

## 二十世纪六七十年代 广东省“地下工厂”现象探析\*

徐子杰 孙泽学

计划经济时期的“地下工厂”是当代中国史上值得关注的经济现象。一些规模不大的家庭工场以及少数事实上属于私人经营的工厂在并不合法的情况下存在，被当时各地有关部门定性为“地下工厂”。在 20 世纪 50 年代中后期，“地下工厂”现象即开始出现。1956 年下半年，随着对资本主义工商业的社会主义改造基本完成，绝大部分私营工厂和个体工商户被纳入公有制经济轨道，私人开厂开店实质上被禁止。值得注意的是，仍有少数私方人员存在开厂获利的念头，社会上还有大量未就业人员，这为“地下工厂”的产生提供了土壤。1956 年至 1957 年间“地下工厂”第一次在全国一些城市集中出现<sup>①</sup>，如上海有 100 多个“地下工厂”，天津也有，比较大的“地下工厂”有工人 5000 多名<sup>②</sup>。

社会上的“地下工厂”现象引起中央高层的关注。1956 年 12 月，毛泽东提出，对于“地下工厂”，“要使它成为地上，合法化，可以雇工”，“如果有原料，国家投资又有困难，社会有需要，私人可以开厂”<sup>③</sup>。陈云也表示：“不能一概抹煞地下工厂的作用。我们应当区别对待，对大多数地下工厂应当承认它们有存在的必要。”<sup>④</sup>毛泽东等人的设想虽然未能完全付诸实施，但政策环境的宽松使开办“地下工厂”的现象“热闹”一时。随着 1957 年反右派斗争严重扩大化的影响蔓延到经济层面，全国各地绝大多数“地下工厂”被定性为资本主义和投机倒把活动受到严厉取缔，“地下工厂”现象在一度泛起后归于沉寂。

“大跃进”和人民公社化运动发生后，各地经济活动的正常运行遭到严重干扰，“地下工厂”的活跃程度明显下降。国民经济调整开始后，各地工农业生产逐渐得到恢复和发展，物资和商品供应不足的状况有所改善，其中也与“地下工厂”的出现有关。作为毗邻港澳且近代以来民营工商业原就较为发达的省份，广东的“地下工厂”也进入到一个相对活跃的时期。

目之所及，学界还未见有关于计划经济时期“地下工厂”的专题研究成果，对此问题的论述散见于一些其他论著之中。有学者对这一时期全国“地下工厂”现象作了论述<sup>⑤</sup>，有学者简单提及大概同一时期温州地区的“地下工厂”现象，以及改革开放后浙江省“地下工厂”的公开化发展情况<sup>⑥</sup>。本文主要从档案史料出发，通过对 20 世纪 60 年代初到 70 年代中期广东省的“地下工厂”进行考察，勾勒这一时期该省“地下工厂”的发生、经营实态及有关部门的治理措施，探讨“地下工厂”始终存在的复杂原因，以期丰富对计划经济时期的非正规经济的认识，并有助于揭示改革开放

\* 本文是中央高校基本科研业务费资助项目“‘投机倒把’活动与相应治理举措研究——以广东省为中心（1961—1976）”（2020CXZZ053）的阶段性成果。

① 参见张学兵：《中国计划经济时期的“地下经济”探析》，《中共党史研究》2012 年第 4 期。

② 参见《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，1993 年，第 326 页。

③ 《毛泽东文集》第 7 卷，人民出版社，1999 年，第 170 页。

④ 《陈云文集》第 3 卷，中央文献出版社，2005 年，第 131 页。

⑤ 参见张学兵：《中国计划经济时期的“地下经济”探析》，《中共党史研究》2012 年第 4 期。

⑥ 参见徐斌：《“地下经济”的顽强生存与民营企业的先发优势》，《商业经济与管理》2010 年第 1 期。

后民营企业乃至民营经济发展的原因。

### 一、国民经济调整初期广东“地下工厂”的开办及经营状况

广东省的“地下工厂”在1960年已有一定规模。例如，广州市在这年2月间开展的整顿市场运动中发现“地下工厂”1000多个<sup>①</sup>。在这次运动中，广州市各区初步查清了一些“地下工厂”的实际经营情况。如西区一位旧军官私设制造硫酸铜的“地下工厂”，雇佣9人开展经营，并通过内部人员私取和高价套取大量硫酸、铜料、煤等重要物资进行简单加工。李某甲开设地下漂染厂，其本人不事生产，长期雇24人进行工作。他通过华星拉链厂冯姓供销员长期获取该厂的任务，并套购进口染料。<sup>②</sup>经过1960年的部分整顿，广东省的“地下工厂”在1961年至1962年又得到发展。1962年底，省税务局报告称，有一些投机人员开设“地下工厂”，并组成有组织的集团，甚至国营单位、供销社以及合作组织的个别职工亦联合投机人员进行非法经营。据广州越秀区税务分局调查，当时有涉及大五金、小五金、铸造、竹木制品、装配单车、缝纫机、修理车船、建筑修缮工程、毛笔、美术模型、迷信用品等领域的“地下工厂”。<sup>③</sup>

