

# 我国早期轿车分配制初探

史 骥

(吉林大学 哲学社会学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 20世纪50年代到70年代末,我国共生产轿车14 861辆,进口轿车14 720辆。在人口众多的中国,轿车的保有量极少,并且不允许进入市场流通。轿车实行高级干部分配制,国家根据领导人的级别和职务规定乘坐的车型和等级,分为配给专车和共用车两种形式。改革开放以前,轿车作为高级消费品,资源极度匮乏,只能通过国家统筹分配的渠道获取。在特殊的分配制度下,形成了一个使用轿车的特殊群体,这在后来很长一段时期内对中国轿车消费观念产生了重要影响。

关键词: 保有量; 轿车; 分配制

20世纪20年代末,美国已进入了汽车时代,60年代亚洲的日本也开始进入汽车时代,然而中国直到80年代中后期,普通人才开始拥有私人轿车,21世纪才进入汽车时代。这不仅受中国汽车工业发展缓慢的制约,也与国家计划经济时期实行轿车分配制有密切关系,轿车分配制又与国家实行的干部待遇制度息息相关,对中国轿车消费领域和消费观念产生了深刻的影响。对此尚未见到学界有专文进行梳理和探讨,本文不揣谫陋,对此进行初步探讨,以求教于方家。

## 一、轿车的生产与保有量

清末开始有零星轿车进入中国,1901年冬,匈牙利人李恩时将2辆汽车带入上海。此后,历年皆有外国汽车进入中国沿海城市,到1910年中国进口汽车达到151辆。<sup>①</sup>辛亥革命后,1920年代中国开始尝试自造汽车,但没有成功。抗日战争后期,国民党资源委员会曾请美国礼和(REO)汽车厂技术人员进行设计,计划在湖南湘潭建设汽车制造厂。其后,又曾在重庆组建中国汽车公司,拟引进制造德国本茨(BENZ)汽车,但这些计划都未能实现。<sup>②</sup>由于长期战乱,工厂倒闭、工人失业,国内原本极为薄弱的工业基础遭到严重破坏,经济一片萧条,当时中国是世界上最贫穷的国家之一。毛泽东在形容建国初期的工业水平时说“现在我们能造什么?能造桌子、椅子,能造茶碗茶壶,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。”<sup>③</sup>中国汽车完全依赖进口,到1948年,各类进口汽车总共有69 159辆。<sup>④</sup>

新中国建立后,在经济建设方面苏联伸出了援手,其中一个重要的援助项目即是1956年在长春建成了我国第一个汽车制造厂。这年8月底,装配了吉斯150型货车390辆,自制解放型货车143辆,但还没有生产轿车的计划。1957年3月,一机部部长黄敬到长春视察第一汽车制造厂时谈

收稿日期: 2018-05-28

作者简介: 史骥,吉林大学哲学社会学院社会学专业博士研究生,导师为林兵教授。

<sup>①</sup> 《中国汽车工业史》编委会编《中国汽车工业史1901-1990》,人民交通出版社1996年版,第3-4页。

<sup>②</sup> 陆孝宽《祖国汽车工业的孕育时期》,全国政协文史和学习委员会编《一汽创建发展历程》,中国文史出版社2007年版,第31页。

<sup>③</sup> 毛泽东《关于中华人民共和国宪法草案》,中共中央文献研究室编《毛泽东文集》第六卷,人民出版社1999年版,第329页。

<sup>④</sup> 《中国汽车工业史》编委会编《中国汽车工业史1901-1990》,第4页。

到，毛泽东曾在一次政治局扩大会议上说“哪一天我们开会的时候，能坐上我们自己生产的小汽车就好了。”<sup>①</sup>提出一汽要承担起生产轿车的任务，并表示“越快越好”。于是，一汽从外国轿车中选择了两款样车“一个是法国的西姆卡 Vedette，另一个是美国福特 Zepher”，制定了“仿造为主，适当改造”的轿车设计原则，具体设计方案是“底盘和车身设计参考西姆卡的一款中级轿车，符合干部开会用车的标准；发动机仿照奔驰 190；车头标志确定为一条金色的龙，象征中华民族；车身后大灯仿照我国古代宫廷使用的宫灯；变速器采用自主设计制造的三挡机械变速器”。<sup>②</sup>设计方案确定后，将这款轿车命名为“东风”，意为“东风压倒西风”。1958年5月造出第一辆 CA-71 “东风牌”小轿车，样车送到北京，向党的八大二次会议献礼。毛泽东、周恩来、朱德等领导人十分重视国产轿车的生产，都来参观样车并提出了意见。领导的重视让一汽领导和职工受到极大的鼓舞，“东风样车回厂后，全厂立即掀起了大搞轿车运动”，<sup>③</sup>计划首批生产 100 辆。

