

· 本刊专稿 ·

中国共产党成功启动改革开放原因再分析

关 海 庭

当历史进入 20 世纪 70 年代末期，“世界经济快速发展，科技进步日新月异，而十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘，人民温饱都成问题，国家建设百业待兴”^①。中国开始了改革开放的进程。中国的改革开放是由执政的中国共产党启动的，党的正确领导至关重要。这是一个共识。其中比较有代表性的论断包括：以邓小平同志为核心的党中央的坚强领导，党的实事求是思想路线的恢复和发展，全党对“文化大革命”的反思形成了发展的共识，充分利用了执政党和国家具备的体制和各种比较优势，中国和中共文化底蕴发挥了巨大的优势，广大党员干部的责任心和进取心的作用等。毋庸置疑，这些是重要的前提，也是宏观上的概括和总结。但是，中国共产党顺应历史潮流，领导改革开放，很多因素和中间环节还有待进一步挖掘和细化，只有这样，才能将历史的本来面目更加丰富多彩地展现在人们的面前。

一、中国共产党对宗旨的坚持和人民群众的认可是基本的政治前提

中国共产党作为执政党善良的动机和愿望，是改革开放成功启动的基本前提和最根本的原因。改革的成功启动必须具备两个最基本的条件：一是执政党要代表历史发展的方向和人民的意愿；二是人民群众要信任这个党，认为这个党能够代表自己的利益，二者缺一不可。

（一）中国共产党之所以能够代表广大人民群众的根本利益，是长期坚持通过各种措施，使各级干部保持善良的改革动机，遏制党内特权阶层形成的结果

首先，加强思想政治工作。1951 年 2 月，中共中央作出《关于加强理论教育的决定（草案）》，要求全党系统地学习理论，学习马克思、恩格斯、列宁、斯大林、毛泽东的理论著作。通过加强考核、举办训练班、高级干部带头学习等措施，提高全党的理论水平。^② 1954 年 2 月，中央又作出《关于增强党的团结的决议》，要求通过学习促进团结。1958 年 2 月，中央作出《关于下放干部进行劳动锻炼的指示》，要求干部向实际学习。同年 8 月又作出对干部进行“社会主义和共产主义教育”的决定。1961 年 9 月，中央作出《关于轮训干部的决定》，对各级干部的学习提出了具体要求。1963 年至 1966 年，中央和有关部门先后作出了学习雷锋、学习解放军、学习大庆、学习大寨、学习县委书记的好榜样焦裕禄等的决定，党内的学习风气日益浓厚。这种思想政治教育使党内保持了良好的政治生态。

其次，注重制度建设，对各级领导干部的生活待遇作了严格的规定。这些规定有利于联系广大人民群众，约束利益分化。例如，同个人生活联系最密切的工资，干部序列最高是 1 级，最低是 23 级，之间相差不超过 10 倍；工人序列最低是 1 级，最高是 8 级。8 级工人的工资相当于干部序列的

^① 本书编写组：《改革开放简史》，人民出版社、中国社会科学出版社，2021 年，第 2 页。

^② 参见《建国以来重要文献选编》第 2 册，中央文献出版社，2011 年，第 111—117 页。

15级，即正处级或副局级。从公平和效率的关系视角来分析，上述规定是比较合理的。特别是干部系列，“除1956年调整过一次工资（调整面为40%）外，只有18级以下干部在1962年调过一次工资（调整面也是40%）。17级以上干部直到十一届三中全会后的1979年，在长达23年的时间里不但没有调整过工资，反而在三年困难时期为了表示与群众同甘共苦，还象征性地降低了一点”^①。另外，工人序列中有很多补贴，如保健费、夜班费、加班费等；特别需要提到的是，工人序列中有子女接班的制度，普通老百姓最看好的是这种接班制度，这种补贴和接班制度在干部序列中都是没有的。这种制度设计，使各级干部同广大群众保持了良好和谐的关系。

再次，毛泽东个人的作用。新中国成立以后，毛泽东特别强调各级干部要密切联系群众，并采取了多项措施，防止党内形成特权阶层。一是对党的优良传统的继承，“永远保持艰苦奋斗的作风”^②；二是干部不能搞特殊化，“干部子弟学校应逐步废除”，“废除这种贵族学校，与人民子弟合一”^③；三是“必须重视人民的通信”，对一个省政府积压了7万多件人民来信没有处理提出严厉批评^④；四是干部定期参加劳动，每年抽出一部分时间下田参加生产，从事一小部分体力劳动^⑤；五是“全党都要加强政治思想工作”^⑥。作为党的领袖，其思想言行的作用和意义是显而易见的。

中国在改革开放之前没有形成官僚特权的既得利益阶层，使得改革开放能够顺利启动，但这不等于改革过程中不会形成特权阶层。实际上在改革初期，中国也的确存在这方面的危险。中共采取了两个有力措施，保证了改革过程中的人民性。一是党的基本路线的确立。提出坚持四项基本原则，注重对人民进行理想信念教育，这是非常必要的。二是对领导干部严格管理，主要是采取两方面的具体措施。一方面，严格规范政治经济行为。1984年12月中共中央、国务院下发《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》，1986年2月又下发《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》。主要内容包括：党政机关一律不准经商、办企业；党政机关干部一律不准在各类企业中担任职务；领导干部的子女、配偶，在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的，一律不得离职经商、办企业；严格清理已经开办的公司和企业。^⑦另一方面，对领导干部的生活待遇标准作了严格的规定。1979年11月，中共中央、国务院下发的《关于高级干部生活待遇的若干规定》，对住房、医疗都作了规定。正如邓小平所说：“现在再不作这样的规定，我们就无法向人民交代了。”“我们脱离群众，干部特殊化是一个重要的原因。”“文化大革命”以前，“我们曾经把高级干部的工资标准降低了三次”，现在不降低，但“不能同群众的生活差距太大”。“只要我们信任群众，走群众路线，把情况和问题向群众讲明白，任何问题都可以解决”。^⑧此外，还下发了《关于党内政治生活的若干准则》（1980年）、《关于建立老干部退休制度的决定》（1982年）等。

