

中国中央与地方 经济关系研究 (1949~1978)

陈 鹏 高瑞娜 / 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书受2018年扬州市社科联重大课题出版资助，也是江苏省第五期“三三三”工程第三层次人才、2018年江苏省高校思想政治理论课优秀青年教师“领航·扬帆”人才计划、扬州工业职业技术学院“青蓝工程”中青年学术带头人、扬州工业职业技术学院中国特色社会主义研究中心等项目的阶段性成果。

中国中央与地方 经济关系研究（1949~1978）

陈 鹏 高瑞娜/著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国中央与地方经济关系研究. 1949 ~ 1978/陈鹏, 高瑞娜著. —北京: 知识产权出版社, 2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5981 - 7

I. ①中… II. ①陈… ②高… III. ①中央与地方的关系—经济关系—研究—中国—1949—1978 IV. ①F123. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 270341 号

责任编辑: 刘 江

责任校对: 谷 洋

特约编辑: 李兰芳

责任印制: 刘译文

中国中央与地方经济关系研究 (1949 ~ 1978)

Zhongguo Zhongyang Yu Difang Jingji Guanxi Yanjiu

陈 鹏 高瑞娜 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院

邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8344

责编邮箱: liujiang@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京建宏印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15

版 次: 2018 年 11 月第 1 版

印 次: 2018 年 11 月第 1 次印刷

字 数: 258 千字

定 价: 60.00 元

ISBN 978-7-5130-5981-7

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

新中国不仅是一个地域辽阔、区域发展不平衡的大国，还是一个人口众多、多民族的发展中国家，并且建立起社会主义基本制度，这就使得中央政府与地方政府之间的关系呈现出一种复杂多样和变动不居的状态，而如何处理好这一关系，充分发挥中央政府和地方政府“两个积极性”，一直是新中国经济和社会发展中的重要问题，也是中国共产党在各个历史时期都积极探索的重要问题，而其中的经济关系又是主要内容。

马克思主义经典作家在他们的著作中多次论及国家的含义及其结构形式，一致主张在无产阶级专政的社会主义国家必须实行中央集权制下的地方自治或区域自治，但在社会主义国家某一历史时期中央集权的程度、地方自治或区域自治的广度和深度，他们并没明确界定。中华人民共和国成立后，构建与国情和发展目标相适应的中央与地方经济关系，就成为中国共产党治国理政的重大课题。中国共产党依据马克思主义国家结构理论，从中国实际出发，努力探索并构建新型的中央与地方经济关系。1949~1978年中央与地方经济关系，服从和服务于特定历史时期经济与政治发展的需要，以及克服权力过于集中或分散的弊病，依次经历了逐渐集中、高度集中、仓促分散、再次高度集中、第二次分散、又一次集中的历史演进。但是，从唯物史观视角看，中央与地方的经济关系并未完全理顺，往往陷入“一统就死”“一死就放”“一放就乱”“一乱又统”的循环怪圈。

如今，中国特色社会主义进入新时代，中国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这决定着新时代中央与地方经济关系已经并将呈现诸多新的特点。为此，中共十九大报告提出，加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；深化简政放权，赋予省级及以下政府更多自主权。历史是最好的

教科书，研究新中国中央与地方经济关系演变的历史及其经验，不仅具有现实意义，也对总结中国共产党治国理政经验和构建中国特色社会主义政治经济学具有重要的理论意义。

陈鹏同志是我的学生，河南信阳人，农家子弟。在中国社会科学院读博期间，有志于中国近现代经济史研究。他踏实好学，勤奋刻苦，在他的导师朱佳木教授指导和我的帮助下，开始关注中央与地方经济关系研究。他以中华人民共和国成立后第一个历史时期中央与地方经济关系为研究对象，完成博士论文，受到论文答辩委员会的好评。这本著作就是他毕业后两年来对博士论文修改、丰富和完善的最终成果。

