

# 调动中央与地方两个积极性

## ——毛泽东《论十大关系》第五节的历史缘起与文本分析

韩 奇

**【摘要】**《论十大关系》是新中国成立后毛泽东探索社会主义发展道路进程中的重要理论成果，其中第五节提出了调动中央与地方两个积极性的重要思想。毛泽东的这一思想形成于对新中国成立至50年代中期中央与地方关系状况的深入思考，尤其是对苏联模式弊端的深刻反思。《论十大关系》第五节从现实条件和体制因素两个方面分析了中央集权的原因；从工作方法、权力调整、体制改革和重要补充四个方面阐发了调动地方积极性的思考；此外也蕴含着在实践中及时总结经验 and 借鉴外国有益经验两个方面的改革方法论。这些宝贵思想在今天仍值得我们重温和借鉴。

**【关键词】**毛泽东 《论十大关系》；以苏为鉴；中央与地方关系

**中图分类号：**A84 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-7660(2021)02-0052-09

**作者简介：**韩 奇，陕西西安人，政治学博士，(西安 710119) 陕西师范大学哲学与政府管理学院讲师。

**基金项目：**陕西师范大学中央高校基本科研业务费“新中国70年中央与地方关系的发展演变与当代启示研究”(20SZYB05)

《论十大关系》是毛泽东探索社会主义发展道路进程中的重要理论成果。在《论十大关系》第五节中，毛泽东对当时的中央与地方关系进行深入剖析，提出调动中央与地方两个积极性的重要思想。在笔者看来，学界对于《论十大关系》第五节的研究存在两个方面的不足：一是对于讲话发表前历史背景的查考还比较薄弱，没有充分展现毛泽东在50年代中期多次批评中央集权、倡导调动中央与地方两个积极性的原因；二是对于该节内容的理论逻辑和要点还缺乏系统的梳理。鉴于此，本文力图在两个方面有所推进：一方面，从新中国成立后中央与地方关系的演变，尤其是苏联模式确立后存在的问题出发，考察毛泽东调动中央与地方两个积极性思想的形成过程；另一方面，细致梳理《论十大关系》第五节的文本，展现该节内容蕴含的逻辑结构、改革思想和方法论。

### 一、历史缘起：毛泽东调动中央与地方两个积极性思想的形成

新中国的成立标志着中国彻底解决了近代以来的政治分裂，实现了真正意义上的国家统一和民族独立，为国家的现代化奠定了坚实的政治基础。在业已实现国家政治统一的基础上，如何处理中央与地方的关系是中国共产党面对的重大现实问题。在新中国成立初期，统一国家政令、建立强有力的中央权威是处理中央与地方关系的核心任务。为此，中央推动了两个方面的重要改革：经济领域的统一财经和政治体制上的改革大区体制。

财政是国家治理的重要基础，统一的财政体制是现代国家的要求。新中国成立初期，分散的财政体制导致中央政府面临财政困难，为此中央提出要建立统一财政体制的改革目标。针对财政问题，毛泽东讲到“我们的财政情况是有困难的，我们必须要向人民说明我们的困难所在，不要隐瞒这种困

难。但是我们同时也必须向人民说明，我们确实有办法克服困难。”<sup>①</sup>毛泽东所讲的办法就是建立统一的财政体制，从而实现中央政府强有力的财政能力。1950年2月13-25日，第一次全国财经会议在北京召开，主题是统一全国财政经济。这次会议提出，统一财经要做到财政收支统一到中央、公粮统一、税收统一、编制统一、贸易统一、银行统一。3月3日，政务院第二十二次政务会议讨论并通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》。《决定》对统一财经的具体内容进行规定，涵盖了编制、物资、开支、公粮、税收、贸易、国企管理、军队和政府开支和恢复经济所需的投资<sup>②</sup>。为了更好地贯彻这个决定，中共中央向各级党委下发《关于统一国家财政经济工作的通知》，要求各级党委必须用一切办法保障《决定》的实施<sup>③</sup>。全国财经会议之后，通过党中央和政务院的持续改革举措，国家在短期内实现了统一财经的目标，对新中国成立初期的经济恢复工作起到积极作用。

