

# 工业布局调整中的中央与地方关系： 解读“大跃进”时期的财政放权<sup>\*</sup>

王丹莉

内容提要: 本文尝试探讨“大跃进”时期财政放权的核心内容、深远影响及其真正动因。促成“大跃进”时期中央与地方财政关系转变的一个重要因素是第一个五年计划后期新中国工业发展战略的细微调整, 财政的放权缓解了中央政府的投资压力, 通过提高地方政府财权实现了工业再积累。中央与地方的财政关系, 和新中国的工业化进程有着密切的内在关联, 央地财政关系服务于工业化进程并依工业化不同阶段而适时调整。对于“大跃进”时期财政放权的认识 and 解读不应仅局限于财政管理体制的层面, 还应该更多地关注它与新中国工业化进程的内在联系及其对工业布局产生的长远影响。

关键词: “大跃进” 财政放权 工业化 中央与地方关系

## 一、引言

不论计划经济时期, 还是改革开放以后, 中央与地方之间的关系, 特别是财政关系, 都是新中国经济发展历程中最重要的命题之一。如何在中央政府与地方政府的财政权利分配中找到一个合宜的均衡点, 不仅关系到中央与地方之间的配合, 更重要的是, 还会对新中国的经济发展以及经济结构的调整产生直接的影响。

在已有的研究成果中, 一般有三类文献会涉及“大跃进”时期的财政放权问题——或者更为宽泛一些, 涉及传统计划经济体制下的财政放权问题。第一类是财政史特别是关于新中国财政史的著作。<sup>①</sup>这类文献多侧重于介绍和梳理“大跃进”时期财政管理体制、税收制度、信贷制度、基本建设管理等政策层面的变化, 因此讨论多以财政放权的内容为主, 而不过多涉及对放权影响及原因的分析。第二类是关于中央与地方财政关系的文献。讨论中央与地方关系的文献很多, 以财政关系为核心的只是其中的一小部分, 不同学科的研究者从法治化进程、政治治理、财政制度变迁<sup>②</sup>等不同视角探讨中央与地方财政关系的变化、影响与意义, 这为我们全面地认识中央与地方的财政关系提供了帮助。国外一些关注新中国计划经济时期经济与政治遗产的研究者在讨论中国经济改革进程时也会谈及

---

【作者简介】 王丹莉, 中国社会科学院当代中国研究所副研究员, 北京, 100009, 邮箱: wangdl@iccs.cn。

\* 衷心感谢匿名评审专家对本文提出的修改意见。本文文责自负。

① 宋新中主编《当代中国财政史》, 北京: 中国财政经济出版社 1997 年版; 孙文学主编《中国财政史》, 大连: 东北财经大学出版社 1997 年版; 项怀诚主编, 贾康、赵全厚编著《中国财政通史·当代卷》, 北京: 中国财政经济出版社 2006 年版; 陈如龙主编《当代中国财政》, 北京: 当代中国出版社/香港祖国出版社 2009 年版; 陈光焱《中国财政通史》第 10 卷《中华人民共和国财政史》, 长沙: 湖南人民出版社 2013 年版; 付志宇编著《中国财政史》, 北京: 对外经济贸易大学出版社 2011 年版; 等等。

② 徐键《分权改革背景下的地方财政自主权》, 《法学研究》2012 年第 3 期; 魏建国《中央与地方关系法治化研究——财政维度》, 北京大学出版社 2015 年版; 周波《我国中央与地方财政分配关系研究》, 《政治学研究》2012 年第 2 期; 胡书东《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》, 上海三联书店/上海人民出版社 2001 年版。

“大跃进”时期的放权<sup>①</sup>，但讨论一般并不单纯针对财政放权，极少数学者会专门探讨这一时期财政放权对政府资源分配及地方投资的影响。<sup>②</sup>从经济史的角度而言，对于新中国计划经济时期中央与地方财政关系的考察最应该关注的因素是工业化，不论我们从何种视角切入，都不能忽视工业化战略及其路径的选择对央地财政关系所产生的深刻影响。计划体制下的信息与监督问题会导致财政分权<sup>③</sup>，但不同国家（比如中国和苏联）的计划体制下的分权方式以及何时开始分权仍不尽相同，这种差异的形成与工业化路径存在着密切的内在关联。笔者认为，在探讨中央与地方财政关系的形成原因时，这种联系还应当引起研究者更多的关注。第三类是专门探讨财政分权的文献。在最近的二十余年中，财政分权几乎是经济学界最热门的话题之一，研究者热衷于探讨财政分权对于经济增长、公共品提供、不同层级政府或官员的行为、公平分配、区域之间的均衡发展等诸多方面所产生的影响，相关文献不胜枚举。但是，研究财政分权的文献多侧重于探讨改革开放后尤其是分税制以后的财政分权，尽管一些文献会提及“大跃进”时期的财政放权<sup>④</sup>，但“大跃进”乃至整个计划经济时期中央与地方财政权利的调整多是作为认识改革以来财政分权的背景资料，对前者的阐述并不是重点。研究者对于“财政分权”这一概念的理论内涵似乎达成了共识：这是一个用以考察市场经济条件下或向市场经济转型过程中的政府间财政关系的概念。我们的确难以用财政联邦主义理论中关于财政分权动因及结果的探讨解释计划经济时期中央与地方之间财政权利的调整，工业化后期甚至是后工业化时期的政府间财政关系与工业化初期的政府间财政关系是不同的命题，不能放在相同的理论框架下讨论。正因为如此，计划经济时期的中央与地方财政关系还有待更多的关注和探讨。

而“大跃进”时期的财政放权尤其值得关注，主要原因有两点。其一，这是继由统一财经实现了中央高度集权之后新中国中央与地方财政关系向着分权方向的第一次重大调整。从这时起，中国经济已经急剧地偏离了传统的苏联式的中央计划模式。<sup>⑤</sup>其二，“大跃进”时期的财政放权以及同一时期许多其他经济权利的下放，与第一个五年计划后期新中国对于中央工业与地方工业发展理念的细微调整有关，厘清两者之间的联系为我们理解中央与地方财政关系的演进乃至新中国经济发展的路径提供了另一把钥匙。“大跃进”时期的财政放权是中央政府缓解建设资金不足的一个重要途径，通过提高地方政府的财权实现了工业再积累，而且对此后新中国的工业发展乃至经济发展的模式产生了深远影响。本文尝试探讨“大跃进”时期财政放权的核心内容、深远影响及其真正动因。

## 二、为什么尝试放权：“大跃进”前夕的独立探索与中苏关系

工业化早期的苏联，是典型的中央集权体制，而作为苏联经济体制的学习者和模仿者，新中国为什么会在第一个五年计划完成前后就开始调整中央和地方的关系，大幅度向地方放权——当然也包括财政放权，是值得探讨的。1956年是一个备受关注的年份，苏共二十大对斯大林以及斯大林时期

① Jeffrey D. Sachs, Wing Thye Woo and Xiaokai Yang, “Economic Reforms and Constitutional Transition”, *Center for International Development at Harvard University Working Paper No. 43*, April 2000; Chenggang Xu, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4 (December 2011), pp. 1076–1151.