该书以1949～1978年中央人民政府与地方政府在财政、企业管理、金融信贷、商业贸易、计划制订与实施等方面的权责划分为研究对象，分别论述国民经济恢复、“一五”计划、“大跃进”、国民经济调整、“文化大革命”、国民经济“徘徊前进”六个时期中央与地方经济关系演变的背景、主要内容、取得的成效和存在的不足。经过系统梳理和研究后，陈鹏认为1949～1978年中央与地方经济关系的演变在走向计划经济和试图不断完善的过程中，始终体现了“全能型”政府性质，并具有以下四个基本特点：一是中央和地方的“两个积极性”此消彼长；二是“集中与分散”反复交替；三是生产关系与生产力的关系不断调适；四是经济体制急剧变革。他提出处理好中央与地方经济关系必须因时、因势、因事而定；集中要以必要的分散为前提，分散要以适当的集中为基础，中央集权制必须建立在保证必要的地方积极性和灵活性的基础之上；在生产力还不是高度发达、区域之间的经济发展还非常不平衡的社会主义国家，政府既不能代替市场配置资源，中央政府也不能统揽一切。中央政府与地方政府之间仅靠行政性分权是不能解决“一统就死、一放就乱”的循环的。在单一公有制和计划经济条件下，能够更好发挥中央政府作用的领域主要在宏观经济领域和重大基本建设方面，以保证“四大平衡”和“集中力量办大事”；而能够更好发挥地方政府“因地制宜”作用的领域，则主要在中观经济和微观经济领域，同时必须引入市场机制，并进一步向企业（包括集体经济组织）放权，形成中央政府和市场对地方政府的双重制约。这一历史时期对我们今天的启示为：要实现国家治理体系和治理能力现代化，在政治上必须实行民主集中制，实行单一制、多层级的管理体制；而在经济上，则必须在市场

经济基础上，实行相对“分权”的集中制，即实行统一领导、分级管理的体制；依法规范中央与地方经济关系，要坚持权力与责任相统一、财权与事权相一致的原则。中央政府和地方政府必须严格依法履行自己作为国家机器组成部分的职责，避免发生中央与地方政府之间的越位、错位、缺位等现象。

总之，我认为陈鹏同志的研究方法及提出的一系列观点，能够为中央政府和地方政府经济管理部门、相关领域的研究者提供决策参考、文献资料和研究线索。

新作即将问世，为师为之骄傲。“桐花万里丹山路，雏凤清于老凤声。”希望他在科学研究道路上勇攀高峰，再创佳绩。

武 力

2018年10月5日于北京

前 言

党的十八大报告提出，加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制；深化行政审批制度改革，继续简政放权。十八届三中全会又一次提出建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。十八届五中全会再一次提出持续推进简政放权、放管结合、优化服务。党的十九大报告提出，加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系；深化简政放权，赋予省级及以下政府更多自主权。这一系列指导建设新时代中央与地方经济关系的新理念新思想新战略，是以习近平为总书记的党中央带领全党全军全国各族人民在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中实践创新和理论创新的重大发现。切实深入贯彻落实执行这一系列新理念新思想新战略，必须准确把握这些理论、方针、政策向现实转化的着力点和关键点。譬如实现财力与事权相匹配，必须划清中央与地方在不同重要战略机遇期下的事权界限；实现持续简政放权、放管结合，必须厘清在不同的经济社会背景下简政放权的广度和深度，统一管理的维度和力度；实现建立现代财政制度、发挥中央与地方两个积极性，必须澄清在不同的国内国际环境下两个积极性谁主谁次及两者之间的辩证关系。破解这些难题，必须且只能从研究历史入手。

本书坚持以上述问题为导向，主要研究中华人民共和国前30年，即1949~1978年国家财政权（包括税收权、投资权、物资分配权、预决算权、劳动工资权）、企业管理权（包括企业生产经营权、产品分配权、企业利润和公积金管理权）、金融信贷权（包括货币公债发行权、信贷审批权、现金管理权）、商业贸易权（包括物价权、商品收购和销售权、对外贸易管理权）、计划权等经济权力在中央政府与地方政府之间的划分问题。（1）在国民经济恢复时期，实行经济权力的逐渐集中。财政方面，建机立制，统一财政收支管理；企业方

面，把大中型企业划为中央国营企业；金融方面，建立国家银行体系，统一金融货币管理；贸易方面，建立国内外贸易机构，统一贸易管理。（2）在“一五”时期，实行经济权力的高度集中。财政方面，建立“条条”管理体系，强化财政收支管理；企业方面，企业生产逐渐纳入国家计划；金融方面，发挥银行职能，强化金融信贷统一管理；贸易方面，改组贸易机构，建立垂直统一的对口管理体系。（3）在“大跃进”时期，实行经济权力的仓促下放。财政方面，下放财权财力，实行投资包干制度；企业方面，把大部分部属企业交给地方管理；金融方面，下放信贷管理权，充分供应信贷资金；贸易方面，改组商贸机构，下放商贸管理权。（4）在国民经济调整时期，实行经济权力的再次高度集中。财政方面，重建“条条”管理体制，增加中央财权财力；企业方面，上收一批下放不适当的企业，试办工业、交通托拉斯；金融方面，控制货币投放，加强资金管理；贸易方面，恢复专业公司和供销社，统一商业贸易管理。（5）在“文化大革命”时期的1969～1972年，实行经济权力的第二次下放。财政方面，简化税制和工资制，试行财政、投资、物资“大包干”；企业方面，下放绝大部分部属企业事业单位；金融信贷方面，简化金融信贷体制，实行农村信贷包干；计划方面，精简中央机构，实行“块块为主”的计划管理。（6）在两年徘徊时期，实行经济权力的又一次集中。财政方面，加强税收、投资、物资、折旧基金的统一管理；企业方面，建立专业“联合公司”，上收部分企业；金融方面，整顿银行机构，加强银行业务工作；计划方面，统一计划管理。在这六个历史时期，因不同的经济背景、客观要求和主观愿望，经济权力在中央政府与地方政府之间进行了“收权”与“放权”的数次调整。在此过程中，尤其在加强中央集权时，尽管取得了一定的成绩，实现了既定的经济发展目标，但由于经验缺乏、“左”倾错误思潮的干扰、投资饥渴的驱使以及计划经济体制自身存在的弊端，中央与地方经济关系始终未能摆脱“一统就死、一死就放、一放就乱、一乱又统”的窠臼。

