

中国经济政策与
运行研究
(1977-1984年)

刘强 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国经济政策与
运行研究
(1977-1984年)

刘强 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国经济政策与运行研究:1977-1984年/刘强著.—武汉:武汉大学出版社,2020.11

ISBN 978-7-307-21636-5

I.中… II.刘… III.中国经济—经济政策—研究—1977-1984
IV.F120

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第121084号

责任编辑:韩秋婷 责任校对:汪欣怡 版式设计:马佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:17.5 字数:252千字 插页:1

版次:2020年11月第1版 2020年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-21636-5 定价:56.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

序

2013年6月25日，习近平同志在中共中央政治局就中国特色社会主义理论和实践进行第七次集体学习讲话时指出：“历史是最好的教科书。学习党史、国史，是坚持和发展中国特色社会主义、把党和国家各项事业继续推向前进的必修课。这门功课不仅必修，而且必须修好。要继续加强对党史、国史的学习，在对历史的深入思考中做好现实工作、更好走向未来，不断交出坚持和发展中国特色社会主义的合格答卷。”^① 2018年是纪念我国改革开放40年，在这40年中有很多的经验值得总结，也有一些教训值得反思。比如，这一时期是改革开放的酝酿与起步阶段，“文化大革命”结束后中外技术的差距、传统计划经济体制弊端的进一步暴露与激化等因素推动了中国在经济理论、经济体制、发展战略等方面的思考与改革，也正是通过对这一时期的对外开放的经验教训的总结，从而对中国今天如何进一步深化改革和扩大对外开放提供了经验的总结和理论思考。

本书立足于1977—1984年中国宏观和微观经济政策与运行、农村和城市经济政策与运行这个主题，运用经济学和经济史学的分析方法，通过分析这一时期经济政策调整、改革的原因及其对国民经济发展和社会的影响，揭示中国进行经济体制改革和对外开放有其内在的历史必然

^① 习近平. 在对历史的深入思考中更好走向未来 交出发展中国特色社会主义合格答卷[N]. 人民日报, 2013-06-27.

性。同时，中共十四大提出的建立社会主义市场经济体制这个改革目标与这个阶段有密切的关联。因为正是这个阶段经济政策调整与改革的实践探索，为后来社会主义改革方向的确立、共同富裕社会主义原则的形成和从农村到城市渐进式改革路径的探析提供了丰富的素材。

1977年到1984年这个阶段之所以重要，因为它不仅是中国改革开放的酝酿与起步阶段，而且它还解决了有关改革开放的重大理论问题。可以从以下几个方面来看：

第一，它为改革开放的顺利进行扫清了思想障碍和理论障碍。

对于经济改革来说，有两点极为重要。一是确定把党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心上来，摆脱过去的以阶级斗争为纲的历史轨迹。可以说，中国改革开放及此后几十年的变化都根源于这一“历史性转折”。二是将“解放思想、实事求是”确定为党的思想路线，为改革探索打开了意识形态的空间。

人们一般称1978年为改革开放的元年。然而，对于中国的大转向来说，1977年也是一个重要的年份。从1977年开始，中国政治和社会出现了一连串的变化。制定现代化规划、扩大技术引进、出国考察、酝酿经济改革等重要举措也从这一年开始。经济政策的调整具体表现在十年规划的制定与实践，而这一规划制定的目的是为了解决当时制约国民经济发展的三大瓶颈问题的：一是农业和轻工业滞后，远不能满足发展国民经济和改善人民生活的需要；二是能源、交通和原材料工业严重制约工业化进程；三是基本建设战线过长，必须集中财力、物力，重点突破。这个规划的制订折射出当时已认识到通过改革解决体制弊端的方法。

思想解放推动了经济领域的拨乱反正。1977年和1978年经济领域拨乱反正涉及的重大问题有四个：一是纠正否定商品生产和商品交换的错误观点，重新肯定社会主义必须大力发展商品生产和商品交换，重视价值规律的作用；二是批判对所谓“资产阶级法权”和按劳分配原则的错误批判，重新强调按劳分配和物质利益原则；三是批判对“唯生产力

