

· 纪念改革开放四十周年 ·

亲历中央若干重要改革文件的起草过程*

高尚全 口述 萧冬连 鲁利玲 整理

1980 年，我从一机部调到新成立的国家机械工业委员会，机械委主任是薄一波。当时，为什么要成立机械委？主要是因为机械制造行业一直统不起来，8 个机械工业部各管一套；有两个制造体系，使用部门搞制造，维修部门也搞制造，重复生产和建设的问题很严重。所以，要搞个机械委统起来。机械委一成立，就搞了 10 种机电产品规划，包括缝纫机、手表、电视机、自行车，等等。现在看来，当时还是使用行政的办法对机械制造业进行整合。

1982 年 3 月 8 日，五届全国人大第 22 次会议决定：撤销国家机械委，成立国家经济体制改革委员会（以下简称“体改委”），由国务院总理兼主任。4 月 24 日，中央任命薄一波为体改委党组书记、第一副主任。这样，我们机械委的一批骨干就跟着他来到体改委，我被分配到调研组。1983 年，我担任调研组组长。1984 年，我受体改委党组委托，负责筹办中国经济体制改革研究所，并且担任第一任所长。1985 年，我担任国家体改委副主任、党组成员。从 1984 年到 2003 年，我先后六次参加中央重要文件的起草工作，亲历了中国经济改革的若干重大决策过程。

一、政治经济学初稿：

《中央关于经济体制改革的决定》

1978 年 12 月，十一届三中全会开启了中国的改革进程。1982 年 9 月，十二大明确提出了抓紧进行经济体制改革的任务，并且指出这是坚持社会主义道路，集中力量进行现代化建设的最重要的保证。十二大报告提出：允许对部分产品的生产和流通不作计划，由市场来调节，

是从属的、次要的，但又是必需的、有益的。在计划管理上，也根据需要采取指令性计划和指导性计划两种不同的形式。虽然十二大的提法仍然是以计划经济为主，市场只是作为补充，但这是第一次在党的文件中提到“市场”，第一次提出指令性计划和指导性计划的划分，由此打开了传统计划体制的口子，为下一步的突破奠定了基础。随后，城市经济体制改革的步伐开始加快。尤其是 1984 年以后，随着国民经济形势的进一步好转，经济工作的中心逐步由调整转向改革，改革的重点也逐步由农村转向城市。党中央和国务院针对改革的进程作出一系列重要决策和指示，使得以城市为重点的整个经济体制改革的步伐进一步加快，改革的范围进一步扩大，由此整个改革形势也酝酿着一次战略性的突破。

1984 年 4 月 27 日，中央指定我和杨启先、顾家麒参加十二届三中全会文件起草小组。4 月 30 日，起草小组成员到玉泉山集中，召开会议，对文件的起草进行研究和酝酿。5 月 10 日，起草小组开会讨论文件的起草思路，由田纪云重点汇报。田纪云说：上次三中全会主要是拨乱反正，推动农村的改革；这次三中全会，要成为城市改革的起点。搞一个文件起草小组，半年为期，提出城市经济体制改革的方案。6 月 9 日，胡耀邦主持会议，讨论文件中加快

* 高尚全（1929—），上海嘉定人。历任国家体改委副局长、局长，中国经济体制改革研究所所长，国家体改委副主任，中国经济体制改革研究会会长，中国经济改革研究基金会理事长。2009 年 2 月 12 日至 16 日，高尚全在中国经济体制改革研究会会议室接受了萧冬连、鲁利玲的采访。在此基础上，整理、增补成本文。

改革的一些意见，由胡启立重点汇报。胡启立说：我们的想法是，十一届三中全会打开了农村改革的新局面，十二届三中全会能否在城市改革方面打开新局面，再用五年、七年或更长一点时间，使城市经济改革有一个重大突破，这将是一个了不起的成绩。这个决定不是拿出一个完整的蓝图，而是既要总结过去改革行之有效的经验，又要指明今后改革的方向、路子，同时给予必要的思想理论上的解释。胡耀邦、万里、田纪云也都先后发表意见。此后，中央又找了有关省市和部门领导进行了座谈和讨论。

在起草《中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）第五稿的时候，胡耀邦于1984年7月30日主持中央书记处会议，传达了邓小平的意见：“最理想的方案是通过一个改革的文件。十一届三中全会无论在政治上、经济上都起了很好的作用，这次三中全会能否搞一个改革文件？这个文件将对全党起巨大的鼓舞作用。就搞这个文件，别的就不搞了。”会议决定，成立由胡耀邦、赵紫阳、胡启立、胡乔木、姚依林、田纪云组成的文件起草领导小组，进一步调整和充实文件起草的力量。《决定》第五稿还被下发到中央各部门和各省、直辖市、自治区征求意见，而各部门和地方也都认真进行了讨论，并提出了修改意见。例如，国家体改委提出：文件在讲到过去的经济模式时，必须明确它是限制商品经济发展、排斥价值规律的。在讲到改革要建立新的模式的时候，应当明确提出我们的经济是社会主义商品经济，是建立在公有制基础上的有计划的商品经济。

在修改文件的过程中，一个争论比较激烈的问题就是在文件中提不提“商品经济”？有人认为不能提，说社会主义是计划经济，怎么提商品经济呀？如果提商品经济，不是搞资本主义了吗？我认为应当提商品经济。我说：根据我的调查，哪个地方经济搞得活，老百姓比较富裕，就是因为那个地方搞了商品经济。广东人爱吃鱼，可是搞计划经济没有鱼吃了，因为价格管死了。后来，逐步放开价格，养鱼的人有积极性了，市场上鱼就多了，多了以后价格

也下降了，老百姓就有鱼吃了。所以，搞商品经济没有错。原来有一句话：“只有社会主义才能救中国”；现在应当加上一句“只有商品经济才能富中国”。然而，我的观点未能在起草小组中达成共识。因为我当时是以体改所所长的身份参加文件起草的，力量不够，反对者的职务都比我高。没有办法，我就跟董大林商量说：“这个问题有争论，我希望以体改研究会的名义开一个研讨会，讨论商品经济问题。”安志文、董大林都很赞成。

8月底，我们又请了将近20人在西苑旅社召开了一次研讨会，包括董辅弼、蒋一苇等人都来参加。我先介绍了一下情况，说：“对于要不要提商品经济，现在有不同意见。这个问题要突破，希望大家讨论一下。”会上，大家的意见很一致，都是赞成的，认为商品经济是社会主义必须经历的一个阶段。同时，我们还讨论了十二大提出的“计划经济为主，市场调节为辅”的问题。为什么要提出这个问题，是因为计划经济是制度和体制问题，市场调节是手段问题，十二大上的这个提法不对称，不应该这么提。

9月7日，我把研讨会的意见报给中央，并提出对于经济体制改革几个理论问题的看法。我的主要观点是：当前的经济体制改革要求在理论上有一个关键性的突破，要明确提出“社会主义商品经济”的概念。现在，明确提出这个问题的条件已经成熟了。我后来才知道，在我提交这个意见之前，马洪也提交了《关于社会主义体制改革下我国商品经济的再探索》的报告。报告提出：承认社会主义经济是有计划的商品经济，是进行经济体制改革，实行对内搞活、对外开放方针的理论根据。报告还建议，把这一提法写进即将召开的十二届三中全会的《决定》中去。

9月9日，赵紫阳给中央常委写信，提出了关于经济体制改革中的三点意见：第一是计划体制问题，即社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济。第二是价格改革问题，即国家定价的范围逐步缩小，放开的比重逐步扩大；国家规定的价格，通过调整，逐步向市

场价格靠拢。第三是国家领导经济的职能问题，其近期改革的主要内容是政企分开，各级政府都要逐步简政放权，减少对企业的干预，学会用经济手段来进行宏观控制。邓小平、陈云表示完全同意。所以，他的这封信起了关键作用。最后，十二届三中全会在《决定》中写上了“商品经济”，“计划经济为主，市场调节为辅”的说法也就再不提了。

实际上，在经济改革的决策过程中，始终存在计划与市场的争论。为什么呢？因为传统观念认为：计划是社会主义，市场是资本主义。这个问题在国际上是个长期争论的问题，国内则更为突出。1984年，中央的《决定》把“商品经济”的概念提出来，是采取了一种迂回的办法，为“商品经济”正名。10月20日，就在《决定》通过的当天，邓小平说：“我的印象是写出了个政治经济学的初稿，是马克思主义的基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学。我有这么一个评价。”他还说：“这次经济改革的文件好，就是解释了什么是社会主义，有些是我们老祖宗没有说过的话，有些新话。我看清楚了，过去我们不可能写出这样的文件。写出来，也不容易通过，会被看做‘异端’，现在用自己的实践回答了新情况下出现的新问题。”

