



政治学与国际关系智库丛书

从追随到竞争

——苏联与中国经济速度的设定(1951—1960)

孙璐◎著

From Bandwagoning to Competing

— the Soviet Union and Chinese Policy Making
of Economic Growth Target (1951–1960)



中国出版集团



世界图书出版公司

从追随到竞争

——苏联与中国经济速度的设定(1951—1960)

孙 璐◎著

From Bandwagoning to Competing

— the Soviet Union and Chinese Policy Making
of Economic Growth Target (1951–1960)



中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

从追随到竞争：苏联与中国经济速度的设定：1951~1960/孙璐著. —广州：世界图书出版广东有限公司，2013. 10

ISBN 978-7-5100-6569-9

I. ①从… II. ①孙… III. ①中国经济—国民经济发展—经济发展速度—研究—1951~1960 ②国民经济发展—经济发展速度—研究—苏联—1951~1960 IV. ①F124.1 ②F151.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第231353号

从追随到竞争——苏联与中国经济速度的设定 (1951—1960)

策划编辑 李 瑞

责任编辑 孔令钢

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲25号

[http:// www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

印 刷 北京振兴源印务有限公司

规 格 710mm×1000mm 1/16

印 张 14

字 数 242千

版 次 2013年10月第1版 2013年10月第1次印刷

ISBN 978-7-5100-6569-9/D · 0076

定 价 42.00 元

版权所有，翻版必究

谨以此书献给我的父母

目 录

导 言	001
一、问题的提出：苏联因素与中国经济速度设定的跌宕起伏	001
二、研究路径与分析概念的创新：关联政治与政策改变	012
（一）国际变量的选择：苏联因素	014
（二）国际国内沟通行为体：毛泽东与经济决策者	016
（三）政策改变：苏联因素的内部化（经济政策中发展速度设定的变化）	027
三、中苏关系的三条分析线索与影响路径	032
（一）线索一	032
（二）线索二	033
（三）线索三	034
第一章 盲目追随：苏联因素与“一五”计划经济速度的设定（1951—1955）	042
一、“一五”计划的制定过程、经济速度设定的变化及决策主导	042
（一）五大步骤及速度设定的“先高后缓”	042
（二）决策主导：经济决策者	045
二、苏联因素对“一五”计划经济速度设定的影响	048
（一）苏联高速度建设经验的间接影响：第一、二次编制期间	049
（二）苏联“速度放缓”意见的直接影响：第三、四、五次编制期间	053
三、苏联因素的影响路径及中苏关系的三条线索分析	065
（一）影响途径：苏联因素与经济决策者们“观念”的变化	065
（二）中苏关系的三条线索分析	067
四、小 结	081
第二章 惯性服从：苏联因素与“冒进”、“反冒进”和八大经济路线的制定 （1955—1956）	085
一、“冒进”、“反冒进”到八大经济路线与决策主导	085

(一) “二五”计划初期的制定过程和速度设定的“先高后缓”	085
(二) 决策主导: 从毛泽东到经济决策者	088
二、苏联因素对1955—1956年经济速度设定的影响	106
(一) 苏联的“速度放缓”意见加强了经济决策者们在速度设定上的 “话语权”	106
(二) 苏联因素对毛泽东服从集体领导的影响	112
三、苏联因素的影响路径及中苏关系的三条线索分析	119
(一) 影响途径: 苏联因素与经济决策者们“观念”和“能量”的强化	119
(二) 中苏关系的三条线索分析	122
四、小 结	125
第三章 逆反竞争: 苏联因素与大跃进、人民公社化运动(1956—1960)	128
一、1956—1960年经济速度设定的过程、变化及决策主导	128
(一) 大跃进、人民公社的发起过程和速度设定的“由缓到快”	128
(二) 决策主导: 从经济决策者到毛泽东	132
二、苏联因素对大跃进、人民公社化运动发起的影响(1956—1960)	147
(一) 苏联经验和模式的“弊端”对毛泽东发动大跃进“观念”的影响	148
(二) 中苏间的摩擦对毛泽东发动大跃进“观念”的影响	153
(三) 莫斯科会议对毛泽东发动大跃进“观念”的影响	160
(四) 庐山会议前后, 苏联因素对经济速度和生产关系的“大跃进”更加 高涨和“反右”扩大化的影响	166
三、苏联因素的影响路径及中苏关系的三条线索分析	170
(一) 影响途径: 苏联因素与毛泽东“观念”、“能量”的变化	170
(二) 中苏关系的三条线索分析	177
四、小 结	188
结 语	191
参考文献	199
致 谢	217

