

# 党在十一届三中全会之前的经济改革

□曾丽雅

(江西省社会科学院 当代江西研究所 江西 南昌 330077)

[摘要]20世纪50年代中期后,以毛泽东为代表的中国共产党人试图突破苏联模式,探索中国自己的社会主义建设道路。直到改革开放之前,中国曾有过几次下放经济管理权的改革尝试,但均未能从根本上突破以单一公有制和计划经济为特征的苏联社会主义建设模式。中国“以苏为鉴”探索自己的社会主义现代化道路,尽管取得了一些成果,但从总体上看是不成功的。在社会主义制度建立的初始阶段,受历史条件所限,中共领导人不可能认识到经济运行中的某些深层次问题。当时对社会主义经济体制改革的探索,还不具备超越苏联模式框架的实践基础,但这种探索为我们今天的社会主义市场经济体制改革提供了启迪。

[关键词]十一届三中全会;经济体制改革;探索

[中图分类号]K27

[文献标识码]A

[文章编号]1674-0599(2013)03-0079-06

1956年以后,以毛泽东为代表的中国共产党人试图突破苏联模式,探索中国自己的社会主义现代化道路。毛泽东认为苏联模式的弊端主要有:片面强调优先发展重工业,而忽视了轻工业和农业的发展;在建设资金积累方面,对农民实行剥夺政策;经济管理过分集中,统得过死。对这些具体政策上的缺陷,毛泽东提出了不少探索性的思想。如对于集权与分权的问题,毛泽东就曾指出过“现在我们讲,过分的集中是不利的,不利于调动一切力量来达到建设强大国家的目的。在这个问题上,鉴于苏联的教训,请同志们想一想我们党的历史,以便适当地来解决这个分权、集权的问题。”<sup>[1]P52</sup>从20世纪50年代中后期到70年代前期,中国曾有过几次下放经济管理权的短暂改革尝试。

## 一、“八大”前后经济体制改革的

## 初步探索

苏联从二十世纪二十年代末以来一直推行高度集中的、国家用行政办法自上而下有计划地管理国民经济的体制。这种体制有它的历史由来,即由当时国际国内的具体条件所决定的,并且曾经起过积极的历史作用。这种体制也确实存在管得过多、统得过死,不利于发挥企业和职工的积极性,使经济缺乏活力的弊病。随着经济规模的扩大和经济结构的复杂化,这种体制的弊病越来越突出了。1955年底,毛泽东便在中央领导集体的小范围内,提出了“以苏为鉴”的问题。<sup>[2]P472</sup>1956年2月,苏共二十大揭露了斯大林的错误,也提出了苏联自己的改革举措。1956年3月,毛泽东在中央政治局扩大会议上说,赫鲁晓夫对斯大林的批判,破除了迷信,有助于我们考虑问题。搞社会主义建设不一定完全按照苏联那一套公式,可以

[收稿日期]2013-03-07

[作者简介]曾丽雅(1953—),女,江西南昌人,江西省社会科学院研究员,研究方向为中国近代史、当代史。

根据本国的具体情况,提出适合本国国情的方针、政策。<sup>[3]P15</sup>从毛泽东发表《论十大关系》的讲话到中共八大前后,取得了探索中的一系列成果,其中最突出的则为尝试解决计划经济体制框架下中央与地方的关系。

1953年起,随着“一五”计划的实施和大规模经济建设的展开,经济亦开始向计划体制转轨。至1956年,逐步形成了一个中央高度集权,实行以部门管理为主,按行业和产业设置管理机构的经济体制。这种高度集中的计划经济体制基本上是从苏联学习过来的,由于权力过于集中在中央,严重束缚了地方政府和企业的积极性。毛泽东等觉察到了中央权力过于集中的弊端,1956年2月,毛泽东在听取重工业部等几个部门负责人汇报时,在谈到中央和地方关系问题时说“我国宪法规定,地方没有立法权,”“这一条也是学苏联的……但美国似乎不是这样。美国的州可以立法,州的立法甚至可以和联邦宪法打架……美国这个国家很发展,它只有一百多年就发展起来了,这个问题很值得注意。我们恨美国那个帝国主义,帝国主义实在是不好的,但它搞成这么一个发展的国家总有一些原因。它的政治制度是可以研究的。看起来,我们也要扩大一点地方的权力。地方的权力过小,对社会主义建设是不利的。”<sup>[2]P488</sup>他关于解决中央与地方矛盾的论述,集中体现在《论十大关系》中。他指出“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”他认为,过分的集中不利于调动一切力量来达到建设强大国家的目的,所以,“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。”毛泽东还提出了解决这一矛盾的思路,即中央部门可以分成两类,“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,要由地方去处理。”<sup>[4]P90-91</sup>毛泽东的这一思路对当时的体制改革有重要的指导意义。在当年召开的中共八大上,刘少奇、周恩来、陈云等中央领导人均提出了处理好中央与地方、国家与企业关系的新思路。

