

柳随年等 编著

六十年代 国民经济调整的 回顾

中国财政经济出版社

六十年代国民经济 调整的回顾

柳随年等 编著

中国财政经济出版社

**六十年代国民经济
调整的回顾**
柳随年等 编著
(内部发行)

*

中国财政经济出版社出版
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京印刷二厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 6.875印张 140,000字
1982年8月第1版 1982年8月北京第1次印刷
印数：1—12,000

统一书号：4166·363 定价：0.60元

编 著 者 的 话

在六十年代初，我国国民经济进行了前后五年的大调整，矫正了前一时期“左”的失误，使工农业生产很快得到恢复和发展。为了对当时的情况提供一些资料，我们编写了这本小册子，以期有助于进一步总结经验教训，研究我国社会主义经济建设所走过的道路，做好当前的经济调整工作。当然，由于历史条件不同，即使在当时是成功的经验，也只能作为今天对比、研究的借鉴，而不能生搬硬套。文章中的观点，都是作者个人提出来作为探讨的，错误在所难免，引用的资料也不一定准确，仅供内部参考，欢迎读者批评、指正。

1981年3月

目 录

调整、巩固、充实、提高方针的提出 及执行情况	柳随年(1)
关于“大跃进”失误和调整的历史经验	吴群敢(25)
回顾六十年代初农业的调整	谢渡扬(50)
基本建设的调整	崔捷(70)
工业调整的几个问题	徐棟华(94)
精减职工和城镇人口	徐棟华(123)
财贸方面调整的情况和经验	王平(138)
“大跃进”和调整时期的人民生活	王平(162)
1960年7月至1965年 有关国民经济调整工作的大事纪要	诸班师(179)

调整、巩固、充实、提高 方针的提出及执行情况

柳 随 年

一、六十年代初为什么要提出调整、 巩固、充实、提高的八字方针？

调整、巩固、充实、提高的八字方针，是在1960年9月30日中央批转国家计委党组《关于1961年国民经济计划控制数字的报告》中提出的，1961年1月党的八届九中全会正式通过。

当时为什么要提出八字方针？这个问题在很长的一段时间里讲不清楚。有的同志说，提出八字方针是“鉴于农业生产连续两年遭受严重的自然灾害”，有些同志又说是鉴于三年的自然灾害和苏联的背信弃义。这些原因当然是存在的，但不是主要的。现在看，主要原因是我们在经济工作的指导思想严重失误，急于求成，在三年“大跃进”中，违背了客观经济规律，使整个国民经济比例失调，面临严重困难。正是为了解决国民经济的严重困难，我们才被迫不得不这样做的。

为了说明这个问题，这里有必要追溯一下三年“大跃进”

的情况。三年“大跃进”是从批判反冒进开始的。1956年我国经济发展较快，生产、建设、人民生活等都比较好，但有缺点，主要是建设规模搞得大了一些，市场和人民生活有点紧张。为了使经济稳步增长，防止急躁冒进，适当调整1957年的前进步伐，这本来是十分必要的，是符合当时实际情况的。但1958年初南宁会议上却大批“反冒进”，大反所谓右倾。1958年三、四月成都会议上更提出“拔白旗、插红旗”。所谓白旗就是指那些主张指标比较稳妥的人。周总理和有关领导同志都被迫为1956年的反冒进做了“检讨”。5月八大二次会议，通过社会主义建设总路线，提出破除迷信，敢想、敢说、敢干的思想。8月中央召开北戴河会议，通过了建立人民公社和1958年钢产量比1957年翻一番的决议。这次会议对农业形势盲目乐观，估计1958年粮食产量达到6,000亿斤至7,000亿斤，比1957年增产60—90%，据此又提出所谓“农业战线的伟大胜利要求工业战线迅速赶上去”，而且要求省一级党委把注意的中心转移到工业方面来，要各省努力使工业产值超过农业产值。问题是那时粮食、棉花并没有拿到手，而且在提出钢产量要从535万吨翻到1,070万吨的任务时，实际只完成了400多万吨，而时间则已过去8个月。这就是说要用三分之一的时间完成三分之二的任务。毛主席当时也怀疑过，他引了一句诗：“夕阳无限好，只是近黄昏”。但那时大家头脑很热，还是下了决心在报纸上公布了。1958年钢产量原计划620万吨，搞到700万吨是可能的，但要翻一番就不可能了。因为那时钢铁工业能力没有那样多。10月份中央召开电话会议说：1,070万吨指标一定要完成，不能