大区制的形成是出于新中国成立前后这段时期军事作战及巩固统治秩序的需要。解放战争期间，随着不同根据地逐渐扩大并连成一片，中共中央为了对解放区实现统一领导，开始推动大区制的建立。从1949年开始，中央根据解放战争进程，设立了东北、华北、西北、华东、中南、西南六大行政区，并且设立相应的中共中央地方局。在大区体制下，大区的中央局和政府的权力相对较大。“全国统一的政策法规，由全区负责具体实施，中央没有统一规定的或只有原则性意见的，则由大区自主决定或负责具体实施。”<sup>④</sup>解放战争结束后，恢复经济建设的需要不断突出，大区体制的弊端日益显现，不仅体现在一些具体政策层面，而且体现在大区对于中央的权威也形成潜在威胁。除前面所提到的财经问题之外，在政治层面，“高饶事件”从一个侧面反映了当时大区制潜藏的政治风险。“高饶事件”发生后，中央一方面增强党的思想和组织建设，另一方面加快废除大区制的改革步伐<sup>⑤</sup>。1954年6月19日，中央人民政府委员会通过并公布了《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》。《决定》指出：“现在，国家进入了有计划的经济建设的时期。国家计划经济的建设，要求进一步加强中央集中统一的领导。为了中央直接领导省市以便于更能切实地了解下面的情况，减少组织层次，增加工作效率，克服官僚主义；为了节约干部加强中央和供给厂矿企业的需要，并适当地加强省、市的领导，撤销大区一级的行政机构，是完全必要的和适时的。”<sup>⑥</sup>至此，中央正式撤销大行政区制度，实现对省级单位的直接领导。大区制的废除，对当时的中央与地方关系产生深刻影响。“撤销大区一级，表面上看起来是同时强化了中央和大区下面的省、市地方政府，实际上只强化了一方，即中央政府，因为新体制的总体倾向就是集中统一，在新体制下，省、市地方政府权力范围确实会扩大，但这种扩大是以实现中央集中统一为前提的，因而这种扩大的背后是中央对地方更全面、更直接的控制和领导。”<sup>⑦</sup>统一财经和废除大区体制改变了新中国成立初期中央与地方较为分权化的格局，从制度上保障中央权威和统一领导，为之后全面经济建设创造了政治条件。

如果说新中国成立初期统一财经和废除大区制两项改革为建立强大的中央权威奠定了制度基础，那么之后计划经济体制的确立和“一五计划”的实施则成为促进权力高度集中的根本因素。1953年，国家启动“一五计划”。伴随着计划经济体制的确立，中央进一步强化统一领导，经济管理权力逐步集中到中央。就此而言，计划经济体制的确立深刻而全面地塑造了50年代中期中央与地方关系。这体现在中央与地方关于财政、人事、项目审批等方面的权力划分。财政管理方面，国家建立了划分收支、分级管理、侧重集中的财政体制，使中央能够集中财力满足重工业建设的需要。劳动人事管理方面，从以地区管理为主过渡到中央集中管理为主，以保障国家重点建设项目的需要。除人、财、物的集中化管理之外，基本建设项目也实行中央各部门直接管理。随着计划经济体制的确立，国家部委机

① 《毛泽东文集》第6卷，北京：人民出版社，1999年，第24页。

② 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第110—115页。

③ 中共中央文献研究室编《陈云传》（上），北京：中央文献出版社，2005年，第676—679页。

④ 武力主编《中华人民共和国经济史》增订版上卷，北京：中国时代经济出版社，2010年，第71页。

⑤ 萧冬连《筚路维艰：中国社会主义路径的五次选择》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第64页。

⑥ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第5册，北京：中央文献出版社，1993年，第317页。

⑦ 林尚立《中国共产党与国家建设》，天津：天津人民出版社，2017年，第171页。

构数量也快速增加，这在工业管理部门最为明显。1952年11月15日，中央人民政府委员会通过了《关于增设中央人民政府机构的决定》，决定成立中央人民政府国家计划委员会<sup>①</sup>。而随着工业化成为经济建设的主题，国家计划委员会的职能也不断扩展，其地位日益凸显。1953年4月，中央根据发展重工业的需要，将财经委管理的重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、建筑工业部、地质部、轻工业部和纺织工业部等8个工业部，划归国家计划委员会领导<sup>②</sup>。1954年，根据第一届全国人民代表大会的决定，成立了国务院。国家计委合并到国务院，成为其职能部门。国务院在原政务院42个部门的基础上增加到64个，其中增设了12个经济管理部门，包括国务院第三办公室（重工业）、第四办公室（轻工业）、第五办公室（财贸）、第六办公室（交通）、第七办公室（农林水利）、第八办公室（对私改造），国家计划委员会、国家建设委员会、地方工业部、国家统计局、中央手工业管理局、国家工商行政管理局。1955年到1956年底，国务院又增设17个部门，大多是经济管理部门，如国家经济委员会、国家技术委员会、第三机械工业部、电机制造部、森林工业部、产品采购部、农垦部、水产部、物资供应总局、城市建设总局，重工业部分为冶金工业部、化学工业部、建筑材料工业部，燃料工业部分为煤炭工业部、石油工业部、电力工业部。以此为框架，各地方政府分别设立管理部门。随着国家各个部门的建立和完善，新中国建立起以部门管理为特征、按照行业和产品设置机构的中央集权的管理体制<sup>③</sup>。