1963年初，有关部门为掌握全省“地下工厂”活动的实际情况，组织了专题调查。其中广州、江门两市的调查统计尤为详尽，具有一定代表性。据初步调查了解，至1963年初，两市共有“地下工厂”88户、481人。在这些人员中，广州市在职人员占10%，擅自离职人员占50%，在职人员家属占10%，其他人员占30%。江门市除去12名“资本家”和雇主外，尚有独立劳动者24人，跳厂和被精简职工37人，社会无业人员119人。<sup>④</sup>就此来看，自行离职职工是广州市“地下工厂”最主要的人员来源，社会无业人员是参与江门市“地下工厂”活动的最主要人群。在两市参与“地下工厂”经营的481人中，广州市有68户、290人，其中4人至10人的64户、11人以上的4户。江门市有20户、192人，其中2人至5人的12户、5人至10人的1户、10人至20人的5户、20人至30人的1户、30人以上的1户。<sup>⑤</sup>此外，两市共有单干“黑户”1296户，其中广州市1179户、江门市117户<sup>⑥</sup>。由此可见，两市“地下工厂”的发展已初具规模，单干户数量更是“地下工厂”的几倍乃至十几倍。这一状况也是广东省“地下工厂”发展总体情况的缩影。

基于调查研究，广州、江门两市提出确定“地下工厂”的具体标准：没有营业牌照；有一定的人员，合伙或者雇工从事经营；有偷税漏税的情况；有一定的资金、设备和工具<sup>⑦</sup>。此后，广东省规定，凡是私人未经工商行政管理部门批准，雇工、合伙从事地下经营的，就认定为“地下工厂”。有些虽未雇工、合伙，但从事批发或大量销售获得暴利的，以及生产大队、生产队私设厂、场，以包揽单干“黑户”和没有合法户籍身份的“黑人”为主，从事工业、手工业生产，其产品主要对外销售牟取暴利的，也视作“地下工厂”处理。<sup>⑧</sup>事实上，社办、队办企业从事“地下经营”的情况并不罕见。如南海县小塘公社下西海大队中安生产队，就与“黑人”高某某合作，由生产队投资500元、高某某投资2700元共同开设神香工厂，获利对半分。该厂共有职工25人，其中“黑人”

① 《广州市揭发出许多违法乱纪的现象》，《内部参考》第3029期（1960年4月）。

② 《广州市整顿市场和供销人员中暴露出的问题》，《内部参考》第3045期（1960年4月）。

③ 《关于加强市场管理的意见（草稿）》（1962年），广东省档案馆藏，档案号295-1-151-77-82。

④ 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963年），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-64-69。

⑤ 江门市“地下工厂”的人数可得到以下报告的印证。据此计算，两市“地下工厂”总人数应为482人，或者广州市“地下工厂”应有289人。因此，此处统计数字应当不准确。参见《关于地下工厂情况调查报告》（1963年2月3日），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-72-82。

⑥ 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963年），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-64-69。

⑦ 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963年），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-64-69。

⑧ 《关于开展打击投机倒把运动的意见（讨论稿）》（1963年），广东省档案馆藏，档案号295-1-170-44-47。

就占 21 人。从 1962 年 9 月 24 日该厂开办至 10 月 13 日，共销出神香 12700 元。<sup>①</sup> 这个所谓的“队办企业”其实就是“地下工厂”。“地下工厂”进行经营活动的基本办法之一正是借用公家招牌<sup>②</sup>。总的来看，认定“地下工厂”的关键条件是没有取得经工商行政管理部门批准的营业执照、存在合伙和雇工行为、获取暴利等。在“宁‘左’勿右”的大环境中，以上标准往往并不必须同时符合，甚至只具备其中之一即可被定性为“地下工厂”。不过在执行全省认定“地下工厂”的原则性规定前提下，各地区分社队企业和“地下工厂”的具体标准，仍具有一定灵活性。

“地下工厂”的经营对象和营业状况是有关部门调查时关注的基本内容。广州和江门两市“地下工厂”的经营性质大致分为生产、加工、修理三种类型。广州市 68 户“地下工厂”中，有日用和民用建筑小五金 32 户、匠作工具 2 户、铁制炉子用具 3 户、竹木农具 2 户、日用木器 3 户、竹藤棕草制品 6 户、文体用品 1 户、服装鞋帽 5 户、工业性修理 6 户以及建筑业 8 户。江门市 20 户“地下工厂”中，有机器和五金修理 4 户、建筑业 6 户、竹木器制造 6 户、玻璃和绳类制品 2 户以及体育用地毯和其他加工各 1 户。两市“地下工厂”的经营领域较为广泛，其中日用品、民用品的生产与加工占大多数，工业性的修理占少数。作坊式经营是两市“地下工厂”的主要营业方式。江门市 20 户“地下工厂”中，按开业时间算，1961 年有 3 户，1962 年上半年有 6 户，下半年有 11 户。<sup>③</sup> 由此来看，到 1963 年初，江门市的“地下工厂”已表现出愈来愈大的吸引力。

在计划经济体制对原料和物资实行统配的情况下，“地下工厂”怎样克服现实困难，具体开展经营活动和维持正常运转，其人员组成、原料来源、业务渠道和财务利润等实际状况到底如何，是有关部门关注的重点内容。根据江门市委工交部 1963 年 2 月的调查，以原料来源和业务渠道为主要判定标准，该市“地下工厂”大体可分为以下几种类型。

第一类，私人承接修理工程和来料加工，与公有制单位进行竞争或协作。例如原工商业者林某某在 1959 年因从事非法活动被判处 7 年劳改，于 1962 年因病保外就医。他雇请了 2 名无业人员和 2 名跳厂工人，开设名为“威记”的“地下”机器修理厂，通过亲属关系承接西江航运分局两台清砂机的制造业务，每台价值 4000 元。随后，他将这笔业务交给民办五金厂，通过民办五金修配社的会计代他开具发票，从中收取所谓“安装费”1400 元。他还经常到港务局、水运公社船上承接修理工程，和国营单位竞争业务。据估计“威记”1962 年营业额达 1 万元以上，可获利达 2000 元至 3000 元。橡胶厂跳厂工人李某乙，雇请临时工 2 人经营体育用地毯的修理业务，后来百货公司把大批原材料交给他加工，仅仅 1962 年 11 月份已有够制作 11 张地毯的原材料。他从中分出原材料制出两张地毯售给江门纸厂，仅当月收入的加工费、修理费就达 681.75 元。<sup>④</sup>