1958年北京第一汽车附件厂在缺少专门设备与整车制造经验的情况下，以德国大众公司的甲壳虫紧凑型轿车为蓝本，与清华大学汽车试验室合作，提出设计方案，仅用四个月的时间，于当年6月制造出第一辆轿车，取名为“井冈山”。<sup>④</sup>据该厂党委书记回忆，“当时条件差得不是一星半点，连现成的厂房都没有，我们只好搭帆布篷子作为厂房。……我们先对伏克斯瓦根牌小型轿车进行测试，把所有数据搞清以后再画图，设计我们自己的图纸。当时比较难的是发动机，设计好图纸以后没有专门设备进行生产，缸盖、缸体只得手工制作，不但是缸盖缸体，整个发动机的上百个部件都是我们手工制造的。可以说，北京的第一辆汽车是纯手工的产物”。<sup>⑤</sup>上海汽车修理厂以波兰华沙牌和美国顺风牌两种轿车为样车，参用华沙牌的底盘和顺风轿车的车身造型，各取所长，用“土洋结合”的办法进行制造，车身靠手工敲制完成。9月制造出第一辆轿车，取名为“凤凰”。<sup>⑥</sup>

新中国成立后，轿车作为代步工具，主要用于解决各级党政军高级领导干部的用车，以及领导机关和接待外国贵宾的用车问题。中央领导人乘坐的是苏联赠送的“吉斯”牌高级轿车，为解决中央领导能乘坐上国产车的问题，1958年一机部汽车局拿出了中国汽车工业发展意见，认为根据小轿车的使用对象，国产汽车需要的是高级轿车而不是中级轿车。<sup>⑦</sup>因此，一汽在研制“东风”牌轿车时，已开始着手研制高级轿车。6月25日，一汽设计处提出研制高级轿车的计划，并力争在9月以前试制完成，向国庆9周年献礼。新试制的高级轿车命名为“红旗”，<sup>⑧</sup>由于已经有了“东风”的造车经验，试制“红旗”时，一汽将美国的克莱斯勒定为样车，在车身设计上加入了大量的中国元素。前进气格栅为“中国扇”形状，后尾灯采用宫灯形设计，仪表盘使用福建大漆“赤宝砂”，座椅及门护板则以杭州云纹织锦为面料，两个侧围各装饰了五面小红旗，分别代表工、农、商、学、兵。整车内外体现了浓郁的民族特色，品质比东风提高了一个档次。一汽仅用时一个多月就试制出了第一辆两排座的“红旗 CA72”样车。<sup>⑨</sup>“红旗”轿车的试制成功在全国引起了极大的反响，一机部要求 CA72 投入批量制造，向国庆 10 周年献礼。1960年，红旗 CA72 正式投产，一机部给一汽下达了年产 200 辆的任务。然而，当年实际完成只有 61 辆。1961年，由于国民经济陷入严重困难的局面，“红旗”仅生产了 1 辆，产量跌入谷底。