导 言

一、问题的提出：苏联因素与中国经济速度设定的跌宕起伏

20世纪50年代中国经济政策的一个明显特点就是其制定与实施过程中的易中断性与多变性，这一特点体现在经济政策的许多方面，其中非常典型的是这十年间在政策层面上对经济速度的设定。经济速度也叫作经济增长率，是经济学中的核心概念之一，经济增长主要是指经济总量诸如国内生产总值、工农业总产值的增长、人均生产的增加量和人均国民生产总值。虽然在这种增长过程中也可能伴随结构的变化，但这种变化不是经济增长所追求的主要目标，它的主要目标是数量的增加而非质的变化。经济增长率在制定和估计经济政策中起关键作用。长期来看，任何国家的生活水准的改善，主要是由经济增长率来决定的。实际上，一个国家所达到的经济增长率，常常可以被看成判断经济运行状况的一个最重要的指标。^①为了更加有条理地说明经济速度设定的易变性，本书把经济速度的设定放在20世纪50年代中国两个长期经济发展规划即国民经济第一、二个五年计划的制定过程中来说明^②，具体来讲，在国民经济第一个五年计划（后简称“一五”计划）的整个拟定过程中，即从1951年2月开始拟定“一五”计划草案到1955年7月最后成文的《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》并在全国一届人大二次会议上获得通过，前后设定的经济速度是有较大差距的，表现出前高后缓的趋势。随后，在国民经济第二个五年计划（后简称“二五”计划）的整个拟定过程中，经济发展速度的设定也经历了几番波折。在“二五”计划制定的第一个阶段（1955年8月—1956年9月），也就是说从开始着手制定“二五”计划到中国共产党第八次全国代表大会（后简称“中共

① 岳希明、张曙光、许宪春编：《中国经济增长速度：研究与争论》，中信出版社2005年版，第211页。

② 新中国头两个五年计划的制定过程几乎涵盖了整个20世纪50年代，“一五”计划的制定过程从1951年持续到1955年，“二五”计划从1955年开始制定，而后由于经济路线的极左趋势和国民经济运行中出现的混乱状况，在1959年之后停止了修订。

八大”）形成《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议》并提交国务院，这一阶段经济发展速度的设置在政策层面上经历了由“冒进”向“稳步前进”的转变。在“二五”计划制定的第二个阶段（1956年9月—1960年），也就是大跃进和人民公社化运动阶段，以经济发展速度稳步前进为特征的八大温和经济路线于1958年被以超高经济发展速度为特征的“大跃进”和超前生产关系的“人民公社”所取代，1958年5月，党的八大二次会议提出的新的“二五”计划建议以及后来北戴河会议批准的《关于第二个五年计划的意见书》中“天方夜谭式”的经济建设高速度和高指标，相对于1956年的中共八大《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议》中所规定的速度和指标也有了极大的跃进。通常来说，国民经济“五年计划”是中国国民经济计划的一部分，属于较为长期的经济政策，主要是对全国重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等做出规划，指导着今后五年内的经济发展远景规定目标和方向。因此，在设定经济发展的目标和速度方面应该保持一定的稳定性及可持续性，只有经济政策的稳定才能带来社会经济环境的稳定，朝令夕改使人无所适从，政策的过度不稳定，一旦超过人民的心理承受能力，就会造成社会政治的动乱。^①20世纪50年代中国的经济政策，尤其是对经济发展速度的设定，表现出了明显的政策不连贯性和不稳定性特点。相对于苏联曾将计划当作“法律”，一般要求严格实施，在计划经济时期，中国的五年计划是多变的计划，受制于政治与意识形态斗争而无章无节。从20世纪50年代开始，中国学习和实施了苏联的计划经济制度。但是受中国自身条件的制约，事实上，“理想的”计划经济制度在中国难以实现，受计划管理制约的那一部分经济活动也多少“走了样”。其实，不仅仅是“一五”计划、“二五”计划如此，被称为计划经济时期的1953—1980年，中国制定和实施了五个五年计划，但实际上，这五个五年计划中，有四个没有经过全国人民代表大会通过，未形成正式版本公开颁布，唯一形成正式版本的“一五”计划也在制定的过程中被不断修改，在实施了两年多以后才形成正式文件颁布。