② Nicholas R. Lardy, “Centralization and Decentralization in China’s Fiscal Management”, *The China Quarterly*, No. 61 (Mar. 1975), pp. 25–60; Audrey Donnithorne and Nicholas R. Lardy, “Centralization and Decentralization in China’s Fiscal Management”, *The China Quarterly*, No. 66 (Jun. 1976), pp. 328–354.

③ 胡书东《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》第45—49页。

④ 王绍光《分权的底限》北京：中国计划出版社1997年版，第33—36页；张军《分权与增长：中国的故事》，《经济学（季刊）》第7卷第1期（2007年10月）；陈硕、高琳《央地关系：财政分权度量及作用机制再评估》，《管理世界》2012年第6期；刘明兴等《中国政治精英的权利结构与经济分权的可持续性》，《经济学（季刊）》第15卷第1期（2015年10月）；邵学峰、张在茂《中国经济发展中的财政分权体制改革研究》北京：社会科学文献出版社2013年版，第67—68页。

⑤ Chenggang Xu, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4 (December 2011), pp. 1076–1151.

所推行的政治经济等方面诸多政策的全盘否定令世界震惊,但这也成为人们重新认识苏联的契机。1956年4月,毛泽东的《论十大关系》发表,开篇即提到“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?”<sup>①</sup>中国的反思当然并不单纯是因为苏共二十大,更多地是基于新中国自身在发展过程中所遇到的困难和问题。在同年召开的中共八大上,中央领导者有不少关于计划与市场、集权与分权的反思和探讨,尝试改变此前对于指令性计划以及中央集权的过分强调,这是新中国独立探索发展路径的一个重要起点。中央与地方之间的关系无疑是这一探索所必须包含的内容。

实际上,在写《论十大关系》时毛泽东就在考虑,“苏联和中国都是社会主义国家,我们是不是可以搞得快点多点,是不是可以用一种更多更快更好更省的办法建设社会主义。”<sup>②</sup>从“一五计划”后期的一些事件中已经可以看出毛泽东对于国民经济发展速度的高度重视:1955年10月,国家计委提出了国民经济发展的十五年远景规划及“二五”计划轮廓,毛泽东明确表示对规划“设想中的发展速度不满意”;这一表态促使各部门各地区开始提高计划指标,而1956年夏周恩来主持的反冒进大幅度压缩了预算和计划指标,取得明显成效,但毛泽东对于反冒进并不认同,所以才会在1957年10月的中共八届三中全会上“把反冒进作为一个严重问题公开提出批评”。<sup>③</sup>这些事件预示着后来对“高速度”的过分强调并非偶然。

还有一个值得关注的因素是中苏之间关系的微妙变化。总体而言,“一五计划”期间,中苏两国在合作过程中并没有大的摩擦和冲突。但是,不论是中国还是苏联,都很清楚一点,就像赫鲁晓夫所说的那样,“苏联帮助中国并不是无私的”,双方的合作一定是建立在自己的国家利益基础之上的。1956年苏共二十大之后,苏联先是答应了中国提出的55个援助项目,后来又提出推迟,再后来又建议中国少搞机械。然而,新中国工业化的目标是建立一个独立完整的工业体系,这一点不可能以苏联的意志和态度为转移。因此,尽管苏联的支持和援助十分重要,但与此同时新中国仍必须进行独立的探索和发展。1956年10月,周恩来就曾指出,“我们要争取苏联的帮助,但要去掉依赖思想。如果苏联有困难,或在某些方面还留一手,那就要靠我们自己想办法。”<sup>④</sup>

1957年11月,毛泽东率代表团赴莫斯科参加十月革命四十周年庆祝典礼。在11月6日庆祝大会上,赫鲁晓夫数次提及苏联经济的快速发展,明确提出苏联各种重要工业品在十五年内将“不仅能赶上并且能超过目前的美国”。<sup>⑤</sup>值得关注的是,在赫鲁晓夫提出这一目标当天,毛泽东就在与波兰统一工人党中央第一书记哥穆尔卡的会谈中提出了中国十五年超过英国的目标。

根据《毛泽东年谱》的记录,可以看到在这次访苏期间毛泽东不止和苏联领导人会晤,还多次和各国共产党领导人会谈交流。在莫斯科期间发表的谈话中,有两件事被毛泽东不止一次地提及:一是多次明确提出再过十五年中国的钢产量要赶超英国;<sup>⑥</sup>二是他对于会上即将通过的共同宣言的态度——宣言应该是一个纲领性的文件,不能“牵涉内政”和别国的具体问题,“各国党的事情由他们自己决定……不要为别人起草决议”。<sup>⑦</sup>这些谈话清晰地反映出两点:一是毛泽东对经济发展速度的看重,他希望中国能够以比现在更快的、和苏联比并不逊色的经济增速前进;二是他对于一个国家独立

① 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第8册,北京:中央文献出版社1994年版,第243页。

② 《读苏联〈政治经济学教科书〉的谈话(节选)》,《毛泽东文集》第8卷,北京:人民出版社1999年版,第117页。

③ 中共中央文献研究室编《毛泽东传(1949—1976)》(上),北京:中央文献出版社2003年版,第764—765页。

④ 中共中央文献研究室编《周恩来经济文选》,北京:中央文献出版社1993年版,第329页。

⑤ 《赫鲁晓夫言论》第7集(1957年7—12月),北京:世界知识出版社1965年版,第199、217、221页。

⑥ 参见1957年11月6日毛泽东与哥穆尔卡的第一次会谈,11月9日毛泽东与英国共产党中央主席波立特、中央总书记高兰的第二次会谈,11月17日毛泽东接见留苏中国学生时的讲话以及11月18日毛泽东在各国共产党和工人党代表会议上的讲话。