① 张宝昌《第一辆国产轿车亮相中南海》，汪文庆主编《中国共产党口述史料丛书》第2卷，中共党史出版社2013年版，第10页。

② 史汝楫口述《给毛主席送“东风”》，葛帮宁《红旗》，中国工人出版社2017年版，第28页。

③ 史汝楫口述《给毛主席送“东风”》，葛帮宁《红旗》，第31页。

④ 《中国汽车工业史》编委会编《中国汽车工业史1901-1990》，第53页。

⑤ 陈义风、赵洪山《当代北京汽车史话》，当代中国出版社2015年版，第29页。

⑥ 《上海汽车工业史》编委会编纂《上海汽车工业史1901-1990》，上海人民出版社1992年版，第40页。

⑦ 徐秉金、欧阳敏《中国轿车风云1953-2010》，企业管理出版社2012年版，第40页。

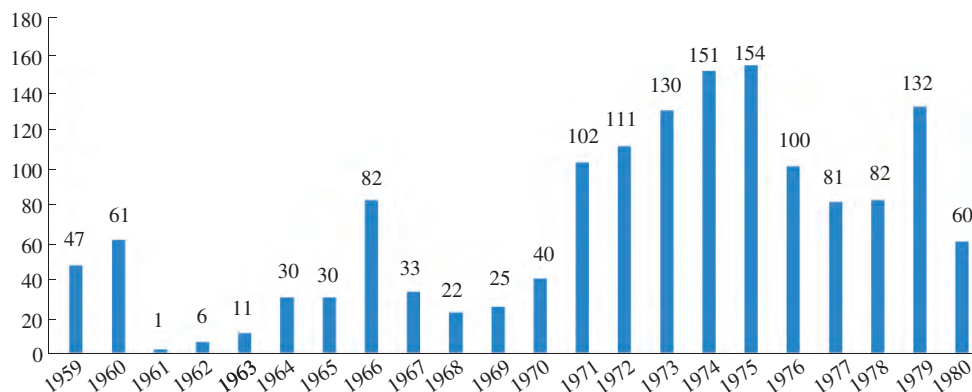
⑧ 史汝楫口述《给毛主席送“东风”》，葛帮宁《红旗》，第32页。

⑨ 第一汽车制造厂史志编纂室编《第一汽车制造厂厂志》第一卷(上)，吉林科学技术出版社1991年版，第127页。

上海汽车装修厂生产的第一辆凤凰轿车属于普通车型，同样不能满足高级干部用车的需求，在试制第二辆车时改以苏联吉姆牌轿车为样车进行仿制。1959年1月，第二辆轿车试制成功，仍以“凤凰”为标志。1959年2月，凤凰轿车驶进中南海，接受了周恩来总理的参观与试乘。同年，第一机械工业部汽车局将凤凰轿车定位为高端轿车，要求上海汽车装修厂进行新一轮的轿车试制，以样车向国庆十周年献礼。<sup>①</sup>于是，上海汽车装修厂以西德的奔驰220S型轿车为样车，重新进行试制。<sup>②</sup>然而，在设备与技术十分落后的条件下，使用“土洋结合”的办法制造高端轿车并非易事。1960年，上海汽车装修厂共生产了12辆凤凰牌轿车。1961年，因经费中断，轿车被迫停产。<sup>③</sup>国家为加强对汽车生产的管理，对汽车工业产业布局进行了统一的规划与调整。一机部成立了汽车工业整顿小组，进行了“关、停、并、转”的结构性整顿，到1963年，在轿车生产方面，只保留了“红旗”和“凤凰”两个品牌的轿车。

60年代，中央领导乘坐的高级轿车严重老化，无法修理，只能停开。一汽生产的红旗CA72由于只有两排座，空间狭小，不符合中央领导的乘车需求，并未成为中央领导的配车。1964年，一机部部长段君毅来到一汽，下达了急需研制三排座高级轿车的任务“中央领导同志坐老(CA)72肯定不行，它是两排座的，质量也不大好。要上三排座，给中央领导换车。”<sup>④</sup>同年，一汽开始设计新型三排座高级轿车——红旗CA770，以替换中央首长乘坐的苏联“吉斯”轿车。<sup>⑤</sup>从1959年到1980年红旗牌轿车共生产了1491辆。

一汽红旗牌轿车产量(1959-1980)(单位:辆)



资料来源: 范恒光口述 《轿车厂终身厂长》，葛帮宁：《红旗》，第73页。

1963年全国经济形势好转，中央决定保留凤凰牌轿车，上海恢复轿车生产，成立了凤凰牌轿车试制及生产准备技术领导小组。1964年，凤凰轿车的生产被上海汽车工业确立为重点项目，<sup>⑥</sup>“凤凰牌”改名“上海牌”，定位为普通型轿车。一汽转型生产国家级领导专属配车的红旗牌高级轿车后，产量较少。上海牌作为普通型轿车的产量则逐年快速增长，在中低档轿车领域开始占有一席之地。1964年上海牌轿车产量为70辆，到1973年达到1000辆。随着上海牌轿车产量的增加，进口轿车的数量明显减少，国产轿车的比重日益加大。

① 彭南生、关云平 《中国汽车工业发展早期阶段的技术路径——以上海汽车工业基地为例》，《湖北社会科学》，2014年第11期。

② 《上海汽车工业史》编委会编纂 《上海汽车工业史1901-1990》，第41页。

③ 何介轩 《草窝里飞出金凤凰》，政协上海市委员会文史资料委员会等编 《上海汽车工业五十年1955-2005》上卷，上海市政协文史资料编辑部2008年版，第49页。

④ 王振 《红旗CA770制造始末》，葛帮宁 《红旗》，第119页。

⑤ CA770诞生后被称为大红旗，随之CA72被称作小红旗。

⑥ 关云平 《中国汽车工业的早期发展(1920-1978)》，博士学位论文，华中师范大学，2014年，第135页。

1954 - 1978 年我国轿车进口与生产数量统计表

(单位: 辆)

年份	进口轿车	国产轿车	年份	进口轿车	国产轿车
1954			1967	72	144
1955	1412		1968	1	279
1956	1556		1969		163
1957	40		1970		196
1958	237	57	1971	10	562
1959	1259	101	1972	10	661
1960	1401	98	1973	1141	1130
1961	120	5	1974	1156	1508
1962	49	11	1975		1819
1963	252	11	1976		2611
1964	1382	100	1977	52	2330
1965	2632	133	1978	3	2640
1966	876	302	总计	14 720	14 861

资料来源: 机械工业部汽车工业司、中国汽车技术研究中心编 《中国汽车工业年鉴 1994》, 《中国汽车工业年鉴》编辑部 1994 年版, 第 170 页; 中国汽车技术研究中心编 《中国汽车工业年鉴 1999》, 《中国汽车工业年鉴》编辑部 1999 年版, 第 5 页。

