参见《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，208 页。

② 参见《邓小平思想年谱（1975—1997）》，10 页，北京，中央文献出版社，1998。

③ 参见《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，237 页。

④ 参见《邓小平文选》，第 3 卷，77 页。

⑤ 参见上书，226～227 页。

1987年10月25日—11月1日召开的党的十三大对此作了总结，指出党的十一届三中全会以后，我国经济建设的战略部署大体分三步走。第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民温饱的问题。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。党的十三大报告将邓小平“三步走”的战略设想，用党的文件的形式确定下来，此后，“三步走”战略成为我国制定国民经济和社会发展长远规划和五年计划的重要指导思想，一直贯穿其中，成为一项长期战略。

邓小平根据中国的现实国情，提出了我国分“三步走”基本实现现代化的思想，是对中国社会主义经济建设发展战略目标和战略步骤的科学概括，也为中国现代化建设确立了明确的目标和具体步骤，为全党和全国人民提出了共同奋斗的目标和理想，并为后来党中央提出的全面建设小康社会的战略目标和中国社会的全面发展奠定了思想基础，这对中国社会主义现代化建设事业是至关重要的。

第四节　第三代领导集体对中国特色社会主义发展理论与发展战略的重大发展

一、正确处理人口、资源、环境的关系，实施可持续发展战略

随着改革开放和社会主义现代化建设事业的深入发展，中国共产党人对社会发展问题的认识也在逐步深入。以江泽民为总书记的党的第三代领导集体，在新的历史条件下，对中国发展问题的思考在不断深化。

一是进一步明确了深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定，改革、发展、稳定三者统一这一总揽全局的原则。1995年9月，在党的十四届五中全会闭幕会上，江泽民发表讲话，提出了正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系的问题，这些问题包括：改革、发展、稳定的关系，速度和效益的关系，经济建设和人口、资源、环境的关系，第一、二、三产业的关系，东部地区和中西部地区的关系，市场机制和宏观调控的关系，公有制经济和其他经济成分的关系，收入分配中国家、企业和个人的关系，扩大对外开放和坚持自力更生的关系，中央和地方的关系，国防建设和经济建设的关系，物质文明建设和精神文明建设的关系，即正确处理我国经济社会发展中的十二大关系。[①] 这篇讲话，针对中国经济社会发展的关键时期影响全局的十二个关键问题，明确了深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定，改革、发展、稳定三者统一这一总揽全局的原则，提出了可持续发展的重大战略，以及解决这些复杂矛盾的基本思路，其实质就是要促进我国经济社会协调发展的问题。

二是提出正确处理人口、资源、环境的关系，实施可持续发展战略。1995年9月，江泽民在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中明确提出必须把可持续发展

① 参见《十四大以来重要文献选编》(中)，1460～1476页，北京，人民出版社，1997。

作为一个重大战略的问题，他指出，在现代化建设中，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。[①] 2001 年 7 月，在庆祝中国共产党成立 80 周年大会上的重要讲话中，江泽民再次强调人与自然和谐发展的观点和可持续发展的战略，提出要促进人和自然的协调与和谐，使人们在优美的生态环境中工作和生活。坚持实施可持续发展战略，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系，改善生态环境和美化生活环境，改善公共设施和社会福利设施。努力开创生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。[②] 2002 年 3 月 10 日，江泽民在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话中指出，实现可持续发展，核心的问题是实现经济社会和人口、资源、环境的协调发展。现在，国际上形成了一个越来越明确的共识，就是发展不仅要看经济增长指标，还要看人文指标、资源指标、环境指标。为了实现我国经济和社会的持续发展，为了中华民族的子孙后代始终拥有生存和发展的良好条件，我们一定要高度重视并切实解决经济增长方式的转变问题，按照可持续发展的要求，正确处理经济发展同人口资源环境的关系，促进人和自然的协调与和谐，努力开创生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。[③] 实施可持续发展战略，必须正确处理人口、资源、环境的关系。

2002 年 8 月，中国政府发表了《中华人民共和国可持续发展报告》，报告强调，中国将以人为本，以人与自然和谐为主线，以发展经济为核心，以提高人民群众生活质量为根本出发点，以科技和体制创新为突破口，不断提高综合国力和竞争力，全面推进经济、社会与人口、资源、环境的持续发展。可持续发展战略，是党和政府在我国现代化建设进入新阶段的正确决策，是我国经济发展和社会进步的重要保障，为我国在 21 世纪初期持续、快速、健康地发展奠定了政策基础。

二、社会主义物质文明、政治文明、精神文明的协调发展

2002 年 5 月 31 日，江泽民在《在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上的讲话》中指出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。必须适应经济发展和社会全面进步的要求，在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，发展有中国特色社会主义民主政治，巩固民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。党的领导、人民当家做主和依法治国的统一性，是社会主义民主政治的重要优势。发展社会主义民主政治，最根本的是要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机结合和辩证统一。[④] 推进政治体制改革，要从我国国情出发，坚定不移地走自己的政治发展道路，坚持社会主义政治制度的自我完善和发展。要着重加强社会主义民主政治制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化。全面建设小康社会的奋斗目标是社会主义经济、政治、文化整体推进、全面发展的目标，也是社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设相互促进、协调发展的目标。经济发展是社会全面进

① 参见上书，1463～1464 页。

② 参见江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，44 页，北京，人民出版社，2001。

③ 参见《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，283 页，北京，中央文献出版社，2002。

④ 参见《在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上的讲话》，载《人民日报》，2002－06－01。

步的基础，政治民主是社会全面进步的制度保障，文化发展是社会全面进步的灵魂；物质文明的建设，决定了政治文明、精神文明和社会主义和谐社会建设的总体进程和水平，是社会发展的决定性因素和全部的、根本性的基础。政治文明的发展为物质文明、精神文明的发展提供政治保证和法律保障，影响并决定着社会发展的方向和历史进程。精神文明的发展为物质文明和政治文明建设及经济发展和社会进步提供文化基础、精神动力和智力支持。物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，共同推动社会的进步和发展。社会主义社会，是全面发展的社会，实现社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，是社会主义社会发展的必然要求。

三、走新型工业化的道路

工业化是指从农业国向工业国的转变。实现工业化，是中国经济发展过程中不可逾越的历史阶段，是社会主义现代化进程中艰巨的历史任务。但是，工业化在不同国家不同发展时期具有不同的内容和形式。中国要走的工业化道路，不是简单重复发达国家的工业化过程，而是从中国国情和世界经济发展实际出发，汲取世界各国工业化的经验和教训，既尊重工业化客观规律，又体现时代特点的工业化道路。

2002 年 11 月 8 日，江泽民在党的十六大报告中提出了 21 世纪头 20 年我国经济建设和改革的主要任务，其中，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，成为新世纪新阶段中国未来中国发展的基本战略。中国特色新型工业化道路的基本内涵是：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。

中国特色新型工业化道路具有以下主要特征：

一是工业化同信息化相结合。与发达国家都是在工业化之后推进信息化不同，中国进入工业化时，发达国家已开始了信息化建设进程，因此，信息化与工业化相结合是中国工业化和现代化的必然选择，以信息化为动力带动工业化，在工业化进程中推进信息化，实现跨越式发展。

二是环境污染少。传统工业化道路的一个重大问题就是在推进工业化的同时造成了严重的环境污染，付出了沉痛的代价。新型工业化道路不能走这种先污染、后治理的路子，而要走资源消耗低、环境污染少、可持续发展的道路。

三是经济效益好。在实施新型工业化战略过程中，要正确处理经济发展的速度和效益的关系，实现经济增长方式从粗放型向集约型转变，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、改善管理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。

四是人力资源优势能够得到充分发挥。传统的工业化往往是用技术和资本代替劳动，而我国人口多、劳动力成本低，充分发挥人力资源优势是正确选择。走新型工业化道路，要在大力发展资金技术密集型产业的同时，发展、改善和提升劳动密集型产业，促进经济发展同保障劳动者就业有机结合。

走新型工业化道路，必须发挥科学技术作为第一生产力的重要作用，注重依靠科技进步和提高劳动者素质，改善经济增长质量和效益。必须把可持续发展放在十分突出的地

位，坚持计划生育和保护环境的基本国策。

四、全国建设小康社会

江泽民在中共十六大报告中还提出了全面建设小康社会的目标，全面建设小康社会的内容包括：在优化结构和提高效益的基础上，国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番，综合国力和国际竞争力明显增强。基本实现工业化，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。城镇人口的比重有较大幅度提高，工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。社会保障体系比较健全，社会就业比较充分，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活。社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业。全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系。人民享有接受良好教育的机会，基本普及高中阶段教育，消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。[①] 江泽民在报告中指出，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。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，21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。这次大会确立的全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，是与加快推进现代化相统一的目标，对于中国未来的发展具有重要的意义和作用。

第五节　科学发展观与中国特色社会主义发展

一、科学发展观的深刻内涵和基本要求

改革开放以来，中国在政治、经济、文化等社会生活各方面取得了长足的进步，经济发展取得了举世瞩目的成就，国内生产总值已经超过了1万亿美元，经济总量居世界第6位。经过30多年的发展，我国人民生活总体上已经达到了小康水平。但是，这种小康仍然是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，在发展中面临着许多问题和困难，主要表现为：在经济高速增长的同时，人口、资源、环境、就业等的压力也不断加大，人与自然之间的矛盾不断加深，资源、能源、环境、技术瓶颈的制约更为突出；在农业和农村经济持续发展的同时，城乡之间在经济和社会发展水平上的差距在不断扩大，解决好农业、农民和农村问题的任务仍然十分艰巨；在对外开放不断扩大和国际化程度日益提高的同时，我国的自主创新能力和国际竞争力却没有根本的提高，统筹国内发展与对外开放的要

① 参见《十六大以来重要文献选编》(上)，15页。

求更高；在经济发展的同时，社会事业的发展相对滞后，群众看病难、上学难和就业难的问题十分突出；各地区的经济都有很大发展，但地区发展的差距也在不断扩大，区域发展不平衡的趋势没有得到根本改变；我国人民生活总体上达到小康水平，但现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康，城乡贫困人口和低收入人口尚有相当数量，全面满足人民群众日益增长的物质文化需要任务繁重，等等。

面对这些新的情况，以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，准确把握时代特征和中国国情，认真研究和回答我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设面临的一系列重大问题，不断总结实践经验，不断扩展理论视野，不断做出理论概括，形成了科学发展观这一重大战略思想。科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展观进一步回答了什么是发展、为什么发展、怎样发展的重大问题，赋予马克思主义关于发展的理论以新的时代内涵和实践要求，进一步丰富了中国特色社会主义理论。

二、以人为本

科学发展观的核心是以人为本，以人为本揭示了经济发展的根本目的和根本动力。

改革开放以来，中国的经济高速增长，综合国力大大增强，人民生活水平大幅提高，人民生活水平总体达到小康，但在居民收入普遍增长的同时，城乡之间、地区之间、居民之间的收入差距不断扩大，损害人民群众的权益特别是弱势群众权益的现象，如违反劳动法，压低和拖欠工人工资、延长工人劳动时间、不提供必要的劳动保护条件等时有发生，城乡贫困人口和低收入人口尚有相当数量，群众就业难、看病难、上学贵的问题突出，一些关系群众切身利益的问题亟待研究解决。这些问题的存在，让我们不得不思考这样的问题：发展的目的是什么？发展是谁的发展？是为谁而发展？一个和谐健康的社会不能仅仅把眼光局限于物质财富的数量和 GDP 的高低，不能让少数人享受发展的成果而大多数人被排除在发展之外，而必须把生产力的发展和物质财富的增加用于满足全体社会成员的需要，促进人的全面发展，这是社会主义经济发展的根本目的。党的十七大报告对以人为本的含义作了这样的概括：“全心全意为人民服务是党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”坚持以人为本的原则就是坚持了马克思主义的社会理想，以促进和实现人的全面发展为目标，把促进经济社会发展与促进人的全面发展统一起来。

三、“五个统筹”与全面协调可持续发展

科学发展观的基本要求是全面协调可持续。全面协调可持续揭示了实现科学发展的基本途径。

根据十七大报告的精神，全面协调可持续发展，就是要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环

节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

科学发展观的根本方法是统筹兼顾。统筹兼顾就是要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性。

实现全面协调可持续发展的主要途径就是要努力做到“五个统筹”，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，这“五个统筹”是适应我国社会主义现代经济建设的新形势和新任务，针对现阶段我国经济社会发展面临的突出矛盾和问题提出的重大战略决策。改革开放以来，虽然我国的经济和社会的发展取得了巨大成就，但同时也出现了诸多不够协调的问题，主要表现为：在经济高速增长的同时，人口、资源、环境、就业等的压力也不断加大，人与自然之间的矛盾不断加深，资源、能源、环境、技术瓶颈的制约更为突出；在农业和农村经济持续发展的同时，城乡之间在经济和社会发展水平上的差距在不断扩大，解决好农业、农民和农村问题的任务仍然十分艰巨；在对外开放不断扩大和国际化程度日益提高的同时，我国的自主创新能力和国际竞争力却没有根本的提高，统筹国内发展与对外开放的要求更高；在经济发展的同时，社会事业的发展相对滞后，群众看病难、上学难和就业难的问题十分突出；各地区的经济都有很大发展，但地区发展的差距也在不断扩大，区域发展不平衡的趋势没有得到根本改变等。这些问题的存在，影响了经济发展的质量和效益，制约了全面协调可持续的发展。“五个统筹”的方针就是针对上述这些问题而提出的。贯彻“五个统筹”的主要方针是：

（1）统筹城乡协调发展。农业是国民经济的基础，没有 8 亿农民的小康，就不可能实现全面的小康；没有农村的现代化，就不可能有全国的现代化。统筹城乡发展，就要更加注重农村的发展，解决好“三农”问题，大力推动社会主义新农村的建设，千方百计增加农民收入，坚持贯彻工业反哺农业、城市支持农业的方针，积极推动城镇化进程，逐步改变城乡二元经济结构，逐步缩小城乡发展差距，实现以城带乡、城乡互动、协调发展，实现农业和农村经济的可持续发展。

（2）统筹区域协调发展。统筹区域发展，逐步扭转地区差距扩大的趋势，促进地区协调发展，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题，不仅关系现代化建设的全局，也关系社会稳定和国家的长治久安。统筹区域发展就是要继续发挥各个地区的优势和积极性，推进西部大开发，振兴东北地区老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，发挥中心城市的带动和辐射作用，建立以经济核心区、城市群和重要经济带为主体的大都市经济圈，通过健全市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制，形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局。

（3）统筹经济社会协调发展。经济发展是社会发展的前提和基础，也是社会发展的根本保证；社会发展是经济发展的目的，也为经济发展提供精神动力、智力支持和必要条

件。随着人民群众的物质生活水平日益提高，对精神文化、健康安全等方面的需求也日益增长，更加要求社会与经济共同发展。要在大力推进经济发展的同时，更加重视社会发展，加快科学、教育、文化、卫生、体育等事业的发展，不断满足人民群众在精神文化、健康安全等方面的需求，促进物质文明、政治文明、精神文明协调发展。

（4）统筹人与自然协调发展。我国人口众多，资源相对不足，生态环境承载能力弱，随着经济快速增长和人口的不断增加，能源、水、土地、矿产等资源不足的矛盾越来越尖锐，生态环境的形势十分严峻。高度重视资源和生态环境问题，增强可持续发展的能力，是全面建设小康社会的重要目标之一，也是关系中华民族生存与长远发展的根本大计。统筹人与自然和谐发展就要高度重视资源和生态环境问题，着力建设生态节约型和环境友好型社会，处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，增强可持续发展的能力，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

（5）统筹国内发展和对外开放协调发展。必须适应经济全球化深入发展和我国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，提高对外开放水平。统筹国内发展和对外开放就要处理好国内发展和国际环境的关系，既利用好外部的有利条件，又发挥好我们自身的优势，利用国际国内两个市场、两种资源，把扩大内需与扩大外需、利用内资与利用外资结合起来，在扩大对外开放的同时要把立足点放在依靠自身力量的基础上，注意维护国家的主权和经济安全，注意防范和化解国际风险的冲击，始终保持对关键行业和领域的控制力，使对外开放更健康地发展，更有利于社会主义现代化建设。

四、构建和谐社会，加快社会事业发展

十六大以后，以胡锦涛同志为总书记的党中央明确提出构建社会主义和谐社会的战略目标。2004 年 9 月 19 日，中共十六届四中全会做出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，将“提高构建社会主义和谐社会的能力”作为加强党的执政能力建设的主要任务之一。2005 年 2 月 19 日，胡锦涛在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上讲话，第一次系统论述了社会主义和谐社会的内涵与基本特征。2006 年 10 月中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》全面阐明了构建社会主义和谐社会的目标、任务和部署。十七大报告指出：“深入贯彻落实科学发展观，要求我们积极构建社会主义和谐社会。社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。科学发展和社会和谐是内在统一的。没有科学发展就没有社会和谐，没有社会和谐也难以实现科学发展。构建社会主义和谐社会是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务，是在发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活，又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。实现社会公平正义是中国共产党人的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务。要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求和共同建设、共同享有的原则，着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面，为发展提供良好社会环境。”

构建和谐社会的理论在诸多方面丰富和完善了中国特色社会主义发展理论与发展战略，包括：提出了共建共享和各尽其能、各得其所的原则，强调了更加关注公平正义的主张，突出了民生问题的重要地位等等。其中，最重要的一个贡献就是进一步完善了中国特色社会主义事业的总体布局，更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体，把社会建设摆在了一个十分突出的战略地位。十七大报告在说明全面建设小康社会的新要求时，把“加快发展社会事业，全面改善人民生活”作为了一个重要的目标，十七大报告指出：“现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高。社会就业更加充分。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除。人人享有基本医疗卫生服务。社会管理体系更加健全。”十七大报告还专门论述了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的问题，指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”。

总之，我们党提出构建社会主义和谐社会，既是对我国改革开放和现代化建设经验的科学总结，也是在新的国内外形势下提高党的执政能力、贯彻落实科学发展观、更好地推进我国经济社会发展的战略举措。明确提出构建社会主义和谐社会，反映了我们党对中国特色社会主义事业发展规律的新认识，也反映了我们党对执政规律、执政能力、执政方略、执政方式的新认识，为我们紧紧抓住和用好重要战略机遇期、实现全面建设小康社会的宏伟目标提供了重要的思想指导。

五、坚持“好”字优先，加快转变经济发展方式

十六大以后，我们党根据全面建设小康社会的要求提出了实现经济又快又好发展的战略目标。2006 年底召开的中央经济工作会议又提出了实现“又好又快”的目标，把“好”放在“快”的前面。2007 年 12 月的中央经济工作会议强调“必须坚持好字优先，加快转变经济发展方式”。从又快又好到又好又快，再到好字优先，反映了经济建设指导思想的升华，是贯彻落实科学发展观的内在要求。经济发展的“好”与“快”，是相辅相成、辩证统一的。“快”强调数量和速度，“好”强调质量和效益。要满足人们日益增长的物质文化需求，增强国家的综合实力，缓解就业的巨大压力和处理好各种社会矛盾，没有经济持续较快的发展是做不到的。另一方面，快的发展要以好的发展为前提，只有好的发展才是全面协调可持续的，才能在发展中实现好、维护好、发展好广大群众的根本利益，让发展的成果惠及全体人民。

实现经济又好又快发展的关键是要转变经济发展方式。党的十七大报告提出，实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。加快转变发展方式，这是关系国民经济全局的紧迫而重大的战略任务。党的十七大报告还提出了转变经济发展方式的基本思路，这就是：坚持走中国特色新型工业化道路，坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动

向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

需求结构中投资比重偏高、消费比重偏低是当前经济结构中的一个突出问题。2000—2006年，我国资本形成对经济增长的贡献率，由21.7%增加到40.7%，最终消费对经济增长的贡献率则由63.8%降到38.9%。投资与消费比例失衡，使居民生活水平不能随着经济快速增长而同步提高，制约了国内消费需求的增长，加剧了对出口的依赖。而外贸顺差过大和国际收支盈余过多，还会造成国内资金流动过剩，反过来又助长了投资的高增长。因此，必须坚持扩大内需的方针，着力增强消费需求对经济增长的拉动作用，千方百计增加城乡居民的收入，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。

近年来我国的第一、二、三产业都有了很大的发展，但仍然存在农业基础薄弱、工业大而不强、服务业发展滞后以及三大产业比例不合理的问题。产业结构不合理的状况，不仅加大了资源环境紧张的压力，影响经济整体素质和效益的提高，也不利于缓解就业压力，影响经济的稳定性。因此，必须大力推动产业结构升级，发展现代产业体系。要大力推进信息化与工业化融合，促进工业由大变强，振兴装备制造业，淘汰落后生产能力；提升高新技术产业，发展信息、生物、新材料、航空航天、海洋等产业；发展现代服务业，提高服务业比重和水平；加强基础产业基础设施建设，加快发展现代能源产业和综合运输体系。确保产品质量和安全。鼓励发展具有国际竞争力的大企业集团。

要将促进经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。长期以来，我国的经济一直存在着增长方式比较粗放的问题，速度很快，但质量不高。经济增长主要依靠物质要素的大规模投入，这种粗放型的增长方式效益低、消耗大、污染重、可持续性差、国际竞争力弱。只有尽快改变这种传统的增长方式，实现经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，才能使我国从一个经济大国转变成为一个经济强国。

2010年2月3日，省部级主要领导干部深入贯彻落实科学发展观加快经济发展方式转变专题研讨班开班式在中央党校举行，胡锦涛总书记发表重要讲话，他在讲话中系统回顾了前一个时期我国应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展的决策过程和实践历程，深刻阐述了加快经济发展方式转变的重要性和紧迫性，进一步提出了加快经济发展方式转变的工作要求。第一，加快推进经济结构调整，把调整经济结构作为转变经济发展方式的战略重点，加快调整国民收入分配结构，加快调整城乡结构，加快推进城镇化，加快调整区域经济结构和国土开发空间结构。第二，加快推进产业结构调整，适应需求结构变化趋势，完善现代产业体系，加快推进传统产业技术改造，加快发展战略性新兴产业，加快发展服务业，全面提升产业技术水平和国际竞争力。第三，加快推进自主创新，紧紧抓住新一轮世界科技革命带来的战略机遇，加快提高自主创新能力，加快科技成果向现实生产力转化，加快科技体制改革，加快建设宏大的创新型科技人才队伍，为加快经济发展方式转变提供强有力的科技支撑。第四，加快推进农业发展方式转变，坚持走中国特色农业

现代化道路，加快构建粮食安全保障体系，加快构建现代农业产业体系，加快推进农业科技创新，加快推进农业经营体制机制创新，全面提高农业现代化水平。第五，加快推进生态文明建设，深入实施可持续发展战略，加快推进节能减排，加快污染防治，加快建立资源节约型技术体系和生产体系，加快实施生态工程，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。第六，加快推进经济社会协调发展，大力推进以改善民生为重点的社会建设，加快提高教育现代化水平，加快实施扩大就业的发展战略，加快社会保障体系建设，加快发展面向民生的公益性社会服务，更好推进经济社会协调发展。第七，加快发展文化产业，坚持经济效益与社会效益相统一，加快公共文化服务体系建设，加快发展经营性文化产业，加快开拓文化市场。第八，加快推进对外经济发展方式转变，坚持对外开放的基本国策，坚持互利共赢的开放战略，加快调整出口贸易结构，加快调整进口贸易结构，加快提高利用外资的质量和水平，加快实施“走出去”战略，不断提高开放型经济水平。

2010 年 10 月中共十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出了“以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线”的制定“十二五”规划的重要指导思想。《建议》指出，加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。基本要求是：

坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。加强农业基础地位，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进经济增长向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。统筹城乡发展，积极稳妥推进城镇化，加快推进社会主义新农村建设，促进区域良性互动、协调发展。

坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑。深入实施科教兴国战略和人才强国战略，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源作用，提高教育现代化水平，增强自主创新能力，壮大创新人才队伍，推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，加快建设创新型国家。

坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。完善保障和改善民生的制度安排，把促进就业放在经济社会发展优先位置，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。

坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，节约能源，降低温室气体排放强度，发展循环经济，推广低碳技术，积极应对气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。

坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。坚定推进经济、政治、文化、社会等领域改革，加快构建有利于科学发展的体制机制。实施互利共赢的开放战略，与国际社会共同应对全球性挑战、共同分享发展机遇。

六、提高自主创新的能力，建设创新型国家

十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央，从我国社会主义现代化建设的全局出发，科学分析我国基本国情和全面判断我国战略需求，做出了推动自主创新、建设创新型国家的重大战略决策，推动了自主创新的发展。2006年1月9日，胡锦涛总书记在全国科学技术大会上的讲话《坚持走中国特色自主创新道路　为建设创新型国家而努力奋斗》中全面阐述了建设创新型国家的战略，他指出："建设创新型国家，核心就是把增强自主创新能力作为发展科学技术的战略基点，走出中国特色自主创新道路，推动科学技术的跨越式发展；就是把增强自主创新能力作为调整产业结构、转变增长方式的中心环节，建设资源节约型、环境友好型社会，推动国民经济又快又好发展；就是把增强自主创新能力作为国家战略，贯穿到现代化建设各个方面，激发全民族创新精神，培养高水平创新人才，形成有利于自主创新的体制机制，大力推进理论创新、制度创新、科技创新，不断巩固和发展中国特色社会主义伟大事业。"十七大报告把"提高自主创新能力，建设创新型国家"作为实现国民经济又好又快发展的首要任务，指出："提高自主创新能力，建设创新型国家。这是国家发展战略的核心，是提高综合国力的关键。要坚持走中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力贯彻到现代化建设各个方面。"

近年来，国家发展和改革委员会、信息产业部、科技部、财政部、国资委、国家开发银行等部门纷纷出台措施，以金融、财政、税收和政府采购等手段，营造自主创新的政策环境。中国科技发展的基础条件和环境日益改善，科技创新能力稳步提升，部分领域进入世界前列，整体上与国际先进水平差距进一步缩小。党的十七大报告在阐述促进经济又好又快发展的战略任务时指出，提高自主创新能力，建设创新型国家，这是国家发展战略的核心，是提高综合国力的关键。要坚持走中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力贯彻到现代化建设各个方面。坚定贯彻实施这一重大战略，将进一步促进经济又好又快发展，推动中华民族飞得更高更远。

七、建设资源节约型、环境友好型社会

改革开放以来，我国的现代化建设取得了举世瞩目的成就，但是，在经济高速增长的同时，我们面临的人口、资源、环境、就业等的压力也在迅速增长，人与自然之间的矛盾不断加深。我国人口众多，资源相对不足，生态环境承载能力弱，人均水资源拥有量仅为世界平均水平的1/4；600多个城市中，400多个缺水，其中110个严重缺水。我国人均耕地拥有量不到世界平均水平的40%。石油、天然气、铜和铝重要矿产资源的人均储量分别只占世界人均水平的8.3%、4.1%、25.5%和9.7%。特别是由于粗放型经济增长方式还没有得到根本转变，经济发展付出了很大的资源和环境代价。目前，我国国内生产总值只占全世界的4%左右，但原煤、钢材、水泥的消耗量分别占全世界消耗量的31%、30%和40%，石油、铁矿石的进口依存度分别达到40%、60%以上，主要污染物排放量已经超出环境容量。这样的经济增长方式，既不符合国情，也会引发各种矛盾，最终难以为继，已经到了需要刻不容缓地加以转变的关键阶段。日益严重的资源环境问题，是科学发展观提出的一个重要背景。

可持续发展是科学发展观的基本要求。2004 年 3 月 10 日胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话中指出："树立和落实科学发展观，必须着力提高经济增长的质量和效益，努力实现速度和结构、质量、效益相统一，经济发展和人口、资源、环境相协调，不断保护和增强发展的可持续性。"中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出："我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。推进国民经济和社会信息化，切实走新型工业化道路，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。"

十七大报告进一步提出："坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。"报告还提出："加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力。坚持节约资源和保护环境的基本国策，关系人民群众切身利益和中华民族生存发展。必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭。要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策，加快形成可持续发展体制机制。"

十七大报告还第一次明确提出，建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。建设生态文明，实质上就是要建设以资源承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型、环境友好型社会。建设生态文明思想的提出，标志着我们对于生态和环境的认识有了进一步的深化和升华。

参考文献

[1] 建国以来重要文献选编（1～20）. 北京：中央文献出版社，1992—1998

[2] 建国以来毛泽东文稿（1～13）. 北京：中央文献出版社，1987—1998

[3] 建国以来刘少奇文稿（1～4）. 北京：中央文献出版社，2005

[4] 毛泽东文集（6～8 卷）. 北京：人民出版社，1999

[5] 刘少奇选集（上、下）. 北京：人民出版社，1985

[6] 周恩来选集（上、下）. 北京：人民出版社，1980、1984

[7] 陈云文集（1～3）. 北京：中央文献出版社，2005

[8] 陈云文选（1～3）. 北京：人民出版社，1984、1986

[9] 邓小平文选（1～3）. 北京：人民出版社，1989、1992、1993

[10] 江泽民文选（1～3）. 北京：人民出版社，2006

[11] 三中全会以来重要文献汇编（上、下）. 北京：人民出版社，1982

[12] 十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编（上、下）. 北京：中央文献出版社，1997

[13] 十二大以来重要文献选编（上、中、下）. 北京：中央文献出版社，1986、1988

[14] 十三大以来重要文献选编（上、中、下）. 北京：中央文献出版社，1991、1993

[15] 十四大以来重要文献选编（上、中、下）. 北京：中央文献出版社，1996、1997、1999

[16] 十五大以来重要文献选编（上、中、下）. 北京：中央文献出版社，2000、2001、2003

[17] 十六大以来重要文献选编（上、中）. 北京：中央文献出版社，2005、2006

[18] 中共中央宣传部理论局编．科学发展观读本．北京：学习出版社，2006

[19] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜　为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告. 北京：人民出版社，2007

[20] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议. 北京：人民出版社，2010

第三章

经济体制的改革与转型

中共十一届三中全会开始改革开放以来，中国的经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。社会主义市场经济体制初步建立，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，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。在社会主义现代化建设中，必须不断推进和深化改革，用改革的办法解决阻碍经济社会发展的体制性、机制性问题，努力形成与社会主义初级阶段基本国情相适应的比较成熟、比较定型的制度，这是社会主义经济充满生机和活力的重要保证。

第一节　经济体制改革的历史演变①

中国的经济改革迄今为止经历了三个主要阶段：1978 年中共十一届三中全会到 1992 年中共十四大，打破了计划经济体制并逐步确立了有计划的商品经济体制；1992 年十四大到 2003 年十六届三中全会，建立了社会主义市场经济体制的基本框架；2003 年十六届三中全会以后，中国的经济改革进入了一个新的历史阶段，即完善社会主义市场经济体制的改革阶段。

一、改革计划经济体制和确立有计划的商品经济体制

中国的经济体制改革是从中共十一届三中全会开始的。1978 年《中国共产党第十一

① 本节主要内容引自范恒山：《中国经济体制改革的历史进程和基本方向》，见中华人民共和国发展和改革委员会网站。

届中央委员会第三次全体会议公报》提出，旧经济体制的严重缺点是权力过于集中，应当有领导地大胆下放，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，可以充分发挥中央部门、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。①

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，注意把思想政治工作和经济手段结合起来，充分调动干部和劳动者的生产积极性；应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象，实行分级分工分人负责，加强管理机构和管理人员的权限和责任，减少会议公文，提高工作效率，认真实行考核、奖惩、升降等制度。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。

——《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》

二、社会主义市场经济体制的形成与发展

1978年召开的中共十一届三中全会开创了改革开放的新的历史时期，开辟了中国特色社会主义的道路，中国的经济体制逐步从计划经济体制转变为社会主义市场经济体制。迄今为止，这一改革过程经历了三个主要的发展阶段：1978年中共十一届三中全会到1992年中共十四大，打破了计划经济体制并逐步确立了有计划的商品经济体制；1992年十四大到2003年十六届三中全会，建立了社会主义市场经济体制的基本框架；2003年十六届三中全会以后，中国的经济改革进入了一个新的历史阶段，即完善社会主义市场经济体制的改革阶段。

（一）改革计划经济体制和确立有计划的商品经济体制

1978年《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》提出，旧经济体制的“严重缺点是权力过于集中”，“应当有领导地大胆下放，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”，可以“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。”②三中全会以后，农村经济体制改革率先展开，家庭联产承包责任制、统分结合的双层经营体制取代“三级所有、队为基础”的人民公社制度，开始在全国农村普遍实行。这一改革极大地调动了亿万农民的积极性，有力地促进了农业和农村经济的发展。与此同时，其他方面改革的试验也开始起步。开展了扩大企业自主权试点，推

①② 参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》（1978年12月22日），载中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》，北京，人民出版社，1982。

行两步“利改税”，逐步推进“划分收支、分级包干”的财政体制改革，废除了农副产品的统购统销制度，不断减少的集体经济和几乎绝迹的个体经济逐步恢复和发展，兴办了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。

1984 年 10 月，中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出，社会主义经济是“公有制基础上的有计划的商品经济”，经济改革的目标是建立具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，《决定》全面勾画了中国经济体制改革的蓝图，改革的重心开始由农村转变到了城市，经济改革体制全面展开。1987 年 10 月，中共十三大进一步提出，“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”，“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”。从理论上确认了市场机制作用的中枢地位，为进一步深化改革指明了方向。

这一阶段的经济改革是以搞活国有企业为中心环节而展开的。《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，“具有中国特色的社会主义，首先应该是企业有充分活力的社会主义。而现行经济体制的种种弊端，恰恰集中表现为企业缺乏应有的活力”①。国有企业改革的目标是实现所有权与经营权两权分离，使企业从政府的行政控制下解脱出来，成为自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展的商品生产者，根据这一思想，国有企业改革积极探索进行以厂长负责制、工效挂钩、劳动合同制为内容的企业领导、分配、用工等管理制度的改革，实行了承包制、租赁制等经营形式，增强了企业的活力。

以搞活企业和发挥市场机制的作用为中心，各项改革措施依次展开，全面推进。大幅度缩小指令性计划，企业的人财物和供产销逐步纳入了市场调节的轨道；调整产品价格，理顺比价关系，实行生产资料价格双轨制，改革商品和服务价格形成机制，逐步形成了以市场价格为主体的价格体制；改革商业经营管理体制，发展多种渠道多种形式的流通体系；改革银行组织体制，积极推进银行的商业化进程；实行各种形式的财政包干制，变单一税制为复合税制；对部分城市实行计划单列，减少管理层次，扩大地方自主权。与经济体制改革相适应，政治、科技、教育、文化等领域的改革也开始启动。

对外开放也迈出了重要步伐。开放了沿海 14 个港口城市，在长江三角洲、珠江三角洲、闽东南地区、环渤海地区开辟经济开放区，批准海南建省并成为经济特区，在利用国外资金、技术、管理经验来发展中国经济方面进行了有益尝试。

（二）建立社会主义市场经济体制的基本框架

1992 年邓小平南方谈话后，中国的改革开放全面推进，大步迈进。1992 年 10 月中共十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，改革开放的历史实现了一次新的飞跃。1993 年 12 月，中共十四届三中全会做出了《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》，全面系统地阐明了建立社会主义市场经济的总体框架和具体任务，以建立社会主义市场经济为目标的各项改革开放措施全面推进。1997 年中共十五大确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，实现了思想理论上的一系列新突破，推动以建立社会主义市场经济体制为目标的改革进一步向纵深发展。1998 年中

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》，见《十二大以来重要文件选编》。

共十五届四中全会通过的《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》根据十五大的精神，对推动国有企业改革和发展作了全面系统的安排。

在这一阶段，国有企业改革取得了突破性进展。按照建立现代企业制度的方向，中央和地方选择若干有代表性的国有企业进行了建立现代企业制度的试点，一批国有大中型企业被改造成国有独资公司、有限责任公司或股份有限公司；许多全国性的行业总公司被改组为控股公司，发展了一批以资本为纽带跨地区、跨行业的大型企业集团；众多的小型国有企业，通过改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式进行了改革。积极推进鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工作，推动企业优胜劣汰的竞争机制的形成。在建立现代企业制度改革不断深化的同时，国有企业改革的思路也有了重要发展，确立了要从整体上搞好国有经济，从战略上调整国有经济布局，有进有退，有所为有所不为，把国有经济的结构调整与制度创新结合起来的新的改革战略。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。

在国有企业改革不断深化的同时，财政、税收、金融、外汇、计划和投融资体制改革进一步深化。确立了以分税制为核心的新的财政体制框架，建立了以增值税为主体的流转税体系；强化了中央银行对货币供应的调控能力和金融监管方面的职能，开始分离政策性金融与商业性金融；建立了以市场供求为基础，单一的、有管理的浮动汇率制度，实现了人民币在经常项目下可兑换；国家计划管理从总体上的指令性计划向总体上的指导性计划转变；推行项目法人制、资本金制度和招投标制度，加强投资风险约束。市场流通领域的改革向纵深发展。商品市场进一步发展，要素市场逐步形成；取消了生产资料价格双轨制，进一步放开了竞争性商品和服务的价格；在健全市场规则、整顿市场秩序方面取得了新的进展。社会保障制度改革迈出了重要步伐。在试点的基础上，逐步建立起社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度。适应深化企业改革的需要，建立了失业保险、社会救济制度及城镇居民最低生活保障制度。所有制结构调整力度逐步加大。公有制经济的实现形式日趋多样化，国有控股的经济不断扩大，非公有制经济的发展势头更加强劲。科技、教育、卫生体制改革取得重要进展。按照“稳住一头，放开一片”的方向，推进科技体制改革；以调整学校布局结构，改革高校招生和分配制度为重点，加快教育体制改革步伐；实行医疗机构分级分类管理制度，扩大卫生机构的经营管理自主权。与此同时，农村经济、对外贸易、城市住房等方面的改革，也取得了新的进展。

（三）完善社会主义市场经济体制

2002 年召开的中共十六大提出，本世纪头二十年改革的主要任务是完善社会主义市场经济体制，即在 2020 年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。2003 年 10 月，中共十六届三中全会通过的《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》指出：“十一届三中全会开始改革开放、十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以及十四届三中全会作出相关决定以来，我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。社会主义市场经济体制初步建立，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，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。”上述论断宣告了以建立社会主义市场经济体制这一目标的改革阶段的结束和以完善社会主

义市场经济体制为目标的改革阶段的开始。《决定》以科学发展观为指导提出了完善社会主义市场经济体制的目标和任务，即“按照统筹城乡发展、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的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。主要任务是：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；建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制；形成促进区域经济协调发展的机制；建设统一开放竞争有序的现代市场体系；完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度；健全就业、收入分配和社会保障制度；建立促进经济社会可持续发展的机制。”中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》强调要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，完善落实科学发展观的体制保证，“以转变政府职能和深化企业、财税、金融等改革为重点，加快完善社会主义市场经济体制，形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制”。中共十七大高举中国特色社会主义的伟大旗帜，全面贯彻落实科学发展观，系统总结了中国改革开放的伟大历史进程及其宝贵经验，对在新的历史时期进一步推进中国改革开放的伟大事业进行了全面的部署。

在这一阶段，以改善民生为重点的社会建设与社会改革成为改革的关键环节。社会保障体系不断完善。社会保障覆盖面不断扩大，城镇基本养老保险制度基本确立，基本医疗保险制度改革全面推进，失业保险制度建设明显加快。科教文卫体制改革稳步开展。中央和地方所属 1 200 多家科研院所分两批转制；积极推进农村义务教育经费保障机制改革，鼓励和支持发展民办教育；加大公益性文化事业单位内部机制改革力度，积极开展经营性文化事业单位转企改制；新型农村合作医疗制度改革试点稳步推进。十七大报告提出了“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的社会建设新要求。提出要以创业带动就业，完善面向所有困难群众的就业援助制度；逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重；全面推进城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗制度建设；建设覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系等新举措，进一步推动社会领域改革的不断深入。

在这一阶段，行政管理体制改革也具有了更加突出的位置，按照建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的目标着力推进改革。政府职能转变取得重要进展，政府的社会管理和公共服务职能进一步加强；政府机构改革继续推进，国务院新设立和组建了一批经济调节和监管机构，提升了一些监管部门的行政级别，完善了国有资产等部门的管理体制；围绕完善省以下行政管理体制，地方政府加大了县乡机构改革以及扩大县（市）管理权限的力度；行政审批制度改革步伐加快，国务院部门分三批取消和调整了近 1 800 项审批项目；全面推行依法行政，颁布实施了《行政许可法》和《公务员法》等行政管理法律法规。

农村改革继续向纵深推进。农村基本经济制度进一步巩固，农村税费改革试点全面展开，全国彻底取消实行了长达 2 600 年的农业税；粮食流通体制改革进一步深化，市场化的棉花流通体制基本确立。国有企业改革取得新进展。国有资本进一步向关系国家安全和

国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，国有经济的控制力和竞争力进一步增强；国有大型企业股份制改革力度加大，完善法人治理结构工作取得进展，选人用人机制改革迈出重要步伐，国有控股上市公司股权分置改革稳步推进；电信、铁路、民航、烟草、电力等垄断行业改革迈出新步伐；国家设立了专门的国有资产监督管理机构，加强了对国有企业特别是大型、特大型国有企业的资产运营状况的监督。非公有制经济发展的体制环境进一步改善。放宽了非公有制经济的市场准入，允许非公有资本进入法律法规未禁入的行业和领域；清理和修订限制非公有制经济发展的法规、规章和政策性规定，加强了对私有产权的依法保护，为非公有制经济发展提供制度保障。财税、金融、投资体制改革不断深化。公共财政体制不断健全，增值税转型试点和出口退税机制改革稳步推进；金融体制改革力度加大，国有商业银行股份制改革加快推进；汇率形成机制改革迈出重大步伐；政府投资的范围进一步缩小，企业投资自主权逐步扩大，投资审批制度不断规范。市场体系建设步伐进一步加快。商品市场的种类和数量逐年增加，土地、劳动力、技术、产权、资本等要素市场进一步发展，水、电、石油和天然气等重要资源价格的市场化步伐加快。

2010 年 10 月 18 日中国共产党第十七届中央委员会第五次全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出了“十二五”时期（2011—2015 年）完善社会主义市场经济体制的主要方向：

坚持和完善基本经济制度。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。推进国有经济战略性调整，健全国有资本有进有退、合理流动机制。加快国有大型企业改革。深化垄断行业改革。完善各类国有资产管理体制。健全国有资本经营预算和收益分享制度。支持和引导非公有制经济发展，鼓励非公有制企业参与国有企业改革。

推进行政体制改革。进一步转变政府职能，深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，减少政府对微观经济活动的干预，加快建设法治政府和服务型政府。继续优化政府结构、行政层级、职能责任，降低行政成本，坚定推进大部门制改革，在有条件的地方探索省直接管理县（市）的体制。健全科学决策、民主决策、依法决策机制，推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，加强行政问责制，改进行政复议和行政诉讼，完善政府绩效评估制度，提高政府公信力。

加快财税体制改革。积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。在合理界定事权基础上，按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。增加一般性转移支付规模和比例，加强县级政府提供基本公共服务财力保障。完善预算编制和执行管理制度，提高预算完整性和透明度。改革和完善税收制度。扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收，合理调整消费税范围和税率结构，完善有利于产业结构升级和服务业发展的税收政策。逐步建立健全综合和分类相结合的个人所得税制度。继续推进费改税，全面改革资源税，开征环境保护税，研究推进房地产税改革。逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。

深化金融体制改革。构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架。稳步推进利率市

场化改革，完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度，改进外汇储备经营管理，逐步实现人民币资本项目可兑换。加强金融监管协调，建立健全系统性金融风险防范预警体系和处置机制。参与国际金融准则新一轮修订，提升我国金融业稳健标准。建立存款保险制度。深化政策性银行体制改革。健全国有金融资产管理体制。完善地方政府金融管理体制。

深化资源性产品价格和要素市场改革。理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系，完善重要商品、服务、要素价格形成机制。加快多层次资本市场体系建设，显著提高直接融资比重。积极发展债券市场，稳步发展场外交易市场和期货市场。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场，加快社会信用体系建设，完善市场法规和监管体制，规范市场秩序。

加快社会事业体制改革。积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。培育扶持和依法管理社会组织，支持、引导其参与社会管理和服务。改革基本公共服务提供方式，引入竞争机制，扩大购买服务，实现提供主体和提供方式多元化。推进非基本公共服务市场化改革，增强多层次供给能力，满足群众多样化需求。

三、中国经济体制改革的主要成就

改革开放是推动社会主义现代化建设事业发展的强大动力。在改革开放的推动下，我国的各项事业在新中国成立以后取得的成就的基础上全面发展，中国的面貌发生了历史性变化，中国的改革取得了举世瞩目的伟大成就。概括地说，主要是：

（1）实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史转折。建立以家庭联产承包经营为基础、统分结合的农村双层经营体制，形成公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，形成按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，形成在国家宏观调控下市场对资源配置发挥基础性作用的经济管理制度。在不断深化经济体制改革的同时，不断深化政治体制、文化体制、社会体制以及其他各方面体制改革，不断形成和发展符合当代中国国情、充满生机活力的新的体制机制，为我国经济繁荣发展、社会和谐稳定提供了有力的制度保障。

（2）实现了从封闭半封闭到全方位开放的历史转折。从建立经济特区到开放沿海、沿江、沿边、内陆地区再到加入世界贸易组织，从大规模“引进来”到大踏步“走出去”，利用国际国内两个市场、两种资源水平显著提高，国际竞争力不断增强。从1978年到2009年，中国进出口总额从206亿美元提高到22 072亿美元，跃居世界第二，外汇储备跃居世界第一，对外投资大幅增长。广泛深入的国际合作加快了我国经济发展，也为世界经济发展做出了重大贡献。

（3）经济持续快速发展，总量跃至世界前列。改革开放推动我国经济以世界上少有的速度持续快速发展起来。从1978年到2009年，中国国内生产总值由3 645亿元增长到335 353亿元，年均实际增长9.8%，经济总量上升为世界第三，二百多种农产品和工业品产量居世界第一，具有世界先进水平的重大科技创新成果不断涌现，高新技术产业蓬勃

发展，水利、能源、交通、通信等基础设施建设取得突破性进展，生态文明建设不断推进，城乡面貌焕然一新。

（4）人民群众的物质文化生活水平大幅度提高。改革开放新时期是城乡居民收入增长最快、得到实惠最多的时期。从1978年到2009年，全国城镇居民人均可支配收入由343元增加到17 175元，实际增长6.5倍；农民人均纯收入由134元增加到5 153元，实际增长6.3倍。城市人均住宅建筑面积和农村人均住房面积成倍增加。群众家庭财产普遍增多，吃穿住用行水平明显提高。长期困扰我国的短缺经济状况已经从根本上得到改变。

（5）社会体制的改革不断深入，社会事业全面发展。经济体制改革的深化有力地促进了政治体制、文化体制、社会体制以及其他各方面体制改革。在经济建设取得举世瞩目成就的同时，政治建设、文化建设、社会建设也都有了重大进展，人民当家做主的权利得到更好保障，人民日益增长的精神文化需求得到更好满足，社会和谐稳定得到巩固和发展。

事实雄辩地证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路；只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。

第二节　中国的经济改革模式

一、经济转型的两种模式

当中国在20世纪80年代初刚刚起步进行经济改革的时候，东欧和苏联等社会主义国家对传统计划经济体制的改革已经进行了20多年了，并取得了显著的进展。南斯拉夫从20世纪50年代开始实行自治社会主义模式，匈牙利1968年开始实行计划与市场相结合的新经济机制。包括苏联等在内的其他一些社会主义国家也都对高度集中的计划经济体制或多或少地进行了改革或改良。从总体上看，对于计划经济体制的上述改革直到80年代末为止都是在社会主义宪法制度的基础上进行的，都没有从根本上改变计划经济的基本框架。

20世纪80年代末90年代初，社会主义国家经济改革的方向发生了重大转折。在苏联和东欧国家，传统的社会主义制度以及以此为基础的改革思路被否定了，一种被称为“休克疗法”或“大爆炸”的激进式改革方式被广泛采用。激进式改革包括稳定化、私有化、自由化和制度化四个部分，它试图通过紧缩货币、放开价格、全面推进私有化，在短时期内实现计划经济向市场经济的过渡，其具体措施大体包括以下内容：大幅度缩减货币供应量，实行高利率，取消优惠贷款；消除预算赤字，减少对企业和价格的补贴；保留少数重要商品的国家定价，绝大多数商品价格全面放开；取消对企业工资的限制；取消和减少政府对对外经济活动的各种限制，实行对外经济活动的自由化；全面改革财政税收体制，引入新的预算制度和税收制度；引入新的银行制度，实行银行的商业化；建立新的社会保障制度；更新民法体系，建立新的法规制度；分步实行国有企业的私有化等。

在中国，1992年以后从计划经济向市场经济的过渡也迈开了实质性的步伐，传统的计划经济体制被打破，新的市场经济体制逐步形成。但是，与苏联和东欧国家不同，中国

经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制，实现社会主义基本制度与市场经济的有机结合。

当苏联和东欧国家发生剧变时，在西方正统经济学家中间立刻达成了一种共识，即向市场经济的过渡必须采取激进的方式，人们不可能两步跨越一道鸿沟，渐进式改革是难以成功的。然而，实践的结果却出人意料，中国的渐进式改革并没有停滞，中国的经济高速增长，而原苏联加盟共和国和东欧各国，特别是原苏联加盟共和国的经济却陷入持续的停滞和衰退。1998 年，在历经了九年痛苦的衰退之后，转型国家的平均加权国内生产总值只达到转轨之前的 67%。改革不仅没有带来生产力的发展和人民生活水平的提高，相反，却造成了生产力的巨大破坏和人民生活水平的大幅下降。与激进式改革形成鲜明对比的是中国经济的持续高速增长。1979—2005 年中国 GDP 年均增长 9.6%，是新中国经济发展最快的时期，是世界同期增长速度最快的国家。2005 年中国国内生产总值跨过 2 万亿美元台阶，跃居世界第四位，人均 GDP 则由 1952 年的 119 元提高到 2005 年的 14 043 元（约合 1 714 美元）。中国的经济改革取得了举世瞩目的成就。

二、中国经济转型模式的基本特点

中国的经济转型模式有以下几个主要特点：

（1）工业化与市场化相结合。在传统的计划经济体制中，工业化与市场化是分开的。但在苏联和东欧各国，由计划经济主导的工业化的任务已基本完成，因而，在向市场经济过渡过程中，市场化成为唯一重要的任务。而在中国，工业化的水平相对来说却要低得多。新中国成立以前，我国的工业化进程非常缓慢。新中国的成立大大推动了工业化和现代化的进程，但是，由于我国的工业化基础比较薄弱，特别是由于 20 世纪 50 年代末 60 年代初，为了加速工业化进程和强化计划经济体制，我国建立了以户籍或身份制度为核心的城乡分割制度，使传统社会遗留下来的二元结构和身份差别进一步凝固化了。直到改革开始的时候，我国 80%的人口仍然属于乡村人口。在这样的历史条件下，中国社会面临着市场化与现代化的双重转型的历史任务，经济体制的转轨与经济结构的变迁交织在一起，改革与发展相互促进、相互制约，在改革中实现经济发展，在发展中实现经济转轨。

（2）社会主义基本经济制度与市场经济的结合。中国经济改革的目标是建立社会主义市场经济，社会主义市场经济是与社会主义基本经济制度相结合的市场经济，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是社会主义初级阶段的基本经济制度和社会主义市场经济的制度基础，公有制的主体地位保证了市场经济的社会主义性质，有利于宏观调控，有利于消除两极分化，有利于增强国家的经济实力、国防实力、民族凝聚力以及应付各种突发事件和重大风险的能力。多种所有制经济的共同发展促进了商品关系和市场竞争的发展，有利于增强企业的活力。从实践看，公有制与市场经济结合的主要途径是：1）根据公有制和市场经济发展的要求选择公有制的范围，坚持有进有退，有所为有所不为；2）根据公有制和市场经济发展的要求选择公有制的体制，公有制经济既要体现市场机制的要求，又要发挥宏观导向的作用；3）毫不动摇地鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展，并把非公有制经济的发展纳入到社会主义基本制度的轨道中。

（3）计划调节与市场调节相结合。计划调节与市场调节并存的双轨制是中国渐进式改革的典型形式，这种形式的主要特点是：不实行一步到位的市场化改革，而广泛采用行政协调与市场协调并存的双轨制，并通过逐步扩大市场调节的比重来稳步向市场经济过渡，建立起完善的市场经济体制。双轨制最初出现在价格体制中，指的是同一商品在同一时间、同一市场有市场价格和计划价格两种不同形式。后来这种形式逐步扩展到了企业改革、部门改革、所有制改革、外汇改革、财政改革等各个方面。采取双轨过渡的形式，意味着新旧体制并存的双轨经济的长期化，这在一定程度上会造成价格扭曲、市场分割、腐败蔓延。但是，采取双轨过渡的形式，一方面可以保持现有经济体制、经济秩序和利益关系的相对稳定性，保证经济的正常运转，同时有利于发挥政府计划调节的作用，克服市场调节的缺陷；另一方面，可以在保持经济相对稳定和快速发展的同时，逐步引入新的经济体制，为经济发展提供新的动力机制、信息机制和调节机制，提高资源配置的效率。

（4）政府主导与自发演进相结合。中国的经济改革是中国共产党领导和发动的以完善社会主义制度为目的的制度变迁，改革理论的形成和发展、改革目标的提出和调整、改革方案的设计和选择、改革政策的制定和实施以及宪法制度的修订、市场规则的建立、重大改革措施的出台等，无不是在党和国家的领导下进行的。特别是在改革的初期，党和政府的政策与法令更是强烈地主导着改革的方向和路径，从而使中国的改革方式同时具有了明显的政府主导型的特点。中国的改革具有明显的自发演进的特点：改革的发动虽然是自上而下的，但这不过是对社会生活中早已存在的改革要求的一种承认；改革是在统一领导下进行的，但各具体部门、地区和单位的改革措施、内容和步骤却丰富多样；改革中提倡大胆创新、大胆试验，并在实践证明是合理的情况下加以普遍推广；个人、企业和其他基层单位为了实现自身利益而在制度创新中发挥了空前的主动性和创造性；理论的构想、全面的规划，往往还没有形成就被实践所修正，摸着石头过河、走一步看一步成为了实践中最有效的法则。

（5）整体协调与分步推进相结合。中国的经济改革是政府主导的有计划地加以推进的，因而，对于改革的内容和过程从整体上进行有计划的协调和统一的安排是中国渐进式改革的一个重要特点。中国对经济改革进行的整体协调又不同于全面推进、一步到位的大爆炸式的改革方式，而是在保持整体协调的同时，强调从实际出发，循序渐进，分步推进，在不同的部门、地区和不同的历史阶段，改革的目标、任务和重点各不相同。分步推进有两种主要表现形式：一是新旧体制在时间上的继起性，即新旧体制的过渡不是断裂的、截然对立的，而是相互联系的，具有明显的连续性和继承性。它们之间的转换要经历许多不同阶段，经过许多中间环节，采取许多中间形式，如有计划的商品经济、价格双轨制、企业承包制等。二是新旧体制在空间上的并存性，即同一个时期的不同部分之间，存在着改革次序和改革程度上的明显差异，形成了从农村到城市、从沿海到内地、从非国有经济到国有经济、从商品市场到要素市场的改革次序，通过分步改革最后实现经济体制的整体转换。

中国的转型模式是与社会主义初级阶段中国的基本制度和特殊国情相适应的，它大大推动了中国生产力的迅速发展和社会的全面进步，获得了巨大的成功。

三、现阶段中国的市场经济模式

虽然中国的社会主义市场经济体制已经初步确立，但从总体上看，现阶段的中国经济仍处在工业化与市场化双重转型过程中，这一阶段中国市场经济仍然是工业化与社会主义宪法制度约束下的社会主义初级阶段的市场经济体制，从政府与市场的关系的角度看，这种类型的市场经济体制具有明显的政府主导型市场经济的特点，它与英美等发达市场国家实行的有调节的市场经济模式的主要不同之处在于：在西方发达的市场经济国家里，资源配置主要是依靠价格机制进行的，政府的职能主要是制定和实施市场规则，并通过财政和货币政策，维护总供求的平衡，为市场机制的作用创造条件。这种市场经济是一种宏观间接协调下的市场经济。而政府主导型的市场经济模式则不同，在这里，政府是现代化和市场化的发动者和组织者，它的主要职能不仅仅是维持社会秩序和保持经济的稳定，更重要的是制定经济发展的长远计划，推动经济和社会的现代化。具体来说，中国现阶段的市场经济具有以下一些主要特点。

（1）它是中国经过30多年改革后开始形成的、从传统的计划经济中刚刚脱胎出来的一种比较初级的市场经济。一方面，它已经具备了市场经济的一些基本特点，市场机制已经开始在资源配置中发挥基础性调节作用；另一方面，这种市场经济还不完善、不规范、不成熟，保留了不少传统体制的因素，还需要进一步深入改革和不断完善。

（2）这种市场经济的基本特点是：以公有制为主体、多种所有制共同发展的混合经济；直接调节与间接调节相结合的政府调节体制；发达的城市与落后的农村、现代化的工业与传统的农业并存的二元市场结构；充分发育的商品市场与半管制的生产要素市场的不对称性；市场的基础作用与普遍的政府干预并存。

（3）这种市场经济的演化方向是扩大市场范围，促进市场竞争，规范市场秩序，减少政府对微观经济活动的行政干预。但是，在这种体制下，政府并不是自由主义意义上的小政府或弱政府，而是经济和社会发展的主导性的力量，是市场化改革和市场经济有效运行的推动者、组织者和协调者。

（4）在这种市场经济模式中，政府的主导作用主要体现为：

第一，政府调节的目标不仅仅是为了维护宏观的平衡，为市场机制创造外部条件，更重要的是选择正确的经济发展战略，引导和调节国民经济的发展方向，促进国民经济持续稳定发展。

第二，政府调节的内容不仅仅是总供求的平衡，更重要的在于资本、劳动力和自然资源的有效利用，产业结构的高度化，区域关系、城乡关系和国际经济关系的协调等。

第三，政府调节的手段不仅包括间接的需求管理，即财政货币政策，还包括了许多直接调节的因素，如改革与发展计划的制定、国有资本的管理、基础设施的投资、产业结构的调整、科学技术的发展等。从更广泛的角度看，政府还要运用经济、政治、法律和文化等各种力量，从各个方面来促进经济发展。

这种市场经济虽然不是中国经济体制的永久模式，具有鲜明的过渡性，但它又不是一时的权宜之计，而是和工业化、现代化相联系的，反映了社会主义宪法制度和落后国家现代化的特殊的历史要求，它将在比较长的一段时间内存在于中国现代化和市场化的历史进程之中。

第三节　经济改革的新阶段与新特点

一、经济改革面临的新形势和新任务

中共十六大以后，中国的经济改革进入了一个新的历史阶段，即完善社会主义市场经济体制的改革阶段。对于这一阶段经济改革的形势、目标和任务，2003年9月中共十六届三中全会通过的《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》指出：十一届三中全会开始改革开放、十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以及十四届三中全会做出相关决定以来，我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。社会主义市场经济体制初步建立，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，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，使我国经受住了国际经济金融动荡和国内严重自然灾害、重大疫情等严峻考验。同时也存在经济结构不合理、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、资源环境压力加大、经济整体竞争力不强等问题，其重要原因是我国处于社会主义初级阶段，经济体制还不完善，生产力发展仍面临诸多体制性障碍。为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境，适应全面建设小康社会的新形势，必须加快推进改革，进一步解放和发展生产力，为经济发展和社会全面进步注入强大动力。《决定》还系统阐述了完善社会主义市场经济体制的目标和任务。

> 完善社会主义市场经济体制的目标和任务。按照统筹城乡发展、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的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。主要任务是：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；建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制；形成促进区域经济协调发展的机制；建设统一开放竞争有序的现代市场体系；完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度；健全就业、收入分配和社会保障制度；建立促进经济社会可持续发展的机制。
>
> ——《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》

2005年10月中共第十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出：形成更具活力更加开放的体制环境是实现科学发展的必然要求。要坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，提高资源配置效率，切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系。统筹国内发展和对外开放，不断提高对外开放水平，增强在扩大开放条件下促进发展的能力。

概括来讲，新的历史阶段，必须在进一步发挥市场机制在资源配置中的基础性调节作用的同时，进一步巩固和完善社会主义基本经济制度，把市场机制的长处和社会主义的优点更好地结合起来，为落实科学发展观和构建社会主义和谐社会提供体制保障。按照这样的思路深化经济改革需要着重解决好以下几个方面的关键性问题：一是完善社会主义基本经济制度与市场经济结合的途径和机制；二是落实科学发展和构建和谐社会的体制保障；三是实现社会的公平正义；四是加快改革行政管理体制和转变政府职能。

二、完善社会主义基本制度与市场经济结合的途径和方式

中国经济改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这一目标的核心是社会主义基本制度与市场经济的结合。中国经济改革的成功之处，就在于它从实际出发，初步走出了一条把社会主义基本制度与市场经济相结合的路子，形成了社会主义市场经济体制的基本框架，开创了经济社会发展的新局面。进一步深化经济改革仍然要坚持社会主义市场经济的改革方向。中共十六届三中全会通过的《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》提出：继续探索社会主义制度和市场经济有机结合的途径和方式。中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：把握社会主义市场经济的内在要求和运行特点，自觉遵循客观规律，充分发挥社会主义制度的优越性和市场机制的作用。从中国的实践经验看，社会主义基本制度与市场经济体制相结合的途径和方式主要有以下方面：建立以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；调整国有经济的布局，建立现代企业制度；建立以按劳分配为主体、多种分配方式并存，效率公平兼顾的收入分配制度；建立多层次的社会保障体系，保证社会成员的基本生存和生活需要；健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系；改革政府管理体制，转变政府职能；建立和完善与市场经济相适应的法律体系；正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全。可以说，把社会主义基本制度与市场经济有机地结合起来，是中国经济改革的目标所在、实质所在、特色所在、经验所在。

但是，我们也要清醒地认识到，目前形成的社会主义市场经济体制还不成熟不完善，突出地表现为：社会主义基本经济制度有待进一步完善，在全球化和市场化日益深入的条件下如何保持公有制的主体地位和国有经济的主导作用以及实现非公有制经济的健康发展，面临着许多新的严峻挑战；社会主义基本经济制度与包括商品市场、资本市场、土地市场和劳动力市场等在内的市场体系的结合还不够紧密；作为社会主义制度内在要求的经济民主，特别是广大人民群众参与国有资产管理和监督的社会治理机制和企业劳动者参与国有企业管理和监督的企业治理机制还不健全；不正当地使用公共资源和公共权力所导致的权钱交易的腐败现象时有发生；地区、城乡和居民之间收入差距持续扩大，教育、司法、医疗、就业等方面的公平公正还未得到充分保障；政府管理体制和政府职能还不合理，社会的公共服务体系和社会保障体系还不健全，政府重大经济社会问题决策的科学化、民主化、规范化的机制有待建立和完善。

当前经济体制中存在的这些矛盾和问题，归根到底在于社会主义基本制度与市场经济的结合不够协调，因此，完善社会主义市场经济的关键是要继续探索社会主义基本制度与市场经济结合的途径和方式，使社会主义基本制度与市场经济更好地结合起来。

三、完善落实科学发展观和构建和谐社会的体制保障

中共十六大后，以胡锦涛同志为总书记的党中央创造性地提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想，对深化经济改革具有重要的指导意义。可以这样说，以科学发展观统领改革开放，为落实科学发展和构建社会主义和谐社会提供体制保障，是对现阶段中国经济改革的新的定位，这一定位对进一步深化经济改革提出了一系列根本性的要求。

首先，科学发展观的核心是以人为本。贯彻以人为本的原则，就必须从人民群众的根本利益出发深化改革，在改革中切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，使全体人民共享改革的成果；必须注重提高改革决策的科学性，使改革兼顾到各方面、照顾到各方面的关切，反映广大人民群众的意愿和要求，真正得到广大人民群众的拥护和支持；必须关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，在改革中着重解决好教育、医疗、就业、收入分配和社会保障等群众最关心、最直接、最现实的利益问题；必须加强制度建设，保障社会公平正义，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面；必须关注人的价值、权益和自由，关注人的生活质量、发展潜能和幸福指数，最终实现人的全面发展。

其次，统筹协调是科学发展观的基本要求，中共十六届三中全会通过的《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》从统筹协调的角度出发对完善社会主义市场经济体制的目标作了这样的说明：按照统筹城乡发展、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的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。按照“五个统筹”的原则提出改革目标，要求改革内容更加全面，改革措施更加协调，要努力实现经济体制改革与政治体制改革、文化体制改革、社会领域改革相协调，宏观改革与微观改革相协调，城市改革与农村改革相协调，对内改革与对外开放相协调，在改革中正确反映并妥善处理各种利益关系，认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益。

再次，深化改革要着力于科学发展与和谐发展。在新的历史阶段，深化改革要着力于科学发展与和谐发展，把转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制作为根本出发点。具体来说，当前深化经济改革要围绕以下三个着力点，不断把改革引向深入：一是围绕消除不利于发挥市场基础性作用的体制机制障碍深化改革，包括改革行政管理体制，转换政府职能，促进企业治理结构的合理化，推动土地、技术和劳动力等要素市场发展，完善市场竞争秩序等。二是围绕消除不利于贯彻落实科学发展观的体制机制障碍深化改革，重点是深化财税、金融、投资、价格等方面的改革，形成完善的经济调节体系，为推动结构调整、转变增长方式、提高创新能力、节约资源、保护环境、促进全面发展提供体制保障。三是围绕消除不利于构建和谐社会的体制机制障碍深化改革，包括就业、收入分配和社会保障制度改革，教育和卫生体制改革，建立有利于改变城乡二元经济结构、有利于实现基本公共服务均等化的体制，完善社会管理体制。[①] 上述情况说明，进一步深化经

① 参见马凯：《坚定不移地深化改革 完善落实科学发展观与构建和谐社会的体制保障》，载《人民日报》，2006－04－05。

济改革虽然要在更大程度上发挥市场机制的基础性调节作用，但是，它并不仅仅限于市场化这一维度，而是包括了与促进科学发展与和谐发展相关的所有领域的体制与机制的创新和完善，这些内容既体现了社会主义市场经济的丰富内涵，也体现了科学发展观的具体要求。

四、实现社会公平正义

更加注重社会公平，实现社会的公平正义，是党中央从落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的战略思想出发提出的重大方针，这一方针深化了对社会主义本质的认识，对于新时期的经济改革具有重要而深远的影响。

首先，深化改革要有利于缩小收入差距，促进共同富裕。居民收入差距持续扩大，是近年来我国经济社会生活中的一个突出的问题，这种趋势至今仍没有得到根本扭转。针对这一问题，十六届三中、四中、五中和六中全会都强调了要注重社会公平，加大调节收入分配的力度，努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势，并采取了一系列具体措施以调节收入分配，如开征利息税、免除农业税、增加农业投入、提高最低工资标准、建立并完善防止工资拖欠的法规和机制、提高企业离退休人员基本养老金标准等等，这些措施对于提高低收入者的收入水平发挥了积极作用，但是，冰冻三尺，非一日之寒，在工业化和市场化双重转型的历史阶段，从根本扭转居民收入差距扩大的趋势需要一个长期的历史过程，只有把更加关注社会公平的方针持续坚持下去，才能取得实质的效果。

其次，在改革中要加强制度建设，促进社会公平正义。当前的社会不公问题不仅表现为收入差距过大，更重要的是收入差距的扩大中存在一些不公平和不合理的因素，如我国还存在大量的贫困人口，有几千万低收入群众基本生存底线缺乏保障；社会群体资产之间的差距扩大速度过快，分布相当不均；权钱交易的腐败现象严重，各种非法收入大量存在；教育、司法和社会保障等方面的公平权利得不到保障，等等。因此，实现社会公平也不能仅仅局限在收入分配领域，而必须依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系，加强制度建设，完善民主权利保障制度、法律制度、司法体制机制、公共财政制度、收入分配制度、社会保障制度，通过制度创新和制度完善，实现社会的公平正义。

再次，实现公平与效率的统一是社会主义的本质要求。邓小平指出，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。这就告诉我们，巩固和发展社会主义，必须认识和把握好两大任务：一是解放和发展生产力，极大地增加全社会的物质财富；二是逐步实现社会公平与正义，极大地激发全社会的创造活力和促进社会和谐。[①] 换言之，实现社会的公平正义与解放和发展生产力都是社会主义的本质要求，在社会主义制度中它们之间是内在统一的。进一步深化经济体制改革的目的从根本上来说，就是要把公平和效率统一起来，在生产力发展的基础上努力实现社会的公平正

① 参见温家宝：《关于社会主义初级阶段的历史任务和我国对外政策的几个问题》，载《人民日报》，2007－02－26。

义，在实现社会公平正义的过程中推动生产力更快更好的发展，使社会主义制度的优越性充分发挥出来。

五、深化社会体制改革，加强社会建设，建立健全基本公共服务体系

加快社会事业的发展、深化社会管理体制的改革，是实现科学发展和构建和谐社会的迫切要求。社会发展和社会体制的改革包括科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业以及就业、社会保障、公共服务等方面。社会发展和社会体制的改革应体现以下基本要求：一是强化政府的社会管理和公共服务职能，逐步实现基本公共服务均等化，保证社会公正，完善社会保障；二是发挥市场机制的作用，引入竞争机制，鼓励社会资金投入，提高社会事业的效率；三是不能把社会事业全推给市场，也不能把社会事业全部由政府包起来，而应当对公益性事业和经营性产业实行不同的管理体制，增强活力，改善服务。

着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定。

——《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出，加强社会建设，建立健全基本公共服务体系，并提出了以下具体措施：

一是促进就业和构建和谐劳动关系。实施更加积极的就业政策，发挥政府、工会和企业作用，努力形成企业和职工利益共享机制，建立和谐劳动关系。

二是合理调整收入分配关系。坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，努力扭转城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距扩大趋势。

三是健全覆盖城乡居民的社会保障体系。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。

四是加快医疗卫生事业改革发展。深化医药卫生体制改革，加强公共卫生服务体系建设，健全覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，鼓励社会资本以多种形式举办医疗机构。

五是全面做好人口工作。坚持计划生育基本国策，逐步完善政策，促进人口长期均衡发展。

六是加强和创新社会管理。按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。要进一步完善科学民主的决策机制，推行重大事项的调查研究、集体决策、社会公示听证和专家咨询制度，推行重大决策失误引咎辞职、经济赔偿和刑事处罚制度。进一步健全政府管理法律体系，通过建立健全相关法律法规，明确政府职能，规范政府行为，强化对政府行为的监管。完善对行政管理权力的监督机制，强化对决策和执行等环节的监督，建立体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价制度，认真推行政务公开制度，完善人大、政协、司法机关、人民群众、舆论依法进行监督的机制。

总之，在新的历史阶段推进改革必须坚持社会主义市场经济的改革方向，贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，更好地发挥市场机制的基础性作用和社会主义制度的优越性，完善社会主义市场经济体制，促进经济社会又好又快的发展。

参考文献

[1] 中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报. 见：中共中央文献研究室编. 三中全会以来重要文献选编. 北京：人民出版社，1982

[2] 中共中央关于经济体制改革的决定. 北京：人民出版社，1986

[3] 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. 北京：人民出版社，1993

[4] 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. 北京：人民出版社，2003

[5] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议. 北京：人民出版社，2005

[6] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2006

[7] 马凯. 坚定不移地深化改革　完善落实科学发展观与构建和谐社会的体制保障. 人民日报，2006－04－05

[8] 卫兴华，张宇. 社会主义经济理论. 北京：高等教育出版社，2007

第二篇

经济体制

第四章

企业制度

企业是国民经济的细胞，企业制度改革是中国经济改革的中心环节。从1978年至今，经过30多年的改革和努力，中国企业的活力明显增强，形成了一批有比较优势的企业和产业，提高了企业核心竞争力，为国民经济和社会协调发展、实现国民经济大幅增长做出了卓越贡献。

第一节　国有企业

一、国有企业制度沿革

1978年以来，随着我国农村经济体制改革的不断深入，国企改革作为整个经济体制改革的中心环节也不断向前迈进，大体经历了放权让利、两权分离、建立现代企业制度、国有经济布局战略调整四个阶段。

第一阶段：扩大企业自主权阶段（1978—1984年）

1979—1984年，国企改革迈出了“放权让利”的第一步。这一阶段主要是通过扩大企业经营自主权，实行利润留成、利润包干等措施，调动企业完成计划和增产增收的积极性。但是，由于缺少有效的产权约束、市场竞争和市场化的价格体系，企业产值的增加往往靠大量资金的投入来实现。

《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》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。”基于当时这种共识，国有企业改革从扩大企业自主权开始，是很自然的事。

1981年、1982年在工交企业实行的经济责任制，以及从1983年开始试行的利改税试点，也都是以扩大企业自主权为国有企业改革的指导思想。1984年5月国务院颁发了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，规定扩大企业10项自主权。1985年9月，国务院又批转了国家经委、国家体改委制定的《关于增强大中型国营工业企业活力若干问题的暂行规定》的通知，通知做出了十四条规定，要求继续扩大企业自主权。

通过这一阶段的改革，企业有了一定的生产自主权，开始成为独立的利益主体，企业和职工的积极性都有所提高，并对传统计划经济体制打开了缺口。但是，扩大企业自主权的改革思路是在计划经济的框框下进行的，这一阶段的改革仍是以产品生产者而不是以商品生产者为国有企业改革的目标。例如，1981年11月《国务院批转关于实行工业生产经营责任制若干问题的暂行规定的通知》，又明确要求“实行经济责任制的单位，必须保证全面完成国家计划，按社会需求生产，不能利大大干、利小不干”。这表明这一阶段的改革是改善计划经济体制而不是改变计划经济体制。这一阶段文件中一般也不提企业应该“自主经营”，而只提“适当扩大企业自主权”。当时大多数企业组织生产经营活动仍然很难扩大企业自主权，企业仍然面临指令性计划比重大，指标下的次数多、变化多，层层加码，行政管理方面婆婆多、干预多，摊派和罚款等负担。扩大企业自主权的改革仍然任重道远。

第二阶段：实行两权分离阶段（1985—1993年）

1985—1993年，国企改革迈出了“两权分离”的第二步。这一阶段的改革主要是通过推行企业承包经营责任制等措施，实行政企职责分开、国有企业所有权和经营权分离，国营企业从此成为国有企业。

这一阶段国有企业改革的思路是国家有所有权，企业有经营权，所谓两权分离主要就是这个内容。1984年10月召开的党的十二届三中全会提出要建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济。按照发展社会主义有计划商品经济的需要，决定全面推进以增强企业活力，特别是增强国有大中型企业活力为中心的、以城市为重点的经济体制改革，并重新确立了国有企业改革的目标。这就是：要使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展能力，成为具有一定权利和义务的法人。围绕着这一改革目标，从1984年底开始，我国国有企业改革进入到了一个新的发展阶段，改革的指导思想就是实现两权分离，试图以此促进实现政企职责分开和国有企业向市场主体的转变。

对于深化改革中如何实现两权分离，使国有企业成为商品生产者和经营者，1986年12月国务院《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中提出，要推行多种形式的经营承包责任制，给经营者以充分的经营自主权。1987年大中型企业普遍推行企业承包经营责任制。企业承包经营责任制的基本特征是：包死基数、确保上交，超收多留，歉收自补。到1987年底，全国预算内企业的承包面已达78%，大中型企业达80%。1990年第一轮承包到期的预算内工业企业有3.3万多户，占承包企业总数的90%。接着又开始了第二轮承包。到1991年第一季度末，90%以上的到期企业签订了第二轮承包合同。

这一阶段除了提出自主经营、自负盈亏的要求，还提出自我发展、自我制约的要求。但当时实行承包制的企业既不能做到完全自主经营，更说不上能够自负盈亏，也就难以做

到自我发展和自我约束。企业的短期行为如滥发工资奖金、投资不计效益相当普遍地存在着。后来大家关注的内部人控制失控现象，在扩大企业自主权阶段就埋下了根，而这一阶段更具备了迅速滋长的条件。

两权分离的改革思路和以往扩大企业自主权的改革思路相比，是一次重大的飞跃。但是两权分离理论只承认国有企业有经营权，而不承认企业作为法人应该有财产权，认为所有权全部属于国家，这就决定了国有企业不可能真正实现自主经营、自负盈亏、自我发展、自我制约，即不可能成为真正的企业。为了使国有企业成为真正的企业，改革的战略指导思想还需要进一步发展和转变。

第三阶段：建立现代企业制度阶段（1994—1999 年）

1994 年起，国企改革迈出了“建立现代企业制度”的第三步。1994 年《公司法》的正式实施，标志着企业改革进入了建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度的新阶段。1995 年，全国确立了 100 户试点企业按《公司法》进行制度创新。

通过试点，初步建立起现代企业制度的基本框架，变国家对企业的无限责任为有限责任，形成了企业法人治理结构。然而，由于国有资产产权所有者的缺位，试点企业在政企分离、理顺产权关系等方面依然存在问题。

同期，国有企业股份制改造步伐加快。到 1997 年 8 月，全国由国有企业改造为股份公司的达 9 000 户左右。

1992 年 10 月，党的十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，并要求围绕社会主义市场经济体制的建立加快经济改革步伐。1993 年 11 月，党的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》，指出我国国有企业改革的方向是建立现代企业制度，并把现代企业制度概括为适应市场经济和社会化大生产要求的，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的企业制度，要求通过建立现代企业制度，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。由于承认国有企业不仅有经营权，而且有法人财产权，国有企业要进行深层次的改革，我国国有企业改革的思路又经历了一次飞跃。

为了落实《决定》的精神，国家选择 100 户不同类的国有大中型企业，进行建立现代企业制度的试点。在试点中发现，仅仅从企业层次着眼是建立不起现代企业制度的，必须着眼于搞好国有经济，才能深化国有企业改革，完成改革的任务。

第四阶段：国有经济布局战略调整阶段（1999 年至今）

中共十五大后，国有企业的改革思路有了新的发展，其标志就是确立了社会主义初级阶段的基本经济制度和国有经济的主导地位及其含义，并根据国有经济的地位重新调整国有经济的战略布局，选择国有经济的改革方式，把国有经济的战略调整与制度创新结合起来。

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，搞好大的，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结合起来，择优扶强、优胜劣汰。

——《中国共产党第十四届中央委员会第五次会议文件》

十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》更加明确地指出："从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来，坚持有进有退，有所为有所不为。"中共十六大报告进一步强调，"继续调整国有经济的布局和结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务"。

这一阶段以提高国有经济的控制力、影响力和带动力为目标，在布局上将国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的领域集中，在结构上通过股份制改造、引入战略投资者、重组上市等方式实现国有企业产权多元化。

2003 年，国务院国有资产监督管理委员会成立，作为国有资产的出资人代表直接监管 196 户中央企业。国资委的成立使国有经济布局和结构调整进入由出资人统一规划、市场化运作的新阶段。出资人代表的逐步到位，也在一定程度上促进了国有大型企业法人治理结构的完善。

2005 年召开的十届人大三次会议的《政府工作报告》提出，国有企业改革仍然是经济体制改革的中心环节，必须坚定不移地按照中央确定的方针政策继续推进。其具体任务包括：(1) 加快国有大型企业股份制改革；(2) 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；(3) 实行企业年度经营业绩和任期业绩责任制，规范国有企业经营者薪酬制度；(4) 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。在这一年间，围绕上述四个方面国有企业改革有一些进展。

2006 年 12 月，国务院办公厅转发了国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》，首次明确了国有经济发挥控制力、影响力和带动力的具体行业和领域。《意见》提出，国有经济应对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域保持绝对控制力，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运等七大行业。这一领域国有资本总量增加、结构优化，一些重要骨干企业发展成为世界一流企业。同时，国有经济对基础性和支柱产业领域的重要骨干企业保持较强控制力，包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等行业。这一领域国有资本比重下降，国有经济影响力和带动力增强。

实践经验和理论分析都表明，社会主义国家国有企业改革的任务包括两个重要方面。一方面，是要使国有企业也成为真正的企业，在国有大中型企业中建立现代企业制度。另一方面，是要处理好国有经济在国民经济中的地位和作用，也就是通过调整国有经济的布局，把原来国有经济在国民经济中的主体地位改变为主导地位，改变国有企业范围过宽、比重过大而效益欠佳的局面。后一方面的工作属于国有经济定位的问题，制约着国有企业的经营管理，可以说是国有企业改革的首要问题。我国国有企业改革经过 30 多年的探索和实践，终于明确了建立现代企业制度并调整国有经济布局的战略指导思想，可以说已经找到了一条科学的国有企业改革的思路。但我们"既要充分认识推进国有企业改革和发展的重要性和紧迫性，又要清醒地看到这项工作的艰巨性和长期性，锲而不舍地努力，不断取得新的突破。"① 经过共同努力，推进完善国有企业改革，我们相信国有企业一定会健康发展，推动国家经济发展并且在世界企业竞争中立于不败之地。

---

① 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》。

二、国有企业改革主要内容

（一）建立现代企业制度

为加快改革开放的步伐，促进社会主义市场经济的发展，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，要建立以公有制为主体的现代企业制度，奠定社会主义市场经济体制的基础。现代企业制度是以社会化大生产和市场经济发展的要求为依据，以规范和完善的企业法人制度为主体，以有限责任制度为核心的新型企业制度。其主要内容和特征，大致表现为四个方面：一是产权清晰；二是权责明确；三是政企分开；四是管理科学。

国有企业是国民经济的支柱，建立现代企业制度是国有企业的改革方向。现代企业制度的基本特征可以概括为：

一是产权清晰。企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体。出资者对企业的投资形成对企业资产的所有权，企业作为独立的法人对注入企业的资本金具有企业法人财产权。产权关系清晰，就是要用法律来界定出资者和企业法人的关系，明确各自的权利、义务和责任。

二是权责明确。企业以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担保值增值的责任。出资者按投入企业的资本额享有所有者权益，这种权益表现为三方面，即资产受益权、重大决策权、选择管理者的权利。企业破产时，出资者只以投入企业的资本额对企业债务承担有限责任。

三是政企分开。企业按照市场需求组织生产经营，以提高劳动生产率和经济效率为目的，政府不直接干预企业的生产经营活动。企业在市场竞争中优胜劣汰，长期亏损、资不抵债的应依法破产。企业作为市场主体，直接受市场调节，参与市场竞争，以盈利最大化为目的。政府处在企业之外，既不直接干预企业的生产经营活动，也不用超经济的手段保护企业，真正实现政企分开。

四是管理科学。建立科学的企业领导体制和组织管理制度，调节所有者、经营者和职工之间的关系，形成激励和约束相结合的经营机制。在现代企业制度中，所有者、经营者和生产者之间通过公司的权力机构（股东会）、决策机构（董事会）、管理机构（经理班子）、监督机构（监事会），形成各自独立、权责分明、相互制约的关系，并通过法律和公司章程加以确立和实现。既赋予经营者充分的自主权，又切实保障所有者的权益，同时充分调动生产者的积极性。在组织管理制度方面，建立科学、民主的管理制度和严格的经济核算制度。

建立健全现代产权制度，是构建现代企业制度的重要基础。现代产权制度有四大特征：一是归属清晰，二是权责明确，三是保护严格，四是流转顺畅。前两个特征决定了现代企业制度的产权清晰和权责明确的特征。后两个特征说明了要依法保护各类产权，健全产权交易规则和监管制度，推动产权有序流转，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利。

现代企业制度的典型形式是公司制。公司制企业是以法人制度为核心的企业。国有企业实行公司制，是建立现代企业制度的有益探索。公司可以有不同类型，具备条件的国有

大中型企业，单一投资主体的可依法改组为独资公司，多个投资主体的可依法改组为有限责任公司或股份有限公司。实行公司制不是简单更换名称，也不是单纯为了筹集资金，而要着重于转换机制。深化国有企业改革还要对国有经济进行战略性调整，对国有企业进行战略改组，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，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。

国有企业建立现代企业制度的改革取得了很大进展。国有企业的公司制改组是指将国有企业改组为有限责任公司、股份有限公司及合资公司形式。1998—2006 年是国有企业公司制改革的高潮时期，以国有大型企业集团为例，2006 年，国有大型企业集团 1 364 家，其中母公司已进行公司制改组的有 1 046 家，占 76.69%。

建立起现代企业制度，才能真正建立起社会主义市场经济的微观基础，形成全国统一开放的市场体系；建立起现代企业制度，才能搞活国有企业、转换经营机制。总之，建立现代企业制度为提高企业的经济效益提供了一种企业制度上的基本保证。

（二）国有经济的结构调整与体制改革

正确发挥国有经济的主导作用是国有经济结构调整的目的所在。中共十五大指出："国有经济起主导作用，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。"十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》对国有经济的作用作了如下解释：（1）国有经济的作用既要通过国有独资企业来实现，更要大力发展股份制，探索通过国有控股和参股企业来实现。（2）国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动整个社会经济的发展，在实现国家宏观调控目标中发挥重要作用。（3）国有经济应保持必要的数量，更要有分布的优化和质的提高；在经济发展的不同阶段，国有经济在不同产业和地区的比重可以有所差别，其布局要相应调整。《决定》指出，目前，国有经济分布过宽，整体素质不高，资源配置不尽合理，必须着力加以解决。国有经济需要控制的行业和领域主要包括：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。其他行业和领域，可以通过资产重组和结构调整，集中力量，加强重点，提高国有经济的整体素质。十六届三中全会通过的《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》指出："完善国有资本有进有退、合理流动的机制，进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，增强国有经济的控制力。其他行业和领域的国有企业，通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰。发展具有国际竞争力的大公司大企业集团。"

以上精神表明，国有经济的结构调整与体制改革是联系在一起的。结构调整解决的是国有经济的定位问题，只有定位清楚了，体制的设计才有可靠的依据。根据不同的部门选择不同的产权形式就是生产力决定生产关系的具体表现。

十五大后，国有企业总量不断扩大，综合实力增强。以国有及国有控股工业企业为例，1998—2006 年，全国国有及国有控股工业企业资产总额从 7.49 万亿元增加到 13.52 万亿元，主营业务收入从 3.36 万亿元增加到 10.14 万亿元，利润总额从 525.14 亿元增加

到 8 485.46 亿元。党的十六大之后，国有企业运行质量和经济效益显著提高。2002—2007 年，全国国有企业销售收入从 8.53 万亿元增长到 18 万亿元，年均增长 16.1%；实现利润从 3 786 亿元增长到 16 200 亿元，年均增长 33.7%；上缴税金从 6 794 亿元增长到 15 700 亿元，年均增长 18.2%。国务院国资委监管的中央企业资产总额从 7.13 万亿元增长到 14.79 万亿元，年均增长 15.71%；销售收入从 3.36 万亿元增加到 9.84 万亿元，年均增长 23.97%；实现利润从 2 405.5 亿元增加到 9 968.5 亿元，年均增长 32.89%；上缴税金从 2 914.8 亿元增加到 8 303.2 亿元，年均增长 23.29%；总资产报酬率从 4.9%提高到 8.3%，净资产收益率从 4.3%提高到 11.9%。国有经济的快速发展和显著变化，得到国内外的广泛关注和普遍认可。

改革重组使企业市场竞争力明显增强。结合垄断行业的改革重组和贯彻大公司、大集团战略，在石油、石化、冶金、军工、电信、航空、电力等关系国民经济命脉的关键行业和领域，先后组建了一批具有国际竞争力的大型企业集团。跻身世界 500 强的中国国有企业从 1998 年的 5 户上升到 2011 年的 50 余户。国有经济结构调整取得了明显的成效，大大推动了国有经济的发展。

（三）国有经济产权制度改革

国有经济产权制度改革包括了两个方面的问题：一是国家所有权的人格化问题，即国有资产管理体制的改革。二是企业治理结构的改革。

从第一个方面的问题看，国家作为生产资料的所有者、政权机关与宏观经济管理者的性质、职能和运行方式是不同的，但是，在传统经济体制中，国家的这三种职能是合而为一的，这造成了政企不分，政资不分。就国家所有权的行使来说，存在的主要问题是：国家所有权主要被各级行政管理部门所分割，结果既造成了政企不分，行政垄断，又造成了多头负责，条块分割。改革开放以来，政企不分的状况得到很大改变，适应社会主义市场经济要求的国有资产管理体制逐步形成，中共十六大总结了改革开放以来国有资产管理体制改革的丰富经验，对国有资产管理体制改革进行了布置。其主要精神是：

（1）在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央政府和地方政府两个积极性，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。

（2）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。

（3）中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构（即国资委），专司国有资产的管理包括运营和监督。

（4）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。

成立国有资产管理机构是实现国有产权明晰化和国家所有权人格化的重要步骤，国有资产管理委员会的主要职责是：通过各控股公司等授权经营国有资产的中间机构全面管理国家在各个竞争性国有企业中的股份；任命或提名各控股公司的主要负责人；向控股公司提出经营国有资产的大政方针；根据国有资产的保值和增值目标，对控股公司施加所有权约束；监控代理人经营国有资产，等等。国有资产监督管理委员会的成立，对推动国有企

业改革，加大改革力度发挥着日益重要的作用。

2008 年 10 月，《企业国有资产法》颁布，并于 2009 年 5 月开始实施。《企业国有资产法》的颁布实施，为维护以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，巩固和发展国有经济，加强对国有资产的保护，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，提供了强有力的法律依据。在法律规范的框架下，管人、管事、管资产相统一的国有资产监管体制逐步健全，政企分开、政资分开扎实推进。

（四）企业治理结构的创新

国有企业在进行股份制改造后，就在所有者与经营者之间形成了委托代理关系，即国有资产管理机构作为所有者代表委托企业经营者有效经营国有资产，实现国有资产的保值增值，在这种条件下，企业的经营效率的高低主要取决于企业内部的治理结构。

所谓公司治理结构是指关于公司控制权和剩余索取权，即企业组织方式、控制机制和利益分配的所有法律、机构、制度和文化的安排。

长期以来，我国国有企业党政不分，主辅结合，出资人与经营者产权不明晰等问题影响公司治理结构的完善。

2001 年，证监会采取以下措施：一是从股票发行入手，要求上市公司和母公司之间做到人员、资产、财务、机构完全分开。二是建立健全有关上市公司治理的原则标准和法律法规。三是引入独立董事制度，规范董事会的运作。证监会将加强独立董事人才的挑选和培训，包括建立独立董事人才库等。四是大力发展机构投资者，发挥它们在公司治理中的积极作用。

国资委成立后，面临的情况是中国的资本市场、代理人市场及劳动力市场的发展均相对滞后，其内部诸如党委会、职代会、工会等组织机构繁杂，职责不清，许多央企都是董事长、总经理与党委书记一肩挑，企业的生存与发展仍处于市场发育不健全的阶段。在此背景下，2003 年，国资委在中央企业公开招聘经营管理者，并出台了《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》，推动中央企业实行经营者年薪制改革试点。但是，年薪制的考核以年度业绩为标准，很难称得上是真正的长期激励。针对这一问题，国资委开始提倡并尝试实施各种长期激励机制。

2004 年，国资委推进国企股权激励试点。2006 年 3 月国资委出台了《国有控股上市公司境外实施股权激励试行办法》。《办法》规定，以绩效考核指标完成情况作为实施股权激励计划的条件，其中，公司股价变化被列入绩效考核指标。截至目前，已有 20 多家国有控股上市公司提出股改捆绑股权激励方案。逐步建立股权、期权激励机制，同时，国企高管问责制也开始试行。国有资产重大损失的领导责任追究制度主要包括两个方面，一是重大决策失误的领导责任追究制度，二是重大资产损失的领导责任追究制度。领导责任追究制度将是未来国资委对国有企业领导者监管的三大重点环节之一。

2005 年，国资委开始在国企中推进建立董事会的试点工作，出资人职责行使制度化，而建立健全外部董事，是这次工作的重点。董事会居于一种承上启下的委托代理人的角色。对股东大会而言，董事会是公司重大决策的代理人；而对于高层管理来说，董事会又是重大决策实施方案的委托人。董事会这种枢纽式的委托代理角色，决定着董事会的问题将是公司治理的内核。2005 年 10 月 17 日，随着国资委主任李荣融向宝钢 5 位外部董事颁

发聘书，宝钢集团有限公司董事会成为中央企业中第一家外部董事全部到位且超过半数的董事会。我国中央企业中第一家规范的国有独资公司董事会开始运作。这项工作经过数年酝酿，终于在2005年底迈出第一步。按照国资委的计划，2007年底前，除主要执行国家下达任务等决策事项的较少的企业外，中央企业都要建立董事会。大企业的决策权与执行权应当分开。建立健全外部董事制度，可以避免董事会成员与经理人员高度重合，实现决策权与执行权分开，从而保障董事会集体决策。

随着一系列公司治理举措的出台，国企决策和资产监管也提上日程。总法律顾问制、总会计师制相继出台。

总法律顾问制度的实施，使得我国企业监管体系法制化。2004年5月，国资委印发了《国有企业法律顾问管理办法》，规定：企业总法律顾问全面负责企业法律事务工作，参与企业重大经营决策，对企业法定代表人或总经理负责，全面领导和处理企业的法律事务工作，保证企业决策的合法性。企业总法律顾问制度建设的进一步加强，提高了国有企业依法决策、依法经营管理的能力和水平，减少了不必要的经济纠纷案件，及时控制和防范了企业法律风险，有力地促进了国有企业公司治理结构的完善。

总会计师制度的出台，则使资产监管更加独立化。在国资委看来，企业领导班子中，总会计师是一个特殊的专业职位，是企业监督制衡机制的重要组成部分。2006年5月12日《中央企业总会计师工作职责管理暂行办法》出台。这个长达45条的《暂行办法》对央企总会计师的职责、权限等做出了详细规定，这也将成为国资委整肃央企财务管理和内控制度的另一个杀手锏。《总会计师管理办法》的出台，意味着国资委对央企财务管制收权的提速。

近年来，国资委一直致力于探索适合中国国情的国有公司治理结构，在人才的市场化选聘、激励机制、问责机制、监管机制等方面进行了多个方面的改革实践。一是国有资本经营预算制度的建立。2007年9月，国务院通过了《关于试行国有资本经营预算的意见》，标志着国有资本经营预算制度初步建立。目前全国有30个省市区已经初步建立了国有资本经营预算制度，收支预算管理体系初步形成。二是公司法人治理结构逐步完善。部分中央企业实现了境内整体上市和境外上市，宝钢集团、神华集团等24家中央企业集团还按照《公司法》的规定开展了董事会试点。三是劳动、人事、分配三项制度改革进一步深化。目前有30%左右的中央企业经营管理人才通过市场化方式选聘，一批国有企业建立了面向全社会的公开招聘和全员竞争上岗、量化考核、薪酬与业绩挂钩的管理机制，国有企业领导人薪酬分配制度正在研究建立。四是国有企业集体领导集体决策机制的完善。2010年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》，《意见》要求，为切实加强国有企业反腐倡廉建设，进一步促进国有企业领导人员廉洁从业，规范决策行为，提高决策水平，防范决策风险，保证国有企业科学发展，凡属重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作（简称“三重一大”）事项必须由国有企业领导班子集体做出决定。

（五）股份制改革

十六届三中全会通过的《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》提出的“使股份制成为公有制的主要实现形式”，是我国对股份制理论与实践认识的重大

进展和突破。

1997年的十五大报告就明确指出："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。"十六届三中全会通过的《决定》进一步指出："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。"

十六届三中全会通过的《决定》把国有资本有进有退的调整分为两类：一是"进一步推动国有资本更多地投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，增强国有经济的控制力"。这些行业和领域的国有企业，就要承担政府的特殊职能。二是其他行业和领域的国有企业，由于不需要必须承担政府的特殊职能，就要"通过资产重组和结构调整，在市场公平竞争中优胜劣汰"。

2005年，启动了国有上市公司"股权分置改革"。国有企业改制和上市，曾存在"股权分置"这一严重制度缺陷。2005年4月29日后，股权分置改革启动。配合股权分置改革，有关国有企业改革方面的规章相继配套出台，包括《关于做好股权分置改革试点工作的意见》、《关于印发〈国务院国资委关于国有控股上市公司股权分置改革的指导意见〉的通知》、《关于上市公司股权分置改革中国有股股权管理审核程序有关事项的通知》，致力于解决国有企业改制历史遗留问题。股权分置改革本质是要把不可流通的股份变为可流通的股份，真正实现同股同权，解决股权分置问题后，可流通的股份不一定就要实际进入流通，它与市场扩容没有必然联系。因而，股权分置改革是资本市场一项重要的制度改革，有利于完善资本市场定价机制，强化对上市公司的市场约束，充分发挥资本市场的功能和作用；有利于国有企业的改造重组和国有经济布局的战略调整，关系到投资者的切身利益和资本市场的长远发展。另外，全国绝大部分地方已经建立了产权交易市场，非上市公司的国有产权交易普遍进入公开市场操作，促进了非上市公司国有资产的规范有序流转。

（六）解决"企业办社会"和"关闭破产"问题

推进主辅分离、辅业改制，在剥离国有企业办社会职能、减轻国有企业负担的同时，推进国有企业作为真正平等市场主体的建设进程，是国有企业改革的重要内容，也是难点之一。

"企业办社会"一直是国有企业的负担。分离企业办社会的职能，引入多元化投资主体，需要国有企业自身与其他市场主体一样，成为权责明确、自主经营、自负盈亏、追求企业价值最大化的市场主体，真正做到走向市场、平等参与市场竞争。同时，也只有当国有企业真正成为平等的市场主体时，国有资产管理体制改革才可能真正做到政资分开、政企分开，并切实依法落实国有资本保值增值的目标。

2002年，国家经贸委等八部门下发了《关于印发〈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〉的通知》，对主辅分离、辅业改制提出具体操作办法。2005年2月，财政部、国资委共同发文《财政部、国资委关于做好第二批中央企业分离办社会职能工作的通知》，落实国务院此项通知；同年9月，国资委、劳动和社会保障部、国土资源部又联合发布了《关于进一步规范国有大中型企业主辅分离辅业改制的通知》，进一步明确了国有大中型企业主辅分离、辅业改制中的管理层持股、劳动关系处理等具体

问题的处理政策。

截至2005年8月，通过“主辅分离、辅业改制”，企业已经分流安置富余人员135万人（其中改制企业安置富余人员93.7万人），全国辅业改制企业已享受减免税收优惠1.77亿元。2006年以来，中央财政累计核定经费补助基数30.2亿元，共移交机构1 090个，其中：中小学校772个、公检法机构318个；移交在职人员5.4万人、离退休教师6.2万人。通过实施这项政策，既推进了政企分开，又优化了企业的组织结构，减轻了企业的社会负担。

关于“关闭破产”问题。国有企业实施“政策性破产”的期限为2005—2008年，这意味着2008年后不再实施“政策性破产”。企业关闭破产工作的重点是贯彻落实国务院批准同意的总体规划。总体规划重点支持东北老工业基地的振兴和中西部地区的发展；重点做好军工、煤炭、有色金属等行业的结构调整；重点支持国有经济比重大、职工安置难度大、地方财政比较困难的地区。几年来，国有企业关闭破产工作取得了重要进展。1994—2004年底，全国共实施政策性关闭破产项目3 484户，核销金融机构债权2 370亿元，安置关闭破产企业职工667万人。2005—2008年国有企业需要完成的工作量仍然很大，要积极推进国有企业依法破产，探索多渠道、多方式推进国有困难企业退出和债务重组。对长期亏损、资不抵债、扭亏无望的国有大中型工业企业可按国家规定实施政策性破产。对国有非工业困难企业、中小企业中的困难企业主要采取依法破产解决退出问题。对一些产品有市场、经营管理能力较强、信誉较好，但债务负担较重的困难企业，可鼓励企业与国有金融机构按市场化方式，通过协商实行债务重组。2006年8月通过的《中华人民共和国企业破产法》为确立国有企业破产制度，完善市场经济制度环境提供了重要的法律保障。

在经过三十多年坚持不懈的改革和发展，在大力发展非公有制经济和利用外资的同时，国有经济的控制力、影响力和带动力不断增强。国有企业改革仍然是经济体制改革的中心环节，仍然需要研究新情况，解决新问题，在看到成绩的同时，继续解决和改革更深层次的问题，在各个领域向前推进。

第二节　乡镇企业

乡镇企业是中国农民的伟大创造，是改革开放之后异军突起的一股新兴的经济力量。中国乡镇企业含义较广，1996年颁布的《中华人民共和国乡镇企业法》从法律的角度明确把乡镇企业定义为：农村集体经济组织或农民投资为主，在乡镇（包括所辖村）举办的承担支援农业义务的各类企业。

乡镇企业源于中国因经济不发达而形成的城市与农村相分离的二元经济结构。由于农村人口在长期政策规定下的身份限制和不流动性，使得在农村中自发生长起来的企业与其他形态企业相比具有明显不同的成员构成、社会地位、发展轨迹和运作方式，成为一种具有独特性质的经济组织和社会群体。

在农村经营组织逐步放松管制的情况下，乡镇企业如雨后春笋般成群地涌现出来，并

且快速地成长壮大，成为促使中国农村经济增长的主体和中国近些年经济保持高速增长的重要支撑力量。从改革开放以来的经济发展轨迹看，乡镇企业已经成为突破原有二元经济结构、促使中国经济快速发展的重要转化因素和动力源泉，它们的发展变化在中国经济的未来走势中处于举足轻重的地位。

一、乡镇企业发展阶段

中国农村中的非农产业早已存在，但真正具有一定规模并且上升为农村经济的主导产业，是经济改革后出现的事物。乡镇企业在其30多年的发展进程中，经历了社队企业恢复与发展、乡镇企业高速增长、调整与波折、再一轮高速增长以及变动整合与提升等几个发展阶段。

第一阶段：社队企业恢复与发展（1978—1983年）

1978年，中国经济改革首先在农村地区启动，随着农村家庭联产承包责任制的推广、农业劳动生产率提高，农村经济发生了一系列较大的变化，其中最重要的是农业劳动力逐步从土地的束缚中解放出来，形成日益庞大的待业群体。为了吸收消化大量的农村富余劳动力，国务院在1978年专门颁布了《关于发展社队企业若干问题的规定》，鼓励发展乡镇企业，在60年代初因国内经济困难被取消的社队企业，经过“文化大革命”中作为补充城市生产能力的不足逐步恢复后，又在改革后农村就业压力下进一步得到扩张，农村获得了建立企业的更大自由空间。这一时期农村企业发展的特点是：社队企业的生产规模增长较快，总产值从1978年的493.07亿元增加到1983年的1 016.83亿元，5年平均增幅为21%。虽然计划经济的色彩在逐渐淡化，但在80年代仍占主导地位。

第二阶段：乡镇企业的首次飞跃和调整（1984—1988年）

1984年是乡镇企业发展的转折点，这一年随着中央1号和4号文件的颁布实施，为农民自主联合办企业和农民个体办企业开了绿灯。在文件中，将农民户办、联户办的企业与原有社队集体企业统称为乡镇企业，明确提出鼓励户办、联户办企业与乡村所属集体企业共同发展。并要求各级政府对乡镇企业与国营企业同等对待，一视同仁，给予必要的扶持，因而形成同心协力推动乡镇企业发展的高潮。据统计，1984年乡镇企业的个数从上一年的134.64万户，猛增到606.52万户。

这一时期乡镇企业完成了原始积累，开始向技术、质量、规模型转变。由于环境的宽松，农民向非农领域的拓展比较顺利，较大规模地动员了农村地区的资源、人力和群众智慧，创造出可观的物质财富。在国家资金投入和银行贷款都很少的情况下，乡镇企业依靠自己的力量创造了全国近五分之一的工业总产值。

1988—1989年，乡镇企业经历了调整和波折。全国开始出现经济增长过热，信贷规模过大，货币发行过多等经济问题。1988年9月，中央十三届三中全会提出了“治理经济环境、整顿经济秩序”的改革方针，着手调整经济发展的速度和规模。在随后的两年间，全国各地出现了一股“压乡办企业，保全民企业”的潮流。面对着“银行不贷款，原材料实行专营，电力严重不足，煤炭价格飞涨还难以买到”的市场环境，乡镇企业的生存环境趋于恶化，企业普遍开工不足，亏损上升。但是由于乡镇企业是依靠市场经济发展起来的，对市场变化反应灵敏，能够迅速对产品和生产规模调整，因此，即使在这样的情形

下，乡镇企业对地方经济和社会发展的贡献度仍在不断加大，如1991年乡镇企业向国家纳税的净增额已占到全国税收净增额的45%，受到地方政府较有力的支持；因此，这一时期乡镇企业的发展速度虽有所减缓，但总产值的年增长率还是达到了14.36%～21.3%之间，保持了较高的增长速度。1991年乡镇企业的总产值首次突破了1万亿元大关。

第三阶段：乡镇企业的发展、整合与调整（1992年至今）

20世纪90年代以来，乡镇企业的增长速度明显回落。1992—1995年仍是乡镇企业高速发展的几年，乡镇企业的户数在1993年达到了历史最高纪录（2 453万户）。乡镇企业在20世纪90年代初期的迅速发展同邓小平视察南方和中共十四大密不可分。1995年、1996年实行适度从紧的财政和货币政策，乡镇企业的资金紧缺现象日益明显。1997年又遇到东南亚经济危机，出口增速减缓，国内市场疲软，使得以出口为导向、以市场为生命的乡镇企业面临着新的困难。

从1997年亚洲金融危机开始，中国从卖方经济时代跨入了以买方市场为主的经济时代。不仅宏观上买方市场压力巨大，行业内企业竞争开始加剧，以卖方市场为力量支撑的乡镇企业遭遇巨大打击，国有企业的改革也使国有企业越来越成为一个独立的利益主体参与到市场竞争之中，城市非公有企业不断发展壮大，乡镇企业曾经的某些优势似乎丧失了，竞争更加激烈。

除了来自国内企业的竞争之外，乡镇企业还面临着国际竞争的压力。随着我国对外开放程度加大，尤其是加入WTO之后，乡镇企业获得了参与国际竞争的巨大机遇，同时也意味着它们必须面对来自国外的更多竞争。面对国外企业先进的技术、雄厚的资金、卓越的管理，乡镇企业在企业规模、企业效率、人力资本多方面面临着退出竞争舞台的危险。

1992年以来，特别是中共十五大以来，以产权制度改革为主要内容的乡镇企业改革在全国全面展开。到2000年底，全国乡村集体企业改制面达到90%。乡镇企业中，股份合作制企业、有限责任公司、股份有限公司、个体独资企业等企业组织形式进一步增多，乡镇企业中的体制意义逐渐褪去。以江苏省为例，曾经是全国学习楷模的“苏南模式”，到2003年底，全省乡镇企业共有102.05万家，实现利税总额1 278.71亿元，为全省经济做出了巨大贡献。随着市场化改革的逐渐深入和市场竞争的进一步加剧，“苏南模式”逐渐失去了往日的竞争力，开始改革、改组、改制和改造。目前，江苏省100多万家乡镇企业几乎全部都已转变为民间资本为主的多元化投资的公司制企业。在全国范围，乡镇企业作为体制的代名词也逐渐开始退出历史舞台，取而代之的是更丰富的组织形式，而私营经济、民营资本日益盛行。乡镇企业也逐渐转化为地理性区分的，代表建立在农村、乡镇的企业代名词。

二、乡镇企业的困境与改革

市场的规范化、买方市场的形成、对外开放程度扩大都是经济发展的必然结果，乡镇企业遇到的困难更多地是由自身存在的问题导致的。

1. 企业规模小，组织管理落后，竞争力缺乏

乡镇企业一般是在自我积累和自筹资金的基础上发展起来的，资金来源困难，企业规

模小，再加上乡镇企业分工、合作、管理简单，与现代化生产和管理方式存在差距，就难以避免竞争力的缺乏。尤其是加入 WTO 之后，竞争更加激烈，乡镇企业资金和实力匮乏，面临着日益严峻的考验。

2. 融资困难程度增加

乡镇企业融资难是一个老问题，由于乡镇企业从一开始就不是依靠政府拨款和银行贷款成立和发展起来的，因此它们与政府的财政支持和银行贷款并没有紧密的联系。随着乡镇企业规模的扩大，技术和机器设备投入的增加，乡镇企业的资金需求缺口不断扩大，资金不足、融资渠道狭窄的问题成为主要矛盾，成为近些年来乡镇企业能否发展和发展快慢的重要制约因素。

由于政府对乡镇企业信用担保体系或者法制的不健全，企业前景不明朗、可提供的担保物有限以及信息不对称、融资活动的交易费用大等问题存在，乡镇企业普遍面临贷款难的问题。由于贷款难，迫使乡镇企业不得不采取一切办法融资。农村地区的集资、高利贷等问题在相当程度上是乡镇企业需求不能得到满足，不得不转向非规范融资市场寻求帮助的产物，因而使乡镇企业的成本负担加重。金融紧缩使相当部分的中小乡镇企业因缺乏资金的支持走向灭亡，这不仅减缓了农民向非农产业的转移速度，而且影响了乡镇企业技术投入和产品升级的能力，使乡镇企业的发展受限。

3. 人力资本缺乏，企业发展缺少后劲

乡镇企业普遍实力较弱，农村地区的教育状况相对落后，使其不能吸引和留住优秀人才，导致专业技术人员素质偏低，企业内部的人力资源配比不合理，因此乡镇企业消化、吸收和开发新技术的能力不足，限制了自身的技术升级和产品创新的步伐。不仅专业技术人员的缺乏影响了乡镇企业的创新能力，职工素质的高低也在一定程度上对企业新技术吸收与应用产生了较大的影响。

4. 企业产权不清晰

在体制上，我国一些乡镇企业，存在着产权不清、责权不明、法人治理结构不完善等问题，有的政企没有完全分开，产权的模糊和不合理成为阻碍乡镇企业发展的内在因素。

为了走出困境，近些年来，乡镇企业开始了所谓的“第二次创业”，即重新定位自己的行业，迁移和重建自己的企业等。在现有的市场环境和自身条件下，企业开始积极主动调整自己，摆脱历史路径的束缚。

1. 深化产权改革

在乡镇企业中，企业的投资主体和产权主体逐步实现多元化，产权清晰以后，企业在经营过程中能够从长期和全局的角度来考虑企业的发展。产权制度改革的结果主要是大量的乡镇集体企业改制为私营或股份制的企业。一大批乡镇企业建立了现代企业制度，完善了企业治理结构，不少企业实行了经营管理年薪制、股份期权等激励机制，实现了由粗放管理向现代化管理和科学管理的转变。乡镇企业实行产权制度改革之后，发展动力增强，企业运行机制和激励约束机制逐步完善，增强了企业经营者、投资者和职工的工作积极性。

2. 有条件的企业兼并重组

乡镇企业产权流转，有条件的地域或行业相关业务企业兼并重组，能够增强企业的整

体竞争能力，盘活企业的固定资产，扩大企业规模，增加效益，是其改革的道路之一。

3. 积极进行产业结构调整

乡镇企业因地制宜，依靠自己原有的乡土本色的资源优势，根据农业结构战略性调整和发展农业产业化经营的需要，根据自身的比较优势，积极发展农产品加工业和运销业等，发展生态农业、绿色农业，也可以走出一条和谐社会的绿色道路。

总之，在一定意义上讲，乡镇企业，尤其是乡镇集体企业，已成为了一种过渡性的制度安排。以市场为导向的乡镇企业为中国经济发展、创造就业机会和解决“三农”问题做出了十分突出的贡献。目前，乡镇企业已经逐渐退化成为纯粹的地理概念——“建立在农村的企业”。乡镇企业通过产权改革，与政府划清界限，提高效率，克服在产权、人才、智力和管理等核心竞争力方面的缺陷，摆脱当前的困境，提高企业竞争力。

第三节　私营企业

改革开放以来，我国个体、私营等非公有制经济不断发展壮大，已经成为社会主义市场经济的重要组成部分和促进社会生产力发展的重要力量。积极发展个体、私营等非公有制经济，有利于繁荣城乡经济、增加财政收入，有利于扩大社会就业、改善人民生活，有利于优化经济结构、促进经济发展，对全面建设小康社会和加快社会主义现代化进程具有重大的战略意义。目前，1/3 的 GDP 和 4/5 的新增就业岗位都是由非公有制经济提供的，非公有制经济的发展已经成为促进增长、扩大就业、繁荣市场的重要力量。

一、私营企业发展历程

从 20 世纪 50 年代后期起，由于“左”倾思想的影响，我国脱离生产力发展的要求盲目追求“一大二公”，个体、私营等非公有制经济被看成异己力量，受到排斥、限制或打击，到改革开放前夕，我国几乎是公有制经济一统天下，只残留个体经营 14 万户，从业人员 15 万人，私营经济则被彻底扫光，结果严重束缚了各方面的积极性和创造性，抑制了经济发展的活力。

20 世纪 80 年代，改革开放以来，个体工商户才得以快速发展和积累，奠定了私营企业的成长基础。在市场需求旺盛时期，个体户自然开始扩大生产经营的规模，出现了私营企业的雏形。1988 年通过了宪法修正案，在法律上保证了私营企业的合法身份和地位，此后国家才开始对私营企业进行登记管理工作。私营企业在 80 年代发展迅速，但并非一帆风顺，同样受宏观环境的恶化与紧缩政策的影响，1989 年，私营企业各项指标均有下滑。

20 世纪 90 年代开始，中国私营企业在政策支持下开始迅速发展。1992 年，邓小平同志南方谈话和党的十四大确立的社会主义市场经济改革目标，极大地激发了广大群众投资办厂、发展经济的积极性。1999 年《中华人民共和国宪法》第十一条修改为：“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分。”从而将个体私营经济由公有制经济的补充提升到市场经济的重要组成部分。

国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法的权利和利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理。

——《中华人民共和国宪法》第十一条第二款（2004年）

2004年的宪法，首次提出鼓励、支持和引导非公有制经济发展。全国十届人大二次会议通过的宪法修正案，完善了保护私有财产的保护制度，进一步解除了广大非公有制经济创业从业者的后顾之忧。

“三个代表”重要思想和党的十六大、十六届三中、四中全会更为促进中小企业和非公有制经济的快速发展奠定了良好的基础。2003年开始实施的《中小企业促进法》和2005年颁布的《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》，强调各级政府要全面落实科学发展观，以优化发展环境和完善服务体系为重点，研究制定有利于中小企业和非公有制经济发展的相关政策措施，重点组织实施中小企业培训、创业和融资信用担保三大工程，继续强化技术创新、信息网络、市场开拓三项服务，发挥国家产业政策的导向作用，不断提高私营企业的产品技术水平和整体素质，增强企业市场竞争力，将为经济社会发展增添动力和活力，扩大社会就业。

被称为“非公经济36条”的《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》还进一步强调放宽对个体经济、私营经济等非公有制经济的市场准入限制，强调要加大对非公有制经济的财税金融支持，完善对非公有制经济的社会服务，维护非公有制企业和职工的合法权益，引导非公有制经济提高自身素质，改进政府对非公有制经济的监管和加强对发展非公有制经济的指导和政策协调，实现公平竞争，促使我国的个体经济、私营经济等非公有制经济发展。

2009年，国务院发布《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》，旨在采取更加积极有效的政策措施，帮助中小企业克服融资难、担保难、企业负担重、市场需求不足等困难，促进转变发展方式，实现又好又快发展。

2010年，国务院再次发布了被称为“非公经济新36条”的《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，这是在我国民间投资不断发展壮大的背景下，鼓励、支持和引导非公有制经济发展的重要举措。《意见》提出：进一步拓宽民间投资的领域和范围，鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施领域、市政公用事业和政策性住房建设领域、社会事业、金融服务、国防科技工业领域，鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革，推动民营企业加强自主创新和转型升级，鼓励和引导民营企业积极参与国际竞争，为民间投资创造良好环境，加强对民间投资的服务、指导和规范管理。

二、私营企业的现状及特点

改革开放以来，党和国家对私营等非公有制经济的政策与时俱进，一脉相承，促进了私营等非公有制经济的快速发展。

（一）发展规模壮大

私营企业不仅数量增加，规模也在不断壮大。从数量上看，1994年全国共登记私营

企业 43.2 万户，到 2008 年底，私营企业已达到 657.4 万户，十多年间增长超过 14 倍；从规模上看，私营企业实有注册资本由 1994 年底的 1 449 亿元增加到 2008 年底的 11.74 万亿元，增长近 80 倍。2008 年，私营企业户均注册资本达 178.5 万元，是 1994 年私营企业户均注册资本 33.51 万元的 5 倍多。

我们通过私营企业工业总产值及其在全部国有及规模以上非国有工业企业的工业总产值中的比重来反映私营企业的发展情况。由于国家统计局统计口径的不同，1998 年以前是全部工业企业的数据，而 1998 年以后采取了全部国有及规模以上非国有工业企业的统计口径。所以表 4—1 仅列出了 1998 年以后私营工业企业的工业总产值及其比重。

表 4—1　　私营工业企业工业总产值及其比重

年份	工业总产值（当年价格）（亿元）	私营企业工业总产值（当年价格）（亿元）	比重（%）
1998	67 737.14	2 082.87	3.1
1999	72 707.04	3 244.56	4.5
2000	85 673.66	5 220.36	6.1
2001	95 448.98	8 760.89	9.2
2002	110 776.48	12 950.86	11.7
2003	142 271.22	20 980.23	14.7
2004	201 722.19	35 141.25	17.4
2005	251 619.5	47 778.2	19.0
2006	316 588.96	67 239.81	21.2
2007	405 177.13	94 023.28	23.2
2008	507 448.25	136 340.33	26.9
2009	548 311.42	162 026.18	29.6

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

由于统计指标为规模以上非国有工业企业数据，而直到 1998 年，私营企业普遍规模仍较小，因此这一新的口径对私营企业影响较大。但从以上十余年的数据中可以看出，私营企业在 1998 年后的发展速度迅猛，在过去的 11 年时间里，就由 1998 年只占工业企业总产值的 3.1%增加到了 2009 年占工业总产值的 29.6%，相对国有份额的下降和外商投资企业份额的相对稳定，私营企业的规模开始异军突起。到今天，私营企业已可以和其他企业所有制形式共同占据三足鼎立的宏观经济格局，继续健康、快速发展壮大。

（二）地区发展不平衡

在改革开放的几十年间，私营企业在地区分布格局上比较稳定，东部地区仍然占了绝大多数，而西部地区的私营企业比重略有上升。1994 年，东部地区私营企业为 29 万户，占私营企业总户数的 67%；中部地区私营企业为 9.54 万户，占私营企业总户数的 22%；西部地区私营企业为 4.53 万户，占私营企业总户数的 11%。而到 2008 年，私营企业在东部十二省市实有 437.88 万户，占私营企业总户数的 66.60%；中部九省实有 129.03 万户，

占总户数的19.63%；西部十省市90.51万户，占私营企业总户数的13.77%。

（三）公司比重不断扩大

随着1994年《公司法》的实施和企业制度的不断完善，公司逐渐成为私营企业的主要形式，2004年，私营有限责任公司作为私营企业业主投资的主要组成形式，达到了275.64万户，所占比重为75.50%；1994年为13.6万户，所占比重为27.5%。2004年，合伙企业为12.38万户，占总户数的3.39%；1994年，合伙企业为8.7万户，占总户数的20.1%。2004年，独资企业为76.96万户，占总户数的21.08%；1994年，独资企业为21万户，占总户数的48.6%。2004年，私营企业中股份有限公司为826户。2006年新《公司法》的实施，降低了股份有限公司的投资门槛，加强了对中小股东权益的保障，鼓励了投资者的热情，私营企业中股份有限公司发展迅速。2008年，私营股份有限公司实有1.12万户，较2004年增长超过12倍，私营企业股份有限公司投资者11.27万人，注册资本达到3 131.79亿元。

股份制和有限责任制大量出现，私营企业纷纷采取适合现代化的较大规模的企业组织形式，这种公司化的形式，更有利于私营企业降低无限责任的风险，提升发展规模，因此私营企业的长期发展，做大做强和增强竞争力就是势在必得的结果。

（四）第三产业比重上升

随着国家的产业政策向第三产业倾斜，私营企业在第三产业中的份额逐年增加。1994年，私营企业在第三产业实有19.8万户，占私营企业总户数的45.8%。2004年，私营企业在第三产业实有233.14万户，占私营企业总户数的53.86%，而到2008年，私营企业在第三产业有441.28万户，占私营企业总户数的比重进一步上升为67.13%，私营企业向第三产业集中的趋势愈发显著。

从2008年的情况来看，私营企业在第一产业实有13.51万户，占私营企业总户数的2.05%，注册资本（金）0.23万亿元，占私营企业注册资本（金）总额的1.98%；第二产业202.63万户，占30.82%，注册资本（金）4.31万亿元，占私营企业注册资本（金）总额的36.67%；第三产业441.28万户，占67.13%，注册资本（金）7.2万亿元，占私营企业注册资本（金）总额的61.35%。从行业看，私营企业在批发和零售业最多，为233.01万户，占私营企业总户数的35.44%。其次为制造业162.77万户，租赁和服务业60.35万户，科学研究、技术服务和地质勘查业31.44万户，建筑业31.22万户。

以上数据为我们勾勒出了改革开放以来私营企业迅速发展、不断壮大的历史性变化。当然，我国个体私营等非公有制企业进一步做大做强，仅仅依靠政府的鼓励、支持和引导是远远不够的。为了在激烈的市场竞争中做大做强，民营企业家们至少应该过好以下“五关”：一是财富关，即变革传统的小富即安、怕做大的财富价值观，做到“君子爱财，取之有道”，以及勇于承担社会责任。二是制度关，即完善现有的家族企业制度，并适时地促进其向现代家族企业制度演进；同时建立和完善企业内部各项管理制度，从随机管理和人的管理向制度化管理转变。三是战略关，即确定战略以明确方向，找准定位以顶住诱惑，整合资源以永续成长。四是人才关，即在与国有企业、外资企业比较而言相对劣势的条件下，通过个性化的激励、培养员工忠诚度等手段吸引留住员工。此外，更重要的是，随着我国民营企业第一代创业者开始步入老年，企业的代际传承问题日益突出，企业接班

人的培养和选择必须提到议事日程。五是文化关，即从家族文化向企业文化转变，把家族价值观与企业价值观分开，把家族利益与企业利益分开。企业做大做强必须依靠文化建设。

全国私营企业保持持续、快速、协调的发展态势，在拉动经济增长，扩宽就业渠道，扩大对外开放，优化所有制结构，提高产业竞争力，推动城镇化和工业化进程等方面发挥着积极作用。进一步消除制约私营经济发展的政策性和体制性障碍，营造良好的公平竞争环境，就会促进私营企业和非公有制经济健康发展。

第四节　外商投资企业的发展

改革开放以前我国只是零星少量地利用外资，系统、全面、大规模地引进外资是在改革开放之后。通常，外资进入中国投资并在中国境内设立中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业等三类外商投资企业。它们是经我国有关部门批准，遵守我国有关法律法规规定，从事某种经营活动，由一个或一个以上的国外投资方与我国投资方共同经营或独立经营，实行独立核算、自负盈亏的经济实体。

一、外商投资企业发展阶段

改革开放以来，外商投资企业已经成为我国企业系统的一个组成部分。办好外商投资企业，对吸引外资、引进先进技术和先进管理经验、扩大出口渠道都具有重要意义。改革开放之后外商投资企业在中国的发展大致可分为两个明显的阶段。

第一阶段是1978—1991年。这一阶段随着国内改革的发展，有选择地逐步在部分行业或地区试探性地引入外资，来弥补国内建设资金的不足以及提高我国的出口创汇能力。这一时期外商投资企业的主要形式为由中方主导或控股的中外合作和中外合资企业；此时，投资规模比较小，科技含量低，以生产劳动密集型产品为主；以“三来一补”的经营方式为主，即来料加工、来件装配、来样加工和补偿贸易；从1979年到1991年13年间累计实际利用外资233.48亿美元，主要来自中国香港、中国台湾以及东南亚地区的华人资本，来自国际知名的跨国公司的比较少。在此期间，外资规模较小，对国家经济影响作用有限。

第二阶段是1992年至今。这一阶段，主要以通过引进外资提高中国经济的科技水平，加速产业结构调整，提升我国国际竞争力为目标。从1992年开始，一大批世界知名跨国公司，特别是世界500强企业进入中国。外资开始大量以建立外商独资企业或外商主导的合资企业为主进入中国。投资规模大幅度提高，一大批跨国公司在中国建立生产基地，投资结构也开始发生变化，高新科技产品比重不断提高。外商投资企业已经成为我国国民经济持续、快速、健康发展的一支重要力量。

二、外商投资企业发展现状及特点

为了规范外商投资企业的行为，提高引进外资的质量，推进外商投资企业的发展，我

国政府有关部门陆续出台了一系列法律、法规和优惠政策，引导外商投资企业健康发展。从1979年9月，五届人大二次会议通过《中华人民共和国中外合资企业法》，揭开外商在华直接投资的帷幕开始，经过三十多年对外开放的不断深入、经济形势的不断变化、政策法规的不断完善，外商投资企业也纷纷调整中国在其全球战略中的地位，优化在华地区结构和行业结构，加大在华投资规模，延伸在华产业链条，整合在华企业集团。

（一）外商投资企业的规模增长

改革开放以来，特别是我国加入WTO之后，我国外商投资企业迅猛发展，外商投资企业登记户数、投资总额和注册资本都有大幅度提高。2010年，外商投资企业年底登记户数达445 244户，比2001年增长了120%；外商投资企业年末投资总额达27 059亿美元，比2001年增长了209%；外商投资企业年末注册资本达15 738亿美元，比2001年增长了211%；外商投资企业年末外方注册资本达12 590亿美元，比2001增长了250%（见表4—2）。

表4—2　　外商投资企业登记注册情况（1991—2010年）

年份	外商投资企业年底登记户数（户）	外商投资企业年末投资总额（亿美元）	外商投资企业年末注册资本（亿美元）	外商投资企业年末外方注册资本（亿美元）
1991	37 215	718	447	258
1995	233 564	6 390	3 991	2 569
2000	203 208	8 247	4 840	3 372
2001	202 306	8 750	5 058	3597
2005	353 030	14 640	8 120	6 319
2006	376 711	17 076	9 465	7 406
2007	406 442	21 088	11 554	9 211
2008	434 937	23 241	13 006	10 389
2009	434 248	25 000	14 035	11 369
2010	445 244	27 059	15 738	12 590

资料来源：中经网统计数据库。

另外，改革开放以来，外商投资企业进入中国30多年，以跨国公司为代表的国际资本逐渐完成了本土化过程，对中国的市场环境越来越熟悉，出于垄断利润、垄断技术和垄断产业分工高端的目的，外国直接投资在进入中国市场时更倾向于设立独资企业。因此，外商独资企业所占比重逐步提高，2007年，我国外商独资企业投资金额比重已达74.37%，成为我国外商投资的最主要形式。

（二）外商投资企业的投资结构

按注册资本计算，2010年外商投资企业主要分布于制造业、房地产业，分别占全部外商投资企业注册资本的50.7%和13.8%，外商投资企业的分布较为集中（见表4—3）。

表 4—3　　按行业分外商投资企业注册资本

	2004 年（亿美元）	2006 年（亿美元）	2008 年（亿美元）	2010 年（亿美元）	比重（2010 年）
农、林、牧、渔业	99	127	163	207	1.32%
采矿业	36	52	70	94	0.60%
制造业	4 556	5 924	7 217	7 982	50.91%
电力、燃气及水的生产和供应业	274	332	449	573	3.66%
建筑业	141	171	233	442	2.82%
交通运输、仓储和邮政业	333	306	451	521	3.32%
信息传输、计算机服务和软件业	119	207	481	641	4.09%
批发和零售业	138	223	430	604	3.85%
住宿和餐饮业	141	153	215	209	1.33%
金融业	44	50	233	390	2.49%
房地产业	801	1 134	1 730	2 171	13.85%
租赁和商务服务业	100	265	706	1 045	6.66%
科学研究、技术服务和地质勘查业	121	188	347	552	3.52%
水利、环境和公共设施管理业	47	60	74	93	0.59%
居民服务和其他服务业	113	65	52	56	0.36%
教育	3	3	5	5	0.03%
卫生、社会保障和社会福利业	10	12	13	12	0.08%
文化、体育和娱乐业	69	78	80	82	0.52%

在全国的外资投资范围内，外商投资企业仍然明显集中在东部地区，这与东部地区开放早、开放步伐大、投资环境明显优于中西部地区等有直接关系。在东部地区，外商投资企业又主要集中在上海、山东、江苏、广东、北京和辽宁。在各地政府和企业的努力下，2004 年，外商投资企业采取多种措施优化在华投资的地区结构。

（三）外商投资企业来源的国家和地区

中国外商投资企业来源的国家和地区主要在亚洲、北美洲、欧洲和大洋洲。而其中，亚洲其他国家和地区仍然是中国大陆外商资金的主要来源地区，2010 年底，来自中国香港、日本、中国台湾、新加坡和韩国的投资集中了中国大陆吸引外商投资总量的 71%。美国、日本等少数国家在中国加入 WTO 之后，过渡期之际投资发展迅猛，而欧洲和大洋洲发达市场经济国家的外商投资企业户数基本保持平稳增长。表 4—4 给出了外商直接投资实际利用外资金额较多的国家（地区）情况。

表 4—4　　外商直接投资实际利用外资金额，按国家（地区）分

	中国香港（万美元）	美国（万美元）	中国台湾（万美元）	韩国（万美元）	新加坡（万美元）	日本（万美元）
2000 年	1 636 305	421 586	259 870	127 473	264 249	297 308
2002 年	1 786 100	542 400	397 100	272 100	233 700	419 000
2004 年	1 899 800	394 100	311 700	624 800	200 800	545 157
2006 年	2 023 292	286 509	213 583	389 487	226 046	459 806
2008 年	4 103 640	294 434	189 868	313 532	443 529	365 235
2010 年	6 056 677	300 000	247 574	269 217	542 820	408 372
比重（2010 年）	57.28%	2.84%	2.34%	2.55%	5.13%	3.86%

（四）外商投资企业投资衍生产业链

外商投资企业在中国的发展过程中，不断总结经验教训。实践证明，没有完善的销售网络和物流系统，不贴近中国市场在当地进行研究开发，仅仅把中国作为加工基地，既难以在中国扩大市场，也难以节省研发成本以提高其在中国市场的竞争力，更难以适应全球的竞争。因而，外商投资企业在纷纷加大在华投资规模的同时，向产业的上下游延伸了产业链，既向面向研究开发、核心零部件制造和基础原材料等产业链的上游延伸，又向销售、物流等产业链的下游延伸。与此同时，外商投资企业紧随全球经济结构调整的步伐，主动调整其在中国的企业组织结构，拓展新的业务和中国企业进行长期战略合作，进一步提高企业竞争力。

我国加入 WTO 前后，制定、修改和废止了大量的法律、行政法规，外商投资环境有了根本的改善，我国已成为外资“抢滩”、“占位”的热点地区之一。在我国的政策指引和各级政府的支持下，外商投资企业取得了很大的发展，对我国的国民经济发挥了积极作用。但是，我们必须高度关注外商投资企业发展中存在的问题。

我们要警惕外商投资企业谋求强化技术控制，维持其高进入壁垒。商务部发布的《2005 跨国公司在中国报告》披露，“大量外商直接投资带来的结果是核心技术缺乏症”。报告指出，跨国公司在投资时，“仅仅将商品产业最没有附加利润的组装环节放在了中国，看中的就是中国的无限供应的廉价劳动力”。这助长了多年存在的对国内企业技术能力的不信任，过分依赖外资，从而延误了我国的技术创新与科技进步，导致我国企业在跨国界的产业链上的收益只能是打工者的低收益，这种低质量的生存模式不利于企业的健康发展。

我们还要注意外商投资企业谋求控制我国市场，实施不正当竞争。许多外商投资企业通过并购、收购等方式，实现其独资经营或市场垄断。可口可乐通过实施具有相当隐蔽型的品牌垄断战略，使其饮料、浓缩液在我国的市场份额已经达到 70%，形成垄断。这种种蚕食我国民族经济的行为，对我国的民族产业造成了巨大冲击和损害。

在新的《企业所得税法》出台之前，外商投资企业享受“超国民待遇”的负面作用越来越大。首先，为了引进外资，许多地区出台了一些“额外照顾”外资的政策，不考虑我国的产业政策和地区环境条件。这种无序状态造成地区、产业不平衡发展，以及稀缺资源

的浪费和环境污染。另外，这种“超国民待遇”使内资企业处于不平等地位。例如，政府对外资在税收和工商方面有优惠政策，企业所得税方面，税法规定内资企业为33%，外资企业为15%，内资企业的税收压力明显大于外资企业。低廉的成本使外资企业更容易挖走人才，导致了“假合资现象”屡禁不止等等。

正视这些存在的问题和可能的不利影响，在继续深化企业改革的同时，针对存在的问题，我国政府也在不断采取相应举措，加大对外商投资企业的改革力度，提高外商投资企业的发展质量。

为了适应经济全球化的新形势，我国各级政府也开始认真清理与外商投资企业相关的政策，不断增加政策透明度，继续贯彻国务院关于引进外资的方针政策，杜绝擅自越权行为，一视同仁地对待内外资企业。在相关政策上，取消无序建设，反对垄断，保证布局合理，有序竞争。

相关政策也不断引导和约束外商投资企业强化自身的社会责任，做优秀的企业公民。一是引导外商企业不片面地追求自己的市场份额，放弃在中国谋求垄断市场的意图和行为，以促进中国形成健康的市场机制；二是引导外商投资企业不浪费中国的土地资源，不破坏中国的林木资源，不开办高排污的企业，以节约和保护中国的资源与环境，促进中国经济可持续发展；三是引导外商投资企业遵守中国的包括《劳动法》和《工会法》在内的各种法律法规，支持企业建立工会组织，吸收并鼓励中国员工积极参与公司治理和管理；四是引导外商投资企业尽可能地制定与中国经济长远发展目标相协调的战略发展目标，达到双赢目的。

在取消“超国民待遇”，引导内外资企业共同发展方面，我国政府也推进了重要举措，2006年3月的全国政协会议上，政协提案组将《关于尽快统一内外资企业所得税的提案》列为本次政协会的一号提案。2007年召开的全国人大第五次会议通过了以“两税并轨”为主旨的《企业所得税法》，并于2008年1月1日开始实施。根据《企业所得税法》规定，内资、外资企业将适用统一的企业所得税法，新税率确定为25%。统一内资、外资企业所得税，是适应对外开放新形势，创造企业公平竞争市场环境，促进社会主义市场经济健康发展的重要举措。内外资企业所得税“双轨制”模式曾经对引进外资起了非常大的促进作用，而种种迹象显示，在当前市场经济发展的新阶段，我国对外资投资正在进行重新审视和评估，从单纯地吸引外资投资的数量以及促进GDP增长到全面考虑外资投资的质量，同时也对自身投资环境进行了全方位的优化。

总之，通过创建和谐环境，通过积极的、符合市场经济规范的制度和手段来调节市场，通过对企业的改革和规范，引导内外资企业相互促进，共同发展，保证中国经济健康、快速、和谐发展。

参考文献

[1] 国家统计局. 中国统计年鉴（各年）. 北京：中国统计出版社

[2] 中国乡镇企业年鉴编辑委员会. 中国乡镇企业年鉴.（各年）. 北京：中国农业出版社

[3] 张厚义等主编. 中国私营企业发展报告（1978—1998）. 北京：社会科学文献出版社，2002

[4] 张厚义等主编. 中国私营经济发展报告（2004）. 北京：社会科学文献出版社，2005

[5] 张厚义等主编. 中国私营经济发展报告（2005）. 北京：社会科学文献出版社，2006

[6] 张彦宁等主编. 中国企业发展报告（2004）. 北京：企业管理出版社，2005

[7] 张彦宁等主编. 中国企业发展报告（2005）. 北京：企业管理出版社，2005

[8] 纪宝成等主编. 中国经济发展研究报告（2005）. 北京：中国人民大学出版社，2006

第五章

市场体系

社会主义市场体系是存在于社会主义经济制度下的市场体系。中国社会主义市场体系是随着中国经济体制的深入改革和对外开放逐步形成和完善的。改革开放以来，从传统的计划经济体制过渡到社会主义市场经济体制，市场体系基本形成，市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，中国初步建立起统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。

第一节　价格体系

1978年底，党的十一届三中全会拉开了中国经济体制改革的序幕。会议决定1979年大幅度提高粮食等主要农副产品收购价格，这标志着中国价格改革的开始。本节从价格改革30多年历程的角度来分析中国价格体系的形成与发展。

一、中国价格改革的背景

在经济体制改革以前，中国实行的是过度集中的计划经济体制。与此相适应，在价格方面实行的是集中的固定计划价格体制。这种价格体制在建立社会主义经济制度之初曾经发挥过巨大的影响，但是随着市场体系的逐步发展，它的弊端逐渐显示出来。首先表现在价格制定：行政定价，集中决策，价格不是在市场上通过竞争形成的，而是按照行政隶属关系，经过层层报批制定，并通过行政法令颁布，借助于行政手段加以实施，定价权主要由中央政府掌握，地方定价权很少，企业基本上没有定价权；其次是价格形式：单一固定，价格几乎都是固定计划价格，浮动价很少，自由市场价格更少；再次是价格机制：运行呆滞，功能畸形，不少价格多年一致，不能随产品的生产成本和市场供求的变化灵活调

整。价格只是被作为核算的工具，其配置资源、平衡供求、分配利益等基本职能受到限制和破坏。

僵化的计划价格管理体制，给国民经济的发展带来了一系列严重后果。由于价格不合理，价格的制定既不依据商品的真实价值，又不能反映市场的真实供求关系，往往发出错误信号，对企业起着误导作用，不能合理调节资源，成为中国经济结构长期失衡的重要原因之一。企业的盈利不能很好地通过经营水平得到体现，极大地抑制了生产者、经营者的积极性。由于价格不合理，许多产品价格多年不变，优质不能优价，也阻碍着产品创新和技术进步。由于价格不合理，尤其是一些重要的基础产品和生活必需品如农产品实行抑制性低价，造成国家财政补贴负担过重。总之，不合理的价格体制从多方面束缚了社会生产力的发展。

由于价格体制所带来的种种严重后果，价格改革不容推缓，改革不合理的价格体制一开始就成为整个经济体制改革的重要组成部分。在党的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》中进一步明确指出："价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键"。这是由中国经济体制改革的总目标和社会主义市场经济的本质要求决定的。首先，作为社会主义市场经济新体制，其核心是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。市场发挥配置资源的作用，又是借助市场价格形成和运行的机制来实现的。其次，这是由价格改革和其他改革的关系所决定的。放开大多数产品的价格，让价格由市场交换形成，是培育和发展市场体系的关键；由于政府定价不合理造成不同行业、不同企业利润水平悬殊，改变这种扭曲现象，是建立公平竞争的市场秩序的重要前提。再次，在商品货币经济条件下，价格的高低涨落，调节着生产的扩大和收缩，调节着收入的分配和再分配，影响着不同集团、不同人们实际利益的受益和受损。从这个意义上讲，价格改革关系着整个经济体制改革的成败，至关重要。

二、中国价格改革的进程

30多年价格改革的实践，按照不同时期价格改革的思路、重点和方式侧重不同，大体可以划分为四个阶段。①

第一阶段，改革的初始阶段（1979—1984年）

十一届三中全会至1985年中央1号文件宣布取消粮食统购，调放结合，以调为主，是以计划价格（调价）为主的阶段。"完善计划价格体制"的思路居主导地位，开始引入市场机制；改革的重点是调整价格结构。这一阶段，整个经济体制改革围绕农村改革展开，价格改革从农产品价格起步。以国家有计划地调整价格结构为主要改革方式，以大幅度提高农副产品价格为重点，先后进行了六次较大规模的价格调整。其中包括：提高粮食、油料、棉花、糖料等18种农副产品收购价格；提高猪肉、鸡蛋等八种主要副食品零售价格；提高烟酒厂销价格；有升有降调整纺织品价格，并降低国产机械手表等耐用消费品价格；提高统配煤厂销价格，同时陆续提高焦炭、钢材、化肥等原材料和农业生产资料

① 参见马凯：《中国价格改革二十年的历史进程和基本经验》，见马凯等著：《走进经济科学殿堂》，北京，经济科学出版社，2005。

价格；提高铁路货物运价。在价格管理政策方面，主要是中央对地方下放了部分价格管理权限，分三批逐步放开了小商品价格和部分农产品（主要是三类土特产品）的价格，对部分机电产品试行了浮动价，即允许企业在国家规定的幅度内自主灵活定价。逐渐缩小国家统一定价的范围，到1984年，许多农产品的购销价格已经逐渐放开，国家定价的农产品占农副产品收购总额的比重从1978年的92.6%下降到67.5%，由国家物价局管理的重工业产品价格品种由151种减少为80种，轻纺工业品价格从87类减少为43类。同时对部分电子产品和机械产品实行浮动价格，即允许企业在国家规定的幅度内自主灵活定价。

第二阶段，改革的展开阶段（1985—1988年）

调放结合，以放为主，“实行混合价格体制”的思路居主导地位，市场取向明显加强；改革的重点是转换价格形成机制；这一阶段，在农村改革进一步深入的同时，城市经济体制改革全面展开。以不同形式、不同程度放开价格，以转换价格形成机制为重点，价格改革先后采取了三项重大措施：一是从1985年开始，放开了除国家定购的粮食、棉花、油料、糖料等少数品种以外的绝大多数农副产品的购销价格；二是从1985年开始，取消了对超产自销的生产资料加价幅度不得高于国家定价20%的限制，出现了生产资料价格双轨制，以后双轨制扩大到所有品种，越来越多的生产资料进入超产自销市场，由市场确定价格；三是以1986年放开名牌自行车、电冰箱、洗衣机等七种耐用消费品价格为标志，放开了大部分工业消费品的价格。在大步放开价格的同时，还适当提高了粮食、棉花等农产品的国家定购价格，提高了煤炭、交通运输的计划价格。到1988年，农产品收购价格中，市场调节价的比重达到57%；全国零售商品中该比重达到49.3%，生产资料价格中达到54%。

第三阶段，改革的巩固阶段（1989—1991年）

控中求改，相机调放，“实行混合价格体制”的思路仍居主导地位；围绕国民经济治理整顿，改革的任务主要是建立和改善价格宏观调控体系；这一阶段，初步建立和健全了价格总水平的监测和调控体系，以及某些重要商品的储备制度、价格调节基金制度；同时，在通货膨胀受到明显抑制、市场趋于平稳的情况下，有计划、分步骤地调整了五大类20多个系列的产品价格。其中包括适当提高国家定价偏低的粮、棉、糖料收购价格，两次提高统配煤价格，三次提高原油价格，两次提高铁路货物运价以及提高铁路、水路、航空客运票价，特别是提高了25年未作调整的粮油统销价格。在改进价格管理体制方面，主要是采取若干放权和收权的措施，包括调整部分价格管理体制，如农副产品实行国家定价的收购价17种，销售价14种；实行国家指导价的收购价11种，销售价14种，出厂价19种。为了严格控制物价上涨，各级政府和有关部门出台提价项目须经特批。改进和完善了生产资料最高限价的管理方法，开始对部分生产资料的双轨价格进行并轨。

第四阶段，改革的深化阶段（1992年至今）

“建立社会主义市场价格体制”的目标模式最终确立并居主导地位，价格改革全面深化、全方位展开。从商品和劳务价格改革到生产要素价格改革逐步扩展，从中央到地方都大面积地放开了一批商品和劳务的价格。国家物价局重新修订和颁布了中央管理价格的分工目录，其中，重工业生产资料和交通运输价格已由1991年的47类737种减少为89种（国家定价33种，国家指导价56种），一次放开近600种；农产品价格由原目录的40种减少为10种（国家定价6种，国家指导价4种）；轻工商品由原来的41种减少为9种。

另外，价格结构性调整不断迈出重大步伐。其中包括：1992—1997 年的六年间，三次较大幅度提高粮食定购价格、五次提高原油的实际出厂价格、四次大幅度提高铁路运价、五次提高电力价格等。这些措施使基础产业国家定价偏低的状况发生了明显改变。1998 年 5 月 19 日国务院发起了新一轮粮食流通体制改革。落实按保护价敞开收购农民余粮、粮食收储企业实行顺价销售、粮食收购资金封闭运行三项政策。2004 年 5 月 31 日《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》明确宣布，全面放开粮食收购市场。除中央统一安排的结构性调价项目外，各地也择机疏导了城市公共交通、住房、自来水、民用燃料、教育、医疗等多年积累的价格矛盾，促进了价格改革的进程。2007 年党的十七大特别提出要完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，为新世纪新阶段深化价格改革指明重点和方向。

经过 30 多年的艰苦努力，中国的价格改革已经取得了突破性的进展，价格状况发生了深刻的变化。第一，在价格形成机制方面，过度集中的计划价格体制发生了根本转变，市场机制在商品和劳务的价格形成中已起主导作用。第二，在价格体系方面，严重扭曲的价格结构得到明显改善。第三，从价格调控体系看，主要依靠行政手段直接控制价格的传统办法有了重大改变，一个综合运用经济的、法律的、行政的手段并以经济手段为主，直接调控与间接调控相结合并以间接调控为主的新的价格调控体系开始形成。制定了《价格法》、《关于制止牟取暴利的暂行规定》等一批规范价格行为的法律、法规和规章。

第二节　商品市场的发育

经过 30 多年的改革开放，特别是随着社会主义市场经济体制的初步建立，中国商品市场快速成长，市场体系框架已初步形成，在国民经济发展中发挥着重要作用。但在发展中也存在一些问题，需要进一步发展和完善。

一、商品市场供求关系回顾

（一）紧缺阶段（1978—1989 年）

中国商品市场经历了曲折的发展过程。新中国成立之初，绝大部分的生产资料和生活资料基本上都是实行市场流通。“一五”计划开始，重要生产资料实行计划分配调拨，到“一五”末，基本取消了市场流通，形成了国家市场为主体、自由市场为补充的格局，计划作为实现社会供求平衡的主要机制。市场主体发生了很大的改变，国营商业作为主体组织购销活动，自由市场购销受到严格限制。1959 年，农副产品被分为一、二、三类，分别实行统购、派购和议购。一类产品有剩余，农民只能卖给国家商业部门；二类产品超产部分可以在国家指定的农村市场上销售。工业品也是除国家允许自销的部分外，一律纳入国家分配和流通渠道。大部分商品由物资部门调配。1960 年，生产部门生产的产品全部交商业部门供应，不能私自销售和以物易物。零售环节由于商品短缺，据统计 1952 年，全国社会消费品零售总额仅实现 277 亿元，1953 年开始实行粮油凭票供应，1962 年，其他商品也开始实行凭票供应。在此期间，作为经济主体的国营商业具有高度的行政色彩，

流通企业实际上是行政部门的附属物，而不是独立的经济主体。1978 年，党的十一届三中全会的胜利召开为中国经济与社会发展树立了一个新的里程碑。对内经济搞活、对外经济开放总方针的确立，给中国商品市场打开了前所未有的广阔空间。1989 年社会消费品零售总额为 8 101 亿元，比 1978 年增长 4.2 倍。但由于在计划经济条件下，市场运行僵滞、流通渠道单一、供应仍显短缺，不少重要商品实行有计划的凭票证限量供应。这种计划经济年代因商品短缺造成的特殊现象一直持续到 20 世纪 80 年代末期。

（二）从卖方市场进入买方市场（1989 年至今）

20 世纪 90 年代以来，随着社会主义市场经济的进一步发展，中国国民经济保持快速增长，有效供给能力显著增强，社会商品极大丰富，由卖方市场进入了买方市场，到 90 年代中后期，一般性消费品和生产资料普遍供不应求的状况基本结束，基础产业瓶颈制约的状况明显缓解，全面买方市场格局初步形成。2009 年全社会商品消费总额约 12 万亿元，生产资料销售总额 28 万亿元，所以两项相加当年规模就达到 40 万亿元。40 万亿元的规模比 20 世纪 90 年代初增加了 20 倍，从消费品的情况来看，20 世纪 90 年代以来中国消费品年均增长 10.7%，比 GDP 高了 1 个百分点。其中从四个五年计划来看，应该是逐步加快的。“八五”的时候增长率为 10.4%，“九五”增长率为 10.7%，“十五”增长率为 11.7%，“十一五”增长率为 18.1%。生产资料增长 13.4%，比 GDP 快 3.7 个百分点，也比消费品增长快。生产资料增长四个五年计划，应该说“八五”快，“九五”慢下来，“十五”加快，“十一五”又加快。从供求关系的角度来看，1996 年、1997 年的时候出现了供过于求的局面。此后通货紧缩，在随后的投资拉动下，供过于求的状况有所缓解，但是在商品市场的发展下，供过于求的情况可能时有发生。据中国商业信息中心对 2003 年 600 种主要商品市场供求形势进行的预测，供求基本平衡的商品 87 种，占 14.5%；供过于求的商品 513 种，占 85.5%；没有供不应求的商品。在 2006 年下半年 600 多种消费品的调查当中，供过于求的占 71.3%，比上半年提高了 1.8%；在 300 种生产资料中供求平衡的占了 71%，比上半年提高 16%，供不应求的下降了 16%。买方市场的持续发展，使得争夺市场份额的竞争日趋激烈化，市场导向逐步取代生产导向，作为连接、沟通产需的流通部门，正在从传统的末端行业上升为先导行业，流通与市场的地位日益提高，商品市场正经受着如何在买方市场状态下，发挥市场功能，保持商品流通渠道畅通的考验。

二、商品市场的结构与体系

改革开放以来，随着市场化改革的逐步深入，除了少数涉及国计民生的重要商品仍然实行指令性计划外，绝大多数商品价格已经放开，由市场供求决定，市场在资源配置中的基础性作用得到初步发挥。商品市场化程度不断提高，推动着商品市场体系的形成和发展。

改革开放以来，随着国民经济总量不断增长和城乡居民消费结构的快速升级，国内市场规模和市场需求持续扩大。“十五”期间市场总量扩张更为迅速，2001—2005 年我国社会消费品零售总额从 3.8 万亿元增加到 6.7 万亿元，年均增长 12%；生产资料零售总额从 2001 年的 5.8 万亿元增加到 2005 年的 14.2 万亿元，年均增长 19.6%；批发零售业和餐饮业由 2001 年的 0.8 万亿元增加到 2005 年的 1.2 万亿元，年均增长 8.4%；2005 年进出口贸易总量达到 1.42 万亿美元，年均增长 24%；2005 年社会物流总量达到 48 万亿元，

是当年实现GDP的2.6倍。“十一五”期间延续了此前的扩张趋势，2006—2010年我国社会消费品零售总额从7.9万亿元增加到15.7万亿元，年均增长14.7%，明显快于同期GDP增速；2010年进出口贸易总量达到2.97万亿美元，2006—2010年年均增长17.2%；2010年社会物流总量达到125万亿元，“十一五”期间总量达446万亿元，年均增长21%。商品交易市场的专业化经营特点更加突出，交易方式和手段逐步规范化。随着商品市场的发展，商品流通业对国民经济的贡献日益增大。近十年来，商品流通业在国内生产总值中的比重平均为8.5%，从业人员占社会就业人数的比重达6%，上缴的财政收入也逐步增加。商品市场在国民经济中发挥着越来越大的积极作用。

2010年，我国全年实现社会消费品零售总额154 554亿元，与上年相比，名义增长了18.4%（高于上年2.9个百分点），扣除价格因素后实际增长15.3%（比上年下降了1.4个百分点）。2010年我国消费品零售总额的名义增长速度为1997年以来的最大值。2010年我国社会消费品零售总额的高增长，是在1997—2009年实际增速超过11%的情况下发生的，更是在2009年名义增长15.5%、实际增长速度16.7%的基础上取得的，这反映了我国消费品市场加速发展的基本态势和消费品市场在高速发展下的连续性和稳定性。表5—1和图5—1分别用不同形式反映了1997—2010年社会消费品零售总额名义和实际增长率。

表5—1　　1997—2010年社会消费品零售总额名义和实际增长率

年份	名义增长（%）	实际增长（%）	年份	名义增长（%）	实际增长（%）
1997	10.2	9.3	2004	13.3	10.2
1998	6.8	9.7	2005	12.9	12
1999	6.8	10.1	2006	13.7	12.6
2000	9.7	11.4	2007	16.8	13
2001	10.1	11	2008	21.6	15.7
2002	11.8	10.2	2009	15.5	16.7
2003	9.1	9.2	2010	18.4	15.3

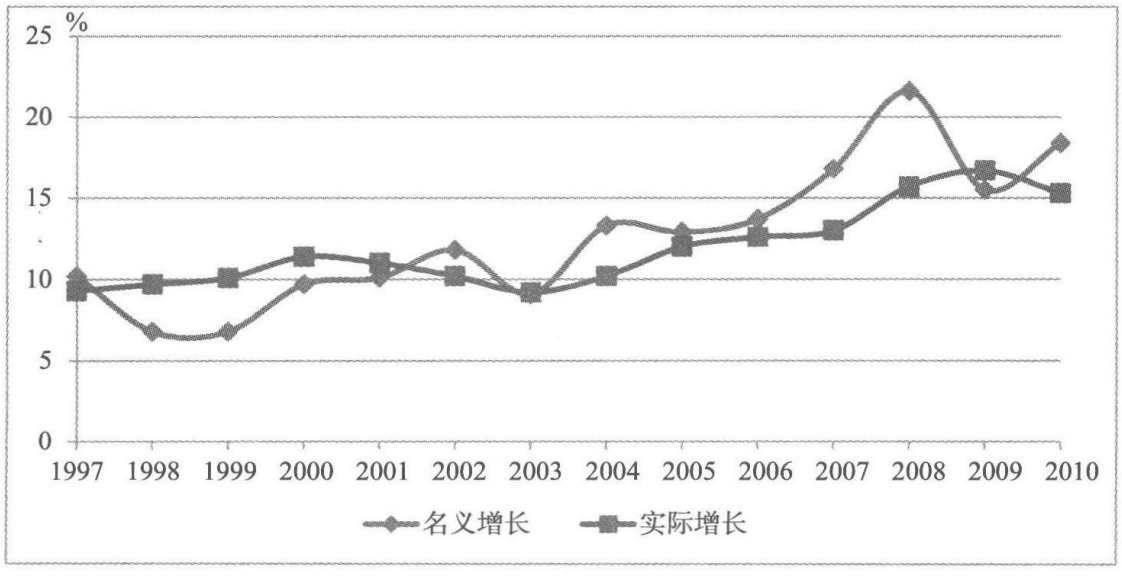


图5—1　社会消费品零售总额名义和实际增长率

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

在改革开放的过程中，随着计划流通体制向市场流通体制的转变，适应中国社会主义市场经济要求的商品市场体系正在加速形成。全国已基本形成了包括生产资料和生活资料在内的，有形市场和无形市场相结合，期货市场和现货市场相结合，以批发市场为主导、零售市场为主体的多层次、多门类的商品市场体系（见表5—2）。形成了遍布城乡的流通网络和商业网点，为已纳入市场轨道的商品流通提供了载体和渠道。

表5—2　　商品市场体系发展状况

年份	社会消费品零售总额（亿元）	按销售单位所在地分			按行业分		
		市级	县级	县以下	批发零售	餐饮业	其他行业
1978	1 558.6	505.2	380.4	673.0	1 363.7	54.8	140.1
1989	8 101.4	3 666.8	1 329.5	3 105.1	6 009.5	405.1	1 686.8
1990	8 300.1	3 888.6	1 337.4	3 074.1	6 127.4	419.8	1 752.9
1991	9 415.6	4 529.8	1 491.2	3 394.6	6 903.9	492.0	2 019.7
1992	10 993.7	5 470.3	1 689.8	3 833.6	7 922.2	589.7	2 481.8
1993	14 270.4	7 138.1	2 090.1	5 042.2	10 892.8	817.8	2 559.8
1994	18 622.9	9 387.8	2 558.7	6 676.4	14 903.4	1 201.4	2 518.1
1995	23 613.8	12 979.4	3 366.3	7 268.1	19 454.3	1 614.7	2 544.8
1996	28 360.2	16 199.2	3 759.7	8 401.3	23 747.5	2 070.0	2 542.7
1997	31 252.9	18 499.5	4 011.6	8 741.8	26 169.9	2 488.2	2 594.8
1998	33 378.1	20 294.1	4 220.2	8 863.8	27 859.2	2 878.8	2 640.1
1999	35 647.9	22 201.8	4 460.8	8 985.3	29 708.8	3 270.3	2 668.8
2000	39 105.7	24 555.2	4 831.1	9 719.4	32 697.3	3 836.1	2 572.3
2001	43 055.4	27 379.1	5 251.4	10 424.9	36 014.8	4 465.2	2 575.4
2002	48 135.9	31 376.5	5 566.5	11 192.9	40 926.6	5 547.1	1 662.2
2003	52 516.3	34 608.3	6 011.8	11 896.2	44 659.4	6 191.4	1 665.5
2004	59 501.0	39 695.7	6 636.0	13 169.3	50 256.8	7 550.4	1 693.8
2005	67 176.6	45 094.3	7 485.4	14 596.9	56 589.2	8 886.8	1 700.6
2006	76 410.0	51 542.6	8 477.9	16 389.5	64 325.5	10 345.5	1 739.0
2007	89 210.0	60 410.7	9 943.8	18 855.5	75 040.3	12 352.0	1 817.7
2008	108 487.7	73 734.9	12 212.8	22 540.0	91 198.5	15 403.9	1 885.3
2009	132 678.4	85 133.0	—	—	—	—	—
2010	156 998.4	—	—	—	—	—	—

