中华人民共和国经济史

Economic History of the People's Republic of China

［增订版　上卷］

武　力／主编

中国时代经济出版社

责任编辑：王振德　胡　俊
装帧设计：玉马设计室

ISBN 978-7-80221-955-7

定价：230.00元（上、下卷）

中华人民共和国经济史

Economic History of the People's Republic of China

[增订版　上卷]

武　力／主编

中国时代经济出版社

增订版前言

一个甲子60年，新中国已度过了第一个甲子。这60年，中国发生了翻天覆地的变化，中国已经由一个落后的农业国转变成为一个比较发达的工业国家，中国已经进入了小康社会。中国的发展，引起了世界的瞩目。抚今追昔，展望未来，我们心中涌起的不只是对往昔贫穷、落后的痛苦追忆和对今朝成就、辉煌的欢欣鼓舞，更充满我们每个人心间的是开创未来的壮志豪情。我们这本《中华人民共和国经济史》从初版到今天也已经10年了，这10年来，中国共产党对经济发展的理念也有了很大的发展，中国的经济发展水平又上了一个新的台阶，中国的经济体制又向成熟迈进了一大步。自然地，经济学界的学术水平和对经济史的认识也有了相应的提高。这一切都要求我们对10年前出版的《中华人民共和国经济史》（1949～1999）进行增补修订，以使其能够跟上时代步伐，更好地发挥其“资政育人”的作用。

怎样从历史的角度，科学、客观、准确、真实地对新中国60年的经济历史，尤其是改革开放30年（本书出版10年）的成就、经验进行全面、真实、客观、透彻地研究分析和总结是一项颇具功底的工作。为此，我们在这次增订中坚持：准确、深刻、精练的六字增订原则。具体地说：（1）遵循欧阳修所说的“其事则增于前，其文则省于旧”，努力做到语言准确精练。（2）尽量避免经济史学中就经济论经济的大忌。（3）防止治丝益棼，即头绪太多和杂乱而模糊了主线。（4）将中国的发展和变革置于世界经济发展史中去观察和论述，尽量做到“胸中有，笔下无”。（5）遵循“史无定法”，在马克思历史唯物主义指导下，适当加强计量和成熟的经济学理论分析。（6）当受篇幅所限，遇到留史还是留论时，选择“留史削论”。

这次增订，除了将叙述的历史下限延长到2009年外，比较注意吸收这10年来新披露的历史文献和研究成果，如《建国以来刘少奇文稿》《陈云文集》《江泽民文选》《市场与调控——李鹏经济日记》《谷牧回忆录》《毛泽东传》《邓小平年谱（1975～1997）》《陈云传》《李先念传》以及2008年出版的大量研究改革开放30年经济发展和制度变迁的论著。对于有较明显分歧的观点，我们有所取舍的同时，也尽可能在注释中提供不同观点的索引，以供读者参考。另外，由于在增补修订中涉及引用一些尚未公开发表的资料，因此往往采取用自己的话来叙述或不作索引，这一点尚望读者和有关人士谅解。

增订内容和目标：（1）增补这10年的中国经济发展和制度变迁情况。（2）吸收这10年对1949～1999年中华人民共和国经济史研究的成果，通过增订原书的这部分内容，使其学术水平得到提升。（3）站在今天的高度，来审视中国60年来的经济发展和制度变迁，从而在历史描述、理论分析、经验总结等方面都比初版时能提高一大步。

使本书做到不仅要有自己独特的对成就的认真分析和总结，也要有自己独特的对挫折的冷静思考和见解。立论要严谨、分析要透彻、细腻，结论要科学、客观；文字要朴实、不尚虚华，全书做到脉络清楚、注意史论结合，在增订过程中，尽可能吸收已经出版的海内外有关中华人民共和国经济史论著的成果和特点。该书作为向中华人民共和国成立60周年献礼的重要图书，具有以下特点：

（1）我国目前唯一一本时间跨度最长（从1949年10月1日～2009年8月）的中华人民共和国经济史专著。

（2）它涵盖面最广，包括了港、澳、台和少数民族地区及边远贫困地区的经济发展情况。

（3）它资料占有最丰富，除了200多万字“质”的文字叙述外，还有两个附录、60多个表格，几十万个数字“量”的统计数据。

该书站在共和国经济研究的前沿，科学的构筑了自己的研究体系。站在历史和全球的高度，既考虑了中国经济自身又结合了中国和世界经济的联系和对比，把中国的经济发展放在世界经济的背景之下。既有围绕中国现代化发展，以经济体制、经济制度以及计划经济和市场经济变化为主线的宏观的“全景广角”的“泼墨写意”；又有对如“统购统销”“大跃进”“文革”、十一届三中全会经济思想领域的拨乱反正、城市再就业工程、扩大内需、化解金融风险等经济行为具体细节微观的“局部特写”的“工笔细描”。

该书把中国60年的经济发展，无论是祖国的内地还是港、澳、台地区，全部置于整个世界的发展之中去考察。例如，计划经济体制与前苏联的影响；市场经济、改革开放、建立和谐社会与世界和平发展潮流的关系。

该书紧紧围绕中国现代化发展这个主题进行分析，60年来，我国的现代化建设事业取得了举世瞩目的突破性发展，对于这一发展进程，书中进行了大量的分析和叙述。全面系统地描述分析了中国经济体制调整、改革的过程，以及为什么这样做和它的效果。书中还注意考察分析了中国经济发展的不平衡，对中西部地区有望成为21世纪中国经济新增长点，提出了预见。

该书是过去已经出版的所有关于中华人民共和国经济史的专著中，首次将港、澳、台地区的经济发展纳入到中华人民共和国经济史体系之中的图书，这一点在它初版时就在海内外和港、澳、台地区的社会、学术界和各界人士中引起了

强烈的反响和高度重视。在过去已经出版的中华人民共和国经济史学的专著中，由于种种原因，通常都回避了这些地区的经济发展和制度变迁，使得中华人民共和国的经济史不是完整的，这本书则弥补了这个缺憾。在经济史学术领域中第一次“实现了祖国的统一”。

这次增订得到中国时代经济出版社的热情鼓励和大力支持，同时我们对于增订工作也感到责无旁贷。古人云：“温故知新”“物有本末，事有始终，知所先后，则近道矣。”

我国改革开放30余年自身的经济发展和制度演变，不仅波澜壮阔、气象万千，而且与外部世界变化的联系也越来越紧密；我们之所以在10年前迎着困难，坚持写作这本书，并在今天又对它进行增补修订，并将时间的下限放到2009年，就是感到这60年不仅对于中国太重要、太值得总结了，而且对世界也太重要了。鸦片战争以来的170年里，中国对世界的影响从来没有像现在这么大。所以，我们对这60年中国经济的研究，哪怕是“管窥蠡测”也好，是“沧海一粟”也罢，愿通过我们这“一滴水”能够反射出“太阳的光芒”。为了达到这个目的，我们在这次增订过程中，始终本着对历史客观、公正、认真负责的态度，即以还历史本来面目为宗旨，以探索事物的内在联系和规律为最终目标，实践司马迁所说的“究天人之际，通古今之变”。

希望广大读者对经过这次增补修订后的本书进行批评指正。

编者

2009年9月

初版前言

中华人民共和国即将走过50个春秋。在这50年里，中国的经济和社会发生了天翻地覆的变化。50年里，中国内地和香港、澳门、台湾地区国民经济的高速增长和所取得的经济成就，再一次证明了中华民族是一个自强不息、不甘落后的伟大民族。50年来，中国彻底告别了1949年以前那种受人欺凌、经济落后、人民生活困苦的噩梦，不仅建立了独立完整的工业体系，而且完全解决了人民的吃饭穿衣问题，并且达到了小康生活水平。

回顾和研究50年来中国经济发展的历程，尤其是占中国人口和地域绝大部分的祖国内地经济发展的历史和经验教训，不仅能够激发我们的民族自信心和自豪感，加强对国情的认识，加深对邓小平理论的理解；同时对于我们解决今天的经济问题和把握明天的发展机遇，对于中国的统一和经济一体化，也都是很有必要的。

50年来，在发展经济方面，我们既有成功的自豪和喜悦，也有挫折的痛苦和反思，但是我们终于找到了一条适合中国国情的经济建设和国家统一的道路，这就是实行“一国两制”的具有中国特色的社会主义市场经济的道路。这个理论只能产生和发展于中国这块土壤，自然它也必须从中国社会经济发展的历史和现实中汲取营养来孕育自己的果实。50年来，虽然中国的少数地区已经跨进了工业化社会，但是就整个中国经济来说，仍然没有摆脱区域之间发展不平衡的格局；仍然没有彻底解决人口与资源的矛盾；仍然没有跨进世界发达国家行列。未来的中国不仅经济增长任重道远，就是经济体制上也还有许多事情要做，例如：如何培育“一国两制”下的共同发展机制、如何协调中央政府与地方政府的经济关系、如何从体制上保障人均资源短缺下经济可持续发展等，都有待于中国经济学者和全国人民去探索、去解决。

在这50年里，虽然只有一个中国，那就是中华人民共和国，但是在实际上，香港在大部分时间里是由英国人统治着，澳门则由葡萄牙人统治着，台湾当局作为地方政府，并不听命于中央政府。这不能不说是一个遗憾，但这种不正常的现象毕竟是短暂的，并且也没有阻断三个地区与祖国内地的经济往来和优势互补。现在，香港已经回归祖国，澳门回归在即，海峡两岸的经贸往来和统一呼声也越来越高，回顾以前，展望未来，中国必将统一，经济发展也继续会向一体化方向发展。因此，中华人民共和国经济史，应该包括香港、澳门、台湾三个地区的经

济发展情况，以使得中国现代经济史更为完整，更能够反映出中国当代经济和社会发展的全貌，更能发挥历史的借鉴作用。

古人说："温故知新。"又说："物有本末，事有始终，知所先后，则近道矣。"人们不可能随心所欲地创造历史，只能在前人给定的条件和环境中去改革、去发展。因此，无论是经济理论研究还是对策研究，如果有厚实的经济史研究作为基础，相信都会取得更大的成就。可惜中国现代经济史的研究工作，由于起步晚、难度大和周期长，目前还没有较好地发挥它应起的作用。特别是改革开放以来20余年的经济发展和制度演变，波澜壮阔、气象万千，更难于充分认识和把握，其对学识的要求已经超出了经济史学者的能力。我们之所以明知困难很多，仍然坚持写作这本书，并将时间的下限放到1999年，就是感到这50年对于中国人民太重要了，太值得自豪、太值得总结了，哪怕是"千虑一得"也好。为了达到这个目的，我们在研究和写作过程中，始终抱着客观、公正的宗旨，即以还历史本来面目为第一原则，以探索事物的内在联系和规律为最终目标，实践司马迁所说的"究天人之际，通古今之变"。

我们正是出于上述考虑，同时也是在吸取已经出版的他人研究成果基础上，来构筑这本书的体系和内容的。本书分为4编和附录：1～3编分别叙述中国内地1949～1957年的经济发展和制度变化；1958～1978年的经济发展与制度变化；1978～1999年的经济发展和制度变化。其中第3编的分量最重，共有8章。第4编为地区经济，分别叙述了香港、澳门和台湾地区50年来的经济发展情况以及与内地的经济关系。附录则包括两个部分，一是收集整理了1949～1998年部分统计资料；二是编辑了1949年9月～1999年6月的经济大事记。其目的一是为弥补正文叙述的不足，对某些情况可以有简明系统的了解；二是方便读者查阅有关数字和事件，不必再为此费力搜寻。

在编写此书过程中，我们除了尽量吸取已经出版的有关经济史论著的成果和优点外，还比较注意从以下四个方面研究和思考问题。

第一，注意将中国置于世界的发展中去考虑，50年来，无论是中国内地，还是港、澳、台的经济发展，都受到国际环境的很大影响。舍此，很难对中国各个时期的政策制定、制度变革和经济发展做出客观、全面、公正的评价。

第二，将这50年看作中国努力实现现代化的一个发展过程，从这个角度出发，注意考察资源、人口、生产力水平以及政治制度、国际环境对经济发展和制度变迁的制约作用。

第三，注意经济运行机制的演变。中国现代化的过程，实际上也是政府调整和完善其在经济运行中作用的过程。中国在长期封建社会中形成的高度集权的政治体制和经验，作为一种遗产和资源，必然也会被反映在为实现现代化的经济建

设过程中，这就是“政府主导型”的经济模式。而这种政府主导型的经济运行，随着经济的发展和国际环境的改善，必然让位于市场主导型的经济运行。

第四，注意中国经济发展的不平衡问题。中国作为一个地域辽阔、民族众多的大国，由于地理、历史等因素，特别是近代以来帝国主义的侵略，加剧了经济发展的不平衡。这种不平衡不仅制约了中国的经济发展，也导致经济制度的多样性和优势互补，成为50年来以及今后相当长时期内中国经济的重要特点之一。注重上述四个方面的考察和论述，也可以说是本书的特点之一。

虽然本书的大部分作者都长期从事中国现代经济史研究工作，但仍然感到对于认识、把握和说明这50年的经济史，存在诸多困难。这次因中国经济出版社的热情鼓励和大力支持，同时也感到责无旁贷，我们不揣浅陋，将这十几年的积累和研究成果先行拿出来，一是希望能够为推进中国现代经济史研究贡献一点绵薄之力，二是希望能够得到各方面的指教，提高我们的认识，以便今后能够在研究工作和增订本书时，纠正错误、弥补缺陷，贡献给社会一本有价值的《中华人民共和国经济史》。

由于中华人民共和国经济史，就是刚刚过去的昨天以前的历史，是我们大家刚亲身经历过和熟悉的历史，其中有不少东西还是我们许多人正在研究的对象。因此，这部书叙述的历史对大家来说并不陌生、并不遥远，大多数人可能一打开书就洞若观火，“瑕瑜立见”。因此希望该书能够得到全体读者的批评、指导和帮助，以便今后能够有机会将其增补修订得更好。

1999年6月28日

目　录（上卷）

增订版前言 …… (1)
初版前言 …… (4)

导　论 …… (1)
一、中国经济发展和制度演变历程的简单回顾 …… (1)
二、“多元一体”是中国经济发展的基本规律 …… (8)
三、“赶超型”的经济发展战略 …… (12)
四、“政府主导型”的发展模式 …… (17)
五、城乡关系的历史性转折 …… (20)
六、国有企业地位和作用的变化 …… (26)
七、历史的经验值得注意 …… (30)

第一编　1949～1957 年：工业化的起步和向社会主义过渡

第一章　新中国成立时的经济背景和发展条件 …… (39)
第一节　旧中国的经济遗产 …… (39)
一、旧中国经济的特点 …… (39)
二、新中国成立前旧中国经济发展水平估计 …… (42)
第二节　解放区经济和新中国经济纲领的确立 …… (56)
一、解放区的经济体制及其影响 …… (56)
二、新中国经济纲领的确立 …… (58)
第三节　新中国经济发展的有利条件和困难 …… (62)
一、政治背景和条件 …… (62)
二、经济背景和条件 …… (64)
三、新中国成立前后的国际环境 …… (68)

第二章　新民主主义经济体制的建立 …… (70)
第一节　政府经济管理部门的建立和“统一财经” …… (70)

一、政府经济管理部门的建立及其职能 …… (70)
二、党对政府经济工作直接领导体制的形成 …… (72)
三、“统一财经”和中央地方经济管理权限的划分 …… (74)
四、计划管理制度的初步形成 …… (76)
五、社会主义金融体系的建立 …… (77)
第二节 没收官僚资本和国有企业管理制度的确立 …… (81)
一、没收官僚资本、建立国有经济 …… (82)
二、国有企业经营管理体制的形成 …… (83)
第三节 农村土地改革 …… (88)
一、新中国成立前后农村阶级划分标准和土地改革政策的变化 …… (89)
二、新中国成立以后的土地改革 …… (92)
三、土地改革对农村经济的作用 …… (94)
第四节 国家对私营经济的基本政策和管理办法 …… (96)
一、调整工商业 …… (96)
二、国家对私营经济的直接管理 …… (99)
三、国家对私营经济的间接管理办法 …… (101)
第五节 合作社的整顿与发展 …… (107)
一、新中国成立前夕中国共产党关于合作社的方针政策 …… (107)
二、新中国成立初期国家对合作社的整顿 …… (108)
三、国家对合作社的优惠和扶持 …… (110)
四、合作社的经营管理体制 …… (112)
第六节 公私合营、中外合营以及外资企业的变革 …… (114)
一、公私合营企业的经营管理体制 …… (114)
二、金融业全行业公私合营后的经营管理体制 …… (116)
三、中外合营企业的经营管理体制 …… (116)
四、取消原有外国在华企业的特权 …… (117)
第七节 统制对外贸易体制的建立 …… (120)
一、摧毁旧的对外贸易体制，建立国有企业为主体的新型结构 …… (120)
二、外贸管理机构的建立及其职能 …… (122)
三、对外贸易运行及管理体制的形成 …… (122)
第八节 建立新民主主义的就业和分配制度 …… (124)
一、“包下来”的就业政策和“三个人饭五个人吃”的分配政策 …… (124)
二、国家机关工资制度的建立 …… (126)
三、国有企业工资制度的变革 …… (127)

四、私营企业分配制度的调整……（129）

第三章 国民经济的恢复……（133）
第一节 工农业生产恢复发展情况……（133）
一、农业生产的恢复和效益情况……（133）
二、工业经济的恢复发展……（139）
三、农轻重比重的变化……（141）
第二节 内外贸易的恢复和发展……（142）
一、国内贸易的恢复发展……（142）
二、对外贸易的恢复发展……（146）
第三节 财政金融状况的根本好转……（149）
一、新中国成立之初面临的财政困难……（149）
二、“取之有道”和“用之得法”的措施……（150）
三、财政状况的根本好转……（153）
四、金融业走上正轨和存贷业务的扩大……（154）
第四节 交通运输和基础设施的恢复和建设……（158）
第五节 人民生活水平的提高……（161）
一、农民收入的增加和生活水平的提高……（161）
二、城市就业的增加和居民收入的提高……（164）
三、城镇职工劳动保护制度的建立……（165）
四、文教卫生的改善……（168）
五、中国与世界发达国家之间的差距……（169）

第四章 过渡时期总路线的提出和大规模经济建设的开始……（171）
第一节 工业化的思路和现实条件……（171）
一、中共中央关于工业化的思路……（171）
二、工业化起步时的经济条件……（172）
第二节 过渡时期总路线的提出……（176）
一、过渡时期总路线的产生背景……（176）
二、过渡时期总路线的形成及其内容……（179）
第三节 第一个五年计划的制订及其主要内容……（181）
一、第一个五年计划的编制……（181）
二、第一个五年计划的主要内容……（184）
三、“一五”计划对几个经济关系的处理……（188）

第四节 大规模经济建设的开始……（189）
一、政府投资体制的初步形成……（189）
二、大规模经济建设的准备工作……（193）
三、大规模经济建设的展开……（197）
四、稳步前进方针的提出和实施……（199）
第五节 国家对农产品的统购统销……（201）
一、粮食供应紧张的根本原因……（202）
二、“统购统销”决策的形成……（204）
三、“统购统销”的实施……（207）
四、“统购统销”的双重后果……（209）
第六节 积极争取外援和对外援助……（210）
一、新中国成立初期来自苏联的援助……（210）
二、“一五”期间苏联及东欧民主国家的经济援助……（212）
三、中国对其他国家的经济援助……（215）

第五章 社会主义改造的提前完成……（219）
第一节 工业化的推进和遇到的问题……（219）
一、经济建设的进展……（219）
二、工业快速增长面临的问题……（221）
第二节 农业合作化进程的加快和迅速完成……（224）
一、农业社会主义改造思路的形成……（224）
二、农业社会主义改造步伐的加快……（226）
三、农业社会主义改造的提前完成……（229）
第三节 个体手工业社会主义改造的迅速完成……（230）
一、个体手工业改造形式的确定和初步进展……（231）
二、手工业社会主义改造高潮和纠偏……（233）
第四节 私营工商业社会主义改造的迅速完成……（235）
一、私营工商业社会主义改造方式的确定……（236）
二、“对资改造”的逐步进行……（237）
三、全行业公私合营的迅速实现……（239）
四、资方人员的工作安排和“定息”……（242）
第五节 社会主义改造基本完成后的改革设想和调整……（245）
一、“八大”前后党对社会主义经济体制的探索……（245）
二、1957年经济体制的调整和改革设想……（249）

三、“一五”后期我国对社会主义经济认识的历史局限 …… (251)
第六节 国有企业“党委领导制”的确立 …… (254)
一、新中国成立初期的多种领导体制并存 …… (254)
二、1953 年以后推行“一长制”的阻力 …… (258)
三、党委领导制取代“一长制” …… (262)
第七节 边疆少数民族地区的经济体制变革 …… (264)
一、新中国成立时少数民族地区的经济和民族区域自治的形成 …… (265)
二、少数民族地区的民主改革和社会主义改造 …… (266)

第六章 第一个五年计划的完成和遗留的问题 …… (271)
第一节 1956 年经济建设中的“冒进”和“反冒进” …… (271)
一、“冒进”的形成及其原因 …… (271)
二、“反冒进”的提出和初步实施 …… (275)
三、“八大”前后的继续“反冒进” …… (277)
第二节 科学规划的制订与实施 …… (280)
一、新中国科技事业的奠基 …… (280)
二、知识分子地位的提高 …… (280)
三、第一个科学发展规划和年度计划 …… (284)
四、科学规划的实施 …… (290)
第三节 第一个五年计划的胜利完成 …… (292)
一、“一五”计划的超额完成 …… (292)
二、“一五”时期的经济效益 …… (296)
第四节 计划经济体制的基本形成 …… (298)
一、行政性计划管理方式的形成 …… (298)
二、市场调节作用的逐渐衰微 …… (301)
三、自由市场的“开放”与“关闭” …… (306)
第五节 “一五”时期发展战略和经济紧运行的双重后果 …… (315)
一、20 世纪 50 年代经济发展战略的形成 …… (315)
二、1958 年以前经济发展战略的效果 …… (317)
三、1956 年关于修正发展战略的设想及搁浅 …… (320)

第二编 1958～1978年：国民经济的曲折发展

第七章 “大跃进”及其严重后果 …… (324)
第一节 社会主义建设总路线的提出和“大跃进”决策的形成 …… (324)
一、社会主义建设总路线的提出 …… (325)
二、用“积极平衡”取代“综合平衡” …… (326)
三、“大跃进”决策的形成 …… (328)
四、“大跃进”的兴起 …… (331)
第二节 “大跃进”高潮 …… (335)
一、北戴河会议与“大跃进”的全民动员 …… (335)
二、全民“大炼钢铁” …… (336)
三、人民公社化浪潮 …… (341)
四、“大跃进”对1958年经济的影响 …… (343)
第三节 中央与地方经济关系的急剧变革 …… (344)
一、1958年以前的中央与地方关系 …… (344)
二、1957年制订的改革方案 …… (346)
三、1958年的“权力下放” …… (349)
四、建立经济协作区及权力下放的后果 …… (350)
第四节 庐山会议前后的纠“左”及反复 …… (351)
一、对农村人民公社性质和体制的纠偏 …… (351)
二、压缩工农业生产指标及有关措施 …… (356)
三、庐山会议的转折 …… (357)
四、庐山会议后国民经济的“再跃进” …… (360)
第五节 “大跃进”的成就及其严重后果 …… (364)
一、“大跃进”在经济建设方面的成就 …… (364)
二、“大跃进”给国民经济带来的严重后果 …… (365)
三、“大跃进”期间投资及效益分析 …… (370)

第八章 国民经济的调整和恢复发展 …… (375)
第一节 调整国民经济决策的形成 …… (375)
一、“调整、巩固、充实、提高”方针的提出 …… (375)
二、“紧急指示信”和“九中全会” …… (376)
第二节 国民经济调整方针的实施 …… (378)
一、1961年中央对国民经济的初步调整 …… (378)

二、1962 年调整进入决定性阶段 …… (382)
三、1963～1965 年的继续调整 …… (397)
第三节 工商业体制的变化 …… (400)
一、经济管理权限的再次集中 …… (401)
二、试办“托拉斯” …… (405)
三、商业体制的调整 …… (410)
四、调整后期重新扩大地方和企业的管理权限 …… (425)
第四节 农村经济体制的调整 …… (428)
一、人民公社体制的调整 …… (428)
二、“包产到户”的出现及其被制止 …… (430)
第五节 科技政策调整和规划的制订 …… (432)
一、科技政策的调整 …… (432)
二、落实知识分子政策 …… (434)
三、《十年科学规划》的制订 …… (435)
四、科技体制的继续调整和规划的实施 …… (437)
第六节 西藏地区民主改革的完成 …… (441)
一、民主改革前的经济制度 …… (442)
二、民主改革 …… (443)
三、“稳定发展”方针的提出和实施 …… (446)
四、民主改革后的经济发展 …… (447)
五、向单一公有制经济的过渡 …… (450)

第九章 国民经济的恢复发展和“阶级斗争”的干扰 …… (452)
第一节 计划生育政策和就业问题的严峻化 …… (452)
一、计划生育政策的曲折发展 …… (452)
二、城市劳动力供求矛盾和失业问题 …… (456)
三、城乡人口逆向流动决策的形成 …… (459)
四、“上山下乡”运动和城市化的停滞 …… (463)
第二节 对外经济关系的变化 …… (467)
一、中苏关系的恶化对经济建设的影响 …… (467)
二、技术引进转向西方国家 …… (470)
三、中国对外贸易的变化 …… (473)
四、中国的对外经济援助 …… (478)
第三节 经济建设激励机制的变化 …… (482)
一、大庆油田建设奇迹和“工业学大庆” …… (483)

二、大寨精神和“农业学大寨” …… (486)
三、全国学人民解放军和“加强思想政治工作” …… (489)
四、干部队伍的“革命化” …… (490)
第四节 “阶级斗争”对经济工作的干扰 …… (491)
一、“阶级斗争为纲”的提出 …… (492)
二、社会主义教育运动 …… (494)
三、毛泽东对人民公社和国有企业领导权的估计 …… (497)
第五节 国民经济的恢复发展和调整任务的完成 …… (500)
一、“四化”任务的提出 …… (500)
二、国民经济调整任务的完成 …… (500)
三、科技的发展 …… (502)
四、积累与消费关系趋于正常 …… (502)
五、几个没有根本解决的问题 …… (503)
第六节 1965 年的经济发展水平及国际比较 …… (504)
一、1958～1965 年的经济增长 …… (504)
二、人民生活消费水平 …… (507)
三、与同期国际发展水平比较 …… (509)

第十章 “文革”前期国民经济的下降与回升 …… (514)
第一节 “三五”计划的制订和指导思想的转变 …… (514)
一、经济建设思想的变化 …… (514)
二、以“备战”为中心的“三五”计划 …… (516)
第二节 “文革”发动的经济原因 …… (518)
一、毛泽东经济思想的误区 …… (518)
二、社会经济矛盾的扭曲 …… (520)
第三节 “文革”头三年造成的严重经济破坏 …… (522)
一、“造反”“夺权”对经济秩序的严重冲击 …… (522)
二、国民经济遭受的严重破坏 …… (524)
三、极“左”经济思潮的泛滥 …… (527)
第四节 经济管理体制大变动 …… (528)
一、第二次“放权”改革 …… (528)
二、下放企业和精简中央机构 …… (529)
三、下放财权，实行地方“大包干” …… (530)
四、简化税收、信贷、劳动工资体制 …… (531)
五、经济体制变革的利弊得失 …… (533)

第五节 国民经济的增长与变化……（533）
一、工业经济的增长与变化……（533）
二、商业贸易和金融的变化……（537）
第六节 “三五”计划的勉力完成和“三个突破”……（539）
一、“三五”计划的勉力完成……（539）
二、急于求成的“四五”计划……（543）
三、周恩来主持的经济调整……（549）

第十一章 “文革”后期国民经济的缓慢发展……（552）
第一节 以备战为中心的“三线建设”……（552）
一、三线建设的决策和实施……（552）
二、三线建设的成就与评价……（558）
第二节 国防科技尖端技术取得新突破……（562）
一、“文革”对国防科研工作的干扰……（562）
二、国防尖端技术的新突破……（564）
第三节 农村经济的缓慢发展……（565）
一、极“左”思潮影响下的农村政策和“学大寨”运动……（565）
二、农田基本建设高潮和技术进步……（568）
三、社队工业的再次兴起……（571）
四、知识青年上山下乡运动……（575）
第四节 努力开拓对外经济工作的新局面……（578）
一、“四三方案”的制订和实施……（578）
二、对外经济工作出现新局面……（582）
三、“文革”期间的对外经济援助……（586）
第五节 邓小平1975年整顿和“四五”计划的完成……（587）
一、四届人大和“五五”计划的制订……（587）
二、邓小平领导的1975年整顿……（590）
三、整顿的成效和“四五”计划的完成……（593）
第六节 1976年的经济危机……（599）
一、毛泽东的“无产阶级专政理论”和江青集团的反整顿活动……（599）
二、1976年的经济危机和“文革”的结束……（601）
第七节 “文革”时期经济建设的总体评价……（603）
一、“文革”时期经济建设的巨大损失……（603）
二、“文革”时期国民经济的缓慢发展……（607）
三、影响“文革”时期经济发展的几个因素……（610）

第十二章 两年徘徊中前进的经济建设 …… (615)
第一节 “文革”结束后的拨乱反正和经济恢复 …… (615)
一、政治领域的拨乱反正和邓小平复出 …… (615)
二、经济思想领域的拨乱反正 …… (618)
三、恢复和发展经济的一系列措施 …… (623)
第二节 经济领域一些“左”倾方针的持续和急于求成的冒进 …… (626)
一、经济领域一些“左”倾方针的继续实施 …… (626)
二、超越综合国力的经济建设高指标 …… (629)
三、对外引进规模的一再扩大 …… (632)
第三节 探索新路的初步尝试 …… (635)
一、安徽、四川等地农村的大胆试验 …… (635)
二、走出国门看世界和扩大对外开放的试验 …… (637)
三、改变经济管理体制的新思维 …… (642)
四、工作中心转移问题的提出 …… (646)
第四节 1978 年中国经济发展水平和国际比较 …… (648)
一、经济发展总体水平 …… (648)
二、人口压力增大 …… (652)
三、农业效益不高 …… (654)
四、工业化程度仍然很低 …… (656)
五、商业、财政、金融问题较多 …… (659)
六、对外经济关系处于半“封闭”状态 …… (662)
七、人民生活改善不多 …… (663)

第三编 1978～1997 年：改革开放与国民经济的高速发展

第十三章 开始改革开放和国民经济的调整 …… (665)
第一节 经济指导思想的历史性转变 …… (665)
一、十一届三中全会的决策 …… (665)
二、三中全会后对中国现代化道路的探索 …… (668)
第二节 “调整、改革、整顿、提高”方针的提出和经济调整 …… (672)
一、新“八字方针”的提出 …… (672)
二、国民经济的初步调整 …… (676)
三、调整中的争论和阻力 …… (679)
四、国民经济的进一步调整 …… (682)

五、调整的特点和成就……（687）
第三节 在经济调整中开始改革开放……（690）
一、农村改革先行一步……（690）
二、城市改革的开始……（694）
三、实行对外开放政策……（700）

第十四章 新的建设纲领和“六五”计划的提前完成……（706）
第一节 促进社会主义经济全面高涨的战略部署……（706）
一、长期规划的制订过程……（706）
二、宏伟建设纲领的提出……（710）
三、“六五”计划的安排……（712）
第二节 进一步调整改革，争取财政经济状况的根本好转……（714）
一、围绕提高经济效益，进一步调整和整顿……（714）
二、发挥科技教育对国民经济的促进作用……（720）
三、积极稳妥地加快改革步伐……（723）
第三节 旅游业的兴起……（730）
一、1978 年以前旅游业的发展滞后……（730）
二、旅游业的迅速起步……（731）
三、旅游业的进一步改革发展……（734）
四、旅游业开始成为我国新兴的重要产业……（736）
第四节 “六五”计划主要指标的提前完成……（738）
一、“六五”计划指标提前完成情况……（738）
二、国民经济发生的变化……（740）

第十五章 改革开放的全面展开和对经济过热的调控……（743）
第一节 第一个体制改革纲领和“七五”计划的提出……（743）
一、十二届三中全会的决策……（743）
二、第七个五年计划……（747）
第二节 加快改革开放的重大步骤……（749）
一、缩小指令性计划，扩大指导性计划和市场调节的范围……（750）
二、改革财税金融体制，发挥税收、利率的杠杆作用……（753）
三、以取消主要农副产品统派购为中心的流通体制改革……（755）
四、调放结合小步前进的价格体系改革……（757）
五、工资制度的改革……（760）
六、改革科技体制，进一步促进科技为经济、社会服务……（760）

七、大幅度推进对外开放……（762）
第三节 稳定经济和继续推进改革……（764）
一、经济高速增长下“过热”的出现及其原因 ……（764）
二、稳定经济的主要措施……（769）
第四节 新经济增长因素的崛起和运行格局的变化……（783）
一、新经济增长因素的迅速成长……（783）
二、经济运行格局的变化……（791）

第十六章 经济高速增长中的曲折 ……（797）
第一节 中共“十三大”对改革和发展的新认识 ……（797）
一、中共“十三大”召开前经济和社会形势 ……（797）
二、“十三大”关于改革理论的重大突破 ……（801）
三、“十三大”对经济发展和改革开放的新部署 ……（802）
第二节 在通货膨胀中改革迈出新步伐……（803）
一、1988 年初的经济形势 ……（803）
二、1988 年上半年出台的改革措施 ……（805）
三、价格改革“闯关”及其受挫 ……（811）

第十七章 治理整顿经济环境和改革的继续推进 ……（818）
第一节 治理整顿经济环境……（818）
一、治理整顿方针的提出和初步实施……（818）
二、进一步治理整顿……（825）
第二节 治理整顿中的继续改革开放……（834）
一、股票市场的初步形成……（834）
二、粮油统销价格改革的重大突破……（836）
三、深化改革的其他内容……（838）
四、扩大开放的主要措施……（841）
第三节 治理整顿中的发展与“八五”计划的制订 ……（843）
一、集中力量办好农业……（843）
二、治理整顿任务的完成……（845）
三、“八五”计划的制订 ……（845）

（为读者查阅方便，后附下卷目录）

目 录（下卷）

第十八章 社会主义市场经济目标的确立和改革开放步伐的加快 …… (849)
第一节 加速改革开放和经济发展的决策 …… (849)
一、20世纪90年代初的国内外形势 …… (849)
二、邓小平南方谈话和“十四大”的决策 …… (851)
三、加快发展和改革决策的落实 …… (855)
第二节 建立市场经济体制的重大步骤 …… (859)
一、发展要素市场，大力推进价格和流通体制改革 …… (861)
二、重点突破以财税、金融为主的宏观经济体制的改革 …… (868)
三、继续促进多种经济成分发展，深化国有企业改革 …… (874)
四、社会保障体系的初步建立 …… (882)
五、住房制度改革加快和房地产业的兴起 …… (887)
第三节 对外开放的新举措 …… (889)
一、扩大对外开放的地域和领域 …… (889)
二、提高利用外资水平 …… (890)
三、加快外贸体制改革 …… (892)

第十九章 加强宏观调控、实现结构优化和科学发展 …… (894)
第一节 治理经济过热，实现“软着陆” …… (894)
一、经济再次过热的出现及其成因 …… (894)
二、经济“软着陆”的主要措施 …… (897)
第二节 努力调整和优化产业结构、产品结构和地区结构 …… (901)
一、加强农业基础，提高农民收入 …… (902)
二、加强基础设施和基础工业，确定和培育支柱产业 …… (909)
三、大力发展第三产业 …… (913)
四、合理调节地区经济差距 …… (914)

第三节 转变经济增长方式……（917）
一、调整优化经济结构……（918）
二、实施科教兴国战略……（920）
三、实现可持续发展战略……（923）
四、促进经济与社会协调发展……（925）
第四节 “八五”计划的完成和“九五”计划的制订……（928）
一、“八五”计划完成情况……（928）
二、“九五”计划的制订和2010年远景目标……（931）
第五节 小康水平的实现……（940）
一、扶贫工作的新进展……（940）
二、城镇的再就业工程……（943）
三、小康目标基本实现……（945）
四、20世纪90年代后期经济社会发展的新特点……（950）

第四编 1997～2009年：经济发展的新阶段

第二十章 跨世纪战略的提出和初步实施……（953）
第一节 20世纪末的经济形势和跨世纪发展战略的提出……（953）
一、世纪末的国际国内形势……（953）
二、跨世纪战略的基本内容……（957）
第二节 在亚洲金融危机中稳定发展……（963）
一、亚洲金融危机对中国经济的影响……（963）
二、扩大内需，支持经济稳定增长……（964）
三、军民协力，夺取抗洪抢险的胜利……（967）
四、平衡国际收支，保持人民币汇率的稳定……（969）
第三节 努力促进“两个转变”……（975）
一、买方市场形成后经济运行的变化……（975）
二、深化国有企业改革……（977）
三、加强金融改革和监管……（982）
四、加快农村经济发展……（989）
五、建立国家创新体系……（995）
六、宏观调控政策的变化……（1000）
第四节 由不平衡向协调发展——区域经济发展战略的调整……（1002）
一、“两个大局”思想的提出……（1002）

二、20世纪80～90年代区域经济发展差距的拉大 …… (1004)
三、西部大开发战略的提出和初步实施 …… (1006)
四、振兴东北老工业基地的举措 …… (1016)
第五节 “两个利用”的提出和初步实施 …… (1020)
一、加入WTO和对外贸易的持续发展 …… (1021)
二、扩大开放范围和吸引外资 …… (1024)
三、对外投资的迅速发展 …… (1028)
第六节 “九五”计划的完成 …… (1030)
一、经济增长和结构变化情况 …… (1030)
二、经济和社会发展情况 …… (1033)
三、中国发展水平的国际比较及贡献 …… (1036)
四、“十五”计划的提出 …… (1042)

第二十一章 科学发展观指导下的全面建设小康社会 …… (1046)
第一节 从中共“十六大”到“十七大”发展观念的转变 …… (1046)
一、科学发展观和新型工业化道路的提出 …… (1046)
二、全面发展和建立和谐社会 …… (1049)
三、环境保护、生态和循环经济 …… (1050)
四、政府职能转变和经济法治的加强 …… (1052)
第二节 “三农”问题的提出和解决措施 …… (1053)
一、产业结构变迁和城乡差距的加大 …… (1053)
二、从减轻农民负担到取消农业税 …… (1055)
三、保护农民工的合法权益 …… (1057)
四、工业反哺农业、城市支持乡村的初步措施 …… (1058)
五、建设社会主义新农村的思路和规划 …… (1060)
第三节 城市化的快速推进 …… (1062)
一、城市化的快速推进 …… (1062)
二、户籍制度的逐步改革 …… (1063)
三、房地产业的迅猛发展和政府规制 …… (1065)
四、城镇发展中的问题和对策 …… (1072)
第四节 协调区域经济发展的举措和效果 …… (1074)
一、区域经济发展的新趋势 …… (1074)
二、中央政府协调区域经济发展的政策和措施 …… (1076)
三、中央政府对内地与港、澳、台经济关系的协调 …… (1078)

第五节 政府对就业、收入的调控和社会保障的发展 …… (1080)
一、新世纪以来的就业情况、趋势和政府政策 …… (1080)
二、收入差距的扩大和政府对分配的调控 …… (1083)
三、社会保障覆盖面的扩大和水平的提高 …… (1085)
第六节 加强宏观调控、应对全球金融危机 …… (1087)
一、中国金融改革的深入和资本市场的培育 …… (1087)
二、由美国次贷危机引发的全球金融危机 …… (1090)
三、中国政府的应对措施 …… (1094)
四、中国产业结构变化和经济增长周期的回顾 …… (1097)
五、中国通过改变自己影响世界 …… (1099)

第五编 香港、澳门、台湾地区的经济发展

第二十二章 香港地区经济发展的历史和现状 …… (1103)
第一节 “旧香港”156年的经济发展历程(1841~1997年) …… (1103)
一、中英两国之间的“历史遗留问题”——香港问题始末 …… (1103)
二、从近代香港经济到现代香港经济 …… (1107)
第二节 现代香港经济的产业结构、运作和基本特征
(1946~1997年) …… (1124)
一、香港经济最基本的特征和最主要的内部成功因素
——自由经济制度 …… (1124)
二、现代香港经济的产业结构和资本结构 …… (1127)
三、现代香港经济成长的基础——制造业 …… (1128)
四、现代香港经济的“引擎”和“生命线”——对外贸易 …… (1136)
五、现代香港经济的“中枢”——金融业 …… (1139)
六、现代香港经济的“寒暑表”——房地产业 …… (1145)
第三节 现代香港经济发展中的“内地因素”(1946~1997年) …… (1151)
一、1949~1979年香港与内地之间的经济联系 …… (1152)
二、1979~1997年香港与内地间的经济联系和经济合作 …… (1165)
三、中资企业在香港 …… (1174)
第四节 “新香港”10年“一国两制”的经济发展历程
(1997~2007年) …… (1182)
一、“新香港”10年“一国两制”的经济建设之历史背景和现实
挑战 …… (1182)

二、“新香港”10年“一国两制”的经济建设之巨大成就及其历史经验 …… (1192)

第二十三章 澳门经济发展的历史和现状 …… (1199)
第一节 “旧澳门”446年经济发展历程(1553~1999年) …… (1199)
一、中葡两国之间的“历史遗留问题”——澳门问题始末 …… (1199)
二、从近代澳门经济到现代澳门经济 …… (1208)
第二节 现代澳门经济的产业结构及其发展模式(1960~1990年) …… (1216)
一、现代澳门经济的结构及其主要特点 …… (1216)
二、现代澳门经济的产业结构及其主要特点 …… (1218)
第三节 现代澳门的出口加工业 …… (1222)
一、现代澳门出口加工业发展之历史回顾 …… (1222)
二、现代澳门工业结构及其主要特点 …… (1225)
三、现代澳门出口加工业的困境及其出路 …… (1227)
四、现代澳门的主要工业行业 …… (1229)
五、出口加工业的“晴雨表”——现代澳门的对外贸易 …… (1231)
第四节 现代澳门的地产建筑业 …… (1234)
一、“九九”回归以前澳门地产建筑业的发展概况及其前景 …… (1234)
二、现代澳门的土地政策 …… (1237)
三、现代澳门的建筑业 …… (1239)
四、现代澳门的房地产业 …… (1240)
第五节 现代澳门的银行保险业 …… (1242)
一、现代澳门的货币 …… (1242)
二、现代澳门的银行业 …… (1244)
三、现代澳门的保险业 …… (1250)
第六节 现代澳门的旅游博彩业 …… (1253)
一、现代澳门的旅游业 …… (1253)
二、现代澳门的博彩业 …… (1256)
三、现代澳门的其他旅游行业 …… (1259)
四、“九九”回归以前澳门旅游博彩业的困境和发展路向 …… (1260)
第七节 澳门经济发展中的“香港因素”与“内地因素” …… (1263)
一、“香港因素”在澳门经济发展中的地位和作用 …… (1263)
二、澳门经济发展中的“内地因素” …… (1265)

三、建立港澳粤联动机制，推动澳门经济发展 …… (1269)
第八节 “新澳门”10年“一国两制”的经济发展历程
(1999～2009年) …… (1270)
一、“新澳门”10年“一国两制”的经济建设历程及其成就 …… (1270)
二、“新澳门”10年“一国两制”的经济发展之路向和定位 …… (1275)
三、“新澳门”10年“一国两制”的经济发展之“内地因素” …… (1283)
四、“新澳门”10年“一国两制”的经济发展之历史遗留问题和
现实挑战 …… (1288)

第二十四章 台湾地区的经济发展 …… (1300)
第一节 台湾经济的发展历程 …… (1301)
一、恢复重建阶段（1949～1952年） …… (1302)
二、工业进口替代阶段（1953～1961年） …… (1304)
三、工业出口扩张阶段（1962～1971年） …… (1306)
四、重化工阶段（1972～1986年） …… (1308)
五、重点发展新兴工业阶段（1987～2006年） …… (1310)
六、提出产业再造计划（2007年至今） …… (1314)
七、台湾工业化的有利因素和不利条件 …… (1316)
第二节 台湾金融业发展概况 …… (1320)
一、台湾的金融主管机关 …… (1320)
二、台湾的金融服务业 …… (1321)
第三节 台湾交通运输与邮电业发展情况 …… (1327)
一、台湾的交通运输业发展概况 …… (1327)
二、台湾电信业概况 …… (1329)
三、台湾邮政业发展概况 …… (1331)
第四节 台湾中小企业的发展情况 …… (1332)
一、台湾中小企业的发展现状 …… (1332)
二、台湾对中小企业的政策扶持 …… (1337)
三、台湾中小企业发展中的内地支持因素 …… (1342)
第五节 台湾的旅游业 …… (1344)
一、台湾旅游业发展现状 …… (1344)
二、台湾发展旅游业的资源优势 …… (1345)
三、旅游业对台湾经济产业结构的影响 …… (1348)
四、两岸合作观光旅游事业的前景 …… (1349)

第六节 台湾的所有制结构和经济体制演变 …… (1350)
一、公营企业在国民经济中起主导作用 …… (1350)
二、私营企业是国民经济的主体 …… (1353)
三、外国资本具有举足轻重的地位 …… (1354)
四、个体经济是农业和城市服务业的主体 …… (1356)
第七节 两岸经贸关系的演变 …… (1358)
一、两岸间接贸易迅速扩大阶段（1979～1987 年） …… (1359)
二、两岸经济交流深化阶段（1987～1990 年） …… (1360)
三、两岸经贸交流不断扩大阶段（1992～1998 年） …… (1362)
四、两岸经贸关系的新阶段（1999～2009 年） …… (1365)
五、内地对台湾投资的启动与进程 …… (1371)
第八节 两岸经贸关系的发展趋势 …… (1376)
一、两岸经济整合的现实基础 …… (1376)
二、两岸经济整合的发展趋势 …… (1380)

第六编 附录

附录一：部分统计资料 …… (1388)
（一）国民经济核算 …… (1389)
表 1－1 国民总收入和国内生产总值 …… (1389)
表 1－2 国内生产总值指数 …… (1392)
表 1－3 支出法国内生产总值 …… (1394)
表 1－4 社会总产值 …… (1396)
表 1－5 国民收入 …… (1398)
表 1－6 国民收入部门构成 …… (1400)
（二）人口、就业和职工工资 …… (1402)
表 2－1 人口数 …… (1402)
表 2－2 按城乡和三次产业分就业人员 …… (1404)
表 2－3 职工工资总额和平均工资 …… (1406)
表 2－4 职工平均工资及指数 …… (1408)
（三）固定资产投资 …… (1410)
表 3－1 按经济类型分的固定资产投资 …… (1410)
表 3－2 按管理渠道分的全社会固定资产投资及增长率 …… (1412)
表 3－3 按城乡分全社会固定资产投资 …… (1414)

表3-4 按构成和隶属关系分全社会固定资产投资 …… (1415)
表3-5 房屋建筑面积 …… (1416)
(四)财政和金融 …… (1417)
表4-1 各项税收 …… (1417)
表4-2 国家财政收支总额和指数 …… (1419)
表4-3 中央和地方财政收支 …… (1421)
表4-4 国家财政主要支出项目 …… (1423)
表4-4续表一 国家财政主要支出项目 …… (1425)
表4-4续表二 2007~2008国家财政主要支出项目 …… (1427)
表4-5 国家财政用于农业的支出 …… (1428)
表4-6 国家财政用于科学研究的支出 …… (1430)
表4-7 金融机构人民币存贷款余额和货币供应量 …… (1432)
表4-8 黄金和国家外汇储备 …… (1434)
表4-9 金融机构现金投放与回笼 …… (1435)
表4-10 证券市场基本情况 …… (1437)
表4-11 保险业基本情况 …… (1438)
表4-12 国际收支概况 …… (1439)
(五)物价指数 …… (1440)
表5-1 各种物价指数 …… (1440)
表5-2 居民消费价格和商品零售价格定基指数 …… (1442)
(六)人民生活 …… (1444)
表6-1 城乡居民家庭人均收入和指数 …… (1444)
表6-2 城乡居民家庭人均消费支出和住房情况 …… (1446)
表6-3 城乡居民人民币储蓄存款年底余额和年增加额 …… (1448)
(七)农业 …… (1450)
表7-1 农林牧渔业总产值 …… (1450)
表7-2 农林牧渔业总产值指数 …… (1452)
表7-3 主要农产品产量 …… (1454)
表7-3续表1 主要农产品产量 …… (1456)
表7-3续表2 主要农产品产量 …… (1458)
表7-3续表3 主要农产品产量 …… (1460)
表7-4 主要林产品产量 …… (1462)
表7-5 牲畜饲养情况 …… (1464)
表7-5续表 牲畜饲养情况 …… (1466)

表7-6 水产品产量 …… (1468)
表7-7 主要农作物播种面积 …… (1470)
表7-8 化肥施用量、小水电站、农村用电量和灌溉面积 …… (1472)
表7-9 受灾和成灾面积 …… (1474)
表7-10 乡镇企业单位数（按国民经济行业分） …… (1476)
表7-11 乡镇企业职工人数（按国民经济行业分） …… (1477)
表7-12 乡镇企业总产值（按国民经济行业分） …… (1478)
（八）工业和能源 …… (1479)
表8-1 能源生产总量和构成 …… (1479)
表8-2 能源消费总量和构成 …… (1481)
表8-3 各种经济类型工业企业和生产单位数 …… (1483)
表8-4 各种经济类型工业企业和生产单位数所占比重 …… (1485)
表8-5 各种经济类型工业总产值 …… (1487)
表8-6 各种经济类型工业总产值所占比重 …… (1489)
表8-7 各种经济类型工业总产值指数 …… (1491)
表8-8 全国工业总产值、构成及指数 …… (1493)
表8-9 全国工业企业主要财务指标 …… (1495)
表8-10 国有及国有控股工业企业主要财务指标 …… (1497)
表8-11 按人口平均的工业总产值和主要产品产量 …… (1499)
表8-12 主要工业品产量 …… (1501)
表8-12续表1 主要工业品产量 …… (1503)
表8-12续表2 主要工业品产量 …… (1505)
（九）建筑业 …… (1507)
表9-1 建筑业企业单位数和人员数 …… (1507)
表9-2 全国建筑业企业总产值和房屋建筑面积 …… (1508)
（十）运输交通和邮电 …… (1509)
表10-1 各种运输线路长度（年底数） …… (1509)
表10-2 客运量 …… (1511)
表10-3 旅客周转量 …… (1513)
表10-4 货运量 …… (1515)
表10-5 货物周转量 …… (1517)
表10-6 民用汽车拥有量 …… (1519)
表10-7 邮电业务量、营业网点数及邮电通信电路 …… (1521)
表10-8 邮电通信设备拥有量 …… (1523)

（十一）国内贸易 …… (1525)
表 11－1 社会消费品零售总额（按行业分） …… (1525)
表 11－2 社会消费品零售总额（按销售单位所在地分） …… (1527)
表 11－3 社会消费品零售总额（按经济类型分） …… (1529)
（十二）对外贸易和旅游 …… (1531)
表 12－1 货物进出口总额 …… (1531)
表 12－2 货物进出口总额（按贸易方式分） …… (1533)
表 12－3 货物进出口总额（按商品类别分） …… (1534)
表 12－4 人民币对主要外币年平均汇价 …… (1535)
表 12－5 实际使用外资额 …… (1536)
表 12－6 对外经济合作 …… (1537)
表 12－7 国际旅游人数和收入 …… (1538)
表 12－8 入境过夜旅游者人数和国际旅游外汇收入 …… (1539)
表 12－9 国内旅游情况 …… (1540)
（十三）教育、科技、文化、卫生、体育和环境保护 …… (1541)
表 13－1 各级各类学校数 …… (1541)
表 13－2 各级各类学校专任教师数 …… (1543)
表 13－3 各级各类学校招生数 …… (1545)
表 13－4 各级各类学校在校学生数 …… (1547)
表 13－5 各级各类学校毕业生数 …… (1549)
表 13－6 研究生和留学生数 …… (1551)
表 13－7 小学学龄儿童入学率 …… (1553)
表 13－8 各级普通学校毕业生升学率 …… (1555)
表 13－9 教育经费情况 …… (1556)
表 13－10 科技活动发展情况 …… (1557)
表 13－11 国有企事业单位专业技术人员数（年底数） …… (1558)
表 13－12 文化事业单位数 …… (1559)
表 13－13 图书、杂志和报纸出版数 …… (1561)
表 13－14 卫生机构数和床位数 …… (1563)
表 13－15 卫生机构人员数 …… (1565)
（十四）香港特别行政区主要社会经济指标 …… (1567)
表 14－1 人口数 …… (1567)
表 14－2 劳动、就业 …… (1568)
表 14－2 续表 劳动、就业 …… (1569)

表 14－3 对外商品贸易和对外服务贸易 …… (1570)
表 14－4 工业生产 …… (1571)
表 14－5 运输、通信、旅游 …… (1572)
表 14－6 政府收支、货币、金融 …… (1573)
表 14－7 社会保障 …… (1574)
表 14－8 教育 …… (1575)
表 14－9 国内生产总值 …… (1576)
（十五）澳门特别行政区主要社会经济指标 …… (1577)
表 15－1 人口及生命统计 …… (1577)
表 15－2 劳动、就业 …… (1578)
表 15－3 国内生产总值 …… (1579)
表 15－4 商品进出口贸易总额 …… (1580)
（十六）台湾省主要社会经济指标 …… (1581)
表 16－1 面积和人口数 …… (1581)
表 16－2 劳动力和就业状况 …… (1582)
表 16－2 续表 劳动力和就业状况 …… (1583)
表 16－3 国民生产总值 …… (1584)
表 16－4 商品进出口贸易总额 …… (1585)
表 16－5 铁路和公路客货运量 …… (1586)
表 16－6 政府公债 …… (1587)
表 16－7 股票交易 …… (1588)
表 16－8 入学率和教育经费 …… (1589)

附录二：1949～2009 年经济大事记 …… (1590)
主要参考图书文献资料 …… (1669)
后 记 …… (1682)

导　论

1949 年中华人民共和国的成立，标志着中国的现代化和经济发展进入了快车道。然而，尽管彻底的民主革命为中国现代化扫除了帝国主义、封建主义和官僚资本主义三大障碍，却不能扫除掉中国的贫穷落后、人均资源短缺和经济发展不平衡等不利因素。新中国从一开始就面临着快速工业化、赶超发达国家的巨大压力。制度变迁正是在这种背景下探索的结果。经过以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的四代领导集体和全国人民 60 年的艰辛探索和奋发图强，中国终于找到了一条符合中国国情和世界发展潮流的现代化道路，这就是有中国特色的社会主义建设道路。温故知新，研究历史是为了更好地把握今天和展望明天，这是本书的出发点，也是本书欲达到的目的。

一、中国经济发展和制度演变历程的简单回顾

新中国的经济发展历程，大致以 1978 年召开的“三中全会”为分界线，划分为两个时期。在第一个时期，我国是以单一公有制和计划经济为社会变革目标，千方百计地向苏联模式的社会主义过渡，当 1956 年提前完成社会主义改造以后，才发现事与愿违，单一公有制和计划经济并没有表现出预期的优越性。在第二个时期，以邓小平、江泽民、胡锦涛为核心的第二代、第三代、第四代领导集体，根据“实事求是”的思想路线，实行了改革开放，我国又开始从单一公有制和计划经济向多种经济成分和市场经济过渡。可以说，60 年来，我国在大力推进工业化的同时，就经济体制的演变而言，经历了一个“否定之否定”的螺旋式发展历程，并终于找到了一条符合中国国情的社会主义经济道路。

（一）1949～1957 年的经济发展与制度变迁

从 1949 年 10 月新中国成立到 1957 年底第一个五年计划完成，是中国历史上经济发展和制度变化最快的时期，在短短的 8 年间，一方面，中国结束了百年动乱，仅用三年的时间，就奇迹般地在战争废墟上恢复了国民经济，并在此贫穷落后的基础上开始了大规模的经济建设，取得了令世界瞩目的成就，第一个五年计划的胜利完成，为中国的工业化奠定了坚实的基础，大大缩短了中国与发达国家工业发展水平的距离。

另一方面，这 8 年又是中国历史上经济制度变化最剧烈的 8 年。1949 年到

1952 年，是完成民主革命的经济任务，新民主主义经济体制和政策在中国全面贯彻实施的三年，党和政府仅用了 3 年时间，就彻底铲除了根深蒂固的封建土地制度；建立了强大的国有经济和覆盖面很广的供销合作经济，实现了“节制资本”和“统制贸易”，即国家通过对私营经济实行利用、限制、改造的政策，使其符合国家的宏观经济计划和社会发展目标，通过海关自主实行“贸易许可证”和“结汇制”，将对外贸易控制在政府手中。恢复时期的三年，虽然实行的仍然是国有经济领导下的多种经济成分并存、计划管理与市场调节相结合的经济体制，但是由于国家掌握了国民经济命脉，控制了金融、市场和重工业，党和人民政府的行政力量空前强大，实际上为 1953 年以后大陆迅速平稳地向单一公有制和计划经济过渡奠定了基础。

从 1953 年开始，随着大规模经济建设的开始，中国同时走上快速推进工业化和向苏联模式的社会主义经济过渡的道路。其结果，一是在经济落后、资金和人才短缺的条件下，为加快工业化步伐，被迫选择了一条实行进口替代和压缩消费的优先发展重工业战略；二是为保障上述战略的实施和“一五”计划的完成，加快了社会主义改造的步伐，即通过实行单一公有制，排除市场调节对优先快速发展重工业战略的妨碍，将资源配置控制在政府手中。这种经济发展战略和经济制度的变革，虽然在当时保证了“一五”计划时期的经济高速增长和重工业的迅速发展，但是其消极后果也是很严重的。这就是，一方面，这种发展造成全面“短缺”和经济紧运行，使工业化缺乏后劲和引发周期性的波动；另一方面，由此形成的单一公有制和计划经济体制，从长期来看，不利于调动各方面的积极性，不利于国民经济的全面健康发展。

1956 年前后，中国共产党根据自己的经验和鉴于苏联暴露的经济建设教训，曾对如何建设中国的社会主义经济和工业化进行了认真全面的探索，可惜这种探索因体制弊端还未充分暴露以及“反右”运动的干扰而中断。

总的来说，这 8 年既是新中国凯歌行进、意气风发、成就巨大的时期，也是中国共产党在经济建设方面因缺乏经验、解决问题的方法，由民主革命时期的强调马克思主义与中国实际相结合而转到更多地信从斯大林创造的社会主义理论和模式，其标志就是轻易地放弃了自己几十年总结出来的新民主主义经济理论，转而接受了苏联的社会主义经济模式。辉煌与误区同在，是这个时期经济发展历史的突出特点。

（二）1958～1977 年经济发展与制度变迁

1958 年是中国实施第二个五年计划的第一年，也是毛泽东提倡摆脱苏联经济建设模式、走中国自己经济建设道路的开始，而 1978 年，即在中国进入单一

公有制和计划经济体制的20年后，所经历的曲折、挫折、灾难、困惑，又开始孕育着一场新的探索。可以说，1958年至1978年的20年，是中国共产党带着社会主义改造胜利和“一五”计划成功的喜悦开始，最后带着“文革”后的痛苦反思、对社会主义经济体制的困惑而结束的。就经济建设来说，这20年我国取得了很大的成就，在西方封锁、中苏交恶的国际环境中，基本建立起相对独立的工业体系，除了在国防工业、尖端科学方面取得了巨大进展外，还在改善基础设施、缩小沿海与内地差距方面取得很大成绩。从1957年底到1978年底，按可比价格计算，社会总产值增长3.25倍，工农业总产值增长3.64倍，国民收入增长1.96倍，工业总产值增长5.99倍，农业总产值增长0.84倍;[①] 从1958年到1980年，全国基本建设新增固定资产4339.39亿元，是“一五”计划时期新增固定资产的8.82倍。从1958年到1978年，基本建设新增生产能力为：炼钢2911.3万吨，是“一五”计划时期的新增炼钢能力的10.34倍；煤炭开采36510万吨，是“一五”计划时期的5.73倍；发电机组容量4859.5万千瓦，是“一五”计划时期的19.68倍；石油开采10973万吨，是“一五”计划时期的83.64倍；化肥1132.53万吨，是“一五”计划时期的122.57倍；水泥4614万吨，是“一五”计划时期的17.66倍；棉纺锭830万锭，是“一五”计划时期的4.13倍；机制糖234.8万吨，是“一五”计划时期的3.79倍；自行车318.6万辆，是“一五”计划时期的6.37倍；新建铁路交付营运里程18458公里，是“一五”计划时期的4.43倍；新建公路153316公里，是“一五”计划时期的1.84倍。[②] 从上面数字可以看出，除公路增长较慢外，其他都有较大幅度的增长。但是这种增长，是靠增加投入和牺牲消费来维持的。

从就业结构来看：城乡人口比例变化非常缓慢。1949年到1957年的8年间，乡村人口占全国总人口的比重由89.4%下降到84.6%，下降了近5个百分点，而1958年到1978年，乡村人口占全国总人口的比重仅由1957年的84.6%下降为1978年的82.1%，20年仅下降了2.5个百分点。从就业结构来看，1957年全国农业劳动者共有19310万人，到1978年，农业劳动者增加到29426万人，而同期农业总产值仅增长84%，农业劳动生产率提高很少。如果考虑到1978年农作物播种面积比1957年下降4.55个百分点，农业机械总动力比1957年增长95.8倍，农业剩余人口问题更为严重了。

人民收入增长很慢，生活水平没有多大改善。1978年全国全民所有制单位的职工平均工资仅比1957年增加7元。1978年全国居民平均消费水平为175元，仅比1957年增加44%（按可比价格计算），其中农民增加34.5%，非农业居民

① 1958年按照1957年不变价格，1978年则按1970年不变价格。

② 根据国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第348~351页。

增加68.6%。[①] 人均食品消费情况：1957年人均粮食612斤，棉花5.2斤，油料13.2斤，肥猪0.11头，猪牛羊肉12.5斤，水产品9.8斤，到1978年，上述农产品的人均占有量仅为粮食637斤，棉花4.5斤，油料10.9斤，肥猪0.17头，猪牛羊肉17.9斤，水产品9.7斤，多数增长不大，少数还有所下降。1978年城镇人均居住面积仅为4.4平方米，农村人均居住面积为8.1平方米。[②] 在此期间，许多生活消费必需品都是短缺的，需要凭票购买。

总的来说，这个时期尽管国民经济增长速度不算慢，但是经济建设是付出大于所得，挫折的痛苦多于成功的欢乐，失败的教训多于成功的经验。鉴于同期周边国家和地区的经济发展和我国在此前后两个时期的经济发展速度和效益，这个时期的经济发展是不能令人满意的。

1956年社会主义改造完成以后，全党兴高采烈，中国终于建立了“优越”的社会主义经济制度。但是，中国的经济体制的问题（当时称“生产关系”）到底是解决了，还是没解决？1957年的“反右”运动和农村的社会主义教育运动将异议和不同声音压了下去。单一公有制和在此基础上建立的以集权和行政管理为特征的计划经济，为后来20年的“左”的错误埋下了种子。

人口增长过快，是这个时期社会经济发展的另一个特点。从1958年到1978年的20年间，可大致分为两个阶段，1958年到1961年，由于“大跃进”和自然灾害的影响，使人口在1960年和1961年首次出现负增长，1960年底比1959年底减少1000万，1961年底又比1960年底减少348万。从1957年底到1961年底，4年内全国总人口仅增加1206万人，年平均增长率仅为4.63‰，是新中国成立以来最低的阶段。1962年以后，全国出现了一次空前的补偿性生育高潮，1963年达到顶峰，全国人口出生率高达43.6‰，当年人口比上年增加1877万。其后又在较长时期内居高不下，直到1973年党和政府将人口发展正式列入国家计划，切实抓紧计划生育工作，1978年才使人口增长率逐渐下降到13.53‰。到1978年底，全国总人口已由1957年底的64653万人增加到96259万人。20年里人口增加了近50%。[③]

（三）1978～1991年的经济发展与制度变迁

1978年12月中共十一届三中全会至1991年，是以改革开放为动力、以开创有中国特色社会主义经济建设道路为目标的经济快速发展时期。

这个时期是从前28年奠定的经济基础和经济制度上起步发展的，虽然前进

① 马洪主编：《现代中国经济事典》，中国社会科学出版社，1982年版，第571页。

② 以上数字除特别注明出处外，均来自《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

③ 袁永熙主编：《中国人口（总论）》，中国财政经济出版社，1991年版，第84页。

的起点比较高，但继续受着传统的发展模式和经济体制的束缚，又刚刚从“文化大革命”的灾难中走出来。因此，1984 年以前，我国经济以中共十一届三中全会为转折点，第一，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。第二，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，制订以翻两番为目标的新的发展战略。第三，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；与此同时，还在沿海设立经济特区，率先实行对外开放。

1984 年“六五”计划提前一年完成，成为新中国成立以来效益最好的五年计划。受农村经济改革成功的鼓舞，中共十二届三中全会制定了《关于经济体制改革的决定》，提出了有计划商品经济理论，明确了改革的方向、性质、任务和基本方针，经济体制改革开始在城市全面展开。但追求提前翻番的传统思想和实际存在的新旧体制摩擦，使经济在繁荣中走向过热，与此同时，经济体制的变化、对外开放以及原有社会各阶层经济地位的变化，都使整个社会处于躁动和不安之中。在这种形势下，是稳定经济为主还是继续加快改革，意见不一，对改革中计划与市场的关系分歧也很大，于是，国民经济经历了 1986～1987 年的“软着陆”，1988 年价格“闯关”和 1989～1991 年治理整顿的曲折。但是，这种曲折，对于 20 世纪 80 年代的发展来说，毕竟是瑕不掩瑜，只是前进中的问题，高速发展下的副作用。

经过 80 年代的迅速发展，到 90 年代初，我国已进入由温饱向小康过渡阶段，经过治理整顿，社会供求比较平衡，农产品市场改革取得突破，资本市场和劳动力市场也开始建立，这些都为 1992 年以后加快经济发展和改革创造了条件。

（四）1992～2002 年间的经济发展与制度变迁

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，制定了以建立社会主义市场经济为改革方向，抓住机遇加快发展的正确决策，调动了全国人民的积极性。在这个阶段，我国基本上建立起社会主义市场经济体制，完成了国有企业改革的攻坚任务，我国的经济发展也从温饱型向小康型转变。

这个阶段又可以细分为两个小阶段，即从 1992 年初邓小平南方谈话到 1997 年党的“十五大”召开前为第一个阶段，主要目标是加快经济发展、抑制经济过热、培育市场经济基础（产品市场、资本市场和劳动力市场）和建立宏观经济调控体系。从 1992 年到 1997 年的 6 年间，由于及时正确处理“改革、发展、稳定”三者关系，大力推进改革，积极平衡总量，切实调整结构，使“八五”

计划成为我国经济发展波动最小的时期。到1997年，我国国民经济已经提前实现了原定于2000年才实现的翻两番任务，基本上结束了我国长期存在的供给主导型的短缺经济。

从党的“十五大”召开到2002年党的“十六大”召开为第二个小阶段。在这个阶段，三个问题的解决构成了发展和改革的路线图。一是国有企业的改革取得根本性突破。由于中国经济已经进入买方市场，需求不足开始取代“短缺”成为制约经济发展的主要因素，因此一方面是国有企业失去了过去那种“供给约束型”的外部发展条件，出现总体亏损的局面，迫使国有经济改革不可能再拖下去，于是国有企业改革加大了力度，通过抓大放小、减员增效和退出部分竞争性领域，取得成效。二是对外经济关系取得长足发展，为充分利用国外市场和国外资源开辟了空间。1997年的亚洲金融危机一方面给中国敲响了警钟，推进了中国金融业的改革，加强了我国防范金融风险和国家经济安全的意识；另一方面，金融危机所导致的我国出口受到抑制，加上国内买方需求不足，导致对外贸易在经济发展中的重要地位凸显出来，从而强化了我国为利用国外市场和国外资源而融入国际经济的决心，从而加快了加入世界贸易组织的谈判，并终于在2001年实现了这个战略目标。三是为扩大内需而实施的西部大开发战略，拉开了东部沿海地区发展起来后帮助内地发展的第二个“大局”的帷幕。

此外，这个阶段香港、澳门的成功回归和回归祖国后保持了稳定和继续发展，不仅使“一国两制”成为中国区域经济发展的成功模式，并将为台湾的回归起到示范的作用，而且对于中国这样一个经济发展不平衡的大国来说，从历史长河来看，是对“大一统”体制的一个重大突破。

（五）2003～2009年的经济发展与制度变迁

2003年10月召开的中共十六届三中全会，在中共十六大提出的全面建设小康社会战略目标基础上，提出了指导经济发展的新思想，即“以人为本”的科学发展观，并提出要以“五个统筹”全面协调中国社会经济发展。科学发展观的第一要义是发展，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。这四个方面相互联系，有机统一，实质是实现国民经济和社会又好又快发展。以此为标志，中国经济发展和改革进入一个新的历史时期。这样划分阶段，主要是出于以下三个因素的考虑：一是经济发展的指导思想发生了变化。随着居民收入差距持续扩大、环境污染、资源匮乏等问题越来越突出，中国共产党提出了科学发展观和建立“和谐社会”。二是经济发展进入了工业“反哺”农业、城市带动乡村的新阶段，解决“三农”问题成为中国共产党经济工作的重中之重。三是随着市场经济体制的建立和国有企业改革取得根本性突破，

政府财政开始由建设型向服务型转变，经济体制改革的重心转移到政府职能方面。

2004 年是“中国科学发展观年”。这一年，人们越来越多地使用着“科学发展观”这个概念，“以人为本”“全面、协调、可持续”深入人心。它改变着 GDP 单兵突进式的增长，成为衡量发展水平与质量的最终标准。2006 年，中国第十一个国民经济和社会发展五年规划审议通过。与“十五”及以前的五年计划相比，“十一五”的制定理念和经济改革思路都发生了革命性变化。在中国改革开放发展思路中占据了 20 多年的“先富论”，已经转变为“共同富裕论”，缩小贫富差距，扭转社会两极分化趋势，成为新的经济发展主题。而且，计划转变为规划，一字之差凸显了政府管理经济方式的彻底变化。此外，“十一五”规划《纲要》还第一次提出了节能减排的指令性指标：即在 2006 ~ 2010 年的五年间，实现单位国内生产总值能耗降低 20% 左右，主要污染物排放总量减少 10%。这种量化指标充分反映出政府加快转变经济发展方式和保护环境的决心。中共“十七大”进一步阐明了中国经济发展的目标和方略。“十七大”提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，即：要增强发展协调性，努力实现经济又好又快发展。转变发展方式取得重大进展，在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上，实现人均国内生产总值到 2020 年比 2000 年翻两番。要实现这一伟大目标，需要健全现代市场体系、优化国土开发格局、深化财税金融体制改革和加快转变经济发展方式。

这个阶段，中国共产党和政府在努力发展经济和推进经济发展方式转变的同时，更加关注经济发展成果的共享问题，改变了“效率优先、兼顾公平”的收入分配政策思路，提出了“效率与公平并重”的原则。在国家财政连续大幅度增加的基础上，加快了对社会低收入阶层的各种补贴以及覆盖全社会的基础设施和教育、医疗、退休等社会保障体系的建设。其中人数最多、受益最大的是农村和农民。政府财政收入越来越多地用于公共产品，标志着国家财政正在由建设型财政向服务型财政转变。

（六）港、澳、台地区的经济发展与制度变迁

1840 年大清王朝与英国之间的鸦片战争，标志着以高度农业文明为基础的中国开始成为以资本主义工业文明为基础的西方列强的牺牲品。在随后的 60 年间，香港、澳门、台湾先后被英国、葡萄牙和日本侵占。第二次世界大战以后，日本被迫将台湾交还中国，但是随即进行的国共两党内战的结果，是内地上建立起中华人民共和国，而国民党则退守台湾，形成了两个政权对峙的局面，这个局面一直延续至今。而作为英国、葡萄牙海外殖民地的香港和澳门，1949 年成立

的中华人民共和国政府出于多方面的考虑，直到1997年才收回香港，并决定在1999年收回澳门。因此，香港、澳门、台湾近代以来的经济发展，尤其是新中国建立以来的经济发展，与大陆经济发展相比，就呈现出较大的差异和特点。有必要单独加以论述。

香港、澳门和台湾的经济发展，从1949年中华人民共和国成立截至1997年底，作为地区经济来说，与内地各省的经济发展相比，具有以下特点：（1）国民经济增长较快，基本实现了工业化；（2）经济相对独立，自成体系；（3）实行资本主义市场经济制度；（4）对外开放程度高，从属于世界资本主义市场，在冷战时期更是如此；（5）无论是冷战时期还是20世纪90年代以来，都从国际环境和大陆方面得到发展的机遇。

内地与港、澳、台地区的经济关系，从90年代以来的发展趋势看，正应了中国古话所说的“分久必合”规律和世界经济一体化的趋势，1997年香港已经回归中华人民共和国，1999年澳门也回归了，台湾的统一只是早晚的事情，祖国内地与上述地区在经济发展方面的互补作用和世界经济发展的压力，使得国家统一正日益成为“相得益彰”、民心所向的共同要求。读中国经济发展史，尤其是读近代以来的经济发展史，不能不将港、澳、台地区与内地放到一起去分析、比较、理解，从而加深对中国经济地区之间的不平衡性、发展道路的多样性、经济体制的灵活性以及开放程度差异的认识。

二、“多元一体”是中国经济发展的基本规律

中国自公元前221年秦始皇统一中国，推行郡县制和实行“书同文、车同轨、统一度量衡”以后，在长达2000多年的封建社会里，逐渐形成了一个多民族的、统一的、高度中央集权的大国，即被学者称为“多元一体”的“大一统”制度[①]，并使古代中国达到了资本主义前世界农业文明发展的顶峰，在相当长的时间里，处于世界的前列。这种自上而下的中央集权体制在传统的农业社会，适应了中国地域辽阔和各地政治经济发展不平衡的需要。

但是在1840年以后，中国这个庞大而古老的帝国，却在西方列强的侵略下，逐步沦落为半封建、半殖民地社会，受尽欺凌。于是在近代以来中国的社会转型过程中，就需要一个强大的政府来抵御国外的侵略和社会稳定。1949年以后，正是长期在“大一统”制度中形成的民族凝聚力、统一意识和强大的政府传统，使得独立的中国作为一个巨人重新站立起来。1949年中华人民共和国成立以后，仍然延续了中央集权的传统。但是这种中央集权体制对于现代经济发展则产生了

① 参见杨松华：《大一统制度与中国兴衰》，北京出版社，2004年版。

双重作用：一方面，在人口多、底子薄、积累少的情况下可以集中财力办大事；另一方面，则容易忽视地方的特点和压抑地方发展经济的积极性。毛泽东曾经说："处理好中央与地方关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。"① 中央与地方的经济关系，是新中国成立以来我国经济建设中一个十分重要而又长期没有根本解决的问题。由于我国国家大、人口多、情况复杂、各地经济发展不平衡，要建立起符合国情、有利于国民经济全面、稳定、协调发展的中央与地方关系，不是一件容易的事情。

对于古代中国"大一统"制度传承给现代中国的这种"大一统"精神及其积极意义，长期以来没有得到人们应有的重视，这是中国一百多年来特殊的社会历史在人们思想中的折射。近代以来，在资本主义列强的侵略和压迫下，在清王朝抱残守缺、自以为是的阻碍下，中国经历了一次又一次的危机，直至列强掀起瓜分狂潮，中华民族面临亡国灭种的危险。正是在这样一个屈辱的背景下，中国传统制度和文化的优越感被打破了。中国的仁人志士开始重新审视中国长期形成的一套制度和文化。这种反思一直延续到今天。1949 年以前，我们主要是站在资本主义制度和文化的角度来看待中国的过去，从封建专制对资本主义发展的压制作用来看传统制度和文化，因此对传统制度基本是否定的，这是历史学为现实服务的结果。1949 年中华人民共和国成立以后，马克思主义成为整个社会观察和研究问题的指导思想，中国古代社会制度，自然在"五种社会形态论"中处于比较低级和落后的状态。对其在中国现代化过程中的作用，人们主要看到的是其阻碍作用。改革开放以来，随着经济的多元化和对外开放，人们的思想解放了，视野开阔了，对于过去的认识似乎也远离了革命运动和现实的干扰。在历史学界，一种综合地应用社会科学的基本理论和方法，以中国学者特有的研究思路，平和、深入地重新审视和研究中国社会的独特发展规律和基本问题的条件和气候正在形成。

事实证明，中国的改革和制度变迁必须从中国自身的历史和条件出发，而中国传统社会长期坚持的"大一统"制度给中国当代社会的正面影响，应该受到充分的重视。以"大一统"制度传承下来的国家统一观为例，它对于中国作为一个地域辽阔、民族众多的大国，能够坚持不懈地将实现祖国统一作为根本战略目标，具有根本性的决定作用。目前不但中国悠久历史所形成的国家统一、民族融合的大国观念和强大的政府传统对于中国的国家安全与和平崛起发挥着日益明显的作用；而且在政治、经济发展都很不平衡的今天，这种国家统一观，也为香港、澳门的回归祖国和解决台湾问题，提供了中华民族传统制度和文化的高度

① 中共中央文献研究室编：《毛泽东著作专题摘编》（上），中央文献出版社，2003 年版，第 998 页。

智慧。

在资本主义产生前的传统农业文明时代，中国古代“大一统”政府面对着各地区之间和各民族之间在政治、经济、文化发展方面的高度不平衡，以及各地区、各民族历史发展的各自特点，灵活地采用了“多元一体”的管理模式。[①] 这就是说，在坚持由一个政府统一领导全国行政工作的前提下，对各地区的经济、文化采用了多元化的具体管理方法。这种管理模式，是中国古代传统社会能够长期维持统一、安定的重要原因，也是保证中国传统“大一统”制度能够长期坚持下来的运行模式和实施机制。在今天，当中华民族正在实现祖国统一和民族复兴的重大历史关头，“多元一体”的管理模式，使我们看到了中华民族几千年来形成的制度认同和智慧结晶，提醒我们继续注意从历史中挖掘那些可以为我们汲取的历史经验和智慧。

中国作为一个地域辽阔的多民族统一国家，有着悠久的历史和文化。为此在制度设计上，中国古代的政治家不但规定了政治上高度中央集权下的郡县制和官僚体系；经济高度统一的财政、货币和经济政策；文化上以儒家思想为核心的官本位正统文化，而且采用了与这种高度统一的“大一统”政治制度、规则相对应的政府多元一体的管理模式。在中国秦以来的两千多年的传统社会里，它与“大一统”制度的正式规则相辅相成，高度适应了中国“多元一体”的政治、经济和文化结构，以及不同地区独特的发展道路的需要。首先从民族关系上来看，多元一体的管理模式就包含了要对众多的民族及其各具特点的经济和文化进行分别管理的原则；从政治上看，由于经济文化发展的不平衡和差异，不同时期的“大一统”政府对于内地与边疆、汉族与少数民族是实行了不同的管理体制的；从经济上看，“大一统”政府的管理更显示了多样性和包容性的特点。比如，从所有制结构看，官营经济、领主经济、地主经济、小农经济以及商品经济性质的雇佣制、合伙制等并存发展；从市场发育看，不仅早就具有全国通行的货币，而且土地、劳动力也都早已经成为商品，可以自由流转，全国性的大宗商品集散地、钱庄、票号，甚至期货交易也已经出现；从文化上看，尽管主流文化是“格物致知、修身、齐家、治国平天下”的儒家思想，但是多民族、多宗教和各地区之间、城乡之间差异很大的民间文化也是色彩纷呈的。而且值得提出的是，这些“多元”的前提，正是维护而不是损害国家的统一、民族的团结和社会的安定的，越过了这个界限，就是违反了“大一统”制度的正式规则，这时多元一体管理模式中的“一体”化原则就会发挥作用，对其进行压制。

“大一统”制度中的正式规则的运行机制，可以归纳为“多元一体”的政府

① 参见杨松华：《大一统制度与中国兴衰》，北京出版社，2004年版。

管理模式。这种管理模式，不但为我国在解决香港和澳门问题中的“一国两制”原则提供了可贵的历史根据，也将为我国最终解决台湾问题，实现祖国的统一，以及正确处理地方与中央的关系等问题，提供重要的历史经验。当然，我们要看到，斗转星移，不仅今天的中国已经完全不同于1840年以前的传统农业文明社会，而且世界也发生了巨大变化。我们今天总结中华民族历史上的成功经验，不是要照搬历史，更不能像清王朝晚期那样“泥古不化”。我们要强调的只是，研究现在的中国是如何从古代走过来的，古代政府的管理经验是如何在中国这块土地上曾经发挥作用的，可望给我们提供很好的启示。

纵观新中国成立以后中央与地方经济关系的演变，可以看出它大致分为四个阶段，1949年至1952年为一个阶段，其特点是多种经济成分并存和保留市场机制下的集权，因此权力的集中主要表现在财政和金融方面，其结果是好的。1953年至1978年为第二个阶段，其特点是单一公有制和计划经济基础上的集权和分权，因此权力的集中和下放都表现为行政性的、全面的，结果陷入“一统就死、一放就乱”的境地，始终没有找到和建立起令人满意的中央与地方经济关系，但是总的来说，权力集中的时期比权力下放的时期经济形势要好。1979年至1991年为第三阶段，这个阶段恰好与第二阶段相反，其基础是从单一公有制和计划经济向多种经济成分并存及恢复市场机制过渡，其特点是由初期的中央集权到分权再到部分集权，由于经济体制正处于计划经济向市场经济过渡的初期，中央与地方权力的划分仍然没有摆脱“一统就死、一放就乱”的怪圈，但是，总的来说，无论权力的集中还是下放，都没有对经济的发展造成危害。1992年至今为第四阶段，这个阶段的权力划分已建立在市场经济基础之上，中央与地方的经济权力划分开始真正摆脱“一统就死、一放就乱”的怪圈，向良好方向发展。

纵观新中国60年处理中央与地方以及地方与地方之间经济关系的经验，可以得到以下启示：

第一，中国幅员辽阔、人口众多和政治经济发展的不平衡，决定了中国只能实行“多元一体”的政治经济制度和中央与地方经济权限的合理划分，例如香港、澳门、台湾与内地的关系；内地少数民族区域自治问题；东西部和各省之间的关系。中国作为一个正处于工业化阶段的人口多、资源少的大国，中央与地方的经济关系演变趋势，一方面，必须照顾到经济发展不平衡的特点，特别是香港、澳门回归祖国以后，应允许部分地区发展快一些，中央政府将给予地方政府较多事权和立法权；另一方面，随着市场经济体制的建立和经济一体化、统一市场的要求，中央政府在宏观调控方面的权力则呈加强趋势，即事简而权大。

第二，60年的历史证明，要想科学合理地划分中央与地方的经济权力，同时发挥中央和地方的两个积极性，首先必须科学界定中央政府和地方政府的经济职

能。传统的计划经济无法解决这个问题，而政企不分也不能最终解决这个问题。

第三，科学合理地划分中央与地方的经济权限，是使国民经济避免波动、持续稳定增长的重要保障之一。

第四，中央政府的权力集中，必须与它的管理能力相一致，不考虑中央政府管理经济的能力和成本，而过分突出中央政府，会造成财力的萎缩而导致诸侯经济、社会动荡和国家分裂，既不符合实际，也容易导致急躁和冒进，对经济发展产生副作用。

这也是本书为什么率先将香港、澳门、台湾纳入中华人民共和国经济史的考察范围加以研究的重要原因。

三、“赶超型”的经济发展战略

新中国成立以后，为了迅速改变中国贫穷落后的面貌，中国共产党领导中国人民选择了社会主义发展道路，并通过不断完善社会主义经济体制，促进了国民经济的迅速发展，概括地说，60 年来中国经济的发展，走的是一条政府主导型的、以追求经济独立、高速发展和共同富裕为主要目标的道路。而 60 年来的经济体制变迁，也基本上是受上述的政府权威和三个目标所制约的，并最终形成了具有中国特色的社会主义发展道路。

（一）中国发展战略的形成和初步探索

20 世纪 50 年代经济发展战略的形成可以以“一五”计划为标志。这个经济发展战略，可简单概括为：主要依靠国内积累建设资金，从建立和优先发展重工业入手，高速度地发展国民经济；实施“进口替代”政策，通过出口一部分农产品、矿产品等初级产品和轻工业品换回发展重工业所需的生产资料，并用国内生产的生产资料逐步代替它们的进口；改善旧中国留下的工业生产布局极端不合理和区域经济发展极端不平衡的畸形状态；随着重工业的建立和优先发展，用重工业生产的生产资料逐步装备农业、轻工业和其他产业部门，随着重工业、轻工业和农业以及其他产业部门的发展，逐步建立独立完整的工业体系和国民经济体系，逐步改善人民生活。

这种经济发展战略具有以下几个特点：（1）以高速度发展为首要目标。（2）优先发展重工业。（3）以外延型的经济发展为主。外延型的发展是指实现经济增长的主要途径是靠增加生产要素。（4）从备战和效益出发，加快内地发展，改善生产力布局。（5）以建立独立的工业体系为目标，实行进口替代。

上述经济发展战略的形成，如果仅从 50 年代党和政府的主观认识方面寻找原因，显然是不科学的，50 年代的中国之所以形成这样的经济发展战略，是有其深刻的经济原因和社会背景的。第一，这种经济发展战略的形成，是与新中国

成立初期的经济发展水平和特点分不开的。新中国建立之初，旧中国遗留下来的是积贫积弱的国民经济和落后就要挨打的惨痛教训。中国是一个人口大国，按人口排世界第一，按国土面积排世界第三，但是按人均国民收入则位次很落后。1952 年，世界主要国家和地区人均工业产品产量为：钢 82 公斤，煤 724 公斤，原油 242 公斤，电 448 度；而同期我国人均产量仅为：钢 2 公斤，煤 115 公斤，原油 0.8 公斤，电 13 度。[①] 我国不仅经济落后，现代工业所占比重很低，而且重工业尤其落后，正如毛泽东所说："现在我们能造什么？能造桌子椅子，能造茶壶茶碗，能种粮食，还能磨成面粉，还能造纸，但是，一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。"[②] 这种与大国地位极不相称的经济落后状况，是导致新中国选择优先发展重工业的赶超战略的基本原因。第二，这种发展战略的形成，还与苏联的榜样作用有很大关系。中国民主革命的成功，是学习苏联和接受马克思主义的结果；同样，我国在革命成功后如何实现工业化问题上，也与苏联当时的情况相似，如不能靠对外侵略和掠夺来积聚工业化资金，面临帝国主义的经济封锁和军事威胁。在 1955 年苏联国内问题"揭盖子"以前，苏联的工业化道路是赶超战略的成功典范，并为第二次世界大战苏联的胜利所证明，受到世界瞩目，这对于同是共产党领导的、同样要建立社会主义制度、同样要实施赶超战略的中国来说，苏联经验具有极大的吸引力。在经济建设方面向苏联学习，走苏联创造的社会主义工业化道路，是新中国成立初期党和政府坚定不移的信念和政策。第三，这种发展战略的形成，与当时的国际环境也有一定关系。1950 年朝鲜战争爆发以后，中国被迫卷入战争，由此导致中美两国的直接对抗和来自西方的威胁（1840 年以来这种威胁几乎没有停止过）。这种国际环境和历史教训都迫使中国必须加强国防力量，而优先发展重工业和尽快建立独立的工业体系，则是加强国防力量、维护国家安全的基本经济措施。

以上情况说明，50 年代前半期我国的上述经济发展战略是与当时的国情和国际环境分不开的。其对经济发展的促进作用是不可否认的。从大的方面讲，其作用有以下三点：

（1）改善了我国的产业结构，加强了过于薄弱的重工业，建立了一些新兴产业，缩短了与发达国家之间工业技术的差距。

（2）提高了经济发展速度。1949 年至 1952 年国民经济增长速度，创造了战后世界经济恢复的奇迹；1953 年至 1957 年，中国的国民经济以高速度增长，工农业生产总值平均每年增长 10.9%，工业总产值年均增长 18%，其中重工业产值年均增长 25.4%。

① 国家统计局编：《奋进的四十年》，中国统计出版社，1989 年版，第 470 页。

② 《毛泽东选集》第五卷，第 130 页。

（3）较快地改善了生产力布局，缩小了沿海与内地的差距。这在当时交通不发达的条件下，是比较经济合理的行为。

1956年是第一个五年计划的第四个年头，此时的国内经济状况和国际环境都对经济发展战略的转轨提供了必要性和可能性。从国内经济发展状况来看，第一，经过以156项工程为中心的“一五”计划的建设，我国已经（一些项目正在建设）建立了社会主义工业化的初步基础，建立了一批现代化的大型骨干企业，许多工业部门从无到有，独立的工业经济体系已具雏形。第二，“一五”计划期间的社会投资向重工业过度倾斜，虽然在当时是必要的，保证了工业的高速增长，但是也导致了工业增长速度与农业增长速度之间的矛盾。新中国建立初期的6年里，我国农业的恢复发展速度不仅与同等发展水平国家相比很快，而且与发达国家的农业相比速度也是比较快的。但是即使如此，由于人口众多和工业原料的60%以上来自农业，农业剩余的有限已经成为阻碍工业高速增长的“瓶颈”，要使农业的增长与工业增长和人民生活水平提高相适应，就必须增加农业的投入。第三，由于追求经济发展的高速度，在经济体制方面已经形成高度集中的管理体制（基本单一的公有制和行政性计划管理），这种体制本身就是上述发展战略的产物，它反过来又会自发地按上述发展战略去调控经济，因此就要求政府必须有意识地改变发展战略以矫正体制偏差。从国际环境来看，1955年的万隆会议标志着我国已经打破以美国为首的西方孤立封锁，与苏联的关系也更密切（斯大林逝世以后，继任的赫鲁晓夫希望得到中国的支持），国际环境已趋缓和。另外，苏联开展的非斯大林化运动也比较充分地暴露了斯大林工业化模式的弊病（这在过去被掩盖），消除了中国人对苏联经济建设模式的迷信。在这种背景下，我国已经具备了发展战略转轨的客观必要性和基本条件。

1956年中共“八大”前后，在上述背景下，中国共产党的领导人即开始探索发展战略的转轨问题（尽管当时没有用“发展战略”这个概念）。1956年4月，毛泽东在著名的《论十大关系》报告中对农轻重的关系、沿海工业与内地工业的关系、经济建设与国防建设的关系、积累与消费的关系，都作了专门论述，关于重工业与农业、轻工业的关系，毛泽东提出：“我们现在发展重工业可以有两种办法，一种是少发展一些农业轻工业，一种是多发展一些农业轻工业。从长远观点来看，前一种办法会使重工业发展得少些和慢些，至少基础不那么稳固，几十年后算总账是划不来的。后一种办法会使重工业发展的多些和快些，而且由于保障了人民生活的需要，会使它发展的基础更加稳固。”“我们现在的问题，就是还要适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例，更多地发展农业、轻工业。”关于沿海工业与内地工业的关系，实质上也是发展的外延与内涵的关系，毛泽东认为：“过去朝鲜还在打仗，国际形势还很紧张，不能不影响我们对

沿海工业的看法。现在，新的侵华战争和新的世界大战，估计短时期内打不起来，可能有十年或者更长一点的和平时期。这样，如果还不充分利用沿海工业的设备能力和技术力量，那就不对了。”① 1957 年 2 月，毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中又专门论述了工业化道路问题，关于农轻重的关系，毛泽东提出：“我国是一个大农业国。农村人口占全国人口的百分之八十以上，发展工业必须和发展农业同时并举，工业才有原料和市场，才有可能为建立强大的重工业积累较多的资金。”“在第二个五年计划和第三个五年计划期间，如果我们的农业能够有更大的发展，使轻工业相应的有更多的发展，这对于整个国民经济会有好处。农业和轻工业发展了，重工业有了市场，有了资金，它就会更快地发展。这样，看起来工业化的速度似乎慢一些，但是实际上不会慢，或者反而可能快一些。”②

根据毛泽东、刘少奇、周恩来、陈云等的调查研究，在 1956 年 9 月召开的中共“八大”上，周恩来在代表中央所作的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》即提出：第一，应该根据需要和可能，合理地规定国民经济的发展速度，把计划放在既积极又稳妥可靠的基础上，以保证国民经济比较均衡地发展。第二，应该使重点建设和全面安排相结合，以便使国民经济各部门能够按比例地发展。第三，应该增加后备力量，健全物资储备制度。第四，应该正确地处理经济与财政的关系，即积累和消费的关系。因此，在投资分配方面，工业投资在投资总额中所占的比重，将由“一五”计划的 58.2% 提高到 60% 左右，其中轻工业的投资比重比“一五”计划的 11.2%（占工业投资）将有所提高；农业投资占投资总额的比重将由“一五”计划的 7.6% 提高到 10% 左右。“二五”计划仍然是优先发展重工业，努力建设工业中薄弱和缺乏的门类，争取在 1962 年国内经济建设所需要的机器设备 70% 左右能够自给。同时，由于过高地估计了社会主义经济体制的优越性，对“二五”计划期间的经济增长指标则定得偏高，工农业总产值五年内将增长 75% 左右，其中工业总产值增长一倍左右，农业总产值增长 35% 左右。另外，周恩来还特别提出，由于国际形势趋于缓和，我们应该扩大对外经济交流。

可以说，在 1956 年至 1957 年拟定“二五”计划时，中共中央虽然没有改变优先发展重工业（重工业仍然是薄弱环节）和高速增长战略，但是已经注意调整农轻重的发展关系和外延增长与内涵增长的关系。可惜的是，1957 年底开始的反“反冒进”和三年“大跃进”，却完全打断了上述思路和计划，把依靠高投入追求高速度的外延型增长推到了极端（比例极端失调，经营极为粗放，效益极其低下）。

① 《毛泽东选集》第五卷，第 269～270 页。

② 《毛泽东选集》第五卷，第 400 页。

1957 年底至 1958 年初，毛泽东对 1956 年的“反冒进”进行了严厉的批评，从而使党实际放弃了综合平衡、稳步前进的经济建设方针，追求“多”“快”实际成为经济发展的唯一指标，正如毛泽东所说：“我们实行洋土并举、大中小并举，不只是由于技术落后，人口众多，要求增加就业，主要是为了高速度。”① 而权力下放过急过快，又助长了宏观失控势态，结果导致了浪费巨大、使国民经济陷入危机的“大跃进”。三年经济调整以后，由于对战争可能性的估计过于严重，更加强调备战，同时，经济发展并没有达到预期的高速度也较强烈地刺激着国家领导人，因此追求高速度始终是主要的目标，由于体制造成的经济效益低下，高速度不得不靠高投入来维持（而高投入就必须过度优先发展重工业），再加上对外经济关系方面的拒绝吸引利用外资，结果发展战略在 1958 年至 1978 年间陷入了不利于国民经济长期稳定发展的境地。

表 1955～1977 年我国与苏联、东欧国家积累率比较（%）②

年 份	中 国	苏 联	保加利亚	匈牙利	民主德国	波兰	罗马尼亚	捷克斯洛伐克
1955	22.9	25.7	18.9	20.7	9.8	22.7	17.6	19.8
1960	39.6	26.8	27.4	23.1	18.2	24.0	16.0	17.2
1965	27.1	26.3	28.4	19.3	20.0	25.9	24.3	9.2
1970	32.9	29.5	29.2	29.3	24.4	25.1	28.8	27.2
1975	33.9	26.6	32.5	32.0	22.3	34.2	34.1	29.2
1977	32.3	26.4	26.0	31.8	22.9	31.9	—	24.5
平均	31.5	26.9	27.1	26.0	19.6	27.3	24.1	21.2

注：罗马尼亚的年度数字，均为每五年的平均数，即 1951～1955 年，1956～1960 年，1961～1965 年，1966～1970 年，1971～1975 年。

（二）1978 年以后经济发展战略的转轨

从 1953 年到 1978 年间的优先快速发展重工业战略和高积累政策，既为中国的工业化奠定了相对独立完整的工业体系，也留下了农轻重关系严重失调和人民生活改善不多的后遗症。因此，当毛泽东逝世以后，上述发展战略和高积累政策就难以再继续推行下去了。党的第二代领导人邓小平顺应了人民群众的要求和发

① 《毛泽东读苏联〈政治经济学（教科书）〉谈话记录选载》，《党的文献》1993 年第 4 期。

② 资料来源：《中国统计年鉴（1983）》；方宣：《苏联和东欧国家的国民收入、积累和消费》，《世界经济》1980 年第 3 期。

展趋势，从“改革”入手，推动了发展战略的转变。20 世纪 80 年代的经济发展道路的变化，主要是纠正过去道路和政策选择中“过头”的偏差，实行：（1）放松政府对经济的控制程度，在农村允许农民自主经营和自由支配自己的剩余；在城市允许个体和私营经济的发展；在对外经济关系方面，允许外商直接投资。（2）调整积累与消费的关系，降低了积累比例（如通过提高农产品收购价格、增加工资、增加企业留利等），由此带来社会消费需求的迅速增加，从而推动满足其需要的轻工业、商业、建筑业以及交通通信等行业的迅速发展。（3）调整了对外经济关系，由完全依靠自己的力量转变为尽可能地利用外国的资金和技术；在对外贸易方面，则由“进口替代”转变到发挥“比较优势”。（4）在收入分配方面，则调整了过去过于强调平均的政策，允许一部分人“先富起来”。

这种发展战略和政策的转变，实际上是对过去社会主义发展道路的一种校正，它在传统体制造成的严重“短缺”的条件下，导致了 80 年代需求推动经济高速增长的奇迹，其中尤以获得自主权的农民发挥的作用最大，农业和乡镇企业的迅速发展，不仅实现了毛泽东始终追求而没有实现的调动农民群众积极性和实现农村工业化的目标，而且为城市的改革和政府的工业化提供了成功的榜样和充足的财力支持。

四、“政府主导型”的发展模式

（一）中国历史上的强大政府传统

近代以来中国政府在工业化中起着主导作用，是与 1840 年以前传统社会中政府的作用和由此形成的观念分不开的。

1840 年以前的中国，是一个建立在农业文明高度发达基础上的封建社会。与尼罗河流域、两河流域、印度、爱琴海周围的农业文明发祥地相比，中国的农业文明不仅历史同样悠久，而且持续发展和保持了繁荣。直到 1840 年以工业文明为基础的西方列强打开中国大门以前，中国社会仍然按照自身的农业文明发展规律向前发展，这集中表现在以下三个方面：（1）以传统农业为基础的社会经济高度发达，农业进入精耕细作阶段，农田的单位面积产量较高，农业的剩余可以养活大量人口，维持庞大的城市和国家机构；与农业高度发达相一致的是手工业、商业和金融业也很发达，尽管这种发达是建立在传统农业基础上的并受到农业周期性振荡的打击；与这种以传统农业文明高度发达相一致的，是经济体制表现出的高级形式，即土地可以作为商品自由买卖，地主经济和大量自耕农并存，租佃制和雇佣制的普遍存在，家庭财产继承在诸子间的相对平均；国家税制的相对统一和完善，政府承担了“治河”“救灾”“市政建设”等公共工程和社会事

业。(2) 政治体制从管理效能和相互制约角度看，表现出较高级的形态。传统中国社会的政治体制经过夏商周以来三千余年的发展，就传统的农业文明社会而言，到清代已经相当完备。第一，形成了统一而庞大的政府行政管理体系。其特点是条块结合、分级管理，实行对皇帝负责的三权分立、互相制约（行政、监察、司法）。第二，形成了一整套官吏选拔、考评和调任制度。特别是科举制度，打破了贵族和官僚垄断政府机构位置，“白衣可致卿相”，使社会的优秀人才进入政府管理阶层。第三，军队国家化。(3) 形成了与经济发展水平和政治体制一体的主流政治观念。其主要内容为：第一，以农为本；第二，国家和社会置于个人和家庭之上，家庭和个人的荣辱依赖于国家的兴衰；第三，追求“有序”和“和谐”，一是社会和家庭的有序，强调“三纲五常”；二是强调人与自然和自然规律保持和谐，“天人合一”“天行有常”“顺天知命”。

在上述基础上建立的政府机构极其官僚，不可能随着西方资本主义的入侵而迅速消失，相反，中国由于农业文明高度发达而导致的社会结构的“超稳定”性（包括政府的强大有力）和大国特点，对西方资本主义政治、文化的入侵和替代，却保持了强大的排斥力。这种排斥主要来自于建立在农业文明基础上的政府和统治阶级观念（任何上层建筑都必然要维护其赖以生存的经济基础）。因此，1840 年以后，清政府在西方“船坚炮利”的教训下被迫推行工业化的时候，政府的主导目标却是“中学为体，西学为用”。[①] 这种将工业化与民主化、市场化分开的观念和目标，并没有随着清王朝的覆灭而消失，它一直或多或少地延续到 1978 年改革开放以前。

(二) 1949～1978 年政府与工业化的关系

1949 年中华人民共和国的建立，使中国的工业化进入了一个新阶段。通过革命战争建立起来的中国共产党执政的政府，一方面利用现代政治和经济手段，并通过一系列运动将其组织深入到社会的最基层，建立起中国有史以来最强大有效的行政管理系统；另一方面，则通过接收国民党政府遗留下来的庞大国营经济和新中国成立初期社会经济所需要的政府干预，确立了政府主导型经济，1953 年以后，又将其转变为以单一公有制和政府行政性计划管理为特征的计划经济。从 1956 年基本完成社会主义改造到 1978 年改革开放以前的 20 多年里，即使从微观经济上看，各级政府实际上也成为经济运行的唯一决策人和管理者。工业化正是在这种政治和经济体制下进行的。

---

① 请参见严仲平主编：《中国近代经济史（1840～1894）》，人民出版社，1989 年版；夏东元：《洋务运动史》，华东师范大学出版社，1992 年版；丁伟志：《“中体西用”论在洋务运动时期的形成与发展》，《中国社会科学》1994 年第 1 期。

中国传统文化中的国家观念的影响和以列宁、斯大林阐述的马克思主义理论为指导，使中国共产党自然认为政府是工业化的主要推进者。新中国成立以后，新中国政府即将快速工业化作为自己坚定不移的奋斗目标。新中国成立之初，中国共产党根据自己的认识和旧中国的遗产，提出了在国有经济领导下多种经济成分并存的基础上，通过节制资本、统制外贸和实施“四面八方”政策（即公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流），来尽快实现工业化。1950 年朝鲜战争爆发以后，中美两国的军事冲突使得国际环境变得严峻起来，作为求强求富的工业化来说，新中国政府更着重于其求强的方面，即尽快建立能够加强国防力量的重工业。于是，中国共产党就自然接受了作为成功范例的苏联工业化模式（即斯大林创造的优先发展重工业模式）。“一五”计划期间，由于市场机制与过高的经济增长指标及优先发展重工业战略在资源配置方面发生矛盾，遂导致了全面激进的社会主义改造，1958 年又在农村建立了政社合一的人民公社。1956 年以后，中国内地基本形成了以单一公有制和行政性计划管理为特征的传统社会主义经济体制。

以单一公有制和计划经济为特征的经济体制，强化了政府政治动员和资源配置的能力，保证了高积累、低消费的快速优先发展重工业战略的实施，但是由于取消了市场调节和私人投资，造成了经济的低效率。

在上述经济体制下，从“一五”计划后期到改革开放以前，政府在工业化过程中扮演了唯一的决策和实施人的角色，承担了全部的责任。由此导致了经济运行中的“投资饥渴症”和资源约束型的经济波动。由于政府是工业化的唯一决策人和监督实施者，而信息不足和管理能力有限，则限制了政府决策的科学性和提高了监督实施的成本。在这种情况下，由于中国共产党未能突破单一公有制的框架，因此只能在中央政府与地方政府之间的权利分配上动脑筋，结果却陷入“一统就死，一死就叫，一叫就放，一放就乱，一乱又统”的怪圈。①

从 1949 年到 1978 年，尽管政府的政治动员能力很强，各级官员非常清廉，并且从上到下都非常热衷于快速推进工业化，但是由于政治上的民主化进展速度与经济上的公有化速度差距很大，单一公有制和计划管理没有民主制度作保障，缺乏民主决策和民主监督，因此工业化受到毛泽东等国家主要领导人个人偏好的严重影响，尽管在较短的时间里基本建立起了相对独立完整的工业体系，但是，也付出了波动大、结构失衡和资源浪费严重的代价。

① 参见《当代中国经济管理》《当代中国的经济体制改革》《当代中国的基本建设》，中国社会科学出版社，1985、1984、1990 年版。

（三）改革开放以来政府经济职能和作用的转变

1978年改革开放以后，随着非公有制经济的发展和人民公社的取消，特别是乡镇企业的迅速发展和大量引进外资，使得工业化中的投资主体已经呈现多元化，政府的角色也逐渐由唯一决策和实施者向领导和协调者转变。1992年中国共产党确定了社会主义市场经济体制改革目标以后，尽管大的体制框架已经确定，但是在具体实施过程中，特别是在向市场经济的过渡期间，政府究竟应该扮演什么角色、发挥什么作用，仍然是一个有待进一步探讨的重要问题。1995年10月党的十四届五中全会通过的“建议”提出：“政府的经济管理职能要真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境上来。把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织。”明确提出了政府角色的转换。在这里，怎样处理政府与国有企业的关系和如何确定政府在经济运行中的领导协调作用，是转换过程中最为突出和紧迫的两个问题。

综观60年来政府在经济发展中地位和作用的变化，可以看出曾经经历了一个从集权到分权再到合理划分政府与市场关系的过程：20世纪50年代通过建立单一公有制和计划经济，政府不仅将宏观经济决策权集中到自己手里，而且将微观经济的经营决策权也集中到各级政府手中。60至70年代改革开放前，则是不惜以牺牲效率为代价，努力维持这种经济权力集中于各级政府的体制。改革开放以后，随着国际环境和国内经济发展水平的变化，在农村“包产到户”和吸引外资绩效的诱导下，同时在城镇就业的巨大压力下和企业要求“放权让利”的呼声中，政府逐步放松了对国民经济的管制，取消了“政社合一”的公社制度，允许个体经济、私营经济和外资企业的存在和发展。进入90年代以后，随着市场经济体制目标的确立和买方市场的形成，同时也由于国营经济效益不高，政府更多地放弃了它对微观经济的干预，不仅缩小了国有经济的比重，退出了一些竞争性领域、开放了一些过去垄断的领域，而且对国有企业也逐步实行了政企分开。新世纪以来，特别是2002年以来，随着市场经济体制的确立，政府经济职能也逐渐明确，那就是保证社会主义共同富裕和社会和谐目标的实现，通过建立健全宏观经济调控体系、保证国家经济安全体系、二次分配机制以及公共产品服务体系，来弥补市场调节的“失灵”。

五、城乡关系的历史性转折

在向以现代工业为主的大国转变的过程中，出现了“三农”问题、城乡统筹发展等问题，其实质就是一个从以传统农业为主的大国向以现代工业为主的大国转变过程中需要解决的“二元结构”问题和“城市化”问题。正如毛泽东曾经说过

的那样："中国虽然有960万平方公里，但是合共只有两块地方，一块叫农村，一块叫城市。"① 城乡关系是新中国经济史中的带有决定性和基础性的重大关系。

（一）改革开放以前的城乡关系

旧中国给新中国留下了一个烂摊子和对立的城乡关系：从经济上看，是乡村经济凋敝、城市经济畸形繁荣，城乡经济发展极端不平衡。从政治上看，城乡严重对立，城市压迫和剥削乡村。刘少奇就曾说过：中国民主革命实际上就是农民革命，中国共产党之所以能够成功地走农村包围城市，最后夺取城市的中国革命道路，就是因为这种城乡关系为革命提供了条件。

1949年中华人民共和国的建立及其前后的各项改革，标志着民主革命的胜利。就城乡关系来说，也标志着旧中国"城乡对立""城市剥削乡村"关系的结束，以及民主革命的"农村包围城市"历史使命的完成。"城乡互助"作为基本经济纲领被列入具有临时宪法地位的《共同纲领》中。

当民主革命和国民经济恢复任务完成后，工业化就成为整个国家经济建设的重中之重。于是城乡经济关系的焦点就集中在两个方面：一是如何加快农业的发展，以便在耕地少人口多的条件下，解决中国的吃饭问题和为工业化积累资金。二是在优先发展重工业战略下，如何协调城乡关系（包括工农关系），保证中国的工业化迅速实现。当时采取的办法就是走农业合作化的道路，它的目标是三赢：一是改造落后的小农经济，使农业获得大发展；二是保证为工业化提供必要的积累；三是保持工业化和高积累过程中的社会稳定和避免两极分化。

但是当以单一公有制和计划经济为目标的社会主义改造完成以后，并没有出现原来设想的社会主义经济的优越性。在城乡关系方面，由于吃饭问题始终不能解决，为工业化提供的剩余非常有限，因此国家对农村经济的控制力度不断加强，不仅农村的多种经营不能发展起来，而且限制农村人口向城市流动，甚至城市人口倒流向农村，城市化非常缓慢。

经过新中国成立以后近30年的发展，虽然我国的农业现代化特别是在先进技术的推广、电力、化肥、农药的使用和农田水利建设方面有了显著进步，但是受十年"文化大革命"的影响和"左"倾思想的束缚，农业和农村仍被局限在计划经济的体制下，农民仍被禁锢在城乡分割的落后乡村。在这个阶段，尽管遭受了"大跃进"的挫折和"文化大革命"的破坏，但以城市为载体的工业却取得了重大进展，基本改变了1949年中国重工业非常薄弱、国家安全得不到基本保障的落后面貌，不仅建立起比较完整的工业体系，还在科技方面培养了大量人

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第336页。

才，并取得了“两弹一星”这样的尖端成果。

到1978年以前，由于“政社合一”的集体经营体制束缚了农民的积极性，粮食等主要农产品的增长始终不能满足人口增长的需要，城乡居民生活困顿，全国人民的温饱问题没有得到解决，有2.5亿农民生活在贫困线以下。1976年全国农村集体分配每人平均只有63.34元。许多贫困地区的生产队，进行简单再生产也很困难，变成了“吃粮靠返销，生活靠救济，生产靠贷款”的“三靠”生产队。就是过去比较富裕的地方，经过十年动乱也变穷了。素称天府之国的四川省，1957年是粮食调出省，到1976年变成调进粮食的省。浙江省是全国第一个粮食达到《1956年到1967年全国农业发展纲要》规定指标的省，过去粮食生产自给有余，到了20世纪70年代中期，省内自产粮食不够吃，也不得不向国家要求调进粮食。而在城市，就业问题也越来越严重，大批城市知识青年到农村去的政策引发城市居民特别是青年的不满，不仅难以为继，而且成为危及社会安定的大问题。城乡关系面临着一个重要的转折关头。

（二）以“放权让利”为特征的乡村推动城市阶段（1978～2002年）

党的十一届三中全会以后，以提高农产品收购价格和实行家庭联产承包责任制为标志，国家对农村实行了“放权让利”政策，即不仅给农民以生产经营的自主权，而且减轻了国家提取农业剩余的份额。改变了过去那种国家规定农民消费和积累的定额后，其余全部征购走的办法，而是实行了“交够国家的，留够集体的，剩下的都是自己”的“大包干”。20世纪80年代农业经济的迅速发展和乡镇企业的异军突起，使得城乡关系进入共同推进工业化的阶段。

1977年11月，邓小平开始了他复出后的第一次外出视察，选择的地点是广东省。当他在听取省委汇报谈到农村政策时，即指出：“同工业一样，过去许多行之有效、多年证明是好的政策要恢复。‘三清’①，要加个清政策。清理一下，哪些好的要恢复，省里自己定的，现在就可以恢复。说什么养几只鸭子就是社会主义，多养几只就是资本主义，这样的规定要批评，要指出这是错误的。”他还强调：“看来最大的问题是政策问题。政策对不对头，是个关键。这也是个全国性的问题。过去行之有效的办法，可以恢复的就恢复，不要等中央。”② 此后他在四川视察时再次鼓励地方主动改革。

邓小平多次提出地方要发挥主动性去调整改革，实际上鼓励了1978年至1981年间自下而上的农村改革。安徽、四川、贵州等地敢于在1981年中央明确

① 指清劳力、清物资、清财务。

② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱（1975～1997）》（上），中央文献出版社，2004年版，第238～239页。

表态之前再次试行过去行之有效的“包产到户”，是与邓小平的鼓励分不开的。万里后来就说过：“中国农村改革，没有邓小平的支持是搞不成的，1980 年春夏之交的斗争，没有邓小平那一番谈话，安徽燃起的‘包产到户’之火，还可能会被扑灭。光我们给‘包产到户’上了户口管什么用，没有邓小平的支持，上了户口还很有可能会被‘注销’的。”①

从 1978 年到 1984 年，我国的粮食产量结束了 1977 年以前长期徘徊于 2500 多亿公斤的水平，连续登上了 3000 亿公斤、3500 亿公斤、4000 亿公斤三个台阶，棉花产量也增长了两倍，成为新中国成立以来农业发展最快的时期。1984 年我国人均占有粮食由 1977 年的不到 298 公斤增加到 1984 年的 390 公斤，人均增长近 100 公斤，长期困扰中国人的温饱问题得到基本解决，创造了世界现代史上的奇迹。②

农业改革不仅促进了农业的发展，也推进了中国改革的进展，同时为第二产业和第三产业的发展提供了保障、资金和市场。反过来，农村二、三产业的发展，又为农业现代化提供了有利条件和物质基础。

家庭联产承包责任制的全面推行，极大地调动了农民的积极性，不仅使得农业大幅度增产，解决了吃饭问题，也促进了农村专业户为先导的多种经济成分并存发展局面的出现，而这两点为乡镇企业的大发展创造了条件，反过来乡镇企业的大发展，不仅为农业转移了大量的剩余劳动力，也为农业的现代化改造提供了资金和技术。

当乡镇企业在我国农村蓬勃兴起之时，邓小平就欣然指出，农村改革不但把农民的积极性调动起来了，而且得到出乎预料的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，真是异军突起。到 1987 年乡镇工业产值已经占全国工业总产值的 1/4，相当于 1975 年的全国工业总产值。③

在 1978 年改革开放以前，农民和乡村对工业化和城市的支持，主要是通过提供农业税、低价的农副产品（通过统购统销和“剪刀差”形式），换句话说，就是通过提供农业产品的剩余来为工业化提供积累和降低成本，当然，也有部分农村人口通过上学、参军、有计划的招工等形式转到非农产业，但是这种转移人数非常有限。改革开放以来的 27 年里，农民和乡村对工业化和城市的支持形式，则发生了巨大的变化。随着统购统销的废止和农产品的市场化，通过直接和间接的农业剩余来支持工业化和城市的比重越来越低，而通过农民提供廉价的劳动力和乡村资源（资金和土地等）来支持工业化越来越成为主体。

---

① 转引自张广友：《改革风云中的万里》，人民出版社，1995 年版，第 251 页。

② 根据国家统计局编《中国统计年鉴（1986）》整理。

③ 根据国家统计局编《中国统计年鉴（1991）》整理。

第一，农民提供的大量的、几乎取之不尽的廉价劳动力，为改革开放以来的沿海地区的外向型出口企业和劳动密集型企业的发展提供了快速成长的资本积累。第二，改革开放以来，农民还为城市发展、经济开发区以及大量的交通等基础设施工程提供了廉价的土地资源，为许多经营型城市的发展提供了大量的资金（通过土地使用权的转让），从而降低了城市的发展成本。第三，农民通过以乡镇企业来推动小城镇发展和直接向城市投资的形式，将大量的农村资金直接吸纳到城镇。

上述三种乡村支持工业和城市的新方式，是1978年以来我国经济高速增长，特别是对外贸易超常增长的主要动力，也是城市空间规模快速扩张的重要原因。

此外，1978年以后农产品供给的迅速增加，不仅是乡镇企业的“异军突起”的前提，还使得在国家取消城市粮油补贴的市场化改革后，保证了农副产品的低价和生活消费价格的稳定，为改革和发展作出了贡献。江泽民后来就说：“这几年物价没有上涨，与农产品价格低有很大关系。如果在很多人下岗的情况下，物价大幅上涨，城市就不会这么稳定。从这个意义上说，农民又一次为国家作出了贡献。”①

（三）以“反哺”为特征的统筹城乡发展阶段（2002～2009年）

从1953年中国开始大规模工业建设到2002年党的“十六大”前的50年里，城乡关系的实质基本上是农业和农村支持工业和城市的发展。1978年以前，在农业剩余非常有限、工业资金不足的条件下，农民主要是通过提供农副产品而不进入城市的方式，来为工业和城市的发展提供农业剩余产品和降低工业发展成本。而在1978年至2003年间，当农副产品在80年代前期即已经能够满足城市需求的条件下，农民和农村则主要是通过直接投资（乡镇企业）、提供廉价劳动力（大量农民工）、提供廉价土地资源三种方式，为工业和城市的发展提供了强大的动力。

改革开放以来城乡关系第一次转变，在推动整个国民经济快速发展、城市化率大幅度提高和全国基本达到小康社会水平的同时，城乡之间的发展差距、城乡居民之间的收入差距在经历了80年代前期短暂的缩小之后，开始拉大距离。以城镇居民家庭人均生活费收入与农村居民家庭人均纯收入之比所反映的城乡居民收入差距来讲，1978年城乡居民收入差距是2.37倍，1981年为2.05倍，1985年进一步缩小到1.72倍，但1990年又扩大到2.02倍，1995年进一步扩大到2.47倍，到了2004年则进一步大到3.21倍。② 若将城镇居民的一些隐性福利和

① 《江泽民文选》第三卷，人民出版社，2006年版，第410页。

② 资料来源：《中国统计摘要（2005）》，中国统计出版社，2005年版，第102页。

优惠折算成收入，中国城乡居民的收入差距可能达到6:1。如果听任这种农民的劳动剩余和乡村资源源源不断地流向工业和城市，那么这种城乡居民收入差距扩大的趋势有可能在今后一个相当长的时期里继续下去。如果这样，那就违背了我国一贯遵循的“共同富裕”的社会主义原则，也将使建立和谐社会和全面实现小康社会指标的设想落空。

这种城乡居民收入差距扩大的情况，是发生于我国国民经济经过26年的持续高速增长，整体达到小康水平基础之上的。2005年，我国的GDP总值超过18.38万亿元，人均GDP达到1700美元，已经达到中等收入国家行列；从产业结构看，第一产业增加值已经由1978年的28.2%下降到2005年的12.5%，我国已经进入工业化中期阶段。与此同时，政府的财力也大大增强，2005年国家财政收入达到3.16万亿元，比1978年的1132亿元增加了27倍以上。[①] 因此，国家已经有能力将过去长期实行的农业支持工业、乡村支持城市的城乡关系，转变为工业反哺农业、城市带动乡村的新型城乡关系。

审时度势，中国共产党在2002年11月召开的中共“十六大”上，将城乡经济关系的认识推向了一个新的高度。大会围绕“全面建设小康社会”这个主题，提出“统筹城乡经济社会发展，建设现代化农业，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。”大会明确提出解决“三农”问题必须统筹城乡经济社会发展，跳出了传统的就农业论农业、就农村论农村、就农民论农民的局限，将解决“三农”问题放在了整个社会经济发展的全局和优先位置来考虑。随后，新一代领导集体坚决贯彻“十六大”精神，于2003年1月在北京召开了中央农村工作会议。会议指出：全面建设小康社会，必须统筹城乡经济社会发展，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置，努力开创农业和农村工作的新局面。从而把解决“三农”问题提到一个前所未有的高度。

根据中共中央对工农关系、城乡关系的新认识，政府在2005年对城乡关系作了重大调整，实现了历史性的转折。2005年3月，温家宝总理进一步提出工业和城市要“反哺”农业和农村的设想。他在2005年3月14日举行的记者招待会上宣布：“我们已经开始进入第二个阶段”，“第二个阶段，就是实行城市支持农村、工业反哺农业的方针，对农民‘多予、少取、放活’。”[②] 2005年12月29日，十届全国人大常委会第十九次会议做出了废止农业税条例的决定。这标志着在我国延续了2600多年的农业税从此退出了历史舞台。

2007年10月，中国共产党召开第十七次全国代表大会。这次大会对城乡关

① 根据国家统计局编《中国统计摘要（2006）》整理。

② 《温家宝总理答中外记者问》，《光明日报》2005年3月15日。

系进入新的历史阶段后5年来的工作进行了总结，全面系统地阐述了科学发展观和建设新型城乡关系的目标和任务。大会通过的报告指出："解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。"在当前城乡关系中最为突出的居民平等就业、社会保障体系覆盖面以及公共医疗卫生工作的重点等问题上，提出了明确的改革和发展目标："建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。""加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。""要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，实行政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开，强化政府责任和投入，完善国民健康政策，鼓励社会参与，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，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。"

从2003年到2007年的5年里，国家财政用于"三农"的支出达到1.6万亿元，是改革开放前1950～1978年29年间的10倍，是1979～2002年24年间的1.3倍。财政部的统计资料显示，2008年中央财政预算用于"三农"的资金3917亿元，比上年增加520亿元，增长15.3%。

应该说，"十六大"以来逐步确定的统筹城乡发展和"反哺"政策，是中国共产党自改革开放以来，探索解决"三农"问题方面理论和实践的科学总结，也是审时度势，对未来部署的又一次重大的历史性突破。

六、国有企业地位和作用的变化

政府与国有企业的关系，大致可以分为两个方面，一是政府究竟应该拥有多少国有企业（即国有经济应在国民经济中占多大比重），应该在哪些行业拥有或拥有多少国有企业（即国有经济的产业结构）；二是政府在国有企业的经营管理中应该扮演什么样的角色，发挥什么作用。

由政府举办现代企业来推进工业化是中国近代以来工业化的特点之一。因此，政府与国有企业的关系，国有企业的比重、地位和作用遂成为影响中国工业化进程的重要因素。

（一）近代以来政府兴办国有企业的历史脉络

中国近代以来由政府大量兴办企业来推进工业化的历史，大致可分为四个阶段，一是以"洋务运动"为代表的清政府统治时期；二是以"节制资本"为代表的国民党统治时期；三是以"社会主义改造"为代表的1978年以前的中华人

民共和国时期；四是以“政企分开”为目标的1978年以后的中华人民共和国时期。在这四个不同的历史时期，尽管国内外的环境不同，所处的工业化阶段不同，政府的性质和效率不同，但是在上述问题上却具有不少共同点。

在清政府统治时期，由于工业化是从军事工业和与此相关的采矿交通开始的，“官办”企业表现为非常典型的“政企不分”，由各级官僚所把持。1912年“中华民国”建立以后，在1927年国民党名义上统一中国以前的15年间，由于军阀混战和各级政府走马灯般地更换，国有企业基本上把持在得势的军阀和官僚手中，没有形成相对稳定的政府政策和管理制度。南京国民党政府建立以后，在理论上奉行孙中山的“节制资本”政策，利用战时经济政策和接收敌产，使国有企业无论在数量上还是地位方面，增长都非常快。1937年以前基本上控制了金融业，抗战胜利后又基本上控制了国统区的重工业和交通邮电，并在轻纺工业中占有相当大的比重。

1949年随着国民党退踞台湾，中国共产党建立了中华人民共和国。在新中国成立头三年，尽管实行新民主主义经济政策，但国有经济通过没收“官僚资本”和敌产，控制了国民经济命脉，在国民经济中却处于领导地位，并得到优先发展。1953年以后，开始向苏联模式的社会主义过渡，到1956年底，在城市以“公私合营”的方式基本上将私营工商业转变为国有企业。到1978年，仅国营工业企业在工业总产值中所占比重就达到79%。不仅如此，在国有企业之外，也不存在与国有企业竞争的经济成分，庞大的农村经济由于“政社合一”而处于政府的严密控制之下，城市中的“集体所有制”企业，实际上也在政府的严密控制之下，被称为“二国营”。在1949年底至1978年的29年里，国有企业承担了中国工业化的主要任务。

比较清政府、国民党政府和1978年以前的中华人民共和国政府，就会发现其国有企业具有以下共同特点：（1）国有企业控制了有关国计民生的重要行业。（2）政企不分。严重时企业甚至控制在有关官僚的个人手中。（3）国有企业在现代经济中所占比重很大，普遍进入竞争性行业，并得到政府的优惠。

（二）政府吏治好坏与国有企业效益的关系

由政府来推进工业化，而由国有企业来贯彻政府的工业化意图，一般来说，在工业化初期固然有资源动员力量大的优点，使工业化呈现出起步快的特点。但是与此同时，国有企业又增强了政府调控国民经济的力量，增加了政府的财政收入。而后者对于一个王朝或专制政府来说，无疑是其巩固统治的重要资源。政府过度“包办”工业化、大量建立国有企业（即更多地从政治利益而不是社会经济效益出发），在吏治较好的情况下，其结果仅是压制甚至窒息了私营企业，使

工业化只能在有限的范围内进行，失去了迅速扩展的活力；而在吏治腐败的情况下，其结果就不仅仅如上所述，国有企业还成为官吏们侵吞人民财富、维持其腐败统治的力量。

中国工业化的历程实际上是政府主导和推进型，因此政治体制和吏治如何直接关系到政府在工业化中的作用。1840～1978 年的 130 年间，中国的政治体制不断地演变，吏治情况也变化很大。这里则侧重分析政治体制与工业化的关系和吏治与工业化的关系两个方面，从而进一步分析政治现代化与经济现代化的相关关系。

中国 1978 年以前的工业化，基本上是在缺乏民主制度和市场化程度很低的条件下，由政府主导进行的。在这种条件下，政府吏治的好坏，直接影响着国有企业在工业化中的作用。

1860～1911 年间的清政府，是以地主豪绅为社会基础的封建政权。一方面，这个政权继承了中国历史上长期形成的中央集权制度，存在着一个庞大的官僚阶层，虽然它与中央贵族集团、地方豪绅势力共同统治国家，但是官僚阶层却有一个特点，即它的经济收益更多地依赖于其职位，权力“寻租”是其“致富”的主要途径，即所谓的“三年清知府，十万雪花银”。而 1840 年西方资本主义入侵、中国开始工业化以后，正赶上清王朝在统治了 200 年进入社会生活浮华、政治腐败的后期，作为新兴的、获利丰厚的近代工业，自然要成为官吏权力“寻租”行为热衷的地方。另一方面，清王朝是由满族地主阶级所建立和控制的政权，清政府内部始终存在着满族统治集团与汉族官僚之间的矛盾，满族统治集团对汉族官僚始终存在着较深的戒备和防范。19 世纪 60 年代以后，由于在太平天国革命中八旗、绿营的溃败和汉族官僚集团对革命镇压有功，以曾、左、李为代表的汉族官僚集团实际上把持了相对大的地方权力，因此作为新兴的近代工业，又往往成为汉族官僚挟以自重的本钱，从而使政府主导型的工业化经常受到政治斗争之害。

辛亥革命虽然推翻了腐败的清王朝，建立了“中华民国”，但是统治基础基本上没有改变，只不过皇室贵族被军阀取代，它与旧的官僚阶层和地主豪绅共同把持了各级政府，其政治的腐败甚至比清政府有过之而无不及。1924 年国民党改组后建立的广东和武汉国民党政府在政治上曾出现新气象，但是好景不长，通过“反共”“清党”建立起来的南京国民党政府，不仅清洗了政权内部具有民主意识的国民党“左派”和共产党。其后为了镇压倡导民主革命的共产党和工农运动，又与军阀、官僚、乡村中的地主豪绅联成一体，国民党政权的社会基础与北洋军阀相比，并没有根本性的改变。正是在这种情况下，国民党政府的吏治状况也并没有好转，凡国有资本、国家经营的企事业、政府的财政经济管理部门，

无不成为贪官污吏横行的渊薮。因此，国民党政府的国家资本和公营企业，被称为“官僚资本”，国民党被称为“刮民党”，政府主导不仅没有促进工业化，反而因政府的腐败和压制民族资本，阻碍了工业化的进展。①

1949 年 10 月由中国共产党成立的中华人民共和国，是与清政府、国民党政府完全不同的新政府。首先，共产党通过彻底的土地改革，完全清除了长期统治农村的地主豪绅和旧的官吏；其次，共产党基本上将旧的官吏排除在新的政权之外（接收的旧人员基本上都转业或遣散），新政府的官员基本上都是由共产党人和愿意接受共产党思想的青年组成；第三，由于共产党的性质、纲领和历史经验，对城市的资产阶级存在较大的戒备和防范，对这个阶级及其政治上的代表进入各级政府部门实行较严格的限制。由于共产党是靠人民的支持，也是利用国民党政府的腐败才夺取政权的，它的思想理论、组织纪律也是与腐败和权力“寻租”行为格格不入的，因此在刚一结束革命后成立的新中国政府，其行政效率、官员的清廉程度都是前所未有的。尽管如此，在个体和私营经济广泛存在的混合经济（新民主主义经济）中，金钱对官员的诱惑还是不可阻挡的，特别是在民主和法制还不健全的条件下，权力更容易与金钱作交换，金钱也更容易侵蚀政府机构。新中国建立仅两年的 1951 年“整党”和 1952 年“三反”“五反”中揭露出来的官员贪污受贿问题，即说明了这一点。1953 年开始的向单一公有制的社会主义过渡，从制度上极大地限制了官员的腐化和“寻租”行为。而且以后不断开展的各种政治运动更是将官员的腐败和“寻租”行为降至了最低点。可以说，新中国成立以后，政府主导型的工业化基本不存在官员腐败问题和由此引起的副作用。但是从另一方面讲，这种单一公有制和不断的政治运动虽然抑制了官员的腐败，但是也使各级官员缺乏经济利益激励和约束，变得更服从上级、更不愿承担责任，从而使上级的决策失误更容易被贯彻甚至放大。

改革开放以后，随着多种经济成分的并存发展和市场经济的建立，以及政治方面的监督制约机制不健全，都为政府官员和国有资产的代理人员的贪污、盗窃、“寻租”行为提供了更多的诱惑和机会。如何清除“腐败”成为重要问题。同时，国有企业的上市以及与民营企业的互相参股，也就产生了国有企业上层经营管理人员薪酬与民营企业（包括外资企业）是否看齐的问题，如果低于民营企业过多，就会导致人才流失或者低效率，或者内部人控制下的变相化公为私；如果看齐，则又会存在与公务员工资差距过大如何解决的问题。此外，由于改革以后的国有企业基本上都是有关国计民生和国家安全的重要产业，带有一定的垄断性，缺乏市场竞争的制约，因此监督起来也比较困难，这就容易导致“委托—

① 参见武力：《官僚资本概念的形成和没收过程中的界定问题》，《中共党史研究》1992 年第 2 期。

代理”关系中产生官员“寻租”和企业“内部人”控制，从而滋生贪污腐败。因此，如何加强国有企业的监督管理，提高其效益，减少其腐败，还是一个没有完全解决的重要问题。

从近代以来的官吏腐败和“寻租”行为看，其方式主要有以下四种：一是贪污，化公为私，中饱私囊，即国有资产的流失，如清政府和国民党时期的许多“官僚资本”；二是搜刮盘剥，即巧立名目加重人民负担或利用权力勒索，如清政府时期的“报效”；三是“寻租”，即交换，如国民党政府时期的官吏在企业中拿“干薪”“干股”；四是利用权力为自己的经营提供优惠、便利或压制竞争对手，如清政府时期张之洞、盛宣怀等在自己开办某企业时即利用权力不许其他人在当地开办同类企业与其争利。上述行为对于政府主导型的工业化来说，其阻碍作用主要表现在三个方面：第一，导致国有企业经营管理不善和国有资产流失，使国有企业失去应有作用；第二，压制了民营经济的发展，“寻租”行为导致了不公平竞争、扰乱了市场和扭曲了政府对经济的干预行为；第三，加速了政治腐败。官吏的腐败导致前两种结果，而前两种结果又反过来助长了官吏的腐败。因为既然权力可以“寻租”，可以换来个人收益，于是官吏就会用手中的权力去制造新的“寻租”机会和获利源泉。另外，这种腐败具有很强的传染力和示范效应，会吸引新官吏和更多的官吏去这样做。国民党政府在抗战胜利后对沦陷区的接收加速了官吏的腐败，即证明了这一点。这些历史经验和教训，很值得我们今天认真吸取。

七、历史的经验值得注意

回顾新中国60年的经济发展历程，既有令人振奋的辉煌，也有让人痛惜的失误。其中蕴藏着丰富的经验教训。这里仅列举一些我们的肤浅总结。

（一）社会主义观念和制度必须与时俱进

由于我国走上传统社会主义制度的历史背景与苏联不同，苏联是由无产阶级革命退到新经济政策，然后再进到社会主义的。我国则是在民主革命成功后，由新民主主义经济体制进到社会主义的。新民主主义是新中国得以建立和巩固的理论基础和制度保障，是马克思列宁主义与中国革命实践相结合的产物。中国曾经经历过这个理论比较成熟、实践也比较成功的新民主主义历史阶段，已经被历史证明是符合当时国情并卓有成效的社会制度。因此，改革开放以来，随着改革的不断深入和对社会主义认识的深化，就研究历史的学者来说，就多多少少存在一个所谓的“历史情结”。近年来，随着研究的深入，不少人认为民主革命胜利以后，党放弃了“七大”上提出的必须有一个资本主义充分发展阶段的观点，是

受到党内长期存在的“民粹主义”的影响，由此发生的急于消灭私营经济和向单一公有制和计划经济的社会主义过渡，脱离了中国国情。①

从历史来看，这是我国60年来所经历的三个前后相联系的历史阶段，从理论上来讲，三者之间又具有“否定之否定”的扬弃与发展关系。这就提出了一个重要的问题，即如何认识新民主主义、苏联模式的社会主义、邓小平提出的“社会主义初级阶段”三者之间的关系？也就是我们今天应该站在什么角度来理解它们。对于这个问题，笔者认为，我们只能站在今天发展了的社会主义观念来看待三者的关系，既不能站在新民主主义理论角度，更不能站在1978年改革开放以前的社会主义观念的角度。

从1949年中华人民共和国成立到1952年底的这段时间，是以《共同纲领》为基础的新民主主义社会，关于这个判断，史学界几乎没有异议。目前的关键问题是如何评价新民主主义社会形态，进一步说，是如何评价新民主主义经济形态。这个问题的引申，即产生了对新民主主义经济与社会主义初级阶段经济关系的探讨，因为除了不可变更的历史发展顺序（包括不同的历史时点和经济发展水平差距），以及中间经过了一个20余年的单一公有制和计划经济体制外，二者在经济制度、经济运行以及发展方向方面都非常接近，以致使不少人往往忽略了其差异。

究竟怎样看待这个问题，是准确恰当地评价新中国成立初期新民主主义经济体制以及1953～1956年社会主义改造的关键。笔者认为，对于新民主主义与社会主义初级阶段关系的评价，应从理论和历史两个角度结合去研究，正如人有两只眼睛才能立体地看待外界景物。

第一个是从毛泽东思想产生、发展、完善的角度，亦即中国共产党探索和解决中国生存和发展问题的角度。从这个角度看，中国共产党的认识理论大致经历了两个阶段。

第一个阶段是1921～1949年，经过28年的探索，形成了符合中国国情的新民主主义革命道路，新民主主义理论即形成于这个时期。由于这个阶段的主要任务是革命，即推翻三座大山，扫除中国发展的障碍，因此党的主要精力是放在夺取政权和巩固政权，即使新民主主义经济形态理论和政策也是为这个目的服务的。至于新中国成立初期，由于党的主要精力仍放在完成民主革命任务、恢复经济、巩固政权，顺理成章地贯彻行之有效的新民主主义理论和政策，既是惯性使然，也是最明智的选择。

1949年至今为第二个阶段。这个阶段党在理论上的探索主线始终是寻找一

① 参见胡绳：《坚持三个“有利于”发展有中国特色的社会主义》，《瞭望》新闻周刊1998年8月17日第33期。

条加速中国发展和人民共同受益的道路。在这个阶段的初期，社会发展问题对中国共产党来说，就像建党初期怎样搞民主革命一样，是个陌生的问题，因为1949年以前的根据地经济毕竟只是一种战时的、农村的、区域的经济，并且当时的主要任务是支持战争，而不是发展问题。1949～1952年，如前所述，当时经济上的主要任务是收拾国民党留下的烂摊子，是经济改革和经济恢复问题，对中国发展问题的操作性探索才刚开始。而20世纪50年代前期，中国所处的国际环境和工业化的迫切心情，与苏联20～30年代又很相近，苏联工业化的成就令人景仰（1956年苏共二十大才揭开了盖子，发现其工业化也有不少弊病），因此采取“拿来主义”的办法就在所难免了。从1953年到1978年，是学习苏联社会主义经济制度而又试图改革其弊病的前期，这个时期的特点是正确的改革思路和错误的改革思路并存和交织在一起，但以毛泽东为代表的“左”倾改革思路占上风，直至演变成“打倒党内走资本主义道路当权派”的“文化大革命”。1978年三中全会以后，以邓小平为代表的党内正确的改革思路开始处于主导地位，新中国成立以来党在探索方面的丰富经验教训，既是邓小平提出中国特色社会主义理论的基础，也为全党和全国人民判断这个理论提供了参照。

由于新民主主义和有中国特色社会主义理论都是中国共产党在不同历史阶段（为完成各自历史任务）几十年艰辛探索的科学结晶，因此不仅二者之间有着密切的联系，有着前后相承的发展关系，甚至两个理论都是在一代人身上形成的，领导和参与中国特色社会主义理论的邓小平、陈云等一大批党的领导人也是新民主主义理论形成的主要参与者。从这个角度看，中国特色社会主义理论，当然是中国共产党几十年探索的科学结晶，而新民主主义理论作为党民主革命时期探索的科学结晶，其中有关社会发展的理论和实践，自然要在中国特色社会主义理论中体现出来。是否可以这样说，新民主主义是20世纪40年代末党对鸦片战争以来中国革命和社会发展实践的理论总结，而中国特色社会主义则是90年代党对鸦片战争以来150年来中国现代化实践的理论总结。后者既包含前者，又比前者更丰富、更深刻，因为后者经过了对苏联创造的社会主义模式的科学扬弃并吸取了战后40余年中国和世界各国现代化的经验教训。

第二个是历史进化的角度。时间是不可停止、不可逆转的。新民主主义社会与目前的中国特色的社会主义社会，正像中国现代化过程中的两个历史阶段，前者是在第二次世界大战前后的国际背景下、中国尚处于半殖民地半封建社会条件下产生的，是马克思主义与中国革命实践相结合的产物，其最终成果是建立了中华人民共和国，为中国的现代化扫除了障碍。因此它所代表的是第二次世界大战前后殖民地半殖民地国家追求国家独立、民族解放、社会发展的要求，它是民主革命的产物，它之所以不同于早期独立国家反封建的民主主义革命，就在于它是

无产阶级政党领导的、既反封建又反外国资本主义压迫和剥削的民主革命。在当时资本主义弊病丛生，而这些国家又缺乏建立社会主义制度的经济基础的条件下，无产阶级政党在革命胜利后，只能采取多种经济成分并存、计划管理与市场调节共同起作用的混合经济体制。而战后经济的发展则不断证明，无论是单一公有制和计划经济，还是贫富差别很大、国家不干预经济的自由资本主义，都不如这种模式好。实际上，战后无论是社会主义国家的改革、资本主义世界的发展中国家改革，还是西方发达国家的改革，都是趋于计划管理与市场调控并重、重视社会二次分配的。新民主主义经济之所以在今天仍然引起许多人的兴趣，大概就是出于此，但是在当时，不仅中国共产党，而且整个国际共产主义运动都是把它作为过渡的经济形态，而不是成熟的经济形态。这种历史性的失之交臂，也进一步说明新民主主义只是民主革命的产物而不是社会经济发展的自然选择。

可以说，新民主主义实际上是中国民主革命的产物，是一个已成为历史的经济形态和理论。从1949～1952年我国的新民主主义经济体制、国家经济政策和社会发展趋势来看，无论是采取急速的社会主义改造，还是采取缓慢的社会主义改造，中国恐怕都要走到今天的中国特色社会主义上来，因为中国的国情需要中国特色社会主义。可否这样说，中国特色社会主义是新民主主义理论中有关正确思路的发展，并已经形成为今天新的历史条件下的相对完整的理论体系；同时，中国今天的社会主义市场经济也是新中国经济60多年来发展选择的结果，无论从经济发展水平、所有制结构、国际环境、党和人民的心态来说，都与新中国建立初期大不一样了。

新民主主义和中国特色社会主义是两个历史阶段的两种社会经济形态，后者是在前者基础上发展过来的，后者与前者的相近之处尽管很多，但不是一种体制上的“回归”，而是包含，是螺旋式上升、否定之否定的结果，即后人的体制总是要剔除前人不正确或过时的东西，包含前人正确的东西，这才是社会的发展和进步。

从新民主主义理论和邓小平建设中国特色社会主义理论的产生发展过程和巨大作用，可以看出，社会主义理论必须与实际相结合，必须与时俱进，才能存在和发展；抱残守缺、囿于成见，只能葬送社会主义。

（二）三个“有利于”标准是把握历史契机的关键

纵观新中国成立以来60年的历史，可以看到，就我国经济发展和体制改革来说，曾经失去过几次历史契机，也抓住了几次历史契机。其中的历史经验与教训是很值得总结的。

在1978年改革开放以前，中国错过了三次改革和发展的历史契机。1978年以后，中国抓住了两次改革和发展的历史契机。这几次历史契机情况如下：

第一次是1956年中共“八大”以后。“八大”前后，中国共产党吸取苏联的教训和自己的经验总结，提出了旨在弥补和完善苏联社会主义模式和符合中国国情的经济建设和体制变革设想，使我国再次面临一次历史契机。但是由于受“反右”运动和“反‘反冒进’”的影响，却走上“大跃进”歧途。

第二次是1961年至1963年。经过三年“大跃进”的惨痛教训，农民创造了“包产到户”的改革方式，并得到刘少奇、邓小平、陈云、邓子恢等许多领导人的赞同，使中国面临着一个经济改革的历史契机。但是由于毛泽东对“资本主义复辟”的担忧和批判“单干风”，直至发动打倒所谓“走资本主义道路的当权派”的“文革”，使中国失去了一次最容易为大多数人接受的历史契机。

第三次是1974年邓小平出来主持工作，进行“整顿”。此时生活必需品严重短缺、城市就业困难、民主和法制破坏，党和人民群众绝大多数对“文革”和极“左”的那套思想和体制已经失望，迫切希望结束“文革”和发展经济。邓小平的复出和“整顿”又给了中国改革和发展一次历史契机。但是由于毛泽东不能容忍邓小平否定“文革”，以批判“右倾翻案风”和罢免邓小平领导职务导致了这次历史契机的丧失。

第四次历史契机是1978年。当时党和人民对两个“凡是”不满，对“拨乱反正”和经济生活长期得不到改善不满，要求改革。邓小平和陈云等老一辈领导人抓住这次历史契机，终于将中国引进改革开放的历史新时期。

第五次是1992年。由于受治理整顿、“北京政治风波”和苏联东欧剧变的影响，中国的改革开放因计划与市场、姓“社”还是姓“资”的观念束缚而彷徨，邓小平的“南方讲话”拨开迷雾，他说：“要抓住机会，现在就是好机会。我就担心丧失机会。不抓呀，看到的机会就丢掉了，时间一晃就过去了。”① 第三代领导集体抓住这个历史契机，顺势破竹提出了社会主义市场经济体制和增长方式转变，加快了改革开放和发展步伐。

综上所述，三次经济发展和改革历史契机的丧失，其主要原因都是受到姓“社”姓“资”问题的干扰，都是将实现和保护“社会主义”制度放在第一位，结果陷入生产关系处于第一位、生产力发展和人民生活提高处于第二位的陷阱，甚至被“四人帮”所利用歪曲到“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”。耽误了中国经济的发展和社会主义制度的改革完善。与此相反，1978年和1992年党的第二代领导集体和第三代领导集体能够抓住改革和发展的历史契机，则是将三个“有利于”放在第一位，并以此来判断改革和发展。同样地，当2008年世界金融危机袭来，全世界都在强调政府干预时，党的第四代领导集体仍然保持了

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第375页。

清醒的认识，依然稳健地推进国有企业改革和政府经济职能的转变，即依然坚持市场机制在经济运行中发挥基础性的调节作用。如果以生产关系为第一标准，由于对于生产关系的理解总是受当时认识的局限，就很难准确评价是非。

（三）单一公有制和计划经济不符合中国目前的国情

新中国成立以来的60年，如果以1978年为界，前29年所致力于建立和巩固的经济体制恰恰为后30年改革开放奠定了体制基础。因此，无论是研究现实经济问题，还是研究历史的人，都无法绕开对改革开放前经济体制的评价，并且实际上心中都有一个评价。

对于改革开放前经济体制的评价，主要涉及两个问题，一个是与当时国情的关系；另一个是它的绩效如何。对于这两个问题，一种方法是从理论上分析，即以改革开放前夕的经济体制作为对象进行分析，排除了对其不同历史阶段差异的考察；这种抽象的方法对于认识改革的起点、任务不失为一种简捷方法，并且为许多人采用。另一种方法就是历史的方法，通过系统考察原有经济体制产生演变的历史及其历史条件，寻找出这种经济体制形成演变的原因以及作用的变化。

对于第一种方法，如果以1978年以前“文革”十年的经济体制为对象，可以说，这种体制既无效率可言，也无公平可言。

从宏观计划管理来看，从1966年开始实施的第三个五年计划到1976年开始实施的第五个五年计划，都没有正式形成计划，计划管理的水平相当低，实际上是一种行政管理性质的、粗放的、随意性很大的计划经济。

从微观经济运行来看，农村大割“资本主义的尾巴”、城市批判“奖金挂帅”“利润第一”将生产和分配中的“大锅饭”发展到顶点，再加上政治动乱的干扰破坏，效益非常低。这种单一公有制和行政性计划管理，严重脱离了我国生产力水平低、经济发展不平衡和文化教育落后的国情。

从公平的角度来说，“文革”十年也将不公平发展到极点。一是严厉限制农民的流动和农副产品的销售价格，农民不仅丧失了迁徙流动的权利，也丧失了生产自主权和收益支配权；二是知识分子被打入“另册”，其社会地位受到空前的贬低；三是城市的知识青年被强制送到农村，剥夺了其选择就业和居住地的权利。

至于人民生活水平的提高和自由选择程度的增加，则基本没有改善，甚至有所恶化。

“蓄之既久，其发必速”。正是1978年以前经济体制对经济发展的压制和对人民的束缚，才使改革开放初期爆发出巨大的“纠正效应”，也使计划经济体制在改革开放后的一段时间内具有较大的回旋余地和为发展和改革提供较多的

空间。

如果以第二种方法来分析改革开放前的经济体制，就会看到其是一个动态的发展演变过程。在不同的历史阶段，不仅其体制和政策有差异，而且其作用也有较大差异。

对于20世纪50年代前半期来说，新中国的经济体制是以消除旧中国的不公平和低效率、加快经济发展为目的。正如邓小平所说的“新中国建立以后，我们从旧中国接收下来的是一个烂摊子，工业几乎等于零，粮食也不够吃，通货恶性膨胀，经济十分混乱。”① 再加上朝鲜战争爆发后西方对我国的封锁和威胁，在这种条件下，要迅速恢复经济秩序、发展经济，保证国家安全，实施赶超战略，就要集中使用有限的积累和资源，这是高度计划经济体制形成的重要原因，1956年以前的经济体制变革的积极作用还是大于消极作用的。问题是“八大”以后，不仅没有及时纠正因过快发展重工业和社会主义改造高潮引起的问题，反而进一步将经济体制和管理方法推向脱离实际的公有制和“外行领导内行”及“运动”群众。

1958年的经济体制变革可以说是三年“大跃进”的制度基础。同样可以说，党和社会主义政治民主制度的不健全和我国工业化水平低，使得公有制和计划经济只能是一种低水平、低效率、随意性很大、贯彻长官意志的自上而下的行政管理。

问题在于，如果没有毛泽东个人对经济工作的过多干预及其失误，我国的计划经济体制及其运行结果是不是会更好一些？答案当然是肯定的。但是，就单一公有制和计划经济体制而言，即使从理论上可以证明计划经济体制是可以完善的，但是由于它脱离了中国生产力水平落后和经济发展不平衡的国情，在目前的条件下是无法完善的。这不仅表现在单一公有制束缚了人民个人的自主、自由和独创性，也表现在自上而下的行政性计划管理不可能及时有效、准确地获得足够信息，制定灵活、恰当的决策。另外，从根本上来说，单一公有制和计划经济不符合也不能适应事物由低级到高级、由简单到复杂的自然规律，也不符合人类社会的进步是使人们获得更多、更大自由、活动空间和多样性选择的规律。

（四）“实事求是”是改革开放成功的关键

回顾邓小平理论的形成过程和我国改革开放30年的巨大成就，可以看到，中国改革开放之所以取得成功，避免了苏联和东欧社会主义国家改革的结局，一个非常重要的原因就是我国的改革开放完全从自己的实际出发，即根据实事求是

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第63页。

的原则，不断总结经验、修正目标、充分考虑改革措施的阶段性和可行性。

不少人通过将中国的改革与前苏联和东欧国家比较，认为我国的改革具有渐进的特点，是由体制外改革和增量改革逐渐向体制内改革和存量改革推进的特点，即通过传统体制外成长起来的经济发展和增量改革创造的巨大成效支撑原有经济运行、推动经济增长和起到改革示范作用。

这种概括的确反映了中国改革的特点。但是笔者认为上述概括尚不够全面，实际上，中国的改革从一开始就分为农村和城市两大空间。对于农村改革来说，一开始就是体制内改革和存量改革，表现出速度快、彻底的激进特点。同样，对于吸引外资，特别是直接投资，中国的改革也是起步较早，大胆、迅速推进，在20世纪80年代初期国内尚在探讨私营经济能否存在、怎样完善计划经济时，就建立了经济特区和鼓励“三资”企业发展。可以说，中国改革的特点，除了上述的改革起点不同外，最大的特点就是“实事求是”，这里所讲的“实事求是”，不仅是说中国的改革理论、政策和措施来源于对实际和经验的总结，还包括在制定和推行改革措施时，充分考虑或及时注意到其可行性。具体表现就是当改革应该激进并且可以激进时，就激进；没有弄清情况或阻力较大时，就通过试点或外围性的改革措施来逐步推进。就是邓小平所说的“看准了，就大胆地试，大胆地闯”和“摸着石头过河”。

正是因为1978年确定的“实践是检验真理的唯一标准”，才保证了在对社会主义的认识“不是完全弄清楚”[①] 的情况下，改革得以迅速推进。我国经济体制改革在20世纪80年代的主要成果，可以说是非国有经济的迅速发展和其创造出来的市场经济空间。其中以农村变化最大，基本完成由政社合一的人民公社体制向民营经济的转变。在城市，个体、集体、“三资”企业的迅速发展，都使原有的公有制和计划经济的弊病，只集中在国有企事业单位。而农村经济、城市民营经济和“三资”企业在80年代的迅速发展，不仅给国家提供了巨大的财政支持，保证了原有体制继续运行，而且对后者产生了吸引和侵蚀作用。这样改革从一开始就阻力很小，大家都是改革的受益者和预期受益者。同样，1989年五中全会肯定国有企业的股份制改造、1990年的物价改革和1991年建立证券市场的改革，也都反映出改革仍然是遵循“实事求是”原则，只要条件允许，就及时推进。

最能体现“实事求是”原则的，是改革开放30年来恰当处理了改革、发展与稳定三者之间的关系。由于我国是一个人口众多、人均资源短缺、改革开放前尚没有解决温饱问题的国家，新中国成立以后，在单一公有制和计划经济体制下，城市的就业和分配政策由最初的保障人民最低生活水平的“低工资、多就

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第63页。

业”政策，逐渐发展到国家“包下来”和“大锅饭”的就业分配体制。在80年代的改革中，政府一方面利用短缺造成的和外延性增长还有很大余地的条件，采取了“放权让利”，基本上没有触动国有企事业单位的就业分配体制，此时政府机构和国有企业的改革虽然进展不大，但是对于保证社会稳定、减少改革阻力、支持体制外改革经济高速增长起到了重要作用。

同样，我国政府职能转变和金融体制的改革在80年代相对滞后，实际上也是充分权衡了改革、发展与稳定的关系，寻找最佳集合点。在当时外延型经济增长还有很大发展余地和“放权让利”的情况下，政府保持强大的控制能力，尤其是对金融的行政控制，在很大程度上，也保证了改革开放过程中比重很大的国有企业产出的增长。正如有的学者指出的那样：“中国经济的顺利转轨主要得益于体制内产出的平稳增长，而体制内产出之所以没有出现像苏联、东欧国家那样的衰退，则在很大程度上取决于转轨政府的控制能力（配额约束）以及对国有企业的大量补贴。”“高储蓄率只是中国实现转轨中经济增长的一个必要条件，而不是充分条件。充分条件是，存在一个足够强大的政府，把这些储蓄以某种形式集中起来用于对经济产出（尤其是体制内产出）的金融支持。”①

1996年国民经济实现“软着陆”和买方市场基本形成以后，中国共产党“十五大”明确提出“抓住机遇，深化改革，促进发展，保持稳定”的方针，再次寻找改革、发展与稳定的最佳结合，充分体现了“实事求是”原则。另外，改革开放以来，我国正确地处理了效率与公平、先富与共同富裕、经济改革与政治改革、物质文明建设与精神文明建设、借鉴外国经验和从国情出发等关系，都反映出“实事求是”作为指导思想和办事原则的伟大意义。

① 张杰：《渐进改革中的金融支持》，《经济研究》1998年第10期，第52～53页。

第一编　1949～1957年：工业化的起步和向社会主义过渡

第一章　新中国成立时的经济背景和发展条件

历史是一条无法割断的时间链条，今天的创造只能在昨日留下的基础上进行。正如马克思所说的那样："人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。"同样，新中国成立初期，经济体制的创建也受到了当时社会经济和国际环境的影响，是在改造旧中国经济体制和医治战争创伤的情况下进行的。因此，欲了解新中国成立初期形成的，并对后来产生很大影响的经济体制，自然应该先了解形成这种体制的诸多因素和条件。

第一节　旧中国的经济遗产

1949年中华人民共和国成立之时，中国的经济发展水平到底如何？由于当时战争正处于最激烈阶段，不仅国民经济受到严重影响，而且国共双方统治的区域也在不断变化，因此缺乏全面准确的统计资料，遂使得这个问题成为近代经济史研究的难题之一。这里主要是吸收近代经济史研究的一些成果，作为参考。

一、旧中国经济的特点

旧中国的经济可以概括为：受长期战争破坏和腐败政治统治下的半封建半殖民地经济；一个以传统农业为主、人口众多、经济落后的大国。1840年鸦片战争以前，中国是中央集权的以传统农业为主的封建社会。鸦片战争以后，随着外国资本主义的入侵和国内近代经济的发展，中国逐步变为半封建半殖民地社会，在1840～1949年的100多年里，中国的政治经济主要呈现出以下几个特点。

第一，国民经济受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫和长期战争的破坏，发展非常缓慢。在鸦片战争至辛亥革命前的70年间，由于帝国主义列强的侵略和清政府的反动统治，压制了中国现代经济的发展，1864～1894年之间的30年所谓"同治中兴"和洋务运动，不仅没有使中国走上现代化之路，而且

拉大了与世界发展的距离，由此导致了1894年中日甲午战争的失败和随后的瓜分狂潮及《辛丑条约》。这期间，中国社会经济遭受帝国主义和封建主义的双重严酷压迫，传统农业凋敝，新兴工业艰难。1911年爆发的辛亥革命，推翻了清政府的封建统治，但是由于中国民族资产阶级的软弱，使得这场革命并没有为中国的现代化扫清道路，国家没有获得真正独立，政治上的腐败势力没有清除，阻碍经济发展的封建生产关系和外国经济特权也没有触动，因此，从1912年孙中山建立的南京临时政府到1949年南京国民党政府逃到台湾前的48年间（共产党领导的解放区除外），中国经济在帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山压迫下，发展仍非常缓慢，特别是日本帝国主义的侵略更是重创中国经济。新中国成立以前，以经济状况最好的1933年来看，中国的经济发展水平也是相当低的。据估计，1933年，全国工农业总产值仅为249.55亿元，其中属于传统农业手工业的生产总值占87.7%，属于近代工业的生产总值仅占12.3%，就主要工业产量而言，1933年的中国产量与1913年的俄国相比，中国煤炭、电力、石油、生铁、钢、机械制造、纱锭只分别相当于俄国的97%、57%、1%、14%、0.5%、4.6%、59%。1935年中、苏、美、日四国比较，其生产资料的生产在生产总值中所占比重，分别为：5.5%、58.5%、42.4%、48.3%。近代工业不仅落后，而且彼此不相配套，煤用不完，但电力则缺乏，生铁只有1/2能炼成钢，而轧钢能力又仅及炼钢能力1/2弱。①

第二，经济发展极端不平衡。从鸦片战争到1949年的100余年间，由于中国经济深受帝国主义和封建主义的压迫和摧残，现代经济发展缓慢，传统农业萎缩凋敝，经济发展非常不平衡。这种不平衡一方面表现在城乡之间形成典型的“二元经济”，即外国资本、官僚资本、民族资本主要集中于城市，城市经济已经开始资本主义化了，但是广大的乡村，由于依然在封建地主阶级统治之下，农业经济不但没有走上现代化之路，而且日趋衰落，广大农民在原有生产方式下，甚至难以维持简单再生产。另一方面，经济发展的不平衡还表现在区域之间，由于中国现代化经济是在帝国主义经济侵略刺激下发展起来的，因此沿海地区的交通方便和受通商口岸及外国投资的影响，发展较快，而内地由于交通闭塞和封建羁绊较多，发展较为缓慢，结果沿海与内地经济发展水平出现较大差异。据国民党政府经济部1947年对中国主要都市全部制造业的统计，其中仅上海天津两地，工厂数即占主要城市工厂总数的63%，职工人数占61%，东北则占有全国半数以上的重工业。据日伪统计，1943年东北生铁产量占全国产量的87.7%，钢材占93%，煤占49.5%，电力占78.2%，水泥占66%。② 这种地区之间经济发展

① 中财委编：《一九四九年中国经济简报》。

② 同上。

的不平衡，对于中国这个地域广大、中央集权的国家来说，始终是影响政府经济决策的重要因素。

第三，帝国主义、封建主义和革命战争，将全国按政治划分为不同的地区。自鸦片战争以来至1949年新中国建立前，由于帝国主义侵略，封建军阀割据以及革命战争影响，中国在政治上始终没有实现过真正的统一，清朝末年割地赔款不用说，北洋军阀时期的割据也不用说，仅就国民党1928年名义上统一中国之后来看，不仅国民党内部实际存在着军阀割据，而且1931～1945年，中国大片区域沦为日本帝国主义的殖民地。抗战胜利以后，国统区和解放区处于对立状态。区域的分裂不仅造成中国始终没有形成统一市场，而且也造成财政、货币及工商业各行其是，自成系统甚至互相封锁、破坏，并迫使一些地区形成区域性自给自足经济。

第四，长期战争使经济遭到严重破坏。仅以1949年与抗战以前的1936年相比，农业牲畜减少26%，农用施肥量减少约27%，粮食产量减少21%，棉花产量减少45.6%。1949年，全国人均粮食仅为237.5公斤原粮（抗战前每人平均约300公斤）。从工业来看，煤炭的产量仅为1935～1937年平均年产量的70%，电力东北、华北、华东三大地区全部设备的最大输出力仅占总设备容量的65%，全国公营主要电厂发电量不及东北地区1944年发电量的一半。水泥的产量41万公吨，只相当于1936年关内产量的42.8%。从人民的购买力来看，抗战前上海的小学教师每月30～45元，按当时物价约合小米300～450公斤，而到1949年解放时其工资收入只能购买约40公斤。①

与上述经济概况及特点相对应，旧中国的经济体制也表现出半殖民地半封建经济特点。

从所有制结构来看，国民经济主要由外资企业、国有企业（官僚资本）、公私合营企业（官商合办）、私营企业（分为官僚资本私人部分，民族资本）、封建地主所有制、个体经济组成，在上述经济成分中，外国资本、官僚资本、封建地主所有制占据统治地位，民族资本和数量众多的个体经济（手工业者、小商贩、农民）则处于受压迫、受剥削地位。

从政府的经济职能和调控手段来看，总的来说，旧中国处于由以传统农业为基础的封建集权国家向资本主义国家的过渡时期，政府职能的过渡因封建势力的顽强抵抗、帝国主义的侵略干扰以及由此造成的政治腐败和专制，变得过分艰难和表现为“四不像”的畸形。以南京国民党政府来说，自1928年名义上统一全国到1937年全面抗战爆发前，曾经模仿日本和德国，试图强化政府经济职能和

① 中财委编：《一九四九年中国经济简报》。

调控手段，为此制定了一系列的政策法规和采取了一些措施。如财政改革、统一货币等，但是，由于国民党政府不愿意触动和废除阻碍农村经济恢复发展的封建生产关系，不能消除政府机构中的腐败，从根本上说，由于这个政权只代表了大地主大资产阶级的利益，因此其强化政府经济职能的结果只能是导致官僚资本垄断，窒息民族企业的发展，只能是保持地主阶级的利益，压制广大农民的合理要求，其结果，也就阻碍了社会经济的发展。抗日战争和解放战争时期，国民党政府又以抗战和“戡乱”的名义，实施战时经济统制政策，进一步加强了政府对国民经济的控制，国民党政府利用通货膨胀政策和官僚资本的垄断地位，攫取国民生产剩余，控制了国民经济命脉。

从经济运行机制来看，旧中国的经济运行受着多种因素的交叉重叠制约，呈现出多种经济形态。以南京国民党统治时期为例，一是受市场机制的制约，特别是帝国主义侵略造成的门户开放和关税不能自主，使得中国沿海经济与国际市场密切相关；二是受战争的制约，即以辛亥革命后至1949年新中国成立前的30余年来看，战争几乎不断，全国性的大战争有3次，第一次是国民党统一全国的战争，第二次是抗日战争，第三次是共产党打败蒋介石、解放全中国的战争。战争对经济运行起着重要的制约作用。1840年鸦片战争以后，无论哪个政府，在争夺中国统治权的斗争中，为了巩固自己的政权和打败对手，都是千方百计利用政权力量来干预经济，使之有利于自己斗争的需要，这一点，抗日战争和解放战争时期尤为突出。在农村经济中，以满足自我消费为目的的自然经济机制仍然起着较大作用，制约着地主经济和小农经济的运行。

二、新中国成立前旧中国经济发展水平估计

关于新中国成立前夕旧中国经济发展水平及经济危机的情况，由于缺乏研究，只能将近代经济史专家的有关研究成果加以转述，使读者对新中国成立时的经济背景有一个大概的了解。

（一）农业发展水平、农业剩余和商品率情况

表1－1 中国近代人口与耕地估计[①]

年 份	人口（万人）	人口变化指数	耕地（万亩）	耕地变化指数	人均耕地（亩）
1851	43630	100	107685	100	2.47
1887	37614	86.21	112596	104.56	2.99

① 根据吴承明：《市场·近代化·经济史论》（表一），云南大学出版社，1996年版，第132页。

续表

年　份	人口（万人）	人口变化指数	耕地（万亩）	耕地变化指数	人均耕地（亩）
1912～1914	45524	104.34	125927	116.94	2.77
1928～1936	51079	117.07	141696	131.58	2.77
1949	54583	125.10	144440	134.13	2.56

关于农业生产水平，就农作物单产来说，据丁长清的估计，20世纪以来的近50年里是呈下降趋势的：①

表1－2　农作物单产情况　　单位：斤

年　份		粮　食	油料作物	棉　花
1914～1918	A	210.6	—	—
	B	198.4	142.9	23.0
1931～1937	A	203.9	137.6	28.5
	B	192.9	99.0	23.8
1949	C	141.8	83.0	21.4

注：A　许道夫：《中国近代农业生产及贸易统计资料》，1983年版。

B　帕金斯：《中国农业的发展，1368～1968年》中译本，1984年版。

C　中华人民共和国农业部计划局：《中国与世界主要国家农业生产统计资料汇编》，1958年版。

表1－3　人均粮食占有量②

年　份	粮食总产量		人　口		人均占有量
	估计者	亿斤	代表年	万人	斤
1914～1918	B	2833.1	1914	45524	622
1924～1929	A	2738.3	1926	48621	563
1931～1937	A	2413.8	1933	51079	473
	B	3037.7	1933	51079	595
1938～1947	A	2287.4	1942	52827	433
1936	C	2774.0		51362	540
1949	C	2161.9		54583	396

注：估计者A、B、C与上表同。

① 根据许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993年版，第281页。

② 吴承明：《市场·近代化·经济史论》，云南大学出版社，1996年版，第142页。

从上表可以看出，20 世纪上半期中国的人均粮食产量呈现下降趋势。到 1949 年，已经降至最低限度。据巫宝三先生估计，1933 年农业创造的国民收入占当年整个国民收入的 61%，农村人口（除去牧区、林区、船户等）约占全国人口的 75.7%。① 以这样多的人口才创造出人均这样低的产量反映出旧中国的农业受长期战争破坏、帝国主义、封建主义和反动政府苛政盘剥，严重衰落。

另外，根据范慕韩编的《世界经济统计摘要》对 1930～1944 年世界农业劳动人口占经济活动人口的比重计算，印度为 66%、巴西为 67%、墨西哥为 65%、埃及为 11%、南非为 64%、秘鲁为 62%、哥伦比亚为 72%、印度尼西亚为 66%、波兰为 64%、匈牙利为 53%、苏联为 76%，当时中国农业劳动人口占整个经济活动人口的比重，不仅大大高于当时的西方工业发达国家（日本和意大利在西方 7 国中算最高的，均为 48%），也高于许多发展中国家。②

关于农业商品率，据吴承明先生对 1936 年的估计，整个农作物为 43.8%，其中粮食作物为 31.4%（稻 30%，小麦 46.3%，玉米 25%，高粱 20%）；经济作物为 84.7%（大豆 85%，花生 80%，棉花 87.1%）；至于占农作物比重约 10% 的园艺作物（瓜菜水果）为 75.9%；林牧渔为 83.4%（木材 100%，牲畜 80%，禽蛋 70%，鱼 100%）。③

这里需要说明的是：上述农产品的商品率，并不能准确反映农业的剩余量，因为对于人数众多的贫下中农来说，是靠压缩自己的消费，甚至是压缩自己的最低消费来缴纳地租和苛捐杂税的，由此提高了农产品的商品率。但是到新中国建立前夕，由于长期战争破坏，农业产值下降，也由于约 1/3 的地区实行了土地改革和城乡商业流通受阻，农产品的商品率当低于上述比例。

关于农业中的资本主义生产关系，据吴承明先生估计：经营地主、富农经济、农业公司和农场这三种形式在最盛时约占有 4 亿亩土地，占全国耕地面积近 30%，但其中有多少属于资本主义户却无法肯定。勉强估计，抗战前农业中资本主义成分可占到农业总产值的 10%，新中国成立前可能占 8.5%。不过，“这三种形式的经营效益，结果除某些新垦区和城市郊区园艺外，效益都不比个体农民高；经营地主多半反不如佃农，农业公司多采取分租制，仍是个体生产。既然它们对提高生产效益作用很小，也就失掉了作为一种新的生产方式的意义。”④

---

① 转引自汪海波：《关于我国积累与消费比例关系的初步分析》，《浙江学刊》，1981 年第 1 期；吴承明：《市场·近代化·经济史论》，云南大学出版社，1996 年版，第 198 页。

② 范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985 年版，第 84 页。

③ 根据许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 774～775 页。

④ 同上，第 742 页。

（二）现代工业发展水平

据许涤新、吴承明主编的《中国资本主义发展史》第三卷估计，到新中国成立前夕，中国工农业总产值中新式产业所占的比重，大约为17%。具体情况如下表：

表1-4　1920~1949年工农业总产值构成

年　份	新式产业（%）	传统产业（%）
1920	7.37	92.63
1933	10.33	89.67
1936	13.37	86.63
1949	17.00	83.00

注：1949年的统计没有计入农家副业和自给性手工业；如果计入，则传统工业的数值约增加1/3强，则1949年新式产业的比重就要降低1~2个百分点。①

从工业发展水平来看，应该说1949年的水平高于1936年，但是由于战争和通货膨胀的影响，大多数工业产品1949年的产量低于1947年和1936年，为了便于国际比较和说明新中国建立前夕情况，这里仍然选择1949年来比较中国工业与世界部分国家之间的差异情况。此时，对世界绝大多数国家来说，已经进入战后的经济恢复时期，而中国还处于激烈的战争中。

表1-5　1949年部分国家主要工业产品产量②

国　别	原煤（万吨）	原油（万吨）	发电量（亿度）	原钢（万吨）	水泥（万吨）	汽车（万辆）	氮肥（含N量万吨）	新闻纸（万吨）	棉纱（万吨）
美　国	43316	25232	3451	7074	3594	625.4	104.8	83.3	171.5⑨
苏　联	20246①	3340	912②	2730④	646⑥	27.3	—	19.0	61.3
加拿大	1564	274	509	289	253	29.3	14.4	470.6	8.1
英　国	21861	15	506	1580	936	62.9	27.5	48.0	41.7
法　国	1120	8	300	915	667	28.4	22.9	25.5	22.8
日　本	3797	19	410	311	328	2.9	37.8	10.9	15.7
联邦德国	10323	84	387	916	846	16.1	43.1	12.7	22.8
意大利	110	1	208	206	404	8.6	13.7	6.5	58.6
波　兰	7408	15	81	231	234	—	6.0	4.6	9.1

① 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993年版，第742页。

② 根据范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第246~493页，520~525页。

续表

国　别	原煤（万吨）	原油（万吨）	发电量（亿度）	原钢（万吨）	水泥（万吨）	汽车（万辆）	氮肥（含N量万吨）	新闻纸（万吨）	棉纱（万吨）
荷　兰	1170	62	—	43	57	—	—	7.1	6.2
印　度	3220	25	49	137	213	2.2	1.0	0.2	58.5
巴　西	213	1	27	62	128	—	0.1	3.6	7.6⑧
墨西哥	107	871	43	33	123	—	0.4	—	—
阿根廷	—	327	41	13⑤	146	1.5	—	—	7.0
南斯拉夫	127	6	22	40	129	0.1	0.4	—	2.9
埃　及	—	228	9③	—	89	—	2.8⑦	—	3.4
南　非	2549	—	—	64	136	17.3	—	—	—
澳大利亚	1433	—	91	123	105	—	1.0	3.1	1.2
中　国	3200	12	43	16	66	—	0.6	—	32.7
世界合计	111900	43500	7690	13640	10800	808	380	788	—
中国产量占世界总产量（%）	2.86	0.03	0.56	0.12	0.61	0.0	0.16	0.0	—

注：①为1951年数字。②为1950年数字。③为1951年数字。④为1950年数字。⑤为1951年数字。⑥为1948年数字。⑦为1951年数字。⑧为1951年数字。⑨为1947年数字。

从上表可以看出，中国的工业，除了纺织业和煤炭尚可外，其余在世界总产量中的比重都很微小，像代表工业技术综合水平的汽车工业，中国竟是空白。

再从代表工业化水平的现代能源电力工业来看，1936年以后不但没有发展，反而退步了。具体情况可参见下表：

表1-6　近代中国发电量发展与世界比较

国别	发电量						人均发电量			
	1936年			1947年			1936年		1947年	
	亿度	以中国为1	世界排位	亿度	以中国为1	世界排位	度/人	以中国为1	度/人	以中国为1
中　国	38	1	16	37.3	1	22	8.1	1	7	1
苏　联	328	8.6	3	569	15.2	2	214.2	26.4	291	47

续表

国别	发电量						人均发电量			
	1936 年			1947 年			1936 年		1947 年	
	亿度	以中国为 1	世界排位	亿度	以中国为 1	世界排位	度/人	以中国为 1	度/人	以中国为 1
美　国	1360	35.8	1	3068	82.2	1	105.4	130	2130	305
英　国	215	5.7	6	440	11.8	3	454.6	56	888	127
法　国	185	4.9	7	261	7.0	7	449	55.4	642	92
日　本	280	7.4	4	326	8.8	6	397.7	49	418	60

中国电力工业不仅非常落后，而且布局也极不均衡。1936 年东北及关内沿海各省市发电设备容量占全国的 93.7%，发电量占全国的 95.5%，其中上海一个城市的发电设备容量就占关内的 40% 以上，发电量占关内的 58%；抗战期间西南和西北电力工业虽有所发展，到 1947 年东北和关内沿海省市发电设备容量仍然占全国的 89.5%，发电量占全国的 90.5%。①

另外，地质工作是重工业发展的基础。从地质勘探来看，旧中国也非常落后，基本上没有做多少事情。从 1907 年中国开始有地质工作起到 1949 年解放时为止，累计钻探进尺估计不到 15 万米，全部地质、钻探、探矿的技术干部不到 200 人（包括大专学校的教授、助教），钻机不到 100 台，且大部分破旧，不堪利用，几乎没有留下可靠的矿产储量资料。②

（三）商业外贸

马克思说：生产越不发达，商人资本的比重就越大，“真正的货币资本大部分掌握在商人手中。”近代以来，就民族资本结构的变化来看，确实如马克思所说。从 1894 年到 1936 年，在民族资本中，产业资本和金融业资本的比重是在不断上升的，这是符合工业化和经济发展规律的，但是到 1947 年至 1948 年度，则出现了逆转，商业资本比重大幅度回升，说明了商业的畸形繁荣。

表 1－7　旧中国民族资本部门比重的变化③

年　份 分　类	1894	1912	1920	1936（不包括东北）	1947/1948
资本总额（亿元）	8.76	24.69	39.07	74.77	58.58

① 国家计委：《我国电力工业基本情况》，1956 年，国家计委档案 157－3－45。

② 国家计委：《我国地质勘探工作的基本情况》，1956 年，国家计委档案 157－3－41。

③ 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 734 页。

续表

年份 / 分类	1894	1912	1920	1936（不包括东北）	1947/1948
各部门所占比重（%）					
产业资本	2.28	11.64	14.84	21.36	29.59
商业资本	74.89	67.30	58.87	50.55	66.69
金融业资本	22.83	21.06	26.29	28.09	3.72

据许涤新、吴承明主编的《中国资本主义发展史》第三卷估计，1936 年中国国内市场的商品值共为 168.07 亿元（法币），其中农产品占 44.8%，手工业品占 26.1%，近代工业和矿冶业产品占 19.8%，进口商品占 9.3%。战后，由于农产品、手工业品和工业品都程度不同地减产，虽然进口商品增加，但是“总的看，1947 年国内市场的商品值，按不变价格计，比战前是减少的。”① 至于战后在上海等大城市出现的市场活跃，商户骤增，交易频繁的现象，则是在剧烈通货膨胀下的虚假繁荣，是一种重复交易。

战后外贸商业中的突出现象，为国家垄断资本的发展。

资源委员会继续垄断了有色金属等特种矿产品的出口；中国纺织建设公司垄断了贸易外棉进口的 90% 及部分纱布出口。中央信托局在对外贸易中处于垄断地位。实行输入限额分配后，在全国性配额（占全部配额的 76%）中，米、麦、面粉、煤、人造丝等配额由中信局独占；在出口方面，中信局于 1946 年、1947 年先后收购丝、茶，1947 年 6 月国民党政府公布国家《收购出口物资办法》，桐油、猪鬃统由中信局收购，1948 年又扩大到冰蛋、羊毛、驼毛、花生仁、大豆、油菜子和水泥。② 另外，战后还涌现出一大批以民营面貌出现的官僚资本企业，如孚中实业公司，中国进出口公司，一统国际贸易公司，扬子建业公司，嘉陵企业公司，益中实业公司，华美贸易公司，太平兴业公司，中美实业公司，以及金山、立达、利泰等贸易公司。这些公司都由当权的大官僚家族主办，利用手中的国家权力套取官价外汇和赚取垄断利润，甚至从事黑市交易和走私。

（四）金融业情况和通货膨胀

抗战胜利以后，国民党政府通过接收敌伪银行和勒令在敌伪时期设立的私营行庄停业清理，进一步加强了其垄断地位。1946 年，国家行局的存款已占到各类银行存款的 91.6%，放款占到各类银行的 94.4%。存放是银行的基本业务，

① 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 667～668 页。

② 同上，第 587～589 页。

可以说已基本被国家行局包办。1947 年，因在金融投机中大批私营行庄开业，比重略有降低，但到 1948 年上半年，又恢复到 90% 左右。国家行局的存款中，活期存款 1937 年占 60.3%，而战后 3 年平均占 93.8%，这说明存款中已经没有什么社会积蓄，而是放款膨胀的结果。到 1948 年 6 月，存款总额仅折合战前币值的 1.4 亿元，远低于 1937 年的 16.9 亿元（折战前存款）。至于储蓄存款，3 年平均仅占存款总额的 5.3%，其中定期存款更是微不足道。在国家行局的放款中，对政府垫款，3 年平均占 70.5%，大大高于 1937 年的 44.07%；对企业的放款，3 年平均占 28.0%，大大低于 1937 年的 54.4%。①

战后，私营金融业数量大增，1947 年，银行总行及分支机构由 1936 年的 786 家增加到 2436 家，但是私营行庄的存款，折战前币值，1946 年还不到战前的 5%，到 1948 年“八一九”币改前夕，只有战前的 0.5%。“八一九”币制改革时，国民党政府强迫收兑私营行庄的金银外币，又限令私营行庄增资（增资的半数交存中央银行 3 个月）。经此打击，私营行庄资金枯竭，除暗账外，已无正常业务。新中国成立后，调查天津、北平 200 多家私营银号，暗账运用的资金约占全部资金的 80%，明账暗账合计，投入生产的资金仅占 1% ~4%，其余均用于商业拆放和投机买卖。②

抗战胜利以后，国民党政府为支持其反共反人民的内战，继续实行剧烈通货膨胀政策。其危害之烈和物价一日数变，甚至新中国建立以后多年，许多过来人对其仍然心有余悸。下面两个表可以反映出当时通货膨胀的剧烈情景。③

表 1-8　法币的通货膨胀

年　份	1945 年 8 月	1945 年 12 月	1946 年 12 月	1947 年 12 月	1948 年 6 月
1. 法币发行量（亿元）	5669	10319	37261	331885	1965203
2. 发行指数（1937 年 6 月为 100）	39496	73162	264180	2353704	13937609
3. 银行活期存款（亿元）	—	4755	54555	277771	2025713
4. 通货流通量（1 +3）	—	15074	91816	609656	3990916
5. 上海批发物价指数（1937 年 1 ~6 月 =100）	34599（9 月）	88544	571313	8379600	97690000
6. 货币流通速度（5 ÷2）	0.87	1.21	2.17	3.56	7.01

① 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 635 ~636 页。
② 同上，第 670 ~672 页。
③ 同上，第 684 页。

表 1-9 金圆券的通货膨胀

年 份	金圆券发行量（亿元）	金圆券发行指数		上海批发物价指数（1948 年 8 月 = 100）
		1948 年 8 月 = 100	1937 年 6 月 = 100	
1948 年 8 月	5.44	100	115744680	100
9 月	12.02	221	255744680	197
10 月	18.50	340	393617021	220
11 月	33.94	624	722127650	2543
12 月	83.20	1529	1770212766	3584
1949 年 1 月	208.22	3828	4430212766	12876
2 月	596.44	10968	12690212000	89778
3 月	1960.60	36040	41714893000	405320
4 月	51612.40	948257	1098136000000	—
5 月	679485.00	12490036	14456533000000	1212200000

由于钞票发行量巨大，上海 5 家印钞工厂日夜开工仍不敷用，只好请求外国帮忙。1947 年国内印钞 8 万亿元，国外印钞 137 万亿元。由于物价飞涨，往往印好的钞票运到市场时因面值太小，已不合用。1947 年 11 月中央银行就曾把印好的 50 元、100 元券注销。剧烈的通货膨胀，必然导致投机资本的活跃。当时国民党统治区流传着“农不如工，工不如商，商不如囤，囤不如金”，这里的“囤”是指商业中的囤积物资，“金”是指金融投机。市场上充斥着“黄、白、绿”（即黄金、白银、美元）。至于乡村，在缺乏银元的地方，甚至倒退到以货易货。

（五）经济成分和资本结构情况

抗战胜利以后，国民党政府利用接收敌伪产业、美援和日本的“先期赔偿”等，使国家垄断资本大大膨胀，在金融、工业、交通运输、外贸等有关国计民生的重要部门都形成了垄断。“官僚资本”的迅速膨胀和形成对国民经济命脉的控制，一方面窒息了国民经济的活力，另一方面则又为新民主主义革命胜利后的国家控制经济创造了前提条件。由于后面第二章中叙述“没收官僚资本”的篇幅较大，这里不再赘述。

抗战胜利以后，由于外国资本的大量消失，在 1947～1948 年，民族资本在全部产业资本的比重由 1936 年的 20.50% 上升到 24.66%，但是它与官僚资本相比，则由 1936 年的 50.7∶49.3（以二者资本总额为 100），降至 27.8∶72.2（1936 年不计东北）；问题还不仅此，民族资本最大的致命伤是它的拳头工业——棉纺织业被官僚资本的中国纺织建设公司所垄断，战前它对官僚资本而言

处于绝对优势的电力业和轮船业也处于绝对劣势。

表 1－10　1936 年资本主义经济所占产值比重[①]　单位：法币万元

分　类	总产值	资本主义经济		个体经济	
		产值	占总产值%	产值	占总产值%
农　　业	1450506	—	—	1450506	100.00
工　　业	937347	526679	54.32	444668	45.68
工农业合计	2423853	528679	21.81	1895174	78.19
交通运输业	141659	82037	57.91	59622	42.09

表 1－11　官僚资本估值[②]　单位：法币万元

分　类	1936 年		1947/1948 年（国统区，1936 年币值）
	关　内	伪满洲国资本	
A　工业资本	34034	23529	159874
B　交通运输业资本	164891	147060	260205
（1）　铁路	100993	—	151490
（2）　公路	52435	—	62240
（3）　水运	3778	—	26130
（4）　空运	1300	—	7175
（5）　邮政	800	—	1157
（6）　电信	5585	—	12013
C　产业资本（A＋B）	198925	170589	420079
D　商业资本	3000	—	3000
E　金融业资本	563700	24118	344000
资本总额（A＋B＋D＋E）	765625	194707	767079

这里需要指出的是：1947 年 7 月中国人民解放军转入战略反攻以后，国民党政府失败已成定局，因此 1948 年起，官僚资本和豪门资本外逃加剧。据 1949 年 3 月 25 日联合社报道，国民政府的金银外汇储备 2.75 亿美元，在上海保管者不过 1/3，其余均存国外，约 0.73 亿美元的储备已运往台湾。1949 年南京解放后，

① 根据许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 743 页。
② 同上，第 748 页。

逃亡广州时任国民党政府行政院院长的阎锡山，据说他在1947年将个人存款转移美国，其中一笔即达150万美元；1948年他将其在山西经营的企业变价，合黄金11.5万多两，最后转移到台湾。[①] 1948年和1949年用金圆券计算的进出口贸易在国内产出下降的情况下，一改此前的大量入超为出超，也反映出不仅资金，物资亦大量逃亡。国民党在撤退前，曾经下令所属企业转运物资、拆迁或破坏设备，但是经过中共地下党组织和员工的护厂护产斗争，绝大部分得到保全。

表1－12 民族资本估值[②] 单位：法币万元

分 类	1936年		1947/1948年（国统区，1936年币值）
	关 内	东 北	
A 工业资本	144839	44100	148942
1. 制造业	117043	44100	116261
（1）棉纺织业	42272		42849
（2）机器面粉业	11410		12160
（3）机器缫丝业	4877		1427
（4）卷烟业	8400		—
（5）火柴业	2191		2283
（6）水泥业	3154		2476
（7）机器业	2759		3912
（8）机器造纸业	2921		4504
（9）橡胶业	1579		3124
（10）酸碱工业	4058		13693
（11）其他制造业	33422		29833
2. 公用事业	16796		19471
（1）电力	13253		15928
（2）自来水	3543		3543
3. 矿冶业	11000		12760
B 交通运输业资本	14905	1000	13007
1. 铁路	3786	—	—

① 转引自许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993年版，第688～689页。

② 同上，第761页。

续表

分　类	1936 年		1947/1948 年（国统区，1936 年币值）
	关　内	东　北	
2. 水运	11119	1000	13007
C　产业资本（A + B）	159744	45000	161499
D　商业资本	378000	42000	364000
E　金融业资本	210000	4430	20290
资本总额	747744	91530	545789

1947 ~ 1948 年度的民族资本没有包括解放区部分，由于这个时期人民解放军开始转入战略反攻，解放了一批中小城镇，民族资本亦有一定数量，但缺乏完整的统计数字。

抗战前，外国在华投资主要集中在外贸、金融、运输和现代工业等方面，并在金融、外贸、现代交通运输、能源和铁资源方面占有垄断地位。抗战爆发以后，欧美国家的在华投资受到削弱；1945 年 8 月抗战胜利以后，日、德、意法西斯国家的在华投资被没收，加上战后欧洲各国都失掉了扩大海外投资的能力，因此中国开始出现美国独霸的局面。尽管如此，由于中国很快就爆发全面内战，美国的投资也主要是政府的间接投资，即以借款的形式。总之，抗战胜利以后，外国在华直接投资即呈现不断萎缩的势态，并逐渐失去了垄断地位。据估计，1948 年外国在华投资总计为 31.973 亿美元，其中直接投资为 14.87 亿美元，借款为 17.103 亿美元。在上述投资中，美国为 14.101 亿美元，其中借款为 10.251 亿美元；英国为 11.154 亿美元，其中借款为 3.999 亿美元，法国为 2.972 亿美元，其中借款为 0.711 亿美元。[①] 从上述数字可以看出两点，第一，战后的外国在华投资，就投资来源国家来说，比战前更集中了，美国一个国家就占投资总额的 44.1%，美英两国占 78.99%，美英法三国占 88.28%，因此中国人民与帝国主义在华经济利益的矛盾更集中于少数几个国家，尤其是美英两国身上。第二，带有政治色彩的政府借款比重增加。1936 年借款在投资总额中所占比重为 20.66%，到 1948 年则上升为 53.49%，这种投资结构的变化，一方面不利于中国经济，因为大多数借款都被国民党政府用于经济建设以外方面；另一方面，则有利于新民主主义革命，有利于它在政治上揭露帝国主义和在经济上较少受帝国主义的影响。

① 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 600 页。

表1－13 外国在华企业资本估值[①] 单位：法币万元

分类	1936年		1947/1948年（国统区，1936年币值）
	关内	东北	
A 工业资本	145128	108750	62446
制造业	84486	75417	26052
公用事业	39699	24167	27552
冶矿业	20943	9166	8842
B 交通运输业资本	50796	267084	10968
铁路	15714		
水运	33516		
空运	1566		
C 产业资本（A+B）	195924	375834	73414
D 商业资本	119295	18932	15348
E 金融业资本	183456	10235	22888
F 其他	2499	21666	—
企业资本总额	501147	426667	111650

注：1936年关内的资本额，按照1美元＝法币3元折算。

另据汪馥荪先生在1948年的估计，中国人均资本约为7英镑，是英国的1/50，如果单从就业人口说，人均资本约为47美元（约12英镑）约是美国的1/100。[②]

（六）国民收入和教育情况

1981年汪海波先生曾经对旧中国积累与投资能力作了估算，他根据巫宝司主编的《中国国民所得》数据，得出如下结果：

表1－14 1931～1936年国民收入及其分配情况

单位：法币百万元

年份	所能支配的所得	消费	投资	消费和投资占所能支配的国民收入的比重（%）	
				消费	投资
1931	23212	24173	－961	104.1	－4.1
1932	23597	23014	＋583	97.6	＋2.4
1933	20044	20441	－397	102.0	－2.0

① 根据许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993年版，第747页。

② 汪馥荪：《中国资本初步估计》，《经济评论》第三卷第二期。

续表

年　份	所能支配的所得	消　费	投　资	消费和投资占所能支配的国民收入的比重（%）	
				消费	投资
1934	18394	20060	-1666	109.0	-9.0
1935	21293	21675	-382	101.8	-1.8
1936	26908	25282	+1726	93.6	+6.4

根据上表，在1931～1936年的6年里，只有两年是正投资，而在有正投资的这两年中，外国资本投资1932年为86300万元，1936年至少为103300万元。如果扣除这部分外国投资，1932年仍为负投资，1936年则仅为693万元。①

1937～1949年新中国成立前的七八年里，缺乏完整的资料，但是从工农业产品大幅度下降来看，消费和积累都在减少；另从1949年工业资金比1936年减少了23.7%来看②，在此期间投资总体上是负增长。另据吴景超在战后说，“根据中国农业试验所的报告，中国的农民有一半以上是欠债的。这些人不但没有储蓄，而且每年的消费还超过其收入。他们以借贷的方法来补偿收入的不足，因而使那些有储蓄的人，不能以其储蓄来投资，而是以其储蓄借于他人，满足消费上的需要。”③

总之，虽然上述数字仍然难于勾画出一个清晰的经济状况，但是却向我们证明了一个简单的事实：到1949年新中国成立前，旧中国不仅是一个人口众多、经济落后、发展极不平衡的农业国，而且是一个国民经济不断遭到破坏、消费不断下降、投资枯竭、社会财富被消耗殆尽的经济。

再从教育水平来看，据统计，1949年的情况如下：

表1－15　1949年各级普通学校情况④　　单位：万人

分　类	学校数（个）	学生数	招生数	教职工数	专任教师数
		研究生629人	研究生242人		
一、普通高等学校	205	11.65	3.06	4.6	1.61

① 汪海波：《关于我国积累与消费比例关系的初步分析》，《浙江学刊》1981年第1期。

② 同上。

③ 吴景超：《工业化过程中的资本与人口》，《观察》第三卷第三期。

④ 根据国家教委计划建设司编：《中国教育统计年鉴（1990）》，人民教育出版社，1991年版，第4～11页。

续表

分　类	学校数（个）	学生数	招生数	教职工数	专任教师数
		研究生 629 人	研究生 242 人		
二、普通中等学校	5219	127.05	50.97	12.8	8.22
1. 中等专业学校	1171	22.88	9.74	2.4	1.56
（1）中等技术学校	561	7.71	4.28	1.1	0.66
（2）中等师范学校	610	15.17	5.46	1.3	0.90
2. 技工学校	3	0.27	—	—	—
3. 普通中学	4045	103.90	41.23	10.4	6.66
（1）高中	1597	20.72	7.11		1.40
（2）初中	2448	83.18	34.12		5.26
三、小学	346769	2439.10	680.00	84.9	83.60

但是这些数量有限的学校在区域分布上也是非常不平衡的，中学大多数设在县城以上的城镇，有的县无中学，有的区乡无小学，高等学校的40%设在上海、北平、天津、南京、武汉、广州6个城市，1946年新疆只有100人的新疆学院和8所中学，宁夏只有5所中学，青海只有4所中学，西藏连一所中小学都没有。数量有限的高等院校也不能独立自主地培养高级专门人才。从1935年国民政府教育部公布《硕士学位考试细则》到1949年新中国成立前，全国只授过200多名硕士学位，一个博士学位也未能授予。

第二节　解放区经济和新中国经济纲领的确立

新中国的经济虽然是建立在上述国民党政府遗留下来的生产力水平上的，但是，新民主主义经济的运行机制和管理模式则并不是在新中国建立之时才形成的，而是有着长期的探索和实践。如果从1927年南方建立的海陆丰苏维埃政府算起，到1949年新中国建立时，中国共产党领导的根据地政权已经走过了20余年的历程，并总结出了新中国建立后推行全国的新民主主义经济体制。

一、解放区的经济体制及其影响

如果说新中国经济体制是建立在旧中国留下的经济基础之上的，那么可以说，新中国的经济体制则是直接来源于解放区的经济体制，两者之间存在着一种

继承，推广和发展的关系。

抗日战争和解放战争时期，是解放区经济体制逐渐走向成熟的时期，从抗战到1949年新中国成立前的12年间，约有10年的时间，解放区基本上是处于北方农村。在抗日战争时期，甚至可以说主要以偏僻的乡村为主。解放区的上述区域特点，导致解放区的经济呈现出以下三个特点：一是解放区经济水平就全国来说，基本上处于比较落后的状态，现代交通、能源、工业几乎没有，即使农业发展水平，较之江南也很落后，每个劳动力的生产剩余很少。二是处于严酷的战争条件下。在1947年7月人民解放军转入战略反攻以前，中国革命根据地基本处于战略防御状态，在基本没有外援的情况下，靠落后的农村经济支撑。因此，政府一切政策的出发点和主要目标，是保证革命战争的需要。三是解放区大多数时间受反革命势力分割包围、破坏。处于战争环境中的解放区经济，不仅大多数时间受到反革命势力的分割，封锁，不得不陷入一种区域性、脱离城市的自给自足状态，而且受到战争严重破坏，如抗战时期日寇对解放区的残酷扫荡、解放战争初期国民党对解放区的进攻和破坏等。

解放区的上述经济特点和解放区面临的战争环境和斗争需要，使得解放区经过20多年的探索和完善，逐步形成了一套适合于农村条件和战时环境的经济体制。这种经济体制具有以下几个特点。

（1）战时经济体制，经济工作的目标是革命第一、改善人民生活第二。这种体制一方面表现在政府的财政体制及政策主要是为革命战争服务的，另一方面表现在解放区的资源配置（物力、人力）是以革命战争的需要为第一位的。解放区的金融、工业、商业、外贸（主要指区域之间的贸易）制度和政策也都是适应革命战争的需要，对敌经济斗争是解放区经济工作的重要组成部分。

（2）以分散落后的个体私营经济为主体的多种经济成分并存。在1948年以前，解放区主要由北方的农村和小城镇构成，这里经济落后，以传统的农业和手工业及集市贸易为主，几乎没有大规模的现代工矿交通运输业。

（3）统一领导、分散经营的管理体制。在上述环境下一方面革命战争需要在人力物力方面加强政府的权力，调动一切可能调动的资源来支持革命战争，另一方面，战争分割和落后分散的个体私营经济，又使得政府（特别是中共中央）不可能将干预经济的权力深入到广大的生产部门，为了解决这个矛盾，解放区在经济管理方面采取了因地制宜、因时制宜、因部门制宜的办法，凡应该集中而又可能集中的则由各解放区政府统一管起来，凡应该集中而目前没条件的暂时不集中，凡不需要集中的则一律不集中管理。在上述原则下，一般来说，财政、金融管理权限一般都集中在各解放区政府之中，如财政实行统收统支，银行货币发行权、信贷权集中在各解放区政府统一掌握，对于公营重工业（主要是军工），商

业企业，实行统一领导分散经营，对于广大的个体，私营农业、工业、商业，则主要是根据政府政策法令实行间接调控，必要时采用行政手段辅助。

（4）实行党对经济工作的一元化领导。中国共产党是革命根据地的创造者，是整个革命根据地政治和军事的核心组织和灵魂，也是全国众多分散的根据地联合结成整体的组织机构，它在根据地创造发展和革命战争中的组织领导作用是不可替代的，它所具有的纪律严明，步调一致，高效率，牺牲精神都是战争年代解放区政权在艰难困苦条件下赖以生存发展的基本原因。因此，在解放区政府中，实际上是实行党一元化领导的，即无论是政治、经济、军事、文化等一切工作，都是在共产党的统一领导下，共产党有最后的决策权。

二、新中国经济纲领的确立

中华人民共和国的成立，是中国共产党领导四个革命阶级长期奋斗、最终取得新民主主义革命胜利的结果。因此作为新中国的经济建设纲领，也经历了一个长期探索、逐步形成的过程。

1940 年 1 月，毛泽东发表了著名的《新民主主义论》，这是中国共产党经过 20 年的探索，从中国的国情出发，第一次系统阐述了自己对未来新中国国体、政体及基本政策的设想。在这篇新民主主义理论的代表作中，民主革命胜利后中国的社会经济应该主要由以下四种经济成分组成：（1）无产阶级领导下的新民主主义共和国的国有经济。这是社会主义性质的经济，是整个国民经济的领导力量；（2）“不能操纵国民生计”的私人资本主义经济；（3）带有社会主义因素的合作社经济；（4）以农民为主体的个体经济。国家的基本经济政策是孙中山早已提出的“节制资本”和“平均地权”。即“凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航空之属，由国家经营管理之；使私有资本制度不能操纵国民中生计”；“没收地主的土地，分配给无地和少地的农民，实行中山先生‘耕者有其田’的口号，扫除农村中的封建关系，把土地变成农民的私产。农村中的富农经济，也是容许其存在的，这就是‘平均地权’的方针。”①

1945 年 4 月，中国共产党召开第七次全国代表大会。经过抗日战争的锻炼和根据地经济建设的经验，毛泽东在代表中共中央所作的政治报告和讲话中，提出抗战胜利后应建立“在无产阶级领导下而‘为一般平民所共有’的新民主主义国家。”重申了《新民主主义论》提出的经济结构和“节制资本”“平均地权”政策。毛泽东还针对党内一些人关于是否应该提倡私人资本主义经济发展的疑

① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1991 年版，第 623～670 页。

问，特别论述了未来新中国允许资本主义经济发展的必要性，批评了试图从封建经济直接发展到社会主义经济的民粹派思想。提出“一定要让私人资本主义在不能操纵和平谈判国民生计的范围内获得发展的便利”。① 抗战胜利以后，中国共产党在与国民党进行的和平谈判和筹备召开政治协商会议过程中，提出自己的经济恢复和建设方针为：减轻人民负担，改善人民生活，实行土地改革和工业化，奖励私人企业（除那些带有垄断性质的部门应由民主政府国有外），在平等互利的原则下欢迎外国人投资和发展国际贸易。②

1946 年 6 月，国民党撕破停战协定和发动全面内战，使中国共产党通过和平、民主方式建立新中国的设想中断。1947 年 7 月，解放战争转入战略反攻，随着解放区的扩大和革命胜利为期不远，中国共产党即开始考虑和制定未来新中国的具体经济蓝图。1947 年 12 月召开的中共中央扩大会议提出了新民主主义革命的三大经济纲领，即：没收地主的土地归农民所有；没收官僚资本归新民主主义国家所有；保护民族工商业。1948 年 9 月召开的中共中央政治局扩大会议，则比较具体地讨论了未来新中国的经济制度和经济政策，在此基础上，1949 年 2 月召开的中国共产党七届二中全会提出了比较明确的新中国经济纲领和政策，七届二中全会提出：

（1）“在今天，今后一个相当长的时期内，我们的农业和手工业，就其基本形态说来，还是和将还是分散的和个体的，即是说，和古代近似的。谁要是忽视或轻视这一点，谁就要犯‘左’倾机会主义的错误。”

（2）“中国的现代性工业虽然还只占国民经济总生产量的 10% 左右，但是它却极为集中，最大量的和最主要的资本是集中在帝国主义者及其走狗官僚资产阶级的手里。没收这些资本归无产阶级领导的人民共和国所有，就使人民共和国握有国家的经济命脉，成为整个国民经济的领导成分。这一部分经济，是社会主义性质的经济，不是资本主义性质的经济。谁要是忽视或轻视了这一点，谁就要犯右倾机会主义的错误。”

（3）“在革命胜利以后一个相当长的时期内还需要尽可能地利用城乡私人资本主义的积极性，以利于国民经济的向前发展。一切不是于国民经济有害而是于国民经济有利的城乡资本主义成分，都应容许其存在及发展。国内的自由竞争和自由贸易，不但是不可避免的，而且是经济上必要的。但是中国资本主义的存在及发展，自由竞争和自由贸易的存在及发展，不是如同资本主义国家那样不受限制、任其泛滥的，也不是如同东欧各人民民主国家那样被限制和缩小得非常大，而是中国型的。它将从几个方面被限制——在活动范围方面，在税收政策方面，

① 《毛泽东选集》第三卷，人民出版社，1991 年版，第 978～1047 页。

② 参见：《新华日报》1945 年 9 月 27 日。

在市场价格方面，在劳动条件方面，都是要依各地、各行业及各个时期的具体情况而采取恰如其分的有伸缩性的限制政策的，孙中山的节制资本的口号，我们依然必须用和用得着。但是为了整个国民经济的利益，为了无产阶级和劳动人民现在和将来的利益，决不可以对私人资本主义经济限制得太大太死，必须容许它们在人民共和国的经济政策和经济计划的轨道内有存在和发展的余地。”

（4）“占国民经济总量90%的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的，任其自流的观点是错误的。必须组织中央、省、县、区、乡的生产的、消费的和信用的合作社和合作社的领导机关。这种合作社是以私有制为基础的在无产阶级领导的国家政权管理之下的劳动人民群众的集体经济组织。中国人民的文化落后和没有合作社传统，使得我们的合作社运动的推广和发展大感困难；但是可以组织，必须组织，必须推广和发展。单有国有经济而没有合作社经济，我们就不可能领导劳动人民的个体经济逐步地走向集体化，就不可能由新民主主义国家发展到将来的社会主义国家，就不可能巩固无产阶级在国家政权中的领导权。谁要是忽视或轻视这一点，谁就要犯绝大的错误。”

（5）“人民共和国的国民经济的恢复和发展，没有对外贸易的统制政策是不可能的。从中国境内肃清了帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党的统治（这是帝国主义、封建主义和官僚资本主义三者的集中表现），还没有完全地解决中国独立自主的问题，只有待经济上获得了广大的发展，由落后的农业国变成了先进的工业国，经济上完全不依赖外国了，经济上完全独立了，才算最后地解决了这个问题。而欲达此目的，没有对外贸易的统制是不可能的。”

（6）“中国革命在全国胜利以后，中国尚存在着两种基本的矛盾。第一种是国内的，即无产阶级与资产阶级的矛盾。第二种是国外的，即中国与帝国主义国家的矛盾。因为这样，无产阶级领导的人民共和国的国家制度，在人民民主革命胜利以后，不是可以削弱，而是必须强化。对内的节制资本和对外的统制贸易，是这个国家在经济斗争中的两个基本政策。谁要是忽视或轻视这一点，谁就将要犯绝大的错误。”①

上述经济思想和基本经济政策，集中体现了当时中国共产党对即将建立的新中国经济体制的设想和政策依据。

七届二中全会以后，中国共产党又提出了“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”这个高度概括的新民主主义经济基本政策。由于上述政策包括了四个方面：即公私关系、劳资关系、城乡关系、内外关系，八个对象：即公方

① 《中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议决议》1949年3月13日。

（指党、国家和集体）、私方（指私营经济和个人利益）、工人、资本家、城市、乡村、国内、国外，因此又被简称为“四面八方”政策。“四面八方”十六个字，可以说是新民主主义经济基本经济政策的语言凝练和内容高度准确的概括，言简意赅。1949 年 9 月，它被写入《共同纲领》，在新中国建立前后的城市接管、恢复发展生产、建立新经济制度和新型对外经济关系方面，都起着指导作用。

“四面八方”十六字政策的提出，就目前看到的资料分析，是在 1949 年 3 月至 4 月。是由毛泽东将朱德、刘少奇等同志的思想和提法归纳而成的。目前看到的毛泽东最早的论述，是 1949 年 4 月 15 日毛泽东接见陶鲁笳等人的谈话：“我们的经济政策可以概括为一句话，叫做‘四面八方’。什么叫‘四面八方’？‘四面’即公私、劳资、城乡、内外。其中每一面都包括两方，所以合起来就是‘四面八方’。这里所说的内外，不仅包括中国与外国，在目前，解放区与上海也应包括在内。我们的经济政策就是要处理好‘四面八方’的关系，实行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策。”① 1949 年 4 月 18 日，刘少奇在中共天津市委会议讲话中也传达了毛泽东的“四面八方”政策。

从“四面八方”政策的内容来看，它是在前述“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”基础上，根据东北、平津解放以后的新形势演化而成的。1948 年 11 月东北全境解放，1949 年 1 月，北平和天津解放，此时的解放区拥有了大批城市，一方面，过去共产党长期在农村而国民党长期控制城市的城乡对立格局发生根本变化，解放区干部和农民思想上需要转弯；另一方面，外国商人和国民党统治区商人都希望与解放区做生意，解放区为了迅速恢复生产，也需要与外国和国统区进行经济交流。这就是“四面八方”十六字政策产生的背景。

又经过半年的充实和完善，1949 年 9 月召开的第一届中国人民政治协商会议接受了上述思想和建议，将其写入《共同纲领》，从而规定了新中国的经济制度和基本经济政策。

根据七届二中全会的思想和《共同纲领》的规定，新中国是一个无产阶级领导的、各革命阶级联合专政的新民主主义国家。其经济制度和基本经济政策为：

（1）在所有制结构方面，实行国有经济领导下的多种经济成分并存发展。具体地说，就是新中国的经济主要由社会主义性质的国有经济、半社会主义性质的合作经济、国家资本主义性质的公私合营经济、私人资本主义经济、个体经济组成。

---

① 陶鲁笳：《毛主席教我们当省委书记》，中央文献出版社，1996 年版，第 128 页。

（2）对上述五种经济成分，国家的基本经济政策是：国有经济处于领导地位，应得到优先发展；积极鼓励和扶持劳动人民的合作经济和公私合营经济；利用、限制和改造私人资本主义经济，即鼓励和扶持其有利于国计民生的方面，限制和改造其不利于国计民生的方面；对个体经济，则通过互助合作的方式，积极而又慎重地引导其发展经济，走向共同富裕。即国家应在经营范围、原料供给、销售市场劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面，“使各种社会经济成分在国有经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展。”①

（3）在产业政策方面，鉴于中国的经济落后和工业基础薄弱，应实行优先发展重工业方针；实行国家统制对外贸易；实行“节制资本”政策，即有关国计民生的重要行业由国家经营或控制。

总的来说，新中国政府是实行“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的基本经济政策。

第三节 新中国经济发展的有利条件和困难

一、政治背景和条件

新中国的成立，是中国共产党领导全国人民，经过28年浴血奋斗的结果，作为新民主主义革命的成果，从政治上来看，它为新中国的经济体制提供了以下的前提条件。

第一，新民主主义革命的胜利，杜绝了中国像西方那样由封建社会逐步发展到资本主义社会的可能。从1921～1949年新中国成立前，实际上代表着两种发展方向之争的国共两党的角逐以国民党失败告终，共产党的胜利，得到全国绝大多数人的拥护，说明它具有强大的力量，另一方面，也说明资本主义力量在中国的弱小，它不足以与共产党领导的工农小资产阶级力量相抗衡，中国共产党是一个以马克思列宁主义为指导思想的政党，是以在中国贯彻社会主义为目标的政党，中国共产党获得全国政权后，它必然要防止中国走向资本主义社会，而会引导和制约其向社会主义社会方向发展。

第二，自1840年以来，中国在帝国主义和封建主义的双重压迫下，逐渐沦为半封建半殖民地社会，资本主义经济发展缓慢，始终没有获得统治地位，与此相对应，资产阶级的民主政治制度也始终没有建立起来，从清王朝到国民党政

① 《中国人民政治协商会议共同纲领》1949年9月29日。

府，都是实行愚民政策和独裁统治，使得新中国的政治建设缺乏现代政治所需要的文化和基本民主政治经济基础，因此新中国在民主和法制建设方面将面临较大的困难，人民的意志和愿望怎样即时准确地反映出来并左右政府行为，仍然是一个有待建立和完善的重要问题。

第三，中国共产党在新中国政权中具有不可动摇和挑战的领导地位，新中国的产生是“枪杆子里面出政权”。中国共产党的执政地位是战争选择的结果，在形式上有些像历史上历代王朝“打天下”“坐江山”，不是和平选举产生的。因此中国共产党的执政地位实际上并不受其他政治力量的左右或政治形式的制约，没有哪个阶级或社会集团有权力和力量来改变中国共产党的执政地位或来约束它，实际上，新中国成立以后，中国共产党继续实行了一元化领导。

第四，中国共产党是一个纪律严明、步调一致、具有理想、富于牺牲精神、高效清廉的政党，它得到全国绝大多数人民，尤其是广大农民和工人的真心拥护，其政治基础是相当稳固的，中国共产党的强大组织不仅深入到广大农村和城市基层，成为城乡基层政府的核心组织，而且深入到农村和城市企业及文教卫生等事业单位，成为这些企事业单位的领导核心。它的严明纪律，自我牺牲精神以及强大的组织和众多的人才，使得它的方针政策能够得到迅速有效地贯彻，中国共产党政治效率之高不仅是中国历史上没有的，也是当时世界其他国家所无法比拟的。

另外，值得一提的是，经过28年的探索和实践，中国共产党在政治上和思想上已经成熟起来，它不仅形成了一整套适合中国国情的新民主主义理论，并制定出相应的具体方针政策，而且也具备了治理国家的能力，即拥有了必要的组织机构、干部队伍和比较成熟的政治手段、方式。

第五，新中国是通过农村包围城市、武装夺取政权建立起来的，残酷的阶级斗争和武装革命，虽然锻造出一个强大的工人阶级政党和威信极高的革命领袖，但是同时也使得新中国缺乏现代法治和民主政治的基础。这一方面表现在执政的中国共产党内，在和平时期还缺乏有效的民主表达和自下而上的制约机制；另一方面则表现为人民群众及其社会团体参政议政和对中国共产党的监督制约不足；而社会政治制度方面民主和法治的健全将需要一个相当长的历史阶段。就政治与经济的关系而言，无论是新民主主义经济还是社会主义经济，与资本主义市场经济相比，更需要民主政治的保障，更需要人民群众积极而有效地参与国家管理，因为它是一个政府主导型和以公有制为主体的经济体制。

二、经济背景和条件

（一）政府主导型经济

新中国成立初期，我国之所以建立起国有经济领导下多种经济成分并存的所有制结构、计划管理与市场调节相结合的经济运行机制，并以逐步加强政府的经济管理职能为体制完善目标，是与当时的经济发展水平及民主革命所导致的巨大经济变革分不开的。例如，如果没有旧中国政府积聚的庞大的国家资本，就不会有新中国成立之初的强大的国有经济；同样，如果不是新中国成立初期的商品、资金匮乏和劳动力过剩这种供求关系的严重失衡，也不会形成国家干预经济职能的强化和手段制度化。

1. 政府经济职能强化的客观要求

新中国成立前后，世界发达国家工业化历程，尤其是苏联工业化的历程似乎都向中国证明：落后国家在外有国际列强压迫、内无充足资金的情况下，要想迅速实现工业化，赶上发达国家，必须充分发挥政府的经济职能，以提高国际竞争能力和集中有效资源，从而加快工业化步伐。抛开国共两党性质和根本分歧不谈，在利用国家力量实现工业化上两党的认识都是一致的，似乎也是当时中国有识之士的共识，国民党上述认识导致了国家资本迅速膨胀，又由于其政治腐败，使其蜕变为官僚资本，阻碍了中国经济的发展。而中国共产党从中吸取的教训并不是应该弱化政府经济职能和缩小国家资本，而是必须建立一个清廉民主、高效的政府，不仅如此，还进一步强化了政府管理经济的职能，并确立了优先发展国有经济的基本政策。

中华人民共和国的缔造者中国共产党之所以在当时作了上述选择，是与当时我国经济状况和发展条件分不开的。

第一，从经济发展水平来看，如前所述我国的工业非常落后，能源、交通、钢铁、机器制造等反映国家工业化水平的基础性产业相当落后，这种投资大、起点高的产业，在当时人民普遍贫穷、资金匮乏的情况下，靠私人投资形成规模效益以达到国际先进水平，必然要经过一个漫长的积聚发展过程，而依靠政府的动员能力则可较快地实现。而新中国成立初期，中国恰恰是轻重工业发展失衡，基础工业成为制约工业化的“瓶颈”产业，在缺乏国际资本大量流入的情况下（当时资本输出国与输入国都尚未像今天这样摆正外资的地位），只有政府来承担迅速解决问题的责任。

第二，从市场发育程度和供求关系来看，新中国成立前受长期战争的影响，使得本来就发展极不平衡、发育水平很低的市场四分五裂。同时，长期战争的破

坏和帝国主义、军阀、国民党政府的搜刮，造成了供求关系的严重失衡，短缺成为市场突出的特征。我们知道，供求平衡是保障市场正常运行的重要条件，价格变动是实现供求平衡的主要办法，当供求关系不平衡时，价格就会通过变更资源配置和约束或刺激需求来使其达到新的平衡。但不幸的是，新中国成立初期我国的供求失衡主要表现在生活必需品上，这种需求的弹性特别小，仅靠价格的调节不能很快达到平衡，相反会导致一部分人因生活不下去而产生革命和动荡。因此必须靠政府采用行政手段来保障这类生活必需品比较平均地分配。新中国建立初期强大的国有贸易公司正是应这种要求而产生的。

第三，从对外经济关系来看，1840 年鸦片战争以来中国在对外经济关系上即处于不平等和不利的地位，面对列强的压迫和外国公司在国际市场上的竞争，中国只有发挥政府的作用，利用关税垄断和统制外贸来保护自己和提高在国际市场上的竞争能力，改善贸易条件。1950 年底西方对中国实行封锁禁运后，政府和国有外贸公司在对外贸易中的地位和作用日益加强就进一步反映出这种客观要求。

第四，从国内私营经济发展水平来看，政府的强大是建立在私营企业经济力量，尤其是组织弱小基础之上的，正如统一集权的封建王朝必须以广大的小农经济为统治基础一样。新中国成立前后，我国农村经过彻底的土地改革，占人口 4/5 的农民已成为以家庭为生产经营单位的个体经济，而城市私营经济在旧中国始终没有发展起来，绝大部分为分散、狭小的个体经济和小型企业，行业公会作为一种地区性的行业自我保护组织，在经济运行尤其是组织生产、统一市场等方面发挥不了多大作用。这种极为分散、狭小的经济结构，客观上要求政府拥有统一市场、调节供求，提供必要的信息等调控和服务功能。

上述这些客观经济要求是落后国家在独立后普遍存在的，只是当时中国表现得更为强烈。当社会不能产生一个满足这些要求的政府时，社会就会陷入缓慢发展甚至停滞状态，如战后一些独立的发展中国家。而中国由于长期的中央集权传统和民主革命造就了一个强大有效的政府，因此上述经济要求自然要被这个政府所接受，转化为其经济职责。

2. 政府经济职能强化的经济基础

政府干预经济，在市场发育成熟和法制健全的国家里，可以通过税收、利率等经济杠杆和法令来进行，政府不一定要拥有强大的国有经济。而在市场发育不成熟，国家的大部分经济尚为落后和极为分散的个体经济，税收、利率杠杆基本不起作用，行政办法又成本过高时，政府拥有强大的国有经济，以此来控制市场和重要行业就成为十分必要的了。而国民党政府却为后来新中国强大国有经济的产生和领导地位的确立提供了条件。国民党提供的有利条件表现在以下两个方

面：第一，建立了庞大的国家垄断资本，使新中国政府通过接管没收即可建立起强大的国有经济；第二，国民党在“节制资本”和“战时”的借口下，压制了民族资本的发展，使得民族资本主义经济软弱无力，从而为新中国政府顺利进入一些重要行业，确立其领导地位铺平了道路。

新中国成立初期，国家通过没收官僚资本、汉奸、反革命分子资产，以及通过转让、征用等方式将外资企业收归国家经营，在金融、交通运输、电力、煤炭、钢铁以及机器制造等有关国计民生的重要行业确立了国有经济的控制地位，同时通过统制外贸、打击市场投机，建立了强大的国营商业外贸企业。

与此同时，本来就很弱小的私营企业，其中不少大型企业因为与旧政权的关系（如私人官僚资本、汉奸、战犯、反革命分子）而被没收或抽逃资本，小型企业则不少因为兼有地主身份而受到冲击和削弱，此外，在新中国成立初期的打击市场投机和转轨过程中，又倒掉了一批企业，因此，就国民经济恢复时期来看，私营经济的力量和对市场的影响作用与旧中国相比，不是增强而是进一步弱化了。

在地域广大、占人口80%的乡村，土地改革的彻底性几乎使其变成了清一色的个体经济世界，过去由地主经济把持控制的政府与农民、农民与市场之间的中间环节不复存在，农民直接面对政府和市场，这些都需要加强政府管理农村经济的职能。而土改对农村原有地主富农经营的商业的破坏，又为国家控制的供销合作社（包括信用社）的迅速发展创造了条件，到1952年底，全国农村供销合作社达到32788个，社员达到1.38亿人，已占农村人口的27.8%，主要农副产品收购量已占商品量的一半以上。供销合作社的迅速发展为政府提供了控制农村经济的非行政手段，同时也加强了政府控制城市经济的力量（挟农村以控制城市私营经济，是后来顺利实施城市经济公有化改造的重要因素）。

总之，新中国成立初期经济结构的“两头大中间小”特点（即国有经济大，个体经济大，私人资本主义经济小），不仅对政府经济职能的强化提出了要求，也为其提供了可能和实现的条件。

（二）经济发展的不利因素

新中国成立之初，固然有国家独立、政府有威信和效率、人民群众生产积极性高等有利于经济发展的条件，但是也存在着许多不利的条件，而不利的因素则是长远的。

第一，经济发展的起点低，工业化基础薄弱、经济发展不平衡。中国的工业化始于19世纪60年代，但是在其后的80年间，中国饱受帝国主义的侵略、封建主义的压迫和战争的蹂躏，特别是日本帝国主义的侵略，使得新中国成立时，

内地不仅工业化水平很低，而且经济残破。除了前述的工业化基础薄弱和地区之间、行业之间发展极端不平衡外，人口与资源的矛盾也很紧张。1949 年，耕地面积仅占国土总面积的 10.2%，当时中国的人口已达 5.4 亿，占世界人口总数的 25%，但是中国的人均耕地面积仅为世界人均占有量的一半（1949 年中国为 2.7 亩，世界为 5.5 亩）。中国不仅人口多，而且分布很不均匀，占全国土地面积 40% 的东南部地区，人口占全国总数的 96%。从城乡之间的人口分布来看，1949 年仅有 10.6% 的人口居住在城镇。5.4 亿的人口和少得可怜的现代工业及基础设施，由于长期战争的破坏，不仅使得人均资本很低，而且绝大部分人口生活在贫困线以下，农村劳动力剩余和城市失业问题同样严重，资金积累困难成为长期困扰大陆工业化速度的主要因素。

第二，人口的素质较差。由于经济落后导致的生活贫困、教育水平低、医疗卫生条件差，使得大部分劳动力素质很低，劳动人口大量过剩与劳动力结构性严重失衡并存。旧中国 20～40 岁的成年人平均体重只有 52 公斤，平均身高仅为 161.5 厘米，全国人均寿命 35 岁，旧中国人口不仅身体素质差，而且全国人口 80% 以上是文盲，受过中高等教育的人非常少，尤其是经济管理人才严重不足。而这一点对于采取新民主主义和社会主义经济制度（即政府主导型、计划管理为主）的新中国来说，又至关重要。中国共产党的绝大部分党员文化水平低、政府经济管理部门和国有企业称职的管理人员严重短缺，使得政府主导型经济的管理成本太高。宏观层次和微观层次中决策和经营管理失误对经济发展的负面作用较大。

第三，新中国工业化起步阶段的国际环境由于西方的经济封锁仍然很严峻。中华人民共和国成立时，世界已经划分为以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义世界，世界已进入冷战时期。朝鲜战争的爆发和中美两国被卷入战争，使得中国受到以美国为首的西方资本主义世界的严厉经济封锁，虽然可以得到苏联的经济援助，但是由于一方面苏联本身的发展战略和经济体制使得其资金也很短缺，援助有限，另一方面其发展战略和经济体制与中国的趋同，使得贸易互补性不大，资金、劳动力的流动也几乎不可能。因此当西方国家靠对外开拓市场和掠夺殖民地而实现工业化、战后独立的发展中国家靠吸引外资和比较贸易优势推进工业化时，中国则不得不主要依靠自己的积累、技术和人才来推进工业化。

第四，与经济发展水平低相对应的是市场化水平也很低。在 1840 年以前的传统封建社会里，由于传统农业的高度发达，也由于中国的国家大、地域广和各地自然资源禀赋差异大，因此很早就在传统农业文明基础上形成了比较发达的工商业和小商品经济。但是当 1840 年帝国主义列强侵入中国以后，在 100 多年的

时间里，帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫和掠夺，以及几乎没有停息的战乱和灾荒，导致了中国市场的凋敝和畸形发展。到1949年新中国成立前夕，由于国民党政府长期的剧烈通货膨胀政策和战争的分割破坏，市场机制已经不能有效地调节供给和促进生产流通，在农村，商品经济向自然和半自然经济退缩；在城市则投机盛行，正常的流通已经不复存在。这种市场发育不足和严重畸形，使得市场机制在新中国成立以后很难发挥其基础性的调节作用，而不得不让位于政府的直接干预，这是新中国很快走向计划经济的重要原因之一。

三、新中国成立前后的国际环境

近代以来，许多国家发展历史证明（包括中国），当时现代化启动是由外部世界刺激造成，在外部世界已造成巨大压力并提供了成功的典范后，这些落后国家的社会制度改革和经济发展往往是先有了目标和计划而后开始的，而这种目标的选择和计划的制订又是与其所处的国际环境分不开的。新中国成立前后，我国所处的国际环境，对于新中国建立初期经济体制的形成也产生了一定影响。

第二次世界大战结束以后，国际上形成了以苏联为首的世界人民民主阵营和以美国为首的西方帝国主义两大阵营，这两大阵营对于殖民地半殖民地人民的民族独立和民主解放运动，采取了两种不同的态度，前者支持各国的民族独立和民主运动，支持各国人民反对帝国主义和本国封建主义的运动，而后者为了保护其帝国主义的利益和害怕以苏联为首的世界民主力量的壮大，则反对和阻挠各国的民族解放或民主运动，他们或者直接出兵，或者扶持其国内的封建反动势力来镇压人民革命运动。中国作为一个半封建半殖民地国家，以国民党和共产党斗争代表的反动势力和进步势力的斗争，同样引起世界两大阵营的关注，美国则公开支持国民党，并从物质上帮助国民党消灭共产党，而苏联则支持中国共产党。由于中国革命的性质以及上述两大阵营的态度，导致中国共产党必然站到苏联一方，属于世界民主阵营的一部分。

1949年人民解放军解放南京上海之后，胜利局面已定，在这种情况下，一方面苏联向中国共产党伸出友好之手，在刘少奇秘密访苏期间，斯大林表示将在政治上、经济上支持未来的新中国政府，而另一方面，美国则继续支持国民党政府，虽然南京解放时美国大使馆没有随国民党政府南下广州，但是大使司徒雷登北京之行的打算被美国政府否定和美国实际上默许国民党军舰封锁上海港口，都表现出美国政府对中国共产党采取了敌视和施加压力以增加其困难的态度。在这种国际环境下，中国共产党在新中国诞生之初，国家尚未稳固的情况下，只能采取政治上“一边倒”的政策，全力争取苏联的理解和支持，以避免在国际上处于孤立无援地位。1949年12月，国家尚未安定，毛泽东、周恩来即访问苏联，

并与苏联签订了《中苏友好同盟条约》《关于苏联政府贷款给中国政府的协定》和《关于苏联将中东铁路及旅顺港设施归还给中国的协定》等，说明中国共产党的选择是正确的。尽管如此，中国共产党对西方仍然积极恢复发展经济关系，并在其断绝与国民党政府外交关系的前提下，与其建立外交关系。1950 年上半年，中国除了与北欧的许多国家建立了外交关系，与英国也正进行建交谈判，同美国的经济贸易往来恢复很快。由于中国历史上与西方国家的经济往来占有重要地位，因此，新中国仍然尽量利用这种历史关系积极发展对外贸易，以促进国内经济的恢复，中国对西方的大门并没有关闭，中国不愿意在立足未稳的时候，在国际上树敌。

1950 年 6 月爆发的朝鲜战争从根本上改变了中国与外部世界的关系，由此导致的中国与西方世界的公开武装对抗，不仅造成了西方对中国的敌视和封锁，而且美国比中国强大这个事实和紧张的国际关系，使得中国处于巨大的压力之下，来自外部的威胁使得中国政府寝食难安，优先发展重工业和加强国防力量成为新中国的首要任务。在这种情况下，一方面，新中国不得不进一步靠近苏联，争取其经济上、军事上的援助；另一方面，中国共产党不愿意也不可能在经济上和军事上依赖苏联，因为中国的国情和朝鲜战争都表明即使中国想依靠苏联也是靠不住的。

1950 年朝鲜战争导致国际环境的恶化，不仅使中国共产党调整了新中国的经济发展战略，而且改变了中国共产党对社会主义制度与资本主义制度之间对立的看法，这些都对新中国成立初期经济体制的形成与演变产生了多方面的影响。

第二章　新民主主义经济体制的建立

1949 年 10 月 1 日中华人民共和国的成立，标志着中国的经济制度和经济发展进入了一个新的时代。新中国建立前夕召开的第一届全国政治协商会议经过广泛深入地讨论，接受了中国共产党提出的新中国建立设想，并将其写入会议通过的、具有临时宪法作用的《共同纲领》。就经济体制来说，在新中国建立初期的三年里，主要的任务是贯彻《共同纲领》，继续完成民主革命的任务和建立完善新民主主义经济体制。由于国民经济遭受严重破坏，生产萎缩、物价飞涨、城乡隔绝、财政困难、失业严重，以及朝鲜战争爆发后我国受到西方资本主义世界的封锁禁运，使得新中国经济体制的建立从一开始就遇到巨大挑战。在此环境下建立起来的国有经济领导下多种经济成分并存发展的所有制结构和以市场调节为基础的加强政府计划管理的经济运行机制，促进了国民经济的迅速恢复，得到了全国广大人民的积极支持和拥护。同时，也为后来向苏联模式的社会主义过渡奠定了基础和准备了条件。

第一节　政府经济管理部门的建立和“统一财经”

一、政府经济管理部门的建立及其职能

新中国应该建立一套怎样的国家管理经济机构及管理体制，是新中国成立前夕中国共产党认真研究的重要问题之一。1949 年 5 月 31 日，中共中央发出“关于建立中央财政经济机构大纲（草案）”，这个文件是由刘少奇起草，毛泽东审定，它要求：（1）成立中央财政经济委员会及下属机构（即新中国成立后政务院财经委员会及各部委的前身）；（2）建立大区、省、大中城市财经委员会。随后，刘少奇在各民主党派人士及北平各级党政机关负责人会议上，又对新中国政府的经济管理机构设置及职能作了较为详细的说明：“我们在管理上是多设部门。……中央政府多设几个部门，地方上也多设一些，省政府不仅有建设厅，还可以有农业厅、商业厅等。”① 1949 年 9 月，第一届政协一次会议通过的《共同纲领》则规定：“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，

① 《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，1993 年版，第 130～131 页。

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。中央各经济部门和地方各经济部门在中央人民政府统一领导之下各自发挥其创造性和积极性”。

为了实现上述目标，新中国成立之初，中央人民政府首先在原有中央财经委员会的基础上，扩大并建立了中央政府管理国民经济的机构。1949 年 9 月，根据中央人民政府组织法，成立政务院财政经济委员会，负责指导政府财经各部门、人民银行及海关总署等一切有关经济部门的工作，简称“中财委”。中财委内设财经计划局、技术管理局、财经统计局、私营企业管理局、外资企业管理局、合作事业管理局、财贸人事局、编译室等业务部门。在中财委之下，设立了财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、人民银行总行、海关总署。中财委及各部委制定的组织条例反映出中央政府的经济职能接近于苏联，大于旧中国和西方资本主义国家中央政府的经济职能。除了中央政府加强了经济管理职能外，地方政府也加强了经济管理职能，并在地方政府内设立与中央各经济部门相对应的经济管理机构。

首先，新中国成立初期，中央政府根据各地解放时间不一、政治经济形势差异较大的情况，将全国划分为六个大行政管理区，即东北、华北、华东、中南、西南、西北。每个大区辖数省，大区的最高行政机关是军政委员会，在军政委员会内设立财经委员会，大区财经委员会受政务院财经委员会和大区军政委员会双重领导，大区财经委员会下亦设立财经各部及人民银行区行机构，负责全区的经济管理工作。大区的建立（同级的中共党组织中央局作为中共中央的派出机构）说明出于新中国建立初期的形势需要，地方管理权限还是较多的。一般来说，全国统一的政策法令，由全区负责具体实施，中央没有统一规定的或只有原则性意见的，则由大区自主决定（须报中央批准）或负责具体实施。在大区之下，则按中国传统的行政区划建制，设立省、市（地）、县三级政府经济管理机构。区、乡两级政府一般不设立专门经济机构。其中省和大中城市一般都设有财经委员会，在省、市政府直接领导下负责经济管理工作。这些地方机构，一般受中央及大区经济部门和地方党政机关的双重领导。

上述政府经济管理机构与企业的关系，主要有以下四种情况：一是国有企业，由中央或地方政府经济管理部门直接管理，并按其所有权及管理权分为中央直属企业，中央所有委托地方代管企业，地方所有企业三种。二是合作社，新中国成立初期，除试办的农林渔业生产合作社是自主独立性的企业外，国家对供销、消费、手工业生产合作社采取了按照系统进行管理的办法，1950 年 6 月成立了全国供销合作总社及大区、省、市、县联社。国家规定，各种供销、消费、手

工业生产合作社必须参加全国供销合作总社系统，成为其组织的一员，国家方承认其为合作社。这种劳动人民集体经济组织的各级联社，实际上控制在各级政府手里，成为一种半官方的经济管理机构。三是公私合营企业，公私合营企业中由于有国家的股份，因此政府则通过派遣公股董监事参与经营管理，至于股份及增值的监管权及收益等事项，则委托交通银行代为管理。四是对人数众多的个体和私营企业，国家则是采取间接管理办法。在城市，由工商管理局负责行政管理，政府各业务部门负责业务指导；在农村，则基本上是以是否合法为界限，由农民自主经营。

二、党对政府经济工作直接领导体制的形成

中华人民共和国就是在中国共产党的直接领导下建立起来的，中国共产党始终处于对政府的绝对领导地位。1949 年 9 月中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《共同纲领》，确定中国共产党对国家的领导地位。新中国成立的时候，毛泽东就说："领导我们事业的核心力量是中国共产党，指导我们事业的理论基础是马克思列宁主义。"（这句话后来被收入《毛主席语录》并作为第一条）这一时期，中国共产党对国家的领导方式，基本上延续了战争年代的一元化领导。但是，党对政府的领导，尤其是对政府经济工作的领导，可以有两种方法，一种方法是党的各级组织（从中央政治局到地方党委）直接抓经济工作；另一种方法就是通过在政府里的党员及其组成的党团、党组等，间接领导经济工作。

从党员担任的党内和政府职务看，实际上是党政合一的。中共中央书记处的 5 名书记中，有 4 名分别担任中央人民政府委员会主席、副主席和政务院总理。中共许多高级领导人被选入中央人民政府委员会，分别担任政务院副总理、政务委员以及政府中其他重要职务。在大行政区一级，中共各中央局书记一般也同时担任军政委员会主席或人民政府委员会主席。

1950 年 8 月 7 日，毛泽东同志在中财委关于全国进出口会议的报告上批示道："政务院所属各部每次召集会议决定政策方针，都应如中财委所属某些部门一样，做出总结性报告，呈报我及中央书记处看过，经同意后除用政务院、各委或各部自己名义公告执行外，有些须用内部电报通知各地。其方式就如这个电报一样。过去有些部门这样做了，有些部门尚未这样做，请周恩来同志通知所属一律照办。军委所属各部亦然。"①

新中国成立初期，中国共产党除了采用第一种方法外，还比较注意通过政府内的党委或党组来领导政府经济工作。1949 年 11 月，中共中央政治局通过《关

① 《中央文件汇集：1950》第一分册，第 330 页。

于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》，规定在中央人民政府党委会下，按照党员人数和工作部门的性质，暂分设政治法律委员会分党委、财政经济委员会分党委、文化教育委员会分党委、中央人民政府委员会直属机关分党委、最高人民法院及最高人民检察署分党委、政务院直属机关及最高人民监察委员会分党委。决定还具体规定中央人民政府内党委会的基本工作任务，主要是：（1）按照中央人民政府的政策和决议，保证行政任务的完成。正确地团结党外人士，帮助其进步，取得成绩。保守国家机密，注意政府机关内及周围有无敌情。（2）教育党员保守机密。组织党员学习，提高党员的政治和业务水平。（3）统一领导，吸收党员，征收党费，审查与鉴定党员及执行党的纪律等工作。

与此同时，中共中央又做出《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》。《决定》指出，为了实现和加强中国共产党对中央人民政府的领导，以便统一贯彻中共中央的政治路线和政策，依据党章规定，在中央人民政府中担负负责工作的共产党员组成党组。党组必须保证执行中共中央一切有关政府工作的决定。据此，政务院成立党组，最高人民法院和最高人民检察署成立联合党组，由中共中央政治局直接领导。政务院党组又分为政法、财经、文教、监察等分党组及各部、委、办的党组小组，并设党组干事会统一领导各党组的经常性工作。后撤销党组干事会这一层次，各党组、分党组及政务院直属部门的党组小组，均受中共中央领导。这一时期，在各人民团体和地方各级国家机关中，也陆续建立党组。

1953 年上半年，毛泽东通过财政部在“修订税制”过程中没有经过中央政治局和毛泽东审批的问题，在批评“分散主义”的口号下，加强了党对中央政府工作的领导。3 月 10 日，中共中央发出《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》。4 月 26 日，中共中央转发中共西南局“对加强西南行政委员会各部门工作的领导的规定”，要求各地仿照执行。该《规定》要求政府各部门内党组实行严格的请示与报告制度，西南局通过直接领导各党组来领导西南行政委员会。

1953 年 4 月 28 日，中共中央制定《中共中央关于加强对中央人民政府财政经济部门工作领导的决定》，提出：“由于国家建设计划已于今年开始，而争取完成并超额完成 1953 年度的建设计划，又成为贯穿全年压倒一切的中心任务，因而全党进一步加强对于财政经济工作的领导，首先是进一步加强对于中央人民政府各财政经济部门工作的领导，就成为十分必要。”《决定》规定：鉴于经济工作日益复杂和任务繁重，将原来中央政府经济工作由政务院总理周恩来和“中财委”主任陈云抓总，改为由多位党的领导人分担：（1）重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、建筑工程部、轻工业部、纺织部归国家

计委主席高岗领导；（2）铁道部、交通部、邮电部归政务院副总理邓小平领导；（3）农业部、林业部、水利部、合作总社归国家计委副主席邓子恢领导；（4）劳动部归国家计委委员饶漱石领导；（5）财政部、粮食部、商业部、外贸部、人民银行、工商行政管理局、物资储备局仍归中财委主任陈云领导。①

1953 年 8 月 11 日，周恩来在全国财经会议上所作的《结论》（1953 年 10 月 10 日中共中央批转并刊登党刊）又一次指出："党的统一领导原则，在任何时候都必须坚持。……各级政府工作的同志必须服从党的领导，地方各级党委同志必须抓紧政府工作，尤其是财经工作，党的部分组织必须统一服从中央，以减少或避免可能发生的错误。"②

对于地方党委与上级政府部门的关系，1953 年 4 月 2 日，中共中央鉴于中央各部门的"条条"领导和指示很多，有许多指示脱离实际，规定："认为凡对生产有妨碍的工作，不论是中央哪一个部门部署的，只要当地党委认为有必要推迟进行，均可提出请求，推迟进行。此外，根据主观主义设想根本不符合实际情况的任何上级的命令指示，必须加以废止或修改者，地方党政有权提出意见。"③周恩来在会议上作的结论也提出："党的统一领导的原则，在任何时候都必须坚持。"

党组织对经济工作的决策，可以通过 3 个渠道下达：一是通过各级党组织层层下达执行；二是以中共中央名义直接下达基层党组织；三是通过政府部门组织下达和实施。

1949～1952 年，政府及各经济部门基本上是在中共中央和各级党委领导下开展工作，至于政府各部门的工作则是在其内部党组直接领导下运行的。总之，新中国建立以后至 1957 年，中国共产党通过不断加强其对政府经济工作的直接领导，最终形成党政不分，甚至以党代政的行政体制。

三、"统一财经"和中央地方经济管理权限的划分

如何适当划分中央与地方管理权限，对于中国这个人口众多、经济发展非常不平衡的大国来说，是一个重要而又难于解决的问题。

新中国成立以后，由于革命战争尚未结束，政府开支浩大，另外，国民经济长期受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫及战争的破坏，一时难以恢

① 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1953～1957）》综合卷，中国物价出版社，2000 年版，第 167～169 页。

② 《周恩来同志在一九五三年夏季全国财经工作会议上所作的结论》，1953 年 8 月 31 日，《中央文件汇集：1953》第五分册，第 239 页。

③ 同①，第 165 页。

复，因此政府财政收入有限。而同时，由于过去革命战争的需要和各地解放时间不一，在财政经济管理方面地方也有较大的权限，结果出现军费由中央出，而税收由地方收的收支不正常情况。1950 年 3 月以前，中央政府不得不靠发行货币来弥补巨额财政赤字。此外，在新中国建立之初，百废待兴，市场供求关系紧张，国家也必须将有限的经济力量集中到中央政府手中，才能最大限度地发挥其作用，以便达到控制市场，有步骤地、分轻重缓急地安排各种支出。

正是由于实际需要，中央人民政府于 1950 年 3 月决定统一国家的财政经济工作。这次统一财经工作，主要是在财政、金融、国有企业的管理等方面将过去一些地方权力收归中央，加强了中央政府权力。在中央与地方的关系上，强调了加强集中统一领导的必要性。统一财经的主要内容为：（1）在财政收支方面，实行统收统支，将财权集中于中央。（2）在商业贸易方面，规定各地国有贸易机关及企业的业务范围的规定和物资调动，均由中央贸易部统一指挥，非经中央贸易部批准，各地贸易机构和公司不得改变中央贸易部规定的业务计划；设立贸易金库制度；一切部队、机关、政治团体，不得经商。（3）在工业方面，将国家所有企业，按重要程度及规模大小，分三种办法管理，一是归中央所有并由中央直接管理，二是归中央所有，委托地方管理，三是划归地方所有并管理。划分的结果，地方所有的国有企业多是一些规模小，技术落后的小型企业。(4)在金融方面，指定中国人民银行为国家金融管理和调度总机构，中国人民银行除对外汇实行统一管理外，还对所属分支机构及其他国家专业银行的存贷负有指导监督责任。

“统一财经”对于实现财政收支平衡和控制市场、稳定物价起到了决定作用，使国民经济迅速走上正常运行轨道。但是，由于权力集中到中央，使得经济工作的灵活性和地方政府的积极性都受到束缚。针对这种情况，1951 年 5 月，政务院发出“关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定”及“关于 1951 年度财政收支系统划分的决定”“国营工业生产建设的决定”等文件，重新划分了中央与地方的经济权限。

上述文件规定，在继续保持国家财政经济工作统一领导、统一计划和统一管理的原则下，把一部分适宜于由地方政府管理的职权交给地方政府。其中包括：把一部分国营工业企业，一部分财经业务划归地方管理；地方的工业、财政、贸易、交通等经济事业，除保证政策、方针、重要计划和重要制度全国统一以外，经营管理工作和政治工作，都由地方负责；对地方工业，要采取积极发展的方针，鼓励和支持各级政府办工业的积极性。与此相适应，在财政体制上，实行统一领导下的中央、大区和省市之间分级管理体制，除已经规定的地方税外，货物税、工商税等一部分税种和烟酒专卖利润实行中央与地方按比例留成的制度，依

率计征的农业税超过部分也实行分成；地方工业利润在一定时期解除上缴国库的任务，用来发展地方工业；地方企业按年向国家交纳的折旧费，也可酌情作为国家对地方工业的投资。

关于国营地方工业的经营范围，中央规定为：（1）不在输电网内的独立发电厂；（2）小型矿山的经营；（3）制造农具及小五金的铁工厂；（4）建筑器材工业（如砖瓦窑、锯木厂等）；（5）纺织厂与针织厂；（6）民用被服业；（7）地方需要的食品工业；（8）造纸厂与印刷文具业；（9）制造日用品的化学工业；（10）地方性的公用事业及其他地方需要而中央尚难筹办的轻工业。地方国营工业的经营发展方向为：（1）面向农村，解决广大农村缺乏的生活资料与生产资料；（2）为国家企业加工，成为国家企业得力的助手；（3）主要利用当地的原料；（4）地方资力与人力能办到的中小型工业，特别是生产民用品的轻工业。①

四、计划管理制度的初步形成

在新中国成立以前，中国共产党在探索和设计未来新中国的经济管理体制时，就认为新民主主义经济是有计划的经济，国家将在一定范围内对国民经济实施直接计划管理和间接计划管理。

建立计划管理机构，是实行计划管理的前提。1948 年底，东北全境解放，首先进入经济恢复时期，由于东北地区的国有经济在现代工矿交通业中占 90% 以上的比重，为了实施有效的管理，为了对东北地区的经济（主要是工业交通）恢复发展实行计划管理，东北人民政府于 1949 年 1 月成立了东北经济计划委员会及下属机构。中央人民政府成立后，在当时管理全国经济工作的政务院财政经济委员会中设立了财经计划局，并在地方财委中设立了相应的机构。

1951 年 7 月，中财委召开全国财经统计工作会议，决定在 1951 年至 1952 年间建立起各级统计机构。同年 11 月召开的全国财经计划会议又决定：加强计划工作机构，省（市）以上各级财经委员会（东北为计委会）实际上担负着两重任务，即计划管理与行政管理。应使各级财委完全逐步转变为计划管理机关，目前财委应加强对计划工作的领导，因此，省（市）以上各级财委，把行政与计划的机构合并起来，在财委之下设置进行计划与行政工作的必要的各部门，财委主任、副主任之中，固定专人领导计划工作。1952 年 3 月中共中央批转上述决定并转发了中南区执行经验后，各地政府部门计划管理机构逐步建立起来。与此同时，在中央财经各部及中央所属企业内，为了贯彻 1951 年中财委制定的各项计划报表制度，也都成立了相应的负责计划统计工作的局、处、科股等，并确立了

① 《政务院关于 1951 年国营工业生产建设的决定》，1951 年 4 月 6 日。

具体职责。1952 年，随着国民经济恢复任务基本完成，国家即将转入大规模经济建设，中央开始着手筹建国家计划委员会，11 月 15 日，国家计委正式成立。国家计委直属中央人民政府，由中央人民政府副主席高岗任主席，邓子恢任副主席，陈云、彭德怀、林彪、邓小平、饶漱石、薄一波、彭真、李富春、习仲勋、黄克诚、刘澜涛、张玺、安志文、马洪、薛暮桥为委员，马洪兼秘书长。计委内设 16 个计划局、一个私营企业计划处和一个统计局。

在计划管理方面，恢复时期尚处于初步实施阶段，各经济部门于 1950 年以后开始试编部门计划，如铁道部、重工业部、贸易部、农业部等。全国性综合年度经济计划则是从 1952 年开始编制的。国民经济恢复时期的计划管理，基本是指令性计划与指导性计划并行，除国有大中企业和国家基本建设开始实施指令性计划管理外，国家对于广大的个体经济、私营经济和合作社经济，主要是实行指导性计划。当时中央关于计划工作的方针是：区别不同的经济成分，区别各个不同地区，区别主要部门与次要部门，区别主要产品与次要产品，抓紧重点，分清缓急，进行计划。具体规定为：（1）对国营工业，一律按计划表格做计划，实行严格的计划制度。（2）对合作社，一般以县级以上的联社为基层计划单位，作重要工农业产品的推销及收购计划。（3）对私营工业，以省、市工业（工商）厅、局为基层计划单位，选择重要行业，重要产品做生产的、设备利用的、原料供应的估计性计划；对私营商业，以省、市商业（工商）厅、局为基层计划单位，选择重要行业、重要商品作收购量、推销量、资本额的估计。（4）农林牧畜事业以专署或县为基层计划单位，选择重要产品作估计性的生产计划。对于农民重要生活资料与生产资料的消费量，以县为基层计划单位作估计。

五、社会主义金融体系的建立

（一）国家银行的建立和管理体制的初步形成

新中国成立前夕，中国共产党就认识到金融业是国家的经济命脉，必须控制在国家手中。

1948 年 12 月，中国人民银行在河北石家庄市成立，遂后逐步开展了统一各解放区银行和货币的工作。新中国成立前后，中国人民银行根据“边接管、边建行”的方针，在接管官僚资本银行的同时，迅速建立了各地人民银行分支机构。按照行政区划，中国人民银行先后建立起总行、区行、分行、支行四级机构。在大行政区设区行，省、自治区、直辖市设分行，县设支行。在城市中，按城市规模和业务需要成立分行或支行，下设办事处、分理处；在农村的集镇设立营业所，办理各种具体业务。

中国银行和交通银行经过改组后，均采取总管理处、分行、支行三级制，总管理处下属的行处受本行总管理处和当地人民银行的双重领导。1949 年 12 月和 1950 年 1 月，中国银行总管理处和交通银行总管理处分别由上海迁到北京。

中国银行成为国家经营管理外汇的专业银行，交通银行成为国家经营管理投资的专业银行。1949 年 10 月，中国人民保险公司正式成立，并陆续在全国各地设立分支机构。1951 年 8 月，为了加强农村金融工作，经政务院批准，成立了农业合作银行，但没在各地设立分支机构。

1952 年，随着国民经济恢复任务基本完成，为了迎接大规模经济建设，同时，私营金融业的社会主义改造基本完成，国家金融机构及体系发生了以下一些变化：中国银行与中国人民银行的国外业务局合署办公；交通银行划归财政部领导；中国人民保险公司也改由财政部领导；精简撤销了农业合作银行；成立了全行业公私合营银行总管理处，它实际上成为国家经营管理私营工商业存贷款业务的专业银行。到 1952 年底，由中国人民银行统一领导的银行管理体制初步建立，这套体制的基本结构延续了 40 年。

（二）新型货币管理制度的形成

新中国成立以后，随着国家银行机构和业务的发展，国家银行在金融业中绝对优势和主体地位已经建立，特别是随着私营金融业社会主义改造的逐步进行，金融业将走向国有的趋势已很明显，在这种背景下，当时的中央政府根据我国政府及国有企事业的需要，并参考苏联的经验，准备将国家银行建设成为现金管理、结算和信贷中心，建立起一套新型货币管理信用制度。

1950 年 4 月，政务院颁布《关于实行国家机关现金管理的决定》，指定中国人民银行为现金管理执行机关，各国营企业、国家机关及合作社的现金除准予保留规定的限额外，必须一律存入人民银行；各国营企业、国家机关、合作社之间的交易往来和货币收付，除小额零星者外，一律不用现金，须用转账支票通过人民银行进行结算。另外，责成中国人民银行逐步编制综合的现金收支计划，并组织国家机关、国营企业、合作社编制这项计划，使现金流转能依照预定计划进行。人民银行在贯彻上述决定的同时，还实行了全国统一的会计制度。

1950 年 3 月，政务院又公布《中央金库条例》，规定中央金库按各级政府的层次划分为四级：中央人民政府设中央总金库，各大行政区设中央区金库，各省（市）设中央分金库，各县（市）设中央支金库。各级金库均由中国人民银行代理。凡一切国家财政收入，均须由经收机关在规定期限内全部缴纳同级金库，除有特别规定者外，经收机关不得坐支及自行保管，金库款的支配权统属于中央人民政府财政部，各级金库间存款的运解调度权属于中央总金库。至此，全国的财

政金库形成了一个完整的体系。另外，人民银行还与全国现金收入量最大的中央人民政府贸易部协商，在各级人民银行建立“贸易金库”，规定各地国有贸易公司每月收入的现金必须当日全部缴存当地的“贸易金库”并上解总库。人民银行还与铁道部、燃料工业部、重工业部等单位，也建立了代理金库与调拨合同。

为了使现金集中使用和灵活调拨，人民银行从1949年11月开始普遍建立发行库。总行设总库，省、自治区、直辖市分行设分库，地市中心支行设支库，一般县支行酌设保管库。发行库分别办理所辖地区的现金调拨，没有中国人民银行签发的支付命令，任何人不得动用发行库款。与此同时，改变了原来联行之间运送现金进行清算的办法，制定了由发行库统一货币资金调拨制度。

在储蓄存款业务方面，除了前面所提的国家规定国有企事业单位、合作社必须将存款存入国家银行外，还通过利率委员会的形式，来决定各地的存贷利率。利率委员会由当地的人民银行、政府工商管理部门、银钱业公会代表组成，实际上由人民银行根据国家政策和上级规定及本地情况变化，来决定本地的利率。在储蓄方面，为了吸收存款，人民银行除开办活期、定期存款外，还举办了折实储蓄、保值储蓄等。在贷款方面，随着这个时期私营金融业社会主义改造的逐步实现及最终完成，信贷工作的计划管理覆盖面日益扩大，在1952年私营金融业全行业社会主义改造完成以前，国家银行的信贷基本上是实行自上而下的计划管理。对于公私合营银行，则通过建立财务计划制度、业务汇报制度、放款审核小组以及加强与国家银行的业务联系等方式，以公股董监事参与管理的办法，使其接受国家银行的指导性计划。对于私营行庄，则通过组织联合放款银团、成立利率委员会，转存以及业务监督等方式，积极引导私营行庄的资金投放和经营。

（三）关于建立长期资金市场的初步尝试

新中国成立前后，为了适应新民主主义多种经济成分并存发展基本方针的需要，为社会游资转入生产提供桥梁和渠道，政府有关部门曾经打算逐步建立长期资金市场。

早在1949年6月，为了吸引社会游资，减轻商品市场压力，同时使证券交易由黑市转入公开以便于政府控制和观察动向，天津市就成立了新中国第一家证券交易所，上市股票为14种新中国成立前发行上市的公司股票。1950年2月，北京市出于同样的考虑，又成立了全国第二家证券交易所。

京津两地证券交易所开业初期，由于通货膨胀，物价不稳，证券交易活跃，但是场内交易和实际竞争情况也反映出长期投资者少，套取现利者多。1950年3月统一财经以后，由于市场趋于稳定，证券交易冷落。当时政府有关部门也估计到，如果没有新的股票或债券上市，证券交易不会走向活跃。1950年6月，中财

委召开的七大城市工商局长座谈会指出：鉴于京津两市证券交易所投机大于投资，于吸引游资转入生产作用不大，决定除京津两个证券交易所续办观察外，其他城市暂时停办证券交易所。同时，座谈会认为公私合营性质的投资公司是吸引游资，并使之按国家计划转入生产的较好方式，各地应按照分别组织、“由小到大，按部就班，稳步前进”的方针，试办投资公司。6月份召开的人民银行扩大行务会议，讨论了试办投资公司问题，同意上述意见，并将试办工作交由各地人民银行领导交通银行具体执行。同年8月召开的全国金融业联席会议，关于举办投资公司、建立长期资金市场问题，公私代表取得了一致意见，并希望尽快施行。

1950年8月，北京兴业投资公司成立，这是全国第一家投资公司。到1951年，天津市、武汉市、湖南省、南京市、广州市已建立投资公司，上海市也正积极筹建投资公司。上述投资公司都是公私合营性质，公股一般占25%左右，其余是面向社会招募的法人股和个人股。投资公司采取董监事会管理制度，国家对公司业务的指导与管理主要是通过公股董监事来实施的。为了保障投资人利益，工商部门和交通银行对公司章程进行严格审核。中财委提出各地投资公司的投资原则为：（1）私营工厂或公私合营工厂，其流通资金缺乏而经营合理者，始予投资；（2）投资信托公司之投资，得采取收购或代发公司债方式，收购或代发股票方式；（3）投资公司必须派员按照投资时所订契约，参加管理，保证契约的实施。上述原则一般都写入各投资公司的章程。

为了吸纳游资，投资公司章程一般都制定了保息办法。由于在开业初期，可能因所投放的事业收益不能确定，到决算时盈余不足偿付股息或竟无股息，因此在开业的头三年内，当出现这种情况时，公司得先行垫发股息，于获利年度，在盈余分配前，尽先归垫。

各地投资公司成立后，曾打算在条件成熟时将股票在交易所上市，形成二级市场，但是由于“五反”运动中京津两地证交所停业整顿，其后政府也不再提倡发展长期资金市场，此事遂搁置。

（四）国家对私营金融业的整顿和改造

在国民经济恢复时期，国家银行机构及业务的发展过程，也是私营金融业逐步接受改造的过程。在旧中国，由于国民党长期恶性通货膨胀政策和城市经济的畸形（工不如商、商不如囤、囤不如金），使旧中国私营金融业畸形繁荣，它身上存在着数量过多、以金融商业投机为主要业务和冗员多开支浩大三大弊病，这种状况是新中国建立后新民主主义体制和政策不能允许的。各大城市解放后，人民政府即着手对私营行庄进行整顿，通过增资验资、限制经营范围、查处违法行

为等行政管理措施，淘汰了一批资力小、信用差的行庄，制止了私营金融业的金融投机。1950 年统一财经后，随着物价趋于稳定和工商业的改组，使靠分取商业投机利润为主要收入的私营金融业陷入困境，不少私营行庄倒闭。到 1950 年 6 月，经过上述两次淘汰，私营行社已由解放时的 1032 家降为 387 家。

对于私营金融业，新中国政府根据《共同纲领》提出的“金融事业应受国家严格管理”的思想以及旧中国金融由资本家操纵，在经济、政治上也兴风作浪的教训，提出：长期以来，私人金融资本需要加以控制，部分削弱消灭，部分并入国家金融体系之内，银行国有仍较一般工商业为早，这是确定不移的战略目标。为实现这一目标，必须在不同的经济情况下，依据行庄作用的变化，采取不同的策略方式。在通货膨胀时期，采取较为直接急速的限制、削弱与部分消灭的策略。在通货稳定时期，在不妨害巩固与发展国家银行的优势的原则下，采取适当运用，加强领导的策略，使积极疏导深入管理团结指导与业务竞争相结合。行政管理与业务联系密切配合。

在 1952 年“五反”运动前，国家对私营金融业基本上是采取上述方针政策的。“五反”运动以后，由于私营金融业信用大为降低，存款业务仅为“五反”前的一半，6 月份国家银行降低利息并要求私营行庄看齐后，存款额又下降一半，不及“五反”运动前的 1/4，私营行庄普遍亏损、入不敷出。银行资本家怕长期赔本、坐吃山空，并鉴于公私合营银行业务扩展，迫切要求大联营，由国家直接领导。针对这种情况，从 1952 年下半年开始，国家着手对私营金融业实行全行业的社会主义改造，将资产能抵负债的私营行庄取消原名号，合并为一个统一的公私合营银行。1952 年 12 月，在北京成立了统一的公私合营银行总管理处，原有的私营行庄则作为其分支机构，金融资本家交出“三权”（经营权、财务权、人事权），按年息 5 厘拿固定股息。经过改造，除了华侨商业银行、东亚银行、中兴银行 3 家侨资银行仍然保留和继续营业外，其他私营行庄已不复存在。

第二节　没收官僚资本和国有企业管理制度的确立

新中国成立以后，人民政府通过没收国民党政府及其官吏积聚的大量“官僚资本”，建立了具有“社会主义性质”的国有经济，由于国有经济的产业结构使其在国民经济中处于“控制经济命脉”的地位和国家希望通过它来领导整个国民经济的发展，因此无论在《共同纲领》还是在实际经济运行中，国有经济都居于领导和优先发展的地位。

一、没收官僚资本、建立国有经济

“没收官僚资本归新民主主义经济国家所有”是新民主主义革命的三大纲领之一。1949年以前，南京国民党政府及其高级官吏在执政的20余年间，通过各种方式形成了庞大的、控制了国民经济命脉的国家资本和私人资本，由于这些国家资本实际上被以“四大家族”为首的国民党官吏所占有，因此，中国共产党就使用“官僚资本”这个通俗易懂的名词来专指国民党政府的国家资本和大官僚的私人资本。据1947年国民党政府公布的统计，仅国民党政府资源委员会控制的工业企业，其产量（包括控制的产量）占全国总产量的比重为：电力66%，煤炭33%，钢铁90%，钨锑100%，锡70%，水泥45%，糖90%；1947年全国私营行庄放款1万亿元，而仅中央政府控制的行局即达17万亿元，还不包括省市政府银行；至于现代交通运输和国际贸易，则基本上为官僚资本所独占。①

国民党政府形成的高度集中和庞大的官僚资本，为新民主主义经济国家的建立奠定了基础（因为新民主主义制度的经济基础就是国有经济领导下的多种经济成分并存），1949年新中国建立后，通过没收官僚资本，再加上原来根据地创建的公营经济，建立了庞大的国有经济。由于没收接管官僚资本是陆续进行的，从解放战争到新中国成立以后的清理敌产、镇压反革命，大约经过了4年的时间，因此缺乏完整准确的统计资料。据不完全统计，新中国成立前后接管的官僚资本企业，在金融方面，除国民党政府经营的国家和地方银行2400余家外，还有官僚私人资本的山西裕华、亚东商业等银行，中国银行等在海外的分支机构职工也纷纷起义，接受人民政府的领导。在工业方面，共接收企业2858个，职工129万人。在交通运输方面，接管铁路2万多公里，机车4000多台，客车约4000辆，货车约47000辆，各种船舶20多万吨，机车船舶修造厂约30个，被国民党劫持到香港的中国、中央两航空公司的职工起义，12架飞机投归祖国怀抱。在商业方面，除国民党政府经营的复兴、富华的商业外贸公司，还没收了大官僚私人经营的孚中、金山、利泰、扬子建业等公司。② 通过没收官僚资本，新中国的国有经济在金融和现代工业、交通等领域获得主导地位。在工业方面，国有企业在全国总产量中所占的比重为：发电机容量占73%，煤炭占70%，铁占60%，钢占90%，水泥占60%，工作母机占50%左右，纱锭占43%；综合起来，国有经济在现代主要工业中所占比重约50%。至于金融、铁路、港口、航空等产业，

① 中财委：《一九四九年中国经济简报》，1950年。

② 转引自许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993年版，第703页。

国有经济更是占有绝对的优势。①

由于官僚资本包括国民党政府的国家资本和政府官吏的私人资本两部分，既有独资企业，也有合营企业，投资形式多种多样。因此在没收过程中，如何界定哪些私人资本属于官僚资本，遂成为比较复杂而又事关重大的问题。为了避免在没收官僚资本过程中伤害民族资产阶级利益和统一战线工作，中共中央在1948年4月针对洛阳解放后没收官僚资本所产生的问题，即着手制定具体的政策和办法。从当时的具体政策和实际执行情况来看，没收官僚资本大致分为四种情况和三个阶段。第一种情况是指属于国民党政府的国家资本以及国民党等各种反动组织、系统的公产，对这部分资产，立即接管没收；第二种情况是指属于国民党党政军官吏的私人资产，但是属于没收范围的，凡政策界限清楚的，立即没收，凡等待调查审核的，则予以监管，不使资产流失破坏；第三种情况是指国民党党政军机关及其官吏在民族工商业中的投资，对这部分暂时不动，留待以后清理没收；第四种情况是指民族资产阶级在上述官僚资本企业中的投资，对这部分资产，凡不属于勾结官吏非法侵占或低价购买者，仍承认其所有权。

针对上述四种情况，没收官僚资本大致分为三个阶段。第一个阶段是解放战争时期，主要是没收国民党政府的国家资本及各种国营企业。第二个阶段是在1950年镇压反革命运动中，通过没收敌产的方式，没收那部分属于国民党官吏私人所有的官僚资本，这部分资产数量不多，后来基本上转变为市、县一级的地方国营企业和公有资产。第三个阶段是1951年开始的清理公股、公产运动。主要是通过自己申报、调查审核、清理登记等办法，将国有企业中的民族资产阶级的股份和私营企业中的官僚资本、敌产清理出来，并解决前两个阶段遗留的问题。由于没收属于私人所有的那部分官僚资本，数量不多，但是问题复杂、影响很大，为避免各地在掌握政策、处理方法上不一致或产生偏差，中央决定将最后审核批准权归政务院财经委员会，即凡某城市有应予没收的私人官僚资本和敌产，必须报经大行政区人民政府审核，并转请政务院财经委员会批准后，方得执行。由于态度慎重、政策严谨、办法稳妥，这项工作完成得比较好。

二、国有企业经营管理体制的形成

如前所述，新中国成立之始，国有企业从来源看由两部分组成：（1）小部分是在解放战争期间由根据地政府自行建立起来的，其中主要是军需工业，是为了供给战争需要而建立发展起来的，一般企业规模不大，经营管理方面也具有一定的军事性和供给制的特点，不重视经济核算（战争环境里不确定因素太多是主

① 中财委：《一九四九年中国经济简报》，1950年。

要原因），用当时的话说，就是“肉烂在锅里”，“利润多少都缴国库，核算不核算都一样”。（2）大部分是在解放战争期间随着城市的解放而没收接管的国民党政府所属企业及汉奸、战犯和反革命分子的企业及股权。由于这部分企业本来就管理混乱，所属系统复杂，再加上接管没收时的破坏（如人员逃走、账册不全、资产损失等），接收时间的不一以及接收后为维持安定和生产继续进行而没有进行较大的改革，因此，在产权关系、资产存量上都是一笔糊涂账，需要加以清理；同时，在企业经营管理上，也需要对这些管理制度五花八门、管理水平差异较大的状况予以改革整顿，以建立起符合新民主主义国有经济要求的经营管理体制。

（一）明确产权，查清资产存量

由于新中国国营企业的形成主要是靠革命手段接管没收过来的，由于其具体来源不同，没收时间不同，接管单位不同以及接管人水平等差异，既存在着一些应没收而遗漏或隐匿的企业及资产，也存在着没收了不应没收的企业或资产的情况，尤其是那些过去属于私人所有的企业、股权或资产，在没收过程中情况更为复杂，问题也最多。针对上述问题，1951 年 2 月 4 日，政务院制定并颁布了《企业中公股公产清理办法》，开始着手清理公私合营企业及含有公股公产的私营企业中的公股公产。

按照政务院的规定，公股公产包括：（1）国民党政府及其国家经济机关、金融机关等在企业中的股份及财产（包括贷款、垫款，以下同）；（2）前敌国政府（指日本、德国、意大利）及其侨民在企业中的股份及财产；（3）已经或应依法没收归公的战犯、汉奸、官僚资本家及其他在企业中的股份及财产；（4）新中国成立后人民政府及国家经济机关、国有企业对上述企业的投资。“办法”还规定，由国家控股并拥有大部分股份的中国银行、交通银行对企业的投资，在计算股权时，作公股计算，但所有权仍属于该银行。

在清理前述四个方面来源的公股公产时，第三个方面的情况较为复杂，也容易产生偏差，因此，政务院又专门发出“关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示”。该指示规定：（1）凡公私合营企业及私营企业中有战犯、汉奸、官僚资本家的股份和财产，应予没收时，必须报经大行政区人民政府审核并转请政务院批准后，方得执行。（2）属于一般土匪、特务、恶霸、反革命分子在企业中的股份和财产，经县（市）人民法庭或人民法院判决没收时，须经省人民政府（或其特令指定之专署）批准执行，省（直辖市）人民法院或人民法庭判决者，可直接执行。（3）过去经由县（市）人民法庭、各级人民法院判决或各级人民政府决定没收的上述两类财产，业经执行而无异议者，不再变

更。据当时的材料看，这方面资产虽然在整个国有资产中所占比重不大，但是在需清理的公股公产中却占很大比重，尤其是第二类财产，相当分散、复杂。所幸在“镇反”运动中，政务院专门制定了没收反革命分子财产的详细规定。

公股公产的具体清理办法和程序为：由中财委按照企业性质及规模大小，分别指定主管机关或委托地方财经委员会指定主管机关负责进行。被指定的主管机关，则会同其他主管机关（如业务主管部门、投资主管部门）与私股代表协商清理股权、产权及改组董事会、监察人等机构的原则，拟具清理方案，报经中财委或地方财委批准或备案。关于清理原则，对于已经实行公私合营的企业，主要是在查清公私股权、资产的基础上，改组健全董监事会；对于含有公股公产的私营企业，则在查清公股公产后，按下述三种办法处理：（1）改组为公私合营的有限公司或股份有限公司；（2）撤回公股纯由私人经营；（3）暂时维持现状，由交通银行掌握公股股权，或委托地方政府代为管理。

清理工作原计划是自《企业中公股公产清理办法》颁布后（1951 年 2 月 9 日）3 个月内，属清理范围内的公私合营及私营企业均须自动向负责清理的主管机关或地方工商行政管理机关申请清理及拟订清理方案。但清理工作的实际进展则没有预期的那样快，3 个月里，除东北要清理的不多，华北已将近结束外，其他各大行政区清理完毕的企业仅占少数。据交通银行总管理处统计，全国 2000 余公私合营企业中，各地区查清情况报告中央者不过 1252 个单位，其中已清理完毕，成立董监事会正式公私合营或由一方撤股改组为公营或私营者，仅 98 个单位，其余正在清理或尚未进行清理。针对这种情况，中财委一方面将清理期限延长，一方面制定了一些补充办法和指示，促使这项工作早日完成。如中财委关于“公私合营企业股权侵占问题处理办法致各地电”“关于清理公股公产指定主管机关的确定”的指示、“关于公私合营企业的领导及公股股权收益划分的补充指示”“关于公股公产清理及领导关系划分的补充指示”等。

这次公股公产清理工作，在公私产权划分上，采取了严格清晰的办法，除前面所述没收过程中有较为具体的法令政策和程序外，在处理企业中公私产权关系方面，也是本着公平合理、互不侵占的原则。例如原来政府曾决定新中国成立前官僚资本企业之间以及其与国民党军政机关相互间的债权债务，均不清偿。但清理工作开始后，由于中国银行、交通银行尚有私股在内，与纯国有企业性质不同，因此决定对两行与已接管没收的国民党军政机关及官僚资本企业的债权债务，仍予清理，并制定了具体的清理办法。另外，中财委还对下列问题制定了明确的处理办法：（1）过去企业因升值增资或合并过程中的新股侵占旧股、私股侵占公股或公股侵占私股；（2）利用伪币贬值，迟缴股款，侵占了先缴股款股东权益问题；（3）以企业提留的福利金或股息红利等由公股代表以私人名义移作投资或

企业职员利用职权占有股权。

（二）条块结合、分级管理制度的建立

新中国成立之初，我国基本上是接受苏联的国有企业管理理论，即国有企业属于社会主义性质，应实行计划管理（以行政管理为特征的指令性计划），从一开始就建立了国有国营、政企不分、以行政性计划管理为特征的政企关系。

在资产归属方面，国有企业的一切资产均归代表国家的政府所有，不仅投资主体是单一的政府，而且也不存在企业再有资产。在国民经济恢复时期，国有企业的资产除来自没收接管转让的那部分外，新增部分都是来自政府投资；企业固定资产的折旧金一律上缴政府，由政府统一使用。在经营管理方面，由于政府是企业的所有者，负有无限的责任，而企业缺乏自我约束机制，企业与政府在经营动机方面存在差别，即政府追求资产增值和收益最大化，而企业则追求本身成本最小和收益最大（如尽可能少地承担风险和付出劳动，尽可能多地增加资本、工资和福利），在当时的条件下，对政府来说，加强国有企业的管理成本最小、最简便的办法就是实行直接管理，即以行政管理为特征的计划管理。这种直接管理主要表现在：政府掌握企业领导的任免权；政府决定企业的生产经营、工资分配，审核企业财务收支计划及检查监督其执行情况；政府决定企业的投资和发展，甚至折旧和大修理费也由政府管理，企业无投资权。

新中国成立前后，由于各地解放时间不同，除金融系统和铁路管理权逐渐集中到中央，其他国有企业实际归地方政府管理，其投资和收益也归地方政府。1950 年 3 月“统一财经”后，除铁路、金融系统继续由中央政府主管部门直接管理外，对其他国有企业实行了“条块结合、分级管理”的办法。在工业方面，将国有企业分为三类：中央所属企业、中央所属委托地方代管企业、地方所属企业，前两类又称国有企业，后两类又称“地方国营企业”，一般来说，规模较大或重要的企业都由中央主管部门管理，小型企业则划归地方政府管理。在商业外贸方面，中央成立了全国范围的国内贸易专业公司和对外贸易专业公司，这些公司可在大区、省和市设立分公司和机构，其投资、经营管理和收益都归中央。这实际上把过去地方政府所属的一些区域性的重要商业和外贸公司纳入了中央所属的专业公司。

1951 年 5 月，政务院根据“统一财经”一年来的经验和问题，制定了《关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》，在国有企业管理方面，要求地方政府对其管辖区内的中央直接管理的企业，负有监督、指导和协助的责任，这些企业的一切政治工作，均归地方政府领导；对于地方代管的中央所属企业和若干地方所属的重要企业，地方政府均应定期向中央有关部门作业务和工作

报告，并在业务方针和技术方面服从中央部门的领导，重要的生产计划和基本建设计划，应经中财委或中央主管部的批准。允许地方政府向当地的国有零售公司（中央所属专业公司的分公司）投资，但投资额不得超过该公司资金总额的50%，公司盈亏按投资额由双方分担。

在国民经济恢复时期，由于国营企业的数量还不多，并且主要集中在有关国计民生的重要部门，中央政府为了保证自己对国民经济的调控能力，遂将大中型企业和一些重要行业的经营管理权收归中央。据统计，1952 年国营工业企业共有 9517 个，其中归中央所有的为 2254 个，占企业总数的 23.59%，但是其产值却占全部国营工业企业总产值的 71.61%。在商业外贸方面，据 1951 年 5 月的统计资料，中央贸易部所属的各商业外贸专业总公司及其下属分支机构和职工，分别占全国国营商业外贸企业及分支机构总数和职工总数的 56.84% 和 66.49%。①

（三）实行民主改革，建立企业内部的民主管理制度

新中国成立前夕，在人民政府接管原国民党官僚资本和汉奸、战犯、反革命分子企业时，为了避免混乱和生产中断，采取了基本上“原封不动”的接管政策，只对明显不合理的制度作了小范围的调整改革。新中国成立以后，政权和社会都趋于稳定，人民政府即着手对国有企业进行民主改革，以清除这些企业中残存的封建制度、反动党团组织和裙带关系。

国有企业的民主改革大致经历了两个阶段。第一个阶段是 1950 年上半年开展的以清除封建残余制度为主要内容的改革，通过改革，废除了纺织企业的“搜身制”“工头制”、煤矿企业的“把头制”，进行了人事调整，效果较好，调动了工人的生产积极性；第二个阶段是自 1950 年 10 月“镇反运动”开始后，以镇压反革命分子为主要内容的清除企业内部反动党团组织和反革命分子的改革。第二阶段的民主改革后期正遇上“三反”运动，又与“三反”运动结合，开展了清查和纠正企业内部贪污浪费的行为，增强了企业职工的自律意识。

通过民主改革，特别是“镇反运动”，国有企业在人事管理方面更加强调政治面貌和态度，思想政治工作在企业管理方面的作用不断增强。

国有企业民主改革的另一个内容，就是在废除旧的管理制度后，建立起一套符合社会主义原则的新型的企业民主管理制度。1950 年 2 月 7 日，《人民日报》发表了题为《学会管理企业》的社论（即著名的“二七”社论），提出“在一切国有公营的工厂企业中，必须坚决地改变旧的官僚主义的管理制度，实行管理民主化，建立工厂管理委员会，吸收工人参加管理，以启发工人的主人翁的觉悟，

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》工商体制卷，中国社会科学出版社，1992 年版，第 280～285 页。

发扬工人的自觉劳动热情，这是改造旧企业、管好人民企业的基本环节。……因此，要再一次地着重指出：建立工厂管理委员会和职工代表会议的制度，乃是目前改造旧的官僚资本企业为新民主主义人民企业的中心环节。”① 随后，中财委发出指示，要求各地财经委员会指导并监督所有国有企业的行政人员，立刻着手建立工厂管理委员会和职工代表会议，并将执行情况随时具报。根据条例，工厂管理委员会是厂长（或经理）负责下的民主决策和管理机构，而职工代表会议则是全体职工参与企业管理和监督的群众组织。在国民经济恢复时期，虽然多数国有企业都建立了工厂管理委员会和职工代表会议，但是不少流于形式，实际上仍然是厂长（或经理）说了算，或者实行党委负责制。

如何理顺国有企业内部的党政关系，也是新中国建立初期就遇到的一个重要问题。在没收接管旧企业时，由于采取“原封不动”的办法，军代表的职责一般是实行政治领导、业务监督。随着企业民主改革和党加强了在国有企业中的组织建设，并通过领导民主改革、“镇反”等政治运动，使其在企业中的作用和地位越来越重要；同时，由于“镇反”和“抗美援朝”以后对干部的政治面貌要求越来越高，而党内又缺乏企业管理干部，因此实行苏联那样的“厂长负责制”实际上对大多数国有企业来说，有一定困难。针对这种情况，1951 年中央决定，虽然将来要实行“厂长（或经理）负责制”，但是就目前来说，大多数企业不具备条件，各大区可根据自己的实际情况，自主决定是实行“厂长负责制”还是“党委领导制”。在国民经济恢复时期，除东北地区推行了“厂长负责制”，华北、华东、中南、西南地区都推行了“党委领导制”，至于西北地区，由于国营企业中党的干部业务水平太低，还不能承担领导责任，仍继续实行由政府任命的厂长（或经理）负责制。

第三节 农村土地改革

“没收地主土地归农民所有、消灭封建剥削制度”，是新民主主义革命的三大经济纲领之一。在旧中国，土地占有制度极不合理，绝大多数土地集中在地主和富农手里，他们借此残酷地剥削广大无地和少地的农民。这种封建土地制度，是中华民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源，是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍。彻底废除封建土地制度，实现“耕者有其田”，就成为新民主主义革命的一项中心内容。在中华人民共和国成立以前，中国共产党已经在 11900 万农业人口（总人口 13400 万）的老解放区完成或基本上完成了

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》工商体制卷，中国社会科学出版社，第 193～194 页。

土地革命。到中华人民共和国成立时，尚有约29000万农业人口（总人口约33600万）的新解放区还没有进行土地改革。因此，随着新中国的成立，中国共产党就把继续完成广大新解放区的土地改革，作为解放农村生产力，迅速恢复国民经济的重要任务。

一、新中国成立前后农村阶级划分标准和土地改革政策的变化

土地改革运动，是一场宏大而深刻的社会变革。因此，制定和实施正确的阶级划分标准和土改政策，是胜利完成这一变革的重要保证。

1. 关于划分农村阶级的标准

怎样划分农村阶级，是中国共产党从建党以来就开始探索的问题。新中国成立以后，政务院于1950年8月4日通过《关于划分农村阶级成分的决定》，重新修订和公布了毛泽东在中央苏区制定的划分农村阶级标准的两个文件，同时增补了《政务院的若干新决定》。根据上述规定，凡家庭有劳动能力的人口不参加农业主要劳动，其生活来源主要依靠剥削收入的家庭为地主；凡家庭有劳动能力者参加农业主要劳动，但其剥削收入（指出租土地和生产资料、雇工、放债的收入）占家庭总收入25%以上的家庭为富农。另外，该标准还对农村的手工业者、小土地出租者、自由职业者等非主要阶级的划分提出了可以定量分析的标准，从而使新中国建立以后的土地改革，有了统一明确的阶级划分标准。

2. 土地改革政策的变化

中国共产党领导的土地改革经历了一个相当长的时间。从1927年第二次国内革命战争开始到解放战争时期解放区的大规模土地改革，使得在新中国成立以前就有一亿多人口的地区完成了土地改革。解放战争时期的土地改革，大致可以分为三个阶段：从1946年5月至1947年2月为第一阶段，解放区的土地改革基本上是贯彻“五四”指示精神，对开明士绅、富农的照顾多一些；1947年2月到11月为第二阶段，由于在土改复查中强调阶级路线和满足贫雇农要求，许多地区提出了“平分一切土地”的要求，而全国土地会议通过的《中国土地法大纲》则认为“平分一切土地”是简便、合理、快捷的办法，给予了肯定；1947年12月到1949年9月为第三阶段，1947年12月的中共中央扩大会议认为：“平分一切土地”导致普遍侵犯中农利益和严重打击农村工商业，决定除老解放区按重新颁布的阶级标准和政策继续进行土改和复查外，在新解放区一律暂停土地改革，而实行减租减息政策。

新中国成立以后，由于形势和条件都发生很大变化，原有的土地改革政策已不能完全适应新区土改的需要。因此，在中华人民共和国成立后不久，中共中央

和中央人民政府就开始进行新区土地政策的制定工作。在经过充分酝酿和反复讨论的基础上，于1950年6月正式颁布了《中华人民共和国土地改革法》。

《土地改革法》共六章四十条，它同1947年9月中国共产党全国土地会议通过的《中国土地法大纲》相比较，有了若干新的变化。概括起来讲，就是“三个改变”和“四个增加”。“三个改变”一是将富农由征收其多余土地和财产，改为只征收富农出租土地的一部或大部，其所有自耕和雇人耕种的土地及其他财产，均不得侵犯（第六条），亦即将消灭富农经济改为保存富农经济。二是将没收地主的全部财产改为只没收地主的“五大财产”（即土地、农具、牲畜、多余粮食及其在农村中的多余房屋），其他财产（包括金银、衣物等）不予没收（第二条）。三是将中农的土地由彻底平分改为完全不动（第七条）。

四个增加是：一是增加了对小土地出租者的政策，即将小土地出租者保留土地的标准由原来的150%提高到200%（第五条）。二是增加了对城市郊区部分土地（主要是大城市郊区被没收的土地）收归国有的政策（第十五条）。三是增加了对现代农场、牧场等不予没收，如属于地主所有则收归国有的政策（第十九条）。四是增加了照顾少数民族的政策，如规定清真寺所有的土地，在当地回民的同意下得酌予保留（第三条）；另外还规定：“本法不适用于少数民族地区”（第三十六条）。

在上述新变化中，最重要的一项变化，就是改变解放战争时期没收富农多余土地和财产的政策，实行保存富农经济，在政治上实行中立富农的政策。

新中国成立后中国共产党土改法令上对富农态度的变化，主要是出于减小社会震荡、真正保护中农的目的。是符合新中国成立后新区土改保护和发展生产的客观需要的。但是作为土改中主要受益者的贫雇农来说，没收的资产越多，其获利就越大，其更倾向于征收富农多余的土地和财产。同时，受新中国成立前土地革命影响，宁“左”勿右。因此，在土地改革过程中，由于《土地改革法》将是否征收富农的多余土地和生产资料的权力下放给地方政府，同时又未对“多余的土地和生产资料”作出明确的定义，于是在宁“左”勿右的气氛中，富农经济并没有得到保护，实际上，几乎各个地区都程度不同地征收了富农的土地和财产。也有不少富农则因雇工分得土地辞职或自己放弃雇工而实际改变了阶级成分。据1954年的调查，土地改革以后的富农平均每户的年雇工量仅76天，实际上已经不成其为富农经济了。

除对富农的政策发生了上述变化外，中国共产党和人民政府在土地改革中，还根据新解放区地域辽阔，情况比较复杂，亦即既有商品经济比较发达的沿海、平原、城郊等地区，也有商品经济落后的山陵和少数民族等地区的特点，分别对大城市郊区、侨区、林区、渔区、盐区和少数民族等地区，采取了有别于一般农