⑦ 参见1957年11月6日毛泽东与哥穆尔卡的会谈,11月7日毛泽东与意大利共产党总书记陶里亚蒂的会谈,11月8日毛泽东与波立特、高兰的第一次会谈,11月17日毛泽东与法国共产党中央书记杜克洛的会谈。

发展、独立决策的强调,即使在社会主义阵营内部,这也是必须坚持的原则。中国的国力与自身的国家安全以及在国际舞台上所能占有的地位密切相关,这或许使毛泽东“要把中国变成一个真正的大国”<sup>①</sup>的愿望更加强烈。因为按照毛泽东的理想,如果中国能用“十年或稍多一点时间赶上英国,二十年或稍多一点时间赶上美国,那就自由了,主动了。”<sup>②</sup>基于这一背景,如何将十五年赶超英国的目标落到实处就很快被提上议事日程,这拉开了“大跃进”的序幕。

从1957年底开始,中苏之间并无明显冲突和矛盾的局面发生了变化。先是1957年11月莫斯科会议上,因为苏联对美外交方针以及中国经济建设速度等问题,中苏显现出矛盾的苗头,继而是1958年双方在“长波电台”和“联合舰队”、炮击金门等事件上认识的严重不一致,再到1959年6月苏联违背协定暂停向中国提供原子弹样品和研制核武器的技术材料,中苏双方逐步由分歧发展到尖锐的对立。<sup>③</sup>中苏之间关系的这一变化,是促使中国加快自身建设和积累、探索独立发展路径的重要因素。因为中苏关系的变化乃至恶化必然会影响到苏联对华大工业项目的援助和投资,面对由此带来的困境,中国需要找到解决的方法——转变对于中央大工业的过分强调,推动地方工业进而是地方工业化的发展,通过一种全民动员的方式来解决资金严重短缺的问题或许是一个可行的替代方案。

不论是已经开始的对于发展道路的独立探索和对于经济发展速度前所未有的强调,还是20世纪50年代后期中苏关系开始逐步发生的变化,都在推动着一场以“高速度”为首要目标的非常规工业化建设——“大跃进”的启动。正如毛泽东所指出的那样,为什么在后来的建设中要实行洋土并举、大中小并举,“不只是由于技术落后,人口众多,要求增加就业。我们在大型企业的主导下,大量地发展中小型企业,在洋法生产的主导下,普遍地采用土法生产,主要是为了高速度。”<sup>④</sup>对于发展速度的高度强调和追求,对于不同于苏联的工业发展路径的摸索和尝试,是我们理解这一时期制度变革以及中央与地方财政关系的不可忽视的关键要素。

### 三、“大跃进”时期的财政放权及其对政府投资行为和工业布局的影响

“大跃进”期间中央与地方之间的财政关系以放权为主要基调,地方政府的财政收入随之大幅度增长,这带来两个后果:其一,地方政府取代了中央政府,成为新中国政府投资的主体;其二,地方工业的发展改变了中央工业与地方工业、大工业与中小工业的比例关系,进而改变了新中国的工业布局。

#### (一)从“以支定收”到“以收定支”再到“收支下放”

统一财经的完成确立了高度集权于中央的财政管理体制,“一五”时期总体而言,中央政府一直居于主导地位,地方政府不论是财力还是决策权都相对有限。但在“一五”计划执行期间,如何在确保中央统一计划的前提下充分调动地方政府的积极性就已经被中央所关注。中共八大前后,中央领导层关于集权的反思带来了制度层面上的一些调整,财政领域也不例外。1957年11月,全国人大常委会批准了《国务院关于改进财政管理体制的规定》《国务院关于改进工业管理体制的规定》《国务院关于改进商业管理体制的规定》,这三个文件的出台对于中央与地方财政资源的分配作出了新的规定,“使地方得到一定数量的机动财力,是这次财政体制改进的主要目的。”<sup>⑤</sup>

1958年的财政体制与此前体制的根本区别在于,以往是“以支定收”,即每年中央在确定地方的支出之后,再划给地方一定的收入项目,并确定分成比例,而1958年改为“以收定支”,即中央先确定

① 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第3卷,北京:中央文献出版社2013年版,第237—238、240—241、249、250—252页。

② 中共中央文献研究室《毛泽东传(1949—1976)》(上),第793—794页。

③ 沈志华《中苏同盟破裂的原因和结果》,《中共党史研究》2007年第2期。

④ 中共中央文献研究室编《毛泽东著作专题摘编》(上),北京:中央文献出版社2003年版,第995页。

⑤ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第10册,北京:中央文献出版社1994年版,第676—681页。

地方财政的收入项目及分成比例,再由地方根据收入自行安排支出。1958年9月,国务院通过《关于进一步改进财政管理体制和改进银行信贷管理体制的几项规定(草案修改稿)》,中央对地方的财政管理体制由1958年的“以收定支,五年不变”,更改为“收支下放,计划包干,地区调剂,总额分成,一年一变”,简称为“总额分成,一年一变”。

“总额分成,一年一变”的管理方式基本延续了1958年下放财政收支项目、扩大地方财政权限的精神,其核心内容在于:第一,关于地方财政收入,“除了少数仍然由中央直接管理的企业的收入和不适用于按地区划分的收入”外,所有其他收入全部划归地方。第二,关于国家财政支出,“除了保证中央各部门直接办理的少部分经济建设支出、中央级行政和文教支持、国防支出、援外和债务支出以外,所有其他各种支出,包括各项基本建设投资和需要增加的定额流动资金在内,全部划给省、自治区、直辖市,作为地方的财政支出。”<sup>①</sup>不仅如此,中央还尝试通过允许发行公债的方式帮助地方政府筹措建设资金。1958年《中华人民共和国地方经济建设公债条例》颁布,这是新中国成立后首次在全国范围内允许地方政府发行自己的公债。1959—1960年基本上一直执行的是“总额分成,一年一变”的财政管理体制。从“以支定收”到“以收定支”,再到“收支下放”,地方政府在财政收入来源的掌握以及财政支出的决策和管理中获得了越来越大的权限和自由度,地方财力由此迅速增加。

## (二) 财政放权带来的政府投资行为及工业布局的变化

大幅度的财政放权,首先带来的是国家财政收入中中央政府与地方政府所占比重的明显改变。在第一个五年计划期间,即1953—1957年间,全国财政收入有八成左右属于中央政府,中央财政收入占全国比重最低的是1957年,仍高达73.3%,同期地方政府的财政收入仅占全国财政收入的两成左右。1958年全国财政收入中,地方与中央基本上是三七分。但这一局面在1959年却发生了颠覆性的变化——中央财政收入占比降至20.5%,地方财政收入占比上升至79.5%。1960年与1959年情况差不多,1959—1960年中央与地方财政收入占比与“一五”时期相比刚好相反(参见图1)。