在当时历史条件下，在党的文件中写上“商品经济”是不容易的。但是，中国的经济改革不是一步到位的，而是渐进的、逐步突破的。“有计划的商品经济”虽然是个新提法，但问题还没有得到解决。《决定》同时还说，商品经济与计划经济不是对立的。计划经济的概念并没有解决。《决定》里面除了“有计划”三个字的限制以外，还有劳动力不是商品，矿山等不是商品。这是因为当时有人提出：要对什么不是商品作出限定。同时，人们对“有计划的商品经济”的理解也不同，有人在“有计划”上做文章，认为“有计划的商品经济”还是计划经济。而我们则认为，重点应当放在“商品经济”上。商品经济就是要通过商品来交换，要等价交换，要遵守价格规律。所以，争论并没有停止。

二、把改革放在首位： 《中央关于“七五”计划的建议》

1985年，中央“七五”计划建议的起草工作，是在中央主要领导同志直接领导下进行的。3月初，就成立了中央文件起草小组。参加起草小组的有：房维中、袁木、王忍之、高尚全、桂世镛、李伯溪、魏礼群、郑洪庆、陈吉元、宫著铭、王积业、刘洪、张光瑞。

在起草《中央关于“七五”计划的建议》（以下简称《建议》）时，中央下了决心，强调要“把改革放在首位”。并且，还提出三个目标：第一个目标，通过“七五”期间或者更长一点时间建立新体制的基础。第二个目标，要为改革创造良好的环境。第三个目标，“七五”期间要提高人民的生活水平。实际上，《建议》也就是关于改革的建议。在1984年《决定》的基础上，《建议》又有突破，就是把改革的目标提出来了，要在“七五”期间或者更长时间，建立充满生机和活力的新体制的基础。同时提出，整个“七五”期间把改革放在首位。根据这个指导思想，8月13日，起草小组完成第六稿，共8个部分、71条，增加了基本指导原则，首先突出了把改革放在首位，使改革和建设互相适应，互相促进。

8月20日下午，在中南海怀仁堂举行了中央政治局扩大会议，由胡耀邦主持。我列席了这次会议。根据我的回忆，赵紫阳先讲了三条意见：（1）这个文件是制定“七五”计划的建议，而不是计划本身，是中央的建议。因此，涉及的是重大的指导思想、重大的战略、重要的方针和政策。（2）在讨论中，很多同志提出形势怎么估计？应当如实地估计形势，并且要留有余地。最近，耀邦同志在中央党校讲了话，认为形势是我们制定政策的依据，估计高了不好，但估计不足也不好，还要如实地反映。（3）突出改革，这是根据小平同志一系列指示提出来的。改革五年不可能完成，但大体形成新体制的雏形。会上，姚依林、李先念、王震、彭真、习仲勋作了发言。胡耀邦说：文件原则通过，拿到下面去讨论。

8月30日，中央办公厅向各省、各自治区、直辖市党委、中央直属机关、中央国家机关党委、解放军总政治部发出通知：“《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》（8月20日稿）已经中央政治局原则同意，拟报请四中全会、党代表会议审议通过。现将这个《建议》（稿）发给你们，请分送给党代表会议代表征求意见，组织讨论，于9月10日前将修改本退中央办公厅。”

在这个过程中，国家体改委和中国社科院组织召开了“宏观经济管理国际讨论会”（即“巴山轮”会议）。我当时是体改委副主任，所以由我和廖季立具体负责这个事。这个会是世界银行驻中国首席代表林重庚建议召开的。他认为：应当深入讨论计划与市场的问题，讨论改革的目标模式问题。我们商定，由林重庚代表世界银行邀请国外专家，包括：美国耶鲁大学经济学教授、1981年度诺贝尔经济学奖得主托宾（James Tobin），英国剑桥大学教授、格拉斯哥大学名誉校长凯恩克劳斯爵士（Alexander Cairncross），联邦德国证券抵押银行理事长埃明格尔（Otmar Emminger），匈牙利科学院经济研究所研究部主任科尔奈（Janos Kornai），英国牛津大学安东尼学院高级研究员布鲁斯（Wlodzimierz Brus），南斯拉夫政府经济改革执行委员会委员、斯洛文尼亚艺术与科学院通讯院士巴依特（Aleksander Bajt），美国波士顿大学经济学教授、韩国财政体制改革委员会顾问琼斯（Leroy Jones），日本兴业银行董事、调查部部长小林实，等等。我们负责邀请国内专家，包括：国家体改委党组书记安志文、国务院经济研究中心总干事薛暮桥、国务院技术经济研究中心总干事马洪、中国社科院副院长刘国光、国家体改委副主任童大林、高尚全，以及洪虎、杨启先、郭树清、楼继伟、吴敬琏、赵人伟、张卓元、周叔莲、陈吉元、戴园晨、宫著铭、项怀诚、王琢、田源、吴凯泰、李克穆、何家成、李振宁，等等。

8月31日，赵紫阳在中南海紫光阁会见了参加“宏观经济管理国际讨论会”的中外代表，并发表了即席讲话。他说：城市经济改革的任

务相当艰巨，企业经营权扩大之后，宏观管理如何与之相适应还需要认真研究和解决。中国现阶段的社会主义经济，是公有制基础上的有计划的商品经济。因此，在增强企业活力的时候，要逐步建立一个完善的市场体系，包括商品市场、金融市场和劳务市场等。国家对企业的管理要逐步由直接管理为主转变为间接管理为主，运用经济和法律手段以及必要的行政手段来调节和控制宏观经济，以便更好地促进社会生产力的发展。

9月2日至7日，“宏观经济管理国际讨论会”在由重庆开往武汉的“巴山”号游轮上举行，史称“巴山轮”会议。会上，科尔奈提出：“世界各国宏观经济管理的模式基本上分两大类，一类是通过行政手段协调，二类是通过市场协调。在第一类中，又可分为直接行政调节和间接行政调节。在第二类中，可分为完全非控制的市场协调和宏观控制下的市场协调。”当然，他也说这是抽象的概括，实际上各种方式往往交错并同时存在，这种分类是指调节的主要方式，完全非控制的市场协调，在实际生活中是不存在的。社会主义国家经济改革的目标模式，可以选择间接行政调节，也可以选择宏观控制下的市场协调。这两种模式都要求基本上取消指令性实物计划指标，由国家主要通过经济手段进行控制。经过讨论，我们倾向于选择宏观控制下的市场调节，就是要发挥市场的作用，把宏观调控与市场作用结合起来。这是“巴山轮”会议的一个重要成果。9月10日，会议以安志文的名义，向国务院提交了《宏观经济管理国际讨论会对我国改革有参考价值的几点意见》的报告。

在修改《建议》时，我们特别注意吸收了“巴山轮”会议的讨论成果。文件中有这样一段话：“建立新型的社会主义经济体制，主要是抓好互相联系的三个方面：第一，进一步增强企业特别是全民所有制大中型企业的活力，使它们真正成为相对独立的，自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者；第二，进一步发展社会主义的有计划的商品市场，逐步完善市场体系；第三，国家对企业的管理逐步由

直接控制为主转向间接控制为主，主要运用经济手段和法律手段，并采取必要的行政手段，来控制 and 调节经济运行。要围绕这三个方面，配套地搞好计划体制、价格体系、财政体制、金融体制和劳动工资制度等方面的改革，以形成一整套把计划和市场、微观搞活和宏观控制有机地结合起来的机制和手段。”

这段话是相对于1984年《决定》的一个进步，它明确地提出：要由直接调控为主转向间接调控为主。这不仅是宏观管理方式的转变，而且是触及经济体制模式的根本转变。实行间接调控为主，势必要求建立新的宏观调控体系，建立灵活的市场调节机制，以及适应市场供求变化的微观主体。同时，这一思路的形成，为后来十三大提出“国家调节市场，市场引导企业”的新体制框架奠定了重要基础。

“七五”时期是我国深化改革的关键时期。党中央、国务院提出，争取在五年或者更长一些时间内，基本奠定具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制的基础。要完成这个任务，必须进行综合配套改革。这是我国改革历史上的第一次尝试。