为了改进经济体制,国务院于1956年5月至8月召开了一系列会议,研究体制问题,对当时存在的中央集权过多的现象作了检查,对如何改进体制问题进行了讨论,提出了《关于改革国家行政体制的决议(草案)》。8月28日,国务院第36次全体会议对这个决议进行了讨论及修改。10月30日,党中央、国务院将修改后的决议印发给各省(市)、自治区党委及各部委办,征求意见。而八大后陈云受中央委托,从1957年1月起主持研究,起草了《关于改进工业管理体制的规定》、《关于改进商业管理体制的规定》、《关于改进财政管理体制的规定》3个决定草案,并经国务院、全国人大通过和批准实行。这3个草案将当时党中央集体对经济体制探索的一些重要认识转化为政策成果,主要是:调整现有工商企业的隶属关系,把由中央直接管理的一部分工商企业下放给地方管理,扩大地方在物资分配、销售价格、利润分成等方面的权力;在保证完成国家计划的前提下,各企业有权自行调整生产计划。在计划管理方面,减少指令性指标,扩大企业主管人员对计划管理的职责。在财务管理方面,扩大地方和企业的财权,改进企业和财务管理制度。在人事管理方面,增加地方和企业的人事管理权限。这些规定触动了经济管理体制中集权过多、统得过死等主要弊端,旨在调整中央与地方、国家与企业的关系,把中央集中的一部分权力下放给地方和企业。

与此同时,周恩来提出在社会主义统一市场的基础上应在适当范围内更好地运用价值规律,陈云进一步提出要在所有制、生产和流通方面实行“三个主体,三个补充”,即体现国家计划为主,市场调节为补充的思路。于是,在放宽市场管理、扩大自由市场、解决市场价格方面存在的问题等方面也作了相应的调整,即在统一的社会主义市场的一定范围内,允许国家领导下的自由市场的存在和一定程度的发展。对于社会主义改造基本完成后单一的公有制结构所存在的弊病,毛泽东等也有所觉察。1956年12月,毛泽东在约见中央统战部、民建、工商联负责人座谈时说,现在自由市场还有资本主义,有地下工厂,因为社会需要就发展起来了。要使它成为地上,合法化,可以雇工,可以开夫妻店。只要社会需要,地下工厂可以增加,可以开私营大厂,订条约20年不没收,华侨

资本100年不没收。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。只要有原料,有销路,国家投资有困难,社会需要,私人可以开厂。毛泽东称这为“新经济政策”。<sup>[1]P170</sup>刘少奇在其他场合也表示过,可以重新允许资本主义私营经济存在。<sup>[5]P326-327</sup>

这种探索在八大结束后一段时期取得了相应的成效,表现为自由市场明显活跃和个体工商户明显增长。据1956年各地方的统计,上海市的个体手工业户9月只有1661户,从业人员5000多人,10月发展到2885户,8100多人;广州市在9月一个月内,个体手工业人员增加了1100多人。到1957年12月,据北京、天津、上海等16个大中城市的统计,个体手工业户达57000多户,近12万人,个体小商贩达15.8万多人。<sup>①</sup>1957年成为建国以来经济发展最好的一年。然而这一探索很快就被1957年的反右斗争和农村社会主义辩论运动中断了。因担心资本主义的发展动摇已建立起来的社会主义基础,初步放开的自由市场、个体经营政策被继续进行社会主义改造、消灭私有制残余的政策所代替。

