

计划经济时代影响中共经济决策的主要因素

萧冬连

〔摘要〕执政党的经济思想不是纯粹理论形态的存在，而是与经济决策和实践联系在一起的。在计划经济时代，至少有四个因素影响着中共的经济决策及其演变：一是对社会主义的理解和目标追求，二是赶超意识和赶超型工业化模式，三是外部环境及其变化，四是经济决策中的战略安全因素。理解中共的经济决策不能离开对具体历史情景的考察，有些决策从经济学逻辑看似不合理，从历史角度看却有其合理性。当然，这并不意味着把所有决策都合理化，而是要有后见之明的反思，从历史中吸取智慧。

〔关键词〕计划经济；经济决策；赶超意识；战略安全

〔中图分类号〕F129；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2021)-03-0088-11

The Main Factors Affecting the Economic Decision-making of the CPC during the Era of the Planned Economy

Xiao Donglian

Abstract: The economic thought of a ruling party does not exist in a purely theoretical form; rather, it is linked with economic decision-making and practice. In the era of the planned economy, there were at least four factors affecting the CPC's economic decision-making and its evolution: the first was an understanding and pursuit of socialism, the second was a catch-up awareness and a catch-up industrialization model; the third was the external environment and its changes; and the fourth consisted of strategic security factors. An understanding of the CPC's economic decisions cannot be separated from an investigation into the specific historical situations of the time. Some decisions seem unreasonable from the perspective of economic logic, but they were reasonable from the perspective of history. This does not mean we should rationalize all decisions, but we need to reflect with hindsight in order to draw wisdom from history.

中国共产党百年经济思想史与一般意义上经济思想史的一个重要区别在于，执政党的经济思想不是纯粹理论形态的存在，而是与经济决策和实践联系在一起的，也可以称为“行动中的经济思想”。它应该包含两个方面，一是经济体制模式的建构和改革，二是经济建设指导思想及发展战略的确立和转变。

理解党的经济决策和实践，有三点需要注意。首先，不应只从抽象经济学原则出发来作评判，而应把它放回具体历史情景中考察，了解当时面临什么样的形势和挑战，决策者是如何判断形势的以及为什么作出如此抉择。一旦进入决策和实践层面，决策者将受到各种复杂的内外因素制约。任何重大经济决策首先是政治决策，政府经济行为并不总是取决于经济学原则，譬如效率原则。

其次，重大经济决策需要在多重目标之间进行权衡和取舍。选择一个优先目标，就必然要在其他方面有所舍弃，因此任何一个重大决策都会有成本和代价。譬如1953年毛泽东提出“小仁政”与“大仁政”的问题，选择集中力量加快工业化，就只能“勒紧裤带搞建设”，抑制当前消费，特别是农民为此作出了巨大的牺牲。

再次，回顾党的经济决策和实践的历史，目的是从历史中吸取智慧。因此，不应排斥后见之明的反思。毕竟，每一个重大决策都取决于领导人对形势的判断和对因应之策的选择，既然是基于主观判断和选择，就有可能正确，也可能发生错误。无论决策正确与否都是可以解释的，但是不能把所有决策都合理化。历史有偶然性和多种可能性，应当避免滥用“历史必然性”。

从历史上看，至少有意识形态、赶超意识、外部环境、战略安全这四个因素影响中共的经济决策及其演变。

一、经济决策中的社会主义目标

所谓意识形态因素，就是对社会主义的理解和目标追求。

在一次座谈会上，有学者谈到，新中国成立之后要建立社会主义社会，这个大方向是确定无疑的，但中国社会主义所走的具体路径并不完全是主观选择的结果。研究历史要注意这样一个问题，当事人的主观意愿未必有后人认定的那么大的作用，客观条件像无形的手，会左右历史进程。^①我认同这个观点。历史不会完全按当事人的主观意愿演进，想的是这样，结果却是那样，这种情况是常事。改革有它不可控的方面，任何一个看似完美的理论模型都无法穷尽复杂的历史变量。我认为，恩格斯的“历史合力论”可以解释这个问题^②。

新中国历史还有另一面，就是鲜明的意识形态方向感。中共的纲领是实现社会主义最终实现共产主义，这个目标在相当程度上牵引着中共的政策方向。毛泽东时代尤其如此，如果都是被客观形势牵着鼻子走，就不可能有1953年的过渡时期总路线和“一化三改”，不可能有1958年的“大跃进”和人民公社化运动，更不可能有1966年的“文化大革命”。