列宁曾经指出：“在分析任何一个社会问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范畴之内；此外，如果要谈到某一国家（例如，谈到这个国家的民族纲领），那就要估计到在同一历史时代这个国家不同于其他各国的具体特点。”^②因此，尽管可以笼统地说，一个国家经济政策的制定过程和结果是

① 朱晓黄：《经济政策的制定过程》，中国财政经济出版社1993年版，第43页。

② 《列宁选集》（第2卷），人民出版社1985年版，第375页。

受多方面因素影响的，比如说经济理论、实际经济工作中的需要、各种利益集团的要求、国内外政治经济形势、领导人对某个经济问题的关注程度等，但具体到每个国家，由于每个国家所处的历史时期和内外环境的不同，影响其经济政策制定过程的因素以及作用途径也是不同的。

通常来讲，一国的国内经济政策属于国内公共政策的范畴，其影响因素大都来自于国内，同样，对于特定期限内经济速度的设定则首先应当建立在对本国现实状况和未来发展前景综合、客观衡量的基础之上，同时还应当经过系统的论证和考察，但是对于20世纪50年代中国国内经济政策的制定，我们绝对不能忽略一个国际因素，即苏联因素在其中所起的重要作用。众所周知，新中国成立后如何建设社会主义已成为迫在眉睫需要解决的问题，对此，毫无经验的中国共产党迫切需要外部的援助和建设经验，然而西方国家如同敌视苏联一样敌视新生的中国，从西方寻找盟友和援助是不现实的，而对于坚定不移走社会主义道路的中国共产党来说，在当时的历史条件下，只能选择依靠苏联援助，选择苏联模式来进行社会主义建设，因此，在建国初期，无论政治体制还是经济体制几乎是全盘吸纳了苏联模式。新中国在建国初实行的向苏联“一边倒”的外交政策也决定了中国相当长一个时期内外交的大方向，而且全面影响了中国政治、经济、文化等各方面的政策。新中国前三十年内政外交的许多重大事件，比如“反右运动”、“人民公社”和“大跃进”运动、三线建设、“文化大革命”等，都是直接或间接地与中苏关系的走向连在一起。^①因此，苏联对中国国内政策制定的影响是值得探究的问题领域。

本书选择苏联作为影响中国经济政策制定的一个重要国际因素，并试图回答以下几个问题：苏联因素是否影响到了20世纪50年代中国经济政策中对经济速度的设定？如果有，苏联因素是如何影响中国经济政策中对经济速度设定的，也就是说，是通过哪些途径和方式进行影响的？苏联因素对经济速度设定的影响途径和方式在不同的时间阶段各呈现出什么样的特点，其背后的原因与中苏关系走势有无关联？

在以往的研究中，对于20世纪50年代中国经济速度的变化的研究，大部分的学者都集中关注1958年“大跃进”的发起对1956年温和经济路线的改变，也就是本书中所涉及的第三次经济速度设定的转变。对于引起此次转变的原因，中国学者主要从以下