第二类，私人承包建筑工程，雇工从事相关经营。如梁某某 1962 年从供销社离职后，四处承接工程，当年就接各项工程计 3 万多元。梁某某雇请的无业人员和被精简职工经常有 20 人。他通过收 10% 的设计费及施工费等，每月收入 400 多元，一年获利 5000 多元。廖某某承包建筑工程，廉价雇请 16 名无业人员和被精简工人，每月营业额达 4700 元，其本人每月收入 400 多元。李某丙在黑市承包搭棚工程，雇请跳厂工人和无业人员 14 人。1962 年，他和一家竹器厂仅承包一单工程即收入 8000 多元，其本人赚取 3000 多元。<sup>⑤</sup>

第三类，私人加工销售产品或转手买卖货物。如江门市堤东的油漆组，8 人合伙进行经营，另外雇请工人，从事油漆、木材加工和贩卖木材等经营活动。该组 1962 年营业额达 3922 元，每人每

① 《关于加强市场管理的意见（草稿）》（1962 年），广东省档案馆藏，档案号 295-1-151-77-82。

② 《一批投机倒把牟取暴利的地下工厂》，《内部参考》第 3499 期（1963 年 5 月）。

③ 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963 年），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-64-69。

④ 《关于地下工厂情况调查报告》（1963 年 2 月 3 日），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-72-82。

⑤ 《关于地下工厂情况调查报告》（1963 年 2 月 3 日），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-72-82。

月收入 200 多元。该组还利用已关闭工厂的发货票偷漏税款。此外，该组 1962 年 10 月从市物资局套购油桶 50 个，每个 24 元。购回油桶洗去油渍后，刷上一些漆便以 70 元一个售给市公益栏，共获利 2200 元。从陶瓷厂跳厂的陈某固定雇工 1 人，另外雇有临时工 20 多人。他利用来料加工、自制产品的办法，加工制造烟夹、锅扫、葵扇等产品。1962 年的营业额达 12000 元，其本人获利 4000 多元。他通过转手买卖也获利不少，例如他利用关系在扫把二社代广州市洪德山货店购买 500 把扫把，然后冒称扫把社人员从洪德山货店购买一批山货回来出售。每斤藤以 7 元购回、10 元售出，从中获得颇高利润。简某组织 2 名手工业社员、1 名原雇主和 2 名无业人员共 6 人，通过到废品站购回废铁打制船钉及五金制品等，每月营业额达 1360 元，每人每月收入 110 元。原文具社职工邓某和一个原雇主合伙开地炉吹玻璃，每月收入 100 多元。<sup>①</sup>

从广州、江门的上述调查可以看出“地下工厂”的一些共同特征。“地下工厂”基本都会雇工经营，即使有少数不雇工的也会采取合伙经营的办法，这被视作“地下工厂”具有“剥削性”的表现。“地下工厂”时常能获得相当高的利润，这被视作“地下工厂”具有“暴利性”的实际反映。国家机关、国有企业及国营、合营商店通常是“地下工厂”购买原料或承揽业务的一般对象，这常常被视作“地下工厂”助长“内外勾结”活动的具体体现。据当时资料反映，确实有国家机关、企业中的少数干部和职工联合社会上的“投机倒把分子”搞“地下工厂”。这些人中，有的利用国家企业的资金、设备、原料、材料、厂房私造产品谋取巨额利润；有的私拿国家企业的设备、原材料等私设“地下工厂”；有的给私人“地下工厂”提供原料或为其进行加工。<sup>②</sup>这些活动大多被定性为“恶劣”。总的来说，各地对“地下工厂”大致都是如此定性。实际上，不少企业单位在购销活动中，都存在不管价格高低、质量好坏、来源如何，只要物资到手即可的现象。因此，一些单位为了获取物资与“地下工厂”进行“合作”也就可以理解了。“地下工厂”的开设者主要是所谓的“能人”，比如前文提到的高某某、林某某等都是这样的能人。这些工厂开办者经常被划归“投机倒把人员”行列，但他们又不是一般投机者，而是其中资本相对雄厚、精于疏通关系、擅长商业经营的佼佼者。

## 二、国民经济调整后期广东对“地下工厂”的治理及其效果

在实行计划经济和公有制经济居于支配地位的情况下，再加上 1962 年八届十中全会后重提阶级斗争的时代背景，无论是鉴于“地下工厂”的“剥削性”和“暴利性”，还是基于其助长“内外勾结”活动的“恶劣”性质，“地下工厂”都被有关部门当作“走资本主义道路”的典型来处理。“地下工厂”的开办还影响在职职工和普通社员从事集体劳动的心态，同时妨害劳动行政部门对劳动人员的统一调配。“地下工厂”所从事的“黑市”活动也被认为使国家遭受了损失。<sup>③</sup>当时一般认为，“不少原来规模较小的地下工厂，因为雇工剥削、投机倒把和大量盗窃国家资财的结果，就迅速发展成为一股破坏国家经济计划、腐蚀人们思想的资本主义势力”<sup>④</sup>。不过，也有些干部认为类似经营“地下工厂”的“黑市”活动是不可缺少的，也是“两条腿走路”，不应该取消。例如顺德县工业局副局长曾公开说：“不走黑市这条路，光靠国家支持，要想搞好建设，保证‘三化’是不可能的。”<sup>⑤</sup>他们担心取缔“地下工厂”会影响生产发展和经济建设。有关部门认为，开设“地下工厂”的口子一定不能轻易放开，否则不但公有制企业的市场地位难以长期保持，而且整个计划经