通过全面地、深入地、客观地研究1949～1978年中央与地方的经济关系，可以发现，中华人民共和国前30年中央与地方经济关系的演变具有四个基本特点：一是“两个积极性”的此消彼长。中央与地方两个积极性的发挥呈现出反方向的发展趋势。二是“集中与分散”的反复交替。从每一个历史时期经济权力调整总体趋势看，抑或从某一个具体经济权力的演变历史看，中央与

地方经济关系始终围绕“集中与分散”交替。三是生产关系与生产力的不断调适。中央与地方经济关系变动频繁且幅度较大，是生产关系与生产力不断调适的反映。四是急剧的经济体制变迁与全能型政府背景。在全能型政府背景下，经济体制的变迁往往是牵一发而动全身，其效果呈几何增长。实践告诉我们，在推进体制改革、促进经济发展的时代背景下协调好这一重大关系，必须做到：第一，因时因势而定。中央与地方经济关系既要根据时间时代的改变及时调整，也要根据国内国外形势环境的变化及时革新。第二，处理好“条条”与“块块”、计划与市场、政府与企业之间的关系。必须把处理中央与地方经济关系和处理决策权与执行权、集中与分散、计划与市场、政府与企业的关系结合起来，整体推进，协调发展。第三，依法规范中央与地方经济关系。坚持权力与义务相统一、财权与事权相一致的原则。

目 录

绪 论	(1)
第一节 课题的缘由及意义	(1)
一、课题的缘由	(1)
二、选题的意义	(3)
第二节 国内外研究述评	(6)
一、国外研究述评	(7)
二、国内研究述评	(8)
三、结论	(17)
第三节 主要研究内容、研究思路及逻辑框架	(18)
一、主要研究内容	(18)
二、研究思路	(23)
三、逻辑框架	(24)
第四节 主要研究方法与创新之处	(25)
一、主要研究方法	(25)
二、创新之处	(25)
第五节 中央与地方经济关系及相关概念的界定	(27)
第一章 国民经济恢复时期经济权力的逐渐集中	(29)
第一节 逐渐集中的经济背景	(29)
一、中央与地方经济关系的历史性回顾	(29)
二、中华人民共和国成立时国民经济状况及国际环境	(33)
三、中华人民共和国经济纲领的确立	(39)

第二节 经济权力的逐渐集中	(41)
一、建机立制，统一财政收支管理	(41)
二、把大中型企业划为中央国营企业	(48)
三、建立国家银行，统一金融货币管理	(49)
四、建立国内外贸易机构，统一贸易管理	(51)
第三节 逐渐集中的成效	(53)
一、财政收支基本平衡，物价基本稳定	(53)
二、经济效益提高，产业结构优化	(55)
三、货币统一，金融稳定	(57)
四、城乡互助，内外交流	(58)
第四节 逐渐集中的改进措施与“条块”关系的形成	(60)
一、逐渐集中的改进措施	(60)
二、“条块”关系的形成	(63)
小 结	(65)
第二章 “一五”时期经济权力的高度集中和放权改革设想	(67)
第一节 高度集中的经济背景	(67)
一、社会主义工业化起步时的经济条件	(67)
二、优先发展重工业的战略	(70)
三、“一化三改”总路线的提出	(71)
四、沿海和内地协调发展的区域经济政策	(74)
第二节 经济权力的高度集中	(75)
一、建立“条条”管理体系，强化财政收支统一管理	(75)
二、加强企业统一管理，其生产纳入国家计划	(80)
三、发挥银行经济职能，强化金融信贷统一管理	(82)
四、实行“统购统销”，建立垂直统一的外贸管理体系	(83)
第三节 高度集中的成效	(87)
一、优化产业结构，促进供求平衡	(87)
二、提高投资效益、加快经济发展	(89)
三、实现高积累、低消费	(90)