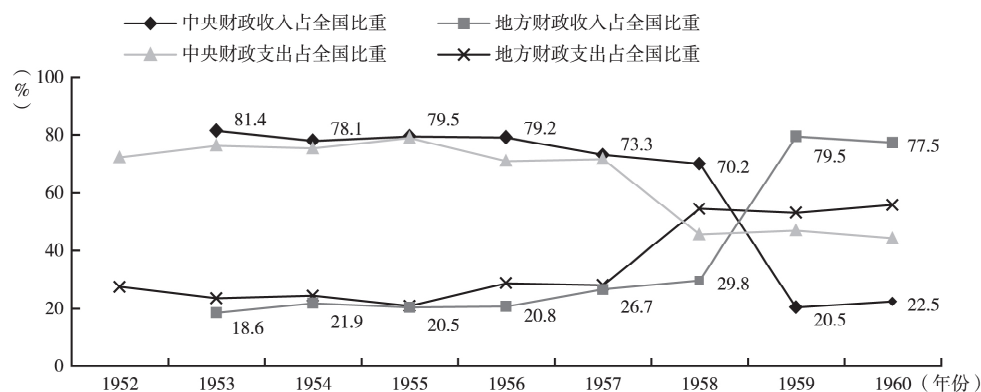


图1 1952—1960年全国财政收支中中央与地方所占比重的变化

资料来源:国家统计局编印《建国三十年国民经济统计提要(1949—1978)》,1979年印刷,第281—282页。

在计划经济时期中国国有经济固定资产投资的资金来源中,来自财政拨款的“国家投资”占据主导地位。但1958年以前和以后的区别在于,1958年以前中央政府是政府投资的主体,即政府投资中的绝大部分是由中央政府完成的,而1958年至1960年间则相反,伴随着快速的财政放权,地方政府

<sup>①</sup> 财政部综合计划司编《中华人民共和国财政史料》第1辑《财政管理体制(1950—1980)》,北京:中国财政经济出版社1982年版,第9、120页。

开始取代中央政府成为政府投资的主体。以作为固定资产投资主体的基本建设投资为例,第一个五年计划期间,在基本建设投资总额中,中央项目所占比重除了1957年为77.9%以外,其余年份均在80%以上,即地方项目所占比重不足两成。而1958年地方项目在基本建设投资总额中的比重上升了41.7个百分点,跃升至63.8%。与之相适应,1959年的“收支下放”将地方基本建设投资划归地方,不再由中央拨款,这进一步加大了地方的自主权。1959年和1960年,地方项目在基本建设投资总额中的比重一直接近六成,中央项目占比四成稍多一点(参见图2)。

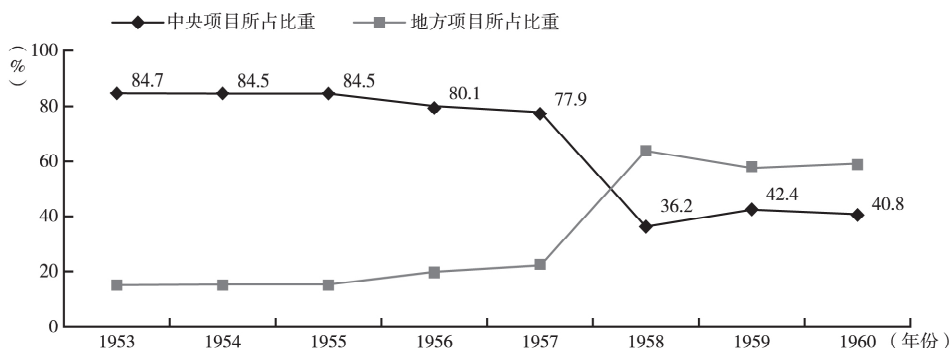


图2 1953—1960年中央和地方项目基本建设投资占全国比重的变化

资料来源: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)》,北京:中国统计出版社1997年版,第93页。

地方政府投资增加最直接的后果是地方工业的快速发展,自主支配财力的增加极大地提升了地方政府的投资意愿与投资能力,这是地方政府大举投资的重要前提条件之一。根据国家统计局1960年5月的调查,自1958年“大跃进”以来,全国“小土群”和“小洋群”获得了极大的发展,至1959年底,全国共有“小土群”和“小洋群”工业企业31.4万个,占当年全部工业企业31.8万个的99%;“小土群”和“小洋群”工业全年总产值达1018亿元,占当年全部工业总产值1693亿元的60%。<sup>①</sup>遍布各地的“小土群”和“小洋群”工业,涵盖了有色金属、煤炭、电力、石油、金属加工、化学、木材、建筑材料、造纸、制糖、榨油等各个工业部门。根据调查,1958—1959年由“小洋群”工业带来的铁矿开采新增生产能力达到了第一个五年计划期间铁矿开采新增生产能力的135.2%,炼铁、炼焦、洗煤、水泥、硫酸、造纸等“小洋群”工业,在1958、1959两年增加的生产能力均超过了“一五”计划期间这些工业部门的新增生产能力。<sup>②</sup>

这带来了地方工业产值以及产业结构的巨大变化。如果以1952年为100,那么大多数省份的工业产值指数在第一个五年计划结束的1957年都在200—300之间。但从1958年开始,各省的工业总