① 《关于地下工厂情况调查报告》（1963 年 2 月 3 日），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-72-82。

② 《一批投机倒把牟取暴利的地下工厂》，《内部参考》第 3499 期（1963 年 5 月）。

③ 参见《广州市揭发出许多违法乱纪的现象》，《内部参考》第 3029 期（1960 年 4 月）。

④ 《一批投机倒把牟取暴利的地下工厂》，《内部参考》第 3499 期（1963 年 5 月）。

⑤ 《广州市揭发出许多违法乱纪的现象》，《内部参考》第 3029 期（1960 年 4 月）。

济体制会受到不可小视的冲击。事实上，“地下工厂”作为一种投机倒把现象，一向受到有关部门的严格整治。在1963年广东省开展的“五反”和“打击投机倒把”（以下简称“打投”）运动中，“地下工厂”即是有关部门的重点治理对象。

1963年3月1日，中共中央发布在全国开展增产节约和“五反”运动的指示，指出最近几年一部分干部中“资产阶级思想作风确实有所滋长”，“尤其严重的是，贪污盗窃国家资财、投机倒把、长途贩运、私设地下工厂、牟取暴利等破坏社会主义计划经济的资本主义的活动猖狂起来了……必须坚决打击。”<sup>①</sup>此后，一场“五反”运动在全国城市地区开展起来。在该运动中，“地下工厂”原则上被定性为干扰和破坏计划经济的资本主义活动，并被看作产生新的所谓资产阶级分子和资本主义势力的现实土壤，因此成为必须重点治理的对象。此外，1963年上半年，广东省通过层层动员，在全省开展了一场大规模的“打投”运动，“地下工厂”成为重点整治目标。3月3日，中共中央、国务院发布的《关于严格管理大中城市集市贸易和坚决打击投机倒把的指示》指出，对参与投机倒把的人员按照其获利金额以及情节恶劣程度进行征税和罚款，并要求各省、直辖市、自治区照此办法自行规定<sup>②</sup>。随后，广东省制定通过税收和罚款方式对参与投机倒把活动有关人员实行打击的办法，开设“地下工厂”和包工剥削者就包括在内。至于对“地下工厂”进行征税和罚款的具体政策，广东省的相关规定是：凡是没有营业执照，从事商业贩卖、工业与手工业生产及建筑等营业的单位和个人，除已经得到有关主管部门允许或仅临时从事修理劳务，可以不按临商征税外，其余均应按临商税法规定，按营业总额征收10%的临商税（属于经营应征其他各税的产品还应按照有关税法规定征税和处罚）。对于其中获利大的，可以根据其获利大小程度，按照应征的临商税额在3倍以内加成征收；少数获利特别大的，可以在5倍以内加成征收；属于应该坚决打击和取缔的投机倒把人员，除了按上述原则征税和加征以外，还可以根据其违法情节严重和性质恶劣的程度，结合现有资金情况，按应纳税额再处以5倍以下的罚款。<sup>③</sup>

在“五反”及“打投”运动中，“地下工厂”是被打击和整顿的对象。在实际操作层面，广州、江门两市针对“地下工厂”总的政策是“坚决取缔、区别对待、教育多数、打击少数”。具体办法有以下四点。第一，对有严重雇工剥削行为，以及大量委托加工、挖雇企业人员、套购国家计划分配物资的，坚决予以打击。没收其生产工具、资金、货物，补追税款且罚款，并由公安和司法部门予以拘留、劳教或逮捕法办。第二，对一般的“地下工厂”，没收其资金、工具、货物。已获取大量非法收入的，需补纳税款并给予罚款。第三，对因生活困难或因不明政策，从事“地下工厂”经营又收入不多的，采取说服教育，不予经济处理，但必须坚决制止其继续经营。第四，对一贯从事手工业劳动，本人有生产技术，而产品又为市场需要和适宜个体手工业经营的，应组织为生产社（组）或发给个体手工业牌照，准其合法经营。<sup>④</sup>广州、江门两市的处罚规定，主要根据“地下工厂”经营的情节恶劣程度来认定，对其资金财产和主导人员进行了处理。不过，无论进行什么样的区别治理，除了个别小规模厂子仍能维持营业外，其余绝大部分“地下工厂”都难免遭到中断经营或受到取缔的结果。

此外，广东对被取缔“地下工厂”的一般成员与无合法牌照的单干人员进行了适当安置。广州、江门两市规定安置的一般原则有以下四点。第一，在精简城镇人口时要求回乡却未回去或倒流回来的人员，以及市内闲散人口，有劳动力、符合参加农业生产条件，而在农村有家可归的，一律动员回乡。在农村无家可归的，可以安置到国营农场参加劳动生产。第二，从国营企业和集体所有

① 《建国以来重要文献选编》第16册，中央文献出版社，1997年，第173页。

② 参见《建国以来重要文献选编》第16册，第204—206页。

③ 《关于开展打击投机倒把运动的意见（讨论稿）》（1963年），广东省档案馆藏，档案号295-1-170-44-47。

④ 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963年），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-64-69。

制企业主动离职出来的人员，如原企业需要的，原则上动员回原企业。第三，由手工业部门根据无牌业户的人员和技术情况，以及社会是否需要、是否适宜从事个体手工业经营等条件进行审查后，对于从事手工业个体劳动、其产品为社会需要并适宜个体经营的，适当安排插入生产社（组）。或者个别发给个体经营牌照，准其合法经营。第四，不符合上述安排条件的，根据具体情况由劳动部门或街道服务站分别予以安排。<sup>①</sup>两市对“地下工厂”一般成员的安置工作基本遵循“各按来路，参考技能，给予出路”的原则，这一原则对于全省此类人员的安置具有普遍适用性，体现了政府部门治理政策中的柔性考量。