说明：1992年以前为社会商品零售总额。

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

在市场化的进程中，国内贸易主体逐步摆脱了政府控制，其所有制结构也发生了根本的变化。主要表现在：（1）传统的国有流通企业和合作社企业，按照现代企业制度的要求

进行了规范的公司制改造，它们在法律许可的范围内，完全自主地组织流通，决定价格，从事贸易活动；（2）从事国内贸易活动的还有大量个体业主，他们完全根据市场进行灵活经营；（3）一批经营较好的个体业主成长为现代公司制的民营贸易企业，部分民营企业已经在国内贸易中居于重要地位；（4）伴随对外开放，一些具有影响的国外资本进入了中国国内贸易领域，形成与国内企业平等竞争的贸易主体。如美国的沃尔玛、法国的家乐福、日本的伊藤和大荣、马来西亚的百盛、德国的麦德龙等。可以从2001年按登记注册类型的限额以上批发零售基本情况看市场主体的变化。其中，国有企业及控股有14 810家，数量占总数的57.98%；民营企业数量占总数的40.41%；外资及港澳台企业占1.61%。限额以下的企业中，国有企业更少，大部分是个体企业。发展至2004年，中国商品市场已经形成了多种经济成分、多种业态的贸易主体在法律规定范围内平等竞争、共同发展的格局。

“十一五”时期全国农产品市场体系建设规划

农产品市场体系，是流通领域内农产品经营、交易、管理、服务等组织系统与结构形式的总和，是沟通农产品生产与消费的桥梁和纽带，是现代农业发展的重要支撑体系之一。“十一五”期间，经济、社会进一步发展，新农村建设全面推进，这要求农产品流通必须更加有序、规范、安全、高效。为此，必须加快推进农产品市场体系建设，完善基础设施，改善综合服务，增强流通能力，提高流通效率，创造更好的市场流通条件，有效实现农产品价值，拉动农业和农村经济持续发展。

“十一五”农产品市场体系发展与建设重点：（1）加快农产品市场改造步伐——在农产品批发市场组织实施升级拓展工程，积极改造农贸市场；（2）发展农产品现代流通方式——发展农产品连锁经营、发展农产品电子商务、发展农产品期货市场；（3）培育壮大市场主体；（4）推进农产品分等分级和包装上市；（5）加强农产品营销促销服务。

资料来源：《“十一五”时期全国农产品市场体系建设规划》，中国网，www.china.com.cn/policy/txt/2006-12/15/content_9252611.htm。

三、商品市场体系的法规

改革开放以来，与市场化经济体制改革相适应，市场法制建设已由单纯的管理型向规范市场主体、规范市场秩序发展，由政策文件管理向依法治市规范化发展，加强对市场主体和商品市场的监督和规范。推动商品市场标准化管理和认证服务，实施必要的商品市场准入制度，建立商品市场准入认证标准，促进标准化商品的交易与流通；建立市场经营主体资格认证与管理制度，规范市场主体的经营行为；强化主体的信用意识和契约意识，加快社会信用体系建设。全国、地方人大及其常委会、国务院有关部门和地方人民政府相继制定和出台了一系列相关的法律和行政规章。其主要内容：一是颁布了鼓励竞争、维护市场竞争秩序的法律法规，如1993年施行的《中华人民共和国反不正当竞争法》是规范市场主体行为、确立市场竞争规则、建立和维护我国社会主义市场经济体制的一项重要经济

立法，赋予了民商法自愿、公平平等、诚实信用、遵守商业道德原则新的内涵；1997 年 3 月颁发的《反倾销和反补贴条例》体现了国家对国内产业提供的公平支持；1998 年 8 月颁布的《关于制止低价倾销行为的规定》等。二是颁布了市场准入、市场管理方面的法律法规，如《期货市场管理暂行条例》（1999 年颁布）等。三是对商品市场组织创新和业态形式、营销形式创新进行了制度规范，如《连锁店经营管理规范意见》、《零售业态分类规范意见》、《钢材、汽车代理制试点方案》等。同时，为适应对外开放和市场经济全球化的需要，中国政府先后签订了一系列国际公约、条约和协定。可以说，市场经济运行的法律体系框架已初步建立。这些法律法规和行政性规章的出台，规范了市场主体的行为和市场秩序，促进了市场的发展。

第三节　劳动力市场

中国劳动力市场是随着经济体制改革而产生并逐步发展起来的，在促进社会生产力发展等方面发挥了重要作用。目前中国劳动力市场发育还不够成熟，特别是在建立市场机制方面还存在一些体制障碍。

一、劳动力市场体制发展

自 1949 年新中国成立到 1978 年实行改革开放的 30 年中，中国的经济管理逐渐形成了高度集中统一的计划体制。与这种经济管理体制相适应，对劳动力管理也体现了高度集中统一的特征。主要体现在：城镇劳动力就业由国家统包，招工由行政管理部门统招统配。1978 年前，凡是非农业户口的高初中毕业生、复员转业军人以及中专学校的毕业生等，完全由国家统包统配就业。招工时，劳动或人事部门按照上级下达的计划，统招统配。用人单位没有用人自由权。无论是企业还是行政、事业单位，都没有用人自主权。要增加人，必须先打报告，批准后，由劳动、人事部门严格按计划配给。个人没有选择单位、职业的自由。职工个人经审查符合招工（招干）条件后，由负责招工（招干）的劳动、人事部门分配去向；到用人单位后，再分配具体工作。一旦就业后，除发生重大问题外，一般不存在失业的危险；除少数调动外，也不会转换工作单位。实行带有平均主义特征的工资制度。国家对职工的生老病亡，直至子女就业，统统负担下来。

在以市场取向的经济体制改革中，劳动管理体制也以相同的目标在深化改革，自 1978 年以来，采取了一系列的方针措施：第一，改革招工制度，实行“公开招工，自愿报名，全面考核，择优录取”的方法，即劳动者与用人单位直接见面，既给用人单位一定的选择劳动力的自主权，又给劳动者在一定范围内选择职业的自由，随着改革的深入，招工制度进一步深化，用人单位直接到劳动力市场去招工，由劳动服务公司或职业介绍所介绍，签订劳动合同。第二，实行劳动合同制。1986 年，企业开始普遍实行劳动合同制，即通过劳动者与所在单位行政之间订立协议，规定双方的义务和权利。第三，劳动报酬开始由双方协商确定。在经济改革中，劳动报酬开始由劳动者和用人单位协商确定，起初只是恢复奖金制度，使工资和企业经济效益挂钩。随着发展，出现了市场工资的报酬方式。第四，

扩大企业自主权，在劳动工资管理方面，由企业内部的职工调动扩大到劳动优化组合，自行确定劳动人员和招工标准、工资形式以及工资水平，建立企业内部劳动力市场。第五，建立劳动服务公司，担当起介绍就业、输送临时工、组织生产、服务、进行职业培训等任务。

总体而言，改革开放以来，中国建立了市场为导向的就业体制，实质就是充分运用市场机制的基础性调节作用，促进就业市场化，合理开发、配置和利用劳动力资源。

二、农村劳动力转移

改革开放之前，中国的劳动力布局根本上呈现二元特征，即除了在国有经济部门中通过计划配置的有限的劳动力之外，大量存在的是城镇劳动力和农村劳动力，即城乡之间的对立。城乡劳动力资源配置严重不均匀。如1978年城市部门共有9 500万职工就业，农村劳动力人数为3.1亿；但是同年国有企业产值远远高于农村总产值。在改革的进程中，二者劳动力市场道路也是不同的。

20世纪70年代末，实行家庭联产承包责任制之后，农村经济的发展为农民提供了较多的发展机会，农村劳动力市场伴随乡镇企业的发展而逐步发展起来。农产品市场逐渐放开，户籍制度有所放开，城市就业制度得到改革，劳动就业逐渐市场化，劳动力的流动变强，大批外来工在城市被雇用，到21世纪初，户籍制度在小城镇和部分城市有所松动，农村劳动力大量流入城市。

随着农业生产率的提高，人均耕地减少，积留了很多农村剩余劳动力，一旦政策有所松动，就会发生大规模的转移，形成民工潮。农村家庭联产承包责任制的普遍推广和极大成功，在农村积累了一定的原始资本，这些资本与国家放松了的政策结合在一起，就为乡镇企业的建立和发展创造了条件，而这些乡镇企业对劳动力的需求，就构成了农村劳动力市场获得发展的最初动力和持续动力。随着乡镇企业的不断发展，这个市场的性质和运作方式也渐渐起了变化，就业的工人不再局限于本村本乡的农民，外地、外省的农民打工者甚至部分城里人也逐渐加入进来，随着产品销路的平稳扩大，本村本乡的农民也不像以前那样只是季节性、临时性地在企业做工，而是渐渐完全从土地中解放出来，成为像城市工人一样的非农人口，市场本身也不再限于农村，而是与城市经济逐步交融。20世纪80年代后期的城市经济改革，如非国有经济的发展，医疗制度、就业制度的改革，都降低了农民向城市流动的成本，推动了这种人口流动。收入差距的扩大增强了农村劳动力转移的动力，改革开放以来，城乡收入差距和地区间差距在不断扩大，在中西部经济落后地区乡镇企业的发展遇到挫折，这种情形推动着农民通过迁移寻求出路。

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。他们户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工、亦工亦农，流动性强；有的长期在城市就业，已成为产业工人的重要组成部分。农民工大量进城务工或在乡镇就业，他们面临的问题十分突出。主要是：工资偏低，被拖欠现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多；培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难，经济、政治、文化权益得不到有效保障。这些问题引发了不少社会矛盾和纠纷。劳动和社会保障部公布的农民工劳动保障大型调查显示：农民工工作辛苦，收入却整

体偏低。平均每天工作 8.7 个小时，人均月收入 1 690 元（截至 2011 年 2 月）。他们最关心的事情，除了工资、社保等老难题，还有子女上学、买房等新问题。调查表明，收入偏低、欠薪问题仍在困扰着农民工。

企业农民工平均月收入 1 020 元，70%以上集中在 500～1 200 元之间。拥有一技之长的农民工更容易获得较高的收入，调查中没有技术等级的农民工平均月收入 970 元，技师则可达到 1 400 元以上。工资拖欠现象虽有所改观，但仍在部分企业存在。调查中，被拖欠工资的企业农民工平均被拖欠金额约为 2 100 元，平均被 1.9 个企业拖欠过工资。超时加班在农民工中普遍存在，且相当一部分农民工不能拿到全部加班工资。据调查，企业农民工平均每天工作 8.7 个小时。从工作时间的分布看，工作 11 个小时以上的占 7.9%。企业农民工中能够拿到加班工资的占 65.1%，有时能拿到的占 23.1%，从未拿到的占 11.8%。

农民工的培训和社会保障状况也不尽如人意。企业农民工外出务工之前接受过培训的比例为 50.9%，在接受过培训的农民工中，培训时间在半年以上的仅占 14.8%，多数为简单的短期培训，不利于农民工技能水平、就业能力的提高。大部分农民工仍享受不到社会保险。相对普及的是工伤保险，覆盖率为 38%，失业保险、生育保险的覆盖率都不到 20%。年底讨薪难往往与年初未签订规范的劳动合同有较大关系。调查显示，虽然近年来国家大力推进劳动合同制度，但农民工签订劳动合同的比例仍不过 65.7%，特别是在个体经济组织中，大量农民工与雇主间仅达成口头协议。有劳动合同的企业农民工中，签订无固定期限劳动合同的占 7%。农民工问题事关中国经济和社会发展全局，解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务。2007 年 3 月，发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，涉及了农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服务、户籍管理制度改革、土地承包权益等各个方面的政策措施。《意见》指出，必须坚持从中国国情出发，统筹城乡发展，坚持以人为本，认真解决涉及农民工利益的问题。着力完善政策和管理，推进体制改革和制度创新，逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制，建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度，拓宽农村劳动力转移就业渠道，保护和调动农民工的积极性，促进城乡经济繁荣和社会进步，推动社会主义新农村建设和中国特色的工业化、城镇化、现代化健康发展。

三、城市劳动力市场发育

中国城市的劳动力市场，是在一种更为紧迫的状态下发展起来的。对农村劳动力而言，在改革之前，受到户籍制度和农村公社的集体管理和约束；在实行家庭联产承包责任制之后，农村经济的发展为农民提供了较多的发展机会。可是对于城镇的无业居民来说，面临着大量返城知青及城镇新增就业人口所带来的就业压力。面对就业岗位的竞争，尤其是外地劳动力的进入，国有企业劳动制度于 1987 年进行改革，动摇了终身雇佣制度。有限的国有经济部门不可能吸纳这么多的人就业，于是放松政策，允许私营、个体经济发展起来，这产生了城市非国有经济对劳动力的最初需求，国有企业不再是劳动者就业的唯一渠道。随着非国有经济的发展，对劳动力的需求越来越大，吸收了大量的城市新进入者和

农村劳动力，国有企业吸收就业的比重逐渐下降。例如，1978—2010年期间，国有企业雇佣劳动力比重从占城市全部就业的78.3%下降到18.8%，城市集体经济就业比重从21.5%下降到1.7%，其他城镇非国有企业就业比重从无到有，2004年已达到79.5%，城市劳动力市场正是在这种情况中发展起来的。

中国劳动力市场的发育在最近20年之中取得了很大的发展。例如企业用人自主权的基本确立，职工自主择业空间的扩大；1994年《中华人民共和国劳动法》的颁布以及一系列有关调整劳动关系的法规、规章的制定；劳动力市场中介机构的发展，等等。但是，中国的劳动力市场的转型并没有完成，劳动力市场功能的发挥仍然具有很大的局限性，劳动力市场的发育和建设仍然面临着许多挑战。中国目前面临严峻的就业形势。人口年龄结构的迅速转变严重影响了中国劳动力资源的供给状况。从21世纪开始的今后20年是劳动力资源最为丰富的时期：每年劳动力资源的供给总量超过8亿人，每年新增劳动年龄人口超过1 000万。如此规模庞大的劳动力资源和新增就业人口，对中国经济的发展既是发展的优势，又是巨大的挑战。市场导向经济改革的主要目的，就是要让市场对资源配置发挥更大的作用。这意味着就业和失业问题今后要更多地靠市场去解决。中国目前的劳动力既要面对不断增加的农村多余劳动力，又要面对城市部门因经济结构重组造成经济增长对劳动力吸收能力的不断下降的实际状况。劳动力市场固然能够更有效地配置劳动力资源，但这一过程是要付出代价的。在劳动力市场上，农村移民一般会从事那些自我雇佣的商业和服务性工作，而城市下岗职工再就业时都倾向于从事其原职业即作为产业工人的工作。大批国有企业为了提高竞争力不得不削减过多的冗员，造成大批城市工人下岗和失业。1999年全国共有下岗职工941万多名，直至2004年新增国有企业下岗职工人数为153万多名。一般来说，下岗职工具有年龄偏大、人力资本存量较低和缺乏技能的特点，也决定了他们在今后的就业竞争中同样处于劣势。结果会导致城市下岗和失业人员的收入状况不断恶化，进而拉大收入差距、加剧城市贫困问题。要摆脱这种困境必须尽快建立一个更加整合的劳动力市场。

第四节　金融市场

中国金融体系是在计划经济体制下，在单一银行体制的基础上发展起来的，金融市场的发展很不平衡，因此如何改变金融政策，形成符合市场经济体制、统一开放、竞争有序的金融市场体系，建立健全货币市场、资本市场、保险市场等有机结合、协调发展的机制至关重要。

一、中国金融市场体系基本形成

中国金融市场从20世纪80年代起步，经过20多年的发展，形成了一个规模大、层次清楚、分工明确的金融市场体系。从市场类别来看，由同业拆借市场、回购市场和票据市场等组成的货币市场，由债券市场和股票市场等组成的资本市场，外汇市场以及保险市场等均已经建立并形成一定规模。中国金融市场的发展是从1984年同业拆借市场开始的。

1996 年 1 月，全国统一同业拆借市场形成，1997 年 6 月，依托同业拆借市场的债券回购业务获准开展，它与票据市场一起构成中国的货币市场，成为金融机构管理流动性的主要场所和中央实行公开市场操作的重要平台。

1990 年 12 月和 1991 年 7 月，上海证券交易所和深圳证券交易所先后成立，标志中国股票市场正式形成。1997 年 6 月，银行间债券市场成立，并与交易所债券市场共同构成中国的债券市场。目前，中国已初步形成了以债券和股票等证券产品为主、场外市场与交易所市场并存的资本市场。

1994 年 4 月，全国统一的银行间外汇市场建立，并逐渐成为境内金融机构进行外汇交易的主要市场。2002 年 10 月，上海黄金交易所成立，目前已初步形成了以黄金交易所为主要交易平台、商业银行柜台交易为补充的黄金市场构架。中国商品期货市场起步于 20 世纪 90 年代初，目前已经形成了以上海、大连和郑州三家期货交易所为核心的市场架构，市场功能逐渐显现。自 1980 年恢复国内保险业务以来，中国保险业获得了快速发展，已经形成了多种保险并存，中外资保险公司竞争的保险市场体系。

随着金融体系的逐渐形成，我国金融市场功能不断深化，主要体现在几个方面：首先，金融产品与工具逐渐丰富，目前中国已经有了票据、债券、股票、基金、期货、黄金等比较完整的产品系列，同时还出现了债券买断式回购、债券远期交易、利率互换、远期外汇交易、权证等新的金融工具和衍生金融产品；其次，金融市场规模不断扩大，一方面，各市场交易日趋活跃，交易量快速增长。货币市场中，同业拆借成交金额从 1998 年的 1 978 亿元增至 2010 年的 27.9 万亿元，年增长 49%；债券回购交易金额从 1998 年的 1.4 万亿元增至 2010 年的 87.6 万亿元，年增长 39%；银行承兑汇票的承兑余额从 1995 年末的 865 亿元增至 2010 年的 2.3 万亿元。股票市场中，沪深两市市值总价从 1993 年的 3 531亿元增至 2010 年的 24.4 万亿元，年增长达 28%。银行间外汇市场中，成交金额从 1994 年的 408 亿美元增至 2004 年的 2 090 亿美元，年增长达 18%。期货市场中，成交金额从 2001 年的 3 万亿元增至 2010 年的 227 万亿元，年增长 61%。保险市场中，资产总额从 2001 年末的 4 591 亿元增至 2010 年末的 5 万亿元，年增长 30%。另一方面，直接融资获得发展，资源配置功能增强，债券市场中，债券发行量从 1998 年的 2 645 亿元增至 2010 年的 5.1 万亿元，年增长达 27%；股票市场中，截至 2010 年底，我国沪深两市上市公司累计筹资总额达 4.56 万亿元。

中国金融市场主体参与程度不断提高，参与形式更为多样化。除了原有的政策性银行、商业银行、信用社等银行业金融机构外，证券公司、财务公司和保险公司等非银行金融机构和企业的市场参与度也很高，尤其是机构投资者表现活跃，市场影响力与日俱增，个人投资者直接或通过基金等投资工具积极参与市场交易。截至 2005 年底，债券发行人范围由财政部、政策性银行扩大至商业银行、非银行金融机构、国际开发机构和企业等各类市场主体。截至 2009 年，沪深两家证券交易所共有上市公司 1 718 家，投资者开户总数 17 150 万户；截至 2010 年 6 月，外汇结售汇市场共有会员 490 家；保险市场共有法人机构 171 家，其中保险公司 154 家，集团 8 家，资产管理公司 9 家，此外，还有保险专业中介机构 2 550 多家。

二、货币市场的发展

货币市场的发展，是金融市场深化改革的重要内容。改革以来，中国货币市场的发展，主要体现在同业拆借市场、票据市场和回购市场的发展。

中国的拆借市场产生于20世纪80年代。随着国有专业银行开始独立从事信贷业务，银行的地方分支机构获得一定的信贷自主权，但在市场发展初期，由于缺乏其他货币市场和资本市场工具，拆借主要不是准备金管理的工具，而是经常作为调剂金融机构间中长期资金余缺的手段。因此，出现了沿海开放地区大量从内陆地区拆入资金以弥补本地资金不足的现象，拆借期限普遍较长。1993年前后，经济出现泡沫的时候，金融机构之间出现了混乱的拆借，主要表现为信托投资公司等非银行金融机构从商业银行拆入资金，并将拆入的短期资金进行证券投资和房地产投资。拆借成为当时突破贷款规模管理的主要形式，使非银行金融机构取得了大量资金，构成当时通货膨胀的重要原因之一。针对这种情况，政府和中国人民银行对此进行了严格的整顿和清理，引导其走上统一和规范之路。

1996年1月起，中央银行对拆借市场进行了新的改革，开始建立全国统一的同业拆借市场。首先明确了参加拆借市场的金融机构的资格。在新的制度下，参加拆借市场的金融机构分为两类，即银行间拆借市场成员和一般参与者。商业银行总行及其授权分行、城市商业银行、财务公司和部分证券公司等金融机构成为全国银行间拆借市场成员，其他金融机构为一般参与者。拆借市场成员必须直接通过全国银行间同业拆借中心提供的电子交易系统进行拆借交易。其他金融机构可自行交易，但需在所在地人民银行将交易情况备案。其次，中央银行对所有金融机构的拆借期限和额度进行了限制。各商业银行拆借资金最长期限不得超过四个月，拆借额度根据存款余额按比例确定。而非银行金融机构的拆借期限均在七天以下，拆借额度按其资本金水平进行核定。采取期限和额度管理的目的是为了防止金融机构过度拆借以及将短期拆借资金转化成长期资金的来源。拆借利率是中国利率改革重要的起步点。自1996年6月起，人民银行规定金融机构可根据市场资金供求状况自行确定拆借利率，并开始定期公布银行间同业拆借市场利率（CHIBOR）。在利率市场化的经济中，通常银行间同业拆借市场利率成为确定其他金融产品利率的基准利率之一，因此，中国拆借利率的放开也为今后的利率改革创造了条件，引导中国拆借市场更加规范地发展。

其次是票据市场的发展，改革以后，随着商业信用的恢复，票据承兑和贴现业务开始出现。1982年，中国人民银行推行“三票一卡”，倡导商业银行发展票据业务。当年工商银行上海分行率先办理票据承兑、贴现业务，人民银行开始试办再贴现业务。由于商业银行管理操作没有经验，票据市场上违规现象、假票问题严重，1988年各商业银行基本停办票据业务。1994年下半年，针对当时一些重点行业的企业货款拖欠、资金周转困难和部分农副产品调销不畅的状况，中国人民银行会同有关部门提出在“五行业、四品种”（煤炭、电力、冶金、化工、铁道和棉花、生猪、食糖、烟叶）推广使用商业汇票，开办票据承兑、贴现和再贴现业务，商业票据业务再次发展，在几个有限城市形成小规模票据市场。1996年《中华人民共和国票据法》颁行，为票据市场发展奠定了法律基础。1998年以来，人民银行不断改进宏观调控方式，为支持中小金融机构和中小企业发展，促进货

币市场成长，采取了一系列措施推动票据市场发展。改革贴现率、再贴现率确定方式，将再贴现率和再贷款利率定价方式分开，再贴现率成为独立的利率指标。取消了再贴现行业比例限制。中国票据市场进入快速发展时期。1998 年以来，在中央银行的推动下，以银行承兑汇票为主的商业票据业务发展较快。一是票据业务量稳定增长。1994—2004 年，年度票据签发量由 640 亿元增加到 3.4 万亿元，年均增幅约 50%；金融机构年度票据累计贴现额由 470 亿元增加到 4.5 万亿元，年均增幅约 60%。2003 年以来，为对冲快速增加的外汇占款，有效控制货币信贷增长，中国人民银行开始通过发行中央银行票据收回银行体系多余的流动性，截至 2010 年末，累计发行中央银行票据 4.2 万亿元，这一工具创新弥补了我国目前货币市场、债券市场缺乏短期工具的不足，为金融机构提供了新的流动性管理工具。目前，中央银行票据余额占银行间债券托管总量的比重达 21%，成为二级市场最为活跃的交易券种之一，也成为货币市场相同期限品种产品定价的重要参考依据。近年来中国票据市场呈现以下特点：一是票据融资成为企业重要的短期融资方式，2010 年末汇票贴现余额与同期贷款余额之比为 3.1%；二是票据市场竞争加剧，部分商业银行通过系统内票据业务专营等方式，加强对票据业务的集约化经营和集中管理；三是银行承兑汇票还是票据市场最重要的工具，银行承兑汇票累计签发量、未到期余款均占汇票总额的 95%以上，商业承兑汇票较少。

最后是回购市场的发展，随着 1987 年底企业短期债券的发行，1991 年开始出现债券回购，在中国回购市场发展早期，回购成为非银行金融机构从商业银行获得资金的一种重要的交易方式，其交易与股票市场联系极其紧密。1997 年初，为了防止银行资金流入股票市场，人民银行决定商业银行退出证券交易所的回购交易，并在银行间债券市场开展回购交易。由于银行间回购业务的开展，使金融机构间能够进行更为安全的短期融资，而不仅仅是依靠拆借；同时，金融机构可利用债券进行流动性管理，因而大大促进了债券发行市场化的进程。随着中国人民银行本币公开市场操作的激活，国债回购业务也开始进行。目前在银行间市场上，参加回购交易的成员要超过拆借市场的成员。其中包括中资商业银行及授权分行、在华外资银行分行、中外资保险公司、证券公司、基金公司、农村信用社联合社等 700 家金融机构。参加回购交易的市场成员比拆借市场的机构更为广泛，而债券回购的风险又低于信用拆借。因此，与拆借相比，回购交易更为活跃，回购利率也更加稳定，在反映金融市场流动性松紧方面的代表性也更加充分。

三、资本市场的发展

1985 年以来，中国逐步放开了金融市场，其中资本市场发展最为迅速，主要是围绕债券市场和股票市场来展开。

20 世纪 80 年代初政府大规模发行国债，主要是通过动员居民认购和按照行政单位分配的非市场化的方式发行。直到 20 世纪 80 年代末 90 年代初，国债的一级市场和二级市场才逐渐出现，国债开始流通。国债发行从行政性分配到公开招标，进入完全的市场化交易。国债市场发展迅速，首先国债的规模不断扩大，从 1981 年 48.66 亿元国库券开始，到 2010 年全年累计发行 5.1 万亿元；国债品种日趋多样化，包括为了保证能源、交通、原材料等重点建设项目而发行的重点建设债券，为弥补财政赤字而发行的财政债券，为筹

集基本建设经费而发行的建设债券、保值债券，以及一些特种债券等；国债的交易水平也有很大的提高，国债网点遍及全国各大中城市，清算系统计算机网络化，交易程序规范化。

除已有的国家债券外，陆续出现了金融债券、企业债券。银行间债券市场自 1997 年成立以来，已逐步发展成为中国国债市场的主体。截至 2010 年末，中国债券市场托管量已达 16.3 万亿元（不含央行票据），同比增长 22.6%，其中绝大部分债券都通过银行间市场发行，在银行间市场托管的债券达到 96.9%。债券交易更加活跃，市场流动性进一步提高。企业短期融资券方面，截至 2010 年末，短期融资券共发行 6 742 亿元，同比增长 46.2%，企业短期融资券的发行和流通，拓宽了企业直接融资渠道，改善了中国融资结构，推动了企业债券市场发展。

债券市场发行主体和投资主体种类日益多元化。在债券市场发展过程中，参与主体队伍日益扩大，类型更加多样。以银行间市场债券发行主体为例，近年来，除原有的财政部、政策性银行等发行人之外，国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行、证券公司、非金融企业、国际开发机构等都已经开始在银行间债券市场发行债券。同时，市场投资主体更加丰富，机构投资者表现活跃。除银行业金融机构外，基金公司、财务公司和保险公司等非银行金融机构和企业等非金融机构的市场参与程度也快速提高，市场影响与日俱增。

从 1988 年开始，证券交易二级市场逐渐开放。1990 年 11 月 26 日，上海证券交易所成立；1992 年 7 月 3 日，深圳证券交易所成立。它们是不以营利为目的的会员制事业法人。主要职能包括：（1）提供证券交易的场所和设施；（2）制定证券交易所的业务规则；（3）接受上市申请、安排证券上市；（4）组织、监督证券交易；（5）对会员进行监管；（6）对上市公司进行监管；（7）设立证券登记结算机构；（8）管理和公布市场信息；（9）证监会许可的其他职能。

直到 1992 年以前，股票品种、股本和股票市值都很有限，股票交易规模和交易总量都很小，1992 年以后，股票市场才得到迅猛的发展。首先体现在股票市场规模的不断扩大上。表 5—3 列出了一些指标的变化，从规模上揭示了股票市场发育程度。1991 年办理投资者账户的个人才有 35 万，发展到 2010 年投资者开户数达 18 858 万户。股票投资已成为居民个人和机构投资的一种重要方式。

此外，交易方式的技术水平和规范化程度得到提高，上海证券交易所和深圳证券交易所提供交易场所、行情信息和交易服务，并负责调解和仲裁、编制政策价格指数、监督交易行为和业务培训等。证券公司和证券营业部以交易所会员机构的身份加入从事股票交易的业务。同时还建立了全国性证券交易市场联网的自动报价系统，形成了全国统一的证券市场。作为股票市场基础的企业股份制经济得到迅速发展。企业经过主管部门和体制改革委员会的批准，由资信评估公司将企业净资产折股作为国有股权和企业集体法人股权，再向社会出售部分法人和个人股权，或吸收法人和个人新股，形成股份有限公司。股份公司上市流通主要是 A、B、H 三种股票；A 股在中国大陆交易，用人民币结算；B 股交易主体已经从香港、澳门、台湾及国外投资者扩大到大陆居民，使用外汇结算；H 股是在海外证券交易所上市的中国股票。

表 5—3　　中国股票市场发育程度

项　目	1992	2010	名义增长
会员总数	348	223	−35.9%
上市公司数	53	2 063	3 792.5%
上市股票数	72	2 159	2 898.6%
总发行股本（亿股）	73.5	26 984.49	36 613.6%
市价总值（亿元）	1 048	265 423	25 226.6%
成交金额（亿元）	681	545 634	80 022.5%
深证综合指数（收盘）	241	1 290.86	435.6%
上证综合指数（收盘）	780	2 808.08	260.0%

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

尽管 2005 年股票融资量和交易量较 2004 年明显下降，但 2005 年是中国股票市场重大变革的一年，表现在制度层面发生重大变化，股权分置改革正式启动，产品创新、发行创新和交易创新有了更进一步的发展。2005 年全国境内市场共有 18 家企业发行股票，首发 15 家，筹资 57.63 亿元，增发 3 家，筹资 113.09 亿元；境外共筹资 198 亿美元；境内上市公司总数达 1 381 家；从二级市场运行情况看，市场先抑后扬，在宣布股权分置改革后出现短暂低点，后随着股权分置改革的顺利推进，市场走势逐渐良好。截至 2006 年底，沪深两市已完成或者进入股权分置改革程序的上市公司共 1 301 家，占应改革上市公司的 97%，对应市值占 98%，未进入改革程序的上市公司仅 40 家。2006 年 5 月 6 日和 5 月 17 日，中国证券监督管理委员会颁布《上市公司证券发行管理办法》和《首次公开发行股票并上市管理办法》。A 股市场重启首次公开发行，意味着股权分置改革实现了“新老划断、新股全流通”的目标。从 2006 年 6 月起，三一重工等公司原非流通股股东所持部分限售股份的限售期满，开始上市流通，相关上市公司股价表现平稳，意味着我国资本市场开始进入全流通时期。

股权分置改革

股权分置是指中国股市因为特殊历史原因和在特殊的发展演变中，中国 A 股市场的上市公司内部普遍形成了“两种不同性质的股票”（非流通股和社会流通股），这两类股票形成了“不同股、不同价、不同权”的市场制度与结构。

2005 年 4 月，证监会发布《关于上市公司股权分置改革试点有关问题的通知》，确立了“市场稳定发展、规划公平统一、方案协商选择、流通股东表决、实施分步有序”的操作原则，股权分置改革试点正式启动。股权分置改革启动一周年来，至少在五个方面取得了重大进展。一是改革认识进一步统一；二是工作机制逐步完善，在改革实践中，股权分置改革领导小组的政策配合机制、地方人民政府的组织领导机制、证券交易所的方案指导机制、两类股东间的沟通协商机制逐步形成和巩固；三是股改难题稳妥破解，改革已基本触及各种类型的公司，形成了适应多种情况的对价方案，含有 B 股、H 股、ADR 股以及非流通股股东是境外上市公司等各类涉及境外股权的

上市公司股改经各方面共同努力均已破题；四是改革环境逐步改善，五部委紧紧抓住稳定改革预期和市场预期这个核心，出台了国资管理、会计核算、税收优惠、外商投资、增持回购、股权激励、市场稳定等方面的多项配套政策；五是改革成效初步显现，股改促进了流通股股东与非流通股股东的互利共赢；通过与股改的组合操作，部分上市公司改善了公司资产状况和业绩持续增长能力，清理了资金占用和违规担保，提高了分红回报水平。

四、中国外汇市场的发展

中国的外汇市场主要指银行之间进行结售汇头寸平补的市场，就是通常所说的国内银行间外汇市场。1994 年中国外汇管理体制进行了重大改革，作为改革的措施之一，采取政府推动的方式，建立了全国统一的银行间外汇市场，改变了市场分割、汇率不统一的局面，奠定了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制的基础。在调剂市场的基础上发展出“分别报价、撮合成交、集中清算”的交易方式。

1994—2010 年，我国外汇储备发展迅速（见表 5—4），尤其是 2000 年后，中国的外汇增长速度很快（见图 5—2）。至 2006 年底，中国外汇储备突破一万亿美元，一万亿美元巨额储备，意味着我国有着充裕的国际支付能力，在一定程度上也彰显了我国足以影响世界的经济实力。自 2005 年 7 月启动人民币汇率形成机制改革以来，中国在外汇管理方面的任何动作，都会在国际金融市场上有大的反响。同时，外汇储备构成不合理或者增长超过适度区间，就不可避免地降低资源使用效率，甚至给经济发展带来不小的挑战。就国内而言，近两年来国际收支不平衡的矛盾持续积累，外汇大量流入导致外汇占款不断增高、货币环境宽松、流动性充裕，给银行扩张信贷提供了资金条件，加大了金融宏观调控的难度。而目前外汇储备的增与减，也密切关系着外汇、贸易等多方政策的调整。这是一个值得关注的问题。

表 5—4　　中国外汇储备发展状况

年份	外汇储备总量（亿美元）	增量（亿美元）	增长率
1994	516.2	304.21	
1995	735.97	219.77	0.43
1996	1 050.29	314.32	0.43
1997	1 398.9	348.61	0.33
1998	1 449.59	50.69	0.04
1999	1 546.75	97.16	0.07
2000	1 655.74	108.99	0.07
2001	2 121.65	465.91	0.28
2002	2 864.07	742.42	0.35
2003	4 032.51	1 168.44	0.41

续前表

年份	外汇储备总量（亿美元）	增量（亿美元）	增长率
2004	6 099.32	2 066.81	0.51
2005	8 188.72	2 089.4	0.34
2006	10 663.4	2 474.68	0.30
2007	15 282.49	4 619.09	0.43
2008	19 460.3	4 177.81	0.27
2009	23 991.52	4 531.22	0.23
2010	28 473.38	4 481.86	0.19

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

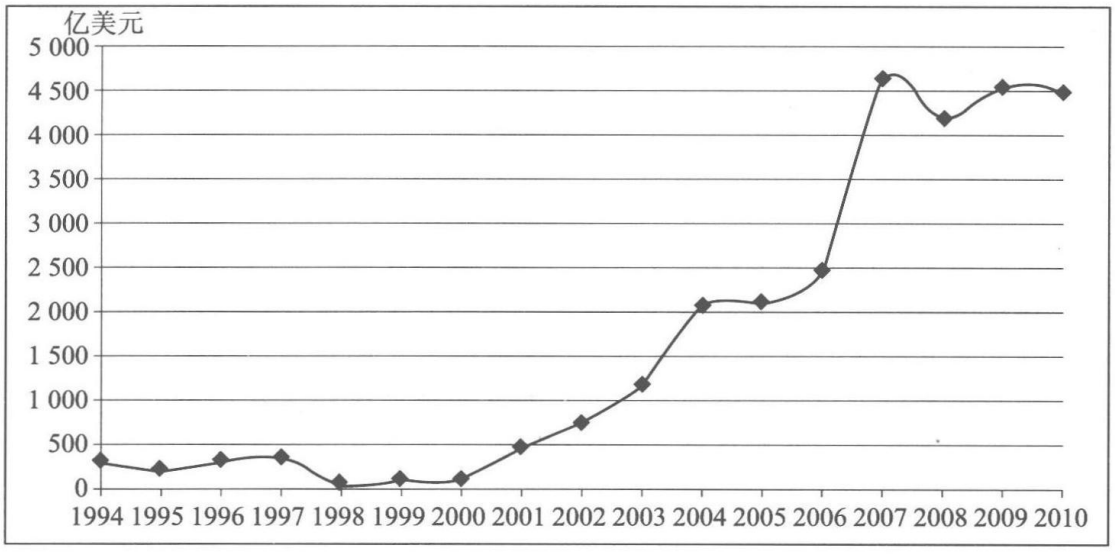


图 5—2　中国外汇储备增长情况

2002 年，银行间外汇市场交易在品种的丰富以及市场服务的完善方面又做出了新的努力，分别在 4 月 1 日和 6 月 3 日推出了欧元交易和外币拆借中介服务。银行间外汇市场欧元兑人民币交易推出以来，欧元交易平稳发展，欧元汇率走势基本与国际市场价格保持同步。2002 年 6 月 3 日正式推出外币拆借中介服务，近百家中、外资金融机构签署了外币拆借中介服务协议。自 2005 年 7 月 21 日起开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度；人民币汇率不再钉住单一美元，形成更富弹性的人民币汇率机制，提高了人民币汇率形成的市场化程度。中国外汇市场人民币汇率波动的幅度也有所加大，外汇市场主体对于市场风险管理的功能要求逐步提高。2006 年，人民币汇率弹性明显增强，与国际主要货币之间汇率联动关系明显。人民币对美元汇率中间价最高达 7.808 7 元/美元，最低为 8.070 5 元/美元。2006 年，银行间外汇市场共有 243 个交易日，其中人民币汇率有 135 个交易日升值、108 个交易日贬值。2006 年人民币对美元汇率中间价单日最大升值幅度为 124 点，单日最大贬值幅度为 203 点，日均波幅为 40 点，较汇率改革以来至 2005 年末日均波幅 17 点明显扩大。2006 年，银行间即期外汇市场成交量迅速增长，全年询价市场成交量占银行间即期外汇市场成交量的比例超过 95%。2006 年，

银行间远期市场共成交 140.6 亿美元，人民币掉期市场共成交 508.6 美元，合计共成交 649.2 亿美元，其中，12 月份远期和掉期市场合计日均成交 6 亿美元。截至 2006 年末，银行间人民币远期市场成员数已增加到 62 家，比 2005 年 8 月份人民币掉期市场开办时增加 8 家。为增强经济主体适应和应对汇率变动的能力，中国人民银行积极推动外汇市场产品创新，不断丰富外汇市场交易品种和交易方式，满足不同市场主体的交易需求和风险管理需求。

“藏汇于国”到“藏汇于民”

“藏汇于国”，很大程度上是源于 1994 年开始的强制结售汇制。强制结售汇制是中国在市场化改革进程中历史阶段的产物，它是与 1994—2005 年汇率改革期间的汇率机制相适应的。然而，强制结售汇制暴露出了越来越多的弊病。例如，强制结售汇制将大量的外汇资产集中于政府，而中央银行通过发放基础货币的方式购买的外汇储备资产，又在人民币升值中不断地缩水，不是合理的选择，而且如此大的资金几乎靠一致的投资策略来运作，风险也变得越来越大。

从“藏汇于国”到“藏汇于民”，是中国外汇管理体制的一个重大思维转变，政策含义是从国家持有外汇为主到逐渐放宽持有和使用外汇的政策限制，让民间更多地持有外汇。国家外汇管理局制定的《个人外汇管理办法》和《个人外汇管理办法实施细则》体现了这种原则。人民银行采取了一系列政策措施，包括放宽企业开立外汇账户的限制和账户余额的限制、放宽个人经常项目购汇的限额、放宽对企业境外投资用汇的限制和资本项目的用汇限制等。允许符合条件的银行集合境内机构和个人的人民币资金，在一定额度内购汇投资于境外固定收益类产品；允许符合条件的基金管理公司等证券经营机构在一定额度内集合境内机构和个人自有外汇，用于在境外进行的包含股票在内的组合证券投资。

五、中国保险市场的发展

自 1980 年恢复国内保险业务以来，中国保险业快速发展，改革开放 30 多年以超过 30%的平均速度增长。尤其是 2003 年国有保险公司股份制改革并取得实质性突破，保险市场进一步发展。首先是市场主体不断增加，保险市场体系初步确定。1980—1985 年，中国人民保险公司的国内保险业务逐渐恢复、快速发展并在结构上不断完善，建立董事会和监事会，从中国人民银行分设出来，并在保险市场上实行独家垄断经营。1985 年后，国内保险市场垄断局面被打开，平安、太平洋等股份制保险公司相继成立。1992 年，中国保险市场实行对外开放，大批外资保险公司、合资企业相继成立进入，如美国友邦进入上海，天安保险、东京海上火灾保险成立等。2001 年成立了中国出口信用保险公司。截至 2010 年底，全国共有保险机构 171 家，其中保险集团和控股公司 8 家，财产险公司 63 家，人身险公司 84 家，再保险公司 7 家；保险中介业得到快速发展，2010 年共有保险专业中介机构 2 550 家，保险兼业代理机构 18.99 万家，保险营销员 330 余万人。通过中介实现的保费收入 10 441.84 亿元，占总保费收入的 72.01%。

其次，保险业务规模快速度扩大，保险深度和密度不断提高（见表5—5）。1980年全国保费收入近4.6亿元，至2010年已发展至1.45万亿元，增长3 151倍，年均增长远高于同期国内生产总值的增长水平，是国民经济中发展最快的行业之一。从业务结构看，人身险高速增长，恢复国内保险业务首先从财产险开始，人身保险从1982年恢复，当年保费收入仅为159亿元，进入90年代以来，人身保险业务一直保持高速增长，1997年保费收入首次超过同期财产险保费收入，且所占比重一直上升，到2010年，人身险保费收入1.06亿元，占总保费收入的73%。保险结构逐步优化，农业保险扭转了多年来连续萎缩的趋势，责任保险产品不断丰富，出现快速发展的趋势。养老保险和健康保险成为新的业务增长点。为了促进结构优化，对保险监管费实行差别费率，适当降低责任保险和农业保险的收费标准。产险公司积极发展非车险业务，寿险公司更加注重内涵价值和长期稳健发展。保险资产结构实现战略转变，债券投资占整个保险资产投资比例超过银行存款的比例，保险机构已成为债券市场的第二大机构投资者。

表5—5　　1980—2010年中国保费收入、保险密度、保险深度

年份	收入（亿元）	保险深度（保费/GDP）	保险密度（人均保费收入，元）
1980	4.60	0.10%	0.47
1990	178.50	0.96%	15.76
2000	1 595.90	1.79%	123.70
2001	2 109.36	2.20%	165.30
2002	3 053.10	2.98%	237.70
2003	3 883.40	3.33%	469.60
2004	4 318.00	2.70%	332.18
2005	4 927.30	4.23%	377.19
2006	5 640.00	2.61%	429.07
2007	7 036.20	2.65%	532.53
2008	9 784.20	3.12%	736.75
2009	11 137.30	3.27%	834.42
2010	14 528.00	3.65%	1 084.41

资料来源：根据《中国保险年鉴2009》、《中国统计年鉴2010》整理得出。

保险公司境外上市和外资参股，使国内资本市场和战略投资者的外在压力逐步转化为公司深化改革的内在动力，从组织形式和管理体制的改革深入到经营机制的转换。国有保险公司初步建立了高管人员的经济责任审计和离任审计制度。中国人保、中国人寿、中国再保险分别制定了专业化基础上的集团化发展战略。保险资产管理改革不断深入，促进投资效益稳步提高，2009年全年投资收益达到6.41%。投资渠道进一步拓宽，允许保险资金直接投资股票市场，允许保险外汇资金境外投资，增加了商业银行金融债券、短期融资债券、国际开发机构债券等新的投资工具。

第五节　市场秩序

一、社会主义市场秩序的要求

统一、开放、竞争、有序是现代社会主义市场体系的基本特征。统一是指市场体系在全国范围内应该是统一的。统一还意味着市场按照统一的规划、制度进行组织和运作，要打破行业垄断和地区封锁。开放指市场对内和对外都是开放的，从而能促进商品和要素的自由流动。竞争是指在市场体系中商品和要素的流动，必须在一个公平竞争的环境中进行。有序是指要有一定的规则来维持市场的正常秩序，保证公平竞争和资源合理流动。中国商品市场的改革起步较早。经过30多年的实践，已形成较为健全的商品市场。这为要素市场的发展奠定了基础。党的十六大报告指出：要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。在完善市场体系的同时，要求提高宏观调控的水平。社会主义市场秩序包括市场进入退出秩序、市场竞争秩序、市场交易秩序和市场仲裁秩序等方面的内容。

公平竞争是社会主义市场秩序的基本要求。加强市场法制建设，加强市场监管力度，整顿和规范市场秩序，打击假冒伪劣、欺行霸市、商标侵权、虚假信息、操纵市场等问题，既是保证经济正常运行的迫切需要，也是完善社会主义市场经济体制的客观要求。加强信用建设，形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代市场体系的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策。信用的基本解释就是要遵守诺言、实践成约、取信于人。信用既属于道德规范，又属于经济范畴，缺乏信用不仅会造成经济关系的扭曲，而且会败坏社会风气。要增强全社会的信用意识，政府、企事业单位和个人都要把诚实守信作为基本行为准则。建立企业、中介机构和个人的信用档案制度，全国统一的个人信用信息基础数据库于2006年1月进入正式运行，收录信用信息的自然人数达3.4亿人，其中有信贷记录的人数约为3 500万人。截至2005年底，收录个人信贷余额2.2万亿元，约占全国个人消费信贷余额的97.5%。个人信用信息基础数据库已在全国商业银行各分支机构开启了5.2万个查询用户终端，在提高审贷效率、方便广大群众借贷、防止不良贷款、防止个人过度负债以及根据信用风险确定利率水平等方面发挥了积极作用，这是我国企业和个人诚信体系建设中的一项重要的基础建设，为市场经济的正常运行创造了良好的条件。具体而言，中国建设社会主义市场秩序，主要从竞争秩序和市场监管两方面入手。

二、竞争秩序

1. 对垄断的规制

垄断是指垄断主体（市场主体或行政主体）对市场的经济运行过程进行排他性控制或对市场竞争进行实质性的限制，妨碍公平竞争秩序的行为或状态，包括市场独占、行政垄

断等。在中国，一方面由于计划经济体制形成的极端的行政性垄断和公用企业滥用优势的垄断行为已经成为影响社会主义统一市场建立的桎梏；而另一方面，日渐出现的市场垄断也开始危及国内市场的公平竞争。1980 年国务院发布的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》是中国关于保护市场竞争的最早的行政性法规。这个《规定》指出，在社会主义公有制占优势的情况下，允许和提倡各种经济成分之间、各个企业之间发挥所长、开展竞争。在经济活动中，除国家指定由有关部门和单位专门经营的产品以外，其余的不得进行垄断，搞独家经营。开展竞争必须打破地方封锁和部门分割。任何地区和部门都不准封锁市场，不得禁止外地商品在本地区、本部门销售。

2. 对限制竞争行业的规制

限制竞争行为是指企业滥用优势地位，或通过订立协议、团体决定或其他方式排斥或限制市场竞争的行为。如差别对待、限制专售价格、搭售等行为，企业之间通过订立协议的形式限制自由贸易和竞争，如共同划分市场、联合定价、抵制交易等行为。限制竞争行为恰恰是经济生活中经常出现的现象。中国在加入世贸组织前后很短的时间内修订、制定了《反倾销条例》、《反补贴条例》和《保障措施条例》，并且在 2002 年 6 月颁布了《政府采购法》和《中小企业促进法》。

3. 对不正当竞争行为的规制

在市场竞争中，经营者为了牟取自身的利益，采用损人利己、违背诚实信用的商业原则的竞争手段争夺市场，给市场秩序带来了极大的危害，同时也损害了其他经营者和消费者的利益。中国在引进市场竞争的同时，也出现了大量的不正当竞争行为。1980 年国务院发布的《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》是中国关于保护市场竞争的最早的行政性法规。这个《规定》指出，开展竞争必须扩大企业的自主权，尊重企业相对独立的商品生产者的地位。1993 年颁布《反不正当竞争法》，在以往零星调整的基础上，开始完整地规制不正当竞争行为。对欺骗性交易行为、虚假广告宣传行为、商业贿赂行为、诋毁他人声誉行为以及不正当低价竞销等七种不正当竞争行为进行了专门的规定。

近年来，随着市场经济和社会的发展，产生了一些新型不正当竞争行为，主要有：比较广告、附赠式有奖销售、反向假冒、变相传销、商标与企业名称混同、网络不正当竞争行为等。面对这些新形态，需要将这些行为纳入到《反不正当竞争法》的调整范围加以规范，以建立良好的竞争秩序。

三、市场监管

（一）商品市场监管

中国商品市场是在以放松管制和转变机制为主线的市场化进程中逐渐发育成熟的，其间经历了调整商品购销政策、改革批发体制、充实商业所有制结构、转换国有商业企业经营机制、推行商业行政体制改革、允许外资进入零售经营领域等一系列的制度变迁，一个包括消费品和生产资料在内的城乡结合、批零兼营、大中小相匹配的多成分、多层次、多形式的流通网络业已形成。与商品市场的发展和市场化进程相适应，商品市场的法制化进程加快，相继出台了《反不正当竞争法》（1993 年 9 月 2 日公布）、《拍卖法》（1997 年 1 月 1 日起实施）、《关于制止低价倾销行为的规定》（国家计委于 1998 年 8 月 3 日发布实

施）、《商品市场登记管理办法》（国家工商行政管理局54号令）、《连锁店经营管理规范》、《零售业态分类规范意见》等一系列法律法规和政府部门规章，初步形成了依法治市、鼓励竞争、适应市场经济运行的法律体系框架，促进了市场的规范化发展。按照党的十六届三中全会提出的“加快建设全国统一市场”的要求，把打破地区封锁作为重要目标，不得以任何方式阻碍外地企业和产品进入本地市场，实现区域之间商品的自由流动。建立重要敏感商品的市场准入制度，切实保护消费者合法权益。加快全社会商务信用建设，大力倡导诚信经营、诚信消费，强化信用意识和契约意识，为商品市场健康发展提供信用基础。

（二）劳动力市场监管

为规范劳动力市场秩序，推动劳动力市场健康发展，1994年《中华人民共和国劳动法》颁布，中国劳动法律制度建设取得了很大的成就，对保障劳动者的基本权利、维护稳定和谐的劳动关系、促进市场经济的发展起到了重要的作用。国家制定了一系列关于劳动者最基本劳动条件的法律法规，包括《关于贯彻执行〈劳动法〉若干意见》（劳部发［1995］309号）和《企业最低工资规定》（劳部发［1993］333号）、《劳动安全与卫生法》等，改善劳动条件，保障劳动者的基本生活，避免伤亡事故的发生。中华全国总工会及其各级工会代表职工的利益，依法维护职工的合法权益，1950年6月中央人民政府颁布的我国第一部《中华人民共和国工会法》是新中国成立初期颁布的三部重要法律之一，它适应了经济恢复时期的特点，反映了当时“劳资两利”、“劳资协商”的特点。为了反映十一届三中全会后党的方针政策，1992年4月产生了现行的新《工会法》。这部《工会法》保障了工会工作的顺利进行，维护了广大职工的合法权益，在社会主义建设中发挥了应有的作用。但是必须看到现行《工会法》未能反映市场经济的特点，与当前社会存在着不相适应的情况，2001年10月27日《工会法》的修正案通过，工会必须面向市场经济下劳动关系变化的形势开展工作。市场经济下所有制的结构发生了变化，私有企业、外资企业比重加大，劳动关系由一元化变成了多元化，工会必须根据劳动关系的变化来开展工作；随着政府职能的转变，企业自主权的扩大，加大工会保护职工合法权益的力度；中国加入WTO后，外企、私企的比例进一步增加，工会应当针对这一形势积极开展维护职工合法权益的工作。这是工会法制建设进一步健全和完善的重要措施，同时也为新时期开展工会工作提供了强有力的法律保障。《工会法》的发展适应了建立社会主义市场经济体制发展的要求，有利于充分发挥工会作为党和政府联系职工群众的桥梁纽带作用，建立和谐稳定的劳动关系。建立健全社会保障体系，大力实施《养老保险法》、《医疗保险法》、《失业保险法》、《工伤保险法》、《生育保险法》等，对劳动者基本生存条件进行保障。

（三）金融市场监管

在金融市场发展过程中，中国金融市场基本制度建设不断改进和完善，为维护统一开放、公平竞争的金融市场奠定了基础，主要表现在三方面：首先，建立起集中统一的市场监管体制。1992年10月，国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会宣布成立，标志着中国证券市场的统一监管体制开始形成。中国证监会于1997年开始对上海、深圳证券交易所进行监管，在两市设立中国证监会证券监管专员办公室。中国各金融市场分别由不同部门监管。如中国人民银行依法监管银行间同业拆借市场、银行间债券市场、银行间外汇市场和黄金市场。它还承担对于金融市场系统性风险和跨市场风险的防范，稳定金融稳

定的职责；人民银行、证监会和保监会等监管部门分工合作，沟通协调，形成比较完整的金融市场监管构架。其次，政府制定了相应的法律、法规和条例，建立和完善中国金融市场的法律制度。《中华人民共和国中国人民银行法》和《中华人民共和国商业银行法》于1995年出台，标志着我国金融体制改革和经济法制发展到了一个新的阶段。1993年国务院决定改革外汇管理体制，从1994年1月1日起实行外汇结汇制、银行售汇制、人民币汇率并轨等相关制度，并于1996年制定了《中华人民共和国外汇管理条例》（1997年修改）、《中华人民共和国保险法》（1995年6月颁布，2002年修正，2009年修订）、《中华人民共和国证券法》（1993年实施，2004年修改，2005年修订）等一系列金融法律界定市场各方责权关系，奠定了金融市场运行的重要基础；此外，经国务院批准，国务院证券委员会陆续颁布的《股票发行与交易管理暂行条例》、《股份有限公司境内上市外资股规定的实施细则》、《证券交易所管理办法》等一系列金融市场规章和规范性文件，为规范市场管理做出了贡献。再次，近年来，市场基础建设设施不断改进，金融市场交易结算系统机制灵活，托管系统不断优化，防范市场风险能力加强；资金清算系统高效安全，满足大规模频繁清算；市场基础设施中的各个系统连接协调，增强了各个市场的连通和互动，为中国金融市场快速健康发展提供了有效的技术支持和运行平台。

参考文献

[1] 马凯. 中国价格改革二十年的历史进程和基本经验. 见马凯等著. 走进经济科学殿堂. 北京：经济科学出版社，2005

[2] 蔡昉，林毅夫. 中国经济. 北京：中国财政经济出版社，2003

[3] 蔡昉，都阳，王美艳. 中国劳动力市场转型和发育. 北京：商务印书馆，2005

[4] 市场体系建设司和国务院发展研究中心市场经济研究所. 全国商品市场体系建设研究报告. 商务部网站，2003－12

[5] 2005年中国金融市场发展报告. 中国人民银行网站，2006

[6] 国家经济体制改革委员会. 中国经济体制改革年鉴1990. 北京：改革出版社，1991

[7] 曾培炎. 新中国经济50年（1949—1999）. 北京：中国计划出版社，1999

[8] 宋晓梧，薄越亮，陈乃醒. 中国市场经济建设全书（28）. 太原：山西人民出版社，1996

[9] 北京师范大学经济与资源管理研究所. 2003中国市场经济发展报告. 北京：中国对外经济贸易出版社，2003

[10] 北京师范大学经济与资源管理研究所. 2005中国市场经济发展报告. 北京：中国商务出版社，2005

[11] 张车伟. 转型中的中国劳动力市场. 中国经济快讯周刊，2002（19）

[12] 国务院发展研究中心. 中国经济年鉴2006. 北京：中国经济年鉴出版社，2007

[13] 吴定富. 中国保险业发展改革报告1979—2003. 北京：中国经济出版社，2004

[14] 吴定富. 中国保险业发展改革报告2004—2005. 北京：中国经济出版社，2005

第六章

宏观管理体制

宏观调控是社会主义市场经济的本质要求和重要组成部分。当前我国的宏观管理体制，主要由计划体制、财政体制以及金融体制组成。作为体制改革的重要内容，我国的政府在职能、机构以及宏观管理目标方面都经历了重大的调整。建立和完善宏观管理体制对促进社会主义市场经济的发展具有重大意义。

第一节　政府职能

一、政府职能的历史沿革

在传统的计划经济体制下，国家不仅控制着经济的宏观决策权，而且控制着微观决策权，政府制定宏观经济计划，并以指令的形式将计划层层分解，通过行政系统组织落实，这样宏观调控与微观管制直接混在一起。从计划经济向社会主义市场经济的过渡，要求宏观调控方式的转变，要求把调控的重点由对企业的管制转向对宏观总量关系的调节，由实物计划分配转向对实物运动与价值运动的协调，由依赖行政指令转向主要依赖宏观经济政策。在社会主义市场经济条件下，政府既不能像原有体制下那样利用行政指令或命令直接控制企业经济活动，决定总量关系，也不能直接规定市场价格信号指导资源流动和配置，而只能通过财政和货币政策实现宏观经济的平衡，为市场机制的作用创造宏观环境。中共十四大确立了社会主义市场经济的改革方向，并认识到在市场经济条件下，政府的经济管理职能的重点应当是加强宏观调控。1993 年中共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》，全面阐述了建立宏观调控体系的问题，提出了对宏观调控各种手段长远的和近期的改革目标。

中共十六大进一步完善了政府的职能，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。除了宏观调控目标外，宏观管理还需要实现发展改革等长期目标。根据中共十六大报告的要求：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。

中共十六届三中全会审议通过的《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》对转变政府经济管理职能提出了诸项具体要求：深化行政审批制度改革，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。加强国民经济和社会发展中长期规划的研究和制定，提出发展的重大战略、基本任务和产业政策，促进国民经济和社会全面发展，实现经济增长与人口资源环境相协调。加强对区域发展的协调和指导，积极推进西部大开发，有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革发展，振兴东北地区等老工业基地，鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化。完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程序，充分利用社会智力资源和现代信息技术，增强透明度和公众参与度。

中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出的构建社会主义和谐社会的战略任务，为社会主义市场经济中政府如何确立和发挥自己的经济职能提出了新的更高的要求，根据《决定》的要求，为构建社会主义和谐社会，政府的经济职能还应包括：坚持协调发展、加强社会事业建设，扎实推进社会主义新农村建设，落实区域发展总体战略，实施积极的就业政策，坚持教育优先发展，加强医疗卫生服务，加快发展文化事业和文化产业，加强环境治理保护；加强制度建设、保障社会公平正义，完善公共财政制度、收入分配制度、社会保障制度；完善社会管理、保持社会安定有序，建设服务型政府，推进社区建设，健全社会组织，统筹协调各方面利益关系，完善应急管理体制机制，加强安全生产，加强社会治安综合治理，加强国家安全工作和国防建设，等等。

构建社会主义和谐社会是建设中国特色社会主义的重大战略任务，它坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，从更高的、更宏观的层面上提出了社会主义市场经济中政府的管理目标和责任，从经济、政治、文化和社会管理等各个方面阐明了社会主义经济中政府工作的总体目标和任务，这从根本上超越了传统的资本主义市场经济中政府作用的范围，体现了社会主义制度的特殊要求和历史意义，对于新时期政府职能实施和创新具有重大指导意义。

中共十七大在全面建设小康社会、促进科学发展和社会和谐的现实要求下，对进一步完善和转变政府职能做出了新的要求，明确提出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。加快公共服务体系建设，建设服务型政府是经济社会发展到一定阶段的必然要求，是促进科学发展、社会和谐的重要内容。为贯彻落实党的十七大精神，中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议研究了深化行政管理体制改革问题，发布了《关于深化行政管理体制改革的意见》，对进一步深化行政管理体制改革进行了部署，《意见》强调，深化

行政管理体制改革要以政府职能转变为核心，并提出了全面正确履行政府职能的几点要求：改善经济调节，更多地运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段调节经济活动，增强宏观调控的科学性、预见性和有效性，促进国民经济又好又快发展。严格市场监管，推进公平准入，规范市场执法，加强对涉及人民生命财产安全领域的监管。加强社会管理，强化政府促进就业和调节收入分配职能，完善社会保障体系，健全基层社会管理体制，维护社会稳定。更加注重公共服务，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化。

二、政府机构改革

政府机构是政府职能实现的载体。为了适应经济体制改革的不断推进，切实转变政府职能，改革开放以来，我国政府机构的设置和职能也经历了数次改革和调整。其中，1998年和2003年国务院机构改革最具代表性。

1998年全国人大九届一次会议通过了国务院机构改革方案，当年的政府工作报告指出，“国务院机构改革的重点，是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门，加强宏观调控和执法监管部门”。在这次机构调整中，国家宏观调控部门保留了国家计划委员会，更名为国家发展计划委员会。保留了1993年设立的国家经济贸易委员会，大大加强了其对经济运行的调控权力。财政部和中国人民银行也被列入了宏观调控部门。这次政府机构改革力度最大的是撤销了15个部委，其中10个是专业经济管理部门。这些专业部有的成立国有独资公司转为经济实体，如电力部组建为国家电力公司；有的进行调整合并组成新机构，如在邮电部和电子工业部的基础上组建信息产业部，在劳动部的基础上组建劳动和社会保障部，由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部；大部分专业部委如煤炭工业部、机械工业部、冶金工业部、国内贸易部、轻工业总会、纺织业总会分别改组为国家专业局，并将化学工业部、石油天然气总公司、石油化学总公司的政府职能合并，组建国家石油和化学工业局，这些专业局都由国家经贸委管理。仍然保留和新组建的专业经济部门不再管理企业、管理生产，其职责是“制定行业规划和行业政策，进行行业管理；引导本行业产品结构的调整；维护行业平等竞争秩序”。

2003年，国务院再次启动了新一轮的机构改革：在国家发展计划委员会的基础上，并入了国务院体制改革委员会的职能，改组成为国家发展和改革委员会；将国家经贸委的内贸管理、对外经济协调和重要工业品、原材料进出口计划组织实施等职能，国家计委的农产品进出口计划组织实施等职能，以及外经贸部的职能等整合起来，组建了商务部；将国家经贸委的指导国有企业改革和管理的职能、中央企业工委的职能，以及财政部有关国有资产管理的部分职能等整合起来，设立国有资产监督管理委员会，国务院授权国资委代表国家履行出资人职责；将中国人民银行对银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构的监管职能分离出来，并和中央金融工委的相关职能进行整合，设立中国银行业监督管理委员会。

2008年，十一届全国人大一次会议通过了关于国务院机构改革方案的决定，再次启动了国务院行政机构的改革。这次国务院机构改革的主要任务是，围绕转变政府职能和理

顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点，加强与整合社会管理和公共服务部门。

国务院机构改革方案的主要内容包括：(1) 合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要进一步转变职能，减少微观管理事务和具体审批事项，集中精力抓好宏观调控。财政部要改革完善预算和税政管理，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善公共财政体系。中国人民银行要进一步健全货币政策体系，加强与金融监管部门的统筹协调，维护国家金融安全。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制，形成更加完善的宏观调控体系。(2) 加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。将国家发展和改革委员会的能源行业管理有关职责及机构，与国家能源领导小组办公室的职责、国防科学技术工业委员会的核电管理职责进行整合，划入该局。国家能源委员会办公室的工作由国家能源局承担。不再保留国家能源领导小组及其办事机构。(3) 组建工业和信息化部。将国家发展和改革委员会的工业行业管理有关职责，国防科学技术工业委员会核电管理以外的职责，信息产业部和国务院信息化工作办公室的职责，整合划入工业和信息化部。组建国家国防科技工业局，由工业和信息化部管理。国家烟草专卖局改由工业和信息化部管理。不再保留国防科学技术工业委员会、信息产业部、国务院信息化工作办公室。(4) 组建交通运输部。将交通部、中国民用航空总局的职责，建设部的指导城市客运职责，整合划入交通运输部。组建国家民用航空局，由交通运输部管理。国家邮政局改由交通运输部管理。保留铁道部，继续推进改革。不再保留交通部、中国民用航空总局。(5) 组建人力资源和社会保障部。将人事部、劳动和社会保障部的职责整合划入人力资源和社会保障部。组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理。不再保留人事部、劳动和社会保障部。(6) 组建环境保护部。不再保留国家环境保护总局。(7) 组建住房和城乡建设部。不再保留建设部。(8) 国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。改革后，除国务院办公厅外，国务院组成部门设置 27 个。这次国务院改革涉及调整变动的机构共 15 个，正部级机构减少 4 个。

政府机构改革为政府职能的转变提供了组织基础，是实现政府职能转变的重要举措。

第二节　国家计划和计划体制

一、国家计划和计划体系

国家计划是一国政府为达到一定的经济、社会目的而制定的未来行动的方案，是一个国家对其经济和社会发展所描绘的蓝图。由政府主导制定的计划反映了政府在特定的客观环境下对国家发展前景的预测，以及政府的愿望和意图。在新中国成立之初，我国主要参照苏联计划经济的实践建立了我国的中央计划体制，以中央计划作为国民经济管理的主要

手段。改革开放后，我国开始在计划经济体制中不断引入市场机制，到1992年正式确立了社会主义市场经济作为我国的基本经济制度。在社会主义市场经济条件下，国家计划应当成为市场经济条件下政府履行宏观调控、经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能的重要依据。国家依然可以通过发展计划确定发展目标，引导和调节市场、指导企业决策，从而减少社会生产的盲目性，促进经济社会发展。中共中央十六届三中全会通过的《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》明确指出："国家计划明确的宏观调控目标和总体要求，是制定财政政策和货币政策的主要依据。"

国家计划的任务和内容，要通过一些具体的形式表现出来，由反映经济社会各方面活动的宏观计划组成。所谓计划体系，就是从不同角度表述计划内容而组成的相互衔接、相互补充的计划的有机结合体。我国的计划体系可概括为"三级三类"。所谓"三级"，是指按计划行政层级，分为国家级计划、省级计划、市县级计划。所谓"三类"，是指按计划的对象和功能，分为总体计划、专项计划、区域计划。其中，国家的总体计划，也就是国民经济和社会发展计划，是以全国的国民经济和社会发展为对象编制的计划，是总体性、纲领性的计划，在各类规划中处于"龙头"地位，是编制其他计划的依据。国家总体计划又可按计划期的长短分为短期计划、中期计划、长期计划。短期计划主要是年度计划。中期计划主要包括经济和社会发展各主要方面的中期发展目标，可称为"国家发展计划"，时间跨度一般为5～7年。在我国，中期计划就是我们常说的"五年计划"。长期计划则主要包括长远的发展目标及重大措施，是国家发展的权威性、纲领性计划，时间跨度一般为10～20年。

二、计划体制的形成和演变

早在新中国成立前夕，中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》就确定："中央人民政府应争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划，规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围，统一调剂中央各经济部门和地方各经济部门的相互联系。"1954年制定的《中华人民共和国宪法》中载明："国家用经济计划指导国民经济的发展和改造，使生产力不断提高，以改进人民的物质生活和文化生活，巩固国家的独立和安全。"这就从宪法的高度确定了我国的计划经济体制。

建立计划管理机构，是实行计划经济的前提。1948年底，东北全境解放。1949年1月，东北人民政府成立了东北经济计划委员会，对东北地区的经济恢复发展实行计划管理。中央人民政府成立后，在政务院财政经济委员会下设立了财经计划局，这是我国最早的中央计划管理机构。同时，在当时的各大行政区和省（市）、自治区人民政府的财经委员会下也分别设置了计划局、处。随着我国国民经济的基本恢复和大规模经济建设时期的到来，1952年11月15日国家计划委员会正式成立。国家计委直属于中央人民政府，由时任中央人民政府副主席高岗任主任（主席），邓子恢任副主任（副主席）。1953年中共中央发出《关于建立计划机构的通知》，1954年中央又发出《关于建立与充实各级计划机构的指示》，要求"中央人民政府所属各经济部门和文教部门，必须建立和健全计划机构，并把计划机构逐级建立到基层企业单位"。由此，我国计划管理体制逐步建立和形成。国家计委成立后，不仅负责编制计划、承担财政金融贸易的管理任务，还负责基本建设管理

工作，工作庞杂繁重。1954 年，国家建委成立，计委将基本建设方面的行政性与组织性工作及技术合作工作交给了建委。1956 年，中央计划管理机构被一分为二，即国家计划委员会和国家经济委员会。国家计委负责从事中长期计划的编制，而年度计划则由国家经委负责。从新中国成立到 1957 年，我国在恢复国民经济，实行社会主义改造，以及编制和执行第一个五年计划的过程中，逐步建立和形成了计划经济体制。在 20 多年的计划经济实践中，中央计划机构成为了整个国民经济的指挥部，而计划体制的改革主要是围绕着中央—地方的权限划分即权力的集中与分散进行的修修补补。

传统的计划经济时代，在我国的国家计划体制中，计划成为资源配置的基本方式。社会资源依照计划指标进行行政性分配。财政按国家计划统收统支；固定资产投资从立项、筹资到开工建设完全按照国家计划进行；绝大部分商品价格由国家物价部门统一制定；重要物资和商品，均按国家计划收购、分配和调拨；劳动用工和工资分配也按统一计划进行。

国家计划的基本形式是指令性计划，国家计划指标通过行政机构层层分解下达，最终落实到企业。计划指标对企业来说，是必须完成的行政任务。企业的资源配置和经营活动，都要围绕完成国家计划这一目标进行，这也是对企业成果进行考核的主要标准。企业的生产经营活动所涉及的生产规模、品种数量、产销链接、原材料供应与资金调拨、投资和建设项目等等烦琐而具体的问题都需要国家计划统一安排和及时解决，因而，年度计划必然成为计划工作的重点，居于计划体系的中心地位。

在计划经济体制下，国家计划的指标体系主要是由分门别类的实物指标体系构成的。国家计划的基本内容是反映和控制各种物质产品生产、流通、分配、消费的实物运行及其相互平衡关系。

在高度集中的计划经济体制下，我国建立起了完整的以重工业为基础的国民经济体系，实现了经济的快速发展。但该体制造成的“政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场的作用，分配中平均主义严重”① 的弊端对经济的进一步发展造成了越来越严重的阻碍，因而成为了改革的对象。

1978 年十一届三中全会的召开标志着我国的经济改革进入了一个崭新的历史时期。从 1979 年到 1991 年，我国的经济体制处于计划体制与市场体制相结合的时期，改革也经历了“计划经济为主，市场经济为辅”；“有计划的商品经济体制”；“计划经济与市场经济相结合”等重要阶段。在这一时期内，我国的计划体制也相应地进行了一系列改革。国家计划的指令性指标逐渐减少。改革最初实行了指令性计划、指导性计划和国家计划指导下的市场调节三种管理形式并存的计划形式。1984 年，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，中国社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济，提出自觉运用价值规律和计划体制，发展社会主义商品经济的要求，并强调“计划工作的重点要转移到中期和长期计划上来，适度简化年度计划”。同年，国家计委出台了《关于改革计划体制的若干暂行规定》，明确了指导性计划将成为未来计划的主要形式，国家进一步缩小了对工农业产品产量的指令性计划范围，扩大了指导性计划和市场调节的范

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》，1984 年。

围，并逐步规范了国家计划以五年为主要形式，简化年度规划，制定长远规划及行业、地区和若干专项规划的国家计划体系。在1989—1991年的国民经济治理整顿时期，国家计划又被赋予了制定产业政策、调整产业结构的任务。由此，国家计划在内容上，大幅削减了指令性计划，例如在生产领域，1979年国家计划对25种主要农产品产量实行指令性计划管理，到1992年只对9种主要农产品实行指导性计划管理；1992年，国家计委管理的工业指令性计划产品由1980年的120种减少为只对四种行业的部分产品下达指令性计划。同时，在管理方式上，计划管理由实物平衡为主逐步过渡到价值平衡为主；行政手段逐步削弱，经济、政策、法规发挥的作用日益明显。

1992年，党的十四大提出建设社会主义市场经济体制，我国的经济体制改革又进入了新的阶段。十四大报告指出要“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”，而“国家计划是宏观调控的重要手段之一”，并对计划体制改革提出了要求：“更新计划观念，改进计划方法，重点是合理确定国民经济和社会发展的战略目标，搞好经济发展预测、总量调控、重大结构与生产力布局规划，集中必要的财力、物力进行重点建设，综合运用经济杠杆，促进经济更快更好的发展。”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》进一步规定了计划在宏观调控中的地位、作用、范围和职能，提出：“计划工作的任务，是合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。计划工作要突出宏观性、战略性、政策性，把重点放到中长期计划上，综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用。”1998年3月，第九届全国人民代表大会通过的国务院机构改革方案，决定将国家计划委员会更名为国家发展计划委员会。2003年的国务院机构改革，又把国家计委、国家经贸委、国务院体制改革办公室改组为国家发展和改革委员会。2003年10月，《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》更是将国家计划置于宏观调控体系的核心位置：“完善国家宏观调控体系。进一步健全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。国家计划明确的宏观调控目标和总体要求，是制定财政政策和货币政策的主要依据。”

1992年后的一系列改革，使得国家计划逐步转变为指导性、宏观性、战略性和政策性的计划，从而更加适应社会主义市场经济的要求。国家计划在经济运行宏观调控的总体指导和综合协调方面、在强化产业政策引导经济结构调整和优化升级方面发挥越来越重要的作用。年度计划的地位有所降低，转变为以指导性和预测性为主的计划，重点在于提出当年的调控目标和相应的调控政策。五年计划的重要性则得到了加强，主要突出经济发展的战略性选择、经济发展的基本方针、主要政策等，并在此基础上提出中期经济发展的主要目标，但基本上是指导性的，实物性指标基本已被取消。长期规划和转型规划的编制受到更多的重视。我国在1996年编制了《2010年远景目标纲要》，这是我国第一个15年的长期规划，还编制和执行了农业、科技、国土整治等多种专项计划。此外，计划方法的科学性不断加强，1995年基本完成了向新的国民经济核算体系（SNA）的过渡，为改进计划指导和管理提供了更为准确的数据；在制定计划过程中，注意听取实际工作部门、企业、大专院校、科研单位各方面的意见，提高了社会参与度，并从1995年开始，建立了计划报告公开发布制度。

健全规划管理体制

加强统筹协调。继续做好总需求与总供给的平衡，特别要加强制度协调、规划协调和政策协调。统筹协调政策目标和政策手段，搞好财政政策、货币政策、产业政策、区域政策、社会政策和政绩考核间的配合，防止国家政策部门化。统筹协调长期发展与短期发展，近期措施要有利于解决长期性发展难题，改革体制、制定政策、安排投资、确定发展速度，都要充分考虑可持续性，防止急于求成。

改革规划管理体制，健全科学化、民主化的编制程序，形成以国民经济和社会发展规划为统领，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。做深做实城市规划、土地利用规划、环境保护规划和粮食、能源、交通等专项规划。编制全国主体功能区划规划，明确主体功能区的范围、功能定位、发展方向和区域政策。强化区域规划工作，编制部分主体功能区的区域规划。改革完善地方规划，深化市县规划体制改革。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》

“五年计划”是中国计划体系的中心。我国的前五个五年计划基本上是在计划经济时代编制和实施的。这一时期的五年计划，特别是前三个五年计划，在我国国民经济建设和工业基础建立的过程中发挥了积极的作用，但同时也存在着诸如决策不科学、形式太单一、管理过于集中、重基建轻技改等技术、体制方面的深刻问题。改革开放以后，五年计划的制定日益完善和正规化，从1980年公布的第六个五年计划开始的后五个五年计划，名称均为“中华人民共和国国民经济和社会发展第X个五年计划”，并且都需经过全国人民代表大会审议通过。随着市场调节范围越来越大，指导性指标成为主题，指标体系也趋于简化，实施的效果也有了很大提高。

2006年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年（2006—2010年）规划纲要》发布，为新世纪实现全面建设小康社会目标指明了方向，《纲要》根据全面建设小康社会的总体要求，提出了“十一五”时期要努力实现经济社会发展的主要目标：宏观经济平稳运行；产业结构优化升级；资源利用效率显著提高；城乡区域发展趋向协调；基本公共服务明显加强；可持续发展能力增强；市场经济体制比较完善；人民生活水平继续提高；民主法制建设和精神文明建设取得新进展。沿用了50多年的“五年计划”的提法改为“五年规划”，一字之差，意味深长。与计划相比，“规划”的提法更能体现指导性、战略性、政策性、灵活性，反映了我国计划体制在社会主义市场经济条件下的深刻变化。

三、“十二五”规划的基本思路

中国从1953年开始实施第一个五年计划至“十一五”末，已经实施了十个五年计划和一个五年规划。2011年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年（2011—2015年）规划纲要》发布，标志着我国进入“十二五”时期。“十二五”时期（2011—2015年），是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。“十二五”规划围绕继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期、促

进经济长期平稳较快发展，夺取全面建设小康社会新胜利、推进中国特色社会主义伟大事业，对社会经济的发展做出了全面的布局。规划要求，加快转变经济发展方式，开创科学发展新局面；坚持扩大内需战略，保持经济平稳较快发展；推进农业现代化，加快社会主义新农村建设；发展现代产业体系，提高产业核心竞争力；促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化；加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平；深入实施科教兴国战略和人才强国战略，加快建设创新型国家；加强社会建设，建立健全基本公共服务体系；推动文化大发展大繁荣，提升国家文化软实力；加快改革攻坚步伐，完善社会主义市场经济体制；实施互利共赢的开放战略，进一步提高对外开放水平。

“十一五”时期我国经济社会发展取得了举世瞩目的成绩。同时，我国发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。“十二五”规划正是针对这些问题，对在今后五年的发展进程中解决好这些问题做出了部署，这也就构成了“十二五”规划的六大突出特点。一是规划纲要通篇贯穿了以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线，围绕主题主线确定政策导向、设置规划目标、明确战略重点。二是力求做到五年与十年、当前与长远的有机结合，做好与应对国际金融危机冲击重大部署紧密衔接，巩固和扩大应对危机成果；与全面建设小康社会奋斗目标紧密衔接，为实现奋斗目标打下具有决定性意义的基础。三是努力体现扩大内需特别是扩大消费需求的导向，增强发展的内生动力。四是坚持民生优先原则，在收入分配、就业、基本公共服务、医疗、教育、住房、社会保障等诸多方面，提出了明确目标和具体要求。五是把改革开放作为加快转变经济发展方式的动力。六是在体现规划战略性、前瞻性的同时，努力增强针对性和可操作性。

第三节　财政体制

一、传统的财政体制

改革开放以前，我国实行的是高度集中的统收统支的财政管理体制，这种财政体制是同计划经济相适应的，计划体制对财政职能的定位是“发展经济，保障供给”。在这种体制下，中央要求地方将所有的财政收入上缴中央，地方提供公共产品（服务）以及生产建设所需要的资金均由中央核定拨给，财政支出覆盖了整个社会生产、流通和消费的各个方面，财政在国民收入分配和再分配中处于绝对控制地位。因此在计划经济体制下，我国的财政体制把不同性质的财政收支统一为国家财政收支，把不同性质的经济关系混为一体：(1) 把公共财政收支与所有权财政收支混为一体；国家既是公共权力的代表，行使公共权力机构的职能，又是生产资料的所有者，行使所有者的职能。公共财政收支与所有权财政收支是两种性质根本不同的收支，体现着不同的经济关系。但在传统体制下，这两种不同性质的财政收支混为一体，模糊了国家与企业的财务关系。(2) 中央财政收支与地方财政收支混为一体；中央财政和地方财政缺乏相对独立性，造成地方财政对中央财政的依赖，使地方财政丧失了应有的功能和作用，同时这也造成中央财政宏观调控能力的弱化。(3) 把对宏观收入调节与微观收入分配混为一体；国家作为收入分配的调节者同时也作为全民生产资料的所有者直接介入微观收入分配过程，直接决定初次分配收入和再分配收入，造

成收入分配中严重的平均主义。在这种体制结构下，财政仅仅是服务于政府计划的工具。

二、财政体制改革

统收统支的财政体制在计划经济时代为我国在短时间内完成工业化进程筹集了大量建设资金，为巩固新政权起到了重大历史作用。但在确立市场化改革方向后，为适应经济体制的变化，进行有效宏观调控，统收统支的财政体制越来越成为改革的重要内容。在社会主义市场经济条件下，财政体制改革需要实现“三个分开”即公共财政与所有权财政分开，中央财政与地方财政分开，宏观收入调节与微观收入分配分开，逐步建立与社会主义市场经济相适应的公共财政制度。我国的财政体制改革始于20世纪80年代初，总体上经历了财政包干体制到分税制两个阶段，1998年后，改革的重点开始转向公共财政体制的建设和完善。

1. 财政包干体制改革

1980年，国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定》，全面改进国家与企业之间的分配关系，形成了所谓“分灶吃饭”的财政体制。这一体制的基本内容是：按照企事业单位的行政隶属关系，明确划分中央与地方的收支范围，并按此范围确定各地区的包干基数。分成比例或补助数额，一定五年不变，地方多收多支、少收少支，自行安排预算，自求收支平衡。1982年又对一些省实行了“总额分成”的办法。这次财政体制改革打破了过去财政“大锅饭”的局面，财政分配由“条条”为主改为“块块”为主，扩大了地方的财权，加强了地方的责任，是新中国成立以来财政体制的重大改革。

1985年，为配合第二步“利改税”改革[①]，国务院决定进一步改革政府间分配关系，实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制，在保持原体制调动地方政府积极性的优势的同时，将少数几个部门的收入划给中央，适当集中财力。1986年以后，出现了财政收入占国民收入的比例大幅下降、中央财政收入占整个财政收入的比例也不断下降，造成财政赤字，宏观调控能力弱化。为了改变这种状况，同时配合国有企业普遍推行的承包经营责任制，1988年，开始实行6种形式的财政包干，包括“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解递增包干”、“定额上解”和“定额补助”。这次推行的包干制的思路是先调动地方组织收入的积极性，在地方财政收入增长以后，中央再从收入增量中多分一些，因此将城乡个体工商业户所得税及营业税、个人收入调节税、个人所得税等划为地方固定税收，抵顶支出，增长全留。

财政包干体制的改革改变了高度集中的“统收统支”财政体制，产生了积极的效果，同时也有效地支持和配合了其他领域的改革。但这种体制随着市场机制的不断发展和完善，表现出了日益明显的弊端，如税收调节作用弱化，影响产业结构优化和统一市场的形成；制约了国家财力特别是中央财政收入的增长，使中央财政收入比重不断下降，削弱了

---

① 利改税就是把企业上缴利润改为按国家规定的税种及税率缴纳税金。税后利润完全归企业支配，逐步把国营企业的分配关系通过税收形式固定下来。1982年11月，全国五届人大五次会议决定国营企业利改税的改革分两步走，于1983年和1984年，对国营企业实行了利改税的第一步和第二步改革。

中央政府的宏观调控能力，等等。因此，需要对财政包干体制进行改革，以适应社会主义市场经济的要求。

2. 分税制改革

1993 年底，国务院通过了《关于实行分税制财政管理体制的决定》，分税制改革从 1994 年 1 月 1 日开始实施。这次改革的目标是从我国实际情况出发，借鉴国外税制成功做法，通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来，再在实施中逐步完善。按照“存量不动，增量调整，逐步提高中央宏观调控能力，建立合理的财政分配机制”的原则，在原来地方上解和中央补助基本不变的情况下，实行“两分一返”，即按税种划分中央和地方财政收入；中央和地方分设税务机构，分别收税；中央对地方实行税收返还和转移支付。

这次分税制改革，在划分事权的基础上，划分了中央和地方的财政支出。中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，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权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。分税制在重新划分中央财政收入与地方财政收入的基础上，相应地调整了政府间财政转移支付数量和形式，除保留原体制下中央财政对地方的定额补助、专项补助和地方上解外，根据中央财政固定收入范围扩大、数量增加的新情况，着重建立了中央财政对地方财政的税收返还制度。具体办法是，中央税收上缴完成后，通过中央财政支出，将一部分收入返还给地方使用。

对应于中央与地方财政支出的划分，根据事权与财权相结合的原则，分税制还按税种明确划分了中央和地方财政收入的范围。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划分为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税，充实地方税税种，增加地方税收入。

为配合分税制改革，国务院于 1993 年底发布了《工商税制改革实施方案》，开始进行新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻的一次税制改革，意在通过“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权、理顺分配关系，保证财政收入，建立符合社会主义市场经济要求的税制体制”。在税种改革方面，这次改革建立起了以增值税为主体，消费税和营业税为补充，以公平、中性、透明和普遍征收为特征的现代流转税体制；改革了企业所得税按所有制成分分别设置税种，税率不一、优惠各异的原有制度，统一了内资企业所得税，调整、规范了国家与企业的关系，实现了公平竞争。在机构改革方面，国务院在 1993 年底决定实行税务机构分设，分设中央与地方两套税务机构，组建国家税务局和地方税务局，前者主要负责中央税和中央与地方共享税的征收，后者主要负责地方税的征收。在税务机构分设后，出现了地方干扰税法执法、地方税务机构人员剧增等问题，国务院于 1997 年做出省以下地税机构实行垂直管理的规定，对省以下地方税务局实行上级税务机关与地方政府双重领导，以上级税务机关领导机关垂直领导为主的管理体制；为保证税务机关独立执法，地方财政机关不得与税务机关合并。

分税制财政体制，改变了财力和财权过于分散的局面，建立了中央财政稳定增长的机制，为实现中央财力较快增长、形成由上而下的财政分配机制打下了物质基础，增强了中央的宏观调控能力；同时调动了地方生财、聚财的积极性，促进了资源优化配置和产业结构调整。图 6—1 显示了“两个比重”历年变化情况。

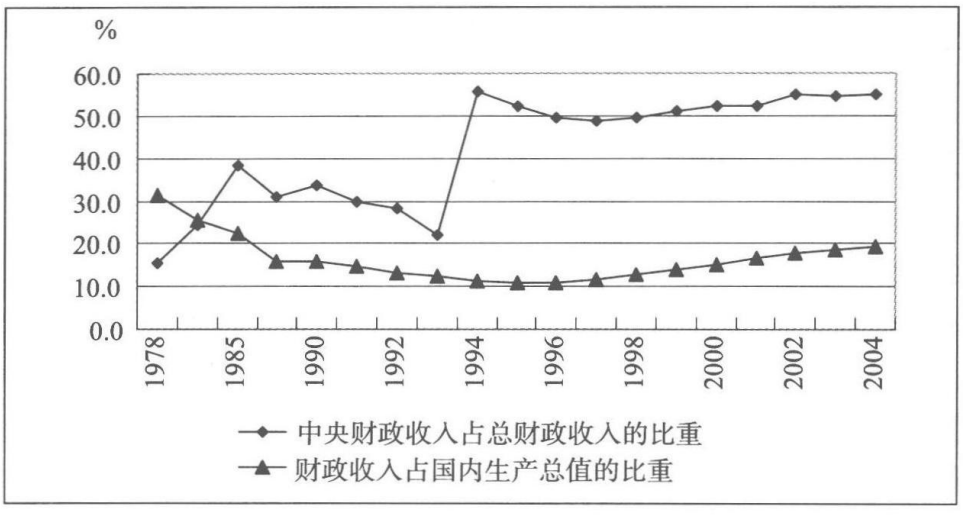


图 6—1 “两个比重”历年变化

资料来源：根据《中国统计年鉴 2005》有关数据编制。

3. 公共财政框架初步建立

1998 年以后，财政改革的重点转向财政支出体制，目标是逐步建立公共财政体制框架。在推进公共财政体制建设方面，主要进行了以下几个方面的改革：一是推行部门预算；二是实行国库集中支付；三是推进政府采购改革；四是实行“收支两条线”管理。

实行部门预算，增强了预算的完整性、统一性，部门的各种财政性资金（包括预算内外资金）全部在一本预算中编制，所有收支项目都在预算中反映出来，实现“一个部门一本预算”。部门预算经过人大批准后，对该部门的收支项目安排就具有法律效力，从预算执行到资金使用的全过程都必须接受法律监督。从 2000 年开始，我国中央和省两级逐步推行了部门预算，有些市、县也开始编制部门预算。

国库集中收付，是将所有的财政资金纳入国库单一账户，所有的财政支出由国库直接支付，取消各部门和单位在银行设立的收支账户。实行国库集中收付后，财政部门加强了对各部门和单位的收支活动的全程监督。2002 年，中央在 38 个部门实行了国库集中支付的试点，许多地方也积极进行了改革探索。与此同时，编制政府采购预算和实行政府采购资金财政直接拨付制度，支持了部门预算和国库管理制度的改革。

实行政府集中采购，克服了过去分散采购的许多弊端，如采购资金的分配和使用脱节，无法有效进行监督；采购效益不高，采购的产品和服务往往价高质次；采购过程不透明、不公开，容易滋生腐败，等等。2002 年，人大审议通过了《中华人民共和国政府采购法》，标志着我国政府采购工作步入法制化轨道。

实行“收支两条线”管理，从收入方面，防止了部门和单位乱收、滥罚及坐收坐支；从支出方面，执收单位上缴收入不再与其支出安排挂钩，有利于执收单位公正执法。2002 年，中央政府决定，在公安部、国家质检总局等 34 个中央部门进行深化“收支两条线”管理改革试点，其政府性收入有的全部纳入预算管理，有的全额缴入财政专户，支出由财政部按部门履行职能的需要与部门协商核定，实行收支脱钩管理。

与此同时，按照建立公共财政的要求，我国各级财政逐步减少了在一般竞争性领域的

支出，加大了教、科、文、卫、社保等满足社会公共需要方面的重点支出，财政支出结构逐步向公共支出转变。总之，经过近五年的财政支出管理改革，优化了支出结构，增加了财政支出管理的科学性，初步建立了公共财政的基本框架。

此外，从2002年起，改变原来按隶属关系划分企业所得税和个人所得税权归地方的做法，实行中央和地方按比例分享所得税的改革。改革后中央从所得税增量中多分享的收入，全部用于增加对地方主要是中西部地区的转移支付。2005年底，十届全国人大常委会第十九次会议通过决定，自2006年1月1日起废止《农业税条例》，这意味着在中国延续两千多年的农业税正式走入历史。这标志着我国农村税费改革实现了重大突破。“十二五”期间，我国将围绕“构建有利于转变经济发展方式的财税体制”这一任务，继续改革完善财税体制。

第四十七章　加快财税体制改革

理顺各级政府间财政分配关系，健全公共财政体系，完善预算制度和税收制度，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制。

第一节　深化财政体制改革

按照财力与事权相匹配的要求，在合理界定事权基础上，进一步理顺各级政府间财政分配关系，完善分税制。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善转移支付制度，增加一般性特别是均衡性转移支付规模和比例，调减和规范专项转移支付。推进省以下财政体制改革，稳步推进省直管县财政管理制度改革，加强县级政府提供基本公共服务的财力保障。建立健全地方政府债务管理体系，探索建立地方政府发行债券制度。

第二节　完善预算管理制度

实行全口径预算管理，完善公共财政预算，细化政府性基金预算，健全国有资本经营预算，在完善社会保险基金预算基础上研究编制社会保障预算，建立健全有机衔接的政府预算体系。完善预算编制和执行管理制度，强化预算支出约束和预算执行监督，健全预算公开机制，增强预算透明度。深化部门预算、国库集中收付、政府采购及国债管理制度改革。进一步推进政府会计改革，逐步建立政府财务报告制度。

第三节　改革和完善税收制度

按照优化税制结构、公平税收负担、规范分配关系、完善税权配置的原则，健全税制体系，加强税收法制建设。扩大增值税征收范围，相应调减营业税等税收。合理调整消费税征收范围、税率结构和征税环节。逐步建立健全综合与分类相结合的个人所得税制度，完善个人所得税征管机制。继续推进费改税，全面推进资源税和耕地占用税改革。研究推进房地产税改革。逐步健全地方税体系，赋予省级政府适当税政管理权限。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

第四节　金融体制

一、计划经济时期“大一统”的金融体制

新中国金融体系的建立是通过组建中国人民银行、合并解放区银行、没收官僚资本银行、改造私人银行与钱庄，以及建立农村信用合作社等途径实现的。新中国金融体系的诞生以中国人民银行的建立为标志。在计划经济体制下，我国建立起了一个高度集中的国家银行体系，即“大一统”的金融体制。在“大一统”的金融体制中，中国人民银行实际上是我国唯一的一家银行，它的分支机构在全国按行政区划设立，并按总行统一的指令和计划办事；它既是金融行政管理机关，又是具体银行业务的经营实体，政企不分；其各项制度设计的出发点都是为了严格监督和保证中央高度集中的计划任务的执行和实现。中国银行虽然一直保持独立存在的形式，但它实际只是经办中国人民银行对外业务的部门。中国人民建设银行则是在财政部领导下专门对基本建设的财政拨款进行监督和管理的机构，并不是真正的银行。中国农业银行曾于 1955 年和 1963 年两度成立，用于独立处理农村金融工作，但其每次存在的时间都很短，又重新并入中国人民银行，反映了单独设立机构与“大一统”体制的矛盾。中国人民保险公司成立于 1949 年，1959 年全面停办国内业务后，只专营少量国外业务，归中国人民银行领导，也并不是一个独立的金融机构。

“大一统”的金融体制是高度集中的计划经济体制的必然产物，在传统体制下便于政策贯彻、利于全局控制，发挥了重要的作用。但整个经济体制的改革要求与之配套的金融管理体制，因而，“大一统”金融体制过多依靠行政手段，基层金融机构缺乏活力的弊端逐渐凸显出来，要求其自身的改革。

二、金融体制改革

（一）金融体系的构建

1. 中央银行的确立和功能的强化

金融体制的改革要求中国人民银行改变原先“大一统”银行的角色，从具体业务中脱离出来，专门行使中央银行的职能。1982 年，国务院批转《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》，授权中国人民银行行使中央银行职能，但中国人民银行仍继续进行工商信贷和储蓄业务。1983 年 9 月，国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，规定中国人民银行不再兼办工商信贷和储蓄业务，中国人民银行成立有权威的理事会作为决策机构。这标志着我国中央银行体制的正式建立。1986 年，《中华人民共和国银行管理暂行条例》以法规的形式确立了中国人民银行的中央银行地位，该《条例》规定：中国人民银行是国务院领导和管理全国金融事业的国家机关，是国家的中央银行。

中央银行制度建立后，在发挥中央银行职能方面取得了很大进展，但在诸多方面仍带有明显的计划经济的特征，因此，金融体制改革的重要方面就是强化中央银行的宏观调控职能。

在改革中，逐渐明确了人民银行各级机构的职责，总行集中掌握货币发行权、信用总量调控权、基础货币管理权和基准利率调节权，通过强化对货币信贷的集中管理保证全国统一货币政策的实施。各分支机构全面转换职能，取消人民银行分支行贷款权，加强了分支行对宏观经济形势的调查分析和政策研究。1997 年又开始逐步撤销省级分行，建立了九个跨省的大区分行，进一步加强分行的宏观监管职能。2003 年，中国银行业监督管理委员会成立，原来由中国人民银行执行的监管职能由银监会执行，使中国人民银行能够更加专注于货币政策的制定和实施。为了配合中国人民银行职能的转换，中央银行的财务制度也进行了改革，将中国人民银行及各级分支机构利润留成制度和缴税制度改为实行独立的财务预算管理制度，从而使人民银行摆脱利润动机，专注于货币政策制定和实施。

在改革中，金融法规不断健全，《票据法》、《保险法》等法律陆续出台，中国人民银行对金融机构的管理从过去侧重于审批金融机构转移到加强对金融机构的监管上来。1995 年出台的《中国人民银行法》规定中国人民银行在国务院领导下，依法独立履行职责，不受地方政府和各级政府的干预。财政不得向中国人民银行透支，中国人民银行不得直接认购政府债券，不得向各级政府贷款。这项法案确立了中国人民银行作为中央银行的独立性，保证了货币政策的顺利制定和实施。

2. 多种金融机构的发展和改革

改革开放以来，为适应改革和经济的发展，我国先后恢复和建立了一些专业银行和综合银行。1978 年，中国农业银行恢复，以大力发展农村信贷事业。1979 年，中国银行从中国人民银行中分设出来，并且扩大了权限。1983 年，国务院确定了中国人民建设银行为管理固定资产投资的专业银行，归国务院直属。1984 年，中国工商银行成立，作为国务院直属经济实体，承担原来由中国人民银行办理的工商信贷和储蓄业务。此外，1986 年以后还陆续组建了如交通银行、中信实业银行等全国性综合银行，成立了招商银行、深圳发展银行、广东发展银行、福建兴业银行等地方银行。这样，我国初步形成了中央银行和商业银行①的二元银行体系，打破了原有的“大一统”的金融体制格局，在商业银行间引入了竞争机制。

但长期以来，我国政策性金融业务与商业性金融业务没有区分，都由国有商业银行管理和经营，造成了种种弊端，不仅阻碍了商业银行的企业化改造，而且影响到央行货币政策和信用控制的效果。为实现政策性金融与商业性金融的分离，解决国有商业银行身兼二职的问题，1993 年《关于金融体制改革的决定》提出建立不是以营利为目标，而是以贯彻国家产业政策、区域政策为目的的承担政策性金融业的政策性银行。1994 年，国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行组建完成，国家开发银行主要办理政策性国家重点建设贷款和贴息业务；中国进出口银行主要是为大型成套设备进出口提供买方信贷和卖方信贷；中国农业发展银行承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等政策性贷款，代理财政支农资金的拨付与监管。

---

① 在 1992 年前，对使用商业银行概念颇有争议，工、农、中、建通常被称为国有专业银行。事实上，在《商业银行法》实施后，它们才改称商业银行。但在这里为前后保持一致，将其统称为商业银行。

政策性银行的建立不仅实现了政策性金融和商业性金融的分离，而且为把国有商业银行转变为真正意义上的商业银行提供了前提。自此，工、农、中、建四家国有商业银行开始了企业化改造。1995 年 5 月，《中华人民共和国商业银行法》出台，成为中国商业银行改革的法律基础，确立了商业银行企业法人的地位和盈利性质，规定了商业银行以效益性、安全性、流动性为经营原则，实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营机制。2004 年，国务院动用国家外汇储备为进行股份制改革试点的中国银行与中国建设银行补充资本金，标志着国有商业银行改制上市的大幕拉开，2005 年中国建设银行在香港上市，2006 年，中国银行和中国工商银行又相继在香港和上海上市交易，掀开了国有商业银行向现代企业制度改造的新篇章。目前，包括四大国有商业银行和众多股份制商业银行、地方城市商业银行在内的银行类金融机构都实现了在公开市场上市。

改革开放后，我国还逐渐恢复和加强了保险机构。1979 年国务院批转《中国人民银行全国分行行长会议纪要》，决定通过试点逐步恢复国内保险业务，建立保险公司。1981 年，国务院发出《关于保险公司管理体制的通知》，将保险公司行政建制改为专业公司，实行独立核算。1983 年中国人民银行专门行使中央银行职能后，中国人民保险公司成为国家直属经济实体，独立行使职权和进行业务活动。1986 年以后，中国人寿保险有限公司、平安保险公司、太平洋保险公司以及一些保险投资公司等保险机构相继成立。2003 年前后，经过股份制改造的人保财险、中国人寿、中国平安等先后在香港证券交易所上市，保险机构的企业化改造进入了新的时期。

改革开放后，我国资本市场逐步建立并不断发展完善。上海证券交易所和深圳证券交易所在 1990 年和 1991 年相继成立，证券公司也纷纷设立。我国对证券公司实行分类管理，分为综合类证券公司和经纪类公司。综合类证券公司可经营证券经纪业务、自营业务、承销业务。经纪类证券公司只允许专门从事证券经纪业务。我国规模较大的证券公司主要有申银万国、华夏、国泰君安等。另外，2009 年 10 月，首批创业板公司在深交所上市，国际板也在酝酿之中，标志着我国资本市场的逐步完善。

改革开放以来，我国陆续引进了一批外资金融机构。从 1982 年开始，一些国际大型金融机构获准在我国设立业务分支机构。1994 年国务院颁布中国第一个监管外资金融机构的法规——《中华人民共和国外资金融机构管理条例》，同年，中国人民银行公布《中华人民共和国外资金融机构管理条例实施细则（试行）》。两部法规的颁布，标志着对外资金融机构的监管步入法制化、规范化轨道。此后，中国人民银行对《细则（试行）》进行修订，于 1996 年颁布《细则》。2001 年底，中国加入世贸组织后，根据我国的承诺，国务院修订《条例》、中国人民银行修订《细则》，这两部法规规章后经多次修订，对于切实履行我国加入世贸组织承诺、加强外资银行合规与审慎监管，发挥了重要作用。2006 年，为全面履行入世承诺，扩大对外开放并依法加强审慎监管，我国政府再次对《中华人民共和国外资金融机构管理条例》进行了修订，更名为《中华人民共和国外资银行管理条例》。根据该《条例》，自 2006 年 12 月 11 日，我国将取消外资银行在中国经营人民币业务的地域限制和客户限制，对外资银行的监管要求方面也坚持了内外统一的原则。自此，外资银行获得了世贸组织规定的国民待遇。另外，2012 年，国务院决定成立温州市金融综合改革试验区，确定了规范发展民间金融、加快发展新型金融组织等几项主要任务。

（二）金融管理体制改革

1. 货币政策体制

改革前，在我国单一的银行制度下，计划与行政手段是宏观金融管理的唯一手段。自从1983年中国人民银行专门行使中央银行职能以后，货币政策手段的运用逐渐成为宏观金融管理的主要手段。货币政策手段是指为实现货币政策目标选择的具体货币或金融工具，主要包括法定存款准备金率、再贴现率和公开市场业务。

法定存款准备金率是指商业银行按中央银行的规定必须向中央银行交存的存款准备金与存款总额之间的比率。中央银行通过提高和降低法定存款准备金率的办法，来控制商业银行的信用创造能力，从而影响市场利率和货币供给量。我国的存款准备金制度是在中国人民银行专门行使中央银行职能后，为加强中央银行结构调整力度于1984年建立起来的，起初包括法定存款准备金和备付金两部分。备付金账户是各商业银行在中央银行设立的一般存款账户，用于其资金的收付和清算。1998年，我国对存款准备金制度进行了重大改革，将各金融机构在中国人民银行的存款准备金账户和备付金账户合并为准备金账户，总准备金率下调至8%。两个账户的合并，有利于发挥存款准备金的货币政策工具作用，也有利于对金融机构加强管理。2004年，借鉴国际上依据金融机构风险状况区别对待和采取及时矫正措施的做法，中国人民银行开始对金融机构实行差别存款准备金率制度。2003—2011年初，央行已经近40次调整存款准备金率，存款准备金率已经成为央行最常用的货币政策工具。

再贷款率是指中央银行发放给商业银行和其他金融机构的借款利率，我国的再贷款业务是从1984年开始的。1993年以前再贷款业务由中国人民银行各级分行进行，对国家金融的宏观调控产生了一些消极作用。1993年，国务院决定把中央银行再贷款的权力集中到中国人民银行总行。长期以来，再贷款业务是我国中央银行调控基础货币的重要渠道，但随着我国金融机构企业化改革的深入，这一工具的作用有所减弱。

商业银行凭借未到期的票据向中央银行申请贷款称为再贴现，这种贷款所使用的利率称为再贴现率。中央银行通过再贴现率的调整，可以通过影响商业银行借入资金的成本来调节货币供应量。改革以前，我国不存在商业信用问题，因此也就不存在票据贴现。改革开放后，商业信用不断发展，商业票据的贴现和承兑业务也应运而生。再贴现率逐渐成为我国中央银行的货币政策工具。

公开市场业务是指中央银行在公开市场上买卖有价证券以控制货币供给量和利率的业务活动。目前各国中央银行从事公开市场业务，主要是买卖政府债券。我国中央银行的公开市场业务是从外汇市场操作起步的。1994年我国实现了人民币汇率并轨，同时建立了银行间的外汇市场。为维持人民币汇率稳定，央行在外汇市场上开始了日常性的公开市场操作。1996年，公开市场业务进入了国债领域，但起初交易量很小。1997年，为抑制股市的过度投机，中国人民银行暂停了向商业银行融资的债券回购交易，并成立了银行间国债交易回购市场。1998年，中国再次重启了公开市场业务，鉴于当时受东南亚金融危机影响造成我国出口增幅下降，外汇市场供大于求的状况，中央银行公开市场业务的主渠道转到债券市场。但是，由于我国债券市场发展较慢，我国央行的公开市场业务规模还是很小，且主要还是在外汇市场上的操作，对货币供应量调节的作用也较小。

除了上述四种货币政策工具外，我国的中央银行还使用一些选择性货币政策工具，如消费信用控制、证券市场信用控制、不动产信用控制、优惠利率、直接信用控制等，以及一些补偿性政策手段，如道义劝告与窗口指导①等，这些措施对宏观金融起到了结构性或辅助性调控的作用。

2. 外汇管理体制

改革开放以前，我国实行的是高度集中、以行政手段和指令性计划为主的外汇管理模式，这种模式在改革开放后越来越不适应经济体制的发展要求，因此我国开始逐步地进行外汇管理体制改革。

1979 年，国家外汇管理局设立，专门行使管理全国外汇的职能。1980 年，国务院颁布了《外汇管理暂行条例》以及实施细则，改革外汇分配制度，实行外汇留成办法，即各部门、地方和各企业把外汇卖给国家以后，国家按留成比例分配给它们外汇额度。

为鼓励对外贸易的发展，我国曾实行两种汇率，但由于两种汇率制没有起到限进奖出的作用，1985 年又改为由官方规定的单一汇率。由于这种汇率不是由市场决定的，人民币汇率处于高估状态，因此，外汇调剂市场的存在促使人民币通过贬值不断调整。1993 年底，国务院发布《关于进一步改革外汇管理体制的通知》，开始进行全面的、配套的外汇管理体制改革。《通知》提出，要实现汇率并轨，实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制。这次改革取消了外汇留成制度，实行外汇收入结汇制，并实行银行售汇制，允许人民币在经常项目下有条件的可兑换。② 1994 年 1 月 1 日起，我国停止发布官方汇率，以外汇调剂中心的汇率作为唯一的人民币汇率。同年，全国统一的银行间外汇市场——中国外汇交易中心在上海成立。

汇率并轨后，人民币兑美元汇率长期保持 1∶8.7 左右的稳定状态。1997 年亚洲金融危机时，我国主动承诺人民币不贬值，为亚洲国家摆脱危机创造了条件。2005 年，为建立和完善我国社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，建立健全以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制度，完善人民币汇率形成机制改革，中国人民银行发出公告，提出：自 2005 年 7 月 21 日起，我国开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。人民币汇率不再钉住单一美元，从而形成更富弹性的人民币汇率机制。自此，人民币不断小幅升值，汇改至 2012 年 4 月，人民币兑美元汇率已经累计升幅接近 40%。

1996 年《境内居民因私汇兑外汇办法》、《结汇、售汇及付汇管理规定》等一系列改革政策的出台取消了经常项目可兑换的主要障碍，实现了人民币经常项目完全可兑换。随

---

① 道义劝告，是指中央银行利用其声望和地位，对商业银行和其他金融机构经常发出通告、指示或与各金融机构的负责人进行面谈，劝告其遵守政府政策并自动采取贯彻政策的相应措施。如发生国际收支赤字时劝告各金融机构减少海外贷款；在房地产市场与证券市场投机盛行时，中央银行要求商业银行减少对其提供信贷等。所谓窗口指导，是指中央银行根据产业行情、物价趋势和金融市场动向，规定商业银行每季度贷款的增减额，并要求其执行。如商业银行不按规定的增减额对产业部门贷款，中央银行可削减该银行贷款的额度，甚至采取停止提供信用等制裁措施。虽然它没有法律的约束力，但其作用有时很大。补偿性政策工具的优点是较为灵活，但要起作用，必须是中央银行在金融体系中有较强的地位、较高的威望和拥有控制信用的足够的法律权力和手段。

② 经常项目可兑换是指取消国际间经常性交易中外汇支付和转移的汇兑限制。“有条件”是指当时还保留了一定的汇兑限制，如：外商投资企业经常项目用汇仍在外汇调剂中心办理；个人因私用汇仍需审批等。

着外汇管理体制改革的进一步深化，人民币资本项目可兑换也正在稳步推进。

另外，“十一五”期间，外汇管理体制改革进一步深化，在推动人民币资本项目可兑换方面取得新突破。2006 年 4 月，实行合格境内机构投资者（QDII）制度，有序拓宽境内机构和个人对外金融投资渠道。截至 2010 年 12 月末，共批准 88 家 QDII 机构，境外投资额度共计 683.61 亿美元。同时，在 2002 年引入合格境外机构投资者（QFII）制度的基础上，2007 年以来，先后提高 QFII 总额度和单家 QFII 投资额度，鼓励境外中长期投资者在境内进行证券投资，有序扩大境内证券市场开放，促进了证券投资资金双向流动。2007 年，允许符合条件的境内金融机构赴香港发行人民币债券。2010 年开展人民币对外直接投资、对外放款、对外担保等跨境资本项目业务试点，推动了资本项下人民币业务发展。2011 年 6 月 21 日央行公布了《关于明确跨境人民币业务相关问题的通知》，正式明确了外商直接投资人民币结算业务的试点办法，成为推进人民币跨境流动的又一重大举措。

3. 金融监管体制

随着金融改革的不断深入，我国逐步建立了金融监管体制。2003 年十届人大一次会议以前，我国的金融监管职能由中国人民银行、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会三方共同承担。2003 年，根据十届人大一次会议批准的国务院改革方案，建立了中国银行业监督管理委员会，执行原来由中国人民银行执行的对银行、资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构的监督管理。

中国证监会成立于 1992 年，是我国证券市场的监管机构。经国务院授权，中国证监会根据《中华人民共和国证券法》等法律、法规，对全国证券、期货市场进行集中统一监管，维护市场秩序，保障其合法运行。

中国保监会成立于 1998 年，是我国保险市场的监管机构。根据国务院授权履行行政管理职能，依照《中华人民共和国保险法》等法律、法规统一监督管理全国保险市场，维护保险业的合法、稳健运行。

第四十八章　深化金融体制改革

全面推动金融改革、开放和发展，构建组织多元、服务高效、监管审慎、风险可控的金融体系，不断增强金融市场功能，更好地为加快转变经济发展方式服务。

第一节　深化金融机构改革

继续深化国家控股的大型金融机构改革，完善现代金融企业制度，强化内部治理和风险管理，提高创新发展能力和国际竞争力。继续深化国家开发银行改革，推动中国进出口银行和中国出口信用保险公司改革，研究推动中国农业发展银行改革，继续推动中国邮政储蓄银行改革。建立存款保险制度。促进证券期货经营机构规范发展。强化保险机构的创新服务能力和风险内控能力，加强保险业偿付能力监管，深化保险资金运用管理体制改革，稳步提高资金运作水平。促进金融资产管理公司商业化转型。积极稳妥推进金融业综合经营试点。

第二节　加快多层次金融市场体系建设

大力发展金融市场，继续鼓励金融创新，显著提高直接融资比重。拓宽货币市场广度和深度，增强流动性管理功能。深化股票发审制度市场化改革，规范发展主板和

中小板市场，推进创业板市场建设，扩大代办股份转让系统试点，加快发展场外交易市场，探索建立国际板市场。积极发展债券市场，完善发行管理体制，推进债券品种创新和多样化，稳步推进资产证券化。推进期货和金融衍生品市场发展。促进创业投资和股权投资健康发展，规范发展私募基金市场。加强市场基础性制度建设，完善市场法律法规。继续推动资产管理、外汇、黄金市场发展。

第三节　完善金融调控机制

优化货币政策目标体系，健全货币政策决策机制，改善货币政策的传导机制和环境。构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架，建立健全系统性金融风险防范预警体系、评估体系和处置机制。稳步推进利率市场化改革，加强金融市场基准利率体系建设。完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度，推进外汇管理体制改革，扩大人民币跨境使用，逐步实现人民币资本项目可兑换。改进外汇储备经营管理，拓宽使用渠道，提高收益水平。

第四节　加强金融监管

完善金融监管体制机制，加强金融监管协调，健全金融监管机构之间以及与宏观调控部门之间的协调机制。完善地方政府金融管理体制，强化地方政府对地方中小金融机构的风险处置责任。制定跨行业、跨市场金融监管规则，强化对系统重要性金融机构的监管。完善金融法律法规。加快社会信用体系建设，规范发展信用评级机构。参与国际金融准则修订，完善我国金融业稳健标准。加强与国际组织和境外监管机构的国际合作。维护国家金融稳定和安全。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

参考文献

[1] 成思危主编. 发展计划的制定与管理. 北京：经济科学出版社，2004

[2] 马凯主编. “十一五”规划战略研究. 北京：北京科学技术出版社，2005

[3] 刘国光主编. 中国十个五年计划研究报告. 北京：人民出版社，2006

[4] 杨伟民主编. 规划体制改革的理论探索. 北京：中国物价出版社，2003

[5] 黄达主编. 金融学. 北京：中国人民大学出版社，2003

[6] 董辅礽主编. 中华人民共和国经济史. 北京：经济科学出版社，1999

[7] 卫兴华，张宇. 社会主义经济理论. 北京：高等教育出版社，2006

第七章

当代中国社会保障制度

第一节　中国社会保障制度的产生与发展历程

社会保障是现代国家最重要的社会经济制度之一。建立健全与经济发展水平相适应的社会保障体系，是经济社会协调发展的必然要求，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。中国政府从国情出发，坚持以人为本，高度重视并积极致力于社会保障体系的建立和完善。《中华人民共和国宪法》明确规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。在1978年改革开放前，中国长期实行与计划经济体制相统一的社会保障政策，最大限度地向人民提供各种社会保障。20世纪80年代中期以来，伴随着社会主义市场经济体制的建立和完善，中国对计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改革，逐步建立起与市场经济体制相适应，由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架。

一、我国传统的社会保障制度及特点

新中国成立后，实行社会保障制度成为当时的基本国策，这既体现了社会主义的本质，也体现了社会主义制度的优越性，确保全国广大职工在生、老、病、死、伤、残以及暂时或永久地丧失劳动能力时可以得到生活保障，同时，他们供养的直系亲属也可以享受到一定的保险待遇。1949—1958年，是新中国社会保障制度的创建阶段，全国建立了统一的社会保险制度和体系，制定了一系列发展社会福利和企业职工福利的政策措施，建立了必要的福利设施，颁布了一系列有关社会优抚工作、社会救济等的各种政策法规，社会保障制度开始逐步走上正轨。中华全国总工会是社会保险事业的最高管理机构，负责制定、贯彻实施和检查监督。1951年2月25日，当时的政务院授权劳动部和中华全国总工

会拟订的《中华人民共和国劳动保险条例》颁布实施，这是我国第一部社会保障法律，标志着新中国的社会保障制度正式开始创建，全国统筹的社会保险制度开始形成。该《条例》规定职工个人不缴纳任何保险费，社会保险费全部由企业负担，其中30%上缴中华全国总工会，作为社会保障统筹基金，70%留存在企业工会基层委员会。该《条例》的实施，对我国生产的恢复和发展、人民生活和社会局面的安定、社会主义新中国的建设都发挥了重要作用。

经过三年的经济恢复工作，我国国民经济得到全面恢复，为了迎接经济建设高潮，我国又颁布了一系列法规条例，重新修订和公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，并逐渐以颁布单项法规的形式，对国家机关、事业单位和党派团体工作人员的疾病、养老、生育、死亡、抚恤等作了规定。这些规定在工龄计算、工资标准和社会保险费用开支渠道等方面与企业不同。1957年末，我国根据经济力量，建立了基本社会保险，完成了基本的立法工作，为以后的社会保险事业发展奠定了基础。除了社会保险制度外，党和政府同时着手建立和健全了一系列社会救济、社会福利和社会优抚工作等各项制度，逐步形成了目标明确的社会保障总体框架和保障网。

随着国家全面转入社会主义经济建设，对社会保障方面提出了新的要求。从1958年开始，中国的社会保障制度进入调整时期，不断完善社会保障制度的项目、改进管理、修订标准等。但是1969—1978年，我国的政治、经济、文化、生活遭受了十年“文化大革命”的浩劫，刚刚逐步发展起来的社会保障制度也同样遭受了挫折和破坏，社会保障事业陷入了重重困境。中华全国总工会停止了工作，社会保险管理机构被撤销。1969年2月，国家财政部规定国营企业一律停止提取劳动保险金，企业职工的退休金在营业外列支，劳动保险业务由各级劳动部门管理。社会保险由全国统一统筹调剂蜕变为“企业保险”。1976年“四人帮”垮台，特别是1978年党的十一届三中全会的召开，全国上下百废待兴，社会保障也开始重新恢复，我国针对新形势对原有的社会保障制度做了一些补充和修订，积极推动了社会保障事业的重建。

新中国成立至1986年期间的社会保障制度的特点是“国家—单位保障制”，由国家扮演社会保障制度的确立者、保证者的角色，再由国家（通过政府）和单位共同扮演社会保障的供给者与实施者的角色，国家与单位相互依存，承担共同责任；而社会成员则被分割在各个单位（在城市是各种机关、事业单位和企业单位，在农村则是人民公社和生产大队或小队等集体组织）并与所在单位构成不可分割的关系，无偿地享受着相关社会保障待遇，从而是一种典型的国家—单位保障制模式。国家—单位保障制由国家保障、农村集体保障板块组成。其特点可以概括为国家负责、单位包办、板块分割、封闭运行、全面保障。1969—1977年间，国家—单位保障制的重心向单位转移，并持续扩张，1978—1985年，仍然维持并巩固着这种制度模式，以单位为重心的格局一直没有改变。

新中国成立后逐步建立起来的与当时生产力水平相适应的这种社会保障制度，使得我国社会保障事业从无到有，在保障人民基本生活、促进社会安定和生产发展等方面发挥了巨大作用，最大限度地向人民提供各种社会保障，成绩显著。但由于在建立社会保障制度的过程中，受到生产力发展水平和计划经济体制的制约，再加上经验缺乏，因而存在着许多问题和弊端。从保障范围来看，社会保险仅限于在全民所有制单位和城镇区县以上大集

体企业中实施，小集体企业和广大农村基本上没有建立社会保险，覆盖面狭窄；社会保险待遇标准过低，社会福利设施不足，社会救济由于资金不足，力量薄弱；社会保障待遇、制度、办法层次单一，加重了国家和企业的负担；企业办社会、无偿保障，影响了企业的生产、生存和发展；就业与保障高度重合助长了职工不求上进的依赖思想；社会保障管理体制多头管理，政出多门，政策不配套。显然，这种传统的与计划经济相适应的社会保障制度，已经不能适应改革开放和社会主义市场经济发展的要求。20 世纪 80 年代后期，中国社会保障制度进入了全面改革的新时期。

党的十六大提出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，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”；把“逐步形成社会公平保障体系，促进社会公平正义”作为构建社会主义和谐社会必须遵循的原则之一；提出了“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标。

要按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，更加注重经济社会协调发展，千方百计扩大就业，加快发展社会事业，促进人的全面发展；更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果；更加注重民主法制建设，正确处理改革发展稳定的关系，保持社会安定团结。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》

坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，稳步提高保障水平。

实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。完善实施城镇职工和居民养老保险制度，全面落实城镇职工基本养老保险省级统筹，实现基础养老金全国统筹，切实做好城镇职工基本养老保险关系转移接续工作。逐步推进城乡养老保障制度有效衔接。推动机关事业单位养老保险制度改革。发展企业年金和职业年金。扩大工伤保险覆盖面，提高保险水平，健全预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度。完善失业、生育保险制度。发挥商业保险补充性作用。继续通过划拨国有资产、扩大彩票发行等渠道充实全国社会保障基金，积极稳妥推进养老基金投资运营。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

二、社会保障改革与探索阶段

20 世纪 80 年代以后，我国实行了改革开放的政策，随着经济体制和劳动制度改革的全面深入展开，中国的社会保障制度也相应进入调整和改革的阶段。1986 年 4 月，社会保障制度社会化作为国家—单位保障制的对立物首次被正式载入《国民经济和社会发展第七

个五年计划》，1986年7月12日国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》和《国营企业职工待业保险暂行规定》，明确规定国营企业用劳动合同制取代计划经济时代的“铁饭碗”，合同制工人的退休养老实行社会统筹，并由企业与个人分担缴纳保险费的义务；为了满足企业破产和职工失去工作时对失业期间生活保障的需要，首次在我国建立了国有企业待业保险管理制度，并实行了用工制度改革。这是我国养老制度改革的一大突破，它起到了稳定劳动制合同工人队伍的良好作用，也标志着中国社会保障制度在法规政策上有了重大变革。1986年11月10日劳动人事部颁发《关于外商投资企业用人自主权和职工工资、保险福利费用的规定》，强调外资企业必须缴纳中方职工退休养老基金和待业保险基金，消除了社会保障单位化的隐患。因此，从1986年开始，国家—单位保障制真正开始向国家—社会保障制转变，中国的社会保障制度开始进入了制度重构时期。

1986—1993年是我国社会保障制度改革的初步探索阶段。农村经济体制改革取得了巨大进展，促进了城市经济体制改革的启动，主要是建立以承包为主的多种形式的经济责任制，增强企业特别是大中型全民所有制企业的活力。因此，根据这一改革形势的需要，社会保障改革首先被作为企业改革的配套措施，以单位为改革突破口，在社会保险模式选择、保险费用分担等方面，进行了积极探索，推动了企业改革的顺利进行。1991年，国务院原则上通过了《关于企业职工养老保险制度改革的规定》，规定实行基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度，养老保险费由国家、企业、个人共同负担。统筹体制在全国范围内实施，由目前的市、县级统筹逐步过渡到省级统筹，在一定范围内解决了不同国有企业之间的负担不均问题。但改革仍存在着一定问题，基本的养老保险模式仍是原来的受益基准制，即现收现付制，社会保障方面的“大锅饭”的形式仍没有根本改变，养老保险的覆盖范围仍没有扩大，只覆盖国有经济部门的职工，国有企业的负担相对其他企业仍较重，无法和其他企业在平等的条件下进行公平竞争，也不利于职工在不同所有制企业之间流动，不利于企业的改组、改制、兼并以及规范破产。由于实行市、县级统筹，统筹层次较低，11个行业实行行业内统筹等，养老保险的社会化仍没有真正实现，不同地区的企业也难以展开公平竞争。

1993年开始，我国的社会保障制度进入全面改革阶段。党的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》，把建立社会保障制度作为社会主义市场经济基本框架的五个组成部分之一，成为发展市场经济的重要支柱。《决定》明确了我国社会保障体系的基本内容应包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助，“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”，明确要求建立多层次的社会保障体系。这些原则在中国的社会保障改革中具有里程碑式的意义，首次提出养老保险的个人账户的概念，并提出基金统筹是不容置疑的改革目标和方向。1995年，国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，并同时出台了两个具体操作方案，由于该方案回避了以有效方式偿还老职工的养老金的问题，导致在各地实行的运行过程中，个人账户成为空账户，基金积累也并没有真正形成，没有按照十四届三中全会中所提出的目标真正建立个人账户，这引起社会各界的普遍关注，劳动部、体改委等部门经过协商后，形成了一个新方

案，统一了全国城镇企业职工基本养老保险制度，实行社会统筹和个人账户相结合，于1997年8月公布。围绕这个基本方案，还提出了一些措施，如扩大养老金的覆盖范畴、提高养老金的统筹层次、加强宏观调控、实行社会化的基金管理方式、制定职工养老保险基金管理条例、提高管理服务的社会化水平等。与1995年方案相比，新方案在统一制度、加强基金的社会化管理和提高统筹层次方面有所进步，但仍没有明确地提出如何解决老职工的养老金来源问题。

1998年3月，新一届中央政府在保留民政部的同时，组建了劳动和社会保障部，统一了社会保险的管理体制，改革目标是建立独立于企事业单位之外的社会保险体系，实现筹建渠道多元化、管理服务社会化的目的。社会保障改革的重点是实现养老保险、医疗保险和失业保险等项社会保障制度的创新，建立一套适应社会主义市场经济要求的社会保障制度，不再是单个项目的单独试点和推进，不再片面为国有企业改革配套和单纯为市场经济服务，而是作为一项基本的社会保障制度来建设。对社会保障改革的重要性认识进一步提高，认清了只有建立完善社会保障体系，才能顺利建立社会主义市场经济体制，社会保障改革步伐大大加快，改革力度大大加强，社会保障体系建设取得了长足发展。

2002年党的十六大报告对社会保障的认识进一步深化。报告指出，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，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。

2003年党的十六届三中全会继续强调要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系，完善企业职工基本养老保险制度，健全失业保险制度，继续改革城镇职工基本医疗保险制度，完善城市居民最低生活保障制度。

党的十六大提出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，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。党的十七大提出“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”；把“逐步形成社会公平保障体系，促进社会公平正义”作为构建社会主义和谐社会必须遵循的原则之一；提出了“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标。

2010年通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出，坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，稳步提高保障水平。同时提出“十二五”时期完善社会保障制度的具体目标：新型农村社会养老保险实现制度全覆盖，城镇参加基本养老保险人数达到3.57亿人，城乡三项基本医疗保险参保率提高3个百分点。城镇保障性安居工程建设3 600万套。贫困人口显著减少。

第二节　当代中国社会保障制度状况和政策

经过几十年的发展，中国建立了具有自己特色的社会保障制度。当前中国的社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助等几个方面。社会保险是社会保障体系的核心部分，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险。

一、关于社会保险

（一）养老保险

中国已经进入老龄社会，老龄化速度快，老年人口规模大，21 世纪 30 年代人口老龄化将达到高峰。为保障老年人的基本生活，维护老年人合法权益，中国政府不断完善养老保险制度，改革基金筹集模式，建立多层次养老保险体系，努力实现养老保险制度的可持续发展。

1. 加强城镇职工基本养老保险制度建设

（1）改革城镇企业职工基本养老保险制度。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。企业职工达到法定退休年龄（男性职工 60 周岁，女性干部 55 周岁，女性工人 50 周岁），且个人缴费满十五年的，退休后可以按月领取基本养老金。基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金构成，基础养老金月标准相当于当地上年度职工月平均工资的 20%左右，个人账户养老金月标准为本人个人账户（比例为本人工资的 11%）累计储存额的 1/120。国家参照城市居民生活费用价格指数和职工工资增长情况，对基本养老金水平进行调整。2003 年，企业参保退休人员月平均基本养老金为 621 元。近年来，国家财政也加大了对养老金的财政支出预算，截止到 2009 年底，城镇居民的养老金支出达到 8 894.4 亿元。

（2）扩大基本养老保险覆盖范围。中国的基本养老保险最初只覆盖国有企业和城镇集体企业及其职工。1999 年，中国把基本养老保险的覆盖范围扩大到外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工。省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以规定将城镇个体工商户纳入基本养老保险。2002 年，中国把基本养老保险覆盖范围扩大到城镇灵活就业人员。2005 年，全国基本养老保险参保人数达 17 488 万人，其中参保职工 13 120万人。截至 2010 年底，全国基本养老保险参保人数达到了 25 673 万人，比“十五”末增加 8 229 万人。其中，参保离退休人员为 6 299 万人，比“十五”末增加 1 937 万人。

（3）开展完善基本养老保险制度改革试点。2001 年，中国政府开始进行完善基本养老保险制度改革试点，主要包括：逐步做实个人账户，实现部分基金积累，探索基金保值增值办法；改革基础养老金计发办法，将基础养老金水平与职工参保缴费年限更加紧密地联系起来，职工参保缴费十五年后每多缴费一年增发一定比例的基础养老金；统一灵活就业人员的参保缴费办法，缴费基数统一为当地职工平均工资，缴费比例统一为 20%。在辽宁省进行试点的基础上，2004 年将试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。

（4）探索改革机关和事业单位退休制度。中国的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。2003 年，机关事业单位有离休人员 67 万人，退休人员 931 万人。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 年底，参加社会统筹试点职工 1 199 万人，离退休人员 258 万人。

2. 多渠道筹集基本养老保险基金

在人口老龄化加速、退休人员不断增多的背景下，中国的基本养老保险基金支付压力越来越大。为确保基本养老金按时足额发放，中国政府通过多种渠道筹集基本养老保险基金。

（1）实行企业和职工共同缴费。企业缴费一般不超过企业工资总额的 20%，具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定；职工个人按本人工资的 8%缴费。城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险，由个人按当地社会平均工资的 18%左右缴费。2003 年，全国企业基本养老保险征缴收入总额为 2 595 亿元。

（2）增加财政对基本养老保险基金的补助。国家规定，各级政府都要加大调整财政支出结构力度，增加对社会保障的投入。2003 年，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。

（3）建立全国社会保障基金。2000 年，中国政府决定建立全国社会保障基金。全国社会保障基金的来源包括：国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及投资收益。全国社会保障基金由全国社会保障基金理事会负责管理，按照《全国社会保障基金投资管理暂行办法》规定的程序和条件实行市场化运营。全国社会保障基金是养老保险等各项社会保障得以实施的重要财力储备，2003 年底已积累资金 1 300 多亿元。

3. 推进养老保险管理服务社会化

中国企业过去要负担本企业退休人员基本养老金的发放和人员管理工作。为保证退休人员基本养老金按时足额发放，减轻企业社会事务负担，政府积极推进基本养老金社会化发放。2003 年底，企业退休人员基本养老金全部实现社会化发放，已有 84.5%的企业退休人员实现社会化管理服务。

为全面提高社会保险管理水平，适应劳动力转移流动中社会保险关系接续的需要，中国政府自 2003 年起开始实施“金保工程”，目标是实现社会保障信息的全国计算机联网运行。目前已初步实现养老保险信息的中央和省级的联网。

4. 建立多层次养老保险体系

近年来，中国政府大力推进多层次养老保险体系建设，在按规定参加基本养老保险的基础上，有条件的企业可为职工建立企业年金。企业年金费用由企业和职工个人共同缴纳，实行基金完全积累，采用个人账户方式进行管理。企业年金基金实行市场化管理和运营。2003 年，已有近 700 万人参加了企业年金计划。此外，国家还鼓励开展个人储蓄性养老保险。

21 世纪前 20 年，是中国养老保险事业发展的关键时期。国家将继续完善社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，逐步做实个人账户。将符合条件的城镇从业人员全部纳入基本养老保险。建立健全省级养老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上逐步实行

省级统筹。

经过多年改革探索，在五个方面取得了重大突破和进展。

（1）确立了基本制度模式。1993 年党的十四届三中全会提出城镇企业职工养老保险制度实行“社会统筹与个人账户相结合”的模式，这既不同于德国式的完全现收现付，又不同于新加坡式的完全积累，而是二者的结合。目前全国统一的基本养老保险的制度框架是：各类企业都按职工工资总额的 20%左右缴费，个人缴纳本人工资的 8%并记入个人账户；职工到达法定退休年龄，根据本人缴费年限长短，按当地职工平均工资的相应比例从统筹基金中领取基础养老金。这种计发办法的改变，适应市场条件下工资决定机制的变化，在维护公平的同时，强化了多劳多得、多缴多得的激励机制。针对人口老龄化的风险，国务院于 2001 年 7 月至 2003 年底在辽宁省进行了完善城镇社会保障体系的试点。在养老保险方面，完善的重点是“做实”个人账户。2004 年后，又把试点扩大到其他 12 个省、区、市。在农村，进行了养老保险的试点。特别是近几年，一些较发达地区实行政府补贴，引导农民缴费、乡村集体补助，建立养老保险制度。同时，在农村对独生子女户或双子女户给予补贴，探索解决这些农民老有所养的问题。

（2）覆盖范围不断扩大。计划经济时期，只有国有企业职工可以享受养老保险。1999 年国务院规定，基本养老保险覆盖城镇各类企业和个体工商户。到 2008 年 11 月底，全国有 2.17 亿人参加了养老保险（职工 1.6 亿，离退休人员 0.52 亿），是世界上最大的老年保障计划；其中 1/10 的人是以个人身份缴费的个体工商户、自由职业者和灵活就业人员，说明我国的养老保险制度在向适应社会主义市场经济体制的多种所有制结构和多种就业方式转变。

（3）确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放并逐步提高待遇水平。1998 年党中央提出了“两个确保”的方针。1998—2009 年，对全国企业离退休人员共发放基本养老金 5.98 万亿元，当期拖欠额从 1998 年的每月 4 亿～5 亿元，逐年减少，到 2001 年，除了个别省的农垦企业外，基本实现了当期无拖欠。2004 年至今全国企业离退休人员基本养老金无一拖欠，还补发了大量历史拖欠。1998 年参加养老保险的企业退休人员基本养老金只有 413 元。随着经济发展，待遇水平逐步提高，2007 年达到 914 元；党中央决定在过去 3 年连续提高基本养老金的基础上，再连调 3 年（2008—2010 年）。

（4）初步形成多渠道筹集资金的新格局。1998—2007 年，全国基本养老保险基金当年总收入从不足 1 500 亿元增加到 7 834 亿元，年均递增近 20%。10 年间中央财政投入 4 500多亿元，用以弥补养老保险基金收支的当期缺口；国家、单位、个人三方分担的机制初步形成。此外，中央还建立了战略储备性的全国社会保障基金，目前已积累 8 000 多亿元。

（5）社会化管理服务取得突破。2000 年以来，在全国范围内将原来由企业发放养老金改为委托银行、邮局等社会机构发放，2003 年又积极推进企业退休人员社会化管理服务。到 2008 年 11 月底，3 405 万企业退休人员实现了社区管理，占退休人员总数的 72.9%。这既从体制上确保了养老金按时足额发放，又减轻了企业的社会事务负担。

（二）失业保险

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。2005 年底，全国参加失业保险人数达 10 648 万人。据国家统计局发布的《2010 年国民经济和社会发展统计公报》显示，2010 年全国参加失业保险的人数 13 376 万人，比同期增加了 660 万人，年末领取失业保险金人数为 209 万人。

1. 规范完善失业保险制度

中国政府于 1999 年颁布《失业保险条例》，使失业保险制度更加规范和完善。

（1）参保范围和缴费。城镇企业事业单位及其职工必须参加失业保险，用人单位按照本单位工资总额的 2%、职工按照本人工资的 1%缴纳失业保险费；统筹地区的失业保险基金不敷使用时，由失业保险调剂金调剂、地方财政补贴。

（2）享受条件。失业人员享受失业保险待遇需要具备三个条件：缴纳失业保险费满一年；非因本人意愿中断就业；已办理失业登记并有求职要求。

（3）失业保险金标准。省、自治区、直辖市人民政府按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平，确定本地区失业保险金标准。享受期限的具体规定是：失业人员失业前所在单位和本人按照规定累计缴费时间满一年不足五年的，领取期限最长为 12 个月；满五年不足十年的，最长为 18 个月；十年以上的，最长为 24 个月。

（4）其他失业保险待遇。失业人员在领取失业保险金期间患病，可领取医疗补助金；在领取失业保险金期间死亡，其遗属可领取丧葬补助金和遗属抚恤金；在领取失业保险金期间还可享受职业培训和职业介绍补贴。

城镇企业事业单位招用的农民合同制工人参加失业保险，用人单位按规定缴费，个人不缴费。连续工作满一年，劳动合同期满未续订或提前解除劳动合同的，可以根据工作时间长短申领一次性生活补助。

2. 促进再就业

在保障失业人员基本生活的同时，国家积极探索失业保险对促进再就业的有效办法。加强失业保险服务和就业服务的有机衔接；及时进行失业登记，积极提供就业信息，全面开展就业指导和职业介绍，帮助失业人员在技能、心理方面提高竞争就业的能力；增加失业保险基金对职业介绍、职业培训的投入；通过直接组织培训和政府购买成果的形式，广泛开展技能培训，增强失业人员的再就业能力。

3. 保障国有企业下岗职工基本生活

1998 年，鉴于国有企业分流富余人员的压力加大，而失业保险支撑能力尚显不足的实际情况，中国政府建立国有企业下岗职工基本生活保障制度，确保国有企业下岗职工的基本生活。

4. 确保国有企业下岗职工基本生活费按时足额发放

有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心，下岗职工进中心后，由中心为其发放基本生活费，基本生活费标准略高于当地失业保险金标准。中心还为下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费。中心用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险费用的资金，原则上采取“三三制”的办法解决，即财政预算安排三分之一、企业负担三分之一、社会筹集（主要从失业保险基金中调剂）三分之一。1998—2003 年，全国共有 2 400 多万

国有企业下岗职工进入中心，其中有近 1 900 万人出中心实现再就业，进中心下岗职工基本按时足额领到了基本生活费并由中心代缴了社会保险费。

5. 建立“三条保障线”制度

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。

6. 向失业保险并轨

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，国有企业不再建立新的再就业服务中心；企业新的减员原则上也不再进入中心，由企业依法与其解除劳动关系，按规定享受失业保险待遇。

今后一个时期，中国劳动力总量过剩的矛盾和就业的结构性矛盾将持续存在，失业保险面临的压力仍然较大。中国政府将努力扩大失业保险覆盖范围，规范基金征缴和使用管理，在保障失业人员基本生活的同时，进一步发挥失业保险对促进再就业的作用。

（三）医疗保险

在先行试点的基础上，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。2005 年底，全国参加基本医疗保险人数达 13 783 万人。

1. 建立城镇职工基本医疗保险制度

中国实行社会统筹与个人账户相结合的城镇职工基本医疗保险制度。这一基本医疗保险制度原则上实行属地管理。

覆盖范围和缴费。基本医疗保险覆盖城镇所有用人单位和职工，包括所有机关、事业单位、各种类型企业、社会团体和民办非企业单位的职工和退休人员。城镇灵活就业人员也可以参加基本医疗保险。基本医疗保险资金来源主要为用人单位和个人共同缴纳医疗保险费：用人单位缴费比例为职工工资总额的 6%左右；个人缴费为本人工资的 2%；退休人员个人不缴费。个人缴费全部划入个人账户，单位缴费按 30%左右划入个人账户，其余 70%左右建立统筹基金。截至 2010 年底，参加城镇职工基本医疗保险人数 23 734 万人，参加城镇居民基本医疗保险人数 19 472 万人，有近 4.3 亿人参加城镇基本医疗保险。参保补助标准从 2007 年的人均不低于 40 元提高到 2010 年的 120 元，2011 年进一步提高到 200 元。

医疗费由医疗保险基金和个人共同分担：门诊（小额）医疗费用主要由个人账户支付；住院（大额）医疗费用主要由统筹基金支付。统筹基金有明确的起付标准和最高支付限额，起付标准原则控制在当地职工年平均工资的 10%左右，最高支付限额一般为当地职工年平均工资的 4 倍左右。起付标准以上、最高支付限额以下的医疗费用，主要从统筹基金中支付，个人也要负担一定比例。退休人员个人负担医药费的比例适当低于在职职工。近年来，医疗保障水平也不断提高。2010 年职工医保政策范围内统筹基金支付比例为 75%，90%的地区最高支付限额达到当地职工年平均工资的 6 倍；居民医保政策范围内基

金支付比例为59%，大多数地区最高支付限额达到居民可支配收入的6倍。

2. 加强医疗保险管理服务

为规范医疗服务行为，降低成本，国家同步推进基本医疗保险制度改革、医疗卫生体制改革和药品生产流通体制改革。制定国家基本医疗保险药品、诊疗项目和医疗服务设施的目录；保证参保人员享受必要的医疗服务，限制不合理的医疗费用支出，以提高基本医疗保险基金的利用效率；对提供服务的医疗机构和药店实行定点管理，建立竞争机制，选择医疗行为规范、服务较好的医疗机构和药店作为医疗保险定点机构；制定和不断完善医疗保险经办机构与定点医疗机构的费用结算办法。

3. 完善多层次医疗保障体系

在建立基本医疗保险制度的同时，为满足不同参保人员的医疗需求，国家建立和完善多层次医疗保障体系，减轻参保人员的个人负担。各地区根据实际情况，普遍建立了大额医疗费用补助制度，其资金来源主要由个人或企业缴费，以解决超过基本医疗保险最高支付限额以上的医疗费用。国家鼓励企业为职工建立补充医疗保险，主要用于解决企业职工基本医疗保险待遇以外的医疗费用负担。企业补充医疗保险费在工资总额4%以内的部分，从成本中列支。针对国家公务员及原享受公费医疗的事业单位人员，建立公务员医疗补助制度。国家逐步建立主要由政府投入支持的社会医疗救助制度，为特殊困难群体提供基本医疗保障。

中国医疗保险制度改革还面临着诸多艰巨任务。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。

（四）工伤保险

中国政府努力建立职工的工伤预防、工伤补偿和工伤康复相结合的工伤保险制度。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2010年底，参加工伤保险的人数为16 173万人，其中参加工伤保险的农民工有6 329万人。

1. 建立工伤保险基金统筹制度

国家规定，各类企业和有雇工的个体工商户均应参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费，劳动者个人不缴费。工伤保险实行以支定收、收支平衡的基金筹集模式，由地级以上城市建立统筹基金。政府根据不同行业的工伤风险程度确定行业差别费率，并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况在每个行业内确定若干费率档次。

2. 明确保障待遇

工伤保险实行“无过失补偿”的原则。待遇项目主要包括：工伤医疗费用；根据劳动能力丧失程度确定的伤残补助金、伤残津贴、伤残护理费；因工死亡劳动者直系亲属领取的丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金等。给付工伤保险待遇的主要条件是：职工在工作时间、工作区域内，因工作原因发生意外事故伤害或患职业病。

3. 实行劳动能力鉴定制度

国家统一制定和颁布职工工伤与职业病致残程度鉴定标准，对因工负伤职工经治疗伤

情相对稳定后存在残疾且影响劳动能力的，进行劳动能力鉴定。劳动能力鉴定包括劳动功能障碍程度和生活自理障碍程度的等级鉴定。在省级和设区的市一级设立由政府有关部门、工会组织和用人单位等方面代表组成的劳动能力鉴定委员会，负责对伤残职工进行劳动能力鉴定。劳动能力鉴定由用人单位、工伤职工或其直系亲属向设区的市一级劳动能力鉴定委员会提出申请。劳动能力鉴定委员会建立医疗卫生专家库，在收到劳动能力鉴定申请后，随机抽取专家进行鉴定，提出鉴定意见，并据此做出鉴定结论。

4. 加强工伤预防和职业康复

中国政府采取改进工程技术、进行宣传教育、制定安全规程、实施安全卫生标准，以及通过工伤保险单位费率浮动机制促进用人单位改进安全生产条件等措施，积极开展工伤和职业病预防工作。按照“安全第一、预防为主”的原则，督促企业和职工遵守劳动安全卫生法规和制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。

国家积极探索开展职业康复工作，对工伤职工进行工伤康复、心理康复、职业培训、就业指导，并在一些地区建立了职业康复中心和康复医院，帮助工伤职工克服由工伤带来的生理和心理障碍，恢复健康和工作能力，重返工作岗位。

（五）生育保险

国家于1988年开始在部分地区推行生育保险制度改革。2003年底，全国参加生育保险的职工有3 655万人；全年共有36万名职工享受生育保险待遇。据国家统计局发布的《2010年国民经济和社会发展统计公报》显示，截止到2010年底全国共有12 306万人参加生育保险。

生育保险制度主要覆盖城镇企业及其职工，部分地区覆盖了国家机关、事业单位、社会团体、企业单位的女职工。生育保险费由参保单位按照不超过职工工资总额1%的比例缴纳，职工个人不缴费；没有参保的单位，仍由其承担支付生育保险待遇的责任。职工生育依法享受不少于90天的生育津贴。女职工生育或流产后，其工资、劳动关系保留不变，按规定报销医疗费用。

二、关于社会福利

中国政府积极推进社会福利事业的发展，通过多种渠道筹集资金，为老年人、孤儿和残疾人等群体提供社会福利。

（一）老年人社会福利

《中华人民共和国老年人权益保障法》规定，国家和社会采取措施，改善老年人生活、健康以及参与社会发展的条件。各级政府将老年事业纳入国民经济和社会发展计划，逐步增加对老年事业的投入，并鼓励社会各方面投入，使老年事业与经济、社会协调发展。近年来，通过推进社会福利社会化，逐步形成以国家、集体举办的老年社会福利机构为骨干，以社会力量举办的老年社会福利机构为新的增长点，以社区老年人福利服务为依托，以居家养老为基础的老年人社会服务体系。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。

（二）儿童社会福利

依据《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国教育法》等法律法规，国家为儿童提供教育、计划免疫等社会福利，特别是为残疾儿童、孤儿和弃婴等处在特殊困境下的儿童提供福利项目、设施和服务，保障其生活、康复和教育。目前，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。

中国政府决定，从2004年开始，用三年左右的时间，筹集6亿元资金，开展“残疾孤儿手术康复明天计划”，每年为1万名左右的残疾孤儿实施手术康复。争取到2006年，使全国社会福利机构中收养的具有手术适应证的残疾孤儿，都能得到有效的手术矫治和康复。

（三）残疾人社会福利

国家颁布实施《中华人民共和国残疾人保障法》，为残疾人康复、教育、劳动就业、文化生活、社会福利等提供法律保障。政府通过兴办福利企业、实施按比例就业和扶持残疾人个体从业等形式，帮助残疾人实现就业；采取临时救济和集中供养以及兴办残疾人福利安养机构等福利措施，对残疾人提供特别照顾。截至2003年底，全国城镇共有403万残疾人实现就业，农村共有1 685万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。

三、关于优抚安置

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4 000多万优抚安置对象。

中国政府为保障优抚对象的权益，陆续颁布了《革命烈士褒扬条例》、《军人抚恤优待条例》等法规。国家根据优抚对象的不同及其贡献大小，参照经济、社会发展水平，确立不同的优抚层次和标准。对于烈士遗属、牺牲和病故军人遗属、伤残军人等对象实行国家抚恤，对老复员军人等重点优抚对象实行定期定量生活补助；对义务兵家属普遍发放优待金；残疾军人等重点优抚对象享受医疗、住房、交通、教育、就业等方面的社会优待。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。

《中华人民共和国兵役法》、《退伍义务兵安置条例》等法律法规，对退役军人的安置做出规定。政府为城镇退役士兵安排就业岗位，对自谋职业的城镇退役士兵发给一次性经济补助，并给予优惠政策扶持；对农村退伍义务兵在生产、生活、医疗等方面的困难，视不同情况予以解决。机关、团体、企事业单位招工时，在同等条件下优先录用城乡退伍军人。对报考大中专院校的，在同等条件下优先录取退伍军人。对退出现役的伤残军人，在就业、生活等方面给予适当照顾。对军队干部（含士官）退出现役，分别实行复员、转业和退休等安置办法。目前，各级政府普遍建立了相关工作机构。

中国政府将动员社会各方面力量，从保障优抚对象和退役军人的切实利益出发，不断完善各项优抚安置制度，提高优抚对象的保障水平，推进退役军人安置管理的法制化、制度化建设，维护优抚安置对象的合法权益。

四、关于社会救助

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。

（一）城市居民最低生活保障

1999 年，中国政府颁布《城市居民最低生活保障条例》，规定：对持有非农业户口的城市居民，凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活标准的，均可从当地政府获得基本生活物质帮助；对无生活来源，无劳动能力，无法定赡养人、扶养人或者抚养人的城市居民，可按当地城市居民最低生活保障标准全额救助。保障标准的制定主要依据城市居民的人均收入和人均生活消费水平、上年物价水平、生活消费物价指数、维持当地最低生活水平所必需的费用、需要衔接的其他社会保障标准以及维持吃穿住等基本生存所需物品和未成年人义务教育费用等，同时还考虑当地经济社会发展水平、本地符合最低生活保障条件人数以及财政承受能力等情况。城市居民最低生活保障资金由地方政府列入财政预算。对财政确有困难的地区，中央财政给予支持。截至 2003 年底，全国领取城市居民最低生活保障金的人数为 2 247 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。到 2010 年底，得到政府最低生活保障的城市居民为 2 311.1 万人，农村居民为 5 228.4 万人。

（二）灾害救助

国家建立了针对突发性自然灾害的应急体系和社会救助制度。政府视人民生命安全为第一，灾害发生时及时抢救、转移受灾群众，灾后引导群众进行生产自救、互助互济，并动员社会各方力量参与，最大限度地减少灾害造成的人员伤亡和财产损失，确保受灾群众有饭吃、有衣穿、有房住、有病能医。各级政府在财政预算中安排救灾支出，用于救灾物资储备和转移救济灾民。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。

（三）流浪乞讨人员救助

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》。该办法按照“自愿受助、无偿援助”的原则，对在城市生活无着的流浪乞讨人员给予关爱性的救助管理，根据受助人员的不同情况和需求，给予食宿、医疗、通信、返乡及接送等方面的救助服务。截至 2003 年底，全国共建有救助管理站 909 个，当年救助生活无着的流浪乞讨人员 21 万多人。到 2010 年，共救助流浪乞讨人员 100 多万人。

（四）社会互助

国家鼓励并支持社会成员自愿组织和参与扶弱济困活动，推动社会捐赠制度建设，建立健全经常性的捐助工作机构、工作网点和仓储设施，随时接受各种社会捐赠。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。基层政府通过兴办社区服务业，为贫困对象提供照顾和服务。中国各级工会组织每年开展对困难职工家庭的“送温暖”活动。从1994年到2004年初，共筹集慰问款181.1亿元，走访慰问困难职工5 577.8万户（次）。

中国各级工会组织积极开展互助保障活动。2003年底，全国工会系统兴办职工互助保障组织1.8万个，参保人员723万人；开办职工互助保障的工会组织1 839个，参加人员1 485万人，累计有600余万人次获得了待遇给付。

五、关于农村社会保障

中国农村人口占全国人口的大多数，经济发展水平较低。在农村，土地既是生产资料，又是生活资料；土地属于集体所有，实行家庭联产承包责任制。受历史传统文化影响，农村具有家庭供养、自我保障、家族互助的长期传统。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。

（一）探索建立农村养老保险制度

中国农村养老保障以家庭为主。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年底，全国有1 870个县（市、区）不同程度地开展了农村社会养老保险工作，5 428万人参保，积累基金259亿元，198万农民领取养老金。2005年底，参加农村社会保险人数达5 442万。2004年，中国政府开始对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度的试点：农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇，每人从年满60周岁起享受年均不低于600元的奖励扶助金，直到亡故为止。奖励扶助金由中央和地方政府共同负担。2009年新型农村社会养老保险（以下简称新农保）开始试点，新农保制度与原来的制度有重大区别。首先，在资金筹集上，新农保资金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。其次，新农保制度实行基础养老金与个人账户相结合模式。此模式由两部分构成，一是基础养老金，由政府提供的非缴费性补贴构成，确保老年农民基本生活，同时根据经济发展水平进行调整，体现社会公平的普惠原则。二是个人账户部分，以个人缴费为主，进行逐年积累，到达领取期时，以积累总额除以规定的计发月数。国家为每个新农保参保人建立终身记录的养老保险个人账户。个人缴费，集体补助及其他经济组织、社会公益组织、个人对参保人缴费的资助，地方政府对参保人的缴费补贴，全部记入个人账户。截至2010年底，全国已有27个省、自治区的838个县和4个直辖市纳入国家新型农村养老保险试点，参保人数达到1.03亿人，其中，约有2 863万60岁及以上农村老年人享受由国家财政提供的基础养老金，制度覆盖面达到24%。

（二）建立新型农村合作医疗制度

为保障农民的基本医疗需求，减轻农民因病带来的经济负担，缓解因病致贫、因病返贫问题，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，由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，政府、集体、个人多方筹资。目前这项制度已经在30个省、自治区、直辖市的农村实施。截至2009年底，2 678个县（市、区）开展了新型农

村合作医疗工作，新型农村合作医疗参合率为96.3%。新型农村合作医疗基金支出总额为832亿元，累计受益7.0亿人次。

（三）实行农村社会救助

20世纪50年代，中国开始建立五保供养制度，1994年国务院颁发《农村五保供养工作条例》，对农村村民中符合下列条件的老年人、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：无法定扶养义务人，或者虽有法定扶养义务人，但是扶养义务人无扶养能力的；无劳动能力的；无生活来源的。为解决部分生活不能自理的五保老人的照料问题，各地相继兴办敬老院，将这些人员集中供养，并逐步发展成为五保供养的一种重要形式。2003年底，全国实际五保供养人数为254.5万人（到2010年底达到554.9万人），敬老院2.4万所，集中供养五保对象50.3万人。

中国政府针对各地区经济发展不平衡和地区间财政经济状况差异大的实际，鼓励有条件的地区探索建立农村最低生活保障制度。其他地区则坚持“政府救助、社会互助、子女赡养、稳定土地政策”的原则，建立特困户基本生活救助制度。同时，对患病的农村困难群体实行医疗救助。截至2003年底，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1 257万人。

第三节　我国社会保障制度存在的问题

经过多年的探索和实践，中国特色的社会保障体系框架初步形成。近年来，我国社会保障制度改革在取得显著成效的同时，也遭受过改革的失误和挫折，这是我国所进行的史无前例的改革探索过程中不可避免的。改革进程发展到现在，我国的社会保障制度正日趋完善，但由于社会保障制度涉及国民经济和社会生活的许多方面，是一项非常复杂的系统工程，目前还处在改革完善阶段，所以面临的形势仍十分严峻。社会保障问题引起了人们的普遍关注。正确认识和分析存在的问题，对今后的改革和发展具有重要意义。

一、社会保障法制化进程缓慢

长期以来，我国社会保障的法制建设一直比较滞后，除了1953年我国颁布的《劳动保险条例》可视为社会保障的立法外，还没有第二部社会保障的法律。缺乏综合性的社会保障法，专门性的法规也很少，缺乏责任规范和制裁办法，缺乏对社会保障基金的征收、管理、运营和支付等环节的行政执法监督和司法保护制度，虽然出台了规定和条例，但不能代替法律的作用。有的规定或条例制定得较早，已不适应改革开放的需要。社会保障作为一项制度性建设需要立法先行。社会保障要以立法为手段，使其运作法制化、规范化。要建立健全社会保障的法律监督和实施机制，加强对社会保障的管理过程和结果的法律监督。虽然制定了一些规定和条例，但不具备法律的权威性，实践中又没有很好地监督执行和贯彻实施，往往造成管理工作中无法可依、有据不依，社会保障资金收入来源和支出用途不规范，挤兑、挪用和浪费现象严重，不利于社会保障制度的健康发展，对社会保障制度造成了很多的负面影响。

二、社会保障体系不完善

多层次的社会保险体系中补充社会保险制度的建立严重滞后，加重了基本保险制度的承载负担。虽然改革的目标是建立由政府组织的基本保险、企业和行业组织的补充保险，以及个人的储蓄保险和商业人寿保险公司按市场规则运营的商业人寿保险等多环节构成的多层次的社会保险体系，但我国的社会保险制度改革的实践仍然仅注重基本社会保险制度的建设，对补充保险、储蓄保险、商业人寿保险制度的建设没有引起足够重视，过高的基本社会保险缴费率和支付水平，抑制了补充社会保险和商业保险的成长和发展，另外，行政事业单位社会保险改革滞后，社会保险制度尚未真正建立。我国的养老、失业、医疗社会保险制度的改革虽然进行了十多年，但一直未将行政事业单位职工纳入到社会保险覆盖范围，这与市场经济条件下社会保险制度的统一性和社会性是不相容的，从而造成了社会保险体系的不完善，以致改革的目标也没有真正实现。

三、社会保障责任划分不清

目前，社会保险资金基本上处于地方政府的分散管理之中，同时又缺乏责、权、利与风险分担和约束机制，使得社会保险基金的管理处于混乱状态，由于缺乏风险和责任的约束，地方政府和主管部门随意动用和支配社保基金，致使有相当部分社保基金变成呆账、死账，无法实现保值、增值，这既损伤了广大群众参加社会保险的积极性，又加大了社会保险的隐性债务，干扰了社会保险收支的正常运转，社会保障基金的安全受到严重威胁。养老、失业、医疗保险收支尽管中央有统一规定，但允许地方政府参照规定自定缴费水平和支出水平，地方政府从自身利益出发，随意提高缴费水平和压低支付水平，既加重了企业和职工个人的缴费负担，又损害了社会保险对象的应得利益。地方政府管钱、中央政府补贴是一种典型的权责脱节的基金管理体制。地方政府和主管部门欠缴、随意支配动用所产生的社保基金收支缺口，作为争取中央财政补贴的依据；而中央政府对地方社保基金的收支和缺口的真实性又缺乏审计和监督，既助长了地方政府对社保基金管理的松弛和贪污腐败的不正之风，又加重了中央财政的补贴负担。