（二）广大人民群众对中国共产党是信任的

中国社会当时比较贫穷，但是，中国社会是在贫穷基础上的公平社会。一方面，广大干部是廉洁的；另一方面，中国的收入分配是比较均等的。中国在改革前夕及改革之初，收入分配的基尼系数比世界上大多数发展中国家都要低。城市的基尼系数在0.2以下，农村的基尼系数略高，但多数估计都在0.21至0.24之间，详见下表：

① 苏维民：《杨尚昆谈新中国若干历史问题》，四川人民出版社，2014年，第26页。

② 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社，1999年，第17页。

③ 《毛泽东文集》第6卷，第232页。

④ 《毛泽东文集》第6卷，第164、254页。

⑤ 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社，1999年，第294页。

⑥ 《毛泽东文集》第7卷，第286页。

⑦ 参见《十二大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2011年，第346—348页。

⑧ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年，第216、218、219、220、152页。

表 1 对改革前收入不平等程度的各种估计（基尼系数）

城市	农村	全国	估计者
0.16 (1980)	0.31 (1979)	0.33 (1979)	世界银行 (1983)
0.185 (1980)	0.237 (1978)		李成瑞 (1986)
0.16 (1978)	0.212 (1978)		任才方、程学斌 (1996)
0.165 (1978)	0.222 (1978)		Irma Adelman 等 (1987)

资料来源：赵人伟、李实、卡尔·李思勤主编：《中国居民收入分配再研究——经济改革和发展中的收入分配》，中国财政经济出版社，1999年，第44页。

可见，中国当时普通民众的收入还是比较均衡的。中国老百姓历来有一种心理，就是“不患寡而患不均”。诚然，老百姓很穷，但是领导干部也不富裕。正是由于新中国成立以来坚持从实际出发不断进行政策调整，并始终保持密切联系群众的优良传统，加上深入社会调查研究和对各级干部的严格管理，使党内没有形成特权阶层，党从整体上对人民群众的实际情况是了解的，人民群众对党是有信心的。全社会形成了良好的风气。“全国人民把他们对于前途的一切希望寄托在党的领导上。”^①当代改革的领导者“接过了由毛泽东统一起来的能够有效运转的全国性的政党和政府”^②，这就使得改革的顺利启动成为可能。

二、中国共产党优良传统的继承和发扬使其具备了强大领导能力

中共作为执政党，在长期的革命和建设过程中，树立了坚定的政治信仰和为人民服务的宗旨；形成了从实际出发、实事求是的思想路线；掌握了联系群众善于调查研究的工作方法，能比较准确地了解人民群众的实际状况。这些优良的传统和作风，被很好地继承了下来。

首先，中共有着明确的政治信仰，这就是社会主义和共产主义。中国成为一个统一的多民族国家之后，就是一个宗教淡薄的世俗社会，“道德代替宗教”，成为中国同大多数西方国家的重要区别^③。在长期的发展过程中，儒家文化实际上起到了信仰的作用。到了近代，在西方文化的冲击下，儒家文化日益衰落，先是孙中山的三民主义成为中国先进人士的政治信仰。随着马克思主义的深入传播，中国共产党人将社会主义和共产主义作为自己的政治信仰，中国发生了天翻地覆的变化。中共在领导全国人民建设社会主义的过程中，尽管有过严重的挫折，但是其政治信仰始终坚持着，改革开放前后更是如此。邓小平明确指出：“只有社会主义才能救中国，这是中国人民从五四运动到现在六十年来切身体验中得出的不可动摇的历史结论。”^④胡乔木等理论家发表《关于共产主义思想的实践》，明确将改革开放作为“共产主义运动的一部分”^⑤。这就使中国的改革开放有了明确的目标。