<sup>①</sup> 所谓的“小土群”和“小洋群”企业,依据的是当时由国家统计局起草的《大、中、小型企业划分标准(草案)》。根据这一标准,小型企业是指:钢铁联合企业年生产能力10万吨以下;原煤(以矿务局为单位)年生产能力30万吨以下;电力设备容量1万千瓦以下;天然气石油开采年生产能力5万吨以下;重型矿山机械年生产能力5000吨以下;通用轻工业机械年生产能力1000吨以下;硫酸(100%)年生产能力5000吨以下;水泥年生产能力10万吨以下;原木年生产能力15万立方米以下;棉纺年生产能力4万锭以下;造纸年生产能力5000吨以下;制糖日处理原料能力200吨以下;食用植物油日处理原料能力20吨以下,均为小型工业。凡不能按生产能力大小进行划分者,按固定资产装备程度加以确定。重工业的固定资产在500万元以下;轻工业的固定资产在200万元以下,划为小型。小型工业中以洋法生产的为“小洋群”工业,以土法生产的为“小土群”工业。另外根据统计,在全国31.4万家“小土群”和“小洋群”工业企业单位中,属于人民公社工业的有17万个,属于城市手工业的有5.1万个,属于工业企业的有9.3万个(参见中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,北京:中国财政经济出版社2011年版,第75页)。需要说明的是,人民公社工业并不能视为地方政府投资的结果,与将财权下放给地方政府几乎同时,1958年10月,《财政部关于农村人民公社财政管理工作中几个问题的意见(草稿)》出台,提出农村人民公社建立一级财政,许多人民公社中的乡办企业并不是由所属省市财政拨款投资的,但即使除去大量的人民公社乡办企业,也并不影响我们得出地方政府投资带来地方工业企业快速发展的结论。

<sup>②</sup> 中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,第79页。

产值却经历了一个快速攀升的过程,其增速远超出了“一五”时期,半数左右的省份1960年工业产值指数已增长至600以上,相当一部分省份在1958—1960年工业产值翻了一倍还多。<sup>①</sup>地方工业产值的快速增加并不完全是地方政府投资的结果,“大跃进”期间国有经济的固定资产投资自筹资金比例有明显上升,而来自地方政府的财政资金无疑是地方国有经济投资的最主要来源,许多省份在这一时期国有企业数量的大幅度增长快速地改变了中央工业与地方工业的数量与比例关系。<sup>②</sup>

#### 四、集权与放权: 如何认识“大跃进”时期中央与地方之间的财政关系

新中国的工业发展理念在“一五”计划期间实际上逐步发生了细微的变化——由强调中央工业转变为主张中央工业与地方工业共同发展,这种变化既可部分地归因于中央决策者对于工业化进程以及苏联式的计划经济体制战略层面的重新审视和思考,也在很大程度上可以归因于发展中遇到的瓶颈和现实需要。然而,不论原因何在,发展理念的改变都对中央政府与地方政府之间的关系,特别是财政关系产生了深刻的影响。

##### (一) 从中央工业到地方工业: 发展理念与工业布局的转变

1952年,即“一五”计划即将开始的时候,对于地方工业,中央的态度十分明确,即“地方工业的投资很大,必须提高计划性,克服盲目性。地方工业计划必须交中财委从全国着眼审核批准。”<sup>③</sup>第一个五年计划的主要任务是苏联援建项目的建设,因此在第一个五年计划的前两年,中央工业是政府投资的绝对重点,1953年“一五”计划启动,1954年新中国的经济建设拨款的55.56%被用于工业建设,而其中中央8个工业部占了51.39%,对地方工业的拨款仅占4.17%。<sup>④</sup>同年国家计委在制定计划时仍然强调,“为加强计划性,目前地方工业必须……从整体考虑安排建设项目,其新建和重大改建的项目必须经国家计划委员会和有关部门的审查批准。”<sup>⑤</sup>

然而,对于地方工业的态度,在“一五”计划的后三年中开始有所调整,这种转变与三方面的原因有关。

第一,中央各部门有限的计划管理能力。随着“一五计划”的启动,新中国庞大的计划经济体系和严格的计划管理方式迅速确立,但在实际运行中,由于信息不充分,中央各部门的计划管理能力是有限的,这一点在涉及地方经济决策时显得尤为突出。

1953年,在计划经济体制刚刚开始确立的过程中,轻工业部就地方工业的管理感觉到力不从心,“对于地方国营、公私合营及私营工业经营管理和平衡供产销的实际问题,都是无法解决的。”轻工业部认为,“虽然在地方国营工业及私营工业方面花去不少精力,但都少有确实的结果。其根本原因,是由于地方工业的就地取材、就地生产、就地销售的特性所限制,不是一个工业部门所能管得上的。”而地方财委和地方的工商行政部门比轻工业部更适合来关注和解决地方各类工业的经营管理与产销平衡等问题。1953年3月,《中财委关于地方国营工业问题的报告》同样提出,“目前中央各工业部门很多,但均无力照顾地方国营工业,不能不把领导地方国营工业的责任放到地方党政身

<sup>①</sup> 参见国家统计局国民经济综合统计司编《新中国六十年统计资料汇编》(北京:中国统计出版社2010年版)各省“生产总值指数(1952年=100)”数据表。

<sup>②</sup> 这些增长是否都有效率是另一个值得深入探讨的话题,但不可否认的是,由于财政放权带来了地方政府投资和地方工业的快速发展。

<sup>③</sup> 1952年2月4日,中财委党组关于同意中南财委党组的财经工作报告给中南局并报中央的电报,见《建国以来毛泽东文稿》第3册(1952年1月—1952年12月)北京:中央文献出版社1989年版,第160页。

<sup>④</sup> 《中共中央关于颁发1954年度国民经济计划控制数字的指示》,国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下)北京:中国经济出版社2000年版,第1105页。

<sup>⑤</sup> 1954年10月8日,《国家计划委员会关于一九五五年度国民经济计划控制数字的报告》,中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第17册(1954年8月—12月)北京:人民出版社2013年版,第167—168页。

上。”<sup>①</sup>可见对于中央的各个工业部门而言,无力全面地介入和干预地方工业是一个普遍存在的问题。1956年,在制定第二个五年计划时,国家计委明确地指出,对于未来“规模巨大而艰巨的建设任务,要想由中央两三个专业部包下,那是无论如何也包不了的”。<sup>②</sup>

“范围广、类型多、生产复杂”是地方工业的特点。如何实现对地方工业的有效管理是一个问题,“什么东西都搞到中央各部,这样不行,中央无法平衡。”因此,在第一个五年计划中期,中央政府就已经开始了关于地方工业管理权下放的探索。1955年2月,李富春在全国省市计划会议的总结报告中提出了关于“地方限额”的设想,同一时期国家计委亦有相关提法:“为更好地管理地方建设的限额以下的投资项目,拟在‘国家限额’以外,另订‘地方限额’(例如重工业50亿以上,轻工业30亿以上);地方限额以上,由地方工业部及国家计委核定,地方限额以下,则由省、市人民委员会核定。”