村的特殊土地政策。

关于城市郊区土地问题。中央人民政府政务院针对城市郊区，特别是大城市郊区，土地占有和租佃关系都比较复杂、城市工商业与土地联系密切、土地商品化程度较高等特殊情况，于1950年11月10日颁发了《城市郊区土地改革条例》。其主要政策有：(1)“城市郊区所有没收和征收得来的农业土地，一律归国家所有，由市人民政府管理”，农民只有使用权。(2)“凡使用城市郊区国有土地从事耕种者，除依法向国家缴纳农业税外，一律不再交地租”；“国家为市政建设及其他需要收回由农民耕种的国有土地时，应给耕种该项土地的农民以适当的安置”。(3)“工商业家在城市郊区的农业土地和荒地及原由农民居住的房屋，按土地改革法第四条规定予以征收。但其在郊区的其他财产和合法经营，如私人住宅、厂房、仓库以及在农村中有利于生产的投资等，应加保护，不得侵犯。”

关于侨乡土地问题。所谓侨乡，是指该地出国人数较多，华侨眷属较集中的地区。这类地区不多，主要集中在华南地区。中国共产党在侨乡所采取的特殊土地政策，主要体现在以下两个方面：

第一，审慎处理归侨和侨眷的阶级成分。1952年1月3日政务院颁发《对土改中华侨土地财产处理的九点办法》。其中明确规定了归侨和侨眷虽有出租土地但不能构成地主的三条界限：一是“绝不能把许多侨眷因主要劳动力在国外而出租小量土地者简单划为地主”；二是“不要把出国后因在国外从事其他职业，积蓄点钱汇回国内购置少量土地出租者划为地主”；三是“即令其国内眷属的主要生活来源是靠土地生活，只要他占有土地的数量在当地小土地出租者的最高标准数以下，均不应划为地主。”《九点办法》还特别强调，严禁因侨汇收入较多就任意提高侨眷的阶级成分的错误做法。

第二，妥善处理华侨、归侨及侨眷的土地和财产。中央人民政府政务院在1950年11月6日颁布的《关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法》中，规定在侨乡土改中没收、征收和分配土地时，应对华侨地主、华侨小土地出租者、无地少地的归侨和侨眷等三种人，分别予以照顾。《办法》将华侨地主分成“本人出国前，家庭原系地主者”和“本人原系劳动人民，出国后上升为地主者”两种情况，并分别不同情况给予不同的照顾。①

关于少数民族土地问题，中国共产党更注意从实际出发，因地制宜，区别对待。这是因为我国少数民族地区的社会经济发展水平与汉族地区有很大不同。按照毛泽东关于“少数民族地区的社会改革是一件大事情，必须慎重对待，我们无论如何不能急躁，急了会出毛病”② 的指示精神，先后用了10年时间，因地制

① 以上所引法令政策，均出自中国社会科学院经济研究所编：《土地改革资料选编》。

② 毛泽东：《不要四面出击》，《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第23页。

宜、采用不同政策和不同办法，逐步完成的。详细情况可参阅本书第六章关于少数民族地区经济改革的论述。

新中国成立以后土地改革政策的调整，反映出随着战争的结束和民主改革的胜利，党和人民政府在土地改革中没有必要再采取激烈、迅速、过度满足贫苦农民要求的政策，更多的是从恢复发展经济和减少社会动荡的角度考虑问题。

二、新中国成立以后的土地改革

新中国成立前的土地改革，是在频繁而紧张的战争环境下进行的，一般说来，时间仓促，工作较粗，也缺乏周密和健全的组织领导工作。而新中国成立后的新区土改，则认真总结和吸取了过去土改中的这一经验教训，特别强调土地改革必须是有领导、有计划、有秩序、有组织地进行。

“有领导”的意思是：第一，在中国共产党的统一领导下，成立各级土地改革委员会，直接指导土改工作的进行。土改委员会组成人员，要求由党和政府的主要领导人负责。第二，组织土改工作队，具体协助农民协会开展土改的各项工作。土改工作队除了有各级党、政机关干部和大学师生参加外，还吸收各民主党派无党派民主人士参加。仅华东区的土改工作队就达6万余人。土改开始前，土改工作队都要经过较严格的培训。第三，实行由点到面、点面结合、波浪式发展的领导方法。要求新区各级党和政府，特别是县以上领导机关，应在普遍进行土地改革前，先集中力量，由有经验的领导干部直接领导，选择少数区、乡、村进行典型试验，在取得经验之后，再逐步向四周扩展。在土地改革运动全面铺开后，要求县以上主要负责干部亲自下到土地改革的第一线，及时了解实情，帮助解决土改中出现的问题。

“有计划”主要包括两个方面。一是做到有准备。全国刚解放时，由于国民党残余武装力量尚待肃清，地主阶级统治还未摧毁，人民政权尚待建立和巩固，社会环境动荡不安，农民群众的觉悟还不高，对土改还缺乏心理准备，因此，中国共产党把清匪反霸，减租减息作为土改前的一项重要的准备步骤。经过这个步骤，以达到削弱整个地主阶级，并进一步发动农民、组织农民，确立农民对地主阶级的政治优势，为进而没收分配土地奠定基础。二是做到分期、分批、分阶段进行。因为各个新区解放的时间有早有晚和社会经济发展的不平衡，各地开展土地改革的时间由各地根据自己的实际情况进行安排。1950年6月，中共中央和人民政府在经过征求各地党委和政府意见的基础上，对新区土地改革曾提出一个大体计划，要求从1950年冬季开始在10000万农业人口的地区进行土地改革，其中：华东区3500万~4000万，中南区4700万~5600万，西北800万。剩下的约16400万农业人口的地区（如西南区），则计划大部分在1951年秋后进行土地改

革，小部分在1952年秋后进行土地改革。还剩有一小部分地区，则属于各少数民族聚居的约2000万人口的地区，应分别根据各少数民族地区的工作情况与群众的觉悟程度，再决定什么时候实行土地改革，绝不可操之过急。

所谓“有秩序”，是指土地改革从开始到结束的整个过程，从中央到地方都建立有严格的请示报告和审批制度。对于运动中发生的一切新问题，要求应立即报告请示解决，不得擅自处理。如果某一地区开始土改后因发生偏向和混乱得不到迅速纠正时，应即停止这一地区的土改，以便纠偏后有较多时间做好一切准备工作，然后再进行土改。对于划阶级、没收分配土地和财产等，都规定有一定的审批手续，不能“群众要怎么办就怎么办”。对于土改中各种罪犯的处理，规定都要经过县级以上人民法庭的审批，以杜绝乱斗、乱打、乱杀现象的发生。

所谓“有组织”，是指在土地改革开展以前，必须建立农民协会和人民法庭，必须有政府委派的土改工作队指导。土地改革是在工作队和农民协会的领导下，有组织、有领导地进行的。

按照中共中央和中央人民政府的计划和部署，从1950年冬季开始，华东、中南、西北、西南等新区的土地改革相继展开。其大致情况是：

在华东地区，约7000万人口地区的土地改革分两期进行。第一期从1950年冬至1951年春，完成了约4700万人口地区的土地改革。第二期从1951年夏至1952年春，完成了约2300万人口地区的土地改革。到1952年5月，完成土地改革的乡达到了总乡数的99.85%。

在中南地区，约12000万农业人口地区的土地改革分三期进行。第一期从1950年秋至1951年春，完成了约5000万农业人口地区的土地改革。第二期从1951年夏至1952年春，又完成了约5000万农业人口地区的土地改革。第三期从1952年夏至1952年底，完成约2000万农业人口地区的土地改革。到1952年底，除黎、瑶、苗、侗等少数民族地区外，中南地区已基本上完成了土地改革。中南地区在土地改革中，曾及时批评和纠正了“和平土改”和“急性土改”两种错误倾向，从而保证了土地改革的健康发展。

在西北地区，约2500万人口地区的土地改革分三期进行。第一期从1950年秋至1951年春，完成了700万人口地区的土地改革。第二期从1951年秋至1952年春，完成了1500万人口地区的土地改革。第三期从1952秋至1953年春，完成了300万人口地区的土地改革（即新疆大部分地区）。西北新解放区是一个地域广阔，交通不便，人口稀少的多民族地区，全区共有17个少数民族，近700万人口，约占全区人口的1/4。因此，该区在土地改革中，特别贯彻执行中国共产党关于民族团结，慎重稳进，正确处理民族问题与阶级关系问题的基本方针和政策，比较稳妥地完成了土地改革。

在西南地区，约8500万人口地区的土地改革分四期进行。第一期从1950年11月至1951年4月，完成了1316万人口地区的土地改革。第二期从1951年5月至1951年10月，完成了约2476万人口地区的土地改革。第三期从1951年10月至1952年4～5月，完成约3600万人口地区的土地改革。第四期从1952年秋至1953年春，完成了约900万人口地区的土地改革。后两期的土地改革，涉及的地区多数属于民族杂居地区。土改中，该地区党和人民政府始终注意从不同民族杂居地区的不同特点出发，严禁机械搬用汉族地区土改的口号、方式和做法，尊重少数民族的宗教信仰和风俗习惯。①

三、土地改革对农村经济的作用

新中国成立前后的土地改革，是近代以来中国农村社会最大的政治和经济变革。它对中国后来的制度变革和经济发展都产生了深远影响。从政治上来看，土地改革彻底消灭了地主阶级，从而彻底清除了中国几千年来逐渐形成的牢固的乡村封建统治，为现代民主政治制度深入农村铺平了道路。通过土地改革，长期把持农村政治的豪绅势力、宗族势力让位于中国共产党领导下的政府和民众组织，使政府的权威和组织动员能力空前提高，直接深入到村和农户。由于中国的绝大部分人口在农村，这就为中国共产党后来进行的急剧社会制度变革和大规模动员社会资源奠定了基础。同时，土地改革将马克思主义的观念直接传递给农民，政治民主、经济平等、剥削有罪的观念通过事实深入到农民心中，这也为后来的政治、经济制度演变做了观念上的准备。

从经济上来看，土地改革通过强大的政府力量，采用经济上无偿没收地主富农土地和财产分给农民、政治上剥夺地主公民权的办法，迅速实现了高度平均的“耕者有其田”，极大程度上缩小了贫富差距，在自然资源紧张的条件下，使中国大部分农民获得了生存权和发展权，从而在总体上大大提高了农民的生产积极性。下面的两个表格即反映了土改前后耕地占有情况的变化：②

表2－1 内地土地改革前耕地占有情况

阶级分类	户数（万户）		人口（万人）		耕地占有情况			
	合计	占合计（%）	合计	占合计（%）	合计（万亩）	占合计（%）	每户平均（市亩）	每人平均（市亩）
合　计	10554	100.00	46059	100.00	150534	100.00	14.26	3.27

① 以上数字均引自杜润生主编：《当代中国的土地改革》，当代中国出版社，1996年版。

② 国家统计局编：《建国三十年全国农业统计资料（1949～1979）》，1980年3月。

续表

阶级分类	户数（万户）		人口（万人）		耕地占有情况			
	合计	占合计（%）	合计	占合计（%）	合计（万亩）	占合计（%）	每户平均（市亩）	每人平均（市亩）
贫雇农	6062	57.44	24123	52.37	21503	14.28	3.55	0.89
中　农	3081	29.20	15260	33.13	46577	30.94	15.12	3.05
富　农	325	3.08	2144	4.66	20566	13.66	63.24	9.59
地　主	400	3.79	2188	4.75	57588	38.26	144.11	26.32
其　他	686	6.49	2344	5.09	4300	2.86	6.27	1.83

注：户数、人口、耕地总数是采用1950年农业生产年报资料，各阶级数字是根据各地区土改前各阶级比重推算的。

表2-2　内地土地改革结束时耕地占有情况

阶级分类	各阶级比重		耕　地		大牲畜
	户数（%）	人口（%）	合计占有（%）	户均占有（市亩）	（头/百户）
合　计	100.00	100.00	100.00	15.3	64.01
贫雇农	54.5	52.2	47.1	12.5	46.73
中　农	39.3	39.9	44.3	19.0	90.93
富　农	3.1	5.3	6.4	25.1	114.86
地　主	2.4	2.6	2.2	12.2	23.19
其　他	0.7	—	—	—	—

注：户数是根据当时对21个省、自治区的9900户调查资料推算。其他则是根据1954年23个省、自治区15000多农家收支调查资料计算。

但是，由于土地改革关于划分地主、富农的标准比较低，即雇工2人以上或剥削量超过25%即为富农，就使农村中原有的具有一定经营规模、劳动生产率和产品商品率都较高的农户受到打击；同时，由于农村中的规模较大的非农产业多是由地主富农开办，土地改革也使这部分经济受到一定程度的破坏，这都是土地改革在新中国建立后仍采取革命和过于平均方式的负面影响。另外，农村经济是无偿没收地主和富农的土地财产并无偿分配给贫苦农民，这也从观念上极大冲击了私有制，助长了人们靠政治、运动和服从政府来保护或提高社会地位的倾向，使许多农民不敢进一步发家致富。

土地改革以后，中国的农业经济出现了迅速恢复发展的局面，这固然与土地改革有关，但是也应该看到，战争的结束、农民负担的减轻、国家兴修水利、增

加农业投入等因素也起到了重要作用，制度的变革毕竟只是对经济的发展起到促进和保护的作用，其本身并不能替代生产力的恢复和发展。

第四节 国家对私营经济的基本政策和管理办法

如何正确对待城市私营经济，不仅是民主改革时期关系到革命能否胜利的基本问题之一，也是新中国成立初期党和政府在确立新民主主义经济体制和恢复发展国民经济所必须正确解决的基本问题。正是由于新中国建立初期党和政府从实际出发正确处理了这个问题，才取得了国民经济迅速恢复的巨大成就；而在1952年以后经济建设中的许多失误，也是由于对私营经济的错误认识所引发的。

一、调整工商业

1950年上半年党和政府“平抑物价”和“统一财经”两个战役的胜利，为新中国国民经济的正常运行奠定了基础，使新中国的经济恢复和发展有了良好的宏观环境。但是，旧中国长期通货膨胀造成的经济畸形和因“统一财经”刹车过猛导致的“后仰”（需求不足和公私关系紧张），又使国民经济在1950年4月以后出现市场呆滞、需求不足、城市私营经济处境困难的问题，而城市私营工商业的处境困难，固然有其产业结构不合理、城乡交流不畅、社会虚假购买力消失等客观因素，也有因前一阶段打击投机、稳定物价中造成的公私关系、劳资关系、城乡关系紧张等主观原因。于是“调整工商业”，实质上就是使城市私营经济得到应有的位置、发挥积极作用，遂成为1950年党和政府的重大经济举措之一。

由于“统一财经”中压缩社会需求的各种措施齐头并进，同时也由于物价稳定后社会的虚假购买力消失，4月以后全国出现了市场呆滞、需求不足局面，“5月中旬全国各地工商业者都叫喊货卖不出去”。[①] 因此私营工业生产减少、开工不足，全国私营工业5月份主要产品产量与1月份相比，棉布减少38%，绸缎减少47%，卷烟减少59%，烧碱减少41%，普通纸减少31%；私营商业则纷纷歇业或缩小规模。1950年第二季度，上海、北京、天津、武汉、广州、重庆、西安、济南、无锡、张家口10个城市开业5903家，歇业12750家，歇业多于开业户数为6847家。

针对这种情况，1950年4月13日，毛泽东在中央人民政府委员会第七次会议上提出：“今后几个月内政府财经领导机关的工作重点，应当放在国营企业与

① 《陈云文选（1949～1956）》，人民出版社，1984年版，第128页。

私营企业以及公私企业各个部门的相互关系方面，极力克服无政府状态。根据《共同纲领》的规定，‘在经营范围、原料供给、销售市场、劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面，调剂各种社会经济成分在国有经济领导之下，分工合作、各得其所’必须充分实现，方有利于整个国民经济的恢复和发展。现在已经发生的这方面的某些混乱思想，必须澄清。”① 1950 年 6 月，毛泽东在新中国建立以后的第一次中共中央全会上，再次重申了上述任务。中财委主任陈云也在会上作了题为《关于财政经济工作》的重要发言，阐明了调整工商业的必要性、内容和有关政策。《人民日报》还于 6 月 8 日为此发表了社论。在七届三中全会之前，中财委即已根据中央的指示，从 5 月份开始部署“调整工商业”，新中国经济战线上的第三个战役于是开始进行。

调整工商业所涉及的范围很广泛，当时凡是不利于经济恢复发展的问题都在调整之列。其中最突出的调整对象是公私关系、劳资关系和产销关系。

调整公私关系是“调整工商业”的主要内容，它的基本出发点是：既要保证国有经济作为一切社会经济成分的领导力量，又要保护一切有利于国计民生的资本主义工商业，使各种社会经济成分在国有经济的领导下各得其所，同时反对一切有害于国计民生的投机倒把、牟取暴利行为。其主要措施为：（1）扩大国家对私营工业的加工订货和收购包销。1950 年国家对私营工业的加工订货和收购包销在私营工业产值中所占比重，由 1949 年的 11.5% 提高到 27.3%。这种办法既巩固了国有经济对私营经济的领导，也扩大了私营经济需求。（2）划分公私经营范围。国营商业把主要力量集中在批发上，扩大批发阵地，适当缩小零售范围，国营商业只经营粮食、布匹、煤炭、食油、食盐等少数重要物资，仅掌握这类商品货源的 1/3 到 1/2。（3）调整价格政策。国家在兼顾生产、贩运、销售三者利益的前提下，保持商品批发价与零售价之间、产地与销地之间的合理差价，使私营商业有利可图。（4）调整贷款政策，降低存贷利率，增加对私营工商业的贷款。对有利于国计民生的私营工商业，国家银行增加贷款额，并调整贷款的方向，对工业的放款主要是结合加工订货等任务进行，对私营商业的放款主要放在城乡贸易上，以促进城乡交流。（5）调整税负。减轻农业税；减少工商税的税种和税目，降低税率，改善征收办法。工商税的税种由 14 种减为 11 种，货物税的税目由 1136 种减为 358 种。

调整劳资关系。国家规定调整劳资关系的原则为：必须确认工人阶级的民主权利；必须有利于生产；劳资间的问题，采用协商办法解决，协商不成，由政府仲裁；总之，要做到劳资两利，既要保障工人的利益，又要使资本家能获得合理

① 《中华人民共和国经济档案资料选编》工商体制卷，中国社会科学出版社，1992 年版，第 826 页。

利润，以利于恢复发展生产。为调整劳资关系，劳动部于1950年4月29日发布《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》，要求各地根据劳资两利和民主原则，劳资双方推举同等数量的代表组成劳资协商会议，来解决企业中的劳资问题。劳资协商会议成立很快。例如上海5月底有93个劳资协商会议，到6月20日就发展到251个。据统计，到6月底，京津沪汉穗济六大城市已建立劳资协商会议923个，其中270个为产业或行业的协商会议。当时有个口号为："降低工资，劳资团结，渡过难关。"

调整产销关系。主要是为了解决产销之间的不平衡问题，即私营工业盲目生产和城乡之间商业流通渠道不畅问题。为了调整产销关系，1950年下半年中央财经各部门召开了一系列专业会议，如粮食加工、食盐运销、百货产销、煤炭产销、油脂工业、火柴工业、橡胶工业、毛麻纺织业、针织印染业、卷烟业、进出口贸易等会议，公私代表坐到一起协商解决产销平衡问题。这些会议一般有两个议题：第一，对供过于求的行业，根据"以销定产"的原则，制订下半年和1951年的生产计划，实行限额生产；第二，讨论如何发挥各种商业渠道的作用，国有、合作社、私营商业都应采取多种形式努力推销，扩大城乡交流。为了帮助私营工商业者及时了解市场情况，避免盲目性，中财委还决定今后经常及时通报全国的市场供求情况。7月份，中财委即首次发布这种通告，公布了市场上严重过剩和供给达到饱和商品的名单。

经过调整工商业，私营经济很快摆脱了困境。据上海、北京、天津、武汉、广州、重庆、西安、济南、无锡、张家口10个城市统计，1950年下半年私营工商业共开业32674家，歇业7451家，开业超过歇业25223家。从1950年秋季开始，各地市场转入活跃，市场交易大幅度回升。据京、津、沪、汉、青5个城市统计，面粉、大米、棉纱、棉布4种商品的销售量，10月份比4月份分别增长了54%、289%、128%、233%。铁路货运量10月份与7月份相比，北方各铁路局增加1倍多，南方各铁路局增长3倍多。市场活跃和城乡交流的恢复，又刺激了私营工业的发展，使私营工业的产量大幅度增加。上海私营工业的产量1950年11月份与1月份相比，棉纱增长77%，面粉增长70%，水泥增长306%，玻璃增长283%，颜料增长74%，呢绒增长13%，化学胶增长50%。1951年更是私营工商业的"黄金年代"，全国私营工业总产值比1950年增长39%。

私营工商业的迅速恢复发展，也使国家的税收大幅度增加，据上述10个大城市的统计，1950年第三、四两个季度私营工商业的税收，分别比第一季度增加了90%和80%。1950年全国城市税收超过原概算62.9%，其中工商税超

过59%。[①]

“调整工商业”对1950年和1951年国民经济的迅速恢复起到了重要作用。

二、国家对私营经济的直接管理

国民经济恢复时期，对于数量众多的城市私营和个体经济来说，其经济管理体制也发生了较多变化，从宏观上看，国家加强了对私营经济的调控（利用、限制、改造），在新的基础上调整了公私关系；从微观上看，私营企业内部的管理体制也发生了变化，重新确定了劳资关系。

这个时期，政府对私营经济本着“利用、限制、改造”的基本政策，将私营经济划分为个体经济和私人资本主义经济两部分，建立了以四种调控手段为主要内容的调控体系。这就是通过采用行政管理手段、经济杠杆手段、行业组织自律手段、群众运动手段，做到对私营经济“利用、限制、改造”，达到“在国有经济领导下，分工合作，各得其所”的目的。

（一）个体经济与私营资本主义经济的划分标准

新中国成立以后，在社会经济结构中，既存在着以雇佣劳动为基础的资本主义企业，也存在着以劳动者家庭和个人经营为主的个体经济，二者在国民经济中占有很大的比重，在旧中国及资本主义国家，对这部分经济成分的划分标准是企业规模大小，而不是按照其生产者与所有制的关系，由于新民主主义国家已经从理论上将私人资本主义经济（以下简称“私营经济”）与劳动人民的个体经济划分为截然不同的两种经济，并对其采取了不同的经济政策，因此，如何制定一个可供操作的划分两种经济成分的具体标准，遂成为新中国成立初期一件无法回避的工作。

最早的划分标准是1950年8月政务院制定的《关于划分农村阶级成分的决定》，这个决定是为农村土地改革而制定的，但由于土地改革不可避免地要涉及乡村中的各种经济成分，故政务院在该决定中专门规定了划分私营企业与个体经济的标准。在工业方面，该法规定：（1）小手工业者的标准是：占有少量手工工具、作坊、原料等生产资料，自己从事独立的手工业生产，以其成品出卖，作为全部或主要生活来源的人。小手工业者一般不雇用工人，有时雇用辅助性质的助手和学徒，但仍以本人的手工业劳动为其主要生活来源。这种手工业者的社会地位，和中农类似。（2）手工业资本家的标准是：占有大量手工工具、作坊、原料等资本，雇用工人和学徒以进行手工业生产，取得利润，作为收入之全部或

① 《中华人民共和国经济档案资料选编》综合卷，中国城市社会经济出版社，1990年版，第325页。

主要来源的人。上述二者的主要区别是：小手工业者只雇用辅助自己劳动的助手和学徒，而手工业资本家雇用工人和学徒则不是为了辅助他自己劳动，而是为了获取利润。在商业方面：该法规定：（1）小商小贩的标准是：没有或只有少量资本，向商人或小生产者购入商品，向消费者出卖，不雇请工人或店员，自己从事商品流通过程中的劳动以为生活之全部或主要来源的人，称为小商。经常流动行走的小商，称为小贩。（2）商业资本家或商人的标准是：占有商业资本，雇用工人或店员，以进行商品流通，取得利润，作为收入之全部或主要来源的人。

上述划分标准显然是受到农村阶级划分标准的影响，个体经济与私营经济的划分近似于中农与富农标准的划分（富农是指雇长工2人以上者，或虽不到2人，但加上其他剥削收入，如地租、债息等，其剥削收入超过其总收入25%者），而不是照搬马克思关于雇工7人的假设和苏联的标准。由于中国地少人多，土地又较为分散，中国共产党在土地革命中将富农经济的下限标准订得较低，因此也影响到对私人资本主义经济下限标准订得较低。1952年“五反”运动后，由于阶级划分已成为很重要的社会地位问题，不少企业主不满意将其划入资产阶级，有些手工业者也不愿意请帮工或带徒弟（怕被划成资产阶级），因此中央再次强调划分个体经济与私营经济的标准，不光要看是否雇工，还要看其雇工的人数和其雇用工人学徒是做辅助性工作还是主要性的工作。1952年11月，中财委制定《私营企业统一分类办法（草案）》，该草案本着工业放宽，商业从严的原则，规定生产性业主，其本人或家庭成员参加主要生产劳动，雇用工人不超过3个人，为个体工业户，雇用3人以上者，则为私营企业；几个业主办的合伙企业，其从业人员总数超过6人者，亦作私营企业论。对于商业、饮食服务业，因情况较为复杂，未制定统一划分标准，但是从当时国家统计局统计资料上的分类来看，是将雇用店员不到2人者定为个体经济，雇用人数2人以上（含2人）则为私营经济，与农村富农经济划分标准相同。

从国民经济恢复时期来看，划分个体经济和私营经济主要是从政治和统计的角度，经济上的作用并不大。党和政府基本上没有以此制定不同经济政策，1950年12月30日颁布的《私营企业暂行条例》及施行办法，主要也是出于对具有一定规模企业实施现代管理的需要，而不是为了专门限制私营企业。

（二）充分使用行政和立法手段

新中国成立初期，由于国民经济正处于动荡和改组过程中，为了尽快将数量众多的城市个体经济和私营企业纳入新民主主义经济的轨道，政府充分利用了行政立法手段来改造和管理城市个体和私营经济。

第一，各城市解放以后，都先后对工商业户进行了重新登记，核定了其业

主、资金、企业性质及经营范围等，尤其是对一些有关国计民生的重要行业，如金融业、外贸业等，更是通过重新登记，淘汰了一些资力小、信用低的不合格企业。

第二，颁布和认真实施了一些法令，以限制个体私营经济不利于国计民生的消极作用。新中国成立初期，由于物价波动和旧中国长期形成的金融业、商业畸形繁荣，使得私营行庄和商业企业违法行为较多，政府为了控制物价波动和整顿市场秩序，制定和实施了一些限制改造私营金融业和商业的法令。如新中国成立前后各大行政区制定的私营金融业暂行管理办法，就用法令的形式限制了私营行庄的经营范围，提高了其资本限额、加强了政府控制等，并立即根据该法对现有私营行庄进行验资，凡资本和现金未达到要求而又未能按期增资者，一律停业清理。对于私营商业，新中国成立之初为了打击市场投机，中央贸易部发出了“关于取缔投机商业的几项指示”（1950 年 11 月 14 日），制定了“行商管理暂行通则”（1951 年 11 月 14 日），一些地方政府也制定了一些管理当地商业的法令政策。为了加强对私营经济的管理，中财委还颁行了《私营企业暂行条例》及其施行办法（1950 年 12 月 30 日）、《私营企业重估财产调整资本办法》（1950 年 12 月 22 日）。

第三，通过批准开歇业来控制个体和私营经济。新中国成立初期，无论个体经济还是私营经济，都必须得到政府工商管理部门的批准才能从事经营活动，同时也必须申报政府工商管理部门，并得到同意以后方能歇业或结束。因此，政府也利用这个权力，来实施其经济政策。总的来说，在国民经济恢复时期，由于旧中国工业萎缩、金融商业畸形繁荣，政府采取了重工抑商政策，即对工业采取扶植和鼓励发展政策，而对商业则采取了适当限制的政策，上述政策也被贯彻于工商管理部门审批开业方面。对于私营金融业，除侨资银行外，原则上不再审批建立新的行庄；对大中城市的个体商业户（主要指摊贩），除对那些不能从事其他生产，并有经营摊贩条件者予以适当照顾外，原则上是逐步限制其发展；对于大型批发商和零售商，则对于经营范围加以适当限制；对于从事生产性的个体户和私营企业申请营业执照，则采取较为宽松的政策，以鼓励生产事业的发展和过去从事商业的个人和企业转向生产部门。在审批私营企业歇业和结束方面，由于牵涉工人失业问题，对社会影响很大，加上当时社会失业问题严重，因此 1950 年和 1952 年，政府工商管理部门都曾对私营企业中报歇业和结束的要求加以限制，严格审核。

三、国家对私营经济的间接管理办法

党和政府除了使用上述行政、立法和群众运动的办法来管理私营经济外，还

充分利用了经济杠杆和原有的行业组织来管理和引导私营经济，并在这方面取得了较好效果。

（一）尽可能利用经济杠杆和经济手段

这一时期，尽管政府充分使用行政和立法手段对私营经济和市场加以整顿改造，但是行政手段的作用毕竟是有限的，它不可能覆盖到各个方面，市场机制自然要发挥其调节作用，因此，政府也尽可能地利用经济杠杆和经济手段，来调控汪洋大海般的个体和私营经济。

1. 利用税收杠杆调控

税收杠杆是现代政府调控经济的一个较为有效的重要手段。新中国成立初期，政府比较充分地利用了这个经济杠杆。利用税收杠杆调控个体和私营经济，比较大的举措有三次。第一次是在1950年3月统一财经前后，为了控制通货膨胀，降低社会需求，政府采用了较高的税率和征收滞纳金的办法，限制了因通货膨胀引发的需求膨胀（当时对私营经济实际征收的税额超过了国民党政府统治时期）；第二次是1950年6月调整工商业中利用降低税率、简化税种来刺激和帮助私营经济走出困境，效果也较好，因此1951年被称为私营经济的“黄金年”；第三次是1952年“五反”以后，为使私营经济走出困境，市场恢复活力，在第二次调整工商业（主要是商业）中再次利用税收杠杆（简化税制、“公私一律”）。另外，就宏观经济讲，政府为了贯彻《共同纲领》提出的优先发展国有经济，积极扶植合作经济的政策。在整个税收政策上，对国有经济、合作社经济实行了比私营经济轻的税率，在对私营经济的税收中，又实行了商重于工的税率。1952年底，中财委在修正税制时（主要是针对流通环节的税收），取消了对国有和合作社经济的优惠，提出“公私一律平等纳税”，不久即遭到中共中央的批评。

2. 利用利率杠杆调控

存贷利率是决定资金市场供求关系的重要因素，也是国家调控国民经济的重要经济杠杆。在国民经济恢复时期，政府对存贷利率的调控大致可以分为三个阶段。1950年8月以前为第一阶段，这个阶段的特点是政府统一了国家银行的存货利率，对私营行庄的利率只要求取消黑市和暗息，存放利率由当地银钱业公会拟定并呈请当地人民银行核定。由于这个时期国家银行的贷款对象基本上是公营企事业单位，调控利率对私营经济的影响并不大。1950年8月到1951年底为第二阶段，这个阶段的特点是政府通过降低国家银行的存贷利率和缩小利差来带动和要求私营行庄同步进行，以刺激经济恢复发展，由于此时许多私营行庄参加了联合放款银团，国家对利率的调控，对私营经济的恢复发展起到了一定的作用。1952年为第三阶段。“五反”运动以后，政府为刺激私营经济复苏，活跃市场，

于6月份大幅下调国家银行的存贷利率，并要求私营行庄向国家银行看齐。年底，金融业实现了全行业公私合营，利率已经完全由政府所控制了。从国民经济恢复时期来看，政府对利率始终采取了下调政策。1952年底存贷利率不到1949年底的10%，利差也有所缩小，接近抗战前的水平。这样做的原因是，新中国成立前夕，由于长期通货膨胀和战争的影响，存贷利率和利差已经高到极不合理的程度，资金流向牟取暴利的商业和金融投机。新中国成立后随着和平的到来和物价趋于稳定，利率至少要降到抗战前（1936年）的水平，以刺激和保证正当工商业的恢复和发展。随着利率降低和国家对金融业的控制不断加强，一方面削弱了私营金融业的力量（存款减少、获利减少、经营困难），另一方面，虽然降低利率更加剧了资金短缺，但是由于国家控制了信贷资金的投放，则可以保证资金投放到国家认为需要扶植和发展的私营企业中。

3. 利用价格调控来引导个体私营经济

新中国成立初期，由于个体经济和私营经济数量众多，特别是农村和小城镇，更是个体经济占优势的地方，而直接的政策指导和调控手段则成本太高，因此政府采取通过调控市场价格的办法来间接调控个体和私营经济行为。当时政府在市场发育很不成熟的情况下，对市场价格的调控目标主要有两个：一是平抑物价，减少波动，避免因商业利润过高而重现旧中国“农不如工、工不如商、商不如囤”、大量资源流入商业投机、损害生产者和消费者的利益；二是调控工农产品比价和农副产品内部的比价，使之能够引导个体私营经济按照国家的经济计划生产和投资。

调控的具体办法为：政府要求强大的国有贸易公司和供销合作社、消费合作社系统，执行政府（中央贸易部）制定的主要产品收购价格和销售价格（当时称为牌价），当市场价格低于牌价时（包括比价），国有贸易公司则大量吃进（即变为需求方），当市场价格（包括比价）高于牌价时，则大量吐出（即变为供给方），以此来缩小市场价格围绕政府牌价上下波动的幅度，实现政府的价格政策。而私营商业由于分散和力量较小，则很难在价格上与政府牌价抗衡，不得不被牌价牵着走。当然政府牌价的制定并不是拍脑袋想出来的，而是根据市场实际供求情况、国家调控能力、生产者的成本等多种因素测算出来并可随时修正调整的。

国民经济恢复时期，政府的价格调控在两方面发挥了显著作用，并取得较好的效果。一是政府对基本生活用品粮食、布、煤、盐、食油、煤油价格的调控，政府利用国有贸易公司的强大吞吐能力和遍布各地的合作社，在上述物品短缺和价格易于波动的情况下，保证了正常供给，减少了私营商业投机和牟取暴利的可能性。二是政府工农产品及农副产品自身比价的调控。新中国成立以后，土地改

革使得农业经营规模变得更小，更分散，加上过去长期战争和城乡阻隔的影响，使得农民在市场面前弱小无力（指对农产品市场价格的决定作用，对市场供求信息的了解和反馈），反应迟钝。为了适当缩小工农产品“剪刀差”和增加棉花供给（旧中国进口棉花所占比重较大，朝鲜战争棉花进口因封锁基本停止），中央贸易部两次调整国有贸易公司的粮、棉、布比价（当时农产品往往以粮为龙头，工业品往往以布为龙头，两者的比价对工农产品总体比价有决定性影响），将工农产品“剪刀差”控制在一定范围内，以免谷贱伤农，同时又有意识地提高棉花对粮食的比价，刺激农民多种棉花，以实现国家的棉花增产计划。这两种比价（以牌价的形式出现）实施效果较好，不仅保护了农民的利益，促进了农业的恢复，也扩大了城乡交流，为城市工业的恢复发展提供了更多的原料和更大的市场。

4. 利用加工订货、统购包销等形式加以调控

政府及国有企业与私营企业之间的加工订货和统购包销（即收购产品）等方式，当时被称作“国家资本主义”的初级形式，党和政府认为这些形式有助于将私营经济纳入国家计划的轨道，故曾加以推广和使用。“统购包销”（即由国有贸易公司收购私营企业的某些产品），主要用于两方面，一是为帮助私营企业解决滞销积压困难，这主要是用于1950年调整工商业期间；二是对供不应求并对国计民生和市场产生重要影响的产品，由国家实行统一收购，如1951年对棉纱统购；对私营进出口商的某些进口商品的收购；1952年对机制纸张、色布、轮胎等产品的统购等。统购包销就是使这些私营企业的产品不直接进入市场，其结果一是加强了政府对这类企业的控制，二是加强了政府对这类产品的调控能力。“加工订货”则是私营企业作为供给方接受政府和国有企业的委托加工任务和订货。政府和国有企业一般是市场的最大需求和购买者，新中国成立初期亦不例外，国有及合作社经济不可能满足政府及自身的一切需求而自给自足。因此政府或国有企业委托私营企业加工产品或向其订货就会大量存在，在资本主义国家，这被视为正常的往来，现代政府也经常利用增加或减少订货来调控经济或某些产业。而国民经济恢复时期，政府则将加工订货作为国家控制私营经济、将其纳入计划管理轨道的重要手段。加工订货在私营工业产值中比重逐年上升，表2-3为上海市私营工业总产值中加工订货、统购包销与自产自销所占比重变化情况：[①]

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949~1952）》工商体制卷，第673页。

表2-3　上海市私营工业总产值中加工订货、统购包销与自产自销所占比重变化情况

项　目	1949年	1950年	1951年	1952年
私营工业总产值	100.0	100.0	100.0	100.0
加工订货、统购包销产值	10.0	31.0	43.1	58.8
自产自销产值	90.0	69.0	56.9	41.2

随着加工订货的扩大和比重不断上升，政府也加强了这方面的管理，不少地区制定了加工订货管理办法，政府及国有企业实际参与了对承担加工订货企业的供产销和利润的监督管理。

（二）利用行业组织进行管理

政府利用企业自己的组织——“工商联”来加强对私营经济的管理是国民经济恢复时期采用的又一个成功手段。

新中国成立以后，为了加强对私营经济自身组织，即同业公会的领导，许多城市成立了工商业联合会（以下简称工商联），这些工商联将过去遗留下来的同业公会（如商会、对外贸易同业公会、银钱业公会等）作为会员单位吸收进来，同时国有企业、合作社也作为会员单位加入。工商联作为地方公私企业的组织，对于传达政府的方针政策和计划、向政府反映工商业者的要求和建议起到了一定作用。但是由于从旧中国遗留下来的同业公会仍保留着独立的组织，它们代表本行业的各工商户来参加工商联，不仅其经费的收支和干部的任免不受工商联的监督，而且这些同业公会过去往往被大企业主所把持，中小企业主很难获得平等权利，因此，政府认为同业公会这个中间环节，不利于工商联成为贯彻政府意图和反映企业意见的政府与企业之间的中介组织。

“五反”运动以后，随着各地工商联和同业公会在“五反”运动中发生较大改组，成立全国工商联的条件已经成熟，在这种情况下，一方面由统战部协助召开了中华全国工商联筹备代表会议，产生了全国工商联的筹备委员会，另一方面，由中财委私营企业局起草并经政务院批准了《工商业联合会组织通则》（1952年8月1日政务会议通过）。

关于工商联的基本任务，上述通则规定为：（1）领导工商业者遵守共同纲领及人民政府的政策法令；（2）指导私营工商业者在国家总的经济计划下，发展生产，改善经营；（3）代表私营工商业者的合法利益，向人民政府或有关机关反映意见，提出建议，并与工会协商有关劳资关系等问题；（4）组织工商业者进行学习、改造思想和参加各种爱国运动。

为了解决同业公会在工商联中的阻隔作用问题，通则规定：市、县工商联以该地区内的公私企业为社员，不再以同业公会为会员；同业公会转变为工商联领导下的专业性组织。

对于手工业者、行商、摊贩，通则规定他们可以个别地或集体地加入工商联为会员。在大中城市，他们一般可不必建立全市性的组织，而是分别组织到区工商联中，在一区之内，如果他们户数很多，也可以建立手工业者、行商或摊贩的联合会（摊贩也可以按市场建立联合会），并按行业或地区分编小组。

国有企业、公私合营企业和合作社（或联社）亦被要求加入工商联，并且国有企业和合作社的省级、全国性机构可直接分别为省、全国工商联的会员（其他会员为地区工商联和对商界有特殊贡献的人士），这样，也加强了国有经济在工商联内部的对私营经济的制约和领导作用，以保证国家政策、法令和计划的实施。

工商联组织的建立和1952年下半年的改组，成功地将历史悠久、分散、自行管理的带有封建性的行会组织转变为党和政府领导下的全国性统一组织，将城市个体和私营经济纳入有组织的管理，从而为政府与城市个体、私营经济沟通交流信息、实施调控和管理提供了重要的渠道。

（三）采取群众运动方式加强对私营企业的管理

在国民经济恢复时期，由于私营经济刚从旧中国过来不久，身上带着许多因过去政治腐败和市场畸形而造成的不良经营作风和习惯，如偷税漏税、对国家工作人员行贿、刺探政府经济情报、在与政府及国有企事业的经济往来中损公肥私、在商业交往中拿“回扣”等。虽然这些现象在旧中国是极为普遍的，并且新中国建立以后，由于政府清廉和办事认真，偷漏税和行贿、盗窃国家资财的行为已经大为减少，但是由于当时法制不健全，政府工作人员和国有企业管理者在经济管理方面多为新手，仍然给私营企业主可乘之机。对于这种情况，中国共产党是不能容忍的，因为新中国成立以来，通过土地改革、镇反、国有企业民主改革、知识分子教育运动等，几乎所有的阶层都受到深入整顿改造，唯独对城市私营经济（当时认为民族资产阶级），因当时顾虑到经济恢复，没有进行这种深入改造。因此，当“三反”运动中揭露出一些私营企业主的不法行为后，党和政府即决定采用群众运动的方式来整顿私营经济，这就是著名的“五反”运动。

“五反”运动的开展，固然是中共中央过于严重地估计了“五毒”行为，将其上升为阶级斗争的高度，但是也反映出当时由于法制不健全，仅靠法制和行政手段不足以遏制私营经济的违法行为和损公肥私现象，从而迫使中国共产党和政府采取了极为熟悉和行之有效的群众运动。“五反”运动无论从当时还是事后看，其成本都很高，并且只能解决一时的问题，但是它仍不失为当时政府调控私

营经济的一个重要手段。“五反”运动是国家控制私营经济的一个转折点，用当时的话说“五反”运动使私营企业主威信扫地，不得不老实接受国家的管理和改造。

另外，“五反”中出现的“工人监督生产”以及加强私营企业的工会建设，也都反映出党和政府希望通过群众监督的办法来限制和消除私营经济的违法乱纪行为。

第五节　合作社的整顿与发展

国民经济恢复时期，如果从经济成分分类，发展最快的是合作社经济（这里不包括农业生产合作社），经营管理体制变化最大的也属合作社经济。

新中国成立初期的合作社不是国民党政府统治下合作经济的继续，与它没有什么渊源关系，而是在解放区合作社经济基础上发展起来的，并在新中国成立后采取“由上而下”方式推广到全国各地的。因此，叙述国民经济恢复时期合作社经济经营管理体制的变化，必须要从新中国成立前夕解放区的合作社及党的有关方针政策讲起。

一、新中国成立前夕中国共产党关于合作社的方针政策

在新中国成立以前的革命战争年代，由于根据地多处于偏僻落后的乡村，商业不发达，为了促进流通，保证根据地军需民用，根据地政府鼓励机关、人民团体和农民兴办了以供销为主的合作社。此时的合作社往往是以“官办”或“民办公助”的方式产生的，各根据地一般也将合作社作为对敌经济斗争的重要组织。解放战争后期，随着全国解放为期不远，中国共产党开始着手研究未来新中国的经济结构，1948 年9 月，刘少奇代表中央对合作社的性质、任务及组织办法作了系统论述。根据刘少奇的指示，1949 年 1 月 26 日至 2 月 6 日召开了华北供销合作会议，研究了发展供销合作社的方针和办法，会上，薄一波、姚依林、邓肇祥、孟用潜等作了重要报告，制定了 11 个有关合作社方针、组织办法、经营管理等方面的草案。随后，七届二中全会讨论了合作社的性质、重要地位和党的方针政策。1949 年9 月，中国人民政府协商会议又将前述的中国共产党关于合作社的思想和政策列入《共同纲领》。

综合上述中国共产党关于合作社的认识及政策，主要有以下几个方面的内容：

（1）合作社的性质：在无产阶级领导下，在国家政权管理下的，以私有制为基础的劳动人民群众的集体经济组织；合作社经济是半社会主义性质的，它与

国有经济一起，是新民主主义经济的两大支柱。

（2）合作社的任务和作用：新中国成立后合作社的三大任务，一是与投机商作斗争；二是与资本主义成分作斗争；三是扶助和组织小生产。合作社是无产阶级领导的国家去帮助、教育、组织与改造千千万万小生产者的最主要形式，没有合作社，无产阶级就不能在经济上领导农民，它是无产阶级战胜资产阶级的重要工具。

（3）发展合作经济的重点：在新民主主义社会，供销合作社将是合作经济的主要形式，是国家发展合作社工作的主要环节。

（4）党和政府发展合作社的政策：虽然由于中国人民的文化落后和没有合作社传统，但合作社是可以组织的，也必须组织，必须推广和发展，政府应积极扶植合作社经济发展，并给予适当的优待。

（5）合作社的组织方法：采取自上而下建立合作社领导机关，与自下而上组织群众基层合作社相结合的办法来推动合作经济发展。

（6）合作社的管理体制：建立自中央大区、省、市、县及基层社的自上而下的完整组织系统，该系统对外受各级政府的领导，对内实行民主集中制的管理体制，下级社必须服从上级社的领导。

（7）合作社的经营原则：不以赢利分红为目的，而应以为社员服务为目的，它服务的对象不是一般群众，而是社员群众。

上述方针政策实际上成为新中国建立后政府改造和发展合作社的基本方针政策。

二、新中国成立初期国家对合作社的整顿

从中共中央七届二中全会（1949 年 3 月）以后，尤其是新中国成立以后，在一年的时间内，合作社有了很大发展。1949 年 11 月 1 日，中央政府成立了合作事业管理局，内设置消费、农业、手工业、信用、水利、教育指导组，主管全国合作事业；在地方，东北华北两个大行政区成立了合作总社，华东、西北成立了合作事业管理局，还有 15 个省、8 个行署、79 个专区、815 个县（市）成立了联社，分别占行政区建制的 40% 以上，合作社主要集中在东北、华北、华东这些解放较早或经济发达地区，其中东北 95.4% 的县（市）建立了联社，华北 94.6% 的县（市）建立了联社，华东 55% 的县（市）建立了联社。全国合作社社员达 2000 万人，干部 12 万，资金折粗粮约 4 亿公斤，1950 年第一季度购销总额为 17.5 亿公斤小米。合作社经济已经成为国民经济中的一个重要成分，尤其是商业流通领域中的一支重要力量。

合作社在迅速发展过程中，也存在着不少问题，主要表现为：（1）不少合

作社实际上是“官办”的，资金完全或大部分是国家出，干部是国家派，听国家贸易公司指令办事，没有固定的社员，不做合作社的业务，实际上成为国家的零售和收购网点。（2）有许多机关生产挂上合作社招牌，其目的只是赚钱补贴机关，没有社员。（3）有些合作社则像合股商店，以赢利为目的，不是以为社员服务为目的，股金虽然是群众凑集的，但无固定的营业服务对象，经常到外面去经营。（4）有些合作社是少数人为利用这块招牌赚钱而成立的，不仅不从事合作业务，而且经营活动多系投机倒把、买空卖空等违法活动。这些现象都使合作社背离了前述党和政府的要求。

鉴于上述问题和合作社在国民经济中的重要作用，党和政府决定加强对合作社的管理，并着手进行整顿。

1950 年 7 月，中央合作事业管理局领导召开了中华全国合作社工作者第一届代表会议，会议通过了由薄一波起草经刘少奇修改的《中华人民共和国合作社法（草案）》，成立了全国合作社联合总社。

为了使合作社工作走上正轨，会议讨论了合作社的民主管理制度和经营原则，认为合作社应该是一个独立的有统一组织系统的群众经济组织，但是它应根据国家的经济计划，执行政府的一定的经济任务；提出了“上级社为下级社服务，基层社为社员服务”的方针和独立经营、自负盈亏、下级社服从上级社领导的原则。会议还讨论了国家用优惠政策帮助合作社走上正轨的具体措施，并且提出对全国的合作社进行一次普遍的整顿，重新登记，凡不符合标准的合作社不予登记，以免他们享受合作社的优惠待遇。

在这次会议上，刘少奇提出：目前主要应办农村供销社、城市消费社和城乡手工业生产合作社，其他合作社，如农、林、茶、渔业合作社，根据特殊需要和可能，都可以办。信用社、运输社很难单独办好，如果交给供销社来办，规模大些，容易办好。刘少奇认为合作社既不同于私人资本主义经济，又不同于社会主义经济，把合作社办成国家商店是“左”了，办得像私人商店是右了。既不要“左”也不要右。刘少奇还说，国有经济虽属于领导地位，但是从整个国民经济来说还是很小的，因为合作社能组织起占比重 90% 的生产者，是有决定意义的。如果没有合作社，90% 的小生产者就要与资本主义结合，因此，合作社办好走上正轨，是我国走向社会主义的关键。可见党和政府对合作社的重视程度。

会议以后，各地合作事业管理部门及各级联社，开始以《中华人民共和国合作社法（草案）》为标准，对基层合作社进行了整顿和重新登记工作。整顿合作社工作的重点是贯彻执行“上级社为下级社服务，基层社为社员服务”的业务方针。在整顿业务的同时，对合作社干部的思想作风也进行了一次整顿，批判了单纯赢利的思想。

合作社经过整顿后，前一阶段为大力发展供销社而采取的以行政村为中心建立起来的基层社，就暴露出“四少一多”问题，即社员少、资金少、业务少、满足社员需要少，干部多，从而造成开支大，甚至亏损，不能合理经营。针对这个问题，1951 年4 月，全国合作总社向中央提出乡村以集镇为单位建社和城市灵活建立消费社的建议，中央同意了这个建议。于是 1951 年下半年合作社又普遍进行了组织整顿。农村实行了以集镇为中心建社后，供销社的组织与集镇这个初级市场结合起来，合作社在满足社员需要、完成国家任务、与私商竞争等方面，都发挥了很大作用。农村供销社经过组织调整，虽然基层社的数量减少了，但社员人数和股金都比调整前有较大幅度的增加，改变了“四少一多”现象。城市消费合作社的调整，主要是改变过去单纯按单位建社的办法，因为按单位建社，经常因为社员住地分散，购物不方便，或者一个地区有好几家单位的合作社，造成干部和设备的浪费。调整的原则是建社不受单位约束，职工居住集中的大单位，可仍按单位建社，否则按地区建社为宜。城市消费合作社经过改组合并后，数量比过去减少，但社员、股金和业务都有所增加，并且方便了上级社的管理。

为了保证合作社的规范化和组织系统化，1951 年 10 月中央还制定了合作社登记办法（草案），规定凡不合格的合作社（包括没有加入联社，即无上级社的），均不予登记；合作社的成立、改组、解散都必须到政府主管部门按一定程序登记，加强了政府和各级联社对基层社的管理控制。

对于信用合作社，由于困难较多（贷款很难按时收回来，存贷利率不好确定），1951 年 9 月，全国合作总社鉴于人民银行正普遍在县以下设立区营业所，向中央提出：信用合作社以划归人民银行领导为宜，中共中央同意了上述建议。于是信用合作社的信贷业务由人民银行领导（存贷资金统一调拨、利率统一规定）、经营风险由人民银行承担，信用合作社实际成为人民银行在农村吸收存款、发放贷款的代理机构。到 1952 年，全国共有信用合作社 1766 个，信用互助组 5239 个，供销合作社信用部 1126 个。

三、国家对合作社的优惠和扶持

根据《共同纲领》的要求和全国合作社工作者代表会议提出的意见，在国民经济恢复时期，国家在人力、物力上给予合作社很大扶持，是合作社经济迅速发展的决定性因素。

国家对合作社的扶持主要表现在以下四个方面：

（1）为合作社选派了大批干部。合作社虽然是独立的群众组织，但是要靠人民群众自发地自下而上地建立组织，必然需要一个相当长的过程，为了迅速发展合作社，政府实行了自上而下建立合作社各级领导组织，然后再推动群众参加

和建立基层社的方式。在3年的时间里，全国合作社即建立了比较完整的组织系统，形成了全国总社——大区总社——省级联社——市、县级联社——基层社五级组织。到1952年第二季度，全国共有7375个县联社，78个市联社，35个省联社，6个大区总社和一个民族自治区联社。合作社专职干部达到42万余人。联社以上的专职干部大多数是从政府各级机构和国营商业贸易系统中陆续抽调来的。

（2）从资金上帮助合作社。新中国成立初期，当合作社联社和地区总社成立时，由于基层社尚未到一定数量，制度也不健全，各级联社及总社的资产及经营资金主要是来自国家的帮助。国家帮助合作社的方法有两种：一种是无偿的帮助，如将没收的国民党官办合作社资产移交给相应的各级联社；为新成立的各级联社和总社提供办公经营用房、设备及部分资金；将一些适合合作社经营的小型国有商店及加工企业移交给合作社等。据1950年3月统计，全国合作社资金共有5514亿元（旧币值，下同）①，其中国家补助的基金为3118亿元，而社员股金仅为2396亿元。另一种办法是借贷性扶助。如国家银行、国有企业以信贷或代购代销形式低息甚至无息借给或预付给总社或联社一部分资金物资作经营和周转用。1950年10月，中央合作事业管理局和人民银行总行联合做出“关于国家银行扶助合作社的决定”，规定供销合作社的贷款利率可比照国营商业的贷款利率减低10%，生产合作社的贷款利率可比照国有工厂贷款利率减低10%。

（3）实行减免税负的优惠政策。为了降低合作社经营成本，吸收更多的群众参加，国家对合作社采取了低税扶持政策。如1950年政府规定：新成立的合作社一年内免纳所得税；原有的合作社1950年的所得税减半征收；所有的合作社营业税减收20%；上下级社之间原价调拨货物免纳营业税；各种依法成立的合作社，分别具体情况可免交半年到3年的工商业税。

（4）对合作社经营活动提供方便和优待。在业务经营方面，政府要求国营商业企业与合作社密切配合，尽量为合作社提供方便。1950年2月中央贸易部和中央合作事业管理局联合做出如下规定：国有公司对合作社应实行与国有零售商店同等待遇，优待也相同；在已设有消费合作社的工厂、机关、学校等地，不再另设国有零售商店。1951年中财委又规定：国有贸易公司在购销上应当先与合作社交易，并订立合同。1951年1月，中财委将本年度国家银行的肥料货款及经营工作，由农业部移交给全国合作总社办理，以扩大合作社的资金和业务。同年10月，农业部与全国合作总社签订协议，由国家农业部门出资金购买农药器械，交给合作社代售。同年底，中财委又决定将1952年国家的棉花收购工作，全部

① 本书所说的“旧币值”，是指1955年人民币币值改革前的币值。1955年人民币币制改革时，以新发行的人民币1元等于旧币10000元的比率兑换旧币。

委托给供销合作社。

国家对合作社的优待也很多。1950 年 12 月，中央贸易部与全国合作总社签署了赊购粮食协议书，规定在牌价高于市价较多、社员要求售粮而国有贸易公司因资金不足无力收购时，可由合作社代为赊购，赊购期限 3 个月，偿还时按保本保值原则，价格随牌价得涨不得落。1951 年 1 月，国家又决定国营商业部门对合作社社员实行主要生活必需品定量廉价配售。配售商品按当地国有批发牌价予以如下折扣优待：布匹 6%，大米、面粉、粗粮、食盐 7%，白糖、煤炭 8%，碱面 10%，煤油 12%。根据 1951 年第一季度试行配售情况的调查，配售品的价格，在城市一般低于市场零售价 10%，农村低于 15% 左右。中央贸易部在 1951 年 4 月报告说："目前我们对合作社配售的优待率定得比较高（6% ~12%），事实上是由政府补贴的（国有贸易没有那样高的利润），目的在于奖励正规合作社的建立与发展。"①

此外，国有交通运输部门也规定了优待合作社的具体办法，如水路、公路运输合作社货物，除最低等外，一律降低一等收费，铁路对于合作社托运的货物，一般可不受运输次序的限制，予以优先起运。

四、合作社的经营管理体制

新中国成立初期的合作社经济，除农业合作社未纳入系统外，其他合作社都纳入了全国合作总社的管理系统，并按照国家制定的登记办法在政府登记注册。凡是不参加联社，即不属于合作社组织系统的合作社，不予登记，国家不承认其合作社身份。下面，就从合作社的产权关系、管理体制、业务经营等方面简要分析一下合作社。

（1）从产权关系看，合作社实际上是公私合营性质。新中国成立之初，除基层合作社的资产主要来自社员交纳的股金和公共积累外，自上而下成立的各级合作社联社的资产则主要来自四个方面：一是从新中国成立前解放区合作社联社继承下来的资产；二是政府没收国民党政府官办合作社资产无偿转给合作社的；三是新中国成立后人民政府无偿投入的合作基金和其他资产；四是合作社联社在经营活动中自我积累的资产。在上述四个来源中，在初始阶段，以第三个来源为主要部分，据 1950 年 3 月统计，全国合作社资金共 5514 亿元（旧币值，下同），其中社员股金 2396 亿元，国家补助基金 3118 亿元，后者占 56.5%。由于社员股金平均每人仅为新人民币值 1 元多一点，并且当时尚未实行基层社提交部分股金给各地联社，故各级联社的资产基本上是上述四种来源。据 1951 年底统计，在

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949 ~ 1952）》商业卷，中国物资出版社，1995 年版，第 40 页。

全国总社及各级联社资金中，社员提交的股金仅占2.5%，公积金及其他资金占61.4%，政府拨款占36.1%。[①] 政府通过财政拨款无偿向合作社投入资产，但是从产权关系来看，这些资产则归合作社所有，其经营、收益、处置权都归合作社，与此同时，政府还向各级联社输送了一大批经营管理干部。可以这样说，基层合作社的资产主要来自社员股金和自我积累，而各级联社的资产则主要来自国拨资产和自我积累，是在国家直接帮助下（提供人力、财力）建立起来的。因此，虽然从产权关系来看，合作社是一个独立的经济组织，但是由于国家实际投入了大量人力财力，就不可避免地要控制它，将其置于政府的领导之下。

（2）从管理体制看，合作社实际上是中央政府直接控制的独立经济组织。合作社系统建立起来以后，虽然各级政府都曾投入一定的人力、物力，但是根据合作社法，它是一个独立的群众经济组织，自上而下分为五级：全国合作总社——大区合作总社——省级联社——县（市）级联社——基层合作社，虽然这些合作社的干部任免及业务工作仍然受地方党政部门的领导监督，但是根据下级社服从上级社领导的章程，全国合作总社是其最高领导机构，除信用合作社在业务上直接受当地人民银行领导外，各级合作社在业务上是实行其自上而下的领导，自成系统，中央政府通过直接领导全国合作总社，并协调其与国营商业、外贸、工业、银行等的关系而实现国家的领导，至于地方政府和国有企业，则对合作社没有直接的领导关系。这种体制使合作社成为中央政府调控经济的工具，强化了新中国建立初期的财经统一。

（3）从业务经营来看，合作社是将执行国家经济任务与为社员服务放在并重的位置。如前所述，早在新中国成立前夕，中国共产党就把合作社看成国家领导组织小生产者的主要形式。新中国成立以后，为使其在市场经济中成为国营经济的助手，帮助政府实施对国民经济的“宏观计划管理”，政府在合作社系统推行了计划管理体制。1951年4月，中财委下达“关于国营贸易与合作社关系的决定”，规定各级联社的业务计划，除受上级社领导和同意外，应在当地财委的统一领导下，与国有贸易计划相结合。“合作社法”（草案）也规定合作社应根据国家的经济计划，执行一定的经济任务。为此，1951年6月全国合作总社做出《关于建立与加强合作社计划统计工作的决定》，要求各级合作社根据“全国合作社计划工作暂行办法”和“全国供销、消费合作社统计报表制度”，由简而繁，逐步建立和加强计划统计工作。

（4）从基层合作社来看，其体制是符合合作社精神的。基层合作社实行平股平权，民主选举、监督或罢免社领导。经营原则是以为社员服务为目的，然而

① 参见《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》工商体制卷，第314～315页。

不是以赢利为目的，供销社以低于私商零售价供给社员生产生活资料，以高于私商收购价出卖产品，消费社则是以低于市场零售价供给社员消费品；手工业生产社以合作形式降低生产者成本，提高质量、开拓市场，以增加工资收入、发展生产；信用社则按照人民银行的借贷利率，不要抵押不根据财产情况而视实际需要由民主评定贷款等。按照上述目的，合作社本身的赢利自然就不多了。对于合作社的赢利，国家规定主要部分用于公共积累，少部分可用于按股分红，但分红所占比例一般不得超过赢利的20%～30%。

在国民经济恢复时期，就基层合作社来说，数量和社员人数最多的首先是供销合作社，1952年底它由1949年的23406个发展到32788个，社员增长了12倍多，达到13820万余人；其次为消费合作社，虽然它由1949年的2592个降为2308个，但是社员增长了2倍多，达到975万人；第三是手工业生产合作社，1952年底达到2600个，社员为25.7万人；第四是信用合作社，1952年底发展到1766个。就这些合作社来看，规模都比较大，除手工业生产合作社规模稍小，1952年底平均每社仅有社员98.8人外，其他合作社规模都较大。1952年底，供销社平均每社社员数由1949年的443人增至4215人，消费社平均每社社员数由1949年的1152人增至4224人。

第六节 公私合营、中外合营以及外资企业的变革

合营企业是多种经济成分并存和对外开放条件下必然存在的一种经济成分，在新中国成立初期，公私合营和中外合资企业是我国的主要经济成分之一，也是政府积极慎重发展的一种经济成分。

一、公私合营企业的经营管理体制

政府与私人共同投资合作经营的企业，早在清末洋务运动中就已产生，当时称之为“官商合办”，在清末和国民党统治下，“官商合办”成为官僚资本控制民族资本和官僚侵吞国有资产及收益的重要方式。

新中国成立以后，在没收官僚资本和敌产过程中，一批企业成为公私合营企业，同时，由于一部分大型私营企业遇到困难，也希望国家投资（或将贷款转为投资）共同经营。针对这种情况，周恩来提出：“公私合营是以国家为领导的国家资本主义经济，可以为社会主义创造条件。资本家也很希望合营，因为合营了，企业的原料供应等方面的问题就有保障了，并且还能得到贷款。但是，我们不得不有所选择，对那些与国计民生关系较重要而又对双方有利可图的企业，就

可以先合营。总之，要分清轻重缓急，逐步发展。”① 为此，中财委专门发出指示，提出国家投资私营企业与之合营，必须有三个前提条件：一是符合国家经济发展计划；二是私营企业主完全自愿；三是企业有发展前途，投资效益高。因此，在国民经济恢复时期，国家对工商运输企业的公私合营是采取慎重发展方针的，主要工作是对现有公私合营企业进行清理整顿和加强管理。为了吸收社会游资和侨资，使其投入有益于国计民生的产业，从1950年起，政府还在各地倡导成立了一些公私合营性质的投资公司，其中国家的股份一般不超过25%。

1949～1952年，公私合营工业企业由193家增加到997家，增长4.2倍，产值增长5.2倍，在上述企业中，公股所占比重，1949年为70.7%，1952年则为60.7%。另据对695家公私合营企业的调查，公股中来自没收官僚资本及敌产的占62.18%，新中国成立后国家的新投资则占31.14%。

由于公私合营企业基本上都是股份制企业，因此其经营管理机构为董监事会领导下的厂长（或经理）制。关于国家对公私合营企业的管理，政府将公私合营企业中公股的监督管理权委托给交通银行。交通银行针对旧中国官商合办企业公私股权不平等，企业或为官僚所垄断、或为私股所操纵的情况，提出新中国政府对公私合营企业也不应一手管起来，必须通过由公私股代表组成的董监事会来管理。

在管理方式上，国家对公私合营企业的管理领导，不是由行政命令解决问题，而是通过董监事会中的公股代表，用协商的方法与私股代表共同决定经营计划及财务计划，来贯彻政府的政策和意图。公股代表的人数由股份的多少决定，公股代表一般由交通银行、工商管理部门和业务主管部门三方选派，银行委派的公股代表负责财务资金的合理使用，工商管理机构委派的代表负责监督指导其合法经营及纳税等，业务部门委派的代表则根据计划，帮助企业进行合理生产。为了使公股代表的意见一致，公股董监事中设有首席代表人，董监事开会前，公股代表先取得一致意见，如果公股在董监事中只占有一个席位，则公股代表由交通银行委派。交通银行总管理处还专门制定了选派公股董监事及其工作职责暂行条例，并对在职干部兼任公股董监事等职务的收入及费用支报等作了具体规定。

关于国家与公私合营企业之间的物资调配问题，中财委规定：公私合营企业的物资，国家如需调用时，应征得该企业同意后按价购买；该企业如向国家申请调拨物资时，经国家同意后按价付款调拨。关于企业的收益，在扣除公积金、公益金后，按股派发股息红利，公股的股息红利由交通银行负责收取并解交财政部。至于公股是否增加投资或将股息红利等公股收入转为投资，则由政府主管部

① 《周恩来统一战线文选》，人民出版社，1984年版，第170～171页。

门决定，一般是由各地财委报请中财委审批。

二、金融业全行业公私合营后的经营管理体制

新中国成立以后，在没收官僚资本过程中，国民党政府控制的股份制银行中国银行、交通银行为我党接管，并分别改造成为经营掌管外汇和投资的国家专业银行。当时中国银行尚有1/3的商股，交通银行亦有一些商股在内。对于这两个银行，虽然国家仍保留着股份制和董事会、监事会的形式，并筹备召开新的股东大会，但是由于公股比重大，私股又很分散，因此其经营管理实际上掌握在国家手中，直接受政府主管部门和中国银行的行政领导。至于其他公私合营银行，国家则仍然通过公股董监事来实现间接领导。

1952年私营金融业实行全行业公私合营以后，各私营行庄取消原有名号，并入合营银行，并成立公私合营银行总管理处。公私合营银行总管理处虽然还保持着董监事会的组织形式，但是资本家实际上已交出经营、财务、人事“三权”，完全由国家统一经营管理。资本家除按期领取固定股息外，国家对资方的127位代表人物，都适当安排了工作，职工也由国家采取包下来的办法，通过整编，除留用、调用者外，其余视具体情况分别予以培训、转业或退休养老。

这种全行业公私合营，从内容上来看，实际上是社会主义改造的一种形式，私营金融业全行业公私合营的顺利进行，证明这种形式是较好的对资改造办法。1953年以后，党和国家采用全行业公私合营方式来改造私营工商业，不能说与这个时期私营金融业的改造没有关系。金融业全行业公私合营的重大意义还在于，它将资金市场纳入了国家计划管理之下，大大加强了国家控制经济，特别是控制私营经济的能力。

三、中外合营企业的经营管理体制

新中国成立之初，在资金和技术短缺的情况下，为了尽快恢复发展国民经济，中国政府在向外国借款的同时，还主动向苏联提出在中国境内创办中苏合营企业。1950年，中国与苏联在新疆创办了中苏石油股份公司、中苏有色及稀有金属股份公司和中苏民用航空公司。1951年，我国又与波兰合资创办了中波轮船股份公司，与苏联合资在大连市创办了中办轮船修理建造股份公司。

上述五个公司的经营管理体制，主要有以下几个特点：（1）中外双方平股平权，即双方各拥有50%的股份，在企业经营管理和收益方面具有同等的权利。（2）经营管理机构采取管理委员会领导下的经理制，管理委员会委员由股东大会选举产生，每届任期3年，委员会双方派出相同人数组成。管理委员会主任由委员会选举产生，公司总经理由管理委员会任命。管理委员会主任和总经理由双

方分别担任，三年一换。管理委员会不能达成协议的问题，交由公司双方股东审查，如双方股东不能达成协议时，由缔约双方政府审查。（3）公司经营活动以双方政府所签协定规定的范围为限，公司经营活动条件，包括缴纳国家或地方的捐税及关税，与中国国营企业所享受的条件相同。对于公司产品，根据世界价格，双方有权各购买50%，一方如愿意出卖其所得产品时，应首先向另一方提出。苏联方面所购买的50%的产品，可免纳关税及捐税运回国；如果苏联方面购买中国方面应得的50%的产品时，这部分产品应照章缴纳关税。（4）双方股东应将他们所得红利的30%，交与中华人民共和国（中波轮船公司除外）。

在国民经济恢复时期，中外合资企业数量不多，但经营效益普遍较好，特别是中苏民用航空公司和中波轮船股份公司，对于发展我国的航空和远洋运输事业起了较大作用。1954年，苏联主动提出将中苏合营企业的股份转让给中国，由中国以出口产品偿还股金，而中波轮船股份公司则存在至今。

四、取消原有外国在华企业的特权

在旧中国，自鸦片战争以来，由于国内政治腐败和帝国主义列强的侵略压迫，历届反动政府或屈于列强压力或有求于列强，对外国在华企业很少加以限制和管理，使其实际上在投资、经营以及税收等方面获得了比国内民族企业要多的特权。第二次世界大战期间，由于中国参加了国际反法西斯阵线并在战争中作出较大牺牲和贡献，使得英美等发达国家取消了在华的租界地，给予中国关税自主等权利。抗战胜利以后，中国政府没收了德、意、日在华的企业及资产，使外国在华经济势力受到削弱。但是随后国民党政府为了在国共两党的斗争中获得美国支持和援助，又与美国签订了一系列实际上不平等的经济条约，赋予了美国在华企业一些特权。

1946年4月，国民党政府修正公布《公司法》。该法增设了“外国公司”一章，规定外国法人可以在中国开设公司或建立分公司，并享有与中国法人同样的权力能力和行为能力，亦可购置土地房屋。该法还赋予外国公司参与中国公司的认股权，并可以担任中国公司的董事和监察人。在纳税方面，由于该法没有规定外国法人必须就在中国的经营交纳营业税和所得税，因此外国法人就能够以在本国交纳营业税和所得税为借口，逃避纳税。

1946年11月，国民党政府又与美国签订《中美友好通商航海条约》，其中有关经济方面的主要内容为：（1）美国人可以在中国境内从事各种经济活动，其权利与中国国民相同；（2）美国法人及团体，在中国享有与中国法人及团体相同的待遇；（3）美国国民、法人及团体，在中国享有组织或参加中国法人及团体的权利（包括管理与经营的权利）；（4）美国国民、法人及团体，在中国有

取得及处分动产及不动产权，并在遗赠或继承时，不得征收异于或高于中国国民、法人及团体所纳税款或费用；（5）美国货物输入中国，其关税按最惠国待遇征收，内地税及运输销售待遇，与中国货物相同；（6）美国船舶可以在中国沿海、内河甚至不开放的任何口岸、地方航行和停泊，其各项待遇与中国船舶相同；（7）最惠国待遇。尽管该条约标榜平等互惠，从文字上看，双方彼此互给同样的权利，但是由于中国是一个经济非常落后的国家，根本无力去美国投资经商及控制其经济，也没有船舶去美国港口内河航行，而美国却可以通过这个条约为其资本和商品占领中国市场，提供有利条件，使中国民族企业受到压迫排挤。

外国在华企业虽然从法律上讲与中国民族企业处于平等地位，但是由于中国民族企业力量弱小，往往无力与资力雄厚、设备先进的外国在华企业竞争，同时，国民党政府政治腐败，官吏们可任意鱼肉压榨民族企业，而对外资企业则往往不敢敲诈，甚至给予比规定更优惠的待遇，这样，外国在华企业实际上处于比民族企业优越的地位。这种优越地位对于经济落后的发展中国家是不利的，它阻碍了本国民族工业的发展。因此，当时人民将国民党政府给予外资企业的上述特权及其实际得到的优越地位看做特权予以否定，则是在情理之中的。

解放战争后期，随着城市的不断解放，如何对待外国在华企业问题摆在中国共产党面前。这时已经不能停留在“打倒帝国主义”这类简单口号上，而必须制定出慎重、权衡照顾到各方面关系的具体政策和办法。而对于这个问题，中国共产党尚缺乏经验，苏联十月革命后的没收政策显然不可取，而其他国家也没有提供这样的经验。在这种情况下，中国共产党为避免仓促解决这个问题，无论在1948年的中共中央“九月会议”还是七届二中全会，甚至第一次政协会议，都没有急于制定出具体的政策和办法，而是用通告和法令的形式，一方面宣布废除国民党政府制定的一切法律法规，不承认其对外签署的条约，另一方面则规定保护外国侨民在华的一切合法财产，其经营的企业可在遵守人民政府的政策法令下继续经营，并且在党内发了指示，要求各地不得擅自决定和发表涉外政策。

新中国成立以后，由于百废待举，同时也由于如何对待外国在华企业是一个牵涉多方面的复杂问题，因此在整个国民经济恢复时期，中央政府没有专门制定颁布外国在华企业管理法规。朝鲜战争前，中央曾考虑要制定公布一项对待外国在华企业及投资的方针政策，但朝鲜战争打乱了这个设想。在1949年至1952年期间，政府工商管理部门对外资企业仿照国内私营企业登记办法进行了临时登记注册，其税负亦仿照国内私营企业。但是，中央规定：不批准成立新外资企业；外资企业不得加入工商联，不得购买土地；国有企业亦不得擅自收购外资企业资产；外资企业歇业与国内私营企业一样，须经过政府工商主管部门批准；外资企业的劳资纠纷须按照劳动部制定的劳资纠纷调解仲裁程序进行，政府颁布的劳动

保护法令亦须贯彻执行；外国在华银行的经营范围基本被限于外汇业务。

据估计，1950 年西方国家在中国的投资，为 9 亿至 10 亿美元（当年币值），其中企业资产占 2/3 弱，房产投资占 1/3 强。3 年来，依照“有计划、有步骤、有重点地挤掉帝国主义在华的产业而与之加强进行平等、互利的贸易往来”的总方针，本着“按照国籍、系统、行业等各种不同的具体情况，进行个别处理和区别对待”的策略，对部分外资企业，尤其是美、英两国的企业，分别采取了军管、代管、征用、租用、转让、收购等方式逐步收归国家经营。到 1952 年底，有关国计民生及带有垄断性的重要外资企业和内河航运设备已经全部收归国家经营；抗战前占外商投资 70% 以上的贸易、金融、运输等企业，在国民经济中基本上已经不起作用。在房地产方面，西方国家过去凭借特权非法占领的农地、兵营、跑马场、空地等已经全部收回。教会学校等房地产，其属于教会附属事业的房地大部分已经由政府接办，属于教会本身者随同“三自”运动收归自营。

经过抗日战争、解放战争，到新中国成立时，外国在华企业已大为衰落，朝鲜战争爆发以后，由于西方对我国实行经济封锁、冻结和劫夺我国海外资产，因此我国也采取了相应的报复措施。在这种情况下，外资企业进一步衰落，在国民经济中已处于微不足道地位。表 2－4 是 1949 年至 1952 年外国在华企业资产变化情况：①

表 2－4　1949～1952 年外国在华企业资产变化情况

类　别	解放初（单位：人民币千元）	1949 年（以解放初为 100）	1950 年（以解放初为 100）	1951 年（以解放初为 100）	1952 年（以解放初为 100）
工　业	450403	99.6	99.4	97	26.1
公用事业	456649	99.7	35.3	35.3	15.5
银行保险业	13394	100	97.1	95.4	95.4
航运码头仓库业	59859	100	93.2	91.7	91.7
进出口业	113683	99.9	96.9	24.8	22.4
房地产业	104842	100	100	99.1	91.6
其他商业	8707	99.9	85.5	74.6	66.1

① 外交部编：《处理外资企业和私人房地产统计提要》，1961 年 12 月。

续表

类　别	解放初（单位：人民币千元）	1949年（以解放初为100）	1950年（以解放初为100）	1951年（以解放初为100）	1952年（以解放初为100）
新中国成立前歇业有遗留财产者	18627	90.9	89.7	85.6	83.5
合计	1232164	99.5	74.7	66.8	32.5

第七节　统制对外贸易体制的建立

新中国成立初期，我国对外贸易体制变革面临的形势和主要任务是：（1）摧毁旧中国遗留下来的半封建半殖民地外贸体制，取消帝国主义对中国对外贸易的控制，接管和改造海关，没收官僚资本，建立国有外资企业。（2）结束解放战争时期各解放区因地制宜、分散管理的局面，统一全国的外贸机构和管理制度。（3）针对我国经济落后和帝国主义的封锁禁运，建立统制对外贸易的管理制度，并逐步加强计划管理，使对外贸易有利于我国的工业化和经济增长。

一、摧毁旧的对外贸易体制，建立国有企业为主体的新型结构

新中国成立前后，随着全国各地相继解放，人民政府立即着手摧毁旧的外贸体制，这项工作主要包括三个方面的内容：（1）接管改造旧海关，建立新的海关，将新中国的大门钥匙放在人民的口袋里；（2）没收官僚资本，将其改造成为国有企业；（3）取消外国在华进出口企业特权及垄断地位，使其在服从人民政府政策法令下继续经营。

海关是一个国家的大门，新中国成立后，中国真正取得了关税及海关事业的自主权。在接管旧海关的基础上，1949年12月政务院批准《中央人民政府海关总署试行组织条例》，1950年1月发布《关于关税政策和海关工作的决定》，同年12月又发布《关于设立海关的原则和调整全国海关机构的指示》。遵照上述指示，新中国海关经过机构、人事等整顿改革，建立了新中国的海关体系，并确立了海关工作的基本政策。1951年4月，政务院公布《中华人民共和国暂行海关法》，该法对海关的组织机构、任务和职权、进出口货物的监管、走私和违章案件的处理等，都作了规定，成为海关执行征税、货物监管、反走私三大任务的基本法律依据。1951年5月，政务院又颁布《中华人民共和国海关进出口税则》，

该法充分体现了《共同纲领》规定的贸易保护政策。同年 11 月，中财委颁布《商品检验暂行条例》，并将中央贸易部内的商检处扩大为商品检验局。同时，政府还有计划地取消了各地口岸私营的（包括外国人办的）公证及检验机构，由国家商检及公证机构统一负责对外贸易的公证及检验。

在没收官僚资本过程中，人民政府对国民党政府遗留下来的对外贸易机构及企业的资产、人员进行了接管清理。这些机构中的旧职员，凡有一技之长并愿意继续服务者，都予以留用，原有机构和企业的资产，则根据新中国政府和国有贸易企业的需要，重新调配，成为国有资产的一部分。对于原有的外国在华企业，人民政府通令其在遵守人民政府政策法令的前提下继续营业，但是由于国营贸易的迅速发展和国家实行统制外贸政策，使得外国人在华外贸企业在中国对外贸易中处于拾遗补阙的地位。1950 年有外商 540 多家，进出口额仅占中国对资本主义市场进出口总额的 6.52%。但是这些外贸企业对于活跃和恢复发展我国的对外贸易，却起着一定的积极作用。朝鲜战争爆发后，由于西方对我国实行封锁禁运，使得这些企业陷入困境，业务逐渐萎缩，在我国进出口总额中所占比重已微不足道。

新中国政府在实施上述改造工作的同时，还积极发展国有外贸企业，以确立国有贸易企业在对外贸易中的领导地位。到 1950 年，中央贸易部设立了对苏联和新民主主义国家贸易的中国进口公司、经营对资本主义国家贸易的中国进出口公司以及中国畜产、油脂、茶叶、蚕丝、矿产等国有外贸公司。1950 年，国有对外贸易进出口额占全国进出口总额的 68.4%，到 1952 年则上升到 92.8%，已占绝对优势。

与此同时，国家还对私营进出口商采取了利用、限制、改造的方针，一方面，利用它们的长处、经验和长期形成的渠道、关系，积极开展对资本主义国家的贸易往来；另一方面，则在统制外贸的政策下，采用进出口许可证制、结汇制、关税税率、限价、收购其进口货物等办法，限制其唯利是图、盲目竞争的消极方面。1950 年 12 月，中央贸易部发布《关于进出口厂商登记工作的指示》和《进出口厂商申请登记办法》，各地还制定了施行细则。进出口企业是否准予登记，主要考虑其经营记录、国外关系、技术条件、经营作风及企业内部组织等因素，政府用此办法淘汰了一些不具备条件的外贸企业。在此前后，各地外贸管理局还通过组织外贸企业的行业小组、公会以及联营等方式，加强了对私营进出口商的管理和提高其经营能力。1950 年美国对我国实行“封锁、禁运”以前，私营进出口商较活跃，其经营额约占全国进出口总额的 1/3，其中出口额约占全国出口总额的一半，尤其是对资本主义国家的出口方面，其所占比重较大，但是自抗美援朝而导致西方对我国实行封锁禁运以后，由于我国对外贸易中重心转向苏

联和东欧民主国家，而这些国家又不愿与我国私商打交道，再加上“五反”的影响，因此私营进出口商业务萎缩，1952 年私营进出口商的经营额仅占我国进出口总额的 7.2%，已处于弱小地位，它们主要从事对资本主义国家和地区的小额贸易。

二、外贸管理机构的建立及其职能

新中国成立以前，各大解放区已经先后建立了外贸管理机构，根据因地制宜的原则，中共中央对各解放区采取统一领导、分散经营的方针，由各解放区颁布了区域性的对外贸易管理法规，并成立了相应的管理机构。中央人民政府成立以后，立即建立了全国性的政府对外贸易管理机构，并着手调整与建立中央与地方、外贸管理机构与其他机构的关系，逐步形成了一套外贸管理机构体系。

1949 年 10 月，中央人民政府成立贸易部，并在贸易部内设立了对外贸易司，以后随着对外贸易业务的扩展，对外贸易司的机构也不断扩展，直到 1952 年 9 月中央贸易部一分为二，成立商业部和对外贸易部。

中央贸易部成立后，逐步组建了地方贸易管理机构。除各大区设立贸易部，在内地省、市由商业厅（局）兼管对外贸易工作外，地方外贸管理的主要机构是建立在各外贸口岸的外贸管理局。到 1951 年，全国先后成立了天津、上海、广州（以上为一等局）、青岛、旅大、武汉（以上为二等局）、福州、昆明（以上为三等局）8 个对外贸易管理局。这些外贸管理局由中央和地方双重领导。在纵的方面，各地区的外贸管理局及其分支机构，一方面直接受中央贸易部（后改为外贸部）的领导，在业务上由中央根据全盘计划统一指挥；另一方面，各地外贸管理局及其分支机构还要接受当地党组织及财经委员会、贸易部的领导和监督。在横的方面，则由政府院财经委员会及地方各级财经委员会领导协调外贸、海关、银行、运输、税务、商业等部门之间的业务关系，使各有关部门能够在对外贸易工作中分工合作，提高效率，避免扯皮和推诿。

三、对外贸易运行及管理体制的形成

早在新中国成立前夕召开的七届二中全会上，中国共产党就统一了认识，认为中国要实现工业化，不实行统制外贸和节制资本两项政策是不可能的，新中国必须实行统制外贸的政策。新中国成立以后，为了贯彻统制外贸政策，人民政府除了改变外贸企业的所有制结构和建立了一套新型的外贸管理机构体系外，还制定了一套对外贸易管理办法。这套管理办法主要有以下几个内容：

（一）全面实行进出口许可证制，将进出口贸易直接置于政府的控制之下

进出口许可证制是贯彻统制外贸政策的有效措施和重要保证。新中国成立以后，中央贸易部在新中国成立前各解放区试行许可证制的基础上，统一和逐步完善了进出口许可证制。无论国有企业还是私营、外资企业，在开展对外贸易业务时，都必须根据政府外贸管理机构颁布的进出口条例政策（国家将进口货物划分为允许进口、统购统销进口、禁止进口、特许进口四类，出口货物也同样划分为上述四类），向当地外贸管理局或分支机构申请许可证。申请书必须载明进出口货物的品名、规格、数量、价格、进出口国别、时间等内容，以备外贸管理局或分支机构审核。只有在获得许可证后，外贸企业才能从事该项进出口业务。无许可证的进出口货物一律按走私处理。外贸管理局及其分支机构发放进出口许可证，是根据政府有关政策法令及国家经济计划和具体情况等多种因素综合考虑的。

（二）实行结汇制，将贸易外汇的经营管理权收归国家

加强国家对贸易外汇的管理，是保证统制外贸政策得以实现的又一重要手段。早在新中国成立前的1949年4月，华北人民政府就颁布了《华北外汇管理暂行办法》及其施行细则。此后不久，华东、华中、华南也相继颁布了内容基本一致的外汇管理暂行办法及施行细则。国民经济恢复时期，由于各地情况不同，又缺乏管理经验，因此中央人民政府未制定统一的外汇管理办法。1950年6月，中国人民银行总行曾发布《修改外汇管理暂行办法希遵照办理并转所属的通知》，承认各大行政区过去颁布的外汇管理暂行办法，并对其中的不妥之处作了纠正，统一了部分规定。新中国成立初期，外汇管理体制的主要内容为：（1）外汇管理由人民银行指定的中国人民银行办理；凡在国外有分支行或代理机构，经营外汇信誉好的银行，可向中国人民银行核准后，可代理中国银行买卖外汇，代客买卖外汇。（2）中国银行为法定外汇交易所，交易所每日牌价，由中国银行根据市场情况，报经中国人民银行核准后挂牌，外汇买卖必须依此定价，严禁一切场外交易。（3）出口货物除按国家规定的易货贸易外，其所得外币价款，必须履行结汇手续。一切外汇必须存入中国银行换取外汇存单，外汇存单可按牌价支取人民币或者在交易所内卖出。（4）凡购买外汇存单或向中国银行申请兑换外汇的进出口企业，必须持有进口许可证或由中国银行核准的出口货物运费、佣金及保险等用汇申请文件。后来政务院又颁了《外汇分配使用暂行办法》，中央贸易部也相应制定了具体的《国有对外贸易公司外汇管理暂行办法》和《私

营工厂及进口商申请外汇暂行办法》，外汇管理制度进一步完善。

（三）实行以指令性计划为主指导性计划为辅的计划管理

在国民经济恢复时期，为了贯彻统制外贸政策，以达到进出口平衡和满足国家经济建设和人民生活需要的目的，我国逐步建立了指令性计划与指导性计划相结合的计划管理体制，对外贸易是较早实行计划管理的行业。

在计划管理方面，指令性计划与指导性计划二者比重的变化，是随着对外贸易中公私比重和协定贸易所占比重的变化而变化。总的来说，三年来随着国有贸易比重和协定贸易所占比重不断增大，对外贸易中的指令性计划比重也在相应增长。这个时期的指令性计划主要是通过中央贸易部（后为外贸部）下达至各个外贸专业公司及分公司。各国有外贸专业公司的业务计划、商品调度、资金调拨统一由中央贸易部掌握，地方不能干预，各公司改变原订计划，必须报经中央贸易部批准。指令性计划管理的重点是进口及对苏联东欧民主国家的出口贸易（多为协定贸易），国有企事业单位的进口计划和全国贸易用汇额度，严格由中央贸易部核定执行。至于指导性计划管理，其范围和作用在新中国建立之初很大，后随着私营进出口业务比重的下降和我国对资本主义国家贸易比重的下降，而逐渐下降。指导性计划主要用于出口方面和对资本主义国家的小额零星贸易，采用的办法，主要是国家通过对外贸管理机构发放进出口许可证、调整汇率、限制进出口货物价格、调整进出口货物收购价格等间接手段，来调控进出口，使其符合国家的总体计划。

就总体计划来看，中央贸易部经济计划司在中财委计划局的领导下，曾经汇总编制了1950年、1951年和1952年对外贸易计划概要（包括各种不同经济成分）。由于当时缺乏全面、准确的统计数字作为编制计划的依据，全国经济工作还未走上计划经济轨道，同时国际市场需求变化较大，因此计划带有很大的估算性。1952年12月，外贸部在京召开第一届全国对外贸易计划会议，制订了完整的1953年对外贸易计划，会议还讨论了《全国对外贸易计划工作程序办法（草案）》（1953年6月颁行）。

第八节　建立新民主主义的就业和分配制度

一、“包下来”的就业政策和“三个人饭五个人吃”的分配政策

新中国收入分配制度和政策是在改革旧中国极不合理的分配制度基础上形成

的。1949 年 9 月中国人民政治协商会议通过的、具有临时宪法作用的《共同纲领》以及相关法规规定：在农村废除封建土地所有制和高利贷，但是允许雇工和借贷自由；在城市，除社会主义性质的国有企业外，对私营企业实行“公私兼顾、劳资两利”政策，保护工人的合法权益（如厂方不得随意解雇工人、克扣工资），工人的工资应由劳资双方协商解决。

早在 1949 年 3 月召开的中国共产党七届二中全会上，毛泽东就指出：“如果我们在生产工作上无知，不能很快地学会生产工作，不能使生产事业尽可能迅速地恢复和发展，获得确实的成绩，首先使工人生活有所改善，并使一般人民的生活有所改善，那我们就不能维持政权，我们就会站不住脚，我们就会失败。”①

在人民解放军向江南进军后，对于当时城市中普遍存在的失业现象，毛泽东指出：“上海等处的失业问题即吃饭问题，完全是帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党反动政府的残酷无情的压迫和剥削的结果。在人民政府下，只消几年工夫，就可以和华北、东北等处一样完全地解决失业即吃饭的问题。”为此，中共中央还发布命令，“对于国民党的旧工作人员，只要有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著的分子，一概予以维持，不要裁减。十分困难时，饭匀着吃，房子挤着住。已被裁减而生活无着者，收回成命，给以饭吃。国民党军起义的或被俘的，按此原则，一律收留。凡非首要的反动分子，只要悔罪，亦须给以生活出路。”② 这就是新中国成立前后中国共产党所实行的“包下来”政策。

但是这种依据当时特殊环境实行的“包下来”的政策，在新中国成立以后却因为两个原因而继续在城镇里推行下去。第一，为了保证城市居民的基本生活，以减少失业对社会稳定的冲击。新中国成立以后，在农村实行土地改革阶段，政府曾经动员了部分在城市难以就业的工人回乡从事农业生产，那时还可以通过土地改革分给他们土地和其他生产资料。土地改革完成以后，此法即不能继续实行了。另外，当时的城市居民生活水平也很低，即使就业者也只是维持温饱，如果采取对失业者实行救济政策，国家拿出的经费，同让他们就业所付工资相差无几，并且后者对政府管理、社会稳定以及失业者（包括其家庭）都不利，社会成本太高。第二，随着大规模经济建设的到来，政府越来越需要对当时的劳动力资源进行调控（低素质劳动力严重过剩，而高素质劳动力严重短缺），实行计划管理，而职工人数、就业计划、工资总额以及城乡人口流动就成为国家严格掌握的指标。

因此，1952 年 8 月政务院批准的《关于处理失业工人办法》中就规定：“所有公私企业，因采取先进生产方法，提高了劳动生产率，因而多余出来的劳动

① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社，1991 年版，第 1428 页。

② 同上，第 1511 ~ 1512 页。

力，应采取包下来的政策。实行轮流调剂，发给原工资。”虽然这项规定在私营企业难以完全贯彻，但是私营企业解雇工人也确实受到工会和政府有关部门的严格限制。到1956年底私营工商业社会主义改造完成以后，1957年3月，国务院在批转劳动部的文件中规定：“企业、事业、机关编余的人员，应该想法在企业、事业、机关内部或部门之间调剂安排工作或组织他们学习，不得任意辞退。”至此，城市职工端国家“铁饭碗”的制度基本形成。

二、国家机关工资制度的建立

1949年10月到1952年，国家机关工作人员的收入分配制度存在两种形式——供给制和工资制。供给制是一种军事共产主义式的收入分配制度，它适应战争年代的艰苦环境，在“量入为出”的原则下，实行相对平均的按需分配，保障了革命战争的胜利。全国解放后，从战时到和平时期，生活方式起了变化，供给制逐渐向工资制过渡，过渡的完成在开始大规模经济建设的第一个五年计划时期。国家机关的工资制，是在1949年10月以后首先在新参加工作的人员中开始实行的，经历了一个建立发展的过程。

新中国成立初期，国家机关实行供给制的人员有100多万，主要是在全国解放前参加工作的人员，全国解放后参加工作的人员，根据本人的意愿，也有一部分实行供给制。据政务院直属机关和华北人民政府的有关统计，在366620人中，实行供给制的占83.17%[①]。供给制的标准由伙食、服装和津贴三部分组成。1950～1951年2月，供给标准曾几经变动。伙食标准分大灶、中灶和小灶（战时只有大灶、小灶）。小灶的伙食标准是大灶的1.8倍。津贴有“普通”和“特别”之分，“普通”津贴按职务划分4级，每人皆有，“特殊”津贴只有部长以上职务的领导干部方可享用。1952年2月，“特殊”津贴较之“普通”津贴由起初的8.58倍扩大到27.5倍，平均起来，高级领导干部的供给标准（包括伙食、服装、津贴）是一般工作人员供给标准的5.4倍（起初是2.6倍）。

由于财政困难，军队及政府，学校、党派及人民团体的大部分工作人员都实行供给制，供给标准很低，以致许多供给制人员无力扶养直系亲属，有病无钱看。随着经济的恢复，供给制人员的待遇逐步提高，以满足城市生活的基本需要。1952年3月11日，政务院颁发了《关于全国供给制工作人员统一增加津贴的通知》，决定将供给制改为“包干制”，各级政府供给制工作人员，暂分10等24级，将伙食、服装、津贴合并为一个统一的标准，并予以适当提高，统一以人民币支付。津贴最高的360元，最低的4.1元。三项合计最高的386.42元，

① 《当代中国丛书》编委会：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社，1987年版，第46页。

最低的18.32元[①]。1952年7月，政务院再次提高供给制工作人员的津贴标准和工资制工作人员的工资标准，并统一为29个等级，都以“工资分”作为计算单位，起点均为85分。最高标准：供给制为1706分，工资制为2200分，供给制标准明显低于工资制标准。两种制度，均实行“每一职名定为数级，职务之间多有交叉”的办法。直到1955年7月，供给制才退出历史舞台。

中央人民政府成立后，就筹划制定机关工作人员的职务工资制。1950年1月，政务院颁布了《关于中央直属机关新参加工作人员工资标准的试行规定》，以小米为计算单位，试行25级工资标准，每类职务划分若干等级，职务之间多有交叉。最高工资为小米1700公斤（折合人民币358.7元），最低60公斤（折合12.66元），高低相差28.33倍。1951年12月，人事部颁布了一个“暂行工资标准”，工资等级改为29级，根据“上面少增，下面多增”的原则，普遍提高了工资水平。最高工资为403.09元，最低工资为21.20元，高低相差19倍，较之以前有所缩小。据测算，这次调资，司局长级以上的干部大约提高13%，处、科级提高20%～56%，科员办事员以下提高29%～67%。1952年7月，伴随着经济的恢复和发展，在供给制标准提高的同时，工资制工作人员的工资水平又有提高，最高工资分和最低工资分相差25.88倍，差距有所扩大。

国家机关供给制和工资制的并存，并使供给制逐步向工资制度过渡，这是一种在国家财政比较困难的情况下比较符合实际的做法。供给制人员所占比例大于工资制工作人员，两者的生活标准都比较低，在生产力没有得到很大提高的情况下，既保证了机关工作人员基本生活的稳定，也节约了行政经费，更体现了人民政权的工作人员艰苦朴素的工作作风，有利于树立政府的威信。

三、国有企业工资制度的变革

新中国成立初期的国有企业大部分来自没收官僚资本，一部分来自革命战争时期根据地、解放区的国营企业。因此，国有企业的收入分配制度有着多种形式。在新解放区没收官僚资本企业的过程中，对没收与接管企业的职工实行了“原职原薪”的政策，承袭了以往的工资制度。而老解放区的国营企业分配制度也不统一，既有供给制，也有工资制，还有混合工资制。旧的工资制度存在着各种问题，已不适应国家财经工作的统一管理。

早在1950年2月7日，《人民日报》发表的《学会管理企业》的社论中就指出：工资制度的不合理，不仅不符合按劳分配的原则，而且大大妨碍着其他各种制度的统一。针对旧中国遗留下来的分配极不合理的工资制度，从新中国成立伊

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资和职工福利卷，中国社会科学出版社，1994年版，第431～432页。

始，按劳分配就成为工资调整的目标。随后几年工资制度的变革即贯彻了按劳分配的原则。1951 年 7 月 4 日，中共中央批准劳动部部长李立三《关于各地调整工资情况的综合报告》，报告指出："进行工资制度的改革，在增加工资的基础上，本着按劳付酬的原则，大部分依据技术标准实行了八级工资制。"

1950 年 8 月，劳动部召开全国工资改革准备会议，针对国有企业收入分配制度中存在的问题，提出了改革工资制度的三项原则："第一，要在可能范围内调整得比较合理，打下全国统一的合理的工资制度的初步基础；第二，一定要照顾现实，尽可能做到为大多数工人拥护，才能行得通；第三，要照顾国家财政经济能力，不能过多增加国家财政负担。"① 会议通过了《工资条例草案》等文件。

1950 年 11 月，中共中央对上述会议决议作出批示，指出"调整工资的目的在于使现有工资较为公平合理，便于发展生产，增强团结，调整的办法应该是：高的不再高，低的逐步向高的看齐，不应定一个折中标准，使高低双方都向中间看齐。但低的向高的看齐，是分作 3 年、5 年、8 年、10 年逐步提升。"另外，中央也认为会议提出的方案对各地特殊情况考虑不够，对统一操之过急，因此基本上否定了全国工资准备会议提出的统一改革方案，而是决定以大区为单位由各地先行改革。

从 1951 年起，为统一新老解放区国有企业的收入分配制度，在中财委的指导下，各地进行了工资改革，一方面适度提高工资，一方面努力使工资制度趋向合理，以体现"公私兼顾"和按劳分配的原则。1951 年 2 月，中财委对工资改革作了补充修改，指出：在工资问题上，采取由地区到全国逐步清理，逐步调整，逐步统一的方针。于是，第一次全国工资改革实际上改由以大区为单位进行。东北地区率先进行工资改革。1952 年前后，华北、华东、中南、西南、西北等地区都进行了工资改革。这次工资改革的主要内容是：

（1）统一以"工资分"作为工资的计算单位。"工资分"的确定是以粮、油、布、盐、煤五种主要的生活用品为代表，以维持两口人最低生活消费量为 100，取其 1 作为一个"工资分"，每个"工资分"中五种物品的含量为：粮 0.8 斤、白布 0.2 尺、食油 0.05 斤、盐 0.02 斤、煤 2 斤。实物的数量，全国一致，而实物的质量，地区有别。如粮食，按当地实际产量和消费量的标准规定，长江以南各地为大米，华北各地为 40% 的白面、60% 的粗粮，东北为 20% 的白面、80% 的粗粮。布、油、盐、煤各地采用的种类牌号也都各不相同。这样，同等技术工人，在任何地区都可得到同等的工资分数，但表现在人民币数额上是不同的。以"工资分"作为工资的计算单位，是在当时物价波动差别很大的情况下

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资和职工福利卷，中国社会科学出版社，1994 年版，第 552 页。

稳定职工生活的有效措施，为统一工资标准创造了条件。

（2）建立了大体统一的企业工人工资等级。经过初步改革，大多数企业实行了八级工资制，少数企业实行七级制或六级制，最高最低工资的倍数一般为2.5～3倍，多数为2.8倍，并且大都制定了工人技术等级标准。重新调整了产业顺序和工资关系，把煤矿、冶炼摆到前列，工资标准较高；把机器制造、电力列为中间几类，工资标准次之；轻工、纺织排列在后面，工资标准更低些。各大区产业的分类标准不同，华东、东北和西南分五类，中南和西北地区分为八类，华北地区划分为九类。各类产业的工资标准，有的地区（如东北）一般是一个产业实行一种工资标准，多数地区是一个企业还划分为四至五种工资标准，各工资标准中的最高工资为最低工资的倍数由大行政区自行规定，倍数最大的3.4倍，最小的2.16倍，多数在2.6～3倍之间。

（3）推广计件工资制和奖励工资制。早在改革前，中央政府重工业部、燃料工业部及铁道部等就制定草案和条例，建立了生产奖、劳动竞赛奖和合理化建议奖。各地在工资改革中，规定了划分工作物等级和计算计件单价的原则，规定了按先进水平制定和修改劳动定额的原则，提出了改革旧计件、推广新计件办法的要求。并大力推行奖励工资制，对奖励的条件、考核指标、奖金额等作了规定，有的还制定了奖励工资条例和办法。计件工资制和奖励工资制的推广，调动了工人的生产积极性，推动了生产的发展。

工资制度的初步改革，使工人的工资水平都有所提高，工资制度趋向合理，为“一五”时期工资制度的进一步改革建立了基本框架。由于工资问题的复杂性，这次改革不可能把所有的问题都解决。存在的主要问题一是企业工人工资一般高于文教卫生部门工作人员工资，中学教师收入不如普通壮工；二是企业内管理人员技术人员与工人工资相近，甚至实际工资不如工人，影响了这部分人的工作积极性。如何制定更合理的工资标准，体现工人、技术员和管理人员不同的劳动价值，贯彻按劳分配原则，是大规模经济建设中需要进一步解决的问题。

四、私营企业分配制度的调整

在旧中国，由于三座大山的压迫和长期战争的影响，农村经济凋敝，城市经济畸形，从而造成了大量失业人口，这就导致了劳动力市场上的严重供过于求，从而使得私营企业工人工资很低，一般低于国家垄断企业，甚至难以维持劳动力的再生产。新中国成立后，人民政权在保障工人民主权利的前提下，对私营工商业实行“劳资两利”的政策，以发展生产，恢复经济。能否妥善地解决工资问题，是建立新民主主义新型劳资关系、贯彻“劳资两利”政策的重要环节。

（一）“五反”以前私营企业的分配制度和政府的调控措施

各城市解放后，工人翻身做了国家的主人，提出了提高工资的要求。这时工人在提高工资的谈判中处于强硬的地位，企业主则处于软弱的地位，而作为裁判的政府劳动部门，也很难准确恰当地把握“劳资两利”，受“宁左勿右”思想的影响，在判断不清时往往倾向于偏袒工人方面。结果导致新中国建立前后部分私营企业工人工资一度增长过于迅速，企业工资成本上升过多，经营困难，违背了“劳资两利”政策。此外，加之国民经济正处于改组的过程当中，资方缺乏经营信心，大批工厂关门、商店歇业，解雇和欠资等情况进一步加剧了劳资纠纷。

如何在私营企业中切实贯彻“劳资两利”政策，是从解放战争后期中共中央就积极探索的重要理论和政策问题。七届二中全会和刘少奇的“天津讲话”基本上从理论上和政策上解决了这个问题，至于从办法和措施上探索，则是在上海解放以后。1949 年 7 月 5 日，中共中央发出了《关于私营企业中劳资纠纷问题的指示》，要求一切有关劳资纠纷问题，集中到市一级机关即由劳动局、市总工会、市工商局来统一解决；各大城市必须把劳动局作为调解仲裁劳资纠纷的唯一机关，规定解决劳资争议的程序为，首先是劳资双方直接协商即代表工人的工会和资本家的同业公会协商。协商不成，由市劳动局调解仲裁；仲裁不服由法庭判决。解决劳资纠纷的方式以订立集体合同为主。1950 年 4 月 29 日，中央人民政府劳动部发布的《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》中指出：应当用协商的方式解决劳资纠纷的矛盾，然后过渡到更加固定的合同关系。此后，各地私营企业纷纷成立劳资协商会议。1950 年 5 月 20 日，中华全国总工会在《关于工会工作面向生产的决议》中指出：“发展生产就是工人阶级的最高利益。”只有发展了生产，才能更长远地维护工人的利益。各地陆续成立的劳动局制定了解决劳资纠纷的暂行办法。在调整工商业的过程中，劳资关系得以缓和，工人的过高福利要求也受到一定限制。据沈阳、北京、武汉、天津四大城市劳动局的统计，1950 年上半年处理的 2199 件纠纷案件中，经协商解决的占 25.3%，调解解决的占 57.6%，经仲裁解决的只占 1.9%，经法院处理的占 7.6%。①

从调整工商业到“五反”运动前，按照“劳资两利”的方针，劳资协商会议的内容由单纯克服工商业困难转向以协商生产为中心，并适当照顾职工的福利。1950 年 11 月，中央政府劳动部根据一年来的经验，制定了《关于劳动争议解决程序的规定》和《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》，在全国范围内统一实施。这一阶段私营企业职工的工资及福利随着生产的发展和市场的活跃有

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资和职工福利卷，中国社会科学出版社，1994 年版，第 79～80 页。

不同程度的上升，调整是分散进行的。私营工商业在淡季不淡，旺季更旺的情况下，较前获得了更多的利润，加之国营企业先后调整工资的影响，工人提出调整工资的要求有较大的合理性。但是，各地在工资制度的调整过程中，由于缺乏一套完整系统的方法和有计划的步骤，忽略以技术的高低作为确定等级的依据，存在比较明显的平均主义趋向和相互攀比、过分提高工资的要求。因此违背政策的工资调整时有发生，工资制度本身并无多大改变。

（二）“五反”以后政府对私营企业分配制度和工资的调整

1952 年“五反”运动开始，私营企业的分配制度发生了变化。首先是在“五反”运动后期，为划清阶级阵线，在工会领导下，普遍开展了退“小股子”活动。即引导职工清退人力股中的人身股，并由每个职工与企业签订合同，将劳金股转为劳动保险金。“退小股子”的结果是取消了在中小型私营企业特别是商业中普遍存在的工人参与的少量分红。其次是工人中存在着干涉资方的经营权、人事权和财务权，以及相当普遍的过高增加工资的要求，有的在“五反”期间自发增加工资。一些资本家将部分收入作为工资分给职工，以达到讨好工人和逃避纳税的目的；有些资本家采取观望态度，消极经营，使企业陷于半停业或停业状态。

私营企业中的这些变化表明劳资关系又趋向紧张。在 1952 年 30 个城市的劳动争议统计数据中，劳动部门受理的案件总数为 60341 件，是 1951 年的 2.5 倍，其中解雇问题、工资问题及复工和雇佣问题的案件数目分别是 1951 年的 2.3 倍、2.4 倍和 2.9 倍。30 个城市受理劳动争议案件总数中，工资问题的案件占 25.6%，仍居第二位。[①] 对私营企业收入分配制度进行调控，贯彻党的“劳资两利”政策，已经成为调整劳资关系的必要环节。

针对这些问题，中财委主任陈云于 1952 年指出：“私营工厂的工人的工资，也要有一个规定，一般不能超过国有工厂工人的工资。如果不作这样的规定，资本家就会在结账时把赚来的钱都算成‘工资’，他就可以少纳税或不纳税。”[②]

天津市是最早由政府出面组织调整私营企业工资的城市。1952 年 9 月，天津市政府颁布了《关于私营厂店生产、工时、工资及劳保福利等项原则暂行规定》和《关于私营企业调整工资的几项原则规定》。文件指出：为增加生产和适当提高工人的待遇，工资调整的范围仅限于生产已恢复或超过“五反”前水平的行业，生产尚未恢复的厂店待恢复以后再行调整，以“五反”前的工资水平作为

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资和职工福利卷，中国社会科学出版社，1994 年版，第 145 页。

② 《陈云文选（1949～1956）》，人民出版社，1984 年版，第 179 页。

基础，高的一般不动，低的适当增加；调整工资以行业为单位，照顾全局，照顾公私关系，统一以国家规定的“工资分”为单位。在市区两级成立由劳动局、工会、工商联及有关部门代表组成的调资委员会，领导调资工作。按照政府的有关规定，以行业为单位，由劳资双方订立集体协议，在协议经市调资委员会和劳动局批准后，行业厂店依协议拟订本企业的调资方案，该方案经区调资委员会审查批准并报劳动局备案后方可实施。1953 年 3 月，天津市共在 21 个行业中订立了调资协议。调资企业占私营企业总户数的 40.76%。1952 年 11 月，在《中共中央对东北局关于调整私营企业职工工资指示的复示》中，中央指出：根据天津、太原、唐山等地经验，调整私营企业的工资宜在一个市的范围内，要通过劳资协议方式按行业订立合同，然后各厂店根据行业合同再分别调整；对于私营大中型工厂，要参照国有企业的工资标准和制度进行调整，以求基本上与国有企业趋于平衡；小型厂店，只能要求在现有基础上改善一步，做到既为大多数职工拥护，也要使资方过得去。[①] 天津和东北通过政府出面有组织地进行工资调整，使公私营企业的工资水平和制度差异得以缩小，促进了私营企业的生产和管理，并为规范全国企业的工资制度提供了可贵的借鉴。

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资和职工福利卷，中国社会科学出版社，1994 年版，第 592 页。

第三章　国民经济的恢复

从1949年10月到1952年底，尽管新中国接收的是一个工农业生产受到严重破坏、通货膨胀严重、城乡交流瘫痪的烂摊子，尽管国内战争刚刚结束朝鲜战争又接踵而来，但是新中国仅用了三年的时间，就使国民经济基本恢复和某些方面超过了1937年抗战爆发前的最高水平。社会经济秩序建立如此之快、国民经济恢复如此迅速，在当时世界上都是罕见的。

第一节　工农业生产恢复发展情况

一、农业生产的恢复和效益情况

1949年中华人民共和国成立时，中国还是一个农业国，虽然中国的农业经过几千年的发展，到鸦片战争以前已经达到了较高水平，但是其后的帝国主义的侵略和封建主义、官僚资本主义的压迫剥削，使传统的农业经济受到严重破坏，到1949年，主要农产品产量与抗战前最高年产量相比，粮食下降24.5%，棉花下降47.7%，花生、油菜子和芝麻三大油料作物合计下降61.6%，黄红麻下降66.1%，桑蚕茧、柞蚕茧分别下降86%和87.2%，茶叶下降81.8%，大牲畜存栏数减少16.1%，生猪减少26.5%，羊减少32.3%，家禽减少42%，水产品下降70%。①

新中国成立以后，党和政府将农业的恢复作为整个国民经济恢复的基础，通过土地改革、组织互助组、兴修水利、发放农贷、城乡交流等一系列改革和增加投入措施，促使农业经济恢复发展。

如前所述，在土地改革完成以后，为了稳定土改后的生产关系，使农民安心生产，发家致富，1951年2月政务院在《关于一九五一年农林生产的决定》中提出了10项经济政策，要求各级政府贯彻执行，1952年2月政务院在《关于一九五二年农业生产的决定》中又重申和完善了这10项经济政策。上述政策对于减少土地改革这场彻底的革命的变革对生产的不利冲击，调动中农和富农的生产积极性，使农民将主要精力用于生产起到了很大的作用。另外，针对土改后农村因新中国成立前的长期战乱和破坏导致的农业生产资料普遍严重缺乏的情况，党

---

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的农业》，当代中国出版社，1992年版，第50页；《当代中国的畜牧业》，当代中国出版社，1991年版，第22页。

和政府在农村开展了农业生产互助合作运动，到1952年底，全国已有4536.4万户农民组成了802.6万个互助组，占我国农户总数的40%；有59000户农民组成了4010个农业生产合作社（其中高级社为10个）。这种以家庭所有为基础、以换工为纽带、自愿结合和散伙的小型生产组织（平均每个组有农户5家），缓解了许多农户缺乏生产资料和劳力的困难，优化了农业资源配置。此外，从1950年开始，党和政府还在农村开展了爱国丰产运动，通过组织竞赛、奖励先进的办法，鼓励农民发展生产。

新中国成立以后，党和政府除了通过制度变革来打破农业经济恢复发展的桎梏，还采取了如下一系列扶持农业发展的措施。

1. 增加政府对农业的投资和物资供应

1950年，国家在财政很困难的情况下，安排了2.74亿元的财政支农资金，1951年则增加到4.19亿元，1952年又增加到9.04亿元，分别占这三年国家财政总支出的4%、3.4%和5.1%，这些资金主要用于农业事业费和农村救济费支出。在这三年期间，国家银行的农业贷款也逐年增加，1952年共发放农业贷款8.58亿元，占当年国家农业生产资料供应总值的60.9%。在农业生产物资供应方面，1952年化肥施用量比1951年增加约一倍，农药供应量增加约1.6倍。

2. 兴修水利

国民经济恢复时期，鉴于旱涝灾害成为制约农业经济恢复发展和威胁人民生命财产的重要因素，政府在百废待兴、财政收入非常有限的情况下，使用了大量人力、物力兴修水利设施，防洪抗灾。三年里，国家财政支出中用于水利建设的经费约7亿元，占同期预算内基本建设投资额的10%。到1952年底，全国4.2万公里的堤防，绝大部分进行了整修。对水灾危害较大的淮河、沂河、沭河、大清河、潮白河等历史上有名的害河进行了全流域的根本治理；对长江、黄河也采取了一些有效的防御措施；还修建了现代化的灌溉工程385处。三年内，直接参加水利工程的人数达到2000万左右，共完成土方17亿立方米以上，相当于巴拿马运河的10倍，苏伊士运河的23倍。经过大规模兴修水利，初步改变了国民党政府统治时期的河堤失修、水旱灾害频繁的局面，洪灾威胁得到缓解。全国农田受灾面积由1949年的1.2亿亩，降低到2000多万亩，与此同时，扩大灌溉面积8000多万亩，还有1.8亿亩的农田改善了水利条件。

3. 农业生产技术改良

要改变中国农业经济落后的面貌，农业生产的现代化是必由之路。新中国成立以后，政府即开始了这方面的规划和生产技术的改良及推广工作。在农作物品种改良方面，鉴于当时农业科研机构严重不足的情况，政府从1950年即把群众选种和农场育种结合起来，即在国家农业科研机构选育、引进、推广优良品种的

同时，开展一个群众性的选种育种运动。在三年内，除政府科研机构选育、引进和推广的“碧蚂麦”“胜利汕”、美国优良棉种等优良品种外，农民自己评选出的优良品种也很多，仅小麦就有300多个品种，棉花有10个品种。在农作物病虫害防治方面，由于政府的积极推行和投资，该项工作在恢复时期有较大进展。这时期主要贯彻“防重于治的方针”，三年中，全国约有1200万农民在54000多亩农田上进行了防治病虫害的劳动。据农业部的估计，由于防治病虫害，三年中减少的农作物损失折合粮食约150亿公斤。在耕作和栽培技术改良方面，政府三年内在各地新建大型农具厂12个，小型农具厂100多个，推广新式农具43.9万部，农用铁轮水车29.3万辆，新式步犁2.25万部。据部分地区试验证明，使用新式步犁比旧犁平均增产16.8%。此外，在土壤改良、增施肥料、增殖耕畜方面，政府也开展了工作。

4. 开垦荒地

中国自古以来就有屯垦的传统，或由军队在边境和要塞从事农业生产，或由政府招徕、迁徙民众聚居边疆和人烟稀少的地区从事农业生产开发。新中国成立以后，政府根据中共中央关于人民解放军转入生产建设的战略决策，以成建制的人民解放军为骨干，吸收大量城镇知识青年、移民和科技人员，组成农垦大军，开荒造田，创建国营农场。到1952年底，国家农垦系统的国营农场已由1949年的26个，耕地3万公顷，人口1.1万，增加到562个，耕地37.7万公顷，人口38.1万（其中职工35.9万），工业企业29个，另外，还有天然橡胶园面积6万公顷。1952年，国营农场的工农业总产值达到1.47亿元（按1980年不变价格计算），生产粮食22.5万吨，棉花0.5万吨，饲养大小牲畜86万头。尽管这些农场由于初创，多数没有赢利，但是它们不仅实际上扮演了戍边屯垦、开发边疆的角色，而且发挥了试验、示范和推广农业优良品种和先进技术的作用。在此期间，各地农村也开垦了大量荒地。1952年全国耕地面积由1949年的146822万亩增加到161878万亩。①

5. 开展城乡交流和提高农产品比价

新中国成立之初，由于长期战争和土地改革使原来的城乡之间的商业流通渠道受到破坏，城乡隔阻使农民的农副产品不能流入城市，农民的收入受到影响；同时，农民也不能买到需要的工业品，影响了农村经济的恢复发展。为了打破城乡隔阻的状况，1950年和1951年各级政府大力组织了城乡交流并积极发展农村供销合作社，到1951年，就基本改变了城乡隔阻的局面。与此同时，为了促进

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的农业》，当代中国出版社，1992年版，第63页；国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料》，1980年3月。

工农产品的交换和提高农民的生产积极性，国家还两次提高了农产品与工业品的比价。在国民经济恢复时期，农产品收购价格指数，以1950年为100，1951年为119.6，1952年为121.6；而农村工业品零售价格指数，以1950年为100，1951年为110.2，1952年为109.7，据统计，从上述比价变化中，农民增加净收益27亿元。①

经过三年的恢复，农村经济基本恢复到历史最高水平，粮食、棉花、糖料、黄红麻、烤烟等农产品产量超过历史最高水平，其中1952年粮食产量超过历史水平9.3%，棉花超过53.6%。而油料、蚕茧、茶叶、水果等的产量则还没有达到历史最高水平。②

表3-1 1949~1952年农业生产恢复情况③

项 目	1949年	1950年	1951年	1952年
粮食播种面积（万亩）	164938	171609	176653	185968
平均亩产量（斤）	137	154	163	176
总产量（亿斤）	2263.6	2642.5	2873.7	3278.3
棉花播种面积（万亩）	4155	5679	8227	8364
平均亩产量（斤）	22	24	25	31
总产量（万担）	888.8	1384.9	2061.1	2607.4
油料作物播种面积（万亩）	6342	6265	7718	8571
平均亩产量（斤）	81	95	94	98
总产量（万担）	5127	5944	7240	8386.3
黄红麻播种面积（万亩）	43	73	266	237
平均亩产量（斤）	173	217	188	258
总产量（万担）	73.7	157.6	499.4	611
大牲畜年末存栏（万头）	6002	6538	7041	7646
猪年末存栏（万头）	5775	6401	7440	8977
羊年末存栏（万只）	4235	4673	5287	6178

土地改革以后，农民的生产积极性是很高的，随着收入的增加，其对农业的投入也明显增加。据山东省对所属19个县49个乡村农民1950年至1952年人均购买力的调查，1952年人均全年购买力比1950年增加了83%，其中生活资料购买力增加了26%，而生产资料购买力不仅增加了323%，在全年购买力中所占的

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的农业》，当代中国出版社，1992年版，第58页。

② 同上，第78页。陈云后来认为当时对旧中国的粮食产量估计偏低了，因此恢复时期的农业增长实际上没有所说的那么高。参见《陈云文集》第三卷，中央文献出版社，2004年版，第400~401页。

③ 国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料》，1980年3月。

比重，也由1950年的19.09%上升到44.36%。由此可见，个体农民的积累率是很高的。不应低估农业个体经济的发展潜力。①

到1952年，由于通过镇反、土地改革、乡村民主政权建设，社会安定、生产关系基本理顺，农业虽然落后，生产资料缺乏，但是经济效益并不是过去人们所认为的那样低。据1952年财政部农税司对10个省的29个县54个乡村农业生产成本调查，其结果如下：②

表3-2　农业生产成本统计表　单位：当地主粮(原粮)市斤

农作物类别	农作物名称	每亩平均收入	每亩平均生产成本									生产成本占收入(%)		每亩平均纯收益	
			人工	种子	畜工	肥料	农具折旧	药剂	其他	合计		包括人工	不包括人工	数额	占成本(%)
										包括人工	不包括人工				
粮食作物	谷子	308.22	93.73	2.23	32.70	54.74	12.22	—	2.20	198.82	105.09	64.50	34.09	109.40	55.02
	稻子	551.74	141.53	11.60	30.98	79.88	21.39	—	4.77	290.15	148.62	52.58	26.94	261.59	90.15
	玉米	232.14	76.40	3.14	27.25	42.58	8.78	—	0.63	158.78	82.38	68.39	35.49	73.30	46.20
	高粱	344.58	90.05	3.26	24.00	75.93	7.18	—	—	200.42	110.37	58.16	32.03	144.16	71.92
	小麦	248.25	51.73	8.68	16.67	44.61	3.27	—	—	124.96	73.22	50.33	29.49	123.16	98.65
	大豆	301.85	55.00	16.30	25.50	—	29.00	—	—	125.80	70.80	41.67	23.45	176.05	139.94
	平均	358.32	91.89	11.46	28.07	53.02	14.03	—	1.60	200.07	108.18	55.84	30.19	158.25	78.85
工业原料作物	棉花	548.90	133.30	7.14	31.80	71.76	9.59	4.20	4.60	262.39	129.09	47.80	23.62	286.51	109.26
	甘蔗	1719.30	270.66	78.92	12.58	19.33	21.01	—	139.90	842.40	571.74	48.79	33.25	876.90	104.09
	麻类	1955.81	578.27	15.00	—	13.63	64.23	—	—	971.13	392.86	49.65	20.09	984.68	101.39
	烤烟	1141.86	331.53	2.16	65.17	99.25	22.93	1.00	1188.66	640.70	309.17	56.11	27.07	501.16	78.22
	花生	427.00	76.67	42.07	24.00	20.16	4.86	—	—	167.76	91.09	39.28	21.33	259.24	154.52
	平均	1158.57	278.09	29.06	26.71	164.83	24.52	1.04	52.63	576.88	298.79	49.79	25.79	581.69	100.84
果类作物	苹果	1962.00	278.70	—	—	67.26	15.48	74.50	90.44	526.38	247.68	26.82	12.62	1435.62	272.73
	梨	1203.36	201.70	—	—	—	6.25	—	—	207.35	6.25	17.32	0.52	996.01	480.34
	柑橘	2514.00	342.50	39.65	3.50	644.50	8.15	78.50	—	116.80	774.30	44.42	30.80	1397.20	125.10
	平均	1893.12	274.10	13.22	1.17	237.25	9.96	51.00	30.14	616.84	342.74	32.58	18.10	1276.28	206.91

① 中央人民政府财政部农业税司编印：《一九五二年农村经济、农民负担及农业生产成本调查资料》，1954年2月。

② 同上。

续表

农作物类别	农作物名称	每亩平均收入	每亩平均生产成本									生产成本占收入(%)		每亩平均纯收益	
			人工	种子	畜工	肥料	农具折旧	药剂	其他	合计		包括人工	不包括人工	数额	占成本(%)
										包括人工	不包括人工				
林木特产	茶	1445.33	301.67	4.33	—	101.33	35.67	—	608.66	1051.66	749.99	72.76	51.89	393.67	37.43
	葵	2191.00	144.00	4.50	—	296.00	22.00	—	—	466.50	322.50	21.29	14.72	1724.50	369.66
	茶油	195.60	77.48	—	30.00	1.75	2.50	—	12.78	124.51	47.03	63.65	24.04	71.09	57.09
	桐油	280.50	63.75	0.33	30.00	17.50	3.20	—	18.78	133.56	69.81	47.61	24.89	146.94	110.01
	桑	666.00	61.00	—	—	—	33.00	—	—	94.00	33.00	14.11	4.95	572.00	608.51
	平均	955.68	129.58	1.83	12.00	83.32	19.27	-	128.04	374.04	244.46	39.14	25.58	581.64	155.51

说明：(1) 10个省为：辽东、辽西、吉林、河北、河南、山东、湖南、江西、浙江、广东。(2) 农业生产成本包括：人工、种子、畜工、肥料、药剂、农具修理及折旧、房屋修理及折旧、农业税、其他。

从上表可以得出三点结论：(1) 农业生产成本占收入的比重并不算高，平均起来，粮食作物约为55.84%，工业原料作物约为49.79%，果类作物约为18.10%，林木特产约为25.58%，淡水鱼塘约为72.34%。除了淡水鱼塘外，当时农业的效益还是较高的，当时农民收入中生产投资的增长高于消费的增长，也说明了这个问题。(2) 从粮食、经济作物、果类作物的每亩平均生产成本（不包括人工）和纯收益来看，粮食作物平均每亩生产成本为108.18斤，纯收益为158.25斤；工业原料作物每亩生产成本为298.79斤，纯收益为581.69斤，果类作物平均每亩生产成本为342.74斤，纯收益为1276.28斤。这说明投资高的种类，纯收益占成本的比重也高，农民只要有足够的投资，就会由比较单纯的粮食种植向农业多种经营发展，农业投资的增加不但不会带来收益递减，而且会带来收益提高。这同时也说明，当时农业的落后和农民收入很低，主要是缺乏生产资料，而不是生产规模。(3) 就农业生产成本看，人工成本，除了果类作物所需人工较少外，粮食作物和工业原料作物都是约占成本的一半；至于肥料，粮食作物约占成本的26.50%（其中稻子占27.53%），工业原料作物占28.57%；畜工，粮食作物占14.03%，工业原料作物占4.63%。这种结构，仅就稻子来说，尚低于20世纪30年代无锡人工占成本45%，肥料占成本52%的投入。[①] 说明到1952年时，虽然农业产量和农民收入已经基本恢复到甚至超过了1936年的水平，但是就农业生产资料数量（包括资金）来说，可能还没有恢复到1936年水平，由此导致农业劳动生产率并没有提高。

① 转引自吴承明：《中国近代农业生产力的考察》，《中国经济史研究》1989年第2期。

二、工业经济的恢复发展

中国的现代工业产生于1840年鸦片战争以后，由于帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫阻碍，工业发展非常缓慢。抗日战争以前，机器大工业产值仅占工农业总产值的10%左右。据巫宝三主编的《中国国民所得》估计，1933年，工业净产值仅占各产业部门净产值总额的10.3%，而农业则占61%；工业不仅比重低，而且工业的现代化水平也很低，在全部制造业总产值中，机器大工业仅占27%，手工业占73%。即使在机器大工业中，除了外国在华企业和部分官僚资本企业规模较大、机械化水平较高外，绝大多数民族工业规模都很小、机械化水平很低。旧中国不仅工业化水平很低，而且其发展还非常不平衡，这种不平衡主要表现在两个方面，一是工业内部产业结构不平衡，能源、冶金、制造等重工业薄弱，而纺织、食品、火柴等轻工业相对较发达，1933年生产资料净产值仅占工业净产值的27.3%，消费资料则占72.7%，到1949年，重工业产值仅占工业总产值的26.4%，轻工业则占73.6%。二是地区之间不平衡，大陆70%以上的工业偏集于面积不到12%的东部沿海地带。1936年，上海、天津、青岛、广州、北平、南京、无锡七市的工业产值就占关内工业总产值的94%。到1949年，弱小的现代工业又遭到战争的破坏，原煤产量比历史最高年产量下降48.4%，原油下降22.5%，发电量下降28.3%，钢下降82.9%，生铁下降86.1%，水泥下降71.2%，平板玻璃下降16.3%，硫酸下降77.8%，纯碱下降14.6%，金属切削机床下降70.4%，纱下降26.5%，布下降32.3%，火柴下降21.9%，原盐下降23.7%，糖下降51.2%，卷烟下降22.2%。①

新中国成立初期的工业就是在上述基础上恢复发展的。

按可比价格计算，1950年工业总产值比1949年增长36.4%，1951年比1950年增长38.2%，1952年又比1951年增长29.9%，平均每年递增34.8%。1952年的工业总产值与1936年相比，也增长了22.5%。主要工业产品产量，1952年比1949年有了大幅度的增长，均超过了历史最高年产量。

表3-3　1950~1952年工业主要产品恢复发展情况②

产品名称	单位	年份			1952年为	
		1950	1951	1952	1949年产量的%	新中国成立前最高产量的%
纱	万吨	43.7	48.7	65.6	200.6	147.10

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，中国统计出版社，1984年版，第249页。

② 同上，第220~226页，第249页。

续表

产品名称	单位	年份			1952年为	
		1950	1951	1952	1949年产量的%	新中国成立前最高产量的%
布	亿米	25.2	30.6	38.3	202.6	137.30
火柴	万箱	613.6	754.7	909.9	135.6	105.90
原盐	万吨	2464	434.6	494.1	165.4	126.30
糖	万吨	24.2	30.0	45.1	225.5	109.80
卷烟	万箱	184.8	200.2	265.0	164.4	112.30
机制纸	万吨	14.0	24.0	37.0	344.4	106.50
原煤	亿吨	0.43	0.53	0.66	206.2	106.55
原油	万吨	20.0	30.5	43.6	363.6	137.50
发电量	亿度	45.5	57.5	72.6	168.8	121.70
钢	万吨	60.6	89.6	134.9	853.7	146.30
生铁	万吨	97.8	144.8	192.9	771.6	107.20
成品钢材①	万吨	40.9	66.9	112.9	806.4	191.20
水泥	万吨	141.0	240.0	286.0	433.3	124.90
平板玻璃	万箱	135.0	181.0	213.0	197.2	165.10
硫酸	万吨	4.9	14.9	19.0	474.9	105.60
纯酸	万吨	16.0	18.5	19.2	218.1	186.40
烧碱	万吨	2.3	4.8	7.9	526.6	658.30
切削机床	万台	0.3	0.6	1.37	856.2	253.70

注：①引自周传典等主编：《当代中国的钢铁工业》，当代中国出版社，1996年版，第45页。

表3-4 1950~1952年我国工业总产值增长速度与主要国家比较①

单位：%

国家	1950~1952年平均增长速度	环比增长速度（即以上年为100）		
		1950年	1951年	1952年
中国	34.8	136.4	137.8	130.3

① 刘国光等主编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1953~1957）》工业卷，中国物价出版社，1998年版，第1147页。

续表

国　家	1950～1952年平均增长速度	环比增长速度（即以上年为100）		
		1950年	1951年	1952年
苏　联	16.9	122.8	116.5	111.5
美　国	8.5	115.5	107.1	103.3
英　国	2.2	105.6	103.4	97.7
联邦德国	16.2	126.3	119.4	107.0
法　国	6.5	98.9	112.6	101.0
日　本	19.5	115.0	133.3	110.9

同时，由于工人的劳动积极性提高，工业劳动生产率也大幅度提高。据统计，在恢复时期的3年，工业全员劳动生产率平均每年增长11.8%，是新中国成立以来增长最快的年份；3年里，工业总产值增加额中，由于提高劳动生产率而增加的产值占48.6%。[①] 与旧中国比较，鞍钢1943年高炉每立方米容积每昼夜产铁0.48吨，平炉每平方米炉底面积每昼夜产钢3.03吨，而到1952年，高炉和平炉利用比1943年提高将近一倍。1933～1934年煤矿井下工人平均每日采煤0.481吨，而1952年则达到1.081吨，增长1.247倍。1936年每件棉纱平均用棉222.8公斤，1952年的平均用棉量则仅为1936年的88%，即每件棉纱的用棉量减少26.21公斤；1936年上海、青岛日商各纺织厂平均每个纺织工人年产纱量为19.7件，而1952年纺织工业部所属企业则达到37.5件，增长了90%。[②]

就钢铁工业来说，1949年至1952年，固定资产投资额为5.29亿元（其中基本建设投资为4.49亿元，更新改造投资为0.8亿元），而实现利税为7.9亿元，投资产出率为1.49。是1979年以前仅次于1963～1965年的第二高的时期。[③]

三、农轻重比重的变化

国民经济恢复时期，尽管农业恢复得非常快，但是工业的恢复和发展更快，因此工业在工农业总产值中所占的比重仍然上升较快，3年内上升了11个百分点。

① 国家统计局社会统计司编：《中国劳动工资统计资料（1949～1985）》，中国统计出版社，1987年版，第229页。

② 董志凯主编：《1949～1952年中国经济分析》，中国社会科学出版社，1996年版，第282页。

③ 周传典等主编：《当代中国的钢铁工业》，当代中国出版社，1996年版，第30页。

表 3－5 1950～1952 年农轻重产值增长速度和比重的变化[①] 单位:%

类 别	工农业合计	农 业	工 业		
			小 计	轻工业	重工业
年平均增长速度	21.1	14.1	34.8	29.0	48.5
环比增长速度（以上年为 100）					
1950	123.3	117.7	136.4	130.9	151.5
1951	118.9	109.4	137.8	132.5	150.4
1952	121.1	115.3	130.3	123.9	143.8
农轻重比重变化					
1949	100	69.9	30.1	22.1	8.0
1950	100	66.7	33.3	23.5	9.8
1951	100	61.4	38.6	26.1	12.5
1952	100	58.5	41.5	26.7	14.8

第二节 内外贸易的恢复和发展

新中国成立初期，由于长期战乱和国民党政府剧烈通货膨胀政策的影响，作为社会经济运行的三大重要环节之一的商品流通，受到严重阻碍，城市商业的过度投机、城乡之间的隔断、农村实物交换的盛行，说明新中国在取得战争胜利、人民币占领市场之后，恢复商业贸易、启动市场已经成为推动整个国民经济恢复的关键，党和政府也及时准确地抓住了这个关键问题，1949 年和 1950 年国家控制的信贷大部分投入了内外贸易，扩大城乡交流、内外交流成为 1950 年政府经济工作的重头戏。

一、国内贸易的恢复发展

商业流通是连接生产与消费以及各产业部门、各企业之间的桥梁。从某种意义上讲，没有市场、没有交换，就不能产生有效需求，就没有生产的进步和发展。新中国成立之初，由于长期战争的影响、国统区与解放区的分割以及交通运

① 刘国光等主编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1953～1957）》工业卷，中国物价出版社，1998 年版，第 1147 页。

输遭到破坏，国内商业市场受到严重破坏，其主要表现就是城市商业的过度投机和城乡之间流通的阻滞。

新中国成立前后，由于受国民党长期剧烈通货膨胀政策的影响和人民币因财政困难过量发行，曾产生了四次物价大波动。

第一次物价波动发生于1949年4～5月的华北，由粮价上扬带动工业品价格上涨，以物价波动中心天津为代表，物价上涨近1.2倍。人民政府对付这次物价波动的主要措施，首先是对带动物价波动的商品，如粮食、棉纱、棉布，实行大量抛售；其次是对职工实行低价供应粮食、棉布和日用必需品；第三是疏通物资流通渠道，努力恢复交通，使东北的粮食进关；第四是实行“折实存款”，回笼货币。上述措施有效地平抑了物价上涨风潮。

第二次物价波动发生于1949年7月，以上海为中心，波及华北和华中。这次物价波动仍然以粮食为带头商品。在一个多月的时间里，上海物价上涨1.5倍，天津物价上涨2倍。人民政府平抑物价的主要措施除了组织大量抛售和折实存款外，还采取了严厉打击金融投机、引导游资转向生产等办法，取缔了上海证券交易大楼的违法金融活动，组织企业和商人到农村收购棉花。由于措施得力和各方面配合，到7月底，物价上涨风潮基本平息下来。

第三次物价波动发生于1949年11月，带头商品还是粮食。这次物价上涨幅度大、地区广，波及了新解放的西北、西南和华南。天津综合物价指数上升了310.5%，上海上升了326.2%。由于新中国政府对这次物价上涨早有估计，因此在中央财经委员会的统一领导下，主要实行有计划的集中抛售，以打击投机资本、控制物价。与此同时，还采取了惩治违法投机商、整顿税收、紧缩投放和加强折实存款措施相配合，很快平息了新中国成立初期最严重的物价上涨风潮。

第四次物价波动发生于1950年2月春节前后。波及地区主要是几个大城市，物价上涨幅度如以1949年底为基期，重庆上涨186%，西安上涨132%，广州上涨73%，天津上涨83%，上海上涨71%，武汉上涨68%，沈阳上涨57%。[①] 政府对付这次物价上涨风潮的主要措施，除继续采取行之有效的抛售外，还迅速恢复生产，增加供给。

由于这四次物价上涨风潮的根本原因是人民币过量发行，因此治本措施只能是加强财政管理、实现财政平衡。到1950年3月，大陆的战争基本结束，社会秩序基本安定下来，生产有所恢复，中央政府具备了统一财经、平衡财政收支的基本条件。在这种情况下，中央政府于1950年3月3日发出《关于统一全国财政经济工作的决定》。这项重大决策的主要内容为：（1）统一全国收支。重点是

① 转引自叶善蓬：《新中国价格简史》，中国物价出版社，1993年版，第38页。

统一全国的财政收入，将财政收入的主要部分集中到中央；在支出方面，统一全国编制和开支，地方、军队和企事业单位不得随意扩大开支。（2）统一物资调度。全国物资由中财委统一调度，合理使用。各地国有贸易机构的物资调度，由中央贸易部统一指挥。（3）统一现金管理。一切军政机关、学校、团体和国有企业的现金，除留若干近期使用外，一律存入国家银行。与此同时，政府还采取了整顿税收（包括征收滞纳金）、发行公债、紧缩银根、组织粮食调运和扩大工业品收购等措施。

由于财政收入大量增加和支出受到控制，到4月份全国财政收支即已经接近平衡。1950年3月以后物价即基本稳定下来。

上述压缩社会需求的措施齐头并进、力度很大，同时也由于物价稳定后社会的虚假购买力消失，4月以后全国出现了市场呆滞、需求不足局面，“5月中旬全国各地工商业者都叫喊货卖不出去”。①

针对这种情况，国家除了实施“调整工商业”，改善公私关系、劳资关系，调动私营企业的积极性外，针对市场需求不足、工业品过剩的问题，以沟通城乡交流、提高农民购买力为主要手段，来发挥商业的桥梁作用，刺激工农业生产的恢复发展。

1950年夏秋，国家不仅通过国营商业机构和供销合作社大力收购农民的土特产品，而且还采用鼓励私商下乡、鼓励出口、鼓励地区之间的物资交流等办法，增加农民收入，提高农民的购买力。当时任中央财经委员会主任的陈云强调指出：“扩大农副土特产品的购销，不仅是农村的问题，而且也是目前活跃中国经济的关键。”“扩大农副土特产品的购销，是目前中国经济中的头等大事。”②与此同时，国营商业机构还采取“加工订货”“统购包销”等办法维持或扩大城市私营工业的生产。1951年，中共中央又将“城乡交流”摆在当年国家财经工作六项要点的第一位，要求“要动员全党的力量去做”。③ 从1950年至1952年，商业贸易贷款在国家银行贷款额中所占比重始终最大。

表3-6 国家银行商业贷款增长情况④ 单位：亿元

年 度	银行全部存款	全部放款	其中对国有贸易放款	贸易放款占全部放款比重（%）	贸易放款增长比率（%）
1950	24.0	18.0	15.0	83.3	100

① 《陈云文选（1949～1956）》，人民出版社，1984年版，第128页。

② 同上，第118页。

③ 同上，第127页。

④ 当代中国丛书编委会：《当代中国的金融事业》，中国社会科学出版社，1989年版，第272页。

续表

年　度	银行全部存款	全部放款	其中对国营贸易放款	贸易放款占全部放款比重（%）	贸易放款增长比率（%）
1951	56.0	66.0	49.0	74.2	327
1952	93.3	108.0	85.0	78.7	566

城乡交流的扩大，不仅刺激了农业生产，增加了农民收入，提高了农民的购买力，而且扩大了城市工业品的需求，刺激了工业，尤其是轻工业的迅速恢复和发展，使国民经济的恢复发展走上良性循环轨道。

在国民经济恢复时期，农副产品的采购量迅速增加，1950 年为 80 亿元，1952 年即达到 129.7 亿元，增长 62.1%；农民的净货币收入，从 1949 年的 68.5 亿元，增加到 1952 年的 127 亿元，增长 86.7%，农民购买力提高近 80%。[①] 作为商品化、货币化受到严重破坏、程度很低的农村，上述恢复发展速度对整个国民经济的恢复发展意义重大，但是过去的研究多忽视了这个因素。

由于政府高度重视商业和市场对经济恢复发展的重要作用和整个国民经济的运行仍然以市场为基础，因此工农业生产的恢复发展与商业的繁荣呈现出相辅相成的正相关关系。1950 年全社会商品零售总额为 170.56 亿元，1951 年增长为 208.84 亿元，1952 年增加到 246.88 亿元。三年中，商业社会总产值由 1949 年的 68 亿元，增加到 1952 年的 113 亿元，增长 66.2%；商业部门上缴国家财政的收入，也由 1950 年的 10.7 亿元，增加到 1952 年的 41.73 亿元。[②]

在物资储备方面，经过 3 年的国民经济恢复，也由物资匮乏转变为基本建立起主要物资储备制度。下面是 1952 年底全国 5 种主要物资储备情况（不包括国家储备和外贸部出口储备）：[③]

表 3－7　1952 年全国 5 种物资储备构成

	成品储备	材料储备	商业储备	合　计
原煤：数量（万吨）	311.4	315.3	1076.4	1703.1
比重（%）	18.3	18.5	63.2	100.0
生铁：数量（万吨）	11.1	15.9	3.5	30.5

① 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》；转引自董志凯：《1949～1952 年国民经济分析》，中国社会科学出版社，1996 年版，第 181～182 页。

② 同上，第 182 页。

③ 国家统计局编：《几年来主要物资储备情况》，1957 年 5 月 29 日，国家统计局档案 157－3－52 卷。

续表

	成品储备	材料储备	商业储备	合 计
比重（%）	36.4	52.1	11.5	100.0
钢材：数量（万吨）	10.6	44.9	13.4	68.9
比重（%）	15.4	65.2	19.4	100.0
木材：数量（万立方米）	270.3	201.8	182.4	654.5
比重（%）	41.3	30.8	27.9	100.0
水泥：数量（万吨）	13.8	23.0	7.8	44.6
比重（%）	30.9	51.6	17.5	100.0

二、对外贸易的恢复发展

国民经济恢复时期，是中国对外贸易发生巨大变化的时期。这个变化主要表现在以下三个方面：（1）随着新中国的成立，中国结束了百年动乱，实现了独立和统一，与此相应，在对外贸易方面，也建立了以独立自主、平等互利为原则的统制外贸体制；（2）国际环境因朝鲜战争发生重大转折，西方经济封锁对新中国的对外贸易产生了较大影响，使中国的贸易重心由旧中国的以西方国家为主转向以苏联和东欧国家为主；（3）尽管国际环境不利，但是新中国对外贸易迅速恢复发展，1950年即结束了长达70年的贸易入超局面（至于1951年至1952年的入超，是为了打破西方封锁有意扩大进口所致），进出口贸易总额超过了历史最高水平。

实行“内外交流”和对外的“贸易统制”，是中国共产党在新中国成立前夕的七届二中全会上就确定下来的基本政策。新中国成立以后，人民政府首先对旧的海关制度进行了改造，使其与上述两项基本政策相适应。并在以美国为首的西方国家对中国实行封锁禁运的情况下，采用各种贸易方式，发展新的贸易对象，使对外贸易迅速恢复发展。

早在新中国成立前夕，出于政治同盟、国际战略考虑和苏联承诺援助中国，中国共产党就决定未来新中国的对外贸易重心要逐步由旧中国的以西方国家为主转向苏联和社会主义国家。1950年4月签订的中苏两国贸易协定和苏联向中国贷款的协定，立即使1950年两国间的贸易额在中国对外贸易中的比重，由1949年的第三（第一为香港，第二为美国）上升为第一。其后，中国又与波兰、捷克斯洛伐克签订了政府间的贸易协定。1950年6月朝鲜战争爆发后，由于西方的“封锁”“禁运”，中国与苏联和东欧等社会主义国家的贸易发展更快。中国不仅扩大了与苏联的贸易（进出口总额比1950年增长138.9%），而且又与朝鲜、民主德国、匈牙利、罗马尼亚、蒙古签订了政府间的贸易协定。到1952年，中国与苏联、东欧及亚洲

社会主义国家的贸易总额已占中国对外贸易总额的81.26%。

为了促进国民经济的恢复发展，新中国在迅速扩大与苏联贸易的同时，并没有忽视与西方国家的贸易。因为就贸易的互补性来说，中国与西方国家的互补程度超过了苏联东欧国家。1950年上半年国家调动各方面的积极因素，利用中国与西方国家长期形成的贸易关系和进出口产品的互补性需求，大力开展对西方的贸易，即使到1950年12月初美国宣布对中国实行严厉的“封锁”“禁运”，并冻结中国在美资产之后，中国仍然努力打破“封锁”，开展贸易，为此采取了如下三个方面的措施：一是为避免损失，将对资本主义国家的贸易方式由“结汇”改为“易货”，实行“先进后出”，保证贸易不落空；二是采取“抢运”“抢购”措施，抓紧抢运已经购买到手的进口货物，用手中积存的外汇抢购一批国家急需的战略物资和工业器材；三是采取利用矛盾，各个击破的办法，积极开展与亚非拉发展中国家的政府贸易和与西方国家的民间贸易。

上述三项措施取得了巨大成效。通过积极开展与西方国家的“易货贸易”，中国用国内积压的冷货（即国家贸易部门制定的出口货物附表中的“丙类”物资），换回了热货。据天津、青岛口岸的统计，1951年由资本主义国家进口的物资中，甲类物资占89.5%，乙类物资不到9%，丙类物资约占2%；而同期对资本主义国家的出口物资中，甲类物资占29%强，乙类物资占35.7%，丙类物资占35%。在“抢运”“抢购”物资方面，到1951年美国操纵联合国通过对华禁运法案时，中国已经把积存的外汇全部用出，既把1950年定购的进口货物绝大部分抢运回来，又购进了大量的重要物资，使1950年的进口额大幅度增加。在积极开展与发展中国家的贸易方面，1952年与锡兰（今斯里兰卡）签订了“米胶贸易”协定，用锡兰短缺的大米换取中国急需的橡胶，打破了西方禁止向中国出口橡胶的局面。在此前后，中国还与印度、缅甸、印度尼西亚、巴西、智利以及瑞士、瑞典、挪威、丹麦等国家开展了政府间的贸易往来。从1952年下半年开始，中国与西方国家的贸易额又逐渐回升，到1953年，中国与西方国家的贸易额比1952年增长了两倍多。

新中国成立以后，为了迅速恢复和扩大对外贸易，以促进国民经济的恢复，中央贸易部于1949年底至1950年初召开了一系列有关出口的全国性专业会议，如猪鬃会议、皮毛会议、丝绸会议、茶叶会议、油脂会议、钨锑锡专业会议等，研究这些大宗出口产品的产销情况，通报国际行情，制定1950年的出口计划和具体的保证措施。这些专业会议将上述出口产品从生产到出口的各个环节联系到一起，制定措施，有力地促进了1950年度出口的恢复和发展。使主要商品的出口额经过一年的恢复，就基本达到或超过了历史最高水平。与此同时，贸易部还于1950年初召开了全国进口会议，专门讨论民用品的进口问题。根据会议制定

的方针政策，既从根本上改变了过去西方列强向中国倾销产品的局面，又根据国内的需要掌握进口。1950 年，在国内市场上，过去曾充斥一时的舶来品，诸如奶粉、罐头、饼干等食品及尼龙袜、化妆品等已销声匿迹。

为了充分调动各种积极因素发展对外贸易，政府在大力发展国有对外贸易业务的同时，还注意发挥当时占较大比重的私营外贸企业以及外资企业的作用，以实现在国有经济领导下分工合作、各得其所。1950 年 7 月，中央贸易部牵头召开了全国进出口贸易会议。会议确定了对外贸易的基本任务是：保护与扶持生产、调剂供求、平稳物价。会议还在公私关系方面划分了公私经营范围：国有贸易公司除经营统购统销的进出口物品外，在出口方面只经营几种主要物品的一部分，在进口方面除经营国家所需要的工业器材外，对于民用器材的经营，只以能够调剂供求、稳定物价为限度，其余进出口商品，均归私人经营。为了克服进出口企业之间的盲目竞争，会议还决定利用“国际贸易研究会”“同业公会专业小组”“联合经营”三种方式，把进出口企业组织起来，统一对外。但是由于朝鲜战争爆发后西方实行封锁禁运，私营和外资企业的原有贸易渠道中断，而苏联和东欧国家又不与中国的私营外贸企业打交道，故私营和外资企业在 1950～1952 年的进出口贸易总额中的比重始终不到 10%。

在对外贸易方式方面，针对不同的国家和西方国家经济封锁，采取了灵活多样的方式，以扩大对外贸易，换取急需的货物。既有记账贸易、协定贸易、结汇贸易，也有易货贸易。

在国民经济恢复时期，尽管由于朝鲜战争导致西方对中国实行“封锁”“禁运”，中国的对外贸易还是以相当快的速度恢复发展。

表 3－8　1950～1952 年中国进出口贸易增长情况①

年　份	进出口增长情况（亿美元）			在世界贸易中所占比重（%）		
	进出口总额	出口额	进口额	进出口总额	出口额	进口额
1950	11.3	5.5	5.8	0.9	0.91	—
1951	19.6	7.6	12.0	1.2	0.92	—
1952	19.4	8.2	11.2	1.2	1.02	—

从进出口贸易的产品结构可以看出：第一，当时我国还是一个经济发展水平相当落后的农业国，在出口产品中，农副产品及其加工产品占相当大的比重，1950 年为 90.7%，1952 年仍为 82.2%；在出口的工业品中，初级产品也占绝大部分。这种出口结构使我国在对外贸易中处于不利和软弱的地位。第二，从进出

① 国家统计局：《全国财贸统计资料（1949～1978）》，1979 年 10 月出版，第 289，295 页

口来看，统制贸易体制的好处远大于其弊病，一方面，它有助于突破西方的“封锁”和“禁运”，减少由其带来的不利地位和损失，扩大对外贸易；另一方面，它可以将有限的外汇用于急需恢复发展的工业和国防方面。与此同时，还应看到，西方的经济封锁和由此导致的外汇紧张，对中国以后走上优先发展重工业道路和实行进口替代政策也起到了促成作用。

第三节　财政金融状况的根本好转

一、新中国成立之初面临的财政困难

1949 年 10 月新中国成立以后，新中国的财政面临着严重的困难。一方面，作为财政收入来源的国民经济经过长期战争破坏和消耗，已经处于崩溃状态，从而使新中国的财政收入不可能广开财源、增加收入，这主要表现在：工农业生产遭到严重破坏；交通运输能力破坏更为严重；内外贸易滞塞，投机资本盛行；人民生活困苦不堪；自然灾害频繁。除了上述根本原因外，由于解放战争进展快、新中国政府的征管制度刚刚建立，在组织收入上还跟不上。从财政收入的增长来看，当时受到以下几个因素的制约，不可能迅速大幅度增加：（1）作为税收主体的农业税，在老解放区已经不可能再多征，而新解放区的税收一时还不能有效征管并及时解送中央；同时农业税受季节限制，缓不济急。（2）受长期通货膨胀和战争的影响，城乡之间的贸易往来受到严重阻滞，对外贸易因经济凋敝和国民党封锁港口，也难以迅速增加，因此作为税收重要来源的货物税和关税就很难迅速增加。（3）城市经济在 1949 年受国民党剧烈通货膨胀之害最大，战争和交通运输的瘫痪又加剧了城市生产的困难，因此作为当时财政收入第二大来源的城市工商税收和国有企业的利润，迅速增加亦很困难。

另一方面，从支出来看，新中国政府的开支却非常大：一是军费开支庞大。当时解放战争正在进行，政府必须支付巨大军费，1949 年军费开支约占财政收入的一半以上，1950 年仍占 41.1%。二是政费开支大增。随着全国的解放，人民政府接管了原来国民党政府留下来的政治、军事、经济、文教卫生等机构，为了减少革命阻力和社会安定，人民政府对旧人员实行了“包下来”的政策，到 1950 年 3 月，连同老解放区的人员在内，全国吃财政饭的军政公教人员达到 900 万人。三是经济恢复需要庞大的资金。国民党政府的残酷掠夺和长期战争的破坏消耗，使民间失去了自发积聚大量资金投入经济恢复和建设的可能，特别是国有工矿企业、交通运输、能源水利等带有恢复性的紧迫工程，更是需要政府来投资。四是由于经济凋敝和自然灾害严重，城市社会失业严重、农村灾民很多，需

要政府给予救济。由于上述必不可少的支出，1949 年人民政府的全年财政支出几乎等于当年财政收入的两倍。

上述两个方面的原因，使得 1949 年人民政府的全年财政收入仅相当于 151.5 亿公斤小米，而财政支出却达到 283.5 亿公斤小米，财政赤字为 132 亿公斤小米，主要靠超发人民币来解决。由此造成新中国成立前后人民币的大幅度贬值和市场波动。

除了财政收支方面存在巨大差距外，新中国成立时财政方面的不统一又增加了财政收支实现平衡的困难。在解放战争时期，由于各解放区的情况差异很大以及受到国民党统治区的分割，中共中央在财政上采取了“统一管理，分散经营”的办法，财政收支及其平衡的权力基本上由各解放区政府负责。1948 年底随着解放战争的进行，关内各解放区在货币发行方面走向统一的人民币，但是，在财政收支方面却还未能统一。于是就出现了以下局面：中央财政担负了军政费、经济建设费、救济费等主要支出，地方支出不足，又向中央要补助；而作为当时主要收入的公粮和税收，却掌握在大行政区、各省、市甚至县手里，中央既不能及时有效地掌握本来就有限的财力，又不能有效地控制地方政府的开支。

二、“取之有道”和“用之得法”的措施

面对上述的巨大财政困难，党和政府除了采取前面所述的“平抑物价”“统一财经”“发行公债”等紧急措施治标外，在 1950 年 3 月物价趋于稳定以后，开始采取扩大财源的根本措施，这就是开展“土地改革”“调整工商业”和促进“城乡交流”“内外交流”以及增加政府对经济建设的投资。

在国民经济迅速恢复、财源增加的同时，就财政工作来说，重心转为如何有效组织财政收入和合理开支，在做到财政基本平衡的前提下，使有限的财力发挥出最大作用。

（一）在财政收入方面，主要采取的政策和措施

（1）加强税收征管。1950 年实际收入与预算收入相比，工商税增加 62.36%，农业税增加 17.44%；1951 年的实际收入与预算收入相比，工商税增加 125.65%，农业税增加 18.04%；1952 年的实际收入与预算收入相比，工商税减少 4.91%（主要受“三反”“五反”运动影响，预算收入估计过高而同时私营工商业萧条和市场呆滞），农业税增加 6.88%。

（2）加强国有企业的财务管理。在国民经济恢复时期，国家加强了对国有企业、供销合作社和公私合营企业公股的管理，通过实行“现金管理”“清产核资”“增产节约”“三反”“五反”等运动和措施，加强了国有企事业单位财务收

支的规范化、合理化，增加了收入，减少了浪费。1950 年的实际收入比预算收入增加 60.2%，1951 年增加 203.9%，1952 年增加 25.45%。

（3）挤牛奶。尽可能地堵塞漏洞、挖掘潜力，开辟税源，以增加收入。1951 年财政收入比 1950 年增加 104.63%，1952 年财政收入又比 1951 年增加 38%。

（4）借债（公债和外债）。新中国成立初期，由于百废待兴，开支浩大，而财政收入又因经济尚未恢复不可能迅速增加。是继续靠增发货币实行通货膨胀的办法来弥补赤字，还是靠发行公债来缓解财政困难？1949 年 12 月，陈云向中央人民政府说明了发行公债于国于民都比增发货币利大的理由，于是中央人民政府决定于 1950 年发行人民胜利折实公债。这项公债分两期发行，每期发行 2 亿份，以实物计算，年息 5 厘，分 5 年还清。公债发行，采取按大行政区城市的多寡、大小、人口的多少以及政治经济情况分配推销任务；公债推销的对象，主要放在城市工商业者和殷实富户方面。这次公债发行的突出特点是，购买和偿还都以“分”为单位，折实计算。每分折合实物为：大米 6 斤、面粉 1.5 斤、白细布 4 尺和煤炭 16 斤（原资料如此，这里没有换算成标准单位，下同）。由于人民认购热情高，第一期公债发行即超额完成任务，达到原定两期发行额的 70.4%。1950 年 3 月以后，国家财政收支趋于平衡，原定的第二期公债就没有发行。在国内发行公债的同时，中国政府还得到了苏联政府的贷款支持，贷款额为 3 亿美元，年息 1%，5 年内以机器、设备和器材按国际市场价格分批供给，作为中国恢复和发展经济之用。中国则在 10 年内分批偿还。政府以举债的方式缓解财政困难和建设资金的不足，这个时期分寸把握得较好，效果也很好，促进了国民经济的迅速恢复。

此外，在农业税方面，则采取了取之有道，适当减轻农民负担的政策。1950 年召开的中国共产党七届三中全会，提出了调整税收、酌量减轻人民负担的政策。但因抗美援朝战争爆发，这一政策未能完全实现。为了稳定和减轻农民负担，人民政府首先改变了过去的摊派办法，实行依率计征，依法减免的新办法。即根据各地具体情况，不同地区实行不同的税制：新解放区实行全额累进税制，取消地方附加；老解放区实行比例税制。1951 年 8 月 31 日，中共中央发出《农业税必须贯彻查田定产依率计征》的指示，逐步实行“查田定产，依率计征”。[①] 即清查土地亩数，划分土地类别，评定土地等级，确定土地常年应产量。同时实行依率计征，对善于经营、勤劳耕作和改良技术而超过常年应产量者，其超过部分，不增加税收。因怠于耕作，其产量不及常年应产量者，其应交公粮不予减少。1952 年 6 月 16 日政务院在《关于 1952 年农业税收工作指示》中提出：

① 《中华人民共和国经济档案资料选编农业卷（1949～1952）》，第 94 页。

“1952年农业税收工作的总方针是：贯彻查田定产，依率计征依法减免，逐步实现统一累进，并取消一切附加。”① 同年8月，颁布《受灾农户农业税减免办法》，根据受灾程度的不同，实行“轻灾少减，重灾多减，特轻不减，特重全免”的原则，制定了五等减免农业税的办法。② 1949～1952年全国农业税负担情况如下：

表3-9 1949～1952年全国农业税负担情况表

年 份	1949	1950	1951	1952
农业人口（万人）	44726	46059	47626	49191
耕地面积（万亩）	146822	150534	155507	161878
实产量（粮，亿斤）	1847.1	2195.4	2493.2	2924.2
计税产量（亿斤）	1809.6	1860	2090.4	2374.2
占实产量（%）	97.97	84.72	83.84	81.19
实征税额（粮，亿斤）	248.5	269.7	361.5	357.8
占计征产量（%）	13.8	14.5	17.3	15.1
占实产量（%）	13.5	12.3	14.5	12.2
每人平均（市斤）	56	59	76	73
每亩平均（市斤）	17	18	23	22

资料来源：《中国农民负担史》第四卷，中国财政经济出版社，1994年版，第119页。

从上表可以看出：农业税额在1950年和1951年随农业生产发展有所增加，1952年略有下降。农业税占实产量的比例，1950年比1949年有所下降，1951年因抗美援朝战争征粮比例上升，1952年则有较大幅度的下降。从农业税占国家财政收入的比重来考察，则逐年有所下降：1950年为29.3%，1951年下降到16.3%，1952年更下降为14.7%。③

从1950年到1952年，财政总收入达到382.05亿元，其中国有企业上缴的利润和折旧基金为96.5亿元，占25.3%；苏联等社会主义国家的贷款为20.98亿元，占总收入的5.5%；各项税收达227.8亿元，占总收入的59.6%；在税收中，农业税为67.2亿元，占总收入的17.8%，工商业税为132.56亿元，占总收入的34.7%。

① 《中华人民共和国经济档案资料选编农业卷（1949～1952）》，第96页。
② 《1949～1952中华人民共和国经济档案资料选编农业卷》，第112～114页。
③ 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第447页。

（二）在支出方面，则采取“削萝卜”的办法，压缩行政经费

1950年6月以前的解放战争（5月份才解放海南岛）和6月以后的“抗美援朝”，使国防费用在财政支出中占很大比重，这是恢复时期财政支出的一个特点，因此也自然会影响其他方面的投入。但是由于政府通过中央集权和政治动员，大力压缩行政管理费用，结果减少幅度大于军费开支的增长幅度，因此这个时期国家对经济建设的投资并没有受到太大的影响，财政收支仍然实现了基本平衡、略有结余。

表3－10　财政支出分类比重（以总支出为100%）①

年　份	经济建设费	社会文教费	国防费	行政管理费
1950	25.5	11.1	41.1	19.3
1951	28.7	11.0	43.0	14.2
1952	41.6	12.0	32.9	8.8

在经济建设投资方面，1950年国家基本建设投资拨款12.5亿元，占财政总支出的18.35%；1951年拨款27亿元，占财政总支出的22%；1952年拨款46.7亿元，占财政总支出的26.53%。上述投资的使用方向，则是按照分别轻重缓急、恢复为主，新建为辅，交通、水利优先、工业建设次之，重工业优先、轻工业次之的原则，使有限的财力发挥最大的效用。在工业投资方面，国家重点恢复和发展了基础较好的东北和沿海城市工业。三年里，国家共投资工业26.9亿元，其中生产资料生产的投资为21.6亿元，占80%，消费资料生产的投资占20%。

三、财政状况的根本好转

从1949年10月到1952年底国民经济恢复任务基本完成，经过中国共产党、政府和全体人民的共同努力，在国内经济残破、百废待兴和抗美援朝的双重困难下，齐心协力，迅速恢复了国民经济，仅用3年的时间就取得了财政状况的根本好转。

三年恢复时期，国家财政总收入为382.05亿元，总支出为366.56亿元，结余15.49亿元，实现了财政收支完全平衡，并略有结余的目标。在此期间，国家财政有力地保证了解放战争的全面胜利，有力地保证了抗美援朝战争的胜利，有力地保证了市场金融物价的稳定。同时，国家还不失时机地进行了重点建设投

① 财政部综合计划司：《1950～1985年中国财政统计》，中国财政经济出版社，1987年版，第64页。

资，基本建设拨款为86.21亿元（重点是水利和铁路交通事业），占三年财政支出总和的23.5%。这些投资不仅为整个国民经济的恢复发展创造了有利条件，也巩固和扩大了国有经济的领导地位，提高了国有经济向国家提供财政收入的比重。1950年国有经济向国家提供了21.75亿元财政收入，占国家财政总收入的33.4%；1951年则提供了59.74亿元，占国家财政总收入的47.8%；1952年又增加到101亿元，占国家财政总收入的58.1%。

表3-11 1950~1952年国家财政收支情况① 单位：亿元

科 目	1950年	1951年	1952年
总收入	65.19	133.14	183.72
总支出	68.08	122.49	175.99
结 余	-2.89	10.65	7.73

四、金融业走上正轨和存贷业务的扩大

国民党政府自抗战以来实行的剧烈通货膨胀政策，加剧了旧中国金融业的畸形和混乱。国民经济恢复时期，党和人民政府仅用3年的时间，就彻底改变了国民党遗留下来的货币混乱、投机盛行、金融崩溃的局面，建立起货币统一、物价稳定、金融业直接由国家管理的新民主主义经济金融体系和良好的运行。在恢复时期的三年里，党和政府除了在金融体制方面进行了前述的改革和建设外，还通过以下几项工作，奠定了新中国金融事业的基础。

（一）人民币占领市场和货币统一

1950年3月统一财经前，主要是通过行政手段打击金融投机、禁止金银买卖来扩大人民币流通范围。1950年3月以后，物价趋于稳定，主要靠收购农副产品使人民币下乡，全面占领了市场，结束了自清末以来的货币紊乱、金银、外币、杂钞混杂流通的状况，实现了货币统一，为中国的经济现代化奠定了金融基础。

（二）确定贷款方向和规模，逐步降低存贷利率

财政状况的根本好转，不需要通过超发钞票来弥补赤字，使得新中国的金融事业也可通过逐步整顿，彻底改变旧中国遗留下来的远离生产、以金融和商业投机为主要业务的畸形和病态。

1950年7月以后，国家银行已经控制了全国存款总额的90%，贷款总额的

① 财政部综合计划司：《1950~1985年中国财政统计》，中国财政经济出版社，1987年版，第15页。

97.7%，确立了不可动摇的主体地位。除了国家银行的贷款方向以有利于经济恢复和市场稳定为目标外，对于比重不大的私营行庄贷款，国家还采取了“联营”“联放”、提供优惠等办法，鼓励其投入生产事业，到1952年底，国家通过全行业公私合营的办法，将私营行庄全部改造成为一个公私合营银行，实行统一管理，使银行信贷完全纳入国家的计划。

银行利率过高是旧中国金融业畸形的表现之一，也是国民党长期通货膨胀恶果之一，它既是旧中国“农不如工，工不如商，商不如囤，囤不如金”的表现，又助长了这种经济的畸形发展。

1950年3月统一财经后，物价趋于稳定，国家对银行存贷利率的调整时机到来。1950年8月召开的全国金融会议专门讨论了调整利率问题，决定采取和缓的步骤，逐步地、机动地、有幅度地下调利率，使之接近抗战前的水平。各地银行存贷利率基本上由国家银行控制。1951年国家按照调整利率必须照顾到三个方面（存款人乐于存储；有益于国计民生事业的经营；适当照顾公私金融业的业务）的原则，将私人存款利率（一年期）由3.6%下调到2.7%，私人放款利率（一年期）由3.9%下调至3%，接近了抗战前的水平（存款最高二分，贷款最高三分）。1952年6月以后，为了适应国家经济建设和活跃市场的需要，国家银行再次下调存贷利率，并要求私营行庄看齐。通过调整，全国银行对私存贷利率比6月以前下调了20%～50%，使存贷利率低于抗战前水平，达到了有利于正当工商业发展的水平。

（三）加强了对外汇的管理和灵活掌握汇价，实现外汇收支平衡

1948年12月1日人民币发行以后，随着解放战争的不断胜利，人民币的流通范围越来越大，每个城市解放后，人民政府都立即禁止外币和港币在市场上流通，结束了旧中国近百年来外币在国内市场上自由流通的局面。与此同时，为了贯彻“内外交流”和“统制贸易”的新民主主义经济基本政策，国家一方面对进出口贸易实行“结汇制”，规定中国银行为国家经营外汇的唯一指定银行，实行场内交易；另一方面，鉴于当时各地区物价水平不一致，各地区的人民银行分支机构在中央统一政策和管理下，以天津口岸的汇价为标准，再根据当地的具体情况，公布各自的外汇牌价。1950年7月，由于统一财经和物价稳定，人民币实行了全国统一的汇价，由中国人民银行总行公布。

在1949年至1950年统一财经前，由于国内物价不断上涨而同期资本主义国家的物价相对稳定，各地人民银行公布的人民币对外币的汇价，即外汇牌价也不断下降。这个时期人民政府调整汇价的方针为：“奖出限入，照顾侨汇”，即保证75%～80%的大宗出口物资的外贸商可获得5%～15%的利润。这个时期的汇

价以美元为基础，共调整过52次，从1949年1月19日天津开始挂牌时的1美元折合600元旧人民币，到1950年3月13日调整到1美元折合42000元旧人民币。上述灵活调整汇价，促进了对外贸易的恢复，特别是农副土特产品的出口。

1950年3月统一财经后，国内物价趋于稳定，而西方国家，特别是美国因朝鲜战争物价不断上涨，为了保障外汇资金的安全和加速进口物资，汇价方针也由过去的“奖进限出，照顾侨汇”改为“兼顾进出口有利，照顾侨汇”。从1950年3月至1951年5月，人民币对外币的比价上调15次，由1950年3月13日的1美元折合42000元旧人民币，达到1951年5月23日的1美元折合22380元旧人民币。1952年底，外贸部为了解决出口亏损问题，要求中央用下调汇价的办法来弥补出口企业的亏损。同年经过中财委同意，人民币对英镑贬值10%，即从1英镑折合62660元旧人民币贬为1英镑折合68930元旧人民币。①

在此期间，国家还采取各种方法鼓励和方便侨汇。尽管以美国为首的资本主义国家限制甚至禁止华侨将现金汇往中国内地，但是华侨和国家金融机构克服重重困难，保持侨汇畅通。1950年至1952年三年间，全国侨汇收入仍呈增长趋势，分别为1.18亿美元、1.68亿美元和1.7亿美元。②

由于国家加强了外汇管理和实行灵活的汇率，达到了鼓励出口、限制进口、吸收侨汇的目的，并使国家的外汇收支实现平衡并略有结余。经过国民经济恢复时期三年的努力，新中国的国际收支与国民党统治时期相比，发生了以下四个方面的根本性转变：（1）从负债到盈余。过去连年负债，最高赤字曾达56.2%，新中国则连年结余。（2）由萎缩到恢复。过去收支总量年趋萎缩，新中国则年年累增。（3）从消费到建设。过去外汇用于建设物资与消费品的进口比例为2:8，新中国则为8:2。（4）从资本主义货币体系到社会主义货币体系。1952年对苏联和其他新民主主义经济国家的收支比重已占全部国际收支比重的65%以上。下面是1950～1952年国际收支情况：③

表3-12 1950～1952年国际收支情况 单位：美金万元

年份	收入部分			支出部分		
	资本主义国家	苏联和新民主主义国家	合计	资本主义国家	苏联和新民主主义国家	合计
1950	51708	12327	64035	42473	5634	48107

① 吴念鲁、陈全庚：《人民币汇率研究》，中国金融出版社，1992年版，第15～17页。

② 董志凯：《1949～1952年中国经济分析》，中国社会科学出版社，1996年版，第244页。

③ 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编》金融卷，中国物资出版社，1996年版，第904页。

续表

年　份	收入部分			支出部分		
	资本主义国家	苏联和新民主主义国家	合　计	资本主义国家	苏联和新民主主义国家	合　计
1951	47303	54372	101675	57924	35904	93828
1952	45788	57288	103076	40143	60935	101078
合计	144799	124487	269286	140540	102473	243013

（四）率先完成对私营金融业的社会主义改造

旧中国的私营金融业受长期通货膨胀和“农不如工，工不如商，商不如囤，囤不如金”环境的影响，呈现畸形繁荣。再加上中国共产党一直认为金融业属于控制国民经济命脉的重要行业，应该由国家来经营，因此对私营金融业采取了限制和逐步改造的方针。各地解放以后，人民政府为了打击投机、稳定市场，对于参与金融和商业投机的私营金融业的违法行为进行了严厉打击，取缔了地下钱庄和非法金融机构；同时，鉴于许多私营行庄资力和信用下降，为降低金融风险，要求依法经营的银行钱庄达到政府规定的资本额，凡不足者，必须按期增加资金。到1949年底，通过行政手段和增资验资，淘汰了一批资力小、信用差的银行钱庄，使全国私营行庄由解放时的1032家减为833家，并堵塞了私营行庄直接从事金融投机和商业投机的途径。到1950年6月，又经过“统一财经”有关措施的淘汰，私营行庄已由解放时的1032家降为387家。国家银行和公私合营银行已经掌握了存、贷、汇的绝大部分业务。

1952年“五反”运动以后，由于私营金融业信用急剧下降，存款业务仅为“五反”运动前的一半，6月份国家银行降低存贷利率并要求私营行庄看齐后，其存款业务又下降一半，不及“五反”运动前的1/4，私营行庄普遍亏损，入不敷出。针对这种情况，中共中央认为改造私营金融业的时机已经成熟，决定采用全行业公私合营的方式，对私营金融业实行全行业的社会主义改造。即将资产能抵负债的私营行庄取消原名号，与原有的公私合营银行一起，于1952年底合并组成一个公私合营银行。经过改造，金融资本家将其行庄的经营、财务、人事“三权”交给国家统一管理，由国家视其能力安排工作和坐拿定息。私营金融业社会主义改造的顺利实现，也为后来的私营工商业改造提供了榜样。

第四节 交通运输和基础设施的恢复和建设

新中国成立以后，人民政府为了解放战争需要和尽快恢复发展工农商业，始终把交通运输作为恢复发展的重点之一。

1949年修复铁路8300多公里，修复桥梁2715座；到1950年底，修复的铁路达到14089公里，使原有铁路基本畅通。到1952年底，除了重修已毁弃的旧线路602公里外，又修建了来睦（广西来宾至睦南关）、成渝（成都至重庆）、天兰（甘肃天水至兰州）三条新线路，总长1263公里，使全国通车里程达到24578公里，接近新中国成立前最高年份。

在增加通车里程的同时，国家还改善了原有线路，提高了行驶速度，优化了管理制度，使铁路的货物周转量逐年提高，1952年达到601亿吨公里，比新中国成立前最高年份增加50%。

抗战胜利后的1945年底，全国公路通车里程为13万多公里，60%以上是土路面，这是旧中国公路通车里程最高的年份（1936年不包括东北和台湾为11.57万公里）。到1949年各地解放时，内地能通车的公路只有5.4万多公里，而且路况极差。新中国成立前后，为了支援解放战争，1949年一年内人民政府共抢修公路2.6万多公里，使年底全国通车里程达到8.07万公里。1950年，在继续修复原有公路的同时，政务院决定修建以福州为中心的12条华东支前公路（当时提法是为解放台湾做准备）和通向世界屋脊的康藏公路（方便西藏与内地的交通运输）。到1952年底，全国公路通车里程达到13万多公里，比1949年增加73%，达到了历史最高水平，道路质量和通车区域并有所超过。

在恢复时期，虽然公路建设不是交通事业恢复建设的重点，但是3年里国家仍然拨出1.9亿元投资，恢复了近14000公里，改建8000余公里，新建1700余公里，并勘测23000余公里的线路。

由于公路通车里程的增加和路况的改善，以及合理组织运输力量，1952年国有汽车完成货运420余万吨，比1950年提高180%，货物周转量为2.7亿吨，比1950年提高126%；客运4100余万人，比1950年提高92%；完成旅客周转量11亿人公里，比1950年提高65%。①

① 以上转引自中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》，中国物资出版社，1996年版，第2～3页。

表 3－13　1950～1952 年公路汽车客货运输量[①]

类　别	运量（吨、人）			周转量（千吨、人公里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
货运合计	9212580	14119726	22096981	380358	568510	767147
其中：营业汽车	8892879	12588553	20107320	359882	470677	607107
地方国营	1174149	1969242	5279666	75473	123921	255889
组织机关	319701	1531173	1989661	20476	97833	160040
公私合营	9026	25464	90678	343	1807	3674
私　营	7709704	10593847	14736976	284066	344949	374544
客运合计	23010905	33497153	45593597	1274511	1719018	2263772
其中：营业汽车	22879405	33459612	45486919	1109392	1643510	2091047
地方国营	7902407	13097275	26355409	482513	811105	1428696
组织机关	131500	37541	106678	165119	75508	172725
公私合营	749682	1564208	3160727	18229	40966	56860
私　营	14227316	18798129	15970783	608580	791439	605491

但是，1952 年我国的公路运输还是很落后的，全国仅拥有汽车 60990 辆（不包括军车），其中客车 19539 辆，货车 41451 辆。在上述汽车中，属于营业性质的客车仅为 5696 辆，货车仅 26017 辆。[②] 而同期世界汽车拥有量为 7552 万辆；其中美国拥有 5326.4 万辆，英国拥有 359.7 万辆，加拿大拥有 311.3 万辆，法国拥有 267.6 万辆，澳大利亚拥有 161.1 万辆，日本拥有 51.5 万辆，联邦德国拥有 160.7 万辆，意大利拥有 78.3 万辆，比利时拥有 46.9 万辆，荷兰拥有 26.4 万辆，巴西拥有 62.8 万辆，南非拥有 64.7 万辆，阿根廷拥有 58.6 万辆，墨西哥拥有 41.1 万辆，印度拥有 28.2 万辆；中国甚至低于埃及、智利、印度尼西亚、菲律宾、芬兰等国家。[③]

水运一直是旧中国的主要运输手段之一。新中国建立前夕，由于战争破坏，“上海港除被蒋帮抢劫走的之外，被强行破坏和炸沉的公私船只，即达 66 艘，

① 以上转引自中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》，中国物资出版社，1996 年版，第 714 页。

② 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》，中国物资出版社，1996 年版，第 713 页。

③ 范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985 年版，第 512～517 页。

65000余吨。”“1949年6月上海解放时统计，全国公私江海船舶共307艘139487吨，仅为1946年之14%。经陆续接管、打捞、修复等，迄1949年底共有公私船舶757艘287733吨，公营占69%，其中海船114108吨（公营91264吨，占80%，私营22844吨，占20%），但大部分为破旧船舶，其中可用海船仅50978吨”。[①] 按照严中平等编的《中国近代经济史统计资料选辑》1948年6月国统区的华籍轮船（包括台湾）为4032艘1092217吨，则1949年底大陆轮船数量仅及1948年的18.77%，吨位仅及1948年的26.34%。[②] “重庆解放时，将近半数的私营轮船公司的船只已停航了8个月之久，负债过巨，无力复航。经国家给予贷款、交运物资始得很快复苏。”[③] 新中国成立以后，国家在开展一系列体制改革的同时，积极疏通港口、河道，打捞、修复船只，使水运迅速恢复发展。并与波兰合作创办了中波轮船公司，开展了远洋运输。下面是内河和沿海航运恢复发展情况：

表3-14 1950~1952年内河客货运输量[④]

类别	单位	运输量			指数		
		1950年	1951年	1952年	1950年	1951年	1952年
货运量	吨	25512414	34350367	45054903	100.00	134.64	176.60
货运周转量	千吨公里	4308548	5630308	7587969	100.00	130.68	176.11
客运量	人	23462237	28862141	35020326	100.00	123.02	149.26
客运周转量	千人公里	1418061	2080002	2245055	100.00	146.68	158.32

表3-15 1950~1952年沿海客货运输量[⑤]

类别	单位	运输量			指数		
		1950年	1951年	1952年	1950年	1951年	1952年
货运量	吨	1329462	4170243	6211514	100.00	313.68	467.22
货运周转量	千吨公里	443869	1629794	2235173	100.00	367.18	503.57
客运量	人	315364	590388	1030138	100.00	187.21	326.65

① 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949~1952）》，中国物资出版社，1996年版，第720~721页。

② 严中平等编：《中国近代经济史统计资料选辑》，人民出版社，1955年版，第233页。

③ 中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949~1952）》，中国物资出版社，1996年版，第927页。

④ 同上，第934~935页。

⑤ 同上，第949~950页。

续表

类　别	单　位	运输量			指　数		
		1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
客　运 周转量	千人 公里	29078	46244	110713	100.00	159.03	380.74

到 1952 年，估计轮船的数量和吨位都没有达到旧中国的最高峰；由于西方封锁、贸易重心转移以及船只所限，估计虽有中波轮船公司，客货运输量都不能恢复到历史最高水平。

在民用航空运输方面，由于英国统治的香港政府阻挠，国民党“两航”（即中国航空公司和中央航空公司）起义飞抵北京的飞机只有 12 架。受财力所限，1950 年 8 月 1 日，民用航空正式开航，当时只有飞机 30 架，其中客机 13 架，货机 17 架。到 1952 年，民用航空的航线长度仅为 13885 公里，飞机 48 架，旅客周转量 2409 千人公里，货物周转量 1834 千吨公里。① 低于 1947 年 6 月底国民党统治区的民航水平（当时航线长度 64301 公里，飞机 94 架，旅客周转量 1～6 月为 7150 万人公里，货物周转量 1～6 月为 1077 万吨公里）。②

第五节　人民生活水平的提高

一、农民收入的增加和生活水平的提高

如前所述，全面彻底的土地改革，不仅完全实现了耕者有其田，而且通过没收地主的生产资料和生活资料分配给贫苦农民的办法，改善了农村贫苦农民的生产和生活条件，缩小了农村的贫富差别。与此同时，国家还通过兴修水利、增加农贷、城乡交流和缩小工农产品“剪刀差”等办法促进农村经济迅速恢复，增加农民收入。经过三年的经济恢复，农民生活有了较明显的改善。全国按农村人口平均的人均乡村社会商品零售额，1950 年为 21.7 元，到 1952 年则提高到 30.7 元，平均每年递增 18.9%。1952 年，全国农村居民人均消费粮食 192 公斤，食用植物油 1.7 公斤，食糖 0.6 公斤，猪肉 5.5 公斤，棉布 4.6 米。下面是新中国成立初期农民货币收入和消费品购买力增长情况：③

① 根据中国社会科学院、中央档案馆编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》，中国物资出版社，1996 年版，第 1177 页。

② 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》第三卷，人民出版社，1993 年版，第 627 页。

③ 根据董志凯主编：《1949～1952 年中国经济分析》，中国社会科学出版社，1996 年版，第 319 页。

表3-16 农民货币收入增长情况

项 目	1949年		1950年		1951年		1952年	
		指数		指数		指数		指数
农民净货币收入（亿元）	68.5	100.0	87.4	127.6	111.4	162.6	127.9	186.7
人均净货币收入（元）	14.9	100.0	18.7	125.5	23.6	158.4	26.8	179.8

表3-17 农民消费品购买力增长情况

项 目	1949年		1950年		1951年		1952年	
		指数		指数		指数		指数
农民消费品购买力（亿元）	65.3	100.0	80.7	123.6	102.1	156.4	117.5	179.9
人均消费品购买力（元）	14.2	100.0	17.3	121.8	21.6	152.1	24.6	173.2

另据1952年财政部对河北、安徽、江苏、浙江、福建、湖南、湖北、江西、甘肃9省14个县15个乡村485户农民收支情况的调查，平均每人总收入为1180斤原粮，其中农业收入为974斤，副业及其他收入为206斤；平均每人支出1106斤，其中政府各项负担支出为148斤，生活费用为739斤，生产投资为157斤，其他支出为62斤；平均每人剩余原粮为74斤。另据同期对五大行政区的11个省20个县22个乡村503户农民按土改时的阶级成分调查，其中雇农21户，人均收入为1104斤原粮，其中生活费用支出为775斤，剩余31斤；贫农211户，人均收入为1176斤，其中生活费用支出为760斤，剩余37斤；中农215户，人均收入为1442斤，其中生活费用支出为794斤，剩余137斤；富农34户，人均收入为1608斤，其中生活费用支出为760斤，剩余145斤；地主22户，人均收入为869斤，其中生活费用支出为630斤，收支相抵亏34斤。[①] 由此可见，经过3年的经济恢复，除人数很少的原地主难以维持生活外，绝大多数农民都能够实现低水平的收支平衡，略有剩余。这对于绝大多数仍然采用传统生产方法的农民来说，恢复是相当快的。

对于当时农民生活费用的支出结构，由于缺乏全面统计资料，个别的典型材料不能说明问题，这里仅提供参考。北京郊区一亩园村（稻田村）11户农民（其中贫农5户，中农3户，富裕中农3户）生活费用1952年与1950年比较见表3-18：

① 中央人民政府财政部农业税司编印：《一九五二年农村经济、农民负担及农业生产成本调查资料》，1954年2月。

表3－18　人均生活费用支出情况　单位：玉米（市斤）

阶层	年度	主食		副食		衣服		日用		其他	
		数量	占生活费用（%）	数量	占生活费用（%）	数量	占生活费用（%）	数量	占生活费用（%）	数量	占生活费用（%）
贫　农	1950	501	55.54	170	18.84	67	7.42	102	11.33	62	6.87
贫　农	1952	589	59.56	165	16.68	74	7.48	105	10.62	56	5.66
中　农	1950	524	53.63	152	15.56	82	8.39	195	19.96	24	2.46
中　农	1952	563	51.23	196	17.83	97	8.83	220	20.01	23	2.10
富裕中农	1950	582	58.32	177	17.73	88	8.82	151	15.13	—	—
富裕中农	1952	659	56.04	231	19.64	103	8.76	183	15.56	—	—
合　计	1950	531	55.78	167	17.54	77	8.09	145	15.23	32	3.36
合　计	1952	600	55.81	193	17.95	89	8.28	162	15.07	31	2.89

从上表可以得出三点结论：第一，被调查户1952年消费水平比1950年提高较多，平均起来为13%。第二，被调查户的饮食支出所占比重很高，1950年主副食支出占生活费用的73.32%，1952年比1950年还略有增长，占73.76%，这说明当时农民还处于非常低的收入水平。第三，随着收入的增加，食品消费总量也在增加，说明农民距离吃饱吃好还有一段距离；同时，从三个不同收入阶层看，贫农的食品消费不仅数量增加，而且比重也在增加，由1950年的671斤粮食增加到1952年的754斤，但是其中副食消费却有所减少，大概是随着收入的增加，贫农在逐步改变“瓜菜代粮”的饮食结构，也说明贫农还没有解决吃饱问题；而中农，尤其是富裕中农食品消费虽然数量增加，但比重却基本持平，只是其中的消费结构发生了变化：主食消费虽然数量增加，但比重却降低，副食消费的比重则增加，说明当时中农的生活水平基本解决了吃饱问题，正向吃好转变。从上述分析看，1952年的农民能够提供的农副产品商品率不会增加很快，尤其是广大的贫下中农。这将是中国未来工业化遇到的一个难题。

据福建省财政厅对12个县14个乡村350户农民1952年购买力调查，人均生活资料购买力为1032斤稻谷；在生活资料购买力中，食品占83.37%，恩格尔系数还是非常高的。[①]

① 中央人民政府财政部农业税司编印：《一九五二年农村经济、农民负担及农业生产成本调查资料》，1954年2月。

二、城市就业的增加和居民收入的提高

由于长期的战争和经济凋敝，全国解放时，城市经济陷入严重困难之中，失业严重。1950年7月，仅登记失业的工人即达166.4万人，占当时城市职工总数的21%。人民政府本着“三个人的饭五个人匀着吃”的精神，对国民党政府遗留下来的公职人员和官僚资本企业的职工实行了“包下来”政策。由于城市失业人数太多，政府不可能都“包下来”，因此在努力恢复生产以增加就业的同时，实行“安置与救济并重”的政策，从1950年4月起，在全国开展了一场声势浩大的救济城市失业工人的活动。据不完全统计，从1950年7月到1953年底，以工代赈达280万人，领取失业救济金者达460余万人。到1951年底，城市有220万失业人员重新就业。1952年，全国职工人数比1949年增加了97.5%。①

在旧中国，由于经济凋敝、劳动力严重过剩，城市劳动力的价格非常低，一般工人的工资往往不足以维持一家的最低生活，即维持劳动力的简单再生产。据国民党工商部1931年统计，一个赡养五口之家的工人，每月所必需的最低收入为27.2元。这个标准，在1928年下半年上海的30个行业中，只有占当时上海工人总数6%的印刷、机器和造船3个行业的工人能够达到。又据国民党工商部1930年对全国29个城市各行业男工、女工、童工月工资的调查，几乎没有一个地方的月平均工资达到27.2元，大部分地区都在15元和15元以下。② 而后来的抗日战争和内战又使工人的实际工资收入进一步下降。

新中国成立以后，人民政府继续遵循中共中央在1948年8月确定的“规定工资水平的原则为最低工资应保证维持连本人在内两个人的生活”的原则③，在恢复发展生产的基础上逐步提高城市居民收入。由于国内战争结束、物价趋于稳定和国民经济的迅速恢复，使城市居民的生活水平和环境也有了较大提高和明显改善。据国家统计局研究，1951年工业工人的实际工资即达到了旧中国最高的1936年水平。1952年，全国国有企业职工工资比1949年增加了60%～120%不等，平均每个职工的年工资为446元。私营企业职工的工资也有相应幅度的提高。1952年的全国工资改革，使国家机关工作人员的工资增加了15%～31%，文教卫生工作者增加了18.6%。由于收入增加，1952年城镇居民的储蓄额比1950年增加5.5倍。

---

① 董志凯主编：《1949～1952年中国经济分析》，中国社会科学出版社，1996年版，第195、201页。

② 严忠勤主编：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社，1987年版，第9页。

③ 同上，第153页。

据统计，1952 年全国城镇居民人均消费情况为：粮食 481 斤，食用植物油 10.2 斤，猪肉 17.8 斤，各种布 40.19 尺，食糖 6.0 斤，卷烟 37.3 盒，酒 8.7 斤，肥皂 7.0 块，人均生活用电 17.87 度。[①] 其中除人均生活用电因城市人口增长快于电力供应低于 1949 年 1.28 度外，其余都有较大幅度提高。另外，上述生活消费品的人均消费量，在改革开放以前的近 30 年里，属于比较高的年份。

由于缺乏全国的城镇居民购买力统计资料，这里只列举华北区城市居民 1951 年人均购买力情况：[②]

表 3－19　华北区城市居民 1951 年人均购买力情况

单位：元（已折合成 1955 年币改后币值）

省市别	10 万人口以上城市	10 万人口以下城市
总计	133.6	89.5
河北省	129.4	96.5
山西省	117.6	81.3
平原省	116.3	101.9
察哈尔省	99.6	70.1
绥远省	85.1	58.8
北京市	138.7	—
天津市	145.6	—

说明：10 万人口以上城市包括：北京、天津、石家庄、唐山、新乡、太原、阳泉、张家口、大同、归绥（今呼和浩特）、包头。

三、城镇职工劳动保护制度的建立

城镇职工的劳动保护主要包括三个方面：（1）劳动保险；（2）劳动时间的限制；（3）劳动条件改善和女工保护等。这几个方面的改善，是新中国建立初期工人积极性提高的重要原因。

劳动保险制度，是职工劳动、生活的基本保障。新中国成立前，广大工人的劳动条件十分恶劣，人身安全没有保障。新中国建立以后，人民政府发布法律、法令，采取了一系列行之有效的措施，使职工劳动条件大大改善，并确立了新中国劳保福利制度的雏形。新中国建立以后，职工基本上实行了两套劳动保险制度，一是企业职工的劳动保险条例；二是国家机关和事业单位的公费医疗等劳动

① 国家统计局社会统计司编：《中国社会统计资料》，中国统计出版社，1985 年版，第 76～79 页，117 页。

② 华北供销合作总社：《华北区合作社基本数字》，1952 年 12 月。

保险办法。

1949年中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中，明确规定了要在企业中“逐步实行劳动保险制度”，从而为制定全国统一的劳动保险条例确立了法律依据。新中国劳动保险工作就是根据共同纲领的规定逐步建立起来的。1950年，劳动部和中华全国总工会根据各地的经验，拟定了《中华人民共和国劳动保险条例》草案，经中国人民政治协商会议审查同意后发动全国职工讨论。劳动部和中华全国总工会根据各地意见修改后于1951年2月26日由政务院颁布实施。这是新中国成立后在全国范围内实行的第一个劳动保险条例。国家机关、事业单位职工的劳动保险待遇没有实行《中华人民共和国保险条例》，而是以单行法规的形式逐步建立起来的。新中国成立初期，多数机关、事业单位的工作人员仍然沿袭新中国建立前解放区的供给制，工作人员的生、老、病、死、伤残等方面的保险待遇均由公家供给。1950年12月，政务院批准了内政部颁发的《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，规定“革命工作人员死亡后，应由所在机关妥为安葬”，并发给其家属一定数量的抚恤费。1952年6月，政务院发布了《关于各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》，同年9月政务院又颁发了《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法的规定》，使1952年享受公费医疗的人数达400万人。①

在劳动时间方面，政府也采取了限制劳动时间和逐步缩短劳动时间的方针政策。1949年9月，第一届全国政治协商会议通过的《共同纲领》关于工时问题作了如下规定：“公私企业目前一般应实行八小时至十小时的工作制，特殊情况的斟酌办理。”② 同年12月，政务院总理周恩来在解释“劳资两利”政策时也指出：“我们不要为一时的利益而损害长远的利益。工人的劳动应该实行八小时工作制的，但现在一般还得工作八个多小时到十个小时。”③

根据《共同纲领》精神和当时的条件，在国民经济恢复时期，虽然8小时工作制的实施范围逐步扩大，但是各地在掌握上仍然以10小时为限。据劳动部1950年10月对全国92个城市的1376个企业（分属70余种产业，共有职工548314人）的调查，实行8小时工作制的占26%，8.5至9.5小时的占24%，10小时的占29%，10.5至11.5小时的占5%，11.5至12小时的占11%，12.5小时以上的占4%；按地区分，东北地区的企业平均为8小时45分，华北为9小

① 袁伦渠：《新中国劳动经济史》，劳动人事出版社，1987年版，第124页。

② 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资卷，中国社会科学出版社，1995年版，第3页。

③ 同②，第8页。

时37分，华东为9小时45分，华南为9小时25分，西北为9小时45分。[①] 另据劳动部1950年8月对192个私营企业工时制的调查，实行8小时（包括不到8小时）工作制的企业占15.6%，实行8.5小时的占1.6%，9小时的占20.3%，9.5小时的占5.7%，10小时的占41.7%，10小时以上的占15.1%。而同时对527个国有企业的调查显示，实行8小时（包括不到8小时）工作制的企业占45.2%，实行8.5小时的占2.8%，9小时的占19.5%，9.5小时的占0.6%，10小时的占29.4%，10小时以上的占2.5%。[②] 从上述调查可以看出，第一，在工时制方面，是多样的，国有企业的工时虽然短于私营企业，但差别并不是太大。第二，实际上10小时工作制的上限也不是硬性的规定，仍然有少数企业突破。

到1952年9月，根据对25114个私营企业的调查，实行8小时（包括不到8小时）工作制的企业占17.4%，实行8至9小时的占24.4%，9至10小时的占49.5%，10小时以上的占8.7%，其中12小时以上的仅占0.3%。同时对1024个国有企业的调查，实行8小时（包括不到8小时）工作制的企业占78.4%，8至9小时的占17.5%，9至10小时的占3.3%，10小时以上的占0.8%，其中12小时以上的仅占0.1%。[③] 可以看出，无论公私企业，工时都普遍缩短，尤其是国有企业，正迅速向8小时工作制靠拢。

在工作日的规定方面，除政府统一规定的全国性的年节及纪念日等法定假日外，每月工休日的多少一般由企业根据自己的情况和习惯自行决定。据1950年8月的调查，按每月平均30日计算，在191个私营企业中，每月休息5天的占3%，休息4天的占25%，3天的占7%，2天的占45%，1天的占10%，没有休息日的占10%；在527个国有企业中，每月休息5天的占2%，休息4天的占63%，3天的占3%，2天的占15%，1天的占2%，没有休息日的占15%。[④] 上述调查显示，国有企业的工休日平均起来多于私营企业。

新中国成立初期的劳动保护除了上述实行劳动保险和限制劳动时间两个内容外，再一个主要内容就是保护女工和改善劳动条件。新中国成立以后，针对旧中国工人劳动条件太差和女工权益不能得到保护等问题，人民政府加强了这方面的立法和改善工作，加大了保护女工的力度，并努力改善工人卫生和安全条件。

在国民经济恢复时期的三年里，城市职工的劳动保障与旧中国相比，发生了很大变化，在社会保障、就业和劳动条件等方面充分体现出工人阶级的国家主人

---

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资卷，中国社会科学出版社，1995年版，第741～743页。

② 同上，第744页。

③ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》劳动工资卷，中国社会科学出版社，1995年版，第745页。

④ 同上，第744页。

翁地位，极大地激发了工人，特别是国有企业职工的生产积极性，这也是新中国成立初期国民经济迅速恢复发展的重要原因之一。

四、文教卫生的改善

从文化教育的恢复发展来看，新中国成立头三年也取得了很大成绩。1952年高等学校在校学生比1949年增加63.2%，比新中国成立前最高年度增加23.2%；中等专业学校、普通中学和小学的在校学生，比新中国成立前最高年份分别增长了66.1%、66.4%和115.8%。为了尽快提高全社会的文化水平，党和政府还大力发展业余教育和开展扫盲活动。1952年业余中学和业余小学的在校学生分别达到24.9万人和137.5万人；三年间，全国有400多万人通过参加冬学和识字班摘掉了文盲帽子。尽管如此，到国民经济恢复时期结束的1952年底，中国的文化教育水平还是相当低的，据估计，在全国非农就业人口中，具有初中以上文化程度者不会超过5%，每万人中仅有科技人员7.4人。社会文化教育水平过低引起的技术人才短缺，已经成为制约经济发展的重要因素。

表3-20 平均每万人口在校学生数

类别 / 年份	各级学校在校学生数占全国人口（%）	平均每万人口中			大中小学学生占学生总数%		
		大学生（人）	中学生（人）	小学生（人）	大学生	中学生	小学生
1949	4.76	2.2	23	450	0.5	4.9	94.6
1952	9.47	3.3	55	889	0.4	5.8	93.9

资料来源：《中国统计年鉴》1984年卷，中国统计出版社，1984年版，第487页。

在医疗卫生方面，国民经济恢复时期也有非常明显的进步。1952年全国卫生机构由1949年的3670个增加到38987个，增长近10倍；医院数量和床位分别由1949年的2600个和8万张，增加到3540个和16万张。

表3-21 卫生机构数 单位：个

年份 / 类别	1949	1950	1951	1952
总 计	3670	8915	16181	38987
医院、卫生院总计	2600	2880	3150	3540
其中：县及县以上医院	2600	2880	3150	3540
疗养院、所	30	60	120	270

续表

年份 类别	1949	1950	1951	1952
门诊部、所	769	3356	8934	29050
专科防治所、站	11	30	89	188
卫生防疫站	—	61	68	147
妇幼保健所、站	9	349	1185	2379
药品检验所、站	1	2	2	12
医学科学研究机构	3	3	3	3
其他卫生机构	247	2174	2630	3398

资料来源：《中国统计年鉴》1983 年卷，中国统计出版社，1983 年版，第 540 页、541 页。

五、中国与世界发达国家之间的差距

作为中国开始大规模经济建设的起点，1952 年的国民收入与世界发达国家相比，中国还相当落后。1952 年中国的国民收入，只相当于同期美国国民收入的 7.5%，苏联的 31.6%，英国的 53.8%，法国的 63.9%，联邦德国的 81.3%，但是超过了日本 14.7%；如果从人均水平来看，差距就更大了，只相当于美国的 2.3%，苏联的 10.3%，英国的 5.2%，法国的 4.7%，联邦德国的 6.9%，日本的 22.2%。从主要工业产品产量来看，中国就更落后了，作为今天世界最大的产煤国，当时煤炭产量仅相当于同期美国的 7.4%，苏联的 18.9%，英国的 14.6%。至于发电量，当时中国只相当于同期美国的 1.6%，苏联的 6.1%，英国的 9.7%，法国的 18%，联邦德国的 12.9%，日本的 14.1%，人均发电量则仅为美国的 0.4%，苏联的 2.2%，英国的 8.4%，日本的 20%。[①] 在这种水平上开展现代化经济建设和实施“赶超”战略，其困难是可想而知的，要想取得高速度，必然要付出巨大代价。

另外，尽管新中国成立后的短短 3 年里，人民政府就大大增加了城市就业人数。但是到 1952 年底，中国的城市化水平仍然很低，劳动力过剩和城市就业压力虽然有较大缓解，但形势仍然很严峻。当时全国共有人口 54391 万人，其中农村人口占 88.2%；农业劳动者为 24164 万人，占城乡就业总人口的 86.4%。1952 年，全国共有农业剩余劳动力（全劳力和半劳力）4039 万人，占农业劳动力总数的 16.8%，另外还有 135 万失业无业人员（多为手工业者和商贩）。在城

① 根据《国外经济统计资料》，中国财政经济出版社，1979 年版。

市，失业问题依然存在，据1952年10月的统计，全国城市失业和无业人员为264万人，约占城市就业人数的10%，占城市人口总数的4.1%。劳动力过剩无疑给后来实施的优先发展重工业战略带来困难，对加快社会主义改造产生很大影响。

第四章　过渡时期总路线的提出和大规模经济建设的开始

第一节　工业化的思路和现实条件

尽快实现工业化，是中国人民自鸦片战争以来挨打受辱后的沉痛教训，也是梦寐以求的目标。新民主主义革命的胜利，建立了独立自主的人民民主国家，为中国的工业化扫清了制度障碍；同时，土地改革、没收官僚资本又为工业化提供了经济上的有利条件，中国的工业化之船在经历了100余年的磨难后，终于在新中国建立之后扬帆出港了。

一、中共中央关于工业化的思路

怎样实现中国的工业化？这是中国共产党在民主革命时期就开始考虑的重要问题。1945年4月，在延安召开的中共“七大”上，毛泽东即提出了中国实现工业化的迫切性。他说：“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强。”同时论述了工业化与民主革命、与资本主义经济的关系。[①] 1949年3月，毛泽东在党的七届二中全会上又提出中国工业化的实现必须以“节制资本”和“统制对外贸易”为前提。1949年6月，刘少奇在论述新中国的财政经济政策时指出：“中国要工业化，路只有两条：一是帝国主义；一是社会主义。历史证明，很多工业化的国家走上帝国主义的路。如果在没有工业化的时候，专门想工业化，而不往以后想，那是很危险的，过去日本和德国就是个例子。”[②] 可以说，在新中国成立以前，党主要考虑的问题是如何为工业化扫清道路。新中国成立之初，由于缺乏经验和国民经济正处于恢复阶段，党对新中国的工业化模式还处于摸索中，既强调优先发展重工业的重要性，也强调优先恢复发展农业和轻工业的重要性，对经济发展战略尚未形成明确一致的看法。[③] 1950年（估计为朝鲜战争爆发前），刘少奇在一份手稿中专门谈了中国的工业化问题，

---

① 参见毛泽东：《论联合政府》，《毛泽东选集》第三卷，人民出版社，1991年版；《毛泽东在“七大”讲话集》，中央文献出版社，1994年版。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，1993年版，第139页。

③ 参见《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第8～10页。

他认为，在完成国民经济恢复的任务以后，第一步，要以主要的力量来发展农业和轻工业，同时，建立一些必要的国防工业；第二步，要以更大的力量来建立重工业；最后，要在已经建立和发展起来的重工业的基础上，大大发展轻工业。并论述了中国应该采取这种工业化道路的道理。[①] 与此同时，南汉宸等人，在朝鲜战争爆发前，也认为由于中国经济落后和资金缺乏，工业化应从优先发展投资少、见效快的农业和轻工业起步，以便为投资大、建设周期长的重工业发展提供必要的资金。但是，中国的工业化只能走社会主义的道路，即自我积累、节制资本的道路，则是中国共产党的一贯主张。

朝鲜战争爆发以后，随着国际环境的恶化，新中国把国防建设问题提到了重要位置，而要尽快地建立起自己的强大的国防工业，就必须优先发展重工业。因此，苏联二三十年代的工业化道路及其成就（为打败法西斯奠定了坚实的经济基础）就自然成为我国工业化的楷模。1952 年底国民经济恢复任务基本完成，1953 年全国将转入大规模经济建设，中国的工业化究竟采取什么样的模式，成为迫切需要明确的问题，因此在 1953 年前后，工业化模式问题成为经济界和理论界研究讨论的热点问题之一。经过一年多的理论探讨和实践检验，以 1953 年底中共中央宣传部编写的《为动员一切力量把我国建设成为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》为标志，全党形成了统一明确的认识，即中国必须走以优先发展重工业为特征的社会主义工业化道路。在工业化的标准上基本沿用了苏联的标准，在工业化的速度上，则估计用 15 年，即三个“五年计划”的时间。这个认识也就成为党编制“一五”计划的基本依据之一。

二、工业化起步时的经济条件

20 世纪 50 年代初期，当中国共产党实施第一个五年计划、加快我国的工业化步伐时，中国的工业化条件并不是很好，存在着不少困难。就有利的条件来说，中国共产党结束了 100 余年来的政治腐败、遭受侵略、社会动荡的惨痛局面，建立了一个独立统一的现代民主国家。从政治上看，中国共产党建立了一个高效、廉洁的政府机构，这个政府得到了绝大多数人民的衷心拥护和支持，中国共产党具有强大的动员号召能力。这是战后任何一个发展中国家所无法比拟的；从经济上看，民主革命彻底清除了阻碍中国经济发展的封建制度、官僚资本、不平等条约，通过统一财经、调整工商业、“三反”“五反”等重大举措，对经济环境进行了整顿，使我国的经济环境（如通货膨胀率、社会就业率等）不仅是

① 参见《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，1993 年版，第 173 页。

战后发展中国家无法比拟的，而且也是发达国家羡慕的。从国际环境看，西方对我国的封锁、禁运固然给我国的工业化带来很大困难，但是我们同时得到了苏联无私的经济技术援助，这种大规模、全面的经济技术援助，不仅中国历史上没有过，而且在当时世界上也是不多见的。

如果说中国工业化的有利条件是中国共产党依靠主观能动性创造的，那么不利的条件则是由中国的基本国情决定的，在短期内仅靠主观努力是难以消除的。

“一五”计划时期，尽管我国的经济建设有着许多有利条件，如党和人民的热情高、干劲大，苏联的援助等，但是人口多、底子薄、经济发展不平衡、劳动力文化素质低等不利条件却是长期制约我国经济发展的基本因素，使我国的经济发展难以避免曲折起伏，从而增加了中国共产党领导经济建设的难度。

（一）农业靠天吃饭问题

当时我国还是一个落后的以农业为主的大国。从产业结构来看，1952 年底农业产值占工农业总产值的 56.9%，1957 年农业产值占工农业总产值的 43%，由于在这种统计方法中工业产值重复计算大大高于农业，因此据当时国家统计局估计，1957 年农业产值实际上仍然占 2/3。不仅如此，由于工业落后，1952 年轻工业产值占整个工业总产值的 64.4%，而其中以农产品为原料的产值又占轻工业产值的 87.5%，1957 年这个比重仍达 81.6%。另外，出口换汇的大部分产品也是农副产品及其加工品（1952 年占出口总额的 82.1%，1957 年占出口总额的 71.6%）。尽管农业在当时的经济发展中占有如此重要的地位，但是由于缺乏资金和技术改造，农业没有改变靠天吃饭的状况，并且劳动生产率很低（1952 年平均每个农业劳动力创造的净产值为 419 元，1957 年为 452 元），尽管 1952 年农业人口占总人口的 85.6%，1957 年仍然占 83.6%，但是 1952 年全国人均农产品为：粮食 576 斤、棉花 4.6 斤、油料 14.7 斤、肥猪 0.12 头，1957 年则分别为 612 斤、5.2 斤、13.2 斤、0.11 头。农业靠天吃饭和剩余有限，自然不利于工业经济的增长速度和稳步发展。

（二）资金短缺问题

由于中国是一个人口众多的落后农业国，又是经过长期战争破坏，经济凋敝，工业化所需资金严重不足。早在新中国建立以前，一些经济学家就讨论过中国的工业化的资金问题。1944 年谷春帆在设计中国战后的第一个五年建设计划时，就估计中国最多在五年内能够自筹建设资金 93.75 亿元（战前法币），折合美元 31.25 亿元；而他拟定的五年计划所需资金，不包括私人自行兴办企业、不包括水利以外的农业改良用资本，为 51 亿美元，即每年平均需要自筹 10 亿美

元，其中资金缺口近20亿美元，只能依靠利用外资。吴景超在1948年则提出：在最近的将来，如要实行工业化，每年至少需要资金23亿美元；而据他估计，即使政府通过改良税制、发展生产和提高国民储蓄率，每年也只能拿出18亿美元。对于吴景超的估计，刘大中不同意，他认为对于总产值仅有85亿美元的中国来说，无论如何每年是拿不出23亿美元用于经济建设的，即使拿得出来，其中所需要的外汇（即进口必需的设备）也无法解决。他们都认为，中国工业化需要大量利用外资。[①] 新中国成立以后，尽管3年就使国民经济恢复甚至超过了战前水平，但是积累率仍然非常低。据吴景超估计，战前中国每年用于经济建设的款项仅有5亿美元。而按照“一五”计划的设想，五年内政府的基本建设投资为427.4亿元，按照1952年的汇价折合美元163.3亿元，即平均每年需拿出32.66亿美元，才能达到预期工业化目标。新中国政府如何在国内筹集这样大量的资金确实存在不少困难。在利用外国资金方面，朝鲜战争爆发后以美国为首的西方资本主义世界对中国实行经济封锁，而苏联自己也因资金短缺拿不出更多的援助。

（三）计划的不确定问题

如前所述，由于农业在经济发展中处于重要地位，并且没有改变靠天吃饭状况，因此也就造成了国民经济计划的不确定性。按照当时的说法，农业的收成如何，要到当年的9月秋收时才能明了（“八月十五月亮明”），而当年的国民经济计划则必须在上年年底，最迟当年年初就定下来。这样计划就不可避免具有较大的不确定性，计划越具体、越细致、越满，就可能越被动。1953年和1954年农业遭受严重自然灾害，不仅对国民经济的增长产生较大影响，而且造成了经济的紧运行。而1954年底至1955年初制定1955年年度计划时，也想不到1955年农业能够获得空前大丰收，因此基本建设的安排事后就显得保守了一些。

（四）高素质劳动力短缺问题

由于旧中国遗留下来的经济落后和文化教育落后的问题短期内无法改变，到1953年开展大规模经济建设时，管理人员、技术人员的缺乏就成为影响经济建设的难题。1954年6月30日，陈云在《关于第一个五年计划的几点说明》中说：初步计算，五年内工业和交通运输两项需要增加技术人员39.5万人，但是高等学校和中等技术学校的毕业生仅为28.6万人（其中中专毕业生占2/3），相差近11万人。总之，干部培养不及时，是第一个五年计划中难以解决的问题。

① 参见吴景超：《中国工业化资本问题》及其讨论，《新路》，第一卷第七期，1948年9月。

据1954年全国干部统计资料（县以上国家机关及企事业单位中办事员以上的干部和技术人员，但不包括党委系统、群众团体系统、合作社系统、公私合营企事业、军事系统、教育行政管理部门主管的中等师范学校和中、小学），在3761448名干部中，专业技术人员为58.35万人，其中工程技术人员221473人（内有工程师以上技术职称者21365人），农业技术人员52485人（内有技师以上职称者966人）；这376万余名干部中，共有科长以上干部22.3万人，这些干部按文化程度分，具有大专以上文化者占14.25%，高中文化者占16.03%，初中文化者占41.87%，小学文化者占27.07%，文盲占0.78%。[①] 从建筑行业看，1952年的就业人员中，有技术的职工仅占职工总数的10%～20%，80%～90%的职工没有专门技术，是一般劳动力，因此当1953年大规模基本建设开始后，建筑行业的技术人员尤为短缺。再从农村看，1954年春，中央农村工作部部长邓子恢即指出："区一级干部，不只是质量弱而且数量也少。现在好多地方，一个区只有三五人可以办合作社，每人管三四十个，确实抓不起来"，"合作社是改造小农经济，比之土改要更复杂，更艰苦得多，没有专职干部，确实难以办好。"[②] 另据1955年7月召开的全国农业生产合作社财务会计工作会议反映，尽管一年来共培训了55.4万名会计，但财会工作仍然是合作化运动的薄弱环节，全国农业合作社尚有10%的会计没有训练，在经过培训的55.4万名会计中，只有40%能独立工作。现有合作社真正做到账目清楚、财务制度健全、社员满意的，在一般地区只占总社数的20%～30%，多数社存在或多或少的问题，有20%～30%的社混乱比较严重，约有5%的社还没有账。[③] 这种劳动力文化素质普遍较低的不利因素，短期内是无法克服的，它必然会给社会主义改造和经济建设带来不利影响。

（五）人口多底子薄，劳动力相对过剩严重

由于当时经济落后，80%的人口在农村从事第一产业，而人均耕地资源非常有限，因此人口相对过剩严重，而消费需求又不断提高。由于人多地少和经济落后，农村中存在着大量剩余劳动力。土地改革以后，农村中的失业无业人数大幅度降低，1952年约为135万人（多为手工业者和商贩），但是农业剩余劳动力却人数众多，并且有增无减。据统计，1952年全国共有农业剩余劳动力（全劳力和半劳力）4039万人，占农业劳动力总数的16.8%。农业人口过剩不仅数量大，

① 国务院人事局：《历年全国干部统计简要资料（1952～1956）》，1957年12月。

② 国家农委办公厅：《农业集体化重要文件汇编》（上），第1版，北京，人民出版社，1984年版，第307页。

③ 参见《人民日报》，1955年7月4日。

而且是一个全国性的问题，即不仅华北、华东、中南、西南地区农业剩余劳动力较多，地多人少的东北、西北地区剩余劳动力也不少，如东北剩余劳动力为123万人，占本区农业劳动者总数的7.2%。[①] 上述农业剩余劳动力的数量，随着农业的恢复发展（主要指人力替代物的增加，如牲畜、农具等）和人口的增长，还将继续增加。大量农民流向城市寻求更高的收入，已成为1953年以后的严重问题。另外，“一五”计划正处于百年社会动乱结束后的人口增长高峰期，人口自然增长率达到21‰以上，五年内我国净增人口7171万人。由于人口多，增长快，而且因过去生活水平太低，随着经济的恢复发展，人民的生活消费需求也大大增加。因此积累与消费的关系一直比较紧张。陈云在1954年说，只要全国每一个人一年多穿一件衣服，一年就要多消费3000万到4000万匹布（当年产量为15690万匹）；多吃一斤肉，一年就要多消费600万到700万头猪（当年肉猪出栏头数为7415万头）；几万万人的消费水平提高，就会使增产了的消费品供不应求。[②]

由于上述因素制约，“一五”计划的前三年虽然取得巨大成就，但是社会主义经济建设的高速度和稳步增长仍然是一个没有解决的问题。中国共产党面临的社会主义经济建设将是艰巨的。

第二节 过渡时期总路线的提出

1952年底，随着国民经济恢复任务的胜利完成和国家转入大规模经济建设，毛泽东开始重新考虑经济发展与制度变迁的关系，经过近一年的酝酿，特别是全国财经会议的统一认识，中共中央于1953年底正式提出了“党在过渡时期的总路线”。过渡时期总路线的提出，标志着中国共产党关于经济发展与制度变革关系的认识发生重大转变，党的指导思想和政策基础开始从以“共同纲领”为标志的新民主主义转向苏联模式的社会主义，新民主主义经济体制不再是一个相对稳定的经济制度，以逐步消灭私有制为主要内容的社会主义改造提上议事日程，列入“一五”计划，由此中国几乎不停顿地再次进入一个经济体制剧烈变动时期。

一、过渡时期总路线的产生背景

1953年中共中央提出的“党在过渡时期总路线”，在1956年中共“八大”以前，被称为“是照耀一切工作的灯塔”，在当时国家的政治经济乃至文化生活

① 国家统计局：《1952年全国劳动就业情况调查报告》，1953年3月。

② 《陈云文选（1949～1956）》，第1版，北京，人民出版社，1984年版，第258页。

中都发生了重大作用和影响，想要了解50年代中国的经济发展和制度变迁，不能不了解过渡时期总路线。

1953年9月24日，中共中央正式向全党和全国人民公布了党在过渡时期的总路线，其内容为："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，逐步实现国家的工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。这条总路线是照耀我们各项工作的灯塔，各项工作离开它，就要犯右倾或'左'倾的错误。"中共中央在此时提出上述内容的总路线，是有其社会背景和主客观原因的。

（一）从国民经济发展的角度来看

经过三年的经济恢复，我国国民经济基本上治愈了战争创伤，并从1953年起进入全面经济建设阶段。从鸦片战争以来的一百多年间，中国因经济落后受尽帝国主义列强欺凌，尽快实现工业化是几代中国志士仁人的共识，随着民主革命任务的完成，执政的中国共产党自然要将工业化置于首位。就当时来看，世界上成功的工业化基本上有三种：一是老牌的资本主义国家，如英、法、美等，在外面没有竞争强手也没有可借鉴的先进技术的情况下，利用对外商品输出和直接掠夺殖民地、半殖民地，由轻工业到重工业，逐步实现了工业化；二是后起的资本主义国家，如德、日等，在外面已有强大竞争对手的情况下，利用国家的力量，通过对外直接掠夺和国内高积累（封建剥削转化），再加上外面已有可供学习的先进科技，不必再由轻工业到重工业逐步发展，因此也很快实现了工业化；三是苏联这个社会主义国家，在工业化已经有了一定基础、对外受到军事威胁和经济封锁的情况下，通过内部的高积累和优先发展重工业，也很快实现了工业化。而20世纪50年代初期的中国在对外方面因朝鲜战争而受到西方资本主义国家的军事威胁和封锁禁运，国内经济则因过去的半殖民地性质，重工业极为落后和布局非常不合理，成为制约国民经济发展的"瓶颈"产业。因此，上述三种工业化道路，与当时中国情况最相近、可行的是苏联的道路。

另一方面，经过三年的治理改革和经济恢复，我国通过没收官僚资本、土地改革、统一财经、统制外贸等重大经济改革，在完成民主革命任务的同时，也使社会主义经济因素大大增长，公有制经济的地位和作用大大加强，这不仅表现在国有经济的领导地位非常巩固，还表现在公有制经济的发展和比重上升的速度也非常快，这种经济结构演变趋势已为人们普遍感受到。

在新中国成立初期取得上述经济成就的同时，国民经济恢复发展过程中也暴露出一些问题。第一，由于我国经济落后、底子薄，实施优先发展重工业战略将

导致供求关系的紧张，因而需要加强资源配置的计划管理，这就使以市场调节为主的私营和个体经济与政府要求的资源配置集中化、计划化不相适应，这种不适应集中表现在1952年的私营金融业社会主义改造和1953年的粮食统购统销上。第二，由于城市私营和个体经济刚从旧中国过来，存在的问题较多，加上缺乏完善的法制和市场机制制约，偷漏税、行贿、伪劣产品、牟取暴利等行为较多，从而使人产生其“利少弊多”的印象；从农村看，虽然土地改革使农民获得了土地，但是旧中国帝国主义、封建主义、官僚资本主义的剥削和长期战争的破坏，使得农村一时难以摆脱极端贫困状态，生产资料严重不足，农业剩余相当少，就大多数农民来看，家庭经营确实困难不少，加上国家投资有限，农业增长受到较大限制。

这样，以多种经济成分并存和“四面八方”政策为基础的新民主主义经济体制就与优先快速发展重工业的发展战略有些不相适应。

（二）从我国社会发展方向来看

受到国际国内主客观条件的制约。从国际上看，当时世界两大阵营的存在和尖锐对立，也要求我国提出自己社会制度发展的明确目标。早在新中国成立前夕，中国共产党就宣布未来新中国的对外政策是实行政治上的“一边倒”，即坚决站在以苏联为首的世界民主阵营一方；但同时又宣布在经济上采取灵活政策，在平等互利的基础上与世界各国发展经济关系。但是1950年6月爆发的朝鲜战争和中国的抗美援朝，造成了中国与美国为首的资本主义世界的严重对立，在西方的军事威胁和经济封锁下，中国与苏联及东欧民主国家的关系更为亲密。中国也更为需要苏联的支持。

世界两大阵营的对峙和中国别无选择地站在苏联一方，自然要影响到国内社会制度的选择和变化。当时国际上只存在着两种有生命力的社会制度，即以西方为代表的资本主义制度和以苏联为代表的社会主义制度，而当时我国实行的新民主主义社会制度，只是被当时的国际共产主义运动视为过渡形态。在当时国际环境下，苏联不会容忍我国长期保持这种不符合传统社会主义理论和苏联模式的社会制度，这从新中国建立前后苏联曾怀疑中国革命是“铁托式的胜利”即可得到证明。

从国内来看，新中国在政治上是中国共产党领导的人民民主专政国家，中国共产党明确宣布新中国的发展方向是社会主义，在民主革命完成之后，党的下一个目标就是实现社会主义。而在当时的条件下，中国共产党在社会主义制度问题上的认识不可能超出苏联创造的传统社会主义理论和模式（即单一公有制和计划经济模式）。因此，当时无论是从理论还是实际来说，新民主主义理论和体制与

以单一公有制和计划经济为特征的传统社会主义都有很大的不同，对于缺乏社会主义建设经验的中国共产党，很难突破苏联的社会主义模式，将新民主主义视为社会主义在经济落后国家中的一种特殊形式或社会主义的初级阶段。于是，随着民主革命的完成和大规模经济建设的到来，中国共产党自己也需要从理论和政策上回答如何向苏联模式的社会主义过渡问题。

正是在上述背景下，当中国共产党彻底完成民主革命任务、经济形势根本好转以后，随着全面建设时期的到来，自然要把工业化和社会主义改造问题提上议事日程，并作出明确的回答。

二、过渡时期总路线的形成及其内容

过渡时期总路线从开始酝酿到正式提出，大约经历了一年的时间。过渡时期总路线的酝酿是与1952年我国彻底完成民主革命任务和提前实现国民经济恢复分不开的。1952年下半年“三反”“五反”运动以后，毛泽东一方面认为在民主革命完成之后，中国国内的主要矛盾将是工人阶级与资产阶级的矛盾，“三反”“五反”运动似乎更证明了这一点；另一方面，“经过两年半的奋斗，现在国民经济已经恢复，而且开始有计划的建设了”；因此，毛泽东感到中共中央有必要拿出一条明确的政治、经济纲领和路线，以统率全党的思想，并指导下一步的工作。

1952年9月，毛泽东在中央书记处会议上讲：10年到15年基本上完成社会主义，不是10年以后才过渡到社会主义。刘少奇在给斯大林的信中也反映出这种思想，即估计在10～15年的时间，基本上实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。[①] 上述估计是与党对我国工业化速度的看法分不开的。受国民经济恢复时期巨大经济成就的鼓舞，党对我国实现工业化所需时间的估计，比新中国建立之初更为乐观。参考苏联实现工业化的时间表，中共中央准备用15年左右的时间（即3个“五年计划”）基本上实现我国的工业化。当时中国共产党将上述两项工作同时进行，是出于如下简单的推理：根据马克思主义生产关系必须适应生产力的原理，社会主义制度（单一公有制和计划经济）只能建立在社会化大生产基础之上。因此，中国社会主义制度的建立，也必须以实现工业化为前提。但是在工业化过程中，能不能也同时逐步进行社会主义改造？即当工业化实现之日，也就是社会主义制度建立之时！

1953年2月，毛泽东在中央的一次会议上，讲了他在湖北视察时同孝感地委负责人谈话的内容。他说：“什么叫过渡时期，过渡时期的步骤是走向社会主义。

① 参见《党的文献》1988年第5期。

我给他们扳手指头的办法解释，类似过桥，走一步算是一年，两步两年，三步三年，10年到15年走完。我让他们把这话传到县委书记、县长。在10年到15年或更多一点时间，基本上完成国家工业化及对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。要水到渠成，防止急躁情绪。”

1953年6月15日，毛泽东在中央政治局会议上又说：“党在过渡时期的总路线和总任务，是要在十年到十五年或者更多一些时间内，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。这条总路线是照耀我们各项工作的灯塔，不要脱离这条总路线，脱离了就要发生‘左’倾或右倾的错误。”毛泽东还列举并批评了表现出右倾的三句话：“确立新民主主义社会秩序”“由新民主主义走向社会主义”“确保私有财产”。上述三句话实际上是刘少奇、周恩来等中央领导同志根据新民主主义理论和《共同纲领》提出的。

1953年8月，毛泽东在修改中央财经会议结论时，对过渡时期总路线作了更为完整的表述：“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。”至此，过渡时期总路线最终形成。同年9月24日，作为庆祝新中国建立三周年的口号，中共中央将其公之于世。

为了向全党和全国人民解释宣传过渡时期总路线，毛泽东还主持编写了《为动员一切力量把我国建设成为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》（以下简称《宣传提纲》）。该提纲于1953年12月公开出版，广为发行，成为过渡时期总路线的权威解释。由此在全国掀起了学习过渡时期总路线的热潮。

根据《宣传提纲》对过渡时期总路线的表述和解释，它的基本内容包括以下四个方面。

第一，重新解释了民主革命与社会主义革命之间的关系，提出新民主主义革命的结束就是社会主义革命的开始。在此之前，党在理论和宣传上都认为，在新民主主义革命完成与社会主义革命开始之间，有一个以《共同纲领》为基础的发展新民主主义政治、经济和文化的阶段。

第二，全面吸收了苏联共产党关于过渡时期的理论（即列宁1921年以前的思想和斯大林思想）。1955年3月毛泽东回顾说：“中央委员会根据列宁关于过渡时期的学说，总结了中华人民共和国成立以来的经验，在我国国民经济恢复阶段将要结束的时候，即1952年，提出了党在过渡时期总路线。”①

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第138页。

第三，提出过渡时期总路线的实质是实现生产资料的社会主义改造，即“就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一的经济基础”。逐步实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，是过渡时期的主要任务之一。

第四，为社会主义工业化而斗争。在此以前，党和政府在谈到中国的经济发展时一般都是用“工业化”这个词，《宣传提纲》首次明确提出中国要实行的是“社会主义工业化”并解释了其含义，即：社会主义工业化具有两个重要特点，一是将发展重工业作为工业化的中心环节；二是优先发展国有经济并逐步实现对其他经济成分的改造，保证国民经济中的社会主义比重不断增长。

第三节　第一个五年计划的制定及其主要内容

第一个五年计划是1978年改革开放以前5个五年计划中最成功的一个中长期计划。

“一五”计划是在多种经济成分并存基础上、中共中央花费了3年多的时间并得到苏联的帮助，才确定下来的。“一五”计划时期也是改革开放以前中国经济发展最快、效益最好的时期。

一、第一个五年计划的编制

国民经济有计划按比例地发展，是新民主主义经济体制的内在规律和要求，而制定社会经济发展的中长期计划，则是国家对社会经济发展实施宏观计划管理的重要环节。1951年2月，中财委根据中共中央提出的“三年准备，十年计划经济建设”的思想，开始试编第一个五年计划。编制工作领导小组成员为周恩来、陈云、薄一波、李富春、宋劭文，具体工作由中财委计划局负责。由于当时对全国基本经济状况的了解还很不够，对经济恢复的速度还不是胸有成竹，另外朝鲜战争的局势尚不明朗，因此，这次编制实际带有做准备工作的性质，只是提出了第一个五年计划的初步设想。

1952年下半年，在国民经济恢复任务基本完成、很快就要进入全面建设时期的情况下，中财委加紧了“一五”计划的编制工作，8月11日，赶在周恩来、陈云、李富春率政府代表团赴苏前，提出了“一五”计划的轮廓草案。这个轮廓草案是在周恩来亲自主持下形成的，它包括《关于编制五年计划轮廓的方针》《中国经济状况和五年建设的任务（草案）》和《三年来中国国内主要情况及今后五年建设方针的报告提纲》三个文件。这个草案分析了国内的政治经济状况，提出了五年建设的基本任务、指导方针和主要经济指标。当月，周恩来、陈云率

代表团访苏，即带上了这个草案，既是去征求意见，又是作为向苏联政府提出援助的具体谈判基础。草案提出："一五"计划期间经济建设的中心环节是重工业，工农业总产值1957年比1952年增长48.2%，其中工业总产值增长105.71%，农业总产值增长44.75%；财政收入平均每年增长16%左右；农业生产合作社的耕地面积1957年将占总面积的30%～40%。关于五年计划轮廓准确性的估计，草案认为，由于缺乏经验和中国是一个社会经济状况复杂的大国，就总体来说，准确性并不很大，还需要继续大力搜集资料、分析研究、作若干次的修改。

1952年12月，中央领导同志在阅读讨论了上述五年计划的轮廓草案后，为了编好"一五"计划，发出《中共中央关于编制一九五三年计划及长期计划纲要的指示》，就编制计划中若干应注意的问题作了如下重要指示：（1）考虑到朝鲜战争还在进行，因此，必须按照中央的"边打、边稳、边建"的方针从事建设，抗美援朝和国家建设必须兼顾，这是制订计划的出发点。必须由此来考虑全国工业建设的投资、速度、重点、分布和比例。（2）工业化的速度首先决定于重工业的发展，因此必须以发展重工业为大规模建设的重点，以有限的资金和建设力量首先保证重点工业的基本建设，特别是确保那些对国家起决定作用的、能迅速增强国家工业基础的主要工程的完成。一切次要的可以推迟的建设必须推迟，一切对国家不起重要作用的工程投资必须削减，盲目铺摊子的现象必须克服。（3）合理利用现有工业基础和现有设备，充分发挥现有企业的潜力，这是制订生产计划的最主要的问题。为此，必须重新审定各种产品的技术经济定额，并以平均的先进的技术经济定额作为制订计划的标准。与保守主义和官僚主义作斗争，是编制正确的生产计划的必要前提。（4）必须以科学的态度从事计划工作，使我们的计划正确地反映客观经济发展的规律。因此，具体了解情况，做周密的调查统计，以便熟知国民经济的状况，是我们正确编制计划的基础。中共中央的上述重要指示，成为继续编制"一五"计划的指导方针和原则，使"一五"计划的编制工作避免了不少弯路。

1953年初，根据中共中央的上述指示，又鉴于原"轮廓"草案的资料根据仍有不足，尤其是对各个经济部门和各个年度之间相互配合方面，以及五年基本建设投资在各个部门的分配方面都需要进行调整，中财委会同国家计委、中央各部和各大区，又在大量搜集资料的基础上，对原计划"轮廓"草案作进一步的修改充实，这次修改充实被称为第三次编制工作。

1953年4月，米高扬向李富春通报了苏共中央、苏联国家计委和经济专家对我国"一五"计划轮廓草案的意见。苏联根据自己的建设经验和对中国的了解，主要提出了以下建议：（1）从中国的利益和社会主义阵营的利益考虑，"一五"

计划的基础是工业化，首先建设重工业，这个方针任务是正确的；（2）从政治上、舆论上、人民情绪上考虑，五年计划不仅要保证完成，而且一定要超额完成。因此，工业的年平均增长速度调低到14%～15%为宜；（3）要注意培养自己的专家；（4）加强地质勘探等发展经济的基础工作；（5）大力发展手工业和小工业，以补充大工业之不足；（6）要十分注意农业的发展，不仅要大量生产质量好、价格低的农机具和肥料，还要保证工业品对农村的供应，发展城乡物资交流；（7）巩固人民币，扩大购买力，发展商品流通；（8）工业总产值的增长速度要大于职工人数的增长速度，以保证劳动生产率的提高。劳动生产率的提高速度要大于工资的增长速度，以保证国家的积累。技术人员的增长速度要大于工人的增长速度，以保证技术水平的提高。6月份，中共中央要求国家计委参考苏联提出的意见，对五年计划纲要再作修改。由于苏联提出的建议基本符合当时中国的实际，因此国家计委又参考这些意见，对年初编制的计划草案再次作了较大的调整。例如把工业年平均增长速度由20%下调到14%～15%，并要求加快发展农业和交通运输业。

1954年4月，中央成立了编制五年计划纲要的8人工作小组（陈云、高岗、李富春、邓小平、邓子恢、习仲勋、贾拓夫、陈伯达），由陈云担任组长，开始编制详细具体的“一五”计划草案。由于此时党已经明确提出了过渡时期总路线，苏联援助我国的建设项目已经确定，同时经过1953年的大规模经济建设，发现了不少问题，积累了一些经验教训，编制详细具体的“一五”计划草案的条件基本成熟。在上述背景和原有计划草案的基础上，陈云组织了各有关方面又开展了工作量很大的编制工作。同年6月30日，陈云在《关于第一个五年计划的几点说明》中，对编制“一五”计划时各项主要比例关系和增长速度的安排，进行了透彻地分析，并提出了解决问题的办法。8月份，在陈云和李富春的主持下，8人小组审议国家计委提出的《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划草案（初稿）》，接连举行了17次会议，对草案逐章逐节地进行了讨论和修改。9月份，8人小组将修改后的“草案”送毛泽东审阅。毛泽东认真审阅了这个初稿，逐行逐句圈点，作了许多批注，并请刘少奇、周恩来、邓小平、彭真阅。10月份，毛泽东、刘少奇、周恩来又在广州集中，用一个月的时间共同审核该“草案”，并由李富春等陪同以备咨询，留朱德、陈云、邓小平主持日常工作。11月份，由陈云主持召开中央政治局会议，用11天的时间，仔细讨论了“一五”计划的方针任务、发展速度、投资规模、工农业关系、建设重点和地区布局，又提出了许多修改意见和建议。随后，中共中央决定将这个计划草案发给中央各部委党组和各省、市、自治区党委讨论，并要求各省委应特别注意本省的农业发展计划。1955年3月，中国共产党全国代表会议专门讨论并原则通过了这

个计划草案，并建议由国务院提请全国人民代表大会审议批准，颁布实施。

会后，中共中央又根据会议讨论中提的意见作了修改，并再次征求苏联方面的意见。苏联对此非常重视，在收到中国的“一五”计划草案后，即由苏联国家计划委员会组织了许多委员进行详细的研究，苏共中央也进行了认真的研究，然后又特地指定米高扬、卡冈诺维奇、萨布罗夫组成的专门委员会审查。5月27日，苏共中央书记赫鲁晓夫致信毛泽东，谈了苏共中央和苏联国家计划委员会对中国“一五”计划草案的意见。苏共中央认为中国的“一五”计划草案规定的经济发展方针、速度和水平都是正确的，“一五”计划头两年的成就也证明这个计划规定的任务是切合实际和可以提前完成的。信中提出了两点建议，一是不要规定农业合作化的农户数量和百分比，以免导致破坏合作化的自愿原则；二是计划到现在才来批准有些迟了，以后最好能够争取在计划实施前就拟定出来。[①] 中共中央虽然采纳了苏共中央的建议，但是在农业合作化的指标方面，仍然规定了大致的比重。

1955年6月18日，国务院全体会议第十二次会议讨论并一致通过了中共中央提交的“一五”计划草案，决定将这个草案提请第一届全国人民代表大会第二次会议审议决定。7月30日，一届人大二次会议审议通过了国务院提交的中共中央制定的“一五”计划。此时，“一五”计划规定的起始时间已经过去了两年半。

二、第一个五年计划的主要内容

历时五年、数易其稿的“一五”计划，是中国共产党制定的第一个中长期国民经济和社会发展计划，也是中国有史以来的第一个中长期国民经济和社会发展计划。它包括序言和正文11章，共计11万余字。各章的标题分别是：（1）第一个五年计划的任务；（2）第一个五年计划的投资分配和生产指标：（3）工业；（4）农业；（5）运输和邮电；（6）商业；（7）提高劳动生产率和降低成本的计划指标；（8）培养建设干部，加强科学研究工作；（9）提高人民的物质生活和文化生活的水平；（10）地方计划问题；（11）厉行节约，反对浪费。

根据中国共产党提出的过渡时期总路线和“一五”计划的指导方针，第一个五年计划的基本任务是：集中主要力量进行以苏联帮助我国设计的156个建设单位为中心的、由限额以上的694个建设单位组成的工业建设，建立我国的社会

① 参见《赫鲁晓夫同志给毛泽东同志的信——关于中华人民共和国第一个五年计划草案的意见》，1955年5月27日。

主义工业化的初步基础;[①] 发展部分集体所有制的农业生产合作社，并发展手工业生产合作社，建立对农业和手工业的社会主义改造的初步基础；基本上把资本主义工商业分别纳入各种形式的国家资本主义的轨道，建立对私营工商业的社会主义改造的基础。围绕上述基本任务，“一五”计划提出了以下12项具体任务：

（1）建立和扩建电力工业、煤矿工业和石油工业；建立和扩建现代化的钢铁工业、有色金属工业和基本化学工业；建立制造大型金属切削机床、发电设备、冶金设备、采矿设备和汽车、拖拉机、飞机的机器制造工业。

（2）随着重工业的建设，相应地建设纺织工业和其他轻工业，建设为农业服务的新的中小型的工业企业，以便适应城乡人民对日用品和农业生产资料的日益增长的需要。

（3）在建设新工业的同时，必须充分地和合理地利用原有的工业企业，发挥它们的生产力量。在第一个五年计划期间，重工业和轻工业的生产任务的完成，主要还是依靠原有的企业。

（4）依靠贫农（包括全部原来是贫农的新中农），巩固地联合中农，采用说服、示范和国家援助的方法，推动农业生产的合作运动，以部分集体所有制的农业生产合作社为主要形式来初步地改造小农经济；在这个基础上对农业进行初步的技术改良，提高单位面积的产量，同时也发挥单干农民潜在的生产力量，并利用一切可能的条件努力开垦荒地，加强国营农场的示范作用，以保证农业生产——特别是粮食生产和棉花生产的进一步发展，逐步克服农业落后于工业的矛盾。

注意兴修水利，植树造林，广泛地开展关于保持水土的工作。

促进畜牧业和水产业的发展，增加农业特产品的生产。

（5）随着国民经济的高涨，相应地发展运输业和邮电业，主要是铁路的建设，同时发展内河和海上的运输，扩大公路、民用航空和邮电事业的建设。

（6）在国家的统筹安排的方针下，按照个体手工业、个体运输业和独立小商业等不同行业的情况，分别用不同的合作形式把它们逐步地组织起来，使它们能够有效地为国家和社会的需要服务。

---

① 国家为了便于管理和掌握重大的基本建设单位，按照我国的具体情况，规定出各类基本建设单位的投资限额。凡一个建设单位，不论其为新建、改建或恢复，它的全部投资额大于限额者，即为限额以上的建设单位，小于限额者，即为限额以下的建设单位。例如，在工业方面，各类工业基本建设单位的投资限额规定如下：钢铁工业、汽车制造工业、拖拉机制造工业、船舶制造工业、机车车辆制造工业的投资限额为1000万元；有色金属工业、化学工业、水泥工业的投资限额为600万元；电站、输电线路和变电所、煤炭采掘工业、石油开采工业、食油加工工业、除交通以外的机器制造工业、汽车和船舶的修配工业、纺织（包括印染）工业的投资限额为500万元；橡胶工业、造纸工业、制糖工业、卷烟工业、医药工业的投资限额为400万元；陶瓷工业，除制糖以外的食品工业、其他各项轻工业的投资限额为300万元。

（7）继续巩固和扩大社会主义经济对资本主义经济的领导，正确地利用资本主义经济的有利于国计民生的积极作用，限制它们的不利于国计民生的消极作用，对它们逐步实行社会主义的改造。根据需要和可能，逐步扩展公私合营的企业，加强对私营工业产品的加工、订货和收购的工作，并稳步地和分别地使私营商业为国营商业和合作社营商业执行代销、经销等业务。

（8）保证市场的稳定。继续保持财政收支的平衡，增加财政和物资的后备力量；随着工业农业生产的发展，相应地发展城乡和内外的物资交流，扩大商品流通；对生产增长赶不上需要增长的某些主要的工业农业产品，在努力增产的基础上逐步地实施计划收购和计划供应的政策。

（9）发展文化教育和科学研究事业，提高科学技术水平，积极地培养为国家建设特别是工业建设所必需的人才。

（10）厉行节约，反对浪费，扩大资金积累，保证国家建设。

（11）在发展生产和提高劳动生产率的基础上，逐步地改善劳动人民的物质生活和文化生活。

（12）继续加强国内各民族之间的经济和文化的互助和合作，促进各少数民族的经济事业和文化事业的发展。

根据上述任务，“一五”计划的主要指标为：

（1）基本建设。基本建设投资总额五年合计为427.4亿元，其中工业部门为248.5亿元，占投资总额的58.2%。在工业基本建设投资中，对制造生产资料工业的投资占88.8%，对制造消费资料工业的投资占11.2%。五年内，工业方面新建和改建的限额以上施工单位共694个（后来实际达到921个，比计划增加227个），加上农林水利、运输邮电、文教卫生等，全部限额以上施工单位达1600个，此外，还有限额以下施工单位6000多个。

从基本建设投资的区域布局来看，为了改变原有工业布局的畸形状况，“一五”计划作了妥善部署，一方面，合理地利用东北、上海和其他沿海城市已有的工业基础，强调东北工业基地的改建，在694个限额以上的工业基本建设项目中，有222个放在了东北和沿海地区；另一方面，尽可能地加强内地工业基础的建设。

（2）工农业总产值计划由1952年的827.1亿元增加到1957年的1249.9亿元，增长51.1%，平均每年增长8.6%。

（3）工业。工业总产值计划由1952年的270.1亿元增加到1957年的535.6亿元，平均每年增长14.7%。其中生产资料的生产平均每年增长17.8%，消费资料的生产平均每年增长12.4%。另外，手工业总产值则计划由1952年的73.1亿元增加到1957年的117.7亿元，平均每年增长9.9%。

在工业总产值中，国营工业的发展速度安排较快，平均每年增长8.1%，国营工业在总产值中所占比重也将由1952年的52.8%上升到61.3%；另外，合作社营工业则由3.2%上升为4.4%，公私合营工业由5%上升为22.1%；而私营工业所占的比重则由39%下降为12.2%，其产值将由1952年的105.3亿元降至1957年的65.6亿元。

（4）农业。农业及副业总产值计划由1952年的483.9亿元增加到1957年的596.6亿元，平均每年增长4.3%。其中粮食平均每年增长3.3%，棉花平均每年增长4.6%。五年内，全国将有1/3左右的农户加入初级农业生产合作社，其中东北各省、山西、河北、山东、河南和其他老解放区的入社农户可能达到半数左右；在经济作物地区和城市郊区，将努力争取先一步合作化。

（5）运输和邮电。五年内国家对运输和邮电部门的投资总额为89.9亿元，占国家经济文教事业支出总额的11.7%，其中基本建设投资为82.1亿元，占国家对各部门基本建设投资总额的19.2%。由于铁路是国家运输的主要力量，在现代运输工具中，铁路负担了80%以上的运输任务，因此基本建设投资计划为56.7亿元，在加强和改造现有铁路的同时，新建铁路干支线约4084公里，使铁路货运量在五年内增长85.9%，货物周转量增长101%，客运量增长51.3%，旅客周转量增长59.5%。五年内，由中央投资公路10000公里以上，新增加通车里程约7000公里。在邮政方面，五年内邮路总长度将增长45.2%。

（6）商业和对外贸易。社会商品流转额1957年将比1952年增长80%左右。从公私比重变化看，国营商业将由1952年的15.8%上升到1957年的20.5%，合作社营商业将由18.2%上升到34.4%，私营商业所占比重将由66%下降至45.1%。

（7）教育方面。五年内将新建高等学校60所，使总数达到208所，1957年高等学校在校学生数将比1952年增长127.4%。但是中等专业学校的在校学生数1957年仅比1952年增长5.6%。另外，五年内将派遣留学生10100人（其中9400人派往苏联），培养熟练工人92万余人。在科研方面，中国科学院所属的研究人员将由1952年的1200余人增加到4600余人。在普通教育方面，“一五”计划的发展重点是中学，特别是高中。1957年在校高中学生将比1952年增长180%；初中在校学生将增长78.6%，小学在校学生1957年将比1952年增长17.9%。

（8）人民生活方面。五年内，工人、职员的平均工资月增长33%，其中工业部门增长27.1%，农林水利部门增长33.5%，基本建设单位增长19%，国家机关增长65.7%，文教卫生系统增长38.2%。农民的生活也将得到进一步的改善，农村购买力1957年将比1952年提高一倍。

第一个五年计划的基本任务和上述各项主要指标实现以后，我国国民经济的面貌将发生较大变化。

三、“一五”计划对几个经济关系的处理

“一五”计划是中共中央编制的第一个也是投入力量最大的我国社会经济中长期发展计划。它在编制过程中由于坚持了实事求是的原则，谨慎从事，反复论证，比较好地解决了我国经济建设中几个较难处理的重大问题。

（一）经济发展的速度和效益问题

在经济发展速度方面，七届二中全会估计将会很快，国民经济恢复时期的经济恢复发展速度也证明了上述估计。因此在制定“一五”计划草案的初期，就将经济增长指标订得过高，后来经几次压缩，终于使经济增长指标比较符合实际，虽然仍比较紧张，但是可以完成。另外，这个时期党虽然强调发展速度，同时也强调提高经济效益，并制定了不少措施和办法。由于“一五”计划的许多投资要在后期甚至“二五”时期才能发挥作用，因此其经济增长速度主要是靠现有企业和农民提高效益、增加产出实现的。

（二）关于经济发展的布局问题

由于旧中国经济发展的极端不平衡，仅有的一点现代工业和交通主要集中在东部沿海地区。据1952年的统计，我国沿海各省的工业产值约占全国工业总产值的70%，其中钢铁80%在沿海（主要在鞍钢），纺织70%在上海、天津、青岛三市。“一五”计划为了改变旧中国遗留下来的畸形布局和区域之间的极端不平衡，在建设布局上作了明显倾斜。

（三）自力更生与争取外援的关系

“一五”计划期间，虽然我们对苏联的援助期望较大，并且苏联也确实给予我国很大的帮助。但是，“一五”计划的原则仍然是建立在自力更生为主、争取外援为辅。“一五”期间，国家财政收入共为1354.9亿元，国外贷款为36.4亿元，外债仅占财政总收入的2.7%。从1955年起，我国就以对苏贸易顺差的办法分年偿还所借外债的本息。在苏联援助我国建设的项目中，仍有相当大部分的工作量和机器设备是由我国自己设计制造的。当时的原则是我们自己能解决的问题就尽量自己解决。

（四）优先发展重工业与全面安排的关系

“一五”计划中重工业与轻工业的投资比例1:7.3，高于苏联的前三个五年

计划。“一五”计划之所以采取优先发展重工业的方针，是由于当时的国情和工业经济结构决定的。旧中国遗留下来的现代工业在产业结构上呈现出两个特点，一是缺乏独立性、完整性，二是重工业与轻工业相比，过于薄弱，成为工业各种的“瓶颈”。“一五”计划时，尽管轻工业的利润高、投资回收快，但是它的发展却受到原料和能源不足的制约，如果把公私企业和手工业加在一起，其生产能力是过剩的，它的发展必须依赖于农业和重工业的进一步发展。因此，“一五”计划的投资结构就当时来说，是完全正确的，它不同于后来的过度僵化地优先发展重工业。

第四节　大规模经济建设的开始

根据中共中央新中国成立之初提出的“三年五年准备，十年八年建设”的思想，鉴于新中国成立头三年已经实现了财政经济状况的根本好转和完成了国民经济恢复的任务，因此从1953年起，以实施第一个五年计划为标志，我国进入了全面经济建设时期，掀起了社会主义工业化建设的高潮。

一、政府投资体制的初步形成

“一五”计划实际上是一个以政府投资为主体的经济建设计划，“一五”时期的基本建设资金，90%来源于财政，其中79%来源于中央财政。[①] 政府从事如此大规模的基本建设投资，还是中国有史以来的第一次，它需要有一套政府投资管理体制来保证。所幸国民经济恢复时期，党和政府在这方面做了准备，初步形成了一套政府投资管理体制。

新中国成立以后，在资金短缺与百废待兴的矛盾面前，在优先发展国有经济的基本方针下，如何从体制上保障用好政府的投资，遂成为新中国经济体制建设的重要内容。新中国成立以前，各根据地的经济建设，是分散进行的，没有统一的管理。新中国成立之初，政府的基本建设投资，也是归各部门、各地区分散管理的。

1950年3月统一财经以后，由于地方政府的大部分财权和大型国有企业的折旧、利润都收归中央政府，为了有效安排政府的基本建设投资，就需要建立一套分配和管理投资的体制和办法。1951年3月和1952年1月，中财委先后制定颁布了《基本建设工作程序暂行办法》和《基本建设工作暂行办法》，从分配投资和建设项目的管理等方面，建立了初步的管理体制。

---

① 周道炯主编：《当代中国的固定资产投资管理》，中国社会科学出版社，1989年版，第19页。

（一）在投资分配方面，建立了如下体制

（1）由中财委根据中央人民政府的国家年度财政预算和统筹考虑，自上而下地把中央政府的投资额分配给中央各部，并确定各部的基本建设控制数字，然后由各部确定所属建设单位的基本建设控制数字。

（2）各建设单位按照系统自下而上地编报年度基本建设工作计划。

（3）由中财委开始自上而下地批准各部的基本建设工作计划，各部再批准所属建设单位的基本建设工作计划。

至于地方政府的投资（来源于地方政府组织的财政收入），则基本由地方政府自行安排和管理，较大项目则需上报中央有关部门备案。

这种“两上一下”的投资管理体制，即自上而下地分配政府投资，适应了新中国建立初期政府资金极为短缺和投资需求较大的矛盾下，必须集中有效使用资金的要求。同时，由于当时投资额不大、投资较为集中，中央政府也管得过来。但是也必须指出，这种自上而下靠行政方法分配投资的体制，特别是资金统由财政分配，无偿拨款，结果形成一种企业吃国家的“大锅饭”、施工企业吃建设项目的“大锅饭”的关系。在这种体制下，政府投资分配部门虽然负责投资决策，但是并不承担投资的风险，而建设项目（即未来的企业）虽然花钱也不承担决策失误的投资责任。这就使得部门、地方、企业都来争投资、上项目、增加生产能力，追求所谓的“别人有的我们也要有，别人没有的我们也要有”，很少关心机会成本和投资效益，于是形成“投资饥渴症”和“钓鱼工程”。由于下面争投资，因此向上反馈的信息就会失真，这不仅使中央主管部门获得真实信息的成本大大增加，也容易导致投资决策的失误。最后，等到银行和财政部门发现了投资上的问题或投产后效益太低甚至亏损时，已经是生米做成熟饭，悔之晚矣。

为了抑制投资饥渴和各部门、各地方争投资，1953 年以后，中央逐步将绝大部分投资决策权和基本建设的拨款掌握在自己手中，主要采取行政手段，自上而下、按行政管理系统（部门归口）分配投资，部门、地区对所属建设单位只能按中央戴帽下达的拨款指标转手分配，无权自行调剂资金；而企业和建设单位只是实现国家投资的基层单位。由于中央负有投资决策和综合平衡的责任，权力和责任是统一的，除非特殊情况下（如受政治因素干扰），在投资决策上一般是可以抑制投资饥渴和不负责态度的。

（二）在基本建设项目的管理方面，建立了分类管理体制

即按投资规模的大小，将建设项目划分为限额以上项目和限额以下项目。凡

一个建设单位，不论其为新建、改建或恢复，它的全部投资额大于限额者，即为限额以上的建设单位；小于限额者，即为限额以下的建设单位。限额的规定，按照不同产业和部门制定不同的标准。以工业为例：钢铁工业、汽车制造工业、拖拉机制造工业、船舶制造工业、机车车辆制造工业的投资限额为1000万元；有色金属工业、化学工业、水泥工业的投资限额为600万元；电站、输电线路和变电所、煤炭采掘工业、石油开采工业、石油加工工业、除交通机械以外的机器制造工业、汽车和船舶的修配工业、纺织（包括印染）工业的投资限额为500万元；橡胶工业、造纸工业、制糖工业、卷烟工业、医药工业的投资限额为400万元；陶瓷工业、除制糖以外的食品工业、其他各项轻工业的投资限额为300万元。同时，又将基本建设项目分为甲乙丙丁四类，投资额在1000万元以上的项目为甲类，其计划任务书（后称设计任务书）必须由政务院批准；投资额在1000万元以下的项目为乙类，计划任务书由中央主管部门提出审核意见后报经中财委或政务院批准；投资额在限额以下20万元以上的项目为丙类，其计划任务书由中央主管部门或大行政区指定的机关批准；投资额在20万元以下的项目为丁类，其计划任务书由省里批准，报中央有关部门备案。

1952年以前，由于中财委只在计划局下设立了一个基建处来主管全国基本建设、城市建设和地质工作，力量十分薄弱。因此当时中财委只负责颁发年度基本建设控制数字，管理156项建设工程和对一些有关国民经济命脉重大项目进行决策，而按规定应由中央行使决策权的大批限额以上项目，则由中央局和大区人民政府代行。1952年底大区政府改为行政委员会后，大批干部上调中央充实各主管部门，并成立了国家计划委员会，才陆续把项目决策权集中上来。到1954年6月大区撤销，中央成立国家建设委员会，才把全部限额以上项目决策权和设计批准权集中到中央。

这种按投资额大小进行分级管理的办法，在当时政府财力有限、投资额不大的情况下，将大部分投资集中于中央政府，避免了投资过于分散，保证了财力物力的集中使用。例如“一五”计划规定，全国限额以上基本建设单位为1600个（其中工业694个，农林水利252个，运输邮电220个，文教卫生156个，城市公用事业118个，其他160个）；限额以下单位6000多个（其中工业约2300个）。再从工业来看，在694个限额以上建设单位中，属于中央各部的为612个；在2300个左右的限额以下建设单位中，属于中央各部的约900个。

（三）在基本建设工作程序方面

按照常规来说，基本建设工作程序应该遵循可行性研究、勘察设计、施工、验收四个循序渐进的阶段。但是在新中国建立初期，由于不少干部缺乏经验和急

于求成，一些工程并没有按照上述程序进行，造成浪费和返工。为了杜绝上述现象，使基本建设工作尽快走上正轨，从1950年底开始，中央政府着手加强制度建设。1950年12月，政务院在《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》中强调一切投资都必须有经过政府批准的设计施工计划。1951年3月，中财委颁发《基本建设工作程序暂行办法》，将基本建设工作的全部过程划分为：计划的拟定及核准，设计工作，施工与拨款，报告与检查，工程决算与验收五个阶段，首次提出了先勘察、后设计，先设计、后施工的基本建设工作程序。1951年6月16日，《人民日报》还专门发表题为《没有工程设计就不可能施工》的社论。1952年1月9日，中财委经过补充修订，正式颁发《基本建设工作暂行办法》，使基本建设工作在程序方面有了制度约束。

为了提高以工农出身为主体的干部文化水平，1953年9月，政务院文化教育委员会在北京召开第一次全国干部文化教育会议，讨论了中共中央《关于加强干部文化教育工作的指示》（该指示于同年12月24日正式发布）。当时确定干部文化教育的方针任务是："大量培养与提拔工农干部和有计划地提高他们的政治、文化、业务水平，使他们成为各项建设事业中的骨干。"由于当时工农干部的文化水平较低，因此要求将工农干部的文化水平提高到相当于小学、初中的水平，以便有效地学习政治理论、钻研业务，提高其工作能力；有条件的工农干部，可以升入高级中学和大专院校进行深造。

新中国政府对职工教育也同样十分重视。1950年6月，政务院颁发《关于职工业余教育的指示》，随后教育部和中华全国总工会联合召开第一次工农教育会议，讨论、修改并通过了《职工业余教育实施办法》，对职工教育的任务、方针、制度、教学计划的原则、师资、经费和管理，都作出了明确的规定。在国民经济恢复时期，职工教育的重点是识字教育，扫除文盲。其目的是提高职工的文化、政治、技术水平，以加强国防和生产建设，并提高其参与管理国家的能力。从1953年起，职工教育向提高的方向发展，业余初等学校的高级班大量增加，并出现了不少业余中学班。

（四）在基本建设资金监督管理方面

设立了专业银行（交通银行）来专管政府的投资。1950年以前，政府的基本建设投资拨款，是由财政部门拨给其他部门自行分配其所属基本建设单位使用，往往造成资金被挪用或损失浪费。根据苏联经验，1951年2月，中国人民银行指定交通银行兼办国家财政对基本建设投资的拨款，从此确定了国家投资拨款由专业银行管理的体制。但是由于许多部门和地区唯恐多了一个"婆婆"会影响工程用款，执行中阻力很大，因此开始只接办了10个部门、两个大区和20个

省、市的拨款。从1952开始，交通银行做了大量工作，一个部门一个大区的接办，到1953年中央贸易部的基本建设拨款交由交通银行办理后，才全部接办了中央各部的投资拨款。1954年又接办了全部地方级拨款；1956年接办了军工、尖端工业拨款，最终实现了投资管理监督权的集中。

二、大规模经济建设的准备工作

开展工业化建设，迅速改变我国的贫穷落后面貌，是一百年来中国人民梦寐以求的强烈愿望。经过30年的民主革命和3年的国民经济恢复调整，中国终于等到了这一天。

1953年一开始，全国人民就在《人民日报》社论《迎接1953年的伟大任务》的号召下，投入了热火朝天的经济建设。这一年，全国职工人数比上年增加了15.15%；全社会基本建设投资为90.44亿元，比上年增加一倍多；全国完成的工业基本建设投资总额比上年增加96%。1953年，国家用于基本建设方面的投资约占全部财政支出的1/3，开工的重要项目达130多个，其中包括我国第一个完全自动化的鞍山无缝钢管厂、大型轧钢厂和七号炼铁炉；同时，9条新建铁路和5000多公里长的公路也开始施工。1954年，又有更多的基本建设项目开工，其中重大工业建设项目300多个。

为了促进大规模经济建设，保证我国社会主义工业化的顺利进行，中国共产党充分发挥其领导和模范作用，尽一切可能去克服不利因素，调动一切积极因素，在这方面做了大量工作。

（一）实行全党全国人民总动员，使社会主义工业化思想深入人心

1953年是开展大规模经济建设的第一年，为了与这种形势相适应，充分调动全党全国人民的积极性，1953年开始召开各级人民代表大会（全国人民代表大会后挪到1954年召开），加强了人民民主制度的建设，这一年5月，全国总工会召开了第七次全国代表大会，中共中央向大会传达了党提出的实现工业化和向社会主义过渡的任务，大会作出决议，对全国工人阶级进行了总动员。6月份，共青团召开第二次全国代表大会，刘少奇、朱德到会讲话，毛泽东接见大会主席团成员，会议通过了《团结全国青年，在建设祖国的伟大行列中奋勇前进》的报告。10月份，中国共产党召开第二次全国组织工作会议，会议专门讨论了加强干部培养和管理，以便从组织上保证党在过渡时期总路线的有效贯彻。同月，首届工商联全国代表大会召开，董必武到会讲话，号召私营和个体工商业者为国家经济建设作出应有的贡献。另外，第二次全国民政会议也在这个月召开，《人民日报》亦为此发表社论，要求民政工作应为过渡时期总路线服务。1953年底，

中共中央公布党在过渡时期总路线及宣传学习提纲，在全党和全国人民中间开展了学习讨论总路线的热潮。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会在北京召开，大会将党在过渡时期总路线的内容列入《中华人民共和国宪法》。

为了民主建设和提高工作效率，继 1952 年开展“三反”运动之后，1953 年初，又在基层开展“三反”，并在中央一级机关开展了“反对官僚主义、命令主义、违法乱纪”的斗争。2 月份，政务院监委召开第二次全国监察工作会议，《人民日报》并为此发表社论《发挥人民监察工作的威力　扫除国家建设道路上的障碍》。4 月份，政务院政法委员会又召开第二届全国司法会议，会议决定要在工矿地区和铁路、水运系统增设专门法庭。《人民日报》为此发表社论《加强国家建设时期的司法工作》，提出目前司法工作的中心任务之一，是从司法方面保障国家经济建设。

为了贯彻按劳分配原则，提高党和政府部门工作人员的责任感和积极性，1955 年取消了供给制，全部实行薪金制。

（二）加强业务学习和企业管理，开展技术革新，提高效益

大规模经济建设开始后，当时专业人才短缺、技术水平落后即成为制约经济发展的不利因素。为了尽快克服这些不利因素，党大力号召和提倡学习业务和提高管理水平，动员国有企业职工开展劳动竞赛和技术革新。在企业管理方面，1953 年 4 月，中财委制定国有工矿企业的生产工作的基本方针为：贯彻生产改革，实行计划管理，推行与加强经济核算制，并提出了具体的六项工作。随后，重工业部、燃料部、地质部、一机部、二机部、纺织部、外贸部、轻工业部、建筑工业部等都作了具体部署。1953 年 9 月 9 日，中共中央又发出《关于国营厂矿加强计划管理和健全责任制度给各级党委的指示》，将改进管理、提高效益置于首位。为了调动广大职工的劳动热情和创造性，全国总工会还发动国有企业职工开展了轰轰烈烈的劳动竞赛和技术革新运动。

（三）开展增产节约运动、动员一切资金用于建设

“一五”计划开始实施后，由于国营企业经营管理制度不健全和缺少基本建设经验，经济工作中存在着不少浪费和效益不高的现象。为了解决资金不足、提高经济效益，中共中央强调“节约是社会主义经济的基本原则之一”，并于 1953 年、1955 年、1957 年三次在全国范围内大力开展增产节约运动。每次运动都是在广泛发动群众的基础上，有针对性地采取了一系列增产节约措施。如要求实行经济核算和财务监督；限期按比例削减基本建设投资；提倡自力更生、艰苦奋斗；加强计划管理的力度。从而使“一五”计划期间的工业经济效益是新中国

成立以来最好的时期之一，百元资金利润率和大中型项目建成投产率都是八个五年计划中最高的。另外，为了压缩消费、动员社会闲散资金投入建设，国家还于1954年1月发行建设公债6亿元，利率为年息四厘，利息自1955年起每年付息一次，本金则分8年作8次偿还。

（四）减少管理层次，加强宏观调控

1953年进入大规模经济建设以后，为了集中资源配置和提高工作效率，中共中央加强了党对经济工作的领导，减少了管理层次，加强了政府对国民经济的调控，逐步形成了高度集中的计划管理体制。1953年3月，中共中央撤销中央人民政府内的党组干事会，各部委党组直接归中央领导。随着国家计委的成立和各经济部门由中共中央指定的人分工负责，中财委的作用逐渐缩小，1954年撤销。与此同时，为了加强中央政府对经济建设和社会主义改造工作的领导，1954年在国务院内设立了8个办公室。分工负责社会主义改造和经济建设工作。为了加强对基本建设的领导，1954年成立了中央建筑工程部。为了加强对能源工业的领导，1955年又将能源部一分为三，分别成立煤炭工业部、电力工业部、石油工业部。

在中央与地方关系方面，自1952年底开始逐步收缩大区一级党政机构的职能，到1954年6月，终于撤销了在国民经济恢复时期发挥了重要作用的大区一级党政机构，加强了中央对地方的集中统一领导。

在对国民经济的宏观调控和管理方面，从1953年起，国家逐步加强了计划管理的力度，缩小了市场调节的范围。1952年底，国家实现了金融业全行业的社会主义改造，将金融纳入了国家的计划经济范畴。1953年4月，国家开始严格限制城乡之间人口的自发流动，从更大的范围内将劳动力资源的配置纳入国家的计划管理。同年10月和11月，国家对粮食、油料实行统购统销；1954年又对棉花实行统购统销，并对私营批发商进行了社会主义改造；另外，从1953年起，国家开始对重要物资实行统一分配，即中央政府根据各种物资对国计民生的重要程度，将其分为三类进行管理：国家统一分配物资，中央主管部门分配物资，地方管理物资，并逐步扩大了国家统配物资的范围，1955年国家统配物资已由1953年的112种增加到136种；这样，国家又将主要农副产品和生产资料市场置于计划管理之下。这种资源配置的高度集中，保证了“一五”计划的实施。

（五）在自力更生的基础上积极争取利用外援

技术上反对“一边倒”，仍以自有资金为主；倾听苏联意见，学习苏联经验（如“一五”计划和项目设计布局）。由于党缺乏经济建设的经验，而苏联已经有了35年社会主义经济建设的经验，在工业化方面走在了我国前面，加上苏联

愿意帮助中国进行经济建设，因此在当时向苏联学习并争取它的援助是党的英明决策之一。如前所述，在制订“一五”计划时，我们曾虚心征求和听取了苏联方面的意见。1953 年大规模经济建设开始后，为了尽快掌握经济建设知识和技术，毛泽东在一届政协四次会议上提出：“我们要进行伟大的国家建设，我们面前的工作是艰苦的，我们的经验是不够的，因此，要认真学习苏联的先进经验。无论共产党内、共产党外、老干部、新干部、技术人员、知识分子以及工人群众和农民群众，都必须诚心诚意地向苏联学习。……我们要在全国范围内掀起学习苏联的高潮，来建设我们的国家。”从 1953 年起，全国掀起了向苏联学习的热潮。在学习苏联的热潮中，也出现了一些盲目学习、不顾国情照搬的偏差，为了纠正偏差，中共中央曾于 1953 年 4 月 26 日发出《关于纠正“技术一边倒”口号提法错误的指示》，指出：“学习苏联的先进科学和技术，并不排斥可以吸收资本主义国家中技术上某些好的对我们有用的东西。而‘技术一边倒’的口号的片面性和它的不能服人的地方，就在于它好像表示我们完全拒绝这种必要性似的。”① 1956 年，毛泽东在《论十大关系》中更为透彻地论述了向外国学习的问题。

1950 年 2 月，中苏两国签订协议，苏联向中国提供长期优惠贷款 3 亿美元，用来支付苏联供应中国的设备器材（年息 1%，分 5 年给付，10 年还清）。此后，从 1951～1955 年，中苏两国政府又签订了 10 笔贷款协议，其中 1 笔为无息，9 笔为年息 2%，偿还期 2～10 年，用来支付我国从苏联购买抗美援朝战争和加强国防所需军事装备物资、经济建设物资以及苏联移交给中国的设施、物资等费用。上述 11 笔贷款的总金额合计 12.74 亿新卢布（折合人民币 53.68 亿元），其中：用于购买军事装备物资和支付苏联移交旅大军事基地等设施、物资的费用占 76.1%；用于购买经济建设设备物资的费用占 23.9%。② 苏联对中国的经济援助，更重要的是表现在技术和设备方面。在“一五”计划期间，苏联援建的 156 个项目（其中“一五”期间施工的有 146 项），是五年计划的建设中心，它为我国建立独立完整的工业体系奠定了坚实的基础。这些项目从设计到施工，从提供设备到培训人员，苏联都给予了无私的援助，发挥了不可替代的作用。另外，德意志民主共和国、捷克斯洛伐克、波兰、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚 6 国也为我国的经济建设提供了帮助，共援助我国建设工业项目 68 项。可以说，历史的经验也证明：对外开放是我国经济快速发展不可或缺的前提条件之一。

另外，也需要说明，当时我国在争取外援的同时，也没有放松对其他社会主

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第四册，中央文献出版社，1993 年版，第 179 页。

② 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989 年版，第 318 页。

义国家的援助。仅以朝鲜为例，在朝鲜战争中，我国共用了60万亿人民币（1955年币制改革前的旧币值），约合24亿美元；1953年11月我国政府又决定：除将1950年6月25日至1953年12月31日中国援朝的一切物资和费用无偿赠给朝鲜政府外，并从1954年至1957年内再拨人民币8万亿元（币值同上）无偿赠给朝鲜政府，作为其恢复国民经济的费用。从资金方面来看，我国的对外援助并不低于所接受的外援。

三、大规模经济建设的展开

1953年是执行第一个五年计划的头一年，也是中国人民在经历了艰苦卓绝的民主革命和经济恢复后，终于放手进行经济建设的第一年，同时，1953年中国共产党提出了过渡时期总路线；同年8月中国人民志愿军和朝鲜人民又迫使美国签订了停战协议。这一切政治经济上令人兴奋的大事，都大大调动了全国人民从事经济建设的热情和干劲，从而在全国范围形成了积极参加和支援国家工业化建设的热烈气氛和经济建设热潮。

为了从组织上保证国家大规模经济建设和“一五”计划成功完成，中央要求各级党委要像战争年代选派大批干部到军队中去工作一样，下最大决心从各方面抽调优秀干部支援工业建设。1953年，中央撤销了各大行政区的工业部，把干部和技术骨干充实到中央各工业部门及企业，同时，还从各方面调集了大批干部加强工业和基本建设。“一五”计划期间，仅调剂到重工业部门的省、地、县三级干部，即达8743名，其中省级干部54名，地委级干部1822名，县级干部6867名。以至1953年和1954年不少地区反映，因县及区优秀干部被抽调走降低了当地干部的素质。

钢铁是大工业的基础，根据“一五”计划，我国不仅要扩建当时最大的钢铁基地鞍山钢铁公司（简称“鞍钢”），还将兴建两个新的钢铁基地，即武汉钢铁公司和包头钢铁公司。而鞍钢的建设又是“一五”计划钢铁建设的中心（三大工程列为“156项”重点建设），为此中共中央发出了“全国支援鞍钢”的号召，全国共有55个城市、199个企业从人力、物资、设备等各方面支援了鞍钢建设。鞍钢在三大工程建设中，一方面推广苏联的快速施工经验，一方面又发动中国的新、老技术人员和技术工人，献计献策，提高效率，缩短工期，创造了许多好的施工经验，使工程建设实现了高速度。1953年12月26日，鞍钢的三大工程——大型轧钢厂、无缝钢管厂、七号炼铁炉举行建成投产典礼，并向中共中央报捷，毛主席亲自复信祝贺。1953年鞍钢建设的高速度、高效率也振奋了全国人民。

汽车是工业发展到一定水平的产物，它是几十个工业部门的综合产品，代表

着一个国家工业体系是否建立和综合发展水平。旧中国始终没有建立起汽车制造业，最大的成就是30年代政府曾进口了一些“奔驰”牌载货汽车散装件，组装了2000多辆汽车。1953年7月15日，中国第一家汽车制造厂（长春第一汽车制造厂）举行奠基典礼。长春“一汽”的兴建，标志着中国工业化的加速和工业综合水平的迅速提高。

工人阶级一马当先。他们是国家的领导阶级，又是工业建设的主力军，被各阶层人民称为“工人老大哥”。他们不仅努力生产，改进技术、完善管理，为国家的经济建设多作贡献，而且掀起了学习的热潮，积极学习政治理论和文化技术，以适应国家经济发展的需要。1952年底，全国总工会作出《关于推广五三工厂工会工作经验的决定》，随后《人民日报》也发表了题为《推广五三工厂的经验》社论，号召全国工人阶级和企业党组织学习五三工厂那种健全企业管理制度、充分调动职工积极性、连年超额完成国家计划的先进经验。1953年9月，全国总工会又发出《关于进一步开展增产节约劳动竞赛　保证全面地完成国家生产计划的紧急通知》。1954年4月，鞍钢技术革新能手王崇伦等七名全国工业劳动模范向全国工人阶级提出了开展技术革新运动的倡议，将劳动竞赛运动又提高了一步，发展成为全国范围的技术革新运动，当时尽管没有人提出“内涵型”“集约型”等以提高效益为主的经济增长方式，但是从工业战线来说，从上到下都是将改进技术和管理、提高劳动生产率放在第一位的。

科技人员在工业化经济建设中大显身手，成为经济建设的骨干力量。旧中国留给新中国的科学技术人才少得可怜，从1898年到1948年的51年中，高等学校毕业生总共不过25万人左右，而文科毕业生又占大半，工业科技人员所占比重更小。国民党统治的20余年中，地质人员总共不过数百人，实际做工作的不过100多人。科技人员不仅数量少，而且质量低，清华大学是新中国成立前中国著名的工业大学，可是其土木工程系，38年没有开过施工课程。1953年，为了适应国家大规模经济建设的需要，1952年、1953年两年，甚至把急需的理工科大学生提前一年分配。大批科技人员和刚毕业的学生愉快地服从国家调整和分配，根据经济建设的需要，不畏艰苦，从沿海城市奔赴内地边疆，投身到工业建设的第一线。

在经济建设中，最缺乏的科技人才是地质人员，因为资源普查是开展经济建设的前提，对国家的经济资源不清楚，就无法制定科学的决策。由于大规模经济建设的需要，地质探测工作量在1953年大幅度增加，其中钻探、地质、地形测量超过1952年10倍，槽探、洞探超过1952年23倍。为了集中力量，完成如此艰巨的任务，国家决定由地质部统一调配人力物力，到1955年底，地质勘探的职工人数已由1952年的1.9万余人增加到11.6万余人，岩芯和石油钻机台数也

由596台增加到2472台。从我国开始有地质工作的1907年起到1949年解放时止，总计钻探进尺不到15万米，现在一年即可达到120万米。

在广大的农村，同样掀起了经济建设的热潮。1952年我国第一个农民代表团访苏和“中苏友好月”期间新闻媒介对苏联集体农庄生产生活的大量报道，使农民对国家经济建设的前景充满了美好希望，积极支持国家的工业建设。1952年冬至1953年春，农村开展了兴修农田水利设施的热潮。在发展农业方面，国家将科技工作放在突出的地位。1952年只有农业技术推广站232个，1953年即增加到3632个。另外，在防治农业病虫害、推广良种、推广新式农具方面也都做了大量工作。值得一提的是，在开展爱国增产竞赛运动方面，1953年总结了过去三年的经验教训，尽量避免了形式主义和虚报浮夸。1953年2月27日，《人民日报》发表了题为《不能容许有假的劳动模范》社论，提出“不要害怕揭露了假劳动模范会使工作受到损失，这种想法是完全错误的。”1953年，全国参加爱国丰产竞赛运动的，除了全部国营农场和393万个农业互助合作组织（约2900万农户）外，还主动吸收了不少单干农户参加。

1953年秋冬，党又在农村大张旗鼓地宣传过渡时期总路线，使广大农民，尤其是农村基层干部明白了工业建设与农业发展的关系，降低消费以积极支持国家工业建设，1953年秋粮食统购统销得以顺利实施和合作化迅猛发展，这也是重要原因之一。

四、稳步前进方针的提出和实施

由于1953年是开展大规模经济建设的开端，又是“一五”计划的头一年，从上到下都想多搞点建设，多上些项目，加上当时缺乏经验，对国力和经济发展可能达到的速度了解不够，从而使1952年底制定1953年的经济建设计划时，把基本建设的盘子定大了。11月3日，中财委下达的1953年工农业生产、交通运输及贸易的计划控制数字为：工业总产值比1952年增长23%，其中生产资料产值增长29.3%，消费资料产值增长18.1%；农业总产值比1952年增长8.3%。基本建设投资比上年增长75%，1953年限额以上的建设单位有492个。上述增长指标的制定，是与中财委1952年8月提交给中央《中国经济状况和五年建设的任务及附表》中的指标有直接关系的（该文件提出“一五”计划期间工业总产值平均每年增长20%，农业总产值平均每年增长8.9%）。由于中央将经济增长和基本建设的指标订得较高，各部门、各地方的建设热情也高，因此在1953年上半年出现了经济过热、市场紧张的现象。即周恩来所说的“小冒了一下”。小冒进主要表现在以下几个方面：

1. 在财政方面，预算收入打得过满，在增加收入时考虑不周

1953年2月12日，中央人民政府委员会通过了薄一波关于1953年国家预算

的报告。报告提出：1953 年的预算总收入为 233.5 亿元，比 1952 年增长 23.3%，总支出也是 233.5 亿元。上述预算收入不仅过满，而且已将 1952 年的财政结余 30 亿元列为当年财政收入，并且按照这个收入盘子安排财政支出。但是由于 1952 年的财政结余已经作为财政金库存款放在中国人民银行，而人民银行已经将其作为信贷资金贷放了出去，这就犯了“一女二嫁”的错误，使预算的盘子打大了。到 1953 年 6 月，国家财政赤字根据预算收支计算已近 30 亿元。为了增加财政收入以支持大规模经济建设，财政部于 1952 年 9 月决定修正税制，以保证税收增加。1953 年 1 月 1 日，新税制开始施行。由于新税制加重了国有企业和合作社的负担，加上时逢年关和宣传工作没有跟上，引起市场紧张和部分国有企业的不满。

2. 在基本建设方面，投资摊子铺得过大

由于 1952 年基本建设工作不够理想，各部门、各地方都想在 1953 年多搞些基本建设，因此在编制 1953 年预算时，就将上年的财政结余 30 多亿元列为当年收入，扩大了基建规模。又因为国营商业部门 1952 年的库存比 1951 年增加了 24 亿元，因此又通过压缩库存、挤出流动资金来安排基本建设。同时，地方政府为了追求速度和效益，也盲目地上一些投资少、见效快的轻工业项目。结果，1953 年的基本建设投资总额计划比 1952 年增长了 75.5%，但是实际比上年增长 83.7%，职工总数比上年增加了 15.8%，工资总额增加了 31.8%。而同期重工业产值则比上年增加 37%，农业总产值比上年增长 3.7%，其中粮食产量仅比上年增长 1.8%，棉花反而比上年下降 9.9%。由于基本建设的增长速度超过了生产资料的增长速度，尤其是大大超过了农副产品的增长速度，结果使得 1953 年市场供求关系紧张。

3. 在商业和金融方面，银行和国营商业部门过度压缩商业库存和流动资金，引起生产和流通不正常

1952 年底，由于国营商业和供销合作社系统的库存增加，对物资储备和平抑物价的作用认识不足，在国家强调经济核算和基本建设资金短缺的情况下，认为商业库存过多（1952 年底，国营商业部门的商品库存比 1951 年增加 72.7%，达到 75 亿元），因此，国营商业部门于 1953 年 1 月共同决定压缩库存和流动资金（当时称之为“泻肚子”），并估计可以挤出 30 亿元资金归还银行贷款，支援工业建设；银行则计划收回商业贷款 20 亿元，支持财政动用上年结余。在这种情况下，各地国营商业部门纷纷压缩库存，一方面对国营工业企业的某些产品和农副产品少购少销或不购不销，另一方面则大力推销库存商品甚至降价销售。这样做的结果，一是引起部分国有企业产品积压或减产，某些商品市场脱销；二是导致市场上出现“公退私进”的局面。

4. 在农业方面，出现为追求高指标而强迫农民的急躁冒进倾向

1952 年冬至 1953 年春，地方政府在编制农业计划时，由于缺乏经验，既将指标订得过高，又将计划变成指令层层布置，下达到农户；同时，为了落实 1953 年的农业增产指标，基层干部又受宣传的影响，将合作社作为增产的主要措施加以推广，由此造成农村中的命令主义、“五多”现象（即任务多、会议集训多、公文报告表册多、组织多、积极分子兼职多）和不顾条件地大办合作社。这既干扰了农业生产的正常进行，也影响了农民的生产积极性。

对于上述冒进的苗头，1953 年 6 月召开的全国财经工作会议对此作了系统纠正。会议一方面及时总结了经济建设中的经验教训，批评了基本建设工作中的盲目性和冒进，要求今后提高计划性，强调计划必须建立在可靠的基础上，财力必须集中使用，提倡节约，反对百废俱兴；另一方面，会议又把前一阶段的修正税制和商业中的“泻肚子”上升到社会主义与资本主义的斗争，将经济工作中的失误与社会主义改造问题连在了一起。在这次会议上，周恩来代表中共中央提出在经济建设工作中应极大注意以下四个问题：（1）发展生产，保证需要，提高计划性，防止盲目性。（2）重点建设，稳步前进。计划必须建立在可靠的基础上，财力必须集中使用，提倡节约，反对百废俱兴。（3）既要加强集中统一，又要发挥地方与群众的积极性。（4）必须坚持党的统一领导。上述经济建设基本方针的提出，对于“一五”计划的编制和前三年的经济建设，都起到了重要的指导作用。

1953 年 8 月 28 日，中共中央发出《关于增加生产、增加收入、厉行节约、紧缩开支、平衡国家预算》的紧急通知。中共中央的上述指示下达后，全国开展了一场群众性的增产节约运动。国家计委也对 1953 年的年度计划作了调整，压缩支出，增加收入，经济情况迅速好转。到 1953 年底，财政收入经过努力达到 222.9 亿元，财政总支出为 220.1 亿元，实现了收支平衡尚有 2.8 亿元的结余。与此同时，还纠正了税收、商业、银行、农业等方面存在的问题和冒进倾向。

1953 年尽管经济建设取得很大成就，工业增长速度很高，但是也造成了财政收支、市场供求、物资供应、银行信贷等方面的全面紧张。在纠正冒进倾向后，中共中央制定的 1954 年度国民经济计划，则比较稳妥可靠、留有余地了。

第五节　国家对农产品的统购统销

1953 年初，我国开始实施第一个五年计划，这时虽然已经开始考虑向单一公有制和计划经济过渡，但是这个问题似乎还不是很迫切，多种经济成分并存、计划与市场共同发挥作用的新民主主义经济体制还没有遇到挑战。但是，随着大

规模经济建设的开展，农产品不能满足国家高速推进工业化的问题立即严重起来，是继续执行既定的优先快速发展重工业战略，还是采取均衡发展，使农业的积累首先用于农业和轻工业本身？实际上在1953年夏季就通过农产品供求关系紧张摆在了中国共产党面前，市场机制和作为市场主体的千千万万个个体农民和私营商业，第一次表明他们是支持后一种选择的。由此导致我国的社会主义改造实际上是从排斥市场机制入手的，新民主主义向社会主义的过渡，已经不是一个方向问题，而成为迫切的现实问题了。“统购统销”的作用就在于，它不仅仅是一种商业和流通领域的制度变化，实际上它是政府第一次采取行政手段来控制过去主要由市场机制调节的地域广大、人口众多的农村，并通过农业合作化巩固了国家对农民的控制，不仅从根本上挖掉了商品经济和市场发育的基础，也极大地限制了农村非农产业的发展。

一、粮食供应紧张的根本原因

如前所述，到1952年，虽然我国农村经济迅速恢复，主要农产品总产量达到了历史最高水平，但是帝国主义、封建主义和官僚资本主义的剥削和长期战争破坏所造成的生产资料严重缺乏问题不可能很快就解决。财富是逐渐积累起来的，土地改革只是一种“存量”分配，总量上并不能增加农村的生产资料；更何况新中国成立以后国内战争刚刚结束，就爆发了朝鲜战争，农民的负担并没有减轻。在中国历史上的传统农业社会里，一个新朝代农业的恢复，往往要几十年的时间。因此，如前一章所述，农业单位面积产量尚未达到历史最高水平。

新中国成立以后，一方面，中国在粮食方面停止了进口，并出口粮食换取设备和工业原料；另一方面，土地改革消灭了地主富农，使农村变成了清一色的小规模自耕农，而长期从战乱和贫困中进入和平年代，随着决定恢复和发展，作为生产者的农民，首先是要改善自己的生活，解决温饱问题，就当时农民的生活水平来说，农民改善生活、增加自己的消费，是无可非议的，也是合理的，更能够促进农业的发展。但是就粮食总产量来说，农民消费的增加，就意味着其所提供的农产品商品率和绝对量在短时期内不会有较大幅度的增加。即不能满足国家快速工业化对资金和农产品的要求。

