

# 一九七九年至一九八〇年 的经济问题调查研究与改革总体规划

文 世 芳

〔摘要〕中国改革开放取得成功，“摸着石头过河”和总体规划相结合的探索模式发挥了重要作用。为加强总体规划，中共组织调查研究以汲取国际国内改革发展经验和教训。1979 年到 1980 年，由国务院财政经济委员会组织的大规模经济问题调查研究，就改革开放政策特别是经济体制改革方向、路径、内容、步骤进行深入探讨，对改革作出总体布局，凸显了中国改革开放历史进程中决策者对总体规划的艰辛探索及重要影响。

〔关键词〕国务院财政经济委员会；经济问题调查研究；经济体制改革

〔中图分类号〕D232；K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2018)-12-0048-17

## An Investigation into the Economic Issues and the “Top-level Design” of the Reforms from 1979 to 1980

Wen Shifang

**Abstract:** The success of China's Reform and Opening-up was due to the combining of the exploratory method of “crossing the river by feeling for the stones” with the important role played by a “top-level design.” In order to strengthen overall planning and the “top-level design,” the CPC organized investigations to draw on the lessons from both international and domestic reform and development experiences. From 1979 to 1980, the large-scale economic investigations organized by the Financial Affairs Commission of the State Council extensively discussed the policy of Reform and Opening-up, especially the orientation, path, content, and measures for the reform of the economic system and the design of the overall reform, which highlighted the decision makers' deep explorations, important influence on comprehensive planning, and the role of the “top-level design” in the historical process of China's Reform and Opening-up.

关于中国改革开放，学术界和社会上有一种认识，即改革没有蓝图和路线图，完全由实践主导改革走向，走一步看一步。一场波澜壮阔、深刻改变中国命运、对世界产生重大影响的改革，缺少总体规划，如此“无序作业”，不符合常规认知和事物发展逻辑，令人难以信服。那么，为何会形成这样一种认识？笔者以为主要存在以下三方面原因。

一是“摸着石头过河”的渐进式改革是中国改革开放鲜明的特征。尊重群众主体地位，释放民众的创造精神，借重实践的开拓性力量，确实在中国改革开放成功开启和不断推进中发挥了不可替代的关键作用，因而容易掩盖决策者和社会精英在总体规划上的努力和影响。

二是思想认识上有误区。一方面，认为总体规划是在改革伊始就抛出改革蓝图和时间表，制定详细的改革路径、步骤和方法，改革实践“照章执行”就行。显然，这既不符合社会运动规律，也不符合中国的历史文化条件。中国改革开放虽然一开始就在努力制定总体规划，但没有也不可能一步到位，总体规划与改革总体进程一样，表现出阶段性特征和层层推进的特点。总体规划对实践的呼应和引导不是静态的，而是根据实践发展情况进行不断变动调适的动态呼应和引导。另一方面，对实践和理论的关系特别是对人的主观能动性的认知有偏差，好像只有强调实践的作用、群众的力量才是正确的，而强调决策层、社会精英的作用和理论的

引领指导，则显得不客观、不科学。

三是总体规划往往由高层决策者和社会精英讨论研究而成，参与者相对较少，有较强的保密性，不大为人所知。同样，由于政治敏感性和史料公开不足等客观障碍，在本来就薄弱的改革开放史研究中，关于总体规划的研究更鲜有人触及。学术界对家庭联产承包责任制、创办经济特区等实践探索研究较多，对中共高层组织的内部探讨、调查研究和总体规划注意不够，研究相当薄弱。

鉴于上述情况，本文力图通过丰富的文献史料，厘清1979年到1980年间，在中共高层主导下，由国务院财政经济委员会（以下简称“国务院财经委”）组织的大规模经济问题调查研究的历史脉络及作用，从以往不太为人所注意的调查研究和总体规划的角度叙述和认识改革开放，从而为深入探讨中国改革开放不断取得成功的理论逻辑和历史逻辑提供一种新的视角。

## 一、经济问题调查研究的筹划和启动

1976年粉碎“四人帮”、结束“文化大革命”十年内乱后的两年，中共党内和思想理论界争论的焦点主要在于要不要解放思想开辟新的发展道路，在思想理论上对改革的深入探讨并不多。从1978年初中共中央派遣考察组出境考察<sup>①</sup>，到中央政治局听取和讨论对外考察汇报，决定利用有利的国际环境学习借鉴世界发展经济经验，加快现代化建设，再到国务院务虚会、中央工作会议和十一届三中全会集中讨论改革开放和现代化建设问题，决策层深入讨论改革开放问题的时间并不长，理论准备也不够充分。在此前后，思想理论界虽然作了一些探讨，但同样不够深入。实行改革开放政策后，在引进技术设备和外资、改革管理制度、调整利润分配等方面所遇到的新问题新情况层出不穷，加上急躁冒进情绪，改革开放遇到严峻挑战和考验，到1979年不得不实行“调整、改革、整顿、提高”的“新八字方针”。缺乏深入调查研究、思想理论准备不足的问题充分暴露出来。当时还面临一个严峻的现实问题：对“新八字方针”，党内外在认识上存在分歧，

方针贯彻一度遇到很大阻力，亟须统一思想认识。在这种历史背景下，中共中央逐渐认识到，必须加强改革开放的总体规划；加强总体规划首先要加强调查研究，为重大决策提供思想理论支撑。在中共高层，长期领导经济战线工作的陈云和李先念较早地认识到这个问题。他们在1979年3月联名致信中共中央，建议在国务院下设财政经济委员会，作为研究制定财经工作方针政策和决定财经工作大事的决策机关<sup>②</sup>。这一建议得到中共中央同意，国务院财经委正式成立，为大规模经济问题调查研究奠定了组织基础。

随着经济建设中暴露出各种问题，党内一些经济学家和理论家率先意识到必须加强理论研究，对新问题作出科学解释，找出妥当对策。在中共中央和国务院部署大规模调查研究之前，中国社会科学院于1979年2月9日组织《经济管理》编辑部举办了“经济问题双周座谈会”。在邓力群、于光远、许涤新等主持下，开始集中力量探讨现实经济中存在的理论和实际问题。邓力群在第一次座谈会上，对举办“经济问题双周座谈会”的目的、要求和形式作了详细说明。他说，会议不受任何约束，自由讨论、各抒己见，破除迷信、解放思想，会上可以展开争论，不同意见可以保留。从国内到国外、从政治到经济，长篇大论、三言两语都行。希望研究工作者和实际工作者一起探讨问题。讨论成熟的可以发表文章，也可以向中央提出建议。研究经济问题必须有材料，有数字。否则，只有定性，没有数量，将不成其为科学。他呼吁各部门的参会者，在不泄露国家重大机密的情况下，向会议提供必要的资料和数据。中国社科院各经济研究所要为经济部门服务，欢迎经济部门向社科院“加工订货”。在第二次座谈会

① 1978年以谷牧率团考察西欧为代表的几次大规模考察和以往的考察并不一样，中共高层赋予其“取经”和“探路”的重大使命。美国学者傅高义在《邓小平时代》中甚至将谷牧率团考察西欧与1978年底的中央工作会议和十一届三中全会一起作为“中国改革开放的三个转折点”。

② 《三中全会以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2011年，第65—66页。

上，邓力群又指出“经济问题双周座谈会”不是“务虚会”，而是“务实会”。这些年总是以虚带实，不符合认识的规律，要从实际出发，带出点“虚”的意见，以实带虚。在这种思想指导下，“经济问题双周座谈会”将实际和理论结合起来，带有强烈的问题意识。比如，第一次座谈会由工业经济研究所所长马洪、副所长薛葆鼎介绍对工业管理体制问题的意见；由外经部副部长汪道涵、国家计委廖季立、财贸物资研究所副所长刘明夫谈实际工作中的问题。第二次座谈会专门讨论农业问题，由农业经济研究所所长詹武、副所长王耕今介绍理论问题，农业部副部长何康介绍农业实际工作情况。<sup>①</sup>理论工作者和实际工作者相结合，产生了很好的“化学反应”。

中国社会科学院加强理论研究的举措，适应了改革开放实践发展的迫切需要，取得很好的效果，引起各方面重视。理论界有关人士进一步提出，要召开经济理论工作务虚会，讨论经济改革发展的重大理论和现实问题。胡耀邦、胡乔木、邓力群和姚依林等人研究后认为，掌握的材料还不够，要研究的问题也不清楚，召开经济理论务虚会的条件尚不具备。仓促开会，很难“务”出一个真正在实际工作中可行、大家认识比较一致的方案，因此决定先进行调查研究和加强试点。通过调查研究和试点，使问题比较贴近实际、大家在思想上有所准备后，再进一步开会讨论，这样更能够团结一致向前看，通过总结历史经验，弄清怎么样往前开拓。至此，组织经济问题大规模调查研究在负责思想理论和经济工作的几位领导人中达成共识。这个共识与陈云、李先念建议成立国务院财经委的意旨高度一致，即要加强经济问题调查研究和讨论，做好财政经济政策的总体规划。因此，国务院财经委的“头一项任务就是对中国经济状况进行一次调查研究”<sup>②</sup>。