1986年1月25日，在国务院第二会议室召开了一次座谈会，讨论“七五”期间特别是“七五”前期经济体制改革的步骤和综合配套改革问题。安志文和我参加了这次会议。3月15日，赵紫阳在听取城市经济体制改革工作会议汇报时指出：“今年改革有个很重要的任务，就是为明年、后年的改革做好准备。首先要研究明、后年改革的步子究竟走多大？在改革的深度和广度上达到什么程度好？步子走大一点，比较有利，还是走小一点比较有利？大家可以酝酿研究一下。当然，这不能完全从我们的愿望出发，要看主、客观的条件。”他还提出：“具体说来，明年的改革可以从以下三个方面去设计，去研究：第一是价格，第二是税收，第三是财政。这三个方面的改革是互相联系的。”他还强调：“价格、税收、财政的改革必须配套。这是改革工作的一项重大系统工程，应统一来搞。”

为此，国务院办公厅于3月25日发出通

知，决定成立国务院方案研究领导小组，负责研究制定明后两年的改革方案和主要措施。领导小组由田纪云负责，张劲夫、吕东、安志文等人参加；下设方案办公室，任命高尚全为办公室主任，杨启先、傅丰祥、吴敬琏为副主任。其中，吴敬琏是后来增补进来的。

根据3月15日讲话的精神，4月8日到10日，方案办公室用了3个半天的时间，讨论明后两年综合配套改革的基本思路。当时，改革方案办公室集中了40个人，包括了从体改委、财政部、人民银行、社科院各个方面抽调的人员。一些年轻的业务骨干都在里面，像郭树清、楼继伟、周小川、宫著铭、石小敏、贾和亭等，更年轻的还有华生。为什么组织那么多人？就是因为要搞综合配套改革的设计，仅靠单个部门是不行的。

4月16日，国务院副总理田纪云主持召开了改革方案领导小组办公室会议，研究讨论明后两年配套改革的基本思路。在讨论中，绝大多数同志认为，明后两年的改革着重在建立市场体系、特别是要在商品物资市场和实行间接调控两方面迈出决定性步子，为企业自主经营、自负盈亏、平等竞争创造条件。但在改革的配套关系、侧重点以及步子大小等问题上，讨论中存在三种不同的思路。第一种思路：以价格、税收、财政、投资体制的配套改革为重点，流通、金融、企业、计划等改革紧密配合。价格以调为主、先调后放。第二种思路：继续给企业扩权，宏观经济实行分层次管理。价格以放为主，小调小放，逐步扩大生产资料市场。第三种思路：围绕形成商品市场特别是生产资料市场，以价格和物资管理体制的配套改革为重点，税收、财政（分税制）、金融（建立短期资金市场）体制改革紧密配合。

4月25日，方案办公室提出了明后两年改革配套的基本思路。在讨论中，对于明后两年的配套改革究竟达到什么目的？有两种判断。一种判断是比较乐观的，认为由此就能形成比较完善的商品市场，宏观调控转向间接调控为主，新体制的框架基本建立起来，实现新体制占据主导地位。另一种判断则比较谨慎，认为

要使新体制占主导地位或者建立新体制框架，必须在三个方面有根本性的变化。其一，大部分工业企业实现自主经营、自负盈亏，这是新体制必须具备的微观基础。其二，要有一个比较完善的商品市场和初步发育的资金市场。其三，主要运用经济的、法律的手段来调控经济运行。明后两年改革的重点是价、税、财联动，在企业自负盈亏方面不会有根本突破，国家与企业的分配比例在全局上还不能做大的调整，资金市场还难以形成，计划体制改革的步伐也不会很大。因此，改革可使新体制在若干重要方面上升为主导地位，为更深层次的改革扫清道路。目标定得过高，范围搞得太宽，可能是不现实的。

以上这两种判断之间存在较大的差异。具体来说，由此又形成大概三种意见。第一种意见主张：明后两年改革的中心是理顺生产资料价格，发挥商品市场功能。其他方面都要围绕这个中心，采取配合性的改革措施。例如，调整产品税率，开征资源税，以调节因提价引起的经济利益关系的变动；加强投资的计划性，控制基建规模，改善价格改革出台的经济环境等。只要生产资料提价这一步迈出去就是一大成绩，所以，这是一种功能性的改革。而经济体制的构成或者实质性的改革应当放后一点进行。这个思路有利的一面是改革的目标集中，内容比较单一，方案准备工作量不大，对各方面的利益关系牵动比较小，实行起来不会有太大的阻力和风险。不利的一面是对旧体制触动不大，整个经济运行机制不会有多大的变化，调价的效力很快会衰减，结果可能是旧体制在更高价格水平上的继续。

第二种意见主张：抓住当前不可多得的有利时机，果断地实行比较彻底的配套改革，打破新旧体制并存的状态，建立新体制的框架，“七五”后两年不必再走大的步子，主要是进行消化、补充。这就要求：（1）重要生产资料的价格调整基本上一次到位，一次性地提高到市场价格的水平，结束双轨制。（2）调后即放。在提价以后半年到一年之内，基本上取消重要物资的计划调拨制度，形成以限价、浮动价、

合同贸易为特征的统一的商品市场。（3）税收联动。通过开征资源税、土地税等，将提价的好处收归国家，同时对加工制成品进行减税和补贴，以稳定消费品的市场价格。（4）改革税制。大大缩小产品税的范围，通过普遍开征资源税、土地税、固定资产占用费等，全面实现国有资源、资金的有偿使用。（5）在确定中央、地方事权范围的前提下，重新划分地方收支，建立分税制基础上的分级财政。（6）实行利改税，全部将拨放流动资金改为银行贷款。此外，在计划体制、物资体制、投资体制，企业财产关系、经营方式、领导体制、劳动就业制度和工资福利制度，银行体制和政府机构等方面，进行相应的改革或者试点准备工作。这种设想有利的一面是，改革的配套性强，在经济体制各个方面可以取得重大突破，加速建立新体制的主导地位，避免“七五”后期再来一次大的配套改革。不利的一面是，设计方案和各项准备工作十分艰巨，对社会经济环境的要求很高，干部的思想和管理能力可能跟不上。两年中要完成这么多改革，任务相当困难，容易出现意想不到的问题。改革在广度和深度上冲击旧体制，遇到的阻力和风险必然增大。

第三种意见是，配套改革在切实可行的范围内尽量迈出大步，但是不可能“毕其功于一役”。要准备“七五”后期再进行一次更深层次的配套改革，才能使新体制真正占主导地位。明后两年价格改革的步子要大，但是不能强调“一次到位”，不同的生产资料可以有不同的提价幅度。先作一次较大的调整，尔后视情况需要再实行微调，避免对市场造成过大的冲击。在提高生产资料计划价格的同时，分步骤地减少分配调拨，扩大市场调节的范围。但至少在两三年内，计划分配不能完全取消，“双轨”价格还会继续存在，但可以通过建立专营市场等办法趋利避害。开征资源税、土地税等税种是必要的，但在一定时期产品税仍然会占相当大的比重，并发挥重要的调节作用。因生产资料提价增加的收入，应由国家税收的形式收回。但对利润率偏低的原材料的生产企业，仍需留给一些好处，增强其自我发展能力。由此减少

的财政收入，可用原来无偿开发国家资源的非国有企业缴纳的税款补偿。为了控制零售物价，对加工产品有选择地实行减税。确实消化不了，导致亏损，产品又适销对路的企业，应允许适当涨价。确属必保的重点建设项目，若因资本货物全面提价难以按计划完成的，可追加一定投资。在配套改革中，计划投资体制的改革具有关键的意义，必须下决心，较大幅度地减少指令性计划指标和重要物资的分配调拨。各级政府从现在起要逐步退出生产性、盈利性项目的投资，转向主要搞好公共基础设施、公共事业的建设。没有这个条件，光靠价格调整，很难出现一个生产资料市场，也无法合理地划分中央与地方的收支，建立分税制的分级财政。

还有的同志提出：在配套改革期间，需要保持适度的经济增长。如果因为搞改革，把经济发展速度连续两年降得过低，会引起许多新的问题。配套改革不能抑制企业的动力和活力，价、税、财联动是必要的，但企业体制和金融体制的改革也应相应深化。在商品经济中，物资的运动一刻也离不开资金的运动，要搞活生产资料市场，必须在搞活资金流通上进行必要改革。在讨论中，大家共同感觉到：明后两年的配套改革，同煤炭、石油、石化、有色等部门的“大包干”必将产生许多矛盾，这是一个很难解决，但又必须解决的问题。