在1950～1952年间，尽管中国停止从国外进口粮食，朝鲜战争爆发后因西方封锁也停止了棉花进口，但是到1952年国内的农产品供求关系是基本平衡的。但是，这种平衡只是非常低水平的平衡，它是建立在恢复时期中国没有进行大规模基本建设投资和人民生活消费水平很低的基础之上的，人民还没有完全解决温饱问题。这可以从当时农民的恩格尔系数高达75%以上得到证明。

1953年，是我国开展大规模经济建设的第一年，由于一开始经验不足和各

地方、各部门都想多上一些项目，国家的计划也是按照前三年恢复时期的农业增长速度来安排工业的发展和基本建设投资，结果计划的盘子打得过大了：1953年的基本建设投资比1952年增长75%，工业总产值比1952年增长30%（其中重工业增长37%，轻工业增长27%），对外贸易总额比1952年增长25.2%。工业和基本建设增长过快，必然带动城市人口和工资总额的较快增长，1953年城市人口比1952年增加663万人，增长9.3%，非农业居民的消费水平比1952年增长15%。另外，工业的快速增长，要求农业中的工业原料作物种植面积也相应扩大，导致国家在农村的粮食返销量大幅度增加，1953年比1952年增加1.3倍。此外，经过几年的经济恢复，农民的粮食消费量也增加了，不仅要求吃饱，还希望家有余粮。因此，1953年我国的粮食市场需求量比1952年有很大增长，但是粮食的商品率并没有相应提高。本来，按照1953年的年度计划，与工业发展速度相匹配，农业总产值应比1952年增长6.4%，其中粮食产量增长7.2%。但是由于农业尚未摆脱靠天吃饭和投入不足，上述计划并没有把握实现，实际上，1950～1952年期间的农业超常增长，是带有恢复性质的，50年代世界各国的农业正常年均增长一般都没有超过5%。结果，1953年农业总产值仅比1952年增长3.1%，其中粮食仅比1952年增长1.8%。

据粮食部报告，1952年7月1日至1953年6月30日，国家共收入粮食273.5亿公斤，支出粮食293.5亿公斤，收支相抵，动用库存20亿公斤。1953年小麦受灾，预计减产35亿公斤，粮食形势相当严峻。

问题还不止如此，由于当时国家对粮食的供求关系是通过市场来调节的，粮食的供给者是非常分散的上亿个农户，而购买者则是国有公司、合作社和私商。在粮食统购统销前，粮食市场实行由国有公司控制粮价的牌价办法，即国有公司利用雄厚的资力，根据社会需求和经济政策制定出一个市场牌价，当粮食市场价格高于牌价时，国有公司就大量抛售；当市场价格低于牌价时，国有公司就大量收购，以此来平衡粮食价格，使其不致有过大波动。但是，这种办法必须以市场供求基本平衡为前提。当1953年粮食市场需求明显大于供给时，一方面，农民出于惜售心理（粮价看涨），国家无法按合理价格收购到足够的粮食（因此也就无粮可抛）；另一方面，由于市价高于牌价较多（当时湖南、江西、山东、河北等主要产粮区市价高出牌价30%～50%），不仅私商见有利可图，参与抢购、囤积，而且大量农民也进入粮食流通领域，参与贩卖（因农村中有大量剩余劳动力，农民兼业者或准备兼业者人数很多）。另外，部分吃商品粮的城乡居民，看到粮食供应紧张和粮价看涨，自然也要增加储存，上述三个因素放大了粮食的需求，使得粮食的市场需求大大超过了实际的消费需求。这就是1953年夏收以后，尽管国有公司的粮食销售量远远高于收购量，甚至动用了大量库存仍然供不应求的真正原因。

由于粮食是关系到国计民生和社会安定的重要商品，如果任粮食市场供不应求的紧张状态发展下去，就会出现某些地区供销严重脱节和价格大幅度上涨局面，并有可能带动物价全面上涨，使几年来国家努力实现的物价稳定成果付之东流。正是在这种背景下，中共中央和政府经过反复思考，最后选择了农产品统购统销这条路。

二、“统购统销”决策的形成

一种商品的需求超过供给，如果依靠市场调节，就必然引起价格上涨，这种价格上涨，一方面可以刺激生产，增加供给，另一方面可以抑制需求，从而形成新的供求平衡。但是，1953 年粮食因需求大于供给造成的市场紧张，却受到另外一些市场外的因素制约。

从供给方面来看，首先，农产品是一种生产周期比较长的商品，价格上涨不可能在短时间内刺激产量增加。其次，农产品的生产者农民并不是完全的商品生产者，其对市场的依存度和产品的商品率不仅较低，而且其产品投向市场的数量受到两个因素的影响，一是作为理性人，他会在自己消费与换取消费品之间选择最优。二是其产品不必急于出售，其库存成本很低。几乎不存在占压生产资金问题，完全可以待价而沽。因此农产品价格的上涨，在短期内不一定会刺激农民压缩自己的消费和抛售手中的余粮。相反还会增加农民的“惜售”和待价而沽心理。第三，由于农产品的生产是非常分散的，农村的剩余劳动力非常多，中国农民长期形成了兼业的传统，机会成本非常低。因此农产品短缺就会导致许多人进入到粮食流通领域，利用城乡之间、地区之间的余缺来赚取商业利润，从而使供给价格超出实际需求所形成的价格，农产品流通成本提高。

从需求方面来看，第一，农产品的需求弹性较小，除少数品种的需求可以压缩和替代外，由于当时的消费水平已经很低，压低需求几乎不太可能。第二，新增加的就业者和城镇居民收入，主要来自国家投资的基本建设项目，国家既不可能因此减少投资来压缩职工，也几乎不可能不断提高其工资使其赶上食品价格的上涨（这样会使国家投资的固定资产形成率大大降低）。第三，当时是在资金和外汇都短缺的条件下加快工业化步伐的，农产品是重要的出口换汇产品，减少农产品出口或增加农产品进口，都意味着当时进口设备和重要工业原料的计划落空，从而使工业化计划落空，这是中国共产党和新中国政府所不能接受的。由于上述三个原因，需求是不能压缩的。

因此，对国家来说，当时最好的办法，就是在不压缩需求的条件下保证农产品价格的稳定和供给增加，而这个目标是违背市场规律的，要实现这一点，必须取消市场调节，改由行政手段来管理供求两个方面。农产品“统购统销”制度

就是应这种要求而产生的。

针对粮食供求紧张的形势，中共中央在1953年上半年发出一系列缓解性指示的同时，毛泽东要求中财委拿出一个解决办法。中财委会同粮食部经过研究，草拟了《粮食收购办法》《粮食计划供应办法》《加强粮食市场管理办法》和《节约粮食办法》，并于6月15日提交全国财经会议粮食组讨论、修改。会议经过讨论，意见被汇总为8种方案：（1）“只配不征”，即只在城市搞配售，农村不征购；（2）“只征不配”，即只在农村搞征购，城市不配售；（3）“原封不动”，即继续自由买进，自由卖出；（4）“临渴掘井”，即先自由购买，实在买不到时，再去重点产粮区征购；（5）“动员认购”，即层层下达控制数字，而控制数字不告诉农民，由村支部动员农民认购，认购量不达到控制数字不散会；（6）“合同预购”；（7）“不搞统一办法，由各地方自行其是”；（8）“又统又配”，即统购统销。①

陈云经过广泛征求意见和反复思考，认为前7种方案都不可选择，只有第8种方案，即农村征购、城市配售的办法，才能彻底解决问题。陈云的建议得到周恩来、邓小平的大力支持，也得到毛泽东的赞许。毛泽东嘱陈云代中央起草《关于召开全国粮食紧急会议的通知》。1953年10月2日，中央召开政治局扩大会议讨论陈云的建议。会议由毛泽东主持，陈云首先作报告。提出在上述8种方案中，应实行统购统销。陈云说，统购统销关键是处理好国家与农民的关系。统购统销有毛病，如妨碍生产积极性，逼死人，打扁担，个别地方暴动，都有可能发生，但不采取这个办法后果更坏。经过讨论，会议同意陈云的意见，决定召开全国粮食紧急会议。毛泽东在最后的发言中还将粮食统购提高到社会主义改造的高度。

10月10日，全国粮食会议在北京召开。陈云在会上作了报告，其主要内容有四个方面：

1. 详细分析了粮食购销形势

陈云通过对1953年粮食供求关系具体的分析，提出：由于粮食的需求量逐年上升，不可能减少，而农村随着生活水平的提高，消费量也在增加，因此粮食供求紧张将是一个长期的问题。“现在，全国粮食问题很严重，如果不采取适当的办法加以解决，还要更加严重。”“只要粮价一波动，搞粮食投机的人一个晚上就可以增加几十万，如果波动两三个月粮食贩子就可以增加几百万。”② 对粮食市场混乱的后果，陈云说：由于吃的消费在劳动者收入中所占比重较大（占收

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中央党校出版社，1991年版，第260～261页。

② 《陈云文选》第二卷，人民出版社，1995年版，第203～204页。

人的60%～70%），粮价一涨，物价就要全面上涨，物价一涨，工资就要跟着上涨，工资一涨，预算就要超过。这样一来，就会造成人心恐慌，人民政府成立以后老百姓叫好的物价稳定这一条，就有丢掉的危险。因此，应该采取坚决的措施，加以解决。

2. 解决粮食问题的办法

陈云提出，在粮食问题上，有四种关系要处理好：一是国家与农民的关系；二是国家与消费者的关系；三是国家与商人的关系；四是中央与地方、地方与地方的关系。在这四种关系中，难处理的是头两种，而最难的又是第一种。处理好第一种关系，天下的事就好办了。怎样解决粮食问题，陈云将中财委拟的8种方案都摆出来让大家讨论，并逐个对其可行性作了说明。指出只能实行农村征购、城市配售这个办法。陈云还提到了能否把外汇用来进口粮食的方案，认为如果这样做就没钱买设备，会影响工业化。

3. 如何实行统购统销

陈云说：如果大家都同意这样做的话，就要认真考虑一下会有什么毛病，会出什么乱子。全国有26万个乡，100万个自然村。逼死人或者打扁担以至暴动的事都可能发生。农民的粮食不能自由支配了，虽然我们出钱，但他们不能待价而沽，很可能会影响生产情绪。因此必须细致地解决好这个问题，使农民不致因不能自由支配粮食而影响生产情绪。对于征购办法，陈云提出征购与征收公粮一起进行；征购数量也比照农民所缴公粮为标准；关于征购价格，应实行公道价格，既对农民合适，也对国家有利。使农民可以得到一部分季节差价，即征购价格略高于粮食上市时的市价。关于征购的依靠对象，是区乡干部和党、团员。对于城市的粮食定量配售，陈云认为“配给”不好听，叫做“计划供应”为好（粮食部部长章乃器提出的），并提出按人口发配给证（来不及发配给证的先用户口证），配给等级开始可以粗一点，以后再细。

4. 实行统购统销后，如何管制私商和调整中央与地方关系

陈云提出：实行统购统销后，粮食基本上由国家经营。国家对与粮食有关的私营工商业应加强管理，除了粮食加工厂、食品加工厂可继续加工但不准从事粮食买卖外，对于从事粮食投机的粮食贩子则予以严厉取缔，对从事粮食买卖的私商，则逐步将其改造为国家销售粮食的代理店。关于中央与地方的关系，陈云提出，既要改变过去统一管理时地方上没有积极性不负责任的毛病，也要改变分管以后所发生的只顾局部和地方，不顾整体和国家的毛病，在粮食问题上应确立中央统一筹划、地方分级负责的管理体制。

陈云报告之后，副总理兼财政部部长邓小平也作了讲话，着重论述了粮食统购统销与巩固工农联盟、与国家有计划经济建设的关系。

会议经过讨论，大家同意中央的决策。1953 年 10 月 16 日，中共中央作出“关于实行粮食的计划收购和计划供应的决议”。

决议将粮食统购统销政策概括为：（1）在农村向余粮户实行粮食计划收购（简称统购）的政策；（2）对城市人民和农村缺粮人民，实行粮食计划供应（简称统销）的政策，亦即是实行适量的粮食定量配售的政策；（3）实行由国家严格控制粮食市场，对私营粮食工商业进行严格控制并严禁私商自由经营粮食的政策；（4）实行在中央统一管理之下，由中央与地方分工负责的粮食管理政策。

决议认为：“实行上述政策，不但在现在的条件下可以妥善地解决粮食供求的矛盾，更加切实地稳定物价，有利于粮食的节约，而且是把分散的小农经济纳入国家计划建设的轨道之内，引导农民走向互助合作的社会主义道路和对农业实行社会主义的改造所必须采取的一个重要步骤，它是党在过渡时期的总路线的一个不可缺少的组成部分。”这样，为解决粮食供求矛盾的统购统销措施，就被上升到向社会主义过渡的重要条件和措施，从而提高了它在计划经济体制形成过程中的地位和作用，统购统销已经不单纯是一个解决经济问题的具体措施，而成为未来经济体制的重要组成部分。

三、“统购统销”的实施

由于粮食统购统销是一个关系到城乡全体居民的大事，粮食市场的取消，不仅可能直接影响到农业生产，而且可能会影响到一切与粮食有关的城乡工商业。粮食统购统销，不仅对社会经济生活产生震动，而且在政治上也将产生较大震动，同时对党和国家是否具有实施这种重大经济体制变动的能力也是一个考验。为了顺利实施粮食统购统销，中共中央比较充分地估计了可能出现的问题，详细考虑和制定了具体的政策和办法。

关于 1953 年粮食的征购数量，中共中央主要从两个方面考虑问题，一是国家需要掌握多少粮食。根据 1953 年的粮食供求情况，估计国家需掌握 350 亿公斤商品粮，才能有把握控制市场，满足城市居民和农村缺粮居民的需要。二是农民能够拿出多少粮食。1951 年和 1952 年农民每年实际拿出的粮食均在 300 亿公斤以上（1952 年农民缴纳公粮和卖给国家及私商的粮食共约 335 亿公斤），而 1953 年产量又略高于 1952 年，加上过去 3 年丰收，农民手中存有余粮。因此，计划征购 215.5 亿公斤（加上农业税收粮食 137.5 亿公斤，国家掌握的粮食可达 352.5 亿公斤），估计能够完成。根据这个计划，农民仅比上年多拿出 15 亿公斤粮食，比上年增长 4.48%，不到当年粮食总产量的 1%。平均每户多拿出约 13 公斤，若抛开需要吃返销粮的缺粮户、非种粮户以及经济作物区、牧区、林区的近 1 亿人口，则每个农户提供的商品粮比 1952 年增加就不止 15 公斤了。

关于征购的具体办法，中央规定：（1）统购价格必须合理，国家规定统购价格时，在大体维持现有的城市出售价格的基础上，以不赔不赚为原则。（2）统购价格和统购粮食种类，必须由中央统一规定，以便于合理地规定地区差价和调节品种比价，消除粮食投机的可能。（3）统购价格必须固定，以克服农民存粮看涨心理。在既定的收购数字和收购价格下，农民可分期交粮，分期取款，对于后一种情况，可由银行给予较为优厚的利息。（4）实行统购时，必须加强农村的物资供应，使农民出卖粮食所得之现款，能够买到生产和生活必需的物资。（5）统购面应稍宽，不宜过窄，才有利于完成统购任务。（6）实行统购必须进行充分的政治动员，采取由上级下达控制数字（即指标）和群众民主评议相结合，乡、村两级的控制数字应公布，使群众心中有数。

统销的具体办法为：（1）在城市，对机关团体、学校、企业等人员，可通过其组织实行计划供应；对一般市民，可发给购粮证，凭证购买，或暂凭户口本购买。（2）在集镇、经济作物区、灾区及一般农村，则应采取由上级颁发控制数字和群众民主评议相结合的办法，使真正的缺粮户能够买到所需要的粮食，而又能适当控制粮食的销量，防止投机囤积。（3）对于熟食业、食品工业等所需粮食，旅店、火车、轮船等应供应旅客膳食用粮以及其他工业用粮，则应参照过去一定时期的平均需要量，定额给予供应，不许私自采购。

为了使统购统销有效地实施，国家决定加强管理与粮食有关的部门和企业，具体规定如下：（1）一切有关粮食经营和加工的国营、地方国营、公私合营和合作社经营的商店和工厂，必须统一归当地国家粮食机关领导。（2）所有私营粮店，一律不许自由经营粮食，但可以在国家严格监督下，由国家粮食机关委托办理代国家销售粮食的业务，即只能起代销点的作用。（3）所有私营粮食加工厂，一律由国家粮食部门委托加工，不得自购原料、自销成品。（4）禁止一切非粮食商店跨行业兼营粮食。（5）在城市，居民消费量有余和不足的调节，不同习惯、不同粮种需要间的调节，可到指定的国家商店、合作社或国家建立的粮食市场卖出或买入。（6）在农村，农民缴纳公粮和完成统购任务以后的余粮，可自由储存和使用。

关于粮食问题上的中央与地方关系，中央规定：（1）粮食的收购和供应计划，由国家计委颁布控制数字，各大区根据控制数字和当地情况，制订计划报经中央批准，然后按照计划收购、供应和保管。（2）按照计划拨给大区供应的粮食，全部由大区负责掌握调度。（3）除拨给大区供应的粮食以外，其他粮食（包括各大区之间的调剂粮、出口粮、储备粮、全国机动粮、全国救灾粮等）统一由中央调度。（4）各大区如遇自己不能克服的困难，中央负责解决。（5）中央认为必要和可能从地方调出一定数量粮食时，地方必须服从中央的调度。（6）计划供应的标准，由

大区提出方案，报中央批准。(7) 中央统一规定若干大中城市及各大区毗邻地点的粮价，大区和省则根据中央所定的原则，规定其所属其他城镇的粮价，报中央批准。

1953 年 11 月 23 日，政务院发布《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，开始实施统购统销。由于中央将粮食统购统销与宣传过渡时期总路线联系在一起，准备充分，在方法上也考虑的较为细致得当，因此 1953 年 10 月部署的粮食征购任务如期并超额完成。全国粮食会议曾决定，从 1953 年 7 月 1 日到 1954 年 6 月 30 日的粮食年度内，国家应获得粮食 354.5 亿公斤。而根据国家统计局的资料，在这一粮食年度内，国家实际收入粮食 392.25 亿公斤，超过计划 37.75 亿公斤，使库存有了较大幅度增加，粮食供求紧张的形势终于缓和下来。

中央在部署粮食统购统销的同时，由于食用油、棉花、棉布的供求关系也趋于紧张，并且短期内难以缓和，因此中共中央趁粮食统购统销之机，于 1953 年 11 月 15 日发布《关于在全国实行计划收购油料的决定》，对油料实行计划收购，食油也相应实行计划供应。对于棉纱、棉布，国家早在 1951 年 1 月就开始实行统购，但这并不能控制住农民对棉花的消费（如絮棉和自织土布），即有效增加棉花的供给。于是根据粮油统购统销的经验，1954 年 9 月，国家决定对棉花、棉布也实行统购统销。

四、“统购统销”的双重后果

实行粮食统购统销的实质，是在粮食供销问题上，用国家的计划管理取代了市场调节。实施的结果，即于当时收到了明显的效果，保证了农业剩余低水平基础上的快速工业化要求和供求平衡，保证了物价稳定；推动了计划经济体制的形成。但是它也存在着不容忽视的长期的消极影响，即抑制了农民的生产积极性。概括地说，主要农产品统购统销，其作用和影响主要有以下三个方面。

1. 它在主要农产品生产不足、供不应求的情况下，保证了社会的基本需要

由于当时我国人口众多、农业落后，因此吃饭穿衣问题是长期以来没有完全解决的问题。而粮棉油的统购统销，则通过国家集中管理的方式，在主要农产品短缺条件下，既保证了人民群众的基本生活消费，又保证了国家快速工业化资金积累和外汇来源。

2. 统购统销促进了社会主义改造和计划经济体制的形成

统购统销将数量最大、最分散的农民控制在国家手中，取消了覆盖面最广、最重要的市场，国家通过统购统销，完全控制了最重要的产品，甚至将直接计划深入到消费领域，这都为后来建立高度国家集权的社会主义经济制度奠定了基础。统购统销不仅极大地抑制了农村的商品经济发展和市场发育，还割断了城市

与农村两个市场主体之间的联系，即农民与城市私营和个体经济的直接联系，削弱了城乡资本主义经济，不仅城市私营工商业不得不听从于国家计划，农民也失去了市场的支持，两者更容易接受社会主义改造。这个作用已经为当时的毛泽东和中共中央看到，并努力发挥其这方面的作用。

3. 从长期来看，统购统销不利于调动农民的积极性

由于粮棉油统购统销使农民失去了对其剩余产品的支配权。在粮食征购数量、粮食征购价格等方面，农民没有对等的谈判权力，完全取决于国家。这种缺乏制约的机制，很容易导致国家的随意性，即为自己需要征购“过头粮”，超过了农业“剩余”这个界限。在价格机制方面，农民也完全没有权力，尽管在最初实行统购统销时国家从理性出发和为减少阻力起见，参考了市场价格，农民没有吃亏，但是没有任何机制可以保证和随时调整征购价格，使其比较合理。这两点都为后来所证实。

总之，统购统销在当时农产品不能大幅度增加供给的情况下，作为当时解决主要农产品供求关系紧张的经济措施，效果是很明显的，既保证了社会安定，又保证了快速工业化需要的高积累。从短期来看，利大于弊。但是从长远来看，它作为计划经济体制的重要组成部分，抑制了农业和城乡商品经济的发展。

第六节 积极争取外援和对外援助

一、新中国成立初期来自苏联的援助

在18世纪的时候，新兴的资本主义英国派遣特使马戛尔尼来华，当他要求觐见皇帝并扩大两国通商往来时，正处于“盛世”的乾隆皇帝拒绝了他的要求：我们天朝大国，物产丰盈，原无求于外人。但是，到了1949年中华人民共和国成立的时候，饱受了一百余年西方列强和日本侵略蹂躏之苦的中国人民，痛感到中国经济的落后及其后果，认识到中国的工业化需要来自外部的支持，需要“内外交流”。1949年2月，在确定未来新中国的基本方针政策的七届二中全会上，毛泽东即提出：“中国的经济遗产是落后的，但是中国人民是勇敢而勤劳的，中国人民革命的胜利和人民共和国的成立，中国共产党的领导，加上世界各国工人阶级的援助，其中主要是苏联的援助，中国经济建设的速度将不是很慢而可能是相当地快的，中国的兴盛是可以计日程功的。”① 人民解放军胜利渡江并解放南京、上海后，中共中央即派刘少奇访苏，商谈苏联如何援助新中国建设的问题。

① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社，1991年版，第1433页。

当7月份刘少奇回国时，第一批苏联专家即随之来到中国。1949年6月30日，毛泽东在其宣布未来新中国的基本政策的《论人民民主专政》一文中再次指出："'不要国际援助也可以胜利。'这是错误的想法。……我们在国际上是属于以苏联为首的反帝国主义战线一方面的，真正的友谊的援助只能向这一方面去找，而不能向帝国主义战线一方面去找。"①

为了取得国际方面的支持和援助，在中华人民共和国建立仅两个月之后，毛泽东和周恩来就到苏联访问。1950年2月，中苏双方签订了如下三个协约：《中苏友好互助同盟条约》《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》《关于苏联政府给中国政府以长期经济贷款作为偿付自苏联购买工业与铁路的机器设备的协定》。根据最后一个协定，苏联贷给中国相当于3亿美元的贷款，年息1%，自1950年1月起分5年交付中国；贷款的偿还以10年为期（1954～1963年），每年偿还十分之一。这项贷款还是比较优惠的，其利息低于苏联向东欧民主国家提供的贷款。关于贷款的数量，虽然苏联在战后需要资金恢复和发展经济，其经济体制又是短缺型经济，但是贷款数目主要还是中国方面根据实际情况考虑的，认为在目前数年内，多借不如少借有利。除了贷款以外，苏联还应中国政府的请求，派遣了一批专家帮助中国恢复和发展国民经济。在国民经济恢复时期，苏联帮助中国修建、重建和新建了50项工程。在不少工程中，由于中国缺少技术人员和经验，苏方不仅负责提供设备，还要帮助进行勘探、研究和设计工作，帮助建设和培训人员。②

除了利用苏联的贷款以外，我国还主动提出与苏联在中国合办平权互利的合资公司，直接利用苏联资金来发展中国急需的产业。1950年3月，中苏双方签订了关于创办"中苏民用航空股份公司""中苏石油股份公司"和"中苏有色及稀有金属股份公司"的协定。1951年，又与苏联合资在大连创办了"中苏轮船修理建造股份公司"协定，与波兰合资创办了"中波轮船股份公司"。上述5个合资公司共有资产25600万卢布，其中苏联和波兰投资为12800万卢布，苏联方面的投资主要是设备。上述公司在经营管理方面有以下几个特点：（1）中外双方平股平权，即双方各拥有50%的股份，在企业经营管理和收益方面具有同等的权力。（2）经营管理机构采取管理委员会领导下的经理负责制。管理委员会由股东大会选举产生，双方人数相等，每届任期3年；管理委员会和总经理由双方分别担任，三年一换。（3）公司经营活动仅限于协定所规定的范围；公司的经营活动，包括缴纳税收，享受与中国国营企业相同的待遇；对于公司产品，根据

① 《毛泽东选集》第四卷，人民出版社，1991年版，第1473～1475页。

② 参见沈志华：《关于1950年代苏联援华贷款的历史考察》，《中国经济史研究》2002年第3期；沈志华：《苏联专家在中国（1948～1960）》，中国国际广播出版社，2003年版。

世界价格，双方有权各购买50%，一方如愿意出卖其所得产品时，应首先向另一方提出，苏联方面所购买的50%产品，可免纳关税及其他捐税运回国。（4）双方股东应将其所得红利的30%交给中华人民共和国（中波轮船股份公司除外）。上述公司在当时对于中国的经济发展起到了一定作用，特别是中苏民用航空公司和中波轮船公司，对于发展我国的航空事业和远洋运输事业起了较大的推动作用。作为新中国政府直接利用外资的首次尝试，这种形式是成功的，中波轮船公司直至今天仍然很兴旺。

1950年朝鲜战争爆发以后，以美国为首的西方资本主义国家对中国和苏联实行封锁禁运，作为军需民用重要物资的橡胶，其国际市场基本上控制在西方手中，为了解决这个问题，苏共中央于1951年提议中苏合作在中国建立橡胶园，中国则建议由苏联提供贷款和技术装备，由中国独自经营。苏联同意了中国的建议，两国于1952年9月15日签订了“关于在中国种植橡胶的技术合作协定”，根据协定，苏联向中国贷款7000万旧卢布。中国偿还贷款和回报苏联的办法为：在生产出橡胶以前，每年为苏联从第三国尽可能购买1.5万吨至2万吨橡胶，并向苏联提供钨、钼、锡、铅、锑；中国产胶后，向苏联提供橡胶年产量的70%，1963年以前按国际市场价格计算，1963年以后，则按低于国际市场价格8%的价格售与苏联。到1953年底，我国在基本上没有天然橡胶种植业的情况下（新中国成立以前，华侨在海南岛和云南的盈江等地曾零星引种过少量橡胶树），经过中央和地方政府的全力支持，我国在雷州半岛、海南岛、钦州地区以及华南其他地区共开垦荒地240万亩，种植橡胶152万亩，建立橡胶垦殖场221个。①

上述贷款和合资经营虽然是互惠的（中国是以补偿贸易方式归还贷款，并且人民币与卢布的比价较低），但是苏联的援助对于中国国民经济的迅速恢复还是起到了很大的作用。

二、“一五”期间苏联及东欧民主国家的经济援助

1952年，随着国民经济的迅速恢复，中共中央决定从1953年转入大规模经济建设，即开始执行发展国民经济的第一个五年计划。这也是中国有史以来的第一个全面发展国民经济的中长期计划。由于党和政府缺乏制订计划的经验，同时也为了获得苏联的全面经济援助，同年6月，周恩来、陈云、李富春等率领代表团访苏。代表团在苏期间，一方面斯大林和苏联有关部门对中国代表团带去的“一五”计划草案提出了非常好的修改意见；另一方面中苏双方还就苏联如何援助中国经济建设进行了谈判，苏联同意给予中国长期的、全面的经济援助。由于

① 张聚先：《中国天然橡胶种植业创造世界奇迹》，《当代农史研究》1997年第1期。

中国缺乏大规模经济建设的技术资料和建设项目的充分准备，双方有关部门经过来来回回近一年的磋商谈判，于1953年5月15日签订了关于“苏联援助中国发展国民经济的协定”和议定书。①

根据协定，苏联承诺援助中国新建和改建91个工业建设项目，其中包括钢铁联合企业、有色金属企业、煤矿、炼油厂、机器制造厂、拖拉机制造厂、汽车制造厂、飞机制造厂以及一批现代军事工业项目。1954年10月，赫鲁晓夫访华，中苏双方又签订了关于苏联向中国提供5.2亿卢布长期贷款协定和帮助中国新建15个工业企业和扩大原有协定规定的企业设备供应范围的议定书。至此，连同国民经济恢复时期苏联援助建设的50个项目，共计156项。为建设上述项目，苏联每年派遣数百名专家来华，并接受近千名中国技术人员和工人前去苏联学习培训。这156项工程，再加上与之配套建设的140多个项目，构成了“一五”计划基本建设的中心，为中国的工业化奠定了基础。据统计，“一五”计划期间基础工业部门（煤炭工业和化学工业除外）和国防军事工业新增的生产能力中，有70%～80%是苏联援建的156项提供的，如炼铁、炼钢、轧钢能力；有的行业甚至是100%，如炼铝和汽车制造等。同时，随着这批项目的建成，中国改变了钢铁工业生产品种单一，有色金属只采不炼，机械工业和国防工业制造能力极低的局面。②

为了迅速改变中国科技落后的面貌，在科学技术方面，中国也积极争取苏联的帮助。1953年5月15日中苏经济合作协定第一次以独立条款的形式确定了苏联无偿向中国提供技术文件的原则。从1950～1953年，苏联根据中苏两国政府间科学技术协定提供科学文献和技术资料2928套（件）。③ 1954年10月中苏两国还签订了“中苏科学技术合作协定”。根据协定，双方互相供应技术资料，交换有关情报，并互派专家和学者进行合作研究。双方互相提供的技术资料，不付代价，仅支付用于复制副本所需要的实际费用。苏联根据协定，免费向中国提供了大量技术资料。1955年4月，中苏双方又签订了关于苏联帮助中国和平利用原子能的协定，使中国建立起第一个原子能反应堆和回旋加速器，中国还参加了苏联和各人民民主国家在莫斯科成立的国际原子能研究机构，这也有助于中国原子能工业的发展。据统计，从1950～1959年，苏联无偿（只收取复印费）向中国提供科学技术文件有：整套技术设计文件31440套，基本建设方案3709套，机器和设备草图12410套，整套技术文件2970套，整套部门技术文件11404套。在中国的“一五”计划期间，苏联把对社会主义国家科学技术援助总数的一半

① 参见袁宝华：《赴苏联谈判的日日夜夜》，《当代中国史研究》1996年第1期。

② 当代中国丛书编委会：《当代中国的基本建设》（上），中国社会科学出版社，1989年版，第56页。

③ 转引自沈志华主编：《中苏关系史纲（1917～1991）》，新华出版社，2007年版，第124～125页。

给了中国。[①]

由于中国经济建设人才严重短缺，为了帮助中国建设，苏联还派遣了大批专家和顾问到中国工作。从1949年8月刘少奇携第一批苏联专家回国到1960年8月苏联撤退全部专家，12年中在中国各方面工作过的专家和顾问总计约18000人，其中1954年赫鲁晓夫访华前约5000人，1954年10月到1958年底约11000人，1959～1960年不到2000人。[②] 1956年底，在华工作的苏联专家人数达到高峰，为3113人，其中技术专家2213人，经济顾问123人，科教文卫专家和顾问403人，军事专家和顾问374人。[③]

1954年9月29日，赫鲁晓夫作为苏联首脑首次访华。作为访华的成果，10月12日中苏双方签订了《中苏关于将各股份公司中的苏联股份转让给中华人民共和国的联合公报》《中苏关于修建兰州—乌鲁木齐—阿拉木图铁路并组织联运的联合公报》《中华人民共和国政府、苏维埃社会主义共和国联盟政府和蒙古人民共和国政府关于修建从集宁到乌兰巴托的铁路并组织联运的联合公报》。根据协定，苏联将新中国成立初期中苏合办的四个企业中的全部苏联股份转让给中国，由中国以贸易的形式补偿。

整个50年代，中国与苏联共签订了引进304个项目的成套设备（包括“一五”时期的156个重点项目）和64个单项车间设备装置的合同，实际执行的总金额为17亿多新卢布，其中用苏联政府贷款支付的货款约3亿新卢布，占总金额的18%，其余82%则通过两国贸易账户结算。为建设这些项目，苏联政府派出了大批专家，并为中国培训了大批实习生。到1960年7月苏联单方面中止合同、撤回专家时止，上述304项成套设备项目中，已建成的有120个，基本建成的有29个，正在建设被迫中途停止的有66个（后来由中国自行继续建成），另外89个项目撤销了合同。上述已经完成和基本完成的149个项目，大多数是钢铁、有色金属、电力、机械、军工、煤炭、石油、化工、建材等重工业项目，少数是纺织、轻工、食品工业和广播电信工程项目。这批项目的建成，为新中国建立比较完整的工业体系奠定了初步基础。[④]

“一五”计划期间，除了苏联为中国的经济建设提供了巨大帮助外，东欧民主国家与中国在互惠互利的基础上，也对中国的经济建设提供了帮助。如1956年中国分别与民主德国、匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克签订了关于加强科技合作

① 转引自沈志华主编：《中苏关系史纲（1917～1991）》，新华出版社，2007年版，168～169页。

② 同上，第165页。

③ 转引自沈志华：《对在华苏联专家的历史考察：基本状况及政策变化》，《当代中国史研究》2002年第1期。

④ 当代中国丛书编委会：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第318页。

和互相提供援助的协定。整个50年代，我国与东欧民主国家先后签订协定引进成套设备建设项目116项，完成和基本完成108项，解除义务8项；单项设备88项，完成和基本完成81项，解除义务7项。

表4－1　我国从东欧民主国家技术引进实施情况①

国　别	成套设备项目（项）			单项设备（项）		
	合　计	完成和基本完成	撤　销	合　计	完成和基本完成	撤　销
民主德国	39	37	2	15	14	1
捷克斯洛伐克	32	29	3	32	26	6
波　兰	24	22	2	7	7	—
罗马尼亚	9	9	—	12	12	—
匈牙利	10	9	1	16	16	—
保加利亚	2	2	—	6	6	—
总　计	116	108	8	88	81	7

苏联和东欧民主国家帮助我国建设的工业项目，不仅提供企业所需的机器设备，而且从勘察地质、选择厂址、收集设计资料、进行设计、指导建筑、安装设备和开工运转、供应新产品的技术资料，一直到新产品制造出来，都给予了全面的、系统的帮助。同时，在上述项目建设过程中，凡是中国能够生产的设备，能够进行的设计，都主动提出由中国自行解决，以促进中国设计能力的提高和生产的进一步发展。

在科学技术合作方面，截至1959年，中国从苏联和东欧民主国家共获得了4000多项技术资料。苏联提供的主要是冶炼、选矿、石油、机车制造和发电站等建设工程的设计资料，制造水轮机、金属切削机床等的工艺图纸，生产优质钢材、真空仪器等工业产品的工艺资料；东欧各国提供的主要是工业各部门和卫生、林业、农业等方面的技术资料。这些先进的技术资料，对于提高中国工农业的技术水平和生产新产品意义重大。而且更可贵的是，在互相提供技术资料时，采取了互相支援的优惠办法，即不按专利对待，仅收取复制资料的成本费。

三、中国对其他国家的经济援助

“一五”计划时期，一方面中国得到来自苏联和东欧民主国家的经济援助，另一方面在资金短缺的情况下，仍然对其他国家进行积极援助，援助的力度，就

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的基本建设》（上），中国社会科学出版社，1989年版，第53页。

当时中国的经济发展水平和能力来讲，是非常大的。

从1950～1955年，中国从苏联共获得贷款56.76亿卢布（1955年以后就没有再向苏联贷款），其中最大部分是用于抗美援朝战争，这类军事贷款共计34.25亿卢布，占贷款总额的60.4%；另外，还有一笔军事贷款，是驻旅大苏军撤退时移交的物资，共7.23亿卢布，占贷款总额的12.7%；苏联对中国的经济贷款共计15.28亿卢布，占贷款总额的26.9%。这些经济贷款中，有12.38亿卢布（即81%）是1953年以前提供的。这些贷款条件也不是特别优惠的，有些贷款还附加了一些不平等的条件。而中国在抗美援朝战争中则承担了伤亡近40万人的重大牺牲和100多亿元人民币的军事费用，并且中国人民志愿军从朝鲜撤退时移交给朝鲜的军事物资，绝大部分是无偿的。

在新中国成立以后的11年里（1950～1960年），中国对外无偿援助和贷款也达到了52.09亿元人民币，约合54.84亿卢布，相当于同期苏联对中国贷款的96.6%。在中国对外援助和贷款总额中，经济援助和贷款共计42.86亿元人民币，约合45.11亿卢布，几乎等于苏联对中国经济援助贷款5.28亿卢布的3倍。

得到中国经济援助最多的国家是朝鲜和越南。众所周知，1950年朝鲜战争爆发后，中国政府即给予朝鲜以巨大的人力和物力援助，中国不仅出动了一百余万志愿军，牺牲和负伤36万人，消耗各种物资560多万吨，开支战费人民币62亿元；而且中国成为朝鲜的战略后方和经济后盾。从1950年6月朝鲜战争爆发到1953年底，中国政府共向朝鲜提供了总值为72952万元的各种物资和器材援助。[①] 1953年8月朝鲜停战以后，中国又为朝鲜医治战争创伤、恢复和发展国民经济提供了大量援助。1953年11月，金日成率领朝鲜政府代表团访问中国，中朝双方签订了经济文化合作协定。根据协定，中国政府将1950年6月25日至1953年12月31日为止所援助朝鲜的一切物资和费用，均无偿赠送朝鲜政府；同时还将于1954年至1957年间再无偿赠送朝鲜民主主义人民共和国8亿元人民币作为其恢复发展国民经济的费用。另外，中国还将派遣技术人员、提供建筑、交通器材和机器，帮助朝鲜恢复工农业生产和交通运输，同时接受朝鲜的留学生和技工到中国学习和实习。

对于越南民主共和国，中国一方面积极援助其抗击战后卷土重来的法国殖民侵略者，帮助越南取得了决定性的奠边府战役胜利。另一方面在1954年5月日内瓦会议结束越南北部战争后，又对越南医治战争创伤、恢复发展国民经济给予了大量援助。从1950年至1954年，中国政府共向越南政府提供了16700万人民币的援助。[②] 1954年12月，中国政府与越南政府在北京签订关于援助越南修复

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第24～25页。

② 同上，第26页。

铁路的议定书、关于援助越南恢复邮政电信议定书、关于援助越南修复公路、航运、水利问题会谈记录、关于中越两国民用航空通航和援助越南建立民用航空站、气象设备问题会谈记录。1955 年 6 月，胡志明率领越南政府代表团访华。经过双方讨论商谈中国政府决定无偿赠送越南民主共和国 8 亿元人民币，作为其医治战争创伤、恢复和发展国民经济的费用；同时，中国还应邀派遣技术人员帮助越南恢复和新建工矿交通事业，越南也将派遣工人到中国实习。1956 年 7 月，中越两国又签订了中国援助越南的议定书和中国给予越南技术援助的议定书。根据这两个议定书分别规定，中国将供应越南成套设备和钢材、机床、机车、车辆、船只以及其他发展工农业生产和交通运输业所需要的器材；中国将派遣工业、农业、林业、水利、交通运输、邮电等方面的专家和技术人员到越南进行技术援助，越南也将派遣实习生到中国有关厂矿实习。1958 年 3 月，两国政府又签订了中国援助越南建设和改造 18 个工业企业项目的协定，这些项目包括电站、化工、铬矿、造纸、制糖、陶瓷、搪瓷、卷烟、肥皂、牙膏等工厂，并于 1960 年前后陆续建成。

对于蒙古人民共和国，中国政府也给予了大量经济援助。1956 年 8 月，中蒙两国签订了中华人民共和国给予蒙古人民共和国经济和技术援助协定。根据协定，中国从 1956 年至 1959 年内，无偿援助蒙古 1.6 亿卢布（约合人民币 1.5 亿元），用于帮助蒙古建设成套项目。1958 年 12 月和 1960 年 5 月，两国政府又签订了两个经济技术援助协定，规定中国向蒙古提供两笔长期低息贷款，用于援建成套项目。鉴于蒙古缺乏技术力量，援蒙项目都采取“交钥匙”方式实施，即由中方设计，提供全部设备材料，并派出建筑施工队伍全面负责施工。到 1964 年，共帮助蒙古建成了包括发电厂、毛纺厂、造纸厂、玻璃厂等 21 个项目。①

中国对阿尔巴尼亚的经济技术援助，始于 1954 年。1954 年 12 月，两国政府签订了中国给予阿尔巴尼亚无息贷款的协定。这笔贷款用于提供物资援助。1959 年 1 月，两国政府又签订了第二笔无息贷款协定。根据协定，由中国提供物资援助和援建一个玻璃厂，这是中国援助阿尔巴尼亚的第一个成套项目。

中国除了对周边经济落后的社会主义国家提供了大量经济和技术援助外，还尽可能对周边经济落后的非社会主义国家给予经济和技术援助，帮助其发展经济。1956 年 6 月，中国与柬埔寨王国签订中柬两国关于经济援助的协定和实施经济技术援助协定的议定书。根据上述协定和议定书，中国将在 1956 年和 1957 年内，无偿给予柬埔寨价值 8 亿柬元（折合 800 万英镑）的物资。这是中国与亚非民族主义国家签订的第一个经济技术援助协定。同年 10 月，中国又与尼泊尔政

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989 年版，第 34 页。

府签订无偿经济援助协定。1958 年 1 月，中国与也门王国（现名阿拉伯也门共和国）签订经济技术合作协定。

20 世纪 50 年代中国在对外经济关系方面，除了在平等互利的原则下积极发展与各国的贸易关系外，还在积极争取外援的同时，在自己工业化资金非常短缺的情况下，对周边更困难的社会主义国家和友好的非社会主义国家给予了大量经济技术援助。从 1949 年 10 月到 1957 年底，中国的对外援助金额达到近 21 亿元人民币，其中无偿援助占 95%。这种援助，体现了中国政府对社会主义阵营的高度责任感和对周边国家经济发展的关心。

第五章　社会主义改造的提前完成

从1953年开始，中国开始实施以优先发展重工业和高速度为特征的第一个五年计划。但是，这项雄心勃勃的计划在第一年就遇到了阻碍，农民提供的农产品不足以支持1953年的大规模基本建设，生产资料和生活资料的短缺开始露出端倪，趋于均衡发展的市场调节与高速度和优先发展重工业发生矛盾。在这种情况下，党和政府一方面采取各种措施来加快农业的发展，并最终认为农业合作化是成本最低、见效最快的办法，其结果是党和政府利用自己在农村长期形成的威望和动员能力，仅用四年的时间就基本上实现了农业合作化，并由此推动了城镇个体和私营经济的社会主义改造。另一方面，则通过统购统销、加工订货、公私合营等办法，逐步用计划管理取代市场调节，将资源配置权逐步控制在政府手中，其结果是在社会主义改造的同时，建立了计划经济体制。上述经济制度的变化，从近期来看，由于政府将资源配置控制在自己手中，可以采取高积累、紧运行来保证暂时的高速度和重工业的优先发展，但是，这种单一公有制和行政性计划经济对于经济落后、人口众多和发展非常不平衡的中国来说，不仅政府缺乏有效的经济管理手段，而且也不利于充分利用人力资源和发挥个人的积极主动性。

第一节　工业化的推进和遇到的问题

一、经济建设的进展

1953年的大规模经济建设不仅取得了巨大的物质成就，而且还使党获得了不少经济建设经验。既从宏观管理方面确定了重点建设、稳步前进的方针政策，也从微观方面通过实行增产节约等改善了经营管理和施工，从而使1954年的经济建设进入了一个注意综合平衡、平稳发展的阶段。

在工业建设方面，1954年又有一大批项目进入施工。武汉钢铁公司于1955年8月开始施工。武钢的建设同样得到全国人民的支援，先后有18个省（自治区）、48个城市、1000多家工厂为武钢制造设备和配件。铁道部专门改造车皮，为武钢运输直径为4.8米的高炉炉顶大钟；人民解放军也给予了支援，总参谋长粟裕亲自下令，派13架军用运输机为武钢运输建设用物资。在化学工业建设方

面，1954 年我国最大的医药联合企业（“156 项”重点建设之一）——华北制药厂开始施工（1958 年建成投产），该企业建成后，可以基本上满足当时国内对青霉素的需要，从根本上改变过去青霉素主要依靠进口的状况。当时全国最大的化学工业基地——吉林化工区也于 1955 年 4 月进入施工。为了集中力量打歼灭战，中央从全国各地调集了 3 万多名职工，组成了一只浩浩荡荡的建设大军。这支队伍在艰苦的条件下，夜以继日地战斗在松花江畔，出现了许多动人心弦的事迹。吉林化工区仅用了两年半的时间就基本建成。

在电力工业方面，“一五”计划的 694 个限额以上项目中有 107 个属于电力工业，其中电站又占 92 个。1954 年中，新建、扩建、续建的发电工程，已有 17 处全部发电或局部发电。1954 年 8 月，西南最大的水力发电站在四川省龙溪河狮子滩动工。在这里，1946 年国民党政府曾经动工建造过电站，并将工程包给美国公司，结果只在狮子滩上打了两个钻孔，建了几个石墩便悄无声息了。而在共产党的领导下，到 1957 年，这个电站已建成发电。重庆地区的工业用电成本降低了 3/4。“一五”计划规定我国发电量平均每年增长 17%，而 1953～1955 年，发电量实际平均每年增长 19.2%，超过了恢复时期（19%），成为当时世界上电力增长最快的国家，使我国发电量在世界上的排位由 1949 年的第 23 位上升到第 18 位（超过了印度、墨西哥、荷兰、比利时、奥地利）。

根据 1954 年 8 月中共中央批准的年度计划，1954 年工农业总产值比上年增长 12.6%，其中工业总产值增长 17.4%，农业总产值增长 9.5%；国家基本建设投资为 76.2 亿元，比 1953 年增长 23%；社会商品零售额比上年增长 13.8%。这种计划增长指标与 1953 年相比，可以说是比较稳妥的。但是，由于 1954 年我国遭遇了百年未遇的水涝灾害，虽然工农业总产值超额完成计划，比上年增长 8.9%，工业也超额完成计划，比上年增长 14.8%；但是农业总产值却未完成计划，仅比 1953 年增长 2.4%，为计划的 96.8%，其中粮食增长 2.5%，为计划的 95.2%；棉花降低 7.9%，为计划的 78.6%。农业再次没有完成预定计划。

由于 1954 年农业未完成计划，而工业的原料有 60% 以上来自农副产品，这就直接影响了 1955 年的经济增长。1955 年 4 月 25 日中共中央批准的 1955 年度计划为：工农业总产值比上年增长 7%；工业总产值比上年增长 7.7%；农业总产值比上年增长 6.4%，其中粮食增长 5.3%，棉花增长 20.6%。国家计划重工业增长速度的降低，主要有两个原因：一是原料不足（纺织部门因原料不足，计划产值仅为 1954 年产值的 88.9%）；二是前两年某些产品盲目发展，造成积压。与 1954 年底拟定的控制数字相比，仅棉纱、卷烟、食用植物油三项轻工业产品即降低计划产值 19.9 亿元，影响 1955 年工业增长速度 4.8%。到 1955 年下半年，事实证明轻工业仍难以完成降低后的指标，于是中共中央批准修改原计划，

将工业增长指标再降至5.2%，其中棉纱产量比原计划降低2.2%，棉布产量比原计划降低4.6%，食用植物油产量比原计划降低5.7%。1955年计划执行的结果为：工农业总产值比1954年增长5%；工业总产值增长6%，其中生产资料生产增长14.2%，消费资料生产基本维持1954年水平；农业总产值比1954年增长5.5%。

尽管“一五”计划的前三年经济发展是不平稳的。但是经济建设还是取得了巨大成就。到1955年底，已经完成五年计划投资总额的51%；在限额以上的694个工业建设单位中，已有253项建成投产或部分投产；苏联帮助设计的156项建设，已有106项正式施工，其中29个投产。三年中，试制和生产了几千种我国过去不能制造的新产品。其中一机部系统试制成功的新产品有212种，轻工业部门和纺织部门试制和生产了3000多种新产品，1954年我国还成功制造了第一架飞机。三年里，我国的工业技术水平也有了明显提高。以中央政府部门直接管理的工业企业为例，1955年与1952年相比，发电标准煤耗率降低了9.4%，高炉利用系数提高了14.9%，平炉利用系数提高了27.6%，棉纱、棉布、橡胶制品、卷烟单位产品的原料消耗也都有较大降低。国营工业企业（中央直属和地方重点）的产品成本，1953年比1952年降低3.2%，1954年比1953年降低5.8%，1955年比1954年又降低8%。在此期间，由于工业技术水平的提高和职工工作热情高涨，全国国营、公私合营、合作社营工业企业的劳动生产率有了显著提高，1955年比1952年提高了41.5%。在市场物价方面，由于财政平衡和国家对重要商品加强调控，尽管不少商品供不应求，但是全国零售物价指数却相对平稳，若以1952年为100，则1953年为103.2，1954年为105.5，1955年为106.3。在交通运输方面，从1953年开始酝酿的第一座横跨长江天堑的武汉长江大桥动工兴建；全长2255公里的康藏公路建成通车；兰新铁路黄河大桥建成通车。到1955年底，公路建设已提前完成“一五”计划，成为最早完成“一五”计划的部门。

二、工业快速增长面临的问题

“一五”计划时期，尽管我国的经济建设有着许多有利条件，如党和人民的热情高、干劲大、苏联的援助等，但是人口多、底子薄、经济发展不平衡、劳动力文化素质低等不利条件却是长期制约我国经济发展的基本因素，使我国的经济发展难以避免曲折起伏，从而增加了中国共产党领导经济建设的难度。“一五”计划实施进入第三年，虽然前两年的进展尚称顺利，但是积累下来的短缺、建设的难度却增加了。

（一）工业化快速增长面临的基本矛盾

从基本问题来看，主要有三个：一是农业拖工业后腿问题；二是资金不足问题；三是如何对各种经济成分实现统筹安排问题。

1953 年以来，随着工业化的快速推进，农产品供给不足成为严重问题。1955 年 1 月召开的第二次全国省（市）计划会议曾估计，按照 1953 年各项粮食的消费水平计算，由于人口和牲畜的增加，到 1958 年至少需要 1800 亿公斤粮食（包括出口粮食 22 亿公斤），如果消费标准略有提高，到 1958 年将至少需要 1950 亿～2000 亿公斤粮食。而 1953 年、1954 年两年的农业计划都没有完成，两年粮食只增加 4% 多，即 75 亿公斤左右，根据会议讨论的五年农业生产计划规定的 1957 年粮食产量指标为 2036.5 亿公斤，则今后三年平均每年的增长速度将达到 6%，即平均每年需要增产 100 多亿公斤粮食。要完成这个指标将是极其艰难的。

随着人口的增长和工业的发展，不仅粮食需要量大增，而且要求农业经济作物产量迅速增加，否则“一五”计划的工业增长指标也要落空。据统计，1953 年全国工业总产值为 367.4 亿元，其中纺织工业产值为 99.1 亿元，食品工业产值为 80.9 亿元，仅这两项就占全国工业总产值的 49%；在地方工业中（包括地方国营、合作社营、公私合营、私营），1953 年总产值为 221 亿元，其中纺织工业和食品工业占 54.2%；由此可见，工业对农业的依赖程度了。据当时调查，纺织工业和卷烟、油脂、制糖等食品工业由于缺乏原料，普遍开工不足。例如 1955 年纺织工业因 1954 年棉花减产，设备利用率只能达到 85.7%。①

农业和依靠农业原料的轻工业是国家积累资金的主要源泉之一，如果农业计划不能完成，国家财政收入计划也很难完成。以花、纱、布来说，393 斤棉花纺 1 件纱，1 件纱可以织 40 匹布。393 斤棉花、1 件纱和 40 匹布的工、商、运输利润和银行利息为 361.8 元，国家税收为 264 元，合计为 625.8 元。1955 年如果按照减少 48 万件纱计算，财政上就要少收入 3 亿元。又如卷烟工业每箱卷烟的工、商利润和税收为 217.2 元，其中工商业利润 14.5 元，税收 202.7 元。如 1955 年按照减少 27 万箱计算，则减少财政收入 6.96 亿元。②

农副产品还是我国的主要出口物资，是换取外汇的主要来源。按照五年出口计划草案，1953～1957 年内农副产品出口量约占总出口额的 67%（其中粮食占 30%，食品占 12%，畜产品占 8%，土产品占 9%，茶叶占 2%，蚕丝占 6%）。农业能否完成计划直接关系到对外贸易能否完成计划，技术引进能否实现计划。

---

① 《李富春同志在第二次全国省（市）计划会议上的总结报告》，1955 年 2 月 8 日。

② 同上。

第二个问题，是国家财力与建设要求的矛盾，即要求多而财力有限。就中央政府来说，工业、交通和国防建设，1955～1857年要比原预算要求增加拨款约50亿元，而收入根据财政部计算，只能增加18亿元。就地方政府来说，1955年1月全国省（市）计划会议上各省市所报计划与1954年4月的方案相比，工商税要求减少346亿元，而中央分给地方的农林、水利投资却要求增加10亿元。于是就使财政收支造成很大的缺口。上述会议讨论的结果，与1954年4月财政方案比较，收入方面，增减相抵共减少4亿元；支出方面，增减相抵增加2.4亿元；减收增支合计6.4亿元。[①] 因此，如何增收节支、保证重点建设就成为必须解决的重要问题。

第三个问题，是如何协调公私矛盾，对各种经济成分实现统筹安排。1953年开展大规模经济建设以后，由于基本建设规模过大和经济增长指标过高，各种短缺接踵而至。政府为了保证经济建设需要和避免市场波动，以农产品统购统销为代表，对越来越多的生产资料实行计划供应。于是就导致了国家如何做到公私兼顾和统筹安排。1955年初，由于农村征了“过头粮”和合作化存在的问题，国家与农民的关系很紧张；城市中则由于1954年农业减产和地方政府大力发展地方国营和公私合营工业，加上国家控制了原料和银行信贷，使得本来就开工不足的私营和个体手工业更加困难。

（二）工业快速增长遇到的具体问题

从具体问题看，1955年以后的经济形势也不容乐观。

1955年3月，国家建委主任薄一波就说：“今后三年的建设任务，较之过去两年要繁重得多、紧张得多、复杂得多，需要高度的组织性和技术水平。”“五年计划中的重大工程建设，实际上集中在今后三年，其任务的繁重和紧张是可以想象的。”薄一波分析困难增加的原因主要有三个：（1）“一五”计划规定的工业基本建设任务，拿过去两年已经完成的工作量与今后三年应该完成的工作量相比，中央8个工业部的基本建设投资额仅完成了计划的28%，铁道部新建干支线只完成计划的34.16%；（2）前两年完成的工程中，职工宿舍和办公用房比重较大，后三年工业厂房和设备安装的比重则将大大增加；（3）前两年很多厂矿的新建、扩建和改建，都是在工业基础较好的地区进行的，而且有来自全国的支援，今后几年，大批工厂则是在完全没有或基础较差的地区建设，也很难得到过去那样的全国支援了。[②]

---

① 《李富春同志在第二次全国省（市）计划会议上的总结报告》，1955年2月8日。

② 参见薄一波：《当前基本建设中的几个问题》，1955年3月23日；《薄一波文选》，第1版，北京，人民出版社，1992年版，第203～207页。

1955年的经济发展速度由于受1954年农业自然灾害的影响（工业原料不足），增长速度比前几年大幅度下降，工农业总产值仅增长5%，其中工业总产值仅增长6%。到1955年底，第一个五年计划只剩下两年时间，尽管工业已完成“一五”计划增长额的61%，农业已完成“一五”计划增长额的63%。但是基本建设计划投资额只完成“一五”计划的51%；同时，前三年的经济建设已经显示出我国农业不能适应工业高速增长的需要，农副产品供给全面紧张，许多以农产品为原料的轻工业开工不足。

如果说1953年的经济紧运行是由于建设上的小“冒进”造成的，反映出政府在基本建设和计划管理方面尚缺乏经验，那么1954年自然灾害造成的1955年增长指标下调和国家与农民关系的紧张，则反映出前面所述的农业落后、积累低和人口众多等不利条件是中国工业化和国民经济高速增长的主要障碍。加快农业发展、迅速增加农产品的供给，开始成为首要问题，成为关系到工业化目标和第一个五年计划能否实现的关键。

对于农业拖工业化后腿的现象，当时在华的苏联专家也同样认识到了。1955年中国就“一五”计划草案征求苏联国家计委意见时，苏联国家计委在华的顾问卡尔波夫就说：“农产品的生产现在已经开始限制着对居民的粮食供应和对工业的原料供应。五年计划内规定粮食产量增长17.6%，或每年平均增长3.3%，这在人口自然增长率为2%的情况下是不能满足每个居民消费量的迅速增长的。”①

第二节 农业合作化进程的加快和迅速完成

一、农业社会主义改造思路的形成

新中国成立以后，随着国民经济的恢复和土地改革的完成，农民家庭生产进一步发展的主要障碍是普遍缺少生产资料和资金，而这个问题在短期内是政府和农民自己都无法解决的。因此，过去在解放区和战争年代曾经行之有效的农业互助合作组织，作为解决家庭生产困难的较好办法和集体经济的萌芽，即得到提倡。1951年4月，围绕是否可以通过农业互助组织将农民引导到社会主义集体经济的观点，党内出现两种意见：一种意见以刘少奇为代表，认为在现有生产力水平下，以农业生产合作社的形式来取代农业私有制和家庭经营是错误的，是农业社会主义思想的表现；另一种意见以毛泽东为代表，认为既然西方资本主义在其

① 《苏联国家计划委员会对我国第一个五年计划草案的意见——计委苏联顾问组6月3日在计委局长以上干部会议上的谈话记录》，1955年6月3日，国家计委档案150－1－36卷。

发展过程中有一个工场手工业阶段，即在生产工具没有发生较大变化而主要依靠分工来形成新生产力的阶段，那么在中国农村，依靠农业合作社的统一经营也可以形成新的生产力并取代农民的家庭经营。同年9月，中共中央批转全国第一次互助合作会议起草的《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，该决议既体现了毛泽东的上述思想，即将农业生产互助组织作为中国农村走向社会主义的过渡形式，又提出要注意保护农民从事家庭生产经营的积极性，特别是对发展农业互助合作的高级形式——初级农业生产合作社，一定要视条件是否成熟而定。

1951年党内关于农业合作化问题的讨论及分歧的消除，使中国共产党对中国农业社会主义改造的形式和步骤有了比较明确的统一认识。从形成的决议（草案）来看，这时期党关于农业合作化的方针和步骤还是得当的，也促进了农业经济的恢复和发展。

1951年底，全国参加互助组织的农户共2100.2万户，占农户总数的19.2%。在这些农户中，参加互助组的为2100万户，共组成467.75万个互助组；参加初级社的为1588户，共组成129个初级社；高级社仅有一个，共有30户农民。到1952年底，全国参加互助组织的农户发展到4542.3万户，占农户总数的39.95%，但是其中绝大部分是参加互助组，参加初级社的农户仅为57188户，共组成3634个初级社，合作社在农业互助合作组织中所占比重仍然很低。

到1952年底，我国基本上完成了国民经济的恢复任务，中共中央在1952年下半年编制“一五”计划时，也开始考虑向社会主义过渡的时间表。1952年10月，刘少奇受毛泽东委托，在给斯大林的信中谈道，中国打算用三个五年计划或者更多一些时间，在实现工业化的同时，逐步完成对农业的社会主义改造。1953年3月，中共中央鉴于1952年冬和1953年春许多地方在互助合作运动中发生急躁冒进倾向、不顾条件地去发展初级社的情况，决定农业生产合作社仍停留在重点试办阶段。中央肯定并批转了华北局提出的“当前农业生产互助合作运动应以发展和巩固互助组为中心环节”，“从全国范围看，互助组依然是适合广大人民群众生产要求和文化水平的一种合作形式。”[①] 据1953年11月的统计，当时参加农业互助组织的农户虽然已经达到4790万户，占全国农户总数的43%，但其中绝大多数仍然是参加互助组，参加合作社的农户仅27.3万户，约占参加农业互助组织农户的0.57%。

这个时期的农业合作化是以互助组为主体，农民既有是否参加农业互助组织的选择权，也有参加哪种互助组织的选择权。而互助组是在自愿互利、不打破家庭经营核算原则下，实行平等互利的有偿互助，再加上组织规模小、自由结合、

① 《农业集体化重要文件汇编》上，中共中央党校出版社，1982年版，第184页。

互助方式灵活等特点，因此受到广大缺乏生产资料或劳动力的农户的欢迎，它使农村的人力、畜力、物力和土地都能得到比较充分合理的利用。这个时期为数不多的初级农业生产合作社，由于尚处于重点试办、典型示范阶段，各方面条件都比较好，并且得到政府有关部门的大力扶助，生产投入一般比个体农户和互助组有较大幅度增加，因而其增产效果也很明显，一般建社的第一年，其平均亩产即能比当地的互助组增加10%以上。总之，1950～1953年的互助合作运动，由于有助于解决长期战乱后农民家庭经营困难，也由于政府的方针政策比较得当、形式灵活多样，因此在当时农村生产资料严重不足的情况下，确实显示出它的优越性，而这种优越性又对1953年后毛泽东和中共中央有关经济发展的决策产生了较大影响。

二、农业社会主义改造步伐的加快

1953年是实施“一五”计划的第一年，由于党和政府的各方面都想大干快上，增加投资，结果出现商业方面的“公退私进”（因国家资金从商业转到基本建设）、财政方面的“修订税制”（为了增加财政收入）和基本建设方面的“冒进”（物资供应紧张，尤其是农副产品供求关系紧张）。上述因发展经济所导致的公私矛盾和工农业之间矛盾的紧张，促使中国共产党在工业化和向社会主义过渡问题上最终选择了苏联30年代曾经实行的经济发展和社会制度变革模式。

1953年因基本建设投资增加过快而引起的农副产品供应紧张，使党和政府认为农业拖了工业化的后腿，如何加快农业的发展，成为毛泽东和全党关注的重要问题。1953年10月，中共中央农村工作部召开第三次全国互助合作会议。会议期间，毛泽东两次召集农村工作部负责人谈话。毛泽东根据“一五”计划第一年即出现粮食和副食品供应局面紧张和农业合作社取得的增产成绩，指出小农经济与社会主义工业化不相适应，提出各级党的一把手要亲自动手抓农业社会主义改造这件大事，县区干部的工作重点要逐步转到农业合作化方面来。与此同时，毛泽东也强调要根据实际情况和可能条件，“积极领导，稳步前进”。同年底，中共中央通过“关于发展农业生产合作社的决议”。决议总结出初级社的十大优点，提出“必须采用说服、示范和国家援助的方法使农民自愿联合起来”，要求各地政府及有关部门“给农业生产合作社以适当的物资援助”。决议还要求到1954年秋，合作社应由1953年的1.4万个发展到3.58万个，即翻一番半。[①]这个决议标志着农业互助合作运动的重心已由发展巩固互助组转变为发展巩固初级社。虽然如此，就上述合作社发展计划来说，还没有违背“积极领导，稳步前

① 《农业集体化重要文件汇编》上，中共中央党校出版社，1982年版，第215～227页。

进”的方针，还是比较适当的。但是由于中央实际上鼓励“韩信点兵，多多益善”，再加上1953年底开始大张旗鼓地宣传过渡时期总路线，遂使不顾条件、急于求成的“冒进”倾向在基层干部中再次滋长蔓延，到1954年春，合作社已经增加到10万个，到1954年秋收前，又新建立12万个合作社，结果农业合作社的数量比1953年增加了15倍，大大突破了原定计划。

1954年4月，第二次全国农村工作会议根据1954年春合作社发展情况，拟订1955年合作社发展到30万个或35万个，这个计划得到中央批准。但是到1954年11月第四次全国互助合作会议时，由于春季前建立的10万个合作社基本巩固，并有90%以上的合作社获得不同程度的增产，再加上中央制订“一五”计划8人小组向中央提出加快合作化以使农业发展与工业发展相适应的建议，这次会议遂提出到1955年春耕前，将合作社发展到60万个。同年12月，中共中央批转了上述计划。于是在1954年冬和1955年春，全国农村掀起了建社浪潮。到1955年3月，全国农业合作社发展到67万个，经过整顿，减为65万个。

由于农业合作社数量在这个阶段增加太快（在一年半的时间里由1.4万个增加到65万个），其中许多合作社的建社条件并不成熟，结果造成不少新社在经营管理方面遇到很大困难，存在较多问题。其中比较突出的问题有以下三个：（1）帮助合作社建社整社的干部严重短缺。1954年3月，中央农村工作部部长邓子恢就指出：“区一级干部，不只是质量弱而且数量也少，现在好多地方，一个区只有三五人可以办合作社，每人管三四十个，确实抓不起来。”由于当时绝大多数合作社是县、区、乡各级干部帮助建立起来的，当上面派来建社整社的干部一走，许多合作社的管理就陷入混乱。（2）严重缺乏称职的财会人员。当时我国广大农民缺少文化，同时传统的小农经济也不需要现代专业财会人员，加上城镇有文化者受地域限制不能入社，农村有文化的地主富农受政治限制即使入社也不能担任此职，因此称职的财会人员严重不足。这给合作社的经营管理造成很大困难。（3）合作社的经营管理水平普遍较低。由于合作社是在农业生产力水平没有明显进步的条件下迅速建立的，一下子将过去以家庭为生产经营单位、没有文化的农民组织到民主决策、统一经营管理的合作社中，经营管理的困难是可想而知的。当时管理方面的问题主要表现为生产计划不周全，制度不健全，干活时窝工，评工分时闹意见。

针对合作社存在的上述问题，中央农村工作部部长邓子恢于1955年1月4日提出两项建议：一是制订一个全国性的农业合作社章程，避免底下乱立章法；二是将合作化运动转入“控制发展，着重巩固”阶段。中共中央采纳了邓子恢的上述建议，于1月10日发出《关于整顿和巩固农业生产合作社的通知》。通知发出后，虽然合作社的数量还在增加，但中央农村工作部的工作重心已转向整顿、巩固现有合作社，其重点是协助河北、浙江、山东等合作社发展较快的省搞

好整顿工作。

在1954年冬的合作化运动中，浙江省的问题比较严重。1954年浙江省在批判饶漱石错误思想后，对农业合作化产生了盲目的积极性，全省农业合作社1954年秋收前只有3800个，到1955年春即发展到50950个，再加上4800个自发成立的合作社，共有55000多个合作社，入社农户由占农户总数的6‰猛增到28%。由于发展合作社时求多求快，遂产生了不少强迫命令和侵犯中农利益等问题，对春耕生产造成了不利影响。据估计，由于办社条件不具备，大约有30%的合作社即使整顿也办不好。为了帮助浙江做好合作社的整顿工作，1955年3月25日，中央农村工作部向浙江省委发出题为《对浙江省目前合作化工作的意见》的电报，电报的中心思想是希望浙江省对合作社大胆整顿，有条件的社巩固，没有条件巩固的社则退回互助组或单干。与此同时，中央农村工作部秘书长杜润生亲自到浙江解释电报精神。

浙江省委收到电报和听取杜润生的解释后，一致表示同意中央农村工作部的意见，并召开了四级干部会议布置工作。经过一个多月的努力，浙江的农业合作社由53144个减为37507个，共减少15607个。

由于浙江省的整顿工作在操作上猛了一些，在一个多月的时间里一下子解散了近1/3的合作社，因而少数地方存在着收缩草率、没有处理好善后等问题。同时，浙江省这种来去很猛的自上而下的“折腾”，也引起不少农民和农村基层干部的不满。但是总的来说，整顿是难以避免的，时间要求过急是担心整顿过慢会影响春耕生产。同时，整顿效果也比较好，绝大多数被解散的合作社确实是条件不具备、草率成立的。可是浙江省这种大刀阔斧的整顿，对于视农业合作社为社会主义因素并对其期望甚高、倍加爱护的毛泽东来说，感情上是难以接受的，其他没有分管农业、不太了解情况的人也感到可惜。

本来毛泽东是同意对合作社进行整顿的，“停、缩、发”方针就是他在1955年3月总结提出的，即当时议定：浙江、河北两省收缩一些，东北、华北地区一般停止发展，其他地区（主要是新解放区）适当发展一些。四五月间，毛泽东外出视察，并于5月17日在杭州召开了15个省市委书记会议。在此期间，毛泽东发现不少地方干部对合作化是积极的，用毛泽东的话来说，就是大家认为农业社“好得很”，农业生产形势也不像原来听说的那样严重。这就使毛泽东感到中央农村工作部对农业合作化形势的反映不够真实。与此同时，1954年水灾和粮食统购较多造成的农村粮食紧张，也被地方证明为许多喊缺粮的农民并不是真缺粮（毛泽东将其概括为：“所谓缺粮，大部分是虚假的，是地主富农以及富裕中农的叫嚣”）。上述毛泽东对农村形势估计的变化，使他对邓子恢和中央农村工作部的合作化方针及整顿工作都产生了不同看法。在这种情况下，毛泽东通过自

己的调查研究，并经过反复思考，终于在1955年7月31日的省市自治区党委书记会议上作了著名的《关于农业合作社问题》的报告。该报告在回顾和总结了新中国成立以来党的合作化方针和实践结果后，对邓子恢进行了严厉批评，认为在合作化问题上，邓子恢及有些人像小脚女人一样，已经落在了群众运动后面。毛泽东提出：农业合作化目前不是“下马”问题，而是赶快“上马”的问题。邓子恢在毛泽东批评后发言，表示拥护毛泽东的批评。以此为标志，中国的农业社会主义改造进入高潮。

三、农业社会主义改造的提前完成

毛泽东《关于农业合作社问题》的报告实际上改变了农业合作化发展方针和进程。8月1日，毛泽东说：现在证明合作社在新区能发展，今冬明春明夏可大发展。准备工作加巩固工作就不会冒险。准备工作的第一项就是批判错误思想。8月26日，毛泽东要求各省市自治区党委关于农业合作化问题的电报，由中央直接拟电答复，毛泽东开始亲自主管农业合作化运动。从8月13日到10月2日中共七届六中全会开幕前夕，毛泽东亲自起草中央批语，连续批转了湖北、安徽、山西、河南、浙江等10个省委学习《关于农业合作社问题》、批判右倾保守思想、重新部署合作社发展计划、加快发展速度等方面的报告。

10月4日，中共中央召开以农业合作化为主要议题的扩大的七届六中全会。会上248篇发言或书面发言都一致拥护毛泽东《关于农业合作社问题》报告，不点名地批评了农业合作化运动中的“右倾保守思想”，其中包括邓子恢的检讨。在此基础上，会议通过了《关于农业合作化的决议》，该决议除了对农业合作化运动的方针政策作了具体规定外，还对合作化速度作了如下大致规划：在互助合作运动比较先进的地方，到1957年春季以前基本上实现半社会主义的合作化，即农民基本上都加入初级社；在全国大多数地方，在1958年春季前，先后基本上实现半社会主义的合作化。

从1955年7月31日毛泽东作了《关于农业合作社问题》的报告后，全国开展了批判所谓农业合作化运动中的“右倾保守思想”，这就给农业合作化造成巨大的政治压力，党内外各级干部不甘也不敢落后，于是在全国范围内很快就掀起了一场农业合作化高潮，其势头之猛、速度之快，甚至超过了七届六中全会的规划。到1955年底，全国初级社的数量即由年中的65万个增加到190多万个，入社农户已占全国农户总数的63%左右。1956年1月，毛泽东主编并亲自写了两篇序言和大量按语的《中国农村的社会主义高潮》一书公开出版，进一步推动了农业合作化运动。到1956年3月，全国就基本上实现了农业合作化，入社农户占全国农户总数的90%，到年底，则达到97%。农业合作化速度之快，甚至

超过了毛泽东的估计。

初级社发展的辉煌成果，又诱发人们加快向高级社的发展速度。本来《中国农村的社会主义高潮》就大力提倡高级社和办大社，1956 年 1 月中共中央提出的《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要（草案）》也强调“对于一切条件成熟的初级社，应当分批分期地使它们转为高级社，不升级就妨碍生产力的发展。”[①]《纲要》还要求合作基础较好并办了一批高级社的地区，在 1957 年基本完成高级形式的合作化，即农户基本加入高级社，其余地区在 1958 年基本上完成高级形式的合作化。于是 1956 年春全国农村又掀起了建立高级社的高潮。6 月 30 日，一届人大三次会议通过《高级农业生产合作社示范章程》，同时宣传舆论工具也大造声势，使得农村基层干部和农民争先恐后地将初级社转变成高级社。在 1955 年 7 月农业合作化高潮前，全国参加高级社的农民仅 4 万户，到 1956 年 3 月，参加高级社的农民已达 6000 万户，到年底则达到 10074.2 万户，已占入社农户总数的 90% 以上。至此，以实行生产资料公有制为特征的农业社会主义改造基本完成，原来计划用 3 个五年计划完成的事情，现在不到一个五年计划就提前完成了。

初级社向高级社的过渡，是农业社会主义改造过程中的一个带有本质性的重要变化。因为初级社是私有制基础上的劳动人民集体经济组织，土地和其他生产资料可以作为股份参加分红，社员入退社自由，实行按劳分配为主和积累归公，初级社的规模也不大，1956 年以前平均每社 20 余户农民。这种股份制形式的经济组织，虽然在当时被称为“半社会主义性质”，但它与当时农村的部分经济发展要求还能适应，这也是 1951 年至 1954 年初级社能够不断增加并巩固的根本原因。但是即使是初级社，它的普及也需要一个相当长的时间，需要一定的社会经济和文化条件。而高级社与初级社相比，不仅公有化程度高了，即土地和其他主要生产资料归集体所有，产权模糊了；而且规模也扩大了，平均每社拥有 200 户农民，相当于后来人民公社时期的生产大队。这种公有化程度高和组织规模过大，对于基本上仍然处于传统农业水平的农村和农民来说，经营管理方面的困难和问题之多是可想而知的。

第三节　个体手工业社会主义改造的迅速完成

个体手工业的社会主义改造，既不像农业合作化那样涉及这么多人，也不像资本主义工商业改造那样对社会的震动那么大，相比之下，它显得平淡而简单，可以说是顺流而下，没有费多少周折。

---

① 《农业集体化重要文件汇编》上，中共中央党校出版社，1982 年版，第 529 页。

一、个体手工业改造形式的确定和初步进展

由于我国现代工业起步较晚，1949 年新中国建立以后，手工业生产在国民经济中仍然占有相当大的比重，据 1952 年的统计，全国手工业从业人员为 736.4 万人，加上兼营手工业生产的农民，约为 2000 万人，其产值为 73.17 亿元，占工业总产值的 21.36%，占工农业总产值的 8.84%。我国的手工业就其与农业分离的程度和与现代工业的关系来说，大致可分为四种类型：一是从属于家庭农业的家庭手工业；二是作为农民家庭兼业的手工业；三是独立经营的个体手工业；四是雇工经营的工场手工业。其中第三种类型在数量上最多。根据过渡时期总路线，手工业社会主义改造的对象主要是指第三种，至于第一、二两种则纳入农业社会主义改造范畴，第四种则纳入资本主义工商业改造的范畴。

早在新中国成立以前的革命战争时期，中国共产党在革命根据地就曾建立和积极发展过手工业合作社。新中国成立以后，党和政府在积极恢复手工业生产的同时，即重视通过合作组织来促进手工业走向现代化和集体化。1950 年 7 月，全国合作社工作者第一次代表大会在京召开。会议期间，刘少奇、朱德都曾到会讲话。关于手工业合作社，刘少奇在讲话中强调："关于手工业生产社的问题，应以组织独立手工业者和家庭手工业者为主。这种合作社主要是供给原料，推销成品，尽量不采取开设工厂的方式。"① 朱德的讲话也强调先不要改变所有制形式。到 1950 年底，全国手工业生产合作社发展到 1326 个，社员 26 万人。

1951 年 6 月，全国合作总社召开全国合作社第一次手工业生产会议。会议制订了《手工业生产合作社示范章程（草案）》。会后，各地根据会议要求和上述章程，对现有的合作社进行了整顿。因为当时许多手工业生产合作社是以土改斗争果实入股、采用劳资分红办法组织的，大部分社员并不参加合作社生产，因此不符合合作社性质。经过整顿，到 1951 年底，手工业生产合作社社员由 26 万减至 13.9 万，但是合作社却是名实相符了。

当时手工业生产合作组织有三种组织形式，一是手工业生产合作小组，即在原料采购、产品推销和接洽加工订货方面实行统一安排，而生产和核算则是独立的，其规模比较小；二是手工业供销合作社，即在生产上虽然仍保持原来生产方式和独立核算，但在原料采购和产品销售方面已实行合作制，其成员实际上已经成为合作社的来料加工者；三是手工业生产合作社，即实行"平股平权"、按劳分配为主，生产集中，统一核算，这种形式也被视为手工业合作组织的高级形式，在管理体制上，手工业生产合作组织像供销合作社一样，各合作社必须参加政

① 《中国手工业合作化和城镇集体工业的发展》第一卷，中共党史出版社，1992 年版，第 40 页。

府控制的合作社组织，并作为基层社，受上级组织的领导。到1952年底，全国共建立手工业生产合作社2600多个，社员达到25.7万人。年产值将近3976万元。

党在过渡时期总路线确定之后，手工业生产合作社的发展遂成为社会主义改造的主要形式。1953年12月公布的《关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》对此解释说："分散的个体手工业的生产是十分落后的，不能使用新的技术，在生产和销售中会遇到许多不可克服的困难，并且也是不稳固的，如果听其自然的发展，也会走资本主义的道路，就是少数人发财，大多数破产的痛苦的道路。因此，必须对个体手工业进行社会主义改造，引导手工业劳动者走社会主义的道路。""把手工业者逐渐组织到各种形式的手工业合作社（手工业生产小组、手工业生产供销社、手工业生产合作社）中去，是国家对手工业实行社会主义改造唯一的道路。""手工业者一方面是劳动者，但同时又是私有者，因此，必须经过说服、示范和国家援助的方法，提高手工业劳动者的社会主义觉悟，使他们自觉自愿地组织到手工业合作社中。"①

1953年11月20日第三次全国手工业合作会议在北京召开，朱德在会上作了《把手工业者组织起来，走社会主义道路的报告》。会议根据过渡时期总路线的精神，确定了对个体手工业进行社会主义改造的方针和政策。即"在方针上，应当是积极领导，稳步前进；在组织形式上，应当是由手工业生产小组、手工业供销生产合作社到手工业生产合作社；在方法上，应当是从供销入手，实行生产改造；在步骤上，应当是由小到大，由低级到高级"。会议还确定手工业合作化的对象是手工业独立劳动者、家庭手工业者、手工业工人；发展合作社的重点应是手工业比较集中的城市和集镇。

根据上述方针政策，到1953年底，全国手工业生产合作社发展到4629个，从业人员达到27.1万人，产值4.86亿元，分别占同期手工业从业人员和总产值的3.5%和5.3%。发展还是比较稳重的，合作社的效益也比较好。由于1953年大规模经济建设导致经济进入紧运行状态，为缓解生产资料和消费资料供求矛盾，国家加强了计划管理，如对主要农产品统购统销，对大部分生产资料实行国家统购包销和计划供应，这样就使个体手工业在原料供应方面遇到较多困难。1954年12月，全国第四次手工业生产合作会议在北京召开。会议鉴于手工业遇到的上述情况，提出"统筹兼顾，全面安排，积极领导，稳步前进"方针，并决定1955年手工业社会主义改造工作的中心任务为：把手工业主要行业的基本情况摸清楚，分别轻重缓急，按行业拟订供产销和手工业劳动者的安排计划，有准备、有步骤、有目的地进行改造、整顿、巩固和提高现有社（组）；每个县

① 《中国手工业合作化和城镇集体工业的发展》第一卷，中共党史出版社，1992年版，第144～145页。

（市）分别总结出主要行业的社会主义改造和整顿的典型经验，为进一步开展手工业的社会主义改造奠定稳固的基础。会议计划1955年合作社（组）人员要由1954年底的113万增加到170万。在会上，陈云指出：手工业合作化过程中应注意综合平衡，要有全局观念。“对手工业合作社生产的发展，要加以管理和控制。手工业合作社是一定要发展的，但要防止产量超过需要，并注意原料是否有保证。……手工业合作化宁可慢一点，使天下不乱。如果搞得太快了，就会出毛病。”① 会议还提出，在手工业社会主义改造中以不提“依靠手工业工人，团结个体手工业者”这样的阶级路线为宜；对那些“上不接天，下不踏地”的雇佣10人以下的手工业资本家（据典型调查推算，仅有3%～7%属于劳资关系），只要放弃剥削，可以归队，即参加合作社。

1955年5月，中共中央批准《关于第四次全国手工业生产合作会议的报告》，肯定了上述方针政策。并要求各地在两年内把手工业重点行业的基本情况摸清楚，以便对手工业进行安排和改造；同时要求各地建立与健全手工业管理机构，充实各级手工业管理部门的干部，对手工业的经营管理普遍地进行一次整顿。由此可见，在1955年上半年以前，手工业合作化并不存在快速发展的条件，党和政府也没有加速手工业社会主义改造的设想。

二、手工业社会主义改造高潮和纠偏

1955年下半年，在全党批判“右倾保守思想”、掀起农业和资本主义工商业社会主义改造高潮的形势下，手工业的社会主义改造也不得不改变原来计划，加快步伐。

11月24日，陈云提出：“对手工业的社会主义改造，要有一个全面规划的方案，不能做得太慢。农业合作社发展很快，私营工商业改造速度也加快，手工业的改造要赶上。”② 12月5日，中共中央召开座谈会，刘少奇传达了毛泽东的指示，即要求各条战线批判“右倾保守思想”，加快社会主义改造和社会主义建设的步伐。刘少奇批评手工业社会主义改造“不积极、太慢了”，要求手工业合作化到1957年达到70%～80%。12月20日，刘少奇在听取中央手工业管理局负责人汇报时又指出：手工业改造不应比农业慢。与其怕背供销包袱，还不如把供销包袱全部背起来好些。他要求手工业合作化在1956年、1957年两年搞完，说“时间拉长了，问题反而多”。

根据上述中央指示，12月21日至28日，中央手工业管理局和中华全国手工业合作总社召开第五次全国手工业生产合作会议。会议决定：“必须在‘全面规

① 《陈云文选（1949～1956）》，人民出版社，1984年版，第269～270页。

② 《中国手工业合作化和城镇集体工业的发展》第一卷，中共党史出版社，1992年版，第318页。

划，加强领导’的方针下，坚决克服右倾保守思想，加速对手工业的社会主义改造，积极发展合作组织。要求组织起来的比重在1956年达到74%，1957年达到90%以上。同时，要求完全社会主义性质的生产合作社社员，1957年达到社（组）员总数的80%以上，最迟在1958年把其余的半社会主义性质的生产合作社（组）全部过渡完毕。”中共中央很快批准了这次会议的报告，并在批示中指出：“加快手工业合作化的发展速度，是当前一项迫切的任务。”① 于是从1956年1月起，全国开始掀起手工业合作化的高潮。1955年12月底，全国共有手工业生产合作社7万多个，社员200多万人，约占手工业从业人员785万人的25%强，而且这些都是条件比较好，便于组织的部分，其余75%要在两年内组织起来，速度已经是很快了。

1956年1月12日，北京市的手工业全部实现了合作化，其他各大城市纷纷学习北京的经验，改变了原来以区为单位、按行业分期分批分片改造的办法，采取全市按照行业全部组织起来的办法。到2月底，全国即有143个大中城市和691个县基本实现了手工业合作化，全国参加手工业合作组织的新成员达到300万人。对于这种高速度，毛泽东是很高兴的。3月4日他在听取中央手工业管理局负责人汇报时即指出：“个体手工业社会主义改造的速度，我觉得慢了一点。今年一月省市委书记会议的时候，我就说过有点慢。1955年以前只组织了200万人，今年头两个月就发展300万人，今年基本上可以搞完。这很好。”②

毛泽东的意见促使手工业合作化的速度进一步加快。到1956年6月底，全国组织起来的手工业者已占手工业者总数的90%。到年底，全国手工业合作社（组）成员已占全部手工业从业人员的91.7%，手工业合作组织的产值已占全部手工业产值的92.9%，可以说全国手工业的社会主义改造基本完成。

表5-1 全国手工业社会主义改造情况③ 单位：万人

项目	1952年		1953年		1954年		1955年		1956年	
	人数/人	比重/%	人数/人	比重/%	人数/人	比重/%	人数/人	比重/%	人数/人	比重/%
手工业合作组织	25.25	3.9	32.60	4.7	121.35	15	220.58	29.1	509.10	92.2
个体手工业	620.46	96.1	660.48	95.3	689.34	85	537.91	70.9	43.01	7.8
合计	645.71	100	693.08	100	810.69	100	758.49	100	552.11	100

① 《中国手工业合作化和城镇集体工业的发展》第一卷，中共党史出版社，1992年版，第362页。

② 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第264页。

③ 《中华人民共和国经济档案资料选编（1953～1957）》工业卷，中国物价出版社，1998年版，第934页。

1956年8月11日至9月1日，全国手工业改造工作座谈会在北京召开。会议研究了手工业合作化以后的集中生产与分散生产、供产销、增加社员收入、社员的劳保福利等问题。会议提出：发展生产、适应社会需要、增加社员收入是办好手工业合作社的标志。应该根据实际情况，使大社、小社、小组以及某些流动修理服务的个体户共同存在。“不论大社、小社、小组以至加入合作社的个体活动社员都应该看作是社会主义的性质。”①

由于手工业行业广，还有相当大部分属于修理和服务行业，不仅生产规模小、分散，而且产品品种多样化，销售渠道和范围也是各自长期形成和分散的。这种简单地、大规模地全部合并，显然不符合手工业的特点和生产经营水平。因此，改造高潮兴起后，尽管毛泽东、刘少奇、朱德、陈云等告诫手工业改造时要注意其生产特点，避免单一化和过于集中。1956年3月份和4月份分别召开的全国城市手工业改造工作座谈会和全国农村手工业改造工作座谈会即针对这些问题提出了具体政策和办法。6月5日，中央手工业管理局和全国手工业合作总社筹委会党组又共同向中央提出《关于当前手工业合作化运动中几个问题的报告》，再次对手工业产供销、改造范围和归口管理、集中生产、保护和提高特种工艺等问题，提出政策和办法。7月9日，中共中央批转了此报告。但是由于将改造速度放在第一位，将单一公有制作为这次经济体制变革的根本目标，因此手工业合作社出现的生产过于集中、供销不畅、产品质量下降、产品趋于单一等问题仍然难以克服。

第四节　私营工商业社会主义改造的迅速完成

从1949年10月到1956年底，中国的私营工商业大致经历了两个不同阶段。1949年至1952年为第一个阶段，在这个阶段，党和政府基本上是根据《共同纲领》提出的“公私兼顾，劳资两利”和在国营经济领导下“分工合作，各得其所”，对私营工商业实行“利用、限制、改造”的政策。即利用其有利于国计民生和恢复发展经济的积极作用，限制其不利于国计民生的消极作用，改造其从旧社会带来的不符合新民主主义社会要求的弊病。严格地讲，这个阶段还不能算作社会主义改造，只能说它为后来的社会主义改造准备了相当有利的条件。1953年到1956年为第二阶段，在这个阶段，党和政府对私营工商业的政策是以“改造”之名行“消灭”之实，即通过“公私合营”的形式，先是逐步地、有计划地“合营”，然后在1956年内迅速地实现了全行业“公私合营”。

① 新华社新闻稿：《全国手工业改造工作座谈会》，1956年9月11日；《新华半月刊》，1956（19）。

一、私营工商业社会主义改造方式的确定

政府与私人共同投资合作经营的企业，早在清末洋务运动中就已产生，当时称之为“官商合办”，在清末和国民党统治下，“官商合办”成为官僚资本控制民族资本和官僚侵吞国有资产及收益的重要方式。

新中国成立以后，在没收官僚资本和敌产过程中，一批企业成为公私合营企业，同时，由于一部分大型私营企业遇到困难，也希望国家投资（或将贷款转为投资）共同经营。针对这种情况，周恩来提出：“公私合营是以国家为领导的国家资本主义经济，可以为社会主义创造条件。资本家也很希望合营，因为合营了，企业的原料供应等方面的问题就有保障了，并且还能得到贷款。但是，我们不得不有所选择，对那些与国计民生关系较重要而又对双方有利可图的企业，就可以先合营。总之，要分清轻重缓急，逐步发展。”① 为此，中财委专门发出指示，提出国家投资私营企业与之合营，必须有三个前提条件：一是符合国家经济发展计划；二是私营企业主完全自愿；三是企业有发展前途，投资效益高。因此，在国民经济恢复时期，国家对工商运输企业的公私合营是采取慎重发展方针的，主要工作是对现有公私合营企业进行清理整顿和加强管理。为了吸收社会游资和侨资，使其投入有益于国计民生的产业，从1950年起，政府还在各地倡导成立了一些公私合营性质的投资公司，其中国家的股份一般不超过25%。

在1953年以前，中共中央对于工商业的公私合营是很谨慎的，严格遵循迫切需要发展、符合国家投资计划、资本家真正自愿三个原则。正如毛泽东在1953年评论的那样“南向让三，西向让再”。当时中财委之所以这样做，一是当时国家资金紧张，不得不考虑资金的使用效益；二是鉴于国民党曾用这种方式控制吞并民族工业，尽量避免因公私合营引起民族资产阶级的误会和不安。

1952年底至1953年春，毛泽东和中共中央开始考虑如何向社会主义过渡的问题。在这个背景下，中共中央统战部部长李维汉于5月27日作了《关于“资本主义工业的公私关系问题”给中央并主席的报告》。该报告通过对新中国建立三年来国家资本主义经济发展情况的总结，指出“私营企业在改为合营之后大部分都获得很大进步，产量增加，质量提高，成本降低”，而私营大企业“其资本主义的外壳已经束缚了生产力的发展，特别在‘五反’之后，工人不服管，职员不敢管，资本家消极，原有的代理人纷纷辞职甚至逃走，继起无人，开支日增，浪费严重，生产潜力难以发挥”，从而提出公私合营是私营工业过渡到社会主义的最有利形式。但是报告同时提出，对有利于国计民生和有发展前途的私营

① 《周恩来统一战线文选》，人民出版社，1984年版，第170～171页。

大工厂实行合营，在步骤上必须照顾需要、干部、资金、资本家自愿和政治影响等条件，有计划地进行，并设有一定的批准程序。李维汉的上述报告受到毛泽东的高度重视，并将其提交中央政治局扩大会议讨论，得到会议的赞同。

李维汉提出的公私合营是改造资本主义企业的好办法，并被中共中央所接受，主要有三个原因：一是毛泽东和中共中央正酝酿过渡时期总路线，迫切需要寻找一种适合中国国情（主要指统一战线）而不同于苏联东欧没收方式的渐进改造方式，而公私合营恰好满足了这个要求（特别是对人的改造和利用，如周恩来所说的“慈航普度，同登彼岸”）。二是企业内部，由于“五反”运动，资本家已不敢管理，而工人也不服从其管理（资本家又不能解雇工人），为国家通过参股接管企业创造了条件（可不必像过去那样，控制权取决于股份的多少）。三是从外部看，国家已经进入大规模经济建设，原料、资金短缺和必须由国家统筹安排必不可少，公私合营，即从内部控制企业，比加工订货等从外部调控更有效，更易于将生产纳入国家计划，达到均衡生产。

1953 年 9 月 7 日，毛泽东邀集民主党派和工商界部分代表座谈。毛泽东在会上谈了他对资本主义改造的如下设想：第一，“经过国家资本主义，完成由资本主义到社会主义的改造。”第二，“稳步前进，不能太急。将全国私营工商业基本上引上国家资本主义轨道，至少需要 3 年至 5 年的时间，因此不应该发生震动和不安。”“至于完成整个过渡时期，即包括基本上完成国家工业化，基本上完成对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造，则不是三五年所能办到的，而需要几个五年计划的时间。在这个问题上既要反对遥遥无期的思想，又要反对急躁冒进的思想。”第三，“实行国家资本主义，不但要根据需要和可能，而且要出于资本家的自愿，因为这是合作的事业，既是合作就不能强迫，这和对地主不同。”[①] 10 月 27 日，在工商联全国代表大会上，李维汉又代表党对毛泽东的上述思想作了比较详细的论述。

二、“对资改造”的逐步进行

按照上述设想，中央财经委员会于 1953 年 12 月召开了“全国扩展公私合营企业计划会议”。会后，李维汉向中央提交了《关于将资本主义工业纳入国家资本主义的轨道的意见》，这个汇报提纲提出在两个五年计划内基本上完成对雇佣 10 个工人以上私营工厂的公私合营。中共中央批准了这个提纲。1954 年国家发展公私合营工业企业的计划即是按照上述设想制订的。

到 1954 年底，全国公私合营工业企业的户数已经达到 1746 户，职工人数为

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977 年版，第 98～100 页。

53.3万余人，产值51.1亿元，分别占全国公私合营和私营工业职工和总产值的23%和33%，实行公私合营的私营企业一般都是有发展前途并且职工人数在100人以上的大型企业。[①] 由于截至1954年底所实行的公私合营都是单个企业分别进行的，当时称之为“吃苹果”（称全行业公私合营为“吃葡萄”），所选择的企业一般都是发展有潜力、产品有市场的大型企业，加上国家又注入资金，因此这些企业合营后的劳动生产率和利润一般都明显高于合营前。

对于私人资本主义商业，毛泽东在前述的9月7日座谈会上即说“私营商业亦可以实行国家资本主义，不可以以‘排除’二字了之。”同年12月，商业部部长曾山在全国工商联与在京各省商业厅长联席会议上说：私营商业有坐商187万户，人员437万；摊贩222万户，人员253万；还有行商30万户，从业人员33万，共约720万职工和大小老板。“其中将来除了排挤淘汰的外，大部分可以经过国家资本主义道路实现社会主义改造。”对于私营批发商，曾山提出：“战略部署上，五年内或稍多一些时间（除少数民族地区另行考虑外）应采取淘汰方针。策略步骤上，对批发商应采取限制、利用、排挤、淘汰，要根据各行业对国计民生关系、利害大小，采取分别行业、商品品种、地段，大、中、小批发商，按需要与可能，有步骤地进行。”对于私营零售商，“只要他们定期向国营商业批发站或公司提出自己的要货与销售计划，又能严格遵照国营所规定的零售商品牌价出售商品，不惜售，不囤积，不掺杂舞弊，享受国家的批零差价，这种零售商是符合国家资本主义的要求的。”[②]

1953年由于上半年投资规模过大引起的市场紧张和农副产品供不应求，一方面使国家采取了对主要农产品“统购统销”，另一方面也使党和政府认为私营批发商业不利于国家的计划管理，应首先予以改造。于是以1953年底实行粮油统购统销为契机，国家首先对粮油私营批发商进行了令其转业或淘汰的改造。进入1954年后，国家又通过对重要生产资料和工业原料实行国营商业控制的计划供应、禁止私商自营一般商品的进出口业务，又迫使一批私营大批发商转业或停业。私营大批发商被基本消灭后，从1954年下半年起，国家着手改造剩下的经营次要商品的较小批发商，即根据不同情况，对这些批发商采取“留、转、包”等不同的改造步骤和方式。“留”，就是继续保留一部分私营批发商，但是其业务则转变为受国营商业和供销合作社委托而代其批发；“转”，就是对有转业条件的批发商，引导他们把资金和人员转入其他行业；“包”，就是国家将无法继续经营而又不能转业的批发商及职工包下来，逐步安排工作。经过上述改造，到1954年底，私营批发商的改造工作基本完成，继续存在的私营批发商虽然户数

① 国家统计局：《社会主义建设统计资料汇编》，1956年10月，第59页。

② 《中国资本主义工商业的社会主义改造》中央卷，中共党史出版社，1998年版，第482～484页。

还不少，但是除经营零星商品的小户外，一般都成为国营和合作社商业的代理机构。

三、全行业公私合营的迅速实现

1954 年，我国农业因严重自然灾害未能完成预定计划，从而使得 1955 年上半年工业因原料不足而不能完成计划。在农产品短缺而供给又掌握在国家手中的情况下，因为国家首先要保证国有企业和公私合营企业的资金和原料供给，因此，私营工业，特别是那些规模小、技术落后的企业，遇到较大困难。

1954 年底以后，私营企业面临的困难主要有以下四个：

1. 原料缺乏

1955 年除了农产品原料短缺外，工业产品原料因经济紧运行和国家加强计划供应，私营工业也得不到充分供应。据国家统计局 1954 年 5～8 月对 10 人以上私营工厂的调查，因原料不足，私营工业的设备利用率如下：日用橡胶业 60%（重庆）；棉织业 60%（山东）；针织业 70%；缝纫业不到 50%；木材加工业 40%；面粉业 25%；碾米业 80%；机器榨油业 80%；卷烟业 25%；火柴业 15%。而私营工业绝大部分属于轻工业。[①] 另据 1955 年上半年对若干重点行业的调查，与正常开工情况下应达到的时间和产量对比，从设备利用率来看，机器制造业中的车床为 66%，钻床、铣床为 30% 多，印染业卷染机为 49%，针织业手摇织袜机为 26%，木材加工业中圆锯为 35%；从生产能力利用率来看，棉布生产为 57%，食用植物油生产为 51%，卷烟生产为 37%，胶鞋、碾米、固本肥皂生产则为 20% 左右，裸铜线生产仅为 6%，如按三班制计算，则设备利用率更低。[②]

2. 资金不足

1952 年底国家完成对私营金融业的社会主义改造后，短期资金市场即完全控制在国家手中，国家对私营工商业的贷款实行了“以存定贷”的方针，即贷款额不得超过私营企业的存款。但是由于国家经济建设（特别是地方政府）资金尚严重不足，实际上很难顾上私营工业了。1953 年人民银行的私营工商业存款比 1952 年增加 8000 余亿元（1955 年币制改革前币值，下同），而贷款却比 1952 年减少 19000 亿元，减少近 2/3，在人民银行贷款总额中的比重由 1952 年的 2.6% 降至 0.7%。[③] 据 1954 年 5～8 月份国家统计局对 10 人以上私营工厂的

① 国家统计局：《十个职工以上的私营工业调查报告》，1955 年 2 月 22 日。

② 同上，第 131 页。

③ 中国人民银行党组：《关于人民银行工作检查的总结报告》，1954 年 4 月 7 日。

调查，私营工业资金缺乏，尤以中小户更严重。重庆市有10人以上私营工厂559个，其中资金充足的仅占13.5%，资金能勉强维持生产的占28.2%，资金较困难的占54.6%。多数企业是靠银行贷款、预收国家工缴费和定金来维持生产的。

3. 原有供销渠道被打乱

由于大多数私营工厂生产规模很小，没有承担国家的加工订货任务，其原料在过去基本上都是从市场购买，产品也是靠私营商业渠道销售。1954年国家加强了私营商业改造，私营批发商大部分被改造后，商业渠道变化大，私营工业企业一下子失去原有的供销渠道，而国营商业和供销合作社因这些小企业的产品标准化程度低、批量少，交易成本高，不愿意收购或推销其产品，因此1954年大多数私营工厂产品销售渠道不畅。

4. 经过两年的“吃苹果”（即对单个企业实行公私合营），剩下的私营工业企业多是规模很小、技术落后或效益差的企业

据统计，1954年共有私营工业企业133962户，平均每个企业有职工13.40人，产值7.72万元；但是，在上述私营工厂中，职工在10人以上的企业只占总数的31.3%，而职工在50人以上的企业只占企业总数的3.74%。即使在这些10人以上的工厂中，仍有60%的企业使用手工工具，至于那些10人以下的小型工厂，绝大多数更是没有现代动力设备的手工业作坊，产品不能定型和按标准化大批量生产。国营和公私合营工业企业不仅在技术和生产规模上优于私营工业，而且在资金供给、原料供应、产品销售等方面也优于私营工业，使得私营工业所具有的灵活性难以发挥作用，在竞争中处于更不利的地位。

据1955年上半年上海市对私营工业困难户的调查分析，因产品不合要求的占28%，因原料不足的占22%，因过去盲目发展而产品过剩的占20%，因主要行业发生困难而相应发生困难的占18%，因销路不畅发生困难的占12%。①

尽管1955年上半年中央要求各地统筹兼顾、适当照顾私营工商业，但是由于剩下未合营的私营企业规模小、设备落后，产品标准化程度低和批量小，在原料缺乏、资金紧张的情况下，无论是地方政府还是国营商业机构，从经济的观点出发，都不会将原料和资金投向这些技术落后、产品标准化程度低、监督成本高的企业。由于私营企业并没有摆脱困境，而公私合营则可得到国家在原料、资金和销路方面的支持，因此对于中小企业来说，在如此困难的情况下，工人不用说了，即使企业主，也愿意合营，以求解脱。

为了解决上述问题，1955年4月，中共中央批转了“关于扩展公私合营工业计划会议和关于召开私营工商业问题座谈会的报告”。该报告提出对资改造应

① 国家统计局：《1955年上半年私营工业生产情况报告》，1955年8月27日。

实行“统筹兼顾，全面安排”的方针。这就是在合营过程中，应着眼于整个行业，采取以大企业带中小企业，以先进带落后的办法，根据不同的情况进行改组、合并，然后再进行公私合营。这种按行业对私营企业进行整体改造、统筹安排的设想，实际上是全行业公私合营的开始。

1955 年下半年，在毛泽东的推动下，中国农村出现了农业社会主义改造高潮。农业社会主义改造高潮的出现，一方面消灭了广大的农村私有经济，使私人资本主义工商业更加孤立，使其感到社会主义已是大势所趋；另一方面也使党和政府产生了早日完成社会主义改造的急躁心情。同年 10 月，毛泽东邀集全国工商联执委召开座谈会，希望私营工商业者认清社会发展规律，接受社会主义改造，把自己的命运与国家的前途结合起来，掌握自己的命运。不久，在全国工商联会议上，陈云副总理又对全行业公私合营和定息等问题作了进一步说明。随后会议通过了《告全国工商界书》，要求全国各地工商业者响应中共中央号召，积极接受社会主义改造。同年 11 月，中共中央召开资本主义工商业改造问题座谈会和七届七中全会，会议确定了实行全行业公私合营的方针、政策和计划。根据会议部署，从 1956 年 1 月起，全国又掀起了资本主义工商业的社会主义改造高潮。1956 年 1 月 1 日，北京市的私营工商业者首先向政府提出实行全行业公私合营的申请，要求政府批准。到 1 月 10 日，仅用了 10 天时间，北京市就实现了全市私营工商业的公私合营。紧接着，这种方式就在全国各个城市迅速推广。到 1956 年 1 月底，私营工商业集中的上海、天津、广州、武汉、西安、重庆、沈阳等大城市，以及 50 多个中等城市，相继实现了全行业公私合营。到 1956 年 3 月底，除西藏等少数民族地区外，全国基本上实现了全行业公私合营。到 1956 年底，全国私营工业户数的 99%，私营商业户数的 82.2%，分别纳入了公私合营或合作社。

私营企业正是在上述经营困难的背景下，当 1955 年下半年社会主义改造高潮到来时，出于早合营早占据有利地位的考虑，纷纷提出尽快实现全行业公私合营要求，反过来倒逼政府在准备不足的情况下急忙同意实行全行业公私合营（原来准备在两年内分期分批实现全行业公私合营）。正如陈云当时所说：他们要求得很厉害，天天敲锣鼓，迎接公私合营，就只好倒个头，先承认公私合营，再来进行清产核资、生产安排、企业改组、人事安排。[①] 这种情形与当时的农业合作化形成鲜明的对照。

农业合作化是国家为增加农产品供给以保障工业化需要的情况下，诱导农民进行的，并不是家庭经营效益太低或已经存在不下去了（对富农和中农尤其如

① 转引自李维汉：《会议与研究》（下），中共党史资料出版社，1986 年版，第 766～767 页。

此)。特别是1955年的合作化高潮，对于部分农民来说，带有较大的外部强迫性。而1955年工业部门的全行业公私合营高潮，对大型的私营企业来说，可能受政治影响和社会压力，出于“早晚要合营，晚合营不如早合营，越早越主动”“早上船能有好座位”的心理；但是对于那些规模很小、处境艰难的小企业主和资本家（这部分企业资产和产值虽不大，却人数众多）来说，由国家包下来的合营，不啻是一种经济上、政治上甚至是心理上的解脱。1955年底开始的私营工业的社会主义改造，对于大多数私营企业主来说，是先陷入经营困境，后接受合营改造的。

四、资方人员的工作安排和“定息”

全行业公私合营以后，国家对原私营企业的所有在职人员采取了“包下来”的政策，进行了全面的人事安排。另外，对于原来参加企业辅助劳动的私方人员（主要是小厂小店）的家属，也参照过去的情况，适当地吸收她（他）们参加工作；如果安排确实有困难，也要在生活上加以照顾。以便使私方人员各得其所，更加安心地接受改造。

当时安排私方人员的原则为“量才录用，适当照顾”。所谓“量才录用”，就是根据私方人员的政治态度、在社会主义改造工作中的贡献和经营管理才能，妥善地安排他们的工作，使人尽其才，各得其所；所谓“适当照顾”，是指在安排工作时，考虑其原来职务、在工商界的代表性以及过去对企业的贡献等因素，并以此给予适当的照顾。

具体的安排方法，一般是“私提公批，公私协商”。即先由工商联、同业公会与私方人员协商提出初步方案，然后与企业职工商量讨论，再由公方代表将安排方案报请政法有关部门审批。在步骤上，则是“自上而下，逐级安排”。

根据1957年的统计，全国拿定息的71万在职私方人员和10万左右的资本家代理人，全部安排了工作。据几个大城市的统计，安排直接参加生产经营的占40%～65%，安排为管理人员的占35%～40%。[①]

另外，对部分资产阶级上层分子，国家还安排了政治职务。如荣毅仁为上海市副市长，乐松生为北京市副市长，周叔弢为天津市副市长。据1957年底的统计，民建和工商联会员被选为全国人大代表的有70人，被选为全国政协委员的有65人。

在公私合营企业内部，过去的“劳资对立关系”已经变成了“公私共事关系”。所谓“公私共事关系”，是指企业职工、公方代表、资方人员三个方面为

① 李定主编：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，第1版，北京，当代中国出版社，1997年版，第268页。

共同搞好企业的合作关系。但是由于“三反”“五反”以来对阶级矛盾的强调、全行业公私合营的“四过”、盲目的“合并”等因素，使得公私合营企业中公私关系正常、资方人员“人尽其才”的并不多。

对于这个问题，当时党和政府也曾想办法加以解决。毛泽东、陈云都多次讲话要充分利用资产阶级及其知识分子。1956 年 11 月 28 日，陈云在《在全国公私合营企业工会基层干部大会上的讲话》中教育工会干部说：“现代化的生产是要技术的，虽然工人阶级的劳动是重要的，但是必须有技术。在目前，工人阶级自己的技术人员还极少，而资产阶级和他们的知识分子是现在最有文化的一个阶级，这种情况短期内还难以改变，因此，我们便需要团结这部分人参加社会主义建设。虽然资方人员中也有没有本领的人，但多数是有生产技术和经营管理知识的。如果我们对他们不采取赎买政策而采取没收政策，那么，资方人员和他们的知识分子便不会像现在这样积极地为社会主义建设服务。如果我们不用这些人，我们又不可能从国外招请这样多的专家帮助我们进行建设，企业在生产技术上和经营管理上将会受到很大损失。”①

1956 年 9 月 4 日，《人民日报》发表社论《公股人员必须善于同私股人员共事》；1956 年 9 月 11 日，《人民日报》发表国家工商行政管理局副局长管大同文章《正确认识私方人员在公私合营企业中的职权》。在此前后，《人民日报》《大公报》都多次刊登这方面的经验。

对资本家采取“赎买”的办法确定下来以后，剩下的问题就是国家付出多少“赎金”。

1956 年 2 月 8 日，国务院通过《关于在公私合营企业中推行定息办法的规定》。《规定》说：“定息，就是企业在公私合营时期，不论盈亏，按季付给私股股东以股息。”“对全国公私合营企业私股实行定息的息率，规定为年息 1 厘至 6 厘；个别公私合营企业，如果情况特殊，息率可高于 6 厘”。根据上述原则，中共中央和国务院指示各地：确定定息息率的精神为“根据资本家过去几年实得利润，参照他们在四马分肥办法下应得的股息来决定，并使定息后的资本家所得不少于过去的实得。”实际上，在 1956 年以前，除 1953 年以外，公私合营工业企业的私股股息没有超过 5 厘的，1950 年和 1954 年为 3.6 厘，1955 年为 3.9 厘，而同期的私营工业企业资本家的股息红利还低于这个数。② 因此上述规定出台后，大多数资本家都是抱着“坐三望四”的思想，即估计能够得到 3 厘定息，但盼望得到 4 厘定息。有的资本家说：“定 3 厘稍低，4 厘不好讲，5 厘不敢想”。

---

① 《党的文献》编辑部：《共和国走过的路》，第 1 版，北京，中央文献出版社，1991 年版，第 145 页。

② 参见李定主编：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，第 1 版，北京，当代中国出版社，1997 年版，第 263 页。

1956年7月28日，国务院发出《关于对私营工商业、手工业、私营运输业的社会主义改造中若干问题的指示》，其中规定："全国公私合营企业的定息户，不分工商、不分大小、不分盈余户亏损户、不分地区、不分行业、不分老合营新合营，统一规定为年息五厘。即年息5%。个别需要提高息率的企业，可以超过五厘。过去早已采取定息办法的公私合营企业，如果它们的息率超过五厘，不降低；如果息率不到五厘，提高到五厘。"①

1956年11月28日，陈云在全国公私合营企业工会基层干部大会上解释了这样做的原因："民族资本家经过了反帝、反国民党反动派的战争的一关，又经过了土改斗争的一关，这两关都过来了，他们又参加了抗美援朝和恢复经济的工作，在通过社会主义改造这一关，就是今年一月前后全行业实行公私合营的时期，我们能抛开他们吗？当然不能，而且更不应该采用没收企业的政策了。政府决定对他们的资产在一定时期内给予五厘定息，这样做，对资方、对国家和人民都是合情合理的。"②

定息的息率定为5厘以后，超出了资本家"坐三望四"的预期，大多数资本家很高兴，但是对于定息到底能拿多久，心中仍然没有底，担心这是共产党和国家为改造顺利给的甜头，拿不了多久。

1956年12月5日晚上，毛泽东约见全国工商联主任委员、著名实业家陈叔通先生。陈叔通当面向毛泽东提出了三个问题：一是资本家对定息能拿多久心里没有底，怕取消太快；二是资本家现在还给安排工作，怕再过几年会不会被一脚踢开；三是合营以后，资本家如何进行自我改造。

关于定息问题，毛泽东提出：除了小的可以取消以外，大资本家继续维持定息，而且定息时间要延长，"拖到三个五年计划，带个尾巴进工会"。全行业公私合营，谁也没有料到这样快，下一步的国有化就不要这样快了。快了，对国家对民族都不利。大资本家拿了定息，也是"楚弓楚得"，"肥水不流外人田"，是国家的购买力，资本家也可以把定息作投资，继续开工厂。③

关于安排问题，毛泽东说："作为一个阶级是要消灭的，但人都包下来。工商业者不是国家的负担，而是一笔财富，过去和现在都起了积极作用。中国资产阶级在经济上是现代化的，不是手工业的。""对资本家要解决的两个问题，一个是物质问题，一个是思想问题。物质问题就是有职有权问题，有工资可拿，拿

① 李青等主编：《中国资本主义工商业的社会主义改造》中央卷，第1版，北京，中共党史出版社，1993年版，第1152页。

② 《党的文献》编辑部：《共和国走过的路》，第1版，北京，中央文献出版社，1991年版，第143～144页。

③ 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，第1版，北京，中共中央党校出版社，1991年版，第435页。

到工资能生活。思想问题要资本家改造自己，发挥他们的作用，不但使用老经验，而且使得他们能够发展新经验。譬如荣毅仁年纪轻轻的，这种人来日方长，还可以学新的经验。”

关于划分资产阶级与小资产阶级界限问题，毛泽东认为“现在资本家当中大体有百分之七十左右对定息没兴趣。一个月拿几毛钱，他们要求放弃定息，摘帽子入工会，享受劳保待遇。我看也可以放弃吧！”“把小的占百分之八十到九十的不划入资产阶级范围内，拿到的定息只能买几包香烟的，就叫他们小资产阶级。资方代理人也是属于小资产阶级范围，叫上层小资产阶级。”①

12月8日晚，毛泽东又邀请参加全国工商联第二次会员代表大会的各省市代表团负责人座谈，刘少奇、陈云、陆定一、薄一波也参加了座谈。

12月10日上午，全国工商联第二届会员代表大会召开。薄一波代表中共中央在会上宣布了毛泽东关于定息至少7年不变和定息很少的资方人员改为“小资产阶级”的政策，薄一波说：“毛主席说，定息要‘七年虎头，五年蛇尾，到第三个五年计划。如果还需要，没有解决问题，第四个五年计划还可以拖下去。’”② 薄一波的讲话，使得参加会议的资产阶级和小资产阶级一块石头落地，心情舒畅。

截止1956年底，全国公私合营的私股为24亿元人民币，其中工业17亿元，商业6亿元，交通运输业1亿元。按照政府与工商联共同商定的意见，对上述私股实行定息，年息5%，由政府统一发放，先规定发10年，然后视情况再定。据1957年统计，全国拿定息的私方在职人员81万余人，平均每人每年拿定息148元，由此可见当时的私营工商业规模是很小的。1956年12月，在全国工商联第二届会员代表大会上，薄一波就代表中共中央说：90%的人因资本很少，本人也参加劳动，可以称他们为“小资产阶级”。③ 由此可见，大多数参加公私合营的企业主，即使按照当时的标准，也属于个体经济。这一点已经为1979年重新甄别的结果所证明。

第五节　社会主义改造基本完成后的改革设想和调整

一、“八大”前后党对社会主义经济体制的探索

1956年底社会主义“三大改造”的基本完成，标志着我国经济体制已由新中国建立初期的新民主主义过渡到苏联模式的社会主义，即以单一公有制和计划

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第435～436页。

② 《薄一波文选》，人民出版社，1992年版，第261页。

③ 参见《薄一波文选》，人民出版社，1992年版，第263～264页。

经济为特征的传统社会主义经济体制。但是，由于我国经济发展总体水平的落后和地区之间、行业之间经济发展的极端不平衡，因此这种单一公有制一经建立，就暴露出不少不尽如人意的地方。而1954年以后苏联逐渐公开其斯大林时期经济体制的弊病，也使中国党和政府从1956年初即开始考虑改革随着计划经济和公有制不断加强所出现的弊病。

如前所述，1953年进入大规模经济建设，由于没有经济建设经验和国情制约（国际环境紧张、重工业过于薄弱、人均资源不足和地区之间经济发展严重不平衡），我国采取了苏联的社会主义工业化道路，即将单一公有制和计划经济作为工业化和经济发展的前提和必要条件。苏联工业化道路的特点可以大致概括为以下几点：第一在发展速度上实行赶超战略，追求经济建设的高速度。第二，在发展重心和投资方面，优先发展重工业。第三，在所有制结构方面，提出社会主义的工业化不能建立在个体农业基础之上，大力推进农业合作化和社会主义改造。第四，在经济管理方面，实行高度集中的计划管理，将整个国民经济纳入以行政管理为特征的计划经济。

到1956年底，以单一公有制和行政性计划管理为特征的社会主义经济体制在我国已经基本建立起来，但是也开始显露出其固有的弊病。因此，在苏联1954年以后探讨总结自己的经济建设经验教训时，中国共产党从1956年起也结合自己的实践和国情，从新审视和探讨中国的经济建设道路，这种探讨也成为1956年“八大”的主题。

1953年斯大林逝世以后，随着苏共对斯大林时期冤假错案的平反，苏联国内也开始探讨揭露斯大林时期经济问题和现行经济体制问题。到1956年2月的苏共二十大，这种反思达到高潮，并对社会主义阵营的其他国家产生了较大影响，使社会主义阵营出现了空前的思想解放浪潮。而在此时召开的中国共产党第八次全国代表大会，一方面需要对新中国成立以来的工作加以总结，另一方面受苏联所揭露出来的问题（过去不知道）震动，正如毛泽东所说的“特别值得注意的是，最近苏联方面暴露了他们在建设社会主义过程中的一些缺点和错误，他们走过的弯路，你还想走?”[①] 因此在1956年“八大”前后，党开始对过去奉若真理、坚决实施的苏联工业化模式进行了认真的反思和探索，试图寻找一条适合中国国情而又避免苏联所走弯路的工业化道路。另外，1955年4月召开的万隆会议和日内瓦会议的成功，标志着世界和平与合作力量及影响逐渐增强，帝国主义已不敢轻易动武，我国的对外关系趋于缓和，这也使我们加速工业化，尤其是快速发展重工业的压力减小。

① 《毛泽东著作选读》下册，人民出版社，1990年版，第720页。

1956 年以“八大”为标志的对苏联体制的反思和对自己经验的总结是全面的，这里仅叙述与经济建设有关的反思及探索。1956 年党对苏联经济建设模式的反思及对自己经验的总结，主要集中在以下两个方面，一是对工业化战略和政策的反思和探索，即对农轻重关系、积累与消费关系、经济增长速度、对外经济关系的再认识；二是对经济体制的反思和探索，即对所有制结构、计划与市场关系、中央与地方关系、政府与企业关系、企业内部的党政关系等的再认识。

1. 在工业化战略和政策方面，经过新中国建立 7 年来自己的实践经验以及结合苏联所揭露出来的问题，党的认识水平有了较大提高

追求经济发展速度，亦即工业化的速度，是苏联经济建设模式的特点，也是其 30 年代的成功之处。新中国成立以后，党一直将苏联的工业化速度作为中国的榜样。“八大”前后，在对待经济发展速度方面，尽管由于国际压力和国内人民要求，党依然坚持经济增长的高指标，但是通过对自己 1953 年和 1956 年“冒进”的教训总结，提出了综合平衡、稳步前进的建设方针和四大平衡理论，使经济增长保持合理的速度有了一个检验标准。

在对待农轻重关系方面，虽然优先发展重工业对建立自己的工业体系至关重要，当时的产业结构也需要优先发展重工业，但是党针对苏联过分长期强调工业，尤其是重工业而忽视轻工业和农业的弊病和几年来的实践，提出了农轻重协调发展的方针，毛泽东在《论十大关系》中提出：“我们现在发展重工业可以有两种办法，一种是少发展一些农业轻工业，一种是多发展一些农业轻工业。”“我们现在的问题，就是还要适当地调整重工业和农业、轻工业的投资比例，更多地发展农业、轻工业。”① 这里应该指出一点，即苏联的农业萎缩，主要原因并不是苏共忽视农业和对农业挖得过苦，主要是集体农庄制度束缚了农民的生产积极性，这点可以从斯大林以后的几十年间苏联始终没有解决农业问题得到证明。但是当时苏联并没有认识到这点，中国共产党也没有认识这点。

在对待积累与消费关系方面，根据苏联工业发展很快但几十年内人民生活提高缓慢的教训。毛泽东提出要处理好国家与企业、企业与个人三者之间的关系，要做到三者兼顾。毛泽东特别提出要处理好国家与农民的关系，指出“苏联的办法把农民挖得很苦。他们采取所谓义务交售制等项办法，把农民生产的东西拿走太多，给的代价又极低。他们这样积累资金，使农民的生产积极性受到极大的损害。”“我们对农民的政策不是苏联的那种政策，而是兼顾国家和农民的利益。”“鉴于苏联在这个问题上犯了严重错误，我们必须更多地注意处理好国家与农民的关系。”②

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977 年版，第 269 页。

② 同上，第 274 页。

1956年11月，陈云在商业部扩大部务会议上也指出："经济建设和人民生活必须兼顾，必须平衡。"① 当时任国家经委主任的薄一波在"八大"会议上专门就积累与消费的关系作了发言，提出了积累与消费二者兼顾的"二三四"比例，即：国民收入中用于积累的部分占20%左右，国民收入中国家预算收入占30%左右，国家预算支出中基本建设支出约占40%。②

2. 在经济体制方面，即与工业化相适应的经济制度建设方面，党的认识也有所深入，提出了一些较好设想

首先，在所有制结构方面，针对我国社会主义改造快速、基本完成后存在的问题，陈云在"八大"上提出了"主体—补充"的设想，即社会主义可以存在少部分的个体经济作为公有制经济的补充。1956年底，毛泽东在与工商联负责人谈话时甚至提出"只要社会需要，地下工厂还可以增加。可以开私营大厂，订条约，10年、20年不没收。华侨投资20年、100年不要没收。可以开投资公司，还本付息。可以搞国营，也可以搞私营。可以消灭了资本主义，又搞资本主义。"③ 在此前后，刘少奇、周恩来也表示了与毛泽东相同的观点，这里不再赘述。

其次，在对计划经济的认识方面，根据中国的实际情况，提出了不同于苏联计划体制的直接计划与间接计划相结合、计划管理与自由生产（实际上市场调节）相结合的设想。

在国民经济恢复时期，国家通过大力发展国有经济和打击投机、整顿市场，建立了国家对国民经济的宏观计划管理体系，并取得了较好的效果。1953年以后，为了顺利实施快速优先发展重工业的"一五"计划，国家加强了对资源配置的直接控制，到1956年，基本建立起以直接计划为主的计划经济体制。在此过程中，一方面计划管理宏观调控和短缺资源的配置方面显示出它的优越性，保证了"一五"计划顺利进行；另一方面，由于中国是一个经济落后和发展不平衡的农业大国，使得计划管理，尤其是直接计划管理的难度相当大（农业靠天吃饭和统计基础薄弱，使得计划中不确定因素太多，计划往往不能及时制定出来或赶不上变化）。正是根据工作中的实践经验，陈云在八大会议上提出了"主体—补充"的设想，即"计划生产是工农业生产的主体，按照市场变化而在国家计划许可范围内的自由生产是计划生产的补充。"认为国家在市场管理、物价管理方面应有所放松，对日用小商品、手工业品和农业的小土产品不必实行计划管理。李富春则提出了计划管理形式多样性的设想，即在对计划实行分级管理的基

① 《陈云文选（1956～1985）》，人民出版社，1986年版，第30页。

② 参见《中国共产党第八次全国代表大会文献》，人民出版社，1957年版。

③ 顾龙生：《毛泽东经济年谱》，中共中央党校出版社，1993年版，第388页。

础上，计划管理可以分为指令性指标、可以调节性指标和参考性指标三种，至于“许多次要的、种类繁多而情况又不易掌握、因而无法一一纳入国家计划的指标，则由地方或者基层单位自行安排，国家只从大的方面加以筹划，并从价格政策、供销关系上加以调节。”①

第三，对中央与地方、政府与企业的关系中前者高度集权的弊病，提出了自己的解决方法。

苏联在20～30年代实现工业化的过程中，为了使优先快速发展重工业在资源配置方面得到切实的保障，实行了高度集中的管理体制，即将企业的许多权力收归政府，又将政府的权力集中于中央。到1956年这种权力过于集中的负面作用已经非常明显，阻碍了地方和企业积极性。1956年，苏联正着手进行扩大地方经济自主权的改革。

1956年，毛泽东、刘少奇通过调查，即发现了权力过于集中于中央和政府的弊病。1956年4月，毛泽东在《论十大关系》中指出：“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，一点机动权也没有。”关于政府与企业的关系，毛泽东提出：“把什么都集中于中央或省市，不给工厂一点权力，一点机动的余地，一点利益，恐怕不妥。中央、省市和工厂的权益究竟应当各有多大才适当，我们经验不多，还要研究。”② 从1956年5月全国体制会议开始，中共中央即着手研究和解决中央集权过多以及计划、财政、工业体制中存在的问题。

第四，在企业管理体制方面，则针对苏联“一长制”的弊病，提出了“党委领导下的厂长负责制”和“职工代表大会制度”。但是由于苏联“一长制”弊病的根子是计划经济，中国用“党委制”取代“一长制”不但不能解决问题，反而更加剧了党政不分、管理上的无人负责和轻视专业技术人员。

上述1956年前后党对苏联经济建设模式的反思和探索，并不是仅停留在思想上，而是迅速贯彻到实践中去，这可以从党在八大会议上提出的第二个五年计划建议、1957年11月一届人大常委84次会议批准的三个体制改革规定、1957年基本建设投资和生产关系的调整中看出。

二、1957年经济体制的调整和改革设想

根据“八大”前后党关于社会主义经济体制改革的设想，1957年党和政府一方面在所有制结构方面放宽了对个体经济的限制，使个体经济数量有所恢复；

① 《中国共产党第八次全国代表大会文献》，人民出版社，1957年版，第332～336页，455页。

② 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社，1977年版，第275页。

另一方面则从管理体制方面提出了对工业、商业和财政体制的改革方案。

为了改革“一五”计划后期形成的集中过多、统得过死的计划经济体制，使之适应经济发展的需要和调动各方面的积极性，国务院于1956年5月至8月召开了全国体制会议，讨论研究如何改进经济管理体制。会议提出了一个《国务院关于改进国家行政体制的决定（草案）》，经国务院全体会议修改后，提交中共中央讨论通过。10月30日，中共中央发出通知，要求各部委和省市自治区对《草案》进行认真讨论研究并提出书面意见，以便中央研究修改后确定。经过近一年的讨论研究，1957年10月党的八届三中全会基本上通过了由陈云主持起草的《关于改进工业管理体制的决定（草案）》《关于改进商业管理体制的决定（草案）》和《关于财政管理体制决定（草案）》。这三个《决定》，经同年11月8日的国务院第61次全体会议通过和1月14日全国人大常委会第84次会议批准，以国务院名义正式公布下达，从1958年开始实施。

上述三个关于经济体制改革的《决定》，总的精神是调整中央与地方、国家和企业的关系，即把一部分工业管理、商业管理、财政管理的权力下放给地方和企业，以便发挥它们的主动性和积极性，因地制宜地完成国家的计划。其具体内容主要有以下几个方面：

（1）调整现有企业的隶属关系，把当时由主要各部直接管理的一部分企业下放给地方政府管理。《决定》要求：重工业各部门所属的企业，凡是属于大型矿山、大型冶金企业、大型化工企业、重要煤炭基地、大电力网、大电站、石油采炼企业、大型和精密的机械工厂、军事工业以及其他技术复杂的工业，仍归中央各部管理，其他工厂凡属可以下放的，都应根据情况，逐步下放；轻工业、食品工业和商业部所属的企业，除了若干地方认为管理有困难的大型企业外，其余都由地方管理；建筑行业中的土木建筑部分，在许多地方应逐步下放给地方统一管理。

（2）扩大地方和企业的财权。地方预算在执行过程中，如收入超过支出，地方可以自行安排使用，年终结余，全部留给地方在下年度使用；国家与企业实行利润全额分成；为了鼓励地方积极完成国家的出口计划，中央将其所得外汇，给地方一定比例的提成。

（3）扩大地方在物资分配方面的权限。地方政府对当地的中央企业、地方企业和商业机构分配到的物资，在保证各企业完成国家计划的条件下，有权进行数量、品种和使用时间方面的调剂。

（4）扩大地方和企业计划管理方面的权限。关于商业计划指标，国务院每年只颁发收购计划、销售计划、职工总数、利润指标四项，同时允许地方在执行计划过程中，对收购计划和销售计划总额有上下5%幅度的变动；利润指标不再

下达到各基层企业，以免基层商店为了完成利润指标而从事违反国家商业政策的活动。为了扩大企业主管人员的计划管理职权，国家给工业企业下达的指令性指标，由12个（总产值、主要产品产量、新产品试制、重要的技术经济定额、成本降低率、成本降低额、职工总数、年底工人达到数、工资总额、平均工资、劳动生产率、利润）减为4个（主要产品产量、职工总数、工资总额、利润）。

（5）商业价格实行分级管理。三类农副产品的收购价格和销售价格、次要市场和次要工业品的销售价格，由省、市、自治区政府根据中央各商业部门规定的定价原则自行定价。

（6）扩大地方和企业的人事管理权限。凡是属于中央各部下放给地方管理的企业，在人事管理方面，都按照地方企业办理。各省、市、自治区对仍然归中央各部管理的企业的所有干部，在不削弱主要企业领导力量的条件下，可以进行适当调整。对于企业的人事管理，除了企业主管人员和主要技术人员外，其他一切职工均由企业负责管理，企业有权在不增加职工总数的条件下，自行调整机构和人员。

中共中央和国务院经过一年时间酝酿制定的上述三个经济管理体制改革方案，目的是消除中央和政府集权过多、管得过死的弊病，调动地方政府和企业积极性。其出发点是好的，但是由于上述弊病是计划经济的必然产物，在以自上而下的行政管理为特征的计划经济体制下，除上级的计划和行政命令约束外，地方政府和企业都缺乏其他外部和内部的经济约束，因此扩大地方和企业自主权的结果只能是“一放就乱”。不幸的是，从1958年开始实施的上述改革方案，正遇上“大跃进”，因此它不仅没有达到预期的目的，反而助长了“大跃进”。

三、“一五”后期我国对社会主义经济认识的历史局限

从上述“八大”前后党对苏联社会主义经济模式的反思和1957年的改革设想来看，其成果主要集中在经济发展的产业政策及相关关系方面，并且突破了苏联的模式和经验。但是对于与此相应的经济体制探索，虽然在认识上有所突破，并提出了许多很好的办法和政策，但是对苏联建立的以单一公有制和计划经济为特征的社会主义模式，却没有从根本上突破。这主要表现在：（1）对农业单一公有制和集体化的认识没有突破，由此不能保证国家实施正确的产业政策，处理好农轻重的关系。更进一步说，是对社会主义所有制结构的认识没有突破，允许少数个体经济甚至私营经济的存在，也只是暂时的策略，并不意味着多种经济成分长期并存发展。（2）对计划与市场的认识没有从理论上突破，仍然认为计划经济是社会主义经济的基本特征。尽管陈云、李富春等人提出了“主体—补充”、计划管理的多样性主张，但是这些正确的政策既没有上升到理论，即突破

社会主义只能是计划经济的观念，也没有形成全党的共识，这一点可以从孙冶方1956年11月发表《把计划和统计放在价值规律的基础之上》后，支持的人少，反对的人多看出。由于党没有突破斯大林《苏联社会主义经济问题》的理论（计划经济受有计划按比例发展规律支配），因此党也就不能在经济运行中有效运用计划与市场两种不同的调节手段，不能从根本上改变行政性计划管理（无法解决权力下放后的地方或国有企业的制约问题）。由于在经济体制上对苏联模式没有从根本上突破，因此当1957年受到政治风浪后就很容易重提阶级斗争；1958年提出中央和地方“两本账”，发动不顾价值规律的批判“反冒进”和发动“大跃进”；同时，自1957年后，为巩固单一公有制和提高其效率，不断地开展政治运动，直至文化大革命。

“八大”前后党对苏联经济建设模式的反思和自己道路的探索，为什么没有取得根本性的突破？除了外部的原因，即整个社会主义阵营都没有对单一公有制和计划经济取得认识上的突破（苏联已有近40年经历，且问题很多）外，从国内来看，主要原因并不是思想不解放，而是当时的客观历史限制了党的认识水平，因为人的认识能力，尤其是大部分人的认识能力，不可能超越客观历史的进程。1956年，我国的社会和经济发展进程反映出以下特点：

1. 从经济发展水平看，确实需要优先发展重工业

就发展战略来看，在1956年以前，尽管一五计划在重工业方面的投资多了些，甚至超过了苏联第一个五年计划的轻重工业的比重，但是由于旧中国的重工业太薄弱，轻工业的发展主要受到农业和重工业水平的制约，“一五”计划的实施并未产生“矫枉过正”的结果，优先发展重工业的战略在当时的益处大于弊病。

1956年对于中国来说，其产业结构仍然是重工业比重偏低、工业体系尚未建立起来的问题，电力、石油、钢铁、交通、机械制造等仍然是中国工业化的“瓶颈”产业，优先发展重工业仍然是有利于经济发展的产业政策，而不是像当时的苏联那样。故“八大”通过的第二个五年计划建议，仍然体现了优先发展重工业的政策。

2. 从所有制结构来看，单一公有制正在形成过程当中，其弊病尚未暴露出来

从所有制结构来看，1955年下半年才掀起社会主义改造高潮，1956年底才基本上完成改造。在农村，高级社体制下的新一轮生产过程还未开始，矛盾和问题尚未暴露（1957年初春耕生产才是新体制下生产的开端）；在城市，虽然1956年底已基本上完成公私合营和合作化的改造，但是许多公私合营户、合作社、合作小组仍保持着原来的产供销关系和独立核算，管理上的问题虽然有所暴露，如产品质量下降、品种单一，但弊病尚未充分暴露，即使对当时已发现的上述问

题，也以为是改造过程中因进度过快（甚至超过了毛泽东的时间表）造成的，是可以解决的；到1956年“八大”召开前，我国正处于社会主义改造高潮中，还没有建立起单一公有制的所有制结构，因此其弊病也就不可能充分暴露并对经济发展造成较明显的不利影响。1955年下半年到1956年上半年，广大农民和城市工商业者正轰轰烈烈、兴奋地进行合作化和公私合营，并由此焕发出空前的政治热情和干劲，那种只有等到体制变动冷静下来、经济活动进入正常运行后才能显露出来的激励机制效果，自然此时是看不出来的。因此，就整个党来说，只可能是少部分人，对与自己所从事并熟悉的经济领域或部门所出现的弊病苗头有所认识，这种认识也只能是经验性的、局部的、政策性的，很难上升到理论的高度并为全党所接受。

3. 从计划经济体制来看，1956年指令性计划管理尚未覆盖整个社会

国家的直接计划管理在微观经济方面的覆盖面，在1956年主要集中在国有经济、供销合作社和大型公私合营企业，就广大的农村和公私合营企业来说，行政性、指令性的计划管理还没实行，计划经济体制的弊病也不可能充分暴露。就生产要素的配置来看，大多数人口和资本（农民、城市私营和个体经济从业者）刚刚转入集体经济和国有经济，农民虽然受农业合作社的支配，但是农业合作社尚未像后来的政社合一的人民公社那样，直接受政府的支配；在城市，国家对新成立的公私合营企业、手工业生产合作社、商业合作小组等，还没有顾得上（1956年也并不想）将其纳入直接计划管理。因此计划经济所具有的那种微观管理过死（主要表现在农村和城市小企业身上）的弊病自然在1956年也就不明显。

另外，我国的大规模经济建设，到1956年才进行了三年多时间，旧中国遗留下来的农轻重发展严重不平衡、沿海与内地严重不平衡、资金和技术（包括专业人才）高度短缺，并没有多大改变，计划经济所具有的资源动员和集中使用能力优势并没有丧失（即管理成本尚未达到和超过市场调节成本）。我们知道，市场调节的有效实现，是以买方市场为前提的，即供求必须达到相对平衡或能有效增加供给；同样，市场调节效果也是与社会的供求关系成正比的，即资源越充足、有效供给增加越容易，市场调节就越有效，反之，市场调节就会失效，甚至引起社会动荡（部分人生活不能保障）。在1956年前后，就我国的经济建设和社会供求关系来看，不仅资金短缺、人才短缺（是指结构性短缺，一方面低素质的劳动力大量过剩，另一方面，专业技术人员又非常缺乏），而且生活资料也是短缺的（温饱问题尚未解决），市场调节在短期内并不能有效地增加供给。虽然对某些资源和领域来说，计划管理并不合适，但就重要的资源和国民经济的主要领域来说，计划管理是必需的，利大于弊，问题是如何去完善它。因此，计划与市场的关系，即保留市场调节的作用，没有引起毛泽东的重视，将其列入《论十大

关系》，就毫不奇怪了。同样，对于这个问题，在党的“八大”上没有将其上升到理论的高度，作为社会主义经济的主要特征和基本经济制度，就难免了。

第六节 国有企业“党委领导制”的确立

1956年经济体制突破苏联模式的一个重要标志，就是在企业管理方面，突破了苏联的“一长制”，实行“党委领导制”。

“一长制”也叫厂长（或经理）负责制，即厂长由国家委派，向国家负责，是该企业经营管理的最高领导人，在企业内实行层层负责制。列宁是主张实行“一长制”的，他认为集体管理制是苏维埃政权初期产生的一种萌芽的管理企业的形式。到1918年底，苏联的工业基本上实现了国有化。在这种情况下，列宁认为，在社会主义生产资料公有制行使已经确立、已经比较稳定的情况下，要组织社会化的大生产，要进行实际的工作，必须采取“一长制”来统一指挥。他强调“一长制”应建立在民主管理的基础上，群众有权选择或撤换领导者。但厂长对所管的工作一定要完全负责，除重大问题和决策应由集体讨论做出外，厂长在某种纯粹执行职能方面实行个人独裁制。列宁逝世以后，斯大林继续在企业中推行“一长制”，直到1930年，斯大林还强调指出，不保证实行“一长制”，不建立工作过程中的严格的责任制，我们就不能解决改造工业的各项任务。可以说，苏联国有企业“一长制”的形成，既在一定程度上符合了社会化生产和现代企业管理的客观要求，也带有当时因国际形势紧张而强行推进工业化的烙印。

一、新中国成立初期的多种领导体制并存

新中国成立以前，中国共产党有着长期经营管理根据地国营企业的经历。早在土地革命时期，中央苏区就于1934年4月发布了《苏维埃国有工厂管理条例》，规定国有工厂的负责者为厂长；厂长由各该隶属的上级苏维埃机关委任，对于厂内的一切事务有最后决定权，并向苏维埃政府负绝对的责任；在厂长之下，设工厂管理委员会，由厂长、党支部代表、工会代表、团支部代表、工厂其他负责人、工人代表等5~7人组成，开会时以厂长为当然主席，以解决厂内的重大问题。管理委员会内组织“三人团”，由厂长、党支部代表和工会代表组成，来协调处理厂内的日常问题。这种领导体制实际上是受当时苏联“一长制”影响制定的。抗日战争后期，由于根据地扩大工厂数量增多、规模扩大，经营管理也比过去复杂，原来的“三人团”领导体制则显出容易导致“三足鼎立”，不利于统一指挥。在这种情况下，根据地的国营企业开始实行以厂长为主的“一元化”领导体制，由“厂务会议”代替了“三人团”。厂长代表政府负责工厂的经

营管理，在企业内部，厂长应依靠党支部、工会和全厂职工进行管理。这种体制扩大了厂长的权力，实际上带有“一长制”的性质。

“厂务会议”制度在实行后，一些工厂曾出现了削弱党支部作用、妨碍和不利于工会独立工作的倾向，以致不能充分调动广大职工参加管理的积极性。针对这种情况，中共中央于1946年5月发出《关于工矿企业政策的指示》，强调企业应实行民主管理，工人应参与企业管理。1948年1月，中共中央根据个别解放区试行“工厂管理委员会”的成功经验，要求各解放区的国营企业建立工厂管理委员会和职工代表大会制度。工厂管理委员会由厂长、工程师、工会主席和工人代表联合组成，统一管理工厂的生产，但管理委员会的主席仍由厂长担任。职工代表大会对工厂的行政工作有检查、批评和建议权。上述体制以1949年8月华北人民政府颁布的《关于在国营、公营工厂企业中建立工厂管理委员会与工厂职工代表会议的实施条例（草案）》表述的最为完整和最具代表性。

上述法规规定：（1）工厂管理委员会由厂长、副厂长、总工程师、工会主席（以上为当然委员）、其他生产负责人（由厂长提名上级决定）和相当于以上人数的职工代表（职工代表由职工大会或职工代表大会选举产生）组成。（2）厂长由上级机关任命。（3）工厂管理委员会以厂长为当然主席。管理委员会多数委员通过的决议，如果厂长认为它与该厂利益抵触或与上级指示不合时，厂长有停止执行之权，但须立即报告上级，请求指示；如果管理委员会的多数委员认为厂长的上述措施不合适或对其报告有异议，亦可将自己的意见同时报告上级，一并请求指示；但是在未经上级指示前，应执行厂长的决定。

可以看出，工厂管理委员会制度是苏联“一长制”与我党长期提倡的企业民主管理相结合的产物。从实质上说，它是以“一长制”为主，以职工代表大会为辅的领导体制，这里没有提出企业党组织的地位和作用，估计是由于当时企业内的党组织尚不健全，同时“一长制”已被苏联和当时的战时环境证明是较好的体制。

新中国成立以后，在改革、整顿国有企业之初，中共中央在著名的《学会管理企业》社论中即提出国有企业应普遍建立工厂管理委员会制度，随后政务院财经委员会发出了《关于国营、公营工厂建立工厂管理委员会的指示》，要求国有企业普遍建立这种领导体制，并附发了1949年8月华北人民政府颁布的《关于在国有工厂企业中建立工厂管理委员会与职工代表会议的实施条例（草案）》，以供各地参照执行。

但是，上述这种带有“一长制”性质的工厂管理委员会领导体制，一开始就受到了来自企业党组织的挑战。首先，此时的国有企业绝大部分是通过没收官僚资本而建立的，在对这些企业的接管和改造过程中，党组织发挥了重要作用，

在新的领导体制（工厂管理委员会）成立之前，一般是实行军代表制，由于企业行政人员往往是旧有人员，对党的各项政策不熟悉，一般无力领导企业民主改革，上级机关对他们也不可能完全放心，因此一旦企业的党组织建立起来，它就成为上级机关和军代表依靠的对象，承担起领导企业各项改革的角色。因此，企业党组织这种先入为主的事实，不能不影响到工厂管理委员会领导体制的贯彻。其次，由于管理委员会带有“一长制”的性质，就要求厂长须具备较高的政治素质和业务能力。而在新中国建立初期，对于绝大多数国有企业的管理人员来说，两者往往是分离的。一般来说，企业原有的管理人员有一定的专业知识和业务能力，但是刚刚从旧社会过来，政治素质和觉悟较低；而党和政府派去接管或转业来的新管理人员，又因刚接手新的工作，普遍缺乏专业知识和业务能力。国有企业缺乏又红又专的高级管理人员，是工厂管理委员会领导体制难以迅速推行的重要原因。

由于上述两个原因，新中国成立初期，在国有企业中，工厂管理委员会领导体制并没有普遍建立起来，不仅大部分地区（关内）因民主改革尚未完成而实行党委领导制，而且不少人甚至认为党委领导制比较符合当时我国的国情和国有企业的管理水平。

由于随着企业民主改革运动的开展和党加强了在企业中的组织建设，党组织通过指导民主改革、镇反等政治运动使其在企业中的地位和作用越来越大，同时也由于镇反、抗美援朝以后对干部的政治面貌要求越来越高，而党内缺乏又红又专的干部来担任厂长统一指挥，因此在许多国有企业中，党组织实际处于领导地位。因此，如何理顺企业内部的党政关系，就自然提上了党和政府的议事日程，成为需要尽快解决的问题。如何确定及协调企业内党政关系遂成为 1951 年中央和各大行政区有关国营企业管理的一项重要议题。

1951 年 7 月，中共中央东北局拟定了一个“关于党对企业领导的决议”。这个决议实质上是实行“一长制”。决议提出：（1）厂矿中的生产行政工作实行厂长负责制。厂长由国家的经济机关委派，并由国家取得必要的生产资料和资金，实施对企业行政工作的负责管理，厂长领导下的企业管委会，是实行职工参加管理的民主制度。（2）党是独立的政治组织，对企业中的思想政治指导负有完全的责任，对企业的行政、生产工作负有保证和监督的责任。企业党委应根据国家法令、上级机关计划和上级党委的指示，用政治思想工作方法，来统一思想，保证企业党、政、工、团在思想上、行动上的一致。此外，决议还对党委领导制提出了批评，认为它容易造成党政不分，妨碍党在企业中的思想政治工作和保证监督作用的实现。这个决议草案报到中央后，受到中共中央有关领导人的高度重视，李富春、陈云、刘少奇等同志提出了如下意见：厂长负责制固然是国有企业较理想的管理体

制，但是要根据我国目前的实际情况；同意厂长负责制在东北试行，东北的上述决议草案在作个别修改（删去对党委领导制的批评等）后可颁布实施。

在东北提出实行厂长负责制的同时，华东、华北地区的城市工作会议则提出国有企业中应实行党委领导制。华北城市工作会议对企业实行党委领导制还是厂长负责制，经过热烈讨论，最后同意实行党委领导制。其理由为：根据目前华北各厂矿的实际情况，许多大厂矿都是旧人员当厂长，实际无法解决党政工团的统一问题；而许多小企业虽然换了共产党员当厂长，但他们很多人不懂生产管理。因此，要在企业中统一思想、统一工作步调，目前的厂长均不能胜任，现在的问题是缺乏技术上和政治上都行的“文武双全”的干部。而党的“一元化”领导，则有长期的经验，抗日战争、解放战争、土地改革皆在党的“一元化”领导下取得胜利，并且军队也实行了党“一元化”领导，效果很好。因此，在目前缺乏政治素质和业务水平兼备的干部情况下，应实行党委领导制。于是，华北、华东都决定实行党委领导制，即：凡党、政、工、团的上级指示及其在企业中的具体实施方案和措施，一律经过企业党委讨论，作出决定，分工进行；企业中一切重要事项，最后的决定权属于党委，厂长要对同级党委负责。党委实际上成为企业的最高决策和领导机构。

这时期，中南、西南的国有企业正处于全面民主改革阶段，政治任务多，颇感党委领导制的必要性和好处，因此也主张实行党委领导制。西北地区则反映，由于企业党的干部质量低（多为陕北农村干部转来）、数量少，目前只能做发展党员、教育党员的工作，很少可能过问生产，因而暂时谈不上党的统一领导。

中央的看法与华北、华东的观点基本一致。1951 年 5 月 16 日，刘少奇就此问题写信（经过毛泽东审阅）给东北局书记高岗。信中说：我们暂时还没有或少有既懂得经济工作和技术又懂得党与群众工作的干部来管理工厂，因此，目前在工厂中实行“一长制”是难于管好工厂的，而以党委方式来实行集体领导，则既可补足厂长的缺点，又可统一各方面的领导，就像在军队中那样。因此，党委领导制是目前比较好的管理工厂的方式，“一长制”则要等以后条件成熟后再普遍实行。①

1951 年 12 月，中共中央政策研究室召集各大区和中直机关、中央各工业部、全国总工会及产业工会的代表讨论《中共中央关于国营工厂管理的决定（草案）》，这个讨论会在企业的党政关系上基本统一了认识。会议认为：东北的厂长负责制是好的，将来工厂管理必须走向厂长负责制。但是由于关内各地具体情况不成熟，必须经过过渡时期。即厂长负责制必须在民主改革完成、生产改革有

① 《中华人民共和国经济档案资料选编（1949～1952）》，第 1 版，工商体制卷，北京，中国社会科学出版社，1993 年版，第 195～196 页。

了一定基础才能实行，而在此期间，以党委领导制较为适宜。关于过渡到厂长负责制的条件，东北的经验是：（1）民主改革基本完成；（2）工厂已能实行计划管理和经济核算制；（3）专业管理机构建立，有了技术管理规程；（4）党群工作有了基础，干部有了管理经验。此外，华东还加了一条：企业外部的领导步调一致，克服了多头领导现象。

二、1953 年以后推行“一长制”的阻力

1953 年，我国转入大规模经济建设，并开始执行第一个五年计划。为了适应“一五”计划的要求，党和政府逐步加强了中央集权和经济部门的“条条”管理，同时在企业管理方面，也更加强调责任制和规范化。在这种背景下，中央按照原来的设想及其当时的客观需要，开始在全国范围推行“一长制”。

1953 年，在试点的基础上，经过中共中央批准，以全国总工会的名义，在全国范围内推广东北“五三”工厂贯彻“一长制”、正确处理党政关系的经验。1954 年 4 月，华北局发出“关于在国有厂矿企业中实行厂长负责制的决定”，提出，为了消除企业内无人负责与职责不明的混乱现象，树立工矿企业中正常的工作秩序，决定取消党委领导下的厂长负责制，实行厂长负责制。在实行厂长负责制后，企业中党组织的任务是：“对思想政治领导负有完全的责任；对生产行政工作负有监督、保证的责任；对工会、青年团等群众组织负有领导的责任。”

1954 年 5 月，中共中央批转华北局“关于在国有厂矿企业中实行厂长负责制的决定”，认为随着国家进入有计划的经济建设和中央各部及各地区日益加强了国有厂矿的领导，“有必要也有可能在全国各国有厂、矿（包括地方国营厂矿）中实行厂长负责制，以便进一步地提高工业企业的领导水平，更好地完成国家计划。”[①] 并希望各地区各部门将实行厂长负责制中所发生的问题和经验，随时上报中共中央，以便积累全国的经验。

但是，在国有企业领导体制问题上，党内并没有达成共识。特别是高、饶事件和七届四中全会后对个人主义的批判，又加剧了认识上的分歧。

1955 年 1 月 21 日，中共中央批转了中纪委钱英同志《关于东北地区工矿中党的组织和干部的思想情况和存在的问题以及解决这些问题的意见》（1954 年 10 月 26 日）。《意见》说，东北受高岗的个人主义、夸大个人作用的错误思想影响，接受了高岗的“党、政、工、团统一于行政”的错误口号，许多企业都或多或少存在着忽视党的思想政治领导的倾向。这种倾向主要表现在：（1）在执行“一长制”当中，放松党的思想政治领导，甚至使党委处于行政的从属地位。

① 全国总工会政策研究室编：《中国企业领导制度的历史文献》，第 1 版，北京，经济管理出版社，1986 年版，第 198 页。

(2) 在干部配备上，厂长的级别通常比党委书记高二三级，有的高得更多，不少党委书记是由厂长培养和提拔起来的，或者是其老下级，党委书记与厂长相比，普遍很弱。因此，书记往往成了厂长的“尾巴”；有些企业将较好的党群干部调去搞行政工作，而把毛病较多的干部调去搞党群工作，因而就流传着“有才有德搞行政，无才无德搞党群”的谬论。(3) 由于党的工作干部太弱，党在群众中的威信也就很低，许多党群干部长期不安心工作。另外，这种倾向也表现在有些党委或党委书记热衷于抓行政事务而忽视了党的工作。《意见》提出必须正确解决“一长制”与党委的关系问题，必须在工矿企业中建立起坚强的党委和配备坚强的党委书记。目前东北工矿企业中的党委书记一般都太弱，必须有计划地加以调整，使党委书记和成员在政治能力上、资历上一般不弱于厂长、副厂长。2 月 11 日，中共中央发出《关于调整国有厂矿党委、行政干部的通知》，并同时批转《东北局关于调整和加强国营厂矿企业党务工作干部问题的请示报告》。《通知》说，忽视党的思想政治领导，取消党组织对企业行政工作的监督的倾向，实质上是资产阶级思想在我们党内的反映，如不迅速地有效地加以克服，就要给社会主义建设造成极大的危害。《通知》责成各省（市）委对本地区国有厂矿企业的党委书记和厂长配备情况进行一次调查，并根据二者条件大体相当的原则，对不合适的党委书记进行调整。

1955 年 2 月，湖北省委即作出“关于加强党对工业基本建设和工业生产领导的决议”，确定工业企业的党组织必须实行集体领导和统一领导，批判了脱离党委统一领导而片面强调“一长制”的错误。要求企业实行党委统一领导下的分工负责，在行政管理上则是厂长负责制。

上述措施虽然没有否定“一长制”，但是突出地强调党委的政治领导作用和配备较强的党委书记，已反映出中共中央对“一长制”削弱了企业党组织作用的忧虑和不满。但是，加强党委书记的能力，并不能解决企业中“谁说了算”的问题，而这又是一个很实际并需要明确的权力问题，因为“政治领导”毕竟要体现在具体的决策上。

1955 年 4 月，为了总结一年来推行厂长负责制的经验，完善企业领导制度，中央书记处第三办公室邀请了出席全国党代表会议的 24 位代表召开了“工矿企业的领导问题座谈会”。会议对于国营企业的党政关系形成了三种意见。第一种意见是主张实行党委领导下的“一长制”，这主要是湖北省委同志的意见。这种意见认为，在工厂中领导核心一定要是党组织，而不能是厂长个人。党委集体领导制是党的基本原则，工矿党组织自然不能违背这个原则。这种意见并以军队中实行党委领导下分工负责制的经验来证明工矿中同样可以实行党委领导下的厂长负责制。第二种意见不同意实行党委领导下的“一长制”，主张实行厂长负责

制，即企业的生产管理工作由厂长对国家负完全责任，党组织只负监督保证责任。这主要是河北、山西、北京和东北部分同志的意见。这种意见认为党委领导制有多头领导、无人负责、生产秩序混乱、政治工作薄弱等缺点。他们认为，计划经济和工业生产要求集中统一的特点，决定了工业管理机关必须自上而下都实行个人专责制，而不能实行集体负责制。第三种意见是既不主张实行党委领导下的“一长制”，也不完全赞同第二种意见。这主要是沈阳、鞍山等地的意见。他们认为，“一长制”和党委制是不同组织的两种制度，生产管理工作中应实行“一长制”，党内则是实行民主集中制，企业党组织对生产管理工作应是监督保证，而不是统一领导。党组织的监督工作应是全面的，不能把监督缩小到只有建议权，也不能说对某些问题无权作决定。经过党组织决定的问题，厂长作为党员必须服从和执行，如果厂长有不同意见时，只能一面执行党组织的决议，一面将自己的意见报请上级解决。

经过讨论，大多数同志不同意在工矿企业中实行党委领导下的“一长制”，但对于党组织监督的范围和党组织在生产管理方面的决定厂长是否必须服从的问题上，与会同志还未取得一致意见。至于各地现行的不同领导制度，不宜草率改变，厂矿企业中厂长负责制及其他责任制度建立不好的地方应继续建立与加强，党的思想政治工作薄弱的地方要迅速加以改善，这些，与会同志的意见则始终是一致的。

1955 年 5 月，薄一波、黄敬等在苏联访问（参加了全苏工业工作者会议），曾专门就“一长制”问题请教苏联主管经济工作的领导人，苏方介绍了苏联实行“一长制”的历史经过，并指出“一长制”对干部的素质要求比较高。

同年 6 月 4 日、6 日、13 日，中共中央第三办公室分别邀请了 50 个厂的党委书记和厂长举行了三次座谈会。到会干部普遍反映：一是目前工厂中的领导制度相当混乱；二是自 1953 年下半年各地推行“一长制”（东北是 1951 年开始推行）以来，虽然已近两年，但真正贯彻了“一长制”管理原则的工厂并不多，许多厂长不熟悉业务，不敢大胆负责，遇事都要找党委商量；三是党的思想政治工作薄弱，对经济工作的监督保证软弱无力。1955 年 10 月 24 日，中共中央批转“中共中央第三办公室关于厂矿领导问题座谈会的报告”，要求：“企业中的党组织必须认真帮助确立和巩固企业管理反冒进的‘一长制’，并教育一切工作人员严格遵守企业行政纪律和秩序。党组织必须把确立‘一长制’作为自己的一个基本的政治任务。因为在企业中只有建立了严格的‘一长制’，才能确立有效的经济秩序和工作秩序，这种秩序正是办好一个企业所必需的，而无人负责是一种最可怕的不良现象。”①

① 全国总工会政策研究室编：《中国企业领导制度的历史文献》，第 1 版，北京，经济管理出版社，1986 年版，第 202 页。

1955年12月26日，中共中央书记处第二办公室《关于济南、青岛在工厂推行“一长制”的情况、问题和意见的报告》反映了山东推行“一长制”的情况。《报告》列举了实行厂长负责制后的好处和存在的问题。好处是各级职能部门和人员的职责明确了，拖延不决、无人负责、多头领导等现象减少了；各级干部和职能人员的责任心强了，学习研究业务的积极性提高了；生产均衡了（扭转了过去生产“前松后紧”，月底年底赶任务的现象）；党组织能专心于自己的事务了。存在的问题则是：命令主义有所发展；党政关系不协调（过去就存在，现在更明显）；思想政治工作不知如何开展；厂长的管理、技术水平低。

尽管当时“一长制”比党委领导制更能体现责任到人，减少多头领导、推诿、扯皮等现象，但是它本身存在的如下缺陷，却造成其难以达到预期的效果。

第一，“一长制”无法有效协调企业内部的党、政、工、团、妇等组织的关系和工作。这个问题在新中国成立初期就已经提出来了。由于我国国营企业不仅是一个生产单位，它还是一个社会生活的基层单位。企业中除了生产经营活动归行政部门领导外，还有党、工会、共青团、妇联等组织的活动。这些活动都超出了厂长职权管理和协调范围。特别是直接影响经营而又由党出面领导的政治运动和肃反审干等，更不可能由厂长统一指挥、统筹安排。此外，厂长如果是党员，其作为厂长的权力与作为党员的义务如何统一则是一个难题（即企业党组织所作的决议如果与他个人意见不一致时是否执行）。

第二，国有企业实行“一长制”与全国及上级领导机关实行的党委领导制不易衔接。新中国成立以后，我国实行的是以共产党为领导核心的人民民主专政政体，从中央到省、市、县的各级政权中，实际上是实行党委领导制，政府的经济管理部门不仅受同级党组织领导，而且重要的方针政策几乎都是由党制订并首先由党组织系统下达的。而国有企业的“一长制”则中断了这种一元化的领导体系，使党组织处于权力中心之外，仅起着监督保证作用，这在当时党处于社会神经中枢的条件下，必然要影响到党有关方针政策命令的施行。“一长制”实行后的企业普遍反映党的领导和作用削弱，即说明“一长制”与党在整个社会生活中的一元化领导地位是不相适应的。

第三，“一长制”与党长期追求的企业管理民主化目标有一定的矛盾。不利于广大职工参加管理和调动其积极性。由于“一长制”比较强调厂长的权威和自上而下的层层领导，其他组织实际处于附属地位。这虽然有助于加强企业内部的责任制和决策效率，但是在企业缺乏外部有效制约机制的情况下，“一长制”也更容易滋生官僚主义和命令主义；同时，“一长制”对厂长的素质要求也较高，按照当时的话，就是“又红又专”才行。另外，在传统计划经济体制下，“一长制”所表现出来的自上而下的专职负责制，实际上与自下而上的职工参与

管理是有所矛盾的，因为各级都是对上负责，职工缺乏企业的主人感。

此外，当时，由于中国共产党刚从战争和农村中走上执政地位，国有企业的发展也很快，国家不仅非常缺乏“又红又专”的企业管理干部，而且国有企业的经营管理制度也很不健全，因此，许多地方反映，推行“一长制”后，或者是厂长因不懂业务而不敢大胆负责，或者是能力不够，造成工作失误。

三、党委领导制取代“一长制”

如果说从1955年以前的探索和苏联的经验使中共中央选择了“一长制”，那么中共中央在1956年初开始破除苏联迷信、寻找自己建设道路时，对国有企业领导体制是否应采取苏联模式的“一长制”问题，自然要提上党的议事日程。1956年初，毛泽东开始听取国务院有关部委的汇报，认真调查总结前几年工作中的经验教训，形成了以《论十大关系》为代表的中国共产党关于中国社会主义建设道路的探索成果。在这次集中调查研究中，毛泽东发现了不少苏联经济体制的弊病。大概正是这个时候，中共中央发觉苏联的“一长制”弊病较多，不适合中国的国情，不如党委领导下的厂长负责制好。这可以从毛泽东在“八大”二次预备会议的讲话中得到证明。毛泽东说：“例如‘一长制’，中央曾经批转过某些地区的经验，认为可以试行。那个时候对这个问题还没有经验，就不能下一个断语，说‘一长制’不好。一直到不久以前，我们才断定‘一长制’不好，集体领导和个人负责相结合的制度好。”①

1956年9月，刘少奇在“八大”所作的政治报告中正式提出在国有企业中实行党委领导下的厂长负责制：“在企业中，应当建立以党为核心的集体领导和个人负责相结合的领导制度。凡是重大的问题都应当经过集体讨论和共同决定，凡是日常的工作都应当由专人分工负责”。② 邓小平在《关于修改党的章程的报告》中强调党的民主集中制时，专门引用了中共中央在1948年9月关于健全党委领导制的决定，认为党委制是保证集体领导、防止个人包办的重要制度。并说：“中国人民解放军长期战争的经验，证明这个制度对于部队工作是有利的，它并没有妨碍部队的军事指挥。根据最近几年的经验，中央已决定在一切企业中同样实行党委集体领导的制度，也就是党委领导下的厂长负责制或经理负责制等。”③

会议期间，中共中央工业交通工作部部长李雪峰专门就企业实行党委领导制作了专题发言。湖北省委书记王任重、黑龙江省委书记欧阳钦也介绍了这方面的经验教训。

---

① 《党的文献》，1991年第3期，第6页。

② 《中国共产党第八次全国代表大会文献》，第1版，北京，人民出版社，1957年版，第36页。

③ 同上，第87～89页。

李雪峰说："我国国营工业企业的工作，在党的正确领导下，几年来取得了很大的成绩。但是，由于大规模的管理现代化的工业企业是在革命胜利以后才开始的一项新的工作，因而也产生过许多缺点和犯过一些错误。其中，值得严重注意的是在国营工业企业中，滋长了一种忽视党的领导的倾向和脱离实际、脱离群众的主观主义和官僚主义作风。因此加强党对企业的领导和在企业工作中贯彻执行党的群众路线就成为当前改善工业企业工作的一项十分重要的任务。"党委领导下的厂长负责制，"是总结了几年来党在企业各方面工作中的经验教训才确定下来的。"他还说，在推行"一长制"时，"凡是实行这种'一长制'的企业，都不同程度地模糊了党员和群众对党的领导作用的认识，侵蚀了干部特别是某些负责行政领导工作干部的党性，使官僚主义和命令主义大大抬头，资本主义经营思想随着滋长起来，骄傲自满情绪和独断专行的作风也日益发展，而领导干部之间，干部和群众之间，企业相互之间，扯皮、隔阂和不团结的现象也增多起来了。"①

王任重则认为："一长制""这种主张是错误的，它同我党多年来行之有效的原则，即集体领导与个人负责相结合的原则是不相符合的，它同我党在长期革命斗争中锻炼出来的优良作风，即群众路线的作风是不相符合的。"并用国营江岸机车车辆厂实行"一长制"不成功的事例和国营武汉第一棉纺织厂、中南建筑第一工程公司、公私合营的武汉裕华纺织厂实行党委领导制效果很好的事例，说明党委领导制优于"一长制"。②

中共中央在1956年之所以放弃"一长制"，改行党委领导制，可能是出于以下两个原因。

第一，从政治方面来看，接受苏联斯大林晚年所犯错误的教训，强调集体领导和党内民主集中制。中共中央在《关于无产阶级专政的历史经验》中指出："当革命胜利之后，在工人阶级和共产党已经成为领导全国政权的阶级和政党的时候，我们党和国家的领导工作人员，由于受到官僚主义的多方面的袭击，就面临到有可能利用国家机关独断独行、脱离群众、脱离集体领导、实行命令主义、破坏党和国家的民主制度的这样一个很大的危险性。"③ 而高、饶事件似乎证明了这一点。因此，"八大"的主题之一就是强调集体领导和加强党内民主制度的建设。企业作为国家的重要组成单位，同时也是党的基层组织的重要所在地，就政治上来说，其领导体制必然要与党的一元化领导体制和集体领导、群众路线的

① 《中国共产党第八次全国代表大会文献》，第1版，北京，人民出版社，1957年版，第457～458页。

② 同上，第172～177页。

③ 《人民日报》，1956年4月5日。

要求相一致。

第二，从降低管理成本、提高管理效率的角度来看，由于社会主义改造将整个社会的经济生活都纳入了国家的行政性计划管理轨道，官僚主义、脱离群众、低效率、瞒上欺下，必然成为政府机构运行中难以克服的问题。对中国共产党来说，政府机构的健全程度和运行效率，远不如党组织成熟和有效。即就国有企业的经营管理而言，由于在传统的单一公有制和计划经济体制下，国有企业缺乏有效的外部产权所有者的监督和市场制约，企业内部也因责、权、利不明，缺乏激励和淘汰机制，使得国有企业管理体制很难理顺。在企业与国家的关系方面，由于信息的不充足和扭曲，加上政府有关部门的管理能力有限，普遍存在着企业负责人与国家的讨价还价及“倒逼机制”，国家即使采用行政手段，也很难有效地促进企业提高效益；在企业内部，不仅党、政、工、团等组织系统交织在一起，而且职工名义上是企业的主人，企业不能用排除的办法来清理人际矛盾和人为障碍。因此，党委领导制在传统的计划经济体制下，特别是由于我国缺乏“又红又专”的企业管理人才的情况下，确实比“一长制”更有利于国家对企业的控制和缓和企业内部工人与管理者的矛盾，有助于企业管理的民主化。

1957 年反右斗争以后，对“一长制”的否定被提高到路线斗争的高度，认为“一长制”就是要脱离党的领导，许多地方开展了对“一长制”的批判。毛泽东在 1959 年读苏联的《政治经济学》（教科书）笔记中即写道：一切资本主义国家企业都是实行“一长制”的，社会主义企业管理的原则应当同资本主义企业有根本的区别，我们所实行的在党委领导下厂长负责制就使我们同资本主义企业的管理制度严格地区别开来。

从 1956 年“八大”确定企业实行党委领导制后，过去实行党委领导制下的弊病，诸如无人负责，管理粗放，纪律松弛等再次暴露出来。党虽然通过建立职工代表大会加强了企业的民主监督和民主管理，但是在党委领导制下如何加强企业对国家的责任，则没有进步，反而比“一长制”退步了。在企业内，党委毕竟只是党的一级组织机构，它不是国家委任和授权的企业管理者，只对上级党委和企业党员负责，因此上级党的指示就成为其第一决策依据运行的动力，同时也受到党员群众的要求影响。这种领导体制实际上成为后来“大跃进”的微观制度基础。

第七节　边疆少数民族地区的经济体制变革

清代是中国历史上又一次民族大融合时期。在传统的农业文明基础上，东部和中部以汉族居民为主的地区，特别是江南地区，与西南、西北部边疆地区的经

济发展水平差距并不是太大。但是1840年以后至1949年新中国成立前的100余年，随着帝国主义的经济侵略和国内近代工业交通的发展，沿海与内地，特别是东部东北平原、华北平原、长江中下游平原、珠江三角洲等地区与西北、西南等少数民族居民为主的地区的经济差距，逐渐扩大。而一个大国的统一、稳定和繁荣，就长期来说，必须以地区之间政治经济文化发展的相对平衡为基础，而经济的共同发展和一体化，则又是最基本的因素。因此，新中国建立后，一方面，如何进行民主改革和社会主义改造，使边疆少数民族地区的经济制度与广大的汉族地区趋于统一，共同进入社会主义；另一方面，在建立独立自主的现代工业体系和加速发展国民经济的过程中，如何在资金短缺的情况下缩小地区之间经济发展水平的巨大差距，使内地和边疆地区的经济迅速发展，就成为党和政府的艰巨任务。

一、新中国成立时少数民族地区的经济和民族区域自治的形成

中国是一个地域广大、区域经济发展水平非常不平衡的大国，同时又是一个以汉族为主体的多民族国家。汉族与少数民族不仅在人口数量上相差悬殊，而且在地区分布上也具有特点，即汉族主要居住在祖国东部地区的沿海和内地各省市，而少数民族则主要分布在从东北到华北、西北、西南的边疆地区。在长期的历史发展过程中，由于各民族形成的时间不同和地理条件的差异。即使在1840年鸦片战争以前以农业文明为基础的封建社会，汉族与少数民族之间、各少数民族之间的经济发展水平和经济制度方面也存在着差异。鸦片战争以后，东南沿海以汉族为主的地区率先建立和发展了近代工矿交通事业，而处于边疆地区的少数民族，则大多数仍然停滞在资本主义以前的各上海发展阶段上，包括原始社会、奴隶社会、封建领主制等各种社会经济形态。到新中国成立时，就经济制度来看，少数民族地区基本情况大致如下：

（1）回族、维吾尔族、苗族、壮族、布依族、满族、朝鲜族、白族、土家族、哈尼族等30多个民族，蒙古族、彝族、黎族的大部分，藏族的小部分，共约3000多万人口（约占当时少数民族总人口的85%）的居住地区，封建地主经济比较发达，已经占了统治地位，有些地方的资本主义因素还有不同程度的发展。这类地区一般都靠近汉族地区或者是汉族和少数民族杂居区、交错聚居区。

（2）在藏族、傣族和部分蒙古族、维吾尔族共约400万人口（约占当时少数民族总人口11%多）的地区，存在着领主经济占统治地位的封建农奴制度。在这些地区，农奴主阶级不仅占有绝大部分土地、牲畜和生产、生活资料，而且占有农奴和奴隶的人身。尤其是西藏地区的农奴制度更为黑暗、落后和残酷。

（3）在云南、四川交界的大、小凉山约100万人口的彝族地区，还存在着最野蛮的奴隶制度。在这里，人口大致分为黑彝、白彝两大等级，白彝中又分为曲诺、阿甲和呷西三个等级。黑彝是贵族，约占人口的7%，其中绝大多数是奴隶主。白彝属于奴隶阶级，不同程度地归黑彝所有，除曲诺外，奴隶主对阿甲、呷西两种奴隶，可以任意买卖、转让或处死。在这里，生产很落后，奴隶过着牛马不如的生活。

（4）云南边疆地区的独龙族、怒族、佤族、傈僳族、布朗族、德昂族、景颇族、基诺族，内蒙古和东北地区的鄂温克族、鄂伦春族，海南岛的部分黎族，台湾省的部分高山族，共约60万人口的地区，还处于原始社会的末期或还保留着浓厚的原始公社制度的残余。这些地区虽然已经出现了土地私有，也有了剥削和阶级分化，但是还没有形成阶级，在相当程度上还保存着生产资料公有、共同劳动、平均分配的制度。在这里，无论农业、渔猎业都很原始，生产力水平很低，人们的生活十分贫困。

针对中国少数民族的特点和根据马克思主义的民族区域自治的理论，中国共产党早在民主革命时期就提出了具有中国特色的少数民族区域自治的理论，并在1947年5月建立了内蒙古自治区及其自治政府。1949年9月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》，对新中国的民族区域自治政策作了明确具体的规定，确定了民族区域自治的基本内容。1952年中央人民政府颁布《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，1954年民族区域自治载入宪法。到1954年9月宪法通过前，全国共建立了相当于县级和县级以上的民族自治政府75个，内蒙古、青海、新疆、广西、四川少数民族聚居地区、朝鲜族最大的聚居区、回族的几个主要聚居区都基本上完成了民族区域自治的任务。1955年9月，建立新疆维吾尔自治区政府；1958年3月建立广西壮族自治区，同年6月，建立了宁夏回族自治区；西藏自治区的建立时间较长，从1956年4月正式成立西藏自治区筹备委员会到1965年9月建立西藏自治区人民政府，用了9年多的时间。

少数民族区域自治制度的建立，为这些地区根据自己具体情况进行经济体制改革和经济发展提供了有利的条件。

二、少数民族地区的民主改革和社会主义改造

新中国成立初期的民族区域自治的实现和人民政府的建立，使中国政治上达到了空前的统一，为这些地区的经济制度变革创造了有利条件。为了消灭这些地区的落后、不合理的经济制度，促进经济发展，使各少数民族与汉族一样能够过上社会主义的新生活，党和政府领导少数民族人民，在50至60年代前期，成功地进行了一系列经济改革。

新中国成立以后，在汉族聚居的新解放区普遍开展土地改革的同时，从1950年冬季开始，在东北、内蒙古、西北、西南、中南的大部分少数民族农业区也因地制宜地逐步开始土地改革，并于1953年底基本完成了土地改革。通过土地改革，这些地区废除了封建地主土地所有制，使2000多万无地和少地的少数民族农民获得了土地。新疆地区在土地改革中共没收地主和征收富农、工商业兼地主的土地737万多亩，没收耕畜7万多头，农具40余万件，房屋20余万间，还有大量的粮食和财物；共有65.1万户、345万多人分得了土地和其他生产、生活资料。广西在土地改革中共没收和征收土地995.29万亩、耕畜33.05万头、农具178.4万余件，房屋103.58万间，并将其无偿分配给贫苦农民。延边朝鲜族自治州共有135081户，636143农民分得土地225884公顷。

对少数民族牧业区的民主改革，采用了比农业区更为和缓的方式，即对牧主实行经济上的赎买政策。在这里，只废除牧主和头人的封建特权和封建剥削，实行牧场公有、自由放牧、牧工牧主两利、帮助贫苦牧民发展生产的方针。

对于存在着封建农奴制和奴隶制的藏族、傣族、彝族等地区，由于情况较复杂和经济改革力度大，从1955年才开始采用和平协商的办法进行民主改革。这些地区的民主改革，是在充分发动群众的基础上，由劳动人民与上层人士协商，确定改革的时间、步骤和具体方法，实现废除农奴制和奴隶制，取消一切封建特权和剥削制度，分配封建主和农奴主的土地给无地或少地的农奴和奴隶。对于接受改革的封建主和奴隶主，不进行面对面的斗争，只没收其多余的土地，不征收其多余的财产，并预先留给他们一份土地；在政治上，对剥削者不但给予选举权和被选举权，而且对他们中的有影响的人物还作了适当安排。在藏族地区和四川凉山彝族地区，在平定奴隶主和农奴主的反革命武装叛乱后，对于没有参加叛乱的奴隶主和农奴主，仍然继续采用和平协商的方式实行民主改革。

少数民族农业区域的土地改革完成后，也像汉族聚居区一样，开展了互助合作运动，并于1956年底基本上完成了农业社会主义改造，与此相应，这些地区的城镇在1956年底也基本上完成了对个体手工业和资本主义工商业的社会主义改造。少数民族牧业区域的社会主义改造，由于民主改革后仍然保存了牧主经济，实行牧主和牧工“两利”的政策，因此社会主义改造的方式也就采取了多种形式，对于个体经济性质的牧民，采取组织牧业合作社的办法；对牧主经济，则采取吸收其参加牧业合作社、办公私合营牧场、加入国营牧场等可供选择的多种方式，以避免社会震荡和生产遭受损失。到1958年，除西藏外，内蒙古、新疆、青海、宁夏等少数民族牧业区域都基本上完成了向社会主义过渡。

对保持原始公社残余较多的少数民族（如云南边疆的景颇族、独龙族、傈僳族、怒族、布朗族、佤族、德昂族、基诺族，内蒙古和黑龙江的鄂伦春族、鄂温

克族等），则采取依靠贫苦农民，团结一切劳动人民，团结与改造一切与群众有联系的上层人物，在国家的大力帮助下，通过发展生产和互助合作运动，直接过渡到社会主义。当然，在过渡过程中，对妨碍现代化的旧制度和落后的风俗习惯也进行了必要的改革。到1958年，这些少数民族也基本上过渡到了社会主义，实现了民族发展史上的一次巨大跨越。

这里需要对西藏地区的民主改革特别介绍一下。对于政治上实行政教合一和经济上实行农奴制度的西藏，中国共产党和中央人民政府实行了耐心等待、充分准备、条件成熟再进行和平民主改革的方针政策。1951年5月21日，中央人民政府代表与西藏地方政府代表签订了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（简称《十七条协议》）。《十七条协议》第十一条规定："有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之。"另外，《十七条协议》第十六条规定："军政委员会、军区司令部及入藏人民解放军所需经费，由中央人民政府供给。"① 以免去西藏人民的负担。

从1951年西藏和平解放到1956年西藏自治区筹备委员会建立，中央政府和西藏工委做了大量工作。在财政方面，从1952年到1958年初的6年间，西藏财政收入为39290万元，其中中央给西藏的财政补助即达35717万元，占同期财政收入的91%。②

在经济方面，1952年5月，人们解放军进藏部队先遣支队代理银行在西藏首次发放无息农贷30亿元（旧人民币，合1955年新人民币30万元）。到1956年初，共发放农贷138.6万多元，另外还发放了大量无息贷种贷粮和无偿农具，帮助贫苦农牧民和手工业者发展生产。据统计，从1952年到1958年，中央驻藏有关金融机构共发放无息贷款银元270万元，这批贷款除大部分陆续归还外，到1959年3月西藏上层反动集团叛乱时，尚有90余万元未收回（1965年根据国务院决定，对1961年以前的农贷予以豁免）。③ 为了发展西藏地区的对外贸易，1951年至1956年间，人民银行西藏分行和西藏贸易总公司共供给外汇卢比2.5亿多盾，从印度进口物资46.47万驮（每驮60公斤）；另外还从内地运进茶叶1亿多公斤。1954年7月，日喀则、江孜地区发生特大水灾，中央人民政府拨出80万银元和各种救灾物资。驻藏部队和机关紧缩开支，拿出粮食73万多斤、帐篷布2.8万米、无偿发放农具折合银元1.5万元救济灾民；另外，干部和战士还捐献出约合银元10多万元的现金和物资。中央人民政府还同意用"以工代赈"

① 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社，1991年版，第165～166页。
② 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（下），当代中国出版社，1991年版，第194页。
③ 同上，第203页。

的办法，拨款300万银元，修筑日喀则到江孜的公路。1956年3月，黑河地区遭受重大雪灾，全区3.6万人中，重灾民达1.8万人，牲畜大量死亡。灾情发生后，中共黑河分工委用物资救济贫苦灾民1.6万人，共发放青稞8.1万公斤，茶叶3500公斤，贷款6.5万银元；而西藏地方政府却对雪灾视而不见。①

1956年4月22日，西藏自主权筹备委员会成立后，西藏工委认为，全国已经掀起社会主义改造高潮，邻近少数民族地区也都在进行或积极准备进行民主改革，西藏已经处于民主改革的前夕，因此应该把西藏的民主改革提上议事日程。于是在6月1日，西藏工委向中央提出了关于在西藏准备民主改革的报告，提出在1956年冬至1957年春，先在一些地区进行民主改革试点，并大力宣传民主改革。1956年9月4日，中共中央对西藏民主改革问题作出重要指示（简称“九·四”指示）。中央指出：西藏地区的民主改革，必须是和平改革。要实现和平改革，就一定要对西藏上层做好准备工作以后再进行。准备工作主要是同西藏各方面的领导人员协商好，取得他们真正的同意，而不是勉强的同意。如果他们没有真正表示要改革，就绝不要勉强进行。要把上层安排好，在不降低上层的政治地位和生活水平的原则下，把所有僧侣贵族的工作和生活安排好，特别是对他们的代表人物的政治地位和生活待遇，要经协商作出适当安排。如果这两条没有做好，勉强去改革，就势必要出乱子。中央明确指出，从西藏当前的工作基础、干部条件、上层态度以及昌都地区最近发生的武装叛乱等事件看，西藏实行改革的条件还没有成熟。因此实行民主改革，肯定不会是第一个五年计划期内的事，也可能不是第二个五年计划期内的事。

1957年2月27日，毛泽东在最高国务会议上作了《关于正确处理人民内部矛盾》报告。关于西藏的民主改革问题，毛泽东说：“西藏由于条件还不成熟，还没有进行民主改革。按照中央和西藏地方政府的《十七条协议》，社会制度的改革必须实行，但是何时实行，要待西藏大多数人民群众和领袖人物认为可行的时候，才能作出决定，不能性急。现在已决定在第二个五年计划期间不进行民主改革。在第三个五年计划期内是否进行改革，要到那时看情况才能决定。”1957年3月25日，中央书记处开会讨论西藏工作问题。西藏工委的张经武、张国华等7人参加了会议。会议认为，西藏今后六年内不改革是肯定的。

5月24日，中共中央对《西藏工委关于今后西藏工作的决定》作出重要批示，指出现在西藏民主改革的条件还不具备，至少六年不进行改革。今后六年内我们在西藏地区的工作有可为和不可为两个方面。可以做而且应当做的方面是：一是要继续进行和开展上层统一战线工作，并以达赖集团为主要对象；二是要继

① 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社，1991年版，第221页，240～241页。

续注意培养藏族干部，除在当地工作中培养一部分外，可以继续吸收少数青年到内地学习；三是要继续办一些群众欢迎的、上层同意的、而我们又有条件办的、能够对群众发挥积极影响的经济、文化事业；四是要继续坚持把国防、外事和国防公路等事项置于中央管理之下；五是要经过各种适当方式，向西藏上层和人民群众进行爱国主义教育，反对分裂活动。另一方面，应当坚决执行：一停止和结束民主改革的准备工作；二不干涉西藏的内部事务；三不在社会上发展党员；四不办不是西藏上层和下层迫切要求和同意的建设事业。

西藏地区民主改革的推迟，说明在全国社会主义改造取得胜利的情况下，中共中央和中央人民政府对于少数民族地区的经济体制变革仍然保持了清醒头脑和谨慎态度，高度尊重少数民族的自主权。这个历史经验值得后人记取。①

① 详细情况还可参见宋月红编著：《中央驻藏代表张经武与西藏》，人民出版社，2007。

第六章　第一个五年计划的完成和遗留的问题

1955 年下半年出现的农业合作化高潮，是在毛泽东批评“右倾保守主义”的政治压力下形成的，它不仅加快了整个社会主义改造的步伐，也导致了经济建设方面的“大干快上”和不切实际的高指标。针对这种情况，主管经济工作的周恩来、陈云等同志及时纠正了经济建设中的“冒进”，使国民经济的运行在 1957 年又回到综合平衡、稳步前进的轨道，保证了“一五”计划的顺利完成。但是，与第一个五年计划时期经济建设进展迅速相比，经济体制的变革速度更快、更剧烈。虽然从 1956 年开始，中国共产党就发现了单一公有制和计划经济体制的弊病，以及由此引起的经济建设方针政策的失误。可惜却误认为这是变革过快的后遗症和制度尚不完善的表现，因此关于经济体制改革的出发点和设想基本上是如何完善单一公有制和计划经济体制，没有跳出苏联社会主义模式的局限。用“南辕北辙”来形容 1956 年后经济发展与制度变革的关系，或许很贴切。

第一节　1956 年经济建设中的“冒进”和“反冒进”

一、“冒进”的形成及其原因

1956 年经济建设中出现的“冒进”，与 1953 年经济建设中的“小冒进”相比，其形成原因是有所不同的。前者是自发形成的，主要是各部门建设热情过高、计划不周造成的，原因比较单纯，纠正起来也比较容易。

1956 年是实施第一个五年计划的第四个年头，也是社会主义改造突飞猛进、迅速提前完成的一年。社会主义改造高潮的兴起，对经济建设工作产生了较大影响。

1955 年下半年出现的社会主义改造高潮是在批判右倾保守主义的斗争中形成和发展起来的。随着社会主义改造高潮的产生，党在胜利面前不够谨慎了，特别是 1955 年 10 月召开的七届六中全会，在开展了反对农业合作化方面的右倾保守主义之后，还认为在经济建设和文化建设的各个方面，都多少存在右倾保守思想，应该批判和克服这种右倾保守思想。1955 年 12 月 5 日，中共中央在中南海召开座谈会，由刘少奇向在京中央委员、党政军各部门负责人传达毛主席关于批判右倾保守思想、争取提前完成过渡时期总任务的指示。毛泽东指示的大意是：

经济发展的速度应该快一点，不要出现“两翼”（指“三大改造”）走在前面而“主体”（指工业化）落在后面的现象。毛泽东的这个思想在1956年初公开出版的《农业社会主义改造高潮》一书的序言中也表示出来，并为全国人民所知。1956年元旦，《人民日报》也发表了题为《为全面地提早地完成和超额完成五年计划而奋斗》社论，这篇文章从题目到内容都充满了形势喜人、形势逼人的气息。

上述思想和舆论的变化，反映出党，尤其是毛泽东同志在经济建设方面产生了急躁情绪。这种情绪的产生，不完全是社会主义改造高潮和心血来潮的产物，它有着一定的经济背景。

众所周知，1955年的经济发展速度由于受1954年农业自然灾害的影响（工业原料不足），增长速度比前几年大幅度下降，工农业总产值仅增长5%，其中工业总产值仅增长6%。到1955年底，第一个五年计划只剩下两年时间，尽管工业已完成“一五”计划增长额的61%，农业已完成“一五”计划增长额的63%。但是基本建设计划投资额只完成“一五”计划的51%。第二，由于缺乏经验、估计不足，在制定和实施1955年度计划时，曾不适当地削减了某些非生产性建设项目，结果不仅年底财政结余18.1亿元，而且钢材、木材、水泥等物资也有较多剩余，使得1955年计划显得保守了一些。按照1955年经济建设速度，“一五”计划是难以如期完成的。这既是毛泽东掀起农业合作化高潮的重要原因之一（解决农业拖工业后腿问题），也是毛泽东对1955年计划工作不满意，认为存在保守思想的原因。另外，也有不少国有企业和部门的经营管理者为了增加完成任务的保险系数、减轻压力，在制订生产计划和预期利润时，都尽可能地压低指标。当时的财政部长李先念即深有体会，说：一些企业和部门在提高生产和增加利润时是保守的，而在增加投资和建设新项目（即向上要钱、增加投入）时则是冒进的。[①] 这种多数企业在生产上仍有潜力可挖的现象，在反对官僚主义和保守主义时曾不时被揭露出来，毛泽东肯定会有所觉察。第三，1955年农业取得大丰收和当年财政物资的结余，也为1956年的工业和整个国民经济的发展创造了较好的条件，使1956年国民经济的高速增长有了可能。第四，1956年，苏联援助的许多建设项目将进入施工高峰，为了避免建设任务过多地拖到1957年（即“一五”计划的最后一年）造成被动，基建部门也都希望加快1956年的经济建设速度。

由于上述经济因素的作用，加上政治上反右倾保守以及社会主义改造高潮的推动，1956年1月第三次全国计划会议在编制1956年度国民经济计划草案时，

① 参见《李先念论财政金融贸易》，人民出版社，1992年版，第100页。

就对经济发展速度考虑较多，而对国家的经济发展潜力、财力、物力等条件研究不够，结果提出1956年工业总产值比1955年增长21.7%，达到“一五”计划规定的1957年的水平；粮食产量比丰收的1955年增长9.2%，棉花增长18.3%，均超过“一五”计划规定的1957年应达到的指标。为了保证上述增长指标的实现，1956年的基本建设投资、职工工资总额和农业贷款三个方面自然要突破原定计划，有较大增加。结果出现“三管齐下”的经济过热现象。这主要表现在以下几个方面：

1. 基本建设规模过大

1955年9月国家计委预定的1956年度基本建设投资额为112.7亿元，而1956年1月的全国计划会议则将其增加到147亿元，结果1956年的计划投资额比1955年增长71%，占“一五”计划基本建设投资额的35%左右。由于要大干快上，1956年2月召开的全国基本建设会议，又将“一五”计划期间的限额以上基建项目由原定的694个追加到745个，铁路建设也由原计划恢复和新建4084公里线路增加到8000公里线路。同年6月，限额以上基建项目又猛增到800多个，从而使1956年继续施工和新开工的建设项目大大超过了“一五”计划的规定。

基本建设规模过大，又造成以下两个问题：（1）基本建设增长速度超过了财政收入增长速度。1956年基本建设投资实际比上年增长62%（经过“反冒进”压缩后），而同期财政收入只比上年增长5.7%，从而造成资金供给紧张，财政出现赤字。（2）基本建设投资增长速度超过了生产资料生产的增长速度。1956年基本建设比上年增长62%，而以生产资料为主要产品的重工业产值只增长了40%，结果虽然动用了70万吨库存钢材，钢材仍然供不应求，其他建材和若干机械设备也供不应求，结果使建设工作中出现不少停工待料和窝工现象。仅1956年4月份，因建筑材料和设备供应不足而未能如期开工的项目即占同期应开工项目的1/5。

另外，由于基本建设使用的物资增加过多，因此国家在原材料分配时，为保证重点建设的需要，对于一般为市场服务的生产（即主要为生活消费资料）则照顾不够，分配减少，使这类生产受到限制，产品品种和数量不能满足社会需要，造成市场供应紧张。以钢材为例，1955年供给轻工业市场的钢材占当年钢材供应量的23.2%，而1956年则降为18.7%，但是1956年因农业投入和职工工资总额大增，以钢铁为原料的农具和消费品的需求也大增，结果1956年出现手工业者到处抬价抢购废钢铁现象。

2. 职工总数增长过快

1956年计划增加职工84万人，大干快上的结果是新增加职工230万人，超

过计划近2倍，增幅达到37.7%。这一年，因职工人数增加和职工升级调资（职工平均工资比1955年增长14%），全国职工工资总额比1955年增长45.8%，而同期国民收入仅增长11.9%，以生产消费品为主的轻工业，产值只比上年增长不到20%，农副业总产值仅比上年增长4.9%，而农副产品的交售量反而低于1955年。由于职工工资总额的增长超过消费资料的增长，使得1956年出现生活消费品供不应求的紧张局面，造成持币待购，影响了货币回笼。

3. 信贷突破计划，货币发行增加

从银行信贷情况来看，“冒进”主要表现在两个方面：（1）1956年的存款增长计划订得过高。1956年财政预算列入动用上年结余10亿元，这意味着财政存款要减少，但是中国人民银行在编制信贷计划时，反而把财政存款定为增加3.5亿元，实际上当年财政存款减少19.7亿元。对其他存款也有估计过高的倾向，例如农村存款原计划增加18亿元，实际仅增加1.9亿元。结果，1956年银行各项存款增减相抵，反比1955年减少7.6亿元。（2）贷款增长过猛，大大超过原计划。1956年农业贷款计划增加11.2亿元，结果却增加20.3亿元，使得农贷总额比1955年增长2倍多，超过前三年的总和，而当年的还贷率仅为45%，低于1955年的75%。同时，对城市公私合营企业的贷款，原计划1956年比1955年增加2.9亿元，但实际增加了9.4亿元，也大大超过了原计划。到1956年底，银行各项贷款余额比上年增加29.7亿元，增长14.5%。由于存款减少，贷款却大量增加，遂导致存贷差额扩大，货币发行增加。1956年底，市场货币流通量比1955年增加42%，大大超过了工农业总产值和社会商品零售总额的增长速度。

4. 农业生产急于求成，指标订得过高

1956年1月，中共中央政治局提出的《1956～1967年全国农业发展纲要（草案）》，这个草案所提出的农业增产目标，按当时世界农业的发展经验来看，即使大量增加投入（水利、化肥、农药、品种改良、机械），也不容易达到。而1956年初，由于受合作化高潮和批判右倾保守思想的影响，许多地方都主张三至五年实现纲要指标。结果在制定农业生产计划时，指标一再追加，使得1956年粮、棉产量计划指标变动多次。粮食产量指标，1955年9月提出：1956年比丰收的1955年增长1.7%，到同年12月则改为8.1%，1956年2月又改为9.2%；棉花产量指标，1955年9月提出：1956年比1955年减少1.3%，同年12月则改为增长16.9%，到1956年2月，又改为增长18.3%。不仅如此，各省市制定的计划，则比中央制定的上述计划指标还要高（粮食、棉花的增产指标平均比中央计划指标分别高4.3%和11%）。实际上，我国农业当时还靠天吃饭，加上1956年农村经济体制剧烈变动和缺乏足够的投资，上述指标是根本不可能实现的。因此，尽管1956年不断追加农业投资，使得农用物资供应紧张，但是由

于当年自然灾害严重和合作化过急两个因素的影响，粮食产量仅比1955年增长4.4%，棉花产量反比1955年下降4.8%，其他农副产品产量也远没有达到计划指标。1956年初农业计划指标订得过高，其影响不仅仅是农业本身，由于农业为轻工业提供60%以上的原料，农业税在财政收入中占11%（1955年）的份额，因此农业计划指标过高必然也影响工业和基本建设提高指标。

由于以上原因，尽管经过“反冒进”的压缩，1956年执行国家预算的结果，仍出现财政赤字18.3亿元，支出超过收入6%，打破了1951年以来收支平衡、略有结余的局面。加上当年多放的贷款，1956年共多支出30亿元。财政信贷的多支出引起银行货币投放的增加，市场货币流通量比1955年底增加17亿元。同时社会购买力比上年增加14%以上，而同期生活消费资料的产量仅比上年增长7%左右，致使国家不得不动用库存物资，1956年商业库存物资比1955年减少17亿余元，但是市场供求关系仍然很紧张。

上述情况表明，1956年国民经济建设中确实存在着急躁“冒进”倾向，建设规模和发展速度超出了国家经济承受能力。这种经济过热现象如果不及时纠正降温，必将影响国民经济的持续稳定发展并可能引发市场混乱，同时也会导致经济效益下降，“反冒进”就是在这种情况下提出的。

二、“反冒进”的提出和初步实施

对于经济建设中的“冒进”倾向，具体抓全面工作的周恩来最先察觉并感到不妥。1956年1月20日，周恩来在中共中央召开的知识分子问题会上就呼吁：不要搞那些不切实际的事情，要“使我们的计划成为切实可行的、实事求是的计划，而不是盲目‘冒进’的计划”。“这一次我们在国务院召开的计划和财政会议，主要解决这个问题”。1月30日，在全国政协第二次会议上，周恩来在《政治报告》中重申了上述观点。2月6日周恩来与计委主任李富春、财政部长李先念研究如何在计划会议和财政会议上压缩指标时，指出：既然已经存在不小心谨慎办事，有“冒进”急躁现象，计委、财政部就要压一压。后来周恩来曾多次把这两个压指标的会议戏称为“二月促退会议”。

2月8日，周恩来在国务院第二十四次全体会议上又一次指出：“现在有点急躁的苗头，这需要注意。社会主义积极性不可损害，但超过现实可能和没有根据的事，不要乱提，不要乱加快，否则就很危险。”“领导者的头脑发热了的，用冷水洗洗，可能会清醒些。各部专业会议提的计划数字都很大，请大家注意实事求是。”4月10日，在政务院常务会议上，周恩来又一次提出搞计划必须实事

求是。①

1956年5月，在中共中央开会讨论一届人大三次会议（6月召开）文件起草问题，会议由刘少奇主持，毛泽东来参加。会上各地反映基本建设太快、财政增加、人力增加，上得太快了，与会同志认为对此应该控制、压缩，1957年的计划也应该压下来，会议最后决定我国经济发展要反保守、“反冒进”、坚持在综合平衡中稳步前进的方针。另外，与会同志还一致主张写篇社论，反一下急躁“冒进”，于是刘少奇要求中宣部代《人民日报》写一篇社论。6月1日，中宣部部长陆定一在部分省市委宣传部长座谈会上讲话时传达了这个精神：“反对右倾保守，现在已高唱入云，有必要再提一个反急躁‘冒进’。中央要我们写篇社论，把两个主义反一反。”

中宣部起草的社论，题为《要反对保守主义，也要反对急躁情绪》，经过陆定一、刘少奇、胡乔木三人先后修改，加重了反急躁“冒进”的分量。尤其是陆定一修改时加以突出的“扫盲”例子和胡乔木修改时加写的“双轮双铧犁”例子，都直接涉及毛泽东亲自主持制定的《1956～1967年全国农业发展纲要（草案）》。由于1956年做的上述这两件事不符合实际，特别是“推个双轮双铧犁”是个明显的失误，因此在当时是比较敏感的两件事。该社论稿子经过刘少奇修改后，刘少奇曾批示：“主席审阅后交乔木办。”而毛泽东接到稿子后却批了“不看了”三个字。②

社论于6月20日在《人民日报》头版头条地位刊出。社论虽然题为反对两种倾向，但主要的篇幅和重点是反对急躁“冒进”，社论还指出：“急躁‘冒进’所以成为严重问题，是因为它不但是存在在下面的干部中，而且首先是存在在上面的领导干部中，下面的急躁‘冒进’有很多就是上面逼出来的。”这篇社论的发表，标志着“反冒进”由具体经济工作扩大到舆论宣传方面。事后证明，毛泽东对这篇社论是很不满意的。

在实际工作中，“反冒进”也取得初步成效。6月1日，周恩来主持召开国务院常务会议，研究再次压缩1956年计划指标和编制1957年计划问题，周恩来提出：1956年的基本建设投资额尽管经过“二月会议”由170亿元压缩到147亿元（仍比1955年增长近68%），但是这么大的数字还是不可能完成，要好好计算一下。经过研究，6月5日会议决定将1956年的基本建设投资额再由147亿元压缩到140亿元。6月10日，中共中央政治局基本通过国务院的上述意见，并在预算报告的草案中明显增加了反对“冒进”的分量。

由于刘少奇、周恩来以及几位主管经济工作副总理的努力和毛泽东尊重多数

① 金冲及主编：《周恩来传（1949～1976）》，中央文献出版社，1998年版，第261～269页。

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第534～539页。

人的意见，到1956年年中，经济建设中来势较猛的急躁“冒进”势头基本上被遏制住了。但就全年来看，1956年的经济建设还是表现出前面所述的“冒进”和过热。1956年11月9日，周恩来在国务院常务会议上就说：“1956年度各种计划指标到底怎样，我们觉得应该说冒了。虽然后来控制了一下，纠正了几项，但‘上马’就跑，而且是千军万马，齐头并进，‘下马’不那么容易。在三大改造高潮之下，各部门提出的计划都是大的，从乡政府到各部门的司、局都想多和快。2月的财政、计划会议是促退会议，但已不能挽回。从2月的促退会议以后到现在，国务院会议每次都在‘下马’，总是下不好，速度、质量都受了影响。”①

三、“八大”前后的继续“反冒进”

6月份全国人大会议通过1956年国家预算之后，周恩来立即把主要精力转入“二五”计划建议的编制工作中，这是为中共八大准备的一个重要文件，也成为1956年“反冒进”的第二个回合。

1955年夏，国务院在北戴河召开重要会议，各部委曾在会上提出了第二个五年计划的指标，国家计委加以汇总后，于10月份报送党中央和国务院。同年11月毛泽东提出“农业十七条”和部署各方面批判“右倾保守”思想以后，各部委不约而同地把北戴河会议上提出的“二五”计划方案否定了，有的重新提出“二五”方案，有的索性把“三五”计划方案改为“二五”计划。例如粮、棉、钢的产量指标，有关部门在北戴河汇报时1962年将分别达到2300亿公斤、4300万担、1100万吨；而1956年1月计委汇总的各部重新拟定的指标则为：粮3200亿公斤、棉7000万担、钢1200万吨。毛泽东对各部重拟的方案是比较满意的，但仍认为钢产量指标还低，主张1962年“把钢搞到1500万吨”，因此国家计委又将1500万吨钢列入“二五”计划。中央粮、棉、钢指标订得过高，不仅地方要跟上来，而且其他部门和行业也都要跟上来。到1956年6月，一届人大三次会议批准既反保守、又“反冒进”，坚持在综合平衡中稳步前进的经济发展方针，但是有关部门却迟迟拿不出一个符合这个方针的“二五”计划草案。

7月3日至5日，周恩来连续召开国务院常务会议，讨论计委先后报送的两个“二五”计划方案。周恩来指出：第一方案“冒进”了，第二方案也是不可靠的、危险的。周恩来、陈云、薄一波都主张将粮、棉、钢的指标降下来。周恩来强调：现在要精打细算，搞一个比较可行的方案，作为向“八大”的建议。会后，在周恩来的直接指导和帮助下，计委于7月下旬又编出一个新方案。

8月3日到16日，周恩来、陈云在北戴河召开国务院常务会议，审查计委新

① 《周恩来经济文选》，第1版，北京，中央文献出版社，1993年版，第332页。

编的“二五”计划方案。会议对部分指标又作了调整。回京后，周恩来又邀集计委有关同志推敲了一遍，才提交给中共中央。

国务院最后确定提交给中央的“二五”计划方案，将1962年的粮食产量指标定为2500亿公斤，棉花产量定为4800万担，钢产量定为1050万吨至1200万吨，比1956年1月计委汇总的指标下降了很多，从而使“二五”计划指标较为可行，即既可能达到，但也非轻易能达到。国务院最后确定的这个方案为中央和毛泽东所采纳。这个降低指标的方案之所以被中央和毛泽东采纳，还有一个原因，那就是在此期间，苏共中央曾于9月1日复信中共中央，认为我国原拟“二五”计划指标过高，希望考虑实现的可能性，同时表示苏联没有力量按原定“二五”计划方案的要求提前提供有关设备。

1956年9月，上述“二五”计划方案在中国共产党第八次全国代表大会上得以通过，同时大会还肯定了刘少奇、周恩来、陈云等人提出的既反保守又“反冒进”、在综合平衡中稳步前进的经济建设方针。

“八大”以后，经济建设中的“冒进”倾向并没有从根本上消除，影响还很大，在制定1957年度经济计划时，“冒进”和“反冒进”又进行了第三个回合的交锋。

1956年10月20日至11月9日（党的八届二中全会前夕），周恩来连续召开了10次国务院常务会议，检查1956年计划执行情况，研究1957年的主要经济控制指标。在10月24日的会议上，周恩来提出：现在“主要应该批左”。在11月9日的会议上，周恩来又明确提出“必须采取退的方针”。[①] 陈云也提出：宁愿慢一点，慢个一年两年。稳当一点，就是说“右倾”一点。“右”倾比“左”倾好一点。[②]

11月10日，中共中央召开八届二中全会。这次会议的重要议题之一是讨论1957年国民经济计划和财政预算控制数字，因此为争取1957年度经济稳定发展而进行的“反冒进”就集中在这次会议上。于是后来也把这次会议看作“反冒进”的“集中表现”。

八届二中全会议程有三项：时局问题；1957年国民经济计划和财政预算控制数字问题；粮食和主要副食品问题。刘少奇在作时局问题报告时，结合波、匈事件教训，提出：我们应遵照毛主席关于“又要重工业，又要人民”的指示，不能把同人民的关系搞得太紧张。我们应该注意把工业建设速度放在稳妥可靠的基础上。他赞同一位同志讲的“慢一点，右一点，还有回旋余地；过了一点，‘左’了一点，回旋余地就很少了。”

① 《周恩来经济文选》，中央文献出版社，1993年版，第151～152页。

② 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第555页。

周恩来就第二项议程作报告，他也联系波、匈事件的教训，并根据“一五”计划和1956年度计划执行情况，提出1957年应实行“重点发展，适当收缩”的方针。他说：“八大”的建议和农业发展纲要四十条中的有些指标，都是建议性质，在执行中如果跟不上去，不要勉强，可以修改。1956年的生产指标多数已接近“一五”计划所规定的1957年应达到的水平，到1957年，46种工业生产指标，估计有39种一定超过。“一五”计划规定基本建设投资为427亿元，现在提出明年投资131亿元，同前四年的投资加在一起，将达到480亿元，超过计划50亿元。在预算收支、人才培训、劳动工资等方面，都将超过或4年就已经超过五年计划规定的指标。1956年生产建设成绩很大，但有些方面“冒”了，因为今年“冒”了，明年的计划安排就非常困难。“冒”了的就要收缩一下，使整个国民经济协调发展，不然站不稳。

会议在分组讨论中，除一些同志担心“适当收缩”的提法会引起“冒退”和对某些具体指标安排有意见外，一般都同意1957年实行“保证重点，适当收缩”的经济建设方针。华北组认为：1956年各方面都“冒”了，1957年应该收缩。董必武在中南组上说：批评“冒进”从6月就开始了，但“冒进”的思想并未得到清除。经济建设是长期的，偶然突击一下可以，但不能经常采取突击的方法。“冒进”不清除，第二个五年计划还会发生问题。毛泽东在大会上的讲话则反映出他对这次会议的“反冒进”是有不同看法的，但当时他并没有提出批评和反驳，而且同意1957年实行“保证重点，适当收缩”的方针。①

1957年2月8日，中共中央发出《关于一九五七年增产节约运动的指示》，该指示在肯定了1956年经济建设取得巨大成绩的同时，还承认1956年的年度计划有进展过快的缺点，并解释了1957年对经济建设规模和速度作适当调整的必要性。2月22日至3月1日第四次全国计划会议在京召开。会议根据上述方针调整了1957年的计划草案。同年6月，在一届人大四次会议上，薄一波代表国务院作《关于一九五六年国民经济计划执行结果和一九五七年国民经济计划草案的报告》，提出1957年工业总产值比1956年增长4.5%；基本建设投资111亿元，比上年实际完成数减少20.6%。该草案得到这次会议的批准。这样，1957年的经济建设终于抑制住“冒进”的干扰，缓解了1956年因经济增长过快造成的全面紧张局面，为“一五”计划的顺利完成和实现国民经济发展的综合平衡创造了条件。

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第556～559页。

第二节 科学规划的制订与实施

一、新中国科技事业的奠基

在1949年新中国成立以前，中国的科技事业是相当落后的。到全国解放时，旧中国遗留下来的科研机构不过三四十个，科技人员5万人，其中专门从事科研工作的人员仅600余人。除了地质学、生物学、气象学等地域性调查工作和一些可以不依靠试验设备而勉强进行的科研工作以外，现代科技在旧中国几乎是一片空白。

新中国成立后，在对所接收的原国民党政府中央研究院、北平研究院所属各研究所共22个单位改组与整顿的基础上，于1949年11月1日正式成立中国科学院。新成立的中国科学院共有14个研究所、1个天文台、1个工业实验馆。

从新中国成立到1956年底，共有1805名侨居海外的科学家陆续回到了祖国。他们大都成为各方面的学术带头人和科研领路人。为发展新中国的科技，特别是在科研攻关方面，建立了不可磨灭的功绩。

与此同时，苏联政府和科技人员，对于尚处在起步阶段的新中国科技事业，也给予了重要援助。除了以“156项”为核心的技术援助外，应苏联科学院的邀请，1953年2月至6月，由钱三强率领的中国科学院代表团访问苏联，建立了两国科技界之间的对口联系。1954年10月，中苏两国政府又签订了“中苏科学技术合作协定”，决定在互相提供科学技术资料、互相聘请技术专家、互相接受实习生和留学生、互相接待技术考察专家等方面进一步发展合作关系。苏联对我国的高等教育事业也给予了援助，苏联政府先后派遣了800多位专家到中国任教，帮助中国高等院校开设新专业150个，建立实验室500多个。从1950年到1953年，我国派出留学生和研究生1700多人去苏联，1954年到1956年，又派出留学生4600多人、研究生1200多人去苏联学习。这批留学人员，后来成为新中国科技事业的骨干。

二、知识分子地位的提高

1955年11月23日，毛泽东召集中央书记处全体成员和中央有关方面负责人开会，商量并决定：（1）中共中央将于1956年1月召开一次全面解决知识分子问题的大型会议；（2）成立由周恩来总负责，彭真、陈毅、李维汉、安子文、徐冰、张际春、胡乔木、周扬、钱俊瑞参加的中共中央研究知识分子问题10人小组，小组下设办公室，进行会议的筹备工作。

为了做好筹备工作，周恩来、彭真等人首先抓调查研究工作。向各省、市、自治区和中央各部委，特别是京、津、沪、沈阳、广州、武汉、重庆等大城市提出要求，全面调查新中国成立以来知识分子的变化情况，认真收集、整理和研究有关知识分子问题的材料。11 月 24 日，在中共中央政治局召开的关于资本主义工商业改造座谈会上，周恩来向到会的各省、市、自治区党委负责人作了关于知识分子问题的讲话，布置各地开展调查研究知识分子问题的工作，要求各地在党中央开会之前先召开一次知识分子问题会议，并像中央那样成立研究知识分子问题领导小组。周恩来说："这样可以上下通气，收集材料，研究问题，便于党领导这项工作。"当天，周恩来又召集中央和国务院各部委负责人开会，布置了这项调查工作。

根据周恩来和 10 人小组的要求，各部门向中央上报的调查材料为：（1）应包括高等院校、科研机构、卫生部门、文化艺术界、工程技术部门、中小学校 6 个方面；（2）每个方面都要有好、中、差 3 类典型；（3）要有几年来党的知识分子政策贯彻执行情况、对知识分子队伍所发生变化的基本估计和提出解决知识分子问题的具体意见。

为了更好地做到理论和实践相结合，10 人小组还组织人员把马克思、恩格斯、列宁、斯大林关于知识分子问题的基本观点、中国共产党历年关于知识分子的基本观点，分类整理，编辑成《马克思列宁主义论知识分子问题（文献摘要）》。

经过紧张的调查研究，在周恩来主持下，中央 10 人小组起草了《中共中央关于知识分子问题的指示（草案）》；还起草了《关于科学家研究工作条件问题的情况和意见》《关于高级知识分子待遇问题的意见》《关于在知识分子中发展党员问题的报告》《关于高级知识分子的理论教育工作规划（1956～1967）的初步意见》等 11 个全面解决知识分子问题的专题报告；同时，周恩来还主持起草了知识分子会议的主题报告《关于知识分子问题的报告》。到 1956 年 1 月中旬，中共中央知识分子问题会议的筹备工作基本就绪。

1956 年 1 月 14～20 日，中共中央召开了建党以来的第一次大型知识分子问题座谈会。会议由毛泽东主持，周恩来作《关于知识分子问题的报告》。会议的召开，为知识分子在 1956 年"意气风发"奠定了基础，知识分子似乎重新找回了前几年失去的优越感。

参加会议的有在京的毛泽东、刘少奇、周恩来、陈云、林伯渠、董必武、彭德怀、彭真、张闻天、邓小平等 57 位中共中央委员、中共中央候补委员，中共中央上海局、北京市委、天津市委、上海市委、各省、自治区党委和 26 个省辖市市委的书记和副书记、中共中央各部委的负责人、中央国家机关各部门的党员

负责人、各全国性群众团体的党员负责人、全国重要的高等学校、科研机关、工厂、矿山、设计院、医院、文艺团体、军事机关的党员负责人等，一共1279人。这是中国共产党最大的一次关于讨论知识分子问题的会议。

会议由刘少奇主持，周恩来代表中共中央作了《关于知识分子问题的报告》。周恩来的《报告》主要有以下几个重要内容：（1）提出知识分子“已经是工人阶级的一部分”论断，强调要坚决摒弃在知识分子问题上的“左”的宗派主义倾向。（2）提出“科学是关系我们国防、经济和文化各方面的有决定性的因素”思想，发出“向现代科学进军”号召。（3）对知识分子提出应继续“进行自我改造”的要求，并且指出了实行改造的途径。

周恩来说：“我国知识分子的面貌六年来已经发生了根本变化，他们已经是社会主义建设事业中一支伟大的力量，他们中间的绝大多数已经成为国家工作人员，已经为社会主义服务，已经是工人阶级的一部分。”

周恩来的报告还提出：为了充分发挥知识分子在社会主义建设事业中的作用，第一，应当改善对于他们的安排和使用，发挥其专长；第二，对于所使用的知识分子要有充分的了解，给他们以相应的信任和支持，尊重他们的独创精神；第三，为他们创造必要的工作条件，保证每周至少有5/6的业务工作时间，解决图书资料、工作设备及助手配备等问题；第四，改善生活条件，提高政治待遇，积极吸收符合党员条件的知识分子入党。

1月20日，毛泽东在闭幕会上讲话：现在叫技术革命和文化革命，革愚昧无知的命，没有知识分子是不行的，单靠老粗是不行的。中国应该有大批知识分子。毛泽东号召全党努力学习科学知识，同党外知识分子团结一致，为迅速赶上世界先进科学水平而奋斗。①

全国知识分子问题会议结束以后，为了贯彻会议精神，中央政治局于2月24日召开会议，作出《中共中央关于知识分子问题的指示》。这项指示的主要内容为：

（1）对知识分子队伍的估计：“在现在的知识分子中，一般说来，只有5%左右的反革命分子和其他坏分子，他们已经处于孤立的地位；此外还有百分之十几的缺乏政治觉悟或者思想反动的分子。知识分子基本上已经成了为社会主义服务的工作人员，虽然他们中间有很多人（包括一部分进步分子）还有资产阶级的思想和作风，但他们同体力劳动者之间的关系，已经由新中国成立的互相对立的关系变为互相接近和合作的关系，他们在工作中也逐步地养成了组织性和纪律性。……我们必须认识，知识分子的基本队伍已经成了劳动人民的一部分”。

① 参见《党的文献》编辑部：《共和国走过的路》，中央文献出版社，1991年版，第246页。

（2）提出要反对两种“错误倾向”：“一种倾向是宗派主义。……不把他们当作自己人，不用同志式的态度同他们共同工作……不了解我们要建成社会主义，就需要现代技术和科学知识……这在目前是党内的主要倾向。”“另一种倾向是迁就麻痹倾向。……没有把使用知识分子的任务和改造他们的任务互相联系起来……缺乏革命的警惕性，对于知识分子中的反革命分子和其他坏分子的危害活动熟视无睹，不愿坚决地加以肃清。”

当然，这项指示在当时的认识水平和环境下，仍然留了个尾巴：“要继续改造知识分子，提高他们的觉悟，必须同时纯洁知识分子的队伍，彻底肃清暗藏在知识界中的反革命分子。”“争取在今后两年内，基本上肃清知识分子中间的反革命分子。”

3月21日，《人民日报》发表社论《做好在知识分子中发展党员的工作》。社论表明了中共中央对知识分子的信任和期望。在会议、中央指示和社论的指导和推动下，科教文卫部门的各级党组织开始积极培养和发展知识分子党员。社论发表后的一个月，即4月21日，新华社报道，中国科学院即有35名高级知识分子加入中国共产党。到当年的“七一”前夕，全国各地都有大批知识分子入党，仅上海、北京两地，几个月内就有300多名高级知识分子入党。“两弹”元勋邓稼先、著名翻译家曹靖华、著名电影导演蔡楚生、张骏祥、著名中医赵锡武、著名物理学家谢希德等都是这个时候入党的。

在提高知识分子政治待遇的同时，中央还着手提高知识分子的物质待遇。除了当年的工资改革方案注意适当拉开脑力劳动与体力劳动、简单劳动与复杂劳动的收入差距外。4月16日，国务院发出《关于改善高级知识分子工作条件的通知》。1956年进口的科学仪器总值比1952年增加了67%；商业部门经营的化学试剂，由1950年的200多种增加到4000多种。

尽管1956年由于社会主义改造的顺利完成，党将工作重心转向经济建设，从而知识分子也受到空前重视，其社会地位大幅度提高。但是党对知识分子主体阶级属性的估计，还是受阶级斗争观念的影响，存在着一些局限。这可以从1956年2月24日的《中共中央关于知识分子问题的指示》对知识分子队伍的估计和政策中看出来。

1956年8月30日，毛泽东在八大预备会议第一次会议上讲：“我们党也吸收了一部分知识分子，在一千多万党员里头，大中小知识分子大概占一百万。这一百万知识分子，说他代表帝国主义不好讲，代表地主阶级不好讲，代表官僚资产阶级不好讲，代表民族资产阶级也不好讲，归到小资产阶级范畴比较合适。他们主要代表小资产阶级范畴里哪一部分人呢？就是城市和农村中生产资料比较多的那一部分人，如富裕中农。这部分知识分子党员，前怕狼后怕虎，经常动摇，

主观主义最多，宗派主义不少。”①

实际上，毛泽东对1956年知识分子会议提出“向科学进军”以后，特别是“双百”方针提出以后知识分子地位的提高是持保留意见的。1957年1月18日就说：“在知识分子问题上，现在有一种偏向，就是重安排不重改造，安排很多，改造很少。百花齐放、百家争鸣一来，不敢去改造知识分子了。我们敢于改造资本家，为什么对知识分子和民主人士不敢改造呢?”② 由此可见，毛泽东对知识分子的偏见，仍然没有消除。这是后来1957年“反右”运动扩大化的重要原因。

三、第一个科学发展规划和年度计划

1956年我国社会生活中还发生了一件具有开创性、影响深远的大事，这就是制订了中国第一个全面的科学技术发展远景规划。使我国的科学技术发展有了一个全面的、详细的、具体的实施计划和目标。

1955年11月，周恩来在布置调查了解知识分子情况的同时，还花费很大精力对我国科学技术水平与世界先进水平进行了比较系统和深入的对比研究，以便了解我国科学技术落后的真实和具体情况。

1956年1月，周恩来在知识分子问题会议的报告中宣布：国务院已经着手组织编制《一九五六年至一九六七年科学技术发展远景规划》，并提出：“在制定这个远景计划的时候，必须按照可能和需要，把世界科学的最先进的成就尽可能迅速地介绍到我国的科学部门、国防部门、生产部门和教育部门中来，把我国科学界所最短缺而又是国家建设所最急需的门类尽可能迅速地补足起来，使12年后，我国这些门类的科学和技术水平可以接近苏联和其他世界大国。”③

1956年中央知识分子问题会议以后，根据会议精神，经过政治局和书记处开会研究，国务院决定成立由科学院和各部委办负责人组成的科学规划10人小组，进行具体的组织工作。1956年1月31日，陈毅和李富春召集了国务院各部门负责人，以及参与制订规划工作的中国科学技术专家约1000人参加的会议。会议对制订《十二年科学规划》的意义、方针、内容和要求，作了具体部署，并宣布了国务院的上述决定，由范长江、张劲夫、刘杰、周光春、章国坚、李登瀛、薛暮桥、刘皑风、于光远、武衡组成10人小组，专门负责领导和主持这项工作。

按照李富春的布置，先由中国科学院、各高等院校、产业部门和国防部门分别制订各自科学技术发展远景规划初稿。

---

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第302页。

② 同上，第338页。

③ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第180页。

2月24日，中央政治局会议在作出《中共中央关于知识分子问题的指示》的同时，还批准成立“国务院科学规划委员会”。3月14日，国务院成立科学规划委员会，主任为陈毅（后陈毅调外交部门工作，中央和国务院于1956年11月任命聂荣臻为副总理兼科委主任），副主任为李富春、薄一波、郭沫若、李四光，张劲夫为秘书长。另外，科学规划10人小组成员都任副秘书长。

国家科学规划委员会成立后，即在各部门分别制订的规划初稿基础上，集中了600多位各方面的科学技术专家，综合汇编全国的科学技术发展远景规划。当时在各部门工作的近百名苏联专家也参加了规划编制的具体工作。另外，委员会还接受中国科学院院长的苏联顾问拉扎连科的建议，邀请苏联政府派来一个由16位著名科学家组成的小组，来华帮助拟定和审议规划。经过四五个月的紧张工作，规划的起草工作基本完成。

8月下旬，陈毅根据周恩来总理的指示，召开科学规划委员会扩大会议，会议对规划工作做了总结性的讨论，进一步明确了规划的目标、发展科学技术的方针以及需要注意的几个问题。

这次会议确定的规划目标为：迅速壮大中国的科学技术力量，力求某些重要的和急需的部门在12年内接近或赶上世界先进水平，使中国建设中许多复杂的科学和技术问题能够逐步地依靠自己的力量加以解决，以便更好更快地进行社会主义建设。

发展科学技术的方针是：重点发展迎头赶上。为了贯彻这个方针，在制订规划时应注意以下三个问题：（1）应该根据国民经济发展和科学技术发展的方向，确定国家的重要科学技术任务，把各个科学技术部门的力量会合在统一的目标下。要选择重点，集中力量。（2）在进行科学技术研究时，应首先掌握世界已有的先进科学技术成就，尽量避免重复研究国外早已解决了的问题。在学习、掌握和利用国外的成就时，要防止简单的抄袭和盲目的模仿。（3）必须及时地积极地积累自己的科学储备。科学储备的主要内容是科学理论的储备，既包括基础科学理论，也包括技术科学理论和其他应用科学理论。

根据上述目标和方针，规划草案首先确定了57项国家的重点科学技术任务，每项任务又分解成若干个中心问题（总共有616个中心问题）。每个中心问题都参照国际先进水平，结合中国情况，提出了解决问题的科学途径和研究题目。在这个基础上，又提出了需要优先发展的12个重点。

经过数百名专家半年多的努力，中国历史上第一个科学技术发展规划《1956～1967年科学技术发展远景规划纲要（修正草案）》和4个附件于1956年12月编制出来，全部文件共600多万字。1956年12月，中共中央立即批转陈毅、李富春、聂荣臻《关于科学规划工作向中央的报告》和《1956～1967年科学技术发

展远景规划纲要（修正草案）》，要求各省、直辖市、自治区党委和国家机关各党组对规划纲要进行研究，提出意见。与此同时，中央还将规划及说明书寄到苏联征求意见。苏联科学家仔细研究后，对每个项目都提出了书面意见和建议。至此，规划的制定工作基本完成。

《1956～1967年科学技术发展远景规划纲要（修正草案）》及其四个附件，即《任务说明书和中心问题说明书》《基础科学学科规划说明书》《任务和中心问题名称一览表》《1956年紧急措施和1957年研究计划要点》，共600多万字（以下简称《十二年科学规划》）。这个规划从以下13个方面提出了57项全国的、综合的、长远的科学技术任务。

1. 自然条件和自然基础

开展系统的调查研究，掌握自然条件的变化规律和自然资源的分布情况，以充分合理地进行开发利用。

2. 矿冶

工业的发展，尤其是新技术和国防工业的发展，需要多品种、高性能的金属材料，要根据中国矿产资源的特点，研究最适当的采矿方法，提高采矿效率。

3. 燃料和动力

中国燃料资源的基本情况是煤炭蕴藏量多而且质量较好。石油和天然气的地质条件优越，但已经探明的储量不多。石油产量不足，影响着工业、交通运输业的发展。为此，要着重研究中国油气资源分布规律，发现新的油田。中国水力资源丰富，要提前研究在黄河、长江建设巨大发电厂和高压远距离输电需要解决的一系列科学技术问题。

4. 机械制造

机械制造工业要为国民经济各部门提供高效率、高质量、低成本的各种机器。首先要从分析、掌握国内外的先进设计和工艺资料着手，结合中国具体情况，根据统一化、标准化原则，建立中国各类机器的系列，并重点研制大型动力设备、冶金轧制设备、水压机、重化工设备，以及大型和精密切削机床。

5. 化学工业

稀有元素是发展新技术所必需的材料。要研究掌握稀有元素原料、中间产品及成品的分析方法和提取、分离、提纯技术。中国近代硅酸盐工业基础薄弱，要研究改进现有水泥、耐火材料、陶瓷、玻璃等产品的质量和新型产品的生产工艺。在矿物肥料方面，着重研究制取氮的新方法，以降低氮肥成本。要研究发展高效的有机农药。研究合成高分子化合物的聚合方法和生产技术及其加工成型方法。

6. 建筑

适应国民经济的迅速发展，研究城市和居民点的规划和建设。包括交通运输、供水供热、卫生等问题；研究旧城市的改建方案。研究预制构件系统及制造廉价高效的预制构件；研究施工机械化和相适应的施工组织，走建筑工业化的道路。

7. 运输和通信

研究建立中国统一的、更完善的通信系统和广播系统；重点研究发展多路通信技术，以及播音室技术和电声设备。结合中国资源条件和国家经济发展的总体要求，研究包括铁路、水运、公路、航空和管道运输等多种运输形式综合发展的全国运输系统；着重研究各种运输形式的新型动力装备，发展新型运输工具；加强运输线路的研究工作。

8. 新技术

20 世纪前半期出现了一批新技术，其中有原子能和平利用、喷气和火箭技术、无线电电子学、生产过程的机械化和自动化、半导体技术、计算机技术，以及电加工和超声波技术等。这些新技术正在引起生产技术的根本革新，并带动了很多方面的研究工作。这些新技术在中国还是空白或者基础十分薄弱，必须迅速学习和掌握这些新技术，并研究建立有关理论基础。

9. 国防

研究地对空、空对空等各种防御性战术导弹和火箭，以及军用原子能动力堆。研究提高雷达探测距离、武器装备自动化和通信装备小型化。提高喷气飞机的速度、飞行高度和其他性能。提高潜艇、快艇等各型舰艇的速度、续航力和装备系统的自动控制。减轻坦克、火炮的重量，改善越野性能；研制自行火炮。开展防原子、防化学、防生物武器的研究。

10. 农、林、牧

研究农作物生产的田间作业、农产品初级加工和畜牧业生产等机械化、电气化及其技术装备的制造问题。研究改进灌溉技术，防止水土流失，提高土壤肥力，选育推广优良新品种，防治病虫害和杂草等，提高农作物单位面积年产量。研究造林方法、优良种子苗木的培育以及木材特性、用途和加工技术。研究提高畜牧业、水产业和养蚕业的产量和质量。

11. 医药卫生

研究运用生物、化学、物理等各种方法防治人民主要疾病的综合措施，不断提高人民健康水平。掌握已有抗生素的生产技术、寻找新的抗生素，扩大抗生素在农业、畜牧业和食品工业中的应用。对中国资源丰富的药用植物开展研究，总

结和发扬中医的理论和经验。研究环境卫生标准，制定卫生防护措施。

12. **仪器、计量及国家标准**

以自动控制仪表及装置为重点，研究试制新型的仪器仪表，以及所需的特种材料。提高化学试剂的产品质量，增加品种，满足需要。制定和推行国家统一的先进技术标准，以保证产品质量和零部件的通用性和互换性。建立全国计量基准中心和计量检定网，研制计量标准器和特殊计量设备。

13. **若干基本理论问题和科学情报**

研究现代自然科学中的若干基本理论问题，进一步阐明自然科学的基本运动规律，从而为人类控制和利用自然界开辟新的途径。建立科学技术情报机构，全面及时地搜集、研究和报道国内外，特别是科学技术发达国家的科学技术发展情况和新的成就。

在上述13个方面、57项国家重要科学技术任务中，有12个带有关键意义的、需要优先发展的重点。它们是：（1）原子能的和平利用；（2）无线电电子学中的新技术；（3）喷气技术；（4）生产过程自动化和精密仪器；（5）石油及其他特别缺乏的资源的勘探、矿物原料基地的探寻和确定；（6）结合中国资源情况建立合金系统并寻求新的冶金过程；（7）综合利用燃料，发展重有机合成；（8）新型动力机械和大型机械；（9）黄河、长江综合开发的重大科学技术问题；（10）农业的化学化、机械化、电气化的重大科学问题；（11）危害中国人民健康最大的几种主要疾病的防治和消灭；（12）自然科学中若干重要的基本理论问题。

据薄一波回忆，在制订规划过程中，对上述12个重点项目的前10项，大家的认识是一致的，少数同志对于后两个项目有不同意见。经过热烈争论，对（11）项，聂荣臻的解释说服了大家。他说："有几种疾病，如血吸虫病，严重地危害着几千万人民的生命和健康，不是件小事，应该是科学研究的一个重点问题。如果我们的医学科学不把解除亿万人民的病痛列为重点，那么我们的科学规划怎么能谈得上是造福人民的规划呢?"对（12）项，从讨论一开始就有分歧，有人说，我国科技发展还处于初创阶段，工农业生产和国防建设中有着大量的科技问题急需解决，现在发展应用科学是当务之急，不应再牵涉精力开拓别的领域。大多数人则认为，我们现在着重发展应用科学是对的，主要精力也要往这里投，可是理论科学作为应用科学的基础，我们绝不能放松，也要有人从事这方面的工作，正确处理好理论科学与应用科学的关系。对于这一点，周恩来看得更远："如果我们不及时地加强对于长远需要和理论工作的注意，我们就要犯很大的错误。没有一定的理论科学的研究作基础，技术上就不可能有根本性质的进步

和革新。”周恩来的意见博得了大家的赞赏和同意。①

由于种种条件的限制，《十二年科学规划》的大多数科学技术任务只提出了1962年（即第二个五年计划）的具体目标和课题。对1962年以后的工作，只是提出了方向。

1962年，国家科委继1958年和1960年对规划的执行情况全面检查，又进行了第三次全面检查。检查结果，《十二年科学规划》的57项国家重要科学技术任务有50项基本达到了原定1962年的目标；有5项没有完成，即：（1）“全国能源的合理利用和动力技术的研究”；（2）“重有机化学产品和高分子化合物的生产过程的研究及其应用范围的扩大”；（3）“生产过程的机械化和自动化”；（4）“中国地震活动性及其灾害防御的研究”；（5）“农业机械化、电气化和农业机械的制造问题”。还有2项由于实际情况的变化和科学技术发展方向的改变而放缓，即：（1）“西藏高原和康滇横断山区的综合考察及其开发方案的研究”；（2）“钛冶金及其合金”。

到1962年底，经过7年的努力，我国的科学技术事业的各个发明都发生了显著变化。中国科学院、各高等院校、各产业部门和地方的科研机构已经从1956年的381个发展到1296个，科研人员也从1.8万人增加到6.8万人；科学技术的各个主要领域，大体上都有了相应的研究机构和研究人员；我国的科学技术水平已经从十分落后的状况，大体上达到了国际上40年代的水平。②

《十二年科学规划》制定以后，随之而来的问题就是根据规划来统筹安排科技事业的人力、物力。为此，国务院科学规划委员会决定，首先编制全国性的科研年度计划，即1957年计划，并通过年度计划的编制把有关问题逐步加以解决。

为了编好第一个年度计划，国务院科委按照26个方面成立了26个专业组：（1）综合考察组；（2）测量制图组；（3）海洋和气象组；（4）地质矿产组；（5）冶金组；（6）石油和煤炭组；（7）动力组；（8）机械组；（9）无机化工组；（10）重化工组；（11）轻工业组；（12）建筑组；（13）水利工程组；（14）无线电和通信组；（15）交通运输组；（16）原子能组；（17）航空组；（18）计算技术组；（19）电和超声技术组；（20）国防问题组；（21）农业组；（22）林业组；（23）医学组；（24）计量组；（25）基本理论和基础学科组；（26）科学情报组。各个方面的计划，分别在各主管部门的主持下，由专业组来编制。专业组的成员包括中国科学院、高等院校、产业部门三个方面的科学家，以及有关部门的领导干部。经过4个月的紧张工作，1957年科技计划于1957年第一季度编制完成。

---

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第513～514页。

② 武衡等主编：《当代中国的科学技术事业》，当代中国出版社，1991年版，第105～106页。

四、科学规划的实施

为了加强对全国科学技术工作的领导，1956年6月，国务院批准成立国家技术委员会，黄敬任主任。该委员会作为组织全国技术工作的职能部门，通过“三依靠”（依靠中共中央领导、依靠地方、依靠各部）和“四结合”（与专家结合、与群众团体结合、与宣传机构结合、与其他有关方面结合），主要抓以下五项工作：（1）研究和提出关于资源、原材料、装备和动力四个方面的技术政策；（2）加强新产品、新技术和科学技术研究工作；（3）开展标准化工作和计量工作；（4）加强技术情报和技术资料工作，开展与社会主义国家之间的技术合作；（5）大力推动创造发明工作。

国家技术委员会在着手上述工作的同时，还于1956年7月组织技术考察团到苏联、民主德国和捷克斯洛伐克参观访问。回国以后，委员会结合中国科学技术方针中的一些根本问题，提出了五项建议：（1）在充分利用世界上现成的科学技术成就的基础上，发展本国独立的创造；（2）结合中国具体情况，发展自己的科学技术；（3）从当前的具体情况出发，先抓基础技术，逐步发展尖端技术；（4）加强科学研究与生产实践之间的联系；（5）改进科学研究体制。这些建议得到中共中央和国务院的重视。

为了加快发展科学技术，争取时间，中央在制定《十二年科学规划》的同时，还通过中国科学院制定了1956年的四项紧急措施：

（1）加快发展计算机技术、半导体技术、无线电电子学、自动化技术和远距离操纵技术。根据这项紧急措施，中国科学院当年即着手筹建计算技术研究所、物理研究所半导体实验室、电子学研究所、自动化研究所。国家在暑期高等院校有关专业毕业生分配、国际合作项目、开办训练班、调整高等院校专业设置等方面都作了相应安排。这项措施为我国发展这些新技术奠定了基础。

（2）开展同位素应用工作研究。根据这项措施，成立了全国同位素应用委员会，以便在科研、工业、农业、医疗卫生等部门推广同位素的应用。同时，对有关实验室的建设、放射性仪器的研制和修配供应、人才培养等方面作了具体安排。

（3）建立科学技术情报工作。在制定《十二年科学规划》以前，我国还没有系统的、有组织的科学技术情报工作，根据这项紧急措施，1956年10月中国科学院建立了中国科学情报研究所。

（4）建立国家计量基准，开展计量科学研究。在1956年以前，我国还没有任何计量基准，根据这项措施，国家计量局建立了计量科学研究院筹备处。

另外，当时还单独制定了发展原子能的紧急措施，只是由于这项措施涉及研

制原子弹，出于保密的需要，没有公开。

为了加快航空工业的发展，4月11日，根据周恩来的提议和中共中央批准，4月13日，国务院成立了以聂荣臻为主任，黄克诚、赵尔陆为副主任、钱学森等为委员的航空工业委员会。5月26日，周恩来在中央军委会议上，代表中共中央宣布发展中国导弹武器的决定。指出：导弹研究工作应该采取突破一点的办法，不要等待一切条件都具备了才开始研究和生产。要动员更多的人来帮助和支持导弹的研制工作。这项工作所需要的技术专家和行政干部，同意从工业、高等教育、科学研究等部门和军队中抽调。根据决定，1956年10月，国务院航空委员会组建成立导弹管理机构（国防部五局）和研究机构（国防部第五研究院）。

在研究、利用原子能方面，3月26日，中国政府在11个社会主义国家《关于成立联合原子核研究所的决定》上签字。4月12日，中央政治局会议决定成立国务院原子能委员会，以陈云为主任，郭沫若、李富春、李四光、宋任穷为副主任，刘杰为秘书长。4月23日，中共中央发出《关于抽调干部和工人参加原子能建设的通知》。

在表彰科普工作积极分子的同时，国家还首次评选优秀科学研究成果，并且给予按当时收入来说的重奖。

1955年8月5日，国务院第17次全体会议通过并发布了《中国科学院科学奖金暂行条例》，建立科学研究工作的奖励制度。原来计划于1956年初开始评奖工作，于1956年5月4日公布评奖结果。后来由于大部分学部委员从1956年1月到6月，参加了制订国家科学远景规划未能如期完成评选工作。因此，为保证评奖质量，科学院决定，将自然科学与社会科学分开评选，1956年度只评选自然科学方面成果。

为了保证评选工作的公开、公正，评选工作经历了基层推荐、初步评选、专家审议、开会讨论复议、公开正式评估、最后无记名投票的严格过程。具体步骤为：（1）根据推荐的科学研究论著的性质，聘请各学科的专家分别进行初审。（2）邀请有关专家集会讨论，进行复审，并在中国科学院学部常务委员会扩大会议进行试选。（3）对准备给奖论著在学术上的成就、对国民经济的意义作出正式的评价；举行无记名投票，决定得奖论著及其等次。（4）学部委员会将评选的初步结果提交中国科学院科学奖金委员会，进行统一的审核和投票表决；最后经中国科学院常务会议批准并予以公布。

从1955年10月1日起，至1956年3月1日，评选委员会先后受到各方面推荐的自然科学研究论著共419件。其中属于数学、物理学、化学等方面的104件；属于生物学、地学等方面的201件；属于技术科学方面的114件。经过10个月的严格细致的评选，于1957年1月24日公布了评选结果。共有34项研究

论著获得1956年度科学奖金（自然科学部分），其中一等奖3名；二等奖5名；三等奖26名。获得一等奖的论著有：

华罗庚的“典型域上的多元复变数函数论”；

吴文俊的“示性类及示嵌类的研究”；

钱伟长的“工程控制论”。

对获奖者，除了授予科学奖章、奖状外，还给予一等奖奖金1万元，二等奖奖金5000元，三等奖奖金2000元。

为了做到公开、公正和完善评选制度，中国科学院还将评审经过和对给奖论著的“书面评审意见”予以公布。

这次评奖对于科研人员来说，无论是精神方面还是物质方面都是一个重要激励。

第三节 第一个五年计划的胜利完成

经过全党和全国人民5年的努力奋斗，到1957年底，我国终于超额完成了第一个五年计划，取得了世界瞩目的巨大成就。

一、“一五”计划的超额完成

从社会主义改造方面看，“一五”计划期间的进展大大超过了原定计划。到1957年底，参加农业生产合作社的农户已占全国农户总数的98%，其中参加高级社的农户，占全国农户总数的96%；参加手工业合作组织的手工业者已占全国手工业者总数的90%左右；私营工商业和运输业的社会主义改造也已经完成，私营工业的产值在全国工业总产值中所占的比重已不到1‰，私营个体商业在社会商品零售额中只占3%。社会主义改造大幅度超计划的提前实现，固然可喜，但是由于“要求过急、变化过快、工作过粗、形式过于单一”，也留下了不少后遗症，对后来的社会主义建设产生了一定的副作用。

在基本建设方面，5年内完成基本建设投资总额550亿元，其中国家对经济和文教部门的基本建设投资为493亿元，超过原定计划15.3%。“一五”期间，施工的工矿企业单位达到1万个以上，其中：黑色金属312个，电力599个，煤炭600个，石油22个，金属加工1921个，化工637个，建筑材料831个，造纸253个，纺织613个，食品及其他约5000个。

在施工的1万多个建设单位中，限额以上的有921个，比原计划增加227个，到1957年底，全部建成投产的有428个，部分建成投产的有109个。这921个限额以上的建设项目，在很长时期内都是我国现代化工业的骨干，其中有许多

是我国过去没有的新工业，如飞机、汽车、发电设备、重型机器、新式机床、精密仪表、电解铝、无缝钢管、合金钢、塑料、电子器材的制造等。这些新工业的建立，改变了新中国成立前我国工业门类残缺不全的面貌，为我国建立独立完整的工业体系和国民经济和技术改造奠定了基础。另外，“一五”时期基本建设的效益也是比较好的，投资额与新增固定资产之比、固定资产交付使用率都是历次五年计划中最高的。①

就投资效果来看，据一机部调查，“一五”时期的大中型项目，建成后平均3年半就能收回投资。另据计算，1952年至1978年我国工业投资为3500亿元，实现利税8000亿元，投资回收期限大体是12年。如果将折旧费计算在内，回收期约为10年。同期日本是3年，美国是4年，苏联是5年。② 由此可见，“一五”时期，尽管缺乏经验，我国基本建设投资回收期仍然可与发达国家相媲美。

表6－1　“一五”期间基本建设新增固定资产及固定资产交付使用率③

单位：亿元

年　份	投　资　额	新增固定资产	固定资产交付使用率（%）
1953	90.44	74.14	82.0
1954	99.07	80.54	81.3
1955	100.36	86.47	86.2
1956	155.28	117.11	75.4
1957	143.32	133.92	93.4
合计	588.47	492.18	83.6

在工业方面，1957年的工业总产值超过计划15.3%，使“一五”计划期间工业总产值的年平均增长率达到18%（“一五”计划规定为14.7%），其中生产资料生产平均每年增长25.4%（计划为17.8%）；同时，手工业也超额完成计划，1957年产值比1952年增长83%（“一五”计划规定为60.9%），平均每年增长12.8%（计划为9.9%）。在五年计划规定的46种主要工业产品产量中，有27种提前一年达到五年计划规定的指标。钢产量1957年达到535万吨，比1952年增长近两倍，为原定计划的137%。煤炭产量1957年达到1.31亿吨，比1952

① 关于“156项”的建设情况，可参见董志凯，吴江的《新中国的奠基石——156项研究》，广东经济出版社，2004年版。

② 转引自林森木：《论我国基本建设的宏观投资效果》，《浙江学刊》1981年第4期。

③ 国家统计局固定资产投资统计司编：《1950～1985年中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987年版，第121页。

年增长近一倍，为原定计划的110%。没有完成计划的有原油、机车、食用植物油、火柴、卷烟、糖6种产品。经过五年经济建设，不仅工业在工农业总产值中的比重由1952年的41.5%提高到1957年的56.5%，而且工业生产水平和技术水平也有明显提高。1957年我国钢材自给率达到86%，机械设备自给率达60%以上；1957年与1952年相比，工人劳动生产率提高了52%，12个工业部门的产品成本降低29%。

表6-2 1953~1957年我国工业总产值增长速度与主要国家比较①

单位:%

年 度	中国	苏联	美国	英国	联邦德国	法国	日本
平均增长速度（%）							
1953~1957	18.0	11.6	3.6	3.8	10.1	7.9	15.0
环比增长速度（即以上年为100）							
1953	130.2	111.9	108.1	105.7	108.7	101.0	122.5
1954	116.3	113.2	93.3	106.0	112.0	110.0	108.0
1955	105.6	112.4	112.9	105.1	115.1	109.1	108.1
1956	128.2	110.6	103.1	100.5	107.7	110.8	123.3
1957	111.4	110.0	100.0	101.8	105.8	109.0	116.1

在农业方面，增长是不平衡的。1957年农副业总产值达到“一五”计划规定指标的101%。其中粮食产量为计划的102%，棉花产量为计划的100.3%。其他经济作物大都没有完成计划，黄红麻产量为计划的82.5%（低于1952年产量），油料作物产量（因五年计划中只规定了播种面积1957年比1952年增加37.76%）1957年比1952年增长0.7%，烤烟产量为计划的65.6%，甘蔗产量为计划的78.9%，甜菜产量为计划的70.3%，家蚕茧产量增长9.7%（计划增长50.1%），茶叶产量增长36.6%（计划增长35.8%），牛年底头数为计划的86.4%，猪年底头数为计划的105.5%，水产品总量为计划的111%。除了农副业总产值大幅度增长外，农业生产条件也有较大改善。五年内扩大耕地5867万亩，为计划的101%，新增灌溉面积1.1亿亩，为计划的152.8%，农用拖拉机由1952年的2006台增加到1957年的24629台。在林业建设方面，五年来造林面

① 刘国光等主编：《1953~1957年中华人民共和国经济档案资料选编》工业卷，中国物价出版社，1998年版，第1147页。

积达21469.5万亩，为计划的228.1%。

表6-3　1953~1957年农轻重产值增长速度和比重的变化[①]　单位:%

年　份	工农业合计	农　业	工　业		
			小　计	轻工业	重工业
平均增长速度	10.9	4.5	18.0	12.8	25.4
环比增长速度（以上年为100）					
1953	114.4	103.1	130.2	126.7	136.5
1954	109.4	103.3	116.3	114.1	119.8
1955	106.6	107.7	105.6	100.0	114.5
1956	116.5	105.0	128.2	119.8	140.4
1957	107.8	103.5	111.4	105.6	118.4
农轻重比重变化					
1953	100	52.8	47.2	29.6	17.6
1954	100	49.8	50.2	30.9	19.3
1955	100	50.3	49.7	29.0	20.7
1956	100	45.3	54.7	29.8	24.9
1957	100	43.5	56.5	29.2	27.3

在交通运输邮电方面，发展也很快。到1957年底，全国铁路通车里程达到29862公里，比1952年增加22%。穿越高山峻岭的宝成铁路和鹰厦铁路，贯通南北的武汉长江大桥，都在这个时期先后建成。1957年底，全国公路通车里程达到25.5万公里，比1952年增加一倍，穿越世界屋脊的康藏、青藏、新藏公路建成通车。1957年与1952年相比，全国内河航运里程增长51.6%，空运线路增长101.5%，现代化运输工具的货运量和货物周转量分别增长144%和142%，客运量和旅客周转量分别增长159.1%和100.6%，邮路总长度增长72.3%，邮电业务量增长72%。

在科技教育方面，由于经济建设高潮中技术人员极为短缺，形成全社会重视科学教育的风气，科学教育获得较快发展。高等学校经过院系调整后，1953年有181所，1957年则发展到229所，增长26.5%；1957年在校学生44.1万人，

① 刘国光等主编：《中华人民共和国经济档案资料选编（1953~1957）》工业卷，中国物价出版社，1998年版，第1147页。

比1952年增长1.3倍；中等专业学校1957年在校学生77.8万人，比1952年增长22.3%；普通中学1957年在校学生628.1万人，比1952年增长1.5倍；小学1957年在校学生6428万人，比1952年增长25.7%。1957年全国科研机构共有580多个，研究人员2.8万人，比1952年增长2倍多。

在商业外贸方面，由于这个时期国民经济基本处于紧运行状态，作为传统社会主义经济体制特征之一的“短缺”逐渐暴露出来，社会商品零售总额1957年比1952年增长71.3%（计划为80%左右），猪肉、食用植物油、糖、棉布等许多生活消费品的社会零售额都低于计划规定的指标。为了保证工业化战略的实施和防止市场波动，国家越来越多地用行政手段来代替市场调节。“一五”计划期间，市场物价基本稳定，通过国家有计划的调节，工农业产品价格“剪刀差”有所缩小。以1952年为100，1957年全国农产品采购价格指数为122，全国农村工业品零售物价指数为101.6。“一五”计划期间，物价比较稳定，以1952年为100，1957年29个大中城市的零售物价指数为109.5，12个大城市职工生活费指数为109.2。“一五”计划期间的对外贸易也有较大发展，1957年进出口贸易总额比1952年增长62%。在进出口贸易结构上，继续实行进口替代政策，随着我国工业生产水平的提高，工矿产品在出口贸易额中的比重，已由1952年的18%上升到1957年的28%。

在人民生活方面，1957年全国人民的平均消费水平达到102元，比1952年的76元提高34.2%，其中城镇居民为205元，比1952年提高38.5%；农民为79元，比1952年提高27.4%。到1957年底，我国职工人数为2451万人，比1952年增长55.1%，城市失业问题基本得到解决。1957年全国职工的平均工资达到637元，比1952年增长42.8%。在农业生产发展的基础上，农民的生活也有较大改善，由于农业税的征收额一直稳定在1953年的水平和农产品收购价格的提高，农民1957年的收入比1952年增加20%左右。1957年城乡居民的储蓄存款比1952年增长2倍多。

二、“一五”时期的经济效益

“一五”计划期间，我国社会总产值平均每年增长11.3%；工农业总产值平均每年增长10.9%；国民收入平均每年增长8.9%；是从1953年至1980年的5个五年计划中增长最快、效益最好的时期。上述经济发展速度，不仅从国内经济发展史方面纵向相比是非常快的，就是与同期世界其他国家，尤其是发展中国家相比，也是非常快的。据麦迪森计算，1950年至1973年，世界国内生产总值年均增长4.9%，其中苏联东欧国家年均增长5.7%，非洲国家年均增长4.5%，拉

丁美洲国家年均增长5.2%，亚洲国家和地区（不包括日本）年均增长5.2%。①

另据中国学者计算，“战后，发展中国家获得了一定的发展。据统计，作为一个整体，其国内生产总值在1950～1960年期间，年平均增长率为4.8%，1960～1970年期间，又进一步升为5.7%。”② 由此可见“一五”计划时期的经济发展是很快的。对于这一点，美国学者费正清在其主编的《剑桥中华人民共和国史》中评价甚高：“从经济增长的数字看，‘一五’计划相当成功。国民收入年均增长率为8.9%（按不变价格计算），农业产出和工业产出每年分别以3.8%和18.7%的速度递增。由于人口年增长率为2.4%，而人均产出增长率为6.5%，这就意味着每隔11年国民收入就可翻一番。与20世纪前半叶中国经济的增长格局相比——当时产出增长速度仅和人口增长相当（二者年增长率均为1%左右）——第一个五年计划具有决定性的加速作用。就是同50年代大多数新独立的、人均年增长率为2.5%左右的发展中国家相比，中国的经验也是成功的。例如印度，也是大陆型的农业经济国，最初的经济状况和中国相似，但它在50年代的人均产出增长率还不到2%。”③

“一五”计划也是1978年改革开放前我国经济效益最好的时期。据统计，“一五”计划时期，工业全员劳动生产率提高一倍多，在工业总产值增加额中，由于提高劳动生产率增加的产值占59.7%，比国民经济恢复时期高11个百分点，是1978年以前最高的时期。④

再从反映资金利用效果的资金利用率来看，据张曙光分析，“一五”计划时期每百元积累增加的国民收入为35元，投资系数为1.56，即每增加一元国民收入所需投资不超过1.6元，是新中国成立以来除1963～1965年调整时期以外最好的时期。从每百元资金实现的利税来看，“一五”时期每百元资金提供的利税历年都在25元以上，而且变动比较均衡，在26.4～34.4元之间，是新中国成立以来最高的时期。“一五”计划时期，单位产值能耗的水平也比较低，而且比较稳定，平均每亿元产值耗能6.42万吨标准煤，是1978年改革开放前最低的时期。⑤

“一五”计划期间，我国不仅取得了巨大的经济建设成就，而且积累了不少经验，加深了对国情的认识，提出了不少符合国情、具有中国特色的经济建设理论和方针政策。可惜后来没有按照这个时期形成的思路走下去。

---

① 麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社，1997年版，第44～55页。

② 王积业、王建主编：《我国二元结构矛盾与工业化战略选择》，中国计划出版社，1996年版，第168页。

③ 费正清主编：《剑桥中华人民共和国史》，上海人民出版社，1990年版，第164～165页。

④ 国家统计局社会统计司编：《1949～1985年中国劳动工资统计资料》，中国统计出版社，1987年版，第219、229页。

⑤ 张曙光：《经济结构和经济效果》，《中国社会科学》，1981年第6期。

第四节 计划经济体制的基本形成

如前所述，在国民经济恢复时期，根据《共同纲领》新中国建立的是新民主主义经济体制，由于这是一个在国营经济领导下多种经济成分并存的经济形态，并且私营和个体经济占很大比重，因此在计划与市场的关系方面，也是实行计划管理与市场调节相结合、指令性计划与指导性计划相结合的管理体制。1953年国家转入大规模经济建设并宣布向苏联模式的社会主义过渡以后，随着经济紧运行和社会主义改造的推进，为了与这种经济紧运行和逐步单一的公有制相适应，在管理体制方面，也逐渐由以市场为基础的计划与市场相结合转向计划经济，到1956年底，随着社会主义改造的基本完成，生产要素市场基本消亡，产品市场也在国家的计划控制之下，形成了以指令性计划为主、指导性计划为辅的计划经济体制。

一、行政性计划管理方式的形成

由于新民主主义经济实际上是一种政府主导型的经济发展模式，政府对国民经济实行宏观计划管理是题中应有之义。1952年底，为了适应大规模经济建设的需要，中央政府成立了国家计划委员会，并从中央各部和地方调集了一批能力较强的干部充实该机构。国家计划委员会直属中央人民政府，实际是一个与政务院同级的经济机构。计委建立之初，主要的任务是制定国民经济发展的年度计划和中长期计划。1953年底，在国民经济恢复时期的经济管理方面曾发挥了很大作用的大行政区机构撤销，加强了中央政府的权力，到1954年，逐步建立和充实了上至中央各部、下至县政府、基层企业的计划机构。

由于当时中国是一个经济文化落后、发展非常不平衡的大国，党和政府缺乏组织全国范围的大规模有计划的经济建设经验，国家计委甚至缺乏最基本的国民经济具体情况统计数据和各种资源情况，因此计划方法和管理体制只能是学习苏联，1952年1月颁布的《国民经济计划编制暂行办法》，就是根据我国的具体情况，参考苏联计划工作的经验制订的。这个办法规定：（1）国民经济计划的编制程序为：首先自上而下地颁发控制数字，再自下而上地编报计划草案，最后再自上而下地逐级批准和下达计划指标。（2）国营工业的基层计划单位是企业，农业的基层计划单位是专署或县农林科（后来实际上是县）。物资供应与计划管理相适应，根据控制数字以及首先满足国防和国有企业需要的原则，按大行政区的范围加以汇总平衡，并提出平衡差额及解决办法，上报中财委。（3）国有企业财物实行统收统支，企业财物计划是国家财政预算的一个组

成部分。(4) 经政务院审查批准的控制数字，在逐级下达时，不得层层加码，生产指标和财务指标不得低于中央制定的控制数字，基本建设指标不得超过中央的控制数字。

从具体的计划管理体制看，农业、财政、金融、物价等方面的管理体制，主要是在总结解放区和新中国建立初期自己的经验基础上形成的，具有中国的特色；而工业交通、基本建设、物资管理、劳动工资等，则基本上是学习苏联20世纪50年代的办法，但是也没有完全照抄照搬。正如陈云当时指出的那样："苏联专家搞的表太复杂，不能完全照办，必须和我们的现状结合起来。中国是农业国，不可能把每家有几个鸡、几头猪都统计起来。计划的线条是粗的，将来由粗到细。"① 1956年以前，不仅计划管理是粗线条的，而且由于私营经济、个体经济和农业合作社经济仍占很大比重，因此国家的计划管理，也只能对不同的经济成分实行不同的管理办法。一般来说，对国有经济，实行直接计划，对其他经济成分，则实行间接计划，在此大原则下，又根据企业的行业特点、规模、管理水平等，在计划上也有不同的要求。对中央各部所属的国有企业，实行比较全面的计划；对地方国营企业，计划则比较简单，只规定几项主要指标；对公私合营企业和合作社经营的企业，计划就更简单一些；至于私营资本主义工业企业，只要求省、市估算其总产值和主要产品产量；对于个体手工业，只要求省、市估算其总产值；对于个体农业，只规定方向性的控制指标。这种粗线条的计划管理制度，与苏联当时实行的单一的指令性计划管理制度相比，不仅没有排除市场的调节，而且使微观经济的运行具有较大的灵活性，这也是"一五"计划期间经济发展较快、效益较好的重要原因之一。

"一五"计划后期，随着国营企业数量的迅速增加，权力逐步集中到中央，以国营企业为对象的指令性计划管理的弊病也逐渐突显出来。1957年中央为了改革计划体制展开调查研究。当时企业就反映，国家对国营企业，尤其是直属中央的企业实行集中的计划管理，虽然对保证综合平衡有作用，但是已经产生以下三个缺点：(1) 计划编制带有不少估计成分，"是在办公室里凑数字"，与实际情况有距离，削弱了计划的领导作用。(2) 在计划执行中，企业不能因地、因时、因事制宜，机动地灵活地领导生产。(3) 中央和部、局管这么多指标，一方面"管不好，管不了"；另一方面又使自身陷于事务忙乱，而不能集中精力去解决大问题。企业还反映，企业生产计划的编制程序和方法也存在不少弊病：一是程序繁琐，计划下达过迟，因此计划的指导作用不大；二是各种计划编制下达时间不协调，往往供、销计划先于生产、基建计划，运输计划先于供应计划，财

① 《陈云文选（1949～1956）》，人民出版社，1984年版，第137页。

务计划先于经济计划；三是计划报表过多过繁，企业或者不胜其烦，而不这样做或做不好，上层又不能掌握足够的决策和管理信息。在物资的计划分配方面，主要缺点是供应不及时。“一季申请，二季分配，三季到货”。①

在微观计划管理方面，由于地区发展的不平衡和各部门经济的特点，计划管理不仅表现为上述的形式多种多样，还表现为水平参差不齐。一般来说，中央直属的企业，由于现代化水平较高、管理制度较健全、管理人员水平较高，计划管理的水平也就较高；至于属于地方管理的“地方国营企业”，由于规模较小、现代化水平低、制度不健全、计划管理的水平也较低。从经济成分来看，国营企业由各级政府部门直接管理，虽然计划管理水平不高，计划经常变动，但是国家对其控制很严，企业的自主权很少；公私合营企业一般都控制在政府委派的公股代表手里，按照国家的计划生产，就生产经营来说，类似于国营企业；供销合作社虽然是“劳动人民私有制基础上的集体经济组织”，但是由于它是一个自上而下的全国性紧密组织系统，实际上成为国家控制的商业组织，从1952年就开始实行指令性计划管理了；至于手工业生产合作组织，虽然也有地区性的组织，但是在1956年以前，大部分属于松散的供销合作社和合作小组，政府没有力量对这些组织的产供销环节包下来，大部分仍然是通过市场来调节；至于私营和个体经济，在1956年以前，则主要是通过市场来调节，国家一般只对其实行指导性计划。

从行业来看，财政金融方面国家的指令性计划管理最完善，地方和企业几乎没有自行调整和修改计划的权力；其次是商业贸易，国家依靠国有企业和合作社的强大力量和严密组织、通过统购统销、规定批零差价、消灭私营批发商等办法，将市场严密控制在国家手中，重要物资都控制在中央手中，按照国家的指令性计划运行；第三是工业、交通和基本建设，虽然这方面的计划经常变动，但由于其主体是国有经济，国家始终致力于计划的完善。计划水平最低的是农业，这一方面是由于农业生产的落后造成的，“靠天吃饭”使计划面临着太多的不确定因素，另一方面，农业生产经营单位的微小和数量众多，也使得几乎不可能实施指令性计划。即使到1956年底社会主义改造基本完成以后，对于独立的数量众多的农业生产合作社来说，国家也只能从外部对其进行控制，即限制其供销，对于其生产和分配，则只是通过党组织、政策和指导性计划来规范。直至1958年实行“政社合一”以后，国家的指令性计划才真正下达到人民公社基层组织。因此可以说，越是计划管理水平低的行业，计划制定和变动的随意性就越大，行政性命令就越多，也就越容易出问题。1958年的“大跃进”就证明了这一点。

① 参见《关于计划体制方面若干问题的意见汇集》，1957年，中央档案馆国家计委档案155－2－3。

二、市场调节作用的逐渐衰微

在国民经济恢复时期，由于国营经济、公私合营经济、合作社经济（指供销和手工业生产合作社）所占的比重不大，同时也因为党和政府认识到，要促进经济的恢复和发展，就必须让市场机制发挥作用，因此国民经济是在计划管理和市场调节的共同作用下运行的，市场机制在宏观计划管理下发挥了基础性调节作用。

1953 年以后，在过渡时期总路线的指导下，国家开始有计划、有步骤地消灭私营和个体经济。特别是 1955 年下半年以后，全国掀起了社会主义改造高潮，在一年多的时间里，就完成了计划于两个“五年计划”才实现的社会主义改造。与上述所有制结构变化相对应，随着公有制经济比重逐渐增大，计划经济与市场调节的关系亦呈现出此进彼退，此起彼伏的变化，市场机制在经济运行中的作用也越来越小。多种经济成分并存是要素市场存在的基础，而要素市场的存在又是市场机制对资源配置发挥调节作用的基础，单一公有制的形成，使市场机制失去多种经济成分并存这个基础，因此市场的调节作用逐渐衰微。与此同时，在“一五”计划时期，由于投资结构向重工业和国防工业的过度倾斜和经济增长的指标过高，国民经济进入紧运行状态，也促使政府用行政手段取代市场机制来进行资源配置。于是，到 1957 年以后，国民经济的运行必然要转为依靠各级政府的行政性管理，即我们所称的“计划经济”，虽然这种经济的计划管理水平很低，“计划”赶不上“变化”。

“一五”计划时期市场作用的衰微，表现出以下两个特点：一是市场的衰微是一个逐渐的过程，因此对经济运行和人民生活没有造成太大震荡；二是市场作用的缩小，基本上是沿着从上到下的顺序，先后退出的，首先是资金市场，然后是生产资料市场、劳动力市场，然后才是部分生活消费品市场。

（一）市场调节率先退出金融领域，资金市场逐步纳入国家计划经济

新中国成立以后，国家一方面努力扩大国家银行的业务，积极吸收存款、对国有企事业和供销合作社实行货币管理；另一方面，则通过对私营行庄“小的并”“大的靠”（即小行庄实行联营，大银行实行公私合营）政策，到 1951 年以后，国家银行已经控制了全国存款总额的 90%、贷款总额的 97%。与此同时，国家对私营行庄的存贷业务也实行了严格的管理，规定其存贷利率由当地利率委员会制订，须经当地人民银行核准。1952 年“五反”运动以后，又要求私营行庄的存贷利率向国家银行看齐。改变了旧中国存贷利率随资金市场供求关系波动的现象。1952 年底，国家又对私营金融业实行了全行业社会主义改造，即将全部公私合营银行和私营行庄合并改造为一个实际由国家经营管理的公私合营银

行，至此金融业已经完全实行计划经济。另外，从1951年开始，国家开始禁止私营企业在内部的集资活动以及相互之间的拆借。

在长期资金市场方面，新中国成立前后，由于当时估计多种经济成分并存的新民主主义经济体制将存在一个较长时期，为适应这种投资主体多元化的需要，国家曾打算培育长期资金市场，如开设了天津、北京两个证券交易所，鉴于两个证券交易所的交易活动冷清，并主要是短期套利，缺少长期投资者，国家决定积极发展公私合营的投资公司，1950～1951年先后在北京、天津、武汉、南京、广州、厦门等地开办公私合营的投资公司，并准备将其债券上市。但是“五反”运动以后，天津、北京的证券交易所停业清理。1953年党提出了过渡时期总路线，投资公司也停止了发展。长期资金市场也就夭折了。

1952年底国家完成对私营金融业的全行业社会主义改造后，同时又将农村信用合作社置于当地人民银行的直接领导之下，从而建立了社会主义计划经济的金融体系。1954年，随着大区行政机构的撤销，中国人民银行在各大区的区行也随之撤销，1956年，公私合营银行也纳入中国人民银行体系，经过“一五”计划时期的强化和集中，人民银行变成既有中央银行的职能（发行货币和实施国家对金融的管理），又是统一经营全国金融业务信贷业务的商业银行。在信贷方面，中国人民银行还建立了纵向型的信贷资金管理体制，即全国各银行的信贷资金，不论是资金来源还是资金用途，都由人民银行总行统一掌握，实行“统存统贷”。另外，1953年以后，国家对私营工商业还实行了“以存定贷”的方针。1953年以后，除了民间还存在着私人之间的借贷外（企业之间的拆借和企业内部的集资在1952年以前就被禁止），资金市场已不复存在。

（二）市场调节在劳动力资源配置领域逐步受到限制，直至劳动力市场基本消失

新中国成立以后，在新民主主义多种经济成分并存，并且私营、个体经济占很大比重的情况下，劳动力市场是存在的。当时，国家面对城市中大量失业人口的压力和劳动力结构性短缺（高素质劳动力极为缺乏）的现实，不得不对劳动力市场进行计划调控。这主要表现在：（1）成立城市职业介绍所和劳资纠纷仲裁委员会；1952年又成立中央和省市级劳动就业委员会，由政府帮助缓解失业问题。（2）从1951年开始，禁止国有企事业单位自行招收在校学生；大中专毕业生由国家统一分配（据当时材料反映，毕业生也愿意）。（3）国有企事业单位之间职工的跨地区流动，须经政府有关部门批准；禁止国有企事业单位之间的“挖雇”技术人员（实际很难禁止）；帮助城市有条件的失业人员回乡生产。

1953年我国转入大规模经济建设后，大量农村劳动力自发涌入城市和工矿

区，给城市和工矿区造成很大压力。于是1953年4月政务院发出通知，禁止农民（或农村政府介绍）随意流入城市寻找工作，城市公私企业非经政府有关部门批准，不得自行招雇农民工。禁止了城乡之间劳动力的自由流动。在城市，1952年7月召开的全国劳动就业会议鉴于“五反”后城市失业严重和对经济发展的乐观估计，制定了“关于劳动就业问题的决定”，其中规定：严格限制公私企业解雇职工；实行劳动力由国家统一调配（1953年改为逐步实行，城市就业应实行“介绍就业与自行就业相结合”的方针。到1956年，出于社会主义改造的需要，国家又对公私合营企业的职工实行了“包下来”的政策）。与此同时，国家还实行了第二次全国工资改革，此后不仅国有企事业单位和公私合营企业的工资由国家直接管理，而且集体经济（手工业合作社和合作商店）的工资也由国家控制。在农村，当1956年农民普遍转入高级合作社后，由于生产资料的公有和失去退社的可能，农民除了按国家计划招工、升学、参军，以及“盲流”外，已被固定于所在的集体经济中。

（三）市场机制在产品市场方面的调控作用和范围越来越小

在产品市场方面，新中国成立初期，为了稳定物价，保障供给，政府首先对棉纱实行统购，并实行主要日用品牌价措施，即通过国营商业公司公布国家牌价，当某种商品的市价高过牌价时，国营商业公司抛售，当某种商品的市价低于牌价时，国营商业公司大量收购，以此来使市价围绕国家牌价上下波动。同时，国家还制定了粮、棉、布之间的比价，有计划地控制工农产品的剪刀差和调控粮棉的种植。可以说，此时国家是利用市场调节作用的。1953年以后实行主要农副产品统购统销后，主要工农产品之间的市场调节基本消失。1954年，国家又消灭了私营批发商业，批发业纳入了国家计划经济轨道。到1956年底，私营零售商业也基本完成了社会主义改造。

在生产资料市场方面，1950年，只有煤炭、钢材、木材、水泥、纯碱、杂铜、麻袋、机床8种物资在各大区之间进行计划调拨，1951年上升为33种，1952年上升为55种。但此时由于私营经济还占有相当大的比重，通过市场供给的上述产品仍占较大比重。

1953年以后，由于基本建设摊子铺得过大，主要生产资料供不应求，为了保证短缺条件下的供求平衡（市场稳定）和重点建设，于是国家加强了对生产资料的计划管理，由国家计划分配的物资达到115种。同时，还将工业品中的生产资料划分为三类：统配物资、部管物资、地方管理的物资（又称三类物资），其中前两类物资（即由中央调配的物资）1953年为227种（统配112种，部管115种），而到1957年则增加为532种（统配231种，部管301种）。对上述物

资，国家实行直接计划与间接计划相结合的分配供应办法，即对小型公有制企业和私营个体经济通过国营商业部门供给。但是这种间接计划供应所占的比重在不断缩小。以钢材为例：通过市场供应的钢材占全国供应总量的比重，1953 年为 25.9%，1956 年则降至 8.2%。①

“一五”计划时期，国家对物资的分配主要通过两个渠道：一是直接分配，即需用单位向国家提出申请，经国家审核分配；二是间接分配，即非计划申请单位和居民的需要量，由国营商业部门通过市场供应。1953 年以后，主要物资由国家直接分配的范围逐步扩大。1954 年向国家申请分配物资的单位还仅限于中央财经文教各部、各大行政区、省（市）和重点省辖市所属企业和事业单位，到 1955 年以后，则扩大到中央各部、地方亦扩大到专区和县所属企业。因此，国家统配物资通过市场供应的数量在总量中所占比重逐年下降，各种统配物资通过市场销售的比重，一般与该种物资的短缺程度成反比。

表 6－4　1953～1956 年部分国家统配物资市场供应变化情况②

	计量单位	分配给商业部门的数量				占当年总分配量的%			
		1953 年	1954 年	1955 年	1956 年	1953 年	1954 年	1955 年	1956 年
煤　炭	万吨	2237	2749	3263	3563	43.5	42.6	43.9	40.9
木　材	万立方米	165	646	547	770	13.8	31.3	32.8	31.0
水　泥	万吨	51	60	43	58	13.2	13.1	9.6	8.6
生　铁	万吨	16	24	5	1	7.7	8.4	1.6	0.2
钢　材	万吨	61	59	28	12	28.6	24.5	9.7	2.8
有色金属	吨	7245	6870	6759	1718	9.0	5.3	4.5	0.8
烧　碱	吨	21314	23886	6463	543	32.4	27.4	6.7	0.4
纯　碱	吨	102926	113857	127218	78421	42.2	38.0	32.0	16.4
柴油机	马力	49250	45346	15686	3356	45.4	30.6	6.8	0.8
发电机	千瓦	2688	39271	1125	5122	4.8	28.9	0.7	2.3
机　床	台	3077	2746	205	32	17.4	16.9	1.6	0.1
变压器	万千伏安	28	6	0.4	1.5	13.3	2.8	0.2	0.5

注：表中数字是国家分配给商业部门的数量，不完全等于市场销售量，两者的差额一般为商业部门向工业企业（不列入国家分配资源的企业）加工订货收入，以及商业部门年初年末商品库存变动的影响。

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社，1984 年版，第 503 页。

② 国家统计局：《历年国家统一分配物资分配概况》，1957 年 5 月 21 日，国家统计局档案 157－3－52 卷。

在对外贸易方面，从新中国成立之初即实行统制贸易（进出口许可证制度），朝鲜战争爆发后，由于西方对我实行经济封锁，不仅私营对外贸易所占比重大幅度降低，而且国家也加强了对其的计划管理。在1950年至1957年期间，市场调节几乎没有起到多少调节作用。

可以说，伴随着社会主义改造的逐步进行，在产品市场方面，生产资料逐步由国家实行直接计划管理，主要农副产品实行统购统销，市场机制的自发调节作用已经很有限。特别需要指出，当社会主义改造基本完成以后，尽管在公有制内部分为国有经济和集体经济两部分，并且集体经济的比重相当大，但是由于城市中的集体经济（主要是手工业合作社）按照系统纳入国家计划管理，而农村的集体经济的主要产品被国家统购统销，工业品由国家商业系统供应，故市场机制只能在农村副业及城市的个体经济中发挥调节作用。

20世纪50年代我国经济体制由计划与市场并重逐步转向以行政管理为特征的计划经济，将市场机制逐渐从经济运行中排斥出去，固然有理论认识上的原因，即当时对社会主义的理解以及对计划、市场作用的认识，但是若从当时的经济体制变迁以及中国共产党的经济思想和政策演变的历史轨迹来看，就会发现人的主观认识只是客观现实的一种反映，排斥市场作用与其说是推行苏联模式社会主义理论的结果，不如说是当时中国的经济基础、发展要求和国际环境促成的。具体说来，主要由以下因素促成了计划经济体制的形成：（1）中国100多年来挨打受欺的教训和当时的国际环境要求快速工业化。（2）人均资源短缺（包括人力资源结构性短缺），使市场供求关系紧张，需要加强政府调控。（3）在资金短缺和农业剩余有限的条件下，保证优先发展重工业和高积累下的社会稳定。

尽管50年代计划经济逐渐替代市场调节，保证了“一五”计划时期的经济高速增长和优先发展重工业，但是市场机制消失的代价也是相当大的。

第一，计划经济的建立是以实行单一公有制为前提的，由于社会主义改造“要求过急，改变过快，工作过粗，形式过于简单划一”，其后遗症是众所周知的，这里就不再赘述。

这里值得一提的是，1956年社会主义改造基本完成以后，农业合作社对于政府来说，仍然是独立的企业，政府的管理仍然是一种外部的干预，除了要求其遵守合作社章程外，计划管理只能是指导性的。对于城市的公私合营企业，虽然大部分实行了国有企业的管理办法，但是小部分仍然自主经营、独立核算、原有供销渠道不变；至于手工业、商业的合作组织，其经营管理方面的自主权利则更多一些。只是到了1958年以后，农村实行了政社合一的人民公社制度，城市也实行了消灭私有制残余和向公有制高级形式过渡，才真正完全进入计划经济。

第二，市场机制的消失，使得企业失去外部的制约机制和信息，结果国有企

业陷入“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱又统”的循环中。

第三，市场机制消失，使得政府失去来自外部的正确信息和参照，长官意志和空想的经济计划有可能得到贯彻。

三、自由市场的“开放”与“关闭”

（一）开放自由市场的尝试

1953 年我国转入大规模经济建设以后，随着优先发展重工业战略的实施和社会主义改造的推进，农村自由市场受到来自两个方面的挤压，国有和供销合作社垄断了农村商业，自由市场一蹶不振。这主要表现在：一是农副产品短缺引发国家对农副产品实施统购统销，使农村自由市场商品急剧减少；二是社会主义改造的快速推进，而以个体和私营为主体的自由市场主体日渐式微。

国有和供销合作社迅速占领农村市场和自由市场的急剧萎缩，带来了三个严重后果，一是供销合作社利用垄断地位，在购销过程中有意或无意地侵害了农民利益；二是农民的非种植业生产经营（主要指家庭副业和兼业）受到很大限制；三是农村商业流通受阻，给农民的生产生活造成困难。这种状况在 1955 年社会主义改造高潮以后更加突出，农民怨言很多。

农村自由市场的萎缩不仅直接影响了农民的生产积极性和收入，给生活造成不方便，引起农民的不满，而且由于农民减少土产的生产和城乡流通受阻，也间接影响了城市的生活。

正如陈云指出的那样：“市场管理办法限制了私商的采购和贩运。这些办法使农产品、农业副产品实际上成为由当地供销合作社或国营商业独家采购，而没有另外采购单位的竞争。因此，当着供销合作社和国营商业对于某些农产品、农业副产品没有注意收购或者收价偏低的时候，这些农产品和农业副产品就会减产。”①

因此，在农业社会主义改造高潮前的 1955 年 2 月全国计划会议就提出了这个问题。

1955 年 6 月 3 日全国供销合作总社副主任阎顾行在《大公报》发表文章：《中国农村的农民贸易》，提出中国农村的农民贸易，已经存在了几千年，今后在相当长的时期内还将存在，它在过渡时期以及社会主义社会，都是一种必要的不可缺少的国营商业的补充形式，但是由于它没有计划和受价值规律支配，应对其加以合理管理。

---

① 陈云：《社会主义改造基本完成以后的新问题》，1956 年 9 月 20 日；《陈云文选》第二卷，第 4～5 页。

同年7月16日，国务院批转商业部、供销合作总社和中央工商行政管理局联合提出的《关于改进初级市场管理过严过死的现象》，提出必须纠正当前农村初级市场存在的管理过严过死的现象。

但是由于其后迅速掀起社会主义改造高潮，改造压倒了一切，农村自由市场并没有受到重视和恢复。直到1956年4月，农业合作化速度甚至超出毛泽东预期，基本完成，而合作化因限制了农民的家庭副业和兼业（过去农民的收入大约有30%左右来自种植业外的副业和其他经营），导致社员收入下降，引起毛泽东的重视。1956年4月3日，中共中央、国务院在《关于勤俭办社的联合指示》中，要求各地的农业合作“开辟生产门路，发展副业生产，经营多种经营”。

于是在个体经济时期受到以“社会主义”名义压制的农民副业，现在则以合作社的名义堂堂正正地大干起来，而各地实际控制农村集市贸易的基层行政部门和供销合作社，也不得不放松了限制，由此推动了农村自由市场的开放和恢复。9月12日，中共中央和国务院发布《关于加强农业生产合作社的生产领导和组织建设的指示》，明确提出要逐步建立在社会主义经济领导下的自由市场，凡是国家统购和委托收购范围以外的农副产品，以及完成统购任务和履行收购合同义务以外的多余产品，都可以通过这个市场自由买卖。

另一方面，陈云在1956年6月30日，针对社会主义改造后因市场调节消失引起的生产流通中的问题和部分人大代表的意见，提出应改变过去因社会主义改造而采取的对市场管理过严的办法，应允许农村自由市场的存在来作为国家市场的补充。7月21日，陈云又指出：“市场管理办法应该放宽，现在从大城市到小集镇大部分都管得太死，放宽后，害处不大，好处很多。”①

因此，正像陈云所说的那样：“从今年七月开始，全国各地农业生产合作社因为要搞副业，要搞推销，很多地方对农村集镇上的市场，不像过去管得那么死了，开放了一点自由市场。”② 最早开放自由市场的大概是湖北省。其后广东、山西、江西、四川、福建、江苏、河北八个省先后开放了自由市场。由于9月份召开的中共“八大”肯定了陈云提出的“三个主体”“三个补充”和自由市场是社会主义组成部分的思想，10月4日国务院又发出《关于放宽农村市场管理问题的指示》，到11月份又增加到11个。

10月7日和17日，当时负责重点报道经济内容的《大公报》发表文章，首次宣传和提倡开放农村自由市场，对农村自由市场的开放起到了较大的鼓舞作用，有些小商贩和农民拿着报纸要求进行自由贸易。1957年1月15日，新华社

① 《陈云文选》第二卷，人民出版社，1995年版，第327页。

② 陈云：《解决猪肉和其他副食品供应紧张的办法》，1956年11月11日；《陈云文选》第三卷，第22页。

报道，由于各城市开放自由市场，鸡鸭鱼蛋等供应情况有了改善。2月12日，城市服务部下达《关于1957年蛋品经营的指示》，提出开放国家领导下的自由市场，农民可以自产自销；小商小贩可以自由经营；单位可以自由采购。到1957年春季，农村自由市场活跃达到高峰。

1957年3月，国家统计局对全国自由市场情况进行了乐观估计，认为："自1956年冬季以来，各地农副、土特产品的自由市场正陆续开放，工业品虽然暂不实行选购，但过去由工业部门自销部分依然存在，且自去年以来工业部门自销部分又有自发的增长，所以估计1957年全国自由市场将达到120亿元左右（按零售价计算，下同），其中农村的土特产品的自由市场约在80亿元左右，工业品（包括手工业）自销约在40亿元左右。"① 按照当时的估计，这部分占当年社会商品零售总额的比重不到20%。

（二）对自由市场的不同看法

自由市场开放以后，由于它是以市场调节为基础，市场主体是完全独立的个体农民或经济组织。因此它在苏联创立的社会主义经济模式中没有一席之地，显然不符合计划经济和公有制经济的运行规范。

在社会主义改造基本完成、我国已经转变为社会主义国家以后，在社会主义经济制度下存在并受国家控制的自由市场，到底是什么性质？是社会主义经济应有的组成部分，还是存在于社会主义经济之外的资本主义经济因素？对于这个问题，当时党内存在着两种不同的观点。

一种是以陈云为代表的观点。陈云认为："对一部分商品采取选购和自销，让许多小工厂单独生产，把许多手工业合作社划小，分组或按户经营，把许多副业产品归农业合作社社员个人经营，放宽小土产的市场管理，不怕有些商品的价格在一定范围内暂时上涨，改变对某些部门计划管理的方法，所有这些，是否将使我国退回到资本主义的自由市场呢？绝不会这样，采取上述措施的结果，在我国出现的绝不会是资本主义的市场，而是适合于我国情况和人民需要的社会主义的市场。……这种自由市场，是在国家领导之下，作为国家市场的补充，因此它是社会主义统一市场的组成部分。"②

刘少奇赞同陈云的观点，主张允许少量的个体经济甚至私营经济存在和发展，认为社会主义有必要存在自由市场，认为在公有制经济外面存在一个私营经济对社会主义有好处。1957年4月，他还从社会主义经济体制的高度，认为社会

① 中国社会科学院，中央档案馆编：《1953～1957中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，中国物价出版社，2000年版，第784页。

② 陈云：《社会主义改造基本完成以后的新问题》，1956年9月20日；《陈云文选》第二卷，第13页。

主义经济体制的组成部分。他说：社会经济活动种类繁多，成千上万，甚至几十万种，计划不可能都有效地加以管理，“社会主义搞计划只能搞大的项目”，“自由市场开放，可以使经济生活组织得更好一些，计划经济更完善，有多样性。”“如何使我们的社会主义经济同时具有这样几个特点：既有计划性，又有多样性，又有灵活性这就要利用自由市场。一方面自由市场可以补充当前我们社会主义经济的不足，另一方面它可以帮助我们在经济上搞多样性和灵活性。”① 这个思想比陈云提出的为“八大”所接受的“主体”“补充”思想又进了一步。同时，他又认为自由市场是私营性质的：“自由市场需要发展，但是应该有所限制，有所调剂。限制就是用行政上的办法来限制。调剂有两个办法：一是私人在哪里发财，我们也到哪里照着私人的样子搞，他挑一担，我们也挑一担，他挑两担，我们也挑两担。我们现在有一个迷信思想：‘我是社会主义，就比私人资本主义先进’。这种迷信思想要不得，一定要去掉，实际上现在在某些方面社会主义比私人资本主义落后。……二是收税。”②