四、协调了生产力布局	(90)
第四节 高度集中的消极作用和放权改革设想	(91)
一、高度集中的消极作用	(91)
二、高度集中的反思和改进措施	(93)
小 结	(96)
第三章 “大跃进” 时期经济权力的仓促下放	(99)
第一节 仓促下放的经济背景	(99)
一、“积极平衡” 取代 “综合平衡”	(99)
二、社会主义建设总路线的提出	(101)
三、“大跃进” 决策的形成	(102)
四、全面铺开的区域经济政策	(103)
第二节 经济权力的仓促下放	(104)
一、下放财权财力，实行投资包干制度	(104)
二、把大部分部属企业交给地方管理	(107)
三、下放信贷管理权，充分供应信贷资金	(107)
四、改组商贸机构，下放商贸管理权	(108)
第三节 仓促下放的严重后果	(109)
一、财政收支失衡，投资效益低下	(109)
二、企业管理混乱，产业结构失衡	(112)
三、信贷失衡，通货膨胀严重	(113)
四、供求关系紧张，对外贸易出现逆差	(115)
第四节 仓促下放后的补救措施	(115)
一、加强投资、物资管理，实行地方收支挂钩	(116)
二、收回部分企业管理权和劳动人事权	(117)
三、收回信贷管理权，加强资金管理	(118)
四、统一商业、外贸管理	(119)
小 结	(120)

第四章 国民经济调整时期经济权力的再次高度集中和放权改革设想 ...	(121)
第一节 再次高度集中的经济背景	(121)
一、“调整、巩固、充实、提高”的经济发展战略	(121)
二、重点进行“三线”地区的投资建设	(122)
第二节 经济权力的再次高度集中	(123)
一、重建“条条”管理体系, 增加中央财权财力	(123)
二、上收一批下放不适当的企业, 试办工业、交通托拉斯 ...	(128)
三、控制货币投放, 加强资金管理	(130)
四、恢复专业公司和供销社, 统一商业贸易管理	(132)
第三节 再次高度集中的成效	(136)
一、投资规模压缩, 财政收支平衡	(136)
二、企业效益提高, 经济结构改善	(137)
三、金融信贷稳定	(140)
四、积累与消费关系趋向合理	(142)
第四节 再次高度集中的消极作用和放权改革设想	(143)
一、再次高度集中的消极作用	(143)
二、毛泽东对放权改革的设想	(143)
三、高度集中的改进措施	(145)
小 结	(146)
第五章 1969 ~ 1972 年调整时期经济权力的第二次下放	(148)
第一节 第二次下放的经济背景	(148)
一、“文化大革命”初期“左”倾错误对经济体制的冲击	(148)
二、“文化大革命”初期政治动乱对经济体制的冲击	(149)
三、“三线建设”继续推进和建立经济协作区	(150)
第二节 1969 ~ 1972 年的第二次下放	(151)
一、简化税制和工资制, 试行财政、投资、物资“大包干”	(151)
二、下放绝大部分部属企业事业单位	(154)
三、简化金融信贷体制, 实行农村信贷包干	(154)

四、精简中央机构，实行“块块为主”的计划管理	(155)
第三节 第二次下放的严重后果	(156)
一、财政收支失衡，物资调度困难	(156)
二、企业管理混乱，经济效益下降	(158)
三、经济杠杆的调节作用被削弱	(159)
四、农轻重比例严重失调、积累与消费关系紧张	(160)
第四节 第二次下放后的补救措施	(161)
一、实行经济核算制，加强财政收支管理	(162)
二、不准层层下放企业，上收电子、交通等企业管理权	(163)
三、恢复银行体制，加强资金货币管理	(164)
四、坚持计划的统一管理	(166)
小 结	(167)
第六章 两年徘徊时期经济权力的又一次集中	(169)
第一节 又一次集中的经济背景	(169)
一、经济领域的拨乱反正	(169)
二、急于求成的“左”倾政策继续实施	(170)
第二节 经济权力的又一次集中	(171)
一、加强税收、投资、物资、折旧基金的统一管理	(171)
二、上收部分企业，建立专业“联合公司”	(174)
三、整顿银行机构，加强银行业务工作	(175)
四、统一计划管理	(177)
第三节 又一次集中的成效	(177)
第四节 “新的大跃进”对集中管理体制的冲击及严重后果	(178)
一、“新的大跃进”对集中管理体制的冲击	(178)
二、严重后果	(179)
小 结	(181)
第七章 1949~1978年中央与地方经济关系演变的特点及历史启示	(182)
第一节 中央与地方经济关系演变的特点	(182)