论”的错误批判，强调生产力发展在社会主义发展中的重要地位，事实上提出了体制评价的生产力标准；四是提出按经济规律办事，提高经济管理水平。有些经济学家的思考，已涉及整个计划体制。例如，薛暮桥1978年4月给邓小平、李先念写信，提出研究计划管理体制问题。6月，他还通过对江苏和北京的调查，得出一个基本的看法：现在管理体制的根本缺点是，不管是条条管，还是块块管，都是按行政系统管，既割断了各行业之间的经济联系，也割断了地方与地方之间的经济联系。这种条块分割体制的典型弊端是：两个企业能商量解决的问题必须层层上报，由上级领导机关协商解决；一天能办成的事，往往要拖上几个月。因此，他认为：经济管理体制的根本问题，不仅是解决条条与块块之间的矛盾，而且要解决行政管理与经济规律的客观规律之间的矛盾。拨乱反正使当时不少人已经具备了改革意识。由拨乱反正走向改革是很自然的，是思想的自然深化。正如于光远所说：“从‘拨乱反正’到改革的一个重要环节是明确体制评价的生产力标准。”^①许多人认为中国的改革是先经济后政治，或者说是只搞经济改革不搞政治改革。但邓小平说：“我们提出改革时，就包括政治体制改革。”^②中国改革的真正起点，恰恰发生在思想政治领域。一是人的政治解放，全面平反历史错案，解决各领域的历史遗留问题；二是人的思想解放，对历史的全面反思和总结。如果没有政治、思想领域的变革为前导，经济改革是不可能推动的。

给改革开放决策带来巨大推力的，是1978年兴起的出国考察潮。其实，出国考察从1977年就开始了。1977年年初，第一机械工业部副部长项南对美国的农业机械化进行了考察。1977年9月，冶金工业部副部长叶志强带一批专家到日本考察，催生了引进成套设备建设宝钢的重大项目。这一项目于1978年1月由国务院正式批准。1977年12月

^① 陈敬. 经济理论20年——著名经济学家访谈录[M]. 武汉：湖北人民出版社，1999：12.

^② 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京：人民出版社，1993：176.

底，由国家经委主任袁宝华、对外贸易部部长李强率领的代表团赴英、法，重点考察欧洲的企业管理。1978年，出现了第一次出国考察高潮。究竟派出了多少个代表团出国？目前还没有具体数字。由中共中央直接派出的考察团至少有四个：一是1978年3月31日至4月10日，以李一氓为团长，于光远、乔石为副团长的赴南斯拉夫和罗马尼亚代表团；二是3月28日至4月22日，以上海市委书记林乎加为团长的赴日经济代表团；三是4月10日至5月6日，以国家计委副主任段云为团长的港澳经济贸易代表团；四是5月2日至6月6日，以国务院副总理谷牧为团长的赴西欧五国（法国、瑞士、比利时、丹麦、联邦德国）代表团。这四个代表团都是由中央直接派遣，每个代表团回国后都写出报告。这些报告除了提供引进技术和利用外资的可行性论证，还提供关于被考察国家经济发展和管理经济经验的说明。考察代表团给中央的总结报告中提出了三个强烈印象。一是没有想到当代世界现代化会发展到如此程度，中国与发达国家之间的发展差距会如此之大。像日本、联邦德国这样的国家，国民经济已经高度现代化了，工业生产广泛采用电子计算机，高度自动化；农业机械化程度很高；整个西欧高速公路形成一个网络，劳动生产率高出中国相同性质企业十几倍甚至几十倍，更是超出中国人的想象。二是西方发达国家有许多好的东西。这些国家经济之所以迅速发展，有一些共同的经验，包括：强调竞争，强调优胜劣汰，十分重视企业管理；大胆引进新技术，把世界上的先进东西拿到自己手上；从政府到公司都投入大量资金进行科学研究，开发新技术、新产品，推动科学技术迅猛发展；重视发展教育事业，培养科技人才；同时充分利用国外资金，等等。三是让出访者没有想到的事，包括发达国家普通人的生活水平。考察代表团考察发现西欧五国（法国、瑞士、比利时、丹麦、联邦德国）工人的工资都相当高，城市人均住房达20~30平方米，农民的生活水平同工人相差无几，公害也得到了很好的治理，社会保持稳定。

在1978年最初酝酿改革开放问题时，并没有太大的分歧发生。当

然，如果没有经济理论的拨乱反正，启动改革不可能获得这么大的推力。而如果没有大批人员出国考察感受到的挑战和机遇，中国领导人也不会有这么强烈的紧迫感，要达成改革共识会困难得多。