从 50 年代到 70 年代末, 我国轿车的保有量始终处于较低水平, 但随着我国轿车工业的发展, 国产轿车与进口轿车的比例发生了重要变化。国产轿车方面, 自 1958 年我国开始自主生产以来, 到 1966 年共生产轿车 818 辆。1971 年轿车产量首次突破 500 辆, 1973 年再次突破 1000 辆, 从 1967 年到 1978 年, 共生产轿车 14 043 辆。进口轿车方面, 50 年代到 1966 年进口轿车占我国轿车的大宗, 达到 12 275 辆。此后进口轿车的数量锐减, 1967 年进口 72 辆, 1968 年进口 1 辆, 1972 年和 1973 年每年各进口 10 辆, 1977 年进口 52 辆, 1978 年进口 3 辆, 1970 年、1971 年、1975 年、1976 年四年皆未进口, 只有 1973 年和 1974 年每年进口千余辆, 从 1967 年到 1978 年, 共进口轿车 2445 辆。从 1958 年到 1978 年我国共生产轿车 14 861 辆, 从 1954 年到 1978 年我国共进口轿车 14 720 辆。

纵观这个时期, 50 年代在国家主导下建立起轿车工业体系, 开发自主轿车成为民族国家意识表达的方式, 轿车生产与进口的目的仅在于供领导机关和高级干部乘用, 不允许自由买卖, 这种“上层路线”不仅一直贯穿于轿车从产生到发展的过程, 致使轿车工业的发展受到限制, 产量很低; 同时也贯穿于轿车进口的过程, 轿车进口的数量也有限。这使这个时期轿车保有量较低, 从 1954 年到 1972 年, 进口轿车与国产轿车共 15 191 辆, 平均每年仅增加 800 辆左右。1973 年以后随着国产轿车的产量增加, 每年轿车数量增加 2000 多辆。可见改革开放以前, 在人口众多的中国, 轿车的保有量是极少的。轿车不允许进入市场流通, 而是实行分配制, 有资格使用轿车的人很少, 在特殊的分配制度下, 形成了一个使用轿车的特殊群体, 这在后来很长一段时期内对中国轿车消费观念产生了重要影响。

## 二、高级干部的轿车分配制

中华人民共和国建立之前, 因长期处于战争状态, 造成物质贫乏, 仅有的少量轿车供中央主要领导使用。延安时期, 爱国华侨领袖陈嘉庚先生曾将两辆美国福特牌轿车送给中共中央, 这两辆车一辆配给朱德使用, 另一辆则配给了年岁较大的林伯渠、谢觉哉、董必武、吴玉章、徐特立等“五老”共同使用。<sup>①</sup> 1949 年开国大典, 毛泽东检阅部队时乘坐的是从国民党军队手中缴获的美式军用

<sup>①</sup> 纪彭 《领导干部公务用车: 从民族骄傲到等级象征》, [http://cul.qq.com/a/20140726/009612.htm?pgv\\_ref=aio2012&ptlang=2052](http://cul.qq.com/a/20140726/009612.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052).

吉普车。<sup>①</sup>之后，斯大林曾向中国领导人赠送了一批苏联制造的吉斯牌高级轿车，这批轿车成为当时国家领导人出行使用的公务用车。

50年代初，我国汽车工业尚未建立，汽车资源极度匮乏，据初步统计全国拥有进口汽车不足70 000辆，轿车的数量更是少之又少。在供给制时期，轿车主要供高级别领导出行使用。在供给制向职务等级工资制转变完成后，轿车使用仍很大程度地保留了供给制时期的特点。1955年8月31日中共中央颁布了《国务院关于国家机关工作人员全部实行工资制的命令》，并颁发了国家机关工作人员的工资标准，参见下表：

级别	工资(元)	中华人民共和国主席、副主席及全国人民代表大会常务委员会				国务院			
1	560	主席、副主席		副委员长、委员长		总理、副总理			
2	500								
3	440								
4	380	正副秘书长、各				正副部长、委员会正副主任、正副秘书长、办公室正副主任			
5	340								
6	300	正副委员会主任委员	办公厅正副主任			秘书厅正副主任、直属局正副局长、正副行长、正副社长；室、会正副主任			
7	260								
8	230			各室正副主任			部长助理		
9	200								
10	170			正副处长、正副组长	秘书厅及直属局、各部、委、行、社、室、会属处长、副处长。				
11	154								
12	138			外属正副科长	直属局、各部、委员会司、局直属科长、副科长				
13	122								
14	106			外属正副科长					
15	96								
16	86			外属正副科长					
17	77								
18	68			外属正副科长					
19	62	科员					科员		
20	56			外属正副科长					
21	50								
22	45	办事员				办事员			
23	40								
24	35								
25	30								
26	26								
27	24			勤杂人员					
28	22								
29	20								
30	18								

资料来源：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)》(劳动工资和职工保险福利卷)，中国物价出版社1998年版，第428页。

<sup>①</sup> 杨新年、陈宏愚等《当代中国科技史》，知识产权出版社2014年版，第104页。

工资级别为 13 级以上的高级领导干部具有使用轿车的资格。从这次公布的国家其他机关工作人员工资标准表的内容看,工资级别 13 级以上的高级干部职务涉及国务院各部委、省市人民委员会、行政公署人民委员会、专员公署市人民委员会、最高人民法院、最高人民检察院、高级人民法院、省(市)人民检察院的领导干部。<sup>①</sup> 1955 年 9 月,中国开始实行军衔制,分别规定了不同级别军队将领的不同待遇。1956 年以后,轿车作为高级干部待遇的一部分,国家很快制定了一套轿车分配制度。