## 二、“大跃进”时期的权力下放

“大跃进”开始后,在毛泽东的督促和地方领导人的积极要求下,中央政府开始迅速、仓促地向地方政府大量放权。一是把大部分中央所属的企业交给地方管理。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%。二是下放计划管理权,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。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。三是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;限额以下的项目则完全由地方自行决定。四是下放财权和税收权。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%。五是下放劳动管理权。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。六是下放商业、银行等管理权。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;金融方面,改为“存贷下放,计划包干,差额管理,统一调度”。七是下放教育管理权。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;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。

对于1958年以来的中央权力下放,毛泽东满意地说“从经济上来说,中央要充分发挥地方积极性,不要限制、束缚地方积极性。我们是提倡在全国统一计划下,各省尽可能都搞一整套。”<sup>[6]P1000-1001</sup>

虽然放权旨在减少中央决策僵化,调动地方积极性,但“大跃进”中中央权力下放的结果却事与愿违。表现为:一是对国有企业缺乏理性的大规模整体下放到地方,破坏了现代工业经济的运行链条;二是放权的涵义和目的已经不同,成为各地区自发“大跃进”、大办工业的体制支持,为了让地方能自成体系,过分扩大了地方管理权限。过多过急的权力下放而对地方又缺少必要的制约,加上经济建设中的急躁情绪,使经济运行出现空前混乱。地方政府一味追求当地经济扩张,结果综合平衡被打破;生产行政系统和管理机构被削弱,企业中出现生产无计划、产品无标准、质量无检验、消耗无定额、操作无规程、经济无核算和安全无保证的混乱局面。由于“大跃进”的失误,一度下放地方的经济权力很快又收回中央。

<sup>①</sup> 见《新华半月刊》第100号第70页,第124号第73页。

### 三、“调整”时期的改革探索

“大跃进”的严重后果,使国民经济从1961年开始不得不进入调整时期。

1961年至1965年,中央实施了“调整、巩固、充实、提高”的方针。从体制方面来看,调整的主要内容就是强调和实行高度的集中统一,克服无计划状态和分散主义。1961年1月20日,中央发出《关于调整管理体制的若干暂行规定》,提出:“经济管理的大权应该集中到中央、中央局和省(市、自治区)委三级。最近两三年内,应该更多地集中到中央和中央局。地区计划应当在中央的统一领导下,以大区为单位,由中央局进行统一安排。”<sup>[7]P102</sup>同年9月15日,中央又发出《关于当前工业问题的指示》,再次要求切实“改变过去一段时间内权力下放过多、分得过散的现象”。<sup>[7]P618</sup>在1961-1962年期间,中央政府将原来下放给地方和企业的权力再收回来,恢复了大型工业企业的运行秩序。

中央的集权措施,对于纠正“大跃进”造成的混乱、保证国民经济的调整和恢复起到了重要作用。但随着国民经济的恢复,中央统得过多、过死的弊病又明显起来,因此,1963年以后,中央又针对存在的问题着手进行经济管理体制的探索性改革。1963年3月,中央决定逐步改进企业管理体制,试行托拉斯等现代企业管理方式,使企业成为国家统一计划下相对独立的经济核算单位。1964年8月,决定试办11个托拉斯企业,用经济组织管理经济。同年5月,中央正式决定在全国逐步推行轮换工制度和临时工制度。与此同时,适当扩大了企业的一些经营自主权。在经济运行中,也试行采用市场价格机制恢复经济活力。

1964年9月21日至10月19日,全国计划会议召开,按照毛泽东指示的精神,会议提出了“大权独揽、小权分散”、“统一领导、分级管理”的原则。依据这一原则,中央拟定了若干规定。1965年11月30日,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)》由国务院颁布。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,也重新扩大了地方的一部分管理权限。在投资方面,中央将19个非工业部门,如农业、林业、水利、交通、商业、教育、卫生、文化、体育、科技、供销、城市建设等的基本建设投资,每年都切出一块交由地方统筹安排,大约占预算内投资的20%;在计划管理方面,规定中央在拟定计划控制数字时,给地方留有一定的机动,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,地方可按规定的比例掌握一部分,用以解决本地区的需要;在物资管理方面,“五小”企业的产品基本上划归地方掌握分配,基本折旧费用亦由财政收入中划出来,全部留给地方和企业支配。