在1963年的“五反”和“打投”运动中，广东对“地下工厂”的治理收到了明显成效，全省各地的“地下工厂”一度近乎销声匿迹。在这两个运动基本结束以后，尽管广东一直规定要严厉打击和清理“地下工厂”，不少地区对开设和经营“地下工厂”的行为保持高压态势，但一些地区却“野火烧不尽”，“地下工厂”在受到取缔和冒险开设之间反复，全省的此类现象在总体上屡有反弹。1964年2月，省工商行政管理局报告，自1963年10月以来，全省“地下”工厂、茶厂、烟厂又逐步增加<sup>②</sup>。1964年4月，该局又反映，当前套购国家统管物资搞“地下工厂”的多，投机人员仍在利用相关工作中存在的漏洞进行活动<sup>③</sup>。10月，该局指出，开设“地下工厂”是投机倒把活动的主要形式之一。例如汕头市“投机分子”郑某某以岐山公社龙头生产队搞副业为名开设铸造厂，按利润50%上缴生产队，并通过汕头船锚社以20%的手续费开出发票，先后有20个厂、社给其加工铸件。<sup>④</sup>这说明，仍有一些人员在政府治理过程中，利用市场管理的空当开设“地下工厂”，全省的“地下工厂”又有趋于活跃的姿态。

### 三、“文化大革命”期间广东的“地下工厂”现象与治理情况

“文化大革命”发生后，全国大部分地区的各级工商行政管理机关、税务机关和政法机关受运动冲击一度严重瘫痪，商业和物资管理部门无法履行其职能。广东的情况同样如此，“打投”工作几乎陷入停顿，有关部门对市场活动的控制力显著下降，一些统配物资流入社会，城乡人员的社会流动更加便利，各种投机倒把现象得到发展。在这种情况下，“地下工厂”具备了更大活动空间，广东的此类现象明显活跃起来。如广州市军管会就在1967年底反映，全市一些人员“破坏”社会主义经济，私设“地下工厂”，雇工经营，抗拒管理，活动猖獗<sup>⑤</sup>。到1968年以后，随着广东各地混乱局势的渐次结束，各单位正常秩序逐步恢复<sup>⑥</sup>，“打投”与加强市场管理作为突出工作被不少地方提上日程，“地下工厂”随之受到取缔。不过，各地对“地下工厂”清理的力度和效果不一，有的地区如汕头专区等地的“地下工厂”进一步发展，这被认为“破坏”了计划经济秩序。1969年12月，省革委会发出通知，继续要求各地采取措施，严厉打击“破坏”市场的活动。<sup>⑦</sup>

1970年初在全国各地发动的“一打三反”运动，将打击“地下工厂”等投机倒把活动列为一

---

① 《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963年），广东省档案馆藏，档案号221-4-6-64-69。

② 《广东省工商行政管理局关于整顿市场，打击投机倒把支援农业生产的报告》（1964年2月6日），广东省档案馆藏，档案号301-1-5-105-107。

③ 《广东省工商行政管理局关于打击投机倒把的情况、问题和意见》（1964年4月17日），广东省档案馆藏，档案号222-1-53-61-62。

④ 《广东省工商行政管理局关于上半年打击投机倒把情况的报告》（1964年10月20日），广东省档案馆藏，档案号301-1-5-64-70。

⑤ 《国务院批转广州市军事管制委员会关于加强市场管理打击投机倒把工作情况报告》（1968年1月10日），广东省档案馆藏，档案号235-2-262-32-36。

⑥ 广东省革委会在1968年2月21日成立。此外，各地区和各单位基层党组织也从1968年开始陆续得到恢复。

⑦ 《转发汕头专区革委会“关于加强市场管理的紧急通知”》（1969年12月21日），广东省档案馆藏，档案号229-4-30-280-285。

项重要工作。2月5日，中共中央发布《关于反对贪污盗窃、投机倒把的指示》，认为当时一小部分人员“在经济领域里对社会主义也发动了进攻”，表现为“有的私设地下工厂、地下商店、地下包工队、地下运输队、地下俱乐部”等，“开展一场反对贪污盗窃、投机倒把的群众运动，彻底揭露一切大中小贪污盗窃、投机倒把的违法犯罪事件，轻者批评教育，重者撤职、惩办，判处徒刑，直至枪毙一小批最严重的贪污盗窃犯和投机倒把犯，才能解决问题。”为了起到禁止投机和以儆效尤的作用，中央还重申：“除了国营商业、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……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。”<sup>①</sup>在此次运动中，对于“地下工厂”总的清理原则是从重从快。该指示下达后，全国各地在执行上就把一些过去没有登记发照的工厂、基建和维修队等都视为“地下企业”，作为投机倒把活动加以严厉打击和取缔。<sup>②</sup>广东省通过这一运动，也打击了一些人员在经济领域的“破坏活动”<sup>③</sup>。总的来说，随着“一打三反”运动在广东全省迅猛开展，各地“地下工厂”不可避免地走向衰退。