四、社会保障管理体制不健全

社会保障体制改革后，社会保障行政管理事务虽然由劳动和社会保障部统一管理，但由于没有打破地区、所有制界限，以及缺乏法律、法规的统一规范，多年来，改革中过度分散决策，各地区、各产业部门分别制定了一些仅适用于本地区、本部门的政策措施，地区之间、部门之间、企业之间存在着明显的差异。各部门在各自范围内另搞一套，不同企业的缴费标准也难以统一，企业负担轻重不一，职工的保障程度差异明显。目前，各试点的改革虽然在扩大保险对象和建立统一的社会保险管理体制方面做出了努力，但在保险项目、保险费的缴纳比例等方面尚存在差异。不仅如此，这些改革方案大多未能打破区域和所有制界限，依旧根据劳动者的身份差异实施保障的管理体制，不能适应我国社会主义市场经济条件下各地区之间、多种经济成分之间共同发展的要求，阻碍了劳动力在全国范围内自由流动，为现代企业制度的建立设置了障碍。多头管理、政出多门的社会保障管理体

制，一方面导致各管理部门在社会保障规划和协调上，往往出于部门利益而相互扯皮、相互掣肘，社会保障整体功能难以有效发挥；另一方面由于管理机构重叠，造成保障的高成本、低效率，既不利于提高社会保障管理机构的工作效率，也直接影响了社会保障事业的发展。同时在分散管理体制下，保险基金被划块管理和运营，致使社会保险基金在各项保险、各个环节沉积，造成了投资分散、难以形成规模、资金使用效率低的结果。

五、社会保障覆盖面窄，保障资金供应不足

基本养老保障主要覆盖城镇所有制企业和部分非公有制企业，2005 年参加基本养老保险的只有 1.74 亿人，80%的人口没有被这一制度所覆盖，覆盖率不够世界平均水平的一半，参加工伤保险的人数仅有 8 390 万人，城市基本医疗保险只覆盖了 1.37 亿人，还有 10 多亿人口没有基本医疗保障；对贫困人口的救济也主要是城市，农村还没有建立制度化的社会救助；社会福利更没有得到应有的发展，十分缺乏。

社会保障覆盖面过窄，一方面造成社会保障制度不能正常发挥“安全网”的基本功能，导致社会保障安全网出现漏洞，一些需要帮助的困难者和弱势群众得不到应有的保障，甚至对生活失去了信心；另一方面也出现社会保障资金的供应不足，社会保障基金隐性债务严重，根据“大数法则”，保险统筹范围较小，其调剂范围十分有限，抵御风险的能力也很低，在很大程度上降低了社会保障的保障功能。如果不及早采取措施弥补隐性债务缺口，势必威胁养老保险制度的正常运转。

六、社会保障基金管理存在较大风险

社会保障基金在受历史的包袱和债务影响，以及征缴不利、欠费严重的情况下，经常性地入不敷出。劳动保障部门负责征收的社会保障费不能保证及时、足额收缴，社会保障基金收缴率呈逐年下降趋势。以养老保险金为例，全国平均养老保险金收缴率 1992 年为 92%，1993 年为 92%，1995 年为 90%，1998 年为 89%，1999 年以后也一直在下降，有的地区竟降至 50%～60%。我国的社会保障基金缺口隐性债务高达 2 万亿元，占 2003 年我国 GDP 的 17%，广东截至 2003 年 10 月，全省征收欠费达 54.4 亿元，由于缺乏监督，全国有上百亿元的社会保险基金被违规动用。长此下去，社会保障制度将难以为继。社会保障基金管理风险主要存在于以下几个环节：(1) 社会保障基金欠费风险。由于社保基金征缴力度不高，我国社保基金征缴困难，社保基金欠费严重。之所以造成这种状况，有各方面的原因。困难企业由于财务原因不能缴纳，而效益好的单位认为与其将保费上缴，不如留在企业内部以便随时运用，因此想尽办法欠缴或不缴。征缴机关是劳动保障部门，其权威性不如税务机关，因此在征收过程中没有强制性权力检查账目。加上我国长期以来社保对象主要是国有企业职工和公务人员，导致其他企业对此认识不深，认为这是一种额外的负担。另外非国有制企业分散性大，参保工作缺乏完备的实施办法和操作经验，造成这些企业想尽办法偷逃拖欠。解决社保基金征缴困难的重要一步是提高社保基金征缴的法制强制性。(2) 社保基金投资风险。社保基金在保证支付的前提下，国家允许一定比例的社保资金进入投资领域，在保证安全的前提下，如何提高社保基金的收益率是目前亟待解决的问题。1993 年国务院曾发布《企业职工养老保障基金管理规定》，对社保基金增值保值

的方式作了明确规定：一是购买国库券以及国家银行发行的债券；二是委托国家银行、国家信托投资公司放缴。除此之外，禁止各级社保管理机构“直接经办放缴业务”，“不得经商、办企业和购买各种股票，也不得为各项经济活动作经济担保”。社会保障基金投资运营渠道单一，保值增值目标难以实现。同时缺乏社会保障基金投资运营的专门机构和投资专家队伍专司基金运营的职责，无法形成安全、高效的投资运营机制，达不到保值增值目标，不能适应当前资本市场投资多元化的要求。另外，社保资金投资运营的法律规范明显滞后，更加大了社保基金的投资风险。（3）社保基金监督风险。无论是资金管理还是投资，正常运转的一个重要保证就是监督机制的健全，我国在社保基金监管方面，出现了严重的政府职能缺位。虽然劳动部在1993年颁布的《社保基金管理条例》中明确提出了设立社保基金监事会，但在地方上由于种种约束始终未能建立。《条例》的法律地位比较低，地方机构可以用各种理由拒不执行，而我国也没有强制性的规定和惩治性规定，造成了监管的空白，出现了社保基金欠费、挪用、占用、违法投资等问题。（4）社保基金制度风险。社保基金管理在政策方面不连续、不统一。1993年国务院令第117号允许各级社保管理机构对历年滚存结余的养老保险基金，在保证各项离退休费用正常开支六个月之需、留足必要周转金的情况下，运用一部分结余基金增值。1994年劳动部、财政部又联合发布《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》，明令禁止社保基金“在境内外进行其他直接投资和各种形式的委托投资”。《规定》其实是对1993年发布的第117号文的“刹车令”。1996年4月，国务院办公厅又下发传真电报《关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》，重申社保基金结余“主要用于购买国家债券”，“仍有结余的应按规定存入银行专户，不得用于其他任何形式的投资”。1997年7月，国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，明确规定基本养老保险基金实行收支两条线管理。基金结余额，除预留相当于两个月的支付费用外，应全部购买国家债券和存入专户，严禁投入其他金融产品。可见制度政策不仅多变，而且留有漏洞，没有明确地规定社保机关对社保基金管理的责任和义务，关于监管的规定更是轻描淡写。

第八章

农村经济体制

1978年12月党的十一届三中全会拉开了农村经济体制改革的序幕。农村经济体制改革对于促进我国农业和农村经济的持续、快速、健康发展有着十分重要的意义，尤其是近些年来，随着“三农”问题的日益突出，迫切需要新的体制为“三农”问题的解决保驾护航。目前，我国农村经济体制改革已经走过30多个春秋，旧有的体制格局被打破，正在进入一个新的历史时期，处于攻坚阶段。因此，回顾农村经济体制改革的历程，对于深化农村改革具有重要的现实意义。农村经济体制改革主要涉及土地制度的改革、粮食流通体制的改革、财税制度的改革以及社会主义新农村建设等。

第一节　农村土地制度

农村土地制度对农村经济和农业的发展发挥着十分重要的作用，新中国成立以来，我国农村土地制度经历了四次重大变革，其性质也发生了一系列的转变：1949—1953年的土地革命，实现了农村土地制度从封建地主所有向农民所有的转变；1952—1956年的初级合作化，实现了农民土地所有制向农民所有、集体统一经营土地制度的转变；1956—1978年，高级合作社和人民公社阶段，实现了向集体所有、集体统一经营土地制度的转变；而1978年后以“土地集体所有、家庭联产承包，统分结合的双层经营”为特征的家庭联产承包责任制的确立，调动了广大农民生产的积极性，促进了农业发展，并不断发展完善。

一、改革开放前的农村土地制度

1949年中华人民共和国成立后，到改革开放前的近三十年中，我国农村土地制度变

革历经了三个阶段：土地改革阶段、初级合作化阶段、高级合作社和人民公社阶段，在这三个阶段，农村土地制度分别实现了封建地主土地所有制向农民土地所有制的转变，进而向农民所有、集体统一经营土地制度的转变，并最终转变为集体所有、集体统一经营的土地制度。这一系列的土地制度变革，为改革开放后农村土地制度的进一步变革打下了基础。

（一）1949—1953 年，土地改革阶段

新中国成立之前的旧中国，实行的是封建土地制度，这样的土地制度将全国的大部分土地集中在地主手中，严重地制约了农民生产的积极性和热情，并不断残酷地剥削着农民的劳动果实。消灭封建土地制度，推进土地制度的改革成为解放农民、解放生产力的客观需求，这个重任落到了新中国的执政党和政府的肩上。1949 年上半年，东北、华北等老解放区就已经推行了旨在消灭封建土地制度的土地改革，并取得了成效。新力中国成立之后，为了进一步消灭封建土地制度，没收封建地主阶级的土地归农民所有，我国政府决定在尚未进行土地改革、约有 2.64 亿农业人口的广大新解放区开展新一轮的土地改革①，这次土地改革从 1949 年开始历时三年完成，到 1953 年农村土地制度实现了封建土地地主所有向农民所有的转变。

1949 年 9 月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，指明了农村土地制度改革的方向："有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制"，"土地改革为发展生产力和国家工业化的必要条件……凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除恶霸，减租减息和分配土地等项步骤，实现耕者有其田"。1950 年 1 月 24 日，中共中央发出指示，开始了在新解放区实行土地改革的准备工作。1950 年 6 月 6 日，中共中央举行七届三中全会讨论了新解放区土地制度改革，确立了这次土地改革的总路线："依靠贫农、雇农，团结中农，中立富农，有步骤地有分别地消灭封建剥削制度，发展农业生产。"同年 6 月 28 日，中央人民政府委员会第八次全体会议讨论并通过了《中华人民共和国土地改革法》，明确指出了这次土地改革的基本目的是："废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国的工业化开辟道路"。

1950 年秋，中央根据新解放区的不同情况，决定从 1950 年冬季开始，用两年半或三年左右的时间，分期分批地完成土地改革。第一批从 1950 年冬到 1951 年春，在约 1.28 亿农业人口的地区进行土地改革，其中，中南区 6 800 万人，华东区 1 570 万人，西北区 730 万人，西南区 3 700 万人；第二批开始于 1951 年冬到 1952 年春，在 1.1 亿农业人口的地区进行，其中，中南区 5 000 万人，华东区 1 000 万人，西北区 1 500 万人，西南区 3 500万人；第三批从 1952 年冬到 1953 年春，在 3 000 多万农业人口的地区进行。截止到 1953 年底，全国广大新解放区的土地改革，除约 700 万人口的一些少数民族地区（新疆、西藏等）中共中央决定暂不进行外，基本顺利完成。

土地改革使占全国农业人口总数 60%～70%的无地或少地的农民，无偿地获得了约 7 亿亩土地和大量的农具、房屋等生产、生活资料，免去了过去每年向地主缴纳的 700 亿斤

① 参见《刘少奇选集》（下卷），30 页，北京，人民出版社，1985。

粮食的超额地租[①]，在实现了土地农民所有后，农民生产积极性大大提高，农业生产很快得以恢复和发展，这为国民经济的恢复、发展和人民政权的巩固奠定了基础，也为工业化的顺利进行开辟了道路。

（二）1952—1956 年，初级合作化阶段

土地改革的进行，使农民获得了土地，虽然生产积极性大为提高，但是农民分散的家庭经营和生产资料的缺乏，一定程度上限制了农业经营规模的扩大和农业生产率的提高，这种现象的出现，引起了政府的重视，为了更好地发展农业生产、扭转这种局面，政府在坚持土地农民所有的基础上，首先引导农民走了一条变分散家庭经营为集体统一经营的初级合作化道路。自 1951 年开始试行合作化，到 1952 年的大规模初级合作化，合作的主要形式也由试行时期的劳动互助形式，向农业初级合作社转变。

1951 年 12 月，中共中央第一次互助合作会议讨论通过了《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，该《决议》鼓励农民在农业生产中进行合作劳动，并在各级党委的组织下试行。在农业生产中进行合作劳动，一般是通过 10～20 户农民组成的农业生产互助组来完成的，这种劳动互助在不改变土地和其他生产资料及产品个人所有的基础上，体现出了集体劳动、互助协作的优越性，吸引了越来越多农民的参加。因此，1952 年，我国政府在互助合作的基础上开始大力发展农业生产合作社。农业生产合作社开始时是以初级合作社的形式出现的，即在承认土地农民所有的前提下，农民以土地、农具等生产资料入股，进行集体劳动、实行民主管理，并实行了按劳分配和按股分红相结合的分配政策，初级农业生产合作社一般由 40～50 户农民组成。由于初级合作社按照自愿和互利原则，使农民体会到了集体统一经营的优越性，克服了分散经营的弊端，因此，农民保持了较高的参与积极性。1953 年 12 月，中共中央发布了《关于发展农业生产合作社的决议》，并向各地下达了发展农业生产合作社的任务指标。到 1954 年，全国共发展了约 50 万个初级农业生产合作社。到 1955 年夏季，初级社已发展到 65 万个，入社农户 1 690 万户，约占全国总农户数的 15%[②]，到 1956 年 4 月，农业生产的初级合作化已基本实现，入社农户 10 668 万户，占全国农户总数的 90%[③]。

农业生产初级合作社的建立和推广，虽然没有改变土地农民所有，但是已经将土地的使用权由农民个人使用变为集体共同使用，这是土地制度的重大变革，成为向土地“集体所有制的过渡形式”[④]。

（三）1956—1978 年，高级合作社和人民公社阶段

1955 年农业生产初级合作社在全国范围内得到了广泛发展，与此同时，同年 10 月 4 日，中共七届六中全会通过了《关于农业合作化问题的决议》，进一步指出发展高级合作社：“有些已经在基本上实现了半社会主义的合作化的地方，可以根据发展生产的需要、群众觉悟程度和当地的经济条件，按照个别试办、由少到多、分批分期地逐渐地发展的步

---

① 参见国家统计局：《伟大的十年》，29 页，北京，人民出版社，1959。

② 参见张庆忠：《马克思主义的合作制理论与中国农业合作制的实践》，载《中国农村经济》，1991（10）。

③ 参见陈吉元、陈家骥、杨勋：《中国农村社会经济变迁（1949—1989）》，212 页，太原，山西经济出版社，1993。

④ 《中华人民共和国宪法》第 7 条，1954 年 9 月。

骤，拟订关于由初级社转变为高级社的计划”。随后，1956 年我国掀起了大力发展农业生产高级合作社的高潮，12 月底，高级社达到了 54 万个，入社农户已超过 1 亿，占农户总数的 87.8%。①

高级合作社虽然是初级合作社的延续，但是合作社的性质发生了改变，在高级社阶段，农民除保留自留地（占全部土地的 5%）的使用权外，土地及其他生产工具等所有资产均实现了个人所有向集体所有的转变，在分配上取消土地报酬，取消初级合作社的土地与农具入社分红制度。高级合作社的推广，实现了土地农民所有向农业合作社集体所有的转变，这种土地集体所有、集体统一经营为国家短期内积聚巨大资源，推进工业化及经济建设奠定了基础，但是，高级合作社过度强调了集体合作的作用，并在很大程度上违背了自愿互利的原则，挫伤了农民的个体生产积极性，导致了部分农民退社现象的发生。

1958 年 4 月，中共中央发布了《关于小型农业社适当地合并为大社的意见》，随之全国各地出现了合作社并社高潮，合并后的合作社被称为“共产主义公社”、“集体农庄”等名称。1958 年 7 月 1 日，《红旗》杂志第一次提出了“人民公社”的概念，这个概念和名称很快得到了中央的肯定。

1958 年 8 月中共中央召开了政治局扩大会议，通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，指出“人民公社是形式发展的必然趋势”。会议结束后，全国掀起了人民公社化运动高潮。人民公社运动首先把小型农业合作社合并为大型农业合作社，进而再转为人民公社，土地和生产资料均由公社统一计划、统一经营、统一核算、统一分配。到 1958 年 11 月初，全国共有人民公社 26 572 个，参加的农户占农户总数的 99.1%。②

人民公社阶段，以“一大二公”为特征的农村土地制度代替了高级社条件下的农村土地制度，并且实行了分配上的平均主义，这种土地制度不能很好地激发农民生产的积极性，生产效率低下，1959 年的粮食产量仅为 1 700 亿公斤，比 1958 年减少 300 亿公斤；1960 年粮食产量进一步降为 1 435 亿公斤，比 1959 年又减少 265 亿公斤，跌落到 1951 年的水平。③

为了解决人民公社运动初期所暴露出的问题，1958 年 12 月，中共八届六中全会通过了《关于人民公社若干问题的决议》，提出了人民公社体制的改进意见，主张实行分级管理。1960 年 11 月，中共中央《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》首次明确指出，以公社、生产队、生产小队三级所有，以生产队为基本核算单位，是现阶段人民公社的根本制度。1962 年 2 月，中共中央又发出了《关于改变农村人民公社基本核算单位的指示》，将生产小队改为生产队，生产队改为生产大队，确定以生产队为人民公社的基本核算单位。至此，“三级所有，队为基础”成为建设人民公社的基本方针，“三级所有，队为基础”的土地制度把土地所有权、土地使用权和产品分配权由人民公社一级下放给了生产队一级，克服了人民公社初期“一大二公”的弊端，一定程度上实现了土地所有权与使

① 参见国家统计局：《我国的国民经济建设和人民生活》，183～184 页，北京，统计出版社，1958。

② 参见农业部计划局：《农业经济资料手册》，36 页，北京，农业出版社，1959。

③ 参见胡绳：《中国共产党的七十年》，368 页，北京，中共党史出版社，1991。

用权的分离，调动了生产队的积极性。但是土地收益分配权虽然由公社一级下放到了生产队，却并没完全杜绝分配中的平均主义，因为按劳动工分进行分配，看似是按劳分配，但实际上抹杀了劳动数量、质量之间的差异，因此，“三级所有，队为基础”的土地制度，虽然在一定程度上缓解了人民公社初期所暴露出的矛盾，但是并没有从根本上消除其弊端。

人民公社化运动持续进行了20年，1978年退出了历史舞台。人民公社实行的是土地集体所有，成为我国在资源短缺条件下实现资源调度、建设经济的重要保障，但是这种土地所有权、经营权高度归为集体所有的方式，束缚了生产力的发展。1978年全国平均每人占有的粮食大体仍相当于1957年的水平，每人每日不足0.5公斤，全国仍有1亿多农民没有解决温饱问题，我国劳动力人均农业产值从1957年的806.8元下降至1978年的508.2元。①

二、改革开放后的农村土地制度

自1978年改革开放以来，我国新一轮的农村土地制度改革拉开序幕，人民公社时期日益暴露弊端的土地制度被家庭联产承包责任制所取代，土地家庭联产承包责任制以土地集体所有、家庭联产承包，统分结合的双层经营为特征，打破了人民公社时期土地集体所有、集体经营的局面，调动了农民生产的积极性，促进了农业发展。至今，土地家庭联产承包责任制经历了以下的发展阶段：1978—1983年，土地家庭联产承包责任制逐步确立；1984—1993年，土地家庭承包经营制度在发展中进一步巩固；1993年至今，土地承包关系进一步稳定与农村土地流转机制建立。

（一）1978—1983年，土地家庭联产承包责任制逐步确立

土地家庭承包责任制的形成、确立并不是一蹴而就的，1978年11月安徽凤阳县小岗村的农民率先试行了“包产到户”的改革实践，这种农民自发的改革与当时中央的政策相左（《农村人民公社工作条例（试行草案）》（1978年12月）中明确规定：“不许包产到户、不许分田单干”），在改革中遇到了阻力，但是，很快这种改革显露出了优越性，改革得到了政府的许可并从小范围开始向全国范围内推广。

1979年9月，党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》中对“包产到户”严格限制在“某些副业生产特殊需要和边远山区”、“交通不便的单家独户”的范围内。1980年5月31日，邓小平同志与中央负责人的谈话，公开支持了农民“包产到户”的行为，为这种改革的进行铺平了道路。1980年9月，中共中央75号文件《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》初次有限度地表示出对“包产到户”的支持态度，具体规定为：“在边远山区和贫困落后地区，集体经济长期搞不好的生产队，群众要求包产到户的，应当支持，也可以包干到户。”1982年1月，中共中央转发的《全国农村工作会议纪要》，正式肯定了“包产到户、包干到户”的合法性，“目前实行的各种责任制，包括小段包工定额计酬，专业承包联产计酬，联产到劳，包产到户、到组，包干到户、到组等等，都是社会主义的生产责任制”。1983

① 参见王琢、许滨：《中国农村土地产权制度论》，137页，北京，经济管理出版社，1993。

年1月《中共中央关于当前农村经济政策若干问题通知》，对家庭联产承包责任制做出了高度评价，家庭联产承包责任制“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了发挥”。这标志着在土地集体所有的基础上实行的家庭和集体“统分结合、双层经营”的农村土地制度即土地家庭联产承包责任制作为农村土地改革的一项政策正式确立起来。

农村家庭联产承包责任制的确立，再次实现了土地所有权和经营权的分离，将土地的经营权归为农民所有，重新确定了农民独立经营的主体地位，并且实行了“联产计酬”的分配方式，这样的土地制度的变革再一次调动了农民生产的积极性，促进了农村经济的发展。

（二）1984—1993年，土地家庭联产承包责任制的巩固

土地家庭联产承包责任制虽然使农民获得了土地的经营权，对农业生产产生了积极作用，但是，由于对土地经营使用期间规定得过短，在这种情况下，农民无法获得稳定的土地经营使用权，直接影响了农民对土地进行长期投入的积极性和农业长期的健康发展。因此，1984年1月《中共中央关于1984年农村工作的通知》决定将土地承包期从原定的三年延长到十五年，“土地承包期一般应在十五年以上，生产周期长的和开发性的项目，如果树、林木、荒山、荒地等承包期应当更长一些”。由此，以集体所有、家庭承包经营为主要形式的农村土地制度得以确立。

稳定土地承包关系之后，农村土地的所有权和使用权在法律上进一步得以明确，1986年4月通过的《中华人民共和国民法通则》明确规定，“承包经营权，受法律保护。承包双方的权利和义务，依照法律由承包合同规定”。之后，6月25日第六届全国人大常委会第十六次会议通过《中华人民共和国土地管理法》，从法律上进一步确认了土地家庭联产承包责任制：“集体所有的土地，全民所有制单位、集体所有制单位使用的国有土地，可以由集体或者个人承包经营，从事农、林、牧、渔业生产。”

1993年3月29日，第八届全国人大第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》，明确了“农村中的家庭联产承包为主的责任制，是社会主义劳动群众集体所有制经济”，家庭联产承包责任制在我国的法律地位以根本大法的形式得以确立。至此，土地家庭联产承包责任制得以巩固。

（三）1993年至今，土地承包关系的进一步稳定与农村土地流转机制的建立

自1993年开始，农村土地承包关系不断地通过法律形式稳定下来，而土地承包关系稳定下来，与此相适应，也需要更为灵活的农村土地流转机制的建立，以弥补家庭联产承包责任制的不足。

1. 土地承包关系的进一步稳定

1993年11月5日，中共中央、国务院发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，明确提出：“在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变。开垦荒地、营造林地、治沙改土等从事开发性生产的，承包期可以更长。”同时，文件还要求：“为避免承包耕地的频繁变动，防止耕地经营规模不断被细分，提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”，并允许土地使用权依法有偿转让。1993年全国各地区先后开始了第二轮土地承包工作。

1998 年 10 月，中共中央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》，第一次明确提出要“赋予农民长期而有保障的土地使用权”。《决定》指出：“稳定完善双层经营体制，关键是稳定完善土地承包关系。”“这是党的农村政策的基石，决不能动摇。要坚定不移地贯彻土地承包期再延长三十年的政策，同时要抓紧制定确保农村土地承包关系长期稳定的法律法规，赋予农民长期而有保障的土地使用权。”

在土地承包关系进一步稳定之后，农民对家庭联产承包责任制表示出了较高的热情，并积极参与其中，到 1998 年底，全国农村家庭承包经营的土地面积占总耕地面积的比重稳定在 97%以上，80%以上的村组开展了土地延包工作，其中承包期为 30 年的面积占延包总面积的 60%左右。农民对土地承包 30 年不变的政策普遍表示欢迎。据河南进行的农村土地承包状况调查，86%的农户对中央土地延包合同政策持赞成态度，全省 90%以上的农户签订了土地延包合同。①

2002 年 8 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《农村土地承包法》，第一次以国家法律的形式，赋予了农民长期稳定的土地承包经营权。“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定。农村土地承包后，土地的所有权性质不变。”《农村土地承包法》还对家庭联产承包经营的具体操作方式及其发包方和承包方的权利和义务做了具体规定。至此，长期稳定的土地承包制度以国家法律的形式确定下来。

2007 年 3 月，十届全国人大五次会议通过了《物权法》，于 2007 年 10 月 1 日实施的《物权法》，对稳定农村土地承包经营制度做出了进一步规定，指出土地承包期届满可继续承包，从而赋予农民长期而有保障的土地使用权，具体规定为：“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长”；土地承包期届满，“由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包”；“土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产”。

2007 年 10 月 15 日，在中国共产党第十七次全国代表大会的报告上指出，“统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”是对我国农村工作总体原则的阐述，并在此总体原则的指导下，对农村土地承包关系“三十年不变”做出进一步的承诺，指出“坚持农村基本经营制度，稳定和完善土地承包关系”。

2008 年 1 月 30 日，中共中央、国务院印发了《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》，指出要“坚持和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这是宪法规定的农村基本经营制度，必须毫不动摇地长期坚持，在实践中加以完善。各地要切实稳定农村土地承包关系，认真开展延包后续完善工作，确保农村土地承包经营权证到户。加强农村土地承包规范管理，加快建立土地承包经营权登记制度。继续推进农村土地承包纠纷仲裁试点。严格执行土地承包期内不得调整、收回农户承包地的法律规定”。并且要“切实保障农民土地权益。继续推进征地制度改革试点，规范征地程序，提高补偿标准，健全对被征地农民的社会保障制度，建立征地纠纷调处裁决机

① 参见农业部形势分析课题组：《1998 年主要农村政策运行分析与评价》，经济工作者参考资料，1999 (17)。

制。对未履行征地报批程序、征地补偿标准偏低、补偿不及时足额到位、社会保障不落实的，坚决不予报批用地。对违法违规占地批地的，坚决依法查处。严格农村集体建设用地管理，严禁通过‘以租代征’等方式提供建设用地。城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或‘小产权房’。开展城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩的试点，必须严格控制在国家批准的范围之内。依法规范农民宅基地整理工作”。

2008 年 10 月 12 日，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出要“稳定和完善农村基本经营制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。

2008 年 12 月 31 日，《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中央一号文件）公布，指出要“稳定农村土地承包关系”。具体是：“抓紧修订、完善相关法律法规和政策，赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定并长久不变。强化对土地承包经营权的物权保护，做好集体土地所有权确权登记颁证工作，将权属落实到法定行使所有权的集体组织；稳步开展土地承包经营权登记试点，把承包地块的面积、空间位置和权属证书落实到农户，严禁借机调整土地承包关系，坚决禁止和纠正违法收回农民承包土地的行为。加快落实草原承包经营制度。”

2010 年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中央一号文件）颁布，进一步指出要“稳定和完善农村基本经营制度。完善农村土地承包法律法规和政策，加快制定具体办法，确保农村现有土地承包关系保持稳定并长久不变。继续做好土地承包管理工作，全面落实承包地块、面积、合同、证书‘四到户’，扩大农村土地承包经营权登记试点范围，保障必要的工作经费。加强土地承包经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。严格执行农村土地承包经营纠纷调解仲裁法，加快构建农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系。按照权属明确、管理规范、承包到户的要求，继续推进草原基本经营制度改革。稳定渔民水域滩涂养殖使用权。鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点”。

2. 农村土地流转机制的建立与完善

农村土地承包关系不断通过法律形式得以稳定，能否在这种情况下，实现土地的流转也成为促进农业生产发展的重要因素，对此，中央政府采取了允许和鼓励承包期内土地使用权的流转的态度。1984 年中共中央一号文件明确提出鼓励土地使用权向种田能手集中，对转出土地使用权的农户应当给予适当经济补偿。1993 年的中共中央、国务院 11 号文件明确了承包期内的土地使用权可以在农民自愿的基础上依法、有偿流转。1995 年国务院在批准农业部《关于稳定和完善土地承包关系的意见》中指出：“在坚持土地集体所有和不改变农业用途的前提下，经对方同意，允许承包方在承包期内，对承包标的依法转包、转让、互换、入股。”这为建立农地使用权流转制度提供了思路。

2001 年 12 月 30 日，《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》出台，《通知》指出，在稳定家庭承包经营制度的基础上，允许土地使用权合理流转，是农业发

展的客观要求。并再次强调："农户承包地使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行"，"农户承包地使用权流转必须坚持依法、自愿、有偿的原则"，此外，对农民土地使用权的流转做出了更具体的规定，如"规范企事业单位和城镇居民租赁农户承包地"，"农村土地流转应当主要在农户间进行"，"为稳定农业，稳定农村，中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地"等。

2003年实施的《中华人民共和国农村土地承包法》对土地发包方和承包方的权利和义务、承包期限和承包合同、土地承包经营权流转等做了严格规范。第二十六条规定："承包期内，发包方不得收回承包地。"第二十七条规定："承包期内，发包方不得调整承包地。""承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草地需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同中约定不得调整的，按照其约定。"第三十三条规定："土地承包经营权流转应当遵循以下原则：（一）平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转；（二）不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途……"但是，在土地流转形式上，土地抵押仍然受到限制。

2003年10月，十六届三中全会通过了《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》，进一步强调了稳定农村土地家庭承包经营制度和完善土地流转机制，《决定》指出："土地家庭承包经营是农村基本经营制度的核心，要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，依法保障农民对土地承包经营的各项权利"，"农户在承包期内可依法、自愿、有偿流转土地承包经营权，完善流转办法，逐步发展适度规模经营"。

2006年2月，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》下发，再次重申了"坚决落实最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田，保护农民的土地承包经营权"，同时要求收足农村土地流转的相关税费，并保证将新增部分税费用于农村，"抓紧制定将土地出让金一部分收入用于农业土地开发的管理和监督办法，依法严格收缴土地出让金和新增建设用地有偿使用费，土地出让金用于农业土地开发的部分和新增建设用地有偿使用费安排的土地开发整理项目，都要将小型农田水利设施建设作为重要内容，建设标准农田"。

2007年3月，十届全国人大五次会议通过了《物权法》，进一步对土地承包权的转让问题做出了规定，"土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。流转的期限不得超过承包期的剩余期限。未经依法批准，不得将承包地用于非农建设"。

2007年10月15日，中国共产党第十七次全国代表大会的报告上指出要"按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营"，这表明健全和完善农村土地承包经营权的流转政策和市场，将使农村土地在农民自愿的原则下，有规律地走向集中，为农业规模经营奠定良好的基础。

2008年1月30日，在中共中央、国务院印发的《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》中，进一步指出要"按照依法自愿有偿原则，健全土

地承包经营权流转市场。农村土地承包合同管理部门要加强土地流转中介服务，完善土地流转合同、登记、备案等制度，在有条件的地方培育发展多种形式适度规模经营的市场环境。坚决防止和纠正强迫农民流转、通过流转改变土地农业用途等问题，依法制止乡、村组织通过‘反租倒包’等形式侵犯农户土地承包经营权等行为。稳步推进草原家庭承包经营，稳定渔民的水域滩涂养殖使用权”。

2008年10月12日，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出要“健全严格规范的农村土地管理制度”，其中要“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转，不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益”。

2008年12月31日公布的《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中央一号文件），指出要“建立健全土地承包经营权流转市场”。具体来说，就是“土地承包经营权流转，不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益。坚持依法自愿有偿原则，尊重农民的土地流转主体地位，任何组织和个人不得强迫流转，也不能妨碍自主流转。按照完善管理、加强服务的要求，规范土地承包经营权流转。鼓励有条件的地方发展流转服务组织，为流转双方提供信息沟通、法规咨询、价格评估、合同签订、纠纷调处等服务”。

自1978年改革开放以来，我国在农村土地制度改革上实行了土地家庭联产承包责任制，土地承包关系不断通过法律和政策进一步稳定下来，为了弥补家庭联产承包责任制的不足，农村土地流转机制也逐步得以建立。稳定的土地承包关系和日趋灵活的土地流转机制，调动了农民生产的积极性，农业生产得到了很快的发展。但是，也应该看到，当前，在农村土地制度改革上存在的突出问题就是如何在坚持农村土地集体所有制的基础上搞好、搞活土地的使用权，使土地经营向集中和集约化方向发展。这是因为，当前，农业的发展普遍受到了经营规模太小的制约，较小的规模经营很难实现农业的现代化和产业化，没有现代化和产业化的发展，很难使用现代的科技装备，农产品的生产难以与市场对接，无法批量生产，这将降低农产品的市场竞争力，使农业发展受阻，此外还会使农业劳动力转移受阻。

因此，目前应该积极探索土地承包经营权的流转机制，这就需要结合各地的实际情况，探索灵活多样的土地承包经营权流转形式，例如在集体组织内部推行土地转包、土地代营、土地租赁等土地流转形式，从而最大可能地减少土地超小规模经营的负面影响。随着土地承包经营权流转，由此引发的土地承包的利益关系和矛盾将日趋复杂，这就迫切需要加快农村土地流转的立法进程，健全土地法规，尽快把农村土地流转纳入法制轨道。并且需要相关部门加强对土地流转的管理和监督，使土地流转有序、规范地进行。此外，还要大力发展建立土地流转中介服务组织，实行土地流转委托管理，这是优化土地资源配置，实现土地有序流转的有效途径。

第二节　农村粮食流通体制

农村粮食流通体制的改革不仅关系到广大粮食生产者、消费者、经营者的利益，而且关系到国家的粮食安全。农村粮食流通体制一直是我国政府关注和改革的重点之一，自1978年改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步确立，农村粮食流通体制也逐渐向市场化改革迈进，经历了一个“由统到放”不断深化的过程，按其在市场化进程中所表现的阶段性特性，可以将我国农村粮食流通体制的演变划分为四个阶段：1978—1984年，农村粮食流通市场调节初露端倪；1984—1993年，“双轨制”实施和市场逐步放开；1994—1997年，粮食市场管理加强；1998年至今，粮食流通体制市场化改革深化。

一、1978—1984年，农村粮食流通市场调节初露端倪

新中国成立初期，在实行短暂的市场化农村粮食流通政策之后，经济的发展和人口迅增增长导致了粮食供需的矛盾，为了缓解供需矛盾、稳定物价，1953年党和政府实行了粮食国家计划收购、计划供应的“统购统销”制度。但是这种高度集中的“统购统销”制度严重挫伤了农民生产的积极性，降低了粮食生产的效率，不能改变粮食供给短缺的局面，因此，国家开始着手对农村粮食流通体制进行了改革。但是1978—1984年，我国政府主要是在不触动粮食“统购统销”制度的前提下，对其进行了适度市场调节。

首先，对粮食收购价格进行了调整，提出了“减购提价”政策。1978年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》提出，从1979年夏粮上市起，全国粮食收购指标在原来“一定五年不变”的基础上，调减50亿斤，以供农民休养生息，而粮食的统购价格提高20%，超购部分在此基础上再加价50%。

其次，在减少粮食订购基数的同时，恢复了农村粮食集市贸易，允许开展粮食议购议销活动，允许多种经营组织进入粮食流通领域。粮食集市贸易的逐步发展，使曾被取缔、合并的农村集贸市场和传统农副产品专业市场得到了初步恢复和发展，这些市场的发展对调动农民生产商品粮的积极性、活跃市场和服务人民生活都发挥了较好的作用，粮食流通体制迈出了向市场化转变的步伐。

二、1984—1993年，“双轨制”实施和市场逐步放开

自农业粮食流通初步实现市场调节之后，带来了1979—1984年连续六年的粮食丰收，改变了粮食供应匮乏的状况，但是各地也陆续出现“卖粮难”的问题。此外，由于在提高粮食收购价格的同时，并未相应地提高销售价格，导致收购价格提高后，购销差价越来越小，而政府财政补贴越来越重。在这种背景下，1985年，中共中央、国务院发布了《关于进一步活跃农村经济的十项政策》，规定：“从1985年4月1日起，取消粮食统购，实行合同定购，并辅之以市场收购，粮食统销措施不变。”至此，这一举措从根本上动摇了实行了31年的农产品统购派购制度，形成了粮食与市场相结合的“双轨制”。这是真正意义上的第一次粮食流通体制改革。

“双轨制”的实行，在促进粮食生产发展的同时，也暴露出一些体制上的问题，如造成了粮食价格扭曲，购销倒挂，财政负担加重；加剧了产销区之间的矛盾等。针对这些问题，1991 年 9 月，国务院颁布了《关于发展高产优质高效农业的决定》，提出了“粮食商品化、经营市场化”的改革趋向。同年 12 月，中共中央在《关于进一步加强农业和农村工作的决定》中指出，“要加快粮食购销体制改革……在国家宏观调控下，逐步放开经营”。很快，农村粮食流通体制市场化改革在全国范围内展开，1992 年，经国务院批准，广东省率先放开了粮食经营和价格，其后辽宁、河北、河南等地也先后在全省或省内部分地区进行试点改革，到 1993 年，除少数省区外，全国绝大多数省区都放开了粮食经营和价格。

1993 年 2 月，国务院发出《关于加快粮食流通体制改革的通知》，要求“粮食流通体制改革要把握有利时机……进一步向粮食商品化、经营市场化方向推进”。1993 年，在全国范围内取消了实行了 40 年的口粮定量办法，价格随行就市。以上文件和政策的出台，进一步推动了各地放开粮食经营和价格的步伐。1993 年 11 月，《中共中央国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》指出，经过 10 多年来的改革，粮食统购统销体制已经结束，适应市场经济要求的购销体制正式形成，我国粮食流通体制开始走向全面市场化的阶段。

三、1994—1997 年，粮食市场管理加强

1993 年下半年，我国各省区粮价出现了大幅度上涨，引发了社会的恐慌。针对这种情况，国家开始在放开经营的基础上，着手加强对粮食市场的管理。1994 年 5 月，国务院发出了《关于深化粮食购销体制改革的通知》，强调必须加强国家对粮食市场的宏观调控，国有粮食部门必须掌握市场粮源的 70%～80%，并在安排市场、稳定粮价、保障有效供给方面发挥主渠道作用。与此同时，批转了国家计委等六部局提出的《粮食风险基金实施意见》，着手建立了粮食专项储备制度、最低保护价格制度等调控机制，增强政府对粮食流通的调控能力，促进农村粮食流通体制市场化改革的平稳进行。

1995 年，国家进一步加强了对粮食的宏观调控和管理，再次恢复了“国家定购”，并实行了中央与地方两级责任、两级平衡、两级调控的“米袋子”省长负责制；1996 年国务院提出粮食企业改革实行“四分开、一并轨”，即政企分开、储备与经营分开、中央与地方的责任分开、新老挂账分开，粮食定购价与市场价并轨。由于国家对粮食市场管理的加强，在一定程度上遏制了粮价上涨的趋势，但是有些政策落实并不到位。

1997 年 7 月，国务院出台了按保护价敞开收购农民余粮的措施，即国家定购粮仍按 1996 年确定的定购价收购，而议购粮按保护价敞开收购，保护价就是国务院确定的定购基准价。政府要求全国粮食部门敞开收购、常年收购、不拒收、不限收、不停收，不压级压价，不打“白条”。

四、1998 年至今，粮食流通体制市场化改革深化

1998 年以来，各地区、各部门按照党中央、国务院的部署，积极稳妥地推进以市场为取向的粮食流通体制改革，保护广大农民利益，促进农业生产结构调整和粮食生产与流

通。1998 年 5 月，国务院下发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，提出实行“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。

1998 年 6 月，在全国粮食购销工作电视电话会议上，国务院明确提出当前粮食购销工作重点是“三项政策、一项改革”，即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、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。

1999 年，由于粮食的连年丰收，扭转了短期的局面，同时供求的结构性矛盾日益突出，为解决这一问题，国务院于 5 月 30 日下发了《关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的通知》，明确决定适当缩小保护价收购的范围、进一步完善粮食收购价格政策、改进和完善粮食的财政补贴办法等措施。此外，针对粮食流通体制改革进程中存在的不平衡现象及矛盾，国务院 1999 年 9 月下发了《关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的补充通知》，强调必须坚定不移地贯彻执行“三项政策、一项改革”，不断完善相关政策和措施，继续推进粮食流通体制改革，同时要加快农业和粮食生产结构的调整，促进粮食总量平衡和结构的优化。

2000 年 6 月 10 日，国务院下发了《关于进一步完善粮食生产和流通有关政策的通知》，提出了推进粮食流通体制改革的新措施：继续适当调整粮食保护价收购范围；适当增加粮食风险基金规模，保证资金及时拨付到位；扩大国家粮库建设规模，增加有效仓容；进一步拓宽粮食购销渠道，搞活粮食流通。

2001 年 8 月，国务院下发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，明确了粮食流通体制改革的市场化取向，并确立了改革的总体目标：“在国家宏观调控下，充分发挥市场机制对粮食购销和粮食价格形成的作用，完善粮食价格形成机制，稳定粮食生产能力，健全完善国家粮食储备体系和粮食市场体系，逐步建立适应社会主义市场经济发展要求和我国国情的粮食流通体制。”

2003 年 8 月 15 日，国务院下发了《中央储备粮管理条例》，进一步完善了中央储备粮垂直管理体系，对中央储备粮收购、销售、年度轮换的计划、储存和动用等做出了明确的规定，规范了国家调节粮食市场供求和平抑粮食价格波动的宏观调控措施，有利于有效发挥中央储备粮在国家宏观调控中的作用，为进一步深化粮食流通体制改革打下了基础。

进入 2004 年，国务院决定全面放开粮食收购市场和收购价格，积极稳妥推进粮食流通体制的改革，5 月国务院出台了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，提出了“放开收购市场，直接补贴粮农，转换企业机制，维护市场秩序，加强宏观调控”的改革思路，明确了深化粮食流通体制改革的总体目标、原则、主要任务和步骤。与 2004 年中共中央一号文件相配合，初步构成了我国现行的粮食政策框架体系。

2006 年，国务院出台《关于完善粮食流通体制改革政策措施的意见》，进一步指出，要加大改革力度，同时要加强国家对粮食流通体制改革的管理，提出“加快推进国有粮食购销企业改革，切实转换企业经营机制”；“积极培育和规范粮食市场，加快建立全国统一开放、竞争有序的粮食市场体系”；“加强粮食产销衔接，逐步建立产销区之间的利益协调机制”。此外，“进一步加强和改善粮食宏观调控，确保国家粮食安全”；“加强粮食流通的

监督检查”。

2007年1月，国务院出台了《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》，这是我国连续第四年出台的有关“三农”的“一号文件”。文件强调要“健全农业支持补贴制度”，“逐步形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴制度”，“中央财政要加大对产粮大县的奖励力度，增加对财政困难县乡增收节支的补助”，同时，“继续对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策，并逐步完善办法、健全制度”。

2007年8月28日，国家粮食局发布《关于印发〈全国粮食市场体系建设“十一五”规划〉的通知》，该《通知》主要是为了加强对全国粮食市场体系建设的指导，规范粮食流通市场秩序，合理配置粮食市场资源，充分发挥粮食市场在组织粮食流通、保障市场供应、稳定市场粮价、确保粮食安全方面的重要作用，加快建设统一开放、竞争有序的粮食市场体系。该《通知》指出了全国粮食市场体系建设的主要任务，要“坚持粮食收购主渠道与多渠道并举，规范收购秩序；健全粮食零售市场网络，加强市场管理；完善多层次粮食批发市场体系，调整市场布局和结构；发展粮食期货市场，完善和规范粮食期货交易；建设粮食市场信息体系，发挥市场信息对粮食生产和流通的引导与促进作用”，并提出了主要政策措施，“加强对粮食市场体系建设的规划和指导；加大政策扶持力度；大力培育多元市场主体；加强粮食市场监管；不断提高粮食市场从业人员素质”。

2007年，在国际市场粮价大幅上涨的背景下，党的十七大报告强调了“确保国家粮食安全”，其后2008年1月3—4日，经国务院批准，国家粮食局在北京召开全国粮食局长会议。会议指出要“按照中央经济工作会议、中央农村工作会议的部署以及发展改革工作会议的要求，着力加强和改善粮食宏观调控，保障粮油市场和价格基本稳定；着力深化粮食流通体制改革和国有粮食企业改革，继续完善和健全体制机制；着力加强粮食行业管理，提高服务水平；着力推进现代粮食流通产业发展，更好地保护种粮农民利益和调动农民种粮积极性，确保国家粮食安全”；要“科学运用调控方式和手段，努力提高粮食宏观调控水平；认真落实国家粮食购销政策，切实保护种粮农民利益和调动农民生产积极性；继续落实和完善粮食流通体制改革政策措施，推动改革不断深化；加大工作力度，积极推进现代粮食流通产业发展；积极推进粮食流通法治建设，不断提高粮食依法行政能力和水平；推动粮食科技发展和人才培养，提升粮食产业竞争力”。

2008年10月12日，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出要“确保国家粮食安全。粮食安全任何时候都不能放松，必须常抓不懈。加快构建供给稳定、储备充足、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系。把发展粮食生产放在现代农业建设的首位，稳定播种面积，优化品种结构，提高单产水平，不断增强综合生产能力。各地区都要明确和落实粮食发展目标，强化扶持政策，落实储备任务，分担国家粮食安全责任。抓紧实施粮食战略工程，推进国家粮食核心产区和后备产区建设，加快落实全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划，以县为单位集中投入、整体开发，今年起组织实施。支持粮食生产的政策措施向主产区倾斜，建立主产区利益补偿制度，加大对产粮大县财政奖励和粮食产业建设项目扶持力度，加快实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调，充分调动农民种粮、地方抓粮的积极性。完善粮食风险基金政策，

逐步取消主产区资金配套。产销平衡区和主销区要加强产粮大县建设，确保区域内粮田面积不减少、粮食自给水平不下降。坚持放开市场，积极搞活流通，完善产销衔接。提高全社会节粮意识，强化从生产到消费全过程节粮措施。加强粮食领域国际交流合作，为改善全球粮食供给作出贡献”。

2008年12月31日，《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中央一号文件）公布，指出要“加大力度扶持粮食生产”。具体来说，要“稳定粮食播种面积，优化品种结构，提高单产水平，不断增强综合生产能力。建立健全粮食主产区利益补偿制度，根据主产区对国家粮食安全的贡献，增加一般性转移支付和产粮大县奖励补助等资金，优先安排农业基础设施建设投资和农业综合开发等资金，扶持粮食产业和龙头企业发展，引导产销区建立利益衔接机制，促进主产区经济社会加快发展，确保主产区得到合理利益补偿，确保种粮农民得到合理经济收益。加快取消主产区粮食风险基金资金配套。推进全国新增千亿斤粮食生产能力建设，以主产区重点县（场）为单位，集中投入、整体开发。进一步强化‘米袋子’省长负责制，各地区都要承担本地耕地和水资源保护、粮食产销和市场调控责任，逐级建立有效的粮食安全监督检查和绩效考核机制。结合振兴东北地区等老工业基地，加快推进现代农业建设。发挥国有农场在建设现代农业、保障国家粮食安全等方面的积极作用”。

2010年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中央一号文件）颁布，进一步指出要“稳定发展粮食等大宗农产品生产。在稳定粮食播种面积基础上，大力优化品种结构，着力提高粮食单产和品质。全面实施全国新增千亿斤粮食生产能力规划，尽快形成生产能力。加快建立健全粮食主产区利益补偿制度，增加产粮大县奖励补助资金，提高产粮大县人均财力水平。有关扶持政策要向商品粮调出量大、对国家粮食安全贡献突出的产粮大县（农场）倾斜。继续减少直至取消主产区粮食风险基金地方资金配套。大力发展油料生产，加快优质油菜、花生生产基地县建设，积极发展油茶、核桃等木本油料。支持优势产区发展棉花、糖料生产。继续实施粮食丰产科技工程。扩大粮棉油糖高产创建实施规模，年内覆盖全国所有农业县（农场）。大力推进农作物病虫害专业化统防统治。支持垦区率先发展现代化大农业，建设大型农产品基地，带动周边农村经济社会发展”。

随着我国粮食流通体制市场化改革的深化，粮食流通体制改革成果不断巩固和发展。其中，放开粮食购销市场和价格，迈出了农业市场化改革的关键一步，截至2007年底，吉林、黑龙江、上海、山东、江西、福建、四川、新疆等17个省（区、市）结合本地实际，出台了粮改实施意见，在规范政府调控与企业经营关系、充实地方粮食储备、完善粮食企业国有资产管理制度、发展粮食产业化经营、加强粮食市场体系和物流设施建设、健全全社会粮食流通监管办法等方面，提出了新举措，有了新突破，取得了新成绩。与此同时，我国现代粮食市场体系建设也取得了新进展，2007年国家粮食局重点联系的粮食批发市场达到18家，大中城市成品粮批发市场达到24家，批准组建了10个国家粮食交易中心，粮食批发市场的功能和作用得到进一步发挥，为国家粮食宏观调控做出了新贡献。另外据统计，到2008年底，全国各类取得粮食收购资格的市场主体达到77 498户，其中多元主体占到75%左右。2008年全国各类粮食企业累计收购粮食29 180万吨，其中国有

粮食企业收购 17 035 万吨，其他多元主体收购12 145万吨，分别占总收购量的 58.4% 和 41.6%。

国有粮食企业开始建立现代企业制度，成为自主经营、自负盈亏、自我发展的市场主体，活力明显增强。截至2008 年 11 月底，全国国有粮食企业总数18 989个，与 1998 年比减少 34 251 个，减幅为 64.3%。全国国有粮食企业职工总数 69.9 万人，与 1998 年比减少 260.7 万人，减幅为 78.9%。安置分流职工再就业 131.4 万人，占全部分流职工数的 50.4%。

此外，我国国有粮食企业也增强了市场竞争力，这表现在我国各地已基本完成了政策性粮食财务挂账的清理、审计、认定和剥离工作，绝大部分政策性粮食财务挂账从企业剥离。改革改制后的国有粮食企业经济效益不断提高，统计数据显示，2007 年全国国有粮食购销企业统算实现盈利 1.67 亿元，这是我国国有粮食购销企业自 1961 年以来首次实现盈利。

同时，也加大了对种粮农民直接补贴的力度。2008 年对种粮农民直接补贴资金达到 151 亿元。广西、福建、浙江等省区通过直接补贴与储备粮订单收购挂钩，充分发挥了直接补贴对调动农民种粮积极性的作用。

但是，也应该看到自 2007 年以来我国粮食市场所面临的复杂形势。目前，国际粮食市场供求偏紧、粮价涨幅较大；宏观经济运行面临较大压力，通货膨胀的压力加大；连续几年的粮食丰收，使粮食在收购环节又面临下行压力。当前粮食价格面临上涨和下跌的双重压力，粮食宏观调控将经受新考验。此外，随着我国加入 WTO，粮食流通将面临市场化、现代化和国际化新形势，这对我国粮食流通体制的改革提出了挑战。

我国粮食流通体制的改革需要树立大粮食、大市场、大流通的观念，继续坚持立足国内、保障粮食基本自给的方针，逐步形成供给稳定、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系。积极发展多元化市场流通主体。推进粮食产业化，加强产销合作，深化粮改，搞好粮食的宏观调控。加强对粮食生产、消费、库存及进出口的监测和调控，建立和完善粮食安全预警系统，维护国内粮食市场稳定，确保国家粮食安全。在实践中，认真落实粮食最低收购价政策，加大国家临时存储粮食及中央储备食用植物油的销售力度；进一步完善中央、地方粮食储备调节体系和粮食应急体系，加强储备粮管理，充分发挥粮食储备对市场的调节作用。

第三节　农村财税体制

农村财税体制包括农村财政体制和税费体制。在我国，县乡财政被习惯地称为农村财政，我国农村财政体制的历史演变其实也就是县乡财政体制的历史演变过程。我国县乡财政体制以 1994 年分税制改革为分界点，经历了不同的体制变革。

我国历史上曾多次进行农村税费改革，这关乎农民利益和农村发展。进入 21 世纪以来，农村税费改革再一次启动，这次改革始于 2000 年，截止到 2006 年，共经历了四个发展阶段：2000—2001 年，农村税费改革试点阶段；2002—2003 年，农村税费改革推行阶

段；2004—2005 年，农村税费改革深化阶段；2006 年，农业税全面取消。

一、县乡财政体制的历史演变

县乡财政是我国财政体系中的基层财政，直接关系到基层政权的巩固、农村经济的发展和社会的稳定。新中国成立后，县乡财政于不同时期建立，并且在 1994 年分税制改革前后，经历了不同的体制变革。

（一）分税制前县乡财政体制

1. 县级财政体制

新中国成立后，1951 年 3 月政务院在《关于一九五一年财政收支系统划分的决定》中以“统一领导、分级负责”为方针，将全国财政分为中央、大行政区、省三级财政，当时，并没有设立县级财政。直到 1953 年，高度集中的财政管理体制与经济建设要求日渐不相适应，地方有不断扩大财权和财力的要求，此外，县一级政权也日渐健全，在这种形势下，大区一级财政被取消，建立了县级财政，全国财政划分为中央、省（市）和县三级财政，地方财政由省（市）、县两级财政组成。国家对县级财政的预算收支以及管理权限进行了相应的规定。

县级财政建立以后，其可控制和支配的财力十分有限。1956 年 4 月毛泽东同志在其《论十大关系》中提出了发挥地方积极性的论断，指出扩大一点地方的财力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情，这成为 1958 年及以后我国财政管理体制放权改革的重要指导思想。

1958 年我国开始实施“以收定支，五年不变”的财政管理体制，这是中央向地方放权的第一次尝试。这次改革使得县级财政管理权限得到进一步扩大，县级财力收入有了明确的来源，增加了机动收入，这是对过去“以支定收，一年一变”的财政体制的重大变革，县级财力在保证上缴国家的同时有了一定程度的增加，再加上“一定五年不变”制度，使得县级财政收支相对稳定下来。

但是，1958 年财政体制改革推行一年后，暴露出了许多问题，例如“一定五年不变”财政制度与国民经济计划“一年一定”出现了矛盾；各地财政收入差距较大，苦乐不均。在这种形势下，1959 年，中央开始对财政体制进行改革，实行了“总额分成，一年一变”的财政管理体制，其主要是在继续下放收支的同时，适当收缩一部分地方机动财力，通过一年一变的办法，解决财政计划与国民经济计划不衔接的问题。这种财政体制一直持续到 1970 年左右。

1971 年，财政部颁发《关于实行财政收支包干的通知》，决定从 1971 年起实行“定收定支，收支包干。保证上缴，结余留用，一年一定”的体制，简称“财政收支包干”。财政收支包干，进一步下放了财权，扩大了县级财政的收支范围，调动了基层政府增收节支的积极性。但是此时的包干制度采用的是绝对数包干，这一方面加大了中央财政的困难，另一方面不能避免由于地区收入差距导致的苦乐不均，因此，存在进一步改革的要求。

1978 年改革开放后，包干体制发挥的积极作用日渐削弱，1980 年 2 月国务院颁发了《关于收支实行“划分收支、分级包干”财政体制的暂行规定》，确立了分级包干的财政体制。分级包干体制第一次承认了地方利益和地位的独立性，扩大了地方政府的权限，是走

向分级财政体制的重要一环。在中央财政对省级财政实行包干财政体制后，省级对市级、市级对县级也先后实行了同一性质的财政体制。分级包干财政体制的实施，打破了统收的局面，但是并没有改变统支的局面，地方财政还是不断向中央财政要钱，以解决支出问题，加重了中央的财政负担。因此，1983 年建立了“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制，这种财政体制进一步划分了各级政府的事权，并以此作为核定收支范围和数量的依据。但是这种体制给地方财政的留成比例较小，不利于调动地方发展经济和组织收入的积极性，此外，中央财力增加比重与地方财力相比反而减少。

针对“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制所暴露的问题，1988 年，全方位的财政包干体制开始在全国范围内实施。在全国 39 个省、自治区、直辖市和计划单列市，除广州、西安的预算关系仍与广东、陕西两省联系外，对其余的 37 个省、自治区、直辖市和计划单列市分别实行了 6 种不同的财政包干制，包括：收入递增包干、总额分成、总额分成加增长分成、上解额递增包干、定额上解、定额补助。这种分级包干体制一直延续到 1994 年，但是这种财政体制不仅没有缓解中央收入比重过小的问题，反而进一步导致中央收入所占比重的下降；此外，片面强调了地方利益，造成地方重复建设、地方市场的保护主义，这些问题的出现引发了后续财政体制的进一步变革。

2. 乡镇财政体制

乡镇财政是随着乡镇政府的成立而设立的，1983 年 10 月，中共中央、国务院发出《关于政社分开建立乡政府的通知》，决定实行政社分开、建立乡政府，并要求随之建立乡一级财政。虽然在人民公社时期，其财政有了一定的基础，但是不能够称之为乡级财政。《通知》下发后，财政部在全国范围内逐步开展了乡镇财政的建设工作，建立了乡镇财政机构，扩大乡镇财政队伍。乡镇政权建立后，根据国家财政体制的要求，以地方各级政权、财权的划分为基础，划分了乡镇财政的收支范围和形式，建立了乡镇财政管理制度。

在乡镇财政建立的初期，各地曾采取多种收支形式进行探索，20 世纪 80 年代中后期，随着全国分级包干财政制度的推行，乡镇财政也建立了包干制度。1985 年 4 月，财政部颁布了《乡镇财政管理试行办法》，标志着乡镇财政包干制度的建立，其后 1991 年 12 月财政部颁布了《乡镇财政管理办法》，对乡镇财政包干体制中的收入进行了规定：乡镇收入的税收收入包括农业税、农业特产税、耕地占用税、契税、营业税、所得税、屠宰税、产品税、增值税、城市维护建设税、印花税、车船使用牌照税等收入；乡镇收入的预算外收入包括乡镇所有资产收入、行政事业单位管理的预算外收入以及乡（镇）按照国家规定征收的公用事业附加（主要是农业税附加和农村教育经费附加）。

由于各地经济情况比较复杂，乡镇财政出现了不同的收支财政管理体制，经济比较发达的地区，为了鼓励多收多支，多数采取了“定收定支、核定基数、分级包干、一定几年”的方式；经济比较落后的地区，为了使乡镇有固定的收入来源，满足本地发展所需支出，多数采取了“定收定支、收入上缴、超收分成（或增收分成）、支出下拨、超支不补、结余留用、一年一定”的形式；而其他多数地区采取了“核定收支、收支挂钩、总额分成、一年一定”的形式。到 20 世纪 90 年代，尤其是分税制改革之前，全国各地一般都形成了“核定基础、定收定支、收支挂钩、定额上交或定额补贴、超收分成、一定三年”的乡镇财政管理体制。到 1992 年，全国建立乡镇财政所 46 653 个，占全国乡镇总数的

96.1%，配备乡镇财政干部24.7万人，占全国财政系统职工总数的56%。到1996年，全国建立乡镇财政所43 769个（因乡镇合并，其总数较1992年有所减少），占建制乡镇的95%，其中乡镇财税所7 558个；乡镇财政所总人数已经达到264 141人。①

（二）分税制后县乡财政体制

1994年，我国实行了以分税制为基础的分级财政体制，是财政体制的最重大变革。这次分税制改革，划分了中央与地方的财权、事权，着眼于调整中央和省级之间的财政分配关系，对省以下各级政府之间的财政分配关系基本没有涉及。但是分税制改革后，省以下各级政府比照中央对省级分税模式，把下级政府主要税种划归己有。这种分税模式的级级效仿导致地方财力向上集中，使县乡两级财政成为各级政府财力最薄弱的部分。

在财力不断向上集中的同时，地方各级政府把自身基本的事权向下转移，此外，规范的转移支付制度也没有建立起来，导致了县乡政府履行事权与所需财力的高度不一致，乡镇政府负债不断增加，县乡财政困难加剧。1994年的分税制改革，对于调整中央与省级财政关系取得了一定成效，但是对省以下政府来说，成效递减。

县乡两级政府在1994年分税制后，比照中央对省的分税模式，也出现了多种体制形式，但是县乡财政体制仍然没有突破包干体制的框架，总的来说可以归并为财政包干老体制和分税制新体制相结合的双轨并行的财政体制。具体来说，这种双轨并行的财政体制是先按照“分税制”的要求划分两税，再对剩下的财政收入按照老体制的要求在县乡两级政府间分配，如分税制和各种分成形式相结合的分税分成制、分税制和各种包干相结合的分税包干制等。②

随着县乡财政运转困难的日益突出，其财政管理体制需要进一步完善，2002年12月国务院批转财政部《关于完善省以下财政管理体制有关问题意见的通知》，《通知》一方面“合理界定了省以下各级政府的事权范围和财政支出责任，指出凡属省、市政府承担的财政支出不得以任何形式转嫁给县、乡财政”；并且“要保证基层财政有稳定的收入来源”；另一方面，指出“要根据乡经济状况合理确定乡财政管理体制”，根据经济发达与否，乡财政管理体制可以采取分类改革，即“对经济欠发达、财政收入规模较小的乡，其财政支出可由县财政统筹安排，以保障其合理的财政支出需要；对经济较为发达、财政收入规模较大、财政收入增长能够满足自身支出需要的乡，可实行相对规范的财政管理体制”。针对经济欠发达地区的乡财县管的改革，重点在于调整县和乡的财政分配关系，通过县级财政管理和监督乡镇财政收支，规范乡镇的财政收支行为，防范和化解乡镇债务风险，即所谓的“乡财县管”。

在确定了“乡财县管”的改革思路之后，2005年中央政府进一步制定了缓解县乡财政困难的总方针，即“明确责任，综合治理，激励约束，分类指导”。同年9月，财政部制定并颁发了《缓解县乡财政困难工作绩效评价暂行办法》，除了继续鼓励实行“乡财县管”，还提出了“推行在财政方面省直接管县”的改革思路。

其后，针对县乡财政体制改革，2006年2月，《中共中央国务院关于推进社会主义新

① 参见陈锡文、韩俊、赵阳：《中国农村公共财政制度》，58～59页，北京，中国发展出版社，2005。

② 参见朱钢、贾康：《中国农村财政理论与实践》，60页，太原，山西经济出版社，2006。

农村建设的若干意见》进一步指出，“有条件的地方可加快推进‘省直管县’财政管理体制和‘乡财县管乡用’财政管理方式的改革”。“省直管县”财政管理体制的推行，是因为“省级政府能够更加有效地统筹地区之间的发展，更好地发挥协调能力；能够通过减少行政层级降低行政成本，提高财政资金运转效率和财政管理工作效率；能够增加财政管理透明度，调动县级财政发展经济的积极性”①。2006 年 9 月，国务院在北京召开全国农村综合改革工作会议，指出，要“以增强基层财政保障能力为重点，推进县乡财政管理体制改革”，“继续推进‘省直管县’财政管理体制和‘乡财县管乡用’财政管理方式改革试点”。此次会议标志着我国“省直管县”财政管理体制改革试点将全面推进。

2008 年 1 月 30 日，在中共中央、国务院印发的《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》中，进一步指出要“完善县乡财政体制，增强基层财政实力，建立健全村级组织运转经费保障机制。探索建立农村公益事业建设新机制，支持建立村级公益事业建设‘一事一议’财政奖补制度试点。进一步加强农民负担监管工作，推进减轻农民水费负担综合改革试点，继续开展重点领域农村乱收费专项治理工作”。

2008 年 10 月 12 日，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出要“完善农业支持保护制度”，具体要“健全农业投入保障制度，调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构，保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入。国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性建设项目，逐步取消县及县以下资金配套。拓宽农业投入来源渠道，整合投资项目，加强投资监管，提高资金使用效益。健全农业补贴制度，扩大范围，提高标准，完善办法，特别要支持增粮增收，逐年较大幅度增加农民种粮补贴。完善与农业生产资料价格上涨挂钩的农资综合补贴动态调整机制。健全农产品价格保护制度，完善农产品市场调控体系，稳步提高粮食最低收购价，改善其他主要农产品价格保护办法，充实主要农产品储备，优化农产品进出口和吞吐调节机制，保持农产品价格合理水平。完善粮食等主要农产品价格形成机制，理顺比价关系，充分发挥市场价格对增产增收的促进作用。健全农业生态环境补偿制度，形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制”。

2008 年 12 月 31 日，《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中央一号文件）公布，指出要“加大对农业的支持保护力度”。具体要从三个方面入手，一是要“进一步增加农业农村投入。扩大内需、实施积极财政政策，要把‘三农’作为投入重点。大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，提高预算内固定资产投资用于农业农村的比重，新增国债使用向‘三农’倾斜。大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例，耕地占用税税率提高后新增收入全部用于农业，土地出让收入重点支持农业土地开发和农村基础设施建设。大幅度增加对中

① 财政部：《为什么要推行“省直管县”财政管理体制改革?》，http://www.mof.gov.cn/news/20070202_3124_23780.htm。

西部地区农村公益性建设项目的投入，2009年起国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目，取消县及县以下资金配套。城市维护建设税新增部分主要用于乡村建设规划、农村基础设施建设和维护。有条件的地方可成立政策性农业投资公司和农业产业发展基金”。二是要“较大幅度增加农业补贴。2009年要在上年较大幅度增加补贴的基础上，进一步增加补贴资金。增加对种粮农民直接补贴。加大良种补贴力度，提高补贴标准，实现水稻、小麦、玉米、棉花全覆盖，扩大油菜和大豆良种补贴范围。大规模增加农机具购置补贴，将先进适用、技术成熟、安全可靠、节能环保、服务到位的农机具纳入补贴目录，补贴范围覆盖全国所有农牧业县（场），带动农机普及应用和农机工业发展。加大农资综合补贴力度，完善补贴动态调整机制，加强农业生产成本收益监测，根据农资价格上涨幅度和农作物实际播种面积，及时增加补贴。按照目标清晰、简便高效、有利于鼓励粮食生产的要求，完善农业补贴办法。根据新增农业补贴的实际情况，逐步加大对专业大户、家庭农场种粮补贴力度”。三是要“保持农产品价格合理水平。密切跟踪国内外农产品市场变化，适时加强政府调控，灵活运用多种手段，努力避免农产品价格下行，防止谷贱伤农，保障农业经营收入稳定增长。2009年继续提高粮食最低收购价。扩大国家粮食、棉花、食用植物油、猪肉储备，2009年地方粮油储备要按规定规模全部落实到位，适时启动主要农产品临时收储，鼓励企业增加商业收储。加强‘北粮南运’、新疆棉花外运协调，继续实行相关运费补贴和减免政策，支持销区企业到产区采购。把握好主要农产品进出口时机和节奏，支持优势农产品出口，防止部分品种过度进口冲击国内市场”。

2010年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中央一号文件）颁布，进一步指出要“健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置”。其中，要“继续加大国家对农业农村的投入力度。按照总量持续增加、比例稳步提高的要求，不断增加‘三农’投入。要确保财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。各级财政对农业的投入增长幅度都要高于财政经常性收入增长幅度。预算内固定资产投资要继续向重大农业农村建设项目倾斜。耕地占用税税率提高后，新增收入全部用于农业。严格按照有关规定计提和使用用于农业土地开发的土地出让收入，严格执行新增建设用地土地有偿使用费全部用于耕地开发和土地整理的规定。对各地土地收入用于农业农村的各项资金征收和使用情况进行专项检查。继续增加现代农业生产发展资金和农业综合开发资金规模”。还要“完善农业补贴制度和市场调控机制。坚持对种粮农民实行直接补贴。增加良种补贴，扩大马铃薯补贴范围，启动青稞良种补贴，实施花生良种补贴试点。进一步增加农机具购置补贴，扩大补贴种类，把牧业、林业和抗旱、节水机械设备纳入补贴范围。落实和完善农资综合补贴动态调整机制。按照存量不动、增量倾斜的原则，新增农业补贴适当向种粮大户、农民专业合作社倾斜。逐步完善适合牧区、林区、垦区特点的农业补贴政策。加强对农业补贴对象、种类、资金结算的监督检查，确保补贴政策落到实处，不准将补贴资金用于抵扣农民交费。落实小麦最低收购价政策，继续提高稻谷最低收购价。扩大销区粮食储备规模。适时采取玉米、大豆、油菜子等临时收储政策，支持企业参与收储，健全国家收储农产品的拍卖机制，做好棉花、食

糖、猪肉调控预案，保持农产品市场稳定和价格合理水平”。

二、农村税费改革

改革开放以来，农村家庭联产承包责任制的普遍实施，使农民逐渐成为农村税费负担的主体，进入20世纪80年代，由于农民收入增长过缓，以及税费征收不规范等问题，缴纳税费日益加重了农民负担，尤其是进入20世纪90年代以后，农民税费负担过重的问题日益凸显，影响了农村经济的持续稳定发展，因此，我国政府在20世纪90年代安徽部分地区探索农村税费改革取得成绩的基础上，开始推进了新一轮的农村税费改革。此次农村税费改革自1998年以党的决议形式提出后，以2000年为起点，一直进行到2006年，经历了四个发展阶段：2000—2001年，农村税费改革试点阶段；2002—2003年，农村税费改革推广、巩固阶段；2004—2005年，农村税费改革的深化阶段；2006年，农业税的全面取消。

（一）2000—2001年，农村税费改革试点阶段

1998年10月14日，中共中央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》，《决定》明确提出，要“逐步改革税费制度，加快农民承担费用和劳务的立法”。农村税费改革以党的决定形式提了出来，这表明农村税费改革的序幕即将拉开。

2000年3月2日，中共中央、国务院联合下发了《中共中央国务院关于进行税费改革试点工作的通知》，正式确定了在安徽省进行税费改革试点，试点所实施的改革方案吸收了安徽省部分地区1999年改革的做法，其主要内容可以概括为“三个取消、一个逐步取消、两个调整和一项改革”，即取消乡统筹费、取消农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，以及取消屠宰税；全省用3年时间逐步减少直至全部取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法，采用新的农业税附加或农业特产税附加方式收取。

在安徽省全省作为农村税费改革试点的同时，中央决定其他省（区、市）可以选择少数县（市）同时进行改革试点，以探索建立规范的农村税费制度、从根本上减轻农民负担的有效办法，从而为全国性税费改革积累经验。2001年，江苏省依靠自身财力在全省自主进行了农村税费改革试点。但是农村税费改革试点工作暴露了一些新问题，例如基层财政困难。2001年4月下旬，国务院办公厅发布了《关于2001年农村税费改革试点工作有关问题的通知》，决定暂缓扩大农村税费制度的改革试点，要求集中力量进一步做好安徽省的试点，同时要求未经国务院批准，各地区不得启动农村税费改革全面试点。

（二）2002—2003年，农村税费改革推广、巩固阶段

2001年农村税费改革试点工作经历了短暂的缓期推广后，2002年则进入大力推广阶段。2002年4月，在总结安徽省和江苏省农村税费改革试点经验的基础上，国务院办公厅发布了《关于做好2002年扩大农村税费改革试点工作的通知》，根据《通知》精神，将试点范围进一步扩大，新增试点省份分为两类，一类是由中央财政向其分配农村税费改革的专项转移支付资金，这些地区包括河北、内蒙古、吉林、黑龙江、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏等16个省区市；而另一类是一

些沿海经济发达地区，如上海市、浙江省和广东省，不享受中央转移支付资金，自费进行扩大改革试点。试点地区是进行全省试点还是局部试点，由各省人民政府自行决定。这样一来，农村税费改革试点工作在全国20个省市区全面展开，试点地区的农业人口约6.2亿，占全国农业人口的四分之三以上。此外，《通知》根据安徽、江苏试点中农村税费改革出现的突出矛盾，首次提出“三个确保”，即确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要，是衡量农村税费改革是否成功的重要标志。

为了保证改革试点工作顺利进行，2002年中央财政增加了用于农村税费改革试点的转移支付资金。按照适当照顾粮食主产区、民族地区和特殊困难地区的原则，中央财政用统一和规范的办法将转移支付资金分配给新增扩大改革试点的省份，实行包干使用。对2001年经国务院批准的改革试点省及其试点县（市），中央财政按照既定的补助范围和数额继续给予转移支付补助。试点地区省级财政和有条件的市、县财政，中央要求其加大对改革试点的支持力度，通过调整支出结构，减少开支，支持农村税费改革，各级财政用于农村税费改革的资金必须确保专款专用。

2003年在进一步总结经验、完善政策的基础上，中央决定全面推进农村税费改革试点工作、巩固改革成果，3月国务院下发了《关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》，指出了农村税费改革的总体工作思路是：贯穿“一条主线”，即全面推进农村税费改革试点工作；切实做到“三个确保”，即确保改革后农民负担明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要；税费改革“四举措”，即进一步调整完善有关农业税收政策；加强和规范农业税及其附加征收工作；健全和完善农业税减免制度以及切实加强涉农收费管理等。之后，农村税费改革试点在全国范围内铺开，北京、天津、山西等11个新增全面试点省市改革工作顺利推进。到2003年底，全面试点各项工作基本完成。

全国各地的改革实践已经证明，我国农村税费改革是富有成效的，农村税费改革大大减轻了农民的负担，从安徽省改革试点的经验看，通过税费改革农民每亩耕地税费负担由101元减少到79.1元，减负率为21.7%；江苏省农民负担人均减轻77元，减负率达50%；河南省农民负担减负率为37.9%；自费实行农村税费改革的浙江省，农民人均负担在2002年减少了63%。①

（三）2004—2005年，农村税费改革的深化阶段

2004年3月5日，国务院总理温家宝在十届全国人大二次会议上作《政府工作报告》时宣布：“从今年起，中国逐步降低农业税税率，平均每年降低一个百分点以上，五年内取消农业税。”这是农村税费改革实践中迈出的又一实质性步伐，这次农村税费改革的重点转移到“降低农业税率和免除农业税”，而2004年以前的农村税费改革的基本目标是“减轻、规范、稳定”农民负担。

2004年7月，国务院下发《关于做好2004年深化农村税费改革试点工作的通知》，要求按照五年内取消农业税的总体部署，2004年在黑龙江、吉林两省进行免征农业税改革

① 参见农业部信息中心：《谈农村税费改革两步走战略》，中国农业信息网，2003年7月9日。

试点，上海、北京、天津、浙江、福建、西藏6个省市区和其他省市区的274个县（市）也自主免征或基本免征农业税；河北、内蒙古、辽宁、广东、河南等12个省市区的农业税税率降低3个百分点；其余省市区农业税税率降低1个百分点。据统计，2004年取消除烟叶税外的农业特产税减轻农民负担68亿元，实施减免农业税政策减免农民负担234亿元，其中免征地区受益农民1.5亿人，人均减负46元（黑龙江、吉林人均减负分别为142元和100元）。2004年，中央财政安排219亿元对地方取消农业特产税和减免农业税带来的减收予以补助，使农村税费改革转移支付补助总额达到524亿元。①

进入2005年，农业税免征范围进一步扩大，农业税减征力度加大。2005年7月，国务院下发《关于2005年深化农村税费改革试点工作的通知》，规定在国家扶贫开发重点县实行免征农业税试点，其他地区进一步降低农业税税率，对于因减免农业税而减少的地方财政收入，由中央财政安排专项转移支付，给予适当补助。有条件的地方，可自主决定进行农业税免征试点。截至2005年3月，已经明确2005年免征农业税的有山西、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、江西、湖南、湖北、河南、广东、海南、重庆、四川、贵州、陕西、青海、宁夏、新疆18个省市区，加上2004年已经免征或基本免征农业税的黑龙江、吉林、北京、天津、上海、西藏、浙江、福建8个省市区，2005年全面免征农业税的省市区将达到26个，涉及农业人口约6.9亿人。

2005年3月十届全国人大三次会议上，温家宝总理宣布将原定的5年内取消农业税的计划缩短为3年，2006年全国取消农业税。2005年6月6—7日，全国农村税费改革试点工作会议在北京召开，国务院总理温家宝在会上作了重要讲话。他强调，农村税费改革将进入新的阶段，要巩固农村税费改革成果，就要积极稳妥地推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制为主要内容的综合改革试点。之后，这些试点工作全面铺开。

2005年12月29日，第十届全国人大常委会第十九次会议表决通过废止1958年通过的《中华人民共和国农业税条例》，宣布自2006年1月1日起，我国全面取消农业税，实施近50年的农业税条例正式废止，原定5年取消农业税的目标提前实现。

（四）2006年，农业税的全面取消

2006年3月14日，十届全国人大四次会议表决通过了国务院总理温家宝的《政府工作报告》。《报告》庄严宣布：2006年在全国彻底取消农业税。这表明，中国农民负担了2 600多年的“皇粮国税”正式成为历史。这不仅是从根本上解决“三农”问题的一项重大战略性举措，而且使中国9亿农民彻底告别了延续数千年的“皇粮国税”，是中国农业史上的一个重要里程碑。据国家税务总局的数据资料，2006年全面取消农业税以后，与农村税费改革前相比，全国农民共减轻负担1 265亿元，这将为全面推进农村综合改革奠定基础。全面取消农业税之后，农村税费改革进入了新的阶段，巩固农村税费改革成果，积极推进以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政体制为主要内容的综合配套改革。

从我国财税体制的变革来看，实行“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式的变革立足点是缓解县乡财政困难，而农业税的取消在减轻农民负担的同时，

① 参见财政部：《2004年农村税费改革工作进展情况和2005年工作动态》，http://www.mof.gov.cn/news/20050302_1862_4745.htm。

却缩减了县乡财政的收入来源。目前“省直管县”财政管理体制和“乡财县管乡用”财政管理方式还处于探索阶段，其能否有效地缓解县乡财政困难还有待实践的检验。① 但是，县乡财政收支之间存在的巨大缺口已经成为不争的事实，县乡财力紧张、财政保障能力不强已经成为制约新农村建设和有效增加农村公共产品供给的重要因素。

因此，当前财政体制改革的落脚点应该放在提高县乡财政收入、规范县乡公共财政体制、提高财政管理水平几个方面，具体来说就是要：(1) 大力发展县乡经济，增加县乡财政收入，主要从两个方面来进行，一是强化税收征管，严格依法征税，防止跑、冒、漏税，提高财政收入质量；二是创造公平、开放、宽松的财税环境，运用税收、贴息、补助和政府投融资体系等财政杠杆，鼓励开办企业和农业发展，为经济发展创造条件，拓宽财政多元化支持经济发展的途径。(2) 规范县乡公共财政体制，一是按照财权与事权相统一的原则，完善中央、省、市、县乡镇之间的财政分配体制，明确划分各级政府的事权，尤其是明确省以下特别是县、乡政府的支出责任；二是合理划分省以下各级政府的财政收入，根据各级政府的事权以及与之相适应的财政支出责任和各地的收入分布格局，明确各级政府尤其是县以下政府的财政收入；三是建立和规范省以下转移支付制度，可以建立纵向、横向相结合的转移支付模式，实现地区间财力水平的相对均衡。(3) 提高财政管理水平，建立公共资金使用的监督机制，提高财政的支出效率。

第四节　建设社会主义新农村

2005 年 10 月，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”。虽然“建设社会主义新农村”的提法早已有之②，但是这次“建设社会主义新农村”任务的再次提出，其背景和内涵已远远不同于以前，它是在我国经济总体发展已进入“以工促农”、“以城带乡”的新阶段，全面建设小康社会的关键时期，构建和谐社会理念深入人心的新形势下，中央做出的重大决策，是统筹城乡发展，实行“工业反哺农业、城市支持农村”方针的具体化。③ 2006 年发布的《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，成为我国建设社会主义新农村开局的指导性文件，标志着建设社会

---

① 侯经川、杨运姣 (2008) 以湖南两试点乡镇为例考察了“乡财县管”制度对乡镇财政支出的约束效果，实证研究表明“乡财县管”制度的实施规范了乡镇财政支出活动，但也提高了财务运行成本；保证了工资正常发放，但也加剧了乡镇机构运转困难与公共服务缺位；规范了乡镇预算内支出，但仍难以控制预算外支出。此外，学术界对“省管县”能否成为县乡财政解困的最优途径也存在争论，贾康、白景明 (2002) 认为通过减少政府层级的制度创新是实现县乡财政解困的最优途径。与此理论相符，“省管县”体制改革作为政府层级改革的一项具体举措，正在全国各地施行，但是庞明礼、李永久 (2007) 则认为导致县乡财政困难的具体原因在于县乡政府的“逆向软预算约束”，政府层级改革并不一定就能解决县乡财政困境。

② “建设社会主义新农村”任务早在 20 世纪 50 年代《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》中就已提出，改革开放以后，1984 年中央 1 号文件、1987 年中央 5 号文件和 1991 年中央 21 号文件中多次出现这一提法。

③ 参见新华网：《建设社会主义新农村》，2005 年 12 月 9 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2005－12/09/content_3899750.htm。

主义新农村正式启动。社会主义新农村建设的推进，将给广大农民和农村带来多种实惠，推动“三农”问题的解决和“城乡统筹”的发展。

一、2000—2005年，为社会主义新农村建设铺路

进入2000年以来，我国政府在处理“三农”问题和城乡关系调整问题上，相继出台了多种文件和政策，其中，“统筹城乡经济社会发展”战略的提出、“两个趋向”重要论断以及两个“中央一号”文件的出台，为“建设社会主义新农村”任务的提出奠定了基础，铺设了道路。

20世纪90年代末，农村收入增长减缓问题日益突出，成为影响农村稳定和国民经济全局建设的不稳定因素，农民收入问题引起了党中央的高度重视，2000年，党的十五届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，指出，“当前突出的问题是农民增收困难。要把千方百计增加农民收入作为推进农业和农村经济结构调整的基本目标，作为新阶段农业和农村工作的根本任务，摆到整个经济工作的突出位置”。由农民增收问题引发的对“三农”问题的再度关注，成为日后“统筹城乡经济社会发展”战略提出的依据之一。

为了有效地解决“三农”问题，扭转二元经济结构下城乡差距扩大化的局面，党在总结几十年处理城乡关系的实践经验上，在十六大报告中明确提出了解决“三农”问题必须“统筹城乡经济社会发展”，并指出“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”。2003年10月14日，中共十六届三中全会通过的《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》中，第一次正式提出了“统筹城乡经济社会发展”的思想，并且将统筹城乡发展放在“五个统筹”之首。“统筹城乡经济社会发展”战略的提出，是将农村经济社会的发展纳入整个国民经济社会发展全局中，进行全盘筹划以打破城乡界限、促进城乡协调发展的重大举措，是解决“三农”问题的重大创新。

如何“统筹城乡经济社会发展”？我国目前所处的经济发展阶段是否支持这一促进城乡协调发展战略的实施呢？这些都需要科学的阐释。2004年9月胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上首次提出：“纵观一些工业化国家的发展历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”这个被称之为“两个趋向”的论断，是对国际发展经验规律性的总结，进一步为我国通过“工业反哺农业、城市支持农村”的方式，促进“统筹城乡经济社会发展”提供了依据。2005年2月，中共中央、国务院印发的《关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》首次提出了“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。此外，2005年中央经济工作会议上，胡锦涛总书记对我国所处的经济发展阶段作了进一步阐述，“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展”。处在“以工促农、以城带乡”的发展阶段上，表明我国初步具备了加大力度扶持“三农”的能力和条件。

在“统筹城乡经济社会发展”战略提出后，我国政府又相继出台了两个“中央一号”

文件，进一步提供了支农惠农政策，促进“三农”问题的解决。2004年2月8日，中央第六个一号文件《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》下发，《意见》指出，要坚持“多予、少取、放活”的方针，调整农业结构，扩大农民就业，加快科技进步，深化农村改革，增加农业投入，强化对农业的支持保护，力争实现农民收入较快增长，尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。2005年1月30日，中央第七个一号文件《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》下发，《意见》指出，要稳定、完善和强化各项支农政策，切实加强农业综合生产能力建设，继续调整农业和农村经济结构，进一步深化农村改革，努力实现粮食稳定增产、农民持续增收，促进农村经济社会全面发展。

2000—2005年的五年时间里，我国政府不断在改革实践中兑现“重农”承诺，而“统筹城乡经济社会发展”战略的推进，“工业反哺农业、城市支持农村”方针的确立，以及一系列支农惠农的重大政策，表明我国推进农村变革的步伐已经启动，并不断加快。

二、2005—2010年，开创社会主义新农村建设的新局面

“统筹城乡经济社会发展”战略的提出、支农惠农政策的制定，为我国政府审时度势地提出“建设社会主义新农村”打下了良好的基础，而“建设社会主义新农村”提法的提出，是与我国确立“城乡统筹”的指导思想，以及“三农”问题乃重中之重等思想一脉相承的。2005年10月，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出，“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务”，“建设新农村，是缩小城乡差距、全面建设小康的重大举措”。

“建设社会主义新农村”任务提出之后，2006年2月21日，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》下发，即中央第八个一号文件，标志着社会主义新农村建设的正式启动。这份中央一号文件从统筹城乡经济社会发展、推进现代化农业建设、促进农民增收、加强农村基础设施建设、加快发展农村社会事业、深化农村改革等8个方面，提出32条支农、惠农的具体措施。其中，尤其是着重指出了建设社会主义新农村的具体目标和要求。《意见》指出，建设社会主义新农村要“按照‘生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主’的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设”。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”这简短的20个字涵盖了建设社会主义新农村的目标，全面体现了对新形势下农村经济、政治、文化和社会发展的要求。2006年，作为建设社会主义新农村的开局之年，仍需多方着手才能保证开局良好，因此，《意见》指出，“当前，要完善强化支农政策，建设现代农业，稳定发展粮食生产，积极调整农业结构，加强基础设施建设，加强农村民主政治建设和精神文明建设，加快社会事业发展，推进农村综合改革，促进农民持续增收，确保社会主义新农村建设有良好开局”。

2006年中央一号文件的发布标志着社会主义新农村建设的正式启动，并提出了建设目标和要求，以及确保新农村建设开局良好的着力点，社会主义新农村建设在全国范围内开展起来。经过近一年新农村建设实践经验，我国政府进一步出台了扎实推进社会主义新农村建设的指导意见。2007年1月29日，《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推

进社会主义新农村建设的若干意见》发布，即中央第九个一号文件，《意见》指出，“发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，要用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业，提高农业水利化、机械化和信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，提高农业素质、效益和竞争力。”“发展现代农业”作为建设社会主义新农村首要任务的确立，为我国推进社会主义新农村建设的发展进一步指明了方向。

随着新农村建设的推进、一系列支农惠农政策的出台，初步形成了有利于统筹城乡发展的新农村政策体系。但是与此同时，农业农村发展面临着一系列新情况、新问题，例如农业生产性基础设施投入不足，农村社会管理和公共服务与农村需求存在差异等。因此，2008 年 1 月 30 日，中共中央、国务院印发了《关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》，即中央第十个一号文件，也是 2004 年以来中央第五个关于“三农”问题的一号文件。此次一号文件主题是“进一步加强农业基础建设，促进城乡经济社会一体化发展”。《意见》主要分为八个部分：（1）加快构建强化农业基础的长效机制；（2）切实保障主要农产品基本供给；（3）突出抓好农业基础设施建设；（4）着力强化农业科技和服务体系基本支撑；（5）逐步提高农村基本公共服务水平；（6）稳定完善农村基本经营制度和深化农村改革；（7）扎实推进农村基层组织建设；（8）加强和改善党对“三农”工作的领导。2008 年 10 月 12 日，十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，指出首先要“大力推进改革创新，加强农村制度建设”，其次要“积极发展现代农业，提高农业综合生产能力”，再次要“加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步”，最后要“加强和改善党的领导，为推进农村改革发展提供坚强政治保证”。2008 年 12 月 31 日，《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中央一号文件）公布，提出 28 点措施促进农业发展与农民增收，其中包括较大幅度增加农业补贴，建立土地承包经营权流转市场，鼓励部分省推行省直管县体制，实施一村一名大学生计划等。2010 年《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中央一号文件）颁布，主要包括：（1）健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置；（2）提高现代农业装备水平，促进农业发展方式转变；（3）加快改善农村民生，缩小城乡公共事业发展差距；（4）协调推进城乡改革，增强农业农村发展活力；（5）加强农村基层组织建设，巩固党在农村的执政基础。

三、新农村建设给农民带来的实惠[①]

2006 年《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（以下简称《意见》）的下发，在对建设社会主义新农村提出目标、要求的同时，也出台了多项惠农政策。惠农政策的逐步落实，为广大农民带来诸多实惠。

（一）财政支农力度大

《意见》指出，“2006 年，国家财政支农资金增量要高于上年，国债和预算内资金用

① 文中数据主要来自财政部网站上提供的财政数据以及国家统计局网站上的数据。

于农村建设的比重要高于上年。其中直接用于改善农村生产生活条件的资金要高于上年，并逐步形成新农村建设稳定的资金来源。”据财政部的统计数据，2005 年仅中央财政安排用于“三农”的支出就超过 3 000 亿元，而在“十五”时期，中央财政安排用于“三农”的支出共达到 11 300 多亿元，年均递增 17%。2006 年，中央财政安排用于“三农”的支出达到 3 397 亿元，2007 年达到 4 318 亿元，2008 年中央财政预算安排用于“三农”各项支出大幅增加，合计 5 625 亿元，比上年增加 1 307 亿元，增长 30.3%。由此可见，加大财政支农力度后，广大农民将会从财政支出中获得更多的实惠。

到 2010 年，全国财政用于“三农”的支出合计 24 213.4 亿元，比上年增加 4 170.8 亿元，增长 20.8%。中央财政用于“三农”的支出 8 579.7 亿元，增长 18.3%，其中，中央本级支出 837.5 亿元，补助地方支出 7 742.2 亿元。加上中央补助支出，地方各级财政 2010 年共实现“三农”支出 23 375.9 亿元，增长 20.9%。全国“三农”支出中，支持农业生产支出 8 571.4 亿元，比上年增加1 479.3亿元，增长 20.9%；支持农村社会事业发展 13 221.4 亿元，增加2 448.3亿元，增长 22.7%；对农民补贴支出 1 258 亿元，增加 31.8 亿元，增长 2.6%；对农产品流通环节补贴支出 1 162.7 亿元，增加 211.5 亿元，增长 22.2%。

此外，中央财政还制定了多项财政政策来推进社会主义新农村建设。2006 年，在全国范围内彻底取消农业税；完善并加强“三补贴”政策，粮食主产区要将种粮直接补贴的资金规模提高到粮食风险基金的 50%以上；积极推进农村综合改革试点；积极支持农业综合生产能力建设，农业综合开发资金重点用于粮食主产区中低产田改造和中型灌区建设；推进扩大新型农村合作医疗制度改革试点；全面促进农村社会事业发展，继续加大对农村公共卫生、义务教育、科技发展、环境设施和文化设施建设项目的支持力度。

2008 年，进一步实施了粮食补贴、粮食最低收购价、产粮大县奖励等三项政策。粮食补贴项目主要有粮食直补、农机具购置补贴、农资综合直补、良种补贴等。补贴政策对鼓励农民“多种粮、种好粮、多调粮”起到了积极的作用。2008 年，这四项补贴合计 743.7 亿元，实际上 2003 年刚开始起步的时候只有 130 多亿元。此外，还将适当提高小麦和稻谷的最低收购价，其中小麦每斤提高 3 分钱，稻谷每斤提高 4～5 分钱。产粮大县奖励政策在 2008 年安排 165 亿元，而 2005 年开始实施这一政策时只有 55 亿元。这三项政策中最低收购价政策实际上就是政府兜底，它消除了农民卖粮的风险；给种粮农民的四项补贴调动了农民种粮的积极性；产粮大县的奖励调动了地方政府的积极性。

2010 年全国公共财政支出中农林水事务支出为 8 129.58 亿元，比上年增长 21.0%，占全国财政支出的 9.0%，主要用于落实农资综合补贴动态调整机制，进一步扩大农作物良种补贴覆盖地域和品种范围，增加农机购置补贴范围；促进农业科技成果转化和先进适用农业技术推广应用，扶持农民专业合作组织发展，推动优势特色和安全高效农业发展；推进农业综合开发，改造中低产田和建设高标准农田，增强粮食综合生产能力；创新扶贫开发机制，支持贫困地区发展特色优势农业；支持农业农村基础设施建设，完成第一轮病险水库除险加固三年规划任务，启动第二轮重点小型病险水库除险加固，推动大中型灌区续建配套节水改造等重点工程以及农村电网改造；落实农业林业保险保费补贴政策，扩大补贴覆盖面。

（二）想方设法促增收

农民收入问题不仅关系到农民自己的切身利益，而且还关系到国家稳定与发展。因此，《意见》本着“减负开源”的思想，为农民增收创造条件、提供政策支持，《意见》指出，“积极发展品质优良、特色明显、附加值高的优势农产品，推进‘一村一品’；2006年要完善全国鲜活农产品‘绿色通道’网络，实现省际互通；继续执行对粮食主产县的奖励政策，增加中央财政对粮食主产县的奖励资金；要着力培育一批竞争力、带动力强的龙头企业和企业集群示范基地”。在这些促进农民增收政策的不断落实下，农民收入有了较大幅度的提高，据国家统计局发布的统计数据显示，2005年，全国农民人均纯收入达到3 200元，2006年达到3 587元，比上年实际增长7.4%以上，2007年全国农村居民人均纯收入达4 140元，比上年增长15.4%，扣除价格因素，实际增长9.5%，加快2.1个百分点。2010年我国农民人均纯收入达到5 919元，比2009年增加766元，是历史上增加额度最大的一年，比上年增长14.9%，扣除价格因素，农民人均纯收入实际增长10.9%。

（三）农村教育新突破

农民教育负担过重已成为不争的事实，而农村教育水平低严重制约了农民素质的提高，如何减轻农民教育负担、使农民享受到受教育的权利，提高农民素质，成为我国政府亟待解决的问题。2006年，《意见》的下发，提出了解决农民教育问题的新举措，使农民教育负担的减轻取得了新突破：“着力普及和巩固农村九年制义务教育”；“2006年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，对其中的贫困家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费，2007年对全国农村普遍实行这一政策”；“继续实施国家西部地区‘两基攻坚’工程和农村中小学现代远程教育工程”；“建立健全农村义务教育经费保障机制，进一步改善农村办学条件，逐步提高农村中小学公用经费的保障水平”；“加强农村教师队伍建设，加大城镇教师支援农村教育的力度，促进城乡义务教育均衡发展”；“加大力度监管和规范农村学校收费，进一步减轻农民的教育负担”。这些教育政策的落实无疑会大大减轻农民负担，改善农民的教育环境。

2007年，农村义务教育经费保障机制改革全面实施，对全国农村义务教育阶段学生免除学杂费，免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助，提高中小学公用经费和校舍维修经费补助标准。根据财政部统计的数据，2007年中央财政农村义务教育支出364.8亿元，地方财政也相应支出323亿元，使1.5亿学生和780万名困难家庭寄宿生受益。在此基础上，2008年，进一步提高农村义务教育经费保障水平，安排570.4亿元，增加205.6亿元。从2008年春季学期开始，进一步提高免费教科书补助标准，适当提高农村家庭经济困难寄宿生生活费补助标准，提高农村中小学生均公用经费水平，提高中西部地区农村中小学校舍维修改造测算单价标准，并对高寒等地区给予特殊照顾，以改善农村中小学校学生的学习生活环境和教师的教学环境。2010年全国公共财政支出中的教育支出为12 550.02亿元，比上年增长20.2%，占全国财政支出的14.0%，主要用于支付完善农村义务教育经费保障机制，进一步提高经费保障水平，对全国1.3亿农村中小学生免除学杂费并免费发放教科书；将普通高中家庭经济困难学生纳入国家资助政策体系，提高高校国家助学金资助标准；加强职业教育基础能力建设，启动实施中等职业教育发展示范校计划，免除440万名中等职业学校家庭经济困难学生和涉农专业学生学费等。

（四）农村合作医疗大发展

我国农村合作医疗制度曾在新中国成立初期取得了突出的成绩，但是，改革开放以后，农村合作医疗制度逐渐受到破坏，广大农民成为无保障的自费医疗群体。而医疗保障是使农民安居乐业的重要因素之一，因此，2003 年我国开始推行新型农村合作医疗试点工作，而 2006 年的《意见》进一步关注了农村合作医疗和卫生事业的发展，指出，“从 2006 年起，中央和地方财政较大幅度提高补助标准，到 2008 年在全国农村基本普及新型农村合作医疗制度”；“各级政府要不断增加投入，加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设，健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系”。据卫生部统计数据显示，截止到 2006 年底，全国已有 1 451 个县开展了新型农村合作医疗试点，占全国县（市、区）总数的 50.7%；参合农民逐年增加，已达 4.1 亿人，占全国农业人口数的 47.2%；受益面逐步扩大，补偿农民 4.7 亿人次；补偿金额逐年增长，累计补偿 243.9 亿元。开展试点工作的地区，农民医疗负担有所减轻，看病就医率有所提高，因病致贫、因病返贫的状况有所缓解，广大参合农民得到了实实在在的好处。

据财政部统计数据显示，2007 年中央财政补助 114 亿元，支持新型农村合作医疗制度覆盖面扩大到全国 86%的县，参合农民达到 7.3 亿人。2008 年全面实行新型农村合作医疗制度，用两年时间将筹资标准由每人每年 50 元提高到 100 元，财政补助标准由每人每年 40 元提高到 80 元，其中中央财政对中西部地区补助标准由每人每年 20 元提高到 40 元，为此中央财政安排 253 亿元予以支持。

四、社会主义新农村建设的评价与建议

自 2005 年 10 月建设社会主义新农村重大历史任务提出以来，在坚持“多予少取放活”和“以工促农、以城带乡”的原则下，随着多项支农惠农政策的实施，农村、农业有了较为明显的进步和改善，农民获得的实惠逐步增加。但是，与此同时，也应该看到，在新农村建设过程中还存在一些问题需要进一步解决和完善，这主要表现在以下几个方面：

（1）农民增收后劲不足，持续增收机制尚未形成。虽然近些年国家加大了农业结构调整和科技推广的力度，但是有些地区农业生产方式落后的局面并没有得到有效改变，同时第二、第三产业发展缓慢，经济效益较低。农产品的粗放生产、产业化经营尚未形成，加之不能有效地培育龙头企业或者发挥龙头企业的帮带作用，以及农民文化水平和素质不高，不难想象仅靠现有土地和耕种方式很难实现农民收入的突破，农民增收后劲不足，缺乏可持续性。

（2）村庄建设任务重，生产性基础设施依然薄弱，人居环境条件有待改善。自新农村建设启动以来，有些地区大搞厕所贴瓷砖、门前建喷泉、贷款建洋房、扛着锄头进电梯等村庄建设工程，这种村庄建设既偏离了农民的真正需求，又会增加乡村债务负担，如何避免村庄建设成为形象工程，更好地为农民、农业服务成为一项艰巨的任务。此外，虽然目前农业生产条件明显改善，但由于建设资金投入相对于需求来说还是不足，农村生产性基础设施依然薄弱，制约了农业和农村经济发展的发展。农村人居环境条件还有待进一步改善，这表现为“吃水难”、科技服务场所和文化体育设施不足以及处理垃圾和污水设备等的不足，很大程度上影响了农村居民正常的生产和生活，同时不少农户缺乏环保意识，例

如随意堆放农药、肥料等物品，“垃圾无序”、“水体污染”时有发生，村庄卫生条件较差。

（3）农村社会事业建设水平不高，成为制约新农村建设推进的重要环节。虽然新农村建设以来，新型农村合作医疗取得了重大进展，但是并不意味着农民因病返贫的现象得到了根本改善，农村合作医疗普遍存在的问题是其保障程度还很低，农村医务人员水平不高，药品价格偏高，农村医疗条件和卫生状况较差。农民的社会保障问题也很突出，当前农民的社会保障是按照“个人缴纳为主，集体补助为辅，国家在政策上予以扶持”的原则进行参保，保障水平十分有限。而多数农民收入偏低，制约了其缴费能力，由于政府补贴额度有限，农民参保积极性不高。此外，农村医疗保险、养老保险、最低生活保障等方面的制度需要进一步健全，例如农村最低生活保障标准较低，无法有效保障农民生活。

（4）部分村级组织不能有效发挥作用。村级组织在新农村建设中应当发挥组织管理、引导协调和服务的作用，但是，由于当前一些村级干部队伍素质不高，执政能力不强，机构不健全等原因，在带动广大村民进行新农村建设的过程中，一方面在“做给群众看，领着群众干”方面做得不够，另一方面没能以农民为出发点做好服务工作，党政领导、部门推动、广大干群齐动手建设新农村的合力未能很好地形成。

当前，进一步推进社会主义新农村建设，必须以科学发展观为指导，全面深化农村改革，进一步改善农村生产生活条件，着力增加农民收入，大力发展农村公共事业，有效发挥村组织的功能，提高农民群众的生活质量，促使农村整体面貌出现较大改观。

1. 加快产业建设、培育新型农民，促进增收可持续机制的形成

农民增收离不开产业的发展和自身素质的提高，当前，增加农民收入要以坚持培育产业为出发点，通过发展优势产业、特色产业以及支柱产业，壮大经济实力，这就需要各级政府及农业主管部门从各村实际情况出发，因地制宜地帮助、扶持各村培育优势产业和主导产业，加快农业结构调整，推动农业产业化经营，富民增收。强有力的产业支撑是农民增收的基础，并且发展农村经济也是新农村建设的核心内容，发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。

产业是农民增收的基础，而高素质的新型农民则是实现收入可持续性的保障。当前需要加大对农民的免费技术培训的力度，让他们能够掌握一项致富的技术，尤其要加大对青年农民科技培训的力度；要加大对外出打工农民的职业技能培训，开发和利用好农村劳动力资源的潜力，加快农村剩余劳动力的转移速度。高素质的新型农民不仅可以促进农民增收，而且培育新型农民、提高农民整体素质既是社会主义新农村建设的核心问题，农民素质的高低决定了农村社会发展的速度和质量，也是解决“三农”问题的关键所在。建设社会主义新农村，就是要培养出千千万万的“懂技术、有文化、会经营”的高素质新型农民。

2. 建立多元化投入机制，切实增加投入，推动农村社会事业的发展，改善农民的生活条件

各级政府要坚持“多予少取放活”的方针，重点在“多予”上下工夫，调整财政支出结构，按照“三个高于”的政策，加大对农村资金的投入力度，建立公共财政支农资金和增长机制。在对于事关农民社会事业发展的公共产品供给方面，需要构建以政府供给为主、市场参与的多元化供给格局，在这个格局中，政府应主要偏重于供给那些关乎人民生

存、发展的生存型和基本发展型公共产品，例如义务教育、社会保障等，对一些农村准公共产品例如道路、供水等供给可以因地制宜地引入市场化供给方式，适当地通过合同承包、特许经营、政府委托、政府参股等多种方式，将民间资本引入到供给中。在实行市场化供给中，应当遵循谁投资谁受益的原则鼓励私人或民营经济进行供给。此外，政府应当进一步完善促进市场化供给的配套措施和制度保障，例如提供民营企业融资政策的扶持、相关法律政策的完善等，推动政府为主、组织与个人参与的多元化供给格局的形成，从而减轻政府财政压力，促进农村公共产品供给，推动农村社会事业的发展和农民生活条件的改善。

3. 提高农民民主意识，促进农民实现民主参与、民主管理、民主决策

新农村建设所要达到的根本目的就是要促进农村、农业和农民的全面发展，采取的多项支农惠农政策和措施也是为了农民服务，因此，要想使各项政策措施能够符合农民的真正需求，离不开农民意愿的表达和民主的参与。近年来，总体上说农民的民主参与意识有所增强，他们通过多种方式表达了对村务公开、村民自治和知情权、决策权的参与愿望。为了更好地提高农民民主意识，促进农民实现民主参与、民主管理、民主决策，需要开展民主意识教育，使农民知道作为农村社会的主人，要有民主参与、当家做主的权利意识；并进行自由、平等的民主观念教育，使农民认识到自己权利、义务的主体性和不可侵犯性，树立较强的民主责任感；让农民掌握一定的民主知识和民主技能，使农民懂得民主活动的规则、程序和技能，能够有效地行使自己的民主权利。此外，要通过完善“一事一议”、村务公开、民主监督等制度，保障农民依法行使民主权利，让农民真正能够管理本村的事务。

4. 加强农村基层组织建设，充分发挥其引导、服务作用

建设社会主义新农村，政策和措施的执行离不开农村基层组织，基层组织是工作的基础，能否形成村级组织的凝聚力和创造力，发挥其对农民的引导和服务作用，将直接决定新农村建设的成败。在新的历史条件下，农村组织要成为全面推进建设社会主义新农村的领导核心，就要根据市场经济发展和现代行政管理的特点和运行规律，把工作重心转移到发展经济、带领农民致富上来，把单纯的行政领导转移到既引导又提供服务上来，重点是搞好生产经营，努力成为农民致富的典范；心系群众，带领农民共同致富；崇尚科学文明，争做农民精神文化生活的榜样。这就需要农村基层组织加强村级领导班子建设，选拔和培养好干部，提高干部的执政能力和带领群众治穷致富的本领。

参考文献

[1] 刘少奇选集. 北京：人民出版社，1985

[2] 国家统计局. 伟大的十年. 北京：人民出版社，1959

[3] 陈吉元，陈家骥，杨勋. 中国农村社会经济变迁（1949—1989）. 太原：山西经济出版社，1993

[4] 国家统计局. 我国的国民经济建设和人民生活. 北京：统计出版社，1958

[5] 农业部计划局. 农业经济资料手册. 北京：农业出版社，1959

[6] 胡绳. 中国共产党的七十年. 北京：中共党史出版社，1991

[7] 张庆忠. 马克思主义的合作制理论与中国农业合作制的实践. 中国农村经济，1991（10）

[8] 王琢，许滨. 中国农村土地产权制度论. 北京：经济管理出版社，1993

[9] 陈海秋. 建国以来农村土地制度的历史变迁. 南都学坛，2002（9）

[10] 陈锡文，韩俊，赵阳. 中国农村公共财政制度. 北京：中国发展出版社，2005

[11] 朱钢，贾康. 中国农村财政理论与实践. 太原：山西经济出版社，2006

[12] 王海斌. 我国粮食流通体制改革的回顾及进一步深化的思路. 商业研究，2000（3）

[13] 徐青. 农村税费改革的历史回顾与展望. 山东理工大学学报（社会科学版），2001（1）

[14] 张红宇. 中国农村的土地制度变迁. 北京：中国农业出版社，2002

[15] 王景新. 中国农村土地制度的世纪变革. 北京：中国经济出版社，2001

[16] 陈亮，杨静. 深化农村金融体制改革的路径选择. 山西财经大学学报，2005（2）

[17] 贾康，白景明. 县乡财政解困与财政体制创新. 经济研究，2002（2）

[18] 庞明礼，李永久. “构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会. 2007 年年会论文集

[18] 侯经川，杨运姣. “乡财县管”制度对乡镇财政支出的约束效果——基于湖南两试点乡镇的实证分析. 公共管理学报，2008（1）

[19] 杨静. 统筹城乡下农村公共产品供给的理论分析. 经济研究参考，2005（12）

[20] 颜波，陈玉中. 粮食流通体制改革 30 年. 中国粮食经济，2009（3）

第三篇

经济发展

第九章

工业化、信息化和城市化

大力发展工业，实现工业化，一直是新中国半个世纪以来的目标。进入21世纪，处于工业化进程中的中国，前所未有地遇到了信息化与全球化的机遇，也面临着环境问题和资源问题的挑战。因此，中国不能也不允许走传统工业化的老路，必须要走一条可持续发展的新型工业化道路。这就要求我们必须处理好工业化与信息化的关系，必须协调好产业结构，处理好经济发展和资源消耗的关系。在中国由农业大国跨入工业大国的同时，合理地解决好“三农”问题、科学地推进城市化进程等，也成为中国当代面临的重大任务。工业化、信息化和城市化，中国正处于上述“三位一体”的巨大压力中，科学地分析和解决这三者引发的问题，不仅关系着中国经济发展速度的快慢，而且关系着中国模式能否成功。

第一节　工业化

一、新中国成立后中国工业化的发展

“工业化”一般认为是与自然经济条件下以劳动和分散作业为特征的传统农业生产方式相对应的。实际上，它更应该被翻译为“产业化”，即以应用科学技术和机器设备来提高生产效率、改善管理和组织以提高经营管理效率为特征的生产方式现代化的过程。“产业化”不仅发生在工业部门（即制造业、矿业等），也发生在建筑业、农业及第三产业等部门。工业化的概念可以分为狭义上和广义上两个层次。狭义上，工业化可理解为工业在国民经济中比重不断上升的过程，如巴格奇（A. K. Bagchi）、刘易斯（W. A. Lewis）、钱纳里（H. Chenery）和库兹涅茨（S. Kuznets）等人都持有类似观点。而广义上的工业化

不仅仅是工业自身现代化的工业化，还包括农业的机械化和现代化。①

“工业化道路”是毛泽东在《正确处理人民内部矛盾的问题》中提出的。1949年3月，在西柏坡举行的七届二中全会上毛泽东进一步提出，建立独立的完整的工业体系，使中国由落后的农业国变成先进的工业国。② 这是最早提出的社会主义工业化思想，构成了中共中央在1952年提出的党在过渡时期总路线的政策基础。

新中国成立初期中国的工业化水平很低，1949年底到1950年5月，燃料工业部、重工业部统计我国重工业生产总值仅为37亿元。在开始推进工业化建设的1952年，全国人均国民生产总值仅为人民币104元。在工业化初期的20世纪50—60年代，中国在赶超战略和工业优先的总体目标下，在苏联的资金与技术援助下，在社会主义的计划经济体制下，建立了一套相对完善的重工业化体系。1952年5月开始的全国财政会议上，李富春报告了“一五”的指导思想：建设的重点放在重工业，尤其是钢铁、燃料动力、机械、军工、有色金属和化学工业上，农业、轻工、交通应围绕重工业这个中心来发展。③ 从第一个五年计划起，中国便沿用斯大林的“社会主义工业化路线”，开始运用“剪刀差”来为工业发展的初始积累奠定基础，集中全国之力发展工业尤其是重工业并取得稳步进展。1954年9月，周恩来在第一届全国人大第一次会议的《政府工作报告》中指出：“第一个五年计划要集中力量发展重工业，即冶金工业、燃料工业、化学工业、动力工业、机械制造工业。我国原有的工业基础很薄弱，为了实现国家工业化，必须依靠新的工业，特别是重工业的建设。”④

1952—1957年间，重工业产值增长了210.7%，轻工业产值增长了83.3%，但是轻工业基本建设投资总计37.47亿元，仅占工业投资总额的15%，导致重工业畸形发展和经济结构的恶化。随着问题的加剧和“冒进”倾向的出现，1956年党中央及时提出要在优先发展重工业的前提下处理好重工业和轻工业及农业的关系。但1958年开始的“大跃进”运动中，反而对钢、煤等重工业产品提出了畸高的增长指标，号召全国“以钢为纲”、“大炼钢铁”，使经济结构严重恶化。我国1958—1960年的平均积累率高达39.1%，轻工业产值在工业总产值的比重从55%下降到34%，农业遭受极大打击（见图9—1）。1952—1960年间，中国工业增加值的年均增长速度达到21.48%，工业在三次产业结构中的比重迅速上升。1960年冬，中共中央开始纠正经济建设中的“左”倾错误，并从1961年起对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。1962年9月，中共八届十中全会提出了“以农业为基础，以工业为主导”的总方针。在该方针的指引下，1961—1965年经济结构得到调整，国民经济各部门之间的比例关系得以改善，农业、轻工业、重工业比例从1960年的21.8∶26.1∶52.1调整到1965年的37.3∶32.3∶30.4。

1965年6月16日，毛泽东就关于编制第三个五年计划和长期计划作了指示：农轻重的次序要违反一下，吃、穿、用每年略有增加就好。搞农业要靠大寨精神，农业投资不要

---

① 参见张培刚：《发展经济学通论》，第1卷，长沙，湖南出版社，1991。

② 参见毛泽东：《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，《毛泽东选集》，2版，第4卷，北京，人民出版社，1991。

③④ 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要1949—1985》，北京，红旗出版社，1987。

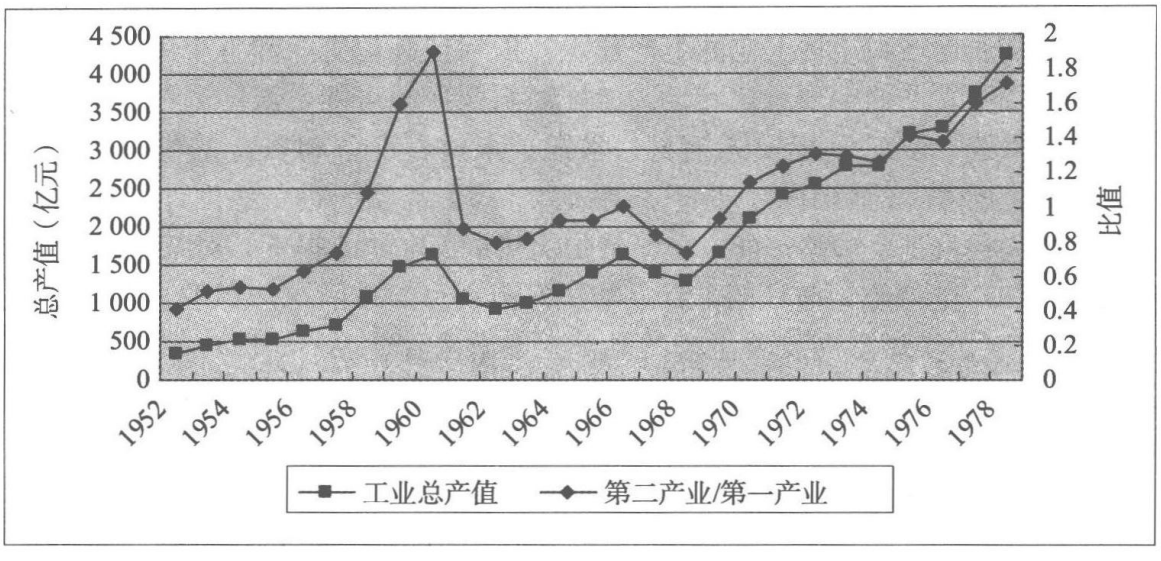


图 9—1　1952—1978 年工业情况统计图

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

那么多，要减下来。① 1966 年开始的“文化大革命”和“备战”为出发点的片面发展重工业思想，使工业化进程在发展中再次受到影响，国民经济结构再次失衡。1970 年以后，工业又开始加快发展，并从此一直在三次产业构成中处于领先地位。但是与此同时，中国重工业的畸形发展也使其他产业部门受到不同程度的损失，表现为：农业受到严重损害，服务业十分落后，高投入和低效率的状况一直存在，经济粗放型增长等。

1977 年 3 月，国家计委起草了《关于 1977 年国民经济计划几个问题的汇报提纲》并经中央工作会议讨论通过。《汇报提纲》指出：在 1977 年计划中，要认真着手解决三个突出问题，一是农业和轻工业不适应生产建设和改善人民生活的需要，这是当前国民经济中的主要问题；二是燃料动力工业和原材料工业的发展赶不上整个国民经济发展的需要；三是已经铺开的基本建设规模超过了当前财力、物力的可能。② 这表明“文化大革命”结束后，我国国民经济结构严重失衡，按可比价格计算，1952—1978 年间，重工业和轻工业分别增长了2 780%和 905%。1953—1980 年间，在全国基本建设投资中，工业投资占 54%，而工业投资中重工业投资所占比重高达 89%，主要投资于冶金、电力、煤炭、化学和机械等行业。③ 由图 9—1 我们也可以看出，改革开放前我国工业化进程虽有所发展，但波动较大，经济结构有待进一步改善。

二、改革开放以来中国工业化的发展

1978 年 12 月中共十一届三中全会召开，标志着我国开始改革开放。在 1979 年 4 月召开的中央工作会议上，李先念提出了 12 条原则措施：“（1）集中主要精力把农业搞上去，调整好农业和工业的关系；（2）加快轻纺工业的发展，使轻、重工业的比例协调起来，使

①② 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要 1949—1985》。

③ 参见冯飞：《新中国的工业化历程》，国务院发展研究中心信息网，http://www.drenet.com.cn，2003－03－25。

商品供应同国内购买力和对外出口的增长相适应；（3）在重工业内部要突出地加强煤炭、电力、石油、交通运输和建材工业的生产建设，以保证其他工业和整个国民经济的发展；（4）按照国民经济发展的需要和燃料动力、原材料供应的可能，认真调整工业企业；（5）坚决缩短纪检战线，使建设规模同钢材、水泥、木材、设备和资金的供应可能相适应；（6）引进要循序渐进，前后衔接，步子不要太急；（7）要多引进一些国外先进技术，最可靠、最主要的途径就是要调整；（8）在保持物价基本稳定的前提下，对某些不合理的价格作必要调整；（9）坚持统筹兼顾的方针，解决好劳动力安排问题；（10）必须切实控制人口的增长；（11）切实做好在发展生产的基础上改善人民生活；（12）各项计划要互相衔接，不留缺口。”改革开放以来，经济结构得以改善，农业、轻工业和服务业获得了一定增长，工业进程稳步发展且结构合理（见图 9—2）。纵观改革开放 30 余年来，中国经济大致经历了两次较为明显的经济波动周期，因而据此大致可划分为 5 个增长阶段。

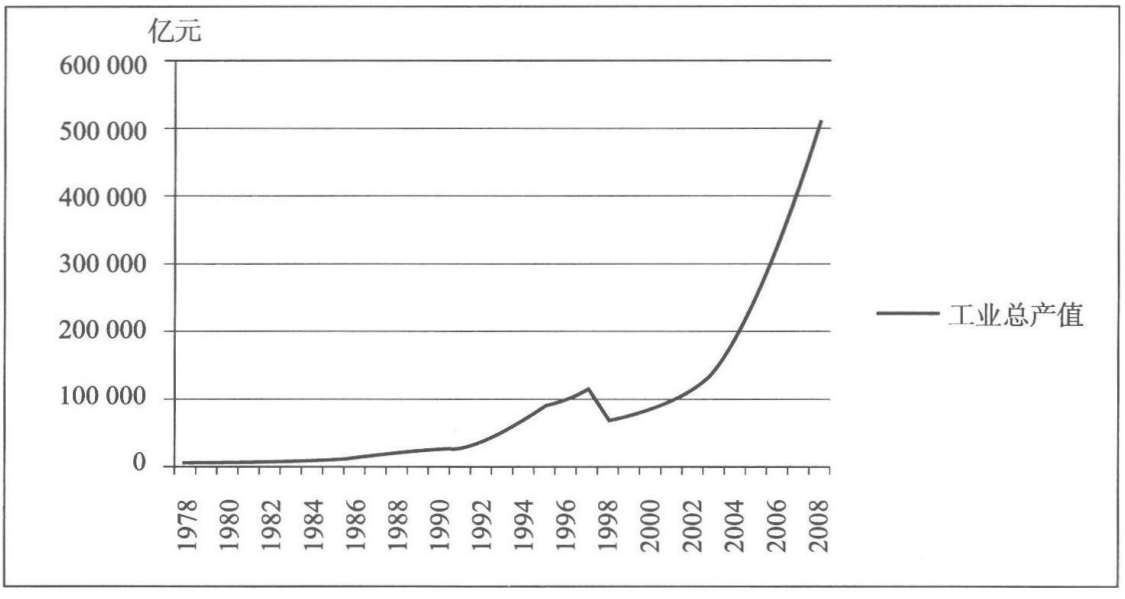


图 9—2　1979—2008 年工业情况统计图

注：1998 年由于统计口径变化而导致 1998 年工业总产值明显减少，实际情况是 1998 年工业总产值比 1997 年小幅上升。

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

第一阶段：从改革开放初期到 20 世纪 80 年代中期。1979 年 4 月和 1981 年，中国进行了国民经济结构的两次调整，提出“调整、改革、整顿、提高”的工作部署和“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新路子”的方针，其要点就是加强农业、轻工业和服务业。1978 年国营工业和集体工业产值各占 77.63%和 22.37%，而到 1984 年，国营工业比重下降到 69.1%，集体工业比重上升至 29.71%。由于农村改革取得成效，推动了农业的快速增长，加上压制已久的服务业迅速发展，推动整体经济增长出现第一次高潮，并在 20 世纪 80 年代中期拉动了以满足居民日常消费为主的加工工业的快速增长。轻工业在该阶段获得快速增长，1984 年总产值为 3 608 亿元，较 1978 年增长 100.76%，而此时重工业产值为 4 009 亿元，较 1978 年增长 52%。该阶段的主导产业群有三大类：第一是消费性行业，包括农业、食品工业、纺织服装工业、造纸和文教体育

用品制造业、商业饮食业。这一产业群在1981—1986年间对GDP增长的贡献达到45%以上。第二是以机械制造、钢铁和化工为核心的制造业产业群，对经济增长的贡献约为25%，基本上从属于第一产业群的高增长所产生的投资品需求。第三是建筑和建材行业，对经济增长的贡献约为14%，主要是依靠机械制造等产业较高的需求拉动的。服务业在GDP中所占比重也从1978年的21.6%上升到1985年的28.5%。

第二阶段：从20世纪80年代中期到80年代末。由于1985年10月开始，银行放手发放固定资产贷款而导致投资失控，与此同时，由于企业职工工资与企业效益挂钩，使得企业突击提高工资从而导致消费增长失控，这两个失控导致货币发行失控①，从而经济过热势头出现。加工工业快速增长导致能源、原材料出现严重短缺，加上农业增长放缓，导致从消费品价格到能源、原材料价格水平全面大幅上涨。为此，1986年3月通过的“七五”计划，分为前两年和后三年两个阶段。前两年进行调整，采取了大规模压缩投资的政策②，以弱化资源瓶颈、控制通货膨胀。因此工业、服务业和GDP增长速度出现回落，以前增长最快的三类产业群增速下降明显：1983—1986年平均增长速度与1987—1990年相比，建筑业出现负增长；机械、化学和钢铁工业分别从118%、88%和66%下降到43%、44%和28%；食品工业、纺织业从81%、73%下降到21%、22%；而商业服务业更是从200%下降到近于0。但是非必需消费品行业增速保持较高水平，可以看出居民日常消费结构有所升级。煤炭、石油天然气、电力和交通运输业增长速度比较稳定，对经济增长贡献达到11.4%。以机械工业和化学工业为主的加工工业取代了上一阶段的消费品工业，在主导产业群中居于核心产业地位。尽管这一时期国家曾加大对能源、原材料等基础设施的建设，但并未从根本上解决结构失衡问题，而且1986年国家对经济的调整使经济发展减速的结果受到了很多人的质疑，加之各地加快发展的积极性很高，因而调控并不彻底，潜伏着进一步引发新的经济过热的可能性。比如预算内资金、基本建设投资得到一定控制，但预算外投资规模的膨胀没有控制住，因而迫使1988年9月召开的十三届三中全会提出治理经济秩序环境、整顿经济秩序、全面深化改革的方针，从而开始了整顿治理工作。但1989年由于地方和部门对治理整顿的必要性缺乏认识，使宏观调控很多措施没有得到有效贯彻，1989年11月召开的十三届五中全会通过《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，提出用三年或更长时间来基本完成治理整顿任务，至此改革开放以来的第三次国民经济调整才有效进行。

第三阶段：从20世纪90年代初到90年代中期。1990年12月30日，中共十三届七中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》，建议指出：“在今后十年和‘八五’计划期间，我国产业政策的指导方针，就是大力调整产业结构，加强农业、基础工业和基础设施的建设，改组改造加工工业，不断促进产业结构合理化，并逐步趋向现代化，以适应经济增长和消费结构变化的需要。”随着第三次国民经济调整在1991年的基本完成及以基础产业和电子工业为重点的产业发展战略的实行，

① 1985年第四季度货币发行量比上年同期增加了164%，全年货币流通总量比上年增加49.5%。

② 如国家“三保三压”方针的提出，即保计划内生产，压计划外生产；保生产性建设，压非生产性建设；保国家重点建设，压非国家重点建设。

工业在1992年开始迅速增长，固定资产投资达到8 080.1亿元，比上年增长44.4%。其中国营单位的固定资产投资、基本建设投资、工业基本建设投资和工业技术改造投资分别为5 498.7亿元、3 012.65亿元、1 458.31亿元、1 076.68亿元，分别比上年增长了48.1%、42.4%、27.1%、36.3%。工业总产值比上年增长24.7%，增速提高了近10个百分点。以机械工业、化工、钢铁为核心的加工业高增长产业群的主导性地位进一步凸显，在1992—1995年间增速超过100%；非必需消费品行业成为该产业群的主导产业，在1992—1995年间木材加工及家具制造业、食品工业、纺织工业、服装工业、造纸及文教体育工业的年均增长速度分别达到62%、32%、22%、78%和35%，对经济增长贡献达到26%；建筑建材行业重新加速增长，在1992—1995年间都保持了30%以上的增长速度；电子信息产业增长迅速，1994年、1995年产值增长率分别达到33.4%、32.7%；能源和交通运输等行业再次滞后，使得部分领域的瓶颈状况更加突出。党中央1993年6月发布了《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》，开始了以整顿金融秩序为重点、治理通货膨胀为首要任务的宏观调控。这次调控为抵御随后爆发的金融危机和成功实现“软着陆”打下了良好的基础。

第四阶段：从20世纪90年代中期到2000年。由于能源、原材料等基础设施工业短缺，1995年中央开始对一些过快增长的高耗能加工业进行控制，同时采取了紧缩性的货币政策以控制通货膨胀。1995年工业增加值和工业总产值分别为24 718.3亿元、91 894亿元，增幅为14%和14.3%，比上年下降4.9和9.9个百分点。1996年左右成功实现“软着陆”，重工业增加值占全部工业的比重已达到60%。此后，由于东亚金融危机和国际经济不景气，我国经济生活开始出现“通货紧缩”迹象，企业亏损严重而大幅减少，工业总产值增幅下降明显（见图9—3）。但是电力、石油天然气、炼焦等能源行业的增长速度却明显加快，1997—2000年，电力工业增长118%，石油天然气行业增长150%，对该阶段的经济增长的贡献达25%以上。机械、化工和钢铁工业作为“高增长产业群”的地位依然稳固，前两者年均增长20%、15%，三个行业对经济增长的总体贡献达40%以上。值得注意的是，金融保险、公用事业和居民服务业、交通运输等服务业增长在1998年后有所加快，成为第三个高增长产业群。①

第五阶段：从2001年至今。由于中国在此阶段加入了WTO，进一步扩大开放领域，同时国家鼓励企业积极“走出去”，使我国的市场和企业更好地融入了世界，为我国工业增添了活力和发展空间。比如至“十五”末，由于国际经济的复苏和入世后欧美进口配额的取消，我国纺织行业获得巨大的发展空间。从“九五”计划末的2000年到2005年，纺织行业纤维加工总量从1 360万吨增长到2005年的约2 600万吨，增长91%，占世界纤维加工总量的35%左右；全国规模以上纺织企业户数从19 400户增加到34 973户，资产总额增长61%，2005年现价产值增长114%，全社会产值达30 000亿元；纺织品服装出口额从530.44亿美元增长到1 180亿美元，增长122.6%，中国的纺织品服装出口总额占世界比重从2000年的14.6%上升至2004年的22%。该阶段我国工业增加值年均增长

① 参见刘世锦：《传统与现代之间——增长模式转型与新兴工业化道路的选择》，北京，中国人民大学出版社，2006。

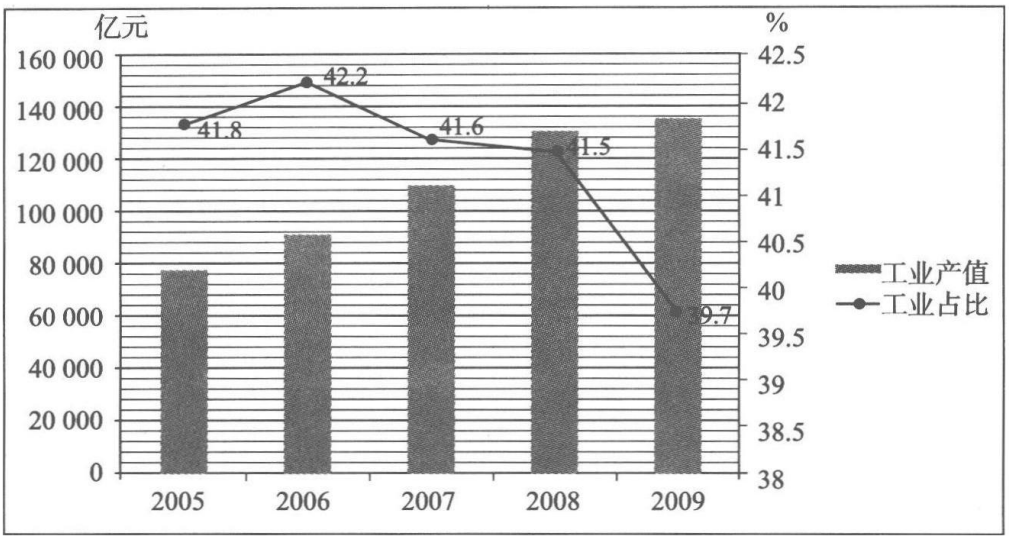


图 9—3　2005—2009 年工业的发展状况图

10.72%，建筑业等传统基础产业依然增势迅猛，而且信息产业增长也保持较高水平。2003 年，针对投资增长过快、贸易顺差过大、流动性过剩，以及结构性、输入性物价上涨等问题，中央开始了第五次在各个方面防患于未然的宏观调控，有效防止局部性问题演变成全局性问题。但在市场经济条件下，随着利益主体多元化，调控难度加大。该阶段在汽车、住房等耐用消费品的带动下，钢铁、水泥、建材、石油石化、机械制造等上游相关产业迅速增长，导致煤炭、电力、石油和铁路运输等部门的供给紧张，物价上涨，经济增长显示出粗放型增长的特征，企业利润率下降。金融危机后，中央果断实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，大规模增加政府支出和实行结构性减税，大范围实施重点产业调整振兴规划，积极扩大内需，有力地避免了危机对中国的侵袭。但全球经济复苏较为缓慢，各国纷纷采取自保措施，贸易保护主义重新抬头。企业在“走出去”过程中遇到了种种困难，国外市场萎缩、低水平无序竞争、贸易壁垒等原因也使得企业苦不堪言。近年来，资源的紧张和环境问题的加剧等问题的制约，客观上要求我们转变经济增长发展模式，走新型工业化道路已变得刻不容缓。

我国工业化从“一五”起步以来，经历了计划经济体制下重工业优先发展的进口替代工业阶段、20 世纪 80 年代体制转型时期轻工业优先增长的工业化阶段、20 世纪 90 年代以结构调整为中心的工业化高速发展阶段，进入新世纪后，我国逐步开始走新型的工业化道路战略。虽然在改革最初的 20 年间，中国发展最快的工业部门是轻工业部门，纺织、鞋子、箱包、五金、玩具、食品饮料等轻工业部门在外向型经济的带动下，呈现出加快增长的局面，但是进入新世纪以后，中国消费结构开始加速升级步伐，汽车、住房等需求旺盛，并拉动产业结构再次呈现出重工业化的趋势。1999 年，我国的重工业增长速度比轻工业高出 1 个百分点。到了 2000 年时，重工业增长速度比轻工业快 3.5 个百分点，2003 年又升至 4 个百分点。与此同时，重工业占 GDP 的比重从 1997 年的 53.8%猛升至 2000 年的 59.1%，2003 年更是达到了 64.3%，接近了 1960 年的纪录（66.6%）。此外，2003 年 1—11 月份，石油、汽车、电力、冶金、电子、化工等六大重化工业行业实现利润 3 914亿元，占整个工业利润总额的 54%，这六大行业共新增利润 1 281 亿元，占整个工

业新增利润的57.3%[①]，中国进入“重化工业”阶段。2009年，经历了金融危机的冲击，我国重工业总产值仍达386 813.3亿元，比重继续保持在70%以上。

在目前中国工业产值中，重工业比重已超过70%，而且进一步上升。衡量工业化的水平主要通过人均GDP、非农产业产值比重、非农产业就业比重和工业结构水平4项指标。从人均GDP来看，2010年末我国人均GDP约4 742美元，处于工业化进程的第三阶段；从非农产业产值比重看，2010年非农产业增加值比重为89.9%，农业增加值比重为10.1%，已经超过工业化中期阶段；从非农产业就业比重看，2010年非农产业就业比重为63.3%，已经达到克拉克定理的工业化中期第三阶段；而从工业结构上看，“十一五”期间我国仍处于重化工业较快发展、重化工业比重不断提高的阶段。[②] 由此我们可以看出：我国基本处于工业化中期，二元经济结构依然存在。图9—4显示了我国1952—1998年重、轻工业比例。

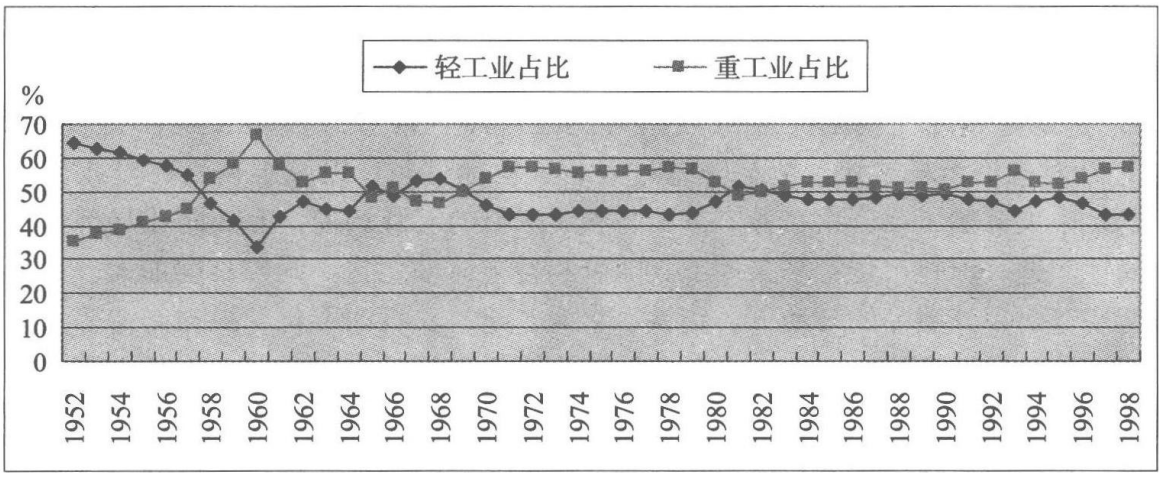


图9—4　我国1952—1998年重、轻工业比例图

三、以信息化进行传统工业改造，走新型工业化道路

中国在进行工业化的过程中，恰逢世界开始进入信息化时代。这对于中国来说，既是一个机遇，又是一个挑战。因为信息化既可以使中国的工业化效率提高，不必走先行国家走过的老路，又可以避免中国越落越远，最终被边缘化。温家宝在十六大报告中谈及“十二五”目标时曾经指出：“我们要加快转变经济发展方式和调整经济结构。坚持走中国特色新型工业化道路，推动信息化和工业化深度融合，改造提升制造业，培育发展战略性新兴产业。”

走新型工业化道路，就要求我们在注重传统工业发展的同时，更要重视电子工业和信息化的应用。“以信息化带动工业化的主要任务包括：一是发展以微电子技术为先导的电子信息设备制造业，使之成为新的经济增长点；二是发展电子信息增值服务业；三是推进企业经营管理信息化和电子政务，提高企业经营管理和政府的工作效率；四是用信息技术

① 参见简新华、余江：《重新重工业化与振兴老工业基地》，载《财经问题研究》，2004（9）。

② 参见中国社会科学院经济研究所：《“十五”计划回顾与“十一五”规划展望》，北京，中国市场出版社，2006。

对国民经济各个部门进行改造，提高社会再生产的效率。”① 所以要走新型工业化道路，不能忽略信息化对传统工业进行的改造。新世纪以来，我国煤炭、钢铁、石化、电力、建材等传统工业行业在利用信息技术提升竞争力、转变经济增长方式等方面取得很大进展。

进入21世纪以来，随着煤炭工业整体经济运行形势持续好转以及国家提出的“科技兴煤”和加快信息化建设的一系列政策，煤炭工业信息化发展迅速。目前，已经可以根据煤炭企业的实际业务需求和管理需求，设计、研发和实施一整套企业信息化解决方案。主要包括人事、财务、生产、销售、运输、结算、仓储、采购、机电设备和物资管理等一体化的综合信息管理平台。在安全生产领域也取得瞩目成绩，如2011年2月，3G无线网络井下应用技术已经在山东新矿集团翟镇煤矿试用并获得成功。

钢铁企业信息化在规模、效益、技术等方面继续取得进展。近年来，钢铁企业的信息化建设取得了很大进展，一大批产销一体化系统、企业资源规划（ERP）系统和办公自动化（OA）系统投入了运行，取得了良好的成果。战略信息系统将成为钢铁信息化下一步发展方向之一。

石化行业信息化取得初步成效。目前，石油和化学工业约占全国工业总利润的20%，是我国国民经济的基础性、支柱性产业。石化行业是我国信息化建设应用水平较高的行业，在信息技术的驱动下，正由传统工业向高度集约化、知识化、技术化工业转变。根据监测结果，石化行业2006—2008年信息化投入分别达到77.0亿元、88.0亿元和95.4亿元，均呈现大幅度增长。但该行业信息化建设发展并不平衡，国外500强石化企业在中国的炼制加工中心及增值衍生产品生产基地的企业基本沿用母体公司信息化部署，信息化水平较高；以中石油、中石化、中海油为代表的上中下游一体化、石油石化主业突出的央企或股份制企业，信息化建设起步较早；规模处于中小型，与石化产业相关联的企业正处在信息化的初级阶段，部分正在建立企业独立的工艺设计与生产控制系统，部分正处于企业内部的管理信息系统建设中，信息化程度相对比较落后。

电力行业信息化效果显著。电力行业主要分为电网和发电两个部分。在信息化方面，随着电网由国家电网公司牵头的“SG186”工程建成，信息化已实现由部门级向企业集团级的跨越发展，实现了纵向贯通、横向集成，电网信息化也有了新目标；对于发电企业而言，深度整合现有平台，充分挖掘现有资源，在提升性能的同时降低成本，将是核心。中国国家电网公司正在全面建设以特高压电网为骨干网架、各级电网协调发展的坚强电网为基础，以信息化、数字化、自动化、互动化四化为特征的自主创新、国际领先的坚强智能电网。智能电网将成为拉动电力行业信息化需求的新的增长点。

建材工业信息化与其他行业一样，经历了从认识到简单应用的逐步发展、提高、完善的不同阶段。我国建材工业信息化建设无论是信息技术开发应用，还是信息资源开发利用，都取得了长足进步，广大建材企业对信息化重要性的认识进一步增强，特别是在当前国际金融危机的形势下，通过实施信息化提高企业整体生产、经营管理水平，成为当前我国建材企业的重要措施之一。至“十五”末，“建材工业数据库”项目已完成了一期、二期共计24个子库建设，而且三期4个子库也已完成了专家评审。

---

① 马凯：《“十一五”规划战略研究》，北京，北京科学技术出版社，2006。

第二节　信息化

一、信息化的定义及其在我国的深化

“信息化”一词最早于20世纪60年代出现在日本的一些学术文献中，当时对“信息化”这一概念主要是从产业角度进行阐述和界定的。20世纪70年代，联邦德国、欧共体和联合国教科文组织等国家及国际组织先后出台了一系列推动信息技术在社会中应用和发展的规划，这些规划都把信息基础设施作为重要一环。1993年9月，美国克林顿政府正式提出建设“国家信息基础设施”（National Information Infrastructure，NII），俗称“信息高速公路”（Information Superhighway）计划，其核心是发展以Internet为核心的综合化信息服务体系和推进信息技术（Information Technology，IT）在社会各领域的广泛应用。在其带动之下，许多发达国家和发展中国家相继出台了一系列国家信息基础设施建设规划，从而带动了全球信息化建设的浪潮。

在全球进入信息化的过程中，党中央、国务院高度重视信息化工作。邓小平同志早就指出：“开发信息资源，服务四化建设”。江泽民同志多次强调：“四个现代化，哪一化也离不开信息化。”① 改革开放以来，我国在推进工业化的同时，始终重视信息化的建设。根据1997年4月召开的全国信息化工作会议的精神，国家信息化的定义是：在国家统一规划和组织下，在农业、工业、科学技术、国防及社会生活各个方面应用现代信息技术，深入开发、广泛利用信息资源，加速实现国家现代化的进程。信息经济的核心是信息产业。信息产业是与信息的生产、出版、传递、处理以及信息设备制造、信息系统建设等活动有关的产业部门的总称。按行业来分，信息产业大致可以分为信息设备制造业、通信业、其他信息服务业三大类。

为进一步加强对信息化工作的领导，2001年中央决定重新组建国家信息化领导小组。2005年11月3日，国家信息化领导小组第五次会议在北京召开，会议审议并原则通过了《国家信息化发展战略（2006—2020年）》。《战略》全面阐述了我国信息化发展的形势、指导思想、战略目标、战略重点、战略行动、保障措施等一系列重大问题，为我国信息化发展指明了方向。

二、中国信息化发展的基本过程

信息经济发展离不开制度基础，而制度的制定与推行主要还是依靠政府的力量。政府在经济发展特别是经济赶超中有着不可替代的作用，因为它不仅仅是一个制度的提供者，而且还将在推行“国家创新体系”、制定发展战略、支持高新技术产业及实施稳健的宏观政策等方面发挥重要作用。中国国家信息化战略的推进和发展，主要经历了以下几个阶段。

---

① 国务院信息化工作办公室：《中国信息化发展报告2006》。

（一）萌芽阶段

新中国成立初期，我国便十分重视科学技术的发展，1956 年，党中央发出“向科学进军”的号召，成立了科学规划委员会并制定了我国第一个 12 年科学发展规划。这个阶段采取了发展计算技术、半导体技术、自动化技术、无线电技术、核技术、喷气技术等 6 大紧急措施，主要成就表现在“两弹一星”等国防工业和军事工业成果上。改革开放后，为了改变原来电子工业几乎完全服务于国防目标的状况，我国于 1982 年专门成立了国防科工委来负责武器装备的研制工作，电子工业企业开始向民用发展。1985 年党中央颁布了《关于科学技术体制改革的决定》，明确指出“经济建设必须依靠科学技术，科学技术必须面向经济建设”的方针，随后星火计划、“863”计划、火炬计划等相继颁布。1987 年国家信息中心的组建，1990 年中国信息协会的成立，“标志着我国的信息化正式进入有计划、有组织、有步骤的正常轨道”。①

（二）起始阶段

进入 20 世纪 90 年代，国民信息化帷幕被全面拉开。1993 年 3 月 12 日，朱镕基总理主持会议，部署建设国家公用经济信息通信网（简称金桥工程）。朱镕基同志指定胡启立、朱高峰、陈元同志组成三人小组，由胡启立同志牵头，组织由有关部门负责人参加的碰头会进行研究落实。参加会议的有 13 个部门的负责人。1993 年底召开了国务院副总理主持的国家经济信息化联席会议，确立了实施信息化工程、以信息化带动产业发展的指导思想，启动了金卡、金桥、金关等重大信息化工程，拉开了国民经济信息化的序幕。1994 年 2 月 26 日，朱镕基总理委托税控系统建设协调领导小组组长胡启立同志主持召开第一次办公会议，研究“金税系统”一期工程建设的有关问题。会议原则同意电子工业部提出的“金税系统”一期实施方案建议。

1996 年 1 月，成立了由国务院副总理任组长，20 多个部委成员组成的国务院信息化工作领导小组，统一领导和组织协调全国的信息化工作，中国的信息化进入了有计划的推进阶段。在此阶段中，中央和地方都确立了信息化在国民经济和社会发展中的重要地位，信息化在各领域、各地区形成了一股强劲的发展潮流。1996 年 1 月 17 日，时任总理的朱镕基同志考察电子工业部金桥工程网络控制中心。考察过程中朱镕基同志指出，按照党的十四届五中全会精神，我们要实现经济工作的两个转变，接近和赶上世界科学技术的先进水平，实现我国的现代化。充分利用信息化技术，可以大大加快这个进程。金桥工程作为国家发展信息产业的重大工程，全面建成开通后，将会加快国民经济管理信息化的发展。

（三）全面展开阶段

1997 年 4 月 18 日，全国信息化工作会议在深圳召开，全面部署了我国的信息化工作。此后，绝大部分省、自治区、直辖市、计划单列市都成立了由一把手、二把手担任组长的信息化工作领导小组，许多地、市、县也成立了信息化工作领导机构。可以说，全国省市信息化工作领导体系已初步形成。在各省市信息化领导机构的领导和组织协调下，信息化工作得到了高度重视。各省市都将推进信息化与振兴本地经济相结合，作为“兴省强市”

① 参见李继文：《工业化与信息化：中国的历史选择》，北京，中共中央党校出版社，2003。

的战略举措。许多省市将有关信息化的内容写进了政府和人民代表大会的工作报告，列为地区经济和社会发展的长期战略任务。全国的信息化工作，从解决应急性的热点问题，逐步转到为经济发展和社会全面进步服务的方向上来，走上了既有组织、有计划，又遵循市场规律推进的发展轨道。

1999年11月30日，朱镕基在新加坡访问时的讲话表明了我党对信息化建设的重视，他指出，我们将以国内外市场需求为导向，依靠科技创新和进步，着力抓好产业升级。一是在继续调整和提高第一、二产业的同时，大力促进第三产业的兴起，特别要加快信息、旅游、社会中介和社区服务等产业的发展。二是积极改造和提升传统产业。坚决淘汰没有市场、污染环境、浪费资源的落后生产能力和工艺设备；广泛运用高新技术改造仍有市场前景的传统产业，加快老工业基地改造和产业升级步伐。三是大力发展高科技，加快高技术产业发展，特别要加速国民经济信息化进程，带动新兴产业的崛起，努力培育新的经济增长点和成长链。1999年12月23日，为了加强对国家信息化工作的领导，国务院决定成立国家信息化工作领导小组，同时撤销国家信息化办公室，成立国家信息化推进工作办公室。中国共产党十四届五中全会提出推进国民经济信息化，随后国民经济信息化成为国家“十五”计划的专项规划之一。而大力推进企业信息化与政府信息化则成为国家信息化在当前的主要任务。

2000年6月14日，朱镕基在“21世纪论坛”2000年会议开幕式上强调，经济结构将进行战略性调整。推进国家工业化，同时不失时机地推进国民经济信息化，将是今后的艰巨任务。大力发展高新技术及其产业，用现代技术改造和提升农业、工业和服务业，把信息化和工业化结合起来，带动产业结构与产业素质提高到一个新的水平。同年9月3日，朱镕基在科技知识讲座上再次指出，改革的一个重要方面就是信息化，政府行政管理信息网络化是一场深刻革命，势在必行；各级政府、各个部门都要把推进行政管理信息化作为一件大事。当前要通力合作，加快“金关工程”和“金税工程”建设，把海关、税务、银行、外汇、外贸管理和执法提高到一个新水平。

（四）调整发展阶段

2001年8月，中共中央、国务院决定重新组建国家信息化领导小组，以进一步加强对推进我国信息化建设和维护国家信息安全工作的领导，朱镕基担任国家信息化领导小组组长。2001年12月26日，在国家信息化工作领导小组第一次会议上，朱镕基强调，中央各部门和各级政府都要高度重视电子政务建设工作。领导干部要高度重视电子政务建设工作。领导干部要加强信息化知识的学习，充分利用信息化手段加强政府有效管理，促进政府职能转变，提高政府办事效率和管理水平，促进政务公开和廉政建设。

2002年7月3日，国家信息化领导小组第二次会议召开，朱镕基提出，要适应时代进步和世界发展的新形势，从中国现代化建设全局和战略高度出发，大力推进国民经济和社会信息化，要发挥中国智力资源优势，加快发展软件产业，要抓好电子政务，推动其他领域的信息化。他强调，加快信息化建设，必须以规划为指导，加强统筹协调，突出发展重点，务必注重实效，防止重复建设，切实打好基础，努力走出一条有中国特色的信息化道路。会议讨论并通过了《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》、《我国电子政务建设指导意见》以及《振兴软件产业行动纲要（2002—2005年）》。

2003 年 7 月 22 日，国家信息化领导小组第三次会议在北京召开。会议讨论了《关于加强信息安全保障工作的意见》，听取了国家信息办关于电子政务建设的工作汇报。温家宝指出，大力推进信息化，是党中央顺应时代进步潮流和世界发展趋势做出的重大决策，是我国实现工业化、现代化的必然选择，是促进生产力跨越式发展、增强综合国力和国际竞争力、维护国家安全的关键环节，是覆盖现代化建设全局的战略举措。会议强调，我国信息化建设既要加快步伐，又要从实际出发。总体要求是，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走新型工业化道路。因此，要做好信息化与经济社会发展相结合，信息化与提高政府管理水平相结合，军事信息化与经济社会信息化相结合，保障信息安全和促进信息化发展相结合，政府引导与发挥市场机制作用相结合，走出一条中国特色信息化的新路子。会议要求，加快推进信息化，必须立足当前，放眼长远。当前要着力抓好四个方面：一是大力推广应用信息技术；二是加强信息资源开发利用；三是抓紧推行电子政务；四是切实加强信息安全保障工作。

2004 年 10 月 27 日，国家信息化领导小组第四次会议在北京召开。会议讨论了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》和《关于加快我国电子商务发展的若干意见》。温家宝指出，大力推进国民经济和社会信息化，是覆盖现代化建设全局的重大战略举措。要紧紧抓住信息化发展的机遇，进一步增强加快信息化进程的紧迫感和使命感，以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走新型工业化道路，推进经济结构调整和经济增长方式转变，推动经济社会全面协调可持续发展。会议对今后一个时期我国信息化工作做出了部署，主要包括加强信息资源开发利用、扎实推进电子政务、引导推广电子商务和加强信息安全保障工作四个方面。

2005 年 11 月 3 日，国家信息化领导小组第五次会议在北京召开。会议审议并原则通过《国家信息化发展战略（2006—2020 年）》。温家宝指出，信息化是当今世界发展的大趋势，是推动经济社会发展和变革的重要力量。制定和实施国家信息化发展战略，是顺应世界信息化发展潮流的重要部署，是实现经济和社会发展新阶段任务的重要举措。要按照全面贯彻科学发展观的要求，站在现代化建设全局的高度，大力推进国民经济和社会信息化，不断把我国信息化提高到新水平。会议强调，在制定和实施国家信息化发展战略中，要着力解决好以下问题：（1）坚持服务现代化建设全局，推动国民经济和社会信息化。（2）大力提高自主创新能力，推进创新型国家建设。（3）加快深化改革步伐，推进体制机制创新。（4）夯实信息化基础，增强发展能力和服务功能。（5）注重建设信息安全保障体系，实现信息化与信息安全协调发展。（6）坚持搞好统筹协调，正确处理信息化发展中的各种重要关系。（7）加强信息化人才队伍建设，提高国民信息能力。

（五）全面提高阶段

经过不懈的努力推动，我国信息化建设取得了令人瞩目的成就，根基进一步夯实，建设水平和覆盖范围进一步发展。2011 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《“十二五”规划纲要》）出台，要求“全面提高信息化水平”，提出“加快建设宽带、融合、安全、泛在的下一代国家信息基础设施，推动信息化和工业化深度融合，推进经济社会各领域信息化”。这标志着我国信息化建设进入全面提高阶段。

《“十二五”规划纲要》指出：构建下一代信息基础设施。统筹布局新一代移动通信网、下一代互联网、数字广播电视网、卫星通信等设施建设，形成超高速、大容量、高智能国家干线传输网络。引导建设宽带无线城市，推进城市光纤入户，加快农村地区宽带网络建设，全面提高宽带普及率和接入带宽。推动物联网关键技术研发和在重点领域的应用示范。加强云计算服务平台建设。以广电和电信业务双向进入为重点，建立健全法律法规和标准，实现电信网、广电网、互联网三网融合，促进网络互联互通和业务融合。加快经济社会信息化。推动经济社会各领域信息化。积极发展电子商务，完善面向中小企业的电子商务服务，推动面向全社会的信用服务、网上支付、物流配送等支撑体系建设。大力推进国家电子政务建设，推动重要政务信息系统互联互通、信息共享和业务协同，建设和完善网络行政审批、信息公开、网上信访、电子监察和审计体系。加强市场监管、社会保障、医疗卫生等重要信息系统建设，完善地理、人口、法人、金融、税收、统计等基础信息资源体系，强化信息资源的整合，规范采集和发布，加强社会化综合开发利用。加强网络与信息安全保障。健全网络与信息安全法律法规，完善信息安全标准体系和认证认可体系，实施信息安全等级保护、风险评估等制度。加快推进安全可控关键软硬件应用试点示范和推广，加强信息网络监测、管控能力建设，确保基础信息网络和重点信息系统安全。推进信息安全保密基础设施建设，构建信息安全保密防护体系。加强互联网管理，确保国家网络与信息安全。

三、中国信息化发展的现状

（1）信息化在经济领域中作用显著。首先，农业信息化稳步推进。各级政府以及有关行业管理部门都积极利用优势推进农业信息化工作，农业信息化体系初步形成，农业信息技术开发利用取得初步成效，农村商贸信息交流平台初步形成。其次，改造传统产业取得新进展，机械、电力、石化等传统工业信息技术应用进展迅速，生产技术和装备水平明显提高，管理体系和服务效率明显改善。再次，传统第三产业转型步伐加快，信息服务业蓬勃兴起。金融信息化推进了金融创新，现代金融服务体系初步形成。此外，电子商务发展势头良好，电子商务应用支撑体系初步建立，大型企业开始成为电子商务发展的中坚力量。云计算产业将被明确为未来高技术服务业的主角。

（2）社会信息化步伐明显加快。百姓生活因教育、文化、卫生等社会公共领域的信息化而改善。交通运输、远程教育、数字图书馆、突发公共卫生事件应急机制和疾病防御控制体系等建设取得了明显的社会效益。信息沟通手段进一步通畅，渠道进一步丰富。公共设施在应用信息技术促进社会发展、增进社会和谐方面积累了大量的成功经验。

（3）电子政务逐步推进，并成为转变政府职能、提高行政效率的有效手段。国家电子政务总体框架初步形成，中央政府门户网站已经开通，部分行政审批职能可以通过网络办理；各级地方政府网站功能更加完善。海关、税务、审计、财务、公共安全、社会劳动保障的信息化建设和应用效果显著，信息更加透明和公开。

（4）信息产业快速发展，产业规模不断壮大。“十五”期间，我国电子信息产业规模以上企业销售收入年均增长27.3%，五年内产业规模扩大了2.3倍；通信业务总量和业务收入分别年均增长27.6%和13.4%。五年累计吸收外资1 000亿美元。第三代移动通信技

术研发、产业化和网络技术试验等工作取得突破性进展。电子信息产品出口高速增长，占全国外贸出口总额的比重超过三分之一。企业“走出去”规模壮大，华为、中兴等企业已成长为全球通信行业具有领先地位水平的大集团，市场进一步扩大。

(5) 信息网络实现跨越式发展。2000—2005 年，我国电话用户总数由 2.3 亿增加到 7.4 亿，平均每年新增 1 亿户；固定电话主线普及率由 12 部/百人提高到 27 部/百人；移动电话普及率由 7 部/百人提高到 30 部/百人。电视综合人口覆盖率由 93.7%提高到 95.29%，有线电视入户率由 24.3%提高到 33%。局用交换机总容量由 1.79 亿门上升到 4.7 亿门，互联网上网人数从 2 250 万上升到11 100万，上网计算机数从 892 万台上升到 4 950万台，互联网国际出口带宽从 2 799M 增加到 136 106M。邮电通信业完成邮电业务总量由4 725亿元上升到12 199亿元。

根据最新统计，我国 2010 年全年完成邮电业务总量 32 940 亿元，比上年增长 20.6%。其中，邮政业务总量 1 985 亿元，增长 21.6%；电信业务总量 30 955 亿元，增长 20.5%。全年局用交换机容量减少 2 707 万门，总容量 46 559 万门；新增移动电话交换机容量 6 433 万户，达到 150 518 万户。固定电话年末用户 29 438 万户。其中，城市电话用户 19 662 万户，农村电话用户 9 776 万户。新增移动电话用户 11 179 万户，年末达到 85 900万户。其中，3G 移动电话用户 4 705 万户。年末全国固定及移动电话用户总数达到 115 339 万户，比上年末增加 9 244 万户。电话普及率达到 86.5 部/百人。2005—2009 年电话用户情况统计见图 9—5。互联网上网人数 4.57 亿人，其中宽带上网人数 4.50 亿人；互联网普及率达到 34.3%。