另一种是以毛泽东为代表的观点。毛泽东认为：“现在我国的自由市场，基本性质仍是资本主义的，虽然已经没有资本家。它与国家市场成双成对。”③ 联系到毛泽东在合作化时的观点和1957年3月在中宣部印发的《有关思想工作的一些问题的汇集》上关于“资产阶级思想”和“小资产阶级思想”的批注（毛泽东认为“是一个东西”）④，可以看出他是将农民中追求个人发家致富的思想归为“资本主义”的。

上述理论上、认识上的模糊和不一致，也表现在政策和理论宣传方面。

1956年11月11日的《大公报》发表了中央工商行政管理局副局长管大同的长篇文章《开放国家领导的自由市场的重大意义》，这是笔者看到的当时最全面系统论述自由市场性质、作用的文章。管大同提出“国家领导的自由市场是统一的社会主义市场的组成部分，它与资本主义的自由市场在性质上有根本的区别”，“从本质上看，无论国家市场或国家领导的自由市场都是社会主义性质的市场”。因此，管大同提出：“今后市场管理的主要任务是什么呢？主要应该是：组织和领导市场正常交易，并且为便利市场交易服务，以促进商品的正常流转和工农业生产的发展。”

而几乎同时，1956年11月22日《人民日报》发表的社论《健全地发展农

① 《刘少奇年谱》下卷，中共中央文献出版社，1996年版，第395、399页。

② 刘少奇：《在中共湖南省委负责人汇报工作时的谈话》，1957年3月21日《刘少奇论新中国经济建设》，第333页。

③ 《党的文献》编辑部：《共和国走过的路——建国以来重要文献选编》，中央文献出版社，1991年版，第308页。

④ 《毛泽东文稿》第六册，中共中央文献出版社，1992年版，第415页。

民贸易》，则提出了旧式的资本主义自由贸易和新型的农民贸易两个概念。认为由于农民对旧式资本主义的贸易熟悉，而对新型的贸易不熟悉，因此当时自由市场中的农民贸易，更多的是沿用旧式的资本主义自由贸易。因此，该文更多地强调对自由市场应加以引导和管理。1957 年 1 月 29 日《人民日报》又发表社论《正确看待农村自由市场》。文章在分析了自由市场的积极作用和负面影响以后，虽然认为在社会主义的条件下，自由市场“杜绝了资本主义泛滥的可能性，但是，也不能否认，在开放自由市场以后”，“个别小商贩得以非法牟利致富，甚至发展了某些资本主义性质的剥削。”对这方面应该加强管理，严格制止。

1957 年 1 月 7 日至 12 日，国务院第五办公室召开全国农村自由市场会议讨论了农村自由市场开放几个月来的情况和存在的问题及解决办法。会后，《人民日报》于 29 日发表的社论《正确看待农村自由市场》反映了会议的精神。社论认为开放农村自由市场的方针是正确的，对于活跃城乡物资交流、刺激农副业生产、改善国有和供销合作社的经营管理，都起到了很大的推动和刺激作用，但是也要足够地估计到已经产生的某些缺点和错误，并坚决加以纠正。

对于农村自由市场存在的问题，陈云在 1957 年夏季的粮食供求关系紧张（国家收购与销售的亏空差额高于上年）中也发现了它的症结所在：“现在的情况是：凡是粮食供应情况紧张的地方，国家领导下的粮食自由市场起了一些破坏国家粮食统购统销的作用；凡是粮食供应比较松的地方，国家领导下的粮食自由市场对于国家粮食统购统销起了一些补助作用。”因此，陈云提出对于粮食自由市场“愿意关闭的就关闭，愿意保存的就保存，国家不作统一规定，由各省根据实际情况自行决定。”至于“整个农村自由市场问题如何解决，由‘五办’再召开一次专门会议研究一下。目前，农副产品第一、二类物资的情况和粮食差不多，自由市场应该关闭的也可以和粮食一同关闭。第三类物资控制不住的，可以提到第二类。”①

对于自由市场的性质，当时受苏联社会主义理论和我国社会主义改造的影响，虽然“八大”的政治报告认为它是社会主义统一市场的组成部分，是国家市场的补充。但是这种认识并没有深入人心，尤其是没有得到毛泽东的认同。正如当时《大公报》的社论所说的“从严格的市场管理到开放自由市场，这是国民经济的重大改变之一，干部的思想和工作方法不可能一下子转变过来。”② 因此，当遇到自由市场冲击了国家对农副产品的统购统销时，许多人对开放自由市场的疑问就增加了，这也是后来实际采取关闭措施的重要原因之一。

① 《陈云文集》第三卷，中央文献出版社，2005 年版，第 185～186 页。

② 评论：《自由市场要开放得更好》，《大公报》1956 年 11 月 9 日。

（三）开放自由市场的双重后果

自由市场的开放是为了改变社会主义改造完成后农村商业流通过死、副业和土产减产、农民收入下降的局面，但是在这个目的达到的同时，也产生了另一个不希望出现的结果，即自由市场对农村的单一公有制和国家的计划购销体制产生了强大的冲击力，最后不得不将其关闭。自由市场与当时建立的单一公有制和计划经济体制的这种不能“和平共处”现象，反映出原有体制与农民利益和愿望存在较大差异。这主要表现在以下两个方面。

1. 农村经济不同水平、多种类型、家庭经营灵活性与单一公有制和集体生产经营的矛盾

首先，允许自由市场的存在，就必然导致自由市场主体的存在和发展，即个体经济和合作社社员的兼业的存在和发展，而这种存在和发展，无疑对部分农民产生仿效效应，即国家既然允许商业个体经济存在，为什么不允许农业个体经济存在？

由于自由市场的开放紧接着社会主义改造之后，自由市场不仅为原来的小商贩、手工业者提供了生存和经营发展的空间，也为农民，尤其是那些过去从事兼业、农闲时经营商业的农民提供了活动空间，而合作社无疑限制了他们这种经营活动，以“自愿”名义下刚刚完成的合作化自然也没有理由不许他们退出，因为退出合作社对他们来说几乎没有任何损失，得到的却是自由。因此，部分参加合作小组的小商贩就要求退出，少数农民也要求退社，弃农经商或兼营商业。正如1956年12月6日中央农村工作部的简报指出社员退社的主要原因，除了收入减少、劳动时间死和过分紧张、干部作风不民主、生产资料处理不当四个原因外，就是“在农村自由市场开放之后，有些社员，特别是一部分富裕农民，认为是单干赚钱的门路了，不愿留在合作社内。”

与此同时，中共中央于12月24日批转的广东省委《关于退社问题的报告》也指出：退社的第三个原因就是“开放自由市场的影响，也是一个重要原因（特别是对原来从事其他职业者）。广东沿海一带地区，过去商品经济比较发达，农民兼营手工业，兼营小商贩、搞运输、出外打短工等经营情况比较复杂，而去冬今春在社会主义改造过程中，一部分原来在城镇从事其他职业的失业人口和剩余劳动力也有一些被安插到农业社内，这就使得农业社内的成分更加复杂化。据佛山专区南海县石啃乡1045户的统计，农业户有788户，占75%，而其中完全依靠农业（包括畜牧业）的占总户数的20%，以农为主，兼营手工业或小商贩的占总户数的55%，另外纯手工业户占总户数的25%；番禺县罗清乡一社379户统计，完全依靠农业为主的占29.8%，以农为主兼做手工业或小商贩的占

46.8%，以手工业或小商贩为主，以农为副的占8.4%，纯手工业、小贩、工人家属、贫民等占10.3%，地富占4.7%。顺德羊额八社调查，每户农民竟要带一两个转业工人。这部分原来兼营或专营手工业、小贩等其他职业的人，一般入社后收入都减少了，有的则感到连生活也维持不了。自由市场开放后，这一部分人要求退社也比较坚决。目前各地农业社普遍发生所谓‘弃农就商’的问题，主要也就是这一部分人的问题。”①

其次，国家通过对资本主义工商业的改造垄断了农村市场的另一个作用是通过控制交换来逼迫农村个体经济走上合作化道路，现在开放自由市场，个体经济就可以通过自由市场来实现自己的生产和消费循环，合作社对他们来说就更显得是一种束缚。在自由市场开放以前，农村集市的权力掌握在基层工商干部和供销合作社手中，他们往往可以任意限制农民手工业者和小商贩的交易。就像陈云所说的：“过去商业工作那一套，固然有利于同私人资本主义作斗争，但是也有许多不利于人民的地方。我们国营商业做生意是‘独此一家’，很有点‘独霸’的味道。……国营商业是‘亦官亦商’，老百姓很难对付我们。”② 毛泽东也注意到这个问题，并请陈云统一处理。③ 供销合作社（实际上是国有性质）在与农民的购销活动中，经常发生收购时压级压价，销售时抬高价格。当然，这也与其经营成本高有关。自由市场开放以后，由于农民可以通过自由市场购销，甚至长途贩运，供销合作社普遍反映工作不好做了，成为国营和合作社商业的竞争对手。

因此，自由市场表面上看只是流通领域的事，可以弥补国有和供销合作社的不足和空缺，并能促进公有制商业改善经营管理。但是，它还具有更深层次的意义，这就是对农村的资源配置和生产经营方式发生巨大影响，由于它更适应不同水平、各种类型甚至一个家庭多种兼业的生产经营活动，并且交易成本很低，因此对农民有强烈的吸引力，它的存在和发展不仅威胁了国有和合作社商业的垄断地位，直至影响国家实施优先快速发展重工业战略，而且也必然要威胁到农村的单一公有制和集体生产经营模式。

2. 农民与国家的在占有和消费农业剩余方面的矛盾

一国经济发展的快慢，从经济方面来说，是与其社会剩余的多少和积累率（又称储蓄率）的高低有很大关系。新中国建立初期，由于一百年来帝国主义、封建主义、官僚资本主义的压迫掠夺和战争的破坏，无论国家和人民手中的财富

---

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第九册，中央文献出版社，1994年版，第554～555页。

② 陈云：《做好商业工作》，1956年11月19日；《陈云文选》第三卷，第31页。

③ 毛泽东：《关于土特产品收购工作和统战工作的批语》，1956年11月24日；《毛泽东文稿》第六册，中共中央文献出版社，1992年版，第248页。

都消耗殆尽。新中国成立以后，由于我国的经济太落后，社会剩余量很少，积累很有限。1950 年，全国人均国民收入仅为 77 元，1956 年，则为 142 元；尽管全国 80% 以上的劳动力在农村，但是 1950 年全国人均粮食 479 斤、棉花 2.5 斤、油料 9.8 斤、生猪 0.12 头，由于人口增长，1956 年的上述人均数也没有多大增加，分别为 614 斤、4.6 斤、14.5 斤、0.13 头。[①] 1950 年全国财政收入（包括债务收入）仅为 65.19 亿元，1956 年为 287.43 亿元，1949 年 10 月至 1957 年底，政府用于经济建设的财政支出仅为 796.51 亿元，平均每年近 100 个亿。[②] 在这样低收入的水平上，要维持每年 15% 以上的经济增长率，资金供给是很紧张的。再从农村看，据 1954 年全国农户抽样调查，尽管经过四年的恢复发展，到 1954 年末，农民拥有的农业生产资料仍然相当少，平均每个农户拥有耕地 15.8 亩、耕畜 0.92 头、犁 0.62 部、水车 0.11 部。由于农业落后，1954 年平均每户的农业收入为 420.6 元（占农户当年总收入的 60.7%），尚不足以抵偿生活费用的支出（平均每户为 453.8 元），必须靠副业及其他收入来弥补。再从农民的消费来看，1954 年平均每个农户的生活消费支出占其总支出的 68%，尽管比重很高，但是生活水平却很低，人均消费粮食 373 斤、肉类 9.2 斤、食油 2.5 斤、食糖 0.8 斤、蔬菜 141 斤。[③] 这种低水平的消费说明，新中国成立初期的农业剩余（农业税和出卖的农副产品）只是相对剩余，随着农业的发展和农民收入的增加，农民的食品消费也会相应增加，农副产品的供求关系在相当长的时间里都会是紧张的。另外，由于个体经济和小型私营经济在国民经济中占有很大比重，其剩余不仅少，而且非常分散，特别是农民，在当时温饱还没有解决的情况下，靠市场调节并不能提高其产品的商品率。因此，要压低消费，提高积累率，为“一五”计划的实现提供足够的资金，国家就需要采取行政手段来限制农民对自己产品的消费。陈云一针见血地指出：“统购统销就是国家对粮食的一种分配。”“我国粮食如果节约使用，还可以够吃够用，敞开来吃，吃和用都不够。如果不大力地去抓分配，粮食收下来就会被吃掉很多。”[④] 同样，棉花、油料、生猪等农副产品的统购，都是出于这个原因。

但是，对于绝大多数农民来说，他们不可能体谅国家因加快工业化而压低其消费自己产品的苦心，他们对统购统销是不满的。在 1956 年以前，国家强制个体农民拿出剩余产品的办法是通过乡村党政基层组织。这些通过土地改革建立起

① 农业部农村经济统计司编：《中国农村经济统计大全（1949～1986）》，农业出版社，1989 年 5 月出版。

② 财政部统计司编：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987 年 10 月出版。

③ 《1954 年我国农家收支调查报告》，统计出版社，1957 年版。

④ 陈云：《重视粮食工作》，1957 年 9 月 6 日；《陈云文选》第三卷，第 64～65 页。

来的以贫雇农为基础的干部，一方面为国家效力可以得到好处（如巩固和提高自己的政治地位和权力以及由此得到的物质利益）；另一方面其整治的对象大多是中农和富裕中农，替国家强制收买他们的剩余产品并不损害自己的利益。因此在1953年、1954年绝大多数农村基层干部和贫下中农贯彻统购统销是积极的，不怕得罪人，但是到1956年实现合作化以后，大家的经济利益都捆在了一起，过去中农的剩余产品现在已经与贫雇农平分，此时的统购统销所损害的就不再仅仅是中农和富裕中农的利益，也不再是农民群众的利益，也关系到基层干部的利益和今后工作关系。可以说，合作化对农民与国家的关系来说，是使农民由分散的无力的个体变成了一个以地域为单位的团体，增加了其抵制国家夺取其剩余的力量，陈云在1957年就说："过去认为，合作化以后，从一亿多个农户变成几十万个合作经济单位，粮食工作总会好做一些，现在看来，这种想法不完全对头，至少一个时期内并不如此。"① 棉花的统购也遇到了同样的问题，1957年合作社社员的自留棉量普遍高于过去。1957年8月10日的人民日报社论也说："目前在农村发生的一个最尖锐的问题，正是一部分落后分子把个人利益放到同全体人民的利益对立的地位。他们为了个人的利益，要求国家对粮食少购多销。"另据1957年5月河北省统计局的报告，"农业生产合作社的瞒产现象严重，据邢台专署统计科的估计至少有30%～40%的农业社瞒产，有的地区可能还要多些。瞒产的数字并不是很小的。"②

而自由市场则为合作社躲避国家对其剩余产品的控制以及资源最佳配置提供了条件，1956年合作社通过搞副业和多种经营来推动国家开放农村自由市场，又利用自由市场来销售统购统销产品来实现合作社利润最大化，就说明了这一点。自由市场开放以后，许多地方反映，不仅农民将许多国家统购或收购的产品拿到自由市场出卖，更多的是农业合作社甚至在统购统销任务完成以前，就将其产品拿到自由市场出卖。1957年8月9日，国务院不得不作出《关于由国家计划收购（统购）和统一收购的农产品和其他物资不准进入自由市场的规定》。

由于在理论上关于自由市场的性质是模糊的，而且毛泽东的观点似乎影响更大，在实践上虽然自由市场活跃了农村的商业、刺激了副业和土产增长，但是其对"社会主义"和"工业化"的副作用似乎更大。因此，在1957年"反右"运动和党重新估计形势，提出两个阶级、两条道路的斗争依然严重存在的情况下，自由市场的开放被认为导致农民中的自发资本主义倾向重新抬头。③ 9月18日，中共中央批转河南省委批转省供销社党组"关于农村自由市场混乱情况的报

① 陈云：《重视粮食工作》，1957年9月6日；《陈云文选》第三卷，第64页。

② 国家统计局档案257－1－273。

③ 参见邓小平在八届三中全会上所作的《关于整风运动的报告》，1957年9月23日。

告”，要求各地注意检查是否也有类似情况。河南省委在批语中说：“目前自由市场所以如此泛滥，必须首先从各级党政领导机关的指导思想上加以检查，省委认为这首先是党内存在着严重的右倾思想。”而中共中央在批语中则提出：“农业社进行商业投机活动，是违法的，应严格禁止。对待牟取暴利的违法分子，在经过当地群众揭发和批判后，还应当依法惩处。对参与商业投机活动的党员，在经过揭发批判后，仍坚持自己的错误的，应开除党籍。”① 此后，自由市场重新受到严格限制，归于冷落。

虽然对自由市场加强管理的规定和呼声从开放之日就已经存在，但是真正严厉管制到几乎关闭的程度，则是在1957年夏季以后。其具体措施则是从限制交易产品和市场主体两个方面进行的：一是严厉限制进入自由市场的农副产品种类；二是严厉限制农民、合作社和小商贩在自由市场的经营活动。

第五节　“一五”时期发展战略和经济紧运行的双重后果

“一五”计划时期，由于采取了优先发展重工业战略和过高的经济增长指标，导致国民经济从1953年起就进入紧运行，在经济高速增长的同时，也导致了如下双重后果：一是计划与市场的关系紧张，导致计划取代市场（统购统销是最突出的标志）；二是积累与消费关系的紧张，导致生活消费品计划供应（粮、布、油、猪肉紧张）。

一、20世纪50年代经济发展战略的形成

20世纪50年代经济发展战略的形成可以“一五”计划为标志。这个经济发展战略，可简单概括为：主要依靠国内积累建设资金，从建立和优先发展重工业入手，高速度地发展国民经济；实施“进口替代”政策，通过出口一部分农产品、矿产品等初级产品和轻工业品换回发展重工业所需的生产资料，并用国内生产的生产资料逐步代替它们的进口；改善旧中国留下的工业生产布局极端不合理和区域经济发展极端不平衡的畸形状态；随着重工业的建立和优先发展，用重工业生产的生产资料逐步装备农业、轻工业和其他产业部门，随着重工业、轻工业和农业以及其他产业部门的发展，逐步建立独立完整的工业体系和国民经济体系，逐步改善人民生活。

这种经济发展战略具有以下几个特点：

① 中共中央办公厅编：《中央文件汇集》（1957年）第三卷，第1305～1306页。

1. 它以高速度发展为主要目标

由于中国经济不仅远远落后于西方发达国家，而且落后于苏联和东欧社会主义国家，为了赶上西方发达国家，并为实行社会主义奠定物质基础，从新中国成立之始，中国共产党就将高速度作为经济发展的首要目标。我国经济应该而且能够快速发展（参见七届二中全会决议和党的“过渡时期总路线”的有关论述）。七届二中全会认为：“中国人民革命的胜利和人民共和国的建立，中国共产党的领导权，加上世界各国无产阶级的援助，其中主要的是苏联的援助，中国经济建设的速度将不是很慢而可能是相当地快的，中国的兴盛是可以计日程功的。”1953 年大规模经济建设开始后，《人民日报》在元旦社论中也指出：“我国的工业化的速度需要大大超过任何资本主义国家所曾经历的速度，而采取苏联和各人民民主国家在工业化和工业发展过程中的那种高速度。”“一五”计划的经济增长指标即反映了这个特点，至于后来的“大跃进”则将此推到了极端。

2. 优先发展重工业

由于旧中国经济落后和发展极端不平衡，尤其是能源、钢材、机械制造等重工业基础薄弱、分布不合理，使得重工业成为 50 年代经济发展的“瓶颈”产业，再加上受斯大林“生产资料优先增长”和工业化理论的影响，同时也由于朝鲜战争增加了国防危机感，使得 1951 年朝鲜战争爆发后，党内几乎一致地将迅速发展重工业放在优先突出的位置。

3. 它以外延型的发展为主

外延型的发展是指实现经济增长的主要途径是靠增加生产要素，即靠增加积累、增加生产资料和劳动力。这个特点是与上述两个特点密切相关的。在 50 年代更为明显，因为当时我国的工业微不足道，而像我国这样一个工业基础非常薄弱的落后大国，如果要求以很快的速度发展经济和迅速实现工业化，就必然要导致大批地建设新项目，此时工业外延型地扩张，其总体经济效益是高于在现有产业结构下内含型发展的。平心而论，党和政府在强调外延发展的同时，也要求注意经济效益，并且在新中国建立初期取得明显成效，但是在高指标的压力和高度集中体制的束缚下，以增加投入而不是提高效益来支撑经济增长就不可避免了。

4. 从备战和效益出发，加快内地发展，改善生产力布局

我国原有工业的地区分布极不合理。据 1952 年的统计，沿海各省的工业总产值占全国工业总产值的 72.6%，其中仅上海、天津、沈阳三市的工业总产值即占全国的 35%，这种旧中国遗留下来的、半殖民地特征的畸形布局，对于原料和市场都面向国内的工业来说，显然是不合理不经济的。因此，在制订“一五”计划时，中共中央即将改变这种不合理布局（同时出于备战考虑）、加快内地工

业发展列为主要任务，作为国家投资主要原则之一。“一五”计划的投资，即根据上述原则，除了国防军工企业大多数都建在内地外，新的工业基地基本上都放在了京汉路以西（包括京汉路上的城市）和长春、吉林以北。

5. 以建立独立的工业体系为目标，实行进口替代

在50年代及其以前，中国共产党一直认为革命胜利后的工业化离不开外国的资金和技术，抗战胜利前，党曾把希望寄托于战争中没受损失的美国，但是抗战胜利后美国支持蒋介石反共反人民，使得党决定新中国建立后实行政治上“一边倒”的外交政策，并将获取经济援助的希望转向苏联。50年代是中国近代以来最主动、最有效地接受外国经济技术帮助的时期。但是同时，50年代的经济发展战略，又不是像战后许多发展中国家和地区那样实行了利用比较优势的出口外向型发展战略，而是实行了以建立自己独立的工业体系为目标的进口替代战略。1953年9月，周恩来在政协会议上曾专门解释了中国不能依赖苏联的重工业，必须建立自己独立、强大工业体系的原因。新中国成立初期，我国曾制定和实行了“内外交流”政策，与苏联和东欧开展了经济技术交流，但是由于苏联社会主义经济模式的影响（拒绝外国直接投资），随着向社会主义的过渡，逐步搞掉了国内的原有外资企业和新建的合资企业；同时，受“两个世界市场”理论的影响和西方的经济封锁（我国与社会主义国家由于发展战略和经济体制基本相同，贸易互补性不大），我国经济建设不可避免地要实行“进口替代”和立足于自给自足。

上述经济发展战略的形成，如果仅从党和政府的主观认识方面寻找原因，显然是不科学的，50年代的中国之所以形成这样的经济发展战略，是有其深刻的经济原因和社会背景的。

“一五”计划期间，考虑到当时大部分时间里农村是以小农经济为主和工业比重尤其是重工业比重太低的特点，国家对三次产业基本建设的投资比例还是比较适当的，特别是对第三产业的投资所占比重达到44.8%，是“六五”计划以前最高的时期。①

二、1958年以前经济发展战略的效果

以上情况说明，50年代前半期我国的上述经济发展战略是与当时的国情和国际环境分不开的。其对经济发展的促进作用是不可否认的。从大的方面讲，其作用有以下三点：

---

① 国家统计局固定资产投资统计司编：《中国固定资产投资统计资料（1950～1985）》，中国统计出版社，1987年版，第96页。

1. 改善了我国的产业结构，加强了过于薄弱的重工业，建立了一些新兴产业，缩短了与发达国家之间工业技术的差距

“一五”计划期间，工业生产的年递增速度达到18%，增长之快是空前绝后的。到1957年底，工业总产值在工农业总产值中的比重已由1949年的30%、1952年的43.1%上升为56.7%；重工业产值在工业总产值中的比重，已由1949年的26.4%、1952年的35.5%上升为45%。改变了旧中国产业结构中工业极端落后的状况。下面是按当年价格计算的农轻重三个部门在工农业净产值（它比总产值更准确些）中所占的比重：①

表6-5 农轻重三个部门在工农业净产值中所占的比重

年 份	农 业	轻 工 业	重 工 业
1949	84.5	11.0	4.5
1952	74.7	14.5	10.8
1957	62.3	18.6	19.1

在工业诸部门中，作为工业灵魂的机器制造业发展最快，在旧中国的重工业中，机器制造工业相对于采掘工业和原材料工业来说，更为薄弱。“一五”期间，弥补了这个弱点，从采掘工业、原材料工业和机器制造工业三者的发展情况来看，加工度越高的产业，发展速度越快，三者的年平均递增速度分别为21.5%、23.4%、28.6%。② 在此期间，一个又一个新的制造业建立起来，它们包括：飞机制造业、汽车制造业、拖拉机制造业、新式机床制造业、发电设备制造业等。另外，像钢铁、化学、电子等工业的技术，也都有较快的发展。可以说，“一五”计划虽然才5年的时间，但已经为建立独立的工业体系奠定了基础。

2. 提高了经济发展速度

1949年至1952年国民经济增长速度，创造了战后世界经济恢复的奇迹；1953年至1957年，中国的国民经济以高速度增长，工农业生产总值平均每年增长10.9%，工业总产值年均增长18%，其中重工业产值年均增长25.4%。这里有必要对追求经济增长高速度与社会主义经济体制建立（指单一公有制和计划经济体制）的关系多作些分析。50年代前半期，党的经济发展战略与社会发展战略在时间上是重合在一起的，在1953年过渡时期总路线提出前，根据新民主主义理论，是要在基本实现工业化后再开始消灭私有制。即1950年毛泽东、刘少奇、周恩来等估计的15年或更长的时间以后才开始向社会主义过渡。1953年毛

① 转引自薛暮桥：《艰苦创业四十年》，《经济管理》1989年第9期。

② 转引自季燕：《“一五”时期的产业政策和产业结构》，《经济研究参考资料》1988年第2期。

泽东的思想发生了变化，并说服了全党，将工业化与社会主义改造同时进行，即随着工业化的程度不断提高，社会主义经济成分的比重也不断增加，二者都是一个渐进的过程，当工业化实现的时候，社会主义制度也随之建立了起来。这就是党在过渡时期总路线的主要内容，它既包括了经济发展战略，也包括了社会发展战略，当时将这两者的关系概括为主体（工业化）和两翼（社会主义改造）。应该说，尽管过渡时期总路线没有突破苏联的社会主义模式和对工业化时间表过于乐观，但是它毕竟是将社会主义改造与工业化放在同步的位置。而1956年社会主义改造的提前完成，主要原因之一就是“一五”计划指标过高造成的经济紧运行。由于“一五”计划制定的工业增长指标过高，使农产品的增长赶不上工业的要求，而党为了保证“一五”计划的胜利完成，于是不得不一方面加强计划管理力度，将计划经济由宏观扩展到微观，将主要农副产品、工业原料和产品纳入国家控制和分配；另一方面，则将农业的迅速增长寄托于合作化。这里需要弄清的关键问题是：1955年至1956年的社会主义改造高潮是不是像苏联当年农业集体化一样，是优先快速发展重工业不可缺少的前提？事实证明，农业合作化及工商业的社会主义改造，并没有像当时所预期的那样大幅度地增加农业产出和提高工业效益。可以说，尽管当时“一五”计划的高指标诱导和促成了经济体制的急剧变革，但是它并不是决定因素，决定因素是当时毛泽东和大部分党的高级领导人对苏联模式社会主义经济体制优越性的过高估计。因为从1955年初从中央决定整顿农业合作社和调整城市工商业来看，对因经济紧运行出现的问题，是可以通过非体制变革的具体经济措施来解决的。

3. 较快地改善了生产力布局，缩小了沿海与内地的差距

这在当时交通不发达的条件下，是非常合理经济的行为。旧中国遗留下来的现代工业布局是极不合理的，3/4的现代工业集中于东部沿海地区，而沿海地区的工业，又大部分集中于东北的辽宁和天津、青岛、上海、广州等大中城市。据国民党经济部1947年统计，仅上海、天津两地，工厂数即占主要都市工厂数的63%，职工人数的61%；东北则占有全国半数以上的重工业。从工业部门来看，全国90%以上的发电站集中在东北和东南沿海的几个大城市；87%的棉纺锭、90%的毛纺锭、100%的麻纺锭集中在沿海地区；占国土面积3/5的西南、西北地区，1949年只占全国铁路里程的5.4%，公路通车里程的24.6%。另据1952年的统计，沿海各省的工业总产值占全国工业总产值的72.6%，其中仅上海、天津、沈阳三市的工业总产值，即占全国工业总产值的35%。这种布局不仅不利于区域之间经济的平衡发展，缩小地区之间的差距，而且由此造成的原料和成品的往返运输，也是一种很大的浪费，特别是在当时交通不发达、运输能力有限的情况下浪费就更为突出。而根据当时经济发展战略制定的“一五”计划，则改

善了这种工业布局。根据“一五”计划，当第一个五年计划中开始兴建的企业建成投产后，我国以下几种重工业的生产能力在区域布局上将发生如下变化：

表6-6 几种重工业的生产能力在区域布局上的变化 单位:%

	东部地区		内 地	
	1952年	企业建成后	1952年	企业建成后
钢	82.5	49.4	17.5	50.6
煤	46.5	43.0	53.5	57.0
电	63.2	42.8	36.8	57.2
石油加工	68.5	57.5	31.5	42.5
电解铜	79.0	41.0	21.0	59.0
水 泥	83.9	59.3	16.1	40.7
国防工业（按产值计）	52.1	23.4	47.9	76.6
合成氨	100.0	42.0	0	58.0
浓硝酸	100.0	23.0	0	77.0

（东部地区：关内指京汉路以东地区并包括广东省；东北指长春、吉林以南地区。内地：关内指京汉路以西地区并包括京汉路上的城市；东北指长春、吉林以北和热河省。）

在轻工业方面，生产力的区域布局也有较大改善，以纺织工业为例，1949年，全国500万棉纺锭中，83.6%集中在沿海的3省2市（江苏、山东、辽宁、天津、上海），其中上海就拥有236万锭，占全国的47.3%，而3省2市的棉花产量只占全国的18%，人口只占全国的20%；河北、河南、湖北、湖南、山西、陕西、浙江、安徽8个省的棉花产量占全国的71.8%，人口占全国的39%，但棉纺锭只占全国的8.8%；其余占全国大陆人口41%的16个省、市、自治区，除四川、云南、黑龙江、江西有少量棉纺厂外，其他12个省、市、自治区没有一个棉纺厂。到1957年底，经过8年的建设，棉纺织工业的布局已有较大改善，初步建成了西安、郑州、邯郸、石家庄、北京五个纺织基地，沿海3省2市棉纺锭所占比重已由83.6%降为58.3%，沿海地区与内地棉纺锭的比例关系由旧中国的6.4:1调整到3.5:1。①

三、1956年关于修正发展战略的设想及搁浅

1956年是第一个五年计划的第四个年头，此时的国内经济状况和国际环境

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的纺织工业》，中国社会科学出版社，1984年版，第162～164页。

都对经济发展战略的转轨提供了必要性和可能性。从国内经济发展状况来看，第一，经过以156项工程为中心的“一五”计划的建设，我国已经（一些项目正在建设）建立了社会主义工业化的初步基础，建立了一批现代化的大型骨干企业，许多工业部门从无到有，独立的工业经济体系已具雏形。第二，“一五”计划期间的社会投资向重工业过度倾斜，虽然在当时是必要的，保证了工业的高速增长，但是也导致了工业增长速度与农业增长速度之间的矛盾。新中国建立初期的6年里，我国农业的恢复发展速度不仅与同等发展水平国家相比很快，而且与发达国家的农业相比速度也是比较快的。但是即使如此，由于人口众多和工业原料的60%以上来自农业，农业剩余的有限已经成为阻碍工业高速增长的“瓶颈”，要使农业的增长与工业增长和人民生活水平提高相适应，就必须增加农业的投入。第三，由于追求经济发展的高速度，在经济体制方面已经形成高度集中的管理体制（基本单一的公有制和行政性计划管理），这种体制本身就是上述发展战略的产物，它反过来又会自发地按上述发展战略去调控经济，因此就要求政府必须有意识地改变发展战略以矫正体制偏差。从国际环境来看，1955年的万隆会议标志着我国已经打破以美国为首的西方孤立封锁，与苏联的关系也更密切（斯大林逝世以后，继任的赫鲁晓夫希望得到中国的支持），国际环境已趋缓和。另外，苏联开展的非斯大林化运动也比较充分地暴露了斯大林工业化模式的弊病（这在过去被掩盖），消除了中国共产党人对苏联经济建设模式的迷信。在这种背景下，我国已经具备了发展战略转轨的必要性和基本条件。

1956年中共“八大”前后，在上述背景下，中国共产党的领导人即开始探索发展战略的转轨问题（尽管当时没有用“发展战略”这个概念）。1956年4月，毛泽东在著名的《论十大关系》报告中对农轻重的关系、沿海工业与内地工业的关系、经济建设与国防建设的关系、积累与消费的关系，都作了专门论述。1957年2月，毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中又专门论述了工业化道路问题，关于农轻重的关系，毛泽东提出：“我国是一个农业大国。农村人口占全国人口的80%以上，发展工业必须和发展农业同时并举，工业才有原料和市场，才有可能为建立强大的重工业积累较多的资金。”“在第二个五年计划和第三个五年计划期间，如果我们的农业能够有更大的发展，使轻工业相应地有更多的发展，这对于整个国民经济会有好处。农业和轻工业发展了，重工业有了市场，有了资金，它就会更快地发展。这样，看起来工业化的速度似乎慢一些，但是实际上不会慢，或者反而可能快一些。”①

根据毛泽东、刘少奇、周恩来、陈云等的调查研究，在1956年9月召开的

① 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第400页。

中共“八大”上，周恩来在代表中央所作的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》即提出：第一，应该根据需要和可能，合理地规定国民经济的发展速度，把计划放在既积极又稳妥可靠的基础上，以保证国民经济比较均衡地发展。第二，应该使重点建设和全面安排相结合，以便使国民经济各部门能够按比例地发展。第三，应该增加后备力量，健全物资储备制度。第四，应该正确地处理经济与财政的关系，即积累和消费的关系。因此，在投资分配方面，工业投资在投资总额中所占的比重，将由“一五”计划的58.2%提高到60%左右，其中轻工业的投资比重比“一五”计划的11.2%（占工业投资）将有所提高；农业投资占投资总额的比重将由“一五”计划的7.6%提高到10%左右。“二五”计划仍然是优先发展重工业，努力建设工业中薄弱和缺乏的门类，争取在1962年国内经济建设所需要的机器设备70%左右能够自给。同时，由于过高地估计了社会主义经济体制的优越性，对“二五”计划期间的经济增长指标则定得偏高，工农业总产值五年内将增长75%左右，其中工业总产值增长一倍左右，农业总产值增长35%左右。另外，周恩来还特别提出，由于国际形势趋于缓和，我们应该扩大对外经济交流。

可以说，在1956年至1957年拟定“二五”计划时，中共中央虽然没有改变优先发展重工业（重工业仍然是薄弱环节）和高速增长战略，但是已经注意调整农轻重的发展关系和外延增长与内涵增长的关系。可惜的是，1957年底开始的反“反冒进”和三年“大跃进”，却完全打断了上述思路和计划，把依靠高投入追求高速度的外延型增长推到了极端（比例极端失调，经营极为粗放，效益极其低下）。

1957年底至1958年初，毛泽东对1956年的“反冒进”进行了严厉的批评，从而使党实际放弃了综合平衡、稳步前进的经济建设方针，追求“多”“快”实际成为经济发展的唯一指标，正如毛泽东所说：“我们实行洋土并举、大中小并举，不只是由于技术落后，人口众多，要求增加就业，主要是为了高速度。”①而权力下放过急过快，又助长了宏观失控势态，结果导致了浪费巨大，使国民经济陷入危机的“大跃进”。三年经济调整以后，由于对战争可能性的估计过于严重，更加强调备战，同时，经济发展并没有达到预期的高速度也较强烈地刺激着国家领导人，因此追求高速度始终是主要的目标，由于体制造成的经济效益低下，高速度不得不靠高投入来维持（而高投入就必须过度优先发展重工业），再加上对外经济关系方面的拒绝吸引利用外资。结果发展战略在1958年至1978年间陷入了背离国情和不利于经济发展的境地。这可以从下表“一五”计划时期

① 《毛泽东读苏联〈政治经济学（教科书）〉谈话记录选载》，《党的文献》1993年第4期。

至“六五”计划时期历年三次产业投资比例看出。

表 6－7　1953～1962 年三次产业基本建设投资比重[①]

年　度	投资额（亿元）			比重（以投资总额为 100）		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
“一五”时期	41.55	286.16	260.76	7.1	48.6	44.3
“二五”时期	135.41	758.85	311.83	11.2	62.9	25.9
1963～1965	74.30	220.77	126.82	17.6	52.3	30.1
“三五”时期	104.27	563.46	308.30	10.7	57.7	31.6
“四五”时期	172.79	1008.60	582.56	9.8	57.2	33.0
“五五”时期	243.72	1304.67	793.78	10.4	55.7	33.9
“六五”时期	169.93	1630.36	1609.80	5.0	47.8	47.2
1953～1985 合计	941.97	5772.87	3993.85	8.8	53.9	37.3

此外，1958 年修正发展战略设想的搁浅，除了因“反右”运动而要用高速度来证明社会主义的优越性外，还与当时国际形势的变化有一定关系：一是苏联“卫星上天”和社会主义阵营的空前团结，显示出“东风压倒西风”的趋势；二是中国在社会主义阵营中的地位大大提高，但是中国的经济却很落后，两者不相称。这两个因素都加剧了毛泽东和中国共产党人急于求成的心态。

① 国家统计局固定资产投资统计司编：《中国固定资产投资统计资料（1950～1985）》，中国统计出版社，1987 年版，第 96 页。

第二编　1958～1978年：国民经济的曲折发展

第七章　“大跃进”及其严重后果

1956年底社会主义改造出乎意料的顺利完成，使以毛泽东为代表的党中央以为中国经济体制的问题已经解决，中国的问题只是落后的生产力不能适应人民日益增长的物质文化的要求，尽管1957年的整风和“反右”运动改变了党对政治形势的乐观估计，但并没有改变经济建设是主要任务的观点。而1957年第一个五年计划大部分指标的超额完成，又使毛泽东滋长了骄傲情绪，忽视了中国经济建设的艰巨性和长期性，决心用民主革命和社会主义革命中行之有效的“群众运动”方式开展经济建设，其实质是农业用劳动力大动员和工业用资本物资的大量投入的战略来促使经济的发展。[①] 而1956年以后形成的单一公有制和行政性计划经济管理体制，特别是在这种体制下形成的中国特有的“跟风”机制，[②] 又为毛泽东实施其不同于苏联的“经济建设”方法和理想社会提供了制度基础。“大跃进”及其过程中的制度变迁就是在这种背景下产生的。

第一节　社会主义建设总路线的提出和“大跃进”决策的形成

“社会主义建设的总路线”，是指在1958年党的八大二次会议上正式通过的“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”。就社会主义建设总路线本身的表述来说，是正确的，它是中国共产党在社会主义改造完成之后，认为生产关系问题基本解决，准备将党的工作重心转到经济建设方面的一个标志，即用它来取代“过渡时期总路线”。但是，由于“社会主义建设总路线”产生于“反

---

① 参见费正清主编：《剑桥中华人民共和国史（1949～1965）》，上海人民出版社（中译本），1991年版，第339页。

② 所谓“跟风”机制，是指在我国的计划经济时期，只要上级特别是中央一旦在出某种决策后，下级必然不加考虑地模仿。这种机制的制度基础在于普遍的公有产权和体制的高度集中。在这种体制下，下级在与上级的博弈中，下级的最优决策就是合作。所有的下级都采取合作决策，“跟风”就形成了。“跟风”的直接后果是决策无法保证与当地、当时的具体情况相符合，因而失误率较高。

右”运动之后和反“反冒进”的不正常气氛中，它对于“大跃进”的形成起到了促成作用。“社会主义建设总路线”实际成为“大跃进”的旗帜，被列为“三面红旗”之一。①

一、社会主义建设总路线的提出

如前所述，中国共产党在“八大”前后根据国内外社会主义经济改革和建设的经验教训，提出了许多好的思路和建议，保证了“一五”计划的顺利完成。但是1957年的“反右”运动所导致的以政治眼光看待经济问题和不正常的政治气氛，使得本来只是经济建设的方针和政策分歧被染上了政治色彩。

正如科尔奈所说：社会主义革命者都是在贫困、落后的国家里夺取政权的。在所有落后的国家里，不管有没有建立社会主义体制，都有一种所谓“后来者”的急迫和压抑心态，深切感到严重落后于那些更为发达和富裕的国家。② 毛泽东领导中国完成民主革命任务，解决了中国的独立问题之后，对中国的工业化和富强始终抱着迫切和“只争朝夕”的心情。而随着社会主义改造和“一五”计划的顺利完成，毛泽东更加坚定了自己关于中国经济可以迅速发展的信念。早在1955年，毛泽东曾多次讲过领导各项工作要采取又多又快又好的方法，1956年初他主持制定的“农业发展纲要四十条”也反映了这种思想。毛泽东对1956年的“反冒进”实际是不赞成的，对同年11月八届二中全会上的反冒进和周恩来提出“保证重点，适当收缩”的方针也有不同意见，只是因多数人赞同，没有提出批评。但是，当1957年“反右”运动之后，随着政治空气发生变化和一片对社会主义优越性的歌颂，使毛泽东更加相信1956年的“反冒进”是错误的，自1956年以来郁积的对“反冒进”的不满，终于爆发出来。在1957年9月至10月召开的八届三中全会上，毛泽东不仅改变了“八大”一次会议关于我国社会主要矛盾的判断，即再次提出无产阶级与资产阶级的矛盾仍然是社会主要矛盾，而且改变了“八大”一次会议关于在经济建设方面既反保守又反冒进的方针，认为“去年这一年扫掉了几个好东西：一个是多快好省扫掉了，不要多了，也不要快了，至于好省就附带扫掉了”。提出“去年下半年一股风，把这个口号扫掉了，我还企图恢复，有没有可能？请大家研究”。③

1958年1月和3月，毛泽东先后在南宁和成都主持召开了有部分中央和地方

---

① 1959年庐山会议以后，在批判所谓的“右倾机会主义”运动中，将“总路线”“大跃进”和“人民公社”称为“三面红旗”。

② ［匈］科尔奈著：《社会主义体制共产主义政治经济学》，张安译，中央编译出版社，2007年版，第153页。

③ 转引自金冲及主编：《周恩来传（1949～1976）》，中央文献出版社，1998年版，第404页。

领导人参加的工作会议。在南宁会议上，毛泽东在严厉地批评“反冒进”之后，提出“不断革命”的思想。会上还提出了“苦战三年”、基本改变落后面貌的口号。到3月份召开的成都会议，毛泽东在周恩来和陈云为“反冒进”作了检讨、全党在政治压力下统一了认识后，提出了“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。同年5月，中共中央在北京举行了八届二次会议，会议根据毛泽东的建议，通过了上述社会主义总路线。

总的来说，这条社会主义建设总路线，虽然反映了党和广大人民群众迫切要求改变我国经济文化落后状况的普遍愿望，但实际上是一个比较空泛的政治动员性质的经济建设口号。虽然就其目标来说很完美（“多、快、好、省”），但是实施手段很空，“鼓足干劲、力争上游”只是一种主观愿望，既无法量化和监督检查，又容易脱离客观实际。由于总路线既具有政治鼓动性，又缺乏实质性的内容和准确严密的规范，因此适应了毛泽东自1956年就探索和赞赏的以群众运动来搞经济建设的思路，也自然成为发动“大跃进”的纲领和口号。问题还不在于总路线本身的表述，关键是总路线的地位决定，它的提出，实际上取代了党在“八大”前后提出的“既反保守又反冒进，在综合平衡中稳步前进”的经济建设方针，实际上标志着毛泽东改变了党自新中国成立以来在经济建设方面实事求是、尊重客观经济规律的态度。

二、用“积极平衡”取代“综合平衡”

重提“多、快、好、省”和批评1956年的“反冒进”，必然涉及计划经济的一个根本问题，也是“一五”计划期间周恩来和陈云不断强调的“综合平衡”问题。在计划经济下，根据苏联和我国的经验，“综合平衡”一般都是建立在“短线平衡”基础上的，即平衡不是以“长线”（供大于求的）产品或产业来平衡，而是以“短线”（短缺的）产品或产业来平衡，因为“短线”产品或产业是制约经济增长的关键因素，即所谓的“木桶原理”（即木桶所盛的水量是受最短那块木板制约，而不是取决于最长的木板）。对于这种计划平衡方法，毛泽东提出了不同看法。早在1956年，毛泽东从辩证法的角度，就提出平衡是相对的、暂时的，而不平衡则是绝对的，平衡总是被不平衡打破，又在新的基础上建立起新的平衡。在1958年南宁会议上，毛泽东再次从平衡只是相对的，不平衡是绝对的辩证观点出发，认为上述平衡是一种“消极平衡”方法，提出了“积极平衡”思想。

1958年2月28日，《人民日报》发表社论《打破旧的平衡，建立新的平衡》。社论说：实现每一项任务，可以有两种方法：一种方法是使事情做得快一些，好一些；另一种方法是使事情做得慢一些，差一些。人们对于平衡问题的两

种看法，两种态度，也就往往产生两种不同的工作方法。一种是积极的方法，就是竭力支持群众的积极性和创造性，促进新生事物的生长，让落后事物赶上先进事物；另一种是消极的方法，不信任也不依靠群众的力量，不关心以至压制新生事物的生长，让先进事物迁就落后事物。

上面所说的两种工作方法反映在计划工作方面，就是两种平衡的方法，一种方法，是采取积极的态度解决不平衡，不断地提高落后的指标和定额，使它适应于先进的指标，向先进的定额看齐，这是积极的平衡。另一种方法，是采取消极的态度解决不平衡，总是企图压低先进的指标和定额，使它迁就落后的指标，向落后的定额看齐，这是消极的平衡。社论最后提出：“我们必须反对庸俗的平衡论或均衡论，反对消极的平衡方法。‘要求’从庸俗的平衡论的思想束缚中解放出来。”这篇社论虽然也讲平衡，但是却犯了两个错误，一是从工作方法上否定了国民经济计划的严肃性和权威性，似乎谁都可以在创新的名义下随便打破计划和不受计划的约束。二是混淆了企业生产管理与国民经济宏观计划管理的本质区别，即使是企业生产的定额和指标的提高，也不是随心所欲的，就定额来说，由于人与人是有差异的，一般来说，企业只能以工人平均能够达到的生产能力作为定额；至于生产指标，也不可能都向高指标看齐，这牵涉到各个方面，既有供、产、销协调问题，也有人力、设备、资金、能源等相互配套问题。更不用说宏观计划平衡与这完全是两回事了。

后来，财政部对财政即实行了这种“积极平衡”的方法，财政部党组说：“这种方法，就是先定第一本账，组织第一个平衡，同时放手发动群众，挖掘潜力，突破第一本账的收支指标，打破第一个平衡，编制第二本账，组织第二个平衡。这种计划方法是党中央和毛主席总结我国社会主义经济建设所提出来的，它是我国计划上的一个革命。它的优越性在于可以使计划平衡同发挥群众的干劲统一起来，有利于发动群众，加速资金积累，促使生产建设的高速度的发展。”① 这种以不可预期的平衡来代替可以预期的平衡计划，实际上将本来应由中央控制的综合平衡，下放给并寄托于基层和人民群众，而这种职能是地方、基层和人民群众所不可能承担的。因此，计划经济管理最重要的原则实际上被放弃了。

1962 年 3 月，陈云在总结 1958 年以后这段时期的教训时说：“过去几年，基本上是按长线搞平衡，这样做，最大的教训就是不能平衡”，“按短线搞综合平衡，才能有真正的综合平衡。所谓按短线平衡，就是当年能够生产的东西，加上动用必要的库存，再加上切实可靠的进口，使供求相适应”，“一定要从短线出发搞综合平衡，这样做，生产就可以协调，生产出来的东西就能够配套。”②

① 转引自丛进：《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989 年版，第 118～119 页。

② 《陈云文选（1956～1985）》，人民出版社，1986 年版，第 202 页。

三、“大跃进”决策的形成

“大跃进”的形成，可以说是毛泽东1957年底至1958年上半年开展反“反冒进”的必然结果。1957年9月10日，毛泽东在中共八届三中全会上开始批评反冒进。在毛泽东看来，1956年的经济建设不是“冒进”，而是一个很大的“跃进”；反冒进是泄了六亿人民的气，打击了干部和群众的积极性。会议还通过了1956年初毛泽东主持制订的《一九五六年到一九七六年全国农业发展纲要（草案）》，毛泽东认为这个“纲要”被1956年的“反冒进”扫掉了。11月13日，《人民日报》发表的《发动全民，讨论四十条纲要，掀起农业生产的新高潮》的社论说：“有些人害了右倾保守的毛病，像蜗牛一样爬行得很慢，他们不了解在农业合作化以后，我们就有条件也有必要在生产战线上来一个大的跃进”，“他们把正确的跃进看成了‘冒进’”。

1957年11月2日至21日，毛泽东访问莫斯科。11月18日，受苏联提出的15年超过美国口号的影响，毛泽东在莫斯科召开的各国共产党和工人党代表会议上提出了15年后中国的钢铁产量方面可能赶上或者超过英国。毛泽东还从莫斯科给国内打电话，批评1956年的“反冒进”是不对的，说搞社会主义就要冒一点。毛泽东从苏联回国后，连续召开会议讨论他正在思考的如何取得更高发展速度问题。

1957年12月2日，刘少奇代表中共中央向中国工会第八次代表大会的致词中，正式宣布了毛泽东在莫斯科提出的赶超英国的口号。他指出：“在15年内，苏联的工农业在最重要的产品的产量方面，可能赶上或超过美国，我们应当争取在同一时期，在钢铁和其他重要工业产品的产量方面赶上和超过英国。”① 从此，在钢铁和其他重要工业产品的产量方面赶上和超过英国，就成为发动“大跃进”的一个重要口号。“15年赶超英国”口号的提出表明，一是不顾我国实际情况，急于求成的思想在中共内部已占主导地位；二是使这种思想有了具体的发展目标，即片面追求钢产量的增长，不断提高生产计划指标，最后导致全民大炼钢铁运动的发生。

1958年1月，中共中央在南宁召开会议。会议主要议题本来是讨论第一个五年计划执行情况和第二个五年计划及1958年年度计划问题，但是在会议第一天，毛泽东又提出“反冒进”问题。会上，毛泽东指出，1956年的反冒进，是一个方针性的错误，它给群众泼了冷水，泄了气，招致了右派的进攻，使我们的工作受到了很大的损失。

---

① 《人民日报》，1957年12月3日。

南宁会议之后，毛泽东根据杭州会议和南宁会议讨论的问题，写成《工作方法六十条（草案）》，下发省、市、自治区党委讨论。《工作方法六十条》提出：“五年看三年，三年看头年”，“十年取决于三年。争取在三年内大部分地区的面貌基本改观。其他地区的时间可以略为延长。口号是：苦战三年。方法是：放手发动群众，一切经过试验。”《工作方法六十条》这种“急于求成”的要求和采取“群众运动”方法搞建设，都对“大跃进”的产生有很大影响。

此后，党在经济建设上“左”的错误日益发展，特别是各地纷纷提出一些过高的生产计划指标。1958年2月2日，《人民日报》又发表了《我们的行动口号——反浪费，勤俭建国!》的社论，指出：“我们国家现在正面临着一个全国大跃进的新形势，工业建设和工业生产要大跃进，农业生产要大跃进，文教卫生事业也要大跃进。”

1958年3月，中共中央召开成都会议，中央有关部门负责人和各省、市、自治区党委第一书记参加了这次工作会议。会上，毛泽东多次讲话，继续批判反冒进，他说，冒进是“马克思主义的”，反冒进是“非马克思主义的”。他提出了“鼓足干劲、力争上游、多快好省”的社会主义建设总路线的基本点。会上，毛泽东号召：“破除迷信，解放思想，敢想、敢说、敢干”，并提出了“正确的个人崇拜”等观点。在成都会议上，中共冶金部党组给中共中央和毛泽东主席提交了一个报告，提出中国发展钢铁工业的有利条件很多，有可能搞得快一些。报告认为：十年赶上英国，二十年或稍长一些时间赶上美国，不是不可能的。冶金部提出，苦战三年，超过中共“八大”所提出的第二个五年计划钢产量1050万～1200万吨的指标，到1962年达到1500万～1700万吨是有把握的，2000万吨是可以争取的。[①] 毛泽东高度重视王鹤寿的报告，并多次进行了表扬。[②] 成都会议还通过了《关于一九五八年的计划和预算和第二本账的意见》等文件，将1958年的农业总产值增长速度提高到16.2%，工业总产值增长速度提高到33%。

会议根据毛泽东提出的“三本账”工作方法，[③] 制定了中央的两本账，即1958年2月一届人大五次会议通过的1958年度计划指标为中央的第一本账，是必须完成的；第二本账指标比第一本账高一些，是期望完成的，不对外公开。成都会议3月21日通过了国家经委制定的第二本账，其主要指标及与第一本账的关系如下：

---

① 《当代中国》丛书编辑部编辑：《当代中国钢铁工业》，中国社会科学出版社，1989年版，第70页。

② 晋夫：《文革前十年的中国》，中共党史出版社，1998年10月第1版，第91页。

③ 毛泽东起草、经过中央政治局批准的《工作方法六十条（草案）》规定：生产计划三本账。中央两本账，一本是必成的计划，这一本公布；第二本是期成的计划，这一本不公布。地方也有两本账，地方的第一本账就是中央的第二本账，这在地方是必成的；第二本账在地方是期成的。评比以中央的第二本账为标准。

表7－1 1958年度国民经济计划第二本账简表①

项　　目	计算单位	第一本账	第一本账为1957年的%	第二本账	第二本账为1957年的%
工农业总产值	亿元	1435.7	108.1	1658.2	124.8
工业和手工业总产值	亿元	747.4	110.0	903.8	133.0
其中：工　业	亿元	643.7	110.5	771.7	132.6
手工业	亿元	103.7	106.3	132.1	135.2
中　央	亿元	348.1	112.0	397.7	127.9
地　方	亿元	399.3	108.2	506.1	137.3
主要产品产量					
发电量	亿度	224.5	118.0	246.0	129.3
原　煤	万吨	15072.4	117.2	16737.4	130.1
钢	万吨	624.8	119.2	700.0	133.5
木　材	万立方米	2847.7	109.4	3095.1	118.9
水　泥	万吨	765.6	114.5	1010.0	151.0
金属切削机床	台	27022.0	107.4	50000.0	198.6
棉　纱	万件	520.0	112.7	560.0	121.3
机制纸	万吨	104.2	117.1	120.5	135.3
原　盐	万吨	820.0	101.6	1002.4	124.2
农业（包括副业）总产值	亿元	688.3	106.1	754.4	116.2
主要产品产量					
粮　食	亿斤	3920.0	105.9	4316.0	116.6
棉　花	万担	3500.0	106.7	4093.0	124.8
生　猪	万头	15000.0	117.4	19515.0	152.7
增加农田灌溉面积	万亩	9221.0	206.8	25986.0	582.9
基本建设投资总额	亿元	145.7	117.8	175.0	141.5
铁路运输					
货运量	万吨	31000.0	113.1	34000.0	124.0

① 参见国家经委党组：《关于一九五八年度计划第二本账的报告》，1958年3月7日。

续表

项　　目	计算单位	第一本账	第一本账为1957年的%	第二本账	第二本账为1957年的%
货物周转量	亿吨公里	1525.0	113.2	1648.0	122.4
对外贸易进出口总额	亿元	110.0	108.6	117.6	116.1
出口总额	亿元	60.0	113.2	65.0	122.6
进口总额	亿元	50.0	103.5	52.6	108.9
国家财政收入	亿元	332.0	107.7	372.0	120.7

上述的中央第二本账，同时又是地方和部门的第一本账，是地方和部门必须完成的，同时地方和部门还要制定增长指标比中央第二本账更高的自己的第二本账，作为自己期望完成的目标。这种工作方法导致计划指标下到基层，层层拔高，同一个指标就有六七种账了。在地方投资饥渴症的作用下，“三本账”为地方生产与投资指标攀升大开方便之门。

所有这些，都为发动“大跃进”作了政治上舆论上和指标上的准备。而在此前后国际社会主义阵营提出的通过“和平竞赛”可以在经济上很快超过资本主义世界的过于乐观的计划，也对“大跃进”的形成起到了催化的作用。

四、“大跃进”的兴起

1958年5月召开的中共八大二次会议认为，我国正处在“一天等于20年”的伟大时期，我国社会主义建设事业的发展也完全能够达到一个极高的速度。因此，提出“要大大地提高我国的劳动生产率，使我国工业在15年或者更短的时间内，在钢铁和其他主要工业产品的产量方面赶上和超过英国”，“使我国科学和技术在实现‘12年科学发展规划’的基础上，尽快地赶上世界上最先进的水平。”① 会议在批判反冒进的基础上，还批判了所谓“观潮派”“秋后算账派”，并提出“插红旗”，“拔白旗”，助长了“左”的错误倾向。这次会议还号召人们“破除迷信、解放思想”。当时，在急于求成思想占支配地位的情况下，号召“破除迷信”，实际上是破除科学；“解放思想”，实际上是鼓励说假话，搞浮夸；宣传“外行领导内行”，实际上是支持瞎指挥。

中共八大二次会议的召开，对发动“大跃进”起了推动作用。这次会议标

① 刘少奇：《中国共产党中央委员会向第八次全国代表大会第二次会议的工作报告》，1958年5月5日。

志着“大跃进”运动的开始。

中共“八大”二次会议后，“大跃进”运动在全国范围内从各个方面开展起来，主要表现是片面追求工农业生产和建设的高速度，继续修改和提高生产计划指标。

在农业方面，早在1957年冬到1958年春，全国农村就掀起了大搞农田水利建设的热潮。在以大兴水利为特点的农业生产建设发展的影响下，1958年3月，毛泽东在成都会议上提出把小型的农业生产合作社有计划地适当地合并为大型的农业生产合作社的建议。在毛泽东的建议下，成都会议通过了《中共中央关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》，指出：我国农业正在迅速地实现农田水利化，并将在几年内逐步实现机械化，在这种情况下，农业生产合作社如果规模过小，在农业的组织和发展方向势将发生许多不便。为了适应农业生产和文化革命的需要，在有条件的地方，把小型的农业合作社有计划地适当地合并为大型的合作社是必要的。毛泽东认为，我国农村大搞农田基本建设和兴修水利，这样，小社合并为大社，建立农村人民公社，掀起农业生产新高潮，是农业生产形势发展的迫切要求。

为了解决粮食不足问题，在“以粮为纲”的口号提出以后，中央又要求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。由于这些要求是不可能实现的，因此，高指标带来高估产，1958年夏秋期间，各地掀起一阵虚报高产，竞放高产“卫星”的浪潮。

1958年6月19日，华东区召开农业协作会议，提出3年到5年内人均粮食产量要达到1000公斤以上。7月，西北、华北、中南等地区也先后召开了农业协作会议，都积极提出本地区农业生产“大跃进”的计划指标。西北地区自然条件比较差，是低产区域，但也提出人均粮食产量1958年达到550公斤，1959年达到1000公斤，到1962年要突破1500公斤。

当时把土地深翻和高度密植作为农业增产的主要措施。中央要求各地区在今后两三年内，必须把一切可能深耕的土地全部深翻一遍，并且每三年再轮流深耕一次，深耕一尺以上，土层太薄的要在两三年内“借客土”，把土层加厚到一尺以上。在高度密植方面，中南地区要求各省区每亩晚稻蔸数要增加到4万、5万或者更多。

在这个时期各地开始出现浮夸和虚报产量。其中最典型的是1958年6月12日，新华社报道，河南省遂平县卫星农业社首放小麦亩产1765公斤的“卫星”。6月30日，《人民日报》报道，河北省安国县南娄底乡卓头村社小麦亩产2551.5公斤。7月23日，《人民日报》发表河南省遂平县和平农业社“发射”“小麦高产卫星”的消息，宣称小麦亩产3660公斤。8月13日，《人民日报》报道，湖北省麻城县麻溪河乡和福建省南安县胜利乡“发射”早稻和花生“高产卫星”，

亩产分别达到18450公斤和5000公斤。9月18日，《人民日报》又报道，广西壮族自治区环江县红旗人民公社“发射”的“中稻高产卫星”，亩产最高达到6.5万多公斤。

当时，作为党的喉舌的《人民日报》，为了配合“大跃进”的“高指标”，也认为：“人有多大胆，地有多大产”；“没有万斤的思想，就没有万斤的收获”；“地的产是人的胆决定了的”；“只怕想不到，不怕做不到”。同时还宣称，现在“我国粮食增产多少，是能够由我国人民按照自由的需要来决定了”，“只要我们需要，要生产多少就可以生产多少粮食出来”。这些违反科学的宣传，助长了在农业生产和实际经济工作中的虚报浮夸不良风气，从而使“左”错误泛滥开来。

这些违反科学的宣传，助长了在农业生产和实际经济工作中的虚报浮夸不良风气，从而使“左”的错误泛滥开来。

在工业生产方面，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。1958年5月底，中共中央政治局扩大会议建议把1958年钢产量指标提高到800万~850万吨。于是在短短三个多月中，1958年的钢产量指标迅速上调了36%，出现了三本账：第一本账，1958年2月3日提出的624.8万吨。第二本账，1958年4月14日提出的711万吨。第三本账，1958年5月30日提出的800万~850万吨。6月1日，中共中央发出《关于加强协作区工作的决定》，决定将全国划分为东北、华北、华东、华南、华中、西南、西北等7个协作区，同时要求，各协作区应当根据各个区域的资源等条件，按着全国统一的规划，尽快地分别建立大型的工业骨干和经济中心，形成若干个具有比较完整的工业体系的经济区域。

6月，各大协作区召开钢铁规划会议，又把钢铁产量指标向上提高。华东区首先提出1958年钢产量要达到600万~700万吨，其他各大区也纷纷提出了各自的高指标。东北区提出明年要达到1100万~1300万吨，华北区提出要达到600万吨，华中区也提出要达到500万吨。在这种争先恐后提高指标的气氛下，冶金部中共党组向中共中央提出，1959年全国钢产量可以超过3000万吨，1962年可以超过8000万~9000万吨。根据上述报告，毛泽东认为，1958年钢产量可以比1957年翻一番。按照毛泽东的意见，内部决定钢产量为1100万吨，后来公开宣布为1070万吨。

在开展“大炼钢铁”的同时，1958年还兴起了全民“大办工业”的热潮。“机器到处响，工厂遍城乡”成为当时从上到下追求的目标。全民“大办工业”的发端，始于1958年1月毛泽东在杭州会议上提出的“第二个五年计划，各省地方工业产值比例要超过农业生产”。这对工业基础比较薄弱的内地省份造成了较大压力，于是在后来不断批评所谓“右倾保守”气氛下，加上中央从1958年

初开始实施权力下放改革和提出“苦战三年，使大部分地区的面貌基本改观”的口号，工业落后省份就产生了大干快上的迫切心情。1958年3月，国家经委在给中央的报告中就说：现在看，各地方的干劲比中央各部门还要足一些，特别是甘肃、陕西、云南、贵州、湖南、安徽、河南七个省，都计划把今年的工业总产值比去年提高到50%以上。这又反过来促进了其他省份领导也不甘或不敢落后。而要迅速提高工业比重，唯一的办法就是全民大办工业。因此，就出现了“县县办工厂，乡乡办工厂，规模之大，声势之壮，前所未有”。[①] 例如，到1958年5月底止，据安徽省安庆地区13个县的统计，仅社办工厂即达到19418个。[②] 又如轻工行业的造纸，1958年小型纸厂遍地开花，连日产5吨的圆网纸机也大量推广，全国企业个数由1957年的164个增加到1960年的1500个左右。[③] 各地方政府领导人，有早日让国家强盛的雄心；而且高速度的增长，对自身地位的提高也是一个重要促进，这使得中下层干部表现出更为强劲的投资冲动，给“大跃进”时期的投资膨胀推波助澜。

由于自年初以来各种高指标和浮夸风愈演愈烈，特别是夏粮产量的严重虚报（7月份农业部汇总各省上报的粮食估计产量竟达1万亿斤），给人们造成一种假象，似乎我国工农业生产等各条战线的形势比任何时候都好，农业问题已经彻底解决了，这就使中共中央的8月北戴河会议在体制变革和发展速度问题上被“胜利”冲昏了头脑。于是，“大跃进”再次出现“新局面”。

脱离实际的“大跃进”还表现在教育事业的发展上，只求数量增加，不顾实际可能，违反了教育发展的客观规律。据统计，1958年高等学校由1957年的229所发展到791所；在校学生数由1957年的44.1万人，增加到66万人，“红专大学”蜂拥而上，不计其数。中等专业学校（含中师）由1957年的1320所，增加到3113所，在校学生数由1957年的77.8万人增加到147万人。农、职业中学原来没有一所，一下子发展到2万多所，在校学生达到200万人。幼儿园由1957年1.6万多所，发展到659万多所，在园儿童由1957年的108万多人，增加到2950多万人。成人中等学校在校学生数由1957年的330万多人增加到564万多人，成人小学由1957年的626万多人增加到2600万多人。而教育经费却所增无几，1957年为19.52亿元，1958年只增加3100万元，教育经费占国家财政总支出的比重由1957年的6.4%下降到4.84%。这一事实说明，教育事业的发展大大超过了国民经济所能承担的能力，造成了教育与经济严重的比例失调。[④]

---

① 国家经委党组：《关于一九五八年度计划第二本账的报告》，1958年3月7日。

② 中共安徽省委编辑室：《农业社大办工业》，安徽人民出版社，1958年版，第1页。

③ 轻工业部政策研究室：《新中国轻工业三十年》上册，轻工业出版社，1881年版，第96页。

④ 当代中国丛书编委会：《当代中国教育》上册，当代中国出版社，1993年版，第70页。

第二节 “大跃进”高潮

一、北戴河会议与“大跃进”的全民动员

1958年8月17日至30日，中共中央在“大跃进”和人民公社化运动迅速兴起的一片浪潮中，在北戴河召开政治局扩大会议，主要讨论了1959年的国民经济计划、第二个五年计划、当前的工业生产、农业生产和农村工作问题、商业工作问题、教育方针问题以及加强民兵工作等问题。会议制定和通过了《中共中央关于1959年计划和第二个五年计划问题的决定》《1959年度国民经济计划主要指标》《关于第二个五年计划的意见》《中共中央关于改进计划管理制度的规定》《中共中央关于1959年农业生产安排的决议》等文件。并公开发表了《中共中央政治局扩大会议号召全党全民为生产1070万吨钢而奋斗》的会议公报和《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》。会议制定和通过的文件表明，在经济建设方面急于求成，在经济体制方面急于过渡的“左”倾错误指导思想，已经发展到极为严重的程度。

在极“左”思想占主流的形势下，会议批准了国家计委党组提出的《关于第二个五年计划的意见》书。按照国家计委的设想，经过短短5年的时间，即到1962年，我们国家就不仅可以提前建设成为一个具有现代工业、现代农业和现代科学文化的社会主义国家，而且可以为开始向共产主义过渡创造条件。到那时，全国就能建成强大的独立完整的工业体系，各协作区就能建成比较完整的、不同水平和各有特点的工业体系；全国在钢铁和其他若干重要工业产品的产量方面就能接近美国。到那时，农业劳动就能实现半机械化和机械化，有条件的农村基本实现电气化，90%以上的耕地实现水利化。到那时，在主要科学技术方面就能赶上世界先进水平，全国就能普及中等教育。所有这些设想，显然是脱离实际的，但是，会议要求国家计委立即会同各地区依据上述意见书，编制各省、市、自治区的计划草案。为了实现这些目标，会议确定，“二五”计划期间，农业总产值平均每年增长速度安排30%左右，工业总产值平均每年增长速度安排53%。到1962年，粮食产量设想达到7500亿公斤，棉花达到15000万担，都比1957年增长3倍左右。钢产量达到8000万吨，原煤9亿吨，发电量3000亿度，棉纱2600万件，比1957年增长五六倍甚至十几倍。“二五”计划期间，基本建设投资将进一步加大。重工业建设项目安排1000个以上；全国五年共需投资3850亿元，比“一五”计划合计增长6.8倍。

二、全民“大炼钢铁”

北戴河会议把1958年钢的生产指标提高到1070万吨（即在1957年的535万吨基础上翻一番）以后，“大炼钢铁”也进入一个新阶段。当时已经过去8个月，全国只生产出钢400万吨，要在剩下的4个月内生产670万吨钢，是根本完不成的。一是时间短，任务重；二是当时我国钢铁工业的生产能力差，满足不了钢产量计划指标提高一倍的要求。钢铁企业即使一再加紧生产，所能增加的数量也有限。新安置的设备虽然可以增加一部分产量，但大部分当年不能投入生产。例如，鞍钢在1951～1957年的基本建设项目都在10个月以上。而且需要较多投资，每一立方米高炉容量的投资额都在1万元以上（参见表7－2）。不管是时间上还是建设成本上，按照原有的建设思路已经很难完成生产任务。

表7－2 鞍钢、本钢高炉建设情况①

单位：生产能力：万吨/年/高炉容积 m^3；投资额：万元

	建设期限	建设速度	生铁生产能力		实际投资额	按原设计能力计算	
			原设计能力	1957年实际设备能力		每一个月建设的高炉容积	每一 m^3 高炉容积的投资额
鞍　钢							
改建第8号高炉	1951.4～1953.3	22个月	31.47/907	50.0/975	—	41.23	—
改建第7号高炉	1953.2～1953.12	10个月	31.82/917	45.6/918	1079.80	91.7	1.18
改建第6号高炉	1953.11～1954.9	10个月	31.82/917	48.1/916	1360.20	91.7	1.48
改建第5号高炉	1953.11～1955.7	20个月	31.82/917	47.5/917	1299.30	45.35	1.42
改建第9号高炉	1954.5～1956.7	14个月	32.80/944	48.7/944	1446.60	67.43	1.53
改建第3号高炉	1956.4～1957.8	16个月	28.80/831	40.0/831	1360.20	51.94	1.64

① 国家统计局：《建设一座大型高炉究竟要花多少时间，多少钱?》，《经济研究资料》，1958年9月12日印发，第21号。

续表

	建设期限	建设速度	生铁生产能力		实际投资额	按原设计能力计算	
			原设计能力	1957 年实际设备能力		每一个月建设的高炉容积	每一 m^3 高炉容积的投资额
鞍　钢							
新建第 10 号高炉	1958.6～1958.12	6 个月	100.00/1513	100.0/1513	1000.00	252.17	0.66
本　钢							
改建第 1 号高炉	1954.6～1956.10	26 个月	41/913.68	41/913.68	2717.00	—	1.48
改建第 2 号高炉	—	—	41/920	41/920	—	—	—

对于钢铁产量的高指标，毛泽东本人也担心能否完成，他在北戴河会议上借用古诗“夕阳无限好，只是近黄昏”提醒参加会议的同志。但为了实现这个不切实际的高指标，毛泽东决心借助政治动员来推动钢铁产量的飞跃。8 月 16 日，毛泽东发出书记挂帅，全民全党搞钢铁的号召。9 月 1 日，《人民日报》发表社论《立即行动起来，完成把钢产量翻一番的伟大任务》。中共中央还先后 4 次召开电话会议催促。

1958 年 9 月 5 日晚，中共中央书记处召开电话会议，强调北戴河会议确定和下达的钢铁生产指标，只能超额完成，不准完不成。不但一吨不能缺少，就是少一斤也不行。同月 25 日，中共中央又召开电话会议，进一步提出，从省、地、县到乡，各级党委第一书记都要亲自挂帅、亲临钢铁生产现场、日夜不停地指挥作战。大规模的群众运动，是中国共产党推翻国民党统治的基本手段，也是新中国建立初期我国捷报频传的主要法宝。到 9 月底，毛泽东在向记者发表谈话时，要求工业战线开展大规模的群众运动。为落实毛泽东的上述要求，《人民日报》先后发表了《关键在于大搞群众运动》《让土法炼钢遍地开花》等社论，这为在全国掀起全民大炼钢铁的高潮作了舆论准备。

为完成超出客观条件的生产任务，借助技术、资本要求比较低的“小土炉”来进行强制性生产替代成为当时“大炼钢铁”的主要手段。当时认为，建设一座 $13m^3$ 洋高炉，在“大跃进”前，其投资额可建 23 座 $3m^3$ 土高炉或 40 座 $1.5m^3$ 土高炉，在“大跃进”后，其投资额也可建设 8 座 $3m^3$ 土高炉或 15 座 $1.5m^3$ 土高炉（吉林市江南钢铁厂建成的一座 $13m^3$ 洋高炉，其实际投资额可建设 9 座 $3m^3$ 土高炉或 68 座 $1.5m^3$ 土高炉）。从产量上来看，一天内，一座 $13m^3$

洋高炉仅出铁 8～13 吨，而按照上述建炉比例计算的 $3m^3$ 土高炉其日产量分别为 10 吨、46 吨、78 吨；$1.5m^3$ 土高炉日产量分别为 22.5 吨、60 吨、102 吨。而且小高炉建设也能很快完成。按正常情况计算，建成一座 $13m^3$ 洋高炉的时间可建 6 座 $3m^3$ 或 7 座 $1.5m^3$ 土高炉。设备很简单，群众一般也是“小土炉”作为完成钢铁任务手段的主要原因。土高炉可以不用鼓风机、卷扬机、热气管道系统、除尘器、斜梯、料斗、料钟、水套、水渣池以及煤气等设备，因而在建炉、生产上操作简单，易于掌握。土高炉可用废物、废料制成，便于发动群众和利用代用材料，可少花钱，甚至不花钱，易于推广。①

在 1070 万吨钢铁生产任务的压力下，越来越多的“小土炉”建立起来。从 $3m^3$、$8m^3$、$13m^3$、$28m^3$ 到 $55m^3$，到处都在抢建（当年约建 6 万座）。

根据《河南日报》刊登的《河南省钢铁工业发展进度统计表》记载，1958 年 1 月 1 日至 8 月 5 日河南全省建成的炼铁炉共有 7422 个，炼钢炉 376 个；8 月 15 日炼铁炉为 14333 个，炼钢炉 1263 个；8 月 20 日炼铁炉 22099 个，炼钢炉 1499 个。9 月底投入生产的各种炉子就有 12 万多座，10 月 25 日已高达 20 万多座，而且还有备用炉十几万座。到 10 月底则建成各种炼铁炉 53.8 万多座，炼钢炉 80100 多座。②

福建省至 1958 年 9 月底，各种小土炉猛增到 17215 座。③ 到了 10 月 4 日，全省已建各式各样炼铁炉 20800 多座，比 9 月中旬增加 17000 多座。④ 在 11 月下旬组织的第 4 次钢铁战役中，各地群众建立的土高炉、喇叭炉、小小炉更是达到了 25 万座之多。⑤

而西安一个市在 1958 年 11 月份就已建立起土炉 3413 个，建成炼钢转炉和电炉 153 个。⑥ 在“大跃进”狂热的氛围下，河北涿鹿县果林公社第一炼铁厂工人有诗云：“一号炉，是好汉，快马加鞭赶鞍山。鞍钢全国第一厂，高炉与它肩并肩。”⑦

一些钢铁厂为了完成钢铁产量，也抢建了一批“小洋群”的炼铁、炼钢设备。如鞍钢在樱桃园、弓长岭矿区建了一批 100 立方米的小高炉，在灵山建了一座小型转炉炼钢厂。太钢、武钢、包钢等大企业也仓促搞起来一批“小洋群”。⑧

---

① 国家统计局：《土高炉比小洋高炉好》，《经济研究资料》，1958 年 10 月 18 日印发，第 29 号。

② 王金瑞：《论河南的“大跃进”运动》，河南大学硕士论文，2002 年。

③ 福建省地方志编纂委员会：《福建省志·共产党志》，方志出版社，2000 年版，第 166 页。见彭勇：《福建省“大跃进”运动研究》，福建师范大学硕士论文，2008 年。

④ 《两万铁炉遍地开花》，《福建日报》，1958 年 10 月 6 日，第 1 版。见彭勇：《福建省“大跃进”运动研究》，福建师范大学硕士论文，2008 年。

⑤ 彭勇：《福建省“大跃进”运动研究》，福建师范大学硕士论文，2008 年。

⑥ 唐协平：《西安市“大跃进”运动研究》，西北工业大学硕士论文，2002 年。

⑦ 《快马加鞭赶鞍山》，选自《写在小土炉上的诗》，《人民日报》1958 年 10 月 28 日。

⑧ 《当代中国》丛书编辑部编辑：《当代中国钢铁工业》，中国社会科学出版社，1989 年版。

1958 年 9 月份全国直接参加炼钢人数达到 5000 多万，已建成的小土高炉激增到 60 万座；到 10 月底，全国直接参加炼钢铁的人数达到 9000 万，加上其他战线直接间接支援的人数，大约有 1 亿人。①

在“大跃进”狂热的气氛下，有的炉子用耐火砖砌成，有的则在山坡或路旁挖洞成炉，有的地方竟就地挖坑，倒入矿石、煤炭，点火炼铁。② 工厂、公社、机关、学校、部队都建起了土高炉，办起了炼铁厂，小土焦炉到处都有。在全民“大炼钢铁”的口号下，甚至连小学生都参与炼钢。据《人民日报》报道，广东广雅中学红领巾钢铁冶金工厂是留校温习功课和因体弱而没有到农村去帮助农民夏收的几十名少先队员建立的。他们从筹备建厂到炼出钢来，只花了三天多时间，厂内从厂长、总工程师到工人都由少先队员担任。他们曾分头到一些采用土法炼钢成功的工厂、学校去学习技术，并到一些大工厂、高等学校借材料和用具，自己动手设计和建造了炼钢炉。在辅导员、小工厂厂长、总工程师的指挥下，终于炼出了第一炉中碳钢。③ 为完成生产任务，在“大跃进”狂热的气氛下，许多地方还将制成品拿去炼钢。例如山东省寿张县李台人民公社仓上大队的许多社员把用不着的锅、刀、破铁锹、三撅，甚至桌子上的铁鼻全都卖给了国家。魏李氏老大娘把锅卖给供销社时说：“成立食堂啦，谁还用得着这个？卖给国家就中大用，能给国家出一份力就心里舒坦。”光她一户就卖出破钢铁 240 多斤。这个大队还把 20 多辆大车上的铁瓦全启下来卖给国家。④

高指标逼出了瞎指挥，也逼出了浮夸风。在大炼钢铁运动中，各地为了完成任务，就大造舆论，开展所谓大放“高产卫星”活动。河南鲁山县是钢铁战线上最早的高产卫星，据 1958 年 9 月 3 日《人民日报》报道，鲁山县已经建成 1300 多座炼铁炉，在 8 月 28 日那天创日产生铁 1068 万吨的纪录。⑤ 该县 8 月上旬定下放“卫星”的计划后，动用了近万台车辆和近 4 万劳力，用半个月时间突击采矿石备燃料，然后在 28 日那一天一齐投料点火集中出铁。⑥ 这种挤占其他工业，集中所有人力物力，为高产指标而生产的做法被树为典型。9 月 17 日，河南省宣布仅 9 月 15 日一天，全省就生产生铁 18693.92 吨，日产生铁千吨以上的县有 8 个，其中禹县日产生铁高达 4396 吨。中共中央确定，9 月 29 日为放“卫星”日。这天，各种“卫星”一齐上天。全国钢的日产量近 6 万吨，铁的日产

① 胡惠强：《大炼钢铁运动简况》，《党史研究资料》1982 年第 3 期。

② 周传典等主编：《当代中国的钢铁工业》，当代中国出版社，1996 年版，第 72 页。

③ 《敢想、敢说、敢做！第一炉少先钢》，《人民日报》，1958 年 7 月 12 日。

④ 马龙虎：《寿张“大跃进”研究》，中央党校博士论文，2007 年。

⑤ 《小高炉大面积丰产〈鲁山县千余炼铁炉铁水畅流　环江县座座土高炉正常出铁〉》1958 年 9 月 3 日。

⑥ 史柏年：《1958 年大跃进运动述评》，《中国经济史研究》1990 年第 2 期，第 124～133 页。

量近30万吨，出现了9个日产生铁超过万吨的省，73个日产生铁超过千吨的县和两个日产5000吨钢、一个日产4000吨钢的省。中共中央又确定，10月15日到21日为“钢铁生产高产周”。这样一来，钢铁“卫星”越放越大。《人民日报》宣称：在这一周内钢的平均日产量比以前增加了303%；其中钢的最高日产量曾达到10万多吨，生铁的最高日产量曾达到37万多吨。

1958年12月22日，《人民日报》在《1070万吨钢——党的伟大号召胜利实现》的标题下，报道：12月19日，全国已生产钢1073万吨，正式宣布提前完成钢产量翻番的任务。年末，则宣布钢产量为1108万吨，生铁产量为1369万吨，超额完成了1958年钢产量翻一番的任务。经过1958年的折腾，全国钢产量虽然在政治高压下超额实现了翻番的目标。但是其中“洋钢”产量仅为800万吨，仅比1957年增长49.5%。钢铁产量高指标的实现，相当一部分是依靠土法炼钢完成的。1957年全国土钢产量仅占0.2万吨，占全部钢产量的0.04%。而到了1958年一跃增至300多万吨。占1958年钢铁产量的27.8%。1958年生铁产量由593.6万吨增至1396万吨，增长了130.6%。但其中“洋铁”产量仅为953万吨，增长60.5%。而土铁产量则由1957年的23.3万吨增至1958年的416万吨，占当年钢铁产量的30.4%，比1957年增长1685.4%。①

由于小高炉技术落后，生产成本居高不下。据国家统计局估计，1958年生产的1000多万吨土铁和烧结铁，仅多消耗的煤炭就近4000万吨。② 大型洋法生产的生铁成本当时每吨平均92.16元，国家统一规定生铁出场价格每吨为150元。在土铁生产成本远远超过这一水平的情况下，各省不得不制定大大高于国家统一价格的临时价格。各省的生产成本远高于国家规定的价格150元，即使按照省定临时价格的生铁价格还是远低于生产成本（参见表7-3）。③

表7-3 1958年下半年部分省区土炉生产的生铁成本与省定临时价格情况④

单位：元/吨

地区	平均生产成本	省定临时价格	地区	平均生产成本	省定临时价格
山西	257	198	浙江	650	—
辽宁	593	400	福建	477	220
吉林	500～600	—	湖北	585	300

① 《新中国若干物价专题史料》编写组：《新中国若干物价专题史料》，湖南人民出版社，1986年版，第442页。

② 《薛暮桥经济论文选》，人民出版社，1984年版，第93页。

③ 同①，第442页。

④ 同①，第442页。

续表

地 区	平均生产成本	省定临时价格	地区	平均生产成本	省定临时价格
黑龙江	560	300	湖南	560	160
陕 西	700	—	四川	400	250
宁 夏	368	—	贵州	500	—
青 海	971	—	云南	500	170
山 东	530	153			

至于因大炼钢铁挤了轻工业；大砍树木（据时任福建省副省长梁灵光回忆，福建用木炭炼铁，15 立方米木材才炼一吨铁[①]），造成森林资源的破坏；特别是正值农业秋收季节，严重影响了农业生产，导致丰产未能丰收，更说明其是得不偿失的。在大炼钢铁的同时，以钢铁为中心，兴起了电力、交通、水利、文教等各条战线的“全民大办”。当时把各种“大办”称为“以钢为纲，全面跃进”，“一马当先，万马奔腾”。这些超出客观约束的各种“大办”对国民经济发展产生了许多消极影响。

三、人民公社化浪潮

农业生产上的高指标和浮夸风，推动着生产关系方面急于向所谓高级的形式过渡，认为农业生产合作社的规模越大，公有化程度越高，就越能促进农业生产的发展。

在北戴河会议以前的 7 月 1 日，《红旗》杂志曾发表题为《全新的社会，全新的人》的文章，在介绍一个农业生产合作社办工业的情况后说：“把一个合作社变为一个既有农业合作又有工业合作的基层组织单位，实际上是农业和工业相结合的人民公社。”7 月 16 日，《红旗》杂志又发表了题为《在毛泽东同志的旗帜下》的文章，这篇文章说：“毛泽东同志说，我们的方向，应该逐步地有秩序地把工（工业）、农（农业）、商（商业）、学（文化教育）、兵（民兵，即全民武装），组成一个大公社，从而构成我国社会的基层单位。”实际上，这是在向全国传达毛泽东关于人民公社的思想。在此之前，毛泽东办人民公社的构想已被披露出来了。于是，一些地方就出现了由小社并大社再转为大搞公社的热潮。

河南省最先得到有关在农村兴办人民公社的信息。他们在兴修水利、小社并大社中行动比较快，搞得比较早，推动了全国的公社化运动。1958 年 4 月，河南省的遂平县和平舆县最早出现 6000 至 7000 户的大社。4 月 20 日，全国第一个人

① 《梁灵光回忆录》，中共党史出版社，1996 年版，第 376 页。

民公社——河南遂平县嵖岈山卫星农业社，由27个高级农业社合并而成，共6566户，30113人。随后又改为卫星人民公社。在《红旗》杂志和河南省、地领导同志参与下，拟定出《嵖岈山卫星人民公社试行简章（草稿）》。8月7日毛泽东看到这个简章后，自言“如获至宝”。8月17日，即北戴河会议召开的当天，毛泽东对《简章（草稿）》进行了修改，并批示“此件请各同志讨论，似可发各省、县参考”。[①] 9月1日，《红旗》杂志第17期又全文刊载《简章（草稿）》。毛泽东后来在11月13日接见遂平县领导同志时说：巴黎公社是世界上第一个公社，遂平的卫星公社是第二个公社。[②]

8月上旬，毛泽东视察河北、河南、山东三省，沿途与当地负责同志谈到办公社的问题。8月4～5日，他在河北徐水县了解到办社的情况后称赞当地的“组织军事化，行动战斗化，生活集体化”，并指示要搞人民公社。8月6日，中央农村工作部负责同志在徐水传达了中央关于在徐水搞共产主义试点的指示。县委立即迅速号召全县成立人民公社，向共产主义过渡。几天之内，全县便实现了人民公社化。同日，毛泽东来到该公社视察，听完当地负责人汇报后说：看来，“人民公社”是一个好名字，包括工农兵学商，管理生产，管理生活，管理政权。“人民公社”前面可以加上地名，或者加上群众喜欢的名字。同时，他指出，公社的特点是“一曰大，二曰公”。8月9日，他在山东视察。当中共山东省委负责人在汇报中提到历城县北国乡准备办大农场时，毛泽东说：“还是办人民公社好，它的好处是，可以把工、农、商、学、兵结合在一起，便于领导。”8月13日，《人民日报》把毛泽东上述谈话的内容在报纸上公开发表。于是，“人民公社好”迅速传遍了全国。

8月下旬，北戴河会议批准的《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》认为，这是“指导农民加速社会主义建设，提前建成社会主义并逐步过渡到共产主义所必须采取的基本方针”。《决议》规定人民公社实行政社合一、工农商学兵相结合的原则。《决议》在经济政策的规定方面，强调用“共产主义精神”教育干部和群众，不要算细账，自留地收归集体经营，零星果树、股份基金等在一两年后也变公有。关于向全民所有制过渡问题，《决议》说，快的地方三四年，较慢的地方五六年就可以过渡到全民所有制。《决议》还说：“看来，共产主义在我国的实现，已经不是什么遥远将来的事情了，我们应该积极地运用人民公社的形式，摸索出一条过渡到共产主义的具体途径。”对办公社的步骤、办法，《决议》也作了具体规定。《决议》公布后，在全国范围内掀起了大办人民

① 《建国以来毛泽东文稿》第七册，中央文献出版社，1992年版，第945页。

② 杨胜群、田松年主编：《共和国重大决策的来龙去脉（1949～1965）》，江苏人民出版社，1995年版，第289页。

公社的高潮。

到9月底，全国已基本实现人民公社化。全国29个省、市、自治区中，除西藏外，有12个省、市、自治区100%的农户加入了人民公社；12个省、区已有85%以上农户加入了人民公社；3个省、区（贵州、宁夏、新疆）在国庆节前也可基本实现公社化；只有云南一省计划在10月底完成。截止到9月29日统计：全国建起人民公社233973个，加入农户12200多万户，占总农户的90.4%。[①] 到11月初，参加公社的农户已占全国农户总数的99.1%。于是在8月下旬到11月初的两个多月内，全国就实现了人民公社化。

人民公社的规模很大，全国平均28.5个农业社合并成一个人民公社，平均每个公社有农户6100余户，其中1万至2万户的大社有532个，2万户以上的公社有51个。人民公社既是一种经济组织，也是一级政权机构。公社的公有化程度高，它不但负责农业生产，而且对工、商、学、兵等进行统一管理。农业合作社合并为公社后，统一核算。公社实行组织军事化、行动战斗化、生活集体化，大搞公共食堂，实行工资制和供给制相结合的分配制度。

在人民公社化运动中，一些地区制定和宣布了各自实现共产主义的计划。河北省徐水县提出1963年进入共产主义。山东省寿张县计划在两年后实现共产主义；10月28日，山东省范县负责人在万人大会上宣布：1960年过渡到共产主义。1958年下半年的农村人民公社化运动，带有浓厚的空想社会主义色彩。

四、“大跃进”对1958年经济的影响

在“反右”运动和批评“反冒进”的政治压力和头脑发热下仓促掀起的“大跃进”，由于既打乱了原有的经济体制，又在“破除迷信”的口号下违反了客观经济规律，因此以求快为目的的“大跃进”，不仅浪费了大量的人力物力，还给当时的人民生活和后来的经济发展造成了严重的困难。就当时表现出来的直接负面影响来说，主要有以下几点：

（1）国民经济各部门的比例严重失调。由于大炼钢铁、大办工业和大办其他事业，过多占用农村劳力，减少农村壮劳力，造成农业丰产未丰收，浪费了大量粮食、棉花等。基本建设规模不断扩大，积累率急剧提高，造成积累与消费比例关系严重失调。工业内部、工交之间等比例关系也严重失调。

（2）国家财政收支严重不平衡。由于财政全力支持“大炼钢铁”，当年国家财政补贴16.3亿元（其中国家补贴与地方财政自行冲抵约各占一半）；建炉支出24.58亿元。两项合计共支出40.88亿元，约占当年财政支出的9.2%，占当年

① 《人民日报》，1958年10月1日。

冶金工业部全部利润总额的184.6%。而“小土群”生产钢铁的临时价格大大高于国家统一定价，对一些以土钢铁为原料的工业部门和产品的成本利润都有一定的影响。以大型洋法冶金工业企业为例，1958年因购入土钢铁减少利润700.25万元，占当年全部利润的4.8%。“大跃进”时期建设和生产都不讲经济效益，加上各种损失浪费，1958年，国家财政出现赤字达21.8亿元，货币流通量增加了82%。

（3）严重地影响了人民群众的生活。由于实行“以钢为纲”，片面发展重工业，造成农业、轻工业大幅度减产，市场供应紧张，人民基本生活用品得不到保证。由于大炼钢铁和推行人民公社，造成1958年的农业“丰产未丰收”，加上基于高估产实行的高征购，使1959年初春，在河北、山西、内蒙古、陕西、甘肃、宁夏、青海、山东、江苏、安徽、福建、河南、湖北、湖南、江西15省出现春荒，其中河北、山东等5省出现严重缺粮情况。[①] 而粮食市场的需求却随着“大跃进”期间，大量的农村劳动力涌入城市，更加旺盛。1958年全国猛增职工2082万人，大大突破了国家劳动计划。据统计，1958年新增的职工，从社会招收的1661万人，占80%，而其中从城市招收的只有557万人，占26.7%，从农村招收的1104万人，占53%。这一年增加职工100万人以上的有7个省，50万~100万人的有10个省。[②] 大量涌入城市的农村劳动力，给本已供求紧张的市场带来了更大压力，市场购买力与物资供应存在较大距离。1958年和1959年，北京、上海、天津等大城市对肥皂、碱、鸡蛋、鱼、糕点、香烟、自行车、手表、毛衣等货源不足的商品，采取了限量购买的办法，分别凭专用票或购粮证供应，有的地区，凭票供应商品达到几十种。[③]

（4）“一平二调”“共产风”、浮夸风和瞎指挥，破坏了等价交换原则和按劳分配原则，损害了群众的切身利益，影响了中国共产党、政府同人民群众的关系。同时，严重地增加了群众对共产主义的误解，造成了思想上的极大混乱。

第三节 中央与地方经济关系的急剧变革

一、1958年以前的中央与地方关系

新中国成立以后，经过3年的国民经济恢复，从1953年起，我国进入大规

① 转引自金冲及主编：《周恩来传（1949~1976）》下，中央文献出版社，1998年版，第599页。

② 《大跃进中职工人数的增长变化情况》，《国民经济统计报告》，国家统计局1958年8月9日，第26号。

③ 赵德馨主编：《中国经济通史》卷10上，湖南人民出版社，2002年版，第604页。

模经济建设时期，开始执行第一个五年计划。由于当时经济落后、基础薄弱，地方政府都抱有加快当地经济发展的强烈要求和冲动。为了集中有限的资金，适应“重点建设、稳步前进”和优先发展重工业和国防工业的需要，中央政府从1952年底开始，根据“一五”计划的要求，逐步加强了中央集权。

1952年12月，中央人民政府成立了国家计划委员会，加强了中央政府制订和实施计划管理的力量，强调了中央计划管理机构的权威。1953年，中央撤销了大行政区政府（军政委员会）的经济管理职能，主要干部上调中央，其原来的经济管理权力大部分收归中央；1954年中央撤销了大区建制。这样，中央与地方的关系，由过去主要是中央与大行政区的关系变成主要是中央与各省的关系，加强了中央政府对国民经济的控制能力。与此同时，在政务院内还增设了9个工作部门，其中6个是经济管理部门，即第一机械工业部、第二机械工业部、地质部、建筑工程部、粮食部，中央贸易部分设为商业部和对外贸易部。

1954年，根据第一届全国人民代表大会的决定，成立国务院。国务院在原政务院42个工作部门的基础上，增加到64个，其中经济管理部门增加了12个，即：国务院第三办公室（重工业）、国务院第四办公室（轻工业）、国务院第五办公室（财贸）、国务院第六办公室（交通）、国务院第七办公室（农林水利）、国务院第八办公室（对私改造）、国家计划委员会、国家建设委员会、地方工业部、国家统计局、中央手工业管理局、中央工商行政管理局。到1956年底，在两年的时间里，国务院又先后增设了17个工作部门，其中绝大多数是经济管理部门，如国家经济委员会、国家技术委员会、第三机械工业部、电机制造部、森林工业部、产品采购部、农垦部、水产部、物资供应总局、城市建设总局，重工业部分为冶金部、化学工业部、建筑材料工业部，燃料工业部分为煤炭工业部、石油工业部、电力工业部。与此同时，省一级政府也比照国务院工作部门，对口设立了相应的机构；省以下地方政府也基本照此办理。至此，从经济管理机构来说，已经形成了一个中央高度集权，实行部门管理为主（即“条条管理”），并按行业和产品设置管理机构的行政体制。

从财政（包括投资）、金融方面看，“一五”计划时期，为了保证重点建设和发挥地方的积极性，对新中国成立初期的高度集中的财政体制做了调整，随着大行政区机构的撤销，降低了集中的程度，实行了侧重集中统一，同时在许多地方又有一定的分散和灵活性的办法。具体的做法是：（1）实行三级管理，将国家财政划分为中央、省（直辖市）、县（市）三级财政；（2）国家财政支出，按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分为中央财政支出和地方财政支出；（3）国家财政收入，实行中央与地方分类分成的办法；（4）地方预算每年由中央核定，按照收支划分，地方的财政支出，首先用地方的固定收入和固

定比例分成收入抵补，不足的差额，由中央划给调剂收入弥补，调剂收入的分成比例一年一定。实行上述体制后，“一五”计划期间，中央支配的财力约占75%，地方支配的财力约占25%。地方虽然有固定的收入来源和一定的机动财力，但由于地方预算由中央核定，执行的结果，地方财政都有相当的结余。1953年至1957年间，国家财政收入平均每年递增12.3%。

从商业贸易方面看，为了保证短缺条件下的供求平衡（市场稳定）和重点建设，从1953年起，政府对粮、棉、油料等主要农副产品实行了统购统销，并将工业品中的生产资料划分为三类：统配物资、部管物资、地方管理的物资（又称三类物资），其中前两类物资（即由中央调配的物资）1953年为227种（统配112种，部管115种），而到1957年则增加为532种（统配231种，部管301种）。以钢材为例：通过市场供应的钢材占全国供应总量的比重，1953年为25.9%，1956年则降至8.2%。①

从国有企业归属的划分来看，这个时期则表现出明显的中央集权趋势。1952年全国国营工业企业共有9517个，其中直属中央的企业为2245个，占23.6%，其余为地方国营企业。但是到1957年，中央各部所属的企事业单位已达9300多个。

二、1957年制定的改革方案

随着中央集权过多，地方在经济建设方面的灵活性和主动性受到抑制。对于这个问题，中共中央从1956年初即有所觉察。

1956年4月，毛泽东经过调查，在《论十大关系》中专门论述了中央与地方的关系，他指出：“目前要注意的是，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。”“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，一点机动权也没有。”“中央要发展工业，地方也要发展工业。就是中央直属的工业，也还要靠地方协助。至于农业和商业，更需要依靠地方。总之，要发展社会主义建设，就必须发挥地方的积极性。中央要巩固，就要注意地方的利益。”对于如何改善中央集权过多的弊病，毛泽东提出了如下设想：“中央的部门可以分成两类。有一类，它们的领导可以一直管到企业，它们设在地方的管理机构和企业由地方进行监督；有一类，它们的任务是提出指导方针，制定工作规划，事情要靠地方办，要由地方处理。”②

---

① 当代中国丛书编委会：《当代中国的经济体制改革》，中国社会科学出版社，1984年版，第503页。

② 《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年版，第276页。

1956年9月，在党的第八次全国代表大会上，周恩来对于如何划分中央与地方的关系作了重要讲话，他提出了如下七条原则：“（1）明确地规定各省、自治区、直辖市有一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权；（2）凡关系到整个国民经济而带全局性、关键性、集中性的企业和事业，由中央管理；其他的企业和事业，应该尽可能地多交给地方管理；企业和事业在下放的时候，同它们有关的计划、财务管理和人事管理一般的应该随着下放；（3）企业和事业的管理，应该认真地改进和推行以中央为主、地方为辅或者以地方为主、中央为辅的双重领导的管理方法，切实加强对企业和事业的领导；（4）中央管理的主要计划和财务指标，由国务院统一下达，改变过去许多主要指标由各部门条条下达的办法；（5）某些主要计划指标和人员编制名额等，应该给地方留一定的调整幅度和机动权；（6）对于民族自治地方各项自治权利，应该作出具体实施的规定，注意帮助少数民族地区政治、经济、文化的发展；（7）改进体制要逐步实现，某些重大的改变，应该采取今年准备、明年试办、到第二个五年计划期间全面实施的步骤，稳步进行。”① 周恩来提出的上述原则，体现了大权集中、小权分散，既要统一领导，又要因地制宜的精神；为了改变“条条分割”，对中央管理的主要计划和财务指标，由国务院统一下达；在改革步骤上，实行经过试点、稳步前进的方针。

为了改革经济体制，国务院于1956年5月至8月召开了全国体制会议，会后又经过一年多的酝酿，经过中共中央、国务院、全国人大常委会的讨论批准，到1957年底，国务院公布下达了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》《关于改进商业管理体制的规定（草案）》和《关于改进财政管理体制的规定（草案）》三个文件，并决定从1957年开始施行。上述三个文件，总的精神是调整中央与地方、国家与企业的关系，把工业、商业、财政方面的一部分管理权力下放给地方和企业，以便充分发挥它们的主动性和积极性，因地制宜地完成中央的统一计划。在划分中央与地方的关系方面，其主要内容有下列几点：

1. 调整现有企业的隶属关系，把由中央各部直接管理的一部分企业，下放给地方管理

文件规定：重工业各部门所属的企业，凡是属于大型矿山、大型冶金企业、大型化工企业、重要煤炭基地、大电力网、大电站、石油采炼企业、大型和精密机械工厂、军事工业和其他技术复杂的工业，依旧归中央各部门管理外，其他企业凡属可以下放的，都应根据情况，逐步下放；轻工业、食品工业和商业部的企业，除了若干大型企业地方认为管理有困难的以外，其余都由地方管理；建筑行

① 《周恩来经济文选》，中央文献出版社，1993年版，第314页。

业的土建部分在许多地区应逐步下放给地方统一管理。

2. 扩大地方的财权

地方预算在执行过程中，收入超过支出，地方可以自行安排使用，年终结余，全部留给地方在下年度使用。为了鼓励地方积极完成国家的出口计划，中央将所得外汇，给地方一定比例的提成。

3. 扩大地方在物资分配方面的权限

对当地的中央企业、地方企业和地方商业机构分配到的物资，在保证各企业完成国家计划的条件下，地方有权进行数量、品种和使用时间方面的调剂。

4. 扩大地方在计划管理方面的权限

关于商业计划指标，国务院每年只颁发收购计划、销售计划、职工总数、利润指标，同时允许地方在执行该计划过程中，对收购计划和销售计划总额有上下5%的机动幅度。

5. 商业价格实行分级管理

三类农副产品的收购价格与销售价格、次要市场和次要工业品的销售价格，由地方根据中央各商业部门规定的定价原则自行定价。

6. 扩大地方的人事管理权限

凡是属于中央各部下放给地方管理的企业，在人事管理方面，都按照地方企业办理；地方对仍旧归中央各部管理的企业的所有干部，在不削弱主要企业的条件下，可以进行适当的调整。

上述文件在扩大地方权限的同时，也对地方权限做了适当的限制。例如，在财政方面，规定“地方由于改进财政体制而多得的收入，应该有一个限度，它的原则是使地方可以有适当数量的机动财力，同时又能保证国家重点建设的需要”。由于改进财政体制地方多得的财政收入，三年累计一般不应超过20亿元。在物资管理和商业流通方面，规定省、市、自治区管理的企业所生产的统配物资和部管物资，如果生产数量超过了国家计划规定的数量，超过计划的部分，当地政府可以按照一定比例提成，自行支配使用，但是原定的品种计划不能改变；为了避免盲目增产，如地方要求中央所属的机械制造企业超产时，其超产品种如果属统配或部管物资范围内的，需要得到中央有关部门的同意。在人事管理方面，国务院管理范围的干部，地方调动时，应该报请国务院批准；中央主管部门管理的干部，地方调动时，应该同该主管部门协商。

上述设想尽管看起来很好，但是由于这次经济体制改革没有触动单一公有制和政企不分的计划管理体制，中央的权力下放并没有达到预期的目的。

三、1958 年的“权力下放”

1958 年，在“大跃进”的不正常气氛中，上述设想被匆忙轻率地实施。中央在很短的时间内，就把以下经济管理权力下放给了地方：

1. 把大部分中央所属的企业交给了地方管理

1958 年，中央各部所属的企业事业单位，从 1957 年的 9300 多个减少到 1200 个，下放了 88%；中央直属企业的工业产值在整个工业总产值中所占比重，也由 1957 年的 39.7% 降为 13.8%。

2. 下放计划管理权

实行“以地区综合平衡为基础的、专业部门和地区相结合的计划管理制度”。为了让地方能自成体系，过分扩大了地方管理权限。1959 年，国家计委管理的工业产品，由 1957 年的 300 多种减少到 215 种；中央财政收入中由中央直接征收的比重从 40% 降至 20%；中央统配、部管物资由 532 种减为 132 种，减少了 75%；供销工作也改由地方为主来组织。

3. 下放基本建设项目审批权

地方兴办限额以上的建设项目，只需将简要的计划任务书报送中央批准，其他设计和预算文件一律由地方审查批准；某些与中央企业没有协作关系、产品不需要全国平衡的限额以上建设项目，由地方批准，只需报中央备案；限额以下的项目，完全由地方自行决定。1958 年 7 月，中央又提出对地方基本建设投资实行包干制度。即在包干范围内，基建投资由地方自行决定、自我增值。

4. 下放财权和税收权

中央财力从“一五”时期平均占 75%，降低为只占 50% 左右，地方和企业预算外资金从 1957 年相当于预算内收入的 8.5% 提高到 1960 年的 20.6%。

5. 下放劳动管理权

1958 年 6 月，中央决定各地的招工计划经省（市）确定之后即可执行，不必经过中央批准。

6. 下放商业、银行等管理权

在商业方面，撤销全国性专业公司，按地方行政区划成立专业局（处），实行政企合一，并对各种不同经济成分的商业网点实行合并；在金融方面，改为“存贷下放，计划包干，差额管理，统一调度”。由于信贷权下放，到 1960 年，银行信贷资金运用高达 954.4 亿元，比 1957 年增长 2.35 倍。

7. 下放教育管理权

把原由教育部领导的 60 所高校和 143 所中专下放给地方管理；同时把建立

高校的审批权下放给省、市、自治区，并要求各地大办教育事业。

这次中央与地方权限的重新划分，是在没有触动单一公有制和行政性计划经济体制的前提下进行的，虽然其动机是调动两个积极性，减少中央决策的僵化，但是结果却事与愿违，过多过急的权力下放给地方而又缺少必要的制约，加上“反右”和反“反冒进”形成的经济建设急躁情绪，使得经济运行中出现空前混乱，由于地方政府不承担国家综合平衡的责任，一味追求当地经济扩张，结果综合平衡被打破，产品质量严重下降。

另外，权力由中央下放给地方，同时意味着权力由专门机构和专家（外国称之为“技术官僚”）下放给非专门机构和非专业官员。1953 年以后的国家经济管理权力向中央的集中，自然也包括优秀和专业人才向中央的集中，并在中央形成了如前所述的庞大的专门管理机构（即所谓的“条条”管理），此时的地方政府（主要是各级党委）对经济的干预并不多。但是 1958 年中央将经济权力下放以后，这部分权力就落到他们手中，不懂经济或对其知之甚少，也使其思想和行为更盲目，这亦是地方干部盲目拥护和服从毛泽东、高指标、瞎指挥盛行的重要原因。可以说，1958 年的权力下放是“大跃进”产生和造成严重后果的重要原因之一。

四、建立经济协作区及权力下放的后果

在 1958 年的中央权力迅速下放给地方政府的过程中，为了协调地方之间的经济建设，还成立了跨省份的经济协作区。1957 年底，毛泽东就提出：协作、联省办法，逐步过渡到经济中心。是否考虑按过去的大区，以一个大城市为经济中心结合周围省市考虑通盘的协作规划。如以沈阳为中心的东北地区；以西安、兰州为中心的西北地区；以天津为中心的华北地区；以武汉为中心的中南地区；以广州为中心的华南地区；以重庆为中心的西南地区等协作区域。在此基础上逐渐形成经济区。①

1958 年 6 月 1 日，中共中央在《关于加强协作区工作的决定》中，将全国划分为东北、华北、华东、华南、华中、西南、西北 7 个协作区，并提出：“中央各部委必须鼓足干劲，积极担负起组织全国大协作、大平衡和技术指导与提高的任务，根据各个经济区域的资源等条件，按照全国统一的规划，尽快地分别建立大型的工业骨干和经济中心，形成若干个具有比较完整的工业体系的经济区域。”

8 月 10 日，毛泽东进一步提出：“地方应想办法建立独立的工业体系。首先

① 参见《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，第 113 页，红旗出版社，1985。

是协作区，然后是许多省，只要有条件，都应建立比较独立的但是情况不同的工业体系。”① 根据毛泽东的建议，8月北戴河会议通过的《中共中央关于1959年计划和第二个五年计划问题的决定》中，不但要求“第二个五年计划期间，在全国建立强大的独立完整的工业体系”，而且要求“各协作区都应当建立起比较完整的、不同水平和各有特点的工业体系，各省、市、自治区也都应当建立起一定程度的工业基础”②，以便发挥地方参与经济建设的主动性，让全民大炼钢铁，全民大办工业，全国各地的工业发展“遍地开花”。

1958年7月，陈云曾经非常形象地描述了权力下放以后各地“大跃进”投资饥渴状态：“国家计委、经委天天门庭若市，开始是省要东西，以后是专区派人要东西，现在有些县也找上门来了，甚至有些农民到北京说他认识哪个首长，一定要一吨钢，不给就不走。现在钢铁材料如何分法？后备不要了，一次分完。这个说我没有无缝钢管，那个说他需要什么，到处都在吵，把耳朵都几乎要吵聋了。”③

第四节　庐山会议前后的纠“左”及反复

“大跃进”和人民公社化运动中的错误，中共中央和包括毛泽东本人在内的高级领导人，已经有所察觉。为了纠正“左”倾错误，从1958年11月的郑州会议到1959年7月庐山会议前期，先后召开了多次中共中央政治局扩大会议和中央全会。毛泽东和中共中央在领导全党纠正“左”倾错误的过程中，首先在理论上提出了一些较为符合实际的观点，并在此基础上制定了一些政策措施。

一、对农村人民公社性质和体制的纠偏

人民公社是“大跃进”期间突然兴起并迅速推广的新型农村政治和经济体制，对此中国共产党是缺乏思想准备的，也没有国内外可供借鉴的经验教训。因此毛泽东和中共中央只能在迅速推广和试验中去总结和完善这个新生体制。到1959年7月庐山会议前，人民公社已经存在了一年的时间，在此期间，以毛泽东为代表的中共中央逐渐在以下三个问题上明确了人民公社的性质和体制。

（一）划清了两个界限

针对有些人认为人民公社是全民所有制，可以无偿调拨劳力、产品，和有些

① 《毛泽东在天津》，《人民日报》，1958年8月16日。

② 《中共中央关于1959年计划和第二个五年计划问题的决定》（1958年8月28日），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第11册，第428页。

③ 《陈云文集》第三卷，第227页，中央文献出版社，2005。

人把社会主义与共产主义等同起来的错误看法和做法，中共中央和毛泽东在一系列会议上，从理论和政策上作了深刻的论述和认真的解决。1958 年 11 月 2 日至 10 日，中共中央在郑州召开了有部分中央领导人和部分地方领导人参加的所谓的第一次郑州会议。会上，毛泽东在讲话中提出必须划清集体所有制同全民所有制的界限，划清社会主义同共产主义的界限。为了澄清广大干部的混乱思想，弄清社会主义建设规律，会议期间，毛泽东和参加会议的同志在一起，认真阅读和讨论了斯大林的《苏联社会主义经济问题》一书。他指出，书里面提到两种形式，即全民所有制和集体所有制这两种基本形式，这个界限必须分清，不能混淆。社会主义和共产主义又是一个界限，也必须分清，不能混淆。11 月 9 日，毛泽东给县以上中共各级党委写了一封《关于读书的建议》的信，建议他们认真阅读斯大林的《苏联社会主义经济问题》和《马恩列斯论共产主义社会》。他在信中指出："要联系中国社会主义经济革命和经济建设去读这两本书，使自己获得一个清醒的头脑，以利指导我们伟大的经济工作。现在很多人有一大堆混乱思想，读这两本书就可能给以澄清。"① 第一次郑州会议结束不久，1958 年 11 月 21 日至 27 日，中共中央在武昌召开了政治局扩大会议。会议除了继续批评"共产风"外，提出要在 1958 年 12 月到 1959 年期间整顿人民公社。会上毛泽东承认，北戴河会议讲三四年，五六年或者更多一点时间，搞到共产主义，这是我们的缺点。

紧接着，11 月 28 日至 12 月 10 日，中共中央在武昌召开了八届六中全会，通过了《关于人民公社若干问题的决议》。《决议》批评"企图在条件不成熟的时候勉强进入共产主义"的不切实际的空想，指出："由社会主义过渡到共产主义是一个相当长和相当复杂的发展过程。而在这整个过程中，社会性质仍然是社会主义的。""由农业生产合作社到人民公社的转变，由社会主义的集体所有制到社会主义的全民所有制的过渡，由社会主义到共产主义的过渡，这些是互相联系而又互相区别的几种过程。""首先，农业生产合作社变为人民公社，使原有的集体所有制扩大了和提高了，并且带上了若干全民所有制的成分，但是，这并不等于已经把农村中的集体所有制变成了全民所有制。现在全国农村已经公社化了，但是要在全国农村实现全民所有制，还需要经过一段相当的时间。""其次，由社会主义的集体所有制变为社会主义的全民所有制，并不等于由社会主义变为共产主义。农业生产合作社变为人民公社，更不等于由社会主义变为共产主义。"《决议》明确地指出，这两个过渡，"都必须以一定程度的生产力发展为基础"。"我国现在的生产力发展水平，毕竟还是很低的，苦战三年，再加上努力若干年，

① 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》（修订），人民出版社，1985 年版，第 329 页。

全国的经济面貌可以有一个很大的改变，但是，那时离开全国高度工业化、全国农业机械化、电气化的目标，还将有一段不小的距离；至于离开社会产品极大丰富、劳动强度大大减轻、劳动时间大大缩短这些目标，就还有更长一段距离。而没有这些，当然就谈不到进入人类社会的更高发展阶段——共产主义。”《决议》强调，不应当无根据地宣布农村人民公社“立即实行全民所有制”，甚至“立即进入共产主义”。

（二）明确了坚持价值规律和承认商品生产与交换存在的必要性

针对有些人认为人民公社既然已经是全民所有制，商品生产、商品交换就没有存在的必要的错误观点，在第一次郑州会议上，毛泽东就指出：现在有一股风，避开还有积极意义的资本主义范畴——商品生产、商品流通、价值法则等来为社会主义服务，“这是对马克思主义不彻底、不严肃的态度。”他提议在起草的会议文件中写上“必须生产适宜交换的社会主义的商品，加上一个‘社会主义’”，以便发展“社会主义商品生产”。他认为，不能把商品生产与资本主义混为一谈，商品生产与资本主义相联系就出资本主义，和社会主义联系就不是资本主义，就出社会主义。他明确提出：“不要怕，不会引导到资本主义，因为已经没有了资本主义的经济基础。”“历来就有商品生产，现在加一种社会主义商品生产”，在社会主义建设时期，要“有计划地大大发展社会主义的商品生产”。他还指出，在社会主义现阶段废除商品是违背经济规律的，中国是商品生产很不发达的一个国家，商品生产不是消灭的问题，而是要大大发展。他特别强调，为了团结几亿农民，必须发展商品交换，废除商业，对农产品实行调拨，实质上就是剥夺农民。中共八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》规定：“社员个人所有的生活资料（包括房屋、衣被、家具等）和在银行、信用社的存款，在公社化以后，仍然归社员所有，而且永远归社员所有。”

《决议》指出：“继续发展商品生产和继续保持按劳分配的原则，对于发展社会主义经济是两个重大的原则问题，必须在全党统一认识。有些人在企图过早地‘进入共产主义’的同时，企图过早地取消商品和商品交换，过早地否定商品、价值、货币的积极作用，这种想法对发展社会主义建设是不利的，因而是不正确的。”

在第一次郑州会议上，毛泽东针对当时出现的否定价值规律的倾向，明确指出：价值法则是客观存在的法则，我们对于社会产品，只能等价交换，不能实行无偿占有。违反了这一点，终究是不行的。价值规律，等价交换在社会主义时期是一个不能违反的经济法则，违反了它，就是无偿地占有别人的劳动成果。这是我们所不允许的。毛泽东还说：在社与队、队与队、社与国家之间，在经济上只

能是买卖关系，必须遵守等价交换的原则。

1959年2月27日至3月5日，中共中央在郑州召开了政治局扩大会议，即第二次郑州会议。这次会议曾规定旧账一般不算。但是，毛泽东根据各地整社中群众提出要清算旧账的要求，对价值法则的作用又提出了新的重要见解。1959年3月30日，他在一个报告上批示："旧账一般不算这句话，是写到了郑州讲话里面去了的，不对，应改为旧账一般要算。算账才能实行那个客观存在的价值法则，这个法则是一个伟大的学校，只有利用它，才有可能教会我们的几千万干部和几万万人民，才有可能建设我们的共产主义。否则一切都不可能。对群众不能解怨气。对干部，他们将被我们毁掉。有百害而无一利。一个公社竟可以将原高级社的现金收入400多万元退还原主，为什么别的社不可以退还呢？不要'善财难舍'。须知这是劫财，不是善财。无偿占有别人劳动是不许可的。"①

（三）解决了人民公社管理体制问题

中共八届六中全会后，虽然在全国农村进行了整社工作，但是农村的"共产风"并没有完全解决；由于在整社过程中不适当地开展反对本位主义和瞒产私分的斗争，所以，引起农民的严重不满，造成国家同农民的关系十分紧张。粮食瞒产私分现象普遍存在。毛泽东在研究中，认识到要解决这些问题，只解决人民公社的性质问题是不够的，还必须进一步解决人民公社的管理体制问题。否则，上述问题是难以解决的。因为这次"共产风"的总根子正如毛泽东所说的"是我们在生产关系的改进方面，即是说，在公社所有制方面，前进得过远了一点"。②

在第二次郑州会议上，毛泽东指出了我们同农民的关系在一些事情上存在着一种紧张状态以后说："我们应当透过这些现象看出问题的本质即主要矛盾在什么地方。这里面有几方面的原因，但是我以为主要地应当从我们对于农村人民公社所有制的认识和我们所采取的政策方面去回答问题。""现在，我们的人误认人民公社一成立，各生产队的生产资料、人力、产品，就都可以由公社领导机关直接支配。他们误认社会主义为共产主义，误认按劳分配为按需分配，误认集体所有制为全民所有制。他们在许多地方否认等价交换。他们在公社范围内，实行贫富拉平，平均分配；对生产队的某些财产无代价地上调；银行方面，也把许多农村中的贷款一律收回。'一平、二调、三收款'，引起广大农民的恐慌。这就

① 国家农委办公厅编：《农业集体化重要文件汇编》（下），中共中央党校出版社，1982年版，第163页。

② 国家农委办公厅编：《农业集体化重要文件汇编》（下），中共中央党校出版社，1982年版，第145页。

是我们当前同农民关系中的一个大矛盾，一个大问题。”①

毛泽东在讲话中还批评了平均主义和权力过分集中两种倾向。他在讲话中批评“共产风”说：“公社在1958年秋季成立之后，刮起了一阵‘共产风’。主要内容有三条：一是贫富拉平。二是积累太多，义务劳动太多。三是‘共’各种‘产’”，“这样一来，‘共产风’刮起来了。即是说，在某种范围内，实际上造成了一部分无偿占有别人劳动成果的情况。”② 毛泽东在上述分析和论述中，说到了公社错误的一些实质问题，为解决人民公社内部管理体制问题指明了方向。

第二次郑州会议起草了《关于人民公社管理体制的若干规定（草案）》，规定了整顿和建设人民公社的方针是：“统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏；分配计划，由社决定；适当积累，合理调剂；物资劳动，等价交换；按劳分配，承认差别。”③“三级所有，队为基础”的方针，对于纠正公社化运动以来体制混乱状况，起到了积极作用，使生产队（其规模相当于原来高级社）有了自主权、所有权，在一定程度上制止了“共产风”的发展，基本解决了公社内部各队之间的平均主义问题。但是，这种体制仍不完全适合当时我国农村生产力的水平，也不利于充分发挥农民生产的积极性。

第二次郑州会议后，各地在继续整社中又提出一些新问题。为了检查整社工作，进一步解决人民公社管理体制存在的问题，并为召开中共八届七中全会作准备，从1959年3月25日到4月1日，中共中央在上海召开了政治局扩大会议。会议制定了准备提交给八届七中全会通过的《关于人民公社的十八个问题》的会议纪要。4月2日到5日，中共八届七中全会讨论通过了《关于人民公社的十八个问题》，对人民公社的管理体制作了原则规定，除了重申第一次郑州会议以来提出的方针政策外，主要内容有：

以生产队（相当于原来高级社规模）为基本核算单位，以生产队下面的生产小队为包产单位，生产小队有部分的所有制和管理权限，它对土地、耕畜、农具和劳力等有固定的使用权，超产收入，除按一定比例上缴生产队外，其余由小队使用和支配；认真清理人民公社成立以来的各种账目，县联社、公社无偿调用生产大队、生产队无偿调用社员私人的财物，这些账都应当结算清楚，如数归还或者作价归还原主；银行收回的没有到期的贷款，一律退回。原高级社或私人所欠的借贷款，原则上谁欠谁还，已从公社统一扣还的，应当退回；实行供给制与按劳分配相结合的分配制度，要完善现行的工资制度，对供给制进行适当的限

① 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》（修订），人民出版社，1985年版，第331～332页。

② 同上，第333页。

③ 胡绳主编：《中国共产党的七十年》，中共党史出版社，1991年版，第371页。

制；要保证用于农业生产的劳力不少于总数的80%，从事其他生产和服务的劳力则不能超过20%，城市、工矿应停止从农村招工，并把可以缩减的临时工退回农村。上述规定，进一步明确和发展了第二次郑州会议的正确决定，对于缓和政府同农民的紧张关系，充分发挥农民的生产积极性，恢复和发展农业生产，起了重要作用。

1959年4月召开的八届七中全会以后，针对人民公社存在的问题，中共中央先后采取了具体措施：第一，强调各级干部要讲真话，不要讲假话，一定要实事求是。包产能包多少，就包多少；收获多少，就讲多少。第二，允许社员私人喂养家禽、家畜，其收入，私有私养的，应归社员个人；公有公养的，应给社员合理的报酬。第三，恢复自留地制度，社员自留地的数量按原来高级社章程规定，不超过也不少于每人平均占有耕地的5%。自留地长期归社员使用，其产品也全部归个人支配。第四，鼓励社员充分利用房前屋后，水边路旁的零星闲散土地种植庄稼、树木，谁种谁收，不征公粮，不派购任务。第五，夏收时，实行少扣多分的原则。分配给社员的部分应当占收入的60%左右，并且使90%以上的社员收入有所增加；要调整工资部分和供给部分的比例，使工资部分占社员收入的60%～70%，供给部分占30%～40%；认真执行包产、包工、包成本的三包责任制和奖励制度，做到多劳多得，并根据需要确定办常年食堂还是农忙食堂。第六，人民公社、生产队生产的第一类物资（国家计划收购和计划供应物资）和第二类物资（国家统一收购的物资），以及国家规定有交售任务的第三类物资，在完成国家任务后，可拿到市场上交易。社员家庭和个人生产的产品，都可以在集市上出售。

由于采取了以上措施，初步解决了人民公社体制方面存在的问题，进一步缓解了党、政府同农民的关系，调动了农民生产的积极性，发展了农业生产。但是，由于没有从指导思想上深刻认识“左”的错误，仍然肯定人民公社，所以，纠“左”是不彻底的。

二、压缩工农业生产指标及有关措施

1958年11月21日到27日，中共中央在武昌召开政治局扩大会议。毛泽东在会议上提出要“压缩空气”，要把根据不足的高指标降下来，提醒大家不要相信假话。要破除迷信，但不要破除科学。在毛泽东讲话精神指导下，中共中央在随后召开的八届六中全会上作出了《关于1959年国民经济计划的决议》，决定调整计划指标。1959年计划主要指标经过调整：钢产量由2700万～3000万吨降为1800万～2000万吨；铁由4000万吨降为2900万吨；钢材由1900万～2000万吨降为1400万吨；机床由30万台降为13万台；原油由800万吨降为420万吨；原

煤由3.7亿吨提高到3.8亿吨；基本建设投资总额由500亿元降为360亿元。全会提出，1959年要把冲天干劲和科学精神结合起来，一方面要继续反对保守，破除迷信，提倡敢想、敢说、敢做，鼓足干劲，力争上游；另一方面要“压缩空气”，反对浮夸，提倡“十分指标，十二分措施”，提倡经济工作一定要越做越细致，一定要尽可能接近和符合实际。

1959年4月，中共八届七中全会在上海召开，这次会议对上年武昌会议拟定的计划指标作了调整。在工业方面钢产量由原来的2000万吨降为1800万吨，其中好钢为1650万吨；原煤由4亿吨降为3.8亿吨，与此相适应，也变动了其他一些主要工业产品的指标。农业方面，粮食产量维持原来的数字，仍为1.05万亿斤，棉花也维持原来的数字，仍为1亿担。其他一些农产品指标都比原来的数字调低了一些。在基本建设方面，投资由原来的360亿元减为260亿～280亿元；限额以上项目由原来的1500个减为1000个左右。上述计划草案指标仍然很高。

八届七中全会后，中共中央和毛泽东在听取了中央财经小组汇报的基础上，同意将原定钢产量指标由1800万吨降为1300万吨，钢材由1150万吨降为900万吨。1959年6月13日，中共中央发出《关于调整1959年主要物资分配和基本建设计划的紧急指示》，除了重申上述降低钢和钢材产量指标外，又决定原煤由3.8亿吨降为3.4亿吨；铜由11万吨降为9万吨；发电量由410亿～420亿度降为390亿～400亿度；基本建设投资由260亿～280亿元减为240亿元，限额以上建设项目由1092个减为788个。这个“紧急指示”发出后，各地贯彻得不够有力，截至7月2日，全国各重点工业企业还有70%以上的领导干部没有看到或传达这份中央文件。为此，中共中央在7月7日又发出《关于抓紧传达中央6月13日紧急指示的通知》，要求立即严肃检查，凡未作传达的，至迟必须在7月15日以前认真地做一次传达。

从1958年冬以来对1959年国民经济计划多次进行调整，虽然在计划安排上没有摆脱急于求成、盲目“大跃进”的“左”的思想影响，尤其是在粮食、棉花方面仍保持过高的指标，其他一些指标也有过高的情况，但是，钢铁等产量指标和基建投资总额等指标，经过几次压缩，较原来的数字接近实际些。这对于缓解1958年“大跃进”造成的国民经济困难，起了重要作用。

三、庐山会议的转折

1959年7月2日至8月16日，中共中央先后在庐山召开了政治局扩大会议和八届八中全会。庐山会议分前期和后期。后期是指从7月23日毛泽东在政治局扩大会议上错误地发动对彭德怀等人的批判，到八届八中全会结束这一段时间。

庐山会议的前期仍然是继续纠“左”。会议开始时，毛泽东指出当时的形势是“成绩很大，问题不少，前途光明”。他强调把农业搞好，按照农、轻、重顺序来安排国民经济计划，搞好综合平衡，实行两条腿走路的方针。他强调指出，要认识客观规律，把人民生活安排好，这是关系到六亿五千万人民安定不安定的问题，等等。根据毛泽东提出的问题，会议分组讨论。在讨论中，刘少奇说，1958 年出了一些乱子，得到了有益的教训。他提出，国民经济的发展要有综合平衡，要做到有计划按比例，要有组织有节奏地生产，要按客观规律办事。朱德说，去年成绩是伟大的。但对农民是劳动者又是私有者，这一点估计不够，共产搞早了一点。他认为，供给制是共产，农民就如此愿意共产？食堂全垮了也不见得是坏事，家庭制度要巩固起来。原则上回到家庭过日子。农民欲富，要使之富起来，关系 5 亿人口的稳定问题。食堂办不起来，不要硬办，回家好。农民立家立业重要。

彭德怀在发言中说，“反右”以来，政治上经济上取得了一连串的胜利，党的威信高了，脑子也热了一点。吃饭不要钱那么大的事，没有经过试验，忽视了工作方法六十条中一切经过试验的原则。他还说，人民公社办早了些，农业产量有浮夸成分，全民办工业值得怀疑，大炼钢铁出了不少问题，等等。

与会人员也都发了言，总结了“大跃进”和人民公社化运动的经验教训，并就自己工作中的缺点、错误，进行了自我批评。许多人在发言中提出，要切实纠正高指标、“共产风”、只顾多快不顾好省、只讲数量不讲质量、只抓重工业不抓农业和轻工业等错误倾向，认真按客观规律办事。还有人提出，要取消供给制和公共食堂，改变用群众运动搞生产的做法。

但是，在讨论中也有些人认为，“大跃进”、人民公社、总路线应当充分肯定，虽有缺点，但是很少，不应估计得过于严重。他们认为，“共产风”等问题已经基本上解决了，高指标也压下来了。所以，以后不应再强调纠正“左”的错误了。鉴于庐山会议前期，实事求是地、认真地总结经验教训的空气不浓厚，有些人不愿多讲缺点、错误，对 1958 年以来的教训认识不深刻，不虚心倾听比较切合实际的批评意见等情况，又听说会议到 7 月 15 日结束，担心纠“左”达不到预期目的，彭德怀于 7 月 14 日给毛泽东写了一封信，陈述自己的意见。

彭德怀的信分两部分。第一部分肯定了 1958 年的成绩。他列举了工农业生产增长的统计数字，证明了农村公社化过程中发生的问题，经过一系列会议，“基本已经得到纠正”。在写到全民大炼钢铁时，他说：“多办了一些小土高炉，浪费了一些资源（物力、财力）和人力，当然是一笔较大损失。但是得到对全国地质作了一次规模巨大的初步普查，培养了不少技术人员，广大干部在这一运动中得到了锻炼和提高。虽然付出了一笔学费（贴补 20 余亿元），即在这一方面

也是有失有得的。”信的第二部分强调“如何总结工作中的经验教训”。他说，“现时我们在建设工作中所面临的突出矛盾，是由于比例失调而引起各方面的紧张。就其性质看，这种情况的发展已影响到工农之间、城市各阶层之间和农民各阶层之间的关系，因此也是具有政治性的。”信中说：“过去一个时期，在我们的思想方法和工作作风方面，也暴露出不少值得注意的问题。”这主要是：“（1）浮夸风气较为普遍地滋长起来。去年北戴河会议时，对粮食产量估计过大，造成一种假象。大家都感到粮食问题已经得到解决，因此就可以腾出手来大搞工业了。在对发展钢铁的认识上，有严重的片面性，没有认真地研究炼钢、轧钢和碎石设备，煤炭、矿石、炼焦设备，坑木来源，运输能力，劳动力增加，购买力扩大，市场商品如何安排等。总之，是没有做必要的平衡计划。”“（2）小资产阶级的狂热性，使我们容易犯‘左’的错误。在1958年的大跃进中，我和其他不少同志一样，为大跃进的成绩和群众运动的热情所迷惑，一些‘左’的倾向有了相当程度的发展。”①

7月16日，毛泽东批示把彭德怀的信印发给会议。从此，会议转入对这封信的讨论。7月19日，黄克诚、周小舟分别在小组会上发言，认为信的总的精神是好的，表示同意。7月21日，张闻天在小组会上作了长篇发言，明确表示支持彭德怀信中的意见。

但是在讨论中，有些人对彭德怀的信持反对意见。在他们看来，彭德怀的信夸大了缺点，否定了成绩，不符合实际，有埋怨泄气情绪，甚至认为这封信实际上否定了“大跃进”和人民公社的成绩，是针对毛泽东的。

毛泽东认为，彭德怀等不是跟他一起去纠正工作中的缺点错误，而是对“大跃进”和人民公社表示怀疑和反对，是向他和中共中央的领导“下战书”，因而是右倾的表现。为此，他在7月23日大会上的讲话中说，现在是党内外夹攻我们，有党外的右派，也有党内那么一批人把我们讲得一塌糊涂，他们把自己也抛到右派的边缘去了，不过还有30公里，相当危险。毛泽东讲话后，会议的议题发生了根本性转变，由纠“左”变成了反右，矛头集中指向彭德怀、黄克诚、张闻天、周小舟，形成一边倒的局面。

8月2日至16日，在毛泽东的提议下，中共中央举行了八届八中全会。继续揭发批判所谓“彭德怀为首的右倾机会主义反党集团”。并通过了《关于以彭德怀同志为首的反党集团的错误的决议》《为保卫党的总路线，反对右倾机会主义而斗争》等文件，认定彭、黄、张、周组成“反党集团”，犯了“具有反党、反人民、反社会主义性质的右倾机会主义路线的错误”。会议肯定“反右倾机会主

① 中共中央文献研究室：《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》（修订），人民出版社，1985年版，第340～341页。

义的进攻，已经成为当前党内的主要任务”。这样，庐山会议后期不但错误地批判了彭德怀等人，而且更进一步把“反右倾”斗争扩大到全国各地区党政机关和基层干部中去。从此，纠“左”进程不仅被打断，而且鼓励了“左”倾错误在其他方面的发展。庐山会议的转向，实际上使中国共产党失去了一次纠正“大跃进”以来日益蔓延的“左”倾错误的机会。

四、庐山会议后国民经济的“再跃进”

庐山会议后，在全党范围内开展了一场声势浩大的“反右倾”斗争，初期纠“左”的很多努力被斥为“右倾”，许多对前一阶段失误提出批评或不同看法的人被定为“右倾机会主义分子”，于是，在政治压力下，全国掀起了“再跃进”的高潮，“左”倾错误重新泛滥起来。在经济方面，“再跃进”主要表现在以下几个方面。

（一）再次提高指标

1959 年 8 月，中共八届八中全会对同年 4 月全国二届人大一次会议通过的当年经济计划指标，在纠“左”的氛围下，已决定大幅度地削减：工业方面，钢产量由 1800 万吨（包括土钢）调整为 1200 万吨（不包括土钢，土钢由各地方自产自用）；原煤产量由 3.8 亿吨调整为 3.35 亿吨。工业总产值由 1650 亿元调整为 1470 亿元。粮食由 5250 亿公斤调整为 2750 亿公斤；棉花产量由 1 亿担调整为 4620 万担。农业总产值由 1220 亿元调整为 738 亿元。基本建设投资额由 270 亿元调整为 248 亿元；施工的限额以上项目由 1092 个调整为 788 个。中共中央的这个决定虽在全国人大常委会上报告过，但由于不断“反右倾、鼓干劲”，而又不断加码，要求尽快超额完成年度计划，提前两年实现原定“二五”计划的主要指标。新的“高指标”又被布置到经济建设的各个方面。

在基本建设方面，为了贯彻庐山会议“反右倾、鼓干劲”，国家计委、建委在 9 月 24 日确定新上一批基本建设项目。提出在今后几个月里，要新开工 230 个限额以上的项目。这样就使全年施工的限额以上项目又达到 1000 项以上。增加了大批项目以后，11 月 22 日又确定追加 13.6 亿元基本建设投资。这些追加投资，加上 8 月 26 日计划规定的 248 亿元和上年结转投资 20 亿元，国家基本建设投资总额又达 281 亿元，重新回到了 4 月上海会议确定的水平上来。1960 年 3 月 30 日全国二届人大二次会议通过的《1960 年国民经济计划》，国家预算内的基本建设投资安排为 325 亿元（不包括地方自筹的 60 亿元投资），比上年增长 22%。5 月 10 日，国家计委、经委、建委对原定的 1960 年工业生产、交通运输和基本建设计划，大大加码，作出了第二本账的安排。基本建设的规模进一步扩大，国家预

算内投资达到382亿元，比原计划增加57亿元。限额以上的建设项目，新增加83个，总数达到980多个；在原有的项目中，又有426个确定加快建设进度。

在工业交通方面，1959年10月连续召开的全国工业生产、交通运输会议，全国工业、交通运输、基本建设、财贸方面先进集体和先进生产者代表大会，以及各系统电话会议、劳模座谈会，都提出了更快跃进的要求。当时号召：“第四季度继续鼓足干劲”，“既要确保今年的继续跃进，又要为明年的‘开门红’和‘满堂红’做好一切必要的准备工作；既要实现工业生产的全面高涨，又要为农业的机械化、水利化、化学化、电气化，积极生产各种技术装备，实现农业和工业共同跃进”，“在1958年到1960年三年大跃进的基础上，争取我国主要工业产品以比十年更短的时间赶上英国”，等等。1959年11月16日在北京召开的全国工业会议要求，在第四季度里，要使工业总产值完成486亿元，保证全年完成1600亿元，比上年增长37%；钢完成470万吨，保证全年产量比计划超过50万吨；生铁完成730万吨，保证全年产量比计划超过200万吨；煤炭完成9700多万吨，保证全年产量比计划超过1500万吨。1960年3月，全国二届人大二次会议通过的1960年国民经济计划，安排生铁产量达到2750万吨，比上年增长34%，钢1840万吨，比上年增长38%；煤炭42500万吨，比上年增长22%；铁路货运量72000万吨公里，比上年增长33%。1960年4月还提出过去是“一季争（争投资）、二季叫（叫困难）、三季反（反右倾）、四季超（超计划）”，现在把8月（反右倾）提到4月，以后就不必反了。实际上这是采用提前预反的办法，来压制对客观困难的反映，强制贯彻“左”的错误。[①] 5月10日，国家计委、经委、建委又对当年的工业生产指标大大加码，钢产量安排2040万吨，比原计划增加200万吨；生铁3100万吨；铁路货运量76000万吨公里，比原计划增加4000万吨公里。由于中苏关系紧张，1960年六七月间苏联方面单方撕毁经济、技术合同，撤退在华专家，给恶化的国民经济雪上加霜。毛泽东对此甚为愤慨，决心完成钢产量指标，争一口气。他说：“手里没有一把米，叫鸡都不来，我们处在被轻视的地位，就是钢铁不够。……资本主义国家看不起我们，社会主义国家也不给技术，憋一口气有好处。”[②] 在毛泽东的号召下，全国大炼“争气钢”，加剧了国民经济的比例失调。

在农业生产方面，中共中央于1959年10月15日提出，要力争在原定的农副业总产值比1958年增加10%左右的计划之外，再增加33.5%以上的产值，使1959年的农副业总产值比1958年增加15%，使农业在特大旱涝虫害的侵袭之

① 柳随年、吴群敢主编：《“大跃进”与调整时期的国民经济》，黑龙江人民出版社，1984年版，第65页。

② 转引自薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下册，中共党史出版社，2008年版，第612页。

下，仍能实现大跃进。[①] 全国二届人大确定的1960年国民的经济计划的主要指标，其中粮食产量从2700.5亿公斤增加到2970亿公斤，增产10%；棉花从4820万担增加到5300万担，增产10%；生猪从1.8亿头增加到2.4亿头，增长13%。这些过高的、不切实际的“高指标”，如果同核实后的1959年数字相比较，1960年计划指标增长幅度更高。就农业来说，农业总产值要增长77%。其中粮食要增长74.4%，棉花要增长55%，生猪要增长两倍以上。实践证明，这些高的增产指标，是完全不符合实际的，根本不可能完成。

（二）掀起各种“大办”的高潮

庐山会议后，在全国再次掀起各种“大办”高潮。大办钢铁，大办农业，大办粮食，大办县、社工业，大办水利，大办交通，大办教育，大办城市人民公社，大办公共食堂，等等。中共中央要求在城市也要大办人民公社，普遍推行城市公共食堂化。1960年3月9日，中共中央发出《关于城市人民公社问题的指示》，要求各地采取积极的态度建立城市人民公社，“上半年全国城市普遍试点”，“下半年普遍推广”。在短短几个月时间内，许多城市建立起人民公社。到1960年7月底，全国大中城市共建立起1000多个人民公社，参加人民公社的人口占城市人口总数的77%。对于当时的农村公共食堂，认为是推进“从社会主义向共产主义过渡”的新生事物，要求全国都办。1960年3月，中共中央批示继续推广农村公共食堂。1959年底全国农村在公共食堂吃饭的人数达72%，但还要求争取有80%的人到食堂吃饭。

各种“大办”，使“一平二调”的“共产风”再度盛行。平调范围越来越大，土地、粮食、房屋、生产工具、畜力、劳力以及生活用具等，都无偿调用。平调单位，省、地、市、县、公社和生产队，一级比一级严重。1959年“反右倾”给国民经济造成的危害，比1958年“大跃进”更大。

（三）重搞“小洋群”“小土群”

1958年为了完成钢铁生产任务，在全国掀起了空前规模的全民大炼钢铁运动，全国几千万人一齐上阵，大搞“小土群”，即小（小转炉、小土炉）、土（土法炼钢）、群（群众运动）。1960年的“小洋群”，是由1958年的“小土群”发展而来的。这个时期同“大跃进”初期相比更强调“小洋群”的作用。当时认为，“小洋群”在钢铁工业的发展上有以下重要作用：（1）增加钢铁的生产；（2）加快钢铁工业的合理布局；（3）推动钢铁工业的技术革命；（4）促进地方

① 《中共中央批转农业部党组关于庐山会议以来农村形势的报告》，1959年10月15日。

工业的发展和农业机械化的进程。当时把发展“小洋群”当作是实现1960年钢铁工业生产继续“跃进”的一项重要措施，是实现我国加速社会主义建设的一个长期的战略方针。因此，要求在1960年内全国所有有煤铁资源的县、市，至少要搞起一个以煤铁为中心的“小土群”“小洋群”基点，有条件的人民公社也要尽可能举办“小土群”的采煤、采矿、炼铁企业。当时还提出了要使小煤窑、小铁矿、小高炉、小转炉、小铁路“五小成群”的要求，在有条件的地方要搞小有色金属矿、小化工、小水泥、小水电等。据统计，1960年21个省、市、自治区的1820多万职工中“小洋群”的职工多达686.6万人，在钢铁等工业部门中占了很大的比例。继续跃进虽然比1958年“大跃进”更加注重生产质量，但是它主要倚仗的“小洋群”和“五小成群”还是以人海战术为基础，依旧没有克服1958年钢铁生产的弊端。无论是“小土群”，还是“小洋群”，在大炼钢铁运动中，都造成资源、资金和人力等方面的巨大浪费。

（四）大搞全民技术革命运动

1960年新跃进的一个特点是大搞全民技术革命运动。1960年1月30日，中共中央批转《太原市委关于开展以机械化和半机械化为中心的技术革新和技术革命的决议》。并在批示中指出，不论哪一类企业，都要进行技术革新和技术革命，积极地实现半机械化和机械化，这是一项具有重大政治和经济意义的工作，“是我国工业和交通运输业连续大跃进的一项极重要的措施。希望中等以上的城市把这项工作摆在重要的地位，并且立即掀起一个以大搞半机械化和机械化为中心的技术革新和技术革命的群众运动。”① 3月22日，中共中央又批转《鞍山市委关于工业战线上的技术革新和技术革命运动开展情况的报告》。中共中央的批示说：鞍钢是全国第一个最大的企业，“过去他们认为这个企业是现代化的了，用不着再有所谓技术革命，更反对大搞群众运动，反对两参一改三结合的方针，反对政治挂帅，只信任少数人冷冷清清的去干，许多人主张‘一长制’，反对党委领导下的厂长负责制，他们认为‘马钢宪法’（苏联一个大钢厂的一套权威性的办法）是神圣不可侵犯的。”现在这个报告，“不是马钢宪法那一套，而是创造了一个鞍钢宪法。鞍钢宪法在远东，在中国出现了。”② 批示要求全国的大中企业要向鞍钢学习。按照以上的要求，全国各地区、各部门迅速掀起了一个全民性的技术革新和技术革命运动的热潮。根据24个省、市、自治区从1960年1月到3月上旬的不完全统计，仅工业交通部门的职工，就提出技术革新建议2530多万件，已经实现和正在实现的有965万件。搞技术革新和技术革命，本身没有错，

① 中共中央党史研究室：《中共党史大事年表》，人民出版社，1987年版，第303页。

② 同上，第304～305页。

问题是这个时期开展技术革新和技术革命运动，是在“大跃进”不恰当气氛下进行的，它片面强调群众运动，而对工厂一些合理的规章制度任意破除，最终不利于生产的进步。

第五节 “大跃进”的成就及其严重后果

一、“大跃进”在经济建设方面的成就

持续三年的“大跃进”和人民公社化运动，应该说动员了空前规模的人力、物力、财力，从某种意义上说，它使我国的工农业生产在一个短时期内，有了迅速的发展和变化。

第一，建成了一批重要工业项目，生产能力大为提高。由于在“大跃进”期间，中央和地方在各个工业部门投入了大量资金，先后施工的大中型工业项目达到2200个左右，其中完成和部分完成并投入使用的有1100个。施工的小型工业项目9万多个。重工业部门在这个时期尤其得到了加强，1960年同1957年相比，煤炭部直属煤矿的正规矿井由294对增加到568对；全国55立方米以上的高炉由43座增加到334座，有效容积由1.4万立方米增加到5万立方米；平炉由42座增加到83座；新建了石油化工设备、拖拉机制造、精密仪器制造、有机合成等过去没有的重要工业部门。新的工业品种大量增加，工业品的自给程度有了很大提高。

第二，工业的物质技术基础有了加强，技术水平有了提高。1960年同1957年相比，全民所有制工业企业的固定资产原值由334.6亿元增长到721.8亿元，增长了1.16倍；工业企业的工程技术人员人数由17.5万人增加到40多万人，增加1倍多。

第三，工业地区布局有了进一步改善。在工业总产值中，沿海地区工业产值的比重由1957年的67.9%下降到65.3%，而内地则由32.1%上升到34.7%。

第四，农村工业第一次有了迅猛的发展。到1960年，社办工业企业总数达到11.7万个，占工业企业总数的46.1%，占集体工业企业总数的74.1%。[①] 虽然这些企业的大部分在调整时期下马，但是毕竟为后来社队企业（乡镇企业）的发展奠定了基础、积累了经验。

第五，农业的基本建设和技术改造取得了一定的成效。从1958年初开始，广大农村掀起了兴修水利的高潮。虽然由于不量力而行，半拉子工程很多，当时

① 汪海波、董志凯等著：《新中国工业经济史（1958～1965）》，经济管理出版社，1995年版，第73～74页。

的经济效果很差，有的工程事前对水文地质勘测不够，草率上马，遗留问题很多，但这些工程的大部分经过修改续建，在后来也确实发挥了作用。特别是这几年对黄河的治理应该说是有成效的。

二、“大跃进”给国民经济带来的严重后果

当然，“大跃进”给我们国家和民族造成了严重的灾难是不可否认的，我们必须从中吸取深刻的教训。“大跃进”的直接后果是国民经济重大比例的严重失调，和国民经济的大倒退。

（一）工农业比例失调

1957 年至 1960 年，按不变价格计算，我国工农业总产值由 704 亿元增加到 1650 亿元，增长 1.3 倍，而农业总产值却由 537 亿元下降到 415 亿元，下降 22.7%。工业与农业的产值比例由 5.7:4.3 变为 8:2。由于片面发展重工业，进一步加剧了国民经济的比例失调，轻工业明显下降，农业遭到严重破坏。1959 年我国粮食产量只有 1700 亿公斤，比 1958 年的实际产量 2000 亿公斤减少 300 亿公斤。1960 年全国粮食产量下降为 1435 亿公斤，低于 1951 年的 1437 亿公斤。1960 年 6 月 15 日，国务院财贸办公室给中共中央的报告说，北京、天津、上海、辽宁等大城市和工业区的粮食周转库存非常薄弱，北京只能销 7 天，天津只能销 10 天，上海几乎没有大米库存，辽宁的 10 个主要城市只能销八九天。由于严重缺粮，有相当一部分城乡居民患了浮肿病。更为严重的是，由于天灾人祸，当时全国有一些农村地区出现了大量的非正常人口死亡现象。作为轻工业原料的经济作物来说，1958 年的产量有很大的增长，就是 1959 年轻工业增长 22% 的重要因素。即使这样，轻纺工业的原材料供应仍然十分紧张。1959 年、1960 年，棉花、油料、甘蔗、烤烟等都大幅度减产，无法维持原料供应。①

（二）积累与消费的比例失调，基本建设规模过大，积累过高

1960 年全国基本建设投资总额 389 亿元，比 1959 年投资又增多 39 亿元。1958 年至 1960 年基本建设投资合计 996 亿元，比“一五”计划 5 年的总和 550 亿元还多 81%。“一五”计划时期，在国民经济收入使用额中，积累率只占 24.2%。而 1958 年至 1960 年三年，积累率分别提高到 33.9%、43.9%、39.6%，这三年积累额共达 1438 亿元，比“一五”时期全部积累率还增加 44%。1959 年和 1960 年两年积累率是新中国建立以来最高的。虽然 1953 年以

① 汪海波：《中华人民共和国工业经济史：1949.10～1998》，山西经济出版社，1998 年版，第 78 页。

来，我国推行的是优先重工业的发展战略，在基本建设投资方面，重工业一直高于轻工业。但在“一五”计划时期，重工业与轻工业基本建设投资之比最高的1955年也只达到7.1，而1957年仅为5.6。而从1958年到1960年，三年稳步上升，到了1960年重工业与轻工业之比达到了10以上（参见表7-4）。这就挤占农业和轻工业的资源，影响了人民群众的生活。同时，过大的基本建设规模超过了人力、物力、财力的客观承受能力，造成了劳动力、原材料等许多方面的比例失调。

表7-4 轻重工业基本建设投资① 单位：亿元

年份	轻工业	重工业	轻工业与重工业之比
1953	4.98	23.36	1:4.69
1954	6.74	31.63	1:4.69
1955	5.27	37.68	1:7.15
1956	9.44	58.76	1:6.22
1957	11.04	61.36	1:5.56
1958	21.8	151.20	1:6.94
1959	23.05	185.8	1:8.06
1960	20.85	208.72	1:10.01

（三）工业交通内部的比例失调

三年“大跃进”期间，片面强调“以钢为纲”，盲目追求钢产量指标，造成了工交内部许多生产环节之间的比例严重失调。

一是重工业内部比例失调。“大跃进”时期片面强调抓中间带两头的方针，使得钢铁冶炼工业一马当先，造成重工业内部加工工业和采掘工业的比例关系严重失调。采掘工业是原材料工业的基础，它的发展需要的投资大，周期长。“一五”期间，在重工业内部投资的分配上，采掘工业占28.6%，原材料工业占33.8%。但在“大跃进”3年中，采掘工业的投资比重下降到21.7%，原材料工业的投资比重增长到42.3%。在钢铁工业得到高速发展的同时，铁矿石、辅助原料矿石的采选、烧结并未相应的带动起来，赶不上冶炼的需要，成为日后钢铁工业举步维艰的重要原因。煤矿的发展同样跟不上冶炼生产的需要。1957年原煤

① 国家统计局固定资产投资统计司编：《1950～1985中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987年版，第9页。

产量1.3亿吨，“大跃进”3年新增机械化、半机械化采煤能力只有1.1亿吨，而1960年实际采煤达3.97亿吨，其余近1.6亿吨原煤是依靠老矿强化开采和小矿简易投产突击增产的，以致煤矿的开采与掘进比例也严重失调，设备损坏严重。即使如此，由于冶炼用煤大幅度增长，原煤供应十分紧张。1957年炼焦用煤在煤炭消费中比重为11%，1960年提高到28.1%，从而使生活用煤比重相应的由43.4%下降到18.1%，铁路用煤的比重也由7.5%下降到5.9%。人民的正常生活和铁路运输都受到严重影响。不少工业企业，特别是轻、纺工业企业，因缺煤而停工、半停工。总之，当时整个采掘工业，包括煤矿、铁矿、有色金属矿、辅助原料矿、化学矿、石灰石矿都落后于冶炼加工。①

二是轻重工业比例失调。“一五”计划期间，轻重工业总产值的比例，平均为59.2:40.8。而“大跃进”时期，中央与地方政府倾其全力进行钢铁生产。而与生活息息相关的轻工业生产受到挤压，出现轻重工业严重失调的局面。1957年到1960年，轻工业总产值所占比重则从55%下降到33.4%，重工业总产值由45%增加到66.6%。在“大跃进”3年中，重工业投资额达545.7亿元，为“一五”时期重工业投资额的2.6倍。而轻工业投资仅为65.7亿元，仅为重工业投资的12%左右，只比“一五”时期增加了75.3%。同时，为了保钢，轻工业生产所需的燃料动力、钢材、木材等原材料，以及运输能力经常被挤占，使轻工业生产能力不能得到充分的利用和发挥。例如，供给机器制造的钢材占整个钢材生产消费量的比重，1957年为34.8%，“大跃进”3年上升到近50%。而轻工市场产品消费的市场占整个钢材生产消费量的比重，1957年为20.7%，1958年下降到13.8%，1959年、1960年又连续下降到11%和10.2%。一些以工业品为原料的轻工产品，如电池、灯泡、民用锁、火柴、铁锅，甚至发卡等小商品供不应求。同时由于1959年、1960年农业全面减产，轻工业所需的农产品原料也来源不足，很多轻工业企业开工不足。此外原来生产日用消费品的部分轻工业企业和重工业企业，有的转产机电设备，有的改为重工业服务。因此，轻工业总产值从1960年开始下降，当年下降了10%。轻工业总产值和重工业总产值的比例发生了很大的变化，1957年为55:45，1960年变为33.4:66.6。轻工业生产的发展落后于重工业，造成了市场供应紧张。② 在大炼钢铁和大办工厂氛围下，各地小商品生产的行业纷纷转业，劳动力、技工和机具设备被抽走。不少农村的农具修配厂、修配组集中合并为较大的机械制造厂。北京有名的王麻子剪刀厂，从1958年9月起，300多人转为生产炼钢用具和翻砂工具，生产剪刀的只剩下20多人，剪刀产量从月产35000把，降到3000把，剪刀从原有200多种减少到11种，刀

① 汪海波、董志凯：《新中国工业经济史（1958～1965）》，经济管理出版社，1995年版，第81页。
② 同上，第81页。

子从原有370种减少到只剩7种。杭州张小泉剪刀厂的情况也大体相同，全国手工业生产的情况由此可见一斑。[①] 1960年全年供应城乡居民的煤炭约7619万吨，供应轻工业的煤炭3937万吨，两者合计在全国煤炭供货总量中的比重，由1959年的31.7%降为27.2%。特别是第四季度供应居民和轻工业的煤炭比1959年同期还少，因而造成部分轻工企业停工，农村用煤不足，甚至有些地区停止了供应。其他物质供应轻工业的比重，一般也低于往年。

三是工业与交通运输的比例失调。1957年到1960年，工业总产值增长1.3倍，生铁产量增加3.6倍，铁矿石产量增加4.8倍，煤产量增加2.03倍，而全国货运量只增加1.1倍，满足不了煤、铁增长的需要。

（四）国家财政赤字严重

为了满足“大跃进”建设资金的需要，国家通过财政、信贷等方面筹集资金。1958年到1960年三年，财政赤字分别21.8亿元、65.8亿元、81.8亿元；在财政总支出中所占比重分别为5.3%、11.9%、12.5%。三年财政赤字共计169.4亿元。1961年仍有赤字10.9亿元。用增发钞票的办法弥补赤字，结果造成通货膨胀。1957年末的货币发行量为53亿元，1959年上升到75亿元，1960年上升到96亿元。由于增发了钞票，国家掌握的商品购买力的差额高达74.8亿元，占当年社会购买力的10.4%。银行的信贷也严重不平衡，银行不得不大量发行货币，1958年以来，三年投放大于回笼，年末货币流通量增加了81.7%，这是新中国建立以来最高的。

（五）市场供求紧张，人民生活严重困难

“大跃进”造成了市场供求紧张，全国城乡居民的消费水平明显下降。自然灾害和“大跃进”造成农业大减产，1959年我国粮食产量只有1700亿公斤，比1958年的实际产量2000亿公斤减少300亿公斤。1960年全国粮食产量下降为1435亿公斤，比上年减少265亿公斤，减少15.6%；比1957年的1950.5亿公斤降低了35.9%，甚至低于1951年的粮食产量1437亿公斤。而对农产品的需求却随着职工人数的膨胀表现非常旺盛。全国总职工人数1960年达到5044万人，其中工业企业职工人数1960年达2144万人。而新增职工工资水平较低，恩格尔系数较高，工资支出很大比例用在食物支出方面。从主要农产品的销售绝对量来看粮食消费量增加迅猛。从1958年到1960年我国粮食销售量的增长比例分别为：14%、9%和5%。1960年比1957年增加31%，其增长速度大大超过了粮食生产

① 肖冬连：《共和国年轮——1961》，河北人民出版社，2001年版，第191页。

的增长。粮食零售量分别从1957年的372.35亿公斤上升到1958年的426.9亿公斤；1959年的464.9亿公斤；1960年的488.35亿公斤。从库存量方面来看，1960年的粮食、食油及油料，肥猪的库存量比1957年有大幅的降低。虽然1960年征购率高达35.6%，但当年销售却大于库存620万吨，国家库存粮食比1957年减少了1180万吨，按人均每年需要粮食250公斤计算，全年国家大约差2400万人的粮食。1960年以后，交通沿线的国家粮食库存越挖越空。[①] 1960年夏天，全国紧张局面已开始暴露。入夏以后，北京、天津、上海、辽宁等大城市和工业区的粮食库存非常薄弱，北京只能销7天，天津只能销10天，上海几乎没有大米库存，辽宁10个城市只能销八九天。[②] 我国粮食的出口更给本已紧张的市场供求雪上加霜。1959年我国粮食净出口达到415.55万吨，是“一五”计划期间年均出口量的两倍，1960年粮食净出口仍达265.4万吨，高于“一五”计划时期最高出口年度（1956年最高，为250.2万吨）。[③] 1960年，居民的消费水平比1959年下降13.6%；人均主要食品消费量与上年相比，粮食由186.5公斤降到163.5公斤，下降了12.3%，食油由2.25公斤下降到1.85公斤，下降了18%；猪肉由3公斤下降到1.55公斤，下降了48%。[④] 上述数字可能仍然偏高。因为实际上1960年因食品供给不足，引起了普遍严重的饥馑。有的地方每人每天只能吃六两粮食，不得不以瓜菜代食充饥，结果普遍营养不良，不少人因此患病死亡。根据《中国统计年鉴（1986）》统计，1960年全国人口死亡率达到25.43‰，比1957年高近1.5倍，但是根据1964年第二次全国人口普查的资料推算，1960年前后的死亡率比25.43‰还要高10个千分点左右。据统计，1960年人口死亡率超过40‰的省份就有5个：安徽、贵州、四川、甘肃、青海，严重的地区死亡率甚至超过100‰。估计1960年前后全国人口净减少2000万~2500万。[⑤]

1960年以后，各种副食品和农产品为原料的工业品，都出现了供不应求的情况，市场上排队争购现象比过去大大增加，争购最普遍的是饮食和针织品，因此，1960年饮食业在顾客用餐时主食品普遍收粮票。1960年8月起，对9种主要针织品出售时收取布票。[⑥]

---

① 罗平汉：《调整时期的职工精简》，《兰州学刊》2007年第7期，第55~62页。

② 肖冬连：《共和国年轮.1961》，河北人民出版社，2001年版。

③ 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第422、438页。

④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，红旗出版社，1987年版，第163页。

⑤ 参见许涤新主编：《当代中国的人口》，中国社会科学出版社，1988年版，第9、49、73页；李成瑞：《“大跃进”引起的人口变动》，《中共党史研究》1997年第2期；李成瑞、尚长风：《三年困难时期非正常死亡人口数研究述评》，李文主编：《国史研究中的重点难点问题研究述评》，当代中国出版社，2008年版。

⑥ 赵德馨主编：《中国经济通史》卷10上，湖南人民出版社，2002年版，第604页。

三、“大跃进”期间投资及效益分析

1958～1960年的3年“大跃进”，是我国基本建设投资额增长最快、人力投资最大的时期。除了上面所说的成就和问题外，从基本建设方面分析，“大跃进”时期的经济建设确实有很多值得吸取的经验教训。

（一）关于积累与消费的关系

由于杭州会议上提出要提高积累率①，也由于“大跃进”中的“浮夸风”，使得“大跃进”期间基本建设投资大大超过了国家财力和人民的承受能力。本来，薄一波经过对几年的投资经济建设规模与国家财力关系的研究，在中共“八大”上提出了“二、三、四比例”关系，即：积累大致应占国民收入的20%左右，国家预算收入大致应占国民收入的30%左右，基本建设投资大致应占国家预算支出的40%左右。这个设想得到毛泽东及与会代表的赞同。从“一五”计划期间的经济运行来看，上述比例已经属于高积累并且导致了国民经济的紧运行和超出了农业的承受能力，可以说达到了当时积累与消费关系正常范围内的极限。而3年“大跃进”的积累率则又在此比例上作了大幅度提高。这可以从下表看出。

表7-5 国民收入、国家财力与投资关系② 单位：亿元

年份	国民收入使用额	积累额	积累率（%）	国家财力			国家财力增长指数（以上年为100）	全民所有制单位固定资产投资占国家财力比重（%）
				国家财政总收入	预算外收入	合计		
“一五”时期	4122	998	24.2	1354.9	87.8	1442.7	—	42.4
1958年	1117	379	33.9	387.6	56.0	443.6	131.8	62.9

① 在杭州会议上，有人提出积累率应为45%，有人提出50%、55%甚至60%等，毛泽东认为50%的积累率比较适当。

② 根据国家统计局固定资产投资统计司编：《1950～1985中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987年版，第10～11页。

续表

年份	国民收入使用额	积累额	积累率（%）	国家财力			国家财力增长指数（以上年为100）	全民所有制单位固定资产投资占国家财力比重（%）
				国家财政总收入	预算外收入	合计		
1959年	1274	558	43.8	487.1	96.6	583.7	131.6	63.0
1960年	1264	501	39.6	572.3	117.8	690.1	18.2	60.4

在1958～1960年的基本建设投资中，非生产性建设投资所占比重，是新中国成立以来最低的时期，由“一五”计划时期的33%降至15%以下。①

表7-6 基本建设中生产性和非生产性建设投资额及比重

年 份	投资额（亿元）		比重（以投资总额为100）	
	生产性建设	非生产性建设	生产性建设	非生产性建设
“一五”时期	394.50	193.97	67.0	33.0
1958年	234.90	34.10	87.3	12.7
1959年	299.26	50.46	85.6	14.4
1960年	331.84	56.85	85.4	14.6

（二）在基本建设投资结构方面，过于偏重工业，特别是重工业

三年“大跃进”期间，国家对工业的投资，特别是重工业在基本建设投资额中所占的比重，是新中国成立以来最高的时期，重工业的基本建设投资比重比“一五”计划时期高了近20个百分点。这可以从下表看出。②

① 同上，第66页。

② 国家统计局固定资产投资统计司编：《中国固定资产投资统计资料（1950～1985）》，中国统计出版社，1987年版，第96～97页。

表 7－7 1958～1960 年基本建设投资结构

年 份	按三次产业划分（以投资总额为 100）			按农、轻、重划分（以投资总额为 100）		
	第一产业	第二产业	第三产业	农 业	轻工业	重工业
“一五”时期	7.1	48.6	44.3	7.1	6.4	36.2
1958 年	9.7	67.0	23.2	9.8	8.1	56.2
1959 年	9.4	62.7	27.9	9.4	6.6	53.1
1960 年	11.6	61.7	26.7	11.6	5.4	53.7

表 7－8 工业各行业基本建设投资比重（%）[①]

行 业	“一五”时期	1958 年	1959 年	1960 年
工业投资合计	100.00	100.00	100.00	100.00
1. 冶金工业	18.6	27.3	24.5	21.7
其中：钢铁工业	11.8	22.3	19.3	16.8
有色金属工业	6.8	5.0	5.2	4.9
2. 电力工业	11.9	11.9	13.2	12.9
其中：水电	2.1	2.8	3.6	4.0
火电	7.9	6.7	8.0	6.8
3. 煤炭工业	11.9	9.4	10.4	10.6
4. 石油工业	4.8	2.3	2.5	3.8
5. 化学工业	5.4	8.3	6.9	7.3
其中：化肥和农药	1.9	3.4	2.4	2.9
橡胶和塑料	0.4	0.4	0.2	0.2
6. 机械工业	15.4	17.9	17.1	16.0
其中：农机制造及修理	1.1	1.9	1.5	2.5
7. 森林工业	2.5	1.5	2.3	2.5
8. 建材工业	2.5	3.7	3.7	3.5
其中：水泥	1.1	1.8	2.0	1.9
9. 纺织工业	6.4	3.4	2.5	2.4
10. 造纸工业	1.5	1.5	1.6	1.0

① 同上，第 84～85、90 页。

续表

行 业	“一五”时期	1958 年	1959 年	1960 年
11. 食品工业	4.1	4.1	3.5	2.7
其中：制糖	1.6	1.2	1.1	0.7
制盐	0.3	0.4	0.7	0.5
12. 其他工业	15.0	8.7	11.8	15.6

从上表可以看出，除钢铁工业因“以钢为纲”“大炼钢铁”的原因投资比重上升幅度较大外，其他工业的投资比重变化不算太大，并没有因中央“权力下放”和全民“大办工业”而使基本建设转向投资少、利润高、回收快的加工工业和轻工业，这与1978 年以后“放权让利”和乡镇企业崛起后的情况很相同，由此得知，当时虽然权力下放和开展群众性建设运动，但是各级政府仍然仅仅控制着投资决策权。

（三）干部和群众热情高、干劲大，项目投产率高但效益不高

由于当时从上到下热情高、干劲大，虽然开工项目很多，属于1986 年以前施工项目最多的时期，但是项目建成投产率也是最高的时期，并且高出1963～1980 年期间项目建成投产率50 个百分点左右，当然，这也与“大跃进”期间的多数项目规模小、当时项目工程相对简单有很大关系。

表7－9 1958～1960 年基本建设项目建成投产率①

年 份	施工项目（个）	全部建成投产项目（个）	项目建成投产率（%）
1958	104946	87527	83.4
1959	96156	75901	78.9
1960	82210	60015	73.0

“大跃进”时期是新中国成立以来经济效益最低的时期。三年“大跃进”期间，每百元积累新增加的国民收入仅为1 元，投资系数为74.1，远远低于“一五”计划时期的35 元和1.56。② 有人说，仅以此计算，“大跃进”时期就损失国

① 国家统计局固定资产投资统计司编：《中国固定资产投资统计资料（1950～1985）》，中国统计出版社，1987 年版，第114 页。

② 张曙光：《经济结构和经济效果》，《中国社会科学》1981 年第6 期。

民收入1200亿元。①

关于“三年自然灾害”到底有多大及其对国民经济的影响，学术界是存在着不同的看法的。主要有三种观点：第一种观点认为与正常年份比，三年自然灾害确实存在，而人为的政策失误则使得自然灾害导致了严重的后果；第二种观点基本上是认可了当年刘少奇所说的“三分天灾，七分人祸”；第三种观点则认为当年并不存在三年自然灾害，完全是人为造成的严重后果。②

① 宁学平、陈秉良：《关于国民收入和财政分配三项比例关系的探讨》，《社会科学战线》1981年第3期。

② 可参见陈东林：《“三年自然灾害”与“大跃进”——“天灾”、“人祸”关系的计量历史考察》，张海东等：《1959～1961年气候条件的分析与评估》，《当代中国史研究》2004年第1期；金晖：《风调雨顺的三年——1959～1961年气象水文考察》，《方法》1998年第10期；田纪云：《回顾中国农村改革历程》，《炎黄春秋》2004年第6期。

第八章　国民经济的调整和恢复发展

1961 年至 1965 年是中国国民经济的调整时期。所谓调整，主要包含两个方面的内容：一是供给与需求关系的调整，这里既有对总供给与总需求的量的调整，也有对供给结构和需求结构的调整；二是对生产关系的调整，即对“大跃进”时期形成的不利于经济发展的经济体制进行调整。60 年代前期的这次大调整，虽然没有从根本上突破单一公有制和计划经济体制模式，没有从根本上消除投资“饥渴症”和经济波动的机制，但是由于党和政府对经济困难认识充分，调整决心大，因此调整的效果较好，仅用 3 年的时间就基本扭转了“大跃进”造成的经济结构严重失调和由此造成的生活消费品的严重短缺。调整过程中党和政府采取的一系列方针政策，虽然只是在那个时代和那种体制下行之有效，但是作为了解中国国情和总结历史经验教训，对今天仍然具有重要的借鉴作用。

第一节　调整国民经济决策的形成

一、“调整、巩固、充实、提高”方针的提出

1958 ~ 1960 年的三年“大跃进”，使得我国经济遭遇极大困难，国民经济处于严重的全局失衡状态，生活消费品的短缺已经达到发生普遍饥馑程度。1959 年庐山会议以后的继续“跃进”，到 1960 年年中，已经破绽百出，难以为继了。尽管当时在政治高压下，人们尚不敢否定“大跃进”，也不可能从根本上认识到经济建设指导思想上的“左”的错误。但是严峻的经济形势迫使党和政府不得不提出国民经济的调整问题。

1960 年 6 月 14 日至 18 日，中共中央在上海举行扩大会议。会上，毛泽东作了《十年总结》讲话，承认在前一阶段存在着一些缺点错误，自己也有责任。毛泽东说：“一九六〇年六月上海会议（指这次会议——本书注）规定后三年的指标，仍然存在一个极大的危险，就是对于留有余地，对于藏一手，对于实际可能性，还要打一个大大的折扣，当事人还不懂得。一九五六年周恩来通知主持制定的第二个五年计划，大部分指标，如钢等，替我们留了三年余地，多么好啊！农业方面则犯了错误，指标高了，以至于不可能完成。要下决心改，在今年七月

的党代会上一定要改过来。”①

政治局会议结束以后，国民经济的问题更多地暴露出来，上半年生产任务完成得不好，粮食供应日益紧张，外汇收支出现很大逆差，七八月份财政收入连续大幅度下降。与此同时，中苏矛盾也出现尖锐化。在这种情况下，中共中央决定于例行的北戴河会议上讨论国际共运和国内经济问题。

1960年7月5日至8月10日，中共中央在北戴河召开工作会议。会议初步议论了对国民经济实行调整问题。毛泽东在会上说：农村以生产队为基本核算单位的三级所有制，至少5年不变，死死地规定下来，再不要讲3年、5年从基本队有制过渡到社基本所有制。要有部分的个人所有制，总要给每个社员留点自留地，使社员能够种菜，喂猪喂鸡喂鸭。会议通过了李富春、薄一波提出的《1960年第三季度工业交通生产中的主要措施》。《措施》提出：调低一般产品的生产，集中力量保证钢、铁、煤、运输的生产，以解决第二季度以来主要产品下降、基本建设战线过长、物资使用分散的问题。会议还通过了《关于全党动手，大办农业、大办粮食的指示》《关于开展以保粮、保钢为中心的增产节约运动的指示》，确定压缩基本建设战线，保证钢铁等工业生产；认真清理劳动力，加强农业第一线，保证农业生产。并决定以后计划不再搞两本账，只搞一本账，不搞计划外的东西，不留缺口。在北戴河会议初期讨论运输问题时，国务院副总理兼国家计委主任李富春曾根据前段时间的生产情况，提出应该对工业进行整顿、巩固、提高。但是这个想法提出后，国家计委内部争论很大，有人认为没有必要这样做。8月中下旬，李富春在起草的国家计委《关于1961年国民经济计划控制数字的报告》中提出：1961年国民经济计划的方针应以整顿、巩固、提高为主，增加新的生产能力为辅；压缩重工业生产指标，缩短基本建设战线，加强农业和轻工业的生产建设，改善人民生活。8月30日至9月5日，国务院审议这个报告，大家赞成这些设想。周恩来对这个方针提出了完善的意见。他认为，与其讲整顿，不如提调整，并建议增加“充实”二字，从而形成了完整的“调整、巩固、充实、提高”八字方针。9月30日，中共中央在转发国家计委党组《1961年国民经济计划控制数字的报告》的批语中提出：1961年，我们要“使各项生产、建设事业在发展中得到调整、巩固、充实和提高”。这是中共中央第一次正式提出调整国民经济的“八字方针”。

二、“紧急指示信”和“九中全会”

在中央决定调整工业的同时，为了全面地进一步纠正农村人民公社的“共产

① 《建国以来毛泽东文稿》第9册，中央文献出版社，1996年版，第214～215页。

风”，挽救农村形势，中共中央在10月份连续批转《晋、冀、鲁、豫、北京5省市农业书记会议纪要》和《关于沔阳县贯彻政策试点情况的报告》后，又于11月3日向全党和全国人民发出《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》（又称“十二条”）。

《紧急指示信》提出，“共产风”必须坚决反对，彻底纠正。并为此制定了十二条重大措施。如三级所有、队为基础，是现阶段人民公社的根本制度；坚决反对和彻底纠正“一平二调”的错误等。与此同时，中共中央还发出《关于贯彻执行〈紧急指示信〉的指示》，要求各地至迟在12月中旬以前把《紧急指示信》传达到农村中去，使中央的政策直接同群众见面。《紧急指示信》是调整时期一个关系到经济工作全局的重要文件，是大幅度调整农村政策以战胜经济困难的重要开端。

1961年1月14日至18日，中共中央在北京举行了中共八届九中全会。全会听取和讨论了李富春关于1960年国民经济计划执行情况和1961年国民经济计划主要指标的报告，正式批准了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。“九中全会”建议国务院根据全会确定的方针，编制1961年国民经济计划，交全国人民代表大会审议。

首先，“九中全会”认为，当时经济工作中的重要问题是在农、轻、重之间，生产资料和消费资料生产之间，积累和消费之间的比例关系严重失调，造成经济各部门之间的比例不平衡。因此，“九中全会”要求在编制国民经济计划工作中，要按照农、轻、重的次序安排经济，即先安排农业，再安排工业；先安排好轻工业，再安排重工业；在安排重工业时，又必须先安排好与农业生产直接有关的农业机械、农具、化肥、农药等行业，再安排其他行业。

“九中全会”根据当时经济工作中出现的严重不平衡的问题，决定从1961年起，在两三年内实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。这个方针的基本内容是：调整国民经济各部门间失衡的比例关系，巩固生产建设取得的成果，充实新兴产业和短缺产品的项目，提高产品质量和经济效益。这个方针以调整为重点。其具体内容是适当调整国民经济各部门的发展速度，即尽可能提高农业的发展速度，提高轻工业的发展速度，适当控制重工业的发展速度，特别是钢铁工业的发展速度，同时适当缩小基本建设的规模；在劳动力的安排方面，要求有计划地精减和下放国有企业、事业和行政机关的职工，以加强农业生产第一线。“全会”还根据“八字方针”总的精神，确定了一系列具体方针，“全会”肯定了“八字方针”是一个积极的方针，它的目的是通过加强综合平衡工作，使不平衡转化为平衡。

“全会”鉴于农业严重减产，根据上述“八字方针”的精神，确定1961年

的国民经济工作要更好地贯彻以农业为基础，把农业放在首位的方针，争取农业丰收，特别是争取粮食丰收。“全会”根据近几年的经验指出，加快农业的发展是高速度、按比例发展我国国民经济的中心环节。为此，“全会”提出全党全民大办农业、大办粮食的要求。“全会”指出，加快农业的发展，增加农民的收入，减轻农民的负担，既是经济问题，也是政治问题。“全会”决定各行各业都要支援农业，要贯彻执行党的农村政策，保证劳动力得到合理安排。①

以1960年11月的《紧急指示信》和八届九中全会两件事为标志，党的经济指导方针发生了重要转变，停止了历时三年的经济“大跃进”和向社会主义“高级形式”的过渡。我国开始进入国民经济调整时期。

尽管1961年中共八届九中全会就正式批准了以调整为中心的“八字方针”，但这个方针的贯彻落实仍然经历了一个较为曲折的过程。

第二节 国民经济调整方针的实施

1961年1月党的八届九中全会正式批准实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针，标志着我国国民经济“大跃进”时期的结束，开始转入经济调整时期。从整个国民经济的调整过程来看，大体经历了三个阶段：1961年初至1961年8月为第一阶段，称调整、徘徊阶段。1961年9月至1962年底为第二阶段，是后退阶段。1963年到1965年是第三阶段，称恢复与发展阶段。

一、1961年中央对国民经济的初步调整

尽管中共八届九中全会正式批准实行以调整为中心的八字方针，但在三年“大跃进”和1959年“反右倾”那种经济过热和政治气氛紧张的形势下，人们对于国民经济的调整，并不是一下子就能充分认识的。有些人还对经济形势持盲目乐观态度，不甘心后退。有些人则因害怕犯右倾错误而受批判，不敢后退。这样，经1960年12月召开的中共中央工作会议讨论确定的1961年国民经济计划指标，尽管放慢了重工业的发展速度，但是钢、铁、煤、电等主要工业生产指标，仍然维持在上年的过高水平上，没有坚决降下来；基本建设规模仍然过大。比如，同1960年11月中下旬国家计委在京召开全国计划会议所定指标相比，钢由以前拟定的2010万吨调低到1900万吨，当年施工建设的大中型项目由1200

① 薄一波著：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，第891～892页；《中国共产党历次重要会议集》下卷，第144～147页；《中华人民共和国经济大事记》（1949～1980年），第274、279、281页，《中国共产党第八届中央委员会第九次全体会议公报》，载《新华月报》1961年第2号，第1～2页。

个左右再减少到900个。[①] 但这些生产建设指标仍然过大。至于在实际经济工作中，各部门、各地方对经济调整更是决心不大，行动迟缓。不少地方在国家计划之外仍有很多大中型项目。所以，调整方针在具体实施时被延误了。这一徘徊的直接后果是，1961年第一季度的工业生产不但没有实现“开门红，月月红”，反而出现了严重滑坡。在25种重要工业产品中，除食糖外，其余24种分别比上年第四季度下降30%～40%，一般只完成全年计划的10%～20%。大批企业被迫停产，人民吃穿用的生活状况继续恶化，职工生产积极性下降。4月2日，国家计委不得不再次调整基本建设计划，将预算内投资由167亿元减少到129亿元，当年施工的大中型项目控制在771个。[②] 但是，第二季度工业各主要产品的计划仍然完成得不好。

于是，5月下旬，中共中央在北京召开工作会议。在主要研究农村工作、商业和手工业工作的同时，会议还根据国家计委和国家经委的测算，决定将当年的钢产量再调低到1100万吨。李富春在会上说明：“重工业这样下降，是个惩罚，是由于没有按规律办事。重工业速度发展过快，基本建设拉长了，城市人口增多了，工农矛盾突出了，所以退也是应该的。你不退，有什么办法?”毛泽东、刘少奇等领导人都表示赞同。毛泽东说：“去年1805万吨钢，现在1100万（吨），降下来705万吨，我看可以。”[③]

接着，7月17日至8月12日，国家计委在北戴河召开全国计划会议。这次会议以前几个月各部门、各地区贯彻实施调整方针的实际情况为基础，经过调查研究，重新讨论拟定了1961年、1962年国民经济计划的控制数字。要求：（1）坚持缩短重工业战线，适当降低重工业的发展速度，加强农业和轻工业战线。在人力、物力、财力的分配上，要首先安排农业的需要，其次安排轻工业和手工业的需要，然后再安排重工业的需要。（2）在重工业内部，要逐步加强采掘和采伐工业战线，使重工业生产适合支援农业、轻工业和增强国防的需要。（3）坚决缩短基建战线，把投资重点放到配置当前生产需要，进行填平补齐上。（4）讲究经济效果，努力提高产品质量，增加品种，减少物资消耗。

依据上述原则，计划会议对两年的计划重新作了安排。工业方面，煤炭产量预计1961年为2.74亿吨，1962年考虑到有些矿井需调整失调的采掘比例和维修设备，拟定为2.5亿吨。钢产量，1961年预计达到850万吨，1962年拟定为750万吨。轻工业，要动员各方面力量，多增产各种轻纺产品。机械工业，重点安排好备品和配件的生产，国家预算内基本建设投资1961年预计完成78亿元，1962

① 参见薄一波著：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，第893～895页。

② 《中华人民共和国经济大事记》，中国社会科学院出版社，1984年版（下同），第301页。

③ 同①，第897页。

年拟定为42.3亿元。[①] 这次会议为作出后退的决策作了准备。

8月9日，邓小平在中共中央书记处听取这次计划会议汇报时批评了调整不力的状况，强调指出："去年北戴河会议提出'八字方针'，究竟怎样贯彻，一年多了还没有具体化，各部、各地区和计委都没有具体安排。去年钢完成了1840万吨，还是一马当先，影响了'八字方针'的贯彻，今年又是高指标，1800多万吨钢，基本建设规模过大，还是影响'八字方针'的贯彻。明年的粮食比今年还困难，特别是城市，指标定高了，大家为完成指标而奋斗，对贯彻'八字方针'、填平补齐的劲头就小，工作不好安排。指标退下来，可以腾出精力和时间搞填平补齐。基本建设要建成一个算一个。要确实贯彻'八字方针'，调整什么，巩固什么，充实什么，提高什么，各部、各地区、各行业都要搞清楚，具体安排，不要再拉长战线了。'八字方针'的贯彻，至少要五年时间。"邓小平同志的讲话对于解放思想、实事求是，从以前的"大跃进"的思路中解脱出来切实贯彻"八字方针"，集中精力搞好调整，起到了促进的作用。

在1961年8月以前，由于认识上没有统一，中央主要抓了恢复农业、调剂市场和精减职工三个方面的工作。

在恢复农业方面，主要做了以下几项调整：（1）调整人民公社的所有制和分配关系，重申以生产大队为基本核算单位的三级所有制是现阶段农村人民公社的基本制度。强调公社对生产大队的生产不得强加干涉，队与队之间要坚持自愿互利和等价交换原则。在收入分配方面，取消了过去实行部分供给制的规定，1961年5月，明确提出停办食堂。（2）坚决实行退赔政策。要求对人民公社化运动以来"平调"社队和社员个人的各种财物和劳力进行认真清理，坚决退赔。（3）减少粮食征购，减轻农民负担。针对农村粮食吃紧的问题，采取少购少销政策。1961年粮食征购量比1960年减少106亿公斤，同时对农业税率进行适当调整，使全国平均农业税的实际承担率从1957年的11.6%下降到10%以下。（4）提高农副产品的收购价格，规定适当的购销政策。1960年开始对主要产粮区实行起购加价办法，全国平均加价5%。1961年1月2日决定提高农副产品的收购价格，平均提高的幅度粮食为20.5%，油料为13%，生猪为26%，家禽和蛋为37%。部分省市还对烤烟、麻、茶叶等农产品收购价上调了30%～50%的幅度。（5）精减城镇、机关和社队企业人员，充实农业第一线。据统计，到1962年春，因精减人员使农业生产第一线的劳动力增加2913万人，农村劳动力占农村人口总数的比重增加到39%。由于压缩城市人口，许多家在农村，新参加工作不久的职工，基本被送回农村。到1961年底，全民所有制单位职工总数比上年净减少873万人，

① 《当代中国的经济管理》编辑部编：《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年版，第163页。

全国城镇总人口由上年的13073万减为12707万，净减少366万人。

在稳定和调剂市场供应方面，主要做了以下几项调整：（1）大力压缩社会集团购买力，减轻市场商品供应的压力。1961年初，中央决定在1960年压缩公用经费中商品性支出部分的20%左右的基础上，1961年再压缩20亿~30亿元的社会集团购买力。实际上，到1961年底，社会集团购买力压缩到49.4亿元，比上一年减少26亿元。（2）对部分消费品的供应实行高价政策。1961年初，全国各大中城市逐步开始供应高价糖果和高价糕点。同年2月，高价糖果的供应范围可扩大到全国；高价糕点的供应也扩大到所有大中小城镇。人口达1.3亿。1961年3月，在全国100多个城市开设了高价饭馆，后来又陆续决定将自行车、钟、表、酒、茶叶、针织品等也以高价出售一部分。据统计，1961年和1962年的两年间，共销售高价商品74.5亿元，增加财政收入38.5亿元。对回笼货币、保证职工基本生活起到了很好的作用。（3）增加流通渠道，改进商业工作。1961年5月，中央拟定了《关于改进商业工作的若干规定（试行草案）》（简称“商业40条”），明确指出国营商业、供销合作社商业和农村集市贸易是现阶段我国商品流通的三条渠道，积极恢复“大跃进”以来已撤销或合并的供销合作社、合作商店和合作小组，有领导地开放农村集贸市场。

可见，1961年8月以前的调整，就其进展情况来看，农业方面成效较大，而工业方面因诸多原因又徘徊了半年多时间，丧失了调整时机。

上述情况表明：尽管1961年初中共中央就正式决定实行“调整、巩固、充实、提高”的方针，但这年最初确定的计划指标仍然很高，调整后的计划指标也不低，始终没有放下“跃进”的架子。结果是调整方针在工业方面没有得到贯彻，调整工作出现了徘徊局面。

为了解决这个问题，中共中央于1961年8月23日至9月16日在庐山召开了工作会议。李富春在会上总结了这方面的经验。他认为，“八字方针”提出后，想调整，但总想在重工业生产已经达到的水平上调整，结果延误了时间。现在认识到，整个工业不后退，不退够，不松动一个时期，就不能调整。毛泽东和中共中央其他领导人赞成李富春的意见，认为只有退够，调整好比例关系，才能使国民经济健康发展。这次会议通过了《关于当前工作问题的指示》。其中关于切实地贯彻“八字方针”问题，该指示提出：“为了有系统地解决当前工业发展中存在的严重问题，逐步协调工业内部各行业之间、工业和农业之间、城市和农村之间的关系，所有工业部门，在今后七年内，都必须毫不动摇地切实地贯彻执行‘调整、巩固、充实、提高’的方针。在今后三年内，执行这个方针，必须以调整为中心。只有经过一系列的调整，才能建立新的平衡，才能逐步地巩固、充实和提高，为工业和整个国民经济的进一步发展做好准备。”

这次庐山会议以后，中共中央批转了国家计委《关于第二个五年计划后两年补充计划（控制数字）的报告》。《报告》对中共八届九中全会所定的当年计划作出了大的调整。基本建设投资由167亿元降到78亿元；钢的指标降为850万吨；煤降到2.74亿吨；棉纱降到250万件；粮食降到1350亿公斤。《报告》还提出了1962年产钢750万吨、产煤2.5亿吨、粮食1450亿公斤等计划指标。

这次庐山工作会议及其作出的决定，是调整的真正开始。但是，由于多年来“反冒进”“反右倾”的影响积重难返，在同年12月6日到11日讨论1962年计划的会议上，仍做出了钢、煤、木材、石油四个指标不能再退的决定。

从1961年计划执行结果来看，由于1958～1960年“大跃进”造成的经济严重失衡，国民经济总指标和大部分产品产量都下降了。这年工农业总产值比上年下降了30.9%，国民收入下降了29.7%。主要工农业总产品除粮食等少数产品略有增加外，多数产品都下降了，有的下降幅度很大。粮食1475亿公斤，增长2.8%；钢870万吨，下降53.4%；铁1281万吨，下降53%；原煤2.78亿吨，下降30%；棉纱369万件，下降39%。[①] 但在这里需要指出：这些指标同时表明，1961年工业生产计划虽然几经减少性的调整，但其完成情况，不仅远远低于1960年12月中共中央工作会议确定的计划指标，而且大大低于1961年5月中共中央工作会议确定的计划指标。比如，1961年钢产量比前一次会议确定的指标要低1030万吨。这表明这两次会议确定的钢产量仍然在不同程度上是高指标。

二、1962年调整进入决定性阶段

1962年是全面调整国民经济的决定性阶段。在这一年里，中共中央就进一步统一党内认识和采取“伤筋动骨”的调整经济两方面采取了一系列有力措施，使得以调整为中心的“八字方针”真正落到了实处，使得调整工作迈入决定性的阶段。

（一）实事求是的“七千人大会”

1961年8～9月中共中央工作会议决定工业调整要实行后退以后，虽然提高了大家对调整工作的认识，但还有相当一部分党员领导干部，其中包括一部分高层领导干部在思想上还没有转变过来。为了进一步统一认识，全面推行以调整为中心的“八字方针”，中共中央于1962年召开了一系列会议，主要有“七千人大会”“西楼会议”和5月的北京会议。

① 《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年版，第169页。

“七千人大会”的正式名称是“中共中央扩大的中央工作会议”，它于1962年1月11日至2月7日在北京举行。参加会议的有各中央局，中央各部门，省、市、地、县及重要厂矿的负责干部，解放军的一些负责干部，共7000余人，因此又称“七千人大会”。毛泽东主持了会议并讲话，刘少奇代表中央作了书面报告和讲话，周恩来、朱德、邓小平、陈云等分别作了讲话。在这次会议中，毛泽东一反常态，将刘少奇所作的尚未经过政治局讨论的《在扩大的中央工作会议上的报告》直接发给大会讨论，并且提出：大会实行三不主义，不打棍子，不抓辫子，不扣帽子。会议充分发扬民主，开展批评和自我批评，对1958年以来经济建设工作的成就、缺点错误及产生的原因，以及1962年的调整任务进行了广泛的讨论。

会议围绕着刘少奇的书面报告《在扩大的中央工作会议上的报告》展开热烈的讨论。刘少奇的《报告》共分3个大部分：第一，目前形势和任务；第二，加强民主集中制、加强集中统一；第三，党的问题。①

在第一部分“目前形势和任务”中，刘少奇首先列举了1958年以来所取得的成就，接着指出了几年来工作中的缺点错误：“第一，工农业生产的计划指标过高，基本建设的战线过长，使国民经济各部门的比例关系，消费和积累的比例关系，发生了严重不协调的现象。”“第二，在农村人民公社的实际工作中，许多地区在一个时期内，曾经混淆集体所有制和全民所有制的界限。”“第三，不适当地要在全国范围内建立许多完整的工业体系，权力下放过多，分散主义的倾向有了严重滋长。”“第四，对农业增长的速度估计过高，对建设事业的发展要求过急，因而使城市人口不适当地大量增加，造成了城乡人口的比例同当前农业生产水平极不适应的状况，加重了城市供应的困难，也加重了农业生产的困难。”

对于产生缺点和错误的原因，《报告》认为：“一方面，是由于我们在建设工作中的经验还很不够；另一方面，是由于几年来党内不少领导同志不够谦虚谨慎，违反了党的实事求是和群众路线的传统作风，在不同程度上削弱了党内生活、国家生活和群众组织生活中的民主集中制原则。而指标过高、要求过急等缺点、错误，又助长了这种脱离实际、脱离群众、不民主的错误作风。这样，就妨碍了我们党及时地尽早地发现问题和纠正错误。”

关于新中国成立以来，特别是1958年以来社会主义经济建设的基本经验教训，《报告》指出，既要高速度，又要按比例；必须以农业为基础，正确处理工业和农业的比例关系；不能混淆两种不同的所有制；必须注意综合平衡，计划指标要符合实际；必须发展商品生产和商品交换，实行按劳分配；必须认真贯彻民

① 中共中央文献研究室编：《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，第456～481页。

主集中制。

《报告》强调指出，1962年是对国民经济进行调整工作最关紧要的一年，我们必须做好以下各项调整工作：从各方面加强农业；积极增加轻工业和手工业生产；继续精减职工，压缩城镇人口；继续缩短基本建设战线；调整工业企业的生产任务；努力改善市场供应；尽可能增加原材料生产；切实改进企业管理工作；彻底清理物资，由国家统一调剂使用；认真贯彻执行中央制定的农业、工业、商业等各项工作条例和规定。

周恩来在2月7日讲话。他首先作自我批评。他说这3年中的错误，国务院及其所属各部委负有很大责任。有关国家计划和政策的文件，许多是国务院提请党中央批准的，国务院负有主要责任。他以“四高”“三多”为例加以说明。“四高”是高指标、高估产、高征购、高调出，国务院应负主要责任。“三多”是计划变动多、基建项目多、权力下放过多，国务院也应负很大责任。至于有些政策性文件，未经中央批准而擅自下达，国务院和有关部委则应负全部责任。周恩来具体举例说明自己的错误。一个例子是他在1959年8月人大常委会上汇报政府工作时，说过农业每年增产10%就是跃进，增产15%就是大跃进，增产20%是特大跃进；工业每年增产20%是跃进，增产25%是大跃进，增产30%是特大跃进。周恩来说，他提出这样的增产幅度，本意是想说服那些认为翻一番以至翻几番才算大跃进的同志，但无论农业或工业，那样大幅度的增产是根本不可能的。周恩来说：“美国在过去100年中，前50年工业平均年增长率为20%，后50年为111%。美国从年产十几万吨增加到年产1000万吨钢，用了28年（1872～1900），我国只用了10年（1949～1959，1958年产1070万吨不能算数，当年好钢不到850万吨），已经是很高的速度了。大跃进中‘欲速不达’，1960年硬要年产1800万吨钢，1961年还要生产900万吨，结果今年计划只有降到750万吨。‘以钢为纲’，结果挤了其他产业，破坏了综合平衡，也损坏了本身生产设备，难以为继，结果不得不掉了下来。这是我们违反客观规律的结果，是对我们的惩罚。”周恩来在讲话最后提出克服困难的八大措施，即坚决压缩城镇人口、争取农业首先是粮棉油增产、努力增加工业特别是人民生活用品工业的生产、缩短基本建设战线、全面彻底清理仓库物资、严禁走后门和搞好市场供应、坚决偿还外债并履行外援合同、建立新秩序和新风气。其中最关键的措施是压缩城镇人口，1961年压缩1000万人，1962年上半年还要压缩700万人。①

“七千人大会”上，也有一些别有用心的人兴风作浪。身为中共中央政治局常委的林彪正面鼓吹三面红旗，声称：“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设

① 吴冷西：《周恩来在四年调整时期的重大贡献》，《党的文献》1998年第2期，第18～25页。

社会主义这条总路线，毫无疑问是正确的。我们应该采取这条路线，应该采取这种做法。我们建设社会主义是需要多、需要快、需要好、需要省的。我们需要鼓足干劲，能够鼓足干劲；需要力争上游，能够力争上游。我们不能有相反的做法，不鼓足干劲的做法，不争上游的做法，少慢差费的做法。……总路线本身是一个统一的整体，各个组成部分是缺一不可的，如果我们抓到一个方面，丢掉了其他方面，那就不好了。这几年我们工作中产生的一些缺点，不是总路线本身的问题，而是执行中间的毛病。关于大跃进，事实证明，我国社会主义建设是可以大跃进、应该大跃进的。所谓大跃进，是从比较来说的。我们不能以一种主观的过高的指标来衡量我们是不是大跃进，而是要根据现实的可能，同我国的历史状况来比，同世界各国的发展状况来比。从这种实事求是的观点来看，即使这几年的指标低一点，作为整个历史阶段来看，我们还是大跃进，这一条是无疑的。大跃进是正确的。"① 他还将损失看为"交学费"："我深深感觉到，我们工作搞得好一些的时候，是毛主席的思想能够顺利贯彻的时候，毛主席的思想不受干扰的时候。如果毛主席的意见受不到尊重，或者受到很大的干扰的时候，事情就要出毛病。我们党几十年来的历史，就是这么一个历史。因此，在困难的时候，我们党更需要团结，更需要跟着毛主席走。这样，我们党才能够从胜利走向胜利，从小的胜利走向更大的胜利，我们的国家才能更加好起来，更加强起来。"② 林彪这一席话得到了毛泽东同志的赞同，主持大会的毛泽东当场就给了积极的评价。他说："林彪同志讲了一篇很好的讲话，关于党的路线，关于党的军事方针。我希望把它整理一下。给你一个星期、半个月整理出来。"③ 1962 年 3 月 20 日，毛泽东再一次看了林彪的讲话后，批示田家英、罗瑞卿："此件通看了一遍，是一篇很好、很有分量的文章，看了很高兴。"④ 尽管"七千人大会"上出现了一些不和谐的音符，这次扩大的中央工作会议从整体上来看对于统一全党思想，纠正 1958 年以来工作中的错误，动员和组织全党全国人民进一步贯彻"调整、巩固、充实、提高"八字方针，克服经济困难，恢复和发扬党的优良传统作风等方面，都起了重大作用。

"七千人大会"虽然将全党认识仍然统一到调整路线上来，但是大会对经济困难的严重性的估计尚不一致，有些人甚至过早地认为"最困难的时期已经度过"。"七千人大会"之后，财政部向国务院和中共中央反映：1962 年财政支出安排有二三十亿元赤字。由于每月的货币投放量增加（据统计，1961 年 12 月底

① 中共中央文献研究室编：《建国以来文献选编》第 15 册，中央文献出版社，1993 年版，第 103 页。
② 同上，第 108 页。
③ 逄先知、金冲及：《毛泽东传（1949～1976）》下册，中央文献出版社，2003 年版，第 1197 页。
④ 中共中央文献研究室编：《建国以来文献选编》第 10 册，中央文献出版社，1996 年版，第 62 页。

货币流通量达到125.3亿元，比同年2月的117亿元增加了8亿元，到1962年1月底，进一步增加到135.9亿元，2月8日达到137亿元），通货膨胀的势头越来越大。

（二）“西楼会议”和调整方案的确定

2月21日至23日，中共中央在北京举行政治局常委扩大会议。会议由刘少奇主持，专门讨论1962年国家预算和调整任务及措施。因该会在中南海西楼举行，又称“西楼会议”。西楼会议把“七千人大会”上没有讲透的问题进一步讲透。薄一波同志评价道：“七千人大会”出了题目，西楼会议及其后召开的国务院扩大会议则交了一份比较满意的答卷，对克服当时的经济困难起了不可磨灭的重大作用。[①] 陈云在会上作了题为《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的重要讲话，指出：目前的处境是困难的。对于存在着困难这一点，大家的认识是一致的。他认为，困难主要表现为：农业在近几年有很大的减产；已经摆开的基本建设规模超过了国家财力、物力的可能性；钞票发得太多，通货膨胀；投机倒把在发展；城市人民的生活水平下降。陈云分析了克服困难的有利条件以后，提出六条克服困难的办法：一是把今后十年经济规划分为两个阶段。从1960年算起大约五年时间为恢复阶段，后一阶段是发展阶段；二是减少城市人口，“精兵简政”；三是采取一切办法制止通货膨胀；四是尽力保证城市人民的最低生活；五是把一切可能的力量用于农业增产；六是计划机关的主要注意力应从工业、交通方面，转移到农业增产和制止通货膨胀方面来，并且要在国家计划里体现出来。[②]

“西楼会议”及陈云的这个讲话，对当时进一步统一认识，切实贯彻调整方针起了巨大作用。

“西楼会议”后，刘少奇、周恩来和邓小平于2月24日赴武汉向毛泽东汇报了会议情况和决定，得到毛泽东的同意。并且一致商定成立中央财经小组，由陈云任组长，李富春任副组长，统一管理经济工作。

同年3月上旬，中央财经小组议定了调整国民经济的三条方针：第一，把十年规划分为两个阶段，前5年恢复，后5年发展；第二，对重工业的生产指标和基本建设要“伤筋动骨”地砍掉一些。只有这样，才能把重点真正放在农业和市场上；第三，坚持搞综合平衡，只有按短线平衡才有真正的平衡，才能扭转比例严重失调的局面，才能使经济协调、健康地发展。

根据上述方针，同年4月初，中央财经小组起草了《关于讨论1962年调整

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》上卷，中共中央党校出版社，1991年版，第1047页。

② 《陈云文选》（一九五六至一九八五年），第182～197页。

计划的报告（草稿）》。这个报告全面地分析了当时国民经济的基本形势，如实地指出了经济生活中存在的严重困难，提出了克服困难的措施。同时，中央财经小组对1962年国民经济计划做了进一步的调整。调整计划把原定的工农业总产值由1400亿元降到1300亿元，农业总产值由450亿元降到420亿元，工业总产值由950亿元降到880亿元，原煤、钢、粮食分别由2.51亿吨、750万吨、1493亿～1507亿公斤降到2.39亿吨、600万吨、1445亿公斤，基本建设也由60.7亿元减为46亿元。

为了进一步统一全党的思想，讨论中央财经小组的报告，实施调整国民经济计划的部署，同年5月7日至11日，刘少奇在北京主持召开了中共中央工作会议。会上，刘少奇、周恩来、朱德和邓小平一致要求大家以历史唯物主义的态度充分估计困难，扎扎实实地工作，把经济调整好。他们还特别强调：如果对困难估计不够，自己安慰自己，又不采取积极措施克服困难，那才是真正的右倾。

这次会议同意中央财经小组报告中提出的实行调整工作的具体方针，这就是：要退够，争取快，准备慢。具体要求如下：

第一，对整个国民经济必须进行大幅度的调整，要退够。就是要按照农、轻、重次序进行综合平衡的方针，把建设的规模调整到同经济的可能性相适应、同工农业生产水平相适应的程度；把工业生产战线调整到同农业提供的粮食和原料的可能性相适应、同工业本身提供的原材料、燃料和动力的可能性相适应的程度；把文教事业的规模和国家行政管理机构缩小、精简到同经济水平相适应的程度；把城镇人口减少到同农村提供商品粮食、副食品的可能性相适应的程度，使工农关系不像现在这样绷得紧，才能完全摆脱被动局面。

第二，财政经济状况的根本好转，要争取快，准备慢。我们的工作要争取做得好一些，同时也要准备出些岔子，发生一些新的问题，需要我们去解决。

第三，大力加强农业生产战线，努力恢复农业生产。为此，必须在调整工业生产指标和基建规模之后，坚决缩短工业生产建设战线，继续大量减少城镇人口和减少职工。这是做好大幅度的调整工作中十分重要的一个步骤。

这次会议还对大幅度调整经济作出了以下几项果断决策：第一，决定进一步大力精减职工和减少城市人口。在以前精减的基础上，于1962年和1963年两年内，再减少城镇人口2000万，精减职工1000万以上。第二，进一步缩小基本建设规模。第三，降低绝大多数重工业产品指标。第四，对现有工厂企业实行“关、停、并、转”。

从1961年8～9月庐山中央会议到这次北京中央工作会议，前后历时9个月，终于统一了全党对经济调整工作的认识，下定了坚决后退的决心。正是这一点，使得1962年的经济调整工作进入了决定性阶段，并成为国民经济摆脱困境

的重大转折点。

（三）调整工作的全面铺开

由于中央的决心大，全党认识基本统一，于是根据上述部署，1962 年国民经济调整工作全面铺开。经济调整工作主要围绕以下几个方面进行。

1. 降低工业生产计划指标

1960 年“继续跃进”虽然提出了一系列的高指标，但是“大跃进”的势头不过是强弩之末了。1960 年第一季度工业生产直线下滑，作为“元帅升帐”的钢的日产量比上年第四季度减产 4000 吨，4 月上半月再减产 1400 吨。在 1960 年秋提出的调整方针进入 1961 年时，由于急于求成的“左”倾思想没有得到必要的清算，加上对于整个经济困难的严重程度、恢复的快慢，尤其是在工业生产规模是否过大、要不要大幅度压缩等问题上，党的高级干部中，认识并不完全一致。所以，虽然当时放慢了重工业的发展速度，但 1961 年工业生产主要指标仍然维持在 1960 年的高水平上，同实际的水准相差甚远。从 1961 年实际执行结果看，工业总产值只达到 1062 亿元，为原定计划的 46%，尚不足一半。[①] 后来，经过 1961 年 8 月庐山会议和 1962 年“七千人大会”“西楼会议”及 5 月的北京会议，对 1962 年工业生产建设计划，特别是如原煤、钢、铁等主要工业品生产指标，一再进行减低性调整。在 1962 年的五月会议上，提出工业总产值由 950 亿元降到 880 亿元，原煤、钢分别由 2.51 亿吨、750 万吨降到 2.39 亿吨、600 万吨。[②] 钢产量等产品的高指标终于坚决降下来，大大缓解了经济的紧张情况，给工业本身乃至整个国民经济的各方面的调整创造了一个较为宽松的环境。

2. 压缩工业基本建设规模，缩短工业基本战线

经过 1961 年 8 月和 1962 年 1～5 月一系列中共中央工作会议，各部门、各地区盲目增加投资、上项目的做法得到有效控制，把基本建设规模大幅度压缩下来了。1962 年初安排的基本建设投资为 67 亿元，退到只能维持简单再生产的程度。年末实际完成的基本建设投资额为 71.26 亿元（其中预算内投资为 60.25 亿元），比 1961 年减少 56.14 亿元。[③]

在压缩国家预算内的基本建设投资的同时，还采取了各种措施严格控制地方和企业用自筹资金进行基本建设。1960 年，全国自筹资金投资 86.9 亿元，占全部投资额的 22.4%，1961 年压缩到 33.6 亿元，1962 年进一步压缩到 11 亿元，

① 《中国统计年鉴》（1984），第 20 页。

② 汪海波：《中华人民共和国工业经济史：1949.10～1998》，山西经济出版社，1998 年版。

③ 曹尔阶等著：《新中国投资史纲》，中国财政经济出版社，1992 年版，第 170～171 页。

只占全部投资额的15.6%。①

通过对国家预算内外基本建设投资的压缩，1961年基本建设总投资下降到127.42亿元，比1960年减少67.2%。其中工业投资76.79亿元，比上年减少66.6%；1962年基本建设投资为71.26亿元，比1961年又减少了44.1%。其中工业投资40.09亿元，比上年减少47.8%。② 这是“一五”时期以来投资额最低的一年。全民所有制单位固定资产投资占国家财力比重在调整时期也明显下降，由1958年的62.9%下降到1962年的23.1%。

大规模地压缩基本建设投资规模，是同大量削减建设项目、缩短建设战线同时进行的。以工业建设为主的全国施工的基本建设项目，1960年达82000多个，1961年减为35000多个，1962年又进一步削减为25000多个。其中大中型项目也由1815个减为1409个，再减为1003个。当时，停建项目较多的属于钢铁工业和与钢铁工业相联系的部门。对于继续施工的项目，也区别不同情况加以调整。有的缩小建设规模，有的放慢建设进度，有的合并相同项目，有的节约资金，简易投产。对于重点项目则集中财力、物力，坚决保证按计划建设，按计划投产。当时，在工业方面，确保的项目有：煤矿、铁矿等生产矿井的延伸、开拓工程，特别是当年可以转交生产的矿井、矿山；松辽油田和四川石油、天然气的勘探；当年可以投产的化工厂、化工原料厂矿、轻工业原料厂和满足市场、支援农业、出口需要的项目，如人造纤维、合成脂肪酸、农药、化肥等建设项目；全国奇缺的一部分原料项目和设备制造项目；国防尖端项目；等等。在削减建设项目时，实际上也进行了一些调整投资方向的工作。（参见表8－1）

表8－1　历年农业、轻工业和重工业基本建设投资额③　单位：亿元

年　份	投资额		
	农　业	轻工业	重工业
1957	11.87	11.04	61.36
1958	26.26	21.8	151.2
1959	32.92	23.05	185.8
1960	45.15	20.85	208.72
1961	16.99	7.72	69.07
1962	14.39	3.17	36.92

① 《中国统计年鉴》（1984），第301页。

② 同上，第301页。

③ 国家统计局编：《1950～1985年中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987年版，第9页。

经过上述调整，首先减少了对资金的需要。“大跃进”期间工业基本建设投资额为611.42亿元，调整时期减为327.06亿元。整个基本建设拨款占财政支出的比重也由“大跃进”期间的55%左右大幅度下降。1961年下降到30%，1962年下降到18.2%，1963年略有回升，为23.6%。[①] 其次，减少了对材料设备的需要量。基本建设用的钢材消耗量占生产建设全部钢材消耗量的比重，1960年为30.2%，1962年下降到16.6%；木材消耗量的比重由37.8%下降到16.5%；水泥消耗量的比重由91.1%下降到68.6%。再次，减少了对基本建设工人的需要。基本建设职工人数，1960年末为692.8万人，1961年末减少到了397.2万人，1962年末又减为244.5万人，[②] 这样，就减轻了对物资供应的压力，缓和了对农业劳动力的冲击，不仅使国民经济得到休养生息的机会，而且把减少下来的财力、物力、人力用在急需的事业上，搞好生产维修，搞好市场供应，把国民经济严重失调的比例关系逐步调整过来。

3. 继续精减职工、压缩城镇人口

“大跃进”期间生产建设的高指标和劳动管理权限的下放，放松了对招工的控制。加上大批集体所有制企业过早地过渡为全民所有制企业，使国家职工人数急剧膨胀。1958年末，国家职工总数达到4532万人，其中工业部门职工为2316万人，分别比1957年末增加了2081万人和1568万人。增加的国家职工人数中3/4是工业职工。[③] 在国家职工人数增加的同时，城镇人口也在大幅度地增加。这样，一方面严重削弱了农业生产第一线的力量，影响了农业生产；另一方面又加剧了粮食和副食品市场供应的矛盾，使农业问题和市场问题成为国民经济中的大问题。因此，根据需要与可能，重新调整劳动力资源的配置，把工业生产建设战线和其他部门的劳动力精减下来，充实农业生产第一线，增强农业生产能力并缓和市场供应压力，是调整国民经济的一项关键性的措施。

早在1959年6月，中共中央就指示，在1959年内要把县以上企业职工人数减少800万到1000万人。根据这一指示，工业部门在1959年内精减了职工323万人。到年底，职工人数减少到1993万人。但是，在“反右倾”斗争“左”的错误的影响下，1960年又回升到2144万人，国民经济各部门国家职工总数突破了5000万人的大关，[④] 职工人数和城镇人口过多，农村负担过重的问题并未得到妥善解决。粮食供应紧张的状况日益严重。1960年9月底全国82个大中城市的

① 《中国统计年鉴》(1984)，第35页。
② 同①，第114页。
③ 同①，第110、114页。
④ 同①，第110、114页。

库存粮食，比上年同期减少了近一半，还不到正常库存的1/3。而粮食生产有一个比较长的周期性，短时期内很难让粮食大幅增长。既然供给方一时很难有效提高，那么对需求方的压缩就成为当务之急。将职工动员回乡成为当时压缩消费需求的主要手段。

针对上述情况，1961年5月21日至6月12日，中共中央在北京举行工作会议，明确作出了大幅度精减城镇人口的重大决策。会上，周恩来作了关于粮食问题和压缩城市人口的报告。报告指出：1961年农业形势虽有好转，但粮食形势仍继续紧张，库存已经减到最低限度。他从产、购、销、调、存几个方面，对全国粮食情况作了分析后认为，从现在的情况看，农业生产不可能很快恢复，每年要供应城市500亿斤粮食是困难的。解决粮食问题的根本办法，就是从城市压缩人口下乡。如何压？最重要的方针，就是人从哪里来，回到哪里去。陈云强调，“面前摆着两条路要我们选择：一个是继续挖农民的口粮；一个是城市人口下乡。两条路必须选一条，没有什么别的路可走。我认为只能走压缩城市人口这条路”①。1961年5月31日陈云在中央工作会议上再一次指出，要解决摆在我们面前的粮食紧张问题，一是继续调整党在农村的基本政策，二是工业要大力支援农业，三是进口粮食，四是动员城市人口下乡，减少城市粮食的销量。“以上四条，第一条是根本的，第二、三条有时间和数量的限制，第四条则是必不可少的，我们非采取不可。”② 会议经过反复分析比较，制定了《关于减少城镇人口和压缩城镇粮食销量的九条办法》，决定在1960年年底城镇人口1.3亿人的基础上，三年内减少城镇人口2000万人以上，并且要求1961年至少减少1000万人，于6月至9月基本完成。与此同时，压缩粮食销量15亿~20亿公斤。为实现这一决定，6月28日，中共中央又发出了《关于精减职工工作若干问题的通知》，对精减对象，被精减人员的待遇等作了妥善的具体规定。对于1958年1月以来参加工作的来自农村的新职工来说，大力动员他们回到各自家乡，参加农业生产。由于城市生活困难，农村的粮食、副食品等基本生活资料供应相对来说比城市好，而动员他们回乡生产阻力不大。由于措施对头，很快见效。1961年国家职工减少了873万人，其中工业部分职工减少547万人。③ 1961年城镇人口减少了1000万人左右，粮食销售量减少了20亿公斤，基本上完成了当年的精减任务。

虽然1961年职工精减工作取得比较显著的成效，但1962年财政经济的困难还很严重。职工人数仍大大超过经济发展水平，特别是农业的生产水平。1962

① 《动员城市人口下乡》，见陈云：《陈云文选（1956~1985）》第3卷，人民出版社，1986年版，第161页。

② 《陈云文选》（1956~1985），第151~152页。

③ 《中国统计年鉴》（1984），第110、114页。

年2月7日，周恩来在扩大的中央工作会议上讲话指出：精减职工人数，减少粮食供应，“这是克服当前困难最重要的一招，也是调整工作的一个重要环节”。在尔后的“西楼会议”上，陈云再次强调指出“减少城市人口，精兵简政”，“这是克服困难的一项根本性措施”。[①] 2月23日，中央决定成立“国家机关编制小组”和“中央精减小组”负责全国行政编制和精减职工、精减城镇人口的日常事务。5月的中央政治局常委会议，再次提出把城镇人口减少到同农业提供商品粮、副食品的可能性相适应的程度，要求全国职工人数再减少1056万~1072万人，城镇人口再减少2000万人。这一精减任务要求在1962年、1963年内基本完成，1964年上半年扫尾。会后为了完成精减职工的任务，把这一工作与国民经济的调整特别是工业的调整和企业的裁并结合起来进行，通过努力进展很大。1962年5月中央工作会议之后，大规模的精减职工、减少城镇人口的工作进入高潮。中共中央在1962年5月下发了两份重要的党内文件《关于减少职工和城镇人口的宣传要点》和《关于热情接待下乡职工的宣传要点》。前者是面向职工和城市居民的，后者则是面向农村干部和广大农民的。这两个《宣传要点》，勇敢地承认了国家经济建设所面临的严峻形势和严重困难，向广大群众讲清了精减职工和城镇人口的原因，把经济形势向人民交了底，使精减工作得到了人民的理解和支持。湖北拖拉机厂的工人说：“过去对国家的困难不了解，所以有不少糊涂思想。现在知道了国家有这样大的困难，这个担子不能叫毛主席一个人挑，人人都要分挑担子，才能克服困难。”武汉铁路局的职工听了《宣传要点》的报告后说：“现在干活是一人干，二人看，晚来早去，提前吃饭，迟到不记账，加班要记上，旷工照拿钱。这种状况不应继续下去，党提出精兵简政，是完全正确的。”[②] 截止到1962年10月，大中城市和重要企业减少职工的任务已经基本完成或者接近完成，精减工作的重点转移到专区、县、公社、大队管理的企业和事业单位。1962年年底，全国共精减职工900万人，城镇人口1200万人，相应地减少工资总额31亿元，商品粮少销40.5亿公斤。

1963年1月至6月，全国共计精减职工128.4万人，城镇人口减少了300万人。到1963年6月，全国性的减人工作任务基本完成，精减职工的工作基本结束。全国职工人数从1962年1月到1963年6月共减少了1034万人，基本完成了1962年“五月会议”规定的两年减少职工1056万到1072万的任务，全国职工人数从1960年年末的5043.8万人，下降为3183万人。全国城镇人口共计减少了2600万人。到1963年底，精减职工的人数又增加到2940万人。由于同一时

① 《陈云文选》(1956~1985)，第192页。

② 湖北省委：《关于我省执行中央两个精减宣传要点的情况报告》，见罗平汉：《国民经济调整时期的职工精减》，《兰州学刊》2007年第7期，第55~62页。

期新安排大学、中专毕业生就业，实际净减职工1751万人，其中工业部门净减职工1025万人。①

大量的职工和城镇人口下乡，不仅减少了粮食的销量（减少销粮140亿公斤），减轻了农民的负担（国家向农民少购粮110.5亿公斤），而且加强了农业战线。到1962年底，农业有劳动力近2亿人，比1957年增加1000多万人，有力地促进了农业生产的恢复和发展。对于工业本身来说，不仅没有受到严重影响，而且对于促进企业经营管理的改善和提高劳动生产率，以及完成生产计划等都起了很好的作用。据统计，1962年工业全员劳动生产率比1961年提高15.3%，1963年又比1962年提高26.7%。与此同时，还节省了国家工资开支。1963年在对40%职工增加工资的情况下，全民所有制工业部门职工工资总额仍然比1960年减少52亿元。② 这项工作对于改善城乡关系，争取财政经济情况好转，调整整个国民经济起了十分显著的作用。

4. 关停并转部分工业企业

1960年中共中央决定精减职工，上收一部分工业管理权限，加强企业管理，限制社办工业占有农村劳动力的数量，把一部分转为全民所有制的手工业合作社重新转回去，工业企业数开始逐步减少。1960年减少6.4万个，其中全民所有制企业0.3万个；1961年又减少3.7万个，其中全民所有制企业2.5万个。③

1962年工业生产指标大幅度降低后，大多数工业企业任务不足，能力过剩，人浮于事。同时，进入1962年以后精减职工的难度增大。1962年2月7日，周恩来在扩大的中央工作会议上讲话指出："企业单位，有生产任务的，要按照一九六二、一九六三两年的生产任务定员。……没有生产任务的，或者生产任务少的，该关的关，该并的并，该缩小的缩小，该撤销的撤销。"④ 4月，周恩来又明确指出，只有把精减城市人口同拆庙、拆架子结合起来，精兵简政才有出路。每个部都要按行业提出企业排除计划，下决心关一批，并一批，转一批，缩小一批。5月27日，中共中央、国务院正式作出《关于进一步精减职工和减少城镇人口的决定》。《决定》提出：精减职工的工作与工业的调整和企业裁并结合起来进行。工业企业的关、停、并、转工作进入一个有计划有步骤进行的新阶段。

按照中共中央国务院上述决定，首先分地区对各个行业的所有企业，根据原材料、燃料、动力的供应的可能，农业和市场的需要，以及企业的具体情况，通盘考虑，综合平衡，进行排队，然后制定出统一的关、停、并、转的调整计划，

① 《中国统计年鉴》（1984），第458页。

② 同①，第193页。

③ 同①，第193页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆主办：《党的文献》1993年第3期，第10页。

经国家计委批准下达，限期执行。调整的大原则是保留骨干企业，重点裁并中小企业。具体做法是：（1）农村社办工业企业，劳动生产率低，原材料浪费大，一般的应当停办。（2）城市公社工业企业也基本上应停办，少数确实比较好的，可以转为手工业合作社或者地方工业。（3）城市手工业企业应当专门从事手工业生产，机械化生产的企业划归地方工业。（4）县办工业企业要迅速进行清理，大关一批企业，至少应当关掉2/3。（5）省辖市和专区所属的工业企业也必须关一批，应当进行企业排队。（6）省、自治区、直辖市和中央直属的工业企业，按行业统一排队调整，该关闭、合并、缩小和改变任务的，坚决关闭、合并、缩小和改变任务。在具体排队时，主要把握两条原则：首先是经济合理，其次是社会需要。

实施上述措施后，1962年内，全民所有制工业企业数就由上年底的7.1万个减少到5.3万个，减少1.8万个。如果加上1961年已经减少的，共减少4.3万个，为1960年末总数9.6万个的44.8%。1962年末全民所有制企业数已经低于1957年末数（5.8万个）。在后来的两年中，企业数仍在继续减少，到1964年末为4.5万个。集体所有制工业企业数则从1963年起急剧下降，到1965年末降到11.2万个。比1960年末的15.8万个减少4.6万个，减少29.1%，与1959年末21.96万个相比，则减少48.9%，基本上退到1957年末的数量。①

工业企业的前期调整工作，重点在关、停，是“后退”。但通过并、转，也有加强和充实的“前进”的一面，实际上是一次工业大改组和工业内部结构的调整，在1962年的调整中，企业裁并幅度大的是冶金、建材、化工和机械工业，企业数目分别减少70.5%、50.7%、42.2%和31.6%。生产能力调整幅度大的是钢铁冶炼、水泥加工和机械工业中的重型设备、电钻设备、汽车、机床、电动机等17种长线产品，它们的综合生产能力都减少50%左右。而煤炭、石油、纯碱、化肥、合成氨、聚氯乙烯、搪瓷制品、自行车、合成洗涤剂等14种短线产品和拖拉机、内燃机、交通运输车辆配件的生产能力，都保留下来，并且由于恢复了一批“大跃进”转产的企业，选择了一批企业改产这些产品，或者给生产这些产品的企业充实设备和扩大厂房，这些产品的生产能力得到了充实和加强。

通过关、停、并、转、缩，保留了属于全国骨干的和国民经济必需的企业，它们生产所需的原材料、燃料、动力的供应基本上得到了保证。同时，促进了工业加强短线产品的生产，为农业服务、为满足市场需要服务的生产，提高了工业生产的经济效益。

5. 加强支农工业

加强农业是60年代初经济调整的根本方针。从工业的角度来看，尽可能地

① 《中国统计年鉴》（1984），第193页。

支援农业，也是调整工业生产的原则之一。党的八届九中全会决定，国民经济各部门都应毫无例外地加强对农业的支援，重工业部门尤其应当加强对农业的支援。重工业部门必须先安排好与农业生产直接有关的农业机械、农具、化肥、农药等行业，再安排其他行业，积极增加农业生产资料的供应。并且从企业设计、生产组织等方面尽量节约劳动力和少占耕地。1962 年 10 月党的八届十中全会再次提出，工业部门的工作要坚决地转移到以农业为基础的轨道上来，要制订计划，采取措施，面向农村，把支援农业、支援集体经济放在第一位；要有计划地提高直接为农业服务的工业的投资比例；要适应农业技术改革的要求，帮助农业有步骤地进行技术改造，为加速实现我国农业现代化而奋斗。

按照上述精神，工业部门在调整中，停止从农村中招收工人，并通过大力精减职工、城镇人口，以支援、充实农业生产第一线；努力改进工业基本建设工程项目的设计，缩小土地占用面积，少占耕地特别是少占好地，以保证耕地面积。

工业加强了对农业的支援，对农业生产的恢复和发展，调整农业与工业的比例关系起了积极的作用，也使工业内部产品结构逐渐趋向合理。

6. 尽可能地提高轻工业发展速度

积极恢复和发展日用工业和手工业产品生产，除了在燃料、电力的分配上优先保证轻工业生产的需要外，着重解决了原料供应的问题。主要的措施是：（1）努力促进经济作物生产的恢复和发展，增加轻工业产品的农产品原料。当时，在轻工业总产值中的农副产品为原料的比重占 75% 左右，而 1961 年许多重要的经济作物，如棉花、油料、黄麻、甘蔗、桑蚕、茶叶、烤烟等的产量都低于甚至大大低于 1952 年的产量。因此，国家从多方面采取了措施来促进经济作物的增产。经过努力，经济作物产量缓步上升。到 1965 年，已经接近或者超过新中国成立以来的最高水平，为轻工业的恢复和发展提供了物质基础。（2）充分发展和利用各种非农产品原料，尽可能地增产以工业品为原料的日用品。为了改变轻工业产品的原料结构，减少对农业原料的依赖，加强了以工业品为原料的轻工产品生产能力的建设。1957 年，以工业品为原料的轻工业产值占轻工业产值的比重为 18.4%，1962 年上升到 26.8%，1965 年达到 28.3%。在这个时期，以工业品为原料的轻工产品，如自行车、缝纫机、手表、日用五金、塑料、铝制品、合成洗涤剂等得到较快发展。（3）合理分配原材料，特别是农产品原料，把有限的资源优先安排给那些原材料消耗低、产品质量高的轻工业企业，争取用有限的原材料多生产出好的产品。1962 年以后，中共中央对轻工业和纺织工业的产供销采取了统一安排、统一调度的方针。哪些工厂应当优先开工，哪些工厂应当暂时停工，由中央全盘进行规划；原材料在全国范围实行统一分配。（4）迅速恢复和发展手工业传统产区和传统产品的生产。大量生产市场奇缺的锄、镰、

镐、锹、锅、碗、罐、缸、盆、桶、勺等小农具和日用品，是当时国民经济战线上一项重要任务。除了在物资分配上首先满足这些产品生产的需要外，在安排小农具和日用品的生产中，还以传统产区、传统产品为重点，同时适当发挥一般产区和新兴产区的作用。

这个时期，尽管轻纺工业的投资在基本建设投资以及在工业投资中所占的比重都有所下降，但从上面论述可知，由于对有限的投资进行了合理的调度，优先保证国家计划规定的产品生产的需要，保证名牌优质产品的需要，保证重点地区和重点企业的需要，整个轻工业生产的效率提高，因而得到了迅速的恢复和发展。1962 年，轻工业总产值为 395 亿元，下降到最低点，比 1957 年的 705 亿元还要低。但是从 1963 年就开始回升，1965 年达到 703 亿元，比 1962 年增长 78%。各种轻工业产品，无论是以农副产品为原料，还是以工业品为原料的产量都有显著的增长。

7. 加强采掘、采伐工业的建设

党的八届九中全会提出先采掘、后加工的方针后，对工业部门的基本建设投资作了相应的调整。据统计，在重工业投资中，采掘工业所占比重由“大跃进”时期的年平均 21.5% 提高到 1961 年的 38.7% 和 1962 年的 45.3%。森林工业投资在基本建设投资中的比重由“大跃进”时期年平均的 1.3%，提高到调整时期年平均的 3.22%。增加的投资，优先解决采掘、采伐工业简单再生产的资金需要，主要用于采掘采伐工业的开拓、延伸工程，补偿报废的生产能力，维修损坏的机器设备。如煤炭工业部门的投资以矿井建设为主，钢铁工业的投资着重用在矿山建设上。分配给有色金属工业的投资，主要也用在铜、铝、镍的矿山建设。此外，国家还采取一系列措施，加快采伐和矿山开采行业采取按生产产量从生产成本中提取费用的办法，用于矿山开拓和延伸、森林采伐运材道路延伸、河道整治及有关的工程等维持再生产的投资。

8. 进一步调整农村政策

1962 年 2 月，中央发出了《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，决定农村人民公社一般以生产队（即小队，相当于原初级社）为基本核算单位，实行以生产队为基础的三级所有制，至少 30 年不变。应该说这是一个关键性的改变，它关系到进一步调整农村生产关系的大事。1962 年 9 月，中共八届十中全会通过了《农村人民公社工作条例（修正草案）》，正式规定了农村以生产队为基本换算单位的政策，并又规定：在今后若干年中，公社和生产大队一般不要从生产队提取公积金和公益金；生产队在工作中必须坚持自愿、互利、互助、示范的原则，建立严格的生产责任制；实行民主社办队的方针。1962 年 11 月，中央又发出《关于发展农村副业生产的决定》，指出各地可根据当地的传统

习惯，根据现有原料、设备、技术、资金和劳动力等条件，因地制宜、有步骤地发展副业生产。同时，中央还要求商业部门、银行和信用社应在产品的收购和贷款的发放等方面给予支持和鼓励。所有这些措施和规定，大大地调动了农民的生产积极性，对迅速恢复和发展农副业生产，尽快摆脱国民经济困境，起到了重要的作用。

9. 进一步搞好商业，活跃市场

由于前一时期搞活商业及其他配套措施，使全国人均粮食的消费水平提高了3.5%，人均棉布的消费水平也比1961年提高了2.5尺。由于日用工业品和手工业品供应的增加，到1962年不少原来供应不足的商品已基本能够满足需要。在开放农贸市场方面也取得了新的进展。据上海、天津、武汉等14个大中城市的统计，1962年集市贸易成交额占同期社会商品零售总额的比重，平均为2%。在外贸方面，大幅度增加用进口原料加工出口的商品。进口方面，增加了粮食、化肥和一些短缺原材料。1961年、1962年两年共进口粮食107.5亿公斤、化肥237万吨、糖218万吨、橡胶20万吨和各种铜材50万吨。这些举措对于支援农业，稳定和繁荣市场起到了很好的作用。

到1962年底，我国国民经济的全面调整取得了决定性的进展，经济形势开始好转。主要表现在：农业生产扭转了前三年连续下降的状况，开始回升。国家财政扭转了前四年出现大量赤字的被动局面，实现了收支平衡，略有节余。市场供应紧张的情况有所缓和，城乡人民的生活水平略有回升。在工业方面，经过一年多的艰苦奋斗，工业内部的比例关系以及工业与其他经济部门之间的比例关系得到调整，工业生产大踏步后退和退够的目的基本实现。1962年工业总产值850.2亿元，其中，轻工业产值395亿元，重工业产值455亿元；轻工业产值在工业总产值中的比重由上年的42.5%提高到47.2%，重工业的比重相应由57.5%下降到52.8%；农业产值在农、轻、重的产值中所占比重由上年的34.5%提高到38.8%，轻工业由27.8%提高到28.9%，重工业由37.7%下降到32.3%。1962年主要工业品产量，钢为667万吨，比上年减少200多万吨；铁805万吨，比上年减少476万吨；原煤2.20亿吨，原油575万吨，布25.3亿米。[①] 其中，原油、农用化肥和化学纤维的生产都有不同程度的增长，工业生产出现转机。

三、1963～1965年的继续调整

国民经济经过1962年的大幅度调整，可以说最困难的时期已经度过，国民

① 《中国统计年鉴》(1983)，第242～246页。

经济开始摆脱困境，出现了从下降到回升的决定性转折，贯彻“调整、巩固、充实、提高”八字方针已经初见成效。但是，经济严重困难的局面并未根本改变，特别是国民经济中的各种比例关系远未理顺，经济调整和经济恢复的任务仍然很繁重。为此，中共中央于1963年9月召开工作会议，决定再用三年时间，即从1963年到1965年，对国民经济继续实行“调整、巩固、充实、提高”，作为以后发展国民经济的过渡阶段。

在继续调整阶段，工业部门除了继续加强前一时期已经进行的支农工业以外，还加快发展了轻工业生产，使得轻工业从1963年起产值逐年增加，1963年为404亿元，1964年为476亿元，1965年达到703亿元。同时，加快了燃料、原材料工业建设。1963年，全国施工的大中型新煤井有67处，多分布在煤炭产量较少的华东、中南、西北各省。1964～1965年，新开煤井37处，设计生产能力2078吨；建成投产矿井65处，设计生产能力1709万吨。大规模的煤矿建设，保证了原煤产量的稳定增长。1965年，原煤产量为2.32亿吨，接近1958年的水平。1963年建设的有色金属和黑色金属矿山有60多个重点工程，包括铁、锰、镁、铜、铝、锡、铅、锌等矿，使国民经济急需的有色金属工业迅速恢复和发展。到1965年，产量已经超过历史最好水平。同时也加快了非金属矿的建设速度，大大提高了这些较为稀缺产品的生产能力。

此外，各部门还主要抓了以下几个方面具有“充实、提高”意义的工作：

第一，加强设备修理和生产能力配套。“大跃进”期间，不少产品产量的迅速增长，是以拼设备、挤维修、挤配件生产为代价的。1960年各种设备的完好率下降到惊人的地步，有的设备新增加数量还抵不上损坏的数量。在新增产品中，又只重视主机的生产，忽视配套的生产，结果是形成不了生产能力。不改变这种状况，生产的发展是难以维持的。为了充分发挥已有设备的能力，并使新建的、扩建的企业能得到成套设备，尽快地投入生产和正常生产，把设备的维修和配套列为调整的主要内容之一。

第二，努力提高产品质量和增加产品品种。进入调整时期后，增加品种，提高质量，是工业部门一项十分重要的任务。为实现这一任务，首先，采取了保重点企业的方针，发挥那些产品质量高、品种多、原材料消耗低的重点企业的能力，减少那些产品质量低、品种少、原材料消耗高的一般企业的生产。其次，加强生产技术指导，有重点地对“小洋群”企业进行技术指导和改造。再次，整顿工业企业管理，对企业的技术管理工作提出了严格要求，要求企业的技术工作必须由总工程师负全面责任。企业必须保证各种设备经常处在良好状态，保证产品质量符合标准，充分发挥工人、技术人员，职工革新技术的积极性。还有，国家分布条例，鼓励技术发明和技术的推广应用。1963年11月3日，国务院同时

发布施行《发明奖励条例》和《技术改进奖励条例》。[①] 经过上述努力，产品品种有了比较快的增加，产品质量有了显著的提高。

第三，积极引进新技术。1962 年 9 月，我国从日本引进了第一套维尼纶设备，开始了我国主要从西方国家引进先进技术设备的时期。从 1963 年到 1966 年，我国先后与日本、美国、法国、意大利、联邦德国、奥地利、瑞典、荷兰等国签订了 80 多项工程的合同，用汇 2.8 亿美元。同期，我国还从东欧各国引进成套设备和单项设备，用汇 2200 万美元。两者合计 3 亿多美元，其中成套设备 50 多项，用汇 2.8 亿美元，占用汇总额的 91%。

50 年代我国从苏联引进的成套项目中，大型成套项目占绝大部分，60 年代以后，由于国际国内环境的变化，我国技术引进的方针有较大的变动，技术引进主要是配合经济调整目标的实现，因而引进工作有以下新的特点：

（1）成套设备项目中中小型居多而大型的少，且主要用于现有企业的技术改造和填补缺门。这个时期，在引进成套设备时，明显提高了中小型项目的比例，规模稍大的只有北京维尼纶厂、兰州化学工业公司有机合成厂和太原钢铁公司三个新建、扩建工程，各支付外汇 4000 万美元左右，合计共占全部用汇的 39.5%。其次是四川江油特殊合金钢材项目、泸州天然气化工厂和淮南电厂，各支付外汇 1000 多万美元，共占全部用汇的 15%。其余的项目都是 1000 万美元以下的中小型项目，约占这一时期用汇总额的一半，主要用于现有企业的技术改造。

（2）重视引进支农项目和轻工业原料项目。1962 年 9 月，我国从西方工业化国家引进技术的工作开始后，第一年项目就是从日本引进的维尼纶设备。1963 年，中国同英国签订的第一个引进成套设备合同是合成氨项目，以后又向英国订购了生产聚乙烯成套设备。我国首次从意大利引进的技术项目，是两套化肥生产设备和一套石油加工联合装置成套设备。我国还从联邦德国和法国引进了化工生产的成套设备。这些成套设备的引进，对于解决“吃、穿、用”等与人民生活相关的问题，起了一定的作用。同 50 年代相比，化学工业项目比重由 6% 上升到 28%，纺织工业项目比重由 1.5% 上升到 11%。能源工业和军工生产的比重显著下降。

（3）配合国内工业生产建设的巩固、充实和提高，引进国内空白的关键技术，如基础化学工业、合金钢冶炼、特种钢材轧制等我国工业生产技术中明显的薄弱环节。这个时期，我国集中引进了合成纤维、乙烯，如维尼纶、腈纶等合成纤维和高压聚乙烯、聚丙烯等塑料的生产技术；以油、气为原料制造合成氨等基

① 《中国工业经济法规汇编》（1949～1981），第 91～93 页。

础化工技术，如铂重整加氢制苯类产品的联合装置、沙子裂解炉制乙烯、天然气制合成氨，以及重油汽化制合成氨等石油化工技术；氧气顶吹转炉制钢，密闭鼓风炼铝、锌，大型炼钢电炉，20 辊及 800 毫米轧机，以及合金钢炼、轧制等金属冶炼加工技术；新型建筑材料加气混凝土和半导体材料的制造技术，以及 24 吨柴油载重卡车和液压元件的制造技术等。据统计，从 1961 年到 1963 年，共从国外引进 14 个成套设备项目和最新的石油化工技术。1964～1965 年，批准引进液压件、电动气动量仪、重型汽车 3 个成套项目，引进玻璃电极、微电机等 7 项技术和设备。这些项目有些填补了我国工业中的空白。有些明显提高了相应行业的生产技术水平。经过这个时期的技术引进，我国石油化工和其他化学工业的生产能力有了迅速的发展，冶金工业的某些关键生产技术也有明显提高，半导体、原子能等工业也取得了较快的发展。

在叙述 1963～1965 年我国工农业生产建设的发展时，还要提到一个重要问题，即加强战备、建设“三线”工业问题。

从 1963 年开始的继续实行全面调整工作，最初提出的方针是“解决吃穿用，加强基础工业，兼顾国防和突破尖端”。到 1964 年，由于国际形势的变化，中共中央过高地估计了帝国主义发动侵略战争的可能性，于是要求全国的经济工作重点转向战备的轨道，在“三线”地区进行大规模的以军事工业为主体的战略后方建设，从而使我国的经济建设又进行了一次不亚于调整的转轨。

1964 年 8 月中旬，毛泽东在中共中央书记处召开的讨论内地建设问题的会议上指出：要准备帝国主义可能发动侵略战争，现在工厂都集中在大城市和沿海地区，不利于备战。工厂可以一分为二，抢时间迁到内地去。各省都要搬家，都要建立自己的战略后方。根据这个指示精神，会议决定，首先集中力量建设内地，新建的大型项目都要摆在内地，沿海地区能搬迁的项目要迁往内地。内地建设的总目标：建立一个较完整的战略后方工业基地。其重点是西南地区的建设。

1965 年 8 月，国家建委根据中共中央的决定在北京召开全国搬迁工作会议，提出按照战备原则，对搬迁项目实行大分散、小集中的原则。少数国防重点项目，要按照“分散、靠山、隐蔽”的原则建设。同年 10 月，中共中央召开工作会议，提出：“国防建设第一，加强‘三线’建设，逐步改变工业布局。”这样，我国经济建设，尤其是工业建设的中心，从 1965 年开始，实际上由解决“吃、穿、用”转变为备战。相应的，国家的投资方向也作了较大调整。这一点，对调整时期工业乃至整个经济建设的成就都有某种不利的影响。

第三节　工商业体制的变化

在国民经济调整时期，党和政府在“实事求是”思想指导下，通过大兴

“调查研究”，针对“大跃进”时期的经济体制变革及其后果进行了调整，使经济体制重新回到以中央集权和行政性计划管理为特征的计划经济模式。这种经济体制的复归，对于纠正“大跃进”的失误、调整经济结构和促进经济恢复，都产生了重要作用，但是也逐渐引起毛泽东的不满，并最终成为毛泽东发动“文化大革命”的重要原因。

一、经济管理权限的再次集中

为了贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针，恢复和发展国民经济，特别是工业经济，客观上要求改变工业管理体制。这种改变的指导思想是强调全国一盘棋，实行高度的集中统一，以克服工业生产中的分散、无序状态。1961 年 1 月，中共中央正式作出《关于调整管理体制的若干暂行规定》，强调集中统一，以利克服经济困难。《规定》提出：经济管理的大权应当集中到中央、中央局和省（市、自治区）委三级，最近两三年内，应当更多地集中到中央和中央局。1958 年以来，各省、市、自治区和中央各部下放给专区、县、公社和企业的人权、财权、商权和工权，放得不适当的，一律收回；中央各部直属企业的行政管理、生产指挥、物资调动、干部安排的权力，统归中央主管部门；国防工业企业一律由国防工委直接领导，过去下放的国防工业企业一律收回；全国铁路由铁道部统一管理，铁路运输由铁道部集中指挥；凡需在全国范围内组织平衡的重要物资，均由中央统一管理、统一分配，国家按行业分配给各“口”的统配物资和部管物资，由中央主管各“口”负责进行安排。中央局和省（市、自治区）在保证完成国家计划的条件下对中央直属企业的物资进行调整时，必须商得主管部门的同意；财权必须集中，各级都不许搞赤字预算，货币发行权归中央；国家规定的劳动计划，各部门、各地方都不许突破；所有生产、基建、收购、财务、文教、劳动等各项工作任务，都必须执行全国一盘棋、上下一本账的方针，不得层层加码。[①] 根据上述指导思想，实行工业管理权限的集中统一领导，主要有以下几个方面。

第一，上收一批下放不当的企业。“大跃进”期间，把一些产供销面向全国的大型骨干企业下放给地方管理后，因地方政府很难保证这些企业的正常生产条件，而企业之间以前形成的协作关系也被破坏了，不少物资、资金被挪用，造成企业不能完成国家计划，中央的财政收入大幅度减少。

针对上述情况，1961 年，一些工业部门把部分企事业单位的隶属关系作了调整。主要有：第三机械工业部将 26 个国防工业企业收回，由部直接领导。全

① 参见《中华人民共和国经济大事记》（1949～1980），第 297～298 页。

国铁路由铁道部统一管理，铁路运输由铁道部集中指挥。交通部也将一些重要的沿海港口及长江干线上的重点港口等收归交通部领导。冶金部将沈阳选矿药剂厂、锦州铁合金厂、广东凡口铅锌矿，石油部将抚顺石油三厂，地质部将天津胶印厂、上海地质采矿机械厂、上海地质仪表厂、无锡柴油机配件厂和南京、昆明两个地质学校，改由部直接领导。各省、市、自治区地质厅（局）改为以地质部为主的中央和地方双重领导。各地的电网和电业局的领导关系，也进行了重大的变动。1962 年以后，又继续上收了一些企业。到 1963 年，全国 120 个机械工业骨干企业中有 110 个由第一机械工业部上收。冶金工业部直属的大型钢铁企业有：鞍山钢铁公司、武汉钢铁公司、包头钢铁公司、本溪钢铁公司、石景山钢铁公司、太原钢铁公司等 24 个。1966 年，直属企业的钢产量占全国钢产量的 65.6%，生铁产量占 86.8%。在轻工业方面，从 1961 年到 1965 年共上收企业 308 个。其中烟草行业收回全部的 61 个企业；盐业收回 39 个企业，其生产量占全国产量的 70% 以上。同时收回 24 个省、市、区的供销企业，其销售量占全国销量的 90% 以上。1963 年纺织工业部把 1958 年下放给地方的 10 个纺织机械厂和分公司全部收回，由纺织机械制造局直接管理。从 1958 年管理权限下放后，中央直属企事业单位只剩下 1200 个，到 1965 年，包括中央各部在“大跃进”期间和以后新建的企业，增加到 10533 个。中央各部直属企业的工业总产值占全国工业总产值的 42.2%，其中属生产资料的部分占 55.1%。①

第二，加强计划的集中统一管理。在这期间，工业方面的计划集中统一管理，主要抓了以下几项工作：（1）强调全国一盘棋，加强综合平衡工作。按照全国一盘棋上下一本账的方针，改变了“大跃进”期间“两本账”的做法，克服了各自为政，层层加码，指标越加越高，国家计划失控的现象。（2）改变“大跃进”期间自下而上编制计划的程序，恢复“两下一上”的程序。即先由国务院自上而下地颁发控制数字，然后自下而上编制计划草案，最后由国务院批准自上而下地下达计划。（3）增加计划指标。调整时期，国家计划不仅基本上恢复了“一五”时期的一套计划指标，有的比“一五”时期还要细。（4）扩大计划范围。这个时期中央直接管的指标占了各项经济活动的相当大部分。如由国家计委管理的工业产品从 215 种恢复、增加到 400 种左右，这些产品的产值占工业总产值的 60% 左右。此外，中央管理的农、林、牧、渔主要产品有 30 种左右，产值占农业总产值的 70% 左右；中央管理的主要零售商品指标有 90 种左右，其零售额占社会商品零售总额的 70% 左右；中央管理的进口商品有 50 种左右，进口额占进口贸易总额的 90% 左右；中央管理的出口商品有 80 种左右，其出口额

① 《当代中国的经济体制改革》，第 99、100、295、341、380、417、418 页。

占出口贸易总额的85%左右；中央统一分配的主要生产资料200种左右，主要生活资料10种左右。

第三，加强基本建设的集中统一管理。在1961年1月中共中央做出的《关于调整管理体制的若干暂行规定》以后，中共中央又陆续颁发了一系列的详细规定，以恢复集中统一的投资管理体制。1962年5月31日，中共中央同意国家计委的《关于加强基本建设管理问题的报告》，由国务院正式颁发了《关于加强基本建设计划管理的几项规定》《关于编制和审批基本建设设计任务书的规定》和《关于基本建设设计文件编制和审批办法的几项规定》等三个文件。其主要内容是：（1）收回基本建设项目审批权；（2）收回投资计划管理权；（3）严格基本建设程序；（4）加强对基本建设拨款的监督。

上述措施的效力是非常明显的，有力地实现了压缩基本建设规模、缩短基本建设战线这一调整目标，使基本建设规模与当时国家的财力、物力基本相适应。

第四，加强财政、信贷的集中统一管理。首先是集中财权，加强财政管理。1961年1月15日，中共中央批转财政部《关于改进财政体制、加强财政管理的报告》，同月20日又发布的《关于调整管理体制的若干规定》，都强调集中财权，改进财政管理体制。其次，改进企业财务管理体制，恢复和健全企业成本、资金管理制度，加强经济换算。

在税收体制上也强调集中统一，对于工商统一税中有关新试制的产品、以代用品作原料生产的产品，或因灾情等原因，需要给予减免照顾的，由省、自治区、直辖市批准等。

这个时期，财政上实行集中统一的管理体制，并不是新中国成立初期和“一五”时期集中体制的简单重复。它强调和坚持了原有的合理制度，有的根据需要加强了集中统一，并进行了改进和补充，从而使中央直接掌握的财政收入，由原来的50%提高到60%左右，有效地保证了国家有限资金用于发展和充实薄弱环节，从而促进了国民经济的调整。

关于银行信贷工作的集中统一，主要是配合贯彻财政工作“六条”而坚决执行银行工作“六条”。1962年3月和4月，中共中央、国务院发出了《关于切实加强银行工作的集中统一，严格控制货币发行的决定》（简称银行工作“六条”）。“大跃进”期间，乃至在调整的初期阶段，许多地方违反财经纪律，随意要银行增加贷款，企业大量亏损，赔钱靠银行贷款维持，以及擅自挪用银行贷款作财政性开支，造成财政赤字，货币透支，商品严重不足，物价猛涨，国家经济形势十分严峻。所以，加强财政、银行工作集中统一，把国家资金管紧，严格控制货币发行，严格财经纪律，无疑是非常得力的举措。

财政、银行工作的“六条”的颁布与实施，对于健全必要的规章制度，加

强管理和监督，有效地加强集中统一，尤其是对于制止工业生产中的高指标，克服资金分配上的无政府状态，实行企业调整（关、停、并、转），整顿企业，扭亏增盈，起到了很好的作用。

第五，实行物资（工业品生产资料）流通集中统一管理。为了改进“大跃进”期间物资工作中存在的各自为政、调度不灵、物资分散、管理混乱，而导致物资供需矛盾剧烈，正常的经济体系遭到破坏的状况，中共中央决定对物资流通实行集中统一、全面管理的方针。依据这个方针，物资管理体制进行了以下几方面的变动：首先是建立全国统一的垂直领导的物资管理系统；其次是统一管理统配物资的销售工作；第三是统一设置和管理中转仓库；第四是扩大物资管理范围。

在调整时期，还在组织物资流通方式、方法上进行了一些探索性的改革。比如，打破行政部门、行政区划界限，试行按经济区域统一组织物资供应，组织定点供应和直达供货，对试办的专业化工业公司（即托拉斯）物资供应进行试点，建立供应站、服务队，负责组织小额物资就近就地供应，建立生产资料服务公司以及统一收费标准，加强经济合同的管理等。

这些措施的施行，加强了物资管理的集中统一，有效地制止了动用计划外物资冲击计划的现象，从而保证了分配计划的落实和工业生产建设对物资的需要。

第六，加强劳动工资的集中统一管理。1961 年，中共中央做出精减职工和城镇人口的决策，工业企业的劳动就业审批就更加严格。1962 年 2 月 7 日，周恩来在扩大的中央工作会议上讲话指出：“在编制、定员和地方保留的机动数确定后，就不能再增加人了。再增加一个人必须经过中央批准。以后国家就按照编制和定员发粮食，发工资。”① 1963 年 3 月，中共中央和国务院又强调指出，在增加职工这个问题上，必须强调中央集中管理，强调制度，强调纪律。并进一步规定，国家计划规定的职工人数指标，必须严格遵守，任何地方、任何部门、任何单位都不得超过。各地方、各部门在国家计划外增加职工，必须单独作请求报告，经过中央主管部门审批后，转报中央批准。破坏计划，违犯制度，私自招收和增加职工的单位和人员，应受一定的处分。

在此期间，除了在体制上加强对工业生产建设的集中统一管理外，还对工交部门政治工作实行了集中统一领导。根据毛泽东的指示精神，1964 年初在全国工业交通工作会议上，决定在工业交通部门从上而下地建立相应的政治工作机构，以加强思想政治工作，保证党对工业交通等部门的绝对领导。根据以上决定，党中央委员会专门设立了中央工交政治部。尔后不久，工业交通系统的 15

① 中共中央文献研究室、中央档案馆主办：《党的文献》1993 年第 3 期，第 10 页。

个部和两个局都相继建立了政治部。

二、试办“托拉斯”

（一）试办托拉斯思想的形成

1960年春，中共中央领导人在讨论“二五”计划后三年规划时，刘少奇开始感到应从上层建筑和生产关系方面进行一些调整。在生产的组织方式和管理方式上进行改革，当时就议论过托拉斯问题。

1960年3月24日至25日，中共中央在天津召开会议。邓小平在会上说：大家赞成这个意见，就是生产关系要有个改革，实际上也是上层建筑要有个改革。我们研究，恐怕要走托拉斯道路。最近我们在北京讨论了托拉斯的问题，就是为了使工业发展速度更快一些，也是为了综合利用。组织托拉斯，首先接触到生产关系和上层建筑的问题。所谓搞托拉斯，就是以一个行业为主，兼管其他行业。比如淮南，有煤有铁，还有化工，搞一个托拉斯，或者归煤炭部管，或者归冶金部管，都可以。又比如石景山钢铁厂，京西煤矿就在它的门口，还有迁安铁矿、龙烟铁矿，这几个点可以建立几个钢铁基地、几个化工基地，搞个托拉斯来管。

组织托拉斯的问题虽然早已明确提出，但由于当时国民经济正在调整之中，没有作具体部署。1963年国民经济开始好转，中央决定对工业管理体制进行改革，逐步减少行政管理办法，增加经济管理办法，在工交企业组织托拉斯。

1963年夏，国家经委派工作组在沈阳进行调研。当时沈阳市463户国营工业企业中，中央直属企业102户，省属企业54户，其余为市属企业。它们又分别隶属于中央17个部委的38个局、省的18个厅和市的20个局或公司，再加上其他经济部门、管理企业的机构纵横交错，关系复杂。而且各级主管部门都有自身的利益。企业在这种情况下，只能走“大而全”“小而全”的道路，造成资源和设备的严重浪费和闲置。许多企业的领导干部强烈要求改变这种管理体制，采取托拉斯式的专业公司。

同年9月，中共中央起草了关于工业发展问题的文件，认为组织托拉斯是工业管理体制的重要措施。指出：“管理工业企业，主要是要用经济办法，而不能片面地依靠行政手段。”“可以考虑利用像托拉斯这一类生产、交换和科学试验的综合性的组织形式，来为社会主义服务。这是用经济办法管理工业企业的一种组织形式。”[①] 这个文件由于种种原因没有正式通过。但是，组织托拉斯的问题开始在某些工业部门酝酿试办。

---

① 转引自薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，第1174页。

同年10月21日、23日和24日刘少奇在听取薄一波关于工业情况的汇报时强调指出，我们现行的办法是用行政的手段去管理经济，即由各级行政机关行使管理经济的权力。这就造成经济管理上或是“统”得过死，或是分散主义，造成经济工作中的官僚主义。他还进一步指出：这种中央各部和省、市的厅、局都干预经济的办法，连资本主义的办法都不是，“是超经济的办法”，“是封建主义的办法”。[①] 他再次提出要按行业组织专业公司，减少行政干预。他说：“要组织国内的统一市场，就要组织统一的生产。”[②] 而这种统一的生产“由行政机关管，不如由公司管”，即用托拉斯这种经济组织代替行政组织来管理经济，并把各部、省的厅、局由以前的行政机构改为企业组织，这样就可以“进一步接近生产、接近企业”。[③]

同年12月，国家经委召开全国工业、交通工作会议，会上就试办托拉斯的问题进行了讨论和征询意见。12月26日，刘少奇听取薄一波、余秋里关于这次会议情况的汇报，并再次就如何组织托拉斯问题作了指示。

1964年1月7日，薄一波等向毛泽东、刘少奇汇报全国工业交通工作会议情况时，刘少奇再次系统地重申了他组建托拉斯，改善我国工业管理的意见。毛泽东也指出：“目前这种按行政方法管理经济的办法，不好，要改。比如说，企业里用了那么多的人，干什么……用那么多的人，就是不按经济法则办事。”[④]

2月26日，煤炭工业部党组向国家经委和中央书记处提交了关于华东煤炭工业公司组织领导关系的请示报告。报告提出：“根据少奇同志关于组织托拉斯、用经济办法管理工业的指示，今年我们准备首先在徐州成立华东煤炭工业公司进行试点，国务院已经正式批准。”4月30日，中共中央批准这个报告。这样，我国试办的第一个托拉斯企业正式成立。

根据中共中央和国务院的决策，国家经委当即会同工业、交通各部门开始研究试办托拉斯的具体方案。

1964年6月，国家经委在反复调查研究的基础上，草拟了《关于试办工业、交通托拉斯的意见报告（草稿）》。7月17日，正式向中共中央提交了这个报告。周恩来十分重视，亲自主持会议讨论这个文件，并提出原则性意见：第一，要处理好组织托拉斯过程中中央和地方的关系；第二，托拉斯成立以后，要注意同外部的协作，同地方的协作等关系，包括产销方面的协作，要避免什么都自己搞；第三，要搞清楚托拉斯的发展前途；第四，托拉斯要按照经济的办法来办，按照

① 《党的文献》1993年第2期。
② 同①。
③ 同①。
④ 引自《若干重大决策与事件的回顾》下卷，第1175页。

经济规律的要求来管理。8 月 17 日，中共中央、国务院批转了经委党组的这个报告，并要求各中央局，各省、市、自治区党委，中央各部、委，国家各部委党委、党组参照执行。

（二）试办托拉斯的情况

国家经委的方案出台以后，正式的托拉斯纷纷组建起来。由于情况的不同，它们各具特色。第一批获准试办的 12 个托拉斯中，烟草公司和医药公司具有全行业的性质，集中管理全国所有的烟厂和药厂；地质机械仪器公司仅限于管理原有的中央直属企业；其余 6 个全国性托拉斯，除管理原有中央直属企业外，还上收了数量不等的地方企业。如盐业公司集中了全国的大盐场和盐业销售机构；汽车公司从全国 169 个地方专业汽车配件厂中上收了 42 个，在全国汽车配件产量中占 39%；橡胶工业公司成立后，从全国 205 个地方橡胶企业中上收了 103 个；拖拉机、内燃机配件公司从全国 122 个地方拖拉机、内燃机配件厂中上收了 23 个；纺织机械公司从全国 36 个地方纺织机械企业中上收了 3 个；制铝工业公司从地方铝厂中上收了两个较大的铝厂。先后共有 300 多个地方企业收归托拉斯管理。与此同时，部分省、市也试办了一些由地方管理的托拉斯。如黑龙江的糖业公司，辽宁省的柞蚕丝绸工业公司，北京的玻璃总厂和塑料总厂，天津机床工业公司、造纸公司和染料化学公司，上海的轻工业机械公司、标准件公司和丝绸公司，浙江的糖业公司，重庆的皮革工业公司等。1965 年，国务院又试办了石油工业公司、仪器仪表工业公司和木材加工工业公司等 3 个。同年 10 月，全国基本建设工作会议也决定把工交各部的专业安装队伍和专业性很强的土建队伍，按行业或联合相近行业，组成若干个全国性的建设托拉斯。1966 年 7 月，国家经委又批准几个地方性的托拉斯。它们分别是：天津市试办的针织、塑料托拉斯，第一机械工业部筹组的华东电力机械公司，石油部成立的抚顺石油公司，黑龙江省组织的省仪器仪表联合工业公司，湖南省组织的省仪表工业公司等。

从几个托拉斯试办的情况来看，它们在组建之后，即着手改组生产组织，改革管理制度，建立适合社会化大生产和专业化分工协作的经营管理方式，促进了设备的利用和生产技术水平的提高。试办的时间虽然不长，但却收到了较好的经济效果。

中国烟草工业公司，成立于 1963 年 7 月，1964 年 8 月正式列入托拉斯。它对全部卷烟工业企业实行集中统一管理，统一经营烟叶的收购、复烤、分配和调拨。对烟草工业实行集中统一管理之后，按照合理的布局和专业化协作的原则，对全行业的工厂进行了调整，有力地促进了生产的发展。卷烟厂由 104 个调整为 62 个，职工人数由 5.9 万多人减为 4.1 万多人，而卷烟生产能力却从 330 万箱提

高到480万箱，卷烟牌号由杂乱的900多种减为274种。1964年劳动生产率比1963年提高42.4%，卷烟的加工费用降低了21%。而且，烟草工业公司还协同农业部门抓烟叶的生产，开展科研工作，扩大高级烟原料基地，派技术员进行技术指导，提高农民种烟积极性，烟叶产量大幅度上升，质量也有所提高。1966年收购烤烟1200万担，比1963年增长1.7倍，中上等烟叶由23%提高到30%以上。由于上等烟叶比重增加，卷烟产品质量有明显提高，甲级烟的产量增加了一倍以上。从1963年成立烟草公司，到1965年末，共上缴利润56亿元。

中国汽车工业公司，成立于1964年10月，将全国汽车行业初步组织起来。新接收的38个地方厂，加上原有的直属厂，共75个直属厂，占当时全国180个汽车制造和汽车配件骨干厂的42%。该公司按地区组成了长春、北京、南京和重庆4个分公司，济南和武汉2个汽车制造总厂和以长春、北京、南京3个分公司为中心的，包括地方厂在内的专业化协作网。公司实行统一领导、统一规划，按专业化协作的原则，对企业进行了调整和改造，使汽车生产大幅度增长。1965年全国汽车产量达到4万多辆，比1964年增长40%多。同时，试制成功15种新型号汽车。汽车配件销售业务由公司统一管理后，配件供应情况也明显好转。

医药公司将全国297个药厂调整为167个，精减职工4700人，六大类原料药的产量1965年第一季度比上年同期提高29%，同时提高了产品的质量，增加了品种。

盐业公司由于实行了托拉斯的管理，尽管在1964年遇到自然灾害，减产达50%，但仍然保证了国内供应，出口量也超过历史最高水平。由于按照经济规律组织运输，1964年节约铁路运力1亿多吨公里，节省麻袋300万条，实现利润比原定计划增加近1倍。

制铝工业公司成立以后，集中资金扩建山东铝厂、兰州铝厂，实施物资统一供应、统一调剂。这些措施于1965年初在山东铝厂试行两个月，调剂设备50余吨、钢材140吨、铜材140吨、铝材和其他物资1.7万吨。

华东煤炭工业公司实行统一管理以后，公司的经营管理得到了改善，1965年第一季度开始扭转连续四年亏损的局面，盈利500万元。

在试办托拉斯过程中，也遇到了一些问题，主要有以下三个方面：

第一，全国或跨地区性的托拉斯与地方的矛盾。这个矛盾突出地反映在：（1）上收企业。在试办的12个托拉斯中，有些托拉斯是把所有的同类企业统统上收，有些则把主要的企业收了上来。一些地方有不同意见，以至有些原定要收的企业收不上来，有些地方甚至发生了调工厂设备、人员以至将工厂改行转产等情况。（2）改组生产，调整企业。在这方面，因地方有不同的看法，所以调整方案有些未能实行，或有的虽实行了，但有许多问题。如上海工业基础雄厚，希

望自己组织专业生产和协作。在医药、橡胶托拉斯进行改组时，他们就认为无此必要。江苏、山东、北京等省市也担心托拉斯实行统一管理后，影响地方利益。又如医药托拉斯也因统筹安排不妥，丢掉了一些小的品种，影响了某些药品的供应。（3）外部协作。有些托拉斯考虑行业内部的协作较多，而对地方的协作则注意不够。

第二，托拉斯内部统一经营与所属企业分级管理的矛盾。在试办托拉斯的初期，有些托拉斯因直属企业较少，分为公司和厂矿两级；有些因直属企业多而分为总公司、分公司和厂矿三级。有些托拉斯为了统一经营管理，着手将过去由各厂矿企业分散管理的计划、财务、供销、劳动等项业务权集中到分公司或总公司，实行产、供、销和人、财、物的统一。这就同曾经是独立核算单位的厂矿产生了许多摩擦，也不利于及时了解和解决生产中的问题。

第三，托拉斯同原有经济管理体制的矛盾。试办托拉斯，在中国是一件新事情，是中国工业经济管理体制改革史上新的尝试，因而在试办过程中不可避免地与原有体制产生一些矛盾，主要表现在三个方面：（1）财政管理体制方面。当时，地方的财政收入主要依靠工业利润和税收。托拉斯上收的企业，多半是效益较好的企业，必然减少了地方财政的收入，这是许多地方不赞同上收企业的重要原因之一。（2）物资管理体制方面。当时，物资是按企业隶属关系分配的。托拉斯对归口管理的地方企业，只管计划，不管物资供应。物资分配渠道没有打通，这些企业就很难完成计划任务。（3）物价管理方面。有些企业划归托拉斯领导以后，其产品价格仍由地方物价部门制定，对托拉斯的统一经营十分不利。

托拉斯经过一年来的试办，一方面由于采用经济的办法来管理工交生产，取得了一定的成绩；另一方面由于是试办，遇到了一些问题。因此，需要对经验加以总结，对出现的问题，找到应有的对策。1965 年 5 月 10 日至 6 月 7 日，国家经委党组召开了托拉斯试点工作座谈会。各个托拉斯和中央有关工交部门、综合经济部门的负责人以及 9 个省市党委和经委的有关负责人参加了会议。刘少奇、邓小平听取了汇报，并作了指示。刘少奇指出：办托拉斯就是要组织起来，组织起来才能搞专业化、标准化，才能增加产量，提高质量，发展新品种。托拉斯不是只办几个，要把眼光放大一点，全面看问题。邓小平还提出托拉斯章程的问题。

然而，正当中央决定试办托拉斯，并以此为契机，逐步改变中央经济管理权力过分集中而束缚生产力发展的经济体制时，“文化大革命”开始了。随之，这个具有深远意义的探索就终止了。

三、商业体制的调整

(一)“大跃进”时期的商业体制变革

在“大跃进”之前，鉴于苏联经济体制的弊病和我国自己的经验，为了改革经济体制，国务院于1956年5月至8月召开了全国体制会议，会后又经过一年多的酝酿，经过中共中央、国务院、全国人大常委会的讨论批准，到1957年底，国务院公布下达了《关于改进工业管理体制的规定（草案）》《关于改进商业管理体制的规定（草案）》和《关于改进财政管理体制的规定（草案）》三个文件，并决定从1958年开始施行。上述三个文件，总的精神是调整中央与地方、国家与企业的关系，把工业、商业、财政方面的一部分管理权力下放给地方和企业，以便充分发挥它们的主动性和积极性，因地制宜地完成中央的统一计划。在划分中央与地方的商业关系方面，其主要内容有下列几点：（1）扩大地方在物资分配方面的权限。对当地的中央企业、地方企业和地方商业机构分配到的物资，在保证各企业完成国家计划的条件下，地方有权进行数量、品种和使用时间方面的调剂。（2）扩大地方在计划管理方面的权限。关于商业计划指标，国务院每年只颁发收购计划、销售计划、职工总数、利润指标，同时允许地方在执行该计划过程中，对收购计划和销售计划总额有上下5%的机动幅度。（3）商业价格实行分级管理。三类农副产品的收购价格与销售价格、次要市场和次要工业品的销售价格，由地方根据中央各商业部门规定的定价原则自行定价。

“大跃进”开始以后，上述体制变革设想受到严重干扰，一方面，中央权力下放“过急”和“过多”，导致经济运行的混乱，加剧了经济失衡；另一方面，以人民公社化为代表的所有制结构方面的“升级”“过渡”，又束缚了人民群众的积极性。

就商业体制来看，“大跃进”时期的主要变动有以下四个方面：（1）国营商业系统发生了如下变化：一是改变商业组织机构，撤销全国性专业公司，按地方行政区划成立专业局（处），实行政企合一；二是下放管理权限；三是将国家在农村的商业基层机构和人员全部下放给公社，即实行所谓的“两放、三统、一包”。（2）对合作商业和个体商业实行“升级”“过渡”，变成全民所有制企业或集体所有制企业。（3）对各种不同经济成分的商业网点实行合并，1958年至1960年间，社会零售商业（包括饮食、服务业）网点减少142万余个，占原有网点总数的73%，人员减少194万，占原有总人数的34%。（4）完全关闭自由市场。

在商业政策方面，则开展了“大购大销”运动，即实行“生产什么，收购

什么；生产多少，收购多少”。结果导致许多商品质次价高和大量积压报废，造成商业资金的巨大浪费。

（二）商业调整决策的形成

1961 年 1 月，党的八届九中全会正式批准实行“调整、巩固、充实、提高”八字方针，标志着国民经济“大跃进”时期的结束和开始转入调整时期。

但是，就商业来说，由于从 1960 年 4 月粮食供应即开始紧张并开展了粮食紧急调运，商业的调整措施实际上从 1960 年就开始了。1961 年商业进入全面调整阶段。调整商业的决策是在整个国民经济全面调整的背景下，作为其中的一个重要组成部分，在实事求是的原则下，以调查研究为基础形成的。

1961 年 1 月 15 日，中共中央发出《关于目前农产品收购工作中几个政策问题的规定》。《规定》提出：农产品的收购工作，必须从促进农业生产、工业生产和整个国民经济的发展出发，统筹兼顾，全面安排。应当兼顾国家、集体、个人三方面的利益，正确地发挥生产队、生产小队和社员个人的生产积极性；应当城乡兼顾、内外兼顾、丰收区和歉收区兼顾，保证各方面必不可少的需要。除一类物资农民必须卖给国家外；二类物资在完成国家的派购任务后，农民可以在农村集市上出售；国家对三类物资不规定派购任务，农民可以在集市上出售。列入第二类商品的品种应当少一点，第三类商品品种应当多一点，以利于活跃农村经济。

同年 1 月 20 日，中共中央发出《关于调整管理体制的若干暂行规定》。主要内容有：（1）将经济管理权限集中到中央、中央局和省（直辖市、自治区）委三级，近两三年应该更多地集中到中央和中央局；（2）对下放给专区、县、公社和企业的权限，放得不适当的一律收回；（3）中央各部直属企业的行政管理等若干主要权限，统归中央各主管部门。

1961 年 1 月 28 日，中共中央转发上海市委批转的市委财贸工作部《关于加强商业网管理工作的报告》。中央要求各中央局、各省、市、自治区党委，也像上海市委一样，检查一下所属各城市的商业网（包括饮食业和服务业）的情况。凡是商业网点减少过多，商业人员减少过多，以致影响市场供应和造成群众不便的，都应当坚决恢复起来。以后对于旧城市区某些不合理的商店的调整撤并，均需在市委统一领导下，统筹规划，经过群众讨论同意，方能作出决定，不得任意处理。

1960 年底毛泽东号召全党“大兴调查研究之风”，希望 1961 年成为“调查研究年”后，全党开展了大规模的了解实际情况、提出解决办法的“调查研究”。1961 年 5 月 29 日，毛泽东批转胡耀邦写的调查材料《农村商业要办活一

点》："我看了这个谈商业的文件，也觉得很好，可发到县、社两级讨论。"① 该材料除提出要恢复供销合作社的集体所有制性质外，还提出对农民不可管得太多、太死；要适当调整农副产品的购留比例和某些商品价格。

1961 年 6 月 19 日，中共中央作出《关于改进商业工作的若干规定（试行草案）》（即"商业四十条"）。主要内容为：（1）推广农产品收购合同制。（2）分期分批地提高若干农产品收购价格。（3）商业行政部应与国营商业企业分开，恢复必要的国营商业专业公司。（4）国营商业的利润归中央财政，取消各级地方财政对商业利润的分成办法。（5）恢复供销合作社。（6）恢复合作商店、合作小组，发挥小商小贩的经营积极性和经营特点。（7）开放农村集市贸易。（8）恢复与农村商业有关的农产品加工作坊。（9）改善商业企业的经营管理，建立和健全各种责任制。（10）商业工作人员应遵守的规则。

1962 年 1 月 11 日～2 月 7 日，中共中央在北京召开扩大中央工作会议（又称"七千人大会"）。会议对于贯彻调整方针起到了极大的推动作用。关于商业方面，刘少奇代表中央所作的报告提出："必须充分发展商品交换，加强和改进全民所有制和集体所有制之间、工业和农业之间、城市和农村之间、地区和地区之间的经济联系。因此，要学会做生意，要有合理的价格政策。社会主义商业，除了起领导作用的全民所有制的国营商业以外，还应该有集体所有制的商业，例如农村的供销合作社，城市的消费合作社等。此外，在城市中还可以组织合作商店，在农村中还应该适当地保持农村集市贸易，作为全民所有制商业和集体所有制商业的补充。"②

几乎与"七千人大会"同时，商业部于 1 月 18 日至 2 月 18 日召开了全国商业厅（局）长会议。会议总结了几年来商业工作的缺点错误，认为主要有三点：一是在所有制方面前进太快；二是调查研究不够；三是权力下放过多。会议讨论部署了 1962 年商业方面的调整和各项工作。

1962 年 2 月 21～23 日，召开了中共中央政治局常委扩大会议（又称"西楼会议"），陈云同志在会上关于经济形势的分析以及提出的对策对后来的经济调整起到了关键作用。在商业方面，陈云提出的增加城市供应、为回笼货币实行部分商品和饮食高价的办法等，后来都得到实施。特别是陈云提出的计划机关的注意力要从工业、交通方面转到农业增产和制止通货膨胀方面来，充分肯定了商业的重要性（3 月 18 日，中共中央批转陈云的上述报告）。3 月 7 日，中央财经小

① 全国供销合作总社编：《中国供销合作社史料选编》第一辑（上），中国财经出版社，1986 年版，第 177 页。

② 转引自《当代中国商业》编辑部编：《中华人民共和国商业大事记（1958～1978）》，中国商业出版社，1990 年版，第 269 页。

组召开第一次会议。陈云在会上又提出："农业问题，市场问题，是关系五亿多农民和一亿多城市人口生活的大问题，是民生问题。解决这个问题，应该成为重要的国策。为了农业、市场，其他的方面'牺牲'一点，是完全必要的。""计委要把主要精力放在农业生产和稳定市场方面。"关于物资管理制度，陈云提出："总的说，物资管理应该比第一个五年计划期间更集中。"

由于商业和市场的重要性受到足够的重视，1962 年 9 月 27 日，中共八届十中全会通过《关于商业工作问题的决定》。

文件提出："党中央将继续具体地解决以农业为基础的发展国民经济的一系列问题，其中最主要的，一个是工业问题，一个是商业问题。""现阶段我国商品流通有三个渠道：国营商业，合作社商业，集市贸易。""国营商业是全民所有制经济，是商业的主体和领导力量。……为着有效地领导和组织国内统一的市场，国营商业，按照行业系统，按照需要，分别地建立和健全各种商业的专业公司。""集市贸易是国营商业和合作社商业的必要补充。当然，集市贸易有它的两重性：一方面，它有促进农副业生产发展、活跃农村经济的积极作用；另一方面，又有冲击计划市场、滋长投机倒把的消极作用。针对着集市贸易这种两重性，我们的政策，就是要利用它的积极作用，限制它的消极作用。"①《决定》还对农副产品收购、工商关系、商品流通渠道、统一的国内市场、稳定物价、改善经营管理、整顿和充实商业队伍，以及加强商业人员的思想政治工作等，作了论述和总结。

1962 年 10 月 25 日至 12 月 22 日召开的全国商业厅（局）长会议，是商业系统调整的重要会议。会议期间，周恩来总理和陈毅、李富春、李先念副总理先后作了报告。会议学习了中央关于商业工作的决定，检查了商业工作的缺点和错误，着重讨论了改善经营管理问题。会议期间，商业系统还召开了全国省、市、自治区供销合作社主任会议，全国省、市、自治区工商行政管理局局长会议，全国商业计划会议，全国民族贸易会议，全国第二次物资交流大会，商业部全国财会会议，全国物价委员会第一次全国物价会议，粮食部全国粮食厅（局）长会议，中华全国供销合作社一届四次扩大会议等。具体落实中央关于商业工作的决定。

（三）调整商业体制的主要内容

1. 对国营商业企业管理体制的调整

国民经济调整时期，商业方面调整的最大特点就是纠正"大跃进"时期过

① 全国供销合作总社编：《中国供销合作社史料选编》第一辑（上），中国财经出版社，1986 年版，第 188～194 页。

度的“权力下放”，加强中央集权，尤其是对国营商业企业的管理。这对于克服经济困难、稳住市场起到了至关重要的作用。

（1）恢复和建立商业专业公司。“大跃进”时期，取消了专业公司系统的上下领导关系，即所谓的“条条”。这虽然有利于地方党政机关对商业工作的领导，调动了地方的积极性，但是也导致了层层封锁、画地为牢、正常的经济联系中断等一系列问题。为了更好地组织全国商品流通，恢复“统一领导，分级管理”原则，1962年5月5日国务院发出《关于商业部系统恢复建立各级专业公司的决定》。文件规定恢复工作分为三类：第一类专业公司为五金机械、交电器材、化工原料等公司，对其业务以总公司领导为主；第二类专业公司为纺织、百货、糖烟酒、食品、医药、石油、煤炭、建筑器材等公司，对业务由总公司和省、市、自治区商业厅（局）分级领导，组织机构与第一类公司相同；第三类专业公司包括民族贸易、蔬菜、饮食业、服务业、劳保用品、仓储运输等公司，对这类公司，商业部不设总公司，只设相应的专业管理局，省级是设公司还是设专业管理处，由省人民政府决定。第三类公司业务完全由地方管理，商业部只是对经营方针、政策和商品计划方面进行必要的统一安排，在业务经营方面加以督促、检查和指导。到1965年，商业部共成立了百货、纺织品、五金交电、化工原料、石油、煤建、食品、糖业烟酒、医药、中药材等10个专业总公司和饮食服务、蔬菜、民族贸易、劳保特需品等专业局。地方各级商业部门也设立了相应的机构。

（2）调整管理权限，加强中央集权。如前所述，1958年出于调动地方积极性的考虑，中央实行了权力下放，除将许多专业公司下放给地方外，还将地方商业机构设置和人员的编制权、工农产品收购权、残次商品的降价权、生产资料的分配权等，下放给省、市、自治区；而地方政府也照此办理，又层层下放，使得国营商业的经营管理非常分散，导致了地方主义，加剧了政企不分和业务方面的不负责任。

进入国民经济调整时期后，中共中央提出“大权独揽，小权分散”的原则，将“大跃进”时期下放过度的权力收归中央，同时，这个时期出现的经济困难和大力压缩基本建设，也需要重新加强中央集权。

根据中央精神，商业部门也对整个商业管理体制作了相应调整。从1961年起，商业企业财务计划的审批和企业的主要财权由商业部和省、市、自治区的商业厅（局）集中管理；从1962年开始，商业部系统各级企业的资金，归商业部统一掌握；商业部门的利润，除明文规定的以外，实行中央七成、地方三成的财政分成制度；其他计划、统计、会计、物价、劳动工资、基本建设等，也由商业部统一规定，省、市、自治区商业厅（局）可以结合具体情况制定实施办法，

但不得随意变更。从1962年开始，根据中央决定，还将粮食的分级包干、差额调拨办法，改为征购、销售、调拨由中央统一安排，实行分级管理。

2. 恢复供销合作社

1958年供销合作社与国营商业合并，实际是受“一大二公”和“平调”的影响，国家将人民群众的集体经济组织及其财产变成了国家所有。供销社合并到国营商业以后，在资金构成、领导关系、经营方法、收益分配等方面，完全与国营商业一样了。于是农村的公有制商业就由原来的两种所有制变为一种所有制。由于供销社照搬国营商业的一套工作方法，民主管理制度废止，服务质量和经营管理水平都下降，特别是在农副产品收购中强迫命令、估买估卖、压级压价等现象时有发生。1960年底中央提出调整国民经济的决策以后，农村干部和社员普遍要求恢复供销社的原有性质，活跃农村商业。

为了与农村人民公社的集体所有制相适应，使农村商业更好地为农业生产和农民生活服务，1961年3月召开的中共中央工作会议提出：恢复供销合作社。6月19日，中共中央发出《关于改进商业工作的若干规定（试行草案）》，对恢复供销社问题作出了具体规定。文件提出：供销社的机构可以按人民公社设置，也可以按区设置；基层供销社和各级联社的领导机构由社员代表大会民主选举产生；供销社实行独立核算、自负盈亏；过去的社员股金和积累基金由国营商业退还，合并期间未发给社员股金红利的，由国营商业补发。到1961年底，全国就恢复基层供销社31000多个，县供销社联社1300多个，省级供销社联社18个。

1962年4月26日，中共中央、国务院作出《关于国营商业和供销合作社分工的决定》。这是新中国成立以来国营商业与供销合作社的第四次分工（国营商业与供销合作社曾经于1953年、1954年、1955年进行了三次分工）。这次仍然按照城乡分工和商品分工相结合的原则进行划分，大体上恢复到1957年以前的分工状态，同时也作了一些调整。根据分工，商业部系统经营工业品、主要副食品、县城及其以上的零售和饮食服务业，并负责县城及其以上的城市、工矿区对公私合营商业、个体商业的社会主义改造。供销合作社则经营农副产品、部分农业生产资料、部分日杂品、城乡废旧物资、集镇和农村的零售和饮食服务业，并负责集镇、农村的对公私合营商业和个体商业的社会主义改造。5月4日，中共中央、国务院又发出《关于供销合作社几个问题的通知》。《通知》规定：供销合作社的经营机构分为中央、省、县、基层四级，实行统一领导、统一计划、分级管理、分级核算、各负盈亏、基金调剂制度；各级供销社的商品、资金、基建、劳动工资都纳入国家计划。9月27日，中共中央在《关于商业工作问题的决定》中，再次肯定了供销合作社是社会主义商业的另一种形式，是社会主义集

体所有制经济，是国有商业的有力助手，是现阶段中国商品流通渠道之一。

1962 年 7 月 1 日，全国供销合作总社与商业部分开办公。到年底，全国基层供销社达到 3.3 万多个，省、县供销社联社全面恢复。

供销合作社还恢复了货栈贸易。1959 年以后，由于取消了货栈贸易，城乡交流呆滞，渠道减少，环节增多，交流阻塞，影响了生产和市场的安排。为了活跃城乡交流，促进小商品生产，丰富市场供应，各地供销社联社从 1961 年下半年起即恢复和建立了货栈。1962 年 5 月，中共中央和国务院指示供销社应积极开展自营服务以后，贸易货栈得到进一步发展。1963 年，全国供销合作总社在天津设立贸易货栈，作为直属企业，恢复了它原来作为北方供销社经济中心和南北交流枢纽的作用，其他许多城市也形成了大小不同的商品流转中心，供销社开始在全国范围形成货栈网。1965 年以后，随着国民经济好转，国家强调对三类农副产品实行计划管理，于是又逐步取消了货栈贸易。

3. 恢复合作商店、合作小组，允许个体经营

“大跃进”时期的合作商店和合作小组的两次升级过渡，给商业工作带来了许多严重问题。一是便利群众的流动商贩和供应点没有了，群众感到很不方便；二是并入国营商业的小商小贩，由于吃上了“大锅饭”，劳动效率和服务质量明显下降；三是经过升级过渡，大约有 100 多万小商小贩退出了商业流通领域，加剧了商业的紧张。

为了纠正升级过渡的偏差，1960 年 1 月，中共中央决定有计划、有步骤地将已经并入国营和供销社的小商小贩重新划出去，让他们再度走合作化道路。随后，商业部和国家工商行政管理局联合召开了小商小贩座谈会，肯定了合作商店是社会主义性质的合作经济，合作小组是带有若干社会主义成分和采取个体形式的合作经济；并确定了恢复合作商店、合作小组的步骤和方法。会议还特别强调，恢复合作商店和合作小组，是指通过合作化道路组织起来的小商业，而不是恢复个体商业。

由于恢复合作商店和合作小组在当时是一项政策性强、艰巨复杂的工作，不仅干部思想需要转弯，还有很多具体问题需要研究解决。因此，商业部和国家工商行政管理局于 1962 年 5 月 5 日联合印发《关于合作商店、合作小组的若干政策问题》。文件对恢复合作商店、合作小组的方式，其经营范围和活动范围，盈余分配和工资支付，股金、公积金、公益金的处理等，都作出了比较合理的规定。