打折扣。怎么办？只好拼着干，在一两个月内全国搞起几万个小高炉，所有单位都抽人出来炼钢铁。当时许多单位拆铁丝网，砸铁锅、卸铁门，拿去炼铁，炼出几块铁疙瘩，还绑上红布报喜。当时大家抱着一个信念，工业“以钢为纲”，只要把钢搞上去就好办了。可是，要上钢铁，必须相应地增加煤和运输，上新的建设项目。这就使国家的基本建设投资增加近一倍，从138亿元增加到267亿元。大家勒紧裤腰带，许多地方把党费、工会会费都拿出来投资。有的地方还搞摊派，动用企业结余，动员职工拿出存款来搞建设。结果使积累率一下子从1957年的24.9%猛增到33.9%。国家职工从2,451万人增加到4,532万人。工业本身，由于数量任务太重，开始忽视质量和品种，有些部门甚至发生拼设备的情况。大办钢铁又影响了农业。农业虽然丰产，但没有劳力收割，有些地方农具和牲口也抽调出去支援工业、支援钢铁去了。结果粮食丰产没有丰收，棉花开在地里没人摘。加上公社化，吃饭不要钱，“共产风”等，使农村的问题开始严重起来。城市市场供应紧张，肥皂、猪肉等开始出现排队抢购。许多迹象表明，国民经济主要比例关系已经失调，需要调整。那时有些同志对情况是了解的，但不敢反映，怕说泼冷水。另外，也有不少同志在思想上有个错觉，即由于钢铁任务太重，必须扩大积累，其结果又进一步引起钢铁不足，因而误认为要缓和矛盾，还得集中力量上钢铁。1958年10月在第七次全国计划会议上提出1959年工业生产的中心任务是要为生产3,000万吨钢而奋斗。后来武昌会议上定为2,000万吨，对外公布1,800万吨。以后看还不行，1959年三、四月

上海会议降到 1,650 万吨。当时虽然也有些同志认识到要完成 1,650 万吨仍不可能，但觉得再降不好说了。会开完了，毛主席作了批评，说你们这些搞经济工作的，是不是懂得经济，要陈云同志再摸一摸，把数字落实下来。陈云同志回北京以后，亲自摸情况，搞调查，向政治局建议降到 1,300 万吨。这前后，虽然毛主席不断强调要“压缩空气”，“冷热结合”，强调要搞综合平衡，但由于在总的方面坚持跃进口号，坚持“以钢为纲”发展工业的口号，基本的思想倾向还是“左”的，因此不可能有根本的改变。8 月八届八中全会（即庐山会议）以后，进一步发起了一次反对右倾的运动，经济战线一些敢于讲真话的同志许多都挨了批，有的甚至被打成右倾机会主义分子。这一年的路子是照着 1958 年走的，继续猛攻钢铁。钢产量达到 1,387 万吨，积累率提高到 43.8%，挤了农业、轻工业、也挤了人民生活。

1960 年又提出了一个高指标，钢产量定为 1,800 万吨。为了完成这个任务，国家经委在年初提出“开门红、满堂红、月月红、红到底”的口号。干了几个月上不去还不死心。这一年夏天，又提出办钢铁要大搞小土群、小洋群，要动员几千万人大干，保证完成今年任务。7 月份苏联撕毁协议、撤走专家，大家很生气，为了反击，咬着牙要炼“争气钢”。钢产量不是搞 1,800 万吨，而是明确指出要搞 2,000 万吨。这样就使国民经济比例关系失调的情况越来越严重，日子一天比一天难过，到 1960 年秋就再也支持不住了。突出的表现是：