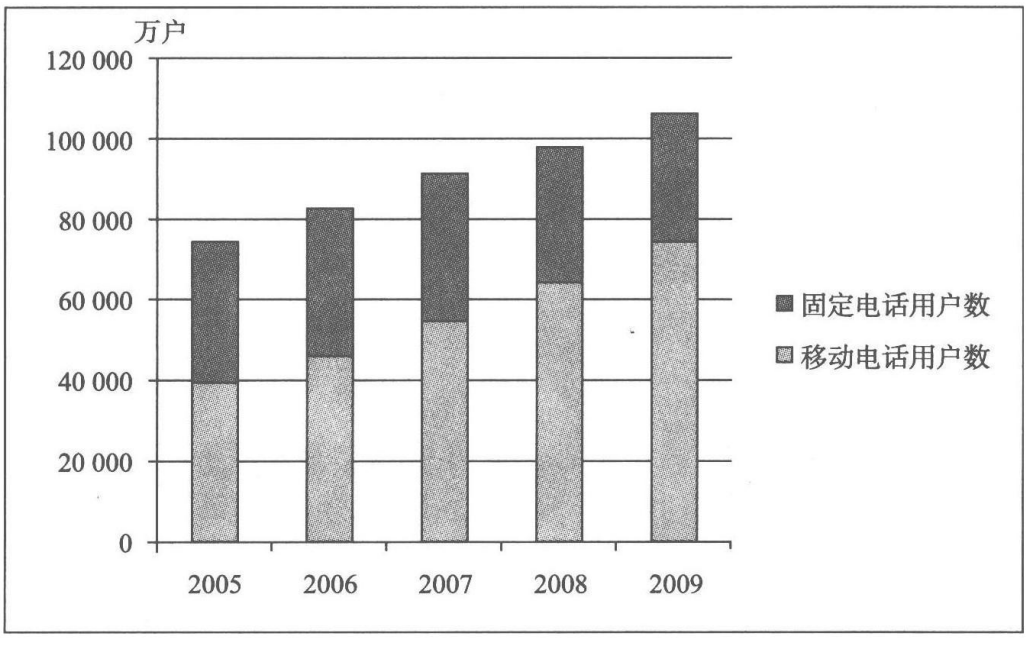


图 9—5　我国 2005—2009 年电话用户情况统计图

四、中国农村信息化的发展过程及现状分析

(一) 中国农村信息化的发展历程

早期是单机辅助管理阶段。早在 20 世纪 80 年代初，原农牧渔业部便提出强化计算机在农业管理、生产等领域应用的要求。1987 年 3 月，正式成立农牧渔业部信息中心。20

世纪90年代进入系统规划起步阶段后，我国农村信息化发展取得更多的成就。1993年农业部制定了“农村经济信息系统的建设规划”。1994年在国家经济信息化联席会议第三次会议上正式提出“金农工程”。1995年初开通了全国大中城市“菜篮子”产品批发市场价格行情网。1996年农业部开通了网站——中国农业信息网。1997年农业内部各行业（如科研、乡镇企业、动植物检疫）信息系统开始建设，中国农业科学院开通“中国农业科技信息网”。接下来是网络技术应用阶段。2001年9月农业部“农村市场信息服务行动计划”工程启动，并计划用3～5年的时间，基本建立起覆盖全国省、市、县、大多数乡镇以及有条件的农业产业化龙头企业、农产品批发市场、中介组织和经营大户的农村市场信息服务网络。

（二）中国农村信息化的发展现状

首先，网络辐射日趋扩大。到2002年底，各省（市、区）农业行政主管部门均建立了局域网，建立局域网的城市、县分别达到近50%和20%左右。全国乡镇农村信息服务站中有计算机并可以上网的有9 000多个，占乡镇总数的23%。到2005年底全国已有41%的乡镇农村信息服务站有计算机，并可以上网。

其次，网站建设大量兴起，尤其近几年国内涉农网站总数增长较快。据统计，到2003年3月底，我国涉农网站已经增至6 389个，是1998年底的13倍，2000年底的3倍。初步建立起以中国农业信息网为核心、集20多个专业网为一体的国家农业门户网站，全国有3 000多个网站与此建立了链接，日均访问量近200万次。全国31个省级农业部门、80%左右的地级和40%左右的县级农业部门建立了局域网和农业信息服务网站。

第三，采集体系已具雏形。农业部在全国累计布设了8 000多个信息采集点，在农业、畜牧、水产、农垦、农机等领域形成了33条信息采集渠道，2002年投入运行的农村供求信息全国联播系统，到2005年注册的组织、企业和个人用户已达9万家，覆盖了全国93%的县。

第四，技术应用效果显著。据统计，中国国家科研计划从1990年开始，开发出实用农业专家系统200多个，在全国22个示范区应用后，经济社会效益显著。教育部组织了“高校农业科技与教育网络联盟”，首批成员包括中国农业大学、西北农林科技大学等8所农林高校。截至2005年12月底，该联盟开通了高校农业科技与教育网络联盟网站，设立基层站点100余个。

第五，服务体系逐步建立。据农业部2002年底网上调查显示，各省级农业行政主管部门都有负责信息工作的职能部门，有89%的地（市）、66%的县（市）和29%的乡镇建立了农业信息服务机构。2005年全国97%的地市和80%的县级农业部门都设有信息化管理和服务机构，农村信息员发展到18万人。

第三节　产业结构

一、产业结构的概念

广义上来讲可以把产业结构作为“经济结构”来使用，它既指产业之间的关系结构，

又指某个产业内部的行业、企业关系结构，还包括产业的地区分布和所有制性质结构等。产业结构从狭义上讲是指产业之间的比例关系及其变化形态的对比，既指产业之间的关系结构，又指某个产业内部的行业关系结构。

产业分类从18世纪60年代法国重农学派的代表魁奈试图从结构的角度研究国民经济的运动起，随着人们对产业结构认识的不断深化、生产力的发展所提出要求的不断增加，产业的分类也在不断地发展变化，其中比较有代表的方法有：马克思的两大部类分类法、农轻重分类法、三次产业分类法、按资源密集度分类法、按能源消耗水平分类法和按所有制性质分类法等。而我们熟知的三次产业分类法是20世纪50年代以来，资本主义国家在研究产业结构时普遍采用的最重要的方法，最早由英国经济学家费希尔（Fisher）于1935年提出。三次产业的划分产生后，得到了世界发达国家的认可，但三次产业的划分标准在具体产业上仍有一定的差异，于是由英、美、法、日等24国组成的经济合作与发展组织统一提出了具体划分标准。

我国在参照欧美的划分方法和联合国为统一世界各国的产业分类制定的《全部经济活动的国际标准产业分类索引》的基础上，结合我国具体国情于1985年首次制定了《三次产业划分规定》。为了更好地进行国际比较，国家统计局在2002年修订的《国民经济行业分类》国家标准的基础上，于2003年制定了新的《三次产业划分规定》。该《规定》认为：第一产业包括农、林、牧、渔业；第二产业包括采矿业，制造业，电力、燃气及水的生产和供应业，建筑业；第三产业包括除第一、二产业以外的其他行业，具体包括：交通运输、仓储和邮政业，信息传输、计算机服务和软件业，批发和零售业，住宿和餐饮业，金融业，房地产业，租赁和商务服务业，科学研究、技术服务和地质勘查业，水利、环境和公共设施管理业，居民服务和其他服务业，教育，卫生、社会保障和社会福利业，文化、体育和娱乐业，公共管理和社会组织，国际组织等。

国家统计局原局长李德水曾简要地指出，新《规定》相比较于原划分方法主要有两个方面的不同：第一，根据经济活动性质，新的三次产业划分规定将农、林、牧、渔服务业从原第三产业归入第一产业。第二，新的划分规定不再对第三产业划分层次。而1985年划分办法曾规定第三产业分为流通部门和服务部门，具体又划分为流通部门、为生产和生活服务的部门、为提高科学文化水平和居民素质服务的部门、为社会公共需要服务的部门四个层次。

二、中国产业结构的历史演变过程

我国自1949年新中国成立以来，便开始了产业结构的优化和升级的进程。为了便于分析和从中寻找规律，我们按三次产业所占GDP的比重的质变点作为划分点，将我国产业结构的历史划分为五个阶段。

第一阶段：1952—1957年，三次产业结构各年均呈现“一三二”的结构类型。三次产业结构顺次比重从1952年的50.5%、20.9%、28.6%变动到1957年的40.3%、29.7%、30.0%。这种结构类型表明当时我国经济十分落后，生产力水平低下，工业不发达，农业经济占据主体地位。但是，“一五”的顺利实施使我国开始进行工业建设。此时国家156项重大建设项目已经有135个开始施工建设，有68个已经全部建成和部分建设

投产，汽车、飞机、机械和冶金等行业从无到有，第二产业平均增速达19.69%，并开始了产业结构的优化升级过程。

第二阶段：1958—1961年，三次产业结构呈现“摇摆”的结构类型。1958年三次产业结构的比重为34.1%、37.0%、28.9%，产业结构上升至“二一三”类型；1959年为26.7%、42.8%、30.5%，产业结构进一步上升至“二三一”类型；1961年则为36.1%、31.9%、32.0%，回落为“一三二”的结构类型。这主要是因为“大跃进”、自然灾害和调整共同作用的结果。“大跃进”片面追求重工业化，结果造成了产业结构比例失调，农业年均下降8.02%而第二产业年均增长只有4.14%。经过中央及时纠正，我国产业结构得以符合实际，重现“一三二”的结构类型。

第三阶段：1962—1969年，三次产业结构各年都呈现“一二三”的结构类型。三次产业结构顺次比重在1962年为39.4%、31.3%、29.3%，1969年为38.0%、35.6%、26.4%。这一阶段的特点是第二产业位次上升到第二位，这是新中国成立以来发展工业的结果。由于调整的良好基础和广大干群力排干扰，该阶段虽经历了曲折的环境影响却仍坚持工业化的发展方向。工业年均增长达到9.19%，农业年均增长5.72%。

第四阶段：1970—1984年，三次产业各年都呈现“二一三”的结构类型。1970年三次产业结构比重为35.2%、40.5%、24.3%，1984年进一步改善为32.0%、43.3%、24.7%。该阶段的特点是第二产业进一步上升至第一位，说明了以往工业发展的成就。改革开放以后，党中央纠正了在计划经济时期的长期只重视重工业的发展而忽略第三产业和轻工业的倾向，端正了对第三产业及产业关系结构的认识，但此时重工业的优先增长还是较为普遍的。

第五阶段：1985年至今，三次产业结构都呈现“二三一”的结构类型。1985年三次产业比重为28.4%、43.1%、28.5%，2010年提升为10.3%、46.3%、43.4%。这一阶段的特点是第三产业上升至第二位，且比重不断提高，发展较为迅速。这主要是市场化进程加快和改革后重视第三产业的结果，国家大力倡导“以经济建设为中心”，加大改革力度，重视市场和第三产业的发展。

不仅三次产业之间的关系随着经济的增长而发生着变化，同时三次产业内部也进行着有益的调整。比如第一产业内部，种植业的比重不断下降，由1952年占农业总产值的85.9%下降到2009年的50.7%；牧业比重不断上升，由1952年的11.2%上升到2009年的32.3%；1990年后渔业比重上升，由1990年的5.4%上升到2009年的19.3%。又如第三产业内部构成，交通运输、仓储和邮政业由1978年的20.9%下降至2009年的11.6%；批发和零售业由1978年的27.8%下降至2009年的19.6%；金融业则由1978年的7.8%上升至2009年的12%。总体来讲，消费性服务业比重趋于下降，生产性服务业比重缓慢上升，但发展空间巨大。第三产业的发展、第一和第二产业内部结构的调整，使我国产业结构日益合理化，为我国经济的持续性增长创造了条件。

三、推进产业结构优化升级

十六届五中全会通过的十一五规划的建议，对于进一步完善和优化我国的产业结构提出了以下原则：

（1）以自主创新提升产业技术水平。发展先进制造业、提高服务业比重和加强基础产业基础设施建设，是产业结构调整的重要任务，关键是全面增强自主创新能力，努力掌握核心技术和关键技术，增强科技成果转化能力，提升产业整体技术水平。

（2）加快发展先进制造业。坚持以信息化带动工业化，广泛应用高技术和先进适用技术改造提升制造业，形成更多拥有自主知识产权的知名品牌，发挥制造业对经济发展的重要支撑作用。

（3）促进服务业加快发展。制定和完善促进服务业发展的政策措施，大力发展金融、保险、物流、信息和法律服务等现代服务业，积极发展文化、旅游、社区服务等需求潜力大的产业，运用现代经营方式和信息技术改造提升传统服务业，提高服务业的比重和水平。

（4）加强基础产业基础设施建设。能源产业要强化节约和高效利用的政策导向，坚持节约优先、立足国内、煤为基础、多元发展，构筑稳定、经济、清洁的能源供应体系。

（5）推进现代农业建设。加快农业科技进步，加强农业设施建设，调整农业生产结构，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力。

在“十一五”取得成绩的基础上，《“十二五”规划纲要》进一步提出：“同步推进工业化、城镇化和农业现代化。坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，充分发挥工业化、城镇化对发展现代农业、促进农民增收、加强农村基础设施和公共服务的辐射带动作用，夯实农业农村发展基础，加快现代农业发展步伐。依靠科技创新推动产业升级。面向国内国际两个市场，发挥科技创新对产业结构优化升级的驱动作用，加快国家创新体系建设，强化企业在技术创新中的主体地位，引导资金、人才、技术等创新资源向企业聚集，推进产学研战略联盟，提升产业核心竞争力，推动三次产业在更高水平上协同发展。”具体来说，包括以下几个方面：

（1）在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，完善以工促农、以城带乡长效机制，加大强农惠农力度，提高农业现代化水平和农民生活水平，建设农民幸福生活的美好家园。加快发展现代农业。坚持走中国特色农业现代化道路，把保障国家粮食安全作为首要目标，加快转变农业发展方式，提高农业综合生产能力、抗风险能力和市场竞争能力。进一步增强粮食安全保障能力，推进农业结构战略性调整，加快农业科技创新，健全农业社会化服务体系。

（2）转型升级，提高产业核心竞争力。坚持走中国特色新型工业化道路，适应市场需求变化，根据科技进步新趋势，发挥我国产业在全球经济中的比较优势，发展结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。改造提升制造业，优化结构、改善品种质量、增强产业配套能力、淘汰落后产能，发展先进装备制造业，调整优化原材料工业，改造提升消费品工业，促进制造业由大变强。培育发展战略性新兴产业，以重大技术突破和重大发展需求为基础，促进新兴科技与新兴产业深度融合，在继续做强做大高技术产业基础上，把战略性新兴产业培育发展成为先导性、支柱性产业。推动能源生产和利用方式变革，坚持节约优先、立足国内、多元发展、保护环境，加强国际互利合作，调整优化能源结构，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系。构建综合交通运输体系，按照适度超前原则，统筹各种运输方式发展，基本建成国家快速铁路网

和高速公路网，初步形成网络设施配套衔接、技术装备先进适用、运输服务安全高效的综合交通运输体系。全面提高信息化水平，加快建设宽带、融合、安全、泛在的下一代国家信息基础设施，推动信息化和工业化深度融合，推进经济社会各领域信息化。推进海洋经济发展，坚持陆海统筹，制定和实施海洋发展战略，提高海洋开发、控制、综合管理能力。

（3）营造环境，推动服务业大发展。把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，营造有利于服务业发展的政策和体制环境，拓展新领域，发展新业态，培育新热点，推进服务业规模化、品牌化、网络化经营，不断提高服务业比重和水平。加快发展生产性服务业，深化专业化分工，加快服务产品和服务模式创新，促进生产性服务业与先进制造业融合，推动生产性服务业加速发展。大力发展生活性服务业，面向城乡居民生活，丰富服务产品类型，扩大服务供给，提高服务质量，满足多样化需求。营造有利于服务业发展的环境，以开放促改革，以竞争促发展，推动服务业制度创新，完善服务业政策体系，优化服务业发展环境。实施区域发展总体战略，充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距。实施主体功能区战略，按照全国经济合理布局的要求，规范开发秩序，控制开发强度，形成高效、协调、可持续的国土空间开发格局。积极稳妥推进城镇化，优化城市化布局和形态，加强城镇化管理，不断提升城镇化的质量和水平。

（4）绿色发展，建设资源节约型、环境友好型社会。面对日趋强化的资源环境约束，必须增强危机意识，树立绿色、低碳发展理念，以节能减排为重点，健全激励与约束机制，加快构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，增强可持续发展能力，提高生态文明水平。积极应对全球气候变化，坚持减缓和适应气候变化并重，充分发挥技术进步的作用，完善体制机制和政策体系，提高应对气候变化能力。加强资源节约和管理，落实节约优先战略，全面实行资源利用总量控制、供需双向调节、差别化管理，大幅度提高能源资源利用效率，提升各类资源保障程度。大力发展循环经济，按照减量化、再利用、资源化的原则，减量化优先，以提高资源产出效率为目标，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。加大环境保护力度，以解决饮用水不安全和空气、土壤污染等损害群众健康的突出环境问题为重点，加强综合治理，明显改善环境质量。促进生态保护和修复，坚持保护优先和自然修复为主，加大生态保护和建设力度，从源头上扭转生态环境恶化趋势。加强水利和防灾减灾体系建设，加强水利基础设施建设，在继续推进大江大河治理基础上，积极开展重要支流、湖泊和中小河流治理，增强城乡供水和防洪能力。健全防灾减灾体系，增强抵御自然灾害的能力。

第四节　城市化

一、中国城市化的历史进程

马克思指出，现代历史是乡村的城市化。按照《中华人民共和国国家标准城市规划术语》的定义，城市化是人类生产与生活方式由农村型向城市型转化的历史过程，主要表现

为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程。对于城市化的内涵，狭义的理解认为城市化是在整个国家或地区的人口总数中，居住于城市社区居民数目比重不断增加的过程；广义的理解认为城市化是社会经济变化的过程，既有人口和非农业活动向城市的转型及城市数量的增加，又包括城市进入乡村，城市文化、生活方式、价值观念向乡村地域扩散的过程。

2001年3月，第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》第一次将实施城市化战略列入国民经济发展的中长期计划，明确地把“大中小城市和小城镇”统一在同一个“城镇化战略”之中，并以“城镇化”代替过去常用的“城市化”，这说明各类城市都需要进一步发展和增强其功能，小城镇在城市化进程中占有十分重要的地位。城镇化只是城市化的一个阶段，城市化最终还是要发展为城乡一体化，形成合理的城市体系。当城镇化阶段基本实现后，城市化“质”的提高将取代“量”的增加。因此，我们最终还是要实现城市化。我国的城市化进程大约分为三个阶段：

（一）新中国成立初期，工业化带动城市化发展（1949—1958年）

新中国成立后，国家对旧社会体制下的城市进行了改造，整顿了城市社会秩序，使城镇吸引劳动力和其他资源的能力得到扩展。为了实现低经济水平下的高积累和重工业优先发展的战略，我国确立了城市的高就业、低工资政策，并且实行了基本生活用品低价政策、农产品统购统销政策、城市职工工资以外的福利制度。为了确保这些政策不受干扰，政府进一步采取了隔绝城乡的发展方式，如建立户籍制度。

在1949年3月5日召开的中共七届二中全会上，我党提出“党的工作重心由农村转向城市”的决议。1953—1957年国家“一五”计划的实施，积极吸引农民进入城市和工厂矿区就业，推进了城市化的发展并诞生了11座新城市。由于大城市的基础设施欠账严重，难以支撑大规模的工业发展，国家建设委员会在1955年9月提出“今后新建的城市原则上以中小城镇及工业镇为主，并在可能的条件下建设少数中等城市，没有特殊原因，不建设大城市”。“新建的重要工厂应分散布置，不易集中。”这逐渐演化成为中国城市建设的基本政策，定下了多搞小城镇，认为城市大了不好的基调。这个阶段我国基本建设成了完整的工业体系，城市化也随之发展。1949—1958年，城市数量从132个增加到180个，城市人口达到10 721万，城市化率从1949年的10.64%上升到1958年的16.3%。

（二）动荡年代，城市化曲折发展（1958—1978年）

1958年开始的“大跃进”运动，使得全国开始“跑步进入共产主义”，城市人民公社开始建立。这种从形式上强行推进城市化的做法，使我国经济发展畸形，经济结构严重恶化。1960年出现了超越现实条件的城市膨胀，新设城市33座，城镇人口达1.31亿，突增了2 000余万，城市化水平由1958年的16.3%跃升至1960年的19.8%。

数量上的短时间膨胀使得质量上严重不足，1961年国家为缓解饥荒开始大规模压缩城市人口，城市人口人为变成农村人口被当作解决难题的办法，动员一切劳动力去参加农业生产。到1963年6月，共减少城市人口2 600万，精减职工2 000万，出现了人为的“逆城市化”现象，1963年中国城市化率下降为16.8%。

1966—1978年，在国际环境变化和“文化大革命”的背景下，“反城市化”的观点大

肆流行，主要表现为：一是消灭“三大差别”，将抑制城市发展、实现城乡一体化作为消灭城乡差别、工农差别和脑体劳动差别的重要手段；二是自然经济思想；三是城市化阶级性思想，认为“工业化导致城市化是资本主义社会的特有规律”。大规模的“三线建设”和“上山下乡”，使大批资源撤离城市，出现了我国第二次“逆城市化”现象。这一时期我国城市化水平始终徘徊在17%～18%之间。至1978年末，全国城市数量为193个，城镇人口1.73亿，城市化水平为17.9%，比1958年只增长1.8个百分点。可以看出，1949—1978年，中国城市化率年均增长0.25个百分点，城市数目年均增长2.1个，城市化发展缓慢。

（三）改革开放后，经济转轨和市场化带动城市化发展（1979年至今）

从1979年开始，随着全党工作重心转移到社会主义现代化建设上来，城市改革开始起步，我国城市化进入了稳定发展时期。1980年，在《全国城市规划工作纪要》中确认了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针。1984年，随着1月的《中共中央关于1984年农村工作的通知》和10月的《国务院关于农民进集镇落户的通知》的颁布，意味着与乡镇企业发展相匹配的城镇化战略得到了中央的支持。从1984年党的十二届三中全会到1992年中共十四大召开以前，以城市改革为重点的经济体制改革推动着城镇化的发展，各类城镇发展迅速。这一阶段我国城市化发展迅速。1978—1996年，城市数量从193个增加到668个，建制镇数量从1982年的2 664个增加到1996年的18 200个。城镇人口从1.73亿上升到3.73亿，城镇人口比重从17.9%上升到30.5%。这期间，城镇人口年均增长1 114万，远大于农村年均增长338万人，城镇人口年均增长速度为4.3%，是全国总人口增长率的3.2倍。城市化水平每年提升0.7个百分点。1996年全国设市城市666个，城市总人口为20 779.1万，比1979年增加了1.4倍，城市数目增加了2.1倍。城市人口占全国城镇总人口的57.8%，比1979年提高了10.8%。其中100万以上人口的城市增长了1倍，50万～100万人口的增长了50%，50万以下的中小城市从173座猛增到588座（见表9—1）。建制镇数量增加很多，但人口仅增长了35%。

表9—1　　我国历年来城市发展情况统计表　　单位：个

年份	城市数量	100万人口以上的城市数量	50万～100万人口的城市数量	20万～50万人口的城市数量	20万人口以下的城市数量
1949	136	5	8	17	106
1950	141	6	7	22	106
1952	157	9	10	23	115
1957	178	10	18	36	114
1958	176	11	19	36	110
1959	183	15	20	32	116
1960	199	15	24	32	128
1961	208	15	22	33	138
1962	198	14	20	52	112
1963	174	15	18	54	87

续前表

年份	城市数量	100万人口以上的城市数量	50万～100万人口的城市数量	20万～50万人口的城市数量	20万人口以下的城市数量
1965	171	13	18	43	97
1966	172	13	18	46	95
1970	176	11	21	47	97
1973	181	15	21	54	91
1974	181	15	22	53	91
1975	185	13	25	52	95
1976	188	15	22	57	94
1977	188	15	24	56	93
1978	192	13	27	60	92
1979	216	16	27	67	106
1980	223	15	30	70	108
1981	233	18	28	70	117
1982	245	19	29	70	127
1983	289	19	29	73	168
1984	295	19	31	81	164
1985	324	21	31	94	178
1986	353	23	31	95	204
1987	382	25	30	103	224
1988	434	28	30	110	266
1989	450	30	28	116	276
1990	467	31	28	117	291
1991	479	31	30	121	297
1992	517	32	31	141	313
1993	570	32	36	160	342
1994	622	32	41	175	374
1995	640	32	43	191	374
1996	666	34	44	195	393
1997	668	34	47	205	382
1998	668	37	49	205	377
1999	667	37	49	216	365
2000	663	40	53	218	352

资料来源：中国科学院可持续发展战略研究组：《2005中国可持续发展战略报告》。

1998年10月，中共中央在《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中，第一次

提出了“小城镇、大战略”。2000年6月，“小城镇、大战略”被《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的通知》进一步具体化。同年11月十五届五中全会把“积极稳妥地推进城镇化”列为“十五”期间必须着重研究解决的战略问题。2001年3月，第九届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》对我国城市化方向表述为：“有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展”，把“积极稳妥地推进城市化”作为必须着重研究和解决的重大政策性问题之一。这说明我国对待大城市由“控制”改为“完善”和“发挥”；对中小城市，从“合理发展”改为“积极发展”。1996—2004年，伴随着人口进入了低生育水平阶段，年均人口增长率为1.75%，而这一时期城镇人口年均增加2 122万，增速达到4.7%。农村人口年均递减1 172万，城镇化水平从30.5%提高到41.8%，年增1.42个百分点。1998年建制镇达到1.88万个，农村集镇已经发展到近5万个。2001年，全国设市城市662个，年均增加24个，建制镇20 358个，年均增加790个。[①] 2003年末，全国有地级市282个，县级市和直辖区1 218个，乡级街道办事处和镇共25 977个。2004年末，城镇人口数量已经达到5.43亿。2009年，我国地级城市数已达287个，其中400万人口以上规模的达14个，100万～200万人口规模的达82个，50万～100万人口规模的最多，达110个；县级市和直辖区1 222个；乡级街道办事处和镇共26 008个。全国各地区城市建成区面积已达38 107平方公里，人口平均密度为2 147人/平方公里。

二、进一步推进中国城市化要解决的问题

（一）城市化与工业化协调发展的问题

城市化发展的普遍规律是，在工业化初期向中期迈进的时期，城市化增速很快，但在我国表现并不明显。这主要是由于我国曾限制人口流动、长期抑制城市发展所致。城市化的本质在于通过工业化把大量的农村人口转化为城市人口。我国大量农业剩余人口滞留于农村，既抑制了农民收入水平的提高，也抑制了国内市场的扩大，没有为工业化的发展起到带动作用。近年来，随着大量农民工进城务工，户籍制度放宽，城市化进程加快，并对第二和第三产业的发展起到了促进作用。

由图9—6可以看出，“一五”期间，随着工业化的发展，城市化开始起步，虽然存在一定偏差，但是较为合理。“大跃进”运动盲目地加速工业的发展，使得经济结构严重扭曲，从那时起，我国城市化发展远远落后于工业化的发展。改革开放以后，随着经济结构的好转和小城镇的快速发展，我国城市化速度较以前有所上升。近年来，我国城市化率大幅提高，2003年超过工业化率，2009年已经达到46.59%，超过了中等收入国家平均水平。

《“十二五”规划纲要》进一步强调：“把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。”“坚持因地制宜、分步推进，把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。特大城市要合理控制人口规模，大

① 参见马凯：《“十一五”规划战略研究》。

中城市要加强和改进人口管理，继续发挥吸纳外来人口的重要作用，中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件。鼓励各地探索相关政策和办法，合理确定农业转移人口转为城镇居民的规模。”这意味着我国城市化水平将会继续并持续发展。

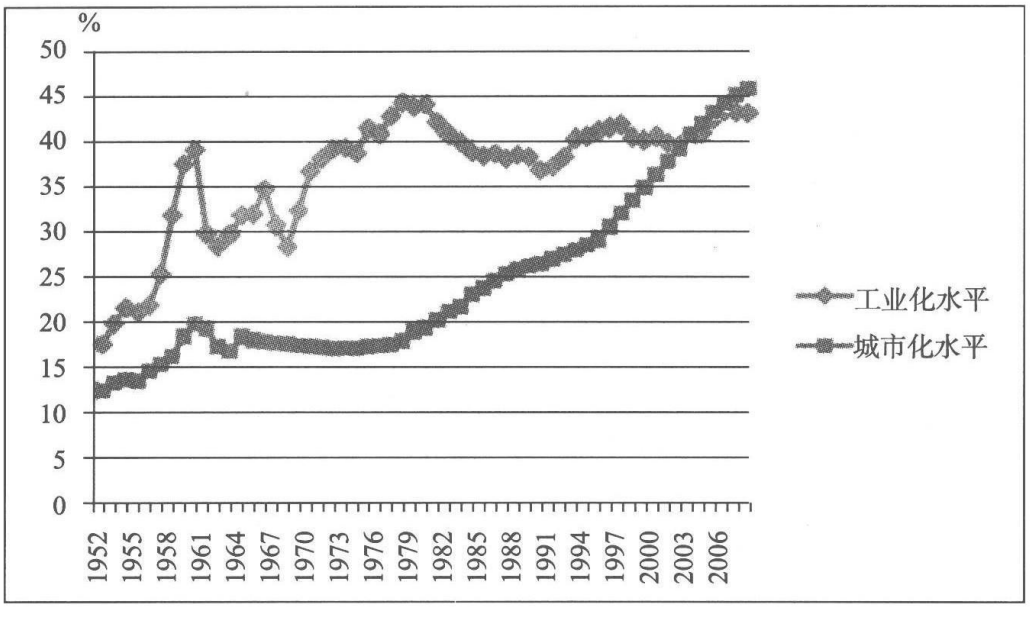


图 9—6　自“一五”以来我国工业化与城市化水平情况统计图

资料来源：历年《中国统计年鉴》。

（二）完善城市发展结构，合理发展大城市的问题

20 世纪 50 年代初，我国就已经定下了多搞小城镇，认为城市大了不好的基调，到 1956 年的城市建设指导方针继续认为新建城市规模一般控制在几万至十几万人口的范围。1980 年，《全国城市规划工作纪要》提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针。1990 年 4 月 1 日正式实施的《中华人民共和国城市规划法》中再次确定“严格控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市”。2001 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出，“有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展”，从而转变了对大城市的发展基调。直到 2002 年中国共产党十六大报告中，才明确提出“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”。

2000 年全国城市 663 个，其中 200 万以上人口的城市 13 个，100 万～200 万的 27 个，50 万～100 万的 53 个，20 万～50 万的 218 个，20 万以下的 352 个。2009 年，我国 287 个地级市中，400 万人口以上规模的仅 14 个，目前中国城市的分布状况距离基夫分布有较大的差距，充分表现出中国城市存在“大城市不大、中城市不活、小城市不强、小城镇不优”的总体状况。国家发改委在总结改革开放 20 多年国家宏观调控的经验教训时指出，改革开放以来我国宏观调控的最大失误是没有规划和建设较大城市。作为我国“十五”计

划的重要战略任务之一，城市化进程被提到一个比较重要的历史高度，建设大城市则成为了加速我国城市化的战略重点和必然选择。《“十二五”规划纲要》中再次指出：“按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展。”

由图 9—7 我们可以看出，我国 50 万人口以上的大城市数目比例一直处于 20%以下，自 20 世纪 80 年代中期开始比重有所下降；20 万～50 万人口规模的中等城市比重上升较多；20 万人口以下的小城市始终占据 50%以上，升级空间很大。1949—2000 年的城市化结构与该时期的国家调控有很大的关系。我国大多数城市的人口规模并不经济，大中城市的发展潜力未能得到充分发挥，由此抑制了城市经济整体效益的提高，也难以发挥其应有的经济和社会功能。“严格控制大城市规模的城市化方针，不符合城市化发展的一般规律。”① “就中国的情况而言，扩大城市规模将会提高生产率，而且如果能够通过良好的规划和合理的监管来避免城市规模不经济的话，城市可以扩大到很大的规模，同时还具有效率。”② 进入新世纪后，随着国家对城市化的重视以及科学合理调整城市结构的实行，我国城市结构得以改善，大城市得到发展，并形成许多国际化大都市。“加强城市综合管理。推动数字城市建设，提高信息化和精细化管理服务水平。注重文化传承与保护，改善城市人文环境”已被明确写入了《“十二五”规划纲要》中，这将成为未来城市发展的努力方向。

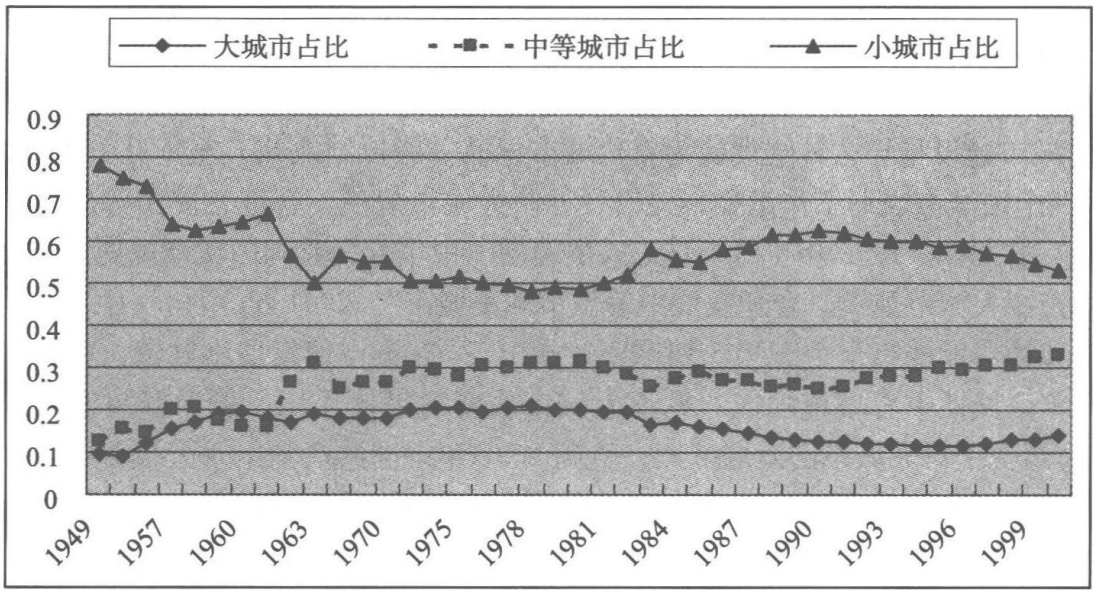


图 9—7　新中国成立后我国不同规模城市发展情况统计图

资料来源：中国科学院可持续发展战略研究组：《2005 中国可持续发展战略报告》。

（三）高质量发展小城市的问题

党的十五届三中全会指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战

① 国家发展计划委员会：《“十五”规划战略研究》，北京，中国人口出版社，2000。

② 马凯：《“十一五”规划战略研究》。

略。”2000年6月13日，中共中央、国务院颁布了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，明确指出：“发展小城镇，是实现农村现代化的必由之路。”《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》将城镇化战略进一步提升，提出要“有重点地发展小城镇”。而党的十六大报告则明确了小城镇在城镇化进程中的任务。

截至2003年底，我国共有小城镇42 620个，其中建制镇20 226个，集镇22 394个。县城以外的小城镇的镇区总人口约1.91亿，住户为5 384多万户。全国累计有90%的乡镇完成了乡镇域规划，81%的小城镇和62%的村庄编制了建设规划，县域城镇体系规划编制工作基本完成。以长三角、珠三角和胶东半岛为代表的小城镇群，以及一批具有全国性和区域性影响力的明星小城镇迅速崛起，对带动农村经济社会发展，加快城镇化进程发挥了重要作用。

我国小城镇的基本特点是数量多、规模小、功能弱，集聚效应和辐射能力差，并不完全具备城市的功能。[①]“县改市”、“乡改镇”等行政区划变动，是我国20年来城市化发展迅速的主要原因。现有城市的54%是“县改市”设立的，建制镇的83%是“乡改镇”设立的，城镇数量大大快于市镇人口增幅。城市数量增加近2倍，建制镇增加7倍多，但每个镇区人口约几千人，城市化水平仅提高不到13个百分点。根据我国第一次农业普查资料，全国建制镇镇区平均只有1 221.1户，4 518.6人，镇区面积2.2平方公里。1978—1998年我国城镇净增人口2亿，其中自然增长0.5亿，农转非约0.6亿～0.7亿，行政区划变动使市镇人口增加0.8亿，在城市化水平增量中占40%。20年来50万以上的大城市人口增加88%，50万以下的中小城市人口增加2.2倍，但其平均规模只有17.8万人，比1979年减少了1万人。[②]2000年，我国小城镇共有常住人口约2.5亿人，不到当年农村人口的30%，却达到城市人口的60%以上。表9—2列出了详细统计数据。

表9—2　　2000年按城市非农人口和地区分组的城市统计表　　单位：个

	全国	东部	所占比重	中部	所占比重	西部	所占比重
合计	663	295	44.5%	247	37.3%	121	18.2%
超大城市	13	7	53.8%	3	23.1%	3	23.1%
特大城市	27	14	51.9%	9	33.3%	4	14.8%
大城市	53	25	47.2%	26	49.1%	2	3.7%
中等城市	218	104	47.7%	78	35.8%	36	16.5%
小城市	352	145	41.2%	131	37.2%	76	21.6%

资料来源：中国科学院可持续发展战略研究组：《2005中国可持续发展战略报告》。

目前大多数小城镇和小城市人口规模小，经济活动的聚集程度低，基础设施和公共设施不完备，客观上迫切要求扩大规模、加强建设。因此我们要积极稳妥推进城市化，走新型城市化道路。现有的证据表明，有效的战略是发展那些目前有活力的城镇地区，原因在于它们很多还没有达到最优的规模。[③] 2004年建设部会同国家发改委、民政部、国土资源

①② 参见国家发展计划委员会：《“十五”规划战略研究》，北京，中国人口出版社，2000。

③ 参见马凯：《“十一五”规划战略研究》。

部、农业部、科技部开展了确定全国重点镇的工作，将 1 887 个镇列为重点镇，拉开了重点发展部分小城镇的帷幕。“十一五”期间，我们已经逐步提高了城镇化水平，缩减村庄，减少农民，带动农村经济进一步走向专业化、市场化，提高农业劳动生产率和规模经营水平，缓解新发展阶段的“三农”问题。“十二五”期间，发展小城镇的任务依然十分严峻。①《“十二五”规划纲要》中指出：积极挖掘现有中小城市发展潜力，优先发展区位优势明显、资源环境承载能力较强的中小城市。有重点地发展小城镇，把有条件的东部地区中心镇、中西部地区县城和重要边境口岸逐步发展成为中小城市。

（四）城市布局与区域结构协调发展的问题

新中国成立初期，城市人口主要集中在东部地区。国民经济逐步恢复以后，尤其是工业生产向中、西部大后方地区转移后，中、西部地区在全国城市人口所占的比重快速上升。直到改革开放前期，东部地区城市人口增长速度仍慢于中、西部地区。改革开放后，东部地区经济发展速度明显快于中、西部地区，整个区域城市化进程加快（见图 9—8）。

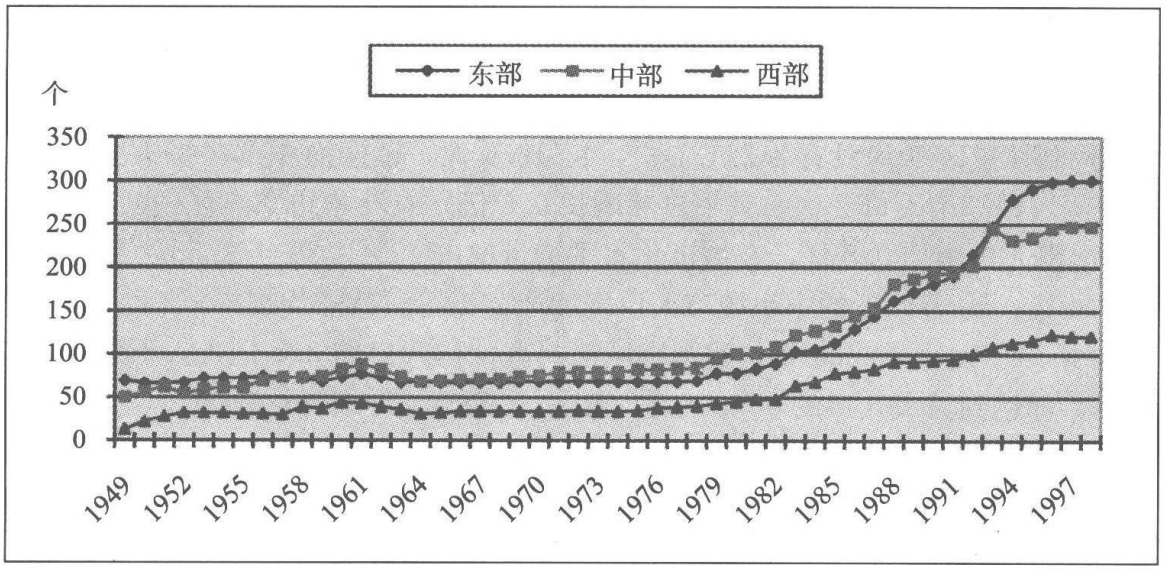


图 9—8　新中国成立后我国城市发展情况统计图

资料来源：《中国统计年鉴》。

我国要引导沿海地区城市把引资的着眼点放在较高技术含量的国内投资和较高质量的国外直接投资上，鼓励中西部地区利用自身的廉价劳动力和资源优势，吸引沿海地区劳动密集型产业的转移。这就要改善投资环境，提高政策透明度，建立高效廉洁的管理制度并给予政策支持。国家要提倡并允许城市因地制宜、多样性地发展，避免全国城市“一刀切”的片面做法。在东部地区逐步打造更具国际竞争力的城市群，在中西部有条件的地区培育壮大若干城市群。

三、对中国城市化水平的比较和展望

无论与发达国家相比，还是与一些发展水平相近的发展中国家相比，中国仍属于世界

① 参见国务院发展研究中心课题组：《“十一五”规划基本思路和 2020 年远景目标研究》，载《改革》，2005(5)。

上城市化水平较低的国家。中国目前的城市化水平与世界平均水平和中低收入国家的平均水平相比，还有较大差距，与中高收入国家的差距就更为悬殊（见图 9—9）。

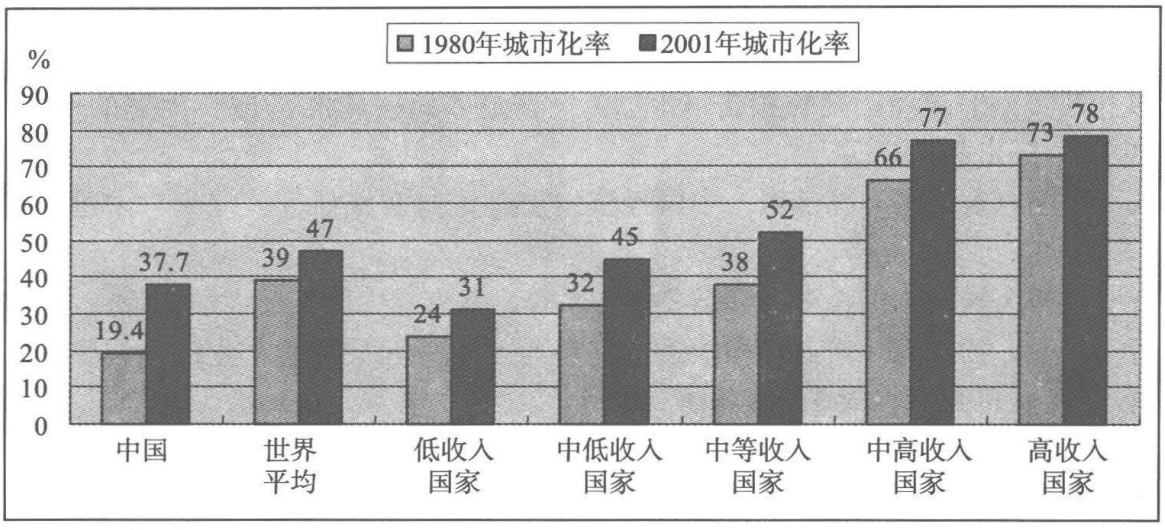


图 9—9　中国与世界其他国家城市化发展水平的比较

资料来源：世界银行《2003 年世界发展指标》（英文版第 158 页），《中国统计年鉴 2004》。

未来 15 年，我国社会主义市场经济体制将逐步完善，城乡分割的体制障碍将进一步被打破，对外开放将不断扩大和加深，人口流动将更加自由，城市化进程也会随之加快，至少会保持改革开放以来年均提高 0.9 个百分点的速度，到 2020 年可望达到 55%。

参考文献

[1] Helpman. *The Mystery of Economic Growth*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2004

[2] Varian, Farrell, Shapiro. *The Economics of Information Technology*. Cambridge University Press, 2004

[3] [美] 道格拉斯·C·诺斯. 经济史的结构与变迁. 上海：上海三联书店，1994

[4] [美] 钱纳里等. 工业化和经济增长的比较研究. 上海：上海三联书店，1996

[5] [美] 罗斯托. 经济增长的阶段. 北京：中国社会科学出版社，2001

[6] [美] 迈克尔·波特. 竞争论. 北京：中信出版社，2003

[7] [美] G. M. 格罗斯曼，E. 赫尔普曼. 全球经济中的创新与增长. 北京：中国人民大学出版社，2003

[8] 江小涓. 体制转轨中的产业政策：对中国经验的实证分析及前景展望. 上海：上海人民出版社，上海三联书店，2002

[9] 国家经济贸易委员会行业规划司. 中国工业竞争力. 北京：机械工业出版社，2003

[10] 李佐军. 是经济过热还是工业化进入新阶段. 国务院发展研究中心调查研究报告，2003

[11] 李佐军. 对工业化的重新认识及其现实意义. 国务院发展研究中心调查研究报告，2003

[12] 李佐军. 新型工业化应新在何处. 国务院发展研究中心调查研究报告，2003

[13] 林善浪，张国. 中国农业发展问题报告. 北京：中国发展出版社，2003

[14] 刘伟. 中国经济增长报告（2004）——进入新一轮经济增长周期的中国经济. 北京：中国经济出版社，2004

[15] 彭刚，黄卫平，郭郁彬. 中国经济发展理论与实践研究. 北京：中国人民大学出版社，2004

[16] 姚洋. 转轨中国：审视社会公正和平等. 北京：中国人民大学出版社，2004

[17] 冯飞，杨建龙. 产业结构演进的趋势与“十一五”时期产业结构调整的基本方向. 国务院发展研究中心调查研究报告，2005

[18] 刘伟. 中国经济增长报告（2005）——宏观调控下的经济增长. 北京：中国经济出版社，2005

[19] 马凯. “十一五”规划战略研究. 北京：北京科学技术出版社，2005

[20] 中国社会科学院经济研究所. “十五”计划回顾与“十一五”规划展望——2005中国经济论坛. 北京：中国市场出版社，2005

[21] 中国社会科学院工业经济研究所. 2005 中国工业发展报告. 北京：经济管理出版社，2005

[22] 经济合作与发展组织. 中国经济调研. 北京：中国人民大学出版社，2006

[23] 李晓西. 新世纪中国经济报告——2001—2006 年重点领域十一项研究成果. 北京：人民出版社，2006

[24] 刘世锦. 传统与现代之间——增长模式转型与新型工业化道路的选择. 北京：中国人民大学出版社，2006

[25] 刘伟. 中国经济增长报告（2006）——对外开放中的经济增长. 北京：中国经济出版社，2006

[26] 周绍朋. 新世纪的国有企业改革与国有资产管理体制研究. 北京：中国人民大学出版社，2006

[27] 朱之鑫. “十一五”时期中国经济社会发展若干重大问题研究. 北京：中国计划出版社，2006

第十章

科技发展

新中国成立特别是改革开放以来，中国的现代化建设经过艰苦卓绝的持续奋斗取得了巨大成就，中国的科技事业也获得蓬勃发展。我国科技实力大幅提升，科技发展进入重要跃升期，中国科技发展开启了新的篇章，为经济发展、社会进步、国家安全和国际竞争力的提高提供了重要支撑。科学技术作为第一生产力，科教兴国、人才强国、建设创新型国家等战略相继实施，推动中国科技事业不断实现新的发展和新的跨越，科技进步在各生产要素中的作用日益突出，科技进步已成为推动中国经济社会现代化发展的首要推动力量和国家竞争力的中心环节。载人航天工程、探月工程、超级杂交水稻、高性能计算机、超大规模集成电路、核电技术等为代表的重大自主创新成果令世人瞩目，中国的科技实力显著提升，中国科技整体上与世界先进水平的差距逐步缩小，中国科技对世界科技发展的影响在迅速提升。提高自主创新能力，加快建设国家创新体系建设，完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，引导和支持创新要素向企业集聚，促进科技成果向现实生产力转化，成为提高综合国力的关键。2006 年国务院发布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，提出以自主创新能力为提高综合国力的关键，建设创新型国家成为国家发展战略的核心，坚持“自主创新，重点跨越，支撑发展，引领未来”的指导方针，将科技创新与科技进步摆在促进国民经济又好又快发展的突出位置，坚定不移地走中国特色的自主创新道路，我国科技事业开始迈上建设创新型国家的新征程。

第一节　改革开放以来的中国科技发展

改革开放以来，一批具有国际水平的科技成果先后问世，我国综合科技实力有了明显

的增长，科技发展实现了中华民族历史上最快和最大的发展跨越：科学研究与技术开发的国家创新体系日渐完备；科技创新能力发展大幅度提高；高新技术产业化蓬勃发展；科技队伍建设成果显著；科技对外开放不断扩大。我国整体科技发展水平处于发展中国家前列，部分科研领域已经达到国际先进水平，已成为世界公认的科技大国。

一、中国科技发展的总体状况

改革开放以来，我国科技工作着力强调“经济建设必须依靠科学技术，科学技术工作必须面向经济建设”，科技在促进经济社会发展、提高劳动生产率、增强综合国力、提高人民生活水平方面发挥了重要作用，科技对经济社会发展的支撑引领作用日益凸显。我国已建立起比较完整的现代科学技术体系，成为世界上少数几个学科体系较为完备的国家之一，在基础研究、前沿技术研究、社会公益性研究、应用开发及产业化方面，形成了比较合理的、多层次的科技力量布局，科研条件和科技基础设施日趋完善和优化，科技人力资源已居世界第一，部分科研领域已经达到国际先进水平，科技创新能力不断提升。

（一）科学研究与技术开发的国家创新体系日渐完备，科研投入规模和强度日趋加大

改革开放以来，国家先后针对知识创新系统、技术创新系统、知识传播与应用系统以及区域创新体系、中介服务体系、军民结合等国家创新体系的各环节、各组成部分实施和完善了相关政策措施，为我国国家创新体系的进一步发展完善奠定了坚实基础。

对于知识创新系统，国家实施了重大基础性研究项目计划、重大科学工程、国家重点基础研究发展规划、知识创新工程等；对于技术创新系统，国家实施了国家工程研究中心建设计划、技术创新工程等；对于知识传播系统，教育领域的“211”工程、“985”工程、跨（新）世纪人才培养工程等工程陆续推出；对于知识应用系统，国家实施了星火计划、火炬计划、科技成果重点推广计划等进行支持。至2010年末，国家（重点）实验室总数达到333个，国家工程（技术）研究中心总数达到387个，国家工程实验室91个，国家企业技术中心发展至575个。① 一批标志性的重大科技基础设施建设得到加强，有力地促进了科技资源整合和共享。国家实施的基础研究计划（973计划）、国家科技支撑计划、高技术研究发展计划（863计划）、科技基础条件平台建设、政策引导类计划等，构成了国家创新系统的核心内容，逐渐在国家层次上形成了国家创新系统的战略布局。

专栏一：中国的科技计划

中国的科技计划主要包括：基础研究计划、国家科技支撑计划、高技术研究发展计划、科技基础条件平台建设、政策引导类计划等。

基础研究计划包括国家自然科学基金和国家重点基础研究发展计划（973计划），国家自然科学基金主要支持自由探索性基础研究，973计划是以国家重大需求为导向，对我国未来发展和科学技术进步具有战略性、前瞻性、全局性和带动性的基础研究发展计划，主要支持面向国家重大战略需求的基础研究领域和重大科学研究计划。

国家科技支撑计划以重大公益技术及产业共性技术研究开发与应用示范为重点，

① 参见《国家“十二五”科学和技术发展规划》，科技部网站，http://www.most.gov.cn。

结合重大工程建设和重大装备开发，加强集成创新和引进消化吸收再创新，重点解决涉及全局性、跨行业、跨地区的重大技术问题，着力攻克一批关键技术，突破瓶颈制约，提升产业竞争力，为我国经济社会协调发展提供支撑。

高技术研究发展计划（863计划）致力于解决事关国家长远发展和国家安全的战略性、前沿性和前瞻性高技术问题，发展具有自主知识产权的高技术，统筹高技术的集成和应用，引领未来新兴产业发展。

科技基础条件平台建设指对科技基础条件资源进行战略重组和系统优化，促进全社会科技资源高效配置和综合利用，提高科技创新能力。

政策引导类计划通过积极营造政策环境，增强自主创新能力，推动企业成为技术创新主体，促进产学研结合，推进科技成果的应用示范、辐射推广和产业化发展，加速高新技术产业化，营造促进地方和区域可持续发展的政策环境，包括星火计划、火炬计划等。

资料来源：中国科技计划，科技部网站，http://www.most.gov.cn/kjjh/。

科技投入作为战略性投资，超前部署和发展前沿技术及战略产业成为必然选择，以增强国家创新能力和国际竞争力，为此，科技投入需要大幅度增加。科学研究与试验发展（R&D）活动是科技活动的核心，提高R&D经费的投入规模和投入强度是一个国家实现自主创新的重要手段。根据2009年经济合作与发展组织（OECD）发布的《主要科技指标》，2007年全球OECD国家30个成员国和中国、俄罗斯、中国台湾等9个非OECD国家（地区）的R&D经费总额总共达到1.02万亿美元，加上有R&D活动的其他71个国家（地区）的最新R&D经费，则世界R&D经费总额达到1.07万亿美元，历史性地突破了一万亿美元，标志着世界R&D活动进入了一个全新的发展阶段。① 2010年，我国共投入R&D经费7 062.6亿元，是2005年的2.88倍，从2005年的世界第6位上升到除美国、日本之外的第3位；R&D经费投入强度（R&D经费与国内生产总值之比）为1.76%，比2005年的1.34%提高了0.42个百分点；按R&D人员（全时工作量）计算的人均科技经费投入为27.7万元，比2009年增加2.3万元。

R&D按照科技活动类型可以分为探索未知世界的基础研究、探索基础研究成果应用前景的应用研究和将上述科学研究成果转化为实用技术的试验发展三类活动。基础研究和前沿技术研究是提升我国原始创新能力和科技长远发展能力的重要基础，是推动科技进步和创新的源泉，具有公共产品特性，必须依据国家重大战略需求和世界科技发展趋势，予以强化部署。从经费投入科技活动类型看，2010年全国用于基础研究、应用研究、试验发展经费支出分别比上年增长20.1%、22.3%、21.7%，所占比重分别为全部投入的4.85%、12.66%、82.49%。其中，来自各类企业投入的R&D经费5 185.5亿元，比2009年增长22.1%；政府所属科研机构投入1 186.4亿元，增长19.1%；高等学校投入597.3亿元，增长27.6%。企业、政府属研究机构、高等学校经费所占比重分别为

① 参见《中国科技统计2009年度报告》，科技部网站，http://www.most.gov.cn。

73.4%、16.8%和8.5%。[①] 科技投入持续增长，从而推动经济增长中创新驱动因素增加，企业成为我国R&D活动的创新主体。

（二）科技创新能力大幅度提高，部分重点和关键领域已接近或达到国际先进水平

长期以来，中国政府一直通过各种科学技术计划推动科学创新能力的发展，国家973计划、863计划、国家科技支撑计划等一系列科技计划的实施，促进了科技创新与成果转化，创新能力大幅度提高。

经过一系列科技计划的实施，科技创新能力加速提升。重点领域初显跨越发展态势，取得了载人航天、探月工程、超级计算机、超级杂交水稻、高速铁路、实验快堆、量子通信、铁基超导、载人深潜、诱导多功能干细胞等一批标志性重大成果，标志着中国在一些重点领域已进入国际先进行列。2010年，国家知识产权局共受理发明、实用新型和外观设计三种专利申请122.2万件，比2009年增长25.1%，相比于2005年47.6万件的专利申请量，增长1.6倍。其中，我国发明专利申请量再创历史新高，达到39.1万件，比2009年增长24.1%，是2005年17.3万件发明专利申请量的2.3倍。2006—2010年的“十一五”期间，我国发明专利授权量上升到世界第3位，国内发明专利申请量年均增长25.7%，授权量年均增长31%，其中，我国本国人发明专利授权量由2005年的2.1万件，上升到2010年的8.0万件，我国知识创造和转化应用的能力明显提高。图10—1显示了国际科技论文与本国人发明专利授权状况。

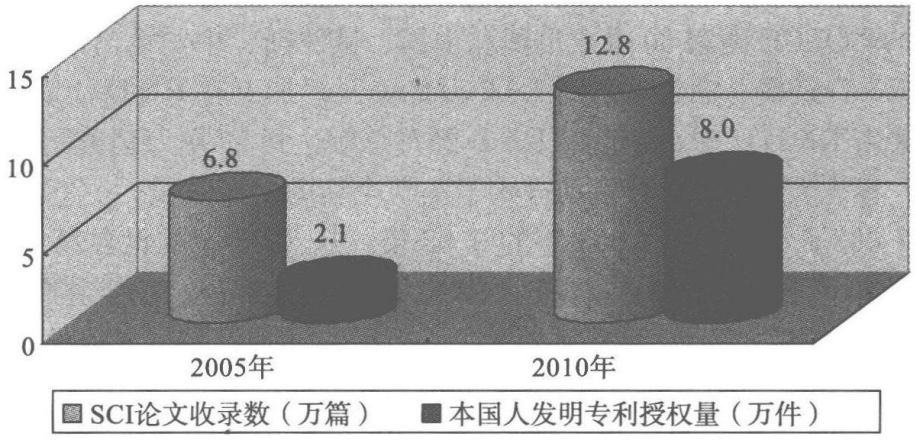


图10—1　国际科技论文与本国人发明专利授权状况

科技论文发表数量的不断增多，也反映出我国科技创新能力的不断提高。科技论文作为科技活动产出的一种重要形式，从一个侧面反映了一个国家基础研究、应用研究等方面的情况，在一定程度上反映了一个国家的科技水平和国际竞争力水平。2006—2010年的“十一五”期间，我国国际科学论文总量由世界第5位上升到第2位，被引用次数由世界第13位上升到第8位，被科学引文索引（SCI）收录的科技论文总被引次数由2005年的111.3万次上升到422.8万次。[②] 2010年，主要反映基础研究状况的SCI所收录的中国论

① 数据来自中国国家统计局、科学技术部、财政部：《2010年全国科技经费投入统计公报》。

② 《国家“十二五”科学和技术发展规划》，科技部网站，http://www.most.gov.cn。

文 12.8 万篇，占世界 SCI 论文总数由 2005 年的 5.3%上升至 8.3%，由世界第 5 位上升至第 2 位。反映工程科学研究情况的工程文献索引（EI）收录的中国论文 9.3 万篇，由 2005 年的世界第 2 位上升至 2009 年的第 1 位，占世界比例由 2005 年的 12.6%上升至 2009 年的 22.7%。科技论文发表数量的不断增多，反映出我国科技创新能力的不断提高，科技研发活动的产出数量快速增长、质量明显改善、国际影响力显著提升。

（三）创新要素区域性集聚初步形成，高新技术产业化蓬勃发展

我国高新技术产业从小到大、由弱变强，迅猛发展，不仅成为拉动国民经济增长、培育新兴产业的重要力量，并且，国民经济发展中高新技术产业化、信息化进程的不断推进，有效地促进了投资结构的调整，推动传统产业技术改造，大幅度提高劳动生产率，带动区域经济的发展，增强国际竞争能力，显示出越来越大的经济效益和社会效益。2008 年高新技术产业总产值 57 087 亿元，占制造业比重为 12.9%；高技术产业增加值占全部工业增加值的 10.2%，高技术产品出口占全部商品出口总额的 31.4%。① 截至 2010 年，我国高技术产业增加值由 2005 年的世界第 3 位上升到第 2 位，2010 年是 2005 年的 2.3 倍，一批高新技术产业发展壮大，有力促进了结构调整和产业升级。

1988 年，国务院批准开始实施以高新技术商品化、产业化、国际化为宗旨的火炬计划，高新技术产业开发区的设立营造了良好的科技创新和产业化环境，促进创新要素的集聚，在推进创新成果的集成应用和商业模式创新方面，已经成为高新技术产业发展的重要力量，以及我国科技成果转化和培育科技企业的重要基地。2010 年，国家高新区总收入达 10.5 万亿元，工业增加值约占全国的 10%，其中有近 1/4 的收入来自企业自主研发新产品的创收。一批市场占有率高、竞争力强、影响力大的特色产业集群在国家高新区发展壮大。② 截至 2010 年底，高新区内共聚集各类大学 339 所，研究院所 772 个，企业技术中心 2 792 个。高层次人才比重不断提升，大专以上学历从业人员比例从 2001 年的 37.3%增加到了 2010 年的 51.8%。③ 高等院校、科研院所和国家高新技术产业开发区在区域创新体系中的重要作用，增强了科技创新对区域经济社会发展的支撑力度。

2010 年，27 个高新区升级转变成为国家级高新技术产业开发区，至此，国家先后批准建立了 83 个国家级高新技术产业开发区，高新区充分发挥产业集聚、辐射和带动作用，已经成为促进区域经济发展的创新增长极和新兴产业培育发展的策源地，有力促进了一大批充满活力的高新技术企业迅速成长。在国民经济构成中，高新技术产业所占比例日渐提高，高新区的工业增加值在其所在城市工业增加值中所占比重日益增加，高新区在区域经济与国民经济中的作用越来越显著。

（四）科技人才队伍建设成果显著，科技对外开放水平逐步提高

当代科技竞争，说到底就是人才竞争。中国是一个人口大国，由人口大国向人力资源大国转变，这才是中国现代化进程的必由之路。2009 年，我国有各类普通高等学校 2 305 所，大学在校研究生 140.5 万人，普通本专科在校学生总量已达 2 144.7 万人，正向社会

① 参见万钢：《加快推进科技成果向现实生产力转化》，载《求是》，2011（13）。

② 参见中国高技术产业数据（2010），科技部网站。

③ 参见王胜光、程郁：《中国高新区在新阶段的政策选择》，载《科技日报》，2011－09－25。

源源不断地输送高层次人才。[①] 2005 年我国高等学校 R&D 人员为 22.7 万人年，日本 2004 年为 23.2 万人年，美国 1999 年 R&D 人员中的研究人员为 18.6 万人年，其他发达国家高等学校的 R&D 人员均在 11 万人年以下。相对于美国和日本以外的国家，我国高等学校 R&D 人员在数量上的优势比较突出。[②] 2010 年，我国从事科学研究与试验发展（R&D）活动人员总数达到 255 万人年，超过全球总量的 1/5。科技人力资源总量已达到 5 700万人，位居世界第一位，为创新型国家建设提供了坚实的人力资源保障。

不仅如此，大批青年才俊还跨出国门，到国外学习西方国家先进的科学技术知识。根据科技部的统计数据，2005 年出国留学人员 11.9 万人，其中学成归国 3.5 万人；2009 年出国留学人员 22.9 万人，其中学成归国 10.8 万人，学成归国的比例大幅提高，不少学成归国人员成为中国各科技领域的骨干。[③] 在参与国家杰出青年科学基金、国家重大科技攻关项目、863 计划等工程和计划的人员中，近年来学成回国的人员均占到半数以上的比例。为了实现建设创新型国家的科技发展目标，近年来我国加大了科技人力投入，科技人力资源总量呈现加速增长态势，科技人才队伍结构继续优化。

与此同时，中国国际科技合作在引进优秀人才、培养我国本土尖子人才方面发挥了日益重要的作用，中国科技工作也摆脱了过去封闭的局面，国际科技合作交流的广度与深度不断拓展。随着改革开放的进行和科技全球化活动的深入，中国科技工作摆脱了过去封闭的局面，大力发展对外科技合作与交流。中国先进的大型实验设备，如正负电子对撞机、重离子加速器、同步辐射加速器、重水堆冷中子源、遥感卫星地面站等的建造，都与美国、德国、日本、法国、英国等国家开展了广泛深入合作，大大改善了实验手段。“十五”期间，在我国先后参与或主持的一系列国际或区域的大科技和工程中，如伽利略全球卫星导航计划、国际热核聚变实验堆研究计划、国际人类肝脏蛋白质组计划、国际对地观测计划、人类基因组计划、国际综合大洋钻探计划、全球气候变化计划等，我国科学家不仅参与到世界科学研究前沿，及时分享世界先进科研成果，而且为参与制定国际标准，解决全球性重大问题做出了应有贡献。

通过开展国际科技合作，有效利用全球科技资源，一大批涉及民生、国家安全、经济发展的重大项目顺利实施，有力推动了我国关键技术的跨越发展，为经济社会发展发挥了重要支撑作用。目前，33 个国家级国际联合研究中心、207 个国际科技合作基地、5 个国家国际创新园已经成为国际科技合作的重要平台。[④] 如苏州国家纳米国际创新园、天津滨海国家生物医药国际创新园、济南国家信息通信国际创新园等园区的设立，推动了我国国际科技合作机制与模式的不断创新，中国国际科技合作日益呈现出多层次、多种类、多形式及多渠道的特点和趋势。

二、中国科技发展的国际比较

改革开放后，随着“科学技术是第一生产力”思想的深入人心和“科教兴国”战略的

① 参见 2009 年教育统计数据，教育部网站，http://www.moe.gov.cn。

② 参见科技统计资料汇编（2007），科技部网站。

③ 参见中国科技统计数据（2010），科技部网站。

④ 科技部“十一五”国家重大科技成就展，科技部网站。

实施，我国的整体科技实力已经有了较大的提高，科技创新和技术进步对经济发展的贡献越来越大，科技竞争力不断增强。但是，与发达国家和一些新兴工业化国家相比，在科技投入、科技创新能力、国家科技计划、科技人才等方面我国尚有不少差距。

（一）科技投入与资源配置的国际比较

世界科技保持快速发展态势，学科交叉和技术融合加快，创新要素和创新资源在全球范围内流动加速，提高R&D经费的投入规模和投入强度是一个国家实现自主创新的重要手段，各国纷纷为抢占科技发展与产业发展的战略制高点而加强科技投入。基于这一认识，世界各国将强化科技投入的目标与国家发展战略紧密结合。

我国按照《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》的要求，以增强自主创新能力为核心，以建设创新型国家为目标，加强了科技投入，注重投入结构和经费来源结构的多元化。从R&D经费投入总量及所占GDP的比重来看，2010年，我国共投入R&D经费7 062.6亿元，居世界第3位，比2009年增长21.7%；R&D经费投入强度（与国内生产总值之比）为1.76%，比2009年的1.70%有所提高，但与全社会研究开发投入占国内生产总值的比重提高到2.5%以上的目标尚有不少距离。尽管近年来我国的科技投入已在逐年大幅度增加，但在R&D经费投入强度方面与发达国家相比还处于相对较低水平。图10—2直观显示了我国科学研究与试验经费占GDP的比重和其他国家的对比。中国科技研发投入经费只有美国的四分之一，研发投入所占GDP比重只相当于不到美国的60%，与邻近的日本、韩国相比还相当落后，中国科技投入还属于中等偏下水平。因此，进一步加大科技投入总量仍是推动创新型国家建设的基础，只有坚持对科技投入的不断增加和效率的改进，才能为保持经济的持续发展提供足够的知识积累。

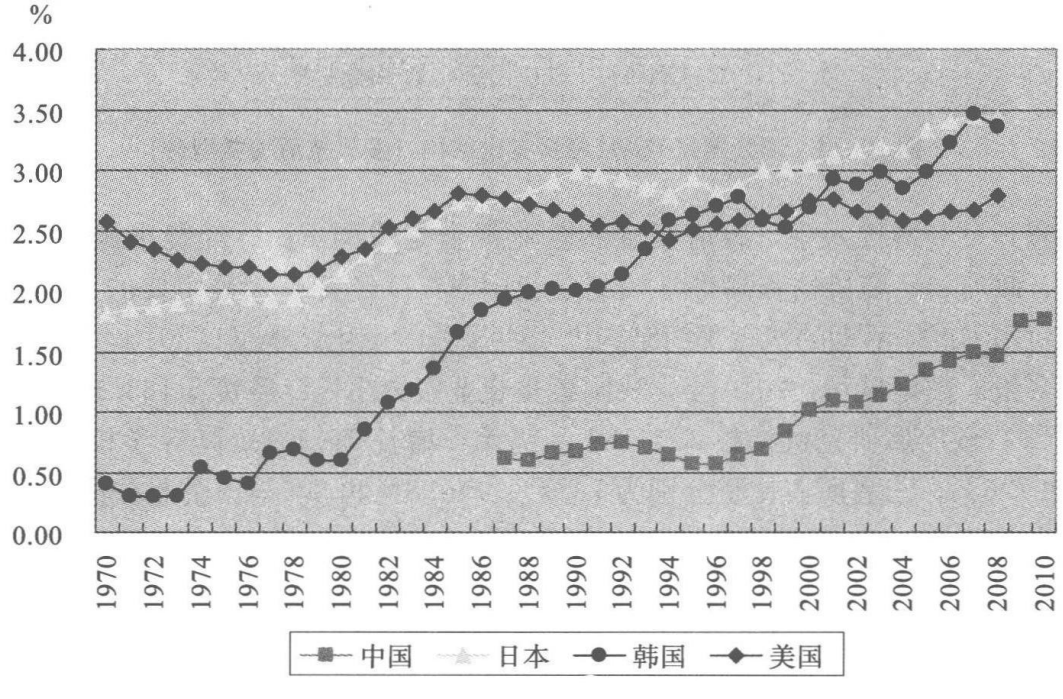


图10—2　科学研究与试验发展经费占GDP的比重

从科技研发经费的投入结构看，2010年，我国科技投入中基础研究、应用研究、试验发展三类活动的经费之比为4.7∶12.6∶82.7，代表科技创新持续能力的基础研究的经

费比重严重偏低，投入薄弱，当然，这种投入结构也是和我国近些年的产业结构层次相吻合的。相比之下，尽管大多数国家把相当大比重的研发经费都用于试验发展，但发达国家更重视基础研究，我国用于基础研究的投入严重不足。在发达国家的科技投入中，美国的科技投资数额比日、德、法、英、韩五国科技投资的总额还多。图 10—3 显示了部分国家 R&D 经费支出结构，美国 2008 年将 17.4%的科技经费用于基础研究；日本 2007 年将 12.2%的科技经费用于基础研究；韩国 2008 年将 15.7%的科技经费用于基础研究；法国更甚，2007 年用于基础研究的经费比重达 25.1%。美国提出并执行的全面领先的科技发展战略，强化对基础研究及科技基础设施的投入，以期在面向未来的竞争中获得所有科技领域的领先地位。作为这种战略性科技投入的产出结果，美国每年的科技论文及发明专利授权量居世界前列。与发达国家相比，2010 年我国人均 GDP 刚刚超过 4 000 美元，正处于迈过中低收入国家水平而迈向中高收入国家的门槛，不同类型科技活动的科技投入结构尚需进一步优化，以推动经济发展的创新驱动。

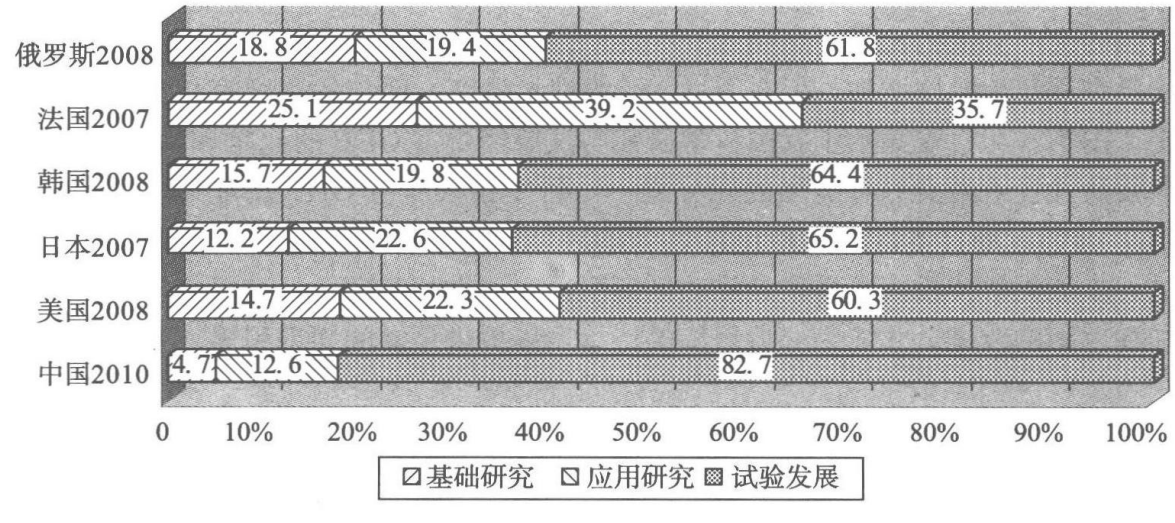


图 10—3　部分国家 R&D 经费支出结构（按科技活动类型分）

在研究开发经费投入中，政府资金和企业资金是我国 R&D 经费来源的两个主要渠道，企业、政府属研究机构和高等学校则是我国 R&D 经费投入最主要的三个执行部门。近年来，我国 R&D 活动的执行部门结构已发生显著的变化。根据《2010 年全国科技经费投入统计公报》数据显示，2010 年，我国各类企业投入 R&D 经费 5 185.5 亿元，比上年增长 22.1%；政府属研究机构投入 1 186.4 亿元，增长 19.1%；高等学校投入 597.3 亿元，增长 27.6%，三者所占比重分别为 73.4%、16.8%和 8.5%。企业在技术创新中的主体地位越来越稳固，体现在经费投入上就是所占比重越来越高。与 2000 年相比，企业 R&D 经费在各执行部门中所占比重提高了 13.4 个百分点，比 2005 年也提高了 5 个百分点。与此同时，政府投入的 R&D 经费也在不断增加，2010 年政府资金的增长幅度在近年来首次超过了企业资金，政府资金占全国 R&D 经费的比重由上年的 23.4%增加到 24%，政府部门对于科技创新的支持力度不断加大，国家创新体系建设不断深化。

（二）科技创新能力的国际比较

科技论文和专利数量与质量，往往是科学研究和技术知识产出的重要衡量指标。在基

础研究领域中，我国科技人员发表的科学论文在国际三大权威索引——科学引文索引（SCI）、工程文献索引（EI）和国际科技会议论文索引（ISTP）收录的论文总量快速递增，论文总量从2000年的5万篇增长到2008年的27.1万篇，收录论文总数占世界三系统收录总数的11.5%，位次由2005年的世界第4位提升至2008年的第2位，仅次于美国（占25.6%），高于英国（占6.94%）、德国（占6.85%）和日本（占6.58%）（见表10—1）。其中，主要反映基础研究状况的SCI所收录的中国论文由2005年的6.8万篇上升至2010年的12.8万篇，仅次于美国。根据对SCI数据库的统计，我国论文被引用次数由2005年的111.3万次上升到2010年的422.8万次，从世界第13位上升到第8位。从反映科学知识生产质量的论文引用率来看，在论文质量稳步上升的同时，还应看到与其他一些国家相比存有较大差距。

表10—1　　国际科技论文总数世界前列的国家（地区）论文数量和位次（2008年）

国家（地区）	科技论文数（篇）			三系统收录的科技论文总数(篇)	占收录科技论文总数比重(%)	位次
	SCI	EI	ISTP			
世界科技论文总数	1 437 355	396 767	517 154	2 351 276		
美国	406 252	67 890	150 948	625 090	26.59	1
中国	116 677	89 377	64 824	270 878	11.52	2
英国	113 023	21 663	28 508	163 194	6.94	3
德国	105 693	24 313	31 101	161 107	6.85	4
日本	91 890	27 512	35 337	154 739	6.58	5
法国	74 150	20 641	21 442	116 233	4.94	6
意大利	63 042	13 661	21 629	98 332	4.18	7
加拿大	60 409	14 929	18 243	93 581	3.98	8
西班牙	48 178	12 685	13 067	73 930	3.14	9
韩国	39 945	14 210	17 298	71 453	3.04	10
印度	42 689	14 571	7 589	64 849	2.76	11
澳大利亚	39 679	8 436	9 207	57 322	2.44	12
荷兰	33 812	6 484	9 098	49 394	2.1	13
俄罗斯	29 710	11 295	6 967	47 972	2.04	14
巴西	34 214	6 090	7 332	47 636	2.03	15

资料来源：中国科学技术信息研究所：《中国科技论文统计与分析2008》。

作为科技产出的重要方面，专利的申请和授权情况直接反映了一个国家的科技创新能力。2008年国家知识产权局共受理三种专利申请828 328件，比上年同期增长19.37%；授予专利权411 982件，比上年同期增长17.11%。三种专利申请总量持续快速增长，国内发明专利授权增速高于国外。2010年专利申请呈现出以下特点：三种专利申请总量持续快速增长，但仍以实用新型和外观设计专利申请为主；发明专利申请以国内为主，国内发明专利申请增幅高于国外；国内专利申请的职务比例进一步提高；企业作为创新主体的

地位得到显现。在专利授权方面，近年来呈现三种专利授权量继续大幅增长和国内发明专利授权增速高于国外的特点，国内、外发明专利授权数量的差距进一步缩小。据统计，目前全世界86%的研发投入、90%以上的发明专利都掌握在发达国家手里。[①] 特别是在信息、生物、医药等产业领域的核心专利上，外国公司获得授权的专利数占60%～90%。[②] 在一些关系国计民生的重要领域，我国还处于受制于人的状态。图10—2是2008年部分国家发明专利授权量的比较。

表10—2　　部分国家发明专利授权量比较（2008年）　　单位：件

	中国	日本	美国	韩国	欧洲专利局	俄罗斯	加拿大	德国	法国	墨西哥
国内	46 590	151 765	77 501	61 115	—	22 260	18 703	12 639	9 236	197
国外	47 116	25 185	80 271	22 408	—	6 548	16 817	4 669	1 575	10 243
合计	93 706	176 950	157 772	83 523	59 819	28 808	35 520	17 308	10 811	10 440
位次	3	1	2	4	5	7	6	9	11	12

资料来源：世界知识产权组织工业产权统计（2010）。

2004—2008年我国主要科技指标在世界上的位置见表10—3。

表10—3　　2004—2008年我国主要科技指标在世界上的位置

	2004	2005	2006	2007	2008
R&D经费占世界的比重（%）	2.9	3.5	4	4.9	6
R&D经费的世界排名	6	6	6	6	4
发明专利授权量占世界的比重（%）	8.3	8.8	7.9	9.2	12.6
发明专利授权量世界排名	3	4	4	4	3
SCI、EI、ISTP收录我国论文占世界比重（%）	6.3	6.9	8.4	9.8	11.5
SCI、EI、ISTP收录我国论文数世界排名	5	4	2	2	2
EI收录我国论文数世界排名	2	2	2	1	1

资料来源：《中国科技统计资料汇编2010》。

种种数据显示，中国科技创新能力在大幅度提高的同时，与发达国家还存有不少差距。中国的科技产出还没有走出许多发展中国家所共同存在的问题，即跟踪模仿较多而创新突破不足，在基础研究、共性技术研究等关键领域的原始性创新能力不足。发达国家依靠科学技术领先的优势控制着国际市场的规则制定和主要份额，这不仅使我国在工业化进程中付出过高的经济成本，更严重的是迫使我国在结构调整和产业升级中受制于人。

（三）科技人才状况的国际比较

人才作为科学技术的主要载体，是推动经济社会发展的第一资源，人才成为推动社会文明进步、人民富裕幸福、国家繁荣昌盛的重要力量，人才也是各个国家在全球范围内争

① 参见程津培：《科学技术事关国家利益》，载《中国软科学》，2006（3）。

② 参见李长久：《贸易强国之路其实还很远》，载《经济参考报》，2005-07-06。

夺的焦点。作为世界科技第一强国，美国是世界人才争夺战的主要发动者，更是吸引人才的最大受益国。为了满足自己对高技术人才的需要，发达国家凭借雄厚的财力和优越的科研条件，诱使发展中国家的人才资源向发达国家流动。跨国公司也以优厚的工资待遇、住房、出国旅游和培训为诱饵，吸引发展中国家的人才在国内“出国”，成为外国公司的本土雇员。人才流向发达国家的趋势增强了发达国家的竞争力，也严重削弱了发展中国家的发展潜力，成为南北差距进一步拉大的重要因素。

中国自改革开放以来，为推进现代化建设培养了大量优秀人才。科技活动人员总量和科技领域专业技术人员数量反映了我国实际在岗科技人才队伍规模，2010 年，我国科技人力资源总量已达 5 700 万人，研发人员总数达 109 万人年，居世界第一位；研发人员总数达 255 万人年，研发人员全时当量近 5 年年均增长 13%，从事研发活动的人员数量占世界总量的 1/5 以上。但在相对量的比较上，与发达国家相差甚远，每万名劳动力中研究人员中国为 29 人（2009 年），日本为 133 人（2008 年），德国为 127 人（2009 年），韩国为 121 人（2009 年）。从 R&D 人力投入强度来看，无论是每万名劳动力中 R&D 人员数量还是人均 R&D 经费，中国更是远远落后于其他发达国家，尤其是 R&D 人员人均国际科技论文数量和企业研究人员人均三方专利量，在国际上均处于落后位置，大大影响了我国研发活动的效率。图 10—4 显示了部分国家 R&D 人员状况。

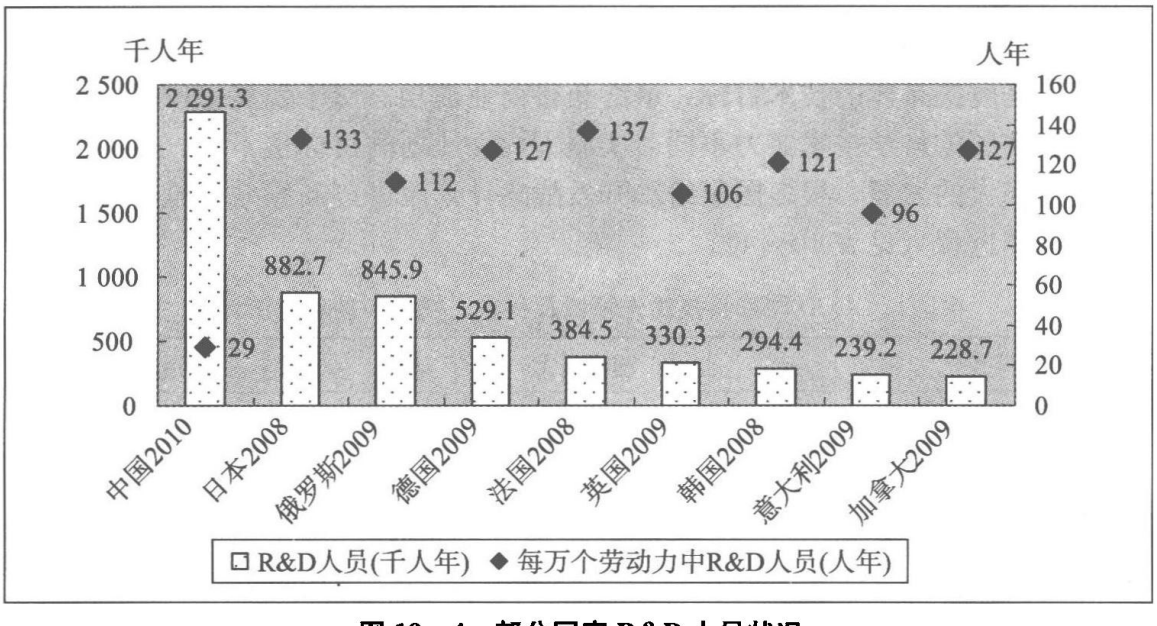


图 10—4　部分国家 R&D 人员状况

资料来源：OECD《主要科学技术指标 2010－2》。

教育是创新型人才培养的根本途径，培养和造就规模宏大、结构优化、布局合理、素质优良的人才队伍，是确立国家竞争优势的基础。近些年来，我国高等教育大众化水平进一步提高，2009 年高等教育在学总规模达 2 979 万人，毛入学率达到 24.2%，具有高等教育文化程度的人数达 9 830 万人。我国新增劳动力平均受教育年限达 12.4 年，主要劳动年龄人口平均受教育年限为 9.5 年，尽管有所提高但其中受过高等教育的比例仅为 9.9%。因此，围绕提高自主创新能力、建设创新型国家，努力造就一批世界水平的科学家、科技领军人才、工程师和高水平创新团队，构建宏大的创新型科技人才队伍已是当务之急。

科技创新，人才为先。我国正处在改革发展的关键阶段，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，人口、资源、环境压力日益加大，经济发展方式加快转变，都凸显了提高国民素质、培养创新人才的重要性和紧迫性。继我国《国家中长期科学与技术发展规划纲要（2006—2020年）》颁布实施之后，2010年6月6日，我国颁布实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》；2010年7月29日，我国颁布实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，将培养和凝聚各类科技人才特别是优秀拔尖人才，充分调动广大科技人员的积极性和创造性，作为科技工作的首要任务，努力开创人才辈出、人尽其才、才尽其用的良好局面，为我国科学技术发展提供充分的人才支撑和智力保证。中国是一个人口大国，如何把人口负担转化为人力资源财富，使中国成为真正意义上的人力资源大国，是中国现代化进程的必由之路。而培养一支庞大的具有现代科技素养和创新能力的人才队伍，将是一项事关长远和根本利益的国家战略。

（四）国家科学技术和创新计划的国际比较

纵观全球，许多国家都把强化科技创新作为国家战略，把科技投资作为战略性投资，大幅度增加科技投入，并超前部署和发展前沿技术及战略产业，实施重大科技计划，着力增强国家创新能力和国际竞争力。国家科技R&D计划作为政府为实现一国发展目标而进行的一种资源配置，目的在于促进产学研各类创新主体及要素之间的相互作用，增强国家创新体系的有效运作，从而解决科技发展中的具体目标。国家科技R&D计划最初出现在工业化国家，而后扩展到发展中国家。一般说来，发达国家用于发展工业技术的R&D计划的主要目的是解决具体的技术目标，最终获得商业成功。对于发展中国家而言，由于发展目标不同，本国的科学技术实力不同，实施R&D计划的目标也不同。近年来，创新领域的政策得到极大的发展，很多国家纷纷开发战略计划改进创新绩效，推进本国向知识经济型国家转移的进程（见表10—4）。

表10—4　　中国与OECD国家科技优先领域及科学、技术和创新政策计划

	科技优先领域	国家计划	主要目标
丹麦	生物技术、纳米技术和信息通信技术	增长中的知识	加强丹麦作为知识性社会的地位，生产、吸引、传播和利用知识
日本	生命科学；信息通信技术；环境；纳米技术和材料	科技基本计划	提高知识资产带来的经济效益和社会效益
韩国	数字电视和广播；智能机器人；新一代汽车、电池、半导体、通信、智能家庭网络；数字内容和解决方案；生物医学		把国家转变为科学和技术为基础的社会
挪威	海洋研究、医药和卫生研究、信息通信技术、能源和环境、功能基因组学；新材料（如纳米技术）	从想法到价值：综合性创新政策计划	成为世界上最具创新力的国家之一。具有丰富资源的企业和具有创造力的人民是获得商业成功的机遇
西班牙	化学、材料、工业设计、生命质量、空间、物力、信息社会、社会科学和人文科学、安全	国家科学研究、技术开发和创新计划	发展西班牙科学—技术—企业体系，提高企业的竞争力，关注对居民的服务，完善社会服务，改进知识创造

续前表

	科技优先领域	国家计划	主要目标
英国	干细胞、可持续能源、后基因组学和蛋白质组学、电子科研和基础技术	科学和创新投资框架	促进并建设世界级的人才中心，提高公共投资研究的反应能力，加强科学家、工程师和技术人员的供给；确保大学和公共实验室的资金来源，增强公众对科学研究的信息和意识
中国	能源、水资源和环境保护技术；装备制造业、信息产业和生物技术；航天和海洋技术；基础科学和前沿技术研究，特别是交叉科学的研究	高技术(863)计划 国家科技支撑计划 基础研究(973)计划等等	自主创新能力显著增强，科技促进经济社会发展和保障国家安全的能力显著增强，为全面建设小康社会提供强有力的支撑；基础科学和前沿技术研究综合实力显著增强，取得一批在世界具有重大影响的科学技术成果，进入创新型国家行列

资料来源：经济合作与发展组织编：《OECD科学技术和工业展望2004》，51、58页，北京，科学技术文献出版社，2006。

这些国家根据各个领域对未来的经济增长、就业和整体的社会价值的预期影响力，确定了优先领域，这些领域可以从增加科技投入中获得超过平均水平的资助。虽然各国的优先领域不同，但从表10—4中的大类上看最受关注的领域是信息通信技术、生物技术和纳米技术。政府部门对这些关注的领域提供了更多的政策支持，如日本将支持重点放在经济和社会效益大、影响面广的基础研究和共性技术研究领域，提出以“科技创新立国”的发展方略。英国加大了政府部门的优先领域的投资，其中包括干细胞、可持续能源经济等，并继续向确定的优先领域投资，如后基因组学和蛋白质组学、电子科研和基础技术方面。①

美国作为当今世界科技最发达的国家，一直十分重视制定科技发展计划，致力于在基础科学和诸多技术领域在世界范围内全民领先。2006年，美国政府提出《美国竞争力计划（ACI）》，并提出两大目标和四条主要措施。两大目标是：在基础研究方面领先世界；在人才和创造力方面领先世界。四条主要措施是：对基础研究的投资加倍；实行永久性的研究和实验税收减免；加强学校的数学、自然科学等基础教育；加强对劳动力的培训。近几十年，历届美国政府都极为重视科技发展，加大对科技的投入，出台科技计划，重点扶持航空航天科技、信息科技、生命科学和生物技术、纳米科技、能源科技和环境科技的发展；提出了诸如国际空间站计划、21世纪信息技术计划和网络与信息技术研究发展计划、人类基因组计划和植物基因组计划、国家纳米计划、国家能源计划、气候变化研究计划和国家气候变化技术计划等，美国政府还相继出台了一系列支持民用工业技术创新的重大计划，用于鼓励、促进美国企业的技术创新，保持产业优势。

2010年，欧盟正式通过了未来十年的发展蓝图，即“欧洲2020：智慧型、可持续与包容性的增长战略”（Europe 2020：A Strategy for Smart，Sustainable and Inclusive Growth），简称“欧洲2020战略”。“欧洲2020战略”的目的是在经济全球化的浪潮中不断提高欧盟整体国际竞争力，该战略提出了欧洲未来经济发展的三大重点、五大指标和七大

① 参见经济合作与发展组织编：《OECD科学技术和工业展望2004》，57页，北京，科学技术文献出版社，2006。

行动计划，旨在推进欧盟结构改革、实现经济可持续增长。“欧洲2020战略”是继2000年欧盟里斯本战略后，欧盟委员会为欧洲未来10年（2010—2020年）描绘的又一幅宏伟蓝图。

“欧洲2020战略”确定了未来发展的三个重点，即实现以知识和创新为基础的智慧型增长，以发展绿色经济、强化竞争力为内容的可持续增长以及以扩大就业、消除贫困和促进社会融合为基础的包容性增长。为此，在创造就业、增加科研投入、减少温室气体排放、提高教育普及率和消除贫困五个方面达成了量化指标。为实现以知识和创新为基础的智能增长，欧盟提出加大研发、创新、教育和资源效率技术等方面的经费投入，将科研领域的投入从目前平均不足国内生产总值的2%提高到3%，以提高欧盟的科技创新能力。欧盟提出加强在纳米技术、先进材料技术和生物技术等高潜力工业领域的创新力度，提高研发和创新能力以及资源利用效率，增强欧盟经济竞争力和扩大就业岗位，并将信息和通信技术作为经济增长的一大推动力，推进建设“欧洲数字战略计划”，实现经济的智能增长。与五大量化目标相配套的七大行动计划是：三项促进智慧增长的行动计划即“创新联盟”、“青年人流动”和“欧洲数字化议程”；两项促进可持续性增长行动计划即“资源效率型欧洲”和“全球化时代的工业政策”计划；两项促进包容性增长行动计划即“新技能和就业议程”及“欧洲反贫困平台”。

通过更多的研究我们还可以发现，世界各国投资的重点正在发生明显的改变，竞争的前沿也从与自然资源相关的应用研究转移到基础研究、产业技术等方面，尤其是生物医学和卫生、纳米技术、新材料及相关领域的研究和开发。

从我国改革开放30多年以来经济社会与科技发展的实践来看，中国作为一个发展中大国，面临着加快科学技术发展、缩小与发达国家的差距的紧迫需求，事实告诉我们，在关系国民经济命脉和国家安全的关键领域，真正的核心技术是买不来的。为此，中国一直致力于改革科技创新政策框架，建立更为高效的国家科技计划体系，促进我国国家创新能力的提高。1983年，以攻克产业关键技术为目标，国家启动国家科技攻关计划；1986年，以追赶发达国家、发展高技术产业为目标，我国政府颁布实施了著名的国家高技术（863）计划；1986年和1988年，国家为推动科技兴农和促进高技术产业化、国际化为目标，先后实施了“星火计划”和“火炬计划”；1997年，国家以支持基础研究为目标，实施基础研究（973）计划；1997年，国家成立科技型中小企业创新基金，以推进科技产业创新能力建设；2006年，在原国家科技攻关计划的基础上，设立国家科技支撑计划，以重大公益技术及产业共性技术研究开发与应用示范为重点，结合重大工程建设和重大装备开发，加强集成创新和引进消化吸收再创新，重点解决涉及全局性、跨行业、跨地区的重大技术问题，着力攻克一批关键技术，提升产业竞争力，为我国经济社会协调发展提供支撑。由此，中国的基础研究计划（973计划）、高技术研究发展计划（863计划）、国家科技支撑计划、科技基础条件平台建设、政策引导类计划等方面的建设日益完善。

2006年，中国发布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》，提出到2020年，我国科学技术发展的总体目标是：自主创新能力显著增强，科技促进经济社会发展和保障国家安全的能力显著增强，为全面建设小康社会提供强有力的支撑；基础科学和前沿技术研究综合实力显著增强，取得一批在世界具有重大影响的科学技术成果，进入创新型国家行列，为在本世纪中叶成为世界科技强国奠定基础。到2020年，全社会研究开发投入占国内生产总值的比重提高到2.5%以上，力争科技进步贡献率达到60%以

上，对外技术依存度降低到30%以下，本国人发明专利年度授权量和国际科学论文被引用数均进入世界前5位。为此，根据全面建设小康社会的紧迫需求、世界科技发展趋势和我国国力，一是确定若干重点领域，突破一批重大关键技术，全面提升科技支撑能力，确定能源、资源、环境、农业、交通运输、信息、国防等11个国民经济和社会发展的重点领域中可能取得技术突破的68项优先主题进行重点安排；二是瞄准国家目标，实施若干重大专项，实现跨越式发展，填补空白，安排核心电子器件、大型飞机、载人航天与探月工程等16个重大专项；三是超前部署前沿技术和基础研究，提高持续创新能力，引领经济社会发展，安排8个技术领域的27项前沿技术，18个基础科学问题，并提出实施蛋白质、纳米等4个重大科学研究计划；四是深化体制改革，完善政策措施，增加科技投入，加强人才队伍建设，推进国家创新体系建设，为我国进入创新型国家行列提供可靠保障。

基础研究的重大突破，为技术和经济发展展现了新的前景。科学技术应用转化的速度不断加快，造就新的追赶和跨越机会。因此，我们要站在时代的前列，以世界眼光，迎接新科技革命带来的机遇和挑战。

在中国科技计划体系根据我国经济发展的阶段性要求的不断变革中，逐步将基础研究、前沿技术研究和市场化的应用研究区分对待，国家科技计划的支持方式和结构也随着国家目标的重新定位而有所改变。国家科技计划一方面积极发挥市场经济的基础性作用，政府引导和强化市场资源的配置，弥补市场配置方式的不足，加快以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系建设，提高产业竞争力；另一方面，确立政府在公共科技领域的主导作用，确立国家在重大平台技术、共性技术、公共技术供给方面的作用，解决具有较大产业带动作用的平台高技术、共性技术和国防尖端技术问题，加大研发投入，强化核心关键技术的研发部署，为抢占战略性新兴产业发展的先机和主动权创造条件，充分发挥科技对经济社会发展的支撑引领作用。

第二节　中国科技体制的改革历程

随着中国经济体制改革的深入，科技体制的改革也稳步推进，市场机制开始在科技资源配置和科技运行中发挥作用，并逐步确立了企业的创新主导地位。自改革开放以来，我国的科技体制改革经历了三个主要发展阶段：1978—1991年，科技体制改革的探索与实施阶段，确立科学技术的关键地位，引导科学技术在为经济建设服务中实现新发展；1992—2005年，科技体制改革的结构性调整与战略深化阶段，实施科教兴国、人才强国战略，加速科技进步；2006年后，科技体制改革创新发展的新阶段，走中国特色自主创新道路，建设创新型国家。

一、科技体制改革探索和实施阶段（1978—1991年）

1978年以前，我国借鉴了苏联的科技发展体系，以计划经济体制为基本制度安排，这一体系实行企业科研、院所科研、高校科研、国防科研相互独立的功能与结构分工，以计划的方式来推动科技项目的开展，带动科学技术的转移。随着国际形势和国家发展战略

的变化，这一体制的局限日益显现，科技与经济“两张皮”的现象制约着经济社会的发展，科学技术成果不能迅速转化为现实生产力，抑制了科技人员智慧和创造才能的发挥，科技体制改革势在必行。

1978 年 3 月 18—31 日，时任国务院副总理的邓小平在全国科学大会开幕式上提出，要实现农业、工业、国防和科学技术现代化，关键在于实现科学技术现代化，重申了“科学技术是生产力”这一马克思主义基本观点，明确“知识分子是工人阶级的一部分”。全国科学大会通过了《1978—1985 年全国科学技术发展规划纲要》，对自然资源、农业、工业等 27 个领域和基础科学、技术科学两大门类的科学技术研究任务，做了全面安排，从中确定了 108 个国家重点研究项目。这次大会预示着中国的科学技术事业将由乱到治，成为新中国科技发展史上一个重要的转折点和里程碑。不久以后，1978 年 12 月，召开了在中国历史上具有重大意义的中国共产党十一届三中全会。从此，中国进入了改革开放的历史新时期。

1980 年，党中央进一步提出了科技工作要为经济建设服务，提出“经济建设必须依靠科学技术，科学技术工作必须面向经济建设”的战略方针。为解决经济与科技结合的问题，在创办科研生产联合体，试行技术成果有偿转让、技术合同制，以及科研机构内部实行课题自由组合等方面进行了试点。

1985 年 3 月，党中央、国务院做出了《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，标志着科技体制改革的正式启动，中国科技体制改革进入到有领导、有组织的全面实施阶段。《决定》确立了“经济建设要依靠科学技术、科学技术要面向经济建设”的指导方针，开始了“放活科研机构、放活科研人员”的改革。《决定》明确提出，科技体制改革的根本目的是“使科学技术成果迅速地广泛地应用于生产，使科学技术人员的作用得到充分发挥，大大解放科学技术生产力，促进科技和社会的发展”。全国主要科技力量要面向国民经济主战场，为经济建设服务。

《中共中央关于科学技术体制改革的决定》颁布以后，我国的科技体制开始进入改革实施阶段，中国政府对其科技发展目标进行了影响深远的重大调整。1986 年 1 月，国务院发布《国务院关于科学技术拨款管理的暂行规定》，拨款制度改革正式开始，放活科研机构和科研人员。1986 年 2 月国务院发出通知，成立国家自然科学基金委员会，直属国务院，独立开展工作。1986 年，我国各部门、各地区根据《中共中央关于科学技术体制改革的决定》，继续贯彻技术市场“开放、搞活、扶植、引导”的方针，加强对技术市场的宏观管理，加速技术成果商品化、开拓技术市场，鼓励科技人员到生产第一线进行有偿技术服务和技术经济承包，引导独立科研院所成为面向社会、自主经营的研究开发实体。

1987 年 1 月，国务院发布《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》，在进一步放活科研机构，放宽放活科研人员管理政策，促进科技与经济结合方面提出了更具体的措施。1988 年 5 月，国务院发布《关于深化科技体制改革若干问题的决定》，鼓励科研机构以多种形式长入经济，发展成新型的科研生产经营实体，积极开发组织生产高新技术产品，在智力密集地区兴办高新技术开发区，发展高新技术产业，大力推动农村的科技进步，支持集体、个体等不同所有制形式科研机构的发展，为了促进科研机构确实引入竞争机制，适应生产经营活动日益增加的要求，积极推行了各种形式的承包经营责任制。1988 年，中国政府先后批准建立了 53 个国家高新技术产业开发区，又先后制定了“星火计

划”、“863 计划”、“火炬计划”、“攀登计划”、重大项目攻关计划、重点成果推广计划等一系列重要计划，国家进行全面的部署，形成了新时期中国科技工作的大格局。

二、科技体制改革的结构性调整与战略深化阶段（1992—2005 年）

随着中国经济体制开始迈入社会主义市场经济新阶段，中国科技体制改革也进入结构性调整与战略深化阶段，已有的改革需要继续实现从传统体制向新体制的根本性转变，必须在坚持和完善现有政策措施的基础上继续深化，使“科教兴国”成为国家战略。

1992 年 3 月，国务院发布《国家中长期科学技术发展纲要》和《中华人民共和国科学技术发展十年规划和“八五”计划纲要》。《国家中长期科学技术发展纲要》指出科技体制改革的具体目标是：（1）转变政府职能，形成以直接计划管理与间接管理相结合的宏观科技管理体系，并使之规范化、法制化。（2）改革科技人员管理制度，造成人才辈出、人尽其才的良好环境。建立对科技人员和科技活动的社会化服务体系。（3）建立研究开发机构与企业、农村有机结合，配置合理的工业和农村研究、开发、推广服务体系。（4）培育和建立物资、技术、劳务、信息等社会主义市场体系，创造有利于科技发展的合理竞争的环境。（5）形成由政府、民间、企业金融等各个方面组成的多元科技投资体系。（6）形成适应社会主义有计划商品经济发展的科技组织机构。《中华人民共和国科学技术发展十年规划和“八五”计划纲要》指出，已有的改革尚未实现传统体制向新体制的根本转变，必须在坚持和完善现有政策措施的基础上继续深化，推动经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来，进一步开拓和解放科技第一生产力。

与此同时，我国科技立法工作也取得重要进展。1993 年 7 月颁布实施的《中华人民共和国科学技术进步法》堪称中国的科学技术基本法，它比较全面地规定了中国科技发展的目标、作用、资金来源、科技奖励制度等，是指导中国今后相当长时间科学技术发展的基本法典，从而使科学技术活动在中国纳入了法制化的轨道。随着《促进科技成果转化法》、《专利法》、《科学技术普及法》等重要法律的相继出台，一个促进科技进步和创新的法律体系初步形成。

1993 年 11 月，中共中央十四届三中全会提出 20 世纪 90 年代科技体制改革的目标，是建立适应社会主义市场经济发展，符合科技自身发展规律，科技与经济密切结合的新型体制，促进科技进步，攀登科技高峰，以实现经济、科技和社会的综合协调发展。1994 年 2 月，国家科委、国家体改委联合发布了《适应社会主义市场经济发展深化科技体制改革实施要点》，对深入进行科技体制改革做了部署，其中心内容是围绕建立社会主义市场经济体制的总体目标，与经济体制改革相配套，按照“稳住一头，放开一片”的方针来加快结构调整，形成社会主义经济体制下的科技力量的合理布局，即从资金、人才和基础设施方面重点稳住一支精干的基础性研究队伍，鼓励其攀登世界科技高峰；对一大批从事应用研究、科技开发和科技服务的科研机构和科技人员，进一步放开搞活，实行人才分流，结构调整，以市场为导向，长入经济。

1995 年 5 月，中共中央、国务院颁布《关于加速科学技术进步的决定》，明确提出实施“科教兴国”战略，指出了下一阶段的科技体制改革发展方向，成为我国科技发展史上具有划时代意义的重要里程碑。《决定》坚持教育为本，把科技与教育摆在经济、社会发

展的重要位置，提出增强国家的经济实力及向现实生产力转化的能力，提高全民族的科技文化素质，把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。

随着科教兴国战略的提出，1996 年，国务院又发布《关于“九五”期间深化科技体制改革的决定》，确定“九五”期间科技体制改革的目标是，初步建立起适应社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的科技体制，形成科研、开发、生产、市场紧密结合的机制，建立以企业为主体、产学研相结合的技术开发体系和以科研机构、高等学校为主的科学研究体系以及社会化的科技服务体系。政策的主要走向集中于加快建设国家创新体系、加速科技成果产业化。

在“科教兴国”战略的指导下，国家对科技发展战略和科技体制改革进行了实质性调整，加强国家创新体系建设、加速科技成果产业化是这一时期的主要政策走向。政策制定主要围绕促进科研机构转制，提高企业和产业创新能力等方面进行。

1999 年，我国政府陆续出台了促进高新技术产业化、科技成果转化等政策，从根本上形成有利于科技创新和产业化的体制和机制。1999 年 3 月 30 日，为了鼓励科研机构、高等学校及其科技人员研究开发高新技术，转化科技成果，发展高新技术产业，进一步落实《中华人民共和国科学技术进步法》和《中华人民共和国促进科技成果转化法》，国务院办公厅转发了《关于促进科技成果转换的若干规定》。1999 年 8 月 20 日，中共中央、国务院出台了《关于加强技术创新发展高科技实现产业化的决定》，要求通过深化改革，从根本上形成有利于科技成果转化的体制和机制，提出要全面优化科技力量布局和科技资源配置的总要求，必须对不同类型、分属不同部门的科研机构实行分类改革。1999 年 12 月 30 日，科技部颁布实施《关于建立风险投资机制若干意见的条例》，以促进风险投资在中国的发展，鼓励和支持风险投资机构参与科技成果转化和产业化。1999 年 6 月，国家科技型中小企业技术创新基金计划启动实施，国家设立科技型中小企业创新基金，以促进科技型中小企业在创新领域的发展，政府通过创造环境，引导中小企业创新，形成对技术创新的有力支撑。

按照“稳住一头，放开一片”的改革思路，科技体制改革进一步深化。1998 年，中科院启动了知识创新工程试点工作。1999 年，原 10 个国家工业局所属 242 个科研机构进行企业化转制，此后，国务院各部门的 134 个技术开发类科研机构也相应进行了企业化转制，同时推动公益型科研机构向非营利机构的转变。2001 年，全国 20 个部门所属社会公益类科研机构开始分类改革；高教系统进行了旨在建设一批高水平研究大学的“211”和“985”工程。

2003 年十六届三中全会通过的《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》，对我国今后一段时期深化科技体制改革做出了新的重大部署，指出“改革科技管理体制，加快国家创新体系建设，促进全社会科技资源高效配置和综合集成，提高科技创新能力，实现科技和经济社会发展紧密结合”，“确立企业技术创新和科技投入的主体地位，为各类企业创新活动提供平等竞争条件”，“必须由国家支持的从事基础研究、战略高技术、重要公益研究领域创新活动的研究机构，要按照职责明确、评价科学、开放有序、管理规范的原则建立现代科研院所制度”，“面向市场的应用技术研究开发机构，要坚持向企业化转制，加快建立现代企业制度”等。

三、科技体制改革创新发展的新阶段（2006 年至今）

21 世纪头 20 年，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是科学技术发展的重要战略机遇期。但从国际上看，我国也将长期面临发达国家在经济、科技等方面占有优势的巨大压力。国内经济增长过度依赖能源资源消耗，环境污染严重；经济结构不合理，农业基础薄弱，高技术产业和现代服务业发展滞后；自主创新能力较弱，企业核心竞争力不强，经济效益有待提高，如此诸多困难和问题迫切要求对科技发展做出前瞻性、战略性和全局性的部署。

2006 年 1 月 9 日，中共中央、国务院在北京召开全国科学技术大会，做出了《中共中央国务院关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》，颁布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，确立了“自主创新，重点跨越，支撑发展，引领未来”的新时期科技工作方针，提出到 2020 年使我国进入创新型国家行列。《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》及其配套政策的颁布实施，标志着我国科技体制改革进入一个创新发展的新阶段。2007 年，《中华人民共和国科学技术进步法》进行修订并公布实施，强调“宽容失败”的创新文化形成，产学研相结合和企业在技术创新中的主体作用进一步强化。2008 年《国家知识产权战略纲要》的颁布，以及国家各有关部门制定的 70 多项配套细则以及地方政府制定的 170 多项政策的实施，形成了对创新尤其是自主创新的深度持续推进，有利于自主创新的科技政策体系正在形成。

《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》中，明确了新时期中国科技改革与发展的指导方针、发展目标和总体部署，确立了新时期深化科技体制改革的指导思想：以服务国家目标和调动广大科技人员的积极性和创造性为出发点，以促进全社会科技资源高效配置和综合集成为重点，以建立企业为主体、产学研结合的技术创新体系为突破口，全面推进中国特色国家创新体系建设，大幅度提高国家自主创新能力。《规划纲要》从四个方面确立了中国科技体制改革的重点：

（1）支持鼓励企业成为技术创新主体。发挥经济、科技政策的导向作用，改革科技计划支持方式，完善技术转移机制，营造良好创新环境，支持和引导企业增强技术创新的能力和动力。通过技术创新引导工程、创新型企业试点和建立产学研技术创新战略联盟，加快推进企业成为创新投入的主体、创新活动的主体和创新收益的主体，提高企业的自主创新能力。

（2）深化科研机构改革，建立“职责明确、评价科学、开放有序、管理规范”的现代科研院所制度。优化资源配置，集中力量形成社会公益类科研机构的技术优势和基础科学、前沿技术科研机构的学科优势，取得理论创新和技术突破。建立有利于科研机构创新活动的科技投入机制、运行机制、综合评价体系和开放合作的有效机制。

（3）建立推进科技管理体制改革。建立健全国家科技决策和国家科技宏观协调机制，改革科技评审和评估制度、科技成果评价和奖励制度，重点是提高部门之间、地方之间、部门与地方之间、军民之间整合科技资源、组织重大科技活动的能力。重点围绕国家科技发展规划的制定与实践、国家科技计划的确定与布局、基础科技能力建设与科技资源分配、国家创新体系建设。一是研究制定科技发展战略和政策，突出国家战略目标导向，在

重点和关键领域实现突破，充分体现国家目标和战略意愿；二是完善科技结构布局，适应创新链管理的要求，以区域、行业创新体系为依托形成创新体系力量的布局结构优化；三是加强与部门、行业以及地方的协调配合，加强国家科技计划与经济社会发展规划的衔接，实现中央和地方、军民科技力量的有机结合；四是实现统筹协调，坚持市场机制与政府调控的有机结合，为全社会科技活动创造良好的公共平台和政策环境。

（4）全面推进中国特色国家创新体系建设。建立以企业为主体、产学研结合的技术创新体系和科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系，加快建设国防科技创新体系、区域创新体系和社会化的科技中介服务体系。

随着《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》的发布，科技体制改革进入到国家层次上的整体设计、系统推进国家创新体系建设的新阶段，国家把提高自主创新能力摆在全部科技工作的突出位置。通过提供法律保障、制定创新政策、增加创新投资、强化政府宏观调控和协调，使创新特别是自主创新真正成为国家战略和政策的核心。自主创新，就是从增强国家创新能力出发，加强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。提高自主创新能力，要在若干重要领域掌握一批核心技术，拥有一批自主知识产权，造就一批具有国际竞争力的企业，而科技人才是提高自主创新能力的关键所在。

第三节　中国国家创新体系

进入21世纪以来，我国政府就提出了建设国家创新体系的任务，但是直到2006年，国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》，才第一次正式地对国家创新体系进行了定义，并指出了当前国家创新体系的建设重点：建设以企业为主体、产学研相结合的技术创新体系，建设科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系，建设军民结合、寓军于民的国防科技创新体系，建设各具特色和优势的区域创新体系，以及建设社会化、网络化的科技中介服务体系。

一、中国国家创新体系定义及其建设重点

1987年，英国学者弗里曼（Freeman）率先使用了“国家创新体系/系统”（National Innovation Systems）概念。20世纪90年代以后，“国家创新体系”已经成为各国推进科技进步、经济与社会全面发展的政策工具。

经济合作与发展组织（OECD）1997年的《国家创新体系》报告指出：“创新是不同主体和机构间复杂的互相作用的结果。技术变革并不以一个完美的线性方式出现，而是系统内部各要素之间的互相作用和反馈的结果。这一系统的核心是企业，是企业组织生产和创新、获取外部知识的方式。外部知识的主要来源则是别的企业、公共或私有的研究机构、大学和中介组织。”因此，国家创新体系是指一个国家所有创新主体、创新基础设施、创新资源、创新环境等创新要素有机联系、相互作用所构成的社会网络系统。

自20世纪90年代国家创新体系的概念引入中国以来，中国国家创新体系建设成为政府关注的重点。1997年中国科学院向中央提交了一份《迎接知识经济时代　建设国家创

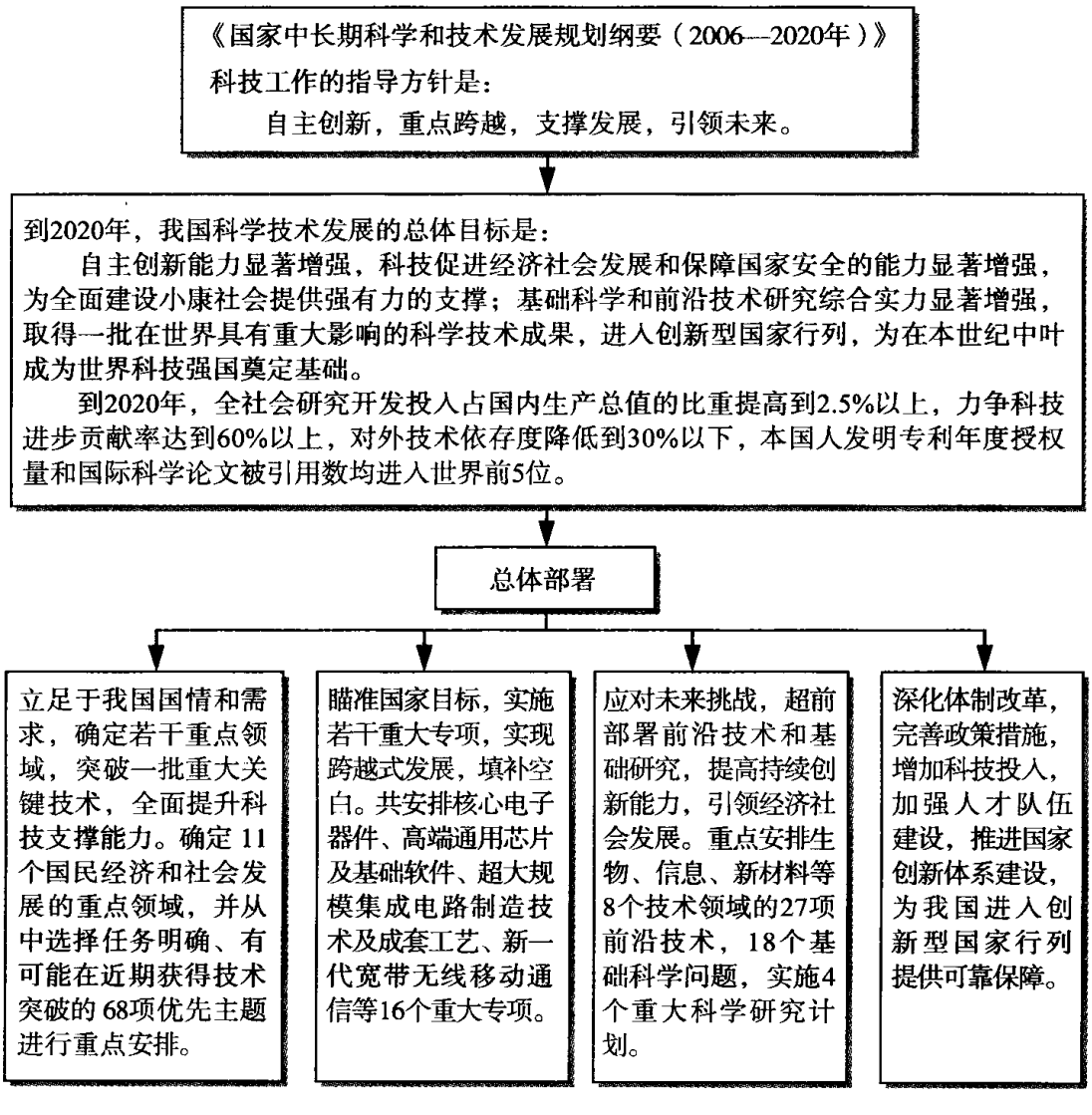
新体系》的报告，提出了中国国家创新体系的系统结构、主要功能及总体目标。这份报告引起了中央的重视，并展开了对国家创新体系建设的研究。

2000 年 12 月在中国软科学研究会主办的第三届学术年会上，国家科技部副部长徐冠华强调，有中国特色的国家创新体系应是社会发展的动力系统，是一个在创新理念、管理模式、运行方式、评估标准等方面都有重大突破的科技体系。

2001 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》首次提出“建设国家创新体系”，“建立国家知识创新体系，促进知识创新工程”；实施“跨越式发展”的宏伟战略。

2006 年国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》（以下简称《规划纲要》），突出了自主创新在国家相关政策中的重要位置，第一次正式给出了国家创新体系的定义，指出国家创新体系是以政府为主导、充分发挥市场配置资源的基础性作用、各类科技创新主体紧密联系和有效互动的社会系统。

《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》的指导方针、总体目标与总体部署



此外，《规划纲要》还明确了现阶段中国特色国家创新体系建设的重点：

一是深入实施国家技术创新工程，建设以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系，并将其作为全面推进国家创新体系建设的突破口。只有以企业为主体，才能坚持技术创新的市场导向，有效整合产学研的力量，切实增强国家竞争力。围绕国家目标的重点产业以及战略性新兴产业和产业集群发展，推进产业技术创新战略联盟建设，构建产业技术创新链。只有产学研结合，才能更有效配置科技资源，推动创新要素向企业集聚，激发各创新主体的活力，才能使企业获得持续创新的能力。推动技术创新服务平台建设，形成促进企业技术创新的支持服务系统，加强面向重点产业和区域创新的公共科技服务。必须在大幅度提高企业自身技术创新能力的同时，建立科研院所与高等院校积极围绕企业技术创新需求服务、产学研多种形式结合的新机制。

国家技术创新工程

结合国家重点产业和战略性新兴产业发展，构建一批支撑经济结构战略性调整的产业技术创新战略联盟，建设完善一批面向企业的技术创新服务平台，培育形成一批具有较强国际竞争力的创新型企业，强化企业技术创新人才队伍和创新团队建设，面向企业开放高等学校和科研院所科技资源，引导企业充分利用国际科技资源。形成和完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，大幅提升企业自主创新能力，保障关键领域和重点行业的核心关键技术供给，推动企业成为技术创新主体，加速科技成果向现实生产力转化，促进科技与经济更加紧密结合。

资料来源：《国家“十二五”科学和技术发展规划》。

二是建设科学研究与高等教育有机结合的知识创新体系，强化高水平科研院所和研究型大学建设。以建立开放、流动、竞争、协作的运行机制为中心，促进科研院所之间、科研院所与高等院校之间的结合和资源集成。加强社会公益科研体系建设，稳定支持从事基础研究、前沿技术研究、产业关键共性技术研究和社会公益研究的科研机构。发展研究型大学，探索科技与教育相结合、强化基础研究，努力形成一批高水平的、资源共享的基础科学和前沿技术研究基地，促进科研与教学互动、与创新人才培养相结合。

三是建设军民结合、寓军于民的国防科技创新体系。从宏观管理、发展战略和计划、研究开发活动、科技产业化等多个方面，促进军民科技的紧密结合，加强军民两用技术的开发，形成全国优秀科技力量服务国防科技创新、国防科技成果迅速向民用转化的良好格局。

四是建设各具特色和优势的区域创新体系。充分结合区域经济和社会发展的特色和优势，统筹规划区域创新体系和创新能力建设。鼓励东部地区提高原始创新能力和可持续发展能力，着力培育产业的竞争优势，加快发展战略性新兴产业、现代服务业和先进制造业。促进中部地区发展现代产业体系，强化节能减排技术支撑和先进适用技术推广，提高资源利用效率和循环经济发展水平。深化西部大开发战略和振兴东北老工业基地战略，引导科技资源向欠发达地区流动，加强西部能源资源开发、生态环境保护和修复。促进中央与地方科技力量的有机结合，强化区域创新资源集聚和创新基础能力建设，发挥高等院

校、科研院所和国家高新技术产业开发区在区域创新体系中的重要作用，增强科技创新对区域经济社会发展的支撑力度。

五是建设社会化、网络化的科技中介服务体系。针对科技中介服务行业规模小、功能单一、服务能力薄弱等突出问题，大力培育和发展各类科技中介服务机构。充分发挥高等院校、科研院所和各类社团在科技中介服务中的重要作用，提高生产力促进中心、大学科技园、科技企业孵化器、技术市场、技术转移机构等科技中介组织的服务功能和服务水平，推动科技中介服务机构向专业化、规模化和规范化方向发展。

二、中国国家创新体系建设的政策支撑框架

2006年2月，国务院发布《关于实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）〉若干配套政策的通知》（国发［2006］6号，以下简称《配套政策》），这一政策成为我国新时期建设创新型国家的根本政策，主要针对科技投入、引进消化吸收再创新、政府采购、知识产权战略、金融支持、人才队伍建设、科技创新基地与平台等几个方面进行了指导和制定了具体的规定、措施。此后，我国政府又以《配套政策》为基础，先后出台了一系列相关政策措施细则，我国促进自主创新的政策体系框架初步形成。

（一）加大科技投入，实施激励企业技术创新的财税政策

《规划纲要》中明确指出，要充分发挥政府在投入中的引导作用，通过财政直接投入、税收优惠等多种财政投入方式，增强政府投入调动全社会科技资源配置的能力，鼓励企业增加研究开发投入，增强技术创新能力。中央和地方各级政府要按照《中华人民共和国科学技术进步法》的要求，在编制年初预算和预算执行中的超收分配时，都要体现法定增长的要求，使科技投入水平同进入创新型国家行列的要求相适应。总之，通过多方面的努力，使我国全社会研究开发投入占国内生产总值的比例逐年提高，到2020年达到2.5%以上。《配套政策》及其政策细则中针对科技投入，制定了更为具体的实施措施。要优化国家财政投入结构，将投入主要用于支持市场机制不能有效解决的基础研究、前沿技术研究、社会公益研究、重大共性关键技术研究等公共科技活动，并引导企业和全社会的科技投入。引导和支持大型骨干企业开展竞争前的战略性关键技术和重大装备的研究开发，建立具有国际先进水平的技术创新平台；加大对科技型中小企业技术创新基金等的投入力度，鼓励中小企业自主创新。

税收激励方面，加快实施消费型增值税，将企业购置的设备已征税款纳入增值税抵扣范围。《配套政策》及其相关政策细则中具体规定了对企业自主创新投入的所得税前抵扣力度。允许企业按当年实际发生的技术开发费用的150%抵扣当年应纳税所得额。实际发生的技术开发费用当年抵扣不足部分，可按税法规定在5年内结转抵扣。企业提取的职工教育经费在计税工资总额2.5%以内的，可在企业所得税前扣除。允许企业加速研究开发仪器设备折旧。国家高新技术产业开发区内新创办的高新技术企业经严格认定后，自获利年度起两年内免征所得税，两年后减按15%的税率征收企业所得税。对符合国家规定条件的企业技术中心、国家工程（技术研究）中心等，进口规定范围内的科学研究和技术开发用品，免征进口关税和进口环节增值税；对承担国家重大科技专项、国家科技计划重点项目、国家重大技术装备研究开发项目和重大引进技术消化吸收再创新项目的企业进口国内

不能生产的关键设备、原材料及零部件免征进口关税和进口环节增值税。

（二）加强对引进技术的消化、吸收和再创新

制定鼓励自主创新、限制盲目重复引进的政策。《配套政策》及其相关政策细则规定，凡由国家有关部门和地方政府核准或使用政府投资的重点工程项目中确需引进的重大技术装备，由项目业主联合制造企业制定引进消化吸收再创新方案，作为工程项目审批和核准的重要内容，报请国家有关主管部门审批（核准）后实施。通过调整政府投资结构和重点，设立专项资金，用于支持引进技术的消化、吸收和再创新，支持重大技术装备研制和重大产业关键共性技术的研究开发。把国家重大建设工程作为提升自主创新能力的重要载体，通过国家重大建设工程的实施，消化吸收一批先进技术，攻克一批事关国家战略利益的关键技术，研制一批具有自主知识产权的重大装备和关键产品。

《配套政策》及其相关政策细则中进一步规定了引进技术工作的咨询和评估方面的工作。重大技术和重大装备的引进消化吸收和再创新方案须经有关部门联合组织的专家委员会进行咨询论证，明确消化吸收和再创新的计划、目标和进度。将通过消化吸收是否形成了自主创新能力，作为对引进项目验收和评估的重要内容。对国内尚不能提供且多家企业需要引进的重大装备，国家鼓励统一招标，引导外商联合国内企业投标；在进口装备的同时，应当引进先进设计制造技术，并支持国内企业尽可能多地参与分包和实现本地制造。限制盲目、重复引进。定期调整禁止进口限制进口技术目录。限制进口国内已具备研究开发能力的关键技术；禁止或限制进口高消耗、高污染和已被淘汰的落后装备和技术。

对企业消化吸收再创新给予政策支持。对消化吸收再创新形成的先进装备和产品，纳入政府优先采购的范围。对订购和使用国产首台（套）重大装备的国家重点工程，国家优先予以安排。支持产学研联合开展消化吸收和再创新。对重大装备的引进，用户单位应吸收制造企业、高等学校和科研院所参与，共同跟踪国际先进技术的发展，并在消化吸收的基础上，共同开展自主创新活动。在国家科技基础设施建设中，优先支持在重点产业中由产学研合作组建的技术平台，承担重大引进技术消化吸收再创新任务。

（三）实施促进自主创新的政府采购政策

《规划纲要》中规定，对国内企业开发的具有自主知识产权的重要高新技术装备和产品，政府实施首购政策。对企业采购国产高新技术设备提供政策支持。通过政府采购，支持形成技术标准。《配套政策》及其相关政策细则中，要求建立财政性资金采购自主创新产品制度、自主创新产品认证制度和认定标准的评价体系。由科技部门会同综合经济部门按照公开、公正的程序对自主创新产品进行认定，并向全社会公告。财政部会同有关部门在获得认定的自主创新产品范围内，确定政府采购自主创新产品目录，实行动态管理。加强预算控制，优先安排自主创新项目。各级政府机关、事业单位和团体组织用财政性资金进行采购的，必须优先购买自主创新项目的产品。财政部门在预算审批过程中，在采购支出项目已确定的情况下，优先安排采购自主创新产品的预算。发挥财政、审计与监察部门的监督作用，督促采购人自觉采购自主创新产品。国家重大建设项目以及其他使用财政性资金采购重大装备和产品的项目，有关部门应将承诺采购自主创新产品作为申报立项的条件，并明确采购自主创新产品的具体要求。在国家和地方政府投资的重点工程中，国产设

备采购比例一般不得低于总价值的60%。不按要求采购自主创新产品，财政部门不予支付资金。

（四）创造和保护知识产权，实施知识产权战略和技术标准战略

保护知识产权，维护权利人利益，不仅是我国完善市场经济体制、促进自主创新的需要，也是树立国际信用、开展国际合作的需要。2008年，国务院在《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》的基础上颁布《国家知识产权战略纲要》，到2020年，把我国建设成为知识产权创造、运用、保护和管理水平较高的国家，逐步完善知识产权制度、营造法治环境，市场主体创造、运用、保护和管理知识产权的能力显著增强，知识产权意识深入人心，自主知识产权的水平和拥有量能够有效支撑创新型国家建设。本国申请人发明专利年度授权量进入世界前列，对外专利申请大幅度增加，进而培育一批国际知名品牌产品与企业，国家核心版权产业产值占国内生产总值的比重明显提高，拥有一批优良植物新品种和高水平集成电路布图设计，商业秘密、地理标志、遗传资源、传统知识和民间文艺等得到有效保护与合理利用。

《配套政策》及其相关政策细则指出，根据国家战略需求和产业发展要求，以形成自主知识产权为目标，产生一批对经济、社会和科技等发展具有重大意义的发明创造，推动企业成为知识产权创造和运用的主体。促进自主创新成果的知识产权化、商品化、产业化，引导企业采取知识产权转让、许可、质押等方式实现知识产权的市场价值。组织以企业为主体的产学研联合攻关，并在专利申请、标准制定、国际贸易和合作等方面予以支持。将形成技术标准作为国家科技计划的重要目标，政府主管部门、行业协会等要加强对重要技术标准制定的指导协调，并优先采用。引导产、学、研各方面共同推进国家重要技术标准的研究、制定及优先采用。积极参与国际标准的制定，推动我国技术标准成为国际标准。

在保护知识产权，防止知识产权滥用等方面，要建立对企业并购、技术交易等重大经济活动知识产权特别审查机制，避免自主知识产权流失。防止滥用知识产权而对正常的市场竞争机制造成不正当的限制，阻碍科技创新和科技成果的推广应用。将知识产权管理纳入科技管理全过程，充分利用知识产权制度提高我国科技创新水平。

（五）实施促进创新创业的金融政策

在风险投资方面，《规划纲要》提出要建立和完善创业风险投资机制，起草和制定促进创业风险投资健康发展的法律法规及相关政策，积极推进创业板市场建设，鼓励有条件的高科技企业在国内主板和中小企业板上市，建立加速科技产业化的多层次资本市场体系，逐步建立技术产权交易市场。探索以政府财政资金为引导，政策性金融、商业性金融资金投入为主的方式，采取积极措施，促进更多资本进入创业风险投资市场。

《配套政策》及其相关政策细则中规定，加强政策性金融机构对国家重大科技专项、国家重大科技产业化项目的规模化融资，对科技成果转化项目、高新技术产业化项目、引进技术消化吸收项目、高新技术产品出口项目等提供贷款给予重点支持。政府利用基金、贴息、担保等方式，引导各类商业金融机构支持自主创新与产业化。政府引导和激励社会资金建立中小企业信用担保机构，建立担保机构的资本金补充和多层次风险分担机制。探索创立多种担保方式，弥补中小企业担保抵押物不足的问题。

在发展创业风险投资方面，鼓励有关部门和地方政府设立创业风险投资引导基金，引导社会资金流向创业风险投资企业，引导创业风险投资企业投资处于种子期和起步期的创业企业。在法律法规和有关监管规定许可的前提下，支持保险公司投资创业风险投资企业。允许证券公司在符合法律法规和有关监管规定的前提下开展创业风险投资业务。允许创业风险投资企业在法律法规规定的范围内通过债权融资方式增强投资能力。支持有条件的高新技术企业在国内主板和中小企业板上市，缩短公开上市辅导期，简化核准程序，加快科技型中小企业上市进程并适时推出创业板。

（六）人才队伍建设

科技创新，人才为本，人才资源已成为最重要的战略资源。继《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》颁布实施之后，2010年6月6日，国家颁布实施《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》；2010年7月29日，国家颁布实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》。2011年7月26日，科技部颁布实施《国家中长期科技人才发展规划（2010—2020年）》，为加快建设人才强国，实现建设创新型国家和全面建设小康社会奋斗目标提供科技人才保证。这些规划纲要意在推动中国建设一支规模宏大、素质优良、结构合理、富有活力的创新型科技人才队伍，确立科技人才国际竞争优势，推动自主创新国家战略核心目标的实施，为实现我国进入创新型国家行列和全面建设小康社会的目标提供科技人才支撑。到2020年，我国人力资源总量要从2008年的1.14亿人达到1.8亿人，每万名劳动力中研发人员从2008年的24.8人年增长到43人年，主要劳动力年龄人口接受过高等教育的比例从2008年的9.2%提升到20%，平均每年提高1个百分点。表10—5列出了国家人才发展主要指标。

表10—5　　国家人才发展主要指标

指标（单位）	2008	2015	2020
人才资源总量（万人）	11 385	15 625	18 025
每万名劳动力中研发人员（人年/万人）	24.8	33	43
高技能人才占技能劳动者的比例（%）	24.4	27	28
主要劳动年龄人口受过高等教育的比例（%）	9.2	15	20
人力资本投资占国内生产总值的比例（%）	10.75	13	15
人才贡献率（%）	18.9	32	35

注：人才贡献率数据为区间年均值，其中2008年数据为1978—2008年的平均值，2015年数据为2008—2015年的平均值，2020年数据为2008—2020年的平均值。

资料来源：《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》。

建设创新型国家，亟须加快培养造就一批具有世界前沿水平的高级专家。结合重大科研和建设项目、重点学科和科研基地以及国际学术交流与合作项目，加大学科带头人的培养力度，积极推进创新团队建设，注重发现和培养一批战略科学家、科技管理专家，培养造就一批中青年高级专家。为此，改进和完善职称制度、院士制度、政府特殊津贴制度、博士后制度等高层次人才制度，进一步形成培养选拔高级专家的制度体系，推动大批优秀拔尖人才得以脱颖而出。到2020年，我国R&D人员总量由2008年的196.5万人年达到

380万人年，R&D研究人员总量由2008年的105万人年达到200万人年，每万名劳动力中R&D人员和R&D研究人员分别由2008年的24.8人年和13.3人年达到43人年和23人年。到2020年，基础研究人员占R&D人员总量的比重由2008年的7.8%提高到12%左右；企业高层次创新型科技人才和国家重点产业领域人才的比重有较大提高；科技创业人才队伍规模不断扩大、年龄结构梯次配备；区域科技人才布局更加合理，中西部地区科技人才总量有较大增长。在装备制造、信息、生物技术、新材料、航空航天、海洋、生态环境保护、新能源、农业科技等重点领域，建成一批人才高地。

充分发挥教育在创新人才培养中的重要作用。建设创新型国家要求加强科技创新与人才培养的有机结合，鼓励科研院所与高等院校合作培养研究型人才，在创新实践中培养他们的探索兴趣和科学精神。高等院校要适应国家科技发展战略和市场对创新人才的需求，及时合理地设置一些交叉学科、新兴学科并调整专业结构。加强职业教育、继续教育与培训，培养适应经济社会发展需求的各类实用技术专业人才。深化中小学教学内容和方法的改革，全面推进素质教育，提高科学文化素养。

支持企业培养和吸引科技人才，加大吸引留学和海外高层次人才工作力度。改革和完善企业分配和激励机制，支持企业吸引科技人才，允许国有高新技术企业对技术骨干和管理骨干实施期权等激励政策。鼓励企业与高等院校和科研院所共同培养技术人才，允许高等院校和科研院所的科技人员到企业兼职进行技术开发。在引进海外优秀人才方面，制定和实施吸引优秀留学人才和海外科技人才回国（来华）工作和为国服务计划，结合国家自主创新战略、重大科技专项和重点创新项目，采取团队引进、核心人才带动引进等多种方式引进海外优秀人才。海外高层次留学人才回国工作不受用人单位编制、增人指标、工资总额和出国前户籍所在地限制。外籍杰出科技人才申请来华工作许可、在华永久居留的条件可适当放宽，在其居留证件有效期内可办理多次入境有效签证，保障具有永久居留资格的在华外籍高层次人才的合法权益。

在人才建设的制度建设方面，改革和完善科研事业单位人事制度。改革专业技术人才管理体制，深化科研事业单位人事制度改革，全面实行聘用制度和岗位管理制度。科研事业单位可以自主设立各级创新岗位，自主聘用，实行固定岗位与流动岗位相结合，人员使用与项目、课题相结合的制度。建立有利于激励自主创新的人才评价和奖励制度。建立符合科技人才规律的多元化考核评价体系，对科学研究、科研管理、技术支持、行政管理等各类人员实行分类管理，建立不同领域、不同类型人才的评价体系，明确评价的指标和要素。改革和完善国家科技奖励制度，建立政府奖励为导向、社会力量奖励和用人单位奖励为主体的激励自主创新的科技奖励制度，把发现、培养和凝聚科技人才特别是尖子人才作为国家科技奖励的重要内容。

参考文献

[1] 万钢. 加快推进科技成果向现实生产力转化. 求是，2011（13）

[2] 汝鹏，苏竣. 科学家在中国科技决策中的影响力研究——以863计划为例. 中国软科学，2010（10）

[3] 樊春良. 国家 R&D 计划在建设国家创新系统中的作用. 中国软科学，2006（10）

[4] 吕薇主编. 建设创新型国家：30 年创新体系演进. 北京：中国发展出版社，2008

[5] 徐冠华. 关于建设创新型国家的几个重要问题. 中国软科学，2006（10）

[6] 经济合作与发展组织编. OECD 科学技术和工业展望 2004. 北京：科学技术文献出版社，2006

[7] 中国科技发展战略研究小组. 中国科技发展研究报告 2009. 北京：科学出版社，2010

[8] 中国科技发展战略研究小组. 中国科技发展研究报告 2010：战略性新兴产业研究. 北京：科学出版社，2011

第十一章

人口与就业

中国是世界上人口最多、劳动力资源最丰富的国家，也是世界上就业压力最大的发展中国家之一。自新中国成立以来，人口规模不断扩大，为国民经济的发展提供了重要的劳动力资源。然而不断增加的人口规模也制约了一个国家人均收入水平的提高，同时也增加了宏观经济的就业压力。因此，人口和就业是中国宏观经济研究的重要课题。

本章主要介绍中国人口规模和结构的现状和变化，以及相应的就业状况和就业政策，着重介绍中国人口就业的地区、产业以及行业分布特征及变动，并讨论中国产业和行业变动以及经济体制改革与就业变动之间的关系。

第一节　人口结构与质量

一、中国人口的结构分布

人口结构分布，包括一定区域内的人口增长、人口密度、人口地区和城乡分布、人口构成及人种和民族的分布等等。它不仅受自然因素的影响，也是一种社会经济现象。

（一）中国人口规模与增长

1949年中华人民共和国宣告成立，国民经济开始恢复和发展，人民的物质生活和医疗保健水平得到改善，出生率上升，死亡率趋于下降，人口自然增长率以超前的速度增长。至1959年底总人口达6.72亿，1969年人口达8.07亿。

中国政府于1971年开始鼓励晚婚晚育、少生优生，1979年正式实施计划生育政策。经过几十年的计划生育工作，中国人口数量得到有效控制。1998年人口自然增长率开始首次低于10‰，此后人口自然增长率一直持续下降。

尽管人口自然增长率的总体趋势是下降的，但人口总体规模仍在不断扩大。根据国家统计局1%的抽样调查，1981年中国人口总量达10亿多，2005年中国的人口总量约为13.08亿。据2010年第六次全国人口普查，2010年中国人口总量为13.71亿。中国人口在世界人口中的比重虽然从1950年的22.02%下降到2010年的19.77%，但仍然是世界人口最多的国家。

人口增长与经济发展有一定的联系。在1958—1961年的“大跃进”时期，人口出生率连年下降，死亡率上升，1960年和1961年人口连续两年出现负增长。随着经济的复苏，人口的自然增长率开始回升，1963—1965年人口的年均自然增长率为25.3‰，1965年达28.9‰。在第三、第四个“五年计划”期间，由于受“文化大革命”的影响，经济受到破坏，人口自然增长率呈下降趋势。在第三个“五年计划”期间年均人口自然增长率为27.3‰，第四个“五年计划”期间年均人口自然增长率降为21.8‰。这两个时期都低于1965年恢复期水平，但仍保持了高速增长势头。

进入20世纪70年代后半期，我国开始推行计划生育政策，人口的高速增长得到有效控制。1979年人口自然增长率为13.3‰，1980年为11.9‰。1984—1987年间，人口增长又呈现出上升趋势。1984年人口增长率为13.1‰，1987年则上升到16.6‰，其后，人口增长率一直保持下降，1998年人口的自然增长率降为9.1‰，开始首次低于10‰。根据第六次人口普查统计公报，在2001—2010年的10年间，年均人口自然增长率为5.7‰。20世纪70年代后半期，我国在实施计划生育政策的同时，也开始着手实行经济体制改革，我国经济进入了快速增长阶段，工业化发展步伐开始加快。我国人口自然增长率的下降既有政策因素，也跟我国经济发展形势分不开。人口自然增长率下降与工业化进程是相一致的。经济发达国家人口转变特点表明，随着收入水平的提高，人口的自然增长率一般趋于下降。

图11—1以每个“五年计划”作为一个考察时期（这里将1963—1965年经济恢复时

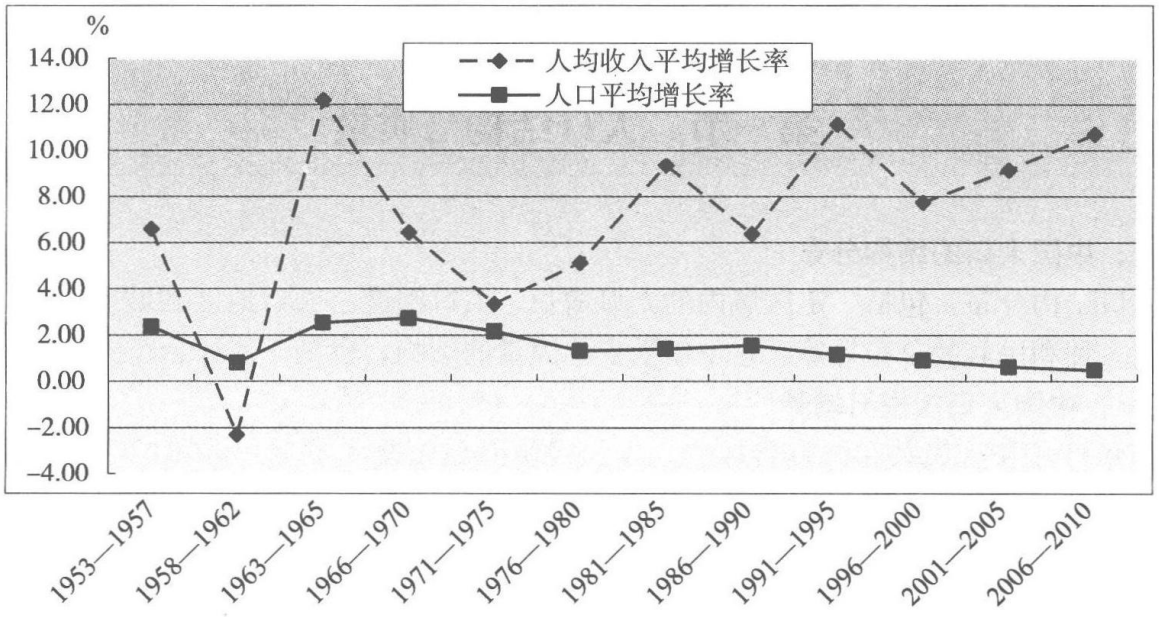


图11—1　各时期中国人口平均自然增长率与平均人均实际GDP增长率的比较

资料来源：历年《中国统计年鉴》，2011年统计公报，第六次人口普查公报。

期单独作为一个时期考察）。从图 11—1 可以发现，在计划生育政策实施以前，人口的自然增长与人均 GDP 的增长在一定程度上是正相关的。但在计划生育政策实施以后，人口自然增长的变动与宏观经济的波动没有显示出太大的相关性。

（二）中国人口的区域分布

人口的区域分布，是指按照区域划分的一定时点上的人口构成，又称人口区域结构。中国各省区之间的人口状况有着较大差别，各省区之间人口规模、人口密度等都各不相同，人口分布在总体上呈现出东、中、西三大阶梯。三大地带间人口分布的不平衡特征从新中国成立以来延续至今都未发生改变，且地带间人口绝对数量和相对密度的差异随时间推移在不断扩大。

在人口规模上，东部人口比重最高，中部次之，西部最低。在人口规模的增长速度上，三大地带内，中部和西部人口数量增速平稳，东部地区人口数量增长速度相对起伏较大。在人口密度上，东部人口密集，中部次之，西部人口稀少。除西部地区外，东部、中部地区人口密度远高于全国平均水平。东部地区人口密度超过中西部地区总和，且差异随时间推移不断扩大，同时东部地区人口密度起伏变化量也相对较大（见图 11—2）。

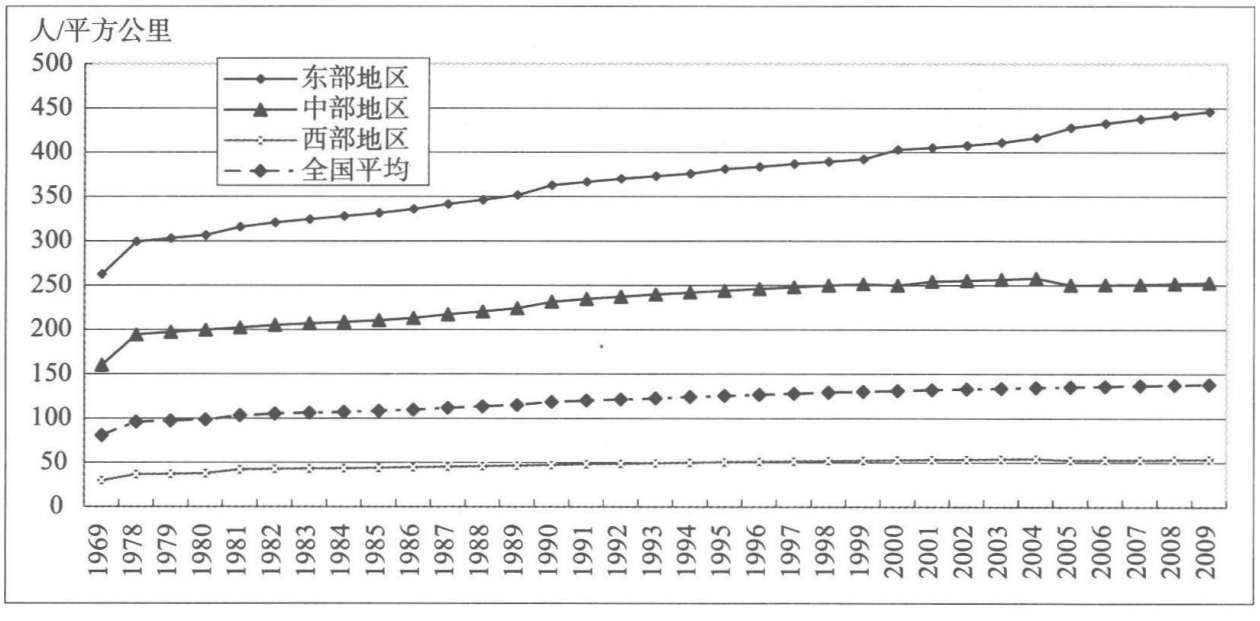


图 11—2　中国东、中、西部人口密度比较

注：人口密度＝人口总量/土地面积。

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》计算而得。

从代表性省份看，人口增长最快的省份主要集中于北京、上海、福建、广东等经济发展中心地区和贵州、云南、宁夏、新疆等西部省份。1978 年以来，北京、上海、广东等经济发展中心地区人口聚集趋势明显。除四川、陕西两省外，西部各省人口数占全国比重均有所增加。与东西部相比，中部地区人口占全国总人口比重持续下降（见表 11—1）。在人口密度上，中国人口密度最高的是上海市，远远高于全国平均水平；其次是天津、北京、江苏、山东和河南。人口密度处于全国平均水平以下的有宁夏、云南、黑龙江、甘

肃、内蒙古、新疆、青海和西藏。根据2010年统计年鉴，2009年，上海的人口密度为每平方公里3 201人；天津、北京、江苏、山东和河南的人口密度在560～1 100人之间；西藏、青海人口密度每平方公里不足8人。

表11—1　　东、中、西部人口比重比较（%）

	东部地区	中部地区	西部地区
1978	38	35	27
1992	38	34	28
2005	39	32	29
2009	40	32	28

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》计算而得。

中国人口的这种区域分布特点，除了历史原因和地理上的特殊性外，也与经济发展水平的地区性密切相关。中国人口密度高的地区大都是沿海经济发达地区，而人口密度低的地区都是西部经济落后的地区。

人口密度与经济密度

衡量人口分布的状况一般使用人口密度为指标，它是指一定时点上单位土地面积上所拥有的人口数量，通常以每平方公里常住的人口数来表示，反映一定土地面积上人口的稠密程度。人口密度的计算公式如下：

$$D=\frac{P}{A}$$

式中，D为人口密度；P为人口数；A为土地面积。

人口经济密度是指一定时点上该地区的经济发展达到一定水平时所拥有的人口数。它反映了一个地区的人口和某种经济发展水平之间的关系。可用如下公式计算：

$$PED=\frac{P}{E}$$

式中，PED为人口经济密度；P为人口数；E为经济发展水平。

E作为反映经济发展水平的指标有很多，包括许多综合指标和单项指标。常用的综合指标有国民生产总值、国民收入、工农业总产值和能源消耗总量等。

（三）中国人口的城乡分布

人口的城乡分布，是指按照城乡及其比例划分的一定时点上的人口构成，又称人口城乡结构，反映一定期间、一定地域城镇人口和乡村人口的比例组合关系。人口城乡构成变动取决于经济的发展。随着工农业生产的发展，必然伴随着一个农业人口向非农业人口、乡村人口向城镇人口转移的人口城市化过程。同时，人口城乡构成也反映经济发展水平，经济发展水平高，城镇人口比重高；相反，经济发展水平低，城镇人口比重则低。

新中国成立初期，中国城镇人口占全国总人口的比重约为10%，城镇数量只有136

个。此后，随着经济建设的全面加快，特别是由于50年代末期的“大跃进”，城市人口比重迅速由1952年的12.46%提高到1960年的19.76%，城市数量也由157个增加到接近200个。在60年代初期的三年困难时期，中央政府动员了近3 000万城市人口返回农村，至1965年，城市人口比重与1960年相比降低了近2个百分点。在此后长达十年的“文化大革命”时期，累计有上千万的城市知识青年和上百万的机关干部反向流向农村。1975年城市人口数量占全国人口的比重为17.34%，城镇数量为185个，无论是城市人口的比重还是城市数量都没能恢复到1960年的水平。1977年后下放的大批插队知青和下放干部落实政策回到城市，经济形势好转，城镇人口开始回升。

改革开放以来，城市化开始提速。随着国家的改革开放，城乡经济发展迅速，城镇就业劳动力增加，农村人口大量流向城镇，致使城镇人口猛增。1977—1983年，城镇人口从16 669万增至24 123万，平均每年递增6.35%，远高于全国人口1.28%的平均增长速度。同期，乡村人口从78 305万增至78 372万，平均每年仅递增0.01%。1984年，政府重新调整设镇标准，增加大批新镇，故1984年城镇人口进一步加速增长。1984—1987年，城镇人口年平均递增14.93%，远高于全国人口1.20%的平均增长速度，而乡村人口平均递减7.24%。据第六次人口普查公报，2010年城镇人口所占比重与2000年第五次人口普查相比，上升了13.46个百分点。图11—3显示了1952—2010年中国城镇人口占总人口的比重。

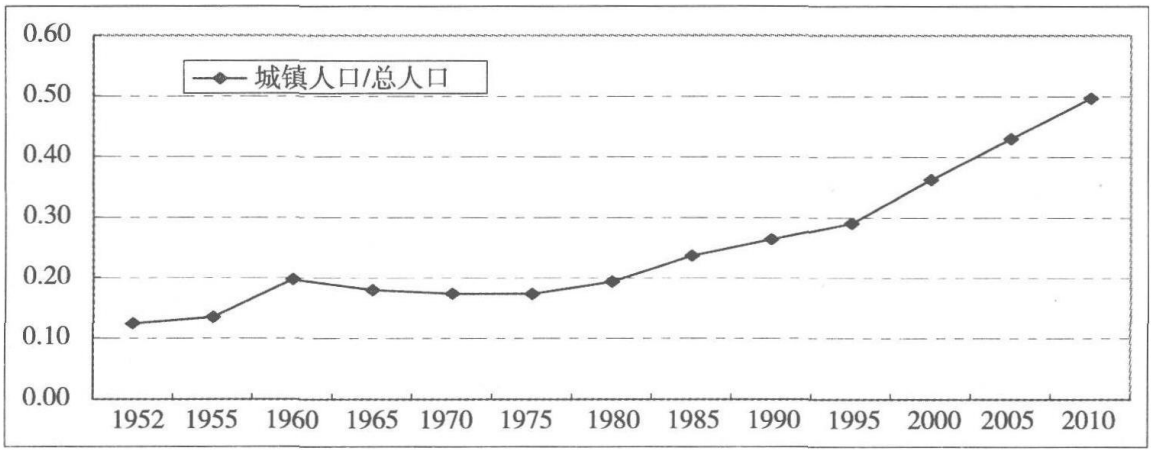


图11—3　中国城镇人口占总人口比重变动

资料来源：历年《中国统计年鉴》，第六次人口普查公报。

改革开放后，由于城乡经济的发展和城镇数量的增多，中国城镇化水平有了较大提高。统计数据表明，城市人口比重由1980年的19.36%迅速上升到1990年的26.41%、2000年的36.09%、2005年的42.99%、2010年的49.68%。但与国外相比，中国的城镇化水平仍然很低。从表11—2可以看出，中国的城镇化水平不仅低于经济发达国家，也低于世界平均水平。1965—1980年，世界城市人口从36%上升至41.3%，低收入国家则从17%上升至28.5%，而中国仅从18%上升至19.4%。1980年后，中国城镇化开始加速，2001年中国的城市化水平仅为37.66%。同时，世界平均城市化水平为48%，发达国家和地区为76%。2009年中国城市化水平虽达44%，但仍低于对应期内50%的世界平均水平。

表 11—2　　城市化水平的国际比较

		低收入国家	中等收入国家	高收入国家	世界平均水平	中国	印度	泰国
1995 年人均 GDP（美元）		430	2 390	24 930	4 880	620	340	2 740
2009 年人均 GDP（美元）		509	3 400	38 075	8 753	3 650	1 220	3 760
城市化水平（%）	1965	17	42	71	36	18	19	13
	1995	29	60	75	45	30	27	20
	2009	29	48	77	50	44	30	34

资料来源：World Bank，1991，*World Development Report 1991*，New York，Oxford University Press；World Bank，1997，*World Development Report 1997*，New York，Oxford University Press；http：//data. worldbank. org/.