其次，中共始终坚持为人民服务的宗旨，形成了反映人民群众根本利益的党的基本路线。“文

① 《邓小平文选》第2卷，第170页。

② 〔美〕傅高义：《邓小平时代》，生活·读书·新知三联书店，2013年，第642页。

③ 梁漱溟：《中国文化的命运》，中信出版社，2010年，第49、102页。

④ 《邓小平文选》第2卷，第166页。

⑤ 《胡乔木文集》第2卷，人民出版社，1993年，第544页。

化大革命”结束以后，发展经济逐渐成为全党和全国人民的共识，中共十一届三中全会将党的工作重点转移到经济建设上来。但是，这个共识的形成是需要一些中间环节的。这些中间环节，一是对马克思主义关于政治和经济的认识有了正确的认识。邓小平明确指出：“经济问题是压倒一切的政治问题。”^① 根据邓小平的思想，以胡乔木为代表的一批理论家，深刻阐述了“生产力的发展才是更为根本的东西”，“离开了经济建设就谈不到实现社会主义、共产主义”，“革命是手段，社会主义建设是我们的目的。更进一步来说，根本的目的是人民的物质文化生活的提高”等思想^②，这就恢复了马克思主义关于政治和经济关系的本来面目。二是对“社会主义首先要发展生产力”^③ 形成了共识。随着开放的扩大，国外和海外的信息被大量输入，对我们造成了极大的压力。1978年中国人均国内生产总值 236 美元，不仅不如日本、英国、法国等发达国家，甚至比巴基斯坦、菲律宾、赞比亚等发展中国家还要低^④。特别是港澳台的经济迅速发展，给大陆造成了更大的压力。社会主义制度的优越性，一定要通过生产力的快速发展体现出来。三是通过改革才能解决民生问题，保持社会稳定。当时中国经济非常困难，特别是就业问题压力更大。1978年中国城镇待业者为 530 万，随着 1000 多万知识青年的陆续返城，1979 年要解决 2000 万待业青年的就业问题^⑤。就业问题直接影响群众情绪、社会治安等。从这个意义上说，改革有一定的紧迫性。

再次，中共在历史上形成的实事求是的思想路线在当时得到恢复和发展。具体说来，实事求是当时主要表现为解放思想。邓小平是解放思想的引领者，1977 年 5 月，在他还没有正式复出的时候，就明确提出：“‘两个凡是’不行”^⑥，不符合马克思主义。1978 年 5 月，邓小平坚决支持“真理标准问题的讨论”，明确“实践是检验真理的唯一标准”，“为党的十一届三中全会的召开准备了思想条件”^⑦。中共十一届三中全会以后，中央注重对干部进行解放思想的教育。从 1979 年 1 月到 9 月，山东省省直举办了 100 多期干部培训班，培训干部 2000 多人。同时山东全省地（市）、县两级举办 997 期培训班，培训干部 12.3 万人。^⑧ 江西省 1980 年全省共轮训党员干部 80.5 万人，占全省党员总数的 81%；1981 年轮训党员干部 86.2 万人，占党员总数的 78.2%^⑨。广东省领导 1978 年 5 月随以谷牧副总理为团长的中国政府经济代表团访问西欧，回国后向省级领导干部、省直机关及广州市处级以上干部 3000 多人进行传达，反响强烈^⑩。

最后，中共有着密切联系群众的优良传统和作风。当时的具体表现，就是深入实际调查研究。这主要表现在三个方面：一是深入了解中国的实际。安徽省领导在中共十一届三中全会以后，“一年跑了一个二万五千里长征（一万多公里）”，看到群众生活很苦^⑪。二是了解国外和海外的情况。从 1977 年下半年起，国务院安排各部委组团出国考察。从 1978 年 1 月到 11 月底，到国外和港澳地区考察的人员达 519 批 3213 人。^⑫ 三是采用试点的方式执行改革的政策，边实行，边听取群众意见不断进行调整。温州 80 年代初期打击投机倒把，将被称为“温州八大王”的 8 位私营企业代表，

① 《邓小平文选》第 2 卷，第 194 页。

② 《胡乔木谈中共党史》，人民出版社，1999 年，第 6、5—6、7 页。

③ 《邓小平文选》第 2 卷，第 311 页。

④ 参见武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，中国时代经济出版社，2010 年，第 649 页。

⑤ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第 653、678 页。

⑥ 《邓小平文选》第 2 卷，第 38 页。

⑦ 中共中央党史研究室编：《中国共产党历史大事记（1919.5—2009.9）》，中共党史出版社，2010 年，第 291 页。

⑧ 田德全、丁龙嘉主编：《山东改革开放三十年史》，山东人民出版社，2014 年，第 10 页。

⑨ 中共江西省委党史研究室著：《江西改革开放简史（1978—2018）》，江西人民出版社，2018 年，第 28 页。

⑩ 《广东改革开放史》课题组编著：《广东改革开放史（1978—2018 年）》，社会科学文献出版社，2018 年，第 36 页。

⑪ 施昌旺主编：《安徽改革开放口述史》，中共党史出版社，2018 年，第 16 页。

⑫ 《广东改革开放史（1978—2018 年）》，第 35 页。

定为投机倒把的典型而判刑，温州的领导经过调查研究听取群众反映，将“八大王”无罪释放^①。

三、通过总结和反思找到了实现工业化的道路是重要一环

中国共产党对新中国成立以来“文化大革命”期间历史的重要反思，及采取的具体纠偏措施，就是对中国工业化道路的重新认识和调整。这种反思，特别是县域“五小”工业和社队企业的发展，是中国改革成功启动和发展的重要因素。

中国的工业化目标，就是将农业国变成工业国。传统的工业化道路，就是农业为工业化提供启动资金和部分原材料；工业为农业提供先进的工业设备和吸收农村的剩余劳动力。中国最初也是按照这个思路进行的，但在转移农村剩余劳动力的过程中遭到了两次严重的挫折：第一次是1958年前后。从1958年以后的3年间，全国共招收职工2500多万人，使城市人口从9900万增加到1.3亿，而粮食，1959年以来连续两年大幅度减产。动员城市人口下乡，压缩城市人口，成为解决经济困难问题的一项重大决策。^②自1961年1月到1963年6月，全国职工减少了1887万人，城镇人口减少了2600万人，吃商品粮人数减少了2800万人^③。具体办法就是将招工进来的农村人口返回原籍。第二次是60年代开始的城市青年“上山下乡”运动，1962年至1963年，全国共动员30万城市青年上山下乡，到1969年，集中动员了2000多万城市青年到农村去。中国城镇人口占总人口的比例，从1960年的19.7%下降到1965年的18.0%。^④