1956年,社会主义改造步伐的加快使政府在计划和统筹方面面临的挑战和困难进一步增强。“过去受国家间接控制的私营企业,经过全行业合营改造之后,已全部由国家管理,纳入计划的轨道,因此地方政府直接管辖的企业数目,大大增加了”。这对政府的管理和计划能力提出了新要求,一些省市开始探索新的对于工业的管理方式,上海、天津等省市采取多局制,各局内再按行业设专业公司,上海的专业公司最多的需要管理700多个厂;江苏、山东等省则是在省工业厅下再设专业局或专业处,但省工业厅直辖企业并不多(如山东仅有20多个),大部分是通过市、专署或县的工业局来管辖。

随着大量的地方工业被纳入国家计划轨道,日益庞大的工业体系使工业生产计划的有效执行变得更加困难。很多重要产品,特别是机电和食品工业的产品计划都无法完成:1956年10月,上海88种计划产品中,有33种没有完成计划;天津68种计划产品中,完不成的有31种;江苏42种产品中有14种完不成计划;辽宁省139种产品中有49种完不成计划;山东省78种产品中有33种完不成计划。<sup>③</sup>这要求中央政府必须对计划方式以及计划的内容作出调整,否则,“计划”就不可能契合实际。

第二,工业布局不均衡背景下地方工业的特殊意义。近代以来,中国工业发展的区域失衡一直是一个突出问题。从区域分布上看,第一个五年计划中实际实施的150个大型工业项目具体分布在辽宁、陕西、黑龙江、山西、吉林、河南、甘肃等17个省、区、直辖市。<sup>④</sup>改善工业发展的区域格局,避免工业过分集中于一些沿海大城市,构建新的工业基地,是第一个五年计划力争实现的重要目标之一。1953年5月中苏协议决定启动的91个项目“主要是摆在包头、武汉、西安、兰州、成都、洛阳、太原七个地方。七个地方中除太原外,其余六个地方原来都没有工业”,<sup>⑤</sup>这些地方后来无一例外地成为了新中国重要的工业城市。尽管从布局上看,“一五”计划中推动的重点工业项目已经覆盖了半数以上的省份,但仍有相当一部分地区没有被涵盖。在工业项目和基地选择上的有所侧重,注定了资源、资金会向被选择的区域倾斜。

尽管各地都在全力配合中央推进苏联援建的大工业项目,但这并不意味着地方没有自己的发展意愿。1955年1月,毛泽东听取曾希圣等人的汇报。曾希圣就提出,中央对地方工业限制太多,打击了地方的积极性,希望能够在财政上不牵动中央预算、不影响全国平衡和地方确有需要的原则下,让地方多搞些工业。<sup>⑥</sup>很多省份都有发展工业的要求,他们不仅希望发展适合自身的轻工业——如广东、广西希望发展糖和纸,云南、贵州希望发展糖、食品和亚热带作物加工,上海、天津希望发展较高级的产品,而且各地还同样希望能够发展一些重工业——如建设小型煤矿、小型电站以及生产和修

① 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下),第1657、1661页。

② 《国家计委关于第二个五年计划和十五年远景计划的汇报》,中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,第683页。

③ 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下),第1457、1462、1454、1391、1842—1843页。

④ 董志凯主编《中国共产党与156项工程》,北京:中共党史出版社2015年版,第553页。

⑤ 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(上),第941页。

⑥ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第2卷,北京:中央文献出版社2013年版,第333页。



理农具、工具的机械制造厂等。在发展地方工业方面,地方早就希望获得中央明确的政策支持。<sup>①</sup>

第三,地方工业不可替代的实际作用。除了中央的态度,影响地方工业发展的另一个重要因素是地方工业所能发挥的实际作用,因为工业品的供不应求“将是我国较长时期的基本状况”。<sup>②</sup>地方工业与地方上的人民生活和农业生产有着密切的联系。以农业生产为例,农民的需求多种多样——农药、化肥、水车、抽水机、脱粒机、缝纫机、拖拉机、运输工具等等,这些东西依靠中央工业项目来解决既不现实也不经济。1957年毛泽东在同地方领导座谈时就明确地提出“这些东西,有些要靠你们自己搞。”<sup>③</sup>即便抛开人们日常生活所需要的消费资料和轻工业产品,单纯从发展大工业的角度而言,也离不开地方工业的支撑,“比方煤炭、建筑材料、砖瓦、木头、水泥,至少这些能够就地取材的东西应该尽量配置地方工业,为这些大型工业的建设服务。”<sup>④</sup>就地取材,解决大工业发展所需要的原材料,不仅可以节约生产成本,还可以极大地促进当地的就业与发展。因此,这不仅是地方的需求,也是中央推动大工业项目的必要条件。

1956年,国家计委在编制第二个五年计划时,已明确提出中央国营工业与地方工业的分工。“凡规模巨大、技术要求很高、带全国性的企业交中央国营较宜,如氮肥厂、炼油厂、有机合成厂和供应冶金焦的烟煤等;凡带地方性的、技术要求不太高的、配合国家大工业建设的、为农业生产和为人民消费服务的企业应由地方经营,使与中央国营工业既能避免重复,又能充分利用当地资源供应当地需要。”<sup>⑤</sup>地方中小工业与中央大工业的互补性决定了前者是后者所不能完全替代的,在初步完成推动大工业项目建设的任务后,由地方而非中央政府来推动地方工业建设应该是成本更低的选择。

在所有这些因素的共同作用下,中央关于发展地方工业的指导思想逐步发生改变。1958年3月12日,国家经委办公厅在《关于积极帮助地方工业的发展问题的汇报》中强调,“中央指示,各工业部门要以七分力量帮助地方”,“要解决如何尽快地为地方设计出一套适合于专区、县办的小型厂矿的标准设计问题”。同月召开的成都会议明确地肯定了发展地方工业的方针,3月21日成都会议通过《中共中央关于1958年计划和预算第二本账的意见》,这一文件提出“多快好省的社会主义工业化的具体道路”就是“中央办大工业,省办省的工业,专区办专区的工业,县办县的工业,乡办乡的工业”。<sup>⑥</sup>由此,中央改变了“一五”初期限制地方中小工业发展的方针。

## (二) 集权与放权: 中央和地方财政关系与工业化进程的内在联系

如果说由推动中央工业的发展转向推动中央工业与地方工业共同发展是一个必然出现的趋势,那么随之而来必须面对的问题则是如何解决政府可用于经济建设资金的严重缺乏。“一五”计划时期,有限的财政资金高度向中央工业倾斜,根本无力顾及地方工业,中央的态度是“由国家投资建设的地方工业项目,如能吸收社会资金解决者,应当欢迎,不应在国家财政紧张的情况下,每办一件事就非由国家投资不可。”<sup>⑦</sup>