^① 孔寒冰：《中苏关系及其对中国社会发展的影响》，中国国际广播出版社2004年版，第6页。

几个角度进行分析：①从中国社会结构和社会心理学的视角来进行分析^①，认为经济发展速度的改变是因为经济发展的中国作为经济落后的国家所面临的落后的压力以及社会中普遍存在的乌托邦思想等；②从共产党党内存在着的“温和”与“激进”两条经济路线在政策制定领域地位的消长来分析^②；③认为毛泽东的“头脑发热”和自我中心主义是影响经济路线转变的主要原因。^③西方学者主要从以下四个研究角度来阐释经济路线的转移：①从中国20世纪50年代农业与工业产业发展的不平衡来研究^④；②从权力斗争的角度来进行分析，经济路线转变是权力斗争的直接结果^⑤；③从官僚政治路径研究，经济路线的选择是官僚之间政策选择与博弈的结果^⑥；④从国际环境和中苏关系等外部因素与对经济路线的选择做出研究。^⑦对第一次经济路线中经济速度设定的转变的研究，大都放在了国民经济“一五”计划的制定过程中，更多地散见在人物传记、历史档案等著作中；而对于第二次经济路线中经济速度设定的转变，则没有太多的著作对此进行梳理。尽管已经有学者从国际因素进行研究，但是分析也是较零散的，而且没有一个可适用的框架来进行归纳总结。

本书的研究问题涉及的另一个研究维度是苏联因素对20世纪50年代中国的影响。孔寒冰在《中苏关系及其对中国社会发展的影响》中，用一种历史的长镜头来分析复杂的中苏关系对中国社会发展所产生的影响，并试图从中苏关系角度来说

① 李若坚：《大跃进的社会基础》，载《中山大学学报》2001年第4期；王蒙所：《大跃进、人民公社顺利发动的几个因素简析》，载《理论观察》2001年第5期。

② 孙立：《也谈八大路线未能坚持下去的原因》，载《党史研究》1983年第4期；庞松：《略论八大前后党对社会主义认识的二重性》，载《教学与研究》1996年第5期；曾宪开、赵全军：《在中国社会主义建设道路探索中的两个发现之窥见》，载《党史研究》1996年第4期；李建春：《从八大中央委员会看八大路线的中断》，载《党史研究》2001年第2期。

③ 曹其荣：《近十年间关于大跃进运动成因研究综述》，载《党史研究与教学》2004年第5期。

④ Alexander Eckstein. *China's Economic Revolution*. Cambridge University Press, London New York Melbourne, CUP Archive, 1977.

⑤ Byung-joon Ahn. *Chinese Politics and the Cultural Revolution: Dynamics of Party Processes*. Seattle, University of Washington Press, 1977.

⑥ David Bachman. *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The institutional Origins of the Great Leap Forward*. New York: Cambridge University Press, 1991.

⑦ 宋桂银：《论大跃进的国际背景》，载《湘潭大学学报》1997年第3期；刘继刚、李桂平：《大跃进的实质成因及其教训》，载《安徽联合大学学报》2000年第2期；李安增、赵甫克：《大跃进运动发生之国际因素论析》，载《理论学刊》2001年第1期；李晓勇：《毛泽东发动大跃进的国内因素》，载《求实》2003年第1期；天兕慧：《中国の歴史：巨龍の胎動 毛沢東vs邓小平》，講談社，2004，11，10. pp. 133；Richard C. Thornton. *China, a Political History, 1917-1980*. Boulder, Colo.: West View Press, 1982.

明中国建国后头三十年曲折发展的重要原因。沈志华在《苏联专家在中国》中，认为在国际关系领域应该加强对于出现在社会基层的那些现象、人物和事件的研究，把苏联专家作为影响中国20世纪50年代社会各个方面的一个重要群体，并把他们放在中苏关系不同的时间段内，来分析苏联专家对中国社会各方面的影响。牛大勇在《苏联的非斯大林化运动与中国50年代后期的政治发展》^①一文中，则以中苏关系对中国国内政治影响的视角，论述了苏联的非斯大林化运动是如何促使中共领导核心在毛泽东政治哲学的指导下，走上“文化大革命”之路的。文章从新的角度认识“文化大革命”运动和毛泽东关于“文化大革命”理论的起源，指出反对美国某些政治家推行的“和平演变”战略，防止苏联“赫鲁晓夫那样的人物”在中国取得政权，是毛泽东等中国领导人对苏联非斯大林化运动的反应，也是中国“文化大革命”缘起的国际背景。在这篇文章中，牛大勇把中共决策行为体看成是一个整体来进行分析。另外在一些学术论文中也涉及了这个问题，如张鸿雁的硕士论文《国际环境变化与中国社会主义建设道路开拓性探索》，李岩松的硕士论文《国际环境与中国社会主义经济建设关系研究——国际环境与我国第一个五年计划》，王福春的博士论文《论苏联模式对中国的影响和有中国特色社会主义体制的探索》，沈志华的《周恩来与1956年的反冒进——记中共中央关于经济建设方针的一场争论》，等等，但都用的是历史分析法，没有一个政治学基础上的统一的分析框架。