经过全面安排和统筹规划，并区别不同地区和不同行业，国家将大批“大跃进”时期转入国营商业和公私合营商业的商贩退了出去，重新分行业转为合作商店和合作小组。

合作商店和合作小组恢复以后，社会商业网点普遍增加，小商小贩的积极性有所提高，活跃了城乡市场。但是，由于商品短缺和自负盈亏，有些合作商店和合作小组也出现了抬高物价、争抢货源、以次充好、偷工减料、克扣顾客、破坏供应政策等现象。为此，1962 年 9 月中共中央在《关于商业工作问题的决定》里明确指出："国营商业和供销合作社，应该加强对城乡合作商店、合作小组和商贩的领导和管理，适当安排他们的业务和生活，发挥他们的积极作用，制止他们的投机行为。"

据 1962 年 9 月统计，从国营商业、供销合作社中退出的小商小贩共 88 万人。这些退出的小商小贩又重新组织起合作商店、合作小组，主要经营一些与群众生活关系密切的小饮食、小土产、小百货、副食、蔬菜、日用杂品，以及从事修理、服务等业务。1962 年至 1964 年，合作商店、合作小组比较稳定。1964 年底，全国共有小商小贩 247 万人，其中由国营商业归口管理的 134 万人，由供销合作社归口管理的 113 万人；合作商店 160 多万人；合作小组 20 多万人；个体商贩 50 多万人。①

据 1964 年底统计，农村小商小贩全国共有 113 万人，其中：合作商店 73.3 万人，合作小组 11.7 万人，个体商贩 28 万人。但是这些人的地区分布是不平衡的，北方少，南方多，仅四川、江苏、浙江、安徽、广东 5 个省就占全国农村小商小贩的 60%。就农村小商小贩经营在整个农村商业中所占比重来看，1964 年全国约占 20%，但北方各省一般不到 10%，南方的省有达到 30% ~40%。从行业来看，纯商业的经营仅占 18%，其中还包括为国营商业、供销合作社的代销营业额；饮食业、服务业则约占 60%。②

1965 年 1 月，国务院召开财贸工作座谈会，会议提出对合作商店和合作小组人员的收入，"要让他们有饭吃，又不能吃得过多"。并根据这个政策，规定合作商店和合作小组人员的实际收入不得高于同行业国营商业和供销社零售单位职工的工资水平。同年 5 月，全国财贸工作会议又提出：对合作商店和合作小组，要在货源方面从严控制。这两次会议还提出：对一部分有条件的合作商店，可以升级为国营商业或供销社的零售单位。按照这些要求，再加上整个社会大环境，各地立即着手对合作商店、合作小组进行全面的清理整顿，并在经济上采取一系列限制措施。

4. 开放集市贸易

1959 年 9 月 23 日，中共中央、国务院发出《关于组织农村集市贸易的指

① 当代丛书编委会：《当代中国商业》，中国社会科学出版社，1987 年版，第 93 页。

② 参见《农村小商小贩改造工作座谈会纪要》，1965 年 9 月 17 日。全国供销合作总社编：《中国供销合作社史料选编》第一辑（下），中国财经出版社，1986 年版，第 187 ~188 页。

示》，提出“农村集市贸易是社会主义统一市场的一个组成部分”。要求各地开放农村集市贸易。但是由于此时正开展批判“右倾机会主义”运动，农村集市贸易恢复得非常慢。1960 年 11 月，中共中央发出《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》后，农村集市贸易才开始全面恢复。到 1961 年底，全国开放农村集市 4.1 万余个，相当于人民公社化前数量的 99%。以后几年，农村集市基本维持在这个数量，没有多少增长。

农村集市的交易价格基本上是受市场供求变化和价值规律调节的。在三年经济困难时期，市场供求关系紧张，短缺严重，集市贸易的价格上涨幅度就很大，高出国家计划价格很多。但是随着生产的恢复发展，商品供给状况好转，集市贸易价格就逐步下降，接近国家的计划价格。国家对农村集市贸易的管理实行“活而不乱、管而不死”的原则，因此它的拾遗补阙作用很重要，对促进农副业生产的发展、安排农民生活、活跃农村经济都起到了不可替代的积极作用。1962 年 9 月党的八届九中全会通过的《关于商业工作问题的决定》，即肯定了集市贸易是现阶段中国商品流通中不可缺少的必要补充。但是由于在人民公社体制下，农村商品经济不可能充分发展，社员的自留地、家庭副业产品有限，再加上人们对自由市场地位和作用认识不足，农村集市贸易的发展受到限制。

表 8－2 1958～1965 年集市贸易价格指数变化情况①

年 份	以 1950 年价格为 100	以 1952 年价格为 100	以 1957 年价格为 100
1958	130.4	117.5	107.9
1959	132.1	119.0	109.3
1960	151.6	136.6	125.4
1961	545.9	491.8	451.6
1962	354.8	319.6	293.5
1963	267.7	241.2	221.5
1964	186.3	167.8	154.1
1965	192.3	137.2	159.0

在开放农村集市贸易的同时，许多城市由于政策放宽和社会强烈的需求，也相继出现了以农副产品为主的集市贸易。这些自由市场在增加城市农副产品供给，方便人民群众生活方面，发挥了公营商业不可替代的作用，受到城市居民的

① 国家统计局贸易物价统计司编：《中国物价统计资料（1952～1983）》，中国统计出版社，1984 年版，第 395 页。

欢迎。但是由于城市的自由市场对国家的计划经济冲击比较大，特别是这种靠市场调节的另一种城乡贸易关系，对单一公有制、计划经济和所谓“按劳分配”的动摇作用，引起党和政府的重视，1963 年以后采取了严格限制、实际上是逐步取缔的政策。

5. 实行物资流通集中统一管理

为了改进“大跃进”期间物资工作中存在的各自为政、调度不灵、物资分散、管理混乱，而导致物资供需矛盾剧烈，正常的经济体系遭到破坏的状况，中共中央决定对物资流通实行集中统一、全面管理的方针。依据这个方针，物资管理体制进行了以下几方面的变动：首先是建立全国统一的垂直领导的物资管理系统，1964 年 9 月将国家经委物资管理总局提升为物资部；其次是统一管理统配物资的销售工作；第三是统一设置和管理中转仓库；第四是扩大物资管理范围，统配和部管物资由 1960 年的 417 种增加至 1965 年的 592 种。

在调整时期，还在组织物资流通方式、方法上进行了一些探索性的改革。比如，打破行政部门、行政区划界限，试行按经济区域统一组织物资供应，组织定点供应和直达供货，对试办的专业化工业公司（即托拉斯）物资供应进行试点，建立供应站、服务队，负责组织小额物资就近就地供应，建立生产资料服务公司以及统一收费标准，加强经济合同的管理等。

这些措施的施行，加强了物资管理的集中统一，有效地制止了动用计划外物资冲击计划的现象，从而保证了分配计划的落实和工业生产建设对物资的需要。

（四）调整商业的政策和措施

为了纠正“大跃进”时期“大购大销”造成的严重后果，以及使农民得到休养生息，调动他们的生产积极性，党和政府对工农产品的购销政策作了适当调整，采取了多种组织市场供应的措施和办法并取得较好效果。

1. 调整农副产品经营政策

（1）减少农副产品的统购、派购。1961 年以后，鉴于三年“大跃进”时期由于农业生产的浮夸风，在农副产品收购方面从国家需要考虑多，从实际可能考虑少，以致发生收购过头和强迫命令的错误，挫伤了农民的生产积极性，甚至引起部分农民生活困难。1961 年 1 月 15 日，中共中央发出《关于目前农产品收购工作中几项政策问题的规定》，指出收购工作要兼顾几个方面的利益。同年 6 月 19 日中共中央颁布的“商业四十条”，即着重解决农副产品收购过头问题。“商业四十条”提出：国家收购农产品，必须从实际出发，实行“先留后购”政策，确定合理的留购比例，给农民留下必要的自用部分。有些地方在贯彻“商业四十条”时，还加上了“留够留足”四个字。根据上述政策，1961 年国家在进口一

定数量粮食的情况下，粮食（原粮）收购减少100多亿公斤，比1960年减少20.7%（1960年收购额为510.5亿公斤，占总产量的35.6%；1961年收购额为404.7亿公斤，占总产量的27.4%）。1962年进一步减少为381.45亿公斤，占总产量的比重下降为23.8%。[①] 与此同时，国家也减少了对其他农副产品的统购、派购任务，并对约占农副产品总值30%的三类农副产品，不再规定派购任务，社队和社员个人可以在集市上自由议价成交。

1962年底，国家对农副产品的派购范围进行了调整，派购产品由原来的55种减为34种。对于商业部系统经营的几种农副产品的派购方法，同年10月召开的全国商业厅（局）长会议决定：①猪和蛋，仍然实行派购。②供食用的牛、羊，在牧区只对集体饲养的派购，牧民自养的部分不派购；在农区，对牛不派购，对羊仅在集中产区酌情派购。③禽类，一般不派购。④蔬菜，只在大中城市郊区和工矿区的生产基地实行派购。

表8-3 1958~1965年部分农副产品收购情况[②]

年份	食用植物油		肥猪		水产品		棉花	
	收购量（亿斤）	占产量（%）	收购量（万头）	占产量（%）	收购量（万吨）	占产量（%）	收购量（万担）	占产量（%）
1958	24.8	63.1	4673.2	53.1	202.0	71.9	3596.1	91.3
1959	29.0	82.4	3399.8	50.1	243.9	79.0	2946.5	86.2
1960	15.5	84.7	1991.3	45.8	231.8	76.3	1923.7	90.5
1961	11.9	78.3	870.1	26.4	165.6	71.8	1302.3	81.4
1962	9.7	61.4	1929.8	44.9	167.9	73.5	1321.3	88.1
1963	12.8	62.1	4015.1	51.5	197.2	75.4	2140.0	89.2
1964	18.9	67.7	6266.7	59.7	211.3	75.4	3042.0	91.5
1965	21.2	66.5	7859.5	64.6	214.2	71.8	4042.4	96.4

说明：棉花、黄红麻、甘蔗、甜菜、茶叶、烤烟等经济作物的收购量和所占产量的比重，除1961年、1962年略有下降外，1963年以后都回升，到1965年，由于生产的发展，收购量和所占比重甚至超过“大跃进”时期，这主要是由于它们是工业原料和国家统购农产品，农民不能直接消费，并不是国家政策失当。由于篇幅所限，这里仅列棉花一项。

（2）对农产品实行奖售、换购。1960年以后，由于国民经济遇到暂时困难，

① 国家统计局贸易物价统计司编：《中国物价统计资料（1952~1983）》，中国统计出版社，1984年版，第125页。

② 国家统计局贸易物价统计司编：《中国物价统计资料（1952~1983）》，中国统计出版社，1984年版，第126~128页。

经济作物区的农民由于不能吃到附近余粮社队同等数量的口粮，遂不愿种植经济作物，而愿意种植粮食；一般农民则由于换不回需要的工业品，就不愿将农副产品交售给国家，或者拿到集市去卖高价。为了保持经济作物的种植面积、产量，以及国家对农副产品的收购数量，国家除采取行政办法外，还采取了经济手段，刺激农民的积极性。这就是在收购农副产品时实行奖售、换购政策。

1961 年 4 月 3 日，中共中央发出《关于收购重要经济作物实行粮食奖励的指示》，确定对 10 个品类的经济作物收购时奖售粮食，并确定了具体的奖售标准。下半年，又确定在经济作物、土特产品收购时除奖售粮食外，还奖售某些短缺的工业品。1962 年，由于粮食困难，国家减少了奖售粮食的经济作物品种，增加了奖售工业品的品种。实行奖售办法对鼓励农民生产和交售起了一定的作用，但是也增加了物资分配方面的地区之间、社队之间的不平衡，因此，当经济形势好转，国家就开始缩小奖售的范围、降低奖售的标准。1964 年 3 月，国务院在关于奖售的通知中即提出：随着工农业生产的日益好转和产品的增加，市场供应日益改善，敞开供应的商品日益增多，因此奖售的范围应逐渐缩小，奖售的标准应逐步下降，奖售的方法也应适当简化。

国家在对农民交售农副产品进行奖售的同时，还对农民超额交售的农产品或农民自己留用的农副产品实行换购。1962 年和 1963 年，国家对粮食、植物油、烟叶等农产品，凡完成统购、派购任务以后，由国家拿出短缺工业品，实行计划外的换购，这种换购完全出于自愿，其比价也高出国家的计划价格。这种方法虽然农民乐于接受，但是由于国家可供交换的物资有限，不可能广泛推行。因此在 1964 年以后就将换购改为超售加价奖励，即对超额交售的农副产品实行加价，直接以货币的形式给付农民。

2. 调整工业品经营政策

（1）处理好统购包销中多与少的矛盾。由于短缺是计划经济的常态，绝大多数商品自 1953 年以后就长期供不应求，因此商业部门对工业品的统购包销就逐渐由措施转变为一种制度。1956 年党和政府在探索经济体制改革时，曾经提出试行选购制度。但是“大跃进”期间，不但没有选购，反而实行“大购大销”，后来又因为部分工业品发生积压滞销，出现不积极收购现象；使得工商关系严重扭曲。为了调整工商关系，理顺产销关系，1962 年底，国家经委和国务院财贸办公室召集有关部门专门研究如何处理好工商关系，并提出以下办法：①计划管理的产品，按计划组织生产和收购，并根据市场供求情况决定是否组织增产；②计划商品，由商业部门统一收购，非计划商品，商业部门可以选购，工业部门可以自销；③合理解决商品作价、利润分配和工业亏损补贴问题。

1963年6月30日，中共中央、国务院批转国务院财贸办公室《关于当前农副产品、工业品收购情况和意见的报告》。《报告》针对部分工业品积压滞销问题，对收购方针提出了如下5条意见：①应当采取积极收购的方针，坚持按计划合同收购，对供不应求的主要工业品应当扩大收购。②对一些有前途的新兴工业，商业部门要帮助其发展生产、提高质量、降低成本，降低出厂价和销售价。③目前已经过多的某些小商品，商业部门要大力推销，同时帮助工业部门调整生产、调整价格。④对因规格不对路、质量不好而积压的商品，商业部门要积极协助工业部门改进规格，提高质量。⑤国营商业批发部门和县以上的供销合作社，应当规定合理的库存定额，由合理储备而增加的利息和保管费用，应当看作合理的开支。8月13日中共中央批转的《财贸工作会议纪要》和15日国务院批转的《财贸工作会议关于目前财贸工作的几个问题的专题讨论要点》，又提出：①工业部门现有的积压产品，凡属于国营商业部门和供销合作社包销的，不论是计划内生产的还是超计划生产的，原则上商业部门都应当收购起来。②凡工业部门自销、商业部门选购的工业品，商业部门应根据市场需要积极选购、积极推销。③工业部门的生产计划和商业部门的收购计划，应当在国家统一计划的基础上很好地衔接起来。④要加强商品质量检验工作，建立健全各级仲裁机构，及时解决双方有争议的问题，密切工商关系。

1964年1月，国务院财贸办公室在北京召开全国商业部门改善经营管理工作会议。关于收购问题，会议提出“及时收购，防止再乱”的经营方针，重申了积极收购的原则和处理增产、超产的界限，要求改善三类商品经营方式，加强对收购工作的管理。会议还针对前几年货源紧张、市场供应困难的教训，认识到商业部门手里的“商品多比少好”，提出在合理的库存外，对于一时过多而又可以保管的商品实行储备，以调节产销。

由于在实际工作中，仍然存在怕积压不怕脱销、限制外地产品入境的情况，1965年召开的几次有关会议［1月的全国商业厅（局）长会议，5月的全国财贸工作会议，12月的全国商业厅（局）长会议］，都力求处理好工商关系，并指出从全局和长远看，商品不是多了而是不足，要比较明确树立“多比少好”的观念，从经营观念上改变怕积压不怕脱销、不积极收购的问题。实际上，上述问题的存在，是整个计划经济体制的弊病，是商业部门无法根本克服的，上述调整只是相对理顺了工商关系和购销关系。

（2）改进三类日用工业品的收购方式。1962年10月召开的全国商业厅（局）长会议，即提出要解决商品流转环节过多的问题，注意克服因商品供应紧张而扩大统购包销范围的倾向，恢复一些灵活的购销形式和流通渠道，并设想对三类商品实行选购、自销。会议期间到1963年初，北京市即对三类商品购销关

系作了如下调整：一是把与国计民生关系不大、品种规格繁多、花色变化较快、选择性很强的零星小商品，如玩具、化妆用品、搪瓷小杂件等几百种三类商品，由过去商业部门统购包销改为由商业部门选购或者由工业部门自销；二是对服装、鞋帽、糖果、糕点、酱菜、豆制品等行业，根据传统习惯和市场需要，恢复了一部分加工作坊，实行前店后厂；三是有20多个大型商场和专业商店，按照国家的仲裁和规定的指标，直接到外省市采购某些商品，恢复了一部分传统的进货关系；四是适当发展供销合作社的自营业务。

1964年6月，在总结各地改革试点经验的基础上，商业部和全国手工业合作总社联合向国务院提出《关于改进三类日用工业品经营方针和流通形式的意见》，《意见》提出：小商品的流通形式必须适应它的生产与消费的特点，在目前条件下，必须改变前几年商品供应紧张时期的大量包销、层层调拨的做法，应当按照不同情况，分别采取包销、订购、选购、供应部门自销的经营方法。并采取多种流通渠道，组织商品流转。6月26日，国务院批转上述《意见》。随后，各地在贯彻上述办法的过程中，有的专门成立了小商品批发机构，有的恢复和建立了小商品批发市场，有的加强了专业商店的经营。

3. 组织供应、安排生活

1960年以后，受天灾人祸的影响，国内市场面临着严重的商品不足、货币过多、物价上涨的困难局面。组织供应和尽可能地安排好人民生活就成为商业的首要任务。1962年2月召开的政治局常委扩大会议（又称“西楼会议”）即提出：全党必须集中力量，增加农业生产和日用品生产，解决吃、穿、用问题，保证市场供应，制止通货膨胀。周恩来总理在同年3月的《政府工作报告》中也提出：“在商品不足的情况下，合理地分配商品是一项很重要的工作。国营商业部门要尽可能多地组织切合农村需要的工业品下乡，凡是农村急需的生产资料和生活资料，应该优先供应农村，以适当满足农民的生产和生活的需要，促进农业生产的恢复和发展，并且多换回一些农副产品，供应城市居民的需要。在城市中，要改善商品的供应办法。”①

（1）组织粮食供应。1960年，是新中国成立以来粮食供应最困难的时期，1960年4月12日，中共中央批转粮食部党组《关于目前粮油调拨和销售情况的报告》。报告指出，现在距离新粮上市还有50天，这是粮食调拨、销售和安排人民生活的紧要关头。14日，国务院财贸办公室召集粮食部、铁道部、交通部开会研究粮食调运工作。会议决定成立中央粮油调运指挥部并制订了几项紧急措

① 全国供销合作总社编：《中国供销合作社史料选编》第一辑（上），中国财经出版社，1986年版，第183页。

施。15日，粮油调运指挥部召开全国各省、市、自治区粮食、铁道、交通部门负责人电话会议，对粮食紧急调运工作进行了具体布置。19日，中共中央批转国务院财贸办《关于紧急调运粮食的几项措施的报告》。为了解决粮食供应，国家从1960年6月底的粮食周转库存中动用了50多亿公斤，以应急需；同时还下最大决心从国外订购粮食52亿公斤，在6月30日以前抢运到国内21.5亿公斤，避免了京、津、沪、辽和重灾区粮食脱销的危险。

1961年5月21日至6月12日举行的中共中央工作会议制定了《关于减少城镇人口和压缩城市粮食销量的九条办法》，6月16日中共中央批准下达了这个《办法》。《办法》提出：在1960年底1.29亿城镇人口的基础上，三年内减少2000万以上，本年内至少减1000万。1961年至1962年度，城镇粮食销量争取压缩到240亿~245亿公斤，比上年度减少15亿~20亿公斤。城镇口粮标准，不准提高，只许适当降低。为了贯彻《办法》，中共中央还于同日发出《关于核实城市人口和粮食供应的紧急指示》，中央还专门成立了核实城市人口和粮食供应小组。由于精减了城镇人口，降低了城镇口粮标准，缩小了农村粮食供应范围，1961年和1962年两个年度共计减少粮食销量140亿公斤。这两年，国家的粮食收支逆差，是靠进口粮食来平衡的，共进口粮食107.5亿公斤。这些办法对于保证城市供应、减轻农民负担，起了重要作用。

（2）稳定生活必需品价格。由于基本生活消费品特别是食品极度缺乏，人民持币待购现象严重，因此物价上涨就成为调整时期不可避免的问题。适当稳住物价遂成为这个时期的重要任务之一。1961年，全国零售物价总指数比上年上涨16.2%。为了控制物价，当时采取了以计划价格为主、允许一定范围的自由价格。这种办法虽然不能从根本上解决商品少、货币多的矛盾，但是有利于人民生活的安定和企业的正常经营，有利于争取市场供应状况好转。1961年，中共中央规定，坚决把占职工生活开支60%左右的基本生活必需品在当时价格的基础上稳定下来，并对十几种商品除继续实行评价定量供应外，还实行高价敞开供应（即不需要票证）。由于政策得当和供应条件较快得到改善，1962年全国零售物价总指数仅比1961年上涨3.8%，基本恢复到正常状态；1963年全国零售物价总指数反比1962年下降5.9%，1964年和1965年持续下降。

（3）实行高价供应，回笼货币。由于1961年出现商品少、货币多，集市价格猛涨，计划商品变相涨价也很严重。为了让手中货币较多的人能够买到较多的所需商品，同时国家又可回笼货币，减轻其对市场的压力。中央决定在坚决稳定18类基本生活必需品价格的同时，对部分消费品实行高价供应和议价供应的政策。

从1961年1月起，大城市在保持评价定量供应的同时，逐步敞开供应高价糖果和高价糕点。到2月19日，实行高价供应糖果糕点的城市扩大到40多个。

2月28日，中共中央批转国务院财贸办的报告，又将高价糕点供应范围扩大到全国一切城镇，将高价糖果供应范围扩大到所有城市和乡村。并要求在3月份内全面展开。4月份，全国高价饭馆在200个城市开设841家。

1962年初，中央估算社会商品购买力仍然大于可供商品数额40亿～50亿元。为了实现中共中央确定的“当年平衡，略有回笼”的方针，除了在财政、金融方面采取了一些重要措施外，商业方面则又增加了自行车、钟表等8种高价商品。高价商品的价格确定，是参照当时集市价格，以“敞得开，卖得出”为原则。

1962年，随着市场供应好转，集市价格开始回落。8月份以后，高价商品的价格也逐步下调。9月份，茶叶、钟表退出高价；1963年5月，部分名酒退出高价；7月份，饭馆、照相退出高价；12月份，酒全部退出高价。1963年共回笼货币37亿元，其中高价利润为20.8亿元。1965年1月，自行车、手表、红糖退出高价；3月份以后，卷烟逐步退出高价；7月15日，糖果、糕点、白糖、古巴糖也退出高价；到1965年底，高价商品仅剩下针织品一种。从1961年到1965年，高价商品销售额累计120多亿元，比按平价销售多回笼货币60多亿元。这个办法对于缓解持币待购、回笼货币和补充定量供应缺陷方面都起到了较好作用。

（4）压缩社会集团购买力。国家在采取上述措施的同时，为尽可能挤出更多的商品供应市场，还大力压缩社会集团购买力。1960年8月5日，中共中央发出《关于大力紧缩社会集团购买力的指示》，提出今后5个月内，要压缩一切社会集团公用经费中商品性支出的20%左右。1961年，商业部根据中央的指示，对社会集团实行了凭票定点供应办法，以控制其购买力。1962年，国务院又出台了社会集团三年内不准购买的商品目录。随着市场供应的好转，从1965年10月14日，财政部、商业部、中国人民银行总行发出《关于改进社会集团购买力控制管理办法的联合通知》，放松国家对社会集团购买力的控制，停止了凭票供应，但是仍然对沙发、地毯、钢丝床、小汽车、摩托车、电冰箱、收音机、电视机、照相机、绸缎呢绒等10种高级消费品实行控制，凡未经主管部门或当地财政部门批准，不准社会集团购买。

四、调整后期重新扩大地方和企业的管理权限

为了改变“大跃进”造成的工业经济管理中既散又乱的局面，为了把过热的空气压下来，合理地调整被严重破坏的产业结构，使整个工业生产走上正常发展轨道，中共中央果断地采取了高度集中统一管理的应急措施，这在当时是非常必要的。随着整个工业生产、建设的恢复和发展，为了调动各方面的积极性，在

调整的后期，开始扩大地方和企业一部分管理权限。

1964年8月27日，毛泽东在有关文件上批示："计划工作方法，必须在今明两年内实行改变。如果不变，就只好取消现有计委，另立机构。"① 9月21日至10月19日，全国计划会议召开，按照毛泽东批示的精神，会议集中讨论了计划工作如何改进的问题。会议提出"大权独揽、小权分散"，"统一领导、分级管理"的原则。

1965年11月30日，国务院将国家计委、国家建委、财政部、物资部等四个部门拟定的《关于改进基建计划管理的几项规定（草案）》《关于国家统一分配物资留给地方使用的几项规定（草案）》和《关于国营工业、交通企业财务管理的几项规定（草案）》颁发给各级政府和企业。这几个规定的出台，实际上是对1964年提出的"统一领导、分级管理"原则的具体贯彻。

依据上述原则和规定，调整后期，中央又重新扩大了地方和企业的管理权限。

地方自主权的扩大，主要表现在以下几个方面：

第一，扩大地方的计划管理权。中央各部直属企业、事业单位的各项计划指标，仍由中央主管部安排。地方管理的企业、事业单位的计划指标，改由省、市、自治区根据中央精神和当地的实际情况统筹安排。地方对计划控制数字有一定的机动性，地方可以先提出安排意见，经过逐级平衡，再纳入国家计划。对于超计划生产的产品，各大区可以按照规定的比例掌握一部分，用以解决本地区的需要。国家计划委员会管理的产品和平衡表也大大减少，1964年比1963年度计划表格减少一半以上。国家计划委员会管理的工业产品在同期内也由340种减少到63种。

第二，扩大地方的基本建设管理权。地方农牧业、农业机械站和修理网、农垦、林业、水利、气象、水产、交通、商业、银行、高教、卫生、文化、广播、体育、科学、城市建设等18个部门的投资，继续划归地方统筹安排，中央各部门不再下达建设项目和投资指标。农田水利事业费和地方水利基本建设投资可以合并使用，统筹安排。地方的工业基本建设，大中型项目由中央安排，小型项目由中央各有关部门同有关地方具体安排，此类项目节约的投资归地方调剂使用。地方用自筹资金进行的基本建设，由省、市、自治区自行安排，其中大型项目应报国家计委审批。

第三，扩大地方的物资分配权。现有地方小钢铁企业生产的产品，超过国家计划的部分，凡是主要原料、燃料由中央和地方共同解决的，由中央和地方对半

① 赵德馨主编：《中华人民共和国经济大事记》，河南人民出版社，1987年版，第382页。

分成；主要原料、燃料由中央分配的，留给地方20%。地方企业生产的铁矿石和生铁，在完成国家计划上调任务后，多交的部分按照50%折算换给钢材。企业在生产中产生的废次材、边角料，由地方分配。地方回收的废次钢铁，除去国家计划规定地方企业炼钢和铸造任务需要的炉料以外，其余部分七成上交中央，三成留给地方。地方统销煤矿生产的煤炭，超过国家计划的部分，由中央和地方对半分成。森林工业企业生产的小规模材、等外材归地方使用。用地方外汇进口和分成的原料、材料，在地方企业安排生产的产品，由省、市、自治区自行分配。此外，基本折旧费用由财政收入中划出来，全部留给地方和企业支配。临时工的使用人数，在工资总额不突破的前提下，各部门和各地方可以自行安排。

中央在扩大地方自主权的同时，也扩大了企业的经营自主权。自从1961年9月中共中央正式颁发“工业70条”以来，“大跃进”期间造成的企业管理混乱，不计盈亏，不讲核算的局面很快得到了治理。尔后，又通过全国性的清仓核资，清理拖欠，扭亏增盈和增产节约运动等，企业的管理水平和经济效益都有了很大的提高。随着调整任务逐步完成，扩大企业经营自主权的需求日益迫切。于是对企业的经营自主权作了重新规定。

第一，把技术组织措施费、零星固定资产购置费、劳动安全保护措施费中一部分划给企业，由企业自己掌握使用。这三项费用和固定资产更新资金，可以合并使用。

第二，企业进行小型技术措施需要的费用，在完成国家的财政任务和成本计划以及不要求增拨材料的条件下，每项措施的费用大中型企业在1000元以下，小型企业在500元以下的，可以摊入成本。

第三，除了主要生产设备的购置作固定资产处理外，企业购置辅助性生产工具和其他低值易耗品，每种的购置费，小型企业在200元以内，中型企业在500元以内，大型企业在8000元以内，可以摊入成本。超过以上规定数额的，经有关部门批准，可以作为低值易耗品处理。

第四，企业修建生产性的零星、小型、简易的建筑物，在不影响完成当年企业成本和财务计划的前提下，并且建筑面积不超过20平方米的，所需费用可以摊入成本。

第五，将企业的大修理基金和中小修理费用合并（称修理费）。这项费用，企业可以临时用作流动资金参加周转，可以用于结合大修工程进行必要的技术改造，但不能移作他用。

第六，取消企业从超过国家计划收入中提取资金的办法，提高企业在完成国家计划后提取资金的比例，按企业的工资总额计算，由原来的3.5%提高到5%。

以上措施都在一定程度上扩大了地方和企业的管理权限，有利于发挥地方和

企业的积极性。

第四节 农村经济体制的调整

由于三年“大跃进”时期农村的经济体制变动剧烈，受“五风”之害最严重，经济危机也最大，因此农村经济体制和政策的调整也就成为国民经济调整时期的主要内容之一。

一、人民公社体制的调整

1958年以来农村人民公社化中出现的“一大二公”“一平二调”以及不断蔓延的“五风”，逐渐改变了毛泽东等人关于“公有制程度越高，生产组织规模越大，越有利于经济发展”的观念，从1958年11月第一次郑州会议开始，毛泽东即开始探索人民公社的所有制结构和经营管理体制。1959年3月，毛泽东在第二次郑州会议上又提出了整顿和建设人民公社的14句话方针，并得到会议确认，即统一领导，队为基础；分级管理，权力下放；三级核算，各计盈亏；分配计划，由社决定；适当积累，合理调剂；物资劳动，等价交换；按劳分配，承认差别。会议还起草了《关于人民公社管理体制的若干规定（草案）》，这个草案规定了人民公社管理委员会的职责范围和生产队的职责范围，明确了相当于原来高级社的管理区或生产大队“是人民公社的基本核算单位”，第二次郑州会议后，各地按照部署，传达贯彻了会议精神，毛泽东提出的“三级所有，队为基础”和“三级核算，各计盈亏”得到广大干部和群众的普遍拥护。但是好景不长，1959年庐山会议以后的“批判右倾机会主义”和再次掀起的“共产风”和“跃进”，使农村的人民公社并没有真正实现“三级所有，队为基础”。

1960年11月3日，针对农村经济出现的严重困难局面，中共中央下决心调整农村人民公社体制和政策，为此发出《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》（又称“十二条”）。

紧急指示信指出：人民公社化初期的一平二调“共产风”，大部分地方和社队纠正得不彻底，去年冬天以后又刮起来，还有一部分地方和社队，“共产风”一直没有认真纠正，继续刮，严重地破坏农业生产力。“共产风”必须坚决反对，彻底纠正。指示信提出了如下12条重大政策：

（1）三级所有，队为基础，是现阶段人民公社的根本制度，从1961年算起，至少7年不变；（2）坚决反对和彻底纠正“一平二调”的错误；（3）加强生产队的基本所有制；（4）坚持生产小队的小部分所有制；（5）允许社员经营少量的自留地和小规模的家庭副业；（6）少扣多分，尽力做到90%的社员增加收入，

分配给社员消费的部分，一般应该占可分配的总收入的65%左右；（7）坚持各尽所能、按劳分配的原则，供给部分和工资部分三七开，至少在今后20年内，人民公社的分配原则还是按劳分配；（8）从各方面节约劳动力，加强农业生产第一线；（9）安排好粮食，办好公共食堂；（10）有领导有计划地恢复农村集市，活跃农村经济；（11）认真实行劳逸结合，必须保证社员每天睡足8小时；（12）放手发动群众，整风整社。

继《紧急指示信》之后，1960年12月24日至1961年1月13日的中央工作会议在“十二条”的基础上，又进一步确定了以下具体政策：（1）提高农副产品收购价格和退赔平调账，分两步走。（2）社员家庭副业和手工业，是社会主义经济的必要补充，是大集体下的小自由，允许有适当发展；社员自留地占当地每人平均耕地面积的比例，从《紧急指示信》规定的5%提高到7%。（3）对农村集市采取活而不乱、管而不死的方针。目前要放手活跃农村集市，不要过多限制。

随着国民经济调整方针的确定和重新提倡实事求是和调查研究之风，从1961年开始，中共中央又进一步探索和修正人民公社的生产组织规模和所有制。1961年3月，中共中央在广州召开工作会议，会议在毛泽东的主持下，讨论和制订了《农村人民公社工作条例（草案）》，提出公社规模不宜过大，实行公社、生产大队、生产队三级所有，生产大队为基本核算单位。尽管毛泽东在讨论中曾提出人民公社的基本核算单位应放到“脚上”（即生产队），但没有被多数人接受。同年五六月间，中共中央又在北京召开工作会议，讨论、修正和通过了《农村人民公社工作条例（修正草案）》，这次又取消了原草案中关于保留供给制和公共食堂的规定。经过近一年的试点和调查，1962年2月，中共中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，决定将基本核算单位由生产大队下降到生产队（但有条件的仍可保持大队为基本核算单位，据统计，这类大队在1962年占全国大队总数的5%，1977年因“文革”则上升到11.2%），而公社和大队所经营的主要是拖拉机站、种子站、水利灌溉设施以及生产队无力或不宜其经营的非农产业。关于生产队的规模，《指示》规定：生产大队一般相当于原来的高级社；生产队则一般以二三十户为宜，在平原和地少人多的地区可以多些，在山区、丘陵地区和地多人少的地区可以少些。1962年中共八届十中全会正式通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（简称《农业六十条》），又明确规定人民公社的规模是一乡一社。该修正草案还规定：“生产队是人民公社中的基本核算单位，它实行独立核算，自负盈亏，直接组织生产，组织收益分配。这种制度定下来以后，至少30年不变。”至此，农村基本形成了至1978年改革前长达近20年的“三级所有，队为基础”和“政社合一”的农业生产经营制度。1962

年，全国平均每个公社有生产大队 9.4 个，生产队 74.6 个，农户 1793 户；平均每个生产大队有生产队 7.9 个，每个生产队有农户 24 户。直到 1978 年改革开放前，除了主要因人口的增加使生产队的农户数增加到 30 余户外，农业生产经营规模基本没有发生大的变化。

在集体生产之外，从 1960 年 11 月（农业十二条）开始恢复家庭自留地和副业生产。据 1961 年全国农业工作会议总结材料，自留地占耕地的 7%，加上小片开荒面积，两项合计占耕地总面积的 8% ~9%。

二、“包产到户”的出现及其被制止

上述人民公社体制的调整，虽然对于纠正“大跃进”的失误和调动农民的积极性起到了一定的作用，促进了农业经济的恢复，但是由于这种调整没有从根本上改变经营管理上的行政命令、生产上的集体劳动（又称“大呼隆”）和分配上的“大锅饭”，其管理成本仍然很高、效益仍然较低。因此，当面对“大跃进”导致的食品严重短缺和饥馑，部分干部和农民开始在生产队里推行“大跃进”以前曾经行之有效的以“包产到户”为特征的农业生产责任制。

1961 年 4 月，安徽省委书记曾希圣从实际出发，为恢复生产、渡过难关，经过毛泽东的同意，率先在安徽省推行“包产到田”的责任制并取得明显成效。

在 1961 年至 1962 年的生产关系调整过程中，一些地区重新恢复了在 1957 年和 1959 年尝试并有效的多种形式的“包产到户”（或称“责任田”），并取得了较好的效果，其中尤以受“大跃进”之害最重的安徽省推行最力，1962 年实行“责任田”（社员以户为单位承包生产队的土地，实行超产全奖，减产全赔，实际上就是包产到户）的生产队已占生产队总数的 90.1%。据估计，当时全国实行包产到户的生产队约占总数的 20%。包产到户适应农业生产的特点，调动了农民的生产积极性，提高了农业产量。据 1961 年 10 月安徽省 36 个县的典型调查，实行“责任田”的 36 个生产队，粮食平均产量比上年增产 38.9%；而另外 36 个条件大体相同、未实行“责任田”的生产队，平均亩产只比上年增产 12%。①

这次大规模包产到户从一出现就有争论，并由基层一直争论到中央。刘少奇、邓小平、陈云、邓子恢等都是支持包产到户的。毛泽东在经济严重困难时虽然允许安徽试行“责任田”，但并没有明确表示支持，更没有在全国推广之意。当他主持制定了农村人民公社“六十条”，认为已经解决了农业生产关系问题后，连允许试验的思想也发生了变化，实际上，毛泽东以他所特有的政治敏感，

① 《中国农业合作史资料》1986 年第 1 期，第 14 页。

已经察觉“包产到户”最终会瓦解集体经济，产生个体经济。因此，在1961年12月，毛泽东对安徽省委第一书记曾希圣说：生产恢复了，是否把“责任田”这个办法变过来。以后又对他秘书田家英说：“我们是要走群众路线的，但有的时候，也不能完全听群众的，比如要搞包产到户就不能听。”① 因此，在1962年8月召开的中共中央工作会议和9月召开的八届十中全会上，毛泽东一再强调阶级斗争和资本主义复辟的危险性，并对包产到户提出批评。当邓子恢提出应让包产到户再试一试时，毛泽东用一句话再次说服全党：家庭经营已经试了几千年，还不清楚吗？同时，毛泽东警告说：如果那样搞，党内势必分裂。会后，包产到户受到越来越严厉的批判，在强大的政治压力下被迫取消了。②

可以说，1962年前后部分地区试行的“包产到户”，尽管农业生产经营的规模变小了，但事实证明这种以家庭为经营单位的变动效果较好，有利于农业的恢复发展，只是由于它客观上否定了集体经营，并将导致农村公有制的削弱，因此遭到毛泽东的批评，并很快被禁止。

在1956～1978年的22年间，农村的集体经济，是以全体社员共同占有财产和共同进行生产经营的方式运行的。在这种体制下，就个人（或家庭）追求自身利益来说，个人行为和行为后果的相关程度很低，某人比别人更努力地关心公有财产，只能得到由此产生的收益中按全体所有者平均后的一份，所有者越多，他得到的越少；由于他不努力或失误造成的损失也以同样的方式分配。用经济分析语言说，集体所有制成员的行为后果基本上是外在性的，他们不能通过其自身努力最大化来谋取其个人收益最大化。因此，从降低个人成本的角度来看，社员往往倾向于在获取同等收益条件下使个人努力最小化（即效益最大化），也就是常说的“搭便车”。这就是为什么在1978年改革以前党和政府在农村中要反复进行政治思想运动和道德说教的重要原因。另外，这种集体经济还存在着社员集体行使权力的特定要求与这种行使方式费用过高的矛盾。集体经济的权力平均性质和权力行使时的集合性质，要求社员只能以集体方式来行使各项权力。但是，当所有者人数超过一定限度后，随着所有者人数的增加和权力行使频率的提高，这种权力行使方式的费用便会大大增加。当费用超过行使权力所带来的收益时，行使权力本身就成为得不偿失的事情，或者行使权力变得不可能。初级社规模扩大后许多地方反映社员权力变小和高级社以后“民主管理”始终不能真正实行即证明了这一点。

由于政社合一，公社同时又作为基层政权组织而隶属于区、县政府，生产大

① 《毛泽东和他的秘书田家英》，中央文献出版社，1989年版，第66页。

② 参见逄先知，金冲及主编：《毛泽东传（1949～1972）》下册，中央文献出版社，2003年版，第1237～1239页；将伯英：《邓子恢与中国农村改革》，福建人民出版社，2004年版，第640～652页。

队和生产队则作为行政的下级单位隶属于公社，结果无论是公社还是生产大队、生产队，都失去了作为经济组织的独立地位，因此在生产经营上也就很难有真正的自主权，一切重要的生产经营和分配活动，都必须听命于上级，而不能因地制宜、因时制宜地组织生产和安排各种农事活动。由于上级政府只行控制之权而不承担其后果，因此越发助长了上面的瞎指挥（计划脱离实际或不顾效益）。

1961 年实行了以“三级所有，队为基础”和“政社合一”为特征的经营组织形式后，虽然基本经营核算单位比高级社缩小了，但是政府对生产队生产经营的干预却比初级社和高级社都大了。就全国来讲，其效益低于家庭经营。从 1956～1978 年的 22 年间，除苏南、大中城市郊区等经济发达地区和少数经营管理较好的社队（如大寨等先进单位）外，就全国来说，集体经营的效益不如家庭经营的效益高，这可以从 1962 年试行“包产到户”和 1978 年以后包产到户所取得的巨大成效得到证明。

第五节 科技政策调整和规划的制订

一、科技政策的调整

1956 年向科学进军，1958 年毛泽东提出开展科学革命，本来是一件好事，但是由于受“大跃进”中浮夸风和片面强调“破除迷信，解放思想”的干扰，在取得许多科技成果的同时，也干了不少忽视科学规律的蠢事，造成很大的人力和物力浪费，如各行各业都开展的“超声波”，科技界提出的“上天、入地、下海”；当时农业的深翻土地、多穗小麦；轻工业提出的“以陶代钢”“稻草造酒”“煤气化”“管道化”“超声波化”。

另外，在“破除迷信，解放思想”的鼓舞下，掀起了群众性的大办“科技”运动，成立了各种各样的科研单位和组织，也造成了科研队伍过度膨胀和人员素质下降以及科研管理的混乱。

1961 年 7 月 19 日，中共中央发出《关于自然科学工作中若干政策问题的批示报告》，批准试行国家科委党组、中科院党组提出的《关于自然科学研究机构当前工作的十四条意见》（即“科研工作十四条”），同时，还批转了聂荣臻《关于当前自然科学工作中若干政策问题的请示报告》。

“科研工作十四条”的主要内容为：（1）研究机构的根本任务是提供科学成果，培养研究人才；（2）采取定方向、定任务、定人员、定设备、定制度的方法，保持科研工作的相对稳定；（3）正确贯彻执行理论联系实际的原则；（4）从实际出发，制定和检查科学计划，以适应科学工作的特点；（5）发扬敢想、敢说、敢

干的精神，坚持工作的严肃性、严格性和严密性；（6）坚决保证科研时间；（7）建立系统的干部培养制度；（8）加强协作，发展交流；（9）勤俭办科学，力求最有效地使用人力、物力，做出更多更好的科学成果；（10）坚决贯彻执行“百花齐放，百家争鸣”的方针；（11）继续贯彻团结、教育和改造知识分子的政策；（12）加强思想政治工作；（13）坚持调查研究；（14）健全和改进研究机构的领导制度。

在上述十四条的基础上，聂荣臻的《请示报告》谈了以下七个方面的问题：（1）自然科学工作者的红与专问题。提出“要求他们专，是天经地义的”。（2）“百花齐放，百家争鸣”问题。提出要正确划分政治、思想问题与学术、具体工作的界限，对后者应允许自由探讨、百家争鸣。（3）理论联系实际问题。提出直接满足经济建设、国防建设需要的科研，应该占首要地位。（4）克服培养使用人才中的“平均主义”问题。提出对那些有特殊才能的、特别努力钻研的、有较大成就的人，重点培养、重点支持并在晋级和奖励方面不受限制。（5）关于科学工作的保密问题。提出必须纠正科研工作中保密范围过宽、用人条件要求过苛现象，积极大胆地使用科研人员。（6）保证科研工作时间问题。批评了过去政治运动过多占用科研人员工作时间现象，提出要保证科研人员有5/6的工作日用于业务。（7）关于研究机构内党的领导方法问题。提出防止党组织事无巨细都直接干预乃至包办代替、独断专行等毛病。

上述两个文件下达以后，在自然科学界引起较大震动，反应十分热烈。“科研工作十四条”被喻为“科技宪法”。国家科委立即组织有关部门和单位贯彻实施，并取得显著成效。这主要表现在四个方面：

一是端正了政策。并且对过去运动中批判或斗争错了的人，予以甄别平反和解除思想疙瘩。

二是整顿了队伍。截至1962年底，经过调整，全国省、市以上独立的自然科学技术研究机构由1300多个调整为700多个；全国科研机构的总人数由1960年的25万人精减至19万人左右，其中研究技术人员共有68546人，占科研机构职工总数的34.5%。根据对有色、石油、农机、铁道、地质5个研究院的统计，1960年精减前研究技术人员占职工总数的34.1%，精减后则占55.5%。[①] 通过调整精简，机构布局渐趋合理，力量比较集中，队伍也精干了。

三是整顿了秩序。各单位在调整精简的基础上，开展了定方向、定任务、定人员和建立各种规章制度的工作。

四是教育了干部。通过学习贯彻上述两个文件，各级科技管理干部的工作方

① 武衡等主编：《当代中国的科学技术事业》，第1版，当代中国出版社，1992年版，第27页。

法和作风有了较大改进，瞎指挥和浮夸风基本上得到克服。党组织也改变了包揽行政事务的状况。

二、落实知识分子政策

1962年2月16日至3月12日，国家科委在广州召开了全国科学技术工作会议。到会的有各专业、各学科有代表性的科学家310人。会议由聂荣臻主持，集中讨论了3个方面的问题：（1）关于贯彻执行知识分子政策的问题；（2）关于技术政策和技术措施方面的问题；（3）关于制定科学规划和组织科技力量的问题。

会议开始后，300多名科学家在畅谈中国科技事业发展成就的同时，批评了科技部门在执行知识分子政策方面存在的一些问题。

据聂荣臻回忆："大家集中到广州以后，我先找少数科学家谈心，发现知识分子仍然顾虑很大。有人问我对资产阶级这个提法，如何理解？他们说，一提起知识分子，就是资产阶级的，叫做资产阶级知识分子，使子女也因此受到歧视，从没听到有人提谁是无产阶级知识分子。我觉得这个问题要解决。我先请示了恩来同志。他说：'知识分子就是知识分子，人民的知识分子。'"① 为此，周恩来总理和陈毅副总理专程从北京赶到广州，就知识分子政策问题对参加科技工作会议和话剧、歌剧、儿童剧创作会议的代表作了重要讲话。周恩来说：十二年来，中国大多数知识分子已经有了根本的转变和极大的进步，都是积极地为社会主义服务、接受中国共产党的领导，并且愿意进行自我改造的，他们已属于劳动人民的知识分子，不能把他们当作资产阶级知识分子看待。陈毅则说：你们是人民的知识分子，是革命的知识分子，是为无产阶级服务的脑力劳动者，应该取消资产阶级知识分子的帽子。他进一步强调说："工人、农民、知识分子，是我们国家劳动人民中间的三个组成部分，他们是主人翁。"

这次会议是继1956年的"知识分子问题会议"之后，中国共产党对自然科学界知识分子问题上"左"倾偏差进行全面纠正的重要会议。

会议对技术政策和技术措施问题，提出了许多值得重视的意见，特别是农、林、水利方面，提出了许多关系着国计民生的问题和意见。

会议按照中共中央的要求，研究了《1963～1972年科学技术发展规划》的目标。会议认为，这个规划的重点应该是：（1）切实解决经济建设中关键性的科技问题，首先是有关吃、穿、用的问题；（2）切实解决国防现代化中的科技问题；（3）加强基础科学的研究工作。制订规划的方针是自力更生、迎头

① 《聂荣臻回忆录》（下），解放军出版社，1984年版，第832页。

赶上。

会议还讨论了科技力量的组织问题。认为科技工作应该同国民经济情况相适应，认真贯彻“调整、巩固、充实、提高”的方针，大力精简机构和人员，缩短战线，集中使用力量，充实和提高现已开展的研究工作。

三、《十年科学规划》的制订

到1962年底，1956年制定的《十二年科学规划》已经执行了7年，中共中央科学小组和国家科委党组对《十二年科学规划》的执行情况进行了全面的检查。检查结果表明，《十二年科学规划》中的54项任务中有46项已经基本上达到了原规划1962年的目标。特别是随着国家建设需要和国际上科技的新发展，在执行规划过程中增加了许多新的研究课题。在某些现代工业技术和尖端技术方面，这一点表现得尤其明显。例如，为配合原子能、喷气技术和若干工业新技术的发展，在新型材料、精密与重型设备、计算技术的研究试制方面，其工作规模和质量要求都超出了原规划的范围。

在这种背景下，为了赶上世界先进科技水平的宏伟目标，中共中央决定：在原有《十二年科学规划》的基础上，根据中国社会主义建设的需要，参照世界科技进展的情况，制定《1963～1972年科学技术发展规划》（简称《十年科学规划》）。

1962年，在周恩来和聂荣臻主持下，国家科委组织了科技专家约1万多人，直接参与制订规划。经过一年多的时间，到1963年10月，《十年科学规划》编制完毕。毛泽东在听取聂荣臻等人汇报此事时说，规划要认真执行，条件工作要跟上。科学技术这一仗一定要打，而且必须打好。不搞科学技术，生产力无法提高。1963年12月2日，中共中央、国务院正式批准了《十年科学规划》。批示中说：“十年科学技术发展规划的方针、做法和对实现规划的意见，是正确的，是符合我国社会主义建设发展要求的。各部门、各地方应该认真贯彻执行。”

《十年科学规划》包括农业、工业、资源调查、医药卫生、技术科学、基础科学6个方面，共70个专业和学科规划。全部规划有中心问题3205个，研究项目1.5万余个，其中重点项目374个。在374个重点项目中，国民经济和国防建设急需项目为333个，占89%；基础研究项目为41个，占11%。国家科委又从中选出了第一批国家重点项目32个。

《十年科学规划》的总目标是赶上60年代世界先进水平，并准备向70年代水平过渡。在任务安排上，着重抓两头，打基础。所谓两头，一头是农业和有关解决吃、穿、用问题的科技；一头是国防尖端的科技。所谓基础，一是基础工业，一是理论基础。关键是建立一支能够独立解决中国建设中科技问题的队伍。

在编制规划过程中，有关专家经过反复讨论，认为中国的科学技术与发达国家相比，基础薄弱、差距较大。要求全面赶上60年代世界先进水平，不是这10年所能实现的。因此规划的总要求被确定为：在重要的和急需的方面，掌握60年代的科学技术，力求在接近和赶上世界先进科学技术的道路上，实现大跃进。

《十年科学规划》的具体目标可以概括为以下7个方面：

（1）为农业增产提供各方面的科技成果，系统地解决实现农业现代化的科技问题；（2）重点掌握60年代工业科技，为建立一个完整的现代工业体系，为发展重要的新兴工业、提高现有工业技术水平，提供科技成果；（3）切实保证国防尖端任务的初步过关；（4）加强资源的综合考察，加强资源的保护和综合利用的研究，为国家提供必要的资源根据；（5）在保护和增进人民健康、防治主要疾病和计划生育等方面的重要科技问题上，作出显著成绩；（6）加速发展基础科学和技术科学，充实科学理论的储备，加强科学调查和实验资料的积累，建立和加强重要的和空白薄弱的学科；（7）大力培养人才，充实现代化实验设备，在各个重要的科学技术领域，形成研究中心，建立一支能够独立解决中国建设中科技问题的、又红又专的科技队伍。

根据上述具体目标，国家科委在《十年科学规划》中确定的第一批32个国家重点项目为：

1. 农业方面10项

（1）在北京郊区建立一个最现代化的农业试验场，包括一个相当规模的人工气候室；（2）在长江三角洲的太湖地区建立高产再高产的试验示范基地；（3）在商品粮生产潜力较大的四川盆地、松辽平原和珠江三角洲，建立大幅度增产商品粮的试验研究中心。松辽平原试验研究中心同时也是全国农业机械化的研究试验中心；（4）在黄淮海地区建立旱、涝、碱综合治理和全面发展农业生产的试验研究中心；（5）在陕西武功建立黄土高原水土保持和农林牧综合发展的研究中心；（6）在海南岛建立热带作物和热带农业的研究基地；（7）在江西建立研究中心，研究南方山地利用和红壤区土壤改良、综合发展农林牧问题；（8）根据全国不同自然条件、经济建设需要和不同林种、树种，在东北、热带及亚热带等地区，设立现代化的森林营造、管理和利用等实验林区；（9）在内蒙古建立草原研究中心，研究现代化的畜牧业和草原的利用改造问题；（10）在广东建立以南海为对象的深海远洋渔业实验研究中心；在长江流域建立大中型水体养殖的实验研究中心。

2. 工交和资源勘探方面13项

主要是补全基础工业的技术缺门和为发展新兴工业、新兴技术准备条件。这13项主要是为了解决以下技术方面的关键问题：（1）发展石油化工技术；

（2）补全材料工业的缺门；（3）解决发展氧气转炉炼钢和真空冶炼的技术问题；（4）解决发展高精度机械和仪器仪表工业的技术问题；（5）研究、设计、试制适合各地条件的成套的农业机械；（6）加强内燃机和液压传动的研究试验；（7）掌握近期需要的约100种晶体管、900种电子管和一批新型无线电元件的制造技术；（8）有重点地进行工业生产过程自动化试验；（9）加强特种资源的勘探和利用等研究工作。

3. 基础科学和技术科学方面则选择了标志着新兴科学技术方向的6项

如激光、分子生物学等。

4. 其他方面3项

（1）大力充实中国医学科学院和中医研究院两个研究中心；（2）建立200多种计量基准、标准和统一量值传递系统；（3）加强对国外科技的调查研究工作。

四、科技体制的继续调整和规划的实施

1963年以后，随着国民经济走出低谷和国家发展科技的迫切要求，为快速发展我国科学技术，科技体制继续进行了调整和完善。1964年1月21日，国家科委重新制定了《中华人民共和国科学技术委员会工作条例》。条例规定国家科委全部工作的总目标是：出成果、出人才，促进科学现代化，为农业、工业和国防现代化服务。总任务是：负责制定全国科学技术发展计划并组织实现；负责草拟有关科学技术的政策、法令和规定，并督促其贯彻执行；掌握科技人员的培养使用情况，提出改进意见；负责管理和组织提供科技所需要的重要物质技术条件，促进科技高速度发展。

1964年3月22日，中共中央批转中央组织部《关于科学技术干部管理工作试行草案的报告》。中央决定成立国务院科技干部局，委托国家科委代管。该局的具体任务为：（1）根据中央有关科技干部的方针政策，检查执行情况；（2）调查了解全国科技干部的状况；（3）参加国家计委和高教部制订科技干部培养计划，并检查执行情况，组织交流经验；（4）根据国家需要，提出合理使用科技干部的调整方案，在中央批准后组织执行；（5）拟订有关科技干部问题的统一的行政性的规章制度；（6）制订派遣留学生计划，分配毕业留学生，争取尚在资本主义国家的留学生回国工作。

为了更加有效地组织全国各方面的科技力量，迎头赶上世界先进科技水平，中央要求克服管理科技干部工作中的本位主义和分散主义，加强集中统一，即像整个干部管理工作一样，实行中央和各级党委统一领导下的分级管理体制。中央还要求县以上各级党委管理干部的部门和各级国家机关、企事业单位的人事部

门，应当建立健全科技干部的专管机构或设置专职管理人员，并挑选一批懂得科技工作的干部，充实这些部门。

《科学技术干部管理条例试行草案》共9章40条，着重解决以下5个问题：（1）加速培养科技干部队伍。（2）全面地、系统地考察了解科技干部。（3）充分发挥科技干部的专长。（4）合理地组织和安排科技干部的工作。（5）科技干部的管理体制。

由于在科技方面通过制定和实施规划实行集中统一的领导，使我国的科学技术在60年代前半期迅速发展，缩小了与世界发达国家科技水平的差距并在若干重要领域取得了重大突破，进入世界前列。例如在地质学、数学、生物化学、核技术、航天技术方面，都取得了令世界瞩目的成果。

这个时期科学技术研究表现出集中力量、选择重点、协同攻关的特点。而计划经济体制恰恰为其提供了体制和物质基础。因为高度集中的计划经济使人力、物力、财力能够按科研计划、按需要随时调集和分散，较少受不同部门、不同单位局部利益的干扰，从而保证国家能够集中各部门力量在较大科研项目上集体攻关，实行“会战”。这个时期核技术、航天技术和人工合成牛胰岛素三大成就，都是集体协作的成果。在原子弹研制过程中，全国先后有26个部（院），20个省、市、自治区，包括900多家工厂、科研机构、大专院校参加了攻关会战。在航天技术方面，为了解决“长征一号”火箭所需的新材料，冶金部、化工部、建材部等所属有关厂家，调集优秀骨干队伍，动用最好设备，在短短的两三年里，就提供了各种规格、性能优良的新材料。

这个时期科技发展的另一个特点是开展群众性科学技术运动。尽管以群众运动的方式搞科研始于“大跃进”时期，但这个时期接受“大跃进”的教训，更加强调科学的严谨和规律，也更重视科技人员的作用了。这个时期以干部、科技人员和工人组成的技术革新小组解决了不少生产中的实际问题。涌现出了一批技术革新能手。同时，许多科学家、大学教授也纷纷走出高楼深院深入农村工厂，普及科技知识，如数学家华罗庚长年带领一支小分队，把“优选法”“统筹法”送到工厂农村；数学家苏步青深入造船厂，把艰深的数学理论用于为造船工人“放大样”，解决了不少技术难题。

1964年，随着日益强调突出政治和依靠自力更生实现科技赶超，从1964年开始了一场“设计革命运动”。新中国成立以来，我国的设计工作取得了巨大进步。新中国成立前，我国的设计人员很少，能做工厂设计的人更少。到1964年底，我国的设计队伍已经发展到20余万人。在“一五”计划期间，我国大、中型厂矿的建设，绝大多数是由苏联等社会主义国家帮助设计的。到1964年，许多现代化的大型企业，都可以自己独立设计了，有些大型项目的设计，如大庆油

田、马鞍山车轮轮箍厂等，已经接近或赶上了世界先进水平。但是，我国的设计工作也存在着不少问题。例如“我们设计出来的许多工程项目，大都只相当于先进工业国家40年代或50年代的技术水平。”“设计方法繁琐，效率低、周期长，影响了建设进度。……法国为加纳设计的纺织厂，三个月就可提出施工图，而我们搞同样一个厂的设计，至少要两年。”

针对当时设计工作存在的问题，尤其是许多设计在当时看来“贪大求全”，不符合勤俭新中国建立的方针，1964年10月24日建筑工程部副部长宋养初在给薄一波和李富春的信中突出：在1965年2月全国设计工作会议召开以前，从下面先开展一种群众性的改革运动，可以充实设计工作会议的内容，同时也可以提高设计人员的觉悟水平和政策水平。这封信摘登于中共中央办公厅编印的《情况简报》后被毛泽东看到，11月1日，毛泽东批示：“要在明年二月开全国设计会议之前，发动所有的设计院，都投入群众性的设计革命运动中去，充分讨论，畅所欲言。”① 并要求中共中央工交政治部主任、国家建委副主任谷牧立即部署。

11月8日，毛泽东批准了谷牧关于运动的部署。根据部署，开展设计革命运动大体要采取以下三个步骤：发动群众揭发问题；选择重点设计项目，解剖“麻雀”，检查和分析存在的问题；最后改革规章制度。谷牧还规定各部都要由一个副部长主持并组织专门力量负责。由此开展了一场群众性的“设计革命运动”。很快，铁道部制订了西南铁路勘察设计工作条例（30条），冶金部提出了三线建设项目设计七条原则，一机部起草了工厂设计工作试行条例，三机部第四设计院草拟了航空工业设计原则。总的来说，石油部和国防工业部门在这场运动中走在了前面。1965年6月14日，中共中央批转了国家建委主任谷牧《关于设计革命运动的报告》。《报告》认为，“设计革命运动”主要是解决以下五个问题：（1）政治挂帅问题；（2）设计工作的作风问题；（3）改革不合理的规章制度；（4）整顿设计队伍问题；（5）健全领导班子问题。《报告》还提出：“设计革命的核心是采用和发展新技术。进行设计，一定要采用国内外最新的科学技术成就，不能老是照抄照搬一些陈旧的东西。”“设计工作的任务，设计工作革命化的目的，都是为了做出好的设计。”② 根据毛泽东的指示，同年10月3日，中共中央又发出《关于扩大印发中央批转谷牧同志〈关于设计革命运动的报告〉的通知》，将报告下发到地、市和大中型企业党委及大小设计院学习和研究执行。

设计革命运动提出：设计人员要“下楼出院”、深入实际、调查研究。江南造船厂在设计制造万吨水压机时总结出了“七事一贯制”，即以设计人员为主，

① 《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社，1996年版，第20页。

② 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社，1998年版，第275～276、291页。

把研究、试验、设计、创造、检验、安装、使用七件事连贯起来；上海又在“七事一贯制”的基础上，提出了“四个到现场”的设计方法，即到“使用现场”调查研究、提出方案；到“试验现场”反复试验、确定设计；到“制造现场”劳动服务、解决关键；到“安装使用现场”安装试车、总结提高。这些都得到推广。应该说，在当时的计划经济体制下，上述方法对于克服设计工作中科研与生产脱节、激励机制不足而造成的手续烦琐、办事迟缓的低效率，仍然不失为一种可行的促进办法。

1965年2月召开了全国设计工作会议，《人民日报》为此发表系列文章，4月又发表社论《为设计工作的革命化而斗争》《正确的设计从实践中来》（《新华月报》1965年第2、第5期）。

1966年1月6日，《人民日报》发表一机部副部长沈鸿的文章《产品设计革命必须以毛泽东思想为指针》，为《人民日报》5个月来的关于产品设计革命的讨论作了一个总结。沈鸿在文章中提出：既要破除迷信，又要尊重科学；要依靠思想政治工作来调动设计人员的积极性；要贯彻群众路线，实行“三结合”；要推广“七事一贯制”和“四个到现场”；要“高大精尖与轻小简廉并举”；要实现“三化”（标准化、系列化、通用化）；要改革不合理的规章制度等。《人民日报》同时还为此发表了社论《毛泽东思想统率一切》。

按照计划，这场设计革命运动将在1966年底全部结束，但是“文革”的爆发使其中断了。“设计革命运动”尽管受当时政治挂帅和经济体制的影响，效果不那么明显，但毕竟与“大跃进”有根本的不同，对于改进当时的设计工作起到了一定的促进作用。

另外，随着国民经济的好转，国家用于发展科技的经费也越来越多。下表是1958年至1965年国家对科研投入的资金情况：①

表8－4 1958～1965年国家对科研投入情况 单位：亿元

年 份	社会总产值	国民收入	国家财政支出	科研支出	科研支出占社会总产值（%）	科研支出占国民收入（%）	科研支出占国家财政支出（%）
1958	2138	1118	409.4	11.24	0.53	1.01	2.75
1959	2548	1222	552.9	19.15	0.75	1.57	3.46
1960	2679	1220	654.1	33.81	1.26	2.77	5.17
1961	1978	996	367.0	19.49	0.99	1.96	5.31

① 陈建新等主编：《当代中国科学技术发展史》，武汉大学出版社，1994年版，第167页。

续表

年　份	社会总产值	国民收入	国家财政支出	科研支出	科研支出占社会总产值（%）	科研支出占国民收入（%）	科研支出占国家财政支出（%）
1962	1800	924	305.3	13.73	0.76	1.49	4.50
1963	1956	1000	339.6	18.61	0.95	1.86	5.48
1964	2268	1166	399.0	24.27	1.07	2.08	6.08
1965	2695	1387	466.3	27.17	1.01	1.96	5.83

注：本表中“科研支出”包括国家财政用于科研机构的事业费、各项研究费用和新产品试制费，不包括大专院校和厂矿用于科研的费用。

另外，在1964年8月，中国还举办了第一次大规模的国际科学讨论会——“一九六四年北京科学讨论”。来自亚洲、非洲、拉丁美洲和大洋洲43个国家和地区的353位代表参加了会议。会议共收到自然科学和社会科学各方面的论文299篇，分别在理、工、农、医、政治与法律、经济、教育、语言与文学、哲学与历史等学科委员会上进行了宣读和讨论。会议还决定于1968年再举行一次北京科学讨论会。这次会议加强了中国科学界与世界的交流。中国的著名自然科学家和社会科学学者郭沫若、薛暮桥、华罗庚、吕叔湘、张孝骞、周培源、赵九章、茅以升、竺可桢、梁思成、林巧稚、张友渔、张劲夫、何康、陈永康、周一良、冯至、夏鼐、刘大年、于光远、艾思奇、管大同等70余人参加了会议。

第六节　西藏地区民主改革的完成

对于政治上实行政教合一和经济上实行农奴制度的西藏，如前所述，中国共产党和中央人民政府实行了耐心等待、充分准备、条件成熟再进行和平民主改革的方针政策。从1951年西藏和平解放到1956年西藏自治区筹备委员会建立，中央政府和西藏工委做了大量工作。尽管如此，到1956年，中央政府根据西藏工作的基础、干部条件、上层态度和其他情况，认为实行民主改革的条件还不成熟，仍然决定在第二个五年计划期间，即1962年以前不进行民主改革。

但是，西藏农奴主和上层少数反动分子为了维护其落后黑暗的封建制度和既得利益，于1959年3月掀起武装叛乱。叛乱被平定以后，西藏的形势发生了很大变化，在爱国进步的上层人士和劳动人民的强烈要求下，中央政府批准了西藏自治区筹委会关于开展民主改革的要求。

一、民主改革前的经济制度

民主改革前的西藏社会制度，是政教合一、僧侣贵族专政的封建农奴制度。在西藏农村中，占人口不到2%的农奴主占有几乎全部的土地和农奴、奴隶；占人口不到3%的农奴主代理人，代表农奴主直接统治农奴；而占人口90%以上的农奴，没有土地所有权，人身依附于农奴主，劳动收入的一半甚至70%以上被农奴主拿走；至于占人口5%左右的奴隶，人身完全被农奴主所占有。

西藏的农奴主就是三大领主，即官家（封建地方政府）、寺庙和贵族。他们结成一体，构成了政教合一的农奴主统治集团。

官家，即封建地方政府直接拥有大量的土地，也直接经营庄园、牧场。西藏地方政府直接占有土地的用途，一是实行土地的再分配，即封赐给新一世达赖的家属、有功官员以及对寺院的布施；二是分给高级官员作为任职时的薪俸地；三是分给噶厦的各级政府机构，直接派官员经营，以支派各种差役，并以其租税的一部分作为中、下级官员的薪饷和机关经费；四是作为各种专项差地，分派给农奴耕种，让农奴为地方政府支应各种特殊差税。

寺庙，指寺庙和寺庙中的上层僧侣。从10世纪西藏佛教再兴以后，寺庙即拥有大量的土地。在萨迦、噶举等派执政期间，都给所属教派的寺庙分封过土地。17世纪黄教掌权后，也封给黄教大寺庙大量的庄园、牧场和农奴，并给予它们独立的司法权力。后来，地方政府和贵族又不断地给予寺庙以新的布施，使寺庙占有的土地不断增加，成为一个个寺庙经济集团。仅拉萨的哲蚌、色拉、甘丹三大寺，在1959年民主改革时，即占有庄园321个，土地14.7万余亩，牧场26个，牲畜11万头，农牧奴4万余人，成为西藏最大的农奴主之一。寺庙占有的庄园分为两类：一是寺庙的公产，其租税收入作为寺庙的经费；二是活佛和上层喇嘛的私产。民主改革前西藏属于寺庙领主的大小活佛约有500名，在全区2676座寺庙中，握有经济实权的上层僧侣4000余人。

贵族，是指有贵族封号的官员及历世达赖、班禅的家属。西藏历代被封为贵族的大约400家。其中有的或因死绝，或因事故被没收了财产，或因政治斗争被革去封爵降为平民，到1959年民主改革前，只剩下197家，其中大贵族25家，中等贵族26家，小贵族146家。世袭贵族每家都占有一个到十几个庄园，拥有几百亩到几万亩土地。

农奴主代理人，是指代表农奴主直接统治和剥削农奴的人。他们主要包括三类人：（1）三大领主派去管理庄园的大小管家或小官员；（2）大“差巴”。即在庄园里领有较多的份地，有大量的剥削行为，与内地的“二地主”有近似之处；（3）在农牧区拥有封建特权的世袭头人。如世袭“根保”、世袭“达桑”（相当

于内地的乡长、保长、村长一类地位的人）等。

在农奴主代理人中，还包括少数农奴主的亲信用人，其中也有极少数人出身于农奴和奴隶。他们的地位比一般用人高得多，有的在为农奴主服役若干年后，往往向大农奴主承租一个小庄园，成为小管家。

西藏的法制还停留在封建社会的初期，即许多农奴主倚仗封建特权可以私设公堂、监狱，随意对农奴施行酷刑。在西藏民主改革前，人身依附、乌拉差役和高利贷是束缚农奴的三根主要锁链。

农奴主对农奴的人身占有，主要表现在：一是农奴主可以支配农奴的人身。在西藏民主改革前流行着“地无不差，人无不主”的话，就是说土地没有不支差的，农奴没有无领主的。农奴主可把农奴用于租让、转让、赌博、抵押、赠送或出卖给其他领主。二是农奴主掌握着对农奴的生杀予夺大权。三是农奴主在一定情况下，可以占有农奴的私人财物。

西藏农奴主对农奴的剥削，主要形式是“差”。“差”是一个包括徭役、赋税、地（畜）租等在内的含义十分广泛的差税总称，统称乌拉差役。乌拉差役分为两大类：一类是劳役差，叫“刚捉”，意为“用腿走路的差”；一类是实物、货币，叫“拉顿”，意为“用手拿出去的差”。农奴负担的乌拉差役十分沉重，名目繁多，通常在二三十种以上。

高利贷是三大领主剥削农奴的另一个重要手段。三大领主几乎都是大大小小的债主。放债利息一般为年息10%。据1950年达赖喇嘛的放债机构账本上不完全的记载，共放债藏银303.8万两，年收利息30.38万两（一个袁大头银元等于藏银15两）；地方政府机构放债也很普遍，且数量巨大。据1955年的不完全统计，仅粮务局放出的粮债即为697573克[①]，年息达69757克，约占地方政府全年财政收入的11.5%。西藏的大小寺庙也没有不放债的。据民主改革时期的调查材料，仅拉萨三大寺就放债粮1623273克，年收利息近285692克；放藏银510.6万两，年收利息140.2万两；高利贷收入占三大寺总收入的25%～30%。寺庙的活佛多数也放高利贷。贵族绝大多数也放高利贷，但一般是在自己的庄园中放债，贵族放债收入一般要占其家庭总收入的15%～20%。[②]

二、民主改革

1959年3月22日，拉萨平叛刚刚结束，中共中央就发出《关于在西藏平息

① 克，藏语，量词，面积、容量和重量单位。作为面积单位，能播种14公斤青稞或小麦种子的地称作一克，约等于一市亩；作为容量单位，即藏斗，一克约为14公斤青稞；作为重量单位，一克（藏斤）约等于3.5公斤。这里不知道是按容量计算还是按照重量计算的。

② 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社，1991年版，第101页。

叛乱中实行民主改革的若干政策问题的指示（草案）》。《指示》指出：由于西藏地方政府已经撕毁十七条协议，背叛祖国，发动西藏全面叛乱，“中央原来决定的‘六年不改’的政策，自然不能再继续执行下去”。中央认为在这次平息叛乱的斗争中，必须同时坚决地放手发动人民群众，实行民主改革，以便解放藏族人民群众，引导西藏地区走社会主义道路。4 月 28 日，二届人大一次会议通过《关于西藏问题的决议》，也反映了上述精神。6 月 28 日，西藏自主权筹备委员会召开第二次全体会议，通过了《关于进行民主改革的决议》。

西藏的民主改革采取了分几步走的办法。首先是进行“三反”（反叛乱、反乌拉、反奴役）和“双减”（减租、减息）；然后再分配土地。1959 年 9 月，西藏自治区筹委会通过《西藏地区土地制度改革的实施办法》，与此同时，西藏工委制定了《关于划分西藏农村阶级的方案》和《关于执行赎买政策的具体办法》。上述办法将西藏农村人口划分为农奴主和农奴两大阶级：农奴主阶级又分为农奴主和农奴主代理人两个阶层；农奴阶级又分为富裕农奴、中等农奴、贫苦农奴和贫苦喇嘛几个阶层。对于参加叛乱领主及其代理人的土地和其他生产资料实行没收，对未参加叛乱的领主和代理人所占有的土地和其他生产资料进行赎买。然后在农会和土改工作组的领导下，以乡为单位，抽多补少、好坏搭配地平均分配没收和赎买来的土地和其他生产资料。

这里值得多说几句的是对未参加叛乱的领主及其代理人实行的赎买政策，这在民主革命中，即对于封建阶级实行赎买，还是国际共产主义运动中的第一次成功尝试。也是中国共产党在处理少数民族问题上原则性与灵活性结合的典范之一。

经过平叛以后的调查鉴别，西藏全区总计应赎买土地 90 万克（约合 90 万市亩），占全区耕地面积（不包括休耕地）总数的 32%，牲畜 82.4 万头，占全区牲畜总数的 29%，房屋 64200 间，农具 2 万套。为了有利于团结、教育和改造上层，国家对赎买采取价格适当、协商确定的办法，使多数人都觉得合理。按当时的物价折算，耕地每克（约 1 市亩）30 元；骡、马每头平均 100 元，耕牛、母犏牛每头 50 元，母黄牛、母牦牛每头 30 元，房屋分上、中、下三等，上等每柱 6 元，中等每柱 5 元，下等每柱 4 元；农具每套 20 元。折算下来，国家共需要拿出 4575 万元人民币。土地的赎买，是在分配土地阶段，由未叛领主及代理人分别向县以上人民政府申报赎买的项目、数量和分布地点，经所在地农会核实，报县以上人民政府批准，统一办理赎买手续。赎买金的支付，则是按照数量的多少，采取分期付款的办法：赎买金在 5 万元以下者 8 年付清，5 万～10 万元者 10 年付清，10 万元以上者 13 年付清。到 1961 年 2 月底，全区已经给 1300 多家被赎买户办完了赎买手续，由国家发给了正式的赎买凭证并支付了 1960 年的赎买

金。各地在进行赎买过程中，严格执行了区别对待的政策。如农奴主拉鲁·次旺多吉的妻子拉鲁央宗在叛乱前已经同拉鲁分居，因此在民主改革中只没收了参加叛乱的拉鲁的财产，而对拉鲁央宗占有的多余的生产资料仍然实行了赎买。另外，在政治上，政府对未参与叛乱的农奴主及代理人也采取了保护过关、适当安排的政策。在发动群众揭露控诉农奴主阶级的罪恶后，除个别作恶多端、顽固坚持反动立场、民愤极大的以外，都尽量吸收和安置到各级政府和政协、佛协等机构中工作，发给工资，保证其政治地位和生活水平不低于民主改革前。

西藏牧区的民主改革，与农区有较大差别。由于牧区的主要生产资料是牲畜，牧业生产主要是依靠牲畜的自然繁殖。牲畜既是生产资料，又是生活资料，很容易遭受损失，并且一旦受到破坏，恢复很不容易。牧区民主改革的方针为：除没收叛乱领主和叛乱牧主的牲畜分给原放牧者和贫苦牧民外，对牧区的生产资料所有制不予变更，不分不斗，不划阶级。民主改革的具体步骤是：第一步，对参加叛乱的领主、代理人和牧主的牲畜实行“谁放牧归谁所有”，但给叛乱者的家属按人口留给相当于当地牧民能维持一般生活水平所需的牲畜头数；第二步，开展“三反”（反叛乱、反乌拉、反奴役）、“两利”（牧工、牧主两利）。所谓“两利”，就是减轻牧主对牧工的剥削，废除人身依附关系，保障牧工的政治权利，适当改善牧工的生活。牧主与牧工订立合同，牧主发给牧工一定的工资。

西藏农奴制度的根本特点之一，就是长期实行政教合一的封建领主专政，上层僧侣是三大领主之一。寺庙占有西藏1/3以上的土地、大量的牲畜和数十万农奴和奴隶。另外，寺庙还有假借宗教名义进行的剥削。因此，西藏的宗教压迫剥削成为西藏封建农奴制度的重要组成部分。对于寺庙，民主改革的内容是进行“三反”（反叛乱、反奴役、反封建特权）、“三算”（算政治迫害账、算阶级压迫账、算经济剥削账）。通过“三反”“三算”，没收了叛乱寺庙的全部生产资料，废除了全部寺庙的封建特权和封建剥削制度（派乌拉、派差役、放高利贷、解放农奴和奴隶）；成立了以贫苦喇嘛为主的民主管理委员会；保护宗教信仰自由，寺庙可以进行正当的商业、运输业和手工业。

城镇的民主改革，由于工商业十分弱小，只有少量的店员和手工业工人。根据这个情况，只进行了“四反”运动，即反对叛乱、反对封建特权、反对封建剥削、反对奴役。在开展“四反”运动的同时，政府还实行了保护工商业的政策，凡未参加叛乱的贵族和寺庙的工商业一律不动；叛乱分子独资经营的工商业由军管会接管；叛乱分子同其他人合资经营的商业由军管会登记监督，待查清情况后再进行适当处理。另外，政府还对城镇中的贫民和无业游民进行了安置，原在农村的送回去分给了土地，不能回到农村的，则尽量帮助安家立业，组织其就业，参加生产。

由于中国共产党在民主改革方面经验丰富，实行的方针政策和步骤正确恰当，西藏的民主改革只用了两年左右的时间就基本完成。到1960年底，在87万人口的农业区，已有85万人口的地区完成了民主改革。到1961年5月，绝大多数牧区已经完成了“三反”“两利”运动。到1961年1月，全区共有寺庙2676座，僧尼14925人，其中已经有2379座寺庙完成了“三反”“三算”运动。城镇的“四反”运动也接近完成。

西藏的民主改革促进了生产的发展。1960年，西藏的粮食总产量达到205934吨，比1959年增长12.6%，牧畜存栏头数1050多万头（只），比1959年增长10%。①

三、“稳定发展”方针的提出和实施

民主改革的迅速完成，使西藏工委产生了急于向社会主义过渡的急躁冒进情绪。1960年在民主改革的基础上，全区掀起了以生产互助为中心的爱国丰产运动，根据自愿互利的原则，在农区成立了1.5万个互助组，入组农户达10万户以上。在这种形势下，有些地区产生了尽快过渡的思想，试办了一批农业生产合作社，有些互助组也出现了明组暗社的现象。由于工作方法简单，主要是广大农民对社会主义还缺乏认识，加上敌人造谣，在西藏农牧区的部分群众中引起思想不安定，挫伤了部分农牧民的生产积极性。

针对这种情况，中共中央在1960年11月15日对西藏试办农业生产合作社报告的批复中指出，西藏地区几年内不进行社会主义改造，不要试办农业生产合作社。毛泽东、周恩来随后也提出西藏民主改革后，农牧民的个体经济要稳定一个时期。1961年4月21日，中共中央发出《关于西藏工作方针的指示》（又被称为“稳定发展”方针）。《指示》提出：今后西藏工作必须采取“稳定发展”的方针，从1961年算起，五年内不搞社会主义改造，不搞合作社（连试点也不搞），更不搞人民公社，集中力量把民主改革搞彻底，让劳动人民的个体所有制稳定下来，让农牧民的个体经济得到发展，让翻了身的农奴群众确实尝到民主改革给他们带来的好处。《指示》要求：在这五年内，党在西藏的一切政策，包括经济政策、财贸政策、社会改革政策、民族政策、对上层人士的团结改造政策、宗教政策等，都一定要力求稳定，都要防“左”防急。关于经济建设问题，中央则提出：今后西藏工作的重点，应该是集中力量发展农业、大力发展牧业，同时发展商业和为农牧业服务的手工业。工业方面，除了极个别确有必要的项目（如开采硼砂和毛纺厂）以外，不要再扩大。农业不发展，基础打不好，交通问

① 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社，1991年版，第296页。

题不解决，要想发展工业是不可能的。上述方针政策的提出，显然与中央接受“大跃进”教训和整个国民经济转入调整时期有很大关系。

根据中央关于西藏地区5年之内不办合作社的指示，西藏工委于1960年11月20日立即发出《关于停止试办农业生产合作社的紧急通知》和《贯彻中央关于粮食征购问题的批示的意见》，纠正了1960年试办合作社和高估产等做法，并通过组织学习、宣传中央指示，稳定了干部群众的思想。

中央对西藏工作提出了“稳定发展”的方针后，西藏工委立即予以贯彻执行。1961年2月，西藏工委制定了《关于农村工作中若干具体政策的规定》（即“农村26条”）。它的主要内容为：（1）稳定农民个体所有制，使农民安心生产；（2）认真办好互助组，五年不办合作社；（3）大力开展爱国丰产运动，积极扶持发展农村手工业和副业生产，活跃农村经济；（4）以1960年核实的常年产量为计算基础，计征爱国公粮，五年不变，增产不增税，农户存粮备荒；（5）坚决保护农村劳动力，加强农业生产。同年6月，西藏工委又制定了《关于牧区当前若干具体政策的规定（草案）》（即“牧区30条”），根据中央意见修改并与自治区筹委会负责人协商通过后正式下达。它的主要内容为：（1）稳定牧民个体所有制和牧主所有制，至少五年不办牧业生产合作社；（2）认真贯彻“两利”政策。允许雇用牧工和出租牲畜，发挥牧工生产积极性和牧主经营积极性；（3）大力开展爱国增产保畜运动，认真办好互助组，积极发展生产；（4）广泛开展自由交换，允许自由借贷，活跃牧区经济；（5）实行轻税政策，四年内增产不增税。与此同时，西藏工委还制定了《关于巩固整顿农业生产互助组和停止试办农业生产合作社的方案》，稳定了农牧民个体所有制和牧主所有制。

上述一系列政策的出台，比较全面地体现了中央“稳定发展”的方针并使之具体化了，由于这些政策符合西藏的实际和人民群众的愿望，得到西藏广大干部和群众的拥护，调动了各方面的积极性，推动了经济的发展。

“农村26条”和“牧区30条”出台后，各级干部纷纷组成工作队或工作组深入农牧区帮助落实和解决有关问题，到1961年底，农牧区的个体所有制便基本稳定下来。在以后的几年中，各地继续加强对互助组的领导，使互助组越办越好。到1965年，全区已有农业生产互助组22195个，组员占总农户的95%；牧业互助组4150个，组员占总牧户的34.2%。

四、民主改革后的经济发展

由于西藏贯彻执行了中央提出的“稳定发展”方针，充分调动了各种积极因素，再加上中央政府的财政援助，使西藏的经济得到较快发展。

民主改革以后，由于极大地调动了农牧民的生产积极性，加上国家的扶持，

西藏的农牧业发展迅速。在农业生产方面，这几年主要是集中力量改造低产田和兴修水利。经过5年的努力，到1965年底，各地共不同程度地改造了约20多万亩低产田，每亩单产一般都比原来提高20%～30%。在兴修水利方面，仅1960年至1964年间，就扩大灌溉面积60余万亩，占耕地总面积的22%以上；通过兴修水利灌溉设施，使灌溉面积增长29%，保灌面积增长32%。另外，还通过开垦荒地，使1965年的耕地面积比1958年增加了21%。从1960年到1965年，西藏农牧业连续6年增产丰收。1965年西藏粮食总产量达到29.07万吨，比民主改革前的1958年增长66.1%；牲畜达到1701万头（只），比1958年增长54.6%。①

西藏地广人稀，大片土地还没有被开发。为了加快西藏地区农牧业的发展，同时也为了减轻中央财政负担，西藏的国营农场在民主改革以后也有了较大发展。民主改革以前，全区仅有国营农场3个，耕地面积3000亩；民主改革以后的5年中，国营农场很快发展到113个，其中农场69个，牧场44个。这些国营农场主要是由驻藏部队办起来的，都是通过开垦荒原建成的，带有屯垦的性质。到1964年，西藏国营农场的耕地总面积达到22万多亩。国营农场不仅带有屯垦的性质，还具有示范和推广农牧业先进技术的作用。由于国营农场使用比较先进的农牧机具，采用比较科学的耕作养殖方法，吸引了广大农牧民，对于提高西藏农牧业生产力起到了促进作用，尤其是优良种畜的引进受到农牧民的欢迎。

历史上，西藏是一个以农牧业为主的自给自足的自然经济地区。西藏和平解放前夕，除少数民族手工业外，几乎没有现代工业。只是在1931年前后，兴建了一座小型水电站、一个小型铸币厂和一个小型军械厂，职工共120人左右。水电站由于经营不善，缺乏配件，不久即倒闭。

西藏和平解放以后，为加快经济建设，根据《关于和平解放西藏办法的协议》，中央政府陆续派遣能源、矿产、水文水利等科学考察队进藏，对西藏资源情况进行考察。在此基础上，开发利用畜产品资源的制毯业首先起步，1953年创办了拉萨市地毯厂，并得到北京地毯总厂的技术援助。接着，又相继创办了建筑业和能源工业。到1959年民主改革前，西藏陆续兴建了汽车修理、木材加工、制革、硼砂、煤炭等10多个工业企业，职工发展到4000余人。但是在这8年里，由于中央政府及西藏工委本着尽量少干预西藏地方政府事务的政策，工业发展并不算快。

1959年民主改革以后，西藏的政治和经济关系都发生了巨大变化，尽管中央根据西藏的条件，强调集中力量发展农牧业和商业，工业仍然得到较快发展。

① 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社，1991年版，第319页。

从1959年到1965年，全区的民族手工业发展到33个行业，近100家企业、230多个手工业互助组，1965年总产值由平叛改革前的124万元增加到890多万元，年均递增32%。在现代工业方面，到1961年，已经建成纳金电站、拉萨机械修配厂、农具厂和西藏皮革厂等企业，职工由民主改革前的4000多人增加到1.7万多人，产品品种由7种增加到18种，1961年发电量达到1000万千瓦，比1958年增长16倍；生产原煤5.8万吨，比1958年增长1.3倍；生产原木15.5立方米，锯材5.9立方米，均比1958年增长10倍，试产水泥6000多吨。1962年，西藏贯彻中央关于“调整、巩固、充实、提高”的方针，基本上不再新建工业企业，并对已有企业进行整顿。到1965年底，西藏已建立电力、煤炭、机械修配、化学、建材、森林、轻工业等行业的中小型工业企业60多个，职工5000多人，年产值2880万元。①

在稳定发展的几年里，西藏的交通运输事业也有了很大发展。到1965年，全区公路通车里程达到14721公里，比1958年增长1.6倍多，全区90%以上的县有了公路。川藏、青藏、新藏三条公路的通车和区内公路交通网的基本形成，从根本上改变了西藏过去交通闭塞的落后状况，大大密切了西藏与内地的联系，极大地促进了西藏地区的经济发展。从1959年到1964年，从内地运到西藏的粮食、茶叶、布匹、生产工具以及其他生活用品就达42.8万多吨。

西藏经济的迅速发展，是与中央和内地兄弟省份的大力支援分不开的。甚至可以说，这种支援在西藏经济的发展中起到了重要作用。据统计，从1959年至1965年的7年间，中央给西藏地方财政的补助即达59023万元，占同期西藏地方财政收入的69%。② 在信贷方面，从1959年平叛以后至1966年“文革”前的7年间，人民银行西藏分行共发放农业贷款700余万元，并组织信用社发放农业贷款300余万元；发放其他各类贷款6000余万元。1959年各项贷款金额为1627万元，1966年底则达到6712万元，平均每年递增726万元，递增44.62%，基本满足了西藏地区商品流通和城乡生产对资金的需求。③ 从民主改革起到1965年初，在国家扶助下发展生产的户数占全区总户数的1/3。在人才方面，根据西藏的需要，中共中央、国务院不仅从全国选调有领导能力、经验丰富、懂民族政策的各级干部和大批专业技术人员进藏，还有计划地安排内地大学培养来自西藏的藏族干部和学员。仅中央民族学院从1961年至1965年间，就为西藏培养藏族干部和专业人员1100多名。为了帮助西藏赶快发展，全国各省、市、自治区也给予西藏大量物力支援。1960年，福建省支援西藏茶叶2万多公斤；农业部和四

① 丹增、张向明主编：《当代中国的西藏》（下），当代中国出版社，1991年版，第141～147页。
② 同上，第195页。
③ 同上，第204页。

川、青海、甘肃、陕西、吉林、新疆等省区支援西藏优良种畜300多头。据西藏和平解放后15年不完全统计，兄弟省、市、自治区支援了西藏大量物资，仅农具和水利机械就达90多万件、化肥500吨、农药250吨、菜子1万公斤、果苗15万株、兽医药械459吨、种畜791头（只）。1966年，上海市人民还支援西藏建成第一个现代化毛纺厂——林芝毛纺厂。

五、向单一公有制经济的过渡

由于60年代的中国共产党对社会主义的认识还是单一公有制和计划经济，并在经济体制方面努力追求这个目标。因此到了1965年，当西藏工委和中共中央都认为西藏开始社会主义改造的条件成熟时，社会主义改造就提上了议事日程。

1965年3月15日，中央书记处决定西藏可以试办人民公社："西藏农业合作化原定五年内不搞，现在已经过了五年，同时情况又已有了变化，可以着手搞一点人民公社的试点。第二步如何办，待试点后定。"同年8月29日，中共中央发出《关于在西藏进行社会主义改造问题的复示》，同意在西藏有领导、有计划、有步骤地试办人民公社（先办初级社）。同时指出：在建立人民公社的时候，宁可时间用得长些，准备得充分些，搞得稳些。要特别注意防止一哄而起，打被动仗，应该先在专区领导下和少数领导力量强的县的领导下搞少数试点。1970年12月8日，在经过调查研究的基础上，中共中央发出《关于西藏社会主义改造问题的指示》，提出西藏地区的社会主义改造要因地制宜，实行积极领导、分期分批、稳步前进的方针。

西藏自治区农牧业的社会主义改造，采取了"书记动手，全党办社，分期分批，稳步前进"的方针，人民公社从试办到基本完成，历时11年，大致经历了以下四个阶段：1965～1966年的试点阶段；1967～1970年的发展阶段；1971～1973年的整顿巩固阶段；1974～1975年的完成阶段。到1975年，在西藏1920多个乡中，已建立了1890多个人民公社，实现了人民公社化，基本上完成了农牧业的社会主义改造。由于西藏地广人稀、居住分散，人民公社实行两级所有、队为基础，以生产队为基本核算单位，生产队的规模一般在30户左右。

在基本实现人民公社化的基础上，西藏自治区政府于1975年又开展了对城镇私营商业和手工业的社会主义改造，并于1976年底基本完成。全区共划资本家206户，其中拉萨市城区140户（商业资本家121户，房产资本家13户，手工业资本家6户），对这些资本家经营的商店和作坊实行了公私合营，房产实行了折价赎买；全区26个手工业行业成立了380多个合作社（组），个体手工业转变为生产合作社。至此，西藏作为大陆最晚开展民主改革和向社会主义过渡的地

区，也建立了与其他省、市、自治区相同的经济制度。时隔4年之后，1980年3月，中共中央召开了西藏工作座谈会，会议本着实事求是的精神，重新估计了城镇私营工商业的社会主义改造。1980年8月18日，中共西藏区委发出《关于纠正城镇错划资本家的通知》，认为西藏在民主改革前是封建农奴制社会，不存在资产阶级，在城镇划出资本家是错误的。全区各城镇所划资本家一律恢复原来的成分，其公私合营（包括没收的所谓反动资本家）的股金和资产清理后退还给本人。

第九章　国民经济的恢复发展和“阶级斗争”的干扰

三年“大跃进”的失误，使中国的国民经济遇到了严重困难，由此导致了五年国民经济的调整。调整期间，由于中共中央提倡调查研究和实事求是作风，上下一心，在国际环境恶化的不利条件下，再一次创造了恢复发展的奇迹，使国民经济仅用约3年的时间就从困境中走了出来，出现良好的发展势头。但是，与产业结构同时进行的经济体制调整，在1962年却遇到了阻碍。毛泽东对“包产到户”的否定和对所谓“阶级斗争”形势的估计，使得农村经济体制探索被局限在“三级所有、队为基础”和集体共同生产经营的范围内，农村经济体制依然没有理顺。在城市和企业改革方面，尽管试办了政企相对分离的“托拉斯”，但是由于严厉限制了刚刚活跃的市场调节，不仅企业缺乏外部引导制约机制，而且政府主管部门也缺乏准确及时的信息和决策依据，仍然没有解决“一放就乱”“一统就死”的循环；在企业内部，也由于否定苏联企业管理的“一长制”“利润挂帅”和必要的“物质刺激”，而又没有建立起一套行之有效的管理体制，不得不依靠所谓“政治挂帅”和精神激励。这一切都使国民经济在完成调整恢复任务后，依然面临着如何改革以保证国民经济持续高速增长的问题。

第一节　计划生育政策和就业问题的严峻化

一、计划生育政策的曲折发展

新中国建立以后，随着人民生活条件的明显改善，人口增长速度加快。死亡率由1949年的20‰降至1953年的14‰；人口自然增长率则由1949年的16‰上升至1953年的23‰。据1953年进行的第一次全国人口普查，中国的人口达到58060万人，新中国建立后的四年净增人口4600多万。人口增长速度过快，不仅加重了社会负担，不利于国民经济的发展；而且也加重了家庭负担，不仅影响家庭生活水平的提高，也不利于妇女的解放和身体健康。因此，1953年以后，不少人开始呼吁改变鼓励多生，实行节制生育政策。1953年8月，邓小平就指示卫生部改变限制节育的态度和做法，帮助群众节育。1954年5月27日，全国妇联副主席邓颖超写信给邓小平，反映干部和群众要求节育的意见，得到邓小平的赞

同。邓小平批示卫生部采取有效措施。根据批示，卫生部于7月和11月先后下达了关于改进避孕和人工流产问题的两个文件。1954年9月，著名民主人士邵力子在一届人大一次会议上首次提出：应该提倡避孕，并给予实际指导和物品供应。

为了澄清一些人对避孕节育问题的模糊认识，1954年12月27日，刘少奇在国务院二办召开的节育问题座谈会上，代表中共中央说：“现在我们要肯定一点，党是赞成节育的。”“全世界的人口增加，以中国为最快，现在每年平均增长率为2%。如果不节育，增加还要快。人口增加后有没有困难？有困难，困难很多。”“因此，应当赞成节育，不应反对。反对的理由都不能成立。”①

1955年3月1日，中共中央批转卫生部党组关于节制生育问题的报告。批语指出：“节制生育是关系到广大人民生活的一项重大政策性的问题。在当前历史条件下，为了国家、家庭和新生一代的幸福，我们党是赞成适当地节制生育的。”1956年毛泽东主持制定的《农业发展纲要（草案）》规定：“除了少数民族的地区以外，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8月，周恩来在中国八大上关于第二个五年计划建议的报告中再次提出：“为了保护妇女和儿童，很好地教育后代，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，卫生部门应该协同有关方面对节育问题进行适当的宣传，并且采取有效的措施。”

1957年3月，毛泽东在最高国务会议上也强调计划生育的必要性。同年10月，毛泽东在中共八届三中全会上又说：“人口节育，要三年试点宣传，三年推广，四年普及推行，也是十年规划。不然，人口达八亿再搞就晚了。”他还强调：“我主张中学也加一门节育课，人类在生育上完全无政府主义是不行的，也要有计划生育。”② 在此前后，著名学者马寅初、费孝通、陈达、吴景超等也都提出应该实行计划生育政策。

1957年“反右”运动开始以后，人口领域的学术讨论被作为政治问题遭到批判。1957年10月14日，《人民日报》发表了《不许右派利用人口问题进行政治阴谋》的文章。马寅初关于控制人口的正确主张，也被当作马尔萨斯主义遭到围攻和批判。1958年开始的“大跃进”运动，不仅对工农业生产形势的估计过于盲目乐观，远远脱离了实际，而且造成了人力不够用的虚假现象，人多被认为是一件好事，“人多议论多，热气高，干劲大”。节制生育政策被搁置一旁。与

① 《刘少奇选集》下卷，人民出版社，1985年版，第171页。

② 转引自常崇煊主编：《当代中国的计划生育事业》，当代中国出版社，1992年版，第351～352页。

此同时，马寅初的“新人口论”遭到公开批判。

1959年至1961年，中国国民经济发生严重困难。这三年当中，出生率下降，死亡率上升，人口增长陷于停顿。1962年以后，随着国民经济的好转，人民物质生活和营养状况得到改善，以及社会和家庭正常生活秩序的恢复，使得结婚和生育人数大幅度回升，人口增长走出谷底并开始猛增。1959年初婚妇女人数为339.2万人，1962年则达到577.4万人；同时，还有一些因前一阶段生活困难未生孩子的已婚育龄妇女进行补偿性生育，因此，从1962年起，出现了全国性的生育高峰。出生率1957年为34.03‰，1962年则达到37.01‰，1963年进一步上升为43.37‰；人口自然增长率1957年为23.23‰，1962年则达到26.99‰，1963年进一步上升为33.33‰。[①] 1964年进行全国人口普查的结果表明，我国人口已经达到69458万人，接近7亿。

人口的急剧回升，重新引起党和政府对计划生育问题的重视。1962年12月18日，中共中央、国务院发出《关于认真提倡计划生育的指示》，重申要实行计划生育：“在城市和人口稠密的农村提倡节制生育，适当控制人口自然增长率，使计划生育由毫无计划的状态逐渐走向有计划的状态，这是我国社会主义建设中的既定政策。……决不能把我国提倡节制生育，同反动的马尔萨斯人口论混为一谈。”《指示》要求：各级党委和政府要把这一工作列为议事日程之一，定期地进行讨论和检查；有关部门和群众团体要在党委的统一领导下，分工协作，做好宣传教育、技术指导、药物的生产和供应、科学研究等项工作。

周恩来是计划生育政策的积极宣传和推行者。1963年他多次强调要实行计划生育。7月份，周恩来在二届人大常委第101次会议上说：“实行计划生育必须采取有效的政策，有效的措施。”在随后接见参加安置工作领导小组组长会议的人员时又说：“要宣传节制生育，上海的经验证明，是不为也，非不能也。”[②] 他在阐述计划生育的步骤时说：计划生育要有步骤地展开，先控制城市和近郊区人口，山区、偏僻地区和少数民族人口少的地方摆在次一步。关于计划生育的原则，周恩来说：“一方面要有一些规定，如在工资、住房、供应等方面，对实行计划生育的，要给予优待，一方面要自觉自愿，绝对不能强迫命令。又要自觉自愿又要有所约束。要用各种办法帮助人们避孕。”[③]

1963年12月31日，中共中央批转国务院第二次城市工作会议决定。该决定的内容之一是中央和地方都要成立计划生育委员会，具体领导计划生育工作。1964年1月，国务院成立计划生育委员会，下设办公室。各直辖市和多数省区也

① 常崇煊主编：《当代中国的计划生育事业》，当代中国出版社，1992年版，第12页。

② 同上，第354页。

③ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版，第445页。

先后成立了计划生育委员会或领导小组，并在卫生部门专设办公室，配置了专职干部。部分市、地、县也设置了相应的机构和人员。为了从经费上保证计划生育工作顺利开展，1964 年 4 月，国务院决定在国家预算科目中增设“计划生育支出”一款，列在卫生部卫生事业费项目中，专款专用。

专门工作机构的建立，使计划生育的各项工作有了较快的进展。上海市是计划生育的先进城市，从 1964 年开始，出生率和自然增长率急剧下降：出生率由 1954～1961 年的年平均 36‰以上降至 1964 年的 20.66‰，1965 年又进一步降至 17.04‰；自然增长率则由 1954～1961 年的年平均 28.58‰降至 1964 年的 14.51‰，1965 年又进一步降至 11.35‰。1965 年 6 月，中共中央、国务院批转上海市委、市人委关于计划生育工作的报告，介绍和推广他们的做法和经验：领导重视，把宣传教育放在重要位置，坚持说服教育和群众自愿的原则，辅之以必要的奖励措施，从而使计划生育逐步成为广大群众的自觉行动。天津市则在 1963 年就实行免费“结扎”和人工流产手术，计划生育从市区向郊区农村延伸，取得明显成绩。1965 年 7 月，国务院计划生育委员会在天津召开了全国计划生育座谈会，介绍了他们的经验。在县及县以下的农村，也开展了计划生育工作，山东省文登县开展群众性的节育活动成绩显著，出生率由 1963 年的 45‰降至 1964 年的 29‰，1965 年被评为全国计划生育工作先进县，1965 年 2 月，国务院计划生育委员会在该县召开了全国计划生育工作现场经验交流会。但是，总的来说，受经济发展水平和文化、卫生条件所限，这个时期的计划生育工作主要是在城市中取得了较明显的成效，1965 年 1 月 9 日，毛泽东在与美国友人斯诺谈话时，就表示对中国计划生育的进程不满意，因为在农村还没有推广。①

由于城市的经济、文化水平高于农村，抚养孩子的费用较高，同时医疗卫生和妇幼保健条件也优于农村，因此计划生育政策较农村更容易被居民接受，计划生育成绩城市就比农村明显。1963 年以前，城市的出生率和自然增长率历年都高于县，1954～1958 年，城市出生率年平均为 39.80‰，县为 32.34‰；城市自然增长率年平均为 31.30‰，县为 20‰。以 1964 年为转折点，此后，城市的出生率和自然增长率历年都低于县，而且城乡差距不断扩大。1964～1966 年，城市出生率分别为 32.17‰、26.59‰和 20.85‰，县出生率则分别为 40.27‰、39.53‰和 36.71‰；城市自然增长率分别降至 24.90‰、20.90‰和 15.26‰，县自然增长率仍然分别高达 28.10‰、29.47‰和 27.24‰。②

1965 年 8 月 20 日，毛泽东在接见卫生部负责人时指示说：“你们开展农村卫生工作后，要搞节制生育。”1966 年 1 月 28 日，中共中央批转的卫生部长写

① 转引自常崇煊主编：《当代中国的计划生育事业》，当代中国出版社，1992 年版，第 14～16 页。

② 同上，第 15 页。

的《有关计划生育的几个问题》材料提出："必须在抓城市的同时，以抓农村为重点。全国农村人口为城市人口的6倍，全国出生率能否大幅度下降，决定于农村。""急需抓紧时间，从点到面，分批推开。特别是人口多、人口密的地区，要作为重点，先走一步。"

二、城市劳动力供求矛盾和失业问题

"一五"计划时期，是快速优先发展重工业战略形成时期，这个时期的劳动力供求情况，可以说是发展战略对城市化产生影响的初始条件，发展战略对这个初始条件施加的影响，决定了后来它对城市化进程的作用。新中国成立初期，中国仍然是一个以传统农业为主的农业国家，以家庭为经营单位的农业就业人员占全国劳动力的90%左右（1949年为91.5%，1952年降至88%）；城镇中存在着大量个体劳动者（1949年为724万，1952年为883万），形成商业和饮食服务业的过度竞争；[①] 真正属于企业的劳动力，1949年仅有职工809万人，占全部就业人口的4.47%；1952年职工人数达到1603万人，占全部就业人数的5.73%。可以说，由于当时经济落后，消费水平非常低，不仅大量劳动力停留在农业，就是城市的第三产业也因缺乏市场需求，呈现出以劳动密集、利润微薄的小商小贩为主的过度竞争特点。由于劳动力的供求关系存在着总量严重过剩和结构性短缺并存的特点，虽然存在着劳动力市场，但是这个市场因受下列问题的困扰，不仅市场机制难以发挥正常的调节作用，而且导致政府加大对其的干预调节力度，并对后来实行社会主义改造也产生了重要影响。

（一）劳动力供给总量过剩

新中国成立初期，尽管经过土地改革和实行"包下来"等扩大就业的政策，由于我国人口众多和经济落后，劳动力过剩仍然是一个难以解决的严重问题。据1952年底的统计，全国共有人口54391万，其中城市人口占11.8%；城乡就业人员占总人口的51.4%，其中工人总数为1198万人（其中1/4在农村），占总人口的2.2%，占就业人口的4.3%，农业劳动者为24164万人，占总人口的44.4%，占就业人口的86.4%，农业就业人口为工业手工业就业人口的20倍。

由于人多地少，尽管农业经济落后，以畜力、人力为主，农村中仍然存在着大量的剩余劳动力。土地改革以后，农村中的失业无业人数大幅度降低，1952年约为135万人（多为手工业者和商贩），但是农业剩余劳动力却人数众多，并且有增无减。1952年，全国共有农业剩余劳动力（全劳力和半劳力）4039万人，

① 新中国建立初期城市消费合作社的普遍建立，主要原因就是商业从业人员过多，从而抬高商业利润总额，而城市工薪阶层收入太低，无力承受。

占农业劳动力总数的16.8%。农业人口过剩不仅数量大，而且是一个全国性的问题，不仅华北、华东、中南、西南地区农业剩余劳动力较多，地多人少的东北、西北地区剩余劳动力也不少，如东北剩余劳动力为123万人，占本区农业劳动力总数的11.1%；西北剩余劳动力为90万人，占该区农业劳动力总数的7.2%。上述农业剩余劳动力的数量，随着农业的恢复（主要指人力替代物的增加，如牲畜、农具等）和人口的增长，还将继续增加。另据1952年7月全国劳动就业问题会议的估计，农业剩余劳动力的数量比上述数字还大。李富春在会上说：据西南区的估计，农村全劳力在土改后超过需要量的40%～50%，照这个比例，仅四川一省就剩余出1000万人。而上述统计中，西南区农业剩余劳动力为1115万人，占农业劳动力总数的24%。

不仅农村中存在着大量的剩余劳动力，而且城市中也存在着劳动力过剩的问题。据1952年10月的统计，全国城市失业、无业人员为264万余人，约占城市就业人数的10%，占城市人口总数的4.1%。另据1952年底上海市的统计，该市就业人口数为194万，而失业人数则为48.4万，家庭妇女为95.4万，二者合计为143.8万，其中已进行失业无业登记的为35.6万，约为就业人数的18.4%。除了公开的失业、无业人口外，在许多部门和企业中还存在着不少剩余劳动力，例如铁路部门有剩余劳动力5万人，国营煤矿剩余劳动力3万人，据估计，全国仅交通、铁道、纺织、煤矿等行业的国有企业，实行生产和管理改革后，就将多出30万人，其中铁路的富余职工将占现有职工人数的18%。另外，随着妇女的解放和男女平等，原来无就业要求的家庭妇女也纷纷走出家门，要求工作；同时旧中国为剥削阶级服务的行业新中国成立后迅速萎缩，也游离出不少劳动力（南京解放后仅失业的“老妈子”即有3万余人）。这些都增加了城市劳动力市场的供给，即使农村剩余劳动力不流入城市，城市中的失业问题短期内也无法解决。

（二）城市失业问题严重，就业压力大

新中国成立初期，由于旧中国遗留下来的大量失业人口和新中国成立后政治经济改组导致的新失业，使得城市失业问题非常严重。1950年7月，仅登记的失业工人即达166.4万，占当时城市职工总数的21%，此外还有不少失业知识分子。对于刚获解放尚处于贫困线上的广大城市居民来说，失业即意味着饿饭，1950年春，在一些大城市里，因就业无望生活无着而自杀的事时有所闻。城市中的失业问题之所以严重，不仅在于失业人口数量大，还在于这部分人就业能力低。1952年底全国城市失业、无业人员就业登记表明，在要求就业的162.2万人中，失业工人为77.98万人，占48.87%；家庭妇女、失学青年为43.8万人，占27%；小商业主、行商、摊贩等10.9万人，占6.72%；失业知识分子10.4万

人，占6.46%；城市贫民、妓女、乞丐等15万人，僧尼道士0.57万人，共占9.64%；旧军官、旧官吏3.4万人，占2.11%。上述162.2万人，按文化程度分，其中文盲占29.7%；具有小学文化者占51.9%；具有初中以上文化者占18.1%（据后来招工部门反映，这些人的实际文化程度普遍低于所报文化程度）。上述这些人中，不仅年龄偏大（25岁以上者占68.9%），而且大部分无专业或一技之长，就业能力较低。

在上述条件下选择的快速优先发展重工业战略，不仅不能通过发展劳动密集型工业来提高吸纳富余劳动力的能力，而且提高了对劳动力素质的要求，这无疑将进一步加剧而不是缓解城乡劳动力过剩，从而不得不采取政治性的强制手段，来保证资金流向重工业而人口留在农业。

由于长期推行快速优先发展重工业战略，一方面导致城市工业趋于资金和技术密集型，建设周期长、资金回收慢，不利于劳动力的吸纳；另一方面则因高积累导致低工资和低消费，阻碍了城市第三产业的发展，从而减少了扩大就业的机会。其结果是：尽管迅速发展的工业基本集中在城市，但城市对劳动力的需求却增长很慢。特别是作为农村城市化基础的“镇”，其对劳动力的需求，基本处于停滞甚至萎缩状态。

由于实行低工资政策和消费品供给不足，城镇第三产业发展非常缓慢，部分行业甚至萎缩。据国家统计局对74个城市的调查，每万人所拥有的商业、饮食、服务业网点数量变化如下：1949年为47.6，1952年为67.2，1957年为26.4，1962年为13.2，1965年为9.5。①

另外，由于“按劳分配”“消灭失业”“男女平等”被作为社会主义基本原则和优越性，政府在城镇始终推行充分就业政策，如果解决不了，哪怕鼓励或强制性地向农村和边疆迁徙（60年代流行的“我们也有一双手，不在城里吃闲饭”）。这点还可以从这个时期城镇职工赡养人数不断降低和女职工的比重越来越大反映出来。这种充分就业政策，也使城市吸纳人口的能力进一步降低。

60年代以后，城市不仅不能吸纳农村剩余劳动力，甚至连自己新增的劳动力也消化不了了。

从1949年到1978年，中国城镇总人口由5765万增加到17245万②，增长1.99倍；由于新中国成立后高峰期出生的人口在70年代逐渐进入劳动年龄，因此同期劳动者人数则由1533万增加到9514万，增长5.21倍；尽管政府在城镇

① 国家统计局城调队：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询服务中心，1990年版，第296页。

② 这里指除港、澳、台外，内地城镇人口。镇，是指省、市、自治区批准的镇。1963年以前，一般为常住人口在2000人以上，非农业人口占50%以上者；1964年起改为常住人口在3000人以上，非农业人口占70%以上，或常住人口在2500人以上，不满3000人，但非农业人口占85%以上者。

推行“低工资，多就业”政策（使城市企业变得“人浮于事”）和严厉限制农村人口进城，但是城市人口的就业压力始终很大，待业人口1952年为376.7万，待业率为13.2%；1957年为200.4万，待业率为5.9%；1978年为530万，待业率为5.3%。[①] 而据费正清主编的《剑桥中华人民共和国史（1949～1965）》的结论，在“一五”时期，“虽然非农业总就业量增加很快，但是，所有的证据都表明，它的增长速度远远低于城市就业年龄人口的增长速度。国民党政府遗留下来的一个重大难题——城市失业问题，在‘一五’时期实际上愈来愈严重了。到‘一五’计划结束时，非农业男性失业总人数据估计已达1000万～1600万”。[②] 虽然实际情况并非如此严重，但城市就业压力确实很大。

1963年11月18日至12月7日召开了城市知识青年下乡插队经验交流座谈会。会议向中央的《报告》反映：“与会同志认识到，动员和组织城市不能升学、就业的知识青年参加农业生产，把他们培养成为有社会主义觉悟、有文化科学知识的新型劳动者，这是我们同资产阶级争夺下一代的一场严重的阶级斗争。沈阳市皇姑区共有社会青年3678人，由于受到资产阶级思想的侵蚀和坏分子的利诱已经开始走上腐化堕落道路并危及社会治安的，就有840多人，占22.5%；有的甚至结伙偷听海外广播，妄图组织反革命集团。”[③] 同年12月12日编印的《群众反映》第84期登载了《上海有很多人迫切要求给予生活出路》。文章说：近年来，上海地区要求解决工作、生活问题的来信有显著增加。从目前趋势看，来信还在逐渐增加。来信的人，以被精减的职工为最多，其次是未能升学就业的社会青年，再次是其他各类无业人员。从来信看，有一部分人思想极为不满，也有些人要求去香港谋职，或者写信给苏联大使馆，要求接受他们去苏工作或学习，还有些人搞投机倒把等，少数人甚至参加或组织了反动团体。毛泽东看到该文后，立即批示上海市委“此事必须解决。一定要使他们设法就业”。同时写信给刘少奇、邓小平、彭真，说“此是一件大事，值得注意”。[④]

三、城乡人口逆向流动决策的形成

在工业化过程中，农业劳动力向非农产业转移、农村人口向城市流动，是工业化的结果之一，是一种不可避免的现象。而这种人口转移，即城市化的进展，一是取决于工业发展的速度，即城市对农村人口的吸纳和需求程度；二是取决于

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1987年版。

② 费正清：《剑桥中华人民共和国史（1949～1965）》，上海人民出版社，1990年版，第194页。

③ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第18册，中央文献出版社，1998年版，第52页。

④ 《建国以来毛泽东文稿》第10册，第1版，中共中央文献出版社，1996年版，第438～439页。

工农之间收益差距、城乡之间生活水平差距以及享受国家福利待遇的差距；三是取决于城乡之间人口流动的方便程度，即制度性壁垒和转移成本。

在1949年以前，由于帝国主义、封建主义的剥削压迫以及连年战争的影响，农村经济萎缩，大量失去生存条件的农民被迫流入城市寻找生活出路。而城市经济同样不景气，无法吸纳这些农村来的劳动力，因此社会上存在着大量被农业所排斥而工业又无力吸纳的难民和流民。

新中国成立以后，人民政府一方面在农村实行了彻底的土地改革，实现了“耕者有其田”，基本解决了农民的失业和生活无着问题；另一方面，由于国民经济尚未恢复，旧的经济需要改组，因此城市中存在的严重失业问题，一时难以解决。在这种情况下，从1950年夏开始，政府着手动员组织城市中有条件回乡的失业、无业人员回乡生产，实行城乡之间劳动力的逆向流动。

1950年6月，中共中央和政务院在制定救济失业工人办法时，即将回乡生产作为一项重要措施。政务院提出：对离乡不久或有条件返回农村从事生产的失业人员，提供旅费和一些安家费，帮助其还乡从事生产。为了有效贯彻这项办法，政务院在解释失业救济金的发放范围时，专门规定，凡从农村进城工作不足一年而失业者不在救济之列。还乡生产一般是结合土地改革运动进行的，在与农村关系密切的中小城市中，以此作为救济失业的重点。动员城市失业无业人员还乡，大都是本着使其自愿的原则，并事先与其家乡的县区政府取得联系，做好接待工作，使其还乡之后，能确实获得从事农业生产的基本条件。但是也有一些还乡人员因安置工作没做好，还乡不久又返回城市。针对这种情况，政务院于1951年1月17日发出通知，要求各地今后遣送失业工人还乡生产，务须先与当地政府取得联系，并根据自愿原则，使其还乡后确能从事生产事业；对于长期携眷在外，其原籍无家无靠且无生产条件的失业工人，应在当地解决，以免去而复返，虚耗救济基金。

尽管政府做了大量工作，从1950年至1954年，回到农村的人口仅14.57万人，其中绝大部分是失业工人，并且大部分是在1950年城市就业困难和农村土改开始前回到农村的。

政府用于遣送还乡人员的费用在失业救济金支出中所占比重并不大，1950年为12.24%，1951年则为1.05%。实际上，1952年以后，随着农村土地改革的完成，农村已没有耕地可分，动员城市失业人员还乡生产的办法已难以继续采用。

新中国成立初期，尽管城市失业问题严重，政府为此想尽办法，但是由于农村劳动力过剩和城市高收入的吸引，仍然有大量农民进入城市寻找工作。另外，许多农村青年感到农村没有前途，羡慕向往城市的生活和机会，也是农村劳动力

拥向城市的重要原因。上述情况在土地改革完成后日益严重。

为了限制农民盲目流入城市，各大区政府都曾通报县区政府，禁止任意介绍农民进入城市寻找工作；城市劳动部门也作了一些限制性规定，如盲目流入城市的农民不得在劳动介绍所进行求职登记，不属于失业人员范畴，各企业自行招聘人员时，应向政府劳动部门备案，不得招聘盲目流入城市的农民等。1952 年 8 月，政务院召开全国劳动就业会议。会议专门讨论了农村剩余劳动力的出路问题。会议提出：农村的剩余劳动力应靠发展多种经营，就地吸收转化，防止其盲目流入城市，增加城市的负担。会议制定了《关于解决农村剩余劳动力问题的方针和办法》。1953 年初，由于我国进入大规模经济建设阶段（开始实施“一五”计划），城市就业机会增加，同时农村正当农闲，大量农民拥入城市和工矿区。各地劳动部门纷纷告急。如河南峰峰矿区，仅 2 月 23、24 日两天就来了 400 多人，“每天从早到晚拥挤在劳动局门口、院内，要求职业，长期纠缠不走，情况严重无法应付”。①

针对上述情况，1953 年 4 月 17 日，政务院发出“关于劝止农民盲目流入城市的指示”，内务部、中央转业建设委员会、劳动部联合制定了具体办法。政务院要求：（1）县、区、乡政府、农会应劝止农民自行进城寻找工作，除有企业正式文件证明其为预约工或合同工者外，均不得开给介绍证件。（2）现已进城而未被企业雇用的农民，应由所在地的政府劳动部门及民政部门会同工会和其他有关机构，动员其还乡。在处理过程中应采取慎重态度，并酌予解决经济困难。（3）未经政府劳动部门许可或介绍的企业，不得擅自到乡村招收工人，更不得张贴布告，乱招工人。

以后，国家又逐渐通过生产资料的所有制改造、城市粮食定人定量供应、严格户籍管理制度等办法，加强了对城乡之间人口流动的控制。但是严厉阻止城乡之间人口自由流动并建立起阻止农村人口向城市流动的森严壁垒，则是在 1961 年以后。在此之前，农村人口向城市流动曾呈现出两次高峰，一是“一五”计划时期，随着大规模经济建设的开展，城市就业机会增加而城乡人口流动壁垒尚未形成，许多青年农民进入城市；二是“大跃进”时期，由于国家将城市企业招工的权力下放给企业和开展“大跃进”，大批农民进入城市，1960 年城镇人口在总人口中的比重，由 1957 年的 15.4% 上升到 19.7%，成为 1979 年以前最高的年份。

对于城市本身存在的失业人口的出路，毛泽东在 1955 年的农业合作化高潮中找到了办法。他在《农业社会主义高潮》一书中“多余劳动力找到了出路”

① 《政务院劳动就业委员会报告》，1953 年 3 月 10 日。

文章的按语中说：多余劳动力的出路主要在农村。在“一个乡进行合作化规划的经验”按语中号召“一切可以到农村中去工作的这样的知识分子，应当高兴地到那里去。农村是一个广阔的天地，在那里是可以大有作为的”。1956 年 1 月由毛泽东主持制定的《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要（草案）》第 39 条也提出：从 1956 年开始，分别在 5 年或 7 年内，解决城市的失业问题。在城市不能就业的人的就业途径是到郊区、农村或农垦区去参加农业生产和科研文教卫生事业。1957 年 6 月，周恩来在一届人大四次会议上所作的《政府工作报告》中也指出：长时期内，劳动就业的主要方向仍然是参加农业生产劳动。

1957 年 9 月 14 日，国务院又发出几乎是一年一次的通知——《关于防止农民盲目流入城市的通知》，规定各城市一律不准随意招工用人，对盲目进城农民采取随到随遣返的办法。12 月 18 日，中共中央和国务院再次发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》。

从 1957 年开始，鉴于城市无法完全吸纳其剩余劳动力，中央就决定“第一，他们的主要就业方向，应该是下乡、上山，参加农林业劳动”。[①] 12 月 24 日，《人民日报》报道，黑龙江省许多城镇的闲散人员纷纷报名回乡生产。可以说，农村社会主义改造的完成，为大量安置城市回流的失业人口提供了条件。这也是 60 年代城市人口倒流农村的制度保障。

但是，1958 年开始的“大跃进”，却造成了一种虚假现象：本来一直是劳动力过多、城市就业压力很大的情况突然变成劳动力不足了。

1957 年年底，中国还有 200 万失业人员等待安排，领导部门为此颇感为难：因为 1956 年企业增人过多，国务院决定 1957 年停止从社会上招收职工。1958 年 3 月召开的成都会议还继续强调要严格控制增加职工。但是 1958 年 5 月中共八大二次会议掀起的“大跃进”高潮以后，各方面都喊叫人员不够。于是国务院改变了冻结职工人数的政策，并按照原定计划，将劳动力招收调配权下放到省、市、自治区管理；随后，省、市、自治区又将此项权力层层下放，结果形成放任自流，各地、各企业盲目增加职工，城镇劳动力不够，又到农村招收大批农民进城做工。到 1958 年底，仅全民所有制企业一年内就增加职工 2081 万人，等于前 8 年净增职工人数总和的 1.26 倍。

“大跃进”和城市人口的迅速膨胀，到 1960 年就遇到了严重困难。城市的生产资料和生活消费品供应日趋困难，特别是粮食和副食品的供应，已经到了无法维持人民生活的地步。1961 年 1 月，中共八届九中全会决定：从 1961 年开始调整国民经济，其中一项重要内容就是精减职工和减少城镇人口。特别是 1958 年

① 《周恩来经济文选》，中央文献出版社，1993 年版，第 379 页。

以来从农村招收的职工，凡是能够回农村的都动员回农村。

1962年5月，中共中央、国务院决定进一步精减职工和减少城镇人口。要求1957年以后来自农村的职工，凡是能够回乡的也应动员回乡，同时动员城镇不能就业的人员到农村去。

1963年6月，中央安置工作领导小组召开城市精减职工和青年学生安置工作会议。会议指出，在今后15年内，每年有百万左右的青年需要有计划地安置下乡，参加农林牧渔业生产。安置下乡的学生，年龄可以由18岁放宽到16岁，条件是能够独立生活。安置的主要方式是插入人民公社的生产队，其次是插入国营农、林、牧、渔场，再次才是建立新的国营农、林、牧、渔场。

四、“上山下乡”运动和城市化的停滞

（一）城市青年“上山下乡”的开始

动员上山下乡，并不是60年代初克服经济困难时才开始的。如前所述，早在1955年8月农业合作化高潮兴起后，毛泽东和中共中央就呼吁城市知识青年到农村去支援那里的建设。1956年1月，毛泽东主持制定的《全国农业发展纲要（草案）》提出：“城市的中、小学毕业的青年，除了能够升学、就业外，应当积极响应国家的号召，下乡上山去参加农业生产，参加社会主义的伟大建设。”这里已经把城镇知识青年参加农业生产概括为“下乡上山”。1965年以后，由于强调“向山区进军”，才把它颠倒过来为“上山下乡”。1958年以前城市仍然存在失业问题，1957年底城镇仍然有200万失业人员等待安排，劳动部门为此而颇感为难。因此政府仍然是限制农村人口流向城市，并鼓励城镇青年到农村去。

50年代城市知识青年到农村去，是以农村合作化运动和城市尚未解决失业问题为背景的。一方面农业合作化后迫切需要大批有文化的人做会计等工作；另一方面城市还不能完全解决中、小学毕业生的升学和就业问题。它的出发点是试图将解决城市青年就业问题与改变农村文化和生产落后面貌结合起来，探索一条解决中国就业和农村知识分子严重缺乏问题的路径。从1955年到1957年，曾经有7.9万城市青年响应党和国家的号召，在共青团的组织和帮助下，自愿到农村和边疆参加农业生产，艰苦创业。

1958年“大跃进”开始以后，城市出现劳动力不足的现象，农村劳动力尚且流入城市，因此城市青年也就不需要到农村去了。1961年国民经济进入调整阶段以后，随着精减职工和压缩城镇人口，如何安置城市未就业青年问题再次被提出来。

1962年5月，中共中央、国务院决定进一步精减职工和减少城镇人口。城镇吸纳知识青年就业的能力进一步缩小。于是国家开始有组织、有计划地动员城镇未就业的青年下乡。为了加强对下乡安置工作的领导，中共中央、国务院于1962年11月22日发出指示，在国务院农林办公室内成立“中央安置城市下乡青年领导小组”，并要求各中央局和各省、市、自治区成立专门领导小组，设立专门办事机构，负责这项工作。

1963年六七月间，中央安置领导小组召开大区城市精减和青年学生安置工作领导小组长会议。会上，华东地区介绍了浙江嘉兴县组织城市精减职工和青年学生到农村人民公社生产队插队的经验，认为这种办法“花钱少，收获大，多快好省”。这个经验受到中共中央和国务院领导人的重视，并决定将此作为以后下乡安置的主要方向，其次才是建立新的国营农、林、牧、渔场。同年10月23日，中共中央、国务院批发的《第二次城市工作会议纪要》提出：“安置城市需要就业的劳动力，主要方向是下乡上山，主要办法是到农村人民公社插队。”

1962年至1963年，全国共动员了30万城市青年上山下乡。

1964年1月16日，中共中央和国务院发出《关于动员和组织城市知识青年参加农村社会主义建设的决定（草案）》，再次肯定插队为主的城市青年下乡安置方向。并要求插队地区主要选择那些地多人少、需要劳动力、领导力量较强、生产门路较多、有发展前途、收入比较稳定的专区、县和社、队。至于家居城市的复员、退伍军人，则主要安置到国营农、林、牧、渔场中去。中共中央、国务院还决定以后每年拿出一笔专款，作为安置城市下乡人员的经费。1964年全国共动员下乡、回乡人员68万人，其中知识青年32万人。

1965年2月，中央安置城市下乡青年领导小组召开了全国安置工作会议。会议期间，毛泽东等党和国家领导人接见了会议代表，周恩来两次听取汇报，反映出党和国家对这个问题的重视。会议提出：1965年计划安置54万人。在具体安排上，要尽可能与建设稳产高产农田、大搞样板田相结合；还要与国防建设，占领山头，下海、下湖相结合。安置到国营农场的，主要放在新疆、甘肃、宁夏、黑龙江等省、区，其他省、区，除个别农场外，一般不再安置。会议还提出1965年增加安置工作专职干部2000人；并着手编制15年安置规划。4月22日，中共中央、国务院批转《关于安置工作会议的报告》，并指出：“动员城市知识青年和闲散劳动力下乡上山，是城乡劳动力安排上的一个方面，必须纳入城乡劳动力整体规划之中。目前在城乡劳动力安排上存在着分散现象，需要加强统一管理。”①

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社，1998年版，第170页。

据统计，从1962年到1966年上半年，全国城镇知识青年上山下乡人数累计有129万人，其中插队87万，占总数的67%；到国营农场42万，占总数的33%。1966年下半年由于“文革”爆发，上山下乡工作暂时中止。①

从1963年到1965年，国家共拿出安置费约6.3亿元，其中1963年约1.5亿元（含精减职工的安置费）；1964年约2.8亿元；1965年约2亿元。1966年计划拿出2.256亿元。

至于每一个下乡人员的安置费用，1964年以前，在南方插队每人140元，北方插队每人185元。1964年改为：南方插队每人185元，北方插队每人225元，全国平均每人200元；到农场的平均每人883元，到林场的平均每人1081元，到渔场的平均每人1383元。1965年又作了调整，单人插队的，南方每人230元，北方每人250元；到山区去新建队场的每人400元，到外省插队的每人另加旅运费20元。②

（二）城市化的相对停滞

1963年7月31日，中共中央批转中央精减小组《关于精减任务完成情况和结束精减工作的意见的报告》。据统计，自1961年1月到1963年6月，全国职工减少了1887万，城镇人口减少了2600万，吃商品粮人数减少了2800万。下表是1958年至1965年期间城镇就业人口增减情况，由此可以看出从60年代开始，我国的城市化进入了一个相对停滞的时期。

表9-1　1958~1965年城镇就业人数增减情况③

时　期	就业人数和分类	累计增加就业人数（万人）	平均每年增加就业人数（万人）	年平均增长率（%）
1958~1960	职　工	2868	956	24.4
	个体劳动者	46	15	13.0
	合　计	2914	971	24.1
1961~1965	职　工	-1004	-335	-3.8
	个体劳动者	21	7	2.7
	合　计	-983	-328	-3.6

1961年国民经济转入调整到“文革”前，随着2600万城市人口下放农村和

① 何光主编：《当代中国的劳动力管理》，中国社会科学出版社，1990年版，第54页。
② 杜鸿林：《风潮荡落——中国知识青年上山下乡运动史》，海天出版社，1993年版，第37页。
③ 同①，第50页。

160余万城市青年下放农村，中国的城乡人口比重基本保持不变。这期间，农村人口向城市的流动，主要通过以下三种方式：一是通过上大学、提干和参军转业的方式转为非农业户口；二是城市因发展和征地，将部分郊区的农民转为非农业户口；三是部分企业和部门在农村招收临时或短期的合同工，如煤矿、运输、环卫等城市人一般不愿意从事的危险或脏累的工作。但是上述人员流动的数量非常小。

表9-2 1949~1965年全国城镇人口变化情况①

年 份	总人口（万人）	城镇总人口（万人）	城镇人口占总人口（%）
1949	54167	5765	10.6
1950	55196	6169	11.2
1951	56300	6632	11.8
1952	57482	7163	12.5
1953	58796	7826	13.3
1954	60266	8249	13.7
1955	61465	8285	13.5
1956	62828	9185	14.6
1957	64653	9949	15.4
1958	65994	10721	16.2
1959	67207	12371	18.4
1960	66207	13073	19.7
1961	65859	12707	19.3
1962	67295	11659	17.3
1963	69172	11646	16.8
1964	70499	12950	18.4
1965	72538	13045	18.0

由于人口的流动受到严格限制，农村人口进入大中城市的可能性很小，因此发展镇的数量和规模就成为1978年以前农村城市化的一个可以选择的途径，即农民通过建立和发展镇来实现自己的城市化。实际上，由于大城市土地资源的昂贵和其他问题，小城市化也是许多发达国家城市化的特点。但是，在传统经济发展战略下，由于农业剩余非常有限和国家农村商品生产和集市贸易的萎缩，镇的

① 许涤新主编：《当代中国的人口》，中国社会科学出版社，1988年版，第493页。

人口增长很慢。据统计，1953 年全国镇人口为 3372 万人，1957 年则降为 3047 万人，1965 年增长为 3793 万人，[①] 低于全国城镇人口的自然增长率。同时，镇的数量不但没有增长，反而有所下降。1954 年全国共有建制镇 5400 个，1957 年则减少为 3596 个，[②] 1963 年进一步减少到 2877 个[③]。由此可见在 1966 年以前，“镇”并没有成为农村城市化的基地。

第二节　对外经济关系的变化

一、中苏关系的恶化对经济建设的影响

1960 年 2 月，在华沙条约政治协商委员会会议上，中国观察员康生代表中共中央宣布：“没有中国参加签字，赫鲁晓夫和艾森豪威尔签订的任何条约对中国没有约束力。”康生的发言阐明了中苏双方的分歧和中国的立场，对国际舆论震动很大。4 月，中共中央连续发表了《列宁主义万岁》等 3 篇文章，公开了与苏共中央关于国际共运和国际政策的理论和政策分歧，中苏关系进一步恶化。

毛泽东之所以敢于在这个时候公开批评苏联，与苏联分庭抗礼，苏联不顾中国利益，企图以社会主义阵营领袖身份与美国谋求缓和固然是重要原因，但是更重要的原因，恐怕是“大跃进”的浮夸使得毛泽东以为找到了一条快速发展道路，可以不需要苏联的帮助就能迅速实现工业化。经济的浮夸实际导致了在国际战略上也不能客观地估计自己的力量。

本来中国“大跃进”的狂热和在国际问题上的“桀骜不驯”就已经引起苏联的不满，上述 3 篇文章的发表，更激化了这个矛盾，由此招致了苏共在同年 6 月的布加勒斯特会议上发起对中国共产党的围攻，由于围攻没有达到压服中国的目的，为了进一步施加压力，7 月 16 日，苏联驻华大使向中国外交部递交照会，指出由于中国有关方面向苏联专家散发《列宁主义万岁》小册子，是把“自己的观点强加于苏联专家”，中国当局对苏联专家的劳动“公开的不尊重”，因此决定召回在中国的全部专家和顾问。不等中国答复，7 月 25 日，苏联政府即通知中国政府说，在华工作的全部苏联专家，都将于 7 月 28 日至 9 月 1 日离境，同时并终止派遣按照两国协议应该派遣的 900 多名专家。7 月 31 日，中国政府复照苏联，希望苏联政府重新考虑并且改变召回专家的决定，表示愿意挽留在华工作尚未期满的专家，继续按照原定聘期工作。照会还解释说：中国为满足大批苏

① 许涤新主编：《当代中国的人口》，中国社会科学出版社，1988 年版，第 288 页。
② 民政部：《中华人民共和国行政区划手册》，光明日报出版社，1986 年版，第 15 页。
③ 中国社会科学院人口所：《中国人口年鉴（1987）》，经济管理出版社，1988 年版，第 626 页。

联专家希望了解中国情况和政策的愿望，多年来一直向苏联专家提供材料，这并不是把自己的观点强加给苏联专家。但是苏联对中国的照会不予理会，以毫无商量的态度，在短短一个月内，即撤走了在华的1390名专家，撕毁了中苏两国政府签订的12个协定、两国科学院签订的1个议定书以及343个专家合同和合同补充书，废止了257个科学技术合作项目，停止了许多重要设备和物资的供应。

1961年2月27日，赫鲁晓夫致函毛泽东，表示愿意在1961年8月底以前，以借用的方式，向中国提供100万吨谷物和50万吨古巴糖，缓解中国的经济困难。3月8日，周恩来代表中共中央以口头方式答复说：对苏共中央的友好表示非常感谢。但苏联现在也有灾情，我们不愿加重苏联负担，中国争取以延期付款方式从国际市场再进口一些粮食，中国愿把苏联建议提供的粮食留作后备。只有在国际市场上进口粮食发生困难的情况下，再向苏联提出借用粮食的要求。中国同意接受50万吨糖的援助。①

1961年上半年，中苏双方进行谈判，全面清理中国自苏联进口的成套设备项目和苏联撤走专家的人数。经过谈判，双方于6月19日签订了协定。

1962年5月13日，中苏双方又议定所保留的66个项目推迟到1964年再议。

1965年2月11日，周恩来总理与苏联部长会议主席柯西金在北京会晤，双方同意把过去的建设项目取消，以后在新的基础上重新开始。据此，4月21日，双方主管部门在北京交换了《中苏一九六五年关于成套设备项目问题的备忘录》，撤销了全部项目。

从1950年2月14日中苏之间签订第一批技术转让合同开始，到1959年2月7日止，我国与苏联共签订了304项成套设备合同。截至1961年上半年，上述合同全部执行完毕者为120项，基本完成者29项，解除义务者89项，其余66项在不同程度上履行了合同。后两类合同基本上是在1958年8月8日和1959年2月7日签订的两批合同，也有少数属于早期签订的合同。66项部分履行的合同工程，有2/3依靠国内制造部分设备加以建成或压缩生产规模后建成，有1/3被迫停止建设。如包头钢铁厂原设计能力为年产钢300万吨，钢材240万吨以及相应的铁矿开采、炼铁、炼焦等，在1953年5月15日和1959年2月7日分别签订了一、二期工程的合同，其中第一期工程的设计建设规模为：年产铁156.5万吨、钢156.5万吨、钢材122万吨以及相应的铁矿开采与炼焦等能力。至1960年底止，苏方已交付100万吨炼钢能力和70万吨轧钢能力的设备。因此，该厂在1960年底投产时炼钢能力只能达到95万吨。另外，64个单项设备等引进合同，已执行的仅29项。上述解除义务的89项成套设备合同和35个单项设备等

① 转引自丛进：《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年版，第370～371页。

合同，实际用汇金额仅折合 1.245 亿美元，占 50 年代全部从苏联引进技术总用汇金额的 6.4%。①

中苏两党之间政治关系和两国经济关系的恶化，也影响到中国与部分东欧国家之间政治经济关系的变化。50 年代中国与东欧国家签订的成套设备供应合同 116 项，后撤销 8 项；单项设备供应合同 88 项，实际执行 74 项。解除义务的 15 项合同实际用汇金额约折合 107 万美元。②

关于还债问题：50 年代，中国共与苏联签订了 11 笔贷款协定，总计金额为 12.74 亿新卢布（折合人民币 53.68 亿元），本息合计中国将归还苏联 14.06 亿新卢布（折合人民币 57.42 亿元）。在上述贷款中，用于购买军事装备物资和支付苏联移交旅大军事基地、合营公司等设施、物资的费用占 76.1%；用于购买经济建设设备物资的费用占 23.9%。③ 在上述 11 笔贷款中，比较大的有两笔，一是 1950 年的 3 亿美元长期贷款，二是 1954 年的 5.2 亿卢布长期贷款。1960 年以后，我国需要偿还的苏联债务，主要是以下三笔：一是 1950 年苏联长期贷款 3 亿美元，当时规定从 1954 年开始每年偿还 3000 万美元，到 1963 年底以前还清。二是 1954 年苏联长期贷款 5.2 亿新卢布（约合 5.3 亿美元），当时规定从 1955 年开始偿还，到 1964 年底还清。三是 1960 年中国对苏联的贸易欠账 2.88 亿新卢布，根据 1961 年双方的协定，不计利息，从 1961 年至 1965 年内分期偿还，即 1964 年偿还 1.7 亿新卢布，1965 年偿还 1.18 亿新卢布。另外，还有 1961 年苏联借给中国 50 万吨糖，当时规定在 1964～1967 年期间归还，不计利息。

到 1964 年，中国已经按期偿还了 13.89 亿新卢布贷款，剩下的 1700 万新卢布，中国又用 1964 年对苏贸易顺差的一部分提前还清。另外，中国还提前一年还清了 1960 年的贸易欠账；1965 年又提前两年还清了 1961 年借的 50 万吨糖。

表 9－3　1958～1965 年国家债务支出情况④ 单位：人民币亿元

年　份	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	合计
国外借款还本付息	7.23	7.11	6.73	6.58	6.42	2.86	0.96	0.70	38.59
国内借款还本付息	1.81	2.58	3.37	4.35	3.95	4.72	4.27	5.66	30.71

① 陈惠琴：《技术进步与技术引进研究》，经济管理出版社，1997 年版，第 26～27 页。

② 同上，第 27 页。

③ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989 年版，第 318 页。

④ 财政部综合计划司：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987 年版，第 89 页。

为什么要提前还借款？主要是出于政治原因。三年“大跃进”以后，我国国民经济陷入严重困难，尤其是农产品产量大幅度下降。本来在正常情况下，中国是可以向苏联提出请求延期偿还债务的。但是如果中国这样做，就等于承认了“大跃进”的失败，证明了苏联过去对“大跃进”的批评是正确的，这对于已经与苏共产生严重理论和政策分歧的毛泽东来说，是绝对不可能低下这个头的。1960年8月10日中共中央在《关于动员全党大搞对外贸易收购和出口运动的紧急指示》中就说：“对苏联和东欧兄弟国家的贸易欠账务必做到今年少欠，明年基本还清。这不仅仅是关系到我国社会主义建设的问题，而且关系到我国在国际上的声誉，关系到我们同帝国主义、各国反动派和现代修正主义及其追随者进行斗争的问题。”①

1962年以后，随着与苏联的分歧逐步发展到敌对关系（1962年以后认为苏共已经背叛了马克思列宁主义），毛泽东不仅不会低头请求延期偿还债务，而且还要提前偿还债务，以结束与苏联的这种债务关系。

二、技术引进转向西方国家

1960年中苏关系破裂，苏联撕毁合同并撤退在华专家，使中国技术引进的重点转向西方国家。方式主要是利用出口信贷和延期付款来引进成套设备。1962年至1969年，为了对冶金、石化、机械、电子、轻工业等部门进行技术改造和填补生产技术空白，我国先后从日本、英国、法国、联邦德国、瑞典、意大利、奥地利、瑞士、荷兰、比利时等国引进技术和设备84项，累计用汇金额14.5亿美元。② 其中成套设备52项价值3亿多美元。其中主要的有从奥地利引进的纯氧顶吹转炉炼钢设备；从日本引进的日产30吨的维尼纶生产设备；从联邦德国引进的原油裂解装置；从英国引进的腈纶生产设备和年产10万吨的合成胺生产设备等，这些设备占同期引进设备总金额的55%以上。③ 引进工作到1968年又被迫中断，大部分进口项目受到严重影响。

1962年至1963年间，我国从国外引进了14个成套设备项目和最新的石油化工技术。1963年至1964年，又批准冶金、精密机械、电子工业等100多个项目向国外考察、询价和相机签约。1964年至1965年，机械工业从日本、法国等国家引进了液压件、电动气动量仪、重型汽车三个项目，并引进玻璃电极、微电机等7项技术和设备。

---

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第13册，中央文献出版社，1996年版，第513页。

② 《当代中国》丛书编委会：《当代中国的对外贸易》（下），当代中国出版社，1992年版，第158页。

③ 樊勇明：《中国的工业化与外国的直接投资》，上海社会科学院出版社，1992年版，第3页。

但是，我国的技术引进，也受到外国反华势力的阻挠。1964年5月，日本前首相吉田茂给台湾当局去信表示，“日本政府不再使用输出银行资金向中国出口成套设备”（此事通称“吉田书简”）。① 而1964年11月上台的佐藤内阁，从一开始就推行敌视中国、公开制造“两个中国”的政策。因此1965年1月，佐藤声称“吉田书简”有约束力，拒不批准大日本纺织株式会社和日立造船株式会社等使用政府资金向中国出口第二套维尼纶设备和货轮，迫使两个合同相继失效。此后，直至1972年中日两国建交，日本未再向中国出口成套设备。

作为中国最高决策人的毛泽东，在强调自力更生的同时，也是希望通过引进技术来实现赶超战略的。1963年6月4日，毛泽东在会见越南劳动党代表团时就说：“同资本主义国家（法国、日本等）做生意，有两个好处：物美价廉，维修设备也卖给你，守信用。”② 1964年1月5日，毛泽东在会见日本共产党政治局委员听涛时又说：“我们从日本资本家方面进口制造维尼纶的设备时，日本资本家把全部技术资料给我们。从欧洲进口的设备也是如此，而苏联总是对我们保留一部分关键性的东西，不告诉我们。”③ 可见他对从西方引进技术是满意的。1月7日，毛泽东在听取工业交通会议情况汇报时又说，“我考虑在一定时候，可以让日本人来中国办工厂、开矿，向他们学技术”。④

1965年毛泽东在听取关于第三个五年计划草案汇报时，赞同减少粮食、化肥等进口，而增加技术进口。

但是，毛泽东对外技术引进，特别是利用外国资金，却又是有所保留的。1965年毛泽东说：“工业要从外国引进一些，比如尖端技术，要搞一些，但不宣传。至于农业，我们要靠（山东曲阜）陈家庄陈玉梅、（山西昔阳）大寨陈永贵。”对于关于利用外资，毛泽东又说：“还是要靠自力更生，事情总是起变化的。‘只要有利，向魔鬼借钱也可以。’我们不走这条路。‘魔鬼’不给我们贷款，很好；要贷给我们，我们也不要。”“以后内债、外债都不借，完全靠自力更生。资金从农业和轻工业方面来，从重工业方面也来一些。”⑤

1966年7月11日，毛泽东在与尼泊尔王太子比兰德拉谈话时又说：“现在外债已经还清，只有内债，再过两年也可以还清，那时就‘无债一身轻’了。我们是被迫的。你们应逐步做到不要借外债。”⑥

由此可见，60年代上半期，由于受苏联毁约的刺激，加上国际环境严峻，

① 沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（上），当代中国出版社，1992年版，第408页。
② 转引自顾龙生：《毛泽东经济年谱》，中共中央党校出版社，1993年版，第582页。
③ 同上，第589页。
④ 《中华人民共和国国民经济和社会发展大事辑要（1949～1985）》，红旗出版社，1987年版，第212页。
⑤ 同②，第598、604页。
⑥ 同②，第640页。

起码可以断定毛泽东暂时放弃了利用外资的打算。

1965年4月13日，中共中央批转国家经委新技术进口小组《关于引进新技术工作几个主要问题的报告》。《报告》认为："一九六四年签订了十项成套设备进口合同（1963年签订6项），用汇1200万美元，没有完成预定签订二十一项合同、用汇1750万美元的计划。另外一种引进新技术的方式，即购买技术资料的工作，还没有打开局面。小组认为，引进新技术的工作去年以来是有成绩的，但进展太慢，不能适应当前经济形势和国家建设的要求。"

《报告》指出："去年十一月，小组曾检查过在向资本主义国家引进新技术工作中缺乏自力更生精神和不应当进口的设备也要进口的倾向，这种倾向过去确实存在，今后还要注意纠正。但是，另一种倾向也必须加以坚决纠正，这就是对引进新技术的工作抓得不紧，进行不力，丧失时机，使一些可以办到的事情没有办到。""引进新技术是使我国科学技术迅速赶上和超过世界水平这一战略，认为下一步工作，是和帝国主义抢时间，对这一点有的同志有时认识不足，或者忘记了。""现在有一种想法，我们认为是不对的。例如因为英国、联邦德国、奥地利、日本这些国家的政府的政治态度都不好，而不肯对这些国家厂商进行询价，对我们急需的东西也不敢积极进行谈判。这样做并不能达到打击敌人、加剧敌人营垒内部矛盾的目的；相反，这等于拒绝利用敌人的矛盾，束缚自己的手脚，结果路子越走越窄，使自己吃亏。这种做法是不足取的。"

《报告》在分析了国际形势和我国国际地位后，提出："我们可加利用的矛盾比过去不是减少了，而是更多了。总之，只要策略运用得当，目前引进国外新技术工作的国际环境比过去有利条件不是减少了而是更多了。""一九六五年应当充分利用当前比较有利的国际环境，适应国内经济形势和建设的需要，抓住时机，更积极地展开从资本主义国家引进新技术的工作。"1965年的工作任务是：（1）争取谈判成交25～30个成套设备项目；（2）在引进新技术的三种方式中（进口成套设备、进口单项设备、购买技术资料），应当以更大的力量进行和探索后两种方式。①

1965年4月14日中共中央批转的《一九六五年工业交通工作要点》和5月10日批转的国家科委党组《关于科学技术对外工作的报告》，也都强调了技术引进的重要性。可以说，技术引进工作自1965年以后即有根据我国的进口能力而加快的趋势。

由于解放了思想，经过有关部门努力，1965年签订了27项成套设备、39项单项设备、8项技术资料的合同，完成了预定计划，并初步打开了从西方国家引

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第20册，中央文献出版社，1998年版，第147～151页。

进技术资料的局面。1965 年新技术进口成交的总金额为 1.13 亿美元，当年用汇 724 万美元。

1966 年 4 月 1 日，国家经委印发新技术进口小组《1966 年对资引进新技术的计划安排几个主要问题的报告（草稿）》，该报告提出，1966 年计划成交的成套项目 30 项、单项设备 68 项、技术资料 19 项，引进新技术的重点是基础工业和国防工业，1966 年计划当年用汇 9630 万美元。

三、中国对外贸易的变化

（一）“大跃进”时期对外贸易的波动

1958 年的“大跃进”带来的高指标和浮夸风，自然也蔓延到对外贸易部门。1958 年 2 月，外贸部提出了脱离实际的“大进大出”口号，在盲目扩大进口的同时，超越国力出口。为了“大进”，不顾出口创汇的可能，不讲求进口货质量，甚至到国外“扫仓库”，把人家积压的低劣东西也买了回来；为了“大出”，签订大量合同而不认真落实货源，在“以收购来促进推销”的口号下盲目收购，甚至出现“指山买矿，指河买鱼”等浮夸现象，使对外履约率严重下降。“大进大出”的浪潮，还冲击了正常的对外贸易管理制度和经营秩序，随意向国外催交或要人家提前交货，特别是导致了互相争客户、争市场、抬价抢购、低价竞销等不良现象。

针对上述严重问题，1958 年 8 月中共中央政治局召开扩大会议谈论外贸问题，会议作出《关于对外贸易必须统一对外的决定》，强调必须严格执行统一对外的原则，彻底克服“资本主义自由竞争”倾向。为了统一对外，《决定》规定：除外贸部所属各总公司及其分公司外，任何地方、任何机构都不许从事进出口贸易；主要商品由外贸总公司统一对外成交，并由外贸总公司统一掌握其他商品的对外成交价格。这次会议还通过了中共中央《关于贸易外汇体制的决定》，规定“国家对于贸易外汇实行统一管理和重点使用”。

1959 年 3 月，毛泽东在政治局扩大会议上听取副总理李先念汇报财贸工作时，在肯定了“国内市场为主，国外市场为辅”原则的同时，指出“这句话的后面应加一句：‘但国外市场极为重要，不可轻视，不能放松。’过去陈云同志曾经提过有些东西应该内销服从外销，我很赞成这样提”；“我们要节衣缩食保证出口，否则六亿五千万人口多吃一点就吃掉了。”① 根据这一指示，中共中央重申 1954 年 7 月关于处理内外销指示的基本精神仍然适用。

---

① 转引自沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（上），当代中国出版社，1992 年版，第 26 页。

由于1959年庐山会议以后转向“反右倾”和新“跃进”，对外贸易方面的初步纠“左”被打断，1959年在1958年“大进大出”的基础上，又力争高速度。1958年进出口总额为38.71亿美元，比1957年的31.03亿美元增长了24.8%，已经是非常高了，但是1959年进出口总额又增加至43.81亿美元。比1958年增长13.2%。而实际上1959年我国的国民经济已经进入困难时期。1960年上半年，外贸收购和出口计划完成得很差，国家外汇收支出现很大逆差。到1960年7月，中共中央即发现当年的出口计划很难完成，为了保证“对苏联和东欧兄弟国家的贸易欠账务必做到今年少欠，明年基本还清”，中共中央于8月10日发出《关于全党大搞对外贸易收购和出口运动的紧急指示》。《紧急指示》要求千方百计挤出物资来出口；同时规定了“五先”原则，即在国家计划规定的范围内，对于出口商品，应当安排在先，生产在先，原材料和包装物料供应在先，收购在先，运输在先。①

（二）对外贸易重心的第二次转移

我国进入20世纪60年代以后，对外贸易的重心再次发生了转移。与50年代之初外贸重心由资本主义国家转向苏联等社会主义国家相反，这次是从苏联等社会主义国家再转回到资本主义国家。如前所述，中国这次对外贸易重心的转变，即1961～1965年中苏之间贸易额的急剧缩小，主要是由中苏两党、两国关系的恶化造成的。

表9－4 1958～1965年对苏贸易的变化② 单位：万美元

年 份	出 口	进 口	进出口总额	占中国进出口总额（%）
1958	89887	63970	153857	39.8
1959	111794	97906	209700	47.9
1960	81878	84516	166394	43.7
1961	53626	29165	82791	28.2
1962	49066	21092	70158	26.4
1963	40678	19428	60106	20.6
1964	31164	13358	44522	12.9
1965	22167	18577	40744	9.6

① 中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第13册，中央文献出版社，1996年版，第512～513页。

② 转引自孟宪章主编：《中苏贸易史资料》，中国对外经济贸易出版社，1991年版，第580、610页。

中国与苏联及东欧社会主义国家经济关系的恶化，导致了中国的对外贸易向更加多元化发展。早在50年代，中国就积极开展了与资本主义世界亚非拉发展中国家的贸易往来。并努力打破西方国家的封锁，积极寻求与西方国家的民间贸易和政府贸易。到1957年5月，随着英国宣布放宽对华贸易管制，参加“巴统”的大部分西方国家在一个月内陆续表态，放宽对中国的贸易限制。在这种压力下，美国政府不得不于1958年9月宣布在战略物资的国际货单方面再作一些放宽。至此，西方国家对中国的经济封锁和禁运已经破产。①

自1960年中国将对外贸易目光转向资本主义国家以后，从1961年开始，中国在西方除美国以外的两个主要市场——日本和西欧，都取得了突破性的进展。

1958年5月由于日本岸信介政府对中国采取敌视政策，中日贸易关系中断。1960年6月，岸信介政府下台，趁此机会，周恩来总理于8月份即提出对日贸易“三原则”（即政府协定、民间合同、个别照顾），于是一度中断的中日贸易又恢复和发展起来，并由50年代的民间贸易阶段转入60年代的友好贸易和备忘录贸易阶段。1962年11月，中日友好协会会长廖承志与日本前通商大臣高崎达之助分别代表中日双方在北京签署了关于发展中日两国民间贸易的备忘录。“备忘录”规定：1963～1968年为第一个五年协议，平均每年成交额为3600万英镑。“备忘录”在形式上虽然是民间协议，但廖承志和高崎达之助实际上都是各自政府的代表，因此，“备忘录贸易”实质上是中日贸易三原则中提到的第一种政府协定下的贸易。

1962年12月，中国贸促会与日本的日中贸促会、国际贸促协会、国际贸促协会关西本部三个团体签订中日贸易议定书。这是继50年代中日双方签订了四次民间贸易协定之后，进一步发展两国民间贸易的新起点。至此，中日贸易形成了两个“车轮”：一个是廖承志—高崎达之助备忘录（简称“备忘录贸易”）；另一个就是中日贸易议定书（简称“议定书贸易”或“中日友好贸易”）。后者之所以又被称为“中日友好贸易”，是因为申请与中国外贸公司进行贸易的日本商社，必须由日本友好团体推荐，并经中国贸促会同意，指定为“中日友好贸易商社”之后，方能被中国公司接受为贸易伙伴。进行“友好贸易”的主要场所是广州中国出口商品交易会。

根据中日贸易议定书的规定，1963～1964年，在北京和上海举办了日本工业展览会；在东京、大阪举办了中国经济贸易展览会。这些展览会，不仅规模大、观众多，而且开展了丰富多彩的各种友好活动，促进了两国人民之间的相互了解。

在“备忘录贸易”方面，备忘录第一个五年协议执行比较顺利。1963年日

① 参见董志凯：《跻身国际市场的艰辛起步》，经济管理出版社，1993年版，第197～198页。

本政府批准仓敷人造丝株式会社利用日本输出银行出口信贷，以延期付款方式成功地向中国出口了维尼纶成套设备。1964 年双方还签订了为期三年的化肥长期合同。1966 年“备忘录贸易”总额超过 2 亿美元。

1963 年，中日贸易即恢复到 1956 年水平，1965 年的贸易额又比 1963 年增长 5 倍多。①

中国对西欧国家的贸易，在 50 年代即有较大幅度的增长。1959 年中国对西欧国家的贸易总额达到 6.51 亿美元，比 1950 年增长 3 倍；其中出口为 2.01 亿美元，比 1950 年增长 139.6%，占当年出口总额的 8.9%；进口为 4.5 亿美元，比 1950 年增长 438.2%，占当年进口总额的 21.2%。② 进入 60 年代以后，一方面中国将目光转向资本主义国家，另一方面西欧独立自强势头日益增长，中国与西欧国家的贸易遂呈进一步扩大之势，特别是 1964 年 1 月，中国与法国建交，不仅带动了中法贸易关系的发展，而且掀起西欧国家要求同中国发展贸易的热潮。11 月份，英国在中国举办机械及科学仪器展览会；同年，中国分别同意大利、奥地利达成互设商务代表处的协议。60 年代中国绝大部分技术引进是来自西欧。

到 1965 年，中国对西方资本主义国家的进出口总额在全国进出口总额中所占的比重，已经由 1957 年的 17.9% 上升到 52.8%。

（三）对外贸易的调整和恢复发展

由于天灾人祸，1960 年下半年出现了全国粮食供应极端困难的局面，京、津、沪、沈等大城市纷纷告急。据中共中央文献研究室编的《周恩来传》说：“入夏以后，北京、天津、上海、辽宁等大城市和工业区的粮食库存非常薄弱，北京只能销七天，天津只能销十天，上海已经几乎没有大米库存，辽宁十个城市只能销八九天。在最紧张的日子里，京津沪库存只剩下几千万斤，甚至还不到，形势十分危险。”③

为解决粮食严重短缺问题，中央于 1960 年 12 月底决定进口粮食 250 万吨（原来计划 1960 年出口粮食 100 万吨），两个月后，从加拿大进口的第一船粮食来到天津港。尽管如此，进口粮食的决策仍然迟了，1960 年已经发生大面积的饥馑。究其原因，是由于在政治高压下，中央没能及时得到缺粮的真实信息。

1961 年 3 月，中共中央召开广州会议。中共中央根据当时的特殊情况和加强农业的决策，决定调整进口结构，增加进口粮食到 500 万吨。并在急需物资的进口中，把粮食列为首位，依次安排化肥、农药、油脂、工业原料、设备等。从

① 转引自沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（上），当代中国出版社，1992 年版，第 31 页。

② 同上，第 419 页。

③ 金冲及主编：《周恩来传（1949～1976）》下，中央文献出版社，1998 年版，第 600 页。

1961～1965年，中国每年进口小麦500万～600万吨。这占京、津、沪等几个大城市和辽宁省用粮总数的70%～80%，买这批粮食需用外汇5亿美元，约占当时中国外汇总数的1/4。

在出口方面，一是从1960年开始，建立出口商品基地和出口专厂、专车间，提高产品质量，以挽回信誉、保证货源；二是从1961年开始，扩大了1957年以来外贸部实行的“以进养出”，进口原料加工成品出口。为适应资本主义国家市场需要，从品质、规格、款色、包装和装潢方面都有显著改进，新品种迅速增加。1963年以后，随着国民经济的好转，国家开始逐渐增加技术引进的比重。

如下表所示，对外贸易总额到1965年就已经迅速回升到42.45亿美元，比处于谷底的1963年增长59%，如果不算三年“大跃进”时期不正常的进出口，比1957年的31.03亿美元增加了36.8%。

表9－5　1958～1965年进出口贸易变化情况①

年　份	进　口		出　口		进出口总额	
	绝对值(单位:亿美元)	指数(以1957年为100)	绝对值(单位:亿美元)	指数(以1957年为100)	绝对值(单位:亿美元)	指数(以1957年为100)
1958	18.90	126.00	19.81	123.81	38.72	124.75
1959	21.20	141.33	22.61	141.31	43.81	141.18
1960	19.53	130.20	18.56	116.00	38.09	122.74
1961	14.45	96.33	14.91	93.19	29.36	94.60
1962	11.73	78.20	14.90	93.13	26.63	85.81
1963	12.66	84.40	16.49	103.96	29.16	93.95
1964	15.47	103.13	19.16	119.88	34.64	111.61
1965	20.17	134.47	22.28	139.25	42.45	136.79

表9－6　1958～1965年中国22种进口商品构成［比重（%）］②

年份	成套设备和技术	机械仪器	五金矿产	化工	轻工	工艺	纺织品	粮油食品	土产畜产	其他
1958	23.7	22.0	17.4	18.8	0.5	0.3	4.2	3.1	4.8	5.2
1959	32.5	21.3	16.4	20.3	0.5	0.2	3.0	1.0	4.6	0.2

① 沈觉人主编：《当代中国对外贸易》（下）（这里不包括港、澳、台），当代中国出版社，1992年版，第370～371页。

② 同上，第392～393页。

续表

年份	成套设备和技术	机械仪器	五金矿产	化工	轻工	工艺	纺织品	粮油食品	土产畜产	其他
1960	33.2	16.2	18.9	19.2	1.0	0.2	7.6	1.7	1.9	0.1
1961	13.6	9.4	9.9	19.6	1.4	0.2	7.9	35.8	2.2	—
1962	9.1	6.3	10.2	20.4	1.6	0.3	7.7	41.3	3.1	—
1963	4.3	6.0	9.2	22.0	2.2	0.3	12.4	39.3	4.3	—
1964	3.5	8.4	11.6	16.3	2.4	0.4	13.3	39.9	4.2	—
1965	4.3	15.0	16.0	16.4	1.7	0.6	11.5	29.9	5.2	—

四、中国的对外经济援助

1958～1965年间，我国除了继续大力援助朝鲜、越南、蒙古、古巴、阿尔巴尼亚外，还开展了对亚非民族主义国家的经济援助。

（一）对外经济援助的方针政策

1958年10月29日，中共中央批转陈毅、李富春《关于加强对外经济、技术援助工作领导的请示报告》，批示中说："认真做好对外经济、技术援助工作，是一项严肃的政治任务，也是我国人民对兄弟国家和民族主义国家的人民应尽的国际主义义务。"同年12月，国务院召集外交部、财政部、外贸部的负责人和部分驻外人员，研究对外经济技术援助工作。会议提出："今后随着我国经济技术力量的增长和国际影响的扩大，我国对外援助的任务将日趋繁重。我们应该本着国际主义精神，援助那些需要我们援助的社会主义国家，认真做好对朝鲜、越南、蒙古、阿尔巴尼亚的援助工作，以发展生产和繁荣经济为主适当安排和确定援助项目。同时我们应该在力所能及的范围内，有重点地援助那些在经济上不够发达的亚非民族主义国家，帮助他们建立自己的工业基础，对这些国家的援助应该按照受援国的具体情况，采取因地制宜、以中小项目为主的办法，帮助他们建设。"①

进入60年代以后，中国的国际环境不断恶化。中苏交恶使得中国实际上失去了以苏联为首的社会主义阵营的支持；美国在韩国驻有重兵，在越南扩大侵略，与日本订有"安全条约"；在西面，中国与印度发生了边界争端和冲突，印度、美国对西藏叛乱分子暗中支持。同时，台湾的蒋介石也不甘寂寞，利用内地

① 转引自石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第31页。

的暂时经济困难和紧张的国际关系，叫嚣要“反攻大陆”。可以说，在60年代初期，中国几乎四面受敌，处于比较孤立的状态。

针对这种情况和国内正在调整国民经济和有关政策，中共中央对外联络部部长王稼祥经过反复思考，于1962年上半年在小范围内谈了自己对调整对外方针的意见，并征得中联部党委的同意，联名给周恩来、邓小平、陈毅写了一封建议信。王稼祥建议“不要说必须在消灭美帝国主义以后，第三次世界大战才能避免”；批评那种认为“在帝国主义存在的条件下，不可能有和平共处”“必须打倒帝国主义，才能有和平共处”的观点；提出“不要只讲民族解放运动，不讲和平运动”。关于对外方针政策，提出：为了争取时间，渡过困难，加速完成我国社会主义建设，对外有必要采取缓和的方针，而不是采取加剧的方针。对外经济援助，必须根据自己的具体条件，“实事求是，量力而行”。[①] 王稼祥的建议显然与毛泽东实行的对外方针不同。

1962年9月，陈毅在八届十中全会华东组的发言中批评了所谓“三和一少”的一股风（即主张对美国和缓一点，对苏联和缓一点，对印度和缓一点，对外经济援助少一点），这种说法的产生，应该说是有一定原因和道理的，由于当时国内经济处于非常困难时期，一些人不赞成在对外关系方面也弄得很紧张，四面出击；同时根据中国的经济能力，适当减少对外经济援助。陈毅说，我们同肯尼迪、赫鲁晓夫、尼赫鲁联合战线的斗争是躲不掉的，是非常必要的，但是斗争又是有分寸、有约束的，不能说已经斗过分了。对于民族解放运动，随着我们力量的不断增长和技术的提高，我们还应当给他们以更多的支持。在这个问题上，我们不能目光短浅，不能打小算盘，要打大算盘，不能只算经济账，要算政治账。陈毅的发言得到毛泽东的赞同。[②]

1963年5月，毛泽东将“三和一少”上升为修正主义的路线。他在同新西兰共产党总书记威尔科克斯的谈话中说：我们党内，有些人主张“三和一少”：对帝国主义和气一点，对反动派和气一点，对修正主义和气一点，对亚非拉人们的斗争援助少一些。这就是修正主义路线。1964年2月，毛泽东再次会见威尔科克斯，又讲了上述内容。并说：针对“三和一少”，我们的方针就是“三斗一多”。“三和一少”是赫鲁晓夫的口号，“三斗一多”是我们的口号。[③] 随后毛泽东在会见朝鲜劳动党金日成和日本共产党佟田里见时也谈了上述内容，并点名批评了王稼祥。1965年继续批评“三和一少”。毛泽东将王稼祥提出的旨在调整纠正对外政策“左”倾偏差的建议上升为“修正主义”，就给外事部门造成巨大压

① 转引自丛进：《曲折发展的岁月》，河南人民出版社，1989年版，第501～502页。
② 《建国以来毛泽东文稿》第10册，中央文献出版社，1996年版，第188～189页。
③ 同①，第576～577页。

力，在对外经济援助方面，“量力而行”往往被置于脑后。

1963年12月至1964年2月，周恩来出访埃及、阿尔及利亚等15个亚非国家，推动了中国与亚非民族国家关系的发展。1964年1月14日，周恩来在与加纳总统恩克鲁玛会谈时，首次提出了中国对外经济技术援助的八项原则。第二天，周恩来在答加纳通讯社记者问时，公开宣布了八项原则的全部内容。

八项原则的内容是：

（1）中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助，从来不把这种援助看作是单方面的赐予；（2）中国政府在对外提供援助时，严格尊重受援国的主权，绝不附带任何条件，绝不要求任何特权；（3）中国政府以无息或低息贷款的方式提供经济援助，在需要的时候延长还款期限，以尽量减少受援国的负担；（4）中国政府对外提供援助的目的，不是造成受援国对中国的依赖，而是帮助受援国逐步走上自力更生、经济上独立发展的道路；（5）中国政府帮助受援国建设的项目，力求投资少、收效快，使受援国政府能够增加收入，积累资金；（6）中国政府提供自己所能生产的、质量最好的设备和物资，并且根据国际市场的价格议价。如果中国政府所提供的设备和物资不合乎商定的规格和质量，中国政府保证退换；（7）中国政府对外提供任何一种技术援助时，保证做到使受援国的人员充分掌握这种技术；（8）中国政府派到受援国帮助建设的专家，同受援国自己的专家享受同样的物质待遇，不容许有任何特殊要求和享受。

上述八项原则既是对中国过去对外经济援助的总结，又成为后来对外经济援助的规范，它充分体现了中国政府平等待人、真诚帮助别人的博大无私胸怀，在国际经济关系中创立了真诚合作的典范，赢得了受援国政府和人民的广泛赞扬和高度评价。

（二）对外经济援助情况

从1958～1965年，中国政府除继续加强对社会主义国家的援助外，还大大增加了对亚非拉民族国家的经济技术援助。

在援助社会主义国家方面，除继续援助越南、朝鲜和蒙古外，就是在中国经济处于困难的时期，空前规模地援助阿尔巴尼亚。

对朝鲜，中朝两国政府于1958年9月和1960年10月先后签订了3个无息贷款协定，规定由中国帮助朝鲜建设成套项目、向朝鲜提供生产建设和人民生活必需的物资。从1958年至1963年，中国先后共承担了29个成套项目建设。1962年，为了满足朝鲜建设纺织厂的急需，经商得朝方同意，中国政府决定将刚建成尚未使用的邯郸第三、第五纺织厂的全套设备拆往朝鲜。

对越南，1958年3月31日，中越两国政府签订了中国援助越南建设和改造

18 个工业企业项目的协定。并要求于 1960 年以前建成。这些项目于 1960 年前后陆续建成，成为当时越南国民经济中的骨干企业。在建设 18 个工业项目的同时，1959 年和 1961 年，中国又向越南提供一笔无偿援助和两笔长期无息贷款，用于提供越南生产建设和人民生活急需的物资，并承担了一批成套项目，其中钢铁厂、造船厂、电站、氮肥厂、纺织印染厂、味精厂和 8 个农场等项目，都是越南第一个五年计划（1961～1965）时期的重要项目。

对蒙古，中国从 1956 年开始向蒙古提供经济技术援助。当年 8 月 29 日，中蒙两国政府签订了关于中国给予蒙古经济和技术援助的协定，规定由中国无偿提供 1.6 亿卢布（约合人民币 1.5 亿元），用于帮助蒙古建设成套项目。1958 年 12 月和 1960 年 5 月，两国政府又签订了两个经济技术援助协定，规定由中国向蒙古提供两笔长期低息贷款，用于援建成套项目。鉴于蒙古缺乏技术力量，中国援蒙项目都采取“交钥匙”方式。到 1964 年，中国共帮助蒙古建成发电厂、毛纺织厂、造纸厂、玻璃厂等 21 个项目。

对阿尔巴尼亚，中国的经济技术援助始于 1954 年。1959 年 1 月，两国政府签订了第二笔无息贷款协定（第一笔无息贷款于 1954 年签订），由中国援助阿尔巴尼亚建设第一个成套设备项目——玻璃厂。1960 年布加勒斯特会议以后，中国和阿尔巴尼亚成为社会主义阵营内思想一致的盟友。鉴于苏联对阿尔巴尼亚停止一切援助，撤走全部专家和阿尔巴尼亚经济的严重困难，1961 年 2 月 2 日，中阿两国政府签订了中国给予阿尔巴尼亚贷款的协定，规定在 1961 年至 1965 年阿尔巴尼亚第三个五年计划期间，中国给予阿方 1.125 亿卢布的无息贷款，用于提供物资援助和援建 24 个成套项目。1962 年至 1964 年，中国又以无息贷款和无偿援助等方式，向阿尔巴尼亚提供了粮食、设备器材、建筑材料等物资。1962 年 12 月，两国政府还签订议定书，由中国无偿援助阿尔巴尼亚 3 个军事工业项目。①

对亚非民族主义国家经济技术的援助，始于 1956 年。在 50 年代，中国对这些国家的援助不算太多，主要援助了柬埔寨、尼泊尔、埃及、也门等国家。进入 60 年代以后，特别是 1964 年中国与非洲国家的关系进入一个新阶段以后，中国对这类国家的援助，不仅受援国数量大增，而且援助力度也加强了。大力开展对非洲国家援助，是这个时期的一大特点。从 1960 年 10 月中国向几内亚提供经济技术援助开始到 1965 年，中国先后援助了几内亚、马里、刚果、坦桑尼亚。

下面是 1958 年至 1965 年中国对外经济援助的有关情况，从中可以看出中国当时的对外经济援助，就当时国内的困难情况来说，已经超出了自己的能力；同

① 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989 年版，第 36 页。

时更感到这种援助的难能可贵。

表 9-7 对外签订协议援助情况[①] 单位：人民币亿元

年份	总计	无偿	贷款	占总计（%）	
				无偿	贷款
1958	4.35	0.18	4.17	4.1	95.9
1959	6.74	3.82	2.92	56.7	43.3
1960	10.36	1.25	9.11	12.1	87.9
1961	14.45	3.36	11.09	23.3	76.7
1962	2.65	1.89	0.76	71.3	28.7
1963	17.63	14.37	3.26	81.5	18.5
1964	9.20	3.66	5.54	39.8	60.2
1965	34.2	20.26	13.86	59.4	40.6

表 9-8 对外援助实际交付情况 单位：人民币亿元

年份	总计	无偿	贷款	占总计（%）	
				无偿	贷款
1958	1.90	1.58	0.32	83.16	16.84
1959	3.51	2.17	3.14	61.82	38.18
1960	2.47	1.65	0.82	66.80	33.20
1961	4.43	2.30	2.13	51.92	48.08
1962	5.76	2.27	3.49	39.41	60.59
1963	6.70	3.47	3.23	51.79	48.21
1964	10.12	7.02	3.10	69.37	30.63
1965	15.92	9.96	5.96	62.56	37.44

第三节 经济建设激励机制的变化

1958 年以后，随着以“群众运动”“政治挂帅”开展经济建设，以及追求公有制的“高级形式”，激励机制由“一五”计划时期的精神激励与物质刺激相结

① 国家统计局：《全国财贸统计资料（1949～1978）》，1979 年 10 月出版。

合转变为基本上靠精神激励和政治高压相结合。1961 年国民经济转入调整时期以后，随着各行各业管理体制的调整整顿，基本取消了经济工作中的政治高压，恢复了计件工资奖金制度。但是国民经济遇到的困难、对外关系的恶化以及公有制经济的弊病，都导致了继续强调精神激励和服从，甚至发展到各行各业都要学习解放军，将军队的管理机制引入企业。

1963 年，在企事业单位开展了五好企业和五好职工活动；在农村开展了模范社员和模范生产队活动。随后，又在全国范围内开展了“学大庆”“学大寨”和“全国学人民解放军”运动，甚至将“物质刺激”作为修正主义和资本主义的东西来批判。

一、大庆油田建设奇迹和“工业学大庆”

“大跃进”失败所导致的经济困难和饥荒，给 60 年代初期全国人民的精神面貌罩上了一层阴影。在生活消费品短缺和公有制的条件下，社会的激励机制自然就容易转向以精神激励为主。相对于国有企业职工来说，既然不能提倡物质刺激，又无法采取解雇或降低工资的惩罚措施，鼓励艰苦奋斗、无私奉献就自然成为重要的激励办法。而此时，大庆油田恰恰树立了这样一个榜样。

大庆油田位于黑龙江省松嫩平原上，它是我国完全依靠自己的力量，在技术、设备和生活条件都很差的情况下，在很短时间里建成的世界特大油田之一。

旧中国从 1907 年开始找油算起，到 1949 年，前后花了 40 多年的时间，只建成了甘肃老君庙、新疆独山子、陕西延长 3 个小油田和四川圣灯山石油沟两个气田，以及辽宁两个页岩油厂，年产原油只有 12 万吨，国内消费的石油主要靠国外进口。

新中国成立以后，中国政府花大力气寻找油田，到 1957 年，共发现了新疆克拉玛依和玉门、青海冷湖等油田，全国原油产量提高到 145.7 万吨，比 1950 年增加 6.3 倍。尽管如此，但是产量仍然太少，远远不能满足国内的需要，依靠进口的局面并没有改变。

从 1955 年起，有关部门开始对松辽盆地进行地质调查，1957 年开始进行地质钻探，1958 年在盆地陆相沉积岩中找到了含油砂层，1959 年 9 月 26 日，黑龙江省肇州县大同镇（今大庆市的一个区）松基 3 号井喷出工业油流，发现了松辽盆地上的第一块油田——高台子油田。时值我国 10 年“大庆”，因此将油田命名为“大庆油田”。随后，经过扩大勘探，又在葡萄花构造上钻获工业油流，基本探明了葡萄花油田，从而为开展油田大会战奠定了基础。

1960 年 2 月，石油工业部党组在给中共中央的报告中说：大庆地区从 1959 年 9 月 26 日打的第一口探井出油后，又连续打了 22 口探井，已探明了一块 200

平方公里储油面积的大油田，初步估算，可采储量在1亿吨以上。从地质资料来看，整个大庆地区是一个很大的适于储油的构造地带，面积达2000余平方公里，其远景是相当可观的。为了用最快的速度在大庆地区探明更大的油田面积和更多的新油田，为了在已探明的储量内打出一批生产试验井，石油部党组提出：在大庆地区“集中石油系统一切可以集中的力量，用打歼灭战的办法，来一个声势浩大的大会战”。2月20日，中共中央批准了上述报告，决定集中力量在大庆地区进行石油勘探和开发大会战。并决定从当年的退伍军人中动员3万人参加大会战。3月份，国务院召开了有关部门和东北协作区参加的会议，部署支援会战工作。国务院各部委，除了石油部、地质部理所当然抽调队伍积极参加会战外，农垦部、机械部、冶金部、电力部、建工部、铁道部、林业部、商业部等都对会战给予了大力支持。石油部陆续从玉门、新疆、青海、四川等石油管理局和37个石油厂矿、院校，抽调了几十个优秀的钻井队、几千名科技人员和上万名职工参加大会战。

会战初期，全国有500多家工厂为大庆生产机电产品和设备，有200多个科研、设计单位和企业在技术上给予支援，总计有4万多人集中到松嫩平原上这个生活条件非常艰苦的地方。会战的第一年，在北部的高产地带打了一场规模很大、条件十分艰苦的勘探战役。当时50多部钻机一齐上阵，打井339口，证实了大庆长垣各构造连片大面积含油，中心高产区面积在500平方公里以上，基本探明了全部油田面积并大体计算出了储油量。与此同时，还开辟了生产试验区，当年就生产原油97万吨。会战的第二年，即1961年，又解决了一大批重大的科技问题，又经过1962年和1963年的扩大开发，基本建成了这个大油田。到1963年底，大庆油田已累计打井1178口，建成年产600万吨原油的生产能力，当年生产原油439.3万吨，占全国原油产量的67.3%。从1960年到1963年，国家对大庆油田共投资7.1亿元；而同期大庆则上缴利润9.44亿元、折旧1.16亿元，合计10.6亿元，投资回报如此之快之高，在世界石油开采中也是少有的。另外，大庆油田在没有外国专家参与的情况下，其技术和管理水平也达到了很高水平。例如1202钻井队的打井速度超过了苏联的功勋钻井队；油井合格率达到99.6%，岩芯收获率达到95.6%，而据苏联教科书上讲，后者达到45%就是好的，苏联杜依玛兹油田1960年只达到30.5%；已经建成验收的输油、输气、输水管线几百公里，有十几万个焊口，一次试压的结果，不漏油、不漏气、不漏水的达到99.92%；解决了水力皮球式多级封隔器等世界油田开发上的几个重大技术难题。

大庆油田的建成，对中国实现石油基本自给起到了决定性作用。到1963年，我国原油产量已达到648万吨，占国内石油消费总量的71.5%；到1965年，原油产量则达到1131.5万吨，使国内消费的原油以及石油产品实现全部自给。

大庆油田的建成充分体现了中国共产党一直大力提倡的“自力更生、艰苦奋斗”精神，尤其是会战中提出的“先生产后生活”无私奉献口号，“宁肯少活20年，拼命也要拿下大油田”的决心，以及“有条件要上，没有条件创造条件也要上”的工作态度，都是60年代经济建设面临重重困难而迫切需要的精神状态。

另外，大庆油田职工说自己是靠“两论”（即毛泽东的《矛盾论》《实践论》）起家，提出“十不”：“第一，不讲条件，就是说有条件上，没有条件也创造条件上。第二，不讲时间。特别是工作紧张时，大家都不分白天黑夜地干。第三，不讲报酬。他们说是为革命，而不是为个人物质报酬而劳动。第四，不分级别，有工作大家一起干。第五，不讲职务高低。不管是局长、队长都一齐来。第六，不分你我，互相支援。第七，不分南北东西，就是不分玉门来的，四川来的，新疆来的，为了会战，大家一齐上。第八，不管有无命令，只要是该干的活抢着就干。第九，不分部门，大家同心协力干。第十，不分男女老少，能干就干，什么需要就干什么。”[①] 这些都非常符合毛泽东理想中的社会主义企业精神。

大庆职工还总结出了“三老”“四严”“四个一样”的工作作风，“三老”就是当老实人、说老实话、做老实事；“四严”就是严格的要求、严密的组织、严肃的态度、严明的纪律；“四个一样”则是黑夜和白天工作一个样，坏天气和好天气工作一个样，领导在场和领导不在场工作一个样，没有人检查和有人检查工作一个样。这些对于缺乏有效监督和激励机制的国有企业职工来说，无疑是一种最好的道德约束。

1964年2月5日，中共中央在《关于传达石油工业部〈关于大庆石油会战情况的报告〉的通知》中指出：“大庆油田的经验虽然有其特殊性，但是具有普遍意义。……它的一些主要经验，不仅在工业部门中适用，在交通、财贸、文教各部门，在党、政、军、群众团体的各级机关中也都适用，或者可做参考。”[②]

1964年12月，周恩来在三届人大一次会议的《政府工作报告》中再次提出向大庆学习的号召。

随着毛泽东对“阶级斗争”认识的不断升级，企业学习大庆运动开始过分强调政治思想工作的作用，并将其与追求物质利益对立起来。1966年1月5日，《人民日报》发表了马鞍山钢铁公司学习大庆、从落后企业转变为先进企业的长篇通讯，同时发表了社论《有革命化的队伍，才有革命化的企业》。社论说：“依靠物质刺激还是依靠思想政治工作来发展生产，这是区别资本主义和社会主义的重要标志之一。加强思想政治工作是由社会主义的发展规律，是由社会主义的经济基础所决定的。大庆所以取得那么大的成绩，能够正确地体现党中央和毛

① 《建国以来重要文献选编》第13册，中央文献出版社，1998年版，第148页。

② 同上，第136页。

泽东同志提出的中国工业化的道路，正是由于他们抓住了符合我们社会经济制度发展的规律。”11日，《人民日报》又发表社论《全国都能有大庆》。社论说：“学大庆、赶大庆、超大庆，各地区、各企业都必须从自己的实际出发。……学大庆、赶大庆、超大庆，各地区、各企业又必须牢牢抓住一个共同点，这就是突出政治。毛泽东同志说：政治就是阶级对阶级的斗争。突出政治，就是以阶级斗争为纲，突出阶级斗争。”

二、大寨精神和“农业学大寨”

中华人民共和国成立以前，大寨是华北太行山区一个穷山村，属于山西省昔阳县。全村75户有800亩耕地，分散在“七沟八梁一面坡”，那时遇到好年景全村平均亩产也只有140多斤。由于该村土改彻底，党的基础较好，1952年冬就实现了初级合作化，陈永贵担任社长。1953年陈永贵又担任党支部书记。该村党支部执行党的各项政策都很出色。1953年秋，大寨制定了10年造地规划。全村干部、群众团结一心，自力更生，艰苦奋斗，提前实现了规划，粮食亩产由1952年的237斤逐步提高到1962年的774斤。提前实现了中共中央1956年制定的《农业发展纲要》规定的目标。1959年晋中地委发现了这个典型，并于当年12月份在大寨召开现场会，推广大寨党支部的先进经验。1960年2月，山西省委批转晋中地委的报告，向全省发出“学习模范支部书记陈永贵的号召”。

1963年3月，山西省委请陈永贵在全省劳模大会上介绍大寨的经验，引起与会者的强烈反响。当年8月，大寨遭受特大洪灾，70%的房窑倒塌，庄稼几乎全部倒伏，23%的梯田土层被冲光。陈永贵带领大寨人振奋精神，不分男女老少，立即开展了艰苦卓绝的抗灾斗争，“白天治坡，夜间治窝”，他们提出并实现了“三不要”（即不要国家的救济粮、救济款、救济物资）、“三不少”（即原计划的国家征购粮、集体储备粮、社员口粮都不减少）。结果除了少量完全被冲垮的梯田绝收外，粮食亩产仍然达到了700多斤的高产，社员半年后就搬进了新居。同年11月9日，山西省委向全省农村和城市的各级党组织发出学习大寨的通知。山西省委要求学习大寨人的藐视困难、敢于革命的气概，自力更生、奋发图强的意志，以国为怀、顾全大局和帮助友邻的风格。

大寨和陈永贵的先进事迹在1963年也很快传遍了全国。8月3日，《人民日报》发表《在农村阵地上——记昔阳大砦公社大砦大队党支部书记陈永贵》，报道了陈永贵的先进事迹。12月18日，《人民日报》又刊登《大寨大队受灾严重红旗不倒》，报道了大寨战胜特大自然灾害的感人事迹。

1964年1月19日，国务院邀请陈永贵到北京人民大会堂向首都万余名听众介绍大寨人的先进事迹。他的讲话不时被热烈的掌声打断。中央人民广播电台把

他的讲话现场录音转播后，收到全国各地许多表示钦佩和学习的信件。2月10日，《人民日报》发表社论《用革命精神建设山区的好榜样》和长篇通讯《大寨之路》，号召“每一个地方，不论是山区还是平原都要很好地学习大寨的经验”。同年3月下旬，山西省委书记陶鲁笳向毛泽东汇报了大寨和陈永贵的事迹，引起毛泽东的重视。4月20日，周恩来派农业部部长廖鲁言亲自率队到大寨考察和总结经验，廖鲁言回到北京后，向毛泽东和周恩来作了书面汇报，充分肯定了大寨的事迹和经验。5月中旬，毛泽东在中共中央工作会议上即提出：农业主要靠大寨精神，自力更生。

5月2日，中共中央印发的《第三个五年（1966～1970）农业发展计划的初步设想》将大寨的经验概括为：“大寨的道路，就是在党的领导下，充分调动群众积极性，依靠集体力量，自力更生地和因地制宜地进行农田基本建设、实行精耕细作、发展农业生产的道路。”“大寨的精神，就是苦干实干，勤俭创业，奋发图强，自力更生的革命精神；就是从实际出发，重视科学实验，扎扎实实地一个一个地解决问题，实事求是的科学精神；就是识大体、顾全局，把方便让给别人，把困难留给自己，热爱国家、热爱集体、热爱社员的共产主义精神。”谭震林在关于该《计划》几个问题的说明中，也对大寨的发展模式进行了如下概括：从农田基本建设开始，进到精耕细作，达到稳产高产；主要依靠劳动力的投入。该文件提出：“发扬大寨的精神，走大寨的道路，应当成为整个农业战线上的行动口号，成为全国所有人民公社、生产大队和生产队的行动口号。”“毫无疑问，只要全国所有的人民公社、生产大队和生产队，都学大寨的精神，都走大寨的道路，我们的农业建设和农业生产，就一定能够真正实现总路线所要求的又多、又快、又好、又省。”①

1964年底，周恩来在三届人大一次会议的《政府工作报告》中正式提出学大寨。这个《报告》是经过毛泽东亲自审阅和修改的。《报告》说：“山西省昔阳县大寨公社大寨大队是一个依靠人民公社集体力量，自力更生地进行农业建设、发展农业生产的先进典型。”“他们正确地处理了集体和国家的关系，他们只向国家借过一次钱，第二年就归还了。从1953年到1963年的11年中，这个大队在逐年改善社员生活的同时，向国家总共交售了1758000斤粮食，每户每年平均交售2000斤。”《报告》将大寨精神概括为：“大寨大队所坚持的政治挂帅、思想领先的原则，自力更生、艰苦奋斗的精神，爱国家、爱集体的共产主义风格，都是值得大大提倡的。”于是，全国掀起了农业学大寨运动。

大寨在60年代前期被树为农村集体经济的榜样，国家正式要求全国农业学

① 《建国以来重要文献选编》第18册，中央文献出版社，1998年版，第476～477页。

大寨，不是偶然的，其中有着深刻的经济原因。第一，60年代以后，我国的经济建设遇到困难，中苏关系的恶化，使得中国的外援基本断绝，不得不完全依靠自己的力量，因此非常有必要提倡自力更生和艰苦奋斗精神。第二，60年代以来，中国的国际环境也很严峻，中苏交恶、美国的“越战”升级、中印关系紧张、蒋介石也叫嚷要“反攻大陆”，因此中共中央对战争爆发可能性的估计过高，由此不是放缓而是加紧推行优先发展重工业的战略。而此时农业尚未过关，需要国家加大投资，而国家又不愿意增加投资，甚至还希望用农业剩余来支援工业化，因此大寨不要国家投资、自力更生发展生产并为国家作出较大贡献的事迹就非常符合国家的愿望。第三，社会主义改造完成，特别是“大跃进”以后，由于否定“包产到户”家庭责任制、批判“利润挂帅”“物质刺激”，集体经济如何调动社员的积极性既是一个迫切需要解决的重要问题，又只能从精神激励中寻找办法，而大寨所表现出来的以集体为重、以国家为重、不计较个人利益的精神正好满足了这种精神激励的需要。第四，农业社会主义改造完成以后，农村基层干部的权力强化，特别是“大跃进”和以后的饥荒更是普遍加剧了农村基层干部与普通社员的矛盾（有些矛盾是历史家族或个人之间的矛盾），干部参加劳动，密切干群关系，做到干群同心协力，不仅是提高集体经济活力的较好办法，还被毛泽东视为“反修防修”的重要措施，大寨干部坚持长年参加生产劳动，以身作则，干群关系融洽，也正是党和政府要大力提倡的。第五，大寨充分利用丰富的人力资源，大力开展农田基本建设，的确是利用了我国农业的优势（劳动力富裕）来解决种植业的根本问题，其增产经验带有普遍意义，符合当时国家希望通过建立高产、稳产田来解决吃饭和抗灾的设想和规划。

运用典型、总结经验、推广全局，是中国共产党长期工作，尤其是制度变革中形成的经验。1966年1月28日《人民日报》刊登的江苏省委书记江渭清《运用样板，推动全盘，是领导农业生产的好方法》长篇文章，即比较充分地反映了这种设想。大寨正是在60年代农业亟须自力更生和大搞农田基本建设的情况下，成为了这样一个“样板”。

1965年11月1日，经过周密筹备，北京农展馆“全国大寨式农业典型展览”正式开幕，该展览共展出大寨及大寨式全国先进单位56个（其中4个为后来补充的）。《人民日报》同日发表的社论《农业靠大寨精神》说：“这次展览用生动的事实、具体的材料，雄辩地说明了学大寨的榜样，走大寨的道路，是发展我国的农业生产，建设社会主义新农村的唯一正确的道路。”“在毛泽东思想的光辉照耀下，以大寨为榜样，走自力更生的革命道路，已经成为亿万农民的行动准则。”同时发表的《建设社会主义农业的光辉道路》文章也乐观地指出：“发扬大寨精神，农业生产就会大发展。”“大寨之花将在全国遍地盛开，结出更丰

硕的果实。”

在筹备展览时，主管农业的副总理谭震林即指示说，这次展览的主要目的，不是宣传成就，而是用来教育干部、教育群众，说明农村是个广阔的天地，有很大的潜力，鼓舞群众革命干劲。该展览开馆第一周，观众即达73000余人，到17日，观众已达16万多人，预约登记参观的近48万人。周恩来、邓小平、彭真、陈毅等国家领导人也参观了展览会。

三、全国学人民解放军和“加强思想政治工作”

仅仅学习大庆和大寨已经不够了。中国人民解放军所表现出来的不计较个人的得失、不实行物质刺激的特点，必要时为国家牺牲个人利益甚至幸福的奉献精神，统一步调、严明的纪律、下级服从上级的组织纪律，都是国有企事业单位和人民公社所不能比的，因此，当批判“物质刺激”和强调精神激励到极端时，“全国学习人民解放军”就自然走上了历史舞台，成为60年代经济建设的一个特殊现象。

1963年3月5日，以毛泽东的“向雷锋同志学习”题词为标志，全国各行各业掀起了学习雷锋活动，由此拉开了学习解放军的序幕。

1965年7月，解放军战士王杰在军事训练中为掩护他人英勇牺牲。王杰事迹的突出特点，一是“党叫干啥就干啥”“以服从祖国的需要为最快乐”；二是“一不怕苦，二不怕死”。《解放军报》《人民日报》连续报道并发表社论介绍和评价王杰精神。11月7日，全国总工会发出《关于组织广大职工向王杰同志学习的通知》。

1963年底至1964年初，全国工交工作会议在北京召开。这次会议提出“学习解放军，加强思想政治工作”的口号，会议认为：“学习解放军，加强思想政治工作，是社会主义建设的一个方向性问题、根本性问题。”提出“思想政治工作是经济工作和一切工作的生命线”。

与此同时，毛泽东在12月16日给林彪等人的信中则说：“国家工业各个部门现在有人提议从上至下（即从部到厂矿）都学解放军，都设政治部、政治处和政治指导员，实行‘四个第一’和‘三八作风’”，“看来不这样做是不行的，是不能振起整个工业部门（还有商业部门，还有农业部门）成百万成千万的干部和工人的革命精神的。”毛泽东还说：“这个问题我考虑了几年了，现在因为工业部门主动提出学解放军，并有石油部的伟大成绩可以说服人，这就到了普遍实行的时候了。解放军的思想政治工作和军事工作，经林彪同志提出‘四个第一’‘三八作风’之后，比较过去有了一个很大的发展，更具体化又更理论化

了，因而更便于工业部门采用和学习了。”① 毛泽东建议解放军派出政工人员，或者为地方培训政治工作人员，帮助开展学习解放军活动。

当时解放军实行的“四个第一”是指人的因素第一，政治工作第一，思想工作第一，活的思想第一。“三八作风”是指“坚定正确的政治方向，艰苦朴素的工作作风，灵活机动的战略战术”三句话和“团结、紧张、严肃、活泼”八个字。

1964 年 2 月 1 日，《人民日报》发表《全国都要学习解放军》社论。2 月 14 日，再发表社论《把三八作风传到全国去》；3 月 10 日，又一次发表社论《学习解放军革命的硬骨头精神》；3 月 24 日，第四次发表社论《抓活的思想》。

据 1965 年 9 月召开的全国财贸政治工作会议说，财贸政治工作机构已经基本建立起来，政治干部已经大部分配备起来。全国县以上各级党委财贸政治部已经建立了 90% 左右，财贸行政部门的政治工作机构已经建立了 80% 左右；基层单位的政治教导员和政治指导员已经配备了 60% ~70%。“突出政治、坚持四个第一的思想，已经被越来越多的人所认识和接受。许多单位的政治工作开始摆上了首位，不问政治的单纯业务观点受到了批判。”②

四、干部队伍的“革命化”

干部参加劳动是从 1956 年整顿农业生产合作社时提出的，当时是作为实行民主管理和改善干群关系的一项措施。1960 年 3 月 22 日，毛泽东批转中共鞍山市委《关于工业战线开展技术革命和技术革新运动的报告》。毛泽东在批语中提出了著名的“鞍钢宪法”。后来根据毛泽东批示内容冶金部将“鞍钢宪法”概括为五项原则，其中一条就是“两参一改三结合”，即要求干部参加生产劳动。

1963 年 3 月 23 日，中共中央批转山西省昔阳县四级干部（即县、公社、大队、生产队干部）全体参加生产劳动的经验。中央在指示中说：干部参加劳动，是党的优良传统之一，是党在社会主义建设时期的一项极为重要的政策。据上述材料说，昔阳县的县、公社两级干部，1962 年在生产队的劳动日，县级每人平均 62 个，公社级每人平均 82 个，他们到哪里下乡工作，就在哪里参加劳动。

1963 年 5 月 9 日，毛泽东亲自为浙江省 7 个干部参加劳动的材料写了批语。毛泽东说：“浙江省这七个材料，都是好的。文字也不难看，建议发到各中央局，各省、地、县、社，给干部们阅读。可以从中选两三件向识字不多的干部宣读和讲解，以便引起他们的注意，逐步加深广大干部，特别是县、社、大队、生产队四级干部对于参加生产劳动的伟大革命意义的认识，减少许多思想落后的干部的

① 《建国以来毛泽东文稿》第 10 册，中央文献出版社，1996 年版，第 454 页。

② 《全国财贸政治工作会议》，《人民日报》1965 年 10 月 17 日。

抵抗和阻力。”“对于干部参加劳动这个极端重大的问题，在今年内进行几次讨论并普遍宣读山西昔阳县那个文件。”① 毛泽东如此强调干部参加生产劳动的重要性，就在于他认为在单一公有制和无产阶级专政的情况下，这个干部参加劳动、与人民群众“打成一片”的办法，似乎可以避免干部高高在上、“做官当老爷”、脱离人民，向苏联那样走向修正主义的危险。

1964 年 8 月，《人民日报》连续发表社论《干部坚持劳动才能坚持革命》和《干部经常参加劳动才能密切联系群众》。反复阐述干部参加生产劳动的重要性。干部参加生产劳动（而不仅仅是做好本职工作）甚至被当作衡量一个干部好坏的标准之一，成为一项制度性的建设。

1964 年 9 月 22 日，《人民日报》发表社论《像普通劳动者那样真正劳动》和重庆水轮机厂干部实行“三定一顶”参加生产劳动的长篇报道。所谓“三定一顶”就是：干部参加劳动固定时间、固定岗位、固定职责，并在技术水平提高、能够独立操作以后，就顶替班组的定员，像普通劳动者那样真正劳动。

随着突出政治和强调“反修防修”，领导班子的“革命化”问题也提了出来。《人民日报》从 1965 年 10 月 12 日起，开辟专栏讨论“实现县委领导革命化，建设社会主义新农村”。1965 年 12 月 18 日，《人民日报》发表社论《创造更多的大寨式的先进县》和长篇报道《党的领导无所不在》。以林县为例，讲县委如何革命化，带领全县艰苦奋斗，改造山河的事迹。《人民日报》11 月 10 日发表通讯《思想革命化要落实到行动上》编者按，报道了固安县委领导思想革命化情况和经验。

1966 年 2 月 7 日，《人民日报》发表长篇报道《县委书记的榜样——焦裕禄》和社论《向毛泽东的好学生——焦裕禄同志学习》。3 月 6 日，《人民日报》又长篇刊载了焦裕禄活学活用毛泽东思想的事迹。

总之，在 1962 年以后，随着毛泽东不同意恢复“大跃进”以前那种强调自上而下、强调专业化管理和重视物质刺激的所谓苏联经济管理模式，主张用“政治挂帅”“思想革命化”的方式来解决经济运行中存在的问题，对干部的政治要求就必然越来越高，对其所谓的“特权”和“官僚主义”越来越不满意，甚至极端到只有参加体力劳动才算参加劳动的境地。“文革”是这种逻辑发展的必然结果。

第四节　“阶级斗争”对经济工作的干扰

1961 年 6 月 19 日，中共中央发出《关于改进商业工作的若干规定（试行草

① 《建国以来毛泽东文稿》第 10 册，中央文献出版社，1996 年版，第 292 页。

案)》(简称“商业四十条”),由此拉开了调整商业的序幕。“商业四十条”最重要的内容之一,就是开放农村集市贸易和恢复合作商店、合作小组,发挥小商小贩的经营积极性。同日发布的《关于城乡手工业若干政策问题的规定(试行草案)》(简称“手工业三十五条”)也提出允许个体手工业存在和发展。与此同时,1961年在部分农村试行的“包产到户”效益突出,形成对集体生产强大冲击。总之,三年“大跃进”“左”倾错误和国民经济的困难,以及为克服困难而采取的放松控制政策,使得1962年起商品经济的暗潮再次涌动,对单一公有制和计划经济体制形成威胁,同时也与毛泽东提倡的“政治挂帅”的中国式经济建设道路格格不入。毛泽东要维护他始终信奉的单一公有制和“政治挂帅”,就不能不对1961年以来个体经济(包括所谓“单干风”)和商品经济的复活予以压制,至于用什么名义,则是方法问题了。

一、“阶级斗争为纲”的提出

1962年8月6日,中共中央在北戴河召开中央工作会议。本来会议主要是讨论农业、财贸、城市等问题,进一步贯彻调整方针,但是毛泽东在会议的第一天讲话中就提出了阶级斗争问题。毛泽东的讲话主要谈了三个问题:阶级斗争问题、对形势的估计问题和矛盾问题。毛泽东认为社会主义社会仍然存在阶级和阶级斗争;认为国内形势并不是像前一阶段估计的那样严重、一片黑暗;认为“包产到户”还是集体化,是走社会主义道路还是走资本主义道路的问题,并错误批判了主张实行家庭生产经营责任制的邓子恢。毛泽东出的题目,把北戴河中央工作会议从一开始就引向了以讨论阶级斗争为中心,对于各种经济问题的讨论,也都从阶级斗争的观点和角度去认识和提出办法了。毛泽东的讲话,把本来是经济体制的问题、人民对某些经济体制和政策的不满和改革,看成是对社会主义的否定,是资产阶级要复辟资本主义的斗争。这不仅压制了年初“七千人大会”形成的民主风气和实事求是态度,而且使党内外从上到下,谁也不敢去深入纠正“大跃进”错误和探索深层次的经济体制改革了。

在北戴河会议上,毛泽东又在抓阶级斗争的题目下,批判了所谓的“黑暗风”“单干风”“翻案风”。所谓“黑暗风”是指1960年冬以来党内对经济形势严重性的估计,毛泽东对于这种实际否定“大跃进”的态度很不满意。刘少奇被迫就此做了检讨,认为自己对形势的估计过于严重了。所谓“单干风”,则是指安徽等地率先试行的“包产到户”责任制,由于这种责任制能够充分调动农民的生产积极性,效果显著,得到中央农村工作部部长邓子恢和安徽省委书记曾希圣的大力推荐,也得到刘少奇、陈云、邓小平等赞同,毛泽东的秘书田家英经过调查,也积极向毛泽东推荐。毛泽东则认为这是“单干”,否定了集体经济,

认为是走资本主义道路。所谓“翻案风”是指年初“七千人大会”以后，对前几年“反右倾”运动中被错误处理的党员、干部的平反工作，彭德怀也于6月16日向毛泽东和中共中央写了一个8万字的申诉材料，毛泽东对此也不满意，视为“翻案风”。

1962年9月27日通过《人民日报》发表的八届十中全会公报则说：“被推翻的反动统治阶级不甘心于灭亡，他们总是企图复辟。同时，社会上还存在着资产阶级的影响和旧社会的习惯势力，存在着一部分小生产者的自发的资本主义倾向，因此，在人民中，还有一些没有受到社会主义改造的人，他们人数不多，只占人口的百分之几，但一有机会，就企图离开社会主义道路，走资本主义道路。在这种情况下，阶级斗争是不可避免的。”①

八届十中全会公报还转述了毛泽东那段著名的关于阶级斗争的论述：“社会主义社会是一个相当长的历史阶段。在社会主义这个历史阶段中，始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。要认识这种斗争的长期性和复杂性，要提高警惕。要进行社会主义教育。要正确处理阶级矛盾和阶级斗争问题，正确区别和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。不然的话，我们这样的社会主义国家，就会走向反面，就会变质，就会出现复辟。我们从现在起，必须年年讲、月月讲、天天讲，使我们对这个问题有比较清醒的认识，有一条马克思列宁主义的路线。”

八届十中全会通过批判“三风”，以“走资本主义道路”的罪名压制了党内领导阶层对“大跃进”错误的继续纠正和对“包产到户”的支持。毛泽东鉴于1959年庐山会议后“反右倾”扩大化的教训，接受了刘少奇的建议，将批判“三风”的精神只传达到党内17级干部以上，并提出不要因阶级斗争干扰工作。但是毛泽东并不满足于只纠正了党内领导阶层的“修正主义”思想，他知道这种思想在人民和基层干部中还广泛存在着。于是，1957年开展的“社会主义教育运动”办法再次被使用，以巩固所谓的“社会主义”。

1964年7月14日《关于赫鲁晓夫的假共产主义及其在世界历史上的教训——九评苏共中央的公开信》中说：“农业集体化的实现，使个体农民变为集体农民，为彻底改造农民提供了有利条件。但是，在集体所有制还没有提高到全民所有制的时候，在私有经济的残余还没有完全消灭的时候，农民还不可避免地保留着原来小生产者的某些固有的特点。在这种情况下，不可避免地存在着资本主义自发倾向，存在着产生新富农的土壤，还会发生农民的两极分化。”“由于上述资产阶级的活动和它在政治、经济、思想和文化教育等各方面的腐蚀作用，

① 《建国以来毛泽东文稿》第10册，中央文献出版社，1996年版，第197页。

由于城乡小生产的资本主义自发倾向的存在，由于还没有完全取消的资产阶级法权和旧社会习惯势力的影响，在工人阶级的队伍中和党政机关中还会不断产生新的蜕化变质分子，在全民所有制的国有企业中还会不断产生新的资产阶级分子和贪污盗窃分子，在文化教育部门和知识界中还会不断产生新的资产阶级知识分子。”

文章还批评“赫鲁晓夫实行了一系列的修正主义政策，为资产阶级的利益服务，使苏联的资本主义势力急剧地膨胀起来”。在经济方面是：（1）“赫鲁晓夫用所谓‘物质刺激’，来偷换社会主义‘各尽所能，按劳分配’的原则，不是缩小而是扩大极小部分人同工人、农民和一般知识分子的收入差距”；（2）“赫鲁晓夫破坏社会主义的计划经济，实行资本主义的利润原则，发展资本主义的自由竞争，瓦解社会主义的全民所有制”；（3）“赫鲁晓夫攻击社会主义的农业计划制度，说它是‘官僚主义的’、是‘不必要的’。他热衷于向美国农场主学习，提倡资本主义的经营方式，扶植富农经济，瓦解社会主义集体经济”。①

1965 年 11 月 11 日，《人民日报》发表该报编辑部和《红旗》杂志编辑部合写的《驳苏共新领导的所谓“联合行动”》长篇文章。文章再次对苏联的经济体制改革进行了严厉批判。文章说：“他们实行的所谓工业管理的‘新体制’，核心是通过所谓‘加强经济刺激’，贯彻资本主义的利润原则，把追逐利润作为企业生产的基本动力。他们在扩大企业的自主权的名义下，取消了原先由国家按计划给企业规定的一系列重要指示，以资本主义自由竞争代替社会主义计划经济。他们赋予企业经理以雇用和解雇工人的权力，规定工人工资水平和奖金的权力，任意支配大量资金的权力，使企业经理实际上成为企业的主人，可以为所欲为地欺压工人，侵吞工人的劳动果实。这实际上是在搞资本主义复辟。”“苏共新领导在农村中也加速发展资本主义，扩大私有经济，扩大自留地，扩大私养牲畜，扩大自由市场，鼓励自由买卖。”12 月 19 日，《人民日报》又专门刊登了阿尔巴尼亚《人民之声报》的长篇文章《赫鲁晓夫修正主义者在社会主义经济向资本主义蜕化变质的道路上迈出了新的危险的一步》，该文系统地批判了苏联的经济体制改革和政策。对苏联经济改革和经济政策的批判，反映出当时以毛泽东为主的党中央对社会主义经济体制的认识水平和对市场机制的恐惧。

二、社会主义教育运动

1956 年社会主义改造完成以后，由于改造后期的“四过”问题和公有制经济管理还不够成熟，国有经济特别是农村集体经济存在着不少问题，并由此引起

① 《建国以来重要文献选编》第 19 册，中央文献出版社，1998 年版，第 21～36 页。

了少数农民希望单干和不少合作社要求实行各种分散经营的责任制，如“包工到户”“包产到户”。这本来属于正常现象，由此可以应对前一阶段的“四过”问题，完善社会主义所有制结构和经营管理方式。但是，在1957年“反右运动”以后，毛泽东对社会主义社会的主要矛盾估计发生了变化，认为无产阶级与资产阶级、社会主义与资本主义道路的矛盾仍然是社会主要矛盾，并以此出发，将城乡中对公有制和计划经济弊病的批评意见和纠正措施都看成是对社会主义的否定和走资本主义道路。因此，在1957年下半年，在城市开展大规模的“反右运动”的同时，在农村也开展了声势浩大的“社会主义教育运动”，批判所谓农村中的“资本主义”倾向。

1959年庐山会议以后，为了继续贯彻大多数人都已经认识到的“左”倾政策、批判所谓的“右倾机会主义”（实际上是正确的主张），中共中央再一次提出在农村中进行一次社会主义教育。1960年起，又先后在农村开展了“三反”（反贪污、反浪费、反官僚主义）运动和整风整社运动。1961年11月13日，中共中央又一次发出《关于在农村进行社会主义教育的指示》。1962年8月，在八届十中全会上，毛泽东针对所谓的“三风”，再次提出要进行社会主义教育。但是，八届十中全会以后，各地仍然将经济调整放在首位，许多地方并没有立即开展社会主义教育运动。1962年冬至1963年春，毛泽东外出视察，到了不少地方，只有湖南省委和河北省委向他汇报了这个问题。因此毛泽东认为这个问题还没有引起全党的重视，决定在1963年2月召开的中央工作会议上，重点讨论农村社会主义教育和城市“五反”问题。

1963年2月，中共中央召开工作会议，也介绍了他们开展的经验。在毛泽东的推荐下，会议印发了湖南省委和河北省委两个关于开展社会主义教育运动的报告。毛泽东在会上提出了“阶级斗争，一抓就灵”的论断，并鉴于苏联的情况，认为我国也存在出修正主义的可能，提出开展社会主义教育运动。毛泽东说：我国出不出修正主义，两种可能。现在有的人三斤猪肉，几包纸烟，就被收买。只有开展社会主义教育，才可以防止修正主义。[①] 这次会议决定在城市开展“五反”运动，在农村普遍进行一次社会主义教育运动。会议通过的《中共中央关于厉行节约、反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义运动的指示》规定，运动只在县（团）级以上的党政军机关、国营和合作社营企事业单位、物资管理部门、文教部门中进行。

1963年5月10日，中共中央发出《关于抓紧进行社会主义教育的批示》，向各中央局、省、市、自治区党委批转了东北局和河南省委两个关于开展社会主

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，中共中央党校出版社，1993年版，第1107页。

义教育运动的报告。《批示》说："社会主义教育是一件大事，请你们检查一下自己在这方面的认识和工作，检查一下是不是抓住了要点和采取的方法是否适当，查一查是否还有很多的地、县、社没有抓住这方面的工作。如果有的话（看来一定是有的），应当在农忙间隙，在不误生产的条件下，抓住进行。上半年做不完，可以在下半年做。今年做不完，可以在明年做。"①

中央工作会议以后，全国各地都根据中央的部署，在城市开展了上述"五反"运动；在农村则开展了"四清"和社会主义教育运动的试点。1963 年 5 月 2 日，毛泽东在杭州主持召开了有部分中央政治局委员和大区书记参加的小型会议，研究关于农村社会主义教育的文件。毛泽东在会上说，这次社会主义教育运动，是一次伟大的革命运动。资产阶级右派和中农分子把希望寄托在自留地、自由市场、自负盈亏和包产到户，这"三自一包"上面。我们搞社会主义革命，在城市搞"五反"，在农村搞"四清"，就是挖资产阶级的社会基础，挖资本主义的根子，挖修正主义的根子。会议起草了《中共中央关于目前农村工作中若干问题的决定（草案）》（即"前十条"）。1963 年 5 月 20 日，该文件在经过中央政治局会议讨论通过后下达。"前十条"提出的农村工作中的 10 个问题是：（1）形势问题。（2）在社会主义社会中是否还有阶级、阶级矛盾和阶级斗争问题。（3）当前中国社会中出现了严重的尖锐的阶级斗争情况。（4）我们的同志对于敌情的严重性是否认识清楚了的问题。（5）依靠谁的问题。（6）目前农村中正确地进行社会主义教育运动的政策和方法问题。（7）怎样组织革命的阶级队伍问题。（8）"四清"问题（即清账目、清仓库、清财务、清工分）。（9）干部参加集体生产劳动问题。（10）用马克思主义的科学方法进行调查研究问题。

从"前十条"的内容可以看出，农村社会主义教育运动虽然是以反修防修为其主要目的，是一场政治运动，但是其主要内容却是以经济为主，即改善干群关系、开展"四清"。至于城市中的"五反"运动，则更是以经济内容为主了。

从 1963 年运动开展和试点情况来看，多数单位是按照中央指示进行的，运动尚属平稳，但是一些地方也发生了问题。主要是打人和乱搞斗争。1963 年 1 月 14 日，中共中央在《关于社会主义教育运动中严禁打人的通知》中就发现了这些问题。3 月 15 日帅孟奇在《关于湖南农村社会主义教育运动情况和存在问题的报告》中也反映了运动中存在自杀、逃跑和体罚现象。5 月 15 日至 6 月 15 日，彭真到河北、江西、湖南、广西、云南、贵州、四川、陕西 8 个省视察工作，也发现了这方面的问题。7 月 4 日，他在《有关当前农村阶级斗争、社会主义教育和"四清""五反"等若干问题的报告》中提出：要防止急躁情绪；对于上中

① 《建国以来毛泽东文稿》第 10 册，中央文献出版社，1996 年版，第 297 页。

农、工作人员中的地富和资本家子女、犯错误的干部要正确对待，防止出偏差；对于贪污盗窃、投机倒把分子，要在不损害严肃性的原则下尽可能从宽处理。彭真特别强调绝大多数干部是好的或是可以教育好的。

鉴于运动中出现的问题，中央认为有必要对运动中的一些具体政策做出明确规定。1963 年 9 月中央工作会议对具体政策进行了讨论，并由邓小平、谭震林主持起草了《关于农村社会主义教育运动中的一些具体政策问题》（1963 年 9 月中央工作会议纪要）。邓小平在 10 月 8 日的中央书记处会议上说：可否这样设想，因为从“三反”运动起十年没搞了，问题很多，如不警惕，打击面可能大了。还有这几年党内斗争也很复杂，还有三年灾荒困难，所以要趋向谨慎。11 月 4 日，该文件经过反复讨论修改，改名为中共中央《关于农村社会主义教育运动中一些具体政策的规定（草案）》（又称为“后十条”），经过政治局扩大会议讨论通过和毛泽东批准发出。

“后十条”与“前十条”相比，最大的特点是对团结 95% 以上的干部、群众作了许多具体规定。但是由于这场运动是在以“阶级斗争为纲”的“左”的思想指导下进行的，打击面过宽的现象仍然不能避免，自杀等事件在各地屡有发生。①

三、毛泽东对人民公社和国有企业领导权的估计

由于以城市“五反”和农村“四清”为主要内容的社会主义教育运动，是在“左”的思想指导下进行的，用“阶级斗争”的眼光看待问题，因此将许多经济规律中的矛盾和问题都看成了阶级斗争。这又反过来影响了中央领导对阶级斗争严重性的估计。在 1963 ~ 1964 年间，社会主义教育运动中发生了两个震动一时的事件，即甘肃白银公司和天津小站地区的所谓“夺权”事件。

1964 年 5 月 15 日至 6 月 17 日中共中央召开工作会议。6 月 8 日，毛泽东在讲话中提出：国家有 1/3 的权力不拿在我们手里，如白银厂、小站就是修正主义。6 月 2 日，刘少奇在讲话中也提出：“和平演变”已经演变到高级机关中的某些人了，省委、市委都有他们的人。② 由于对阶级斗争和修正主义危险性的估计越来越严重，中央决定修改“后十条”和《贫下中农协会组织条例》，并且成立“四清”“五反”指挥部，由刘少奇挂帅。

1964 年下半年，按照中央的部署，中央各部和省、地、县机关都抽调了大批干部到基层去搞“四清”和“五反”。据薄一波说，中央工业、交通战线的 16

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，中共中央党校出版社，1993 年版，第 1114 页。

② 同上，第 1116 页。

个部、局共抽出3901人，占干部总数的26%，其中正副部长、司局长分别抽出34%和31%。据中央组织部部长安子文说，全国下去搞“四清”和“五反”的，共有156万人。[①] 这不能不影响刚刚恢复正常的经济工作。

9月18日，中共中央批发“后十条”修正草案。修正草案最重要的内容有两点，一是提出整个运动都由工作队领导，这样一来，实际上就把基层组织和干部撇在了一边；二是提出在民主革命不彻底的地区，必须进行补课，即对土地改革时划定的阶级成分，可以重新划定，并没收清查出来的“漏划”地主富农的多余房屋和家具。另外，在此前后，中央还批转了“桃园经验”和“小站的夺权经验”（10月24日中共中央发出《关于社会主义教育运动夺权问题的指示》），批转了李雪峰提出的“反对右倾”的意见和湖南市委关于在问题严重的地方由贫协组织行使权力的报告，这些指示不仅导致了阶级斗争的扩大化，而且对基层领导机构和干部正常行使职权造成直接的冲击，不能不对正常的生产和经营产生不利影响。在重划阶级的过程中，一部分群众也被拔高了阶级成分，受到错误处理。关于划分阶级的标准，多数地方普遍过严，并且对富农在待遇上与地主基本没有区别。

在城市和企业，1964年3月22日，中共中央发出《关于继续抓紧进行“五反”运动的指示》，提出“力争在1964年搞完或者基本搞完这个运动”。据薄一波说，1964年全国工交系统组织了13万人的工作队，在1800个国营企业开展“五反”运动，18个部委有45名正副部长带领22000多名干部蹲点。各省、市、自治区和第二轻工业部还在730个集体所有制企业开展了“五反”运动。[②]

1964年12月5日，毛泽东在看了公安部部长谢富治报送的《沈阳冶炼厂资本主义经营管理方法种种》简报后批道：“我们的工业究竟有多少在经营管理方面已经资本主义化了，是三分之一，二分之一，或者还更多些，要一个一个地清查改造，才能知道。”谢富治上述报告中列举的“资本主义经营管理方法”有八种表现：（1）弄虚作假，欺骗国家；（2）损公利厂，不顾整体；（3）损人利己，剥削友邻；（4）贱买贵卖，唯利是图；（5）买空卖空，投机倒把；（6）奖金挂帅，物质刺激；（7）科学实验，为名为利；（8）胡花滥用，浪费惊人。认为其根子是：（1）苏联旧企业框框和修正主义的影响；（2）资本主义（包括封建主义）旧势力的影响；（3）和来自上面的影响也不无关系。毛泽东在最后一条的后面批注：“不是不无关系，而是主要根源。”[③] 由此可以看出，毛泽东将当时计

① 参见薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，中共中央党校出版社，1993年版，第1120页。

② 同上，第1127页。

③ 《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社，1996年版，第256～257页。

划经济体制下国营企业弊病甚至正常的经营管理都视为“资本主义化”了，并认为其主要根源在“上面”。12月7日，中共中央转发了谢富治的报告和毛泽东的批语。

12月10日，毛泽东又在中共中央中南局第一书记、广东省委第一书记陶铸关于在农村蹲点的报告上批示：对于农村中存在的严重阶级斗争和两极分化问题，或者是不知道，或者是有些下去了解情况的干部是“蹲在基层干部、富裕中农、富农地主那里”，是“视而不见，听而不闻”。[①] 指出根源还是在上面。12日，毛泽东在陈正人的洛阳拖拉机厂蹲点报告的批示中认为已经形成了一个“官僚主义者阶级”，这个阶级“已经变成或正在变成吸工人血的资产阶级分子”，是“斗争对象，革命对象”。[②]

由于毛泽东对问题的严重性估计过高，因此在同年12月中共中央工作会议讨论社会主义教育运动时，毛泽东与刘少奇就社会主义教育运动的性质问题产生了严重分歧。刘少奇认为“四清”与“四不清”是主要矛盾，人民内部矛盾与敌我矛盾交织在一起。毛泽东则提出运动的性质是社会主义与资本主义的矛盾，提出“重点是整党内走资本主义道路的当权派”，并引用唐代诗人杜甫的一首诗：“挽弓当挽强，用箭当用长，射人先射马，擒贼先擒王。”[③] 会议形成的“十七条”文件（后补充修改为“二十三条”，在1965年1月14日下发），采纳了毛泽东的意见，错误地提出运动的重点是“整党内那些走资本主义道路的当权派”。

到1966年上半年，全国结束“四清”运动的有694个县、市（其中包括少数只搞了一部分的地区），占总数的32%；已经搞了40%以上的有辽宁、河北两个省；北京、上海基本结束。加上随后开展的单位，全国开展“四清”运动的重点地区超过1/3以上。其他地区，则普遍开展了面上的运动，即“小四清”。全国的厂矿企业，大体上也是这种情况。[④]

综上所述，在1961年国民经济转入调整阶段以后，由于对社会主义经济体制改革和存在问题认识的局限，以毛泽东为代表的中共中央逐渐走上以“阶级斗争”方式来解决经济管理中的问题，不仅堵塞了调整初期出现的经营管理形式甚至所有制结构多样化和利用市场机制的探索，而且对所谓“资本主义”和“修正主义”的危险估计越来越严重，其防治办法也越来越“左”，“文化大革命”

① 《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社，1996年版，第259页。

② 转引自薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下卷，中共中央党校出版社，1993年版，第1128～1129页。

③ 转引自金冲及主编：《周恩来传（1949～1976）》（下），中央文献出版社，1998年版，第834页。

④ 同②，第1134页。

只不过是其逻辑发展的必然结果。这不能不影响国民经济的全面调整和发展。

第五节 国民经济的恢复发展和调整任务的完成

一、“四化”任务的提出

1964年12月，周恩来在三届人大一次会议上的《政府工作报告》中指出：“我国的国民经济，经过1958年到1960年的大发展，从1961年起，进入了一个调整时期。”“现在，调整国民经济的任务已经基本完成，工农业生产已经全面高涨，整个国民经济已经全面好转，并且将要进入新的发展时期。”

周恩来在提出1965年继续完成国民经济调整工作中某些尚未完成的任务，为1966年开始的第三个五年计划做好准备的具体安排后，第一次明确提出了对后来影响颇大的“四个现代化”目标和任务。

周恩来提出：“关于今后发展国民经济的主要任务，总的说来，就是要在不太长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国，赶上和超过世界先进水平。为了实现这个伟大的历史任务，从第三个五年计划开始，我国的国民经济发展，可以按两步来考虑：第一步，建立一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步，实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，使我国经济走在世界的前列。”

二、国民经济调整任务的完成

从1961年到1965年，国民经济经过整整五年的调整，应该说取得了巨大的成功。工农业生产在较为协调的状态下运行，整体水平已经超过了1957年。

1965年，全国工农业总产值为1984亿元，其中农业总产值590亿元，工业总产值1394亿元。与1957年相比，工农业总产值增长59%，农业增长10%，工业增长98%。重要的是经过调整，国民经济中各种结构和相互比例实现了较为协调的态势。具体表现在以下几方面：

工农业结构得到改善。1960年工业与农业的产值比是4∶1，到1965年这个比例下降到2∶1，基本上接近当时我国工农业发展的客观要求。

农业内部结构也有较大改善。1965年粮食总产量达1945亿公斤，比1960年1435亿公斤增产了近500亿公斤，基本上同1957年1950亿公斤相等。粮食净征购达336亿公斤，已经达到1957年的水平，比1952年增加了79亿公斤。1965年，主要经济作物如棉花、烤烟、甜菜等也大幅度增产。棉花生产4195万担，比1957年增产27%；烤烟生产744万担，增产45%；甜菜生产3968万吨，增产32%。

在工业方面，通过调整，工业内部结构趋合理。轻重工业产值的比例从1960年的33:67上升到1965年的51:49，大体上各占一半。化肥、农药和农机等支农性工业产值在工业总产值中的比例，由1957年的0.6%上升到1965年的2.9%，重工业内部的采掘与加工工业之间的比例也回到1957年的水平，使由“大跃进”造成的采掘与加工工业比例严重失调得到纠正。

经过调整和发展，我国的工业体系建设和技术都取得较大进步。到1964年，我国能够生产的钢的品种已达900多种，钢材品种则达到9000多种，钢材自给量超过95%。中国机械制造所需金属材料已经基本立足于国内；制造汽车、拖拉机所需的近2000种钢材，大部分已能自给，制造万吨远洋轮和2.5万吨氮肥设备所需要的1000多种钢材，也绝大部分由国内供应。

机械工业发展了新品种，提高了成套能力，形成了冶金设备、采矿设备、石油化工设备、金属切削机床、工程机械、仪器仪表等十几个基本行业，组成了门类比较齐全的机械制造体系。5年中共发展新产品4000多种，从1961年开始制造的9套大型设备，大部分在1969年以前完工。其中1962年6月在上海制成的12000吨水压机，标志着中国重型机器制造能力达到了新的水平。这个时期，精密机床的研制和生产也发展较快，到1965年，中国能够制造的精密机床已达7大类30种。到60年代中期，中国生产的机床品种达到540种，主要机器设备的自给率已达90%。

能源工业则形成了煤炭、石油、电力三足鼎立的结构。长期依靠进口的石油经过几年的油田开发建设，基本实现了自给。煤炭工业经过两个五年计划和三年调整时期建设，已逐步形成比较完整的现代采煤工业；电力工业也组成了水电火电相结合、大中小型电站相配合的电力工业体系，全国大部分地区实现了联网，为今后国民经济的发展提供了动力保证。

电子工业、原子能工业、航天工业也都在这个时期得到发展，成为国民经济中的重要工业部门。中国从60年代初开始生产原子能设备，只用两三年时间就于1964年、1965年研制出第一套原子能反应堆和核原料加工设备以及核物理试验设备。原子弹的研制是从1961年7月开始的，经过上千次试验，研制了2万多台关键设备，终于在1964年10月16日成功地爆炸了第一颗原子弹。这个时期，国家对新兴的电子工业的发展也非常重视，1963年至1965年3年里共投资5.29亿元，新开工项目57个，建成投产38个，其中有22个是大中型骨干企业；同时，注意发挥原有基础，对一些老厂进行了重点改造，形成了初具规模的电子工业。

化学工业除了加快发展化肥、农药等产品外，还通过从西方引进成套设备和技术，建立了自己的石油化学工业。到1965年底，全国石化工业主要产品生产

能力为：乙烯5000吨，合成橡胶15000吨，塑料3000吨。另有在建项目的生产能力：乙烯36000吨，高压聚乙烯24000吨，聚丙烯5000吨，合成纤维10000吨，合成酒精25000吨，合成氨100000吨等。①

三、科技的发展

科学技术基础加强并有重大突破。国民经济调整时期，尽管在基本建设方面作了必要的后退，同时苏联还中断了对我国的经济技术援助。但是在“自力更生”精神的鼓舞下，中国的工业化物质技术基础仍然有所加强，取得了明显进步。

在农业科技方面，为了发挥科技在农业生产中的作用。1963年2月8日至4月5日，中共中央和国务院在北京召开了规模空前的全国农业科技会议。来自全国农业科技战线的1200多名科技专家、有关部门负责同志及各中央局农村办公室、各地科委、科协的负责人出席了会议。1964年1月，中国农业科学院主持召开了第二次全国作物育种工作会议。把我国农业科技工作者在近几年研制出来的水稻、小麦、玉米、高粱、谷子、甘薯、马铃薯、大豆、棉花、烟草、甜菜、甘蔗、油菜、芝麻、花生、麻类等22种作物的146个优良品种，向全国推荐，为提高农作物单产打下了良好的基础。像这样在全国范围内全面推广优良品种，新中国成立以来还是第一次。

国防尖端科技发展也有重大突破。原子弹和导弹的研制成功大大增强了国防能力，打破了美国和苏联对我国的核讹诈。

四、积累与消费关系趋于正常

积累与消费的比例趋于正常。国民收入总额按可比价格计算，如以1952年为100，1957年为153，1962年下降到130.9，1963年恢复到144.9，1964年增长到168.8，1965年达到197.5，比1952年增加近1倍，比1957年增加了29%，国民收入中积累率，1957年为24.9%，“大跃进”中的1959年和1966年两年分别达到43.8%和39.6%，积累和消费比例严重失衡，进入调整时期，因为大幅度削减投资，维持消费，积累率分别下降到1961年的19.2%，1962年的10.4%和1963年的17.5%。到调整后期，又把积累提高到1964年的22.2%，1965年的27.1%，大体上使积累和消费的比例符合当时中国的实际情况。

财政收支基本平衡，市场稳定，人民生活得到一定的改善。在“大跃进”和调整的初期，国家财政出现了80多亿元的赤字，到了1963～1965年三年累计

① 参见《当代中国的基本建设》（上），中国社会科学出版社，1989年版，第151～152页。

除了还清了全部外债还有10亿元的财政盈利。市场方面，1963～1965年，零售商品货源比社会商品购买力多出约53亿元。在1961年和1962年曾对部分商品实行的高价政策，这时也陆续取消。全国零售物价和集市贸易价格大幅度回落，1965年只相当于1957年的109%和159%。人民生活方面，因农业尚没有完全恢复，1965年全国每人平均的粮食、食物、棉布消费量，仍略低于1957年的水平。但总的来讲，由于生产逐步恢复，结构日趋合理，市场供应量也在增加，1963年有40%的职工不同程度地提高了工资，城镇的就业率上升，我国人民在经历了一段艰难困苦的时期，生活上确实有了一定的改善。

五、几个没有根本解决的问题

以上的这几个方面都表明，以“调整”为核心内容的方针政策，到1965年已经取得了预期的效果，并且为我国国民经济在一个比较好的基础上向前发展提供了一个必要前提。但是就当时的国民经济来说，我国仍然处于一个消费品不足、就业压力大、资金匮乏的工业化初期水平。

农业粮食还没有过关、副业没有恢复到历史最高水平；农民的积极性没有被调动起来。城乡经济的“二元化”趋于严重。

表9－9　1965年按人口平均主要农产品产量①

粮食（斤/人）	棉花（斤/人）	油料（斤/人）	肥猪（头/人）	猪牛羊肉（斤/人）	水产品（斤/人）
544	5.9	10.1	0.17	15.4	8.3

注：粮食、油料低于1952～1958年期间产量。

工业由于受到中共中央对战争爆发估计的影响，仍然偏重于重工业和国防工业。在生产力布局上，过于强调内地投资。

在对外关系方面，1960年以来中苏关系逐渐恶化，由此也导致了中国与东欧社会主义国家关系的恶化。到1965年，以苏联为首的社会主义阵营实际上已经不复存在，中苏两国实际上互相将对方视为威胁。另一方面，1964年美国扩大对北越的轰炸使越南战争升级；1962年中印边境的摩擦和武装冲突；都使得中国处于新中国成立以来历史上最孤立的时期，受此国际环境影响，一方面，中国的经济建设不得不考虑“备战”问题，甚至将其放在首要位置；另一方面，中国为打破在国际上的孤立，扩大了对亚非拉发展中国家的援助，有时这种援助的数额甚至影响了国内的建设和人民生活。

在人民生活方面，虽然经过5年的经济调整和恢复，人民的生活水平有所提

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第184页。

高，但是生活消费品短缺依然严重，人均生活消费品并没有恢复到1957年水平。到1965年，城市居民人均食用油的定量才从1964年的每月4两提高到5两，农村非农业人口的定量则从2两提高到3两；除了粮票、油票、布票以外，需要凭票购买的工业消费品仅从13种降低为8种。从城市商业、饮食服务业网点变化情况来看，1965年比50年代下降了很多。据国家城调队对74个城市的调查，每万人所拥有的商业、饮食、服务业网点变化情况为：1952年为47.6，1957年为26.4，1962年下降为13.2，1965年进一步下降为9.5。[①] 另据广州市统计，1957年尚有饮食店5131户，理发店1982户，洗染店351户。到1965年，全市仅剩下饮食店1527户，旅店129户，理发店1078户，洗染店218户。[②]

在经济体制方面，1961年至1965年的调整，由于受毛泽东“阶级斗争”理论的干扰，虽然纠正了不少“大跃进”时期的偏差，但是在所有制结构和市场调节范围方面仍然没有实现突破，农村对“包产到户”的否定，使得农村经济改革陷入停滞；而城市经济体制改革仍然在中央与地方行政性集权或分权上打主意，国家宏观计划管理和企业微观经营体制问题仍然很多，这些也都为毛泽东所不满，不能不说是他发动“文革”的客观因素之一。

第六节 1965年的经济发展水平及国际比较

1965年是中国完成调整任务并准备实施第三个五年计划的第一年，此前的四届人大提出了到20世纪末实现“四个现代化”的目标。从1958年到1965年，中国的经济发展发生了剧烈的波动，走了一个很大的弯路，前进有限，而此时的世界经济则在以电子、化工科技革命的带动下开始进入新一轮的快速发展。1965年中国经济与世界经济，特别是与发达国家的经济差距到底有多大，能不能在20世纪末赶上世界发达国家的经济发展水平，是经济史研究应该关注的历史问题。

一、1958～1965年的经济增长

在此期间，经济运行的最大特点是大起大落，农轻重关系、积累与消费关系由基本协调走到严重失衡又恢复到基本协调。但是总的来说，工业发展仍然很快，并形成较大工业生产能力。

---

① 国家统计局城调队：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询服务中心，1990年版，第296页。

② 刘光璞等：《对广州市经济优势及其实现条件的调查》，《学术研究》1980年第6期。

表 9－10　1957～1965 年国民经济发展情况①

单位：产值、收入（亿元）；指数（以 1952 年为 100）

年份	社会总产值	社会总产值指数	国民收入	国民收入指数	农业总产值	农业总产值指数	工业总产值	工业总产值指数	全国零售物价总指数
1957	1606	170.9	908	153.0	537	124.8	704	228.6	121.3
1958	2138	226.7	1118	186.7	566	127.8	1083	353.8	121.6
1959	2548	267.4	1222	202.1	497	110.4	1483	481.8	122.7
1960	2679	280.0	1220	199.2	457	96.4	1637	535.7	126.5
1961	1978	186.2	996	140.0	559	94.1	1062	330.7	147.0
1962	1800	167.6	924	130.9	584	99.9	920	275.9	152.6
1963	1956	184.7	1000	144.9	642	111.6	993	299.4	143.6
1964	2268	217.0	1166	168.8	720	126.7	1164	358.2	138.3
1965	2695	258.2	1387	197.5	833	137.1	1402	452.6	134.6

注：本表产值和国民收入按当年价格计算；指数按可比价格计算。

从基本建设投资来看，这 8 年里的效益虽然比不上恢复时期和“一五”计划时期，但是与后面相比，仍然不算低。从投资结构来看，农业和工业投资比重在“一五”计划的基础上继续增加，在 1958～1962 年间占投资总额的 62.9%，1963～1965 年间仍然占 52.3%；农业投资比重有所增加；但是第三产业的投资比重却大幅度下降。

表 9－11　1958～1965 年基本建设新增固定资产及固定资产交付使用率及前后比较②

单位：亿元

年　份	投　资　额	新增固定资产	固定资产交付使用率（%）
恢复时期	78.36	59.02	75.3
“一五”时期	588.47	492.18	83.6
“二五”时期	1206.09	861.82	71.5
1963～1965 年	421.89	367.79	87.2
“三五”时期	976.03	580.13	59.4

① 根据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983 年版。

② 国家统计局固定资产投资统计司编：《1950～1985 年中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987 年版，第 121 页。

续表

年　份	投　资　额	新增固定资产	固定资产交付使用率（%）
“四五”时期	1763.95	1082.34	61.4
“五五”时期	2342.17	1747.31	74.6
“六五”时期	3410.09	2516.04	73.8

表 9－12　1958～1965 年基本建设项目建成投产率①

年　份	施工项目（个）	全部建成投产项目（个）	项目建成投产率（%）
1958	104946	87527	83.4
1959	96156	75901	78.9
1960	82210	60015	73.0
1961	35756	19048	53.3
1962	25172	13197	52.4
1963	37251	12371	33.2
1964	51753	16860	32.6
1965	50353	—	—

表 9－13　1958～1965 年三次产业的基本建设投资额②

年　份	投资额（亿元）			比重（以投资总额为 100）		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1958	26.18	180.35	62.47	9.7	67.0	23.2
1959	32.84	219.22	97.66	9.4	62.7	27.9
1960	45.06	239.67	103.96	11.6	61.7	26.7
1961	16.96	78.88	31.58	13.3	61.9	24.8
1962	14.37	40.73	16.16	20.2	57.2	22.7
1963	22.56	50.86	24.74	23.0	51.8	25.2
1964	26.82	76.10	41.20	18.6	52.8	28.6

① 国家统计局固定资产投资统计司编：《1950～1985 年中国固定资产投资统计资料》，中国统计出版社，1987 年版，第 114 页。

② 同上，第 96 页。

续表

年　份	投资额（亿元）			比重（以投资总额为100）		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
1965	24.92	93.81	60.88	13.9	52.2	33.9
“一五”时期	41.55	286.16	260.76	7.1	48.6	44.3
“二五”时期	135.41	758.85	311.83	11.2	62.9	25.9
1963～1965	74.30	220.77	126.82	17.6	52.3	30.1

二、人民生活消费水平

在1958～1965年间，人民的生活消费水平也同样经历了大波动，由于“大跃进”和自然灾害，到1960年甚至出现了全国性的饥馑，人民的生活消费降至新中国成立以来的最低点。到1965年，人民的生活消费水平实际上仍然没有恢复到1957年的水平。下表是1965年全国人均生活消费品占有量。由此可见当时的生活水平。

表9－14　1965年主要生活消费品消费量①

类　别	消费总量			人均消费量		
	全国	城镇	乡村	全国	城镇	乡村
粮食（亿斤/斤）	2630.6	516.3	2114.3	365.67	421.30	354.25
食用植物油（亿斤/斤）	24.7	11.8	12.9	3.43	9.63	2.17
肥猪（亿斤/斤）	90.4	25.4	65.0	12.57	20.73	10.89
牛羊肉（亿斤/斤）	15.9	—	—	22.1	—	—
鲜蛋（万担/斤）	2043.5	505.5	1538.0	2.84	4.12	2.58
水产品（万吨/斤）	239.5	—	—	6.66	—	—
食糖（万吨/斤）	120.7	43.4	77.3	3.36	7.08	2.59
糕点（万吨/斤）	81.8	—	—	2.27	—	—
食盐（万吨/斤）	494.2	74.1	420.1	13.74	12.09	14.08
卷烟（万箱/盒）	464.6	180.0	284.6	16.15	36.72	11.92
酒（万吨/斤）	93.7	43.6	50.1	2.60	7.12	1.68

① 根据国家统计局贸易物价统计司编：《中国贸易物价统计资料（1952～1983）》，中国统计出版社，1984年版，第27～51页。

续表

类 别	消费总量			人均消费量		
	全国	城镇	乡村	全国	城镇	乡村
各种布（亿米/尺）	44.4	14.3	30.1	18.51	35.00	15.13
棉布（亿米/尺）	41.9	13.0	28.9	17.47	31.82	14.53
化纤布（亿米/尺）	2.5	1.3	1.2	1.04	3.18	0.60
针织内衣裤（万件/件）	23199.6	8375.1	14824.5	0.32	0.68	0.25
鞋（万双/双）	32768.0	17350.0	154180	0.46	1.42	0.26
肥皂（万箱/块）	1357.0	805.2	551.8	2.26	7.88	1.11
保温瓶（万个；每百人/个）	3277.0	1526.9	1750.1	4.56	12.46	2.93
搪瓷面盆（万个；每百人/个）	1995.0	887.9	1107.1	2.77	7.25	1.85
缝纫机（万架；每百人/架）	89.7	56.3	33.4	0.12	0.46	0.06
手表（万只；每百人/只）	189.1	175.9	13.2	0.26	1.44	0.02
自行车（万辆；每百人/辆）	176.2	106.4	69.8	0.24	0.87	0.12
收音机（万架；每百人/架）	83.6	62.7	20.9	0.12	0.51	0.04
煤炭（万吨/斤）	7500.0	4140.0	3660.0	208.51	675.64	112.59

由于缺乏1965年城镇职工家庭收支抽样调查资料，这里引用了一个1964年城镇在职职工家庭抽样调查资料（3537户），估计除收入比1965年略低一些外，其他大致可能相差不多。

根据对这3537户家庭调查，平均每户家庭人口为5.3人，平均每户就业人口为1.58人，平均每户就业面为29.81%，平均每个就业者负担人数（包括本人）为3.35人，平均每人全年全部收入为243.48元，其中生活费收入为227.04元，平均每人全年生活费支出为220.68元。①

① 《中国金融年鉴（1996）》，中国金融年鉴编辑部，1996年版，第583页。

三、与同期国际发展水平比较

中国经济经过20世纪50年代的高速增长，但是在60年代初期严重下滑，出现了短暂的负增长，到60年代中期，就国民收入总量来说，与1952年相比，缩小了与美国、苏联、英国、法国的距离，但是却拉大了与日本、联邦德国的距离，尤其是日本，已经由低于中国14.7%变为超过中国20.7%。至于人均国民收入，则如表9－15所示，中国不仅远远落后于发达国家，也落后于许多发展中国家。

表9－15　1965年部分国家国民收入估计①

国　别	国民收入（亿美元）	人均国民收入（美元）	国　别	国民收入（亿美元）	人均国民收入（美元）
埃　及	47.77	161	印　度	442.3	91
利比亚	9.09	562	伊　朗	50.85	207
尼日利亚	38.40	67	以色列	27.58	1076
南　非	92.17	456	日　本	680.1	694
突尼斯	7.89	181	巴基斯坦	97.24	98
赞比亚	6.51	173	菲律宾	71.63	221
加拿大	357.6	1824	中　国*	563.4	79
美　国	5663	2910	奥地利	70.35	970
阿根廷	160.9	720	比利时	135.1	1428
巴　西	171.4	212	丹　麦	79.79	1677
哥伦比亚	50.73	282	法　国	708.3	1448
墨西哥	175.6	412	芬　兰	64.25	1393
秘　鲁	25.90	222	联邦德国	859.0	1455
委内瑞拉	64.18	745	意大利	455.7	884
澳大利亚	185.8	1640	英　国	798.3	1464
新西兰	44.76	1695	荷　兰	156.5	1274
挪　威	54.02	1451	西班牙	187.6	594
葡萄牙	32.56	353	瑞　典	208.3	2440
瑞　士	114.6	1929	希　腊	48.74	570

注：*中国的数字是根据《中国财政统计（1950～1985）》数字和当年的人民币与美元汇率计算出来的，由于当时实际购买力与汇率之间存在差异，这个数字仅供参考。

① 根据范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第28～33页。

如果按照上表和当时苏联东欧的情况，估计中国的国民收入总额仅次于美国、苏联、联邦德国、英国、法国、日本，排在世界第7位，但是按照人均，则中国就大为落后了。

就工业来说，从下表可以看出，虽然中国能源比较丰富，而且原煤产量仅次于美国和苏联居世界第3位，但是中国的发电量却不高，仅占世界发电量的2%。在能够反映工业技术综合水平的汽车工业方面最落后，其产量仅占世界汽车总产量的0.17%。

表9-16 1965年部分国家主要工业产品产量①

国别	原煤（万吨）	原油（万吨）	发电量（亿度）	原钢（万吨）	水泥（万吨）	汽车（万辆）	氮肥（含N量万吨）	新闻纸（万吨）	棉纱（万吨）	塑料（万吨）	合成橡胶（万吨）	合成长纤维（万吨）
美国	47528	38494	11576	11926	6508	929.1	518.1	197.8	195.8	530.0	184.2	45.25
苏联	42788	24289	5067	9102	7239	81.3	271.2	74.4	129.2	80.3	—	5.42
加拿大	864	4009	1443	914	767	85.0	37.7	700.3	8.4	16.4	20.6	2.80
英国	19050	8	1965	2744	1719	217.7	66.6	78.0	21.9	95.7	17.5	8.16
法国	5135	300	1014	1960	2241	161.6	106.6	45.0	26.7	69.5	14.8	4.64
日本	4953	67	1922	4116	3269	191.8	161.5	118.4	53.7	160.9	16.1	16.56
联邦德国	13546	788	1723	3682	3413	297.0	141.9	21.6	29.5	199.9	17.3	9.16
意大利	39	221	830	1268	2070	117.5	90.5	37.9	15.8	93.1	12.0	5.84
波兰	11883	—	438	909	957	6.0	39.4	7.9	18.7	11.8	3.9	0.83
荷兰	1144	236	—	314	297	3.6	—	16.4	7.0	34.0	10.0	2.58
印度	6716	302	368	632	1058	7.2	23.2	3.1	93.9	4.0	1.6	0.15
巴西	176	449	301	298	582	18.4	1.4	11.7	10.0	—	3.9	1.02
墨西哥	94	1687	172	240	433	9.4	15.5	2.2	12.0	—	—	0.79
阿根廷	—	1406	154	137	331	19.6	0.4	—	9.8	6.0	—	1.01
南斯拉夫	117	206	155	177	310	5.2	9.0	4.6	8.6	5.6	—	—
埃及	—	648	55	—	232	—	15.7	—	13.9	—	—	—
南非	4846	—	—	329	388	17.3	7.5	5.4	—	—	1.6	0.32
澳大利亚	3194	33	369	546	390	34.8	3.4	9.3	2.7	11.9	2.1	0.94
中国*	23200	1131	676	1223	1634	4.1	103.7	36.7	130.0	9.7	1.6	0.52

① 根据范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第246～493、520～525页。

续表

国　别	原煤（万吨）	原油（万吨）	发电量（亿度）	原钢（万吨）	水泥（万吨）	汽车（万辆）	氮肥（含N量万吨）	新闻纸（万吨）	棉纱（万吨）	塑料（万吨）	合成橡胶（万吨）	合成长纤维（万吨）
世界合计	204240	151180	33780	44390	43400	2432	1930	1697	—	1436	323.5	111.0
中国产量占世界总产量（%）	11.36	0.75	2.00	2.76	3.76	0.17	5.37	2.16	—	2.99	0.49	0.47

注：*这里为中国内地数字，不包括香港、澳门、台湾。

在交通运输方面，中国的铁路运输量由于国土面积大的缘故，尚不算太落后，但是反映公路运输的汽车拥有量所占世界比重，则太低了，仅为美国汽车拥有量的0.34%，为印度的37.19%。在航空运输方面，中国也很落后，民航客运量仅为美国的0.22%，为印度的12.06%。

表9-17　1965年部分国家交通运输情况①

国　别	铁路运输量			民航运输量	
	货运量（亿吨公里）	客运量（亿人公里）	汽车拥有量（万辆）	客运量（亿人公里）	货运量（亿吨公里）
美　国	10295.8	280.9	8909.3	1105.0	27.19
苏　联	19502.0	2016.0	—	—	—
加拿大	1273.1	42.3	662.4	75.64	1.245
英　国	252.3	301.1	1077.5	124.70	3.110
法　国	646.0	383.0	1178.1	75.10	1.897
日　本	572.4	2518.4	646.5	45.93	0.915
意大利	152.9	289.4	613.4	39.67	1.056
联邦德国	571.3	385.7	983.9	37.85	1.333
民主德国	449.2	174.0	97.0	—	—
波　兰	810.1	343.2	42.8	—	—
荷　兰	—	77.1	150.7	33.67	1.991
印　度	1168.5	967.5	80.4	20.57	0.590

① 根据范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第496～565页。

续表

国 别	铁路运输量			民航运输量	
	货运量（亿吨公里）	客运量（亿人公里）	汽车拥有量（万辆）	客运量（亿人公里）	货运量（亿吨公里）
巴 西	188.1	166.3	180.6	27.78	0.790
墨西哥	183.3	38.8	114.9	18.26	0.304
阿根廷	140.3	128.3	148.5	11.28	0.099
埃 及	32.9	57.9	12.3	—	—
南 非	427.3	—	144.1	11.59	0.301
澳大利亚	182.2	—	376.9	55.18	1.835
中国内地	2698.0	479.0	29.9	2.48	0.25
世界合计	41950	—	17843	1980	49.6
中国内地占世界总量（%）	6.43	—	0.17	0.13	0.50

在对外经济关系方面，进入60年代以来，一方面我国与苏联和东欧社会主义国家的经济交往因政治关系恶化而几乎断绝，另一方面与西方国家的经济关系没有多大发展。随着中国的经济发展，中国对国际经济的参与程度并没有提高，虽然一般来说，大国对外贸的依存度较低，但是中国的对外贸易在世界贸易总额中的比重如此低，则说明当时我们在经济上还是一个相对封闭的国家，没有充分利用对外贸易的比较优势。1965年我国对外贸易在世界贸易中地位的变化可见下表：

表9－18 1952～1965年世界部分国家对外贸易情况①单位：亿美元

国 别	1952年		1957年		1965年	
	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）
世界合计	1526	100.00	2070	100.00	2845	100.00
中 国*	19.4	1.27	31.10	1.50	42.5	1.49
埃 及	10.71	0.70	10.40	0.50	15.37	0.54

① 根据范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第34～41页。

续表

国　别	1952 年		1957 年		1965 年	
	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）	进出口总额	占世界贸易总额比重（%）
南　非	19.70	1.29	28.03	1.35	39.42	1.39
加拿大	88.38	5.79	108.04	5.22	160.95	5.66
墨西哥	14.52	0.95	18.82	0.91	26.49	0.93
美　国	158.60	10.39	337.90	16.32	485.40	17.06
阿根廷	18.67	1.22	22.85	1.10	26.92	0.95
巴　西	34.19	2.24	28.80	1.39	26.91	0.95
智　利	8.25	0.54	8.99	0.43	12.92	0.45
秘　鲁	5.22	0.34	7.20	0.35	13.87	0.49
印　度	29.95	1.96	36.22	1.75	45.86	1.61
印度尼西亚	18.82	1.23	14.73	0.71	14.03	0.49
日　本	33.01	2.16	71.42	3.45	170.21	5.98
马来西亚	12.39	0.81	13.03	0.63	23.32	0.82
菲律宾	7.67	0.50	10.44	0.50	16.62	0.58
捷克斯洛伐克	18.70	1.23	27.45	1.33	53.61	1.88
法　国	81.53	5.34	111.75	5.40	212.30	7.46
民主德国	11.12	0.73	34.26	1.66	53.22	1.87
联邦德国	78.16	5.12	160.74	7.77	253.60	8.91
意大利	35.55	2.33	62.24	3.01	145.78	5.12
荷　兰	43.32	2.84	72.02	3.48	138.65	4.87
波　兰	16.39	1.07	22.26	1.08	45.68	1.61
西班牙	10.30	0.67	13.38	0.65	39.70	1.40
瑞　典	33.01	2.16	45.65	2.21	83.43	2.93
瑞　士	23.02	1.51	35.24	1.70	66.56	2.34
英　国	164.74	10.80	202.26	9.77	288.50	10.14
澳大利亚	34.10	2.23	38.87	1.88	62.31	2.19
苏　联	—	—	83.19	4.02	162.32	5.71

注：*此处不包括香港、澳门和台湾地区。数字来源于《中国统计年鉴（1983）》。

第十章 “文革”前期国民经济的下降与回升

1966年是被搁置数年的国民经济建设第三个五年计划开始的第一年，工农业生产取得了良好的发展势头。就在这时，毛泽东对国内政治形势做出了极端错误的判断，决然发动了“文化大革命”。从1966年到1969年的“文革”头三年，国家的经济建设事业受到严重冲击和干扰。

第一节 “三五”计划的制订和指导思想的转变

一、经济建设思想的变化

“三五”计划本应在1963年到1967年执行，由于“大跃进”的挫折和自然灾害造成了经济困难局面，后来根据经济恢复较快的情况，毛泽东提出，1963年至1965年这三年作为一个过渡阶段，贯彻调整方针，打下底子，从1966年起搞“三五”计划。这个主张得到中央其他领导人的一致赞同。

1962年2月和3月，陈云在讲话中指出：“增加农业生产，解决吃、穿问题，保证市场供应，制止通货膨胀，在目前是第一位的问题”，必须“在国家计划中把这些事情摆到头等重要的位置。”周恩来插话说，可以写一副对联，上联是“先抓吃穿用”，下联是“实现农轻重”，横批是“综合平衡”。[①] 12月份，中共中央提出编制国民经济长期计划的要求，国家计委主任李富春在给毛泽东的信中，明确地表示，“必须按照农轻重的次序”，“根据首先解决吃穿用的原则”来安排国民经济建设方针。[②]

1963年初，由李富春、李先念、薄一波等8人组成中央计划领导小组研究编制长远国民经济计划和“三五”计划，提出了集中力量解决人民的吃穿用的意见。获得中央书记处同意。为了加强农业，邓小平还提出：“三五”计划要建设五亿亩稳产高产农田。他强调说，“三五”期间就是要努力解决吃穿用问题。这样，在制定“三五”计划之前，处在一线的中央主要领导人已形成了共识。

根据这个精神，1964年4月底，国家计委提出了《第三个五年计划（1966～1970）的初步设想（汇报提纲）》，规定这一计划的基本任务“一是大力发展农

① 《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第205、210页。

② 《李富春选集》，中国计划出版社，1992年版，第302、304页。

业，基本上解决人民的吃穿用问题；二是适当加强国防建设，努力突破尖端技术；三是与支援农业和加强国防相适应，加强基础工业，继续提高产品质量，增加产品品种，增加产量，使我国国民经济建设进一步建立在自力更生的基础上。相应的发展交通运输业、商业、文化、教育、科学研究事业，使国民经济有重点、按比例地向前发展。”① 这个计划将农业投资提高到总投资额的20%，大大高于前两个五年计划的7.1%和11.3%。

5月10日至13日，国家计委领导小组向毛泽东汇报这一初步设想。毛泽东插话，主要讲两方面内容：一是要从实际出发。二是定计划要留有余地。他基本同意这个计划，另一方面，对计划把基础工业放在最后考虑，砍掉一些项目，也流露出一些不安。当汇报到工业、铁路、交通在“三五”计划内只能搞那么多时，毛泽东说：“酒泉和攀枝花钢铁厂还是要搞，不搞我总是不放心，打起仗来怎么办?”当谈到基础工业、交通同各方面还不适应时，毛泽东说：“没有坐稳，没有站稳，是要跌跤子的。”他认为：“两个拳头——农业、国防工业，一个屁股——基础工业，要摆好。要把基础工业适当搞上去；其他方面不能太多。”② 关于农业投资，毛泽东指出：“要自力更生，要像大寨那样，他也不借国家的钱，也不向国家要东西。”③

早在1959年庐山会议前期，毛泽东就曾指出，过去安排国民经济计划是重轻农，现在是否提农轻重，重工业要为轻工业、农业服务。但这时，毛泽东对这个以农轻重为序编制的“三五”计划又产生了不同看法，原因在于他认为当时国际环境在急剧恶化。

在中国的南面，从60年代初期起，美国插手越南的侵略战争逐步升级，由出钱出物支持南越政权，发展到直接派出军事人员参与。中国对越南人民的坚决支持，使美国领导人加紧了对中国的封锁和敌视，甚至考虑采取直接军事行动。34年后的1998年9月29日，美国《洛杉矶时报》首次公布了一批美国国务院销密外交文件，其中披露：在1964年，美国总统曾考虑先发制人地对中国发动军事袭击，以阻止中国成为拥有核武器的国家，并就此计划试探了苏联的意见。在中国的北面，形势也越来越严峻。1962年苏联在中国新疆伊犁地区插手煽动了居民外逃事件。此后几年之中，苏联向邻近中国边境地区派驻的军队由10个师（近20万人）逐渐增加到54个师（近百万人），战略导弹直接指向中国。在中国的西南面，1962年印度军队大规模入侵中国被击退后，中印边境局势尚未得到缓和。在祖国大陆的东南面，盘踞台湾的蒋介石政权从1961年到1965年，

① 国家计委档案：《第三个五年计划（1966～1970）的初步设想（汇报提纲）》第二部分。

② 《党的文献》1996年第3期。

③ 顾龙生编：《毛泽东经济年谱》，中央党校出版社，1993年版，第596～598页。

一直在叫嚣反攻大陆，多次派出飞机、军舰和武装特务进行窜扰。

而当时，我国对万一战争发生的防备确实存在着问题。1964 年 4 月 25 日，军委总参谋部作战部根据副总参谋长杨成武的指示进行调查研究后，在一份报告中认为，在国家经济建设如何防备敌人突然袭击方面，“问题是很多的，有些情况还相当严重”。主要是：（1）工业过于集中。14 个 100 万人口以上的大城市就集中了约 60% 的主要民用机械工业、50% 的化学工业和 52% 的国防工业。（2）大城市人口多，大部分都在沿海地区，易遭空袭，如何防空尚无有效措施。（3）主要铁路枢纽、桥梁和港口码头多在大中城市附近，易遭轰炸破坏，缺乏应付措施。战争初期，交通可能陷于瘫痪。（4）所有水库紧急泄水能力都很小。不少位于主要交通线和重要城市附近。一旦遭到破坏，洪水将冲击北京、天津等地及附近，造成严重损失。报告建议国务院组织一个专案小组，采取积极措施予以解决。①

外有强敌，内有隐患，这些都使毛泽东下决心提出建议，调整“三五”计划解决“吃穿用”的指导思想。1964 年 8 月 5 日，美国制造北部湾事件，对北越实行军事封锁和轰炸。战火烧到中越边界，对中国构成了严重威胁。严峻的国际环境，终于使毛泽东和中央领导人再次下决心改变原定的国民经济建设部署。抓战备成为“三五”计划的中心任务，而且一直影响到 70 年代的“四五”计划。

1965 年年初，毛泽东决定成立一个专门制订计划的新班子，由石油工业部部长余秋里等人组成，称为小计委，专门研究战略问题，进行“三五”计划的编制，不久开始主持国家计委的工作。

6 月 16 日，毛泽东听取余秋里汇报时指示说：计划要考虑三个因素，第一是老百姓，不要丧失民心；第二是打仗；第三是灾荒。五年基本建设投资控制在 800 亿～900 亿元，建设项目不要搞那么多。农轻重次序要颠倒一下，吃穿用每年略有增加就好。

二、以“备战”为中心的“三五”计划

根据这个精神，1965 年 9 月 14 日，国家计委向中共中央和毛泽东报送《关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲（草稿）》，提出：“三五”计划必须立足于战争，从准备大打、早打出发，积极备战，把国防建设放在第一位，加快三线建设，逐步改变工业布局。在具体安排上，设想“三五”期间基本建设投资总额为 850 亿元，计划施工的大中型项目共 2000 个左右；预期到 1970 年的各项指标是：粮食 2200 亿～2400 亿公斤，钢产量 1600 万吨，原煤 2.8 亿～2.9 亿吨，

① 总参谋部作战部的报告，《党的文献》1995 年第 3 期。

发电量1100亿度，原油1850万吨；工农业总产值2700亿～2750亿元，每年平均递增7%；农业递增4%～5%，工业递增8%。

与1964年5月的“吃穿用计划”相比，《汇报提纲》将基建投资安排顺序由农轻重转变为重农轻。按部门分，重工业、国防工业、交通运输共628亿，比例占74%；农业120亿，由原来的20%下降为14%；轻工业37.5亿，占4.4%。按地区分，三线建设总投资为360亿元，占42%。原来没有安排的大项目如攀枝花、酒泉钢铁工业基地，成昆、湘黔铁路，都成为重点项目，要求在1970年以前基本建成。原定1972年建成的国防工业体系提前到1970年。而原定的4.5亿亩稳产高产农田目标被留置到“四五”计划考虑。这个计划所定的指标是比较低的，反映了“留有余地”的考虑，还体现了毛泽东不要把人民搞得太紧张了的精神，尽可能地照顾人民生活的需要。

9月至10月，中央工作会议讨论通过了《汇报提纲》。由于第二年“文化大革命”的突如其来，这个提纲没有来得及形成正式“三五”计划，也没有付诸批准。但以后几个年度计划都是据其方针安排的。

1966年，“三五”计划《汇报提纲》开始正式执行。实际上，许多国防建设和三线建设项目从1964年年底就已动工，并取得了显著的进展。1966年4月，国家计委向中央汇报指出：经过一年多的实践证明，原设想的第三个五年计划，有可能提前两年实现。就建设来说，大小三线的许多重大项目，现在看，可以提前一年或两年建成。其中，攀枝花铁矿，酒泉镜铁山铁矿，贵州六枝、盘县、水城三大煤矿区，刘家峡水电站，成昆铁路，四川天然气等重点项目，1968年可以提前两年基本建成或达到原计划生产水平。就生产来说，1970年的主要生产指标，大部分在1968年可以完成，有些明年就可以完成。其中，钢、棉纱、石油、棉花1967年就可以达到或超过1970年的计划指标；煤炭、发电量、有色金属、机床、化肥、粮食等1968年可以完成1970年的计划指标。国家计委肯定地指出：“从现在的情况看，三年的时间完成原定五年计划的主要指标，是完全可能的。”①

面对经济建设的大好形势，国家计委向中央提出修改“三五”计划草案的设想：大幅度增加钢铁、煤炭、有色金属、电力、石油、铁路的生产建设指标，把农业机械化搞上去，努力增加集体经济的积累来源。但是，一个月后开始的“文化大革命”，打断了这个进一步蓬勃兴起大规模国民经济建设的计划设想。

① 国家计委档案：《关于修改第三个五年计划草案的设想（汇报提纲）》。

第二节 “文革”发动的经济原因

一、毛泽东经济思想的误区

毛泽东的错误判断是“文革”产生的主要原因。在一定程度上，可以说没有毛泽东就没有“文革”。虽然，这绝不意味着“文革”所造成的一切严重后果都应该由毛泽东来承担，但就其得以发动来说，在党内享有极高威望的毛泽东的错误决断，的确是主要因素。需要指出的是，从整体上说，他的这种动机是建立在使中国社会主义经济建设得到更快发展和解决“反修防修”重大课题的动机之上的。在这个意义上，“文革”也可以视为他的一种建设道路探索，然而是失败的、带来了灾难性后果的探索。从具体上说，毛泽东发动“文革”固然是源于他对党和国家的政治状况做出的错误政治判断，而得出这种错误判断的原因，则在于他此前在经济领域推行超越阶段社会的努力遭到了挫折。

50年代后期，毛泽东开始考虑寻找一条摆脱苏联模式、发展适合中国特点的社会主义的道路。由于缺乏经验，当时党内对什么是社会主义，怎样建设社会主义，认识并不很清晰。毛泽东和党内主要领导人很自然地按照战争年代经验来设想社会主义的蓝图。1958年，毛泽东提出了以“一大二公”为特点的人民公社构想。政社合一，工农商学兵融为一体，生活集体化，农村城市化，城市农村化，劳动人民知识化，知识分子劳动化，限制资产阶级法权。毛泽东认为，这就是现时可以实行的社会制度，而达到这一目标的途径，则是用改变生产关系推动生产力，通过战争年代惯用的群众运动，掀起“大跃进”高潮，激发群众的热情达到物质生产的飞速发展。“大跃进”失败后，毛泽东虽然纠正了一些具体措施中的错误，但对这种超越阶段的设想仍然没有放弃，他坚持认为，自己设计的这一目标和手段是完全正确的，是可以实现的。

“文革”发动前夕的1966年5月，毛泽东在“五七指示”中又重新提出了这种社会构想，要求全国各行各业都成为“学政治、学军事、学文化”，“又能从事农副业生产”，“又能办一些中小工厂，生产自己需要的若干产品和与国家等价交换的产品”，逐步限制社会分工和商品生产，在经济上实行自给自足或半自给自足的“大学校”。这确实是他1958年关于人民公社构想的继续。值得注意的是：其中新提出的，是要“参加批判资产阶级的文化革命斗争”，这是他在“大跃进”失败后几年中逐渐得出的错误结论。

从60年代初期起，刘少奇、周恩来、邓小平等中央一线领导人通过经济调

整，逐步纠正了“大跃进”时期的一些错误，同时农村一些地区也出现了一些群众自发抵制“左”倾错误的做法，如包产到户等。这些都与内心仍在坚持自己设想的毛泽东开始发生分歧。毛泽东越来越认为，党内、国内出现的这些分歧意见和做法，是他实现社会构想的主要阻力，其根源是阶级斗争在党内的反映，必须与之进行坚决的斗争。否则，不仅社会主义建设不能高速发展，反而有“资本主义复辟”的严重危险。此后，他的注意力开始由50年代末期的大力提倡“六亿神州尽舜尧”的共产主义觉悟而急剧转向“妖为鬼蜮必成灾”的强调阶级斗争，尤其是党内的阶级斗争。他试图用政治大革命的方式，扫除前进道路上的障碍，实现生产关系的强行变革，从而促进经济建设的大革命，尽早改变中国“一穷二白”的落后面貌。

此外，毛泽东“文革”前夕步入的另一个误区，是他在经济建设中把人的精神作用拔高到一个不恰当的地位，从而脱离了社会主义现阶段的实际状况。应该说，发挥人的主观能动性的认识是符合马克思主义基本原理的。在长期的革命斗争和新中国建立前期的经济建设中，我们党正是按照这一理论，调动了广大人民的积极性，取得了不断的胜利。此外，中国“一穷二白”的落后国情和60年代外部环境的封锁，也决定了当时经济建设中必须较多地依靠人的奋发精神。然而，中国的经济落后国情又决定了中国的社会主义建设是比创建社会主义国家更为复杂、更为长期的一个过程，生产关系、上层建筑对生产力、经济基础的反作用是有限的，不能不取决于后者的根本变化。毛泽东晚年的失误之一，在于他一方面在宏观指导上承认这一原理，另一方面又在具体政策上往往过分强调人的精神作用。他认为，我们过去“大体是过着平均主义的生活，工作都很努力，打仗都很勇敢，完全不是靠什么物质刺激，而是靠革命精神的鼓舞”，这“对于我们解决社会主义建设的问题，有着很大的意义”。①

综上所述，抓阶级斗争，扫除经济大革命的障碍；提高人的思想革命化，以此促进生产，是毛泽东发动“文革”在经济方面的思考。这是他心目中的一把“双刃剑”。他认为，发动这场“文革”，不仅对于“巩固无产阶级专政，防止资本主义复辟，建设社会主义，是完全必要的，是非常及时的”，② 而且“就是为的要使人的思想革命化，因而使各项工作做得更多、更快、更好、更省”。③ 由于毛泽东在长期革命斗争中树立起的崇高威望和党内民主生活的越来越不正常，毛泽东的这一指导思想为党内、国内大多数人自觉或不自觉地接受，逐渐形成了用阶级斗争促生产建设、促一切工作的浓厚氛围。全党全国的工作重心，随之转

① 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话》下，第474、475页。

② 《中国共产党中央委员会关于无产阶级文化大革命的决定》，《人民日报》1966年8月9日。

③ 同上。

向疾风暴雨式的阶级斗争。“大跃进”的“经济大革命”热潮，终于转化为“文革”的“政治大革命”风暴。

二、社会经济矛盾的扭曲

需要指出的是，“文革”这场今天看来极为荒诞、没有给群众带来任何好处的政治运动，竟然在初期能够得到“一呼百应”的发动——正如毛泽东所说：从来的群众运动，都没有这么广泛、这么深入——甚至连毛泽东后来都难以驾驭，显然是有着深刻的社会原因。

在鸦片战争后的近百年里，中国一直处于受人欺辱的落后地位。新中国的成立使中国人民在政治上站了起来，但是在经济上还没有摆脱贫穷落后的状态。党和人民迫切希望迅速改变这种旧的面貌，因此往往习惯于继续采取革命战争年代取得了巨大成功的阶级斗争手段，试图用一个又一个的政治运动来打倒“阶级敌人”，推动生产力发展。这种阶级斗争扩大化，造成了社会内部人为的种种复杂矛盾。另一方面，由于中国社会主义建设事业还处在探索之中，理论、制度与实践上都有许多不完善的地方，“大跃进”等超越阶段试验的失败，更暴露了这些不完善之处，群众感觉到现实生活与被拔高了的社会主义宣传之间存在着相当大的差距，产生了不满情绪。这种人民内部的正常矛盾不但没有在发展生产力的前提下得到有效调整，反而也以阶级斗争扩大化的形式激化为社会各种对立状态的矛盾。从政治上分析，表现为积极响应毛泽东和党中央的“反修防修”号召，以及历次“阶级斗争扩大化”政治运动积淀下相当尖锐的社会内部矛盾激化。从经济上分析，有以下两个方面：

（一）对干群经济差别的“反官僚主义特权”错误认识

“文革”前的体制确实存在一些弊病，产生了少数干部享有经济特权，脱离群众，贪图享受的官僚主义现象。再加上一些政策造成的较明显的城乡差别、干群差别，一些经济不平等通过政治地位差别反映出来（如工资、住房分配完全按照等级，一般群众不能进入高级饭店、乘坐小轿车和飞机、购买特别供应的紧缺物品等）。这些差别今天看来当然不大，更没有形成贪污腐败等严重社会问题，但是当时强烈地宣传平均主义和共产主义，使人们对社会现实产生强烈的反差。这些本应该通过发展生产力，在长期改革、完善社会主义制度中逐渐缩小解决的问题，因民主生活不健全，强调“阶级斗争为纲”而被扭曲了性质，被说成是“官僚主义”“修正主义”“资产阶级法权”。

在毛泽东的认识中，这些概念也是混淆不清的，除了压制打击外，他常常抨击的是特殊经济待遇。1965 年 1 月 15 日，他在关于企业社会主义教育运动

(“五反”) 蹲点报告上批示说：“官僚主义者阶级与工人阶级和贫下中农是两个尖锐对立的阶级”，“如果管理人员不到车间、小组搞‘三同’（指同吃、同住、同劳动——本书作者注）那就一辈子会同工人阶级处于尖锐的阶级斗争状态中，最后必然要被工人阶级把他们当做资产阶级打倒”，“这些人是已经变成或者正在变成吸工人血的资产阶级分子……这些人是斗争对象、革命对象，社教运动绝对不能依靠他们”。[①] “文革”末期的1975年，他在谈到“资产阶级就在党内”时说：民主革命后，一部分党员反对革命了，做了大官了，要保护大官们的利益。他们有了好房子，有汽车，薪水高，还有服务员，比资本家还厉害。一百年、一千年后总还是要革命的。总是一部分人觉得受压，小官、学生、工、农、兵，不喜欢大人物压他们，所以他们要革命呢。

在毛泽东的这些认识影响下，对照批判苏联特权阶层的“修正主义”现实（如日本人写的揭露苏联特权阶层的《苏联是社会主义国家吗?》一书当时被大量印行），群众中不少人便认为这些经济特权现象就是国内的“修正主义”和“走资派”，带着“反官僚主义”的情绪积极参加“文革”进行造反。毫无疑问，“文革”并不是一场以消除干群经济差别为目的的运动，也根本不能起到消除作用。但是，在毛泽东和一部分人身上确实可以找到试图消除这种经济差别的动机。因此，“文革”后期，出现了从工农兵中提拔为副总理、副委员长的吴桂贤、孙健、姚连蔚等人，仍保留在工厂时的50多元工资待遇，参加中央会议用餐、饮茶都要付钱、粮票的极端现象。

（二）经济发展缓慢和停滞造成的社会矛盾

政治是经济的集中表现。“文革”前十年，中国“就整个经济情况来说，实际是处于缓慢发展和停滞状态”[②]，人民生活水平普遍较低，多数农村地区没有解决温饱问题，这当然是中国近百年来生产力落后的国情决定的，但新中国建立后经济决策发生错误也是一个重要原因，正如刘少奇所指出的，“大跃进”错误是三分天灾，七分“人祸”。“大跃进”失败后有1697万人非正常死亡[③]，城市3000万人被动员下乡谋生，生活困难。经济不发达使城市就业问题更加严重，许多知识青年不自愿地上山下乡。临时工、合同工与正式工待遇差别较大。这就使一些人对“文革”前体制相对受益较多者不满。禁止个体和家庭经营与人口流动体制的僵化也使一些有能力的人没有别的经济发展出路，“文革”的造反给他们提供了一个通过改变政治地位谋取经济利益的机会，如临时工、合同工组成

① 《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社，1996年版，第266页。

② 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第264页。

③ 数字引自李成瑞：《“大跃进”引起的人口变动》，《中共党史研究》1997年第2期。

的“全红总”等造反组织提出“废除合同工、临时工制度”、补发工资，上海一月夺权中的造反派逼迫市委领导人签字发钱发物（“经济主义妖风”），上山下乡青年组成群众组织回城造反，农民领取补贴进城造反，造反派抢夺银行财物等，少数人甚至公开提出了“再分配”的口号，直到1974年湖北等地还在发生工人包围银行要求提款补发附加工资的情况。①

在“文革”强调“反对经济主义”的环境中，这些人的经济要求不可能公开得到反映，只能通过政治造反来实现，但很快受到限制和打击（如临时工、合同工造反组织被宣布非法而取缔），因此公开影响不大，但蕴藏在心中的经济目的无疑指导着他们的政治态度。

以上所说的种种问题，在通常环境下都属于人民内部矛盾范畴，当然不足以让群众自发地发动一场“文革”，但当毛泽东代表中央发出激烈造反号召时，就成为不可忽视的原因和动力了。这些因素的合成，便构成了“文革”初期出现“波澜壮阔”的群众造反运动的社会背景。

第三节 “文革”头三年造成的严重经济破坏

1966年5月中共中央政治局会议通过“五一六通知”和6月1日北京大学聂元梓等人一张大字报的广播，标志着“文革”的正式发动。7月2日和22日，经刘少奇、邓小平写信建议，毛泽东同意，中央发出了关于工交、基建企业如何开展“文革”的通知，规定“文革”结合“四清”进行，力图保持这些生产建设行业的稳定。但是，随着批斗“黑帮”“破四旧”“大串联”等活动的推向社会，工农业生产开始受到严重的冲击和影响。

一、“造反”“夺权”对经济秩序的严重冲击

从8月18日到11月26日，毛泽东先后在北京接见1300万红卫兵和学校师生，各地学生纷纷到北京和其他城市进行串联。据估计，10月份全国在路上奔波串联的人数将近3000万人，等于一个中等国家的人口举国迁移。“大串联”给交通运输造成了巨大压力。铁路运输到年底估计有1000万吨物资被积压待运。欠运的物资，主要是煤炭、木材、水泥、钢铁、矿山建筑材料、食盐、农副产品等，大部分是江南地区和三线建设需要的。公路运输普遍紧张，黑龙江省11月、12月汽车货运量共有900万吨，但运力只有500万吨，有98万吨粮食集中不起来，7万吨甜菜运不到糖厂；湖北省第四季度汽车货运量共有204万吨，但只能

① 《周恩来年谱》下卷，中央文献出版社，1997年版，第660页。

安排130万吨；湖南省积压物资77万吨，天津市积压物资56万吨，辽宁省有80万吨粮食集中不起来，山东省和四川省各积压物资30万吨左右，河北省和安徽省各积压物资20万吨，陕西省积压物资12万吨。水运、港口物资积压也十分严重，上海港积压14万吨，广州港积压14万吨，重庆港积压3.4万吨。这些都对生产、建设、人民生活带来了严重影响。西南地区由于水泥运不进去，成昆线有63个隧道口停工，攀枝花选矿厂工地有4500工人停工，华东电网11月22日煤炭库存量只够9天周转量。①

各地政府、党委和领导干部的被冲击，也使生产指挥不能正常进行。以周恩来为首的国务院领导人，先后发出了要求工矿企业“抓革命、促生产”、不搞“串联”的通知和社论，但是，中央文革小组的江青等人却极力想把动乱扩大到经济领域。

1966年11月17日，全国计划、工业交通会议在北京召开。会议由谷牧主持，原定举行5天，参加者有国务院所属冶金、化工、水电、铁道、机械部和北京、上海、天津、沈阳等7个大城市及各大区的负责人。围绕工业交通企业如何进行“文化大革命”及“抓革命、促生产”，与会者与中央“文革”小组展开了激烈的争论。大多数与会者对陈伯达草拟的《关于工厂“文化大革命”的十二条指示（草案）》（简称“十二条”）中所提出的“允许工厂成立派系组织”“允许学生到工厂串联”等条款表示强烈反对，认为工厂的生产不能中断。根据会议意见和周恩来的讲话精神，谷牧起草了《工交企业进行“文化大革命”的若干规定》（简称“十五条”），规定工厂不能停产闹革命，工人参加“文革”只能在业余时间，学生不能到工厂串联。“十五条”遭到陈伯达和中央“文革”小组的反对和指责。毛泽东听取汇报后表示同意“十五条”的基本意见，指示：工矿企业还是要分期分批业余闹革命，学生不能去串联。但是，当王洪文等人在上海成立工人造反派组织“工总司”，制造了安亭车站卧轨事件后，毛泽东又明确赞成了张春桥先斩后奏支持“工总司”造反的行为。他在中央政治局会议上拿出宪法，念了关于“结社自由”的一段，说上海“工总司”符合宪法。陈伯达在“十二条”基础上起草了《关于“抓革命、促生产”的十条规定（草案）》（“十条”），一些条文也照顾到了工交企业生产建设的连续性。

12月4日至6日，林彪主持中共中央政治局扩大会议，谷牧汇报了全国工交计划会议的情况，提出大家担心厂矿群众组织发展下去会带来恶果，要求对学生做好工作，不能让工厂的党组织中断工作，要鼓励干部敢于坚持原则。林彪和中央“文革”小组对谷牧根据周恩来指示所写的《汇报提纲》进行了严厉的指责

① 国家计委档案：全国计划、工业交通会议简报第1期，1966年11月27日。

和批判，江青攻击《汇报提纲》“完全是反革命，搞了修正主义”。张春桥、康生、王力也相继发言进行批判。谷牧、陶铸等人被迫做了检查。周恩来对与会的各部门负责人表示：现在的情况是大势所趋，势不可当，我们只能因势利导。12月6日，林彪在会议最后做总结时，针对周恩来的态度说：不是挡不挡的问题，而是迎接的问题，要扩大的问题，要让“文化大革命”席卷每一个领域。《汇报提纲》“集中地反映了一套错误的东西，就是不要搞‘文化大革命’”。工交计划会议“开得不好，是错误的，思想很不对头”。会议结束后，12月9日，中共中央发出了“十二条”。允许工厂成立派别组织和串联。以此为转折点，“文革”的动乱扩大到整个工业交通企业，农村的运动也突破了原有规定，由“四清”转入造反夺权。

由于经济领域受到的冲击主要是在第四季度开始的，因此1966年全年的经济仍然有较大的增长，各项国家计划都得到完成。工农业总产值达到2534亿元，比上年增长13.4%。其中工业增长15.8%，农业增长9.2%。

1967年1月，在上海“一月夺权”的带动下，全国都掀起了夺权浪潮。各级政府、党组织陷于瘫痪，生产建设处于混乱状态，武斗和停工停产现象普遍发生。毛泽东不得不命令军队介入地方的“文革”，实行“三支两军”（支左、支工、支农、军训、军管）。7月，在中央“文革”小组借武汉事件的煽动下，全国又掀起了冲击军队的浪潮，群众组织分裂为几大派，武斗流血事件更加剧烈。国家和社会出现了失控的“全面内战”局面。天津塘沽港因两派武斗完全瘫痪，40多艘外国轮船被困在港内。苏州财贸部门发生武斗，市内半数粮店停止供粮。四川泸州地区几派连续几个月动用枪炮武斗，造成几千人死亡，工农业设施被严重毁坏。山西两大派群众组织切断铁路公路运输，抢劫银行，割据一方。广西造反派几次抢夺大批援越物资和枪支弹药用于武斗。东北几大派群众组织出动坦克，互相炮轰，甚至占领机场，打坏飞机。这种极为混乱的局面一直持续到1968年。

严重的局势终于使毛泽东下决心改变原来的支持群众造反夺权方针，采取了一系列控制局势的强制性措施。他到南方巡视时呼吁各派群众组织要实现大联合，要抓革命、促生产、促工作、促战备，还下令逮捕了煽动动乱的中央“文革”成员王力、关锋、戚本禹等人。根据他的指示，中共中央多次发出解散跨行业、系统的群众组织，严禁武斗、抢夺枪支、破坏国家财产的通令、布告，并出动军队强制执行。直到1968年8月，工人、解放军宣传队进驻各基层单位，随后9月全国各省市都建立了革命委员会，全面动乱的局面才得到缓和。

二、国民经济遭受的严重破坏

三年极为严重的动乱不仅使几十万人在武斗和迫害中死亡，还给国家经济建

设事业造成了巨大损失。各种合理的规章制度被批判砸烂，大批经济管理干部受到冲击和迫害，国民经济基本处于无计划、无政府状态。

在动乱最严重的三年中，国务院各部委和各省市区经济部门一度陷于瘫痪，只由周恩来、李先念、谷牧、余秋里、袁宝华少数领导干部组成国务院“业务组”，起着“救火队”的作用。1967 年年度计划到当年 2 月，绝大多数地区仍没有安排进行。1968 年连年度计划也无法制定，成为新中国成立以来唯一没有国民经济年度计划的一年。

受“造反”“夺权”的影响，各个行业的正常经济秩序普遍被打乱，有的甚至陷入瘫痪。以全国动乱最为严重的 1967 年 8、9、10 三个月为例：

交通运输特别是铁路运输遭到严重冲击。从 1967 年上半年起，京广线长江以南，津浦路徐州、蚌埠地区，广西柳州、桂林、南宁地区，东北长春、四平地区等许多路段被迫停止通车，或断续通车。到 8 月份，铁路平均货运日装车比 7 月下降 45%。由于武斗，全国铁路干线除北京至山海关、徐州、武汉、包头，郑州至西安及黑龙江省内各线尚能保持基本通车外，其他干线都堵塞或经常不通或时通时断。1967 年铁路日平均装车数仅为计划的 46%。沿海和长江航运 8 月货运量比 7 月减少 21.6%，有些港口发生武斗，沿海 8 个港口滞留在港船舶已达 200 艘，其中外轮 163 艘中停工待卸或待装的有 112 艘。

煤炭：自 1967 年年初起生产节节下降。5 月，不得不宣布对煤炭部直属 6 个矿务局实行军事管制，6 月，又对煤炭部直属的 68 个矿务局实行军事管制，但都无法有效地控制局面。8 月，部属煤矿平均日产量 24 万吨，比 7 月减少 30%。由于武斗陷于停产、半停产的煤矿有 16 个。到 1967 年 12 月，煤炭部直属各矿务局日产煤水平只达到正常生产水平的 50%左右，是新中国建立后历史上最低水平。