计划经济体制对于国家工业化起到巨大推动作用。但计划经济体制的弊端也逐步显现出来，主要体现在中央与地方关系方面，即中央政府各项权力在不断扩大，而地方政府的权力被不断削减。工业生产计划、财政收支管理、劳动人事管理、物资分配管理、物价管理、基础设施建设安排等管理权力，逐渐集中到中央手中。在“一五计划”期间，中央政府管理的项目投资占79%，地方政府直接管理的项目投资仅占21%。对于大中型基本建设项目，投资由中央政府直接安排。地方政府的经济建设工作主要是积极配合国家在当地建设的重点项目，以及农业合作化、所有制改造、农副产品采购和调运、保障人民生活等。地方建设的项目主要是农林水利，城市公用事业、文教卫生等，但项目需要由中央各部制定，设计施工由中央下达<sup>④</sup>。因此，计划经济体制一方面使中央能够集中有限资源，启动重工业化的进程，另一方面则使中央与地方关系呈现权力向中央集中的趋势。

进入1956年，毛泽东对中央与地方关系问题的思考，伴随着他对苏联模式的反思逐步展开。这需要从内部和外部两个方面来理解。就外部因素而言，苏共二十大具有重要作用。在苏共二十大的影响下，毛泽东对苏联建设经验的认识经历了从“以苏为师”向“以苏为鉴”的转变<sup>⑤</sup>。在苏共二十大上，针对苏联模式权力过于集中的弊端，大会提出向加盟共和国和自治州进行权力下放<sup>⑥</sup>。苏共二十大对于中央与地方关系改革的倡议，对毛泽东产生了重要启发。

就内部因素而言，毛泽东在50年代中期的调查研究，使他对苏联模式下中央集权的弊端有着直接感知，并促成《论十大关系》第五节思想的产生。1955年12月21日—1956年1月2日，毛泽东南下调研，沿途地方干部纷纷向他反映中央对于经济工作统得过死，严重束缚地方和企业的积极性，要求中央下放权力<sup>⑦</sup>。1956年1月中旬，毛泽东从薄一波处得知刘少奇正在听取国务院一些部委汇报工作，便要求薄一波进行组织，也准备听取一些部门的汇报。毛泽东这次听取汇报工作从1956年2月14日开始到4月24日结束，共听取国务院34个部门的工作汇报，以及国家计委关于第二个五年计划的汇报，实际听取汇报时间为43天<sup>⑧</sup>。在此过程中，毛泽东多次讨论到中央与地方关系，逐步

① 梁明主编《行政组织法典汇编（1949—1965）》，济南：山东人民出版社，2016年，第112页。

② 程连升《筚路蓝缕：计划经济在中国》，北京：中共党史出版社，2016年，第57页。

③ 武力主编《中华人民共和国经济史》增订版上卷，第345页。

④ 程连升《筚路蓝缕：计划经济在中国》，第107—108页。

⑤ 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，第506页。

⑥ 沈志华《苏共二十大、非斯大林化及其对中苏关系的影响——根据俄国最近披露的档案文献》，《国际冷战史研究》2004年刊。

⑦ 顾龙生主编《中国共产党经济思想史（1921—2011）》上册，太原：山西经济出版社，2014年，第371页。

⑧ 中共中央文献研究室编《毛泽东传（1949—1976）》（上），第470—471页。

形成《论十大关系》第五节的内容。

1956年2月14日是听取汇报的第一天，毛泽东听取主管重工业的国务院第三办公室的汇报。在汇报一开始，毛泽东就谈到中央与地方关系的问题。根据薄一波的记录，毛泽东说“我去年出去了几趟，跟地方同志谈话，他们流露不满，总觉得中央束缚了他们。地方同中央有矛盾，若干事情不放手让他们管。他们是块块，你们是条条，你们无数条条往下达，而且规格不一，也不通知他们；他们的若干要求，你们也不批准，约束了他们……你们条条住在各地的机构，有没有不接受他们监督的地方？”<sup>①</sup>3月1日，毛泽东听国务院主管轻工业部门的第四办公室和纺织工业部汇报。在听到划分中央和地方企业隶属关系时，毛泽东指出“是不是中央部门想多管一点？要注意发挥地方的积极性，中央企业和地方企业划分的主要依据是供销范围。”<sup>②</sup>3月2日，毛泽东听取地方工业部的汇报，再次讲到中央集权与地方分权的问题“苏联有一个时期很集中，也有好处，但缺点是使地方积极性减少了。我们现在要注意这个问题。地方政权那么多，不要使他们感到无事可做。”<sup>③</sup>从毛泽东听取各部门汇报时的讲话内容看，他已经关注到苏联模式下的部门领导体制、中央权力集中、地方工业化、权力下放等问题。