本书提出的问题涉及两大研究背景：①20世纪50年代中国经济速度设定的大背景是20世纪50年代中国经济政策的制定及其决策机制；②由于苏联因素属于国际因素，因此，在分析苏联因素对中国经济速度设定的影响时，还应当把新中国成立初期所处的大的国际背景考虑在内。

所谓“政策”，是“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行为准则和行动方向”^②，是“国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行动或规定的行为准则，它是一系列谋略、法令、办法、方法、条例等的总称”^③，经济政策是指一个国家在经济领域所规定的政策，是调整人们的经济关系、经济活动的规范和准则。在一个社会中，人们

① 这篇文章在发表时改名为《冷战国际环境与中国文化大革命的起源》，主要还是关注苏联因素的影响作用。

② 兰秉洁、刁田丁主编：《政策学》，中国统计出版社1994年版，第3页。

③ 陈振明主编：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

的经济活动是最主要的社会活动，经济活动几乎涉及人们的全部生活。因此，经济政策是一个国家最主要的政策之一，是国家管理经济活动的重要方式和手段，“一个政党、一个国家政权的行为特征，往往首先表现在其执行什么样的经济政策”^①。

20世纪50年代中国经济政策有两大特点：指令的计划性和政策制定的高度集中性。

1. 指令的计划性

首先，中国的计划经济理论直接来自于马克思主义，对此，陈云曾经提到，“计划工作的规则：有计划按比例。这一思想来之于马克思”，“《资本论》发现了资本主义生产是无政府状态的……在社会主义革命还没有在一个国家胜利以前，马克思就设想过社会主义经济将是按计划按比例发展的，这个理论是完全正确的”。^②早在1934年，毛泽东就已经认为，全国解放后只有实行社会主义计划经济才是新中国经济的唯一出路，他说：“事情是非常明白的，只有我们战胜了帝国主义和国民党，只有我们实行了有计划的、有组织的经济建设工作，才能挽救全国人民出于空前的浩劫。”^③周恩来同志在建国前夕指出，新民主主义经济与旧民主主义经济的基本区别是“基本上计划经济，还是完全自由主义经济”，这是原则之一，在恢复时期，周恩来也强调说“一切财经工作都要有计划性”。^④三年恢复时期过后，中国的经济怎么发展、往哪条道路上发展是摆在中国人民面前的一个现实问题。毛泽东认为：“我们国家，如果不建立社会主义经济，那会是一种什么状况呢？就会变成修正主义国家，变成实际上是资产阶级的国家，无产阶级专政就会转化为资产阶级专政，而且会是反动的、法西斯式的专政。这是一个十分值得警惕的问题，希望同志们好好想一想。”^⑤但什么是社会主义经济呢？马克思列宁主义告诉我们，社会主义经济是计划经济，同资本主义市场经济是根本对立的。^⑥“计划是意识形态。意识是实际的反映，又对实际起反作用。”“像计划这类意识形态的

① 高斌、张国福：《经济政策导论》，经济科学出版社1993年版，第1页。按照不同的分类标准，经济政策可以分为：宏观经济政策和微观经济政策，长期经济政策和短期经济政策，部分经济政策和行业经济政策。

② 陈云：《陈云文选》（第三卷），人民出版社1995年版，第244页。

③ 《毛泽东选集》（第一卷），人民出版社1991年版，第134页。

④ 周恩来：《周恩来经济文选》，中央文献出版社1993年版，第1、93页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第八卷），人民出版社1999年版，第297页。

⑥ 陈先主编：《计划工作手册》，中国财政经济出版社1984年版，第24页。

东西，对经济的发展和 not 发展，对经济发展的快慢，有着多么大的作用。”^①格林沃尔德（Greenwald）所编的《现代经济词典》中把社会主义计划经济区别于资本主义市场经济的一个重要特点，就是在经济运行上，前者要求国民经济有计划按比例发展，后者则呈无政府状态，“社会主义是计划经济的同义词”^②。