铁路运输和煤炭生产的紧张局面，直接影响到冶金、电力等其他生产部门，造成恶性的连锁反应，导致整个国民经济都不能正常运转。

冶金：1967 年 8 月上旬，全国平均日产钢量 19200 吨、生铁 19000 吨，比 7 月下旬分别减少 1800 多吨，到 8 月底又分别减少 11100 吨和 8800 吨，9 月比 8 月份分别再减少 1800 吨和 3400 吨。钢铁冶金企业除鞍钢稍有好转外，其他产量都下降。长城、重庆特钢厂停产，大冶、抚顺、大连钢厂半停产。8 月 1 日至 5 日，10 个主要钢铁企业每天只有 3 万吨煤，仅够焦炉保温用，到 8 月底又减少到 2.3 万吨，到了危急状况。10 种有色金属，到 9 月中旬，每天只产 600 吨，比 8 月份减少 40%。有 26 个重点企业因武斗停产。

电力：到 1967 年 8 月底平均每天发电 1.82 亿度，比 7 月下旬减少 0.35 亿度，下降 16%。由于煤炭供应不上，华东电厂从 7 月底开始限电，一些电厂靠挖底脚煤维持；西安电网负荷一度从 23 万千瓦下降到 8 万千瓦；东北电网发电量

下降25%。

原油：到1967年8月底，平均日产量为2万吨，比7月下降50%以上，到9月又下降为1.86万吨。大庆油田8月份平均日产量1.6万吨，比7月下降40%，9月又下降到1.3万吨。炼油厂减产导致供油紧张，攀枝花钢铁基地的大部分汽车已经停驶。

化工：由于煤、电不足及武斗，1967年8月下旬，18个重点企业的合成氨平均日产量由7月的3000吨减少为1100吨，到9月份又减少为980吨，只相当7月份的30%。吉林、太原两个化肥厂被迫停产。全国共有33个制药厂停产。①

在商业方面，1966年6月1日，《人民日报》发表《横扫一切牛鬼蛇神》的社论，提出了破“四旧”（旧思想、旧文化、旧风俗、旧习惯）的口号。红卫兵冲上街头，扫“四旧”之风很快席卷全国，商业首当其冲，深受其害。第一，老商店招牌统统被破坏。第二，大量所谓“有问题”的商品被停售（指高档消费品或者名称、包装有所谓“封、资、修”含义的商品）。第三，传统服务项目全被取消。例如高级饭馆一律改营普通饭菜。有些城市饮食业不仅取消了雅座，而且取消了服务到桌，一律改为顾客“自我服务”，即由顾客自找座位，自取饭菜，甚至自洗碗筷。浴池取消擦背、搓澡、修脚。照相馆规定“几不照”，如“全家福”不照，男女靠近不照，斜体、歪头不照等。扫“四旧”，不仅使商业深受其害，给国家造成重大的经济损失和浪费，而且广大人民群众生活上的多种需要得不到满足，在商品购买上也带来极大的不便。②

1967年，全国工农业生产总值为2306亿元，比上年下降了9%。1968年又进一步降为2213亿元，比1967年又下降4%，仅为1966年的87.3%。主要工农业产品产量与上年相比，1967年，钢产量1029万吨，减少503万吨；原煤产量2.06亿吨，减少0.46亿吨；原油产量1388万吨，减少67万吨；发电量774亿度，减少51亿度。1968年，钢产量904万吨，减少125万吨；发电量716亿度，减少58亿度；此外，棉布、化肥、木材等产量都是连续递减。粮食产量2.09亿吨，减少876万吨。

以1953年至1965年13年间工农业总产值的平均实际增长速度7.9%计算，1967年和1968年两年的工农业总产值应达到5220亿元，而实际这两年的工农业总产值只有4119.8亿元。两年中损失的工农业总产值达1100亿元。③

① 以上引自国家计委档案：1967年8月上旬、8月份、9月份工业生产和铁路运输情况简报。

② 当代中国丛书编委会：《当代中国商业》，中国社会科学出版社，1987年版，第72~74页。

③ 以上数字据《中国统计年鉴》（1983），中国统计出版社，1983年版。

三、极“左”经济思潮的泛滥

“文革”开始以后，在所谓揭露和批判“走资本主义道路当权派”罪行的运动中，新中国成立以来中国共产党和经济学界关于社会主义经济的许多正确探索，都被冠以“封、资、修”的罪名受到批判，极“左”的经济思想空前泛滥。

上述这种批判，以1967年夏季为高潮。6月5日，《人民日报》发表题为《发展社会主义，还是复辟资本主义？——评“工业七十条”》的长篇文章，把1961年邓小平主持制订的《国营工业企业工作条例（草案）》说成是“瓦解社会主义经济、复辟资本主义的黑纲领”。并罗列了大批罪名：规定企业是经济组织，任务是生产，这是抹杀阶级斗争，鼓吹生产第一。规定党委领导下的厂长负责制和总工程师对技术工作的总负责，是取消党的领导，推行资产阶级专政。强调按劳分配，是钞票挂帅。强调经济核算，增加盈利，是利润挂帅。建立严格的规章制度，是大搞资产阶级“管卡压”。提倡学习外国先进经验，是“崇洋媚外”。

8月8日，《人民日报》又发表署名“贡文声”文章《孙冶方的“理论”是修正主义谬论》，把“文革”前孙冶方提出的尊重价值规律主张，污蔑为瓦解社会主义经济，说重视利润指标是搞修正主义，扩大企业自主权是鼓吹企业自由化，让资本主义泛滥。孙冶方因而受到长期关押和迫害。

8月25日，《文汇报》《解放日报》联名发表文章《两条根本对立的经济建设路线》，比较全面地对新中国成立以来的经济建设基本方针进行否定。文章引用刘少奇的一些言论给他开列了反对政治挂帅和反对群众运动两大罪状，说他提倡“按经济办法管理经济”就是“让资本主义的价值规律支配一切”。他1949年在天津的讲话和1962年批评群众运动“一哄而起”，是“一长制”“专家路线”的“资产阶级专政”。

11月23日，《人民日报》《红旗》杂志、《解放军报》发表《中国农村两条道路的斗争》长篇文章，不点名地攻击刘少奇从新中国成立以来的许多经济主张，是“富农经济的狂热鼓吹者”“扼杀农业合作化的头号走资派”，“三自一包”是复辟资本主义的黑风。这一时期，还发表了针对商业、计划工作等的许多专门批判文章。其后果，是为砸烂合理规章制度、鼓吹停工停产的无政府主义动乱提供了理论依据。从1969年起，康生、张春桥等人还发动了一场批判“唯生产力论”的大批判。当时存在的问题，实际上已不是如何进行经济建设，而是要不要大搞经济建设的问题，甚至引起了通过“文革”形成的中央领导核心的争论。

1969年2月，毛泽东委托陈伯达、张春桥、姚文元起草即将召开的中共九大政治报告。陈伯达撇开张、姚，按照林彪意见自己起草，拟定的题目是“为把我国建设成为现代化强国而奋斗”，共拟了10个标题，中心思想是经过“文革”，

要掀起经济建设高潮。当陈把提纲和写好的三部分拿出来讨论时，张、姚攻击陈鼓吹“唯生产力论”，认为稿子不能用。毛泽东决定由康生和张、姚另写。后来在中央“文革”碰头会上讨论了张、姚以“无产阶级专政下继续革命”为中心的稿子，陈的稿子被搁置一边。毛泽东表示，张、姚的稿子基本可用，但要做大修改。陈伯达十分不满，说张、姚稿是一个“伯恩斯坦式的文件——主张运动就是一切，目的是没有的”。毛泽东严厉批评了陈，说他“脚踏两只船”。在场的林彪一言不发。

尽管毛泽东批评陈伯达另有政治原因，是因为他从江青集团投靠了林彪集团，但也可看出，当时主张抓经济建设是何等的困难，即使是陈伯达这样坚决拥护“文革”的第四号人物。

第四节 经济管理体制大变动

“文革”期间，我国的经济管理体制经历了新中国成立以来的第二轮“放权”改革，虽然毛泽东的出发点是改革中央集权计划经济体制不能发挥地方和人民群众积极性的弊病，但是在“文革”特殊的政治环境下和仓促“下放”，并没有达到预期的目的。

一、第二次“放权”改革

1969年至1972年，我国经济管理体制发生了一场大变动，主要反映在精简国家机构、下放企业和管理权；下放财政、物资、基建投资权；简化税收、信贷、劳动工资制度三方面。造成这场大变动的原因，既有复杂的历史根源，又有现实的政治需要。

50年代末期，我国经济管理体制曾进行过一场以经济管理权力下放为主要内容的大变动。由于“大跃进”的失败和自然灾害带来的严重困难，在其后的调整中，不得不更多地强调集中统一，收回下放的权力。原有体制中高度集权的现象又趋严重。1957年国务院各部所属企事业单位共计9300多个，其工业产值占工业总产值的39.7%；1958年下放后，减少到1200多个，工业产值所占比例降低为13.8%。1965年国务院各部直属企事业单位又达到10533个，超过了1957年的数目。

毛泽东一直主张改变中央统得过死的状况。1966年3月12日，他在给刘少奇的信中说：“一切统一于中央，卡得死死的，不是好办法。”[①] 20日，他在杭州

① 1977年12月26日《人民日报》。

召开的中央政治局扩大会议上说：中央还是虚君共和好。中央只管虚，只管政策方针，不管实，或少管点实。他批评中央部门收上来的企业多了，凡是收的都叫他们出中央，到地方上去，连人带马都出去。由于“文化大革命”的发动，这一部署未能得到贯彻。

1969 年，全国进入“斗批改”阶段，在“改革不合理的规章制度”口号推动下，经济体制大变动又被推上了前台。除了试图改变中央统得过多、过死的状况的原有动机以外，战备形势是一个新的促进因素。由于做出了新的世界大战随时可能爆发的估计，因而需要各地尽快建立起独立完整的地方国防工业体系，各自为战。1970 年 2 月全国计划会议提出，把全国划为 10 个大协作区，各自建立工业体系，自己武装自己。林彪集团则企图借战备之机，把更多的机构纳入军队体系，巩固自己在“文革”前期获取的权力。

二、下放企业和精简中央机构

1969 年 2 月，全国计划会议提出，企业要以地方管理为主，中央直属企业可以分为地方、中央和双重管理三种形式。经毛泽东亲自决定，1969 年 5 月 1 日全国最大的企业鞍山钢铁公司下放辽宁省鞍山市管理。[①] 以此为开端，掀起了全国的下放企业高潮。1970 年 3 月 5 日，国务院拟定《关于国务院工业交通各部直属企业下放地方管理的通知（草案）》，要求各部把直属企事业单位的绝大部分下放地方管理，以地方为主，少数由中央和地方双重领导；极少数大型或骨干企业，实行以中央为主的双重领导。正在施工的直属基建项目同样下放地方。《通知》还规定：下放工作要在本年内完成。同日，中共中央决定，大庆油田、长春汽车制造厂等 2600 多个中央企事业单位下放地方。

一些部门的下放情况是，机械工业部门：1970 年 4 月八机部与一机部合并，部属企业 310 个到年底下放 277 个。其中包括第一、第二汽车制造厂，第一、第二重型机床厂，洛阳拖拉机厂等关系国民经济全局的重点大型企业。冶金工业部门：原有的 70 个大型联合企业、重点工厂，除攀枝花钢铁公司和长城钢厂外，包括鞍山、武汉、包头、太原等钢铁公司等 24 个大型企业在内，全部下放，以地方领导为主。煤炭工业部门：原有的 72 个部直属矿务局，全部下放地方。

经过 1970 年的下放，包括 1968 年先行下放的 22 个矿务局，中央各部属企事业单位只剩下 500 家，比 1965 年减少 86.5%，工业产值只占国营工业总产值的 8%。一些下放到省、市、自治区的企业被继续下放到地区甚至县、市。

在当时的政治环境下，这些下放企业行动带有较大的盲目性，造成了管理上

① 时间说法不一，此据袁宝华 1995 年 4 月 14 日在当代中国研究所的学术报告。

的混乱状态。一些重点大型企业下放后，地方无法解决生产计划、原材料和设备供应等问题，名义上是多头领导，实际上是上无人统，下无人接。如北京市的化纤配套产品，分属冶金、一机、水电、燃化、一轻等9个部分管，人称“九龙治水”，结果被基层讥讽为“上面有政府，无主义，下面有主义，无政府”。①

中央企业下放过快、过深，又打乱了原有的协作关系，使经济效益进一步下降。

与下放企业同时，国务院各直属部委机构也进行了精简、归并、撤销。1970年6月22日，中共中央同意国务院报告，将各部委由80多个精简为27个。人员编制仅占原来的18%。其中涉及经济管理的机构变动情况是：国家计委、经委、国务院工交办、国家物委、物资部、地质部、劳动部、统计局、中央安置办公室合成国家计委；国家建委、建工部、建材部、中央基建政治部合成国家建委；一机部、八机部合成一机部；石油部、化工部、煤炭部合成燃料化工部；铁道部、交通部、邮电部的邮政部分合成交通部；纺织部、一轻部、二轻部合成轻工部；财政部、中国人民银行合成财政部；商业部、粮食部、供销合作总社、中央工商局合成商业部；外贸部、国际贸易促进会合成外贸部；农业部、林业部、农垦部、水产部、国务院农林办、中央农林政治部合成农林部。

为适应战备需要，邮电部的电信部分、国家测绘总局、气象局、民航总局等已先期划入军队的总参、空军编制。在“左”倾思想指导下，还撤销了最高人民检察院、文化部、教育部、国家民委、侨委等非经济政府机构。

三、下放财权，实行地方“大包干”

1971年3月财政部决定，从本年起实行财政收支包干，主要内容是：定收定支，收支包干，保证上缴，结余留用，一年一定。包干以后，虽然调动了地方积极性，但又产生了收入指标难以符合实际，各地苦乐不均；地方机动财力不稳定，各年差异较大；短收地区不能保证上缴，仍要国家补贴等矛盾。1972年3月又作了部分改变，采取各省、市、自治区分成办法，不满1亿元的超收归地方，超过部分上交中央一半。但是仍没有解决问题，当年国家亏空29.8亿元。1973年再次作出修改后，华北、东北地区和江苏省试行“收入按固定比例留成”的办法。然而在执行中收支脱钩，又把地方的压力转嫁到中央。

这些财政大包干的办法，基本上是为解决当时下放问题的临时过渡措施，缺乏整体安排，因而助长了地方分散资金，盲目建设的现象。

1971年4月，国家计委提出关于物资分配大包干的报告，当年在华北地区和

① 国家计委档案：关于体制问题座谈会情况简报，1972年1月24日。

江苏省试行。主要内容：一是减少国家集中管理的物资种类，由1966年的579种减少到1972年的217种；二是下放企业的物资分配和供应权，对部分重要物资试行地区平衡、差额调拨办法。

在当时物资紧缺情况下，层层下放物资分配权实际上难以实行。如建材部下放给河北的唐山水泥厂，下放前每年给1000多吨维修钢材，下放后只给130吨，其余要地方自己解决。[①] 因物资调配困难，影响了重点企业和项目的建设，1973年以后不得不逐步恢复原状。

1970年在拟定“四五”计划的同时，还提出了基建投资大包干。即按国家规定的项目，由地方负责包干建设，投资、设备、材料由地方统筹安排，结余归地方。基本折旧资金也下放用于地方的设备更新、技术改革等。

这一办法调动了地方积极性，促进地方小工业又掀起一次大发展。但是，缺乏整体规划和统一监督，也助长地方纷纷上马基建项目，带来严重的损失和浪费。

四、简化税收、信贷、劳动工资体制

1957年以前，我国实行与多种经济成分适应的多种税、多次征的复税制。1958年曾加以简化。“文化大革命”中，忽视税收作用的思想又抬头，并把已经简化合并的税制仍然当作“繁琐哲学”来批判。1968年，随着所谓“斗、批、改”的深入，各地开始简化税制，财政部也派出工作组到天津，帮助天津市进行简化税制的试点工作。1969年5月，财政部又发出《关于在八省、市进行下放工商税收管理权限试点的通知》，将地方企业税收的减免、农村社队企业工商税的征管权力下放给省、市、自治区掌握。1969年6月，财政部在天津召开全国税制改革座谈会，会议又提出要打破对国营企业采用多种税收和按产品用不同税率分别征税的“老框框”，实行一个企业按一个税率征税。1970年，天津市又进行了按行业定税率的“行业税”试点，实行一个行业一般按一个税率征税。

1972年3月，国务院批转财政部《关于扩大改革工商税制试点的报告》和《中华人民共和国工商税收条例（草案）》，对工商税制作了如下重大改变：（1）合并税种。把工商统一税及其附加、城市房地产税、车船使用牌照税、盐税、屠宰税合并为工商税（盐税暂按原办法征收）。合并以后，对国营企业只征收工商税，对集体企业只征收工商税和工商所得税。（2）简化税目、税率。税目由过去的108个减为44个，税率由过去141个减为82个，实际上一种税的不同税率最多只有16个，多数企业可以简化到只用一个税率征税。（3）把一部分税收管理权限下放给地方。地方有权对当地的新兴工业、“五小”企业、社队企业、综

① 国家计委档案：全国计划会议简报，1970年3月3日。

合利用与协作生产等，确定征税多少或减免。（4）对少数税率作了调整。降低了农机、农药、化肥、水泥的税率，适当提高了印染、缝纫机的税率。1973 年全面推行了上述办法。

这次简化税制的改革，虽然对调动地方的积极性起到了一定的作用，但是税制过于简化，不能适应中国国家大、经济多样性和经济发展不平衡所导致的地区之间、行业之间以及企业之间的千差万别，从而大大限制了税收的活动范围和杠杆调节作用。

在信贷制度改革方面，主要的做法是停止举借内债和外债、调低利率、下放信贷管理权限等。1968 年政府还清了 1958 年发行的国家公债本金和利息以后，1969 年中共“九大”就作为成绩宣布中国已经成为既无内债、又无外债的国家，此后将其列为一种不成文的规定。“文革”10 年里，中国政府没有举借任何内债和外债，自己限制和束缚了自己利用社会闲散资金和外资的手脚，尤其是此时正逢国际游资因经济危机而寻找出路的大好时机。

“文革”期间，受极“左”思潮影响，存贷利息被说成“不劳而获的收入”，具有剥削性质。1970 年 6 月，全国财政银行工作座谈会提出全面调整银行存贷利率、将利率总水平降低 30% 左右的意见。1971 年 8 月，经国务院批准，人民银行开始全面调整银行利率。这次调整利率的原则为：适当降低利率水平，简化利率种类，取消某些“不合理”的优待利率。经过调整，贷款利率一般降低 30% 左右，存款利率一般降低 20% 左右。经过调整，农村社队每年将减少利息负担约 6000 万元；城镇集体经济每年将减少利息负担 1800 万元；国营企业每年可少支付利息 16.4 亿元；国家银行每年约少支付个人储蓄存款利息 3100 万元。

信贷制度改革的另一个内容是中央下放部分信贷管理权力给地方。1971 年 2 月，财政部发出《关于试行农村信贷包干的通知》，规定农村存款新增加的部分，在保证存户提取的前提下，可以用于发放社队农业贷款。1972 年，根据全国银行工作会议精神，中国人民银行重新制定《信贷、现金计划管理办法》。该《办法》提出：（1）物资、供销企业的信贷计划，实行中央与地方共同管理；计划的执行，以地方管理为主。（2）各省、市、自治区对那些单位暂时不用的贷款指标，可以临时调剂为其他工业企业贷款。（3）工商贷款上年末余额的 5%，作为各地本年度的周转指标，用于调剂解决企业临时周转资金需要。

简化劳动工资制度的主要内容有两点，一是在 1971 年改革临时工、轮换工制度，规定常年性的生产岗位上使用的临时工，凡属该单位生产和工作确实需要，可以改为固定工。结果全国临时工中的一半转为固定工。二是将企业综合奖改为附加工资，取消了奖金制度和计件工资制度。

税收、信贷制度的改革，虽然有助于调动地方政府和企业的积极性，但是削

弱了税收、利率等杠杆的调节作用，减少了国家财政收入。而缩小临时工范围和简化工资制度，则使得职工吃企业的“大锅饭”和平均主义进一步发展，也不利于调动职工的积极性和提高劳动生产率。

五、经济体制变革的利弊得失

这场经济管理体制大变动造成了长久的影响，其中有些措施在1972年以后的调整中恢复原状，有的则一直沿用下去。

毛泽东肯定了以下放权力为主的这场体制大变动。1970年12月，他在与美国友好人士斯诺的谈话中说：“中央的积极性和地方的积极性，就是要有这两个积极性，让他自己去搞，中央不要包办。”“讲了十几年了，就是不听，有什么办法，现在听了。”①

周恩来在下放高潮之初曾注意到了中央权力下放可能带来的弊病。1970年10月，他说：厂矿不能像1958年那样统统下放；物资调配不要一下就放；大包干，要有个过渡办法。厂子下放后，要帮助一段时间，不能推开不管；10个经济协作区不能一下子拿出来，还要试点，逐步建立。协作要按经济法则，要按计划，计划还是全国一盘棋。② 然而，他的意见在当时无政府主义思潮泛滥、国务院权力被严重削弱的情况下，很难产生作用。

这场经济体制大变动的目的，本来在于改变原有经济体制中的弊病，也确实调动了地方的积极性，有利于地方工业的发展。但是，由于体制变革违反经济规律和缺乏稳定的政治环境，也带来了严重的消极后果。原有的弊病不仅没有得到实质性的改善，反而又增加了“乱”与“散”的新问题。事实说明，在缺乏市场机制调节的情况下，从“左”的方面否定原有的中央集权的计划经济体制，过度简化基本的经济管理办法和规章制度，必然造成无政府主义经济状态。

第五节 国民经济的增长与变化

“文革”时期，发生变化较大的部门经济除战备需要的国防军事工业外，就是地方工业、煤炭工业、石油工业、电子工业和商业、金融业。

一、工业经济的增长与变化

“文革”时期工业经济最大的变化，首先是地方工业和“五小”工业的较快发展。1968年以后的经济管理权力下放和短缺的日益严重，客观上促成了地方

① 毛泽东与美国作家斯诺的谈话，1970年12月18日。

② 引自《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，红旗出版社，1978年版，第303页。

工业的发展。

“文革”前期，地方“五小”工业[①]的发展在片面强调“以粮为纲”的方针下，受到了严重的压制。中共九大召开以后，为了实现毛泽东于1966年2月重新提出的到1980年“基本上实现农业机械化”的目标，也为了适应战备需要，国家对地方“五小”工业进行了新的部署。1970年2月的全国计划会议强调各地都要建立自己的“五小”工业，形成为农业服务的小而全的工业体系。从1970年起的五年中，中央安排了80亿元扶植地方“五小”工业，并制订了一系列优惠政策。中央财政预算之外的投资也迅速增加，由1970年的100万元增加到1973年的1.48亿元。正在进行的企业下放运动，使地方获得了较多的自主权，提高了地方建设的积极性，下放到地方的机关干部、科研人员及上山下乡知识青年也给农村地区带来了科技文化知识和经济信息。于是，地方“五小”工业蓬勃发展起来。仅1970年全国就有近300个县、市兴建了小钢铁厂，90%的县建立了农机修造厂，20多个省、市、自治区建起手扶拖拉机厂、动力机械厂和农机具制造厂。与上年相比，地方小钢铁工业的炼钢能力增长1.5倍，生铁产量增长1.8倍，小化肥厂生产的氮肥、合成氨增长60%~70%，小水泥厂、小化肥厂的产量占全国总产量的40%，以小煤窑为主的南方各省煤炭产量增长70%。

这些地方“五小”工业，在国民经济建设中发挥了重要作用，大大促进了农业机械化和农业技术改造的进程。到1975年年底，地方“五小”工业的钢、原煤、水泥、化肥年产量分别占全国的6.8%、37.1%、58.8%、69%。全国小化肥厂有1300多个，合成氨产量比1964年增长18倍，使农业化肥施用量增长4倍多。全国农业机械总动力达1亿马力以上，比1964年增长了近10倍。其中，手扶拖拉机、机动脱粒机分别增长了45倍和23倍，过去农村没有的机动水稻插秧机、收割机、饲料粉碎机分别拥有3.2万部、17万部、94万部，电动碾米机、轧花机、榨油机比1964年分别增长10.4倍、1.8倍、11.8倍。

但是，“五小”工业上得过猛、过多，也带来了不少问题。其一，确定项目和选址没有进行论证，缺乏规划，一哄而起。片面追求本地自力更生，许多小工业原料没有来源，产品没有销路。其二，片面强调土法上马，因陋就简，又用“大批判”开路，结果是消耗大、成本高，质量差。其三，新增职工过多，采取“人海”战术。1970年、1971年仅县办工业就新增职工2400万人，占全国新增数的40.7%。1973年2月，周恩来指出了这些问题，要求进行整顿。他说：“搞‘五小’工业也要有原料、材料和设备的保证。没有原料也搞，同大厂争原料，变成自由发展了。整顿的方针要写清楚。发展‘五小’工业要有个范围，要对

① 主要指地、县办的小钢铁、小机械、小化肥、小煤窑、小水泥工业。

农业有利，破坏计划的无论如何不能搞。”①

煤炭工业的重点，是以“扭转北煤南运”为口号的建设江南煤矿会战。从“三五”计划起，中国煤炭工业开始调集大批队伍南下，建设江南煤矿，实行第二次战略大转移。1969 年全国计划会议决定“重点安排江南 9 省区的煤炭建设，充分发动群众，大搞小煤矿，力争奋战三五年，改变北煤南运的局面”。到 1970 年制定“四五”计划时，又提前到力争 1972 年江南煤炭自给。全国煤炭地质勘探队伍的 40% 都调到江南，还宣传推广了“四边三当年”（即边勘探、边设计、边施工、边生产和当年设计、当年施工、当年投产）经验。1970 年 12 月毛泽东在和美国作家斯诺的谈话中，肯定这场会战说：“再一个就是北煤南运”，“让他自己去搞，中央不要包办，你自己去找嘛！结果到处去找，每个公社去找，每个县去找，每个省去找，七找八找都找出来了，找出煤和石油了。”②

经过 10 年建设，国家在江南投资建成矿井 295 处，形成生产能力 3936 万吨，还有一大批小煤矿。江南煤炭产量由 1965 年的 3071 万吨提高到 1985 年的 8105 万吨，使江西、湖南两省基本做到了自给。但是，这次会战代价也是巨大的。由于客观上江南煤炭资源少而分散，地质构造复杂，江南 9 省区到 1971 年经过几年的勘探，探明储量仅占全国的 1.4%。建成的一些矿井因资源不多而报废，还有一些投产后始终达不到设计能力，造成巨大的浪费。如湖南涟邵观山矿井，花费 721 万元，投产 8 年共生产煤炭 9.2 万吨，每吨煤成本高达 103 元。“四五”计划期间，国家在江南煤矿投资 96.69 亿元，占全国的 41.5%，但效果却很不理想。脱离实际情况，凭长官意志而套用北方煤田开发模式的这次会战，是一个深刻的教训。

“文革”时期，石油工业是发展最快的部门经济。60 年代起，我国陆续勘探和开发出大庆、胜利、大港等油田，发展势头很好。“文革”初期，动乱严重干扰了继续建设的进程。由于战备，国家急迫地需要增加石油生产，在周恩来、李先念、余秋里、康世恩等领导人的坚持和支持下，石油工业很快得到恢复和发展。1970 年，大庆油田进行了开发调整，重新进入轨道，到 1973 年，原油产量比 1970 年增长 50% 以上。同时，又开始加强对胜利、大港等油田的开发。胜利油田原油产量从 1966 年投入开发的 134 万吨增长到 1978 年的 1946 万吨，成为全国第二大油田。大港油田新开发了 8 个油田，原油产量从 1966 年的 11.4 万吨提高到 1978 年的 300 万吨，增长 25 倍以上。克拉玛依油田从 1970 年到 1976 年先后开发了 15 个新区块，原油产量从 1966 年的 114.7 万吨增长到 1978 年的 353 万吨，提高近 2 倍。吉林扶余油田 1972 年建设工程完工后，原油产量达到 126.3

① 《周恩来文选》下卷，人民出版社，1984 年版，第 464 页。

② 《建国以来毛泽东文稿》第 13 册，中央文献出版社，1998 年版，第 181 页。

万吨。同时开发了三个新的小油田。到1978年，吉林油田产量达到185.07万吨。从1966年到1978年，胜利、大港、克拉玛依、吉林四个油田的年产量从276.1万吨提高到2783.67万吨，增长了9倍多。

这一时期，在周恩来的重视下，石油工业部先后在四川、江汉、陕甘宁组织了三个大石油勘探会战，此后，又开展了辽河和任丘油田的会战，取得了较好的成果。四川石油会战是1965年开始的，“文革”初期中断，1971年起恢复勘探，同时进行大规模的气田和输气管道建设。从1966年到1978年，共获得气田30个、油田2个，天然气产量由1965年的8.9亿立方米增长到1978年的60.8亿立方米。1969年，周恩来确定康世恩负责筹划湖北江汉石油会战，到1972年，共发现6个油田、1个气田和一批含油构造，建成了100万吨的原油年产能力和配套的荆门炼油厂。到1978年，已建成8个油田，原油产量达到105.6万吨，天然气年产量1611万立方米。1970年，国务院批准由兰州军区组成指挥部，开展陕甘宁石油勘探会战，到1975年形成长庆油田，转入开发建设，到1978年年产原油能力达到122万吨。同年，石油工业部抽调队伍进行辽河油田勘探，到1978年共探明11个油田，其中9个投入开发，原油年产量达355万吨，天然气年产量16.5亿立方米。1975年，河北任丘油田开始石油会战，到1978年原油产量达到1224万吨，成为70年代中国石油勘探的重大成果。

从1966年到1978年，石油工业得到了较大的发展，原油产量以每年18.6%的速度增长，1978年突破1亿吨，使中国由“贫油国”成为世界第8位。这一时期国外化工成套设备的大规模引进，使原油加工量比1965年增加了5倍多。由于“文革”中“左”倾思潮、长官意志的影响，也产生了一些不应有的损失。如川气出川工程提出过早，到1976年被迫停止。①

“文革”时期，电子工业也得到了较快的增长。“文革”初期，电子工业和其他工业一样受到严重挫折，1967年和1968年产值连续下降，片面强调战备打乱了协作体系。促进电子工业发展的因素，是其战略和高科技地位越来越在世界上显现出巨大的生命力，引起了中央领导层的注目。陈伯达在“文革”前，即多次强调要发展电子工业。1967年“文革”混乱中，他专门给中央领导人和中央“文革”小组写信，要求加快电子工业。同年9月，他又作出关于雷达研究的指示，一方面提出“军事工业可以帮助国民经济发展”的谬论，一方面强调要把电子工业作为发展国民经济的方针，电子化到了一个新的阶段，我们要下决心搞。于是，在1970年制定“四五”计划总体方针时，写进了“加快发展电子工业”的内容。中共九届二中全会陈伯达被批判以后，由于广大干部群众的努力，

① 以上数字见：《当代中国的石油工业》，中国社会科学出版社，1988年版。

电子工业仍然取得了较快的发展：卫星通信设备和技术的研制开发获得进展，建立了多个卫星通信地面站；收音机、录音机等基本实现半导体化，中国电子产品已基本过渡到半导体化的技术阶段。70 年代初，随着三线建设的恢复，地方电子工业得到第二次大发展，全国地方企业由 1969 年的 1600 多个增加到 1970 年的 5200 多个，29 个省、市、自治区都有了电子工业，建成贵州、四川、陕西、甘肃、安徽、江西、山西、湖南、湖北等一批内地后方基地。

二、商业贸易和金融的变化

商业在“文革”时期是持续萎缩的行业。“文革”初期，“破四旧”运动把商业作为主要打击对象，老牌、名牌商店如胡开文笔墨店、盛锡福鞋帽店、普兰德洗染店、亨得利钟表店等都被迫改名为“红卫”“向阳”“工农兵”等，上海一商局的 3700 多家零售店，有 3000 多家改名，其中 417 家鞋帽店中有 349 家名称重复，“红卫”商店有 32 家。大量“有问题”的商品被停售，包括：（1）为“封资修”服务的口红、香水、扑克、麻将、金银首饰等。（2）名称“有问题”的华达呢、派力司、贵妃鸡、修正液、巧克力等。（3）包装图案、商标的“观音送子”“吉祥如意”“和平鸽”“双钱”等“有问题”商品。1966 年 8 月，北京市百货大楼停售的商品达 6800 多种。传统服务项目被取消。如饮食业取消雅座，甚至要求顾客报出身成分，“非无产阶级”者不得享用，其他人自己端饭菜、洗碗筷。理发店取消烫发、吹风、洗头。澡堂取消搓澡、修脚。旅店要顾客自己打扫房间、厕所。

这种极“左”风气一直持续了很长时间。1970 年 10 月，在全国贸易会议上，当有人汇报说出口商品搞“中性包装”（指不加政治宣传标签）“给我们伟大的社会主义国家造成了政治上的损害”时，周恩来气愤地问：这样说逻辑上是否合适？如果有些东西，我们国内不需要，他出的价钱又不低，搞点“中性包装”，又有什么了不起？“中性包装”恐怕在世界各地贸易中都这样做的吧？他还问上海代表：你们在商品图案包装上，还用毛主席语录吗？这样出了口，反而会被敌人利用。李先念也质问：是否有些商人拿了我们的商品到香港拆换商标，贴上他们的？回答说有。周恩来说：什么事情搞极端了，总是走向反面，这样倒能接近真理？绸子被面上印上拖拉机，谁愿意盖？他还批评自行车和汽车上搞语录的做法是对毛主席不尊重。

商业经营管理也出现了严重混乱。1968 年，随着“工人阶级占领上层建筑”浪潮，由毛泽东批示，也出现了“工人阶级、贫下中农管理商店”的普遍做法。1970 年 10 月 19 日，《人民日报》发表商业部大批判组的文章《我国社会主义商业的方向》，认为新中国成立以来商业在四个方面进行了尖锐的路线斗争：“发

展经济，保障供给”还是“流通决定生产”“利润挂帅”？支援全民和集体经济，还是剥夺农民？为工农兵服务，还是为少数资产阶级服务？加强党的领导，实行群众监督，还是“业务第一”，“资本家办店”？1975 年，在“学习无产阶级专政理论”中，又出现了批判商品经济，鼓励以物易物、无偿调拨的荒谬做法。在这种不讲利润的情况下，商业部门亏损越来越严重，1976 年与 1966 年相比，独立核算单位增加 35%，亏损单位却增加 1 倍多，亏损金额增加 2 倍多。

在集体向全民过渡的强行要求下，商品流通渠道趋向单一。1966 年起，集体所有制的各级供销合作社除股金外，全部转为国家资金，视同国家拨款。以后，又把供销社行政机构与国营商业合并，实行“一元化”领导。1968 年 10 月，江西将全省私有合作商店、合作小组全部解散。1970 年全国商业局长会议推广了这一经验，大批小商小贩被赶到农村去劳动。在当年全国开展的“一打三反”运动中，大批个体商贩被当做“投机倒把”分子予以打击。1973 年全国合作商店从业人员只剩下 110 万人，比 1965 年减少 1/3，其中有 1/4 还是因老弱病残无法安置而勉强保留的。1975 年，全国有证个体商贩仅剩 8 万多人，比 1964 年减少 85%。

“文革”时期商业的萎缩，给人民生活带来了极大的不便。购物排长队、在饭馆吃饭要等候、到旅店住宿要托人找关系等现象普遍存在。全国人民无论男女老少，都是穿色调单一的蓝、灰、绿色的军便服，称为“毛式服装”。

同样严重萎缩的是金融业。“文革”初期，储蓄业务被说成是“公私融化论”和“不劳而获”的剥削。有些地区同时开设“有息存款”和“无息存款”两个窗口，施加政治压力。遭到迫害的人的存款被肆意冻结，甚至被造反派提取。1967～1968 年的“全面内战”动乱中，金融管理失控，造反派勒令滥发资金，甚至抢劫银行的事件屡次发生。这两年国民经济下降，投放货币却大为增加，1968 年市场货币流通量达 134 亿元，比 1966 年年底增加 23.6%，市场货币流通量与社会商品零售总额比例，由 1965 年的 1∶8.9 上升为 1∶6，与库存的比例由 1∶5 上升为 1∶4，市场供应日趋紧张。

银行的其他正常业务也受到冲击。1968 年中国人民银行发出通知，宣布在国外保险业务中，对出口运输一律不保罢工险，援外物资和出国展品保险也停办。1969 年，又把向国外保险业进行再保险的业务说成是“依靠帝修反的保险公司，保我们社会主义国家的险”，甚至把侨汇说成是“敌特活动经费”，要求停办。后来虽因国务院反对而未能行使，但业务也陷于冷冷清清。1970 年，全国各省市的华侨投资公司全部撤销，由银行还本付息。

1971 年林彪事件以后，周恩来主持中央工作，对银行业进行了整顿，纠正了滥发货币造成“三个突破”之一的工资总额突破计划问题。先后采取了一系

列落实政策，包括：恢复建立建设银行等机构体系，加强对信贷、流动资金、现金、工资基金等的计划管理和监督，1972 年起解冻了按“人民内部矛盾处理”的人们的存款，在陈云的指导下开始研究世界经济、筹措外汇资金，等等。1975 年邓小平进行整顿，使金融业得到了第二次转机。但是，批判“资产阶级法权”和“反击右倾翻案风”运动，把稍有好转的金融业又推向了混乱。1976 年年底，由于金融失控，全年增发货币 213 亿元，是“文革”十年中最多的一年，国家财政收入出现 29.6 亿元的赤字，也是“文革”十年中最大的。

上述部门经济的变化，无论取得成就还是遭到挫折，都是在“文革”特殊政治环境下主观决策的产物。表现出偏离客观经济规律的特色。

第六节 “三五”计划的勉力完成和“三个突破”

一、“三五”计划的勉力完成

1969 年中共九大召开之后，国家政治局势稍趋稳定，经济有了缓慢的复苏。

国内形势稍趋稳定的原因，首先是由于毛泽东战略部署的改变。他认为，经过三年“文化大革命”，以“大乱”改变原有社会政治状况的目的已初步达到，现在应该走向“大治”。为了证实“文化大革命”对经济的“促进”作用，也必须改变两年来经济停滞、倒退的状况。因此，他在中共九大期间强调在各个领域都要落实政策。尽管这种落实是十分有限的，而且带有肯定“大乱”的强烈色彩，但较之以前公开号召“造反”“夺权”，毕竟使国家有了一定的秩序。经过三年的动乱，广大群众普遍受到冲击，政治和经济上没有得到任何好处。他们也渴望早日恢复安定，进行正常的经济建设。1969 年 9 月，首都钢铁公司的工人群众向武汉、重庆、包头等钢铁公司提出开展革命竞赛的建议，呼吁把一切机器都转动起来，把所有矿山都开采起来，大搞技术革新运动，努力完成和超额完成国家计划，以优异成绩为国争光。这反映了群众的强烈愿望。

战备的需要也在一定程度上促使国家内部趋向稳定。“文化大革命”开始后，军队和地方的战备工作都受到严重冲击，有的已陷入瘫痪。1968 年 8 月苏联组织对捷克斯洛伐克的袭击和占领，1969 年 3 月苏军对中国珍宝岛地区的入侵事件，使中国直接感受到战争的威胁。以强制手段结束国内部分地区的混乱状态，成为刻不容缓的任务。

1969 年 7 月 23 日，中共中央针对山西的严重武斗发出布告，要求各方立即无条件地停止武斗，解散武斗组织，上交武器，拆除据点，实行归口大联合。8 月 28 日，中共中央发布命令，要求边疆军民立即做好反侵略战争准备，坚守岗

位，执行命令，随时准备歼灭入侵之敌。“命令”并重复了7月布告制止武斗的内容。这两个布告和命令与上年的制止武斗布告相比，突出强调了加强团结和恢复生产秩序，并具体规定对离开生产和工作岗位不按期返回的人，必须作出经济和行政处罚。这些部署和措施，为1969年以后国民经济的恢复，特别是军事工业和三线建设的发展，提供了保证。

1968年12月，经周恩来指示，由军代表、干部和群众组织代表参加的10余人计划小组草拟了《1969年国民经济计划纲要（草案）》，次年全国计划会议讨论通过。《纲要》对1969年主要生产指标的安排是：工业总产值比上年增长15%，粮食比上年增长6%左右，棉花增长10%左右，钢产量1600万～1650万吨，煤炭2.75亿～2.8亿吨，发电量980亿～1000亿度，棉纱1000万～1050万件，棉布85亿～87亿米，铁路货运量5.8亿吨。基本建设投资安排193亿元，施工的大中型建设项目1100多个，安排全部建成投产的项目约260个，部分建成投产的约130个。财政收支初步安排为570亿元，计划新增工人150万，社会商品零售额约770亿元。①

经过广大干部和群众一年的努力，1969年国民经济计划完成较好，扭转了1967年、1968年连续两年出现倒退的趋势，经济有了较大的恢复。工农业总产值2495.5亿元，比上年增长23.8%，比1966年增长7.2%。其中农业总产值642亿元，比上年增长1.1%；工业总产值1853.5亿元，比上年增长34.3%。除粮、棉外，工农业产品产量都有较大幅度增加。当然，这些成绩带有明显的恢复性质，1969年的经济状况仍然没有达到1966年的水平。钢产量、铁路货运量、粮食产量都低于1966年，财政收入比1966年还少31.9亿元。

1970年是“三五”计划的最后一年，为了尽快扭转“文化大革命”造成的计划进度滞后状况，从年初起，经济建设掀起了一场跃进。3月29日，《人民日报》在社论中宣布：“工业生产的新高潮，正在全国蓬勃兴起”，我国工业生产和基本建设“将有一个新的增长”和“以更大的规模展开”。

到1970年年底，工农业生产取得了大幅度的增长，各项主要经济指标大部分完成或超额完成了年度计划和“三五”计划。工农业总产值3137亿元，为计划的114%～116%，比1969年增长25.7%。其中工业总产值2421亿元，为计划的121.1%，比1969年增长30.7%；农业总产值716亿元，为计划的95%～102%。国家财政收入662.9亿元，结余13.5亿元。

---

① 本节数字均引自国家统计局编：《奋进的40年》，中国统计出版社，1989年版。《中国统计年鉴》，中国统计出版社，1991年版。《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编》，中国统计出版社，1990年版。

表 10－1 第三个五年计划主要经济指标

项 目	计算单位	第三个五年计划				
		1965 年实际	1970 年			1970 年实际比 1965 年实际增长（%）
			“三五”计划规定	实 际	实际为计划（%）	
工农业总产值	亿元	1984	2700～2750	3137	116.2～114.1	58.1
工业总产值	亿元	1394	2000	2421	121.1	73.7
农业总产值	亿元	590	700～750	716	102.3～95.5	21.4
主要农产品产量						
粮 食	亿斤	3890	4400～4800	4858	110.4～101.2	24.9
棉 花	万担	4195	4400～4800	4554	90.4～99.5	8.6
猪	亿头	1.67	2～2.2	2.06	103.0～93.6	23.4
水产品	万吨	298		318		6.7
主要工业品产量						
钢	万吨	1223	1600	1774	110.9	45.1
生 铁	万吨	1077		1710		58.8
铁矿石	万吨	3149		6422		103.9
十种有色金属	万吨	43.33		70.1		61.8
其中：铜	万吨	9.37	15.5	13.3	85.8	41.9
铝	万吨	12.82	22	23.21	105.5	81.0
原 煤	亿吨	2.32	2.8～2.9	3.4	121.4～117.2	46.6
原 油	万吨	1132	1850	3065	165.7	170.8
天然气	亿立方米			20		
发电量	亿度	676	1100	1159	105.4	71.4
木 材	万立方米	3978	3700	3484	94.2	－12.5
水 泥	万吨	1634	2000	2575	128.8	57.6
硫 酸	万吨	234	370	291	97.9	24.4
浓硝酸	万吨	11.65		22.7		94.8
纯 碱	万吨	88.2	110	107.7	97.9	22.1
烧 碱	万吨	55.6	80	89.2	111.5	60.4
合成氨	万吨	148.4	370	244.5	66.1	64.8
化 肥	万吨	876.6	1800	1231	68.4	40.4
其中：氮肥	万吨	493.9	1150	725	63.0	46.8
磷肥	万吨	382.2	650	504	77.5	31.9

续表

项目	计算单位	第三个五年计划				
		1965年实际	1970年			1970年实际比1965年实际增长（%）
			“三五”计划规定	实际	实际为计划（%）	
农药	万吨	19.27	36	32.1	89.2	66.6
七大类医药	万吨	1.05		2.1		100.0
轮胎	万套	231.5		425		83.6
塑料	万吨	11.6	20	17.6	88.0	51.7
橡胶	万吨	3.19		7.17		124.8
其中：天然橡胶	万吨		1.6	4.63		189.4
合成橡胶	万吨		1.59	2.54		59.7
冶金设备	万吨		1.74	7.3		319.5
发电设备	万千瓦	67.7	240～270	185	77.1～68.5	173.3
机床	万台	3.96	6.5	13.9	213.8	251.0
汽车	万辆	4.05	8～9	8.7	108.8～96.7	114.8
拖拉机	万台	0.96	2.36	3.3	139.8	243.8
手扶拖拉机	万台	1.94		5.14		164.7
内燃机	万马力	278.5	569	733	128.8	163.2
手推胶轮车	万轮	196		395		101.5
机车	台	134		591		341.0
货车	辆	2900		13956		381.2
化学纤维	万吨	5.01	10.52	10.1	96.0	101.6
棉纱	万件	716.4	900	1131	125.7	57.9
棉布	亿米	62.8	75	91.5	122.0	45.7
机制纸及纸板	万吨	173.1	230	241.5	105.0	39.5
糖	万吨	146.1	220	135	61.4	-7.6
原盐	万吨	1147	1150	1108.9	96.4	-3.3
卷烟	万箱	478.4	550	783.2	142.4	63.7
自行车	万辆	183.8		386.8		110.4
缝纫机	万架	123.8		235.2		90.0
手表	万只	100.8		348		245.2
铁路货运量	亿吨	4.8	7.0	6.66	95.1	38.8

续表

项 目	计 算 单 位	第三个五年计划				
		1965 年实际	1970 年			1970 年实际比 1965 年实际增长（%）
			“三五”计划规定	实 际	实际为计划（%）	
财政收入	亿元	473.3	2850（五年合计）	2529（五年合计）	88.7	
财政支出	亿元		2850（五年合计）	2519（五年合计）	88.4	
国家预算内基本建设投资	亿元	154.37	850（五年合计）	810（五年合计）	95.3	

注：根据国家计委档案：《第三个五年和第四个五年国民经济主要指标》制成。

二、急于求成的“四五”计划

“三五”计划在1970年的高投入下得到了完成。然而，这一年已经暴露出许多严重问题：基建规模过大，使积累率过高，由上年的23.2%急剧上升到32.9%，投资总额31.55亿元，比上年增加55.6%，消费与积累比例失调。建设项目上马虽多，但投产率却从上年的18.1%下降到16.7%。原材料工业特别是钢铁工业跟不上加工工业的发展。职工人数增加较快，给国家财政支出和市场供应造成很大压力。这一时期开始的急剧下放企业和经济权力的经济管理体制大变动，也为地方盲目追求大而全、小而全的建设项目打开了闸门。

1971年，原有的问题没有得到应有的重视和调整，反而又要求在制定“四五”计划期间继续跃进。其原因不仅有在极“左”方针指导下林彪、江青集团施加的政治压力，也反映了多数领导干部，特别是主管经济部门又缺乏经验的军队干部的盲目热情。于是，从1970年到1971年，即“三五”计划转向“四五”计划期间，国民经济建设出现了长达两年的“过热”。

首先，在制定“四五”计划中盲目追求高速度、高指标。1970年2月全国计划会议拟定的《第四个五年计划纲要（草案）》提出：这是一个战备的计划，跃进的计划。到1975年，大三线地区将建成一个部门比较齐全，各有特点，工业和农业协调发展的强大的战略后方。在全国划分西南、西北、中原、华南、华东、华北、东北、山东、闽赣、新疆10个经济协作区，尽快地建立各有特点，不同水平，工农业协调发展的经济体系。根据毛泽东关于经过“四五”计划“可以有3500万~4000万吨钢”的设想，会议制定的指标是：到1975年，全国钢产量3500万~3800万吨。其他指标是：原煤4亿~4.3亿吨，江南各省

要在1972年做到煤炭自给，扭转北煤南运状况；铁路货运量9亿～10亿吨，粮食3000亿～3250亿公斤，棉花6500万～7000万担。五年中合计基建投资1200亿～1300亿元。《纲要》还提出：各省、市、自治区要在最短时间内，做到粮食、油料自给有余；一般轻纺产品逐步做到自给。要大力发展地方“五小”工业，力争在一两年内，把每个县的农机修造厂建起来。1975年要求按农业人口每人平均达到一亩稳产高产田，耕作机械化程度达到40%～50%。1970年8月，中共九届二中全会印发了这个《纲要》。1971年3月，中共中央将《纲要》的主要计划指标下发。

表10-2 第四个五年计划主要指标①

指标名称	计算单位	1970年预计完成	1975年设想	1975年比1970年增长
一、工农业总产值	亿元	3000	—	
1. 农业总产值	亿元	700	—	
2. 工业总产值	亿元	2300	4000	82%
二、基本建设投资	亿元	250	1200～1300（五年合计）	比“三五”增长63%
三、财政				
1. 财政收入	亿元	660	3800～4000（五年合计）	比“三五”增长61%
2. 财政支出	亿元	650	3800～4000（五年合计）	
四、农业主要产品产量				
1. 粮食	亿斤	4800	6000～6500	30%～41%
2. 棉花	万担	4660	6500～7000	25%～35%
五、工业主要产品产量				
1. 钢	万吨	1757	3500～4000	106%～135%
2. 生铁	万吨	1705	3500～4000	
3. 10种有色金属	万吨	70.35	154	

① 国家计委：《1971年和第四个五年国民经济计划主要指标》，1971年3月6日。《党的文献》2000年第2期。

续表

指标名称	计算单位	1970年预计完成	1975年设想	1975年比1970年增长
其中：铜	万吨	13.35	35	
铝	万吨	23.29	57	
4. 原煤	亿吨	3.30	4～4.3	25%～34%
5. 原油	万吨	3060	7000～10000	133%～233%
6. 天然气	亿立方米	20	150～200	
7. 发电量	亿度	1138	2000～2200	77%～90%
其中：水电	亿度	193	550	
8. 木材	万立方米	3465	4400～4600	
9. 水泥	万吨	2550	4000	
10. 硫酸	万吨	291	500～600	
11. 纯碱	万吨	107	160～170	
12. 烧碱	万吨	89	150～170	
13. 化肥	万吨	1238	3200～3500	
14. 农药	万吨	32	35	
15. 七大类医药	万吨	2	4	100%
16. 轮胎	万套	423	613	
17. 塑料	万吨		18.6	45%～50%
18. 橡胶	万吨	7.1	12.21	
19. 发电设备	万千瓦		184.6	450%～500%
20. 机床	万台	9.78	15	
21. 汽车	万辆	8.4	25～30	
22. 拖拉机	万混合台	3.2	6.5～7.5	
23. 手扶拖拉机	万台	4.85	15	
24. 内燃机	万马力	750.6	1300	
25. 机车	台	566	730	
26. 货车	万辆	1.4	2.3	
27. 化纤	万吨	10	35	

续表

指标名称	计算单位	1970年预计完成	1975年设想	1975年比1970年增长
28. 棉纱	万件	1130	1300～1400	
29. 棉布	亿米	89	100～110	
30. 机制纸和纸板	万吨	240	350～400	
31. 糖	万吨	130	300	
32. 原盐	万吨	1100	1600	
33. 卷烟	万箱	780	1000	
34. 自行车	万辆	368	730	
35. 缝纫机	万台	235	520	
36. 手表	万只	356	850	
六、交通运输				
1. 铁路货运量	亿吨	6.65	9～10	38%～54%
2. 汽车货运量	亿吨	2.54		
3. 水运货运量	亿吨	1.06		
其中：交通部直属	亿吨	0.49	0.9	
七、社会商品零售额	亿元	809		
八、劳动工资				
1. 年末职工总数	万人	4710		
2. 工资总额	亿元	273		

这个起点过高的计划指标在执行中又被各地区、部门层层加码，比赛翻番。1970年4月，全国煤炭工业会议提出：大干三年，扭转北煤南运，实现江南9省煤炭基本自给，力争1975年煤炭产量超过美国、苏联，跃居世界第一。5月召开的全国重点企业座谈会也要求：1975年钢产量达到4000万吨，生产能力达到5000万吨。电力部门也提出：1975年发电能力超过英国和联邦德国。轻工部门提出：主要轻工产品在五年中翻一番。

1970年，轻工业部召开的全国轻工业厅局长会议，也根据“省区自给”的方针，提出：“三个突破”（1975年达到塑料100万吨，合成洗涤剂60万吨，合成脂肪酸60万吨）；“产量翻番”（1975年造纸达到350万吨，盐1800万吨，糖

350万吨，灯泡12亿只，轻机40万吨，“三大件”[①] 增长1～5倍）；“两个实现”（一般产品实现省区自给，主要轻工业产品实现逐步敞开供应）。结果全部落空。[②]

在当时条件下，这些指标显然难以达到。1969年全国钢铁产量只有1330万吨，要达到“四五”计划指标，要翻两番左右。毛泽东指出：“钢铁工业这几年总在1000万～1800万吨之间徘徊，徘徊了10年还是上不去。现在许多人觉悟了，今后有可能上去。”但他又提出：“但不要太急了，急了会吃亏的。现在要防止有些人动不动就要翻一番。”[③] 1971年全国计划会议讨论了毛泽东的这些指示，然而总体跃进的指导方针并未改变。

为了在现有物质条件下达到这些目标，不得不借助于大会战的群众运动方式。1971年常年参加会战的民工最多时达到1000万人。湖北省1969年冬季至1970年春季抽调的农村劳力占全省的40%，其中天门县占全县的70%，1970年冬季至1971年春季仍占55%。[④] 江西省1969年至1971年掀起了所谓“第二次工业革命”的大会战，为实现生产1万辆汽车和10万台拖拉机的高指标，在工业布局上大拆大迁，共布点15个汽车主机厂，306个配件厂，152个拖拉机总装厂。仅南昌市就拆掉60万平方米厂房和不少生产线，造成企业搬迁后长期不能生产的严重问题。同时，在一年多的时间里，全省一窝蜂上马114个“一步炼钢法”高炉，结果没有一个成功。又盲目推广开发新产品不经设计的所谓“突破”，投产未定型产品，使质量严重下降。国家批准的江西拖拉机厂技术改造计划因此推迟了三年。[⑤]

另外，基本建设规模急剧扩大。1969年，包括工业在内的基建投资额为186亿元，1970年猛增到295亿元，增长幅度高达58.6%。1971年又增加26亿元，达到316亿元的高水平。一些重点基建项目纷纷盲目上马。

经济过热导致了全国性的严重后果。其主要表现就是国民经济出现了“三个突破”。即职工人数突破5000万人，工资支出突破300亿元，粮食销量突破400亿公斤。1970年和1971年，原计划增加职工306万人，实际增加了983万人，超出计划两倍以上。1971年全国工资总额按计划应控制在296亿元内，实际达到了302亿元。1971年粮食销售量计划为397亿公斤，实际达到427.5亿公斤。

1972年年初，周恩来注意到了“三个突破”的问题，在全国计划会议期间

---

① 即手表、自行车、缝纫机。当时这三种生活消费品被称为“三大件”，几乎代表了个人和家庭消费的最高水平。

② 参见轻工业部政策研究室：《新中国轻工业三十年》（上册），轻工业出版社，1981年版，第14页。

③ 毛泽东与美国作家斯诺的谈话，1970年12月18日。

④ 国家计委档案：全国计划会议简报，1972年1月15日。

⑤ 《当代中国的江西》，当代中国出版社，1992年版。

要求注意解决。但在当时刚刚粉碎林彪反革命集团的情况下，不可能即行扭转。当年“三个突破”仍在继续。年底，职工人数又超计划招收183万人；职工工资总额比上年又增加38亿元；粮食销售量达到463.6亿公斤。

“三个突破”超过了国家财力、物力的承受限度，造成了多方面不良影响。多招收的983万人中，约有600万人是直接从农村招进城市的，过多过快地减少了农业劳动力，不利农村经济的发展。另一方面，短时间内大量增加吃商品粮人口，也加剧了粮食供应的紧张。1972年全国粮食统购量只有396.35亿公斤，出现了67.25亿公斤的缺口，不得不动用库存和进口。随着工资总额的增长，货币发行量必然要增加，1971年、1972年两年共增发货币27.6亿元，超计划12.6亿元，到了最大警戒线，出现了“第四个突破”，给市场带来很大压力。1971年社会商品购买力比上年增加12.2%，而零售商品货源只增加5%。市场商品供不应求的矛盾更加突出。

经济过热的后果，表现在国民经济比例上，出现了严重的失调。主要是积累率过高，农轻重比例进一步不合理。积累率在国民收入中的比例逐年上升，1969年为23.2%，1970年为32.9%，1971年为34.1%。而农业投资越来越少，1971年只占总投资额的10%，还有一部分被地方基建挪用。工业投资却达65.2%，相差悬殊超过了1958年“大跃进”时期。在工业投资中，轻工业投资仅占5.8%，是新中国成立以来除1963年外最低的。这种依靠高投资，实现高积累，以保证工业增长高速度的做法，影响了人民生活水平的提高，导致职工生活出现下降趋势，给以后的经济建设造成严重的欠账。

经济过热造成的另一个后果，是各种经济效益的降低。基建规模过大，降低了投资效果。1971年计划建成投产的356个项目，实际只建成115个；39种主要产品新增生产能力，有36种没有完成计划。1972年计划投产的大中型项目260个，实际上完成120个。计划投产的单项工程700多个，实际上只完成370多个。41种产品的新增生产能力，完成计划的只有2种。[①] 忽视科研和技术培训，排斥科学管理，从农村招收的大批新工人素质较差，导致了劳动生产率的下降。1971年比1970年降低0.8%，1972年又比1971年降低5.4%。由于一味求快，生产中浪费现象严重。冶金部重点企业1970年的每一单位焦比、机车煤耗、发电煤耗，都比1966年有大幅度增高。由于盲目求多，产品质量日趋下降。以国防工业为例，为援外装配的一批40架“歼6”歼击机，经检查就有7架不合格，无法交付，占全数的17.5%。[②]

① 国家计委档案：李先念1973年2月21日在全国计划会议上的讲话。

② 《周恩来选集》（下），人民出版社，1984年版，第463页。

三、周恩来主持的经济调整

“九·一三”事件后，周恩来主持中央工作，从1972年起，开始了对国民经济的两年调整。他首先抓住在经济领域批判林彪极“左”思潮这个要害。

1971年12月5日，周恩来听取国家计委汇报时，明确指出：现在我们的企业乱得很，要整顿。批判林彪必须联系经济战线的实际，清除林彪一伙干扰破坏造成的恶果。在其后召开的一系列全国性专业经济会议上，他多次强调，要批判受林彪鼓吹“突出政治”影响而造成的不敢抓生产、抓业务的倾向，要求业务干部大胆站出来。1972年11月，周恩来听到葛洲坝工程中出现严重问题的汇报，痛心疾首地予以严厉批评，当即要求停工整顿，指定有经验的业务干部出任负责人。1973年2月，他在听取国家计委汇报计划工作时作了总结性的重要谈话，严厉批判极“左”思潮造成的“瞎指挥”“三个突破”等现象说：“影响到1973年，恶果才逐渐暴露出来了。应该把九大以来林彪一伙破坏经济计划的情况编个材料，供大家批判。一定要批透，把破坏性后果消除掉。”他历数了两年来经济领域的种种混乱现象：国民经济发展不讲比例，各地自行其是、各自为政等，感慨地说：“去年我讲了（‘三个突破’）这个问题，但没有抓。确实没有王法了。”①

在周恩来主持下，两年中对国民经济采取了多方面的调整措施。

首先，是恢复制订经济管理规章制度，加强国家的宏观控制。1972年年初，全国计划会议在周恩来指示下提出了会议纪要，制定出一系列重要措施。包括：加强国家计划，整顿企业管理，落实各项政策，反对无政府主义等。还具体规定：要恢复和健全岗位责任制、经济核算制、考勤制度、技术操作规程、质量检验制度、设备管理和维修制度、安全生产7项重要规章制度。纪要尖锐地批判了当时的极“左”思潮：“有些人还在那里挤农业、挤轻工业”，他们“忘记了无论建设也好，打仗也好，人民和军队首先得有吃，有衣穿”。“有些好的干部还没有解放出来，有些还没有适当使用。有一部分技术人员没有用到技术岗位上去。不少熟练工人没有作为生产骨干。”“要建设社会主义，不把生产搞上去是不行的。”“我们要反对政治工作脱离实际，搞形式主义的倾向。”“要建设社会主义，不懂得业务是不行的。”“哪里企业管理混乱，那里不是坏人当道，就是无政府主义泛滥，歪风邪气占上风。”② 这个文件被张春桥借口文件长了不好发，没有上报中央。

1972年4月至6月，国家计委和国务院先后发出关于严格控制增加职工和加

① 《周恩来选集》（下），人民出版社，1984年版，第463页。

② 《1972年全国计划会议纪要（草稿）》。

强工资基金管理的两个文件，规定：未经国务院批准，新增职工人数不得超过计划。凡未经批准超计划招收的职工及违反政策增加工资的，银行有权拒绝支付，并向上反映。同时，国家还动员了一部分1970年超招的职工返回农村。

1972年8月19日，国家计委向中央提出了《关于当前国民经济中几个问题的报告》，指出当前存在的基建战线长，职工人数增加过多的问题，建议采取以下措施：把农业放在国民经济的首位，重新审查今年的基建计划，严格控制职工人数，努力提高产品质量，降低物资消耗，抓紧落实党的政策。

1973年2月，国家计委在周恩来支持下，又起草了《关于坚持统一计划，加强经济管理的规定》，提出10条原则：加强统一计划领导，搞好综合平衡，反对各行其是；严格控制基建规模，不许乱上项目；中央集中控制职工总数、工资总额、物价等，各地无权自定；中央下放的大中型企业不能再层层下放；企业实行党委领导下的厂长负责制；坚持按劳分配原则，广泛推行计时工资加奖励、计件工资等。文件草稿在讨论中得到了28个省、市、自治区代表的赞成，只有张春桥指责“对遵照主席的路线办企业讲得少，对依靠工人阶级办企业讲得少，对制度和办法强调得多，不是纲举目张”①，说这是“拿多数压我们，我坚决反对”迫使文件草稿收回。这个文件和1972年计划会议纪要虽然没有下达，但在经济领域起到了一定的影响，使广大经济管理干部统一了认识。

其次，在调整中还压缩了“四五”计划的工业高指标。经1973年5月中央工作会议讨论，对“四五”计划中的主要经济指标采取了以下改动：适当放慢大三线建设的进度；将“四五”计划规定的工业年平均增长速度12.8%下调到7.7%；将1975年原定3500万~4000万吨的钢产指标，压低到3000万吨。

再次，压缩基建规模，调整国民经济各部门投资比例。1972年工业基建投资已比1971年降低了21.24亿元，减少国防工业和国防科研投资11.37亿元，1973年再次予以减少。全国计划会议确定本年大中型建设项目1280个，比上年施工项目减少280个。工业投资的比重由1971年的61.5%，降低为53.8%。在工业内部，轻工业投资由3.7%提高到6%左右。同时，加强了对农业的支援，1973年对农业的财政投资和支农工业投资，比上年增长19%。

由于对战争作出了过于严重的估计，再加上林彪集团制造紧张局势控制更多权力的图谋，从1969年至1971年，军事工业得到了畸形的急速发展，严重影响了其他国计民生经济部门的发展。如江西景德镇瓷器在世界享有盛名，一直供不应求。为了增加出口，国家投资2700万元，在景德镇建成了一个全国最大的陶瓷厂。1969年，吴法宪借口要大搞直升机，占用了这个刚刚投产的陶瓷厂，把

① 国家计委档案：全国计划会议简报，1973年3月31日。

设备分散，还拆毁了用500万元建成的隧道窑和锦窑，使中国每年出口的陶瓷产品下降到只有日本的1/5。周恩来听了汇报后，气愤地说：“1969年以后，在经济管理上瞎指挥盛行。南昌把飞机厂最好的工人下放了。景德镇的陶瓷窑也给炸了。林彪一伙一直破坏到‘九·一三’。”①

1972年年初的全国计划会议，以批判林彪集团罪行的形式，对此进行了调整。指出林彪一伙鼓吹什么“打仗就是比例”，打着战备的幌子，不顾国家经济力量的可能，不顾各方面的比例关系，大量增加军费和国防军工建设的费用，破坏国民经济有计划按比例发展，也破坏了国防工业建设。

从王秉乾的发言，可以看出当时军费和军事工业造成的严重经济结构失调状况。他指出：近几年来，军费和军工建设费用直线上升，“二五”计划期间占国家预算的16.5%，“三五”计划期间竟高达28.1%，其中1969年占30.2%，1970年占30.6%，1971年占33.6%。“三五”计划期间，如果把直接的和间接的国防开支加在一起，则占国家预算总支出的40%左右。② 会议决定，要力争把军费和军工开支减下来。

经过两年的调整，国民经济各个领域都出现了好转。1973年国民经济计划完成较好，安排也大体符合实际。工农业总产值达3967亿元，完成计划102.8%；其中工业总产值2789亿元，完成计划102.3%，比上年增长9.5%；农业总产值1179亿元，完成计划103.9%，比上年增长8.4%。经济效益也有了提高，全民工业劳动生产率在连续两年下降后，比上年提高3.3%，固定资产交付使用率也比上年提高13%。工业产品质量严重下降的情况有了改变。同时，“三个突破”基本得到控制。1973年全民职工人数和工资总额分别只比上年增长2.6%和4.1%，大大低于前两年的平均数8.5%和11.2%。由于农业丰收，1973年国家粮食库存比上年增加93.5亿斤，为以后的经济发展打下了物质基础。

1973年，成为“文化大革命”以来经济效益最好的一年。

① 《周恩来选集》（下），人民出版社，1984年版，第463页。

② 国家计委档案：全国计划会议简报，1972年1月3日。

第十一章 “文革”后期国民经济的缓慢发展

如上章所述，“文革”作为一场在极“左”思想指导下的政治动乱，必然要严重干扰国民经济建设，造成生活消费品的严重短缺和城乡人口的逆向流动，因此，以“四人帮”为代表的极“左”错误自然要遭到许多干部和群众的抵制，特别是1971年林彪“自我爆炸”和1972年打开对外关系新局面以后，以周恩来和邓小平领导的两次纠正极“左”错误的斗争，都对国民经济的恢复发展起到了促进作用。因此，在10年“文革”期间，除两头发生严重动乱导致国民经济负增长和经济结构严重失衡外，大部分的时间里，国民经济在技术进步、政治动员、高积累三个政策的作用下，仍然保持着速度不算太慢的增长，当然，如果没有“文革”，国民经济的发展情况也许会更好。

第一节 以备战为中心的“三线建设”

一、三线建设的决策和实施

从1964年到1980年，我国在内地的十几个省、自治区开展了一场以备战为中心，以工业交通、国防科技工业为基础的大规模基本建设，称为三线建设。所谓三线，是由沿海、边疆地区向内地划分为三条线，一线指沿海和边疆地区；三线指四川、贵州、陕西、甘肃、湖南、湖北等内地地区，其中西南、西北地区（川、贵、陕、甘）俗称为大三线，中部及沿海地区的腹地俗称小三线；二线指介于一、三线之间的中部地区。三线建设主要是指三线和二线地区的建设，也包括一线的迁移。它历经三个五年计划，共投入2050余亿元资金和几百万人力，安排了几千个建设项目。规模之大，时间之长，动员之广，行动之快，在我国建设史上是空前的，对以后的国民经济结构和布局，产生了深远的影响。

在1964年5月讨论“三五”计划设想的中央会议上，毛泽东明确地指出：只要帝国主义还存在，就有战争的危险。我们不是帝国主义的参谋长，不晓得它什么时候要打仗。要下决心搞三线建设，一、二线也要搞点军事工业，准备游击战争有根据地，有了这个东西就放心了。8月6日，美国制造北部湾事件，悍然大规模轰炸越南北方的第二天，毛泽东批示说：“要打仗了，我的行动（指他原

计划骑马考察黄河）得重新考虑。”① 他和中央领导人下决心改变原定的国民经济建设部署。8月17日、20日，他在中央书记处会议上两次指出，要准备帝国主义可能发动侵略战争。现在工厂都集中在大城市和沿海地区，不利于备战。各省都要建立自己的战略后方。这一决策思想得到了中央领导人的赞同。会议决定，首先集中力量建设三线，在人力、物力、财力上给予保证。第一线能搬迁的项目要搬，明后年不能见效的项目一律缩小规模。原定的“三五”计划设想由解决“吃穿用”向以战备为中心转移。

中共中央、国务院对三线建设进行了坚实有力的组织领导。1965年3月29日，中央决定成立西南三线建设总指挥部，李井泉任总指挥，程子华、阎秀峰为副总指挥，后又增加彭德怀等人；不久，又成立西北三线总指挥部，刘澜涛任总指挥，王林、安志文、宋平任副总指挥。4月，中央再次成立国家建设委员会，谷牧任主任，主要任务之一是抓好西南、西北的三线建设和一、二线的重点项目。1965年11月至1966年1月，邓小平、李富春、薄一波带领中央有关部委负责人视察了西北、西南的三线部署。

三线建设初期的主要项目有：四川、云南交界的攀枝花钢铁工业基地，成都至昆明的成昆铁路，以重庆为中心的常规兵器工业基地，以成都为中心的航空工业基地，以重庆至万县为中心的造船工业基地，陕西的航空工业、兵器工业基地，甘肃的航空工业基地、酒泉钢铁厂等。毛泽东十分重视攀枝花钢铁基地的建设，从立项到选址、施工多次做出指示说，攀枝花钢铁工业基地的建设要快，但不要潦草，攀枝花搞不起来，睡不着觉。起初，在这个钢铁基地的选址上，发生了意见分歧，迟迟不能定案。毛泽东听取了有关的调查汇报后，毅然决定：攀枝花有铁有煤，钉子就钉在攀枝花！

在三线建设的规划中，中共中央和毛泽东形成了一系列重要的经济建设指导思想。由于近代历史造成的原因，中国工业的70%分布在东北和东南沿海一带，西南、西北内地十分薄弱，工业交通极不发达。毛泽东和中共中央抓住战备的契机，同时也提出了建设内地的长远战略要求。毛泽东在视察天津时询问：“大三线建设，小三线建设，会不会是浪费？会不会化为水？”地方负责人回答：“不会的，就是敌人不来，从经济建设上说，也是有用的。”毛泽东听了很满意。他指出：“要争取快一点把后方建设起来，三五年内要把这件事情搞好。后方建设起来，敌人如果不来，也没有什么浪费。”他认为：三线是一个阵地，一、二线是一个阵地，以一、二线的生产来支援三线建设，也就是沿海工业支援内地工业，使内地工业逐步赶上沿海工业的发展水平。因此，他要求在加强三线建设的

① 《建国以来毛泽东文稿》第11册，中央文献出版社，1996年版，第120页。

同时，做两手准备，即战备和长期建设。针对党内有些人认为大规模战争打不起来的看法，他说："他们的看法也是有些道理的，我们本来就是做两手准备的。"① 周恩来具体贯彻了这一思想。他指出："我们现在一方面备战，一方面还要摸长期规划，要备战和长期结合。""所以，像包钢、武钢、太钢这样的新项目，还有像德阳的重型机械，过去布置也不够，现在也要把它加快。""搞小三线，要看到长远规划，十五年要把全国搞成一个独立完整的经济体系。"在三线建设过程中，毛泽东和中央负责人还注意到照顾人民的利益。毛泽东说：对老百姓不能搞得太紧张，把老百姓搞翻了不行，这是个原则问题。总之，第一是老百姓，第二是打仗，第三是灾荒，计划要考虑这三个因素。1966 年 3 月，他在给刘少奇的信中，作了高度概括，就是"备战备荒为人民"。

表 11－1 各个时期三线地区与全国基本建设新增固定资产比较

单位：亿元

全国各省地区	1953～1965 年合计（年均）	三线建设时期				三线建设时期比 1953～1965 年时期年均增长（%）
		"三五"计划时期	"四五"计划时期	"五五"计划时期	15 年合计（年均）	
全国总计	1721.79（132.45）	580.13	1082.34	1747.31	3409.78（227.31）	71.62
三线地区合计	515.09（39.62）	211.62	383.72	549.66	1145（76.33）	92.66
三线地区占全国（%）	29.92	36.48	35.45	31.46	33.58	
四　川	74.14（5.7）	47.04	68.86	95.33	211.23（14.08）	147.05
贵　州	26.1（2.01）	17.65	22.8	30.55	71（4.73）	135.49
云　南	39.63（3.05）	16.35	27.11	42.95	86.41（5.76）	88.87
陕　西	51.79（3.98）	17.82	49.84	46.07	113.73（7.58）	90.5

① 《党的文献》1996 年第 3 期。

续表

全国各省地区	1953～1965年合计（年均）	三线建设时期				三线建设时期比1953～1965年时期年均增长（%）
		“三五”计划时期	“四五”计划时期	“五五”计划时期	15年合计（年均）	
甘　肃	53.93 (4.15)	20.17	31.61	30.38	82.16 (5.48)	31.98
宁　夏	6.36 (0.49)	4.2	7.43	10.95	22.58 (1.51)	207.21
青　海	15.91 (1.22)	7.19	10.9	17.08	35.17 (2.34)	92.19
湖　北	64.61 (4.97)	22.47	56.27	116.07	194.81 (12.99)	161.31
湖　南	42.3 (3.25)	20.05	37.21	44.78	102.04 (6.8)	109.31
山　西	63.74 (4.9)	17.46	29.55	53.39	100.4 (6.69)	36.6
河　南	76.58 (5.89)	21.22	42.14	62.11	125.47 (8.36)	42.01

注：本表根据国家统计局固定资产投资统计司编《中国固定资产投资统计年鉴（1950～1995）》（中国统计出版社1997年版）第176页《各个计划时期各地区的基本建设新增固定资产表》计算。

从1964年到1966年，经过两年多的努力，三线建设取得了很大的进展。在西北、西南三线部署的新建、扩建、续建的大中型项目达到300余项。其中钢铁工业14项，有色金属工业18项，石油工业2项，化学工业14项，化肥工业10项，森林工业11项，建材工业10项，纺织工业12项，轻工业8项，铁道工程26项，交通工程11项，民航工程2项，水利工程2项。但是，“文革”的爆发，打乱了这个庞大的建设计划。

1967年，“全面夺权”“全面内战”使形势急剧恶化，动乱蔓延到全国各个领域，三线建设受到了严重冲击。从中央到地方负责三线建设的各级领导班子中，刘少奇、邓小平、薄一波等中央领导人遭到林彪、江青一伙的污蔑批判，李井泉、彭德怀等地方三线负责人作为“走资派”“修正主义分子”被揪斗迫害，少数仅存未被打倒的干部也因“夺权”而“靠边站”。造反武斗浪潮更使地方三线建设工程陷于混乱之中。造反分子抢夺三线军工企业生产的枪支弹药，甚至动

用坦克，投入武斗，使国家资产和生产设施遭到严重破坏。一些受到军事保护仍在进行的三线国防尖端项目如核武器、导弹、卫星的研制工作也因“文革”的冲击受到严重影响。许多科技人员在“批判反动权威”“清理阶级队伍”运动中遭到伤害，致使重要科研攻关项目停滞不前。林彪、江青等人的直接干扰和他们煽动的极“左”思潮，也使三线科研、建设工作严重偏离正常轨道。从1967年到1969年初的两年多里，不少三线建设项目如成昆铁路、重庆兵器工业基地等处于停顿半停顿状态，其余的也在艰难维持之中。

在“文革”动乱中，不少三线建设者以他们对祖国始终不渝的热爱和中国共产党坚贞不移的忠诚，身处逆境继续坚持在岗位上。从开国元勋到普通群众，处处都可见到这种感人肺腑的事例。1965年，彭德怀被任命为西南三线副总指挥，但1966年年底就被中央“文革”小组指使人揪回北京。他在屡遭批斗时，从报纸上看到国际市场镁供不应求的销售情况，仍不顾个人安危，给周恩来写信建议对自己以前看到的安顺场石棉矿渣进行利用，说明这种矿渣“加工后即成钙镁磷肥，用于农作物的底肥是很好的”。归国华侨、著名飞机设计专家陆孝彭被诬蔑为“反革命”“特务”，遭到多次审讯和批斗。他想到的仍是叶剑英元帅交给他的试制“强5”喷气式飞机工作仍未完成，在勒令写交代“罪行”的纸上，继续论证着技术遗留问题和今后的提高方向。

1969年3月，中苏两国在珍宝岛发生边界武装流血冲突，8月，苏联军队又出动直升机、坦克、装甲车和数百人，侵入中国新疆裕民县铁列克提地区，攻击中国边防巡逻队，制造了又一起严重武装流血事件。苏联还通过美国新闻媒介，扬言要对中国实施外科手术式的核武器打击。8月27日，美国中央情报局局长赫尔姆斯秘密地向少数记者透露，苏联已经向东欧国家通报了可能对中国核设施进行先发制人的打击的情况。9月16日，有苏联高层背景的记者路易斯在文章中指出：苏联正在讨论打击中国在罗布泊核试验基地的可能性。

为了抵御可能发生的侵略战争，全国进入了战备高潮。三线建设作为当务之急迅速得到恢复。6月，中共中央批准成立地区三线建委，组织各省执行中央批准的三线建设计划，对施工力量、设备材料、物资运输进行统一指挥。随后，国家基本建设委员会成立，主要任务之一是采取各种措施，加快三线建设进度。12月，中共中央向全国批转成都军区、四川省革委会关于加速四川地区三线建设的报告。报告提出了七项措施，要求把国防工业、科研的重点项目迅速抢上去。1970年2月，全国计划工作会议拟定当年计划和“四五”计划纲要，强调重点是大三线战略后方，规定1970年计划用于三线建设的投资和项目占全国计划的一半以上。经过这些部署，三线建设的领导班子、施工力量、物资资金得到充实，三线建设重新全面铺开。

参加三线建设的广大工人、干部、科技人员、解放军官兵及民工队伍，在“文革”动荡的政治环境中，战胜了种种难以想象的困难和恶劣的自然条件，用自己的汗水和生命，谱写出一页页动人的爱国主义篇章。

成昆铁路是连接成都和昆明的重要铁路干线，途经四川西南和云南北部的崇山峻岭，70%的地段地势险恶，地质结构复杂，既有钢铁般坚硬的岩层，也有一炸即塌方的松软泥石，素称“地质博物馆”。干线跨越的大渡河、金沙江等河流两岸分布着高达几百米的悬崖峭壁，人都难以立足。铁路建设条件之艰苦恶劣，是中国铁路史上罕见的。在筑路过程中，承担修建任务的解放军铁道兵部队涌现出了许多可歌可泣的英雄事迹，许多人献出了宝贵的生命。官兵们凭借钢钎、大锤、炸药等普通工具，以惊人的毅力，付出巨大的牺牲，终于创造出世界铁路史上的奇迹。

1970年7月1日，总长1085公里的成昆铁路通车。全线修建桥梁991座，总延长92.7公里，相当于56座武汉长江大桥；金沙江大桥主跨192米，是当时全国铁路上跨度最大的钢梁桥。全线修凿隧道、明峒427座，总延长341公里；沙木拉打隧道长6379米，是当时全国铁路上最长的隧道。桥梁和隧道相加的总长度，竟占全线总长度的39.4%。全线有1/3的车站因地势险恶，找不到建站的地方，只好建在桥梁上和隧道里。

三线建设重中之重项目的攀枝花钢铁工业基地坐落在四川横断山脉的渡口，气候炎热干燥，交通十分闭塞。民谣说：“两山夹一沟，大沟连小沟，走路凭两腿，运货靠肩头。”建设者的粮食要自己用骡子运，吃水要下到谷底端，常常是野菜就干粮，条件非常艰苦。来自全国各地的工人、干部、专家，发扬“干打垒”“人拉肩扛”的大庆精神，经过十余年的艰辛创业和科研攻关，硬是在面积仅2.5平方公里、坡度达10%～20%，通常不具备大规模施工条件的荒凉山坡上，建起了一个现代化的大型钢铁联合企业。从1965年春破土动工，历经“文革”的动乱，建设者们始终坚持生产，到1970年6月炼出了第一炉铁水，1975年又基本建成一期工程投产。攀枝花钢铁工业基地逐渐形成了年产生铁160万～170万吨、钢150万吨、初轧坯125万吨、钢材90万～110万吨的综合生产能力。到1980年，主要产品产量达到和超过了设计水平，成为西南最大的钢铁工业基地。

进入70年代前期，随着越南战争和平谈判取得进展和中美、中苏关系逐步缓和，三线建设基本上不再投入新的项目，进入了搞好续建和配套工程的后期阶段。这一时期的重点工程有四川西昌卫星发射中心等。1972年周恩来主持中央工作时，国家计委果断地提出了进口的设备大部分放在沿海，小部分放在内地的原则，指出：“沿海工业发展得快一些，从长远看，对促进内地建设是有利的。”① 三线和

① 引自陈东林：《七十年代前期的中国第二次对外引进高潮》，《中共党史研究》1996年第2期。

沿海地区的建设开始得到并重。1975 年邓小平复出主持中央工作时，积极执行了三线建设的部署，同时尽可能地注意纠正一些片面强调战备的偏差。他具体指出："许多三线的工厂，分散在农村，也应当帮助附近的社队搞好农业生产。一个大厂就可以带动周围一片。"① "文革"结束后，到 1980 年，国家经济战略方针实行重大转变，三线建设基本结束。

二、三线建设的成就与评价

（一）三线建设的成就与问题

三线建设取得了重大成就。初步改变了我国内地基础工业薄弱，交通落后，资源开发水平低下的工业布局不合理状况。初步建成了以能源交通为基础、国防科技为重点、原材料工业与加工工业相配套、科研与生产相结合的战略后方基地。到 70 年代末，三线地区的工业固定资产由 292 亿元增加到 1543 亿元，增长 4.28 倍，约占当时全国的 1/3。职工人数由 325.65 万增加到 1129.5 万，增长 2.46 倍。工业总产值由 258 亿元增加到 1270 亿元，增长 3.92 倍。

在国防科技工业方面，建立了雄厚的生产基础和一大批尖端科研试验基地。以重庆为中心的常规兵器工业基地体系，不仅能够大批量生产轻武器，而且能够生产相当数量的先进重武器，到 1975 年兵器生产能力已占全国的近一半。分布在四川、贵州、陕西的电子工业基地，形成了生产门类齐全、元器件与整机配套、军民用兼有的体系。四川、陕西等地的战略武器科研生产基地，拥有从铀矿开采提取、元件制造到核动力、核武器研制的核工业系统。贵州、陕西、四川、鄂西北等地的航空工业基地建成的 125 个项目，到 1975 年占全国生产能力的 2/3。四川等地的航天工业基地建有 96 个项目，形成了比较完整的战术导弹和中远程运载工具的研制基地，包括中国第一个自行设计建设的卫星地面实验站、在我国航天事业中发挥巨大作用的西昌卫星发射基地等。其他还有沿长江中上游地区的船舶工业科研基地等，也都填补了我国国防科研和工业的空白。到 1975 年，三线地区国防工业的固定资产原值、净值，主要产品生产能力、技术力量和设备水平都已超过一、二线地区，大大改变了国防工业的布局状况，具有重要的战略意义。

在交通运输方面，先后建成了一批重要的铁路、公路干线和支线。从 1965 年起相继建成的川黔、贵昆、成昆、湘黔、襄渝、阳安、太焦、焦枝和青藏铁路西宁至格尔木段等 10 条干线，加上支线和专线，共新增铁路 8046 公里，占全国

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年版，第 28 页。

同期新增里数的55%，使三线地区的铁路占全国的比重，由1964年的19.2%提高到34.7%，货物周转量增长4倍多，占全国的1/3。这一时期，公路建设也得到很快发展，新增里数22.78万公里，占全国同期的55%。这些铁路公路的建设，较大地改变了西南地区交通闭塞的状况，不仅在当时适应战备的需要，而且对以后内地的四个现代化建设起到了重要作用。

在基础工业方面，建成了一大批机械工业、能源工业、原材料工业重点企业和基地。1965年至1975年，三线地区建成的机械工业大中项目共124个。湖北第二汽车制造厂、陕西汽车制造厂、四川汽车制造厂等骨干企业的汽车年产量已占当时全国的1/3。东方电机厂、东方汽轮机厂、东方锅炉厂等重点企业，形成了内地电机工业的主要体系。12个重型机器、矿山、起重、压延机械厂使三线地区具有了较强的重型机器设备制造能力。三线地区初步形成了重庆、成都、贵阳、汉中、西宁等新的机械工业基地，到1979年，机械产品生产能力已相当于1965年的全国水平。能源工业是三线建设的重点部门。主要有贵州六枝、盘县、水城地区和陕西渭北地区的煤炭基地，湖北的葛洲坝水电站、甘肃的刘家峡、八盘峡水电站，贵州的乌江渡水电站，四川石油天然气开发、陕西秦岭火电站等。到1975年，三线地区的煤炭产量已从1964年的8367万吨增加到21200万吨，占全国同期增长总额的47.9%；年发电量已从1964年的149亿度增加到635亿度。到1984年，贵州六盘水煤炭还可以支援外省300万吨，初步改变了江南无煤炭调出省的状况。原材料工业方面，钢铁工业是三线工业投资最多的。四川除建成攀枝花钢铁基地外，还有重庆钢铁公司、重庆特殊钢厂、长城钢铁厂、成都无缝钢管厂为骨干的重庆、成都钢铁基地；铜、铝工业基地分布在四川西昌、兰州等地，其中西南铝加工厂是当时全国唯一可以生产大型军用铝锻件的企业。这一时期共建成钢铁企业984个，工业总产值比1964年增长4.5倍；建成有色金属企业945个，占全国总数的41%，10种有色金属产量占全国的50%。①

三线建设还促进了内地省区的经济繁荣和科技文化进步，给内地以后的建设带来了发展机遇。攀枝花、六盘水、十堰、金昌等过去是人烟稀少的荒山僻野，现在成为著名的新兴工业城市。铁路的开通，矿产资源的开发，科研机构和大专院校的内迁，使长期不发达的内地和少数民族地区涌现了几十个中小工业城市，社会经济、文化水平得到显著提高，缩小了内地与沿海地区的各种差距，人民生活水平有了一定的提高。

由于受对战争形势估计过于严重的影响和“文革”错误路线的干扰，三线建设中也存在着不少问题。第一，在片面强调战备的要求下，建设规模铺得过

① 未注明出处数字见国务院三线办公室编：《三线建设》。

大，战线拉得过长，超过了国家的承受能力。特别是1969年至1971年，新建和内迁的大中项目达1000多个，资金、设备、原料难以到位，一部分工程只好中途下马，还有些则长期不能投产，带来了经济损失。第二，进程过快、过急，有些项目未进行资源环境的调查和论证，就匆忙动工，造成了严重后果。如陕西的一个飞机部件装备厂，投建前未弄清地质条件，结果发生大规模滑坡，损失达1000多万元，并留下长期隐患。第三，过分强调备战需要，忽视经济效益和长期生产要求。一些现代化工业企业远离城市，按“靠山、分散、进洞”的原则建设在山沟里，造成生产管理、协作十分不便。如陕西汉中012基地，下属28个单位分布在3000多平方公里的两个地区7个县，其中一个企业的生活区分散在6个自然村中。还有不少企业建在山洞中，阴暗潮湿，严重影响产品质量和职工健康，日用品供应也十分困难。各个企业为了解决生活需要，都必须拿出资金建设“小而全”的商店、医院、学校等封闭社会设施，造成重复浪费。第四，在“文革”的干扰下，不惜代价地片面追求政治目标，打乱了正常的经济管理制度，造成了一些不应有的损失。如陕西阳（平关）安（康）铁路，是我国的第二条电气化铁路，全长358公里，修建中就有1512人受重伤，384人牺牲，平均每公里牺牲一人以上，代价是大的。①

（二）三线建设的评价与后期调整改造

尽管存在着这些问题，三线建设仍然是我国经济建设史上空前的壮举。首先，它为中国抵御帝国主义、霸权主义的战争威胁奠定了坚实的基础。现在有的同志认为：三线建设是“在一切情况下都要求以打仗的观点规划各项建设”，“违反了经济建设的特定规律，造成了人力、物力、财力的巨大浪费”。② 当时，在对战争估计的指导思想上确实存在着过于严重的偏差，但在美苏激烈争夺世界霸权，美国在越南的战争不断扩大，苏联又发动对捷克斯洛伐克武装入侵的60年代国际环境下，我们无法肯定地预料战争是否爆发和爆发的时间规模，有准备比无准备要好，准备多一些比少一些好。在这个问题上，不能把国家的安危寄托在对敌人的估计不足上，也不能完全用今天的国际形势来认识昨天。有材料证明，毛泽东作出三线建设决策时，正在研究苏联卫国战争的教训。即使在当今世界，邓小平1990年就指出：“国际形势的变化怎么看?”“看起来，我们过去对国际问题的许多提法，还是站得住的”，“和平与发展两大问题，和平问题没有得到解决，发展问题更加严重。”1992年他更加明确地说：“世界和平与发展这两大问题，至今一个也没有解决。社会主义中国应该用实践向世界表明：中国反

① 何金铭等主编：《当代陕西简史》，当代中国出版社，1996年版，第203、187页。

② 徐焰：《“革命加战争”还是和平与发展》，《百年潮》1999年第3期。

对霸权主义、强权政治，永不称霸。”① 事实正是如此，90 年代初期的海湾战争和末期的北约轰炸南联盟，说明战争的危险性依然尖锐存在。1991 年 1 月 26 日，刘华清在国务院三线办第八次成员会上就特别指出：建设三线是一个伟大的战略措施。这个问题，过去就很清楚。当前看来，特别是从海湾战争爆发后来看，都证明我们过去建设三线是对的，不能后悔。

其次，三线建设虽然是以战备为中心，但客观上初步改变了我国工业东西部布局的不合理状况，具有深远的历史意义和长期的经济意义。如果没有当年的大规模内地建设改善了内地的工业、交通和科技状况，我们在改革开放时期建设内地的任务将更加繁重，内地与沿海地区的经济差别将十分悬殊，甚至会影响整个国家的发展。至于所谓“浪费”，著名经济学家马洪特别关注这样的见解：三线工业建设即使从经济学观点看的效率与效益损失，也类似于马克思所说的为预防不幸事故和自然灾害而设置的后备基金或保险基金。不妨把一定历史背景下的三线建设带来的因资源配置不合理而产生的效率与效益损失，计入工业和国民经济发展的必要社会成本中。这一部分成本属于国家经济安全与国防安全支出成本，是一种必要的扣除，何况从经济发展的后续性看，落后地区的开发一旦进入收获期，原来的投入将会在或长或短的时期里得到补偿，在这一点上，三线建设中的一部分效率、效益损失是暂时性的，与纯粹为预防灾害而垫付的那一部分成本又是不同的，同纯粹的军费开支也是不同的。②

第三，在当时困难的政治、经济、自然条件下，广大干部、工人、知识分子、解放军官兵表现的艰苦奋斗精神，也是永远值得发扬的宝贵精神财富。

所以，江泽民 1991 年 4 月视察攀枝花钢铁基地、西昌卫星发射中心、西南物理研究院等当年三线重点工程时总结性地说：从当前国际形势来看，特别是海湾战争之后，我们对三线建设的重要性应当有进一步的认识。总的讲，当年党中央和毛主席作出的这个战略决策是完全正确的，是很有战略眼光的。

从 1979 年到 1983 年，中央和国务院决定对三线建设进行调整。首先，缩短基本建设战线，调整投资方向，停建、缓建了一批基建工程。其次，将一些生产任务严重不足的企业开始转向民品生产。再次，对极少数选址不当，难以维持生产，或者重复建设、重复生产的工厂和科研所，实行关、停、并、转、迁。1983 年年底，国务院成立专门机构，领导三线建设进行全面调整改造，总的方针是：调整，改造，发挥作用。具体做法是调整企业布局，调整产品结构，进行技术改造。国家不再负担全部投资，而是给予一定资金和政策扶持，主要依靠企业发展生产积累资金完成。广大三线职工开始了第二次创业的历程，他们继续发扬艰苦

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1994 年版，第 353、383 页。

② 马泉山：《新中国工业经济史（1966～1978）》，经济管理出版社，1998 年版，第 3 页。

奋斗、自力更生的精神，千方百计地保证了调整任务的完成，取得了显著成效，稳定了职工队伍，促进了产品和企业结构的优化，提高了经济效益。

兵器工业是三线建设的重点，进入80年代，为适应改革开放形势的需要，首先进行了全面整顿，一方面抓新武器的研制，同时又大力开发民用产品，积极开拓对外贸易，开始从单一军品型向军民结合型、从生产型向生产经营型、从封闭型向开放型的转变。1981年，中央确定了保证军品的前提下，军民结合，平战结合，发展民品的方针。经过五六年的努力，到1985年，兵器工业生产的民品产值已占总产值的33.4%，还成立了中国北方工业公司，负责兵器工业系统的对外贸易。这一时期，在管理体制上进行了“上缴利润定额包干”的改革，打破了兵器工业几十年来吃“大锅饭”的传统，从1981年起，全行业就实现扭亏为盈。1982年五机部改名为兵器工业部。邹家华任部长后，兵器工业又进一步深化改革，扩大企业自主权，确定了包干一定三年不变的规定，组建了嘉陵摩托车集团等大型民品企业。“七五”计划期间，兵器工业直属企业民品产值比“六五”时期增长了2倍，民品所占比重上升到48.7%，1990年产值达到45.6亿元，比1980年增长了6.35倍。在军品方面，从“七五”计划起，兵器工业开始了第二次创业。到1989年先后研制成功88式主战坦克、551轮式步兵战车、红箭8反坦克导弹发射车、新122毫米履带式自行榴弹炮、85式轻型冲锋枪、GSL履带式火箭扫雷系统等14项新型装备，加强了部队作战的威力和机动性。

经过军民结合的产品改造，到1990年，原三线军工企业的民品产值已经达到155亿元，占当年军工企业总产值的75%，比1985年增长了1.93倍。同时开发生产了国民经济需要的一批重大技术设备和人民生活需要的一大批高中档耐用消费品和著名民族品牌，如民用飞机、汽车、电视机、电冰箱等。许多重点三线企业，经过转换机制，成为全国驰名的四川长虹集团、陕西长岭集团、重庆嘉陵集团等现代化企业集团。

第二节 国防科技尖端技术取得新突破

一、“文革”对国防科研工作的干扰

1964年10月中国第一颗原子弹装置爆炸成功后，中共中央、中央军委根据当时严峻的国际形势，做出了加速发展国防尖端技术的战略部署。在以周恩来为首、十几个副总理和部长参加的中央专门委员会指导下，有关各部门制订了一系列计划。二机部计划首先完成空投原子弹、导弹核武器的试验，争取在1968年进行中国第一颗氢弹爆炸试验，到70年代中期研制成功供地地战略导弹使用的

核弹头；七机部拟定了在1965～1972年研制出4种地地导弹，同时发展卫星运载火箭的计划；六机部计划在1972年研制成功第一艘中国核潜艇，下水试航；中国科学院提出，争取1970年前后发射中国第一颗人造卫星。1965年，中央批准了上述计划，将其纳入国防科技“三五”计划。

然而，“文化大革命”的爆发，使大好形势急转直下，远离城市的各个试验基地也遭到了严重冲击。一方面，国防科技工作的领导人罗瑞卿等被打倒和批斗，科研院所的许多归国专家和技术人员被强加上“资产阶级权威”和“里通外国分子”等罪名，或关押审查或下放劳动，一批重要试验被迫停止，造成了严重后果。如国防科委某厂在“清理阶级队伍”中，制造出“国民党西北派遣军”等9个“反革命集团”假案，揪出78个“反革命组织”。共有4000余人被隔离审查和关押，300多人被迫害致伤残，59人被迫害致死。全厂科级以上干部844人中，有220人被捕判刑，523人被批斗；124名专家中，有121人被定成“反革命”。[①] 另一方面，林彪集团利用控制的权力，大肆鼓吹极“左”思潮，借口政治和战备需要，发出种种不符合科学常识和客观规律的命令，打乱了原定的计划和秩序。在制定国防科技“四五”计划时，林彪一伙要求战略武器和航天技术“前三年赶上，后两年超过”世界先进水平。1969年全国备战高潮中，林彪不顾放射性危害和中断生产的后果，擅自决定搬迁酒泉和包头的核燃料工厂；把持军委办事组的林彪集团成员黄永胜、吴法宪下令四川西昌的宇航发射场基地疏散搬迁到西安、渭南、商洛一带，直到三年后才由周恩来指示搬回原地，使导弹试制工作蒙受很大损失；主管国防工业的邱会作否定了有计划按比例发展原则，说“需要就是计划，打仗就是比例”，要求5年内把14种航天器送上天，平均每年得发射9颗卫星；1971年安排研制的飞机达20多种。[②] 这种蛮干的结果是大批项目一拥而上，基建计划大为膨胀，而质量却日益下降，管理十分混乱。

在严峻的形势面前，周恩来、聂荣臻等利用一切机会采取可能的措施，维持生产和试验的正常进行。1966年下半年，周恩来以中央和国务院的名义，多次发出通知，要求维护科研、生产秩序。8月，聂荣臻在中央军委会议上提出，试验基地不要搞“四大”，随即中央军委发出了试验基地进行正面教育的通知。当动乱进一步蔓延时，周恩来、聂荣臻先后建议并请毛泽东直接签发了许多重要文件和电报，仅1967年3月至11月发给二机部的就有23件。1966年年底，中央军委根据叶剑英的建议，发布“特别公函”，严令研制氢弹的任务必须保证完成。1967年8月中央军委根据聂荣臻、刘华清的建议，又一次发出“特别公函”，推动核潜艇的研制。在这些措施的保护下，加上广大国防科研人员在困难

① 《历史的审判（续集）》，群众出版社，1986年版，第102、113页。

② 谢光主编：《当代中国的国防科技事业》，当代中国出版社，1992年版，第86页。

条件中的坚持和努力，主要科研任务仍然在艰难之中得到了进展。

二、国防尖端技术的新突破

1966 年 10 月 27 日，中国第一枚导弹核武器发射成功，实现了原子弹、导弹“两弹结合”。12 月 26 日，第一枚中程地地导弹发射成功。12 月 28 日，氢弹原理爆炸试验取得完全成功，标志着中国氢弹技术的突破。中国从原子弹试验成功到突破氢弹技术，只用了两年零两个月，比美国、苏联都快得多。1967 年 6 月 17 日，中国进行了首次全当量氢弹空爆试验，采用“轰 6”型飞机投掷方式，爆炸威力为 330 万吨 TNT 当量，取得了圆满成功，使中国成为世界上第四个掌握氢弹制造技术的国家，标志着中国核武器发展进程有了一个质的飞跃。

从 50 年代末期起，中国科学院对研制人造地球卫星已经做了许多理论探索工作。到 1965 年，进行卫星研制的技术基础基本具备，国防科委提出了开展卫星研制工作的报告，获得中央批准。1968 年 2 月，中国空间技术研究院正式成立，钱学森任院长。但由于运载火箭的研制受到“文革”的影响，未能按期完成，本来可以在 1968 年年底进行的发射人造卫星计划被迫拖延。1970 年 1 月，一、二两级火箭飞行试验成功，3 月，中央批准卫星及运载火箭运往酒泉发射中心。4 月 24 日，中国第一颗人造地球卫星“东方红一号”发射成功，卫星运行轨道距地球最近点 439 公里，最远点 2384 公里，轨道平面与地球赤道平面的夹角 68.5 度，绕地球一周为 114 分钟，用 20.009 兆周的频率播送“东方红”乐曲。卫星重 173 公斤，在重量和一些技术上超过了美国、苏联的第一颗卫星。这是中国航天空间技术的一个重要里程碑。

导弹核潜艇的研制计划是从 1958 年开始的，由于三年经济困难，1963 年中央专委决定暂时停止，到 1965 年重新列入国家计划，开始研制。分为研制鱼雷核潜艇和导弹核潜艇两步走。1967 年鱼雷核潜艇工程总体方案被国防科委审定通过，先后成立了领导小组和各部门、省市、军区领导机构，建成了鱼雷、水声、潜地导弹三个试验场。1970 年 4 月，研制核动力装置的关键设备——陆上模式反应堆建成，7 月进行提升功率试验成功，证明核动力装置可以装艇。1971 年 8 月和 1974 年 4 月，中国第一艘鱼雷核潜艇的泊系试验和航行试验相继完成，结果证明性能良好，可以交付海军使用。

1971 年至 1975 年，国防科技工业经历了两次整顿。1971 年 9 月起，周恩来主持中央工作，毛泽东指定叶剑英、李先念、余秋里协助他领导国防科技工业。他们围绕恢复科研、生产秩序，重点抓加强组织领导、调整计划、整顿质量管理、建立武器定型、调整管理体制 5 个方面的工作，撤销了林彪一伙控制权力时成立的中央军委国防工业领导小组和其下的各组，成立国务院国防工业办公室，领导二机部至

七机部的工作。经过两年多的整顿，国防科研和生产的形势有了好转。

但是，江青一伙利用1974年的“批林批孔”运动，又试图冲击国防科技工业。1975年，邓小平在全面整顿中，对国防科技工业进行了第二次整顿。刘西尧、李成芳、边疆、汪洋分别出任二、五、六、七机部部长，张爱萍任国防科委主任，他们坚决贯彻邓小平的整顿指示，带领工作组下到科研、生产基层，批判派性，落实政策，组织攻关力量。5月和6月，毛泽东和中共中央先后批发了关于导弹核武器研制规划和解决七机部问题的报告，促使国防科技工业的形势进一步好转。1975年下半年，连续成功发射3颗人造卫星，被人们称之为“三星高照”。

中国第一颗人造卫星发射成功后，新的目标是发射返回式卫星。当时世界上只有苏联和美国掌握了这项高难度回收技术。经过整顿，科技人员集中力量，先后攻克了5大技术难关。1975年8月，第一颗返回式卫星和“长征二号”运载火箭装配、测试完成，运往发射基地。11月26日，第一颗返回式卫星在甘肃酒泉发射场成功发射，准确入轨。绕地球运行47圈后，于28日11时安全降落在四川预定地区。中国卫星发射技术实现了第二个飞跃。

60年代中期至70年代，是我国国防科技事业发展取得多方面重大突破的一个里程碑阶段，先后制成和试验成功了第一颗原子弹、第一枚导弹核武器、第一颗氢弹、第一艘核潜艇、第一颗人造卫星和第一颗返回式人造卫星，为以后改革开放时期的科学技术赶超世界先进水平，实现现代化目标，奠定了坚实的基础和提供了宝贵的经验。正如邓小平1988年所说：“如果六十年代以来中国没有原子弹、氢弹，没有发射卫星，中国就不能叫有重要影响的大国之一，就没有现在这样的国际地位。”① 当然，这些并不是几乎同一时期进行的“文化大革命”的成果，而是经过从50年代起中国领导人和广大科研技术人员不懈的开创和连续科学技术攻关才取得的，也反映了他们在“文革”困难政治环境下的可贵努力。如果没有“文化大革命”，许多方面本来可以取得更快的速度、更多的成就。

第三节 农村经济的缓慢发展

一、极“左”思潮影响下的农村政策和“学大寨”运动

1966年秋季，“文革”开始波及农村地区，中共中央发出了《关于县以下农村“文化大革命”的规定》，规定不搞串联、罢官，仍按“四清”部署进行，保证了当年秋收工作的完成，取得了较好收成。但是，这个规定年底就被林彪主持

① 邓小平1988年10月24日视察北京正负电子对撞机工程时的讲话，《邓小平论国防和军队建设》，军事科学出版社，1992年版，第158页。

制定的《关于农村无产阶级“文化大革命”的指示（草案）》所打破，要求把“四清”纳入到“文革”中去。在1967年“一月夺权”影响下，农村党组织和公社政权受到了严重冲击。大寨大队负责人陈永贵率人夺了昔阳县委的权，在全国引起极大震动。由此，上至国务院农口各部门，下至公社、大队和农场，以及各级农业科研机构、院校，都发生了造反夺权浪潮，各级干部、科技人员横遭批判和迫害，生产陷于无人管理状态。随着“全面内战”高潮到来，1967年下半年，许多农村地区也发生了严重武斗和抢夺财物现象。1968年，农业总产值比上年下降2.45%，粮食减产4%，糖料减产18.1%，使农村经济自三年调整时期之后又出现了一次大波折。

这一时期，在极“左”思潮指导下的“农业学大寨”运动走上邪路，使农村政策遭到严重破坏。

1. 农村人民公社“三级所有，队为基础”体制受到冲击，“穷过渡”被强行推广

1967年昔阳县普遍实行大寨大队以大队为核算单位的做法，成为“学大寨”的一项重要内容向全国推广，部分地区刮起了社并队的“穷过渡”风。据北京、山西、河北、上海、江苏、浙江等11个省、自治区、市的统计，1970年以大队为核算单位的由1962年的5%上升到14%，山西省大多数生产队已经合并为大队所有制，浙江有1/4的社队已经过渡。这种盲目追求“一大二公”的做法，将原来由于生产条件、经济发展不平衡形成的穷队、富队，在分配上拉平，实际是穷队“共”了富队的“产”，既损害了富队的利益，挫伤了社员干部的积极性，也没有调动穷队的积极性，结果是“共同贫穷”。

2. 批判“工分挂帅”“物质刺激”破坏了“按劳分配”政策

1967年9月和1968年1月，农业部召开了学习大寨劳动管理经验现场会，在《纪要》中鼓吹彻底批判“工分挂帅”“物质刺激”，推广大寨按“政治思想”评工分，按“工分不悬殊”原则缩小社员之间因劳力、劳动态度、技术、贡献大小不同的工分差别的经验。这一时期，山西、上海、天津、山东等地已经有70%以上的生产队，广东、广西、河北、陕西、黑龙江等地已经有半数以上生产队实行了这种管理经验，被社员称之为“大概工”，造成平均主义思想严重，“出工不出力，出力不出活”的现象普遍泛滥，挫伤了社员的劳动和学习技术积极性。

3. 减少或取消自留地

一些地区提出“多一分自留地就多一分私心”“自留地种得好就是私心重”的批判口号，解决“三自留”（自留地、自留时间、自留人）和“三争”（自留地和集体地争季节、肥料、劳力）的问题，大砍自留地，有些地区甚至干脆取消了社员的全部自留地，收归集体所有。这种做法侵害了社员的利益，给他们种植

家庭生活用菜和经济作物造成了极大不便。

4. 限制和取消农村集市贸易

农民到集市出售自己生产的鸡蛋、蔬菜，都被扣上“资本主义自由市场”的罪名，大批农村集市贸易被勒令取消，自发进行交易者遭到批判和没收。按牌价计算，1976 年农村集市贸易农副产品成交额占农民出售农副产总值的比重，由 1962 年的 21.4% 下降到 10.8%。与此相对应，毛远新在辽宁还发明了一个哈尔套“社会主义大集”的经验，通过人为地做假，树立了一个集体交换，发扬“共产主义风格”的虚假典型，经 1976 年 5 月 9 日《人民日报》报道后，在全国产生了很坏的影响。①

5. 限制甚至消灭社员家庭副业

一些地区采取命令手段，强行规定社员饲养家禽、家畜只数，甚至提出“鸡头不许超过人头”。如广东东莞县黄山大队，有 1300 多人，集体养了 1600 多只鹅，被杀得只剩 400 多只。还有的地区采取抄家办法，没收家庭副业财产，称之为“割资本主义尾巴”，“堵不住资本主义的路，就迈不出社会主义的步”。江苏省在 1962 年对农副产品有 250 种奖售，到 1970 年只剩下 4 种。② 据统计，1968 年全国社员交售为主的鲜蛋收购量，由 1966 年的 53.9 万吨，下降到 38.1 万吨。农村副业在农业总产值中的比重，1971 年由 1966 年的 6.1% 下降到 2.7%。③ 家庭副业的严重萎缩，不仅影响了社员的生活，而且使城市人民生活和出口贸易都受到严重影响。

中共九大召开后，全国形势渐趋稳定。1970 年 8 月至 10 月，国务院在大寨、北京召开了以推广“农业学大寨”运动为主要内容的北方地区农业会议，这实际是“文革”以来第一次全国农业工作会议。会议讨论了实现《农业发展纲要》措施和农村政策问题，对于纠正“文革”前期肆意破坏农村政策的无政府主义混乱状态，起到了重要的作用。会议提出，农村人民公社“六十条”中的基本政策仍然适用，三级所有、队为基础和自留地的制度，一般不要变动；允许社员经营少量的自留地和副业；要坚持按劳分配原则，反对平均主义；允许生产队因地制宜种植等。同时，在“文革”极“左”错误路线仍然占统治地位的情况下，会议推广“农业学大寨”经验时又提出：要学习昔阳建设大寨县的经验，抓住阶级斗争这个纲，开展路线斗争，首先解决社队领导班子问题。会议期间，《人民日报》发表社论《农业学大寨》指出：“只有抓住阶级斗争不放，才是抓住了

① 当代中国丛书编委会：《当代中国商业》，中国社会科学出版社，1987 年版，第 98 页。

② 全国计划会议简报，1972 年 1 月 26 日。

③ 郑有贵：《“文化大革命”时期农业生产波动及其动因探析》，《当代农史研究》1998 年第 2 期。

推广大寨经验的要点。”此后，全国农村再次掀起了“农业学大寨”的热潮，重点是推广建设昔阳式的“大寨县”。

1971 年林彪叛国事件发生后，周恩来主持中央工作。当年 12 月 26 日中共中央发出《关于农村人民公社分配问题的指示》，针对当时农村存在的“分光吃尽”，集体增产个人不增收，分配不兑现，及劳动计酬上的平均主义等现象，强调指出：应在发展生产的基础上逐步增加积累，公共积累不要一下子增加过多，要使农民在增加生产基础上增加个人收入；口粮分配要做到有利于调动大多数社员的积极性；要坚持“按劳分配”原则，学习大寨的劳动管理方法要从实际出发，不能生搬硬套。还提出：要注意农业的全面发展，不能把党的政策允许的多种经营当做资本主义去批判。从 1972 年起，《人民日报》根据这一精神，发表了多篇落实农村政策的社论和文章。

二、农田基本建设高潮和技术进步

经过落实党的农村政策的努力，从 70 年代前期起，全国农村广大干部群众开展了治山造田、治河修渠的大搞农田水利基本建设运动，取得了一系列重要成就。在兴修水库，引水治河，改善农田条件方面：长江中下游水利建设取得重大成绩，兴建了荆江汉江分洪等工程，共建成 500 多座大中型水库；全面治理黄河取得重要进展，扭转了黄河历史上“三年两决口”的险恶局面；治理淮河共开挖 11 条大河道，建成 30 多座大水库、2000 多座中小水库，灌溉面积相当于 1949 年的 5 倍以上；根治海河治理了子牙河等 5 大河系，排洪能力比 1963 年提高 5 倍；大规模治理辽河建成水库 220 座，灌溉面积由 63 万亩增加到 1100 万亩。在打井抗旱、兴建水电站方面，这一时期也取得了重要成就。据统计，1977 年我国农田灌溉面积达 70000 万亩，比 1965 年的 49582 万亩增长 41%，平均年增长 2.9%；1977 年我国机电排灌面积达 43167 万亩，各种水电站机电总装机容量达 4289 千瓦，分别比 1965 年的 12140 万亩、667 万千瓦增长 355.58% 和 643%，平均每年增长 11.15% 和 16.8%；1975 年我国机井数达 181.75 万眼，比 1965 年的 19.42 万眼增长 935.89%，平均每年增长 25%。①

农田水利和排灌机械的发展，增强了我国的农田灌溉和防涝抗旱能力，为农业持续丰收提供了保证。以全国受灾面积基本相同的 1976 年与 1965 年相比较，成灾面积占受灾面积的比例由 1965 年的 53.9% 下降到 1976 年的 26.9%。其中水灾由 50.3% 下降到 31.7%，旱灾由 59.5% 下降到 28.6%。② 这些农田灌溉和排涝条件的较大改善，为 80 年代农村联产承包责任制下的个体经营方式抗御旱涝

① 水利电力部编：《中国农田水利》，水利电力出版社，1987 年版，第 25～43 页。

② 国家统计局编：《建国三十年国民经济统计提要》，中国统计出版社，1980 年版，第 74 页。

灾害的侵袭，提供了重要的保证。尤其是80年代国家对农田水利的投资相对较少，在一定程度上是70年代的投资在发挥效益。

同时，在“文革”的特殊历史环境下，这次农田基本建设高潮也带有严重偏差。首先，指导思想强调以阶级斗争为纲，大寨的艰苦奋斗、自力更生精神被“以阶级斗争为纲”“大批促大干”的极“左”思潮取代，大寨的艰苦创业成就被说成是“与走资派斗争”的路线斗争胜利，各地在农业生产建设中涌现出的艰苦创业榜样如北京郊区的王国福、河南的杨水才等，被人为地编造为与“阶级敌人”“错误路线”斗争的典型。其次，不顾各地经济实力，大搞“一刀切”“大会战”，大寨开山修梯田的改造自然行动被宣传为全国不分南方北方、山地平原都应该采用的方式，不讲经济效益和科学技术、长官意志横行的现象普遍存在。使得一些地区耗费了大量人力、物力，社员疲惫不堪，收效却甚微。再次，有些地区不顾本地种植特点和自然条件，盲目开展“移山造田”“填湖填海造田”“菜农种粮”“经济作物上山”等大规模活动，违反保持生态平衡的自然规律，带来了不良后果。如湖北原有千亩以上的湖泊1066个，总面积83.3万公顷，由于围垦造田及筑坝建闸使水位降低，到1977年只剩下326个，总面积20.26万公顷，减少了76%。各地著名的大湖泊如洪湖、洞庭湖、鄱阳湖、太湖、滇池、乌梁素海等在这一时期都遭到不同程度的破坏。[①] 这成为我国90年代长江、松花江等流域频繁发生洪涝灾害的一个重要因素。

这一时期，农业科技的进步、新型高产粮食品种的培育，使粮食生产在全国范围内普遍实现大幅增产。1971年春天，湖南杂交水稻协作组把袁隆平1970年获得的“野稗”材料分别送给10个省、市、自治区20多个单位进行研究。农林部和湖南省农业科学院，先后把杂交水稻列入重大科研项目。经过全国科研人员两三年的艰苦努力，1973年籼型杂交水稻试验成功。首批籼型杂交水稻有其独具的特点和强大的优势，其根系发达，分蘖性强，茎秆粗壮，穗大粒多，米质良好，适应性广，抗逆性强。它只需一般稻种1/10的种子，即每公顷15～22.5公斤，就获得每公顷7500公斤以上的产量。接着，他们又总结出一套完整的繁殖制种方法，使制种产量从开始每公顷150～225公斤提高到1985年的1500多公斤。同时，他们也探索出一套与杂交水稻相适应的高产栽培综合技术。

在同一时期，湖北石明松等科研人员从1973年开始，经过持续10年的研究，培育出粳稻15个、籼稻2个。他们选育的“籼稻中39”和粳稻“晚粳73”在1985年已在较大面积上进行示范，每公顷产量分别获得8250公斤和9750公斤，增产效果十分明显。

① 钱作兴：《从围湖造田到退耕还渔》，《当代农史研究》1997年第4期。

从1971年开始，北方稻区以辽宁省农业科学院水稻研究所杨振玉等人为主，连续进行了6年粳稻杂交优势利用的试验，于1975年选育出“黎优57”，1985年在辽宁、北京、河南、山东、山西、陕西等省、市示范推广10.67万公顷，比常规稻增产15%～20%，显示了北方杂交粳稻的优势。

经过广大农业科研人员和农民群众的共同努力，杂交水稻得到迅速推广，从1976年至1987年，全国累计种植面积10.66亿亩，平均每亩增产108.3公斤，共增产115.45万吨。这在中国水稻良种推广史上是从未有过的。经过多年、多地区试种和大面积生产实践，无论是籼型杂交稻还是粳型杂交稻，比常规稻一般每公顷增产750多公斤，多的增产1500～2250公斤，这对促进粮食生产的发展起了重大作用。①

改革耕作栽培制度也取得很大成效，70年代起北方扩大夏播作物复种面积，将两年三熟改为一年两熟；南方发展双季稻，到1977年比1965年面积增长72.5%。1965～1977年累计增产稻谷4085万吨，其中靠提高复种增产的占30%②。再加上前述农业条件的改善，使全国粮食单位面积产量有了显著的提高，1978年与1957年相比，由每亩98公斤提高到169公斤，增产72.4%。

粮食增产的另一个重要原因，是化肥产量的显著提高，使用化肥的技术得到普及。

“四三方案”引进的13套大化肥设备，具有年产30万吨合成氨、48万吨或52万吨尿素的生产能力，除沧州化肥厂、云南天然气化工厂、赤水河天然气化肥厂外，其他化肥厂都在1974年动工，并陆续于1976～1979年建成投产。1977年底已投产的7套大化肥，到1978年6月，累计生产尿素361万吨。以后又继续引进，与国内的国产化设备配套，大化肥设备总数达到33套，年产尿素1593万吨。按照1:4、1:5的增产效果计算，1593万吨尿素可增产稻谷近6500万～8000万吨，占2000年全国粮食总产量46218万吨的14%～17%，增产效果十分显著。③ 历年化肥投入与粮食产量的具体情况参见下表：

表11-2 全国历年化肥投入与粮食产量的关系④

年 份	1952	1957	1965	1970	1975	1980	1981	1982
每亩耕地化肥投入量按实物计算（斤）	0.4	2.1	11.3	20.9	35.5	78.7	83.2	91.2

① 《当代中国的农作物业》，当代中国社会科学出版社，1988年版，第87～89页。

② 同上，第40页。

③ 陈锦华：《国事忆述》，中共党史出版社，2005年版，第16～22、34～35页。

④ 丁峥嵘、王纪斌：《从大化肥厂的建设展望我区农业生产》，《新疆农业科技》1983年第6期，第12页。

续表

年 份	1952	1957	1965	1970	1975	1980	1981	1982
粮食亩产（斤）	225	278	288	375	460	551	569	630

农田水利、农业机械、农用化肥和农村用电及农业生产技术等条件的改善，使我国的粮食生产和农业总产值基本保持了稳定增长。十一届三中全会后农村经济改革能够顺利进行并取得成功，这些都是重要因素。70 年代前期，全国农业总产值持续增长，其中只有 1972 年由于遭受 1962 年以来最严重的自然灾害，比 1971 年下降 1.04%。其余各年与上年相比，1970 年增长 5.76%，1971 年增长 4.2%，1973 年增长 8.3%，1974 年增长 3.55%，1975 年增长 3.1%。1975 年粮食产量比 1964 年增加 970 亿公斤，增长 57.1%。全国人均粮食产量也由 265.95 公斤增长到 307.85 公斤。

三、社队工业的再次兴起

（一）社队工业的再次兴起

1962 年中共中央制定的“农村工作六十条”，针对当时农村大办工业、大炼钢铁造成的严重浪费后果，及国家粮食极度缺乏的状况，规定农村社队一般不搞工业。这个规定直到“文化大革命”前期一直在严格遵循。但是，毛泽东在 1966 年 5 月的“五七指示”中已经提出了要求农村“以农为主（包括林、牧、副、渔），也要兼学军事、政治、文化，在有条件的时候也要由集体办些小工厂”的说法，虽然因为“文化大革命”的政治、经济动荡在农村未能形成政策，但理论上已经给社队工业出现了可乘之机。

70 年代初期，农村出现了需要而又允许社队工业（主要指农村公社以下的集体工业）发展的客观环境。（1）农村人口的持续增长，人民公社限制人口流动的制度，使一些农村地区尤其是沿海人口密集省份的农业劳动力出现多余，人多地少的矛盾日益尖锐，多余的人口急需寻找出路。（2）国家号召实现农业机械化，但又拿不出较多的资金予以扶植，只能允许一些农村地区企业自己扩大生产解决。（3）城市国有大中型企业由于“文化大革命”动乱效益始终不高，不能满足城市和农村的产品需要，市场出现了较大的缺口。（4）从 1969 年开始的全国企业大下放，使众多的中央和省级大中企业下放到地方管理，一些原料、配套服务和劳动力也需要地方解决，和农村地区的联系和交流开始紧密，增加了农村地区的资金和设备使用权力，在一定程度上激活了社队工业。（5）从 1969 年开始的三线建设第二次高潮，使得大批工矿企业迁移到偏远农村地区，道路交

通、用电等条件得到了很大的改善，这些企业拥有的先进技术力量和加工条件也使社队工业受益。(6) 知识青年上山下乡和各地兴办“五七”干校，使农村的文化、科技和信息交流水平得到了一定的提高。许多干部和知识青年参加当地的社队工业劳动，除了利用科普知识和专业技术，有所创造发明、培育农村工人之外，还有些知识青年和干部利用回城机会，为社队工业采购紧缺物资、寻找市场、提供新信息。

最根本的，当然是农民自身利益的驱动，他们从长期的工农业产品价格“剪刀差”中，从没有国家计划供给工业产品和生活用品造成的困苦中，看到了发展企业可能带来的巨大好处，而逐渐试图挣脱几千年靠种地吃饭的束缚。于是，从70年代起，因地制宜，不需国家投资的社队集体工业以毛泽东“五七指示”中“亦工亦农”的设想为理论支持，在夹缝中艰难地走出了一条路。

1970年全国北方地区农业会议提出，为了实现农业机械化，要求大办地方农机厂、农具厂以及与农业有关的其他企业。这一指导方针给被捆绑在单一农业上的各地农村提供了“红头文件”。江苏、浙江、广东等历史上有传统手工业的省份首先行动起来，纷纷创办各种规模的农具、粮油加工、建材、编织、服装等社队工业。以江苏省为例，社队工业总产值1975年已达22.44亿元，比1970年的6.96亿元增长2.22倍，平均每年增长20%以上。社队工业在全省工业总产值中所占比重，由3.3%上升到9.3%。[①] 这些社队工业的特点是：围绕农业办工业，工业为农业服务；为城市工业加工服务；就地取材，就地生产，就地销售，适应了当时农村较低的生产力状况，因而具有很强的生命力。即使在“文化大革命”的动乱中，许多城市工业纷纷“停产闹革命”，多数社队工业仍能坚持发展生产。

（二）中央领导人关注和支持社队工业的发展

70年代中期，部分了解农民疾苦的中央领导人对社队企业的认识开始有了大的转变。1974年12月，时任国务院副总理的华国锋看到湖南省社队企业局的《社队企业具有强大的生命力》《积极发展社队企业，加速实现农业机械化》两个材料，写信指出：“社队企业有如烂漫的山花，到处开放，取得了可喜的成绩。”他要求加强党的领导，依靠群众，全面规划，“社队企业就会由无到有，由少到多，由低级到高级的不断向前发展”。[②] 根据他的指示，12月15日，《河南日报》刊登了题为《光明灿烂的希望——巩县回郭镇公社围绕农业办工业、办好工业促农业的调查》的报道。

① 莫远人主编：《江苏乡镇工业发展史》，南京，南京工学院出版社，1987年版，第140页。

② 马杰三主编：《当代中国的乡镇企业》，北京，当代中国出版社，1991年版，第55页。

受此鼓舞，浙江省永康县人民银行干部周长庚等人1975年9月5日写信给毛泽东，建议改变1962年中央关于公社工作“六十条”中社队“一般不办企业”的规定，积极发展农村工业，为农村剩余劳动力寻找出路。9月27日，毛泽东看了周长庚等人的信后，批示给邓小平：“请考虑，此三件（两封信及一篇报道）可否印发在京各中央同志。”邓小平根据毛泽东的意见，以中共中央名义印发全国县、团级党委“参照执行”。[①] 10月11日，《人民日报》以《伟大的光明 灿烂的希望》为题，发表了河南省巩县回郭镇公社发展社队企业的调查报告，并在编者述评中号召各地要“满腔热情地支持和办好社队工业”，指出其发展方向主要是为农业和人民生活服务，有条件时也要为大工业、出口服务。要求各级领导采取积极措施，加以扶植。

10月18日，李先念主持召开十二省负责人会议后，在向毛泽东、中共中央的报告中写道：“如果省、地、县办的地方工业没有一个大的发展，社队企业没有一个大的发展，全国农业机械化的规划是很难实现的。”“各地的大、中企业，还要订个规划，把所在地周围的农村带起来，主动搞好工农关系。工厂应在力所能及的范围内，帮助农村多搞一点农业机械的制造和修配；派人到农村去传授技术，帮助社队办好‘五小’工业。”

1975年8月，邓小平在国务院讨论《关于加快工业发展的若干问题》时指出：要确立以农业为基础，为农业服务的思想。工业支援农业，促进农业现代化，是工业的重大任务。工业区、工业城市要带动附近农村，帮助农村发展小型工业，搞好农业生产，并且把这一点纳入自己的计划。

这一时期中央领导人的有关指示和报刊的宣传，起到了为长期以来被限制的社队工业松绑的作用。此后，社队工业得到了更快的发展。

1965年至1976年期间，按不变价格计算，全国社办工业产值由5.3亿元增长到123.9亿元，在全国工业产值中的比重由0.4%上升到3.8%。[②] 全国社队企业到1976年年底，已发展到111.5万个，工业总产值243.5亿元，其中社办工业产值比1971年增长216.8%。

社队工业的发展为农业机械化、农田水利事业提供了有力的支持，还吸纳了大量农村剩余劳动力，使农民增加了收入，初步改变了农村的经济结构。更长远地看，客观上还为80年代乡镇企业的大发展准备了一定条件。这些地方和社队工业，不少成为改革开放时期乡镇企业的优秀典范，如著名的浙江万向集团，就是生产队干部鲁冠球当年带领农民，从一个铁匠铺的集体企业干起来的。乡镇企业发展中的“苏南模式”，即代表着社队工业的发展道路。社会经济学家费孝通

① 《建国以来毛泽东文稿》第13册，中央文献出版社，1998年版，第470页。

② 《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983年版，第214、215页。

调查后说，“十年动乱，全国遭劫难，然而在吴江、苏南的农村，在一定意义下却可以说因祸得福。社队工业正在这时狭处逢生，发展了起来，所以有人说社队工业是‘乱世出英雄’。对此我起初颇觉意外，后来听了一些社队工厂的开办发展史，才了解到大城市里动刀动枪地打派仗，干部、知识青年下放插队这两件使城里人或许到现在还要做噩梦的事情，从另一面来看，却成了农村小型工业兴起的必不可少的条件”。①

（三）社队企业重新兴起遇到的问题

1970年后社队企业在全国各地的重新兴起，在当时“文革”的极“左”思潮压制下，也遇到了种种困难，主要有几个方面：

1. 极“左”思潮的压制和打击

1970年开展的“一打三反”运动将其视为“钻国家计划的空子”“投机倒把”“地下工厂”进行打击，要求“一切地下工厂、地下商店、地下包工队、地下运输队、地下俱乐部，必须坚决取缔”。发展社队工业被指责为“搞资本主义”，“挖社会主义墙脚”。一些社队工业因此而夭折。1975年，张春桥又提出所谓破除“资产阶级法权”，主张取消商品生产，“打土围子”，更直接波及了社队企业。当年，在全国“普及大寨县”运动中，不少地方又要求学习大寨，将三级所有制向公社所有制过渡，平均主义风泛滥，“平调”社队企业财产和侵犯社队企业利益的情况常有发生。一些县级行业经济管理部门，看到有些社办工业产品销路好，赚钱多，积累快，就千方百计将一些社队骨干企业“平调”升级，改变所有制的性质，变为自己直属的企业。这也严重挫伤了农民的积极性。

2. 社队工业发展缺乏制度和政策的保障

在1970年北方农业会议前，社队工业的发展基本上是农民自发的行动。北方农业会议之后，得到了中央领导人的认可。但是1962年“公社和生产大队一般的不办企业”的规定，并没有明文修改，各级领导干部认识很不一致，对社队工业不轻易表态支持，发展也没有规划。当时国务院和省、地都没有主管社队企业的部门，碰到问题互相推诿。总体来看，当时中国农村的主体思路是依靠学大寨解决农业问题，在政策上并没有大力提倡社队企业发展，默许多于号召。一些社队工业发展较好的地方，实际是依靠有个好的带头人，也就是党支部敢于突破极“左”的观念和当时的政治束缚，要冒极大政治风险，这肯定是凤毛麟角。多数社队企业只能在强制和自发的两种缩小城乡经济差别认识的夹缝中挣扎，终

① 费孝通：《行行重行行》，宁夏人民出版社，1992年版，第24页。

究不能解决根本问题。

3. 计划经济管理体制使靠自发市场活动的社队工业受到很大限制

在产品经济的计划管理体制下，社队工业基本被排除在外，产、供、销渠道都阻塞不通。特别是1970年2月5日中共中央发出的《关于反对贪污盗窃、投机倒把的指示》规定：除国营商业、合作商业和有证商贩以外，任何单位和个人，一律不准从事商业活动。集市管理必须加强，一切按照规定不许上市的商品，一律不准上市。除了经过当地主管部门许可以外，任何单位，一律不准到集市和农村社队自行采购物品。不准以协作为名，以物易物。不准走“后门”。农村的集市贸易普遍受到限制甚至取消，社队企业的流通，原材料的采购，处处困难重重，只能在暗地里进行交易。

总体上来说，在“文革”的特定历史环境下，这一时期，我国农业的发展只能在较低的水平上进行。1967年至1977年全国农业总产值每年平均递增2%，大大低于1952年至1992年40年间的3.8%。粮、棉、油三大农产品中，除粮食持续增长外，棉花1977年全国总产量比1967年减少13%，油料1977年全国总产量比1957年还减少4.3%。农民生活得不到较大的改善，1977年全国农民人均纯收入为117元，比1965年只增长10元。人均食油比1967年还减少了0.1公斤。到1978年仍有2.5亿的农村人口没有解决温饱问题，占当时世界贫困人口的1/4。

四、知识青年上山下乡运动

为了解决城市人口就业问题，改造农村落后面貌，50年代中期，党和国家就提出了知识青年到农村去安家落户的号召。1962年，在贯彻调整方针和精减职工政策的同时，知识青年上山下乡开始有计划地展开。1962年到1966年，共有129万城镇知识青年来到农村，其代表人物董加耕、邢燕子、侯隽等受到广泛宣传，几乎家喻户晓。

“文革”发动后，“停课闹革命”和大学停止招生造成应届大学生、中学生积压，不能毕业和升学。其中66、67、68届初中、高中学生（通称“老三届”）有1100万，城镇学生占400万。经济的停滞不前使城市就业问题空前严重，无法容纳如此巨大的就业人口。在极“左”思潮影响下，青年学生又被当做接受“再教育”的对象，于是上山下乡成为主要出路。

“文革”初期，已经有一些学生主动来到农村。北京长辛店铁路高中二年级学生蔡立坚，第一个带头到串联时经过的山西榆次杜家山插队。1967年10月，北京几所中学的曲折等10名学生前往内蒙古自治区白音宝力格公社集体落户，成为“文革”时期上山下乡运动的发端。《人民日报》为此发表社论。此后，陆

续有几批学生奔赴东北、云南等地。1968年4月，中共中央、国务院和北京市革命委员会分别发出分配中学生的通知，把上山下乡作为主要方向，上山下乡开始掀起了一个高潮。到10月，16个省、市、自治区已有70万城镇中学生到农村去。

1968年12月22日，《人民日报》发表毛泽东的指示："知识青年到农村去，接受贫下中农的再教育，很有必要。要说服城里干部和其他人，把自己初中、高中、大学毕业的子女，送到乡下去，来一个动员。各地农村的同志应当欢迎他们去。"全国知识青年上山下乡的高潮达到了顶点。各级革命委员会敲锣打鼓，动员和欢送学生上山下乡。全国城镇初中、高中各届毕业生，大部分甚至整班、整年级地被安排到农村去。仅1969年1～2月，全国就有155.6万人下乡，到年底，全国共有267.38万人下乡。加上1967年和1968年人数，达467万人，包括积压的绝大多数"老三届"学生。大学的应届毕业生也多数被安排到农场去接受锻炼。从此，这种上山下乡方式成为安排中学毕业生的一种固定做法，延续多年，各地都设置了知识青年上山下乡管理机构。上山下乡的具体途径有：插队：即个人到生产队安家落户，或集体设立"知青队""知青点"。军垦：到边疆生产建设兵团。农场：到内地的地方农场等。还有一些子女随父母去了"五七干校"。山西、陕西、安徽等省农村和黑龙江、内蒙古、云南生产建设兵团是接受知识青年最多的地方。

和60年代初期为解决少数毕业生就业问题的考虑明显不同，"文革"时期的上山下乡运动以"反修防修""屯垦戍边""接受再教育"为主要口号，带有强大的政治压力，因此规模远远超过以前。从1967年到1979年，共有1647万知识青年上山下乡，占1962年以来人数的92.7%。①

广大知识青年来到农村、边疆，用自己的宝贵年华为改造祖国的农村经济作出了贡献，在艰苦的环境中经受了锻炼，在一些不发达地区起到了传播文化、普及科学知识的作用，涌现出一批英雄模范人物和事迹。上海知识青年金训华在黑龙江逊克县插队，为抢救国家财产，奋战山洪，英勇牺牲。在内蒙古草原插队的天津女知识青年张勇，为抢救落水羊只不幸牺牲。到陕西延安插队的北京知识青年孙立哲通过勤学苦练，当上"赤脚医生"，十年中为农民做大小手术3000多例，治疗病人8万多人次。江西上饶知识青年严洪华来到安徽肥东县插队，组织农业科研小组，历尽艰辛，试制成功"920"农药和仿生物农药"杀虫双"。河南郑州知识青年薛喜梅在郏县"广阔天地大有作为"人民公社带领社员大搞农田基本建设，开荒栽树，把荒滩变成果园。北京女知识青年辛温在云南生产建设

① 顾洪章主编：《中国知识青年上山下乡始末》，中国检察出版社，1997年版，第301页。

兵团成立科研小组，种植“金鸡纳”树，精心培育，使种子出苗率大大提高，还写出专著，填补了我国在培育金鸡纳幼苗方面的空白。河南女知识青年耿景洪在大别山区任民办教师，和大家通过劳动自建校舍，上山打柴凑集经费，翻山越岭走访家长，使这个偏僻山区适龄儿童入学率达到96.5%。内蒙古生产建设兵团5师43团的知识青年为扑灭大火被困在山沟里，有69人在烈火中牺牲。他们的奋斗精神，值得永远肯定和发扬。正如胡耀邦在1979年所指出：他们是令人尊敬的，要在中国的历史上，在中国青年运动史上写上一笔，用来教育我们的后代。

但是，在“文革”的特定环境中，上山下乡运动也产生了严重的负面作用。大批的知识青年失去了继续升学接受正规教育的机会，造成了国家各行各业的人才断层，使“文革”时期我国少培养了100多万大专毕业生和200万以上的中专毕业生。另一方面，由于对上山下乡缺乏系统、具体的安排，在农村发生了各种各样的问题。有的地方原本人多地少，经济不发达，缺少接受知识青年的经济环境，致使知识青年长年劳动后仍然生活困难，甚至不能解决口粮，社队和农场也亏损严重，加重了知识青年和当地农民的负担，国家不得不拿出大批资金来补贴。如内蒙古生产建设兵团，并不适于大批人口垦殖，只是出于政治需要而把知识青年集中在一起，以致长年亏损，改造自然也见效甚小，“文革”后不得不予以解散。据统计，不包括木材、建房等物资及各企业提供资金，1962年至1979年国家共拨付知识青年经费多达75.4亿元，大多数用于“文革”时期，平均每人450元以上。还有的地方因受极“左”思潮影响，对知识青年照顾管理不善，甚至因坏人掌权，发生迫害知识青年、强奸女知青的情况，加剧了社会矛盾的尖锐化。

1973年4月25日，毛泽东对福建一个小学教员李庆霖反映这些问题的来信作出复信说：“全国此类事甚多，容当统筹解决。”[①] 当年6月至8月，国务院召开了全国知识青年上山下乡工作会议，制订了一些政策和规划。周恩来就云南发生迫害知识青年的事件多次作出批示，要求严肃查处。1976年2月12日，毛泽东又针对吴桂贤反映的陕西知青来信问题批示说：“知识青年问题，似宜专题研究，先作准备，然后开一次会，给以解决。”[②] 但是，由于政治环境的不稳定，国家经济状况未能改善，上山下乡的根本问题在“文革”时期始终没有得到解决，路越走越窄。到1979年，虽然还有一些知识青年在坚持“扎根”，但全国上山下乡知识青年的90%以上，已经通过学校招生、参军、招工、照顾疾病困难等途径离开了农村。

① 马齐彬等：《中国共产党执政四十年》，中共党史出版社，1989年版，第363页。

② 顾洪章主编：《中国知识青年上山下乡大事记》，中国检察出版社，1997年版，第140页。

粉碎“四人帮”以后，1978年3月28日，邓小平在同胡乔木、邓力群谈话中指出：要研究如何使城镇容纳更多劳动力的问题。现在是搞上山下乡，这种办法不是长期办法，农民不欢迎。四川一亿人，平均一人不到一亩田，城市人下去实际上形成同农民抢饭吃。要开辟新的经济领域，做到容纳更多的劳动力。12月，全国上山下乡工作会议结束，会议纪要指出，知识青年上山下乡是在一定历史条件下产生和发展起来的，是同我国社会主义革命和建设事业联系在一起的，成绩是主要的。会议要求，调整政策，逐步缩小上山下乡的范围，积极稳妥地解决好在农村的下乡知识青年问题。随着改革开放政策的进一步发展，上山下乡问题基本得到解决。到1983年年底，历时20余年的全国知识青年上山下乡运动已告结束。

第四节 努力开拓对外经济工作的新局面

70年代前期正处于“文革”灾难中的中国，在对外经济关系方面却焕发出一个难得的亮点，这就是中国恢复了在联合国的合法席位，以及打开了与美国等西方国家中断了20余年的政府间交往，结束了自60年代初期因中苏交恶而导致的“光荣孤立”。外交关系的突破，也带来了对外经济关系的新局面，尽管受到“文革”的干扰，仍然使得对外贸易大幅度增长和出现新中国成立以来的第二次大规模技术引进。

一、“四三方案”的制订和实施

60年代初期，中苏关系紧张后，毛泽东曾考虑扩大同资本主义国家的经济交往，引进先进技术设备。他甚至提出：在一定时候，可以让日本人来中国办工厂、开矿，向他们学技术。[①] 但是，由于国际形势的持续紧张及“文化大革命”的发动，这个设想一直未能实施。

“文革”初期，对外经济工作成为重灾区。一年两次的春季、秋季广州交易会屡屡受到冲击，只是在周恩来的极力撑持和奔走下才得以勉强维持；进口被说成“崇洋媚外”，出口被说成“为封资修服务”，外贸额度急剧萎缩；中国的重要外贸窗口香港也受到内地动乱的严重影响，一度发生了暴力事件。

中共九大以后，周恩来开始着手纠正外贸领域因“文革”造成的部分极“左”错误，为恢复正常外贸工作创造条件。1970年3月17日，他批评说：“你们提，对进口的东西要‘一批、二用、三改’，这不对。买就是要用，不用，你

① 毛泽东1964年1月7日听取工交会议情况汇报时的讲话。

进口干什么？要调过来，改成‘一用、二批、三改’。如果进口的目的是为了批，那有多少东西要进口啊！”① 10月12日，他又严厉批评那种在外贸中搞极“左”宣传的做法说：“贸易就是贸易，商人就是商人，资本家怎么能把我们的‘精神’拿去变‘物质’呢？”他还指出：“现在让这些人钻进来做买卖，他们赚了钱，但我们国家强起来了，得到了好处。”② 由于林彪、江青集团当时还控制着很大权力，周恩来的这些努力未能收到明显成效。

60年代末至70年代初，世界经济形势发生了较大变化。西方资本主义国家面临着新的一轮经济危机，苏联、美国争夺世界霸权的活动遭到越来越多国家的抵制，原有的社会主义和资本主义阵营两大经济体系逐渐趋向解体，代之而起的是发达国家和发展中国家之间日益增多的经济往来。另一方面，随着中美关系缓和，中国重返联合国，大批西方国家纷纷与中国建交，打破了国际敌对势力长期以来对中国的政治封锁。中国国内在林彪事件以后，开始批判和纠正部分的“文革”“左”倾错误。这些都为中国扩大对外经济交流创造了有利条件。1972年2月，毛泽东邀请美国总统尼克松访华，准备抓住这个契机，开拓对外经济工作的新局面。他对尼克松说：“你们要搞人员往来这些事，要搞点小生意。我们就死也不肯。”“后来发现还是你们对，所以就打乒乓球（指邀请美国乒乓球队访华——本书注）。”③ 从而批判了“文革”中对外贸易领域闭关自守的错误做法。在中美上海公报中，双方同意为逐步发展两国间的贸易提供便利。

1971年林彪事件以后，周恩来主持中央工作，与李先念、余秋里及相继复出的陈云、邓小平等人，积极推行了毛泽东打开对外经济工作局面的决策。1972年1月，根据周恩来指示，李先念听取了余秋里召集国家计委及有关部委负责人研究后的汇报，决定抓住西方资本主义国家在经济危机中急于出口的有利时机，针对国内需要，进口成套化纤、化肥技术设备。1月22日，李先念向周恩来报送国家计委《关于进口成套化纤、化肥技术设备的报告》，建议引进我国急需的化纤新技术成套设备4套、化肥设备2套，以及部分关键设备和材料，约需4亿美元。2月5日，经周恩来批示呈报，毛泽东立即圈阅批准了这个报告。④

随后，周恩来等人以此为突破口，将对外引进交流规模进一步扩大。5月5日，冶金部建议从国外进口1.7米大型钢板轧机，这是国内钢铁工业长期以来急

① 国家计委档案：周恩来接见全国计划会议代表时的讲话。所谓“一批、二用、三改”是当时“四人帮”反革命集团在进口和技术引进方面提出的错误口号，即对进口的货物、设备和技术等，一要批判，二要利用，三要改造。

② 外贸部档案：周恩来在审查外贸部核心小组报告时的指示。

③ 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社，1994年版，第595页。

④ 国家计委档案：《国家计划革命委员会关于进口成套化纤、化肥技术设备的报告》。

需的设备，因“文革”的冲击使试制工作停止，而江青集团又借口“自力更生”拒绝进口，严重影响了钢铁工业的发展。这时，国家计委根据李先念批示，正式提出了《关于进口1.7米连续式轧板机问题的报告》。8月21日，毛泽东、周恩来予以批准。11月7日，国家计委再次提出《关于进口成套化工设备的请示报告》，建议进口6亿美元的23套化工设备。周恩来在批准这个报告的同时，又要求将总额33亿美元的另一进口方案送他合并考虑，准备采取一个更大规模的引进计划。

在1972年引进一系列项目工作顺利进行的基础上，1973年1月5日，国家计委向国务院提交《关于增加设备进口、扩大经济交流的请示报告》，对前一阶段和今后的对外引进项目做出总结和统一规划。报告建议，利用西方处于经济危机，引进设备对我有利的时机，在今后三五年内引进43亿美元的成套设备。其中包括：13套大化肥、4套大化纤、3套石油化工、10个烷基苯工厂、43套综合采煤机组、三个大电站、武钢1.7米轧机，及透平压缩机、燃气轮机、工业汽轮机工厂等项目。这个方案被通称为“四三方案”，是继50年代的156项引进项目后的第二次大规模引进计划，也是打破“文革”时期经济贸易领域“闭关自守”局面的一个重大步骤。以后，在此方案基础上，又陆续追加了一批项目，计划进口总额达到51.4亿美元。利用这些设备，通过国内自力更生的生产和设备改造，兴建了26个大型工业项目，总投资额约214亿元。到1982年，26个项目全部投产。其中投资额在10亿元以上的有：武钢1.7米轧机、北京石油化工总厂、上海石油化工总厂一期工程、辽阳石油化纤厂、黑龙江石油化工总厂等。这些项目对我国经济的发展和技术进步起到了重要的促进作用。尤其是一批大型石油化工项目的引进和建设，既为从数量上和质量上解决人民“吃穿用”问题发挥了重要作用，也为后来工业现代化建设、调整产业结构、提高生产效率和经济效益打下了重要的基础。

在1972年和1973年相继恢复领导工作的陈云、邓小平，对“四三方案”的引进和建设予以了坚决的支持。陈云指出：在购买设备时要注意考察，“事先准备好新配件”，并且要借鉴旧中国永利化工厂买旧设备的经验。[①] 邓小平刚刚恢复副总理工作，就十分关心1.7米轧机工程，亲自到武钢视察，提出钢铁工业“一定要科学组织合理施工”，并称赞说：“搞建设，就是要有速度。生产要狠抓才能搞上去。”[②]

① 国家计委档案：陈云关于进口1.7米轧机报告的批示。

② 中央党史研究室科研局编：《再造中华辉煌——邓小平记事》，中共党史出版社，1994年版。

表 11 -3 1972 年成套引进的 26 个项目建设情况①

名 称	建设地址	引进国别	开始建设时间	全部建成投产时间	自开始建设至建成累计投资(万元)
北大港电厂	天津	意大利	1974 年 12 月	1979 年 10 月	45873
唐山陡河电厂	唐山	日本	1973 年 12 月	1978 年 3 月	58672
元宝山电厂	赤峰	法国· 瑞士	1974 年 9 月	1978 年 12 月	37194
南京钢铁公司氯化球团工程	南京	日本	1978 年 1 月	1980 年 12 月	13611
武汉钢铁公司 1.7 米轧机工程	武汉	日本 联邦德国	1972 年 3 月	1980 年 3 月	276800
燕山石油化工总厂	房山	日本 联邦德国	1969 年 3 月	1976 年 12 月	261417
北京化工二厂	北京	联邦德国	1974 年 10 月	1977 年 12 月	12473
沧州化肥厂	沧州	美国 荷兰	1973 年 7 月	1977 年 4 月	24312
辽河化肥厂	盘山	美国 荷兰	1973 年 6 月	1977 年 12 月	34342
吉林化学工业公司	吉林	联邦德国 日本	1976 年 12 月	1983 年 12 月	68807
黑龙江石油化工总厂	大庆	美国 荷兰	1974 年 5 月	1977 年 6 月	267447
南京栖霞山化肥厂	南京	法国	1974 年 9 月	1981 年 2 月	32128
安庆石油化工厂	安庆	法国	1974 年 3 月	1982 比 6 月	40526
胜利石油化工总厂	淄博	日本	1974 年 4 月	1976 年 7 月	26303
宜昌化肥厂	枝江	美国 荷兰	1974 年 10 月	1979 年 8 月	29875
洞庭化肥厂	岳阳	美国 荷兰	1974 年 4 月	1979 年 11 月	31329
广州石油化工总厂	广州	法国	1974 年 12 月	1982 年 10 月	50739
四川化工厂	成都	日本	1974 年 5 月	1976 年 12 月	16012
泸州天然气化工厂	泸州	美国 荷兰	1974 年 4 月	1977 年 3 月	20642
赤水天然气化工厂	赤水	美国 荷兰	1976 年 1 月	1978 年 12 月	17185
云南天然气化工厂	水富	美国 荷兰	1975 年 1 月	1977 年 12 月	18759
南京烷基苯厂	南京	意大利	1976 年 10 月	1981 年 12 月	26875
天津石油化纤厂	天津	日本 联邦德国	1977 年 6 月	1983 年 11 月	135819
辽阳石油化纤厂	辽阳	法国 意大利 联邦德国	1973 年 9 月	1981 年 12 月	290423
上海石油化工总厂	上海	日本 联邦德国	1974 年 1 月	1978 年 12 月	209175
长寿维尼纶厂	长寿	法国 日本	1972 年 2 月	1981 年 12 月	96131

① 根据国家统计局固定资产投资统计司编:《中国固定资产投资统计资料 (1949 ~ 1985)》, 中国统计出版社, 1987 年版, 第 206 ~ 209 页。

从技术方面看，“四三方案”引进项目的主体基本上体现了60年代以来国际上技术革新的主要发展方向，如大力发展石油化工和合成材料、设备的大型化、自动化和使用计算机对生产进行动态控制等。从而使有关行业在原料路线和生产领域、生产单系列能力和效率，以及生产、质量管理与控制体系的精确度等方面都出现了结构性与技术性的变化。同时，引进项目的投产，对上、下游的相关行业、生产配套企业以及设计施工、科研、设备制造等工作也起到了一定的技术推动作用；对同类产品企业也起到了一定的示范效应。

但是，由于受“文革”“左”倾错误干扰，例如1975年“反击右倾翻案风”中被批判为“崇洋媚外”，一度停止引进，“四三方案”成套设备项目绝大多数没有按合同规定的日期交接验收。据陈慧琴对24个规定在1979年年底以前交接验收的成套设备项目（以企业为单位）考察，只有14个在1979年年底前完成了考核验收，这24个项目的57个引进合同中，只有11个合同是按规定进度进行交接验收或推迟时间不超过3个月。在这24个项目中，拖期验收达1年以上的有10个，其中有些项目长达3年之久。[①] 尽管如此，与国内建设项目比较，“四三方案”成套设备工程的建设工期仍然短得多。如20个已经投产和正在试生产的项目，平均建设工期为3年零8个月，最长的不过5年。而国内建设项目在极“左”错误的影响下，由于基本建设战线过长和资金、物资留有缺口，从进入第四个五年计划时期以后，全国大中型项目建设周期平均为11年半。又如引进的13套大化肥工程，平均建设周期为3年零4个月，而1971年以来投产的19个中型氮肥厂平均建设工期为5年零10个月。[②] 另外，尽管制定“四三方案”时周恩来提出要坚持“独立自主”方针、“学习与独创相结合、当前与长远相结合”的原则，但是在具体执行过程中，仍然把技术引进的重点放在了进口生产能力方面，忽视了基础设计、产品设计、工艺技术以及设备制造技术等软件引进。

二、对外经济工作出现新局面

“四三方案”的批准实施，带动了对外引进工作的全面开展。毛泽东、周恩来审时度势，在国务院领导人的积极努力下，又果断地进行了开拓整个对外经济工作新局面的部署。毛泽东在会见外宾时指出：“无论怎么样，这些西方资本主义国家是创造了文化，创造了科学，创造了工业。现在我们第三世界可以利用他们的科学、工业、文化——包括语言——的好的部分。”[③] 从1972年起，我国的

① 陈慧琴：《技术引进与技术进步研究》，经济管理出版社，1997年版，第58～59页。

② 陈慧琴：《我国三十年来技术引进工作经济效果初步分析（上）》，《工业经济管理丛刊》1981年第5期。

③ 毛泽东1973年6月22日会见马里国家元首特拉奥雷的讲话。

外贸、金融及与之有关的其他经济领域，出现了一个新中国成立以来对外引进技术设备、开展经济交流的第二次高潮。

在引进国外先进技术设备方面，除“四三方案”的主要项目外，重要的引进项目还有：从美国引进彩色显像管成套生产技术项目；利用外汇贷款购买新旧船舶，组建远洋船队；购买英国三叉戟飞机，增强民航运输力量等。1972 年 9 月，国家计委成立了进口技术设备领导小组，负责审查进口设备和综合平衡及长期计划衔接工作，还组织有关部委派出多个考察小组，到国外考察检查进口设备。同时，在国内恢复举办先进科技国家的技术贸易展览会，学习吸取国外先进技术。

在制定研究利用外资的战略指导思想方面，周恩来等人顶住江青集团的压力，进行了艰苦的工作。1973 年和 1974 年协助周恩来研究指导外贸工作的陈云发挥了重要作用。1973 年 6 月 7 日，陈云在与中国人民银行负责人的谈话中，提出了“对资本主义要很好地研究”的重要思想。他指出：现在我们外贸主要面向资本主义国家这个趋势“我看是定了”，因此，“不研究资本主义，我们就要吃亏。不研究资本主义，就不要想在世界市场中占领我们应占的位置”。[①] 针对林彪、江青集团的破坏，他提出要恢复外贸金融研究机构，认真研究西方资本主义经济资料，并亲自拟定了了解世界经济状况的 10 个重要问题。根据他的这一思想和周恩来的多次指示，中国人民银行进行了许多调查研究，积极开展筹措外汇和利用外资工作，1973 年筹措到外汇资金 10 亿多元，支持了对外引进需要。

在利用和借鉴外国现代金融和管理手段方面，陈云大胆地指出，要利用资本主义国家的商品交易所和期货市场。他说：“对于商品交易所，我们应该研究它、利用它，而不能只是消极回避。”根据这一思想，外贸部门在购买国内需要物资时，灵活运用期货手段，积极参与国外交易市场活动，在完成购买任务的同时，为国家赚取了外汇。

在恢复建立国内出口生产基地、扩大出口贸易方面，按照周恩来制定的“外贸要立足于国内，要把生产、使用和科研结合起来，推动国内生产的发展”的方针，李先念等人积极恢复了“文革”初期遭到严重破坏的出口生产工作。李先念在多次有关会议上指出：把出口工艺美术品说成是“为资产阶级服务”，不生产，不采购，使出口额显著下降，这种状况必须迅速加以改变。针对有人攻击外贸工作“崇洋媚外”，认为出口商品提价是“帮助外国商人剥削各国人民”的谬论，他按捺不住内心的愤慨，严厉批评说：这么说的人，硬是想要我们吃大亏，外国资本家赚大钱。在他和周恩来部署下，工艺美术品、农产品等出口生产基地得到了较快恢复。1972 年 9 月，新中国成立以来规模最大的全国工艺美术展览会

① 《陈云同志在听取银行工作汇报时的谈话》，1973 年 6 月 7 日，《中国金融统计年鉴（1988）》，中国金融出版社，1988 年版，第 26 页。

在北京开幕，历时4个多月。为了扩大加工出口，外贸部门利用国际市场上棉布价格较高、棉花价格较低，而国内棉花歉收、加工能力较强的时机，进口一批棉花，加工成棉布后出口，既解决了国内的棉布紧缺，又赚取了外汇，同时还使国内人民增加了收入。但是，有人却认为，这样做是依靠外国，不是“自力更生”。陈云经过调查研究后，坚决地指出“我们是要自力更生的”，但是要做到完全用自己的棉花需要很长时间，“我们要利用这段时间，进口棉花加工棉布出口。不这样做就是傻瓜”。同时，他还考虑到在整个外贸进出口安排上，都应利用国内丰富劳动力，加工成品出口，如进口化肥和设备，增产粮食，再出口大米、肉类，“要长期搞，这样搞是合理的。我们有劳动力，可以为国家创造外汇收入”。①

这一时期，周恩来的一个重要思想，是他开始注意台湾设立经济特区、引进外资的做法。在中国内地陷入“文革”混乱之时，包括台湾在内的亚洲“四小龙”开始了经济起飞。周恩来注意到了这一情况。1972年4月他接见广交会代表时，询问了台湾产品加工出口情况，感慨地说：为什么台湾能搞，我们搞不了？我们……出口才比台湾多10亿，不值得骄傲。

1973年6月29日他接见美国银行家洛克菲勒时，颇具意味地说：通过两国银行来推动两国贸易的发展，这是一个有效的渠道。我们过去不会运用银行。……很直率地说，这一点我们还赶不上台湾的严家淦。……他对做生意、搞贸易有那么一套。……引进美国、日本和其他国家的外资。进口原材料，然后加工，专门供出口。他还在台湾高雄划了一个像香港一样的自由港，不收税。这样，台湾的贸易额就大了。……原来我很奇怪，它的贸易额为什么这么高？一调查，清楚了。它吸收一部分外资，这部分外资当然是支持它的。而且你知道，台湾的劳动力很便宜，比香港和日本的还便宜。②

10月31日至11月3日他和澳大利亚总理惠特拉姆会谈时，又重提说：蒋介石在台湾省有一个高雄港是自由港，没有税，吸引外资带着原料去建厂，利用台湾的廉价劳动力、劳务费，然后把商品回销外国。这样吸引很多外资到台湾去投资。③

显然，周恩来不是毫无褒贬地一再提起台湾的做法，他已经在心中比较了祖国内地和台湾的劳动力、资源，得出设立经济特区、引进外资、来料加工的做法如果在内地实行，将会吸引到更多的外资、赚取更多的利润的结论。由于“文革”的极“左”路线当时占有统治地位，“既无内债又无外债”成为铁定的“大好形势”标准，借贷形式已经被否定，更不要说直接引进外国资金了。当时，周恩来的这一宝贵设想只能存于心中，不可能实践，甚至在口头上也不能予以提

① 《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第224页。

② 《周恩来经济文选》，中央文献出版社，1993年版，第645～646页。

③ 《周恩来年谱》（1949～1976）下卷，中央文献出版社，1997年版，第630页。

倡。但是，我们仍可以看到他思想中这一闪光的重要价值。

在中共十大后结成“四人帮”的江青集团，对这次对外经济开拓工作竭力反对，设置重重障碍。1974年2月，江青到四机部讲话，说美国康宁公司送给中国彩色显像管生产线考察团的蜗牛礼品是“侮辱我们，说我们爬行”，还说引进这条生产线是“屈辱于帝国主义的压力”，是“崇洋媚外”。6月，王洪文又在几封来信上批示，诬蔑向国外买船是“迷信外国资产阶级的假洋鬼子”，是“修正主义路线”。在他们的破坏下，引进彩色显像管生产线的项目被迫中断。周恩来刚刚逝世，张春桥在和外宾谈话时，就含沙射影地说：他们还考虑进口外国的设备来开采一些煤矿，用开采出来的煤炭换外汇偿还，这种办法同蒋介石集团没有多少区别。那是殖民地经济。

周恩来、李先念、邓小平等人对“四人帮”的破坏进行了针锋相对的斗争。经周恩来指示，外事部门查清所谓“蜗牛事件”不过是正常的礼节往来，中央政治局通过决定收回江青在四机部的讲话，挫败了江青集团制造的一起阴谋。陈云针对江青集团挥舞的“洋奴哲学”棍子和极“左”清规戒律，坚决表示，在外贸工作中，“要把一些界线划清楚，如不要把实行自力更生方针与利用资本主义信贷对立起来”。“如果有人批评这是‘洋奴’，那就做一次‘洋奴’。”① 邓小平在1975年整顿中提出，要把“引进技术、新设备，扩大进出口”列为加快工业发展的一项重要措施，“要多争取出口一些东西，换点高、精、尖的技术和设备回来，加速工业技术改造，提高劳动生产率”。为此，可以采取补偿贸易这个“大政策”。②

在周恩来、李先念、陈云等人的领导和斗争下，经过两年多的努力，1973年到1974年，我国对外经济工作取得了开拓性的进展，出现了一个新的局面。1973年我国对外贸易总额达到109.76亿美元，是1970年45.8亿的2.4倍；1974年更达到145.7亿，是1970年的3.2倍。1973年全国出口总额达到58.2亿美元，是1970年22.6亿的2.58倍；1974年更达到69.5亿美元，是1970年的3.07倍。一方面，成套设备和先进技术的引进，促进了国内基础工业，尤其是化肥、石油化学、冶金工业的发展，为我国80年代经济建设的腾飞提供了必要的物质条件；另一方面，外贸出口创汇也得到迅速发展，有力地支持了国外成套设备的引进。

70年代前期的对外经济开拓，为80年代的改革开放打下了一定的物质基础，取得了进行大规模对外经济交往的宝贵经验。为“四三方案”的大规模引进，国家不仅付出了几十亿美元的外汇，而且在国内投资200亿元人民币进行企业的新建、改造工程，建成了几十个大型企业，在80年代开始发挥效益。这一时期国家对外经济交往对象开始由“文革”前的以苏联、东欧国家为主转向以西方

① 《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第219、224页。

② 《邓小平文选（1975～1982）》，人民出版社，1983年版，第29、30页。

国家为主，引进了一定的先进管理技术和知识，如陈云指导下的介入西方商品交易所、期货市场的外贸活动，邓小平1975年提倡的用补偿贸易手段开发大煤田等，都在改革开放时期得到全面使用。所以邓小平在回顾当年以整顿为形式的改革时，指出："说到改革，其实在1974年到1975年我们已试验过一段。"① 胡乔木更具体地指出：整顿"实际上内容不但包含了改革，也包括了开放。当时主要是指对外贸易，首先是引进国外先进设备"。②

三、"文革"期间的对外经济援助

"文革"时期对外经济工作的另一个特点，是中国对外援助的急剧增加。其中额度最大的是支援越南人民的抗美救国战争。根据中越双方达成的多次协议，在越南抗美救国战争期间，中国为越南提供了大量的武器装备、资金和生活物资。其中包括：165架飞机、810辆坦克和装甲车、3万余门火炮、177万余各种枪支和1660万发炮弹、10.4亿发子弹；现汇63462亿美元；各种汽车35035辆，各种船舶686艘，各种拖拉机4730台，铁路机车127台，铁路客货车厢3290节，自行车85.7万辆，各种筑路机械5373台；粮食539.66万吨、棉布26960万米、化肥61.06万吨、钢材60.11万吨、煤炭191万吨、动力油料189.55万吨、纸张9.03万吨；此外还有大量棉花、棉纱、棉毯、服装甚至到牙膏等日用生活品。在成套项目援助方面，主要是帮助越南抢修、恢复遭敌机轰炸破坏的工厂和交通设施，建设直接为战争服务的军工项目、电站、油库、油罐、输油管等工程。③ 在当时中国经济还很困难的情况下，许多物资是中国人民和军队极缺乏的。到1978年止，按当时国际价格计算，中国援越总值达200亿美元左右。这些援助不带任何附加条件，绝大部分是无偿的。对朝鲜、阿尔巴尼亚及第三世界国家的援助，如援助坦桑尼亚、赞比亚修建坦赞铁路等，也在中国的援助计划中占有相当大的比例。

1971年10月第26届联合国大会以压倒多数通过恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利以后，中国的国际地位显著提高，与中国建交的国家迅速增加。不少第三世界国家在与我国建交的同时，也要求我国提供经济技术援助。从1971年至1978年的8年间，中国政府除继续向原来的30个受援国提供援助外，又增加了对赤道几内亚、伊拉克、埃塞俄比亚等36个国家的经济技术援助，使接受中国援助的国家达到66个。

从1971年至1978年，我国共帮助37个国家建成470个项目，超过前16年（1955～1970）建成项目的总和；成套项目援助支出比前16年的总和增加

① 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993年版，第255页。
② 《胡乔木文集》第二卷，人民出版社，1992年版，第248页。
③ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第58页。

109%。在此期间，我国对外经济援助的支出为前21年（1950～1970）对外经济援助支出总和的159%。①

在当时的历史条件下，这些援助多数是必要的，起到了打破外国敌对势力孤立中国的阴谋、支援第三世界人民解放斗争的作用。但是，由于极“左”思潮的严重干扰，援外工作中也存在着较大的偏差。如单纯认为援助是支援世界革命，越多、越不讲条件就越革命。在国家和人民经济生活水平还很低的情况下，造成了超越国力的困难。仅1973年一年的对外援助总支出就达58亿元人民币，占国家财政支出的7.1%。这也养成了一些受援国的依赖思想，如阿尔巴尼亚从中国得到的军事装备可用几十年，高级钢管用不完竟当做电线杆，而这些都是中国使用宝贵的外汇从国际市场上购买的。还有的受援国不立足自力更生，用中国的援助外汇来偿还资本主义国家的借债。周恩来看到了这些弊端，逐步采取措施予以纠正。越南战争停火后，周恩来从减轻国家负担考虑，开始准备减少对外援助。1973年5月他在外事会议上说：国家现在力量有限，我们是力不从心。中国目前还是发展中国家，今后只能是有重点地适当地进行对外援助。② 当年援越经济、军事总金额占中国援外的48%，外汇、粮食都占首位。

6月7日，周恩来就1974年援越计划时给毛泽东等人写信说：这次越方提了一个81亿元人民币的大计划，太大了，也不切实际；不仅我们做不到，也不合他们急需。我们从越南实际出发，告以恢复和发展经济不是一年做得到的，要用几年时间计算。故现在先定一金额为25亿元（包括外汇1.3亿美元在内）援助计划，然后再分类计算。

从1974年起，国家开始减少不适当的援外项目。结束“文革”后，到1977年9月，过去对外答应尚待支付的援款仍有174亿元。为此中央决定，今后几年援外以履行已承担的义务为主，每年新承担的不超过10亿元，总金额控制在财政总支出的4%以内。③

第五节 邓小平1975年整顿和“四五”计划的完成

一、四届人大和“五五”计划的制订

1975年1月，中共十届二中全会举行，讨论了全国人大和国务院负责人的人选。根据毛泽东的提议，全会选举邓小平为中共中央副主席、中央政治局常委，

① 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第60～61页。

② 《周恩来年谱》（下），中央文献出版社，1997年版，第591页。

③ 《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年版，第307页。

实际上奠定了邓小平在四届人大以后的主持经济工作地位。闭幕前夕，毛泽东指示说："还是安定团结为好。"这是他从1974年8月以来第四次提到安定团结的问题。从中共九大到九届二中全会，到中共十大，他一再提出要"团结"，但都事与愿违。这时，他对四届人大再次寄予了新的希望。

1月13日，第四届全国人民代表大会在北京隆重召开，周恩来抱病代表国务院作了《政府工作报告》，重申了1964年12月三届全国人大提出的"两步走"国民经济发展宏图："第一步，用15年时间，即在1980年以前，建成独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步，在本世纪内，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前列。"周恩来的讲话获得了2800多名代表热烈的掌声。重提这一宏伟目标，是周恩来从1970年起就努力再塑的目标。1971年8月底，就在林彪事件前夕，他已在提纲中明确写下了"农业、工业、国防和科技的现代化"，并在"四五"计划的设想中具体写为"要求一个适应战备的合理布局""一个稳固的农业基础""一个比较强大的工业""一个比较发达的交通网""一个城乡交通、内外交流的商业网""一个比较先进的科学技术和科学理论"。[①] 1974年他虽然已经因为病重不能亲自主持起草政府报告，但肩负重任的邓小平继续贯彻了这一主题思想，对起草小组明确指出："整个文章最后归结到团结起来，为实现现代化而奋斗，要落到这个上头。"[②] 四个现代化目标的重提，标志着人民纠正"文革"错误的斗争，取得了一个有转折意义的胜利。虽然，在不结束"文革"的情况下，要建成四个现代化是不可能的，但当时其重要作用在于：这一目标使他们举起了一面以经济建设为号召和"文革"动乱作斗争的旗帜。在这个意义上，可以说："四届人大是从乱到治的一个转折。"[③]

四届全国人大是在"文化大革命"的特定环境下召开的，又遇到"四人帮"的干扰，存在着严重的错误，但毕竟结束了长达9年的国家最高权力机构中断工作的不正常状态。邓小平等一批老同志的复出和获得重任，大大增强了纠正"文革"错误的党和国家领导力量。在四届人大确立的政府机构领导人中，关键部门和全部经济部门如国防、计划、基本建设、财政、外贸、外经、农业、商业、国防工业、交通、铁道、轻工业、石油、煤炭、水电、公安、教育等控制在叶剑英、李先念、余秋里、谷牧、王震、张劲夫、万里、康世恩、周荣鑫、华国锋等领导人手中，邓小平以第一副总理身份主持国务院工作，江青集团党羽于会泳、刘湘屏等只掌握了文化部长、卫生部长等少数几个职务（粉碎"四人帮"以后

① 《周恩来年谱》（下），中央文献出版社，1997年版，第478页。

② 《大型电视文献纪录片〈邓小平〉》，中央文献出版社，1997年版，第105页。

③ 同上。

到1978年，因有严重问题在揭批运动中被免职的，只有副委员长2人，副总理2人，部长4人，占上述领导职位总数的12%）。这样，即使在1976年国家的危难之秋，全国人大和国务院的主要权力仍然没有落到江青集团手中。从国家角度保证了在毛泽东逝世后党中央能够平稳地作出粉碎“四人帮”的重大决策，而且能够在保持国家经济建设的情况下完成这一决策。

为了实现四届人大提出的本世纪发展国民经济分两步走的设想，1975年3月，国家计委发出制订发展国民经济十年规划的通知，随后组织有关部门进行了调查和讨论，向国务院作了汇报。10月，邓小平先后主持国务院和中央政治局会议，对国家计委拟订的《发展国民经济十年规划要点》进行了讨论。根据毛泽东的意见，11月召开的全国计划会议和12月的国务院、中央政治局会议又进行了修改和补充，形成了《发展国民经济十年规划纲要》。[①]《纲要》的前五年规划即是“五五”计划。

《纲要》指出，1976年到1985年的十年，是实现现代化宏图的关键。这十年中的主要目标，是在1980年以前，建成我国独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；到1985年，进一步完善全国的经济体系，基本完成国民经济的技术改造，实现笨重体力劳动机械化。基本建成六个不同水平，各有特点，各自为战，大力协同，农、轻、重比较协调发展的大区经济体系。农业方面，要以粮为纲，全面发展，建立比较稳固的农业基础；工业方面，要以钢为纲，建立比较强大的工业基础；要发展轻工业和石油化工；要大力加强国防工业和国防科研，准备打仗；要充实和加强三线战略后方基地，进一步发挥一、二线作用。《纲要》提出的具体指标是：到1985年工农业总产值达到8800亿～8900亿元，比1975年翻一番，平均每年递增7.1%～7.2%，其中工业为8%，农业为4.2%～4.7%。

《纲要》对“五五”计划提出的要求是：建立起比较稳固的农业基础，粮食产量比1975年增长16%～25%，棉花产量增长18%～24%；建立起比较丰富多彩、适应国内市场和外贸需要的轻工业，棉纱产量比1975年增长26%；建立起比较发达的重工业，钢产量比1975年增长58%，煤炭增长30%，石油增长95%，发电量增长60%。整个“五五”计划期间，工农业总产值平均每年增长7.5%～8.1%。[②]

这个十年规划反映了国家和人民实现现代化宏图的决心和步骤，但是，在当时国家所处的“文革”动荡政治环境下，指标明显过高，是无法贯彻执行的。11月发动的“反击右倾翻案风”运动，使得讨论《纲要》的全国计划会议受到严重干扰，《纲要》和“五五”计划未能正式下达，直到“文革”结束后的1978年2月，才修改后由华国锋在五届全国人大上正式提出，予以通过。

① 国家计委档案：《关于〈发展国民经济十年规划纲要（草案）〉的起草过程》。

② 国家计委档案：《发展国民经济十年规划纲要》。

二、邓小平领导的1975年整顿

整顿的高潮是经济领域，首当其冲的是国民经济的命脉——铁路。当时，铁路部门问题极为严重，1974年全国货运量比上年少4321万吨，行车事故反增加15%，重大事故增加48%。徐州、南京、郑州等铁路局被造反分子、野心分子把持，猖獗地煽动动乱，京广、湘桂两条干线一度全部瘫痪。1974年年底到1975年2月，徐州铁路枢纽发生堵塞、武斗，京沪、陇海干线面临堵死危险。运输长期陷于堵塞，严重影响了工业生产。大庆、克拉玛依等油田被迫关井减产，南方几省的氮肥减产1/3，华东电网因缺煤减少发电量1/3，江苏、湖南等省有40%以上工厂停产、减产。①

于是，整顿工作的关键一仗就在这里打响。1月28日和2月6日，万里上任铁道部部长不到20天，邓小平就两次召见谈话，要求他用最快的速度，最坚决的措施，迅速扭转形势，并要铁道部代中央起草一个解决铁路问题的文件。②1975年2月15日至3月8日，中共中央召开了全国主管工业党委书记会议，着重解决铁路运输问题。邓小平在讲话中严厉地说：要把国民经济搞上去，当前的薄弱环节是铁路。“现在闹派性已经严重地妨碍我们的大局。要把这个问题摆到全体职工面前，要讲清楚这些大是大非问题。”他指出：只敢抓革命，不敢抓生产，是大错特错的。解决铁路问题的办法是要加强集中统一，建立必要的规章制度和纪律，对少数闹派性的坏头头，要坚决予以处理。“徐州那个闹事的头头‘本事’可大啦，实际上是他在那个地方专政。对这种人不及时处理，等到哪一年呀?”③会后，中共中央发出了《加强铁路工作的决定》（9号文件），万里带领工作组，前往问题特别严重的徐州铁路局，雷厉风行地召开几万人群众大会，大张旗鼓地宣传中央文件，调整领导班子，逮捕了顾柄华等一批坏人，奋战10昼夜，使徐州铁路分局面貌很快得到改观，结束了连续21个月完不成任务的局面，4月份提前三天完成计划。随后，万里又前往昆明、三下郑州，全国铁路相继学习徐州经验，进行的整顿也立即见效。4月份20个局有19个完成计划，煤炭日装车量58个月来、卸车量57个月来第一次完成计划。邓小平听了万里汇报后，高兴地说：铁路上来了，现在要看各个部门的了。

钢铁工业是另一个“老、大、难”的行业，事故频出不穷，武汉钢铁公司甚至发生了一天跑两次钢水的恶性事件，1974年全国钢产量比上年减少410万吨。经济整顿的第二仗由此展开。5月29日，邓小平在全国钢铁工业座谈会上

① 《当代中国的铁道事业》，当代中国出版社，1990年版，第74页。

② 张广友：《改革风云中的万里》，人民出版社，1995年版，第16页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第6页。

作了重要讲话，强调说：第一，必须建立一个强有力的领导班子，克服软、懒、散状况，不称职的立即撤换；第二，必须和派性、闹派性的人进行坚决斗争；第三，要认真落实政策，调动群众特别是老工人、老劳模的积极性；第四，必须建立必要的规章制度，严肃执行，宁可严一些。邓小平气愤地说：“有的人把党的事业闹得乌天黑地，你还等他觉悟，你能等得及吗？要敢字当头。对坚持派性的人，该调的就调，该批的就批，该斗的就斗！”① 6月4日，中共中央发出了《关于努力完成今年钢铁生产计划的批示》（13号文件），指出：如果说过去钢铁上不去是受了煤炭、运输的影响，那么现在外部条件已大为改观，再拿这些作理由，就更加说不过去了。各省、市、自治区党委必须加强对钢铁工业的领导。钢铁行业进行了全面整顿，重点是包头、武汉、太原等大钢铁公司，以此带动全国。6月，已初见成效，全国每天的钢产量超过了全年计划水平。②

8月3日，邓小平又在国防工业重点企业会议上作了重要讲话，工业战线整顿全面铺开。按照他的指示，工交系统的冶金、煤炭、石油、化肥、电力、机械、森林工业、水产、建材、纺织、交通、铁道、邮电等13个部门，确定了需要调整领导班子的379个单位，到7月底，铁道、煤炭、冶金三个重点部门已调整了133个，占工交系统已调整数的54%。工交系统的经济形势出现了明显好转，而且一个月比一个月更好。原油、原煤、化肥、发电、铁路货运等5月、6月都创造了每月产量的历史最高水平。③

农业整顿从全国农业学大寨会议开始。9月15日，邓小平在开幕会上讲话说：四个现代化，比较起来更加费劲的是农业现代化。如果农业搞得不好，很可能拉了我们国家的后腿。针对“文革”前期农村的平均主义做法，他指出，对现行的农业政策要调整，要研究，关键是领导，要配备好各级领导班子，搞机械化，每个地方都要有自己的特点。当时，陈永贵等人不恰当地提出了公社的基本核算单位要早一点由生产队向大队过渡的建议，实际上违反了毛泽东60年代制定的基本核算单位20年不变的要求，搞“穷过渡”。学大寨会议期间，邓小平主持召开中央工作会议讨论这个问题，以谭启龙、赵紫阳为首的大多数地方负责人反对“穷过渡”的意见，会议决定原来的所有制仍然不变，保持农村政策的稳定。

由于主持中央政治局工作的王洪文暂去浙江、上海，从7月初起中央工作由邓小平主持。这反映了毛泽东对王洪文的失望和对邓小平工作的支持。于是，整顿工作加快了步伐。到1975年9月底，在军队、工交、科技、国防领域已经见

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第9页。

② 国家计委档案：1975年第4、7期《保钢小组简报》。

③ 国家计委档案：75计生字56号。

效，文艺、农业领域也揭开序幕，教育、财贸及党的整顿工作正在准备之中。

“文革”后期中央斗争的一个特点，就是坚持和纠正“文革”错误的两方，都在全力争取毛泽东的首肯。毛泽东的矛盾心理状态，使政治局面出现错综复杂的态势。1974年8月，全国大军区会议上传达了毛泽东的指示：“无产阶级文化大革命，已经八年。现在，以安定为好。全党全军要团结。”11月毛泽东听了李先念关于“批林批孔”使国民经济总趋势不好的汇报后，又指示要“把国民经济搞上去”。这对整顿工作是个极为有利的支持。同一时期，他还作出了要“学习无产阶级专政理论”“限制资产阶级法权”的谈话，这却是“四人帮”想极力做文章的题目。邓小平主持国务院工作后，立即巧妙地将这些不同时期、不同性质的指示组合在一起，作为保障整顿工作的纲领。

5月29日，邓小平在钢铁工业座谈会上第一次提出：毛主席最近关于理论问题、安定团结和把国民经济搞上去的指示，就是我们今后一个时期的纲。7月4日，他再次强调，“三项指示”是“纲”。实际上，他所坚持的根本所在，是实现安定团结和把国民经济搞上去，而将“学习理论”放在首位，与另两项指示连成一体，是为的使“四人帮”难以公开反对。在当时的局势下，不突出第一项指示，后两项指示也无从坚持。邓小平的“三项指示为纲”，实质上对第一项作了淡化、修正。[①] 这一点，“四人帮”也很清楚。毛远新在向毛泽东汇报攻击邓小平时就说：“一讲就是三项指示为纲”，“其实只剩下一项指示，即生产搞上去了。”

为了打破江青集团控制的舆论天下，给各个领域的整顿工作提供理论指导，邓小平指示成立了由胡乔木、于光远、邓力群等人组成的国务院政治研究室。这实际是全面整顿的理论写作班子。为了系统地建立指导各行各业整顿的理论和制度，从整体上清理被“文革”搞乱了的思想，有关部门组织起草了三个重要文件。

8月8日，邓小平召见胡乔木、邓力群等人，要他们参与起草国家计委正在搞的一个文件，总结铁路、钢铁的整顿经验，为整个工业整顿提出切实的规定。到11月3日，经过四稿修改，形成了《关于加快工业发展的若干问题》（简称“工业二十条”）。邓小平在起草过程中作了重要指示。文件规定：要坚决整顿企业领导班子，调整那些动不动就给人扣上“复旧”“倒退”帽子的“勇敢分子”，“要特别警惕少数坏人利用‘造反’和‘反潮流’的名义，搞破坏活动”；绝不能把搞好生产当做“唯生产力论”和“业务挂帅”批判；“生产管理和规章制度，什么时候都需要”；我们坚持独立自主，但是不能夜郎自大，闭关自守，拒

① 张化：《也谈毛泽东的三项指示与1975年整顿》，《中共党史研究》1997年第5期。

绝学习外国好的东西。①

7月18日，中央派胡耀邦、李昌等到中国科学院主持工作，提出科学院整顿的意见。8月17日，他们起草了《关于科技工作的几个问题》（即“科学院汇报提纲”）。文件指出：把知识分子当做专政对象，使广大科技人员不敢钻研业务，是不正常的；科学技术也是生产力，要走在前面，推动生产发展；不能把理论研究说成是“脱离实践”，要鼓励学术上的不同意见争鸣，改变用粗暴手段处理学术问题的做法。邓小平多次听取胡乔木主持的修改汇报，称赞了这个文件，提出要解决科技人员的生活困难，为他们创造科研条件；一不懂行、二不热心、三有派性的人不能在科学院的领导班子里。他鼓励领导干部要大胆地站出来整顿，不怕第二次被打倒。9月28日，第五稿修改好，送毛泽东审阅。

9月18日，胡乔木提出要写一篇全面宣传“三项指示”的重要文章，由邓力群负责。邓小平听了后很赞成，说：文章很重要，要抓紧写出来。如果写得好，可以作为《人民日报》社论发表。10月7日，邓力群主持写成了《论全党全国各项工作的总纲》（简称“论总纲”）初稿。文章尖锐地揭露了“四人帮”的反革命策略和本质，一针见血地指出：假马克思主义的骗子“打着反复辟的旗号搞复辟，把党的好干部和先进模范人物打下台，篡夺一些地方和一些单位的领导权，在这些地方和单位实行法西斯专政”，必须把“他们篡夺了的领导权夺回来”。文章还鲜明地指出：“革命就是解放生产力，革命就是要促进生产力的发展。”要坚决抵制“只讲革命，不讲生产，一听到要抓好生产，搞好经济建设，就给人家戴上‘唯生产力论’的帽子”的做法，“一个地方、一个单位的生产搞得很坏，而硬说革命搞得很好，那是骗人的鬼话”。胡乔木阅后，担心言辞过于尖锐，认为“应从正面讲道理，不宜用批判与论争的格调”，要求继续修改。②后来因为发动“反击右倾翻案风”运动而未能公开发表。

这三个重要文件，集中阐述了邓小平的整顿思想，是1975年整顿的产物，也是指导即将到来的全面整顿的纲领。特别是“论总纲”，从思想上批判了“文革”和江青集团制造的许多错误思潮和现象，在当时体现了纠正“左”的错误的最高水平。三个文件虽然由于形势逆转未能发出，以后还遭到批判，被诬蔑为“三株大毒草”，但在批判中却出乎“四人帮”意料，得到了广大群众的欢迎，客观上为以后纠正“文革”错误进行了舆论准备。

三、整顿的成效和“四五”计划的完成

1975年整顿工作，从3月展开到7月、8月、9月进入高潮，短短时间，就

① 参见房维中：《我所知道的〈工业二十条〉起草始末》，《中共党史资料》2004年第3期。

② 程中原：《1975年整顿中的三个著名文件》，《当代中国史研究》1995年第1期。

已取得了明显的成效。铁路运输基本上做到了“四通八达，畅通无阻”，到6月底，在一季度严重减产的情况下，上半年全路货运量仍比上年增长8.6%，煤炭、木材等重点物资运输实现一年时间过半，完成任务过半。1975年货运量比上年增长12.7%。由于压缩基建，新铺轨里数少于1974年，但营业里程反而增加19.3%。铁路工业总产值超过了历史最高的1973年。[①] 群众高兴地称赞铁道部长万里说：火车正点万里行。5月和6月，原油、原煤、发电量、化肥、水泥、内燃机、造纸等连续创造月产量历史最高水平。上半年全国工业总产值完成全年计划的47.4%，财政收入做到收支平衡，略有盈余。

经过1975年经济领域的整顿，到年底，工农业总产值达4467亿元，比上年增长11.5%，其中工业总产值比上年增长15.1%，农业虽然部分地区遭受特大洪水仍增长4.6%。这一年是“四五”计划的最后一年，主要是由于1975年整顿带来的变化，才使“四五”计划的多数指标基本上得到完成。对照调整后的“四五”计划纲要（修正草案），工农业总产值完成计划的101.7%，其中工业总产值完成100.6%，列入计划的41种主要工业产品，有20种如原煤、原油、发电量等完成和超额完成，7种如铁路货运量、棉纱等接近完成，14种如钢铁等没有完成。农业总产值完成计划的104.5%，四种主要农产品中，粮食完成103.5%，生猪、水产品达到指标，棉花在1973年曾经提前完成“四五”计划指标，1975年因灾完成95.2%。[②]

“四五”计划期间，施工的大中型建设项目有2579个，全部建成投产的有700多个，还取得了一批科学技术成果。其中包括：工业交通方面，株洲至贵阳的湘黔铁路、焦作至枝城的焦枝铁路通车，我国第一条电气化铁路宝成铁路工程完成，大港油田和任丘油田投入建设和生产，当时全国最大的水力发电站刘家峡水电站建成。科技方面，科学实验卫星的成功发射和返回，洲际火箭的首次发射成功，高产量的籼型杂交水稻的实验成功和在南方13省的推广，都是在我国经济建设史和科技发展史上具有重要意义的成就。

由于“四五”计划是在继续“文革”的历史环境下进行的，其制定的指标和“三五”计划相比，一开始就起点过高，在执行中又不断受到“左”的思潮的干扰和破坏，特别是1974年的“批林批孔”运动，对工业交通冲击很大。因此，“四五”计划的完成，是很不容易的。一方面说明了继续坚持“文革”错误路线给经济建设造成的持续损失；另一方面反映出从周恩来主持中央工作期间纠“左”，解决“三个突破”经济困难，到邓小平主持国务院和中央工作期间，大刀阔斧进行整顿所经历的艰辛努力。

① 《当代中国的铁道事业》，当代中国出版社，1990年版，第77页。

② 《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

表 11－4 第四个五年计划主要经济指标完成情况

项目	计算单位	1970 年实际①	第四个五年计划					
			1975 年					1975 年实际比 1970 年实际增长（%）
			1970 年拟订的“四五”指标②	1973 年调整的“四五”指标③	1975 年年度计划指标④	1975 年实际完成⑤	1975 年比 1973 年“四五”指标增长（%）	
工农业总产值								
工农业总产值	亿元	3138	4900	4430	4410～4460	4467（4477）	（1.7）	（42.7）
工业总产值	亿元	2080	4000	3200	3150～3200	3124（3219⑥）	（0.6）	（54.8）
农业总产值	亿元	1058	900	1230	1260	1343（1285⑦）	（4.5）	（21.5）
农业主要产品产量								
粮食	亿斤	4799	6000	5500	5600	5690	3.5	18.6
棉花	万担	4554	6000	5000	5200	4762	－4.8	4.6
猪	亿头	2	3～3.5	2.7		2.8	3.7	40
水产品	万吨	318	500	440	455	441	0.2	38.7
工业主要产品产量								
钢	万吨	1779	3500～4000	3000	2600	2390	－20.4	34.3
生铁	万吨	1706	3500～4000	3000	2700	2449	－18.4	43.6
铁矿石	万吨	6422	14000～16000	11000	10000	9693	－11.9	50.9
十种有色金属	万吨	71.23	154			81.14		13.9

① 据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983 年版。

② 国家计委档案：《第三个五年和第四个五年国民经济主要指标》。

③ 1973 年 12 月 7 日调整的“四五”指标，据 1975 年 2 月 5 日中共中央批转的《1975 年国民经济计划主要指标》所列。

④ 1975 年 2 月 5 日中共中央批转的《1975 年国民经济计划主要指标》。

⑤ 据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983 年版。

⑥ 据国家统计局《工业交通统计资料（1949～1978）》，1979 年版，第 3 页。

⑦ 据国家统计局《全国农业统计资料（1949～1979）》，1980 年版，第 35 页。

续表

项目	计算单位	1970年实际①	第四个五年计划					
			1975年					1975年实际比1970年实际增长（%）
			1970年拟订的“四五”指标	1973年调整的“四五”指标	1975年年度计划指标	1975年实际完成	1975年比1973年“四五”指标增长（%）	
其中：铜	万吨	16.53	35	28	25～26	25.77	-8	55.9
铝	万吨	23.52	57	32.3	28～30	22.13	-31.5	-6
原煤	亿吨	3.54	4.2～4.5	4.4	4.3	4.82	9.5	36.2
原油	万吨	3065	7000	7000	7500	7706	10.1	151
天然气	亿立方米	28.7	150	90	75	88.5	-1.7	208.4
发电量	亿度	1159	2000～2200	1900	1830～1900	1958	3.1	68.9
木材	万立方米	3782	4000～4600	4400	4400	4703	6.9	24.4
水泥	万吨	2575	4000	4000	4020	4626	15.7	79.7
硫酸	万吨	291.4	500～600	500～600	500	484.7	-3.1～19.2	66.3
浓硝酸	万吨	22.72	60～70			30.23		33.1
纯碱	万吨	107.7	160～170	130～140	123	124.3	-14.4～11.2	15.4
烧碱	万吨	89.2	150～170	130	130	128.9	-0.85	44.5
合成氨	万吨	244.5	600～700	630	615～655	607.7	-3.3	148.5
化肥	万吨		3200～3500	3000	2800～3000			
其中：氮肥	万吨		1800～2100	1900	1800～1930			
磷肥	万吨		1400	1100	1000～1070			
农药	万吨	32.1	45	45	45.3	42.2	-6.3	31.5
七大类医药	万吨	2.15	4	3	2.8～3	2.73	-9	27

① 据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

续表

项目	计算单位	1970年实际①	第四个五年计划					
			1975年					1975年实际比1970年实际增长（%）
			1970年拟订的“四五”指标	1973年调整的“四五”指标	1975年年度计划指标	1975年实际完成	1975年比1973年“四五”指标增长（%）	
轮胎	万套	425	613			700		64.7
塑料	万吨	17.6	45～50	30	30～33	33	10	87.5
天然橡胶	万吨	4.62	10	6	5	6.86	14.3	48.5
合成橡胶	万吨	2.54	20.6	6	5～6	5.67	-5.5	123.2
冶金设备	万吨	7.25	15	12	8.1～9.1	8.21	-31.6	13.2
发电设备	万千瓦	291.8	450～500	550	400～450	496.5	-9.7	70.2
机床	万台	13.89	15	12	9～10	17.49	45.74	25.9
汽车	万辆	8.72	25	15	12.65～13.25	13.98	-6.8	60.3
拖拉机	万台	3.19	6.5～7.5	6.5	6.75～7.05	7.84	20.6	145.8
手扶拖拉机	万台	5.14	15	14	14.3	20.94	49.6	307
内燃机	万马力	733	1300	1700	1850～1900	2348	38.1	220.3
机车	台	573	900	680	580	526	-22.7	-8.2
货车	辆	13800	23000	23000	17500	15700	-31.8	13.8
化学纤维	万吨	10.09	35～40	20	17	15.48	-22.6	53.4
棉纱	万件	1131	1300	1200	1150～1200	1161.8	-3.2	2.7
棉布	亿米	91.5	100	93	91～95	94	1	2.7

① 据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

续表

项目	计算单位	1970年实际①	第四个五年计划					
			1975年					1975年实际比1970年实际增长（%）
			1970年拟订的“四五”指标	1973年调整的“四五”指标	1975年年度计划指标	1975年实际完成	1975年比1973年“四五”指标增长（%）	
机制纸及纸板	万吨	241	320～350	320	330	341	6.5	41.5
糖	万吨	135	200～250	210～230	200	174	-17.3～24.4	28.9
原盐	万吨	1109	1400	1300～1400	1350	1481	13.9～5.8	33.5
卷烟	万箱	783	800	850	900	992	16.7	26.7
自行车	万辆	368.8	600～650	600	610	623.2	3.9	69
缝纫机	万台	235.2	360～450	360	370	356.7	-1	51.7
手表	万只	347.6	650～750	650	775	782.2	20.3	125
铁路货运量	亿吨	6.8	9～10	9	8.5	8.9	-1.1	30.9
财政								
财政收入	亿元	2529（五年合计）	4000（五年合计）	4000（五年合计）	850	3919.7（五年合计）	-2	55
财政支出		亿元	2519（五年合计）	（五年合计）	（五年合计）	3919.6（五年合计）		55.6
基本建设投资	亿元	976（五年合计）	1400（五年合计）	1350～1400（五年合计）	300	1763.95（五年合计）	30.7～26	80.7

注：括弧内的数字为按可比价格计算（1970年不变价格）。

① 据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

第六节 1976年的经济危机

一、毛泽东的“无产阶级专政理论”和江青集团的反整顿活动

由于毛泽东既坚持对“文革”的肯定，又要求“把国民经济搞上去”，他在中共十大以后采取了分而治之的办法，即由周恩来、邓小平主管经济工作，而由江青、张春桥、姚文元等人抓意识形态，试图以此求得从“大乱到大治”的“安定团结”。这个自相矛盾的办法导致了中央领导层在“革命”和“生产”问题上的一系列尖锐冲突。

1974年9月30日，由我国自行设计制造的万吨级远洋货轮“风庆”号远航罗马尼亚后返抵上海。江青等人利用此事指责国务院，说因为修正主义造成的阻力，国产万吨级轮船没有及早远航。同时，交通部派在船上的两名干部，拒绝将交通部作为“崇洋媚外”的典型来批判。王洪文下令将其中一人扣押，进行批斗，责令交通部严厉处理。11月14日，江青在批示中质问交通部“是不是中华人民共和国的一个部”，诬蔑国务院及所属交通部的领导人不支持国内造船，热衷于从外国买船，是“崇洋媚外”。10月17日，江青等人在中共中央政治局会议上借“风庆轮事件”围攻邓小平，受到邓小平的抵制和批驳。次日，王洪文受“四人帮”指使，前去长沙就此事诬告周恩来、邓小平，但遭到毛泽东的批评。1976年3月10日，毛泽东又批示制止了江青企图印发“风庆轮事件”材料继续攻击邓小平的提议。

毛泽东虽然肯定了邓小平的工作，但他心中始终不能忘怀的是如何在经济基础上巩固“文化大革命”的成果、防止“资本主义复辟”。1974年10月20日，他会见丹麦首相哈特林时说：“总而言之，中国属于社会主义国家。解放前跟资本主义差不多。现在还实行八级工资制，按劳分配，货币交换，这些跟旧社会没有多少差别。所不同的是所有制变更了。”12月26日，他又对周恩来、王洪文谈到理论问题：“列宁为什么说对资产阶级专政，要写文章。要告诉春桥、文元把列宁著作中好几处提到这个问题的找出来，印大字本送我。”“要春桥写文章。这个问题不搞清楚，就会变修正主义。要使全国知道。”“所以，林彪一类如上台，搞资本主义制度很容易。”他强调指出：“列宁说，‘小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级的。’工人阶级一部分，党员一部分，也有这种情况。”以后他还说：“我们现在正是列宁所说的没有资本家的资产阶级国家，这个国家是为了保护资产阶级法权。工资不相等，在平等口号的掩护下实

行不平等的制度。”这些言论，被称为毛主席关于无产阶级专政的理论。

这些观点，反映了毛泽东对社会主义社会经济基础的反复思考。他认为，社会主义制度建立以后，存在着资本主义复辟、出修正主义的危险性，必须从制度上采取巩固无产阶级专政的措施，如限制商品交换、减小工资差别、清除资产阶级生活作风，等等。他的动机当然是好的，但是却错误地理解了马克思关于“资产阶级权利”和列宁关于“小生产者”的一些论述，认为社会主义社会的商品制度、货币交换、按劳分配原则等“不平等”必然导致“资本主义复辟”“出修正主义”的现实危险，从而混淆了不同社会制度下这些“不平等”的本质区别。当然，他也看到了改变这种状况的长期性，并没有要求立即取消按劳分配、商品交换等所谓反映“资产阶级权利”的制度，而是指出“这只能在无产阶级专政下加以限制”，“还要多少年，还是这样，然后才能到共产主义”。[①] 但是，他内心无疑是对提早消灭这种差别极为向往的。在会见外宾时，他曾经大为赞赏柬埔寨红色高棉领导人波尔布特把金边市民都赶到农村去的作法，并为中国目前做不到这一点表示惋惜。

毛泽东的谈话经过整理，在1975年2月的《人民日报》发表，全国立即掀起了一个“学理论”、防止“资本主义复辟”的浪潮。这样，就在邓小平开拓整顿局面之时，“四人帮”也借毛泽东的“理论”发动了一个攻击邓小平的“反经验主义”活动。

1975年3月1日，张春桥在全军政治部主任会议上讲话，提出：“现在，主要危险是经验主义”，“四届人大提出了一个很宏伟的目标……无非就是搞几千亿斤粮食、几千万吨钢。但是，如果我们不把理论问题搞清楚，就会重复斯大林的错误”，“卫星上天，斯大林的旗帜落地”。同日，姚文元发表文章《论林彪反党集团的社会基础》，把社会主义按劳分配原则说成是“资产阶级法权”，同样强调“反经验主义”。4月1日，张春桥发表毛泽东提议撰写和审阅的文章《论对资产阶级的全面专政》，提出在一切领域特别是上层建筑领域实行“对资产阶级的全面专政”的论点，诬蔑老干部是“土围子”，是“新生资产阶级分子”，要“全部地打掉”。江青在四处讲话中，也叫嚣说：“经验主义是修正主义的帮凶，是当前的大敌。”这些批判矛头所指都是邓小平等人。

毛泽东觉察到了“四人帮”的别有用心，他批评江青等人只恨经验主义，不恨教条主义。根据毛泽东的指示，中央政治局四次开会批评了江青集团，使他们被迫检查，“反经验主义”的活动就此刹住。

毛泽东虽然在一定程度上支持了邓小平的经济整顿，但却是有保留的，没有

① 毛泽东1975年6月21日与波尔布特的谈话。

批准邓小平指示起草的两个整顿文件和下发《论十大关系》的整理稿，也没有认可自己过去说过、被邓小平强调的“科学技术是生产力”说法，更不能容许系统地纠正“文化大革命”的错误。9月27日和11月2日，毛远新两次向毛泽东汇报说：“工业现代化主要强调加强企业管理、规章制度，但工交战线主要矛盾是什么?”“农业、财贸战线也有类似问题”，“对文化大革命，有股风，似乎比1972年批极‘左’还凶些”。“我很注意小平同志的讲话，他很少讲文化大革命的成绩，很少提批刘少奇的修正主义路线”。毛泽东肯定了汇报，说：“有两种态度，一是对文化大革命不满意；二是要算账，算文化大革命的账。”他要毛远新召开政治局会议“帮助”邓小平。根据他的指示，中央发动了“反击右倾翻案风”的运动，邓小平先是被不点名批判，后又被停止工作。

二、1976年的经济危机和“文革”的结束

1976年2月至3月，中共中央召开了传达毛泽东批判邓小平的重要指示的三次“打招呼会”。会议期间，江青擅自召集了各地区负责人会议，诽谤邓小平在经济领域的整顿是“对内搞修正主义，对外搞投降主义”，诬蔑出口石油、进口成套设备和船舶是“垄断资产阶级”“国际资本家的代理人”。协助邓小平进行各个领域整顿工作的胡乔木（国务院）、胡耀邦（中国科学院）、万里（铁道部）、张爱萍（国防科委）等人在会议期间都遭到批判，离开了领导岗位。4月，全国发生悼念周恩来、声讨“四人帮”的“四五运动”后，邓小平被撤销党内外一切职务，保留党籍，以观后效。整顿工作遭到了全面否定和批判。

7月，全国计划工作会议召开，“四人帮”在会前准备了大量材料，策划把这次会议作为在经济领域全面打倒“一层人”的活动。上海代表黄涛首先在会上攻击说，“去年的经济工作务虚会，在邓小平的指挥棒下”，“名曰规划国民经济，实为策划右倾翻案”。他把那次“务虚会”称为“经济领域里右倾翻案风的风源”。辽宁代表杨春甫也呼应说“务虚会”是资本主义泛滥，计划会议是“掩护邓小平撤退”。他还质问说，国家机关的领导权是不是都掌握在真正的马克思主义者手里？我看不是。他们的发言得到了“四人帮”的称赞。

在“反击右倾翻案风”的冲击下，刚有好转的经济形势急转直下，生产秩序又陷于混乱，许多地区的领导人被批斗，被打跑。兰州等铁路局200多名上访造反人员长期占领万里的办公室，张贴打倒万里的大字报，围攻万里。1976年1月、2月份，铁路货运量计划没有完成，3月上中旬，全国20个铁路局有9个没有完成装车计划。郑州、兰州等帮派分子控制的铁路枢纽又严重堵塞，京广、陇海、津浦等干线通过的物资，都比实际需要少1/3～1/2。煤炭不能运出，使中南省区被迫减产停产，一些地方发生群众排队购煤，甚至哄抢现象，上海存煤一

度只够4天。1~5月，钢产量欠产123万吨，化肥、棉纱等也没有完成原定计划。原定的1976年国家经济计划已不可能完成，全国计划会议被迫决定调整，将钢产量由2600万吨减为2400万吨，基本建设投资减少20亿元，压缩进口计划5亿美元，推迟原定的调整职工工资计划。

在逆境中，许多领导干部和邓小平一样，表示了宁可被打倒也不退让的气概。煤炭部长徐今强在全国采掘队长会议上作了整顿煤炭系统的报告，被王洪文批示“胡说八道”，要他收回。重病的徐今强在医院听了后，沉思片刻，毅然表示：“言如箭出，不可乱发，一入人耳，有力难拔。报告能收回，但话是收不回来的。现在煤炭工业形势刚刚好转，煤矿的基层干部刚刚缓过一口气，我不能不替生产在第一线的同志着想。事关全局，文件不能收回，也不作什么检讨。”① 万里坚持不同意铁道部发文件点协助他整顿铁路的干部名字，说：错误由我来承担，要点就点我的名，我就这一条意见了，如果你们不同意，我就不签字。这场强制推行的“反击右倾翻案风”运动表面上来势汹汹，实际上和者甚寡，再也不可能取得“文革”初期那种“一呼百应”的效应了。

全国计划会议后期的7月28日，河北省唐山、丰南发生7.8级强烈地震，波及天津、北京。人民的生命财产遭到极为严重的损失，242769人死亡，164851人重伤，唐山市几乎沦为一片废墟。国家直接经济损失近百亿元。地震发生后，中央领导人立即组织人民解放军和各方力量，赶赴现场抗震救灾。而“四人帮”仍然控制舆论工具大喊抓住“批邓大方向”。

9月9日，中国共产党和中华人民共和国的缔造者、领导者毛泽东因病逝世。江青集团以为篡夺党和国家最高领导权的时机已经到来，加快了他们的阴谋活动。人民共和国处在危机之中。早就警惕和焦虑地注视着“四人帮”的猖獗活动的叶剑英，经过和华国锋的反复商议，并与李先念、陈云、徐向前、聂荣臻、王震等老同志及中央政治局部分人通过各种方式交换意见，在10月6日代表党和人民的意志，采取断然措施，一举粉碎了江青集团，挽救了国家，挽救了党。

1976年是国家多难之秋，天灾和人祸使经济建设事业遭受了“文革”初期以来的再次严重破坏。全年工农业总产值比上年只增长1.54%，远低于原计划的7%~7.5%，工农业总产值指数（以上年为100）比上年还下降了9.12%。主要工农业产品中有多种没有完成计划，其中棉花完成计划的79%，钢完成计划的79%，比上年下降14.4%。发电量完成计划的96.3%，棉纱完成计划的88%，铁路货运量完成计划的93%。棉布、硫酸、矿山设备、发电设备、机床、汽车、拖拉机的产量比上年都有较大的下降。国家基本建设投资比上年减少32.3亿元，

① 张明理主编：《当代中国的煤炭工业》，当代中国出版社，1989年版，第85页。

固定资产交付使用率比上年下降5%，建成大中型项目比上年减少82个，是新中国成立以来效益最差的。进出口贸易金额比上年下降9%。全国国营企业亏损额177亿元，国家财政收入比上年减少39亿元，出现财政赤字29.6亿元。①

第七节 “文革”时期经济建设的总体评价

一、“文革”时期经济建设的巨大损失

在政治、思想、文化领域，“文革”造成了中华人民共和国建立以来最严重的挫折和损失，是毫无疑问的。而在经济领域，如何评价“文革”时期经济的损失状况，则存在着几种有差异的说法。

一种常见的说法是：经过10年“文化大革命”，从总体上看，整个国民经济已濒临崩溃的边缘，仅从这方面说，人们把“文化大革命”的10年称为10年浩劫，是一点不为过的。② 美国学者麦克法夸尔的著作《剑桥中华人民共和国史(1966～1982)》，甚至直接用“经济的崩溃”作为标题来述说中国“文革”时期的经济状况。

另一种说法是，整个10年中经济是有所发展的，尽管是缓慢的；“濒临崩溃的边缘”状况只是指动乱最严重的一两年。如薄一波就指出：就1967年“混乱的情况来看，说‘文化大革命’把国民经济推向崩溃的边缘，并不过分”；“应当提出的是，综观1966至1970年这五年乃至1966至1975年这10年的情况，经济还是有所发展的”。③ 1981年中共十一届六中全会通过的《关于新中国成立以来党的若干历史问题的决议》（以下简称《决议》）也没有用“濒临崩溃”的说法，而是从两方面指出：“我国国民经济虽然遭到巨大损失，仍然取得了进展。粮食生产保持了比较稳定的增长。工业交通、基本建设和科学技术方面取得了一批重要成就。”

显然，前述说法之间对“文革”期间的总体经济状况评价存在着较大的差异。一种是在指出取得某些成就的前提下，基本予以否定，因为“总体上”“整个国民经济已濒临崩溃的边缘”不可能意味着发展，至多是停滞不前；一种是在指出遭到重大损失的前提下，认为从整个10年和总体上看是发展的。根据“文革”后公布的统计数字，从“文革”时期的经济发展速度、取得的成就、损失的程度等方面进行分析，可以看出，《决议》所指出的两个方面，是准确的评价。

① 据《中国统计年鉴（1983年）》，中国统计出版社，1983年版。

② 席宣、金春明：《“文化大革命”简史》，中共党史出版社，1996年版，第349页。

③ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（下），中共中央党校出版社，1993年版，第1213页。

首先要指出，十年“文革”给经济建设带来了巨大损失，这主要反映在以下四个方面：

（一）政治动乱冲击和破坏生产建设，造成了有形的巨大物质损失

如大串联、“停产闹革命”使铁路运输中断，工厂农村停止工作和生产；武斗、造反、打砸抢毁坏大批国家和人民的财产设施；“砸烂旧的规章制度”破坏管理秩序，使生产无法进行，等等。这方面的损失是最直观的，在前述各章节里都有介绍，不再一一举例。至于其总的损失程度，由于“文革”绵延10年之久，遍及全国，至今无法用数字统计其价值。

（二）经济发展速度缓慢，失去了正常情况下应该取得的成就

从1967至1976年（考虑到“文革”在1966年年中虽已开始，但经济尚未受到严重冲击，当年不计入内），社会总产值年平均增长6.8%，其中1967年、1968年出现倒退，分别比上年下降9.9%和4.7%，1974年和1976年比上年分别只增长1.9%和1.4%。工农业总产值年平均增长7.1%，国民收入（净产值）年平均增长4.9%。

和“文革”之前的14年（1953～1966年）和之后的6年（1977～1982年）的指数相比，可以看出，这种发展速度是十分缓慢的。社会总产值年增长6.8%分别低于前者的8.2%和后者的8.9%，国民收入年增长4.9%分别低于前者的6.2%和后者的7.5%。如果按持续“文革”前的国民收入增长速度计算，可以说“文革”十年使我国国民收入损失了应增长的2793亿元。从部门结构看，这一时期经济之所以还有以上增长速度，是得益于能源工业的较快发展。“文革”前我国相继探明和开发的大庆、胜利、大港、华北等大油田，在“文革”时期正值投产，使能源工业得到了年增长9.2%的速度，在工业增长中起到主导作用。而其他部门却没有得到相应的增长，甚至有所下降。此外，从计划指标本身看，“三五”计划和“四五”计划虽然得到完成，但这些计划最后确定的指标并不高，“三五”计划本可以提前两年完成，“四五”计划原定指标较高，后来也大大压缩。

（三）经济效益大幅度下降

10年中，国民经济收入总额虽然有增加，但是企业管理制度的破坏和比例失调也使消耗、浪费现象严重，经济效益降低。以1966年和1976年的全民所有制独立核算工业企业各项指数相比，每百元资金实现的税金和利润由34.5元下降到19.3元，减少44.1%。每百元固定资产净值实现的税金和利润由46.6元下降到29元，减少37.8%。每百元工业总产值实现的利润由21.9元下降到12.6

元，减少42.5%。每百元固定资产原值实现的总产值由110元下降到96元，减少12.7%。相反，每百元总产值所占用的流动资金却由23.5元增加到36.9元。在项目上，许多重大项目的完成是靠多投资、“大会战”和多消耗取得的，时间也大为延长。以铁路为例：新建铁路每公里造价，“一五”时期为61万元，“二五”时期为68万元，“三五”“四五”时期竟增加到200万元以上。平均每百公里建成投产工期，50年代为13～17个月，70年代则增加到几十个月。大中型建设项目周期，“一五”时期为6.5年，“三五”和“四五”时期分别延长到8.8年和10.7年。大中型项目建成投产率也由“一五”时期的15.5%下降到“三五”“四五”时期的11.5%和9.4%。

再以国营商业为例，由于管理机构被打乱，正确的政策遭到破坏，以及行之有效的规章制度被废除；不仅中央对一些必要的数字无法掌握，而且企业无章可循，各行其是；职工干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样；商业部门不能按社会需要组织商品流通，只好“生产什么，收购什么；生产多少，收购多少”。从1971～1977年，商业部先后两次组织清仓查库。第一次是1971年到1973年，共清出销小存大、冷背呆滞、质次价高、残损变质及其他有问题商品总值54亿元。第二次是1976～1977年，又清出有问题商品总值34亿元。市场供应日益紧张，仓库积压商品却又年年增长。由于不敢抓管理，不能讲核算，商业亏损越来越严重。商业系统1976年同1966年比较，独立核算单位增加35%，亏损单位却增加1倍多，亏损单位的亏损金额则增加了2倍多。职工害怕被扣上“白专道路”的帽子，不敢学习业务技术，同时，受“大锅饭”和阶级斗争极“左”思潮影响，普遍出现服务态度生硬，服务质量显著下降的情况。①

（四）人民生活水平长期得不到相应提高

1976年我国人均年消费粮食只有381斤，低于1952年的395斤。住宅、教育、文化、卫生保健等方面也造成了严重欠账。“文革”前经过三年调整，供应的商品本来已经有不少取消了配给票证，“文革”时期又不得不恢复甚至增加。据不完全统计，北京城镇居民消费生活用品中凭票证供应的有：粮食、食油、肉类、食糖、糕点、蛋类、水产、蔬菜（豆腐、土豆）、烟酒、火柴、火石、牙膏、肥皂、布匹、线、灯泡、胶鞋、皮棉帽、自行车、缝纫机、手表、收音机、电视机、书包、家具等，几乎包括了全部生活用品。其中许多种是每月只供应少量，如副食品的芝麻酱、淀粉、食用碱；许多种是每年只供应一次，如花生、瓜子，春节时每户供应100～250克；还有许多是终身只供应一次，如凭结婚登记

① 当代中国丛书编委会：《当代中国商业》，中国社会科学出版社，1987年版，第77页。

证一对夫妇可购买床、衣柜、桌椅等家具中的三件（再婚则取消）及烟囱、炉子，凭上山下乡证明可购买书包、皮棉帽、胶鞋各一件。至于自行车等“大件”，则每个单位只能分到几张票，由众人或讨论或抽签分配。当时，北京作为首都，供应居全国之冠，尚且如此，各地状况可想而知。供应的匮乏使“走后门”之风盛行，因工作便利可以得到计划外一些物品的商店售货员、饭馆服务员地位得到提高，50年代以来一直需要反复纠正的“商业服务业低人一等”的社会意识，竟在畸形发展中一度消失。这样的事实当时不是笑话：某书记对小学教师说：好好干，明年我提拔你当售货员。

在住房方面，据1978年年底国家城市建设总局的年报资料，全国182个城市中，平均每人住房面积只有3.6平方米，有6891万缺房户，占总数的38.6%。其中北京、上海、天津、沈阳、长春、哈尔滨、南京、广州、武汉、成都、重庆、西安、太原等13个百万人以上的大城市情况更为严重，缺房户达43.1%。老少三代同居一室，甚至“四世同堂”的现象十分普遍。这还是粉碎“四人帮”以后国家兴建了一批简易式职工宿舍后的统计。

表11-5 1965~1976年全国城乡居民人均消费水平

年 份	消费（元）	粮食（斤）	食油（斤）	猪肉（斤）	棉布（尺）
1965	125	368	3.5	12.6	17.8
1966	132	381	3.5	14.1	19.1
1967	137	374	3.5	13.5	20.6
1968	132	350	3.2	12.7	14.9
1969	135	350	3.2	11.8	20.9
1970	140	376	3.2	11.6	23.7
1971	142	379	3.3	13.5	21.8
1972	147	347	3.3	13.8	21.1
1973	155	385	3.3	14.2	20.9
1974	155	377	3.4	14.6	22.7
1975	158	383	3.5	14.8	22.0
1976	161	383	3.2	14.5	22.7

总之，“文革”时期国民经济发展的特点，表现在各项数字上，是低速度、低消费、高消耗，表现在整体运行上，是随着政治形势大起大落、动荡不定，极不平衡。这一时期的总体评价是：国民经济建设蒙受了政治动乱带来的巨大损失，但在整体上仍然缓慢地有所发展。和“文革”前正常的经济建设时期相比，和世界上发展较快国家相比，我国失去了10年的宝贵时间，国家综合实力没有

得到相应的提高。

二、“文革”时期国民经济的缓慢发展

如前所述，“文革”严重干扰了国民经济的发展，造成了巨大的经济损失，但是，还应该看到，在这10年中，国民经济仍然有所发展，这有统计数字证明。当然，这并不是“文革”的功劳，如果没有“文革”，经济建设会取得更大的进展。1983年出版的《中国统计年鉴（1983）》第一次公布了“文革”时期的每个年度经济数字，以后陆续出版的《中国统计年鉴》公布的数字基本上没有变化。这些数字是否准确？原国家统计局局长李成瑞在文章中详细介绍了各种数字的依据之后指出：“现在公布的10年内乱期间的数字，尽管有若干估算成分，但数字来之有据，又经过反复核对，可以说是基本可靠的。”①

根据这些数字，就1967～1976年的10年总体上说，社会总产值平均年增长6.8%；工农业总产值平均年增长7.1%，其中工业为8.5%，农业为3.3%；工农业总产值指数（以1952年为100）与上年相比，除1967年、1968年外，其余各年均为正增长。国民收入平均年增长4.9%，其中工业为7.2%，农业为2.5%。

表11－6 1965～1976年工农业总产值（亿元）

年 份	工农业总产值	农业总产值	工业总产值	在工业总产值中	
				轻工业总产值	重工业总产值
1965	2235	833	1402	723	679
1966	2534	910	1624	796	828
1967	2306	924	1382	733	649
1968	2213	928	1285	690	595
1969	2613	948	1665	837	828
1970	3138	1058	2080	960	1120
1971	3482	1107	2375	1020	1355
1972	3640	1123	2517	1079	1438
1973	3967	1226	2741	1189	1552
1974	4007	1277	2730	1213	1517
1975	4467	1343	3124	1376	1748
1976	4536	1378	3158	1395	1763

注：本表按当年价格计算。

① 李成瑞：《10年内乱期间我国经济情况分析——兼论这一期间统计数字的可靠性》，《经济研究》1984年第1期。

工业方面，到1976年，全国主要工业产品年产量与1966年相比的增长情况是：钢2046万吨，增长33.6%。原煤4.83亿吨，增长91.7%。原油8716万吨，增长499%。发电量2031亿千瓦小时，增长146%。化肥524.4万吨，增长117.7%。水泥4670万吨，增长131.8%。机床15.7万台，增长186%。汽车13.52万辆，增长141.9%。全国工业总产值指数（以1952年为100），1976年为1274.9，与1966年相比，增长128%。

特别值得一提的是，1971年周恩来看到国际形势发生了变化，外贸可能会有所发展，提出了“三年改变港口面貌”的口号。他布置谷牧、粟裕抓港口建设，召开了全国港口建设会议，制定了三年规划方案。到1975年年底，新增万吨级以上深水泊位48个（超过1949～1972年的总和），增加港口作业线143条，港口的供油、供水设施有了明显改善，对长江口和珠江航道进行了初步整治，新建大船坞7个，新增年坞修能力110艘次，港口综合吞吐能力新增5500万吨，比1972年增长50%。使这三年成为新中国成立以来港口建设成就最大的时期。①

农业方面，1976年粮食产量2863亿公斤，比1965年增加了918亿公斤。在人口迅速增长的情况下，人均粮食产量由272公斤增加到305公斤，增长了12.1%。全国农业总产值指数1976年为185.5，比1966年增长24.5%。②

在科学技术方面，取得了一大批在新中国经济建设史上具有划时代意义的重要成果。1966年5月9日成功地进行了第一次含有热核材料的核试验，10月27日成功地进行了第一次发射导弹核武器试验。1967年6月17日成功地爆炸了第一颗氢弹，距第一颗原子弹爆炸只有2年零8个月，速度是世界拥有这些武器的国家中最快的。1969年9月23日成功地进行了第一次地下核试验。1970年4月24日成功地发射了第一颗人造地球卫星。1971年3月3日又发射了一颗科学试验卫星，第一次成功地回收了各种试验数据。1972年研制成功第一艘核潜艇。1975年11月28日，发射的人造地球卫星正常运行后返回地面，使中国成为继美国、苏联后第三个能回收卫星的国家。1975年，由中国农科院和湖南农科院袁隆平等人共同协作育成的一代籼型杂交水稻种通过鉴定，推广后一般比水稻良种增产20%左右，在世界上大大推动了“绿色革命”浪潮，为世界粮食增产作出了重大贡献。

所有这些成就，当然不是“文革”本身的成就，而是“文革”时期排除“文革”干扰而取得的成就。如果没有“文革”，我们将取得更大的成就。这个观点是完全正确的，也是我们估算“文革”造成巨大经济损失的主要出发点。

关于“崩溃的边缘”提法，最早见于1978年2月26日华国锋在第五届全国

① 《谷牧回忆录》，中央文献出版社，2009年版，第253～254页。

② 以上数字据国家统计局编：《中国统计年鉴（1991）》各表计算，中国统计出版社，1991年版。

人大政府工作报告中所说：“从1974年到1976年，由于‘四人帮’的干扰破坏，全国大约损失工业总产值1000亿元，钢产量2800万吨，财政收入400亿元，整个国民经济几乎到了崩溃的边缘。”仅指1974至1976年，而且没有考虑1975年邓小平整顿带来的完成“四五”计划等重要经济成效。当时作为揭批“四人帮”高潮中的提法，自然是有其政治意义的。

此外，关于“文革”对经济造成的巨大破坏程度，不少著作常常引用一个数字：如果按照正常年份每100元投资的应增效益推算，10年间国民收入损失达5000亿元，[①] 相当于败掉了1949年至1979年全部国有企业的固定资产原值的同样一份家当。需要指出的是，不同的推算方法，得出的数字差异颇大。如王丙乾认为：从1957年到1976年的20年间，“财政收入少收3000亿元左右，如果加上支出方面的损失浪费、无效投资、平调退赔和处理遗留问题等，财政上总的损失有4800多亿元”，“这就是20年间几次折腾付出的巨大代价”。[②] 可以确定的是：上述所说的“损失”，实际都是指少增长，“少增长”仍然是增长，“少增长”与实际“败掉了”“一份家当”毕竟不是一回事。而且，这些计算都是建立在推算基础上的，并不能说明“文革”时期的实际经济状况是“整体上濒临崩溃的边缘”。

关于“文革”时期农业经济，一些著作经常使用1976年我国人均年消费粮食只有383斤，低于1952年的395斤，说明其停滞和倒退。这也是不够准确的。“文革”时期影响人均消费粮食的重要因素，一是人口增长失控，1966年至1976年年增长率平均为2.3%，明显高于1950年至1978年的2%（如果考虑到1963年至1965年年增长率高达2.5%，给以后造成的压力就更大）。二是实行备战备荒的“广积粮”政策，使人民得不到较多的消费。三是受极“左”思潮影响，不进口或进口粮食较少。这三项都是政策原因，用以说明人民生活水平得不到提高是可以的，说明农业经济则没有代表性。实际上这一时期粮食生产是有所增长的。1975年粮食产量比1964年增加970亿公斤，增长57.1%。全国人均粮食占有量也由265.95公斤增长到307.85公斤。

显然，从经济史角度研究评价“文革”时期的整个国民经济状况，以不够准确的数字和推算是不能得出结论的。从总体上来说，我们应当看到“文革”带来的损失，确实是巨大的。同时也应指出，除去“文革”本身造成的物质破坏外，这种损失主要是指应当达到的宏伟经济指标未能完全达到。这是在正值基础上增长与应该增长更多的比较，而不是在“经济濒临崩溃”负值基础上与正

① 王年一：《大动乱的年代》，河南人民出版社1989年版，第625页。席宣、金春明：《“文化大革命”简史》，中共党史出版社1996年版。据笔者向国家计委有关人员了解，这个数字是临时的估算，并非正式经济统计得出，第349页。

② 1980年6月王丙乾在中央党校的报告：《再谈财政问题》。

值的比较。

由此可以得出这样的结论：从总体上看，整个10年国民经济还是有一定发展的。国家的经济建设仍在进行，主要趋势仍然与“文革”前是延续的，第三和第四个五年计划得到完成，工农业总产值平均每年仍有7.1%的增长。这样的经济状况，与“大跃进”后的“三年困难”时期相比较，是明显不同的。以1952年的工农业总产值指数为100，1962年的指数173.1比1958年的指数221.9下降了22%；而1976年的指数626.6比1966年的314.7增长了99%，10年中翻了将近一倍。这说明，与政治、思想、文化领域相比，“文革”对经济领域的冲击相对而言较小。如果说国内现在一般还不用“经济崩溃”来评价“大跃进”后的经济状况的话，那么评价“文革”时期的整体经济，用“整个国民经济濒临崩溃的边缘”也是不太准确的，而认为有所发展，则比较符合事实。

三、影响“文革”时期经济发展的几个因素

在远远超过“大跃进”时期的政治错误冲击下，“文革”时期的经济没有产生“大跃进”后的严重困难局面，反而有所发展，原因何在？可以做出多方面的具体分析：从主观条件上说，国家的性质没有改变，中央和国务院对经济建设的领导作用没有中断，经济建设的领导权始终掌握在以周恩来为代表的国务院领导人手中。广大工人、农民、干部、知识分子、解放军官兵在困难的条件下，排除干扰，坚持生产和工作，使国家经济建设事业得到了继续发展。从客观条件上说，“大跃进”后期发生了三年严重自然灾害，而“文革”时期除1972年外基本上没有大的自然灾害……这些都是重要的因素。除此之外的另一个重要原因是：“大跃进”是一场经济领域的错误运动，而“文革”的主要矛头是指向政治领域，是一场所谓的“政治大革命”。“文革”的发动和领导者毛泽东，“文革”期间在经济领域的举止还是比较稳定和谨慎的。他注意到要“抓革命、促生产”，不使生产长期陷于混乱。可以说，在实践上，毛泽东是一定程度接受了“大跃进”的教训。①

阻碍“文革”时期经济发展的主要原因，毫无疑问是“文革”对经济领域的强大冲击和破坏，包括林彪、江青集团的破坏活动，极“左”思潮影响下对合理经济管理制度的破坏，不顾客观经济规律的瞎指挥，无政府主义对正常生产秩序的冲击，等等。这方面已有较多的论著进行分析和总结，不再集中论述。

需要指出的是，人们常常将“文革”时期与“文革”前夕1964年、1965年相比较，用经济比例失调、经济效益下降、积累率过高、人民生活水平提高缓慢等现象说明“文革”造成的严重破坏。但是，除此之外，还应当看到，这实际

① 参见陈东林：《“文革”时期毛泽东的经济思想探析》，《当代中国史研究》1996年第1期。

上是有不同战略安排的两个时期。仅仅将其归纳为“文革”和林彪、江青集团的破坏，在一定程度上是使问题简单化，不利于从深层次总结教训和经验。以下的主观和客观因素，值得考虑。

（一）实现工业化战略目标方面的原因

1956年的中共第八次全国代表大会，确立了中国工业化的战略目标，即用三个五年计划的15年，初步建立起一个独立的比较完整的工业体系。国家经济建设投资安排是，在适当考虑农业和轻工业的需求前提下，优先发展重工业。积累与消费的比例关系是：中国工业基础薄弱、生产力极为落后的国情，决定了必须在一个时期内集中财力物力优先发展生产资料的生产，人民生活不可能迅速得到大幅度提高。因此，必须保证积累率不低于20%并逐渐提高。但是，在执行中“二五”计划被“大跃进”冲掉，出现了国民经济困难局面，1961年到1965年，国家不得不用5年时间进行调整，解决吃、穿、用问题，暂时改变原定的目标，缩小基本建设项目，增大对农业和轻工业的投资，将积累率降为22.7%。1966年经济形势好转，“三五”计划开始执行，重新考虑为实现工业化而增加重工业投资和积累率。正如李先念当时指出：“在国民经济已全面恢复并有所发展的情况下，第三个五年计划期间，积累在国民收入中所占的比重”，“应当大体上保持并争取略高于第一个五年计划的水平”，“否则，就无法保证国家建设以适当的规模向前发展”。[①] 也就是说，1966年至1975年的“文革”时期，实际上继续进行因“大跃进”和5年调整，被延后10年完成的15年战略目标任务，重工业投资比例和积累率必须比5年调整时期有较大提高，这是中共中央当时制定的战略决策。“文革”时期积累情况以及与前后两个时期的比较可见下表。

表11-7 国民收入、积累、财政收入、基建支出比例[②]

年 份	积累占国民收入使用额（%）	财政收入占国民收入（%）	基本建设支出占财政支出（%）
1966	30.6	35.2	35.3
1967	21.3	28.2	36.5
1968	21.1	25.5	32.8
1969	23.2	32.6	39.2
1970	32.9	34.4	45.9
1971	34.1	35.9	42.3

① 《李先念文选》，人民出版社，1989年版，第286～287页。

② 财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987年版，第152～153页。

续表

年 份	积累占国民收入使用额（%）	财政收入占国民收入（%）	基本建设支出占财政支出（%）
1972	31.6	35.9	40.3
1973	32.9	34.9	39.2
1974	32.3	33.4	39.6
1975	33.9	32.6	39.8
1976	30.9	32.0	39.6
“一五”计划时期	24.2	32.7	37.6
“二五”计划时期	30.8	38.6	46.0
1963～1965	22.7	34.2	30.1
“三五”计划时期	26.3	31.5	38.7
“四五”计划时期	33.0	34.4	40.2
“五五”计划时期	33.2	32.3	38.1
“六五”计划时期	30.8	26.1	30.1

可以说，经过1978年以前的28年建设，一个独立的、比较完整的中国工业体系已经初步建立起来，工业占整个国民经济收入的比例由1949年的19.5%增长到1978年的46.7%，农业则由57.7%下降到35.6%。从这个角度看，“文革”时期的大规模基础性建设（包括加大重工业、能源、交通、农田水利基本建设、农业机械的投入），是为以后的发展垫付了一定的成本，为进入80年代，中国经济能够大力发展轻工业、提高人民生活水平提供了一定的物质准备（80年代农田水利基本建设和铁路建设投入是新中国成立以来最少的，明显得益于过去的投入较多）。同时，我们为此也付出了时间过长、长期高积累率影响人民生活的很高代价。这一点，是一些外国学者也看到的，美国耶鲁大学教授莫里斯·迈斯纳指出：“如果不去正确地评价毛泽东时代把中国从世界上最落后的农业国家之一变成到20世纪70年代中期为止世界第六大工业国的过程中取得的惊人成就，就不可能理解毛泽东时代留给邓小平时代的经济问题。实际上，毛泽东发展策略的主要问题和不足大部分都是高速工业化的副产品，如果不正确评价这个基本的事实，就无法理解在毛泽东之后时期占支配地位的改革。”①

（二）经济体制变动的因素

“文革”时期，我国的经济体制经历了第二轮“放权”改革。一方面，中央

① 莫里斯·迈斯纳：《为了建设新中国——外国人眼中“毛泽东时代”的真实面目》，《英才》1998年第12期。

政府通过精简机构，财政“包干”，企业下放，将物资、税收、信贷、折旧基金等管理权限下放给地方政府等体制改革，调动了地方政府发展经济的积极性，增加了经济运行的灵活性；另一方面，上述权力下放的体制变革，是在如下背景下进行的：即“文革”不仅冲击了各级政府和企业的经济管理机构及规章制度，削弱了计划管理，而且严重影响了生产，加剧了“短缺”。

于是，地方政府和农村的社队不仅有了发展工业和非农产业的积极性和权力，也有了资金和市场，尤其是企业和物资管理权下放以后的原材料“就地解决”和消费品严重“短缺”，给市场调节提供了较大的空间。以致“采购员满天飞”成为“文革”后期经济运行的一大景观。这种集体企业和社队企业自负盈亏、地方政府财政“包干”的体制，以及市场机制调节作用的增加，不仅使城镇集体企业职工和农村社队企业的农民更关心自己的生产和效益，也使得地方政府具有发展当地经济的积极性。可以说，这是“文革”时期政治动乱而国民经济仍然能够缓慢增长的重要原因之一。

美国学者戈尔德斯坦则对从70年代经济管理权下放、地方“五小”工业和社队工业发展的客观作用评价为：“总的来说，从1966年到1977年，中国各县手里的预算外资金从占国家的14.5%增长到35.6%。这成为地方经济强劲发展的一个中心要素。”“潜藏在这些组织和技巧中的是在国家计划经济中找不到的市场的因素”，“它必将决定性地形成在毛逝世后所发动的改革的路线。”①

（三）国际环境方面的因素

1964年和1965年，美国轰炸越南北方，扩大越南战争，中国的外部环境相对恶化。毛泽东提出了加强战备，进行三线建设的建议，得到中央的一致赞同。1966年开始的第三个五年计划即依照这一战略决策的转变，由原定抓“吃穿用”改为以战备和三线建设为中心。1968年苏联侵略捷克斯洛伐克，1969年中苏边界发生武装冲突，中国面临着苏联霸权主义的军事威胁，全国掀起了战备高潮，三线建设和军事工业在经济建设中进一步得到加强。这是影响“文革”时期经济发展的重要因素，在经济建设中，不得不把适应战备的需要放在首位，其次才考虑比例关系的合理和经济效益的提高。事实上，由于外国的封锁，许多国防急需项目如核武器的研制，是无法用常规状态时的价值观念来估算的。诚然，在“文革”“左”倾思潮的影响和林彪集团的鼓吹下，造成了许多不应有的浪费。但无论如何，加强战备和三线建设的重大战略部署是在“文革”前就形成的，一些重要建设原则如“靠山、分散、进洞”也是在“文革”前由中央制定的，

① 戈尔德斯坦：《中国的改革应归功于毛主义的遗产》，《国外中共党史研究动态》1996年第4期。

不能简单地将其完全归于“文革”和林彪、江青集团的干扰破坏。

“文革”期间的对外援助，也使中国付出了额外的巨额支出，所占比重远大于“文革”前后各个历史时期。如支援越南的200亿美元的物资和资金，当时是一笔巨大的数额，绝大多数是这一时期提供的。如支援非洲的坦桑尼亚、赞比亚修建铁路，对阿尔巴尼亚、巴基斯坦等国的经济援助，多是无偿或无息贷款。仅1973年国家财政对外援助支出就达58亿元人民币，占国家财政支出的7.2%。[①]今天看来，这些援外活动中存在着超过自身承受能力、影响国家建设的弊病。但在当时的历史环境中，也起到了支援第三世界人民反霸斗争、提高中国国际地位、改善中国国际环境的作用。

（四）改变不合理的工业布局成本因素

由于中国近代历史的原因，中国的主要工业交通企业70%以上都分布在沿海省份，内地特别是西部地区基础十分薄弱。这种不平衡状态长期以来影响着国家经济的全面发展，成为国家经济建设中迟早必须解决的问题，这是促使毛泽东和中央领导人下决心在内地和西部地区进行三线建设的一个重要原因。在这个一致认识的指导下，“三五”“四五”计划期间，也就是“文革”的10年中，内地和西部地区的建设得到了较大的加强。由于这些地区的工业交通基础薄弱，基建投资所显现的经济效益必然比投资沿海地区要少，见效也慢，多数企业在80年代才完全发挥生产能力。其间战线过大、上马过急和“文革”的干扰，也造成了不少浪费，但这与改变工业布局不平衡所付的代价，也是性质不同的两回事。

由上可见，我们在评价“文革”时期国民经济缓慢发展的状况时，除去“文革”本身的干扰破坏主要原因外，还应考虑到其他的种种因素，这绝不是要从任何意义上肯定“文革”本身，而是要对国家、人民在困难条件下进行社会主义建设、探索的努力给予足够的评价，是把“文革”和“文革”时期历史区别开来的一个出发点。认识到这一点，才能更好地理解中共十一届三中全会后提出改革开放路线是历史发展的必然，才能更好地理解这条改革开放路线是中国长期社会主义道路探索的继续和高度升华。

① 《中国共产党执政40年》，中共党史出版社，1989年版，第362页。

第十二章　两年徘徊中前进的经济建设

1966年到1976年历时十年多的“文化大革命”，给国家经济建设带来了巨大损失。同时，也促使人们对过去的建设道路进行前所未有的反思。在1977～1978年的两年里，新旧冲突、互相作用成为这个过渡时期的最大特点。一方面，旧的理论和制度仍在自觉不自觉地、顽固地束缚着人们的头脑，表现在经济建设领域就是试图继续用“阶级斗争”的理论和“大跃进”的群众运动方式来促进生产。另一方面，以批判“四人帮”为形式的对旧的否定，必然导致新的探索，这种探索不仅来源于“文革”前的一些正确实践，如学习国外先进技术经验、托拉斯试验和农业包产到户试验，而且更多地来源于经过“文革”挫折的思考；不仅否定了“文革”本身，而且也开始对“文革”前十年的经济建设模式提出了质疑。

第一节　“文革”结束后的拨乱反正和经济恢复

一、政治领域的拨乱反正和邓小平复出

粉碎“四人帮”以后，华国锋为首的中共中央，领导全国人民开展了揭批“四人帮”运动。到1978年，揭批“四人帮”运动取得了很大成效，“四人帮”及其余党控制的一些党组织和权力机构得到了改组，同“四人帮”篡党夺权阴谋活动有牵连的人和事基本查清，全国一些长期武斗动乱的地区实现了社会安定。但是，这种揭发批判是在“抓纲治国”的口号下进行的，“纲”就是阶级斗争。在这种思想指导下，把粉碎“四人帮”当做无产阶级同资产阶级的斗争，当做毛泽东发动的“‘文化大革命’的伟大胜利”。1977年2月7日，《人民日报》《红旗》杂志、《解放军报》联合发表《学好文件抓住纲》的社论，明确提出：“凡是毛主席作出的决策，我们都坚决维护，凡是毛主席的指示，我们都始终不渝地遵循。”这种观点被概括为“两个凡是”。显然，按照“两个凡是”，就不能否定毛泽东发动的“批邓、反击右倾翻案风”运动，不能让邓小平出来工作，一大批“文化大革命”造成的冤假错案得不到平反，一大批在“文化大革命”被错误打倒和排斥的老干部也不能恢复工作。因此，“两个凡是”成了拨乱反正的重要阻力。1977年1月，借悼念周恩来逝世一周年，群众在北京天安门贴出了大量大标语和大字报，呼吁恢复邓小平的工作，为“天安门事件”平反。

对此，华国锋在1月6日的讲话中，虽然也肯定地说，邓小平是要出来工作的，但是又强调，要瓜熟蒂落、水到渠成，不能着急。要警惕坏人借此破坏。

邓小平虽然尚未恢复工作，但他已经对“两个凡是”观点表示了不赞成。1977年4月10日，邓小平写信给中共中央，并华国锋、叶剑英说：“我们必须世世代代地用准确的完整的毛泽东思想来指导我们全党、全军和全国人民，把党和社会主义的事业，把国际共产主义运动的事业，胜利地推向前进。”① 5月24日，邓小平在谈话中进一步说：“‘两个凡是’不行。按照‘两个凡是’就说不通为我平反的问题，也说不通肯定1976年广大群众在天安门广场的活动‘合乎情理’的问题。”“这是个重要的理论问题，是个是否坚持历史唯物主义的问题。”“毛泽东思想是个思想体系，我们要高举旗帜，就是要学习和运用这个思想体系。”② 这个明确表态，成为批判“两个凡是”错误主张的前奏。

1977年7月，中共十届三中全会决定恢复邓小平在1976年被撤销的中共中央副主席、中共中央军委副主席、国务院副总理、中国人民解放军总参谋长的职务。邓小平在讲话中再次说：“我说要用准确的完整的毛泽东思想作指导的意思是，要对毛泽东思想有一个完整的准确的认识，要善于学习、掌握和运用毛泽东思想的体系来指导我们各项工作。只有这样，才不至于割裂、歪曲毛泽东思想，损害毛泽东思想。”③

邓小平复出后，主动要求分管教育科技工作。由他提议，1977年年底～1978年年初，恢复了在“文革”之初被废止的高考制度，大学重新通过统一考试招收新生，1977年有570万青年参加了大学招生考试，被录取27万余名。在1978年3月召开的全国科学大会上，邓小平提出科学技术是生产力、科学技术队伍是工人阶级的一部分，澄清了这两个十多年来是非颠倒的问题。这两年中的拨乱反正的工作，也取得了一些成绩，包括：对一些重大案件进行复查；为全部右派分子摘掉了帽子，对错划者予以改正，恢复待遇；为多年来能遵守法令、老实劳动、不做坏事的地主、富农分子以及反革命分子、坏分子摘掉帽子，给予人民公社社员待遇。

但是，“两个凡是”仍旧禁锢着人们的思想。华国锋在“十一大”政治报告中，仍然肯定“文化大革命”是必要的，当前要“坚持无产阶级专政下的继续革命”。直到1978年2月，他在第五届全国人大一次会议政府工作报告中，仍然强调，要继续坚持“以阶级斗争为纲”，坚持“无产阶级专政下继续革命”，要巩固和发展“‘文化大革命’伟大成果”。

“两个凡是”的观点，已经成为中国发展道路上的一道关卡。

---

① 《邓小平年谱（1975～1997）》（上），中央文献出版社，2004年版，第157页。

② 同上，第159～160页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第42～45页。

1978年5月11日，《光明日报》发表了题为《实践是检验真理的唯一标准》的文章，引发了一场全国范围的关于“真理标准”问题的大讨论。文章提出，检验真理的唯一标准只能是社会实践，任何理论都要接受实践的检验。坚持实践是检验真理的唯一标准，就是坚持马克思主义、辩证唯物主义。“马克思主义的理论宝库并不是一堆僵死不变的教条”，不能“躺在马列主义毛泽东思想的现成条文上”，更不能“拿现成的公式去限制、宰割、裁剪无限丰富”的“革命实践”。文章还尖锐地指出：当前仍然存在着“《圣经》上载了的才是对的”错误倾向，号召人们敢于冲破禁区。

文章通过对“实践是检验真理的唯一标准”这一马克思主义基本常识的全面阐述，从根本理论上对“两个凡是”进行了否定，它的鲜明观点和现实针对性，立即遭到中央一些坚持“两个凡是”的人的批评和反对。文章被指责为“犯了方向性的错误”，“理论上是荒谬的，思想上是反动的，政治上是砍旗帜的”。这就引发了一场全国性的讨论。胡耀邦组织中央党校理论工作者对该文和引起的反映进行了讨论，鼓励大家勇敢地为真理而斗争。

邓小平很快对“实践检验”文章给予了表态支持。6月2日，他在全军政治工作会议上强调指出，马列主义、毛泽东思想的基本原则，我们任何时候都不能违背。但是，一定要实事求是、从实际出发、理论和实践相结合，总结过去的经验，分析新的历史条件，提出新的问题、新的任务、新的方针①。7月22日，他又找胡耀邦谈话，称赞“实践检验”文章是马克思主义的好文章，争论不可避免，争得好，根源就是“两个凡是”②。

到1978年下半年，“真理标准”问题讨论进入高潮。自然科学界、社会科学界都分别召开了全国性的理论与实践关系问题讨论会，充分肯定了《实践是检验真理的唯一标准》一文的观点。讨论很快越出了理论界的范围，与拨乱反正的现实需要联系起来。全国大多数省、市、自治区的主要领导人都通过报纸先后对“真理标准”问题表了态度。解放军各大军区、兵种及直属单位，也公开表明了支持“真理标准”问题讨论的态度。这场理论问题的讨论，已经变成要不要解放思想，要不要否定“文化大革命”，如何真正高举毛泽东思想旗帜的政治大问题。正如邓小平9月在东北视察时所说：怎么样高举毛泽东思想旗帜，是个大问题。现在党内外、国内外很多人都赞成高举毛泽东思想旗帜。“两个凡是”是“形式主义的高举，是假的高举”。他说：“毛泽东思想的基本点就是实事求是，就是把马列主义的普遍真理同中国革命的具体实践相结合。”毛泽东思想的精髓

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第113～119页。

② 《邓小平思想年谱（1975～1997）》，中央文献出版社，1998年版，第72～73页。

就是“实事求是”四个大字。①

“真理标准”问题的讨论，冲破了“两个凡是”的束缚，为中共十一届三中全会前思想领域的解放和实践探索活动打开了大门。

二、经济思想领域的拨乱反正

粉碎祸国殃民的江青集团以后，中央领导层对于要大抓经济建设、发展生产力的问题，认识是一致的。1976 年 12 月，华国锋在全国第二次农业学大寨会议上讲话，指出：“革命就是解放生产力。努力发展社会主义经济，是无产阶级专政的基本任务之一。在坚持社会主义方向，坚持无产阶级政治挂帅的前提下，生产发展得越多越好，越快越好。”② 次年 8 月，他在中共十一大报告中，又强调了发展生产力的重要意义：“在坚持社会主义方向下迅速发展生产力，是加强无产阶级专政的物质基础、战胜资本主义势力的需要，是加强国防力量、准备对付帝国主义和社会帝国主义侵略的需要，逐步提高人民物质生活和文化生活水平的需要”，“生产力是最革命的因素”。③

当时，国家工作的中心任务是“抓纲治国”，尽管把与“四人帮”的斗争说成是“阶级斗争”是不准确的，但当时这种斗争是必不可少的，其重要性甚至在安排经济工作之上。经济工作只能进行恢复。结合这个“纲”，中共中央首先进行了一系列的拨乱反正部署，恢复被“四人帮”和“文革”搞乱了的经济思想和经济管理秩序。

1977 年 3 月，全国计划会议召开，针对当时经济领域的思想混乱，会议提出了“十个要不要”：（1）要不要坚持党的基本路线？强调分清界限，不能颠倒敌我关系。（2）要不要党的领导？驳斥“四人帮”的“踢开党委闹革命”。（3）要不要全心全意依靠工人阶级？强调清除派性，加强工人阶级的团结。（4）要不要搞好生产？强调各项工作都要为生产服务。（5）要不要规章制度？强调要制定执行必要的规章制度，理直气壮地抓管理。（6）要不要社会主义积累？强调各个单位都要完成为国家积累的任务。（7）要不要实行各尽所能、按劳分配的原则？强调要反对平均主义的现象。（8）要不要无产阶级自己的专家？强调要造就一支又红又专的技术干部队伍。（9）要不要引进新技术？强调要有计划有重点地引进国外先进技术。（10）要不要坚持计划经济？要求加强国民经济计划，实行统一计划、分级管理。中共中央发出《通知》，批转了提出这十个问题的国家计委《汇报提纲》，对于澄清被“四人帮”搞乱了的一些基本原则，起到了重要作用。

---

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1994 年版，第 126 页。

② 《人民日报》，1976 年 12 月 28 日。

③ 《人民日报》，1977 年 8 月 23 日。

经济思想领域的拨乱反正，主要围绕四个方面展开：

（一）为发展商品经济正名

在“文革”十年中，我国的商品经济受到严重摧残，特别是1975年“四人帮”利用毛泽东的“学习无产阶级专政理论”掀起的批判“资产阶级法权”运动，把商品经济说成是“资本主义的温床”，大加挞伐，使我国的商业严重萎缩，生产领域不敢面向市场需求，流通领域不敢组织正常的为消费者服务，对外进出口总额很低，主要是设备的拾遗补阙，不敢谈以创汇为主。

1977年12月5日，国务院发出《关于召开全国城乡商业学大庆学大寨会议的通知》，明确提出：“社会主义的商品生产和商品流通，同资本主义的商品生产和商品流通，有本质的差别。我国现在社会主义商品生产不是多了，而是少了。在全民所有制和集体所有制同时存在的条件下，社会主义商品生产要大大发展。”“我们要理直气壮地促进社会主义商品生产，发展社会主义商品流通。”当时，仍有人认为：商品货币和按劳分配相结合，会产生新生资产阶级分子。围绕这个问题，理论界展开了讨论。

1978年5月22日，《人民日报》发表了由邓力群组织国务院财贸小组历时一年时间撰写、署名“向群”的重要文章《驳斥“四人帮”诋毁社会主义商品生产的反动谬论》，针对“四人帮”混淆社会主义和资本主义商品经济的差别，把商品生产等同于资本主义的观点，根据斯大林和毛泽东的正确论断，指出：社会主义商品生产与资本主义有着本质区别，因此它的发展不会产生资产阶级，社会主义国家可以利用商品经济的基本规律——价值规律为自己服务。这篇文章在当时的讨论中起到了一锤定音的作用。具体到政策中，4月21日《人民日报》发表的文章《怎样看待正当的家庭副业?》就社员的家庭副业是不是资本主义尾巴？是不是发展资本主义？发展有无必要？关键是什么等四个问题阐明了观点。提出发展正常家庭副业的三项前提：只要保证完成生产队和国家任务，在集体劳动时间以外依靠自己力量，不搞投机倒把和不破坏国家资源，这样的家庭副业生产“即使多搞一点，是好事，不是坏事，对国家、集体和个人都有利，应当给予支持和鼓励”。

（二）重申科学技术是生产力，知识分子是劳动人民的一部分

1975年邓小平在整顿科学院工作时就试图强调科学技术是生产力这一观点，由于毛泽东未予首肯而中止。复出不久，邓小平在经济领域的拨乱反正工作中，又首先抓了科学技术问题。1977年5月24日，他在同王震、邓力群的谈话中指出：“不论脑力劳动，体力劳动，都是劳动。”“要尊重知识，重视从事脑力劳动

的人，要承认这些人是劳动者。”[①] 他特别指出，实现现代化，关键是科学技术要能上去，要挑选出几千名尖子人才，为他们创造条件，造成一种尊重知识和人才的空气。8月，中共“十一大”政治报告宣布，即将召开全国科学大会，还提出要“向科学技术的现代化进军”，11月在邓小平的要求下，高考恢复，“文革”期间被否定的凭借考试成绩选拔大学生制度的恢复，彻底消除了“读书无用论”的影响，全国掀起了学知识、学文化的高潮，大大加快了人才资源的积累速度。

1978年3月18日至31日，全国科学大会在北京隆重开幕。华国锋、邓小平、方毅做了讲话。邓小平重点讲了科学技术是生产力、建设宏大的又红又专的科学技术队伍、科学技术部门怎样实行党委领导的三个问题。他强调指出：“现代科学技术正在经历着一场伟大的革命。近30年来，现代科学技术不只是在个别的科学理论上、个别的生产技术上获得了发展，也不只是一般意义上的进步和改革，而是几乎各门科学技术领域都发生了深刻的变化，出现了新的飞跃，产生了并且正在继续产生一系列新兴科学技术。现代科学为生产技术的进步开辟道路，决定它的发展方向。”“四个现代化关键是科学技术的现代化”，“正确认识科学技术是生产力，正确认识为社会主义服务的脑力劳动者是劳动人民的一部分，这对于迅速发展我们的科学事业有极其密切的关系。”邓小平还特别谈到知识分子的地位问题，他说：“承认科学技术是生产力，就连带要答复一个问题：怎么看待科学研究这种脑力劳动？科学正在成为越来越重要的生产力，那么，从事科学技术工作的人是不是劳动者呢？”由于当时拨乱反正还存在一定阻力，邓小平没有直接讲知识分子是工人阶级的一部分，而是说：“总的说来，他们的绝大多数已经是无产阶级自己的一部分。他们与体力劳动者的区别，只是社会分工的不同。从事体力劳动的，从事脑力劳动的，都是社会主义社会的劳动者。”“正确认识科学技术是生产力，正确认识为社会主义服务的脑力劳动者是劳动人民的一部分，这对于迅速发展我们的科学事业有极其密切的关系”[②]。这就为彻底提出知识分子是工人阶级队伍的一部分的论断，进行了舆论准备。

当时华国锋作为国家最高领导人，在讲话中指出了提高全民族的科学文化水平的重要性：“这个任务不解决，新时期的总任务是不可能完成的。”这次科学大会是新中国成立以来的第一次，通过制定全国科学技术发展规划，表彰优秀科技工作者、技术革新能手、科学种田模范和科技成果，直接促进了经济的发展。当年的10月9日，中共中央又批转了《全国科学技术发展规划纲要》，确定了108项科研重点项目。

① 《邓小平同志论教育》，人民教育出版社，1990年版，第25页。

② 《人民日报》，1978年3月22日。

（三）坚持按劳分配的社会主义原则

这是经济理论界拨乱反正过程中发动早、范围广、持续时间长的一场大讨论。

1977年2月，由国家计委经济研究所同中国科学院经济研究所、国家劳动总局、北京大学、北京师范大学、北京师范学院、北京经济学院和北京市委党校共同发起了全国性的经济理论讨论会，集中讨论：（1）按劳分配和“资产阶级法权”问题；（2）政治和经济、革命和生产问题；（3）批判“四人帮”插手搞的《社会主义政治经济学》。分别于2月、4月、6月召开了北京地区讨论会和第一、第二次按劳分配问题讨论会。后一次有近百个单位、400多人参加。于光远还组织人写出了《批判“四人帮”对“唯生产力论”的批判》书稿。10月底到11月初，举行第三次按劳分配讨论会时，已有全国20多个省市区的800多人参加，100多人发言。《人民日报》《光明日报》等报刊还选载了一批讨论文章，把讨论推向了社会。

这个大讨论得到了邓小平的支持和推动。7月，他在和国务院政策研究室负责人谈话中肯定了于光远组织的书稿，还指出关于按劳分配的文章整个说来也不错，但还没有大胆讲，有些吞吞吐吐。8月，他看了《人民日报》发表的国务院政策研究室撰写的《驳姚文元按劳分配产生资产阶级的谬论》文章，对于光远说：文章观点是对的，但是有点放不开。[①] 1978年3月，他针对国务院政策研究室组织的文章《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》稿，在和胡乔木等人的谈话中说：“写得好，说明了按劳分配的性质是社会主义的，不是资本主义的。”他特别强调，一定要坚持按劳分配的社会主义原则，不能是按政治，也不能是按资格。要实行全面考核制度，今后职工提级要根据考核的成绩，不合格的不提。要有奖有罚，奖金制度要恢复，总的是一个目的，就是鼓励大家上进。4月30日，他又针对文章的工资改革部分，提出：有些话要说得活一些。工资级别一定要有，而且定级别一定要以技术为主。李先念也对文章充分予以肯定。曾经长期领导基层经济工作的华国锋在按劳分配的问题上，态度也是明朗的。1977年11月9日，他在听取冶金部汇报时说：“在社会主义历史阶段，按劳分配没有错”，“我们战争时期是靠觉悟，但不能根据这一点就否定按劳分配的原则，而采取平均分配的办法。”1977年12月30日，他在讨论第五届全国人大政府工作报告时说：“由于‘四人帮’捣乱，许多地方干好干坏、干多干少、干和不干都一样，怎么行？政治工作要做，但不能光靠政治工作，总得体现按劳分配。”

1978年5月5日，由胡乔木组织撰写、以特约评论员名义署名的文章《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》在《人民日报》发表，系统地阐述了马克思

① 韩钢：《最初的突破：1977、1978年经济理论大讨论述评》，《中共党史研究》1998年第6期。

主义经典著作对按劳分配问题的论述，做出了全面的总结。文章批判了“四人帮”制造的种种谬论，指出按劳分配是社会主义生产关系的一个不可缺少的方面，它能够促进生产力的发展，提高劳动生产率，不仅不会产生资本主义，而且是消灭资本主义的重要条件。文章还具体地肯定了当时采用的计时工资、计件工资、工分、奖金、津贴等形式。这篇文章与其后6天发表的《实践是检验真理的唯一标准》文章在理论界都引起了很大反响。

1978年8月和11月，经济理论界又分别召开了关于农村贯彻按劳分配讨论会和第四次按劳分配讨论会。到中共十一届三中全会前夕，大讨论共进行了7次讨论会，参加人次在2000人以上，出版了《关于按劳分配问题》《论按劳分配》《新中国成立以来按劳分配论文选》等文集，和政治、哲学领域“实践是检验真理唯一标准”大讨论相呼应，形成了思想探索的两翼齐飞。

（四）提倡尊重客观经济规律，按客观经济规律办事

1978年7月7日，华国锋在全国财贸学大庆学大寨会议的讲话中指出：“在社会主义计划经济的条件下，正确利用价值规律，对于促进社会主义生产的发展，十分重要。”“不利用价值规律，违背这个规律，我们的经济工作就不能正确有效地进行，就不能以最少的消耗取得充分的效果，就必然产生严重的浪费和亏损，破坏社会主义生产，受到客观规律的惩罚。”他还批评了一些僵化的观点：“有些同志对研究、掌握和运用社会主义经济规律的重要性还缺乏应有的认识，甚至以为政治挂帅可以不顾客观规律，承认经济规律就是否定政治挂帅，这种观点是完全错误的。”①

10月6日，《人民日报》发表胡乔木的文章《按照经济规律办事，加快实现四个现代化》，文章实际上反映了中央领导人的精神，强调一定要尊重客观经济规律，指出经济规律首先是“有计划按比例的规律”，要扩大经济组织和手段的作用，认真实行以农业为基础的战略，提高经济学理论的研究和普及。文章提出了学习外国先进经验的必要性：“只有把社会主义制度的优越性同发达的资本主义国家的先进科学技术和先进管理经验结合起来，把外国经验中一切有用的东西和我们自己的具体情况、成功经验结合起来，我们才能迅速提高按照客观经济规律办事的能力，才能够加快实现四个现代化的步伐。”文章还明确提出要推广合同制、发展专业公司、加强银行作用、发展经济立法和经济司法。

在这个问题上认识最为深刻的是邓小平，9月18日，他访问朝鲜回国途中在鞍山听取汇报时曾经尖锐地指出：“引进先进技术设备以后，一定要按照国际

① 《人民日报》，1978年7月12日。

先进的管理方法、先进的经营方法、先进的定额来管理，也就是按照经济规律来管理经济。一句话，就是要革命，不要改良，不要修修补补。”① 这段话超越同时代其他中央领导人的新意是：首先，肯定国外的先进技术、经验，也是属于客观经济规律的范畴，在必须学习尊重之列；其次，指出按照客观经济规律管理经济是一场革命，不能在过去基础上搞修修补补，这实际上已经把问题作为改革的要求和任务而提出了。

总体上说来，当时经济决策部门和理论界所做的这些工作，主要内容还是“拨乱反正”，即把“文革”中破坏了的政策和理论，恢复和澄清到“文革”前的行之有效的程度，还不能和后来的“解放思想”相比。其依据也主要是从马列主义经典著作和毛泽东过去的正确论述中寻找支持。因此，在中央和国务院领导人中，除极个别人外，在主要方针和政策上意见是比较一致的，并没有分歧。出现这种情况，是当时历史条件所决定的，纠正十年“文革”造成的混乱，必须有一个过渡期和适应期，否则飞驰的车子猛然改变方向，将出现倾斜不稳的危险。从人的认识发展来说，也需要一个实践和反思的过程。事实上，1977 年和 1978 年的国民经济建设，是在稳定中得到了较快发展的，虽然存在“徘徊”，但不存在“不前”的局面。

三、恢复和发展经济的一系列措施

1977 年和 1978 年，中央和国务院先后召开了农业、计划、铁路、基建、工业、财贸、煤炭、电力、运输、粮食等一系列经济部门会议，部署被“文革”搞乱了的工农业生产。

1977 年 2 月，全国铁路工作会议对铁路运输再度进行了整顿，调整了铁道部和各地铁路枢纽的领导班子，肯定了 1975 年铁路整顿发出的 9 号文件是一个好文件。由于清除了帮派分子，成效很快显现出来。到 1978 年，铁路货运量和总货运量分别达到 11 亿吨和 24.9 亿吨的历史最高水平，铁路平均日装车数为 62234 车，比 1976 年增长 28.2%。②

1977 年 4 月，国务院批转了全国基本建设会议纪要，指出这几年基本建设战线长，人力、物力、财力使用分散混乱，必须进行整顿，维护计划的严肃性，保重点，保投产，把基本建设纳入统一计划。同月，国务院还批转了全国冶金工作会议纪要，要求下决心把钢铁工业搞上去，结束新的徘徊。主要措施是整顿企业秩序，把岗位责任制、考勤制度、技术操作规程、质量检验制、设备管理和维修制、安全生产制、经济核算制健全起来。

---

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1995 年版，第 129 页。

② 《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983 年版，第 306、312 页。

1977年4月至5月，有七千人参加的全国工业学大庆会议先后在大庆和北京召开。会议明确提出，要把重点企业的领导班子整顿好，以大庆为榜样，学习解放军，广泛开展劳动竞赛和增产节约运动，使各项技术指标在短时期内达到历史最高水平和国内先进水平。7月，有一千多人参加的全国农业基本建设会议先后在昔阳和北京召开，提出各地要迅速掀起大搞农田基本建设的高潮。

1978年4月20日，中共中央颁发了加快工业发展的“工业三十条”，对整顿企业提出了具体标准，明确规定了企业的任务、制度、工作方法和管理政策。这个文件是在1975年邓小平指示制订的“工业二十条”基础上修订的。至此，“文革”时期遭到破坏的各项经济制度基本得到恢复和落实。

在经济政策方面，比较重要的举措是两点：

（一）提高城镇职工的工资和生活福利待遇

1977年8月10日，国务院发出《关于调整部分职工工资的通知》。“文革”十年中，工资一直被冻结，只在1971年年底对占总数30%的职工提高过一次工资，主要还是出于粉碎林彪集团后的政治需要。这次调整，则范围比较大，使占全国职工总数60%的3000多万人的工资都得到了提高。1978年2月21日，国务院又批准发出通知，为节假日加班的工人发给两倍的标准工资。5月7日，国务院发出通知，决定实行奖金和计件工资制度。

针对“文革”时期对人民生活“欠账”过多的现象，中央开始要求各地关心人民的福利生活，各地粮食和副食品不能自给的，要作出切实规划，在几年内做到自给。华国锋在讲话中特别指出：哪个地区如果有条件、有资源能够办到而长期没有办到，不能自给，那些领导同志“就应该觉得脸上无光，吃饭睡觉也不能安心”。1978年10月11日，邓小平在全国工会九大上集中论述了提高工人福利的问题。他说：“工会要努力保障工人的福利。”“工会组织要督促和帮助企业行政和地方行政在可能的范围内，努力改善工人的劳动条件、居住条件、饮食条件和卫生条件，同时要在工人中间积极开展各种形式的互助活动。”①

（二）在农村实行免税和提高农产品价格政策

“文革”结束后的农村，与城镇相比，穷困的状况更为严重，有2.5亿农村人口没有解决温饱问题。造成这种情况的原因，除了“平均主义”和极“左”政策之外，工农业产品价格“剪刀差”过大，是一个重要原因。表面上看，新中国成立20多年来，农业产品收购价格提高了一倍，工业产品零售价格只上升

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1993年版，第138页。

了28%，是有所缩小。但是由于农村的绝对生产能力（包括亩产和可耕种土地面积）没有随人口增加得到相应的提高和扩大，征购粮食指标却不变甚至提高，家庭副业的萎缩甚至使农村购买力下降，而城镇人口虽然平均工资提高较少，随着就业人数和工资总额的增加，多数家庭的生活比农村还是增长较大。再加上城镇企业和居民的基本工业品和生活用品可以凭计划、票证得到一定保证，而农村不得不用黑市的高价格购买生活和生产资料，在这种不等价交换的政策控制下，城乡生活差别比数字反映的要大得多。这种状况严重压抑了农民的生产积极性，许多地区出现递年减产，甚至增产农民不增收的现象，农民对农业生产失去兴趣，外出逃荒乞讨普遍存在。

针对这些问题，1978年2月华国锋在第五届全国人大政府工作报告中作为一项重要政策指出："我们要认真研究工农业产品比价，原材料、燃料和加工工业产品的比价。适当提高农产品的收购价格，在降低成本的基础上适当降低工业产品特别是支农产品的销售价格，以促进生产发展。"报告还要求执行一系列受农民欢迎的政策，如发展多种经营和集体副业，农副产品的奖售，允许经营少量自留地和家庭副业，正当的集市贸易等，要求做到正常年景下90%的农民收入逐年有所增加。7月，余秋里在学大庆学大寨会议上也提出："在工农业品的交换中，逐步缩小'剪刀差'，贯彻执行等价交换的原则。合理调整工农产品的比价，逐步降低向农村提供的各种生产资料的价格，合理提高农副产品的收购价格。"① 从秋季起，胡乔木等人受命起草关于农村政策的中央文件，缩小"剪刀差"是重要内容。12月，中共十一届三中全会通过了《关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》，规定粮食统购价从1979年夏粮上市起提高20%，超购部分再加价50%，粮食征购指标在今后一个较长时期内，稳定在1975年的基础上，并减少25亿公斤。还规定国家对农村实行免税或低税政策，大力发展社队企业，发展小城镇建设。

这个重要政策和文件中同时规定的允许生产队包工到作业组，联产计酬的规定，形成了刺激农村经济发展、提高农民生产积极性的两个基本点，为以后农村的大发展起到了共同的历史作用。

经过近两年的整顿，1977年和1978年的经济形势有了明显的好转。

工业方面，1977年工业总产值达到3728.3亿元，比上年增加14.3%，1978年又达到4230.8亿元，比上年增长13.5%。80种主要产品产量有65种完成和超额完成了计划。其中钢达到3178万吨，比1976年增长55.3%。煤炭增长到6.18亿吨，比1976年增长20%。原油达到1.04亿吨，比1976年增长19.4%。

① 《人民日报》，1978年7月3日。

发电量为2566亿度，比1976年增长26.3%。货运量达到24.9亿吨，比1976年增长23.4%。轻工业中，布产量为110.3亿米，比1976年增长24.8%。化纤产量为28.46万吨，比1976年增长94.8%。基本建设总投资，1978年达到500.99亿元，比1976年增长33%。[①] 在数量增加的同时，效益也有提高。工业部门物质消耗占总产值的比重，由1976年的66.3%下降到64.9%。社会劳动生产率，1976年比上年下降4.5%，1978年则比上年增长10.5%。[②]

农业方面，虽然因为遭受了一定自然灾害，1977年粮食产量比上年下降1.3%，1978年又达到3047.65亿公斤，比1976年增长6.4%。棉花1978年达到4334万担，比1976年增长5.5%。油料1978年为10435.8万担，比1976年增长30%。这几项指标都超过了新中国成立以来的最高水平。1978年农业总产值（按1970年不变价格计算）达到1459亿元，比1976年增长10.8%。[③]

人民生活水平也有了一定提高。全民所有制企业中有40%的职工增加了工资，全国居民平均消费水平由1976年的161元增加到1978年的175元，是1961年以来增长幅度最大的。

上述情况说明，结束“文革”以后，国民经济各个方面都有了恢复和发展。到1978年，新中国经过近30年的发展，虽然重工业的发展较快，国家的工业生产能力和基础设施有较大改善，但是由于投资结构不合理和经济效益低，人均国民收入和生活消费水平提高的幅度并不大。1978年人均国民收入仅为315元；由于人口增长，尽管农业技术进步较快和国家实行“以粮为纲”政策，1978年全国人均粮食仍为637斤，略高于1957年的612斤；人均棉花4.5斤，低于1957年的5.2斤；人均油料10.9斤，低于1957年的13.2斤；人均猪牛羊肉17.9斤，高于1957年的12.5斤。1978年全国居民人均消费水平为175元。就全民所有制各部门职工的平均工资看，1978年仅为644元，比1957年的637元多7元，比1965年的652元还低8元。

第二节 经济领域一些“左”倾方针的持续和急于求成的冒进

一、经济领域一些“左”倾方针的继续实施

粉碎“四人帮”以后，人民群众长期被压抑的生产积极性得到初步发挥，

① 以上根据《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

② 《中国统计年鉴（1991）》，中国统计出版社，1991年版，第62、63页。

③ 《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第149、158、159页。

生产有了改观。但是，“文革”的“左”倾错误在政治思想和理论上没有得到根本清除。当时的中共中央主要领导人在主观上仍然沿用“文革”时期的一些“左”的政策和手段，推行“文革”中制定的一些经济目标，特别是以坚持“两个凡是”口号继续强调贯彻毛泽东在世时的一些带有“左”倾色彩的经济制度和理论。如认为按劳分配是“资产阶级法权”的错误观点，由于是1974年毛泽东“学习无产阶级专政理论”的核心，一开始就被设置重重障碍，不准直接触及。1977年2月，《红旗》杂志就批判张春桥的《论对资产阶级的全面专政》和姚文元的《论林彪反党集团的社会基础》两篇文章作请示时，主管宣传工作的中央副主席汪东兴就批示，只能不点名地批判文章中的错误观点，理由是“这两篇文章是经过中央和伟大领袖和导师毛主席看过的”。

另一方面，在客观上，经过十年“文革”的混乱，人们也难以一下子走出误区，需要时间来澄清和探索什么是社会主义，怎样建设社会主义。因此，在两年中，一些“左”的方针仍在继续宣传和实施。如华国锋一方面在粉碎“四人帮”后就强调要大力发展生产力，同意贯彻按劳分配原则，一方面将由他代表中央在中共十一大作的政治报告稿子中仍然写进了批判“资产阶级法权”和“唯生产力”的内容。①

华国锋从新中国成立以后一直在基层担任经济领导工作，先后在湖南任分管农业的县委、地委、省委书记，“文革”初期曾因抓生产受到造反派冲击，1972年调到中央后也主要参加国务院业务组工作。他对经济工作是重视的，尤其对农业生产，有着丰富的实践经验和特别的关注。即使在和林彪集团政变阴谋斗争激烈的1971年8月，他见到南巡的毛泽东，首先仍是汇报湖南的农业，因而被毛泽东批评为“满脑子农业，不讲路线”。粉碎“四人帮”后，他和中央领导人在大力恢复生产方面，认识是明确的。

但是，华国锋长期在毛泽东的家乡工作，后来又比较突兀地被确定为毛泽东的接班人，缺乏总领全国经济建设的能力及对过去体制进行反思的魄力，特殊的经历使他形成了既定的思维定式，即“照过去方针办”。“文革”结束后的两年里，他在政治上提倡“两个凡是”，反映到经济建设中，就是继承了毛泽东晚年的经济思想，用“抓革命”（包括打击阶级敌人和促进思想革命化）来“促生产”。1977年他在学习《毛泽东选集》第五卷的讲话中要求“抓住阶级斗争这个纲，一步步地做好社会主义革命和社会主义建设的工作”，代表了他发展经济的中心思想和基本手段，虽然他强调的“革命”已经不完全是“文革”式的“阶级斗争”而是包括“揭批四人帮”的斗争，但仍然是脱离中国国情和客观经济

① 韩钢：《最初的突破：1977、1978年经济理论大讨论述评》，《中共党史研究》1998年第6期。

规律的主观意识决定论占主导地位。具体到经济部署，就是大搞“工业学大庆”和“农业学大寨”的群众运动。

在农业方面，1976 年 12 月 10 日，华国锋主持召开了第二次全国农业学大寨会议，他在讲话中提出了 1977 年的四项战斗任务：一是揭批“四人帮”，二是加强党的建设，三是深入开展学大庆和学大寨群众运动，四是掀起学习马列和毛主席著作新高潮。会议决定继续推行“农业学大寨”和“普及大寨县”运动，并要求在农村经济生产水平仍然十分低下、2.5 亿人没有解决温饱问题的情况下，强行搞基本核算单位由生产队向大队“穷过渡”。12 月，中共中央发出通知，原则同意《普及大寨县工作座谈会向中央政治局的汇报提纲》，强调指出：加速发展我国农业，最根本的还是要靠学大寨，进一步提高对农业学大寨运动的认识，解决真学大寨还是假学大寨的问题。当前要批判资本主义，严格按六条标准建设大寨县。《汇报提纲》提出：当前不少地方降低了大寨县的标准，要鼓励继续努力，缺什么补什么。要打击资本主义势力的进攻，认真解决人民内部的资本主义倾向。关于所有制问题，《提纲》要求，随着建设大寨县运动的普及和提高，以生产队为基本核算单位不能适应农业生产的发展。实现基本核算单位由生产队向大队的过渡，进一步发挥人民公社“一大二公”的优越性，是前进的方向，是大势所趋。各级党委应当因势利导，努力创造条件，逐步向以大队为基本核算单位过渡。在此之前，还制定了全国要选择 10% 的生产队实行统一核算，为进一步过渡创造条件，到 1980 年全国要有 1/3 的县建成“大寨县”的具体指标。

在“普及大寨县”的运动中，仍然采取派工作队的做法，大抓阶级斗争，强调“大批促大干”，不顾农民多年疲惫，继续推行修大寨梯田、移山造田的农田基本建设运动。1977 年 7 月，全国农田基本建设会议提出：大干了还要大干，要坚持长年大干，长期大干，到 1980 年实现每个农业人口有一亩旱涝保收、高产稳产农田。会后，铺开了大批建设工程，投入大量农村劳动力，到 10 月底，工程已达 39 万多处，到 11 月中旬，已投入劳动力 8000 多万人。这些违反客观经济规律和农民群众意愿的做法，使农民得不到休养生息，“文革”时期农村经济停滞不前的状况仍没有得到大的改观。

在工业方面，1977 年 1 月 19 日，中共中央发出《关于召开全国工业学大庆会议的通知》，指出：大庆是毛主席树立的红旗，基本经验是“两论起家”，坚持“三要三不要”原则。4 月 20 日，会议在大庆召开，提出：要加快工业发展，狠抓企业整顿，加强思想政治工作，健全政治工作机构。还提出，要在两三年内，达到国内先进水平，赶超世界先进水平，在“五五”计划内，全国要建成 1/3 以上的大庆式企业。

应当指出，毛泽东倡导的大庆和大寨的艰苦奋斗精神是完全应该学习和发扬

的，但是将这种精神强行与“阶级斗争”和政治路线联系起来，并且将其做法具体化为全国各地各行业发展的唯一仿效模式，则是片面和机械僵化的做法，束缚了对经济规律的认识和探索，更被极少数人当做维护政治路线的幌子。在当时的宣传舆论中，常常强调，学不学大庆、大寨，是“革命”还是“不革命”的标准。1978年5月5日，胡乔木按邓小平指示撰写的《贯彻执行按劳分配的社会主义原则》文章发表后，因为提倡了多种形式的按劳分配方式，5月17日，当时的中共中央副主席汪东兴在一个会议上就点了这篇及《实践是检验真理的唯一标准》文章的名，责问：这两篇文章“我们都没有看过。党内外议论纷纷，实际上是把矛头指向主席思想。我们的党报不能这样干。这是哪个中央的意见?!”他还说：“要查一查。接受教训，统一认识，下不为例。”要求中宣部“把好关”。

二、超越综合国力的经济建设高指标

粉碎“四人帮”以后，领导层和群众中普遍存在着要求加快建设，“把‘四人帮’耽误的时间夺回来，把‘四人帮’造成的损失补上去”的良好愿望，大多数中央领导人在这个问题上的意见也是一致的。经济形势在原来低起点上的较快好转，使当时的中央主要领导人头脑中产生了急于求成的情绪。1977年2月15日，国家计委向国务院汇报1977年经济方针，提出要调整经济部署，整顿企业。3月1日中央政治局讨论时，华国锋说：今年有调整的意思，但考虑来考虑去，没有提调整。今年经过努力，要前进，而且为今后三年更好完成五年计划打基础。要积极一点，要看到困难，更要看到有利条件、有利因素。于是，1977年的经济方针只确定要整顿企业，不提调整经济。这个当时尚属谨慎的设想很快又被突破。

4月19日，粉碎“四人帮”刚刚过去半年，《人民日报》就发表了题为《抓纲治国推动国民经济新跃进》的社论，提出：“一个新的跃进形势正在形成”。要求“赶超‘三个水平’”，即“首先达到和超过本单位历史最高水平，再赶超全国同行业的最高水平，进而赶超世界先进水平”。

1977年9月11日，华国锋召集国务院负责人举行会议，研究加快经济建设速度问题。他批评国家计委提出的工业增长幅度“太保守”，要求“要开足马力，挽起袖子大干”，“明年的积累要加快”。他还说，不能满足于今年工业增长10%，要争取更高速度，12%的速度也不满足，要争取更高的速度。甚至说：假如工业只增长10%，你们就不要来向政治局汇报。①

随后，10月26日《人民日报》发表评论员文章《速度问题是一个政治问题》，要求用“革命加拼命的精神，争时间，抢速度，大大加快我国国民经济发

① 国家计委档案：《粉碎“四人帮”以后经济指导工作中的问题》，1980年11月15日。

展的步伐”。1978 年元旦社论把这个建设速度问题上升得更高，说：“建设的速度问题，不是一个单纯的经济问题，而是一个尖锐的政治问题。”“我们不能满足已有的成绩，一定要有一个高速度。这是社会主义历史阶段无产阶级战胜资产阶级，社会主义战胜资本主义的需要。”1978 年 2 月 26 日，华国锋在第五届全国人大的政府工作报告中提出：“工业学大庆、农业学大寨的群众运动蓬勃发展，一个新的跃进形势已经来到了。”这成为了当时经济工作的总体方针。

急于求成表现在规划上，是修改和执行《十年规划纲要》中提出的违背中国现时国情、超过国家综合国力的经济跃进计划，制定了一大批经济建设的高指标。表现在方法上，是继续采用投入大量资金人力搞大会战的大跃进运动。与以往经济过热表现不同的是，这次跃进还依赖大量借贷外国资金、引进外国设备的手段，因此后来又被人称为“洋跃进”。

发展国民经济《十年规划纲要（1976～1985）》，是 1975 年国家计委拟定并经邓小平主持中央政治局会议讨论通过的。当时还难以摆脱“文革”的政治压力进行科学论证，已经存在着指标过高的问题。随后的 1976 年，由于政治动荡和唐山大地震实际上已经降低指标实行。到失去一年时间后的 1977 年，已经不具有可行性了。然而，这个《纲要》仍然被当做总体规划考虑。

1977 年 11 月 18 日，国家计委向中央政治局汇报了今后 23 年的设想和“六五”计划，经过讨论，得到批准。11 月 24 日至 12 月 11 日，全国计划会议研究了长远规划，向中央政治局提出了《关于经济计划的汇报要点》。

《汇报要点》建议：今后到 2000 年的 23 年中，分三个阶段打几个大战役，到本世纪末使我国的主要工业产品产量分别接近、赶上和超过最发达的资本主义国家，各项经济技术指标分别接近、赶上和超过世界先进水平。具体安排是：第一阶段即 1978～1980 年的头三年，重点抓农业和燃料、动力、原材料工业，使农业每年以 4%～5%、工业每年以 10% 以上的速度大步前进。第二阶段即 1981～1985 年，展开基本建设的大计划，工业方面要建成 120 个大项目，包括 30 个大电站、8 个大煤炭基地、10 个大油气田、10 个大钢铁基地、9 个大有色金属基地、10 个大化纤厂、10 个大石油化工厂、十几个大化肥厂，新建和续建 6 条铁路干线，改造 9 条旧干线，重点建成秦皇岛、连云港、上海、天津、黄埔等 5 个港口。这一阶段，粮食生产要达到 4000 亿公斤，钢铁产量要达到 6000 万吨，原油要达到 2.5 亿吨。第三阶段，在 2000 年以前全面实现四个现代化，使我国国民经济走在世界前列。

这个不切实际的过高指标计划是在有关部门更高的规划基础上制定的。10 月，煤炭部向中央政治局汇报时提出，“要拿下前所未有的高速度”，1987 年煤炭产量要突破 10 亿吨，赶上美国。冶金部在汇报中提出，到 1985 年钢产量要达

到6000万吨，力争7000万吨，到本世纪末要建成二十几个鞍钢。1978年1月，全国农业机械化会议强调指出，1980年基本上实现农业机械化，是“毛泽东主席向全党和全国人民发出的伟大号召”，要全党动员，苦战三年，使1980年全国农业机械化水平达到70%左右，大中型拖拉机拥有量增长70%，手扶拖拉机拥有量增长36%，排灌动力机械拥有量增长32%，化肥年产量增长58%。①

1978年2月中共中央政治局批准了高指标的《汇报要点》，和1978年国民经济计划指标一起下达，要求贯彻执行，并写进了五届全国人大政府工作报告稿。2月9日，在讨论政府工作报告时，邓小平提出：还是说稳当一些好。我们的总产值达到美国的水平，按人口平均也比美国差得多。到那个时候，农民的比重仍然会这么大。就是160元，生活也不怎么高。关于引进，中央政治局一致认为要抓紧时间，加快谈判，加大规模。1978年3月，全国第五届人大一次会议通过了高指标的《1976年到1985年发展国民经济十年规划纲要》。华国锋在政府工作报告中表现出了乐观的态度，他说：“实现了十年规划，我国经济技术水平将发生巨大变化，物质基础会雄厚得多，就有把握再经过三个五年计划的努力，使我国国民经济走在世界的前列。”“十年规划和23年设想提出的任务是宏伟的，也是完全能够做到的。”他的依据，仍然是学大庆、学大寨：“大庆油田产量在17年间平均增长28%，大寨去年平均每人生产粮食2000多斤，如果我们所有企业、社队都能向他们看齐，我们国民经济将会出现一个多么令人欢欣鼓舞的景象啊！”

从当时的经济状况看，要实现这一系列计划指标是不符合实际的。1978年国民经济虽然比“文革”时期有了较大好转，但多年积淀的问题没有得到根本解决，主要反映在农轻重比例失调上。农业方面，农产品严重不足，很多农村地区还存在着吃饭问题，需要国家救济，外出逃荒讨饭现象严重。为了保证供应，国家全年进口粮食69.55亿公斤、棉花1901万担、油2.9亿公斤、食糖123.8万吨，共用外汇21亿元。大寨的成就，后来被证实有较大的水分，而且得到国家投资的特殊照顾。当时全国只有1600个农机制造厂、2700个农机修造厂，进行低规模的简单农机制造修配。在这样的条件下，三年实现农业机械化显然是不可能的。据估计，实现中等标准的机械化每亩需投资300元，而当时每亩年积累才不到6元。工业方面，重工业虽然得到一定发展，内部比例也很不协调，机械加工能力超过了钢铁工业所能提供的原材料，不得不进口解决。能源工业与其他工业比例严重失调，大庆油田的成就是显著的，但也有其特殊性，较多地依靠自然资源的储藏和采掘，建设十几个大庆并没有得到地质勘探结果的论证，况且，能源工业的单方面发展，并不能直接带动钢铁、机械制造等基础工业的同步发展，