“一打三反”运动以后，广东省仍然不断强调要坚决整顿和取缔“地下工厂”，并将其当作“打投”和市场管理工作的一项重点内容。1972年8月，省革委会转发相关通知，明确要求全省各地坚决取缔“地下工厂”<sup>④</sup>。1973年11月17日，省革委会发布《关于加强农村集市贸易管理的布告》，继续强调坚决取缔“地下工厂”<sup>⑤</sup>。同一天，广东省委发布《关于加强农村集市贸易管理的通知》，要求除国营商业、合作商业和有证商贩外，任何单位和个人不得从事商业活动。“地下工厂”要坚决取缔，社、队、街道办的企业也要列入地方工业计划进行整顿。<sup>⑥</sup>这两份布告和通知在各地得到普遍宣传，成为全省进行集市贸易管理和“打投”工作的主要依据<sup>⑦</sup>。1975年6月，省革委会印发《关于进一步加强农村集市贸易管理的布告》，要求将布告下发至公社以上革委会，同时传达到广大群众。布告规定，从7月1日起，全省统一行动，发动整顿农村集市贸易的群众运动，坚决取缔“地下工厂”<sup>⑧</sup>。

“文化大革命”中后期，广东省对“地下工厂”的整顿和取缔总体来说收效于一时。省商业局在1974年8月反映称，全省经过大约半年的运动式“打投”和批判所谓资本主义活动，“地下工厂”有所减少。有的市、县还在“打投”活动中，结合换发工商企业证照，对部分社队、街道企业进行整顿，端正这些企业的经营方向<sup>⑨</sup>。从档案资料来看，全省的“地下工厂”与当时一些投机倒把现象如长途贩运、转手买卖等类似，都具有随着治理活动的运动性而呈现“低一阵、高一阵”的特点，难以公开和成规模地长期活动。

① 张世进等主编：《中华人民共和国法律规范性解释集成》，吉林人民出版社，1990年，第17—18页。

② 参见费开龙、左平主编：《当代中国的工商行政管理》，当代中国出版社，1991年，第123页。

③ 例如，广州市在1970年至1972年“一打三反”运动中，破获案件1100多宗，其中有一批大案、要案。经司法机关判处罪犯死刑20名，死缓3名，有期徒刑27名，戴帽监管15名，有力地打击了“阶级敌人”的“破坏”活动。参见《李健文同志在南方地区市场管理工作座谈会上的发言提纲》（1972年11月20日），广东省档案馆藏，档案号296-A1.2-5-28-37；《以路线斗争为纲 坚决打击投机倒把》（1972年11月），广东省档案馆藏，档案号296-A1.2-5-79-87。

④ 《转发省财贸战线革委会〈关于加强农村集市贸易管理的意见〉》（1972年8月31日），广东省档案馆藏，档案号294-A1.8-9-16-17。

⑤ 《广东省革命委员会关于加强农村集市贸易管理的布告》（1973年11月17日），广东省档案馆藏，档案号296-A1.3-47-3。

⑥ 《关于加强农村集市贸易管理的通知（送审稿）》（1973年11月），广东省档案馆藏，档案号296-A2.1-8-114-118。按：此为送审稿，不排除它的个别措辞与正式文件有所区别。

⑦ 参见《以批林批孔为纲，继续深入开展打击投机倒把活动——徐烽同志在全省打击投机倒把工作会上的报告》（1974年8月20日），广东省档案馆藏，档案号296-A2.2-14-24；《半年来打击投机倒把活动的基本情况和今后工作意见》（1974年8月8日），广东省档案馆藏，档案号296-A1.4-46-1-23。

⑧ 《印发〈关于进一步加强农村集市贸易管理的布告〉等三个文件的通知》（1975年6月20日），广东省档案馆藏，档案号294-A2.14-12-69-73。

⑨ 《半年来打击投机倒把活动的基本情况和今后工作意见》（1974年8月8日），广东省档案馆藏，档案号296-A1.4-46-1-23。

可见，在“文化大革命”期间的极左政治氛围和不时开展的“割资本主义尾巴”活动中，广东省几乎每年都下发取缔“地下工厂”的文件，也进行了严格整治，但“地下工厂”始终禁而未绝。在“文化大革命”中后期，有的地方相关部门出于稳定生产和支持集体企业发展等实际目的，哪怕有一些集体企业事实上属于“地下工厂”，地方干部也可能选择性地作出某些让步，默许“地下工厂”适当存在而避免“误伤”集体经济。因此在政策执行上对于“地下工厂”不是一味地取缔清理，而是有一些符合实际的操作。此外，鉴于严峻的“打投”形势，有些“地下工厂”便借助集体身份的保护进行活动，以社队企业、街道企业等的名义开展业务。1972年11月，广州市工商行政管理局报告说，一些人员打着“集体”旗号，开设“地下工厂”<sup>①</sup>。如湛江地区吴川县卫东生产队在广州人杨某的支配下，不经批准就挂起“卫东电线加工厂”招牌。杨某四处接加工订单，共接订货任务13万多元。<sup>②</sup> 这是一家典型的借助集体身份开展经营的“地下工厂”。在收取部分费用或者被“腐蚀”的情况下，某些地方干部也允许“地下工厂”在集体进行“挂靠”。不仅如此，还有一定比例的集体企业可以直接归类为“地下工厂”。广东省“打投”办1974年8月的报告称，阳江县岗列公社79间社队企业中，有13间是“地下工厂”<sup>③</sup>。“文化大革命”中后期，由于1972年调整和落实党的政策以及1975年全面整顿，国民经济形势明显好转。同时，在开展“小三线”战备建设以及发展“五小工业”的背景下，广东省各地集体企业得到长足发展<sup>④</sup>，这其中也有“地下工厂”的作用。总体而言，这一时期全省“地下工厂”不仅维持了一定存在，还有更加活跃之势。以当时的情况看，“地下工厂”与其他集体企业的区别，主要在于进行较多转手买卖活动、未经许可从事多种经营、营业利润和集体资产被少数人私下侵占等。国营企业、集体企业与“地下工厂”共存共生，在一定程度上体现了历史的复杂性与内在驱动力。