这些措施虽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,但并没有真正解决好如何有效发挥中央和地方两个积极性问题。1966年3月20日,毛泽东在中央政治局杭州会议上提出: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。中央部门收上来的厂收多了,凡是收的,都叫他们出中央,到地方上去,连人带马都出去。<sup>[8]P267</sup>他认为,不论农业扩大再生产也好,工业扩大再生产也好,都要注意中央和地方分权,不能竭泽而渔。但由于“文化大革命”的发动,毛泽东的这一主张没有部署实施。

### 四、“文革”时期下放经济管理权的尝试

虽然“文化大革命”中党的指导思想发生“左”的严重错误,这场冲击各个领域的“政治革命”使全国陷于混乱状态。但由于毛泽东、周恩来等中央领导人的努力,“文化大革命”中国家的经济基础和运行机制没有大的改变。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,开展了一场将部分工矿企业的经营管理权、地方财政权、物资调配权由中央下放地方的经济体制大变动。

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。同年5月1日,经毛泽东亲

自批准,将全国最大的企业鞍山钢铁公司下放辽宁省鞍山市。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。同日,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。

权力的下放,调动了地方经济建设的积极性,于是全国出现了一个经济“跃进”高潮。在这一高潮中,全国有近300个县、市办起了小钢铁厂,有20多个省、市、自治区建起了手扶拖拉机厂、小型动力机械厂和各种小型农机具、配件厂,有90%左右的县建立了农机修造厂。为了实现轻工业产品自给,一些工业不发达的省、自治区还建起了一些纺织、榨糖、日用化工、小五金和小百货等轻工业工厂,以增加本地区人民需要的日常生活用品。

虽然取得了一定成果,但由于这次放权是在“文化大革命”混乱的政治环境中进行的,在战备的要求下又显得过快、过急,因此带有较大的盲目性,打乱了原有的协作关系,削弱了国家的集中统一管理,中央各部直属工业企业产值占全部工业产值的比重,由1965年的49.9%降为1970年的8%。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,出现管理混乱等状态,造成了许多浪费和损失,并对上述问题未能有效制止。于是,1973年以后,经济体制的变动在调整中不得不停止。

## 五、结语

直到改革开放之前,中国的经济体制虽然有几次下放经济管理权的改革尝试,但都未能从根本上突破单一公有制和计划经济为特征的苏联社会主义建设模式,只能在以公有制为唯一的经济基础、以计划经济管理支配整个经济社会生活为目标的基本框架内进行修补或调整。毛泽东等人虽然发现了“统得过死”的弊端,但他们主要关注的还是中央与地方的关系,只考虑到要调动地方的积极性,提出改革经济管理体制的思路并没有超出计划经济体制的框架,仅是在计划体制上“实行分级管理”,把中央集中的一部分权力下放

给地方,是在体制内的改革。在所有制结构上,虽然曾提出过要允许非社会主义经济成分的存在,但另一方面又在片面追求纯而又纯的所有制形式。中共八大通过的《党章》即明确提出,要继续“把资本家所有制的残余部分改变为全民所有制,把个体劳动者所有制的残余部分改变为劳动群众集体所有制”。<sup>[9]P315</sup>虽然曾提出过要搞自由市场,但另一方面却又认为“现在我国的自由市场,基本性质仍是资本主义的”,<sup>[11]P170</sup>把它看作是国家市场的对立面,对其作出种种限制。例如,在允许农民自由贸易的同时作出若干限制性规定:不允许农业社和农民从事商品贩运;不允许农业社和农民开设店铺;农业社和农民自由出售的只是小土特产品。<sup>[10]P110</sup>

几次下放经济管理权的结果也说明,在缺乏一种符合生产力发展要求的合理的经济制度下,在缺乏市场机制调节作用的情况下,从“左”的方面否定原有的中央计划经济体制,必然造成无政府主义经济状态,必然屡屡陷入“一管就死,一放就乱”的境地,无法在实践中坚持下去。