第二，它探索了从农村到城市的正确改革路径。

中国在改革传统的经济体制时，同样也走农村包围城市的道路。党的十一届三中全会以后，经济体制改革的重心在农村，其主要内容是建立和完善家庭联产承包责任制，这一时期有关城市经济体制、国有企业等方面的改革还处于局部的、小范围的试验阶段。以城市为中心推进全面经济体制改革是在中共十二届三中全会之后开始的。到1984年，农村第一步改革取得了巨大的成功，冲破了人民公社的旧体制，使中国农村生产力获得了解放，农村经济也得到了空前发展，农民生活大幅度提高，绝大部分农民的温饱问题已初步解决。这就又一次在全国形成了农村包围城市的局面，形势迫切要求加快城市改革步伐。同时，农村改革的成功，为城市全面改革提供了一定的物质基础和社会条件，也积累了经验。城市经济的发展趋势对全面经济体制改革也提出了内在要求。这几年对城市经济体制的改革还是试点，是局部的和探索性的，长期以来形成的政企不分、权力高度集中、企业缺乏活力的经济体制的弊端还没有从根本上解决；城市企业经济效益低、生产和流通领域的种种浪费和损失还很严重，城市经济的潜力也尚未挖掘出来。这种情况，与城市在国民经济和现代化建设中应担负的历史责任极不相称。只有坚决地对城市经济体制进行全面改革，繁荣和发展城市经济，才能适应对外实行开放、对内搞活经济的需要，推动整个国民经济的发展，完成“十二大”提出的战略任务。所以“十二大”提出要抓紧制定改革的总体方案和实施步骤，逐步展开经济管理体制的改革。在机遇与挑战并存的形势下，1984年10月20日，中共中央召开了十二届三中全会，会议分析了中国现代化建设面临的新形势，重点总结了中共十一届三中全会以来城乡经济体制改革的经验，一致认为必须按照建设中国特色社会主义的总要求，进一步贯彻执行邓小平提出的对外实行开放、对内搞活经济的方

针，加快以城市改革为重点的整个经济体制的步伐，通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》。该决定根据解放思想、实事求是的原则，在理论上突破了将计划经济与商品经济对立起来的传统观点，规定了中国经济体制改革的目标是建立以公有制为基础的有计划的商品经济。这样就把计划经济与商品经济统一起来，解决了马克思主义发展史上一直未能解决的问题，为全面改革计划经济体制、大力发展商品经济提供了依据。该决定根据社会主义商品经济的理论，规定了改革的方向、性质、基本任务和各项方针政策。十二届三中全会的召开和《中共中央关于经济体制改革的决定》的通过，预示着中国经济体制改革的重点开始转入城市，探索了从农村到城市的正确的改革路径，为社会主义市场经济这个改革目标的确立作出了探索性贡献。在多年酝酿和农村改革成功的基础上，中国经济体制的全面改革开始启动。

第三，它探索了改革开放要把握的基本规范与原则。

“文化大革命”结束后，中国经济政策改革与调整出现了明显的变化：一是明确了“四个现代化”的发展目标，尽管这个目标还有许多需要完善的地方，但在经济政策上很明显是对过去“阶级斗争为纲”的纠正；二是注重先进技术与设备的引进，从封闭状态搞建设到注重对国外资源的利用。尽管在当时的技术与设备引进中存在种种问题，但不可否认，通过引进大大缩短中西技术差距，为形成比较完善的工业体系起到了重要作用。经济政策如何改革与调整？其基本规范及要求是什么？1978年9月5日国务院召开的全国计划会议确定了经济政策调整必须把握的三个转变：一是从上到下都要把主要注意力转到生产发展和技术革命上来；二是从那种不计经济效果、不讲经济效率和官僚主义的管理制度和管理方法，转到按照经济规律办事、把民主和集中很好地结合起来的科学管理的轨道上来；三是从那种不同资本主义国家进行经济技术交流的闭关自守或半闭关自守状态，转到积极地引进国外先进技术、利用国外资金，大胆地进入国际市场上来。这为经济政策的改革与调整提出基本规范和要求。这也折射出与“文化大革命”时期经济政策内涵的