毛泽东也认识到了中国工业化道路的艰难。在1970年前后，提出了“五小”工业（县办的小钢铁、小机械、小化肥、小煤窑、小水泥）和社队企业的问题。1968年以后的经济管理权力下放和商品短缺的日益严重，客观上促成了地方工业的发展。“文化大革命”前期，地方“五小”工业在片面强调“以粮为纲”的方针下，受到严重压制。中共九大召开以后，为了实现毛泽东于1966年2月重新提出的到1980年“基本上实现农业机械化”的目标，也为了适应战备需要，国家对地方“五小”工业进行了新的部署。1970年2月召开的全国计划会议强调，各地都要建立自己的“五小”工业，形成为农业服务的小而全工业体系。从1970年起的5年中，中央安排了80亿元扶植地方“五小”工业，并出台了一系列优惠政策。中央财政预算之外的投资也迅速增加，由1970年的100万元增加到1973年的1.48亿元。大规模的企业管理权下放，使地方获得了较多的自主权，提高了地方建设的积极性。下放到地方的机关干部、科研人员及上山下乡知识青年也给农村地区带来了科技文化知识和经济信息。于是，地方“五小”工业蓬勃发展起来。仅1970年全国就有近300个县、市兴建了小钢铁厂，90%的县建立了农机修造厂，20多个省、市、区建起手扶拖拉机厂、动力机械厂和农具制造厂。与上年相比，地方小钢铁工业的炼钢能力增长1.5倍，生铁产量增长1.8倍，小化肥厂生产的氮肥、合成氨增长60%至70%，小水泥厂、小化肥厂的产量占全国总产量的40%，以小煤窑为主的南方各省煤炭产量增长70%。^⑤在“五小”工业的基础上，70年代初期，中国出现了农村社队企业发展的良好环境，社队企业也迅速发展起来。以江苏省为例，社队工业总产值1975年已达22.44亿元，比1970年的6.96亿元增长2.22倍，平均每年增长20%以上。社队工业在全省工业总产值中所占比重，由3.3%上升到9.3%。^⑥小型社办企业的数量，从1970年的4.5万个增至

① 本书编写组：《浙40年》，浙江人民出版社，2018年，第216页。

② 中共中央文献研究室编：《毛泽东传（1949—1976）》（下），中央文献出版社，2003年，第1162页。

③ 参见《中国共产党历史大事记（1919.5—2009.9）》，第221—222页。

④ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第464、466页。

⑤ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第534页。

⑥ 莫远人主编：《江苏乡镇工业发展史——兼论农村未来的发展》，南京工学院出版社，1987年，第140页。

1976年的10.6万个^①。这些社队工业的特点是：围绕农业办工业，工业为农业服务；为城市工业加工服务；就地取材，就地生产，就地销售，适应了当时农村较低的生产力状况，因而具有很强的生命力。

中国共产党这种探索对改革开放的影响，通过两个方面集中体现出来。

一方面，通过实践证明传统的工业化道路走不通，转而探索新式的工业化道路，这种思想认识通过改革开放领导者认识上的变化表现出来。邓小平在改革开放初期，就提出了发展农业机械化的基本构想^②。胡耀邦在1969年3月5日就给毛泽东写信，认为“中国应走一条‘亦农亦工，工农结合’的发展道路”^③。邓小平、胡耀邦都是中国改革开放初期的重要领导人，他们这种清醒的认识，直接促进了中国改革开放的发展。

另一方面，改革开放之前中国社队企业和“五小”工业的发展，成为中国新型工业化和城镇化道路的直接源头之一。这个过程经过了三个关键的步骤：一是就业的压力导致在所有制问题上出现松动，多种经济成分共存成为必然。1979年，城镇积累的待业人员近2000万，达到新中国成立以来待业人数及占人口比重的最高峰。北京市待业人员40万，占全市总人口的8.6%；天津市待业人员38万，占全市总人口的11.7%。^④1979年8月，中共中央、国务院批转劳动部《关于安排城市青年就业问题的报告》，介绍了北京市广开就业门路，大力组织集体所有制和各种生产服务事业，解决青年劳动就业问题的经验。1980年8月，中共中央召开全国劳动就业工作会议，明确提出鼓励和扶持个体经济适当发展。1981年7月，国务院在《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》中，明确宣布“实行多种经济形式和多种经营方式长期并存”。^⑤二是大中小企业并存，这是中国新型工业化的重要途径和内容。1978年，中国重工业和轻工业在工业总产值中所占的比重，分别为57.3%和42.7%，在世界各国中是比较合理的。1981年中国有3万多个县属以上国营企业进行了承包制，成为改革开放的生力军。^⑥邓小平当时也认为：“搞工业，规模也不要太大，可搞些中、小项目。”^⑦三是社队企业的发展和转型。中国的改革开放最初在农村发端。农村实行家庭联产承包责任制后，农业产量增加，也随之出现了农村劳动力过剩和增加农民收入的问题。乡镇企业随之而生。乡镇企业起源于社队企业，即1958年起根据中央提出的“人民公社必须办工业”而由公社、生产大队兴办的大批小工厂、小作坊。改革开放后，中央多次在文件中强调农村多种经营的重要性。到1983年，全国社队企业增加到134.6万个，社队企业销售、劳务收入达到928亿元^⑧。1984年至1987年，中央又制定了一些新的政策。按1980年不变价格计算，1986年全国乡镇企业总产值中非农业的产值达到3472亿元，当年全国农村总产值为3010.7亿元。1988年乡镇企业的工业产值，相当于全国工业总产值的35.6%。^⑨中国县一级的“五小”企业相当一部分也转变为乡镇企业。正值中国农村改革的关键时刻，乡镇企业在特定时期推动了中国改革的启动和发展。诚然，中国作为一个大国，从长远来看，还是要走多种形式的产业“集约化”道路，以此提高国际竞争力。