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，红旗出版社，1987年版，第384～388页。

对电子、纺织等轻工业的影响更小。科技力量和工艺、管理水平方面也没有可能对全面跃进予以足够的支持。

推行“大跃进”旧模式的做法，也遭到了一些领导人和干部的质疑。1978年2月讨论五届全国人大政府工作报告时，余秋里认为：农业搞自动化有困难，工业可以，农业办不到。机械工业问题不小。石油从长远看，指标是可以的，问题是近三年，后备储量小。石油没有过关，从战备的观点看没有过关，三线地区没有发现大油田。韦国清认为：农业机械化，大多数省要建立起为农业服务的体系，否则机械化不了。徐向前提出：一方面强调各省自己解决问题，一方面强调国家集中力量打歼灭战，这两者的关系如何安排好？陈云对大量借外国资金的做法十分担忧，曾找有关部门同志提醒：借容易，还难。李先念曾经提出，这个规划尚在讨论中，提出这个指标、那个项目可以，但还没有研究清楚，不要拿到人大会议上去通过。可是华国锋坚持把没有经过论证和反复研究的《十年规划纲要》提交人大讨论通过，还要加码，说：化纤产量写150万吨，实际要搞200万吨，劲头最大的是煤炭，要提前一年完成“五五”计划，钢铁也要提前一年完成。在人大会议后召开的有关经济会议和计划会议上，有些干部也不同意搞高指标，高指标分不下去，只好强行往下压，要大家背回去。

三、对外引进规模的一再扩大

为了完成高指标的跃进计划，第一个办法是继续提高积累率，扩大基本建设投资规模。1976年积累率为30.9%，已经不低，1977年提高到32.3%，1978年又猛增到36.5%，是新中国成立以来仅次于1959、1960年的第三高度。1976年基本建设投资为376.44亿元，1977年提高到382.37亿元，1978年竟剧增为500.99亿元，比上年增长31%。农轻重在基建投资中的比例是：10.6:5.8:48.7，而1978年农轻重总产值结构却是27.8:31.1:41.1。施工中的大中型项目，1977年为1433个，1978年达到1723个，当年建成投产率又从1977年的8.4%下降到5.8%。①

第二个办法是扩大引进外国资金和设备。1978年3月下达引进新技术和成套设备计划，中央批准各部门的总额为85.6亿美元，当年成交额为59.2亿美元，使用11.7亿美元。6月30日华国锋在听取访问欧洲代表团汇报时说：原来认为到世纪末的22年很快就过去了，一考察，日本搞现代化只有13年，德国、丹麦也是十几年。今年我们起步是3000万吨钢，日本起步时只有2200万吨钢。我们可以赶上去。现在法国已经提出二十几亿美元供我们使用，实际上还可以更多，

① 《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第25、323、354页。

50亿也可以，联邦德国提出200亿，日本更积极。要想开一点，谈判时间过长不行，要早点把项目定下来，把大单子开出来，然后一批一批地去搞。①

在这个思想指导下，7月份，国务院务虚会又提出：要组织国民经济新的大跃进，要以比原来的设想更快的速度实现四个现代化，要在本世纪末实现更高程度的现代化，要放手利用外国资金，大量引进国外先进技术设备。

会议从7月6日下午开始，到9月9日。会议由中共中央副主席、国务院副总理李先念主持，国务院副总理谷牧具体负责会议的日常工作，几个副总理也经常参加。会议正式开始时，李先念、余秋里、康世恩、耿飚、谷牧、王震、陈慕华等副总理和国务院各经济部门负责人共47人出席了会议，李先念主持会议并讲话，谷牧传达了中央对开放的原则意见。中共中央主席、国务院总理华国锋除一、二次未参加外，均出席了会议，并经常即席发言。在23次会议中，他至少在13次会上作了发言。

这次会议的目的是通过总结30年经济建设的经验教训、研究国外经济上的成功经验，讨论如何加快我国现代化建设的速度。会议重点讨论了引进问题，特别是对如何加强技术引进、扩大外贸出口、采取灵活方式利用国外资金等问题。会议开幕时，李先念讲话的中心就是如何加快实现四个现代化的速度问题，讲了修改《十年规划纲要》，特别讲了引进规模问题，点明了会议的目的和重点。外贸部、国家计委、国家建委、国家经委、一机部、建材总局、三机部、五机部、冶金工业部、财政部、地质总局、轻工部的负责人，都就引进及其相关问题，先后介绍了情况，发表了意见。

会议的整个调子是要在不放弃自力更生的前提下，扩大开放，要以更大的规模、更高的速度来进行现代化建设，组织国民经济新的跃进。在当时的热烈气氛下，务虚会议决定了对外引进的高指标，并且一再加码。会议总结报告提出：八年的基本建设投资原设想4000亿元增加到5000亿元，十年引进800亿美元，最近三四年先安排三四百亿美元。华国锋又提出新的要求说：《十年规划》要修改调整，中国有条件加快现代化速度，在引进问题上要思想再解放一点，胆子再大一点，办法再多一点，步子再快一点。②

在会议过程中，少数人头脑比较冷静，认为对一些重大项目需要深入广泛地讨论和科学地论证，再付诸实施。7月31日，没有参加会议的陈云曾经建议务虚会最好用几天时间，专门听听反面意见③，遗憾的是这个意见没有得到重视。

---

① 国家计委档案：《粉碎“四人帮”以后经济指导工作中的问题》，1980年11月15日。

② 以上情况根据国务院务虚会议简报综合而成。

③ 中共中央文献研究室编：《陈云年谱（1905～1995）》下卷，中央文献出版社，2000年版，第223页。

在这种指导思想下，1978年共签订了78亿美元的合同，包括上海宝山钢铁厂等22个大引进项目，都要用现汇支付；确定的1978年至1985年引进规模由原来的65亿美元增加到180亿美元，又迅速被提高到550亿美元，7月更提出了850亿美元的设想。这些都大大超过了我国的承担和消化能力。草率引进，有的协议甚至在国外的宴会上就签订了。仅1978年12月的最后10天就签订了以化工项目为主的31亿美元的协议，没有进行可行性研究和综合平衡，给以后造成了隐患。①

1978年对外引进的情况是：3月11日，国务院批准国家计委、建委等部门报告，决定从日本引进成套设备，在上海宝山新建一个年产铁650万吨、钢670万吨的大型钢铁厂，总投资214亿元，其中外汇48亿美元，国内投资70亿元。3月20日，国家计委、建委下达《1978年引进新技术和成套设备计划》，批准各部门用汇总额85.6亿美元，当年成交额59.2亿美元，当年用汇11.7亿美元②。这个计划实际上达到协议金额78亿美元，简称“78亿计划”。12月5日，化工部向国家计委和国务院报告，年内同国外签订了9个化工成套设备引进项目，有大庆石油化工厂、山东石油化工厂、北京东方红化工厂各1套30万吨乙烯生产装置，南京石油化工总厂2套30万吨乙烯装置，吉林化学工业公司1套11万吨乙烯关键设备，浙江化肥厂、新疆化肥厂、宁夏化肥厂各1套30万吨合成氨生产装置，山西化肥厂30万吨合成氨装置。这9个项目包括国内工程投资共需160多亿元。除此之外，1978年签订的成套引进项目还有100套综合采煤机组、德兴铜基地、贵州铝厂、上海化纤二期工程、仪征化纤厂、平顶山帘子线厂、山东合成革厂、兰州合成革厂、霍林河煤矿、开滦煤矿、彩色电视等项目。以上共为22项重点工程，需要外汇130亿美元，折合人民币约390亿元，加上国内工程投资200多亿元，共需600多亿元③。整个1978年，引进已经签约58亿美元，相当于1950年到1977年28年中国引进累计完成金额65亿美元的89.2%。④

需要指出的是，当时大力引进和利用外国资金的方向是正确的，华国锋在这个政策上表现出了大大超乎“文革”时期的胆量。他的态度，对于以后的对外开放顺理成章地发展，起了促进作用。问题除了摊子铺得过大之外，关键在于，他没有同时进行改革经济管理体制的积极、大胆尝试，从改变束缚中国生产力发展的生产

① 参见《中共党史资料》编辑部：《关于“六五方案”的一组文献》；王秀华：《“六五方案”的出台、实施与调整》；《中共党史资料》2004年第4期。

② 白和金主编：《中华人民共和国经济大事记辑要（1978～2001年）》，中国计划出版社，2002年版，第2页。

③ 房维中主编：《中华人民共和国经济大事记（1949～1980年）》，中国社会科学出版社，1984年版，第609、610页。

④ 陈东林：《156—43—78：中国改革开放前的三次对外经济引进高潮》，《当代中国与它的外部世界》（2004年当代中国史国际高级论坛论文集），当代中国出版社，2006年版。

关系上去解决根本问题。因此这种“开放”仍然是建立在利用西方物质的单向基础上，和后来的改革与开放相结合不同，而有些类似19世纪中叶清朝洋务派的“师夷长技以制夷”“中学为体，西学为用”手段，仍然带有僵化的性质。

第三节　探索新路的初步尝试

一、安徽、四川等地农村的大胆试验

粉碎“四人帮”以后的两年中，中国社会主义经济建设面临着一个新的抉择，一种主张是要求全面恢复“文革”前的经济建设老路，甚至保留“文革”时期的一些“左”倾方针、政策和做法。另一种主张，则从总结经验教训出发，要求进行符合中国国情的探索，走出一条新路来。

新旧交锋的焦点，首先集中在农村经济的发展道路上。

农村改革的探索首先是从经济落后、问题最多的地区开始的。1977年上半年，安徽省最穷的地区之一——滁县地委书记王郁昭组织了300多名干部到400多个生产队开展调查研究，随后向省委提出了一份《关于落实党的农村经济政策的调查情况和今后意见》的报告。1977年6月，万里出任中共安徽省委第一书记，经过几个月的农村调查，了解到农村普遍存在的贫困状态，许多地区自然条件不错，却多年靠国家救济，荒年还要外出逃荒，原因就在于长期“左”倾政策束缚了农民的手脚，农民的生产积极性得不到发挥。11月，万里主持省农村工作会议，制定了《关于当前农村经济政策几个问题的规定》，包括六条：尊重生产队自主权；搞好按劳分配；减轻生产队和农民负担；允许和鼓励社员经营家庭副业，种好自留地；允许生产队根据不同农活建立不同的生产责任制，可以组织作业组；只需个别人完成的农活，也可以责任到人等。这个文件得到了广大农民和一些基层干部的热烈欢迎。1978年2月3日，《人民日报》发表了署名报道《一份省委文件的诞生》，介绍了安徽省委六条规定的情况。当天，在四川出访途中的邓小平看到了报道，对中共四川省委负责人说：“农业的路子要宽一些，思想要解放，只是老观念不解决问题，要有新概念。”“只要所有制不动，怕什么！工业如此，农业如此。要多想门路，不能只在老概念中打圈子。”①

但是，安徽的做法却与当时要求在学大寨中“向大队核算过渡”的中央49号文件精神相违背。中央主管农业的领导人中有人认为，安徽在“搞资本主义”，方向路线有问题，调动的是资产阶级积极性，丢掉的是“毛主席的革命路

① 程中原等著：《1976～1981年的中国》，中央文献出版社，1998年版。

线”。1978年5月，《人民日报》发表了《昔阳调动社会主义积极性的经验好》的头版长篇文章，影射安徽的做法批判说：“大寨人从来不笼统地讲调动积极性，而是讲调动社会主义积极性。”“资本主义歪风的存在，对一部分思想落后的农民是有诱惑力的，而对许多想真正干社会主义的老实农民又是个打击；领导态度不明朗，群众思想就会乱，社会主义经济就会受破坏。”“干部不是挂羊头卖狗肉，不是嘴上说社会主义，实际干资本主义，不管什么生产积极性都去鼓励，都去提倡。”面对指责，万里表示，从实际出发，实事求是，这是我们的行为准则。今后不管谁管农业，符合我们的实际情况的就执行，不符合的就不能听。

这时，以《光明日报》评论员文章《实践是检验真理的唯一标准》为发端，一场全国性的关于真理标准的大讨论猛烈地冲击了多年来形成的极“左”思想，使人们的思想得到了解放。万里说：“我们实事求是，从实际出发，认真贯彻落实农村经济政策，就是对真理标准讨论的态度。”① 这年夏秋，安徽遭到了特大旱灾，粮食大减产，农民生活十分困难。一些经过真理标准大讨论思想活跃起来的干部和群众提出了“借地度荒”和“包产到组”的办法，这些办法得到省委第一书记万里的支持，9月8日，他主持召开了省委紧急会议，批准“借地度荒”的做法，允许每个农民种半亩“保命麦”。农民的积极性一下子就调动起来，全省增加秋种1000多万亩，当年就取得了显著的成效。实行联产生产责任制较早的来安县魏郢生产队在百年不遇的干旱情况下，粮食产量由上年的4.4万公斤增加到6万公斤多，超过了历史最高水平，人均收入增长了30%。新华社安徽分社记者在万里的支持下，写出了肯定这些做法的内部报道。中共十一届三中全会以后，《人民日报》公开进行了刊载。

在四川，中共四川省委经过调查，又得到邓小平的鼓励，也作出了《关于目前农村经济政策几个主要问题的规定》，共十二条，内容有：兼顾国家、集体和个人的利益，坚决保证农民分配兑现；减轻农民和生产队负担；以粮为纲，开展多种经营；允许农民经营少量自留地和家庭副业；积极慎重对待基本核算单位由生产队向大队过渡的问题；积极兴办社队企业等。同时，进行了改革农村经营管理体制、建立适合农村生产力发展水平的生产责任制的探索。先是改变了“文革”中推行的“大寨工分”，提出和推广了“定额包工”“以产定工”等多种计酬形式，制定了按工分分粮加照顾口粮的分配办法。1978年又推行了包工到组的联产计酬责任制。最早进行试验的是广汉县。1978年年初，中共广汉县委在金鱼公社进行了“分组作业，定产定工，联产计酬（即包产到组）”的试验，当年全社116个生产队，队队增产。1978年9月，中共四川省委及时派出工作组总

① 张广友：《改革风云中的万里》，人民出版社，1995年版，第164页。

结了金鱼公社的经验，并在全省推广。同时，在农村多种经营和工副生产上，总结推广了新都县实行的包产包工包成本等多种形式的责任制。在种植安排上，也打破了当时强行规定的做法，采取因地制宜的水稻“两季改一季”，产量反而比两季高。同时，在不适宜种水稻的地区，允许种旱地庄稼。各种改革和落实政策的措施在1977年即收到了明显成效。当年全省粮食总产值550亿斤，比上年增产9%。农民平均口粮增加66斤，现金增加9.6元，超过了过去10年的最高水平。

安徽、四川的农村改革初步试验，促进了经济的发展，深受农民的广泛欢迎。人们中流传着这样称颂的新民谣：“鹏程万里，紫阳高照”，“要吃粮，找紫阳，要吃米，找万里。”这一时期，广东、湖南一些省份地区也采取了不同于过去的办法。

这些都预示着一场冲击长期禁锢人们头脑极“左”思潮堤坝的探索大潮，即将在农村澎湃而起。

二、走出国门看世界和扩大对外开放的试验

学习国外先进的东西，引进国外的先进设备、技术、资金，是当时对外开放思想的主要内容。为了借鉴学习外国经济建设和经济管理的先进经验，1977年到1978年，我国政府派出一批代表团，先后考察了日本和欧洲一些主要西方国家及港澳地区。第一个比较重要的考察团是1977年底袁宝华、李强率领的国家经委代表团赴英国和法国考察企业管理。1978年上半年，出现了第一次出国考察高潮。重要的考察团有：3～4月，以林乎加为团长的中国赴日经济代表团，考察战后日本经济发展的经验；以李一氓为团长，于光远、乔石为副团长的中共中央代表团访问南斯拉夫；以段云为组长的港澳经济贸易考察团，对香港、澳门进行实地调查研究。1978年5月，国务院副总理谷牧带领一个包括6位省部级干部组成的代表团出访欧洲五国（法国、联邦德国、瑞士、丹麦、比利时），这可以说是新中国建立后首次向发达的资本主义国家和地区派出的国家级政府经济代表团。1978年，也是中国领导人出国访问的高峰，这一年有12位副总理、副委员长以上领导人先后20次访问了51个国家，其中包括华国锋出访两次4个国家，邓小平出访4次8个国家。领导人这样频密的出访，除了所谓外交“还债”的需要外，很重要的意图，就是要亲眼看一看世界现代化究竟发展到什么程度，寻找中国可以借鉴的经验。

在1978年2月中央政治局讨论《十年规划》时，邓小平就指出：引进先进技术，我们要翻版和提高，这是一项大的建设。关键是钢铁，钢铁上不去，要搞大工业是不行的。早点引进，抢时间，要加快速度谈判。对共同市场，也要迅速

派人去进行技术考察，几百亿的长远合同要考虑。要进口大电站、大化工设备。叶剑英说：进口问题，中央要抓，抓紧一点，抓快一点，否则三年八年很快过去了。会议初步确定了对外引进的180亿美元规模。华国锋要求：180亿进口，可以一起谈。[①] 谷牧代表团出访前，邓小平专门在北京饭店听取代表团的出访汇报，指示：要“广泛接触，详细调查，深入研究些问题。”“资本主义的先进的经验、好的经验我们应当把它学回来。”[②] 代表团肩负着这样的重大使命，从5月2日到6月6日访问了5国15个城市，会见了有关政界人士和企业家，参观了许多工厂、农场、城市设施、港口码头、市场、学校、科研单位和居民区，收集了大量的资料信息。此前的3、4月份，由上海市革命委员会副主任林乎加率领的一个经济代表团对日本也进行了考察、访问。

代表团考察归来后，都写出了调查报告，提出了具体建议，对中央高层决策产生了较大的影响。6月，林乎加、谷牧分别向中共中央政治局作了汇报，介绍了西方资本主义国家的基本情况和发展经验，建议充分利用、大胆引进国外的资金，来加快国内的经济建设。林乎加在汇报中，总结了日本战后经济快速发展的三条主要经验是：大胆地引进新技术，充分利用国外资金，大力发展教育事业和科学研究。汇报建议：利用国外资金建设1亿吨能力的煤炭矿井，1000万吨的冀东钢铁厂，多搞几个有色金属矿，并保证1985年化纤和塑料产量各达到200万吨。谷牧在汇报中着重讲了三点：一是“二战”后西欧发达国家的经济确有很大发展，尤其是科技日新月异，我们已经落后很多，它们在社会化大生产的组织管理方面也有许多值得借鉴的经验；二是它们的资金、商品、技术要找市场，都看好与中国发展关系；三是国际经济运作中有许多通行的办法，包括补偿贸易、生产合作、吸收国外投资等，我们可以研究采用。[③] 谷牧在提交的《访问欧洲五国的情况报告》中建议：西欧资本主义国家经济萧条，资本过剩，急于找出路，建议立即与西欧几个国家进行正式谈判，争取签订长期贸易协定，把口头协定的东西尽快落实下来。

林乎加、谷牧等的介绍和建议，引起了华国锋、邓小平等中央高层领导的高度重视，他们认为形势不可错过，在引进问题上，应胆子大一点，步子大一点。华国锋要求出国考察的人共同研究，提出意见，在国务院务虚会上，一面议，一面定了就办。凡是中央原则定了的，你们就放开干，化纤搞200万吨，由计、

① 陈东林：《156—43—78：中国改革开放前的三次对外经济引进高潮》，《当代中国与它的外部世界》（2004年当代中国史国际高级论坛论文集），当代中国出版社，2006年版。

② 中共中央文献研究室、中央电视台：《大型电视文献纪录片〈邓小平〉》，中共中央文献出版社，1997年版，第191页。

③ 谷牧：《小平同志领导我们抓对外开放》，见中共中央文献研究室编：《回忆邓小平》（上），中央文献出版社，1998年版，第156页。

经、建委落实[①]。6月22日，邓小平听了林乎加的汇报后说：下个大决心，不要怕欠账，只要有产品就没有危险。不要老是议论，看准了就干，明天就开始，搞几百个项目，从煤矿、有色、石油、电站、电子、军工、交通运输一直到饲料加工厂，明年就开工。分期付款不干了，搞补偿贸易、银行贷款。听了汇报，叶剑英、聂荣臻、李先念都说，外面的情况，谷牧这次出去看清楚了，讲明白了，该是下决心采取措施实行的时候了。

根据华国锋的提议，谷牧主持召开了三个半天的出国考察人员座谈会，拟定了七个文件，准备提交国务院务虚会讨论。其中林乎加在7月4日的座谈会上作了长篇讲话，主要讲了9个问题：要抓技术、资金和人才；关键把钢铁搞上去；加快石化工业；积极发展加工贸易；机械工业要进行改造；进口项目要专人负责；扩大出口；加强还债能力；引进决心要大，行动要快。这个讲话后来以国务院务虚会简报的形式印发。

出国考察所见所闻极大地震动了各级领导干部的思想——外国能搞的，我们为什么不能搞？带来了对外开放的思想解放，表现在引进外资和设立经济特区的思想准备和尝试。1978年5月，华国锋访问朝鲜回国途中，早有在辽宁设立对外加工区想法的辽宁省委书记任仲夷趁陪同机会，在火车上向华提议，将与日本关系密切的大连建设成北方经济对外窗口。华国锋当即表示要他写个报告，随后很快就批准派人到辽宁考察，但因条件不成熟而搁置。

就在此时，国家计委副主任段云率领的港澳经济考察团回到北京，于5月31日向中央提交了《港澳经济考察报告（汇报提纲）》。6月3日向中央政治局进行了汇报。

报告指出，香港和澳门的经济，近十多年发展很快。主要原因一是有充裕的资金来源。对外汇没有管制，各国游资大量进入。二是拥有较为廉价的劳动力。三是购进原材料和技术设备比较方便。四是大力发展对外加工工业，利用外来资金和本地廉价劳动力，进口设备、原材料和半成品，加工出口。五是产品适应性强。而现在内地供应港澳的商品，占份额却越来越小，由1966年的27.4%下降到现在的16.6%。

报告提出，广东省的宝安县（今为深圳市宝安区）、珠海县紧邻港澳，发展出口商品生产，条件十分有利，是任何国家和地区都比不上的。今年3月，国家计委、外贸部、广东省派人考察了这两个县，和港澳工委共同研究，拟定了一个规划，设想经过三五年的努力，把宝安和珠海“建设成为具有相当水平的工农业结合的生产基地和对外加工基地，建设成为吸收港澳游客的游览区，使其成为新

① 国家计委档案：《粉碎“四人帮”以后经济指导工作中的问题》，1980年11月15日。

型的边防城市”。

为了达到这一目的，报告大胆建议——对这两个县“有必要实行某些特殊管理办法”：

（1）把宝安、珠海两县改为两个省辖市（相当于地级），派得力干部加强领导力量。（2）两个县的商品收购、出口和所需材料及设备的进口，在统一计划安排下，直接同我驻港澳贸易机构联系，不再事事经过上报审批；两地开设供应入境旅客的专门商店，商品供应和销售，视同出口港澳。（3）两个县生产建设所需的原料、材料、燃料和设备，原则上由广东省供应，有困难的可以用银行贷款通过港澳进口解决，建议免征关税，来料加工的手续也要简化。（4）除了归还贷款之外，两个县所收的税收和利润暂不上交，留给当地，扩大再生产。（5）对到两地的港澳同胞和外宾只凭港澳居民证和护照，检查从宽，简化手续。（6）恢复1967年被废止的边境小额贸易，给当地渔民分一部分外汇。

报告还提出，要利用港澳大力发展对外加工业务。近几年港澳地价飞涨，廉价劳动力缺乏，不少港商已经提出想把产品转到内地加工，他们提供资金、设备、技术、原料。我们要充分利用这一有利条件，解决几个问题：（1）工厂与订户直接见面。（2）不征收关税。（3）单独结汇。（4）加工收入外汇的一部分留给当地和企业。

报告呼吁，现在许多西方国家都在利用港澳，工厂、房子、银行、商店越开越多。我们有那么多有利条件，为什么不能干呢？过去“四人帮”的“投机倒把”“不务正业”“资本主义经营”帽子一大堆，现在要解放思想、放手干了！报告最后转达港澳工委的意见说，从现在起，要把经济工作放到重要的日程上，作为一个重点来抓，以适应“四个现代化”的需要。①

这份报告很有开拓性见识，实际上是第一次提出了在深圳、珠海设立经济特区的设想，并且创造性地提出在两地实行有利于加快对外开放步伐的特殊政策，呼吁把它作为工作重点来抓。可以说，这是中国创办经济特区的第一步尝试。从六点建议看，已经具有后来深圳、珠海的独立进出口、独立使用外汇、利润自留、对外加工、出入境特殊照顾等特殊政策。

华国锋在听取了考察团的汇报后，代表中央政治局讲话说，出去考察一下，看来很需要，可以解放思想，看看国外有什么好东西……有些意见我很赞成，有些要进一步探讨，比如在宝安、珠海两个县搞出口基地，那里的工资问题、工厂摆法问题要研究。汇报总的精神我赞同。加工订货，进料加工，来料加工，原则定下来，发个文件，首先在上海、广州、北京、天津、青岛进行。他强调，看准

① 《港澳经济考察报告（汇报提纲）》，1978年5月31日。

了的东西，就要动手去干，就要抓落实，把它办起来。6月底，他听取了谷牧的考察欧洲报告后，在总结讲话中又代表中央说，不抓70年代的东西不行，我们太落后了。净讲形势大好，是大庆式企业了，自满得厉害。他表示赞成外汇地方分成，明年就搞，对出口基地问题要专门研究一次。

邓小平针对引进外资说，下个大决心，不要怕欠账，那个东西没危险。只要有产品，就不怕还不上钱。[①] 几天后他找谷牧等人谈话，对报告提出的扩大对外引进建议也表示大力支持。

1978年7月15日，国务院颁布《开展对外加工装备业务试行办法》，要求大力发展加工装备和补充贸易的做法。根据上海、广东、广西、北京、天津、山东、浙江的不完全统计，到年底，已经与外商签订加工装备和补偿贸易的合同698项。[②] 这种做法扩大了对外加工的规模和方式，对于“文革”时期的禁止对外加工而言是个很大进步。

但是，这些尝试还是严格地把握一个界限——订货单、原料和预付资金可以进来，外资和外企不能进来，连单独划出一块地以特殊政策与他们合作都不允许。1978年5月中国社会科学院经济学所编写的《“四人帮”对马克思主义政治经济学的篡改》还指出：“我们既不允许外国资本家同我们办合资企业，更不允许把领土领海主权租让给外国。”

从1978年下半年起，情况有了转变。

对外开放的思想不仅在中央领导层达成共识，在我国的沿海地区也暗潮涌动。中央决定开发靠近香港“出口基地”的决定，恰好给一家陷入困境的内地在港单位——香港招商局带来了转机。时任交通部香港招商局董事局常务副董事长的袁庚用了两个月时间在香港招商局作了充分的调查研究后，起草了一份《关于充分利用香港招商局问题致党中央、国务院的请示》，提出“冲破束缚、放手大干”的方案。这个请示报告是1978年10月9日送上去的，3天后，即10月12日，中央五位主要领导人全部圈阅同意，指示“立足港澳，依靠国内，面向海外，多种经营，工商结合，买卖结合”的方针。但是由于香港地价太高，落实有很大困难。袁庚便想到了对面的宝安县，他的想法立即得到了广东省委的支持。[③]

1978年11月召开中央工作会议时期，李先念在会见外国客人时表示，可以外商出资金、设备来建工厂，我们用产品偿还，还可以考虑合股经营工厂。12月15日，外贸部部长李强宣布，取消不许外商在中国投资的禁区。这对设立有

① 中央领导同志听取段云汇报后的谈话，1978年6月3日。

② 李正华：《中国改革开放的酝酿与起步》，当代中国出版社，2002年版，第272页。

③ 苏东斌主编：《中国经济特区史略》，广东经济出版社，2001年版，第48页。

特殊政策的对外加工区设想，是个有力支持。①

于是，1979年1月6日，广东省、交通部联合向国务院报送了《关于我驻香港招商局在广东宝安建立工业区的报告》。报告说："我驻香港招商局要求在广东宝安县邻近的香港沿海地带，建立一批与交通航运有关的工业企业。经我们共同研究，一致同意招商局在广东宝安境内邻近香港地区的地方建立工业区。这样既能利用国内较廉价的土地和劳动力，又便于利用国外的资金、先进技术和原材料，把两者现有的有利条件充分利用并结合起来，对实现我国交通航运现代化和促进宝安边防城市工业建设，以及对广东省的建设都将起到积极作用。"

这份报告引起了李先念的高度重视。他不久后就召见袁庚，在袁庚特意带来的地图上用铅笔在南头半岛上画了一个圈，慷慨地给了他一个半岛，袁庚竟然没敢要整个半岛，只要了2.14平方公里的蛇口。李先念批示："拟同意。请谷牧同志召集有关同志议一下，就照此办理。"②

十一届三中全会前，深圳、宝安对外加工区和蛇口工业区的筹划，成为我国设立经济特区的先声。

三、改变经济管理体制的新思维

经济管理领域改革探索思潮涌起的机遇，是7月至10月先后召开的国务院务虚会和全国计划会议。如前所述，这两个会议虽然在制订计划方面提出了过高的经济指标，但围绕如何完成这些指标，许多讨论已经从单纯借贷外资深入到内部改革挖潜上。

国务院务虚会形成了两个重要文件，一个是9月9日李先念的总结报告，另一个是7月28日胡乔木在会上的长篇发言。

李先念的总结报告共分六个部分：（1）抓紧大好时机，加快实现四个现代化的速度；（2）加强综合平衡，在统一的计划下发挥中央、地方和企业的积极性；（3）搞好技术引进，努力扩大出口；（4）有关农业的几个问题；（5）有关工业的几个问题；（6）搞好领导班子的整顿，改进领导作风。这个报告对会议作了全面的概括和总结，实际上是这次会议的主题报告。

这个报告充满着改革开放思想。关于经济体制改革问题。报告认为：要实现现代化，必须勇敢地改造一切不适应生产力发展的生产关系和不适应经济基础要求的上层建筑，放手发挥经济手段和经济组织的作用。报告对以往我国经济体制和经济领导中存在的问题提出了意见，指出："我国已经不止一次改革经济体制，

① 李正华：《中国改革开放的酝酿与起步》，当代中国出版社，2002年版，第273～274页。

② 以上资料均引自陈东林、邢如玉：《三中全会前后中央设立经济特区决策的形成》，《北京党史》2008年第3期。

并取得了许多成效。但是在企业经济管理体制方面，往往从行政权力的转移着眼多，往往在放了收、收了放的老套中循环，因而难以符合经济发展的要求。"①在经济领导工作中，要坚决地摆脱墨守行政层次、行政区划、行政权力、行政方式而不讲经济核算、经济效果、经济效益、经济责任的老框框，掌握领导和管理现代化工农业大生产的本领。

报告强调了实事求是和遵循客观规律对发展经济的重要性。报告指出："要高速度地协调地发展国民经济，就一定要遵循客观经济规律，首先是国民经济有计划按比例发展的规律，搞好综合平衡。"② 还指出："我们要发扬实事求是的优良传统。我们有计划按比例地、持久地、高速度地建设社会主义的经验还不多，搞四个现代化的经验更少。我们要牢记毛主席的教导，'对于我们来说，还有许多未被认识的必然王国'，'要在今后实践中继续调查它，从中找出它固有的规律'，尽量避免盲目性，尽量少走弯路。实践是检验真理的唯一标准。凡是经过长期社会实践证明是符合客观规律、符合大多数人利益的事，就坚决地办，坚持到底，不允许任何人轻易改变和取消。"③

报告还强调，在我国的现代化建设当中，必须同外国进行经济文化交流。自力更生绝不是闭关自守，绝不能不学习外国的先进事物。

胡乔木的发言，主要讲尊重客观经济规律，反对长官意志决定问题，要求发挥中央、地方、企业和个人的积极性。发言系统地总结了我国经济建设中正反两个方面的经验和当时社会上对经济规律的认识；提出必须尊重客观规律，不断总结经验，逐步建立起一套适应现代化需要的管理制度和管理方法。

文章肯定了经济规律的客观性，通过对社会主义社会制度是否保证我们的经济可以自动地有计划地和高速度地发展、为什么资本主义国家的经济管理方法有值得我们学习的地方两个重要问题的研究和回答，得出了这样的结论："只有把社会主义制度的优越性同发达的资本主义国家的先进科学技术和先进管理经验结合起来，把外国经验中一切有用的东西和我们自己的具体情况、成功经验结合起来，我们才能够迅速提高按照客观经济规律办事的能力，才能够加快实现四个现代化的步伐。"这一充满辩证法和实事求是精神的论述，从理论上肯定了社会主义的中国打开国门、向发达资本主义国家的先进东西学习的必要性。

文章主张要进行一系列的经济改组和经济改革，认为这是扩大经济组织和经济手段作用的必要步骤，并明确提出了四个方面的具体建议：推广合同制；发展专业公司；加强银行的作用；发展经济立法和经济司法。

---

① 《李先念论财政金融贸易》（下），中国财政经济出版社，1992 年版，第 376 页。

② 《李先念文选》，人民出版社，1989 年版，第 324 页。

③ 引自李先念在国务院务虚会上的讲话第六部分。

关于推广合同制，文章说："合同制通常是两个企业直接订立的合同，他们对经济利益的考虑比较周到，向对方提出的要求比较仔细切实，并且双方自愿，互相制约，一般不存在强迫命令，有缺点容易弥补，不用经过层层审批。"

"在国家和企业（包括工业和农业企业，全民所有制和集体所有制企业）之间，以至在中央和地方、地方和地方、地方各级之间，企业和职工之间，都可以实行合同制。实行国家和企业之间的合同制，对于明确国家和企业双方的责任，提高企业的主动性、积极性，改变目前经济管理中的许多混乱状态，尤其能够发挥重要的作用。……采取这种形式，有利于加强国民经济的计划化，加快国民经济的发展；有利于发展生产的专业化和协作；有利于全面完成经济技术指标，首先是质量、品种指标和节约动力、燃料、原材料消耗指标；有利于发挥价值规律的作用，加强经济核算，提高劳动生产率和资金利润率；有利于大大克服官僚主义和浪费，大大发扬群众路线，大大提高经济管理水平，培养经济管理人才。"

关于发展专业公司，文章认为："从小而全、大而全这种落后的生产组织形式，转移到按照专业化和协作组织起来的社会主义专业公司的轨道上来，是一场从经济基础到上层建筑领域的深刻变革，是一项政策性很强、牵涉面很广、繁重而又复杂的工作，要在调查研究的基础上，统一规划，认真试点，采取积极而又慎重的方针，有计划、有步骤地进行。"

文章强调："实行合同制、发展专业公司、加强银行的作用，以及其他类似的办法……必须加强经济立法和经济司法工作，把国家、企业、职工的利益和各种利益关系，用法律形式体现出来，并且由司法机关按照法律办法处理。"①

此外，文章提出的商品生产和商品流通将继续长期存在，在我国还需要大大发展；严格进行经济核算，努力降低单位产品的成本，努力提高劳动生产率和资金利润率；运用价值规律来制定价格政策；要把国家、集体、个人的利益直接地结合起来，使企业中的每个人都能从物质利益上关心国家计划的完成，关心企业经营的成果；要缩小工农业产品交换价格的"剪刀差"，承认生产队的自主权；要有计划地改革不完善、不合理的工资制度；恢复被破坏以至名存实亡的按技术高低、贡献大小定工资级别的制度，计时工资为主、计件工资为辅，计时加奖励的制度，技术考核、定级升级的制度；确定工资标准时，只能以劳动者的劳动为依据，而不能以他们所属的行业和工种为依据；要合理地安排好积累和消费的比例关系；要极大地提高经济管理水平，不能用管理小生产的方法来管理社会主义的大生产，也不能照搬管理政治、军事、文化的方法来管理经济；努力学习我们还不懂得的现代化的管理方法，把经济管理水平大大提高一步。这些真知灼见在

① 见《胡乔木文集》第2卷，人民出版社，1994年版，第401～432页。

新时期中都显示出旺盛的生命力。

胡乔木这个发言实际上也是当时中央高层领导的有关思想的综合与发挥。提高经济管理水平等涉及经济体制方面的问题，华国锋、李先念等在务虚会召开前就曾强调过。务虚会结束后，要求各部门尽快提出具体落实措施。胡乔木率领中国社科院工业经济研究所的朱镕基等人前往地方进行了调查。

为了按照新的高速度进行改革部署，9月24日至10月22日，又召开了全国计划会议，李先念等人出席。会议的中心议题是根据华国锋、李先念的讲话精神，提出改变经济管理体制的问题。会议简报指出：

“必须多方面地改变不适应生产力发展的生产关系，改变不适应经济基础的上层建筑，改变工农业企业的管理方式和思想方式，使之适应现代化的大经济的需要。要在政治挂帅的前提下，放手发挥经济手段和经济组织的作用，按经济规律办事，改变那些不讲经济核算、不讲经济效果、不讲经济效率、不讲经济责任的老框框、老方法。各级领导干部要自觉地认识这些变革的必要性、复杂性、艰巨性，站在斗争的前列，依靠广大群众，大胆而又细致地去领导这些变革。”①

各省市的经济领导干部围绕改革经济管理体制的九个方面，提出了大量意见，包括：（1）计划管理体制；（2）工业管理体制；（3）基本建设管理体制；（4）物资管理体制；（5）财政管理体制；（6）劳动工资管理体制；（7）商业管理体制；（8）物价管理体制；（9）外贸管理体制。可以说，会议讨论的范围已经远远超出了计划体制的范围。会议还第一次提出改革要采取“摸着石头过河”的试验办法。大家普遍认为，现在的经济管理工作，用经济办法少，用行政办法多，既存在着分散和无政府现象，也存在着地方和企业权力过小的问题，束缚着生产力的发展，必须进行大的改革。改革的原则是：按照客观经济规律办事，发挥经济手段和经济组织的作用；在统一计划下，发挥中央、地方和企业的积极性等。

关于计划管理体制改革，大家认为：要按照“统一计划，分级管理，条块结合，以块为主”的原则，实行中央和地方两级管理。中央研究和提出方针政策，制定全国统一计划。地方根据中央方针政策，结合本地区实际，制定地方计划。

关于工业管理体制改革，大家认为：要实行中央和地方两级管理，关系全局的、产供销由全国平衡的、跨省区的、产品性质特殊的企业由中央管，其余企业由地方管。不论哪一级，都要打破行业和地区界限，组织各种类型的公司。江苏省革命委员会副主任汪海粟、山东省革命委员会副主任杨波关于公司的具体主张得到一致肯定，认为：公司的形式可以多样化，有专业公司、综合公司、服务公司。可以组织全国公司、大区公司、省公司，也可以组织省范围内的地区公司。

① 国家计委档案：全国计划会议简报，1978年9月26日。

公司直接承担国家的计划任务，受国家计划和法律的约束，又有独立从事经济活动的权力，包括同国外的经济往来。各级公司之间，可以是隶属关系，或者是业务指导关系，也可以是合同关系。公司之上，不再设行业的行政管理机构，统由各级经济委员会领导。随着公司的建立，各部的专业司局和省市区的专业厅局要适当合并，有的要撤销。①

会议确定，经济战线必须实行三个转变。一是从上到下都要把主要注意力转到生产和技术革命上来。二是从那种不计经济效果、不讲工作效率的官僚主义管理制度和方法，转到按照经济规律办事、把民主和集中很好地结合起来的科学管理轨道上来。三是从那种不同资本主义国家进行经济技术交流的闭关自守或半闭关自守状态，转到积极地引进国外先进技术、利用国外资金、大胆地进入国际市场上来。② 这实际上已经初步提出了把工作中心转变到经济建设，实行改革和开放的要求。

国务院务虚会议和全国计划会议的讨论和思想交流，对以后的经济改革起到了重要的启迪作用。会议提出的许多新鲜建议，在80、90年代逐步付诸实施。这样，中共十一届三中全会前夕，在经济决策部门和理论研究领域，实际已经有一股呼吁改革开放的春潮在涌动，配合政治和哲学领域的“实践是检验真理的唯一标准”大讨论，即将汇成汹涌澎湃的改革大潮。

邓小平的真知灼见在于他较早地看到了引进和改革的关系。1978年9月15日，他出访朝鲜回国途中在听取中共黑龙江省委书记李力安的汇报时说，我们要大量地吸收外国的资金、新的技术、新的设备。令人担心的是国家的体制能不能适应这项工作。他指出，我们的体制不适应现代化建设，总的来说上层建筑不适应新的需求。我们必须懂得这一点。懂得这一点，就有希望。他说，我国的体制，包括机构体制，等等，基本是从苏联来的，是一种落后的东西，人浮于事，机构重叠，官僚主义发展。“文化大革命”以前就这样。有好多体制问题要重新考虑，不解决不行。③

回到北京，他在全国工会九大致辞中又说：“各条战线不仅需要进行技术上的重大改革，而且需要进行制度上、组织上的重大改革。进行这些改革，是全国人民的长远利益所在。”④

四、工作中心转移问题的提出

中共十一届三中全会前的另一个重要变化，是邓小平等中央领导人已经开始

① 国家计委档案：全国计划会议简报，1978年10月14日。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要》，红旗出版社，1987年版，第398页。

③ 参见中共中央文献研究室编：《邓小平理论大事记》，中央文献出版社，1998年版。

④ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1995年版，第133页。

考虑将工作中心转移到经济建设的问题。以经济建设为中心，严格地说，并不是马克思主义的发明，而是人类为生存自觉不自觉的第一需要，是生产力对生产关系的作用所决定的。但是，由于长期以来特别是“文革”中“左”倾错误思潮的影响和“四人帮”鼓吹“阶级斗争”是“人类历史的唯一动力”谬论干扰，恢复这个常识问题也需要一个必要的过渡时期。

粉碎“四人帮”以后，华国锋为首的中央提出的口号是“抓纲治国”，“纲”即揭批“四人帮”分“三个战役”。从1976年12月中央发出“四人帮”第一批罪证材料起，为第一阶段，主要批判“四人帮”中共十大以来的罪行。从1977年3月中央发出“四人帮”第二批罪证材料起，为第二阶段，主要批判“四人帮”的历史问题。从1977年9月中央发出“四人帮”第三批罪证材料，为第三阶段，主要批判“四人帮”的理论。到1978年2月全国五届人大召开时，华国锋宣布：“就全国范围来说，清查工作基本上胜利结束。”

应该说，一年多的揭批“四人帮”的斗争是完全必要的，有力地促进了国家稳定和国民经济建设，没有这个过渡，在粉碎“四人帮”之后就立即提出以经济建设为中心是不可能的。问题在于，这种以“阶级斗争”带动经济建设的模式是否应当继续进行下去，能否继续进行下去。1978年《人民日报》元旦社论认为：今后“三年大见成效的根本保证，还在于继续打好揭批‘四人帮’这一仗。”显然，沿着这条路，只能走向“文革”前的“阶级斗争为纲”。就其“阶级斗争”的内涵来说，和“文革”时期不同，就其形式来说，仍然是相同的。

1978年9月，邓小平访问朝鲜回国在东北视察时对沈阳军区负责人说：揭批“四人帮”运动总有个底，总不能还再搞三年五年吧！我说你们要区别一下，哪些单位可以结束，有10%就算10%，这个10%结束了，就转入正常工作，否则你到什么时候。

回到北京，10月3日下午，邓小平找胡乔木、邓力群等人谈话，说：“现在到了这么个时候，‘四人帮’当然要批，但不能老是说什么都是‘四人帮’搞的。现在有些事将要考核我们自己的干部，批了‘四人帮’还搞不好，总得整一下自己吧，总得问一下领导人、领导班子是不是可以吧。”“我想从这个讲话（指他将在工会九大上发表的讲话）开始，讲一下这个道理。”①

10月11日，邓小平在全国工会九大上代表中央和国务院致辞中，明确地指出：“我们一定要把揭批‘四人帮’的斗争进行到底，但是，同样很明显，这个斗争在全国广大范围内已经取得决定性的胜利，我们已经能够在这一胜利的基础上开始新的战斗任务。”②

① 转引自朱佳木1998年4月17日、21日在当代中国研究所新时期座谈会上的发言记录稿。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1995年版，第135页。

经过中央常委讨论和一致同意，11月10日，华国锋在中央工作会议第一次全体会议上代表中央政治局讲话说：会议讨论的议题有三项：

（1）如何进一步贯彻执行以农业为基础的方针，尽快把农业生产搞上去。

（2）商定1979、1980年两年国民经济计划的安排。

（3）讨论李先念在国务院务虚会上的讲话。

华国锋宣布：在讨论议题之前，先讨论一个问题，就是“要在新时期总路线和总任务的指引下，从明年一月起，把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来”。他还说：“恰当地估量（揭批‘四人帮’）运动的发展状况，是我们提出转移全党工作重点的重要依据。”

经过随后的中共十一届三中全会讨论批准，在中华人民共和国经济建设的历史上，第一次明确地宣布进入了以经济建设为中心的新时期，实现了伟大的转折。

粉碎“四人帮”后的两年，是国民经济在新与旧的斗争中徘徊前进的两年，是为以后实行改革开放进行舆论和组织准备的必要的两年。这两年总的趋势，是国家的政治和经济形势得到了一定的稳定和发展，是旧的道路和僵化的经济体制越来越受到冲击，要求进行新的探索的呼声越来越高。它和“文革”时期显然有着本质的区别。没有这两年，就不可能有十一届三中全会的伟大转折。

第四节 1978年中国经济发展水平和国际比较

到1978年年底，即改革开放前夕，中国的国民经济经过近30年的快速曲折发展，取得了很大的成就，但是也存在着不少问题。

一、经济发展总体水平

到1978年年底，经过近30年的发展，虽然我国还没有甩掉落后的帽子，进入世界发达国家的行列，仍然属于发展中国家，但是综合国力已经有较大提高，初步建立起独立的工业体系，解决了近10亿人口的吃饭问题，缩小了地区之间经济发展水平的差距。

1978年国民生产总值（GNP）为3588.1亿元，因为基本没有外国投资和在外投资，国内生产总值（GDP）亦为3588.1亿元；人均国民生产总值为375元人民币。在国民生产总值中，第一产业占28.4%，第二产业占48.6%，第三产业占23%；而从从业人员来看，第一产业则占70.5%，第二产业占17.4%，第三产业占12.1%。[①] 1978年国民收入为3010亿元，人均国民收入为315元人民

① 《中国统计摘要（1995）》，中国统计出版社，1995年版。

币，按照当年人民币与美元的汇率，为200美元。与发达国家相比，差距还较大，尤其是人均占有量，这可以从表12－1中看出。

1978年全社会企业固定资产原值为4488.2亿元，比1952年的240.6亿元增加了17.65倍，企业固定资产净值为3201.4亿元，比1952年的167.1亿元增加了19.16倍。[①] 但是这点资产与今天相比，是很少的，因为据1998年4月底统计，仅全国上市企业股票的市值就达2万亿元，即使扣除通货膨胀因素，仍然不可同日而语。

表12－1　1978年国内生产总值及国民收入国际比较

国　别	国内生产总值（百万美元）	人均国内生产总值（美元）	国民收入（百万美元）	人均国民收入（美元）
中　国②	227512.5	236	190857	196
印　度	117592	184	110477	171
日　本	973897	8476	821875	7093
巴基斯坦③	19727	257	20021	251
新加坡	7726	3316	—	—
泰　国	2843	484	20030	434
菲律宾	23439	506	21204	455
英　国	309509	5545	276578	4949
法　国	471563	8851	421870	7888
意大利	260108	4587	233513	4103
联邦德国	638761	10419	568815	9275
瑞　士	84547	13335	78669	12428
荷　兰	130800	9383	118622	8455
南　非	45663	1594	—	—
赞比亚	2808	513	2263	401
利比亚	19971	7262	17421	6091
突尼斯	5964	988	5641	910
澳大利亚	115797	8126	106407	7379
新西兰	18450	5917	16628	5363

① 财政部综合计划司：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987年版，第108～114页。
② 《中国统计摘要（1995）》，中国统计出版社，1995年版。
③ 财政部综合计划司：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987年版，第108～114页。

续表

国 别	国内生产总值（百万美元）	人均国内生产总值（美元）	国民收入（百万美元）	人均国民收入（美元）
加拿大	205272	8735	177947	7511
美 国	2112365	9687	1877983	8514
墨西哥	92439	1413	81440	1174
巴 西	188712	1635	175807	1482
苏 联	1715215	6565	640152	2424

按当年汇率100美元=157.71元人民币折算，国民收入大于国内生产总值。除中国按1997年年底人口计算外，其余国家都以1979年年中人口数计算。中国1978年的国内生产总值为1292770亿美元，人均1352美元，[①] 大大高于上表中的国内统计。

表12-2 1978年部分国家国内生产总值的部门构成[②] 单位:%

国 别	总计	农业	工业		建筑业	商业	运输、邮电	其 他
			小计	其中：制造业				
中 国	100	28.1	44.3	—	3.8	7.3	4.8	11.7
印 度	100	35	18	15	5	12	5	26
日 本	100	5	31	30	8	14	7	35
巴基斯坦	100	29	16	14	5	13	7	30
英 国	100	2	31	25	5	9	7	45
法 国	100	5	30	27	7	13	5	40
意大利	100	7	35	—	8	15	6	29
联邦德国	100	3	42	38	7	10	6	34
埃 及	100	24	23	22	4	11	7	20
澳大利亚	100	4	25	18	7	13	7	44
加拿大	100	4	25	19	6	10	7	48
美 国	100	3	29	24	5	18	7	39

① 麦迪森：《世界经济二百年回顾》，改革出版社，1997年版。

② 资料来源：中国社会科学院世界经济与政治研究所编：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982年版，第894页。

续表

国　别	总计	农业	工业		建筑业	商业	运输、邮电	其　他
			小计	其中：制造业				
巴　西	100	9	26	23	5	13	5	43
墨西哥	100	11	31	24	6	30	3	20
苏　联	100	14.8	63.8	—	10.0	7.0	4.4	—

注：①各国口径不一致，主要项目有：金融、保险、不动产、服务业、行政管理、国防，以及统计误差。②为1977年数字。③苏联为社会总产值。

表12-3　1978年按人口平均的主要产品产量①

产　品	单　位	中　国	美　国	苏　联	日　本	联邦德国	法　国	印　度
钢	公斤	33	359	581	889	695	429	15.7
煤	吨	0.65	2.72	2.72	0.17	3.50	0.42	0.16
原　油	公斤	109	1968	2201	5	85	21	18
发电量	度	268	10483	4617	1310	5953	4187	159
化　纤	公斤	0.3	17.9	4.2	16	14.8	6.2	0.3
棉　布	米	11.5	17.4	26.8	20.2	16.2	19.0	10.9
食　糖	斤	4.8	47	71	10	100	152	12
粮　食	斤	636	3008	1962	316	878	1770	488
肉　类	斤	17	160	100	29	136	131	2

注：食糖，日本为1976年数字；棉布，美国、印度为1977年数字。

就科技队伍情况看，由于十年“文革”的摧残，情况更是严峻。1978年9月，中共中央与国务院决定责成国家科委会同国家计委、民政部、国家统计局对全国自然科学技术人员情况进行普查。普查的结果表明，与发达国家相比，中国的科技队伍无论是数量还是水平都处于相当落后的状态，与现代化建设的需要相差甚远。截至1978年6月30日，全民所有制单位的科技人员只有434万人，不仅一些新兴、边缘学科缺乏有关专业人员，就是工业、交通、建筑等国民经济基本部门科技人员也不足。每100名职工中，工程技术人员不到4人，平均每万名农业人口只有4名农技人员，平均每万人中医师还不足4人，科研人员每万人中

① 转引自商业部：《调研资料》1981年第56期。

只有3人，中等专业学校中自然科学教员每人平均负担100名学生的教学任务。科技人员的分布也不均衡，他们大多集中于大中城市的科研、教学部门。虽然在这支队伍中也有一些世界一流的科学家、工程技术专家，但就整体而言，高水平的人还是较少。其中，中级科技人员不足16万人，占从事科技工作的科技人员总数的3.6%；高级科技人员只有19000人，占0.4%。在已从事科技工作的现有科技人员中，受过高等教育的仅有43%，其中1/3还是在教育遭受破坏的十年动乱中毕业的，而且十多年的政治风云所耽搁的时间，使原先基础比较扎实的科技人员荒疏了业务；加上“文化大革命”的破坏，十年中还少培养了大约100万科技人员。这支队伍中最缺乏25～35岁年龄段的人才，35岁以下者仅占36%，因而青黄不接也是个严重问题。

从普查情况看，一方面人才缺乏，一方面又存在着大量学非所用、人才浪费的现象。后来仅1979年、1980年两年间，全国就调整了18万科技人员的工作，使他们以自己的才学发挥应有的作用。

二、人口压力增大

人口增长过快，是新中国成立以来社会发展的一个特点。从1949年到1957年，由于中国刚从长期的战乱中走出来，人口增长也从100年来的低速增长进入高增长阶段，8年间人口增加10486万。从1958年到1978年的20年间，可大致分为两个阶段，1958年到1961年，由于“大跃进”和自然灾害的影响，使人口在1960和1961年首次出现负增长，1960年年底比1959年年底减少人口1000万，1961年底又比1960年底减少348万。从1957年年底到1961年年底，4年内全国总人口仅增加1206万人，年平均增长率仅为4.63‰，是新中国成立以来最低的阶段。1962年以后，全国出现了一次空前的补偿性生育高潮，1963年达到顶峰，全国人口出生率高达43.6‰，当年人口比上年增加1877万。其后又在较长时期内居高不下，直到1973年党和政府将人口发展正式列入国家计划，切实抓紧计划生育工作，才使人口增长率逐渐下降到1978年的13.53‰。到1978年年底，内地总人口已由1949年的54167万人增加到96259万人。近30年里人口增加了77.7%。[①] 我国不仅人口多，而且教育水平很低。1978年是中国内地经过“文革”浩劫后恢复高考招生后新生入学的第一年。这一年全国高等学校在校学生为85.6万人，中等专业学校在校学生88.9万人。1978年平均每万人中，仅有在校大学生8.9人。[②]

1978年年底，我国人口已经达到96259万；劳动者人数达到39856万，其中

① 袁永熙主编：《中国人口（总论）》，中国财政经济出版社，1991年版，第84页。

② 国家统计局：《中国统计摘要（1995）》，中国统计出版社，1995年版，第113～116页。

职工人数为9499万，占全部劳动者人数的23.83%；在上述职工中，高素质的劳动力比重也很低。据1978年6月30日统计，全国全民所有制单位的自然科学技术人员为434.5万人，其中工程技术人员占36.1%，农业技术人员占6.8%，卫生技术人员占29.4%，科研人员占7.1%，教学人员占20.6%；平均每万人口中有科技人员7.4人，平均每万名职工中有科技人员103.8人。①

从就业结构来看，城乡人口比例变化非常缓慢。1949年到1957年的8年间，乡村人口占全国总人口的比重由89.4%下降到84.6%，下降了近5个百分点，而1958年到1978年，乡村人口占全国总人口的比重仅由1957年的84.6%下降为1978年的82.1%，20年仅下降了2.5个百分点。再从就业结构来看，1957年全国农业劳动者共有19310万人，到1978年，农业劳动者增加到29426万人（估计包括2800万乡镇企业职工），而同期农业总产值仅增长84%，农业劳动生产率提高很少。如果考虑到1978年农作物播种面积比1957年下降4.55个百分点，农业机械总动力比1957年增长95.8倍，农业剩余人口问题更为严重了。按一、二、三产业分，1978年分别为70.5%，17.4%，12.1%。

1978年城镇就业人数9514万人，其中属于全民所有制职工7451万人，属于集体所有制职工2048万人，属于个体劳动者仅15万人；② 城镇待业者为530万，待业率为5.3%。③

下面表中的数字可以反映出我国就业结构与发达国家相比，还有较大的距离。

表12-4　1978年中国就业结构与部分国家比较（%）④

部　门	中　国	美　国	苏　联	日　本	联邦德国	法　国	英　国
农林渔业	73.8	3.5	10.8	11.7	6.5	9.1	2.6
工　业	12.6	27.6	33.2	25.4	37.8	28.3	33.0
建筑业	2.7	4.5	10.2	9.6	7.4	8.8	6.7
交通邮电	1.9	—	10.5	6.3	6.0	6.3	6.2
商业服务	3.2	37.5	12.5	43.4	42.3	40.7	15.5
金　融	0.1	5.0	0.5	3.1	①	6.8	6.0

注：①金融数字已合并于商业服务业内，没有单独计算。

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。
② 《中国统计年鉴（1990）》，中国统计出版社，1991年版。
③ 《中国经济年鉴（1989）》，中国统计出版社，1990年版。
④ 转引自商业部：《调研资料》1981年第56期。

三、农业效益不高

从农业来看，新中国成立以来的29年还是取得了很大进步，基本解决了中国的吃饭问题。1978年的农业总产值（按1970年不变价格计算）为1458.8亿元，比1952年增长1.3倍；其中农林牧渔业产值为1246.3亿元，占农业总产值的85.44%，副业（包括社队企业产值）产值为212.5亿元，占农业总产值的14.56%。主要农产品产量为：粮食30477万吨（是1952年产量的1.86倍）；棉花216.7万吨（是1952年产量的1.66倍）；油料521.8万吨（是1952年产量的1.24倍）；黄、红麻108.8万吨（是1952年的3.55倍）；甘蔗2111.6万吨（是1952年的2.96倍）；甜菜270.2万吨（是1952年的5.64倍）；桑蚕茧17.3万吨（是1952年的2.79倍）；茶叶26.8万吨（是1952年的3.26倍）；烤烟105.2万吨（是1952年的4.73倍）；水果657万吨（是1952年的2.68倍）；猪、牛、羊肉856.3万吨（是1952年的2.53倍）；水产品466万吨（是1952年的2.79倍）。由于人口增长很快，1978年人口比1952年增加0.67倍，因此人均农产品占有量增加不多，农业的压力仍然很大。1978年人均主要农产品产量为：粮食318.5公斤，棉花2.25公斤，油料5.45公斤，水果6.8公斤，猪、牛、羊肉8.95公斤，水产品4.85公斤。①

但是由于农业基础薄弱，人口太多以及经济体制和政策的失误，到1978年为止，我国还没有从根本上改变靠天吃饭、几亿人口搞饭吃的落后局面。大量剩余劳动力滞留在农业部门，农业劳动生产率还很低。下面是1978年中国与世界部分国家农业发展水平的比较。

表12－5 1978年主要种植业作物单位面积平均产量比较②

单位：公斤/公顷

国 别	稻 谷	小 麦	玉 米	棉 花
世界总计	2622	1905	3083	1171
中 国	3975	1845	2805	443
苏 联	3614	1921	3531	2798
美 国	5026	2123	6330	1246
日 本	6418	3274	—	—

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

② 资料来源：中国社会科学院世界经济与政治研究所编：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982年版，第931～937页。国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

续表

国　别	稻　谷	小　麦	玉　米	棉　花
法　国	3576	5034	5286	—
意大利	5120	2688	6704	—
澳大利亚	5356	1791	—	—
加拿大	—	1998	5155	—
印　度	2009	1480	1076	512
阿根廷	—	1729	3647	1176
墨西哥	—	3497	1519	2579
泰　国	5431	—	3909	2345
波　兰	—	3255	3626	—
南斯拉夫	4132	3128	3534	—

注：按皮棉计算。

表 12－6　1979 年部分国家农业劳动生产率比较①

国　别	每个农业劳动力平均负担的可耕地面积（公顷）①	每个农业劳动力平均生产的谷物（公斤）	每个农业劳动力平均生产的肉类（公斤）
中　国	0.3	1036	29
苏　联	9.7	7457	570
美　国	82.2	133062	7561
日　本	0.7	2351	256
英　国	12.5	31923	4083
法　国	8.7	20952	1836
联邦德国	6.1	18296	3327
意大利	4.7	7036	719
阿根廷	25.5	18035	2571
澳大利亚	112.9	63658	7568
巴　西	2.7	1800	198

① 资料来源：中国社会科学院世界经济与政治研究所编：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982 年版，第 926 页。国家统计局：《全国农业统计资料（1949～1979）》。

续表

国 别	每个农业劳动力平均负担的可耕地面积（公顷）①	每个农业劳动力平均生产的谷物（公斤）	每个农业劳动力平均生产的肉类（公斤）
加拿大	79.4	67623	3249
丹 麦	14.1	42556	6433
埃 及	0.5	1378	50
印 度	1.0	776	4
印度尼西亚	0.5	977	12
墨西哥	3.3	2290	155
菲律宾	1.0	1285	64
波 兰	2.4	2851	431
罗马尼亚	1.8	3293	212
瑞 典	14.7	29278	2387
土耳其	2.7	2485	63
南斯拉夫	1.9	3979	262

注：①“农业劳动力”是1978年数字。

四、工业化程度仍然很低

从工业来看，新中国成立29年来的发展是相当快的。1978年工业总产值（按当年价格计算）为4237亿元，其中重工业为2411亿元，占56.9%；轻工业为1826亿元，占43.1%；在上述工业总产值中，国营工业占77.6%，集体工业占22.4%。

从主要工业产品的产量来看，1978年的生产情况如下：能源生产总量为62770万吨标准煤，其中原煤占70.3%，原油占23.7%，天然气占2.9%，水电占3.1%；能源工业的产量为：原煤6.18亿吨（为1952年产量的9.36倍）；原油10405万吨（为1952年的236.48倍）；天然气137.3亿立方米（为1952年的1716.25倍）；发电量2566亿千瓦小时（为1952年的31.15倍）；① 钢产量为3178万吨（为1952年的23.54倍），其中成品钢材为2208万吨（为1952年的20.83倍）；水泥6524万吨（为1952年的22.81倍）；平板玻璃2004万标准箱（为1952年的9.4倍）；木材5162万立方米（为1952年的4.18倍）；硫酸661

① 《中国统计摘要（1995）》，中国统计出版社，1995年版。

万吨（为1952年的34.78倍）；纯碱132.9万吨（为1952年的6.92倍）；烧碱164万吨（为1952年的20.75倍）；化肥869.3万吨（为1952年的222.89倍）；糖227万吨（为1952年的5.04倍）；布110.3亿米（为1952年的2.87倍）；缝纫机486.5万架（为1952年的73.71倍）；自行车854万辆（为1952年的106.75倍）；化纤则从无到有，1978年产量为28.46万吨，是1957年产量的1423倍。另外，我国在尖端科学技术方面也取得了巨大成就，爆炸了原子弹、氢弹，发射了人造地球卫星。

但是，我国毕竟是一个发展中国家，即使新中国成立以后始终实施优先发展重工业战略，但是工业水平与世界发达国家仍然有较大差距。汽车工业代表了工业技术综合水平，1978年我国汽车产量为14.91万辆。而1978年世界汽车产量（不包括中国和军用汽车）为4162万辆，中国的产量不到其3.6‰。[①] 再从重要生活消费品电视来看：1978年我国电视产量为51.73万台，而1978年度世界总产量（不包括中国）为6003.9万台，中国仅为其8.6‰。[②] 由于中国人口众多，虽然就主要工业产品产量来说，中国可以排在世界前列，但是就人均产量来说，就非常落后了。

经过30年“优先发展重工业”和“高积累”建设，中国内地的工业体系已经比较齐全，虽然工业化程度不高，但是就工业内部结构来说，已经达到较高水平，这可以从下表中看出，这就为1979年以后的加快发展轻工业和经济高速增长奠定了基础。

表12－7　1978年工业总产值中各部门所占比重国际比较（%）[③]

部　门	世界总计[①]	发达资本主义国家[②]	发展中国家[③]	苏联及东欧国家	中国[④]
按轻重工业划分：	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
重工业	72.3	71.6	77.5	70.7	57.3
轻工业	27.7	28.4	22.5	29.3	42.7
按部门划分：	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
冶金工业	6.9	7.2	5.3	7.5	8.7
其中：采矿	0.9	0.8	1.9	0.8	—

① 中国社会科学院世界经济与政治研究所编：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982年版，第913页。

② 同上，第920页。

③ 根据中国社会科学院世界经济与政治研究所编：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982年版，第894页。

续表

部　门	世界总计[①]	发达资本主义国家[②]	发展中国家[③]	苏联及东欧国家	中国[④]
电力、煤气、自来水	5.7	7.4	4.0	2.7	3.8
煤炭工业	1.6	1.4	0.4	2.7	2.8
原油天然气开采	8.9	2.9	39.5	4.4	5.5
化学工业	12.4	13.6	12.2	9.6	12.4
机械工业	31.6	34.5	11.4	37.3	27.3
建材工业	4.0	3.6	2.8	5.5	3.6
木材及木制品工业	2.9	3.3	1.6	2.7	1.8
食品、饮料、烟草工业	10.2	10.1	10.2	10.9	11.1
纺织工业	4.2	3.5	4.7	5.4	12.5
服装、皮革、制鞋	3.6	3.2	2.3	5.4	—
造纸、印刷、出版	5.0	7.0	2.3	1.6	1.3

注：①未包括中国、阿尔巴尼亚、朝鲜、蒙古和越南。②包括美国、加拿大、西欧、日本、澳大利亚、新西兰、以色列和南非。③除日本、以色列和南非以外的亚非拉国家。④根据《中国统计年鉴（1983）》第218页。

另外，由于产业结构不合理和管理水平低，从经济效益角度看，1978年的工业效益并不好。1978年工业生产企业利润率与“一五”计划时期相比，有较大下降：①

表12-8　1978年工业生产企业利润率与“一五”计划时期比较　单位：%

年　份	按成本计算	按资金计算	按销售收入计算	按固定资产原值计算
“一五”时期	33.6	22.7	23.0	21.4
1978年	23.4	15.2	16.9	15.3

有人计算，每百元工业固定资产提供的产值，1957年为138元，1978年仅为103元；每百元固定资产提供的利润，1957年为23.6元，1978年仅为15.9元。②

① 财政部综合计划司编：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财经出版社，1987年版，第131页。

② 冯世新：《加快资金周转，提高经济效果，走出一条经济建设的新路子》，《人文杂志》1981年第4期。

表 12－9　1978 年部分工业劳动生产率和技术指标①

类　别	单　位	中　国	美　国	苏　联	日　本	联邦德国	法　国
平均每个钢铁职工（全员）年生产钢①	吨	10.05	274	113	330	194	150
平均每个水泥工人年生产水泥②	吨	328	3165	1369	5430	2920	3640
综合平均吨钢能耗③	公斤/标准煤/吨	1490	894	—	681	748	819
火电厂标准耗煤④	克/度	434	389	340	339	341	346

注：①法国、苏联为 1976 年数字，其余为 1977 年数字。②中国、联邦德国为 1977 年数字，苏联为 1975 年数字，其余为 1973 年数字。③中国为 1977 年数字。④中国为 1978 年数字，其余为 1975 年数字。

五、商业、财政、金融问题较多

（一）商业和饮食服务业严重滞后

由于新中国成立以来实行了优先发展重工业的战略和计划经济体制，商品市场的发育和劳动力的转移都受到较大压抑，因此商业发展非常缓慢，就商业的网点和从业人数来说，甚至有所萎缩。1957 年全国共有社会零售商业、饮食业、服务业机构 270.3 万个，从业人员 761.4 万人，到 1978 年则分别降为 125.5 万个和 607.8 万人；1957 年平均每个零售机构服务的人口为 331 人，饮食业为 1376 人，服务业为 2309 人，到 1978 年则分别增加到 914 人，8189 人，10645 人；1957 年平均每一个从业人员服务的人口零售商业为 114 人，饮食业为 560 人，服务业为 840 人，到 1978 年，则分别增加到 214 人，918 人，1711 人。1978 年城市（包括市辖县）平均每万人拥有商业、饮食和服务业网点 3.4 个（而 1952 年为 18.3 个，1957 年为 112 个，1985 年为 103.7 个）。② 1978 年农村共有集市 33302 个，平均每个县仅有 15 个左右的集市，集市贸易成交总额为 125 亿元，平均每个集市一年的交易额为 37.5 万元。因此 1978 年时，尽管人们消费水平很低，但是仍然感到商业、饮食业和服务业网点太少，生活非常不方便。③

1978 年，社会商品零售总额为 1558.6 亿元，按可比价格计算，仅比 1952 年

① 转引自商业部：《调研资料》1981 年第 56 期。

② 国家统计局城调队：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询服务中心，1990 年版，第 294 页。

③ 关于城市服务业的情况，还可以参见万典武等人的 1978 年和 1979 年对天津饮食服务业的调查。《万典武文集》，山西经济出版社，1994 年版，第 155～169 页。

增长4.6倍；按经济类型划分，上述商品零售额中，全民所有制经济占54.6%，集体所有制经济占43.1%，而个体经济仅占0.1%。另外，在1978年的社会商品零售总额中，国家定价部分的比重高达97%，由市场形成价格的商品仅占3%；在消费品方面，由商业部计划管理的商品达到188种。在农民出售的农副产品中，由国家定价的部分占92%。

新中国成立以后至1978年的29年间，一个突出的特点就是物价基本稳定：从1950年到1978年的28年间，全国零售物价总指数只上升了35.9个百分点，平均每年仅上升1.2个百分点；职工生活费用总指数仅上升44.7个百分点，平均每年上升1.6个百分点。尤其是1966～1976年的11年间，物价基本冻结，没有上升。①

1978年国家财政对物价的补贴为93.86亿元，占当年国家财政支出的8.45%，其中对部分商品实行购销价格倒挂的价差和亏损补贴占59.2%，对按优待价格供应农业生产资料的补贴占25.5%，对外贸进口的各种商品的亏损补贴占15.3%。②

1978年7月14日的《北京日报》所刊登的一条新闻报道可以生动说明当时的消费品短缺和商业体制情况，不妨录此存照。《亲孙女买猪油走后门，王致田顶歪风腰杆硬》：

“王致田是密云县十里堡供销社党支部副书记。他处处严格要求自己，不用职权谋私利，敢于抵制歪风邪气，受到人们的好评。

有一次，老王的妻侄找他要买一辆飞鸽牌自行车。他说：‘这是分配物资，不能走后门，如果我带头违反政策，开后门，那店里不就乱套了？’去年秋天，老王的孙女到供销社想买点猪油，别人就背着老王给买了8斤。孙女临走时，老王发现她车子上捎着个纸盒，扒开一看，原来是猪油，便对孙女说：‘我是负责人，应当带头遵守规章制度。我们走后门买油，群众怎么办？’孙女只好把油如数退还给供销社。

老王自己走得正，腰杆硬，对不符合党的政策和违反规章制度的事，就敢管敢制止。今年春节前夕，数名职工提出，有的供销社允许内部职工买一些猪下水回家过节，咱店里是不是也可以买一些？老王知道后，向大家讲明遵守有关规定的重要性，职工们提高了认识，自觉地不买猪下水了。”

（二）财政收支平衡，但财力有限且偏重积累

30年来，基本实行“收支平衡、略有结余”的财政政策。1978年全年财政

① 《中国统计年鉴（1990）》，中国统计出版社，1991年版。

② 财政部综合计划司：《中国财政统计（1950～1985）》，中国财政经济出版社，1987年版，第100页。

收入为1121.12亿元，而在此以前，1977年仅为874亿元，整个“三五”计划时期的全国财政总收入仅为2528.98亿元。在财政收入方面，实行“挤牛奶”的办法，如压低国有企业固定资产折旧费，尽可能增加收入以投入建设。在支出方面，则实行“生活低标准、建设高标准”的“高积累”政策，从1953年到1978年间，每年用于基本建设的拨款一般都占财政支出的30%以上，最高为1958年占56%，1978年则占40.7%。

1978年年底，全民所有制在建项目有65000个，其中大中型项目1733个，总投资额达3700多亿元，超出了国家财力、物力的承担能力，按照当时国家财政每年能够提供的投资额计算，大约需要10年才能完成。①

（三）居民储蓄很少、银行作用有限

1978年我国城乡储蓄存款余额为210.6亿元，人均21.88元。其中城镇居民储蓄存款余额为154.8亿元，农村居民为55.7亿元，平均每个农村居民仅有存款7.05元。②

存贷利率1978年实行的是1971年8月制订的存贷利率，即国有企业、城镇集体经济和农村社队存款利率为月息1.5‰；城乡居民存款，活期为1.8‰，定期只有半年和一年以上两种，利率均为2.7‰；另外，机关、团体、学校等单位的存款，凡属于财政拨款或实行差额补助的一律不计利息，党费、团费、工会会费以及企业主管部门的存款，均不计息。在贷款利率方面，国营工商企业、外贸企业和城镇集体经济贷款利率为4.2‰；农副产品预购定金、国营农场和农村社队生产费用（包括社队企业）贷款利率为3.6‰。华侨人民币存款定期利率为3.3‰；外币存款（华侨和外国人）为1.8‰。另外，1971年8月的利率调整还取消了对企业贷款过期加息的规定（在此以前，凡企业过期未还的贷款，按原利率加息10%）。③

由于长期受计划经济的束缚和极“左”思想的干扰，银行逐渐成为国家财政的附属机构。1978年1月，中国人民银行才与财政部正式分开办公，省、市、自治区以下的人民银行分支机构也陆续在当年完成与财政部门的分设工作。仅有的中国人民银行、中国银行、中国人民建设银行三家银行，中国银行属于中国人民银行的一个辖属机构，中国银行总管理处对内为中国人民银行的国外业务管理局；而中国人民建设银行则隶属于财政部。农村信用合作社实际已经成为“官办

① 薄一波：《关于经济工作的几个问题》，1980年1月15日。《中国社会主义经济建设问题》，中共中央党校出版社，1980年版，第32页。

② 《当代中国的金融事业》，中国社会科学出版社，1989年版，第682页。

③ 同②，第528页。

化”的人民银行基层营业机构。国内保险业务自1959年停办以后，中国人民保险公司实际上成为只在若干口岸办理国外保险业务的一个专业公司。

正是针对上述情况，1978年10月，邓小平在各省、市、自治区党委第一书记座谈会上提出：银行要抓经济，银行要成为发展经济、革新技术的杠杆，要把银行真正办成银行。

六、对外经济关系处于半“封闭”状态

从20世纪60年代初中国与苏联关系恶化以后，在60年代中国的对外关系进入冷冻时期，中美关系、中苏关系、中印关系都处于紧张状态，再加上国内经济建设方面的“左”倾失误，除了对外经济援助大幅度增加外，对外经济关系处于低落时期，1971年中国恢复在联合国的合法权利和1972年中美关系解冻以后，中国的对外关系进入新的活跃时期，但是由于对外经济交往受到“四人帮”的干扰破坏和本身经济体制和政策的限制，虽然有所发展，却仍然不能令人满意。

从对外贸易来看，尽管从1972年以后有较大幅度增长，但是在世界贸易中所占份额还是很小的。1978年我国进出口总额仅为206.4亿美元，其中进口108.9亿美元，出口97.5亿美元，仅占同期世界贸易总额的0.78%，低于1952年的1.27%，1957年的1.50%，1965年的0.79%。[①] 而同期美国的进口总额为1827.8亿美元，出口为1411.5亿美元；苏联进口为505.5亿美元，出口为522.1亿美元；日本进口为787.3亿美元，出口为975亿美元；印度进口为79.5亿美元，出口为80.4亿美元；新加坡进口为130.5亿美元，出口为100.9亿美元（不包括与马来西亚的贸易）；波兰进口为160.8亿美元，出口为141.1亿美元；加拿大进口为434.3亿美元，出口为460.6亿美元；澳大利亚进口为138.8亿美元，出口为141.2亿美元；巴西进口为145.3亿美元，出口为125.2亿美元。[②] 再从进口结构来看，1978年进口总额中生产资料占81.4%，生活资料占18.6%；从出口结构来看，工矿产品占37.4%，农副产品加工品占35%，农副产品占27.6%；在出口的工矿产品中，主要也是初级产品，例如原油即达1131.32万吨，占当年全国原油产量的10.87%。[③]

在利用外资和技术方面，到1978年，除“四三”引进方案中的成套设备项

① 中国的对外贸易数字来源于《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版，第420页；世界贸易总额数字来源于范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社，1985年版，第37页。

② 中国社会科学院世界经济与政治研究所：《世界经济年鉴（1981）》，中国社会科学出版社，1982年版，第964～967页。

③ 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983年版。

目大部分是利用西方国家银行的卖方信贷，采用延期付款方式外，我国是一个既无内债又无外债的国家。

在对外经济合作方面，1978 年仅与一个国家签订了 4 项合同，合同总金额为 100 万美元。也许是巧合，1978 年作为中国经济发展的重大转折年度，对外经济援助也发生了巨大变化，这就是接受我国援助最多的国家越南和阿尔巴尼亚伤害中国人民的友谊和感情，迫使中国停止对越南、阿尔巴尼亚经济技术援助。中国的对外经济技术援助转入低潮。

再看旅游业，1978 年共有入境旅客 180.92 万人，其中外国人 22.96 万，华侨 1.81 万，港澳台同胞 156.15 万，旅游收汇 2.6 亿美元。

七、人民生活改善不多

从人民生活来看，人民收入增长很慢，生活水平没有多大改善。1978 年全国全民所有制单位的职工平均工资仅比 1957 年增加 7 元。1978 年全国居民平均消费水平为 175 元，仅比 1957 年增加 44%（按可比价格计算），其中农民增加 34.5%，非农业居民增加 68.6%。[①] 在全国 8 亿农民中，尚有 3 亿农民的人均年纯收入低于 60 元。全国人均食品消费变化情况：1957 年人均粮食 612 斤，棉花 5.2 斤，油料 13.2 斤，肥猪 0.11 头，猪牛羊肉 12.5 斤，水产品 9.8 斤，到 1978 年，上述农产品的人均占有量仅为粮食 637 斤，棉花 4.5 斤，油料 10.9 斤，肥猪 0.17 头，猪牛羊肉 17.9 斤，水产品 9.7 斤，多数增长不大，少数还有所下降。1978 年城镇人均居住面积仅为 4.4 平方米，农村人均居住面积为 8.1 平方米。[②] 在此期间，许多生活消费必需品都是短缺的，需要凭票购买。

表 12－10　1977 年城市人均居住面积国际比较[③]　单位：平方米

国　别	人均面积	国　别	人均面积	国　别	人均面积
中　国	3.7	日　本	13	罗马尼亚	9.6
美　国	18	联邦德国	25	匈牙利	21
苏　联	12.5	法　国	13	南斯拉夫	15

1978 年职工平均工资为 614 元，平均每人每月 51.16 元；城市居民人均生活费收入为 316 元，平均每人每月 26.33 元。但是根据国家统计局城调队的调查，1978 年城市居民人均生活费收入实际为 147 元，平均每人每月 12.25 元；生活费

① 马洪主编：《现代中国经济事典》，中国社会科学出版社，1982 年版，第 571 页。

② 以上数字除特别注明出处外，均来自《中国统计年鉴（1983）》，中国统计出版社，1983 年版。

③ 转引自商业部：《调研资料》1981 年第 56 期。

支出实际为138元，平均每人每月11.50元。[①] 按照1978年城市居民人均生活费收入和当时的物价，12.25元可以购买78斤大米或66斤小麦面粉（当时北京市凭粮票供应的机米为每斤0.157元，标准面粉为0.185元人民币）。1978年食品虽然实行主食定量供应，但仍占城市消费品零售总额的51.8%，衣着类商品虽然也是凭票供应，但是也占22%，两者合计占73.8%。至于农村居民，消费水平当更低。按照恩格尔系数和联合国粮农组织的规定，估计1978年中国内地城镇居民消费水平处于温饱阶段（食品消费在总消费中的比重在50%～59%），农村居民的消费水平则处于贫困阶段（食品消费在总消费中的比重在60%以上）。

人均寿命和医疗卫生条件以及教育方面，与同等人均国民收入的国家相比，由于我国注重人民医疗、卫生、教育条件的改善和相对平均，进步很大，大大超过了同等人均收入的国家。

表12－11 1976年每一医师负担人口情况[②] 单位：人

国 别	负担人口	国 别	负担人口	国 别	负担人口
中 国	927	日 本	636	英 国	615
美 国	467	联邦德国	398	罗马尼亚	612
苏 联	299	法 国	512	印 度	3742

注：中国为1978年数字，英国为1974年数字。

① 国家统计局城调队：《中国城市四十年》，中国统计信息咨询中心，1990年版，第368页。

② 转引自商业部：《调研资料》1981年第56期。

第三编　1978～1997年：改革开放与国民经济的高速发展

第十三章　开始改革开放和国民经济的调整

第一节　经济指导思想的历史性转变

一、十一届三中全会的决策

党的十一届三中全会预定的主要任务是把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来。为了准备十一届三中全会的召开，中共中央于11月10日在北京召开了中央工作会议。这次工作会议原定的议题是讨论经济问题，包括：讨论如何进一步贯彻执行以农业为基础的方针、尽快把农业生产搞上去的问题；商定1979年、1980年两年国民经济计划的安排；讨论李先念在国务院务虚会上的讲话。根据会前的酝酿也提出了要讨论在新时期总路线指引下，从1979年1月起把全党工作重点转到社会主义现代化建设上来的问题。结果与会代表集中热烈地讨论了重心转移这个关系全局的政治路线问题，使中央工作会议由原来设想的讨论具体经济工作变成主要进行指导思想拨乱反正的会议。邓小平在闭幕会上发表了《解放思想、实事求是、团结一致向前看》的著名讲话，尖锐地揭露了党内存在的思想僵化和半僵化状态，肯定了关于真理标准问题讨论的重大意义。指出：只有思想解放了，真正发扬了政治民主和经济民主，才能实事求是地解决过去的遗留问题，研究新情况、新问题，团结一致，确定实现四个现代化的具体道路、方针、方法和措施。这个讲话正如党的“十五大”工作报告评价的，它集中了全党和全国人民的意志，是在文化大革命结束以后中国面临向何处去的重大历史关头，冲破“两个凡是”的禁锢，开辟新时期新道路、开创建设有中国特色社会主义新理论的宣言书所以实际上成为三中全会讨论的主题。

1978年12月18日，党的十一届三中全会正式召开。全会坚决批判了“两个凡是”的错误方针，充分肯定了必须完整地、准确地掌握毛泽东思想的科学体系，高度评价了关于真理标准问题的讨论，并从党和国家生死存亡的高度，深刻

阐明了端正思想路线的极端重要性，把“解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看”确立为中国共产党在新的历史时期的总的指导方针。

全会认真讨论了党的工作重点转移问题，在我国社会的主要矛盾这个根本问题上，重新恢复和确认了“八大”的正确估计，果断地停止使用“以阶级斗争为纲”“无产阶级专政下继续革命”等错误口号，及时地作出了从1979年起把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，解决了我党从1957年以来未能解决好的工作重点转移问题，完成了党在政治路线上最根本的拨乱反正。全会还决定恢复党内正常的民主生活，按照民主集中制原则加强党的集体领导，并审查和解决了历史上一批重大冤假错案和一些重要领导人的功过是非问题，恢复了正确的组织路线。

党的十一届三中全会对经济工作十分重视，除了确定现代化经济建设从此成为全国各项工作不可动摇的中心任务外，开始纠正经济工作中长期存在的“左”的错误。

首先面对当时经济上的严峻局面，作出了如下决策：

1. 调整国民经济

全会认为，必须清醒地看到我国经济建设上存在的困难，重新确立正确的经济建设指导方针。前两年的经济恢复和发展是有明显成效的，但由于林彪“四人帮”的长期破坏，国民经济中一些重大的比例失调状况没有完全改变过来，生产、建设、流通、分配中的一些混乱现象没有完全消除，城乡人民生活中积累下来的一系列问题必须妥善解决。因此这几年经济工作不是急于组织新的跃进，而应认真地解决上述这些问题，切实做好综合平衡，以便为迅速发展奠定稳固的基础。

2. 尽快把农业搞上去

针对农业的长期停滞，全会强调指出，农业是国民经济的基础，全党目前必须集中主要精力把农业尽快搞上去。只有大力恢复和加快发展农业，坚决地、完整地执行农林牧副渔并举和“以粮为纲、全面发展、因地制宜、适当集中”的方针，逐步实现农业现代化，才能逐步推进工业化保证整个国民经济的迅速发展，才能不断提高全国人民的生活水平。而发展农业生产，首先必须调动我国几亿农民的社会主义积极性，在经济上充分关心他们的物质利益，在政治上切实保证他们的民主权利。从这个指导思想出发，全会对有关部门提出的《中共中央关于加快农业发展的若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》提出了不少修改意见，重申必须尊重人民公社、生产大队和生产队的所有权和自主权；执行按劳分配的社会主义原则，保留自留地、家庭副业、集市贸易；稳定三级所有、队为基础制度，在人民公社各级组织中实行民主管理、干部选举、账目公开等，并且提出要建立严格的生产责任制，可以实行包工到组、联

产计酬等形式。

全会认真讨论了农产品价格问题。为了调动农民的生产积极性，发展农业这个基础，作为补偿，决定大幅度缩小工农产品交换差价。一是大幅度提高粮棉等主要农副产品的收购价格。二是较大幅度降低农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品的出厂价格和销售价格。此外还规定全国粮食征购指标在1971年到1975年“一定五年”的基础上，从1979年起再减少25亿公斤，同时增加粮食进口，以利于农民减轻负担，休养生息。全会提出的这一系列方针措施，为以后农业以至整个国民经济的迅速发展，创造了重要条件。

3. 逐步改善人民生活

全会指出，必须坚决反对对人民生活中的迫切问题漠不关心的官僚主义态度，在生产发展的基础上有步骤地改善人民生活。

其次，也是更重要的，全会从更好地推进社会主义现代化建设的需要出发，明确提出了改革开放的任务。

全会指出，“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命”。全会认为，在经济建设中要恢复和坚持长期行之有效的各项经济政策，还要根据新的历史条件和实践经验，对经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革。

全会最初的改革思路，可以归结为放权让利调动积极性的改革。全会公报指出：“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，重视价格规律的作用，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下，认真解决党政不分、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。”①

全会在强调改革的同时，也注意到了对外开放和科技教育。指出：应在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作，努力采用世界先进技术和先进设备，并大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作。

---

① 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献汇编》（上），第4页。

二、三中全会后对中国现代化道路的探索

党的十一届三中全会是新中国成立以来党的历史上具有深远意义的伟大转折。这次会议是全党摆脱长期“左”的错误的重要标志，是中国经济开始改革开放、走向新的振兴的起点。但是指导思想拨乱反正的完成需要一个过程，探索适合中国国情的现代化建设道路更是一个复杂和艰巨的历史任务。三中全会以后经过理论上的反复探讨，对历史的实事求是反思和经济调整改革的具体实践，通过1979年党的政治局会议和中央工作会议，通过党的四中全会、五中全会及1980年12月召开的中央工作会议的总结讨论，经济工作的指导思想才逐步摆脱脱离国情、不按客观经济规律办事的“左”的错误，初步找到了一条从中国国情出发，速度不那么高，经济效益好，人民得到实惠多的新路子。党的十一届六中全会通过的《中国共产党中央委员会关于新中国成立以来党的若干历史问题的决议》（以下简称《若干历史问题决议》），对这段时间逐步确立的适合我国国情的社会主义建设道路作了基本总结，宣告我国经济建设的指导思想已经得到根本性转变。

这段时间有关经济建设道路探索的内容，主要有以下方面：

1. 重申四项基本原则，从政治上牢牢地把握住中国现代化建设和改革的发展方向

十一届三中全会前后，在我党纠正和清理“左”的错误的同时，也出现了一股资产阶级自由化的思潮。极少数人歪曲解放思想的口号，利用毛泽东晚年错误，同西方国家所谓“非毛化”“非社会主义化”的社会思潮相呼应，全盘否定中国共产党的领导和社会主义道路，企图把中国引向资本主义。早在1979年3月，邓小平在理论工作务虚会上代表党中央作的重要讲话中就旗帜鲜明地指出：在中国实现四个现代化，必须坚持四项基本原则，即坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马克思主义、毛泽东思想。他科学地界定了“解放思想”的内涵，指出：“解放思想就是要用马列主义、毛泽东思想的基本原理，研究新情况，解决新问题。”并且重申了民主与集中不可偏废的原则，批判了企图脱离党的领导，否定社会主义制度的错误倾向。以后党中央一再重申四个坚持的观点，并采取了许多实际措施。据此，党的十一届三中全会的基本路线后来被概括为“一个中心，两个基本点”。一个中心指经济建设，两个基本点即坚持“四项基本原则”和“改革、开放”。

2. 重新认识我国基本国情，实事求是地确定现代化建设和生产关系变革的具体目标

新中国成立以来，在经济建设中对国情的认识是不够清醒的，所以忽视我国

的基本国情是长期经济建设中急于求成和生产关系变革中急于过渡的根源。陈云自十一届三中全会起，多次强调实现四个现代化必须弄清国情，这是关键问题。在1979年3月的政治局会议上他指出：这个问题不搞清楚，什么事情也搞不好。我们国家是一个9亿多人口的大国，80%的人口是农民。不能让他们（农民）喘不过气来。革命胜利30年了，但不少地方还有要饭的，需要改善生活。我们是在这种情况下搞四个现代化的。4月的中央工作会议上，李先念受中央和国务院委托所作报告中明确指出：我国人口多，经济落后，人民生活水平低，要改善；资金少，劳力多，与搞现代化有矛盾。我们只能在这样的矛盾中来搞四化，这就是现实情况，是我们规划蓝图时必须考虑的基本出发点。因此，我们一定要从自己国家的实际出发，走出一条在社会主义制度下实现现代化的中国式道路。9月29日叶剑英代表中共中央人大常委会和国务院在庆祝新中国成立30周年大会的讲话中，对我国国情的分析进一步发展为对我国社会发展阶段的基本认识。指出：社会主义制度是人类历史上崭新的社会制度，它同世界上任何其他事物一样，有它发生和发展的过程。我国的社会主义制度还处在幼年时期。我国封建社会的历史特别长，我们的社会主义社会不可避免地带有这种旧社会的许多痕迹。社会制度还不成熟、不完善，所以我们要改革和完善社会主义的经济制度和政治制度。1981年6月《关于若干历史问题决议》首次提出，我们的社会主义制度还处在初级阶段。社会主义制度由比较不完善到比较完善，必须要经历一个长久的过程，我们要在坚持社会主义基本制度的前提下，努力改革那些不适应生产力发展需要和人民利益的具体制度。

由于对国情有了上述认识，因而《若干历史问题决议》关于今后我国发展的道路和目标明确指出，社会主义生产关系的变革和完善，必须适应生产力的状况，有利于生产的发展；社会主义经济建设必须量力而行，积极奋斗，有步骤分阶段地实现现代化的目标，具体说，到20世纪末要使人民物质文化生活达到小康水平。

3. 从国情出发，调整经济发展的路子

50年代末以来片面追求不切实际的高速增长，急于完成工业化和现代化，是由以下发展方针支持的。产业发展方面，在工业化初期就片面强调发展重工业，甚至提出以钢为纲，忽视农业和轻工业的发展；强调生产制造，忽视流通服务，对科技教育不重视。在发展方式上，坚持高积累，过分紧缩人民消费，主要依靠资金、人力投入，扩大基本建设，在经济不很发达的地区建设新企业；强调自力更生，忽视对外经济技术交流。在分配政策方面，其结果是，表面上生产的增长速度并不算慢，但是真正创造的财富很少，人民得到的实惠不多，走了一条重基建轻生产，重重工业、轻农业和轻工业，高积累低效益的道路。

十一届三中全会以后，我国经济理论工作者和实际工作者从中国的国情出发，积极思考，勇于探索，对社会主义的生产目的，关于综合平衡、农轻重关系、经济发展的速度与效益等问题，进行了广泛的讨论。领导层坐下来结合国民经济调整和长期规划的编制认真地总结了历史的经验和教训，使我国新的经济发展之路逐步明朗。早在1979年3、4月间和9月，陈云就对发展速度、增长方式发表过很多精辟的见解。他说：前进的步子要稳。不要再折腾，必须避免反复和出现大的“马鞍形”。从长期来看，国民经济能够做到按比例发展就是最快的速度。按比例必须把农业考虑进去，农轻重排列法就是马列主义与中国革命的实践相结合。在我们国家，先进企业、落后企业并存的局面，要在一个相当长时期内存在，否则就容纳不了那么多就业人员，有人就要闹事。要重点企业、城镇工业、社办工业，各方面都大体安置下来。他说，我们在实现四个现代化建设中，除了要上若干大项目外，重点应该放在国内现有企业的挖潜、革新、改造上。我们国内现有企业的基础是不小的。要在这个基础上引进新技术，或者填平补齐，或者成龙配套，用这些办法来扩大我们的生产能力。邓小平尖锐地批判了过去经济发展中过分突出重点、影响按比例发展的倾向，指出：过去提以粮为纲、以钢为纲，是到该总结的时候了。一个国家的工业水平，不是决定于钢；谈农业只讲粮食不行，要农林牧副渔并举。邓小平、陈云等老一辈革命家提出的这些思想，对于推动全党摆脱一切新老框框的束缚，探索我国经济建设的新路子起了积极的作用。

三中全会后，随着经济领域矛盾的进一步暴露和思想的进一步解放，对经济形势的认识也发生了变化，开始反思新中国成立以后的发展思路，提出了中国的现代化道路怎么走的重大课题。

邓小平在1979年1月6日同余秋里、方毅、谷牧、康世恩等人谈话时，就谈到他的想法：经济建设方针要作一些调整，先搞那些容易搞、见效快、能赚钱、创外汇多的，宁肯减少一些钢铁厂和一些大项目，到1985年钢产量不一定非要搞到6000万吨，工业内部投资重点要放在电、煤、石油、交通、建材等方面，引进的重点要放在见效快、赚钱多的项目上，先积累资金，然后搞那些重工业项目，这样能增加就业机会，对改善人民生活也有利，更不会发生偿还不起外债的问题。①

经过反复酝酿，最终形成党和政府指导经济工作的方针，它集中反映在1979年4月李先念在中央工作会议上的报告和1981年赵紫阳在五届人大四次会议的报告中。包括：（1）今后要走一条速度不那么快，但经济效益好、人民得到实

① 冷溶、汪作玲主编：《邓小平年谱》（1975～1997）（上），中央文献出版社，2004年版，第466页。

惠多的路子。(2) 从我国9亿人口中有8亿农民这个基本特点出发，安排好工业同农业的关系；把消费品工业的发展放到重要地位，进一步调整重工业的服务方向；提高能源的利用效率，加强能源和交通运输业的建设。(3) 根据财力的可能，分别轻重缓急实现现代化。先进技术的采用，只能考虑那些对提高国力和加强国防具有关键作用的项目，要使自动化、机械化、半机械化的生产以至各式各样的手工劳动都得到发展，充分调动我国人力资源，向生产的广度和深度进军。(4) 有重点有步骤地进行技术改造，分批进行整顿和联合改组，充分发挥现有企业的作用；逐年建设一些必要的项目，但基本建设的规模必须同国家的财力物力相适应，绝不能超过农业这个基础所能负担的限度。(5) 讲究生财、聚财、用财之道，增加和节省建设资金。(6) 坚持对外开放政策，增强我国自力更生的能力。(7) 提高全体劳动者的科学文化水平，大力组织科研攻关。(8) 从一切为人民的思想出发，统筹安排生产建设和人民生活。

4. 在加深对原有经济体制弊端认识的基础上，不断充实改革的内容

十一届三中全会后，经济界和理论界讨论得最热烈的是经济体制改革。关于价值规律以及其他经济规律在我国社会主义建设中的作用与特点问题，关于按劳分配原则的贯彻问题，关于所有制结构问题，对我国管理体制的评论及改革方向问题，关于计划与市场问题等，当时都曾广泛地进行过讨论。由此，对我国经济体制存在弊病的认识，也由管理权力过分集中、分配平均主义，扩展到所有制过分单一、忽视商品关系和市场的作用。对改革的设想，尽管由于理论准备不足，对社会主义仍然是商品经济的基本观点没有确立起来，因而尚未触动现行体制的基本结构，但内容已大大充实。这里老一辈无产阶级革命家发挥了核心作用，陈云关于社会主义经济必须分为计划经济部分和市场调节部分的观点，邓小平关于社会主义可以搞市场经济和要在经济政策上允许一部分地区、一部分企业、一部分人生活先好起来的观点，构筑了当时改革的框架。系统的改革构想主要反映在1979年4月李先念在中央工作会议的报告和《若干历史问题的决议》中，内容包括：(1) 国有经济和集体经济是我国基本的经济形式，一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充。(2) 必须在公有制基础上实行计划经济，同时发挥市场调节的辅助作用。关系到国计民生的重要产品由国家统一计划、统一规定价格、统一进行分配。其他产品由企业根据市场的供求情况自行确定。(3) 必须实行适合于各种经济成分的具体管理制度和分配制度。改变国有企业附属于行政机构的不正常局面，扩大企业的自主权，并且把企业经营的好坏同职工的物质利益挂起钩来。按照统一领导、分级管理的原则，明确中央和地方的管理权限，适当扩大地方的权力。要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民由于勤劳致富，生活先好起来。(4) 要大力发展社会主义的商品生产和商品

交换。在流通制度上要改变统购统销、统购包销方式。

由于改革是新事物，所以《若干历史问题决议》还特别强调，“社会主义生产关系的发展并不存在一套固定的模式，我们的任务是要根据我国生产力发展的要求，在每一个阶段上创造出相适应和便于继续前进的生产关系的具体形式。”80年代初农村改革正是根据这一精神率先进行的。

由上可见，沿着十一届三中全会开始的经济建设新道路前进，我国经济的发展将是一个包括经济建设道路的不断探索总结、经济战略和经济体制逐步由旧模式向新模式转变、经济发展与改革开放相互促进又有制约的既朝气蓬勃、又复杂曲折的过程。

第二节 “调整、改革、整顿、提高”方针的提出和经济调整

一、新“八字方针”的提出

粉碎“四人帮”后的两年中，中国经济迎来了振兴和发展的机遇，同时长期形成的国民经济结构比例失调问题也开始暴露出来。农轻重比例严重不合理，1978年基建投资中重工业高达48.7%，农业、轻工业只占3.6%和5.8%[①]；粮食人均占有量只略高于1957年，棉花、油料还低于该年，需要进口大批粮食解决吃饭问题；主要轻工业产品市场供应也持续紧张。工业内部结构不合理，能源动力紧张使大批企业经常停工半停工，铁路运输和港口装卸能力严重不足，机械加工能力却超过了能提供钢材数量的三四倍。积累和消费比严重失调，积累率达36.5%，是“大跃进”的1960年以后最高的。生产、建设、流通、分配领域的混乱没有完全消除，全国有1/3的企业管理和生产秩序不正常。这些问题尚未得到解决，又向外国借贷大量资金开始大规模的“跃进”规划，1978年在建大中型项目比1977年增加300多个；签订了78亿美元引进项目合同，仍有50亿美元的合同待签[②]，给国家财政造成了很大的压力，导致国民经济比例失调继续加重。

在1978年中共十一届三中全会前的中央工作会议上，陈云发言指出：工业引进项目，要循序渐进，不要一拥而上。一拥而上看起来好像快，实际上欲速则不达。各方面都要上，样样有缺口，实际上挤了农业、轻工业和城市建设[③]。这

① 国家统计局编：《中国固定资产投资统计年鉴（1950～1995）》，中国统计出版社，1997年版，第9页。

② 李先念1979年4月5日在中央工作会议上的讲话，《三中全会以来重要文献选编》（上），第112～117页。

③ 中共中央文献研究室编：《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第229页。

是第一次把比例失调的问题摆到全党面前。中共十一届三中全会对陈云的意见给予了重视，考虑对国民经济进行调整。会议公报指出：我们必须在这几年中切实做到综合平衡，以便为迅速发展奠定稳固的基础[①]。

如前所述，三中全会期间就明确指出，国民经济存在比例失调问题，必须在近几年认真解决。但当时只是为经济工作指出了基本方向，对于经济建设中的一些重大问题，还来不及进行更为深入的讨论。会议讨论和原则同意的1979年、1980年国民经济计划，是在1978年“组织新的跃进，加快实现四个现代化”的思想指导下拟定的，其主要指标为农业总产值增长5%～6%，工业总产值增长10%～12%，国家直接安排的基本投资417亿元（加上地方自筹投资为583亿元）。由于生产建设任务安排过大，成套设备引进过急，由统筹安排不够，使建设战线进一步拉长，燃料动力等物资、财政、外汇都留了相当大的缺口，加剧了比例失调。为此1978年9月全国计划会议期间，不少地方和部门就已建议把计划落实一些。

1979年1月1日，华国锋、邓小平、陈云审阅《国务院关于下达1979年、1980年两年经济计划的安排（草案）》。陈云批示：“国务院通知中‘1979年有些物资还有缺口’。我认为不要留缺口，宁肯降低指标。宁可减建某些项目。”1月5日，陈云又将新华社一份反映国家计委安排1979年的生产计划和物资供应还留有缺口的材料批转给华国锋、邓小平。陈云指出：“我认为有物资缺口的不是真正可靠的计划。”邓小平阅后批示：“请计委再作考虑。”[②] 1月6日，邓小平找余秋里、方毅、谷牧、康世恩等四位副总理谈经济建设方针问题。邓再次肯定陈云的意见“很重要”，“请计委再作考虑”。他说：“我们要从总方针来一个调整，减少一些钢铁厂和一些大项目，引进的重点放在见效快、赚钱多的项目上。今年计划有些指标要压缩一下，不然不踏实，不可靠。”[③] 这时，邓小平暂时搁置了几年内引进800亿美元的想法，转而支持陈云的调整主张。他同主持财经工作的李先念商量，建议国务院成立一个财经委员会，请陈云出来任主任，主持全国财经工作。李先念赞同，并且主动表示给陈云当副手，任副主任。中央政治局常委会议通过了这个提议。

3月14日，李先念与陈云联名写信，对财经工作提出六条指导意见：（1）前进的步子要稳。不要再折腾，必须避免反复和出现大的马鞍形。（2）从长期来看，国民经济能做到按比例发展就是最快的速度。（3）现在的国民经济是没有综合平

① 《人民日报》，1978年12月23日。

② 中共中央文献研究室编：《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第233页。

③ 冷溶、汪作玲主编：《邓小平年谱》（1975～1997）（上），中央文献出版社，2004年版，第466页；中共中央文献研究室编：《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第233页。

衡的。比例失调的情况是相当严重的。（4）要有两三年的调整时期，才能把各方面的比例失调情况大体上调整过来。（5）钢的指标必须可靠。钢的发展方向，不仅要重数量，而且更要重质量。要着重调整我国所需要的各种钢材之间的比例关系。钢的发展速度，要照顾到各行各业（包括农业、轻工业、其他重工业、交通运输业、文教、卫生、城市住宅建设、环境保护等）发展的比例关系。由于钢的基建周期长，不仅要制订5～7年的计划，而且要制订直到2000年的计划。（6）借外债必须充分考虑还本付息的支付能力，考虑国内投资能力，做到基本上循序进行。①

他们的这些重要意见，为国民经济调整提出了基本构想。

3月21日至23日，中共中央政治局开会讨论经国家计委修改过的1979年国民经济计划和整个国民经济的调整问题。这次提供的国民经济计划从当时的国情出发，对有关指标作了大幅度调整。农业产值增长4%，比原指标下降1～2个百分点；工业产值增长8%，比原指标下降了2～4个百分点。其中主要降低重工业特别是钢的速度。轻工业增长速度安排为8.3%，快于重工业的增长。缩短基本建设战线，在建大中型项目由1700个压到1000个。国家预算直接安排的基建投资由457亿元调整为360亿元，加上利用贷款安排的基建，总规模为400亿元，保持1978年的实际水平。同时努力平衡财政、信贷、外汇和市场，使其基本不留缺口，积极安排解决城镇2000万劳动力就业。这些安排为组织比例关系的调整、促进经济社会平稳发展创造了较好的条件。中央政治局经讨论同意陈云、邓小平的意见，决定用三年时间调整国民经济。

1979年4月5日至28日，中共中央召开各省、市、自治区党委第一书记及主管经济工作的负责人和中央党政军机关负责人参加的工作会议。会上，陈云从分析我国基本国情及总结我国经济建设的经验教训入手，进一步阐明了调整的必要性，指出：按比例发展是最快的速度，单纯点出钢，证明不能持久。不按比例靠多借外债靠不住。调整的目的是要达到比较按比例地前进。邓小平也指出，现在的中心任务是调整，首先要有决心，东照顾西照顾不行。李先念代表中共中央和国务院作了《关于国民经济调整问题》的讲话，分析了这次调整与60年代调整的异同，指出：60年代初那次调整，当时困难重重，不调整就无法渡过难关。因此，在开始调整的时候，工业生产和基本建设的总规模都退了下来。现在我们的农业情况比当年好得多，工业基础也雄厚得多，总的经济形势是向前发展的。这次调整就局部来说有进有退，有上有下；就全局来说，总的生产建设在调整中是要稳步前进的，国民经济是要继续保持一定的增长速度的。而且在调整中还要

① 《三中全会以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，1982年版，第115页。

进行经济体制的改革和对现有企业的整顿，使我们的管理工作和经济效果达到更高的水平。因此这次的方针是调整改革整顿提高，边调整边前进，在调整中改革，在调整中整顿，在调整中提高。

李先念还根据三中全会以来的探索，阐述了实现现代化应有的指导思想，指出，我们这次提出要进行经济调整，就是要认真地贯彻从自己国家的实践出发，走出一条在社会主义制度下实现现代化的中国式的道路，所以这次调整的主要任务是：坚决地、逐步地把各方面严重失调的比例关系基本上调整过来，使整个国民经济真正纳入有计划、按比例健康发展的轨道；积极而又稳妥地改革工业管理和经济管理体制，充分发挥中央、地方、企业和职工的积极性；继续整顿好现有企业，建立健全良好的生产秩序和工作秩序；通过调整、改革和整顿，大大提高管理水平和技术水平，更好地按客观经济规律办事。

中央工作会议经认真讨论，虽有一部分同志思想没有通，但总的同意中央提出的八字方针，并通过了调整后的1979年国民经济计划，从此，我国开始了为期三年的调整和围绕调整起步的改革和开放。

调整、改革、整顿、提高方针的四个方面是互相联系、互相促进的。在比例严重失调的情况下，调整是关系国民经济全局的关键，是新八字方针的中心环节。调整的目标是：（1）使粮食生产和其他农副产品生产的发展同人口的增长和工业的发展比较适应；（2）使轻纺工业的增长速度赶上或略高于重工业的增长速度，使主要轻纺产品的增长大体上同国内购买力的增长相适应，并大量增加出口；（3）使燃料动力和交通运输的紧张局面有所缓和；（4）使基本建设缩短战线，集中力量打歼灭战，经济效益不断提高；（5）在生产发展的基础上全国居民收入继续有所提高，使经济工作变被动为主动。国民经济调整离不开改革和整顿，在经济调整中只有不断搞好企业整顿，广泛深入地开展大规模的群众性的增产节约运动，只有把管理体制中那些必须改而又比较容易改的方面有计划有步骤地进行改革，调动企业和地方的积极性，不断增加工农产品产量，增加国家的积累，各种比例关系才能比较容易调整过来。但改革整顿应围绕调整的要求进行，并直接为它服务。

贯彻新八字方针，现实的目的是为了纠正前两年工作中的失误，摆脱面临的困难，巩固和发展经济恢复的成就。同时要认真汲取过去的经验教训，使我们的经济工作摆脱长期存在的“左”的思想和做法的束缚，真正从我国国情出发，办各项事业都量力而行，循序渐进，讲求实效，使现代化建设的伟大事业同人民生活的逐步改善密切结合起来。所以，贯彻新八字方针，不但是理顺经济关系的重要步骤，而且在发展战略方面是我国新中国成立以来经济工作的一个有长远意义的根本转折。

按照中央工作会议部署开始的国民经济调整，是在计划经济条件下，主要依靠行政手段完成的。分两个阶段：1979 年到 1980 年年底为第一阶段。在这个阶段中着重调整了农轻重、积累和消费的比例关系，增加城乡居民收入。1981 年到 1982 年为第二阶段。在这个阶段中，针对前一阶段调整比例关系、改革经济管理体制中发生的国民收入超分配问题，着重削减基建规模，控制消费，平衡财政收支，稳定经济局势。

二、国民经济的初步调整

1979 年开始的国民经济第一阶段调整，主要进行了以下工作。

（一）集中力量把农业促上去

三中全会后，中共中央迅速把《关于农业发展若干问题的决定（草案）》和《农村人民公社工作条例（试行草案）》发到各地农村社队试行，清除“左”的影响。采取切实措施保障农村社队生产经营和分配的自主权，实行并逐步完善多种形式的联产计酬的责任制；认真贯彻按劳分配原则；鼓励社员在搞好集体经济的前提下，种好自留地、自留林、自留山，发展家庭副业，并且有领导地开放了农贸市场。到 1980 年全国各地已有 37000 多个农村集市，上市的农副产品数量大幅增加。

国家加强了对农业的支援。在按《决定（草案）》的规定减少并稳定粮食征购的同时，每年进口约 1300 万吨粮食，保证城镇及经济作物集中区人民对粮食日益增长的需要，以减轻农民粮食生产的负担。国家还增加了棉花的进口额，以缓和粮棉争地的矛盾。在此基础上农村开始改变片面发展粮食生产的做法，因地制宜地发展多种经营，1979～1981 年减少粮食播种面积 5000 万亩，有计划地扩大了经济作物的种植面积，在有条件的地方还开始逐步退耕还林还牧。鼓励农村在经济合理原则下举办社队企业，并分别不同情况对其实行低税或免税政策，使社队企业开始迅速发展。1980 年全国有社队企业 143 万个，从业人员 3050 万人，总收入 614 亿元，占社队三级经济收入的 34%。

大幅度提高农副产品的收购价格。从 1979 年 3 月起，陆续提高了 18 种农副产品的收购价格，其中：粮食从夏粮上市起全国粮食统购价格平均提高 20%，超购部分在这个基础上再加价 50%；棉花从新棉收购之日起，全国棉花统购价格平均提高 15%，北方另加 5% 的补贴，超购部分再加价 30%；食用植物油统购价格全国平均提高 27%，超购部分加价 50%；生猪收购价格平均提高 24.6%，其他产品也分别提高 20%～50%。1980 年又先后提高了棉花、羊皮、黄红麻、木材、生漆、桐油等农副产品的收购价格。全国农副产品收购价格总指数，1979

年提高了22.1%，1980年又提高了7.1%。农产品收购价格提高后，销售价格在一段时间内维持不动，由国家对经营部门予以财政补贴；涉及职工生活的，由国家发给适当的副食补贴，使其生活不致下降。同时，国家对农业生产资料的销售价格有计划地下降了10%～15%。这样1979年、1980年两年国家每年用于调价的开支达80亿～90亿元，国家财政收入可以正常增长的部分基本都用于农业了，这是国民收入和国家财政分配的一个大调整，也是工农关系和国家、集体、个人关系的一个大调整。

通过上述措施，极大地激发了广大农民发展生产的积极性，多年来农业发展缓慢的状况开始有了变化。1979年我国农业生产取得了新中国成立以来少有的大丰收，粮食产量创造了历史最高纪录。1980年虽遭受几十年少有的南涝北旱的自然灾害，农业生产仍然获得了较好收成，特别是经济作物，转变了长期停滞不前的局面。

（二）加快轻纺工业的发展

国家在原材料、燃料电力供应，交通运输，挖潜革新改造措施，基本建设，银行贷款和外汇使用、引进技术等方面优先安排轻工业，在财力物力上努力保证轻纺工业正常生产的需要。1980年基本建设投资中轻工业比重由1978年的5.8%上升到9.1%。国家在外汇紧缺的情况下，拨出25亿美元进口轻纺原料，还增加3亿美元的外汇贷款，支持轻工业挖潜革新。

重工业不仅主动放慢速度，在燃料动力方面为轻工业让路，而且积极调整服务方向，努力增产轻工业需要的品种规格，还采取“重转轻”“军转民”等形式，在机械工业及国防军工企业中腾出一定生产能力，利用边角余料增产市场需要的日用消费品。此外发展社队企业对农副产品的加工，积极恢复和发展城镇手工业生产，广开了轻工业生产的门路。据有关方面统计，1980年轻纺工业以外各行业生产的各类轻工业品产值，占全国轻工业产值的31%以上，发挥了良好作用。轻工业本身努力整顿企业，提高产品质量降低成本，调整产品结构，压缩长线滞销产品，增加适销对路的新产品。当时不仅人民群众欢迎的老三件（自行车、缝纫机、手表）有了大幅度增加，而且试制生产出新一代耐用消费品，使市场商品供应同国内购买力和对外出口的增长逐步适应。

（三）努力稳定能源生产，节约燃料动力

为了改变原油和原煤采储、采掘比失调的状况，有计划地稳定和减少原油和原煤的产量。原油产量1978年为10405万吨，1980年为10595万吨，基本没有增加；原煤产量1979年为6.35亿吨，1980年减为6.2亿吨。抓紧老油田的综合

调整，使综合递减率控制在9%以下，保证老油田持续稳产；加强地质勘探，扩大原油储量，除自己继续进行东北、华北、华东地区的地质勘探和积极在中国西部、西南部地区的准噶尔、柴达木、塔里木、陕甘宁、四川等陆上沉积盆地进行勘探外，还与国外石油公司合作在我国南海、南黄海、渤海、北部湾部分海域进行海上勘探。

为了在能源增加不多甚至下降的情况下使工业生产保证有一定的速度，国家强调了近期内要把能源节约放在优先地位的方针，采取了严格有效的节能措施。首先，要求所有企业都要按照历史最高水平，实行定量凭票供应煤、电、油，并在此基础上再努力节约5%。其次，调整能源消费结构，确定今后相当长一段时间内以煤炭作为主要能源，支持各地把烧油的锅炉改为烧煤，从每年直接用作动力的1000万吨原油中，挤出200万吨用以出口，换回油改煤措施所需要的资金和设备。第三，改造耗能大的老设备和落后工艺，更新耗能高的动力机具，关停并转了一批耗能高、效益低的企业。1979年、1980年两年，能源工业分别增长3%和下降1.3%，由于采取了上述措施，也由于轻重工业结构作了大的调整，工业总产值分别增长了8.5%和8.7%，走出了一条以节约求增产的新路，初步缓解了长期制约经济发展的能源紧张问题。

（四）增加城乡人民收入，积极扩大城镇就业渠道

在农村，国家通过提高农副产品收购价格和减免税收，使农民在1979～1980年内得益约300亿元，其中：出售农副产品得益258亿元；减免贫困社队农业税收和社队企业税收，农民得益45亿元。

在城市，国家大力安置回城知识青年就业，提高了一部分职工的工资水平，普遍恢复奖励与计件工资，以增加城市居民的收入。

在缩短生产基本建设战线的同时，解决约2000万待业青年的就业问题，是这次调整中一项十分艰巨的任务。为了巩固安定团结的政治局面，为了改善城镇居民的生活，国家一方面在全民所有制单位动员计划外使用的约500万农村劳动力回乡，动员符合退休、退职的职工约400万人退职退休，安置了部分劳动力，另一方面广开就业门路，发展手工业、商业、服务业、饮食业，发展旅游业、城市公用事业和园林绿化事业，多办集体所有制的服务网点，举办劳动服务公司，鼓励和扶持城镇个体经济适当发展，千方百计安排城镇青年。结果1979年有903万城镇劳动力，1980年又有905万城镇劳动力先后得到安置，基本解决了“文革”以来上山下乡知识青年按政策回城和城镇正常的新增大中专毕业生和其他劳动力的工作安排问题。职工赡养人数明显减少，负担减轻。1977年包括本人在内赡养系数为2.06人，1980年减为1.8人。

调整工资是从1979年11月开始的，40%的职工提升了工资级别，部分工资区类别也得到了调整，加上奖励和计件工资的恢复，全国职工的年平均工资在大量增加新职工的情况下，仍有很大提高。1980年年底达到762元，比1978年的614元增加了24%（扣除价格因素，实际增加了15%），是新中国成立以来增加幅度最大的。

（五）压缩基本建设规模

为了保证全国人民消费水平的提高，国家压缩了财政预算内的基本建设投资。1978年全国预算内投资为389亿元，1979年为397亿元，1980年压缩为300亿元。其中冶金工业投资作了较大幅度的削减。在建的大中型项目由1978年的1700多个减少到1980年的904个。

投资结构也有所调整。除了前述用于轻工业的投资有较多增加外，用于职工住宅、城市公用事业等非生产建设投资的比重，大幅度上升。1978年为20.9%，1979年上升为30.25%，1980年又上升到35.7%，其中住宅投资比重上升到20%，是新中国成立以来投资最多的。[①] 住宅竣工面积也迅速增加，1977年以前每年不到3000万平方米，1979年增加到6256万平方米，1980年又增加为8230万平方米，相当于过去的2.7倍。

三、调整中的争论和阻力

中央虽然确定了经济调整的方针，并没有真正解决党内的分歧。中共中央和国务院召开了一系列会议，落实调整方针，在提高农副产品收购价格，解决城市生活欠账，加快轻纺工业生产等方面比较顺利。在压缩基本建设和部分企业的关停并转方面，却难落实。这主要是由于认识上的分歧，也因为要停建、缓建的许多项目特别是22个重大引进项目，涉及国外合同。国务院财经委反复考虑，决定上海宝钢工程继续建设，其他多数项目缓建。调整之初，取得了一些成效，市场活跃和丰富了，城乡居民收入增加，但也出现了困难和混乱。突出的是1979年、1980年连续两年出现巨额财政赤字，物价持续大幅上涨。原因在于放权让利改革，使地方和企业掌握了更多预算外资金，获得了更大的扩大投资的利益驱动。陈云感到，统一思想是件相当困难的事。他说，“经济工作的争论，还需要几年时间才能取得一致的意见”。[②]

1979年4月13日，中共中央、国务院批转国家建委党组意见强调，当前一项迫切的任务，就是要对那些不急需和不具备条件的项目，实行停、缓、并、

① 《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1986年版，第449页。

② 《陈云年谱》下卷，中央文献出版社，2000年版，第244页。

转、缩。凡是该停缓的项目都必须坚决停缓下来。任何单位和个人都不准搞计划外工程。但是，根据一些地方反映的情况，基本建设战线的调整有可能走过场。7月26日，《人民日报》发表文章严厉批评说："当前一个值得注意的问题，是有些同志对调整的必要性和重要性认识不足，特别是有些领导干部思想不通。有的同志认为，过去两年工业发展不是很快吗？继续大干快上好了，何必调整呢？有的同志认为，调整就是'刮下马风'，他要接受历史教训坚决顶住。有的同志认为他这个企业是多年辛辛苦苦搞起来的，关别人的可以，停自己的不行。"① 8月24日，《人民日报》再次发表社论说："凡是确定停缓的项目，必须坚决停缓下来，绝不能'明减暗不减'，'明停暗不停'。对有意搞鬼欺骗国家的，应当揭发、批评、教育，个别情节严重的，应当给予适当的处分。"②

调整的阻力一是认识上的分歧。有人觉得前两年经济形势不错，对于提出调整感到突然。有的认为，目前兴建的大中型项目大多是关系国计民生的工程，不能算多。有的认为，只有多建一些具有先进技术装备的企业，才能把生产迅速搞上去。二是出于部门利益和地方利益的考虑。各地各部门都有急切需要解决的问题，如安排就业，解决住房困难等，都有加快发展的强烈愿望。都希望别人调整，而不愿把本地的速度调下来。更严重的问题在于中央决策层也存在严重分歧。7月17日，胡耀邦在第五次驻外使节会议上讲话，提出国民经济要大打翻身仗，工业五年翻一番。他说，三五年我们的国民经济能不能搞出名堂来，打一个比较大的翻身仗？对这个问题有不同的看法。他说，明年、后年工业增长15%～16%是可能的。如果今后三五年以12%～15%的速度前进，五年后总产值就将近翻了一番。

为了继续统一思想，9月2日，陈云将财政部整理的《关于1950～1979年国家财政收支总额及基本建设的资料》印发指出，这对认识基本建设规模应该大有参考价值。9月30日，国务院办公厅又将财政部整理的《关于国民经济和国家财政四次紧张和波动的资料》《关于能否压缩流动资金搞挖潜、革新、改造的资料》印发。材料回顾了1953年冒进倾向、1956年冒进、1958年"大跃进"和"文革"10年经济比例严重失调的情况。指出，问题主要出在基建规模超过了财力、物力的可能，大上大下、情况一好就折腾。陈云总结说，我们应该探索在不再折腾的条件下的较快发展速度③。这个结论得到全党的高度评价。邓小平说：陈云同志出了个题目，过去的教训是超过了，总以为积累率越高，建设速度就越

① 《人民日报》，1979年7月26日。

② 同上，8月24日。

③ 《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第250、252页。

快。我们这次调整，是健康的、清醒的调整[①]。

9月18日，陈云在国务院财经委员会会议上讲了11条意见，重申经济的调整方针是必要的，并不是多此一举。关于为什么不能靠赤字搞建设，陈云说，我们的基建投资，必须是没有赤字的。不要用自由外汇兑换成为人民币来弥补基建投资的赤字。也绝不能发票子来弥补基建投资赤字。因为这将无以为继。他主张明年就必须去掉基建投资中的赤字。关于利用外资的可能限度，陈云认为，外债一是买方贷款，二是自由外汇贷款。买方贷款每年能使用多少，决定于国内配套的投资数量。借到的自由外汇只能用于小项目，速借速还。用于偿还大项目借款本息的可靠外汇来源，只能来自增加出口收汇。因此，像宝钢、苹果铝矿、三峡水电站等那样大的工程，每个五年计划只能建成一个。中国的现代化除了要上若干个大项目以外，着重点应该放在国内现有企业的挖潜、革新、改造上。要先生产，后基建；先挖潜、革新、改造，后新建。我们应该探索在这种条件下的发展速度。[②] 根据陈云的讲话精神，国家财经委组织有关部门重新拟定了1980年、1981年两年计划。

中共十一届四中全会后，各省、市、自治区党委第一书记座谈会印发了陈云同志9月18日的讲话。10月3日和4日，陈云在座谈会上两次发言，指出经济工作中存在很大意见分歧，中央内部有分歧，中央与地方也有分歧。他的主要担心，是靠借外债搞建设是个新问题，应该承认我们没有经验，要逐项研究，积累经验。会上有人提出财政赤字和通货膨胀并不可怕，陈云说，在生产上搞点赤字这不可怕，但基本建设周期长，搞赤字我是怕的。通货膨胀数量不大也不可怕，但数量很大，我害怕。我们有过痛苦的教训。[③]

会上大部分发言，都和陈云的主张相反。陈云直接点名批评了国家计委，批评了余秋里。但余、康并不服气。康说："西欧、日本和北美的资本家，看到我们出现了安定团结的局面，都抢着和我们做买卖。许多外国公司都来谈，这样的大好形势，是新中国成立以来所没有的。这就给我们提出一个问题，要善于充分利用这个形势，吸收外国的技术和资金来大大加快我们的建设速度，迎头赶上世界先进水平。"[④]

邓小平这时候还在观察考虑。10月4日，他在座谈会上讲话，主张充分地把矛盾摆出来，采取辩论的方法，面对面，不要背靠背，好好辩论辩论。然后由中央特别是财经委梳辫子，得出比较好的办法。[⑤] 他赞成调整，支持陈云的意

① 《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第257、266页。
② 同上，第250页。
③ 同上，第253、253页。
④ 周永康主编：《康世恩传》，当代中国出版社，1998年版，第349页。
⑤ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第201页。

见。但同时说劲可鼓不可泄。他赞成“八字方针，核心是调整”，但又强调调整的目的是为了创造条件，使得调整以后，能够有一个比较好的又比较快的发展速度。他赞成清理在建项目、压缩基建战线，但又认为，为争取1983年开始有相应的速度，现在的调整还要包括一些准备工作。现在不着手，到时候就形不成新的生产能力。[①] 关于增长速度。当时争论明后两年工农业总产值增长8%还是6%。邓小平说，增长6%也可以，但必须是没有水分的扎扎实实的6%。“如果到1982年、1983年速度不能够更快一点，我看交不了账。”关于利用外资，邓小平说：“不管是哪一种，我们都要利用，因为这个机会太难得了，这个条件不用太可惜了。”现在中国利用外资的条件比战后的欧洲、日本更好些。问题是怎样善于使用，较快见效，解决好偿还能力问题。利用外资是一个很大的政策，我认为应该坚持。不懂，可以干一两件事再说。“现在研究财经问题，有一个立足点要放在充分利用、善于利用外资上”。[②]

四、国民经济的进一步调整

由于采取了调整的一系列措施，也由于改革特别是农村改革的逐步展开，调整取得了初步成果。国民经济持续增长，1979～1980年工农业总产值分别比上年增8.5%和7.5%，国民收入分别比上年增7.7%和6.4%，主要比例关系开始改善，农轻重比例由1978年的24.8:32.4:42.8调整为1980年的27.2:34.36:38.44，积累和消费的比例由36:64改变为31.6:68.4；商品购销转旺，人民生活有较多改善，社会商品零售总额扣除物价因素这两年分别比上年增长12.4%和12.2%，是近20年没有的。全国居民消费水平1980年为227元，比1978年增加52元，平均每年增加26元，较之1957～1977年平均每年增加3元，即使扣除物价因素，其增长幅度也是很大的。

但是也出现了一些新情况和新问题，从全局看潜伏着相当大的危险。最主要是财政连年出现巨额赤字。这两年一方面有些该办的事情，出台过分集中，用于改善城乡人民生活的费用增幅过大；在提高农副产品收购价格的同时，又没有适当地调整零售价格，财政负担的价格补贴猛增。原测算用于这方面的开支两年花400亿元，实际花了近500亿元。加上扩大企业财权和外贸亏损，使这两年国家财政收入中增收的因素远远低于减收的因素。因此，国家财政收入不仅没有增加，反而有所下降。1979年和1980年全国财政收入分别比上年减少了53亿元（不包括国外借款）和26亿元。另一方面由于思想认识不统一，基本建设方面该退的没有退，或者没有退够；1978年确定引进的22个大项目又因许多项目已经

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第198页。

② 《邓小平文选》第2卷，第194、202页。

订货，已借外汇需要支付本息，下不了决心把不具备建设条件的项目停下来。所以在建大中型项目数减了46%，但在建规模仍保留1300亿元，国家直接安排的基本建设投资原计划1979年为360亿元，1980年为241亿元，实际执行结果，分别达到395亿元和281亿元。此外，这两年国防战备费、行政管理费和各项事业费，不但没有收缩，1980年反而比1978年增加了101亿元，加重了国家财政特别是中央财政负担。在国家财政收入减少的情况下，1979年财政支出比上年增加了162亿元，1980年虽有所减少，仍比1978年高出101亿元，以致财政1979年有赤字170亿元，1980年计划赤字40亿元，实际达到127亿元。为了平衡财政收支，国家除把40%左右的流动资金及一部分投资改由银行贷款外，1979年向银行透支110亿元，1980年又透支100多亿元，迫使银行这两年增发了134亿元货币，相当于过去29年发行货币量的63%，大大超过了商品流通量的增长。1979年有计划地调整价格，物价适量上涨是正常的，但由于货币流通量增长过多，商品供应量不能相应增长，1979年全年平均零售物价比上年上涨了1.9%，1980年又比上年上涨了6%，其中城市上涨8.1%，农村上涨4.4%，是近20年来物价上涨幅度最大的，[①] 群众为此议论纷纷。

引起中央领导关切的是，这两年出现的财政赤字、货币发行过多、物价上涨问题，1981年如不采取坚决措施，这种趋势还会有所发展。因为1980年农业受灾严重，全国粮食产量比上年减少了115亿公斤；原油后备储量不足，煤炭要继续调整采掘关系和解决安全问题。短线物资出现大的缺口，势必进一步影响财政收支平衡。原计划1981年财政赤字50亿元，很可能大大突破，从而迫使银行继续大量增发票子，引起物价暴涨，使三中全会以来农民和职工在经济上得到的好处重新失掉，影响社会的安定。因此必须清醒地认识和严肃地对待过去遗留下来的和还没有完全暴露的问题，采取坚决措施，进一步调整国民经济。

1980年10月国务院和财经领导小组开始对经济形势和应采取的措施进行集中分析与研究，并对是否一步退够向中央常委作了请示。陈云说，基本建设搞铁公鸡，一毛不拔（极而言之），还是中华人民共和国，天塌不下来，置之死地而后生。邓小平同意陈云意见说，退的够一点也许前进的时间来得快一点。坚定了克服当前危机的信心。为了统一思想，11月召开省、市长、自治区主席会议和全国计划会议，充分摆开矛盾，深入分析了经济形势，决定调整1981年国民经济计划和财政预算，12月，党中央召开中央工作会议，邓小平、陈云、赵紫阳、李先念四位常委亲自出席讲话，从总结历史经验教训入手，指出：1958年以来之所以国民经济几次酿成比例严重失调，主要因为对我国的基本国情没有清醒的

① 《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1986年版，第623页。

认识，不了解在我国这样人口多、底子薄、80%是农民的国家发展生产力，是需要长期艰苦努力的，在指导方针上老是急于求成。造成当前财政经济困难的根本原因就是长期以来经济建设中“左”的错误一直没有得到纠正。当前实行进一步调整，关键就是摆脱“左”的思想和做法的束缚，把该退的退够，使经济建设从此真正从中国实际情况出发，量力而行，循序前进。这些讲话比较好地统一了全党对经济调整决策的认识。一致同意从1981年起对国民经济进一步调整，以争取经济工作全局的稳定和主动，使整个国民经济转上健康发展的轨道。12月25日，邓小平在闭幕会上讲话，表示了对陈云的完全支持。邓小平说：“我完全同意陈云同志的讲话。这个讲话在一系列问题上正确地总结了我国三十一年来经济工作的经验教训，是我们今后长期的指导方针。”他说，中共十一届三中全会以后，陈云就提出了调整方针，去年四月中央工作会议对此作出决定，这次是进一步贯彻这一方针。我赞成陈云的说法：这次调整“是健康的、清醒的调整”，“在某些方面要后退，而且要退够”。

会议强调这次调整，主要是：基本建设要退够，一些生产条件不足的企业要关停并转或减少生产，行政费用要紧缩，使财政收支、信贷收支达到平衡。只有这些方面退够，才能取得全局的稳定和主动，才能使整个经济转上健全发展的轨道。会议对进一步调整提出了三条总的要求：（1）基本上做到财政收支平衡，1981年努力把财政赤字缩小到50亿元左右。（2）基本实现信贷收支平衡，1981年增发的货币要控制在30亿元左右，不再搞财政性的货币发行。（3）把物价基本稳定下来，特别是把占居民消费总支出70%左右的基本生活必需品销售价格稳住。对调整的时间要求是：基本建设退够、消灭财政赤字的任务在1981年完成；国民经济重大比例严重失调的问题，因为比较复杂，需要更长的时间准备，在整个第六个五年计划期间解决。

为了搞好这次调整，会议强调，必须加强集中统一，加强宏观计划指导和行政干预，强调局部服从全局，以便把有限的财力、物力用到国民经济调整的方向上去。这种集中统一，指的是在宏观经济方面，在扭转国民经济被动状况的重大措施上。包括：综合平衡各种渠道建设资金、财税制度、信贷制度、重要物资调拨、物价管理和外贸外汇管理等，要高度集中统一，要服从中央统一指挥。会议还指出，必须正确处理调整与改革的关系。三中全会以来，经济体制作了一些改革，实践证明，对调动人们的积极性、提高经济效益起了积极作用，有力地配合了国民经济调整。特别是农村改革，改善了人民生活，搞活了市场，出现了20多年来少有的好现象。但是经济体制改革要处理好与调整的关系。在调整时期，对改革要坚定不移，要在加强宏观经济计划指导和行政干预的同时，继续发挥企业和基层单位的积极性、主动性，把该搞活的事情搞活。但是经济体制改革一般

要以国家财力为后盾，在调整时期各项改革要服从于调整。有些改革从长远来看是合理的、必须搞的，但同当前调整有矛盾的，就推迟进行。

中央工作会议后，根据对经济进一步调整的目标，为了首先把经济稳定下来，除继续调整结构，解决消费品供不应求和燃料动力供应不足问题外，着重采取了以下措施：

（一）将压缩基本建设规模作为进一步调整经济的中心环节

解决积累和消费超过国民收入的途径，首先应当发展生产，提高经济效益，增加国民收入。但作为紧急措施，必须减少积累和消费的开支，以解决国民收入超分配问题。由于人民群众已有的收入水平是不能降低的，因此当时只能采取适当控制消费、大幅度压缩基本建设投资的方针。

根据中央工作会议关于1981年全民所有制企业基本建设的总规模在1980年计划500亿元基础上压缩到300亿元，国家直接安排的投资从1980年计划241亿元（不包括车船购置）减到170亿元的精神，国务院对所有在建大中型项目都逐个重新进行了审查。首先对1978年签订的22个进口大项目，从经济全局着眼，进行了排队。22项中1980年原列入基建计划的有上海宝钢等14个项目，经调整，确定上海宝钢只搞一期工程，四套30万吨乙烯只建一套，德兴铜基地和四套30万吨大化肥等项目推迟建设进度。22个进口项目是当时基本建设的主体，其投资额占全国在建规模的45%，这次大幅度减下来，保证了基本建设规模得到有效控制。其他建设项目，凡不具备建设条件的，或全国是长线产品或同现有企业争原料、燃料动力的，也都坚决停下来。在基建的管理上，也采取了有力措施。所有大中型基建项目，不论资金来源，都纳入国家基本建设计划，小型项目也纳入地方基本建设计划。基本建设投资的分配，不受原来行业之间投资比重的限制，按照加强短线建设的精神，适当增加了交通的投资。

1981年全民所有制基本建设投资由1980年实际完成的559亿元减为443亿元，总规模压缩了20.7%；其中预算内的投资由300亿元减为223亿元，压缩了26%。年末在建的大中型项目663个，比1980年减少了241个。这样，基本建设规模过大问题基本得到解决，有力地支持了财政收支的平衡。基本建设的投资结构和投资效果也有改善。1981年的投资额中，与人民生活密切相关的轻工业比重继续上升，由上年的9.1%提高到10%；非生产性建设比重由35.7%上升到43%。重工业投资中能源工业的投资超过了一半。新建项目继续减少，改扩建项目的投资比重由1979～1980年的41%增加到47%。①

① 《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1986年版，第450～451页。

（二）下决心关停并转一批消耗高、质量差、产品不对路、亏损大的工业企业

为了缓解能源、原材料供应不足和财政赤字大的矛盾，工业生产战线集中力量裁并了一批国营小型重工业企业，以减少能耗和亏损；调整农村社队工业和地方小型轻纺企业，鼓励原料产地同老工业基地在互利的基础上联合办厂，以解决小企业与城市大工业企业争夺农业原料的矛盾。由于对经营不善、长期亏损的国营企业采取停止供应能源、原材料，停止财政补贴和银行贷款的政策，对与大企业争原料、燃料运输和生产任务的落后企业采用行政办法加以撤并，对社队工业中与大企业争原料的小纺织厂、小烟厂、小酒厂恢复征收工商税并与城镇集体企业一样按八级超额累进税率征收所得税，促使大批小企业关停并转。1981 年重工业小企业共减少 4400 个，其中冶金企业减少 367 个，化肥和农药企业减少 458 个，机械企业减少 3172 个。保留下来的小企业经过限期整顿提高，经济技术指标普遍有所好转。例如小氮肥，同 1978 年比，每吨氨煤耗由 3.2 吨降到 2.2 吨，下降 31.25%，电耗由 1800 度降到 1467 度，下降 18.5%，企业亏损由 6 亿元降到 4000 万元，比较有效地促进了国营工业经济效益的提高。社队工业也普遍地进行了整顿，消耗高、质量差的企业，在市场竞争中被淘汰，1981 年企业总数由上年的 18.66 万个减为 18.55 万个，净减 1073 个，一定程度上缓解了与大工业的矛盾。

（三）千方百计把财政收支打平，力争财政金融和物价的稳定

财政收支平衡问题，是实行进一步调整的中心。如何安排财政收支，使其既能保证经济稳定，又能促进生产继续发展，是中央工作会议反复商议的问题。考虑到基本建设大幅度缩减，能源供应又十分紧张，重工业特别是机械工业大幅度下降，工业上缴利润、税收减少的情况，财政收入必然减少。当时预测 1981 年财政收入将比 1980 年减少 140 亿元，这样，财政支出必须相应地减下来。原计划财政各项支出比上年净减 90 亿元，剩下的 50 亿元缺口以发行国库券的方式来弥补，后来改为收支打平，净减 140 亿元。因为前两年财政赤字过大，向银行透支过多，为了稳定金融，中央工作会议决定将发行的国库券用于弥补前二年财政赤字，减轻银行的压力。

净减 140 亿元财政支出如何安排？考虑到有一些项目支出，如文教卫生科学事业费，必须增加；对没有奖金收入实际生活水平下降的那一部分职工，1981 年还要适当增加一点工资；城镇待业人员也要继续安排一部分就业。因此，只有进一步压缩基本建设拨款，即基建规模由原计划 450 亿元压到 300 亿元；同时较大幅度压缩国防费、行政管理费和其他费用，合计减少约 80 亿元。另外，考虑

到全国财政收支打平以后，中央仍然有较大赤字，因此要求地方财政节约开支80亿元，借给中央使用，以弥补中央财政收入的不足。

坚持在安排计划时就把财政收支打平，为经济的稳定打下了良好的基础。1981年实际财政收入情况比预计好，由于农业和轻工业增长都超过计划，重工业经过不断挖潜，产量也逐月回升，市场购销比较活跃，工商税收增加较多。同时，由于中央加强了集中统一领导，各地比较认真遵守财政税收制度和生产建设计划，财政上各种“跑冒滴漏”现象得到了有效的制止，结果全年财政收入不包括国库券收入达到了1089亿元，比上年增加4.3亿元。财政支出中虽然行政经费没有按计划减少，有的开支也多增了一些，但由于基建拨款减少89.1亿元，国防战备费减少了26亿元，支出总额减为1115亿元，比上年少支97亿元。这样，收支相抵，赤字25亿元，实现了预定的稳定财政的目标。

财政状况的改善，为信贷平衡创造了最重要的条件。同时，由于市场商品销售较旺，货币回笼情况较好；城乡居民储蓄大幅度增加，1981年年底存款余额较上年增加了110亿元，增长21%；国家严格实行信贷管理和现金管理，坚决制止超计划贷款和滥发奖金，因而全年货币净投放50亿元，比上年减少28.5亿元，基本实现了不再搞财政性货币发行的要求。

财政收支和信贷接近平衡也为物价的稳定创造了基本条件。同时，农副产品和日用工业品供应比较充足，居民收入在继续增长中增幅有所控制，国家采取了严格管理物价的措施，人民生活必需的商品价格基本冻结，因而全国市场零售物价逐步回落，全年只上涨2.4%，比1980年的6%下降了3.6个百分点，保证了全国人民生活的稳定。

1982年继续坚持财政收支基本平衡、信贷收支平衡和保持物价基本稳定的方针，巩固和发展稳定经济的成果；同时努力提高经济效益，使国民经济保持一定速度向前发展。结果财政经济基本保持稳定，生产协调发展，完成了国民经济进一步调整的任务。

五、调整的特点和成就

这次国民经济调整与20世纪60年代初的第一次国民经济调整相比，面对着新的问题和困难。首先，调整中增加了改革和市场的因素。调整要求集中资金、物资和项目审批权力，强调有计划按比例；而改革需要下放权力，利用市场搞活经济。这是必须处理好的矛盾。其次，由于前一时期向国外借贷资金上马大批项目，如何处理好与外国的关系也成为第一次国民经济调整时没有的新问题，不能完全像过去那样依靠行政手段压缩项目。60年代下马的大都是些小的“土”的企业，而这次要停缓建的许多是大的“洋”的企业。特别是22个重大引进项目，

成为经济调整的重点和难题。这22个项目的许多设备都运到了国内，运到了工地，有的已经开工建设。下马损失太大，不仅要赔偿毁约损失，而且会造成国际影响。上海宝山钢铁总厂就是一个两难选择。一、二期工程计划投资包括47.8亿美元外汇资金。1978年，财政部为宝钢和有关的煤、电、运输等配套项目建设已经追加投资十几亿元。最后，由于需要安置上山下乡回城知识青年、经济发展缓慢积淀的城镇闲散待业人员和冤假错案得到平反的人员等，国家面临着近2000万人口就业的巨大压力①，也不能像第一次国民经济调整时期那样将他们转移到农村去。针对这些问题，国家采取了控制宏观经济、扩大企业自主权和允许城镇个体经济发展的办法，促进企业的改组和联合，搞好市场调节，引导生产市场急需的产品；鼓励待业人员自谋出路地从事商业、服务业个体经营；扶植乡镇企业等②。一方面为提高人民生活水平提供了大量商品和服务，另一方面缓解了就业压力。

为了补救宝钢仓促上马的不足，陈云进行了反复考虑。5月31日至6月6日，陈云亲赴上海考察，听取意见。对于是引进成套设备，还是主要立足于国内只进口关键设备的问题，自己也反复了三次：第一次，5月初认为应该基本立足国内，买技术，买专利，只进口关键设备。第二次，到上海后，担心单靠现有技术上不去，想设备全部进口，同时也买制造技术，买专利。第三次，离开上海时，又认为还是按照三委三部和银行的意见办。③

6月16日，陈云对宝钢建设提出意见：（1）干到底，举棋不定不好；（2）应该列的项目不要漏列，预先预料到比事后追加好；（3）买设备，同时也买技术，买专利；（4）对宝钢要有严格的要求，宝钢是四化建设中第一个大项目，一定要做出榜样来……④9月，中央常委同意陈云、李先念批准上报的国务院财经委关于宝钢建设问题向中央的报告：宝钢一期工程继续干，二期工程延期。二期对外已签的合同进行赔偿，已进口的设备妥善保管。这样，在调整中对外开放能够继续扩大，国家基本建设仍然有所发展，避免了一些可能造成的经济损失。

在调整同时，也进行了计划与市场相结合的尝试。1979年3月，陈云指出，60年来，苏联和中国的计划工作制度的主要缺点，是没有市场调节这一条。在今后经济的调整和体制改革中，计划与市场的调整将占很大比重。不一定计划经济部分越增加，市场经济部分所占绝对数额就越缩小，可能是都相应地增加。⑤

---

① 李先念1979年4月5日在中央工作会议上的讲话，《三中全会以来重要文献选编》（上），第114页。

② 赵紫阳1980年12月16日在中央工作会议上的讲话，《三中全会以来重要文献选编》（上），第618～619页。

③ 《陈云年谱》（下卷），中央文献出版社，2000年版，第245～247页。

④ 同上，第247页。

⑤ 《陈云文选》第3卷，人民出版社，1995年版，第244～247页。

11月26日，邓小平在会见外宾时更明确地说："说市场经济只限于资本主义社会、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？我们是计划经济为主，也结合市场经济。"① 当时的这种市场经济，都是计划经济下的市场调节的意思，与1992年提出的社会主义市场经济还不是一个概念，但这一思想的提出，毕竟为摆脱传统的计划经济观念迈出了一大步，对推动改革和发展起了重要的历史性作用。

经济调整的一个重要方针，是根据市场需要加快轻纺工业发展。邓小平、陈云、李先念等人都强调，中国的现代化只能走投资少，周期短，见效快，赚钱多的道路，相对减慢重工业的发展速度，加快农业和轻纺工业的发展。从1979年下半年开始，大力发展轻工业。措施有四条：（1）11月召开的全国计划会议上，确定对轻工业实行原材料、燃料、电力供应优先，挖潜、革新、改造措施优先，基本建设优先，银行贷款优先，使用外汇和引进新技术优先，交通运输优先，以保证轻工业的较快发展。本年自行车、缝纫机、手表、合成洗涤剂、机制纸、灯泡、食糖、干电池、卷烟等12种产品的产量分别比上年增长10%～23%。本年全国陆续有24个大中型轻工项目建成投产，八个大中型纺织工业基建项目交付使用。（2）为了保证资金需要，采取发放轻纺工业专项贷款和使用西方国家政府提供的买方贷款等办法。地方的资金投放重点也从过去发展小钢铁、小机械、小化肥等转向发展轻工业。（3）组织重工业企业为轻工业服务，或者直接将重工业厂转为生产轻工产品。（4）动员军工企业增产民用产品。

调整与市场结合带来了明显变化。首先，通过调整积累与消费的比例，增加了城乡居民的收入，长期积累起来的生活欠账方面的尖锐矛盾得到缓解。其次，由于市场机制的初步引入，"经济搞活了"，短缺现象得到一定改善，市场出现多年少有的繁荣。过去长期供应紧张的商品，如肥皂、洗衣粉、被面、保温瓶、电灯泡、家具、元钉、铁丝等，供应都趋向缓和。穿的和用的商品销售量急剧上升，如电视机、半导体收音机、手表、缝纫机、自行车、呢绒、绸缎、电风扇、洗衣机等销售量有很大增长。长期以来供不应求的肉、禽、蛋，已经敞开供应。猪肉、羊肉、牛肉、家禽、鲜蛋、水产品六种副食品销售额比去年同期增加40%。除了水产品、蔬菜供应仍偏紧外，其他副食品供应都比较充裕。同时，城市农贸市场也日趋活跃。据70个大中城市农副产品市场统计，1980年上半年上市的品种已达100多种，多者达200余种。农贸市场还带动了集体商店和个体商贩摆摊设点，从事饮食业、服务业、修理业。农村社队实行部分产品自产自销，给市场提供了丰富的商品，买卖更加灵活。城乡增添了许多集体、个体经营的饮

① 《邓小平文选》第2卷，第236页。

食业，方便了群众。再次，经济保持了持续较快增长，1979 年工农业总产值增长 8.5%，国民收入增长 7%。最后，促进了劳动就业。1979 年和 1980 年，全国城镇两年安置 1808 万人就业。这使每个职工平均赡养的人口数，由 1978 年的 2.06 人下降到 1980 年的 1.8 人，相应地提高了家庭消费水平。①

第三节 在经济调整中开始改革开放

三中全会后，根据全会的决议和“调整改革整顿提高”八字方针的要求，在国民经济调整中，经济体制的改革也开始起步。虽然改革的内容主要是扩大生产经营自主权，没有触及计划经济体制的本质，但对调动各方面积极性、提高经济效益起了积极的作用，有力地配合了国民经济的调整。

一、农村改革先行一步

我国农村 1958 年大跃进时期建立的人民公社，既“政社合一”，又脱离农业特点和农村现实的生产力水平，经营管理过于集中，收入分配过于平均。虽然经过 60 年代初的调整，在人民公社内部实行“三级所有，队为基础”的经营体制，但生产瞎指挥、干活“大呼隆”、分配—拉平问题仍然十分突出，严重压抑和挫伤了农民的劳动积极性。广大农民迫切要求改变这种局面。因此当“解放思想”的春风吹到农村时，广大农民就率先开始了以恢复建立生产责任制为核心的农村改革。

1978 年秋，安徽、四川部分地区因遭受严重灾害，农民自发恢复了 60 年代初期调整时曾经出现过的包产到组、包产到户等生产责任制形式。党的十一届三中全会以后，生产队和农民的自主权得到保障，各地农村干部和群众在《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》提出的“要建立和健全农业生产责任制”精神的支持和指引下，纷纷恢复和创造了多种形式以“包”字为主的农业生产责任制。对此，党中央采取了从实际出发，尊重群众意愿的方针，在实践中因势利导，使农业生产责任制很快发展起来。

各地出现的生产责任制形式，开始主要是包工到组和包产到组两类。1979 年年底，全国有一半以上的生产队实行包工到组，1/4 的生产队实行包产到组。由于这两种责任制形式继续坚持生产队统一经营和分配，因此虽然在打破集体劳动带来的劳动管理混乱和统一分配带来的平均主义方面有一定作用，但仍未解决社员之间在分配上的平均主义。于是，包产到户这种生产责任制形式迅速发展

① 以上未注明资料来源者均引自陈东林：《陈云与第二次国民经济调整》，第一届“陈云与当代中国”学术研讨会（2007 年北京）论文（未刊稿）。

起来。

包产到户，即在坚持基本生产资料公有和合作经济组织统筹安排的前提下，以社员户为单位向基本核算单位承包一定任务的一种经营方式。在种植业中生产队根据各社员户的人口和劳力情况，将集体所有的土地、耕畜、农具长期固定给农户使用，并确定标准产量、标准费用和标准工分，作为生产队给农户分配的根据。各户按包产任务自行安排生产。劳动成果的分配仍采用工分形式，包产部分由生产队统一分配；超产部分全部或部分由农户自留作为奖励，亏产部分由农户赔偿。包产到户形式把社员的劳动数量与质量同他的劳动成果直接联系起来，把劳动成果同社员的经济利益直接联系起来了，并且使社员拥有一定的生产自主权，大大提高了社员的生产责任心、主动性和创造性。但是这种形式由于集体统一核算统一分配仍占主要地位，“大锅饭”问题解决得不彻底，有的群众还担心干部可能挥霍浪费、贪污挪用社员的劳动成果，而且计算办法比较繁琐。为此，安徽凤阳县等地农民在“包产到户”的基础上创造了“包干到户”的新形式，改变“包产到户”中交产计工、由生产队按工分配的办法。实行包干到户，农户只要按合同每年向集体上缴一定比例的提成（一般10%左右），作为公积金、公益金和管理费，向国家缴纳一定的税收，并完成向国家交售农副产品的任务。向国家交售产品所得的收入和其余的产品均全部归承包者所有和支配，集体在农业的分配上已基本不起作用。这种交够国家的，留足集体的，剩下的都是自己的“大包干”形式，农户自主权更大，利益直接，责任明确，方法简便，适应多数地区的生产水平、农民的思想水平以及干部的管理水平，受到了广大农民的热烈欢迎。

“包产到户”和“包干到户”（简称“双包”）责任制，作为家庭联产承包的基本形式，是中国农村基本制度的重大改革。它打破了原来生产队的集体统一核算制度，改为生产队统一经营与各户分散经营相结合，以各户分散经营为主的双层经营制度。由于改革初期在农村政策上“左”的思想影响仍较严重，同时受历史的局限，不仅“三级所有，队为基础”的人民公社制度是宪法的规定，而且十一届三中全会通过的《关于加快农村发展的若干问题的决定（草案）》仍规定“不许包产到户，不许分田单干”。因此“双包”一开始就遇到了很大阻力，并在全国再次成为方向和道路之争的焦点。

1979年3月14日，国家农委主任给《人民日报》总编辑胡绩伟写了一封信，指出要稳定三级所有、队为基础，绝不能倒退回去，并且要《人民日报》站出来说话。3月15日，《人民日报》在头版头条位置，以大字标题《三级所有队为基础应该稳定》，发表甘肃读者张浩来信，反映他到河南出差时在洛阳地区看到、听到一些有关“包产到组”的情况。他说，搞分田到组、包产到组，也

是脱离群众、不得人心的。《人民日报》为此加编者按语，要求已经“分田到组”“包产到组”的地方，应坚决纠正错误做法。[①] 一时，农村人心波动，掀起了一阵全国性的“纠偏风”。冲击最严重的是安徽省，个别省的省报就此发表社论，甚至准备了十几个版面、十几篇评论，要对安徽的包产到户“打排炮”。[②] 万里顶住了压力，让省委办公厅立即向全省发电报，要求各地不论实行什么责任制都要坚决稳定下来不能变，集中力量搞春耕。他还鼓励县委干部说，别人写读者来信，你们也可以写读者来信……究竟什么意见符合人民的根本利益和长远利益，靠实践来检验。省委政策研究室立即写了一篇读者来信，赶到北京，力争也在《人民日报》发表。

万里多次向邓小平、陈云汇报时，都得到了支持。

1980 年 5 月 31 日，邓小平针对有些同志的疑虑，发表《关于农村政策问题》的谈话，指出：农村政策放宽以后，一些适宜搞包产的地方搞了包产到户，效果很好，变化很快。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。我们总的方向是发展集体经济。实行包产到户的地方，经济主体现在还是生产队。这些地方将来只要生产发展了，农村的社会分工和商品经济发展了，低水平的集体化就会发展到高水平的集体化，集体经济不巩固的也会巩固起来。[③] 这个谈话为明确“双包”的社会地位，起了决定性作用。经进一步调查研究，9 月，中共中央召开各省、市、自治区党委第一书记座谈会，专门讨论加强和完善农业生产责任制问题。会议纪要《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》中强调要进一步搞好集体经济，同时指出：在不同的地方、不同的社队以至在同一个生产队都应从实际需要和实际情况出发，允许有多种经营形式、多种劳动组织、多种计酬方法同时存在。对边远山区和贫困落后地区、长期“吃粮靠返销、生产靠贷款、生活靠救济”的生产队，群众对集体丧失信心因而要求包产到户的，应当支持群众的要求，可以“包产到户”，也可以“包干到户”，并在一个较长的时间内保持稳定。在生产队领导下实行的包产到户，依存于社会主义经济，不会脱离社会主义轨道，没有复辟资本主义危险，因而并不可怕。这个文件尽管把实行包产到户、包干到户限制在边远山区和贫困落后地区，但正式肯定了双包责任制，打碎了 20 多年来加在包产到户头上的枷锁，受到农民热烈拥护。于是家庭联产承包制在农村迅速发展，而且突破了文件规定的范围，不仅贫困落后地区迅速推开，而且比较富裕和富裕的地区和社队也纷纷实

① 《人民日报》，1979 年 3 月 15 日。

② 吴象：《中国农村改革第一步——读〈万里文选〉关于安徽农村改革部分》，《中共党史研究》1995 年第 3 期。

③ 参见《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社，1993 年版。

行。到1981年10月实行这种生产责任制的生产队占生产队总数的50.8%，其中“包干到户”占39.9%。

1982年1月《全国农村工作会议纪要》和1983年1月1日发出的《当前农村经济改革的若干问题》明确：包产到户、包干到户是农村集体经营的一个层次，是农民的伟大创造，指出：联产承包责任制采取了统一经营与分散经营相结合的原则，使集体优越性和个人积极性同时得到发挥。这一制度的进一步完善和发展，必将使农业社会主义合作化的具体道路更加符合我国的实际。进一步肯定了家庭联产承包责任制的社会主义性质，加速了家庭联产承包制的巩固和发展。到1983年年底，全国有98%以上的农户实行了各种形式的联产承包制，其中实行大包干的农户占总农户的94.5%。牧区、半牧区、林区、渔区的社队和国营农垦在农区经济体制改革的带动下，也参照农村经济体制改革的精神，开始实行包产到户、包干到户，或实行统一经营、专业承包、联产计酬。这样全国基本完成了农（牧）业合作经济组织从集中统一的经营方式向集体统一经营与农（牧）民分散经营相结方式的过渡。

在农村经济由生产队集中统一经营向双层经营、以农户分散经营为主的过渡中，由于这是一场牵动亿万群众的深刻而又复杂的变革，新体制的许多方面需要总结和完善，工作中也曾出现过一些问题。一是承包初期由于按人口或劳动力比例平均承包土地，一度造成全部劳力归田，引起集体经营的林牧副渔因无人负责而散伙。二是一部分社队干部、群众错误地认为包干到户就是土地还家，分田单干，致使社队基层组织涣散，甚至陷于瘫痪或半瘫痪状态，致使许多事情无人负责，集体财产被私卖私分或弃置不管，多年积累起来的集体经济的物质基础受到削弱。特别是山林，因为山权林权不明，林木管理混乱，一度发生相当大规模的乱砍滥伐，造成很大损失。三是承包的土地划分过于细小、分散，据典型调查，平均每户承包耕地8.35亩，分散在9.7块耕地上，平均每块耕地只有0.86亩。同时由于土地承包制度很不健全，承包户对土地的投入积极性不高，甚至进行掠夺性生产或私自划为宅基地。

党中央及时研究解决所出现的问题，引导群众完善生产责任制。在此期间做了以下工作：（1）强调必须坚持土地的集体所有制，切实保护耕地和合理利用耕地。（2）稳定山权林权，加强木材管理。（3）正确处理承包中统与分的关系；建立和健全合同制，把生产队与农户、作业组、专业人员之间的经济关系和双方的权利、义务用合同形式确定下来。（4）把完善生产责任制工作和促进农业生产的全面发展目标，密切结合起来。要求生产队因地制宜制订全面发展林牧副渔工商的规划，逐步增加新的经营项目，并实行专业分工和专业承包。（5）广泛开展宣传教育，使农民懂得，我国农业必须坚持社会主义集体化的道路，公有制

长期不变，生产责任制也长期不变；健全领导班子，建立干部岗位责任制，调动广大干部的积极性。

尽管上述这些完善工作还是初步的，农村实行经营体制改革后还有不少问题需要继续解决，如承包期限过短，不利于农民增加投入，土地经营规模过于零碎，不利于使用机器和进行灌溉；集体经济力量削弱等。但以家庭承包为主的责任制这种统分结合的经营形式，已经显示了它的巨大优越性。因为这种统分结合的形式既继承了以往合作化的积极成果，坚持了土地等基本生产资料的公有制和某些统一经营的职能，如根据国家需要安排主要农副产品的生产计划，组织农田基本建设和新的经济领域的开发，组织产前产后服务，以及在集体范围内平衡各业收入等，为逐步向机械化、现代化发展提供条件。更重塑了农户家庭经济，转换了农业经营机制，使农民成为自负盈亏的生产者和经营者，不仅克服了原来三级所有队为基础的体制中管理过分集中、经营方式过于单一、劳动“大呼隆”和分配平均主义的弊端，使广大农民长期被压抑的积极性得以充分发挥，促进农村经济在改革开放初期就取得了举世瞩目的成就，有力地支持了当时国民经济的调整和争取财政经济状况的根本好转。而且在当时高度集中的计划经济体制条件下萌生了一个充满生机和活力的市场经济的细胞，成为以后整个经济体制转向市场化的原动力。

二、城市改革的开始

在农村改革热火朝天地推进的同时，城市改革也开始起步。

城市改革远比农村改革复杂艰巨，同时调整是当时工作的中心。改革如何起步？由于当时认为管理过分集中是经济缺乏活力的主要原因，因此在继续坚持由计划配置资源的同时，改革首先从扩大企业自主权入手，并且结合稳定财政经济和安置就业等调整任务，划分了中央与地方的财权，发展了城镇集体与个体经济。

（一）初步扩大企业自主权，实行经济责任制

在计划体制下，企业权力是从属于政府权力的。李先念在1978年的中央工作会议上对这种状况曾做过概述，即“在国家同企业的关系上，统得太多，管得太死，企业在计划、生产、物资、劳动、财务等方面权力太小，缺乏应有的自主权。企业经营好坏一个样，同职工的物质利益又不结合，使企业容易安于现状，缺乏竞争性。企业的供产销脱节，生产与需要脱节，不能随着国民经济、人民生活和国内外市场需要的变化而变化”。如何逐步弱化政府权力对企业的约束，有步骤地扩大企业经营权，并且把企业经营好坏同职工的物质利益挂起钩来，调动

企业和职工生产经营管理的积极性，有一个摸索过程。1978 年 4 月《中共中央关于加快工业发展若干问题的决定（草案）》公布执行后，国有企业开始普遍推行企业基金制度。即凡全面完成国家下达的八项年度计划指标的工业企业，可以按职工全年工资总额的 5% 提取基金。基金主要用于集体福利事业，以及发给职工奖金等项开支。然后扩大企业自主权和实行利润留成的试点，有领导地展开。

1978 年 10 月，四川在宁江机床厂等 6 个企业首先进行了扩大企业自主权的试点，其基本内容为发动群众讨论增产节约计划，确定在增产增收的基础上，企业可以提取一些利润留成，职工可以得到一定的奖金。这种办法调动了企业和职工的积极性。1979 年年初，该省试点企业扩展到 100 个。根据四川省的经验，1979 年 5 月，有关部门在北京、天津、上海选择首都钢铁公司等 8 个大企业进行试点，在利润分配、生产计划、产品销售等方面给予试点企业部分权力。7 月，国务院在总结试点经验的基础上，下达了以扩大国有企业经营自主权为核心的五个文件，要求各地、各部门选择少数企业试点，从而使试点扩展到全国。

国务院的规定，初步划分了国家与企业之间在计划、财政、物资、劳动和企业管理等方面的权限，初步明确了企业作为相对独立的商品生产者和经营者应该具有的责任、权限和利益。

在扩大企业权限方面，主要是在保证完成国家计划任务的前提下，企业可以根据市场需求制订补充生产经营计划，按国家规定的价格自行销售补充计划生产的产品；有权按国家劳动计划指标，择优录用职工，有权按定员定额要求，决定自己的机构设置、任免中层及中层以下干部；提高固定资产折旧率及由企业留成的比例，企业有权将基本折旧、大修理费和利润留成中的生产发展基金等结合起来，用于挖潜、革新、改造；有权申请出口自己的产品，并按国家规定取得外汇分成，进口必要的技术设备。

在增加企业责任方面除必须完成国家下达的各项计划指标外，规定企业对占用的固定资产要向国家缴纳固定资产税；企业所需流动资金统由银行贷款。

在明确企业的利益方面是实行利润留成。与企业基金不同，利润是考核企业的唯一指标，留给企业的利润，可用于企业生产发展和职工福利与奖金。打破了原来企业收入全部上缴财政，企业指出由国家下拨的分配格局，企业的发展和职工的物质利益与企业的经营情况，初步挂起钩来，成为搞活企业的关键。

国务院文件下达后，当年全国有 26 个省、市、自治区在 1590 个工业企业进行试点，加上有些省市自定办法试点的企业，共为 2100 个，到 1980 年 6 月底更扩大到 6000 多个，占全国国营工业企业总数的 16%，产值和利润则分别占 60% ~ 70%。试点中，根据实践经验，在扩权的内容，特别是利润留成办法，根据不同

企业的具体情况，创造了不同形式，归纳起来有5种。即对生产正常、利润比较稳定的部门和企业，实行基数利润留成加增长利润留成或全额利润留成；对潜力较大的微利部门和企业，实行上缴利润包干、超收分成办法；对因客观原因发生亏损的部门和企业，实行亏损定额补贴包干；对因调整期间生产任务不足，利润大幅下滑的部门和企业，实行超计划利润留成办法。另外，有个别省市还开始了企业独立核算，国家征税、自负盈亏的试点。

商业企业也是在1978年年底、1979年年初陆续开始扩权试点的。通过扩权，使商业企业增加了自由购销的权力，并和工业企业一样实行利润分成。施工企业是1980年5月以后开始扩权试点的。原来施工企业取消了多年的法定利润，得到了恢复，使施工企业有了搞好生产的内在动力，也为建筑业成为国民经济独立的物质生产部门打下了基础。

扩大企业自主权，实行利润留成，实际上是在计划经济体制下为调动企业、职工积极性而实行的一种责、权、利相结合的经济责任制度。这种制度从两年多初步实践看，效果是明显的。由于有了一定的经营管理自主权和独立的经济利益，企业开始成为一个具有内在动力的经济单位，从领导干部到广大职工一方面增强了完成国家计划的责任感，促进了企业整顿和经营管理的改善；另一方面开始重新发挥市场调节作用，普遍增强了经营观念、市场观念、服务观念和竞争观念，不但动脑筋广开生产销售门路，而且积极挖潜改造，改善企业的生产条件，努力扩大财源。因此试点企业的产量、产值、上缴利润的增长幅度，一般都超过试点前的水平，也高于非试点企业的水平，在增产增收的基础上，总的看都实现了国家多收，企业多留，职工多得。但这一改革是从分配入手来改善国家与企业关系的。由于工业与农业不同，其利润的高低受原材料供应、社会需求、生产技术装备的差异特别是价格是否合理等外部条件影响很大，不完全取决于企业本身的努力。所以，在没有其他管理制度配合的条件下，实行利润分成容易产生苦乐不均，包干基数和分成比例难定，执行中负盈不负亏等问题，只是由于当时试点的企业大多数产品适销对路、产供销基本衔接，管理有较好基础每年都有盈利而没有明显暴露。

1981年4月，全国工交工作会议根据国家财政面临赤字，财政任务落实不下去的具体情况，明确提出了建立和实行经济责任制的要求，把前两年扩权试点中形成的各种利润留成和盈亏包干办法作为经济责任制中处理国家与企业之间关系的主要政策，并且推广了首钢等企业在企业内部建立的以利润指标为主的经济责任制度，以规范企业与职工之间的关系。这样，在全国工业企业范围内以盈亏包干为主要形式的经济责任制迅速推开。到8月底，除原6000多个扩权企业外，另有近3万多个县属以上国营企业分别按行业（局和公司）或县经委进行了包

干。由于上面这些企业一般规模较小，管理水平不高，有的生产经营较困难，而推行经济责任制时又比较仓促，主要是在分配上扩大了企业的财权，因而许多问题迅速暴露，主要是层层压低包干基数，利润增长分成上缴国家比例过低，消费基金和个人收入失控和不顾国家计划和市场需要，利大大干、利小不干等。规范完善经济责任制已迫在眉睫。

从1981年10月起，国务院连续批转了国家经委、国务院体制改革办公室《关于实行工业生产经济责任制若干问题意见》和《关于实行工业生产经济责任制若干问题的暂行规定》，1982年11月又批转了《关于当前完善工业经济责任制的几个问题》，在肯定经济责任制方向正确、效果是好的同时，明确了工业生产经济责任制的内容、原则和形式，强调：经济责任制是适应计划经济为主，市场调节为辅而实行的经营管理制度，责任和利益紧密结合是这种管理制度的核心。要求把责任放在首位，以责定权，以责定利。必须全面完成国家计划，按社会需求组织生产，保证产品质量，不断降低成本和逐年增加上缴利润。职工收入只能通过加强经营管理，加速技术进步，提高经济效益，在生产发展的基础上稳定增长。包干基数和利润留成比例的确定要保证财政收入逐年有所增长，也要保证企业维持简单再生产的需求，在一般情况下，企业逐年利润增长部分，国家所得比例要不低于60%，利润留成和包干基数以一定三年（或四年）为宜。规定对企业的考核不限于上缴利润，还要考核产量、质量、品种、成本等，不能全面完成，要给予相应扣减。此外还强调企业在完善经济责任制时必须与企业整顿和企业技术改造相结合，各经济管理部门要主动改革本部门的管理体制和规章制度，并把企业合理组织起来实现工业结构的合理化。这些规定一定程度保证了工业经济责任制比较健康地发展。但总的看经济责任制和初步扩权一样，虽比较有效地扩大了国有企业最关心的自主权，却未触及企业如何成为独立的市场主体这个根本问题，责利的划分也不规范，只是改革的起步而已。

（二）改革财政体制，扩大地方财权

为了改革中央集权过多问题，除实行利润留成，调动企业积极性外，当时也考虑了调整中央与地方管理权限的划分问题。这种调整从何着手？由于财政在计划经济体制下一直处于国民经济“总管”的地位，“统收统支”，掌握了全社会的大部分资源，既是政府配置资源的基础，也是政府管制经济的基本手段。我国经济体制中存在的“大锅饭”问题，首先与财政实行统收统支有密切关系；同时为了扭转调整时期财政经济困难，调动地方积极性，落实财政收支任务，迫切要求改革财政体制。因此宏观体制改革中，财政体制的改革成了突破口。

1980年2月，国务院颁发了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》，决定从1980年起实行。这种财政体制即人们常说的“分灶吃饭”，其特点是：（1）按照经济管理体制规定的隶属关系划分中央和地方财政收支范围。（2）按照划分收支范围，以1979年执行数为基础，确定地方财政收入包干基数。凡收入大于支出的地区，多余部分按一定比例上缴；支出大于收入的地区，不足部分从中央和地方共享的工商税中按一定比例留给地方，作为调剂收入。（3）分成比例或补助数额确定以后，原则上5年不变。

1980年实行“划分收支、分级包干”体制的有16个省，其余省市分别实行：（1）民族自治地方财政体制。除保留原来对民族自治地方所作的某些特殊规定外，中央对民族自治区的补助数额一定5年，而且从第二年起每年递增10%。（2）“划分收支、定额包干”。这是1979年7月为适应广东、福建两省对外开放而确定的财政体制。即在划定的收支范围内，以1979年为基数，广东上缴10亿元，福建中央补助1.5亿元，一定5年不变。（3）北京、上海、天津三个直辖市，继续执行“定收定支、收支挂钩，总额分成，一年一定”的体制。因三市财政收入约占国家财政收入的25%，而支出仅占国家财政支出的6%左右，实行老办法有利于中央对财政资金的调度。

分级包干的财政体制，使地方有了一定的自主权，而且财权和事权、权利和责任比较明确统一，加强了地方当家理财的责任心，也调动了地方发展经济、增加收入的积极性，初步解决了当时经济调整与财政困难之间的矛盾。同时，财政体制的改革也带动了计划、基建、金融等改革的开展。但是分灶吃饭的体制削弱了中央财力，而许多开支仍由中央承担，这样中央财政不断发生巨额赤字。更大弊病是中央与地方的分权是在传统的经济体制的框架内进行的，为以后的改革和宏观管理布下了许多难以回避的障碍。首先，它对政企分开不利，不仅不促进企业向独立实体发展，而且由于地方政府和行政管理部门更接近企业，使得原有的直接管理更为强化。其次，由于过早地打开了“包干”这个“利益驱动器”的闸门，在追求地方分成收入的利益驱动下，各级政府和部门竞相铺摊子，拉长了基建战线，扩大了重复建设，成为当时和以后产业结构调整中一大困难。此外，分灶吃饭一定程度也助长了条块分割，画地为牢、争夺稀缺资源问题已开始发生，阻碍了商品流动。这些都需要在进一步改革中逐步解决。

（三）发展多种经济形式

70年代末，中国面临大量城镇劳动人口的就业问题。1979年，城镇积累的待业人员近2000万，达到新中国成立以来待业人数及占人口比重的最高峰。大城市就业压力更大。北京市待业人员40万人，占城市总人口的8.6%，平均每

2.7户城市居民中就有一人待业。[①] 天津待业人员38万人，占全市总人口的11.7%。庞大的待业队伍：一是回城的上山下乡知识青年和其他落实政策人员；如天津市1978年初仅有两万人待业，由于大批知识青年陆续回城，到1979年猛增到38万人。[②] 二是新增城镇劳动人口和其他城镇闲散待业人员。

要解决两千万人就业问题，出路何在？陈云提出，不能让人家不回来，不让人家回来不是办法。总得想办法，增加就业门路。1979年7月18日《北京日报》、7月20日《人民日报》先后发表薛暮桥谈城镇劳动就业问题的几点意见。他认为，根本办法还是发展生产，广开就业门路。要广开就业门路，重要一条是要改变劳动管理制度，国家给每人发一个“铁饭碗”的制度已经无法维持下去了。办法只有一个，包不了的事情不要包办，准许待业青年自己组织生产。[③] 此后，理论界对广开生产和就业门路，改革所有制结构问题展开了广泛的讨论，认识逐渐达成一致，并且形成全国性政策。

1979年8月，中共中央、国务院批转劳动部《关于安排城市青年就业问题的报告》，广泛宣传了北京市广开就业门路，大力组织集体所有制和各种生产服务事业，解决青年劳动就业问题的经验。

1980年8月中央召开的全国劳动就业工作会议更提出鼓励和扶持个体经济适当发展。但个体经营不仅受到社会的非议，而且没有正常的经营场所和供销渠道。针对这种情况，1981年7月，国务院在《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》中，明确宣布：在社会主义公有制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，绝不是权宜之计。对如何扶持和保护个体经济作了规定。包括：积极安排发展个体经济所需铺面、网点、场所、摊位；允许个体户采取多种多样的经营方式，允许他们经营和贩运可以自由购销的商品；个体户所需原材料和货源，属于计划供应部分，要一视同仁，合理分配，并享受批发价格。所需资金，自筹不足的可以向银行申请贷款；经营社会急需而又紧缺的修理加工、饮食和服务业，可以酌情减免税收。在中央及各地支持下，由于政策比较好，不少人的收入高于国营企业的工资，因此我国城镇自1957年以后不断减少的集体经济和几乎绝迹的个体经济逐步恢复。

到1982年，全国城镇集体和个体劳动者人数比1978年增长了35.6%，占城镇劳动者总数的比重由1978年的21.7%增长到24.5%。1978～1982年新增的就业人员中，35.8%从事集体和个体经营，而且主要是充实到原来比较薄弱的商

① 庄启东、唐丰义、孙克亮：《城市集体所有制经济大有可为——北京市解决劳动就业问题的情况调查》，轻工业出版社，1979年版，第2页。

② 李志、王力：《关于天津市劳动就业问题的调查》，《天津师大学报》1983年第2期。

③ 《人民日报》，1979年7月20日。

业、饮食、服务等第三产业，1982 年在社会商品零售额中，集体与个体经营已占 23.4%，比 1979 年增加了 14 个百分点。[①] 既扩大了就业，又发展了生产，并且方便了群众，有力地配合了当时的国民经济调整。同时，新建立的集体经济和个体经济的生存发展，主要依赖市场，因而多种经济成分的存在，也促进了市场的发展。

三、实行对外开放政策

党的十一届三中全会以后，我国在对内搞活经济的同时，对外加快实行开放，并把对外开放作为我国一项长期的基本国策确定下来。因为从 20 世纪 60 年代起，实行对外开放，发展国际经济技术往来以促进和加强本国的经济建设，已是世界经济发展的潮流，越是经济发达的国家，其国际经济联系就越广泛，许多国家由落后转向先进也是得益于对外开放。我国实现现代化所需资金、物资、技术和人才，首先和基本的当然是坚持自力更生、依靠广大人民群众的积极性来解决。但同时必须把发展经济的视野从国内扩展到国外，积极利用国内和国外两种资金，开拓国内和国际两个市场，学会组织国内建设和发展对外经济关系两套本领，博采天下之长为我所用。

在国民经济调整期间，我们在贯彻对外开放方针，加快开放的广度和深度上，主要做了以下工作：

（一）鼓励和扶持多种方式出口创汇，有计划有选择地引进先进技术

十一届三中全会后，我国对外贸易从过去的互通有无、调剂余缺，开始转向利用国际分工，通过商品交换，实现价值增值，来促进国民经济发展。过去在外贸中资源性产品是不能出口的，现在打破这种陈旧观念，通过节能，把我国虽然紧缺但是国际市场上能换回较多外汇的石油、石油制品、煤炭挤出一部分，用以扩大出口，换回的金额，1980 年、1981 年两年约相当于出口总额的 18%。同时积极利用国外原材料和技术，利用国内充裕的劳动力，开展来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易，主要是服装、家具、轻工产品、手工艺品及小五金等，把出口贸易做大做活做好。这种“以进养出”的业务发展很快，特别是沿海几个大城市。1981 年上海、天津两市利用进口原料生产出口产品分别占本市出口资源收购总额的 53.9% 和 49.7%，还引进了不少技术设备。因此，这两年在国内经济调整，农副产品和轻纺产品需要更多用于平衡国内市场的情况下，出

① 《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1986 年版，第 528 页。

口额仍增长很多，1980 年比上年增长 28.7%，1981 年又比 1980 年增长 35.4%。

除了把商品出口搞活外，非贸易的出口也积极开展起来。一是冲破不能搞“劳务出口”的禁区，积极开展承包工程等新业务。1979 年起，先后组建了 15 个对外承包公司，通过友好国家和广大爱国华侨港澳同胞的合作帮助，逐步开展工作，陆续在中东少数国家承担了一批承包工程和劳务合作项目。到 1982 年共签合同 897 份，完成营业额 5 亿多元。二是发展国际旅游业，实行“风景出口”。到 1980 年我国对外开放的城市和地区共达 122 个，还开放了重庆到上海长江水域和上海青岛大连天津沿线，此外个别地区如西藏的拉萨，经有关部门允许也接待了少量的旅游者。中国灿烂的文化和秀丽的风景吸引了大量港澳同胞和国外游人，随着旅游设施和交通条件的逐步改善，旅游人数不断增加，外汇收入 1982 年达 8.43 亿元，相当于 1978 年的 2.2 倍。

在出口收汇增加的前提下，我国一方面进口一部分粮食和轻纺工业所需原材料，支持国民经济调整，另一方面有计划地引进适用的先进技术设备，以支持重点建设和现有企业的技术改造。在引进技术中，我们改变过去单纯引进成套设备的做法，采用多种方式增加技术的引进，特别鼓励以许可证贸易、顾问咨询、技术服务和合作生产等四种类型的技术引进。因为它需要的投资少，但能较快解决技术关键问题，如引进技术后所生产电焊机，体积重量都减少 3/4，焊接范围扩大一倍，成本降低一半，又如通过许可贸易和合作生产引进的小型方坯连铸设备，已开始为冶金工厂的技术改造提供装备。1979 ~ 1981 年引进技术总额达 42.3 亿美元，其中四种类型的引进 4.37 亿元，所占比重由 1978 年的 0.14% 上升到 10% 以上，有力地支援了经济建设。

为了把进出口贸易搞活，这几年还试行了外贸体制改革，主要是在统一计划、统一政策、统一对外前提下扩大了地方、部门的对外贸易经营权。从 1980 年起，先后允许广东、福建、北京、天津、上海等沿海省、市、区，经营由外贸总公司统一成交商品以外的对外贸易业务，把部分商品分散到有关主管部门新成立的进出口公司经营，从而使对外贸易开辟了多条渠道，初步改变了原来统进统出的局面。另外还进行了工贸结合的试点，有的是外贸公司与企业主管局合资经营进出口业务，有的是企业和企业联合体直接经营外贸业务，探索扩大出口的新经验。这些改革对调动各方面积极性，促进对外贸易的发展，起了积极作用。但也出现了自相竞争、“肥水流入外人田”的情况，如何保持对外步调的统一，维护国家利益，需要在进一步改革中解决。

（二）多种形式利用外资，迅速扩大资金的引进规模

1979 年以来，我们采取了多项重大措施为我国利用外资创造条件。到 1982

年，在国外我们先后与联邦德国、日本、瑞典、加拿大、瑞士等国进行了有关保护投资安全的谈判，并与几个国家签订了协定；1980年4月和5月相继恢复了我国在国际货币基金组织、世界银行、国际开发协会和国际金融公司的合法代表权。在国内我们先后制定和颁布了《中外合资经营企业法》《中外合资经营企业所得税法》《中华人民共和国个人所得税法》《外国企业所得税法》《广东省经济特区条例》《中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例》等法律、条例。这些为我国吸收国外贷款和吸收国外直接投资提供了明确的法律依据。

1979年以后，我们开始采用国际上通用的各种合理的形式吸收国外资金。

（1）在吸收国外贷款方面除继续由中国银行与外国签订各种贷款协议和利用出口信贷外，我们积极争取外国政府和世界金融组织的长期低息贷款，并试行在国际市场发行外币债券。到1982年，中国政府先后与日本、丹麦、科威特、比利时等国政府，和世界银行、国际开发协会、国际复兴开发协会、国际农业发展基金会等国际金融组织签订的建设贷款协定，金额累计28.3亿美元，建设项目31个。1981年中国国际信托投资公司首次在日本发行债券共100亿日元。

（2）在吸收国外直接投资方面，一是举办中外合资经营企业和中外合作经营企业。中外合资企业是由外国企业、其他经济组织或个人同中国的企业或其他经济组织在中国境内共同投资创办或经营的企业。合资经营的中外各方共同投资，共同经营，按各自出资比例共同承担风险，共负盈亏。中外各方的投资一般不折算成投资比例，盈亏也不一定按比例分配与承担，各方的权利与义务均在合同中确定。到1982年年底已成立合资企业83家，外商投资约1.4亿美元，合作经营企业近800家，外商投资27亿多美元。二是中外合作勘探开发海上石油。合作开发指与境外投资者合作在海上和陆上进行石油勘探开发，它是国际上自然资源勘探开发方面广泛采用的一种经济合作方式。其特点是：高投入，高风险和高收益，一般多采用国际投标方式，外国公司可以单独也可以组成集团参与投标，中标者即与中方签订石油勘探开发合同，规定双方的权利和义务，合同期一般不超过30年。从1980年起先后与美、英、法、意等40多个国家的石油公司在南海、黄海、渤海湾合作进行海上地球物理勘探，与日本、法国、美国等签订了五项海上勘探开发的协议，共吸收外资10.6亿美元。三是开展补偿贸易、加工装配、租赁等业务。补偿贸易是指由外商直接提供或通过信贷给我国企业提供机器、技术或设备，我国企业以该设备、机器和技术生产出来的产品，分期偿付进口设备、机器和技术的价款和利息。这是一种与贸易、信贷相结合的外资利用的形式。到1982年补偿贸易成交880多项，引进设备7.6亿美元。四是成立中国国际信托投资公司，接受各地、各部门委托，根据有关法令，引导、吸收和运用国外资金，引进先进技术和设备，共同举办中外合资企业。

多种形式利用外资，加快了引进外资的步伐，补充了我国建设资金的不足。还有助于平衡我国外汇收支逆差，减轻了商业贷款的利息负担；促进了石油资源的开发，推动了部分企业的技术改造，对国民经济发挥了积极的作用。

（三）对广东、福建在对外经济活动中实行特殊政策，兴办经济特区

考虑到80年代国际资金，特别是亚洲四小龙正加强对外直接投资的难得机遇，和广东、福建两省既靠近港澳台湾，华侨又多，自然资源也比较丰富，具有加快经济发展的许多有利条件，中共中央和国务院决定对两省的对外经济活动实行特殊政策和灵活措施，给地方更多的自主权。除规定两省实行财政包干和有权安排和经营自己的对外贸易外，对两省的外汇实行大包干的办法，即外贸和外汇以1978年实情为基数，从1980年开始，除外贸出口外汇增长部分上缴中央三成外，其他各项外汇收入（包括加工装配、补偿贸易、合资经营及各种非贸易外汇）的增长部分，全部留给两省，由省内综合平衡包干安排。两省可以试办经济特区，特区内允许华侨、港澳、台湾商人直接投资办厂，也允许某些外国厂商投资设厂，或同他们兴办合资企业和旅游事业。

1980年8月五届人大常委会第十五次会议批准了国务院提出的在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门设置经济特区的建议，并批准了《广东省经济特区条例》，兴办特区工作全面展开。

经济特区是中国政府划出的开展灵活多样的对外经济合作和技术交流的特定区域。它实行特殊的经济政策和管理体制的目的，在于利用接近港澳、台湾的优势，更好地吸引国外的资金与技术，扩展对外贸易，发展我国经济。其特殊的经济政策和管理体制为：（1）特区的经济发展，主要是依靠利用外资。在特区内，也是在全国社会主义经济领导下，多种经济成分并存，但以三资企业为主。（2）特区的经济活动，是在社会主义计划经济指导下实行以市场调节为主的调节方式。（3）对前来投资的客商，在税收、土地使用费、入境出境管理方面，给予特殊的优惠和方便。（4）国家给特区比较多的经济活动自主权。[①]

由于国家给予这些地区相当宽松的政策，因而对外经济活动加速展开。到1982年，广东省“三来一补”及合资、合作企业普及全省67个县市，出口增加，旅游业迅速发展。特区建设发展很快，尤其是深圳，已从一个边境小镇建设成为初具规模的新兴城市，与外商签约1600多项，投入资金17亿港元，引进大小设备1.5万多套，并与内地联合办起了100多个企业，一个新型的对外开放格局已具雏形，也为我国探索市场调节经济，提供了新鲜经验。

---

① 详细情况可参见苏东斌主编：《中国经济特区史略》，广东经济出版社，2001年版。

（四）尝试“走出去”办合营企业

搞活经济，不可避免有人要利用我们政策制度尚不健全的机会，进行违法活动；打开门户，发展国际间经济技术合作，资产阶级腐朽没落的东西会和先进技术设备一起进来。80年代初我国经济体制改革和对外开放起步不久，走私贩私、贪污受贿、投机诈骗、盗窃国家和集体财产等严重犯罪活动就有了明显增加，特别是走私违法活动，在东南沿海一带十分猖獗，1981年走私案比1978年增长41.4倍。1982年1月党中央发出《紧急通知》，2月召开了广东、福建两省座谈会，讨论如何进一步开展打击经济领域中违法犯罪活动的斗争，如何认真总结经验，端正对外经济活动的指导思想，更好地实行特殊政策和灵活措施，进一步发展两省经济问题。4月13日，中共中央、国务院发出《关于打击经济领域中严重犯罪的决定》，强调打击经济领域中的严重犯罪活动，关系到我国社会主义现代化建设的成败，关系到我们党和国家的盛衰兴亡，必须坚决打击严重破坏经济的罪犯。同时对对外经济活动作出了具体规定。全国特别是广东福建两省认真进行了贯彻，经济犯罪活动受到有力打击，经济秩序也得到整顿，并逐步建立起适应对外开放需要的规章制度。当然在改革开放过程中，与经济犯罪作斗争是一项长期任务。为此我国人民在党中央的领导下，一直坚持不懈地与各种经济犯罪活动开展斗争，努力保证改革开放沿着正确的方向健康发展。

改革开放以后，在积极“引进”外资的同时，我国还采取了走出去的办法，开展对外承包工程和劳务输出的同时，还加强了对外投资。

1979年11月，北京市友谊商业服务总公司与日本东京丸一商事株式会社合资在东京开办了“京和股份有限公司”。这是改革开放以后中国在国外开办的第一家合营企业。它的主要业务是为北京市食品工业企业的改造引进技术、设备，在日本开办北京风味餐馆，提供厨师服务，并出版发行中餐菜谱等。

1980年3月，中国船舶工业总公司、中国租船公司与香港环球航运集团等合资成立“国际联合船舶投资有限公司”，总部设在百慕大。该公司于当年4月开业，主要业务是代理中国船舶及船用设备的进口和经营国际航运业务，最初投资为5000万美元，中方占45%。该企业是截至1985年年底我国在外投资额最大的国外合营企业。

1980年7月，中国银行与美国芝加哥第一国民银行、日本兴业银行、香港华润（集团）有限公司合资，在香港创办了第一家中外合资金融企业——中芝兴业财务有限公司。几年来，该公司业务发展很快，资本不断增加，并为国内同行业学习外国的先进管理经验、培训人才，作出了贡献。

从1979～1983年的5年里，经中国政府批准在国外开办的合营和独资企业

共61个，分布在23个国家和地区，总投资额为10119万美元，其中中方投资4590万美元。[①] 这个时期，开办的企业数量不多，规模一般较小，投资领域主要集中在航运服务、金融保险、承包工程和中餐馆等少数行业。这批企业的建立，对于探索和扩大对外经济合作，起了积极的作用。

1983年，对外经济贸易部遵照国务院的指示，对大部分国外合营企业进行了清理整顿，经征得合营方同意，撤销了其中一些经营混乱、效益较差的企业，改善了大多数企业的经营管理。为后来创办和管理国外合营企业和独资企业积累了经验。

① 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社，1989年版，第451页。

第十四章　新的建设纲领和“六五”计划的提前完成

第一节　促进社会主义经济全面高涨的战略部署

自从党和国家把工作重点转到经济建设上来后，1979 年到 1982 年，认真贯彻调整、改革、整顿、提高的正确方针，我国经济已经渡过了最困难的时期，走上了稳定发展的健康轨道。国民经济主要比例关系趋于协调。农轻重比例关系由 1978 年的 27.8:31.1:41.1 调整为 33.6:33.4:33，有了明显的改善。商业、饮食服务业落后于工农业生产的局面有所好转，1981 年全国各种类型的网点比 1978 年增长 1.5 倍，城乡集市贸易场所恢复和发展到 4.3 万个。积累和消费的关系趋于协调。1982 年积累率由 1978 年的 36.5% 逐步降到 29%，居民平均生活费收入农民增加了 1 倍多，城镇职工增长 38%；基本建设中住宅投资比重由 7.8% 上升到 25.4%。财政经济状况初步好转。1982 年财政收入开始由下降转为上升，比上年增长 2.3%；在财政支出也有所回升的情况下，继续保持了收支基本平衡。商品回笼和城乡信用回笼较好，工资性现金支出得到控制，货币投放量的增加幅度由 1980 年的 29.2% 下降到 10.7%。社会商品货源与社会商品购买力基本持平，零售物价指数回落。科技教育走上正轨并得到一定发展。长期以来歧视、排斥知识分子的“左”的思想影响逐步清除，党的知识分子政策逐步落实；在国家财政困难的情况下，国家增加了文教科学卫生事业费支出，高等学校和在校人数迅速增加，中等学校结构的调整也取得了明显效果。

由上可见，我国国民经济已经从“文化大革命”的恶性循环中摆脱出来，完成了历史性的转折，为开创社会主义现代化经济建设的新局面奠定了基础。1982 年已着手编制的长期规划设想及“六五”计划经历了三年的努力已经完成，1982 年 9 月，中国共产党第十二次全国代表大会正式召开，提出了我国社会主义建设的新纲领，1982 年年底全国人代会正式公布了第六个五年计划。

一、长期规划的制订过程

早在 1977 年 10 月，我国刚从文化大革命动乱中恢复过来时，国家计委就根据毛泽东、周恩来在当时提出的在本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前列的要求，按照当时中央领导的意图，于11月提出了一个今后23年的设想，即分三个阶段，打几个大的战役，使我国的农业每年以4%～5%、工业每年以10%以上的速度持续地大步前进。

三个阶段是这样安排的：第一阶段，1980年以前，基本实现农业机械化，粮食产量达到3350亿公斤；工业立足于现有基础，充分发挥现有企业的作用，钢产量达到3600万吨；建成独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，实现毛主席提出、周总理宣布的两步宏伟设想中的第一步。第二阶段，在1985年以前，把我国社会主义的大农业提高到一个新水平，粮食总产量达到4000亿公斤；主要工业部门基本掌握现代先进技术，钢产量达到6000万吨；基本建成全国六个大区的不同水平、各有特点、农轻重比较协调的经济体系。第三阶段，在2000年以前，全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化，粮食总产量达到13000亿斤，钢产量达到13000万吨，在主要工业产品产量方面超过现在的日本，接近现在的美国，使我国国民经济走在世界的前列，完全实现毛主席提出的把我国建成社会主义强国的伟大历史使命。

根据这个设想，“五五”后三年工业总产值平均每年增长12%，农业总产值平均每年增长6%左右；财政收入3400亿元，基建投资1200亿元，占财政收入36%。“六五”工业总产值平均增速保持10%以上，农业总产值4%～5%，财政收入7800亿元，基本建设投资2800亿元，占财政收入36%。要建设20个大水电站、8个大坑口火电站、7大煤炭基地、10大油气田和一条输气管道、11个大钢铁基地、9大有色基地、6条铁路新干线、5个港口专业化码头，加上化纤等项目，共新建续建120个大型项目。

1978年3月，第五届全国人大一次会议通过的《1976年到1985年发展国民经济十年规划纲要》就是根据上述今后23年设想制定的，由于它是又一个典型的脱离我国国情追求高指标、高积累、急于求成的跃进计划，当时就受到一些领导和干部的质疑。三中全会的召开经济指导思想拨乱反正后这些规划也就自然被放弃。

1980年，随着三年国民经济调整的逐步展开，为了使国民经济的发展有个中期计划和长远设想，邓小平于3月提出要在党的“十二大”以前搞好长期规划，并且为长期规划提出了两个杠杠。一是目标，即本世纪实现四个现代化，其中现代化的标准是什么？邓小平根据国情和调整的实践，在1979年12月接见日本首相大平正芳时就提出要能使人民生活达到小康水平。二是积累与消费的比例。陈云提出这次搞长期规划划在什么杠杠比较合适。邓小平根据中办研究室的研究，认为积累率就定在25%这个杠杠上。这两个杠杠的提出，为规划的制定指明了方向。

这次研究制订长期规划，中共中央与国务院十分重视，主要领导亲自主持这项工作。参与长期规划的不仅有部委、地方的计划工作者，而且广泛吸收了经济界和科技界有关的专家学者一起调查研究，充分交流不同意见。研究的方法从总结30年我国经济发展的经验教训入手，力求摆脱过去不切实际的制订长期规划的思路和方法；同时认真调查分析当前和今后经济和社会发展中的主要问题，摸清我国的基本国力和国情，不断寻找发展国民经济的新思路。经过两年多的反复调查研究分析，大家对今后20年长期规划及“六五”计划的制订，有了以下共识：

1. 必须坚持实事求是、量力而行的原则，有步骤分阶段地实现现代目标

这是因为从基本国情看，我国幅员辽阔，资源比较丰富，人民勤劳勇敢，工业有了一定规模，但人口多，80%在农村，底子薄，1979年人均国民收入只有224美元，经济发展极不平衡，基础结构差，技术、管理落后，商品经济很不发达，正处于工业化初期需要继续集中解决温饱的阶段。这些特点说明我国现代化建设既发展潜力很大，又必须经历一个长期艰巨复杂的过程。再从今后20年发展形势分析，虽然三中全会后全国安定团结，全党工作重点已转到现代化建设上，经济工作指导思想已开始端正，提出了一系列符合中国实际的方针，国际条件也比较有利，为我国利用现有物质技术基础，促进经济发展创造了很好的条件；但必须看到过去20年的折腾造成的影响是很深的，一些基础性建设如科技、教育、地质资源勘探、矿山、农业生产基本生产条件的建设等，耽误了很长一段时间；现行经济体制弊病多，改革任务艰巨复杂，国民经济的比例和结构失调，需要花相当长时间调整；再加上人口每年将净增1000万以上，耕地面积又不可能有多大增加，甚至将有所减少，给各方面带来一系列难题，这些都将在一个较长时间内制约经济的发展。所以今后20年需要先花十年解决国民经济中长期遗留的问题，使各项工作走上正轨，走出一条符合我国国情的发展国民经济的新路，并加强能源交通运输和科技教育等方面的建设，为后十年打好基础。这样虽然开始发展速度会慢一点，但却为后十年的起飞创造了良好条件，更有利于顺利实现在本世纪末人民生活达到小康水平的目标。

2. 以满足人民物质文化生活的基本需要为主要目标，把经济、科技、社会的发展密切结合起来

过去我们长期重积累，积累率甚至高达36%，对人民生活关心不够，突击以重工业为主的基本建设，对科技、教育和社会的发展重视不够，对资源的合理利用、环境的保护和自然生态平衡也重视不够。结果工农业生产总值固然在一段时间内增长较快，但是国家的经济实力和人民生活水平提高较慢，社会问题越来越多，有些资源和生态平衡遭到破坏，这些都反过来影响经济的进一步发展。所以今后一定要本着“一要吃饭、二要建设”的原则，处理好积累与消费的关系，

在抓经济的同时，力求科技、社会能同步发展，工农业的技术改造和发展新产品、采用新工艺、新材料、新技术的计划及人口计划等应成为国民经济计划的有机组成部分。

3. 把经济效率、经济效益作为经济工作的中心任务，经济发展逐步从外延为主转向以内涵为主

特别是“六五”，在财政尚有赤字、能源很紧张、基本建设规模有所收缩的情况下，工农业生产的增长将主要依靠现有企业提高经济效果。提高经济效果的途径：一是继续调整、整顿。除了已经开始的整顿现有工商企业、调整农轻重结构和企业结构外，还要调整地区结构，发挥东部沿海地区经济比较发达、有利于开展对外经济技术交流的优势，将工业逐步转向加工出口产品和高精尖产品，把一般产品让出来，由内地生产；发展第三产业，为安排城镇劳动力开辟新的门路。二是进一步改革经济管理体制，既充分有效地调动各方面的积极性和市场的调节作用，又与国家的集中统一领导相结合，真正做到活而不乱，提高经济效益，按社会需要组织和发展生产。三是发挥科技对国民经济的促进作用，主要做好新技术推广，使其应用到农业生产和工业企业的技术改造中，军用向民用转移，并努力消化吸收引进的技术。

4. 多种渠道聚集资金，保证重点建设和必要的发展速度

在这次研究编制长期计划中，资金缺口大是一个突出的矛盾。根据计算“六五”期间如果按照现有财政体制，中央财政能够集中的资金平衡，工农业总产值只能年均增长3%，必要的能源交通建设也不能全部保证。大家认为必须制止出现这种局面的可能。因为“六五”是长期计划的开端，也是基础，必须保证必要的速度，而出路就是适应新形势，改变过去搞建设单纯依靠财政拨款的办法，开辟多种渠道筹集资金。一是吸取国外经验，扩大对外资的利用。即利用我国煤炭资源丰富国际市场能源短缺的有利条件，利用外资从事能源建设，用建成后生产的产品，直接偿还债务，或以煤在国内顶出部分用作燃料的石油，改为到国际市场出售，以便扩大利用外资后，可以减少外汇的债务负担。据计算，因此借用外资可以扩大到150亿~200亿美元。二是在国内扩大筹资渠道，用以解决“六五”后三年200亿元的重点建设资金缺口。因为我国这几年经济是稳步增长的；只是增长的国民收入有相当大的部分留给了农民、职工、企业和地方，中央财政收入占国民收入的比重由1979年37.2%下降到25.5%，预算外资金相当于中央财政的一半，以致中央财政十分拮据。所以只要方法对路，是可以筹集到需要的资金的。当时向个人和企业每年发行一定量国债和从人民银行的储蓄存款抽出一部分转为建设资金的方法很快得到支持；关于从全民所有制单位和省、市、区以及地县属大集体企业预算外资金中，提取10%用作能源交通运输基金的办法，

由于数量大、涉及面广开始有一定阻力，但在全局利益的感召下，最终获得通过。这样“六五”计划在制订的过程中终于在坚持财政信贷基本平衡的条件下，保证了工农业生产总值能以年均4%～5%的速度增长，并为“七五”和后十年发展打下比较扎实的基础。

由于长期计划在编制过程中注重实事求是，探索我国经济发展的新路，所以20年规划设想所确定的战略目标、战略步骤和战略重点、战略方针比较科学；符合我国经济和社会发展的内在规律。根据这个设想编制的“六五”计划立足于不断改善人民生活，强调了速度和效益的统一，兼顾近期和长期的发展要求，而且注意经济、科技、社会相结合，是继“一五”以来又一个指导思想正确、措施有力的五年计划，保证了国民经济的稳步健康发展。

二、宏伟建设纲领的提出

中国共产党第十二次全国代表大会召开的目的是全面开创社会主义建设的新局面，对我国经济发展有长远和深刻影响主要有以下两个方面：第一，邓小平在开幕词中提出，要走自己的路，建设有中国特色的社会主义。这实际标志着中国的改革开始由过去以调整为主的自发改革转为以创新为主的自觉改革，更加强调中国的社会主义的特殊性和这种特殊性的合理性；第二，大会确定了今后全国经济建设的战略目标、战略重点、战略步骤和方针政策。

关于战略目标，过去一直提“到本世纪末实现四个现代化”。这次正确估量了我国经济水平和发展的可能，把奋斗目标改为实现城乡人民的物质文化生活达到小康水平，并给予具体的数量表示。规定：从1981年到本世纪末的20年，我国经济建设总的奋斗目标是，在不断提高经济效益的前提下，力争使工农业的年总产值翻两番，即由1980年的7100亿元，增加到2000年的28000亿元左右，国民收入总额和主要工农业产品的产量将居于世界前列。人口力争控制在12亿之内，人均国民收入800美元左右，水平还是比较低的，但与现在比，经济实力将大为增强，整个国民经济的现代化过程将取得重大进展。这一目标，从战略指导思想上解决了长期存在的急于求成问题。

大会在实事求是确定战略目标的基础上规定，我国本阶段发展战略的重点是农业、能源和交通、教育和科学。因为农业是国民经济的基础，能源交通是一直制约我国工业发展的“瓶颈”，科学技术的发展是实现四个现代化的关键。历史经验告诉我们，只有农业上去了，能源交通运输紧张局面缓解了，国民经济才能比较协调发展；只有把工农业生产以至整个国民经济建立在先进的科学技术基础上，我国才能真正居于世界的前列。同时，特别强调实行计划生育是我国的一项基本国策，千万不能放松，特别是农村。因为在我国人口问题始终是极为重要的

问题。80年代又正值生育高峰，大会提出这一国策，对抑制人口膨胀有着深远意义。

实现战略目标的步骤是分两步走，即前十年主要是打好基础，积蓄力量，创造条件；后十年要进入一个新的经济振兴时期。在前十年也分两个阶段。在1981年到1985年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，厉行节约，反对浪费，把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来，争取实现财政经济状况的根本好转。要集中主要力量进行各方面经济结构的调整，进行现有企业的整顿、改组和联合，在能源交通等方面进行一系列的基本建设和一系列重大科技项目的“攻关”。有重点地开展企业的技术改造，同时要巩固和完善经济管理体制方面已经实行的初步改革，抓紧制订改革的总体方案和实施步骤。在1986年到1990年第七个五年计划期间，要广泛进行企业的技术改造，逐步展开经济管理体制的改革，同时继续完成企业组织结构和各方面经济结构的合理化。在整个80年代，还必须较好地解决历史遗留下来的问题，从而为后十年打下比较坚实的基础，迎来90年代经济发展的全面高涨。

关于方针政策，大会强调在全部经济工作中，必须继续贯彻五届人大四次会议批准的十条建设方针。同时针对当时存在的问题，指出：（1）必须在继续改善人民生活的同时，集中资金进行重点建设。因为近年来通过调整和改革，在人民生活有所改善、地方和企业财权有所扩大的同时，出现了资金过于分散等问题，国家财政收入有所减少。1978～1982年社会总产值增长33.6%，财政收入却下降了3.3%；财政收入占国民收入的比重由1978年的37.2%下降到25.5%，急需进行的能源、交通等重点建设缺乏资金。而地方、企业自有资金增加较多，1982年预算外资金由1978年的347亿元增加到803亿元，用来进行了不少在当地看来是急需的建设，却并不符合全国范围的整体需要。为此“十二大”强调要坚持“一要吃饭、二要建设”的基本原则，树立“全国一盘棋”思想，适当调整分配关系，鼓励地方部门、企业把资金用到国家急需的项目上来。（2）在坚持国有经济主导地位的基础上，积极发展多种经济形式。因为我国生产力发展水平总的说来还比较低，又很不平衡，在很长时期内需要多种经济形式同时并存。为此除集体所有的合作经济外，无论农村和城市，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。为了发挥企业和劳动者的积极性，无论农村和城市都必须实行经营管理的责任制。（3）通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。要正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，要注意发挥市场调节作用，但绝不能忽视和放松国家计划的统一领导。为了使经济更灵活多样，计划管理需要根据不同情况，采取不同的形式。除对于关系国计民生的生产

资料和消费资料的生产和分配，必须实行指令性计划外，其他产品和企业要实行主要运用经济杠杆以保证其实现的指导性计划。（4）在自力更生、不损害民族利益的基础上扩大对外经济技术交流。要促进国内产品进入国际市场，大力扩展对外贸易；要尽可能地多利用一些外国资金进行建设，并安排好国内资金和各种配套设施，要积极引进一些适合我国情况的先进技术，特别是有助于企业技术改造的先进技术，努力加以消化和发展。

三、“六五”计划的安排

按照十二大确定的战略目标、战略重点和分两步走的安排，“六五”计划经过反复酝酿，在1982年12月五届人大五次会议上讨论通过，并正式公布。

“六五”计划的基本任务是：继续贯彻执行调整、改革、整顿、提高的方针，进一步解决过去遗留下来的阻碍经济发展的各种问题，取得实现财政经济状况根本好转的决定性胜利，并且为第七个五年计划期间国民经济和社会发展奠定更好的基础，创造更好的条件。

计划的具体指标为：

（1）在提高经济效益的前提下，1985年工农业总产值比1980年增加21.7%，平均每年递增4%。其中农业把粮食生产同多种经营相结合，调动农民积极性与逐步改善生产条件和提高科技水平相结合，每年增长4%～5%，高于过去28年的速度；工业重点发展轻工业，能源节约与增产并重，加快机械电子产品更新换代，努力为工业企业技术改造和能源建设服务，使整个工业平均每年增长4%，在执行中争取达到5%，低于历史平均水平。工业的速度安排得比较慢，主要为了改善内部结构、提高产品质量和经济效益。到1985年，主要生产产量指标是，粮食3.6亿吨，棉花3600万吨，钢3900万吨，原煤7亿吨，原油1亿吨，发电量3620亿度，化肥1340万吨。

（2）固定资产投资继续扩大，但结构有所调整，合计3600亿元，其中：基本建设安排2300亿元，大体保持“五五”计划的水平。施工的大中型项目则明显减少，只有890个，但强调提高投产比例，计划全部建成400个。其中能源交通是基建投资的重点，占38.5%。第一，从水电、火电和核电三方面加快电力工业的发展，拟在黄河上游、长江中下游干支线和江水河流逐步建设一批大型水电站，在重要的煤矿区逐步建设一批大型坑口电站，并开始用自制设备和引进设备建造核电站。第二，抓紧几个大型露天矿的开发和有计划地加快中小煤矿的建设，扩大煤矿建设规模；第三，加强石油工业陆上和海上的普查勘探，力争尽快探明一批新的油气田；第四，以增强煤炭运输能力为重点，积极改造铁路老线和修改必要的新铁路；适应国家经济建设和对外贸易的需要，加强沿海港口、内

河、公路和航空运输的建设，并进一步改善邮电通信设施。五年建成投产能力：原煤8000万吨，原油3500万吨，发电装机1290万千瓦，铁路铺轨2000公里，复线1700公里，电气化铁路2500公里，港口吞吐能力10000亿吨。用于农业的投资也增加较多，重点用于继续搞好大江大河的防洪工程、山区治理和水土保持；加强商品粮基地建设和“三北”防护林建设。另外1978年先后引进成套设备的22项重点工程，除两项已建成，一项改由国内建设，一项决定停建外，其余18项纳入“六五”基建投资，重点用于加快我国石油化工和钢铁工业的发展。

技术改造投资安排1300亿元，占固定资产的投资比例达到36%，比过去28年的平均水平提高了16个百分点，重点是节约能源和原材料，改进产品结构，提高产品性能和质量，增加社会急需而又短缺的某些产品的生产能力，五年内对一批大型企业将进行有计划的技术改造，改变这些关系国民经济全局的骨干企业的技术面貌，并且加速生产量大、使用面广的机电产品更新换代。

（3）根据经济与科教、社会同步发展的方针，教育、科技、文化、卫生、体育事业经费占国家财政支出总额的15.9%，比“五五”计划的11%有了明显提高。五年内推广40项重大科技成果，并对生产建设中带关键性的38个科技项目进行攻关；大学毕业生150万人，研究生毕业4.5万人，到1985年争取全国大部分县普及或基本普及小学教育，城市普及初中教育，并采取多种方式加强职业教育和业余教育，普遍提高人口的科学文化水平。严格控制人口，力求1985年的自然增长率由1.4%下降为1.3%。继续提高城乡人民生活水平，五年内在城镇吸收2900万人就业，全国平均每个农民的纯收入每年递增6%，职工工资总额每年递增4.5%，到1985年城乡居民人均消费水平比1980年提高22%。五年内农村新建住宅25亿平方米，城镇全民所有制单位间住宅3.1亿平方米。

（4）进一步扩大对外贸易和经济技术交流。到1985年，进出口贸易总额将比1980年增长51.8%。努力扩大轻纺产品、工艺品的出口量，提高机电产品在出口额中的比重，有计划地组织石油、煤炭和某些资源丰富的稀有金属产品出口。积极利用国外贷款，吸收外商投资，要特别注意发挥沿海城市在扩大对外交流中的作用。

（5）在保障人民收入正常增加和企业应有自主权的情况下，国家财政收入由下降转为上升；合理安排和控制财政开支，力争每年财政赤字少于30亿元。努力吸引存款，严格控制工商贷款和固定资产贷款的增加，力争信贷收支基本平衡，货币增发量控制在35亿~40亿元。

第二节 进一步调整改革，争取财政经济状况的根本好转

“六五”计划在五届人大五次会议正式通过时，计划的规定和要求已经执行两年。这两年农业和工业总产值速度都超过了规定的指标，这为经济工作转上以提高经济效益为中心的轨道和积极稳妥地进行经济体制改革加快创造了条件。1983 年到 1984 年，根据“六五”计划的安排，经济工作的主要内容是，继续贯彻“八字方针”，深入调整，积极改革，并发挥科技教育在国民经济中的促进作用，努力争取财政经济状况的根本好转。

一、围绕提高经济效益，进一步调整和整顿

1982 年以后的调整整顿，侧重于调整投资结构、企业组织结构、产品结构和技术结构，并开始转变工业的地区结构以提高国民经济的整体效益。主要进行了以下工作：

（一）控制预算外资金投资规模，大力加强重点建设

前几年调整中，纠正忽视人民生活的错误是必要的，但有些方面步子迈得大了一点，舆论方面对消费作用的宣传也一度欠妥，助长了过分追求消费的倾向；适当扩大地方和企业的财权是必要的，但是如前所述，1978 到 1982 年在我国社会总产值大幅增长的情况下，财政收入却减少了，财政收入占国民收入的比重下降了近 12 个百分点，预算外资金则增加了 1.3 倍。资金分散，各地纷纷争上家电生产线，不但使基本建设总规模控制不住，能源交通建设在财力物力上得不到应有的保证，而且加工工业重复建设、盲目建设现象有所增加。这种状况如不扭转，将严重影响国民经济发展的后劲。而自 1982 年提出加强重点建设的方针后，实际经济运行直至 1983 年上半年仍未扭转。1～6 月新开工基建项目 1 万多个，除 10 个大中型项目外，绝大多数是小型项目；国家预算内投资仅完成计划的 34%，而银行贷款和自筹资金等预算外投资分别完成 64% 和 46% 以上。为此 6 月 25 日中央召开工作会议，决定运用行政手段，采取切实措施集中财力物力，保证以能源、交通为中心的重点建设。首先严格控制基建投资总规模，规定基本建设各种资金（国家预算内拨款，自筹资金、银行贷款、利用外资）统一纳入计划，下达指令性控制指标；实行地区和部门行政管理负责制，确保各地、各部和银行贷款不突破国家控制额度；清理在建项目，大量压缩盲目建设、重复建设项目。同时采取经济措施抑制地方、企业的投资需求，规定自筹投资超过批准的

指标，加收30%的能源交通重点建设基金；申请银行贷款，必须有30%的自有资金存入银行等。所有这些措施较快地扭转了基本建设投资失控和分散的问题。

在投资规模得到有效控制的同时，以能源、交通为中心的国家重点建设加快。1983年关于预算外资金征收10%作为能源、交通重点建设的规定，于1月1日正式贯彻执行，当年征集到93亿元，以后每年都上交财政100多亿元，有效地弥补了重点建设资金不足。同时从“六五”计划确定的890个项目中，1983年选出70项、1984年又选定123项重点项目，实行按合理工期组织建设，做到了精心筹划、精心设计、精心施工。结果1983～1984年的重点建设项目绝大部分按期完成，是1980年以来投产率最高的。到1985年，秦皇岛港煤码头、唐山陡河二、三期工程、山西神头二、三期工程、辽宁元宝山二期工程等一批大型电厂在此期间迅速建成。煤炭新开项目较多，在建规模保持在1.5亿吨左右，石油在陆上和海上的勘探取得了重大进展，不仅保证了“六五”新增能力的完成，也为“七五”能源持续增长奠定了基础。1978年成套引进的22个项目，建设速度加快，开滦范各庄洗煤厂、内蒙霍林河煤矿、贵州电解铝厂、吉林化学公司乙烯工程、浙江化肥厂、平顶山帘子布厂、烟台合成革厂、昆明三聚磷酸钠厂、咸阳彩色显像管厂先后建成，工程最大的上海宝山钢铁厂的一号高炉，也于1985年9月15日点火。

（二）有重点、有步骤推进现有企业的技术改造，加速企业技术进步

我国经过30多年的建设，已经建立起一个独立的比较完整的工业体系，有工交企业40多万个，拥有固定资产原值4400多亿元，是实现四个现代化可靠的物质技术基础。但由于长期重新建、轻改造，致使现有企业设备老化、技术陈旧、计量测试条件差、产品落后的状况相当严重。据有关部门分析，1982年在现有设备中，大约有20%具有60年代到70年代的技术水平；20%～25%虽然技术上已经落后，但设备基本完好，大体上还能够适应我国当时的技术要求；35%左右已十分陈旧落后，迫切需要改造或者报废；还有20%～25%的设备已不能适应工业产品升级换代和采用新工艺的要求，只能勉强应付目前的生产。这种一方面大量投资铺新摊子，一方面对现有企业竭泽而渔的作法，是我国国民经济效益很差的重要原因。把整个国民经济逐步转移到新的技术基础上，是发展我国经济的一项战略措施。

十一届三中全会后，在前几年经济调整中，我国已开始注意技术改造。但当时还处于挖潜、革新阶段，很多企业利用自有资金主要用于扩大生产能力。1982年1月，国务院颁发了《关于对现有企业有重点、有步骤地进行技术改造的决定》，强调把技术改造作为扩大再生产的主要手段，对技术改造进行了全面部署。

指出：技术改造要根据我国具体情况和发展目标，制定符合我国资源条件、科技水平和管理水平的技术装备政策。提高社会经济效益，是技术改造的目标。当前的改造要侧重于节约能源、降低原材料消耗；改革产品结构，促进升级换代；加强资源的综合利用。要开发与引进并重。一方面加强国内研究、设计工作，组织科研向生产、军工向民用、沿海向内地的转移；另一方面积极利用外资，引进适合我国情况的先进技术和某些关键设备、仪器仪表，做好引进技术的消化吸收工作。技术改造是一项长期任务，必须全面规划，有重点、有步骤进行，当前应与经济调整、工业改造和企业整改相结合，首先选择那些对国计民生影响大、有现实可能、花钱少、收效快的项目作重点。

国务院的上述决定，把技术改造推上了以新技术改造落后技术，推进技术进步的新阶段。国家经委自1982年起编制更新改造措施计划，分批安排涉及国民经济全局的重大技术改造项目和重大基础设施的技术改造项目。并规定技改所需设备材料纳入各级物资分配计划，单列户头，优先安排。各地、各部门也编制了本地、本行业的技术改造计划。根据机械工业要及早进行改造和改组，努力设计和制造技术先进的机器设备适应各行各业技术改造的需要的规划要求，国务院于1983年7月正式颁布了《机械电子工业技术改造试行条例》，确定先选择30大类产品（主要是基础元器件），550个项目（大多是制造重要零部件和元器件的中小企业）作为首批技术改造的重点。并将行业规划与经济发展规划紧密结合，将主要产品与配套产品紧密结合成龙配套地进行，带动了全行业有系统的改造。国家同意进行技术改造的单位提高折旧率，还试办低息贷款，支持技改项目。这550项首批机械电子工业改造项目（如包括地方重点为777项）于1987年基本完成，投资约34亿元，对实现机电工业上质量，上品种、上水平，提高经济效益的战略任务起到了积极作用。“六五”期间该行业共发展新产品600余种，其中2/3来自技术改造。

为了迅速打开引进技术、改造现有企业的新局面，根据邓小平关于引进技术改造中小企业要成千上万项地搞起来的指示，1982年国务院决定“六五”后三年从国外引进3000项新技术，以改造现有中小企业。1983年又采取了放宽政策，下放权限，简化手续等一系列措施，加快引进速度，促进先进技术的消化吸收工作。1984年起还制定了沿海、轻纺、出口企业1200项技术改造规划与推动大企业技术改造规划。这些引进项目绝大部分属70年代末、80年代初的国际水平，上海、天津等沿海城市因此技术面貌有了很大改观。一大批中小企业初步得到改造，纺织、轻工、机械元器件等行业技术水平迅速提高，新崛起的电视机、冰箱、洗衣机、录音机等家用电器的生产能力，主要是通过对现有企业技术改造和引进生产线形成的。鞍钢、长钢、一汽、南汽等一批大中型企业也得到改造，有

力地改善了加工工艺，提高了产品质量，也提高了生产能力。我国国民经济开始逐步转向以技术改造为主的轨道。

（三）全面整顿工商企业

十一届三中全会后，结合调整，已经对企业进行初步整顿，有了一个良好开端。但进展是不平衡的，相当多的企业程度不同地存在着领导班子软弱涣散，机构臃肿，人浮于事，劳动纪律松弛，浪费严重，经济效益很差等现象。少数企业领导班子不纯，违反财经纪律，甚至偷税漏税，截留上缴利润，营私舞弊，贪污受贿。因此国务院决定从1982年起，用两三年时间，有计划有步骤地、点面结合、分期分批地对所有国营工业企业进行全面的整顿。1982年第一批共9155个工业企业（其总产值占预算内工业企业总产值55.9%，上缴利润占65.3%，税金占58.4%）首先起步，1983年又有约50%的国有预算内工商企业开展整顿，到1985年全国列入计划的5万个预算内国有企业都整顿了一遍。这次企业整顿由于改革尚未全面开展，所以整顿的思路与过去类似，是一次包括整顿领导班子、职工队伍、管理制度、劳动纪律、财经纪律、党的作风和加强政治思想工作的综合治理。重点是：（1）整顿和配备好领导班子，把那些政治好、懂业务、年富力强的人选拔到领导岗位上来；同时设立和健全有力的生产指挥系统，严格责任制度。（2）健全企业各项管理工作，积极推进管理现代化。包括：按定员定额组织生产，严肃劳动纪律和财政纪律，整顿原始记录、统计分析等基础工作，充实剂量测试手段，推行全面质量管理，加强职工的基础教育等。1983年和1984年企业整顿的中心是扭亏增盈，要求确保完成国家计划规定的降低生产成本和各种，如数上交税利的任务。经过4年努力，全国列入整顿计划的国有企业中，有96.12%验收合格，规划外的全民和集体所有企业的整顿工作也基本完成。据对2900个大中型骨干企业的调查，这次整顿总的看效果是好的，领导班子中新选拔的干部占90%；工业企业亏损面减少15.5%，商业企业亏损面减少40.2%；1983年预算内工业企业实现利税增长6.3%，基本和产值增长同步。但企业技术和管理落后，短期内是难于根本改变的，提高企业经济效益仍是一项艰巨的任务。

（四）调整工业的地区布局

新中国成立初期，沿海与内地的差异极为突出。沿海不到12%的国土，集中了全国工业总产值的77%；占国土面积45%的西北广大地区，工业产值仅占3%。为了缓解这一矛盾，同时也由于当时存在战争威胁，东南沿海处于边防前线，“一五”计划十分强调内地建设，对沿海工业发展重视不够，影响了

全国宏观经济的效益。1956 年毛泽东提出沿海工业必须充分利用以后，有了改进。1958 年大跃进提倡工业遍地开花，使一些没有条件的地方也大办工业，造成很大浪费。1964 年经济刚刚恢复，由于美国直接出兵越南和中苏关系恶化，区域发展与开发政策变为集中力量加快三线建设，从 1964 年起把大量人力物力财力从一线、二线耗到三线，不仅建设以西南地区为基地的“大三线”，而且要求各省能各自为战，大力协同，建立各个经济协作区的经济体系。从 1966 年到 1975 年，大小三线花了 1000 多亿元基本建设投资，但许多工程不配套，长期形不成综合生产能力，而且人为地割断了生产的有机联系，经济效益很差。

十一届三中全会前夕，邓小平在《解放思想、实事求是、团结一致向前看》的讲话中，首先提出了要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民先富起来，对西北、西南和其他一些地区，国家应当从各方面给以帮助的思想。1979 年首先对外开放的地区，根据我国的国情，选择了沿海靠近港台的广东和福建两省。1980 年 3 月开始座谈长期规划时，邓小平再一次指出要发挥比较优势，扬长避短。要承认和利用不平衡，搞平均主义没有希望。一部分地区先富起来，国家才有余力帮助落后地区。大家通过总结历史经验也一致认为，今后国民经济要转到以提高经济效果为主的轨道上来，必须从我国人口多、底子薄、经济发展不平衡的实际情况出发，利用国际环境比较有利的机遇，先把经济技术基础较好的东部沿海搞上去。提出：沿海与内地合理分工，发挥所长应作为长期规划一项内容；建议沿海工业城市发挥靠海、交通方便、经营管理和技术水平较高，具有发展外贸条件的优势，今后逐步转向加工出口产品和高精尖产品，把一般产品让出来，由内地承担。同时加强与内地的联合，向他们输出技术和人才。为此，这次编织的长期规划对区域规划作了明确规定，即前七年重点发挥沿海地区工业基础的作用，加强沿海工业对内地工业的支援；内地工业主要是搞好必要的填平补齐，把已经形成的生产能力发挥出来。具体到“六五”计划期间固定资产投资的实际安排，沿海所占比例明显提高。在基本建设投资分配中，沿海地区所占比重由“五五”时期的 42.2% 提高到 47.7%，内地由 50% 下降到 46.5%；在更新改造投资中沿海占 51.5%，内地只占 45.8%。沿海地区重点加强了上海、北京、天津、大连等 20 个城市轻纺基地建设和大中城市现有纺织、机械、电子等工业企业的技术改造，在内地则重点加强能源、原材料基地和“三线”现有机械工业的调整、改组和配套。这些安排不仅为“六五”期间提高经济发展的效率和效益作出了贡献，也为“七五”计划进一步提出梯度开发理论，实施沿海发展外向型经济战略奠定了基础。

（五）发展多种经营，调整农村产业结构；加大投入，逐步改变农业生产条件

长期以来，由于粮食问题一直比较突出，因而农业生产把大部分注意力集中在有限的耕地上，而耕地又几乎集中于种粮食。不少地区在以粮为纲的指导思想下，不讲具体条件，不计生产成本，不问经济效益，追求无法实现的粮食高指标，结果粮食增产不大，挤掉了多种经营和家庭副业，使农业内部比例失调，自然资源受到破坏，农民收入很低。

1979 年十一届四中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决定》提出：“实行粮食和经济作物并举，农林牧副渔五业并举”，“社队企业要有一个大发展”，重新确立了农村产业结构的政策。在农村家庭联产承包责任制取得很大进展后，中央又及时号召发展多种经营，于 1981 年转发了国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》，进一步确立了“绝不放松粮食生产，积极开展多种经营”的方针。首先继续抓紧粮食生产。因为粮食是我国人民的主食，又是食品工业、饲料工业的主要原料，从全局着眼，解决粮食问题必须建立在自力更生的基础上，因此坚持凡适宜种粮的耕地，都播种粮食。同时努力推广适用技术，兴办农田水利，改造低产田，提高粮食单产，以实现粮食总量的稳定增长。在此前提下，因地制宜，合理布局，安排适当的耕地种植经济作物，发展国家急需的棉花、糖料等，将不宜耕种的土地还林、还牧、还渔。同时，面向广阔的山区、丘陵、草原和水域、海域、滩涂，调动集体、个人积极性，有计划地开发建设，发展畜牧业、渔业、林果业等，并充分利用家庭庭院，发展家庭副业和养殖业，增加畜禽产品、水产品、林产品、木本粮油、水果和手工业品等的生产。因为正如邓小平指出的，“农业翻番不能只靠粮食，主要靠多种经营”，“多种经营发展了，并随之而来成立各种专业组或专业队，从而使农村的商品经济大大发展起来”，使农民的收入较快增加，逐步摆脱贫困。

至 1984 年，我国粮食种植面积比 1978 年减少 1.18 亿亩，但单产增长 40%，保证了粮食总产继续扩大；经济作物播种面积比 1978 年增加 6500 万亩，成为连年丰收的重要因素。一向比较薄弱的畜牧业、渔业、林业和副业等生产，在国家支持下，取得突破性进展，在农业中的比重由 1978 年的 32% 上升到 40.7%。

随着经济作物、畜牧业、林果业、水产业和副业的逐步发展，农副产品的加工、运输和销售问题也提出来了，社队企业采取承包、租赁等多种经营形式迅速向工业、运输业、商业及建筑业扩展，并开始成为农村经济新的增长点。这样发展农村多种经营的内容，不但是在保证粮食稳定增产的基础上农、林、牧、副、渔全面发展，而且已扩大为农、工、商综合经营。

“六五”期间，加大对农业的投入，开始列入日程，除科技投入外，国家的资金投入主要是帮助建设农产品商品基地。1983 年 1 月发布的《当前农村经济政策的若干问题》中指出：发展商品农产品基地是建设社会主义现代化农业的一项重大措施，国家对农业的投资必须重点用于建设一批商品粮、经济作物、畜牧业、渔业和林业基地。根据“六五”期间的具体情况，当时主要由国家和地方共同投资，实行钱粮挂钩，开展商品粮基地建设。第一批试点包括黑龙江、吉林、河南、湖北、湖南、江苏、江西、安徽 8 个省 50 个县。另一项措施是扶持贫困地区发展生产。除给予优惠政策外，1982 年年底国务院决定成立“三西”（即甘肃省以定西为中心的中部地区、河西走廊地区和宁夏回族自治区西海固地区）农业建设领导小组，从 1983 年起连续 10 年每年拨出专款 2 亿元，用于“三西”地区的生产建设，重点扶持 28 个县争取在 10 年内改变这一地区的贫困面貌。

二、发挥科技教育对国民经济的促进作用

新中国建立初期对科技教育是比较重视的，广大知识分子努力改造自己的世界观，积极为人民服务，在第一个五年计划建设中发挥了重要作用。但从 1957 年反右斗争开始，不尊重科学、不重视教育、轻视知识、否定专家作用、甚至排斥和打击知识分子的倾向逐步抬头，特别是“文化大革命”的 10 年，把知识分子当做继续革命的对象，大学教育停顿，严重挫伤了知识分子的积极性，并使各类人才的培养出现了明显的断层。

科技教育战线本身也存在不少问题。如在科学技术的发展目标、事业规模、发展速度、管理体制等方面曾经提出“超英赶美”“建立完整的体系”等不切实际的要求；科学技术的发展与经济建设结合不密切，好高骛远，总想在科学技术的前沿做出有国际先进水平的独创成就，不注意把科研成果移植到经济建设中，忽视学习、消化、吸收国外业已成熟的技术等；教育战线则长期只重视书本知识的传授，忽视实践及人的德智体全面发展。所以这些都进一步影响了科技和教育在社会主义建设中巨大作用的发挥。

1978 年 3 月召开全国科学大会，邓小平重申科学技术是生产力，号召向科学技术的现代化进军后，科技教育战线沿着十一届三中全会“实事求是、解放思想、团结一致向前看”的思想路线，主要进行了以下工作：

（一）加快拨乱反正的步伐，在平反冤假错案、肃清“左”的余毒的同时，着重抓了落实知识分子政策

这次有关冤假错案的平反范围很广，除了“文化大革命”中制造的涉及科

技人员的冤假错案全部予以纠正外，对过去被错划为“右派”“右倾机会主义分子”等的大批知识分子都进行了平反。据23个省、自治区、直辖市的不完全统计，仅1979～1980年涉及的案件即达73339起。

关于落实知识分子政策，着重从两方面进行。一是使广大知识分子不但工作条件和生活条件有所改善，而且真正做到充分信任，放手使用，有职有权有责，并有计划选拔科技人员担任领导职务。据1983年统计，全国科技人员获得技术职称共有565.9万人，其中中高级职称人员422.5万人，占72.7%；在中央国家机关79个部委厅局12862名高级知识分子中有4088人担任各级领导职务，占31%；27个省市自治区的正副省长级干部中，科技人员已占33.7%。二是解除长期加在知识分子身上的精神枷锁。1979年10月中央组织部在召开的落实知识分子政策座谈会上代表中共中央郑重宣布，党对旧知识分子“团结、教育、改造”的方针，现在已不适用。随后又提出了有关知识分子的六条政策界限，主要包括：鼓励科技人员努力学习掌握世界科学技术新成就，自然科学和技术是没有阶级性的；对正在不断出现的新的边缘学科，应当认真了解、研究和学习，取其精华、去其糟粕；鼓励科技人员在讨论科学技术方面重大决策和论证技术经济可行性时，解放思想、实事求是、畅所欲言，不能把与领导意见不同说成是“同党不保持一致”；对自然科学领域内的学术思想和探索性试验要提倡自由讨论，并允许自由选题、人员自由组合，不能把这些说成是“资产阶级自由化”。这些政策和规定，比较有效地激发了科技人员大胆创造、勇于探索的精神。

（二）贯彻执行科技工作为经济建设服务的方针

1981年4月，中共中央、国务院转发了国家科委党组关于我国科学技术发展的汇报提纲，进一步明确了科技为经济建设服务的方针，认为今后一个时期应包含以下5点内容：（1）科学技术与经济、社会应当协调发展，并把促进经济发展作为首要任务。而所起作用，已不限于具体技术成果在生产上的应用，应从宏观上对国家的经济决策、经济战略起重要影响。（2）着重加强生产技术的研究，正确选择技术，形成合力的技术结构。（3）必须加强厂矿企业的技术开发和推广工作。（4）保证基础研究在稳定的基础上逐步有所发展。因为经济发展和技术创新需要有一定的基础研究的储备。（5）把学习、消化、吸收国外科学技术成就作为发展我国科学技术的重要途径。

为了促进科学技术与经济、社会协调发展，在“六五”计划的制订过程中，结合国民经济调整、改进的需要，在科技攻关方面确定了8个方面、38个项目、903个课题。其中最重要的有以下7个方面的项目：（1）研究大规模集成电路生产工艺及其工业化生产技术和装备，以及计算机技术的开发。（2）选育一批水

稻、小麦、大豆、玉米、棉花、糖料、油菜等优良品种，并建立完善的繁育体系。(3) 能源开发及节能技术。(4) 化纤纺丝工艺及织物后整理技术装备的研究。(5) 石油化工深度加工及综合利用研究。(6) 金川、攀枝花、包头三大共生矿的综合利用研究，贫红铁矿选矿技术；战略和战术武器及电子工业等方面急需的关键新型材料。(7) 研制2050毫米的热连轧机、60万千瓦火力发电机组、超高压交流输变电、海上石油钻采等大型成套设备。

科技成果推广项有40项，主要是：杂交籼稻和粳稻、玉米单交良种、高产抗病甘薯良种等，以及优良速生树种；新型保温耐火材料；沼气、太阳能利用新技术、巷道掘进机械、原煤层采煤机；微量元素肥料和科学施肥技术，高效低残留新农药；工业泵、工业锅炉等量大面广的节能机械，载重汽车的节油技术；稀土资源开发及综合利用技术，贵金属节约代用。

在科技攻关和推广科技成果的同时，开展研究和制订有关农业、能源、建筑及城市建设、交通运输等方面重大技术政策；编制科学技术五年和十年设想。另外，试行科学技术成果的有偿转让，调动科研单位和科技人员的积极性；协同进出口委编制技术引进计划，组织引进技术的消化、吸收，力求提高引进的效益。

(三) 把人才培养作为一项重大战略任务

为了解决人才断层，1977年10月教育系统遵照邓小平的指示恢复高校招生考试，改变“文化大革命”期间“自愿报名，群众推荐，领导批准，学校复审”的招生办法，实行“自愿报名，统一考试，学校录取，省市自治区批准”的办法。这不仅使招生对象广泛了，而且由于把文化考试作为择优录取的重要依据，极大调动了广大青年的学习的积极性，形成了十多年来从未有过的读书热潮，1977年参加考试的有170万青年，录取了7.3万人。

1980年开始拟定国民经济发展长期规划时，把智力开发作为20世纪末实现人民物质文化生活达到小康水平的战略重点之一，要求各行各业根据本行业的发展，提出今后十年科技骨干和经济管理人员的需要数量，据此制订高等和中等专业教育发展计划。对现有在职的科技人员和经济管理人员，要普遍制定培训规划，提出在若干年内必须达到的技术业务标准，并制订相应政策，鼓励现有人员提高自己的技术业务水平。对工人和农民也要求进行培训，以提高他们的科学文化水平和技术熟练程度，争取1990年科技人员由80年代初的600万人增加到1000万人。为此教育系统对现有高等学校进行了调整、整顿，充分挖掘潜力，提高教学质量，逐步扩大招生人数，1985年由1981年的28万人增加到38万人。改革中等教育结构，实行普通教育与职业教育并举，使不能进大学学习的青年能及早接受专业教育。继续办理电视大学、函授大学和夜大学等业余大学，为在职

员工接受高等教育提供一个有效的平台。企业内部举办各种有针对性地短期培训班，并加强了考核；广大农村随着科技下乡也开展了技术培训，使提高全民族科技文化水平有一个良好的开端。

三、积极稳妥地加快改革步伐

加快体制改革的步伐是解决国民经济中长期存在的矛盾的根本途径，但在当时继续调整经济、争取财政经济状况根本好转的情况下，必须充分考虑经济的承受能力，特别是城市改革远比农村改革复杂，必须既积极又稳妥地进行。为此，一方面加紧改革理论、特别是改革目标的探索，另一方面实际出台的主要是已经看准的改革措施包括：在巩固和完善农村家庭联产承包责任制的同时，进一步放活农村经济；改革购销体制，搞活流通；继续搞活城市企业；开始改革宏观管理体制；并把适合当时情况的改革措施初步配起套来，进行试点。

（一）继续改革农村经营体制

在家庭联产承包制发展过程中，由于不少合作经济组织对商品性较强的种养业、手工业采取了专业承包的办法，于是出现了经营一业为主的“承包专业户”。同时，随着农村多种经营的开展，农民在承包土地以外的生产经营显著扩大，又允许农户购置较大型的机具，从而出现了大批有技术专长和经营能力、从事商品生产的“自营专业户”。这两种专业户都是在农村分工分业发展基础上，以一家一户为单位，专门或主要从事某项专业生产或经营的经济实体，一开始就以商品生产者的面貌出现，讲求经济效益，充分利用零散的资金和劳力，注意学习和掌握科学技术，发挥了农村各种能手的作用。他们生产的农副产品商品率一般达到70%以上，获得的收入普遍高于一般农户，年收入达千元甚至万元以上，成为农村青年仿效的榜样。

专业户的发展，又产生了联合的需要。因为生产分工越是专业化，越要求供销或生产过程中技术、信息或生产环节之间的合作，因此劳动人民之间的各种联合体应运而生。这种新发展起来的联合体与原来的生产队不同，它超越了原有的地域范围，具有多种形式、多种层次。既有劳动的联合，又有资金或资源的联合；既有生产的联合或生产过程中某些环节的联合，又有供销、加工、储运、技术、信贷、信息等产前产后的联合；既有专业性联合，又有综合性的联合；联合体成员的收入既实行按劳分配，又实行股金分红。中央对于农民的创造，及时给予肯定和鼓励，强调：根据我国农村情况，在不同地区、不同生产类别、不同的经济条件下，合作经济的生产资料公有化程度、按劳分配方式以及合作的内容和形式，可以有所不同，保持各自的特点。只要遵守劳动者之间自愿互利原则，接

受国家的计划指导，有民主管理制度，有公共提留，积累归集体所有，实行按劳分配或以按劳分配为主，同时有一定比例的股金分红，就都属于社会主义性质的合作经济。同时还在政策上允许农民或联户购置大中型拖拉机、汽车等生产资料和存在一定雇工剥削。这些方针和政策，大大推动了专业户和多种联合的发展。对于专业户的发展中出现争论，国家及时加以引导。这种争论主要是是否允许雇工和购买拖拉机。雇工问题在改革开放初期仍是禁区。而实行家庭承包经营后，劳动效率大大提高，出现了劳动力过剩和转移的要求，于是有些人愿意以被雇的形式到他人经营的家庭单位从业。另一方面，有些人在家庭经营的基础上积累了资金，又有经营技能，希望雇工扩大经营，以致雇工经营开始兴起。雇工问题争论的核心是是否允许剥削。中央开始采取限制雇工人数和引导其向合作经济过渡的办法。1987 年后，认为在社会主义初级阶段商品经济发展中，个体经济和少量私人企业的存在不可避免，雇佣较多人员也就被政策允许。至于购买拖拉机等大型机具的争论，其实质是农户是否对生产资料具有所有权，考虑到这时家庭承包经营、农户与土地结合后的自然要求，所以 1983 年中央下达的文件给予允许。

专业户和多种形式联合的出现和发展，加速了我国农村经济由自给半自给经济向商品经济转化，商品率迅速提高。1984 年粮食的商品率达 30%，农副产品的收购额比 1978 年增加了 68%，集市贸易比 1978 年增加 2.8 倍。同时农村生产关系也进一步发生了变化。由于专业户和新联合体中，自营经济部分迅速增加，有的已转化为个体经济，有的通过扩大固定资产和雇工数量，演变为私营经济，从而使农村由原来比较单一的集体经济，更加多样化，并形成为以集体所有为主，多种所有制并存的经济形式。

农村发展多种经营后，在专业户增加的同时，多数农民仍以耕种土地为主，农村承包经济中主要是承包土地进行耕种；承包各种不同经营项目的专业户，绝大多数也都没有放弃土地。为了鼓励农民对土地增加投资，培养地力，实行集约经营，稳定和完善以土地为基础的联产承包责任制，1984 年中央决定延长土地承包期。规定一般在 15 年以上，生产周期长的和开发性的项目，承包期可以更长一些。同时规定，社员在承包期间，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，或在不改变承包合同的前提下，自找对象协商转包，以鼓励土地逐步向种田能手集中，也适应了专业户发展的要求。

随着家庭联产承包制的普遍推行和新的经济联合的涌现，人民公社“政社合一”的体制也越来越不适应。1980 年四川省首先在广汉等县进行政社分开的改革试点，1983 年以后在全国逐步展开。

对人民公社“政社合一”体制改革的基本内容为：（1）政社分设。公社不再是农村政权的基层单位，其行政职能由新成立的乡政府来行使。生产大队作为行政

机构予以撤销，成立村民委员会办理居住地区的公共事务和公益事业。（2）人民公社原来的基本核算单位（生产队或生产大队）在实行联产承包以后，仍然是劳动群众集体所有制的合作组织，独立核算，自负盈亏。它们的管理机构继续按照国家的计划指导安排某些生产项目，保证完成农副产品的交售任务，管理集体的土地等基本生产资料和其他公共财产，为社员提供各种服务。原来的公社一级和非基本核算单位的大队，根据基本情况和群众意愿，有的被取消，有的改为经济联合组织。它们与村组合作经济组织之间，只有平等互利、等价交换的经济交往，不再发生上下级之间隶属关系。到1985年6月全国共建9.2万个乡镇人民政府，82万多个村民委员会，人民公社已不再存在。

（二）初步改革购销体制，搞活流通

我国原有的流通体制是在社会主义计划经济与商品经济对立的传统观念基础上，为适应过去商品经济不发达、商品供应紧张和对资本主义商业、个体商业进行社会主义改造而建立的，带有浓厚的自然经济色彩。购销活动大部分实行统购包销或统购统销，不仅生产资料不能进入商品流通，生活资料也只是“商品外壳”，有的则直接按人定量，凭证供应。商品流通渠道单一，国营商业（或物资部门）和供销社等“官”办机构独揽工农产品的购销大权，而且按行政区划，行政层次统一收购和分配供应，环节多、管得死。三中全会以后，为配合扩大工农基层单位自主权，已经着手改革。当时主要改革了工农业产品的购销方式，即大幅减少统购统销和统购包销的范围，使多数产品自由进入商品流通。具体说，在农产品方面：从1979年起，先后重新限定农副产品统派购范围，只对关系国计民生的粮食、棉花、油料、海洋重要渔产品、药材等少量重要农产品继续实行统派购，而且这类产品也不采取全额收购，凡能够确定收购基数的都定出基数，几年不变，不能定基数的，也要确定合理的比例。三类产品即完成国家计划统派购数量后一、二类农副产品除个别产品外，都可以议购议销，而且可以到外地销售。1984年年底，属于统派购的农副产品由1978年的100种减少到38种（其中中药材24种），农民出售农副产品总额中，统派购的比例从1978年的84.7%下降到39.4%。农村集市由1978年的33302个增加到50356个，成交额由125亿元增加到382亿元。在工业消费品方面：1979年10月对部分三类工业品实行商业部门订购、选购和由工业部门自销。1981年5月，取消包销制度，改为统购统销、计划收购、订购、选购四种形式。即关系国计民生的棉纱棉布等八种主要商品，国家委托商业部门实行统购统销；与国计民生关系密切的24种商品，列入国家收购计划，工业按计划生产，商业按计划收购；生产集中、销售面广，对市场和人民生活影响较大的58种商品，列为订购商品，由工商双方根据市场需要

进行产销衔接；其余品种繁多的工业品，都是选购商品，生产企业可以自销，商业企业可以选购。为此，工业企业已建立起相当规模的以批发为主的自销体系。1982年9月起，小商品逐步放开价格，实行市场调节，分二批共放开了510种，由企业按市场需求生产和定价。在工业生产资料方面，随着企业计划外生产的产品允许自销，开放了生产资料市场，省市之间、企业之间的物资协作迅速兴起，并逐步减少了计划分配的品种。1979年第一家生产资料交易所在上海成立。1981年6月经国务院批准，物资部门决定除重要的、短缺的生产资料坚持由国家计划分配和调拨外，一般的生产资料，实行自由购销，并决定试办物资贸易中心。后来又规定属于企业自销和多余部分，不属于计划分配的物资、企业试制的新产品、敞开供应的物资可以进入市场自由购销，超储积压或闲置多余的工业生产资料，可按规定自行处理。这样原来不能自由流通的生产资料开始作为商品进入市场，到1982年全国共有大中型生产资料商场70多个，营业额达5亿多元。

城乡流通的初步搞活，促进了工农业生产，但原有的流通体制基本没有冲破。随着城乡生产体制改革的展开，商品生产迅速发展，商品日益增多，工农业商品交换无论数量和地域都日益扩大，原有流通体制越来越不适应新形势要求。农民“卖难”“买难”已成为农村经济生活中一个十分突出的问题，城市企业因销售不畅、产品积压甚至被迫停产也时有发生。因此把原有的按行政区划、行政层次统一收购和供应商品的流通体制，改为开放式、多渠道、少环节，基本上可以自由购销的流通体制，形成城乡畅通、地区交流、纵横交错、四通八达的流通网络，发展社会主义的统一市场，已成为客观的迫切需要。

农村商品流通体制改革先行了一步。1983年2月国务院批转了《关于改革农村商品流通体制若干问题的试行规定》，以后又批转了《关于完成粮油统购任务后实行多渠道经营若干问题的试行规定》和《关于合作商业和个人贩运农副产品若干问题的规定》。根据这些规定，农村流通体制主要改革了以下内容：（1）恢复基层供销社的合作商业性质和经营管理上的民主性、灵活性，放手吸收农民股金，使其在经济上同农民的利益紧密结合起来，发展其在农产品销售、农业生产资料和日用工业品供应方面的主渠道作用。扩大经营范围和服务领域，逐步办成供销、加工、运输、技术等综合服务中心。（2）鼓励农村剩余劳力个人或组织起来从事商业、饮食、修理、服务业和运输业。允许国营、集体、个体商业通过各种渠道，采取各种方式，经营国家计划以外的一切商品及完成国家计划后除棉花和烟酒等少数商品外的农副产品和工业消费品，价格可以浮动，粮食等要遵守国家规定的浮动幅度，其余可以随行就市。（3）打破城乡封锁、条块分割的局面。根据经济合理的原则，国营商业可以下乡设点批发，兼营必要的零

售业务；供销社可以进城设点经营批发，兼营必要的零售业务。集体和个体等其他商业，也可以出县、出省长途贩运，农副产品的批发机构设在农副产品集散中心的县或镇，大中城市逐步建立农副产品的批发交易市场并扩大集市贸易。到1986年年底，全国大中城市的农副产品批发市场已发展到450多个，年成交额达24亿元左右。这一改革，虽然尚未涉及粮棉油等主要农产品的统派购制度，但也大大活跃了农副产品的流通，有力地促进了农村的多种经营和商品生产。

（三）继续搞活国有企业

继续按照扩权让利的思路实行利改税和进一步扩大企业自主权。搞活企业是挖掘潜力，提高经济效益的基本途径，也是城市改革的中心环节。自从初步扩大企业自主权，实行经济责任制以后，企业具有了一定活力，促进了生产的发展。但是与农村实行统分结合的双层经营体制相比，城市生产企业的改革是很不够的。广大国有企业仍然不关心市场，缺乏主动开展经营活动的权力和责任，同时利润包干的办法，国家与企业之间的分配关系不规范，容易形成双方讨价还价，不利于企业主动搞好经营管理；各种产品的比价很不合理，企业利润的高低并不正确反映经营的成果，使企业难以平等地开展竞争。

在价格改革条件尚未成熟的情况下，如何搞活城市企业，国务院决定，首先实行利改税，稳定国家与企业之间的分配关系。1983年4月国务院作出了《关于在国有企业征收所得税的决定》，规定国有企业改上缴利润为征收所得税。第一步实行税利并存，即凡有盈利的国有大中型企业实现的利润，先按55%的税率交纳所得税，税后利润再通过各种利润包干办法，一部分上交国家，一部分留给企业。有盈利的小型企业，根据实现的利润，按八级超额累进税率缴纳所得税，税后自负盈亏。企业归还各种专项贷款时，经批准，可在缴纳所得税之前用该贷款项目新增的利润归还，即“税前还贷”。第二步从税利并存逐步过渡到完全的以税代利，即企业在纳税后自负盈亏，不再上缴利润。在实行这一步改革时，着重考虑了我国价格很不合理而一时又难于改变的情况，所以在统一征收所得税之前设立不同税率的产品税，以缓解价格不合理带来的问题。征收所得税后还要区别不同情况征收调节税，使各企业在比较平等的外部环境下开展竞争。到1983年年底，第一步利改税已在98%的盈利企业推开。1984年9月起，继续实行第二步利改税。从实行的情况看，收到了较好的效果。一是企业与国家的分配关系用法令的形式固定下来，使国家财政收入能够随着经济的发展而稳定增长；二是企业从新增加的利润中得到较多的收益，从而增强企业改善经营、提高经济效益的动力；三是通过税收杠杆的调节作用，可以缓解目前价格不合理带来的矛盾，使企业在利润悬殊状况有所改善的情况下开展竞争，有利于鼓励先进，鞭策

落后；四是企业不再按行政隶属关系上缴利润，有利于合理解决“条条”与“块块”，中央与地方的经济关系。但是利改税特别是第二步利改税在商品价格普遍扭曲、国有大中型企业尚难实行自负盈亏的条件下，存在很多矛盾，需要随着改革的深入进一步改进，因而没有真正推开。

为了调动企业生产经营的积极性，在明确企业与国家的分配关系后，1984年5月国务院又颁布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》，给国有大中型企业扩大了以下权限：在生产经营计划方面，企业在保证完成国家指令性计划和国家供货合同的前提下，可以自行安排增产国家建设和市场需要的产品；在产品销售方面，除国家特殊规定不准企业自销的产品以外，企业分成的产品、超计划产品、处于小批试生产的新产品，企业都可以自行销售；在产品价格方面，企业有权在国家规定的范围内自行定价，或由买卖双方自行议价；在物资选购方面，对国家统一分配的物资，企业有权按国家分配的指标选择供货单位；在资金使用方面，企业有权自行留成资金，折旧基金企业可留用70%；在资产处理方面，企业有权把多余、闲置的固定资产出租或有偿转让；在机构设置方面，企业在主管部门核定的编制范围内，有权按照生产特点和实际需要自行确定机构设置和人员编制；在从事劳动管理方面，企业有任免中层干部、招聘人才，对职工进行奖惩（包括晋级、开除）的权力；部分大型企业还有权在国家统一对外方针、政策和计划指导下，与外商谈判签约，直接对外开展与本企业出口产品有关的业务。此外，企业还有权自行决定与其他单位（包括跨地区、跨行业）实行联合经营的权力。

实行上述改革后，国有大中型企业逐步从单纯按上级计划安排生产，转到主要按计划，部分也按市场需要来安排生产、分配产品和销售产品，并且开始通过政府管理部门和市场两个渠道，来取得生产所必要的原材料和劳动力。能否适应市场需要搞好经营，与企业和职工的经济利益有了直接的联系。许多企业根据国家计划、市场预测和本身人力、技术、资金、设备的优势，相继制定经营发展战略，加强技术改造，努力开发适销对路、有竞争力的产品，开展综合利用，多种经营和发展企业之间的横向联系。同时进一步严格企业内部责任制，改善经营机制。国务院还规定，在实行利改税以后，企业在完成国家计划的前提下，发放奖金可以上不“封顶”，下不“保底”，企业有权自主决定奖金发放的形式和数量，有权在不侵犯国家利益的条件下，自费调整不合理的工资，使职工的利益与企业的经营状况一定程度地结合起来。这样，原来单纯生产型的企业开始向生产经营开拓型转变。但这些变化还远没有触及企业从属于政府这一基本问题，所以应该说，变化还是不大的。

开始试行企业所有权与经营权的分离，将部分小型国有企业（主要是商业企

业）先后由集体或个人承包、租赁经营；或采取有偿转让、分期付款方式转让给集体或个人经营，实行自负盈亏，其经营比较灵活，基本与国家管理部门脱钩，产供销直接受市场调节。

（四）宏观管理改革陆续起步

财政体制率先改革后，与其密切联系的税制开始改革。我国原有税制经多次简并后，主要实行单一的工商税。这种税制在改革开放后，因社会经济结构变化、国家与国有企业之间收入分配关系改革和国家对经济的管理方式发生变化而急需改革。1981 年财政部拟定了改革方案，其基本原则是：适应经济情况的复杂性和经济性质、经济形式的多样性，兼顾国家、地方、部门、企业利益设置税种，按照国家政策调整税率，使税收成为调节经济活动的有效工具。税制的具体改革由国有企业利改税开始。通过利改税，国家与企业的分配关系规范化，国有企业的盈利与其他企业一样，接受国家税收的调节，国有企业的所得税与已开征的集体企业所得税、个体工商户所得税、三资企业所得税及个人所得税一起，初步形成了所得税体系。在国有企业利改税的同时，国家还改革了流转税，将单一的工商税按性质划分为产品税、增值税、营业税和盐税，形成了新的流转税体系。另外，新建和恢复了一些辅助税种，包括对某些采掘企业开征资源税、恢复和设置房产税、车船使用税和城市维护建设税等地方税，拓宽了税收调节的领域，使以流转税和所得税为主体的多税种、多环节、多层次课征的复合税收体系初步建立起来，强化了税收组织财政收入和宏观调控的功能，基本适应了市场取向改革的需要。

其他有关宏观管理体制，如计划、投资、金融等，在此期间改革也开始起步，我们将在下一章一并叙述。

（五）实行城市经济体制综合改革的试点

进行这项试点改革，主要是为了适应扩大企业自主权后城市改革向广度和深度发展的需要，并为整体改革探索道路和总结经验。理论界提出了充分发挥中心城市作用，逐步实行以大中城市为依托，形成各类经济中心，组织合理的经济网络，以改变地区和部门互相分割、不能形成统一市场的旧体制，和以放权让利为主的改革局部、单项、不配套问题。1981 年、1982 年先后经国务院批准，由沙市和常州这两个中型城市进行综合改革试点，后来又批准在西南最大的工商城市重庆进行综合改革试点。这些城市改革的主要内容为：紧紧围绕城市发展的目标和近期发展生产的要求，简政放权，打破本市工业原有的条块管理，按照开发优势产品和形成优势行业的需要，积极组织企业改组和联合，并且改革科技体制，

促进科研与企业联合，推动技术进步；开放市场，建立各类开放式的贸易中心，采用灵活多样的经营方式，逐步形成多渠道、少环节、城乡开通的流通体制；改革建筑业和基本建设管理体制，迅速改变城市建设落后的局面；试行市领导县的新体制，促进城乡经济共同繁荣；实行计划单列，扩大城市管理经济的权力。他们的实践为改变条块分割的局面，发挥城市组织经济的作用，及围绕搞活企业、实行经济管理的配套改革迈出了可喜的一步。到1985年，试点城市达到61个。重庆、武汉、西安、广州、大连、沈阳、哈尔滨，以后又有宁波、青岛、南京等十个城市先后批准实行计划单列，在经济上直接由国务院管理。

第三节 旅游业的兴起

旅游业是本世纪、特别是战后发展最快的新兴产业之一，又被称为“无烟工业”和“无形出口业”，它不仅可以促进各国人民之间的友好往来，而且在经济上有重要作用，特别是那些旅游资源丰富的国家。因此旅游业受到各国的普遍重视。

一、1978年以前旅游业的发展滞后

新中国成立以后至1978年以前的20多年间，在我国，旅游工作一直属于民间友好往来的范畴，是对外交往的一条重要渠道。通过接待海外旅游者，宣传中国社会主义革命和建设的成就，加强中国人民与各国人民的相互了解和合作，团结了海外侨胞和港澳同胞。总的来说，在1978年以前，旅游工作的主要作用和目的更多的是服务于政治需要，经济效益处于次要地位，旅游接待部门也不是按企业管理。

“文革”结束以后，随着1977年开展大规模技术引进，外汇短缺成为制约“洋跃进”的重要因素。党和人民逐步提高了对发展旅游业意义的认识。1978年3月5日，中共中央批转关于进一步开展旅游工作的报告。根据报告，国务院决定在3年内拨给旅游部门基本建设投资3.6亿元来建设旅游饭店、添置交通车辆等设施以扩大接待能力，为国家增加外汇收入。同时，国务院成立旅游工作领导小组，加强对旅游事业的统一领导，并将旅游局由外交部代管改为直属国务院的管理总局（简称旅游总局），同时要求各省、市、自治区要相应地成立旅游局，负责管理本地区的旅游工作。

上述决定和国内环境的宽松，促进了旅游事业的发展。1978年，全国旅游入境总人数达到180.9万人，其中外国旅游者23万人，港、澳、台同胞回乡探亲旅游人数157.9万人；旅游外汇收入2.63亿美元，均创新中国建立以来最高

纪录，并且超过以往20多年的总和。但是，上述成绩，同当时蓬勃发展的世界旅游业相比，还是非常落后的。1978年的全国国际旅游接待人数和外汇收入，仅占国际旅游总人数的0.089%和国际旅游总收入的0.38%。①

二、旅游业的迅速起步

1978年三中全会以后，旅游业受到邓小平、陈云等中央领导的高度重视，并将其作为带动经济快速发展的重要经济部门。1978年12月10日，陈云在谈到发展国民经济问题时说：“要重视旅游事业的发展，旅游收入实际上是‘风景出口’，比外贸出口收入要来得快，英伦三岛每年收入54亿美元，我们中国这样大，可以收入更多。但是，又不要看得太容易，有大量工作要做。”1979年1月6日，邓小平在与方毅、谷牧、康世恩谈经济建设方针时也说：“旅游来得快，赚钱多，旅游事业要突出起来搞，大有文章可做，要加快。”“发展旅游业要和城市建设综合起来考虑，要保护风景区，整修旅游区。要搞服务行业，开饭店、小卖部、酒吧间，搞风景画片、纪念品还可以搞一些正当的娱乐活动，为国家多赚外汇。旅游赚的钱，开始两年内，一部分用于扩大旅游设施，一部分由地方分成，地方分成主要把城市建设搞起来。要搞若干个区域性旅游公司，公司之间可以互相竞赛。”关于人才问题，邓小平说：“方针、政策定了，要落实，首先是选好人，你不选好人，事情很难落实；旅游局要搞培训班，培养翻译、导游、经营管理人员，甚至服务员都要培训，要学外语，要有知识；凡是服务好的，工资待遇等都要提高。搞旅游可以安排大量青年就业。”②

根据邓小平等中央领导人的大力发展旅游业的指示精神，从1979年起旅游业进入一个新的改革发展时期。1979年上半年，国家旅游局及有关部门为贯彻中央加快发展旅游业的指示精神，先后召开了第一次全国旅游财会工作座谈会、首次全国旅游汽车管理工作座谈会、全国旅游饭店分等定级工作座谈会、国务院关于建造旅游饭店办公会议、涉外价格座谈会，讨论制定了有关政策办法。

在此基础上，9月1日至19日，国家旅游局在北戴河召开了全国旅游工作会议。会议讨论了《关于大力发展旅游事业的若干问题的报告》初稿和《关于1980～1985年旅游事业发展规划》草案。会议期间，李先念等中央领导人听取了会议情况汇报，并对改革旅游管理体制等若干重要问题作出了如下决定：（1）要改革旅游管理体制，各地应根据精简原则，按照当地的实际情况设置旅游领导结构；旅行社饭店、车队要逐步实行企业化管理，搞经济核算，按照经济规律办事。（2）狠抓挖潜，充分利用现有饭店、宾馆，增加旅游用房。李先念说，挖

① 韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994年版，第38页。

② 转引自韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994年版，第39页。

潜现实得很，来得快，毛主席纪念堂所属的向阳一所、二所（共1400多个床位）可让给旅游部门使用。各地专供接待国宾和中央领导人用的宾馆、招待所，要开放接待旅游者。同时，北京等地要抓紧建成一批旅游饭店，北京疏通了，就可以四通八达。（3）要发挥地方的自主权，开展区域性旅游，解决当前北京“卡脖子”、许多地方“吃不饱”的问题。各地在保证完成两个总社（即中国国际旅行社、中国旅行社）下达的接待任务后，可以自行外联组织客源，开展绕开北京的各省、市、自主区范围内的旅游和区域旅游，有条件的可试行建立区域性旅游公司。（4）加强涉外价格管理，制止乱提价、乱收费，旅游经营单位要扩大服务项目，提高服务质量，增加外汇收入，做到“生财有道”，“薄利多销”，提高旅游业的声誉。（5）抓紧人员培训除选派一批骨干到国外进修考察外，要创造条件创办旅游学校和各类不同层次的培训班。（6）为加强对国际旅游市场的调研和宣传招徕工作，旅游总局可筹备在日本、美国、西欧和中国香港设立旅游办事机构。

这次全国旅游会议标志着我国旅游工作实际上实现了一项根本性的转变，即由过去的“政治接待型”转变为“经济经营型”。

会后，国家旅游局根据会议精神，形成了《关于大力发展旅游事业若干问题的报告》，该文件于同年11月29日经国务院批转下发全国贯彻执行。

由于中央的大力支持和旅游体制的改革，调动了各地的积极性，在短短几个月内，各地就相继拿出一批高级宾馆、招待所共1万多张床位对外开放或交给旅游部门管理使用，解决了旅游住房紧缺的燃眉之急，扩大了接待能力。1979年，在没有增加新饭店的情况下，旅游接待人数大幅度增加，全国接待外国旅游者36.24万人，比1978年增加57.8%，接待华侨、港澳台同胞384.15万人，比上年增长143.6%；旅游外汇收入达到4.49亿美元，比上年增长70.9%。这种超常增长，还有一个重要原因，那就是由于过去几十年来，由于我国对外国人来华限制较严，许多西方人对中国怀有神秘感，都想实地看一看，因此，这一年来自西方国家的游客猛增，美国来中国内地旅游人数增加了一倍，达到6.8万人，成为仅次于日本的第二大客源国。1980年旅游业继续高速增长，来中国内地的外国旅游人数比上年增加46.1%，回内地探亲、观光的华侨和港、澳、台同胞比上年增长34.6%；旅游外汇收入比上年增长31.3%。

为了解决制约旅游业发展的客房紧张问题，除挖潜和国家投资兴建新饭店外，中央还突出要积极利用侨资和外资建造一批现代国际水平的旅游饭店。由于当时利用外资还是一项新的工作，为加强领导，国务院于1978年成立了以谷牧为首的利用侨资、外资建设旅游饭店领导小组，下设办公室（简称“侨外资办”），由国家旅游局局长卢绪章任主任，负责日常工作。

侨外资办从1978年9月开始进行调查研究准备工作。由于许多侨商、外商

都认为中国旅游资源丰富，建设旅游饭店很有前途，起来合作投资的积极性较高。一年之内，侨外资办就先后同来自美国、日本、西欧、东南亚和香港等20多个国家和地区的120多家侨商、外商进行了广泛接触和商谈。当时，利用外资建造旅游饭店还是一件新事物，引起了各方面的关注，也有一些不同看法，一时议论纷纷。为此，侨外资办组织了上百次会议，就饭店的合作方式、建筑设计、材料装修、经营管理、偿还能力等问题进行了研讨和论证。经过反复摸索和可行性分析，大家逐步认识到利用侨资、外资建造饭店，既可以解决国内资金不足和材料设备短缺的困难，又可学习国外建造和经营饭店的先进技术和经验，提高管理素质，有利于加快旅游事业的发展。国家旅游局还于1980年8月整理了《关于利用侨、外资建造旅游饭店的一些情况和问题》，印发给出席五届人大三次会议的代表，介绍进展情况，答复提问，提供咨询，争取支持。

1979年由国务院批准的第一批项目，有北京的建国饭店、长城饭店，广州的白天鹅宾馆，南京的金陵饭店等6座，共约5000多间客房，其中建国饭店是我国与外商合作建造和共同经营的第一个，也成为当时对外开放的一面旗帜。这批饭店陆续于1982年、1983年建成投入后，不仅缓解了部分旅游住房紧张的矛盾，而且对提高旅游饭店的管理服务水平、培训饭店管理专业人员、提高经济效益等方面都起到了带头示范作用。北京建国饭店从1982年4月开业以来，人均年创汇都在2万至3万美元以上。1984年7月，经国务院批准，在全国推广了建国饭店的经营管理方法。利用侨资、外资建设旅游饭店的实践，也为全国其他行业引进外资工作提供了有益的经验。

由于旅游业连续3年高速增长，自然难免出现接待条件、服务质量和管理体制不能与之相适应的问题。1981年3月，中央书记处和国务院常务会议先后听取了国家旅游局的旅游工作汇报，讨论了如何加强旅游工作。根据中国国家大、经济水平比较低、接待条件不足的实际情况，中央书记处和国务院提出今后一个时期发展旅游事业的方针，应是“积极发展，量力而行，稳步前进”。关于旅游管理体制，提出“统一领导，分散经营”的原则，即在规划、政策、制度、纪律和协调5个方面要统一；在这个前提下，分散经营，充分发挥各地和各有关部门的作用，调动各方面的积极性。中央还决定，旅游总局要统一管理全国旅游工作，总局与国旅总社分开；为了加强对全国旅游事业的领导，国务院还成立了旅游工作领导小组，由副总理陈慕华任组长。

1981年7月，国务院在北京首次召开全国旅游工作会议，贯彻上述指示精神。会议指出：旅游作为服务行业的一部分，具有投资少、见效快、创汇多、收益大的特点，而且属于劳动密集型行业，可以安排更多的人就业。提出要把旅游事业真正当做有关国计民生的一件大事来抓，作为短线项目来发展。会议还提出

了“六五”计划期间旅游事业发展规划和改进旅游工作的几项措施。会后，国务院于10月10日发出《关于加强旅游工作的决定》，各地政府相继成立了旅游领导小组，加强了对旅游工作的统一领导，充实或建立了旅游行政管理机构。

为了提高旅游服务质量国家旅游局还于1982年年初召开了全国涉外厕所会议，集中研讨修建厕所及其管理问题，国家旅游局局长还亲自到北京颐和园等一些游览点实地考察厕所。为解决厕所问题，1982年国家旅游局投资276万元，在全国主要风景区和游览点修建了93个有现代化设备的厕所，各地也陆续建了一批这样的厕所，为解决这个老大难问题迈开了第一步，这件事赢得了国外旅游界的好评。

1982年9月，中共十二大提出到2000年实现中国工农业总产值翻两番的宏伟目标。根据十二大的精神，根据旅游局参照新加坡、菲律宾等一些亚洲国家旅游接待人数和收入10年翻两番的经验，经过反复研究，认为中国旅游事业可以发展得快一些，旅游接待人数和外汇收入提前10年实现翻两番的目标是有可能的。因此提出：以1980年为基数，到1990年接待外国旅游者人数和外汇收入实现翻两番。为此，国家旅游局还采取了两项措施：一是适当放宽地方对外联系招徕客源权限；二是逐步发展散客和家庭式旅游，以适应国际客源市场的需求。

三、旅游业的进一步改革发展

1984年是我国经济体制改革重心由农村转向城市和全面推进的一年。国家旅游局也集中力量研究旅游工作和旅游体制问题，先后召开了20多次不同类型的会议。6月25日，中央书记处召开第137次会议，听取国家旅游局局长关于《开创旅游工作新局面需要解决的几个问题》的汇报，并作出重要指示。7月27日，中央书记处和国务院批转《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》。该报告提出了如下改革方针和主要措施：

（1）加快旅游基础设施的建设要采取国家、地方、部门、集体和个人一起上，自力更生和利用外资一起上的方针。

（2）国家旅游局和各级旅游行政管理部门都要简政放权。旅游饭店、旅行社和旅游车船公司（队）都应实行企业化，成为独立经营、自负盈亏的经济实体。企业内部要实行奖勤罚懒的承包责任制。

（3）交通运输是发展旅游的命脉，为扩大民航运力，建议成立多家航空公司。同时考虑增开口岸，增辟国际航线。

（4）加强旅游价格管理。旅游价格的管理，要按照“统一领导，分级管理，统一对外”的原则，实行分等级、分地区、分季节的收费标准和允许一定幅度的浮动，以增加淡平季客源，平衡计划。

（5）旅游风景区的建设要统一规划，突出重点，分期、分批进行。

（6）应根据旅游事业发展的需要和旅游者的不同消费水平，统筹安排旅游饭店的建设。要以中、低档为主，还要特别注意体现中国风格和地方特色。

对饭店要根据其建筑标准、设备条件、所处位置和服务水平，划分等级，按等定价。同时，要逐步建立饭店预订制度，方便游客。

（7）加强旅游队伍的思想建设和业务建设，重视培养旅游专业人才，不断提高旅游队伍的素质。

（8）加强国内旅游管理。积极创造条件，满足国内人民群众日益增长的旅游需求。

（9）旅游经营要注意提高经济效益。旅游活动形式要多样化；旅游饭店要灵活经营；大力发展具有地方特色的旅游工艺品、纪念品的生产销售。

同年8月，国家旅游局召开全国旅游工作会议，对上述改革方针和措施进行了传达部署。

1985年1月31日，国务院批转国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》。报告提出旅游管理体制实行“政企分开，统一领导，分级管理，分散经营，统一对外”的原则。同时决定向各省、市、自治区下放外联权和签证通知权，增加招徕渠道，从而解决了6年来旅游系统上下普遍关注而又几经反复的问题，进一步发挥了地方外联力量，扩大了客源。1985年国际旅行社地方外联人数明显上升，比上年增长36.81%。①

上述两个文件极大地调动了各方面办旅游的积极性，旅游工作出现了新气象，开始实现四个转变。即：（1）从过去主要搞旅游接待，转变为开发建设旅游资源与接待并举。国家旅游局还安排专款有计划地对旅游风景点进行整修、开发和保护。（2）从过去只抓国际旅游，转变到国际、国内旅游一起抓，相互促进。国家旅游局和地方旅游局设立了管理国内旅游的机构和人员，加强对经营国内旅游企业的指导。（3）从过去以国家投资为主建设旅游基础设施，转变为国家、地方、部门、集体、个人一起上，自力更生与利用外资一起上，加快了旅游设施的建设。一些风景区和旅游度假地，出现群众集资建宾馆，个人筹资办家庭旅馆接待客人的新情况，解决了国内旅游住房问题。（4）过去的旅游经营单位由事业单位转为企业，从所属的行政管理部门独立出来，自主经营，开始改变官商作风，参与行业竞争。

上述四个转变，不仅是中国旅游业改革迈出的重要步伐，也是新中国旅游发展史上的重大转折。

---

① 转引自韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994年版，第52页。

到1985年年底，全国旅游涉外饭店达到325座，共约12万张床位，比1980年翻了两番。其中利用外资兴建的旅游涉外饭店45座，约2.4万张床位。1985年，全国旅游入境人数为1783.31万人，比1980年增长2.1倍，其中外国人137.05万人，比1980年增长1.6倍。全国旅游外汇收入12.5亿美元，比1980年增长1倍，实现了“六五”计划期间翻一番的目标。

“六五”计划期间，随着人民生活水平的提高，国内旅游也开始兴起，北京、杭州、上海、苏州、南京等地，已成为国内旅游的热线；每到夏天，秦皇岛、烟台、青岛、大连等海滨城市，国内旅游者云集。据不完全统计，1985年国内旅游人数约有2.4亿人次，回笼货币约80亿元，经营国内旅游业务的旅游企业（旅行社、旅游公司）已有400多家。①

四、旅游业开始成为我国新兴的重要产业

尽管旅游业在“六五”计划期间有了较大发展，但是与外国相比，我国的旅游业发展水平还是很低的，在世界旅游业中所占的比例还很小（1985年我国旅游收入仅占国际旅游业总收入的1.14%），这与我国地域广阔、旅游资源十分丰富的条件很不相称，旅游业仍然亟须加快发展。

1985年10月5日，国务院召集专门会议，听取国家旅游局局长关于旅游发展规划的汇报，研究加快发展旅游事业问题。会议提出了下列一系列加快发展旅游事业的指导方针和重大政策措施：

（1）发展旅游业，要作为一项系统工程加以规划和部署，列入国家计划。

（2）全国旅游业的总体布局要趋于合理，当前由于国家财力、物力的限制，不能追求全面开花。

（3）交通运输落后，向旅游点运送游客的能力欠缺，是当前中国旅游事业发展中的一大障碍。航空运输是旅游业的主要运输渠道，一定要加快发展。

（4）做好旅游商品的生产、供应和销售工作，对扩大旅游创汇至关重要，需要下工夫抓好，研究改进办法。

（5）要根据全国旅游事业的总体规划，有计划地建设一批旅游饭店，主要是中、低档饭店，可采取多渠道解决资金来源，也可以考虑利用一部分国外商业贷款。

会议要求国家旅游局和有关部门提出全国旅游事业的中长期发展规划，拿出论证数据，供中央决策。

1985年12月20日，国务院举行第92次常务会议，听取并讨论国家旅游局

① 转引自韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994年版，第53页。

提出的《关于旅游事业发展规划的汇报》（简称《规划》），原则批准了这个规划。《规划》提出：（1）“七五”计划期间，首先要集中人力、物力、财力，有计划地把北京、上海、西安、桂林、杭州、江苏（包括苏州、无锡、南京）、广州及海南岛7个重点旅游城市和地区建设好，提高其综合接待能力。同时，对其他14个旅游点、旅游路线也进行必要的建设。“七五”计划期间，接待国外旅游者人数和外汇收入，计划平均每年分别递增11%和15.7%～18.2%。（2）到2000年，争取接待国外旅游者1000万到1200万人（其中外国人700～800万人），外汇收入80亿至100亿美元，使中国成为世界上旅游业比较发达的国家之一。在1991～2000年间，计划接待外国旅游者人数年平均递增7%～9%，外汇收入年平均递增11.5%～13%。

国务院常务会议认为，发展旅游业不仅投资周转快、创汇多、而且不消耗资源、不污染环境，可以安排大量人员就业，并能促进精神文明建设，应积极支持其发展。因此会议决定，把旅游事业的发展列入国家的“七五”计划，并增加投资。

1986年1月，国务院在北京召开全国旅游工作会议，研究贯彻落实《规划》的具体意见和措施，争取“七五”打好基础，下个五年大见成效。

由于贯彻了“五个一起上”的方针，旅游设施建设获得迅速发展。在旅游设施方面，截至1987年年底，全国拥有旅游饭店1283家，18.47万间客房，比1978年增加了约6倍，其中中外合资160多家，客房3.3万间；个体和集体投资建造的94家客房8000多间。[①] 基本扭转了旅游旺季住房紧张和入境口岸城市“卡脖子”的被动局面，提高了综合接待能力。

为了规范旅游业，在1985年至1987年间，经国务院批准先后分布了《旅行社管理暂行条例》《中国国际旅游价格管理暂行规定》《关于禁止在旅游业务中私自收受回扣和收取小费的规定》以及《导游人员管理暂行规定》四个法规。同时，还在全国旅游系统开展了优质服务竞赛活动，这都对治理旅游市场、提高服务水平、维护中国旅游业的声誉起到了一定作用。

到1987年，全国旅游系统职工达到35万人，比1978年增加16.5倍，再加上各部门各行业从事国际、国内旅游业务的工作人员，共为150万人以上，[②] 至于间接为旅游业服务的工艺品、旅游纪念品、旅游景点、交通及饮食服务业人员，数量就更多了。同时，旅游业的发展，对于加强中外文化交流、解放思想、树立新观念也都起到了较大的促进作用。

1987年，全国旅游入境总人数达到2690.2万人，比1978年增加13.9倍。

① 转引自韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994年版，第60页。

② 同上，第63页。

其中外国旅游者 172.8 万人，比 1978 年增加 6.5 倍；华侨、港、澳、台同胞 2517.4 万人，比 1978 年增加 14.9 倍。旅游外汇收入 18.6 亿美元，比 1978 年增加 6 倍；旅游创汇占全国非贸易外汇收入的比重，由 1978 年的 15.6% 提高到 34.2%；特别是 1986、1987 两年的旅游外汇收入，每年净增 3 亿美元，超过了 1978 年全年的旅游外汇收入。①

另外，随着国际、国内形势和条件的发展变化，我国旅游业在迅速兴起的同时，还逐步打开了对外交往与合作的新局面。到 1987 年年底，我国已经与 160 多个国家和地区发生了业务往来。登上了世界旅游业的舞台。1983 年 10 月 5 日，“世界旅游组织”第五次全体大会一致通过接纳中华人民共和国为正式成员国（该组织 1975 年成立时即宣布承认中华人民共和国为中国的唯一合法代表；1980 年 9 月该组织在菲律宾马尼拉召开首次“世界旅游大会”时，中国开始参与该组织活动）。此后，中国与“世界旅游组织”的友好关系不断发展。在 1987 年 10 月召开的该组织第七次全体会议上，中国当选为该组织执委会成员，并担任东亚及太平洋地区委员会副主席，中国在国际旅游事物中发挥着越来越重要的作用。

随着世界旅游形势的发展，我国参见和举办的国际性、地区性的旅游活动也不断增多。1983 年 2 月，国家旅游局和中国民航局在北京联合召开首届中国国际旅游会议，并组织了“中国旅游展览”和旅游工艺品、纪念品展销评比活动。“世界旅游组织”秘书长、来自 47 个国家和地区的政府旅游部长（局长）、高级官员、国际旅游界的知名人士和中外旅游业行家们共 1200 多人出席了会议。1985 年 11 月，中国还聘请了新加坡前第一副总理、经济学家吴庆瑞博士担任中国政府旅游业顾问，加强对外学习和引进工作。

第四节 “六五”计划主要指标的提前完成

一、“六五”计划指标提前完成情况

在调整和改革的推动下，我国现代化建设形势大好。1983 年是贯彻开创新局面的第一年，这一年社会总产值达到 11052 亿元，比上年增长 10%；国民收入为 4673 亿元，比上年增长 9%；工农业总产值为 9209 亿元，比上年增长 10.2%，都比“六五”计划规定的增长速度高 1 倍多。1984 年工农业生产进一步大幅度增长，社会总产值达到 12835 亿元，比上年增长 13%，国民收入 5485 亿元，比上年增长 12%，工农业总产值突破 1 万亿元大关，为 10627 亿元，比上年增长

① 转引自韩克华主编：《当代中国的旅游业》，当代中国出版社，1994 年版，第 60～61 页。

14.2%，国家财政收入在上年增长11%的基础上又增长12%，国家财政状况继续好转。在这两年生产大幅度增长的推动下，到1984年年底，原定“六五”计划主要指标，提前完成。

（1）总量指标全部提前超额完成。社会总产值、农业总产值、工业总产值和国民收入分别相当于原定1985年指标的119%、104%和119%。

（2）农业指标除灌溉面积不仅没有按计划增长，反而减少43万公顷外，其余全部提前超额完成。粮食在播种面积比1978年减少1亿多亩的情况下，达到40730万吨，超过1985年指标13%；经济作物中的棉花、油料、糖料、烤烟和猪牛羊肉、水产品分别超过计划73%、13%、2%、18%、27%和21%。由于家庭承包责任制的推行和专业户的扩大，商品交换迅速加快，1984年农产品的商品率达到了53.3%。农业技术有明显进步，农业机械和化肥的使用普遍增加，适用的农业技术如杂交作物、地膜覆盖迅速推开。

（3）工业生产主要指标列入“六五”计划的有65种，已有43种提前达到1985年的产量。首先，能源指标全部提前超额完成。经过几年调整，现有煤矿和油田的采掘采储比逐步协调，同时国家大力加强能源开发，新增生产能力较多。特别是自1983年起对地方煤矿采取了一系列扶持发展政策，包括国家本着统筹规划、合理利用的原则，积极为群众办矿提供资源；允许群众采取多种形式办矿并在销售中充分发挥市场调节作用等，使地方煤矿产量超过了统配煤矿产量。因此全国煤炭产量不仅提前，而且超过计划指标10%，有力地缓解了一次能源的不足。其次，轻纺工业产品经过技术改造和技术引进、产品开发，有一半以上达到原定1985年完成的指标，其中群众喜爱的家用电器洗衣机、录音机、电视机和啤酒，毛线等超过的幅度很大，分别相当于1985年指标的165%、172%、143%和122%。尚未完成的产品有的因群众消费需求变化趋于滞销，如纱布、缝纫机等，有意识放慢了生产速度，其余多数已接近完成。第三，原材料和机电产品生产大部分提前完成。冶金产品包括钢铁、钢材、焦炭、铁矿石、十种有色金属等，依靠技术改造，扩大生产能力，节约能源消耗，都实现了1985年的指标，可喜的是合金钢和钢材中的板管带比重也达到或接近规定指标，说明“六五”计划强调的要发展钢材品种，基本得到贯彻。农业生产急需的化肥和手扶拖拉机产量由于引进的大化肥装置的建成和农机行业的及时转产，不仅提前完成而且超产较多，尤其是受农民欢迎的手扶拖拉机产量达到68万台，相当于原计划的2.4倍。本来滞销减产的机电产品，因重点建设和技术改造的展开和本身质量的提高而迅速增加，发电机组、汽车、机床、机车等都提前完成1985年的产量。水泥、平板玻璃等在农村建房和乡镇建设中需求很旺，这两年各地因地制宜办起了大批地方企业，使产量大幅度增加，分别超过计划25%和12%。

（4）固定资产投资不论总量还是分年投资量都已提前达到“六五”计划要求，而且结构明显改善。用于技术改造的投资比重由1980年的25%上升到37.1%，这些投资与引进技术相结合，有力地加快了轻纺工业的发展，促进了能源的节约，机电、原材料等重点行业质量的提高和品种的增加，挖掘了老企业的潜力。基本建设中用于能源交通等重点建设的投资比重由1980年的31.7%上升到36%，新增生产能力电力1385万千瓦，超过了“六五”计划，煤炭6480万吨，原油3276万吨，接近“六五”计划指标，但铁道和港口只完成计划的50%，基建规模因预算外非重点建设的投资过多而偏大，预算内投资未提前完成计划。

（5）铁路、公路、水运运输量以及邮电业务量都提前完成了“六五”计划；国内商业通过改革，零售网点增加迅速，超过“六五”计划指标1倍多，完成社会零售额3376亿元，相当于原定1985年指标的116%；国际贸易由于对外开放方针的进一步贯彻而更加繁荣，1984年进出口总额完成1201亿元，相当于原定1985年指标的140%；外汇收支平衡略有节余，到1984年年底结存外汇达80亿元。

（6）“六五”安排就业指标基本完成，职工工资总额、农民纯收入和居民消费水平等指标都超额完成，其中尤以农民生活的改善更为显著；居民消费水平原定平均每年增长4.1%，实际增长7.4%，其中农民每年增长9.3%，大大高于1980年前28年平均每年提高2.4%的速度。城乡储蓄存款达1214亿元，超过“六五”计划指标近1倍。人口自然增长率1.308%，达到了计划要求。

（7）财政支出增加很快，1984年超过原定1985年指标18.5%，而财政收入自1982年起也连续三年大幅度增长，超过“六五”指标17%。财政收支相抵原计划允许每年有赤字30亿元，实际上四年平均有赤字35.7亿元。信贷收支由于居民储蓄和企业存款增加很快，大体保持了平衡，但货币增发得多了一些，1984年年末流通中货币792亿元，相当于1980年的2.28倍，远远超过了经济增长。零售物价指数四年来一直在3%以下，其中1983年最好，只有1.5%。这些说明，经过四年努力，已取得财政经济状况根本好转的决定性胜利，但仍存在不稳定因素，努力保持总供给与总需的平衡，是一项不容忽视的任务。

二、国民经济发生的变化

“六五”计划有关指标的提前达到，使国民经济发生了以下显著变化。

（1）在长期优先发展重工业以后，由于集中补了加快农业和轻工业发展这一工业化过程不可缺少的阶段，依靠政策和科学，使农业以年均9.4%速度增长；轻纺工业在满足居民对传统产品不断扩大的需求的基础上，跟踪市场变化，