1. 粮食严重不足。农业生产由于“共产风”和瞎指

挥，也由于高征购以及过多的挤了农村劳动力和生产工具，使粮食生产急剧下降。1960年粮食生产只有2,870亿斤，比1957年3,901亿斤减产1,031亿斤，甚至还低于1951年水平。但征购数量仍比1959年增加60亿斤，这样不仅挤了农民口粮，使一部分农民吃不饱，而且也挤了饲料粮和种子粮，影响农业生产。国家粮食库存1960年比1957年减少了236亿斤，当年销售大于购进124亿斤。按每人每年需500斤粮食计算，国家一年大约差2,400万人的粮食，加上高征购挤农民口粮的数，大约差3,000万人的粮食。由于粮食不足，国家挤农民，农民挤牲口，使牲畜大量下降，还挤了经济作物。油料1960年3,405万担，比1957年7,542万担减少一半多。猪的存栏数1960年为8,227万头，比1957年14,590万头减少近一半。而人口1960年是6.62亿人比1957年6.46亿人增加1,600万人，这是当时最大的困难。

2. 基本建设规模过大，没有后续力量。1958年至1960年基建投资合计996亿元，比第一个五年计划合计还多81%。这个规模是建立在预计1958年粮食产量7,000亿斤、棉花产量7,000万担，农业已经过关的基础上的，是根据1962年要求达到钢产量5,000—6,000万吨的目标来布置的。这样大的基本建设规模不仅脱离了农业这个基础，而且也超过了工业本身的可能，这集中表现在财力、物力、人力的不平衡上。从国民收入分配看，1958年至1960年三年国民收入共增加312亿元，而同期基本建设投资总额就增加了246亿元，占新增国民收入的80%，其中1960年国民收入减少2亿元，基本建设投资还增加了39亿元。物资供应三年中平均增长速度：钢材

为30.9%，木材为18.7%，都比基本建设投资的40.6%低。这怎么能适应呢？在编制1959年计划时，物资供应十分紧张无法平衡，留了50亿元缺口。许多项目开工后不是因为缺物资就是因为无资金，长期不能投产。从人力看，尽管基建职工人数增加很多，三年增加421万人，但仍到处喊人不够。

3. 通货膨胀，人民生活水平下降。那几年挖了商品库存，涨了物价，还多发了几十亿元钞票。1960年财政集中了国民收入的47%（正常年份一般占30%多）但仍有差额82亿元。货币流通量比1957年增加了43亿元，使每一元货币流通量拥有的商品库存量（包括一部分没有用的质次价高的在内）由1957年的5.2元降到4.1元。市场供应紧张，人民生活水平下降。这从货币收入还看不出什么问题，因为没有减工资，但从城乡人民主要消费品年消费量下降情况来看，则很清楚。1960年与1957年比较，全国每人粮食消费下降20%，其中城市下降2%，农村下降25%；食用油全国下降23%，其中城市下降32%，农村下降22%；猪肉全国下降71%，其中城市下降70%，农村下降73%，其他消费品也有不同程度的下降。

根据一些典型调查，职工实际生活水平下降大约30%。有些地方还要多。人口非正常死亡增加。

4. 重工业内部比例失调，设备损坏严重，许多企业无法继续生产。主要是采掘工业和加工工业失调，燃料工业与木材工业更加严重。从煤炭工业来看，1960年煤炭产量3.97亿吨，比1957年的1.3亿吨增加2.6亿吨，但仍不能满足需

要。1960年需要量超过产量3.5%。为了保钢、保电,人民生活用煤逐年下降,许多工交企业被迫停产。山东1960年轻纺、化工和机械工业停工或半停工的企业达四分之三。而且就煤炭生产能力来说,本来就没有那样多。1957年只有1.5亿吨,加上几年来新建改造,包括简易投产,1962年也只有2.36亿吨,可见1960年煤炭产量的相当一部分是在采掘比例失调和拼设备等不正常情况下生产出来的。据矿山小组1962年调查,在煤炭部直属的508处矿井中,生产能力破坏严重和简易投产的有179处,其设计能力为7,484万吨,占设计总能力的42%,其中采掘关系不正常的矿井占77%,因此从1960年四、五月份开始,产量就逐月下降。钢铁工业的情况也十分严重,矿山实行强化开采,到1960年,剥离共欠帐2,731万吨,设备完好率只有36.8%。

5. 企业管理混乱,经济效果显著下降,浪费惊人,损失严重。三年大跃进,把过去一套管理制度都冲垮了,使不少企业产品质量下降,劳动生产率下降,成本提高,亏损增加。生铁合格率1957年为99.4%,1960年降到74.9%;重点煤矿煤炭灰分在第一个五年计划期间平均为21%,1960年提高到24%;工业全员劳动生产率1960年比1957年下降了12%。亏损额直线上升,到1961年达到105亿元,其中工业亏损46.5亿元。在基本建设未完工程中,1960年以前下马,后因难以利用而报废的工程达150亿元。