经过充分筹备，1979年6月27日，国务院财经委召开经济理论和财政政策研究工作座谈会，正式动员部署经济问题调查研究。会上，国务院财经委秘书长姚依林指出，要在经济改革上提出切实可行的方案，不走大的弯路，就

需要花时间集中力量进行调查研究。他对调查研究的重要作用和意义、中央的战略考虑、前期筹划和准备、调研的主要内容作了详细介绍。

为开好座谈会，切实搞好调查研究，国务院财经委前已组织过几次小规模座谈进行沟通商量，并拟定了四个调查研究课题：（1）关于经济体制问题。包括中央、地方、企业、劳动者个人相互的关系问题，计划调节和市场调节的关系问题；包括各种经济体制，如计划体制、财政体制、企业管理体制以及价格体系、工资制度等。（2）关于经济结构问题。根据中国的实际情况研究、确定中国经济的比例关系。主要包括农、轻、重结构；工、农、商各产业内部合理的比例关系；生产各环节即生产、流通、分配、消费的平衡衔接；积累和消费的比例关系。（3）关于引进技术、设备和资金同利用、改造现有企业相结合，使一批现有企业率先实现现代化的问题。中国现代化的路子怎么走是一个大问题，必须立足现有企业基础，这是实现四个现代化的出发点。与新中国成立时中国只有8万台机床的情况相比，当时中国全民所有制工业已有3000多亿元的固定资金、260多万台机床。如何将尽快引进和掌握世界先进技术同充分利用已有基础结合起来，加快实现四个现代化，是涉及中国式的现代化道路怎么走的关键问题。（4）经济理论方法研究问题<sup>③</sup>。

重视调查研究是中共的优良传统，并在长期革命建设中积累了丰富的经验。国务院财经委决定，四个调研课题要充分研究中国现状，认真总结历史经验，学习借鉴国际经验：（1）首先要把中国经济现状摸透。这是制定和执行各项经济政策的基础。（2）要总结新中国经济建设30年的经验教训，对的就继承、发扬，错的就避免重犯。（3）要研究国际经验，加强学习

① 《〈经济管理〉编辑部举办“经济问题双周座谈会”材料》，《经济研究参考资料》第144期，1979年。  
② 《中日两国经济学家座谈会记录》，《经济研究参考资料》第306期，1980年。  
③ 经济理论方法组由于光远提议组建，大家一致赞同，认为应该加强研究经济科学中的方法论。

借鉴。

要开辟与传统发展模式不同的新道路，在世界大局和国际潮流中谋发展，就必须加强对国际经验的学习借鉴。因此，姚依林重点阐述了经济问题调查研究中如何研究国外发展道路的问题。他说“调查的对象，既包括苏联、东欧，也包括资本主义国家，要了解它们有什么经验教训，有什么可取之处。在这方面，我们发过一些资料。有关苏联、南斯拉夫、罗马尼亚、匈牙利的，我也看过，但总觉得只知道一个轮廓，知之不细。比如人家经济体制改革搞了八年、十年，改革过程中，遇到什么问题，碰了什么钉子，怎么解决的，都不完全清楚。这些材料有个共同的缺点，就是缺乏过程的分析。人家走到现在这一步，一定是经过了曲折、复杂的过程的，我们应该了解。如匈牙利，生产资料的百分之十采取固定价格，百分之三十采取浮动价格，百分之六十是自由价格，这肯定不是一步跳上去的，总有一个变化的过程。生活资料，固定价格部分则占百分之三十，大大超过生产资料；浮动价格部分占百分之四十，自由价格部分占百分之三十。形成这种状况一定经过了一个变化的过程。总之，他们从当初苏联的体制转到现在这个体制的过程，我们不了解，因为我们研究得不细。”十一届三中全会前后，通过出国访问、召开世界经济讨论会、派遣考察组出国出境学习考察、邀请国外专家讲学交流等多种途径，中共高层已掌握不少国际经济社会发展信息，思想上受到强烈冲击，并从中得到重要启发。从姚依林的讲话可以发现，中共高层对东欧社会主义国家改革的情况，包括相关经济数据都是比较熟悉的。但是，这些信息还不足以满足改革开放实践的需要，也不能满足中共高层探求新的发展道路的需要，必须从更深层次挖掘国际先进经验，从中获得更多借鉴和智慧。因此，在具体举措上，姚依林特别提出“还可以到外国去作（做）点调查研究。到外国去，人不能多，有的国家可以去两三个人，到使馆里去住几个月，与使馆人员一起搞调查研究，找国外的专家、学者、做实际工作的座谈。我们使馆里有些资料，还没

有利用的要加以利用。”<sup>①</sup>

姚依林强调，调查研究要与正在进行的国民经济调整结合起来、注意经济体制改革试点情况。他形象地表述道“这些试点，虽然属于小改小革，如同在整个经济工作的大河中投下一块石子，但肯定会引起许多反应。我们要及时掌握情况，从中总结出经验。”<sup>②</sup>

中共高层将这次大规模调查研究当作重要的战略性政治任务。姚依林强调，经过调查研究决定方针、政策和方法，是中共进行工作的根本方法。为了实现四个现代化，调查研究要搞20年。他要求将理论工作者和实际工作者结合起来。为了防止实际工作部门不能深刻认识调查研究的重要性，不派出有水平的干部来搞好调查研究，他要求财经各部、委、局要抽调力量参加调研。每个部抽出两三个副部长，带上一批干部，同理论工作者一起，到实际工作中去调查研究，对实际材料进行理论分析和概括<sup>③</sup>。

## 二、经济问题调查研究的基本构想和总体部署

在6月27日的座谈会上，按照四个课题分成四个小组：第一组，承担经济体制改革问题研究，由张劲夫、房维中负责；第二组，承担经济结构问题研究，由马洪、孙友余负责；第三组，承担关于引进技术、设备和资金同改造现有企业相结合的问题研究，由汪道涵负责；第四组，承担经济理论方法研究，由于光远负责。

会后，各组立即就研究规划、人员、内容和措施展开讨论，并由邓力群、马洪召集各组负责人开会，分配部署任务。经过一番紧锣密鼓的准备，7月19日，国务院财经委召开经济

① 姚依林 《同心协力做好经济改革的调查研究——在经济理论和财经政策研究工作座谈会上的讲话》，《经济研究参考资料》第144期，1979年。

② 姚依林 《同心协力做好经济改革的调查研究——在经济理论和财经政策研究工作座谈会上的讲话》，《经济研究参考资料》第144期，1979年。

③ 姚依林 《同心协力做好经济改革的调查研究——在经济理论和财经政策研究工作座谈会上的讲话》，《经济研究参考资料》第144期，1979年。

问题调查研究工作会议。会议由姚依林主持，李先念、薄一波出席并讲话，与调研工作相关的国务院财经部门负责人及经济理论界专家出席，四个调研组汇报了基本构想和总体部署。

经济体制改革研究小组（以下简称“体改组”）由房维中负责汇报。房维中表示，国务院财经委组织大规模经济问题调查研究极为重要。经济体制长期以来是老大难问题，谁也不敢碰。中央下如此大的决心，由国务院财经委统一领导，就有希望把改革搞起来。体改组经过协商，明确了调查研究的目的、重点、方针等根本性问题，指出调查的目的是要取得一个适合中国情况、办法配套、步骤恰当的体制改革方案；重点在管理体制的根本改革，但要先解决三年调整期间如何进行改革的问题；体制改革的方针应是从大改着眼，从小改入手，小改必须服从大改，不能妨碍大改，要过渡到大改。<sup>①</sup>

体改组指出经济体制主要存在三个问题：一是自上而下的指令性计划，管得太多，把经济搞死了；二是按行政系统、行政区划、行政层次、行政手段管理经济，切断了经济的自然联系，产生一系列问题和巨大浪费；三是企业本身没有主动权，什么事情都由上级布置、上级批准，很多绳索把企业捆得死死的。体改组直指问题的实质，认为之所以长期打不破这套体制，主要是认识上有偏差，对什么是社会主义、怎样建设社会主义没搞清楚。“以为社会主义公有制，就是实行计划经济，而计划经济就得实行包罗一切的指令性计划。”因此，改革总是在收权与放权间倒腾。“中央管不了，就想放给地方，地方管不了，出了问题，又收回中央，来回兜圈子，就是不去想怎样扩大企业的权力，把许多事情让企业自己去管。东欧搞体制改革，扩大企业自主权，我们却骂人家向资本主义蜕化。在这种情况下，只有死死守住现行体制，谁还敢越雷池一步？”<sup>②</sup>

关于计划经济可不可以利用市场关系和经济手段的问题，体改组以匈牙利为参照，认为不仅可以而且应该利用。匈牙利经济体制改革规定了三条原则，即国家计划的指导、主要靠经济手段而不是行政手段、不废除必要的行政