从上文可知,改革开放以前,我国轿车保有量极少,轿车的稀缺性决定了国家在这一时期始终延续供给制的策略,规定只有高级干部可以乘坐轿车,并根据领导人的级别和职务规定乘坐的车型和等级,对轿车实行统筹分配。毛泽东及中央政治局常委等 5 人配备吉斯 115 防弹保险车;中央政治局委员副总理以上的领导乘坐三排座的吉斯 110;省委书记、大军区司令员和各部部长配备苏联高尔基汽车厂生产的吉姆车。<sup>②</sup> 1959 年 9 月中旬,一汽挑选了 30 辆红旗 CA72 高级轿车和 2 辆敞篷检阅车送往北京。其中,2 辆检阅车由时任国防部部长的林彪乘坐检阅三军,6 辆 CA72 参加国庆游行,其余车辆分配给中央办公厅和国务院机关领导试用。此时,中国轿车工业刚刚起步,轿车分配尚未形成明确的制度体系,“红旗”车的交付没有多余的手续,领导们选车后打个收条就开走了。<sup>③</sup> 国务院、外交部、驻外使馆和贸促会纷纷要求配车。在外事活动中,轿车被视为一个国家的门面,领导人出于民族自豪感希望能乘坐本国生产的轿车。在“红旗热”的背后,轿车产量与需求量不匹配的情况也日益严峻。一方面,我国的轿车生产能力不足,很难完成国家计划要求的年产任务;另一方面,由于技术水平相对落后,国产轿车也很难满足领导人的多种乘用需求。60 年代中期,中央领导乘坐的“吉斯”三排座高级轿车已经严重超过了服役期限。由于中苏关系恶化,苏联不再向中国提供汽车配件,这些轿车出现故障无法修理,只能停开。<sup>④</sup> 1966 年第一批下线的 20 辆红旗新型三排座高级轿车——CA770 送到北京,正式替换掉了中央首长的苏联“吉斯”轿车。<sup>⑤</sup> 由此,“红旗”车正式成为国家级领导人的专属配车。70 年代“红旗”轿车的乘坐范围又从“四副一高”<sup>⑥</sup> 扩大到省部级领导。

关于中央国家机关干部配车和用车制度,1956 年国务院印发了《关于中央国家机关汽车配备办法》,规定副部级、国务院直属局局长及 7 级以上人员,每人配备汽车(轿车)一辆;司局级及 11 级以上人员,每 4~6 人配备公用车一辆;各机关公用小汽车的使用,原则上应根据工作需要,不限于司、局长及 11 级干部,各机关应根据具体情况,自行制定汽车管理使用实施办法,并抄报国务院机关事务管理局备案。<sup>⑦</sup> 关于地方高级干部的配车和用车,相关资料十分匮乏,目前发现几份 1957 年关于黑龙江省哈尔滨市党政机关轿车保有量和领导干部配车、用车的档案,从中可窥见 50 年代后期地方党政机关领导干部配车和用车的一般状况和前后的变化。在 1957 年 10 月 26 日中共哈

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)》(劳动工资和职工保险福利卷),第 425-432 页。

② 王振《红旗 CA770 制造始末》,葛帮宁《红旗》,第 119 页。

③ 第一批乘坐红旗的领导有:彭真、李富春、李先念、贺龙、聂荣臻、叶剑英、薄一波、习仲勋、杨尚昆、李维汉、林枫、吕正操、杨勇、章汉夫等。参见范恒光《第一批“红旗”牌轿车进京》,全国政协文史和学习委员会编《一汽创建发展历程》,第 255 页。

④ 前一汽轿车厂厂长王振曾在北京做调查时发现,吉斯 115 和吉斯 110 全部停开,朱德总司令的防弹保险车还被拆卸。参见王振《红旗 CA770 制造始末》,葛帮宁《红旗》,第 119 页。