上述五个方面,充分说明由于三年大跃进违背了客观经济规律,破坏了比例关系,已使国民经济处于十分困难的境地。不实行八字方针,国民经济要摆脱困境是不可能的。

二、调整、巩固、充实、提高 八字方针的具体内容

1960年秋中央提出八字方针，但没有全面执行，就在这一年12月中央还发了关于保钢问题的紧急指示，指出能不能完成当年1,800万吨钢的生产任务，是国内外注目的一件大事，是一个政治问题，要动员全体职工，战胜一切困难，为保证这项任务的完成而斗争。1961年由于大家对形势认识仍不一致，这一年对工业、基建调整工作缓慢，又耽误了一些时间。1962年初，中央召开了七千人大会，经过讨论，认识才较一致。同年2月中央又召开了政治局常委扩大会议（即西楼会议），研究了财政赤字和商品供应严重不足的问题，对财政经济方面存在的困难有了进一步的认识，对如何调整也做了研究。陈云同志在《目前财政经济的情况和克服困难的若干办法》的报告中提出六条意见：一、把今后的10年分为两个阶段，前一阶段是恢复阶段，后一阶段是发展阶段。农业的恢复要3至5年，在这一阶段工业也要放慢速度，只能是调整和恢复。二、减少城市人口“精兵简政”。三、要采取一切办法制止通货膨胀。四、尽力保证城市人民最低的生活。五、把一切可能的力量用于农业增产。六、计划机关主要注意力应该从工业、交通方面，转移到农业增产和制止通货膨胀方面来，并且要在国家计划里得到体现。

同月中央发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，正式决定以生产小队为基本核算单位，30年不

变，并要求在春耕开始前后，完成这项工作。

中央成立了由杨尚昆、习仲勋同志组成的中央精减小组，负责精减职工和城镇人口等事宜。

3月，召开了第二届全国人民代表大会第三次会议，在这次会议上，周总理首次总结了三年大跃进的经验教训。报告指出：“在我们取得伟大成就的同时也发生过某些严重的缺点和错误，这就是说，在这几年的建设工作中，一些方面发生了不符合总路线多快好省的要求的情况。我们注意了多快，对好省注意不够，注意了数量，对质量和品种注意不够，从需要考虑出发多，从可能的条件考虑得少，对高速度注意得多，对按比例注意得少。”又说“三年大跃进的缺点和错误主要表现在：工农业生产的计划指标过高，基本建设规模过大，使国民经济各部门的比例关系，特别是农业、轻工业、重工业之间的比例关系和积累消费之间的比例关系，发生了严重的不协调现象。由于指标过高，要求过急，在生产和建设中实行了一些不切实际的违反科学的措施，废除了一些不应该废除的规章制度，不注意经济核算，不讲求经济效益，给企业、事业和工程造成了不少的浪费和损害；也由于指标过高，要求过急，企业和事业的发展规模过快过大，使职工人数和城市人口不适当地大量增加，同当前的农业生产水平很不适应，这就加重了城市供应的困难，也加重了农业生产的困难。”这次总结对统一思想，团结全党全国人民克服当时的困难起了重要的作用。

根据一系列的调查研究，以陈云同志为首的中央财经小组在1962年4月底就国民经济调整问题向中央提出一个报

告，对如何贯彻以调整为中心的八字方针作了非常具体的安排。为了进一步统一全党的思想，中央财经小组在报告中又系统地陈述和分析了当时国民经济存在的八大困难。即：

（1）粮食供应还很紧张，经济作物在继续减产，整个农业经济的恢复不可能很快。（2）工业生产要上去，没有农业的恢复不行，没有工业内部的大调整也不行。（3）基本建设规模缩小以后，必须踏步两三年，做好调整工作，才能创造条件继续前进。（4）货物运输量减少了，铁路运输的紧张状况暂时缓和下来，目前的突出问题是短途运输能力严重不足。（5）职工人数大大超过了目前的经济水平，特别是农业的生产水平。（6）市场的供应情况，特别是吃的和穿的，在今后三、五年内很难有大的改善。（7）对资本主义国家外汇的收入不可能再增加，支出的一半左右必须用于进口粮食。（8）财政严重亏空，货币发行过多，主要商品挖了库存，生产资料大量积压。