在1956年4月25日的中央政治局扩大会议上，毛泽东发表了《论十大关系》的讲话。之后，会议集中讨论毛泽东的讲话内容。4月28日，毛泽东在政治局扩大会议上进行总结讲话，再次谈到中央与地方关系问题。毛泽东首先回顾了根据地时期党中央与各根据地的关系，将其总结为在维护中央权威的基础上，给予各根据地以自主权力；对于新中国成立后中央与地方关系的问题，他再次强调要调动中央与地方两个积极性<sup>④</sup>。5月2日，在最高国务会议上，毛泽东发表了与4月25日政治局会议上同主题的讲话<sup>⑤</sup>。毛泽东在4月25日和5月2日所作的《论十大关系》讲话，成为中国共产党探索社会主义建设道路的经典性理论成果<sup>⑥</sup>。

以上分析展现了毛泽东《论十大关系》第五节思想的形成过程。笔者认为，讲话第五节的思想一方面源于毛泽东在深入调研基础上对于苏联模式的反思，包括对中央过度集权的批评、对计划经济体制下部门管理体制和管理方法的批评、对限制地方发展工业的批评等；另一方面则源于毛泽东对中国共产党局部执政时期治理经验的总结，包括中央与地方相互商量的工作方法、纵向领导和双重领导的结合、重视基层政权建设、在实践中不断总结经验等。换言之，《论十大关系》第五节的内容一方面蕴含着毛泽东对于苏联模式中央集权弊端的敏锐认知和直率批评，另一方面则是毛泽东对于革命时代治理经验的重新借鉴和发扬。在这个意义上，《论十大关系》第五节思想的形成体现了实践基础上的反思和历史传统的继承两个方面的有机结合。

## 二、文本分析：毛泽东调动中央与地方两个积极性思想的丰富内涵

《论十大关系》讲话形成于毛泽东对于苏联模式的反思阶段，贯穿讲话的精神就是“以苏为鉴”<sup>⑦</sup>，这也是讲话第五节内容所体现的根本精神。《论十大关系》第五节不到1400字，紧密围绕着调动中央与地方两个积极性这一主题逐步展开讨论。

在这节讲话的开始，毛泽东就直入主题，明确提出当时存在着中央过度集权的问题“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，当前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大

① 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷，北京：中共党史出版社，2008年，第340—341页。

② 中共中央文献研究室编《毛泽东传（1949—1976）》（上），第477页。

③ 同上，第478页。

④ 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第52页。

⑤ 萧心力主编《毛泽东与共和国重大历史事件》，北京：人民出版社，2019年，第133—134页。

⑥ 毛泽东《论十大关系》的讲话文本有着较为复杂的形成过程。（参见王海光《〈论十大关系〉文本的形成与演变及其经典化》，《中共党史研究》2018年第3期；孙佩《〈论十大关系〉的整理过程研究》，《毛泽东思想研究》2014年第3期。）

⑦ 中共中央文献研究室编《毛泽东传（1949—1976）》（上），第483页。

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。我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”<sup>①</sup>讲话时间是在1956年4月和5月，当时“一五计划”尚在实施过程中，国家的工业建设还处在起步阶段，十分强调集中统一，这些分析反映了毛泽东对当时中央与地方关系存在问题的准确定位。

在破题之后，毛泽东结合此前的调研，从现实因素和体制因素两个方面分析了当时出现中央集权的原因。在现实因素方面，是因为新中国刚刚成立，处理中央与地方关系问题还缺乏经验。毛泽东具体讲到“拿我们自己的经验说，我们建国初期实行的那种大区制度，当时有必要，但是也有缺点，后来的高饶反党联盟，就多少利用了这个缺点。以后决定取消大区，各省直属中央，这是正确的。但是由此走到取消地方的必要的独立性，结果也不那么好。我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法，宪法并没有约束。我们要统一，也要特殊。”<sup>②</sup>如何在保持中央统一领导的前提下，给予地方以自主的空间，对于掌握全国政权不久的中国共产党而言是一项崭新的课题。毛泽东这里所揭示的现实因素，与后面强调经验积累和借鉴的改革方法论是呼应的，即承认对中央与地方关系问题缺乏经验。