根本区别。三个转变明显包含要改什么和怎样改的基本规范和要求，有利于指导改革开放实践的顺利进行。

坚持改革开放的社会主义原则主要是在这一时期形成的。1978年9月，邓小平在“北方谈话”中突出强调要大力发展生产力，摆脱贫穷落后的面貌，以此来更好地建设社会主义，体现社会主义的优越性。邓小平多次强调：“社会主义是什么，马克思主义是什么，过去我们并没有完全搞清楚”^①。但是实行改革开放不是要改掉社会主义道路，恰恰是为了探索正确的社会主义道路，为了发挥和体现社会主义的优越性。可以说，“我国新时期的改革开放，正是在要搞清楚‘什么是马克思主义，什么是社会主义’的背景下开始的。”^②改革开放伊始，1979年3月30日，邓小平在党的理论务虚会上提出：实现“四个现代化”必须坚持的“四项基本原则”中就强调“必须坚持社会主义道路”。1980年1月，邓小平在《目前的形势和任务》中，深刻分析了改革开放以后“资产阶级思想是不可避免的”，他强调，我们决不能因为学习西方的某些科技和管理经验而丧失社会主义中国的民族自豪感和民族自信心。1980年5月5日，邓小平在会见几内亚总统杜尔时指出：“我们现在进行一系列改革，仍然坚持四项基本原则，其中有一条就是坚持社会主义道路。”^③同年12月25日，邓小平在中央工作会议上谈到干部问题时指出，要在坚持社会主义道路的前提下实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。在后来的改革实践中，邓小平多次谈到必须坚持改革开放的社会主义方向。1987年，邓小平在会见南斯拉夫友人时强调“我们的改革不能离开社会主义道路，不能没有共产党的领导”^④。可见，在改革开放事业的过程中应始终坚持改革开放的社会主义方向。如果没

① 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京：人民出版社，1993：137.

② 包心鉴. 中国道路内在逻辑论纲[J]. 东岳论丛，2016(1)：26.

③ 秦淑贞，盛继红. 中国共产党大事记[M]. 北京：中国人民大学出版社，1991：125.

④ 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京：人民出版社，1993：242.

有对这个原则的坚持和把握，改革之路迈向何方就很难说了。

第四，它为探索正确改革目标提供了丰富的实践素材。

党的十一届三中全会解决了中国要不要改革的问题。但是，朝着什么方向改？怎样进行改革？从一开始就有不同意见。主要分歧在于：是在既有计划经济体制的基础上进行改良，还是引入市场运行机制，建立一种新的经济体制。从总体上看，从改革开放之初到“南方谈话”以后确立“社会主义市场经济体制”为止，中国对经济体制改革目标模式的探索在摸着石头过河的同时，不断总结实践经验，不断创新理论，先后经历了多个改革目标的渐进选择。

第一个是“计划经济为主，市场调节为辅”的经济体制模式。1979年3月3日，陈云在《计划与市场问题》一文中着重强调了市场调节的作用。1979年4月5日，李先念在中央工作会议上论述改革经济管理体制问题时指出：“在我们的整个国民经济中，以计划经济为主，同时充分重视市场调节的辅助作用。”^①这种观点逐渐为中央所接受，这样一来，“计划经济为主，市场调节为辅”就开始成为官方提法和理论界的主流观点。这个提法虽然仍然有意识形态方面的局限，但却从理论上突破了单一公有制经济的理论。

第二个是“社会主义有计划的商品经济”的经济体制模式。1979年以后，经济改革实践的迅猛发展，要求改革的理论上要有新的突破。1984年10月20日，中共十二届三中全会指出：“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。”^②会议充分肯定了商品经济的大发展对我国社会经济社会发展的重要作用以及在社会主义现代化实现过程中的重要地位。邓小平对这次会议给予了高度评价。由此明确了“有计划的商品经济”的经济体制模式，在实践中使计划与市场平起平坐，拥有了平等的地位。

^① 李先念文选[M]. 北京：人民出版社，1989：372.

^② 十二大以来重要文献选编(中)[M]. 北京：人民出版社，1986：568.