6月26日，我利用向赵紫阳汇报考察匈牙利、南斯拉夫情况的机会，同时汇报了方案办公室关于经济体制改革的思路。7月28日到8月1日，安志文、高尚全、杨启先、傅丰祥到北戴河参加中央工作会议，汇报明后两年配套改革的总体设计，包括政府转型与宏观调控怎样从直接调控转向间接调控。

1986年底，经过反复考虑，中央放弃了价、税、财联动改革的方案，转向搞国有企业承包制。当时的情况挺复杂，有不同的声音。

三、推进要素市场化 《中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》

90年代初，改革出现了回潮。有人提出了“是资本主义改革、还是社会主义改革”的两种

改革观问题；并在《人民日报》发表文章，说改革的方向搞错了，搞了资本主义。当时，对市场经济批得很厉害，说市场经济是资本主义，利用外资也是资本主义。在这种情况下，1992年邓小平发表了南方谈话，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。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。”根据南方谈话，十四大确定我国改革的目标，就是“建立社会主义市场经济体制”。目标明确以后，社会主义市场经济体制到底怎么建立呢？我们没有经验。到1993年，中央决定起草一个文件，就是十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）。

1993年5月，中央政治局举行全体会议，决定下半年在北京召开十四届三中全会。全会的主要内容是，讨论建立社会主义市场经济体制问题，并作出若干决定。5月31日，中共中央总书记江泽民主持召开文件起草小组的第一次会议。会上，宣布成立文件起草小组，温家宝是起草小组组长，以中央书记处书记的身份主持起草工作。我参加了起草小组，小组成员还有郑必坚、项怀诚、王梦奎、刘国光等25人，有关部门的负责人都参加了。起草小组下面分几个分小组，我负责“市场体系”，我们这个小组有3个人：郑新立、张卓元和我。在这次会议上，江泽民就《决定》的框架、主要内容及需要回答的问题等提出了一系列要求。他强调，起草这个《决定》要以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和十四大报告精神为指导思想，为社会主义市场经济体制的建立提供一份纲领性的文件。他还说，这个《决定》对于改革开放和现代化建设具有十分重要的意义，关系到本世纪末直至下个世纪中国的发展。温家宝则对起草工作提出要求：在如何建立社会主义市场经济体制的问题上，《决定》要比十四大前进一步，在推进改革的政策措施上要有

新突破，长远目标要明确，起步要扎实。必须
要以高度的责任心和使命感，集中精力才能起草好这个文件。

经过两天半的学习讨论，起草小组初步确定了文件的框架。半个月紧张工作过后，起草小组草拟了一份共10个部分、53条的文件提纲。不久，中央政治局常委听取了起草小组关于《决定》起草内容的汇报，并原则同意了
这个提纲，要求据此开始正式文件的起草。从6月下旬开始，起草组用了两个月时间，先后完成了第一稿至第四稿。

9月9日，中央政治局常委在中南海再次听取起草小组关于第四稿的汇报，根据中央政治局常委讨论的意见已修改后形成第五稿。江泽民和常委们分别就确立现代企业制度，加快金融、财税、投资、社会保障制度改革步伐，重视科技教育工作等问题提出意见。会议对《决定》第五稿表示原则同意，并要求起草小组在此基础上加以修改，逐步完善。

9月20日，在怀仁堂召开的中共中央政治局全体会议，又讨论了修改后的《决定》第六稿。会议认为，这一稿符合邓小平同志建设中国特色社会主义理论，是与党的十四大精神相吻合、相衔接的，有所创新，有所突破。会议原则同意这个文件，并提出了一些具体的修改意见和要求。

9月底，中共中央把《决定》的第六稿印发到全国各省、自治区、直辖市以及中央和国务院的各部门、各单位征求意见。党的十四届中央委员会委员、候补委员，中央党政军各部门负责干部，各省、自治区、直辖市和各大军区的党委负责同志参加了对《决定》征求意见稿的讨论。他们在总体上给予肯定的同时，提出了1050多条修改意见。这些意见大到文件的结构、内容，小到文句字词、标点符号，充分体现了严肃、认真、负责的精神。

10月15日，中共中央召开党外人士座谈会，征求各民主党派、全国工商联负责人和无党派知名人士对《决定》草稿的意见。这些长期与中共合作共事的代表人士对建立社会主义市场经济体制，提出了许多修改建议。在此期

间，中央常委会还分别召开了党内老同志座谈会和经济界专家座谈会，征求意见，听取建议。根据各方面的意见，起草小组对《决定》征求意见稿又作了270多处修改，形成《决定》第七稿。

在文件起草过程中，取得了一些进展。一个是我们组提出了资本市场的问题。提出这个问题的时候，好像没有什么争论，但这也是一个重大突破啊！因为新中国成立以后就不能提资本市场，认为它是跟资本主义相联系的，社会主义只有资金，只能讲资金怎么流转，怎么利用，不能提资本，更不能提资本市场。因此，十四届三中全会能够提出资本市场，是一个重大突破。另一个是关于劳动力市场的问题。1985年就提出了“劳务市场”，十三大提出“劳动就业市场”，这次准备还是提“劳动就业市场”。对此，我提出：应当明确提“劳动力市场”。当时，起草小组的阻力挺大，有的同志不赞成，认为劳动力怎么能进入市场呢？工人阶级是主人翁，怎么能进入市场？在8月30日的第三稿第14条中，我们还是这样写的：“当前培育市场体系的重点，是发展要素市场，包括金融市场、房地产市场、劳动力市场、技术市场、信息市场等。”“改革劳动就业制度，逐步形成劳动力市场。”但是，到了9月28日的征求意见稿中，就发生了变化。征求意见稿第13条提出：“当前培育市场体系的重点是，发展金融市场、劳动就业市场、技术市场和信息市场等。”“改革劳动制度，逐步形成劳动就业市场。”为什么措辞上把“劳动力市场”改变为“劳动就业市场”呢？当时主要担心的是，提出劳动力市场，会影响工人阶级的主人翁地位，引起政治上的不良反应。

针对这个情况，我写了一个《为什么要提出“劳动力”市场》的研究报告。首先，送薄一波、李岚清征求意见。没有想到他们很快就作了批示。10月14日，薄一波批示：“尚全同志：我对这个问题没有做过深入研究，在目前我们实行市场经济或者叫社会主义市场经济，提出劳动力市场是自然而然的。因此，我同意你的五点论述，但我觉得不必多争论，经过几

年自然而然（或顺理成章）的解决。”10月15日，李岚清批示：“尚全同志：我原则赞成这个意见。但劳动力一般理解为体力劳动，劳动力市场应为广义的概念，应包括脑力劳动，因此提法上还值得推敲。”两位老领导的批示和支持给了我坚持“劳动力市场”的勇气。当时，起草小组有的同志劝说：“老高，中央有的领导不赞成劳动力市场的提法，你不要白费劲了。”对此，我仍不动摇。

11月3日，中央政治局常委开会讨论《决定》的修改稿，除中央常委外，个别政治局委员也参加会议，起草小组正副组长以及分组负责人也列席了会议。温家宝代表起草小组作了汇报。他说，需要请示的问题，主要有两个：一是关于“企业法人财产支配权”的提法。体改委等许多单位认为这个概念表述不清，而“法人财产权”有比较科学的界定，与国家所有权有严格区别。采用“法人财产权”的概念，既与《企业法》《企业转换经营机制条例》所规定的经营权相衔接，又充实了经营权的内容，有利于企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人，符合建立现代企业制度的要求。二是关于劳动就业市场问题。体改委、劳动部等部门和一些同志建议，把“劳动就业市场”改为“劳动力市场”，认为这是生产要素市场不可缺少的重要组成部分。其中，高尚全同志的意见比较系统，根据泽民同志的批示已经印发常委各同志。这个问题，需要请中央决定。

在会议讨论中，有个别人仍然不同意提出“劳动力市场”的问题。本来，在政治局常委会议上我是不该发言的，但我想，如果我不发言，就没有了机会，“劳动力市场”肯定写不上去。所以，我就发了言，一下子讲了5条理由：第一，劳动者跟劳动力是有联系又有区别的。劳动力如果不进入市场，他的劳动价值不能体现出来。过去，搞平均主义，搞导弹跟卖茶叶蛋的一样。劳动能力进入市场，市场就有个评价。进入市场的是劳动者的劳动能力，不是劳动者本身。有人认为劳动力市场是像过去的奴隶市场一样，是误解。第二，现在搞市场体系，如果最活跃的劳动力不进入市场，这个市场体系