手段，这可以作为中国的借鉴。社会主义与资本主义“两种经济制度，有些共同规律：只要是社会化大生产，就必须有一定的计划性。只要存在商品货币关系，就必须利用市场和价值规律”，“社会主义经济也要利用市场和价值规律的作用”。<sup>③</sup>

对中国应该实行怎样的经济体制，体改组归纳出三种模式：第一种模式是高度集中，恢复第一个五年计划时期的做法，即实行“古典式的中央计划经济”。体改组认为，主张这种体制的大有人在。但体改组态度鲜明，用四个“矛盾重重”坚决反对这种“退回去”的做法，即中央与地方之间矛盾重重、部门与部门之间矛盾重重、地方与地方之间矛盾重重、中央和地方与企业之间矛盾重重。第二种模式是分散管理，各省、直辖市、自治区经济独立，即实行以省、直辖市、自治区为主的“地方计划经济”。体改组认为，这种体制在调动积极性上有作用，但是仍然没有解决企业的主动权问题，只不过把问题由中央转移到地方而已，而且限制了地方之间的经济协作和交流。体改组担心这种改革模式不是前进，而是后退。第三种模式是给企业更多自主权，按经济规律组织经济。打破部门和行政区划界限，把行政管理系统和经济管理系统分开，以企业为核心，按照社会化大生产要求，怎样组织合理就怎样组织。体改组认为，“第三种方案，可以解决我们现行体制中存在的主要问题”，“现在对于第三方案的许多提法，可能并不准确，也还没有一个完整的设想，但这确是一个方向。这并不是哪个人想出来的，而是现实生活要求我们循着这个方向进行改革”<sup>④</sup>。由此可见，体改组对改革方向

① 《国务院财委组织的经济问题调查研究组广泛展开调研活动》，《经济学动态》1979年第11期。

② 《李先念、薄一波、姚依林、房维中、马洪、汪道涵、于光远同志在国务院财政经济委员会召集关于经济问题调查研究工作的会议上的发言》，中共中央书记处研究室经济组编《经济问题研究资料（1979年）》，中国财政经济出版社，1983年，第32—33页。

③ 《国务院财委组织的经济问题调查研究组广泛展开调研活动》，《经济学动态》1979年第11期。

④ 房维中在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第34页。

态度鲜明，就是要从中国实际出发，借鉴国际先进经验，闯出一条新的中国式的现代化道路。

对经济体制调查研究工作的具体部署，体改组拟分两阶段进行，先进行小改方案研究，再进行大改方案研究。大改方案，主要调研内容是：对中国经济体制改革的历史、现状、问题进行系统调查研究，作出科学概括。对南斯拉夫、罗马尼亚、苏联特别是匈牙利的经济体制改革，进行系统调查研究，写出有深度能说明问题的调查报告。在上述两项工作的基础上，提出全面改革方案。另外，加强试点经验的总结，抓紧开展好广东、福建特殊政策和四川进行计划调节和市场调节相结合的试点工作，积累改革经验。体改组对具体问题的调查研究，拟分13个小组进行，由相关单位负责，比如综合组、计委牵头组织计划体制组。房维中提出，争取1979年春节前拟出全面改革的方向和基本原则，提交中央工作会议讨论并批准。<sup>①</sup>

马洪负责介绍经济结构组（以下简称“结构组”）的情况。他从中国粮食产量、煤炭产量居世界第二，钢产量、电力、石油分居世界第五、第七、第八，机床拥有量比一些工业先进国家还要多，工业增长速度不算低，但是人均国民收入在150多个国家中排名100位以后、人民生活改善很慢、吃穿用住都很紧张这个现象出发进行分析，得出经济结构是影响国民经济发展的的大问题的结论，进而提出要总结新中国成立30年来的历史经验，研究世界主要国家的现状、历史和经验，探索经济结构发展变化的规律性，寻求适合中国国情和特点的经济结构。

结构组经过讨论，拟主要调查研究十个方面的问题：（1）产业结构是重点。主要包括生产资料和生活资料关系、农轻重关系、工农业各部门内部关系。（2）技术结构。研究现代技术和一般技术的关系。（3）经济组织结构。包括专业化组织、联合化组织及其相互关系，大中小企业关系、企业的组织形式和合理规模问题。（4）所有制结构。研究全民所有制、集体所有制、个体经济的关系，如何发挥集体所有制形式的作用，如何正确对待个体经济。（5）产品结构和进出口结构。研究如何改善进

口产品结构，如何增加出口。（6）就业结构。（7）投资结构。主要包括投资方向和投资政策。（8）地区结构和城乡结构。（9）价格结构。研究工农产品比价，生产资料和生活资料比价，计划价格、浮动价格、自由价格关系。（10）积累和消费结构。结构组计划结合调整国民经济和社会发展计划，先提出一个过渡性经济结构改革方案。关于调查研究的组织，由国家计委、经委、建委、农委、科委、财贸小组及国防工办等分别成立八个研究小组。<sup>②</sup>

汪道涵负责介绍引进工作研究小组（以下简称“引进组”）的情况。引进组成立后，已部署完成六件大事：（1）邀请有关经济技术管理部门和科研情报单位举行两次讨论会，商讨调研任务、范围、组织和工作方法。特别是对引进工作作出总结，归纳为四句话“万马奔腾，不测深浅；不尽知己，不尽知彼；仓促协议，骑马难下；头寸一紧，舆论哗然。”<sup>③</sup>（2）在世界经济学科规划会议上介绍引进工作及要求，倡导共同调研。筹备成立国际经济关系研究会，网罗人才，集思广益。（3）在即将成立的外国投资管理委员会和进出口委员会调研室内设立调研联络中心。（4）草拟七个方面的30多个调研题目。（5）争取各部委对调研的支持，已经有14个部的47人报名。（6）约同有关单位草拟一批系统配套的法律规章。

引进组重点总结了经验教训，指出引进工作中存在七大问题：（1）引进工作缺乏一套基本程序和办法。例如，外汇到了却没有人民币

① 房维中在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第34—37页。

② 马洪在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第38—45页。

③ 所谓“万马奔腾，不测深浅”是指引进外国技术和资金的重点次序不够明确，缺乏综合平衡。“不尽知己，不尽知彼”是指对国内需要和国际情况掌握不够，不能做到知己知彼、引进利益最大化。“仓促协议，骑马难下”是指签订引进协议仓促草率、调查研究不够，造成项目“上马”太快，陷入进退维谷的困境。“头寸一紧，舆论哗然”是指当国外贷款和国内财政平衡被打破，国内外就议论纷纷。参见汪道涵在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第45页。

投资,设备到了无法安装。(2) 由于中国体制是按部而不是按专业组织,因此各单位引进技术与出国考察存在重复现象。例如,四、五、六机部与海军先后都派人到联邦德国电池厂考察。日本名古屋某厂接待过中国 92 批考察团。(3) 引进项目的审批制度太烦琐。一个项目要经过七八个单位审查,效率很低。(4) 只注意引进成套设备,而且重复地买设备,不买技术资料。例如,北京加气混凝土厂的设备是 1966 年从瑞典引进的,多年来生产正常、质量较好,但由于没有引进关键设备的制造技术,因此根据该厂翻版建设的 21 个厂均没有过关。(5) 引进技术与国内科研和消化吸收工作不相适合。(6) 一些部门在引进设备时片面追求“最新的”技术,不考虑经济效益和国内的具体条件,致使有些设备引进后搁置起来,造成浪费。(7) 有的部门引进一些落后技术,国内能解决的东西也花大量外汇引进。<sup>①</sup>

引进组强调,要制定一个出国考察办法。现在出国考察的人很多,开阔眼界固然好,但据中国驻外大使反映,存在准备不足、互有重复等问题。外国人摸透了国内考察的套路,以敷衍的态度应对准备不足的中国考察者。一旦中国考察者来了,就“演几个幻灯、电影,重要的地方领着溜达一圈,有问就答,不问就送几本产品目录、几件小纪念品”。与此形成鲜明对比的是日本人的考察方法。即凡是考察的人,在总题目下分专题,出国人员分工负责。首先在国内写出关于本专题国内外情况的详细报告,然后选择没有解决的课题出国,考察回来后再写报告。出国前的报告篇幅比考察报告多好几倍。因此,“我们出国考察也要有个办法。‘不入虎穴,焉得虎子?’但入了虎穴,只弄点虎毛就不够了”。<sup>②</sup> 引进组一针见血地指出引进工作和出国考察中存在的问题,彰显了调查研究在总结经验、查找问题上的优势。

引进组拟定了六个方面的调研问题,主要是:(1) 跨国公司和财团对外投资、技术转让及管理辦法;(2) 利用外资问题,主要包括来源、利润、期限和适用范围以及归还期限、优惠条件等;(3) 合营企业涉及的法律和规章问