第三个是“国家引导市场，市场调节企业”的经济体制模式。在党的十三大筹备过程中，1987年2月6日，邓小平在一次谈话中批评了将计划和市场对立起来的错误思想。他说：“计划和市场都是方法嘛。只要对发展生产力有好处，就可以利用。”^①邓小平的这次讲话为党的十三大奠定了基调。1987年10月，党的十三大提出了“计划与市场内在统一”的经济体制和“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行机制。这个提法已经非常接近市场经济的总体轮廓，这也为理论界积极探索社会主义经济的本质和改革的目标模式提供了更为广阔的空间。在这三个依次渐进的目标中，前两个目标的提出都是基于这一时期经济政策的调整、经济体制改革和对外开放的实践探索，没有这些阶段的基础性探索，中国不可能确立社会主义市场经济这个改革的目标。

经济特区大胆探索新的经济体制和运行机制，为中国的经济体制改革积累了经验，提供了借鉴，成为改革的试验区。在建立经济特区之初，对其实行优惠政策，具有鲜明的中国特色和强烈的时代特征。建立经济特区时，国家允许在经济特区实行与内地有区别的经济管理体制，使经济特区摆脱旧体制的束缚，实行以市场取向为特征的体制创新和“特事特办”的改革先行的原则。对于办特区，一开始就有不同意见，担心是搞资本主义。有人认为，我们在新中国成立后没收了官僚资本，赶走了外国资本主义，实行了“三大”改造，好不容易才建立了社会主义的全民所有制和集体所有制，现在为什么又专门划出一块地来办特区，把外国、华侨和港澳的私人资本引进来？这符合马列主义基本原则吗？办特区会不会变成新的“租界”“殖民地”？甚至有的人将经济特区与过去帝国主义在中国的租界相提并论。为了统一认识，党中央、国务院曾多次主持召开会议，从理论上探讨和论证设置经济特区的必要性和可行性。1981年5月27日至6月14日，党中央、国务院在北京召开广东、福建两省经济特区工作会议，会议认为，试办特区是有充分理论根

^① 邓小平文选(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993:203.

据的，是列宁关于利用外国的资金、技术和管理经验为社会主义建设服务的理论和实践，和历史上的“租界”“殖民地”有本质的区别。这样就初步统一了对经济特区的认识。正是由于有了特区实践探索取得的惊人发展成绩，在出现计划和市场之争时才会有“计划和市场都是经济调节的手段”“社会主义也可以搞市场经济”的正确论断，这对经济体制改革目标模式的选择具有重要意义。

目 录

第一章 “文化大革命”结束后中国经济政策的调整	1
第一节 中国经济政策调整的历史背景.....	2
第二节 调整的标志：新的经济发展规划的出台及实践	10
第三节 中国经济政策调整的内在动力	18
第四节 《1976 至 1985 年发展国民经济十年规划纲要》的 具体内容	28
小结	46
第二章 “文化大革命”结束后经济政策调整的主要原因	48
第一节 经济理论上的拨乱反正提供了理论准备	48
第二节 探索实现“四个现代化”路径和方式的需要	53
第三节 稀缺的人力资本形成的动力	57
第四节 现实经济困难形成的压力	59
第五节 代表团外出考察归来后的推动力	63
第六节 中外差距日益扩大产生的紧迫感	64
小结	68
第三章 新经济政策的运行对计划经济体制的影响	69
第一节 “文化大革命”结束时的国民经济状况	69

第二节	新经济政策运行对国民经济的影响	78
第三节	新经济政策运行对计划经济体制的影响	83
第四节	经济政策的再调整	94
第五节	新的经济发展战略的形成及特点	98
小结	102
第四章	农村经济政策的进一步调整与改革	104
第一节	农田基本设施的建设.....	105
第二节	“农业机械化”运动	106
第三节	农村经济政策的进一步调整与改革.....	117
小结	133
第五章	城市工业的发展及经济体制改革	135
第一节	城市工业的迅速发展.....	135
第二节	经济体制改革的动力.....	140
第三节	城市经济体制改革的初步探索.....	148
第四节	城市经济体制改革的特点与绩效.....	161
小结	164
第六章	对外开放政策的形成与发展	166
第一节	对外开放政策的形成与主要内容.....	166
第二节	打破利用外资的禁区.....	175
第三节	技术设备引进中的经验与教训.....	180
小结	185
第七章	经济工作方法的创新	186
第一节	对过去的经济工作方法的坚持.....	186
第二节	经济工作方法的创新.....	190

第三节 推进经济工作的经验·····	198
小结·····	200
第八章 计划经济管理体制改革的必然性·····	202
第一节 优先发展重工业的发展模式·····	202
第二节 产业结构存在的问题·····	209
第三节 经济增长方式面临的困境·····	216
小结·····	220
第九章 结语·····	222
参考文献·····	257
后记·····	264