很难建立起来。第三，我国就业压力那么大，靠政府配置劳动力根本解决不了。一年新增的就业人口1000多万人，老的分流下来的劳动力要安排就业，靠什么？靠市场。第四，我们实际上已经有劳动力市场，就是一个承认问题。第五，劳动力市场不会影响工人阶级的主人翁地位。我还讲李光耀有个看法，他说：“你们的汽车司机的态度不够好。为什么呢？因为他认为我是工人阶级，是主人啊，主人怎么为仆人服务呢？所以心态不平衡。”应该说，工人阶级跟工人是有区别的，工人阶级作为一个阶级，跟它的一分子是有区别的。我们过去混淆了，认为工人阶级是革命的，学校里派个工宣队，好像越不识字的人越革命，派工宣队员去领导知识分子。我讲完后，江泽民只问了一句话：“提出劳动力市场，社会上能不能接受？”第二天，我找了主持起草小组的温家宝，表示有点内疚，昨天在会议上不该我发言，但考虑到如果不抓住机会，劳动力市场就不可能写进《决定》了。温家宝没有批评我，而是说：“我赞成你的意见，但能不能上中央文件我也没有把握。”为了把“劳动力市场”写到《决定》上去，他做了很大的努力。在这次会议之前的10月30日，温家宝还在我的“为什么要提出‘劳动力’市场”一文上批示：“请泽民同志参阅。”10月31日，江泽民批示：“复制请常委同志参阅。”中央政治局的其他几位常委也没有提出意见，因此，《决定》采纳了“劳动力市场”的提法。

11月6日，中央政治局第二次举行会议，对修改后的《决定》进行研究。会议原则同意了这一稿，决定将其作部分修改后提交即将召开的十四届三中全会讨论。11月11日，经过广泛讨论、反复修改，长达17000多字的《决定》第八稿摆在了出席十四届三中全会的中央委员和候补委员面前。会议期间，委员们对此又进行了认真的研究和讨论，并作了近百处的修改。

在历时5个半月的时间里，起草工作是紧张的、繁重的，起草小组的成员们付出了辛勤的劳动。回顾起草过程，可以清楚地看到，《决定》的起草过程，是充分发扬民主、在民主的

基础上集中全党智慧的过程。它是在党中央领导集体的直接领导下进行的，集中了全党的智慧，体现了全党、全国各族人民的共同意志。到11月14日，十四届三中全会通过了《决定》。

四、迈向新世纪的行动纲领： 十五大报告

1996年10月16日，中央政治局常委会决定，成立十五大报告起草小组；组长是温家宝，我是起草小组成员。经过半个月的准备，10月31日，起草小组召开了第一次会议。我参加了这次会议，分工负责起草所有制部分。从报告起草工作一开始，中央政治局常委会就提出，十五大的主题是：高举邓小平理论的伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业推向21世纪。

11月16日，温家宝主持起草小组全体会议。他说：十五大要总结5年，回顾百年，坚持走中国特色社会主义道路；要明确提出邓小平理论是当代马克思主义与中国实践相结合的中国特色的马克思主义；社会主义初级阶段与初级阶段纲领，是基本国情，是确定各项工作的依据，十三大以后有丰富的内容，100年不动摇。经济问题是十五大报告的重点，要坚持改革开放，通过改革，解决经济中存在的问题，促进经济稳定、持续发展；坚持公有制为主体不能动摇，但公有制也要完善发展，大家说到的大而全、小而全、政企不分等问题，要通过改革来解决。

12月11日，江泽民对起草小组作了第一次谈话。在这次谈话中，他深刻阐述了党的十五大的重要意义，回顾了100年来中华民族的发展史，新中国成立近50年的发展史。他说，十一届三中全会以来，中国共产党召开了三次全国代表大会，回答了在中国建设社会主义的一系列重大问题。我们党已经形成了邓小平理论，形成了社会主义初级阶段的“一个中心、两个基本点”的基本路线，确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，制定了现代化建设分“三步走”的战略部署。回顾过去，是为了展望未来。十五大报告要回顾100年，回顾50年，回顾改革开放以来的20年，特别是要总结十四

大以来的5年。要展望下个世纪的前50年，进一步描绘到建国100周年时我国经济和社会发展的宏伟蓝图。此后不久，十五大报告产生了第一稿，其基本框架在随后举行的中央政治局常委会上得到肯定。

十五大报告需要回答的重点问题是：中国经济能否持续健康快速发展？社会主义市场经济体制能否建立起来？这关系到有中国特色社会主义道路能否成功。为了进一步明确经济体制改革的方向和任务，1997年1月17日，江泽民对起草小组作了第二次谈话，着重讲了经济体制改革有关的10个问题。他说：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，这项制度需要通过改革不断完善和发展，这是经济体制改革的一项重大任务，任何情况下也不能动摇。在坚持公有制为主体的前提下，一切符合“三个有利于”的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务。公有制经济要寻找能够极大促进生产力发展的实现形式。股份制是现代企业的一种资本组织形式，资本主义可以用，社会主义同样可以用。目前，广大城乡出现了劳动者的劳动联合和资本联合为主的股份合作制形式，这是中国经济发展实践中出现的新事物，应以积极态度予以支持。在这次谈话中，他还强调指出：确立公有制为主体、多种经济成分共同发展的所有制格局并使之进一步展开，十分重要。十一届三中全会以来，我们党真正走出了一条正确的路子，消除过去由于所有制关系不合理造成的对生产力的羁绊，大大解放和发展了生产力。全党应深刻认识这个重大经验。

5月29日，江泽民在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上发表了重要讲话。这个讲话从邓小平建设有中国特色社会主义理论、社会主义初级阶段、经济发展和经济体制改革、党的建设等四个方面，对中央研究确定的十五大报告稿的几个主要问题进行了论述。他指出：旗帜问题至关紧要，旗帜就是方向，旗帜就是形象。在社会主义改革开放和现代化建设的新时期，在跨越世纪的新征途上，一定要高举邓小平建设有中国特色社会主义理论的伟大旗帜，

用这个理论来指导我们的整个事业和各项工作。这是党从历史和现实中得出的不可动摇的结论。

在起草文件的过程中，先后召开三次中央政治局常委会议，中央政治局也专门召开会议，对报告稿进行讨论和审议。出席会议的同志对报告稿中确定的跨世纪行动纲领、主要任务、方针政策等许多问题进行了反复的讨论，并在一些重要的文字表述上进行了仔细的斟酌。最后，中央领导人对十五大报告主要观点和内容在认识上取得了高度一致。根据江泽民的讲话精神和中央政治局常委、中央政治局的讨论意见，起草小组又多次对报告稿进行了认真的修改。

7月10日，根据中央政治局会议的决定，经过反复修改的十五大报告第五稿印发中央和地方135个单位征求意见。参加讨论的有十四届中央委员会和中央纪律检查委员会的成员，有中央党政军各部门和各人民团体的党员负责干部，有各省区市和各大军区的党委负责人，有十五大代表和党内老同志，共约4000人。

8月1日，中央又邀请党外人士在中南海召开座谈会，江泽民到会直接听取了党外人士的意见。在这次座谈会上，多年与共产党合作共事的党外朋友，本着对共产党工作，对国家现代化建设和对下世纪中国前途的关心，敞开思想、献计献策，对报告稿的修改提出了许多好的意见和建议。

在征求意见的过程中，各单位对于报告稿的主题、基本框架和基本观点，特别是邓小平理论、社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领、调整和完善所有制结构、股份制和股份合作制、依法治国等重大问题的论述，一致表示赞同。同时，也提出许多好的修改意见和建议。起草小组对这些意见和建议逐条逐句进行研究，又对报告稿进行了修改，共有800多处。这些修改，重点对十四大以来5年工作的总结、邓小平理论的概括、正确处理改革发展稳定的关系、农业和地区经济布局、科教兴国战略、有中国特色社会主义文化同社会主义精神文明的关系、祖国统一等问题作了修改和补充，较大地充实和加强了党的建设的内容，加重了结束语的分量。同时，对党内外普遍关注、涉及全

局和群众切身利益的热点问题，如国有企业的改革和发展、部分企业职工下岗、机构改革、地区发展和收入分配差距，反腐倡廉、社会治安等问题，也都加强了论述。报告还对有的段落作了结构上的调整。根据各方面的意见，报告稿又修改出一稿后，中央政治局常委会和政治局全体会议再次进行了讨论。随后，报告稿根据这两次会议的意见再次进行了修改。