在体制因素方面，毛泽东结合对苏联模式的认知，分析了计划经济体制下的部门管理体制对中央与地方关系的深刻影响。毛泽东具体讲到“如今几十只手插到地方，使地方的事情不好办。立了一个部就要革命，要革命就要下命令。各部不好向省委、省人民委员会下命令，就同省、市的厅局联成一线，天天给厅局下命令。这些命令虽然党中央不知道，国务院不知道，但都说是中央来的，给地方压力很大。表报之多，闹得泛滥成灾。这种情况，必须纠正。”<sup>③</sup>对毛泽东的上述论述，需要结合苏联计划经济体制的特点展开分析。在笔者看来，毛泽东的这段话准确反映了苏联计划经济体制的一个重要特征——实行部门管理体制。苏联计划经济体制的运转模式是以行业部门为单位，由国家计划部门对于各个行业部门进行协调和计划，从而实现国家层面的经济管理工作。对此，陆南泉总结认为，苏联“在中央、地方和企业的经济管理权限的相互关系方面，把管理经济的权力高度集中在按专业划分的中央经济管理部门，由它们来统制全国的经济”<sup>④</sup>。需要指出的是，每个行业部门事实上也是一个复杂的分工合作体系，包括管理机构 and 受其管理的众多企业等单元，在管理层级上表现为部长会议—中央计划机构—部—局—企业<sup>⑤</sup>。这种部门管理体制体现在中央与地方机构上，就是在中央有行业部门的最高管理机关；表现在各个地区，就是有受其管辖的、层级复杂的企事业单位。随着国民经济规模的扩大，分工合作的程度变得越加复杂，这推动了苏联经济体制中部门数量的不断增加，以适应计划经济管理的精确化。随着苏联国民经济的发展，尤其是工业化建设的需要，部门的数量经历了显著扩张，1930年主管经济的部门只有5个，而到30年代末增长到21个<sup>⑥</sup>。

由于经济权力集中在中央，国民经济具有中央集权的典型特征“在中央、地方和企业之间的权力配置关系方面，权力高度集中于按专业划分的中央工业部门管理。”<sup>⑦</sup>苏联计划经济采取的是部门管理体制，实际上中央层面的集中管理是由各个部门来具体实施，即通过部门的集中实现中央层面的集中。“一五计划”时期，我国学习苏联，建立了中央集权的计划经济体制，在此过程中，部门管理体制的问题也随之出现。对此，经济学家薛暮桥总结道“所谓中央集中统一，实际上是由中央各经济部门分口管理。中央经济领导机关（国家计委、经委等）不可能把各行各业的经济活动都抓起来，

① 《毛泽东文集》第7卷，第31页。

② 同上，第32页。

③ 同上，第31页。

④ 陆南泉《苏联经济体制改革史论（从列宁到普京）》，北京：人民出版社，2007年，第80页。

⑤ 参见王曙光《中国经济：北京大学课堂实录》，北京：北京大学出版社，2020年，第61页。

⑥ 参见徐天新《斯大林模式的形成》，北京：人民出版社，2013年，第231页。

⑦ 同上，第230—231页。

具体工作还得交给各业务部门去管。过去中央有几十个主管生产的经济部门，还是管不完全，每个部又分设几个局，分口管理，此外还有财政部门、物资部门、劳动部门等等，分别管理全国的财力、物力、人力。几十只手向下插，使地方无法进行地区范围内的综合平衡。各部、局在分配建设项目的时候，往往容易考虑自己的方便，而不充分利用地方已有的力量，也不充分利用其他部、局的力量。”<sup>①</sup>就此而言，苏联模式下的部门管理体制，事实上是将国民经济分割为不同部门；在地方层面，由于部门管理体制的分割，管理权力事实上是碎片化的。毛泽东批评的“现在几十只手插到地方，使地方的事情不好办”等现象，基本上就源于部门管理体制的弊端。讲话对这种弊端的形象化描绘，体现了毛泽东对部门管理体制的明确认识。可见，毛泽东讨论调动地方积极性并不是在一般意义上泛泛而论，而是直指部门管理体制弊端在中央与地方关系上的体现。

在指出中央与地方关系存在的问题、分析问题的现实原因和体制原因的基础上，讲话第五节对于如何调动中央与地方的积极性阐述了四个方面的意见。

**第一，在中央与地方关系中，重视地方的意见，倡导相互协商的工作方法。**毛泽东说“我们要提倡同地方商量办事的作风。党中央办事，总是同地方商量，不同地方商量从来不冒下命令。在这方面，希望中央各部好好注意，凡是同地方有关的事情，都要先同地方商量，商量好了再下命令。”<sup>②</sup>针对中央过度集权的弊端，毛泽东倡导一种弹性化的、相互协作的中央与地方关系。这一主张既是毛泽东对计划经济的体制弊端的纠正，又体现了他将群众路线贯彻到中央与地方关系之中的努力。