在改革开放30余年后的今天,我们分析这些不成功的“改革”尝试及其不成功的原因,可以看到,在毛泽东等中共领导人的心目中,苏联的社会主义模式虽然有弊端,但总体上是坚持马克思主义基本原理的,是值得肯定的,因此对于苏联社会主义建设模式的根本方向和总体原则是认同的。1956年12月,《人民日报》发表的按照毛泽东的观点所写的《再论无产阶级专政的历史经验》一文,即鲜明地表达了这一认同。文章明确阐述了什么是建设社会主义的共同规律,什么是各国自己的发展道路;归纳了苏联在社会主义革命和建设中的5条基本经验,指出,从基本原理上说,苏联的基本经验“是马克思列宁主义在人类历史上第一曲响彻云霄的凯歌”,“是放之四海而皆准的马克思列宁主义的普遍真理”,“反映了人类社会发展长途中的一个特定阶段内关于革命和建设工作的普遍规律”。<sup>[9]P566-568</sup>这表明,在毛泽东等人的心目中,苏联以单一公有制和计划经济为主要特征的社会主义建设模式,正是我们所要坚持的;但在具体政策措施上,不必照搬苏联的方式,要结合中国的国情走自己的道路,也就是学习苏联与走自己的路的统一。这种“以苏为鉴”的认识,深深

地影响着中国社会主义现代化建设的历程。正因如此,中国“以苏为鉴”探索自己的现代化道路,尽管取得了一些成果,但从总体上看是不成功的。

我们以历史的眼光来分析这种“以苏为鉴”的认识,还应该看到,当时中国社会主义经济制度尚处于刚刚建立的初始阶段,苏联模式妨碍生产力发展的弊端仅仅初露端倪。当时认识到的经济运行中的一些诸如过分集中、统得过死等问题,尚属微观层面的现象,而不可能认识到单一公有制和计划经济导致激励机制缺失、资源配置低下等深

层次的问题。同时,在社会主义制度建立的初始阶段,中国的首要任务是巩固新建立的社会制度和经济秩序,加强新的经济基础。因此,当时对社会主义经济体制改革的探索,还不具备超越苏联模式框架的实践基础。然而,必须肯定的是,尽管中国在改革开放之前对社会主义经济体制的改革尝试未能取得成功,但这种探索却为中国在改革开放之后逐步走上社会主义市场经济体制改革的道路,提供了有益的启示和镜鉴。

[参考文献]

[1]毛泽东.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.  
 [2]薄一波.若干重大决策与事件的回顾:上卷[M].北京:中共中央党校出版社,1991.  
 [3]吴冷西.十年论战:上[M].北京:中央文献出版社,1999.  
 [4]毛泽东.建国以来毛泽东文稿:第6册[M].北京:中央文献出版社,1992.  
 [5]刘少奇.刘少奇论中国经济建设[M].北京:中央文献出版社,1993.  
 [6]中共中央文献研究室.毛泽东著作专题摘编:上[M].北京:中央文献出版社,2003.  
 [7]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第14册[Z].北京:中央文献出版社,1997.  
 [8]马齐彬等.中国共产党执政四十年(增订本)[M].北京:中共党史出版社,1991.  
 [9]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第9册[Z].北京:中央文献出版社,1994.  
 [10]陈云.陈云文集:第4卷[M].北京:中央文献出版社,2005.

### The Economic Reform before the Third Plenary Session of the 11th Central Committee

ZENG Li - ya

( Institute of Contemporary Jiangxi Studies ,Jiangxi Academy of Social Sciences , Nanchang ,Jiangxi 330077 ,China)

**Abstract:** since the mid 1950s ,the Chinese communists represented by Mao Zedong attempted to break through the Soviet Union Model and explore the road of socialism building of China itself. By the starting of the reform and opening - up ,China had made several attempts in the reform of empowering lower authorities in economic management ,but had not radically broken through the Soviet Union Model of socialism building ,which was characterized by unified public ownership and planning economy. Although some achievements were made ,it was far from success for China to explore the road of socialist modernization by learning from the Soviet Union. In the early period when the socialist system was established ,the leaders of the Party failed to recognize some problems of deeper layers in the running of economy due to the limitation of historical conditions. The exploration in the reform of socialist economic system was lack of the practical basis for surpassing the framework of the Soviet Union Model ,but it enlightens us in the reform of socialist market economy nowadays.

**Key words:** the third plenary session of the 11th central committee; economic structure reform; exploration (责任编辑:胡硕兵)