1956年2月,国家计委提出《国民经济十五年远景计划纲要》,计划地方国营工业总产值“由1952年的39.2亿元,增加到1957年的137亿元,1962年的550.9亿元,1967年的865.5亿元,15年增长21倍,每年平均增长速度为22.9%”。如此快速增长需要大量投资,但《纲要》提出分配给地方工业的投资却仅有68.9亿元,约相当于分配给重工业部投资的10.6%,分配给电力工业部的

① 中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,第683页。

② 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下),第1388页。

③ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第3卷,第203页。

④ 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(上),第942页。

⑤ 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第三部(上),第754页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,第686—687页。

⑦ 李富春《第二次全国省市计划会议总结报告》(1955年2月8日),国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下),第1453页。

17.63% ,分配给石油工业部的 16.35% ,分配给第一机械工业部的 18.91%。<sup>①</sup>因此,《纲要》指出,“地方工业基本建设投资来源除国家投资部分外,应该积极动员和利用地方财政、华侨资金和公私合营工业、农业生产合作社的公积金等资金,以便国家可以节约更多有用的资金投入重工业建设。”<sup>②</sup>

1956年社会主义改造基本完成,地方工业<sup>③</sup>规模迅速扩大,在一个强调计划、强调政府干预的工业生产体系内,这必然意味着政府投资将随之上升。1956年11月国家经委在《基本建设情况和问题》报告中明确地说,“对地方明年基建投资,必须考虑到全行业企业公私合营的部分。在1956年全国工业产值中,地方国营厂是118.4亿,地方合营厂是129.5亿(占全国工业总产值的23.6%,接近1/4),这部分在1955年投资很少,1956年也只投资了最必须的一部分,而1957年则非加考虑不可了。”<sup>④</sup>而中央政府显然不能全部负担这笔投资。1957年底,在酝酿财政体制改革时,中央同地方共同研究的结果即不论是对于省、自治区,还是对于直辖市,改革后地方多分得的财政收入的重要用途之一都是用于“增加地方工业投资”。<sup>⑤</sup>

财政资金时常不足和捉襟见肘不止是中央政府面临的问题。1956年12月,河北省委曾就改变地方国营工业管理办法一事请示中央,提出除了37个主要厂矿由省直接经营管理外,将其余438个厂矿划归县、市管理。尽管这样会影响中央以及河北省的财政收入,“按照工业厅系统各厂矿企业的收入,每年大体在五千万左右计算,每年将影响省预算收入七百万左右。”但采取这一办法却“弥补了过去国家对这些企业不能投资或投资不足的缺陷。”<sup>⑥</sup>

1958年3月23日,成都会议通过的《中共中央关于发展地方工业问题的意见》强调,地方工业的任务是“为农业服务;为国家大工业服务;为城乡人民生活服务;为出口服务。”要“打破对于工业化的神秘观点,全党办工业,各级办工业,全面规划,加强领导,走群众路线。”文件还特别提及地方工业的建设资金问题,“除了少数较大的重要的建设项目,主要由中央投资以外,其他一般建设项目所需的资金,主要应该由地方自筹来解决。地方资金的来源,主要应该依靠地方财政筹集,地方工业企业的内部积累,手工业合作社和农业社的积累。此外,必要时,还可以发行地方建设公债。”<sup>⑦</sup>那么,为了配合地方工业的发展,给地方工业发展以充分的资金上的保障,中央对地方的财政放权是必然要进行的工作。

中央的财政放权既调动了地方政府的积极性,又减缓了中央政府的财政压力。1958年“经济和财政大跃进中有一个明显的特点,就是各个地方都能够尽量根据当地的可能,挖掘潜力,组织收入,自己筹措资金,很少向中央要钱。”地方不仅不再事事需要中央追加预算,还比以往更加注重增加生产节约支出。<sup>⑧</sup>1958年,发展地方工业的方针日益清晰和明确。在毛泽东看来,“地方应该想办法建立独立的工业体系”,理想的状态是,“全党办工业,各级办工业,一定要在统一计划下,必须要有重点有枝叶。不妨碍重点的大家搞,凡是妨碍重点的必须集中。各级只能办自己能办的事情。”<sup>⑨</sup>而与“全党办工业”相配套的就是“依靠全党全民办财政”,财政必须也与其他许多事情一样“贯彻群众路

① 按照管理部门划分分配给其他部门的投资分别为:重工业部为649.9亿元;煤炭工业部为223.5亿元;电力工业部为390.9亿元;石油工业部为421.3亿元;第一机械工业部为364.3亿元;纺织工业部为154.1亿元;轻工业部为63.8亿元;地质部为35.5亿元;建筑工程部为50亿元。

② 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下)第1366页。

③ 在社会主义改造完成前,地方工业主要包括地方国营、地方公私合营、合作社营和私营几种类型。

④ 国家经济贸易委员会编《中国工业五十年》第二部(下)第1908页。

⑤ 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·财政卷》,北京:中国物价出版社2000年版,第346—347页。

⑥ 中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》第25册(1957年1月—6月),第18—19页。

⑦ 中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》,第687—688页。

⑧ 财政部党组《关于一九五八年国家预算第二本账的简要报告》(1958年3月8日),中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》第27册(1958年1月—4月),第264页。

⑨ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(一九四九—一九七六)》第3卷,第406、414页。

线”,“必须把财政工作首先看做是一种最大的群众工作和政治工作。”<sup>①</sup>当年《人民日报》社论中提出的“投资减一半,产量加一倍”<sup>②</sup>的口号形象地反映出了中央政府在资金不足的情况下又不愿降低发展速度的希望和要求。

包括西方学者在内的许多研究者都认同“大跃进”时期经济放权具有分水岭式的意义,<sup>③</sup>并关注到权利的下放,特别是财政权利的下放,所带来的对于政府投资支出的影响。<sup>④</sup>然而,和财政放权结果一样值得关注的是财政放权的原因,中央政府工业发展理念转变下的财政压力是促成财政放权的重要因素。中央政府财政放权带来的最直接而显著的结果有两个。第一,它在没有影响政府在经济发展中主导地位的同时却极大地增强了政府动员资金的能力,尽管这些资金并不完全由中央政府主导。正如有研究者所指出的,中央政府缩减对经济的直接干预并不意味着国家干预的减少。<sup>⑤</sup>不论是地方政府还是当时的国营企业本身都有极强的动力去筹措和安排自己可以自行支配的资金,一个例证是,和“一五”计划时期相比,1958年起地方政府的预算外资金规模以及国有经济固定资产投资中自筹资金比重都出现了大幅度的上升(参见图3)。第二,伴随着从强调中央工业到重视地方工业的理念的转变,财政资金支配权等权利的下放如中央所预期的那样,带来了地方工业的快速发展和地方工业体系的成长,也必然带动了全国范围内的经济增速。与此同时,这种地方之间相互竞争的格局对中国后来的经济增长产生了极其深远的影响。