从实践上说，中国建国后三十年中，实行的是具有高度计划性质的经济管理体制，这种计划属于指令性计划，正如列宁所说，统一的经济计划是受国家最高政权机关委托拟定的，一经通过形成决议，就具有法律效力，是必须执行的“全国性的任务”^③。1927年斯大林在苏联制定“一五”计划前夕说：“我们的计划不是预料式的计划，不是猜测式的计划，而是指令性的计划，这种计划是各个领导机关必须遵照执行，因而能决定我们经济在全国范围内将来发展方向的。”^④中国的计划经济体制是参考了苏联计划工作的经验而建立的。其中，这种指令性的计划经济最为突出地表现在建国初期中国头几个五年计划的制定过程中。早在“一五”计划期间，当时的国家计划委员会主任李富春就提出：“在计划方法上，有的采取直接计划，有的采取间接计划；在计划的范围上，有些生产、建设和事业的主要指标在国家计划中做了具体规定，有些则不做具体规定；在计划工作的分工上，各级计划机关除负责综合平衡外，着重注意直接计划，而在间接计划方面（如农业、手工业和私人工商业），则采取由国务院各办公室、各部和各省市、自治区分工管理的办法来进行工作。”^⑤20世纪50年代中国经济政策的一个最为突出的特点就是其指令计划性，尽管这种计划是杂乱无章的。

2. 高度集中统一性

理解20世纪50年代中国经济政策制定特点的前提是要理解这一时期中国社会主义政治制度的两个基本特征：①党对政府的绝对领导；②国家权力的高度集中

① 中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第八卷），人民出版社1999年版，第118—119页。

② [美]格林沃尔德编：《现代经济词典》，《现代经济词典》翻译组译，商务印书馆1981年版，第555页。

③ 《列宁选集》（第4卷），人民出版社1995年版，第468—472页。

④ 斯大林：《斯大林在联共（布）第十五次代表大会上关于中央委员会政治工作的总结报告》（1927年12月3日），人民出版社1953年版，第53页。

⑤ 《李富春选集》，中国计划出版社1992年版，第181—182页。

统一。^①这种政治制度既是在中国革命战争年代中产生的，又是照搬苏联模式的结果。1953年过渡时期总路线提出后，为了适应“一五”计划的制定和实施以及大规模有计划经济建设的迅速开展，需要将国家有限的人力、物力、财力集中起来，进行集中统一的行政管理。对此，周恩来指出：“现在，为了适应即将开始的国家大规模经济建设的需要，必须加强中央的统一和集中领导，加强中央人民政府的机构。”^②当时人们有一个共识：社会主义经济的基本特征就是高度集中统一，而执行国民经济计划是国家行政机关的重要职能。因此，国家行政管理系统不仅设立了一系列专业经济管理部门，而且特别强调了它们自上而下的集中统一。中国的政策变迁以强制性变迁为主，且诱致性的政策变迁也需要政府的推动来促成。^③

20世纪50年代，中央层面上负责制定与执行国民经济计划的主要职能部门是中央财政经济委员会（以下简称“中财委”）、国家计划委员会（以下简称“国家计委”）以及1956年成立的国家经济委员会（以下简称“国家经委”）。

1949年3月，中共七届二中全会正式做出建立中央财政经济委员会的决定，以领导全国财经工作。^④任命陈云为中财委主任，薄一波为副主任。1949年9月21日，中国人民政治协商会议召开，建立中华人民共和国的工作进入日程。1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国政府组织法》，把中财委的全称改定为“政务院财政经济委员会”，归属政务院管辖，在中央人民政府组织系统中处于十分重要的位置。1949年10月19日，毛泽东主持召开中央人民政府第三次会议，通过了中央人民政府下设机构的一系列任命事项。在这次会议上，陈云被任命为政务院副总理、政务院财政经济委员会主任，薄一波、马寅初被任命为政务院财政经济委员会副主任。从此，中央财政经济委员会的名称也正式改为政务院财政经济委员会，但仍简称为“中财委”。中财委是政务院下设四个委员会之一，管辖范围宽。“政务院下设的专管行政部门共有30个”，中财委分管了16个，是分管部门最多的一个委员会，这是“因为我们的人民共和国应转向建设，不