题;(4) 引进技术问题,包括专利、许可证、成套设备和补偿贸易、生产合作的法令和条款;(5) 扩大出口问题,包括出口构成分析、扩大出口的途径和方法等;(6) 对国内企业的调研问题,主要是对已进口设备和正在进行项目的运行情况做调查研究。引进组明确提出这些研究课题的中心主题是:有选择地利用外资,批判地利用外国技术、经营管理经验,在改造现有企业和建设新企业中促进现代化。调查研究要以“项目为主”,即谷牧所提出的,一个省、一个地区、一个部的项目,要知己知彼,通过项目做了解。还要以国别为主,了解各国的政策、立法和意图,通过法律和惯例研究其方法和程序。引进组特别提出需要加强学习,并计划和出版社合作出版关于国际经济合作丛书,普及相关知识。<sup>③</sup>

于光远负责介绍理论方法组(以下简称“理论组”)的情况。理论组的研究相对宽泛和抽象,经过协商,决定侧重研究三方面的问题:一是带根本性的某些范畴和规律;二是其他三组讨论中所提出的最突出问题;三是其他三组没有提出或已提出,但不能放在重要地位的问题,比如究竟什么是社会主义、怎样理解社会主义所有制、什么叫中国式的现代化道路等理论问题。<sup>④</sup> 根据这一思想,理论组计划研究六大课题:(1) 社会主义经济目标理论研究,探讨社会主义生产目的和国民经济成绩的衡量标准;(2) 社会主义计划理论、社会主义市场经济理论、社会主义生产调节理论研究;(3) 社会主义制度下劳动就业和人口理论研究;(4) 城市集体所有制理论问题研究;(5) 比较成本、国际分工理论研究;(6) 几个重要观念研究,主要是效率和经济效果观念、重视决策观念、重视最佳观念、决策科学化观念、重视预测观念、

① 《国务院财委组织的经济问题调查研究组广泛展开调研活动》,《经济学动态》1979 年第 11 期。

② 汪道涵在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录,《经济问题研究资料(1979 年)》,第 47—48 页。

③ 汪道涵在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录,《经济问题研究资料(1979 年)》,第 48—53 页。

④ 《国务院财委组织的经济问题调查研究组广泛展开调研活动》,《经济学动态》1979 年第 11 期。

重视贯彻组织利益原则。

理论组也特别强调要加强学习。除研究政治经济学理论外，理论组还计划组织关于外国经济学讲座<sup>①</sup>，以便增加对当代资本主义经济学的了解。于光远指出：现在大家都比较重视研究外国经济情况、外国经济管理经验，对外国经济学还没顾得上。但是，如果不了解外国经济学，对外国经济情况的了解就不会深刻，就不容易了解外国是怎样思考问题的。<sup>②</sup>

各小组介绍基本构想和总体部署后，薄一波发表讲话，充分肯定经济问题调查研究工作，认为国务院财经委把理论工作者和实际工作者组织起来，进行经济体制、经济结构、对外引进和理论方法的大规模调查研究，在中共党史上是创举，是一件很好的大事。调查研究的四个大问题，是中国迫在眉睫必须解决的问题，特别是引进问题必须尽快提供成果以指导实践。他以20世纪50年代探索中国式现代化道路的曲折历程为参照，指出体制改革、扩大企业自主权、计划调节和市场调节相结合，触及到了体制问题的实质<sup>③</sup>。最后，李先念总结强调，没有调查研究就没有发言权，没有调查研究就不能决策。国务院财经委组织领导的调查研究，目的就是给中共中央和国务院制定决策提供参考，大家都应该积极支持，各单位要派顶用的人、有才干的人做这项工作<sup>④</sup>。

由四个小组的基本构想和总体部署可见，中共高层和四个小组确实将经济问题调查研究作为重要的政治任务，是从改革总体规划的高度和大局考虑问题，而不是具体简单的项目式调查研究。

### 三、经济体制改革基本方向的确立和调查研究的进一步展开

改革开放后，学术界被“文化大革命”压抑的理论探求精神释放出来。改革开放实践的快速发展，经济社会展现出的前所未有的生机活力及新旧体制、新旧思想的矛盾和碰撞，进一步吸引和推动着研究者解放思想研究新问题。大规模经济问题调查研究，得到中共高层大力支持和鼓励，在国务院财经委组织下，很快就

把蓄势待发的理论界的积极性调动起来。以中国社会科学院为例，在各项研究任务繁重的情况下，“经济研究所的研究人员有一半以上已参加到这项工作中来了。其他几个经济研究所参加的比例更高”<sup>⑤</sup>。各小组的讨论十分活跃，迸发出很多改革思想火花。比如，在1979年7月31日的体制组座谈会上，刘国光从经济体制改革模式等八个方面阐述意见，思想十分解放，令人耳目一新。刘国光指出：社会主义经济体制有各式各样的模式。中国现行的经济体制是苏联在20世纪50年代以前实行的体制。过去我们思想闭塞，以为社会主义经济体制只能有这么一种模式，背离了它就是“修正主义”、资本主义，或者别的什么异端。近两年来，我们的眼界开阔了一点儿，看到除列宁、斯大林领导下的苏联经济模式外，还有南斯拉夫、匈牙利模式、罗马尼亚模式，等等。刘国光大胆提出，不管什么模式，只要坚持社会主义公有制，只要坚持消灭剥削，也就是说不允许劳动人民创造的剩余产品被少数人和特权阶层占有，只要有利于经济的发展和人民福利的提高，都是可以采取的。没有戴什么政治帽子的问题，只有适不适合一个国家国情的問題。<sup>⑥</sup>8月8日，在全国物价、工资会议小组负责人会上，受姚依林委托，邓力群发言时主要推介了经济问题调查研究。邓力群尖锐地指出，中国社会科学院经济研究人员有三种类型：真正的经济理论

- ① 1979年11月，外国经济学说研究会开始举办国外经济学讲座，一直持续到1981年，后来又组织出版了《国外经济学讲座》4册。这套书成为中国第一套较全面、系统地介绍当代经济学的书籍，影响一时。参见文世芳《改革开放初期西方经济学引入中国及影响》，《党史与文献研究》2017年第3、4合刊。
- ② 于光远在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第54—64页。
- ③ 薄一波在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第65—69页。
- ④ 李先念在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第69—71页。
- ⑤ 孙尚清《发挥理论联系实际学风为四个现代化多做贡献》，《经济学动态》1979年第10期。
- ⑥ 刘国光《关于经济管理体制改革的一些问题——在体制改革小组座谈会上的发言提纲》，《经济研究参考资料》第148期，1979年。



家，但人数很少；能做一些研究工作的人；大多数人是做文字工作的，只能对中央政策进行宣传解释，提不出创见。因此，他特别强调要加强调查研究，提高资政能力，“我们不能再吃匆忙决定问题的亏，一定要改弦更张”。在体制改革上，他大胆提出“我们的一切经济工作，都要从基层开始。真正要把经济搞好，必须依靠企业”，“企业是基础，体制改革必须首先研究企业管理体制的问题”。他进而主张经济体制改革要围绕企业这个中心来展开<sup>①</sup>。大规模经济问题调查研究和关于改革的内部讨论，为刘国光、邓力群等人的超前观点提供了表达和发挥作用的渠道。否则，在1979年发表和讨论如此解放的观点是困难的。正因为有了这种平台和氛围，大胆提出新思想并非个案，这不是少数人的“标新立异”，而是一种集体的思想碰撞和共鸣，才并未引起大的风波和纷争。

改革大方向是具有决定性的大问题。为了进一步明确方向，集中调查研究的重点，8月24日，姚依林召集各组组长召开碰头会进行讨论协商。碰头会上，大家围绕经济体制改革的方向展开了深入探讨。根据体改组的调查研究，会上进一步归纳了经济体制改革的三种主要思路：第一种是各省直辖市自治区独立搞、以块块为主；第二种是中央统管，以条条为主；第三种是按经济区域，建立专业公司、联合公司。邓力群明确表示，赞成第三种思路。从长远来考虑，中央、地方管收税，企业按专业化协作原则组织专业公司、联合公司。经济工作主要由经济组织管。在财政上分中央和地方两级。这两级财政，先明确要办的事，再划分收支范围，要在分清事权的基础上分财权。他认为这就是体制改革的方向，调查研究应该朝着这个方向去努力<sup>②</sup>。姚依林在总结发言中表示赞成邓力群的意见：关于经济体制改革，应从长远考虑。经济体制改革基础应放在企业，现在“上层建筑”权力太大，事管得太多，企业的权力太小，想办事办不成。要以企业为基础，企业要有权。基础在哪里，哪里就应该有权力。“上层建筑”不要去管那么多的事。这样，就产生了资金问题、股份问题、“董事会”的民主选举

问题等，随之也就产生设立经济法院以及经济法规等一系列问题。研究并解决这些问题需要时间、过程，但经济体制改革的调查研究，要朝着这个方向努力去做。<sup>③</sup>