① 《中国经济发展史》编写组：《中国经济发展史》第1卷，上海财经大学出版社，2020年，第333页。

② 参见《邓小平文选》第2卷，第315页。

③ 胡德平：《中国为什么要改革——追忆父亲胡耀邦》，人民出版社，2011年，第16页。

④ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第698、699页。

⑤ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第699页。

⑥ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第657、696页。

⑦ 《邓小平文选》第2卷，第406页。

⑧ 人民日报总编辑室编：《伟大祖国三十五年》，人民日报出版社，1984年，第485页。

⑨ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第786页。

四、发挥原有制度和体制的优势是重要保证

充分发挥原有制度和体制的优势，是中国改革开放成功启动的重要原因。对改革启动产生直接影响的制度和体制优势，政治上是统一战线和政治协商制度，经济上是地方相对独立的经济体制。

1979年6月，邓小平明确了新时期统一战线和人民政协的任务，指出：台湾同胞、港澳同胞和海外侨胞心向祖国，在改革开放过程中“日益发挥着重要的积极作用”^①。广东省率先为10604名归侨、侨眷落实政策，选拔1184名归侨、侨眷担任各级领导工作^②。1979年7月，广州市设立“荣誉市民”称号，第一位“荣誉市民”是美籍华人许志俭先生，他在广州市郊创办了第一个机械化养鸡场^③。自改革开放以来到1984年上半年，广东侨汇收入累计18.6亿美元^④。1978年底，广东与外商签订的加工装配协议和合同共151项，总金额1.5亿多美元^⑤。珠海的第一家补偿贸易企业香洲毛纺厂，是1979年澳门企业家投资的。1980年5月香港罗氏美光集团在深圳兴办新南印染厂，成为深圳市第一家港商独资企业。^⑥1978年至1987年底，广东全省接受华侨、港澳同胞捐赠折合人民币23.8亿元，共新建、扩建学校3200间^⑦。90年代以后，台湾企业家纷纷来大陆投资，推动了两岸经济的发展，这是有目共睹的。通过统一战线各项政策的落实，发挥港、澳、台同胞和海外侨胞的作用，他们带来了资金，更重要的是他们带来了比较新的管理理念，促进了中国改革开放的成功启动。

中国改革开放的基本特点，是扩大地方权限。在改革初期，中央和地方财政的分享比例，从1971年的中央59.5%、地方40.5%，调整为1982年的中央49.9%、地方50.1%，1983年又调整为中央49.7%、地方50.3%^⑧。调整力度如此之大，整个过程却比较平稳，得益于中国传统计划体制中“条条”和“块块”的有机结合，得益于改革前形成的以地方分权、“蜂窝化”^⑨为特征的经济模式和以“块块”为基础的经济管理体制。

毛泽东于1956年4月发表的《论十大关系》的讲话，明确提出“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”；“省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死”；工厂应该有独立性，不能把所有权力都统统集中在中央或省市，“各个生产单位都要有一个与统一性相联系的独立性，才会发展得更加活泼”^⑩。根据《论十大关系》的精神，于1958年正式开始实行中央权力下放，主要有：（1）下放计划管理权；（2）下放企业管辖权；（3）下放物资分配权；（4）下放基本建设项目的审批权、投资管理权和信贷管理权；（5）下放财政权和税收权；（6）下放劳动管理权^⑪。1958年4月11日，中共中央、国务院发布的《关于工业企业下放的几项决定》提出：“除开一些主要的、特殊的以及‘试验田’性质

① 《邓小平文选》第2卷，第186页。

② 中共广东省委党史研究室编：《广东改革开放决策者访谈录》，广东人民出版社，2008年，第160页。

③ 王涛主编：《广东改革开放口述史》，中共党史出版社，2019年，第332页。

④ 《广东改革开放决策者访谈录》，第163页。

⑤ 王涛主编：《广东改革开放口述史》，第94页。

⑥ 深圳市史志办公室编：《深圳改革开放实录》第1辑，深圳报业集团出版社，2015年，第121页。

⑦ 《广东改革开放决策者访谈录》，第163页。

⑧ 国家统计局编：《中国统计年鉴》（1986），中国统计出版社，1986年，第611页。

⑨ 指中国经济分割成许多较少联系、相互独立的单位的特征。参见 Audrey Donnithorne, China's Cellular Economy: Some Economic Trends Since the Cultural Revolution, China Quarterly, No52, pp.605-619. December.1972.