城市化水平与逻辑斯谛曲线

城市发展是社会进步的一个重要标志，城市化水平的不断提高是经济发展特别是工业化推进的必然结果。美国城市地理学家诺瑟姆（Ray M. Northam）1979 年研究了世界各国城市化过程所经历的轨迹，将其概括为生长理论曲线，即著名的逻辑斯谛曲线（logistic curve）。根据该曲线的描述，可以将城市化全过程划分为初期、中期和后期三个阶段：（1）初期阶段（城市人口占总人口比重在 30%以下）。这一阶段农村人口占绝对优势，工农业生产力水平较低，工业提供的就业机会有限，农业剩余劳动力释放缓慢。因此要经过几十年甚至上百年的时间，城市人口比重才能提高到 30%。（2）中期阶段（城市人口占总人口比重在 30%～70%之间）。这一阶段由于工业基础已比较雄厚，经济实力明显增强，农业劳动生产率大大提高，工业具备了吸收大批农业人口的能力，城市人口比重可在短短的几十年内突破 50%而上升到 70%。（3）后期阶段（城市人口占总人口比重在 70%～90%之间）。这一阶段农村人口的相对数量和绝对数量已经不大，为了保持社会必需的农业规模，农村人口的转化趋于停止，最后相对稳定在 10%以下，城市人口比重则相对稳定在 90%以上的饱和状态。后期的城市化不再主要表现为变农村人口为城市人口的过程，而是城市人口内部职业构成由第二产业向第三产业转移。

（四）中国人口的年龄构成

年龄构成是人口状态中最重要的特征值和比例关系之一，它不仅制约着人口本身的变化趋势，对社会经济的发展也有着深刻的影响。如人口的再生产，包括人的出生、婚姻、生育、衰老、死亡等，与年龄构成均有直接关系，而劳动适龄人口的数量及其与从属人口或被抚养人口的比例关系，对生产力发展起着很大的制约作用。因此社会经济发展必须充分考虑人口年龄构成特点及其变化趋势。

人口的年龄构成主要取决于出生率的变动，当出生率上升时，低龄人口比重增大，年龄构成趋于年轻化，反之则趋于老龄化；此外，死亡率和平均寿命也有一定影响。

衡量一个国家或地区人口年龄构成类型的统计指标，主要有年龄中位数（年龄序列

中，半数人口所对应的年龄）、少儿系数（14岁及其以下儿童人口占总人口数的比重）、年老系数（65岁及其以上老年人占总人口数的比重）和老少比（老年人口与少儿人口数量之比）。一般认为人口年龄构成类型与年龄结构指标之间有如下关系：

年轻型人口，年龄中位数≤20岁，少儿系数＞40%，年老系数≤4%，老少比≤15%；

老年型人口，年龄中位数＞30岁，少儿系数≤30%，年老系数＞7%，老少比＞30%；

成年型人口则介于以上两者之间。

旧中国人口出生率高，死亡率也高，故年龄构成仅稍偏于年轻化，与当时发展中国家的平均水平大致相当。新中国成立后，人口再生产形势发生了显著变化。1950—1960年，人口出生率大致仍保持在过去的高水平上，死亡率则大幅下降，其中儿童的死亡率下降尤为显著，他们较高的存活率推动年龄构成迅速走向年轻化，到20世纪60年代中后期，中国人口的年轻化达到了历史上的最大值。进入20世纪70年代以来，出生率连续锐降，死亡率则在低水平上趋于稳定，这一巨大变动使人口的年轻化发生根本性逆转，人口结构开始进入中年化阶段。统计数据显示，从20世纪70年代初到90年代末，年老系数在4%～7%之间；少儿系数从70年代初至80年代中期在30%～40%之间，从80年代后期开始低于30%。总体趋势是，年老系数在逐年提高，少儿系数在逐年下降，开始出现老龄化趋势。根据2000年进行的第5次全国人口普查数据，中国人口中，0～14岁人口的比重占总人口的22.89%；15～64岁的人口占总人口的70.15%；65岁以上的人口占总人口的6.96%。同1990年第四次全国人口普查相比，0～14岁人口的比重下降了4.80个百分点，65岁以上人口的比重上升了1.39个百分点。表明人口少儿抚养比（少年人口与青壮年人口的数量比）在趋于下降，老年抚养比（老年人口与青壮年人口的数量比）逐年上升，总抚养比（少儿抚养比与老年抚养比之和）略有下降，中国人口年龄结构基本完成老龄化的转变。不过，目前中国人口年龄构成才刚刚步入老龄化阶段，统计数据表明，2009年青壮年人口占总人口的63.1%，即抚养比约为36.9%。这一负担系数已降至中国历史的最低点。毫无疑问，目前中国这种劳动人口比重大、负担轻的人口年龄“黄金”构成，为加速生产力发展提供了难得的历史机遇（见表11—3）。但庞大的劳动年龄人口也给就业带来了巨大的压力，目前，城镇每年新增劳动力近千万，农村剩余劳动力2亿多。

表11—3　　中国人口的年龄结构及其变化

	年龄中位数（岁）	少儿系数（%）	年老系数（%）	老少比（%）	少儿抚养比（%）	老人抚养比（%）	总抚养比（%）
1953	—	36.3	4.4	12.1	61.2	7.4	68.6
1964	—	40.7	3.6	8.8	73.0	6.4	79.4
1982	23	33.6	4.9	14.6	54.6	8.0	62.6
1987	24	28.7	5.4	18.8	43.6	8.2	51.8
1995	27	26.6	6.6	24.8	39.8	9.9	49.7

续前表

	年龄中位数（岁）	少儿系数（%）	年老系数（%）	老少比（%）	少儿抚养比（%）	老人抚养比（%）	总抚养比（%）
2000	28	22.9	7.0	30.6	32.7	10.0	42.7
2005	31	20.3	7.7	37.9	28.2	10.7	38.9
2009	37	18.5	8.5	45.9	25.3	11.6	36.9

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》数据推算得出。

值得一提的是，年龄构成预计将进一步朝着平均年龄增大、老龄化程度加深的方向发展，其速度还可望比前一时期加快。老年人口数快速大幅扬升，这是未来年龄构成变化的显著特点，应引起全社会的高度重视。

二、中国人口质量

人口质量，也称人口素质，是指一定的社会生产力、一定社会制度下，人们所具备的科学文化和劳动技能、身体素质以及思想道德水平。社会越发展，社会人口质量的总体水平也就越高。

反映人口质量的直接指标主要有三类：一是反映人口文化科学素质状况的指标，包括识字率、文盲率、就学率、人口的平均受教育年限，具有各种文化教育程度的人在全体人口中所占的比重，等等；二是反映人口身体素质的指标，如平均预期寿命、长寿水平、平均死亡年龄、幼儿死亡率、残废人口所占比重，平均智力商数、青少年身高体重的增长速度等；三是反映人口道德素质的指标，如先进人物比率、自杀人数等等。这里主要讨论人口质量的前两个方面，并对目前国际上较为流行的人口质量指标——人类发展指数（HDI）作一简单介绍。

（一）中国人口的教育状况

新中国成立以前中国人口的文化教育程度极低，文盲率高达80%，学前儿童的入学率只有20%左右，各级各类学校教育的发展水平也很低。新中国成立以后，教育事业迅速发展，中国人口的文化科学素质有了较大的发展。

新中国成立以来，中国人口文化科学素质的提高主要体现在以下几个方面：

1. 文盲和半文盲人口的数量和比率大幅度下降

在中国，文盲[①]是指15岁及以上不识字或识字不多（识字不足1 500个，不能阅读通俗书报，不能写便条）的人。文盲率是反映某一人口群体受教育状况的结构指标，反映的是人口受教育的普及状况。新中国成立后，政府在广大工人农民中开展扫盲识字教育，取得了显著成效。到1981年，全国共扫除文盲14 114.8万人，其中扫除职工文盲1 000多万人，扫除农民文盲13 000多万人。从第二次全国人口普查开始的各次普查数据显示，文盲和半文盲的人口总量和占总人口的比率分别从1964年的23 327万人和33.58%，下降

① 1964年文盲人口为13岁及13岁以上不识字人口，1982年、1990年、2000年文盲人口为15岁及15岁以上不识字或识字很少的人。

到1982年的22 996万人和22.81%，2000年的8 507万人和6.72%，2010年的5 466万人和4.08%（见表11—4）。这一变化趋势反映了新中国成立60多年来中国落实扫盲教育、普及九年制义务教育等措施所取得的成果。

表11—4　　各次全国人口普查教育基本情况

	1964	1982	1990	2000	2010
文盲人口（万人）	23 327	22 996	18 003	8 507	5 466
文盲率（%）	33.58	22.81	15.88	6.72	4.08
大专及以上人口（万人）	416	615	1 422	3 611	8 903
大专及以上人口占总人口的比例（%）	0.60	0.61	1.25	2.85	8.93

2. 人口平均受教育年限明显提高

新中国成立后通过大力普及九年制义务教育，及大力发展高等教育、各种职业教育和各种成人教育，中国人口的科学文化素质得到显著提高，受教育的人口大幅度增加。1952—1997年间，小学入学率从49.2%上升到98.9%。中、高等教育也得到长足发展。接受大专以上教育的人口占总人口比重从1982年的0.6%上升到2000年的2.85%，2000年高校扩招后，2005年这一比例上升到5.2%，2010年上升至8.9%。这些数据表明中国人口受教育程度的全面提高，及政府在提高人口文化素质方面做了极大的努力。

一个国家人口受教育的总体水平一般用人口平均受教育年限这个指标来衡量。人口平均受教育年限是指一个国家或地区某一年龄以上人口受教育年限的平均数，这是一项能反映人口受教育总体水平的综合指标。平均人口受教育年限一般采用如下公式来进行计算：

$$\bar{Y}=\frac{\sum P_i E_i}{P}$$

式中，$\bar{Y}$为平均受教育年限；P为特定的人口群体；i为受教育程度的分类；E_i为系数。我国在计算平均受教育年限时，一般是以现行学制年数为系数对6岁及以上的人口进行考察。确定的系数为：大专以上文化程度16，高中文化程度12，初中文化程度9，小学文化程度6，文盲0。从而计算公式可以记作：

$$\text{国民平均受教育年数}=\frac{\text{大专以上文化人数}\times 16+\text{高中文化人数}\times 12+\text{初中文化人数}\times 9+\text{小学文化人数}\times 6+\text{文盲人数}\times 0}{\text{6岁以上人口总数}}$$

按照以上计算公式可以推算出中国各个时期人口的受教育平均年限（见表11—5）。

表11—5　　中国平均人口受教育年限表

年份	1964	1982	1990	2000	2005	2009
受教育平均年限	3.71	5.38	6.22	7.63	7.83	8.37

资料来源：根据《中国统计年鉴2006》、《中国统计年鉴2010》及各次全国人口普查数据推算得出。

表11—5中前4个数据为全国人口普查数据每10万人受教育状况数据推算结果，后

两个数据为2005年和2010年全国1%抽样调查样本数据推算结果。从表11—5可以发现，中国平均受教育年限在稳步上升，说明中国人口文化教育程度的综合水平有了较大的提高。

中国人口科学文化素质的总体水平还不高，与世界水平相比较，人口粗文盲率大大高于发达国家2%以下的水平；大学粗入学率大大低于发达国家水平；平均受教育年限不仅低于发达国家的人均受教育水平，而且低于世界平均水平（11年）。

另一方面，中国城乡人口受教育程度存在明显差异。2003年中国农村的小学与初中文化程度的人口在总人口中占75.14%，高中文化程度的占5.86%，大专以上比例仅为0.69%，农村的文盲率达到11.17%；城镇小学与初中文化程度的人口在总人口中占55.45%，高中以上文化程度的占33.55%，城镇文盲率为5.23%。根据2000年第五次全国人口普查数据，可推算出2000年6岁以上人口城镇受教育年限为8.56年，农村为6.28年，城乡差距约为2.28年。由2010年统计年鉴可推算出2009年的城乡受教育年限差距仍在2年以上（即2.13）（见表11—6）。由此可以看出，城乡在受教育程度方面存在很大差异，因此加大农村教育投入，特别是发展基础教育，提高农村人口文化素质，对于缩小城乡差异，提高中华民族的整体素质具有重大战略意义。

此外，地区之间教育发展水平差距也十分明显。从初等教育、中等教育到高等教育，程度越高，区域差异越大。根据段成荣（2005）的分析结果，2004年中部地区的粗文盲率为7.16%，略低于东部地区的8.07%，西部地区粗文盲率为10.21%，明显高于东部和中部地区。平均受教育年限排列也表现出按东、中、西顺序的递减趋势。因此，如何缩小教育的地区差异也是今后教育发展的一个重要任务。

表11—6　　各种受教育程度人数城乡比较

		小学	初中	高中和中专	大专以上	文盲率	学龄儿童入学率	平均人口受教育年限
A	城镇	23 488	35 233	21 265	8 899	4.04%	98.93%	9.18
	乡村	42 756	33 266	5 316	492	8.25%	98.71%	6.92
B	城镇	114 754	205 784	103 239	71 177	4.48%	—	9.49
	乡村	214 181	249 218	47 409	8 390	9.50%	—	7.36

注：A为2000年全国人口普查6岁及以上人口每十万人各种受教育程度人数城乡比较数据；B为2009年6岁及以上人口抽样调查城镇和乡村受教育程度城乡比较数据。

资料来源：《中国统计年鉴2010》及《中国劳动和就业统计年鉴2010》。

这些教育发展水平指标与国际比较差距依然很大。据2007年中国教育网站公布的数据，中国高等教育规模先后超过俄罗斯、印度和美国，已成为世界第一。但由于中国人口数量基数大，接受高等教育的人口比重、平均受教育年限等教育指标与其他国家相比，还存在一定差距。

据对世界107个国家的统计，1990年，世界人均实际受教育年限为6.43年，其中23个发达国家为9.19年，73个发展中国家为4.42年，11个转型国家为9.16年。2000年世界平均受教育年限为6.66年，发达国家、发展中国家和转型国家分别为9.72年、5.13年

和 9.68 年。而对应中国人均受教育年限数据，1990 年为 6.22 年，低于世界平均水平；2000 年为 7.63 年，略高于世界平均水平和发展中国家水平，但与发达国家和转型国家相比，差距仍然很大。据 2005 年 OECD《教育概览》统计，2003 年 OECD 国家人口平均预期受教育年限达 15.6 年。2005 年中国人均预期受教育年限为 11.3 年，两者之差达 4 年多。通过国际比较可以看出，我国人口受教育状况虽然发展很快，但与发达国家相比，差距和发展的空间还比较大。

（二）中国人口的健康水平

人口素质的另一方面，是居民的健康状况及生活质量。人们较为常用的，用来反映一个国家或地区人口与健康状况有关的人口质量指标，主要有平均预期寿命和婴儿的死亡率等。其中人口平均预期寿命指的是一个人口群体按照某一时期分年龄死亡水平，平均能够存活的年数。通常表示为一个人口群体从出生起，平均存活的年龄（岁）。平均预期寿命的高低主要受社会经济条件和医疗水平等因素的制约，不同社会、不同时期有很大差别。

新中国成立 60 多年来，随着国民经济的快速发展和医疗卫生条件的日益改善，中国人民的总体健康水平和生活质量有了显著提高。人口的平均预期寿命和婴儿的死亡率等指标表明了这方面的成就。新中国成立之初，中国人口的平均预期寿命为 35 岁，婴儿死亡率为 200‰。新中国成立之后，这两个指标都得到显著改善。《中国统计年鉴 2010》数据显示，1981 年人口平均预期寿命为 67.77 岁，婴儿死亡率为 37.61‰；1990 年平均寿命为 68.55 岁，婴儿死亡率为 32.89‰；2000 年中国人口平均预期寿命为 71.40 岁，婴儿死亡率为 28.38‰。根据《2009 年度中国老龄事业发展统计公报》数据，2009 年平均预期寿命超过 73 岁。[①] 这些数据说明，新中国成立以来，随着中国社会经济的健康快速发展和医疗卫生事业不断取得新进展，有效地降低了死亡率，提高了人民的生活质量，保障了人民的健康水平。这些数据同时也反映出中国政府在公共卫生事业方面所做出的努力。

根据联合国统计委员会的资料，2000 年世界人口的平均预期寿命为 66 岁，发达国家和地区为 76 岁，发展中国家和地区为 64 岁。其中日本 81 岁，中国香港 80 岁，瑞士 79 岁，澳大利亚 79 岁，加拿大 79 岁，美国 78 岁，德国 78 岁，泰国 71 岁，印度 70 岁，菲律宾 70 岁，越南 69 岁，朝鲜 65 岁，蒙古 64 岁。2009 年中国为 73 岁，世界平均为 69 岁，中等收入国家为 69 岁，高收入 OECD 国家为 80 岁。从 2009 年的数据比较可得，中国人口的平均预期寿命比世界平均水平高 4 岁，比发展中国家和地区高 4 岁，但同发达国家和地区比较还有差距，约低 7 岁。可以预见，随着中国社会经济的发展，人民生活水平的提高，以及医疗卫生保障体系的不断完善，中国人口的平均预期寿命有望进一步提高。

然而，必须指出的是，中国人口的健康水平和医疗卫生条件发展并不平衡，城乡之间和各地区之间都存在一定的差距。

根据 2000 年全国人口普查数据，2000 年，城镇人口平均预期寿命[②]为 75.21 岁，农村为 69.55 岁，相差 5.66 岁。在医疗卫生条件方面，占全国总人口 36%的城镇居民拥有的病床和医生数目超过全国总数的 60%。这种不平衡从总体上降低了中国的一些卫生指标水平。

---

① 参见新华网，2010 年 7 月 14 日。

② 有关城乡、地区等预期寿命和部分国际比较数据仅能追踪到 2000 年的第五次全国人口普查。

另外，中国东、中、西部地区的人口平均预期寿命也表现出较大的差异。东部 11 个省、直辖市的人口平均预期寿命均接近或超过 73 岁，普遍高于中部和西部地区；西部 12 个省、自治区、直辖市的人口平均预期寿命较低，除广西、重庆、四川和陕西外都低于 70 岁；中部地区 8 个省的人口平均预期寿命基本在70～73 岁，介于东部和西部之间。

当然，虽然中国城乡之间，东、中、西部地区的人口卫生条件和健康水平的差异较大，但随着建设小康社会和西部大开发战略的全面实施、农村经济的发展和城市化建设步伐的加快，这种差异必将逐步缩小。

（三）中国人口的人文发展状况

目前，国际上用来反映人口素质较为通行的指标有：人口的生命质量指数（the Physical Quality of Life Index，PQLI）；美国社会健康学会（American Social Health Association，ASHA）指标；人类发展指数（Human Development Index，HDI）。

人类发展指数，即 HDI 指数，是由联合国开发计划署在《1990 年人类发展报告》中提出的，其主旨是通过若干指标换算为综合指数值，来测量发展中国家摆脱贫困状态的程度，取代单纯依靠收入指标衡量发展与福利水平的方法。HDI 指数是由平均预期寿命、识字率和按购买力平价计算的人均国内生产总值 3 个指标构成，首先将这些指标分别换算成指数，然后计算算术平均值即可得到 HDI 指数。1991 年，联合国开发计划署对 HDI 指数作了补充和修正，进一步完善了 HDI 指数，如将知识变量由原来的识字率另增加一个平均受教育年限，注意到人均国内生产总值掩盖了收入分配的巨大差别，并用基尼系数进行调整等。当然，在方法论上还有待完善，如在研究一个国家人口的生活质量时，用人均家庭收入比用人均国内生产总值更为直接。这一指标的应用模式目前正在不断完善中。

相对于人均收入水平，中国的人文发展水平比较高，并且自改革开放以来持续提高。根据联合国开发计划署的估算，1975 年中国人文发展指数为 0.522，1980 年为 0.553，1985 年为 0.590，1990 年为 0.624，1995 年提高到 0.679，1999 年进一步提高到 0.718。1999 年中国人类发展指数高于发展中国家平均水平（0.647），大致相当于世界平均水平（0.716），被列入中等人文发展水平国家的行列。根据联合国开发计划署《2010 年人类发展报告》公布结果，2010 年中国的人类发展综合指数为 0.663，位列中等发展国家行列，略高于世界平均水平 0.624。

人类发展指数计算

人类发展指数一般衡量的是一个国家或地区在下列三个方面的平均成就：（1）健康长寿生活，用出生时预期寿命表示；（2）知识，用成人识字率（占 2/3 的权重）和入学率（占 1/3 的权重）表示；（3）生活水平，用购买力平价计算的人均国内生产总值表示。

在计算上述分项指数时，先分别为每项指标确定最大值和最小值，然后利用下列公式：

$$\text{分项指数}=\frac{\text{实际值}-\text{最小值}}{\text{最大值}-\text{最小值}}$$

将按照上述程序计算出来的分项指数（预期寿命指数、教育指数和人均国内生产总值指数）进行简单平均，即得出人类发展指数。由计算公式可知，由于计算分项指数时，最大值和最小值是事前确定的，所以每个指标的实际值越大，人类发展指数就越高。

第二节　中国就业状况与特征

就业是民生之本，是人民改善生活的基本前提和基本途径。新中国成立以来，中国劳动就业取得辉煌成就，1957 年中国从业人员 2.37 亿，1978 年从业人员约 4.02 亿，2009 年从业人员约 7.80 亿。就业规模的扩大，为社会稳定和国家经济发展做出了重大贡献。

然而中国是个人口大国，就业问题始终是中国宏观经济研究的重要课题。自 1978 年以来，中国逐步推行经济体制改革，传统的就业模式正在逐步朝市场化改革的方向转变，就业问题比以前显得更为突出。另外，目前中国人口刚开始进入老龄化阶段，劳动年龄人口在总人口中所占比重近年来在逐步增加，就业问题尤为明显。因此，解决就业问题也就成为中国今后一个较长时期的重要任务。

一、中国就业的基本情况

新中国成立初期，随着国民经济的恢复和生产关系的变革，劳动就业人口逐渐增长。1952 年 7 月，政府为了解决旧中国遗留的就业问题，进一步扩大城镇就业，制定了《劳动就业问题的决定》等法规，并采取了一系列相应的就业措施，对稳定当时的政治经济局势及解决广大职工的就业和基本生活问题起到重要作用。1957 年，全国就业人口由 1949 年的 1.81 亿增加至 2.37 亿，农业劳动者由 1.65 亿增加至 2.06 亿，城镇职工由1 533万人增至 3 205 万人，全民所有制单位职工和集体所有制单位职工增长趋势十分明显。

在 1958—1965 年期间，由于受“大跃进”的影响，中国经济增长呈现大起大落，劳动就业规模也相应出现“大增大减”。1958 年，在“大跃进”热潮的推动下，各企事业单位都大量增加职工。1958 年当年新招职工 2 093 万，其中一半来自农村。在 1958—1960 年的“大跃进”期间，职工总数一共增加了 2 868 万人，比 1957 年增长了 92.5%。城镇就业人口的激增，使商品粮和消费品供应不足，并造成了城镇劳动力的实际过剩。1960 年底，中央政府提出调整、巩固、充实、提高的方针，大幅度压缩基本建设规模，调整严重失调的国民经济结构，减少城镇就业职工数。1961—1963 年共精简职工 2 000 万人，其中 1 600 万人回到农村。在 1963—1965 年经济调整期间，经济开始恢复，并相应带动了就业的增长。1965 年底，全国的劳动就业人数增加到 2.87 亿，其中城镇职工为5 136 万人，农业劳动者为 2.35 亿。

1966 年以后的“文化大革命”期间，生产停滞、社会秩序混乱，就业问题又一次凸

显出来。“文化大革命”期间，工农业生产受到严重破坏，1966 年下半年至 1968 年，工厂基本停止招工，城镇待业青年骤然增加。于是，1968 年前后，大部分初高中毕业生通过知识青年“上山下乡”的形式被动员到农村。在 1968—1976 年期间，被动员到农村的城镇知识青年约达2 000 万人。由于城镇知识青年的大量流出使城镇劳动力供应不足，城镇工业又不得不吸收大量的农村劳动力。“文化大革命”期间，约有 1 300 万农民流入城镇。20 世纪 70 年代末，大部分“上山下乡”的城镇知识青年先后返城，城镇的就业压力再次趋于紧张，1979 年城镇需要安置的待业人员达 1 500 万人。由于这一时期城镇实行的是统包统配的就业政策，全国劳动就业人数仍然保持持续增长。1978 年，全国就业人口达 4.02 亿，比 1966 年 2.98 亿的就业人口增长了 35%。

20 世纪 70 年代末期，为解决新中国成立以来所积累起来的就业问题，政府在进行经济体制改革的同时，对劳动就业制度也进行了改革。改革的重点是改革统包统配的就业政策和发展多种所有制形式，调整产业结构，创造更多的劳动就业机会。1980 年，中央召开劳动工作会议，提出了“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的“三结合”劳动就业方针，从此打破了执行 30 多年的“统包统配”的就业制度，实现了国家、集体、个人的多渠道就业方式。在产业结构调整方面，放弃了重工业优先发展战略，强调产业结构的协调发展，从而使国民经济在迅速发展中创造出更多的就业岗位。1980—1988 年，全国城镇就业人数平均约为 1 100 万人。1988 年，全国总就业人口约为 5.43 亿，与 1978 年相比增长了 35.1%。

1988 年下半年以后，由于经济过热，一些企业关停并转，生产所需劳动力大量减少，在这种就业形势下，政府采取了削减国有企业剩余劳动力的方针，下岗再就业问题开始浮现，就业状况再度恶化。1988—1989 年城镇就业人口的增长率从 3.51%降为 0.86%，1989 年城镇新增就业仅 123 万人。1990 年，国务院发出《关于做好劳动就业工作的通知》，随后政府采取了各种拓宽就业渠道、加强职业培训、控制农村劳动力转移等措施，来减轻城市就业压力，并加大宏观调控力量。经过几年的努力，中国经济终于实现了“软着陆”，就业形势开始好转。

进入 1996 年，中国就业形势再度紧张。1996 年，中国市场开始出现“疲软”迹象，商品滞销，库存增加，企业普遍开工不足。产业结构的调整使传统产业萎缩，停产倒闭的企业增多。国有企业改革的步伐加快，城镇下岗职工迅速增加。经济过剩、结构调整和改革深化，使就业问题变得复杂严峻。1993 年下岗职工人数仅为 300 万人，1996 年上升到 891 万人，1999 年继续上升为 1 174 万人，平均每年增长率高达 40%。同时，自 20 世纪 90 年代以来，农村劳动力向城市流动的规模在不断加大。据全国农业普查，1989 年农村劳动力流动人数为3 000万人，到 1996 年底出乡就业劳动力达到 7 222.6 万人。农村剩余劳动力向城市的转移进一步导致就业形势的紧张。下岗职工激增和城镇大规模农村剩余劳动力的流入是这一时期就业问题的主要特征。从图 11—4 可以看出，自 20 世纪 90 年代以来的城镇人口增长率与总人口增长率的差要高于改革前期，而同时城镇人口增长率大部分年份都高于城镇就业人口增长率，表明自 20 世纪 90 年代以来需要解决就业的城镇人口在累积性增长。

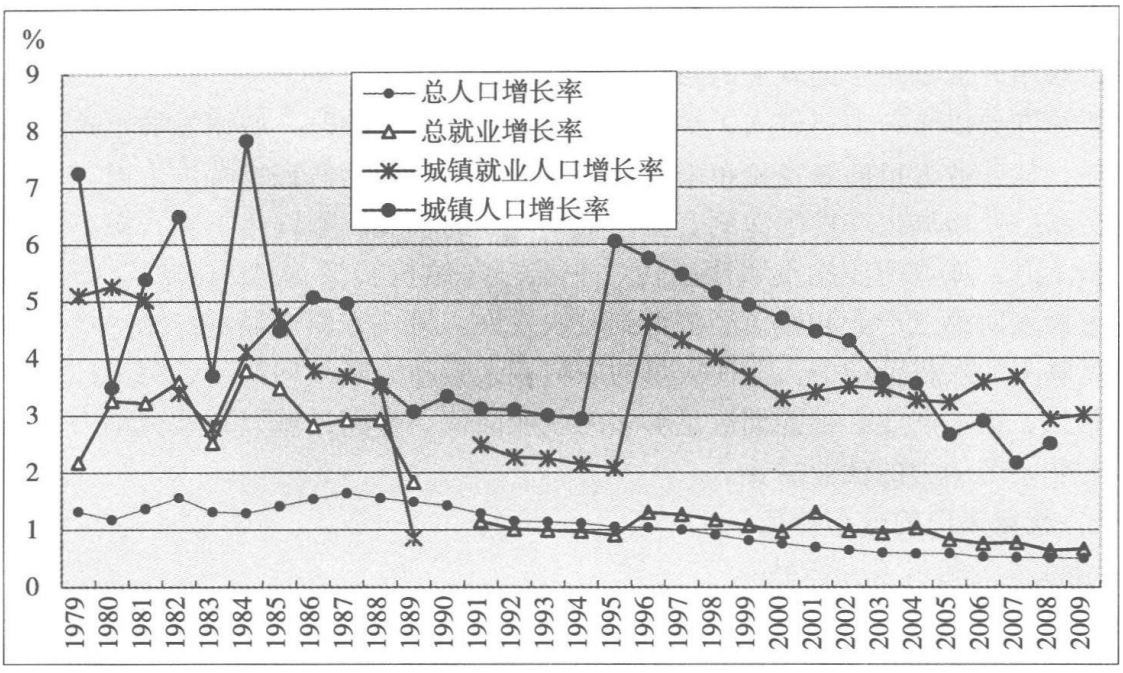


图 11—4　1978 年以来城镇人口与城镇就业人口增长率变化趋势比较

为促进下岗职工再就业，劳动部门提出“再就业工程”试行办法，鼓励、扶持企业和社会对下岗职工和富余职工进行开发性安置，对他们进行职业培训，支持自行创业和自谋职业。1994 年初，再就业工程在全国 30 多个城市进行试点，1995 年在全国推广实施。通过几年再就业工程的实施和扩张性宏观经济政策的实行，全国就业压力得以缓解。

总体来看，自 20 世纪 90 年代以来，随着社会主义市场经济体制的初步建立，就业方式发生转变，逐步形成了以市场为导向的就业方式。中国经济的增长模式也开始由粗放式向集约式转变，经济增长对劳动力吸纳的数量呈现出下降趋势。从图 11—5 中可以看出，就业人口占劳动年龄人口比重自 20 世纪 90 年代以来一直保持下降势头。因此解决就业问题依然是当前和今后一个较长时期内的艰巨任务。

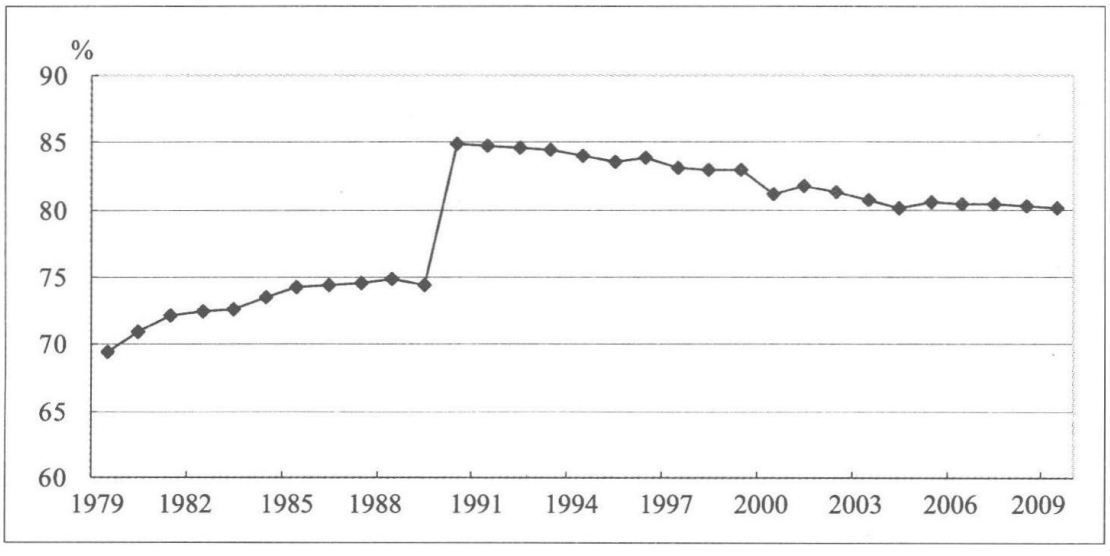


图 11—5　1978 年以来就业人口占劳动年龄人口比重变动趋势

资料来源：《中国统计年鉴 2010》，北京，中国统计出版社，2010。

二、改革开放以来中国就业的结构特征与变化趋势

自改革开放以来，中国进入了快速的城镇化和工业化阶段，城镇发展迅速，产业结构变化明显。从就业人口的城乡分布来看，城镇就业人口的比例在大幅度上升。同时，三次产业的劳动就业格局也在发生深刻变化。第一产业的就业份额逐年下降，第三产业的就业份额稳步上升，就业产业比重顺序正由“一二三”结构转变为“一三二”结构。这一变化，一方面表明第三产业和城镇经济得到较快发展，另一方面也显示，第一产业的发展不能吸纳足够多的农村劳动力，促使大量的农村剩余劳动力必须向第二、第三产业转移，这又要求第二、第三产业必须能创造足够多的就业岗位，来满足城镇新增劳动力和从农村转移出来的剩余劳动力的就业需要。

（一）就业人口的分布特征

1. 就业人口的城乡分布特征

改革开放以来，城镇就业人口保持较快增长，1978—2009 年城镇新增就业人口21 606 万人，年均约增加 697 万人。1978—1989 年间城镇就业增长率达 3.90%，1990—2009 年间达 3.22%，城镇就业一直保持较高的增长趋势。乡村就业人口，在 1998 年以前也一直在上升，1978—1997 年间的年均增长率为 2.5%，略慢于城镇的就业增长速度。1998 年以后，即 1998—2009 年间，农村就业表现出负增长，以年均 0.41%的速度递减。这说明改革开放以来，从农村流向城镇的劳动人口规模在逐年扩大。从城乡就业比例结构看，1978 年城乡就业结构比为 0.24∶0.76，2009 年为 0.40∶0.60，这 31 年间，城镇就业人口所占比重增加了 16 个百分点。但从总体来看，农村就业人口目前仍然占绝对多数，是城镇就业人口的 1.5 倍。

从城乡的就业状况来看，城镇的就业率（城镇就业人口与城镇人口之比）总体呈下降趋势，农村的就业率（农村就业人口与农村人口之比）一直向上攀升，进入 20 世纪 90 年代后，农村的就业率开始超过城镇就业率。2005 年，农村就业率高出城镇就业率 16.5 个百分点。2008 年和 2009 年由于受世界金融危机的影响，这种扩大趋势有所放缓（见表 11—7）。这表明，农村剩余劳动力向城镇的转移难度在加大，农村的就业压力在逐年增加。

表 11—7　　城镇和农村就业率变动趋势的对比（%）

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
城镇就业率	55.0	51.0	56.4	54.1	50.4	48.6	50.0
农村就业率	40.0	45.9	56.7	57.0	60.5	65.1	65.8

资料来源：《中国统计年鉴 2010》，北京，中国统计出版社，2010。

2. 就业人口的所有制结构特征

改革开放以来，随着多元所有制经济形式的发展和雇佣政策的转变，各种经济形式的人口就业结构也在发生根本性变化。

在城镇，国有经济的就业规模从改革至 20 世纪 90 年代中期保持缓慢增长，此后开始收缩。1995 年以前，国有经济从业人员的规模仍在继续上升，就业总量从 1978 年的 7 451

万人增加到1995年的11 261万人，年均增长2.5%。随着国有企业改革的进一步深入，国有经济的就业规模开始缩小，1996年国有经济的就业人员比1995年减少了17万人，1997年继续在1996年的基础上减少了200万人。自1996年开始，国有经济的就业规模以年均5.9%的速度在不断缩小。2005年底国有经济的就业人口为6 488万人，仅相当于1995年国有经济就业人口的一半。到2009年，国有经济的就业人口继续下降到6 420万人，4年间减少了68万。

改革期间，城镇集体经济也经历了从扩张到收缩的过程。在1991年以前，城镇集体经济与国有经济一样，就业规模在不断扩大，1978—1991年，城镇集体经济就业人口从2 048万人增加到3 628万人，年均增长4.5%，略高于国有经济。1991年以后，城镇集体经济就业人口开始快速收缩，年均下降速度为10.2%，至2009年仅剩618万人，不到1991年的1/5。

城镇个体私营经济发展迅猛，目前成为城镇就业的主要途径之一。特别是20世纪90年代以来，政策环境的改善为个体私营经济的发展创造了有利的制度环境，1990—2009年，城镇个体私营经济的从业人员由671万人增加到9 790万人，增长了13.6倍，年均增长15.2%。

城镇混合经济的从业人员自改革开放以来也在快速增长。城镇混合经济中的新兴单位如有限责任公司、股份有限公司、港澳台商和外商投资等单位的就业，自改革开放以来，尤其是20世纪90年代以来，经历了从无到有、从小到大的增长过程。1990年城镇混合经济的就业人口仅166万人，到2009年则达4 291万人，年均增长速度为20.0%，城镇混合经济成为城镇就业增长最快的经济部门。

从城镇各经济类型所占比重的比较来看，国有经济在改革开放期间依然是城镇就业的主要渠道，但城镇就业中国有经济所占的比重自改革开放以来一直在下降，从表11—8可以看出其比重从1978年占城市全部就业的78.3%下降到2009年的20.6%。城镇集体经济在1998年以前就业人员所占的比重仅次于国有经济，在1978—1998年期间的前6年就业比重还表现出上升趋势。1998年开始让位于个体私营经济，此后一直下降，目前仅占城镇就业的2%。个体私营经济和混合经济自20世纪90年代以来发展迅猛，是中国城镇就业的重要途径。

表11—8　　城乡各经济类型占就业人口比重（%）

	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2009
城镇							
合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
国有经济单位	78.3	70.2	60.7	59.1	35.0	23.7	20.6
集体经济单位	21.5	26.0	20.8	16.5	6.5	3.0	2.0
个体私营经济	0.2	3.5	3.9	10.7	14.7	22.8	31.5
三资企业	0	0	0.4	2.7	2.8	4.6	5.4
其他城镇混合经济	0	0.3	14.2	11.0	41	45.9	30.5

续前表

	1978	1985	1990	1995	2000	2005	2009
乡村							
合计	76.3	74.3	73.7	72.0	67.9	64	60.1
乡镇企业	7.0	14.0	14.3	18.9	17.8	18.8	20.0
个体私营企业	—	—	2.5	5.2	5.7	5.9	6.9
农户经济	69.3	60.3	56.9	47.9	44.4	39.2	33.2

注：乡村经济的合计数值为乡村就业人口占全部就业人口的比例。

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

在乡村，乡镇企业是吸纳农村剩余劳动力的重要渠道。乡镇企业在1978—1993年之间处于高速发展时期，就业人口从2 827万人增加到12 345万人，每年新增就业人口635万人，年均增长10.3%。1993年以后进入平稳发展阶段，就业人口基本稳定，个别年份就业规模有所下降，但基本保持上升趋势。至2009年底，乡镇企业就业人口为15 588万人，与1993年相比增加了3 243万人，每年新增就业人口约200万人，年均增长为1.5%。根据《中国统计年鉴1993》，1980—1990年间，乡镇企业人均固定资产净值年平均增长率为7.3%，1990—1992年间的平均增长率提高到11.6%，这粗略表明，乡镇企业进入20世纪90年代以后，也在开始走资本深化的发展道路，从而导致就业吸纳能力的下降。尽管目前乡镇企业就业吸纳能力不如改革开放初期，但仍然是中国农村劳动力就业的主要渠道之一，目前乡镇企业的从业人员已超过全部城镇就业的1/2。

20世纪90年代，农村个体私营经济开始成长起来。20世纪90年代农村个体私营经济从无到有，从小到大，发展迅猛。1990年底农村个体私营经济从业人员仅1 604万人，1999年底则达4 796万人，增加近2倍，年均增长12.9%。21世纪前几年，农村个体私营经济规模有所下降，2001年农村个体私营经济的从业人员仅3 816万，与1999年相比减少了980万。自2002年起，农村个体私营经济的就业规模又开始回升，2002年为3 885万人，2006年为4 779万人，2009年为5 403万人，年均增长率达4.4%。

农户经济的从业人员增长缓慢，进入20世纪90年代以后就业规模总体呈下降趋势。1978年农户经济从业人员27 811万人，1990年为36 839万人，年均增长2.4%。自此以后开始下降，2005年从业人员为29 734万人，2009年为25 884万人。由于统计口径的变动，从绝对量的变动来比较有时缺乏可比性，从相对量上考察，可能更能反映就业的变动趋势。从从业人员占全国总就业的相对比重来看，农户从业人员的比重自改革开放以来一直保持下降，从1978年的69.3%下降到2009年的33.2%，说明农村的富余劳动力在累积性增长。

3. 就业人口的产业分布特征

改革开放以来，产业结构发生明显变化。按三次产业来划分，各产业的从业人员增幅变动各不相同，其中，第一产业的就业增长率最低，就业份额迅速下降；第二产业居中，基本保持稳定；第三产业增长率最高，就业份额不断上升，已成为当前吸收就业的主渠道。

从各产业从业人员所占比重变动的总体趋势来看，第一产业直线下降，从1978年的70.5%下降到2009年的38.1%。第二产业在改革开放的前十年保持上升，从1978年的17.3%增加到1988年的22.4%，提高了5.1个百分点。1988—2002年，第二产业的就业比重变化不大，基本稳定在22.4%的水平，近几年略有上升，2009年为27.8%。变化最大的是第三产业，其就业比重一直保持上升，从1978年的12.2%上升至1994年的23.0%，开始超过第二产业，此后继续上升，2005年就业比重达31.4%，比第二产业高出7.6个百分点，2009年达34.1%，比第二产业高6.3个百分点（见图11—6）。

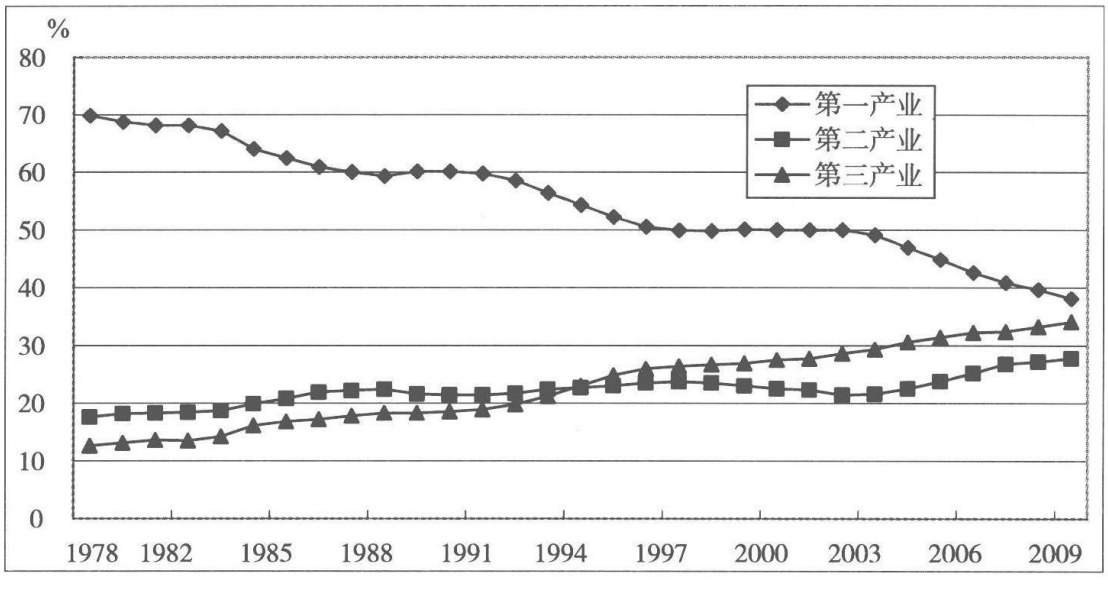


图11—6　各产业就业比重变动情况

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

从三次产业的就业规模的变动来看，第一产业在20世纪90年代以前，除个别年份以外，总规模在不断扩大，就业总量从1978年的28 318万人增加到1989年的33 225万人，每年新增就业人口为446万人，年均增长1.5%，第一产业的就业贡献率（即第一产业新增就业人口与新增总就业人口的比）为32.3%。在1990—2009年间，第一产业就业规模有升有降。20世纪90年代前半期呈下降趋势，90年代后半期到21世纪初有所回升，自2003年以来又开始出现负增长。从总趋势看，第一产业从20世纪90年代以来，就业的绝对量在减少，并以年均1.4%的速度在递减，就业贡献率为－69.5%。

改革开放以来，第二产业就业规模总体保持上升趋势，在1978—1989年间，每年平均新增就业人口457万人，年均增长率为5.1%，就业贡献率为33.1%。从新增就业规模看，第二产业与第一产业十分接近。但由于第二产业基数较小，因此其增速要高于第一产业。在1990—2009年间，第二产业的就业增长有所放缓，每年新增就业人口412万人，就业年均增长率降为2.4%；另一方面，就业贡献率则上升为59.1%，要略高于前一时期。而对第二产业内部的工业部门而言，第二时期不论是就业的贡献率还是增长率都远低于第一时期，这与工业部门产值的增长形成较强反差。

第三产业是就业增长最快的产业。在1978—1989年间第三产业每年新增就业人口476

万人，年均增长 6.8%，就业贡献率为 34.5%，略高于同期的第一、第二产业；而在 1990—2009 年间，每年新增就业人口 770 万人，是前期新增就业人口的 1.6 倍。在第二个时期，第三产业的就业年均增长率略低于前期，为 4.3%，但与同期的第一、第二产业相比，它仍然是就业增长率最高的产业，其就业贡献率为 110.4%，是同期第二产业的 1.9 倍。就各产业就业贡献率的比较而言，第三产业一直高于第一、第二产业，尤其是进入 20 世纪 90 年代以后，第三产业的贡献率增加了 2 倍，已成为吸纳第一产业转移劳动力的主渠道（见表 11—9）。

表 11—9　　三次产业就业的增长率与贡献率

	1978—1989 年				1990—2009 年			
	第一产业	第二产业	其中：工业	第三产业	第一产业	第二产业	其中：工业	第三产业
新增就业人数	4 907	5 031	3 478	5 239	−9 206	7 828	2 662	14 624
就业贡献率	32.3%	33.1%	22.9%	34.5%	−69.5%	59.1%	20.1%	110.4%
年均就业增长率	1.5%	5.1%	4.2%	6.8%	−1.4%	2.4%	1.3%	4.3%

注：1990 年劳动统计口径发生变化，因此该年的就业增长率表现出异常，为了各时期数据相对具有可比性，故这一年的数据不列入讨论范围。

资料来源：根据《中国统计年鉴 2010》相关数据计算得出。

（二）中国劳动的就业形势

1. *劳动力供求态势*

自改革开放以来，中国的经济体制和结构发生了深刻变化，经济一直保持良好增长势头。经济的快速增长也创造了更多的就业机会，为国民经济的稳定和人民生活水平的提高做出了重要贡献。然而，中国是个人口大国，劳动力总量庞大，目前又是劳动年龄人口的高峰期，就业形势不容乐观。兼之目前中国经济体制转轨和经济增长方式转型不断加快，经济结构调整不断加速，由此而排挤出的劳动力也在增多，就业形势更趋严峻。

从劳动供给来看。中国是个人口大国，截止到 2009 年末，中国总人口达 133 474 万人，其中城镇人口 62 186 万人，占总人口的 46.6%，乡村人口71 288万人，占总人口的 53.4%。1978—2009 年间，人口的年均自然增长率为 10.6‰，尽管低于同期世界平均人口自然增长率，但由于人口基数大，由此产生的劳动力总量就业压力仍十分突出。中国正处于劳动年龄人口不断上升时期，形成持久的劳动供给。根据统计年鉴数据，从改革开放到 20 世纪 80 年代前半期，新增就业岗位还能满足新增劳动力就业需要。20 世纪 80 年代后半期以来，年均新增劳动力开始超过新增就业岗位的数量，21 世纪以前呈现出扩大趋向。此外，从劳动参与率（即经济活动人口数量与劳动适龄人口的比例）来看，1996 年以来，劳动参与率一直在下降，一是年轻人口接受教育培训的时间延长，推迟了进入劳动力市场时间，二是年龄较大的群体和谋职中屡受挫折的一些劳动人口由于缺少竞争力退出劳动力市场。表 11—10 显示了劳动力的供求变化。

表 11—10　　劳动力的供求比较

	年均新增劳动年龄人口（万人）	年均劳动参与率	年均新增劳动供给（万人）	年均新增劳动需求（万人）
1979—1984	1 305	73%	1 368	1 435
1985—1989	1 781	75%	1 455	1 426
1990—1995	1 027	85%	706	663
1996—2000	1 491	84%	1 027	804
2001—2005	1 059	83%	777	748
2006—2009	823	82%	484	543

注：1990 年从业人员的统计口径发生变化，为具有可比性，该年数据不列入讨论范围。

资料来源：根据 1996—2010 年《中国统计年鉴》数据推算得出。

由于中国农村人口占总人口的 57%以上，劳动年龄人口都被视为就业人口（不是列入农业就业人口，就是列入非农就业人口），用此数据作依据进行分析将夸大中国的就业率，很难真实反映中国劳动就业的状况，因此，考察城镇就业对就业形势的分析将更有参考价值。表 11—11 反映了自改革开放以来城镇劳动供求的基本状况。表 11—11 中的城镇经济活动人口数据是统计局公布的全国经济活动人口减去农村就业人口所得出的数值；城镇劳动供给人口用城镇 16～64 岁之间人口数即城镇劳动年龄人口数来表示；城镇失业率是经济活动人口中非就业人口与经济活动人口的比；城镇登记失业率是国家统计局公布数据。这里部分数据尽管是估算结果，但大致反映了自 1978 年以来中国城镇就业的变动趋势。

从 1978 年到 2009 年，城镇的就业规模在不断扩大，但城镇劳动力也在不断增多，供求缺口有不断扩大的趋向。尤其是进入 20 世纪 90 年代以来，城镇新增就业岗位远低于新增劳动供给。其供求缺口，在 1990—1995 年间为 131 万人，1996—2000 年间上升至 245 万人，2005—2009 年间上升至 457 万人，城镇就业形势日趋严峻。原因是，中国进入 20 世纪 90 年代以来，随着产业结构调整和国有企业改革的深入，大批城镇职工下岗，其中很大部分处于失业状态。与此同时，农村劳动力大规模向城市转移和每年新增劳动力也构成对城镇劳动力市场的压力。这种就业形势紧张状况，一是表现为城镇失业率的逐年升高，二是表现为城镇劳动参与率的逐年下降。

表 11—11　　城镇劳动供给人口、经济活动人口、劳动参与率与失业率变化

年份	城镇劳动供给人口（万人）	城镇经济活动人口（万人）	城镇劳动参与率（%）	城镇就业人口（万人）	城镇失业率（%）	城镇登记失业率（%）
1978	10 347.0	10 044	97.1	9 514	5.3	5.3
1979	11 189.5	10 567	94.4	9 999	5.4	5.4
1980	11 579.7	11 067	95.6	10 525	4.9	4.9
1981	12 203.5	11 493	94.2	11 053	3.8	3.8
1982	13 210.2	11 807	89.4	11 428	3.2	3.2
1983	13 843.3	12 017	86.8	11 746	2.3	2.3

续前表

年份	城镇劳动供给人口（万人）	城镇经济活动人口（万人）	城镇劳动参与率（%）	城镇就业人口（万人）	城镇失业率（%）	城镇登记失业率（%）
1984	15 082.7	12 465	82.6	12 229	1.9	1.9
1985	15 922.1	13 047	81.9	12 808	1.8	1.8
1986	16 900.6	13 556	80.2	13 293	2.0	2.0
1987	17 918.9	14 060	78.5	13 783	2.0	2.0
1988	18 744.3	14 563	77.7	14 267	2.0	2.0
1989	19 511.2	14 768	75.7	14 390	2.6	2.6
1990	20 140.1	17 615	87.5	17 041	3.3	2.5
1991	20 812.4	18 065	86.8	17 465	3.3	2.3
1992	21 460.7	18 491	86.2	17 861	3.4	2.3
1993	22 129.7	18 922	85.5	18 262	3.5	2.6
1994	22 883.0	19 333	84.5	18 653	3.5	2.8
1995	23 636.9	19 830	83.9	19 040	4.0	2.9
1996	25 068.3	20 737	82.7	19 922	3.9	3.0
1997	26 821.4	21 761	81.1	20 781	4.5	3.1
1998	28 401.6	23 066	81.2	21 616	6.3	3.1
1999	29 932.4	23 809	79.5	22 412	5.9	3.1
2000	32 180.1	25 058	77.9	23 151	7.6	3.1
2001	33 640.0	25 347	75.3	23 940	5.6	3.6
2002	35 424.6	26 400	74.5	24 780	6.1	4.0
2003	37 365.0	27 282	73.0	25 639	6.0	4.3
2004	39 192.3	28 099	71.7	26 476	5.8	4.2
2005	40 472.6	29 383	72.6	27 331	7.0	4.2
2006	41 721.4	30 525	73.2	28 310	7.3	4.1
2007	43 049.8	31 005	72.0	29 350	5.3	4.0
2008	44 104.9	31 973	72.5	30 210	5.5	4.2
2009	45 395.8	32 937	72.6	31 120	5.5	4.3

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》数据推算得出。

2. 经济增长与就业弹性

就业增长有赖于经济的增长，就业与经济增长有着密切关系。改革开放以来，中国经济有涨有落，劳动力市场的波动也是有起有伏。

1979—1984 年，中国经济保持持续快速增长，经济增长率从 1979 年的 7.6%提高到 1984 年的 15.3%。快速的经济增长为国民经济创造了大量的就业岗位，就业增长率在稳步上升，从 1979 年的 2.2%上升到 1984 年的 3.8%，城镇失业率从 1979 年的 5.4%下降到 1984 年的 1.9%。

1984—1986年出现了改革以来的第一次经济过热，经过适当调整，经济增长率从1984年的15.3%下降到1986年的8.8%，就业增长率下降到2.8%，城镇失业率上升到2.0%。1986—1988年中国经济出现第二次过热，经济增长率又回升到11.3%，就业增长率也增加到2.9%，城镇失业率保持在2.0%的水平上。经过几年调整，1990年经济增长又回落到3.8%，1991年就业增长率下降到1.1%，城镇失业率上升到3.3%。

1992年经济又开始升温，经济增长率上升至14.1%，就业增长率与1991年基本平齐，为1.0%，城镇失业率与1991年也基本一致。1996年实现“软着陆”，经济增长速度降为10.0%，同时就业增长率略有回升，为1.3%，而城镇失业率上升至3.9%。

1996—1999年，中国经济受通货紧缩和内需不足困扰，经济增长率呈下降趋势，2000年经济形势开始好转，进入良性的平稳发展趋势，2000年经济增长速度为8.9%，2005年为10.7%。然而，就业增长率自1996年以来一直呈下降趋势，城镇失业率直线上升，2005年就业增长率下降到0.8%，城镇失业率达7.0%。2008年和2009年由于受世界金融危机的冲击，经济增长和就业都有所放缓，经济增长率从2005年的11.3%下降到2009年的9.1%，对应期间的就业增长率从8.3%下降为6.6%。

在20世纪90年代以前，就业与经济增长存在较强的正相关关系，1979—1989年就业增长率与经济增长率的相关系数为0.58，说明就业与经济增长基本是保持同步的。但此后经济增长对就业的拉动作用在减弱。进入20世纪90年代后，经济增长对就业的影响存在较大的波动。改革开放以来中国经济增长对就业的影响可以分为特征明显的六个时期：1979—1984年、1985—1989年、1990—1995年、1996—2000年、2001—2005年和2006—2009年。与前面提及的原因一样，由于1990年统计口径的变更，1990年的数据不列入讨论范围。

在1979—1984年间即改革开放初期，年均新增就业人数大于新增劳动供给人数，就业形势相对宽松。在1985—1989年间年均新增劳动供求基本平衡，略显供大于求。此后，新增劳动供给与劳动需求的供求缺口开始拉大，并表现出逐年扩大趋向。1991—1995年期间，新增劳动供求缺口年均为83万人。到了1996—2000年间的通货紧缩时期，中国经济出现需求疲软，就业严重不足，此时供求缺口上升为223万人，达到历史的最高峰。2001年以后，经济形势开始好转，但就业缺口仍在继续扩大，2001—2005年间年均新增劳动供求缺口约为29万人，2006—2009年间年均新增劳动需求再次超过供给，与第一阶段基本相近，但从总量来看，劳动供给仍是严重超过需求，就业形势依然十分严峻。①

事实上，就业的增长自改革开放以来一直保持下降趋向，不论宏观经济运行是否良好。具体而言，中国实际国内生产总值的年平均增长率从1979—1989年的9.69%上升到1990—2009年的10.45%，而对应期间的就业增长率分别从3.04%下降到0.98%。换言之，实际GDP的就业弹性出现大幅度的下降，从前一个时期的0.31下降到后一个时期的0.09。另一个就业形势恶化的表现是，劳动参与率也在不断下降。这两点足以表明经济增

① 在中国统计局所公布的就业数据中，中国农村劳动年龄人口都被视为就业人口，因此统计局的数据有可能高估中国的实际就业水平（周建安，2007），但就趋势而言，并没有证据显示高估程度发生显著变化，因此统计局的数据对就业变动趋势的分析仍具有重要参考价值。

长创造就业的能力在显著减弱。

表 11—12 显示了整体经济与三次产业就业弹性在五个时期内的变动趋势。从整体经济来看，总就业弹性自改革开放以来基本保持下降趋势。唯一例外的是，在 1995—2000 年间，即在通货紧缩和宏观需求不足的困扰时期，总就业弹性表现有些异常，略高于前后两个时期。从表 11—12 中可以发现一个显著特征，即农业与非农业的就业弹性表现出很强的负相关性，尤其是 20 世纪 90 年代以来。具体而言，第一产业（农业）这六个时间段的就业弹性分别为 0.20、0.48、−0.43、0.08、−0.30 和−0.72。从农业部门就业弹性的这种变动趋势中，基本可以观察出农业部门就业人口向外转移的迹象。对应期内第二产业（工业和建筑业）就业弹性分别为 0.62、0.38、0.14、0.07、0.20 和 0.39。这说明，自改革开放以来第二产业的就业吸纳能力基本保持下降趋势。在第二产业内部，工业部门的表现值得注意。工业增加值的年均增长率在 20 世纪 90 年代以后不仅远高于同期的总产出增长率，比增长最快的行业即第三产业也高出 1.9 个百分点，而对应的就业弹性大部分年份低于第二产业的总体水平，并自改革开放以来到 20 世纪末直线下降，在 1995—2000 年间还出现负弹性，说明工业部门的就业吸纳能力一直较弱，并在大幅下滑。进入 21 世纪后虽有所回升，但仍远低于 20 世纪 90 年代以前的水平。就第三产业而言，这六个时期的就业弹性一直为正，虽然近期有所下降，但还是可以看出，自 20 世纪 90 年代中期以来，第三产业是中国创造就业的主渠道。

表 11—12　　就业弹性的变化

	各时期实际产出年均增长率（%）					各时期年均就业弹性				
	总产出	A	B	B_i	C	总弹性	A	B	B_i	C
1979—1984	3.09	1.45	5.53	4.50	7.95	0.33	0.20	0.62	0.51	0.67
1985—1989	2.80	1.48	4.54	3.83	5.53	0.29	0.48	0.38	0.31	0.44
1991—1995	1.00	−1.80	2.47	2.54	7.10	0.08	−0.43	0.14	0.14	0.65
1996—2000	1.15	0.29	0.71	−4.09	3.27	0.13	0.08	0.07	−0.40	0.34
2001—2005	1.02	−1.18	2.20	2.93	3.70	0.10	−0.30	0.20	0.27	0.35
2006—2009	0.71	−3.30	4.64	4.64	2.85	0.06	−0.72	0.39	0.40	0.23

注：A=第一产业；B=第二产业；B_i=工业；C=第三产业。

资料来源：根据《中国统计年鉴 2010》数据推算得出。

（三）中国农村劳动力的转移

我国是一个农业大国，更是一个农业人口大国。尽管经过改革开放 30 多年，农村劳动力转移取得了巨大的成绩，但是农村人口庞大，劳动力素质偏低，在很大程度上制约了我国城镇化进程和农村剩余劳动力的转移速度。农村劳动力过剩，人力资源闲置，在很大程度上制约了农民收入的增长，因此，农村剩余劳动力转移成为一个提高农民收入的至关重要的问题。

1. *改革开放以来中国农村劳动力转移的基本进程*

20 世纪 70 年代末以来，以农村家庭联产承包责任制为先导的农村经济体制改革，刺激了农村劳动生产率的提高，也使农民相应获得更多的生产经营权和就业自主权。农村劳

动力的快速增长和生产率的相对提高，加大了农村的就业压力，越来越多的农村劳动力必须向非农产业转移；工业化和城镇化的发展拉动了就业的增长，为农村劳动力的转移提供了可能性；城镇和沿海开放城市相对较高的收入水平也为农村劳动力的转移提供了诱因。在这三方面因素的促成下，中国农村劳动力开始大规模地向城市转移。至2009年，中国农村劳动力的转移大体可分为以下几个阶段：

第一阶段，1978—1984年，农村劳动力流动的恢复阶段。改革开放之前，农村的集体产权和集体劳动、统一分配制度控制着农民的流出，城乡分隔的户籍制度更限制城镇农民的流入，农民由农村向城市的转移渠道非常狭小。1978年农村开始实行家庭承包责任制，农业生产率得到极大提高，农村的就业问题也开始显现出来。1984年中央一号文件明文允许农民可以进城务工经商，自理口粮到集镇落户。这就出现了以农民自主就业和市场机制引导为主的农村劳动力流动。据估计，改革开放初期，全国出县就业的农村劳动力不超过200万人，流动的地域半径也较小。

第二阶段，1985—1989年，地区经济发展差距逐步拉大，劳动力流动数量大幅度上升，形成第一个外出就业高潮。20世纪80年代中期，乡镇企业异军突起，成为经济的主要增长点，吸纳了大量农村劳动力。1983—1988年间，乡镇企业共吸收了6 300万农村劳动力。由于乡镇企业主要在东部沿海地区和大中城市周围条件较好的地区得到快速发展，劳动力跨地区流动开始增加。1989年出现第一次外出就业高峰，农村劳动力流动人数达3 000万人，其中跨省流动约700万人。

第三阶段，1992—1996年，需求拉动就业迅速扩张，以城镇为主要载体的外出转移速度逐渐超过通过乡镇企业就地转移速度。1992年，邓小平南方谈话掀起了经济改革的又一高潮，民营经济迅速发展，境外直接投资迅速增长，沿海乡镇企业得到进一步发展，对农村劳动力的需求也迅速扩张，1994年出乡就业的农村劳动力人数达6 200万人，其中跨省流动的2 200万，1996年出乡就业劳动力达7 222.6万人，出省的2 363.5万人。

第四阶段，1997—2002年，内需不足，市场疲软，经济增长放缓。国有企业不景气，下岗人员增多，就业压力加大；乡镇企业的发展出现下滑趋势，对农村劳动力的吸纳能力下降；部分城市对流动就业进行了一定程度的限制。诸多因素促成流动就业的增势趋缓，1997年和1998年甚至出现大量民工回流。1997年出乡就业劳动力为3 890.3万人，其中出省的劳动力为1 488.3万人，与1996年相比下降了一半以上。1998年稍有回升，出乡流动农民工为4 935万人，其中出省的为1 862万人。1999年出乡劳动力恢复到5 203.6万人，其中出省的为2 124万人，2002年出乡劳动力达9 430万人，其中出省劳动力为3 745万人。

第五阶段，2003—2007年，经济复苏，经济进入相对平稳的发展阶段。沿海发达地区和城市工业化继续加快步伐，就业需求继续增加，此外，城乡收入差距的扩大也拉动了农村劳动力流动的增长。2005年农村流动劳动力达18 319万人，其中跨省的达4 779万人。在2003—2007年间，外出就业农村劳动力年均增长650万～700万人，按50%的比例计算，跨省的年均增量大约为325万～350万人。这些跨省的农村劳动力继续向东部沿海地区和城市的二、三产业集中，在外向型行业就业的比重明显上升。表11—13显示了1989年以来农村劳动力跨省流动态势。

第六阶段，2008—2009年，为危机冲击和深刻调整阶段。2008年爆发的国际金融经济危机造成2008年下半年出现较大规模的农民工离城返乡。至2009年上半年末就业形势趋缓，农民工就业得到较快恢复，但就业的地域结构、行业结构、总体供求关系都在发生深刻的调整。

表11—13　　改革开放以来农村劳动力跨省流动态势

	1989—1995	1996—1997	1998—1999	2000—2001	2002—2007
跨省流动劳动力年均增量（万人）	237.6	−875.0	318.0	324.2	325～350

资料来源：《中国经济年鉴2005》，国家统计局农调队调查数据，《我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究》课题组调查数据。

2. 中国农村劳动力转移的特征

农村劳动力转移由经济发展状况、地区的收入差异、地区和行业的特征和制度因素，以及劳动力的自身条件等多种因素决定。这多种因素的作用使得中国农村劳动力的转移表现为以下几个特征：

第一，人口迁移与流动的基本流向是由农村流向城镇，由中西部地区流向东部地区。劳动力流动的区域配置总体显示了从中西部地区向东部地区流动的态势。根据国务院发展研究中心2006年对2 749个村庄的调查，每个村平均拥有劳动力1 081人，务农的占52.10%；非农就业的占47.57%，其中本地非农就业的占21.06%，外出务工的占26.51%。2009年的百村调查结果显示，被调查村2007年外出就业达到49 874人，占被调查村劳动力总数的42.1%。全村有人外出（出县）就业的农户共22 122户，占被调查村农户总数的39.5%。由此可见，外出务工是农村劳动力转移的主渠道。从农民工就业区域布局来看，2003年东、中、西部地区的分布比例为69.9∶14.9∶15.2，2006年为70.1∶14.8∶14.9。[①] 在出现金融危机的2008年和2009年，广东等以外向型经济为主的东部地区受危机的冲击较大，出口大幅下降，2008年下半年大批的农民工找不到雇用单位被迫返乡。2009上半年经济开始复苏，农民工继续离乡返城。不过，农民工地域分布结构却在悄然发生变化。国家统计局2009年的调查显示，与2005年相比，东部地区吸纳外出农民工占外出农民工总数的比重由75.4%下降到62.5%，中部地区由12.3%提高到17%，西部地区由12%提高到20.2%。虽然外出农民工的就业地仍以东部地区为主，但农民工流动开始从东部地区向中西部地区转移。

2009年在长三角地区和珠三角地区务工的农民工与2008年相比明显减少。2009年在长三角地区务工的农民工比2008年减少7.8%，珠三角地区减少22.5%。从占全国外出农民工的比重看，2009年长三角和珠三角地区务工的外出农民工所占比重分别为19.4%和22.6%，比2008年各自下降了2.4和7.6个百分点。在长三角和珠三角地区务工的农民工减少，特别是在珠三角地区务工的农民工大幅减少，造成了2009年下半年东部沿海

① 本节有关农村劳动力转移数据2005年以前来自《中国经济年鉴2005》和国家统计局农调队调查数据，2005年之后数据来自《我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究》课题组课题论文《中国农民工问题总体趋势：观测“十二五”》（《改革》，2010（8））。

地区严重的“用工荒”现象。

第二，省际间流动人口所占比重在2007年之前持续增长，2008年和2009年这两年有所下降。自1997年以来，跨省流动农村劳动力数量的总趋势在不断增加。根据第五次人口普查数据，2000年跨县流动人口为7 900万人，而跨省流动者则高达4 200万人。如果与1990年的人口普查数据比较，省际迁移占流动人口总量的比重从32%增加到了54%。其中有很大部分是流向珠三角和长三角地区。导致省际流动规模持续增长的原因，一是产业集群导致了流动人口的空间积聚，因为绝大多数农村劳动力的流动行为都是基于输入地对劳动力的需求这一前提条件；二是交通和电信的迅猛发展使流动人口的交通成本和心理成本持续降低，他们流动的空间距离自然会加大。这意味着，在相当长的时期内农村剩余劳动力流向最多的区域还是经济增长速度较快的地区。

在2008年和2009年，跨省外出的劳动力比重有所下降。2009年外出农民工中，在省外务工的农民工比2007年减少了约60万人，减少0.7%，在省内务工的农民工比2007年增加约600万人，增长8.5%。调查结果显示，2009年外出农民工增加，主要是在省内就近转移的农民工数量大幅增加。分地区看，东部地区农民工仍以在省内务工为主，中西部地区农民工大多数在省外务工，但中西部地区农民工在省内就近务工的比例明显增加。

第三，农民工的产业流向以非农业为主。据农业部固定观察点近几年的调查分析，农村劳动力流动中从农业流向非农产业的占95%以上。农民工的产业流向有两类情况：一是在大中城市，主要进入商业服务业和建筑业。另一类是进入东南沿海发达地区形成的制造业基地，在珠江三角洲、闽南、浙江沿海、苏南地区，外来农民工进入第二产业的占60%～80%。根据国务院发展研究中心农村部课题组的跟踪研究，2008年以前我国农民工就业的行业结构有以下主要特征：一是以制造业和建筑业为主，从事制造业的农民工比重最高；二是服务业就业比重，尤其是城市服务业的就业比重稳中有升；三是外向型制造业就业比重逐步上升。

金融危机后，农民工就业的行业结构出现了一些新趋势。国家统计局公布的《2009年农民工监测调查报告》显示，在外出农民工中，从事制造业的农民工所占比重依然最大，占39.1%，但比上年下降了2.6个百分点；其次是建筑业，占17.3%，服务业占11.8%，住宿餐饮业和批发零售业各占7.8%，交通运输仓储邮政业占5.9%，这些行业与上年相比均有所增长。总的来看，农民工就业从制造业向服务业转移的趋势更加明显，餐饮、娱乐、新型服务业等第三产业正在成为更多农民工就业的重要选择。

第四，从年龄结构上来说，农村外出转移的劳动力主要以劳动力年龄人口或青壮年人口为主。第二次全国农村普查数据显示，青壮年是外出转移劳动力的主体部分，在全部外出从业人员中30岁以下的占52.6%，30～40岁之间的占29.5%，40岁以上的占17.9%。而且在全部30岁以下的农村劳动力中，外出就业的比重占43%。国务院发展研究中心2006年对全国2 749个村庄的调查显示，74.3%的村庄认为本村能够外出务工的青年劳动力都已经转移，只有1/4的村认为本村还有青壮年劳动力可转移。这说明，虽然总体上青壮年劳动力仍存在过剩的现象，但经过近30年的持续转移，农村富余劳动力问题已经不成为农村经济发展所需要解决的主要问题。

第五，人口迁移与流动者的受教育水平高于迁出地的人口受教育水平，但低于流入地

人口的受教育水平。国家统计局2004年对31个省（市、区）的6.8万个农户和7 100多个行政村的抽样调查资料数据表明，2004年外出农民工中，文盲占2%，小学文化程度占16.4%，初中文化程度占65.5%，高中文化程度占11.5%，中专及以上文化程度占4.6%。外出农民工中，初中及以上文化程度占81.6%，比全国农村劳动力平均水平高18.3个百分点。掌握了一定的专业技能、接受过技能培训的农民工占28.2%。第二次全国农业普查结果数据进一步表明，2006年外出从业农民工中，初中及以上文化程度在80%以上，而在全部初中及以上文化程度农村劳动力资源中，外出就业的比重为33%。

在20世纪八九十年代，农业劳动力转移以兼业型为主，分离型为辅。这一阶段绝大部分转入非农产业的劳动力并没有完全脱离农业，他们或者利用闲暇时间从事农业生产，或者利用家庭辅助劳动力来经营农业，还有相当一部分属于季节性转移，农忙务农，农闲务工或经商。无论是乡镇企业职工，还是外出的“民工”，他们与农业之间仍有一条割不断的“脐带”，只要企业不景气，或国家宏观经济政策发生波动，而找不到工作，他们可能随时流回到土地上来。由于大量农业劳动力转移是以兼业型为主，所以他们始终是劳动力转移中的“游击队”，无法成为城市就业大军中的“正规军”。

值得特别注意的是，20世纪80年代出生的青年农民工已开始成为农民工的主要构成，总人数超过1亿人。他们受教育的程度明显高于上一代的农民工。在新生代农民工中，初中文化程度的已经占70%，高中文化程度的占8.7%。他们的一个普遍特征是，从事传统农业生产技能的能力较弱。他们的思想观念、生活习惯和行为方式也开始趋于城市化。新一代的农民工代表农民工的主流，说明21世纪外出农民工的劳作模式正开始由“亦工亦农”的方式向“全职非农”的方式转变。

另外，自20世纪90年代初以来，人口迁移逐步呈现出“家庭化”的趋向。在进城就业的农民群体内部长期稳定的外出明显增加，家庭化的外出明显增加。目前有相当一部分进城农民由过去一人进城到举家进城，由暂时居住到稳定居住。国家统计局公布的《2009年农民工监测调查报告》显示，在2009年外出农民工中，举家外出农民工2 966万人，占全部外出就业农民工（14 533万人）的20.4%。而且在流入地居住趋于长期化。人口流动已经由改革开放之初的以在原籍务农为主、农闲时节外出务工的季节性流动，转变为以外出务工为主、以务工为主要收入来源的全年性、多年性流动，乃至在流入地长期居住。流动人口在现居住地稳定居住的持续时间逐年增加，融入现居住地的趋势比较明显。农民工的“移民”倾向渐趋明显，相当一部分已经成为事实“移民”。

3. 农村劳动力的转移对农村及城市经济发展的影响

农村劳动力转移对中国农村经济发展的影响是深远的。在传统的工业化优先发展战略和二元经济体制下，中国农业剩余劳动力转移是很有限的，真正大规模农业劳动力向非农产业部门转移是在改革开放以后才开始。

农村劳动力的转移对农村经济的发展有着积极意义。农村劳动力从生产率相对较低的农业部门转移到生产率相对较高的非农部门、从经济不发达地区流向经济较发达地区，能够优化农业的产业结构和就业结构，提高农村的工业化水平；同时也可以缓解欠发达地区农村劳动力大量过剩的矛盾，增加农民收入，缩小城乡居民收入差距、区域经济差距，促进输出地农村经济与社会的发展。农民跨地区的流动，使不发达地区难以在当地就业的农

业剩余劳动力，通过打破城乡分割、区域流动封闭，进城打工，实现向非农产业的转移，从而开辟新的增收渠道，成为贫困地区摆脱贫困的主要途径之一。

农村劳动力的流动对城市经济的发展更是功不可没。农民工的流动首先使发达地区和城市的产业发展得到丰富劳动力资源的支撑。目前农民工已成为三大产业特别是制造业的主力。我国东部沿海发达地区在20世纪80年代中期以后，城乡经济，尤其是乡镇企业、“三来一补”企业和三资企业的迅猛发展，已使劳动力剩余变为劳动力不足，流入城镇和沿海经济发达地区就业的农民工正好起到补充作用，这些农民工现已成为我国产业工人的重要组成部分。

源源不绝的农村剩余劳动力充分供给，也降低了发达地区和城市用工单位的劳动力成本，为企业提升盈利能力、提高竞争力、加速企业积累创造了条件。劳动力流动使沿海地区在快速发展中始终保持了劳动力供大于求的总格局，使劳动力成本一直处在较低水平。从我国国有、集体企业职工与农民工的综合劳动成本来分析，在制造业，农民工工资一般仅相当于国有、集体企业职工的60%左右，而且农民工的实际工资自20世纪90年代后期以来基本没有增长，因此，农村剩余劳动力的流入给企业提供了廉价的劳动力要素，降低了企业的生产成本，提高了企业的盈利能力。

劳动成本低廉，是吸收外资和国际劳动密集产业移入的基本因素，也为扩大出口创造了有利条件。东部沿海地区凭借改革开放政策、勤奋廉价的劳动力和地理优势，吸引了外资，加快了本地资金积累，同时也刺激了加工出口贸易的发展。

农村劳动力流动也促使城镇发展机制转到由宏观调控的市场经济的轨道上来。农村劳动力的流动在促进工业发展、资本积累的同时，也形成市场机制下产业发展、人口集聚、城镇化的相互促进。以市场为导向的农村劳动力跨区域流动，改变了农村劳动力转移与工业化、城镇化三者分离的局面，改变了城镇发展的机制。农村劳动力跨区域流动，实现了农业富余劳动力转移与工业化和城镇化发展的结合，加速我国工业化和城镇化进程。

然而，大量的农村劳动力随着“民工潮”蜂拥而出，也引发了一系列社会问题，带来了一些消极影响。例如，农村劳动力的流出，使农业生产受到影响。有些村由于主要劳动力的流出，导致了留守农耕的劳动力素质和种田质量下降，个别地方出现抛荒现象，也使农村的农田水利基本建设等公益事业无法正常开展，影响到农业的健康发展。因此农村劳动力转移是一项跨世纪的复杂的系统工程，如何实现农村剩余劳动力的有序转移是个值得研究的宏观经济问题。

第三节　人口与就业政策

人口与就业问题的解决与经济发展是紧密相关的。中国经过50多年的不断探索，在人口与就业方面取得了卓著成效。从20世纪70年代以来，中国政府坚持不懈地推行计划生育基本国策，鼓励晚婚晚育，经过30多年的艰苦努力，中国在经济还不发达的情况下，有效地控制了人口的过快增长，成功地实现了人口再生产类型由高出生率、低死亡率、高自然增长率向低出生率、低死亡率、低自然增长率的历史性转变。

中国是个人口大国，解决就业问题显得繁重、艰巨、紧迫。中国政府从亿万人民的根本利益出发，高度重视就业问题。中国政府依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国劳动法》等法律法规，保障劳动者的就业权利，采取各种政策措施积极促进就业，使得劳动者的就业需求基本得到满足。

一、中国的人口政策

人口政策是一个国家社会经济政策体系中的重要组成部分，它在人口再生产、经济发展、社会进步、资源合理利用、生态环境良性循环中起着重要作用，因而各个国家都力求制定符合本国实际的、反映客观规律要求的科学的人口政策。

人口政策内容十分宽泛，狭义地讲，人口政策指的是人口生育政策。广义地讲，人口政策还包括婚姻家庭政策、死亡政策、优生政策，以及国内人口迁移（流动）政策、人口劳动就业政策、人口教育结构政策、民族人口政策等。受篇幅所限，这里主要讨论狭义的人口政策。

（一）中国人口政策的现状

中国现行的人口政策是控制人口过快增长的政策，其基本内容是：提倡晚婚、晚育、少生、优生，提倡一对夫妇只生育一个孩子；国家干部和职工、城镇居民除特殊情况经过批准外，一对夫妇只生育一个孩子；农村某些群众有特殊困难，包括独女户，要求生二胎的，经过批准可以间隔几年后生第二胎，但坚决杜绝第三胎；少数民族地区也提倡计划生育，具体要求和做法可根据有关省、自治区的实际情况而定。这一生育政策的主要特征是，既提出了限制人口数量过快增长的要求，又提出了提高人口出生素质的要求，贯彻了从实际情况出发，区别对待，分类指导，不“一刀切”的精神。

这一生育政策是当今中国人口与经济、社会、资源、环境逐步实现可持续发展的要求，也是中华民族繁荣昌盛的需要，它既照顾了宏观及长远利益，也照顾了微观和当前利益，缩小了国家和家庭在生育需要方面的差距，得到绝大多数人的支持，从而得以使中国的总和生育率保持在替代水平以下，取得了举世公认的成就。

（二）中国人口政策的演变

中国的人口政策是在中国控制人口实践中逐渐产生和完善起来的。中国的人口政策大致经历了三个阶段：第一阶段，人口政策的初步提出和受干扰阶段（1949—1969 年）；第二阶段，人口政策的初步形成和试行阶段（1970—1978 年）；第三阶段，人口政策的完善和稳定阶段（1979 年至今）。

第一阶段（1949—1969 年），人口政策的初步提出阶段。1949 年中华人民共和国成立以后的许多年，中国没有明确的人口政策。这段时间，人口发展处于自发的无计划状态，出生率很高。随着经济的逐步恢复，人民生活和医疗卫生事业初步得到改善，人口死亡率显著下降，人口自然增长率从 1949 年的 2.6‰猛增到 1952 年 20‰，以后的几年也是有增无减。人口政策上，认为人口不断迅速增长是社会主义人口规律的客观要求，是社会主义制度优越性的表现。因此，在社会政策的实施中，城市居民住房和农村自留地按人口多少分配，对人口多特别是子女多造成的家庭生活困难给予补助。政府通过法律法规形式严格限制人工流产和绝育，来鼓励人口增长。这个时期实际实行的是鼓励生育的人口政策。

1953年中国进行了第一次人口普查，总人口突破6亿，自然增长率达23‰。此时人们的部分日常生活开始变得有些紧张，如城市住房问题、青少年升学问题等，控制人口的要求开始出现。人口问题引起中央的高度重视，1955年3月，中央在卫生部党组关于节制生育问题上指示："节制生育是关系广大人民生活的一项重大政策性问题。在当前的历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的利益，我们党是赞成适当地节制生育的。各地党委应在干部和人民群众中（少数民族地区除外），适当地宣传党的这项政策，使人民群众对节制生育问题有一个正确的认识。"这个批示在一定程度上反映了思想认识上的转变，而且第一次把节制生育提升到党的重大政策的高度。

1956年初，中央在《1956—1967年全国农业发展纲要（草案）》中明确提出："除了少数民族地区以外，在一切人口稠密的地方，宣传和推广节制生育，提倡有计划地生育子女，使家庭避免过重的生活负担，使子女受到较好的教育，并且得到充分就业的机会。"1956年9月，周恩来总理在《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》中又一次指出："为了保护妇女和儿童，很好地教养后代，以利民族的健康和繁荣，我们赞成在生育方面加以适当的节制。卫生部应该协同有关方面对于节育问题进行适当的宣传，并且采取有效的措施。"与此同时，在社会科学界和一些参政的民主人士中也有不少人关心我国的人口问题。马寅初先生在1957年7月的《人民日报》上发表了农村社会调查论文《新人口论》，影响广泛。

1957年下半年开始反右运动，1958年又开始"大跃进"运动，节制生育工作思想受到冲击，有的学者还受到批判。人口的增长仍处于无控制的自发状态。"大跃进"期间的人口与粮食的尖锐矛盾，三年困难期过后的补偿性生育，使人口对经济、社会的多方压力加大。这些问题从不同角度启示政府必须推行节制生育的方针，以缓解上述矛盾。1962年12月中央和国务院发出提倡计划生育的批示，并要求各级党委加强对节制生育和计划生育工作的领导，做好宣传和技术指导工作。1964年国务院成立了正式的计划生育委员会，接着各省、市、自治区相继成立了计划生育工作机构，节制生育工作在一定范围内开始展开。1966年"文化大革命"开始以后，社会环境处于无政府状态，一些计划生育机构名存实亡，节制生育的实际工作基本停顿，人口又处于盲目发展状态。

第二阶段（1970—1978年），人口政策的初步形成与试行阶段。"文化大革命"时期经济滑坡，人口增长，1969年总人口突破8亿大关。这种客观现实迫使党和国家领导人在这种动乱局面中不能不重申控制人口迅速增长的政策。1970年2月周恩来在全国计划会议上提出"计划生育工作'文化大革命'期间有点放松，青年结婚的早了，孩子生得多了……70年代开始要注意计划生育"。毛泽东也发出"人口非控制不行"的号召。1971年7月国务院明确批示，"除人口稀少的少数民族地区和其他地区外，都要加强对这项工作的领导，深入开展宣传教育，使晚婚和计划生育变成城乡群众的自觉行为"。为落实党和政府关于控制人口过快增长的批示，国务院专门成立了计划生育领导小组，下设办公室。各地也先后恢复或成立了计划生育工作机构，牵动城市和农村亿万家庭的计划生育活动便在全国范围内开展起来。

在计划生育工作的实践中，根据中国国情，按照人口规律的客观要求，逐步明确了计划生育的具体政策要求。1973年明确了"晚、稀、少"的方针，1974年2月中共中央在

转发上海市《关于上海开展计划生育和提倡晚婚工作的报告》和河北省《关于召开全省计划生育工作会议的报告》中，肯定了按“晚、稀、少”要求结婚和生育的政策。1978年10月，中央批转《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》，进一步明确了“晚、稀、少”的内涵，具体提出晚婚为女23周岁、男25周岁，一对夫妇生育子女数最好一个、最多两个，生育间隔必须在3年以上。同时还对职工和农民接受节育手术后的福利待遇问题做出了规定，要求城市住房和农村口粮、自留地分配等社会经济政策和其他一些规定，都要有利于计划生育工作的开展。这样，以“晚、稀、少”为主要内容的中国的限制人口增殖的生育政策基本形成，并在城乡逐步得到落实，取得了显著成绩。

第三阶段（1979年至今），人口政策的全面落实和稳定阶段。由于中国人口基数大，经济底子薄，国家全力转轨到经济建设上后，人口的压力在加大。国务院在1980年9月召开的第五届全国人民代表大会第三次会议上，正式宣布在全国范围内实行计划生育政策，提出“一对夫妇只生一个孩子”的口号。1982年初，中共中央、国务院又发布了关于进一步做好计划生育工作的批示，具体规定：国家干部和职工、城镇居民，除特殊情况经过批准者外，一对夫妇只生育一个孩子；农村普遍提倡一对夫妇只生育一个孩子，某些群众确有实际困难要求生二胎的，经过审批可以有计划地安排，不论哪一种情况都不能生三胎；对于少数民族，也要提倡计划生育，在要求上，可适当放宽一些。计划生育工作要继续提倡晚婚、晚育、少生、优生。既要控制人口数量，又要提高人口素质。同年10月，中共中央办公厅和国务院办公厅转发《全国计划生育工作会议纪要》时指出，实行计划生育是我们国家的一项基本国策，是一项长期的战略任务。至此，我国的限制人口增殖生育政策在内容上有所扩展和充实，在生育数量的控制上变得更加严格。

1984年，中央政府对农村的计划生育政策做了进一步调整。对农村的计划生育仍提倡一对夫妇只生一个孩子，但适当放松了生育二胎的条件。对少数民族的计划生育也进一步做了明确规定。规定人口在1 000万以上的少数民族，原则上与汉族要求相同，1 000万以下的少数民族，根据人口密度等情况，可以允许一对夫妇生育二胎，个别的可以生育三胎，但坚决杜绝第四胎。调整后的现行生育政策受到绝大部分城乡群众和育龄夫妇的欢迎和支持，具有较强的生命力，需要稳定，以充分发挥生育政策对人们生育观念和生育行为的导向作用。为了给生育政策发挥作用创造更好的环境和氛围，各级计划生育工作在各级党委的领导下，开拓进取，不断探索，新经验层出不穷，总结出具有中国特色的综合解决人口问题的道路，育龄夫妇在生育、生活上得到较为周到的服务，人们正在充满信心地实践着“少生快富奔小康”的路子，党群关系、干群关系明显好转，计划生育工作成绩斐然，令人振奋。经过几十年的计划生育，中国人口数量得到有效控制，从1998年开始人口自然增长率首次低于10‰，此后人口自然增长率一直持续下降，2005年，中国人口的自然增长率为5.9‰，2009年为5.0‰。

中国独生子女政策的出台

1979年12月中旬，国务院计划生育领导办公室在成都召开各省、市、自治区计划生育办公室主任会议。时任副总理的陈慕华第一次在会议上提出：“提倡一对夫妇最好生一个孩子，是我们计划生育工作的着重点转移。过去我们说，‘最好一个，最

多两个'。现在提出来'最好一个',后面那个'最多两个'没有了。这是我国目前人口发展中的一个战略性要求……"

国务院在1980年8月底9月初召开的第五届全国人民代表大会第三次会议上,正式宣布在全国范围内实行计划生育政策,提出"一对夫妇只生一个孩子"的口号。

1980年9月25日,《中共中央关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》再一次指出:"为了争取在本世纪末把我国人口控制在12亿以内,国务院已经向全国人民发出号召,提倡一对夫妇只生育一个孩子。"从此,独生子女政策开始在全国大部分地区展开实施。

二、中国的就业政策

中国的就业政策随社会政治经济形势的变化,经历了一个复杂多变的过程。从历史的角度看,中国今天严峻的就业形势与传统的就业体制不无关系。

(一)中国传统就业体制的建立和强化

中国传统的就业体制是在国民经济恢复时期和第一个五年计划时期逐步形成的。它经历了两个发展阶段:第一阶段的主要任务是为了解决失业工人的就业而建立劳动力统一介绍和统一招收计划;第二阶段的主要任务是在全国建立统一的劳动力招收和调配制度。

新中国成立前夕,城市失业人员达400万人,相当于1949年底在业职工人数的一半,农村破产农民近几千万人。新中国成立后,面对这种严峻的就业形势,为了稳定社会秩序,恢复和发展生产,巩固新生的社会主义政权,政府采取了一系列的措施:第一,减少和防止产生新的失业人员。一是对国民党旧军政人员和官僚资本主义企业的职工采取包下来的政策;二是限制私人工商企业随意解雇工人;三是严格限制公、私营企业加班加点。第二,救济原有的失业人员。主要通过国家拨款、地方征收救济基金、社会各界和企事业单位自愿捐款等办法。第三,扩大就业,安置失业人员。一是通过动员失业人员还乡生产或移民垦荒、以工代赈、生产自救、转业训练等方法使工人获得就业或转业机会;二是在全国范围内实行劳动力的统一介绍制度。

随着经济的恢复和发展,各部门用人增多,失业人员登记范围扩大,劳动力的统一介绍制度又逐步过渡到全国统一的劳动力招收和调配制度。劳动力统一招收和调配的基本原则是:统一管理,分工负责。具体办法是:在招工方面,企业招用工人和技校学生,统一经过劳动部门进行,机关和事业单位招用人员应报当地劳动部门备案;在调配方面,允许各主管部门在本系统内调整,但在地区之间的成批调动,必须征得调出、调入地区劳动部门的同意。

中国劳动力的统一招收和调配制度是从建筑业开始建立的。1951年下半年至1952年春季,在民主改革运动中废除了封建把头,一些私人建筑企业相应解体,为管理好建筑工人,国家先后在各城市建立了管理建筑工人的专门机构,制定了建筑工人的调配办法。1953年,党中央提出了过渡时期的总路线,我国开始进入有计划的经济建设时期。根据第一个五年计划,5年内基本完成大约850个工业建设项目,其中156项为苏联援助设计的重点项目。1953年以后,大批工厂、矿山、交通运输企业和城市民用建筑企业陆续开

工兴建。面对这样宏大的建设规模，如何保证基本建设所需要的劳动力，使重点工程顺利完成，是当时劳动力管理工作的一项重要任务。建筑业在重工业化发展过程中所承担的基础角色和建筑业劳动力管理方式之间的矛盾，使政府首先实行了对于建筑业工人的统一调配制度，用以确保进行基本建设所必需的劳动力。

1955年以后，劳动力的统一招收和调配制度从建筑业扩大到工矿企业和交通运输等各个部门。这是因为随着经济建设的迅速发展，各个部门需要大量补充劳动力。而当时的劳动力在各地区和各部门之间分配也极不平衡，为克服这种不平衡现象，保证重点项目顺利进行，就有必要在国民经济各部门之间、不同地区之间建立统一的劳动力招收和调配制度。1955年5月，劳动部召开了第二次全国劳动局长会议，会议明确规定了劳动力统一招收和调配的基本原则、办法和劳动部门的管理权限。基本原则是“统一管理，分工负责”，即在劳动部门统一管理下，由企业主管部门分别负责进行。具体办法是：第一，在招工方面，企业招用工人和技校学生，统一经过劳动部门进行，机关和事业单位招用人员报当地劳动部门备案；第二，在调配方面，企业之间劳动力的余缺调剂主要由主管产业部门在系统内进行，由地方劳动部门进行地区平衡调剂；第三，在劳动力平衡计划方面，各部门、各地区根据国家批准的劳动计划，编制本部门、本地区的年度劳动力平衡计划，由劳动部门进行部门间、地区间的劳动力调配。从此，劳动力的统一招收和调配制度，就在国民经济各个部门建立和发展起来。

劳动力的统一和调配制度的建立，在当时条件下，制止了劳动力的私招乱雇现象，保证了劳动力的稳定和职工的职业安定，对国民经济的恢复和第一个五年计划的完成所需要的劳动力起到了保证作用。但从另一方面，上述这些规定的实质是取消了企业和事业单位在招工、用工方面的自主权限，将调配劳动力的权限集中于政府劳动部门，从此，企业劳动就业越来越趋于集中和僵化。在传统的就业管理体制下，政府促进就业的主要政策手段是扩张劳动力的需求，实行“低工资、高就业”的政策。依靠这一政策，在新中国成立后的七八年的时间里，解决了400万人的就业问题，1957—1966年基本做到了城镇无失业现象。在1966年以后的“文化大革命”期间，生产停滞，城镇就业紧张。政府将大部分初高中毕业生通过“上山下乡”形式动员到农村，来缓解城镇就业压力。即使在这个特殊时期，劳动力就业贯彻的仍然是统招统配的就业制度。

需要指出的是，这种统招统配的就业制度仅就城镇劳动力而言，而占全国人口80%的农村劳动力被置于统招统收的劳动就业范围之外。农业人口中的劳动力主要是通过就地参加集体生产劳动来解决就业。政府在户籍管理上，将全社会人口划分为“农村人口”和“城镇人口”两类，用农村居民和城镇居民身份等各种措施将它们固定下来，从而形成了城镇和农村相隔离的两大封闭的就业领域。

（二）从计划就业体制向市场就业体制的转变

在传统的计划经济年代末期，城镇就业形势不断恶化，待业人员不断增加，在1978年末和1979年初形势极为严峻，尤为突出的是城镇待业青年的安置问题。造成城镇就业压力加大的一个重要原因是，“文化大革命”结束后大批返城青年需要安置，从而使待业人员大幅度增加。1979年需要安置的待业人员达1 500万人。再加上1 300万农村剩余劳动力流向城镇，使20世纪70年代末中国面临极为沉重的就业压力。面对如此严峻的就业

形势，政府不得不寻求更加灵活的安置就业的制度，以紧急应付阶段性的高峰情况。

1980年8月，中央提出“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织就业和自谋职业相结合”的“三结合”就业方针。具体而言，劳动部门介绍就业指的是国营和大集体企业、事业单位按国家计划指标招工；自愿组织就业指的是群众自愿组织起各种集体经济单位进行就业；自谋职业指的是个体劳动者从事个体商业和服务业。“三结合”的新就业政策无疑将传统统包统配的计划就业制度打开了一个缺口，由过去单一的国家统一计划就业转变为国家、集体、个人一起开拓就业门路。从此以后，劳动力配置逐步分为两块：一块仍然由国家进行行政控制；另一块则可以自由就业，自谋职业，受市场调节，从而逐步形成了劳动力配置的双轨运行体制。

为了进一步做好城镇就业工作，1981年10月，中央颁布了《关于广开门路搞活经济解决城镇就业问题的若干决定》，指出“城镇青年就业是国民经济中的一个重要问题。……应当根据国民经济调整和发展的需要，有计划有步骤地加以解决。要不断地调查研究，总结经验，在一段时间内，逐步形成一套有利于发展国民经济和改善人民生活的劳动就业制度”。并强调要把解决就业问题和调整所有制结构、产业结构密切结合起来，明确指出“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”。劳动制度的改革主要体现在以下三方面：一是结合所有制结构的调整，进一步发展集体经济和个体经济，拓宽就业渠道；二是结合产业结构的调整，进一步发展劳动密集型的轻纺工业、手工业、商业、饮食业、服务业和修理业等行业，广开就业门路；三是大力发展劳动服务公司，解决城镇待业青年的就业出路和吸纳企业富余劳动力。

1979—1985年这个时期内，在“三结合”就业方针的正确指导下，城镇公开失业率从1979年的5.9%下降到1985年的1.8%。这种“三结合”的就业方针，打破了完全由国家“统包统配”的就业格局，出现了多种所有制形式并存的局面，从而促进就业渠道多元化格局的形成。对应在农村中，实行家庭联产承包责任制后，劳动力的配置和迁移开始受市场调节，调节信号不再是来自行政决定的纵向指令，而是来自市场决定的工资或收入。

1986年开始对企业用工制度进行全面改革。1986年7月12日，国务院发布了《国营企业招用工人暂时规定》，要求今后企业招工必须在国家劳动工资计划指标之内，必须贯彻招工先培训后就业，坚持面向社会、公开招收、全面考核、择优录用的基本原则，并对传统的“子女顶替”制度做出废止性规定：企业不得以任何形式进行内部招工，不再实行退休工人“子女顶替”办法。同时还颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》三项劳动就业制度配套改革措施。

劳动合同制的实施，从根本上动摇了传统的劳动就业制度。传统劳动就业制度的核心是固定工制度。凡是经国务院各级劳动人事部门正式分配、安排和批准招收录用，在全民所有制或城镇集体所有制中工作的劳动者便成为固定职工。固定职工人数由国家劳动计划加以控制，其流动须报请有关劳动部门批准。固定职工一般不规定工作期限，除非极特殊情况，企业无权辞退职工。劳动合同制则从根本上打破了原来的“铁饭碗”制度。按照《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，企业在国家劳动工资计划指标内招用常年性工作岗

位上的工人，除国家另有规定外，统一实行劳动合同制。具体用工形式可以招用5年以上的长期工，也可招用1～5年的短期工和轮换工。合同制工人试用期一般为3～6个月，由企业根据不同工种自行确定。

进入20世纪90年代以后，劳动合同制进入全面推行阶段。1992年7月，国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，提出企业转换经济机制的目标是适应市场需求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产者和经营者，成为独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。根据这一目标，《条例》明确规定了企业的14项自主权，其中包括企业用工所有权。次年2月，劳动部就贯彻实施上述《条例》第53条规定，发出了《关于实施〈全民所有制工业企业转换经营机制条例〉的意见》，进一步对企业用工自主权提出了可操作性的10条规定。主要有：（1）企业享有招收录用职工，选择用工形式，安排工作岗位，依法确立、变更、终止或解雇合同职工劳动关系的自主权；（2）企业可以自主决定招收职工的时间、条件、方式和数量；（3）企业在所在城镇人口中招工，可以不受行政区划限制；（4）企业可以自主确定用工形式；（5）企业可以结合生产实际，制定本企业的定员定额标准，实行优化劳动组合，等等。从1991年开始推行全员劳动合同制，使固定工制度的改革取得了突破性进展。据统计，全国签订劳动合同的职工，1992年为2 000多万人，1994年则高达4 500多万人，占全国职工总数的25.9%。

1993年，中共中央十四届三中全会召开，通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了国有企业改革的目标是建立适应市场经济要求的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。随着改革的日益深入和经济结构调整步伐的加快，国企职工下岗分流问题集中出现。为此，中央各级政府于1998年开始，通过普遍建立再就业服务中心保障下岗职工基本生活政策，大力实施“再就业工程”，并设想通过这种方式让下岗职工逐渐进入市场，逐步形成国有企业职工就业市场化的新型运行机制。

“再就业工程”计划于1993年11月由劳动部推出。按照该计划，所谓再就业工程，就是综合运用政策扶持和各种就业服务手段，充分调动和发挥政府、企业、劳动者和社会各方面的积极性，实行企业安置、个人自谋职业和社会帮助安置相结合，为失业人员和下岗职工，重点是失业和下岗在6个月以上的职工提供帮助，促使他们尽快实现再就业的一项社会系统工程。经过几年的试行，1997年8月劳动部、国家经贸委、财政部在总结各地实施再就业工程的经验教训基础上，发出了《关于在“优化资本结构”试点城市建立再就业服务中心的通知》。组建再就业服务中心的目的是在目前社会保障体系尚不完善的条件下，探索既不使富余职工长期滞留在企业内部，又不简单地推向社会的平稳分流的新路子。1998年5月，全国再就业工作会议进一步明确了再就业工作的几项政策，并要求普遍建立再就业服务中心。1998年下半年底各地加大了组建再就业中心的力度。到1998年底，所有有下岗职工的地区都建立了中心，610万下岗职工中有603.9万人进入中心，占下岗职工总数的99%。

按照劳动和社会保障部预计，到2000年底，国有企业职工将从原有的7 500万精简到6 000万人左右，与1996年国有企业职工相比净减1 500万。根据官方统计数据，从1996

年至1999年的四年间，平均每年有700多万人下岗。但根据劳动和社会保障部对全国33家企业的典型调查，截至2000年6月底，被调查企业下岗职工实现再就业并与原企业解除劳动关系的仅占全部下岗职工的5%。出中心并解除劳动关系的仅占下岗职工总数的3%。

按照国家政策要求，国有企业下岗职工基本生活保障要向失业保险并轨。从2001年起，国有企业原则上不再建立新的再就业中心。企业新的裁员原则上不再进入再就业中心，用三年左右时间有步骤地完成向失业保险并轨。因此，从2000年开始，新增下岗职工数量大幅度下降，而城镇登记失业人员则表现为相反趋势。从2000年至2004年，城镇登记失业人数从595万人增加到827万人，而下岗职工人数则从911万人下降到200万人。2004—2005年，财政部、劳动和社会保障部相继联合出台了《关于中央管理企业2005年度下岗职工基本生活保障财政补助资金清算及有关问题的通知》、《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨有关工作的通知》等决议，根据《通知》要求，2005年底，停止执行国有企业下岗职工基本生活保障制度。从2006年起，并轨人员和企业新裁减人员通过劳动力市场再就业，没有实现再就业的，按规定享受失业保险及城市居民最低生活保障待遇。

2007年8月全国人大常务委员会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国就业促进法》，并自2008年1月1日起正式实施。《就业促进法》涉及“禁止就业歧视”、“扶助困难群体”、“规范就业服务和管理”等诸多人们关心的就业问题，是促进建设社会主义和谐社会的一部重要法律。《就业促进法》的出台进一步完善了我国劳动保障法律体系，为我国实施积极就业政策提供了法律保障。

2010年10月，全国人大审议通过了“十二五”规划建议草案，草案提出，“十二五”期间将进一步落实《就业促进法》，“坚持把促进就业放在经济社会发展的优先位置”，并将“实施更加积极的就业政策，大力发展劳动密集型产业、服务业和小型微型企业，多渠道开发就业岗位，鼓励自主创业，促进充分就业”。从就业政策的发展历程看，我国的市场就业体制正在逐步形成和完善。

劳动合同制的全面推行

劳动合同制于20世纪80年代开始试行，进入90年代以后则进入全面推行阶段。1992年2月，劳动部发出《关于扩大试行全员劳动合同制的通知》，对试行全员劳动合同制的基本原则要求、范围、方法步骤及若干政策性问题，做出了明确规定：(1) 1992年，各省、自治区、直辖市以及计划单列市应选择一两个市县试行全员劳动合同制。(2) 试行的重点是在国营大中型企业和新建国营企业。在企业内部，试行范围包括企业干部、固定工人、劳动合同制工人及其他工人。(3) 根据已经试行的地区和企业的实践经验，试点工作分为准备阶段、实施阶段和总结完善阶段。(4) 试点企业的工人和干部均应与企业签订劳动（聘任）合同，要打破干部、工人身份的界限，做到能上能下，择优聘任。(5) 试点企业职工的社会保险待遇，应本着逐步打破固定职工和劳动合同制职工身份的原则进行改革。(6) 试点企业对于富余人员的安置，应按照“企业内部消化为主，社会调剂为辅”的原则，通过发展第三产业、厂内培训、厂

内待业、提前退休、厂际交流和自谋出路等多种办法进行安置。有条件的地区要结合改革，进行在企业外部安置富余人员的试验，逐步建立起企业与职工能正常解除劳动关系的管理机制。

1992年7月，国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，《条例》规定了企业的14项自主权，其中包括企业用工自主权。1993年2月，劳动部就贯彻实施上述《条例》第53条规定，发出了《关于实施〈全民所有制工业企业转换经营机制条例〉的意见》，进一步对企业用工自主权提出了可操作性的10条规定。1993年11月，劳动部出台《关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想》，提出全面推行劳动合同制计划日程。从此劳动合同制用工制度在全国各企业全面施行。

参考文献

[1] [美] 邹至庄. 中国经济转型. 北京：中国人民大学出版社，2005

[2] [美] 罗兹曼主编. 中国现代化. 南京：江苏人民出版社，2005

[3] 李仲生. 人口经济学. 北京：清华大学出版社，2006

[4] 李建新. 转型期中国人口问题. 北京：社会科学文献出版社，2005

[5] 蔡昉，都阳，王美艳. 中国劳动力市场转型与发育. 北京：商务印书馆，2005

[6] 蔡昉，顾宝昌编. 人口与劳动绿皮书2006. 北京：社会科学文献出版，2006

[7] 蔡昉，林毅夫. 中国经济. 北京：中国财政经济出版社，2005

[8] 曾毅，李玲，顾宝昌，林毅夫编. 21世纪中国人口与经济发展. 北京：社会科学文献出版社，2006

[9] 吴传钧主编. 中国经济地理. 北京：科学出版社，1998

[10] 刘岳主编. 中国人口分析与区域特征. 北京：海洋出版社，1991

[11] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国就业状况和政策》白皮书. 中国职业技术教育，2004（18）和（21）。

[12] 陈连升. 中国反失业政策1950—2000. 北京：社会科学文献出版社，2002

[13] 胡鞍钢. 中国就业状况分析. 管理世界，1997（3）

[14] 潘光军. 中国就业问题的宏观经济研究. 北京：中国财政经济出版社，2006

[15] 顾建平. 中国的失业与就业变动研究. 北京：中国农业出版社，2003

[16] 中国经济年鉴2010. 北京：中国经济年鉴社，2010

[17] 陈少晖. 从计划就业到市场就业：国有企业劳动就业制度的变迁与重建. 北京：中国财政经济出版社，2003

[18] 张纯元. 中国人口生育政策的演变历程. 市场与人口分析. 2000，第6卷，（1）

[19] 中国人口和就业统计年鉴2010. 北京：中国统计出版社，2010

[20] Barry Naughton (2010). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. New York: Massachusetts Institute of Technology

[21] 段成荣. 中国人口受教育状况分析. 人口研究. 2006 (1)

[22] OECD. OECD 教育指标要览. 北京：人民出版社，2006

[23] 2009 年度中国老龄事业发展统计公报. 全国老龄委办公室网站，http://www.cncaprc.gov.cn

[24] 2003—2007 年中国卫生发展情况简报. http://www.moh.gov.cn/

[25] 2009 年中国卫生发展情况简报. 中华人民共和国卫生部网，http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/zwgkzt/pgb/201006/47783.htm

[26] 联合国开发计划署. 2010 年人类发展报告. 联合国网站，http://www.un.org/zh/development/hdr/2010/

[27]《中华人民共和国就业促进法》（主席令第七十一号），中国政府网，http://www.gov.cn/flfg/fl.htm

[28] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要. 新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2011－03/16/c_121193916.htm

第十二章

区域经济发展

我国幅员辽阔，区域发展不平衡，东、中、西部经济发展层次鲜明，格局迥异。因此，协调区域经济发展将是我国在区域经济政策上的一项长期战略。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中指出，“十二五”时期，要实施区域发展总体战略，充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距。

第一节　区域经济发展的历史和现状

一、改革开放之前的区域发展战略

在不同的历史时期，我国的区域经济发展战略呈现出不同的特征。改革开放之前，在计划经济体制下，中国区域战略的总体特征是在优先考虑国防和国家安全的基础上，强调区域均衡发展。改革开放之后，随着经济体制改革的深入，区域战略则越来越强调区域经济协调发展。

从三年经济恢复时期（1949—1952 年）到经济调整时期（1963—1965 年）结束之前，为了平衡生产力的区域分布，中国在新中国成立初期将内地建设作为区域战略的重点，期望通过有目的的布局工业来平衡全国生产力布局，协调沿海与内地的关系。

在三年经济恢复时期，中央政府明确提出，要通过工业布局改变旧中国遗留下来的生产力不平衡状况。“一五”计划（1953—1957 年）要求，为了改变原来地区分布不合理的状况，必须建立新的工业基地，而首先利用、改造和扩建原来的工业基地是创新的工业基地的一种必要条件。按照这种要求，在三年恢复时期，国家工业建设的重点是老重工业基

地的东北地区，其次是华东和华北。在这个时期，为了国防安全的需要，开始考虑战略重点的内地转移，同时将沿海地区的少数工厂搬迁至内地。

“二五”（1958—1962 年）计划规定的工业布局的原则是：在全国各个地区适当分布工业的生产力，使工业接近原料、燃料的产区和消费地区，适合于巩固国防的条件，并逐步地改变这种不合理的状态，提高落后地区的水平。但当时实际上强调的依旧是国防原则。

“三五”时期（1966—1970 年）和“四五”（1971—1975 年）前期，中国的生产力布局进行了“战略转移”，即集中力量于大规模的“三线建设”，生产力布局跳跃式西移。基于国际环境的变化和备战的考虑，从 20 世纪 60 年代中期开始，中央政府决定按一、二、三线布局工业，集中力量建设“三线”地区，即实施区域战略转移，将经济活动迁移至“大三线”地区，各地区建设相对独立的工业体系。三线或三线地区最早在 1962 年作为军事战略概念提出，三线地区包括四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海以及河南、湖北和湖南三省的西部、广东北部、广西西北部和山西与河北的西部。① 1983 年成立的三线建设调整改造规划办公室明确三线建设调整改造规划的范围为四川、贵州、云南、陕西、甘肃、重庆和河南，以及湖北与湖南三省的西部。这一地域也称“大三线地区”，重点是四川、贵州、两省与豫西、鄂西和湘西。1965 年 8 月召开的全国计划会议确定，按照“把国防建设摆在第一位，加快三线建设，逐步改变工业布局”的方针，确定国家投资重点是处于内地的大三线地区，而每个省区建设的重点又都要放在各自的小三线地区。这里的小三线，是指各地区的战略后方。

“三五”期间，内地的基本建设投资已占全国的 66.8%，其中用于三线地区的占 52.7%。国家在西南、西北投资所占比例，由“一五”计划时期占全国的 16.9%上升到“三五”时期的 35.1%。在 1969—1972 年期间，大项目较多的四川省占全国投资比重达 12.09%，湖北省占 7.38%，而同时期的上海仅占 2.38%，广东占 3.44%。这一时期的内地投资额为沿海地区的 2.4 倍。在集中向三线地区投资的同时，中央政府还有计划地将一批工厂和研究机构从沿海地区搬迁至大三线建设区，主要的迁出地是北京、上海、江苏、辽宁等省市。中央政府对三线建设先后投入 2 000 多亿元资金，其中工业投资占 70%以上。这是国家对中西部地区援助力度最强的时期，使中西部地区经济得到较快发展，基本上建成了以国防工业为重点，交通、电子、化工为先导，交通、电力、钢铁、有色金属等为基础，门类较齐全的工业体系，使中西部地区工业落后的状况有了较大改观。但由于企业布局强调“山、散、洞”，即靠山、分散、进洞，三线地区新建或迁入的企业效益不高，影响了全国的发展速度。全民所有制工业企业的资金利润率从“一五”时期的 29.4%下降到“三五”时期的 18.9%，再降到“四五”时期的 18.7%。工业年均增长速度也从“三五”时期的 11.7%下降到“四五”时期的 9.1%。

在 1973—1978 年的这段时间，我国区域战略进行了大规模调整。在这一阶段，中国所处的国际地位发生了较大的变化，工业区域布局以国防安全为首要原则已不合时宜。另外，三线建设中的失误与困难充分暴露。三线建设投入的力量过多，对整个国家经济发展产生了不利的影响。同时，“文化大革命”使整个国民经济处在崩溃的边缘。在这种情况

① 参见《第四个五年计划纲要（草案）》，1970。

下，国家的建设必须考虑经济效益，工业布局只有遵循经济原则，促进经济发展，改善人民生活，才能促进社会稳定和发展。基于上述背景，1973 年 1 月，国家有关部门制定了“关于增加进口，扩大经济交流”的计划，展开了以引进项目为中心的经济建设。在从 1973 年起分两批引进的 47 个重要成套项目中，24 个位于东部沿海地区，12 个位于中部地区，11 个位于西部地区。在东部主要集中在辽宁中部、京津唐地区、长三角及长江中下游沿岸地区和胶东地区，在西部主要集中在四川盆地的南部。由于项目相对集中，前后配套协作条件好，企业的投资效率和运营状况都比较好。这表明国家的产业布局开始由内地向东部特别是向沿海经济发达地区逐渐转移。但是，这一阶段的调整还只是局部的，虽然同“三五”时期相比“四五”时期的基本建设投资占总投资额的比重，内地下降了 13.3 个百分点，东部沿海地区上升了 8.5 个百分点，但内地的投资总额仍远远超过沿海地区。在继续进行大西南建设的同时，三线建设的中心转向中南的湘西、鄂西、豫西地区。“五五”时期（1976—1980 年）安排了较大规模的后续投入，以保证三线地区建设的生产能力充分发挥作用。

二、改革开放以来的区域经济战略

邓小平同志在改革开放之初提出了关于区域经济发展“两个大局”的战略构想：一个大局是沿海地区加快改革开放，较快地先发展起来，内地要顾全这个大局；另一个大局是沿海地区发展到一定时期，要拿出更多的力量帮助内地发展，沿海地区也要顾全这个大局。

1979—1991 年，为了加快全国经济整体发展并为整体起飞创造“宏增长极”，中国实施了向东部沿海区域倾斜的区域发展战略，其基本要点是：充分利用沿海地区的优势，面向国际市场，参与国际交换和国际竞争，大力发展开放型经济。1979 年中央确定在广东、福建两省实行“特殊政策，灵活措施”，利用其邻近港澳和台湾的区位优势，加速经济发展。“六五”（1981—1985 年）计划确定，积极利用沿海地区的现有基础，充分发挥其特长，带动内地经济的进一步发展。

“六五”期间，中国的区域战略明显向东部沿海地区倾斜，主要表现在两个方面：一方面，一大批重点建设项目布局在沿海地区，沿海地区建设投资比重超过了中西部，达到 47.7%，中西部地区占 46.5%；另一方面，国家在东部沿海地区率先开始区域制度创新，先后设立深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，14 个沿海开放港口城市和沿海经济开放区，在外资项目的审批权限、财税、外汇留成、信贷等方面给予这些地区特殊的优惠政策。

“七五”（1986—1990 年）计划根据经济技术水平和地理位置，将全国划分为东部、中部和西部三大经济地带，要把东部地区的发展和中西部地区的开放很好地结合起来，使它们能够相互支持、相互促进，促进全国经济振兴，人民共同富裕。1987 年 12 月，中共中央提出了沿海地区经济发展战略，强调了三个方面的重点：沿海地区大力发展外向型经济，积极参与国际交换和竞争，扩大产品出口，加速发展外向型经济；积极扩大劳动密集型产业和劳动与技术密集型产业的出口，大力发展三资企业，实行原材料和销售市场“两头在外”；加强沿海与内地的横向经济联系，带动整个国民经济的发展。在 1988 年 3 月国务院召开的沿海地区对外开放工作会议上，正式决定实施以沿海地区乡镇企业为主力，“两头在外，大进大出”的沿海地区经济发展战略，大力发展出口加工型经济，加入“国

际经济大循环”。同时国家进一步扩大沿海开放范围，设立海南省和海南经济特区，随后又做出了开发上海浦东的决定，全国生产力布局进一步向东部沿海地带倾斜。向沿海地带倾斜的空间政策，充分发挥了沿海地区的比较优势，使其取得了先行发展，经济增长率持续保持在全国领先水平，国民经济整体水平有了较大的提高。在全国经济持续十多年快速增长的同时，区域经济增长的差距迅速扩大。由于这一时期对中西部的援助相对减弱，而且各种政策上也向沿海地区倾斜，使中西部经济发展受到严重影响，成为区域发展差距扩大的重要原因。同时，地区保护主义开始盛行，区域利益矛盾和冲突突出。

1992 年，中国确定了建设社会主义市场经济的体制改革目标模式，中央也开始重视区域经济协调发展的问题。

“八五”（1991—1995 年）计划提出，要促进地区经济的合理分工和协调发展，形成有利于发挥地区特色和区域协作的经济体系。国家在继续考虑沿海发展需要的同时，将较多的项目安排在中西部地区，在国家预算投资中，中西部地区所占的比重明显高于东部沿海地区。但在市场经济条件下，市场机制开始发挥作用，“八五”时期东部地区基本建设投资仍远远超过中西部地区，“八五”中后期，中西部与东部沿海地区之间的经济差距进一步拉大。

1995 年 9 月中央提出“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距”①。1996 年 3 月，八届人大四次会议批准的《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》，确认了这一指导方针，提出从“九五”时期（1996—2000 年）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”。“九五”计划第六部分为“促进区域经济协调发展”，这部分所确定的区域经济协调发展的方向是：按照市场经济规律和经济内在联系以及地理自然特点，突破行政区划界限，在已有经济布局的基础上，以中心城市和交通要道为依托，逐步形成 7 个跨省区市的经济区域。这 7 个区域是长江三角洲及沿江地区、渤海湾地区、东南沿海地区、西南和华南部分省区、东北地区、中部五省地区、西北地区。而且，“九五”计划明确提出了协调区域经济发展的主要政策措施，包括以下几个方面：优先在中西部安排资源开发和基础设施建设项目；理顺资源性产品价格，增强中西部地区自我发展的能力，加大中西部地区的财政支持；加快中西部地区改革开放的步伐，引导外资更多地投向中西部地区；加大对贫困地区的支持力度，扶持民族地区经济发展；加强东部沿海地区与中西部地区的经济联合与技术合作。“九五”期间，国家对中西部援助力度明显加大，对地区差异问题也越来越重视。1999 年底召开的中央经济工作会议正式提出西部大开发战略，中央政府决定集中力量援助中西部地区。从此，区域协调发展战略的目标更加明确。

“十五”（2001—2005 年）计划提出“实施西部大开发战略，促进地区协调发展”，要求西部大开发要从实际出发，积极进取，量力而行，统筹规划，科学论证，突出重点，分步实施，力争用 5～10 年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展，科技、教育有较大发展，进一步强调了促进地区经济协调发展。“国家实行重点支持西部大开发的政策措施，增加对西部地区的财政转移支付和建设资金投入，并在对外开放、税

① 《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》。

收、土地、资源、人才等方面采取优惠政策。”① 中部地区要充分发挥其承东启西、纵贯南北的区位优势和综合资源优势，提高工业化和城镇化水平。东部地区要在体制创新、科技创新、对外开放和经济发展中继续走在前列，提高发展水平，有条件的地方争取率先基本实现现代化。“十五”计划要求打破行政分割，重塑市场经济条件下的新型经济关系，形成各具特色的区域经济。通过区域规划和政策，引导和调动地方积极性，先行在生态功能保护区、专业化农产品生产基地、旅游经济区等方面取得突破。

落实区域发展总体战略，促进区域经济协调发展。继续推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构，推动各地区共同发展。

——《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干重大问题的决定》

党的十六大以来，党中央提出了全面建设小康社会的宏伟目标，提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，将促进区域协调发展在一个更高的层面上摆到了更重要的位置。2003 年 10 月，十六届三中全会通过了《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》。《决定》提出了坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的科学发展观，并提出了“五个统筹”，即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹社会经济发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。同时，《决定》还要求，加强对区域发展的协调和指导，积极推进西部大开发，有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革发展，振兴东北地区等老工业基地，鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化。11 月国务院成立了以温家宝总理为组长的“振兴东北地区等老工业基地领导小组”。

胡锦涛总书记在 2004 年中央经济工作会议上指出，经过多年努力探索，我们初步形成了各有侧重的区域发展战略，就是实施西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，实现相互促进，共同发展。

2011 年，站在“十二五”发展的新起点上，中央出台了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，对实施区域发展的总体战略提出新的更高的要求，《规划纲要》指出，充分发挥不同地区比较优势，促进生产要素合理流动，深化区域合作，推进区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距。这是指导我国“十二五”时期区域经济发展的总体战略和要求。

第二节　东部沿海地区优先发展战略

一、东部优先发展

我国的东部沿海地带由于独具区位、人文、经济等优势，让其率先发展起来，成为邓

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。

小平为核心的中央领导集体推进中国改革开放首要考虑的问题。其重要举措之一就是改变优先发展内地和内向型战略，提出新中国区域经济发展的新战略，即以东部沿海地带作为改革开放的前沿阵地和区域经济发展的重点，通过东部沿海地区的带动和辐射作用，“由沿海向内地逐步推进”，从而推动中国国民经济的全面发展。

沿海地区经济发展战略作为一个全局性的重大战略决策，是在改革开放过程中逐步形成和正式提出的。

1978 年底邓小平提出部分先富政策，中央做出改革开放决策之后，就开始酝酿选择优先发展的地区。根据中国的地理条件和经济发展的具体情况，中央决定首先把东部沿海地带作为对外开放的前沿阵地。1979 年，中央决定设立深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，以此为起点，沿海地区的对外开放区域逐步扩展。1984 年，14 个沿海港口城市和海南岛分别被确定为开放城市和开放地区，使中国沿海地区的对外开放扩大形成南北全线的战略布局；1985 年，珠江三角洲、长江三角洲和闽南三角洲地区被确定为经济开发区，随后又扩大到山东、辽东半岛，从而形成了一个沿海开放地带。

1984 年，《中共中央关于经济体制改革的决定》把对外开放和发展对外经济关系提到战略高度，为制定沿海地区外向型经济策略奠定了基础。

1987 年 10 月，中共十三大政治报告中指出，“当今世界是开放的世界，我们已经在实行对外开放这个基本国策中取得了重大成就。今后，我们必须以更加勇敢的姿态进入世界经济舞台，正确选择进出口战略和利用外资战略，进一步扩展同世界各国包括发达国家和发展中国家的经济技术合作和贸易交流，为加快我国技术进步和提高经济效益创造更好的条件”。

十三大以后，根据对外开放从发展外向型经济起步和演进的成功启示，1988 年 1 月中共中央政治局召开会议，会议决定把沿海经济发展作为一项重大战略加以部署。“沿海地区要加快对外开放，使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，这是一个事关大局的问题。”①

在改革之前，中国走的是地区均衡和内向发展道路。改革之后，在调整地区发展战略时，对外经济发展战略问题也就随之摆在中国面前。从国际背景看，“现在的世界是开放的世界”。“开放的世界”就其经济内容而言，就是随着战后第三次科技革命的推动和国际分工体系的发展，当代世界经济更加趋向开放性和一体化。社会化大生产日益国际化，各个国家、地区之间相互开放、相互融合，经济联合日益激烈。对外开放，参与国际经济竞争和合作，以推动本国或本地区的现代化进程，已成为世界经济发展的潮流。

邓小平一开始就把对内实行经济体制改革和对外实行开放，作为推进中国经济发展的两个最重要的轮子。随着经济改革的深入和对外开放的扩大，人们的认识在深化，既然对外实行开放是中国经济发展的重要环节，那么就必须选择首先对外开放的突破口和基地。由于东部沿海地区得天独厚的优越区位和经济条件，特别是劳动力资源丰富、费用低廉、素质比较高，加上历史上与海外联系密切以及贸易份额占全国比重的绝对部分等原因，在这次新的国际产业结构调整中，有很大的吸引力，自然成为对外开放的立足点和前沿阵

① 《邓小平年谱：1975—1997》，下册，1247 页，北京，中央文献出版社，2004。

地。因此，抓住有利时机，使该地区能够更快地参与到国际交换和国际竞争中去，必将加速沿海地区经济率先发展起来，进而带动全国的经济发展。

二、经济特区和沿海开放区的设立

中国实施沿海地区经济发展战略，首先是通过创办经济特区和沿海开放城市、开放区的政策来实现的。

当邓小平最初提出允许一部分地区先发展起来的主张时，他对改革开放的切入点和突破口已经经过深思熟虑，并具体设计、组织实施由东部沿海到内地逐步发展的战略布局。1979 年 4 月中央工作会议期间，当时的中共广东省委主要负责人提出利用广东靠近港澳的优势，设立出口加工区，实行一些比较特殊的优惠政策，加快经济发展的设想时，邓小平敏锐地看到这种做法是一种新思路，是中国实施对外开放策略、促进经济发展的一个重要突破口。邓小平指出："还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛！中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。"①

> 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。从特区可以引进技术，获得知识，学到管理，管理也是知识。特区成为开放的基地，不仅在经济方面、培养人才方面使我们得到好处，而且会扩大我国的对外影响。
>
> ——邓小平《办好经济特区，增加对外开放城市》

邓小平提出划出一块地方搞特区加快经济发展的意见，很快变为中央的重大决策。1979 年 7 月，中共中央、国务院同意在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门试办出口特区。1980 年 3 月，在邓小平的提议下，出口特区正式定名为"经济特区"。8 月，五届全国人民代表大会第十五次会议批准设置 4 个经济特区，并批准《广东省经济特区条例》，完成了设置经济特区的立法程序，标志着经济特区在中国的正式诞生。1988 年 4 月，七届人大一次会议审议通过国务院关于设立海南经济特区的议案，建立了中国最大的经济特区。

邓小平不仅提议创办经济特区并亲自设计和指导实施，而且始终关注和支持特区的建设，先后深入各个特区视察，对经济特区的性质及其在改革开放和现代化建设中的地位、功能和作用，从不同角度做了明确而具体的论述，形成比较完整的建设经济特区的思想。其基本内容是："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。"特区要发展外向型经济，"成为开放的基地"。

邓小平不止一次地把建设特区形象地比喻为"再造几个香港"。他说："我过去说过要再造几个'香港'，就是说我们要开放，不能收，要比过去更开放，不开放就发展不起来。"② 中国的对外开放由此通过特区开放基地逐步向沿海地区和内地推进，开创了全方位的新格局。所以，中共十三大政治报告指出：经济特区、开放城市和开放区着重发展外

① 《邓小平年谱：1975—1997》，下册，926 页。

② 《邓小平文选》，第 3 卷，297 页。

向型经济，在我国对外开放中发挥了积极的推进和辐射作用，“必须继续巩固和发展已初步形成的‘经济特区—沿海开放城市—沿海开放区—内地’这样一个逐步推进的开放格局”。1990年5月《国务院批转1990年经济特区工作会议纪要的通知》又强调：进一步办好经济特区，对于推动改革开放，扩大国际影响，具有重要意义，“广东，福建，海南三省人民政府和国务院有关部门要继续加强对经济特区的领导和指导，支持特区更好地发展外向型经济，充分发挥经济特区在对外开放中的窗口和基地作用”。

经济特区经过几年的建设，为中国对外开放发挥了积极的作用并积累了有益的经验。1984年初，邓小平视察广东、福建及深圳、珠海、厦门经济特区后，又不失时机地提出：“可以考虑再开放几个港口城市”，“这些地方不叫特区，但可实行特区的某些政策”①。并认为厦门特区划得太小，要把整个厦门岛搞成特区，以发挥更大的作用。

中央其他领导人都很赞同邓小平的政策，认为进一步开放部分沿海城市是继续实行开放政策的重要部署。1984年3月26日—4月6日，中央书记处和国务院召开沿海部分城市座谈会，着重研究沿海部分港口城市如何进一步开放的问题，会议形成《沿海部分城市座谈会纪要》。5月4日，中共中央、国务院批转这个纪要，正式确定开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海14个沿海港口城市。同时指出：开放沿海城市和办好经济特区，主要是给政策，一是给前来投资的和提供技术的外商以优惠待遇，使其有利可图；二是扩大沿海港口城市自主权，使其有充分活力开展对外经济活动。

东部沿海港口城市具有对外开放的得天独厚的条件，是内外交通的枢纽。由于中国历史上中心城市偏集中于东部沿海地区，使沿海城市自然地成为东部沿海地带的经济中心，对全国经济的发展起着极大的辐射和带动作用。因此，中共中央提出优先开放和发展沿海港口城市，是符合中国特殊国情的。其战略考虑，不仅要起中心城市的增长极作用，而且更要成为中国对外开放的前沿阵地和桥梁，成为实施沿海地区经济发展战略和实现部分先富带共富构想的重大战略措施。

中共中央提出的沿海地区经济发展战略，在整体空间布局上体现了多层次开放的特点。第一个层次，是以经济特区作为开放的基地和窗口；第二个层次是开放沿海的14个城市，进一步培养经济增长点和辐射极；第三个层次是建立经济开放区和经济技术开发区，使沿海地区成为开放地带。

1984年3月中央书记处和国务院召开的沿海部分城市座谈会形成的会议纪要，提出要开放的“这几个城市，有些可以划定一个有明确地域界限的区域，兴办新的经济技术开发区”。并提出创办经济技术开发区的目的和任务，是要大力引进中国急需的先进技术，集中地举办中外合资、合作、外商独资企业和中外合作的科研机构，发展合作生产、合作研究设计，开发新技术，研制高档产品，增加出口创汇，向内地提供新型材料和关键零部件，传播新工艺、新技术和科学的管理经验。有的经济技术开发区内，利用外资项目的审批权限，可以进一步放宽，大体上比照经济特区的规定执行。

此后，国务院先后批准了在14个沿海开放城市建立经济技术开发区。随着开放城市

① 《邓小平文选》，第3卷，52页。

逐渐增多，在内部兴建的经济技术开发区也日益发展。至1994年，国家批准的经济技术开发区多达32个。

设置经济技术开发区，是沿海开放城市内部的一种非全覆盖型经济区域，对沿海开放城市的发展具有重要的作用。首先，经济技术开发区是实现对老企业改造的技术手段。它一方面对老城区有较强的辐射力，带动老企业的技术改造；另一方面为老城区工业提供先进的技术设备，促进老企业设备更新。其次，经济技术开发区的新建，对沿海城市产业结构的优化和产品的升级换代具有重要的促进作用。再次，兴建经济技术开发区是推动新技术的开发利用，加快缩小同发达国家差距的有效途径，有利于促进沿海开放城市向外向型经济的最终转变。

沿海经济开放区的开辟，就把经济特区、沿海开放港口城市连成一片，到1991年，在我国东部沿海由北向南1.8万公里海岸线的边缘地带，形成了一大片新月形的狭长前沿开放地带。这个开放地带遍及11个省、自治区和直辖市，包括61个地级以上市、43个县级市和180多个县，总面积达42万平方公里，从而有效地加速了沿海经济发展，并带动中国经济发展由外向内、由沿海向内地逐步推进。这是新时期对外开放和区域经济理论与实践的重大发展。

在“十二五”规划中，中央进一步明确和扩大支持东部沿海地区优先发展的范围，指出“推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展，打造首都经济圈，重点推进河北沿海地区、江苏沿海地区、浙江舟山群岛新区、海峡西岸经济区、山东半岛蓝色经济区等区域发展，建设海南国际旅游岛”。

第三节　西部大开发战略

一、西部大开发政策的提出

如何开发西部的问题是党中央一直思考的重要问题之一。

从20世纪60年代开始到改革开放的这段时间里，中国对西部的开发主要是以军事需要为重点的。到20世纪80年代中期，随着改革开放的逐渐深入，全国生产力布局已经展开，沿海内地的划分方式过于笼统。因此，国家计委就提出沿海、中部、内地的“三个地带”，并明确指出从20世纪90年代开始，全国生产力布局不再搞一次性展开，而是实行梯度推进战略，即首先是促进沿海地区的大发展，同时把建设重点逐步转移到中部。认识到地区发展差异过大很不利于国家的稳定和发展，于是，国家区域发展政策开始出现了有利于西部发展的一些新特点；国家区域发展政策在继续强调效率的同时，开始重视区域平等的目标取向。根据“八五”计划，区域经济开发和生产力布局要遵循的基本指导原则是：“统筹规划，合理分工，优势互补，协调发展，利益兼顾，共同富裕。”“在继续发挥经济较发达地区优势并加快其发展的同时，积极扶持欠发达地区的经济发展，逐步缩小经济发达和欠发达地区的差距。”① 1996年3月八届人大四次会议批准的《中华人民共和国

① 《90年代国家产业政策纲要》，北京，中央文献出版社，1994。

国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中首次提出了地区协调发展的思想，指出：“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区发展差距。从‘九五’开始，要更加重视内地的发展，实施有利于缓解差距的政策，并逐步加大工作力度，积极朝着差距的方向努力。”还提出要正确处理发挥地区优势和全国统一规划、沿海和内地、经济发达地区和欠发达地区之间的关系，促进地区经济沿着合理分工、优势互补、协调发展的方向前进。正是这一战略规划为西部地区的发展带来了崭新的机遇。

按照邓小平“两个大局”的战略构想，在东部沿海经济高速发展的同时，党中央也越来越关注西部地区的发展问题。江泽民同志曾高度重视这个具有全局意义的重大问题，并多次就解决地区发展差距、实施西部大开发战略问题发表重要讲话。1999年6月，江泽民同志在西北五省区国有企业改革发展座谈会上强调，要“抓住世纪之交历史机遇，加快西部地区开发步伐”。

江泽民同志还提出了加快西部地区开发的总原则，即“把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，在国家财力稳定增长的前提下，通过转移支付，逐步加大对西部地区的支持力度；在充分调动西部地区自身积极性的基础上，通过政策引导，吸引国内外资金、技术、人才等投入开发，有目标、分阶段地推进西部地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展”。

1999年11月，中央经济工作会议敲定对西部进行大开发的战略决策，西部大开发战略得以正式提出。会议明确指出，要不失时机地实施西部大开发战略，这直接关系到扩大内需，促进经济增长，关系到民族团结、社会稳定和边防巩固，关系到东西部协调发展和最终实现共同富裕。要从大局、战略的高度充分认识实施西部大开发的重大意义，要作为党和国家一项重要的战略任务，摆在更加突出的位置。随后，在12月份举行的全国计划工作会议上，国家发展计划委员会主任曾培炎指出：“要像当年搞特区那样，加快西部地区大开发。”

2000年1月，党中央对实施西部大开发战略提出了明确要求，国务院成立了西部地区开发领导小组。党和国家主要领导同志多次深入西部地区调研考察并主持召开座谈会，对西部大开发的一系列重大问题做出了重要指示。国务院先后颁布了《关于实施西部大开发若干政策措施》。中央办公厅、国务院办公厅印发了《西部地区人才开发十年规划》。国务院办公厅转发了国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见》。经国务院批准，国家计委、国务院西部开发办印发了《“十五”西部开发总体规划》。国家加大了对西部地区的财政转移支付力度，四年累计4 000多亿元。

在“十二五”时期，中央要求推进新一轮西部大开发。“十二五”规划明确了新一轮西部大开发的要求和重点，坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，给予特殊政策支持。加强基础设施建设，扩大铁路、公路、民航、水运网络，建设一批骨干水利工程和重点水利枢纽，加快推进油气管道和主要输电通道及联网工程。加强生态环境保护，强化地质灾害防治，推进重点生态功能区建设，继续实施重点生态工程，构筑国家生态安全屏障。发挥资源优势，实施以市场为导向的优势资源转化战略，在资源富集地区布局一批资源开发及深加工项目，建设国家重要能源、战略资源接续地和产业集聚

区，发展特色农业、旅游等优势产业。大力发展科技教育，增强自我发展能力。支持汶川等灾区发展。坚持以线串点、以点带面，推进重庆、成都、西安区域战略合作，推动呼包鄂榆、广西北部湾、成渝、黔中、滇中、藏中南、关中—天水、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡等经济区加快发展，培育新的经济增长极。

二、十年西部大开发的成就

2010年7月5—6日，中央在北京召开西部大开发工作会议，全面总结了实施西部大开发十年来的成就和经验，进一步明确了推进新一轮西部大开发的指导思想、基本原则和重点任务。

胡锦涛总书记指出，十年来，党中央、国务院确定西部大开发的指导思想、战略目标、主要任务、方针政策，西部地区广大干部群众抓住机遇、振奋精神、奋发努力，东、中、部地区积极鼓励、支持、引导各方面力量广泛参与和支持西部大开发，全党全国共同创造了西部大开发生机勃勃的良好局面，在西部这片广袤的热土上谱写出新的辉煌篇章。这十年，是西部地区经济社会发展最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多、对国家贡献最突出的十年。实施西部大开发战略，不仅有力促进了西部地区发展，使西部大地焕发出勃勃生机，而且为全国发展开辟了更为广阔的空间。实践充分证明，中央关于实施西部大开发战略的重大决策是完全正确的，西部大开发工作是卓有成效的。十年前，党中央根据邓小平同志“两个大局”的战略构想，着眼于实现现代化建设的“三步走”目标，审时度势，做出了实施西部大开发的重大战略决策。

总体上可以讲，西部大开发的十年是西部经济社会发展最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多，也是西部地区对全国的发展贡献最突出的十年。这十年，西部大开发不仅促进了西部地区的快速发展，不仅为全国的发展赢得了更加广阔的空间，而且它也是实践科学发展观具体而生动的写照。

（1）经济实力大幅上升。西部地区经济保持平稳较快发展，经济效益明显提高，与东部地区经济发展差距扩大的趋势得到初步遏制。2000—2008年，西部地区生产总值从16 655亿元增加到58 257亿元，年均增长11.7%，占各地区加总比重由17.1%提高到17.8%。人均地区生产总值由4 624元增加到16 000元，从相当于各地区加总平均水平的59.5%提高到63.7%。工业增加值由5 946亿元增加到24 000亿元左右，增长近4倍。地方财政本级收入由1 127亿元增加到5 159亿元，年均增长19.6%，占全国比重由17.6%提高到18.0%。地方财政本级支出由2 601亿元增加到13 772亿元，年均增长22.8%，占全国比重由24.9%提高到28.1%。全社会固定资产投资由6 111亿元增加到35 839亿元，年均增长22.9%，占各地区加总比重由19.2%提高到21.3%。

（2）基础设施建设取得突破性进展。加快基础设施建设是西部大开发的重要基础。十年来，国家不断加大对西部地区交通、水利、能源、通信、市政等基础设施建设的支持力度，2000—2008年累计新开工重点工程102项，投资总规模达1.7万亿元，青藏铁路、西气东输、西电东送、国道主干线西部路段和大型水利枢纽等一批重点工程相继建成，完成了送电到乡、油路到县等建设任务，西部地区基础设施建设取得了突破性进展。“五纵七横”国道主干线西部路段1.6万公里全线贯通，全长1 100多公里的青藏铁路正式通车，

全长 4 000 公里的西气东输管道工程全部建成，西电东送北、中、南三大通道全面建成。大中城市基础设施逐步完善，城市道路系统建设明显加强，重庆、成都、西安等特大城市的快速交通网络正在形成。

（3）生态建设取得巨大进展。西部地区退耕还林的面积为 2.4 亿亩，退牧还草的面积为 6.8 亿亩，西部地区的森林覆盖率从十年前的 10.32%，提高到现在的 17.05%，提高了 6.73 个百分点。宁夏在全国率先实行全区范围的全面封山禁牧，草场植被覆盖率由 30%提高到 60%左右。10 年来，累计完成退耕还林 1 189 万亩，造林超过 113 万公顷以上，森林覆盖率由 8%提高到 9.8%。累计治理沙化土地 46.7 万公顷，沙化面积由 20 世纪 70 年代的 165 万公顷减少到 118.3 万公顷。青海省先后实施了退耕还林、退牧还草、“三北”防护林、天然林保护、水土保持、自然保护区等重点生态工程。三江源自然保护区生态保护和建设工程顺利，青海湖流域生态环境保护与治理工程开工建设。森林覆盖率由 1999 年的 3.1%提高到 2009 年的 5.28%。污染防治力度进一步加大，淘汰“两高一低”的落后工艺、技术和设备，建设了一批污水和垃圾处理项目，化学需氧量和二氧化硫排放量均控制在国家许可的范围以内，生态环境恶化的趋势得到了初步遏制。

（4）社会事业取得长足进展。这十年间中央在西部地区先后组织了 50 多项专向性的社会事业建设项目，总投资达到上千亿元，西部地区教育、卫生、文化、体育、社会保障和就业水平大大提高。“两基”教育攻坚计划如期完成，全民受教育水平显著提高。普通高校数量从 1999 年的 251 所增加到 2007 年的 467 所，普通高校招生数增加 2.9 倍，在校学生数增加 3.6 倍。城乡医疗服务体系迅速发展，服务水平和质量明显提升。农村三级卫生服务网络建设取得重大进展，建成乡镇卫生院 16 440 个，村卫生室近 18 万个。公共文化服务网络不断完善，2000—2008 年共新增 179 个博物馆、151 个文化馆、1 421 个综合文化站，基本实现了县县有文化馆、图书馆，乡镇有综合文化站。西新工程、广播电视村村通工程、中央广播电视无线覆盖工程全面推进，广播综合覆盖率达到 96%，电视覆盖率达到 97%。农村电影放映、公共文化信息资源共享、送书下乡等重大项目，丰富了广大人民群众精神文化生活。

（5）人民生活水平得到明显改善。2000—2008 年，中央财政安排扶贫资金 598.1 亿元，西部地区农村贫困人口从 5 731.2 万人减少到 2 648.8 万人，减少了 3 082.4 万人，占全国同期减少贫困人口的 56.9%。西部 375 个国家扶贫开发工作重点县农民人均纯收入从 2001 年的 1 197.6 元增加到 2 482.4 元，年均名义增长 15.3%。城镇职工基本医疗保险参保人数 3 689 万人，城镇居民基本医疗保险参保人数 2 440 万人，农村基本养老保险面不断扩大。解决城市低收入家庭住房制度基本建立，廉租房和经济适用住房建设步伐加快。就业规模不断扩大，城镇登记失业率基本控制在全国平均水平范围内。西部地区的东、中、西不同地区之间互动合作的关系向广度和深度进展，西部地区对内对外开放的格局初步形成。广大干部群众开拓创新的意识不断增强，西部人民的精神风貌昂扬向上。

三、“十二五”期间西部地区开发的重点工作

根据十七届五中全会和 2010 年西部大开发工作会议的精神，按照“十二五”规划提出的总要求，“十二五”期间深入实施西部大开发战略，要牢牢抓住经济社会发展中的主

要矛盾和矛盾的主要方面，集中力量解决全局性、战略性、关键性问题，推进新一轮西部大开发。

总体上说，要重点抓好“六个坚持”。

（1）坚持夯实基础，进一步提升发展保障能力。要加快构建功能配套、安全高效的现代化基础设施体系和国家生态安全屏障，加快形成连通内外、覆盖城乡的综合交通运输网络，加强水利建设规划，推进油气管道和电网建设，加快信息基础设施建设，着力发展绿色经济、循环经济。

（2）坚持协调发展，进一步调整产业结构。要大力推进经济发展方式转变和经济结构调整，大力发展特色优势产业，扎实推进社会主义新农村建设，深入实施以市场为导向的优势资源转化战略，推进自主创新，努力形成传统优势产业、战略性新兴产业、现代服务业协调发展新格局。

（3）坚持为民谋利，进一步保障和改善民生。要把保障和改善民生作为西部大开发的首要目标，加大政策支持力度，加快社会建设，建立覆盖城乡居民的公共服务体系，优先发展教育事业，实施扩大就业的发展战略，完善覆盖城乡居民的社会保障体系，推进医药卫生体制改革，积极发展文化事业。

（4）坚持改革开放，进一步增强发展动力和活力。要坚持社会主义市场经济改革方向，努力在重要领域和关键环节实现改革的新突破，建立有利于西部地区又好又快发展的体制机制，加快完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争新优势。

（5）坚持和谐发展，进一步维护社会和谐稳定。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，推进社会管理创新，加快完善社会管理体制，深入开展群众工作，坚决纠正损害群众利益的不正之风，维护群众合法权益。要做好民族工作和宗教工作，全面贯彻党的民族政策和宗教政策，推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。

（6）坚持大局意识，进一步加大支持力度。要加大中央对西部地区的政策支持力度，各地区各部门要把支持西部地区发展纳入本地区本部门工作，充分发挥人民军队在参加和支援西部大开发中的优势和积极作用，广泛动员社会各界支持和参与西部大开发。西部地区广大干部群众要顽强拼搏、不懈奋斗，用自己的辛勤劳动和汗水建设美好家园。

同时，还要认真贯彻落实好中央制定的各项政策措施。

（1）以培育特色优势产业为龙头，大力发展农牧业、现代工业和服务业，加快构建现代产业体系，使西部地区资源优势转变为经济优势。对西部地区属于国家鼓励类产业的企业，减按15%税率征收企业所得税；对煤炭、原油、天然气等资源税由从量征收改为从价征收。

（2）以保障和改善民生为出发点和落脚点，大力发展社会事业，促进西部人民群众共享改革开放成果。加大对西部地区均衡性转移支付力度，推进地区间基本公共服务均等化；用于教育、医疗、社保、扶贫开发等方面的专项转移支付重点向西部地区倾斜；中央投资项目将重点投向西部地区民生工程、基础设施等领域。把南疆地区、青藏高原东缘地区、武陵山区、乌蒙山区、滇西边境山区、秦巴山—六盘山区等集中连片困难地区作为扶贫开发重点，加大扶贫开发力度。

（3）以改革开放为动力，充分发挥政府推动和市场机制两方面的作用，全面增强西部大开发活力。鼓励和支持西部地区在改革中大胆探索、先行先试，支持西部地区扩大对内对外开放，更好地利用两个市场、两种资源。

（4）以生态建设和环境保护为基础，坚持开发和保护相互促进，全面增强可持续发展能力。在西部加快实施有利于保护环境的生态补偿政策，逐步提高国家级公益林生态效益补偿标准，增加对上游地区重点生态功能区的均衡性转移支付等。

（5）以重要经济区为发展引擎，实行整体推进和重点突破相结合，提高西部大开发的综合效益。加快西部地区基础设施建设，重点加强综合交通网络、信息基础设施和水利基础设施建设。扎实推进成渝、关中—天水和广西北部湾等经济区发展，支持呼和浩特、包头、银川，新疆天山北坡，兰州、西宁、格尔木，陕甘宁等经济区发展，培育滇中、黔中、西江上游、宁夏沿黄、西藏“一江三河”等经济区，形成对周边地区具有辐射和带动作用的战略新高地。

第四节　振兴东北老工业区

一、振兴东北老工业区政策

东北地区即黑龙江、吉林和辽宁三省经济区，是中国最具典型的老工业基地。1949年新中国成立之后，凭借天然的资源优势、原有的工业基础、苏联的技术援助、新政府倾全国之力的建设，东北三省工业经济曾经长期领先中国国内其他地区。直到改革开放之初的1978年，除京、津、沪三个直辖市以及台湾之外，全国27个省、市、自治区中，黑、吉、辽分别居第二、第四、第一位。大型国有企业在东北地区经济中占有举足轻重的地位，截至2002年底，分布在东北三省的中央企业及大中型国有企业有400多户，其资产总额、销售收入和利润总额分别占到当地工业企业的46%、72.1%、81.5%。①

东北地区是中国内部经济联系紧密、比较成熟的经济区域，新中国成立以来一直作为全国基础工业和技术装备工业基地，进行了大量的重点建设，逐步形成钢铁、石油、机械制造等较为完整的以重工业为主导的产业群。三省各自工业在工农业产值中所占的比重都超过了75%，而且工业结构极具相似性，重工业占有绝对优势。东北地区拥有全国主要的钢铁基地鞍山、本溪和石油基地大庆、辽河，拥有全国重要的机械工业基地。黑龙江省所产发电设备即占全国1/5以上。东北地区建成了以铁路为主体，公路、航空、海运、内河航运和管道运输相配合的综合运输网，铁路密度是全国平均的2.17倍。布局在东北三省的钢铁、能源、化工、重型机械、汽车、造船、飞机等重大工业项目，在奠定中国工业化初步基础过程中起到了关键性的作用。因此，东北老工业基地在全国经济布局中具有不可代替的战略地位和作用，曾被誉为新中国的“工业摇篮”和“共和国的装备部”。

东北老工业基地在改革开放前曾一度繁荣，达到了其区域发展的最高水平，20世纪80年代中期以来，由于经济发展战略调整、体制改革和对外开放、产业结构转换与升级

① 参见国资委：《关于加快东北地区中央企业调整改造的指导意见》，2004。

等原因，其逐步被东南沿海地区所超越，总体上丧失了领先于其他地区的“老大”地位。加快在中国经济中占有非常重要地位的东北老工业基地的改造和振兴，对深化改革和推进中国现代化的发展仍有着重大的战略意义。

首先，东北等老工业基地的改造和振兴与国有企业的改革和发展息息相关。以江泽民为核心的中央领导集体十分重视国有企业特别是大中型国有企业的战略地位，反复强调“国有企业是我国国民经济的支柱。发展社会主义社会的生产力，实现国家的工业化和现代化，始终要依靠和发挥国有企业的重要作用”。“搞好国有企业的改革和发展，是实现国家长治久安和保持社会稳定的重要基础。”① 现代化建设要充分利用现有基础，发挥国有企业的作用，就不能不十分重视以大中型国有企业为主体的老工业基地的改造和振兴。这一块搞好了，使老工业基地的优势更充分地发挥出来，也就搞好了整个国民经济相当大的而且是非常重要的部分，待中国改革进入攻坚阶段，也将为国有企业改革提供大的思路和具体经验，这是中国现代化建设中一个带有战略性的大问题。可以说，老工业基地的改造和振兴是国有企业改革和发展战略问题的一个重要的组成部分。

支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，是党的十六大提出的一项重要任务，是党中央从全面建设小康社会全局着眼做出的又一重大战略决策。为实施东北地区等老工业基地振兴战略，2003 年 12 月 2 日，国家决定成立国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组，温家宝总理亲自担任组长，黄菊、曾培炎两位副总理担任副组长，国务院 25 个主要职能部门负责同志作为领导小组成员。2004 年 4 月，国务院正式成立了振兴东北地区等老工业基地办公室，全面启动了振兴战略。

老工业基地是指新中国成立后，国家集中投资建设形成的、具有相当规模生产能力的以能源、原材料、装备制造等重化工业为主的城市或区域，主要集中在东北等地区。“一五”时期的 156 个重点项目 58 项在东北。老工业基地集聚了全国很大一部分工业资产存量和大中型骨干企业，在我国工业化初期，为建设独立、完整的国民经济体系，推动我国工业化和城市化进程，为增强国防实力和综合国力，做出了历史性重大贡献。改革开放以来，老工业基地在支持沿海地区的开放搞活和多种所有制经济发展中，也发挥了重要作用。目前，老工业基地特别是东北地区在国民经济中仍占有十分重要的地位。2002 年，东北三省总人口为 1.07 亿，占全国的 8.3%，国内生产总值占全国的 11.33%，原油产量占全国的 2/5，木材提供量占全国的 1/2，商品粮占全国的 1/3，电站成套设备占全国的 1/3，汽车产量占全国的 1/4，其中重型卡车产量占全国的 1/2，造船产量占全国的 1/3，钢产量占全国的 1/8，并拥有众多关系国民经济命脉的战略产业和骨干企业，是我国重化工业和国防工业的重要基地，也是重要的农副产品生产基地。②

由于受诸多因素的影响，老工业基地特别是东北地区的体制性、结构性矛盾日益显现，进一步发展面临着许多困难和问题，突出表现在以下五个方面：（1）市场化程度低，经济发展活力不足。（2）所有制结构较为单一，国有经济比重偏高。（3）产业结构调整缓慢，企业设备和技术老化。（4）企业办社会等历史包袱沉重，社会保障和就业压力大。

---

① 《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，北京，中共中央文献研究室，2000。

② 参见《2003 年国民经济和社会发展报告》，北京，中国计划出版社，2003。

(5) 资源型城市主导产业衰退，接续产业亟待发展。

党中央、国务院对解决东北地区等老工业基地的问题高度重视，采取了一系列措施，并取得了明显进展。特别是党的十六大以来，东北地区各级党委和政府，把振兴老工业基地摆在突出的位置，转变观念，梳理思路，抓紧制定实施规划和方案，初步形成了人心凝聚、共谋发展的良好局面。2009 年，国务院出台《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，为进一步实施东北老工业基地振兴提供强有力的支持，实施东北地区等老工业基地振兴战略条件具备、时机成熟。

二、“十二五”时期的重点工作

自实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，振兴东北地区等老工业基地工作取得了重要的阶段性成果。以国有企业改革为重点的体制机制创新取得重大突破，多种所有制经济蓬勃发展，经济结构进一步优化，自主创新能力显著提升，对外开放水平明显提高，基础设施条件得到改善，重点民生问题逐步解决，城乡面貌发生很大变化。实践证明，中央实施振兴东北地区等老工业基地战略的决策是及时的、正确的。

“十二五”时期，要以科学发展观统领振兴东北地区等老工业基地工作，继续深化改革、努力扩大开放，更加注重自主创新能力的提高和经济增长方式的转变，更加注重经济发展的质量和效益，更加注重协调发展和提高人民生活水平，着力研究解决影响老工业基地和装备制造业发展中的突出矛盾和深层次问题，主要依靠自力更生和东北人民的积极性、创造性，推动振兴工作取得新的进展和更大突破，为顺利实施“十二五”规划开好局、起好步。

(1) 优化经济结构，建立现代产业体系。要坚持市场主导和政府引导相结合，进一步打破地区、行业、所有制界限，优化资源配置，推动企业兼并重组，培育具有国际竞争力的大型企业集团。创造公平竞争环境，平等保护各类产权，促进非公有制经济加快发展。落实融资、财税及市场准入等方面的政策，积极支持民间资本进入基础设施、公用事业、金融服务和社会事业等领域。贯彻落实重点产业调整振兴规划，加大结构调整力度，加快淘汰落后，防止重复建设。积极推进信息化与工业化融合，用现代信息手段改造传统产业，提高数字化、智能化水平。积极培育航空航天、电子信息、生物医药、新能源、新材料等潜力型产业。推动辽宁沿海经济带、沈阳经济区、哈大齐工业走廊、长吉图经济区加快发展，建设国内一流的现代产业基地。

(2) 加快企业技术进步，全面提升自主创新能力。要继续加大对企业技术改造的支持力度，从现有相关投资专项中分离设立东北地区等老工业基地调整改造专项，以及利用新增中央预算内投资，支持东北地区等老工业基地企业技术改造和技术进步。要在老工业基地重点发展领域，依托重要骨干企业、重大工程项目，组织实施一批带动力强、影响面广、见效快的技术创新和高技术产业化项目。大力推广应用自主创新成果，努力将其转化为先进生产力，培育新的经济增长点。加大对新能源、新材料、生物、信息、航空航天、高速铁路等高技术领域自主创新成果产业化的支持力度。积极推动产学研用相结合，鼓励高等院校和科研机构向企业转移自主创新成果，鼓励更多科技人员创办科技型企业。优先支持符合条件的科技型企业在创业板上市融资。

（3）加快发展现代农业，巩固农业基础地位。要围绕提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，抓紧研究制定加快东北地区现代农业发展的政策措施。开展以水利为重点的农业基础设施建设和以水、电、路、气等为重点的村镇基础设施建设。推进引嫩入白、三江平原灌区、尼尔基水库下游灌区、绰勒水利枢纽下游灌区、大安灌区、大型灌溉排水泵站更新改造等重大水利工程建设，加快实施病险水库除险加固、节水灌溉示范和小型农田水利工程。积极推进农业信息化，建立和完善农业科技支撑和社会化服务体系，提高服务水平。统筹城乡发展，结合社会主义新农村建设，加快小城镇和中心村发展，全面改善村镇居民生产生活条件。加快解决农村饮水安全问题。取消农村公益性建设项目县及县（场）以下资金配套。

（4）加强基础设施建设，为全面振兴创造条件。加快构建综合交通运输体系，开工建设京沈、沈丹、哈齐客运专线和吉图、大丹、哈牡、哈佳等铁路，推进牡绥等既有线路改造和东北沿边铁路、伊尔施—阿日哈沙特铁路、白音华—赤峰—锦州港煤运专线、同江铁路大桥、沿海疏港铁路建设。统筹干线和支线机场建设，完善东北地区机场布局，在推进“十一五”期间东北地区机场的改扩建和新建迁建工作的基础上，做好“十二五”期间机场改扩建、新建迁建的前期工作。加强东北地区电网建设，大力推进既有电网改造，提升骨干电网送电能力。加大农村电网特别是粮食主产区和林区的电网改造力度。研究解决风电等分散电源上网问题。率先在东北电网开展智能电网建设试点。

（5）积极推进资源型城市转型，促进可持续发展。发展接续替代产业是资源枯竭城市实现经济转型的根本出路。组织实施好资源型城市吸纳就业、资源综合利用和发展接续替代产业专项，扶持引导资源型城市尽快形成新的主导产业。抓紧出台资源型城市可持续发展准备金制度，由政府统筹部分准备金，专项用于解决资源型城市环境治理等问题。在资源开采处于成长期或成熟期的资源型城市开展可持续发展试点。加强对资源枯竭城市转型工作的指导，提高资源枯竭城市财力性转移支付使用效益。

（6）切实保护好生态环境，大力发展绿色经济。坚持以生态为主导的林业和林区经济发展方向，进一步调减东北地区国有重点林区木材采伐量，促进林区经济转型和可持续发展。继续实施天然林保护工程，完善政策措施，加大支持力度。巩固退耕还林成果，加强育林和管护。高度重视大小兴安岭的生态屏障作用，组织编制大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划。严格执行相关法律法规、规划和产业政策，加强重点污染源总量控制。限制高耗能、高污染行业扩张，关停小火电、小钢铁、小造纸、小水泥等污染严重的小企业。加强松花江、辽河等重点流域的水污染防治，支持松花江流域开展主要污染物排放量有偿取得和排污权交易试点。

（7）着力解决民生问题，加快推进社会事业发展。要切实把就业工作摆在更加突出的重要位置，落实促进大学生、农民工和困难群体的就业政策，确保就业形势稳定。加快推进城镇职工养老保险省级统筹，适当提高企业退休人员基本养老金标准。进一步完善城乡最低生活保障制度。解决好住房、冬季取暖等突出民生问题。研究和推进各级各类教育改革，提高办学质量，为老工业基地全面振兴提供人才支撑。推进医疗卫生体制改革，加快建立覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，健全基层医疗卫生服务体系，扩大城镇职工和居民的医疗保险覆盖面。

第五节　中部崛起战略

一、中部地区崛起战略的提出

中部地区包括湖北、湖南、河南、安徽、江西、山西六个相邻省份，它地处中国内陆腹地，起着承东启西、接南进北、吸引四面、辐射八方的作用。从中国整体发展的角度考虑，中部就是中国的“腰”，只有“腰板”直了，中国这个巨人才能走得正、走得稳，中国经济才能协调健康发展。从这个意义上来说，加快中部地区发展是提高中国国家竞争力的重大战略举措，是东西融合、南北对接，推动区域经济发展的客观需要。

中央历来关注中部地区的发展问题。十六大报告中有过“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”的表述；十六届三中全会决议强调要“有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革发展”。但毋庸讳言，在当时的情况下，国家先后实施东部开放、西部开发、东北振兴战略，对于中部地区发展，尚未能采取大的政策予以推动。

2004 年 3 月，中央首次明确提出“促进中部地区崛起”①，引起中部省份极大关注。温总理指出，加快中部地区发展是区域协调发展的重要方面。国家支持中部地区发挥区位优势和经济优势，加快改革开放和发展步伐，加强现代农业和重要商品粮基地建设，加强基础设施建设，发展有竞争力的制造业和高新技术产业，提高工业化和城镇化水平。温总理说，东部地区加快发展，有利于增强国家财力、物力和科技实力，更好地支持中西部地区发展。要继续发挥优势，加快产业结构升级，进一步发展外向型经济，有条件的地方要率先基本实现现代化。东、中、西部地区要加强多种形式的合作，在协调发展中逐步实现共同富裕。