9月6日，十四届七中全会在京开幕。在3天的讨论中，出席会议的中央委员、候补委员，列席会议的中央纪律检查委员会委员，对报告第八稿进行了认真仔细的审议和讨论，提出了一些修改意见和建议。根据这些意见和建议，报告又作了修改。经过反复修改，最后形成了长达3万多字的第九稿。报告站在世纪之交的历史高度，回顾百年，展望未来50年，全面论述了我国社会主义现代化建设的一系列重大问题，思想极其深刻，内容极为丰富。9月9日，十四届七中全会通过了这个修改过的报告稿，决定提请十五大审议。

在起草文件的同时，我做了一些调查研究。当时，有人认为：华为科技公司姓“资”不姓“社”，一是因为华为国家没有投入，二是搞了员工持股，因此没有坚持社会主义方向。作为一个改革工作者，我是反对这种观点的。为了使自己的观点更有说服力，我专门去深圳进行了调查研究，当时的深圳市委书记厉有为很支持我的观点。经过实地调研，国家确实对华为没有投入，但员工持股后，充分调动了积极性和创造性，企业发展了，员工的收入提高了，国家的税收也增加了。华为的案例有两个特别重要的提示：一是打破了姓“资”姓“社”的观念，用实践证明了并非国家投资就是社会主义，私人投资就是资本主义的观点。二是华为创新了公有制的实现形式。华为的实践证明：一切符合三个有利于的所有制形式都可以为社会主义服务。通过这些调研，十五大报告明确写道：“劳动者的劳动联合和资本联合的新型集体经济尤其要鼓励和支持。”

关于所有制问题，十五大报告也有了新的突破：第一，提出公有制为主体，多种所有制

经济共同发展是社会主义初级阶段的一项基本经济制度，这个过去没有提。把它与社会主义初级阶段相联系，强调它是长期的。第二，提出公有制的实现形式应该而且可以多样化。原来所谓公有制，就是国有的和集体的。第三，提出国有经济比重减少一些不会影响社会主义的性质。这个也很重要。第四，提出国有经济的主导作用主要体现在控制力上面。有两种模式，一种模式是一个企业100%国有，还有一种模式是国有占20%，其他是多种所有制成分。究竟哪一个控制力强呢？我说，前一种模式只控制1个企业，后一种模式可以控制5个企业，控制力加强了。所以，后来就提出国有经济的主导作用主要体现在控制力上面。第五，提出各类企业包括不同所有制企业都是平等竞争的。第六，提出非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。这6条都是很大的突破。

十五大报告中关于政治改革的部分，由另外两位同志负责起草。这里也有个故事。我跟他们说：“报告稿里民主有了，法制也有了，但是为什么没有人权和自由啊？”他们说：“没有地方放了。”我说：“这不行的。”后来，在温家宝主持的一次起草小组大会上，我提出：“必须要把自由和人权这两个概念写上去。”我当时讲了三点理由：“第一，我们每个人想一想，问一下自己要不要自由，要不要人权？我相信，如果不说假话的话，都要自由，都要人权。说假话是另外一回事。如果我们都要，那么为什么不能写上？第二，宪法上讲了有这样那样的自由，为什么十五大就不敢提了呢？怕什么呢？怕就怕自由化嘛！自由化受到批判以后，自由都不敢提了。第三，自由和人权都是人们所向往的，不是资本主义独有的，是人类共同所追求的，是人类文明的成果。既然如此，为什么回避呢？我说，要老百姓继续跟着共产党走，共产党要继续执政，就必须要把这个旗帜举得高高的。”温家宝觉得我讲的话有道理。于是在当天晚上，他就考虑了这个问题。第二天，在起草小组开会的时候，他首先讲：“昨天，尚全同志提出的建议解决了。”由此，在十五大报告中，温家宝写上了“保障人民依法享有广泛权

利和自由，尊重和保障人权”这句话。后来，“人权”被写入宪法，又把“自由”作为社会主义核心价值观的重要内容之一。这是中国社会的一个重大进步，具有重要的历史意义。另外，到底是讲“法制”还是“法治”？当时有的人坚持用“法制”。经过讨论以后，用了“法治”，提出建立“法治国家”。

五、博采众长：中央《关于国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》

1999年11月，中央政治局确定了十五届五中全会的议题是制定中央《关于国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》（以下简称《建议》），并决定成立文件起草小组，参加的有40多位同志，主要综合部门的第一把手都参加了，还吸收了一些经济学家。温家宝任起草组组长，成员有华建敏、郑必坚、邵华泽、盛华仁等人，我也是起草组成员。

在起草过程中，江泽民先后12次听取有关方面的专题汇报，又到各地进行调研，并就文件的指导思想、主要任务和重大问题作了指示。中央政治局常委会和中央政治局对《建议》的提纲和草稿进行了多次讨论。北戴河会议确定了《建议》的基本框架，《建议》下发到183个单位征求意见，征求了各民主党派的意见。

这次文件的起草有一个显著的特色，就是吸收了许多政府机构和民间智库提出的建议，其中有代表性的归结如下：

2000年4月7日，国务院体改办提出了以国有企业为中心的经济体制改革方案。该方案认为，经济结构不合理是“十五”经济发展最突出的矛盾。尤其是在我国即将要加入WTO，必须要遵循国际市场竞争规则的时刻，我国的社会主义市场经济体制才刚刚建立不久，制约市场经济进一步发展的体制性障碍仍然存在，改革和发展中的一些深层次矛盾和问题尚未解决。因此，该方案指出：“十五”时期经济改革的目标是建立初步完善的社会主义市场经济体制，为建立比较完善的社会主义市场经济体制打下基础。改革的主要任务是：进一步完善以公有制为主体、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，形成不同所有制经济平等竞争的体制环境；国有经济布局显著改善，趋于合理，国有企业基本建立现代企业制度，市场竞争力明显增强，效益普遍提高；大力推进要素市场建设，基本实现市场机制在资源配置中的基础性作用；分配关系初步理顺，与生产力发展水平相适应的多层次、社会化的社会保障体系大体形成；政府职能根本转变，宏观调控体系进一步完善；与国际规则相对接的对外经济体制基本建立；有中国特色的社会主义市场经济体系基本形成。

5月，全国政协经济委员会经过集体讨论，向中央和国务院提出10点建议：（1）以体制创新解决经济结构不合理的问题。“十五”计划要保证国民经济健康发展，必须解决这种体制问题，把体制创新作为带动发展和调整经济结构的推动力。（2）在经济结构调整中，重视所有制结构的调整。在以公有制为主体的前提下，让多种所有制经济共同发挥作用，各显身手，使经济活起来。这是“十五”时期和今后能否进一步解放和发展社会生产力的决定条件。（3）以政企分开作为体制转轨的核心。让企业成为经济活动的主体，保障市场在资源配置中起基础性作用，政府承担应承担的事情，避免越位、错位、缺位。（4）产业结构调整的主体是企业，动力是市场。企业既是产业优化升级的主体，也是技术创新和管理创新的主体。政府要发挥制定规则，保证平等竞争的关键作用，为企业活动创造良好的制度环境，并通过适当的政策，激活企业的活力和创造力，但不能替代企业做决策。（5）为调动地方积极性，避免其盲目性，防止结构升级中再次发生重复建设和热点集中，形成结构雷同的问题，必须认真重视和克服计划体制上条块分割、自成体系的弊端，找出其中的体制创新之路。（6）在农业中，推广各类产业化经营模式，推进区域化布局、专业化生产、社会化服务，实现产供销一条龙、农工贸一体化。增加农业投入，促使资本、技术和人才向农业聚集。（7）加快发展第三产业，关键是通过体制改革和政策调控，大力推进第三产业的产业化和市场化，同时按照市场经济发展

的要求实施我国的城市化战略，重点是发展中小城市，促成农民就地转化。（8）西部大开发要有新思路。政府要努力营造环境，逐步吸引更多的东部和国外资本来投资。要调整好国有经济布局，大力发展非国有经济，对现有经济结构进行有效的调整。（9）通过体制创新动员社会资本，带动民间投资形成可持续发展的局面。对内开放投资领域，降低竞争领域上市公司国有股比重，扩大上市资源，放松利率管制等。（10）为人才创造性的发挥建立起必要的组织制度和相关的社会文化条件。除了尊重知识和尊重人才的口号之外，还必须要制定一套具体的政策与制度。