⑩ 《毛泽东文集》第7卷，第21、32—33、29页。

⑪ 吴敬琏：《当代中国经济改革教程》，上海远东出版社，2010年，第40—41页。

的企业仍归中央继续管理以外，其余企业，原则上一律下放，归地方管理。”^①后来由于复杂的原因，1962年七千人大会后全面收回下放的权力。

70年代，毛泽东第二次启动了针对中央集权的计划经济管理体制的改革。1970年2月，国务院召开全国计划工作会议，制定了旨在加强“块块专政”的经济管理体制改革的方案。3月5日，国务院拟定了《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）》，截至当年年底，“中央各民用工业部门的直属企事业单位只剩下500多个，其中工业企业142家，中央直属企业的产值在全民所有制工业产值中的比重由1965年的46.9%下降到8%左右”^②。

经过这两次改革，到“文化大革命”结束前，中国实际已经形成以地方分权为特征的经济模式，即更多地强调“块块”管理，使中国经济管理的层级制形成了以区域“块块”原则为基础的多层次、多地区的形式^③。这种独特的经济模式和经济管理体制，在制度、人员、资金三大要素上，对改革的启动都有一定的优势。

首先，以“块块”为重要内容的管理体制，有利于改革启动后经济发展迅速见到效果。地方由于“五小”工业的发展，形成了相对完整的经济体系且有大量的预算外资金。1971年中央财政下放财权，对地方实行“大包干”；1972年又规定，不满1亿元的超收归地方^④。到1982年，中央和地方预算外资金的收支情况是，收入：中央270.70亿元，地方532.04亿元；支出：中央227.05亿元，地方507.48亿元，地方远远超过中央^⑤。中央对山西省从1980年起实行了“划分收支、分级包干、一定五年不变”的财政体制；同年，省里对各地市、各地市对县也实行了“划分收支、分级包干”的财政体制^⑥。同时，地方经济的发展培养了一大批懂经济的干部。陕西省改革开放初期的领导干部，几乎在“文化大革命”前和期间，都担任过地方的领导干部，改革开放后都成了改革的排头兵和领导者^⑦。特别是邓小平比较早地提出了“尊重知识，尊重人才”的方针^⑧。中国改革刚启动，这些要素立刻结合了起来。1979年、1980年中国工农业总产值分别比上年增长8.5%和7.5%，国民收入分别比上年增长7.7%和6.4%，^⑨人气大顺，充分显示了这些要素的作用。

其次，中国在改革前形成的以地方分权和“蜂窝化”为特征的经济模式、以“块块”为基础的经济管理体制，比传统的计划经济更适于采用局部改革和改革试验的方式。一是由于之前中央鼓励地方自给自足经济体系的建设，中国经济出现了分割化的趋势，地方经济之间有很强的独立性^⑩。这种独立性使得局部改革的不利影响有限，“不至于严重地扰乱整个经济”^⑪。二是在以“块块”为基础的多层次、多地区的层级制中，各地区之间的相互依赖很弱，会因地区的不同产生更加灵活的政策选择^⑫。80年代初期，各个地区富有特色的措施不断出现。山东乐陵县授予780名知识分子技

① 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第11册，中央文献出版社，2011年，第228页。

② 中华人民共和国国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年——新中国工业通鉴》第5部，中国经济出版社，2000年，第1421页。

③ 参见钱颖一、许成钢：《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，张军、周黎安编：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，上海人民出版社，2008年，第3页。

④ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第530页。

⑤ 国家统计局编：《中国统计年鉴》（1993），中国统计出版社，1993年，第229页。

⑥ 张志仁、巨文辉主编：《山西改革开放口述史》，中共党史出版社，2019年，第217页。

⑦ 参见刘玉平主编：《陕西改革开放口述史》，中共党史出版社，2018年。

⑧ 《邓小平文选》第2卷，第41页。

⑨ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第682页。

⑩ 有关这方面的分析，可参见：Thomas·P·Lyons, Explaining Economic Fragmentation in China: A System Approach, Journal of Comparative Economics, Vol.10, No.3, pp.209-236, September.1986.

⑪ 钱颖一：《现代经济学与中国改革》，中信出版集团，2018年，第240页。

⑫ 参见钱颖一、许成钢：《中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张》，张军、周黎安编：《为增长而竞争：中国增长的政治经济学》，第15页。

术职称，并从中选拔 167 人担任领导工作^①。江苏常熟对首批“亿元乡”“千万元村”进行表彰^②。三是以“块块”为重要内容的管理体制和对计划经济体制的不断调整，造成客观上还存在大量体制外和非计划经济的因素。这些因素有着不同的形式，“在农村，主要表现为农村集体经济下的‘小自由’，包括自留地、家庭副业和以其为基础的自由市场，农产品和城市产品收购的非计划部分，社队企业等；在城市，表现为城镇个体经济，大量的城市集体企业、小国有企业，以及‘文化大革命’中由于秩序混乱而在大中型国有企业之间发生的物资串换、地下经济等”^③。这些体制外和非计划经济因素的存在，有利于为改革拓宽渠道和不同经济成分的互相促进，比如非国营经济的发展也给国营企业带来了压力，迫使其改变行为方式，促进了改革的深入发展^④。1984 年，山西榆次全市工业企业与 25 个科研院所、18 个省市挂钩，引进推广新技术、新项目、新工艺、新产品 112 项，各类人才 150 多人^⑤。正因为上述原因，中国改革初期中央一声令下，各地纷纷响应，同苏联和东欧一些国家改革初期的沉寂状态形成了鲜明的对比。当然，统一战线和扩大地方权限，都必须以中央集中统一领导为基本前提。