经过技术改造和技术引进，集中开发了以电视机、冰箱、洗衣机为主要内容的新一代耐用消费品，农轻重三者比例为34:31.7:34.3，已比较协调。一直困扰国民经济的人民吃饭穿衣问题和日用消费品供应问题，逐步得到解决。到1984年按照当时人民食物结构和消费水平，粮食已可自给，棉花油料自给有余，市场商品比较充足，除粮油外，基本取消凭票供应。

重工业在调整服务方向后与农业轻工业协调发展。能源交通“瓶颈”约束得到缓解，农村急需的化肥、手扶拖拉机和建筑材料等迅速增加，如何减少生产线的引进，以自制的设备装备轻纺工业，已向机电工业提出愈来愈迫切的需求。

在产业结构大幅度调整的同时，沿海率先对外开放，投资加速向东部倾斜，“六五”期间占基本建设投资总额的比重由“四五”“五五”的35.5%、42.2%上升到47.7%，提高了投资效益，也扩大了东西部的差距。

（2）在生产发展、重点建设得到加强、保证“六五”新增生产能力的基础上，由于主动调整积累和消费的关系，积累率下降到31.2%，人民生活明显改善。一直困扰我国的城市青年就业问题基本解决，有的城市已感到劳力不足。除少数地区外，全国城乡人民的温饱问题已经基本解决。消费结构开始发生明显变化，吃的要求提高质量，衣着向多样化发展，耐用消费品特别是家用电器的需求大幅度增加。

（3）城市化程度迅速提高。农业的高速增长支撑了农村工业和城乡第三产业的迅速发展，使六七十年代基本停滞的城市化进程重新启动，并以小城镇数量和规模迅速增加为特征不断加速。1978年，全国共有集镇2850个，人口5316万人，到1985年，集镇的数量增加到7511个，人口增加到16633万人。1949～1978年，城镇人口在全部人口中所占比重仅7.5%，其中1958～1978年的20年间基本上没有变化；而1979～1985年，城镇人口所占的比重已提高到18.7%，增加了1倍多。①

（4）国民经济开始具有较多的活力。通过鼓励和扶持集体经济、各种合营经济和一定范围的个体经济，在农村集体经济中实行以家庭联产承包为主的责任制，激发了人民群众特别是几亿农民长期被压抑的劳动积极性，挖掘了各种资金的潜力，扩大了生产和就业的门路，活跃了城乡市场。国有工商企业经济管理自主权的初步扩大和各种形式经济责任制的推行，企业开始成为责权利统一的相对独立的社会主义经济单位；职工的物质利益同企业经营成果初步挂钩，提高了他们发展生产、改善经营、增加盈利的积极性。财政统收统支和固定资产投资、流动资金无偿拨给制度初步打破后，开源节流、增收减支、杜绝浪费开始成为中

① 中国社会科学院人口所：《中国人口年鉴（1987）》，经济管理出版社，1988年版，第626页。

央、地方和企业共同的要求。在坚持计划经济的前提下，市场调节的辅助作用开始发挥，密切了产销联系，扩大了商品交流。总之，通过四年来局部的探索性的改革，从生产、分配、流通、消费以及所有制等方面，开始突破原来那种经济成分过于单一，管理过分集中、排斥市场机制的旧体制，有效地调动了各方面的积极性，使得整个经济开始活跃起来。

由于调整和改革取得重大进展，“六五”计划主要指标提前完成，新的经济改革部署和经济发展规划经积极酝酿也已逐步成熟，全面推进改革开放，促进国民经济加速发展，已成为客观趋势。

第十五章　改革开放的全面展开和对经济过热的调控

1978～1984年的改革开放，特别是农村改革的巨大绩效，不仅极大地鼓舞了党和人民的改革信心和热情，也对加快城市经济和科技体制改革提出了迫切的要求。五年经济调整和财政经济状况基本好转，为扩大改革开放提供了物质基础。同时世界范围内兴起的新技术革命，要求我国经济和科技体制具有更加强大的推动进步、创新生产力的能力，更增加了改革的迫切性。于是，从1984年10月的十二届三中全会开始，改革步伐加快、改革范围扩大、改革重心由农村转入城市，并在一定时期内成为经济工作的首要任务。

第一节　第一个体制改革纲领和“七五”计划的提出

一、十二届三中全会的决策

1984年10月，中共十二届三中全会作出了《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称《决定》）。根据这一决定，1985年初以缩小指令性计划和价格、工资改革为中心的一系列改革相继出台，以城市为重点的全面改革提前展开。

我国自十一届三中全会提出改革任务后，自1979年6月起一直在努力探索拟定一个全面指导经济体制改革的纲领。制定纲领，核心问题是改革朝着什么方向走，选择什么样的目标模式。

十一届三中全会后，我国部署的改革思路，从一开始就把国家和企业的关系摆了出来，强调要用物质利益激励和调动人们的积极性。特别是提出了发挥市场调节和个体经济的作用，把以计划为主、市场调节为辅，多种经济成分并存正式作为一项原则来指导最初的改革。这是总结历史经验教训后认识上很大的进步。但毋庸讳言，这种思路仍然有很大的局限性。如国家与企业关系，只扩大一下企业在执行上级下达的指令性计划的过程中的决策权，并由国家根据企业完成国家计划的情况，通过利润分成给予一定奖励，并未改变企业依附于行政管理的基本情况，并未确认企业是相对独立的商品生产者。又如，市场调节的提出，只是把国民经济中不甚重要的部分交由市场配置，而主体部分则继续坚持指令性计划。

按照这样的思路去进行改革，尽管取得了积极成效，但实践证明，不可能从根本上克服传统体制的缺陷和弊端。为此，必须进一步探索改革的思路。

在众多的改革新思路、新观点中，焦点集中在社会主义必须坚持以计划经济为主，还是顺应历史趋势，发展商品经济。有相当一部分理论工作者和经济工作者认为，商品经济并非资本主义所特有，社会主义也可以发展商品经济，只要坚持公有制为主，计划可以和市场相结合，并取二者之长，补各自的不足。根据这些见解形成的改革框架设计就是："在坚持生产资料公有制占优势的条件下，按照发展商品经济和促进社会化大生产的要求，自觉地运用经济规律，打破行政框框和自然经济思想的束缚，把高度集中的国家决策体系，改为国家、经济单位和劳动者个人相结合的决策体系；把单一的计划调节，改为在计划指导下，充分发挥市场的调节作用；把主要依靠党政机构、行政办法管理经济，改为主要依靠经济组织、经济办法和经济法规管理经济，调动各方面的积极性，合理地组织各种经济活动，以最小的劳动消耗取得最大的经济效果，加速社会主义现代化建设。"但发展商品经济的观点在"十二大"报告文件起草过程中遭到持不同观点者的批评，经济体制初步改革过程中有些地方、企业、农民不顾大局的做法，也引起了领导层的担忧，因而"十二大"仍强调以计划经济为主，市场调节为辅。但改革的实践在继续推进，改革后的农村、城市非国有经济的发展和对外开放激发出来的经济活力，使越来越多的人认识到，向市场转变是历史的必然。第一，日益壮大的城乡非国有经济的发展，要求对整个国民经济首先是它的价格体制、流通体制、金融体制进行相应的改革。第二，对外开放的浪潮，要求国内经济作进一步改革。第三，国有企业在指令性计划束缚下严重缺乏活力的状况，也要求突破原有框架。1984 年 4 月，在国家体改委召开的经济体制改革试点工作座谈会上越来越多的人认识到"计划经济为主，市场调节为辅"方针已不能适应推进改革的需要。赵紫阳让马洪把社会科学院一些专家起草的"关于社会主义有计划商品经济再思考"一文送有关老同志，自己亲自写信给政治局常委，说明有计划商品经济的含义。结果得到了老同志的支持和邓小平、陈云、李先念、胡耀邦四位中央政治局常委的赞同。因此，十二届三中全会明确了改革的市场取向，突破了长期以来把计划经济同商品经济对立起来的传统观念，在理论上肯定了社会主义作为商品经济的性质，认为社会主义经济既是计划经济，也是商品经济，是有计划的商品经济，全会通过了《关于经济体制改革的决定》，它规定了我国经济体制改革的蓝图、基本构思、总的方向和总的政策，是我国第一个体制改革的纲领。

《决定》指出，经济体制改革的基本任务是建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，促进社会生产力的发展。经济体制改革的性质是在坚持社会主义的前提下，改革生产关系和上层建筑中不适应生产力的一系列相

互联系的环节和方面，是社会主义制度的自我完善和发展。社会主义的根本任务就是要发展生产力，就是要使社会财富越来越多地涌现出来，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要。是否有利于发展社会生产力是检验改革得失成败的主要标准。

《决定》指出：商品经济的充分发展是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。自觉依据和运用价值规律，充分发展商品经济，才能把经济真正搞活，促使各个企业提高效率，灵活经营，灵敏地适应复杂多变的社会需求。所以社会主义计划经济是在公有制基础上的有计划的商品经济。

根据社会主义有计划的商品经济的理论，《决定》提出了通过改革所要建立的新体制的一些基本原则：

1. 企业的地位

《决定》提出，城市企业是工业生产、建设和商品流通的主要的直接承担者，是社会生产力发展和经济技术进步的主导力量。增强企业活力，特别是增强全民所有制的大中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节。增强企业的活力，主要应对国有企业实行所有权与经营权的分离，即把经营权交给企业，“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的能力，成为具有一定权利和义务的法人。”必须在企业内部明确对每个岗位、每个职工的工作要求，建立以承包为主的多种形式的经济责任制，扩大工资差距，拉开档次，充分体现多劳多得，以提高广大职工的责任心和充分发挥他们的主动性、积极性、创造性，增强企业的活力。

2. 计划与市场的关系

在我国，具有行政约束力的国民经济计划，是国家在全国范围内配置资源和组织经济的主要手段，计划体制是经济管理体制的核心。在原来的经济管理体制下，国家对经济管理过于集中，具有指令性的计划，包揽社会再生产的全过程和生产、分配、流通各个领域，直接调节社会劳动和社会资源，干预企业的生产经营活动，因而要使企业成为商品生产者和经营者，必须改革计划体制。《决定》对计划体制改革的构想是，建立自觉运用价值规律的计划体制。这种体制就总体来说是有计划的商品经济，而不是那种完全由市场调节的市场经济；完全由市场调节生产和交换的，主要是部分农副产品、日用小商品和修理行业的劳务活动，它们在国民经济中起辅助的但不可或缺的作用；计划配置资源的具体形式有指令性计划和指导性计划两种，指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现，指令性计划则是必须执行的，但也必须运用价值规律。要有步骤地适当缩小指令性

计划的范围，适当扩大指导性计划的范围。对关系国计民生的重要产品中需要国家调拨部分，对关系全局的重大经济活动，实行指令性计划；对其他大量产品和经济活动，实行指导性计划或完全由市场调节。

3. 价格体系和经济杠杆

《决定》认为，我国长期忽视价值规律，价格体系很不合理。价格是最有效的调节手段，合理的价格是保证国民经济活而不乱的重要条件。今后在计划的指导下发展商品经济，关键是要改革不合理的价格体系和价格管理体制。改革的内容主要是按照等价交换的要求和供求关系的变化，调整不合理的比价；缩小国家统一定价的范围，适当扩大有一定幅度的浮动价格和自由价格的范围，使价格能够比较灵敏地反映社会劳动生产率和市场供求关系的变化。在改革价格体系的同时，还要进一步完善税制和改革财政体制与金融体制，综合运用价格、税收、信贷等杠杆对国民经济进行宏观总量和结构方面的调节。

4. 政府机构的管理职能

领导和组织经济建设是国家机构的一项基本职能。但各级政府长期政企不分，条块分割，严重削弱了政府管理经济的应有作用。计划体制的改革，价值规律的运用，都要求国家的经济职能实行相应的变化。改革的总构想是，实行政企职责分开，简政放权。政府机构管理经济的主要职能是：制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；制定资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和发布经济信息，掌握和运用经济调节手段，制定并监督执行经济法规；在规定的范围内任免干部；管理对外经济技术交流和使用等等。今后各级政府原则上不再直接经营管理企业。实行政企职责分开后，政府将减少行政手段，学会掌握经济杠杆来推动经济运行。越是搞活经济，越要重视宏观调节，越要善于在及时掌握经济动态的基础上综合运用价格、税收、信贷等经济杠杆，以利于调节社会供应总量和需求总量、积累和消费等重大比例关系，调节财力、物力和人力的流向，调节产业结构和生产力的布局，调节市场供求，调节对外经济往来，等等。此外国家还应运用法律手段，把越来越多的经济关系和经济活动准则用法律形式固定下来。实行政企职责分开以后，要充分发挥城市的中心作用，逐步形成以城市特别是大中城市为依托的、不同规模的、开放式、网络型的经济区。要允许并鼓励企业之间在国家计划和法令管理下，在为社会主义现代化建设服务的前提下开展竞争，以利于打破阻碍生产发展的封锁和垄断，及时暴露企业的缺点，促使企业改进生产技术和经营管理，推动整个国民经济和社会主义事业的发展。

5. 多种经济形式

《决定》认为，全民所有制是我国社会主义经济的主导力量，对保证社会主义方向和整个经济稳定起决定性作用。集体经济是社会主义经济的重要组成部分，个体经济对于发展社会生产、方便人民生活、扩大劳动就业具有不可替代的作用，要为他们的发展扫除障碍，创造条件，并给予法律保护。有些小型国有企业可以租给集体或劳动者个人经营。

6. 对外经济技术交流

《决定》认为，我们一定要充分利用国内和国外两种资源，开拓国内和国外两个市场，学会组织国内建设和发展对外经济关系两套本领，改革外贸体制，扩大经济技术交流和合作的规模，办好经济特区，进一步开放沿海港口城市，并积极利用外资和吸引外商举办三资企业。

《决定》的上述构想尽管仍然存在问题，但一些改革的矛头已触及传统体制的基本结构，因此已是改革、特别是改革目标模式选择的一个飞跃。邓小平对其进行了高度评价，认为：事实会证明，这个决定是马克思主义基本原理与中国社会主义实践相结合的政治经济学。

二、第七个五年计划

1985 年 9 月在党的全国代表会议上，中共中央提出了关于制订国民经济和社会发展第七个五年计划的建议。1986 年 3 月六届全国人大四次会议正式通过了国民经济和社会发展第七个五年计划，并向全国人民公布。

“七五”计划是全面推进改革开放，并使经济改革和经济发展相互适应、相互促进的计划。它是 1983 年开始研究制订的，在编制过程中对我国经济和社会状况进行了全面分析和科学估量，认识到：“七五”期间既是实现长期规划战略部署中“前 10 年打基础”的重要时期，又是全面改革开放刚开始，新旧体制并存交替、摩擦和矛盾将加剧的时期。同时，由于世界新一轮以信息技术、新材料和生物工程为重点的技术革命正在兴起，我国人民生活开始由温饱型向小康型过渡，又对我国经济发展提出许多新的要求，因此“七五”计划明确指出：

“七五”时期是我国经济发展战略和经济体制进一步由旧模式向新模式转变的关键时期，也是对外开放进一步向纵深发展和为 90 年代经济振兴做准备的重要时期。

“七五”计划的基本任务是：

第一，进一步为经济体制改革创造良好的经济环境和社会环境，努力保持社会总需求和总供给的基本平衡，使改革更加顺利地展开，力争在五年或者更长一些的时间内，基本上奠定有中国特色的新型社会主义经济体制的基础。

第二，保持经济的持续稳定增长，在控制固定资产规模的前提下，大力加强重点建设、技术改造和智力开发，在物质技术和人才方面为90年代经济和社会的继续发展，准备必要的后续能力。

第三，在发展生产和提高经济效益的基础上，继续改善城乡人民生活。建立新体制框架、为90年代振兴经济做好物质技术准备和继续改善人民生活这三项任务是相互联系、紧密结合的，也存在矛盾和制约。但与调整时期不同，要把改革放在首位，即以改革作为发展的总纲。因为在我国，革命是解放生产力，改革也是解放生产力。改革的意义，不仅在当前，更重要的是为了下一个十年和下个世纪的前五十年奠定经济持续稳定发展的良好基础。所以，从根本上说，改革是为建设服务的，但从当前和今后一个时期来说，建设的安排要有利于改革的进行。“七五”时期是全面改革的关键时期，为了给体制改革提供一个比较稳定的宽松的经济环境，在计划安排上国民生产总值每年增长7%，低于“六五”实际完成的10%的水平，建设和生活的改善也力求适度，五年全社会固定资产投资12960亿元，其中全民所有制为8960亿元，比“六五”增长70%，人民生活的安排为五年内城乡居民实际消费水平增长27%左右，平均每年5%，以保持总需求和总供给的平衡。

“七五”计划根据十二届三中全会通过的《决定》对经济体制改革进行了具体部署，而且在内容上对《决定》有重要的补充和发展，第一次提出了建设包括生产要素市场在内的市场体系和把政府对经济的管理逐步从直接控制转到运用经济政策和经济手段进行间接控制为主的更全面的宏观管理轨道上来。指出：用五年或更长一些时间建立新体制的框架，需要做好三个方面的工作，这些工作是相互联系的，要力求配套进行。即：

（1）进一步增强企业特别是全民所有制大中型企业的活力，一方面，继续扩大企业经营自主权，另一方面，完善企业行为机制，加强企业的自我约束，使它们真正成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者。同时按自愿互利原则，促进企业间横向联合，逐步形成不同形式、不同层次的企业群体或企业集团。

（2）进一步发展社会主义有计划的市场体系，即在计划指导下继续扩大消费品市场和生产资料市场的同时，逐步开辟和发展资金市场、技术市场和劳务市场。其中关键是改革价格体系和价格管理体制。在结合农村第二步改革、调放主要农副产品后，要有计划、有步骤地解决能源和原材料等生产资料价格偏低问题、确定合理的住房价格和劳务收费标准。

（3）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，建立主要运用经济手段和法律手段，辅之以必要的行政手段的新的社会主义宏观经济管理

制度。“七五”期间要进一步改革计划体制，适当缩小指令性计划的比重，把计划工作的重点逐步转到主要运用经济政策和经济杠杆，对宏观经济进行全面管理与调节的轨道上来。要加强银行在宏观管理中的重要作用，要通过金融体制改革逐步建立起既强有力又灵活自如的金融控制和调节体系。要进一步完善财政税收制度，按税种划分中央、地方的财政收入，明确中央、地方财政支出内容。

“七五”计划对经济发展的安排，除适当控制发展速度和投资规模，合理确定人民生活水平提高幅度外，重点做了以下工作：

（1）继续调整结构，提高生产、建设的效益。在工农业生产方面，适应消费水平提高和消费结构的变化，把食品工业、服装工业、耐用消费品工业和建材、建筑也作为重点支柱产业；适应新技术革命的国际趋势，以发展电子、新材料和生物工程为重点，开发知识密集、技术密集型产品，促进若干新兴产业的形成，并以信息技术改造传统工业的装备，使其升级换代。在加强基础设施和基础工业的建设中，把交通运输和邮电的发展放到优先地位。国家、企业、农民一起上阵，加快发展为生产和生活服务的第三产业，计划平均每年增长11.4%，提高它在整个国民经济中的比重。统筹规划我国东部、中部、西部三个经济地带的发展。加速东部地区的发展，现有技术改造、改扩建的投资和出口商品基地的建设，重点向东部倾斜；中部地带要加快能源、原材料的开发建设；西部地带要大力发展农林牧业、交通运输业，为进一步开发西部地区做好准备。

（2）坚持把科技进步和智力开发放在重要的战略地位。科学技术的发展，主要抓好两头，一头是大力开发和普遍推广效益好、见效快的科技成果，积极帮助广大企业、包括乡镇企业加速技术进步；另一头是真正集中财力、物力和人力，围绕经济建设和社会发展中提出的关键性技术课题，认真开展科技攻关，争取在新技术和高技术领域的研究、开发中取得较大的成果。教育方面除国家增加事业费加强教育和专业教育、成人教育外，要广泛动员、鼓励和指导企业、集体和各方面的社会力量，举办多种形式的教育事业；坚持把提高教学质量、培养合格人才放在首位，在此基础上稳步发展数量。

（3）以增强出口创汇能力为中心，推动国际经济技术交流。对外经济技术交流的规模、速度和范围决定于我国的出口创汇能力。要提高出口产品和服务的质量，努力改善出口商品结构，增强在国际市场的竞争力和创汇能力；积极发展旅游业、兴办国际空运、海运、保险、对外承包工程和劳务合作事业，增加非贸易外汇的收入。合理调整进口商品结构，积极发展进口替代，节约外汇的使用。

第二节　加快改革开放的重大步骤

为了加快改革开放，在建立有计划商品经济的总的改革思想指导下，在1984

年10月中央作出体制改革决定的前后，一些重大的改革和开放步骤已酝酿成熟，并积极实施。主要是缩小指令性计划，扩大市场调节范围，使企业更多地与市场直接联系，把计划机制与市场机制结合起来；进行财税、金融体制改革，初步建立以税收、利率为杠杆调节市场的机制使宏观管理逐步适应市场的发展，实行以主要农副产品为中心的流通体制和价格工资改革，初步为农民和企业竞争创造平等的市场环境；实行科技体制改革，进一步促进科技与经济的结合。同时，大幅度地扩大对外开放，在沿海形成一个有利于吸引外资和开展国际经济技术交流的开放地带。

一、缩小指令性计划，扩大指导性计划和市场调节的范围

在计划经济体制下，计划是社会再生产和扩大再生产活动的核心，所以计划体制的改革，直接关系到既要搞活经济，又要合理组织经济这个经济管理体制改革的基本原则。为此，自实行经济管理体制改革以来，我国一直在探索如何改革计划体制，以便使我国经济在有效的宏观管理下做到活而不乱。自十一届三中全会起，是在“计划经济为主，市场调节为辅”这一思路指导下启动和逐步展开的，引进和逐步加强了市场调节的作用，按发展生产的要求组织生产和流通，简政放权，适当扩大企业的经营自主权，调整综合经济部门的职能和权限等。1982年根据各种经济和社会事业在国民经济中地位和作用的不同，党的“十二大”正式提出了指令性计划、指导性计划和市场调节三种管理形式，并逐步缩小了指令性计划的范围。即：对关系国计民生的重要经济活动，实行指令性计划；对大量的一般性经济活动，实行指导性计划；其他实行市场调节。1984年10月，根据十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》的精神，国务院正式批准了《关于改进计划体制的若干暂行规定》，同时又先后批准了在农村实行以调整国家与农民关系为主要内容的农村第二步改革和科技、教育改革。从1985年起，计划体制改革转向按照建立有计划商品经济的思路进行，以缩小指令性计划，放宽计划控制为核心，开始按照发展商品经济的需要，积极改善计划管理和其他宏观管理。

（一）缩小指令性计划

具体为：在农业生产和分配方面：国家原来主要通过农副产品的统派购制度使其纳入国家的计划。这种制度曾在50年代时，对稳定市场、保障人民的基本生活和满足工业对农业原料的需要，发挥了积极作用。但这种强制性的购销方式，随着农业生产力的发展，其消极作用也日益暴露，成为发展农村商品经济的阻力。为了正确处理国家与农民的关系，减少国家计划对农业生产的控制，决定

取消统派购制度。国家只对粮食、棉花、油料、烤烟、黄红麻、生猪等关系国计民生的大宗农产品的收购和调拨，规定指令性指标，签订收购合同，以便国家有比较稳定的粮棉来源，保证人民生活的稳定。农民完成定购任务后，可以自由销售，以部分满足农民发展商品生产的要求。禽蛋、水产品、蔬菜等取消派购后，则全部由农民自由上市、自由交易。

在工业交通生产和分配方面：为了搞活企业，只对煤炭、原油及各种油品、钢材、有色金属、木材、水泥、基本化工材料、化肥、重要机电设备、化纤、新闻纸、烟、军工产品等重要工业产品中由国家统一分配，调拨部分的生产、分配实行指令性计划，重要物资的铁路货运量、水运量、沿海港口吞吐量，也实行指令性计划，以保证重点生产建设的需要。原总量控制指标和其他大部分产品，改为指导性计划。实行这一改革后，国家计委管理的实行指令性生产计划的工业品，由123种减少为60种；国家统一计划分配的生产资料，由原来的256种减少为65种左右，其中国家计委直接管理30种，由国家物资局管理35种左右；国家收购调拨的人民生活必需品，由原来的65种减少为20种；由国家统一安排供应出口的商品，由原来70多种减为36种。各部门管理的指令性指标也大幅度减少。

在建设方面：国家只对预算内拨改贷的基本建设投资、纳入国家信贷计划的基本建设，以及利用国际金融组织和外国政府贷款安排的基本建设，实行指令性计划。并且规定，固定资产投资从1985年起，凡地方、部门自筹投资计划、自借自还的利用外资投资计划，在国家确定的额度内自行审批，并允许在10%的范围内浮动；非生产基本建设项目，凡建设条件地方部门能自行解决的，原则上可自行审批；用自筹资金安排的中小学建设，县以下医院、保健站等文体设施，职工宿舍，扩建公路、城市道路和增加公共交通车辆，可不纳入基建计划（即“五不纳入”）。此外还放宽了预算内（包括纳入国家信贷计划的）国家审批的投资限额，简化了审批手续。

在劳动工资方面：国家对全民所有制单位的职工人数和工资总额下达计划指标，但允许企业的工资总额，根据完成国家计划的情况和经济效益的好坏，按国家规定的比例增加或减少。

在文教卫生方面：为了调动学校、科研单位发展科教事业的积极性，克服国家包得过多、统得过死、单纯依靠行政手段管理科教的弊病，国家只对研究生、普通高等学校本、专科和中专招生人数下达指令性计划，各高等院校在完成国家招生计划的前提下，可以接受委托培养或联合办学。改革科研单位拨款制度，开拓技术市场。在对国家重点项目实行计划管理、由国家财政给予支持的同时，一般技术开发和近期可望取得实用价值的应用研究工作，逐步推行技术合同制。科

研机构应尽量在为社会创造经济效益的过程中，取得收入，以便运用经济杠杆和市场调节，使科学技术机构具有自我发展的能力和为经济服务的活力。

（二）在缩小指令性计划的同时，积极推行计划承包制

1981年起国家对石油部、煤炭部、有色金属总公司、石油化工总公司先后实行了不同内容的计划承包责任制，1985年冶金部实行了“投入产出包干责任制”，部门对国家实行“五包”（包统配产品上交任务、提高质量扩大品种任务、降低能源消耗任务、技术改造和基本建设项目总投资及提高经济效益任务），国家对部门实行“三保”（保指令性计划所需生产条件、技术改造和基本建设、生产维修所需材料设备）。1986年铁道部又实行了投入产出、以路建路的经济承包责任制，一包5年不变。使主要的产业部门与国家的关系，以计划承包的形式联系起来，使责权利逐步统一，但与地方财政包干类似，也一定程度分散了国家资金。

（三）在国家适当下放建设项目审批权限的同时，进一步改革投资体制

一是基建项目国家预算内资金实行拨改贷，即将财政有关拨款转入银行，由基建项目有偿使用。二是扩大融资渠道。1981年，财政部重新发行国债，到1985年累计发行近250亿元。1981年建设银行首次代建设单位发行债券，到1985年企业债券、金融债券、重点建设债券相继发行，各种不规范的集资活动也相当普遍。银行信贷资金的运用范围不断扩大，从支持技术改造和小规模改扩建，逐步扩大到发放基本建设贷款。三是投资建设的管理开始运用经济方法，初步引入竞争机制与责任制。包括：发展投资市场中介组织，建立投资项目评估审议制；建设项目全面实行多种形式投资包干责任制；建筑单位推行工程招标承包制；勘测设计原来的国家预算事业费拨款改在基建投资中提取，并全面推行技术经济承包责任制；改革设备供应办法，积极推行设备承包经济责任制和有偿合同制。

（四）加强对国民经济的平衡

指令性计划缩小后，计划工作摆脱分指标、分钱、分物等具体业务，工作的重点移向综合平衡，以主要精力，着重抓好全社会的财力（包括财政和信贷）物力、人力（特别是专门人才）外汇的平衡，安排好经济发展速度，固定资产投资规模、发展重点、地区布局、人民生活水平提高幅度和农轻重、积累和消费比例关系等重大问题。同时完善计划体系，搞好长期规划。国民经济和社会发展

计划逐步以5年计划为主要形式，简化年度计划，制定长期计划；编制地区规划、行业规划、国土规划和专项规划等。另外，适应财力、物力分散的实际情况，计划将面向全社会，着重抓好全国综合财政信贷计划、全国物资计划、国际收支计划和全国固定资产投资计划等，以指导宏观调控。

（五）由国家计委牵头会同有关部门综合研究经济杠杆的运用

围绕计划目标，通过价格、税收、利率工资、财政补贴的调整，间接调控国民经济。

二、改革财税金融体制，发挥税收、利率的杠杆作用

我国财税体制改革起步较早。如前所述，为了发挥地方积极性，1980年起就实行了“划分收支，分级包干”的财政体制。1984年企业实行利改税第二步改革时，国家大幅度调整了税种和税率，使其更适应各类企业的实际情况，促进企业生产经营的发展。在此基础上，1985年3月起开始实行“划分税种，核定收支，分级包干”的新财政管理体制，即中央与地方的财政收入，不再按企业的隶属关系来确定，而是按税种的不同分别归属中央财政固定收入、地方财政固定收入和中央、地方财政共享收入。财政支出则仍按隶属关系划分。各地收支相抵，收大于支的，定额上缴中央；支大于收的，中央给予定额补助，使税收不仅能对国家与企业关系，而且对中央与地方关系都能起到较好的调节作用。

我国银行在高度集中的计划经济体制下，对国民经济的影响很小，因为企业的生产、销售和基本建设的投资，都由国家负责统一安排，银行实际只起会计和出纳作用。同时整个信用集中于银行，企业之间不发生信用关系；中国人民银行集中央银行和商业银行的作用于一身，既负责货币发行和金融管理，又具体从事信贷等各种具体业务；银行内部由总行集中统一管理，统一核算，吸收的存款交总行统一调配，贷款按总行信贷计划和指令执行。这种状况显然与逐步放开的生产经营和建设活动，已越来越不适应，因此在经济改革开始后，金融改革也逐步启动。

（一）建立金融的机构体系

首先，改变“大一统”的银行机构设置。1979年2月农业银行作为主管农村金融的专业银行，恢复了机构和业务活动。3月，中国银行从中国人民银行分设出来，作为国家指定的外汇专业银行，统一经营和集中管理全国的外汇业务，同时行使国家外汇管理局的职能，做好外汇收支的计划平衡和检查监督。1983年9月国务院决定中国人民银行行使中央银行职能，成为领导和管理全国金融事

业的国家机关，集中力量研究和做好全国金融的宏观决策，加强信贷资金管理，保持货币稳定，走出了我国金融系统具有决定意义的一步。同时成立中国工商银行，承担原来由中国人民银行经营的工商信贷和储蓄业务。原来属于财政系统的建设银行，自建设资金实行“拨改贷”后，业务内容向银行转化，同时开始利用自己吸收的存款发放基本建设贷款，支持企业挖潜改造和城市综合开发，1985年11月国家为了加强信贷管理和宏观经济调控，决定将其信贷收支纳入国家信贷计划和金融系统。这样以中国人民银行为中央银行、四大专业银行为商业银行的银行机构体系骨干初步建立。其次，非银行金融机构崛起。1979年国务院批准中国人民保险公司恢复保险业务，使其成为全面负责国内外保险业务唯一一家公司。同时非银行信贷业务也逐渐恢复，其突出标志是成立了中国国际信托投资公司，作为我国对外开放的一个重要窗口；以后中国银行也设立了信托咨询部。由于这几年财政预算外资金和企事业单位的自有资金都不断扩大，信托投资业发展很快。1984年出现了全社会大办信托业的热潮，国务院各部委、银行系统、地方政府都纷纷设立自己的信托投资公司，由于业务不规范，擅自提高利率、超范围经营等违规现象也随之发生。

（二）改革信贷资金管理

除信贷资金运用的范围不断扩大外，开始改革“统存统贷”的管理体制。由于“统存统贷”体制扼杀了基层银行的积极性，不利于银行存款的增加和基层银行因地制宜使用信贷资金，所以1980年就取消了这一制度，改为存贷款差额控制，即“统一计划，划分资金，存贷挂钩，差额包干”。其主要内容是：总行对基层银行由存贷款总额指标管理改为存贷差额指标管理，不再约束基层银行的信贷总额。各级银行在完成存差计划或不突破贷差计划的前提下，多存可以多贷。这种信贷资金管理体制调动了基层银行组织存款和用好贷款的积极性，并使派生存款过程在存贷挂钩的基础上得以展开，增强了派生存款机制的作用，比“统存统贷”前进了一步。但该办法中的“存贷挂钩”是在存差必须逐级上缴、借差由上级弥补的前提下的多存多贷，资金的供给状况并没有改变。同时，没有考虑存款中的派生效应，建立存款准备金制度，使中央银行很难对整个货币信贷实施有效的控制。此外，大联行清算制度也没有改变，仍存在“大锅饭”问题。为此，1985年开始改为实存实贷体制，即“统一计划。划分资金，实存实贷，相互融通”。其主要变化是，中央银行与专业银行账户分设，资金分开；专业银行运用自有资金和吸收的资金自主经营，多存可以多贷；建立存款准备金制度，中央银行根据调控银根松紧的需要，可调高或调低准备金率；允许专业银行之间以及和其他金融机构之间相互拆借资金，实现资金的横向流动。为了与实存实贷

办法相配套，1985 年 4 月，全国联行制度改为各专业银行自成系统，跨行直接通汇，并及时清算，基本克服了存贷差额控制存在的问题，适应了当时以中央银行为核心、专业银行和多种金融机构并存的客观需要。在改进信贷管理的同时，还改革了利率制度。自 1979 年起多次提高储蓄利率，增加贷款利率档次，并采取加息和罚息等措施，发挥利率的杠杆作用。

（三）适应对外开放，初步改革外汇管理

自实行外汇留成后，1980 年 10 月开始开办外汇调剂业务，办理国营、集体企业留成外汇（后又有所扩大）余缺调剂，调剂价格由国家规定逐步走向放开。人民币汇率由计划核算工具逐步转变为调节国际收支手段，1981 年起为改变人民币长期高估的情况，除牌价外，另设贸易内部结算价。后随美元升值，牌价上涨至接近贸易结算价，1985 年两者重又合并。随着居民手持外汇增多和外国居民来华用外币购物的增加，允许国内居民开立外汇存款账户，发行外汇兑换券，以限制外币在中国市场计价流通。这些改革措施使银行增加了活力，并初步建立了通过存款准备金率、利率和汇率调控信贷的内部机制。

三、以取消主要农副产品统派购为中心的流通体制改革

流通作为社会再生产和消费的中间环节，对于促进生产、服务消费、活跃经济、联结工农两大部门和城乡经济交流起着重要作用。为此如前所述，1980 年起，即已进行了增加购销方式、允许多种经济成分经营商品流通、扩大国有商业企业经营自主权等多项改革。1984 年后，根据十二届三中全会关于建立有计划商品经济的精神，加大和加快了流通体制特别是农副产品流通体制的改革的步伐。

（一）取消农副产品统派购制度

我国农副产品的流通体制，如前所述，已进行了一些改革，包括：缩小了统派购产品的品种和范围，初步建立了以国营商业和合作社商业为主、多种经济成分、多种经济形式、多渠道的农产品流通体制，开放了农贸市场等。但粮、棉、油等主要农产品统派购这一农副产品流通的基本制度，一直没有改变。统派购制度的基本内容是，凡进入统派购的产品，一律由国家收购和销售，价格由国家规定，一般都低于它的价值，从而形成工农产品的剪刀差。这在工业化开始为了积累资金是必要的，但在农业生产已实行由农户承包为主双层生产经营责任制仍沿袭下来，使农户在主要农副产品领域只能是商品的生产者，不能成为经营者，是不利于农业向商品经济转化的，也与城市经济全面改革对流通体制的要求不相适

应的。所以，随着农村“双包”生产经营体制的普及，改革统派购体制的呼声越来越高。1984 年十二届三中全会作出了经济体制全面改革的决定，当年粮棉等农产品又特大丰收，给改革提供了物质基础，因此关于计划体制改革的文件中即公布了取消农产品统派购制度的内容，1985 年 1 月中央《关于进一步活跃农村经济的十项政策》（即农村第二步改革）中，除为农村发展多种经营提供更宽松环境外，重点规定了改革农产品统派购制度的政策。

这次改革的基本内容是：（1）从 1985 年起，除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购。其中粮食、棉花改为合同定购，由商业部在播种季节前与农民协商，签订定购合同。定购以外的粮食可以自由上市，棉花也允许农民上市自销。生猪、水产品和大中城市、工矿区的蔬菜，也逐步取消了派购，自由上市，自由交易，随行就市，按质论价（后生猪改为合同定购）。但放开的时间和步骤因各地情况不同而有先后。集体林场木材取消统购，开放木材市场，允许林农和集体的木材自由上市，实行议购议销。中药材除因保护自然资源必须严格控制的少数品种外，其余全部放开，自由购销。药材收购部门根据供需情况，有重点地与产地签订收购合同。（2）取消统派购后，农产品不再受原来经营分工的限制，实行多渠道直线流动。农产品经营、加工、消费单位都可以直接与农民签订收购合同；农民也可以通过合作组织或建立生产者协会，主动与有关单位签订销售合同。（3）与改革统派购制度相适应，发展农副产品批发市场。有的原有农贸市场适应生产者大批销售自己产品的要求，自然形成为批发市场，有的大中城市在继续办好农贸市场的同时，有计划地建立起一批批发市场。取消农副产品统派购制度，尽管由于涉及方方面面复杂的利益关系，粮食和棉花又是关系国计民生具有战略意义的产品，因此在具体执行过程中特别是后来出现粮棉产量下降时，曾有过反复，双轨制价格的存在，更带来许多矛盾。但总的来说，它与联产承包责任制一起，从根本上动摇了计划经济在农村的基础，大大促进了农村商品经济的发展，并逐步理顺了国家与农民的关系，有力地调动了农民发展生产的积极性。

（二）改革日用工业品的批发体制

1979 年以来，日用工业品的流通体制与生产资料不同，已进行了较多的改革，包括扩大企业自主权、放开零售业、改革购销方式等，到 1984 年，实行计划管理的商品由 1978 年的 274 种减少为 26 种，1985 年又减少为 14 种，到 1989 年只剩下 3 种。但处于日用工业品流通中枢地位的批发体制的改革，则一直到 1984 年才开始。我国日用工业品批发，原来由国有企业垄断，在机构设置上，按行政区域和层次设一、二、三级批发站。即商业部下设一级站，各省区设二级

站，县市设三级站。批发站的经营实行“三固定”，即固定供应对象、固定供应区域、固定供应价格。这种批发体制，不仅渠道单一、封闭，不符合商品流通规律，而且管理环节多，流通效率和效益都较低。1984 年开始的改革，根据建立多渠道、多种经济形式、多种经营方式和少环节、开放的流通体制的精神，主要进行了以下工作：（1）减少批发层次，原兼有行政管理职能的一、二、三级批发站分别下放到直辖市、省辖市，并与市批发公司合并，改为自主经营的经济实体。1985 年 1 月商业部将上海、天津、广州等 19 个工业品一级站到 1986 年底下放给所在城市各省区所属的二级站，下放 517 个，并普遍实行了专业划细的办法，组建了不分层次的多头批发网络，改变商业批发中按固定区域、固定供应对象、固定倒扣作价率的统一分配和作价办法，各批发企业之间、批发与零售之间都可以直接供货。（2）所有城市都逐步建立城市贸易中心，即开辟商品批发市场，实行开放式经营。工商企业、各种所有制企业、本地外地企业都可以进入贸易中心，自由购销计划外和非计划商品。成交价格可以在批发牌价基础上不分对象协商作价或批量作价，批发公司则在扩大购销，平抑物价、稳定市场中发挥主体和后盾作用。自 1984 年国务院批转商业部《关于当前城市商业体制改革若干问题》后，重庆市首先开始试点。该贸易中心成立后，参展工厂有 342 家，商品的花色品种一般保持 2 万种，有 20 多个省市的商业机构前往洽谈业务，减少了批发层次，取得了很好的效果。截至 1985 年底，全国共组建这样的中心 1001 个，成为日用工业品批发自由购销的重要场所。

（三）生产资料有步骤地削减了令性计划分配指标

1984 年生产资料根据有计划商品经济理论明确也是商品后，改革也迈出了较大步子。主要是大幅削减了指令性分配的产品。从 1984 年起，国家计划分配的生产资料，除保证重点生产建设所需外，对一般的需要，只保持 1984 年基数。国家统配物资的品种，到 1987 年只有 27 种，各部和地方分配物资的比重也有所减少。同时随着计划外物资市场交易规模和范围的扩大，物资贸易中心开始涌现，到 1987 年，地以上的物资贸易中心已发展到近 400 家。另外，物资管理与经营逐步分离，成立了一批直接经营生产资料的物资企业，它们有的继续完成计划分配物资的供应任务，大部分通过生产资料市场自由购销指令性计划外的商品。

通过以上改革，流通领域开始从独家经营过渡到多渠道经营，从没有竞争过渡到鼓励竞争，从封闭性市场过渡到开放性市场。

四、调放结合小步前进的价格体系改革

价格是商品流通过程中调节市场的一种有效手段，价格机制是市场机制中最

重要的机制。我国的价格体系是在旧中国半殖民地半封建的经济基础上形成的，各种比价关系很不合理，工农产品价格剪刀差十分严重。新中国成立后虽经过多次调整，但由于国家财力主要用于建设投资，没有足够的财力来作较大的调整，加上认识上有一定错误和“文革”中冻结物价，使价格扭曲的状况，一直到改革开放时，依然比较严重。表现为：农产品价格长期偏低；工业品内部比价很不合理，矿产品价格偏低，消费品的各种差价太小；交通运输、邮电等基础行业的收费价格严重偏低；服务行业、公用事业收费和房租等不合理的问题也十分突出。同时，价格管理体制高度集中，产品定价权完全掌握在中央和地方政府手里，企业没有定价权；价格形式单一，基本实行单一的计划价；价格严重缺乏灵活性，一经确定，几乎固定不变，不能随劳动生产率的提高和供求关系的变化而变化。

十一届三中全会后，我国十分重视价格问题，在经济调整中，国家采取有计划地调整价格结构的办法，以大幅提高农产品价格为主要内容，先后进行了6次较大规模的价格调整。包括：提高粮、棉等18种主要农副产品收购价；提高肉类等8种副食品及其有关制品销售价；提高煤炭、铁矿石、生铁、钢锭、钢坯、部分钢材和有色金属、水泥等产品的出厂价；提高烟、酒、竹木制品、铁制品、陶瓷制品、皮革制品的价格；有升有降地调整部分工业消费品的价格；提高铁路货运和水运客货运的价格等。与此同时，对价格管理作了一些探索性改革，主要是价格形式由单一的国家定价改为由国家定价、国家指导价和自由价格三种价格形式并存，放开了农民自销产品的价格和小商品价格，逐步扩大了企业在规定浮动范围内的定价权。

1984年十二届三中全会作出《关于经济体制改革的决定》后，价格改革是建立有计划的商品经济体制的重点内容，价格改革因此也由前一段“调放结合，以调为主”转向“调放结合，以放为主”。十二届三中全会决定从1985年起，用五年左右时间基本理顺价格体系。第一步改革的方针是调放结合，小步前进。调放结合，即既调整比价，又缩小计划价格管理范围，实行固定价，浮动价与市场价多种价格形式，并允许地方企业有更多的定价权。小步前进是因为价格是个十分敏感的问题，必须考虑国家、居民的承受能力，所以改革的步子不能太快。价格改革中，原来考虑要解决三个主要问题，一是以提高采掘工业品价格为中心，改革工业品价格体系；二是以解决农产品价格倒挂和补贴过多为中心，改革消费品价格体系；三是以解决房租为中心的公用事业收费问题。最后决定先结合农村第二步改革主要放开大部分农产品价格，适当调整主要农产品的购销价格，并配合进行工资改革，适当增加城市居民收入，以减少国家的经济压力和社会震荡。

1985 年改革的具体内容为：

1. 调整粮食、棉花收购价格，放开生猪和鲜活副食品价格

农副产品取消统派购后，大部分价格已放开。粮食、棉花取消统购、改为合同定购后，定购的粮食，国家确定按“倒三七”比例计价（即三成按原统购价、七成按原超购价），定购以外的粮食可以自由上市，价格随行就市；定购的棉花，北方按“倒三七”、南方按“正四六”比例计价，定购以外的棉花也允许农民上市自销，价格由市场调节。粮油的销价，在收购价已提高的情况下，为了减轻对物价总水平的影响，供应城市的，按原平价不变，国家给予补贴；供应农村的实行购销同价，国家不再补贴。取消生猪派购、实行合同收购后，其收购价格改为在国家计划指导下的议价，猪肉的销售由平价定量供应改为敞开销售，价格随成本和市场供求情况而变化；大中城市和工矿区所需蔬菜、水产品、禽蛋逐步取消派购后，实行有指导的议购议销，自由交易，按质论价。农副产品价格放开，涉及千家万户，为了减少城市居民生活受到影响，国家每月给居民 5 元副食补贴。

2. 提高铁路短途运价

客运价格提高 36.8%，货运价为每吨加收 4 元附加费，以利铁路、公路、水运合理分工，发挥铁路“长大重”的优势和缓解铁路客货运紧张问题。

3. 放开部分工业消费品价格

在过去分批放开小商品价格的基础上，1985 年 4 月放开了供求基本平衡的缝纫机、国产手表、收音机、电风扇等 4 种工业消费品价格，1986 年 8 月又放开了自行车、黑白电视机、电冰箱、洗衣机、收录机、中长纤维布、80 支以上纯棉纱及其制品等 7 种工业消费品，使绝大部分工业消费品的价格逐渐改由市场调节。

4. 对工业生产资料价格实行双轨制

前几年在允许完成计划后农民和企业可以自己销售部分产品，就出现了价格双轨制因素。1984 年 5 月，国务院在《关于进一步扩大国营企业自主权的暂行规定》中，对国家统配的几种主要产品的企业自销权和定价权作了规定，即：在价格上，属于企业自销的和完成国家计划后的超产部分，一般在不高于或低于国家统一定价 20% 幅度内，企业有权自定价格或由供需双方在规定的幅度内协商定价。以后，由于不少品种加价 20% 以后与市场价格仍相差悬殊，发生大量利用中间环节转手倒卖，牟取暴利。为此 1985 年 1 月起改为按略低于当地市场价格出售。这样，继主要农产品价格双轨制后，主要工业生产资料也形成了计划内与计划外两种价格。

五、工资制度的改革

价格改革的出台，而且改革的主要内容又是与人民生活密切相关的主要农副产品，虽然国家给予适当补贴，仍然不足于弥补零售物价指数的上升。只有采取工资改革同时出台的方针，才有利于缓解价格改革引起的震荡。因此，国务院决定1985年起实行全国工资制度改革。

按照国务院部署，全国机关、事业单位1985年起实行了以职务工资为主要内容的结构工资制，废除了50年代建立的等级工资制。其主要内容为：把工资分为基础工资、职务（技术岗位）工资和年功工资三个部分，分别规定工资额，再组合为职工的标准工资。在结构工资中，职务工资是按照职工所担任职务的复杂程度、繁重程度、责任大小等因素确定的，占主导地位。基础工资是维持劳动者生存和劳动力再生产的需要，不论职务高低，实行同一标准，也是结构工资的重要组成部分。年功工资则是对职工工作经验和劳动贡献的积累所给予的补偿，随职工工作年限的增长逐年递增金额，居次要地位。

企业工资制度的改革是1984年陆续起步的。企业工资改革远比国家机关和事业单位复杂，因为地区、产业和企业之间的生产经营状况很不相同，各项工作的发展参差不齐，特别是不同的外部条件（如企业有机构成有高有低，地理和自然条件有好有坏，产品价格扭曲程度有大有小，国家对企业的优惠政策有多有少），对企业生产成果和经济效益造成的影响，与企业通过自身努力所取得的成果交织在一起，往往难以分辨得很清楚，因此只能探索前进。1985年进行了以下工作：大多数企业实行了奖励基金随同本企业经济效益浮动的办法；大约在1800万职工的企业里进行了工资总额同企业生产成果或经济效益挂钩浮动的试验，如煤矿中试行了吨煤工资含量包干的办法，建筑企业试行了建筑施工百元产值工资含量包干办法，有大约15%的大中型企业试行了工资同上缴利税一起浮动的办法；简化统一了企业职工的工资标准，并在新标准的基础上，安排了升级。与此同时，还扩大了企业在工资奖金分配上的自主权，许多企业根据各自的特点，在企业采取了承包工资、分解工资、计件工资、浮动升级百分计奖等多种形式和办法。

六、改革科技体制，进一步促进科技为经济、社会服务

自1982年明确科技工作必须面向经济建设的战略方针后，科技界为经济建设服务开辟了多种渠道，创造了多种形式，取得了十分可喜的成绩。为进一步适应城乡经济体制改革的需要，1985年3月中共中央作出了《关于科学技术体制改革的决定》以便科学成果迅速、广泛地应用于生产，科学技术人员的作用得到

了充分发挥，大大解放科学技术生产力，促进经济社会发展。1986年9月，中共中央、国务院又转发了国家科委《关于科技工作形势和今后工作若干意见的报告》，对科技体制改革进行了具体部署，要求力争经过五年左右的努力，使我国的科技体制基本上转上新轨道。

科技体制改革的基本内容，主要有以下三个方面：

（一）改革运行机制，提高科研机构的活力

我国对科研机构一直单纯依靠行政手段进行管理，科研项目按计划下达，科研经费按计划由财政拨款，科研成果由国家无偿转让给有关单位，科研机构很少有自主权。实行改革后，国家将按不同类型科学技术活动特点，实行经费分类管理。列入重大科学技术研究、开发项目和重点实验室、试验基地的建设项目，分别由中央财政和地方财政拨款，并实行公开招标和签订承包合同的管理办法。基础研究和部分应用研究所需经费，实行科学基金制，主要靠国家预算拨款；技术开发工作和近期可望取得实用价值的应用研究工作，逐步推行技术合同制，即通过与需求单位签订合同，转让成果，取得收入，积累奖金。变化迅速、风险较大的高技术开发工作，国家设立新技术创业投资公司给予支持；开展科学技术信贷业务，为科研机构提供必要的周转资金。

积极促进技术成果的商品化，努力开拓技术市场，把研究机构和生产单位的经济利益联系起来。要积极发展技术成果转让、技术承包、技术咨询、技术服务等多种形式的技术贸易活动，培养善于运用技术成果开发产业的人才和善于经营技术商品的人才，并且适当发展技术商品的经营机构。技术成果的市场价格，由交易双方设定，国家不加限制。转让技术成果的收入，一定时期内给予免税。收入的一部分，可奖励直接从事开发工作的人员。国家要制定知识产权保护法等有关法规制度，保障买、卖、中介三方合法权益。

扩大研究机构的自主权，使其成为自主的研究开发实体。除国家委托的研究课题，以及由上级任命或聘任的院所长外，计划、经费、人事的管理和内部的组织结构等，由研究机构在国家规定范围内自主决定。已做到事业费完全自立的机构，可自费发放奖金、改革工资制度。研究所实行所长负责制，并改革内部管理，推行各种责任制。

（二）调整组织结构，促进科研机构与生产单位的联合

我国科研机构一直与生产单位分离，分别归属各部委、各地区或高等院校。因而不仅与生产脱节，而且军民分割、部门分割、地区分割，是科研不能很好为经济服务的重要原因。为此这次改革在加强企业依靠技术进步意识的同时，鼓励

科研、教育、设计机构根据自愿互利原则与生产单位建立各种形式的横向联合，在联合的基础上进而合并机构，或自己发展成经济实体，成为科研生产型企业。在科研机构和高等学校密集地区，鼓励采取特殊政策兴办新兴技术企业，使其逐步形成新兴产业开发区。国防科研机构是我国科研力量比较集中也是比较强的单位，要求建立军民结合的新体制，在保证完成国防任务的同时，面向经济建设，加速军用技术成果向民用转移，大力开展民用产品的研究开发。农村是我国科技力量最薄弱的环节，各级政府打破部门、地区的局限，对重大的农业技术开发项目或区域开发项目实行公开招标，择优委托；农林牧副渔的商品生产基地的建设，也同各方面的科学技术力量开展多种形式的联合，以便推动城市各行各业的科学技术人员和科研机构为农村服务，科研机构积极实施“星火计划”，引导地方的中小企业和乡镇企业逐步走上“小、专、现”（即规模小、专业化、现代化）的轨道。

（三）改革人事管理制度，创造人才辈出的良好环境

在继续发挥老一代科技专家作用的同时，放手把大批专业造诣深又富有朝气的中青年充实到学术、技术工作关键岗位上来，并选拔有组织管理能力和开拓精神的科技人员担任各级领导职务。实行专业技术职务聘任制，破除知识界吃“大锅饭”的弊端；利用对外开放的有利条件，积极开展合作研究派遣留学生和访问学者，聘请国外专家来华工作等多种方式，加速培养能够跻身于国际先进行列的优秀中青年科技人才。要改变积压、浪费人才的状况，促使科学技术人员合理流动，应允许科技人员在完成本职工作和不侵犯本单位技术权益和经济权益的前提下，业余从事外单位的技术工作和咨询服务或适当兼职。

七、大幅度推进对外开放

自1979年实行改革开放以来，四个经济特区在争论声中逐步站稳脚跟，城市建设迅速展开，工农业生产快速发展，1983年深圳的工农业生产和财政收入已相当于1978年的10倍，特区作为对外开放和引进技术与管理窗口的作用迅速显现。1984年1月，邓小平到广东、福建视察，正式宣布：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”。回京后，邓小平在同几位中央领导同志谈话时指出，要研究进一步开放问题。他说：我们建立特区，实行开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。除现在的特区之外，可以考虑再开放几个港口城市，如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。我们还要开发海南岛，如果能把海南岛的经济迅速发展起来，那就是很大的胜利。中共中央、国务院根据邓小平的意见，总结了兴办经济特区和对外开

放其他方面的实践经验，在1984年4月召开了沿海部分城市座谈会，5月批发了《沿海部分城市座谈会纪要》，作出了进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等14个沿海开放港口城市的决定。

14个沿海城市的进一步开放，主要有两个方面内容：一是扩大这些城市的自主权，让他们有充分的活力去开展对外活动。包括：放宽利用外资建设项目的审批权；增加外汇使用额度和外汇贷款；采取减少利税上缴任务、平价贷给外汇等优惠政策，积极支持这些城市利用外资、引进先进技术改造老企业；允许各城市划定一个明确地域界限的区域，兴办经济技术开发区，开发区内利用外资项目的审批权限可以比照经济特区规定执行。二是对前来投资的外商给予优惠待遇。在这些城市兴办的中外合资、中外合作和外商独资企业，试行按现行税率打八折征收所得税；在经济技术开发区内，外商可以享受和经济特区一样的待遇。在这14个城市中，考虑到上海不仅是我国最重要的工业基地之一，同时又是全国最大的港口、最大的国际贸易和国内贸易中心，投资效益居全国第一位，是国外投资者最感兴趣的。而现在正处于战略转变的关键时期，因而除给予开放城市的优惠外，决定财政总额分成基数由13.2%上升到23.2%，银行信贷以1983年存放款差额为基础，今后增加的存款，全部留给上海周转使用。同时还决定恢复上海金融中心地位，扩大各银行在上海分行的自主权，并在中央银行下设立一个新的全国性银行，促进上海加快发展。

1985年1月，国务院又召开长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会，并于2月批转了座谈会纪要，决定把长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海开放区，使我国对外开放又迈出了重要一步。以便对外开放逐步向农村扩展，使沿海城镇和农村逐步形成“贸工农”型生产结构。

14个沿海港口城市和三个三角洲都是我国工农业发达和人口稠密的地区，他们的开放，连同原来的四个经济特区，使我国沿海从北到南连成了对外开放的前沿地带。这既使这些原来我国经济科技比较发达的地区，最先成为内外交流、工农结合、城乡渗透、现代化、开放式的富庶地区，也使在发展科学技术、推广管理经验、繁荣国内市场、扩大对外贸易、传递经济信息、培养输送人才等方面，将支援和带动各自的腹地，使我国通过经济特区——沿海开放城市——经济开放带——内地这几个层次，由东到西，由外向内滚动式地逐步推进，有效地把沿海经济的发展同内地经济的开放密切结合起来，促进全国的经济振兴和人民的共同富裕。

第三节 稳定经济和继续推进改革

一、经济高速增长下“过热”的出现及其原因

经济体制改革的全面推开和初步告捷，促进了经济的繁荣。首先，是农村经济进一步活跃。家庭承包经营责任制的巩固和完善，统派购的取消，推动了农村多种经营迅速发展，1984～1985 年农业产值年平均以 7.8% 的速度增长，相当于 1952～1978 年平均速度的两倍多。其次，城市经济也出现蓬勃发展的势头。能源工业增长很快，煤炭年均 10%，原油 8.5%，[①] 出现钢厂、电厂存煤充足的喜人景象；地方轻纺企业在各地扩权后，迅速有效地引进技术进行改造，产品结构得到合理调整，不少行业面貌一新，新产品特别是耐用消费品成倍增加；社会商品购销两旺，零售额年均增长 23%；外贸持续扩大，出口贸易额占世界出口贸易总额的比重已由 1978 年的 0.75% 上升到 1.28%；利用外资形成高潮，外商直接投资签订的协议金额达 85.8 亿美元，比 1979～1983 年累计还多 8 亿美元。在城乡经济繁荣的促进下，财政收入 1984 年增加 252 亿元，1985 年增加 365 亿元，尽管财政支出增加也很快，1985 年出现了收支平衡、结余 21 亿元的大好局面。[②]

但是国家经济生活中也出现了比较严重的问题。主要是国民经济陷入了过热的状态。一是固定资产投资规模过大，1984 年全社会固定资产投资总额高达 1832 亿元，比 1983 年增长 28.2%，[③] 1985 年 1、2 月份财政支出中基建支出又比上年同期增长 33.1%。二是信贷资金和消费资金增长过猛。1984 年银行的工业贷款余额比 1984 年增长 35%，对乡镇工业的贷款比 1983 年翻了一番多，流动资金贷款单是 12 月份的增加额就相当于 1983 年全年的 1.4 倍；全国工资性现金支出在全员劳动生产率只提高 13.5% 的情况下增加了 22.3%，其中支付奖金和其他个人支出增长 46%，而且主要集中在第四季度，货币净投放率增长 28.8%，比 1983 年多增一倍以上，1985 年更高达 33.6%。三是物价大幅上涨。在总需求膨胀的支持下，工业超高速增长，1984 年为 13.6%，远超过“六五”计划的要求，其中 12 月份甚至达到 23%；而实际商品供应远远不能满足需求，1984 年供需差率达 -21.8%，1985 年进一步扩大为 -25.2%，物价从 1984 年四季度起，由原来连续两年稳定在 2% 以下的基础上，1985 年上涨到超过 8%。四是外汇结

① 《中国统计年鉴（1991）》，中国统计出版社，1991 年版，第 424 页。

② 同上，第 209 页，629 页。
《中国统计年鉴（1986）》，中国统计出版社，1986 年版，第 441 页。

③ 同①，第 229 页。

存大幅下降。为了支持工业超高速增长和缓解市场供求矛盾，各地超计划进口原材料和高档耐用消费品等市场物资，以致在出口大幅增长的情况下反而入超12.7亿美元，1984年国家外汇结存由8月的124亿美元降至年底的82亿美元，1985年进一步降至26.44亿美元。

同时，粮食棉花生产滑坡和经济秩序混乱，也严重影响了国民经济的正常运转。1984年粮食生产踏上4000亿公斤新台阶后，1985年大幅滑坡，下降了282亿公斤，棉花1984年也是大丰收，产量达625万吨，1985年下降了33.7%，幅度比粮食还大。经济秩序的混乱，一些单位和个人钻改革不配套、价格双轨制的空子，以权谋私，买空卖空，炒买炒卖，甚至党政机关和党政干部也卷入了经商办企业的热潮，加重了经济过热造成的困难。

在经济体制全面改革的初期，国民经济出现过热及其他一系列问题，有着深刻的原因：

（一）经济发展面临的问题

经过五年调整，国民经济重大比例失调问题基本解决，经济实力明显增强，但物质技术条件仍很落后，经济发展的转折中又面临着许多新困难新问题，无法适应迅速膨胀的需求。

1982年以来，受传统思想影响，各地各部门追求翻两番提前实现的积极性很高，只是调整任务尚未完成，国家严格控制投资，才没有突破计划规模。1984年经济形势出乎意料的好，从上到下都比较乐观，放松了控制，于是在大幅推进改革开放的同时，各种投资迅速增长。但如前所述，我国国民经济的基础十分薄弱，虽然“六五”期间大发展但是人均国民生产总值只有280美元，比很多发展中国家都低。据计算，“七五”能新增的国民收入只有8730亿元，年均增长600多亿元，很难满足经济发展、体制改革和人民生活改善三者大幅度增加的需要。同时，由于我国在工业化进程中，受特殊历史环境和体制的影响，使我国在由农业经济向二元（工业和农业）经济过渡初期，就实施了重工业超前发展的战略，因而二元结构的矛盾比一般国家更突出，强度更大，产业结构不合理问题一直困扰着我国经济。经过“六五”期间的努力，农轻重关系趋于协调，但那是在放慢经济特别是重工业发展速度、依靠政策释放原有投入的基础上取得的，而且这种建立在传统农业基础上的增产，潜力已经不大了。1984年国家把经济发展和经济体制改革的重心转向城市和工业，不仅政府继续很少对农业增加投入，农村的资源也向工业倾斜，加上农业生产资料因价格改革而迅速上涨，已经初步理顺的工农关系的矛盾立刻显露，形成了1985年粮食和棉花生产的大滑坡。另外产业结构的其他方面，过去也长期处于失调中，有的因“六五”期间还来不及调

整，如交通运输薄弱和第三产业发展不足问题，严重制约着经济的发展；有的“六五”期间虽有所调整，如能源和原材料的供应紧张问题一度得到缓解，但随着加工工业的迅速膨胀，供求矛盾重新加剧。据有关部门估计，这几年每年发电装机缺口1000万千瓦，造成企业停三开四，生产能力不能充分发挥；1985年进口钢材1930万吨，相当于国内产量的52%，十种有色金属的国内产量仅能满足需要的60%。

还需要指出的是，经过“六五”期间的调整和改革，我国经济发展已处于新的转折时期，一是消费由温饱向小康型过渡，二是工农业生产由传统向现代化转变。

消费由温饱向小康型过渡，主要发生在城市和沿海经济发达地区的农村，它既促进了生产和服务的发展，也加剧了供求的矛盾。因为消费水平的提高，使消费需求向高层次多样化发展，而我国城市收入的差距又不大，因而对高层次消费品的需求具有排浪式特点。但是，现实的产业结构和产品结构，特别是消费品生产结构远远适应不了需求结构的变化，新兴消费品行业和为其服务的原材料工业和机电工业十分薄弱，满足不了需求。1985年市场商品紧张局面的产生，一方面固然是消费品总量与购买力不平衡，更重要的是结构不适应。群众抢购的是新颖、高档的家用电器，缝纫机、机械表、普通纺织品大量积压就是证明。

工农业生产由传统向现代化转变，包含着新技术改造传统技术、传统产业和发展新技术领域、新兴产业两个方面，这种转变是一个很长的过程，但80年代中期已经成为国民经济发展的迫切要求。因为在剧烈的国际竞争中，只有迅速采用新技术，生产力水平有质的飞跃，才能避免被淘汰的危险。但是我国工业的现实基础不仅企业技术装备多数是五六十年代水平，新兴技术十分薄弱，而且发展新技术的资金不足，技术进步所必需的物质基础、人才培养和智力开发十分落后，与国民经济内在的技术结构变化要求很不适应。“六五”期间由于大型骨干企业改造资金不足，机电产品替代进口进展不快，机电工业不能满足整个工业技术进步需要的矛盾渐趋严重，表现为一方面国内机械加工能力闲置，另一方面大量进口机电设备。80年代初群众急需的家用电器生产线几乎被外国设备所占据，甚至花大量外汇直接进口家用电器，就是一个很好的例证。至于农业由传统转向现代化，任务更为艰巨，不仅需要巨额资金，而且农业劳动生产率的提高，伴随着成亿剩余劳动力要求向工业和城市转移，使我们面临提高技术装备与解决就业之间的巨大矛盾。因此，在这个转变过程中，工农业生产所能承担的需求只能适度，1984年由于超过了这个限度，经济不稳定就难以避免。

（二）宏观管理和市场调节乏力

经济运行进入两种体制并存交替阶段，既激发了地方和企业的生产积极性和

主动性，也助长了投资和消费扩张的冲动，而宏观管理和市场都调节乏力，是经济过热的更深层次的原因。

如前所述，经过7年改革，我国经济进入了计划经济体制与商品经济体制并存、交替的阶段。在这个转变中，经济运行多渠道、多层次、多元化共同作用的局面，充分调动了国家、地方、企业、集体、个人的积极性，使经济活力大大增强。但原有体制的弊端不可能一下子消除，新体制还很不完善，或者说正处于探索阶段，两者必然产生矛盾和摩擦，给社会经济生活带来新问题和新困难。

1. 国家宏观管理、市场和企业三者行为扭曲，关系紊乱

首先，经济生活不确定的因素大大增加，对宏观管理提出了更高要求，但国家能掌握的用于调节的财力物力已大大减少，原来宏观管理部门主要依靠的以行政手段为主要特征的直接管理，已受到很大的削弱，原有的计划平衡方法和调控的手段已不适应形势的变化，而新的依靠经济杠杆和法律手段等组成的间接调控体系又没有建立起来，出现了管理“真空”，对不断涌动的投资和消费扩张冲动，不能及时掌握和控制。其次，商品市场虽然形成，但尚未覆盖主要生产资料；要素市场刚刚出现，更没有允许产权流动的机制，适应商品经济发展的市场体系，还需要一个较长时间的发育过程。价格扭曲仍很严重，市场运行的规则及必要的制度尚未建立；商品的优胜劣汰机制很不健全，职工没有竞争的压力，更谈不上企业的重组和破产。因此，从总体上说，市场还不能有效发挥对资源配置的调节作用，有时还会给企业错误的价格信号。再次，企业在扩大自主权后，向相对独立的商品生产者迈进了一步，有了自己独立的经济利益，对市场已有相当程度依赖，但没有真正成为市场主体。一方面，地方部门还继续干预企业的生产经营，把自己的意志强加于企业；另一方面，企业既想独立行使自主权，又不愿割断与行政千丝万缕的联系，不接受市场的约束。其奋斗目标和行为十分混乱。表现在生产经营上，当商品供不应求或市场价高于计划价时，企业努力扩大自销部分，冲击计划任务的完成；反之，企业又逃避市场竞争的压力，求助于政府帮助其摆脱困境。他们努力寻求投资，以便扩大生产规模，提高技术档次，增加产品品种，获得更多的盈利；但又不准备、也没有这样的机制约束他们为亏损、特别是投资所造成的失误付出应有的代价。这种出自企业利益既想独立又继续依附于政府的状况，在扩大投资方面与地方政府意志一拍即合。因为，“投资饥渴症”是国有经济的通病。过去只是由于国家的行政管理仍然很严，才基本得到控制。这两年改革力度加大，投资决策由原来高度集中向分散转变，地方和企业有了更多的自主权，在预算约束软化问题没有得到解决的情况下，他们不仅继续伸手向国家争投资，而且利用资金渠道的扩大和预算外资金不断增加，加剧了投资扩张的冲动，把大量资金投向从局部看很必要的建设周期短、收益高的加工工业

项目，造成严重的重复建设和盲目引进。在企业负盈不负亏的情况下，还助长了企业和个人追求近期利益、攀比工资奖金收入的倾向，企业和职工通过改革激发出来的活力，有时以不合理的行为表现出来。经营者迫于群众压力，也为了自己利益，利用国家已下放的分配权，在国家规定的计时（计件）工资外，以增发奖金、津贴等形式，尽量满足职工不断提高的收入要求。为了逃避银行监督，甚至采取发放实物或以多种渠道泄漏的方式，增加职工的灰色收入。这样职工收入来源多元化，但因此个人消费基金也迅速膨胀起来，与投资膨胀一起成为经济过热的重要原因。

2. 双轨制价格（包括商品价格和利率、汇率）的存在和价差过大，触发了人们的投机心理，加剧了市场秩序的混乱

除企业出于本身利益，千方百计增加计划外销售，冲击了国家计划外，还产生了其他问题。一是为投机倒把、官倒腐败现象的产生提供了条件，当时一大批以各种名目成立的公司应运而生，不法分子利用有关商品计划内外的巨大价差，倒买倒卖，大量利润在流通领域被攫走；利用计划内外汇紧缺，炒卖外币、外汇，也十分盛行。二是各地外贸公司争向农村采购紧俏的农副产品出口，形成各种“大战”。

（三）这几年经济发展和体制改革中工作的失误，加重了经济的困难

（1）1984 年下半年在酝酿 1985 年金融体制改革和企业工资改革的过程中，有关部门曾提出，在实行“统一计划、划分资金、实存实贷、相互融通”的金融改革方案时，各专业银行可以自主支配的信贷资金数额，以 1984 年实际贷款数为基数核定；在实行企业工资总额同经济效益挂钩浮动的工资改革方案时，工资总额以 1984 年的实际数为基数核定。结果一些金融单位不顾大局，为了增大信贷基数，竞相放贷；一些企业和行政事业单位从本单位利益出发，为了增加工资基数，乱提工资、滥发奖金和补贴，致使信贷和消费基金急剧增长。1984 年职工工资总额比 1983 年增长 19%，其中第四季度就占全年增加额的 38%；银行贷款总额比 1983 年增加 28.9%，其中 12 月一个月的增长额就占全年增加额的 48.4%；货币投放量超过计划 160 亿元，比 1983 年增加 49.5%，其中第四季度货币增发量比上年同期增加 146%。

（2）1985 年的经济过热，使财政收收入增加了好几项临时性收入，掩盖了财政收支紧张的本质。但当时对此没有清醒认识，以致 1986 年的财政收支计划仍以上年为基数进行安排，结果造成 1986 年虽努力平衡供求，但财政仍出现高达 82 亿元的赤字。

（3）1984 年在粮棉丰收后，对农村第一阶段改革和农业生产形势估计过于

乐观。在调整农村产业结构和搞活流通，促进林牧副渔发展的同时，一定程度上忽视了粮食、棉花等的生产。当时提出调整农业结构一定要把不宜种粮的地退够，粮食有缺口，国家可以调给，以致粮食种植面积减少了440多万公顷。1985年开始的价格改革中，国家收购价格定得过低（与1984年实际收购价比，粮食低0.05元，棉花低2.3%），成为粮棉滑坡的另一个重要原因。而更深层次的原因则是对种植业投入不足。国家本来对农业投资较少，“六五”期间又比“五五”减少了73.2亿元，使农业在基建投资总额中的比重由“五五”的10.55%下降到5.1%，其中1985年最低，只有3.4%。

二、稳定经济的主要措施

对于1984年出现的经济过热，当时有所察觉。11月13日国务院曾发出通知，要求各地、各部门严格控制财政支出，控制信贷投放，组织货币回笼，防止年终突击花钱。11月召开的计划会议强调计划安排要认真搞好信贷平衡，抓好严格控制货币发行量和基本建设投资总规模。1985年初，随着经济过热问题的逐步暴露，2月9日召开的省长会议，对经济形势及出现的问题，进行了认真的讨论，决定加强宏观措施。2月12日国务院发出紧急通知，针对外汇收支逆差扩大、外汇管理混乱的情况，要求各地区和有关部门对外汇使用的管理情况进行检查，并于3月13日对外汇管理作出了决定，严禁非法倒卖外汇的活动，取缔炒卖外币、外汇的黑市；规定除国家批准收取外币的地区和宾馆、商店外，禁止任何外币在市场流通；对于机关团体和企业单位议价买卖外汇和用外汇倒卖进口物资的，要没收其全部非法收入，并处以罚款。2月28日国务院发出削减行政经费的通知，针对1984年行政经费比上年增长28%的不正常现象，要求1985年从中央到地方，行政经费都削减10%。3月13日国务院发出通知，针对一些部门、企业和个人乱涨价或变相涨价等歪风，规定：重大的价格改革措施和重要商品调价，必须按国务院的统一部署进行；凡属国家定价的生活资料和工业生产资料，都必须执行国家规定的价格（包括规定的浮动价格），不得随意提价；重要生产资料的供应业务和紧缺耐用消费品的批发业务，应掌握在国营商业、供销社、物资供销部门和生产这种产品的单位手中，其他单位和个人不得经营这些商品的批发供应业务；对实行市场调节的农副产品，国营商业和供销社要运用经济手段，积极参与，薄利多销，平抑市价，同时要求各地坚决制止和打击就地转手倒卖、牟取暴利的违法活动。这些措施对克服经济生活中的混乱现象发挥了有效的作用，但经济过热的势头并未回落。相反，由于上年第四季度的大量资金投入开始发挥作用，农村调整产业结构中积极鼓励乡镇企业发展和沿海开放城市利用外资项目的建设加速铺开，使固定资产投资和工业生产进一步加快。1985年第一季度工业生产、固定资

产投资、消费性开支和零售物价指数分别比上年同期增长了22.9%、35%、34.5%和5.6%，增幅超过了上年第四季度；外汇储备则进一步下降。

为了保证价格改革和工资改革的顺利进行和保持经济的稳定发展，国务院于4月、6月、9月又三次召开省长会议，统一认识，压缩空气，并从4月起，以紧缩银根为重心采取了一系列紧急措施，全面紧缩经济。

1. 收缩银行贷款，控制货币发行

为了保证货币发行不突破计划，要求1985年将贷款规模控制在710亿元左右。人民银行总行对所属分行和各专业银行的信贷计划、信贷差额、现金投放和回笼计划，运用必要手段按季度进行控制和调节，以控制贷款规模；各专业银行按“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”的信贷资金管理办法按期如数上交准备金，并不得随便向中央银行透支，有效地控制了银行本身的信贷扩张。同时规定银行对计划外的基本建设和技术改造项目一律不予贷款；除建设银行外，其他银行不得办理自筹基建存款和贷款，自筹基建资金存入银行不够半年的，当年不得动用，以配合对固定资产投资规模的控制。此外为了解决乡镇企业贷款的失控问题，对乡镇企业和集体工业贷款实行直接指标控制，乡镇企业和专业户贷款一般要有50%的自有资金，有困难的也要有30%的自有资金。对不符合贷款条件的，不予贷款。

2. 努力把消费基金增长过旺的势头压下来

要求各地区、各部门在限期内报告1984年奖金发放情况，严格按规定征收缴纳奖金税，凡逃避奖金税而滥发的实物或补贴，要折价退款，照章缴纳；调整国有企业奖金税的征收标准，征收起点由两个半月改为四个月，要求严格按照规定征收；实行工资与上缴利税挂钩的国有企业，开征工资调节税；对事业单位也开征了奖金税。国家编制下达全民所有制单位工资总额计划和行政事业单位调资控制指标，从总量上控制工资总额的增长；同时，鉴于第一季度工资总额增长仍然过快的情况，要求银行对消费资金的支付采取“先死后活”的办法，即先冻结工资奖金总额，严格按1985年3月份水平控制消费基金，随后再根据副食补助和工资改革的需要增加现金支付的额度。

3. 清理基建项目，压缩固定资产投资规模

重申严格按计划办事，不得自行扩大，并实行行政首长负责制。原规定的不列入固定资产投资计划的“五不纳入”项目，要进行清理，除中小学外，其他“四不纳入”要进行控制，下达建议数纳入投资总规模；利用外资安排的基建和技改项目，必须经过批准才能对外谈判。调整固定资产投资计划，把投资规模严格控制在1400亿元以内。其中技术改造更新措施规模维持原计划360亿元以内，基本建设888亿元，比原计划增加88亿元，但要求把国务院追加的投资以及按照国家规定不

纳入计划规模的特区建设，核电站投资等都纳入基建总规模，以便国家控制；原定的自筹基建投资允许在计划指标外10%的范围内浮动的规定，1985年暂不执行。

4. 加强对外汇使用的管理，努力平衡外汇收支

针对某些地区、部门大量超计划使用外汇的情况，对地方、部门使用自有外汇的进口贸易，由国家下达进口用汇指标，实行严格的计划控制。未经批准超出计划控制指标的，外汇管理局拒绝拨汇，中国银行拒开信用证。为了严格控制多头对外、重复引进和减少对国内外差价大的商品和成套散件的盲目进口，国家对进出口商品实行许可证制度，并对小轿车、旅行车、摩托车、录像机、复印机、电视显像管、涤纶加工丝等商品征收进口调节税。在控制用汇规模、调整用汇方向的同时，运用经济手段，促进出口创汇。一是调整人民币汇价，从1美元折合2.8元人民币调到1美元折合3.2元人民币，以保护创汇企业的利益；二是适当调高外汇留成比例，除出口的增产原油、增产成品油等项外，对一般出口商品，按25%留给地方、部门、企业，对超计划出口的部分，外汇实行中央和地方倒“三七”分成，以提高出口创汇的积极性。

除上述措施外，1984年12月3日党中央、国务院作出《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》坚决杜绝党政机关和党政干部（包括离退休干部）利用手中权力（影响力），以各种形式参与经营企业，牟取私利。1985年8～10月还集中开展了税收、财务、信贷大检查和清理整顿公司，堵塞财政收入中的“跑、冒、滴、漏”，制止税收和信贷中违法乱纪行为。

由于采取了上述一系列紧急措施，经济过热问题逐步缓解。从7月起过高的工业速度不断下降，7月为20%，8月为17.5%，9月为14.5%，10月为11.7%，11月为8.8%，12月为10.2%；过大的投资规模初步得到控制，6月为最高峰，比上年同期增加56.6%，7月减为50.2%，8月28.6%，9月23.7%；物价是9、10月份达到最高峰，零售指数由第二季度的8.8%，上升到10.1%，年底才开始放慢。外汇储备下降趋势得到了制止，货币增长速度也大大减缓。但是国民经济总量不平衡问题仍然比较突出，如固定资产投资中只是国家投资部分得到控制，预算外投资增长的势头仍然很旺，9月比上年同期增长56.3%。

进入1986年，为了继续解决国民经济总量不平衡问题，以利经济健康发展，按照“七五”计划的部署，中央决定采用“软着陆”的方式，用两年时间再一次对国民经济进行了调整，同时，配合稳定经济，继续推进改革。

（一）运用经济杠杆和行政手段着重控制总需求，增加总供给

“七五”期间经济建设本应由“六五”以调整为中心转向发展，考虑到1985年我国经济生活中不稳定因素还比较突出，“七五”计划规定，经济建设各项任务

分两个阶段来完成，即前两年和后三年。前两年要着重控制社会总需求，解决经济增长速度过快，固定资产投资规模过大和消费基金增长过猛等问题，使社会总需求和总供给基本平衡。后三年根据情况再适当增加一些投资。同时加强和改进银行信贷资金管理、外汇管理、物价管理、工资管理和某些重要生产资料生产与分配的管理，做到国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡。

1986～1987年进行调整时，为了保护国民经济的发展势头，同时考虑到我国经济的运行机制已经发生很大变化，原有的调整方法难以奏效，中央决定采取“软着陆”方式，即努力运用行政的特别是经济的手段，从控制过旺需求和增加有效供给两方面来达到调整的目的。1986年侧重控制需求。期间，上半年是财政、信贷双紧缩，后来因顾虑工业滑坡，下半年改为“紧中有活”，在信贷方面放松了对流动资金的贷款。1987年侧重调整结构，增加和改善社会有效供给，使国民经济保持适当的增长速度；下半年因通货膨胀加剧，9月起再次强调严格控制需求。两年工作的目标都是为了解决总需求与总供给的失衡，逐步做到国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互之间的综合平衡，以便稳定经济。现分两方面加以叙述：

1. 在控制需求方面，着重采取了以下措施

（1）坚决控制固定资产投资规模，合理调整投资结构。1985年固定资产投资规模之所以膨胀，关键在于投资结构不合理。一是地方、企业自筹投资的一般加工工业的建设过度扩张，而且技术落后，相互重复；二是非生产性建设投资，主要是住宅投资比重偏大。1953～1980年非生产性建设投资占基建投资的比重为21%，“六五”前几年为了偿还住宅方面的欠账，适当多搞一些是必要的，但后两年这个比重继续保持40%左右。这种结构状况，不利于缓解经济发展的“瓶颈”，迫使国家追加能源、交通、原材料等基础工业、基础设施的投资，导致整个投资规模膨胀。因此，控制固定资产投资规模，合理调整投资结构，是稳定经济全局的关键。为此：

首先，在计划安排上力争做到投资规模踏步两年，并实行“三保三压”方针（即保计划内建设，压计划外建设，保生产性建设，压非生产性建设，保国家重点建设，压非重点建设）。1986年全民所有制单位固定资产投资安排1570亿元，相当于1985年的实际水平，其中国家预算内投资增加近40亿元，主要用于能源、交通、原材料工业、农业和智力开发等方面，自筹投资规模加强控制，要求相应比上年减少。1987年全民所有制单位固定资产投资安排1950亿元，维持1986年实际水平，继续增加重点建设的投资。对技术改造投资继续加以支持，但积极引导其资金真正用于企业改造，促进技术进步。

其次，运用信贷、税收等经济杠杆，筹集、增加重点建设资金，控制地方、

企业一般加工工业和非生产项目的建设。银行信贷是支持生产建设的重要手段，又是控制投资规模、调整投资结构的重要手段。为此，在控制信贷规模中，着重控制了银行基建贷款，要求必须维持1985年计划的水平。为了调整投资结构，1987年通过发行银行重点建设债券55亿元，重点企业债券45亿元，用“釜底抽薪”的办法从地方、部门和企业集中了100亿元预算外资金，用于计划内的重点建设。同时扩大征集国家能源交通重点建设基金，规定原来未开征的城乡集体企业和个体工商户，按缴纳所得税后利润的7%，缴纳能源交通建设基金。改进预算外资金建筑税的征收办法，规定全民所有制单位超计划投资和计划外投资税率，提高为20%，其中宾馆、招待所等非生产建设项目，提高为30%；城乡集体和个人的自筹建设投资，也开征建筑税，税率为10%。此外，对所有建设工程开征土地使用税，规定凡占用耕地建房，或者从事其他非农业建设的单位和个人，都应缴纳耕地占用税，用于建立农业发展专项基金。此外，积极提倡按投资比例分产品、分利润，鼓励地方与中央、地方与地方之间联合建设能源交通项目。这些经济办法进一步扩大了重点建设资金的来源，限制了一般加工工业项目、特别是计划外项目的膨胀。

（2）在继续改善人民生活和调节收入差距的同时，控制消费基金的膨胀。消费基金随生产的发展合理增长，是完全必要的，我们不能重新走上重生产轻消费的老路，所以必须继续坚持适度改善人民生活和鼓励居民依靠诚实辛勤劳动先富起来。问题是1985年消费基金大幅增长超过了国民收入增长，并且在消费基金分配中，既继续存在平均主义，又出现了差别过分悬殊的问题。为此，这两年从工资收入政策、价格政策以及消费基金管理等方面，着重抑制消费基金的膨胀和解决社会分配不公问题。

控制消费基金的措施，包括：继续严格控制社会集团购买力；坚持农副产品收购价格的总水平基本不动，只对个别不合理的比价作必要的调整，乡镇企业减免税收的范围和数量也进行了整顿和清理；职工收入除解决1985年工资改革后突出存在的遗留问题和工资类别问题外，不再实行新的升级措施，严禁用奖励基金以外资金建立新的津贴、补贴，对奖金、工资过高的单位，严格按规定征收奖金税或工资调节税。此外，在控制消费的同时，努力发展储蓄，引导居民消费基金分流。1986年储蓄率由7%左右上升到9%。

调节社会各类人员的收入。一是开征个人收入调节税。规定，凡工资薪金收入、承包、转包收入，劳务报酬收入，财产租赁收入，专利权的转让、专利实施许可和非专利技术的提供、转让取得的收入，投稿、翻译取得的收入，利息、股息、红利收入及其他确定征税的收入，分别按照超倍累进税率和比例税率计算征收调节税。对城乡个体工商户依照十级超额累进所得税税率（7%～60%）征收

所得税。二是积极实施扶持农村贫困户发展生产、治穷致富政策。从1986年起，国家动员和组织社会各方面力量帮助全国农村贫困户脱贫致富。国家在原来用于扶持贫困地区资金的基础上，每年增加10亿元专项贴息贷款，帮助他们发展生产，增强自身的经济活力。经过贫困地区广大干部群众艰苦努力，当年在扶持的1000万贫困户中，有500万人摆脱了贫困；至1992年，全国农村没有完全解决温饱的贫困人口已从1985年的1.25亿人减少到8000多万人。

2. 在增加和改善有效供给方面，除继续加强基础设施和基础工业重点建设外，着重采取以下措施

（1）完善合同收购制，调动农民增产粮食的积极性。1985年农业生产出现滑坡。1986年计划粮食能恢复到4000亿公斤，即增加200亿公斤，实际只增加100多亿公斤，使本已缓解的粮食问题再度突出起来。1985年挖了150亿公斤库存，1986年又要挖100亿公斤库存。同时由于粮食减产，价格上涨，生猪饲养减少，市场副食供应也趋紧张。

1985年粮食之所以减产，除了前面已经提到的这一年灾情较重和国家在调整产业结构政策、对农业投入政策以及改革统派购制度等方面有失误外，家庭承包责任制和主要农副产品购销制度不完善，是更重要的原因。农民及其劳动集体是农业投入的主力，但由于农业双层经营体制还很不完善，农业的比较收益不如其他产业，农民对土地的投入积极性不高。这几年农民增加的货币收入首先投向建房，1985年用于住房的投资，由1978年的30亿元猛增到330亿；用于农业的各种投入、特别是劳动积累进行农田基本建设大为减少，大量的水利工程失修，工程效益下降。据统计，50年代到70年代我国灌溉面积每年增加1500万亩，而1980年以来，全国灌溉总面积反而减少了1300万亩。“六五”期间全国自然灾害的成灾面积占受灾面积的比重由1981年的47.1%上升到51.2%，其中水灾成灾面积占受灾面积的比重由46.1%上升到63%。我国土壤肥力本来就不足，据典型资料分析，土壤有机质含量大于2%、肥力较高的耕地，只占耕地总面积的1/4，其余大部分有机质含量只在1%左右，加上水土流失、盐碱化等，生产条件亟待改善。但近几年绿肥面积大幅度减少，农家肥也大大减少，化肥质次价高，农民不愿多投，使土壤肥力进一步下降。这种状况累积到一定程度，必然造成农业生产停滞，甚至出现下降。所以1985年的粮食大幅度减产，正是农业生产基础条件逐步恶化的必然反映。

1985年取消统购制度后，国家、地方与农民之间的利益关系仍然没有理顺，粮农和产粮区地方政府的积极性不高。因为粮食属合同收购，尽管调整了收购价，并且放开了合同外粮食的销售，但农民从事粮食生产同从事其他行业生产相比，经济效益仍然偏低。同时，近两年工业产品价格逐步放开或调整，化肥、农

药、柴油、中小农机具等生产资料价格上涨幅度较大，粮食生产成本增加，使产出效益反而有所下降。再加上经营粮食的企业因多收购多赔钱，不愿大量购进粮食，进一步挫伤了农民种粮的积极性。地方政府对粮食增产也缺乏积极性。因为粮食生产不仅经济效益不如发展经济作物和乡镇企业，而且还要承担为发展粮食生产的各种政策性补贴，粮食种得越多补贴也花得越多。因此如何增强农业发展的后劲和调动农民、地方发展粮食生产的积极性，成为增加社会总供给，平衡国民经济供需矛盾的首要任务。

1985 年 12 月 5 日中共中央、国务院召开农村工作会议着重研究了粮食减产问题。会议强调，“决不能放松粮食生产，积极发展多种经营”是指导农业生产的根本方针。必须把“无工不富”与“无农不稳”有机地结合起来。以工补农，以副养农，以工业副业支持种植业，以经济作物支持粮食作物，将是我国长期实行的一个办法。

根据中央关于农村工作的部署，1986 ~ 1987 年首先着手解决的是完善粮食购销合同制，决定调减合同定购任务。1986 年由 790 亿公斤减少为 615 亿公斤，1987 年减少为 500 亿公斤，主要是减少了多种经营门路不多，而发展粮食生产有潜力地区的合同定购任务。同时适当调高部分粮油的定购价格。国家因调减合同收购任务而发生的收支差额，由各地从议购粮中交 185 亿公斤，由国家统一安排使用（即“议转平”），其差价款由中央财政开支。国家逐步减少平价粮销售，饲料粮平价的范围不再扩大，食品行业用粮根据各省市情况改供议价粮。实行奖售平价化肥、柴油和优先给予农业贷款的政策。规定每公斤贸易粮拨付平价优质化肥 6 斤、柴油 3 斤；另外国家对合同定购的粮食按定购价款发放 20% 的预购定金。所需化肥和柴油，除国内增产外，由国家增加进口。中央对地方实行粮食购、销、调拨和财务包干制。即：合同定购量为 250 亿公斤，分配给各地后一定三年不变；粮食销售包干，考虑人口增长因素，每年按递增 1.5% 核定包干指标；包干指标内议转平粮食的价差，由国家按固定价格补贴给销区，包干使用。由于这些措施进一步扩大了农民自销比重，逐步理顺了国家、地方和个人的关系，收到了较好的效果。

在调整农产品收购政策的同时，增加粮食播种面积，压缩烤烟种植量；加强对种植业的基础建设（包括商品基地、种子、植保、农业服务体系建设），推广科学技术，大幅度增加良种、地膜覆盖、配方施肥、模式化栽培面积，也发挥了积极作用，1986 年增加的粮食产量中，单产提高的作用占 40.7%，1987 年进一步提高为 85%。

增加对农业的投入开始着手，但这两年进展不是很大。主要是增加小化肥技改投资（每年 2 亿元）和从征收的乡镇企业所得税中和工商税的增长部分中，每

年拿出10亿元用于扶持农业。国家在政策上强调了在商品生产和乡镇企业比较发达的地区推行“以工补农”制度和普遍在农村建立必要的劳动积累制度，并鼓励农民个人增加对生产的投入。

（2）着重调整轻纺、机电工业生产结构，增加有效供给，平衡市场和外汇收支。如前所述，这几年随着城乡人民消费水平的逐步提高，国内市场需求迅速发生变化，迫切要求轻纺工业提供优质、高档、新颖的产品。随着技术改造和重点建设的展开，国民经济对生产资料的品种质量也提出了更高的要求。1986年初，不少机电产品已经出现优胜劣汰的竞争态势，能否以比较先进的产品来满足技术进步要求，已成为机电工业发展中的一个十分突出的问题。前两年由于结存外汇较多，依靠大量进口耐用消费品及引进技术设备，一定程度缓解了这一矛盾。1985年进口的各种成套设备材料和汽车就化了42亿美元，电视机等家用电器的进口额，高达11亿美元，分别占进口总额的10%和2.6%。“七五”开始，国家现汇结存大幅度减少，已经超过了正常警戒线，这个有利因素不存在了；而且，由于我国出口中的拳头产品石油及其制品国际市场价格下跌，每桶由23.7美元降至20美元，外汇平衡十分困难。外汇短缺，是我国经济发展中长期存在的问题，而出口创汇是外汇的最主要来源，占外汇总收入的80%以上。轻纺产品是我国主要的出口创汇产品，约占出口额的1/3，机电产品是我国今后扩大出口的方向。所以，适应国内外市场的需要，迅速调整轻纺和机电工业的生产结构，已成为增加有效供给、平衡市场和外汇收支的重要内容。

调整轻纺、机电工业结构的主要内容为：

一是扩大横向联合和技术改造，加速引进技术的消化吸收和技术开发，大量生产名牌、优质产品，增加新产品、新品种，逐步形成新行业。为了加快引进技术的消化吸收和国产化，1986年开始，国家经委牵头组织的彩色电视机国产化、数控机床、特殊钢连续铸造、出口船与远洋船设备国产化、电力机车和内燃机车制造、合成氨工艺设备、煤炭采掘机组、水泥窑外分解技术、气流纺纱机和箭杆织机、服装加工生产线、啤酒生产线、瘦肉猪生产系列工程等12个项目的系列攻关改造（简称“12条龙”），取得了明显成效。如彩色电视机的国产化率已达80%，1987年出口182万台，净创汇1.1亿美元。通过引进、消化和自己开发，轻纺工业中不仅新产品、新品种成倍增加，家电工业、包装工业、服装工业已形成为新兴工业体系，1987年服装工业产值163亿元，出口创汇29.2亿元，占纺织品出口额的1/3。机电工业产品构成向高级化发展，如数控机床、内燃电力机车快于一般机床、机车增长；适应重点建设需要研制的大型冶金、发电设备陆续交货，有力地支持了进口替代。包括软硬件开发、生产、销售、维修、配套、服务的计算机工业体系初步形成，微电子器件工业也逐步有了产业基地。

二是为了调动企业调整产品结构的积极性，对国内外市场紧俏产品的生产和销售，在政策上和能源、原材料、资金、外汇、运输供应方面给予优惠。如为了鼓励适销对路的轻纺产品的生产和出口，国务院决定进一步减免轻纺企业的调节税，以增加企业自我发展和自我改造的能力。在沿海开放城市实行鼓励出口政策：设立轻纺产品出口发展基金，增加对纺织工业的贴息贷款，实行出口创汇与外贸收购价格挂钩，按照产品的加工环节分配外汇留成，促进轻纺企业提高加工深度，增加精加工制品、高档产品和高附加值产品出口。为了有利于制成品的出口，国务院还决定将原属轻工业部的服装、丝绸两个行业划归纺织部管理，从体制上发挥纺织行业的综合优势，促进品种花色的发展和深加工产品的增加。此外，轻纺工业中放开了自行车、黑白电视机、电冰箱、洗衣机、收音机、中长纤维布、80支以上纯棉纱以及其他织物的价格，使其按照市场供求情况，拉开质量档次。机电工业中严格限制供过于求的产品和耗能高、质次价高的产品的生产；一些产量小、质量差、销售困难的汽车制造厂，在行业规划指导下，参加汽车集团，改为配件厂或改装车厂；明令公布淘汰一批产品，严禁其继续生产。

在调整机电工业结构中，加快军工企业改产民品，是这个时期一项重要工作。我国军事工业经过30多年的建设，已成为一支很大的力量，取得了伟大成就，不仅成批生产了各种常规武器，而且掌握了尖端技术，为我国国防现代化作出了重大贡献。军民结合是经济建设中一项战略决策，早在60年代我国就在探索军民结合的路子。近几年有些军工企业在发展民品生产方面，走出了一条新路子。这条路子证明军工企业在完成军品生产的同时大力发展民品生产，既可以充分发挥军工企业的生产能力，又可以节省国家建设投资，为国家多创造财富；既可以发挥军工的技术优势，制造国民经济建设所需的一些高精尖产品，减少这类产品的进口，又可以根据国际市场需要生产出口产品，为国家多创外汇。但是就整个军工企业系统而言，军民结合的方针贯彻得不够，军民结合的路子走得不宽。由于军工企业民品生产缺乏宏观指导，产供销体制不顺，资金困难，以及军工企业本身在指导思想、服务方向、管理体制和工作方法上没有得到根本转变，军工企业的潜力远远未能发挥出来，其固定资金产值率只相当于全国机械工业的30%左右。

为了更好地发挥军工企业生产民品的潜力，1986年7月国务院与中央军委联合发文，决定将航空、航天、兵器、核工业部也划归国务院领导，实现了军工管理体制的改革。统一规划军工和民用企业的生产能力，计划增加的生产能力，凡能通过军工企业挖掘潜力解决的，不安排改造、扩建和新建项目；在安排资金、材料上对军工企业给予一定照顾；对三线建设中发展的军工企业进行了合理调整。军工企业本身从服务方向、产品结构、企业结构、产品开发、经营管理上认真做好转轨变型工作，使其成为军民结合型企业，并积极发展横向联合，就近就

地组织好协作配套和按照新的生产纲领安排技术改造。这些措施，使军工企业的民品生产大大地向前推进了一步，到1987年已有近200种机电产品相继进入国际市场，出口额达1.5亿元。军工企业正逐步成为中国主要的技术装备部门和机电产品出口的主力军之一。

在轻纺、机电产品结构的调整中，对乡镇企业也进行了积极的引导。根据《全国乡镇企业出口创汇工作会议》要求，1987年乡镇工业在年增29.5%的基础上，开始从分散经营转向专业化、社会化协作生产，注重质量，提高效益，沿海地区大量增加出口产品生产。当年出口产品交货总额达162亿元，比上年增长62.8%。为了促进轻纺、机电产品的出口，外贸工作上也作了巨大努力。根据内外矛盾、优先出口的原则，积极落实出口收购计划，确保外贸运输任务。改变外销不如内销经济收益好的状况，实行出口产品退税制，提高出口商品外汇留成比例，扩大以进养出的范围，并于1986年7月2日调整人民币汇率，1美元合人民币由3.2元提高到3.736元，鼓励企业出口的积极性。大力加强出口商品的推销工作，重点是抓紧在国外建立健全出口代理商和经销商网络，开拓与跨国公司、综合商社的业务，增强我国新产品进入国际市场的销售渠道。灵活采用贸易方式，积极发展易货贸易、转口贸易、多边贸易和边境贸易。调整国别贸易政策，适当控制对我国贸易逆差较大的国家的进口，恢复和发展对前苏联、东欧国家的贸易，凡能从这些国家进口，就尽可能从这些国家进口。大力加强同第三世界国家的贸易和经济技术合作。

通过以上一系列措施，农业生产有所恢复，工业生产继续快速增长；固定资产投资规模、工资总额和银行贷款总额过快增长的势头得到控制，外贸逆差减少外汇结存又1986年最低点开始回升，说明宏观调控已取得一定效果。但物价仍在高位徘徊，成为继续前进的一大难题。

表15－1 1984～1988年国民经济增长指数① （以上年为100）

年份	社会总产值	农业总产值	工业总产值	固定资产投资	社会商品零售额	工资总额	国家银行贷款总额	各种物价总指数	外贸进出口差额	外汇结存
1984	114.7	112.3	116.3	133.9	118.5	121.3	132.8	102.8		92.4
1985	117.1	103.4	121.4	138.8	127.5	122.0	123.9	108.8		32.2
1986	110.3	103.4	111.7	118.7	115.7	120.0	128.5	106.0		78.4
1987	114.1	105.8	117.1	120.6	117.6	113.3	119.0	107.3		141.1
1988	115.3	103.2	120.7	118.5	127.8	123.1	116.8	118.5		

① 《中国金融年鉴（1989）》，中国金融年鉴编辑部，1989年版，第63页。

（二）围绕稳定经济，继续推进改革

如前所述，我国1984～1985年之所以出现经济过热，经济运行进入新旧两种体制谁也起不了主导作用，使矛盾和摩擦加剧，是另一个重要原因。这种两种体制均势、对峙状态是不能拖得太久的，否则对改革、经济建设都不利，新的改革不能停顿。但在治理经济过热的过程中，改革应该围绕稳定经济来进行。为此，1986年改革实行了“巩固、消化、补充、完善”的方针；1987年原准备启动价、税、财配套改革，较大幅度提高钢材价格，理顺生产资料价格体系，逐步形成和完善生产资料市场。后来考虑到当时国家和企业承受力和对推动经济体制改革作用的大小等因素，决定接受国内外一些专家的建议，把改革的重点改为推行“以两权分离”为核心的企业经营方式的改革，在继续扩大企业自主权的同时，加强企业自身的约束力。

1. 实行“巩固、消化、补充、完善”方针

首先，着重加强了宏观管理。因为1984～1985年体制转轨过程中，宏观控制没能及时适应改革后新的经济运行方式，发生了一定程度的失控，因而一方面对必要的行政手段适当的给予强化，另一方面继续缩小指令性计划的范围，扩大间接调控特别是运用金融手段实现调控的作用。宏观控制的重点在于紧缩需求。除前述的加强和改善固定资产投资管理和消费基金管理外，还加强了外贸、引进和外汇外债管理。外贸部门按照统一计划、联合统一对外的原则，对大宗出口和进口商品，继续实行统一经营。对其他商品，逐步建立有权威的出口协调组织，防止自相竞争、多头对外、抬价争购、低价竞销；引进技术的总规模、总用汇、重点项目实行指令性指标，统一纳入国家计划；外汇外债的管理权集中到中央，建立国际收支计划制度，中央，地方和部门的外汇收支、利用外资和对外投资、中国银行及其他国内金融机构的外汇贷款和国外投资，都要纳入国家计划统一平衡；建立和健全外债偿还责任制，坚持谁借外债谁偿还的原则，打破借用外债吃“大锅饭”的局面。

其次，消化补充已出台的价格改革和工资改革。在价格改革方面，除前述的完善粮棉购销合同制，适当调整个别地区个别品种的粮棉价格外，一是确保城市郊区有足够数量的菜田，发挥大中城市国营蔬菜公司平抑菜价、安排市场的主要作用，加强蔬菜市场和价格的管理，稳定蔬菜等副食品价格，保证城市供应，使零售物价指数稳定在6%左右。二是对1984年已经原则同意、后来为1985年副食品价格改革让路的，以及部分价格突出不合理、影响生产发展的生产资料进行了调整。包括水泥，超产煤炭，部分有色金属、冶金产品、天然气，以及新闻纸、两碱等。工资方面的消化补充工作，一是通过改革职称制度和拉开工资档

次，适当解决中青年专业技术人员的工资、职务工资中不合理的“平台”和低工资人员的突出问题。二是允许继续实行基本工资加奖励制度的国有企业，按每人每月平均7.5元的额度列入成本，以解决1985年用奖励基金套改工资后出现的奖金水平下降问题。三是调整了部分地区的工资类别。

最后，发展横向经济联合。随着企业自主权的扩大、生产社会化程度的提高，各种生产要素之间、企业之间、地区之间的横向经济联合，已成为一股不可阻挡的洪流。1986年国务院因势利导于3月颁发了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，科学地总结了几年来发展横向联合的基本经验。适应横向经济联合的需要，计划管理、统计方法、物资分配、资金融通和税收办法，根据《规定》的要求也作了相应改革，合理调整了管理方法，正确处理了地区、部门之间的经济利益，引导联合企业发展国家和市场短缺产品，使以企业之间的联合为主、不受地区、部门、所有制限制的横向联合推进到一个新的发展阶段，有力地冲击了旧体制下条块分割的不合理局面，为按经济原则组织生产管理，促进资金技术流动，创造了良好条件。到1986年末，全国已有3.1万多个各种类型的跨地区跨行业的经济联合体，而且出现了全方位、多层次的不同联合形式。有些联合紧、实力强、具有相当集中性和稳定性的联合体，形成了企业集团。其中组建较早、规模较大的一汽、二汽、重汽三个集团，在国家计划中实行了单列。

2. 推行经营承包责任制，进一步搞活大中型企业

增强国有企业活力，特别是增强国有大中型企业的活力，是整个经济体制改革的中心环节。但改革的实践也证明，企业的活力必须建立在完善经营机制、约束不合理行为的基础上，这样市场才能正常发展，宏观间接调节才能引起灵敏的反映，使国民经济健康地运转。为此，自从1984年《关于经济体制改革的决定》提出按所有权与经营权分离的思路改革国有经济以来，两权分离的具体实现形式一直在探索中。当时基本有三种制度，即租赁制、股份制和承包制。租赁制在所有权和经营权的分离上比较彻底，对市场需求的变化反应比较灵敏，内部分配上也基本打破了过去的“大锅饭”的分配方式，具有提高企业经济效益的内在动力，但租赁费不易科学合理确定，也无法解决租赁企业行为短期化问题，只能在小型企业中实施。股份制是企业改革的主要方向，但当时一方面受到某些僵化观念的干扰，认为股份制是资本主义的东西，另一方面实行股份制所需条件，比如健康的经济环境、健全的市场体系和机制也不具备，只能停留在试点阶段。根据我国国有企业的经营条件千差万别、而价格体系又没有理顺、市场机制还没有形成、企业竞争机会难以有经济上的均等的实际情况，立即实行规范化的所得税制是很困难的。加上利改税在具体制度设计上存在“鞭打快牛”的缺陷，尽管及

时调整了调节税税率，仍然导致大中型企业出现自1985年下半年起22个月利润下降的局面。为此1986年12月国务院决定在吸收经济责任制等企业改革形式的长处的基础上，大中型企业改统一上缴所得税、调节税为上缴利润，普遍推行了以“包”字为主要特征的承包制。承包经营形式的基本思路是：国有财产属于全民所有，在企业以承包经营合同明确其与国家间的责权利关系的基础上，国家授予企业经营管理权，使企业对国家授予经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利并承担民事责任，成为自主经营、自负盈亏的独立法人。企业承包经营责任制最基本的特征是“包死基数、确保上缴、超收多留、歉收自补”；基本的内涵是：包上缴国家利润，包完成技术改造任务，实行工资总额与经济效益挂钩，即通称的“两包一挂”，在此基础上，不同企业可以根据实际情况确定其他承包内容，形成“双保一挂”“上缴利润递增包干”等多种形式。所以1987年经营承包责任制迅速在大中型企业推开，到年底全国预算内工业企业承包面已达78%，其中大中型企业达82%。总的来看，由于在承包方式和内容上因产业、企业而异，实行分类指导，不搞“一刀切”，有利于缩小企业外部条件差别的距离。同时企业与国家的关系通过订立承包合同，成为有法律保障的平等的契约关系，所有者和经营者双方责权利明确，有利于两权分离后强化经营权，促使企业更快地成为商品生产者；而且透明度高，方法也简单，适应我国企业目前管理水平。企业在实行承包制中内部管理也有所创新，如引入人才竞争和风险机制，即企业经营者采用招聘选任办法；广大职工实行选聘制、劳动组合制。这样从经营者到生产者根据承担责任的大小，分别以工资、奖金以及缴纳不同数额的抵押金作为风险基金，在完不成承包合同时，除相应扣减企业的留利外，还要按规定扣减全体职工部分工资、奖金及其抵押金，只有在超收时方能按规定分红。这种办法大大增加了企业包括经营者在内全体职工的压力和动力，有力地推动了企业经营机制的转变，也促进了企业内部分配制度、人事劳动等制度改革的深化，满负荷工作法、“厂内银行”等管理办法，都是在这段时间内群众创造的。所以尽管企业经营承包责任制还存在很多缺陷，主要是企业与国家的利益关系不规范，未能彻底解决企业自负盈亏问题，但其经济效果比较明显，1987年全国预算内工业企业的产值比上年增加了11.3%，全员劳动生产率增长了7.6%，销售收入增长了17%，实现利润增长了9.9%，上缴利税增长6.7%。

1986年，我国国有企业在推行经营承包责任制的同时还加快了企业领导体制的改革和劳动制度的改革。当时普遍实行了厂长（经理）负责制，颁发了关于全民所有制工业企业的三个条例，明确规定厂长是企业法人代表，对企业负有全面责任，处于中心地位，起核心作用；企业党组织的工作重点是保证和监督党和国家的各种方针政策的贯彻实施；发挥工会组织和职工代表大会在审议企业重

大决策、监督行政领导干部、维护职工合法权益方面的作用。初步理顺了企业厂长、基层党组织和职工代表大会三者的关系，调动了各方面的积极性。深入进行企业劳动工资制度改革，颁发了《国营企业实行合同制暂行规定》《国营企业招用工人暂行规定》《国营企业辞退职工暂行规定》和《国营企业职工待业保险待遇规定》，使我国劳动制度朝着打破“铁饭碗”迈出了一大步，对改善企业经营也是一个促进。

（三）推动各类生产要素市场逐步发育

随着企业自主权的扩大和横向联系的发展，各类生产要素市场逐步发育。首先，是资金市场不断拓宽。1986 年由于收缩银根，加强宏观控制，资金供应十分紧张，各专业银行挖掘资金潜力，积极发展同业拆借业务，使短期资金市场空前活跃，当年提供了 160 亿元资金，解决了企业的急需。1987 年这项业务得到进一步发展，全国金融系统累计拆进拆出资金 2000 多亿元。在发展短期资金市场的同时，金融系统发行了各种债权，并在 40 多个城市开办了有价证券转让业务和票据的贴现，出现了长期资金市场的雏形。广州、深圳等城市还试办了外汇调剂市场。其次，生产资料市场进一步开拓。这两年除进一步缩小国家指令性计划分配物资的比重外，从 1986 年 12 月起，国家先后分三批在 151 个城市新建了 182 个钢材市场，为国民经济生产建设中最重要的生产资料的供需双方，提供了一个直接见面、合法交易的场所。与此同时，国家还积极推广了石家庄对计划内中转供应的生产资料实行“计划内外同一销价，价差返还”的经验，到 1987 年底，由 88 个城市计划内中转供应的物资实行了这一办法，使市场调节作用不断加强。再次，技术市场空前活跃。据不完全统计，1987 年有各类技术开发经营机构 5000 多个，技术市场共签订合同 13 万多项，成交 33.5 亿元，而且单纯的技术贸易逐步向技术入股、技术承包转变，出现了近万家科研生产联合体。最后，劳务市场开始发育。随着劳动制度的改革，1987 年新增职工中，合同工达 600 万人，占新增职工总数的 61.5%。据不完全统计，进入劳务市场并达成交流协议的有 14 万人，其中不仅有工人，而且也有专业技术人员。

（四）改善外商投资环境，有效引进先进技术

“七五”开始，我们把利用外资的重点，逐步转向吸引外商直接投资。这些年已建立的三资企业，多数经营良好，但也存在一些问题。一是投资的产业结构不够合理，技术先进和出口创汇的企业比较少，外汇收支平衡有困难。二是外商对投资环境也有一些意见，包括产供销、协作配套、资金融通等存在不少困难，企业自主权不充分，政府收费高，申请投资手续繁琐、效率低等。为了吸引更多

的外资开办技术先进和出口创汇型企业，1986 年 10 月国务院发布了《关于鼓励外商投资的规定》，决定改善投资环境，对产品主要用于出口、年度外汇有结余的生产型企业和外国投资者提供先进技术、从事新产品开发或替代进口的生产型企业，给予更多的优惠。包括：免缴部分国家对职工的补贴，减少场地使用费，免缴外商利润汇出额所得税，免征出口产品工商统一税；允许外商投资企业自行组织其产品出口，互相调剂外汇余缺，有权在批准的合同范围内自主经营和管理企业等。同时国家在沿海开放地带抓紧建设机场、码头、公路、通信、供水供电、工业厂房等基础设施，进一步完善各项涉外经济法规，改革了外商投资管理体制，简化了审批手续。由于积极改善外商投资的“软”“硬”环境，使实际利用外资规模继续扩大，结构明显改善。在 1987 年新批准建立的外商投资企业中，生产型企业占 85%，其中先进技术型和出口型企业也有较大增长。

第四节　新经济增长因素的崛起和运行格局的变化

一、新经济增长因素的迅速成长

（一）乡镇企业的迅速崛起

农业中剩余劳动力向非农产业转移，是工业化和经济发展的必然趋势。近代各国工业化进程中的农村劳动力转移，大多依赖城市工业化，这种转移方式，对于像我国这样有近 9 亿农民、上亿剩余劳动力的国家，很难行得通。80 年代初的改革开放，我国在农村改革中，广大农民群众创造了乡镇企业这种植根于农村，离土不离乡的非农产业，为农村开辟了广阔的生产门路，大量吸纳了农村剩余劳动力，增加了农民的收入，也为我国工业化创造了城乡共同发展的独特道路。邓小平在 1987 年 8 月与意大利共产党领导人谈到中国农村改革经验时曾说：“我们真正的变化还是在农村，有些变化出乎我们的预料。农村实行承包责任制后，剩下的劳动力怎么办？十年的经验证明，只要调动基层和农民的积极性，发展多种经营，发展新型的乡镇企业，这个问题就能解决。乡镇企业容纳了百分之五十的农村剩余劳动力。那不是我们领导出的主意，而是基层农业单位和农民自己创造的。”①

乡镇企业是指以农村集体经济组织或农民投资为主，在乡镇（包括城市）举办的各类企业。乡镇企业是一个综合性概念。从产业上包括一、二、三产业各

① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（下），中央文献出版社，2004 年版，第 1203～1204 页。

行各业；从所有制上既有乡（镇）、村、联产集体办，也有个体或私营性质；从经营方式上有承包、租赁、托管、集团、股份合作等。

乡镇企业起源于社队企业，即1958年起根据中央提出的“人民公社必须办工业”而由公社、生产大队兴办的大批小工厂、小作坊。这些小工厂、小作坊当时主要从事农机具修理和中小农具修造、农副产品加工，在改革开放前20年中，由于受多方因素的制约，经历了一段曲折的历程。

1978年的十一届三中全会对社队企业很重视，认为是加快农业发展的一项重要措施，提出“社队企业要有一个大发展”。当时随着家庭联产承包责任制的普遍推广，农民获得了生产经营自主权，农产品流通逐步放开，沟通了农民与市场的联系，社队企业本身通过承包经营也增强了活力，因而尽管处于国民经济调整阶段，社队企业受到与城市工业争原料的责难，但它们在市场的夹缝中求生存，仍得到了较快的发展。

1981年3月中央转发的国家农委《关于积极发展多种经营的报告》和1983年1月中央颁发的《当前农村经济政策若干问题》中，都再三强调发展多种经营的重要性，认为我国农村只有走农林牧副渔全面发展、农工商综合经营的道路，才能保持农业生态的良性循环和提高经济效益；才能使农村的剩余劳动力离土不离乡，建立多部门的经济结构，使农民富裕起来，改变农村面貌。指出：“长期以来把农产品远距离运到城市加工，农村光生产原料的状况，不但造成农产品不必要的损耗浪费，而且限制了农村劳动者就业的范围和农产品综合利用的效益，这必须逐步地有计划地加以改变。今后新增加的农产品加工能力都要尽可能接近原料产地。应当允许农民对完成交售任务后剩余的农产品进行加工和销售。”因此社队企业大举进入二、三产业。到1983年，社队企业增加到134.6万个，企业人数3234.6万人，产值1016.8亿元。但当时由于仍受“左”的思想影响，办企业局限在社队一级，而且要遵守就地取材、就地生产和就地销售的原则，所以这几年发展速度平均只有15%。

1984年初，中共中央1号文件号召农村在兴办社队企业的同时，鼓励农民个人兴办或联合兴办各类企业。在转发的农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》中，将社队企业改称为乡镇企业，强调：乡镇企业是农业生产的重要支柱，是广大农民群众走向共同富裕的重要途径，是国家财政收入的重要来源。明确：（1）乡镇企业由原来的“两个轮子”（社办、队办）改为“四个轮子”（乡办、村办、联户办、户办）同时发展，由主要经营农副产品加工业改变为六大产业（农、工、商、建、运、服）同时并进，实行多轮驱动、多轨运行。（2）不受“三就地”（就地取材、就地生产和就地销售）的限制，可以广泛外引内联，拓宽市场。这个文件的下达，使广大农村干部和群众更加解放思想，极大地提高

了创办乡镇企业的积极性。1985～1987年针对乡镇企业发展中出现的新情况新问题中央又制订了不少新政策。为允许农民集体和个人购置机动车船从事长途贩运；允许农民进入城镇经营工商业和开店设坊，提供各种劳务，允许他们按照城镇规划兴建或扩建店房、街道、市场和服务设施，以便自主经营或出租使用；允许农民在遵守国家规定和保护资源的条件下，积极发展小型采矿业、小水电工业和建筑材料工业等，在经济发达地区还可以发展为大工业配套和为出口服务的加工，突破了过去强调的乡镇企业必须围绕农业、服务农业的有关规定，大大充实和扩展了发展内容和空间。同时国家在税收、信贷、运输计划安排等方面都积极给予支持，并鼓励城乡经济交流、人才交流、技术转让和扩大开放、发展对外经济技术交流，为乡镇企业利用城乡内外各方面经济社会资源创造了有利条件。特别是1985年国家科委提出和实施的“星火计划”，针对当时乡镇企业多数都是建立在传统手工业生产技术基础上、生产率比较低的实际情况，有计划地建立了一批从产品设计、工艺技术到管理规程、质量控制的技术开发示范点，开发了100类适合乡镇企业的成套技术装备，并培养了一大批知识青年和基层干部，切实推动了乡镇企业的技术进步。

由于国家在政策及资金、技术等方面的积极扶持，乡镇企业在中国大地上异军突起。

具体表现在：（1）发展迅速。在1984年总产值增加40%的基础上，1985～1988年又实现连续四大步的跃进。至1988年，企业个数、就业人数、总产值分别为1888.16万个、9545.4万人、6495.6亿元，分别比1983年增长了13倍、2倍、5倍。

（2）素质不断提高。由于积极开展与国有企业、科研单位、大专院校的横向联系，并且在乡镇企业内部也开展了同行业或跨地区、跨行业的联合，使乡镇企业生产逐步向运用现代科学技术转化，生产力要素得到优化组合，生产力布局也得到合理调整，从而在轻纺、机电、食品、建筑等行业中涌现出了一些规模较大、运用现代技术、管理规范的乡镇企业集团和一大批以名、优、特、新产品和骨干企业为龙头的乡镇企业群体，有的地区还涌现出一些专业区、专业乡和专业村。

（3）销售市场不断扩大，由本地、国内逐步转向国际市场。主要是沿海地区乡镇企业不失时机地利用对外开放的有利形势，发展“三来一补”、引进外资联营等外向型经济，使自己由零星分散的小型企业发展为以中型企业为骨干的出口商品体系或基地，从而使乡镇企业在我国化工、纺织、轻工、服装、工艺品等出口商品中占据了较大份额。

（4）在农村及国民经济中地位迅速上升，加快了我国经济发展的步伐。据

统计，1986年全国乡镇企业总产值中非农业的产值达3472亿元，为当年全国农业总产值3010.7亿元的115.3%（均按1980年不变价格计算），首次超过了农业总产值，并吸纳农村劳动力9000多万人。1988年乡镇企业的工业产值，相当于全国工业总产值的35.6%，不仅在国民经济的某些行业中挑起了大梁，如煤炭产量占全国的23.7%，缓解了我国长期以来煤炭供应紧张问题，多种多样食品和纺织成衣的生产，弥补了全国轻工市场供应的不足。而且为国家提供了巨大的财力，从1979年1988年，乡镇企业向国家缴纳税金830亿元，平均每年递增27%，占同期财政净收入的16.3%。此外还促进了小城镇的建设，1984年全国建制镇和非建制镇由1980年的2874个增加到6211个。

乡镇企业根据各地所处环境和特点，形成了多种多样的经济形式和经营方式，即人们通常所称“模式”。苏南地区城市工商业有雄厚基础和强大辐射力，农村集体经济基础较好，社队企业起步较早，在此基础上发展起来的乡镇企业，仍以集体经济形式为主，实行统一经营，但不再隶属社区政府，生产靠市场导向，立足于农村，以“以工补农”的形式，反哺于农业，人称“苏南模式”。在这种模式下建立的企业规模一般都不小技术设备和管理也比较好，随着企业组织结构的演变，企业专业化协作程度不断提高，突破了城乡分割的限制，纷纷参与城市骨干企业的协作，取得了较好的规模效益。温州地区集体经济基础比较薄弱，家庭经济比较发达，家庭工业不仅是当地农村工业的主要部分，也是农村经济的一大支柱，乡镇企业就在家庭工业的基础上大量发展起来。这些以家庭和联户企业为主，也有股份企业和私营企业，经营方式有“挂户经营”，即家庭和联户经营者挂靠某个集体或国有企业，以挂靠单位的名义从事生产经营活动；也有的是对原社队企业的承包经营和租赁经营。他们一般从事专业化生产，与此相依存的是专业市场十分发达，还有一支庞大的供销队伍，把民办工业、专业市场同全国各地联系起来。这种经济形式和经营方式，人称“温州模式”。珠江三角洲毗邻港澳，有着利用境外资金、原料、技术和市场的优越条件，因此这里的乡镇企业从创办时起就面向国际市场，在产品开发、产业选择、经营管理和职工观念上，都具有外向型特点，主要经营方式是“三来一补”，企业站在国内外两个市场的交汇点上，自主灵活地从事生产和经营，人称“珠江模式”。此外，还有典型的农业区以“四专两厂”（即专业户、专业村、专业区和专业市场，户办厂、联户办厂）为特征的“阜阳模式”，以股份制为主体，以侨资为依托，以国内外市场为导向，以区域化、专业化为经营方式的“泉州模式”等。

表 15－2　乡镇企业基本情况①

项　目	单位	1978 年	1980 年	1985 年		1987 年		1888 年	
				合计	其中：乡村	合计	其中：乡村	合计	其中：乡村
一、企业单位数	万个	152.42	142.46	1222.45	156.90	1750.25	158.28	1888.16	159.00
二、企业职工数	万人	2826.56	2999.67	6979.03	4152.13	8805.18	4718.23	9545.46	4893.93
三、企业总产值									
1. 绝对数	亿元	493.07	656.90	2728.39	1987.78	4764.26	3237.40	6495.66	4362.70
2. 占农村社会总产值比重	%	21.20	23.50	43.00	—	52.40	35.60	58.10	39.20
四、企业总收入	亿元	431.46	596.12	2560.62	1827.40	4597.72	2952.29	6619.70	4232.18
五、企业利税总额	亿元	111.05	144.03	424.75	279.91	645.32	376.07	891.91	527.29
其中：1. 国家税金	亿元	21.96	25.65	137.36	108.58	221.84	169.38	310.29	236.51
2. 纯利润	亿元	88.09	118.38	287.39	171.33	405.27	188.48	550.02	259.18
六、乡镇企业利润使用									
1. 用于企业扩大再生产	亿元	30.90	47.02	—	79.36	—	100.10	—	138.64
2. 用于以工补农	亿元	26.34	22.69	—	8.83	—	8.46	—	11.68
3. 用于农村集体福利事业	亿元	4.00	6.78	—	19.76	—	18.09	—	25.32
4. 用于农村各项事业建设	亿元	26.85	41.89	—	63.38	—	61.83	—	56.82
七、企业固定资产原值	亿元	229.58	326.32	—	750.38	1603.55	1232.45	2098.70	1584.32
八、工资总额	亿元	86.65	119.42	472.09	301.42	735.85	429.74	963.48	541.17
九、乡村企业银行贷款余额	亿元	22.00	56.10	—	277.80	—	578.11	—	732.38
十、乡镇企业亏损数	万个	1.06	1.70	—	6.53	—	7.38	—	6.29
十一、乡镇企业亏损总额	亿元	1.03	1.51	—	8.49	—	18.34	—	18.50
十二、全员劳动生产率	元	1774	2189	3909	4788	5412	6861	6805	8915
十三、每百元固定资产原值实现利税	元	48	44	—	37.30	40.24	30.51	43.46	33.28
十四、每百元固定资产原值实现产值	元	214	204	—	256	297	263	310	275

① 《中国乡镇企业年鉴（1989）》，农业出版社，1990 年版，第 71～75 页。

表 15－3 1978～1988 年乡镇企业单位构成 单位：万个

年 份	合 计	农 业	工 业	建筑业	交通运输业	商、饮、服务业
1978	152.42	49.46	79.40	4.67	6.51	12.38
1979	148.04	44.39	76.71	4.97	8.21	13.76
1980	142.46	37.83	75.78	5.08	8.94	14.83
1981	133.75	31.90	72.54	4.83	8.89	15.59
1982	136.17	29.28	74.92	5.38	9.58	17.01
1983	134.64	26.98	74.40	5.70	9.16	18.40
1984	606.52	24.84	481.22	8.04	12.96	79.46
1985	1222.45	22.42	493.03	8.26	10.61	688.13
1986	1515.31	23.97	635.50	89.25	261.98	504.60
1987	1750.35	23.13	708.28	90.25	325.24	603.35
1988	1888.16	23.28	773.52	95.58	372.55	623.23

注：1. 1983 年以前为乡村两级数字。2. 1984、1985 年商、饮、服务业中包括联户、个体办的建筑业、交通运输业个数。

表 15－4 1978～1988 乡镇企业总产值构成 单位：亿元

年 份	合 计	农 业	工 业	建筑业	交通运输业	商、饮、服务业
1978	493.07	36.19	385.26	34.80	18.77	18.05
1979	548.41	38.46	423.52	46.77	23.06	16.60
1980	656.90	39.38	509.41	60.05	24.52	23.44
1981	745.30	38.97	579.34	70.28	25.05	31.66
1982	853.08	40.06	646.02	100.38	29.27	37.35
1983	1016.83	43.72	757.09	136.20	32.73	47.09
1984	1709.89	52.91	1245.35	216.54	47.31	147.78
1985	2728.39	58.70	1827.19	310.00	49.99	482.51
1986	3540.87	68.87	2413.40	522.73	255.93	279.94
1987	4764.26	88.72	3243.88	650.96	360.48	419.87
1988	6495.66	115.27	4529.38	827.70	473.46	549.85

注：1. 1978、1979 年按 1970 年不变价格计算。2. 1983 年以前为乡村两级数字。3. 1984、1985 年商、饮、服务业中包括联户、个体办的建筑业、交通运输业产值。

（二）加工贸易的兴起

加工贸易即通过进口输入国外工业原料、设备技术和资金，在本国进行加工，产品通过出口销售到国外，以赚取劳动附加值和外汇的一种贸易方式。这种贸易方式20世纪60～70年代在我国香港、澳门、台湾地区和世界新兴国家曾十分盛行。因为第二次世界大战后，发达国家和地区在科技革命中发展了一系列资本、技术密集型的新兴工业，把劳动密集型的传统工业向发展中国家和地区转移，香港、澳门、台湾等地抓住这个机会，利用自己廉价劳动力和港口的优势，实行“两头（原材料、消费市场）在外、大进大出”政策，在为发达国家提供中低档消费品的过程中，使自己的制造业和对外贸易迅速崛起，并带动了整个经济的起飞，步入了新兴国家和地区的行列。但70年代中期发生了石油危机，使西方消费市场萎缩，贸易保护抬头；而香港、澳门、台湾地区本身在工业发展中工人工资和地价都急剧上升，又受到后起新兴国家的竞争压力。因此，当时经济体较小的香港、澳门出现了出口订单量急剧下降、中小企业纷纷倒闭现象，有关资金急于寻找出路。正好内地开始酝酿改革开放，1978年4月我国派出的港澳考察团得到了这些信息，并学习了港澳的经验。认为我国是一个大国，与香港地区不同，实现工业化需要建立独立的现代化的工业体系和国民经济体系。但在部分沿海地区利用广大农村廉价的劳动和土地资源，承接香港、澳门开始衰落的出口加工业，促进境外资金、技术、市场与我国资源相结合，是发展我国经济一个难得的机会。这些意见立即得到广东省领导及中央决策层的赞同，于是1979年首先在邻近香港的宝安县蛇口地区由香港招商局建设一个出口加工区，吸收香港、澳门的资金和技术，发展来料加工，使加工贸易从此在我国起步。随着四个特区的陆续建设和沿海14个港口城市、三个三角洲对外开放，设立了享有优惠政策的开发区，加工贸易迅速在我国沿海地带扩展，成为加工贸易在我国崛起的初始阶段。

这一时期我国加工贸易企业一般以中外合资形式设立，外部资金及加工订单主要来自香港、澳门海外华侨也发挥了一定作用。据统计，1979～1987年香港直接投资项目8361个，协议资金127亿元，其中的80%用于发展加工贸易企业。原料来自我国和发展中国家和地区，零部件、设备技术来自发达国家和地区，劳动力则主要来自我国沿海农村。加工涉及的行业最初是单一的服装加工，逐步扩大到塑料、五金等劳动密集、附加值较低的行业。为了促进加工贸易，自1979年颁布“以进养出试行办法”和“开展对外加工装配和中小型补偿办法”开始，除效仿多数国家的做法，设立具有出口加工区功能的特区和开发区，把加工贸易活动限制在一定空间范围内，以便于用各种保税方式实施对来料或进口件管理

外，初步形成了一套鼓励性的政策。一是对加工贸易进口料件海关实行保税政策；二是对加工贸易进口料件实行宽松的贸易政策，除少数敏感商品外，对加工贸易进口料不实行进口数量限制；三是除国家规定不予免税的少数进口商品外，对外商不作价提供的加工贸易进口设备，免征关税和进口环节增值税；四是享受国内税的优惠，对来料加工的增值税，实行不征不退，来料加工的进口料件部分免税，国内料件部分先征后退。由于各省市较好地贯彻了这些鼓励政策，同时加强海关监管和打击走私活动，因而使这种国内劳动力优势与国际订单结合、国内资金与外商资本相结合，以国际市场需求为导向的发展模式在我国逐步生根发芽，并开始枝繁叶茂。到1987年加工贸易进出口总值达191亿美元，比1981年增加了6倍多，占全部货物进出口总值的比重由1981年的5.9%上升到18.7%；其中出口值89.94亿美元，比1981年增加近7倍，占全部货物出口额的比重由1981年的5.1%上升到15%，成为发展我国经济、推动改革开放的生力军。

（三）民营科技企业的涌现与高新科技开发区的形成

自从1984年推行科技体制改革后，技术成果有偿转让已较普遍推行，技术合同制逐步扩大实行，技术市场在各地兴起，出现了一批沟通技术与经济联系的技术开发中心和技术贸易公司，加速了技术成果的商品化。科研和生产部门之间各种联合或联营组织迅速发展，跨行业、跨地区的横向联合，给部门分割、地区分割所造成的局面以有力冲击。许多科技人员纷纷到中小企业、乡镇、农村和贫困山区传授知识，开发技术，对振兴地方经济起了积极作用。这些变化说明，科学技术是生产力，它与经济建设相结合，会推动经济出现崭新的局面。而更可喜的是，这几年在新兴技术领域中产生了一支科技与生产结合的生力军——民营科技企业。

民营科技企业是从事新技术开发的科学家和工程师们为了尽快把自己的发明、专利技术和知识转化成产品，运用自己的积累或贷款，合伙开办的企业。最新创办这类企业的是北京中关村中国科学院科学家中的先行者。80年代初，他们分析了美国硅谷科技转化为商品的状况，认为：美国经济高速发展的原因，就在于技术转化为商品特别快，科学家和工程师们有一种强烈的创业精神，因而他们决定带头创办科技实体企业。当时确定办企业的原则是：遵循科技转化规律、市场规律，不要国家拨款，不占国家编制，自筹资金，自负盈亏，自主经营，人员都是兼职，每人每月只发一点津贴。他们的这些做法，虽曾遭到非议，但得到了党中央的支持，于是一批民营科技企业出现在中关村。1984年“中关村电子一条街”初具规模，两年后中关村的高科技企业发展到了400多家，并在实践中走向成熟，逐步形成了独特的技工贸一体化的发展模式，即科技研发是这类企业

的核心业务，同时它又从事开发的成果的产品化，商品化。他们通过商品销售获得需求信息，指导进一步开发。

通过加强内部经营管理赢得的利润，作为开发新技术的资金来源，从而使新技术开发向更广更深的方向发展。1988 年 5 月，国务院批准发布《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》，正式建立了我国第一个国家级高新技术开发区，进一步激励了科技人员创办新技术企业的积极性，不仅吸引一大批科技人员纷纷来到试验区，而且促使其他地区在科研院所与高等学校集中的地区，创办起了类似的高新技术开发区。当然这些民营企业和高新技术开发区在当时提供的生产增加值在国民生产总值中比重是很小的，但却为以后的发展开辟了道路。2008 年北京中关村高新技术产业总收入已突破 1 万亿元，增加值达到 1786 亿元，如果追根溯源，就会了解，这正是 80 年代开始创办民营科技企业的结果。

二、经济运行格局的变化

经过七年经济体制的改革，特别是 1984～1987 年经济体制改革的全面展开，我国国民经济的运行格局发生了重大变化。

（一）单一公有制向多种经济形式和多种经营方式的转变

我国自 1956 年完成社会主义改造，除仍有极少量个体经济外，基本是单一的公有制（包括全民所有和集体所有）。1979 年实行改革开放后，多种经济成分陆续出现。

首先是个体经济的崛起。农村实行家庭联产承包责任制后，实现了土地所有权与经营权的分离，同时农民私人占有了较多的生产资料，除农具役畜外，有一部分农民还拥有拖拉机，汽车等大型生产资料。他们以法人的地位同国家签订农副产品收购合同，并按市场需求安排自己的生产。农村新出现的从事商品生产和经营的专业户（全国约有 450 多万户）、个体工商户（全国 920 万户、约 1400 万人）、多种生产联合体和为农业产前、产中、产后提供服务的多种合作经济形式，有力地促使农村经济向专业化、商品化方向转变。与此同时城市集体和个体经济因适应城镇居民生活需要而迅速发展。因为“文革”后一大批返城下乡知青和城市闲散劳动力继续安置就业。1979 年 2 月国务院批转的“文革”后第一次全国工商局长会议报告中除强调发展集体经济外还明确：“可以根据当地市场需要，在征得有关业务主管部门同意后，批准一些有正式户口的闲散劳动力从事修理、服务和手工业等个体劳动”，从政策上为城镇个体经济的兴起打开了大门。1982 年 9 月党的第十二次全国代表大会进一步为个体经济正名，指出“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”。这样，个体经济不仅被允许而且鼓励其发展从而使全国个体经营更加迅速发展。到1988年底，城乡个体经济增加到1452万户，从业人员达2304万人，对繁荣城乡经济、方便人民生活作出了重要贡献。

个体经济生产和业务的扩大，当其对劳动力的需求超过其家庭成员时，雇工经营成为必然趋势。当时规定个体户雇工人数最多为8人，是否允许超过，即是否允许私营经济存在，如前所述，当时中央领导起先采取了“看一看”的方针，1983年又提出“三不”政策（即不提倡、不宣传、也不要急于取缔）因而1984年以后，城乡私营经济发展很快。但由于几十年来形成的“恐资病”影响，即使1987年中央有关农村工作的1号文件正式确认了它是社会主义经济的有益补充，允许和鼓励其发展，许多人仍不愿公开。据有关部门估算，1985年个体经济有近10万户，雇工100多万人。他们主要分布在农村工业、运输业和建筑业中，在吸收农村剩余劳动力、发展商品经济方面发挥了重要的补充作用。

除个体和私营经济外，80年代随着引进外资规模的扩大、中外合资、中外合作和外商独资企业也增加很快。1987年已有各类三资企业5000多家，签订利用外资协议金额达228亿美元，为我国引进先进技术和管理，扩大出口作出了一定贡献。

正由于多种经济成分的迅速发展，这几年我国国民经济运行格局第一个大变化就是在全民所有制经济继续占据主导地位的前提下，集体、个体和其他经济成分在国民经济中的比重明显上升。到1987年，在农业总产值中，集体经济仍占重要地位，全民所有制经济只占2.3%。在工业产值中，全民所有制由1978年的77.6%下降到59.7%，集体经济从不到22.3%上升到34.6%，其中乡镇工业的产值占全国工业产值的23.4%；个体和其他经济从无到有达到5.6%。在社会商品零售额中，全民所有制的比重从1978年的90.5%下降到40.4%，集体经济（包括供销社）由7.3%上升到37.2%，个体及其他经济由0.1%上升到15.6%，农民零售由2%上升到6.7%。交通运输和邮电业中，集体和个体经济也开始占据一席之地。1985年城乡集体和个体的客运量和货物周转量分别占22.9%和2.9%；由私人承包的农村邮件投递线路约占农村总线路的10%左右。

（二）市场调节的范围和作用不断扩大

改革开放以后国民经济运行格局的第二个大变化，就是市场调节的范围和作用越来越大。在生产和流通领域内，计划直接控制的范围迅速缩小，市场调节的比重大大增加。

农业方面，国家不再下达指令性生产计划和取消统派购制度后，除粮食、棉

花等9种农产品由商业部门按计划与农民实行合同收购，烟草按专卖条例规定收购，甘草、厚朴、麝香、杜仲只能由国家指定的商业公司收购外，其余产品和完成合同收购以后剩余的产品，都可以自由上市，其交易额约占社会收购额的一半以上。

工业方面，国家缩小指令性计划后，国家计委管理的工业生产指令性计划产品，其产值在全国工业总产值中的比重由40%下降到20%，即减少了一半；国家统配资源占全国产量的比重也不断下降。煤炭由1980年的57.9%下降到50.6%，钢材由74.3%下降到56.7%，木材由80.9%下降到30.7%，水泥由35%下降到19.4%。企业、地方自主支配的资源迅速增加，如钢材，企业自主支配的比重由1980年的23.5%上升到30.2%，从而为生产资料市场的扩大创造了条件。1985年各省市横向的通过市场组织的物资，占地方企业消费总量的比重，钢材为38%，木材46%，水泥占61%。国家经营的进出口商品品种减少后，全国进出口总额中，由经贸系统经营的约占2/3，其余1/3左右改由部门、地方和企业（包括三资企业）经营。

适应计划管理的变动，价格的形成也发生了很大变化。按照有关规定，国家指令性计划产品实行国家牌价，指导性计划产品必要时实行浮动价，计划外产品及小商品实行市场价，这样，在指令性计划逐步缩小的情况下，国家定价的比重也不断降低。农副产品中，国家管理价格的由113种减少到25种，日用消费品由国家统一定价的由85种减为37种。有关部门这样估计，整个社会商品零售额中，国家定价约占一半，国家指导价格约占20%，市场调节约占30%。重工业品实行“双轨制”价格后，国家定价的比重，水泥约占1/3，煤炭占50%，钢材超过60%。由于生产资料供求矛盾比较突出，一般市场价格要比计划价格高出很多，如钢材要高出1～2倍，水泥高出40%～60%。

（三）国家财权下移和银行作用增加大

改革开放以来经济运行格局的第三个变化，是随着“放权让利”，国家财力逐步向地方和企业分散；与此相适应，银行在资金筹集和运用中发挥了越来越大的作用。

这几年我国经济发展很快，国民收入年均增长8.7%，但财政收入的年均增长只有6.8%（已扣除债务收入），因此财政收入占国民收入的比例不断下降。1987年为23.6%，比1978年的37.2%下降了13.6个百分点。企业留利通过扩大自主权和利改税不断增加，1978年约占3.7%，1985年增加到40%左右（扣除调节税、能源交通基金、城市建设费、教育附加费、车船使用税和各种摊派，实际留利20%左右），折旧基金也由原上缴20%给国家、30%给地方政府改为全

部留企业使用。国家财政收入中，通过财政体制改革，归中央支配部分比重降低。50年代地方和中央财政收入的比重为三七开，60年代大体为四六开，1985年地方财政预算内的总财力已占国家预算的49%。由于企业事业单位财力不断扩大，地方部门不纳入预算的收入也不断增加，因而国家预算外资金迅速膨胀，1985年为1530亿元，相当于预算内财政收入（不包括债务）的86%，比1978年的31%增加了55个百分点。过去外汇的收支是高度集中管理的，现在根据外汇留成制度和国家拨给沿海开放城市0.5亿~3亿美元额度外汇由这些城市自主支配的政策，使当时最宝贵的资源——外汇，地方和企业都已占有一定的比重。

这里特别需要提出的是，随着改革和商品经济的发展，金融已日益成为筹集资金的主力，经济建设资金已逐步由财政渠道为主转向信用渠道为主。这几年由于居民收入增加，地方、企业财力扩大，银行存款大幅度增加。1985年存款余额达3936亿元，相当于1978年的3.5倍，即平均每年增加400亿元，因此国家不仅把工商企业全部流动资金改由银行提供，而且相当一部分技术改造资金以至基本建设投资，也通过银行贷款来解决。据有关部门提供的资料计算，在每年投向生产、建设、流通的资金中，由财政渠道开支的已从1978年的78%下降到1985年的45%，由银行渠道解决的，已从22%上升到55%，可见金融在促进生产建设方面已起着举足轻重的作用。

（四）投资和消费单一向集中向多元、分散转变

改革开放以来经济运行格局的第四个变化，是固定资产投资决策由集中转向分散，消费基金来源由单一变为多元。

固定资产投资分散决策，首先是由于多种经济成分的投资并存。在全社会投资中，1978年全民所有制单位占81.8%，具有绝对优势，集体单位和城乡个人投资只有5%和13%；1985年，全民所有制单位的比重下降为66%，集体单位和城乡个人分别上升到12%和21%，即已占1/3。其次由于国家财力向地方企业分散和财政的主导作用让位于银行，因此资金渠道多层化，资金运用的决策多元化。1985年全民所有制固定资产投资中，各类预算外投资急剧增加，由1978年的34%上升到73.4%，其中自筹投资占40%。这些投资多数是根据本地区需要建设的加工企业，而且重复建设较多。国家拨款则由1978年的66%下降到26%。再次，1985年计划体制改革中大幅度下放投资的审批权，不仅预算外项目由地方部门审批，而且预算内项目，只要投资金额在3000万元以下，建设条件可以自己平衡的，各省市也可自行审批，沿海开放城市利用外资的建设项目，不仅放宽审批权，而且不纳入投资规模，使投资决策更趋分散。这种决策方式，

有利于地方企业挖掘潜力，根据市场变化，及时灵活地调整生产，但增加了国家综合平衡和宏观调节的难度，容易造成总规模失控、加工工业重复建设和能源交通等基础建设因国家财力不足，难以按计划及时投产。

个人消费基金来源多元化，首先表现在农民纯收入方面。1985 年平均每户农民的纯收入中，来自集体经营的由 1978 年的 66% 下降为 8%，来自家庭经营的收入由 26.8% 上升为 81%，农户之间的收入差距明显拉大，部分勤劳肯干、经营得法的农户，首先富裕了起来，人均千元以上的户过去没有，现在已占农户的 2.3%。其次城市职工收入来源，不再单纯依靠计时工资，奖金和各种津贴在工资总额中的比重，由 1978 年的 9.6% 上升到 30%，企业经营效益的好坏对职工收入的影响越来越大。部分职工业余时间从事第二职业等收入，甚至超过了本职收入。所以职工收入平均分配的现象仍存在，但差距已明显拉开。

（五）企业横向联系和对外依存度增加

国民经济运行格局的第五个变化，是国民经济的横向联系迅猛发展，打破了过去那种条块分割的局面，同时，随着对外开放的扩大，企业对外联系加强，国内企业对国外市场的依存度也加大。

在原有经济体制下，我国的经济联系是以纵向为主，即从中央到省市再到企业安排生产建设计划和分配调拨物资。这几年经过改革，纵向联系受到削弱，企业之间、城乡之间、地区之间和部门之间横向联系迅速增加。1981 年到 1985 年全国达成横向经济技术协作项目 7 万多个，其中 1985 年有 3.5 万个，协作资金达 60 亿元，人才交流 5 万人。这种横向经济联系，以企业自愿互利的联合为基础，以城市为依托，表现为多层次、多渠道、多种形式，包括了工、农、商贸、科技、教育各个领域，既有生产的联合协作，也有各种生产要素的联合，在发展生产力和冲破条块分割旧体制方面，显示了很大的作用。

我国经济在国内横向联系不断增加的同时，与国外的联系也更加密切。对外开放三大步的实施，使我国从南到北形成了一个人口 2 亿以上，工农业产值占 50% 以上的开放地带，不仅 5000 多个三资企业和星罗棋布的“三来一补”企业的产品销售和原材料、技术、设备供应要依靠国外市场解决，相当一批老企业技术改造与新企业基本建设所需技术装备和国民经济短缺的物资也要从国外引进。1987 年我国进出口额达 826.5 亿美元，比改革前增长 3 倍，其中出口总额占国民收入的比重已从 1978 年的 5.6% 上升到 15.8%，进口总额则已占国民收入的 17.3%。随着对外开放，我国对外债务的规模也不断扩大，1987 年借用外债 25 亿元，相当于当年出口总额的 19.8%；所借外债，主要弥补经济建设资金的不足，1985 年基本建设投资中，利用外资部分占 8.7%。国外资金、技术的加速引

进和对外贸易的扩大，打破了我国闭关锁国的旧格局，有效地缩小了我国与先进国家的技术差距，带动了沿海地区的经济发展。同时国际市场商品价格、货币汇率的变动甚至国际政治局势的变化，也开始对我国经济产生越来越大的影响。

（六）宏观管理开始由直接向间接转变

随着微观经济活动大幅度放活和市场调节的作用越来越大，国家对国民经济的宏观管理开始由直接管理为主向间接管理为主转变。

由于财力物力以及经营自主权的不断扩大，企业已经开始从过去那种行政机关附属物的地位，逐步地向相对独立的商品生产者方向转变。他们对市场依赖的程度已相当大，不仅国有小企业而且大中型企业的产供销活动也越来越依托市场。许多企业依靠自己产品的优势，在国内外市场上站稳了脚跟，并不断发展壮大。但也有相当一部分企业与行政机构仍有密切联系，尤其是大中型重点企业，他们的生产任务、资金、物资仍然主要依靠国家的计划分配，受行政干预和束缚很大，难以自主参与市场竞争，实现自负盈亏。

各类市场相继建立并不断扩大，逐步向建立统一的社会主义市场体系转变。其中消费资料市场已基本形成并日趋繁荣，不少地方已出现不同类型、不同规模的生产资料市场和技术市场，有的地方，还出现了劳务市场和金融市场的萌芽。但适应商品经济的发展，还需要一个较长时间的发育过程，特别是价格远未理顺，市场的规则很不健全，因而它对企业很难实行有效的调节，有时还会给予企业错误的价格信号。

在宏观管理方面，由于指令性计划范围大幅度缩小，国家集中的财力物力减少和各方面简政放权，旧的以依靠行政手段为主要特征的直接管理已经大大削弱，但仍然是宏观管理的主要方式；以运用经济和法律手段为主要特征的间接管理开始建立，但尚未形成有计划的商品经济所必需的间接调控体系，无法承担宏观调控的重任。

我国经济运行机制的上述变化，说明我国经济正从旧的忽视价值规律以行政指令为主的产品经济转向有计划的商品经济，进入了两种体制并存、交替的阶段。

第十六章　经济高速增长中的曲折

第一节　中共“十三大”对改革和发展的新认识

一、中共“十三大”召开前经济和社会形势

经过“七五”前两年控制需求、改善结构，1984 年第四季度以来的经济过热问题，进一步得到缓解。但由于许多问题积累较久，国民经济中存在的不稳定因素和混乱现象仍然是严重的。

（一）社会总需求仍然超过总供给，通货膨胀严重

这两年国有单位预算内的固定资产投资基本得到控制，但由于对紧缩信贷的方针执行得不坚决、不一贯，用于国有企业固定资产投资的银行贷款，增长了45%，预算外的投资不断超过计划，加上集体和个人投资增幅更大，因此，全社会投资规模比 1985 年增加了 43%，大大超过了国民收入增长 32% 的幅度。在投资扩张的同时，国民收入分配中以各种方式向个人倾斜，集团购买力连年增长过猛，又使消费基金继续膨胀。1987 年银行对工资及个人其他支出的现金比 1985 年增加了 40.6%，大大超过劳动生产率的增长。这样，我国自 1984 年起，国民经济已连续四年社会总需求超过总供给。据国家统计局计算，1984 ~ 1987 年的供需差率已由 1983 年的 4.7% 扩大为 16.5%、11.25%、13.45%、13.6%，问题是相当严重的。

需要指出的是，四年累积的国民收入超过分配数额，是这样弥补的：有相当一部分靠吃固定资产老本来解决。因为我国尚未建立固定资产价值重置制度，摊入成本的折旧金明显偏低，不足于补偿固定资产的更新，但其差额却以利润形式进入国民收入而被分配。有一部分靠动用结存外汇和扩大举借内外债解决。到 1987 年底，我国结存外汇比 1984 年 8 月减少了近 100 亿美元，内债余额高达 389 亿元，一年期以上外债余额也有 167 亿美元，而且 1991 ~ 1993 年内外债将进入偿债高峰。更重要的是大量增发货币，弥补财政赤字和信贷差额。我国自 1984 年以来在内外债大幅度增加的情况下，累计赤字为 173 亿元，主要依靠向银行透支。这几年货币超经济发行相当严重，每年货币量的增长都高于经济增长约 9 ~

35 个百分点，1987 年底货币流通量已达 1454 亿元，比 1983 年增加 925 亿元，即增加 174%，相当于 1979～1983 年增加量 317 亿元的 2.91 倍。当然为了发展经济，适当举债是必要的；社会生产以更大的广度和深度向商品化发展，城乡居民手持现金随着收入水平提高，流通中的货币也应多增加一点。但是货币发行超出国民生产总值增长率过多，必然引起物价普遍上升。1985 年由于有计划的调价，社会零售物价指数为 8.8%；1986 年经过控制需求，下降到 6%，1987 年没有大的改革措施出台，但商品零售物价指数又反弹到 7.3%，职工生活费指数达 8.8%，成为改革开放以来第二个物价上涨高峰年。据有关方面分析，其中 80% 是在市场票子过多的情况下，受供求规律调节而发生的。

（二）国民经济主要比例结构失衡问题重新突出起来

首先农业再度成为国民经济中严重的薄弱环节。虽然 1986～1987 年对发展粮棉生产采取了不少措施。产量有所回升，但仍未达到 1984 年水平。油料产量陷于徘徊不前的境地，肉禽蛋的生产曾因价格放开，生产一度增长较快，终因粮食供应紧张，议价粮价格上涨过快，难以稳定增长。因此这几年整个农业生产发展缓慢，农业总产值平均每年增长 4.2%，其中种植业平均每年增 1.4%。而同期工业持续高速增长，平均每年增长 16.9%，使工农业之间的结构矛盾重新加剧。必须指出的是，这几年人口急剧膨胀，更加重了农业的困难。“六五”后期我国人口增长率逐步降低，1984 年只有 10.8‰，但随着生育高峰的到来，由于农村实行家庭联产承包责任制后，基层政权对计划生育的控制能力减弱，自然增长率重又恢复到 14‰以上，1987 年人均粮食由 1984 年的 395.5 公斤下降到 376 公斤，人均棉花由 1984 年 6.1 公斤下降到 4 公斤上下。在人民生活要求已经提高、加工工业持续快速增长的情况下，为弥补农产品供应的不足，除挖库存外，不得不依靠进口。从 1987 年起，我国粮食再次由净出口转为净进口，棉花和油料库存下降。过去长期困扰我国经济的粮棉油问题，再度成为群众关心的热门话题。为了稳定人民生活，许多大中城市恢复了对猪肉、鸡蛋、食糖等的限量凭证供应，并且增加了物价补贴。北京市 1987 年物价补贴超过 25 亿元，相当于全市留成收入的一半。

其次，基础工业、基础设施的“瓶颈”制约加剧。由于工业高速发展，这几年我国交通运输尽管努力挖潜，提高运输效率，超额完成了计划，但与客货运增长的需求比仍严重不足，以致铁路长期超负荷运转和带病运转，给安全运行投下巨大的阴影。我国煤炭工业由于群采和地方矿产量增幅减缓，这两年只增长 3%～4%，电力增长较快，年均增长 10% 左右；原材料工业这几年发展速度也是不慢的，年均增长 9% 以上。但是由于轻纺和机电等加工工业超常增长，年均增

14%左右，乡镇企业更快，平均年增39.4%，因而能源和原材料仍然严重短缺，供不应求，价格猛涨。

（三）市场秩序在通货膨胀中更趋紊乱

自放开市场以来流通秩序混乱一直严重存在。尽管这两年政府也曾三令五申不准公职人员经商，清理整顿了一批官办公司。但是通货膨胀、价格暴涨的市场环境和双轨价格范围的扩大，促使各类公司进一步泛滥，中转环节继续增加。一些党政军举办的公司凭借行政权力，倒卖紧俏商品，谋取价格双轨制，在通货膨胀下的巨大差价，而且范围不断扩大，由消费品扩大到生产资料，由国内流通扩大到对外贸易。集市贸易中欺骗假冒屡禁不止，欺行霸市、投机倒把、哄抬物价、偷税漏税等现象也较严重。同时，由于部门之间、行业之间、地区之间的经济协作关系不稳定，而农业生产又增长缓慢，农副产品供应短缺，内外贸争夺货源加剧。出于各自的利益，这两年连续发生一些国有企业、集体企业和供销社盲目抬价抢购农产品的各种收购大战，如“苎麻大战”“蚕茧大战”“羊毛大战”等，有的地区为此采取不正当措施封锁本地资源。虽然国务院为此曾专门发文，严禁各地抬价收购农产品，但在实际经济生活中却屡禁不止，不仅给农副产品收购造成很大混乱，而且农民在错误的价格信号下盲目种植，引起很大浪费。更值得严重注意的是，经济领域中的混乱，已成为各种社会腐败现象滋生蔓延的温床。

（四）收入悬殊开始显现，部分居民因物价连年上涨，实际生活下降

在我国，“大锅饭”“铁饭碗”的影响是很深的，贯彻按劳分配遇到很大阻力，也存在一些实际困难，所以这两年攀比风盛行，不少企业亏损，仍然滥发奖金。另一方面收入过分悬殊问题也开始显现。城乡个体经营者和私营企业主依靠诚实劳动、正当经营成为“十万元户”“百万元户”是国家政策允许的，但其中有的之所以致富，手段并不正当，特别是各种“官倒”“私倒”利用特权攫取暴利，引起群众很大反感。更值得注意的是由于物价连年上涨，广大依靠工资收入的职工和农村从事种植业的农户中，实际收入没有增加或下降的人数逐年增多。据抽样调查，农村1987年低于平均收入的农户占56%，有8.2%的农户人均收入在200元以下。城镇居民中实际收入没有增加或者下降的家庭的比重，1986年约有20%，1987年扩大为46%（其中收入下降的为20%）。而且主要是行政事业单位和国有大中型企业的部分职工。在我国行政事业单位是知识分子集中的领域，因而部分职工收入下降，实际上挫伤了广大知识分子的积极性。

1986～1987年的经济微调未能按“七五”计划要求使社会总需求和总供给基本平衡，直接原因是政府对经济工作的具体指导有失误，即执行调整的政策不坚决、不一贯。而国民经济之所以继续困难重重，还有深层次的原因。首先是经济发展仍然存在急于求成的倾向。其次，也是更重要的则是新旧体制交替并存，社会经济运行中双重规则不断产生着摩擦与碰撞。这几年需求不断膨胀，一方面与旧体制下固有的投资膨胀机制并未破除有关，另一方面新的约束机制尚未建立，随着地方行政性分权的发展，企业自主权的扩大，投资主体的多元化，又为投资膨胀注入了新的原动力，而且直接激发了消费需求的膨胀，形成投资需求和消费需求的双膨胀局面，使通货膨胀更为严重。同样，供给不足，也有深刻的体制原因。我国农村家庭经营承包责任制是改革中最成功的，但是这种以平均分配稀缺的土地资源为特点的改革，增产潜力有限，不可能长盛不衰。因为在人多地少的情况下，土地经营规模过分细小，也不利于农田水利建设和农业生产的机械化和科学化。所以要解决国民经济中的问题，既要从政策上坚持宏观总量上的平衡，并从我国经济具有明显的二元结构特征的现状出发，调整经济结构，消除经济中的不稳定因素，必须深化改革，从根本上保证经济健康持续稳定发展。

由于急剧的经济和社会转型，当时社会上对改革开放也出现了另外两种思潮。一种思潮把经济生活中出现的问题归罪于改革，归罪于发展了商品经济，企图重新回到高度集中的行政管理体制。另一种思潮则认为经济生活中出现的问题是社会主义经济体制固有弊端的反映，无法通过对具体制度环节的改革和完善来解决，主张全盘西化。1986年12月北京、合肥等地发生学生游行，就是因为极少数激进学生接受了这种全盘西化的观点。

邓小平在“十三大”前对上述两种倾向明确阐明了自己的观点和态度。早在1986年9月中共十二届六中全会上就专门讲了资产阶级自由化问题，指出“这股思潮的代表人物是要把我们中国现行政策引导到走资本主义方向上去。”要求六中全会决议明确写上“反对资产阶级自由化”。12月发生学生游行，他对当时中央和地方领导层存在的放任态度进行了严肃批评。1987年2月6日在酝酿起草“十三大”报告时，他明确提出“‘十三大’报告要在理论上阐明什么是社会主义，讲清楚我们的改革是不是社会主义。要申明‘四个坚持’的必要，反对资产阶级自由化的必要，改革开放的必要。”同时也提出不要再讲以计划经济为主了。指出：为什么一谈市场就说是资本主义，只有计划才是社会主义呢？计划和市场都是方法，只要对发展生产力有好处，就可以利用。①

① 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱（1975～1997）》，中央文献出版社，2004年版，第1141页，1168页。

二、“十三大”关于改革理论的重大突破

从1978年开始的改革开放，经过9年的探索，已经成为全党和全国人民坚决支持的伟大事业，为了总结经验推进改革，1987年10月召开的中国共产党第十三次全国代表大会提出“这次大会的中心任务是加快和深化改革”。这次大会将邓小平率先提出的社会主义初级阶段的理论正式成为中国改革的理论基础，并以此出发，回答了中国改革所遇到的三大基本问题，即社会主义所有制结构问题、按劳分配问题和计划与市场关系问题。

自从1956年我国完成三大改造、建立起社会主义基本制度以后，公有制、计划经济和按劳分配就作为社会主义制度的三项基本标志而束缚了中国1978年以前的历次改革。虽然1978年三中全会在解放思想、实事求是的思想路线下开始对此有所突破，但是随着改革的深入，如何认识所有制结构，如何认识计划与市场的关系，就成为继续推进改革所不能回避的关键问题。而社会主义初级阶段理论，则通过回答中国目前的社会主义到底处于什么阶段，来为解决改革中遇到的所有制和市场调节提供理论和政策依据。

“十三大”报告提出：社会主义初级阶段理论所说的初级阶段，不是泛指任何国家进入社会主义都会经历的起始阶段，而是特指中国在生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的阶段，这个阶段至少需要上百年时间。大会提出，在社会主义初级阶段，“必须集中力量进行现代化建设。社会主义社会的根本任务是发展生产力。在初级阶段，为了摆脱贫穷和落后，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。”

在这个理论基础上，“十三大”报告在所有制结构和按劳分配方面，在分析了中国经济落后和发展非常不平衡的现实后，提出“在所有制和分配上，社会主义社会并不要求纯而又纯，绝对平均。在初级阶段，尤其要在以公有制为主体的前提下发展多种经济成分，在以按劳分配为主体的前提下实行多种分配方式，在共同富裕的目标下鼓励一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来。”

大会回答了当时社会上最为关注的是否允许私营企业存在和发展的问题，提出：“私营经济是存在雇佣劳动关系的经济成分。但在社会主义条件下，它必然同占优势的公有制经济相联系，并受公有制经济的巨大影响。实践证明，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，更好地满足人民多方面的生活需求，是公有制经济必要的和有益的补充。必须尽快制订有关私营经济的政策和法律，保护它们的合法利益，加强对它们的引导、监督和管理。”

关于人们普遍关心的收入分配问题，大会提出："社会主义初级阶段的分配方式不可能是单一的。我们必须坚持的原则是，以按劳分配为主体，其他分配方式为补充。除了按劳分配这种主要方式和个体劳动所得以外，企业发行债券筹集资金，就会出现凭债权取得利息；随着股份经济的产生，就会出现股份分红；企业经营者的收入中，包含部分风险补偿；私营企业雇用一定数量劳动力，会给企业主带来部分非劳动收入。以上这些收入，只要是合法的，就应当允许。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。"

在计划与市场的关系方面，大会接受了邓小平在会前提出的"不要再提计划经济为主"的建议，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的统一，计划与市场都是覆盖全社会的，在如何自觉运用价值规律这个几年来不断探索的问题上，提出了"国家调节市场，市场引导企业"的经济运行机制，就像后人所说的，这实际上与社会主义市场经济就差一层窗户纸了。关于社会主义市场体系建设，大会提出："社会主义的市场体系，不仅包括消费品和生产资料等商品市场，而且应当包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场；单一的商品市场不可能很好地发挥市场机制的作用。社会主义的市场体系还必须是竞争的和开放的；垄断的或分割的市场不可能促进商品生产者提高效率，封闭的市场不利于发展国内的合理分工和促进国际贸易。"这些都是前所未有的突破。

在经济体制改革方面，大会提出："我们已经进行的改革，包括以公有制为主体发展多种所有制经济，以至允许私营经济的存在和发展，都是由社会主义初级阶段生产力的实际状况所决定的。只有这样做，才能促进生产力的发展。改革中所采取的一些措施，例如发展生产资料市场、金融市场、技术市场和劳务市场，发行债券、股票，都是伴随社会化大生产和商品经济的发展必然出现的，并不是资本主义所特有的。社会主义可以而且应当利用它们为自己服务，并在实践中限制其消极作用。"

应该说，大会回答和提出了改革传统社会主义经济体制的三个基本问题，为改革的深入提供了理论和政策依据。

三、"十三大"对经济发展和改革开放的新部署

"十三大"明确指出，我国经济建设肩负着既要着重推进传统产业革命，又要迎头赶上世界新技术革命的双重任务。因此整个初级阶段要分三步来完成这一历史任务。除"十二大"提出的分两步实现国民生产总值翻两番、人民生活达

到小康水平外，第三步的内容为：到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。

“十三大”提出发展商品经济离不开市场的发育和完善，因而在社会主义经济体制下应该建立计划与市场内在统一的体制。在这种体制下，计划工作要建立在商品交换和价值规律的基础上，不能把计划调节与指令性计划混同。同时也不是计划调节与市场调节各管不同领域的板块结合，而是把企业行为、市场机制和国家管理三个环节的改革有机地构造为一体。其运行机制总体上来说是“国家调节市场、市场引导企业”。即国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节市场供求关系，创造适宜的经济和社会环境，以此引导企业正确地进行经营决策。当然，这是改革的目标模式，实现这个目标是一个渐进的过程，但为当前深化改革明确了方向。那就是：围绕转变企业经营机制这个中心环节，分阶段地进行计划、投资、物资、财政、金融、外贸等方面的配套改革，使企业真正做到自主经营、自负盈亏；市场不断发育和健全，不仅包括消费品和生产资料等商品市场，而且包括资金、劳务、技术、信息和房地产等生产要素市场，形成社会主义市场体系；国家作为经济调节者的职能同它作为财产所有者的职能分开，并从有利于保持社会总供给与总需求基本平衡、促进科学技术进步和优化产业结构出发，尽快建立起以价格、利率、税率等经济参数为杠杆的间接调控体系，以便国家除对极少数重点建设工程和特殊企业以及某些重要而短缺的商品仍保持必要的直接控制外，对国民经济主要实行间接调控。

“十三大”还指出，发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程。不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。政治改革的长远目标是建立高度民主、法制完善、富有效率、充满活力的社会主义政治体制，近期目标是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制，包括党政分开，下放权利，改革政府工作机构，改革人事制度等。

第二节　在通货膨胀中改革迈出新步伐

一、1988 年初的经济形势

经过 1986～1987 年两年控制需求、改善结构，1984 年第四季度以来的经济不稳定问题，进一步得到缓解。

第一，粮食生产逐步回升，这两年分别比上年增加 124 亿公斤和 114.5 亿公斤，1987 年产量再次突破 4000 亿公斤。棉花比 1985 年高出 10 万吨，油料恢复到历史最高水平，水产品大幅度增长。在此基础上，农村经济继续发展，农业总

产值分别比上年增加3.5%和4.7%，超过了计划的要求。农村工业、建筑业、运输业和商业继续大幅度增长，1987年达4755亿元，占农村社会总产值的比重上升到51%左右，首次超过农业总产值。

第二，工业生产由超高速转向正常发展，并且在生产比较协调的基础上保持了较高速度。1986年比上年增长11.6%，1987年在原料进口大量减少、流动资金贷款总额有所压缩的情况下比上年增长17.6%；轻重工业增长基本协调，产品结构向优化方向发展。国内市场适销和出口创汇的轻纺、电子产品增产较多，普遍的增加一二成，有的达六七成；支农产品生产明显回升，增长二成以上，重要生产资料稳定增长，其中发电量两年分别比上年增长8.5%和10.3%，钢材分别增长11.2%和8.2%，供应紧张问题有所缓解。

第三，固定资产投资和消费基金增长过快势头得到控制。全社会固定资产投资增长率1986～1987年降为18.7%和20.5%，其中全民所有制基本建设分别只比上年增长9.4%和14.2%，大大低于1985年增长44.6%的速度。投资结构的调整也取得明显效果。全民所有制基本建设投资中，能源、交通、原材料工业建设的比重由48%上升到51.8%，重点建设进度加快，一批重要基建项目顺利投产，其中完成发电装机容量超过810万千瓦，创历史最高水平；生产性建设投资比重由56.9%上升到66.5%。企业技术改造取得了新进展，利用外资引进技术成效明显提高，有力地支持了产品结构的调整。城乡人民生活水平继续提高，职工平均工资实际增长率分别为8.2%和1.3%，农民人均纯收入实际增长3.2%和5.3%，增长的幅度趋于平缓。

第四，市场持续购销两旺，国际收支状况得到改善。在前几年社会零售额大幅度增加的基础上，这两年实际比上年增长8.5%和9.6%，而吃穿用商品和农业生产资料销售额全面增长。外贸出口大幅度增加，1987年达394亿美元，比1985年增加121亿美元；进口逐步得到控制，1987年为432亿美元，只比1985年增加10亿美元；贸易逆差迅速减少，非贸易收支继续保持顺差，国家外汇结存由1986年的最低点逐步回升。

第五，1987年国营工业企业实现利税比上年增长10%；财政增收减支取得效果，赤字控制在计划80亿元水平；货币投放减缓，1987年底流通中的货币比上年增长19.3%，比前两年低4～5个百分点。

但是，经济过热引起的通货膨胀，由于各地对紧缩方针执行得不坚决、不一贯，并没有按原定的要求认真解决，而且由于连续10年的通货膨胀，使曾经习惯于物价稳定的人民越来越难以承受，尤其是城市的工薪阶层。

表 16－1　1978～1988 年各种物价总指数①

（以 1950 年价格为 100）

年　份	全国零售物价总指数	职工生活费用价格总指数	农副产品收购价格总指数	农村工业品零售价格总指数	工农业商品综合比价指数	集市贸易消费品价格指数
1978	135.1	144.7	217.4	109.8	50.5	146.0
1979	138.6	147.4	265.5	109.9	41.4	234.9
1980	146.9	158.5	284.4	110.8	39.0	239.6
1981	150.4	162.5	301.2	111.9	37.2	253.5
1982	153.3	165.8	307.8	113.7	36.9	261.9
1983	155.6	169.1	321.3	114.8	35.7	272.9
1984	160.0	173.3	334.2	118.4	35.4	271.8
1985	174.1	194.4	362.9	122.2	33.7	318.5
1986	184.5	207.0	432.4	126.1	32.7	344.3
1987	198.0	226.3	432.4	132.2	30.6	400.4
1988	234.6	273.1	531.9	152.3	28.6	521.7

由于许多问题积累较久，国民经济中存在的不稳定因素和混乱现象仍然是严重的。

二、1988 年上半年出台的改革措施

关于 1988 年的经济发展和经济体制改革，早在 1987 年 9 月同时召开的计划会议和经济体制改革工作会议上就作了安排。当时考虑到通货膨胀问题比较严重，决定把“收紧财政和信贷，控制需求，稳定物价，保持经济的平衡和稳定发展”作为安排 1988 年计划的总方针。适应稳定经济的需要，经济体制改革的安排为：进一步发展和完善各种形式的企业承包经营责任制，推进企业内部领导体制和经营机制的改革，同时适当加快投资、财税、物资、金融、外贸体制和住房制度的配套改革。“十三大”以后召开的中央工作会议肯定了上述安排，并且明确 1988 年经济工作的方针是稳定经济，深化改革。

但是在实际执行中发生了变化。当时主持中央工作的领导同志认为，1987 年经济形势相当好，全面好，批评有的同志把经济形势看得过于严峻，也不同意

① 根据《中国统计年鉴（1988）》，中国统计出版社，1989 年版。

国家计委等部门提出的物价上涨主要是因为总需求大大超过总供给，只有增加供给、控制需求才是解决物价问题的根本出路的观点。因此从1988年初起，经济工作实际放松了对财政信贷的控制，没有坚持把稳定经济放在首位，1987年第四季度被严格控制的需求，重又活跃起来。1988年初贷款的规模就迅速扩大，1、2月份别比上年同期少下降124亿元和19亿元，3月比上年同期多增68亿元，到6月底，各项贷款累计增加556亿元，比上年同期多增3.5倍。贷款规模大幅度扩大，迫使银行投放货币，1~6月，上年是净回笼83亿元，1988年则净投放88亿元，通货膨胀不断加剧。

这时不少新的改革措施相继出台。除继续推进和完善企业租赁、承包经营责任制外，主要是实施沿海经济发展战略和加快外贸体制改革，投资、财政、物资体制的进一步改革和住房制度的配套改革，国务院机构改革也在这段时间付诸实施，并且开放了海南岛，使其成为全国最大的开放基地。

（一）实施沿海经济发展战略，加快外贸体制改革

20世纪80年代后期，世界产业结构的调整再次出现高潮。在亚洲，由于日元、台币升值等因素，更加快了推动劳动密集型产业向劳动费用低的地方转移的进程。1987年底，一些专家提出了在我国实施沿海地区发展外向型经济战略，以积极姿态参与“国际大循环”的发展思路。因为我国沿海劳动力资源丰富，费用低廉，素质比较高，交通方便，基础设施比较好，特别是科技开发能力也比较强，只要我们的工作做得好，就可以在更大范围内把外资吸引进来，推动我国外向型经济的发展。发展外向型经济战略的主要内容是：利用沿海地区劳动力的优势，扩大引进外企和技术的规模，除继续扩大来料加工和进料加工等两头在外的加工形式，实行大进大出外，还要按照国际市场的需求，努力把创汇农业搞上去，把建材等我国有丰富资源的劳动密集型产业搞上去，并且在经济特区、中心城市等有条件的地方发展知识密集型产业，积极参与国际经济的交流和竞争，为我国的现代化建设换回更多的外汇，积累更多的资金。在这个思路基础上，国务院向中共中央提出了关于加快沿海地区对外开放和经济发展的报告。1988年1月，邓小平批示“完全赞成，特别是放胆地干，加速步伐，千万不要贻误时机”①。因而2月全国省市长会议上讨论决定实施沿海经济发展战略，3月国务院立即组织实施，并批准将234个市县列入沿海开放区，4月又批准把海南岛建设成为全国最大的经济特区，使开放地区范围扩大到42.6万平方公里、2.2亿人口。一个扩大开放的高潮在全国推开，当年外贸进出口量达到1028亿美元，比

① 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱（1975~1997）》，中央文献出版社，2004年版，第1223页。

1987 年增长了 24.4%，其中加工贸易发展最快，进出口金额比 1987 年增长了 52%，至 1994 年已超过一般贸易。外商实际投资金额 1988 年达 31.94 亿美元，比 1987 年增 38%；投资来源除港澳外，由于台湾当局顺应民意放宽了台商向内地投资的限制，1988 年形成第一波投资高潮，因而台资也成为重要来源。

实施沿海经济发展战略，使外贸体制的进一步改革迫在眉睫。因为实行这一战略的最大难点就是如何使地方和企业能很方便地大进大出，随时进随时出，真正实行工贸结合、产销结合，也就是说必须解决外贸企业放开经营问题。

我国外贸一直实行统一经营。自 1979 年以来，虽然也进行了一些改革，包括下放部分经营成交权，扩大贸易渠道，促进工贸结合，实行鼓励出口政策，以及改善宏观控制和管理等，但总的说外贸系统始终实行中央统负盈亏，不敢放开经营。因为担心一放就发生抬价收购、削价竞争，影响统一对外政策的贯彻。结果长期依赖中央财政补贴来经营外贸的局面，始终未能打破，上万个公司都吃中央“大锅饭”，经营者不负盈亏，补亏者不负责经营，责权利脱节和工贸脱节、技贸分离等根本性弊端，没有实质性改变，国家背的包袱越来越重。这次为适应沿海对外开放需要，中央决定全面推行对外贸易承包经营责任制，具体内容为：第一，政企分开。各级外贸公司，除总公司及少数统一经营商品的分公司外，与中央外贸部在财务上脱钩，把属于企业的权利放给企业。各级外贸公司之间不再是行政上的隶属关系，而是经营上的伙伴关系。第二，划分商品的经营范围。关系国计民生的大商品和少数统一经营有利的商品，继续由中央所属总公司统一经营；有些对国计民生关系虽大但不宜由总公司垄断经营的，实行中央与地方联合经营；其余的商品由地方公司经营。第三，自负盈亏。外贸企业下放并实行明确分工后，由各省、市、区人民政府向国家承包出口收汇基数、上缴外汇额度基数、出口收汇基数内人民币补贴基数和外汇额度挂账数额。今后，外汇增长的部分，中央和地方实行倒二八分成，大头留给企业和地方，企业经营是盈是亏，一律由地方公司和地方财政自负。

沿海地区实行外向型的经济发展战略及改革外贸体制是完全必要的，其基本内容设想也是正确的，执行以后取得了较好效果。但由于反复强调要抓住机遇，尽快使沿海地区经济转向外向型，使实施沿海经济发展战略实际成为 1988 年上半年相当多的省市经济工作的中心，与当时稳定全国经济的要求发生了一定矛盾。2 月省市长会议曾再三强调，沿海地区在采取进一步改革和开放措施时，要注意避免同全国稳定经济之间可能产生的矛盾和摩擦，特别是涉及物价问题时步子要稳一点，尽量减少对内地的冲击和影响；在外贸体制改革中要作出一些明确规定，该由地方补贴的，必须由地方补贴，该由企业消化的必须由企业消化，防止通过涨价转嫁负担和外贸企业抬价抢购物资。但在实际执行中，有的地区和部

门对转轨变型不能量力而行，急躁冒进，盲目铺摊子，加剧了1988年再度出现的经济过热现象；有的地区没有充分估计自身的优势和国际市场的需求，出现“大进”不能“大出”，或只进不出的局面。外贸经营权下放后，由于企业缺乏必要的自我约束机制，管理工作又未跟上，出现了一些比较严重的问题。如有的企业不顾国内物资平衡，盲目增加出口，出口了一些国内市场紧缺或不安排出口的重要物资，如生铁、镍和镍材等。审批外贸企业掌握不严，批准了许多“皮包”公司，助长了抬价抢购的不正当活动，干扰了外贸的正常秩序。

（二）重点改革投资体制

投资管理体制关系到国家和企业、中央与地方计划权限的划分，又直接涉及生产力的长期布局和结构调整。改革投资体制是计划体制改革中实现宏观经济合理有效控制的关键。因此，“十三大”明确体制改革的目标模式是“国家调控市场，市场引导企业”后，首先重点改革了投资体制，目的是解决中央包揽过多，投资结构不合理，资金来源不稳定，投资效益差等弊病，抑制“投资饥渴”这一旧体制下因吃“大锅饭”而形成的顽症。

改革的主要内容是：

（1）划分中央、地方、企业的投资范围，明确国家投资一般只限于公用事业、基础设施、较少数大型骨干企业和战略产业。其中：区域性的公用事业和基础设施建设，分别由各级地方政府负担和决策，全国性的由中央负担和决策，并分别建立相应的投资决策责任制。一般经营性行业，投资主体逐步从政府转到企业，由企业根据产业政策和市场信息，用自有资金、银行贷款、社会集资和国家补助、贴息等办法解决其投资需要，并对其投资决策负相应责任。

（2）建立基本建设基金制，即将国家财政内建设性预算收入，作为固定资金渠道，构成基本建设资金，列收列支，与其他财政收支分开，实行专款专用，周转使用，以保证包括农业、基础工业和基础设施等重点建设投资，有稳定的资金来源。

（3）成立综合性投资公司和投资银行。投资公司作为国家管理的特殊企业，按国家计划采取招标、投标和投资包干等经济办法管理投资，讲求经济效益，改变原来按条块分钱的行政办法。成立投资开发银行，管理基本建设基金和用于重点建设的贷款。投资开发银行是不以营利为目的的国家政策性银行，它必须按国家计划行事，其盈亏责任由投资公司承担。

（4）在设计、施工中全面推行招标、投标制，并妥善解决设计、施工单位与原主管部门之间的关系，真正做到打破部门、地区的界限，开展竞争，提高投资效益。

（三）配合企业和投资体制改革，相应改革物资、金融、财税的管理

在物资体制方面，为了解决条块分割的物资分配体制，1988 年中央决定减少生产资料分配和管理的中间层次，结合国务院机构改革，将中央经济管理各部门的物资机构统一并入国家物资部，国家计划分配的重要生产资料，逐步改由计划部门和物资部门参照企业生产建设计划，直接将指标分配到使用企业，同时物资部门与物资经营单位实行政企分开，生产企业需要的物资由物资企业按招标直接供应，既减少了流通环节，又为发展生产资料市场和实现政府职能转变创造了条件。

在金融体制方面，首先搞好社会资金综合平衡，强化中央银行宏观调控职能。包括：严格控制货币发行量和信贷规模，完善存款准备金制度，加强银行对企业的监督。同时进一步发展和完善资金市场，加速资金周转。包括建立人民银行领导的跨系统、综合性、开放型融资市场，打通企业、个人和银行间以及系统间、地区间的融资渠道；允许企业特别是重点建设项目和重点企业发行中长期债券，并建立证券公司等中介机构，增加企业直接融资比重等，以适应发展经济的需要。

在财税方面，主要是在划分事权的基础上划清中央、地方的财政收入，实行中央和地方两级分别编制复式预算、自求平衡的体制。

（四）分批推行住房制度配套改革

我国住房一直实行无偿分配，房租很低，以致把最能吸引人们消费的项目，完全由国家包了下来，成为国家很大的负担。而国家因资金短缺，对住宅建设投资不足，使居民住房十分困难。据统计 1978 年全国人均居住面积由新中国建立初的 4.5 平方米下降为 3.6 平方米。为此，早在 1980 年邓小平就提出了住房商品化的观点。指出：要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款，10 年、15 年付清。住房出售后，房租恐怕要调整，要联系房价调整房租，使人们考虑到买房合算。[①] 根据这一思想，中共中央、国务院在 1980 年 6 月批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》中，正式宣布我国将实行住房商品化政策，并陆续在多个大中城市开始试点。

1988 年为了解决社会总需求大大超过总供给、可能引起物价飞涨这一经济难题，同时为了引导消费需求分流，改善消费结构和工业结构，并缓解城市住房

① 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱（1975～1997）》，中央文献出版社，2004 年版，第 615 页。

紧张情况，把住房制度的配套改革，提上了议事日程。1月，国务院召开全国住房制度改革会议，在总结各地试点经验与教训的基础上，形成了《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》，并于2月25日正式出台。该方案明确指出：我国城镇住房改革的目标是“实现住房商品化，从改革公房低租金制度着手将现在实物分配逐步改变为货币分配，由住房通过商品交换，取得住房的所有权或使用权，使住房这个大商品进入消费品市场，实现住房资金投入产出的良性循环，从而走上一条既有利于解决城镇住房问题，又能够促进房地产业、建筑业和建材工业发展的新路子。”其主要内容一是改变资金分配体制，把住房消费资金逐步纳入正常渠道，使目前实际用于职工建房、修房资金的大量暗贴转化为明补，并逐步纳入工资。二是改革现行的把住房作为固定资产投资的计划管理体制，确立住房为商品生产，纳入指导性计划。三是建立住房基金，逐步形成能够实现住房资金良性循环的运行机制。四是开放房地产市场，发展房地产金融和房地产业，把包括住房在内的房地产开发、建设、经营、服务纳入商品经济大循环。与《实施方案》相配套，国务院又陆续制定了包括提高租金、增加职工补贴、旧房出售等一系列政策制度。

城市住房制度改革原计划用三年或更长一点时间分批在全国城市推行，形式可以多种多样，步骤内容各城市根据自己的条件安排，但因住房制度改革涉及不同层次的千家万户，本身比较复杂，1988年实际执行中又一度出现“甩包袱”的情况，即将国务院文件提出的“提租补贴”改为现有公房低价出售，打乱了房改的战略部署，使住房改革不得不放慢脚步。但由住房改革推进的建筑业、建材工业却因此迅速增长，并且使房地产业和为房地产服务的产业从此不断发展，成为我国国民经济新的增长因素。

（五）以转变职能为主的国务院机构改革

我国在旧的计划经济体制下，由于经济高度集中管理，因而国务院管理机构分工很细，十分臃肿，1981年其工作部门有100个，达到新中国成立以来的最高水平。为此，实行改革开放后，1982年就进行了一次改革。在领导班子方面，明确规定了各部的职数、年龄和文化结构，减少了副职，提高了素质；在精简机构方面，各部委、直属机构、办事机构从100个减为61个；在人员编制方面，由5.1万人减为3万人，并且废除了领导职务终身制，加快了干部队伍年轻化。但这次改革，没有触动高度集中的计划经济管理体制，没有实现政府职能的转变。“十三大”作出深化改革的决策后，1988年国务院再次进行了机构改革。这是一次弱化专业经济部门分钱分物、直接干预企业经营活动的职能，增强政府宏观调控能力和转向行业管理的改革。其主要内容是：合理配置职能，科学划分职

责分工，调整机构设置，转变职能和工作方式，提高行政效率，完善运行机制。改革的重点是那些与经济体制改革关系密切的经济管理部门。如撤销国家计委和国家经委，组建新的国家计委，其工作重点由原来每年分钱分物中摆脱出来，虽然仍掌握一部分投资、重要物资的分配权和一部分外汇使用权，管理少数大型骨干企业、特殊企业的主要经营活动和大型骨干工程建设活动，直接组织一批重大科技项目的攻关和推广，但主要精力转向做好中长期规划的编制，产业政策的制订，宏观经济运行的掌控。包括：研究和提出经济和社会发展战略、重大比例关系、生产力布局、产业结构和企业组织结构，以及分配政策和技术政策；研究和提出计划发展目标以及实现计划目标的改革措施和政策措施，搞好全国包括总量和结构的综合平衡。内部机构设置由原来偏重专业转向综合，并由负责宏观经济包括体改委、科委、财政、银行、劳动、物资、物价的各部门主要负责人，在国家计委兼职，把整个国民经济的发展和体制改革，计划的制订与执行、调控更紧密地结合起来。又如煤炭、石油、核工业、航空、航天、机械、电子等工业部分别取消，重新组成能源部、航空航天部和机械电子工业部后，其具体管理企业生产经营活动的职能交由下属企业集团承担，重要物资的分配归并到物资部，自己主要负责编好行业规划，抓好重点工程建设，研究、制定有关政策和法规。

所以这次国务院机构改革，不仅使机构设置和人员进一步减少，而且使政府的经济管理部门开始从直接管理为主转变为间接管理为主，在弱化微观管理的同时，大大加强了宏观管理。

三、价格改革“闯关”及其受挫

1988 年上半年在通货膨胀的形势下，除相继出台不少改革措施外，从 2 月起主持中央工作的领导同志又开始酝酿把原来并未列入当年改革计划的价格改革也接着出台。

价格改革是经济体制改革的关键。1985 年我们曾有计划地采用调放结合的办法进行了以调整农副产品价格体系为主的改革，初步理顺了农副产品的价格结构。但由于这一年总量失衡，放开的价格在总需求膨胀的拉动下引发了物价水平迅速上升，而且物价上升与需求膨胀交互作用，导致国民经济过热运行和超常增长，因而这次价格改革未能继续推开。1987 年经济过热逐步缓解，有关方面考虑到环境仍不宽松，在推进经济体制改革时，选择了企业经营机制作为改革的主攻方向。当时认为实行企业经营承包责任制，通过责权利关系的强化，迅速挖掘企业提高效益的潜力，帮助国家尽快渡过环境治理的难关，并且促使企业对国家通过市场进行的间接调控，能作出比较正确灵敏的反应，从而为构造新体制的框架构造较好的微观基础。承包制在改善当时的经济状况方面，确实发挥了积极作

用，但由于这种制度当时仍存在着讨价还价、约束与刺激不对称、短期倾向和涨价冲动等问题，未能实现环境治理与完善企业机制的预定目标。而在通货膨胀下，物价不仅总水平上涨幅度居高不下，而且结构性矛盾更加突出。一是在生产资料价格总水平迅速提高的情况下，一些基本工业产品特别是一次能源产品的比价再次跌入谷底，全行业发生亏损。二是主要农业生产资料在其他产品涨价的推动下，价格上涨幅度超过农副产品收购价格、特别是粮食收购价格的提高。这种工农业产品比价、基础工业品与加工工业品比价重新或更加扭曲的状况，对我国经济产生了深刻影响。首先是广大职工强烈要求增加收入，迫使国家增加补贴，并从多种渠道使国民收入进一步向消费倾斜。农民要求提高农副产品价格，并使收购工作越来越困难。其次，价格信号的扭曲，使一些基础产品的供给状况趋于恶化，助长了企业的涨价冲动。随着补贴政策的变化和价格管理的放松，农产品、工业品相互影响，生产资料、生活资料循环涨价，既不断推动价格水平的上涨，又为深化改革和产业结构的调整，设置了新的障碍。因此，价格改革包括生产资料价格改革是经济改革的客观需要。问题是在通货膨胀的条件下能否进行价格的结构性调整，当时是有争议的。大多数人认为价格改革必须有比较宽松的环境，否则风险太大。所以如前所述，1987 年底的计划会议和经济体制改革会议都主张把稳定经济放在第一位。1988 年改革计划中没有安排价格改革，并得到国务院全体会议的肯定。

1988 年初主持中央工作的领导同志之所以急着要酝酿推进价格改革，主要是对形势的认识发生了变化。因为当时在经济学界流传着一种通货膨胀在近期对中国构不成重大威胁的论调。认为根据韩国等一些国家的发展经验，采取适度的通货膨胀政策，可以实现国民收入的强制性储蓄，为基础工业积累部分资金，为一部分没有其他附加收入的国家干部、知识分子提高工资，以此来重新分配社会各阶层的利益。因此实行“双紧”方针，降低经济速度是不必要的。这种观点对当时希望经济保持较快速度、又认为物价上涨主要是因为蔬菜等副食品供应不足，价格上涨过猛引起，与银根松紧无关的中央领导产生了重要影响。

1988 年 2 月 6 日，中共中央政治局第四次会议讨论经济形势时，中共中央总书记赵紫阳认为去年经济工作抓得比较全面，形势好是全面的，唯独物价情况不好。当前物价问题实际上主要是食品问题，不是票子发多了，因为去年货币增长速度比近几年都低。食品价格上涨主要原因是供给不足，是收购政策违反了价值规律，使价格改革过于谨慎造成的。所以出路就是下决心提高收购价格，让农民有利可图，促进农牧业生产的发展，同时给城市居民发食品补贴。3 月 15 日召开的十三届二中全会上，他再次重申了上述观点，但当时中央领导看法并不一致。经济学家刘国光在会上针锋相对地指出：当前我国物价上涨，不仅仅是个别

产品（如食品）的供求问题，也不单纯是调整价格结构带来的，它首先是由于货币供应量过多，从而币值下降所引起的持续性的物价上涨，而且已持续三年。国际经验表明，这种物价上涨，从短期看对经济发展可能有某些作用，但从长期看一定会损伤整个经济的机体。从我国实际情况看，九年来已第一次出现了城市居民因物价上涨而导致实际收入水平下降的现象，引起了社会的不安。所以必须首先积极对通货膨胀进行治理。此后薛暮桥、吴敬琏等经济专家也提出了类似意见。但赵紫阳仍坚持己见，结果物价逐月上涨。2 月份即超过两位数，为 11.2%，3～5 月份别为 11.6%、12.6% 和 14.7%。在物价持续高位运行的情况下，原来实行“双轨制”价格的生产资料更成为非法牟利的来源，一般企业也只好表面是计划和市场两种价格，实际计划价格还带有其他附加条件。是继续维持现状还是下决心进行生产资料改革，有计划有步骤地减少“双轨制”价格，赵紫阳 5 月 16 日在政治局常委会上强调，现在的形势是不进则退，没有别的路子，只能迎着困难前进。邓小平在接见外宾时说：我们每走一步都要兢兢业业，大胆细心，及时总结经验，发现问题就做些调整，使之符合实际情况，但是物价问题非解决不可，不闯这个关是没有出路的。要迎着风险、迎着困难上。[①] 于是 5 月 30 日政治局扩大会议决定进行价格改革。

5 月 31 日至 6 月 1 日，中共中央政治局召开全体会议，讨论经济体制改革和经济形势问题。会议认为：目前我国改革进入了关键阶段。9 年来，我们的改革有很大进展，成效是显著的。随着改革的深化，现在一些难度很大而又不能绕开的问题摆在我们面前。国际和国内的实践表明，改革的难题拖得越久，解决起来的难度越大。改革会有风险，但不进则退，退是没有出路的。我们必须抓住历史给予的有利条件，进一步贯彻党的“十三大”提出的加快和深化改革的方针，迎着风浪前进，坚决而又稳妥地把改革中不可回避的问题解决好。会议还指出：价格和工资制度改革需要有通盘的考虑和系统的方案。发展社会主义商品经济，要按价值规律办事，理顺原来很不合理的价格关系。根据这次会议的意见，从 6 月 2 日起，中央责成专门机构组织有关部门，反复研究今后五年特别是 1989 年的价格改革方案和配套措施问题。经过几上几下的论证，有关机构提出了一个初步方案。初步方案中价格总的改革方向是：少数重要商品和劳务价格由国家管理，绝大多数商品价格放开，由市场调节。工资改革总的要求是在价格改革的进程中，通过提高和调整工资，适当增加补贴，保证大多数职工实际生活水平不降低，并能随着生产的发展而有所改善。7 月 11 日，中共中央总书记赵紫阳主持专门会议讨论这个方案，根据讨论意见，有关机构又进行了测算和修改。8 月 5

① 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱（1975～1997）》，中央文献出版社，2004 年版，第 1232 页。

日至9日，国务院总理李鹏主持召开国务院常务会议，对修改后的方案进行了讨论，最后形成了准备提交中共中央政治局讨论通过的方案。8月15日至17日，中共中央政治局在北戴河召开全体会议，讨论并通过了上述的《关于价格、工资改革的初步方案》。

中共中央政治局讨论和通过这一重大改革方案的消息引起国内外的广泛关注。其实早在6月9日，《人民日报》就发表了题为《改革有险阻，苦战能过关》评论员文章，为价格改革造势，认为价格改革虽然难度大，但有把握，表明了闯关的决心和信心。7月1日，《人民日报》又发表题为《过关有风险，关后是平川》的采访记，宣传价格改革的好处，以消除人们对价格改革的紧张心理。

实际上，在中共中央政治局会议通过价格和工资改革方案之前，单项的价格改革措施已经陆续出台。例如，4月份陆续调整了部分粮食、油料、棉花以及茶叶、木材、黄红麻等收购价格，少量调高煤炭、原油、电力等生产资料价格及部分航线的运价；5~7月全国各地先后放开了猪肉、大路菜、鲜蛋和白糖4种主要副食品零售价格，对城镇居民实行暗补改明补；5月以后全国彩色电视机实行浮动价格，国产的一般机型上浮20%~30%；7月进一步扩大了棉纱、棉布价格的浮动幅度，由5%~10%扩大到20%~25%；放开了名烟名酒价格，提高了部分高中档卷烟和粮食酿酒的价格。此外有一批原由有关部门管理的工业价格，下放给省市管理，有的省市自行进行了价格改革。这些改革应当说是完全必要的，但时机不当，又过于集中，而且幅度过大。据后来统计，国家定价和指导价的变动，使物价上涨约7.7%，比1987年物价上涨幅度还高。1988年初由于经济过热重新抬头，通货继续膨胀，物价上升的幅度如前所述已经很大。这些措施集中出台后，物价加速上升，6月达到16.5%，7月上升到19.3%，使越来越多的城镇居民不仅担心政府是否有稳定物价的手段和能力，甚至怀疑政府稳定经济、稳定物价的诚意和决心。因而局部性的银行挤兑和市场抢购已时有发生。与此同时，舆论宣传却反复强调居民对价格改革是有承受能力的，而且一个劲地呼吁价格改革要闯关攻坚，说“改革有险阻，苦战能过关”，只要咬咬牙，坚持下去就会出现“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”的新局面。这种很不明智的宣传，更加剧了城乡消费者的通货膨胀预期。当8月17日中共中央政治局会议讨论并原则通过《关于价格工资改革初步方案》的消息在报纸上公布时，尽管会议强调要采取强有力的措施，综合治理通货膨胀，群众却以为新一轮大幅度涨价即将开始，触发了突击提取存款，大量抢购的全国性风潮。

从8月17日开始，福州、天津、上海、重庆、成都、北京、西安等大城市中心商业区发生抢购，逐渐向外蔓延，波及全国大部分地区的城市、县城和农村。抢购范围广、品种多，主要集中于价值高、易保存的工业品，涉及50个大

类500多种商品，部分地区还有抢购粮食、食油甚至盐和火柴的。卷入抢购的阶层几乎遍及社会各个阶层，而以固定工资收入者居多，且来势凶猛，使销售量大幅度提高。8月份全国商品零售额比1987年同期增长了38.63%，比1988年7月增长了7.5%。主要商品零售量同1987年8月相比的增长率为：棉布46.7%，呢绒53%，绸缎40%，棉毛衫裤92%，卫生衫裤74%，毛线70%，彩色电视机40%，黑白电视机64%，洗衣机160%，电冰箱100%，电风扇68%，录音机71%，自行车52%，连已经滞销的缝纫机也增长了58%。据有关部门估计，这次商品抢购风，抢购了约60亿元商品。值得注意的是这次商品抢购伴随着挤兑银行储蓄存款，8月份城乡储蓄不仅没有增加反而减少26.8亿元。历史上8月份出现储蓄绝对额下降的只有1960、1961、1962、1967年四个年份。这次突击提存，人们不仅动用活期存款，而且动用定期存款进行抢购，可见社会公众对通货膨胀、物价上涨的恐惧程度。

物价是经济运行状况的综合反映。全国性的抢购风的出现，固然有心理的、社会的因素，以及具体措施和宣传失当等原因，但根本的原因则是由于总的指导思想上追求发展速度，对稳定经济工作抓得不狠，深化改革工作急于求成，使这几年经济生活中长期存在的总量失衡和结构失调问题进一步恶化。1988年第三季度经济形势是严峻的。

一是投资需求和消费需求更加膨胀。1988年初计划安排固定资产投资比上年减少300多亿元，实际增长856亿元，超过计划1000亿元。其中全民所有制单位预算内基本建设投资比上年下降13%，预算外投资却增长了20.6%。与此同时社会集团消费压而不缩，1～9月逐月上升，工资大幅度上涨。1988年工资总额增长率高达23.1%，比上年增长率提高10个百分点，创改革以来的最高水平。其中第三季度工资和奖金分别以27%和45%的失控速度上涨，使通货膨胀的压力在需求拉动之上又加进了成本推动的因素。

二是工业再次超高速增长。全年乡和乡以上企业的工业总产值达15481亿元，增长17.7%（包括村和村以下增长20.7%），超过上年增长幅度3个百分点，而且出现“萝卜快了不洗泥”现象，质量明显下降。农业仍然增长缓慢，总产值比上年增加3.9%，其中种植业产值下降0.2%，粮食、棉花和油料的产量分别下降2.2%、2.4%和13.6%。交通运输的紧张程度有所加剧，各种运输方式完成的货运量只比上年增长3.5%，全年连续发生了多起新中国成立以来从未发生过的重大恶性事故。

三是财政收支恶化，通货膨胀剧烈。全年财政收入的增长幅度大大低于物价的上升，出现了收支贬值的负增长现象。财政收入在国民生产总值中的比重进一步下降为22.3%，处于改革以来的最低水平，难以满足经济社会事业发展和各项

改革的需要。支出总额继续大于收入，财政赤字近80亿元，与上年持平，如加上内外债务，则赤字高达340亿元，比上年增加99亿元；不仅中央财政有较大赤字，地方财政有赤字的省市也不断增多。银行信用进一步扩张。1～8月各项贷款增加了927.1亿元，比上年同期多增加556.9亿元。由于人们普遍提取存款大量抢购物资，现金货币供应的增长率更快，第一季度为26.3%，第二季度为35.8%，第三季度为45.6%，货币流通量急剧增加。往年货币月净投放一般在6～7月出现，累计净投放一般在9月份开始，而1988年从4月便开始出现月净投放，5月出现累计净投放，分别比往年提前了2个月和4个月，1～9月累计已净投放约400亿元。按照货币投放规律，全年大量突破计划已成定局，货币形势是十分严峻的。

四是物价急剧上涨，流通秩序严重混乱。1988年上涨率逐月加快，6、7月份达到16.5%和19.3%后，8、9月份竟高达23.2%。同时部分重要生产资料价格也暴涨。据不完全统计，1～9月，15种生产资料计划内外销总指数比上年同期上升18.5%，比消费资料上涨指数还高。其中煤炭上涨18.5%、钢材20.9%，木材26.5%，铜铝40%，烧碱49.3%。这种情况对于我国这样一个新中国成立以来物价一直比较平稳，物价上涨率只是个位数的国家来说，确实是严重的。

由于物价特别是生产资料价格大幅度上涨，在一半左右商品的价格已放开，大批新的竞争者涌入市场的情况下，由于未能建立相应的市场组织，缺乏完善的市场规则和监督管理体系，流通秩序更加混乱。多头插手生产资料经营，中间环节越来越多。据统计，全国共有各类公司294946户，包括分支机构为477431户，其中将近40%是1986年下半年以后成立的。各种外贸公司5000户中，有2000家是1988年成立的。不少单位不顾国家有关规定，违法经营，钻计划内外、国内外价差的空子，利用行政权力、垄断地位或其他特权倒卖紧俏商品乃至计划指标、批文，牟取私利、层层加价、层层抽头，有的甚至物资原地不动，发货票转来转去，牟取暴利，不仅搞乱了流通，而且在人民群众中造成了极坏的影响。

针对上述因价格改革引发的抢购风潮和经济秩序混乱局面，国务院于8月30日发出《关于做好当前物价工作和稳定市场的紧急通知》，要求各地坚决执行国务院关于1988年下半年不出台新的涨价措施的决定。同日召开的国务院常务会议还作出保证：目前改革方案还在进一步修订和完善中，明年作为实现五年改革方案的第一年，价格改革的步子是不大的。9月6日，中共中央总书记赵紫阳在会见美国客人时首次公开使用了“治理整顿”的提法，他说，中国将坚定不移地进行物价改革，但是物价改革不能孤军深入，要与治理环境和整顿秩序协调进行。9月12日，邓小平在听取汇报时，认为要加强中央的权力，利用中央权威，发挥我们的优势，采取行政的、法律的手段，坚决地处理现在存在的问题。并在

16日与外宾谈话时说：改革发展到今天这个阶段，到了应该很好总结的时候。速度快本来是好事，但太快也带来麻烦。现在需要稳。9月15日至21日，中共中央政治局召开中央工作会议，正式作出治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的决定。9月26日至30日，中共十三届三中全会召开，会议批准了政治局提出的治理整顿和全面深化改革的指导方针和政策措施。

第十七章　治理整顿经济环境和改革的继续推进

第一节　治理整顿经济环境

一、治理整顿方针的提出和初步实施

错综复杂的经济环境和一夕数惊的物价形势，迫使中共中央必须尽快拿出对策，控制住局面，稳定经济。

（一）十三届三中全会的决策

在经济发展中的矛盾趋于尖锐、体制改革的环境严重恶化的关键时刻，1988年9月26日中国共产党十三届三中全会在北京召开，会议正确地分析了面临的经济形势，确定了治理经济环境，整顿经济秩序和全面深化改革的方针。从此我国国民经济的发展，进入了治理整顿阶段。

十三届三中全会纠正了前一段对经济形势中存在的问题估计不足的错误，在肯定总的形势是好的前提下，强调指出，当前存在不少困难和问题，突出的是经济生活中出现了明显的通货膨胀，物价上涨幅度过大。造成这种情况的根本原因是经济过热，社会总需求超过总供给。在正确把握形势的基础上，全会认为必须充分认识坚决遏制通货膨胀的重要性和紧迫性，决定把明后两年改革和建设的重点突出地放到治理经济环境、整顿经济秩序上来，并确定治理整顿最迫切的任务是确保1989年物价上涨的幅度明显低于1988年，应把这一点作为1989年一切工作的中心。具体的要求和措施是：

1. 治理经济环境，主要是压缩社会总需求，控制通货膨胀

具体措施：第一，1989年全社会固定资产规模压缩500亿元，只能多压，不能少压。要对重点产业实行倾斜政策，对涉外项目采取保护政策，合理调整投资结构。第二，控制消费基金的过快增长，特别要坚决压缩社会集团购买力。第三，采取一系列措施稳定金融，严格控制货币发行，办好保值储蓄，开辟多种渠道，吸收社会游资，引导购买力分流。第四，克服经济过热现象，把1989年全国工业增长速度降到10%甚至更低一些。

在抑制总需求膨胀的同时，要用大力量来改善和增加有效供给。必须努力发展生产，特别是农产品、轻纺产品和其他生活必需品，以及紧俏产品的生产。国内短缺的原材料和必需品要减少出口，保证国内市场供应。特别要解决好粮食和“菜篮子”问题。

2. 整顿经济秩序，主要是整顿在新旧体制转换中出现的种种混乱现象

第一，要坚决刹住乱涨价风。坚决制止一切违反国家规定哄抬物价的行为。非法涨价收入必须上缴国家财政。第二，要整顿公司，政企分开，官商分开，惩治“官倒”。所有公司，除极少数经国务院特别批准行使一定管理权的以外，都必须限期同党政机关脱钩，依法经营，否则就吊销营业执照。第三，要尽快确立重要产品的流通秩序。对流通秩序混乱的重要产品，尤其是紧缺的重要生产资料，有的要实行专营，有的只准在国家统一市场上交易。第四，要加强宏观监督体系。必须在中央集中统一指挥下，强化计划、银行、财政、税收、海关、铁路等部门的宏观调控职能，充分发挥这些部门的监督作用。第五，要制止各方面对企业的摊派。

关于深化改革，全会强调要有领导、有秩序地推进相互配套的全面改革。用五年或较长一点时间理顺价格的目标不变，但价格与工资改革的步伐既要积极稳妥，以每年物价上涨幅度控制在10%以内为尺度。某些重要生产资料“双轨制”短期内难以取消，必须强化管理和监督。同时价格改革要与其他方面的改革相配套。继续完善企业承包制，推行股份制；并推进有利于治理通货膨胀的改革，如出售公房、出售国有小企业，允许和鼓励有条件的大中型企业发行股票等。全会要求加强党的领导，充分发挥我们的政治优势，包括全党统一思想、统一行动，遵守铁的纪律等，把全党和全国人民的力量凝聚起来，采用经济的、行政的、法律的、纪律的和思想政治工作的手段，五管齐下，进行宏观调控，并强调新旧体制转换时期，尤其不能过早地轻率地放弃行政手段，以免出现经济生活混乱，使治理整顿的方针得以顺利贯彻。

（二）治理整顿的主要措施

治理整顿、深化改革是在坚持改革开放的条件下，对国民经济又一次大调整。这次调整历时三年，经历了两个阶段：第一阶段从十三届三中全会前后开始至1989年第三季度。在这个阶段，通过大幅度压缩需求，大刀阔斧地整顿流通领域，迅速降低物价的上涨率。第二阶段从1989年第四季度开始到1991年9月，在这个阶段，继续紧缩总需求，同时通过努力调整结构，增加有效供给，启动市场，使整个国民经济恢复到正常的增长速度，并适时地继续推出一些改革措施。第一阶段的治理整顿工作分两步进行。

1. 在十三届三中全会前后，开始第一阶段的治理整顿工作

当时为了稳定经济，以紧缩银根为主，采取了一系列紧急措施。

（1）减少货币供应，稳定金融形势。主要有两方面内容。一是千方百计增加和稳定居民储蓄，合理引导购买力分流。针对银行存款利率水平低于物价上涨幅度而出现负利率的状况，1988 年 9 月 1 日和 1989 年 2 月 10 日，中国人民银行两次提高城乡居民定期储蓄利率，幅度达 4%。1988 年 9 月 10 日开办了人民币长期保值储蓄存款，对 3～8 年的储蓄存款，在当时利率的基础上，按照储户所得利益不低于物价上涨幅度的原则，由人民银行参照国家统计局公布的零售物价指数，按季度公布全国统一的保值补贴率。与此同时，不少地区还开展了各种形式的有奖储蓄。二是控制贷款规模，切实抽紧银根。1988 年 8 月和 9 月国务院两次作出决定，要求各地采取果断措施，控制货币，稳定金融。规定贷款规模必须按照人民银行总行批准的计划执行，违反者追究领导人员责任；人民银行提高存款准备金 1%，集中用于调整信贷结构。贷款有保有压，农副产品生产和收购、外贸出口商品收购、适销对路工业品生产以及国家计划内的重点建设项目的合理资金需要，银行给予支持，效益低、质量差、与大企业争原材料的小厂，产品积压滞销、倒买倒卖囤积物资的企业、公司和国家计划外建设项目，坚决停止贷款；已经贷款的，限期清理收回。专业银行之间拆借资金，最长不得超过三个月；从 10 月起，各级各类信托投资公司一律停止发放信托贷款或投资，一律停止拆出资金。努力挖掘资金潜力，按照 1987 年底企业流动资金占有水平和加速资金周转 3% 的要求，采取先扣后调办法，由各专业银行扣回企业的贷款；同时人民银行收回对专业银行贷款，专户存款，分别归当地各专业银行调剂使用。在控制贷款规模的同时，银行对消费基金也进行了严格控制。规定：从 10 月 1 日起，各机关、企事业单位、团体、部队、学校和各类公司的消费基金，一律维持在 8 月份的水平上，超过部分银行不支付现金。

（2）发挥行政控制的作用，缓解物价上涨。为了消除群众的不安情绪，制止大量提取储蓄存款抢购商品的风潮，10 月 24 日，国务院根据十三届三中全会精神，作出《关于加强物价管理，严格控制物价上涨的决定》。一是恢复了一些必需品由国家补贴、定量供应的办法，坚决稳定群众生活基本必需品的价格。规定城市居民定量供应的粮食、食油价格一律不动，大中城市要由市长负责，保证“菜篮子”价格基本稳定；同人民群众日常生活密切相关的日用工业品也要安排好生产和供应，不使断档脱销。二是对石油、铜、铝、紧俏钢材等实行统一经营，严禁倒卖。暂停执行国务院有关部门定价的生产资料价格可由地方审批临时价格的规定。三是大中城市分别选择一批比较重要的价格放开的工业消费品，实行工商企业提价申报制度。

（3）开始整顿流通秩序。首先，整顿市场。8月和9月国务院分别作出加强棉花和粮食管理的通知，决定棉花由供销社统一经营，关闭棉花市场；大米由粮食部门统一收购经营，同时逐步建立粮食批发市场，有秩序有组织地进行市场调节。其次，对重要工业品实行专营。9月28日国务院决定对化肥、农药、农膜销售实行专营，由供销社和农业生产资料公司统一归口经营；11月11日国务院在强调钢铁企业必须完成国家指令性计划和整顿钢材市场的同时，决定对市场紧缺的冷轧薄钢板、冷轧硅钢片、镀锡钢板、镀锌薄钢板实行专营，对部分计划外钢材实行定点定量供应。1989年2月1日，针对当时彩电供求矛盾突出、经营渠道混乱、倒买倒卖严重的情况，决定对彩电实行专营，并征收特别消费税和国产化发展基金。此外对已由生产主管部门管理的476种物资进行清理整顿，制定4种新的管理办法，其中少数短缺原材料、燃料中属于重点企业生产部分，纳入国家指令性计划。再次，清理整顿公司。10月3日，中共中央、国务院作出清理整顿公司的决定，要求对政企不分，利用行政权力进行经营活动的公司，进行严格清理整顿，取消公司的政府行政职能，按核定的经营范围依法经营。清理整顿的重点是1986年下半年以来成立的公司，特别是综合性、金融性和流通领域的公司。同时严格执行中共中央、国务院关于党和国家机关干部不得经商办企业的决定，清理在公司兼职的在职人员和离退休人员。

此外，从10月起加速清理固定资产投资在建项目，压缩非生产性项目，特别是楼堂馆所建设项目，并且采取行政措施限制已提前超额完成计划的一般机床、汽车等机电产品的生产；停止生产消耗紧缺原材料和电力而非人民生活必须的产品，如易拉罐、铝合金门窗等的生产，以控制工业生产速度。

上述紧急措施的逐步实施，到1988年底初步取得了一些效果。比较明显的是居民储蓄逐渐回升，9～12月城镇居民储蓄存款由8月净减26亿元迅速回升到净增23亿、53亿、50亿和91亿元，12月储蓄率已达25.5%。信贷规模迅速得到控制，9月新增贷款72亿元，10～11月累计增贷只有19亿元，与上年同期比，减少了454亿元。党政机关经商办企业现象基本得到制止，有80%党政机关办的公司被撤销或与机关脱钩，70%的在职和离退休干部辞去公司职务或机关职务，或按规定办理了相应手续。

但是因为这些措施的实施已临近年底，时间又较短，相当部分干部对经济生活中面临的困难估计不足，对治理通货膨胀要付出的代价缺乏应有的思想准备，多数地方和单位决心不大，有的则等待观望。当时压缩需求，主要是压缩了中间需求，即信贷规模迅速得到控制，而总的社会需求即最终需求却仍然保持膨胀的势头。其中居民消费需求仍然很旺，9～11月银行工资性支出分别比上年增长35.6%、30%和29%，高于1～8月平均水平；固定资产投资项目停缓建了一批，

主要是尚未开工的项目，对防止在建规模进一步扩大可起到刹车作用，但对压缩当年投资规模作用不大，10～11月全国完成固定资产投资仍比上年增长34.2%。在过大的社会需求影响下，工业生产速度居高不下，第四季度达18.8%。其中机电工业增长最快，1～11月比上年同期增长23.7%，从而使生产资料特别是钢材、有色金属的供应仍然十分紧张。所以经过三四个月治理，物价上涨过猛的势头虽因大力加强管理而有所减慢，9～12月社会商品零售物价指数稳定在26%左右，但幅度仍然很高。

在最终需求继续膨胀的同时，压缩中间需求又引发了资金极度紧张的矛盾，经济运行发生了新困难。因为在银行猛烈抽紧银根的情况下，企业资金周转十分困难。为维持生产经营，他们一方面逃避银行结算和监督，把相当一部分收入转化为现金，用于支付工资、奖金、集团消费和购买生产资料，大量增加了资金的“体外循环”；另一方面以各种名义高利率向社会集资，到1988年末发行各种债券、股票达1055亿元。同时企业之间相互拖欠贷款和欠缴国家税款的情况日益严重。企业这些非常措施反过来使银行资金周转陷入困境。因为企业存款大量滑坡，9～11月企业存款分别减少了113、152和87亿元，大量到期贷款又难以收回，在人民银行严格控制贷款规模的情况下，各专业银行能运用的资金日益减少。而第四季度正是收购农副产品的旺季，工业企业也要购买原材料为第二年生产做准备，加上新年、春节即将临近，安排市场的任务很重，所以工商外贸企业都急需银行支付贷款。为此全国各专业银行普遍出现了支付危机，严重损害了银行信用。为了缓解资金紧张情况，维护银行信誉，保证农副产品收购等必需的资金，推动国民经济顺利运转，经国务院批准，12月份中央银行在压缩其他资金运用的情况下，对专业银行增拨再贷款289亿元，使专业银行在中央银行的存款回升到1985～1987年水平，支付能力逐步改善。但是货币投放因此继续大幅度增加。1～11月，已投放货币575亿元，超过计划175亿元，比上年多投放431亿元，12月又增加投放100多亿元，全年达680亿元，超过计划70%，比上年增长1.8倍，其绝对额是改革开放以来最多的，增幅仅次于信贷失控的1984年。这种状况，加剧了通货膨胀的程度。

2. 为了坚定不移地搞好治理整顿

1988年底和1989年初通过全国计划会议、农村工作会议和七届人大二次会议，统一了对治理整顿艰巨性的认识，进一步明确了治理整顿的具体目标，对1989年计划和经济工作，按照治理整顿的要求，作了通盘安排。除继续贯彻前述紧缩和整顿措施外，在财政占国民收入比重过低，调控能力不足的情况下，继续依靠作为资金总闸门的银行，运用货币政策和信贷政策的积极作用，集中力量紧缩最终需求。

（1）坚持清理在建项目，压缩固定资产投资规模，特别是预算外投资规模。国务院决定，1989年全社会固定资产投资规模比上年压缩920亿元，减少21%，比十三届三中全会原定的减少500亿元，多减了420亿元。其中全民所有制单位压缩510亿元，减少19%。为了实现上述目标，在计划安排中，不仅坚持清理包括原在计划控制之外的私人和农村集体投资的所有在建项目，砍掉了一批在建的楼堂馆所和其他不必要的非生产项目，生产性项目包括能源、交通和原材料工业项目，也根据财力物力的可能，重新作了安排，以缩短建设战线。同时，采取过硬措施保证压缩规模指标的实现。包括：成立专门机构大张旗鼓地清理在建项目；集中部分投资审批权，控制新开工项目，原来下放给地、市的百万元以上的投资项目的开工审批权，重新上收到省、市、自治区；加强中央对固定资产投资的引导，1989年3月由国务院制定颁布了治理整顿时期的产业政策，使各个经济管理部门能够比较统一地按照产业序列去支持鼓励或者限制禁止各行各业的发展；减少银行特别是非银行金融机构的投资贷款，对银行投资贷款（包括更新改造贷款），一律实行指令性计划管理，其中规定银行基本不给城乡集体和个体投资性贷款。

（2）采取严厉措施，控制消费膨胀。首先，严格限制集团消费，要求在上年实际支出的基础上，按可比口径压缩20%，同时将国家专控商品由19种扩大为29种，争取社会集团消费减少170亿元。其次，通过实行全地区、全部门企业工资总额同经济效益挂钩、严格审核预算外资金的使用、压缩财政事业费开支和清理“小金库”等措施，控制工资总额及其他个人收入，使工资总额和职工个人工资增长控制在经济增长和劳动生产率增长的幅度以内。再次，通过压缩投资规模、整顿公司、关停并转企业和优化劳动组合，减少一批职工。其中近几年进城的农民工或临时工动员回农村，以控制消费基金和加强农业生产。最后，采取多种方法正确引导消费，促使购买力分流，除鼓励储蓄外，1989年对彩电、汽车等高档耐用消费品高额征税，限制消费，继续进行住房制度、社会保障制度改革试点，为拓展新的消费领域创造条件。

在毫不动摇地把过大的社会需求压下来的同时，1989年也开始注意根据财力物力的可能，增加有效供给，保持经济适度增长，并努力安排好人民生活。

1989年为了保证经济的稳定，要求货币发行控制在400亿元以内，财政赤字控制在80亿元以内，资金是十分紧张的。能源、原材料的平衡，也存在很多困难，特别是某些短线钢材品种和纺纱用棉不足，煤炭运力紧张。在财力物力都比较困难的情况下，在大幅度压缩需求的同时，必须大力调整结构，增加有效供给，并积极做好资金、物资、运力的调度工作，才能保证国民生产总值实现增长7.5%的计划。增加有效供给，当时是指增加粮、棉、油、禽、蛋等重要农副产

品，人民生活必需的日用工业品，能源和短线原材料，适销对路的轻纺产品，回笼货币多的紧俏商品和出口创汇产品。为此国家采取了许多积极的措施。农业方面除要求农村增加粮食播种面积外，增加了化肥、农膜、农药等主要农业生产资料的供应数量，增加农业的资金投入，提高粮、棉、油价格（粮食提高16%，棉花20%，油6%～7%），并发动和组织农民积极进行农田基本建设，整修和兴办水利工程，力争农业有个好收成。工业方面通过控制贷款、财政补贴和其他各种有效办法，控制和压缩长线滞销产品、产量低性能差的产品、过多消耗能源和原材料的一般加工产品，把节省下来的能源、原材料，用以增加人民必需的日用工业品和适销对路的轻纺产品；采用海运、河运、地方铁路分流，通过“短平快”改造措施扩大运输能力，实行严格管理提高运输效率等措施，力争完成煤炭运输任务，缓解华东、中南和华北部分地区电站用煤紧张问题。外贸方面合理调整进出口商品结构。一方面控制国内市场十分短缺的原料、材料出口，另一方面大力组织国内资源丰富和增产潜力较大的产品出口，并且在进口方面尽量多安排粮食、化肥等商品，减少了原材料和技术设备的进口，以便稳定国内市场，防止外贸出口发生较大滑坡。

由于治理整顿方针深入贯彻和各项紧缩措施逐步落实，从1989年第二季度起，国民经济运行发生了明显变化，治理整顿取得了初步成效。

第一，农业生产出现转机。1989年夏粮作物丰收，夏粮主产区除江苏、安徽、湖北以外全面增产，夏粮产量9355吨，比上年增257万吨，比历史最高水平的1986年增产26万吨。夏收油菜籽比上年增产50万担，生猪生产也基本稳定。秋收作物长势良好，为夺取全年农业特别是粮食丰收打下了基础。全年粮食产量达4074.5亿公斤，创历史最高水平。

第二，最终需求逐步紧缩。1989年固定资产投资规模逐季减少，第一季度缩减了2%，第二季度缩减了6.8%，第三季度缩减了9.3%。其中全民所有制单位固定资产投资完成709亿元，比上年同期减少5.9%。消费需求是第二季度开始紧缩的。第一季度银行工资性支出同比增长27.7%，增幅比上年同期高出6.7个百分点，进入第二季度，同比增长22.3%，比第一季度减少5.3个百分点，第三季度同比增长9%，如考虑价格因素，其回落幅度更大。集团消费比上年增长12%，增幅比上年同期减少了6.5个百分点

第三，货币投放形势明显改观。城乡居民储蓄明显回升，继1989年2月创当月增储额历史最高水平后，3～9月仍以每月近百亿元的幅度猛增。到9月末，城乡居民储蓄存款累计增加999亿元，比上年同期多增加279亿元。各项贷款规模到9月末为601亿元，相当于计划的37%，主要用于农业生产、农副产品收购、外贸进出口、大中型骨干企业及重点工程。银行现金支出因加强管理而比上

年减少，1～6月累计增长26.7%，比上年同期增幅回落19.2个百分点，因此与上年同期净投放89亿元完全不同，累计回笼53亿元，恢复了货币的正常运行。

第四，消费市场趋于平衡。自1988年10月开始，消费市场逐步降温。进入1989年，除2月份因调整纺织品价格和彩电征收特别消费税，局部地区发生小规模抢购外，消费市场的基本趋势是在平稳运行中增势趋降，商品销售由旺转平，有的品种由平转滞。1～5月社会商品零售总额比上年增加17.2%，扣除物价上涨因素，实际为负增长，6月的零售总额只比上年增长9.1%。近年来热销的回笼货币拳头产品，如彩电、冰箱、洗衣机等，销势明显减缓，上半年洗衣机销量下降22.1%，电冰箱下降6.9%。在消费品销售由旺转平后，社会商品零售物价涨势趋缓，与上年同期价格相比的指数逐月回落，9月份物价指数由2月的27.9%降为11.4%。

第五，工业速度逐步回落。1～6月工业产值增长10.8%，比上年同期增幅回落6.4个百分点。三季度继续回落，只增长5.4%。其中第一季度基础工业低速增长，发电仅增3.2%，原油和钢材分别下降0.7%和6.7%，加工工业在需求拉动下，速度仍较快。第二季度起基础工业在国家有力调控下逐步走出低谷，第三季度加快增长，如煤产量增长了11.6%，发电量增长了7.5%。而加工工业因紧缩银根措施逐步到位，市场销售由热转平，生产逐步回落，工业内部结构有所好转。

二、进一步治理整顿

1988年开始的治理整顿在1989年上半年受到了“北京政治风波”的影响，此后如何继续进行治理整顿，就成为经济发展和改革开放的关键。

（一）调整治理整顿目标

经过一年的治理整顿，到1989年第三季度，如前所述，国民经济运行已有所好转，但总的看，难关仍未渡过。

第一，总量紧缩的态势已经形成，供求总量不平衡的矛盾仍未根本解决。1989年社会总需求得到比较有效的控制，据有关方面测算，到年底，供需差率由上年的16.9%缩小到8%左右。但连续多年积累下来的过大需求，仍然超过供给的增长。反映在：一是财政赤字加大。前几年已经抬上去的支出盘子压不下来，为控制物价，国家财政补贴又迅速增加。全年粮棉油补贴比上年增长27%，加大了财政开支。财政收入则因企业效益不好，欠缴税收严重和亏损扩大，增长缓慢。虽然后来努力增产节约，加强税收征管，全年赤字仍然高达92亿元，比上年增加13亿元。如从1986年起计算，四年累计赤字达321亿元。二是流通中

货币仍然过多。1989年信贷状况虽因紧缩银根，上半年现金收支相抵货币有所回笼，全年投放210亿元，大大低于计划控制数，但前几年累计超发的货币约有500亿元滞留在流通领域，继续推动物价上涨。所以全国社会商品零售物价指数涨幅虽逐月回落，总水平却仍很高，上半年为25.5%，后来下降较快，全年仍达17.8%，比上年18.5%只低0.7个百分点，而且一定程度上是依靠财政补贴和推迟购买力来实现的。农村的情况更差一些，因为国家的物价补贴只限于城镇居民，所以农村零售物价指数开始一直居高不下，后来回落的速度明显慢于城镇，从而出现了农村零售物价明显高于城镇的局面，对农业的恢复不利，也加重了农村市场销售的疲软。此外，经济秩序混乱问题仍然比较严重。

第二，市场商品销售疲软，工业生产出现滑坡。我国消费品市场自6、7月份由平转淡后，8月份由淡转滞，当月销售额比上年同期下降0.7%，出现了改革开放十多年来第一次负增长。以后连续三个月下降，12月稍有回升，只比上年增0.3%。8～12月销售额下降，几乎涉及全部主要商品。在国家统计局统计的28种商品中，只有鲜蛋的销量增长9.3%，其余27种全部下降。其中穿用商品销量下降大于吃的商品，高档消费品下降幅度最大。全年社会商品零售额比上年增加8.9%，扣除物价因素，实际下降8.9%，其中棉布、自行车、缝纫机、家用电器等按现价计算，也下降了2～4成。在消费品的销售中，农村市场疲软程度更甚于城市，全国县以下消费品零售总额比上年仅增长5.2%，比全国零售额增幅低3.7个百分点。全国市场销售疲软，成为1989年影响经济稳定的新矛盾。

销售形势出现上述变化，一方面反映了国家采取宏观紧缩政策，压缩投资规模、分流社会购买力、减少即期消费取得了预期效果；另一方面充分暴露了我国经济中的问题。首先，加工工业战线过长，日用工业消费品盲目发展，质量差，结构严重不合理；更重要的是我国经济的二元结构矛盾问题80年代初有所缓解后，这几年又有所加剧。当城市居民对耐用消费品的需求基本满足后，农业生产增长迟缓，工农业产品比价不合理、农民收入停滞，成为严重抑制轻纺产品需求的主要原因。这些矛盾过去在经济过热中被掩盖了，市场出现抢购又助长了轻纺工业的盲目发展，例如盲目引进服装加工线、家电装配线等。当市场物价趋稳，居民消费预期降温，需求消肿，购买恢复正常和暂时有所不足时，就形成了商品滞销，使工业生产运行和资金循环发生障碍。

随着市场需求疲软和资金紧缩，1989年工业增长速度开始下滑。7、8月增长9.6%和6.1%，9月猛跌至0.9%，10月出现十年改革中所未曾有过的负增长，下降2.1%，以后稍有回升，11月增长0.9%，12月增长3.4%。

工业生产速度下滑比市场疲软的时间滞后三个多月，这在很大程度上是由于

商业部门在这段时间里大量增加收购。自1988年8月抢购风潮后，为了应付市场需求的再度膨胀，商业部门国内纯购进持续7个月超过国内纯销售的增长速度，推迟了市场疲软对企业生产的影响。入夏后市场持续疲软，商业部门预期销售收入下降，也受资金紧缩影响，开始大幅度减少商业购进，6～12月工业品收购额仅比上年同期增长4%，扣除物价因素，实际下降一成左右；全年社会商业23种主要工业品收购量中，比上年减少的有19种，下降面达83%。商业收购的大幅度减少，使工业企业面对的市场环境骤然变化，企业产品大量积压，不得不停产或限产。

工业生产速度的滑坡受到不同产销率的影响。基础工业在三季度产销两旺，10月原煤比上年同期增长9%，发电增长6.7%，钢材增长8.4%，而前几年经济过热中发展起来的加工工业，生产能力大量闲置，质次价高，货不对路的产品大量积压。所以工业速度下滑伴随着结构调整，这正是治理整顿所要达到的目标之一，为了有效地抑制通货膨胀，承受一段时间工业低速增长也是正常的。但是，这种低速增长与商业、建筑业负增长（分别比上年下降5.6%和11.6%）相结合，已经给经济和社会发展带来一些暂时性困难，如果延续时间过长，必然增加各方面的压力。首先，国民生产总值只增4%，企业尤其是一些大中型企业因经营困难，经济效益进一步恶化，利润减少，亏损增加。当年国家财政支出中企业亏损补贴599.8亿元，比上年的446.5亿元增长34.3%，这直接影响到国家财政收支的平衡。其次，企业开工不足，使企业内部相当一部分人停工或半停工，职工收入受到影响，招工减少，城镇待业人数增多。我国1989年以来，劳动就业又进入新的高峰期，年底待业人数为378万人，比上年增加82万人，待业率上升0.6个百分点，但安置工作十分困难。因为与1979～1980年依靠发展集体、个体经济安置大批劳动力的情况不同，这一年城镇集体和个体经济也不景气，待工歇业较多。据统计，城镇集体职工比上年减少约54万人，个体劳动者减少11万人，安置就业很困难。农村在紧缩的条件下，各类乡镇企业减少了20多万个（其中乡、村两级企业减少5万多个），职工减少了179万人，剩余劳动力的安置问题十分突出。因此，工业生产以及整个国民经济能否适度增长，将影响经济和社会的稳定。

第三，1989年春夏之交，北京发生的政治风波不仅影响了社会和政治的安定，也严重干扰了治理整顿的进展。当时北京地区市内交通及全国个别铁路干线区段一度受到阻塞，影响了生产正常进行，给我国经济造成了损失。以后西方资本主义国家借口北京戒严部队收复天安门广场事件，对我国实行经济制裁，使我国利用外资、特别是借用外国政府和国际金融机构的优惠贷款和引进技术受到相当大的影响，吸收外商投资也因外商对局势一时犹疑观望而减慢了发展势头，旅

游外汇则因此大幅度减少，加重了经济困难。

面对严峻的政治经济形势，在平息北京政治风波以后，中共中央在继续下大力气抓政治稳定的同时，经过认真研究，于11月6日召开了党的十三届五中全会，深入分析了形势，承担了经济指导失误的责任，认为：从1984年下半年开始，我国就出现了经济过热，货币发行过多，国民收入超分配等现象，但未能及时采取果断措施加以解决。1987年虽然提出了财政信贷双紧方针，但没有坚决加以贯彻。对农村形势的估计一度过于乐观，对加工工业的盲目发展纠正不力，在改革经济体制过程中忽视了必要的适当集中，在强调微观搞活的同时忽视了综合平衡和加强宏观调控，对国情缺乏全面深刻认识，对国力缺乏清醒的估计，在建设和改革两方面都存在急于求成的偏向。从而统一了全党对治理整顿必要性和艰巨性的认识，并根据中央的有关方针政策，治理整顿已取得的初步成就和出现的新情况新问题，调整了治理整顿深化改革的部署。从此，治理整顿进入了攻坚阶段。

1989年11月召开的十三届五中全会对治理整顿的内容作了以下补充修订：

1. 延长治理整顿的时限

考虑到当时存在的困难和问题还很多，而且这次治理整顿与以往的经济调整不同，利益格局多元，投资与消费双膨胀，需要触动和调节现有的利益格局；同时加强农业和能源交通建设需要大量资金投入，而国家财政集中度偏低，财力十分薄弱，这样无论总量平衡还是结构的调整难度都比较大，所以治理整顿不能急于求成。全会决定把原定的二年改为“用三年或更长一些时间基本完成治理整顿任务”。

2. 充实和调整了治理整顿的任务和主要目标

（1）紧缩财政和信贷，坚决控制社会总需求，仍然是进一步治理整顿的首要任务，但适当调整紧缩力度，目标也更具体了。要求：全国零售物价上涨幅度逐步下降到10%以下；货币发行逐步做到当年发行量与经济增长的合理需要相适应；逐步消灭财政赤字；固定资产投资规模维持甚至低于1989年的水平；消费基金总额继续切实控制，同时逐步缓解分配不公的社会矛盾。（2）强调提高经济效益是克服经济困难的根本途径，要求在着力于提高经济效益、经济素质和科技水平的基础上，保持适度的经济增长率，争取国民生产总值平均每年增长5%～6%。（3）把经济结构调整的任务放到重要地位，力争主要农产品生产逐步增长，能源、原材料供应紧张和运力不足的矛盾逐步缓解。其中在产业结构调整中强调，农业的稳定发展是经济、政治、社会稳定的基础，是调整经济结构的关键；在企业组织结构调整中，要充分发挥大中型企业的骨干作用，按照调整、整顿、改造、提高的方针，积极引导乡镇企业的继续发展；在地区结构安排中，要

继续支援老少边穷地区的发展；要在结构调整中广开就业门路，妥善安置待业人员。(4) 经济秩序特别是流通秩序的整顿要坚持不懈，并不断深入。在继续清理整顿公司和市场秩序的同时，要结合价格调整，逐步解决生产资料价格“双轨制”问题，消除导致经济混乱的温床。

(二) 继续控制总量，适当放松需求

进一步治理整顿由1989年第四季度开始，至1991年9月宣布结束，花了两年时间。由于这段时间新旧矛盾交织，根据十三届五中全会的部署，继续以力求稳定为主，有关部门慎重地处理了一系列两难矛盾，即：既要加强基础建设，又要保持财政信贷收支基本平衡；既要解决突出不合理的价格，减少国家财政补贴，又要保持社会经济全局的稳定；既要促进社会最终需求，加强经济循环，又要防止重新出现经济过热，再度引发通货膨胀。主要进行了以下工作。

1. 继续控制社会总需求，努力平衡财政金融；继续整顿经济秩序，稳定国内市场

按照十三届五中全会的部署，这两年对控制社会总需求仍然抓得很紧，毫不松懈。其中财政信贷平衡是这几年工作中最困难的。在工商税收增长缓慢的情况下，为了避免经济过热再度发生，必须压缩开支；但从1990年起，内债已进入还债高峰，外债还本付息也有所增加，工业滑坡、市场疲软和三角债一时不能缓解，又要求增加财政支出和信贷资金的投入。在这种两难情况下，财政方面积极开源节流，除抓好工商企业的扭亏增盈外，适当提高了商业零售环节营业税税率，大力加强税收征管工作，清理拖欠税款，整顿价格补贴，并增发国库券和专项债券约195亿元。所增收入绝大部分归中央支配，有上缴任务的省市还适当提高了上缴中央的比例，中央对地方的补贴也适当减少，以缓解现有财政包干中中央财政集中度过低、负担过重的困难。在信贷方面继续以多种灵活方式方便储户，吸引储蓄存款，特别是比较固定的长期存款，至1990年，存款增加了2600多亿元，其中居民储蓄增加了1800亿元；实行倾斜政策，调整结构，督促企业抓好清仓利库，减少资金占用，按规定补充流动资金，银行对不合理占用资金的单位拒绝给予贷款；加强中央银行的宏观调控，以便既控制总量，又能适时调节满足国民经济需要。因此尽管为了启动市场贷款增幅很大，达2700亿元，但总的货币发行控制在计划范围之内，金融形势比较稳定。

2. 努力改变市场销售疲软状况，保持工业生产适度增长

在坚持财政金融“双紧”方针的前提下，根据市场情况，适当改善了紧缩力度，多方面启动市场，促进工业回升。主要是增加社会需求。开始因顾虑再度引起物价反弹，侧重放松中间需求，即适当增加贷款规模，用于增加国家确定的

“双保”企业的生产资金和外贸进出口和商业物资部门的收购资金，发挥商业库存的蓄水池作用；从3月21日起两次降低存贷款利率2.34个百分点，以减轻企业的利率负担。但由于缺乏强有力的需求拉动，银行注入企业的资金一部分被用于发放工资奖金以及其他支出，一部分转化为新的库存积压，未能发挥资金对经济的推动作用。所以，银行贷款虽有大幅增长，生产却止步不前，仍然在低谷中徘徊。为此，从1990年初起转向适当放松最终需求，1990年银行和财政都适当追加了一些投资，与年初比，投资总规模扩大了450亿元，主要用于计划内重点建设项目、企业技术改造、城市中低档职工住宅建设和以工代赈，搞一些水利建设和公路建设。1991年又较大幅度增加了固定资产投资规模，计划安排比上年增长14%。同时增加居民和集团消费。1990年在国家财政十分困难的情况下，国有企事业和行政机关普调了一级工资，适当提高了各类专业技术人员的起点工资，初步解决了行政人员中工资“平台”及其他突出不合理问题，全年职工工资总额比上年增长12.7%，并降低直至取消储蓄存款保值补贴利率，调减某些高档耐用消费品的价格，刺激居民的消费需求。4月起，还适当松动了对社会集团购买力的控制力度，对服役年限到期的汽车实行强制更新，全年社会集团购买力增长了4.3%。启动市场的另一个措施是积极开拓城乡内外市场，特别是农村市场。大力搞活流通，疏通渠道，坚持废除各种为保护落后而采取的封锁市场的做法；发挥各类商业机构在城乡交流中的作用，对过去已经放开而这两年管起来的商品，区别情况有的加强和改进管理，有的继续放开价格，由市场直接调节。人民币对美元的汇率，两次共下调45%，促进了外贸出口。另外，适当增加储备，对暂时供过于求但从长期看仍紧张的重要资源，由物资部门和商业部门收购储备，以支持工业企业正常生产。

在努力启动市场的同时，把销售疲软的压力变为调整工业结构、提高效益的动力。一是引导企业努力开发新产品、新品种，增产名牌优质产品、市场紧缺产品、出口产品和替代进口产品，特别是扭转前一段工业企业开发新产品围着城市消费浪潮转的偏向，努力增产适应农村广大群众需要的日用消费品。二是国家确定234户在国民经济中具有重大影响、承担国家指令性计划比例大、经济效益好、出口创汇多和国家产业政策支持的骨干企业，实行“双保”。这234户“双保”企业1990年计划工业产值占全国大中型企业产值的46%，上缴利税占预算内工业企业上缴利税总额的35.2%。按照“双保”要求，这些企业保证向国家上缴利税385亿元，上缴统配产品原煤3.23亿吨，原油1.36亿吨，发电量3671亿度、钢材2617万吨、化肥1386万吨、汽车8.06万辆、发电设备695万千瓦。国家和地方对这些企业所需能源、原材料、运力和资金等主要生产条件，实行倾斜政策，优先保证最基本的供应。三是围绕改进产品质量、降低物质消耗、增加

出口创汇和替代进口产品的生产能力，推广一批科技成果，并增加资金，加速企业的技术改造。四是坚决制止各种不合理的收费、罚款和摊派，切实减轻企业的负担。

在工业生产回升过程中，企业之间相互拖欠和产成品积压过多，是生产能否正常运转的一个突出问题。为此，1990 年 3 月决定全国清理“三角债”，先在省市范围和基建、外贸、商业、物资系统进行。配合清理三角债，银行从 4 月起恢复托收承付结算方式，以带动承担国家指令性计划生产任务较多的大中型骨干企业收回贷款。到 1991 年 11 月，已注入银行贷款 306 亿元，提前实现当年清理计划 1000 亿元的目标。在清理过程中发现，企业产成品积压过多，是造成一边清理、一边继续拖欠的重要原因，因为前几年迅速发展起来的轻纺机电工业品中有盲目性，棉毛纺、家用电器、汽车等布点过多，能力已超过当前城乡居民收入水平的现实需求；同时，企业又缺乏依据市场需求变化主动调整生产结构的经营机制，以致注入资金后，企业边生产边积压，占用大量流动资金。为此。从 1991 年起，把清理三角债与限产压库结合起来，工业品库存从 9 月开始回降，9 月比 8 月减少 12.6 亿元，10 月又比 9 月减少 20 亿元。

经过各方面的共同努力，尽管由于顾虑再度出现过热，对最终需求的放松晚了一点，但从 1990 年 3 月起，工业生产也逐月回升。1～6 月平均增长 2.2%，6 月速度达到 5.3%，第四季度加快回升，达 14.2%，全年增长了 7.8%，主要是集体企业和其他经济类型企业增长较快，分别达到 9.1% 和 56%。1991 年继续增长，1～8 月比上年同期增长 13.2%，其中全民所有制企业主导作用逐步增强，全年预计增长 10% 以上。工业产品结构不断改善，能源、原材料、支农产品保持较高的增长势头，1990 年原煤、发电量、钢材分别增长 2.5%、6.2% 和 6.1%。轻纺工业从 5 月开始转降为升，其中自行车、缝纫机、电冰箱、洗衣机、金属切削机床等长线仍比上年下降 10%～25%。生产资料市场和消费品市场自下半年开始动销，1990 年社会商品零售额比上年增长 0.3%，其中农村市场 10 月才恢复正常，全年消费品零售额仍下降 2.4%；1991 年城乡零售额持续增长，达 12% 左右。

（三）进一步清理整顿公司

自从 1984 年经济体制改革转入以城市为重点，并进一步对内搞活和对外开放后，随着中央和地方政府权力进一步下放和鼓励多种经济成分、多种经营形式发展，特别是 1985 年开始实行价格“双轨制”以后，在流通领域，利用同一种产品的计划价格与市场价格的差价来赚取利润的各种各样的公司应运而生。1985 年出现了第一次全国性的“全民经商潮”，1988 年随着“十三大”进一步确定了

市场经济和多种经济成分的改革目标后，出现了第二次全国性的“全民经商潮”。以直属国务院的“中国康华总公司”为例，该公司1987年6月批准成立，同年12月注册登记，但是到1988年9月，就发展了二级公司58个，三级公司113个，许多公司主要是看上了它由高干子弟领头组成，“神通广大”，因而纷纷投靠或“挂名”成为该公司属下，比较典型地说明了1986年到1988期间公司蜂起、人人经商的混乱状态。陈云在1985年9月就指出：“一说对外开放，对内搞活，有些党政机关、党政军干部和干部子女，就蜂拥经商。仅据十几个省市的调查，从去年第四季度以来一下子就办了两万多个这样那样的公司。其中相当一部分，同一些违法分子、不法外商互相勾结，互相利用。钻改革的空子，买空卖空，倒买倒卖……”① 邓小平在1989年6月16日谈话中也指出：“这个问题为什么一直搞不通，可能我们党的高级干部或他的家庭陷进去比较多。”②，所以尽管中央曾三令五申不允许干部及其子女经商，但是收效甚微。

为了彻底解决经济秩序混乱、特别是流通领域投机倒买、权力寻租问题，1989年8月17日，中共中央作出《关于进一步清理整顿公司的决定》，要求今后从国务院到各级政府，原则上不再直接管理公司，取消现有对某些公司特批的减免税、银行贷款利息、经营范围等方面的优惠。并由《人民日报》以头版头条的位置，刊登了国家审计署对直属国务院的“中国康华发展总公司”“中国国际信托投资公司”“光大实业公司”“中国工商经济开发公司”“中国农村信托投资公司”五大公司的审计结果。经过审计，这五个公司都程度不同地存在违法行为，共没收非法所得、处以罚款和补交税金5133万元。向全国人民表明了中共中央和国务院清理整顿公司的决心。

根据中共中央和国务院的部署，各部门在前一段清理党政机关兴办的各种公司取得初步成效的基础上，对各类公司继续进行全面整顿。金融系统着重清理了从事各种间接和直接金融活动的信托投资公司、投资公司、租赁公司、财务公司等金融性公司；外贸系统按照可供出口货源的情况，适当减少外贸公司数量，着重清理了1988年新成立的各类外贸公司，对其中不到银行结汇和逃汇的、重复设置的、无对外经营条件的，进行了撤并。其他行业如交通运输、邮电系统、旅游系统等，也都分别整顿了各种违法经营和不具备条件、影响业务正常开展的公司。

商业系统和物资系统则重点清理了消费品和生产资料的批发领域。批发领域是违法公司泛滥的重灾区，为此清理整顿公司领导小组首先将重点放在审查全社会物资批发企业的经营资格上，撤销了一大批不具备经营资格或开办条件以及重

① 《陈云文选》第三卷，人民出版社，1995年版，第355页。

② 中共中央文献研究室编，《邓小平年谱（1975～1997）》，中央文献出版社，2004年版，第1281～1282页。

复设置的物资公司。如湖南省被撤销的公司占物资公司总数的63%，上海市占59%，陕西省占55%。沈阳市对5000多家各类物资公司进行了清理，经物资部门审查同意保留了1486家，其中经营钢材的公司由原来的1070家减少到396家。徐州市对137家煤炭经营单位逐一审查，除继续保留物资部门、生产、企业和生产主管部门的38家公司外，其余的99家全部被取消了经营资格，吊销了营业执照。①

在撤销不具备经营资格公司的同时，国家还加强了对物资的计划管理。《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》就规定："适当提高重要物资国家统一分配的比重，原有企业上调国家统配物资的基数不能少，基数低的要适当调高；新投产的企业要按国家投资的比重上调产品。"根据这个精神，物资部会同国家计委实行了以下办法：（1）制定了《关于新投产的工业企业产品上调和物资供应的若干规定》，从1990年开始执行；（2）对企业自销产品加强指导，从大中型企业自销物资中，划出一部分由国家组织指导销售，实行定点定量不定价供应；（3）对一部分重要紧缺物资限制消费，如禁止使用铜产品、限制生产使用铝合金门窗、限制煤炭消费等。1990年，国家又以整顿煤炭市场为突破口，规定所有统配矿生产的煤炭、地方上交国家的煤炭以及铁路运输的计划外出省煤炭，均由国家管理，统一分配、统一订货、统一运输、统一调度，大大地削减了各种从事中间剥削、转手倒卖的皮包公司。

到1990年底，全国已撤并各类公司10万多个，占原有公司总数的35.2%。在整顿公司的同时，明确划分了集体商业和个体商业从事批发和长途贩运的范围；对计划外自销的生产资料，强调公开销售制，做到货源数量公开、价格公开、销售对象公开、结算方式公开，重要生产资料继续规定最高限价。

为了进一步整顿市场秩序，国家还开展了严厉打击经济犯罪的运动。1989年8月15日，最高人民法院和最高人民检察院根据中共中央的建议，联合发出《关于贪污受贿投机倒把等经济犯罪分子10月31日前自首坦白给予从宽处理的通告》，国家监察部也于8月18日发出《关于国家机关有贪污贿赂行为者必须在限期内主动交待问题的通告》。上述两个通告的发布，在社会上引起较为强烈的反响，人民群众积极举报，司法机关也抓紧查办。截止到同年11月10日"两院一部"联合举行新闻发布会时，全国共有36171名贪污、贿赂、投机倒把犯罪分子到监察机关投案自首。其中贪污受贿者占总数的70%，万元以上数额的超过10%；涉及党员9363人，县处级干部742人，厅局级干部40人，副部级干部1人。共有17600人到各级行政监督机关主动交代贪污、受贿等违法违纪行为，其

① 《中国经济年鉴（1990）》，经济管理出版社，1990年版，第11～38页。

中万元以上金额的超过10%，县处级干部679人，厅局级干部21人。全国各级人民法院在《通告》规定的期限内共判处此类经济犯罪案件8250件，判处罪犯12461人。这是80年代市场经济取向改革进行了10年之后所进行的最大规模的打击经济犯罪运动。

第二节 治理整顿中的继续改革开放

治理整顿和改革开放是密不可分的。早在1988年中共十三届三中全会上，就明确指出，治理整顿是在坚持改革开放总方针的前提下进行的。1989年中共十三届五中全会前后，又反复强调改革开放是强国之路，将一如既往地贯彻执行。要求深化改革与治理整顿协调并进，抓紧推进那些对治理通货膨胀有重大作用的改革；重申对外开放的必要性，要求充分利用国际上一切可以利用的条件，克服不利因素，富有成效地扩展对外贸易和经济技术交流，使对外开放与治理整顿相互促进。同时，治理整顿的许多措施，本身就是深化改革的重要内容，认真治理经济环境和整顿经济秩序，还可以把改革的风险减小到最低限度，为深化改革创造比较好的条件。当然，由于治理整顿的首要任务是控制物价上涨，因此一些改革措施暂时不能出台，政府在平抑物价、压缩固定资产投资、紧缩财政信贷时，为了加强力度，主要借助于强制性的行政措施，从而收回了一些已下放但有必要收回的权力和已放开的措施，虽一定程度上影响了企业的活力和市场的发育。但总的看深化改革开放的任务，是继续推进的。

一、股票市场的初步形成

新中国的股票市场的发展经历了一个曲折的过程。新中国成立初期，在多种经济成分并存发展的新民主主义经济体制下，为了吸引社会游资和建立长期资金市场，政府成立了北京和天津两个证券交易所，挂牌交易的是旧中国发行的启新洋灰公司等12家企业的股票。由于股市以短期套利居多，物价稳定后不能起到吸引社会游资的作用，在1952年“五反”运动后即停业清理，以后随着社会主义改造的进行，股市即成为历史陈迹。

1978年改革开放以后，随着人民收入的迅速增加和投资主体的多元化，股份制企业应运而生。股份制最早产生于城乡的集体经济中。1984年前后，一些城市中小集体企业和乡镇企业，为缓解资金短缺，采用了招股集资的方式，有的是企业职工自发的集资入股，有的是在社会上公开招股。但是当时的行为很不规范，有的股票上还标明固定利率和偿还期限，类似企业债券。有的甚至没有股权凭证，仅在企业登记记账。

当时影响较大并且比较正规的有两家，一是1984年7月由全民所有制企业改造的“北京天桥百货股份公司”。天桥百货商场是一家成立于1953年的国营商业企业，1958年它曾经以改革并取得出色成绩而成为全国闻名的红旗单位。但是由于没有企业自主权，1953～1983年的30年间，商场规模依旧，自有资金总额不过80多万元，财务审批权限在10元以下，根本没有自我发展的可能。1984年7月经过股份制改造，发行300万元股票。其中国家持股50.97%，银行持股25.89%，企业参股19.69%，职工个人持股3.46%。尽管作为代用品的股票还不够规范，上面印着“保本、付息、分红、五年还本”，但是由于按照股份制企业运营，业务发展迅速，效益大幅度提高，到1987年底，3年半里上缴国家利税1089万元。

二是1984年11月由上海飞乐音响公司改制的股份有限公司。该公司于同年11月14日经过人民银行上海分行批准，向社会公开发行50万元股票，并由原工商银行上海分行静安信托分部首次办理代理发行业务。由于“北京天桥百货股份公司”没有向社会公开发行，加上1986年11月14日，邓小平向美国客人——纽约证券交易所董事长赠送了飞乐公司一张面值50元的股票，因此一般将上海飞乐音响股份有限公司公开发行股票作为改革开放以后中国股市的发端。

紧接着，上海延中实业有限公司也向公众公开发行股票筹资500万元。

1987年10月，中共“十三大”报告指出：“改革中出现的股份制形式，包括国家控股和部门、地区、企业参股以及个人入股，是社会主义企业财产的一种组织形式，可以继续试行。”此后，各地股份制试点企业迅速增加。截至1989年底，累计发行股票42亿元，据不完全统计，其中公开向社会发行的股票约占65%左右，向企业内部职工发行的股票约占35%左右。①

据不完全统计，到1991年底，全国有各种类型股份制试点企业约3220家（不包括乡镇企业中的股份合作制和中外合资、国内联营企业）。其中：法人持股的股份制试点企业380家，占12%；内部职工持股的股份制试点企业2751家，占86%；向社会公众发行股票的股份制企业89家，占2%。在公开向社会发行股票的89家试点企业的股金总额中，国家股占47%，其他企业投资的法人股占29%，个人股占14%；外资股占9%。②

股份制企业的发展，特别是股票的公开发行，必然推动股票市场的产生。飞乐公司的股票公开发行后，股票持有人便提出了股票转让要求，并进行了一些自发的实际转让。人民银行上海分行及时作出相应规定：股票持有人要转让需自找交易对象，并到代理发行处办理转让手续。转让价格为市人民银行统一规定的票

① 王广谦主编：《中国证券市场》，中国财经出版社，1992年版，第176页。

② 刘鸿儒：《关于我国试行股份制的几个问题》，载《人民日报》1992年6月23日。

面金额加银行活期储蓄利息。1986 年 8 月，沈阳市信托投资公司代客买卖证券，开展了股票柜台交易业务；9 月 26 日，经人民银行上海分行批准，前述的第一个公开发行股票的代理者“静安信托”成立专门的证券业务部，公开挂牌代理买卖股票。股票的转让价格，人民银行上海市分行规定为：票面金额加上至成交时预测的股息和红利。

为了加强和完善股票、债券的管理，促使其健康发展，国务院于 1987 年 3 月发出《国务院关于加强股票、债券管理的通知》，对股票发行单位的范围及发行股票的审批权限等问题作出明确规定。据此，人民银行及其各地分行加强了对股票市场的管理。1987 年 1 月 15 日，人民银行上海分行试行《证券柜台交易暂行规定》，其中对转让价格的规定是：放开股票价格，实行随行就市。“按价格优先和时间优先原则填具成交单予以成交”。柜台交易又称店头交易，是一种在各个分散场所进行的直接交易，价格由交易双方包括证券自营商与客户之间通过协商决定。

1990 年 7 月，上海股市暴涨以及由此导致的私下交易，引起人民银行上海分行的重视，8 月 3 日，上海分行下达《关于加强股票市场管理的通知》，希望通过价格干预和取缔场外交易来遏制股票暴涨局面。具体办法是：各柜台每天代理买卖的成交价格，必须在金管处加权平均价格上下 3% 的幅度内浮动。股票代理买卖业务必须在场内进行。所有未经柜台办理委托的场外交易，柜台一律不予接受，不得办理过户。显然，随着股票数量的增加和交易的频繁，这种分散的地区性的柜台交易已经不能适应股票市场的发展要求了。

1990 年 12 月 19 日，上海证券交易所成立，结束了上海股票柜台交易的历史，股票交易全部集中在证券交易所，以委托、竞价的方式进行买卖。1991 年 7 月 30 日深圳证券交易所成立。至此，中国内地的股票市场经过 6 年的探索尝试，终于形成，为 1992 年以后的迅速发展奠定了基础。

到 1991 年，股票市场尽管初步形成，但是在整个证券市场中所占的比重还是很小的。从 1991 年的情况来看，在发行市场中，经国家批准发行各种有价证券 624 亿元，其中新上市股票约 4 亿元，仅占 0.6%；在流通市场中，全年各种有价证券转让总额为 554.7 亿元，其中企业股票仅有 45.1 亿元，占 8.1%。[①] 上市公司起点低，都是中小企业，又没有什么主导产业，大中型企业为了防止国有资产流失和保持控制权，基本不上市流通。

二、粮油统销价格改革的重大突破

治理整顿期间，动作最大、运作最成功的改革举措，就是完成了 80 年代以

① 刘鸿儒：《关于我国试行股份制的几个问题》，载《人民日报》1992 年 6 月 23 日。

来屡屡准备。但又迟迟不敢进行的粮油销售价格改革。

粮油是关系到国计民生的重要商品，尤其是在恩格尔系数较高的时期，粮油销售价格对整个社会的影响非常大，可谓“牵一发而动全身”。自1953年国家对粮食和食油实行统购统销以后到1990年，粮食和食油的销售价格一直严格掌握在中央政府手中。改革开放以后，价格改革的第一件事就是提高农产品收购价格。从1978年到80年代末，我国粮油价格的改革，根据农业生产力发展水平和社会经济承受力状况，始终兼顾着两项任务：（1）为了加强农业，促进粮油生产的发展，国家不能不提高偏低的粮油收购价格。1979年以来先后6次提高粮油收购价格。1990年与1978年相比，稻谷、小麦、玉米3种粮食的国家定购价格平均提高了1倍，加上农民按照议价和市场调节价出售的部分，实际收购价格总水平提高了2.25倍；国家定购的食用植物油的收购价格则提高了1.5倍。①（2）为了稳定市场物价，安定人民、尤其是城市居民生活，在低工资的情况下，国家采取了价格补贴的办法，来维持城镇非农业户口居民定量供应粮油的低价。销价与购价之间的差额以及粮油企业的经营费用都由国家财政补贴。上述两项任务不断实施的结果，就使提高收购价格、维持低价出售成为80年代主要农产品价格改革的一个显著特征。

粮油购销价格倒挂，实行价格补贴，是在价格背离价值的前提下，国家调节经济运行的特定产物。“七五”计划期间，随着城镇居民收入和消费水平不断提高，不仅食品消费由谷物为主的“主食型”向营养较丰富的“副食型”转变，而且食品支出在家庭总支出中所占比重也不断下降。但是，由于通货膨胀持续加剧，理顺粮油购销价格、变暗补为明补的呼声虽然很高，但是改革方案却迟迟不敢出台。

随着粮油购销价格倒挂逐渐严重，其弊端也日益明显。这主要表现在以下五个方面：

一是加重了国家财政负担。随着粮油收购价和经营费用的上升，国家用于粮油的补贴也逐年增加。1978年为36亿元，1980年为108亿元，1990年则上升到400亿元。

二是制约了粮油收购价格的调整，使收购价不能适时合理提高，从而影响了农民种植的积极性。

三是这种大量财政补贴，实质上是对城镇全体居民的一种福利政策，在城市居民大幅度增加和收入来源多元化的情况下，已经失去了过去那种对“低工资、高积累”的保障作用，具有明显的“大锅饭”色彩。

---

① 《中国经济体制改革年鉴（1992）》，改革出版社，1992年版，第415页。

四是粮油销售价格过低，刺激了粮油、尤其是粮食的需求，使人们不注意节约粮食，造成许多不必要的浪费。据当时有人粗略估计，全国每年仅饭桌上被浪费掉的粮食就有30亿公斤。

五是粮食企业政策性亏损掩盖了经营性亏损，不利于粮食企业改善经营管理。1990年底，粮油企业亏损挂账累计达400多亿元。①

1991年4月4日，国务院作出“关于调整粮油统销价格的决定”，决定从5月1日起大幅度提高粮油统销价格。

1991年5月1日，粮油销售价格改革方案出台。根据提价方案，三种粮食（面粉、大米、玉米）中等质量标准品的全国平均统销价格由每50公斤14.7元提高到24.7元；平均提价幅度为68%，这是60年代中期以来第一次调整粮食统销价格；食油则实现购销同价，六种食油平均每500克售价提高1.35元，提价幅度达170%；对上述粮油仍然实行凭票或凭证定量供应。国家对城镇居民的粮油补贴，由过去的国家“包下来”改为国家、集体（企业）、个人都承担一部分，国家对粮油购销的补贴部分由过去的“暗补”改为“明补”，即给每个非农业户口的居民每月发放6元粮油补贴，打入基本工资内。此次改革，虽然还没有彻底解决粮油购销价格倒挂问题，但是在此问题上前进了一大步，为后来取消实行了多年的凭票定量供应粮油，实行敞开供应，建立了良好的开端。通过这次改革，定量食油达到了购销同价，口粮则为了稳妥起见，没有一步到位，但与购销同价已经相去不远了。

这次粮油价格改革，并没有出现许多人曾经担心的带动物价大幅度上涨。粮油销售价格大幅度上调后，除与之相关的制品价格随之上涨外，肉禽蛋、蔬菜以及各类工业消费品均未“搭车涨价”。6月份与提价前的4月份相比，穿用工业消费品零售价只上涨了0.4%，包括肉禽蛋、鲜菜在内的副食品零售价格还下降了3.2%（与季节有关）。1991年全国零售物价总水平仅比1990年上涨2.9%，其中粮食上涨影响零售物价总水平上涨占0.66个百分点。②

三、深化改革的其他内容

（一）农村改革走出了新路子

1985年开始的产业结构调整和流通体制改革，作为农村第二步改革的重大步骤，对发展农村商品经济起了重要作用。但实践证明，无论产业结构调整或流通体制改革，都应该和生产管理体制相配套。如果生产经营不能逐步摆脱小商品

① 《中国经济体制改革年鉴（1992）》，改革出版社，1992年版，第416页。

② 同上，第416页。

经营模式，必然产生“小生产与大市场”的矛盾，使农产品生产在或是“卖难”或是“大战”中波动，产业结构也难以调整。

如前所述，我国农村自1983年实行联产承包责任制，使家庭成为一个相对独立的经营主体后，集体经营滞后发展，成为农户分散经营的潜力基本发挥后，农业难以发展的主要问题。1985年夏农业减产，各地开始重视统一经营层次的建设，认为减产的一个重要原因是统一经营层次薄弱。1986年中央1号文件提出，“地区性合作经济组织，应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制。”1987年中央5号文件进一步强调“完善双层经营，稳定家庭联产承包制”。根据上述精神，浙江、四川等省在全国范围开展了设立社区合作组织机构的工作，并与完善承包合同、清理集体财产、健全服务体系、增加集体实力的工作结合起来。据1988年5月对26个省市的统计，这些省市在清理集体财产的基础上，已设置基层社区合作组织116.7万个，涉及原生产队总数的62.2%。这些合作经济组织如何发挥集体经营的作用，显然不能再走过去生产队的老路。根据这几年实践的发展，除部分管理协调任务外，主要从事生产和社会服务。因为社会化服务的规模经营是解决我国农业适度规模经营的现实选择。农村改革以来，为了改变小生产问题，开始大多注意于土地的规模经营，但在后来的实践中，由于农业剩余劳动力转移的缓慢和风险，农民把土地作为一种社会保险和福利而不愿转让。同时，由于种植业成本高、效益低，也很少有人大规模承包。80年代后期发展起来的社会化服务体系，把一家一户无力经营或经营成本较高的项目，如机播、机耕、除虫害、排灌、统一购买种子、农药、化肥、农资，以及农畜副产品销售等，根据农民的要求和集体经济的可能统一经营，在农村经济比较发达，特别是乡镇企业发展较快的地区如苏南、浙江、上海、山东等地悄然兴起，它与联产承包责任制中的集体经营层次相结合，成为在土地分散经营条件下，在资金、设备、技术、供销市场等生产要素方面实行规模经营，并且随着农户要求和集体经济实力的增强而灵活实行不同发展程度的“统分结合”的好形式。1991年2月全国农村经济工作经验交流会推广了这一形式，年底召开的中共十三届八中全会，正式把积极发展农村社会服务体系、健全和完善统分结合的双层经营体制，作为深化农村改革的重点，为农村第二步改革明确了方向。

（二）进一步完善工商企业的经营承包制

治理整顿期间，根据各地不同情况，在全国范围内进一步完善了经营承包制，90%以上的国有工业企业续签了第二轮承包合同。针对第一期承包中存在的国家财政收支固定化、企业经营行为短期化和承包基数随意性等弊病，第二期承包按照兼顾国家、集体、个人利益的原则，基数总水平较上期浮动了5%左右，

同时还改变了过去单一承包上交利润指标、忽视管理的现象，建立了以利润为主的效益指标，以技术改造为主的发展后劲指标，以提高企业素质为主的管理指标，形成了三大指标相互配合的承包综合指标体系。有的省市还采取了投入产出总承包、扭亏责任承包等措施，促进企业经营自主权的落实。另外，“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点，也在一些省市加快进行。在完善承包制的同时，以转换企业经营机制为重点，着力搞活国有大中型企业，1991 年国务院先后提出了 11 条和 20 条增强国有企业活力的措施。国有商业零售企业则大范围推广了重庆“四放开”的经验，即经营、价格、用工、分配由零售企业自主决定，推动了商业企业所有权和经营权的分离。

（三）继续培育市场体系

这几年，通过治理整顿，制止了通货膨胀，恢复了社会总需求与总供给的基本平衡，加强了市场管理，建立了较好的市场秩序，为市场体系的建设创造了良好的条件。当时，在市场销售疲软，价格回落，市场秩序有了改善的条件下，国家首先抓紧时机出台了一系列价格改革的措施，大幅度改善商品市场长期被扭曲的价格机制。除提高了粮、棉、油、糖料、油脂等主要农副产品的收购价格，进一步理顺农业内部和工农业产品的比价并大幅度调整了 25 年未动的平价粮油销售价外，从 1989 年底起，开始着手生产资料的结构性价格调整，提高了计划内原油，部分钢材、部分化工产品、煤炭和棉纺织品等 19 大类产品的价格；各地也相继调整了一部分地方产品和服务费用价格，全国调价总金额达 600 亿元，是近几年来计划调整价格步子迈得最大的一年。1991 年又相继调整了钢铁、水泥、原油、铁路货运等价格，生产资料计划内外价格差距缩小，有的实行了并轨。同时，努力使治理整顿与市场发育相互推动。在紧缩财政金融的条件下，为了缓解建设资金紧缺的矛盾，除积极稳妥地推进证券市场的发育，开办了上海证券交易所和深圳证券交易所外，外汇调剂市场继续完善，成交额逐年增长，调剂价格趋向市场化，中央银行在 1991 年还动用了部分资金参与市场买卖，在用活有限的外汇资金方面起了有益的作用。为了稳定农业生产，对大宗农产品实行期货市场的试点，1990 年 10 月，经批准郑州粮食批发市场开业，随后武汉、芜湖、成都等城市也相继开办了粮、棉、油期货市场。此外，配合治理整顿中的结构调整，产权市场开始萌芽，破产和兼并，组建以资产为纽带的企业集团，已在若干城市试点。

（四）社会改革取得了一定进展

比较明显的是住房制度改革和社会保险制度改革。住房制度改革有利于分流

购买力，所以治理整顿期间积极推行，截至1991年，全国住房整体配套改革出台的有12个城市、13个县镇，还有300多个城镇进行了单项改革。改革的内容各地因地制宜，除改革低租金外，出售公房、集资合作建房、缴纳租赁保证金等房改措施，都收到了很好的效果。社会保险制度改革对合理引导消费、深化企业改革、保障人民生活都有重要作用。治理整顿期间，主要对城乡养老保险的改革进行了试点和推广。在城镇，1991年6月国务院在各地试点基础上发布了《关于企业养老保险制度改革的决定》，对养老保险制度改革的原则、步骤、目标、资金筹集等作了规定。一是建立多层次的养老保险体系，形成多渠道的费用筹集机制。即：逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度，改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法，实行国家、企业、个人三方面共同负担，职工个人也要缴纳一定的费用。二是改变养老保险费现收现付的做法，确定了以支定收、略有结余、留有部分积累的原则，并在银行开设“养老保险基金专户”，专款专用。三是提出了退休金随经济发展和物价增长调整的机制。四是积极创造条件使统筹范围逐步由市县向省过渡。五是规定城镇集体企业、外商企业、私营企业和个体劳动者也要逐步建立养老保险制度。这些规定，有效规范了城镇养老保险制度的改革。在农村，1991年1月决定逐步改变长期以来形成的以土地为基本保障手段，以家庭赡养辅之以“五保户”供养的基本保障方式，选择有条件的地区开展县级农村社会养老保险，并于10月推广了山东省试点的经验。其养老保险的基本内容是：采取“政府引导组织，个人缴费为主，集体补助，国家予以政策扶持”的原则；保险资金运营实行储备积累制。未来养老金的多少，主要取决于个人账户资金积累的数额，个人保险金可以继承。基金管理运营以县为单位。这些办法为农村实行养老保险提供了可贵的经验。截至1991年底，全国有2227个市县实行了养老保险社会统筹，有20个县进行了农村养老保险制度改革试点；开始组织涉外企事业职工和个体劳动者的养老保险。

四、扩大开放的主要措施

这两年尽管国际上发生了一些对我国不利的变化，但我国有关部门积极利用一切对我有利条件，克服暂时困难，立足自力更生，不断扩大对外开放。

（一）大力发展外向型经济，努力扩大出口

在治理整顿期间，坚持执行沿海地区发展战略，继续发展外向型经济，努力增加“两头在外”产品，进一步利用“以进养出”“三来一补”等多种与外商合作形式，大力开拓国际市场。按照优化出口结构，内外销兼顾的原则，控制和减

少短缺的资源性产品出口，利用国内市场疲软的有利时机，挤出适销对路产品，扩大机电和轻纺工业制成品出口，同时增加深加工产品、高技术产品和创汇农业产品出口。为了使出口状况有较大改观，企业和外贸部门密切配合，适应国际市场变化，更新花色品种，着重提高产品质量，改善产品包装、改进推销服务，严格信守合同，维护对外信誉，增强我国产品在国际市场上的竞争力。在扩大出口的同时，较大幅度地压缩了一般物资的进口。禁止奢侈品、高档消费品进口，机电产品中凡国内能生产的都积极采取措施组织生产。

（二）继续改善外贸外汇管理体制

为了使外贸企业更好地适应发展进出口的需要，在稳定外贸承包体制的前提下，适当调整了进出口产品的分类范围和经营分工，统一进出口和联合经营的品种适当增加，敏感的产品实行联合成交，以便这类商品集中管理，统一对外，避免相互盲目竞争，肥水外流。同时深化出口承包体制，即改变以补贴包干为主要内容的包干办法，按照有利于调动中央、地方、企业三个积极性、更有成效地扩大对外开放的原则，在汇价进一步下调、美元与人民币比率由3.7上升到5.7的基础上，中央取消出口补贴，促使各类外贸企业自负盈亏。各地出口收取的外汇，按四六分成，中央所得40%中，一半按牌价购买，一半按市场价收购。考虑到国内价格尚未理顺造成的影响，在外贸企业实行出口自负盈亏的同时，对非企业经营性盈利的商品，征收调节基金，以补贴出口成本高、亏损大、但有必要发展的出口商品。这些新的包干办法，使外贸体制改革继续取得进展。

（三）不断扩大外商直接投资

进入90年代，我国迎来了第三次外商投资高潮。为了更多地吸引外商到中国投资，除稳定和完善经济特区和沿海开放城市和开发区的基本政策和吸引外商投资的法规，努力办好现有“三资”企业，积极帮助他们解决能源、原材料不足和产品滞销的困难外，在利用外资方面采取了一些新对策。一是扩大对外开放的地理领域。1990年4月我国从发展的长期战略着眼，中共中央、国务院作出了开发与开放上海浦东新区的决策，允许浦东新区采取比经济特区还优惠的政策来发展经济，并决定把开发上海浦东新区列为我国20世纪90年代经济建设重点。由于上海位于长江的入海口，因此浦东的开发也带动了长江流域地区的经济发展，许多外商沿长江而上，在长江流域寻找更多的合作伙伴。1991年10月国务院批准武汉、九江、芜湖对外开放，这样，继我国东部沿海之后，占全国面积1/5、总经济能力一半的长江流域，成为我国第二个对外开放地带，标志着我国改革开放进入了一个新的阶段，引起了国内外普遍的关注。此外，几个边境城市

也相继批准为对外开放窗口，在发展与周边国家经贸关系方面，发挥了积极作用。二是开辟新的外商投资领域。在开发浦东的优惠政策中，除允许外商开设外资银行外，还允许外商试办商业零售业。根据这一政策，1991 年日本八佰伴国际集团捷足先登，成为第一家中外合资的零售企业。此外，发行人民币特种股票，允许成片开发土地，如海南洋浦，在维护国家主权的条件下，让外商成片承包，有偿给予相应的土地使用权，以项目带土地，并以低地价换取高投资、高效益；也成为吸引外商投资的新措施。三是保税区内实行自由贸易运行机制，有利于降低交易成本，对外商参与保税区投资产生积极影响。四是根据台湾当局放松控制的实际情况，努力吸引台商到祖国大陆投资。

所有这些决策，进一步推动了我国的对外开放。1990 年我国进出口总额达 1154 亿美元，比上年增长 3%，其中出口增长 18%，进口下降 10%，（上述数字有汇率变动因素），在连续 6 年入超以来，第一次出超 87.5 亿美元。1991 年进出口继续增长，比上年增长 17.5%。国际旅游业也回升较快，非贸易外汇收入增加。因此这两年国家外汇结存连续增加，为适当扩大进口、迎接偿还外债高峰打下了一定基础。外商投资逐年增加，1990 年协议利用资金 65 亿美元，实际利用 34 亿美元，续建和新建了一些大型合资项目。1991 年协议资金 124 亿元，实际利用 46 亿元，比上年大幅度增加。此外，随着政治形势的改善，1990 年 7 月日本政府开始实施第三批对我国的贷款，西班牙、英国、世界银行等也相继恢复向我国贷款，原定的技术合作协议逐步履约，一些因所谓“经济制裁”而影响建设的项目恢复正常施工。

第三节　治理整顿中的发展与“八五”计划的制订

一、集中力量办好农业

集中力量办好农业，争取粮棉油稳定增长，促进农、林、牧、副、渔全面发展。这是治理整顿期间中共中央和国务院采取的主要经济政策之一。

农业基础薄弱，是我国社会供给不足、容易引起物价上涨的重要原因。因此，尽管前几年农业徘徊的局面已经结束，1989 年获得了丰收，在进一步的治理整顿期间，党和政府仍然十分重视办好农业，而且把农业的地位提到更高的层次，认为是“经济发展、社会安定、国家自立的基础”。自从十三届五中全会要求在全国迅速造成一个重视农业、支援农业和发展农业的热潮后，各级政府对农业问题十分重视，地、县两级把主要精力放在发展农业特别是粮食棉花生产上，力争农业不断稳定发展。国家在财力十分困难的情况下，固定资产投资实行向农

业等基础产业倾斜的方针，对农业的投资逐年增加。1990 年中央掌握的基本建设中，用于农业的投资比上年增长 30%，财政支农资金增加 17.7 亿元，1991 年国家财政用于农业的资金又增加 30 亿元，地方政府也拿出一定财力增加对农业的投入。农村集体经济的收入主要向农业倾斜，农民劳动投入继续大幅度增加，从 1988 年年底起，全国各地连续三个冬春坚持不懈地进行了较大规模的农田水利基本建设，努力恢复和提高原有水利设施的效益。其中 1989 年冬至 1990 年春，全国共投入劳动积累工 42 亿个，相当于上百亿元资金，完成土石方 48 亿立方米，无论建设规模还是建设效果，都是近 10 年来最好的。

在增加资金和劳动投入的同时，各地根据 1989 年 11 月发出的“关于依靠科技进步振兴农业，加强农业科技推广工作”的精神，围绕粮棉油等农作物的稳产高产，重点推广了农作物优良品种，塑料薄膜覆盖，耕作制度改革等多项成熟的技术措施，并不断改善农业科技人员的工作条件和生活条件，动员和组织更多的科技人员到生产第一线加强对农民的技术培训和健全农业科技推广服务组织。截止到 1990 年，全国推广杂交水稻达 2.3 亿亩，杂交玉米 2.7 亿亩，各种地膜覆盖面积超过 5000 万亩，进一步发挥了科技对农业增产的积极作用。

大规模农业综合开发是从 1988 年开始的，重点是改造中低产田，同时开发利用一些宜于开发利用的新的农业资源。前两年国家安排了黄淮海平原、三江平原、松辽平原等 20 片，1990 年在经济比较困难的缺粮省区中，又选择具有粮食增产潜力的地方作为基地进行开发，还安排了一批支持山区的建设项目，使开发区增加到 34 片。这些开发区按现代化农业的要求进行综合治理和开发，实行规模经营。截至 1990 年，先期立项的开发区已初见成效，取得了很好的综合效益。

乡镇企业在发展农村经济、增加就业、提高农民生活水平方面具有特殊作用，但在前一段治理整顿中，因国家紧缩银根、整顿市场而困难很多，有的因此停产倒闭，影响农民收入。十三届五中全会后，国家充分肯定了乡镇企业的作用，按照国家产业政策给予适当扶植，并引导它们本着“调整、整顿、改革、提高”的方针，在提高本身素质和产品质量中求发展。

此外，为了支援农业，国家继 1989 年提高粮食收购价后，还较大幅度提高了棉花、油料、糖料的收购价，以鼓励农民增加生产，并协调农村内部经济中的比较利益。清理不合理的摊派，减轻农民的负担。

经过两年多的努力，加上天时有利，农业连续丰收。1990 年粮食在上年突破最高水平基础上大幅度上升，产量达 4462 亿公斤，油料创历史最高水平，棉花也获得了大丰收，农业总产值比上年增长 7.6%，其中种植业增加 8.6%，是近几年中最高的。1991 年尽管遭到特大洪水，粮食产量为 4352.5 亿公斤，仍然是仅次于 1990 年的丰收年。乡镇企业发展很快，1990 年乡镇企业增长 15%，恢

复了正常速度，1991 年增长 24%，进一步加快了发展速度。农民人均收入分别比上年增长 5.2% 和 5.6%，扭转了一度下降的局面。所有这些，为市场的好转、工业的回升打下了良好的基础。

二、治理整顿任务的完成

由于我国正确制定和贯彻了治理整顿深化改革的方针，经过三年努力，在内有困难外有制裁的条件下，制止了通货膨胀，促进了经济的发展，继续推动了改革开放的开展。1991 年 9 月中央工作会议宣布，治理整顿的主要任务已基本完成。

在治理整顿深化改革的推动下，到 1990 年年底，“七五”计划胜利完成。“七五”期间，国民生产总值平均每年增长 7.8%，国民收入平均每年增长 7.5%，均超过“七五”计划的要求。农业总产值年均增长 4.6%，超过 4% 的计划，主要农产品平均年产量，除棉花、黄江麻外，均比“六五”有较大幅度增长。工业总产值年均增长 13.1%，超过 7.5% 的计划指标，是继“一五”和“六五”之后的第三个高速增长时期。28 种主要工业产品有 23 种完成或超额完成计划。固定资产投资超额完成计划指标，全社会新增固定资产达 16400 亿元，是“六五”时期的 2.5 倍；建成投产的基本建设大中型项目 532 个，其中国家安排的重点建设项目 122 个，比“六五”时期增长了 2.8 倍，而且生产技术和工艺水平都有明显提高，为今后十年的经济振兴打下了良好基础。人民生活水平进一步提高，城镇居民人均收入年均增长 4.1%，农民人均纯收入年均增长 4.2%，居民消费水平年均增长 3.4%；城乡储蓄大幅度增加，1990 年年末储蓄存款余额比 1985 年年末增长 3.3 倍；居住条件继续改善；1990 年年底城乡居民人均居住面积分别达到 7.1 平方米和 17.8 平方米。经济体制改革取得了重要进展，虽然因制定“七五”计划时对改革的艰巨性复杂性认识不足，原定的建立新体制框架任务难以实现，但通过实践，总结了经验，深化了认识，使我国经济体制改革与经济的稳定和发展更密切结合起来。所有这些都为“八五”计划的制定和后十年继续以更坚定、更扎实的步伐进行改革开放和发展经济创造了良好条件。

三、“八五”计划的制订

我国“八五”和 2000 年远景规划，是 1990 年 1 月初开始着手编制的。1991 年 3 月经全国人大审议通过，正式实施。这次编制工作根据中共中央提出的“三步走”战略和十三届五中全会确定的“持续、稳定、协调、发展”的方针，主要考虑如何走好我国战略目标的第二步。

规划的基本任务是：在大力提高经济效益和优化经济结构的基础上，国民生

产总值按不变价格计算，到本世纪末比1980年翻两番；全国人民生活从温饱达到小康水平；发展教育事业，推动科技进步，改善经济管理，调整经济结构，加强重点建设，为下世纪初叶我国经济和社会的持续发展奠定物质技术基础；初步建立适应以公有制为基础的社会主义有计划商品经济发展的、计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制；社会主义精神文明建设达到新的水平，社会主义民主和法制进一步健全。

规划的基本指导方针，除坚持建设有中国特色社会主义道路的有关路线方针政策外，根据改革开放特别是治理整顿以来的实践，强调了四个“坚定不移”，即：坚定不移地推进改革开放；坚定不移地贯彻执行国民经济持续、稳定、协调发展方针；坚定不移地执行独立自主、自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国的方针；坚定不移地贯彻物质文明和精神文明建设一起抓的方针。

“八五”的综合经济指标，“规划纲要”强调了经济稳定发展和提高经济效益的必要性。认为建设不能急于求成，对建设速度要求过高，往往容易造成经济不稳定。根据历史的经验和现实的经济态势，我国经济发展的关键在于优化产业结构和提高经济效益。今后十年要求保持6%左右的中速增长，就是为了防止片面追求数量和攀比速度的偏差，以便创造条件保持更大的比例关系协调，推动科技进步，提高经济增长质量和国民经济的整体素质，并为经济体制改革创造比较宽松的环境。所以规定“八五”在经济增长速度方面，国民生产总值平均每年增长6%，其中农业总产值年均增长3.5%，工业总产值年均增长6.5%，第三产业增加值年均增长9%。在综合经济效益方面，到1995年，主要行业中按照国际标准组织生产的产品，要由1990年的30%左右提高到50%左右；每万元国民生产总值能耗由9.3吨标准煤下降到8.5吨，全员劳动生产率平均每年提高3.5%，国营工业企业流动资金周转天数由127天缩短到95天。在国民收入的生产和分配方面，国民收入生产额年均增长5%，全社会固定资产投资年均增长5.7%，全国居民消费水平年均增长3%。在财政信贷方面，力争财政收入平均每年增6.1%，财政支出年均增长5.7%，贷款总规模平均每年增长12%。

“八五”期间的主要措施，在经济发展方面，除要求继续努力保持经济总量平衡外，还提出了调整优化产业结构，加速科技进步，促进全国经济布局合理化的建设方针，强调要重点加强农业、基础工业和基础设施，改组改造和提高加工工业，积极发展建筑业和第三产业。要按照统筹规划、合理分工、优势互补、协调发展、利益兼顾、共同富裕的原则，逐步实现生产力的合理布局；要把发展国民经济作为科技工作的主战场，加快科技成果向现实生产力转化；要防治污染，改善环境质量，严格控制人口增长，积极解决就业，完善社会保障体系，促进社会的全面进步。在经济体制方面要继续从企业、市场、宏观调控体系及社会保障

等方面进行配套改革，初步建立社会主义有计划的商品经济的新体制。

应该说，“八五”和2000年远景规划全面分析了20世纪90年代的国内外形势，所提目标、指导方针、综合经济指标和措施，总的看是正确和必要的。但是由于规划的编制正处于国民经济全面治理整顿期间，不仅经济方面形势比较严峻，而且政治方面刚刚经历了1989年北京政治风波和苏联、东欧相继发生巨变，这两大因素使党和政府既对发展经济建设的态度转向谨慎，又对改革开放的指导思想也产生了不可忽视的影响。当时对改革的方向是继续充分发挥市场作用还是加大计划经济的分量，在理论界、经济界争论曾十分尖锐，特别是前苏东国家先后发生蜕变后，更引起一部分人忧心忡忡，担心市场因素的扩大，会走上资本主义道路。1989年后党和政府的正式文件中也因此一再强调“计划经济与市场调节相结合”，不再使用党的“十三大”提出的“国家调节市场，市场引导企业”的公式。中国经济究竟应如何发展？改革究竟向何处去，改革的目标模式是什么，再次摆在党和国家面前。在这关键时刻，已经退休的我国改革开放的总设计师邓小平的南方谈话，为全国人民指明了方向，使党的“十四大”成为我国加快改革开放，引领经济在90年代登上一个新的台阶的起点。