从上述分析出发，中央财经小组提出，对整个国民经济需要进行大幅度的调整；把建设规模调整到同经济的可能性相适应，同工农业生产水平相适应的程度；把工业生产战线调整到同农业提供的粮食和原料的可能性相适应，同工业本身提供的原材料、燃料和动力的可能性相适应的程度；把文教事业的规模和行政管理机构缩小精简到同经济水平相适应的程度；把城镇人口减少到同农村提供商品粮食副食品的可能性相适应的程度，使工农关系和城乡关系不象现在绷得这样紧。为争取经济形势根本好转，中央财经小组报告的指导思想是要退够，争取快，准备慢。这是一个关键性的报告，

对彻底地全面地贯彻八字方针起了重要作用。正如中央在批转中央财经小组报告时所指出的：这个报告比较全面地深入地分析了国民经济情况，我们对于财政经济困难的严重程度，对于克服困难的快慢，从总的方面可以说认识清楚了。报告提出的措施“是目前情况下克服困难调整国民经济的一项最积极的措施”，“实行这个措施，我们整个工作就不可能不再被动，而逐步转上主动，整个国民经济的情况就可以不再严重化，而能逐步好转”。

那么，那时究竟采取了那些具体措施呢？除了在农村进一步肯定人民公社三级所有、队为基础，发还自留地，开放集市贸易，在城市恢复奖励制度，实行按劳分配，恢复各种规章制度外，调整经济工作的主要措施是：

1. 减少城镇人口，精减职工。城镇人口在1961年已经减少1,000万人的基础上，1962、1963年再减少2,000万人，职工人数在1961年已经减少870万人的基础上再减少1,000万人。这是减少粮食销量、解决市场不平衡最有力的措施。

2. 压缩基本建设规模，缩短基建战线。1960年基建投资完成384亿元，1961年减到123亿元，1962年计划减到46亿元，后来实际完成56亿元，加上自筹，完成67亿元。积累率从1960年的39.6%降到1961年的19.2%，1962年进一步降到10.4%。基本建设大中型项目从1960年1,815个减到1961年1,409个，1962年进一步减至1,003个。这样，我们就有可能腾出人力、物力、财力去加强农业和轻工业生产，使人民生活逐步有所恢复。

3. 缩短重工业战线，实行某些必要的关、停、并、转。

1960年钢产量1,866万吨, 1961年压到870万吨, 1962年初计划是750万吨, 后来调整为600万吨, 实际完成667万吨。煤炭1960年实际产量3.97亿吨, 1961年完成2.78亿吨, 1962年计划2.51亿吨, 后来调整为2.39亿吨, 实际完成2.2亿吨。关、停、并、转实际上1961年已经开始。全民所有制企业1960年减少2.5万个, 1962年又减少1.8万个, 两年共减少4.37万个, 相当于1960年9.6万个的44.8%, 职工人数减少了966万人, 主要是大跃进时期发展起来的地方小企业。但关停那么多企业, 在当时争论是很大的。一种意见, 要关就得从小高炉、小机械、小煤矿下手, 因为这类企业效率太低, 消耗太高, 产品质量又不好。以消耗来说, 小高炉生产一吨生铁, 消耗焦炭两吨多, 而鞍钢只需600多公斤就够了。另一种意见, 担心这样做会犯路线错误, 所以宁停鞍钢一定要保小高炉。最后还是按第一种意见办了, 取得了很好的效果。

4. 加强对农业的支援, 大力发展农业。首先精减职工, 下放城市人口, 停止那些徒劳无益的水利建设。这是加强农业的最大措施。1960年农村劳动力只有17,019万人, 比1957年的19,310万人减少了2,291万人。1961至1962年两年就使农业劳动力增加到21,278万人, 超过了1957年。

其次减少粮食征购量, 让农民休养生息。按生产年度计算, 1960年国内农村征购量为1,021亿斤, 其中纯购进856亿斤, 1962年征购减到763亿斤, 其中纯购进642亿斤, 按纯购进计算共减少214亿斤。为了解决国内粮食供应不足, 仅1961年和1962年两年净进口粮食167亿斤。

第三, 加强工业对农业的支援。增拨钢材、木材、毛竹,