#### 四、广东“地下工厂”禁而未绝的复杂原因

从20世纪60年代初到70年代中期，广东省的“地下工厂”一再受到有关部门的严格治理，这与当时的主流认识有很大关系。这一时期，计划经济体制被视作社会主义经济的制度基础和社会主义制度的本质特征，“地下工厂”等非公有制经济成分则一直被视为对社会主义的挑战。与此同时，随着极左思潮泛滥，对纯粹公有制的追求使“地下工厂”这样的“资本主义”现象受到严厉打击。中央和广东之所以反复强调要认真清理“地下工厂”，还有着现实考量。“地下工厂”的开设不但对国营企业的垄断地位构成一定挑战，还促使某些由中央和地方管制的物资及商品通过各种方式流入社会。如果任由此种情况发展下去，就会动摇计划经济体制的运行基础。广东省的“地下工厂”在长期治理下仍能成为与公有制企业相伴而生的一类隐形经营实体并非偶然，而是有其相应制度环境和社会土壤。

第一，“地下工厂”能弥补短缺经济下的部分社会需求，一般不缺销路并且利润较大。由于经济基础薄弱，社会主义建设的起点较低且时间不长，普遍而严重的物资匮乏和商品短缺问题成为计划经济时期的显著标识。从大多数普通民众的日常生活来看，缺衣少用、住房紧缺、生活性服务业缺乏等是全国普遍现象，其中农村状况往往较城市更差。为了使有限的商品和服务尽可能地实现“有序供给”，许多日用消费品要持有票证才能购买。在这种情况下，虽然“地下工厂”大多属于作坊式的小本经营，但其产品和服务一般来说根本不愁销路，而且回报率较高。例如广州开设地下漂

① 《以路线斗争为纲 坚决打击投机倒把》（1972年11月），广东省档案馆藏，档案号296-A1.2-5-79-87。

② 《一些社队、街道企业的资本主义经营情况》（1973年9月28日），广东省档案馆藏，档案号296-A1.3-47-179-182。

③ 《当前投机倒把活动的主要情况综合分析》（1974年8月20日），广东省档案馆藏，档案号296-A2.2-14-79-89。

④ 1971年广东全省社队企业增至19万个，从业人员61.42万人，总收入6.83亿元，比1969年增长16倍。1975年广东全省社队企业数从1974年的4.65万个回升到5.79万个，企业人员136.22万人，营业总收入15.35亿元，占农村总收入的22.1%。参见广东省地方史志编纂委员会编：《广东省志·乡镇企业志》，广东人民出版社，2006年，第5页。



染厂的李某甲一年所得的加工费即达 24000 元<sup>①</sup>。从 1963 年江门市 20 户“地下工厂”的经营情况看，每月营业额在 500 元以下的 5 户、500 元至 1000 元的 4 户、1000 元至 2000 元的 3 户、2000 元至 4000 元的 4 户、4000 元至 5000 元的 2 户、8000 元至 10000 元的 1 户<sup>②</sup>。由此可见，“地下工厂”利润可观，其开办者所获颇丰。

第二，“地下工厂”对特定社会人群具有较强吸引力。一类是所谓“没有改造好”的“资本家”。国民经济进入调整时期后，广东省少数原来的资本家开始从事“地下工厂”的经营活动。这部分“资本家”一方面位于社会边缘，在新社会的谋生手段方面处于劣势，另一方面大多在工厂经营方面驾轻就熟，具有资金和经验上的优势。这是他们投资创办“地下工厂”的直接动因。例如，在 1963 年江门市的 20 家“地下工厂”中，有“资本家”5 人和雇主 7 人参与其中<sup>③</sup>。另一类是国企跳厂（离厂）职工和社会无业（失业）人员。这与当时的两个体制性弊端有着相当直接的关系。一是国营企业职工的收入分配不合理。长期以来，名义上实行分级工资制度的国企职工的工资等级几乎不作调整，奖金等物质激励机制基本被取消。“技术高低一个样，干好干坏一个样，甚至干与不干一个样”，职工劳动创造的积极性和主动性受到很大挫伤。一些有技术和经验的职工以及部分其他职工自觉其报酬不合理，再加上养家糊口的实际压力，就会跳厂到“地下工厂”打“黑工”。二是僵化的计划经济体制之下显著的失业难题。单一的公有制经济无助于失业现象的解决，甚至会造成人力资源的巨大浪费。在高征购、高调拨与高税收计划的压力下，许多国有企业陷入盈利不足乃至常年亏损的境地，以致无力扩大生产和招工。同时民营工商业没有生存空间，服务业也受到严格限制。有的适龄劳动力既难以在体制内找到工作，又不具备自谋生路的现实途径。“有些事没人干，有些人没事干”成为亟待解决的社会问题。一些失业者出于增加收入补贴家用和有事可做“不吃闲饭”的客观需要，通过在“地下工厂”做工避免赋闲。