一、“两个积极性”的此消彼长	(182)
二、“集中与分散”的反复交替	(184)
三、生产关系与生产力的不断调适	(186)
四、急剧的经济体制变迁与全能型政府背景	(188)
第二节 中央与地方经济关系演变的历史启示	(190)
一、因时因势而定	(190)
二、处理好“条条”与“块块”的关系	(192)
三、处理好计划与市场的关系	(196)
四、处理好政府与企业的关系	(199)
五、依法规范中央与地方经济关系	(201)
结 语	(202)
参考文献	(208)
后 记	(221)

绪 论

第一节 课题的缘由及意义

一、课题的缘由

(一) 专业背景和个人偏好

笔者硕士专业是中国近现代史。学习期间，阅读了大量关于中国近现代史的教材和著作。如李侃编《中国近代史(第四版)》(中华书局1994年版)、王桧林编《中国现代史》(上、下)(北京师范大学出版社2004年版)、罗尔刚著《太平天国史》(中华书局1957年版)、胡绳著《从鸦片战争到五四运动》(人民出版社1981年版)等，这些教材和著作作为我从专业角度了解中国近现代史打开了一扇门。同时，我也阅读了经济学的一些著作，了解了一些基本经济理论。如郭熙保与何铃编《微观经济学》(中国社会科学出版社2002年版)、司春林与王安宇编《宏观经济学——中国经济分析》(上海财经大学出版社2002年版)等。如果学习历史学是我的专业要求，那么学习经济学则是我的个人偏好。随着知识的积累，我渐渐发现，历史学和经济学也有交叉学科，即经济史。研究历史的人要研究经济，研究经济的人要研究历史。从某种意义上说，人类社会发展史就是一部经济史。吴承明先生曾说：“经济史应当成为经济学的源，而不是它的流。”^① 这充分说明经济史研究的重要性。硕士论文选题时，我试图把专业背景和个人偏好结合起来，从经济学角度研究近代

^① 吴承明. 吴承明集 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002: 351.

区域发展史。从那时起，我一直从事着区域经济史研究。2014年，我有幸在中国社会科学院攻读中国史专业博士，继续从事历史学的学习和研究。经过学习，我对中华人民共和国史，尤其是中华人民共和国经济史有较多的了解，对中华人民共和国史在某种程度上就是一部创业史有了更深刻的认识，对改革开放前30年中国共产党领导中国人民进行社会主义现代化建设所取得的成绩及失误有了更为客观的评价。于是，我的研究方向渐渐从近代区域经济史转变为中华人民共和国经济史。

（二）个人学习与导师指导

中华人民共和国经济史具有宽广的研究领域，如宏观研究与微观研究、全局研究与区域研究、历史研究与现实研究。如何从这些宽广的研究领域中界定选题，我经历了一个学习与思考的过程。在中国社会科学院读博期间，我大量阅读马克思主义经典著作和中国史专业著作，认真聆听与专业相关的学术讲座，尽可能抓住课余时间与老师交流。在一番刻苦学习之后，我认识到中国是一个地域辽阔，民族、区域之间经济和社会发展极不平衡的发展中大国。在农业文明向工业文明转型过程中绝大多数这样的国家都解体或者沦为殖民地了，只有中国坚持下来，而要继续在落后的农业国基础上维持国家的统一和稳定，就必须加快工业化步伐，走进工业大国行列，即将大国建立在工业文明的基础之上。这是中华人民共和国成立后最迫切的任务。中国加快工业化，面临资本极度短缺的问题，而国家安全又迫使必须加快重工业建设。这两条都迫使中国继续走向传统的老路——加强中央集权。换句话说，就是“集中力量办大事”。而只有实行单一公有制和计划经济体制，才能集中全国有限的人力、物力、财力，进行工业化建设。尽管中国共产党在处理中央与地方经济关系时出现了集中与分散的反复交替，存在这样或那样的失误，但它是探索中国特色社会主义道路的一次伟大实践。研究1949～1978年中央与地方经济关系，不仅能深化对中国国情和中国特色社会主义经济发展道路的认识，而且它是中国国情和中国“四个自信”里面最重要的特点和创新之一，对于了解和认识中国国情和中国特色社会主义，提高认知能力和分析、解决问题的能力非常有帮助，也是对笔者知识的检验和科研能力的挑战。最后，在导师的帮助下，经过几次的修改和完善，我终于确定了博士论文的题目。