① 王瑞芳：《50年代中国政治制度的基本特征及其初步调整》，载《北京科技大学学报》2003年第2期。

② 《周恩来年谱（1949—1976）》（上卷），中央文献出版社1998年版，第269页。

③ 王磊、乐园：《条件约束下的中国发展道路——从十个五年计划看“中国之路”》，载《河北学刊》2006年第3期。

④ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），中共中央党校出版社1991年版，第71页。

能不多设几个部门去管财政经济工作”^①，在事实上是“党中央的财经参谋部和具体作战的指挥机构”^②，担负着领导和管理国家各种经济事业的艰巨任务。其中，中财委中最为核心的机构是计划局，薄一波对计划局的定义职能界定为：计划局的“性质是财委会的首脑，类似军队中的参谋本部，又像主任办公室”，“各部预算大部分都要计划局研究并提出意见给主任批发”^③，计划局的局长为宋劭文。1954年，中财委被撤销。

1952年12月，中央人民政府成立了国家计划委员会，高岗被任命为国家计划委员会主席。国家计委是负责国民经济计划工作的，国家计委的成立加强了中央政府制订和实施计划管理的力量，强调了中央计划管理结构的权威。1953年，中央撤消了大行政区政府（军政委员会）的经济管理职能，主要干部上调中央，其原来的经济管理权力大部分收归中央；1954年，中央撤消了大区建制。这样，中央和地方的关系，由过去的中央与大行政区的关系变成中央与各省的关系，加强了中央政府对国民经济的控制能力。^④与此同时，在政务院内还设置了9个工作部门，其中6个是经济管理部门。^⑤1954年，根据第一届全国人民代表大会的决定，成立国务院。国务院在原政务院42个工作部门的基础上，增加到64个，其中经济管理部门增加了12个。^⑥到1956年年底，在两年的时间里，国务院又先后增设了17个工作部门，其中绝大多数是经济管理部门；^⑦与此同时，省一级政府也比照国务院工作部门，对口设立了相应的机构；省以下地方政府也基本照此办理。至此，从经济管理机构来

① 《中华人民共和国中央人民政府组织法》（1949年9月27日），载中共中央文献研究室编：《中华人民共和国开国文选》，中央文献出版社1999年版，第258页。

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上卷），中共中央党校出版社1991年版，第73页。

③ 薄一波：《关于各局工作的指示》（1949年12月1日），载国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》（第一部下卷）中国经济出版社2000年版，第891—893页。

④ 武力主编：《中华人民共和国经济史》，中国经济出版社1999年版，第431页。

⑤ 即第一机械工业部、第二机械工业部、地质部、建筑工程部、粮食部，中央贸易部分设为商业部和对外贸易部。

⑥ 即国务院第三办公室（重工业）、国务院第四办公室（轻工业）、国务院第五办公室（财贸）、国务院第六办公室（交通）、国务院第七办公室（农林水利）、国务院第八办公室（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、中央工商行政管理局。

⑦ 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。

说，已经形成了一个中央高度集权，实行部门管理为主（即条条管理）并按行业和产品设置管理机构的行政体制。

中财委事实上是充当中央政府的角色，制定国家宏观经济发展的方针政策、长远规划，协调各部门间的相互关系，指导和调节私营经济的生产与经营。1954年中财委撤销之后，国家计委充当政府的角色。1956年国家经委从计划委员会分立后，成为国民经济特别是工业经济的实际管理和运作的政府行政部门，1956年5月，薄一波担任新成立的国家经委主任。正如詹姆斯·R·汤森提到的，1954年建立的国家机器确定了经济的方向，并且发展成为高度集中中央集权和官僚化的结构；中央负责经济和计划的部委成了新制度中有权力的机关。^①