在苏联模式中，经济计划的运转过程具有鲜明的集权化特征。根据科尔奈（János Kornai）的总结，经济计划最先由国家最高级别的计划机构负责准备，然后由党和政府核准，最后由立法机构通过。经济计划由于涉及到数量巨大的经济指标，因而无论在规划还是实施上都采取计划分解的办法。在国家层次，计划委员会将国民经济计划分解到各个部委，各个部委再分解到自己的主管部门，各主管部门再分解到下属的企业。在这个自上而下的分解过程中，下级必须完成上级的计划指令。其实，下级也存在着向上反馈的信息流动过程，即在计划完成前，下属机构会对计划初稿提出建议；如果有需要，在计划执行过程中修改计划指标<sup>③</sup>。但根据上文分析的部门管理体制，在计划经济体制下，地方事实上是处于边缘化的状态。新中国成立前夕，中央成立了财经委员会，负责领导经济工作。新中国成立后，中财委在恢复国民经济、加强经济计划管理方面发挥了重大作用。在国家计委成立前，中财委负责试编国家经济计划。1952年1月，中财委颁布《关于国民经济计划编制暂行办法》，其中对经济计划的基本原则是统一计划、分级管理，指令性计划和指导性计划相结合；计划的程序是先自上而下地颁发计划控制数字，然后自下而上编制和呈报计划草案，再自上而下批准和下达<sup>④</sup>。1952年11月，国家计委成立后，正式负责和组织经济计划工作：一方面强化对于经济计划的领导，自上而下设立各级计委；另一方面则是在强化部门领导体制的过程中，强化中央的经济管理权力<sup>⑤</sup>。在这样的背景下，毛泽东提出的中央与地方相互商量的工作方法，能够提升地方在计划经济体制中的地位，并有助于提升计划经济运行的效果。

此外，重视地方的意见、倡导相互协商的工作方法也蕴含着群众路线的精神。群众路线是中国共产党领导革命的重要法宝，也是具有特定内涵的政策过程<sup>⑥</sup>。毛泽东对群众路线进行了专门阐发：“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更

① 薛暮桥《中国社会主义经济问题研究》，北京：人民出版社，2012年，第163—164页。

② 《毛泽东文集》第7卷，第31—32页。

③ [匈]雅诺什·科尔奈《社会主义体制：共产主义政治经济学》，张安译，北京：中央编译出版社，2007年，第104—107页。

④ 程连升《筚路蓝缕：计划经济在中国》，第46页。

⑤ 同上，第57—64页。

⑥ [美]李侃如《治理中国：从革命到改革》，胡国成、赵梅译，北京：中国社会科学出版社，2010年，第72—74页。

丰富。”<sup>①</sup> 将上述思想进行政策过程的解析，就是党将决策和方针深入到群众中进行宣传、获得群众的反馈和意见，并在此基础上将这些反馈融入到政策过程，提升政策的科学化水平。在中央与地方关系中，中央作为上级单位，政策过程中不能只是下命令、提要求，而是要听取地方的意见，与地方相互商量，汲取其中的有益内容。如此，地方的积极性才能够调动起来。在这个意义上，毛泽东使得调动中央与地方两个积极性的原则变得更可操作，也更符合群众路线的工作方法。

**第二，赋予地方发展工业的权力。**毛泽东说“中央要发展工业，地方也要发展工业。就是中央直属的工业，也还是要靠地方协助。至于农业和商业，更需要依靠地方。”<sup>②</sup> 毛泽东的工业化思想是对“一五计划”时期中央主导工业化模式的重要改革尝试。对于当时地方发展工业的愿望，薄一波说“现在各省市自治区普遍要求多办工厂……地方不但有兴趣搞轻工业，而且也有兴趣搞重工业，如小煤矿、小电站、小化肥厂、生产和修理农具的小机械厂等。但他们有两个顾虑：一怕中央不准他们搞；二怕等工厂搞得像样子后，被中央收走。今后轻工业发展规模很大，想由中央三、两个部包办，无论如何是包不下来的，因此要发挥各方面的积极性……”<sup>③</sup> 可见，赋予地方发展工业的权力是调动地方建设积极性的关键举措。

毛泽东倡导地方发展工业，是改革苏联工业化模式的重要探索。在苏联模式中，发展工业是中央政府的职责，地方政府更多是围绕着国家的工业项目进行相关配套的服务性工作，如城市建设、医疗教育、农业生产等方面。地方政府尤其是基层政府并没有被赋予多少发展工业的体制性空间。例如，在1936年全苏工业总产值中，中央管理的比重为90%，而地方所占比例仅为10%<sup>④</sup>。毛泽东认为，中央和地方根据各自的特点，共同参与到国家工业化的进程中，比仅仅由中央来负责工业化建设更好。赋予地方发展工业的权力，是将计划经济体制中的核心权力下放给地方，这在较大程度上改变了苏联模式的中央集权特征。在此后的改革探索中，毛泽东的这个思想在实践中产生了重要影响。对于毛泽东推动的地方工业化，迈斯纳（Maurice Meisner）评价道“这些工业依靠当地的人力和原料，通常采用比较初级的技术，较好地适应了农村的直接需求，实现了发展这些工业的目标。它们促进了农业生产的发展，为农民提供了别处不生产的小商品，充分利用了原来有可能浪费掉的农村剩余劳动力。即使这些工业最初还有着浪费、低效和失败的现象，但是从长远的发展来看，通过公社经营的商店、农用工具的制造和修理、生产化肥和农药的小化肥厂、小规模电站以及地方农产品的加工业的发展，中国农村的确得益匪浅。”<sup>⑤</sup>