同年召开的十六届四中全会首次把“中部崛起”写进了党的全会的文件，会议通过的决议强调要“促进中部地区崛起”。

在 2004 年 12 月的中央经济工作会议上，国家第一次把“中部崛起”列入议事日程，列为 2005 年经济工作的六项任务之一。会议指出，在“进一步实施西部大开发战略”、“继续实施东北地区等老工业基地振兴战略”的同时，“积极促进中部地区崛起。充分发挥中部地区的区位优势、综合资源优势和工业基础、科技实力的比较优势，加强农业特别是粮食主产区建设，加强能源、重要原材料基地建设，加快发展有竞争力的制造业和高新技术产业，重视开拓中部地区大市场、发展大流通”。并决定“从政策、资金、重大项目布局等方面给予积极支持。抓紧研究制定支持中部崛起的政策措施”。

把“中部崛起”列入 2005 年经济工作六项任务，是继“五个统筹”之后，中央针对“中部塌陷”（发展速度落后于西部、发展水平落后于东部）现象进行宏观调控的又一个举措，是继沿海开放、西部大开发、振兴东北老工业基地后，党中央、国务院实施的又一重大发展战略。

---

① 温家宝：《2004 年政府工作报告》。

党和国家领导人也十分关心中部地区的发展问题。胡锦涛总书记在湖南考察时强调，中部地区广大干部群众要切实增强加快发展的责任感和紧迫感，牢固树立和坚决落实科学发展观，积极探索符合实际的发展思路，通过改革不断为发展注入新的动力，努力推动经济社会更快更好的发展。2004 年 6 月，温家宝总理在湖北武汉主持召开了中部五省宏观经济形势座谈，全面分析了中部地区的特点和优势，提出了中部地区崛起的指导思想和具体要求。

中部地区，是中国经济正在成长的地区。无论从资源、区位，还是从中国的改革开放战略地位看，都具有承东启西、贯穿南北的综合优势。中部地区矿产资源丰富，特别是能源资源是全国最密集的地区；是中国重要的农副产品及主要初级产品的生产和输出基地；其良好的资源条件和较为坚实的经济基础有机结合，形成了东部沿海或西部地区所不具备的综合资源优势；同时，中部地区具有“承东启西，连贯南北”的特点，它既是中国东西两大地带的交汇处、南方和北方的结合部，又是长江经济带和黄河流域的中部枢纽、联结几十个大城市的经济发展极；从实施改革开放战略中的地位和作用来看，中共十一届三中全会之后首先实施东部沿海地区经济发展战略，对外开放由东部沿海依次逐步向中部和西部推移。因此，中部地区是接受沿海地区经济辐射的首选地区和向西部扩散的重要传递地，便于东引西进，双向开拓，向东可以就近供应能源、原材料，向西可以就近进行经济联合、转移技术和管理经验。

在 1999 年实施西部大开发后，中部地区的区位和综合资源优势在中国区域经济布局中的承东启西的作用日益突出。一方面依托储量丰富的优势资源和产业，接纳东部地带转移过来的技术信息和经验，加快自身发展；另一方面，积极参与西部大开发，利用其技术力量帮助开发资源，共同修建跨区域的重大基础设施，培育区域市场，促进商品和生产要素的合理流动，在东部沿海地区发展和西部大开发中“两头受益”，并起着沟通东西部之间的发展关系。因此，中央在继续使用“加快东西部地区发展”概念时指出，“中部地区要发挥承东启西，纵贯南北的区位优势和综合资源优势”，加快发展步伐，努力提高工业化和城镇化水平。

中西部地区之间有着非常密切的联系，西部大开发在进一步加强东、中、西部联系的同时，也给中部地区提供了发展机遇和有利条件，必然会带动中部地区的发展。如国家给予西部地区的某些优惠政策对中部地区同样适用；西部大开发过程中的高速公路、铁路、航空建设等许多工程横跨中西部地区或延伸到中部地区，很多重要的投资项目如西电东送、西气东输等也都跨经中部地区，不仅能够加快改善中部地区的基础设施条件，而且有利于促进中部地区的资源开发，拉动建设投资和消费需求，促进经济发展。因此，中共中央指出，“国家要实施西部大开发战略，中部地区要从自身条件出发，发展有比较优势的产业和技术先进的企业，促进产业结构的优化升级”。

中部地区的特殊地理位置和综合资源优势，使之成为沿海地区率先发展的重要后方。随着沿海地区的进一步发展，以及由比较利益形成的经济联系，中部地区对沿海地区的支撑作用更加明显，将以更大的规模从物质资源和人力资源上对东部的持续发展予以支持，反过来也就进一步带动中部地区的发展。

同时，改革开放以来，东部地区在大量引进国外资金和先进技术现行发展之后，已经

开始进行产业结构高度化的变革，从而有可能将部分劳动密集型产业及一般加工工业向中部和西部转移，显然，中部比西部应更成为东部产业西移的首选地，更容易与东部形成产业分工协作关系，这又为中部地区的发展创造了良好的投资环境，吸引东部地区和境外的资金和技术，开发本地的资源和市场；优先发展农业，资源开发与原材料加工等基础产业，积极发挥“承东联西的优势，大力加强横向联系，为促进长江流域和中西部地区的发展做出积极的努力和应有的贡献”。

二、“十二五”时期促进中部地区崛起的重要任务

2009 年，国务院正式通过《关于促进中部地区崛起规划的批复》，9 月，温家宝召开国务院常务会议，讨论并原则通过《促进中部地区崛起规划》。2010 年，国家发改委会同有关部门研究制定了《促进中部地区崛起规划实施意见》，提出了促进中部地区崛起“一年开好局、五年大发展、十年新跨越”的战略目标，并对“十二五”时期的重要任务做出部署。

（1）粮食生产基地建设。认真落实对中部粮食主产区的各项补贴政策，继续实施对粮食主产区重要粮食品种最低收购价政策，增加对产粮大县的奖励补助。落实农业保险稳步发展的政策，加大中央财政对中部地区保费补贴力度。研究制定扶持中部地区粮食主产区加快发展的政策措施。加快实施农村饮水安全、农田水利、农村公路、农村电网和规模化养殖场大中型沼气等工程。继续实施小水电代燃料建设，推进无电地区电力建设。稳步推进农村土地整治。继续实施扩大农村危房改造试点。实施“万村千乡”市场工程，新建、改造农家店和农村商品配送中心。

（2）能源原材料基地建设。落实国家钢铁、石化、有色金属产业调整振兴规划，实施促进中部地区原材料工业结构调整和优化升级方案。落实完善鼓励煤层气开发利用的政策。建设山西晋北、晋东、晋中，安徽两淮，河南大型和特大型煤炭基地。做好江西、湖北、湖南中、小矿井整合和改造工作。实施山西沁水盆地，河南郑州、焦作、鹤壁，安徽两淮煤层气开发利用示范工程和淮南高瓦斯、高地温、高地压煤层群瓦斯综合治理与利用示范工程。加快国家级和区域级大型火电基地建设。

（3）现代装备制造及高技术产业基地建设。贯彻实施国家汽车、装备制造、船舶、纺织、电子信息、轻工业调整振兴规划。继续对中部地区国家级经济技术开发区和高新技术开发区公共基础设施项目贷款实施贷款贴息。继续支持中部地区具备条件的省级开发区升级为国家级开发区。建设一批国家重点实验室、国家工程实验室、国家工程（技术）研究中心和国家认定企业技术中心。建设在国内有影响的电子信息产业基地，大力发展生物产业，壮大新能源和新材料产业，建设南昌、长沙民用航空配套产业基地。

（4）综合交通运输枢纽建设。实施铁路、公路、水运、民航等交通专项规划，指导中部六省编制“十二五”综合交通发展规划及相关交通发展专项规划，加强城市综合交通体系规划编制与实施。研究制定促进中部地区物流业和旅游业发展的政策。建设郑州、武汉等全国性交通枢纽城市。建设武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群等轨道交通系统，加强国道改造和干线公路省际断头路建设。加快长江干线航道、主要支流航道、主要港口建设和淮河流域综合治理，实施湘江长沙航电枢纽工程，建设芜申运河。

（5）重点地区发展。落实武汉城市圈、长株潭城市群“两型”社会综合配套改革试验区建设方案和相关规划。实施江西鄱阳湖生态经济区规划、安徽皖江城市带承接产业转移示范区规划。抓紧研究中原城市群发展有关问题。加快构建沿长江经济带、沿陇海经济带、沿京广经济带和沿京九经济带，大力发展武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、皖江城市带、环鄱阳湖城市群、太原城市圈。支持中部地区老工业基地全面振兴。建立资源型城市可持续发展准备金，支持资源型城市培育壮大接续替代产业。加大对资源枯竭型城市历史遗留矿山地质环境治理的支持，促进矿山地质环境明显改善。稳步推进扩权强县改革试点，加强小城镇建设。加大对革命老区、民族地区和贫困地区的支持力度。

（6）资源节约和环境保护。研究制定对丹江口库区及上游等重要生态功能区和江河源头地区生态补偿的政策。落实好巩固退耕还林成果专项规划。严格控制城乡建设用地总规模，积极推进土地整理复垦开发工程。开展中低品位、共伴生矿产及尾矿资源的综合利用示范。加快城市供水管网改造，推广污水处理回用。在试点基础上，推动循环经济在更大范围内发展。实施三峡库区、黄土高原区、武陵山区、丹江口库区及上游地区等重点区域的水土保持工程。加强晋西及晋西北、豫西、桐柏山区、大别山区、皖南山区、伏牛山区、赣南山区、井冈山区、太行山区和湘西等地区小流域综合治理。落实相应的支持政策，推进大东湖生态水网构建工程建设。建立武汉城市圈和长株潭城市群的区域大气污染联防联控机制。做好长江中下游、黄河中下游、淮河、洞庭湖、鄱阳湖、巢湖等大江大河大湖综合治理，完善长江、黄河、淮河流域自然灾害监测预警体系。继续实施长江、黄河、淮河干流及重要支流堤防加固和河道治理。开展淮河下游洪水出路及重点平原洼地治理等重点工程建设。加强长江、淮河流域蓄滞洪区建设，实施长江城陵矶附近100亿立方米蓄滞洪区和淮河行蓄洪区安全建设工程。

发挥承东启西的区位优势，壮大优势产业，发展现代产业体系，巩固提升全国重要粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽地位。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

（7）社会事业发展。落实国家中长期教育改革和发展规划纲要。实施中小学校舍安全工程。加强特殊教育学校建设。加快普及高中阶段教育。加强职业教育基础能力建设，健全公共就业服务体系，实施农村劳动力转移就业技能培训。推进中部地区重点学科和高水平大学建设。加强基层劳动就业和社会保障服务设施建设，加强地市级图书馆、文化馆和社区文化中心及村文化室建设，推进实施文化信息资源共享工程、农村电影放映工程、广播电视村村通工程和农家书屋工程。继续加强对历史文化名城名镇名村、国家文化和自然遗产地等重要文化遗产的保护工作。落实医药卫生体制改革三年试点方案，加强公共卫生服务体系建设。完善农村计划生育家庭奖励扶助和计划生育家庭特别扶助等政策。实施“阳光工程”等就业推进工程。发展经济适用住房、廉租房和公共租赁住房，积极推进城市和国有工矿等各类棚户区改造。

（8）体制改革和对外开放。落实中西部地区承接产业转移的指导意见。继续利用外经贸促进政策支持中部地区外经贸事业发展。落实支持中部地区培育股权投资机构和鼓励有条件地区建立中小企业信用担保基金及区域性再担保机构的政策。适时补充修订《中西部地区外商投资优势产业目录》。制定和落实金融支持中部地区发展的政策。推进行政管理体制改革。深化大中型国有企业改革，支持非公有制经济发展。加快公共财政体系建设。推进山西省煤炭工业可持续发展政策措施试点。继续加强中部地区矿产资源有偿使用制度改革工作。开展丹江口库区生态保护综合改革试验。鼓励中部山区探索适合本地特点的科学发展新模式。增建中部地区科技兴贸创新基地，加快中部地区中国服务外包示范城市发展。

参考文献

[1] 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—1988

[2] 中共中央文献研究室编. 十三大以来重要文献选编. 北京：人民出版社，1991—1993

[3] 中共中央文献研究室编. 十四大以来重要文献选编. 北京：人民出版社，1996—1999

[4] 中共中央文献研究室编. 十五大以来重要文献选编. 北京：人民出版社，2000—2003

[5] 全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次代表大会上的报告. 北京：人民出版社，2002

[6] 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干重要问题的决定. 北京：人民出版社，2003

[7] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议，2005

[8] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议，2011

[9] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要，2005

[10] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要，2011

[11] 陈锦华，马凯. 中国国民经济和社会发展报告. 北京：中国计划出版社，1995—2005（共十一本）

[12] 陈秀山. 中国区域经济问题研究. 北京：商务印书馆，2003

[13] 张可云. 区域经济政策. 北京：商务印书馆，2003

[14] 李世华. 中国区域经济的现状和前瞻. 北京：光明日报出版社，1996

[15] 高伯文. 中国共产党区域经济思想研究. 北京：中共党史出版社，2004

[16] 王建. 中国发展报告：区域与发展. 杭州：浙江人民出版社，1998

[17] 王梦奎. 中国经济发展的回顾与展望. 北京：中国财政经济出版社，1993

第十三章

资源与环境

资源和环境是关系到中国现代化建设的全局和长远发展的重要因素，是科学发展观的重要内容。随着中国经济的发展，资源、环境与经济发展的矛盾日益显现。党的十六届五中全会提出落实节约资源和保护环境基本国策，建设低投入、高产出，低消耗、少排放，能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会。本章将从中国面临的资源与环境的问题出发，探索其出现的原因，揭示实施可持续发展战略的必要性和迫切性，并提出解决资源与环境问题的建议和可持续发展的具体方式。

第一节　中国资源利用现状

一、中国资源的总体态势

（一）资源总量丰富，人均数量少

中国拥有960万平方千米陆地（包括内陆水域）和473万平方千米海域，国土面积排在俄罗斯和加拿大之后位列第三位；耕地面积12 172万公顷，排在俄罗斯、美国和印度之后位列第四位；林业用地26 329万公顷，草地40 000万公顷；水资源总量为28 124亿立方米，排在巴西、俄罗斯、加拿大、美国和印度尼西亚之后位列第六位。[①] 我国现已发现171种矿产资源，查明资源储量的有158种，原煤、钢、十种有色金属和水泥产量居世界第一位，磷矿石和硫铁矿产量分别居世界第二位和第三位，原油产量居世界第五位。[②]

① 数据来源于《中国统计年鉴2010》。

② 国务院新闻办公室：《中国矿产资源政策白皮书2003》。

中国是一个人口大国，2010年底已经超过13.7亿[①]，占世界人口的20%，预计未来30年左右的时间里将再增加2亿～3亿。由于人口众多，中国大多数资源的人均量都低于世界平均水平。人均耕地面积1.50亩，为世界人均的1/3；人均森林1.85亩，为世界人均的1/5；人均木材蓄积量8.73立方米，为世界人均的13.7%；人均淡水量为世界人均的25.8%。中国有45种矿产资源人均量低于世界人均量的50%，其中已探明的煤储存量仅为世界人均平均值的1/2；原油储存量仅为世界人均平均值的1/10；天然气储存量仅为世界人均平均值的1/25；铁矿石为世界人均量的42%；铜矿为世界人均量的18%；铝矿为世界人均量的7.3%。[②]

（二）资源分布的空间差异大

由于存在生物、气候、地理、地质作用的复合作用，中国资源的空间分布存在着巨大的差异。水资源是东多西少，南多北少；耕地资源是平原、盆地多，丘陵、山区少，东部多西部少。水能集中分布在川、滇、黔、桂、藏5省，西南可开发水能占全国的76.9%，华北只占1.2%，华东也只有3.6%。矿产资源的基本分布是由西部高原到东部的山地丘陵地带逐步减少。[③]

（三）资源类型多、品位低、开发难度大

中国资源质量差别悬殊，低质资源比重大。在全部耕地中，中低产田占2/3左右，其中大部分属于风沙干旱、盐碱、洼涝、红壤等地；在天然草场中，高、中、低产面积基本各占1/3；中国矿产大都属于贫矿，而且共生、伴生资源多，全国铁矿有95%以上为贫矿，铜矿品位低于1%的约占2/3，磷矿中贫矿占19%。中国一些特大型矿床多为共生或伴生的综合性矿床，存在难分选、难冶炼、难分离等技术难题。[④]

二、中国资源的开发利用现状

（一）资源综合利用规模不断扩大

2005年，中国矿产资源总回收率和共伴生矿产资源综合利用率分别达到30%和35%左右；黑色金属共伴生的30多种矿产中，有20多种得到了综合利用；有色金属共伴生矿产70%以上的成分得到了综合利用；煤矿矿井瓦斯抽放利用率为33%。2005年资源综合利用量为7.7亿吨，利用率达到56.1%，与“九五”末相比增加了4.3个百分点。其中，粉煤灰、煤矸石综合利用率分别达到65%、60%，分别增加7和17个百分点。2005年利用固体废弃资源生产的新型墙体材料产量占我国墙体材料总量的40%，比“九五”末提高了11个百分点。

2005年，我国回收利用废钢铁6 909万吨，废纸3 500多万吨，废塑料1 096万吨，均比“九五”末增加一倍以上。全国已形成遍布城乡的废旧物资回收网络及区域性废金属、废塑料、废纸等集散市场，我国钢、有色金属、纸浆等产品近三分之一的原料来自再生资源，已成为资源供给的重要渠道之一。50%以上的钒，22%以上的黄金，50%以上的钯、

---

① 参见中华人民共和国国家统计局：《2010年第六次全国人口普查主要数据公报》。

② 参见中国循环经济发展论坛组委会秘书处组编：《循环经济在实践——中国循环经济高端论坛》，147～148页，北京，人民出版社，2006。

③④ 参见钟水映、简新华：《人口、资源与环境经济学》，220页，北京，科学出版社，2005。

镓、铟、锗等稀有金属来自于综合利用。利用林木三剩物生产人造板材已形成产业化。①

（二）资源综合利用效率不高

中国矿产资源总回收率和共伴生矿产资源综合利用率分别为30%和35%左右，比国外先进水平低20个百分点。中国木材综合利用率约60%，发达国家一般在80%以上。此外，我国大量的废旧家电和电子产品，大量的废有色金属、废纸、废塑料、废玻璃、废旧木质材料等，还没有得到有效的利用，既浪费资源，又污染环境。②

中国的能源利用率不高，与发达国家的差距很大。从单位GDP产出能耗表征的能源利用效率来看，中国与发达国家的差距非常之大。以日本为1，则意大利为1.33，法国为1.5，英国为2.17，美国为2.67，加拿大为3.5，而中国高达11.5。每吨标准煤的产出效率，中国相当于美国的28.6%，欧盟的16.8%，日本的10.3%。③ 每百万美元国内生产总值能耗，中国为1 274吨标准煤，比世界平均水平高2.4倍，比美国高2.5倍，比欧盟高4.9倍，比日本高8.7倍，比印度高0.43倍。④ 中国单位能源消耗量（千克石油当量）所创造的GDP不到0.7美元，而世界平均为3.3美元。

中国发电厂供电煤耗比世界先进水平高27.4%，每吨钢可比能耗比国际先进水平高47.3%，每吨水泥熟料燃料比国际先进水平高58.1%。

2003年，中国GDP约占世界的3.89%，但资源和能源的消耗占世界资源的比重却很大：煤的消耗量占世界的31%；钢铁的消耗量占世界的27%；水泥的消耗量占世界的40%；铝的消耗量占世界的25%；石油的消耗量占世界的7.5%。每单位GDP消耗的能量（标准煤）为世界平均量的三倍；消耗的水是世界平均量的四倍。⑤

（三）能源需求高速增长，重要资源依靠进口增加

中国的能源消费总量由2000年的13.03亿吨标准煤增长到了2010年的32.5亿吨标准煤⑥，年均增长速度大于同期国民经济的增长速度。中国矿产资源综合利用率与发达国家相差2～3倍，许多大宗消费的战略性资源对国际市场的依赖程度很高。由于资源消耗量过大，这几年中国不得不从国外进口大量的石油、铁矿砂、铝等物资。中国是世界上石油需求增长最快的地区之一，2004年世界石油需求为8 220万桶/日，比2003年增长3.2%，增加了250万桶/日，其中中国的增加量为83万桶/日，占世界的33.2%。⑦ 2004年中国进口石油1.2亿吨，占全国消耗量的40%。2005年，中国净进口石油13 617万吨。2004年进口铁矿砂2.08亿吨，占全球出口量的30%以上。由于供不应求，国际市场价格大幅上涨，如国际石油价格在2006年7月14日曾达到80.40美元/桶，虽然之后一直下跌，但仍超过50美元/桶，消耗了大量外汇。另外大量依靠国外石油、铁矿砂等重要物资也危及我国的经济和战略安全。

---

①② 参见发改委就《“十一五”资源综合利用指导意见》答问，http://www.chinacoal.gov.cn/meitanzixun/2007－01/17/content_215838.htm。

③ 参见中国循环经济发展论坛组委会秘书处组编：《循环经济在实践——中国循环经济高端论坛》，245页。

④⑤ 同上书，148～149页。

⑥ 参见国家统计局：《2010年国民经济和社会发展统计公报》。

⑦ 参见亚太联合报告中心：《2005中国石油行业投资与发展分析报告》，www.reportol.com/reportview.asp?id=8907。

（四）资源开发引起的环境问题较多，可再生资源超载明显

对矿产资源开发而言，由于技术落后，管理不善，采、选、冶过程中排出的尾砂、废渣等多数未利用，占用农田、污染水系的问题很多。对可再生的土地资源、水资源、生物资源而言，往往是开发过度造成资源退化枯竭，加剧土地退化、水土流失、干旱、洪水等灾害。20 世纪 70 年代以后，长江的含沙量逐步加大，长江有变成第二条黄河的可能，这与长江中上游的森林被过度砍伐、土地过度开垦有直接关系。从中国植被消退、土地退化、沙漠扩张、水土流失加剧、水旱灾害更趋频繁等种种迹象来看，中国土地、水等可再生资源的超载已十分明显。[①] 我国能源消耗过快，引起环境污染增加。

第二节　主要资源开发利用的现状及问题

一、水资源

水资源是人类生存与发展最宝贵的自然资源。水资源安全问题是全世界面临的一个重大问题。进入 21 世纪后，人口的增长、经济与社会的迅速发展给水资源的开发和利用带来了巨大压力，水资源的短缺已成为中国最突出的社会问题之一。社会经济用水安全保障已经成为制约中国社会经济发展的重要因素。一些国际组织甚至将中国的水资源的供应能力和粮食安全的自给能力联系起来，认为中国的水资源短缺将超越洪涝灾害而成为中国政府最大和最难解决的问题。因此，保障社会经济用水是当前中国社会经济发展面临的一个迫切的问题。

（一）水资源日趋紧缺

对中国淡水资源的水质量、水量、水污染的研究结果表明，除少数地区（东南山区）以外，全国都面临淡水资源紧缺的严重局面。中国以平均每人每年拥有近 2 260 立方米用水统计数字排在 128 位，仅是世界人均占有量的 1/4。由于中国水资源时空分布不均，人口增长绝对数量很大，人民生活水平提高较快，经济快速发展等种种因素，中国是一个中度缺水的国家。中国水资源匮乏，体现在空间范围上，81%的水源集中于长江流域及其以南，淮河及以北地区仅有 19%，因此造成大部分地区的水源匮乏。在时间上，由于水资源季节分布不均并且年度变化大，多集中于夏秋，年度相差 2～6 倍，造成中国水旱灾害频繁。[②]

目前，中国干旱缺水的地区涉及 20 多个省市区，其中 18 个省市区接近或处于严重缺水边缘，干旱缺水地区面积约 500 万平方千米，占全国陆地面积的 52%，占全国耕地面积的 64%，占全国人口的 45%。[③]

（二）水资源开发利用浪费严重

据统计，我国水资源开发利用率很低，仅为 17%，低于美国的 34%，也低于俄罗

① 参见钟水映、简新华：《人口、资源与环境经济学》，222 页。

② 参见王珍：《人口、资源与环境经济学》，111 页，安徽，合肥工业大学出版社，2006。

③ 参见欧阳金芳、钱振勤、赵俭：《人口·资源与环境》，170 页，江苏，东南大学出版社，2003。

斯的24%。在农田灌溉用水上，其利用率也只有30%～40%，比发达国家低40个百分点。

（三）地下水开采过度，水质变化

中国地下水资源量约为8 700亿立方米/年，占全国多年平均水资源总量28 000亿立方米/年的31%。我国地下水资源分布地区差异明显，南方水资源丰富，北方水资源贫乏。由于部分地区过量开采，导致地下水水位连续下降，已引起地面沉降、地面塌陷、地裂缝和海水入侵等环境地质问题。目前全国漏斗面积超过100平方千米的就有50多个，主要分布在北方缺水地区和东南沿海地区，北京、河北沧州、山东德州、安徽阜阳、江苏苏锡常地区及上海市的地下水位降落漏斗面积均超过1 000平方千米。由于自然和人为的原因，地下水水质也在不断恶化，目前全国城市地下水50%受到一定程度的点状或面状污染，局部地段污染因子严重超标。

（四）水污染严重

目前全国日排污水量为7 258亿立方米，80%左右的污水未经过处理直接排入水域，造成全国1/3以上的河段污染，相当部分直接用于灌溉，从而污染了生物和农产品。据统计，2002年全国工业和城镇生活废水排放量为439.5亿吨，比上年增加1.5%。其中工业废水排放量207.2亿吨，比上年增加2.3%，城镇生活污水排放量232.2亿吨，比上年增加0.9%。废水中化学需氧量（COD）排放废水总量1 366.9万吨，比上年减少2.7%，其中工业废水中COD排放量584万吨，比上年减少3.9%，城镇生活污水中COD排放量782.9万吨，比上年减少1.8%。七大水系污染程度依次为海河、辽河、黄河、淮河、松花江、珠江、长江，污染指标是石油类、生化需氧类、氨氧量、氨氮、高锰酸盐指数、挥发酚和汞等。辽河、海河水系污染严重，淮河、黄河、松花江总体水质量较差，珠江、长江干流及主要一级支流水质好。由此可见，中国污水排放总量有所增加，其中生产生活中COD排放量均有所减少。但是，水体污染对人类健康和农作物都有严重危害。污染严重的地方造成农作物不能生长，渔业资源受到严重破坏。①

二、煤炭

煤炭是中国的传统能源，中国是世界上最大的煤炭生产国。煤炭在中国国民经济发展中具有举足轻重的作用。中国原煤产量自2000年降至9.99亿吨的低谷后，随着经济的快速增长而加速增长。2002年原煤产量为14.15亿吨，2004年为19.97亿吨，2009年达到21.23亿吨。但是，由于中国人口众多以及管理方面的诸多问题，中国矿产资源及其开发利用中的问题也十分突出。

（一）后备资源不足，产能与需求矛盾加剧

中国煤炭资源总量大，已查明储量1万亿吨，居世界第三位。但是，人均煤炭可采储量为90吨，仅为世界平均值的55.6%。煤炭一直是中国能源消费的主要部分，2009年煤炭消费量已达21.59亿吨，在整体能源消费中的比重为70.4%。② 中国的人均煤炭资源与

① 参见王珍：《人口、资源与环境经济学》，111～112页。

② 数据来自《中国统计年鉴2010》。

世界平均水平相比比较贫乏，按照目前的需求水平，如果不及时采取有效措施，未来中国将面临更严重的能源压力。①

新中国成立以来，中国煤炭消费增长率一直低于GDP增长速度，但近几年煤炭消费迅猛增加，递增速度都在2亿吨以上。虽然煤炭消耗强度大，但利用效率却很低，2003年中国GDP仅占世界的5%左右，却消耗了全世界30%以上的煤炭，长此下去煤炭供给是不可持续的。同时，煤炭安全供应能力低，长期稳定供应受到威胁。全国具备安全生产能力的矿井产量只有12亿吨，仅占2004年煤炭产量的61.35%；其中，有4亿吨的生产能力需要进行安全系统改造补套，1.5亿吨的能力安全状况不达标；还有2亿吨能力不具备基本安全生产条件，需要关闭。②

（二）回采率偏低

据国土资源部、国家发改委共同组织的全国煤炭资源回采率专项检查得到的数据显示：2004年中国煤矿平均采区回采率为64%，平均矿井回采率为46%。这表明中国煤炭资源回采率仍然偏低。专项检查结果表明，就地域来看，山西、陕西、内蒙古和新疆四省（市、区）的平均回采率为58%，比东部地区和南方地区的平均采区回采率低14个百分点。就煤矿规模来看，中国小型煤矿平均采区回采率为52%，比大型煤矿低12个百分点。值得注意的是，上述四省小煤矿平均采区回采率仅为50%。而厚煤层平均采区回采率为56%，比薄煤层低10个百分点。按惯例，薄煤层采区回采率大于85%的为较好，80%～85%的为合格，低于80%的为不合格；而中厚煤层采区回采率大于80%的为较好，75%～80%的为合格，低于75%的为不合格；厚煤层采区回采率大于75%的为较好，70%～75%的为合格，低于70%的为不合格。③

（三）开采利用中环境问题严重

煤炭是一种递缩性资源，开采一点少一点，不可再生，煤炭基地长期大量生产煤炭，造成地下水流失、地表塌陷、植被破坏、环境污染、盐渍化等诸多生态环境后果。煤矿露天开采要占用大片土地，而且破坏土地资源和周围环境。因此，很多国家都颁布一系列法律对露天采矿占用土地严格加以控制，并要求造地复田。井下开采会引起地面下沉，造成地表塌陷；大量固体废弃物污染也是次生环境问题之一，一般煤矿的固体废弃物主要有煤矸石、露天矿剥离物、煤泥、粉煤灰和生活垃圾等。煤矿矸石堆积也要占用大片土地，有些矸石含硫等有害元素，造成环境污染，特别是水源污染。煤炭在燃烧过程中释放出氮氧化物（NO、NO_2）、硫氧化物（SO_2）和其他有害物质，如TSP（烟尘）和CO等，特别是煤炭燃烧过程中排放出大量CO_2，CO_2大量增加可能改变地球上的气候，引起的问题比其他环境问题更为复杂。据统计，矸石山周围地区呼吸道疾病发病率明显高于其他地区。矸石山淋溶水呈较强酸性或含有毒元素，污染周围的土壤和水体，使土壤中的微生物死亡，成为无腐解能力的死亡，同时有害物质的过量积累，还会造成土壤盐碱化、毒化。在煤炭开采过程中，为了保证采矿安全，需要人为疏干排水。这种人为疏干排水会使地下水

---

① 参见吴季松：《科学发展观与中国循环经济战略》，210页，北京，新华出版社，2006。

② 参见濮洪九：《中国煤炭工业发展面临的问题及解决措施》，http://www2.lgmi.com/html/2005/05/26/7828.htm。

③ 参见中国煤炭工业网，http://www.chinacoal.gov.cn/meitanzixun/2007-01/17/content_215823.htm。

资源受到破坏和污染，不少矿区井泉干涸，在半干旱的西部矿区还有可能诱发荒漠化，进一步加剧水资源的短缺，影响区域的社会经济发展。①

（四）煤矿安全生产形势依然严峻

据统计，2006年，全国共发生各类安全生产事故627 158起，死亡112 822人，同比减少90 780起，死亡人数减少14 267人，分别下降12.6%和11.2%。煤矿企业共发生事故2 945起，死亡4 746人，同比减少361起，死亡人数减少1 192人，分别下降10.9%和20.1%。煤矿百万吨死亡率为2.041。

其中，按事故等级分，煤矿企业共发生重大事故237起，死亡1 072人，同比增加29起，死亡人数增加195人，分别上升13.9%和22.2%；发生特大事故39起，死亡744人，同比减少19起，死亡人数减少995人，分别下降32.8%和57.2%；发生特别重大事故6起，死亡233人，同比减少5起，死亡人数减少728人，分别下降45.5%和75.8%。

统计数字显示，煤矿瓦斯治理和整顿关闭“两个攻坚战”取得了明显成效。安全生产责任机制逐步形成，安全生产投入有所增加。

然而，事故总量依然偏大，重大事故起数和死亡人数有所增长，一些地区安全状况还不稳定，一些时段出现反弹。②

三、铁矿石与钢铁

铁矿石是钢铁工业最重要的基础原材料，随着钢铁工业的迅速发展，国民经济对钢铁产品的需求不断增长，中国铁矿石工业规模不断扩大，对铁矿石的需求也逐年递增。现有国内铁矿石资源不能满足目前中国钢铁生产对铁矿石的需求。相比而言，进口铁矿石品位高，冶炼条件较好，综合效益较高。因此，从国际市场进口一定数量的铁矿石是中国钢铁生产不断增长的必然选择。

（一）中国铁矿石总量丰富，品位低，存在进口需求

中国铁矿石储量位于俄罗斯、澳大利亚、巴西和加拿大之后，居世界第五。已经探明的铁矿储量中97.5%为贫矿，必须经过选矿才能入炉冶炼，能耗大，浪费严重。而可以直接入炉炼铁、炼钢的富铁矿资源仅占总储量的1.8%，并且多数是零星分散在贫铁矿中的混合矿，可单独开采的很少。据粗略估算，中国目前铁矿资源平均品位只有33%，生产矿山出矿平均品位约为36%，远远低于澳大利亚和巴西60%以上的平均水平。

1991年中国铁矿石产量为19 056万吨，1997年达到26 192万吨后逐年下降，到2001年降为21 701万吨，2005年达到42 049万吨，2009年达到88 017万吨。根据中国铁矿石产量、资源现状、矿山建设进度等诸多因素判断，在今后一段时期内，铁矿石产量将在现有水平上略有下降。与此相反，由于钢铁生产能力的持续增长，对铁矿石的需求不断上升，使供需矛盾越来越大。并且进口铁矿石品位高，冶炼条件较好，综合效益较高。因此，从国际市场进口铁矿石是中国钢铁生产不断增长的必然选择。

---

① 参见蔺明华：《关于“黑三角”地区煤炭开发产生环境问题及对策》，http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=137331。

② 参见中国煤炭报，《去年煤矿安全继续改善》，http://www.ccmsn.cn/news/newslist/88c1c883-2535-4bc6-9a0c-db428ad79c70.htm。

中国对于进口铁矿石的依赖正在日益增大。中国钢铁工业协会2006年7月28日发布的数字显示，2006年上半年我国生铁产量达19 319.6万吨，按含铁量计算，对进口铁矿石依存度为53%。2006年上半年我国进口铁矿石16 135.5万吨，同比增加3 010.33万吨，增长22.94%。

事实上，自2003年起，中国已经超过日本、欧盟，成为全世界最大的铁矿石进口国。根据商务部的统计，中国2004年进口铁矿石平均价格为61.09美元/吨，铁矿石涨价71.5%的消息，意味着中国钢铁行业在2005年每进口一吨铁矿石将要多付出约40美元。①

（二）钢铁工业持续增长

2003年，是中国钢铁工业发展的一个里程碑，铁钢产量同时突破2亿吨，创出历史新高，对国民经济增长起到了重要的支撑作用，为国民经济发展做出了巨大的贡献。2004年中国钢产量达到2.72亿吨，已连续9年居世界第一位，是排名第二至第四位的日本、美国和俄罗斯三国钢产量的总和。中国的钢产量增长为5 234万吨，占世界钢产量增长量的47.73%。中国已是世界上最大的钢铁生产和消费国，成为钢铁投资最集中的地区。

2005年是钢铁行业开始注重钢铁企业合并、重组的一年。唐钢、武钢、攀钢相继分别进行了合并重组，统计报表的合并使其排名靠前，同时也加速了企业内部的结构调整，提高了企业整体竞争力。

《钢铁产业发展政策》的出台，是中国钢铁工业发展的一件大事，对中国钢铁工业今后的发展起到重要的指导作用，是促进钢铁工业健康发展的重要基石。钢材的下游用户主要是房地产、机械、家电、汽车等。这些行业的发展必然带动钢材的需求增加。②

四、石油

从20世纪50年代到70年代早期，中国的石油能源一直都是自给自足的。70年代早期，中国开始了现代化进程，步入了能源自给自足逐步丧失，能源安全日益提高的新时代。中国的石油出口为国家挣得了大量急需的硬货币，用以进口设备、技术，发展外向型经济，反过来推动中国经济、社会的发展。1993年，中国成为石油产品进口国之一，到了1996年，加入了原油进口国行列。2000年，中国石油进口量翻了一番，从3 660万吨增加到了7 020万吨，石油供应安全问题开始受到广泛关注。21世纪前20年的中国能源和石油天然气政策可以主要概括为："节能优先、效率为本，煤为基础、多元发展，优化结构、保护环境，立足国内、对外开放。"

（一）石油进口需求量大

2009年，中国原油进口量为2.04亿吨，同比增长13.9%。进口主要来自沙特阿拉伯、安哥拉和伊朗，进口量分别为4 195.3万吨、3 217.3万吨和2 314.7万吨，同比分别增长14.7%、5.4%和8.4%，三国合计占进口总量的47.7%。出口原油516.9万吨，同

---

① 参见《中国对铁矿石需求与日俱增》，http://cbitc.mofcom.gov.cn/column/print.shtml?/guonyw/200503/20050300363181。

② 参见《2006年中国黑色金属行业分析及投资咨询报告》，http://www.ewise.com.cn/2005report/2005134heisejinsu.htm。

比增长 38.5%。①

（二）中国石油依存度下降

2005 年，在党中央、国务院的领导下，各地区、各部门认真贯彻落实科学发展观，建设节能型经济社会的理念开始深入人心，节能降耗、节约用油意识普遍增强，发展石油替代能源得到重视，石油消费增速下降，石油进口明显减少，近几年来中国石油消费增长过快的势头得到了初步抑制。

据海关快报和行业统计，2005 年，中国原油产量 18 150 万吨，比上年增加 648 万吨，增长 3.7%；原油净进口 11 875 万吨，比上年增加 143 万吨，增长 1.2%；成品油净进口 1 742 万吨，比上年减少 899 万吨，下降 34%，增幅下降了 117 个百分点。全年石油净进口 13 617 万吨，比上年减少 756 万吨，下降 5.3%，增幅下降了 52.9 个百分点。全国石油表观消费量约 31 767 万吨，比上年减少 108 万吨，下降 0.3%。仅就石油而言，2005 年对外依存度为 42.9%，比上年下降了 2.2 个百分点。②

（三）国际油价对中国的影响

2004 年以来国际油价不断攀升，出现大幅度的高位振荡，成为举世关注的焦点。近年来，中国经济快速增长，石油消费有一定增加，从国际石油市场进口一定量石油是必然的，也是一种需要。虽然进口石油有所增长且增幅比较大，但究其总量，2004 年中国进口石油 1.2 亿吨，仅占世界石油贸易量的 7%左右。2004 年，中国人均能源消费量为 1.06 吨油当量，美国人均能源消费为 7.91 吨油当量，中国只相当于美国的 13.4%。所以，中国石油消费的高增长率是建立在能源消费基数较小的基础上，中国消费的增长不是引起国际油价高涨的根本原因。

世界石油供需在总体上是基本平衡的，这一轮高油价的形成和引发主要是由于突发事件、地区不稳定和投机炒作等因素所致。中国作为亚洲主要石油净进口国之一，为高油价付出了高昂的代价。2004 年，仅石油一项商品就造成了中国 300 多亿美元的贸易逆差，这对中国来说也是难以承受的。③

（四）石油的能源安全问题

石油在经济和社会发展中起着不可替代的作用，因此被称为“经济发展的动力”、“黑金”。同时，在军事上，石油也是不可或缺的资源，对国家安全具有巨大的战略意义。

经济的快速发展引致中国石油资源不可能完全依靠“自力更生”，因此中国石油战略应着眼于“走出去”，积极开辟国外资源。中国的石油进口战略要从分散风险着手，主要思路是促进石油进口多元化，在确保中东石油进口的同时，加强与非洲、拉美、中亚以及俄罗斯等产油地区和国家的互利合作。新一届领导人积极开展“石油外交”，以营造多元化的外交格局。

目前，美国、日本、德国的石油储备分别达到 158 天、161 天和 127 天，而中国的石油储备与这些发达国家还有很大差距。为了保障原油的不间断供给，平抑国内油价的异常

---

① 《中国经济年鉴 2010》。

② 参见国家发展和改革委员会能源局：《2005 年我国石油对外依存度下降》，http://nyj.ndrc.gov.cn/nygz/t20060123_57802.htm。

③ 参见《新世纪的中国能源和石油天然气政策》，http://nyj.ndrc.gov.cn/zywx/t20050714_40410.htm。

波动，中国正有计划地建立石油战略储备体系。[①] 中国政府提出了五项应对之策。一是坚持开发与节约并重、节约优先的方针；二是充分发挥煤炭对我国能源供应的基础保障作用，积极发展新能源和可再生能源，大力开发石油替代产品，优化能源生产结构和消费结构；三是进一步加强国内石油天然气勘探开发，保持国内原油持续稳产，加快天然气发展，保持国内能源供应的主导地位，最大限度减少对世界能源市场的依赖；四是积极参与国际石油天然气勘探开发；五是加快国家石油储备体系和石油安全应急体系建设。[②]

第三节　中国资源节约状况及存在的问题

进入21世纪特别是党的十六大以来，党中央将改善环境作为全面建设小康社会的目标之一，提出落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，发展循环经济。近年来，经过全社会的共同努力，在经济快速增长的情况下，全国环境质量总体稳定，单位产品的污染物排放量明显下降，国家控制的污染物排放增长势头得到初步遏制，生态保护和建设得到加强。但另一方面，中国产业结构不合理，粗放型经济增长方式还没有根本转变，环境保护的法制、体制、机制滞后，环保投入不足，监管能力不强，环境污染和生态破坏问题突出。环境状况离群众期望、和谐社会的目标还有很大的差距。

一、中国资源节约取得的进展

（一）推进节能降耗

从2008年开始，国务院每年召开节能减排工作领导小组会议，研究部署节能减排工作。国家发展和改革委员会将工作任务落实到相关部门，组织开展省级政府和千家企业节能目标责任评价考核，向社会公告考核结果，接受社会监督；每年发布各省（区、市）单位GDP能耗指标公报和全国单位GDP能耗指标公报；严格执行国家产业政策和项目管理规定，严格用地、节能、环保、信贷要求，提高“两高”行业资本金比例，遏制“两高”行业低水平重复建设。加快淘汰落后产能，2009年关停小火电机组2 617万千瓦，淘汰落后炼钢产能1 691万吨、炼铁产能2 113万吨、水泥产能7 416万吨、玻璃产能600万重量箱。推进重点领域节能，继续推进千家企业节能行动，开展节能管理试点，形成年节能能力约3 000万吨标准煤。深入开展重点耗能行业能效水平达标活动，发布钢铁、水泥、烧碱行业能效水平达标指南，建筑、交通运输、公共机构节能取得进展。完善节能激励政策，出台《石油价格管理办法（试行）》，完善石油定调价机制。改革电价形成机制，提高可再生能源电价附加标准。调低小排量乘用车车辆购置税。修订高污染、高环境风险产品名录，取消或调低相关产品的出口退税。

（二）加快发展循环经济

国家发展和改革委员会组织编制循环经济发展规划，深化循环经济示范试点，组织

---

① 参见《对外依存度在增加，我国石油战略要分散风险》，http://www.cctv.com/news/china/20041022/102149.shtml。

② 参见《新世纪的中国能源和石油天然气政策》，http://nyj.ndrc.gov.cn/zywx/t20050714_40410.htm。

开展循环经济专家行活动，为试点单位提供技术诊断、评价和咨询服务，组织新闻媒体随行报道，宣传推广循环经济典型经验。2009 年，利用中央预算内投资 7.8 亿元，支持了循环经济试点项目 108 个，带动社会投资 175 亿元。加快推进再制造产业发展，推进汽车零部件再制造试点，建立汽车零部件再制造标识制度。加强循环经济基础理论研究和关键支撑技术研发，国家发展和改革委员会会同科技部组织实施“循环经济决策支持与系统构建关键技术研究与示范”国家科技支撑计划，开展循环经济评价考核指标测算技术研发及应用示范、循环经济技术标准体系及集成工具研究，汇总重点行业、产业园区、重点领域、市域县域等 50 多个循环经济发展的典型模式，加强工农业复合、工业企业消纳城市固体废物、盐湖氯元素平衡、铜冶炼废渣资源化、低阶煤综合利用等循环经济关键技术研发。

（三）促进资源综合利用

贯彻落实国务院有关领导指示精神，促进内需扩大，研究提出制定汽车、家电“以旧换新”政策，国务院发布了《废弃电器电子产品回收管理条例》、《国务院办公厅关于转发发展改革委等部门促进扩大内需鼓励汽车家电以旧换新实施方案的通知》。截至 2010 年 4 月，9 个试点省市销售新家电达 929 万台，销售额达 364.5 亿元，占其 5 类家电品种销售额近 1/3，共回收旧家电 987.5 万台，改变了以往废旧家电无序回收处理的状况。推进秸秆综合利用工作，贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》文件精神，国家发展改革委联合农业部制定发布了《关于编制秸秆综合利用规划的指导意见》。推进限产限售限用塑料购物袋专项工作，为巩固落实《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》要求，中央相关部委对“限塑”工作开展专项检查。与“限塑令”实施前相比，全国超市塑料购物袋年使用量减少 2/3 左右，减少塑料消耗约 27 万吨。

（四）做好节约用水

推进节水型社会建设，进一步落实《“十一五”节水型社会建设规划》，加强节水型社会建设指导工作。开展节水产品税收优惠政策研究工作，加大对工业节水以及海水、矿井水和再生水等非常规水源利用工作力度，定期公布各地区万元工业增加值用水量指标完成情况。继续开展创建节水型城市活动，发布了第四批节水型城市名单。推进工业节水，调查了解各地工业节水目标完成情况，支持钢铁、纺织、石化、造纸等高耗水行业实施节水技术改造，共安排中央预算内投资 2.36 亿元，对 75 个高耗水行业企业实施系统节水改造示范项目，累计节水和替代水资源 4.4 亿吨，2009 年底提前实现“十一五”单位工业增加值用水量降低 30%的约束性指标。抓好海水淡化产业发展，在海水利用专项规划中期评估的基础上，实施海水利用专项规划，鼓励海水淡化产业发展。在天津、河北、辽宁、山东和浙江等省市支持海水淡化重点工程项目，研究促进海水淡化产业发展的激励政策。截至 2009 年底，全国海水淡化能力接近 40.88 万立方米/日，比上年增长 64%。已开工在建的海水淡化项目总规模为 28.39 万立方米/日。推进矿井水利用，围绕矿井水利用专项规划提出的发展目标、重点发展和保障措施，加大技术推广力度。据不完全统计，2009 年底全国大中型煤矿排放矿井水约 60.8 亿立方米，利用量约 33.8 亿立方米，平均利用率为 55.46%，比 2005 年提高约 20 个百分点，新增利用量约 17.32 亿立方米，缓解了部分煤

矿企业用水紧张的问题，节水效果显著。推广使用节水设备，开展各行业水资源消耗状况调研，分析工业领域部分耗水设备节水潜力，将节水设备列入《节能节水专用设备企业所得税优惠目录》，并广泛宣传节水设备对工业领域节水的重要意义，调动企业生产、采用节水设备的积极性，推动了节水设备的应用。

（五）强化节约用地

严格落实节约用地管理制度，按照国家产业政策要求，修订限制用地和禁止用地目录，强化用地审查，严把建设项目用地预审和审批关。坚持用地论证制度，大力促进节约集约用地。强化节约集约用地考核工作，全面完成开发区土地集约利用评价工作。开展土地节约集约利用试点工作，继续推进土地有偿使用制度改革。

二、存在的主要问题

资源节约工作虽然取得了进展，但节能降耗方面与“十一五”单位GDP能耗降低20%左右的目标相比还有较大差距，特别是2009年第三季度以来，随着中国经济逐步回升，高耗能、高排放行业快速增长，一些已淘汰的落后产能死灰复燃，能源需求大幅增加，部分地区出现煤电油气运紧张，个别地区甚至拉闸限电，能耗强度下降速度首次放缓，对实现“十一五”目标带来巨大压力，资源节约形势非常严峻，任务相当艰巨。同时，为应对全球气候变化，中国政府承诺到2020年单位GDP二氧化碳排放要比2005年降低40%～45%，给资源节约工作带来巨大挑战。只有大力推进资源节约，提高能效、保护环境，才能有效突破资源环境瓶颈制约，在经济长远发展和国际竞争中赢得主动。①

第四节　环境保护现状

2009年，全国环保系统贯彻中共中央、国务院关于环境保护的决策部署，坚持以探索中国环保新道路为主题，以做好国际金融危机形势下的环保工作为主线，以解决危害群众健康的突出环境问题为重点，参与宏观调控的水平进一步提高，污染减排取得明显成效，污染防治稳步推进，基础能力建设取得进展。

一、污染减排工作

（一）减排目标责任考核力度不断加大

2008年、2009年组织各省（区、市）和五大电力集团公司减排核查，对两次核查中发现存在突出问题的河北沧州等8个城市和天津陈塘热电厂等5家企业公开通报，责令限期整改；对2009年减排进度较慢的8个省（区）发出减排预警，约谈当地政府领导，进行督察指导。严格的考核问责引起强烈反响，各地纷纷加大力度推动污染减排工作深入开展。

---

① 相关资料来自《中国经济年鉴2010》。

（二）全面推进污染减排工程建设

2009年，新增污水处理能力1 330万吨/日，2006年以来累计新增城市污水处理能力4 460万吨/日。新增燃煤脱硫机组1.02亿千瓦，2006年以来累计新增燃煤脱硫机组总装机容量4.11亿千瓦，其中新增现役燃煤脱硫机组装机容量1.81亿千瓦。

（三）加快淘汰落后产能

2009年淘汰小火电装机容量2 617万千瓦，“十一五”以来累计关闭6 006万千瓦。分别淘汰炼铁、炼钢、焦炭、水泥和造纸等落后产能2 113万吨、1 691万吨、1 809万吨、7 416万吨和150万吨。

（四）强化治理设施运行监管

印发《关于加强城镇污水处理厂污染减排核查核算工作的通知》和《关于加强燃煤脱硫设施二氧化硫减排核查核算工作的通知》，对治污设施运行维护、台账档案、在线监测、中控系统建设、分散控制系统等进行规范。发布全国城镇污水处理厂和脱硫设施名单公告，接受社会监督。

经过各地各部门的共同努力，污染减排取得明显成效。2009年全国化学需氧量和二氧化硫排放量与2005年相比分别下降9.66%和13.14%，二氧化硫“十一五”减排目标提前一年实现，化学需氧量减排目标可以如期实现。部分环境质量指标持续好转。2009年国控断面Ⅰ—Ⅲ类水质比例为48.2%，同比上升0.5个百分点。全国地表水国控断面高锰酸盐指数年均浓度为5.1毫克/升，较2008年下降10.5%，较2005年下降29.2%。按年均值评价，113个环保重点城市空气质量达到或优于国家二级标准的比例为65.5%，同比上升8个百分点。重点城市二氧化硫年均浓度为0.043毫克/立方米，较2008年下降10.4%，较2005年下降24.6%。

二、重点流域区域污染防治

召开全国环境保护部际联席会议暨松花江、淮河及黄河中上游流域水污染防治专题会议，传达国家主席胡锦涛关于“让江河湖泊休养生息”的重要批示精神，推广经验，创新落实政策举措。《重点流域水污染防治专项规划实施情况考核暂行办法》已经国务院办公厅转发，重点流域省界断面水质考核制度全面建立，成为重点流域水污染防治的重要抓手。会同有关部门对2008年度规划实施情况进行考核评估，结果显示水质断面7成达标，淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、松花江、三峡库区及其上游、黄河中上游8个流域完成污染治理投资714.9亿元，占总投资的44.7%；建成项目1 270个，占46.8%；在建项目785个，占28.9%。完成九大湖库生态安全评估，获取数据82万个，为制定“一湖一策”综合治理方案创造了条件。城镇饮用水水源地环境状况调查进展顺利，首次明确4 000多个城镇集中式饮用水水源环境管理对象。

在总结北京奥运会环境质量保障成功经验的基础上，组织开展上海世博会和广州亚运会空气质量保障情况调研，对长三角、珠三角区域联防联控工作进行部署。上海、广州已制定环境质量保障方案。积极稳妥应对甲型H1N1流感疫情，加强对医疗废物处理处置工作的指导。汽车和家电“以旧换新”污染防治工作稳步推进。建立上市公司环保核查后督察制度，城市环境综合整治定量考核工作向纵深发展，持久性有机污染物调查取得重要进

展，危险废物利用处置和化学品管理工作不断加强。

三、环境执法与应急管理工作

集中力量开展重金属污染综合整治。2009 年，环境保护部接报了陕西凤翔、湖南武冈、云南东川等 12 起重金属、类金属污染事件。这些事件致使 4 035 人血铅超标、182 人镉超标，引发 32 起群体性事件，全社会高度关注。环境保护部贯彻落实国务院领导批示精神，迅速进行布置，及时组织工作组和专家组赶赴现场，开展环境应急监测，确认污染程度和范围，协助地方政府开展事故调查和处置，救治 4 217 名受害群众，责令关闭、停产 44 家污染企业，督促追究 91 名政府部门和企业责任人的责任，维护了社会稳定。召开“锰三角”地区环境综合整治工作座谈会，总结几年来环境整治取得的成效和经验做法，对下一步巩固和深化治理成果做出安排。同时，对 12 个省（区、市）197 家电解锰企业进行综合整治。联合国务院 9 个部门开展重金属污染企业专项检查，共检查企业 9 123 家，查处环境违法企业 2 183 家，取缔关闭 231 家，停产整治 641 家。国务院办公厅已批转《关于加强重金属污染防治工作的指导意见》，明确了重金属污染防治目标任务、工作重点及加大资金投入等保障措施。

联合国家发展和改革委员会等 8 个部门，开展 2009 年全国整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动。一年来，各地出动环境执法人员 242 万多人次，检查企业 98 万多家次，查处环境违法案件 1 万多件，挂牌督办 2 587 件，119 名责任人被追究责任。开展扩内需保增长建设项目专项检查，对 23 个省（区、市）313 家企业（项目）进行现场检查，查出 62 家企业（项目）存在的环境违法问题。组织新中国成立 60 周年大庆环境安全大检查，开展长江环保执法行动。开展饮用水水源保护区后督察，检查饮用水水源地 3 177个，取缔关闭企业 831 家、直接排污口 220 个，拆除违法建设项目 780 个。开展规模化畜禽养殖场执法检查，共检查 3.3 万余家，依法查处环境违法问题 1.9 万多件，关闭禁养区内规模化养殖场 1 035 家。出台《污染源限期治理办法（试行）》、《环境违法案件挂牌督办管理办法》、《关于规范行使环境监察执法自由裁量权的指导意见》、《环境行政处罚办法》等一系列规范性文件，环境执法制度化规范化水平大幅度提高。

加强全过程环境应急管理。2009 年环境保护部直接调度处理 171 起突发环境事件，同比增长 26.67%。2009 年 6 月 5 日，环境保护部开通“010－12369”环保举报热线。截至 2009 年底全国 2 817 个县级以上环保部门开通“12369”，成为环境投诉的主要渠道和环保为民的窗口。开展尾矿库安全隐患排查，建立了 8 000 多座尾矿库信息数据库。对 2006—2008 年 56 起涉及饮用水安全的突发环境事件进行追踪调查。印发《关于加强环境应急管理工作的意见》，组建国家环境应急专家组，推进环境应急管理体系建设。

四、农村环保和自然生态保护工作

自 2008 年 7 月国务院副总理李克强提出“以奖促治”重要政策以来，中央财政设立农村环保专项资金，投入 15 亿元，支持 2 160 多个村开展环境综合整治和生态示范建设，带动地方投资达 25 亿元，直接受益农民达 1 300 万人。“以奖促治”的实施解决了一批群众反映强烈的突出环境问题，许多村庄村容村貌明显改善，带动了农村环境保护水平的普

遍提高。为深化“以奖促治”，环境保护部会同有关部门制定了《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》，并经国务院办公厅转发，召开全国农村环境保护暨生态建设示范工作现场会，进一步做出部署。

生态保护工作继续推进。全国土壤污染状况调查已完成30个省（区、市）数据接收入库和初步审核工作，获得470多万个实测数据和205万个野外样点环境信息数据。研究制定《关于进一步深化生态建设示范区工作的意见》，生态文明建设试点有序进行。组织完成全国50个自然保护区的评估。编制《第二批外来入侵物种名单》。

五、三大基础性战略性工程进展情况

全国污染源普查顺利完成。历时三年多，中央财政投入污染源普查经费8.62亿多元，地方各级财政安排资金31.16亿元，全国共组织动员57万多人，调查工业源、农业源、生活源和集中式污染治理设施四大类、普查对象592万多个，全面掌握了中国污染源排放的基本情况，建立了污染源信息数据库，查清了主要污染物产生、处理和排放情况，掌握了农业源污染物排放情况，摸清了有毒有害污染物区域分布。普查主要成果已经国务院常务会议审议通过。

环境宏观战略研究完成既定任务。形成了战略研究综合报告和专题报告等一系列重要成果，对环境形势、环境问题成因的分析准确、揭示透彻，提出的对策措施具有很强的针对性和可操作性，其中研究的一项重大成果是提出探索中国环境保护新道路。

水体污染控制与治理科技重大专项进入全面实施阶段。所有项目和课题立项论证工作基本完成，启动32个项目、230个课题，占“十一五”拟启动课题的96.6%。大部分示范工程、配套工程和配套经费得到落实，部分项目和课题取得阶段性成果。

六、环境法制建设和国际合作

环境政策法制不断完善。联合财政部、国家税务总局初步完成开征环境税报告，组织制定并向经济综合部门提供290余种高污染、高环境风险产品目录，与中国人民银行联合推进绿色信贷，与中国保监会联合推进环境污染责任保险，推进排污权有偿使用和交易试点工作。《规划环境影响评价条例》、《废弃电器电子产品回收处理管理条例》和《放射性物品运输安全监督管理条例》相继出台。

科技支撑进一步强化。发布中国首个《环境保护技术发展报告》，化工、制药、冶金和化纤等行业污染减排多项关键技术取得突破，制定（修订）140余项国家标准，国家环保标准达到1 200项。涉及火电厂氮氧化物、重金属污染和农村污染防治的多项技术标准制定工作进展较大。积极应对气候变化，提出温室气体监管能力与政策设计框架。

环境监测转型加快推进。发布《关于进一步加强新时期环境监测工作的意见》、《先进的环境监测预警体系建设纲要》、《国家重点监控企业污染源自动监测数据有效性审核办法》和《主要污染物总量减排监测体系建设考核办法》。2009年7月1日起，向社会发布100个国家地表水水质自动监测站的实时监测数据。环境监测质量管理三年行动计划有序开展。2009年国控废水和废气排放企业年平均达标率分别为78%、73%，同比分别增长12和13个百分点；污水处理厂年平均达标率为70%，同比增长9个百分点。

宣传教育和国际合作扎实开展。印发《关于做好新形势下环境宣传教育工作的意见》，积极开展宣传，营造全社会关心支持和参与环境保护的良好氛围。组织新中国成立60周年成就展和中央组织庆祝活动的筹办工作。环保在中美、中日、中哈高层对话中的地位日益突出，中俄环保合作互信互利、全面务实，中日韩、中国—东盟环保合作进入新阶段，与联合国环境署合作进一步深化，与阿拉伯、非洲环保合作进一步加强。认真履行国际环境公约。

七、核与辐射安全监管

为适应核电快速发展的新形势，环境保护部赴四川、上海、浙江、广西等地进行调研，向国务院提出了加强核与辐射安全监管能力的建议。中央机构编制委员会办公室研究加强核与辐射安全监管体系建设。2009年共审查通过各类核与辐射安全国家标准、导则和技术文件25件，对200余项核与辐射安全法规标准进行清理。纳入《国家监管能力建设“十一五”规划》的9个核与辐射安全监管项目，有6个已完成或正在实施。加强在役运行核电厂、在建和拟建核电厂项目监管与审评，未发生对环境有影响的安全事件。严格核技术应用安全监管，放射源各类事故较上年和多年平均水平下降50%以上。

八、环保规划与能力建设

会同国家发展和改革委员会完成“十一五”环保规划执行情况中期评估。结果表明，“十一五”环保规划实施首次达到进度要求，部分指标超额完成，主要规划目标有望首次如期实现，是截至2009年底执行得最好的一个五年环保规划。召开“十二五”环保规划编制前期工作会议，在规划的指导思想、基本原则、主要目标、重点工程和政策保障等方面形成基本思路。

截至2009年11月底，中央环保投入343亿元，其中环境保护部直接参与安排的中央环保专项、农村环保专项、污染减排专项、中央预算内基建投资等能力建设和环境治理投入共计49.31亿元。2007年以来，累计安排污染减排统计监测考核“三大体系”建设资金60.6亿元，新建、改造、接入自动站（点）787个，配备监测执法设备110 501多台（套），配备交通工具（车、船、艇）6 114多辆（艘），配备信息设备31 668多台（套）。建成污染源监控中心306个，对1.2万多家企业实施自动监控。国家环境信息与统计能力建设项目全面启动实施。①

第五节　循环经济发展综述

2009年，面对金融危机给中国经济发展带来的冲击，各地区、各部门贯彻落实中央扩内需、保增长、调结构、上水平的重大决策部署，按照《循环经济促进法》的要求，把发展循环经济作为调整经济结构、转变发展方式的重要抓手，作为应对后危机时代加快培

① 相关数据来自《中国经济年鉴2010》。

育新的经济增长点的重要途径，切实加大推进力度，各项工作取得进展。

总体来看，发展循环经济作为中国社会经济发展的一项重大战略，已经取得了阶段性成果。初步统计，2009年资源循环利用产业产值超过8 000亿元，其中在再生资源回收利用领域，2009年国内回收利用再生资源总量1.3亿吨，总值约5 000亿元，解决了1 800万人就业。

一、循环经济促进工作

《循环经济促进法》于2009年1月1日起正式施行。国务院发布了《废弃电子电器回收处理管理条例》。国家发改委、全国人大环资委、环保部联合组织开展学习《循环经济促进法》电视大赛和知识竞赛，会同中央电视台在《焦点访谈》、《开心辞典》栏目播出循环经济专题节目，组织有关单位制作完成《循环经济促进法》宣传动画片、宣传挂图和图册。有关地区采取多种形式宣传贯彻《循环经济促进法》，并制定了相关地方性法规。山东省召开了全省贯彻实施《循环经济促进法》座谈会，举办学习贯彻《循环经济促进法》培训班，出台《山东省再生资源回收利用管理办法》。山西、浙江等省启动了《循环经济发展促进条例》的制定工作，并列入2010年地方人大立法计划。《大连市循环经济促进条例》已经市政府常务会议通过。广东省编制完成《关于促进再生资源产业健康发展的意见》，出台《广东省加快推进工业园区循环经济工作意见》。

二、宏观指导工作

国务院批复了《甘肃省循环经济总体规划》，这是国家通过发展循环经济推动经济结构调整、加快转变经济发展方式、建设资源节约型和环境友好型社会的一项战略部署，也是国家积极探索资源丰富、生态脆弱地区通过发展循环经济实现科学发展的一项重要举措。甘肃省委、省政府专门召开全省推进循环经济发展电视电话会议，对规划的实施进行动员部署。国家发改委组织论证并批复了天津、浙江、山西、河南、青岛、深圳等省市的循环经济试点实施方案，相关省市召开循环经济会议，部署落实试点实施方案，明确任务分工。研究提出“十二五”期间发展循环经济的基本思路。国家发改委、中国工程院联合组织开展循环经济专家行活动，先后邀请100多人次院士、专家，赴北京、天津、山东等10个省市，对70家循环经济试点企业和园区进行调研指导。国家发改委、国家统计局开展循环经济统计评价考核指标体系研究，研究循环经济统计试点方案。

三、示范试点工作

加快推进循环经济试点项目建设，2009年安排中央预算内投资7.8亿元，支持建设了108个循环经济重点项目，带动社会投资175亿元，每年可利用产业固体废物2 000万吨、农业废弃物280万吨，回收利用废金属、废橡胶、废塑料等废弃资源110万吨。在重点行业、产业园区、重点领域、市域县域涌现出一批发展循环经济的典型，总结凝练出50多个循环经济发展的典型案例。国家发改委研究提出循环经济试点评估标准，为试点验收和中期评估提供依据。有关地区积极开展中期评估，山东省开展循环经济试点省中期评估，

对《山东省循环经济试点工作实施方案》实施情况进行全面检查总结；广东省完成了全省第一批84家试点单位的评估考核工作；山西省启动对循环经济试点单位进行中期评估的工作，采用定量、定性相结合的方法对列入国家和山西省的循环经济试点单位逐一进行中期评估。

四、重点领域建设

汽车零部件再制造试点项目建设取得进展，工程机械、大型工业机电设备等领域再制造试点也已启动，2009年试点单位再制造发动机15 500余台、变速箱14 800台、发电机25 000台、启动机28 000个；国家发改委征集发布了汽车零部件再制造标志，在再制造试点单位使用，保障再制造产品使用知情权和选择权。国家发改委会同农业部印发了《关于编制秸秆综合利用规划的指导意见》，召开了全国农作物秸秆综合利用现场经验交流会；湖北等地制定了秸秆综合利用规划。国家发改委会同有关部门联合下发《关于对各地贯彻落实限制生产销售使用塑料购物袋情况进行检查的通知》，组成6个检查组对18个省市进行抽查，据统计，各地大中型零售场所塑料购物袋使用量下降了70%～80%。商务部再生资源回收体系建设试点工作进展明显，26个试点城市共培育了69家龙头企业，新建和规范网点28 000多个，在这些地区初步形成了社区回收站、分拣中心和集散市场“三位一体”的再生资源回收网络体系。国家发改委、住房和城乡建设部联合开展餐厨废弃物资源化利用、无害化处理前期研究，组织制定相关标准，筹备启动餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点工作。

五、技术支撑体系建设

国家发改委会同科技部组织实施“循环经济决策支持与系统构建关键技术研究与示范”国家科技支撑计划项目，重点开展循环经济技术标准体系及集成工具研究、节水型区域工农业复合循环经济系统集成关键技术体系研究及示范、区域循环经济体系内工业企业消纳固体废弃物系统安全性研究以及煤炭转化过程低阶煤综合利用关键技术、铜冶炼废渣资源化循环经济系统的关键技术、盐湖氯元素循环利用关键技术的研发。一些地方、行业在发展循环经济的共性和关键技术上取得突破。清华大学成立中国循环经济产业研究中心，整合国内外资源，为全国循环经济发展培养人才，提供政策、技术支撑。青海省政府与中国科学院成立柴达木循环经济研究院，为柴达木循环经济发展提供技术支撑。山西省成立循环经济促进会，为循环经济试点企业、园区、城市提供技术信息服务。

六、国际交流与合作

第二次中日韩领导人会议发表《中日韩可持续发展联合声明》，提出探索建立“中日韩循环经济示范基地”战略构想。举办第五届中德经济技术合作论坛，召开中德环保技术和循环经济分组会议。开展中日城市典型废弃物资源化利用合作项目。中新天津生态城项目建设取得进展，建立了生态城指标体系。天津与北九州、广东与兵库、青岛与北九州组队开展的中日循环型城市合作取得进展，明确了合作主题，启动建设了一批循环经济合作

项目。2009年中国（杭州）国际循环经济产业博览会继续举行，共有18个国家的数百家单位参展。①

第六节　建设资源节约型、环境友好型社会

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出：中国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。推进国民经济和社会信息化，切实走新型工业化道路，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。

胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上强调，节约能源资源，走科技含量高、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路子，是坚持和落实科学发展观的必然要求，也是关系中国经济社会可持续发展全局的重大问题。我们必须立足当前、着眼长远，下更大的气力抓好节约能源资源的工作。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出：调整经济结构和转变经济增长方式，是落实科学发展观的必然要求。要清醒地认识到调整经济结构和转变经济增长方式对缓解人口资源环境压力、实现全面协调可持续发展的极端重要性，真正把做好工作的着力点放到调整经济结构和转变经济增长方式上来。要着力调整投资结构，优化各种生产要素的投入比例和投入方式，在促进经济社会发展中高度重视并切实抓好节约资源、保护环境、改善生态的各项工作，走新型工业化道路，推动经济社会发展实现良性循环。

提高自主创新能力、加快技术进步，是调整经济结构和转变经济增长方式的关键环节。必须切实改善支撑科技进步和创新的组织体系、运行机制、政策环境，大力提高自主创新能力特别是原始性创新能力，大力发展战略高技术，健全政府支持、企业主导、产学研结合的技术研究和开发体系，完善先进技术引进和消化、吸收、创新相结合的体制机制，注重对引进技术的系统集成和综合创新，加强知识产权保护，充分发挥人才在技术创新中的关键作用，加快科技成果向现实生产力转化，尽快使经济发展真正走上依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道。

深化改革、创新体制机制是调整经济结构和转变经济增长方式的根本动力。要进一步推进改革，完善社会主义市场经济体制，有针对性地消除导致产业结构低度化和经济增长方式粗放的体制性根源，形成有利于调整经济结构和转变经济增长方式的体制机制，使企业、政府、市场能够互补互动，形成调整经济结构和转变经济增长方式的强大合力。②

建设资源节约型、环境友好型社会，是贯彻落实科学发展观的战略部署，是统筹人与

---

① 参见《中国经济年鉴2010》。

② 参见胡锦涛在中央人口资源环境工作座谈会上讲话，http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/xhjj/zyls/200505250789.htm。

自然和谐发展和促进可持续发展的重大举措，是实现节约发展、清洁发展、安全发展的重要任务。

一、科学发展观的要求

建设资源节约型、环境友好型社会，是根据我国国情和可持续发展要求做出的正确抉择。我国人口众多，人均资源占有量少，正处在工业化、城镇化、市场化、国际化程度不断提高的发展阶段，面临很大的资源环境压力。改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，但由于经济增长基本建立在高消耗、高污染的传统发展模式上，一些地区以牺牲环境为代价实现经济增长，出现了比较严重的环境污染和生态破坏。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题，在我国已经集中出现。特别是随着经济快速增长和人口不断增加，能源、水、土地、矿产等资源不足的矛盾越来越尖锐，资源利用、环境保护面临的压力越来越大。克服资源短缺的瓶颈，解决环境污染和生态破坏造成的矛盾和问题，是增强可持续发展能力、实现经济社会又快又好发展的迫切需要，是关系中华民族生存和长远发展的根本大计。

建设资源节约型、环境友好型社会，要充分考虑人口承载力、资源支撑力、生态环境承受力，正确处理经济发展与人口、资源、环境的关系，统筹考虑当前发展和长远发展的需要，不断提高发展的质量和效益，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

发展循环经济，是建设资源节约型、环境友好型社会的重要途径。循环经济以减量化、再利用和资源化为原则，以提高资源利用效率为核心，以资源节约、资源综合利用、清洁生产为重点，通过调整结构、技术进步和加强管理等措施，大幅度减少资源消耗、降低废物排放、提高生产率。要积极开发和推广新技术、新工艺、新设备，加快高耗能行业和企业的技术改造，促进能源资源的合理开发、节约使用。要以节能、节水、节材、节地、资源综合利用为重点，积极建设节水型社会，落实最严格的耕地保护制度，严格保护矿产资源，做好国土资源工作。努力促进资源循环式利用，鼓励企业循环式生产，推动产业循环式组合，形成能源资源节约型的经济增长方式。

要把节约能源资源作为一项重大战略任务抓紧抓好。实行节约能源资源的基本国策，坚持开发节约并重、节约优先。要坚持立足国内的基本方针，以市场需求为导向、以安全供应为基础、以提高效益为中心、以调整和优化能源结构为主线，加大国内能源勘探力度，加强煤炭、石油、天然气的开发利用，积极开发水能资源，加快发展核电，促进新能源和可再生能源的开发利用，推广清洁能源。在社会生产、建设、流通、消费的各个领域，在经济社会发展的各个方面，切实保护和合理利用各种资源，提高资源利用效率。依靠科技进步，发挥市场机制和经济杠杆的作用，增强节约能源资源的能力，逐步形成与国情相适应的资源节约型消费模式。建立健全法律法规体系，加强规划和政策引导，综合运用法律手段和财税、价格等经济杠杆，形成节约资源的体制机制。在全社会加强宣传教育，营造建设资源节约型社会的良好氛围，提高人民群众特别是青少年的节约意识，使节约能源资源成为全社会的自觉行动。

保护生态环境，关系广大人民的切身利益，关系中华民族的长远发展。改革开放以来，党中央采取一系列重大政策措施，环境保护工作取得了显著成就。但应当清醒地认识

到，我国的生态环境形势相当严峻，一些地方环境污染和生态恶化问题相当严重，主要污染物排放量超过环境承载能力，重大污染事故不断发生，环境保护仍然没有摆脱先污染、后治理的被动局面。必须充分认识保护生态环境的重要性、艰巨性、长期性，坚持保护环境的基本国策，加大保护生态环境的力度，逐步改善生态环境，为经济社会可持续发展创造良好条件，为人民群众的生产生活创造良好环境。

要科学认识和正确运用自然规律，学会按照自然规律办事，更加科学地利用自然为人们的生活和经济社会发展服务，坚决禁止掠夺自然、破坏自然的做法，坚决摒弃先污染后治理、先破坏后恢复的做法。坚持保护优先、开发有序，进行合理的功能区划。坚持预防为主、综合治理，采取更加有效的措施，努力解决影响经济社会发展特别是严重危害人民健康的突出问题，重点要抓好水污染防治，保障城乡饮用水源安全；加快城市大气污染治理，提高城市空气质量；加快土壤污染治理，保障食品安全。加强建设项目和有关规划的环境影响评价，坚决防止产生新的污染。加快制定和完善环境保护的法律法规和标准，提高环境监管执法能力，建立健全生态补偿机制，增强公众保护生态环境的自觉意识，在全社会形成爱护生态环境、保护生态环境的良好风尚。

建设资源节约型、环境友好型社会，要从以下几个方面着手。

二、大力发展循环经济

发展循环经济，是建设资源节约型、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径。坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，大力推进节能节水节地节材，加强资源综合利用，完善再生资源回收利用体系，全面推行清洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。促进资源循环式利用，鼓励企业循环式生产，推动产业循环式组合，倡导社会循环式消费，大力推行清洁生产，努力实现废弃物的资源化、减量化、无害化。

发展循环经济是转变经济增长方式，从根本上缓解资源约束矛盾和环境压力的战略举措。将从四个方面加快循环经济发展：推进节约降耗，提高资源利用效率；全面推行清洁生产，从源头减少污染物的产生；开展资源综合利用，最大限度利用资源；发展环保产业，为循环经济发展提供物质技术保障。

积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，加快企业节能降耗的技术改造，对消耗高、污染重、技术落后的工艺和产品实施强制性淘汰制度，实行有利于资源节约的价格和财税政策。在冶金、建材、化工、电力等重点行业以及产业园区和若干城市，开展循环经济试点，健全法律法规，探索发展循环经济的有效模式。强化节约意识，鼓励生产和使用节能节水产品、节能环保型汽车，发展节能省地型建筑，形成健康文明、节约资源的消费模式。

三、加大环境保护力度

坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保护生态，坚决改变先污染后治理、边治理边污染的状况。各地区各部门都要把保护环境作为一项重大任务抓紧抓好，采取严格有力的措施，降低污染物排放总量，切实解决影响经济社会发展特别是严重危害人

民健康的突出问题。尽快改善重点流域、重点区域的环境质量，加大“三河三湖”、三峡库区、长江上游、黄河中上游和南水北调水源及沿线等水污染防治力度，积极防治农村面源污染，特别要保护好饮用水源。综合治理大中城市环境，加强工业污染防治，加快燃煤电厂二氧化硫治理，重视控制温室气体排放，妥善处理生活垃圾和危险废物。进一步健全环境监管体制，提高环境监管能力，加大环保执法力度，实施排放总量控制、排放许可和环境影响评价制度。大力发展环保产业，建立社会化多元化环保投融资机制，运用经济手段推进污染治理市场化进程。

温家宝强调，做好新形势下的环保工作，要加快实现三个转变：一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重，在保护环境中求发展。二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步，努力做到不欠新账，多还旧账，改变先污染后治理、边治理边破坏的状况。三是从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。

他同时指出，当前和今后一个时期，需要着力做好三个方面工作。第一，加大污染治理力度，切实解决突出的环境问题。重点是加强水污染、大气污染、土壤污染防治。第二，加快经济结构调整，从源头上减少对环境的破坏。大力推动产业结构优化升级，形成一个有利于资源节约和环境保护的产业体系。第三，加快发展环境科技和环保产业，提高环境保护的能力。

加强环境保护工作，要加强领导，落实任务，从八个方面采取有效措施。一是落实环境保护责任制。地方政府要对环境质量负总责，将环保目标纳入经济社会发展评价范围和干部政绩考核。从2006年开始，每半年公布一次各地区和主要行业的能源消耗、污染排放情况。要建立环保工作问责制。二是实行污染物排放总量控制制度。各地要制定污染物排放总量控制计划，并层层分解，落实到基层和重点排污单位，不得突破。三是加强对建设项目的环境影响评价。今后凡是不符合国家环保法律法规和标准的建设项目，不得审批或核准立项，不得批准用地，不得给予贷款。四是制定区域开发和保护政策。根据不同地区资源环境承载能力，规制国土空间开发秩序。五是加大环境执法力度。建立完备的环境执法监督体系，有法必依、执法必严、违法必究，严厉查处环境违法行为和案件。六是用改革的办法解决环境问题。注重运用市场机制促进环境保护，建立能够反映污染治理成本的排污价格和收费机制，完善生态补偿机制。七是进一步增加环保投入。要把环境保护投入作为公共财政支出的重点，保证环保投入增长幅度高于经济增长速度。八是不断加强环保监管能力建设。建立先进的环境监测预警体系，切实提高突发环境事件的处置能力，加强环保队伍建设。要大力开展环境宣传教育，增强全民环保意识，在全社会形成保护环境的良好氛围。①

四、切实保护好自然生态

坚持保护优先、开发有序，以控制不合理的资源开发活动为重点，强化对水源、土

---

① 温家宝：《落实科学发展观加快建设环境友好型社会》，http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/xhjj/zyls/200604190638.htm。

地、森林、草原、海洋等自然资源的生态保护。继续推进天然林保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、水土流失治理、湿地保护和荒漠化石漠化治理等生态工程，加强自然保护区、重要生态功能区和海岸带的生态保护与管理，有效保护生物多样性，促进自然生态恢复。防止外来有害物种对我国生态系统的侵害。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制。

加强自然生态保护，努力扭转生态恶化趋势。一方面，控制不合理的资源开发活动；另一方面，坚持不懈地开展生态工程建设。要完成的主要任务有：

（1）进一步完善国家及地方生态功能区划。确定不同地区的生态环境承载力和主导生态功能，作为科学划分四类主体功能区的重要依据，指导生态保护工作分区、分级、分类有序开展，科学、合理地指导自然资源开发和产业布局，推动经济社会与生态环境保护协调发展。

（2）推动重点生态功能保护区建设。实施《国家重点生态功能保护区规划》，遵循“先急后缓，由点到面”、“分类指导、分区推进”的基本原则，分期分批开展保护和建设。通过生态功能保护与恢复项目、产业引导和社区共管示范项目以及监管能力建设工程的组织实施，使这些区域主导生态功能得到保护和逐步恢复。

（3）提高自然保护区建设和管理水平。实施《全国自然保护区发展规划》，提高自然保护区的管护能力与建设水平，推动自然保护区由“数量规模型”向“质量效益型”转变。

（4）强化区域生态保护监督与管理。要加强资源开发的生态环境监管，提高生物多样性履约和管理能力，重视生态敏感区和脆弱区保护。

（5）加大农村环境污染防治力度。实施“农村小康环保行动计划”，综合防治土壤污染，加强农村面源污染控制，强化农产品产地环境监管，防治畜禽和水产养殖污染。

（6）巩固推进生态示范创建工作。深化生态省、生态市和生态县建设，积极推进环境优美乡镇创建工作，大力开展生态村建设。①

实践证明，传统的高投入、高消耗、高排放、低效率的增长方式已经走到了尽头，不加快转变经济增长方式，资源难以为继，环境难以承受。发展循环经济、建设资源节约型和环境友好型社会，是实现经济增长方式根本性转变、走新型工业化道路，从根本上缓解资源约束矛盾，减轻环境压力，增强国民经济整体素质和竞争力，实现全面建设小康社会目标的必然选择。

参考文献

[1] 中国循环经济发展论坛组委会秘书处组编. 循环经济在实践——中国循环经济高端论坛. 北京：人民出版社，2006

[2] 欧阳金芳，钱振勤，赵俭. 人口·资源与环境. 江苏：东南大学出版社，2003

① 参见《全国生态保护“十一五”规划》，http://www.zhb.gov.cn/natu/stbh/js/200610/t20061018_94783.htm。

[3] 中国经济年鉴 2010

[4] 吴季松. 科学发展观与中国循环经济战略. 北京：新华出版社，2006

[5] 钟水映，简新华. 人口、资源与环境经济学. 北京：科学出版社，2005

[6] 王珍. 人口、资源与环境经济学. 安徽：合肥工业大学出版社，2006

[7] 国家发展和改革委员会就《“十一五”资源综合利用指导意见》答问，http://www.chinacoal.gov.cn/meitanzixun/2007-01/17/content_215838.htm

[8] 亚太联合报告中心. 2005 中国石油行业投资于发展分析报告，www.reportol.com/reportview.asp?id=8907

[9] 濮洪九. 中国煤炭工业发展面临的问题及解决措施，http://www2.lgmi.com/html/2005/05/26/7828.htm

[10] 蔺明华. 关于“黑三角”地区煤炭开发产生环境问题及对策，http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=137331

[11] 2006 年中国黑色金属行业分析及投资咨询报告，http://www.ewise.com.cn/2005report/2005134heisejinsu.htm

[12] 国家发展和改革委员会能源局. 2005 年我国石油对外依存度下降，http://nyj.ndrc.gov.cn/nygz/t20060123_57802.htm

[13] 对外依存度在增加，我国石油战略要分散风险，http://www.cctv.com/news/china/20041022/102149.shtml

[14] 新世纪的中国能源和石油天然气政策，http://nyj.ndrc.gov.cn/zywx/t20050714_40410.htm

[15] 全国生态保护“十一五”规划，http://www.zhb.gov.cn/natu/stbh/js/200610/t20061018_94783.htm

[16] 国务院新闻办公室. 中国矿产资源政策白皮书 2003

[17] 中华人民共和国国家统计局. 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报

[18] 国家统计局. 2010 年国民经济和社会发展统计公报

第十四章

收入与消费

自新中国成立以来，我国城乡居民的收入和消费水平都呈现显著的上升趋势。随着改革开放的推进，居民收入水平持续提高，居民消费状况不断改善，国民经济在微观上表现出良好的运行态势。但是，随着国民经济总量的不断增长，我国的收入分配差距拉大，消费的城乡和地区之间差异也越发明显，消费需求总体不旺，这些都是国民经济运行中所表现出来的问题。在本章中，我们要进一步分析我国居民收入和消费的具体情况，并对收入和消费领域存在的问题做出详细的讨论。

第一节　收入和消费概述

新中国成立以来，我国逐步摆脱了一穷二白的贫困状态，居民的收入水平和生活状况比新中国成立前得到了显著改善。但是，大部分地区广大群众的生活水平仍然十分低下，广大农民的消费仅仅为自给性消费，城市居民的消费范围也仅仅为生活必需品。随着改革开放的推进，我国居民逐步解决了温饱问题，生活水平向小康迈进。因此，新中国成立以后，在收入和消费水平上都表现出了持续增长的趋势。

改革开放之后，伴随着结构调整和长期的经济增长，我国人均收入和消费支出逐年升高。表14—1说明了改革开放以来我国城镇与农村居民的收入和消费水平的显著变化。

表 14—1　　我国居民收入与消费现状

收入与支出	1990	2000	2008	2009
城镇居民人均可支配收入（元）	1 510.2	6 280.0	15 780.8	17 174.7
农村居民人均纯收入（元）	686.3	2 253.4	4 760.6	5 153.2
城镇居民人均消费性支出（元）	1 278.9	4 998	11 242.9	12 264.6
农村居民人均生活消费支出（元）	584.6	1 670.1	3 660.7	3 993.5
人均储蓄存款余额（元）	622.7	5 075.8	16 407	19 537

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。本章以下图表如未加说明，数据皆整理自《中国统计年鉴》。

第二节　我国收入和消费模式的变迁

与我国经济体制的阶段对应，我国居民的收入和消费模式大致可以分为三个阶段：

第一阶段：1978 年以前的计划经济体制阶段

1978 年以前，我国一直实行严格的计划经济体制，生产、消费和投资都由中央计划控制。由于新中国成立以后我国经济所面临的主要问题是实现工业化，因此，在经济上就要调动一切可能调动的资源实现高积累和高投资的目标。整个经济的运行是由国家首先确定国民收入中消费和积累的比例开始，然后根据这个比例进行安排生产，再根据可供消费的商品数量安排消费基金，以工资形式发放给居民。因此，在这个阶段，我国居民的收入已经有事先计划好的消费品与之相匹配，所以居民收入中的消费和储蓄行为完全由国家控制。

与这样的经济体制相对应，我国居民的可支配收入和消费水平都很低，只能满足现期的生活需要；从 1952 年到 1978 年的人均平均货币收入仅仅为 98.5 元。而家庭收入基本上不进行储蓄，少量的储蓄可能是由于消费品的短缺所形成的强迫储蓄。

与高积累和低消费的体制相伴随的是国家的高福利政策。国家包揽了国有企业职工的医疗、住房、保险以及退休后的工资。这使得我国居民减弱了储蓄的动机，使大部分收入都用于当期消费。1978 年，居民人均消费支出占其货币收入的 97%。在这个阶段，我国居民收入和消费变动基本保持稳定，剔除价格因素后的真实收入和消费变动幅度很小。这是由于计划经济体制下的居民收入，主要来自全民所有制企业和集体所有制企业的工资收入（农村居民收入可以看做集体农庄的工资收入）。而在消费品领域，消费品的价格长期也被计划价格所固定，调整次数很少，幅度也很小。由于缺乏生产的激励，经济中商品短缺现象严重，因此居民的收入—消费活动被国家计划部门控制，计划部门一方面制定生产计划和规定工资收入，一方面制定消费价格并对重要产品实行征收—配给。

第二阶段：1978—1992 年的改革和调整阶段

1978 年以后，随着经济体制的变化，我国居民的收入增加，消费者选择的自由增大，同时我国居民所面临的不确定性增加，因此，其消费和储蓄行为也有所变化。

首先，1978 年以后我国居民的收入大幅度增加，从 1978 年到 1991 年，城镇居民可支

配收入增长了近4倍，年均增长速度为30.4%，同期农村人均纯收入从133.6元上升到708.3元，增长了4.3倍，年均增长速度为33.1%。居民收入的大幅度增长使得居民有一定的消费剩余。这一时期居民收入逐步开始市场化，在城镇中的表现是居民收入中的奖金、工资与绩效挂钩，在农村中则由于全面推行家庭联产承包责任制，收入完全由市场决定。这也使得居民有了一定的资产积累。从1978年后，居民拥有的各种资产迅速增加，其中金融资产到1982年已经接近于人均收入的一半。居民资产的绝对数也从80年代初的人均300多元，到1990年已经突破2 000元。

其次，这段时期我国居民收入和消费的另一个特点就是消费品市场逐步放开，居民有了较大的选择自由。在这期间，消费品价格方面改革的总趋势是“调放结合、以放为主”，在通过调整使消费品的计划价格逐步接近于市场价格的基础上，放开价格，除了粮食和部分副食品以及城镇住房仍然实行配给制以外，消费品市场几乎完全放开。20世纪80年代初期按照市场价格交易的社会产品的比重不足10%，在1985年初，国家放开了城市蔬菜、肉等主要副食品价格；1986年底放开了自行车、黑白电视机、电冰箱、洗衣机以及轻工制品的消费价格；1988年中旬放开了烟、酒等奢侈品消费的价格，1989年按照市场价格交易的社会产品的比重已经上升到60%。与此同时，居民储蓄大幅度增加，随着债券和股票市场的出现，消费者收入的持有形式开始多样化。收入的增长和商品、服务的种类激增使得居民自由选择商品消费成为可能。

再次，居民收入的增加和不确定性的出现使得我国居民储蓄有了显著增加。储蓄增加不仅是收入增加的结果，而且还和生活中的不确定性增加导致居民开始对未来形成风险预期有关。在农村，1979年以后实施的家庭联产承包责任制使得农村居民的未来收入风险明显增加，农民的风险意识开始强化。同时，城镇由于收入的市场化，也使城镇收入的不确定性加大。这些都是储蓄存款大幅度上升的原因。

第三阶段：1992年至今的深化改革阶段

1992年春天开始，中国加快了市场化改革的步伐。多项涉及居民的深层次改革全面开展，住房、医疗、教育、社会保障改革纷纷登台；这些都直接影响了我国居民的收入和消费状况。90年代中期，价格体制等改革基本已经完成，我国由计划经济转变为社会主义市场经济，企业体制也逐步完善。居民收入和消费水平持续提高，经济达到稳步发展阶段。但随着市场化改革，我国逐步走向买方市场，产品短缺时代基本结束。由于市场环境以及微观经济体制问题，国有企业从1995年以后开始出现巨额亏损。减员增效的办法使得下岗离岗职工大量出现。到了1997年，我国开始出现通货紧缩问题，同时亚洲金融危机也恶化了我国的外部经济环境，居民的收入和消费也陷入低迷。这种情况在2000年以后的改革中得到改善，2003年开始，中国走出通货紧缩，中国经济继续快速健康发展，消费和收入也开始得到显著改善。

这段时期我国城乡居民的收入水平不断提高。其中，城镇居民人均可支配收入从1992年到2009年期间增长了15 148.05元，增长了8.5倍，年均增长速度为12.5%。农村居民人均纯收入同期增长了4 369.17元，增长了6.6倍，年均增长率为11.0%。收入的快速增长也使得我国城乡居民资产存量大增。同时，我国城乡居民的储蓄存款不断增加，1992年以后定期存款所占比重持续提高。

目前，我国有效需求不足的一个突出表现就是消费不振。居民消费率从1990年的45.2%下降到1994年的41.9%，之后又进一步下降到1998年的39%，2008年已经下降到35.5%。居民的平均消费倾向也由1990年的0.8下降到2008年的0.727。居民的储蓄动机和结构的变化一方面是经济发展和收入增加的结构，另外一方面则是体制改革深化所带来预防性储蓄的结果。

第三节　我国居民收入状况

一、居民收入

改革开放以来，我国居民的人均收入水平呈上升态势。1985年我国农村居民家庭人均纯收入为397.6元，2009年为5 153.17元，增长了11.96倍。1985年我国城镇居民家庭人均可支配收入为739.1元，2009年为17 174.65元，增长了22.2倍。

随着收入的增加，居民的储蓄存款也表现出快速增长。2000年，城乡居民年底人民币储蓄存款余额突破6万亿大关，达到64 332.4亿元，是1985年的近40倍，2009年更是达到26.07万亿，是2000年的4倍。全国居民的消费水平也持续上升，1990—2009年的20年间，年平均增长率保持在12%左右。

体现富裕程度的恩格尔系数自改革开放以来总体呈现下降趋势，表明人民的生活日益富裕起来。截至2009年，农村居民家庭的恩格尔系数是40.97%，与1985年相比，下降了16.8个百分点。城镇居民家庭的恩格尔系数在2009年是36.52%，比1985年下降了16.80个百分点。

表14—2说明了我国城镇和农村居民自1978年以来可支配收入水平的变化。

表14—2　　我国城乡居民的收入变化

年份	城镇居民家庭人均可支配收入	农村居民家庭人均纯收入
1978	343.4	133.6
1980	477.6	191.3
1985	739.1	397.6
1990	1 510.2	686.3
1991	1 700.6	708.6
1992	2 026.6	784
1993	2 577.4	921.6
1994	3 496.2	1 221
1995	4 283	1 577.7
1996	4 838.9	1 926.1
1997	5 160.3	2 090.1
1998	5 425.1	2 162
1999	5 854.02	2 210.3

续前表

年份	城镇居民家庭人均可支配收入	农村居民家庭人均纯收入
2000	6 280	2 253.4
2001	6 859.6	2 366.4
2002	7 702.8	2 475.6
2003	8 472.2	2 622.2
2004	9 421.6	2 936.4
2005	10 493	3 254.9
2006	11 759.5	3 587
2007	13 785.8	4 140.4
2008	15 780.76	4 760.62
2009	17 174.65	5 153.17

从表 14—2 中可以看到 1978 年，我国城镇居民和农村居民的收入处于低水平。但是，改革开放以后，我国城镇和农村居民的收入都显著增加。

农村居民的收入从 1978 年到 1985 年的 7 年之间增长了 2 倍，到了 1989 年又翻了一番，同期增长速度高于城市居民收入的增长速度。从 1990 年到 1992 年，农村居民收入增长速度大幅度降低；但自 1992 年新的改革阶段以后，农村居民收入持续增加，农村居民生活得到改善，从 1992 年至今，我国农村居民收入已经增长了 5.6 倍。

另一方面，我国城市居民的收入在 1978 年以后也显著增加。1985 年以后的增长速度超过了农村居民收入的增长速度，1985 年城镇居民的收入也比 1978 年翻了一番。1985—1989 年是城镇居民收入高增长时期，短短 4 年期间收入就增加一倍，人民生活得到大幅度改善。1989 年以后，和农村居民收入一样，我国城镇居民收入增长陷入停滞阶段。1992 年以后，由于我国经济的持续增长，城镇居民收入随之增加。到 1997 年，我国城镇居民收入又翻了一番。1997 年由于内部改革和外部环境影响，我国整体经济和居民收入都处于低迷阶段。体现在居民收入上，1997—2000 年这三年我国城镇居民的收入增长缓慢。2000 年以后，随着我国经济的健康有序运行，我国城镇居民收入稳步提高。

二、居民储蓄

改革开放以来，我国城乡居民储蓄额增长迅速。到 2009 年底，城乡居民人民币储蓄存款达到 260 771 亿元，比上年增长 19.7%。其中，从 2003 年到 2009 年 7 年间，人民币储蓄逐年增加的比率分别为 19.2%、15.4%、18.0%、14.6%、6.7%、26.3%、19.7%。除了 2007 年外，储蓄基本保持 14%以上的高速增长，国内居民储蓄“高烧”不退，储蓄率仅次于日本，高居世界第二，超过了居民可支配收入的增长速度，人们称之为“超储蓄”。尽管银行存款利率经过数次降息，但银行依然出现“超储蓄”现象，储蓄余额与历史同期相比达到了顶峰。

从图 14—1 中可以看到，我国城乡居民储蓄在 1980 年以前处于低水平状态，人均仅

仅不足 40 元。而 1985 年以后，人均居民储蓄持续增加，1985—1990 年 5 年期间就增长了 4 倍以上。1992 年以后，随着我国改革开放步入新的阶段和城乡居民收入的不断提高，居民的储蓄额也增速显著。1997 年以后，体制性的转变增加了城市居民消费的不确定性，预防性储蓄倾向明显。到 2009 年，我国人均城乡居民储蓄已经达到 19 537.3 元。

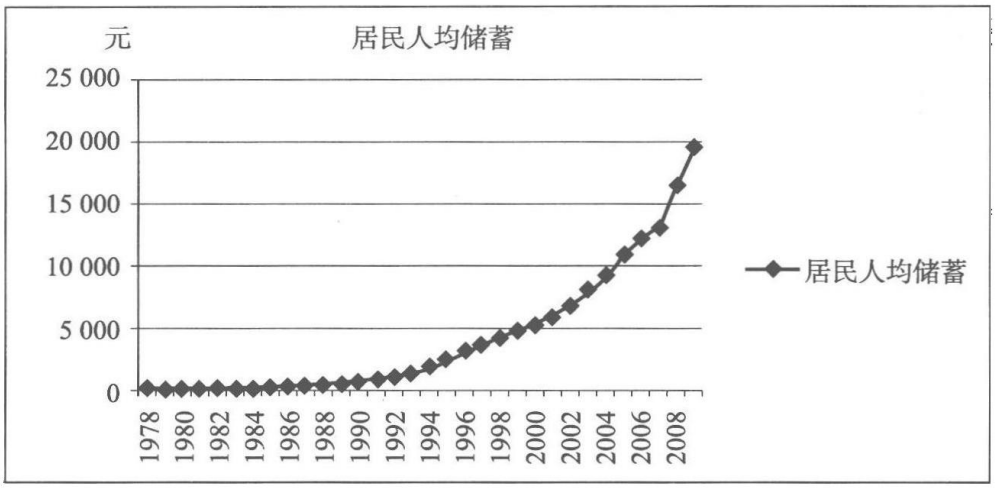


图 14—1　居民储蓄

储蓄额的显著增加是经济发展带来了居民收入的增加的结果，但在一定程度上也反映出了居民消费倾向降低、储蓄倾向较高等问题。

1990 年以后的 20 年间城乡居民消费倾向大约降低了 10%，而在居民消费倾向不断降低的时候，储蓄倾向却不断提高，2002 年我国居民储蓄存款更呈快速递增态势。

同时，居民储蓄倾向的上升部分是出于预防动机，支出预期加大。住房、医疗、养老等社会福利体制的改革及教育的产业化使人们在考虑收入支配时，防患意识明显提高。

完善体制改革与刺激居民消费

温家宝总理在第十一届全国人民代表大会第四次会议上所做的政府工作报告中指出，扩大内需是我国经济发展的长期战略方针和基本立足点，也是促进经济均衡发展的根本途径和内在要求。政府将积极扩大消费需求。继续增加政府用于改善和扩大消费的支出，增加对城镇低收入居民和农民的补贴。继续实施家电下乡和以旧换新政策。加强农村和中小城市商贸流通、文化体育、旅游、宽带网络等基础设施建设。大力促进文化消费、旅游消费和养老消费。推动农村商业连锁经营和统一配送，优化城镇商业网点布局，积极发展电子商务、网络购物、地理信息等新型服务业态。大力整顿和规范市场秩序，切实维护消费者权益。深入开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品的专项治理行动。

三、收入分配差距

收入分配的差距问题在国际上一般通过基尼系数来衡量：基尼系数在 0.2 以下为绝对平均；0.2～0.3 之间为比较平均；0.3～0.4 之间为比较合理；0.4～0.5 之间为差距较

大；0.5 以上为差距悬殊，被认为是严重的收入分配不公，甚至已产生了两极分化。随着我国居民收入不断提高，我国居民收入差距逐年加大，目前我国城市的基尼系数为 0.34，农村为 0.37，综合在一起则为 0.46 或者更大些，这说明我国居民的收入差距正在扩大。我国居民收入差距主要表现在以下几个方面：

1. 城乡居民之间收入差距扩大

我国经济属二元经济模式，城乡居民生活水平相差悬殊。城镇居民无论是人均收入、储蓄存款还是消费水平都远远高于同期的农村居民。尤其是 1985 年以后，一系列改革在城市迅速扩展开来，本来就拥有相对较高收入的城镇居民享受了改革的成果，进一步大幅度地提高了收入水平。由此造成的城乡收入差距自 1985 年以后愈来愈大。90 年代前期城乡差距明显反弹，中期略有缩小，但 1998 年以后在波动中呈现扩大的趋势。

城乡居民悬殊的收入差距不可避免地导致了悬殊的消费水平差距。1985—1994 年，城乡居民的消费水平比从 2.3∶1 逐步提升到 3.5∶1，之后略有下降，2009 年为 3.1∶1。从城乡储蓄存款来看，城乡居民储蓄存款年底余额比从 1984 年到 1995 年也是不断扩大的。这些必然导致城镇居民和农村居民生活水平的巨大悬殊。

2. 城镇居民内部收入差距扩大

随着国企改革的不断深入和收入分配政策的不断调整以及私营企业和三资企业的快速发展，城市居民的收入差距也在不断扩大，从而造成居民金融资产数量在居民家庭间的分布呈不平均态势，并出现了差别日益明显的高中低收入阶层。1991 年时，城镇居民中最高收入阶层的人均可支配收入是最低收入阶层的约 3 倍。这一比例逐年扩大。1995 年和 1996 年城镇中的高、低收入阶层人均可支配收入差距有所缩小，但这一比例自 1997 年以来持续扩大。到 2000 年，最高收入阶层的人均可支配收入已经是最低收入阶层人均可支配收入的 5 倍多。2000 年以后，这一趋势更有扩大的表现。我国城镇最富裕的 10%居民的可支配收入与收入最低的 10%居民的可支配收入的比率，从 2000 年的 5.02 增加到 2009 年的 8.91；2009 年农村最富的 20%居民的人均纯收入与最穷的 20%居民的人均纯收入的比率为 7.95；城乡人均可支配收入的比率从 2000 年的 2.79 倍增加到 2009 年的 3.33 倍。可见，我国城乡居民收入的差距在逐步扩大，城镇居民内部的收入差距也在扩大。

3. 垄断行业的存在

垄断行业的收入分配过高，导致收入分配不合理。据《2009 年中国劳动统计年鉴》，我国的保险、电力、电信、交通业等行业的职工收入水平比全国平均收入水平高出 30%。这些行业中存在着把垄断利润转化为其收入分配的现象，从而造成了收入分配的不公平。

4. 我国地区之间的收入分配差距拉大

这里的地区是指我国的东、中、西部三大地区，1988 年三大地区之间的收入差距大约占全国收入差距的 7.5%，而到了 1995 年已上升到 9.3%，这说明三大地区的收入分配差距在逐步拉大。

造成上述收入分配差距的原因是多方面的，有发展性方面，即由于经济发展的不平衡所导致的收入分配失衡，在经济增长过程中不同要素对于经济增长贡献作用提高的速度和程度的不同所导致的收入分配差距；也有体制变迁性方面，就是在我国体制转型过程中，

不同领域的市场化进展程度及完善程度不同所导致的收入分配差距。下面，以收入的城乡和地区差异为例，着重说明我国收入差距的演化趋势和现实状况。

四、收入的城乡差异

从上面的分析可以看到，我国居民收入的显著特点就是城乡差异，城市和农村的收入水平差距很大，城市的生活水平明显高于农村。我国的城乡差异由来已久，其渊源很大程度上来自新中国成立以后工业化的政策。因此，下面以 1978 年为分界，分两阶段来分析城乡差异的演化。

1. 1978 年以前的农村、城镇居民收入的差异

1978 年以前，中国的收入水平处于满足温饱阶段，国家在基本的分配方式上，对城镇居民实行定量低价供给，而对农村居民实行的是自给性消费。收入形式上，城镇居民是低工资、高福利，而农村居民则以非货币收入为主，福利较少。此外，农村居民的收入也受到工农产品比价[①]变动的影响。

2. 1978 年以后的农村、城镇居民收入的差异

改革开放以后，我国城镇和农村居民的收入都有了显著的提高。1978 年以后，随着农村中承包责任制的实施，农村经济迅速发展，经济活动的货币化程度提高，农村消费从自给性消费转变为商品性消费，农民收入大幅度提高，城乡收入的差距在 1985 年前有所缩小。但是，从 1990 年以后，农民收入水平增加有限，城乡收入差距不断加大。如图 14—2 所示。

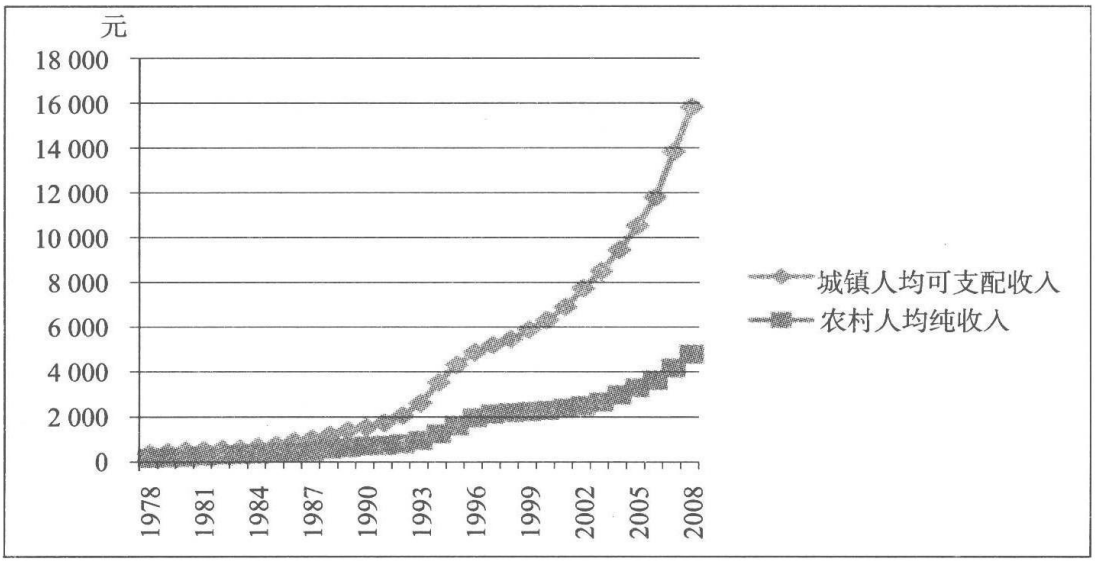


图 14—2　可支配收入

五、收入的地区差异

我国收入的另外一个特点就是呈现显著的地区差异性，其中东部在收入水平上明显优于中部和西部。表 14—3 以 2009 年我国地区收入为例，说明我国收入的地区性差异。

① 即剪刀差。

表 14—3　　居民收入的地区差异

项目（2009 年）	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
平均每人总收入（元）	9 233.16	6 350.64	5 604.05	9 336.36
＃现金收入	8 603.42	5 439.58	4 579.93	8 686.48
平均每人总支出（元）	7 550.17	5 428.97	5 380.3	9 250.65
＃现金支出	7 119.12	4 814.05	4 517.38	8 705.6
平均每人纯收入（元）	7 155.53	4 792.75	3 816.47	5 456.59
工资性收入	3 543.1	1 902.44	1 233.75	1 354.71
家庭经营纯收入	2 817.18	2 519.46	2 121.1	3 262.31
财产性收入	305.85	90.62	90.36	244.3
转移性收入	489.4	280.23	371.26	595.27

从表 14—3 可以看到，我国东部沿海地区的收入在几个地区中处于最高，人均总收入为9 233.16 元，平均每人纯收入为 7 155.53 元；在构成收入的来源中，东部的工资收入和家庭经营收入占据比重相近。东北地区的收入与东部地区相近，人均总收入为 9 336.36 元，平均每人纯收入为 5 456.59 元；其中家庭经营收入和东部地区相当，而工资性收入则远小于东部地区的 3 543.1 元，为 1 354.71 元，仅仅为东部地区的三分之一强。东北地区和东部沿海地区的工资性收入的差异，是由东北老工业基地大量国有企业相对于东部沿海企业的体制落后和经营困难造成的。

中部地区的人均总收入和纯收入分别为 6 350.64 元和 4 792.75 元，低于东部沿海和东北地区的收入水平。而西部地区的人均总收入和纯收入分别为 5 604.05 元和 3 816.47 元，位居全国最后。从收入的构成上看，中部地区的工资性收入和东北地区相当，但家庭经营收入却远小于东北和东部沿海地区，与西部地区相当，这在一定程度显示了中部地区经济活力的缺乏。西部地区低收入的原因则在于工资性收入偏低，仅为 1 233.75 元，而转移性收入为 371.26 元，构成了西部地区人均收入的重要部分。这也反映出了国家对西部的扶持是西部经济发展的重要因素。

第四节　我国居民的消费状况

一、消费水平

随着改革开放步伐的加快，自 1978 年以来，我国居民在消费水平上有了很大的提高。表 14—4 说明了我国城乡居民 1978—2010 年的消费水平。

从表 14—4 可以看出，自 1978 年改革开放以来，我国居民的收入水平和生活消费水平逐年增长；其中，1985—2010 年间，按当年价格计算的人均居民消费水平总量由 446 元上升到 9 968 元，年均增长在 10％以上。结合我国居民收入的数据可以看到，我国城乡居

民的消费水平随着收入的提高而提高。城镇居民的平均消费倾向基本上呈现下降趋势；而农村居民的平均消费倾向在1989年以前呈现上升趋势，在1989年以后逐年下降。农村居民的平均消费倾向上升主要是由于名义收入增加使得农村居民有能力改善自身消费的结构和质量造成的。近年来，我国的消费规模迅速扩大，2010年我国社会消费品零售总额达到15.45万亿元，与上年相比增长18.4%，是1978年的99.2倍，剔除价格因素，年均增长都在10%以上；2010年人均社会消费品零售总额11 575.2元，比2009年增长1 584.6元，是1978年的71.5倍。

表14—4　　居民消费水平

年份	绝对数（元）			城乡居民消费水平对比（农村=1）	指数（上年=100）		
	全国居民	农村居民	城镇居民		全国居民	农村居民	城镇居民
1978	184	138	405	2.93	104.1	104.3	103.3
1979	208	159	425	2.67	106.9	106.5	102.8
1980	238	178	489	2.74	109	108.4	107.2
1981	264	201	521	2.59	108.3	109.8	104
1982	288	223	536	2.40	106.8	109.1	100.7
1983	316	250	558	2.23	108.1	110.6	102.1
1984	361	287	618	2.15	112	112.9	107.9
1985	446	349	765	2.19	113.5	113.3	111.1
1986	497	378	872	2.30	104.7	102.3	106.7
1987	565	421	998	2.37	106	104.9	105.6
1988	714	509	1 311	2.57	107.8	105.2	109.7
1989	788	549	1 466	2.67	99.8	98.3	100.7
1990	833	560	1 596	2.85	103.7	99.2	108.5
1991	932	602	1 840	3.05	108.6	105.4	110.7
1992	1 116	688	2 262	3.28	113.3	108.5	116.1
1993	1 393	805	2 924	3.63	108.4	104.3	110.4
1994	1 833	1 038	3 852	3.71	104.6	103.1	104.4
1995	2 355	1 313	4 931	3.75	107.8	106.8	107.2
1996	2 789	1 626	5 532	3.40	109.4	114.5	103.4
1997	3 002	1 722	5 823	3.38	104.5	103.1	102.2
1998	3 159	1 730	6 109	3.53	105.9	101.2	105.9
1999	3 346	1 766	6 405	3.62	108.3	105.1	107.0
2000	3 632	1 860	6 850	3.68	108.6	104.5	107.8
2001	3 869	1 969	7 113	3.61	105.7	104.5	103.2
2002	4 106	2 062	7 387	3.58	106.5	105.2	104.2

续前表

年份	绝对数（元）			城乡居民消费水平对比（农村=1）	指数（上年=100）		
	全国居民	农村居民	城镇居民		全国居民	农村居民	城镇居民
2003	4 411	2 103	7 901	3.75	106.5	100.3	106.3
2004	4 925	2 301	8 679	3.77	107.4	103.4	106.4
2005	5 463	2 560	9 410	3.67	107.9	107.6	105.7
2006	6 138	2 847	10 423	3.66	109.6	108.4	108.1
2007	7 103	3 265	11 904	3.64	110.2	108	109.2
2008	8 183	3 756	13 526	3.60	109	107.3	108
2009	9 098	4 021	15 025	3.70	109.2	107.1	108.5
2010	9 968	4 455	15 907	3.60	106.1	107.0	102.6

虽然我国居民消费在总量上绝对地增加，而最终消费占国民生产总值的比重（最终消费率）却呈逐年下降的态势。1978 年，我国最终消费率为 62.1%，从“六五”到“九五”4 个五年发展计划期间，各个时期平均最终消费率由 66.1%下降为 59.4%。2009 年，我国最终消费率进一步由 2003 年的 55.4%下降为 50.1%，其中居民消费率由 43.2%下降到 36.7%，是改革开放以来的最低水平。同时，我国目前的消费率与主要国家相应发展阶段的消费率水平相比明显偏低。据对 2001 年世界 46 个国家和地区的统计，消费率低于 60%的只有中国等 4 个国家，我国消费率排在第 43 位，2009 年我国消费率降到 50.1%，排位进一步后移。应该看到，消费率偏低不利于国民经济持续稳定健康发展。

二、生活质量

随着改革开放的推进，我国居民生活质量也有了显著提高。在国际上，一般用恩格尔系数来度量生活质量的高低。表 14—5 反映了自 1978 年以来的我国城镇和农村居民恩格尔系数。

表 14—5　　城乡居民恩格尔系数（%）

年份	城镇居民	农村居民
1978	57.5	67.7
1980	56.9	61.8
1985	53.3	57.8
1989	54.5	54.8
1990	54.2	58.8
1991	53.8	57.6
1992	53.0	57.6
1993	50.3	58.1
1994	50.0	58.9

续前表

年份	城镇居民	农村居民
1995	50.1	58.6
1996	48.8	56.3
1997	46.6	55.1
1998	44.7	53.4
1999	42.1	52.6
2000	39.4	49.1
2001	38.2	47.7
2002	37.7	46.2
2003	37.1	45.6
2004	37.7	47.2
2005	36.7	45.5
2006	35.8	43.0
2007	36.3	43.1
2008	37.9	43.7
2009	36.5	41.0

恩格尔系数是用来测量食品支出占总支出比例的统计指标，一般认为，随着家庭收入的增加，恩格尔系数会出现下降趋势。因此，恩格尔系数常常被用来衡量生活水平和消费水平的高低。根据通常的规定，恩格尔系数（EC）和居民生活水平有着如下关系：

$EC>0.6$，居民生活水平处于绝对贫困状态。

$0.5<EC<0.6$，居民生活水平处于温饱状态。

$0.4<EC<0.5$，居民生活水平处于小康状态。

$EC<0.4$，居民生活水平趋向于富裕。

因此，从表14—5来看，我国城镇居民恩格尔系数在1985—1993年处于0.6～0.5之间，说明这一时期城镇居民生活消费水平处于温饱状态，1994年以后城镇居民恩格尔系数开始低于0.5，说明城镇居民生活达到小康水平；2000年以后，我国城镇居民的恩格尔系数在0.4以下，说明我国城镇居民生活趋近富裕。而在农村，恩格尔系数从1978年到1999年一直处于0.5以上，其中1980年以前一直高于0.6，说明我国农村居民长期处于温饱线上；直到2005年才下降为0.455%，基本达到小康水平。但是，相对城市居民来说，我国农村居民的生活消费水平一直提高比较缓慢。

总的来说，自1985年以后，我国居民基本解决了温饱问题，城镇居民的生活消费已经达到小康水平，并趋于富裕，农村居民的生活质量也大大提高。从居住条件来看，1985年农村人均居住面积仅为14.7平方米，城镇人均居住面积为10平方米，到2009年，农村人均居住面积分别达到了33.58平方米，城市人均居住面积2007年达到27.1平方米（见表14—6）。

表 14—6　　居民住宅消费

年份	城镇新建住宅面积（亿平方米）	农村新建住宅面积（亿平方米）	城市人均住宅建筑面积（平方米）	农村人均住房面积（平方米）
1978	0.38	1.00	6.7	8.1
1980	0.92	5.00	7.2	9.4
1985	1.88	7.22	10.0	14.7
1986	2.22	9.84	12.4	15.3
1987	2.23	8.84	12.7	16.0
1988	2.40	8.45	13.0	16.6
1989	1.97	6.76	13.5	17.2
1990	1.73	6.91	13.7	17.8
1991	1.92	7.54	14.2	18.5
1992	2.40	6.19	14.8	18.9
1993	3.08	4.81	15.2	20.7
1994	3.57	6.18	15.7	20.2
1995	3.75	6.99	16.3	21.0
1996	3.95	8.28	17.0	21.7
1997	4.06	8.06	17.8	22.5
1998	4.76	8.00	18.7	23.3
1999	5.59	8.34	19.4	24.2
2000	5.49	7.97	20.3	24.8
2001	5.75	7.29	20.8	25.7
2002	5.98	7.42	22.8	26.5
2003	5.50	7.52	23.7	27.2
2004	5.69	6.80	25.0	27.9
2005	6.61	6.67	26.1	29.7
2006	6.3	6.84	27.1	30.65
2007	6.88	7.75		31.63
2008	7.60	8.34		32.4
2009	8.21	10.21		33.58

注：2007 年后的城市人均居住面积住建部暂未提供。

在交通工具方面，1990 年，城镇居民每百户拥有摩托车 1.94 辆，到 2009 年已经增加到 22.4 辆；家用汽车在 20 世纪 90 年代初为城市居民消费的空白，但到 2009 年平均每百户已经拥有 10.89 辆。移动电话和电脑的增加更是迅猛，到 2009 年底，平均每百户拥有移动电话 181 台，家用电脑 65.74 台。家庭消费的重点已经由 20 世纪 80 年代的电冰箱、

洗衣机、彩色电视机转换到现在的电脑、移动电话和家庭汽车。从表 14—7 可以看到，1990 年以来，我国城镇居民对家用电器和耐用消费品的消费无论是在数量还是在种类上都有突飞猛进的增加。

表 14—7　　城镇居民耐用物品消费（每百户拥有量）

项　目	1990	1995	2000	2005	2008	2009
摩托车（辆）	1.94	6.29	18.8	25	21.39	22.4
洗衣机（台）	78.41	88.97	90.5	95.51	94.65	96.01
电冰箱（台）	42.33	66.22	80.1	90.72	93.63	95.35
彩色电视机（台）	59.04	89.79	116.6	134.8	132.89	135.65
组合音响（套）		10.52	22.2	28.79	27.43	28.21
照相机（架）	19.22	30.56	38.4	46.94	39.11	41.68
空调器（台）	0.34	8.09	30.8	80.67	100.28	106.84
淋浴热水器（台）		30.05	49.1	72.65	80.65	83.39
家用电脑（台）			9.7	41.52	59.26	65.74
摄像机（架）			1.3	4.32	7.12	7.77
微波炉（台）			17.6	47.61	54.57	57.18
健身器材（套）			3.5	4.68	3.95	4.13
移动电话（部）			19.5	137	172.02	181.04
固定电话（部）				94.4	82.01	81.86
家用汽车（辆）			0.5	3.37	8.83	10.89

在城市公共设施方面，城市自来水和液化气普及率都大幅度提高，到 2009 年，分别达到了 96.1%和 91.1%。城市每万人拥有公共汽车的数量也从 1990 年开始显著增加，到 2009 年每万人已经拥有公共汽车 11.1 辆。

表 14—8　　公共设施消费

项　目	1990	1995	2000	2008	2009
城市建设					
用水普及率（%）	48	58.7	63.9	94.73	96.12
燃气普及率（%）	19.1	34.3	45.4	89.55	91.41
城市公共交通					
年末公共交通运营数（万辆）	6.2	13.7	22.6	37.182 2	37.1
每万人拥有公交车辆（标台）	2.2	3.6	5.3	11.13	11.1
出租汽车数（万辆）	11.1	50.4	82.5	96.881 1	97.2

与此同时，我国居民的健康状况有所改善，人均预期寿命由 1981 年男性 66 岁，女性 71 岁，到 2007 年提高到男性 71 岁，女性 74 岁。

从以上数据可以看出，随着改革开放的推进，我国居民生活水平得到大幅度提高，居民生活质量显著改进。

加强社会保障体制改革，提高人民生活质量

国务院总理温家宝在第十一届全国人民代表大会第四次会议上作政府工作报告时强调，要加快社会保障体系建设，努力构建社会主义和谐社会。具体措施如下：

将新型农村社会养老保险试点范围扩大到全国40%的县。推进城镇居民养老保险试点，解决集体企业退休人员养老保障的历史遗留问题，建立企业退休人员基本养老金正常调整机制。积极推进机关和事业单位养老保险制度改革。将国有企业、集体企业“老工伤”人员纳入工伤保险制度。完善城乡低保制度。继续多渠道增加社会保障基金。将孤儿养育、教育和残疾孤儿康复等纳入财政保障范围。继续推进残疾人社会保障体系和服务体系建设。加快推进社会保障管理信息化。发挥商业保险在完善社会保障体系中的作用。大力发展慈善事业。

三、消费结构

消费结构是指人们在消费过程中的多种消费资料和劳务的构成比例关系，可以用各项消费支出在生活消费支出中所占的比重来表示。它是反映居民生活消费质量变化状况以及内在构成合理化程度的重要标志。改革开放以来，随着居民收入和消费水平的提高，居民消费结构也发生了显著的变化。

（一）食品支出

虽然我国居民的食品支出的绝对数值仍然处于较快增加趋势，但是，从相对数来讲，按照恩格尔定律，食品支出在居民消费支出中的比重将有所下降，即恩格尔系数随着收入的增加而减少。图14—3显示了我国居民消费结构的变化趋势。

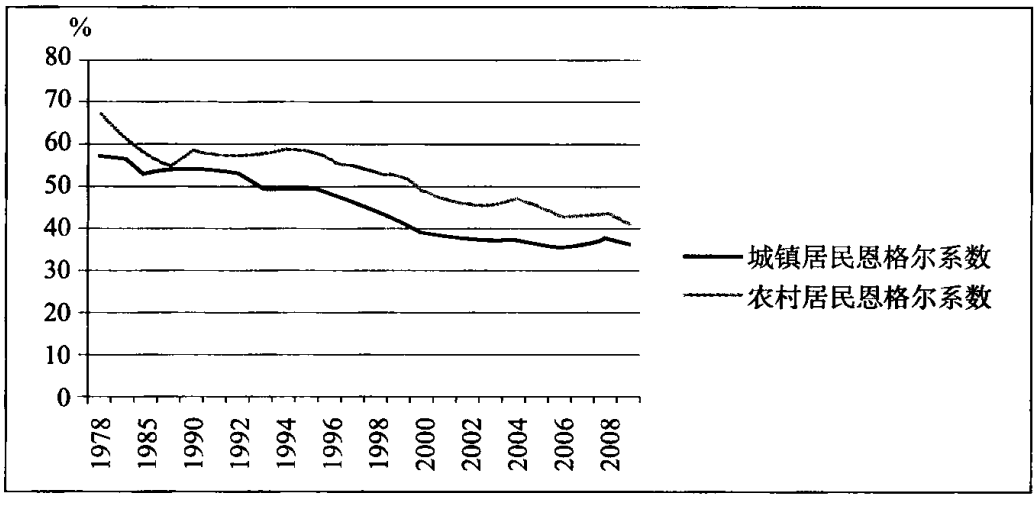


图14—3　居民消费结构

从图14—3可以看到，我国城镇和农村家庭居民的食品支出在总支出中的比例呈现逐年下降趋势。而非食品的消费则呈现上升趋势。其中，农村居民的恩格尔系数要高于城市居民。仔细观察还可以看到，在20世纪90年代，我国城镇居民的恩格尔系数的下降趋势不明显；在农村甚至出现了恩格尔系数随着收入增加而上升的趋势。这首先是因为1985

年全面推进改革之后取消了食品消费品的配给和补贴，食品商品化、市场化程度大大提高，从而增加了消费者选择的范围。同时，由于住宅、教育制度的改革滞后，这些领域的消费支出受到非商品化和补贴的限制，因此导致食品支出相对过快增加，恩格尔系数有上升趋势。其次是由于1990年以后，我国居民基本解决了温饱问题，不再追求食品消费数量的扩张，却开始注重饮食结构的改善，从而抑制了恩格尔系数的下降。1996年城镇居民恩格尔系数下降到50%以下，1999年继续下降到42.1%，2009年下降到36.5%，2009年城镇居民人均购买食品支出4 478.54元，在支出比1990年增长6.5倍的同时，恩格尔系数从1990年的54.2%降到36.5%。尽管恩格尔系数持续平稳下降，但跟西方富裕国家相比还有很大的差距。①

与此同时，食品消费水平由过去简单的吃饱吃好，转变为品种更加丰富，营养更加全面。这一方面是由于食品供应的日益充足，2009年我国水果产量20 395万吨，是1993年的6.77倍；油料产量3 154万吨，是1993年的1.74倍。另一方面由于在外饮食的增加，粮食消费比重减小，购买量大幅度下降。2009年城镇居民人均购买粮食81.33公斤，比1990年下降37.8%；人均购买食用油9.67公斤，比1990年增长51.1%；购买牛羊肉、家禽、蛋类、鲜奶、干鲜瓜果等都有不同幅度的增长（见表14—9）。

表14—9说明，我国居民从1990年以来，在粮食、蔬菜和肉类上的支出在绝对数额上基本维持不变，甚至有所下降；在支出的比重上有所下降。但是，我国居民在水产品、鲜奶和水果等产品上的支出无论在绝对数额还是在相对比重上都呈现上升趋势。

在1998年以后，我国食品、医疗、教育、住房等消费品领域都逐步放开，居民消费基本全面实现了市场化和商品化，消费选择的自主性大大增加，从而，恩格尔定律再次被印证，食品支出在我国居民支出中的比重呈现显著的下降趋势。

表14—9　　居民饮食结构（人均）

项　目	1990	1995	2000	2005	2008	2009
粮食（千克）	130.72	97	82.31	76.98		81.33
鲜菜（千克）	138.7	116.47	114.74	118.58	123.15	120.45
食用植物油（千克）	6.4	7.11	8.16	9.25	10.27	9.67
猪肉（千克）	18.46	17.24	16.73	20.15	19.26	20.5
牛羊肉（千克）	3.28	2.44	3.33	3.71	3.44	3.7
家禽（千克）	3.42	3.97	5.44	8.97	8	10.47
鲜蛋（千克）	7.25	9.74	11.21	10.4	10.74	10.57
水产品（千克）	7.69	9.2	11.74	12.55		
鲜奶（千克）	4.63	4.62	9.94	17.92	15.19	14.91
水果（瓜果）（千克）	41.11	44.96	57.48	56.69	54.48	56.55
酒（千克）	9.25	9.93	10.01	8.85		

① 美国20世纪80年代的恩格尔系数平均为16.45%，日本20世纪90年代平均为24.12%。

（二）其他消费性支出

我国城乡居民消费结构变化的特点是居民消费由基本生活消费阶段向方便生活消费阶段发展，再向享受生活消费阶段发展。近年来，汽车、住房、通信等消费成为热点。2009年我国汽车销售、商品房销售和电信收入同比分别增长46.2%、42.1%和3.9%；2009年城镇居民家庭百户拥有空调、家用电脑、移动电话比2005年分别增长32.4%、58.3%和32.1%，农村居民也分别增长1.91倍、3.55倍和2.29倍。表14—10给出了5个年度我国城镇居民消费的构成。

表14—10　　城镇居民消费支出构成

	1990	1995	2000	2008	2009
平均每人消费性支出（元）	1 278.99	3 537.57	4 998	11 242.85	12 264.55
食品	693.77	1 771.99	1 971.32	4 259.81	4 478.54
衣着	170.9	479.2	500.46	1 165.91	1 284.2
居住	60.86	283.76	565.29	1 145.41	1 228.91
家庭设备用品及服务	108.45	263.36	374.49	691.83	786.94
医疗保健	25.67	110.11	318.07	786.2	856.41
交通通信	40.51	183.22	426.95	1 417.12	1 682.57
教育文化娱乐服务	112.26	331.01	669.58	1 358.26	1 472.76
杂项商品与服务	66.57	114.92	171.83	418.31	474.21
平均每人消费性支出构成（人均消费性支出＝100）					
食品	54.25	50.09	39.44	37.89	36.52
衣着	13.36	13.55	10.01	10.37	10.47
居住	6.98	8.02	11.31	10.19	10.02
家庭设备用品及服务	10.14	7.44	7.49	6.15	6.42
医疗保健	2.01	3.11	6.36	6.99	6.98
交通通信	1.2	5.18	8.54	12.60	13.72
教育文化娱乐服务	11.12	9.36	13.40	12.08	12.01
杂项商品与服务	0.94	3.25	3.44	3.72	3.87

1985年，我国居民人均购买衣着支出城镇为98.04元，农村为30.86元，到1998年分别增加到480.86元和98.06元，增加幅度分别为390%和218%；而同期的城镇和农村居民消费性支出的增加幅度分别为543%和401%，都高于衣着支出增加的幅度。到2009年，城镇居民人均购买衣着支出1 284.2元，比1998年增长1.67倍，它的消费比重2000

年为10.37%，比1995年的13.55%下降了3.18个百分点；衣着消费向时装化、名牌化、个性化发展的倾向更加明显，成衣化倾向成为主流。从衣着和食品消费比重的下降可以看出城镇居民满足基本生活的支出并没有随着收入水平的提高而提高，这表明我国城镇居民满足吃、穿为主的生存型消费需求阶段已经结束，逐步向以发展型和享受型消费的阶段过渡。

在居住支出方面，住房制度改革之前，我国城镇居民住的大多是公有住房，因此，其住房支出只是少量的房租和水电费；住房支出变动不大，在1985年我国城镇居民住房支出的比重为4.79%，而到1990年却下降为4.76%。随着城市住房改革的推进，国家一方面降低并取消了住房补贴，另一方面实行商品化改革，这些措施都推动城市居民的居住支出占消费支出的比重大大提高。到2009年住房支出在总支出中的比例达到了10%以上。农村居民的住房支出跟城市居民不同，因为其住房大多是自建房，因此，商品化程度不高，农村居民居住支出变动不大，而且缺乏规律性。

在耐用品消费方面，消费增长减缓，主要耐用消费品趋于饱和。从数字上看，家庭设备用品以及服务消费支出几乎同收入同步增长，城镇居民和农村居民的支出都稳定在总支出的6%和5%左右。1985年，城乡居民家庭设备以及服务的支出分别为57.87元和16.25元，到1998年增加到356.83元和81.92元，分别增长了5.17倍和4.04倍。随着收入的稳步增加，城乡居民家庭设备用品不但拥有量普遍增加，而且种类不断增多，档次不断提高。到2002年，家用电器类消费增长14.6%。电冰箱普及率已经达到85.4%，其中拥有2台电冰箱的家庭比例为3.6%。电视机普及率已达到99.3%，每百户居民家庭电视机的拥有量高达140%。其中彩色电视机在城市居民家庭中已处于绝对主导地位，黑白电视机仅占城市居民家庭电视机拥有量的4.3%。到2009年，全国城镇居民家庭平均每百户拥有的电冰箱和洗衣机数量分别是95.35台和96.01台，比1995年增长44%和8%；拥有彩色电视机135.65台，比1995年增长51%。上述数字表明主要耐用消费品逐步饱和，城镇居民家庭中用品消费特别是购买耐用消费品支出增长势头逐年减缓，2001年城镇居民人均购买耐用消费品支出390元，比2000年下降3.9%，表明用品消费已经不再是人们消费的重点。但我们还应注意到在传统电器降温的同时，随着人们越来越注重生活质量，一些新兴的家用耐用品正在取代传统电器的位置成为现阶段的“消费”热点。如电脑、空调等。移动电话每百户拥有量从1997年的1.7部到2009年的181.04部，增长100余倍，增长幅度最大；在短短的五年间家用电脑的拥有量从1997年的每百户2.6台增加到2009年的65.74台，增长24.28倍；2009年空调拥有量为每百户106.84台，比1995年增加12.20倍。这些都充分证明居民的消费结构正在转变，消费热潮从20世纪80年代的电视机、洗衣机、录音机等逐渐转移到20世纪90年代的空调、微波炉、音响，再到2000年以后的个人电脑、手机、家用汽车等。

在服务方面，旅游逐渐成为消费的热点。2009年，全国国内旅游人数达19.02亿人次，比上年增长11.1%。其中：城镇居民9.03亿人次，农村居民9.99亿人次。全国国内旅游收入为10 183.7亿元，比上年增长16.7%。城镇居民旅游支出7 233.8亿元，农村居民旅游支出2 949.9亿元。全国国内旅游出游人均花费535.4元，比上年增

加 4.69%。其中：城镇旅游者人均花费 801.1 元，农村旅游者人均花费 295.3 元。当年的中国公民出国（境）人数达 4 765.62 万人次，比上年增长 3.95%。其中：因公出境 545 万人次，比上年下降 4.6%；因私出境 4 220 万人次，比上年增长 5.2%，占出境人数的 88.6%。

与此同时，居民通信服务消费不断增加，交通通信支出持续增长，支出比重变化最大。2009 我国城镇居民交通通信消费的比重为 13.72%，比 1995 年上升了 8.54 个百分点；到 2009 年 5 月，全国固定及移动电话用户总数达到 10 亿户，其中移动电话用户突破 6.8 亿户。全国移动电话普及率超过 50%。我国已经形成了越来越大的电信消费群。

文化教育服务方面的消费也显著增加，我国城乡居民在这方面支出的增加速度远大于收入的增长速度，城镇和农村此项支出占总消费支出的比例分别由 1985 年的 8.17%和 3.92%增加到 2009 年的 12.01%和 9.72%，分别位于消费支出的第三和第四位，并且保持持续增加的趋势。2009 年，城镇居民平均每人全年娱乐文教支出为 1 472 元，绝对支出比 1995 年增加 4 倍多，教育投入的增加一方面表明了家长对子女教育投入的增加；另一方面还反映了整个社会文化生活水平的提高。娱乐投入的增加丰富了人们的精神生活，也反映出人们收入的增加。

同样，由于近年来我国医疗制度的改革也导致人们用于医疗的支出增加，医疗支出绝对支出额和支出比重都有上升趋势。2009 年城镇居民平均每人全年医疗支出 853.17 元，比 1995 年增加 8.4 倍。

综上所述，在居民生活用途的各项消费支出全面增长的基础上，居民消费结构在需求层次上已经由改革初期的生存型转变为发展型、享受型消费模式，农村居民的自给性消费减少，货币商品性消费增加，劳务支出在消费支出中的比重逐年增加。与此同时，由于经济的迅速发展，我国居民对医疗卫生等健康性消费的需求增加显著。

促进我国居民健康性消费的政策

温家宝在第十一届全国人民代表大会第四次会议上指出，政府将继续推进医药卫生事业改革发展，具体有五点举措：一是在基层全面实施国家基本药物制度。建立完善基本药物保障供应体系，加强药品监管，确保用药安全，切实降低药价。二是抓好公立医院改革试点。鼓励各地在医院管理体制、医疗服务价格形成机制和监管机制等方面大胆探索。完善医疗纠纷调处机制，改善医患关系。三是提高基本医疗保障水平。稳定提高城镇职工、居民医保参保率和新农合参合率。四是完成农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务机构建设任务。加强重大传染病、慢性病、职业病、地方病和精神疾病的预防控制和规范管理。加强妇幼保健工作，继续推进妇女宫颈癌、乳腺癌免费检查和救治保障试点。认真做好艾滋病防治工作。大力发展中医药和民族医药事业，落实各项扶持政策。五是鼓励社会资本举办医疗机构。放宽社会资本和外资举办医疗机构的准入范围。完善和推进医生多点执业制度，鼓励医生在各类医疗机构之间合理流动和在基层开设诊所，为人民群众提供便捷的医疗卫生服务。

四、消费的城乡差异

从上面的分析可以看到，我国城乡居民在消费水平和消费结构上都存在着明显的差异。这种差异在某种程度上是新中国成立初期的计划经济体制的结果，改革开放30多年来，这种差异一直存在，而且随着城市化改革的推进，还有着扩大的趋势。

（一）城乡居民消费水平的差异

根据以上的分析可以看到，在我国由于长期的城乡分隔，城乡居民的消费水平一直存在着明显的差距。如图14—4所示，1978年的农村改革曾经使得这一差距明显缩小，城乡消费水平差距由1978年的2.9倍缩小到1985年的2.2倍。但是，随着城市改革的全面推进和20世纪80年代后期开始的农村改革徘徊不前，城乡居民消费水平的差距在1985年以后又逐步加大，20世纪90年代以后，城乡消费水平的差距一直在3倍以上。自1992年以来，城乡差距还呈现了上升的趋势，在2004年已经达到了3.8倍的差距。随着2004年以后国家对于“三农”支持力度的不断加大，这一差距开始出现缩小的趋势。

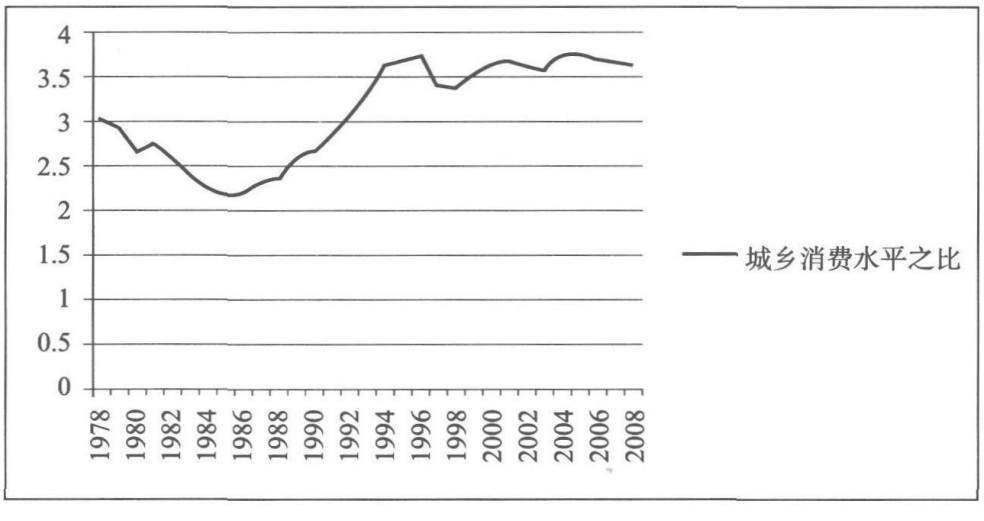


图14—4　城乡居民相对消费差距

毫无疑问，收入水平的城乡差距是消费支出差距的主要原因。1978年，城镇居民人均可支配收入是农村居民人均可支配收入的2.57倍，同年开始的农村改革曾经使这一差距缩小到1985年的1.86倍，但随着城市改革的推进，这一差距又明显加大，到2008年城镇居民可支配收入已经为农村居民的3.31倍。

以指数变动可以明显地看出这种差距，从图14—5来看，1985年城镇居民家庭人均可支配收入指数为160.4，收入水平7年增长60.4%；同年农村居民家庭人均纯收入指数为268.9，收入水平增长168.9%，可见，农村收入水平的迅速增长必会减小城乡收入水平的差距。到1998年，以1985年为基数的城镇居民人均可支配收入指数和农村居民人均可支配收入指数分别为205.7和169.9，收入水平分别增长105.7%和69.9%，城镇居民收入增长明显快于农村。2000年以后这一趋势更加明显，城镇居民收入水平增长快于农村，曾经缩小的城乡收入差距水平进一步扩大。由此造成了图14—6中显示的1985年以后的城乡居民消费支出的差距进一步扩大。

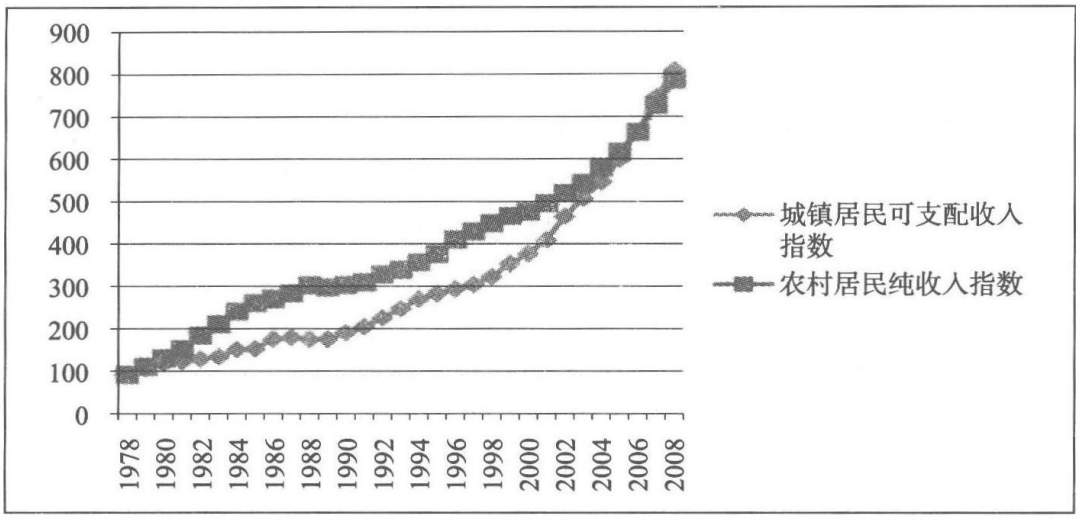


图 14—5　城乡收入指数

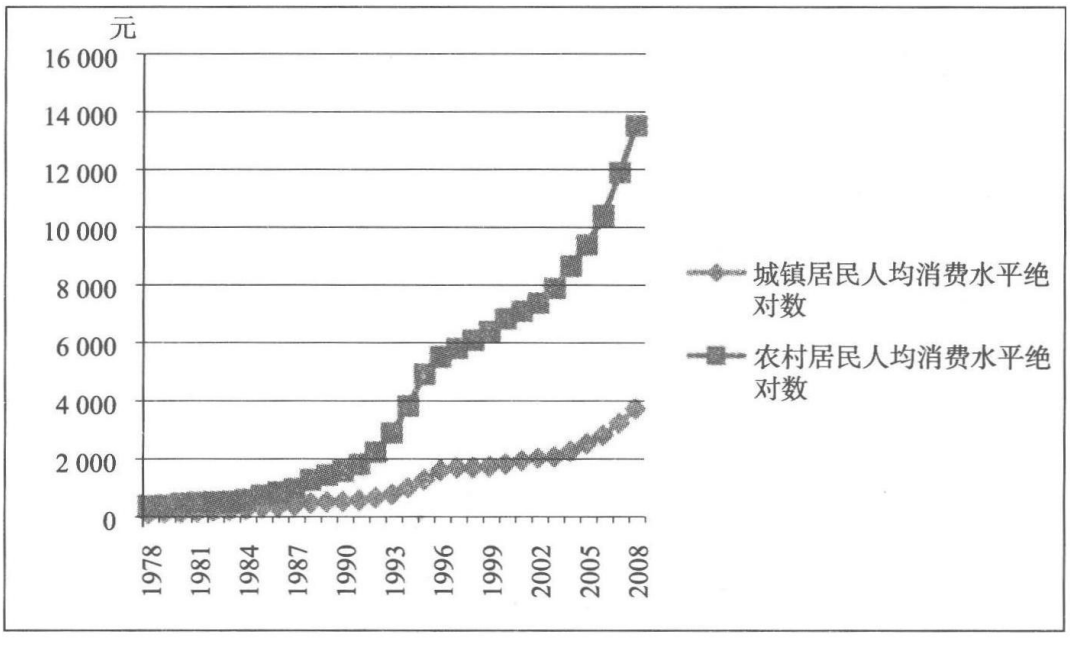


图 14—6　城乡消费水平差距

图 14—6 反映了绝对数上的城乡消费的差距，可见，1985 年以后城乡居民消费支出的差距进一步扩大，1985 年城镇居民人均消费支出是农村的居民的 2.2 倍，但到了 1998 年，这一差距上升到 3.5 倍，城乡居民消费支出的差距为 4 379 元，城镇消费支出远高于农村消费支出，并且在 2000 年以后还有扩大趋势。

（二）城乡居民消费结构的差异

首先，从恩格尔系数上看食品支出占总消费支出的变化。图 14—7 反映出我国城乡居民消费结构上的时间趋势。

图 14—7 显示，从 1985 年到 2008 年，城镇居民消费的恩格尔系数呈现出先上升后平缓下降的趋势；而农村居民消费的恩格尔系数则呈现出先下降后上升，最后下降的趋势。其中，恩格尔系数的上升是由于食品结构改善的结果。相比之下，农村恩格尔系数的变动

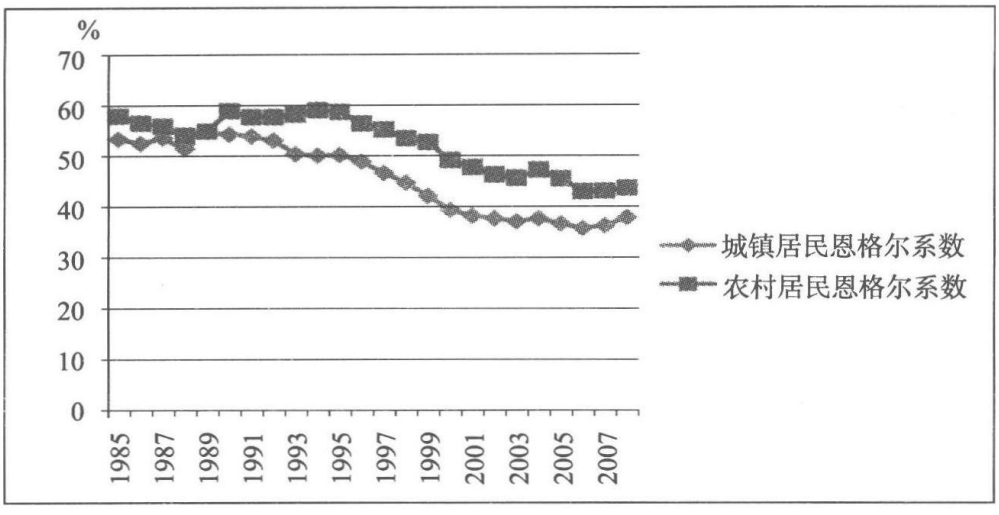


图 14—7　恩格尔系数的城乡对比

滞后于城镇，其上升阶段出现也比较晚。这说明农村居民无论在食品内部消费还是在整体消费的结构上的改善都落后于城镇居民。

从数值上看，虽然 1985—1993 年期间城镇和农村的恩格尔系数都在 0.5～0.6 之间，居民的消费水平平均处于温饱阶段，但城镇居民消费的恩格尔系数小于农村，且呈现下降趋势，而同期的农村居民消费的恩格尔系数处于上升阶段，城乡居民恩格尔系数的差距增大，说明城乡居民消费水平和消费结构的差距不断扩大。1994 年以后，城镇居民恩格尔系数降低到 0.5 以下，居民消费达到了小康水平，而农村消费的恩格尔系数虽然有下降趋势，但仍然位于 0.5 以上，这说明农村消费水平依旧处于温饱阶段。

其次，在衣着消费上，城镇居民衣着支出及其占消费支出的比重均高于农村居民。从 1985 年到 1998 年，城乡居民衣着支出的差距呈现先扩大后缩小的趋势。1985—1994 年期间，城乡居民衣着支出的比例由 3.18∶1 扩大到 5.55∶1，这一期间城镇居民衣着消费由数量的扩张转向讲求衣着的时尚、品牌。而农村居民的衣着则重视实用化，仍处于数量扩张阶段，其衣着支出增长慢于城镇。1994 年以后，农村居民衣着支出增长加快，城乡衣着支出差距缩小，但是，无论在数量还是在质量上，城乡居民的衣着消费仍然有较大差别。

再次，在居住消费方面，从 1985 年到 1992 年，尽管城镇居民的收入和消费支出均高于农村居民，但是由于城镇居民一直享受国家住房补贴，城镇居民的居住支出一直低于农村居民。到 1992 年以后，城镇居住支出开始高于农村，住房制度的改革使得城镇居民居住支出占总支出的比重逐渐增加，2000 年以后这一趋势更加明显。如表 14—11 所示。

表 14—11　　我国城乡居民消费支出构成

指　标	1990	1995	2000	2008	2009
农村居民平均每人消费性支出构成					
生活消费总支出	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
食品	58.80	58.62	49.13	43.67	40.97

续前表

指　标	1990	1995	2000	2008	2009
衣着	7.77	6.85	5.75	5.79	5.82
居住	17.34	13.91	15.47	18.54	20.16
家庭设备用品及服务	5.29	5.23	4.52	4.75	5.13
交通通信	1.44	2.58	5.58	9.84	10.09
文教娱乐用品及服务	5.37	7.81	11.18	8.59	8.53
医疗保健	3.25	3.24	5.24	6.72	7.20
其他商品及服务	0.74	1.76	3.14	2.09	2.11
城镇居民平均每人消费性支出构成					
生活消费总支出	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
食品	54.25	50.09	39.44	37.89	36.52
衣着	13.36	13.55	10.01	10.37	10.47
居住	6.98	8.02	11.31	10.19	10.02
家庭设备用品及服务	10.14	7.44	7.49	6.15	6.42
医疗保健	2.01	3.11	6.36	6.99	6.98
交通通信	1.20	5.18	8.54	12.60	13.72
教育文化娱乐服务	11.12	9.36	13.40	12.08	12.01
杂项商品与服务	0.94	3.25	3.44	3.72	3.87

最后，在家庭设备用品和文教娱乐消费方面，我国城乡居民的差异更为显著。随着收入水平的提高，城乡居民家庭设备用品以及服务支出都不断增加，耐用消费品拥有量普遍提高。可以看到，随着收入的增加，我国城乡居民在家庭设备用品上的支出份额都有所下降；而在教育文化娱乐以及医疗保健和交通通信上的支出份额则相对扩大，同时城乡差距依然明显。

五、消费的地区差异

我国幅员广大，地域辽阔，经济条件和自然条件的差异造成了我国经济在地域上发展的不平衡。因此，与居民收入水平的地域性差异相一致，我国居民的消费水平和消费结构也具有地域性差异的特点。表 14—12 说明了我国城乡居民消费的地域性差异。

表 14—12　　城乡居民消费支出的地区差异

项目（2009 年）	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
农村				
农村生活消费总支出（元）	5 148.63	3 622	3 238.69	4 148.3
食品	2 047.75	1 539.46	1 395.86	1 414.54
衣着	289.39	205.95	184.08	325.85
居住	992.77	748.36	677.38	839.34
家庭设备用品及服务	260.29	204.36	163.1	170.71
交通通信	604.56	313.81	296.42	403.52
文教娱乐用品及服务	498.14	288.45	221.53	443.97
医疗保健	339.59	240.41	245.95	448.75
其他商品及服务	116.14	81.2	54.37	101.62
城镇				
平均每人消费性支出（元）	14 619.75	10 031.06	10 641.98	11 128.9
食品	5 173.23	3 773.72	4 110.95	4 024.89
衣着	1 349.14	1 170.09	1 235.79	1 378.41
居住	1 433.64	1 077.95	988.98	1 231.01
家庭设备用品及服务	939.34	698.62	688.69	573.46
医疗保健	929.81	753.09	739.64	1 029.41
交通通信	2 315.21	1 068.86	1 317.97	1 265.86
教育文化娱乐服务	1 903.43	1 140.37	1 163.64	1 118.99
杂项商品与服务	575.95	348.36	396.32	506.87

表 14—12 以 2009 年数据为例，其中东部城镇居民的收入和消费水平远高于其他地区，人均消费支出为 14 619.75 元。东北地区和西部地区的消费水平相当，而中部地区消费水平相对低于其他地区，为 10 031.06 元。在消费结构上，中西部地区在各项消费支出上的差别不大。而东北地区在家庭设备用品及服务和教育文化娱乐服务上的支出均小于其他地区，这一方面是由于东北地区的城市设施建设比较成熟，另外一方面可能是与东北老工业基地在体制转变中所表现出来的缺乏经济活力相关。东部地区在各项消费上均领先其他地区，尤其在教育娱乐以及交通通信上的支出上几乎达到了其他地区的两倍。这说明东部地区的消费重点已经由食品、衣着等生存型支出转变为发展型支出。

在农村居民的地域性差异方面，东部消费仍然明显高于其他地区，人均消费支出为 5 148.63元；东北地区为 4 148.3 元，位居第二；而中部地区和西部地区分别为 3 622 元和 3 238.69 元。可以看到，各个地区的食品和衣着的支出相当，在居住、交通通信、教育文化娱乐服务以及医疗保健等方面，东部地区都和东北地区相仿，而与中部和西部地区拉开较大差距。在家庭设备用品及服务方面，东北地区和中西部地区相当，而与东部地区有较大差距。

第十五章

经济增长

我国是世界上最大的发展中国家，从1949年10月1日新中国成立以来，我国进入了一个新的历史时期。经过60多年的发展，我国的经济总量不断上升，保持了快速的增长，人民生活水平得到显著改善，综合国力达到了前所未有的水平。我国经济增长涉及经济增长的速度、经济增长的结构和经济增长的方式三方面的情况。

第一节　我国的经济增长概况

一、改革开放前我国的经济增长概况（1949—1978年）

1949—1956年，是我国国民经济恢复和实行第一个五年计划的时期，其中1949—1952年是国民经济的恢复时期，在此期间，政府采取了一系列的政策和措施使得在长期战争中濒临崩溃的经济得到了全面的恢复，如强化政府对经济的干预，在打击投机、稳定物价的同时加强重点建设，统一全国的财政经济工作等，这些政策和措施使得包括工业、农业、交通运输等在内的国民经济得到了恢复。到1952年底，全国工农业总产值已经超过了历史最高水平，比1949年增长77.5%，工业总产值比1949年底增长了144.9%，其中轻工业增加114.6%，重工业增加229.7%，三年中，绝大多数工业产品的产量超过了历史最高水平，现代工业的比重也有所增加，工业生产的技术水平和经济效益也大大地提高了，工业布局也有了一定的改善；农业总产值则达到483.9亿元，比1949年增长了48.5%，比新中国成立前最高年产值增长了18.5%。与此同时，物价保持了稳定，人民生活得到了初步改善。1953—1956年是“一五”时期，也是国民经济向计划经济体制转轨的过渡时期。到1956年底，国家基本上完成了对民族资本主义工商业和个体手工业以及个体小商小贩的改造，使中国的社会经济制度发生了根本性的变化，建立起了高度集中的

计划经济管理体制，初步建立了独立工业体系的基础，工业技术水平提高，已能生产许多过去难以生产的新工业产品，如飞机、载重汽车等，相比于1949年，国民生产总值增长了130.6%，年均增长率达16.8%；国民收入增长了108.8%，年均增长率达14.2%。“一五”期间的计划目标与实际结果见表15—1。

表15—1　　“一五”期间的计划目标与实际结果

	计划年均增长率（%） 1952—1957年	实际年均增长率（%） 1952—1957年
工农业总产值	8.60	10.90
工业总产值	14.70	18.00
现代工业	15.30	20.30
手工业	10.70	13.10
农业总产值	4.30	4.50
粮食	3.30	3.70
棉花	4.60	4.70

资料来源：Riskin (1987), p. 58; Zhao et al. (1988), vol. 1, ch. 9.