6月5日，中国宏观经济学会召开以“十五”计划为主题的学术研讨会，对“十五”计划几个问题作了深入探讨。与会者认为：第一，制定“十五”计划必须把老百姓满意与否放在首位，紧紧围绕扩大人民需求和改善人民生活这一目标。第二，制定“十五”计划要体现社会主义市场经济体制的原则。按照政企分开的原则，政府的规划内容应仅限于若干方面，即对宏观发展的预测和政策导向、对掌握的公共资源的合理配置并做好必需的基础设施建设和公用事业建设、通过制定法律法规和其他公共规则保障公平竞争并创造良好的环境。第三，“十五”计划必须把属于企业的决策权放给企业，让企业放手地去应对市场。应当了解企业的期待和愿望，在市场准入、市场要素获得等方面创造公平公正的机会。第四，要按照“全国一盘棋”的原则，鼓励地方拆除“篱笆”，允许和鼓励生产要素在地区间自由流动，鼓励地区间优势互补、联合开发。政府的各项体制都要有利于打破条块分割，破除各种行业垄断、地区垄断。第五，2000年应当成为初步建立社会主义市场经济体制之年，从根本上打破政企职责不分、条块分割的状况，基本摆脱计划经济体制，初步建立社会主义市场经济体制。

8月，民革中央研讨了《建议》征求意见稿，提出：《建议》“使人振奋的具体量化的阶段性目标提得比较少”；“调整结构的关键和根本是创新，建议《建议》全方位地体现创新的

要求。不仅科技要创新，体制更要创新”。关于《建议》的西部大开发方面，民革中央研究后认为：“十五”期间，西部大开发仍然处于起步阶段，文件应当突出强调解放思想、转变观念的极端重要性，并有计划地采取切实有效的措施，推动西部地区以及所有参加西部开发的人们，形成正确科学的观念。西部大开发中水资源的开发利用和保护是一个极为重要的关键环节，“十五”期间应当采取切实措施解决这个问题，加快把我国建成一个节水社会的进程。此外，民革中央还就“十五”期间着力解决人才外流和吸引人才、建立和完善社会保障制度等问题提出了意见。

9月，我就《建议》稿中关于劳动价值和分配制度的论述向中央提出了“深化对劳动和劳动价值论的认识”的建议。我认为：为了鼓励民营经济的健康发展，要对按要素分配，以及与此相关的经营管理者和技术人员的收入、私营企业主的收入，有一个清醒、客观的认识。应该承认，私营企业主经营管理企业的活动也是一种劳动，特别是对于有些凭借自己的技术发明为基础开展经营活动的私营企业主而言，他们的劳动不仅仅包括经营管理劳动，还包括科学技术劳动。因此，在他们的收入中应该有很大一部分是属于自己创造的劳动收入，其收入的高低则是由劳动的复杂程度和承担的风险所决定的。而他们的资本也包括其历年劳动收入的积累，根据要素分配理论这一部分也是合法的。因此，对于私营企业家，我们在承认其资本家身份的同时，应确认他们的经营管理也是一种劳动。这种二重性并不矛盾。当然，在实际经营过程中，一些企业主可能会通过雇佣劳动，通过过多延长工人劳动时间、任意克扣工资、提供恶劣的生活和工作条件等方式来获取更多的利润。此时，的确存在剥削现象和剥削收入。对于私营企业主的劳动收入和合法的资本收入，我们应该加以保护，对于其剥削收入，应采取措施加以引导限制。在实际执行过程中，三种收入是混合在一起的，不易完全区分清楚，但只要我们坚持这一原则，就能够将剥削收入控制在尽可能小的范围内。当时，朱

镕基和温家宝对我的意见都作了批示。

在广泛听取各方面意见的基础上，《建议》前后共有21稿，修改了230多处，可以说集中了全党和社会各界的智慧。10月9日，朱镕基受中央政治局的委托，在十五届五中全会上对起草《建议》作了说明，获得全会的审议和通过。

六、继往开来《中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》

2002年，党的十六大提出了“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”的重大任务。在十六届一中全会上，中共中央总书记胡锦涛明确指出：新一届中央领导集体当前和今后一个时期的首要政治任务，就是全面贯彻落实十六大精神。面对经济全球化和加入世贸组织的新形势，面对全面建设小康社会的历史重任，我国经济存在的结构不合理、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、经济整体竞争力不强等深层次矛盾和现象亟须得到根本性的改变，社会主义市场经济体制必须在10年成就的平台上，努力做好“完善”这一架构的文章，为全面建设小康社会提供体制保证。为此，中央要求：集中一批思维活跃、见解深刻、了解国情、熟悉经济工作的人，在深入调研、认真研究并广泛征求各方面意见的基础上，集中党内外智慧，起草一份“经得起历史检验的”文件，破解这一历史命题。

2003年4月18日，正是非典肆虐最严重的时刻，中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）起草组在北京成立。受中央政治局常委会委托，中央政治局常委、国务院总理温家宝担任起草组组长，中央政治局委员、国务院副总理曾培炎任副组长。成立伊始，温家宝就起草组的工作任务、指导思想、组织领导以及文件的基本框架作了重要讲话，并对起草组的工作日程提出了要求。

温家宝指出：文件的起草要从大局出发，从经济和社会相协调出发，从人民利益出发。

他说：写好文件，有有利条件，也有困难。有利条件是：从1992年建立社会主义市场经济体制目标开始，已经有11年的经验，这十多年的改革开放，初步形成了社会主义市场经济体制，在理论和实践上都有很大提高，社会主义市场经济体系作为社会主义基本经济制度，还写入了宪法。十五大又有两大突破：一是寻求公有制的多种有效实现形式，提出公有制的控制作用不在数量比例，而在控制力；二是不仅提出要素，如资本和劳动力可以进入市场，在十五大上更进了一步，不仅要要素参与分配，技术、管理、知识也都能进入市场参与分配。文件起草的困难在于：紧迫、容易解决的问题过去已经解决了，但是难度大的问题、新的问题摆在面前。比如，金融体制改革剥离不良资产如何评估？国有资产管理体制如何与企业的经营自主权相协调？温家宝希望：要继十二届三中全会、十四届三中全会之后，再搞一个历史性的文件。他还就文件的基本框架提出了意见，并阐述了对农村改革、国有企业改革、完善市场、宏观调控体制改革、社会保障、对外开放、法治建设、政治体制改革等议题的方向性意见。温家宝最后宣布了起草工作的组织领导及议程，除上述起草组组长、副组长之外，日常工作由王春正、王沪宁负责。在起草工作的日程安排方面，初步计划五一前理出一个大纲，写明几个问题，5月完善提纲，6月写出一个初稿，6月底至7月上旬向常委会汇报一次。7月，根据反馈意见出第二稿，在7月底8月初再汇报一次。9月，下发征求意见。10月，再向常委汇报。当天下午，起草组召开了第一次会议，开始讨论《决定》的框架。《决定》的起草工作由此拉开帷幕。

4月23日，在温家宝主持下召开的起草小组会议，讨论文件大纲。我提出了关于文件大纲的几点意见：第一，文件要紧扣全面建设小康社会。当前体制性障碍影响了经济社会的发展，存在5个方面的滞后和不平衡：政治体制改革滞后于经济体制改革；宏观经济体制改革滞后于微观经济体制改革；政府改革滞后于企业改革；改革滞后于开放；农村改革滞后于城

市改革。第二，完善社会主义市场经济体制，是动态性的、阶段性的概念。从理论上讲，改革是无止境的，完善也是无止境的，因为经济基础是不断变化的，生产力是不断发展的。因此，上层建筑和生产关系必须不断与此相适应。从实践来看，完善也是动态的，阶段性的。完善的阶段性，就是到2020年全面实现小康的阶段。第三，这个文件必须在理论上、体制上取得创新和突破。诸如，如何完善社会主义市场经济体制的内涵和公有制的主体地位？所有制理论要不要进一步突破？国有经济是不是社会主义的经济基础？这个理论是否要创新？否则，国有经济的战略调整很难到位。第四，文件形成方法是要适时改进。要把文件起草过程转化为对完善市场经济提高认识、统一思想的过程。诸如，要把封闭作业转变为比较公开、透明的作业。要采取内外结合的办法，不仅要发挥40多个起草小组成员的作用，而且要让广大干部群众参与起草工作。因此，建议发布信息，建立网站，使人民有知情权、建议权。

在《决定》起草过程中，起草组成员日夜奋战，从框架到其中的重点、难点问题都进行了集中讨论和研究，并反复磋商，广纳各方面意见。5月16日，在起草小组内部确定《决定》框架的会议上，温家宝再次讲话。他说，在短短20多天拿出大纲很不容易，而且有新的思路。他认为：完善社会主义市场经济体制的文件，要把5年到10年内能办的事情、必须要推进的改革写清楚，讲一条能做一条。关于产权问题，现代产权制度的提法是新的，非公经济不可怕，要解放思想，认真总结浙江的经验，要使中央的同志都能理解。确定《决定》的框架后，起草组进行了分组，要我负责市场体系分小组。