第三，“地下工厂”生产原料有来源，业务合作有对象。一部分国家和集体单位出于自身需求，事实上配合了“地下工厂”从事经营。首先，物资、商业部门作为掌握物资管理权力的部门，在“地下工厂”的原料获取上发挥着重要影响。比如，前述江门市堤东的油漆组从江门市物资局购买了油桶，李某乙从百货公司处获取了加工用的原材料等。不仅如此，一些机关单位还成了“地下工厂”开展业务的主要合作对象。例如，江门市“威记”机器修理厂的业务承接对象包括西江航运分局、港务局和水运公社，李某丙工程队的承包对象有竹器厂，李某乙地毯厂的销售对象包含江门纸厂，等等。<sup>④</sup>另外，有些农村人民公社、生产队（包括有些农村干部）和城市公社的一些福利、服务单位，以搞副业和服务的名义，大办或大力支持“地下工厂”，获取暴利<sup>⑤</sup>。值得注意的是，“托关系、走后门”已然成为“地下工厂”在开展经营时经常采取的办法，如前述林某某就是利用亲属关系承接机器制造任务，陈某也是利用关系在扫把社购到扫把。有些机关单位愿意与“地下工厂”合作，至少反映出以下几个方面的事实。其一，由于计划经济体制下资源获取的稀缺性与资源分配的差异化特点，不少机关单位的某些实际需要很难依靠国家计划来及时安排，客观上推动其寻求在计划外实现。其二，在计划经济体制下，尽管国家机关单位的经济属性被要求严格限定在计划之内，但它们也有着自身经济方面的利益诉求，并产生了所谓的“本位主义”和“部门利益”。其三，“托关系、走后门、讲人情”现象在计划经济时期的存在，既在一定意义上消解了计划经济的

① 参见《广州市整顿市场和供销人员中暴露出的问题》，《内部参考》第 3045 期（1960 年 4 月）。

② 这里统计了营业额的总计 19 户，应当有 1 户被遗漏。参见《关于广州、江门两市地下工厂的情况调查》（1963 年），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-64-69。

③ 《关于地下工厂情况调查报告》（1963 年 2 月 3 日），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-72-82。

④ 《关于地下工厂情况调查报告》（1963 年 2 月 3 日），广东省档案馆藏，档案号 221-4-6-72-82。

⑤ 《一批投机倒把牟取暴利的地下工厂》，《内部参考》第 3499 期（1963 年 5 月）。

崇高性，又在一定程度上在严密的计划经济体制内打开一个缺口。

第四，国家和地方的政策对“地下工厂”的存续有至关重要的影响。“地下工厂”的存亡兴衰，很大程度上取决于国家政策取向及地方治理实态。20世纪60年代初，随着国民经济调整，全国各地对非计划经济活动<sup>①</sup>的限制逐渐放松，对社会流动的管制也有所松动，城乡集市贸易和社队企业经营等得到很快恢复与发展。在这种情况下，广东省“地下工厂”也进入到一个活跃期。不过在1963年的“打投”运动开展以后，全省“地下工厂”又归于衰落。1970年，国务院将大批部属企业管理权下放到地方，同年起大规模、大范围的物资管理权限下放也开始进行。1971年，“四五”计划开始实施，国家倡导在农村推进工业化，并在全国投资发展“五小”工业，带动了社队和街道企业快速成长。广东省的“地下工厂”由此迎来一个更大的活跃期。1974年，广东省发动了一场规模较大的“打投”运动，使全省“地下工厂”的发展受到明显抑制。总的来说，“地下工厂”现象的起伏与国家及地方政策的变动基本一致。如果碰到激烈的“打投”运动和对“地下工厂”的运动式取缔，其经营空间就被严重压缩甚至只能暂停经营。广东省的“地下工厂”屡受运动冲击，不过这些运动的力度难以长久保持，加上不同时期不同地区对其清理力度本就存在差别，这为“地下工厂”的生存和发展留下了一定余地。此外，体制的某些漏洞给“地下工厂”的经营提供了空间。长期以来，在国家严厉的清理取缔政策下，“地下工厂”仍表现出明显的韧性和活力，不但出现了适应性的隐蔽化特征，还会为自身经营寻找体制内的保护。为了应对有关部门的治理，有些“地下工厂”的管理者便想方设法借助集体单位获取合法身份的保护，在开展经营和进行活动时拥有较多便利。这种现象在“文化大革命”中后期更加普遍。

“地下工厂”作为计划经济时期的一类非正规经济现象，在广东省持续十余年的治理中始终未被禁绝，表现出相当顽强的生命力。在看似严密的计划经济体制和严格的运动式治理下，仍然存留着一些市场经济的缝隙，能够为“地下工厂”的开设与营业提供现实条件。“地下工厂”的存在，增加了社会上商品及服务的种类和数量，其在价格与品质方面也经常不输于同类国营产品，在一定程度上弥补了计划经济体制下资源短缺和分配不均的不足。不仅如此，一些人在发家致富与增加收入的思想驱动下，投入到“地下工厂”的经营活动中，既发挥出自身的商业才能，锻炼了管理才干，也使某些人员因受到束缚产生的不满情绪获得了些许排解。此外，“地下工厂”通过容纳若干社会失业者，使这些游离于体制外的人员有了收入来源，也有利于社会稳定。概而言之，“地下工厂”起到了一些为当时的计划经济体制弥补缺失的作用，尽管比较有限。

中共十一届三中全会以后，国家启动对计划经济体制的改革，各地对私营工商业实行有限度的开放政策，一批“地下工厂”逐步转到了“地上”。随着改革开放的推进，“地下工厂”逐渐被排除了投机倒把的定性，进而实现“非罪化”乃至“合法化”<sup>②</sup>，转变成新的制度环境和经济条件下的民营企业。20世纪80年代，广东省成为全国乡镇企业最为发达的区域之一，“地下工厂”发挥了不可忽视的作用。

（本文作者 徐子杰，华中师范大学中国近代史研究所博士研究生；孙泽学，华中师范大学历史文化学院教授）

（责任编辑 王婧倩）

① 这里所说的非计划经济活动，不是指该类经济活动中没有计划经济的成分，而是指计划经济成分在该类经济活动中不占据主要地位。

② 参见张学兵：《当代中国史上“投机倒把罪”的兴废——以经济体制的变迁为视角》，《中共党史研究》2011年第5期。