在确立经济体制改革和经济问题调查研究方向后，姚依林就如何处理好大的改革方向和眼前改革问题的关系作了进一步阐述。他说，经济体制改革可能有各种各样的设想，也需要经过许多步骤，不可能一下就把全部问题都解决。现实问题很多，调查研究要结合实际。但是现在要看到一种总的趋势。在经济体制改革中，中央和地方要进行职权划分。这件事不能等到整个经济改革调查结束后再搞，要早点搞。划分中央和地方权力，各部要拿出一个统一的调整“盘子”来，哪些项目属中央管，哪些项目和企业归地方管，把方案拿出来供大家讨论。体制改革必然涉及企业自主权问题，对于自主到什么程度、在多大范围内自主还有争论，但是问题总要解决。扩大企业自主权又必然涉及工资、奖励等问题，体制改革要解决这些问题，对这些问题的研究要先行一步。全面改革的方案可能要1980年才能拿出来，调查研究要调查一个个能够琢磨的具体问题。姚依林最后强调，经济改革分大改和小改。解决当前问题，进行小改，要考虑下一步大改的问题，小改要为大改创造条件，而绝不能为大改设置新的障碍。<sup>④</sup>

至此，在四个调查组的努力下，经过近半年的调查研究和讨论，国务院财经委终于确立改革大方向，即走出新的社会主义发展道路和发展模式，包括打破传统条条块块分割的管理模式，以企业为中心，充分发挥市场调节作用等基本内涵，以及小改和大改相结合，小的应

① 邓力群 《关于经济问题的调查研究——1979年8月8日在全国物价、工资会议小组负责人会上的发言》，《经济问题研究资料（1979年）》，第104—107页。

② 《在经济问题调查研究组组长碰头会上的发言》，《经济问题研究资料（1979年）》，第292—293页。

③ 《在经济问题调查研究组组长碰头会上的发言》，《经济问题研究资料（1979年）》，第293页。

④ 《在经济问题调查研究组组长碰头会上的发言》，《经济问题研究资料（1979年）》，第294—295页。

急性、临时性改革服从于改革大方向，为大改创造条件等基本原则。这个方向的确立意义深远，使改革在总体规划上具有前瞻性，为后来确立社会主义商品经济和社会主义市场经济体制改革方向奠定了重要的思想理论基础。

前期的调查研究成绩斐然，在确立改革大方向、经济体制改革的重要内容等方面形成一系列重要创见和共识。但中共高层将经济问题调查研究作为服务改革开放大决策的重大战略性举措，并不满足于已有成绩，继而进一步宣传和发动更大规模的调查研究，希望在全社会形成经济问题调查研究的热潮，为推进改革开放特别是经济体制改革提供更好的思想理论支撑和社会舆论氛围。9月3日，新华社发出“财经委员会为搞好国民经济调整和全面实现经济改革组织大规模经济问题调查研究”的消息，《人民日报》等全国各大报刊相继刊发转载。9月4日，《人民日报》头版头条刊登消息，指出“对经济问题开展大规模的调查研究，是为了搞好国民经济调整工作，全面实现经济改革而采取的一个重大步骤。”“这次调查研究，是落实党的十一届三中全会和五届人大二次会议精神的一项重大措施。它要同三年调整计划的制定和贯彻结合起来，同第六个五年计划的制定结合起来，为三年调整和第六个五年计划服务，为社会主义现代化建设服务。它的直接目的，是通过做实际工作的同志和理论工作者的紧密结合和共同努力，全面地、深入地摸清我国经济情况，整理系统的材料，提出意见，为有关部门对一些重大问题进行决策时提供参考。”<sup>①</sup>

经济问题调查研究的消息公开发布和宣传后，得到经济界和思想理论界热烈响应。一些经济部门的干部和高等院校的老师、研究生纷纷给《人民日报》写信表示支持，认为这是搞好经济改革、顺利实现现代化的必要步骤，搞好这次调查研究才能为经济改革打下坚实的基础，希望能参加这项工作，为经济改革做贡献。在大力宣传推动下，经济问题调查研究蓬勃开展起来。到1979年10月初，四个调查组直属队的人员就达到近400人：体改组约150人、结构组66人、引进组123人、理论组约30人。

这些成员都是精兵强将。经济工作相关部门一般都安排副部长或司局长负责调查研究工作，有些部门还是专职负责。<sup>②</sup>

经济问题大规模调查研究抓住了改革开放思想理论准备不足这个重大问题，又紧紧围绕经济调整和经济体制改革这两项中心工作，不仅抓住了中央加强改革总体规划的需要，也抓住了部门和地方在转变发展思路、探索改革发展实践中需要解决的问题，因此得到各部门各地区纷纷响应和效仿。此后不久，除国务院财经委组织的四个调查研究小组外，工、交、财、贸、农、林、水利等各部委，也相应成立调查研究组，由各有关部委负责人亲自领导和参加，针对本部门存在的问题进行调查研究。<sup>③</sup>比如，水利部部长钱正英主持召开会议布置调研工作时说，部长如不亲自参加这项工作，今后在业务领导工作中就没有发言权。有些省、市委也发出关于开展经济问题调查研究工作的通知。比如，在黑龙江，省委第一书记杨易辰亲自担任调查研究领导小组组长、省委书记陈雷为副组长，其他书记、常委按战线分工抓。省委要求各有关部门负责人亲自挂帅、亲自参加，抽调一部分精兵强将组成调查组，没有特殊情况不要轻易变动，队伍只能充实，不能削弱，并要求各调查组在1979年9月7日前全部下去调研。省委还要求调研前要集中四五天时间进行“实践是检验真理的唯一标准”的讨论，解决调查研究的指导思想问题<sup>④</sup>。大规模经济问题调查研究在全国范围内开展起来。

1980年3月17日，中央政治局常委会决定：撤销国务院财经委，成立中央财政经济领

① 《财经委员会为搞好国民经济调整和全面实现经济改革组织大规模的经济问题调查研究》，《人民日报》1979年9月4日。

② 参见严金《经济问题调查研究工作的情况和提出的主要问题》，《经济问题研究资料（1979年）》，第301页。

③ 《财经委员会为搞好国民经济调整和全面实现经济改革组织大规模的经济问题调查研究》，《人民日报》1979年9月4日。

④ 严金《经济问题调查研究工作的情况和提出的主要问题》，《经济问题研究资料（1979年）》，第300—301页。

导小组（以下简称“中央财经小组”），负责经济方面的工作。4月25日、26日，中央财经小组讨论经济体制改革问题。会议由中央财经小组组长主持，余秋里、方毅、万里、姚依林、薄一波、康世恩等出席。体改组的薛暮桥、刘明夫和廖季立作了汇报。会议强调了经济问题调查研究的重要性和主要发展方向，并对四个调查小组进行了调整。中央财经小组组长认为，三年内要搞好调整，不能大改。但体制改革要积极搞，在两方面下功夫：一是为大改做准备，包括理论、历史、现状的调查研究，积累和总结现有改革和试点的经验，在某一行业、某一城市做较大步子的试点，拟定改革方案等。二是抓好当前改革。扩大企业自主权、市场调节、两级财政这三项改革带来很多变化，要好好研究。他指出，体制改革要由中央财经小组抓起来。原来国务院财经委组织的四个调查研究小组，有的可以不要了，如进出口小组的工作由进出口委员会抓。但是体改小组要保留并加强，在此基础上成立中央财经小组的体制改革办公室。它的任务是在中央财经小组领导下，与有关部门一起研究提出改革方案、起草文件、指导当前的改革工作。姚依林表示，体改小组改为体制改革办公室后，要重新组织，要抽调一些人加强力量，编制在国务院。<sup>①</sup>

至此，随着国务院财经委的撤销，由体改、结构、引进和理论四个小组进行的大规模经济问题调查研究基本完成历史使命。但是，经济问题调查研究并未就此结束。体改小组升格为体制改革办公室后力量得到加强，为体制改革做了大量调查研究，提供了重要的决策咨询。关于结构、引进和理论问题的调查研究，也在相关负责部门组织下继续开展。大规模经济问题调查研究，引起了各部门各地区对经济问题调查研究的重视，并为如何开展经济问题调查研究树立了“样板”和“范例”，相关领域和地方的经济问题调查研究进一步开展起来。