⑤ 换车的领导包括朱德、邓小平、贺龙、薄一波、陈毅、谭震林、陶铸、李先念、李富春等。参见赫世跃《红旗精神》,葛帮宁《红旗》,第 187 页。

⑥ 国家、国务院、人大、政协的副职加高检、高法。

⑦ 转引自蒋鹏飞《中国公务用车改革的困境与路径选择——基于江苏省常州市实践的分析》,硕士学位论文,复旦大学,2008 年。

市委办公厅向中共哈尔滨市委提交的一份请示报告中说“市委机关现有小卧车8台,除5台供5位书记专用外,其余3台供27名部长公用,平均每9人1台。”但由于工作繁忙,“每天下农村、下工厂的部长很多,这样只3台车,就大感不足,有时坐不上车。为了解决这个问题,提议将书记处用的5台专车改为3台,1台由任书记专用,其余2台由林、郑书记合用1台,郭、张书记合用1台。如一时串用不开即由公用车及时补充,抽出来的2台车给为公用。如此,公用小卧车变为5台,就可以缓和一下目前小卧车不足的紧张情况”。<sup>①</sup>小卧车即轿车,具有使用轿车资格的人应是市委部长级以上的领导干部,市委书记与副书记都配有专车,其他人不配专车,可共用几辆轿车。由于轿车保有量太少,有资格使用轿车的人使用不上,并影响到工作的开展,于是进行调整,只有市委书记配专车,市委副书记两人用一辆车,抽出轿车以解决部长以上领导干部用车不足的问题。在这份请示报告上有哈尔滨市人民委员会秘书长李坚的签署意见:“我建议也是市长一台,副市长合用一台,或副市长取消专车,临时由车库供用。10月29日。”<sup>②</sup>随后,11月6日哈尔滨市人民委员会向市长、秘书长提交的一份请示报告说“市人委机关现有小卧车18台,吉普车5台,共23台小车,除市长、副市长、外事处用6台专车外,其余17台供92名副局长、直属处长以上负责同志公用。根据工作需要及目前用车情况来看,车辆还感不足。为解决这个问题并参照市委机关关于小车使用意见,我们提出下列两个意见供领导考虑决定:一、吕市长专用一台;王、高副市长合用一台;张、吴副市长合用一台;外事处专用一台。合用车如一时串不开,由车库临时供车,抽回的两台专用车改为公用。二、吕市长专用一台;副市长、外事处专车都抽回改为公用车,有车库负责随时供车。”<sup>③</sup>哈尔滨市人委共有18台轿车,市长、4位副市长与外事处配有专车,副局长、直属处长以上负责人可以使用公用的轿车。从请示报告的内容看,市人委两个修改配车方案,前者是参考市委的规定,后者是参考市人委秘书长李坚的意见。虽然不清楚最后落实的方案是哪一个,但基本原则可以明确,哈尔滨市党政一把手配有专车,副职领导原来配有专车,但因轿车数量太少,改为使用共用车,共用的人数或少或多。市委与市人委下属主要部门的领导上下班和公务活动,有资格使用轿车,均为共用车,轿车由机关车库统一调配使用。从笔者相关社会调查的结果看,改革开放以前,这种配车制是我国高级领导干部(行政13级以上)轿车分配制的基本模式。地方省市自治区和部队军级以上的正职领导配有专车,副职及以下、厅局级以上领导配有共用的公务用车。1979年,中共中央、国务院印发《关于高级干部生活待遇的若干规定》,对高级干部用车做出明文规定。《规定》指出省部级以上干部每人可配备一辆专车,副部长配专车分两种情况,一是常务副部长及一些特殊部门,如外事和公安部的副部长,根据工作需要可配专车;二是65岁以上年老体弱的副部长可配备专车。其他副部长不配专车,由所在单位根据需要,保证用车。<sup>④</sup>邓小平在讨论高级干部待遇问题时曾说,这个关于高级干部待遇的规定基本上是重申“以前的一些有关规定,没有很多的新章程,有的比那个时候还放宽了一点”。<sup>⑤</sup>

从轿车的型号上来看,改革开放以前,地方厅局级以上领导与各军区军级以上将领,无论是专车,还是共用车,都是配备伏尔加、胜利、华沙、道奇等牌普通型轿车。1964年上海牌轿车投入生产后,成为唯一国产普通型公务用车,与进口轿车一同供厅局级以上领导使用。随着上海牌轿车产

① 《关于车辆的使用报告》,哈尔滨档案局藏档案,档号:XD012-021-0454-011,19571106。

② 《关于车辆的使用报告》,哈尔滨档案局藏档案,档号:XD012-021-0454-011,19571106。

③ 《关于车辆的使用报告》,哈尔滨档案局藏档案,档号:XD012-021-0454-011,19571106。

④ 《中共中央、国务院关于高级干部生活待遇的若干规定》,中央纪委办公厅编《廉洁从政行为规范》,中国方正出版社2012年版,第495页。

⑤ 邓小平《高级干部要带头发扬党的艰苦奋斗、密切联系群众的优良传统》,中央纪委办公厅编《廉洁从政行为规范》,第496页。

量的大幅提高,70年代中后期成为各机关、企事业单位的主要配备车型。<sup>①</sup>

改革开放以前,轿车从最初为极少数高级领导干部的供给物,到作为一般高级干部(行政13级)待遇的一部分,国家对于轿车的分配制始终围绕领导干部展开,按领导干部级别配备专车、共用车,呈现出明显的供给制特点。而且“配车”又进一步演化成干部身份的附加,作为一种待遇的形式存在。随着轿车的需求及使用范围逐渐扩大,公务用车开始成为这一整套等级制度的衍生品,社会集团的轿车分配制度也随之建立起来。

### 三、社会集团的轿车分配制

轿车分配制中,根据领导干部的职务和级别分为专车和共用车,专车是国家专门配给中央与地方主要领导干部的轿车,并配有专职司机,不归机关车队管理。共用的轿车则由所在政府机关、事业单位即社会集团的车队管理。轿车由于其重要性与稀缺性被划为国家统一分配的物资,由国家统一管理,社会集团凭分配的指标购买。这种由国家统配、社会集团购买的轿车分配制度,随着我国物资分配体制的逐渐完善而逐步成型。