1957—1962年，国家实行了第二个五年计划。随着“一五”计划的顺利完成，由于对经济发展规律和中国经济基本情况估计不足，使得国家试图通过“大跃进”运动来实现赶超战略，最终导致高指标、瞎指挥、浮夸风和共产风严重泛滥开来，对国民经济发展造成了严重的影响。在工业方面提出“以钢为纲”的口号，要求7年、5年以至3年内提前实现原定15年钢产量赶上或者超过英国的目标。在农业方面提出“以粮为纲”的口号，要求5年、3年以至一两年达到12年农业发展纲要规定的粮食产量指标。由于经济建设指导思想上的失误，加上1960—1962年的严重自然灾害和与苏联的合作关系破裂使国民经济陷入了严重的困难，经济增长出现了大起大落，1958年经济增长率高达21.3%，与此同时1960—1962年经济连续负增长，分别为−0.3%、−27.3%、−5.6%。“二五”期间的产出指标见表15—2。

表15—2　　1957—1962年间的产出指标（%）

	1957	1958	1959	1960	1961	1962
工农业总产值	6.10	32.60	18.00	4.70	−33.50	−10.00
工业总产值	11.50	54.80	36.10	11.20	−38.20	−16.60
重工业	18.40	78.80	48.10	25.90	−46.50	−22.60
轻工业	5.70	33.70	22.00	−9.80	−21.60	−8.40
农业总产值	3.60	2.40	−13.60	−12.60	−2.40	6.20
主要产品产出额						
粮食	1.20	2.50	−15.00	−15.50	2.80	8.50
棉花	13.50	20.10	−13.20	−37.80	−24.70	−6.30
生铁	19.70	49.50	73.40	34.50	−53.40	−23.30
原煤	19.10	106.10	3 670	7.60	−30.00	−20.90

注：表中数据为年均增长率。
资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

1963—1965年，是三年调整期间，在这段时期，为了从困难中摆脱出来，国家采取了一系列对国民经济进行全面调整的政策措施，从而使经济又有了新的转机，国民经济保持了较高的增长态势，国内生产总值年增长率分别为10.2%、18.3%、17.0%。到1965年底，工农业生产品接近或达到历史最高水平，全国工农业产值已达2 235亿元，其中农业总产值833亿元、工业总产值1 402亿元。同1957年相比，工农业总产值增长了80%；同时市场得到了稳定，人民生活得到了改善，政府赤字得到消除。

1966—1970年，这一阶段是我国实行第三个五年计划的时期。1966年爆发的“文化大革命”，使国家经济建设和社会政治秩序遭受了巨大的破坏，最后使整个国民经济达到了崩溃的边缘。1967年和1968年两年，是“文化大革命”十年中最混乱的两年，全国出现了“打倒一切，全面内战”的政治动荡局面，使国民经济的状况急剧恶化，连续两年出现了负增长，分别为－5.7%和－4.1%。其中，1967年工业总产值比上年下降了14%，交通运输和基本建设下降幅度更大，1967年与1966年相比，货运量下降了15.7%，其中铁路下降了21.6%，国家财政收入比1966年减少1 393亿元，减少幅度达25%，1968年又比1967年减少了13.9%。直至1969年，中央采取了一系列措施来扭转混乱局面，经济才出现好转，到1970年，工农业生产基本上达到或超过了1966年的水平，并基本上完成了第三个五年计划原定的主要指标，按照当年的统计，大部分工农业产品的产量超过了1966年的水平。表15—3显示了1953—1978年的国民经济情况。

表15—3　　改革开放前各年国民经济情况

年份	GDP（亿元）按当年价格计算	人均GDP（元）按当年价格计算	GDP增长率（%）按可比价格计算	人均GDP增长率（%）按可比价格计算
1953	824.0	142	15.6	13.1
1954	859.0	144	4.2	1.8
1955	910.0	150	6.8	4.5
1956	1 028.0	165	15.0	12.7
1957	1 068.0	168	5.1	2.4
1958	1 307.0	200	21.3	18.3
1959	1 439.0	216	8.8	6.7
1960	1 457.0	218	－0.3	－0.5
1961	1 220.0	185	－27.3	－27.6
1962	1 149.3	173	－5.6	－6.4
1963	1 233.3	181	10.2	7.5
1964	1 454.0	208	18.3	15.5
1965	1 716.1	240	17.0	14.3
1966	1 868.0	254	10.7	7.7
1967	1 773.9	235	－5.7	－8.1
1968	1 723.1	222	－4.1	－6.6

续前表

年份	GDP（亿元）按当年价格计算	人均GDP（元）按当年价格计算	GDP增长率（%）按可比价格计算	人均GDP增长率（%）按可比价格计算
1969	1 937.9	243	16.9	13.7
1970	2 252.7	275	19.4	16.1
1971	2 426.4	288	7.0	4.1
1972	2 518.1	292	3.8	1.2
1973	2 720.9	309	7.9	5.4
1974	2 789.9	310	2.3	0.2
1975	2 997.3	327	8.7	6.8
1976	2 943.7	316	−1.6	−3.1
1977	3 201.9	339	7.6	6.2
1978	3 645.2	381	11.7	10.2

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

1971—1978年，这段时间包括了整个“四五”计划以及“五五”计划的前三年。“三五”计划的完成，使国民经济稍有好转，然而“四五”计划指标订得过高，以及“三线”建设规模过大，速度过急，使得在1971年国民经济又出现了严重比例失调，此后通过两年的艰苦努力，才使得国民经济再度出现转机。1973年，这些努力取得了明显的效果，成为“文化大革命”中形势最好的一年。这八年间，除了1976年出现负增长−1.6%以外，其余几年均呈正增长，分别为7.0%、3.8%、7.9%、2.3%、8.7%、7.6%、11.7%。

总的来看，从1949年到1978年，中国经济虽然有一定的发展，但在发展的过程中，历经了几次大的波动，从而降低了整个时期的总体发展速度，是新中国经济史上增长速度较慢的一个时期。图15—1反映了改革前各年的经济增长状况。

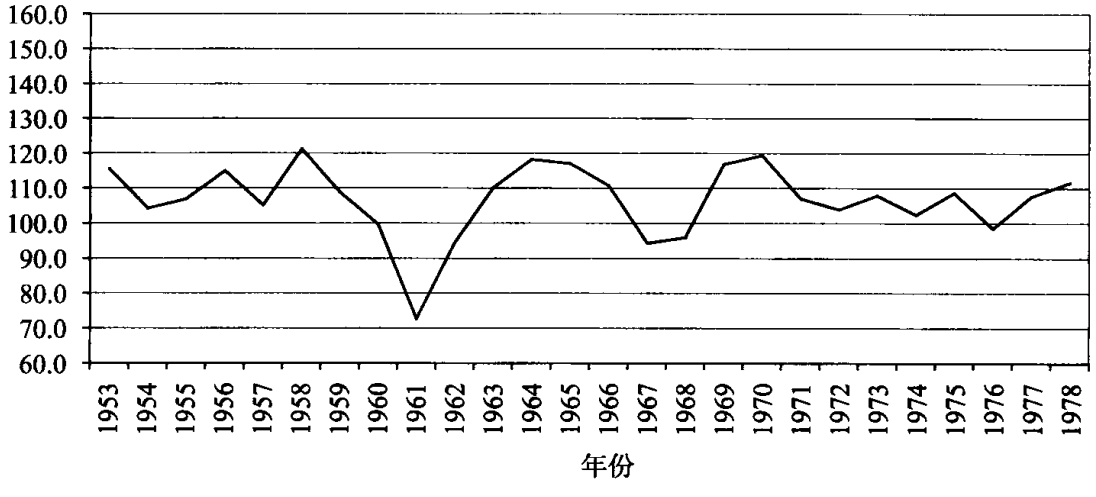


图15—1　改革前各年的经济增长状况（上年＝100）

注：本图按可比价格计算。

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

二、改革开放后我国的经济增长概况（1979年至今）

1978年12月18日，随着十一届三中全会的召开，中国开始走上改革开放之路，经济建设成为全社会的中心，封闭经济被打破，开放的中国经济进入了快速发展时期，出现了真正意义上的经济高增长期。

在1984年以前，主要做了四件事：一是纠正和清算了前20年“左”的错误，根据我国国情，重新探索社会主义建设道路；二是在经济发展方面，着手调整整顿国民经济，理顺农轻重、积累与消费的关系，制定以翻两番为目标的新的发展战略；三是在经济体制改革方面，以原有体制最薄弱、受压抑最重的农村经济为突破口，并取得巨大成效，产生了“农村包围城市”的改革示范效应；四是在沿海设立经济特区，率先实行对外开放。[①] 这样，中国的经济增长发生了较大的变化。一方面，中国改革从安徽农村破题后，在全国农村开始家庭联产承包责任制的改革，解放了农村生产力，农业生产空前发展。1989年粮食产量创纪录达到4.073亿吨，到1990年粮食产量达4.46亿吨，比1980年增加了1.25亿吨，增长39%。另一方面，开放广东、福建综合改革试验区，实行特殊灵活的开放政策，开辟深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区，探索开放经验并辐射带动全国的经济发展。随着开放的扩大，中国实际利用外资增多，加工工业迅速发展，外向型经济增长较快。广东珠江三角洲、福建闽南三角区迅速成为改革开放的前沿和外向型加工业基地，为中国这一阶段经济增长产生明显的示范效应。

20世纪80年代，中国经济在改革开放推动下迅速增长，使相对发展落后的能源、交通、原材料等基础工业成为经济增长的瓶颈，由此导致的供需失衡引发严重的通货膨胀。全国经济在1988年出现经济过热，使得20世纪80年代经济高增长难以为继，1988年9月中央被迫放弃计划中的全面价格改革，转而实行紧缩的经济调整政策。经过1989—1990年的调整，中国经济增速急速变缓，经济增长率从1988年的11.3%减缓至1989年的4.1%和1990年的3.8%。这次紧缩与过去的“短缺经济”有所不同，表现出来的不是供给不足，而是由需求不足，经济运行质量不高引致的。表15—4是各国经济增长情况的比较。

表15—4　　各国经济增长情况的比较（%）

年份 / 国家和地区	1960—1970	1970—1980	1980—1990	1990—2000	2001—2010
中国	2.9	3.7	8.8	9.3	10.4
印度	1.1	2.3	3.6	4.2	7.7
韩国	6.0	8.4	7.7	4.7	4.2
巴西	2.6	6.5	0.7	1.3	3.6
苏联/俄罗斯	4.0	4.7	1.3	−4.7	4.9
低收入国家（不包括中国和印度）	2.0	1.8	2.2	1.2	4.7

① 参见武力：《中华人民共和国50年经济发展与制度变革述评》，中国经济史论坛网，2003-03-13。

续前表

国家和地区 \ 年份	1960—1970	1970—1980	1980—1990	1990—2000	2001—2010
中等收入国家	3.5	2.1	1.2	2.2	4.4
中低等收入国家			1.3	1.8	4.6
东亚和太平洋区域			5.9	5.7	4.3
欧洲和中亚			1.2	−1.7	3.9
拉丁美洲和加勒比			−0.3	1.7	3.3
中东和北非	−1.1	0.7	0.8	0.8	4.6
南亚	3.4	3.7	2.8	2.7	6.8
高收入国家	2.7	2.2	0.4	0.8	3.4

注：表中数据为实际人均 GDP 增长率。
资料来源：World Bank.

经过 20 世纪 80 年代经济的迅速发展与调整，到 20 世纪 90 年代初，我国已进入由温饱向小康的过渡阶段，经过治理整顿，社会供求比较平衡，客观上为加快经济发展创造了条件。1990 年物价涨幅已从 1989 年的 17.8%回落到 2.1%，国民经济的发展环境已经好转。从 1991 年开始，中国经济进入了新一轮的快速增长期。1990—2001 年中国经济年均增长 9.85%，比同期世界经济增长速度快 6.6 个百分点，是世界上经济增长最快的国家之一。其中在 1997 年我国国民经济已经提前实现了原定于 2000 年才实现的翻两番的任务，基本上改变了我国长期存在的供给主导型的短缺经济。在 1998 年，我国更是在亚洲金融危机和世界经济不景气的条件下，保持了人民币汇率的稳定和年经济增长率 7.8%的高速度，并适时采取了增加基础设施建设、扩大内需的措施，为以后各年的经济增长创造了良好的条件。表 15—5 反映了改革开放后国民经济的增长状况。

表 15—5　　改革开放后国民经济增长状况

年份	GDP（亿元）按当年价格计算	人均 GDP（元）按当年价格计算	GDP 增长率（%）按可比价格计算	人均 GDP 增长率（%）按可比价格计算
1979	4 062.6	419	7.6	6.1
1980	4 545.6	463	7.8	6.5
1981	4 891.6	492	5.2	3.9
1982	5 323.4	528	9.1	7.5
1983	5 962.7	583	10.9	9.3
1984	7 208.1	695	15.2	13.7
1985	9 016.0	858	13.5	11.9
1986	10 275.2	963	8.8	7.2
1987	12 058.6	1 112	11.6	9.8

续前表

年份	GDP（亿元）按当年价格计算	人均GDP（元）按当年价格计算	GDP增长率（%）按可比价格计算	人均GDP增长率（%）按可比价格计算
1988	15 042.8	1 366	11.3	9.5
1989	16 992.3	1 519	4.1	2.5
1990	18 667.8	1 644	3.8	2.3
1991	21 781.5	1 893	9.2	7.7
1992	26 923.5	2 311	14.2	12.8
1993	35 333.9	2 998	14.0	12.7
1994	48 197.9	4 044	13.1	11.8
1995	60 793.7	5 046	10.9	9.7
1996	71 176.6	5 846	10.0	8.9
1997	78 973.0	6 420	9.3	8.2
1998	84 402.3	6 796	7.8	6.8
1999	89 677.1	7 159	7.6	6.7
2000	99 214.6	7 858	8.4	7.6
2001	109 655.2	8 622	8.3	7.5
2002	120 332.7	9 398	9.1	8.4
2003	135 822.8	10 542	10.0	9.3
2004	159 878.3	12 336	10.1	9.4
2005	183 084.8	14 040	10.2	9.6

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

1992年邓小平南方谈话和十四大的召开，统一了全党关于经济发展和改革开放方面的认识，决定了以建立社会主义市场经济为改革方向。同时，中国一直艰苦进行的加入WTO的谈判最终达成协议，使得加入WTO后的中国，在国际规则导向下进一步走上了改革开放的道路。这一时期经济增长的一个重要源泉就是开放的推动，对外开放从沿海、沿江、沿边逐步向内地扩展，形成了全方位、多层次的对外开放格局。从1999年开始，我国经济增长基本上处于一种平稳状态。1999年经济增长率为7.1%，2000年经济增长出现转机，经济增长达到8%，2001年又回落到7.3%。2002年尽管“非典”疫情爆发，我国的经济发展却并没有受到太大影响，经济增长率再次回落到8%，2003年达9.1%。

改革开放以后，中国经济增长速度与改革开放前相比相对平稳，尤其是1990年之后，中国经济增长保持了平稳快速增长的势头，经济增长质量有所提高，平稳性增强。图15—2反映了改革开放后我国各年的经济增长情况。

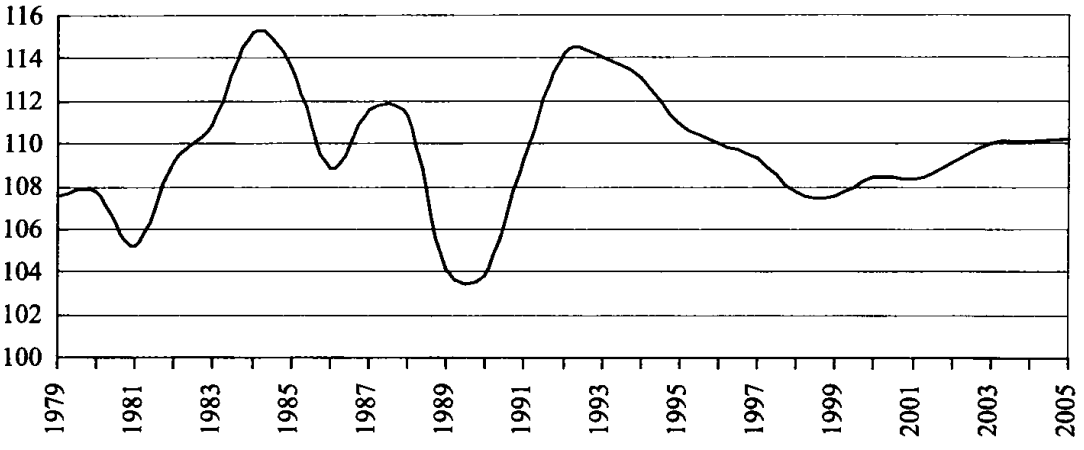


图 15—2　改革开放后我国各年经济增长情况

注：本图按可比价格计算（上年＝100）。

资料来源：1980—2006 年《中国统计年鉴》。

第二节　我国经济增长的结构

经济增长作为社会物质财富不断增加的过程，或社会再生产动态过程的结果，是一国社会的多种因素综合作用的结果，本节将从产业结构、投资需求、消费需求、出口需求等方面来阐述我国经济增长状况。

一、三次产业结构概况

（一）改革开放前的三次产业概况

在改革开放前我国采取的是计划经济体制、国家主导型优先发展重工业的赶超型工业化战略，这段期间内虽然建立了较完善的工业体系，但也付出了产业结构扭曲、人民生活水平提高缓慢等沉重代价。这一时期产业结构的主要特征表现为：产业结构畸形，发展次序混乱。表 15—6 反映了改革前中国三次产业增加值的情况。

关于三次产业的划分

2003 年，我国重新划分三次产业，三次产业划分的具体范围是：第一产业包括农、林、牧、渔业；第二产业包括采矿业，制造业，电力、燃气及水的生产和供应业，建筑业。第三产业包括除第一、二产业以外的其他行业，具体包括：交通运输、仓储和邮政业，信息传输、计算机服务和软件业，批发和零售业，住宿和餐饮业，金融业，房地产业，租赁和商务服务业，科学研究、技术服务和地质勘察业，水利、环境和公路设施管理业，居民服务和其他服务业，教育、卫生、社会保障和社会福利业，文化、体育和娱乐业，公共管理和社会组织，国际组织等。

资料来源：龚墒：《我国重新划分三次产业》，载《经济日报》，2003－05－23。

表 15—6　　改革开放前中国三次产业增加值　　单位：亿元

年份	国内生产总值	第一产业	第二产业			第三产业		
				工业	建筑业		交通运输、仓储和邮政业	批发和零售业，住宿和餐饮业
1953	824.0	378.0	192.5	163.5	29.0	253.5	35.0	115.5
1954	859.0	392.0	211.7	184.7	27.0	255.3	38.0	120.3
1955	910.0	421.0	222.2	191.2	31.0	266.8	39.0	119.8
1956	1 028.0	443.9	280.7	224.7	56.0	303.4	46.0	131.4
1957	1 068.0	430.0	317.0	271.0	46.0	321.0	49.0	133.0
1958	1 307.0	445.9	483.5	414.5	69.0	377.6	71.0	136.6
1959	1 439.0	383.8	615.5	538.5	77.0	439.7	94.0	145.7
1960	1 457.0	340.7	648.2	568.2	80.0	468.1	104.0	133.1
1961	1 220.0	441.1	388.9	362.1	26.8	390.0	69.2	110.8
1962	1 149.3	453.1	359.3	325.4	33.9	336.9	57.4	80.5
1963	1 233.3	497.5	407.6	365.6	42.0	328.2	55.0	76.1
1964	1 454.0	559.0	513.5	461.1	52.4	381.5	58.4	94.0
1965	1 716.1	651.1	602.2	546.5	55.7	462.8	77.4	118.3
1966	1 868.0	702.2	709.5	648.6	60.9	456.3	85.1	148.1
1967	1 773.9	714.2	602.8	544.9	57.9	456.9	72.3	153.5
1968	1 723.1	726.3	537.3	490.3	47.0	459.5	70.5	138.9
1969	1 937.9	736.2	689.1	626.1	63.0	512.6	84.9	163.6
1970	2 252.7	793.3	912.2	828.1	84.1	547.2	100.2	178.1
1971	2 426.4	826.3	1 022.8	926.6	96.2	577.3	108.4	178.3
1972	2 518.1	827.4	1 084.2	989.9	94.3	606.5	118.0	194.3
1973	2 720.9	907.5	1 173.0	1 072.5	100.5	640.4	125.5	211.0
1974	2 789.9	945.2	1 192.0	1 083.6	108.4	652.7	126.1	206.6
1975	2 997.3	971.1	1 370.5	1 244.9	125.6	655.7	141.6	175.8
1976	2 943.7	967.0	1 337.2	1 204.6	132.6	639.5	139.6	147.2
1977	3 201.9	942.1	1 509.1	1 372.4	136.7	750.7	156.9	213.8
1978	3 645.2	1 027.5	1 745.2	1 607.0	138.2	872.5	172.8	265.5

注：本表按当年价格计算。

资料来源：1954—1979 年《中国统计年鉴》。

一般来说，随着国民经济增长和人均收入水平的提高，第一产业比重会逐渐下降，第二产业和第三产业的比重会相应上升，但在 1953—1978 年的整个时期，就产值构成来看，第一产业的比重从 1953 年的 46.2%下降到 28.2%；第二产业的比重从 23.4%上升到 47.9%，已占据绝对优势地位；第三产业的比重却从 30.4%下降到 23.9%，呈非正常变化状态。[①] 造成这种状况的主要原因是国家过分强调重工业的优先发展，忽略了其他产业

① 参见徐冬林：《中国产业结构变迁与经济增长的实证分析》，载《中南财经政法大学学报》，2004（2）。

的协调发展，从而使产业结构失调。为了筹集重工业发展所需的巨额资本，政府利用了工农业产品之间存在的“剪刀差”，降低了以农副产品为原料的轻工业的成本，扩大了轻工业的利润水平。轻工业的利润又以国家统收统支的形式被用于优先发展重工业，使农、轻、重的比例关系失调。1952—1978年，我国重工业产值增长了27.78倍，而轻工业只增长了9.68倍，虽然工业增长速度位居世界前列，但效率居世界平均水平之下。表15—7反映了我国改革开放前三次产业的增长状况。

表15—7　　改革开放前中国三次产业的增长状况（上年＝100）

年份	国内生产总值	第一产业	第二产业			第三产业
				工业	建筑业	
1953	115.6	101.9	135.8	135.7	136.4	124.9
1954	104.2	101.7	115.7	119.3	96.7	99.6
1955	106.8	107.9	107.6	106.6	113.8	104.8
1956	115.0	104.7	134.5	128.6	170.0	113.3
1957	105.1	103.1	108.0	111.4	92.9	104.7
1958	121.3	100.4	152.9	153.4	150.0	118.1
1959	108.8	84.1	125.8	129.1	105.7	115.6
1960	99.7	83.6	105.6	106.1	101.4	105.0
1961	72.7	101.4	57.9	61.0	34.6	74.2
1962	94.4	104.5	89.2	86.7	123.8	90.7
1963	110.2	111.3	114.5	113.3	125.9	104.4
1964	118.3	112.9	125.6	125.6	125.6	115.5
1965	117.0	109.7	124.2	125.8	110.6	115.8
1966	110.7	107.2	122.4	123.8	109.4	98.1
1967	94.3	101.9	85.7	84.9	95.0	100.5
1968	95.9	98.4	90.8	91.8	81.1	100.7
1969	116.9	100.8	133.1	133.0	134.5	113.4
1970	119.4	107.7	134.8	135.2	130.4	107.1
1971	107.0	101.9	112.3	112.3	112.1	105.8
1972	103.8	99.1	106.7	107.6	97.9	105.1
1973	107.9	109.0	108.3	108.8	103.4	105.5
1974	102.3	104.1	101.4	101.0	106.2	101.5
1975	108.7	102.0	115.8	116.0	113.8	104.9
1976	98.4	98.2	97.5	96.9	104.3	100.4
1977	107.6	97.8	113.3	114.4	101.7	109.6
1978	111.7	104.1	115.0	116.4	99.4	113.8

注：本表按可比价格计算。

资料来源：1954—1979年《中国统计年鉴》。

但同时应该看到，这段期间我国产业结构的整体水平得到了提升。与1949年相比，1978年我国的产业结构已经发生了很大变化，国民收入中工业所占份额从12.6%上升到46.8%，农业份额则由68.4%下降到35.4%，建筑业和运输业从0.3%、3.3%上升到4.1%、3.9%。[①] 同时，工业净产值已经超过农业净产值，从1971年的51.4%逐步上升，1975年达到53%，1979年为54.1%。[②] 在工业结构中重工业所占比重迅速提高，1949年重工业占工业总产值的比重为26.4%，1978年提高到56.9%。工业技术结构已由以手工劳动为主要特征，发展成为自动化、半自动化、机械化、半机械化、手工劳动相结合的多重结构。我国经济已经从落后的农业国转变为具有一定现代化水平的农业工业国。总的来看，我国在改革开放以前，产业结构变动处于初级阶段，其特点是以劳动密集型产业为中心。无论加工工业，还是基础设施和基础工业，都需要大规模资本和劳动的投入。这表明改革开放前的经济增长，主要是依靠增加要素投入来实现的。表15—8反映了改革开放前中国产业结构的演变状况。表15—9反映了改革开放前三次产业的增长对经济增长的贡献。

表15—8　　改革开放前中国产业结构演变状况（%）

年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	劳动力比重	国民收入比重	劳动力比重	国民收入比重	劳动力比重	国民收入比重
1953	83.1	52.75	8.0	25.95	8.9	21.3
1957	81.2	46.81	8.9	33.26	9.9	19.94
1962	82.0	48.05	7.8	36.29	10.1	15.69
1965	81.5	46.21	8.3	40.23	10.2	13.55
1970	80.7	40.39	10.1	45.12	9.2	14.48
1975	77.1	37.79	13.3	50.53	9.6	11.67
1978	70.5	32.76	17.4	53.55	12.1	13.69

资料来源：方甲主编：《产业结构问题研究》，348页，北京，中国人民大学出版社，1997。

表15—9　　改革开放前中国三次产业增长对经济增长的贡献（%）

年份	经济增长	对经济增长的贡献份额				对GDP增长的拉动		
		第一产业	第二产业	工业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1953	15.6	5.6	53.7	45.3	40.7	0.87	8.38	6.35
1957	5.1	24.5	46.6	56.8	28.3	1.25	2.38	1.47
1966	10.7	25.3	79.6	77.2	−4.0	2.71	8.52	−0.53
1978	11.7	9.8	61.8	62.0	28.4	1.15	7.23	3.32

注：个别数据总计之和有出入，原引文如此。

资料来源：叶飞文：《要素投入与中国经济增长》，274页，北京，北京大学出版社，2004。

① 参见林毅夫等：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，69页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。

② 参见马洪、孙尚清：《中国经济结构问题研究》，103页，北京，人民出版社，1981。

（二）改革开放后的三次产业概况

改革开放后，虽然国家主导型工业化思想继续发挥作用，但已开始弱化，而市场主导型工业化的成分不断增加。中国实施了一系列以市场经济为取向的改革措施，包括对经济结构进行调整，放慢重工业的增长速度，加快农业和轻工业的发展，以求彻底扭转前一时期造成的产业结构严重失衡的状况。所以，经济在经历了持续快速增长和几个时期的产业结构调整后，随着市场的发展程度提高，生产要素价格的扭曲在一定程度上得到矫正，同时由于非国有经济的出现和发展，使得轻工业和第三产业得到了更快的发展，产业结构逐步趋于合理。三次产业结构显示出农业比重趋于下降、第二产业比重稳步提高、第三产业比重逐渐提升的演进趋势。在1978—2002年间，就产值构成看，第一产业的比重从28.1%下降到15.4%；第二产业的比重从48.2%上升到51.1%，第三产业的比重从23.7%上升到33.5%。[①] 表15—10反映了改革开放后中国三次产业增加值的情况。

表15—10　　改革开放后中国三次产业增加值　　单位：亿元

年份	国内生产总值	第一产业	第二产业			第三产业		
				工业	建筑业		交通运输、仓储和邮政业	批发和零售业，住宿和餐饮业
1979	4 062.6	1 270.2	1 913.5	1 769.7	143.8	878.9	193.7	200.9
1980	4 545.6	1 371.6	2 192.0	1 996.5	195.5	982.0	213.4	193.8
1981	4 891.6	1 559.5	2 255.5	2 048.4	207.1	1 076.6	220.7	231.1
1982	5 323.4	1 777.4	2 383.0	2 162.3	220.7	1 163.0	246.9	171.4
1983	5 962.7	1 978.4	2 646.2	2 375.6	270.6	1 338.1	274.9	198.7
1984	7 208.1	2 316.1	3 105.7	2 789.0	316.7	1 786.3	338.5	363.5
1985	9 016.0	2 564.4	3 866.6	3 448.7	417.9	2 585.0	421.7	802.4
1986	10 275.2	2 788.7	4 492.7	3 967.0	525.7	2 993.8	498.8	852.6
1987	12 058.6	3 233.0	5 251.6	4 585.8	665.8	3 574.0	568.3	1 059.6
1988	15 042.8	3 865.4	6 587.2	5 777.2	810.0	4 590.3	685.7	1 483.4
1989	16 992.3	4 265.9	7 278.0	6 484.0	794.0	5 448.4	812.7	1 536.2
1990	18 667.8	50 62.0	7 717.4	6 858.0	859.4	5 888.4	1 167.0	1 268.9
1991	21 781.5	5 342.2	9 102.2	8 087.1	1 015.1	7 337.1	1 420.3	1 834.6
1992	26 923.5	5 866.6	11 699.5	10 284.5	1 415.0	9 357.4	1 689.0	2 405.0
1993	35 333.9	6 963.8	16 454.4	14 188.0	2 266.5	11 915.7	2 174.0	2 816.6
1994	48 197.9	9 572.7	22 445.4	19 480.7	2 964.7	16 179.8	2 787.9	3 773.4
1995	60 793.7	12 135.8	28 679.5	24 950.6	3 728.8	19 978.5	3 244.3	4 778.6
1996	71 176.6	14 015.4	33 835.0	29 447.6	4 387.4	23 326.2	3 782.2	5 599.7
1997	78 973.0	14 441.9	37 543.0	32 921.4	4 621.6	26 988.1	4 148.6	6 327.4
1998	84 402.3	14 817.6	39 004.2	34 018.4	4 985.8	30 580.5	4 660.9	6 913.2
1999	89 677.1	14 770.0	41 033.6	35 861.5	5 172.1	33 873.4	5 175.2	7 491.1
2000	99 214.6	14 944.7	45 555.9	40 033.6	5 522.3	38 714.0	6 161.0	8 158.6
2001	109 655.2	15 781.3	49 512.3	43 580.6	5 931.7	44 361.6	6 870.3	9 119.4
2002	120 332.7	16 537.0	53 896.8	47 431.3	6 465.5	49 898.9	7 492.9	9 995.4
2003	135 822.8	17 381.7	62 436.3	54 945.5	7 490.8	56 004.7	7 913.2	11 169.5
2004	159 878.3	21 412.7	73 904.3	65 210.0	8 694.3	64 561.3	9 304.4	12 453.8
2005	183 217.4	22 420.0	87 364.6	77 230.8	10 133.8	73 432.9	10 835.7	13 534.5

注：本表按当年价格计算。

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

① 参见徐冬林：《中国产业结构变迁与经济增长的实证分析》，载《中南财经政法大学学报》，2004(2)。

农业在稳步增长中加快了结构调整步伐。农业基础地位逐渐得到巩固，基本满足了人民生活和社会经济发展的需要，主要农产品的总量问题得到基本解决，农业结构调整和质量的提高成为农业发展的重要动力。其中，畜牧业、渔业在农业中所占比重由1990年分别占农林牧渔业总产值的25.67%、5.36%提高到2002年的30.07%、7.27%；种植业占农林牧渔业总产值的比重由1990年的64.66%降到2002年的54.51%。种植业内部结构调整力度加大，主要表现为粮食种植面积比重下降，蔬菜、花卉等特色农业比重上升；粮食种植中一般性品种比重下降，优质小麦、优质水稻比重上升，农产品优质化、专用化、规模化趋势增强，并向优势产区集中。①

工业继续成为经济增长的主导，轻重工业比例趋于合理。尤其是经过20世纪80年代的以轻工业为主导、20世纪90年代加快基础工业的发展以后，轻重工业、加工工业与基础工业之间不协调的矛盾得到基本解决。在改革开放的头几年，轻工业恢复性地增长，其增长速度明显快于重工业的增长速度，轻重工业的比例发生了显著变化，从1978年的43.1∶56.9变为1981年的51.5∶48.5。近几年来，随着人们消费结构的升级，产业结构也开始升级，重工业重新占据主导地位。由于在转轨时期中国面临着工业化和城市化的双重任务，因此，重工业发展速度变快正是工业化加速的表现。同时，在我国从2002年下半年开始的新一轮增长，主要依赖于一批新的高增长产业的带动。其中，处在龙头位置上的是住宅、汽车、电子通信和基础设施建设等行业。这些行业拉动了一批中间投资品性质的行业，主要是钢铁、有色金属、机械、建材、化工等。以上两个方面又拉动了电力、煤炭、石油等能源行业的增长。

第三产业发展相对滞后，成为国民经济发展的制约因素。受城市化滞后及体制性约束等的影响，第三产业发展相对滞后，致使第三产业增加值占GDP比重偏低，低于同等发展水平国家的平均水平。教育、卫生、金融、保险等方面供给不足，服务业商品价格实际以较大幅度不断上涨。从第三产业内部结构看，劳动力主要转向生产率较低的社会服务业，而生产率较高或对产业升级起促进作用的生产性服务业发展缓慢，主要表现为，第三产业以传统商业、交通运输业为主，金融保险、信息、咨询、科技等新兴第三产业仍发育不足。同时，在组织规模、管理水平与营销技术上，我国服务企业与国际大型跨国公司都存在相当大的差距，难以适应激烈的国际竞争需要。

1981—1984年农业生产增长较快，因而对经济增长的贡献也较多，1981—1982年超过了第二产业的贡献。这主要是因为当时我国正处于改革开放初期，占统治地位的是初级产品的生产活动，主要是农业和传统的第三产业。这两者对经济增长的贡献之和，在1981年为85.6%，1982年为73.5%。在1981年经济增长5.2%中第一产业拉动了2.2个百分点，第三产业拉动了2.13个百分点，两者合计达4.33个百分点，而第二产业拉动了0.87个百分点。在1982年经济增长9.1%中第一产业拉动了3.85个百分点，第三产业拉动了2.72个百分点，而第二产业拉动2.53个百分点，比第一、第三产业的拉动力要小。表15—11反映了改革开放后中国三次产业的增长状况。

① 参见王岳平：《“十一五”时期我国产业结构变动趋势及政策建议》，载《宏观经济研究》，2004(3)。

表 15—11　　改革开放后中国三次产业增长状况（上年＝100）

年份	国内生产总值	第一产业	第二产业			第三产业		
				工业	建筑业		交通运输、仓储和邮政业	批发和零售业，住宿和餐饮业
1979	107.6	106.1	108.2	108.7	102.0	107.9	108.3	108.7
1980	107.8	98.5	113.6	112.7	126.7	106.0	104.3	98.1
1981	105.2	107.0	101.9	101.7	103.2	110.4	101.9	129.5
1982	109.1	111.5	105.6	105.8	103.4	113.0	111.4	99.3
1983	110.9	108.3	110.4	109.7	117.1	115.2	109.5	121.2
1984	115.2	112.9	114.5	114.9	110.9	119.3	114.9	124.7
1985	113.5	101.8	118.6	118.2	122.2	118.2	113.8	133.5
1986	108.8	103.3	110.2	109.6	115.9	112.0	113.9	109.4
1987	111.6	104.7	113.7	113.2	117.9	114.4	109.6	114.7
1988	111.3	102.5	114.5	115.3	108.0	113.2	112.5	111.8
1989	104.1	103.1	103.8	105.1	91.6	105.4	104.2	89.3
1990	103.8	107.3	103.2	103.4	101.2	102.3	108.3	94.7
1991	109.2	102.4	113.9	114.4	109.6	108.9	110.6	105.2
1992	114.2	104.7	121.2	121.2	121.0	112.4	110.1	110.5
1993	114.0	104.7	119.9	120.1	118.0	112.2	112.5	108.6
1994	113.1	104.0	118.4	118.9	113.7	111.1	108.5	108.2
1995	110.9	105.0	113.9	114.0	112.4	109.8	111.0	108.2
1996	110.0	105.1	112.1	112.5	108.5	109.4	111.0	107.6
1997	109.3	103.5	110.5	111.3	102.6	110.7	109.2	108.8
1998	107.8	103.5	108.9	108.9	109.0	108.4	110.6	106.5
1999	107.6	102.8	108.1	108.5	104.3	109.3	112.2	108.7
2000	108.4	102.4	109.4	109.8	105.7	109.7	108.6	109.4
2001	108.3	102.8	108.4	108.7	106.8	110.3	108.8	109.1
2002	109.1	102.9	109.8	110.0	108.8	110.4	107.1	108.8
2003	110.0	102.5	112.7	112.8	112.1	109.5	106.1	109.9
2004	110.1	106.3	111.1	111.5	108.1	110.1	114.5	106.6
2005	110.4	105.2	111.7	111.6	112.6	110.5	111.3	107.8

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

随着经济的发展，经济重心逐步由初级产品向制造业生产转移，制造业对经济增长的贡献越来越大。1991—2001 年工业对经济增长的贡献基本上都在 50%以上，最高年份达到 62.6%，大大超过第一、第三产业。同时第三产业对经济增长的贡献在 20 世纪 90 年代总体上也呈上升之势。在 1979—2001 年，中国经济增长的 9.4%中，有 5.4 个百分点来自第二产业增长的拉动，2.7 个百分点来自第三产业增长的贡献，1.3 个百分点来自第一产业。在 1990—200 年经济增长的 9.8%中，有 6.1 个百分点来自第二产业的拉动，2.7 个百分点来自第三产业的贡献，1.0 个百分点来自第一产业。从变动趋势来看，第一产业贡

献有所下降，第三产业有上升之势，第二产业快速增长，特别是工业的快速增长已经成为中国经济快速增长的主要动力。表 15—12 反映了中国三次产业增长对中国经济增长的作用。

表 15—12　　中国三次产业增长对经济增长的作用（%）

年份	对经济增长的贡献率					对 GDP 增长的拉动				
	国内生产总值	第一产业	第二产业	工业	第三产业	国内生产总值	第一产业	第二产业	工业	第三产业
1990	100.0	41.9	41.0	39.7	17.1	3.8	1.6	1.6	1.5	0.6
1991	100.0	7.1	62.8	58.0	30.1	9.2	0.6	5.8	5.3	2.8
1992	100.0	8.4	64.5	57.6	27.1	14.2	1.2	9.2	8.2	3.8
1993	100.0	7.8	65.5	59.1	26.7	14.0	1.1	9.2	8.3	3.7
1994	100.0	6.5	67.9	62.6	25.6	13.1	0.9	8.9	8.2	3.3
1995	100.0	9.0	64.3	58.5	26.7	10.9	1.0	7.0	6.4	2.9
1996	100.0	9.5	62.9	58.5	27.6	10.0	0.9	6.3	5.9	2.8
1997	100.0	6.7	59.7	58.3	33.6	9.3	0.6	5.6	5.4	3.1
1998	100.0	7.5	60.9	55.4	31.6	7.8	0.6	4.8	4.3	2.4
1999	100.0	5.9	57.8	55.0	36.3	7.6	0.4	4.4	4.2	2.8
2000	100.0	4.4	60.8	57.6	34.8	8.4	0.4	5.1	4.9	2.9
2001	100.0	5.0	46.7	42.1	48.3	8.3	0.4	3.9	3.5	4.0
2002	100.0	4.5	49.8	44.4	45.7	9.1	0.4	4.5	4.0	4.2
2003	100.0	3.3	58.5	51.9	38.2	10.0	0.3	5.9	5.2	3.8
2004	100.0	7.7	52.2	47.7	40.1	10.1	0.8	5.3	4.8	4.0
2005	100.0	6.3	54.7	47.9	39.0	10.2	0.6	5.6	4.9	4.0

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

从 20 世纪 80 年代之后，随着改革开放政策的实施，我国的三次产业结构才逐步趋于合理。尤其是在 1990—2001 年，我国的 GDP 年均增长 9.3%，其中第一产业增加值年均增长 4.0%，第二、第三产业增加值分别增长 12.2%和 8.3%。三次产业的增长速度不同导致产业结构发生了明显变化。

三次产业增加值在宏观经济总量中的比例关系，由 1978 年的 28.1∶48.2∶23.7 变为 1989 年的 25.0∶43.0∶32.0，再变为 2001 年的 15.2∶51.2∶33.6。与 1978 年和 1989 年相比，2001 年第一产业的比重分别下降了 12.9 和 9.8 个百分点，第二产业比重分别上升了 3.0 和 8.2 个百分点，第三产业比重分别上升了 9.9 和 1.6 个百分点。①

从国际比较来看，在 GDP 分布中，中国的农业比重偏高，服务业比重偏低。在推进工业化进程中，保持一定的工业增长速度和工业的比重是必要的，但不能过高，要考虑到三大产业之间的协调关系及其综合平衡。1985—2001 年，英国、法国、德国的工业比重均有下降趋势，而中国有上升趋势，这说明中国仍然处于工业化进程中，还未达到工业比

① 参见施发启：《我国经济结构调整变化的特点及对策》，载《经济要参》，2003（23）。

重下降阶段。作为新兴工业化国家的韩国，其工业比重始终保持在40%以上，这与韩国政府通过大幅度降低农业所占比重，提升服务业所占比重，而重视工业发展的经济政策有关。同时，从农业和服务业比重来看，发达国家农业比重一般呈下降趋势，到2001年基本上都在1%～3%之间，服务业比重呈上升趋势，保持在65%～75%之间，中国农业和服务业所占比重，从总体上说与发达国家的变动一致，但是，变化数值并不相同，表现为农业所占比重的下降幅度与服务业上升幅度较小。与发展中国家巴西相比，在2000年我国的农业比重比巴西高出8.9个百分点，服务业低出21.6个百分点。与俄罗斯相比，也有一定的差距。这种状况充分说明，中国在推进工业化进程中，三次产业结构也正在向合理化方向演进，但服务业的发展相对滞后，有待进一步发展。

二、投资需求

投资作为三驾马车之一，是社会总需求的一个重要组成部分，是经济增长的主要推动力。

1978年我国拉开了改革开放的序幕，当年2月中共中央转发了国家计委的《关于经济计划的汇报重点》，指出在1980年以前基本实现工业机械化，钢产量达到3 600万吨。于是，1978年我国引进了大量国外成套技术设备，以提高企业技术水平和产业水平。9月后的几个月又加大了投资力度，全年投资额高达760多亿元，比上年增长21.96%，刺激了经济的飞速发展，当年实现国内生产总值3645.2亿元，年增长率也达到了11.7%。表15—13至表15—15是国民生产总值与总投资额增长对照表。

表15—13　　国民生产总值与总投资额增长对照表（一）

年份	国内生产总值（亿元）	年增长率（%）	总投资额（亿元）	年增长率（%）
1978	3 645.2	11.7	760.7	21.96
1979	4 062.6	7.6	827.6	8.8
1980	4 545.6	7.8	910.9	10.1
1981	4 891.6	5.2	961.0	5.5

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

表15—14　　国民生产总值与总投资额增长对照表（二）

年份	国内生产总值（亿元）	年增长率（%）	总投资额（亿元）	年增长率（%）
1982	5 323.4	9.1	1 230.4	28.0
1983	5 962.7	10.9	1 430.1	16.2
1984	7 208.1	15.2	1 832.9	28.2
1985	9 016.0	13.5	2 543.2	38.8
1986	10 275.2	8.8	3 120.6	22.7
1987	12 058.6	11.6	3 791.7	21.5
1988	15 042.8	11.3	4 753.8	25.4
1989	16 992.3	4.1	4 410.4	−7.2
1990	18 667.8	3.8	4 517.0	2.4

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

表 15—15　　国民生产总值与总投资额增长对照表（三）

年份	国内生产总值（亿元）	年增长率（%）	总投资额（亿元）	年增长率（%）
1991	21 781.5	9.2	5 594.5	23.9
1992	26 923.5	14.2	8 080.1	44.4
1993	35 333.9	14.0	13 072.3	61.8
1994	48 197.9	13.1	17 042.1	30.4
1995	60 793.7	10.9	20 019.3	17.5
1996	71 176.6	10.0	22 913.5	14.8
1997	78 973.0	9.3	24 941.1	8.8
1998	84 402.3	7.8	28 406.2	13.9
1999	89 677.1	7.6	29 854.7	5.1
2000	99 214.6	8.4	32 917.7	10.3
2001	109 655.2	8.3	37 213.5	13.0
2002	120 332.7	9.1	43 499.9	16.9
2003	135 822.8	10.0	55 566.6	27.7
2004	159 878.3	10.1	70 477.4	26.6
2005	183 084.8	10.2	88 773.6	26.0

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

1982 年 9 月召开了党的十二大，提出了到 20 世纪末使国民生产总值翻两番的目标，1983—1984 年，根据党中央提出的目标，政府实施了积极的财政政策，加大了固定资产的投资，两年间政府固定资产投资年增长率达到了 20%以上，在全社会固定资产总投资中所占比重高达 23%，带动了全国投资形势的好转。1982—1985 年 4 年间，投资额年均增长率达到了 27.8%，相应的经济增长率也逐年提高，分别达到了 9.1%、10.9%、15.2%、13.5%，大大增强了国民经济实力，同时也带动了居民收入水平和消费水平的提高，人民生活得到了改善。截至 1985 年底，城市人均可支配收入达到 651.2 元，比改革开放初期翻了一番，农村人均纯收入达到 397.6 元，是 1979 年 133.6 元的 3 倍。1986 年投资规模略有回收，增长率从 1985 年的 38.8%下降到 22.7%，该年经济增长随之下降到 8.8%。1987 年 3 月底，国务院发出《关于放宽固定资产投资审批权限和简化审批手续的通知》，意在进一步刺激投资，1987 年和 1988 年两年投资增长率达到了 23.5%，带动经济增长率分别达到 11.6%和 11.3%。1989 年经济急刹车，当年投资总额实现了自 1978 年改革开放以来的第一次负增长，增长率为－7.2%，这次投资的大幅下跌，直接导致 1989 年、1990 年两年的经济增长幅度持续下滑，1989 年仅为 4.1%，而 1990 年的 3.8%更是达到了改革开放以来经济增长的最低点。

面对 1990 年超低经济增长速度带来的经济、社会和改革的压力，1991 年 4 月，国务院出台了《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》，《纲要》指出，国民生产总值按不变价格计，20 世纪末要比 1980 年翻两番，从 1991 年到

2000年平均每年经济增长速度在6%左右，为了实现经济增长的目标，政府又一次大幅启动投资这一经济增长的原动力，与前几次不同的是，这次主要是通过启动银行信贷资金进行的。1991—1994年4年间来源于国内贷款的投资大幅上涨，年均增长率达到了46.45%，1991年当年全部投资资金的1/4都来源于国内银行贷款，达到1 314.73亿元，比1990年的885.5亿元增长了48.5%，当年经济增长率一下子从1990年的3.8%上升到9.2%，投资的拉动效应可见一斑。

在邓小平南方谈话精神以及1992年10月江泽民在中共十四大上所做的《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》的报告的激励下，当年以至以后几年举国上下再次掀起改革开放的新浪潮，投资规模迅速膨胀，国民经济飞速发展。1992—1994年3年间，年均投资增长率达到45.5%，引发的年均经济增长率达到13.4%，1994年底，全年国内生产总值达到了48 197.9亿元，几乎是1990年的3倍。但是，这几年经济的飞速增长也不可避免地带来了居高不下的通货膨胀率，1993—1995年的通货膨胀率分别高达13.0%、21.7%和14.8%，这就迫使政府实施了压缩银根、控制货币发行、清理固定资产在建项目等一系列旨在降低投资增长速度的政策，1995年、1996年的投资增长率分别降到17.5%和14.8%，经济增长速度相应放缓，1996年降到了10%以下，仅为9.6%，物价得到了有效的控制，1996年的通货膨胀率仅为6.1%。

东南亚金融危机爆发以后，为了使经济早日走出低谷，政府出台了一系列旨在刺激经济的财政政策和货币政策：政府首先通过银行降息，取消信贷规模等货币政策来刺激投资，但收效甚微，1998年投资增长率仅为5.1%，经济增长率也为1991年投资拉动以来的最低点，仅为7.1%；在货币政策效果不明显的情况下，政府又采取了积极的财政政策，即由政府发行国债来筹集资金，对农田水利、交通、通信、城市基础设施、城乡电网改造、国家储备粮库、经济适用房建设等领域进行投资，旨在拉动总投资的增长。1998—2002年5年间，政府投资年均增长率达到了37.1%，但同以往明显不同的是，尽管政府出台了一系列积极的政策，社会总投资规模却没有大幅上扬，出现了启而不动的局面，投资增长率始终徘徊在10%～15%的低速空间，相应的经济增长速度也在放缓，始终没有出现起飞的势头。2002年下半年起，中国经济增长出现了明显转暖的迹象，摆脱了1997年以来长达六年的低迷状态。2003年第一季度经济增长速度达到9.9%，受“非典”疫情的冲击，第二季度经济增长速度只有6.7%，但第三季度经济增长恢复到了9.1%。前三季度固定资产投资同比增长30.5%，全年增长27.7%，并且投资对国家财政的依赖明显减弱，投资自主增长的活力明显增强。2004年第一季度，固定资产投资增长同比超过40%，由于担心经济过热，引起通货膨胀，中央接连出台各种政策对宏观经济进行调控，但当年固定资产投资仍然保持了26.6%的增长速度，GDP比上年增长10.1%。2005年经济发展相对平稳，投资增长速度与2004年基本保持一致，达到25.7%。

改革开放以来，我国经济总量以年均9.4%的速度迅速增长，国家经济实力和人民生活水平大幅度提高，这其中，投资增长发挥了主要的拉动作用。然而，由于受资源和条件的制约，投资增长速度也不能太快，要控制在一定的范围内，超过了这个范围，投资就会很快过热，从而引发一系列的问题，如能源和原材料的紧缺、通货膨胀等，因此，既要保持投资的快速增长，又要防止投资过热，才能促进经济平稳健康地发展。

三、消费需求

生产的目的是为了消费，不断创新、不断扩大的消费需求是经济增长的主要动力。消费的规模和水平制约着生产的规模和发展速度，消费需求不足会直接影响生产。对于发展中国家而言，必须保持较高的投资率，才能保持经济持续稳定地增长。同样，保持一定的消费率，增加居民的最终消费，才能刺激投资增加，推动经济增长。投资和消费共同构成国民经济增长的两大作用要素，必须保持一定比例的关系，共同协调发展，才能保证国民经济可持续发展。表 15—16 反映了改革开放前国内生产总值，表 15—17 反映了改革开放后国内生产总值。

表 15—16　　改革开放前全国国内生产总值（根据支出法计算）　　单位：亿元

年份	国内生产总值	最终消费			资本形成总额			货物和服务净出口
			居民消费	政府消费		固定资本形成	存货增加	
1952	692.2	546.3	453.0	93.3	153.7	80.7	73.0	—7.8
1953	834.3	644.4	529.2	115.2	198.3	115.3	83.0	—8.4
1954	878.3	654.1	550.0	104.1	226.9	140.9	86.0	—2.7
1955	934.9	722.3	602.6	119.7	221.5	145.5	76.0	—8.9
1956	1 034.2	772.6	646.8	125.8	257.6	219.6	38.0	4.0
1957	1 101.9	816.4	686.6	129.8	280.0	187.0	93.0	5.5
1958	1 291.2	852.6	724.0	128.6	432.0	333.0	99.0	6.6
1959	1 451.3	821.5	691.2	130.3	621.7	435.7	186.0	8.1
1960	1 508.0	932.6	741.7	190.9	575.0	473.0	102.0	0.4
1961	1 275.2	995.1	816.7	178.4	274.6	227.6	47.0	5.5
1962	1 176.4	985.7	838.7	147.0	178.1	175.1	3.0	12.6
1963	1 293.1	1 014.3	844.2	170.1	265.3	215.3	50.0	13.5
1964	1 441.8	1 078.6	889.6	189.0	350.3	290.3	60.0	12.9
1965	1 629.2	1 158.6	951.5	207.1	462.1	350.1	112.0	8.5
1966	1 827.3	1 251.3	1 021.1	230.2	569.8	406.8	163.0	6.2
1967	1 707.7	1 275.7	1 081.5	194.2	425.7	323.7	102.0	6.3
1968	1 708.7	1 269.1	1 076.6	192.5	432.2	300.2	132.0	7.4
1969	1 857.7	1 359.4	1 127.7	231.7	485.9	406.9	79.0	12.4
1970	2 207.0	1 459.7	1 206.8	252.9	744.9	545.9	199.0	2.4
1971	2 392.5	1 557.9	1 262.0	295.9	819.0	603.0	216.0	15.6
1972	2 453.8	1 644.3	1 334.2	310.1	791.1	622.1	169.0	18.4
1973	2 669.6	1 751.3	1 432.5	318.8	903.5	664.5	239.0	14.8
1974	2 738.7	1 809.6	1 467.0	342.6	936.1	748.1	188.0	—7.0
1975	2 950.4	1 887.4	1 528.5	358.9	1 062.3	880.3	182.0	0.7
1976	2 968.3	1 969.5	1 588.5	381.0	990.1	865.1	125.0	8.7
1977	3 166.0	2 057.8	1 647.8	410.0	1 098.1	911.1	187.0	10.1
1978	3 605.6	2 239.1	1 759.1	480.0	1 377.9	1 073.9	304	—11.4

注：本表按当年价格计算。

资料来源：1954—1979 年《中国统计年鉴》。

据国际货币基金组织统计，美国在1951—1999年的49年中，最终消费支出占GDP的比例都在80%以上。近年来，发达国家消费率平均保持在80%左右，发展中国家平均约为74%，低收入国家的平均消费率为81%。而中国消费率偏低，我国的消费率在“六五”期间平均为66.1%，“七五”期间平均为63.4%，“八五”期间为58.7%，“九五”期间为59.4%。不管从中长期趋势看，还是从年度水平看，我国的消费率均明显低于不同类型国家的水平。

表15—17　　改革开放后全国国内生产总值（根据支出法计算）　　单位：亿元

年份	国内生产总值	最终消费			资本形成总额			货物和服务净出口
			居民消费	政府消费		固定资本形成	存货增加	
1979	4 092.6	2 633.7	2 011.5	622.2	1 478.9	1 153.1	325.8	−20
1980	4 592.9	3 007.9	2 331.2	676.7	1 599.7	1 322.4	277.3	−14.7
1981	5 008.8	3 361.5	2 627.9	733.6	1 630.2	1 339.3	290.9	17.1
1982	5 590.0	3 714.8	2 902.9	811.9	1 784.2	1 503.2	281.0	91.0
1983	6 216.2	4 126.4	3 231.1	895.3	2 039.0	1 723.3	315.7	50.8
1984	7 362.7	4 846.3	3 742.0	1 104.3	2 515.1	2 147.0	368.1	1.3
1985	9 076.7	5 986.3	4 687.4	1 298.9	3 457.5	2 672.0	785.5	−367.1
1986	10 508.5	6 821.8	5 302.1	1 519.7	3 941.9	3 139.7	802.2	−255.2
1987	12 277.4	7 804.6	6 126.1	1 678.5	4 462.0	3 798.7	663.3	10.8
1988	15 388.6	9 839.5	7 868.1	1 971.4	5 700.2	4 701.9	998.3	−151.1
1989	17 311.3	11 164.2	8 812.6	2 351.6	6 332.7	4 419.4	1 913.3	−185.6
1990	19 347.8	12 090.5	9 450.9	2 639.6	6 747.0	4 827.8	1 919.2	510.3
1991	22 577.4	14 091.9	10 730.6	3 361.3	7 868.0	6 070.3	1 797.7	617.5
1992	27 565.2	17 203.3	13 000.1	4 203.2	10 086.3	8 513.7	1 572.6	275.6
1993	36 938.1	21 899.9	16 412.1	5 487.8	15 717.7	13 309.2	2 408.5	−679.5
1994	50 217.4	29 242.2	21 844.2	7 398.0	20 341.1	17 312.7	3 028.4	634.1
1995	63 216.9	36 748.2	28 369.7	8 378.5	25 470.1	20 885.0	4 585.1	998.6
1996	74 163.6	43 919.5	33 955.9	9 963.6	28 784.9	24 048.1	4 736.8	1 459.2
1997	81 658.5	48 140.6	36 921.5	11 219.1	29 968.0	25 965.0	4 003.0	3 549.9
1998	86 531.6	51 588.2	39 229.3	12 358.9	31 314.2	28 569.0	2 745.2	3 629.2
1999	91 125.0	55 636.9	41 920.4	13 716.5	32 951.5	30 527.3	2 424.2	2 536.6
2000	98 749.0	61 516.0	45 854.6	15 661.4	34 842.8	33 844.4	998.4	2 390.2
2001	108 972.4	66 878.3	49 213.2	17 665.1	39 769.4	37 754.5	2 014.9	2 324.7
2002	120 350.3	71 691.2	52 571.3	19 119.9	45 565.0	43 632.1	1 932.9	3 094.1
2003	136 398.8	77 449.5	56 834.4	20 615.1	55 963.0	53 490.7	2 472.3	2 986.3
2004	160 280.4	87 032.9	63 833.5	23 199.4	69 168.4	65 117.7	4 050.7	4 079.1
2005	188 692.1	97 822.7	71 217.5	26 605.2	80 646.3	77 304.8	3 341.5	10 223.1

资料来源：1980—2006年《中国统计年鉴》。

由于我国消费率下降，总消费对经济增长的贡献率下降，经济增长的拉动只能过度地依赖投资，固定资产投资增长的贡献在不断加大。从1993年以后，我国的消费需求对经济增长的贡献率呈下降趋势。

1993—1998年消费对经济增长的贡献率平均为42.9%，投资贡献率却为56.7%，消费贡献率明显地低于投资贡献率。从1998年至今，由于消费不足，政府不得不实行积极的财政政策，扩大投资需求，以保持经济增长。但是，过度依靠固定资产投资增长的外延式扩大再生产不具有可持续发展性，这将对经济和社会发展造成十分不利的影响。

四、出口需求

表15—18是中国主要指标在世界上的位次。表15—19是中国出口额占国内生产总值的比重及增长速度。

表15—18　　中国主要指标居世界位次

指　标	1978	1990	2000	2003	2004	2005
国内生产总值	10	11	6	7	6	4
人均国民总收入①	175（188）	178（200）	141（207）	133（206）	108（180）	111（180）
进出口贸易额	27	16	8	4	3	3

①括号中所列数为排序的国家和地区数。

资料来源：相关年份《中国统计年鉴》。

表15—19　　中国出口额占国内生产总值的比重及增长速度

年份	GDP（亿元）	出口额（亿元）	出口额占国内生产总值的比重（%）	GDP增长速度（%）	出口增长速度（%）
1980	4 545.6	271.2	6.0	7.8	32.7
1981	4 891.6	367.6	7.5	5.2	21.5
1982	5 323.4	413.8	7.8	9.1	1.4
1983	5 962.7	438.3	7.4	10.9	−0.4
1984	7 208.1	580.5	8.1	15.2	17.6
1985	9 016.0	808.9	9.0	13.5	4.6
1986	10 275.2	1 082.1	10.5	8.8	13.1
1987	12 058.6	1 470.0	12.2	11.6	27.5
1988	15 042.8	1 766.7	11.7	11.3	20.5
1989	16 992.3	1 956.1	11.5	4.1	10.6
1990	18 667.8	2 985.8	16.0	3.8	18.2
1991	21 781.5	3 827.1	17.6	9.2	15.7
1992	26 923.5	4 676.3	17.4	14.2	18.2
1993	35 333.9	5 284.8	15.0	14.0	8.0

续前表

年份	GDP（亿元）	出口额（亿元）	出口额占国内生产总值的比重（%）	GDP增长速度（%）	出口增长速度（%）
1994	48 197.9	10 421.8	21.6	13.1	31.9
1995	60 793.7	12 451.8	20.5	10.9	22.9
1996	71 176.6	12 576.4	17.7	10.0	1.5
1997	78 973.0	15 160.7	19.2	9.3	21.0
1998	84 402.3	15 223.6	18.0	7.8	0.5
1999	89 677.1	16 159.8	18.0	7.6	6.1
2000	99 214.6	20 634.4	20.8	8.4	27.8
2001	109 655.2	22 024.4	20.1	8.3	6.8
2002	120 332.7	26 947.9	22.4	9.1	22.4
2003	135 822.8	36 287.9	26.7	10.0	34.6
2004	159 878.3	49 103.3	30.7	10.1	35.4
2005	183 084.8	62 648.1	34.2	10.2	33.9

资料来源：1981—2006年《中国统计年鉴》、《中国对外经济统计年鉴》。

自1978年中国实施改革开放至今，出口贸易一直保持稳定快速的增长，对促进我国经济发展做出了重要贡献。1979年，我国的出口贸易额还只有211.7亿元，到2005年，这个数字已经增至62 648.1亿元，对外贸易规模跃居第三，成为继美国、德国之后的世界第三大贸易国。同时，中国的外贸依存度快速上升。表15—20是三大需求对国内生产总值增长的贡献率和拉动情况。

表15—20　　三大需求对国内生产总值增长的贡献率和拉动

年份	最终消费支出		资本形成总额		货物和服务净出口	
	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)
1978	39.4	4.6	66.0	7.7	−5.4	−0.6
1979	87.3	6.6	15.1	1.2	−2.7	−0.2
1980	71.8	5.6	26.5	2.1	1.8	0.1
1981	93.4	4.9	−4.3	−0.2	10.9	0.6
1982	64.7	5.9	23.8	2.2	11.5	1.0
1983	74.1	8.1	40.4	4.4	−14.5	−1.6
1984	69.3	10.5	40.5	6.2	−9.8	−1.5
1985	85.5	11.5	80.9	10.9	−66.4	−9.0
1986	45.0	4.0	23.2	2.0	31.8	2.8
1987	50.2	5.8	23.5	2.7	26.2	3.0
1988	49.6	5.6	39.4	4.5	11.0	1.2

续前表

年份	最终消费支出		资本形成总额		货物和服务净出口	
	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)	贡献率(%)	拉动(百分点)
1989	39.6	1.6	16.4	0.7	44.0	1.8
1990	47.8	1.8	1.8	0.1	50.3	1.9
1991	65.1	6.0	24.3	2.2	10.5	1.0
1992	72.5	10.3	34.2	4.9	—6.7	—1.0
1993	59.5	8.3	78.6	11.0	—38.1	—5.3
1994	30.2	4.0	43.8	5.7	25.9	3.4
1995	44.7	4.9	55.0	6.0	0.3	
1996	60.1	6.0	34.3	3.4	5.6	0.6
1997	37.0	3.4	—7.4	—0.7	70.4	6.5
1998	57.1	4.4	29.3	2.3	13.6	1.1
1999	76.8	5.8	52.8	4.0	—29.6	—2.2
2000	63.8	5.4	21.7	1.8	14.4	1.2
2001	50.0	4.1	50.1	4.2	—0.1	
2002	43.6	4.0	48.8	4.4	7.6	0.7
2003	35.3	3.5	63.7	6.4	1.0	0.1
2004	38.7	3.9	55.3	5.6	6.1	0.6
2005	36.1	3.7	38.1	3.9	25.8	2.6

资料来源：1979—2006年《中国统计年鉴》。

我国经济融入全球经济的程度提高，实力增强，但我国现阶段外贸增长依然是建立在数量增长和价格优势的基础之上，这种增长方式在世界贸易结构已经发生巨大变化的今天将难以为继，我国若要继续保持外贸对国民经济的巨大推动作用，保持贸易大国的良好形象，就必须积极转变外贸增长方式，把外贸转变到综合素质和效益的提高上来。

第三节　我国的经济增长方式

一、经济增长方式

经济增长方式是指推动经济增长的各种要素的组合方式和各种要素组合起来推动经济实现增长的途径、手段、方法、方式和形式的总和。一定的经济增长方式直接影响着经济增长的质量、速度及效益，不同的经济增长方式会产生截然不同的经济效果。从投入产出的角度我们可以将经济增长方式分为粗放型与集约型。如果一个社会主要依靠增加要素投入来维持产出水平，即单纯依靠劳动、资本等要素的投入来推动经济增长，就是典型的粗放型经济增长方式。如果一个社会主要靠技术进步、人力资本积累、结构调整和制度变迁

等来推动经济增长，便是典型的集约型经济增长方式。

二、改革开放以来我国的经济增长方式

改革开放以来，我国的综合国力持续提高，人民生活普遍改善，生活基本上已经越过贫困和温饱阶段，达到了小康和富裕水平，经济建设取得了很大的成就，经济增长方式有了一定的转变，产业结构逐步升级，技术进步对经济增长的贡献率不断提高，不少行业、企业和产品的能耗和物耗水平不断下降。统计数字表明，1981—2002 年的 22 年间，我国累计节约和少用资源达 12.6 亿吨标准煤，能源消费年增长 4.2%，远低于 GDP 的年均增长率。据相关研究，1980—2002 年的 22 年间，按不变价格计算，我国每万元 GDP 能耗标煤从 14.34 吨下降到 4.76 吨，下降了 66.8%；每万元 GDP 电耗从 7 200 度下降到5 200 度，下降了 27.7%。1971—1999 年，按购买力平价计算，我国单位增加值能耗下降了 68%，而同期世界平均下降 27.7%，欧洲国家平均下降 11.2%，亚洲国家平均下降 32.3%，从国际范围来看我国的进步是明显的。但粗放型经济增长方式至今并未实现彻底性转变，高投入、高能耗、高污染、难循环、低效率的特征仍然十分明显。

首先，自 1978 年以来，我国的投资率一直在 34%以上运行，2003 年甚至高达 43%。过高的投资率不仅使生产能力严重过剩，而且使投资方向具有严重的趋同性，重复建设现象严重。伴随着投资率的节节攀升、重复建设愈演愈烈，我国的投资效率随之不断下降，1991—2003 年全社会固定资产投资年均递增 21%，按可比价格计算，递增 15%，快于同期 GDP 递增 9.7%的速度，使每百元投资新增的 GDP 由 1978 年的 52.7 元降至 2003 年的 21.6 元。① 其次，目前我国能源消耗大、利用效率低，资源成为经济发展的瓶颈。1990—2001 年中国石油消费量增长 100%，天然气增长 92%，钢增长 143%，十种有色金属增长 276%。2003 年我国消耗的各类国内资源和进口资源约合 50 亿吨，原油、原煤、铁矿石、钢材、氧化铝和水泥的消耗量分别为世界的 7.4%、31%、30%、27%、25%和 40%。② 我国单位产值能耗是世界平均水平的 2 倍多，比美国、欧盟、日本、印度分别高 2.5 倍、4.9 倍、8.7 倍和 43%；机动车百公里油耗比欧洲高 25%。中国经济增长成本高于世界先进水平 25%以上，1 万亿美元 GDP 的能耗是日本的 6 倍；GDP 40%的投资使经济增长为 9%，印度则用 GDP 20%左右就达到这个增长速度。③ 而要使投资形成规模就需要大量物资特别是以钢材以及能源的消耗为前提，2003—2004 年的电、煤、油荒等正是这种高消耗的写照，高消耗造成对能源和原材料的需求猛增，能源大量消耗。而我国的基本国情是，主要资源的人均占有量在世界 144 个国家的排序都很靠后，土地、耕地、森林等均排在 100 位以后，淡水资源量在 55 位以后，45 种矿产资源的潜在价值在 80 位以后。矿产资源保障的前景同样不容乐观，我国的石油、天然气、铜和铝等重要资源的人均储量仅分别相当于世界人均水平的 8.3%、4.1%、25.5%和 9.7%。④ 随着经济的进一步发展，铁矿石、氧化铝等关系国家经济安全的重要矿产资源将长期短缺，这就决定了绝对不允许我们

---

① 参见卢现祥：《新制度经济学》，武汉，武汉大学出版社，2004。

②④ 参见于新东：《转变经济增长方式的迫切性及主要对策》，载《中国经济时报》，2005－04－22。

③ 参见李连仲：《我国 2004 年下半年经济形势及对策建议》，载《经济研究参考》，2004(73)。

靠拼资源发展经济。中国的经济发展面临着严峻的资源挑战。资源的过度消耗还使得我国的污染排放严重，现有生态环境不堪重负。根据2003年的数据，流经城市的河段90%受到严重污染，75%的湖泊出现富营养化，有近3亿农村人口饮用不合格的水，全国近1/3的城市人口生活在严重污染的空气环境中，酸雨区约占国土面积的1/3。我国现有荒漠化土地面积达267.4万平方公里，占国土面积的27.9%，而且每年仍以1万多平方公里的速度在递增；我国目前废水排放总量为439.5亿吨，超过环境总量的82%；我国600多个城市中有400多座供水不足，其中100多个城市严重缺水。

再次，目前我国资源回收率和综合利用率都不高，许多可以利用或者再利用的资源都成为废弃物。我国能源利用率为33%，工业用水重复利用率为55%，矿产资源总回收率为30%，分别比国外先进水平低10、25和20个百分点。煤炭资源综合回收率为30%左右，其中大中型煤矿为40%～50%，小型煤矿只有10%。我国每年生产上亿吨的粉煤灰，历年积存量已有30多亿吨，目前的综合利用水平仅限于生产水泥、墙体材料或者铺路，大量高附加值的物质没有综合利用。

高投入、高能耗、高污染、难循环必然会导致低效率。我国全社会从业人员的劳动生产率只相当于美国的1/46、日本的1/41、法国的1/34、德国的1/32；即使我国劳动生产率较高的第二产业，也只相当于美国的1/30、日本的1/18、法国的1/16、德国的1/12和韩国的1/7。我国水泥企业的人均年产量不到500吨，世界先进水平一般在8 000吨以上。我国重点煤矿原煤生产效率每天每人3吨～4吨，而美国为44吨，德国为11吨，俄罗斯为9吨。

总而言之，经过改革开放以来多年的努力，我国经济增长方式的转变已取得了明显的进步，全社会资源配置不断优化，企业经济效益不断改善，全要素生产率不断上升，资源利用率不断提高。但是这些成绩是以过去经济增长方式粗放度过高为基础的。我国粗放型经济增长方式至今并未实现彻底性转变，高投入、高能耗、低效益的粗放特征仍然十分明显。粗放型经济增长方式不仅降低经济效益，而且危害生态环境，引发资源高耗、能源紧缺、环境污染、生态破坏等一系列问题，这势必使我国经济的高速增长大打折扣，其结果必定是无以为继。尤其是2005年中国的GDP总量已经超过法国和英国，成为仅次于美、日、德之后的世界第四，如此大的经济规模如果继续采用粗放型为主的增长方式，资源和环境问题必然会更加突出。根据国家安全生产监督管理局的数据：从2001年到2004年，我国发生一次死亡10人以上的特大煤矿事故188起，平均每7.4天一起。2004年，死亡人数超过30人的特别重大事故总共14起，其中矿难6起，占42.8%。能源的巨大消耗对生态环境也造成了巨大威胁，环境污染日益严重。2005年11月，中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸事故，造成大量苯类污染物进入松花江水体，引发重大水环境污染事件，使得沿江城市的居民都遭遇了不同程度的缺水现象。此外，中国工业化对于能源的巨大消耗已经引起了世界的恐慌。美国地球政策研究所所长、联合国环境奖得主莱斯特·布朗说，如果中国经济继续以目前的速度发展，到2031年中国的人均收入将与美国持平。届时中国人口预计将达到14亿，一个与美国一样繁荣的中国将每天消耗掉9 900万桶石油，比目前的全球总产量还要多18%；吃掉全球2/3的粮食；用纸量将是目前全球纸产量的两倍之多。布朗博士进一步指出除非全球经济进行重大调整，否则全球将无法生产出足够多的能

源、粮食和其他资源来满足中国的需求，中国的经济发展将使全球经济面临崩溃。[①] 这一切都说明我国粗放型经济增长方式已经走到了尽头，转变经济增长方式迫在眉睫。

三、关于经济增长方式的政策与方针

改革开放以来，党中央一直在强调要转变经济增长方式，不断提高经济效率和经济效益，把经济搞上去，实现民富国强。党的十一届三中全会以后，在党的重要会议和重要文献中多次提出和强调经济活动必须讲求经济效果。1979 年 6 月，国务院财经委员会成立了经济管理体制、经济结构、技术引进、现有企业现代化理论和方法等四个组，对我国经济发展的历史与现状进行了全面深入的调查研究。这四个调查组从不同角度得出了大致相同的结论：我国在过去数十年采取了一种高指标、高投入、低效率的增长方式，增长率虽然不低，但是却缺乏实效；当这种战略发挥到极致时，就会出现“大跃进”一类的灾难，并致使“文化大革命”时期国民经济走到了崩溃的边缘。1980 年 12 月，中央工作会议针对我国长期以来走重基建轻生产、高积累低效率的现状，提出要努力提高经济效果，走出一条发展经济的新路子，即不是靠多上基本建设，多铺新摊子，大量增加能源和原材料的消耗，而是主要靠发挥现有企业的作用，进行合理的技术改造，降低物耗，提高质量，提高效率来扩大社会生产。1981 年 11 月召开的五届人大四次会议通过了《当前的经济形势和近期经济建设的方针》的报告，该报告重申了经济增长方式转变的初步思想，指出：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新路子。1982 年 9 月中共十二大确定了我国经济建设的战略目标、战略重点和步骤，要求在不断提高经济效益的前提下，从 1981 年到 20 世纪末的 20 年内力争实现工农业总值翻两番；为此大会指出：第六个五年计划期间，要继续坚定不移地贯彻执行调整、改革、整顿、提高的方针，厉行节俭，反对浪费，把全部工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来。1987 年中共十三大在决定我国经济发展战略的第二步奋斗目标时指出，我们有很多有利条件，也存在不少困难和矛盾。矛盾的焦点是经济活动的效益太低。因此必须坚定不移地贯彻执行注重效益、提高质量、协调发展、稳定增长的战略；其基本要求归根到底就是要从粗放经营为主逐步转到集约经营为主的轨道，使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。总之，整个 20 世纪 80 年代党和国家反复强调把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来。

20 世纪 90 年代初期，我国改革开放和经济发展进入新的阶段。党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，并进一步强调，努力提高科技在经济增长中所占的含量，促进整个经济由粗放经营向集约经营转变，走出一条既有较高速度又有较好效益的国民经济发展道路。1995 年党的十四届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》中，最终确定了经济增长方式转变的方针，明确提出实现今后 15 年的奋斗目标，关键是实现两个具有全局意义的根本性转变：一是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；二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。这是在党和国家重要文献中对经济增长方式转变的概念及

---

① 参见杰夫·内史密斯：《世界将为中国的富裕付出高昂代价》，转引自《参考消息》，2006－01－08。

内涵的首次概括，是对经济增长方式转变地位的更高评价。

中共十六大以后，在科学发展观指导下，加快转变增长方式被提到了更重要的位置。

2005年10月召开的中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议明确指出："十一五"时期，必须保持经济平稳较快发展，必须加快转变经济增长方式，必须提高自主创新能力，必须促进城乡区域协调发展，必须加强和谐社会建设，必须不断深化改革开放。会议上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》更是旗帜鲜明地提出必须加快转变经济增长方式，并把这作为"十一五"期间最突出的任务。2006年以后，党中央提出了转变发展方式的任务，从转变增长方式到转变发展方式，反映了我们对科学发展规律的认识不断深化。在制定"十二五"规划过程中，转变发展方式的重要性进步提升。

以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。

——《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》

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] 林毅夫. 中国经济. 北京：中国财政经济出版社，2003

[3] 王询. 中国近现代经济史. 大连：东北财经大学出版社，2004

[4] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要. 2006

[5] 马凯. "十一五规划"："六个立足"与"六个转变". 中国发展观察，2006（4）

[6] 孙健. 中华人民共和国经济史. 北京：中国人民大学出版社，1992

[7] 国家统计局. 中国统计年鉴2006. 北京：中国统计出版社，2006

[8] 国家统计局. 新中国五十年统计资料汇编（1949—1999）. 北京：中国统计出版社，1999

[9] 国家统计局. 中国对外经济统计年鉴2005. 北京：中国统计出版社，2005

[10] 刘树成. 论中国经济增长与波动的新态势. 中国社会科学，2000（1）

[11] 叶飞文. 要素投入与中国经济增长. 北京：北京大学出版社，2004

第四篇

对外经济

第十六章

经济全球化与我国的对外开放

经济全球化是生产力发展的表现，对外开放是建设有中国特色的社会主义的一项基本国策。实行对外开放和参加经济全球化，扩大对外贸易，吸收外资，开展国际经济技术合作，加入世界贸易组织，实行“走出去”战略，可以有力地促进我国生产力发展和社会全面进步，同时，全球化具有二重性，它会对我国的经济改革和经济发展带来挑战和风险，因此，在对外开放的过程中要注意控制对外开放中的经济风险，注意维护国家经济安全。

第一节　对外开放的政策演变和意义

新中国成立后，我国谋求发展对外经济贸易关系的努力遭受挫折，从而在高度集中的计划经济体制下走上了封闭起来搞建设的道路。在市场取向的改革中，实行对外开放的政策，并全面参加经济全球化，是我国经济发展战略和发展道路的根本改变，使社会经济面貌发生了巨大变化。

一、传统体制下的对外经济关系

中华人民共和国成立后，由于帝国主义的经济封锁，中国不得不暂时采取“一边倒”的政策，寻求与苏联发展外贸关系。与此同时，也并没有放弃打破帝国主义国家的经济封锁，同它们发生贸易往来。

1949 年 12 月 16 日，毛泽东抵达莫斯科开始了第一次访苏，在听取当时驻苏联大使王稼祥汇报的情况后，给中央发出电报，指明：在准备对苏联贸易条约时应从统筹全局的观点出发，苏联当然是第一位的，但同时要准备和波、捷、德、英、日、美等国做生意，其

范围和数量要有一个大概的计算。①

1950年2月，毛泽东率中国代表团在莫斯科与苏联政府谈判期间，签订了苏联给予中国贷款3亿元的协定。随后又同苏联签订了创办联合公司包括中苏民运航空股份公司、中苏石油股份公司等三个合资企业的经济协定。同年4月5日，《人民日报》发表社论指出："不独是苏联，就是和其他新民主主义国家，以至某些资本主义国家，不独开办三个合股公司，就是开办其他适当的合股公司以至实行某些事业的租让，在事实上有时也还是需要的。"②

虽然这个时期，在政治上中国选择倒向苏联"一边倒"的政策，但在经济上，依然希望同其他资本主义国家进行合作。1954年8月，毛泽东在会见以艾德礼为团长的英国工党代表团时曾说过：我们这类国家，如中国和苏联，主要依靠国内市场，而不是国外市场。这并不是说不要国外联系，不做生意。不，需要联系，需要做生意，不要孤立。③ 从1952年到1955年间，通过"民间先行，以民促官"的方式使得中国与日本先后签订三个民间贸易协定，打开了中日经济交往的渠道。"一五"时期，共引进外资36.4亿美元，还同54个亚洲国家和地区建立了外贸关系，初步打开了新中国对外开放的局面。

1956年在《论十大关系》中毛泽东专门就中国和外国的关系问题作了比较全面的论述，阐述了中国对外开放的客观依据、对象、内容和方针原则。他首先指出：我们提出向外国学习的口号，我想是提得对的。接着分析了中国对外开放的客观依据，认为中国之所以需要向外国学习，是因为每个民族都有它的长处，既然这样的话，那么我们的方针是，一切民族、一切国家的长处都要学，政治、经济、科学、技术、文学、艺术的一切真正好的东西都要学。并且指出在学习的过程中必须坚持一定的方针原则，必须有分析有批判地学，不能盲目地学，不能一切照抄，机械搬用。他们的短处、缺点，当然不要学。④ 在《论十大关系》发表后，中国开始积极与美国接触，努力发展与美国的经贸关系，试图打开与美国贸易的大门，但是由于美国的经济封锁而失败。

> 我们的方针是，一切民族、一切国家的长处都要学，政治、经济、科学、技术、文学、艺术的一切真正好的东西都要学。但是，必须有分析有批判地学，不能盲目地学，不能一切照抄，机械搬用。他们的短处、缺点，当然不要学。
>
> ——毛泽东《论十大关系》

党的八大会议提出：工业化的出现，使世界经济联系日益密切，任何一个国家无论是大国还是小国，也无论是发达国家还是落后国家，都不可能关起门来搞建设。我们要建立一个完整的工业体系，在长时期内还需要苏联和各人民民主国家的援助，同时也需要同其他国家发展和扩大经济、技术、文化交流，而且即使我们将来建成了社会主义工业国之

① 参见《建国以来毛泽东文稿》，第1册，197页，北京，中央文献出版社，1987。

② 《人民日报》，第1版，1950-04-05。

③ 参见《毛泽东文集》，第6卷，340页，北京，人民出版社，1999。

④ 参见《毛泽东文集》，第7卷，41页，北京，人民出版社，1999。

后，也不可能设想我们就可以关起门来万事不求人了。

20 世纪 50 年代末到 60 年代末，国际环境发生了很大的变化。一方面，已经恶化的中美关系不但没有改善，相反更加恶化。以美国为首的西方资本主义国家对中国采取封锁禁运的政策，中国对资本主义世界开放的大门被它们从外部关上。另一方面，中苏关系逐渐恶化。1960 年，苏联单方面撤回在华的全部专家，又逼中国还债，使得中国经济发展面临巨大的困难。国际共产主义运动内部也发生了严重分歧，国际上出现了反华逆流。这种环境对于中国开展对外经济贸易关系是极其不利的。1957 年，国内出现了一股反右倾潮流，认为学习西方就是崇洋媚外，就是卖国贼，这种思潮极大地影响了中国向资本主义学习的思想，同样也影响了资本主义国家的私人和资本到中国进行投资，中国在实行高度集权的计划经济下进入了封闭起来搞建设的阶段。1963 年 4 月 20 日，中苏签订中国提前偿还 1960 年贸易业务中对苏联欠款的议定书。1964 年中国提前全部还清对苏联的欠款之后，引以为戒，对于吸收和利用外资的问题开始失去了兴趣，而更多地是强调自力更生。

“文化大革命”开始之后，推行“以阶级斗争为纲”的错误方针。由于害怕资本主义的“瘟疫”入侵，而对国外的产品、技术、管理经验层层设防和限制，利用外资和对外投资几乎处于禁区。

20 世纪 70 年代初，随着中美、中日关系正常化，以及中国恢复在联合国的合法席位，西方终止了对中国实行了 30 年的经济封锁和禁运政策，中国对外贸易也获得了发展，1972 年，中国恢复了中断的成套设备和新技术的引进工作，1973 年从国外进口了一批 43 亿美元的技术先进的成套设备和单机。

1975 年，邓小平主持工作，对全国各项工作进行了全面整顿，并指示工业部门要“引进新技术、新设备，扩大进出口”。但是由于“四人帮”的干扰破坏，不久以后的一场“批邓、反击右倾翻案风”运动又席卷全国，学习西方先进技术成了“崇洋媚外”、“卖国主义”，刚刚开启的国门再一次封闭起来。

总之，新中国成立后尤其是 1956 年高度集中的计划经济体制确立以后，受经济体制和国际环境的双重影响，无法正常开展对外经济贸易关系，基本处于封闭的状态。虽然在第一个五年计划时期，我国曾经与当时的苏联、东欧等社会主义国家进行了较大规模的经济合作，但这种合作与在经济全球化和市场化基础上的对外开放有本质的差别。关起门来搞建设虽然在当时也取得了巨大的成就，但与世界发达国家的差距却在不断扩大，长期脱离世界经济发展的轨道，不利于社会主义经济发展和现代化。

二、对外开放政策的提出和发展

所谓对外开放，是指国家放弃闭关自守的政策，放开或者取消各种对外交往的限制，积极参与经济全球化的进程。对外开放既包括发展对外贸易，也包括鼓励外国资本、技术等生产要素流入中国；既包括“请进来”，也包括“走出去”；既包括资源的国际配置，也包括经济体制与国际接轨。

1978 年，中国实行改革开放，走上了新的经济建设之路。1982 年，中共十二大确立了以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线，对外开放成为基本路线的重要内容之一。

现在的世界是开放的世界。中国在西方国家产业革命以后变得落后了，一个重要原因就是闭关自守。建国以后，人家封锁我们，在某种程度上我们也还是闭关自守，这给我们带来了一些困难。三十几年的经验教训告诉我们，关起门来搞建设是不行的，发展不起来。关起门有两种，一种是对国外；还有一种是对国内，就是一个地区对另外一个地区，一个部门对另外一个部门。两种关门都不行。我们提出要发展得快一点，太快不切合实际，要尽可能快一点，这就要求对内把经济搞活，对外实行开放政策。

——邓小平《建设有中国特色的社会主义》

1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出“把对外开放作为长期的基本国策”。为此，“必须继续放宽政策，按照既要调动各方面的积极性，又要实行统一对外的原则改革外贸体制，积极扩大对外经济技术交流和合作的规模，努力办好经济特区，进一步开放沿海港口城市”。同时提出“利用外资，吸引外商来我国举办合资经营企业、合作经营企业和独资企业”，“充分利用国内和国外两种资源，开拓国内和国外两个市场”①。1987年党的十三大又明确提出：“进一步扩大对外开放的广度和深度，不断发展对外经济技术交流与合作。”从这一时期到20世纪90年代初期，中国的对外开放有了长足进展，全方位、多层次的对外开放格局已初步形成。1992年，党的十四大提出了扩大对外开放的三个主要目标和任务：（1）对外开放的地域要扩大，形成多层次、多渠道、全方位开放的格局。（2）利用外资的领域要拓宽，采取更加灵活的方式；继续完善投资环境，为外商投资经营提供更方便的条件和更充分的法律保障。（3）积极开拓国际市场，促进对外贸易多元化，发展外向型经济，积极扩大我国企业的对外投资和跨国经营。在随后不久的《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》中，又重申了“坚定不移地实行对外开放政策，加快对外开放步伐”，“积极参与国际竞争与国际经济合作，发挥我国经济的比较优势，发展开放型经济”。同时，提出了对外贸易体制改革的具体目标和任务，并要求“改善投资环境和管理办法，扩大引进规模，拓宽投资领域，进一步开放国内市场”。针对对外开放中，特别是利用外资中存在的某些问题，明确规定了“创造条件对外商投资企业实行国民待遇，依法完善对外商投资企业的管理”②。党的十五大继续坚持把对外开放作为“一项长期的基本国策”，提出了“努力提高对外开放水平”的重要任务，并要求“完善全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，发展开放型经济”，“积极合理有效地利用外资”，“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全”。中共十六大提出，“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”。中共十六届三中全会提出“深化涉外经济体制改革，全面提高对外开放水平”，

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》，34页，北京，人民出版社，1984。

② 《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》，25～26页，北京，人民出版社，1993。

并从三个方面阐明了这一方针："完善对外开放的制度保障"、"更好地发挥外资的作用"、"增强参与国际合作和竞争的能力"。十六届五中全会通过的关于国民经济和社会发展的第十一个五年计划进一步阐述了实施"互利共赢"的开放战略。党的十七大报告提出"提高开放型经济水平"的任务。

拓展对外开放广度和深度，提高开放型经济水平。坚持对外开放的基本国策，把"引进来"和"走出去"更好结合起来，扩大开放领域，优化开放结构，提高开放质量，完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争新优势。

——中共十七大报告

中共中央关于"十二五"规划的建议中提出，实施互利共赢的开放战略，进一步提高对外开放水平，必须实行更加积极主动的开放战略，不断拓展新的开放领域和空间，扩大和深化同各方利益的汇合点，完善更加适应发展开放型经济要求的体制机制，有效防范风险，以开放促发展、促改革、促创新。建议从四个方面阐述了实施这一战略的主要内容：一是优化对外贸易结构；二是提高利用外资水平；三是加快实施"走出去"战略；四是积极参与全球经济治理和区域合作。

三、对外开放的历程和成就

从1978年起，中国的对外开放大体经历了三个阶段：从1978年改革开放后，到20世纪90年代初是中国对外开放的第一阶段，在这个阶段，建立沿海经济开放地带成为全国开放的重点；第二个阶段是从1992年邓小平南方谈话到20世纪末，是中国改革开放事业全面发展、全面推进阶段；第三个阶段是以加入世界贸易组织为契机，我国的对外开放在新世纪进入了一个崭新阶段，是我国全面参加经济全球化的阶段。

（一）沿海经济开放地带外向型经济的迅速发展

中国的改革是从农村开始的，而中国的对外开放则是从沿海地区开始的。1979年7月，国务院批准处于沿海地带的广东省和福建省在对外经济活动中率先实行特殊政策和灵活的管理办法。1980年8月，国家又进一步开办了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。在当时的具体经济条件下，经济特区实行的特殊政策的内容主要是：（1）经济特区可以在社会主义公有制为主导、多种经济成分并存的情况下，让外商投资企业所占比重超过内地的外商独资企业；（2）经济特区的经济实行在国家宏观经济指导下，以市场机制为主的经济运行体制；（3）给予到经济特区投资的外商投资企业以比内地更多的优惠待遇；（4）给予经济特区政府相当于省级的经济管理权限，属于中央统一管理的外事、边防、公安、海关、金融、外汇等一系列专门经济和行政业务等，可以由国务院主管部门结合经济特区实际情况，制定专项管理办法；（5）中央政府对经济特区建设实行政策倾斜。

1984年4月，中央政府在肯定改革开放前五年的经济成就，特别是总结了对两省实行特殊政策和建立经济特区的经验的基础上，决定进一步扩大对外开放的步伐，开放沿海的

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14个港口工业城市，让它们在进行对外经济贸易活动，外商投资企业的优惠待遇等方面有更大的自主权，创造吸引外商投资的有利经济条件。1985年2月，中央又将珠江三角洲、长江三角洲以及闽南厦门、漳州、泉州三角地区的51个市、县开辟为沿海经济开放区。1988年3月，中央决定将沿海经济开放区扩展到北方沿海的辽东半岛、山东半岛以及其他沿海的一些市、县。紧接着在4月又做出了举办海南经济特区的决定。至此，我国的对外开放区域从沿海个别地区和少数城市，扩展到了共有293个市县、2.8亿人口、42.6万平方千米面积的广大沿海地区。

（二）开放事业全面推进

1990年4月，中央决定开发和开放上海浦东新区，显示了中国进一步推进改革开放的巨大决心。上海是中国最大的工商业中心和口岸，具有雄厚的工业实力和科学技术基础，浦东新区的开发和开放会对上海产业结构调整，增强中心城市的综合服务能力，进而使上海成为国际性的经济、贸易、金融、航运中心，带动长江整个流域的经济发展发挥关键性的作用。开发开放浦东是中央政府改革开放中的又一重大的、具有全局意义的战略决策，不但对上海经济的发展起到至关重要的作用，并将对整个长江流域，以至全国的经济发展产生重大影响。

1992年春，邓小平同志视察南方并发表重要谈话，强调指出必须抓紧有利时机，加快改革开放步伐，力争国民经济更好更快地上一个新台阶。随后中国政府做出了一系列重大决定并出台了众多措施，在全国范围内推进对外开放，形成了中国改革开放的又一高潮。（1）开放长江中上游的芜湖、九江、黄石、武汉、岳阳、重庆6个沿江城市，形成了沿江开放格局；（2）开放吉林的珲春，黑龙江的绥芬河、黑河，内蒙古的满洲里、二连浩特，新疆的伊宁、塔城、博乐，云南的瑞丽、畹町、河口，广西的凭祥、东兴共13个沿边城市，形成了沿边开放雏形；（3）批准大连、广州、青岛、张家港、宁波、福州、厦门、汕头、海口举办保税区；增设一批经济技术开发区，扩大外商投资领域；（4）进一步深化外贸体制改革，努力建立适应国际贸易惯例、符合社会主义市场经济要求的新型外贸体制，统一对外经贸政策，提高政策法规透明度。尤其是在“九五”期间，进一步提高部分出口商品退税率；继续放开外贸经营权，对国有大中型生产企业、商业企业和科研院所等的进出口经营权实施了登记备案制，对达到一定条件的私营生产企业也赋予了进出口经营权；制定并颁布了《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》；对外商投资企业实行低税收政策，对国家鼓励投资的行业、地区实行一系列优惠政策，对外贸易和利用外资都取得了巨大增长。

至此，我国对外开放已经扩大到全国各地和国民经济的众多领域，形成了沿海、沿江、沿线、沿边、内地的多层次、全方位开放的格局。

（三）加入世界贸易组织的新阶段

早在中国改革开放之初的1987年，中国就曾向世界贸易组织（WTO）的前身即关税及贸易总协定提出重返关贸总协定的申请。经过了15年的努力，中国终于在2001年11月11日在卡塔尔的多哈签署了中国加入世界贸易组织的协议，并在2001年12月11日正式成为世界贸易组织成员。

我国加入世界贸易组织的权利和义务在加入 WTO 法律文件中得到了具体体现。这些法律文件是多边和双边谈判的结果。中国加入议定书和中国工作组报告书的谈判和起草过程是多边谈判，而申请加入方与 WTO 成员方之间的市场准入谈判是双边谈判。多边谈判重点解决了我国遵守 WTO 的基本原则和要求、享受具体的发展中成员的权利、WTO 成员逐步取消对华歧视性贸易限制和措施、我国根据 WTO 要求进一步改革外贸体制、调整与贸易有关的投资措施等内容；双边谈判重点解决了逐步降低关税、逐步取消进口限制、逐步开放服务贸易等市场准入内容。

加入 WTO 后我国大幅修订法律法规，清理地方性法规、地方政府规章和其他政策措施，取消和调整行政审批项目，特别是 2004 年 4 月，第十届全国人大常委会通过了修订后的《外贸法》，将实行了 50 年的外贸权审批制改成登记制，同时修改和补充了外贸经营权、贸易调查权、贸易救济、知识产权、外贸秩序和外贸处罚等方面的内容，增加了“对外贸易调查”的相关内容。取消大量内部文件，推行“阳光政务”，公布了所有与贸易有关的法律法规，极大地提高了法律、法规和政策的透明度；大幅度降低了关税，关税总水平从入世前的 15.8%下降到 2005 年的 9.9%。其中，农产品平均税率降为 15.3%，工业品平均税率降为 9.0%。包括配额、进口许可在内的各种非关税措施也已逐步取消；进一步放宽外贸经营权；开放金融、保险、电信、法律、会计、建筑、旅游、教育、运输等服务贸易领域，改善外国服务供应者进入上述领域的条件；在完善保护知识产权立法的同时，加大了实施保护知识产权的法律力度，通过教育使各行各业保护知识产权的自觉性大大提高。同时，各行各业充分利用加入 WTO 所带来的机遇，大力推进国内开放与改革的步伐，调整国内产业结构，提高企业在国际市场上的竞争能力，认真应对各类贸易摩擦与国际竞争所带来的压力，使企业在国际竞争中不断壮大实力。

（四）实施互利共赢阶段的开放战略

早在中共十六届五中全会上，中央就已经提出“实施互利共赢的开放战略”。2007 年 10 月党的十七大报告又深刻指出：“中国将始终不渝奉行互利共赢的开放战略。我们将继续以自己的发展促进地区和世界共同发展，扩大同各方利益的汇合点，在实现本国发展的同时兼顾对方特别是发展中国家的正当关切。我们将继续按照通行的国际经贸规则，扩大市场准入，依法保护合作者权益。我们支持国际社会帮助发展中国家增强自主发展能力、改善民生，缩小南北差距。我们支持完善国际贸易和金融体制，推进贸易和投资自由化便利化，通过磋商协作妥善处理经贸摩擦。中国决不做损人利己、以邻为壑的事情。”这段论述明确了中国将始终不渝地奉行互利共赢的开放战略，阐述了互利共赢开放战略的基本内涵，表达了中国人民以积极姿态迎接经济全球化挑战、在开放中求发展的坚定立场，以及始终不渝走和平发展道路的决心。实施互利共赢的开放战略，就是要利用有利的国际环境，通过积极参与经济全球化和区域合作实现自身发展，又以自身的发展更好地维护世界和平与促进共同发展。实施互利共赢的战略要求是多方面的，比如：“走出去”的中国企业，要促进当地经济发展；遵守东道国法律法规，尊重当地风俗习惯，与当地人民和睦相处；履行社会责任，积极参与公益事业，注意环境保护。

尽可能通过对话和合作的方式化解贸易摩擦和经济纠纷，完善与主要贸易伙伴之间的贸易救济合作机制，充分利用 WTO 争端解决机制，努力通过磋商解决贸易争端。

以互利共赢为原则处理与他国的经贸关系，加强与世界银行、国际货币基金组织、经合组织、国际能源组织等多边组织的联系与合作，努力改善与大国的经贸关系，促进与广大发展中国家共同发展。

推动国际经济体系改革，促进国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。推动建立均衡、普惠、共赢的多边贸易体制，反对各种形式的保护主义。引导和推动区域合作进程，加快实施自由贸易区战略，深化同新兴市场国家和发展中国家的务实合作，增加对发展中国家的经济援助。

推动建立均衡、普惠、共赢的多边贸易体制，反对各种形式的保护主义。引导和推动区域合作进程，加快实施自由贸易区战略，深化同新兴市场国家和发展中国家的务实合作，增加对发展中国家的经济援助。

四、应对经济全球化的方针①

20世纪末和21世纪初，伴随着信息化的滚滚浪潮，经济的全球化也进入了一个急剧扩张的新阶段，如何应对经济全球化的挑战成为了事关一个国家经济社会发展和国家安全的重大战略性问题。在这一问题上，党和政府提出了以下基本观点：

（1）经济全球化是当今世界的一个基本经济特征。随着生产力的发展和科学技术的进步，技术创新、知识应用、贸易投资和金融活动日益国际化，各国经济的相互交流、相互依存日益加深。经济全球化是社会生产力发展的客观要求和必然结果，有利于生产要素在全球范围内的优化配置，带来了新的发展机遇。正是基于这一基本判断，以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体，在邓小平同志提出的对外开放的基本国策的基础上，从我国经济发展和改革开放的新需要出发，做出了加入世界贸易组织的重大战略决策。加入世贸组织，标志着我国对外开放进入了一个新阶段。

（2）同时也应看到，全球化是一把双刃剑，经济全球化增大了各国经济运行的风险，尤其是处于弱势地位的发展中国家的经济主权和经济安全面临新的挑战。南北贫富差距进一步拉大。在发达国家尽享经济全球化红利的同时，广大发展中国家却饱受贫穷落后之苦。发展资金匮乏、债务负担沉重、贸易条件恶化、金融风险增加以及技术水平的落后，使发展中国家总体上处于更加不利的地位。更令人担忧的是，发展中国家的经济安全和经济主权正面临着空前的压力和挑战。这不仅不利于全球经济的健康发展，也给一些国家的社会稳定、地区乃至世界的和平带来威胁。

（3）经济全球化作为一个客观进程，具有二重性，可以有两种发展趋势：一种是，推动全球化朝着合理的方向发展，促进有效而公正地配置世界资源，促进各国生产力的发展，促进全球多边贸易体制和公正合理的国际经济新秩序的建立，从而造福各国人民；另一种是，任凭全球化按照不合理的规则运行，进一步加剧世界资源配置和经济发展的不平衡，继续扩大南北发展差距，加剧贫富分化和环境恶化。我们应选择并推进前一种趋势，警惕并控制后一种趋势。

---

① 本节的主要观点可参见江泽民《关于经济全球化问题》，见江泽民：《论社会主义市场经济》，539～545页，北京，中央文献出版社，1996。

（4）如何在经济全球化的进程中趋利避害、促进人类的共同发展？关键在于建立公正合理的国际经济新秩序。要积极支持完善国际金融体系，增加发展中国家在国际金融机构中的发言权，提高国际社会预防和应对危机、维护金融稳定和促进发展的能力，为世界经济增长营造公平、稳定、高效的金融环境。要共同稳定国际能源市场，为世界经济增长营造充足、安全、经济、清洁的能源环境。要积极支持建设公开、公正、合理、非歧视的多边贸易体制，为世界经济增长构建良好的贸易环境，使世界各国特别是发展中国家能从中受益。要帮助发展中国家加快发展，逐步建立长期、全面的新型南北合作伙伴关系，在互利互惠、取长补短中实现共赢。①

（5）必须正确处理好对外开放与独立自主的关系。一方面，必须积极参与经济的全球化和国际竞争，坚定实行对外开放政策，必须大胆地学习和借鉴发达资本主义国家在经济、政治、科技、教育、文化和管理等方面所创造的先进的物质文明和精神文明，分享经济全球化的好处；另一方面，要在对外开放的同时，坚决抵制各种腐朽的东西和反映资本主义本质属性的东西，坚持独立自主、自力更生的方针，把立足点放在依靠自身力量的基础上，把引进与开放创新、利用外资与自己积累结合起来，在对外开放过程中，注意维护国家的主权和经济安全，注意防范和化解国际风险的冲击，始终保持对关键行业和领域的控制力，使对外开放更健康地发展，更有利于社会主义现代化建设。

我们这样大的社会主义国家搞现代化建设，必须处理好扩大对外开放和坚持自力更生的关系，把立足点放在依靠自己力量的基础上。要引进先进技术，但必须把引进和开放、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。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水平。

——江泽民《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》

第二节　中国对外贸易的发展

对外开放改变了我国自身的经济面貌，也改变了国际经济贸易的格局。在改革开放以前，我国的对外经济贸易长期处于萎缩的状态，对外贸易只是为了互通有无，外商投资几乎为零，国际经济技术文化交流屈指可数，对外经济贸易对社会生产力的拉动作用几乎可以忽略不计。对外开放彻底改变了对外经济贸易在国民经济中的地位，对外经济贸易在经济发展和社会全面进步中发挥了不可替代的作用。

1950 年，我国进出口总额仅有 11.35 亿美元，到改革开放的 1978 年，也只有 206 亿

① 关于国际经济新秩序的以上表述，可参见胡锦涛在 20 国集团财长和央行行长会议开幕式上的讲话：《加强全球合作，促进共同发展》。

美元，中国的出口额占世界出口总额的比重不足1%，在世界出口总额上所占的位次仅为第32位，可以说与中国这样一个大国地位很不相称。然而到2010年，我国进出口总额则达到29 727.6亿美元，增长143倍。我国进出口贸易在世界贸易中的地位得以逐步提升，到2009年，我国成为世界第一大出口国和第二大进口国。对外贸易对国民经济增长的贡献率提高，对外贸易的增长速度大大高于中国同期国内生产总值的平均增长率，也大大高于同期世界贸易的增长速度，有效拉动了国民经济增长。

对外贸易发展为我国提供了大量的就业岗位，有效地缓解了国内就业和再就业压力，对保持社会稳定至关重要。外贸发展对国家税收等的贡献也十分显著，关税和进口环节税占全国税收总额的比重不断上升，这些税收用之于社会，用于建立社会保障制度，对于改善低收入人群的生活，实现共同富裕，功不可没。

对外经贸发展极大地改善了我国的国际收支。到2010年底，我国外汇储备已达28 473万亿美元，居世界第一。国家外汇储备的增加和国际收支的不断改善，为保持人民币汇率稳定、维护国家经济安全和人民的长远利益提供了重要的可靠保证。①

随着中国外贸事业的发展，我国进出口商品的结构不断改善，发生了巨大的变化。在改革开放以前，中国的外贸出口和许多发展中国家一样，仍然是初级产品为主的出口商品结构。在20世纪80年代，我国抓住国际性产业结构调整的机遇，在对外开放先行一步的广东、福建两省以优越的地理位置、便利的交通条件和充裕的劳动力资源，吸引一些劳动密集型产业进入我国，从承接“三来一补”的加工贸易入手，发展劳动密集型产品的加工和出口，有效促进了这些地区经济的振兴。通过参加国际交换和竞争，这些地区不断提高经济素质，促进经济体制改革，增强经济活力。许多沿海地区的企业吸取了先行开放地区的经验，把国外的资金、技术、设备和管理引入企业，加快中国企业的技术改造，实现产品更新换代，从而改变了中国出口产品陈旧、单一的老面孔，并从根本上改变了中国的出口商品结构，在中国出口商品中，深加工、高附加价值的制成品产品出口的比重不断上升，机电产品成为主要出口产品。②

在发展对外贸易的过程中，我国还在全方位开拓国际市场取得积极成效。我国与世界200多个国家和地区都建立了贸易关系，形成了全方位、多角度的外贸出口格局。外贸在促进中国经济发展、产业结构调整、技术进步和经济效益的提高等多方面都发挥了十分重要的作用。

我国外贸事业的飞速发展是与改革开放事业同步发展的。在1978年以前，受到各种条件限制，我国基本上处于一种闭关自守的状况，外贸的作用基本上被看做社会主义扩大再生产的补充手段，局限于互通有无、调剂余缺的范围，因而发展受到严重限制。在外贸体制上，我国当时执行一种高度集中的贸易体制：国家集外贸经营和管理于一身，国有外贸专业公司垄断经营，政企不分，国家财政统负盈亏，外贸企业在财务上长期“吃大锅饭”。这种外贸体制使得我国的外贸渠道和经营方式单一，工贸脱节，产销脱节，外贸企

---

① 参见国家统计局：《2010年国民经济和社会发展统计公报》。

② 2006年，机电产品出口5 494亿美元，占全国出口总额（9 691亿美元）的比重提升到56.7%，已成为拉动我国整体出口增长的最主要力量；高新技术产品出口从少到多，达到2 815亿美元，占全国出口总额的比重上升到2006年的29.0%（根据国家统计局《2006年国民经济和社会发展统计公报》计算得出）。

业经营自主权很小，难以积极参与国际竞争，极大制约了中国外贸事业的发展。改革开放后，我国把发展外贸事业放在了重要的地位，并大刀阔斧改革外贸体制，开创了外贸发展的新局面。

从1978年到1987年的十年间，首先明确了政府部门在对外经贸管理中的地位和作用，部分下放了外贸出口的自主权，打破了原有的由外贸专业公司垄断经营的局面，调动了各方面的积极因素发展外贸出口。各地方和有关部委都建立了一批贸易公司，一些大中型生产企业也开始经营本企业产品的出口业务和一些进口业务。与此同时，国家改革外贸计划，缩小指令性计划的管理范围，取消外贸收购调拨计划，并开始运用汇率、利率等经济杠杆，推动外贸发展。

从1988年到20世纪末，中国的外贸进出口体制发生了根本的变化。针对改革和发展中出现的各种问题，中国对外贸出口企业实行了一系列的改革措施，其主要内容是在外贸出口改革中，坚持统一政策，放开经营，平等竞争，自负盈亏，工贸结合，推行代理制的改革方向。为了强化外贸企业自负盈亏的机制，建立适应国际经济通行规则，符合社会主义市场经济体制的新型外贸管理体制，国家还在1994年实行了人民币汇率制度的重大改革，将原有的双重汇率并轨，实行了有管理的浮动汇率制。同时国家还从原有的行政管理手段为主的外贸管理转入主要以法律和经济手段的外贸管理，加快外贸企业经营机制向规范化的现代企业制度的转换。经过30年多的改革，中国的外贸体制发生了根本的改变。一个符合社会主义市场经济要求，与国际惯例接轨的外贸体制已经初步展现在人们面前。

随着我国加入世界贸易组织，对外贸易事业进入一个崭新的阶段。加入世界贸易组织使我国的外贸事业面临着前所未有的巨大机遇和挑战，它意味着我国的外贸出口不仅受到国内经济和政府政策的影响，还必须逐步按照国际通行的规则和惯例参与到国际竞争中。我们必须进一步深化中国进出口管理体制改革，加快改革的步伐。一方面，我们在外贸中需要进一步逐步地有计划地履行加入世界贸易组织的承诺，降低关税总水平，减少乃至消除非关税壁垒，采用国际通行的做法发展与各个国家之间的外贸关系，建立按照国际通行做法管理进口的新体制；另一方面，又要更积极地和更深入地参与到国际多边贸易体系中，增强我国企业的国际竞争力，实现我国经济与国际经济的互接互补，促进我国社会市场经济体制的建立和完善，加快社会主义建设的步伐。尤其是在我国成为世界贸易大国后，如何成为真正的贸易强国是我们必须正视的课题。今后，必须努力提高对外贸易效益，改变过分依赖数量扩张和粗放型的贸易增长方式；继续推进市场多元化，改变过分依赖传统大市场的市场格局；促进贸易主体多元化，改变过分依赖外商投资企业的局面；推动多种贸易方式共同发展，改变过分依赖加工贸易的状况。

第三节　利用外资促进我国经济发展

利用外资是我国对外开放的主要形式之一，也是加速我国现代化建设、解决资金不足问题的有效途径。利用外资分为利用间接投资和利用直接投资两大类。前者主要是举借外

债，后者主要是外商投资办企业，包括举办中外合资企业、中外合作企业和外商独资企业。

对外开放30多年来，我国吸收外商直接投资（FDI）持续增加，尤其近17年一直高居发展中国家前列。截至2010年底，我国实有外商投资企业36.4万家，累计实际使用FDI金额10 664.63亿美元，其中，2010年，全国新批设立外商投资企业27 406家，同比增长16.94%；实际使用外资金额1 057.35亿美元，同比增长17.44%。①

吸收外商投资领域扩大，投资方式增加，结构趋于优化。外商投资的重点已从一般制造业发展到电子、通信、基础设施建设、商业、外贸、电信、金融、保险等领域，尤其是我国开放服务贸易领域后，服务业已成为外商新一轮投资的热点。大型跨国公司来华投资活跃，世界500强中有9成来华投资，并设立多家投资性公司和外商投资研发中心。研发中心从针对中国市场的、改进型的、专有技术的研发，开始向面向全球制造体系的研发转变，跨国公司投资的科技含量大大提高。随着在中国投资规模的扩大，跨国公司更加重视在中国投资的整体协调和在未来市场的战略投资，并把作为其经营战略地区化、全球化的控制协调机构——地区总部纷纷转移到中国，这表明跨国公司十分看重中国的潜在市场和在中国的巨大利益。以购并、股份制、BOT等方式吸收外资取得新的突破。

改革开放以来我国还通过多种渠道和多种方式借用外国贷款。这里的外国贷款既包括外国的政府贷款，也包括从各个国际金融机构（比如世界银行）的贷款，以及国际商业贷款等。在20世纪80年代初我国借用的外国贷款每年只有十几亿美元，但是随着我国对外开放规模的扩大和国民经济的持续快速发展，以及我国对外国资本消化吸收能力的增强，外国贷款的规模不断扩大。

此外，在国际资本市场上，通过发行各种有价证券筹集国外资金是我国利用外资的另一渠道。这包括我国通过向境外发行债券，筹集用于国家大、中型基础设施建设与基础产业项目建设的资金，也包括我国大型公司和企业通过向海外发行股票筹集资金。虽然从目前来看，中国能够在世界大的资本市场上通过发行股票筹集资金的企业还不多，但是其发展势头却不可忽视，并且随着中国企业股份制改造和股票市场的发展，必将有更多的企业和公司在国外资本市场融资。

在当今经济全球化的世界中，国际资本在全球范围内高速流动，资金流入哪个国家，往往取决于投资者对该国资信的评估以及投资回报的高低。中国自改革开放以来，不断加快和深化经济体制改革的步伐，坚定不移地坚持多种经济成分和多种经营方式的平等发展，并把非公有制经济成分的外商投资企业当作我国社会主义市场经济的重要组成部分，为外商投资企业投资中国经济创造了良好的投资条件，因而对外商投资形成巨大的吸引力。特别是在我国的第九个五年计划期间，我国虽然遭遇了亚洲金融风暴和内需不足双方面的冲击，但是仍然坚定不移实行改革开放政策，顶住了金融风暴的压力，并且采取了扩大内需的一系列政策，因而在世界经济一片萧条的情况下，中国经济“风景这边独好”，继续成为全球资本投资的热点区域，取得了骄人的战绩。

吸收外资在国民经济建设中发挥了重要作用，有力地促进了改革开放和发展。

---

① 根据商务部公布的外资统计有关数据整理得出。

第一，外国资金进入首先弥补了我国在社会主义市场经济发展中资金的不足。在我国现代化建设中，资金缺乏是一个长期制约的因素。外国资金的流入对我国弥补资金短缺的缺口，加快经济建设的步伐具有重要意义。特别是对中国经济发展具有战略意义的基础设施建设，要求的投资期限长，资金规模大，中国作为一个发展中国家基础设施非常落后，欠账很多，一下子要拿出大笔资金确实存在很多困难。虽然国家曾经发行了大量的国债，支援国家在水利电力、道路交通等各个领域的建设，但是仍然显得力不从心。外国资金的流入明显会加快中国进行基础设施建设的步伐。最近几年，中国就利用国外贷款建设了北京首都机场、上海浦东机场、广州—北海—成都光缆、南昆铁路、小浪底水利枢纽工程、干线高速公路等一大批基础设施项目，大大缓解了基础设施的紧张状况。同时在发展一些具有全局战略意义的投资项目中，外国投资也发挥了巨大的作用。外资对中国经济的重要性不断提高，对经济增长的贡献不断增大。①

第二，外国资金进入中国还给中国带来了外国先进的技术和管理经验，促进了中国经济结构的调整和产业升级。外商投资带来的先进技术、工艺、设备和产品，在相互竞争和配套协作中推动了国内相关工业的技术进步，加快了我国产业结构和产品结构的调整步伐。这方面的例子可以说是不胜枚举。我国生产的日用家电在十几年前不仅产量低，其质量、设计、工艺等各个方面都与国外先进国家不可同日而语。然而外资进入不仅带来了先进的技术，也带来了先进的管理理念和管理经验，同时也给国内企业以极大的竞争压力，迫使国内的家电企业把压力转化成动力，促进了企业的改革和产品升级换代，增强了国际竞争力。现在国产家电不仅在国内市场中占据了统治地位，而且还在国际市场上搏击，逐渐也占据了一席之地。与日用家电情况类似的国产电脑、汽车、机械、电子、通信、化工、轻工、纺织、建材、医药、食品等许多行业的产品也在与外资既合作又竞争的环境中得到更新换代，技术水平和生产工艺有明显进步。某些领域通过利用外资在较短的时间内迅速形成了一批新兴高技术产业，大大缩小了我国在产品、技术上同发达国家的差距。一批外商投资项目的建设，对我国中西部的对外开放和经济发展也发挥了重要作用。在近几年里，国外优惠贷款也加大了向中西部地区特别是西部地区的倾斜力度，重点支持了中西部地区基础设施、生态和环境保护、教育、扶贫等项目建设，如四川二滩水电站、朔黄铁路、黄土高原治理、西南农业开发扶贫，有力地配合了西部大开发战略的实施。

第三，外商投资还给政府带来了大量税收，增加了我国的外汇储备，创造了许多就业机会。统计表明，以外商投资税收为主的涉外税收占全国工商税收总额的比重节节上升，外商投资企业银行结售汇保持较大顺差，增加了我国的外汇储备，增强了中国抵御外来风险的能力，外商投资企业吸收劳动力就业已经成为解决我国就业难题的重要途径。②

第四，外商投资企业发展还带动了我国进出口贸易快速增长，外商投资企业进出口额、进口额和出口额占全国的比重较大且持续上升，目前都已经超过全国的50%，有力推

---

① 2010年实际使用外商直接投资占全社会固定资产投资的比重为2.5%，外资依存度（实际使用外商直接投资总额占GDP的比重）为1.8%。（根据国家统计局《2010年国民经济和社会发展统计公报》计算得出。）

② 以外商投资税收为主的涉外税收占全国工商税收总额的比重由1992年的4.25%上升到2008年的20.94%。截至2006年底，外商投资企业吸收就业的人数超过2 600万人，约占到全国城镇劳动力的10%。

进了我国全方位、多层次、宽领域开放格局的形成。①

第五，促进了国内产业结构调整，提高了经济增长质量和效益。比如，引进国外技术改造提升我国传统的纺织、轻工等行业，使这些行业的技术水平、产品质量和档次都发生了根本性的变化，在国际市场上长期保持了竞争优势；我国家电产业发展合资、合作与引进消化先进技术，使彩电、洗衣机、电冰箱、DVD 等已跃居世界生产大国行列，不仅满足了国内需要，而且还大量出口；商业零售领域通过引进跨国连锁集团和现代化的营销技术与管理经验，发展仓储式商场、大型综合超市、专业店、便利店等新型业态，使我国的商场设施、购物环境、商品质量和服务水平等得到了很大提高，物流业正成为国民经济中快速成长的新兴产业。机电产品特别是高新技术设备的进口，使我国电子信息技术等高新技术产业和重大装备的设计制造，从无到有、从小到大地发展起来，如通信和电子行业的程控交换机、移动通信设备、数字通信、计算机、卫星通信的设计制造，以及冶金行业的连铸连轧技术、大型薄板的冷热轧技术和设备制造等，大大提高了我国的综合国力。国家级经济技术开发区外向型经济取得新的进展。

总的来看，中国在吸引和利用外资方面取得了巨大的成就，也在如何控制外资投资规模，引导合理的外资结构，确定合理的外资投资地域，发展长期战略合作方面获得了许多宝贵的经验。当然，在引进外资的过程中也出现了一些值得重视的问题，例如，外商投资企业价格转移问题、技术转移问题、跨国公司垄断、引资成本过高、环境污染问题。跨国公司在对外投资中实行全球化经营战略，利用全球网络转移价格或者利润是普遍现象。应该采取适当的规制措施，防止其转移利润。跨国公司对外直接投资的根本动机是追求利润，技术的转移和采用主要基于市场竞争状况，我国有必要在促进市场竞争的同时，进一步推动跨国公司更多地向我国转移技术。跨国公司存在的限制性商业措施，滥用市场垄断力量，出现一些反竞争行为，是一个世界范围内有待解决的问题，制定反垄断法是有效方法。为了降低引资成本，需要把优惠政策与转变增长方式结合起来，对于我国鼓励投资的项目、地区和产业给予优惠，对节约用地、节约能源的项目，对产出大效益好的项目给予支持，严格禁止外商向中国转移高污染产业和投资项目。

第四节　推进“走出去”战略

对外开放不仅意味着要引进外国资金、技术和劳动力，即实行“引进来”的战略，还包括发展对外投资、技术和劳务输出，即实行“走出去”的战略。改革开放以来，我国生产力水平不断提高，综合国力明显增强，为实施“走出去”的战略奠定了良好的物质基础。1998 年，党的十五大就提出“鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资。更好地利用国内国外两个市场、两种资源”的新方针，实施“走出去”战略，使对外投资进入了一个新的阶段。

---

① 外商投资企业进出口额、进口额和出口额占全国的比重从 1995 年的 39.10%、47.66%和 31.51%上升到 2010 年的 53%、52.9%和 54.6%（根据中国商务部统计资料计算得出）。

加入世贸组织后，我国对外开放进入了新的阶段，为适应经济全球化和加入世贸组织的新形势，我国必须在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作与竞争，充分利用国际国内两个市场，拓展发展空间，以开放促改革促发展；既要积极引进国外资金、技术和设备，也要鼓励具备资金、技术、人员和管理等方面优势的企业，到海外进行投资，把资源优化配置扩展到国际国内两个市场，推进国内结构调整，拉动经济持续快速增长；既要积极吸收国际投资和跨国公司投资，也要大力支持和鼓励国内企业开展对外投资，从事境外生产、贸易、服务，带动商品、技术和劳务出口，形成一批我国自己的跨国企业和企业集团，培育一批在国际上享有知名度的著名品牌；利用我国劳动力资源丰富的优势，大力发展对外承包和劳务合作，加大开拓国际工程承包市场的力度。“走出去”就是要更加积极主动地参与经济全球化，更加广泛地开展同世界各国特别是广大发展中国家的经济技术交流合作，更好和更多地利用国外一切可能利用的市场和资源，以弥补国内资源的不足，扩大国际市场空间。“引进来”与“走出去”是对外开放的两个轮子，两个轮子同时转起来，有助于我们发挥优势，扬长避短，促进我国经济持续快速稳定发展。中共十六大报告又进一步明确提出，“坚持‘引进来’和‘走出去’相结合，全面提高对外开放的水平”，这是对外开放新阶段的重大举措，对于我国积极参与经济全球化，充分利用国内外两个市场，实现资源优化配置，全面提高对外开放水平，具有重要而深远的意义。

实施“走出去”战略后，我国境外投资从少到多，逐步扩大，已拥有一批具备一定技术经济实力、熟悉国际化经营管理和适应国际市场激烈竞争需要的企业，在“走出去”方面积累了许多宝贵经验。从“走出去”的实践看，对外经济合作呈现出以下特点：

第一，初步形成了全方位、宽领域的格局。对外经济合作业务遍及全世界近 200 个国家和地区，基本形成了“亚洲为主，发展非洲，拓展欧美、拉美和南太”的多元化市场格局；业务范围拓展到以工业制造、建筑、石油化工、资源开发、交通运输、水利电力、电子通信、商业服务、农业等行业为主，并涉及环境保护、航空航天以及医疗卫生、旅游餐饮、咨询服务等国民经济其他诸多领域。①

第二，投资方式多样化，层次渐次提高。我国对外投资由最初的货币投资、实物投资向跨国并购等方式扩展，并有越来越多的企业采取入股和股权置换等方式投资。企业到境外收购销售网络、许可证、技术专利、建立研发中心和工业园区的做法明显增多。②

第三，对外承包工程大型项目增加，劳务合作稳步发展。近年来，我国已经成为世界工程承包大国，在境外承揽许多大型总承包和交钥匙工程项目③，从事对外承包工程与劳务合作的企业 2 600 多家。通过对外承包工程带动了劳务输出，派到境外企业的工作人员、按供求双方签订劳务合作合同派出劳务人员不断增加。

---

① 据中国商务部统计，2009 年，中国对外直接投资净额 565.3 亿美元，较上年增长 1.1%。其中，非金融类对外直接投资 478 亿美元，同比增长 14.2%；金融类对外直接投资 87.3 亿美元。截至 2006 年底，我国累计非金融类对外直接投资 1 997.6 亿美元。

② 2009 年，我国企业跨国并购金额占对外投资总额的 34%，并购主要集中在资源、电信、家电、石化、纺织、汽车等领域。

③ 2010 年，我国对外承包工程完成营业额 922 亿美元，新签合同额 1 344 亿美元。截至 2006 年底，对外承包工程累计完成营业额 4 356 亿美元，签订合同额 6 994 亿美元（参见中国商务部 2010 年对外承包工程业务简明统计）。

第四，境外资源能源开发合作取得进展。我国对外投资领域涉及油气开发、矿产开发、信息传输、计算机服务和软件、加工制造、商贸旅游、农林牧渔、交通运输、劳务输出、医疗卫生和中介服务等各方面，项目运作良好，经济效益逐步显现。其中，境外资源开发成为投资热点，油气、紧缺矿产、木材等境外资源开发合作开始取得成效，带资承包有新的进展。我国已与30多个国家建立资源能源长期合作关系，与俄罗斯、哈萨克斯坦、沙特阿拉伯、苏丹、澳大利亚、印度尼西亚等国的大项目和中长期合作取得突破，在西欧、北非、南美、东南亚、中亚—俄罗斯四大海外战略区域建立了年产百万吨以上的原油生产基地；铁、铜、铝、铬、锌等矿种均在境外形成了一定的生产能力。

第五，涌现出一批跨国经营业绩较好的企业。近年来，我国有越来越多的企业进入世界500强，50多家企业进入世界最大225家国际承包商行列。研发能力强、拥有自主知识产权和核心技术的高端产业领域的制造企业，在“走出去”中逐步形成了国际品牌，提升了“中国制造”的品牌影响力和品牌价值。

当然，我国还处于“走出去”的起步阶段，需要政府在金融、财税、外汇、对外关系等多方面的支持，建立和完善政策促进体系，并加快立法进程，建立和完善制度保障体系、监管和调控体系、市场服务体系，推动“走出去”战略顺利实施。

第五节　对外开放与经济安全

随着我国对外开放日益扩大，参加经济全球化的程度加深，经济安全问题逐渐成为人们关注的焦点。

一、经济安全的内涵与表现

经济安全是与经济不安全即经济风险相对应的。在对外开放和参加经济全球化过程中，经济利益与风险从来就是并存的。当国际经济交往中经济风险上升到一定程度，使本国经济无法正常发展，根本经济利益受到损害或威胁，就意味着经济陷入不安全状态。与之相对应，所谓经济安全，即在国际经济交往中本国根本经济利益不受损害或威胁。

对外开放可能导致的国家经济安全问题主要表现在四个方面：

第一，当今的经济全球化是由跨国公司主导的。跨国公司在本质上是反对国家干预的。由于其实行全球化经营，要求在贸易、投资、金融等各个方面实现自由化，因此国家主权必定由于经济全球化而遭到削弱。尤其是作为弱势国家，在游戏规则的制定方面明显缺乏实力。

第二，在对外贸易方面，随着对外贸易规模扩大，贸易依存度上升，如果缺乏对外贸易主导权，世界经济波动就会传导到国内，使本国经济运行受到世界经济波动的影响，无法实现持续稳定发展。

第三，在利用外资方面，跨国并购是国际直接投资的主要方式，相对于发展中国家的大部分企业，跨国公司实力强大，并购操作经验也非常丰富，其中的许多并购，其意义已经超出了一般的商业经济范围，并影响产业安全和国家经济安全。跨国并购实质是跨国公

司为了培植核心竞争力在世界范围内寻找优质资产，因此，往往是跨国公司并购其他国家或地区的龙头企业。这样，一个国家或地区某产业的龙头企业易主，产业发展的主导权就会发生变化。如果涉及国民经济支柱产业和关系国民经济命脉的关键行业、主要领域，产业发展主导权的变化不仅影响产业安全，还可能使国家经济发展的主导权掌握在外国投资者即跨国公司手中，威胁到国家的经济安全。

第四，在金融领域，随着金融业对外开放和资本跨国流动规模扩大，一旦国际金融市场与货币市场发生剧烈波动，或出现资本项目逆差和国际收支恶化等情况，就可能触发金融安全问题。特别是跨国公司一般都依靠高能量的金融资本作为后盾，同时利用全球金融市场来规避或转移风险。而跨国公司这种自我利益导向型的风险转移，常常与民族国家的利益相冲突。因此，当跨国公司的资本战略与国家的金融战略发生冲突，就可能导致金融危机；如果和国家的产业战略发生冲突，就可能给国家带来潜在的产业风险；而如果跨国公司的总体战略和国家的经济战略发生矛盾，就可能导致国家整体经济危机。

第五，在产业安全方面，对外开放尤其是吸收外商直接投资，扩大了许多产业的规模，使我国成为世界制造中心；跨国公司开发了新的产业领域，一批新兴产业成长起来，改善了我国的产业结构；跨国公司参与我国市场竞争，带来新的技术、信息、管理知识和新的观念，通过外溢效应和扩散效应，提升了我国产业的国际竞争力，最终有利于增强产业安全。但是，也有一些产业外资企业或外国产品占据了主导地位，内资龙头企业被并购、被挤出市场，引发了人们对产业安全的担忧，并把产业安全上升到国家经济安全的高度。

其实，产业安全并不等于国家经济安全。在经济全球化时代，某些产业衰落、消失或转移到国外，某些产业控制权和主导权发生变化，是必然会出现的经济现象。一个国家要参加经济全球化、国际分工和国家竞争，不同国家企业之间、产业之间的分工和竞争就不可避免，一些缺乏优势的企业、产业衰退，另一些具有优势的企业、产业成长起来，是资源的优化配置。我们不能指望在经济全球化的条件下还建立无所不包的经济体系。

二、应对经济安全问题的原则与策略

经济安全问题既然是在对外开放和参加经济全球化过程中出现的问题，而对外开放和参加经济全球化是顺应国际生产力发展要求的战略措施，应对经济安全问题也只能以继续对外开放和深入参加经济全球化为前提，而不能因为对外开放可能产生经济安全问题，就简单排斥对外开放，在经济全球化进程中做旁观者，因噎废食。当对外开放和经济安全之间产生冲突、原有的开放具体政策和措施损害国家的根本经济利益时，对外开放应该服从国家的根本经济利益要求，做出调整。调整对外开放的措施和具体政策，不等于回归到闭关自守的状态，也不等于排斥对外开放，而是为了更好地在对外开放中维护国家根本经济利益。

为了在对外开放和深入参加经济全球化中维护国家经济安全，我国有必要采取以下对策：

(1) 坚持根据我国现有的经济发展状况和社会承受能力，循序渐进地推进贸易、投资、金融的自由化进程，把贸易、投资和金融自由化与有效监管结合起来。在国际经济贸

易谈判和制定双边、多边经济贸易规则中，继续保持独立自主性。重视运用多边规则合理保护国内产业的权益，坚持抵制进口产品的不公平竞争，根据世贸组织规则处理对外经贸纠纷。推动企业抗辩国外的反倾销、反补贴和保障措施调查，建立多层次、多渠道的应诉机制，维护我国企业的合法权益。建立和完善自己的技术标准体系，积极探讨冲破国外技术性贸易壁垒的新路子。

（2）培育企业自主创新能力，改变贸易增长方式，提高对外贸易水平，从贸易大国转变为贸易强国，增强对外贸易主导权。

对外贸易规模扩大和外贸依存度上升，并不必然导致经济安全问题。如果在对外贸易中拥有主导权，就可以有效降低世界经济波动带来的风险，分享更高的贸易利益。而要增强对外贸易的主动权，提升对国际贸易的影响力和控制力，关键在于提高我国企业和产品的国际竞争力。其核心是在发展对外经济贸易过程中，不能过分倚重比较优势，而应着力培植竞争优势，从主要依赖比较优势转向依靠竞争优势参与国际分工，实现从贸易大国向贸易强国的转变。

企业及产品在国际上的竞争优势来源于国家竞争优势。国家竞争优势表现为国家在某个或数个产业领域中的竞争优势，而产业竞争优势取决于四个关键因素：①

一是生产要素条件。生产要素分为初级生产要素和高级生产要素。初级生产要素包括天然资源、气候、地理位置、非技术工人和半技术工人等，这些要素是被动继承的，或仅需要简单的投资就能拥有。高级生产要素包括现代化通信的基础设施、知识、科学技术以及大学研究所等，它们是创造出来的。除了主要依赖自然资源的产业以及对技术要求不高或技术已经普及的产业，初级生产要素的重要性已经越来越低。初级生产要素的数量与素质是创造高级生产要素不能缺少的基础。但要想通过生产要素建立起产业的持久竞争优势，必须发展高级生产要素。政府、企业、行业协会和个人应共同对高级生产要素进行持续性的投资，促进其发展。

二是需求条件。国内市场的需求会刺激企业的技术改进和创新，是产业发展的动力，同时，内需的大小对企业能否形成规模经济有着重要的影响。即便是需求结构相似的国家，仍然存在着各自特有的需求特点。正是这些需求的差异才使产品或产业形成竞争优势。维护并保持差异化的需求条件是提升竞争优势的重要内容。

三是供应商及相关的支持产业。一个产业若要形成竞争优势，就不能缺少世界一流的供应商，而且供应商彼此之间必须维持紧密的合作关系。如果在国内的一定区域内能为某个产业聚集起健全而且具备国际竞争力的支持性产业，形成强大的产业集群，就有利于降低交易成本，改进激励方式，创造出信息、专业化制度、名声等集体财富，更能改善创新的条件，形成产业的竞争优势。

四是企业战略和同业竞争。企业的目标、战略和组织结构往往随产业和国情的差异而有所不同，各种差异条件的最佳组合便形成了国家竞争优势。来自国内竞争者的压力会使企业时刻拥有落后的忧患意识和赶超的欲望，是推动企业创新的动力。强劲的良性国内市场竞争和随之而来的长期竞争优势是外国竞争者无法复制的。

---

① 参见迈克尔·波特：《国家竞争优势》，北京，华夏出版社，2002。

上述四个关键因素不是相互独立的，而是相互依赖、相互强化的一个系统，每个要素的效果都建立在其他要素的配合之上。

在培植竞争优势的基础上，对外经济贸易的发展才能不仅表现为量的扩张，而且表现为质的改进；才能不仅在贸易总量上名列世界前茅，而且有一批产品在国际上具有显著的竞争力；才能在一些产品、一些产业上具有绝对优势，尤其是在一些代表当代生产与技术水平的产业上具有领先优势。

（3）提高利用外资的质量和水平，把积极合理有效地吸收外资与改善外资监管结合起来，调整外资产业政策，防范外资并购造成市场垄断。

在调整外商直接投资产业政策中，对于涉及我国国民经济命脉的主要行业和关键领域，涉及国家安全的行业（战略物资的储备体系、重要的军事工业等）、自然垄断行业、重要的公共产品生产经营领域，应该保持国有经济的控制力，禁止外商独资和控股。对于国民经济支柱产业、高新技术产业中主要门类的骨干企业，外资控股会降低我国自主的经济控制力，丧失国民经济主导权，甚至影响国家安全，应该限制外资并购和控股。对于支柱产业和高新技术产业非主要门类中的非骨干企业，外商投资有利于促进竞争，改进效率，又不会威胁国民经济的主导权，对于外资并购、控股不设置鼓励或限制政策。对于一般竞争性领域，有的是我国缺乏国际竞争优势而且产业全球化程度较高的产业，利用外商投资可以获得更多发展机会，应该鼓励外商控股或独资经营；有的则是我国暂时缺乏国际竞争优势的幼稚产业，产业全球化程度不高，则应实行适当保护，限制外商并购、控股我国的骨干企业和独资经营；有的是我国具有竞争优势的产业，外资并购带给我国的收益大于危害，则应允许外资并购。

继续完善外资并购的审查机制，建立反垄断法律体系，防止跨国公司并购我国骨干企业后形成垄断。在外资并购中的反垄断审查制度起码应包括三项制度：外资并购的反垄断申报制度、外资并购的反垄断听证制度和外资并购的反垄断审查制度。在外资并购的审查标准方面，采纳综合审查标准，即应包括竞争政策、产业政策和经济效率的因素，使之既能通过外资并购的方式引进外国资金、技术和管理等跨国公司的所有权，又能防止跨国公司在国内市场上形成垄断，促进国内相关产业的有效竞争，并防止保护落后。

建立关键产业的政府扶持体系。在市场机制下，企业之间的并购和资产重组是正常的商业活动，跨国公司并购我国企业也属正常现象。但是，考虑到关键行业和主要领域的国有企业在整个国民经济的重要地位和作用，以及一些国有骨干企业在长期发展中积累了巨额债务、冗员包袱、经营机制僵化，缺乏应对激烈国际竞争的能力，单纯靠自身力量无法取得国际竞争的优势，中央政府有必要给予适当保护，建立面向关键行业和主要经济领域国有骨干企业的政府扶持体系，进一步化解企业的负债，加大技术改造和技术研发投入，提升骨干企业的竞争力。①

（4）完善金融市场监管，防范金融风险。

完善金融市场信息披露制度，改革人民币汇率形成机制，适度加大人民币汇率浮动区间，完善有管理的浮动汇率制；把握金融领域对外开放的主动权，审慎开放资本账户；完

① 国务院于2006年2月出台的《关于振兴装备制造业的若干意见》就属于关键产业的政府扶持政策。

善金融管理制度，提高管理的透明度，加强金融信息的披露制度建设；密切关注国际资本市场动向，加强对国际游资的监控；健全金融风险预警系统，提高对金融市场的预警能力；建立完善的金融风险防范机制；积极参与国际货币金融制度改革，谋求建立能够抑制投机、防范危机、稳定和权责对称的国际金融体系。

参考文献

[1] 毛泽东. 建国以来毛泽东文稿（第一册）. 北京：中央文献出版社，1987

[2] 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. 北京：人民出版社，1993

[3] 江泽民. 关于经济全球化问题. 见江泽民. 论社会主义市场经济. 北京：中央文献出版社，1996

[4] 石广生主编. 中国加入世界贸易组织知识读本. 北京：人民出版社，2002

[5] 联合国贸易与发展会议. 世界投资报告（2001 年）. 北京：中国财政经济出版社，2002

[6] 刘明康. 2000—2001 国际金融报告. 北京：经济科学出版社，2001

[7] 程漱兰等. 世界银行发展报告 20 年回顾（1978—1997）. 北京：中国经济出版社，1999

[8] 卫兴华，张宇. 社会主义经济理论. 北京：高等教育出版社，2007

第十七章

对外贸易

20世纪80年代以来，随着中国逐步施行对外开放的政策，中国的对外贸易进入了一个高速增长的阶段，对外贸易的年均增长率远远高于国内生产总值（GDP）的年均增长率，对外贸易已成为拉动中国经济高速增长的主要动力之一，2001年11月，中国正式成为世界贸易组织的成员，这对我国对外贸易的进一步发展有着极其深远的影响。

第一节　中国对外贸易概述

自1978年改革开放以来，我国的对外贸易迅速发展，对推动整个经济的持续、快速增长起着日益重要的作用，我国经济越来越多地融入到世界经济中。从1980年到2010年，中国的GDP从4 517.8亿元增加到397 983亿元，而贸易总额从381.4亿美元增加到29 727.6亿美元，增加了77倍。对外贸易在国民经济中的地位提高到促进国家发展的重要战略位置。

一、对外贸易规模不断扩大

中华人民共和国成立以来，中国出口贸易发展大体经历了四个阶段。第一阶段是20世纪50年代。由于中国经济基础薄弱，又受到西方国家的封锁，中国出口额很小，每年只有数亿美元。后来，在发展对苏联和东欧等社会主义国家贸易的基础上，出口额逐年增长，到1959年达到22.6亿美元，9年间每年平均增长17%。第二阶段是20世纪60年代到20世纪70年代初期。这期间，中苏关系破裂，中国对苏联、东欧国家贸易急剧缩减，与欧美和亚洲、非洲、拉丁美洲等第三世界国家的贸易渠道尚未开通，中国对外贸易进入了徘徊的局面，1971年出口额只有26.4亿美元，12年间每年平均仅增长1.3%。第三阶

段是1972—1978年。这期间，由于中国石油工业的崛起和打开了与西方发达国家及与第三世界国家发展贸易的大门，出口额有了较大的增长。1978年达97.5亿美元，7年间每年平均增长20.5%。第四阶段是1979年以来中国实行改革开放政策的新时期。这期间，中国出口规模迅速扩大，1979年出口额突破100亿美元，2001年出口额达到2 661亿美元，2010年达到15 779.3亿美元，比1978年增长了163倍。有关中国2006—2010年的货物进出口额见表17—1。

表17—1　　2006—2010年货物进出口额　　单位：亿美元

年份	2006	2007	2008	2009	2010
货物进出口总额	17 606.9	21 738.4	25 616.4	22 072.6	29 727.6
出口总额	9 690.8	12 180.2	14 285.5	12 016.6	15 779.3
进口总额	7 916.1	9 558.2	11 330.9	10 056	13 948.3
进出口差额	1 774.7	2 622	2 954.6	1 960.6	1 831.0

资料来源：中国商务部。

中华人民共和国成立以来，中国进口贸易大体上与出口贸易平衡发展。20世纪50年代进口高速增长。1950年中国进口额只有5.8亿美元，1959年达到21.2亿美元，9年间年平均递增15.8%。20世纪60年代至20世纪70年代初，进口额徘徊在20亿美元上下。1960—1971年间进口额年均增长0.3%。1972—1978年，进口高速增长。1978年进口额达108.9亿美元，7年间年平均递增25.6%。改革开放以来，进口规模越来越大，1980年达到195.5亿美元，2000年突破2 435亿美元，2010年进口额达到13 948.3亿美元，比1978年增长了128倍。图17—1显示了我国2000—2010年进出口贸易额。

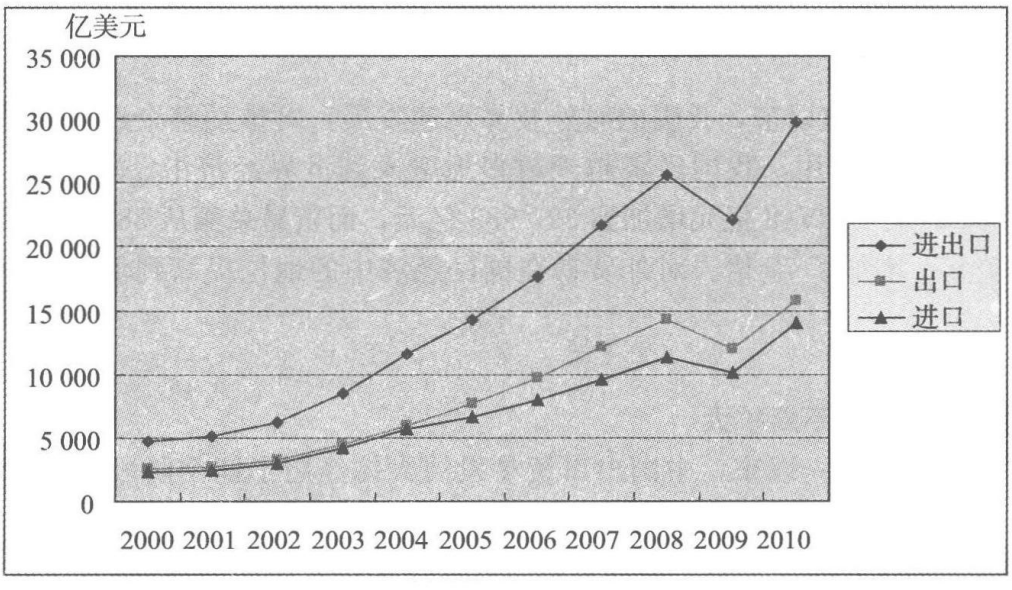


图17—1　2000—2010年中国进出口贸易额

中国在世界贸易中的地位不断提高，进出口额占世界贸易的比重日益增大，1978年中国在世界贸易排名中居第32位，2009年我国成为世界第一大出口国和第二大进口国。

中国出口在世界出口总值中的比重上升到9.6%，进口比重上升到7.9%。

二、进出口商品结构不断改善

随着中国工业化程度的提高，出口商品结构不断改善，工业制成品出口所占比重逐渐超过初级产品，高附加值产品出口比重上升。20世纪50年代，中国出口商品以农副产品为主，其占出口总额的比重平均为42.2%；20世纪60年代，轻纺工业发展较快，其产品占出口总额的比重平均为45%；20世纪70年代重工业的发展使其产品出口额占出口总额的比重由20世纪60年代末的21.4%上升到70年代的31.9%。20世纪80年代，中国在巩固发展轻纺产品出口的同时，大力发展机电产品出口，出口商品结构进一步改善，工业制成品出口比重达到80%，其中机电产品和纺织品及服装占出口总额的比重分别上升到15.8%和25%。20世纪90年代以后，出口产品高附加值和多元化取得重大进展，工业品出口的比重由1990年的74.4%上升到2009年的94.8%。

中国进口商品的结构一直以工业制成品为主，但其结构也发生了变化。20世纪50年代，中国主要进口生产资料，包括设备和原材料，其占进口总额的比重高达92%，这对推动工农业生产起了重大作用。20世纪60年代，由于自然灾害影响，农业歉收，中国开始大量进口粮食、棉花和食糖等生活资料。前期，生活资料进口约占进口总额的40%，对保障供给、解决人民生活需要起了重要补充作用。20世纪60年代后期及20世纪70年代，生活资料进口比重基本上维持在20%左右。改革开放使中国经济迅速发展，对原材料和机械设备的需求不断扩大，进口相应增长，工业制成品进口增长加快。1980年工业制成品进口比重为65.2%，1983年提高到72.8%，1984年后，一直保持在80%以上。20世纪90年代以后，工业品进口有所下降，工业品进口的比重由1990年的81.6%下降到2009年的71.2%。总体来看，大量机电产品的进口加快了中国企业技术改造的步伐，促进了中国产业结构的升级。

三、国际贸易市场向多元化发展

新中国成立初期，由于帝国主义对新中国的经济封锁，中国对外贸易（以中国大陆为统计口径，下同）主要是与社会主义国家进行，20世纪50年代初与中国开展贸易往来的国家和地区有60多个，随着中国对外经济关系的改善，中国对外贸易伙伴不断增加，到1980年与中国开展贸易往来的国家和地区上升到180个左右，到1998年，中国已与世界227个国家和地区建立了贸易关系，逐步形成了以日本、中国香港、欧盟、美国为主，周边国家和地区为辅的贸易市场格局。

目前中国已与大多数国家和地区建立起稳定的经贸关系，1980年，中国对其出口在1亿美元以上的国家和地区有19个，从其进口在1亿美元以上的国家和地区有29个，1989年，分别增加到37个和47个，到1998年分别上升到75个和50个。随着贸易国别的增加，各贸易伙伴的位次也发生了新的变化。到2009年中国对其出口额最多的前十位贸易伙伴依次为：欧盟、美国、中国香港、东盟、日本、韩国、印度、澳大利亚、中国台湾、俄罗斯，对这10个国家和地区的出口额合计占中国出口贸易总额的80.7%。中国从其进口额最多的前十位贸易伙伴依次为：日本、欧盟、东盟、韩国、中国台湾、美国、澳大利

亚、巴西、沙特阿拉伯、俄罗斯，从这10个国家和地区的进口额合计占中国进口贸易总额的73.9%。

四、灵活多样的贸易方式拓展了对外贸易领域

在发展对外贸易的过程中，20世纪50年代，中国主要和苏联及东欧国家发展政府协议记账贸易。改革开放以来，随着对西方国家和第三世界国家贸易的发展，在大力开展一般贸易的基础上，中国又发展了来料加工、来件加工、来图（样）加工的出口贸易及补偿贸易。1980年一般贸易占中国贸易总额的94.3%，加工贸易只占4.4%。到2010年中国加工贸易进出口额高达11 577.3亿美元，占进出口总额的比重达83%，超过了一般贸易的进出口额，成为中国目前最主要的对外贸易方式。同时，边境小额贸易也得到较快发展，贸易额从1980年的0.12亿美元增加到2010年的13 948.3亿美元。目前，中国已形成了一般贸易、来料加工装配贸易、进料加工贸易、边境小额贸易争相发展，多种贸易方式共同推动对外贸易不断扩大的局面。

第二节　中国对外贸易体制与政策

一、中国对外贸易体制

对外贸易体制是指对外贸易的组织形式、机构设置、管理权限、经营分工和利益分配等方面的制度。它是经济体制的重要组成部分，同国民经济体制的其他组成部分有着密切的关系。

外贸体制要随着经济条件的变化做出相应的调整和改革，以适应形势发展的要求，更好地发挥对外贸易对国民经济的重要促进作用。

党的十一届三中全会后，我国进入了一个新的历史发展阶段，原有的国民经济体制和外贸体制已经不能适应新的形势。随着经济体制措施的逐步出台，外贸体制也陆续展开，从放权、让利、分散，到推行外贸承包制和放开经营，以及1994年以来按照社会主义市场经济体制的要求逐步建立对外经济贸易新体制，取得了突破性的进展。我国外贸体制改革的目标是建立符合社会主义市场经济体制和国际贸易规范的新体制。

（一）逐步建立以间接手段为主的外贸宏观调控体系

（1）不断强化经济调控手段，其中包括：改革汇率制度，强化外贸企业自负盈亏机制，逐步降低关税，清理非法定减免关税，完善出口退税制度；实行有利于外贸出口发展的信贷政策；设立出口商品发展基金和风险基金；国家成立进出口银行，对资本货物出口提供信贷支持，对出口贸易提供风险担保。

（2）对外贸易逐步走向法制化轨道。1994年7月1日，《中华人民共和国对外贸易法》正式颁布实施，标志着中国对外贸易管理与经营走上了法制化轨道。1997年3月25日，在《对外贸易法》基础上又颁布了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》，标志着中国正式建立起与国际通行规则接轨的反倾销反补贴机制。其他相关的配套法规和细则，也在陆续颁布和施行。

（3）外贸管理体制得到了进一步改革。中国外贸管理体制改革的重要内容之一就是取

消指令性计划，对部分限制进出口的商品实行配额和许可证管理。随着出口指令性计划的取消，国家进一步改革了进出口商品经营办法，大量减少主动配额和许可证管理进出口商品品种。目前，出口管理实行统一联合经营的商品为 11 种、60 个税号。进口实行许可证管理的商品为 35 种、376 个税号。对配额许可证商品按效益、公开、公正和公平竞争的原则，实行配额有偿招标、拍卖或规则化分配。

（二）外贸经营体制转变

赋予更多有条件的国有生产企业、商业物资企业、科研院所等各类经济实体以外贸经营权，形成了贸工、贸农、贸技、贸商等各部门相结合，外经贸企业、生产企业、商业物资企业、科研院所和外商等共同参与外经贸经营的新格局。目前，全国共有各类外经贸企业 23 000 多家。从 1999 年 1 月 1 日起凡符合《关于赋予私营生产企业和科研院所进出口经营权的暂行规定》的私营生产企业和科研院所可从事进出口贸易，并享受与国有企业和科研院所同等待遇。1996 年 9 月 30 日外经贸部发布《关于设立中外合资对外贸易公司试点暂行办法》，在上海浦东新区和深圳经济特区试办中外合资外贸公司。

扩大生产企业外贸经营权登记备案制范围，并通过试点逐步过渡到完全的登记备案制。为了稳步实行外贸经营从审批制向登记制过渡，在 1997 年对 5 个经济特区的生产企业外贸经营权实行自动登记试点的基础上，1998 年对 1 000 家大型国有工业企业实行了登记备案制。

大力推行外贸代理制，加快实现外贸经营方式从传统的收购制向服务型的代理制转变。推行外贸代理制的重点是鼓励外贸公司代理出口机电产品和代理广大中小生产企业的产品。代理制的实行可以引导外贸企业和生产企业发挥各自优势，有利于提高外贸出口整体效益。

（三）建立健全外贸协调服务机制

加强社会中介机构建设。改进商会职能，加强商会领导机构，进行民主选举会长的试点；完善社会监督和服务体系，进一步发挥学会、协会的信息服务功能；建立必要的法律、会计、审计事务所，为企业提供服务，并对企业经营进行社会监督。加强外经贸信息网络建设，通过国际互联网向全世界输送广交会的有关信息，使电脑网络化技术在外贸领域得到进一步推广。

（四）完善贸易促进措施

每年春秋两季举办的中国出口商品交易会，是中国外经贸企业联系国外客商的一条重要贸易渠道。与此同时，各种区域性的小型交易会，如华东出口商品交易会、天津出口商品交易会、大连出口商品交易会、昆明出口商品交易会以及各种地方性的对外经贸洽谈会，在中国对外经贸交往和促进企业出口中也发挥着越来越重要的作用。

为推动市场多元化战略的实施，中国政府非常重视在境外举办各种宣传中国出口商品的展览会，并在有条件的地区组建贸易中心和分拨中心。外经贸部已陆续在非洲东西南北中 5 个地区的 10 个国家设立了中国投资开发贸易中心，为国内企业开拓对非洲贸易、投资建厂及工程承包牵线搭桥。其中，设在埃及、几内亚、喀麦隆、尼日利亚、马里、加蓬和科特迪瓦等地的 7 个中心已经开业。

改革开放以来中国对外贸易体制发生的根本变化，使中国在参与世界经贸活动中掌握

了更大的主动权，为中国对外经济贸易在新世纪继续持续、快速、健康发展打下了良好基础。

二、中国对外贸易政策

在当今世界经济中，一国的对外贸易政策在该国的经济增长和经济发展中起着重要作用。它是一国总的经济政策的组成部分，是为该国经济基础和对外贸易政策服务的。各国的对外贸易政策因各自的经济体制、经济发展水平及其产品在国际市场上的竞争能力而有所不同，并且随着其经济实力的变化而不断变化。

中国的对外贸易政策从新中国成立至今，大致经历了两个大的发展阶段：第一阶段是新中国成立到1978年，根据当时的国内外条件，我国执行的是国家管制的封闭型保护贸易政策。这种封闭型保护贸易政策对于当时的排除“禁运”、“封锁”，顶住外国的经济压力起过积极的作用，但同时也带来许多副作用。第二阶段从1978年十一届三中全会开始，随着中国实施改革开放，我国调整外贸政策，转变为国家统治下的开放型保护贸易政策。目前，我国已经成为WTO的正式成员国，我国经济将在更高的程度和更大的范围内融入世界贸易体系，外贸政策也将更趋于开放、自由。

我国的对外贸易政策体系主要由以下三部分组成：进出口管理政策、外汇管理政策和海关管理政策。

进出口管理是指以国家法律、法令和政策规定为依据，从国家的宏观经济利益以及对内和对外政策需要出发，对进出口贸易活动实施领导、控制和调节，它是当代国际贸易中的普遍现象。我国的进出口管理，是国家通过制定有关法律、法规，运用经济手段和采取必要的行政手段进行的，是我国对外贸易方针政策的实施和体现。我国的进出口管理政策，随着国内外形势的发展和变化，不断地发展、完善。我国的进出口管理政策由对外贸易经营的管理政策、进出口许可证、进出口货物配额管理政策、进出口商品检验管理政策、进出口信贷政策以及出口货物退税政策等六部分构成。

外汇管理是国家对外汇活动进行政府干预的行为。目前，世界上大多数国家均实行不同形式、不同程度的外汇管理。外汇管理的含义是，国家指定或授权某个机构对本国境内的一切外汇活动实行管理，即通过政府颁布的有关法律，规范、约束外汇活动的政府行为。这里的外汇活动主要指外汇的收入、外汇的支出、外汇的移动与进出境、外汇的买卖、外汇市场的活动及汇率的调整与制定。一个国家实行外汇管理的主要目的是维护国际收支平衡，促进国内经济稳定、持续发展，维护本币的稳定与本币在国内市场的地位。外汇管理的对象与范围一般指“居民”，即居住在本国的本国法人与自然人，也包括居住在本国的外国企业与外国人，一般不含外国政府设置在本国的领事馆和联合国国际机构设置在本国的机构和人员。

我国自新中国成立后就确立了自己的外汇管理政策，改革开放之后对这一制度又不断地进行改革与调整，并将原有的计划经济下的汇率机制逐步转向以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制。

海关是一个国家通过法律、法规对进出口过境的货物、运输工具、货币、金银、证券及旅客行李进行监督检查、征收关税并执行查禁走私任务的国家行政管理机关。它代表国

家行使监督管理职权，是建立在一定经济基础之上的上层建筑。海关的基本职能是：进出关境监管，征收关税和其他税、费，稽查走私，编制海关统计，办理其他海关业务。海关通过这些职能的履行，达到实施国家法律，维护进出关境秩序，保护国家税收，打击违法犯罪行为，保证国家利益的目的。因此，海关管理也是中国货物进出口管理环节中的重要组成部分。

三、加入世界贸易组织对中国对外贸易的影响

在中国改革开放和积极发展对外贸易的历史进程中，加入世界贸易组织问题已经变为加快中国经济的快速发展和加快与世界经济融合，加快中国对外贸易，建立一套适应社会主义市场经济和国际贸易规范的经济体制和贸易体制，因为中国开放型经济必须符合国际通行的规则。具体说，就是要按照世界贸易组织所制定的一系列规则来建设与完善中国的经济体制和贸易体制，这样中国才能与世界接轨。

（一）对中国出口贸易发展的积极影响

1. 可以迅速扩大中国的出口规模

改革开放以来，虽然中国的出口贸易发展很快，但与发达国家以及部分新兴工业化国家和地区相比还是比较落后的。近几年来，西方国家在无条件最惠国待遇、歧视性的数量限制、不合理的反倾销措施、政府之间贸易争端的磋商调解上，对中国一直实施不公平的贸易政策。中国成为世界贸易组织的成员后，就可以用其规则保护我们的权利和公平贸易的机会，大大改善中国发展出口贸易的条件，迅速扩大出口规模，改善出口贸易的产品及结构，成为名副其实的出口强国。

2. 有助于实现出口市场多元化

中国现有的出口市场过于狭窄，集中在西方发达国家和中国港、澳、台地区，这种相对集中的局面使中国出口贸易的发展受到制约并承担着较大的风险。周边各国加入世界贸易组织后，将享受与各成员的同等权利，加强与各成员国的经济贸易联系，并获得世界市场变动的信息和其他成员国的贸易政策、法规、贸易统计资料，从而掌握其他成员国的市场动向，有利于出口贸易向更加广泛的地区发展，特别是向亚洲、非洲、拉丁美洲等广大发展中国家发展，进一步实现出口市场多元化。

3. 有助于进一步优化出口商品结构

中国在“八五”期间已基本完成出口商品结构由以初级产品为主向以工业制成品为主的转变，但中国目前的工业制成品中，绝大部分是粗加工的轻纺织产品和一般机电产品，而精加工和高科技产品所占比重很少。所以在今后，中国商品战略目标是进一步优化出口商品结构，努力使粗加工制成品向精加工制成品转变，在继续发展传统出口商品的基础上，大力增加机电产品、轻纺产品和高科技产品的出口。中国加入世界贸易组织以后，根据其贸易自由化的原则，西方国家将逐步削弱其关税壁垒和非关税壁垒，消除各种歧视待遇，为中国制成品出口创造更有利的条件。另外，世界贸易组织将知识产权与服务贸易进一步纳入其自由贸易化范畴，为中国技术贸易和高科技产品出口也提供了良好的条件。

4. 有利于提高中国出口贸易的经济效益

加入世界贸易组织可以使中国出口商品享受进口国较低的进口关税或优惠关税，因此

既提高了中国出口商品的对外竞争能力，又可以由此而适当地提高出口售价，提高出口贸易的经济效益。

（二）对中国进口贸易的影响

1. 可以适度扩大进口规模

中国加入世界贸易组织后，必须在进口体制上予以改革，大幅度降低关税及削减非关税壁垒。中国的进口指定性计划、进口替代已经取消，进口许可证、进口审批等则大幅度削减，这些都为外国商品进入中国国内市场提供了良好的条件，从而必将进一步扩大中国的进口规模。

2. 对中国进口商品构成与市场构成的影响

由于加入世界贸易组织会提高中国市场准入的程度，因此进口资本密集型与技术密集型的产品，特别是机电产品的比重将由此提高。这样，对国内技术水平比较落后的同行业必然带来一定程度的冲击。在市场结构中，世界贸易组织的多边贸易体制也有利于进口市场多元化，有利于中国引进技术、扩大进口重要材料和对其他物资的市场选择。

3. 对进出口商品价格的影响

长期以来，中国在进出口商品价格上采取“内外有别、分别作价”的办法，用行政手段割裂开与国内市场价格的关系。为此国家动用中央财政，大量实施出口补贴，严重扭曲了价格信号。加入世界贸易组织后，中国将全部取消这种补贴，使国内市场价格与国际市场价格逐步趋同。原来低于国际市场价格水平的能源、交通、房地产、农产品、轻纺品价格在价格规律的作用下将相应上涨，而原来高于国际市场价格水平的高档消费品、家用电器、科技产品、黑色及有色金属价格将逐步下降。今后，中国将通过海关关税税率、金融市场利率和人民币兑外币汇率等经济杠杆和法律手段保护国内市场与民族经济，而逐步放弃过去的进口行政干预。

第三节　中美经贸关系

美国是当今世界上首屈一指的经贸大国，是经济和军事实力最强的超级大国。第二次世界大战后半个多世纪以来，美国的进出口贸易在世界贸易中的比重一直位居世界之首，近20年来，其出口一直占世界出口总额的11%～12%左右，而进口则基本稳定在15%左右。一方面，对于欧盟和包括中国在内的亚太地区而言，与美国都有着极为密切的贸易依存关系，美国的对外贸易对这些国家以及整个世界的经济具有举足轻重的影响；另一方面，战后，美国的外贸依存度呈不断上升的趋势，对外贸易在美国经济中的作用越来越重要，它为美国提供了广阔的市场空间以及劳动力等资源要素，带动了美国的就业。

一、中美经贸关系的现状

中美两国虽然在经济发展水平上存在着巨大的差异，在历史文化传统以及人文环境等方面也有着很大不同，但两国仍然有着广泛的合作基础。自从1979年1月中美正式建交以来，随着中美两国经贸关系的发展，虽然摩擦不断，却取得了巨大的成就，双边