**第三，根据不同部门和行业的差别，采取纵向领导或双重领导的模式。**毛泽东说“中央的部门可以分成两类。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>⑥</sup> 讲话中所提出的两种不同类型，事实上是处理中央与地方关系的两种重要体制。从毛泽东的讲话能够看到，他已意识到不同部门和行业的领导在模式上的差异，而且这对中央与地方的关系具有影响。这里，借鉴学界较成熟的概括即纵向领导和双重领导来分析两种体制的差异。根据汤森（James R. Townsend）和沃马克（Brantly Womack）的概括，纵向领导是从中央部委一直延伸到下级政府分支机构的官僚化网络，双重领导则是每个行政级别相应的党委会的等级机构<sup>⑦</sup>。纵向领导是部门为主导的垂直化管理体制，双重领导强调的则是以地方党委和政府为主导的属地化管理体制。这两种不同类型反映了中央与地方在权力分配上的不同方式：采取纵向领导体制，有助于确保中央政府意志的贯彻，

① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第899页。

② 《毛泽东文集》第7卷，第31页。

③ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷，第339页。

④ 参见陆南泉《苏联经济体制改革史论（从列宁到普京）》，第80页。

⑤ [美]莫里斯·迈斯纳《毛泽东的中国及后毛泽东的中国——人民共和国史》，杜蒲、李玉玲译，成都：四川人民出版社，1992年，第302页。

⑥ 《毛泽东文集》第7卷，第32页。

⑦ 参见[美]詹姆斯·R.汤森、布莱特利·沃马克《中国政治》，顾速、董方译，南京：江苏人民出版社，2010年，第228页。

减少行政层级对于管理效果的影响；采取双重领导体制，能够减轻中央部门的负荷，充分发挥地方的积极性。

从上文对计划经济部门管理体制的分析可知，部门管理体制典型地体现为纵向领导。毛泽东这里进行两类区分，在当时的语境下是想强调中央部门不必都采取纵向领导的体制。而他对后一类中央部门的看法，体现了他对于地方作用的重视。讲话发表于1956年，毛泽东对这个问题的分析还是原则性的、初步的。随着此后中央与地方关系问题的显现，毛泽东的思考逐步深入，逐步形成了扩展双重领导体制、缩减纵向领导体制的改革思路，60年代他在中央与地方关系上形成以“块块”为主的改革取向就是其典型体现。纵观社会主义建设时期中央与地方关系的演变，调动地方积极性、赋予地方以更大自主性是重要特征，而这正是毛泽东独特的中央与地方关系思想的产物<sup>①</sup>。

**第四，重视地方不同层级之间的关系，发挥各级地方政府的积极性。**毛泽东说“省市对中央部门有意见，地、县、区、乡对省市就没有意见吗？中央要注意发挥省市的积极性，省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死。当然，也要告诉下面的同志哪些事必须统一，不能乱来。总之，可以和应当统一的，必须统一，不可以和不当统一的，不能强求统一。正当的独立性，正当的权利，省、市、地、县、区、乡都应当有，都应当争。这种从全国整体利益出发的争权，不是从本位利益出发的争权，不能叫做地方主义，不能叫做闹独立性。”<sup>②</sup>在毛泽东看来，中央与地方关系不仅包括中央与省一级，而且包括省以下各级地方层级之间的关系；而调动中央与地方两个积极性，不仅是调动中央和省一级的积极性，还包括调动省以下的各地方层级的积极性。毛泽东专门提到省以下地方的情况，并不是无的放矢，而是有着明确的现实针对性。地方各层级缺乏权力，严重影响其发挥积极性。对于这个情况，薄一波说“现在财政部每年下达预算指标，中央各主管部门也下达自己的指标和要求。收支科目列得很细。虽允许地方做‘类与类’‘款与款’之间的调剂，但调进者举手欢迎，调出者多方抵制，最后还得请示各自的上级。地方调剂权事实上是很有限的。现在省一级的财政收入只有三项：5%的农业附加税，3%的总预备费，自筹部分资金。三项收入数额都不大。省级财权除了这三项外，与中央级的预算单位没有什么区别。县和乡更没有什么财权。这就形成了县要钱向省要，省要钱向中央要。因此，地方同志说，现在名义上是四级（中央、省、县、乡）财政，实际上是一级半，只有中央一级是完整的，省财政只是半级财政。这对调动地方组织财政收入的积极性是不利的。”<sup>③</sup>考虑到在国家政治生活中，地方政府贴近民众，其活动直接影响到民众的生产生活，因而地方政府尤其是基层政府如果处在权力薄弱、资源匮乏的状态，调动地方积极性的改革将难以获得成效。所以，毛泽东专门进行讨论，以期引起对省级以下地方政府积极性的关注，有着强烈的现实意义。