#### 四、大规模经济问题调查研究的作用和影响

国务院财经委组织的大规模经济问题调查

研究，并非普通意义上的调查研究活动。它是服务于改革开放特别是经济体制改革总体规划的战略举措，针对改革开放初期盲目引进等重大问题，带有对学习借鉴国际经验进行反思和总结的目的，并直接为国民经济调整统一思想和制定具体政策服务。因此，它呈现鲜明的特点：一是直接服务于中共中央和国务院的重大改革决策，能直达最高决策层。调查研究小组负责人和主要参与者是中央国家机关经济战线主要负责人和理论研究机构的智囊，能影响政策制定和实施，影响中央决策。二是在中共高层指挥下由国务院财经委统一部署，有一个庞大的复杂的调研计划，是有组织有计划的系统的大规模调查研究，涉及经济体制改革和现代化建设的方方面面。三是调查研究的主体结合了理论工作者和实际工作者，弥补了理论脱离实际、实际工作缺乏整体布局和长远考虑的不足。理论工作者和实际工作者一起集思广益，热烈讨论，碰撞出许多思想火花。四是调查研究的操作性、政策性强，有的既是调查研究的过程也是政策制定的过程，既是理论问题也是实际问题，因此提出的建议和对策既有强烈的问题意识，着眼于解决实际问题，又强调理论上的探索和突破，着眼于改革总体规划。这种地位和特点，决定了大规模经济问题调查研究，必然对改革开放初期的改革决策和改革进程产生重大影响。

在最关键最棘手的经济体制改革问题上，经过大规模调查研究确立了改革的基本方向，为作出两个关于经济体制改革总体设想的“初步意见”奠定了基础，也为后来将经济体制改革方向确立为社会主义商品经济作了铺垫和准备。中共十一届三中全会后，中国经济管理体制非改不行，成为中共高层和经济界的共识。但是，改革的方向是什么，如何有计划有步骤地推进改革，在改革初期并没有统一的认识。正如1979年5月陈云所指出的“体制改革势在必行。现在要进行研究，先改什么，后改什

<sup>①</sup> 房维中编《在风浪中前进——中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1980年卷），2004年，第45—46、49页。

么，怎么改。”<sup>①</sup> 经过大规模调查研究，国务院财经委终于制定出《关于经济管理体制改革总体设想的初步意见》（以下简称《初步意见》），并于1979年12月提交全国计划会议讨论。这是改革开放后对经济体制改革的第一个总体设想，展现出与原来改革截然不同的思路，有了比较明确的改革新方向。

张劲夫在全国计划会议上关于《初步意见》的说明中指出“这个稿子只是一个总的设想，还不是一个体制改革的具体方案，主要是为了解决体制改革的方向和如何起步两个问题。”<sup>②</sup> 正因为它是一个总的设想，其重要性不言而喻。《初步意见》指出，历次经济体制改革之所以没能从根本上解决问题，主要存在三大弊端：一是几次改革都是在中央与地方关系上兜圈子，从国家机关内部的集权和分权上找出路，而没有把重点放在如何处理国家同企业的经济关系上；二是几次改革都是在行政办法上动脑筋，从行政系统、行政区划、行政便利、行政方式上想办法，没有把重点放在研究如何尊重经济规律的作用，如何运用经济手段、运用经济办法管理经济上；三是几次改革没有把问题摸透，没有明确的战略思想，缺乏周密的规划，不作通盘考虑，没有总体设想。缺乏认真的调查研究，没能切实搞好试点、做好各方面的准备。<sup>③</sup> 上述总结中特别值得注意的是，缺乏总体规划已被作为历史上改革失败的重要原因。

《初步意见》将调查研究中关于体制改革的三种方向和三种模式作了比较，明确表示主张采取第三种方式，即按照社会化大生产的要求，打破部门之间、地区之间的界限，组织专业公司和联合公司，主要采取经济手段来管理经济，实行计划调节与市场调节相结合，在国家计划指导下扩大企业的自主权。这个方向正是调查研究时得出的基本结论。第一个《初步意见》还根据调查研究得出的结论进一步指出，经济体制改革如何起步很重要，搞不好不仅达不到改革的预期目的，还会影响今后的改革，甚至会走回头路，因此特别强调1980年、1981年的体制改革要注意处理改革与调整的关系、起步与方向的关系。关于改革与调整的关系，要着

重进行国民经济调整，使国民经济尽快走上按比例发展轨道，为经济体制全面改革创造条件。调整期间需要适当集中，改革要求适当分权。在国民经济调整任务没有基本完成以前，匆忙进行大改，不仅改革本身不能顺利进行，还可能打乱调整部署，给国民经济带来损失。关于改革起步与改革方向的关系，强调实施全面改革，既要有很大决心，又要谨慎从事、循序渐进。但是，起步一定要符合改革方向，不能与改革总方向背道而驰，以免给以后的改革制造新障碍。在工业管理体制上，在处理中央与地方关系时要有利于组织专业公司和联合公司，否则就会延缓体制改革的进程。这些原则至关重要，彰显了《初步意见》对改革的统筹谋划。

在经济问题调查研究基础上作出的《初步意见》在思想上比较解放，体改组对此有所顾忌，刚开始并没有准备将其提交全国计划会议讨论审议。邓小平听说有这么一个稿子，就说可以“披头散发”和大家见面征求意见。于是这个稿子被拿到全国计划会议上讨论。大家感觉方案虽然还不成熟，但基本思路对头。<sup>④</sup> 李先念在主持召开国务院财经委会议讨论《初步意见》时表示“这个稿子我看了两遍，都没有看懂。”“他们是中国共产党党员，我相信他们是对党负责的。所以，我建议，这个文件还是先发下去试行。”<sup>⑤</sup> 《初步意见》印发全国计划会议后，在讨论中发现了很多具体问题。体制改革小组办公室认为，国民经济是一个整体，各种改革必然互相交错，有可能这一种改革妨碍

① 《陈云对经济工作几点意见的谈话记录》，《陈云传》（下），中央文献出版社，2005年，第1633页。

② 张劲夫《〈关于经济体制改革总体设想的初步意见〉的说明》，《张劲夫文选：世纪回顾》（上），中国财政经济出版社，2000年，第411页。

③ 国务院体制改革小组办公室整理《全国解放以来我国经济管理体制改革的情况》，房维中编《在风浪中前进——中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1979年卷），2004年，第271—272页。

④ 谢明干《〈关于经济体制改革的决定〉诞生前后（一）》，《百年潮》2009年第11期。

⑤ 欧阳淞、高永中主编《改革开放口述史》，中国人民大学出版社，2014年，第380页。

那一种改革，需要不断调整。因此，又进一步制定《关于经济体制改革的初步意见》（以下简称“第二个《初步意见》”），并提交1980年9月召开的省市区委第一书记座谈会讨论。会上，薛暮桥在意见说明中指出：所谓经济体制改革，是要解决在中国这块土地上，应当建立什么形式的社会主义经济的问题，这是社会主义建设的根本方针。将来起草的经济管理体制规划，是一部“经济宪法”，要解决国家的经济结构和经济活动的准备问题。第二个《初步意见》最核心的观点是，要建立与生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济相适应的经济体制。<sup>①</sup>正如薛暮桥在说明中所指出的，“我国现阶段的社会主义经济是生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济”这一提法，是对30年来占统治地位的教条主义思想的挑战，是马克思社会主义学说的新发展。虽然通过大规模调查研究提出的社会主义商品经济目标在当时并未形成共识，后来一度出现曲折，但“这个《初步意见》可以说是我国市场取向改革的第一个纲领性草案”<sup>②</sup>，为后来将社会主义商品经济和市场经济确立为经济体制改革目标起了重要的理论探索和准备作用，“这个设想后来成了中央十二大和十三大制定经济体制改革政策的重要参考资料”<sup>③</sup>。

在比例严重失调的经济结构问题上，大规模经济问题调查研究对推动中共高层调整重工业比例过重的经济结构，大力发展农业、轻工业，发挥了重要作用。长期实行重工业优先发展战略，使中国经济存在农业和工业、轻工业和重工业、燃料动力工业和其他工业、积累和消费四大比例“严重失调”，“劳动就业问题十分严重”。1978年，又因加快实现四个现代化的心情过于迫切，没有把握好基本建设、引进工作、工业生产中的数量和质量关系平衡，在1979年的计划编制等方面急躁冒进，进一步加剧了国民经济比例失调。1979年4月中央政治局会议虽然通过“调整、改革、整顿、提高”方针，但有一部分领导人思想并没有通，认为刚刚提出组织“大跃进”，要三年大见成效，一下子又来一个调整，接受不了。经济发达地区

要求允许继续前进，经济不发达地区要求不要一刀切，一些大项目不能下马。鉴于争论激烈，1979年10月，中共中央召开省市区委第一书记座谈会统一思想。但在会议上分歧很大，有些领导人依然不同意调整的意见，认为一平衡就这也上不去，那也上不去，不能把平衡看作是至高无上的，容易把气泄下来，主张搞一个加快工业发展的决定。在这种情况下，大规模经济问题调查研究在阐释和论证调整的必要性，推动思想统一上发挥了重要作用。结构组形象深刻地指出，“文化大革命”后在发展经济上有两种方针可供选择：一种是像一个人生了一场大病那样，拿出几年时间来休养生息，调整国民经济内部关系，使压缩了20年的人民生活逐步有所改善。另一种是认为“四人帮”压在头上的盖子（“唯生产力论”）已经揭开，有条件大干快上，苦战几年，夺回在“文化大革命”中丧失了的10年时间。显然，一开始后一种选择占据了主导，导致财政预算中的基本建设拨款猛增41%，积累率达到36.5%，接近三年“大跃进”的水平（39%）。<sup>④</sup>结构组指出，后一种选择符合人们的普遍心理和愿望，但是却隐藏着很大危险，可能重蹈“大跃进”的覆辙。为此，结构组做了大量解释工作，用实地调研材料和数据，用经济学原理作出既深刻又通俗易懂的阐释，在思想上有力地配合了政策调整。比如薛暮桥1979年、1980年在中央党校作关于经济结构和管理体制改革的报告，宣传经济调整的必要性，为贯彻落实调整政策凝聚了共识。