贸易额迅速增加，尤其从1993年以来，中美贸易进入了新的阶段，当年贸易额突破200亿美元达276.5亿美元，与1992年的174.9亿美元相比增长了58.1%，且中方贸易开始呈现顺差，顺差额不断扩大。2009年，中国和美国双边贸易总额为2 990.5亿美元。在美国前十大贸易伙伴中，中美贸易是唯一较之于2001年同期实现增长的双边贸易，美国成为中国的第一大贸易伙伴、第一大出口市场和第一大出口来源国。中国则成为美国第二大贸易伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源国。表17—2是2002—2009年中美双边贸易统计。

表17—2　　2002—2009年中美双边贸易统计　　单位：亿美元

年份	中国对美国进口额	中国对美国出口额	进出口差额
2002	272.61	700.50	427.89
2003	339.44	926.26	586.82
2004	447.48	1 251.49	804.01
2005	487.41	1 631.80	1 144.39
2006	593.14	2 038.01	1 444.87
2007	695.48	2 331.69	1 636.21
2008	815.86	2 528.44	1 712.58
2009	777.55	2 212.95	1 435.4

资料来源：UN comtrade database。

二、中美经贸关系的特点

（一）贸易商品结构互补性强

中美两国之间之所以有着巨大的贸易空间和广阔的市场，其根本原因就在于由于资源条件、产业结构、经济结构及消费水平的差异而导致的经济互补性，主要表现在三个方面：第一，两国的资源结构具有互补性，中国拥有丰富的自然资源和劳动力资源，而美国在技术、资本、技能以及管理等软要素上具有优势；第二，两国在产业结构上具有互补性，改革开放以来，中国一直致力于发展农业、水利、能源、交通和信息等重要部门，重点加强机械、电子、石油化工、建筑业以及汽车业的振兴，这些都是美国极具竞争优势的产业，另外，中国入世之后，产业机构调整的力度将会进一步加大，服务业将更加面向世界，而美国是世界上的服务业强国，中美在上述产业将有美好的发展前景；第三，两国在市场结构上具有互补性，中国是世界上最大的发展中国家，具有极大的潜在市场，美国是世界上最大的发达国家，其过剩的生产能力要求寻找更广阔的市场发展机会，中国的市场是西方发达国家争夺的重要场所，中国重视与美国的经贸关系，同时，美国也从来不敢轻视与中国的贸易和经济往来。

（二）加工贸易和转口贸易是贸易的主要形式

中美两国贸易形势变化的分水岭是20世纪80年代，在这之前，一般贸易占中美贸易的80%，而此后，随着中国对外开放的步伐不断加快，程度不断加深，大量的外商投资企

业进入中国，外商的出口份额在中国总出口额中的比重迅速上升，加工贸易转而成为中美贸易的主要方式。加工贸易本身的主要特点决定了过多的加工贸易会导致中国企业利润下降，企业所能够赚取的只是少量的加工费，而大笔利润却被“贴牌”的外国公司赚走。因此，即使有很大的贸易量，中国企业能够获得的利润却很少，更多的贸易利益被美国获得。中国对美国的出口模式必须改变，必须创出自己的品牌，否则中国的贸易条件将十分不利。

三、入世后中美经贸关系的发展

（一）入世促进了中美经贸关系发展

中国入世，中美两国的经贸领域进一步扩大，经贸合作也随之加强，世界上不同类型国家中两个最大的市场——中国和美国，更进一步地融合和开放，中美经贸关系也随着双边协定的生效和各项承诺兑现而向更加深远和广泛的领域发展，中美关系对双方以及整个世界产生了更加重大的影响。

互补性是由中美双方经济结构和社会结构的差异而形成的，中国入世以后，在相当长的一段时间里，这种互补性还将继续，双方贸易与合作的基础仍然存在。在此前提下，中国的入世为中美之间更广泛地开展合作创造了更加有利的条件。

首先，中国的入世使中美双边贸易进一步扩大。从中国出口看，中国入世以及中美两国之间永久性正常贸易关系确立，美国对中国单边歧视性限制措施将被取消，反倾销以及纺织品配额已最终取消，这些将极大地促进中国诸如食品、纺织品、家电、一些农产品等传统产品向美国出口。

其次，中美贸易领域更加广泛地扩大到服务市场。中国服务业发展水平相对滞后，而且增长很慢，其中很大一部分原因是中国政府通过限制外商参与和外资介入的手段保护国内的服务企业，美国是世界上服务业最发达的国家之一，在服务贸易领域因中国的单方面限制而受到的影响很大。中国加入 WTO 以后，承诺开放的市场主要就是服务业，如银行、证券、保险等金融服务业，通信，影视娱乐业，交通运输服务业等几乎全部的服务领域。这样，中美之间服务贸易仅限于劳务输出和旅游等优先领域的局面将被彻底打破，美国的服务企业将会更多地进入中国市场，中美之间在服务领域的合作前景将十分广泛。

再次，中美之间的技术贸易会得到长足的发展。当前的世界是信息化的世界，在中国的经济发展进程中，信息化建设已经明显占到十分重要的位置，以信息化推动工业化的战略方针要求中国必须首先加强信息化建设，提高信息技术水平。在信息市场方面，中国具有其他国家无法比拟的巨大市场潜力，而美国新经济的核心就是高技术的普及和应用，尤其是信息技术的迅猛发展，使美国成为世界上信息技术最发达的国家，按照 WTO《信息技术协定》的有关规定，中国入世后将降低其软件产品的进口关税，这为美国信息技术产品进入中国搭起了顺畅的桥梁。

（二）中美双方经贸摩擦的重点领域

中国和美国是两种不同社会制度和政治体制的国家，有着不同的文化历史背景，双方业已存在的矛盾和争端仍将继续，新的冲突还有可能出现。随着两国间贸易与合作的加

深，经济摩擦也会更加频繁和复杂。

第一，中美间的产业或产品的贸易摩擦。农产品和纺织品是我国出口的主要商品，同时也是引起贸易摩擦最多的商品。在农产品方面，中国是美国农产品的第五大出口国和第四大进口市场，农产品贸易是中美双方贸易的重要组成部分，入世将使中美双方农产品贸易额大幅增加，但同时贸易摩擦也将是今后一段时间内尤其应该关注的问题。在纺织品方面，美国多年来一直对我国出口的纺织品实行严格的配额管制，随着中国对美国纺织品出口的不断上升，美国对从中国进口的纺织品的管制也更加严格，中美纺织品争端很难避免。

第二，中美由于贸易不平衡所引发的摩擦。长期以来，中美之间的贸易一直呈现中国顺差，美国逆差，这种贸易的不平衡使中美之间的贸易战经常发生。中国入世后，将会使美国大量资本密集型和技术密集型高附加值的商品进入中国，而且，从中美所达成的入世双边协议看，中国在贸易领域所做出的让步要远远大于美国对中国所做出的让步，其结果极可能导致美国对中国出口的增加要超过中国对美国出口的增加。这种转变很可能引起贸易摩擦的加剧。

第三，中美之间技术性贸易的摩擦。技术性贸易摩擦是指由技术性贸易壁垒引发的摩擦。中国仍属于发展中国家，技术上与发达国家仍有差距，因此，技术性贸易摩擦已成为中美贸易摩擦的主要内容之一。

第四，中美间的制度摩擦。制度摩擦是由于双方制度的不协调所引起的摩擦。中国正处在制度的大幅度调整时期，而发达国家正处在从工业化向信息化转变的时期，而以美国为代表的发达国家正处在从工业化向信息化转变的时期，中美之间在对外贸易上的标准不同，这种制度上的差异必将引起中美之间越来越频繁的制度性摩擦。

中国入世以后，中美经贸摩擦出现了一些新的特点：

从摩擦主导方来看，一般都是美国挑起摩擦，中国进行应对。

从诱因上看，中美贸易失衡是美国一再强调的最根本原因。最初双方的焦点仅停留在贸易领域。随着中美贸易顺差越来越大，美国又以“公平贸易”、“遵守规则”等为借口，转向了对中国贸易政策改变方面的诉求，导致双方的经贸摩擦超越了最初的贸易领域，而上升到宏观经济层面和制度协调层面，如人民币汇率、知识产权、劳工标准、社会责任、出口管理、税收改革、透明度等。

争端领域也由货物贸易向服务贸易扩展。在限制中国具有竞争优势的劳动密集型产品的同时，美国越来越关注中国金融、保险、电信、工程等服务行业。

从解决方式上看，美国由侧重双边解决转向双边与多边解决并举的方式。

从制约因素上看，除经济因素外，政治因素在中美经贸摩擦中也发挥着一定的作用，众多利益相关共同体和利害对立体纷纷出现。

四、中美经贸关系存在的主要问题

从政治方面看，政治问题经济化、经济问题政治化是中美经贸发展的主要问题。美国对外贸易政策的制定主要取决于国会与以总统为首的政府之间的权力分配与制衡，美国总统虽然对贸易政策制定拥有很大的权力，但为了防止总统出于非贸易和个人私利而牺牲美

国的国家利益或向其他国家妥协，国会通过其他政府部门的权力和规定对总统授权的期限等方法来限制不断膨胀的总统权限，总统必须在贸易立法所确定的指导方针基础上对贸易政策的制定进行决策。

从经济方面看，双边经贸关系问题主要涉及：对中国产品的反倾销问题、贸易平衡问题、出口管制问题和纺织品贸易问题等。尤其受金融危机冲击，美国经济迅速下滑，失业率上升，贸易摩擦加剧，美国贸易保护主义抬头。2009 年，美国对华发起反倾销、反补贴和特保调查 23 起，337 调查 6 起，涉及中国 76 亿美元产品的出口。

胡锦涛：中美不应把经贸问题政治化

为了进一步深化中美经贸合作，推动中美建设性合作关系全面发展，双方应该在以下几个方面进行更大的努力。

第一，共同努力，促进亚太地区和世界经济发展繁荣。中美在亚太地区有广泛的共同利益，我们两国对亚太地区的和平与发展负有重要责任。中方愿同美方加强对话和协调，共同参与亚太区域经济合作，促进亚太地区经济保持快速增长和旺盛活力，促进世界经济平衡有序发展。

第二，加强协调，维护国际自由贸易体制。自由贸易是各国实现优势互补的根本途径。中美应该积极推进贸易和投资自由化、便利化，消除各种贸易壁垒，致力于建立一个公开、公正、合理、透明、开放、非歧视的多边贸易体制。双方应该加强协调，积极推动多哈回合谈判取得全面、平衡的成果。

第三，创新思路，拓展双边合作领域。中美应该积极探索扩大两国经贸合作的新途径新领域，培育双边经贸新的增长点。两国可以进一步探讨在核能、天然气、节能、可再生能源、清洁能源、新能源等方面的合作，深化能源政策对话，扩大在服务业、环境保护等领域的对话和合作。中国欢迎美国工商界参与中国西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起。双方还可以积极寻求在第三国开展合作的机会。

第四，加强引导，支持两国企业扩大合作。中国支持两国企业在平等互利的基础上就大型经济合作项目进行合作，欢迎美国公司投资中国的高新技术产业、现代农业、服务业、环保产业和基础设施建设。中国支持美国大公司在华设立地区性总部、研发中心，欢迎更多美国中小企业到中国拓展业务。中国鼓励本国企业到美国寻求发展。两国政府应该为双方工商界开展合作提供便利和支持。

第五，健全机制，妥善处理双方合作中的问题。中美应该坚持对话和协商妥善处理双边经贸问题，而不应把经贸问题政治化。我们应该继续充分发挥中美商贸联委会、中美经济联委会、中美科技合作联委会等机制的作用，还应该根据形势发展不断充实和健全双方在宏观经济政策、贸易、金融等领域的磋商和合作。

——2006 年 4 月 19 日中国国家主席胡锦涛在华盛顿州和西雅图市工商企业界和友好团体举行的午餐会上发表的题为《深化互利合作，促进共同发展》的讲话

第四节　中日经贸关系

日本是所有发达国家中工业化时间最短，发展最快的，也是唯一不是因为具有自然资源优势而迅速发展起来的国家。与当今世界上最大的债务国——美国形成鲜明对照的是，日本是目前世界上最大的债权国，而且从1981年开始至今，日本就一直保持着贸易顺差。日本独特的自然地理条件和经济状况，决定了它在资源和市场两个方面都必须依赖国际市场，其经济发展与加强对外联系、拓宽国际合作密不可分。长期以来，日本的贸易口号是“贸易立国”、“出口第一”，对外贸易对日本的经济发展起着举足轻重的作用。表17—3是2002—2009年中日双边贸易统计数据。

表17—3　　**2002—2009年中日双边贸易统计**　　单位：亿美元

年份	中国对日本进口额	中国对日本出口额	进出口差额
2002	534.66	484.34	−50.32
2003	741.48	594.09	−147.39
2004	943.27	735.09	−208.18
2005	1 004.08	839.86	−164.22
2006	1 156.73	916.27	−240.46
2007	1 339.51	1 020.62	−318.89
2008	1 506	1 161.32	−344.68
2009	1 309.38	979.1	−330.28

资料来源：UN comtrade database。

一、中日经贸关系的发展现状与演变过程

中日于1972年9月29日正式建交，并恢复邦交正常化，双方经贸关系在各个领域都取得了迅速的发展。地缘的关系以及中日经济本身所存在的巨大的互补性，使中国与日本保持长期的贸易关系。2008年，日本是中国第三大贸易伙伴、最大的进口来源地和第四大出口市场。2008年中日双边贸易额达到2 667.9亿美元，比1972年建交时的贸易额增加了265倍。据日方统计，2007年以来，中国成为日本最大的贸易伙伴。2008年，中国是日本第二大出口国和最大进口国，对华出口占日本出口比重为16%，自华进口占日本进口比重为18.8%。①

中国与日本的经贸关系目前已经发展到较高的水平，中日已经互为重要的贸易伙伴，但其发展的历程却是十分曲折，主要经历了三个阶段。

第一阶段，民间贸易阶段。从20世纪五六十年代开始，中国与日本的相互贸易就已

① 参见钟山主编：《中国外贸发展战略研究》，北京，中国商务出版社，2010。

经在进行，但由于两国尚未确立正式官方关系，贸易仅在民间展开，贸易规模较小，贸易量不大，1950年仅为4 700万美元，且贸易商品大多是初级、廉价商品。

第二阶段，贸易发展阶段。20世纪70年代以后，随着中日邦交正常化，双方的进出口贸易进入迅速增长阶段。根据中方统计，1972年中日建交时，双边贸易额仅有10.4亿美元，到1980年已达89亿美元了，占中国对外贸易额的24%，日本成为中国最重要的贸易伙伴之一。

在20世纪70年代到20世纪80年代的中日贸易中，日本处于明显的优势，而中国则处于明显的劣势，是一种典型的高增长国家与欠发展国家、工业发达国家与落后农业国家之间的经济关系。① 20世纪80年代之后，中国改革开放刚刚起步，急切地需要扩大市场和大量的资金及先进的技术，这一时期双方的经贸发展十分迅速，据中方统计，1993年中日贸易额达390.3亿美元，日本首次成为中国最大的贸易伙伴，并持续保持了11年第一的位置。

第三阶段，经济发展新阶段。进入21世纪，中日贸易持续增长，但在中国经济持续高速增长的同时，日本的经济增长率却呈现出下降的趋势，在这样的背景下中日贸易的相互依赖关系发生了巨大的变化：中国在日本对外贸易中所占地位提高，而日本在中国对外贸易中所占地位下降。

中国在加入WTO以后，国内贸易与投资环境都将更加宽松和广阔，中国制度及政策的透明度都将进一步提高，这对于日本来说，它的主要市场将会为其带来更大的发展空间，也会在很大程度上缓解其经济萎靡的状况。

温家宝：中日关系必须遵守三原则

温家宝强调加强和改善中日关系的三点原则，他说，中日关系要在恪守中日邦交正常化时的三个文件的基础上，遵守以下三个原则。第一，以史为鉴，面向未来。今年是中国人民抗日战争取得胜利60周年，纪念这段历史，可以使我们回忆起战争给中国人民、亚洲人民以至日本人民带来的苦难。我们希望日本方面也要把握这个机遇，促进中日的友好。第二，坚持一个中国原则。日美安全同盟是日美双方的事情，中国之所以关心就是因为它涉及了台湾的问题，而台湾问题是中国的内政，不允许任何国家直接地或间接地予以干预。第三，加强合作，共同发展。中日友好合作有很大的潜力，特别是在经贸方面，我们的目标是实现两国的共同发展。

温家宝还提出了三点建议。第一，积极创造条件，促进中日高层的互访。第二，由双边的外交部门共同着手进行加强中日友好的战略性研究。第三，妥善处理历史遗留问题。

资料来源：2005年3月14日国务院总理温家宝在十届全国人大三次会议闭幕后就中日关系回答记者的提问的相关报道。

① 参见姜瑞平：《转型中的中日经济关系》，中国财经资料网，http://www.bo2000.com。

二、中日经贸中存在的问题

自1972年中日邦交正常化以来，两国之间的贸易发展总体态势良好，但中间也是纠纷和矛盾不断，因此仍然存在一些双方应该引起重视并加以解决的问题。

（一）历史问题对中日贸易的影响

近年来中日经贸关系的发展，显然落后于中国对外贸易的整体增长的势头。中日之间政治问题的日趋紧张严重影响了两国的经贸发展，造成这一情况的根本原因是日方没有正确对待历史问题。近年来，日本领导人坚持参拜供奉甲级战犯的靖国神社，允许美化侵略历史的教科书出台等，日方在一系列重大问题上的错误言行，是导致目前这种不正常现象的根源。

（二）双边贸易不平衡问题

中国和日本之间的贸易存在着不平衡问题，但这种不平衡却有着不同之处：中日在贸易上的统计有着较大差异。根据中方统计，20世纪80年代基本上是中方逆差，20世纪90年代中国有时逆差有时顺差，但自2002年以来，中方一直对日逆差，并且逆差规模不断扩大。2002年为50.32亿美元，2003年为147.39亿美元，2008年扩大到244.68亿美元，虽受金融危机的影响，2009年中日贸易逆差仍达到330.28亿美元。日本成为仅次于中国台湾和韩国的中国第三大逆差来源地。

双边贸易之所以出现不平衡，主要有两点原因，其一，是因为两国的经济发展水平、产业结构差异以及进出口商品结构所决定，中国从日本进口的商品主要是成套设备和技术引进，而中国出口到日本的商品主要是石油及其制品和煤炭等能源物资、粮油食品、针棉织品等劳动密集型产品，中国出口劳动密集型产品，日本出口资本、技术密集型产品这两类附加值大的产品，这种贸易格局决定了日本的出口价值一定大于中国的出口价值。其二，中国加入WTO之后，一方面，要承担更多降低关税和开放市场的义务，使日本的产品更易进入中国；另一方面，降低关税在中国市场的直接表现就是进口需求增加。

尽管中日之间的贸易结构正在逐步从垂直分工向水平分工方向转化，但总体来说，日本在技术含量高、附加值高的产品方面仍占有相当大的优势。中日贸易不平衡的问题如果长期持续下去，将不利于中日双边贸易的健康发展。

（三）贸易摩擦问题

由于中国经济持续增长、经济实力和综合国力大大加强，而日本经济长期不景气，中日经贸关系发生重大转折，即日本从占绝对优势正转变为占相对优势。20世纪90年代泡沫经济崩溃后，日本陷入了第二次世界大战以来持续时间最长的经济萧条，部分产品的国际竞争力下降，尤其是农产品、纺织品和服装行业。为保护国内弱势产业，近年来日本贸易保护主义日盛，不断制造贸易摩擦。

近年来，中日贸易摩擦主要发生在农产品、能源贸易领域。中日贸易摩擦形式主要表现为反倾销、保障措施、限制措施等形式，日本主要利用WTO基本规则对中国出口产品进行限制。进入21世纪以后，随着日本检测、检疫技术手段的进步，中日贸易摩擦的形式也逐步转变为技术性贸易壁垒为主，特别是在技术标准与法规、产品质量认证制度与合格评定程序以及绿色技术壁垒等方面做到了极致。

妥善处理分歧和摩擦对于中日两国都十分重要，两国应通过建立多方位、多层次的沟通和协调机制，增进双方的沟通和交流，深入挖掘潜在的互补性，寻找利益共同点，扩大合作领域，尽可能减少和避免摩擦，为中日经贸关系的长期稳定发展提供保障。

（四）中国出口产品附加值有待进一步提升

近年来，虽然中国出口快速增长，但出口产品仍然以劳动密集型产品为主，在中国向日本出口的商品中，机械机器、服装、食品占较大比重。但即便是机械机器类产品，核心零部件也往往依赖进口，在中国的生产环节是简单的加工装配，这些产品技术含量与产品附加值较低。由于中国对日出口产品具有量大价低的特点，因此，容易招致反倾销、技术壁垒、绿色壁垒等形式的贸易摩擦。

三、中日经贸关系发展面临的机遇和挑战

中日互为近邻，文化相通，又处于不同的发展阶段，两国贸易的持续发展将给双方都带来巨大的利益，中日双方在各个领域实现合作与发展的前景是广阔的。而且，中日双方经贸关系的继续发展还面临着良好的国际大环境，世界经济一体化趋势的日益发展以及中国加入 WTO，将会为中日经贸关系带来更大的发展空间和难得的机遇，中日两国同为亚洲具有很大影响力的国家，相近的地理位置和经济结构上的互补性将促使双方的经贸关系向纵深发展。

另外，中日两国在国际多边组织中也进行了良好的合作，尤其是近几年更加活跃，在亚太经济合作组织、10＋3 会议、亚欧首脑及经济部长会议等亚洲国家积极参与的地区经济合作中，两国都表现出了强烈的合作的愿望，有着良好的合作基础，中、日、韩三国在全亚洲特殊的地位和相互之间极为重要的关系也为中日合作提供了新的思路，中日的区域化经济合作必将进一步加强和扩大，中日两国围绕环保、能源、粮食、电子商务等全球性经济课题而不断加深合作，将对世界的和平与发展，对推动信息技术革命，对保护全球环境做出卓越的贡献。

随着日本对华的官方开发援助（ODA）在 2008 年结束，中日经贸关系已进入“后 ODA 时代”，双边合作的对等性增强。而且，在经济全球化的浪潮中，中日贸易已经与世界贸易融为一体，远远超出了中日两国的范围，形成了“日本—中国（东南亚等新兴市场经济体）—欧美”三角形贸易结构。因此，从长期着眼，中日经贸关系发展面临的机遇大于挑战的大环境并没有改变。

第五节　中国与欧盟经贸关系

欧盟是欧洲经济与货币联盟的简称，其前身是 1985 年成立的欧洲经济共同体（简称欧共体），该共同体的成立跨越了自由贸易区这一一体化进程中的最低阶段，从关税同盟发展到了要素市场的自由化进而实现的共同体阶段，最后，货币的统一又将其推向一体化的最高阶段——完全的经济同盟。这一过程是欧盟经济一体化程度不断提高的过程，是欧盟贸易与经济政策逐步演进的过程，是欧盟对世界经济的影响日益提高的过程，也是欧盟

内部各成员国之间力量抗衡的过程，是成员国自身经济发展的要求和相互协调、平衡的结果。

中国在2000年5月19日，与欧盟达成了有关中国入世的双边协议，该协议的达成，对于中国和欧洲经贸关系的发展具有决定性的历史意义，标志着中欧经贸发展进入一个新的阶段。表17—4是中欧2002—2009年双边贸易统计数据。

表17—4　　2002—2009年中欧双边贸易统计　　单位：亿美元

年份	中国对欧盟进口额	中国对欧盟出口额	进出口差额
2002	393.75	525.09	131.34
2003	544.29	783.73	239.44
2004	701	1 072.54	371.54
2005	735.9	1 438.02	702.12
2006	903.28	1 821.1	917.82
2007	1 105.27	2 426.45	1 321.18
2008	1 320.69	2 893.45	1 572.76
2009	1 271.95	2 334.68	1 062.73

资料来源：UN comtrade database。

一、中国与欧盟经贸发展的特点

1975年5月，中国与欧洲共同体正式建立了外交关系，当年双边贸易额仅为24亿美元，占当年中国对外贸易总额的16.3%。1978年5月中国与欧共体签署了第一个贸易协议，奠定了贸易持续发展的法律基础，并建立了中欧贸易混合委员会。虽然社会制度和文化与历史背景存在着很大的不同，但自中国与欧共体于1975年正式建立外交关系以来，经济上的互补性为发展双边的贸易往来和经济合作奠定了基础。双方不仅在经贸、科技和教育等领域的合作发展迅速，而且在各个层次的政治对话与磋商进展顺利。2004年，欧盟跃升为中国第一大贸易伙伴、第一大技术来源地和第四大外商直接投资来源地。

2008年爆发的金融危机给全球经济带来重创，欧盟各国消费市场持续低迷，进口增速也随之放缓，一定程度上制约了中国出口企业在欧洲市场的扩张。

（一）合作性大于竞争性

我国与欧盟双边贸易的商品结构具有很强的互补性，中国对欧盟出口的主要产品包括服装、纺织品、鞋类、箱包、玩具、塑料制品、录音机及录音组合机、医药品、五金工具、家具等，欧盟对中国出口的主要商品有飞机、汽车零件、无线电设备、电路装置、服装机械、钢材、计量仪器、机床、有线通信设备、发动机组、纸及纸板、肥料、印刷和食品机械等。这样的贸易商品结构使中国与欧盟之间的商品贸易发展极为迅速，双边贸易稳步上升。

（二）具有显著的扩张趋势

欧盟在完善区域内统一市场的基础上，正致力于开拓区外市场，东亚发展中国家与地区在欧盟区外贸易结构中的地位将快速提高，而东亚的经济发展在很大程度上又依赖于中

国的发展，因此中国与欧盟贸易往来的空间还相当巨大。

（三）发展与障碍并存

经过双方多年的努力，虽然中国与欧盟的经贸往来取得了令人瞩目的发展，但随着贸易量的扩大和贸易领域的日益广泛，双方的摩擦、争议和矛盾也不断增加，在商品贸易领域，最突出的就是反倾销问题。欧盟是世界上执行反倾销诉讼最频繁的贸易体之一。不仅如此，在被反倾销的中国商品中，只有极少数取得无税结案胜诉，其余绝大多数都受到反倾销措施的严重打击。欧盟对中国产品采取的带有歧视性的反倾销措施已构成一种非关税壁垒，阻碍了中欧贸易的正常开展。

二、中欧经贸中存在的问题

（一）贸易不平衡问题日渐突出

近年来，中国成为欧盟最大的贸易逆差来源国。中欧贸易顺差的急剧扩大导致双边贸易摩擦不断发生，相关国家贸易保护主义抬头，欧盟各成员国要求平衡双边贸易的呼声日渐提高，新入盟的中东欧与南欧成员国因其与中国的相对逆差规模较大，更加剧了欧盟对华贸易保护主义的倾向。

（二）完全市场经济地位问题

2003 年 6 月 1 日，中国商务部正式向欧盟提交关于承认中国“完全市场经济地位”国家的要求，但迄今为止，欧盟仍未给予中国完全市场经济地位。市场经济地位已成为中国出口企业应对欧盟反倾销案件的最大挑战，而欧盟企业将此问题与其关注的中国服务业市场准入问题挂钩，使得此问题的解决复杂化。

（三）欧盟的技术性贸易壁垒

欧盟是世界上运用技术性贸易保护措施最频繁和严格的地区之一，目前形成了包括 300 多个具有法律效力的欧盟指令和 10 万多个技术标准的双重技术性贸易措施管理体系，内容涉及工业产品的安全、卫生、技术标准、商品包装和标签的规定及认证制度，以及农产品的生产、加工、运输、储藏等各个环节，近年来中国约 2/3 的出口企业和 2/5 的出口产品不同程度地受到欧盟技术性贸易壁垒的影响。

三、中欧经贸关系发展面临的机遇与挑战

尽管中欧经贸关系，特别是双边贸易中仍然存在着一些障碍或问题，但总体而言，作为世界上最大的发展中国家和世界上最大的区域经济集团，进一步发展双边经贸关系有着广阔的前景。

（一）中欧经贸关系发展面临的机遇

（1）全球化潮流下中欧产业分工格局短期内不会改变。随着全球生产一体化的深入发展，中国作为发展中国家最大的直接投资接受国承接了来自欧盟等发达国家的产业转移。在产业链条层次，双方的互补与合作还将在更多领域开展。

（2）中欧双边经贸合作机制不断加强与完善。在中欧全面战略伙伴关系框架下，中国与欧盟各成员国建立了合作机制，形成了多层面的磋商和交流机制，中欧间全方位、多层次、宽领域的合作与对话机制正在逐步成熟完善。

（二）中欧经贸关系发展面临的挑战

（1）金融危机后欧盟贸易保护主义有所升温。中方对欧盟贸易顺差规模逐步增大，双边贸易摩擦的领域逐步扩大。而作为欧盟新成员国的中东欧各国产业结构与中国存在一定的相似性，成为欧盟推行对华贸易保护主义的一大重要推手。尤其是金融危机爆发后，欧盟各国普遍面临产业萧条、失业率增高的问题，其内部经济民族主义日渐抬头。未来欧盟还将可能出台更多更为严厉的安全与技术壁垒，对中国相关产品实施更为严格的检验检疫措施，对华运用反倾销、反补贴措施也可能更为频繁。同时，欧盟还可能联合美、日，在知识产权领域对中国施加更大的压力。

（2）对华高新技术出口限制阻碍双边技术领域的交流与合作。欧盟是中国高新技术产品出口第三大目的地，也是中国高新技术产品进口第五大来源地。但欧盟为保持其在核心技术和知识品牌方面的领先优势，对华出口高新技术做出种种限制，成为加剧双边贸易不平衡的一大推手。其在华的跨国公司也未在促进国内企业技术升级换代、开发自主知识产权方面充分发挥作用。

温家宝：推动中欧经贸关系的四点建议

中欧经济互补性很强，合作空间广阔，双方经贸合作正站在新的起跑线上。应进一步扩大合作领域，创新合作模式，提高合作层次，推动经贸关系迈向新的高峰。为此，我愿意提出几点建议：

第一，拓展各类技术合作。中国的现代化建设要依靠科技，我们鼓励自主创新，同时也鼓励扩大技术引进和加强国际合作。欧洲在信息、生物医药、机械、汽车、电器、化学和能源等领域技术优势明显，可以在中国找到广阔的发展天地。双方要寻求新的合作领域、项目和方式，开展多种形式、多层次的科技合作。

第二，加强能源和环保合作。中国正在建设资源节约型和环境友好型社会，对新能源和环保产品的需求越来越大。欧盟在垃圾处理、建筑节能、环境管理以及风能、太阳能、核能、生物能等可再生能源领域居世界领先地位，在中国市场上可以大有作为。希望双方加强节能和环保合作。

第三，深化农业和服务业合作。中国正在推进新农村建设。欧洲农业技术先进，在温室技术、农业产业化等方面都值得中国学习。中欧可以在乡村发展、农村扶贫、农业生态、农产品质量、动物卫生等领域开展深层次合作。中国服务业发展前景广阔，服务贸易领域扩大对外开放。欧盟国家现代服务业优势突出，双方在服务领域合作有很大潜力。

第四，推动中小企业合作。欧盟是中小企业的“王国”。中欧中小企业在资金、技术、企业模式和管理等方面具有很强的互补性。中国政府出台了一系列扶持中小企业的政策，不少地方政府还专门开辟了欧洲中小企业工业园。希望双方中小企业充分利用现有平台，在技术转让、市场共享、加工贸易、人力资源等方面扩大合作。

——2006年9月12日国务院总理温家宝在中欧工商峰会上发表的题为《坚持互利共赢　加强合作创新》的演讲

第六节　中国与东亚主要国家（地区）经贸关系

东亚地区是亚洲，也是世界经济发展速度最快的地区，其经济的快速增长主要得益于其对外贸易的发展、对出口的重视以及出口贸易所取得的业绩，形成了东亚经济独特的发展模式。作为东亚地区重要的组成部分，中国、韩国以及东盟等国家和地区也十分重视彼此的经贸合作，在逐渐全面地融入世界经济格局之中，参与国际分工的同时，它们之间的经贸关系也在不断加强。东亚地区的任何一个国家都期望通过本地区国家的贸易往来与经济合作，一方面提升本国的国际竞争力，另一方面巩固和提高整个东亚地区在世界经济中的地位和作用，使东亚地区成为世界经济重要的一极。

一、中国与韩国的经贸关系

中国与韩国于1992年建交，两国之间的贸易形式从间接贸易转为直接贸易，其贸易额迅速增加。2005年两国贸易总额达1 006亿美元，首次超过了1 000亿美元。然而，2008年底爆发的全球性金融危机又使两国贸易受到很大冲击，韩国对中国贸易顺差规模降到2005年以来的最低水平，并且连续三年呈现下降趋势。到2009年，两国贸易总额为1 410亿美元，在出口与进口上都出现负增长。

（一）韩国当前的经济结构及对外贸易概况

20世纪60年代以前，韩国的工业以纺织工业和食品工业等劳动密集型产业为主。之后，韩国通过实行出口导向型经济战略并大量引进外资，实现了高速的经济增长，并实现了产业结构的升级。目前，韩国比较突出的工业部门是钢铁工业、汽车工业、电子工业和造船工业，总体来讲，韩国的工业结构十分合理，具有良好的工业基础。

韩国对外贸易由于从进口替代型政策向出口导向型贸易政策转变，在20世纪60年代以后，以惊人的速度扩大，80年代后转入稳步发展阶段。1961年，韩国的出口额和进口额分别为4 100万美元和2.16亿美元，1971年增至23.94亿美元和10亿美元大关。到了20世纪80年代，韩国的进出口增长率有所放慢，但进入20世纪90年代后，韩国的进出口增长率又开始恢复。除1998年受金融危机的影响使其对外贸易出现负增长外，20世纪90年代初至2000年末，对外贸易总额从1 349亿美元增加到3 327亿美元，年均增长达到9.5%。根据WTO官方统计资料显示，2009年韩国进出口额为6 870亿美元，其中进口3 230亿美元，出口3 640亿美元，分别位居世界第12位和第9位。

韩国的对外贸易层次较高。从进出口商品结构看，韩国主要的进口商品是机械与运输设备、石油及其制品、化学品及钢铁等，在商品种类上与出口商品极为相似，说明韩国的产业内贸易比重较高。

（二）中韩经贸发展的特点

中韩两国建交后，在两国人民和政府的共同努力下，迅速开展了在贸易和其他经济领域的合作，规模不断扩大。两国经贸发展表现出如下特点：

1. 两国贸易结构的互补性突出

中国和韩国虽然同是亚洲国家，但却是经济发展水平明显不同的两类国家，两国在经

济发展起点和过程上的差异决定了两国具有各自不同的产业结构特征和优势，因而贸易结构存在着较大的互补性。近年来，中国对韩国出口最多的商品是纺织原料及其制品，其次是矿产品，还有化工产品和农产品；韩国对我国出口的主要商品是石油及化学品、电子产品、纤维类产品、金属制品、机电产品、钢铁制品及皮革及其制品等。

2. 中、日、韩三国在亚洲地区的特殊地位

东亚是亚洲发展最快的地区，也是带动亚洲经济进一步发展的主要动力，而东亚地区的发展，很大程度上取决于中、日、韩三国经济的发展及这三国之间的合作水平。日本是东亚地区经济发展水平最高的国家，是东亚乃至整个亚洲地区唯一的发达工业化国家，韩国是“亚洲四小龙”之一，是新兴工业化国家，中国则是当前世界上最大的也是经济增长最快的发展中国家。与日本相比，中国和韩国在贸易上具有更大的便利性，两国在历史问题上没有重大的分歧，而文化背景、风俗习惯和意识形态上又具有一定的相似性，在地理位置上具有很大的便利性，这为两国经贸合作的进一步发展提供了很好的条件。

（三）中韩经贸发展的问题

1. 贸易壁垒是两国贸易进一步发展的主要障碍

韩国政府为了保护本国市场，除了采取关税保护的办法外，还以一些非关税壁垒的方式阻碍其他国家的产品进入韩国市场，其中包括技术法规、标准、检验等技术性贸易壁垒，以及繁杂和苛刻的产品质量要求，这大大增加了中国产品出口韩国的难度。

2. 倾销与反倾销纠纷

随着中韩两国经贸合作的快速发展，贸易摩擦和纠纷有所增加，倾销与反倾销之争有着愈演愈烈之势。在近年涉及的反倾销案中，大多数都牵涉到韩国企业在中国低价倾销的问题，如2002年的对韩国冷轧板卷和铜版纸的反倾销案调查。中韩之间的倾销与反倾销纠纷频发，不仅影响到中国同类企业和行业的正常发展和运行，也成为中韩两国贸易继续发展的制约。

3. 合作领域狭窄单调

从中韩两国经贸合作发展的历史来看，中韩贸易与经济往来的正常、快速发展开展于建交之后，此前的两国贸易以间接贸易和断断续续的往来为主。即使在1992年以后，两国的贸易也主要靠民间推动，双方政府高层次、全方位的战略性、制度性合作尚未全面展开。从合作领域和方式看，两国的贸易基础乃是取决于不同的资源禀赋的产业间分工，合作领域也局限于传统的贸易形式，在高新技术领域等方面的技术合作很少。

二、中国大陆与港、台的经贸关系

在中国改革开放、引进外资的进程中，来自香港和台湾地区的企业和资金是最先进入大陆的，它们带来了新的观念和经验，为中国大陆的经济与贸易发展奠定了良好的基础，为中华民族的崛起做出了巨大的贡献。发展到今天，港台企业与祖国大陆的经贸合作已经形成了相当的规模，中国的入市也将为香港和台湾地区与中国大陆的经贸合作带来新的机遇。

（一）港台与大陆经贸合作的基础

经济全球化发展的大趋势使世界上任何一个国家和地区的经济发展对外部的依赖性越

来越强，区域经济合作已经成为经济发展的必然选择，中国大陆与港台的合作是区域经济一体化合作的成功典范，这不仅因为香港、台湾与祖国大陆有着一衣带水的联系，更因为港台与大陆有着广泛的经济合作基础。

（二）港台与大陆具有地缘上的优势

区域经济合作的必备条件之一就是地理位置上相互接近。香港位于我国南部珠江口外东侧，是我国华南地区的门户之地，是世界上优良的天然深水港和世界航道要冲，也是目前世界上最繁忙、最高效的海港之一。香港特殊和重要的地理位置使其成为祖国大陆对外交往的重要门户，内地以香港为桥梁而与外界发生的转口贸易发展迅速，占香港转口贸易的比重高达90%，内地的对外贸易也有约50%是通过香港进行的。

台湾位于祖国大陆东南100多公里的海面上，西隔台湾海峡与福建省遥相对望，有着便利的水利交通条件。台湾以其雄厚的经济基础在20世纪70年代迅速发展成为新兴工业化地区，跻身“亚洲四小龙”之列。但由于内部市场容量有限，台湾经济的对外依赖性较大，而祖国大陆是它发展对外贸易，开展对外联系最重要的市场之一。

港台与祖国大陆经贸合作的迅速发展在很大程度上是缘于相互之间在地理分布上比较接近，相近的地理位置使港台与大陆的贸易和相互投资具有成本低、时间短、方便快捷的优势。

（三）港台与大陆经贸合作的互补性

优势互补是香港、台湾地区与祖国大陆三方面的经济合作与经贸发展的基础。与大陆相比，港台拥有相对丰富的资金和先进的技术，但由于地域小，资源匮乏，需要借助祖国大陆的资源和市场作补充；大陆拥有丰富的劳动力资源和相对多样的自然资源，拥有广阔的、潜力巨大的市场，但却需要香港的资金和国际渠道，需要台湾的技术和经济优势。不难看出，对于大陆与港台来说，一方所需要和欠缺的，正是对方所拥有的，通过与台湾和香港的经贸合作，不仅可以促进港台之间的交流与联系，更有助于大陆和港台之间各自优势的充分发挥，实现大陆和港台经济的共同进步与发展。

（四）入世推动了港台与大陆的经贸互动

随着港台与大陆先后入世，WTO多边贸易体制的原则将成为港台在与大陆开展经贸合作时必须遵守的原则，台湾对大陆产品的进口限制将放宽或取消，双方进出口贸易的增长空间更大。贸易自由化原则在大陆与港台贸易关系中的应用将进一步推动大陆与港台的经贸往来。

另外，入世促进了中国外贸体制改革的进一步深化，促进大陆投资环境的改善与优化，入世也扩大了大陆对外开放的领域，扩大利用外资的规模、层次和水平，入世降低了关税和非关税壁垒，使大陆的对外贸易继续扩大，为大陆与港台经贸关系向纵深发展提供机遇和保障。

（五）港台与大陆经贸合作的特点

1. 内地与香港经贸合作的特点

首先，内地与香港是重要的贸易伙伴。自从改革开放以来，中国内地与香港的贸易往来频繁，贸易额不断增加，同时内地和香港的进出口商品范围也不断扩大。其次，内地和香港的转口贸易发展迅速。香港特殊的地理位置决定了转口贸易在其对外贸易中占据了相

当大的份额，而中国内地成为香港转口贸易的最大供应地以及各地经港转口贸易的最大销售市场。再次，香港在大陆与台湾的经贸合作中发挥着极为重要的作用。香港以其优越的地理位置、完备的商贸服务设施、优良的交通运输体系、发达的信息传递系统，以及与大陆特殊的亲缘关系，对海峡两岸间接贸易、投资以及人员往来和信息传递起着重要的枢纽作用。

2. 大陆与台湾经贸合作的特点

由于大陆与台湾的贸易受到台湾当局的限制和阻挠，商品贸易多数是通过香港地区或者日本和新加坡转口而来，以间接贸易为主，直接的商品买卖很少。经济发展水平的差异以及需求偏好的不同，使台湾对大陆出口很多而大陆对台湾的出口则相对较少，两地贸易长期呈台湾顺差状况，贸易严重不平衡，台湾对大陆的贸易依赖也越来越大。2009 年，台湾与大陆贸易额达 1 062.3 亿美元。祖国大陆已经成为台湾第一大出口区域和最大的贸易顺差来源地。

三、中国—东盟自由贸易区

东南亚国家联盟（The Association of Southeast Asian Nation）简称东盟（ASEAN）。它于 1967 年 8 月由印度尼西亚、泰国、新加坡、菲律宾和马来西亚五个创始国宣告成立。而后文莱于 1984 年，越南于 1995 年，老挝、缅甸于 1997 年，柬埔寨于 1999 年分别加入，东盟现有 10 个成员国。2010 年中国—东盟双边贸易总额达到 2 927.76 亿美元，同比增长 37.5%。

2001 年 11 月，在中国领导人的推动下，中国开始与东盟各个国家开展广泛和深入的经贸合作，并提出了在未来 10 年建立中国—东盟自由贸易区的构思。2010 年 1 月，中国—东盟自由贸易区全面启动，开始进入“零关税”时代。作为亚洲最大的自由贸易区，这意味着，东亚地区最大的也是唯一的以政治、经济合作为核心的区域集团——东盟，与东亚地区最大也是最重要的国家——中国加强合作，谋求共同发展，并由此而带动整个东亚、全亚洲，乃至世界经济的继续繁荣与进步。中国—东盟自由贸易区的建立，是中国与东盟适应经济全球化和区域经济一体化趋势，全面加强经贸合作，实现互利共赢的一项战略举措，标志着中国将更多地参与到区域与世界经济的发展之中，象征着中国经济的区域化、全球化发展之路开始起步，也意味着亚洲最大、世界第三大自由贸易区将在东方升起。

（一）建立中国—东盟自由贸易区的意义

从长远看，中国—东盟自由贸易区前景光明。自由贸易区建立后，随着贸易壁垒的消除，会降低东盟和中国产品的生产成本，提高经济效率和产品竞争力。

建立中国—东盟自由贸易区不论是对中国、东盟还是亚太地区，都有着重大的经济意义。对东盟来说，与中国建立自由贸易区可以形成一个巨大的内部市场，可以有助于东盟各国产业结构的调整与优化，可以促进经济的增长、就业水平的提高以及社会福利的增加等；同样，对中国来说，也可以获得自由贸易区的各种好处。目前，在亚洲和世界经济下滑的现实背景下，建立中国—东盟自由贸易区对于中国和东盟具有许多积极的战略意义。①

① 参见唐朱昌：《浅析中国—东盟自由贸易区的前景和挑战》，载《当代财经》，2003（8）。

第一，建立中国—东盟自由贸易区可使中国和东盟各国在区域一体化大环境下求得生存背景。面对世界其他区域合作组织（如欧盟）的挑战，包括中国与东盟国家在内的亚洲国家必须建立起自己的同盟，才能与世界其他贸易集团进行周旋、谈判。

第二，建立中国—东盟自由贸易区可以提升东南亚在世界的地位。中国与东盟一旦建成自由贸易区，将成为世界上最大的发展中国家的自由贸易区域。这个新自由贸易区将拥有 18 亿人，国民生产总值 2 万亿美元，年贸易额 1.3 万亿美元。它可以与欧盟和北美自由贸易区等并驾齐驱，这有利于东南亚国家减少经济上对发达国家的依赖，提高其在国际上的地位。

第三，建立中国—东盟自由贸易区可以抵制金融风险，提高经济增长能力。从亚洲金融危机可见中国和东南亚国家加强经济联系的必要性和紧迫性。中国—东盟自由贸易区的建立会使双方更好地实现优势互补，紧密合作，共同防范经济全球化带来的风险。

第四，建立中国—东盟自由贸易区可以促进我国西南边疆地区的繁荣和稳定。中国—东盟自由贸易区计划的实施，意味着西南边境地区将成为促进中国与东盟国家政治关系、经贸往来、文化交流的纽带和桥梁。同时，随着经济和文化交流的日益深入，将大大增强中国同越南、老挝等国人民的互信度和经济依赖性，这有利于抑制边疆地区的军事冲突，促使边疆地区繁荣稳定。

另外，中国—东盟自由贸易区的建成还有利于增强东盟和中国作为地区整体的政治意义。正如新加坡总理吴作栋所言，中国—东盟自由贸易区“在经济上有助于区域的发展，在地缘政治上也有助于本区域保持稳定”。通过中国—东盟自由贸易区的机制还有利于改善地缘政治环境，促进南海主权纷争的解决，打击跨国犯罪活动，促进环境污染治理，遏制非法移民以及国际毒品走私活动等方面的非经济合作，有利于双方在国际事务中发挥更大作用。

（二）中国—东盟自由贸易区取得的成就

自中国—东盟自由贸易区建立一年多来，双边经贸发展已取得巨大成绩，双边贸易发展迅速。根据中国商务部统计，在中国—东盟自由贸易协议生效前的 2002 年，双边贸易额约为 527.67 亿美元，到 2009 年，已大幅跃升至 2 130.11 亿美元，增长超过 3 倍。据东盟秘书处统计，2009 年，中国已超越欧盟和日本，成为东盟最大的贸易伙伴。自由贸易区的建成对双方贸易的促进作用日益显现。2010 年，双方贸易额达 2 927.76 亿美元，同比增长 37.5%，其中从东盟进口 1 545.69 亿美元，增长 44.8%，对东盟出口 1 382.07 亿美元，增长 30.1%，中国对东盟贸易逆差扩大至 163.62 亿美元。

（三）建设中国—东盟自由贸易区存在的问题

从自由贸易区建成运转以来的情况看，虽然成就很大，但也面临一些问题，主要包括[①]：

（1）双方产业结构相似，市场竞争激烈。我国与部分东盟国家经济发展水平接近，产业结构相似，并大都以农业、资源密集型产业和劳动密集型产业为主，同时，双方的主要

① 参见苑春强、张茂荣：《中国—东盟自由贸易区的进展、问题及其与 ECFA 的互动》，载《亚太经济》，2011(1)。

出口国都集中在美国、欧洲和日本等发达国家。这必然导致双方贸易结构相似，使得双方在国际市场上的竞争日趋激烈，不仅影响双边贸易额的增长，也会缩小双方进一步合作的空间。

（2）东盟各国国情各异，内部协调难度大。一是新老成员需协调。东盟各成员国间政治、经济、总体发展水平各不相同，差距极大。新加坡、马来西亚等老成员国经济贸易较发达，而越南、缅甸、老挝、柬埔寨等新成员国却较落后。二是政治体制和社会制度存在差异。越南、老挝实行人民代表大会制，柬埔寨、泰国、马来西亚实行君主立宪制，新加坡实行议会共和制，印度尼西亚、菲律宾实行议会总统制。越南、老挝实行社会主义制度，其他国家多为资本主义制度。这些差异必然会在自由贸易区建设过程中造成阻碍。三是多民族文化融合难。在民族文化方面，东南亚各国民族、种族构成相当复杂，问题非常突出，并与宗教问题交织在一起。菲律宾南部省区的分离主义运动、印度尼西亚的亚齐分裂运动、马来西亚与新加坡因领土和种族问题的摩擦时有发生。四是发展水平多层次。东盟既有新加坡这样的经济发达国家，也有缅甸、老挝这样的世界人均收入最低的国家，由于发展不平衡，各国的利益关注点和参与合作的能力不同，导致内部向心力有限。随着东盟内外战略的进一步推进，成员国的这些分歧将更加凸显。

参考文献

[1] 对外贸易经济合作部. 中国对外经济贸易蓝皮书. 北京：中国商务出版社，2004

[2] 中华人民共和国商务部国际贸易经济合作研究院. 2004 年中国对外贸易白皮书. 北京：中信出版社，2005

[3] 中华人民共和国商务部国际贸易经济合作研究院. 2003 年中国对外贸易白皮书. 北京：中信出版社，2003

[4] 王珏. 中国对外贸易. 北京：企业管理出版社，2006

[5] 黄晓玲. 中国主要对外经济贸易伙伴. 北京：对外经济贸易大学出版社，2005

[6] 黄汉民，钱学锋. 中国对外贸易. 北京：中国财政出版社，2005

[7] 徐复. 中国对外贸易. 北京：清华大学出版社，2006

[8] 唐朱昌. 浅析中国—东盟自由贸易区的前景和挑战. 当代财经，2003

[9] 姜瑞平. 转型中的中日经济关系. 中国财经资料网，http://www.bo2000.com

[10] 商务部研究院. 中日贸易依赖关系之新变. 中国外资，2005（2）

第十八章

国际投资

国际投资是国内投资的对称，是国际货币资本及国际产业资本跨国流动的一种形式，是资本从一个国家或地区投向另一个国家或地区的经济活动。在国际投资中，资本输出的一方称为投资国，吸收资本的一方称为东道国。同样，中国的国际投资也由资本输出（对外投资）和吸收资本（利用外资）两方面组成。本章对中国改革开放以来利用外资和对外投资的发展趋势、现状、特点以及战略与政策进行了概括介绍。外资对中国经济社会发展已经产生并将继续产生深远而重大的影响，继续积极有效利用外资是中国今后始终毫不动摇的基本方针。随着中国经济实力的不断增强，一方面要创新利用外资方式，优化利用外资结构，发挥利用外资在推动自主创新、产业升级、区域协调发展等方面的积极作用。另一方面，将“引进来”和“走出去”密切结合起来，加快实施“走出去”战略。总之，要坚持“引进来”和“走出去”相结合，利用外资和对外投资并重，提高安全高效地利用两个市场、两种资源的能力。

第一节　中国国际投资概况

一、中国利用外资

利用外资是指中国各级政府、部门、企业和其他经济组织通过对外借款、吸收外商直接投资以及用其他方式筹措的境外现汇、设备、技术等。

（一）中国利用外资的发展阶段

改革开放以来，中国实行积极利用外资的政策，实际流入的外资总额逐年递增。利用外资经历了以下几个发展阶段：

（1）探索阶段。1979—1984 年为中国利用外资的探索阶段。中国政府通过制定相关

的法律，设立经济特区、沿海对外开放城市和开放区等措施，对外商直接投资提供了一系列的优惠政策，初步改善了国内的投资环境，有力推动了沿海地区引进外资的发展。到1984年底，中国利用外资已签订协议金额281.26亿元，实际使用额为181.87亿元。这是1949年以后利用外资最多的时期，见表18—1。

表18—1　　中国利用外资规模：合同利用额与实际利用额

年份	项目（个）	合同利用额（亿美元）	实际利用额（亿美元）
1979—1984	3 841	281.26	181.87
1985	3 145	102.69	47.60
1989	5 909	114.79	100.60
1990	7 371	120.86	102.89
1995	37 184	1 032.05	481.33
1996	24 673	816.10	548.05
1997	21 138	610.58	644.08
1998	19 850	632.01	585.57
1999	17 022	520.09	526.59
2000	22 347	711.30	593.56
2001	26 140	719.76	496.72
2002	34 171	847.51	550.11
2003	41 081	1 169.01	561.40
2004	43 664	1 565.88	640.72
2005	44 001	1 925.93	638.05
2006	41 473		670.76
2007	37 841		783.39
2008	27 514		952.53
2009	23 435		918.04
1979—2009	684 918		11 416.22

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

（2）稳步发展阶段。1985—1991年为中国利用外资的稳步发展阶段。中国坚持有效利用外资的政策，稳定和完善经济特区、沿海开放城市和开放区的基本政策，努力办好现有的三资企业，并进一步完善涉外经济立法，改进投资的硬件和软件环境，吸引更多的外商投资。

（3）快速增长阶段。1992—1995年为中国利用外资的快速增长阶段。1992年是改革开放以来吸收外商直接投资最多的一年，全年共批准外商投资项目48 858个，协议外资金额694亿美元，实际利用额为192.02亿元，比上年增长66%。1993年实际利用额达到

389.6 亿元。在这一期间，外商直接投资实际收入第一次超过年度的国外中长期贷款额，外商直接投资成为中国利用外资的主要形式。1993 年，外商直接投资占全部利用外资的比重为 70%。

（4）稳定增长阶段。1996 年起中国利用外资进入稳定增长阶段。这一时期实际资本流入总额持续保持在 500 亿～600 亿美元之间，稳定地保持了较高的增长速度。2001 年加入世界贸易组织后，中国对外开放进入全面参与国际经济合作与竞争的崭新阶段，利用外资也迈上了新台阶。“十五”期间，实际利用外资总额约 3 830 亿美元，其中外商直接投资约2 860亿美元，境外发行股票筹资约 380 亿美元，借用国外贷款约 460 亿美元，大大超过了“九五”的实际完成额。2002 年，中国曾超过美国成为世界上利用外商直接投资最多的国家。2005 年，中国仍为全球吸收外资大国，继英国、美国之后，排名第三。

联合国贸易和发展会议发布的《2010 年世界投资报告》显示，2009 年中国外国直接投资流入量达到约 950 亿美元，世界排名第二，仅次于美国。中国继续保持发展中国家吸收外资的头号大国地位，占发展中和转型期经济体吸收外资总额的 17%左右。2010 年，中国吸收对外直接投资达到 1 057.4 亿美元，同比增长 17.4%，首次突破 1 000 亿美元，创历史最高水平，同时扭转了 2009 年下降 2.6%的局面。

（二）中国利用外资的基本方式

1. 外商直接投资

外商直接投资（FDI），指外国企业和经济组织或个人（包括华侨、港澳台胞以及中国在境外注册的企业）按中国有关政策、法规，用现汇、实物、技术等在中国境内开办外商独资企业、与中国境内的企业或经济组织共同举办中外合资经营企业、合作经营企业或合作开发资源的投资（包括外商直接投资收益的再投资），以及经政府有关部门批准的项目投资总额内企业从境外借入的资金。

2. 对外借款

对外借款指通过正式签订借款协议，从境外筹措的资金，包括外国政府贷款、国际金融组织贷款、外国银行商业贷款、出口信贷以及对外发行债券等。1996 年及以前，中国对外借款还包括对外发行股票。

3. 外商其他投资

外商其他投资指除对外借款和外商直接投资以外的各种利用外资的形式。包括企业在境内外股票市场公开发行的以外币计价的股票发行价总额，国际租赁进口设备的应付款，补偿贸易中外商提供的进口设备、技术、物料的价款，加工装配贸易中外商提供的进口设备、物料的价款。

二、中国对外投资

对外直接投资指中国国内投资者以现金、实物、无形资产等方式在国外及港澳台地区设立、购买国（境）外企业，并以控制该企业的经营管理权为核心的经济活动。对外投资作为中国对外经济技术合作的一种重要方式，广泛开展于改革开放以来。中国的对外直接投资经历了以下几个阶段：

1979—1986 年为起步阶段。1979 年，改革开放后中国第一家海外合资经营企业——京和股份有限公司成立。从 1979 年到 1986 年的 8 年时间里，中国政府共批准在海外开办贸易性的合资、合作与独资企业 277 个。这些企业分布在资源开发、加工生产装配、航运服务、承包工程、金融保险和餐饮业等领域。在这一阶段，中国参与对外直接投资的投资项目少，规模不大，任何一年的对外直接投资都未超过 1 亿美元。

1987—1999 年为发展阶段。1987 年后中国企业对外直接投资和跨国经营的规模空前扩大，主要表现在对外投资的领域进一步拓宽，海外企业的数量增加，中方的投资总额扩大。1992 年邓小平南方谈话的发表，极大地推进了中国对外投资的进程。这种快速发展的势头也表现在海外企业数量的增加上，1992 年由商务部批准的海外企业比 1991 年增长了 71%。但 20 世纪 90 年代受宏观经济政策调整的影响，对外投资出现波动。1993 年的对外投资曾达到 43 亿美元的高峰，而 1994 年下降到 20 亿美元，其后又逐渐回升，但仍然呈现出较大的波动，见图 18—1。

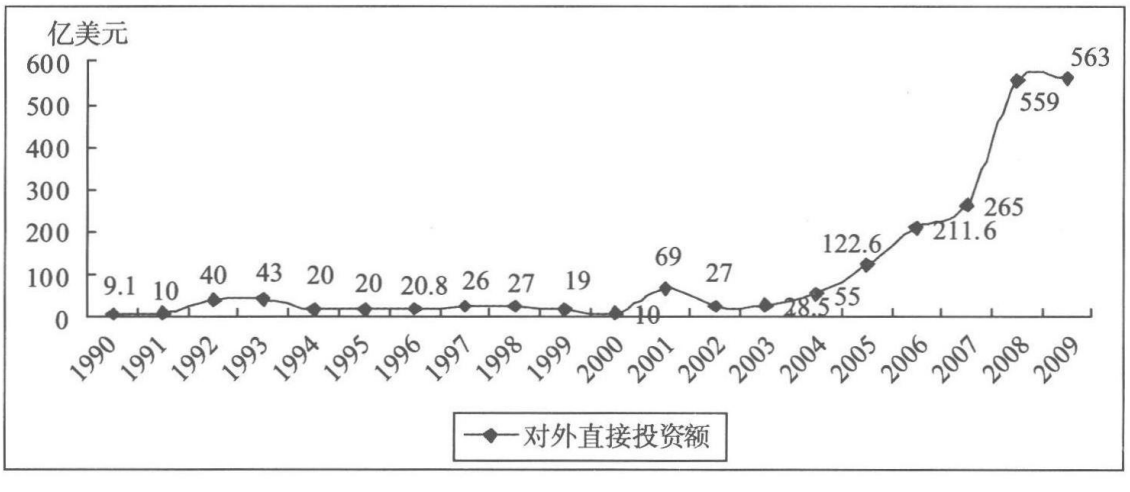


图 18—1　中国对外直接投资流量情况（1990—2009 年）

资料来源：1990—2001 年中国对外直接投资数据来源于联合国贸发会议各年度《世界投资报告》，2002—2009 年数据来源于中国商务部统计数据。

2000 年开始为增长阶段。在中国实施“走出去”发展战略和积极鼓励境外加工贸易的政策促进下，2001 年中国对外投资大幅度增加，达 69 亿美元。中国加入世界贸易组织后，对外投资迎来更快的发展时期。

2003 年以后为迅速增长阶段。这一阶段中国对外投资发展势头强劲，规模迅速扩大到一个崭新水平。2009 年，受金融危机影响，全球经济发展进入低谷期，全球外国直接投资流出流量较上年下降了 43%。在挑战和机遇并存的背景下，2009 年中国对外直接投资流量达到了 565.3 亿美元，再次突破历史最高值。截至 2009 年底，中国对外投资累计净额（存量）为 2 457.5 亿美元，其中：股本投资 769.2 亿美元；利润再投资 816.2 亿美元，其他投资 872.1 亿元。共有境外企业 1.3 万家。2002—2009 年，中国对外直接投资年均增长速度为 54.4%。“十一五”时期，随着中国经济的快速增长，企业“走出去”步伐不断加快，对外投资增长强劲。2010 年，中国非金融类对外直接投资额达到 590 亿美元，比 2005 年增长 3.8 倍，年均增长 36.9%。

第二节　外商直接投资

一、外商直接投资的规模

在全球经济复苏步伐加快，跨国直接投资持续回升的形势下，中国吸收外商直接投资保持了稳定发展，外商投资质量和水平有所提高。“十一五”期间，中国外商直接投资累计达到4 260亿美元，年均增长11.9%，是“十五”期间的1.6倍，全球排名由“十五”末的第四位上升至第二位，并连续18年位居发展中国家首位。2007年外商直接投资突破700亿美元，2008年直接跨上900亿美元台阶。即使是在国际金融危机冲击较为严重的2009年，外商直接投资仍然超过900亿美元，降幅远远低于全球平均水平。2010年，外商直接投资突破1 000亿美元，达到1 057亿美元，是“十五”末的1.8倍。

截止到2009年底，中国吸收外商直接投资保持全面增长，全国累计批准设立外商投资企业683 235家，实际使用外商直接投资金额9 426.46亿美元。中国自1979年以来吸收外商直接投资的合同金额与实际利用额可见表18—2。

表18—2　　中国FDI规模：合同金额与实际利用额

年份	项目（个）	合同金额（亿美元）	实际利用额（亿美元）
1979—1984	3 742	97.50	41.04
1985	3 073	63.33	19.56
1989	5 779	56.00	33.93
1990	7 273	65.92	34.87
1995	37 011	912.82	375.21
1996	24 556	732.76	417.26
1997	21 001	510.03	452.57
1998	19 799	521.02	454.63
1999	16 918	412.23	403.19
2000	22 347	623.80	407.15
2001	26 140	691.95	468.78
2002	34 171	827.68	527.43
2003	41 081	1 150.69	535.05
2004	43 664	1 534.79	606.30
2005	44 001	1 890.65	603.25
2006	41 473	1 937.27	630.21
2007	37 871		747.68
2008	27 514		923.95
2009	23 435		900.33
1979—2009	683 235		9 426.46

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

二、外商直接投资的区域结构

中国吸收外商直接投资的区域结构呈现出以下三个方面的明显特征：

（1）地区分布的非均衡性。中国吸收外商直接投资的地区分布呈现出明显的非均衡性特征。由于东部沿海地区具有优越的地理环境，经济基础较好，投资环境优于内地以及改革开放以来我国实行吸收外商投资的区域发展战略的直接影响，外商直接投资在国内的分布主要集中在东部沿海地区（见表 18—3）。

表 18—3　　中国各地区实际吸收外商直接投资情况

（截至 2009 年底）

地区	项目数		实际使用外资（亿美元）	
	个数	比重（%）	金额	比重（%）
全国总计	683 327	100	9 931.24	100
东部地区	569 282	83.31	8 194.8	82.52
中部地区	72 853	10.66	784.97	7.90
西部地区	41 100	6.01	474.68	4.78
有关部门	92	0.01	476.79	4.80

注：（1）东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南；西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古。

（2）有关部门项下包含银行、证券、保险行业吸收外商直接投资数据。

资料来源：商务部外资统计。

（2）东部地区为吸收投资的主要地区。改革开放以来，东部一直是中国吸收外商直接投资的主要地区。流向东部地区的外资又多集中于广东、江苏、浙江、上海、山东、福建和天津等地，外资的区位分布高度集中。

（3）地区差距突出。受改革开放相对滞后的影响，以及原有的经济基础相对薄弱，中西部地区与东部地区在吸收外商直接投资的总体规模上存在较大差距，见图 18—2。由于各地区增长速度各异，外资在东部地区聚集的状况有加剧的趋势。但随着东部地区生产要素成本的上升，中西部地区将迎来利用外商直接投资的良好机遇，顺利实现外商投资的梯次转移将成为中西部地区利用外资面临的重要任务。

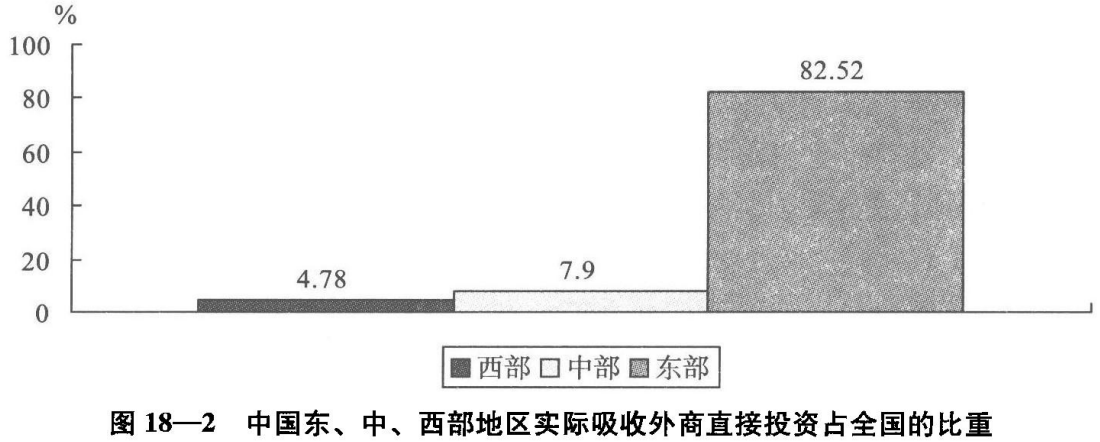


图 18—2　中国东、中、西部地区实际吸收外商直接投资占全国的比重

注：东、中、西部地区的划分参见表 18—3；为 2009 年底数据。

资料来源：商务部外资统计。

三、外商直接投资的产业结构

现阶段中国利用外商直接投资的产业结构的基本格局是：各产业发展不平衡，第二产业吸收的投资具有举足轻重的地位。

（1）第一产业吸收的外商直接投资比重很小。第一产业吸收外商直接投资总体发展水平不高，但部分行业呈增长势头。农林牧渔领域吸收外商直接投资的比重很小。2009 年，农林牧渔领域新设立企业 896 家，实际使用外资金额 14.29 亿美元，占同期吸收外商直接投资总量的比重为 3.82%和 1.52%。截至 2009 年，第一产业设立企业 19 333 家，实际使用外资金额 429.68 亿美元，占同期吸收外商直接投资总量的比重为 2.83%和 1.99%。

（2）投向第二产业的投资占据主导地位。外商直接投资主要集中在制造业，发展趋于稳定。中国成功抓住全球制造业结构调整和转移的机会，吸收大量制造业外商直接投资，使中国初步成为世界重要生产基地之一。2009 年，制造业领域新设立外商投资企业9 767 家，实际使用外资金额 467.71 亿美元，占同期全国吸收外资总量的比重为 41.66%和 49.72%。截至 2009 年，第二产业设立企业 480 163 家，实际使用外资金额 13 682.51 亿美元，占同期全国吸收外资总量的比重为 70.27%和 63.43%。

（3）第三产业的外商直接投资呈迅速上升的趋势。以服务业为主的第三产业成为主要投资领域，约 1/3 的外商直接投资进入到服务业。随着中国服务贸易领域对外开放进程的加快，该领域（按 WTO 部门分类）吸收外资稳步发展。对第三产业投资中除了房地产业外其余比重均偏低，2009 年房地产业新设立企业 569 家，实际使用外资金额 167.96 亿美元，占同期吸收外商直接投资总量的比重为 2.43%和 17.86%。2009 年，第三产业设立外商投资企业 12 222 家，实际使用外资金额 425.6 亿美元，占同期全国吸收外资总量的比重为 52.14%和 45.25%。截至 2009 年，第三产业设立企业 183 831 家，实际使用外资金额 7 458.67 亿美元，占同期全国吸收外资总量的比重为 26.90%和 34.58%。未来将是中国服务业改革与发展的重要时期，现代服务业将成为外资快速加入的行业。

四、外商直接投资的资金来源

20 世纪 90 年代以来，对华直接投资的国家和地区日益增加，但是中国吸收的外商直接投资资金来源地高度集中。目前，来自亚洲国家和地区的直接投资居主导地位，来自欧美等经济发达国家和地区的直接投资不断增加，主要分布在亚洲近邻、北美和欧盟地区，包括部分自由港。2009 年对中国大陆直接投资最多的 15 个国家和地区（以实际投入外资额）依次是中国香港、英属维尔京群岛、日本、新加坡、韩国、开曼群岛、萨摩亚群岛、美国、中国台湾、德国、毛里求斯、加拿大、中国澳门、荷兰和英国，前十位国家和地区对华实际投入外资金额占全国实际使用外资金额的 87.43%。中国吸收外商直接投资的三大资金来源地为：

（1）亚洲国家和地区。亚洲十国和地区，即中国香港、中国澳门、中国台湾、日本、菲律宾、泰国、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、韩国是中国大陆吸收外资主要来源地区。

（2）美国和欧盟等发达国家。美国和欧盟等发达国家和地区的对华投资增长。随着我国利用外资政策的进一步调整、对外开放领域的不断扩大和投资环境的日趋改善，外商直

接投资的资金多元化发展。美国对华直接投资在20世纪90年代开始大幅增长。

（3）部分自由港。外商通过部分自由港对华投资金额有较大增幅。来自部分自由港如英属维尔京群岛、开曼群岛、萨摩亚群岛等的外商直接投资已有相当规模。2009年外商通过部分自由港对华投资新设立企业数、实际使用外资金额占同期中国吸收外资金额的比重分别超过4.5%和16.98%。

截至2009年底，对华投资前十五位的国家和地区（以实际使用外资额）依次是：中国香港、英属维尔京群岛、日本、美国、中国台湾、韩国、新加坡、开曼群岛、英国、德国、萨摩亚群岛、荷兰、法国、中国澳门和毛里求斯，见表18—4。

表18—4　　对华直接投资前十五位的国家和地区

（截至2009年底）

国家和地区	项目数	比重（%）	实际利用额（亿美元）	占全部比重（%）
总计	683 327	100	9 931.24	100
中国香港	309 321	45.27	3 956.45	39.84
英属维尔京群岛	20 182	2.95	1013.99	10.21
日本	42 401	6.21	694.81	7.00
美国	58 140	8.51	622.06	6.26
中国台湾	80 061	11.72	495.40	4.99
韩国	50 477	7.39	446.11	4.49
新加坡	18 012	2.64	414.31	4.17
开曼群岛	2 504	0.37	190.89	1.92
英国	6 471	0.95	163.74	1.65
德国	6 579	0.96	162.93	1.64
萨摩亚群岛	5 712	0.84	143.35	1.44
荷兰	2 391	0.35	100.02	1.01
法国	3 938	0.58	95.12	0.96
中国澳门	12 282	1.80	90.48	0.91
毛里求斯	2 101	0.31	84.40	0.85
其他	62 755	9.18	1 257.18	12.66

资料来源：《中国外资统计2010》。

五、外商直接投资的投资方式

中国采用最多的外商直接投资方式是中外合资经营企业、中外合作经营企业、外商独资经营企业、外商投资股份有限公司和合作开发等。

中外合资经营企业亦称股权式合营企业。它是外国公司、企业和其他经济组织或个人同中国的公司、企业或其他经济组织在中国境内共同投资举办的企业。其特点是合营各方共同投资、共同经营，按各自的比例共担风险、共负盈亏。各方出资折算成一定的出资比

例，外国合营者的出资比例不低于25%。中外合资经营企业曾经是中国利用外商直接投资各种方式最早兴办和数量最多的一种，目前在实际使用外资中还占有相当的比重，详细数据见表18—5。

表18—5　　中国利用外商直接投资的方式

（截至2009年）

方　式	项目个数		实际使用外资（亿美元）	
	个数	比重（%）	金额	比重（%）
合　计	683 327	100.00	9 931.24	100.00
中外合资企业	287 184	42.03	3 020.49	30.41
中外合作企业	59 556	8.72	989.04	9.96
外资企业	335 968	49.17	5 290.08	53.27
外商投资股份制	304	0.04	70.77	0.71
合作开发	191	0.03	75.07	0.76
其他	124	0.02	485.79	4.89

资料来源：商务部外资统计。

中外合作经营企业亦称契约式合营企业。它是由外国公司、企业和其他经济组织或个人同中国的公司、企业或其他经济组织在中国境内共同投资或提供合作条件举办的企业。各方的权利和义务，在各方签订的合同中确定。举办中外合作经营企业一般由外国合作者提供全部或大部分资金，中方提供土地、厂房、可利用的设备、设施，有的也提供一定量的资金。

外商独资经营企业亦称外资企业，是指外国的公司、企业、其他经济组织或者个人，依照中国法律在中国境内设立的全部资本由外国投资者投资的企业。根据外资企业法的规定，设立外资企业必须有利于我国国民经济的发展，应至少符合下列一项条件，即采用国际先进技术和设备的；产品全部或者大部分出口的。外资企业的组织形式一般为有限责任公司。外商独资经营企业目前已成为中国利用外商直接投资各种方式中数量最多的一种。

外商投资股份有限公司是指依法设立的，全部资本由等额股份构成，股东以其所认购的股份对公司承担责任，公司以其全部财产对公司债务承担责任，中外股东共同持有公司股份，外商股东购买并持有的股份占公司注册资本25%以上的企业法人。

合作开发是指中国作为资源国利用国外投资，共同开发本国资源的一种经济合作形式，它适用于大型自然资源（如石油、天然气、矿石、煤炭、森林等）勘探、开发和生产项目。其中，勘探阶段的费用和风险完全由外国投资者自己承担，如果勘探成功，合作双方都可以获得高额利润。合作开发是目前国际上在自然资源领域广泛使用的一种经济合作方式，其特点是高投入、高风险、高回报。

随着中国改革开放和经济的发展，中国利用国际直接投资的形式逐渐多样化，其他投资方式还包括国际租赁、补偿贸易、加工装配等。

国际租赁是分属于至少两个不同国家的出租人、承租人、生产商及其他当事人之间的国际经济合作行为，出租人从生产商处购买设备出租给承租人并按合同收取租金，出租人拥有设备所有权，承租人在租期内拥有使用权，租期结束时承租人可停租、续租或购买设备，有

时生产商就是出租人。国际租赁有多种灵活的方式，具有融资与融物相结合、金融与贸易相结合的特点，是吸收外资、进行技术改造、促进投资、推动销售和出口的重要手段。

补偿贸易是指贸易出口方在进口方外汇资金短缺的情况下，以不收取现汇的方式，向外国输出机械设备、技术知识、专利及相关服务（包括人员培训等），待项目建成投产后，再以该项目生产的产品或双方商定的其他形式分期收回所输出项目的各项价款的一种投资和贸易相结合的较为灵活的投资方式。补偿贸易是国际投资的一种独特方式。

加工装配包括来料加工和来件装配两种形式。它是由外商提供原料、辅料、零配件、元器件、包装物料等，由国内企业按照外商要求进行加工装配，成品交由外商销售，国内企业只收取加工费的一类国际经济合作方式。

改革开放之初，中外合作和中外合资企业实际投资额在外商直接投资中一直占绝对优势。但在经济全球化的背景下，外商投资企业进入中国市场的方式在发生转变，从合资走向独资或控股，近年来独资化、控股化趋势日益明显，参见表 18—5。

六、跨国公司在华投资

跨国公司是国际直接投资和生产全球化的主要载体，它通过全球化生产、全球化销售、全球化采购和全球化研发活动，把世界各国经济联结为一个紧密的整体。自 20 世纪 90 年代以来，随着中国经济在全球经济中重要性的增强和投资环境的不断改善，中国已成为国际资本和跨国公司投资的主要目的地之一。

（一）跨国公司在华发展迅速

目前，在世界 500 强跨国公司中[①]，约有 470 家在华投资并设立了分支机构。随着越来越多的跨国公司在华投资，尤其是将生产、销售等产业链环节转移到中国，中国在跨国公司全球战略中的地位日益上升。跨国公司客观上要求在华设立地区总部，以实现在华投资的系统化管理，协调在中国的产品研发活动、生产及服务，加强其对周边国家或地区产业环节的管理。跨国公司在华设立的地区总部集中分布在北京和上海。随着跨国公司在华设立地区总部数量的增多，地区总部对当地经济发展的促进作用日益明显。

联合国贸发会议发布的《2009—2011 年大型跨国公司投资前景调查》中指出，东亚、南亚和东南亚是全球引资前景最好的地区，在跨国公司最青睐的 15 个投资目的国中，中国和印度分居第一和第三位。2009 年，中国美国商会对 2 000 多家在华投资企业的调查显示，74%的企业获得了良好的利润回报，亏损企业仅占 4%。中国已经成为跨国公司免受金融危机影响的避风港，跨国公司在华经营的时间越长，涉及范围越广，与中国经济的关联度越深，所受到的外部冲击就越小。

（二）跨国公司加大在华的研发力度

自摩托罗拉公司 1993 年在中国设立了第一个外资研发实验室，据不完全统计，目前跨国公司在华设立各类研发中心超过 1 200 家。截至 2009 年底，商务主管部门批准的独立法人形式外商投资研发中心共 465 家，投资总额 128 亿美元，注册资本 74 亿美元，越来

① 这里所指的 500 强跨国公司即《财富》杂志 2006 年公布的 500 强跨国公司，其排名依据为 2005 年度公司营业收入。500 强跨国公司的投资和经营情况能够反映出许多重要的经济信息。

越多的跨国公司把在中国设立研发机构作为其公司发展战略的重要组成部分。联合国贸发会议的最新研究显示，中国已经取代美国成为全球跨国公司海外研发活动的首选地，有高达61.8%的跨国公司将中国作为其2005—2009年海外研发地点的首选，美国以41.2%排在第二位，印度以29.4%排在第三位。

近年来，跨国公司在华研发投入不断加大，而且外商投资研发中心的基础型、创新型本地化研究所占比重有所上升，越来越多的跨国公司将在华设立的研发中心作为其亚太区研发总部，甚至升级为全球技术研发中心。目前，外商投资企业已成为中国研发创新活动的重要组成部分。

跨国公司在华设立的研发机构具有以下特点：

第一，区域分布聚集。主要集中在上海、北京、广东、江苏和浙江。从地域来讲，过去重点是在南方、华东，近年来北方、环渤海区越来越成为重点。2010年天津引进的外资达到100多亿美元，成为新的亮点。

第二，来源地及研究领域较为集中。主要集中在技术、资金密集的电子及通信设备制造业、交通运输设备制造业、医药制造业、化学原料及化学品制造业等行业。目前，在中国设立研发机构的来源地主要为美国、欧盟和日本的大型跨国公司。跨国公司在中国的研发机构分布集中在北京、上海、广州、天津、苏州等经济水平领先、科技资源丰富、外商直接投资密集的城市科技园中。北京主要集中在计算机、软件、通信等领域；上海主要集中在化工、汽车、医药领域；广州、深圳、天津、苏州等以IT领域为主。

第三，以非独立法人研发机构为主体。跨国公司研发机构的主体可以分为独立法人和非独立法人（即公司内研发机构）。为便于管理与控制，同时也便于尽快将研发成功商业化，目前约有3/4的现有研发机构为非法人机构。

第三节　对外借款及其他

一、对外借款

（一）对外借款发展态势

对外借款也称为国外贷款，指通过对外正式签订借款协议，从境外筹措的资金，包括外国政府贷款、国际金融组织贷款、外国银行商业贷款、出口信贷以及对外发行债券等。20世纪80年代中国对外借款的规模较小，平均每年的实际利用额仅为30多亿美元；进入20世纪90年代后，借用国外贷款平稳增长，平均每年的实际利用额已达到100多亿美元，有力地支持了国家重点项目的建设。“十五”期间，全国实际使用国外优惠贷款约207亿美元，支持了150多个重大项目，包括长江、黄河的干堤加固项目，四川等省干线公路，湖北至重庆等一些干线铁路，山西省煤层气项目，淮河等流域污染治理，中西部地区农业综合开发项目等。针对中国地区间客观存在的发展不平衡，东西部差距非常大的现象，中国掌握的国外长期优惠贷款，主要用于进一步推进地区间经济发展平衡。“十一五”期间，国外优惠贷款80%以上投向中西部地区，改善中西部的投资环境，促进基础设施建设，以更好地利用国外资金支持中西部重大项目和自主创新。

在中国的对外借款中利用世界银行贷款始于1981年。世界银行贷款成为中国对外借款的一个主要渠道，利用世行贷款的规模日益扩大，已见成效。中国利用世行贷款总额的80%重点投向农业、基础设施和基础工业方面，还重点支持了教育、卫生等社会事业。截至2010年6月底，中国共获得国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）贷款承诺额478亿美元，支持建设了326个项目。这些项目遍布中国大部分省、自治区、直辖市，涉及交通、能源、城建、环保、农业、教育、卫生以及扶贫等行业领域。此外，通过国际金融公司（IFC）获得贷款和股本投资等共计47.3亿美元，支持中国193个私营部门项目，主要涉及农业、金融、能源、环境、基础设施等领域。多边投资担保机构（MIGA）共支持中国34个担保项目，主要涉及制造业和基础设施领域，累计担保金额约5.3亿美元。

（二）外债及其结构

借用外国贷款支付后，未偿还的部分就形成了外债。外债在计算统计时称为“外债余额”，即某一时点已借用而尚未偿还的外币债务。20世纪90年代末以来，中国外债余额增长较快，2009年末已达4 285.5亿美元。详细数据见表18—6。

表18—6　　2004—2009年中国外债余额　　单位：亿美元

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
外债余额	2 629.9	2 965.5	3 385.9	3 892.2	3 901.6	4 285.5
外国政府贷款	322.1	271.95	276.7	300.6	324.7	349.2
国际金融组织贷款	251.01	267.88	278.1	283.7	270.5	333.8
国际商业贷款	1 247.83	1 362.62	1 635.1	1 820.9	2 010.3	1 986.5
贸易信贷	809	1 063.00	1 196	1 487.0	1 296.0	1 617.0

注：2001年起外债余额增加了3个月以内贸易项下的对外融资余额。

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

中国的外债主要包括外国政府贷款、国际金融组织贷款和国际商业银行贷款三大类型。

外国政府贷款是指我国政府向外国政府举借的官方信贷。国际金融组织贷款是指我国政府向世界银行、亚洲开发银行、联合国农业发展基金会和其他国际性、地区性金融机构举借的非商业性信贷。这两种外债属于官方优惠贷款，具有开发援助性质，通常其贷款期限比较长，利率也比较低，有的甚至是无息贷款，但贷款条件较为严格。

国际商业贷款是指境内机构向非居民举借的商业性信贷，主要包括八个方面：向境外银行和其他金融机构借款；向境外企业、其他机构和自然人借款；境外发行中长期债券（含可转换债券）和短期债券（含商业票据、大额可转让存单等）；买方信贷、延期付款和其他形式的贸易融资；国际融资租赁；非居民外币存款；补偿贸易中用现汇偿还的债务；其他种类国际商业贷款。国际商业贷款的贷款条件相对宽松，但通常多为短期贷款，利率较高且多采用浮动利率方式，易受国际金融市场波动的影响。国际上一般是将国际商业银行贷款占外债总额的比重不超过60%作为警戒线。

20世纪90年代以来，中国在外债类型结构安排上采取了积极筹措官方优惠贷款、严格控制商业贷款的原则。商业贷款所占比重逐年下降，由1990年的55.5%，下降到1999年的43.1%，同期官方贷款基本呈现稳中有升的趋势，其所占比重由1990年的28%上升到1999年的34%，从而在一定程度上减轻了中国的还本付息压力。进入21世纪后，融资成本较高的国际商业贷款一度出现急剧增长的趋势，2000年达到65%，此后开始回落，2005年为48.5%，2008年为51%，2009年为46%。

近年来，中国外债管理能力进一步增强，外债规模与国民经济发展水平和国际收支状况相适应。针对近年来中国外债呈现流量成倍增加、总规模迅速增长、短期外债所占比例较高的趋势，外债管理部门陆续出台了有关规定，及时有效控制外债增长并调整外债结构，中国外债偿债率、负债率、债务率均保持在国际公认的安全线以内。

二、中国外商其他投资

长期以来，中国的外商其他投资规模较小，1997年以来有较大幅度的增加，以境外股票融资为主的外商其他投资取得较大进展，见表18—7。

表18—7　　中国外商其他投资规模：合同利用外资额与实际利用额　　单位：亿美元

年份	合同利用外资额	实际利用外资额
1979—1984	13.98	10.42
1985	4.02	2.98
1989	6.94	3.81
1990	3.91	2.68
1995	6.35	2.85
1996	3.71	4.10
1997	41.82	71.30
1998	27.14	20.94
1999	24.26	21.28
2000	87.50	86.41
2001	27.81	27.94
2002	19.82	22.68
2003	18.32	26.35
2004	31.09	34.42
2005	35.28	34.80
2006	44.89	40.55
2007		35.72
2008		28.58
2009		17.71
1979—2009		518.19

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

中国吸收外商其他投资有较大的空间。近几年来，外商直接投资流入从高速增长走向稳定增长，中国吸收外商直接投资的相对地位下降，其他类型外资增多。有两个重要途径：一是中国企业通过股票市场在海外融资。具体方式有：中国企业境内通过发行B股筹集外资、中国企业在境外直接上市筹集外资、中国企业在境外买壳间接上市、中国企业在海外通过存托凭证间接上市、中国企业利用控股公司间接上市筹集外资等。二是国外投资者以合格境外机构投资者（QFII）境内证券投资等方式进入中国证券市场。“十一五”期间，中国继续稳步实施合格境外机构投资者制度，允许符合条件的境外机构投资者投资境内证券市场，促进境内证券市场开放。截至2010年12月，共批准97家QFII机构，投资额度共计197亿美元。允许外资以并购方式参与国内企业改组改造和兼并重组，2006年颁布了《关于外国投资者并购境内企业的规定》，外资并购政策和环境进一步改善。

第四节　中国对外投资

一、中国对外直接投资的规模

《2006年世界投资报告》公布的数据显示，在发展中国家的100家最大跨国公司排序中，来自中国的跨国公司占一半。该报告指出，近年来中国跨国公司的对外直接投资开始步入较快发展期。2002—2005年的四年间，对外直接投资流量年平均增长速度为65.6%，2005年首次突破百亿美元大关，达122.6亿美元，较上年增加1.2倍。2006年，中国非金融类对外直接投资全球排名由上年的第17位上升到第13位。

联合国贸易和发展组织的研究表明，2009年全球对外直接投资同比下降66%，而中国对外直接投资同比增长1.1%，其中非金融类对外直接投资增长14.2%，名列按全球国家（地区）排名的第五位、发展中国家（地区）首位。

2009年中国对外直接投资净额（流量）为565.3亿美元，截至2009年底，中国对外直接投资累计净额已达2 457.5亿美元，累计成立境外投资企业1.3万家，分布在全球近177个国家和地区。

中国对外投资在较低的基础上获得了迅速发展，并有一定的规模，对外投资企业数量和对外直接投资金额的年平均增长量较高，对外直接投资的平均发展速度也超过了许多发展中国家。但是必须看到，同发达国家和地区相比，中国对外投资的实力较弱，对外投资企业的数量和对外直接投资的累积总额还较小，图18—3反映了2009年中国与全球主要国家（地区）对外直接投资。

二、中国对外直接投资的方式

中国对外直接投资方式也逐渐与国际投资方式接轨，大量采用收购兼并方式。据中国商务部提供的数据，跨国并购已成为中国企业对外投资的主要方式。自20世纪90年代以来，跨国并购得到蓬勃发展，全球先后掀起了几次并购浪潮，相对而言，新建投资在直接投资中所占比例逐渐缩小。1988—1996年中国企业跨国并购额在对外投资额中的比重平均为13.1%，此后年份虽波动较大，但总体较以前年份比例增大。2005年，通过境外企

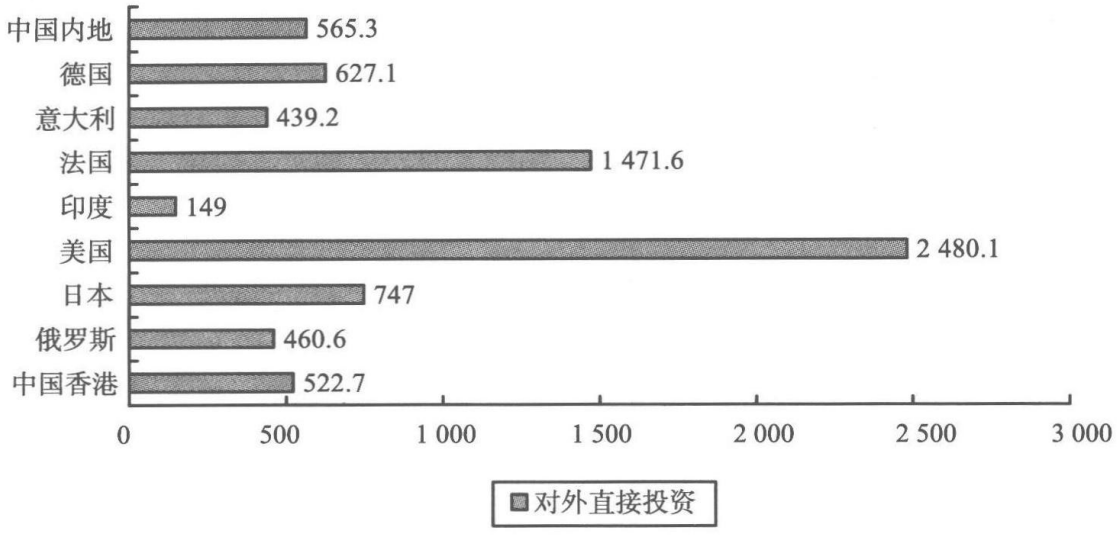


图 18—3　中国与全球主要国家（地区）对外直接投资（流量）比较（2009 年末）

注：单位为亿美元。

资料来源：《2009 年度中国对外直接投资统计公报》。

业收购、兼并方式实现的直接投资为 65 亿美元，占当年流量的 53%。主要集中在电信、汽车、资源开发等领域。中国有一定实力的企业海外并购投资，目标往往是经营困难但有良好核心资产特别是技术、品牌和客户资源的企业。

全球经济和金融危机极大地削弱了跨国公司的融资能力和财务状况，限制了跨国公司进行海外并购的意愿和能力，跨国并购总体上大幅下挫。2009 年，中国企业通过收购、兼并的直接投资达 192 亿美元，较上年下降 36.4%，占当年流量的 34%。

从投资主体来看，2009 年末各省市区对外直接投资存量合计为 396.2 亿美元，占 19.8%。广东省是中国对外直接投资存量最多的省份，其次为北京、上海、浙江、山东、江苏、湖南、福建、辽宁、黑龙江等。在非金融类对外直接投资存量中，中央企业对外直接投资存量占 80.2%，地方投资规模及所占比重略有增加。

三、中国对外直接投资的区域分布

从投资区域看，分布地区广泛，但集中化现象仍较为严重，主要分布在亚洲和拉丁美洲，在北美、欧洲等发达地区的投资比例很小。

2009 年末，中国在亚洲、拉丁美洲地区的投资存量占到近九成。中国在亚洲地区的投资存量为 1 855.4 亿美元，占 75.5%。主要分布在中国香港、中国澳门、新加坡等地；拉丁美洲地区为 305.9 亿美元，占 12%，主要分布在开曼群岛、英属维尔京群岛等传统避税地，见表 18—8。

表 18—8　　按主要国别（地区）划分的中国对外直接投资（非金融类）　　单位：万美元

国家（地区）	2008 年对外直接投资净额	2009 年对外直接投资净额	截至 2009 年底对外直接投资净额
合计	5 590 717	5 652 899	24 575 538
亚洲	4 354 750	4 040 759	18 554 720

续前表

国家（地区）	2008年对外直接投资净额	2009年对外直接投资净额	截至2009年底对外直接投资净额
中国香港	3 864 030	3 560 057	16 449 894
印度尼西亚	17 398	22 609	79 906
日本	5 862	8 410	69 286
中国澳门	64 338	45 634	183 723
新加坡	155 095	141 425	485 732
韩国	9 691	26 512	121 780
泰国	4 547	4 977	44 788
越南	11 984	11 239	72 850
非洲	549 055	143 887	933 227
阿尔及利亚	4 225	22 876	75 126
苏丹	−6 314	1 930	56 389
几内亚	832	2 689	12 932
马达加斯加	6 116	4 256	19 622
尼日利亚	16 256	17 186	102 596
南非	480 786	4 159	230 686
欧洲	85 879	335 272	867 678
英国	1 671	19 217	102 828
德国	18 341	17 921	108 224
法国	3 105	4 519	22 103
俄罗斯	395 23	34 822	222 037
拉丁美洲	367 725	732 790	3 059 548
巴哈马	−5 591	100	160
开曼群岛	152 401	536 630	135 7707
墨西哥	563	82	17 390
英属维尔京群岛	210 433	161 205	1 506 069
北美洲	36 421	152 193	518 470
加拿大	703	61 313	167 034
美国	46 203	90 874	333 842
大洋洲	195 187	247 998	641 895
澳大利亚	189 215	243 643	586 310
新西兰	646	902	9 385

资料来源：《中国统计年鉴2010》，北京，中国统计出版社，2010。

四、中国对外直接投资的行业分布

从投资行业看，从最初集中在承包工程、餐饮业等方面向制造业和资源开发等较深层次发展，资源开发行业呈现较快增长势头，涉及行业和领域更加广泛。

2009年，流向商业服务业、采矿业、金融业、批发和零售业、交通运输业、制造业的投资占到当年对外直接投资流量的93.8%。从存量来看，2009年末中国对外直接投资的领域主要有：以投资控股为主的租赁和商业服务业，729.5亿美元，占29.7%；金融业，459.9亿美元，占18.7%；采矿业，405.8亿美元，占16.5%；批发和零售业，357亿美元，占14.5%。其他对外直接投资主要分布在交通运输、仓储和邮政业等。总体来看，制造业对外投资比例不高，见图18—4。

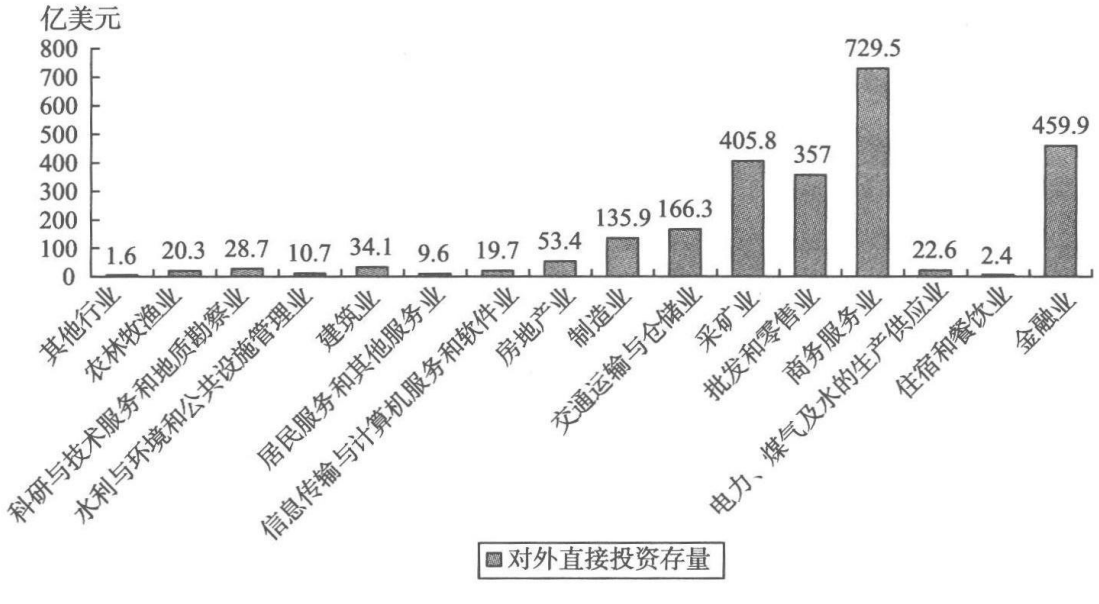


图18—4　中国对外直接投资存量分行业情况（2009年末）

资料来源：《2009年度中国对外直接投资统计公报》。

第五节　中国国际投资战略与政策

一、利用外资与中国经济

从国内来看，中国经济增长潜力、国内市场规模和不断改善的投资环境仍对外资产生了较强的吸引力。中国利用外资的国内外环境比较有利。从总量上看，中国已进入利用外资发展的平稳发展期。在2005年外资下降基础上，2006年以来实际外资同比下降，表明中国利用外商直接投资已进入一个新的发展阶段。金融危机爆发后，中国利用外资同比又有了很大增加。

“十二五”期间中国利用外资的总体战略目标

优化结构，引导外资更多投向现代农业、高新技术、先进制造、节能环保、新能源、现代服务业等领域，鼓励投向中西部地区。丰富方式，鼓励外资以参股、并购等

方式参与境内企业兼并重组，促进外资股权投资和创业投资发展。引进海外高层次人才和先进技术，鼓励外资企业在华设立研发中心，借鉴国际先进管理理念、制度、经验，积极融入全球创新体系。优化投资软环境，保护投资者合法权益。做好外资并购安全审查。有效利用国外优惠贷款和国际商业贷款，完善外债管理。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

（一）中国利用外资值得关注的方面

（1）引进外资“重数量轻质量”问题较为突出。中国长期存在的引进外资“重数量轻质量”的问题还比较突出，一些地方政府和部门不计成本盲目招商引资，片面追求引进外资的数量，违反国家产业政策的现象时有发生。

（2）地区间利用外资差距进一步扩大。中西部地区吸引外商直接投资规模和水平总体比较低，与东部地区利用外商直接投资差距进一步扩大。

（3）个别领域出现外资垄断或垄断迅速扩大的苗头。并购投资在中国利用外资中所占比重增长较快。外资在华并购的重点大多是一些发展潜力较大的行业和企业。一方面，竞争力不强的国内企业可能因此受到较大冲击；另一方面，跨国公司利用资本运营控股并购中国企业后，凭借其雄厚实力逐步占领较大的市场份额，可能对国家经济安全特别是产业安全形成威胁。

中国利用外资还有一些值得关注的问题：外资企业带来的技术外溢作用不够突出；利用外资管理体制亟待完善；少数利用国外贷款项目管理不严、效率低、偿债困难；短期外债比例增长较快，潜在的外债风险增加等等。

（二）中国利用外资政策调整取向

进一步推动利用外资从“量”到“质”的根本转变，使利用外资的重点从弥补资金、外汇不足切实转到引进先进技术、管理经验和高素质人才上来。在提高外资质量上，逐步减少对外资的过度依赖，营造一个内外资公平竞争的环境。

1. 优化利用外资结构

2010年4月9日，《国务院关于进一步做好利用外资工作的若干意见》颁布，提出要进一步优化利用外资结构，引导外资向中西部地区转移和增加投资，鼓励外资投向高端制造业、高新技术产业、现代服务业、新能源和节能环保产业。严格限制“两高一资”和低水平、过剩产能扩张类项目。

优化利用外资结构的措施

一、根据我国经济发展需要，结合国家产业调整和振兴规划要求，修订《外商投资产业指导目录》，扩大开放领域，鼓励外资投向高端制造业、高新技术产业、现代服务业、新能源和节能环保产业。严格限制“两高一资”和低水平、过剩产能扩张类项目。

二、国家产业调整和振兴规划中的政策措施同等适用于符合条件的外商投资

企业。

三、对用地集约的国家鼓励类外商投资项目优先供应土地，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》的70%执行。

四、鼓励外商投资高新技术企业发展，改进并完善高新技术企业认定工作。

五、鼓励中外企业加强研发合作，支持符合条件的外商投资企业与内资企业、研究机构合作申请国家科技开发项目、创新能力建设项目等，申请设立国家级技术中心认定。

六、鼓励跨国公司在华设立地区总部、研发中心、采购中心、财务管理中心、结算中心以及成本和利润核算中心等功能性机构。在2010年12月31日以前，对符合规定条件的外资研发中心确需进口的科技开发用品免征进口关税和进口环节增值税、消费税。

七、落实和完善支持政策，鼓励外商投资服务外包产业，引入先进技术和管理经验，提高我国服务外包国际竞争力。

——《国务院关于进一步做好利用外资工作的若干意见》(2010年4月9日)

2. 引导外商投资方向

根据《外商投资产业指导目录》修订情况，补充修订《中西部地区外商投资优势产业目录》，增加劳动密集型项目条目，鼓励外商在中西部地区发展符合环保要求的劳动密集型产业。对东部地区外商投资企业向中西部地区转移，要加大政策开放和技术资金配套支持力度，同时完善行政服务，在办理工商、税务、外汇、社会保险等手续时提供便利。鼓励和引导外资银行到中西部地区设立机构和开办业务。对符合条件的西部地区内外资企业继续实行企业所得税优惠政策，保持西部地区吸收外商投资好的发展势头。鼓励东部地区与中西部地区以市场为导向，通过委托管理、投资合作等多种方式，按照优势互补、产业联动、利益共享的原则共建开发区。

3. 促进利用外资方式多样化

鼓励外资以参股、并购等方式参与国内企业改组改造和兼并重组。支持A股上市公司引入境内外战略投资者。规范外资参与境内证券投资和企业并购。依法实施反垄断审查，并加快建立外资并购安全审查制度。利用好境外资本市场，继续支持符合条件的企业根据国家发展战略及自身发展需要到境外上市，充分利用两个市场、两种资源，不断提高竞争力。加快推进利用外资设立中小企业担保公司试点工作。鼓励外商投资设立创业投资企业，积极利用私募股权投资基金，完善退出机制。支持符合条件的外商投资企业境内公开发行股票、发行企业债和中期票据，拓宽融资渠道，引导金融机构继续加大对外商投资企业的信贷支持。稳步扩大在境内发行人民币债券的境外主体范围。

(三) 提高利用国外贷款的质量和效益

中国利用外资“十一五”规划要求，要积极、合理、高效地借用国外优惠贷款。保持借用国外优惠贷款的一定规模，兼顾使用国外贷款的社会效益和经济效益；注重吸收国际先进的技术、管理经验和知识理念，发挥贷款项目的示范和带动作用，提高贷款使用的质量和效益。

二、实施“走出去”战略

（一）中国实施“走出去”战略的意义

第一，扩大资源供给的来源和方式。随着中国经济规模的不断扩大，经济消耗空前增加，中国已成为能源和其他资源性产品的进口大国。这就要求中国企业“走出去”寻求投资合作，扩大资源供给的来源和方式。

第二，应对日益加剧的反倾销。中国出口贸易继续扩大，但半数是加工贸易，境内加工的附加值并不高，而原产地的帽子却要中国来戴，境外反倾销的对象国也要由中国来承担。为了改变这种不利局面，需要企业“走出去”，把一部分加工环节转移到境外，改变原产地标签对中国出口贸易扩大的制约。

第三，促进国际收支平衡。随着中国贸易顺差和外汇储备的持续增加，需要多渠道扩大对外投资，以促进国际收支平衡。企业“走出去”寻求投资合作，能发挥大量的人民币储蓄和外汇储备对经济增长的积极作用，从而建立将储备转化为投资，将资金转化为资本的新机制。

（二）“走出去”战略的政策分析

目前中国对外投资与吸收外资之比低于发展中国家平均水平。中国实施“走出去”战略还处于起步阶段，这与中国的经济大国和开放大国的地位不相称。中国实施“走出去”战略已有多年，但实际效果还有待提高。这一方面是因为中国企业缺乏国际运作经验，另一方面也与一些国家对中国企业海外并购设置人为障碍有很大关系。中国企业在发达国家进行大规模投资的时机尚未成熟，在发展中国家寻求发展的空间相对较大。这就意味着企业“走出去”要面对较大的政治、政策风险。针对这种情况，政府可通过早期无偿援助项目带动、组建基金及一揽子项目、设立开发区等形式，降低这方面的风险。进一步着重引导规范对外投资，完善以“便利化”为核心的“走出去”管理体制，在投资、外汇、保险、税收等方面，出台具体实在的鼓励政策。另外，应制定更积极的对外投资战略，可以将外汇储备与国有企业跨国经营战略、银行国际化经营战略结合，推进有竞争力的企业“走出去”，建立起更加市场化、多层次、多元化的对外投资渠道，有效利用外汇资源，支持经济均衡和可持续增长。

中国的“走出去”战略

2000年，“走出去”被中共中央正式确定为新时期的一项开放战略，标志着中国对外开放战略的重大转变。2001年，“十五”计划纲要将“走出去”与对外贸易、利用外资并列为“十五”开放型经济发展的三大支柱。2007年，中国共产党十七大报告指出，要坚持对外开放的基本国策，把“引进来”和“走出去”更好地结合起来，创新对外投资和合作方式，支持企业在研发、生产、销售等方面开展国际化经营，加快培育我国的跨国公司和国际知名品牌。积极开展国际能源资源互利合作。实施自由贸易区战略，加强双边多边经贸合作。采取综合措施促进国际收支基本平衡。注重防范国际经济风险。

“十二五”规划纲要提出，按照市场导向和企业自主决策原则，引导各类所有制

企业有序开展境外投资合作。深化国际能源资源开发和加工互利合作。支持在境外开展技术研发投资合作，鼓励制造业优势企业有效对外投资，创建国际化营销网络和知名品牌。扩大农业国际合作，发展海外工程承包和劳务合作，积极开展有利于改善当地民生的项目合作。逐步发展我国大型跨国公司和跨国金融机构，提高国际化经营水平。做好海外投资环境研究，强化投资项目的科学评估。提高综合统筹能力，完善跨部门协调机制，加强实施“走出去”战略的宏观指导和服务。加快完善对外投资法律法规制度，积极商签投资保护、避免双重征税等多双边协定。健全境外投资促进体系，提高企业对外投资便利化程度，维护我国海外权益，防范各类风险。“走出去”的企业和境外合作项目，要履行社会责任，造福当地人民。

参考文献

[1] 何璋主编. 国际金融学. 北京：北京师范大学出版社，2009

[2] 胡曙光，刘毅. 国际投资. 北京：中国人民大学出版社，2005

[3] 国务院发展研究中心课题组. 对外开放新战略. 国际贸易，2010（8）

[4] 联合国贸易和发展会议. 世界投资报告，2010

[5] 卢荻. 外商投资与中国经济发展——产业和区域分析证据. 经济研究，2003（9）

[6] 沈桂龙. 危机后主要跨国公司的国际战略调整与投资方向. 国际贸易，2010（9）

[7] 王元龙. 中国金融安全论. 北京：中国金融出版社，2005

[8] 吴勤学. 中国海外直接投资理论与实务. 北京：首都经济贸易大学出版社，2006

[9] 项本武. 中国对外直接投资：决定因素与经济效应的实证研究. 北京：社会科学文献出版社，2005

[10] 谢光亚. 跨国公司在中国的投资分析. 北京：经济管理出版社，2006

[11] 张宇. 高级政治经济学. 北京：中国人民大学出版社，2006

[12] 中华人民共和国商务部. 中国外资统计 2010

[13] 中华人民共和国商务部，国家统计局，国家外汇管理局. 2009 年度对外直接投资统计公报

[14] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要. 北京：人民出版社，2011

第十九章

中国模式的含义与意义

1978年中共十一届三中全会开启了改革开放的历史新时期，经过30多年的不懈努力，中国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史转折，推动了经济持续快速的发展、人民生活水平的不断提高和综合国力的大幅提升。“中国模式”、“中国经验”、“中国道路”正在受到全世界日益广泛的关注。那么，什么是中国的经济改革模式呢？它的根本特征和基本经验是什么呢？本章对这些问题做出分析。

第一节　中国模式的提出

有没有一个中国模式呢？什么是中国模式呢？对于这一问题，人们的回答不尽相同。不过，作为一个现象，中国模式早已存在于历史和现实之中，作为一个概念，中国模式也早已成为人们所关注和研究的对象。

中国模式在现实中表现在许多具体方面：

从经济体制的角度看，有农业联产承包责任制、工业承包经营责任制、价格双轨制、财政包干制、利率和汇率双轨制、新兴加转轨的资本市场、国有企业的抓大放小和现代企业制度等。

从区域特色的角度看，有深圳模式、浦东模式、顺德模式、苏南模式、昆山模式、温州模式、义乌模式、台州模式、华西村模式、南街村模式、鄂尔多斯模式等。

从发展道路的角度看，有中国特色社会主义道路、中国特色自主创新道路、中国特色新型工业化道路、中国特色农业现代化道路、中国特色城镇化道路、中国特色政治发展道路、中国特色军民融合式发展路子等。

从历史发展的阶段看，中国的改革与发展经历了计划经济为主、市场调节为辅的模

式，有计划商品经济的模式，社会主义市场经济的模式，小康社会和全面建设小康社会的模式以及科学发展与和谐社会的模式等。

对中国模式的理论探讨则从改革一开始就展开了。20 世纪 80 年代中期，对于经济改革模式的研究曾经是中国经济学界关注的焦点，并取得了许多重要的成果，如刘国光、戴园晨、张卓元等提出的体制模式与发展模式“双模式转换”的模式论和企业改革与价格改革两条主线协同并行的“双向协同”改革战略①；厉以宁等提出的企业改革主线论和股份制作为企业改革主要形式的观点②；吴敬琏、周小川等提出的以价格改革为中心进行综合配套改革的“协调改革派”的观点③；华生等提出的双轨制价格改革论；董辅礽提出的社会主义经济是“八宝饭”的混合经济的观点④；卫兴华、洪银兴和魏杰提出的“计划调节市场，市场调节企业”的经济运行模式等⑤。这些理论成果对推动中国经济改革与发展发挥了积极的作用。

对中国模式的研究在苏东剧变后进入了一个新的阶段，随着传统计划经济体制向市场经济的全面过渡，转轨经济学应运而生。20 世纪 80 年代末，当苏联和东欧国家发生剧变时，在西方正统经济学家中间立刻达成了一种共识，即向市场经济的过渡必须采取激进的方式，人们不可能两步跨越一道鸿沟，中国式的渐进改革是难以成功的。但是，实际的结果却大大出乎人们的预料，出人意料的主要事实包括：经济学家事先没有预料到价格自由化和宏观稳定化之后产量的大幅度下降；私有化的结果导致了“内部人”获益；有组织的犯罪活动引人注目地增长，俄罗斯的所谓黑手党现象严重；如此之多的国家分崩离析；最大的正面意外是中国经济改革的成功。所有这些出乎意料都表明经济学家还没有准备好面对转型的任务，人们有关转型的知识和对转型的理解相当有限，并且大部分是“事后诸葛亮”。⑥ 虽然推崇激进式改革的经济学家提出了不少理由来为苏联和东欧经济转型的不良绩效辩护，比如改革的绩效取决于改革的初始条件而与改革的政策和路径无关，宪政规则的彻底改变所造成的短期内的负面效应会带来长期的繁荣，等等。然而，正如凯恩斯所说，从长远看我们都将死去，讲求实际的经济学家们绝不会满足于百年的等待，中国经济的持续高速增长和苏联、东欧各国经济的持续衰退形成了鲜明的对比。于是，对中国模式特别是经济模式的猛烈批判的声音逐步消退，代之而起的是对华盛顿共识的强烈质疑和“中国模式”的日益关注。由一些西方学者提出的所谓的“北京共识”就是这种认识转变的典型表现。不过，尽管对中国模式的肯定几乎成为了人们共识，但是对于如何说明中国模式的实质和成功经验，人们的分歧丝毫没有减少。

有人认为，中国的成功主要得益于经济自由化和市场化，有人则认为，强有力的政府干预和国家指导是中国经济改革顺利推动的关键；有人认为，坚持中央政府的统一领导是中国改革发展的基本原则，有人则认为，中国模式的关键是地方分权的广泛发展和经济上

---

① 参见刘国光主编：《中国经济体制改革的模式研究》，北京，中国社会科学出版社，1988。

② 参见厉以宁：《中国经济改革的思路》，3 页，北京，中国展望出版社，1989。

③ 参见吴敬琏、周小川等：《中国经济体制改革的整体设计》，北京，中国财政经济出版社，1988。

④ 参见董辅礽：《经济体制改革研究》，北京，经济科学出版社，1994。

⑤ 参见卫兴华、洪银兴、魏杰：《计划调节导向和约束的市场调节》，载《经济研究》，1987 (1)。

⑥ 参见热若尔·罗兰：《转型与经济学》，北京，北京大学出版社，2002。

的联邦主义；有人认为，提高国有经济的效率和实现国有经济的市场化是中国改革成功的一个基本经验；有人则认为，国有经济是低效率的，不能与市场经济兼容；有人认为，顺利实现转型必须整体协调、有计划推进；有人则认为，自下而上、摸石头过河是中国渐进式改革成功的奥妙所在；有人认为，中国的经济增长是制度、技术和结构综合创新的结果；有人则认为，中国的增长如同东亚增长的奇迹一样，完全建立在要素投入的基础上，缺乏持久性；有人认为，中国改革发展模式和政策是一种成功的经验，具有普遍意义；有人则认为，中国的成功只是有利的初始条件（如二元结构）的产物，与制度和政策无关；有人认为，中国的成功与传统文化有很大关系；有人则认为，中国的成功是向西方文明学习的结果。从大的方面看，在对中国模式的认识上，传统的计划经济思想、社会民主主义、民粹主义、新左派观点和后现代主义等都在不同的范围内存在并产生了影响，特别是新自由主义思想的影响相当突出。不过所有这些讨论大都是在转轨经济学的范式内展开的，在转轨经济学框架中，所谓的中国模式就是指中国经济转轨的特殊方式，除此之外并没有其他实质性的内容。

进入新的世纪以后，随着社会主义市场经济体制的形成和完善，以及中国经济进入全面建设小康社会的新阶段，中国模式的国际影响不断增强，意义和价值更加显著，人们逐步摆脱了转轨经济学的思维，开始探索中国经济改革经验和中国经济模式所体现的一般规律和普遍意义，并试图从中国的经验中提炼对现代市场经济和社会制度变迁具有一般意义的新认识和新理论。在党的十七大报告中，胡锦涛同志对中国改革开放的基本经验作了深入全面的概括，提出了“十个结合”的重要论断，并在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话中对这“十个结合”作了进一步深入的阐述。这些概括和阐述使我们对“中国经验”、“中国道路”和“中国模式”的认识达到了一个新的高度。同时，围绕着纪念改革开放三十周年和建国六十周年，对“中国模式”的关注度空前提高，关于“中国模式”的文献大量涌现。特别是由美国次贷危机所引发的全球金融和经济大危机，引起了人们对经济发展制度和经济发展模式的深刻反思。在应对危机的过程中，新自由主义的体制模式受到了广泛的质疑，而中国特色的社会主义制度和体制则经受住了考验，显示出了特殊的优势。危机彰显了中国模式的意义，进一步激发了人们对中国模式的关注的思考。

第二节　中国模式的主题

迄今为止，经济学界对于中国模式和经验的讨论多数是在西方主流经济学的话语系统中展开的，在这样的话语系统中，所谓的改革，所谓的转型，就是指市场化，而所谓的中国模式，则是指中国特色的市场化的方式和方法，如双轨制、增量改革、渐进式转轨、试验式方法、局部推进等。这些认识缺乏对改革与发展的过程与目标、历史与现实、主题与内涵之间辩证关系的深入考察，存在很大的局限性和片面性。实际上，改革政策的对与错、方法的优与劣、结果的成与败，都只有在确定的目标和内容的条件下加以考察才有意义，也就是说，只有把握了中国模式的主题和目标，才能真正理解和把握中国模式的本质特征和内在逻辑。

那么，中国模式的主题是什么呢?

首先，是指从传统的计划经济体制向市场经济的转型，使市场机制在资源配置中发挥基础性调节作用，这就是通常所说的市场化。市场经济和市场化是中国经济改革或经济转型的最鲜明和最突出标志。不过，应当强调，向市场经济的过渡绝不像人们通常认为的那样，仅仅是一种资源配置方式的变化。从表面现象上看，市场机制是以价格为核心配置资源的经济体制，但是，价格以价值为基础，价值又反映了具有独立财产权的经济主体之间的自由交换关系，而产权制度的根本改革又要求有完整的生产要素市场、健全的法律制度和比较完善的社会保障体系，并要求与之相适应的政治、法律、意识形态和文化氛围。所有这些因素归根到底又是以社会生产力的发展为基础的。经济剩余的增加、社会需要的丰富、人的能力的提高、社会分工的发展、技术和产品的创新，推动着市场经济从低级向高级的发展。因此，向市场经济的过渡不仅涉及资源配置方式的转变，而是一个包括了社会经济、政治、文化等各个方面深刻变化的长期、复杂和整体性的变化过程。

其次，是指从传统的农业社会向现代工业社会的转型。在西方资本主义国家，现代化与市场化、工业文明与市场文明融为一体。在苏联和东欧社会主义国家中，工业化与市场化是分开的。在计划经济体制时期，工业化的任务已基本完成，市场化就成为了转型的唯一主要的目标。而中国的情况则复杂得多。在改革之初，中国的工业化基础比较薄弱，工业化的水平相对来说是比较低的。特别是我国长期实行的优先发展重工业的战略和严格的城乡分割制度，使传统社会遗留下来的二元结构和身份差别进一步凝固化了，造成了城市化滞后于工业化。因此，进一步推动工业化和城市化就成了经济和社会转型的一个重要目标。工业化的进程，也是经济和社会现代化的进程，其内容广泛而全面，最重要的特征有：非农业生产尤其是制造业和服务业的相对增长；城市化的日益发展；高度的社会流动性；普遍的政治参与和民主化；社会组织和职业分工的高度分化；教育的普及和科学技术的广泛应用；出生率和死亡率由高向低的变化；等等。中国的社会主义初级阶段，就是逐步实现社会主义现代化的阶段。从更广泛的意义上说，人类社会目前正经历从工业社会向后工业社会或信息社会的大转变、大转型。这是人类社会经历了农业革命、工业革命之后出现的第三次产业革命，它正在从根本上改变着工业化以后形成的社会形态，塑造着未来社会的面貌。因此，中国的工业化是一种与信息化相结合的新型的工业化，面临着工业化与信息化的跨越式飞跃。

第三，是从封闭半封闭到全面开放和融入全球化的转型。在历史上，市场化、工业化和全球化三位一体，它们都是资本主义时代的产物。资产阶级由于开拓了世界市场，使一切国家的生产与消费都成为世界性的。过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各个民族的各方面的相互往来和各方面的相互依赖所代替。物质生产是如此，精神生产也是如此。十月革命胜利后，世界体系中形成了社会主义和资本主义两大对立的阵营。新中国成立后，中国作为社会主义阵营的成员，对资本主义世界体系处于封闭状态。1978 年以后，中国在确立了对内改革的同时，逐步确立了对外开放的基本国策，而在国际范围内，20 世纪 80 年代后，经济的全球化进入了一个急剧扩张的新阶段。中国的改革开放就是在这样一个历史背景下进入 21 世纪的，它面临着全球化带来的空前的机遇和挑战。

第四，所谓的转型，还包括社会主义制度的转型，也就是通常所说的社会主义制度的自我完善。对于改革开放的性质和目的，中国共产党从改革开放开始那天起就是十分清楚和明确的。1984 年 12 月召开的中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出："我们改革经济体制，是在坚持社会主义制度的前提下，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面。这种改革，是在党和政府的领导下有计划、有步骤、有秩序地进行的，是社会主义制度的自我完善和发展。"党的第三代领导集体多次强调，在社会主义社会的各个历史阶段，都需要根据经济社会发展的要求，适时地通过改革不断推进社会主义制度自我完善和发展，这样才能使社会主义制度充满生机和活力。在中共十七大报告中，胡锦涛对中国改革开放的性质和目的作了进一步全面的概括："改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命，目的就是要解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让中国人民富裕起来，振兴伟大的中华民族；就是要推动我国社会主义制度自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力，建设和发展中国特色社会主义；就是要在引领当代中国发展进步中加强和改进党的建设，保持和发展党的先进性，确保党始终走在时代前列。"

简而言之，中国模式最本质的特征在于，它把工业化、市场化、全球化和社会主义制度的改革几重重大的社会变革浓缩在了同一个时代。尤其引人瞩目的是，这样的历史巨变发生在具有广袤的土地、众多的人口、悠久的文化并处在发展中的社会主义大国里，因而，中国的道路既显得无比复杂，又充满了与众不同的魅力，这是人类历史上前所未有的一次伟大的社会试验，完成这一试验绝非易事。工业化、市场化和全球化就其实质来说是一场深刻的社会革命，它要从根本上打破传统的社会结构和社会秩序。然而，后进国家所面临的复杂的国际国内环境，中国改革与发展所具有的特殊的主题、性质和目标，又要求中国走自己的路，在新的时代和新的国际国内环境下达到工业化、市场化和全球化的目标，实现中华民族的伟大复兴，于是我们就陷入了令人困惑的两难境地，面临着一系列难以抉择的矛盾：集权与分权、计划与市场、自由与国家、城市与乡村、公有与私有、开放与保护、理论与实践、社会主义与市场经济，等等，能否创造性地处理这些矛盾，最终决定着中国模式的前途和命运。

第三节　中国模式的内涵与特征

那么，中国模式的主要内容和基本特征是什么呢？从经济方面看，主要有几个方面的内容：

（1）公有制为主体与多种所有制经济共同发展的基本经济制度。所有制结构的改革是建立和发展市场经济的基础。改革开放以来，中国逐步确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义初级阶段的基本经济制度，为社会主义市场经济的形成和发展奠定了坚实的制度基础。公有制的主体地位保证了市场经济的社会主义性质，有利于经济的持续稳定协调发展，有利于发挥国家在推动经济发展中的主导性作用，有利于保障社会公平，实现共同富裕。多种所有制经济的共同发展形成了众多独立的所有权主体，保证了

市场经济的活力和效率，有利于发挥各种生产要素的作用，调动各个经济主体的积极性和创造性。根据社会主义基本经济制度的要求，中国逐步确立了适应社会主义市场经济要求的国有企业改革思路，这一思路主要包括两个方面的内容：一方面，要发挥国有经济在国民经济中的主导作用，坚持有所为，有所不为，有进有退，通过调整国有经济的布局，改变国有企业范围过宽、比重过大的问题，把国有经济的重点放到关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，提高国有资产的整体质量，更好地发挥国有经济的主导作用。另一方面，对国有企业实行抓大放小的改革，小企业放开放活，大企业进行股份制改造，建立适应市场经济要求和产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，完善企业的经营管理体制，提高国有经济的竞争力。从总体上看，在社会主义市场经济条件下，国有经济的主导作用既要充分考虑国家宏观调控的需要，又要充分体现市场机制的要求，把计划与市场、宏观效益与微观效益有机地结合起来，在市场竞争中发挥其主导作用。

（2）与社会主义基本经济制度相结合的新型的市场经济体制。中国的经济体制模式从根本上说就是社会主义市场经济的模式，中国的经济改革模式从根本上来说就是建立和发展社会主义市场经济的模式，其关键之处就在于实现社会主义基本制度与市场经济的结合。回顾中国经济改革的历史不难发现，中国经济改革中所有的重点和难点、所有的经验和特色，都来源于这样一个特殊的历史要求：即一方面要坚持和完善社会主义基本制度，另一方面要建立和完善现代的市场经济体系；社会主义基本制度与市场经济的结合过程即构成了中国经济改革的主线、特色、主要内容和基本经验，其中包括：以公有制为主体和多种所有制经济共同发展相结合，发展市场经济和以人为本相结合，国家的主导作用和市场的基础性作用相结合，提高效率同促进社会公平相结合，坚持独立自主同参与经济全球化相结合，中央集权同地方分权相结合等。上述这些不同因素的有机结合，构成了中国特色社会主义市场经济体制的基本内容。概括地讲，现阶段中国的社会主义市场经济体制是一种计划调节与市场调节、直接调节与间接调节、供给管理与需求管理、短期目标与长期目标、总量平衡与结构优化有机统一的国家主导型的市场经济模式。中国的经验告诉我们，建设一个强大的现代化国家，既需要有效的市场调节，也需要强有力的国家调控，强大的国家是中国经济崛起的关键性因素，国家管得越少越好的自由主义观点是完全不靠谱的。

（3）社会主义市场经济的改革目标决定的渐进式改革道路。20 世纪 80 年代末 90 年代初，从传统计划经济向市场经济的过渡形成了两条明显不同的道路，即苏联、东欧的激进式改革和中国的渐进式改革。中国经济改革的成功不仅在于它向世人昭示了，社会主义与市场经济是可以结合的，而且还在于它在实践中探索出了一条有中国特色的渐进式改革道路或改革方式，这种改革方式的主要特点有：充分发挥群众的首创精神，把自上而下的改革与自下而上的创新结合起来；正确处理改革发展稳定的关系；整体协调、重点突破；坚持统筹兼顾，协调好改革进程中的各种利益关系；采取渐进式的转轨方式，实行双轨制的过渡形式；一切从实际出发，大胆创新、大胆试验，并根据实践的需要不断调整改革的目标与思路。转型经济学领域一直流行着这样一种观点，这种观点认为，中国的经济改革与苏联、东欧国家的经济改革在性质和目标上是相同的，它们的区别只是一种方式方法的区别，即所谓的渐进与激进的区别，这种观点是错误的。事实上，中国的经济改革与苏联、

东欧国家的经济改革的根本区别不在于方式方法，而在于性质和目标。中国的经济改革之所以采取了渐进式的改革方式，从根本上来说是由中国经济改革的主题、性质和特殊的目标决定的。目标决定方法，方法内生于目标，不能脱离开改革的性质和目标来抽象讨论改革的方式问题。

（4）坚持独立自主同参与经济全球化相结合的对外开放模式。改革开放30多年以来，中国对外开放的历史进程经历了四个主要的发展阶段：从1978年改革开放起到20世纪90年代初的以建立经济特区为特征的试验探索模式；从1992年邓小平南方谈话到20世纪末进一步扩大开放的全面开放模式；从2001年到2006年以加入世界贸易组织为契机的体制接轨模式；2007年后对外开放进入新阶段后的互利共赢模式。从总体上看，中国的开放模式具有如下特点：坚持对外开放的基本国策，坚持把对外开放作为发展中国特色社会主义的途径和手段，坚持开放进程的主动性、渐进性和可控性，坚持以开放促改革促发展，坚持国家主导的开放进程与市场调节的开放进程相结合，坚持对外开放与制度创新相结合等。归根到底，必须把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来，统筹好国内国际两个大局，在全球化的条件下实现国家自主发展。

（5）实现科学发展和构建和谐社会为目标的经济发展模式。改革开放以来，中国的经济以世界上少有的速度持续快速发展起来，创造了人类发展史上的奇迹。那么，中国经济发展的奇迹是如何取得的呢？对于这一问题，国内外的学者们对中国经济增长的奇迹进行了广泛而深入的研究，作了多方面的解释，包括：规模巨大的人口规模和市场需求、稳定的政治和经济环境、高储蓄率和投资率、低成本的人力资源、有效的政府干预、经济的市场化、对外贸易和利用外资、技术的进步、二元结构的转换等等。概括地讲，经济发展依赖于资本、劳动力等要素投入的增加和要素配置效率的提高，改革开放以来，随着对外开放的不断扩大、经济体制改革的不断深入和工业化与城市化的全面推进，一方面激发了资本、劳动力等资源投入的不断增加和需求的不断扩大，另一方面，推动了资源配置效率的不断提高和经济创新的持续深入的展开，从而导致了中国经济持续高速的增长，这种增长是一种由长期结构性变迁、技术进步和制度创新推动的经济增长，就是中国经济增长的奇迹的奥秘所在。由于中国与其他发达国家相比，工业化和城市化水平较低，因此，在相当长的时期内劳动投入与资本积累都会保持较快的增长速度。同时，伴随着经济发展及制度创新和自主创新战略的实施，中国自主创新能力在不断增强。改革开放的不断深化和市场经济体制的进一步完善，将不断提高经济制度质量和整体的经济效率。因此，中国经济增长模式具有可持续性，在可以预见的未来，中国经济仍将保持较快增长速度，逐步缩小与发达国家差距，实现现代化建设的目标。

从政策和战略的角度看，中国的经济发展的成功之处就在于它从中国的实际出发，探索出了一条有中国特色的经济发展之路或经济发展模式，这条道路或模式的主要特点有：坚持把发展作为党执政兴国的第一要务，牢牢抓住经济建设这个中心；坚持又好又快发展，加快转变经济发展方式；按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求，构建社会主义和谐社会；坚持统筹兼顾，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，使各个方面的发展相适应，各个发展环节相协调；坚持走中国特色新型工业化道路、

中国特色农业现代化道路、中国特色自主创新道路、中国特色城镇化道路等；坚持深化改革扩大开放，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为经济发展提供强大动力和体制保障；归根到底，就是要坚持走以人为本、全面协调可持续发展的科学发展之路。

（6）中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系。在党的十七大报告中，胡锦涛同志强调，改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系。中国特色社会主义，体现在实践上，就是开辟了中国特色社会主义道路；体现在理论上，就是形成了中国特色社会主义理论体系。中国特色社会主义经济理论体系是对改革开放以来中国特色社会主义经济建设实践经验的概括和总结，它主要包括以下内容：关于社会主义经济本质的理论，关于社会主义初级阶段基本经济制度的理论，关于社会主义初级阶段收入分配的理论，关于经济体制改革的理论，关于社会主义市场经济理论，关于中国特色的经济发展理论，关于积极参与经济全球化与对外开放的理论，关于自主创新和建立创新型国家的理论，关于建设社会主义新农村的理论，关于构建和谐经济的理论，等等。这些内容涵盖了中国特色社会主义经济的生产、分配和交换等主要环节，以及基本制度、经济体制、经济发展和对外开放等主要方面，初步形成了一个比较完整的理论体系。这一理论体系体现在实践上，就是中国特色社会主义经济发展道路。中国特色社会主义是中国经济模式的核心和灵魂，中国经济模式形成和发展的过程，就是中国特色社会主义经济理论与实践形成和发展的过程。中国模式从根本上来说就是中国特色社会主义的发展模式。

基本制度、经济体制、渐进式改革、对外开放、经济发展和中国特色社会主义经济等上述几个方面是相互联系的有机整体。中国的经济模式，从基本制度的角度看，就是以公有制为主体的混合经济；从经济改革的角度看，就是工业化与社会主义宪法制度背景下的市场化模式；从对外开放的角度看，就是处在发展和转型过程中的社会主义大国融入经济全球化的模式；从经济发展的角度看，就是以结构变迁、对外开放和制度创新为动力的经济发展模式；从中国特色社会主义经济的角度看，就是改革开放以来形成的以建设社会主义市场经济为核心的经济改革与经济发展模式。把握中国模式的本质特征，以下几点是最基本的：第一，中国模式是对改革开放30多年以来中国改革与发展的基本制度、基本政策和基本道路的概括与总结，它不同于传统的计划经济模式，又与西方模式、拉美模式、东亚模式以及苏联、东欧的激进式改革有着明显的区别。第二，中国模式的主要内容是市场化、工业化和全球化，或者说是改革、发展与开放，贯穿于其中的主题和核心则是发展中国特色社会主义。第三，中国模式既有相对稳定的一般性的特点，同时又是一个处在不断改革与发展过程中的动态概念，在不同的阶段、不同的部门和不同的地区有着不同的表现形式。第四，中国模式一方面体现了经济社会发展的普遍规律，另一方面体现了特殊的时代特征、民族特色和制度要求，在共性与个性的统一中创造了新的模式与经验。

中国的经济模式不同于发达资本主义的市场经济的发展模式，如英美模式、德日模式、北欧模式等，也不同于发展中资本主义国家的市场经济模式，如拉美模式、东亚模式、南亚模式等，更不同于苏联、东欧的激进式改革模式。中国的这种市场经济体制虽然不是经济体制的永久模式，但它又不是一时的权宜之计，而是与社会主义基本制度、工业

化与现代化的历史任务和中国历史文化传统相联系的，反映了社会主义宪法制度和后进国家现代化的特殊的历史要求，它将在比较长的时间内存在于中国现代化和市场化的历史进程之中，并随着实际条件的变化而变化。

从更广泛的意义上看，中国模式所要解决的核心问题是工业化、市场化和全球化，我们也可以说它们是社会发展所不能回避的三个最重要和最基本也是最普遍的议题、趋向或规律，但是，就这三个方面来说，中国的经验都有其独到或创新之处。因为，这三个普遍的议题或规律都面临着如下一些特殊的社会历史条件或国情：（1）具有悠久而深厚的历史文化传统。（2）实行社会主义的经济和政治制度。（3）处于工业化与信息化的双重转型过程之中。（4）人口众多而资源相对稀缺。（5）在世界资本主义体系中处于相对落后的地位。（6）地域辽阔且区域差异巨大。正是工业化、市场化和全球化的一般规律与中国的国情相结合，形成了中国特殊的经济转型与发展模式，即中国模式。

概括起来，所谓的中国的经济模式，就是与中国的国情相适应，以发展中国特色社会主义为主题，以实现市场化、全球化和工业化为基本内容，以社会主义市场经济为体制基础，以实现国家的现代化和中华民族的伟大复兴为目的的经济模式。

第四节　中国模式的历史、现实与未来

当下人们所讨论的中国模式有着明确的时间和空间上的限定，这就是对改革开放30多年以来中国改革与发展的基本制度、基本政策和基本道路的概括与总结。

不过，历史是连续的，传统与现代、过去与未来之间存在着藕断丝连的联系，在通往现代化、市场化、全球化和民族复兴的征程上，历史宛如看不见的手引导着时代的发展。中国是一个有着悠久历史的文明古国，根深蒂固的传统，博大精深的文化，为社会的转型和发展提供了丰富而深重的历史遗产。中国的传统社会与欧洲是很不相同的。它的独特结构和超稳定的状态、它的辉煌和它的衰落，像谜一样吸引着历史学家和各方面的学者，引起了一次又一次热烈的讨论，传统社会的特殊结构和历史境遇使近代中国的悲壮衰落成为了近代中国不可逃脱的命运，而由此导致的半殖民地半封建的社会形态又成为了以农村包围城市为特征的中国革命道路的历史前提，并为改革开放以后中国模式的形成提供了独特的文化氛围。从消极的方面看，由于中国的传统文化是以家族主义为核心、自然经济为基础、团体价值为导向的，这与市场经济所要求的自由、平等和契约观念有相当的出入。从这一方面看，现代化与市场化也只能是长期的和渐进的。从积极的方面看，传统文化中的一些重要思想如权威观念、秩序观念、和谐观念、教育观念等，被创造性地转化为促进改革和发展的动力。

虽然中国模式的形成有着深厚的历史渊源与文化底蕴，但是，与改革开放30多年以来形成的中国特色社会主义模式直接相关的因素却只能是传统的社会主义模式。传统社会主义模式与中国特色社会主义模式之间的密切联系主要有三个方面：

一是中共十七大报告讲的，新民主主义革命的胜利，社会主义基本制度的建立，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。新中国成立后，党领导人民开始了

大规模的工业化建设，推动了经济和社会的迅速发展，初步形成了独立的国民经济体系，取得了社会主义建设的伟大成就，也为中国的现代化和后来的改革开放奠定了初步的物质基础。

二是转型经济学中讨论的所谓改革的初始条件问题，概括起来也有三个方面：

（1）传统体制的结构。有的学者提出，与苏联、东欧国家相比，是一种以区域原则为基础，多层次、多地区的“块块”结构（即“M”型经济）。还有的学者把中国的传统体制概括为动员命令型经济。总的来说，中国的传统计划经济体制从来没有形成一个严密的体系，这种特殊的经济结构在改革开放开始以后非常有利于市场因素的发育。

（2）生产力的结构。新中国成立后，中国的工业化取得了巨大发展，初步形成了独立的工业体系。但是，与苏联、东欧的社会主义国家相比，中国的生产力发展的水平比较低，存在严重的二元结构，发达的城市与落后的农村、现代的工业与传统的农业并存，这是中国的基本国情，构成了中国经济改革与经济发展的最浓厚的经济基础。

（3）改革的政治环境。中国改革开放的历史机遇是在十年“文化大革命”的历史废墟上产生的。“文化大革命”使传统的计划经济的荒谬和弊端达到了登峰造极的程度，造成了不可持续的非改不可的客观形势，为中国的改革开放奠定了经济、政治、思想和心理上的基础。同时，中国共产党高度的政治权威保证了改革的顺利进行。

三是社会主义制度建立之初，中国共产党对社会主义建设道路的探索。在20世纪50年代后期，毛泽东对斯大林的《苏联社会主义经济问题》和苏联的《政治经济学教科书》进行了认真的研究，提出了要实现马克思主义与中国实际的第二次结合、走自己道路的思想，并对苏联的模式和苏联的理论提出了一系列不同的见解。同时还发表了《论十大关系》和《正确处理人民内部矛盾》等重要文献，对中国社会主义建设的道路进行了初步的探索，为改革开放积累了宝贵的经验。

简而言之，改革开放以来形成的中国模式虽然是对传统社会主义模式的根本改革，但是，二者之间又不是互不相干或完全割裂的，而是存在着内在的紧密的联系，它们之间有继承，更有创新；是一脉相承，更是与时俱进。这就是建国六十年和改革开放三十年的基本关系。

从1978年以来，中国的经济改革或经济转型经历了三个主要阶段：从1978年中共十一届三中全会到1992年中共十四大，打破了计划经济体制并逐步确立了社会主义市场经济体制的改革目标，这是经济转型的初期；从1992年十四大到2003年十六届三中全会，建立了社会主义市场经济体制的基本框架，这是经济转型的中期。2003年十六届三中全会以后，中国的经济改革进入了一个新的历史阶段，即完善社会主义市场经济体制的改革阶段。完善社会主义市场经济从另外一个角度看，意味着经济改革的主要任务已经基本完成，社会主义市场经济体制初步确立，经济转型从前期进入了后期。那么，在经济转型后期，中国的经济改革和经济发展面临着什么样的新的形势和新的选择呢？

一方面，社会主义市场经济体制初步建立，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成，综合国力大幅提高，人民生活总体上达到小康水平，改革与发展的物质基础日益雄厚。另一方面，经济改革和经济发展面临着新的矛盾与挑战。

从经济改革的方面看，社会主义市场经济体制还不完善，存在着市场秩序混乱、政府职能转变不到位、社会管理和公共服务职能薄弱、公平正义保障不足、社会保障体系不够健全、城乡体制分割以及腐败现象严重等问题。

从经济发展的方面看，存在着发展方式粗放、生态环境恶化、资源和能源消耗过大、自主创新水平低、经济增长过分依赖出口、城乡差距过大等问题，这些问题将对中国经济的长期持续发展形成巨大压力。

从对外开放的方面看，存在着对外贸易的效益不高、外汇储备规模和结构不尽合理、人民币国际化程度不高和外资引进的质量不高等问题，维护国家经济安全的任务更加艰巨，全球化与国家主权之间的冲突越来越明显。

从中国特色社会主义经济的方面看，在全球化和市场化的条件下如何坚持公有制的主体地位和国有经济的主导作用还面临不少难题，公有制经济的活力不足、管理体制不完善的问题还比较突出，非公有制经济的健康发展还面临不少障碍。

针对上述问题，近年来社会上流行着这样一种思路，即新自由主义的思路。新自由主义崇尚私有制而贬低公有制，崇尚市场调节而贬低政府干预，崇尚全球化而贬低国家利益，崇尚效率而贬低公平，崇尚个人自由而贬低社会合作，崇尚资本主权而贬低劳动主权，崇尚比较优势而贬低自主创新，崇尚西方式的民主而贬低社会主义民主，崇尚所谓的普适性而贬低中国的特殊性，崇尚西方资本主义发展的历史模式而贬低中国特色社会主义建设的历史与经验。

按照新自由主义的观点，中国的改革之所以成功，是因为实行了所谓的私有化、自由化和国际化，而中国改革存在的问题则在于私有化、自由化和国际化的程度不够，公有制经济和国有经济的比重过大，政府干预和社会调节过多，与国际接轨的程度不高，政治体制改革滞后，因此，进一步深化改革应当继续减少和取消政府干预和社会调节，对国有企业实行彻底的私有化，进一步加快与国际经济接轨的步伐，并逐步引入西方式的宪政体制为自由市场的作用奠定政治和法律基础。

事实上，改革开放以来中国经济的持续快速发展既得益于经济的自由化、市场化和对外开放，同时也得益于党和国家正确的路线、方针和政策，得益于公有制的主体地位、稳定的社会环境、有效的宏观调控、适当的行政干预、明智的战略和策略以及强有力的组织和协调，归根到底，是中国的模式，是中国特色的社会主义而不是新自由主义才是改革开放以来中国社会一切进步和发展的根本原因。

苏联、东欧的激进式改革的悲惨结果、拉丁美洲“新自由主义神话”的破灭和目前愈演愈烈的资本主义全球金融危机，宣告了新自由主义的彻底失败。事实说明，新自由主义所推崇的全面私有化、不受调控的自由市场以及资本的全球化和金融化，不可能实现资源的合理配置、经济的持久繁荣和社会的公平正义，相反会导致劳动与资本的对立、财富占有的两极分化及金融垄断资本对全世界人民利益的严重掠夺和损害。中国改革开放的成功，既得益于非国有经济的发展、市场作用的扩大和对外开放的深入，同时也得益于党和国家正确的路线、方针和政策，得益于公有制的主体地位、稳定的社会环境、有效的宏观调控、适当的行政干预、明智的战略和策略以及强有力的组织和协调。事实证明，只有中国特色社会主义道路而不是别的道路，才能使我们走上繁荣富强和富裕安康的广阔道路，

实现中华民族的伟大复兴。在新的历史条件下，必须继续坚持中国特色社会主义道路和中国特色社会主义理论体系，坚持中国模式的基本制度、基本经验、基本理论和基本政策，并根据现实的变化和要求适时调整和创新它的具体内容，赋予其新的活力和创造力。

第五节　国际金融危机与中国模式的走向

2008年以来，由美国次贷危机所引发的国际金融和经济危机深刻地影响着世界经济体系的变化和未来的走向，对中国的发展与改革也有重要的影响。危机给中国经济的发展带来了巨大的冲击和困难，但同时又为中国经济模式的创新和完善带来了良好的机遇，这主要体现在以下方面：

第一，危机说明，20世纪80年代以后形成的全世界的新自由主义发展政策和模式陷入困境，中国特色的社会主义发展道路和中国的经济模式则经受住了考验，显示出了它的特殊优势。特别需要重视的是，被新自由主义者极力批判的所谓的中国体制“落后性”，比如国有经济的主导作用、强有力的政府调控、对资本自由化的控制和社会主义的政治制度等因素，正是中国抵制金融危机并走出困境的重要的积极因素。

第二，危机更加明显地暴露了中国经济模式中存在的一些突出问题。比如收入差距过大、经济增长方式比较粗放、对国际市场依赖过重、自主创新能力不足、体制机制不完善等，对于这些问题我们很早就有了认识并提出了明确的应对思路和解决办法，但是在经济高速增长的条件下，各方面对于解决这些问题缺乏很强的迫切性和主动性，这次危机使我们对问题的认识更加清楚，解决问题的思路更加明确，措施更加积极有力，因此危机就成为了中国经济进一步创新和发展的动力。

第三，中国经济长期发展的基本因素并没有因为受到危机的影响而有根本的变化，比如巨大的市场需求，稳定的政治社会和经济环境，高的储蓄率和投资率，良好的人力资源，改革开放的基本政策，科学技术的不断进步，城市化与工业化的快速推进等。在全世界经济受金融危机的影响而面临普遍衰退的条件下，中国的稳定发展有利于世界经济尽早走出危机，同时将会提升中国在世界经济中的相对地位，进一步彰显中国模式的意义。

第四，危机发生以后，党和政府推出了应对经济危机的一揽子计划，包括大规模的政府投入、大范围的产业调整、大力度的科技支撑和大幅度提高社会保障水平以及制度创新等措施。这些措施着力于扩大内需、关注民生建设、优化产业结构、推动自主创新、改善体制机制，不仅有利于中国经济从危机中走出来，而且将会为中国经济迈向一个新的台阶、实现跨越式发展提供强大的动力，推动中国经济模式的不断创新和完善。

第五，在过去的30多年中，中国的改革与发展是在一个相对来说已经确立的世界体系或秩序中进行的，世界体系和世界秩序对中国来说基本是一个“外生的变量”，这次危机动摇了旧的世界经济政治秩序，改变着世界体系中各个国家和地区的力量对比，从而使世界体系的变化进入了一个新的时代。伴随着中国经济的崛起，中国在世界体系的重构进程中将开始发挥日益重要的参与者和建设者的作用，从这个意义上来说，世界体系或秩序的变化对中国来说开始具有了“内生的性质”。

因此，当前的这场世界性金融经济危机对中国模式的发展来说是严峻挑战，更是难得的机遇，只要我们应对的措施得当，中国的经济改革与发展就一定会迈上新的台阶，取得新的更大的成就。坚持和完善中国的经济模式，要着重做好以下几个方面的工作。

（一）完善基本制度

资本主义经济的基本矛盾，即生产的社会性与生产资料资本主义私人占有制之间的矛盾，是导致经济危机的最深刻的根源。当前发达资本主义国家对部分金融机构进行的大规模的国有化本身并不会改变资本主义经济的性质，也不意味这样做可以一劳永逸地解决问题，但是，它却证明了不顾一切的盲目的私有化是有害的。应对当前的严重危机，首先必须继续坚持公有制的主体地位和国有经济的主导作用，继续调整国有经济的结构，深化国有经济管理体制的改革，更好地发挥公有制经济在稳定宏观经济、调整经济结构、推动自主创新和实现社会和谐等方面的主导作用。同时要继续鼓励、引导和支持非公有制经济的健康发展，特别是要通过体制机制的创新，进一步破除制约非公有制经济发展面临的体制障碍，调动各方面的积极性，鼓励生产、鼓励创业、鼓励投资、鼓励就业，进一步增强经济发展的活力。

（二）转变发展方式

在进一步推动经济持续快速增长的同时，深入贯彻落实科学发展观，抓住全球经济下滑的时机，加快转变经济发展方式，要从调整产业结构入手，优化产业结构、促进产业升级，促进高能耗、低效益的传统资源型产业向知识型、技术型产业转变，大力发展资源消耗量低、占用土地少、污染少的文化创意、物流和金融保险等第三产业；大力发展包括再生资源产业在内的环保产业和环境建设产业，积极推进环保产业技术进步和技术创新，构建环保产业发展的技术装备体系和相关技术产业体系；根据资源条件和区域特点，用循环经济理念指导区域发展、产业升级和老工业基地改造，促进地区资源特色产业发展，引导区域产业布局合理调整，实现资源优化配置。为实现以人为本和全面协调可持续的发展奠定坚实的基础，为国民经济上一个新的台阶和实现跨越式的发展提供强大的动力。

（三）保障社会公平

现代市场经济中出现的经济危机，根源于资本主义生产方式中劳动与资本、工资与利润的严重对立，这种对立使社会生产能力在无限扩大的同时，社会上绝大多数人的消费被限制在相当狭隘的界限内，需求的增长经常落后于生产的增长，从而造成生产的过剩、资本的过剩和劳动力的过剩，导致经济危机的爆发。从根本上消除经济危机必须改变这种对抗性的经济关系，把提高效率与促进公平结合起来，采取多种措施增加居民的收入特别是中低收入者的收入，逐步扭转收入分配差距扩大的趋势，建立完善的社会公平保障体系，努力实现社会的公平正义，走共同富裕的道路。

（四）完善宏观调控

事实证明，市场经济越发展，越需要国家的宏观调控和对市场的有效监管，绝不能接受新自由主义所推崇的国家干预最小化和政府管得越少越好的错误主张。在社会主义市场经济中特别是在应对危机的过程中，国家宏观调控的作用既不能局限于维护秩序的“守夜人”和市场竞争的“裁判人”，也不能局限于单纯的总量政策的调节，而必须从社会全局和长远利益出发并针对当前的形势，制定和实施科学的发展计划和发展战略，依托社会主

义国家的强大力量和有效的调控，实现国民经济又好又快的发展。同时，要加快体制和机制的创新，积极推进重点领域和关键环节改革，进一步完善社会主义市场经济体制，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为促进国民经济上一个新的台阶和实现跨越式发展提供强大动力。

（五）实现自主发展

全球化是人类社会发展的必然趋势，对外开放是我国的基本国策。但是，应当认识到，当今世界的全球化是由发达资本主义国家主导的以资本全球化为核心的经济全球化，它具有不可克服的内在矛盾，因此，必须正确处理对外开放与独立自主的关系，在积极参与全球化进程的同时，坚持独立自主自力更生的方针，坚持维护和增进国家利益，把立足点放在依靠自己力量的基础上，以我为主考虑和制定正确的金融改革和金融开放的战略；大力推动自主创新，努力提升国内产业的层次和水平；始终把扩大内需作为经济发展的基本立足点和长期战略方针，走内需主导的发展道路；优化引进外资的结构，提高利用外资的水平，探索把引进外资与提升产业结构、技术水平结合起来；更加重视对国内储蓄和国内资本的有效利用，并始终保持对关键行业和领域的控制力。

（六）保持金融健康

信用和金融具有二重性质，一方面可以促进生产力的发展和资源的有效利用，另一方面则会放大生产和消费的矛盾，在促进生产和消费迅速发展的同时，也创造出了大量的过剩生产能力和虚假需求，形成了巨大的资产泡沫，加速了危机的爆发，增加了危机的破坏力。因此，我们要辩证看待虚拟经济与实体经济的关系，既要看到虚拟经济对实体经济发展的促进作用，又要看到它的破坏性，深刻认识金融资本所具有的掠夺性、投机性和不稳定性，促进金融业的健康发展，使金融业的发展建立在实体经济发展的基础上，服从于和服务于实体经济发展的需要，防止虚拟经济脱离实体经济过分膨胀，盲目发展，损害实体经济。

做好上述几个方面的工作，我们就一定能够把严峻的挑战转化成为历史的机遇。经过大危机的考验和洗礼，中国发展模式的意义将会得到进一步的彰显。

第六节　中国模式的意义

那么，中国的经济模式有什么意义呢？它的经验是特殊的呢还是普遍的呢？对于这一问题，有的人持肯定态度，有的人持否定态度。持否定态度的人认为，中国的成功是特殊环境的产物，是一种例外，不具有普遍意义；持肯定态度观点的人则认为，中国的模式反映了正确的发展战略，体现了经济社会发展的一般规律，因而，它的经验是普遍的而不是独特的。

其实，普遍性与特殊性从来是联系在一起不可分割的，普遍性寓于特殊性之中。中国模式首先是中国特殊国情的产物，是与中国特殊的社会制度、政策方针、历史条件和文化传统紧密联系在一起的，是中国共产党和中国人民自己的发明和创造。因此，中国的成功绝不是有些人所谓的“普适价值”（实际上西方的价值）的胜利。走自己的道路，既是中

国革命获得成功的根本经验，也是中国改革与发展获得成功的根本经验。任何照搬照抄别国的理论与经验的教条主义的做法，都必然会在中国改革与发展的丰富多彩和生机蓬勃的实践面前折戟碰壁。同样，对中国来说成功的模式和经验并不一定适用于任何时代的任何国家，对中国模式的所谓“普适价值”我们也绝不应当过分夸大。不同时代和不同国家的市场经济体制既有共性，也有差别，抽象的适用于任何时代和国家的市场经济是不存在的，只有立足于现实和历史的市场经济制度和市场经济发展的模式才是有生命力的经济模式。

但是，这并不意味着中国的模式和经验只是一种特例或偶然，而没有任何普遍意义。实际上，特殊性中包含着普遍性，个性中体现着共性。中国经济模式中所有重要议题，如工业化、市场化、全球化、信息化、城市化、民主化、法制化、经济增长、收入分配、环境保护、传统文化的继承与发展等，是每个国家特别是转型和发展中的国家都要面临的共同问题，这些问题的产生、发展和有效地解决，是有一定共同规律的，因此，中国的模式和经验中必然包含着某些具有普遍的和一般意义的东西。在人类历史的发展进程中，中华民族从来就不是现在更不应当仅仅是文明的模仿者和追随者，而是有所发明、有所创造、有所贡献。中国的改革、开放和发展的实践一方面体现了经济社会发展的一般规律、市场经济和现代化的一般规律，同时又开阔了经济学研究的视野，丰富了经济学研究的思路，深化了人们对经济发展和制度变迁一般规律的认识。可以相信的是，随着中国经济的日益发展和影响的日益扩大，人们对中国经济模式和中国经济发展道路的普遍意义的探索也会不断加强和深化。

科学认识中国的经济模式需要破除这样一种新的教条主义或蒙昧主义，这种思想认为，整个世界上的经济学只有一种，就是西方的主流经济学，毫无疑问地相信它、学习它，不折不扣地贯彻它、实践它，这就是所谓的国际化和规范化，就是中国经济改革的方向。按照这种逻辑，经济学是普适性的科学，市场经济的规律是共同的，因此，所谓的中国经济学和中国模式是不存在的，存在的只是西方经济学和西方市场经济模式在中国的应用和推广。这种观点的错误在于：第一，西方经济学并不只有一种，而是存在众多的理论和流派，而且这些理论和流派的地位与影响也随着历史的发展在不断变化，被许多人尊崇的现代西方新古典经济学其实也只是众多经济学流派中的一支，它绝不是什么普遍和永恒的真理。第二，经济学的发展和人类文明的发展一样，从来都是不同国家、不同时代和不同群体的人根据他们自身特殊的环境、经验和知识背景提出的，不同思想理论之间相互交流、碰撞、融合的结果。因此，经济学的发展绝不是某些国家和某些人的专利。第三，中国的发展是在与西方国家不同的历史条件和国际国内环境下进行的，因而不可能照搬西方的模式和经验。正如阿里吉所说，西方体系全球扩张已经改变了这一体系自身的运转方式，使得以往的大部分经验不再有助于理解当前的转化。[①] 最后，任何一种经济理论都是以一定的现实为基础的，都不可避免地会反映出理论的产生者的利益倾向、历史经验、价值理念、文化背景和思维方式。因此，仅仅依靠西方的经济学理论不可能深入了解中国的经济模式，做出正确的经济决策。新中国成立 60 多年来特别是改革开放 30 多年以来中国

① 参见乔万尼·阿里吉：《亚当·斯密在北京》，10 页，北京，社会科学文献出版社，2009。

经济发展的伟大实践，为中国经济学的发展提供了无可比拟的宝贵的经验、丰厚的土壤、广阔的空间和强大的动力。我们要从中国的实际出发不断总结经验、提炼思想、创新理论，推动中国的经济学的繁荣发展并走向世界。

总而言之，中国模式的形成既体现了经济现代化和市场经济发展的一般规律，又反映了中国特殊的制度、国情和历史阶段的要求，因而，它既尊重一般规律，又充满了首创精神；既有特殊性，也有普遍意义；既是民族的，也是世界的。中国的经济模式为发展中国家走向符合自己国情的工业化、市场化和全球化的道路开辟了一条新的道路，展现了一种新的可能。

1956年毛泽东在《纪念孙中山先生》一文中说过："事物总是发展的。一九一一年的革命，即辛亥革命，到今年，不过四十五年，中国的面目完全变了。再过四十五年，就是二千零一年，也就是进到二十一世纪的时候，中国的面目更要大变。中国将变为一个强大的社会主义工业国。中国应当这样。因为中国是一个具有九百六十万平方公里土地和六万万人口的国家，中国应当对于人类有较大的贡献。而这种贡献，在过去一个长时期内，则是太少了。这使我们感到惭愧。"① 1987年邓小平在会见一位外国领导人时说过："到下一个世纪中叶，我们可以达到中等发达国家的水平。如果达到这一步，第一，是完成了一项非常艰巨的、很不容易的任务；第二，是真正对人类作出了贡献；第三，就更加能够体现社会主义制度的优越性。""这不但是给占世界总人口四分之三的第三世界走出了一条路，更重要的是向人类表明，社会主义是必由之路，社会主义优于资本主义。"② 现在，当中国人民以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践，在建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家的征程上大步迈进的时候，我们应该可以说，中国模式就是中华民族对人类文明发展做出的新的较大贡献。

① 《毛泽东文集》，第7卷，156页，北京，人民出版社，1999。

② 《邓小平文选》，第3卷，224、225页。

Document generated by Anna’s Archive around 2023-2024 as part of the DuXiu collection (https://annas-blog.org/duxiu-exclusive.html).

Images have been losslessly embedded. Information about the original file can be found in PDF attachments. Some stats (more in the PDF attachments):

{
  "filename": "XzEzMDgxNzU3LnppcA==",
  "filename_decoded": "_13081757.zip",
  "filesize": 87465874,
  "md5": "ced0491d3a1aff4df6cb985a5e27b7ba",
  "header_md5": "d410a6da65ac38d5f52bed7a88bdc807",
  "sha1": "1d6464d053403d3e1629b1710b49330496f30d97",
  "sha256": "4ed11aa2e60964a7a43882dd67c41e8d62f26ddcd49748d0fafdad21233c1f1a",
  "crc32": 3229715423,
  "zip_password": "",
  "uncompressed_size": 93156067,
  "pdg_dir_name": "_13081757",
  "pdg_main_pages_found": 470,
  "pdg_main_pages_max": 470,
  "total_pages": 491,
  "total_pixels": 3063960864
}