遵循“现实状况—问题解析—解决方法”的思路，毛泽东对如何调动中央与地方两个积极性问题进行了丰富而又简要的阐述。除此之外，《论十大关系》第五节对于中央与地方关系的改革方法问题也加以分析，提出两个方面的建议。

一方面，毛泽东认为要不断积累经验，在实践中不断探索。毛泽东说“在解决中央和地方、地方和地方的关系问题上，我们的经验还不多，还不成熟，希望你们好好研究讨论，并且每过一个时期就要总结经验，发扬成绩，克服缺点。”<sup>④</sup>毛泽东作《论十大关系》讲话之时，我国在中央与地方关系的复杂问题上还处于初步探索阶段。因此，他认为对这个问题的探索不是一蹴而就的，而是要在实践中不断总结经验。笔者认为，这有两重涵义：一是毛泽东思考中央与地方关系是以解决问题为中心，而不是从某种固定的概念或学说出发，即毛泽东关注的是特定时期中央与地方关系所面临的具体问题及其解决办法。正如朱苏力分析的，毛泽东对这个问题并不看重名，而是看重实，他并不急于通

① 参见徐俊忠、郭予填《毛泽东“虚君共和”构想的两次实践及其意义的历史检视》，《现代哲学》2011年第6期。

② 《毛泽东文集》第7卷，第32—33页。

③ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》上卷，第339页。

④ 《毛泽东文集》第7卷，第33页。

过制度化的办法来固定当时的中央与地方关系<sup>①</sup>。二是毛泽东认为中央与地方关系的思考要建立在丰富的实践经验上。由于新中国成立后中央与地方关系始终处在快速变化中，因而探寻一种适合中国国情的中央与地方关系需要更多时间，要根据实践的反馈进行不断探索。概言之，毛泽东对于中央与地方关系问题的思考，具有以问题为导向、重视从实践中汲取经验的方法论特点。

另一方面，毛泽东提出要借鉴外国有益经验。毛泽东说“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。这个问题，有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同，但是它们发展的经验，还是值得我们研究。”<sup>②</sup>根据薄一波的记录，毛泽东还讲到“我国宪法规定，地方没有立法权，立法权集中在全国人民代表大会。”“这一条也是学苏联的。因为起草宪法的时候，我曾经问过一些同志：是不是应该这么写，据说苏联是这样的，有些资本主义国家也是这样，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，比如宪法上并没有剥夺黑人权利这一条，但有些州的法律就有这一条。似乎财政和税收方面，州和州的立法都不统一。美国这个国家很发达，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。地方权力过小，对社会主义建设是不利的。”<sup>③</sup>毛泽东的这段讲话体现了他开阔的视野以及积极借鉴外国有益经验的方法论。中央与地方关系是每个国家都面临的重要问题，对于大国而言，这个问题尤为重要。毛泽东对这个问题的思考并没有限于中国自身，还关注到不同国家的有益经验。

新中国成立后，毛泽东对中国社会主义建设道路进行了多方面的探索。正如徐俊忠所指出的，破除中央集权，充分调动地方积极性是毛泽东改革苏联模式、探索中国道路的战略举措的重要组成部分<sup>④</sup>。《论十大关系》讲话第五节蕴含着毛泽东对中央与地方关系问题的敏锐认知和丰富思考，体现了毛泽东勇于破除苏联模式弊端、探索中国发展道路的不懈努力。从历史的角度看，讲话第五节蕴含的改革思想对此后我国中央与地方关系的改革产生了重要影响。在此后的改革中，毛泽东推动地方工业发展、实现国民经济从“条条为主”向“块块为主”转型、进行权力的持续下放、改组国家计委的工作方法等探索，都能够在讲话第五节中找到线索。就此而言，讲话第五节不仅提出了调动中央与地方两个积极性的重要思想，同时也是我们理解毛泽东时代中央与地方关系改革的路线图。在新时代中国特色社会主义建设的新征程中，重温《论十大关系》第五节的改革思想，有助于我们继承毛泽东探索中国发展道路的改革精神，更好地推进国家治理体系和治理能力的现代化。

(责任编辑 司 维)

① 参见朱苏力《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》，《中国社会科学》2004年第2期。

② 《毛泽东文集》第7卷，第33页。

③ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》，第344—345页。

④ 徐俊忠《毛泽东社会主义建设道路几个问题再探讨》，《马克思主义与现实》2010年第6期。