在技术设备和资金引进问题上，大规模经济问题调查研究总结了1978年以来的经验和教训，在具体政策上作出新的规定，对于规范引进工作，提高引进效率产生了立竿见影的实际

- 
- ① 《关于经济体制改革的初步意见》，国家经济体制改革委员会编《中国经济体制改革规划集（1979—1987）》，中共中央党校出版社，1988年，第22页。
  - ② 薛暮桥《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社，1996年，第359页。
  - ③ “这个设想”指两个《初步意见》中的改革设想。《张劲夫文选：世纪回顾》（上），第361页。
  - ④ 薛暮桥《调整国民经济做好综合平衡》，《计划经济研究》1981年第1期。

效果。将引进作为与体制、结构、理论并列的四大重点课题之一，一方面是因为1978年的成套设备引进规模太大、过于草率，产生了严重后果；另一方面主要是因为对外引进是改革开放的长期政策，利用外部资源发展国民经济是一个正在进行的大课题。即使在经济调整期间，压缩了大规模成套设备引进，其他引进也并未停止。正因为这样，薄一波在7月19日的调研工作会议上，单独对引进组提出要求“汪道涵同志抓的这个问题，应该赶紧提供材料。现在我们是‘万马奔腾，莫测深浅’，到底引进哪些，怎么引进，这件事我们要下决心。现在走这一步，要下决心搞好。”<sup>①</sup>事实也证明，引进组的调查研究，对当时的技术设备和资金引进具有直接有效的实践指导意义。调查组归纳出的“万马奔腾，莫测深浅；不尽知己，不尽知彼；仓促协议，骑马难下；头寸一紧，舆论哗然”，在经济调整和反思中引起共鸣，被一些领导人反复引用。引进组根据日本出国考察经验，提出要制定科学的出国考察办法，对完善出国考察制度产生了重要影响。1981年1月，国务院常务会议通过的《技术引进和设备进口工作暂行条例》单列第四章为“调查研究和出国考察”，就充分吸收了调查组的意见，对出国考察作出详细政策规范，提高了考察效率。<sup>②</sup>调查研究中收集和介绍的国际上利用外资、引进技术和扩大出口的理论、方法、法律和管理经验等，为中国制定相关制度和政策提供了参考，推动了对外引进工作不断成熟。经过大量调研和总结分析，结合当时的经济调整政策，利用外资和引进技术工作被总结出12条指导方针，即与国民经济调整相结合，坚决贯彻农、轻、重的方针；与加强能源和交通运输相结合；与老厂的挖潜、革新、改造相结合；与扩大出口、逐步改变出口产品结构相结合；与提高机械制造能力相结合；要采取多种形式利用外资引进技术；要技、贸、贷、合、分密切结合；使用贷款要考虑条件；考虑国内配套能力；改进经营管理；要具有偿还能力；建立明确的责任制等。1979年11月，国务院召开全国进出口工作会议，谷牧在报告中正式提出这12条方针。<sup>③</sup>会

议在向国务院的汇报提纲中指出“谷牧同志报告中提出的要注意的12个问题，是花了学费得来的，是实践经验的总结，应该作为今后利用外资和引进技术的指导原则。”<sup>④</sup>

在经济理论方法问题上，大规模调查研究介绍了世界各流派的经济学说，活跃了经济界的理论研究，一定程度上组织了一场现代经济学的“启蒙”与“补课”，对培养社会主义商品经济和市场经济体制需要的经济工作者发挥了重要作用。1979年大规模经济问题调查研究启动前后至1981年上半年，是中国经济学界对世界各流派经济学说和经济理论态度开明的时期，经济研究者与国外经济学家交流频繁，经济学家代表团出国考察学习十分活跃。举办中美经济发展战略抉择讨论会、世界银行对中国的第一次大规模经济考察、布鲁斯等东欧社会主义经济学家对中国的访问和讲学、举办杭州世界经济讨论会；中国经济学家代表团访问美国、英国、加拿大、挪威等国；被称为日本“经济奇迹”创造者的大来佐武郎、对联邦德国战后经济迅速恢复和发展作出重要贡献的古托夫斯基等人访华交流，主要是在这一时期进行的。这一时期，成立经济学研究团体，举办经济学讲座，组织翻译和出版国外经济学著作等活动也很活跃。举办的国外经济学讲座、计量经济学讲习班、发展经济学讲习班等影响一时。仅在1980年，钟淦恩翻译了詹姆斯·托宾的《十年来的新经济学》（商务印书馆）、张自庄、赵人伟翻译了阿萨·林德贝克的《新左派政治经济学——一个局外人的看法》（商务印书馆）、夏炎德翻译了格拉夫的《理论福利经济学》（商务印书馆）、陈彪如翻译了李特尔的

① 薄一波在经济问题调查研究工作会议上的讲话记录，《经济问题研究资料（1979年）》，第69页。

② 国家经济体制改革委员会办公室编《经济体制改革文件汇编（1978—1983）》，中国财政经济出版社，1984年，第539页。

③ 谷牧《利用外资和引进技术的指导原则》，中共中央书记处研究室经济组编《经济问题研究资料（1980年）》，中国财政经济出版社，1983年，第10—12页。

④ 陈慧琴《技术引进与技术进步研究》，经济管理出版社，1997年，第93—94页。

《福利经济学评述》(商务印书馆)、易家详翻译了威廉·格·谢佩德的《市场势力与经济福利导论》(商务印书馆)、蔡受百翻译了约·肯·加尔布雷思的《经济学和公共目标》(商务印书馆)。在此之前的1979年11月高鸿业翻译的萨缪尔森《经济学》第10版出版,后来风行一时。经济学界的这些重要活动,都是在大规模经济问题调查研究这个大课题下组织进行的,或是受调查研究的影响而展开的,于光远所主持的理论组发挥了重要的组织、推动和引导作用。在学习讨论经济理论方法的浓厚氛围下,一些经济部门和研究机构加强了理论研究,印发了不少有分量的内部资料,如中央书记处研究室的《经济问题研究资料》《调查和研究》,中国社会科学院的《经济研究参考资料》《技术经济研究参考资料》,商业部研究室的《调研资料》等,发挥了重要的决策咨询作用。

## 五、余 论

中国改革开放具有尊重人民首创精神,利用实践力量突破思想禁锢,“摸着石头过河”渐进推进的特点,但因此就认为改革开放没有总体规划,则有违事物发展的基本规律,也是对历史本来面目的背离。在中国改革开放历程中,对改革的总体规划和“摸着石头过河”并不矛盾,二者不仅并行不悖,而且相得益彰。正因为有总体规划,才使得实践的探索有序进行,“摸着石头过河”的改革才能善始善终、善作善成,不断抵近胜利彼岸。1979年到1980年的大规模经济问题调查研究这段历史表明,中国改革开放特别是经济体制改革一开始就强调总体规划,既呼应了底层冲动和实践驱动,也对这种冲动和驱动起了重要引导作用。对此,曾任国家体改委副主任、长期从事体制改革工作的安志文作了客观肯定“在改革的初始阶段,由于缺乏经验,理论准备不足,人们认识的局限性较大,不能不采取‘摸着石头过河’,走一步、看一步的办法。即使如此,我们也并未放弃对改革总体方案的研究设计。早在1979年,国务院就建立了体改工作机构,开始组织力量,着手研究改革的总体方案”,“对改革决策起了

直接或间接的影响”<sup>①</sup>。无疑,除“摸着石头过河”外,通过调查研究、理论探讨,加强对改革的总体规划,作出经济体制改革的意见、规划和决定以明确改革方向,统领各项改革,也是中国改革开放的重要特点和成功的重要经验。可以说,“摸着石头过河”和总体规划的良性互动,是改革有序推进的重要保障,二者共同推动改革开放不断推进。中国改革开放中的总体规划主要表现出以下特点。

成立国务院财经委、中央财经小组等宏观协调机构和经济体制改革办公室、经济体制改革委员会等承担制度设计的组织,专门负责改革的总体规划。本文研究的四个调查研究小组属于进行改革制度设计的早期组织。这些机构对经济体制改革作出总体规划,颁布体制改革决定和相关制度,从而统筹推动改革。从国务院财经委组织大规模经济问题调查研究,到1984年出台《中共中央关于经济体制改革的决定》期间,上述改革机构就作出了《关于经济管理体制改革总体设想的初步意见》(1979年12月)、《关于经济体制改革的初步意见》(1980年9月)、《关于调整时期经济体制改革的意见》(1981年6月)、《经济体制改革的总体规划》(1982年2月)、《关于当前经济体制改革的几点意见》(1983年2月)等富有内在逻辑的“滚动式”的改革总体规划<sup>②</sup>。这些总体规划,本质上就是加强改革总体设计,制定出“经济宪法”。这一总体设计形式传承至今,依然发挥重要作用。