建国初期,由于轿车资源十分稀少,很长时间没有单独、明确的轿车分配管理规定。随着我国汽车工业的建立与计划经济体制的完善,管理清晰、原则明确的轿车分配制度逐步建立起来,社会集团购买轿车被严格地控制,通过“申请——审批”的模式购买轿车,相应的配套安排也相继成型。改革开放前,社会集团轿车分配制度实行申请审批制度,按计划分配,凭证供应。各单位必须凭购物证和批准的购物计划购买物品。如确有特殊情况,非添置轿车不可的,“中央单位必须报经财政部审查批准,地方单位必须报经省、自治区、直辖市人民委员会批准”。<sup>②</sup> 轿车作为高级消费品,被归为非生产性设备用品,实行特殊管理,在经济不景气时期,通常对轿车实行限购。如1961年1月中共中央签发的《关于进一步压缩社会集团购买力的决定》中规定“各机关、团体、部队、学校、事业和企业单位在今后一年内,一律不得购买沙发、地毯、桌椅、轿车”。1962年3月又规定三年内,一律不许购买轿车等高级物品。<sup>③</sup> 1974年国家为进一步加强加强对轿车分配的管理,规范了轿车审批的范围。规定购买轿车不分计划内、计划外,“均应按照控制社会集团购买商品的审批程序办理”。<sup>④</sup> 之后“国务院各部门直接分给地方各单位的小汽车(包括小轿车、吉普车、面包车),用车单位事先应按规定的控制社会集团购买力审批程序,呈报所在省、市、自治区批准。未经地方批准的,国务院各部门不要准其领车,以免产生矛盾”。<sup>⑤</sup>

1977年国家对于物资工作和社会集团购买力工作进行整顿,12月8日国家计委、财政部、商业部、供销合作社颁布了《社会集团购买力管理办法》,规定“对社会集团购买力,采取计划管理、限制控制、凭证购买、定点供应、专用发票和对某些商品实行专项审批的办法”,其中“专项审批”是指“对社会集团购买的某些高级消费品和市场供应暂时紧缺的商品,实行专项控制办法”,这些“高级消费品”和“紧缺商品”也被定义为“专项控制商品”。首批“专项控制商品”共30种,轿车列在首位,社会集团原则上不允许购买。因此,这一《办法》对轿车分配制度体系的加强和完善也起到了基

① 《中国汽车工业史》编委会编《中国汽车工业史1901-1990》,第52页。

② 国务院《关于进一步压缩和控制社会集团购买力的紧急通知》(1962年3月31日),全国控制社会集团购买力办公室编:《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,中国财政经济出版社1985年版,第13页。

③ 中共中央、国务院《关于进一步压缩社会集团购买力的决定》(1961年1月23日),国务院《关于进一步压缩和控制社会集团购买力的紧急通知》(1962年3月31日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第5、13页。

④ 财政部《复计划内的小汽车、摩托车属于控制社会集团购买力审批范围的函》(1974年8月30日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第205页。

⑤ 国家计委、财政部、商业部《关于申请小汽车应按社会集团购买力审批程序报批的通知》(1975年12月31日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第206-207页。



基础性作用。在此基础上,国家对轿车的“产、供、购”进行了全体系的管控,逐步形成“建立编制和定员定额的管理制度”。首先,轿车的生产“必须报国家计委批准后,才能按计划生产。任何地区和单位都不得在国家计划外搞小汽车生产”;其次,轿车的供应由“物资分配部门和同级审批机关共同商定分配计划”;最后,中央、地方、军队的单位购买轿车需报各自上级部门审批,购买时“必须持有批准机关的批件和社会集团购物证(准购证)”。<sup>①</sup> 1979年,国家正式设立全国控制社会集团购买力办公室,轿车购买的审批工作交其处理。

改革开放后,随着生产力大幅提升和经济的迅速发展,国产轿车的产量从1978年的2640辆增加到1980年的5418辆,实现了产量的翻倍增长。根据国家规定,计划外生产的汽车可由各省市自行安排分配,此举开创了生产资料双轨制的先河。然而,社会的转型与思想的转变使得领导干部用车需求陡然上升,产量的增长远不及需求量的扩大。卡车改轿车、私自排产等现象频频出现,进口车也开始通过正规或非正规渠道源源不断地涌入中国。1980年,仅广东省3月至9月就进口轿车4000余辆,<sup>②</sup> 全年全国进口轿车19570辆。<sup>③</sup> 轿车逐渐成为“官倒”手中最紧俏的商品,一些单位开始无视上级规定擅自购买轿车,<sup>④</sup> 由此也造成了轿车市场的秩序极为混乱。