关于这一时期内中国决策模式的特点，有学者提出了决策结构、决策能力和决策机制的中国决策模式的三维分析框架。决策结构是指在决策不同阶段，哪些人或部门可以参与其中。决策能力是指决策者正确地设定问题解决的优先顺序，并制定约束条件下最优的政策方案的能力，这又可以具体分为两个维度：①决策者的主观意愿，即决策者制定政策的出发点是为了维护自身的利益还是提高全社会的福祉，当然在这两个端点之间还有一些中间状态；②决策者的学习能力、创新能力、应用能力等。中国作为一个后发国家，既面临着国家发展过程中的一些共性问题，也会遇到中国所独有的特殊问题。因此，这就要求决策者既能够向自身学习，向历史学习，向他国学习，也能够不断地进行思想创新、技术创新和制度创新，探索适合中国国情的发展战略和发展模式。决策机制是指决策本身所依赖的法律或制度基础，决策既可以是一个瞬间完成的过程，也可以是一个通过严格程序设计制度规范的过程。相比之下，基于制度的决策过程可以最大程度地限制决策者的个人专断，最大限度地降低决策失误的可能性，最大限度地增进决策的内外部共识，即便出现决策失误，也能够及时进行调整，防止从较小失误转化为重大失误，防止从短期失误演变为长期失误。总体说来，王磊、胡鞍钢在其文章中将1949—1956年作为决策制度化的建立阶段，主要特征是民主协商、集体决策，这也是毛泽东时代民主集中制执行得最好的一段时期。1957—1965年是制度化破坏阶段，在这一时期毛泽东在重大

^① [美]詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，江苏人民出版社2004年版，第79页。

决策中的个人作用越来越凸显，个人专断的比例在上升。^①

从国际背景来看，第二次世界大战后，世界力量对比发生了很大变化，美国成为资本主义世界的头号强国，英法等国衰弱，德日意沦为战败国，苏联壮大了自己的经济和军事实力，成为世界上唯一的能够与美国抗衡的国家。因此，第二次世界大战后，世界大国开始按照雅尔塔等国际会议确立的基本原则，重新划分世界版图和势力范围，逐渐形成了以苏联为首的社会主义阵营同以美国为首的帝国主义阵营相互对立的格局。

新中国成立时，冷战把世界分裂成互相隔绝的两个部分，中国在亚洲冷战中首当其冲，对外政策的回旋余地受到极大限制。对中共领导人来说，十分关键的问题是选择怎样的对外战略才有利于新政权的建立和巩固。基于中国革命的历史经验和现实考虑，中国选择了向苏联一边倒的外交战略。“一边倒”战略的提出，不仅有外交方面的需要，也有内政方面的需要。中国在共产党领导下只能走社会主义道路，而不允许走“第三条道路”。最后，新中国成立前夕，在外交方面还有一些急需解决的具体问题，包括：得到国际承认，争取经济援助，保障新生国家的安全等。在选择了向社会主义发展的方向之后，要尽快解决这些问题只能争取苏联的帮助。中国公开站在苏联和社会主义阵营一边，不仅是基于当时的国际政治现实，而且是从中国国家利益出发考虑的。毛泽东、周恩来等中国领导人指出，为了抵抗美国的侵略和威胁，必须同苏联结盟，没有任何其他道路可走。在中国的争取下，中苏两国于1950年2月签订《中苏友好同盟互助条约》及有关协定，为加强两国友好合作、保障两国安全奠定了坚实的基础。1950年4月11日，毛泽东又主持了中央人民政府委员会第六次会议，周恩来在会上做了《关于中苏条约的报告》，会议批准了这个条约。毛泽东在讲话中指出：“我们是处在一种什么情况之下来订这个条约呢？就是说，我们打胜了一个敌人，就是国内的反动派，把国外反动派所扶助的蒋介石反动派打倒了。国外反动派，在我们中国境内，也赶出去了，基本上赶出去了。但是世界上还有反动派，就是我们国外的帝国主义。国内呢，还很困难……在这种情况下，我们需要有朋友……我们同苏联的关系，我们同苏联的友谊，应

^① 王磊、胡鞍钢：《结构、能力与机制：中国决策模式变化的实证分析》，载《探索与争鸣》2010年第6期。所谓“决策模式”，即政府决策的模式是镶嵌在国家的政治、经济、文化体制内的，不同的经济发展水平、不同的文化传统、不同的政治体制和政治结构，针对不同的问题和挑战，决策模式都可能有所差异。