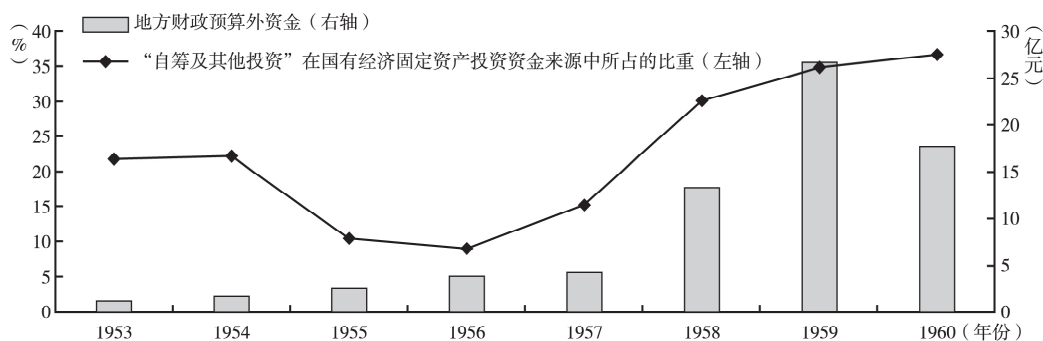


图3 地方政府预算外资金规模及国有经济固定资产投资中自筹资金比重的上升

资料来源: 地方财政预算外资金数据来自财政部综合计划司编《中国财政统计(1950—1985)》,北京: 中国财政经济出版社1987年版,第138页。“自筹及其他投资”在国有经济固定资产投资资金来源中所占的比重<sup>⑥</sup>数据引自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》,北京: 中国统计出版社1997年版,第23页。

由此可见,中央与地方的财政关系与新中国的工业化进程有着密切的内在关联。在一定意义上而言,这种关系是服务于工业化进程的。当国家迫切需要推进大工业的发展、为整个工业体系奠定基础时,中央集权是必须的选择,只有如此,中央财政才能调动足够的资源、举全国之力推动重点工

① 参见《财政部党组关于依靠全党、依靠群众办财政的报告》(1958年5月)和李先念《关于财政工作如何执行多快好省方针的问题》(1958年5月),中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》,北京: 中国财政经济出版社2011年版,第15—17页。

② 《力争高速度》,《人民日报》1958年6月21日,第1版。

③ Nicholas R. Lardy, “Centralization and Decentralization in China’s Fiscal Management”, *The China Quarterly*, No. 61 (Mar. 1975), pp. 25—60.

④ Audrey Donnithorne and Nicholas R. Lardy, “Centralization and Decentralization in China’s Fiscal Management”, *The China Quarterly*, No. 66 (Jun. 1976), pp. 328—354.

⑤ 王绍光《分权的底限》,第36页。

⑥ 在1978年改革开放以前,我国国有经济固定资产投资的资金来源主要有以下几个: 国家投资、国内贷款、利用外资、自筹及其他。而从第一个五年计划直至20世纪60年代初,国有经济固定资产投资的资金事实上只来自“国家投资”和“自筹及其他”。

业项目的发展。但完整工业体系的构建只依赖少量的大工业项目还远远不够,当作为补充的中小工业的发展不可避免,中央政府不可能事无巨细地安排所有地区、所有部门、所有行业中不同规模的工业生产,亦不可能为之提供足够的资金支持时,中央必然向地方进行财政放权。在“大跃进”这样一个将发展速度置于首位的非常时期,对于中央政府来说,通过放权来调动地方政府以推动经济增速和地方工业体系发展是合乎逻辑的,工业发展理念的变化深刻地影响着中央与地方之间的财政关系,而中央与地方财政关系的调整反过来又推动了工业布局的转变。

## 五、结束语

新中国中央与地方之间的财政关系,与西方财政学教科书中所涉及的政府间财政关系并不是一个完全相同的命题,两者最根本的区别在于既定前提不同。从长远的历史视角来看,中央与地方之间的财政关系不仅内生于经济体制,还内生于经济发展的阶段。因此,对于新中国中央政府与地方政府之间的财政关系,特别是计划经济时期新中国中央与地方财政关系的讨论,需要时刻考量后发国家工业化的背景因素。对于以政府介入的方式大规模快速推进工业化建设的新中国而言,财政权利的集中与分散,与工业化进程、工业布局及结构的调整密切相关,工业化不同时期所面临的不同任务,就要求中央和地方之间形成不同的财政关系,以与工业化目标相适应。在资金极度欠缺的前提下,中央向地方的财政放权在一定意义上成为增加工业化投资和积累的一个重要途径,它部分地缓解了中央政府投资不足和计划能力有限的困境,也为地方工业进而是地方经济的发展提供了空间。“大跃进”时期的财政放权,是继统一财经之后中央与地方财政关系的又一次重大调整,对于它的认识和解读不应仅局限于财政管理体制的层面,还应该更多地关注它与新中国工业化进程的内在关联及其对工业布局产生的长远影响。

### Central-Local Relationship and Industrial Strategy Adjustment: Analysis on the Fiscal Decentralization in Great Leap Forward Period

Wang Danli

**Abstract:** This article attempts to discuss the core content, impact and real motivation of the fiscal decentralization during Great Leap Forward. An important factor which led to fiscal decentralization during Great Leap Forward is the adjustment of the industrial development strategy in the late period of First Five-year Plan. Fiscal decentralization reduced investment pressure of the central government and sped up the industrial accumulation by the financial resources of the local governments. The fiscal relationship between the central and local governments was closely related with and served for the process of industrialization. The analysis on the fiscal decentralization during Great Leap Forward shouldn't be confined to the fiscal administrative system only, but also include the inner connection with the process of industrialization and longtime impact on the industrial strategy.

**Key Words:** Great Leap Forward; Fiscal Decentralization; Industrialization; Central-Local Relationship

(责任编辑:王姣娜)