6月9日，在起草小组会议全体会议上，我提出了完善社会主义市场经济体制的几个理论问题。第一是公有制为主体的内涵问题。实践中，公有制资产在社会总资产中的优势发生了变化，非公经济已成为主力军而不是生力军。因此，不能用传统的思维方式对待公有制经济和非公有制经济。现在，要使两股道变成一股

道，两股绳变成一个劲，你中有我，我中有你，统一于社会主义现代化建设中，使之更好地促进生产力的发展。关于国有经济的控制力、影响力和带动力的问题，如果在多元化的产权结构中，国有经济发挥调控力似乎比控制力更好一些。第二是投资体制改革。为了规范政府投资行为，要改革政府的项目审批制度，建立公开透明的投资决策机制，并鼓励民间投资。第三是文化体制改革。改革的重点：一是按公益性和产业性属性，实行分类指导。二是改革文化管理领导体制，理顺党的宣传部门、政府主管部门与企业的关系。三是加快文化的立法工作，逐步实行信息公开，使人民有知情权，缓解社会矛盾。四是关于党委领导和党政分开问题。通过制定宪法和大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。如果我们党在这方面有所突破，有所创新，那就在政治体制改革方面迈出了重大步伐。

我在4月23日和6月9日两次文件起草小组会议上的发言，是经过认真思考的，也是经得起历史考验的。例如，提出改革是无止境、完善也是无止境的观点，并从理论上和实践上来论证这个观点。这个观点，已形成共识。十八大报告，就不再提到2020年要建成完善的社会主义市场经济体制。再如，提出完善社会主义市场经济体制内涵。十六届三中全会接纳了我的建议，把原来的提法“在国家宏观调控下”修改为“更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”。又如，提出所有制经济理论创新的建议，把“公有制为主体”，完善为“公有制为主导”或“国有经济为主导”。我认为这种理论的创新和突破势在必行。

6月13日，《决定》的初稿成形。在起草过程中，从总体架构到文字的具体表述，起草组成员都进行了认真的沟通探讨。例如，在第二部分“进一步巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济发展”第5节的表述“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”，原来在“重要力量”

后面还有“和生力军”四个字。后来，我提出：“重要力量”就可以了，“生力军”就可以不写了，因为有些领域非公有制经济已经成了主力军了，如就业问题，4/5是靠非公有制经济解决的。最后，中央就把“和生力军”四个字删去了。

中共中央总书记胡锦涛对《决定》的起草工作十分关心，多次询问起草进展情况，并作出许多重要指示。起草组上报的每一稿，他都逐字逐句地认真审阅，提出许多指导性意见并作出许多重要修改。其他中央政治局常委和政治局委员也分赴全国各地，进行调查研究，作出许多重要指示，对《决定》的形成作出重要贡献。温家宝先后主持起草组全体会议，对《决定》的起草和修改提出许多具体的指导意见。他反复强调：要着重写未来几年准备办的工作，一时办不了，但必须改革的，要明确改革的方向。他还说：要突出重点，不要面面俱到。文字要精练，用平实的语言，让普通党员和群众看得懂。

6月25日上午，国务院党组举行扩大会议，对《决定》稿进行讨论，并提出具体修改意见。7月4日、31日，胡锦涛两次主持召开中央政治局常委会议，对《决定》稿进行审议。常委会议充分肯定了《决定》稿的框架结构和主要内容，认为是一个比较成熟的稿子。常委会议就如何处理改革发展稳定的关系、如何有步骤有重点地推进改革、如何把社会主义制度与市场经济体制更好地结合起来、如何在完善市场经济体制的过程中充分发挥政治优势等重大问题，作出重要指示。8月11日，胡锦涛主持召开中央政治局会议，审议《决定》稿。会议对初稿给予充分肯定，提出了需要进一步研究的重大问题。

根据中央政治局会议决定，《决定》征求意见稿于8月18日下发中央党政军机关和地方100多个单位，广泛征求各方面意见。8月26日，在中南海怀仁堂，胡锦涛主持召开党外人士座谈会，就《决定》稿听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士的意见和建议。9月5日，温家宝在国务院召开经济专家座谈

会，听取意见。起草小组还邀请专家、学者、企业负责人和有关部门负责同志，举行10多场座谈会；20多个部委围绕产权制度、国有资产管理监督、农村土地制度、社会信用体系等问题，展开历时两个月的专题调研，形成一批极具参考价值的专题报告。至9月4日，起草组共收到各类意见、建议1700多条。起草组经过分类汇总，慎重研究，对全部意见、建议逐条提出处理建议，在报全体会议审议后，开始对《决定》稿认真进行修改。

9月18日、29日，胡锦涛分别主持中央政治局常委会议和政治局会议，对修改后的《决定》稿再次进行讨论。起草组随即根据会议精神再次修改，形成了《决定》讨论稿。10月11日，十六届三中全会在北京举行。全会安排三个半天，对《决定》讨论稿进行讨论。温家宝就讨论稿向全会作了说明，12日晚和13日下午，起草组连续召开全体会议，汇总全会各小组的意见、建议，对讨论稿作进一步修改。13日晚，胡锦涛主持中央政治局常委会议，对修改后的讨论稿进行审议。14日上午，根据当天上午全会讨论情况，起草组争分夺秒，对讨论稿又进行一次修改，形成《决定（草案）》。从11日到14日，出席全会的中央委员、候补委员和列席会议的有关同志又提出许多意见和建议，涉及粮食生产、扶贫开发、安全生产、科技教育等多个方面。起草组据此对《决定》稿进行了认真的修改。14日下午，经过反复修改后的中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，获得全会的一致通过。

这个《决定》有几个重要突破。第一个是明确提出股份制是公有制的有效实现形式，这是很大一个进步。强调建立“归属清晰”的现代产权制度，产权是所有制的核心和主要内容；非公有制经济是促进我国社会生产力发展的“重要力量”。第二个，也是最重要的是，提出科学发展观的思想。《决定》提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。”那么，到底是“以人为本”还是“以民为本”？是有争论的。我主张提“以民为本”。我说：中华人民共和国是人民共和国，不是中华人共和国，中央人民

政府是中央人民政府，不是中央人政府，“三个代表”核心是代表最广大人民的根本利益。所以，应当说“以民为本”。在我讲这个问题时，温家宝插话了。他说：孟子说过“民为贵，社稷次之，君为轻”。讨论中，郑必坚提出：“以民为本”带有一点政治内容，因为有的不是“民”啊！没有政治权利，没有选举权。干脆扩大到人，提“以人为本”。实际上，当时讨论的时候，觉得两个提法内容是一样的，只是范围问题，后来用了“以人为本”。

我为什么要强调“以民为本”？还有一段故事。2001年，有一次开深圳特区顾问会议，马洪、刘国光和我，北京的几个人都是顾问，省里的任仲夷等一些老领导也是顾问。会议讨论的议题是“深圳如何当好中国特色的示范区”。大家讨论了半天。其中一个代表叫黄涤岩，就是中国银行（香港）原来的第一把手，提出一个问题：我们讨论了半天，中国特色的示范区，要做样板，那么什么是“中国特色”呢？你不明确，怎么当示范区？他提出这个问题后，大家要我讲讲。当时，我想了一下，概括了四条：第一，以人为本，这是中国特色社会主义的出发点和落脚点。第二，市场经济，这是中国特色社会主义经济的运行基础。第三，共同富裕，这是中国特色社会主义的根本目的。第四，民主政治。在我讲到民主政治的时候，任仲夷坐在我旁边，他说：“民主、民主，由民做主，老百姓当家做主。”我说：“你说得很对。过去有一句话，当官不为民做主，不如回家卖红薯。”马洪找我说：“你讲得很好，集中地提出问题，有没有材料？”我说：“没有啊！”他说：“你把材料整理、整理。另外，我给你建议加一条：中华文化。”我说：“好！”后来，我讲中国特色社会主义，接受了他的意见，加了一条：中华文化是中国特色社会主义的内在要求。所以，“以民为本”的概念，我印象是很深的。

（本文收录于中国经济体制改革研究会编：《见证重大改革决策——改革亲历者口述历史》，该书即将由社会科学文献出版社出版。文章在本刊发表时有所删节。）

（责任编辑 王志刚）