五、高度重视农业基础设施建设为农村改革创造了基本条件

新中国成立以后，以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体，对农村建设和农业发展一定程度的重视，为之后农村改革的成功启动创造了良好条件。诚然，对这个问题是要做一些具体分析的。不可否认，新中国成立以后，“我国的经济建设是以重工业为中心的”。这种以重工业为中心的“经济发展战略同落后的农业之间发生了矛盾，使得农业的发展在一段相当长的时间内受到限制”^⑥。这种限制，主要表现在：一是对农业的投入相对不足；二是最重要的，就是将农产品的价格定得很低，产生了工农业产品价格之间的“剪刀差”，使农业丧失了自我发展的能力。所以，我国农业改革最初的重要措施，就是“大幅度提高农副产品的收购价格”^⑦。这同重视农业发展是不矛盾的。

首先，提出了农业在“发展国民经济的首要地位”的思想。1956 年 4 月，毛泽东在《论十大关系》中指出：重工业是我国建设的重点，但“重工业和轻工业、农业的关系，必须处理好”，还是要“更多地发展农业、轻工业”^⑧。1957 年 1 月，毛泽东明确提出：“全党一定要重视农业。农业关系国计民生极大。”^⑨ 1961 年 1 月的中共八届九中全会，号召全党全民大办农业^⑩。1962 年 3 月，周恩来在二届全国人大三次会议上的政府工作报告中提出：“遵照毛泽东主席的指示，把农业放在发展国民经济的首要地位”^⑪。1964 年国家计委提出的《第三个五年计划（1966—1970）的初步设想（汇报提纲）》，基本任务为三个方面，排在第一位的就是大力发展农业，基本上解决人民的吃穿用问题。这种农业首要地位的思想有以下几个内容：一是按照农、轻、重的次序安排国家计划。“三五”期间农业投资提高到总投资额的 20%，高于前两个五年计划的 7.1% 和 11.3%^⑫。二是加强农

① 朱殿封：《一位记者眼中的德州四十年（1978—2018）》，青岛出版社，2018 年，第 20 页。

② 常熟市政协文史委员会编：《口述常熟的改革开放（1978—2000 续）》，古吴轩出版社，2018 年，第 17 页。

③ 赵凌云：《1949—2008 年间中国传统计划经济体制产生、演变与转变的内生逻辑》，《中国经济史研究》2009 年第 3 期。

④ 参见世界银行：《中国：90 年代的改革和计划的作用》，中国财政经济出版社，1993 年，第 43—48 页。

⑤ 张志仁、巨文辉主编：《山西改革开放口述史》，第 321 页。

⑥ 董辅初：《经济发展战略研究》，经济科学出版社，1988 年，第 27 页。

⑦ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第 676 页。

⑧ 《毛泽东文集》第 7 卷，第 24 页。

⑨ 《毛泽东文集》第 7 卷，第 199 页。

⑩ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第 14 册，中央文献出版社，2011 年，第 71 页。

⑪ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984 年，第 371 页。

⑫ 武力、郑有贵主编：《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》，中国经济出版社，2004 年，第 538 页。

田基本建设。“三五”期间要建设 5 亿亩高产农田^①。到 1977 年，我国农田灌溉面积近 7 亿亩^②。三是发展农业科技。1957 年 3 月中国农业科学院在北京成立，各省、自治区、直辖市也相继成立农业科学研究所，还有省辖的地区（市、州）农业科学研究所，职工总人数达到 2.4 万人，其中科技人员近万人^③。1973 年以后，湖南杂交水稻逐步在全国推广^④。这些都为农业的发展奠定了坚实的基础，其主要思想都被后来改革的领导者继承下来。

其次，农业基础设施在农村的改革中起到了不可替代的作用。毛泽东和中共中央始终重视农业基础设施的建设。新中国成立以后，除了大规模的水利工程建设，也非常重视农田水利建设。1971 年至 1975 年，是中国农田水利建设的高峰期，每年冬春出动的人数都有 1 亿人左右，灌溉面积每年增加 2400 万亩，平均每年改造易涝田 2000 多万亩^⑤。中国耕地灌溉面积的大幅提高就是一个很好的例子。根据相关统计数据，全国灌溉面积由 1952 年的 19959 千公顷扩大到 1978 年的 44965 千公顷，灌溉面积比例由 18.5% 提高到 45.2%。

表 2 中国耕地灌溉面积变化表

年份	1952	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
灌溉面积（千公顷）	19959	41269	43284	44981	44987	44965	45003	44888	44574	44177

资料来源：《全国农业生产条件》，国家统计局国民经济综合统计司编：《新中国五十年统计资料汇编》，中国统计出版社，1999 年，第 32 页。

由上表可以看出，改革启动前中国耕地灌溉面积较新中国成立初期已有大幅增长，特别是在农村改革启动的 1979 年前后，耕地灌溉面积达到了一个高峰。到 1977 年，全国有效灌溉面积达到 5123.9 万公顷，占全部耕地面积的 54%^⑥。这说明即使分田到户了，之前建设的农田水利设施还在发挥作用。至今农民对那时修建的水利设施仍十分关注，认为：“这都是集体时期的遗产，它们仍然发挥着巨大的作用。”^⑦ 新中国成立时，全国仅有大中型水库 20 座，到 1983 年，我国共建成 8.6 万座水库，其中大中型水库 2702 座^⑧。四川仁寿地区从 1970 年开始修建了黑龙滩等几座大型水库，1985 年竣工，灌溉 100 万亩农田，解决了 300 万人的饮水，在家庭联产承包过程中发挥了巨大作用^⑨。在修建水利的过程中，各地农村修建了许多小型水电站，农村发电量和用电量不断增加。从 1952 年到 1978 年，农村小型水电站由 98 个增加到 82387 个，增加了 839.6 倍；发电能力由 0.8 万千瓦增加到 228.4 万千瓦；农村用电量由 0.5 亿千瓦时增加到 253.1 亿千瓦时。^⑩ 从以上数据可以看出，改革开放前所兴建的农田水利设施在改革启动的时候仍然发挥着重要的作用。