针对这一现象,1981年4月,国家计委协同多个部门联合发布了《关于控制汽车生产、进口和改进分配办法的暂行规定》与《关于严格控制小汽车、大轿车分配和购买的规定》。两个《规定》对轿车分配的对象、渠道、资格等方面进行了详细规定。第一,适用所有社会集团。“所有机关、团体、部队、学校和企业、事业单位,所需的小轿车,都要纳入计划,按照物资分配体制和社会集团购买力管理办法的规定,履行审批和调拨手续”。第二,轿车必须严格地通过物资分配渠道分配。“小汽车由国家物资总局和各省市自治区的计划委员会或物资局进行分配”。第三,必须拥有社会集团购买力指标。“没有指标或指标不足的,不得购买”。<sup>⑤</sup> 从1981年起,实行汽车一联付款、一联领取牌照、一联供油的汽车供应制度。并推出了“汽车供应证”,<sup>⑥</sup> 以加强对汽车产销平衡的计划管理,社会集团购买轿车除“准购证”外,还需持有“汽车供应证”。<sup>⑦</sup> 没有汽车供应证,银行不得付款,商业部门不发供油证,公安、交通部门不发给牌照。<sup>⑧</sup> 1982年2月,由于进口车逐渐增多,成为社会集团购买的主要对象,审批机关在审批购车申请时,主要审查拟购买单位的车辆来源是否正当,不

① 国家计委、财政部、商业部、供销合作社《关于印发〈社会集团购买力办法〉和两个附件的通知》(1977年12月8日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第115-129页。

② 国家进出口委《关于严加控制进口各种小型汽车的通知》(1980年11月12日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第228页。

③ 中国汽车技术研究中心《中国汽车工业年鉴1999》,第5页。

④ 《关于恢复和建立各级控制社会集团购买力办公室的通知》(1980年10月13日),杨万书主编《河南省控制社会集团购买力管理工作手册》,河南省人民政府控制社会集团购买力办公室1992年版,第1页。

⑤ 国家计委、财政部、国家物资总局、国家城建总局、全国控制社会集团购买力办公室《关于严格控制小汽车、大轿车的分配和购买的规定》(1981年4月18日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第216页。

⑥ 汽车供应证由国家计委制订,委托国家物资总局印制,按分工规定分别发给有关部门和地区。供应证按车种印制,统一编号,一辆一单。汽车供应证必须根据签订合同的数量发放,未签订合同的不发供应证。参见国家计委、国家经委、国家机械委印发《〈关于控制汽车生产、进口和改进分配办法的暂行规定〉的通知》(1981年4月4日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第222-225页。

⑦ 国家计委、财政部、国家物资总局、国家城建总局、全国控制社会集团购买力办公室《关于严格控制小汽车、大轿车的分配和购买的规定》(1981年4月18日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第215-218页。

⑧ 公安部、交通部、全国控制社会集团购买力办公室《关于发放小汽车、大轿车牌照有关问题的通知》(1981年6月3日),全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》,第269页。

再以“汽车生产供应证”作为购车审批条件。<sup>①</sup>直到1984年，私人购买轿车合法化，轿车消费模式才逐渐从“分配”向“消费”过渡。而由于轿车需求与产量之间的巨大缺口，走私车、“官倒”等现象一直到90年代初才消失，这些特殊现象将另撰文论述。

通过对经济体制改革以前轿车分配制度的考察不难看出，国家对轿车的控购管理始终十分严格，并且逐步建立了分配对象明确、分配流程清晰的轿车分配制度。从最初只为高级领导配车到社会集团凭证购买，从完善的轿车分配制度到1984年私人购买轿车的“解禁”，中国的轿车消费在制度层面上经历了从国家计划指令性分配到申请审批购买、再到市场消费的变迁，从历史的角度对变迁阶段性的理解，无疑对于理解轿车消费具有重要的意义。与此同时，1984年轿车私人消费出现之前，轿车一直带有一种“高级领导干部的专属物品”的含义，虽然轿车的使用范围在逐渐扩大，但也局限在公务用车的范畴之中。这也让轿车贴上了“官车”的标签，一方面使得“公车消费”在轿车消费出现后的很长时间内占据主导地位；另一方面，也构建起来一种“官车观念”，并在很长一段时期内对轿车的私人消费产生了重要影响。

责任编辑：吴彤

## On the Allocation System of Passenger Cars in early PRC

SHI Ji

(School of Philosophy and Sociology, Jilin University, Changchun, Jilin, 130012, China)

**Abstract:** From 1950s to the end of 1970s, the automobile factories in China produced 14861 passenger cars, and meanwhile 14720 cars had been imported. In populous China, car ownership is very low and is not allowed free trading. Cars are distributed among senior officials instead. Cars are distributed according to the administrative rank and position of the leaders, dividing into special cars and sharing cars. Before the reform and opening up, passenger cars were treated as highly luxury, automobile resources are extremely scarce, which can only be assigned through the state overall allocation. Under such a special distribution system, a special group who had the privilege to use passenger cars was formed. This process has had a significant impact on the consumption concept of passenger car in China for a long period of time.

**Key words:** inventory of cars; passenger car; allocation system

<sup>①</sup> 全国控制社会集团购买力办公室《不再以“汽车生产供应证”作为控购审批依据的通知》(1982年2月2日)，全国控制社会集团购买力办公室编《控制社会集团购买力文件选编(1960.8-1984.7)》，第227-228页。