中共继承和发扬重视调查研究的优良作风,用古今中外法加强调查研究,为总体规划提供资政服务。总体规划并非闭门造车,搞纯粹哲学思辨,而是洞察历史和世界发展大势,把握国情和实践发展,作出具有前瞻性、预见性的科学决策。当时中共决策层认识到,“如果

① 安志文 《认真加强规划研究 推动改革深入发展》,国家经济体制改革委员会编 《中国经济体制改革规划集(1979—1987)》,中共中央党校出版社,1988年,序言第2页。

② 安志文 《认真加强规划研究 推动改革深入发展》,《中国经济体制改革规划集(1979—1987)》,序言第2页。

还按老的领导方法干下去，不做深入的调查研究，对重大问题老是匆忙做出决定，四个现代化就没有希望”<sup>①</sup>。国务院财经委组织经济问题调查研究所设立的四个小组，抓住了当时经济社会发展的主要矛盾和关键问题，经济体制、经济结构、对外引进和理论方法是当时亟须解决和探索的重大课题。围绕这些重大课题，四个小组通过对历史经验的总结，对试点中最新鲜实践经验的理论提升，对世界上先进经验的吸收借鉴，在改革目标、路径、步骤上有比较清晰的认识，为后来经济体制改革方向和基本模式的确立奠定了重要理论基础。比如，从改革总体设计来看，中共高层和理论界借助经济问题调查研究，在1979年就比较明确地认识到改革必须跳出以往的窠臼，不再停留在行政性分权上，主张以调动企业积极性为中心，探索中国式的现代化新道路。从现在来看，中国改革开放一开始就走在比较正确的道路上。

特别需要指出的是，国务院财经委组织经济问题调查研究时，格外重视国外的调查研究成果，注重吸收借鉴国际先进经验，这展现了改革开放后总体规划的显著特点和重大优势，即面向世界与未来进行改革，虚心学习国际先进经验，总体规划具有世界性战略站位。这使中国改革开放一开始就凝聚起世界先进经验。苏东社会主义国家改革实践和探索的成功经验及失败教训，新加坡等亚洲新兴工业化国家对外开放和学习西方的成功经验，西方国家在百年发展中积累的先进成果，都受到中国决策层重视，为中国的改革提供了宝贵借鉴和智慧。这种站位也使中国道路和中国模式具备了跨越式发展的内涵和基因，能敏锐地抓住后发优势，成为中国改革开放取得巨大成功的重要因素。

通过对国务院财经委组织经济问题调查研究的历史梳理和深入分析，再回到“摸着石头过河”的渐进式改革与总体规划关系问题上就不难发现，改革步骤上的谨慎稳妥，实际上正是总体规划所强调的对改革的有力掌控，渐进式改革正是改革总体规划的内在要求和明确指向。在社会主义中国实行改革开放伟大决策，大刀阔斧改革旧的经济体制，并无现成的道路、

经验可以遵循。在中国这样一个大国进行改革，牵一发而动全身，改革的复杂性、艰巨性、风险性，非一般国家可以比拟。从中国具体国情和中共领导人改革目的出发，都希望在稳定的前提下采取稳健的改革，在相对平稳中推动经济社会发展。这是大多数政府主导型改革的基本要求和特征。从国际经验来看，不仅东欧社会主义经济学家根据东欧改革的经验，特别提醒中国要警惕因社会问题而影响改革进程，要重视改革的有序推进，世界银行等国际机构的西方经济学家也建议中国要在保持原有体制优势的基础上开展稳健的改革<sup>②</sup>。通过经济问题调查研究，中共高层和决策者深刻吸取国际国内经验教训，对改革的长期性、复杂性、艰巨性有清醒的认识，强调既要采取灵活的过渡性措施、审慎地步步推进改革，又要加强总体规划、防止改革迷失方向、来回倒腾。对于这个问题，邓力群有一段很精彩的描述“我国的经济管理、经济体制中的问题很多，大家都想改，但是究竟从何着手，怎么改法，非常难办。有的同志很形象地把它比作一筐螃蟹，你拉着我，我拉着你，互相牵扯，哪一方面都很难变动，主张从根本上来考虑改革。是的，我们现行的经济体制必须进行全面的彻底的改革，这一点中央已经定了。但是，达到这个目标要有一个过程，要分好多个步骤，要一步一步地进行，而不能要求一下子把什么问题都解决。”<sup>③</sup>可以说，将大刀阔斧改革创新和审慎渐进态度有机结合起来，是中国历史文化条件的内在必然要求，也是调查研究和总体规划得出的重要结论。

最后，需要特别说明的是，笔者提出改革开放一开始就注重总体规划，无意否定改革开放过程中特别是初期“摸着石头过河”发挥的

① 中共中央书记处研究室理论组编《调查和研究（1979—1980年汇编本）》，中共中央党校出版社，1983年，第24页。

② 参见文世芳《二十世纪八十年代初世界银行对中国的两次考察及影响》，《中共党史研究》2018年第3期。

③ 邓力群《谈谈计划调节和市场调节》（1979年8月27日在国家经委、全国总工会举办的第三期企业管理研究班上的讲话，《调查和研究（1979—1980年汇编本）》，第4页。



无与伦比的作用，也无意降低当前提出改革要“摸着石头过河”和“顶层设计”紧密结合并强调改革要加强“顶层设计”的伟大意义。笔者提出改革开放一开始就注重总体规划，只是从历史发展的实际来说明，作为“中国的第二次革命”的改革，是在实践和理论良性互动下推进的，“摸着石头过河”和总体规划都是改革取得成功的重要因素，这是不断深化改革开放需要继承和弘扬的宝贵经验。同时也说明中国的改革开放政策具有稳定性、继承性和延续性，是在一种严密的历史逻辑和理论逻辑下不断发展出来的，不能孤立、割裂地对待，必须从改革开放整个进程考察其演进发展。20世纪70年代末开启的改革开放，是在“文化大革命”十年内乱结束后不久进行的，一开始就占据了道义上的制高点，改革成为全社会基本共识，改革几乎是“普惠”性质的，因此改革的“试错”空间很大。可以说，“摸着石头过河”式改革成为当时的主要选择是必然的正确选择，

符合了人们认识问题的规律、考虑了道统传承问题、顾及了社会承受能力、具备了“试错”的政治环境和社会空间。改革开放历经40年的风雨洗礼、实践磨砺，已经取得了举世瞩目的伟大成就。但是，今天的改革并不比改革开放初期更简单、更容易、阻力更小，从某种程度上而言反而更加复杂、更加艰巨、风险更大。因此，当前主要采取“摸着石头过河”和“顶层设计”相结合的方式进行改革，更加注重“顶层设计”，也是必然的正确选择，是在对改革开放经验科学总结和对世情国情党情变化深刻洞察的基础上，对改革方法论作出的重要发展、对改革政策作出的及时的重大调整，符合改革开放现阶段总体特征，适应了改革开放实践发展的需要。

(本文作者 中共中央党史和文献研究院  
副研究员 北京 100017)

(责任编辑 王婧倩)

## 《党的文献》2018年第6期要目

全面深化改革要坚持好马克思主义的世界观和方法论 (辛向阳)

总结人民群众实践经验，推动改革开放事业不断发展 (刘建武 李卓琦)

改革开放是实现中华民族伟大复兴的关键一招 (李正华)

全面深化改革必须坚持“三个不能变” (沈传亮 王 蕾)

把握和处理好全面深化改革的几个重大关系——深刻领会习近平相关论述 (李 琦)

正确认识改革开放的历史——深入学习习近平关于改革开放前后两个历史时期不能相互否定的重要论断 (江 宇)

邓小平对我国社会主义改革开放和现代化建设的若干基本设计及其深远意义

(杨胜群 孔 昕)

党的基本路线与马克思主义唯物史观的科学统一

(张星星)

改革开放以来党的建设制度改革的历史成就

(刘靖北)

作风塑党：改革开放以来加强党的作风建设的实践历程 (齐卫平)

改革开放40年中国共产党推进教育公平的实践和经验 (王爱云)

改革开放与中国特色社会主义政治经济学的形成和发展 (石建国)

近十年出版的改革开放著作综述

(李 颖 吴 涛)

美国学术界关于中共十一届三中全会的研究 (陶季邑)

毛泽东与民主建国会 (彭厚文 蔡 佳)

组织熔铸与个人努力：邓小平在莫斯科中山大学的成长 (孙会修)

程开甲回忆周总理关怀核试验工作

(熊杏林 侯俊智整理)