再次，毛泽东高度重视农村和农业的组织建设，特别是农村的基层组织建设。新中国成立初期，毛泽东明确指出了农民组织起来，可以“自己组织学文化”“组织起来抵抗灾荒”，可能节约“人力和物力”，可以更好地“全面规划”^⑪。毛泽东领导建立了农村人民公社体制。这种体制几经调

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》下册，中共党史出版社，2008 年，第 840 页。
 ② 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第 568 页。
 ③ 武力、郑有贵主编：《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》，第 423 页。
 ④ 武力主编：《中华人民共和国经济史》上卷，第 569 页。
 ⑤ 《中国经济发展史》第 1 卷，第 339 页。
 ⑥ 苏星：《新中国经济史》，中共中央党校出版社，1999 年，第 712 页。
 ⑦ 牟成文：《中国农民意识形态的变迁——以鄂东 A 村为个案》，湖北人民出版社，2008 年，第 127 页。
 ⑧ 《伟大祖国三十五年》，第 485 页。
 ⑨ 刘晓晨主编：《四川改革开放口述史》，中共党史出版社，2018 年，第 9 页。
 ⑩ 《中国统计年鉴》（1993），第 349 页。
 ⑪ 《毛泽东文集》第 6 卷，第 455、457、461、475 页。

整，以生产队为基本核算单位，生产大队统筹，人民公社统一领导，有很高的效率，但将经济和政治职能合一，已不能适应农村经济发展的要求，进行“政社分设”的改革势在必行。改革前这种农村组织建设对改革的积极作用表现在两个方面：一是由于原有的组织和体制很健全，使得这种改革进行得十分顺利。将原有的公社党组织改城乡（镇）党组织，公社改为乡、生产大队改为村、生产队改为村民小组，重视农村基层组织建设的传统一直保存下来。80年代初期，山东莱芜农村出现了专业技术协会；到90年代末期，山东全省专业合作经济组织有1.6万个，其中种植业6300个、养殖业3200个、加工运销业3300个、其他3200个^①。二是农民的组织意识已经演变成生活习惯的重要内容。到1983年初，农村90%以上的生产队实现了农户家庭承包经营。这个过程中局部出现了一些混乱现象，“但动摇全局的没有发生”^②。联产承包到户的同时，也出现了很多经济联合体。湖北省郟阳地区在1982年涌现了5万多个专业户和5000多个经济联合体^③。农户和集体保持承包关系，由集体统一管理和使用土地、大型农机具和水利设施，接受国家的计划指导，有一定的公共提留。农村基层组织的作用和服从组织的习惯都延续了下来。

改革开放前，我国农业的经营体制经历了高度分散的家庭经营和高度集中的统一经营两种形式。历史经验告诉我们，他们都有其局限性。联产承包责任制的全面推广，从表面上看，农村合作组织遭到了巨大的挫折，但这是发展过程中的暂时现象。1983年以后连续发布的几个中央1号文件，都提出要“发展多种多样的合作经济”。广东省从1985年就开始探索“设置地区性合作经济组织”，1990年就颁布了《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》^④。截至2006年底，全国农民专业合作组织已发展到15万多个。邓小平认为，农村改革“总的方向是发展集体经济”，并提出了农业发展“两个飞跃”的思想。“第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制……第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。”^⑤他还提出了实现第二次飞跃的四个条件：机械化水平提高了，管理水平提高了，多种经营发展了，集体收入增加了^⑥。改革开放前的农村合作化组织无疑给之后农业走合作化的道路积累了管理经验，更重要的是改革开放前将农民组织起来的实践为今后再度在更高生产力水平上将农民组织起来打下了坚实的观念基础。

研究历史需要从宏观上去把握，但历史又是具体的丰富多彩的。对中国改革开放的认识，既要关注宏观的战略决策，也要看到中间环节和细节的作用，而细节往往决定成败。通过上述五个方面的分析可以看出，毛泽东和邓小平政治哲学思想的核心，都是强调“人民主权”，即代表最广大人民群众的利益。这种“人民主权”政治哲学思想的一贯性和连续性，以及实现的手段、体制上和基础设施上的保障，共同构成中国改革成功启动的因素。实现“人民主权”思想的延续和进一步发扬光大，也必将是改革开放进一步推进的原动力所在。

（本文作者 北京大学政府管理学院教授）

（责任编辑 朱昌裕）

① 衣芳等：《山东改革发展30年研究》，山东人民出版社，2008年，第91页。

② 董辅初主编：《中华人民共和国经济史》，经济科学出版社，1999年，第54页。

③ 中共湖北省委党史研究室：《湖北改革开放实录》第4辑，湖北人民出版社，2018年，第71页。

④ 《广东改革开放决策者访谈录》，第327页。

⑤ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第355页。

⑥ 参见《邓小平文选》第2卷，第315—316页。