1953年毛泽东为什么会放弃他亲自设计的新民主主义社会方案，提前向社会主义过渡呢？这与1953年开始以重工业为重点的国家工业化有直接关系。从逻辑上说，推行重工业优先的赶超型工业化，必然导致对市场的排斥和对计划的依赖。优先发展重工业必须满足三方面的要求：一是压低全民消费，提高储蓄率，加快资金原始积累；二是保证有限的资源集中投向国家确定的优先领域即重工业领域；三是实行平均主义的民生保障，确保社会的稳定。这不可能在一个竞争性的市场经济环境下达到，只能诉诸国家控制，依托于集中计划经济体制。这正是苏联走过的道路，当年苏联强制推进全盘农业集体化，是赶超型工业化的制度性安排。

然而，这可能是一个原因但不是唯一原因。还有一个重要原因，就是社会主义理想和目标的牵引。相对于社会主义的目标，新民主主义只是过渡性的制度安排。鉴于新中国成立后面临的新情况，毛泽东认为在新民主主义社会停留太久可能不利于向社会主义发展。土地改革后，农村出现了新的分化，农民和农村干部普遍想个人发家致富，不想搞合作化。资本家贿赂干部的现象时有发生，强化了中共领导层对党员干部道德危机的担忧，力量对比的变化也使毛泽东对立即向社会主义过渡有了底气。不只是毛泽东，还在工业化建设启动之前，党内就不断出现急于向社会主义过渡的情绪。周恩来在1950年时说，党内许多同志“不相信按照共同纲领不折不扣地做下去，社会主义的条件就会逐步具备和成熟”，总是“急于转变到社会主义”^③。这里的关键在于，新民主主义政策与社会主义理想之间存在内在张力。然而，当时理解的社会主义就是苏联模式，“苏联的今天就是

^① 参见萧冬连《筌路维艰：中国社会主义路径的五次选择》，社会科学文献出版社，2014年，第219页。

^② 恩格斯认为，历史是这样创造的：最终的结果总是从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的，而其中每一个意志，又是由于许多特殊的生活条件，才成为它所成为的那样。这样就有无数互相交错的力量，有无数个力的平行四边形，由此就产生出一个合力，即历史结果。参见《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，2012年，第605页。

^③ 《周恩来统一战线文选》，人民出版社，1984年，第169页。

我们的明天”是深入人心的口号。1954年9月，刘少奇在关于宪法草案的报告中明确指出，“我们所走的道路就是苏联走过的道路”，而“苏联的道路是按照历史发展规律为人类社会必然要走的道路。要想避开这条路不走，是不可能的”^①。

1958年为什么发动“大跃进”和人民公社化运动 “大跃进”运动是基于一种强烈的赶超意识，但人民公社化运动只能从意识形态层面作出解释，就是对共产主义理想社会的追求。1958年，不只是毛泽东，上上下下都在谈论共产主义。刘少奇对各地出现的公共食堂、供给制、托儿所、幸福院、家务劳动社会化、妇女解放、半工半读等新事物抱有极大热情，认为这是共产主义生活的雏形^②。当时有一句热词“共产主义是天堂，人民公社是桥梁。”8月中下旬北戴河决议宣称“看来，共产主义在我国的实现，已经不是什么遥远将来的事情了，我们应该积极地运用人民公社的形式，摸索出一条过渡到共产主义的具体途径。”^③人民公社最大的问题是把产权搞乱了，跌进了一个乌托邦陷阱，造成极大的混乱^④。对此，邓小平在80年代反思说“我们都是搞革命的，搞革命的人最容易犯急性病。我们的用心是好的，想早一点进入共产主义。这往往使我们不能冷静地分析主客观方面的情况，从而违反客观世界发展的规律。”^⑤

其实，中国计划经济体制一直有内在的改革要求。1956年，苏共二十大赫鲁晓夫秘密报告传到中国以后，引起中国领导人的思考：我们能不能走一条中国式的工业化道路？所谓中国式工业化道路，就是比苏联付出的代价小一点，走得更稳、更快一点的发展道路。“三大改造”完成以后，中国自身也出现了一些问题。所以，中共领导层计划对中国经济体制作一些改革。毛泽东的基本思路是：中央向地方适当分权，下放权力，调动地方、企业和个人的积极性。通过最大限度地动员民力来突破计划的平衡和填补资金的缺口，创造高速度。还有一些人更进一步，如陈云在中共八大前后提出“大计划，小自由”：主要是公有制和计划市场，但也应该允许少量个体经济和自由市场的存在作为补充。这实际上是一个改良型的计划经济模式。后来因为“大跃进”运动，这种经济体制的改革尝试没有进行下去。在“大跃进”运动中，完全取缔了市场，权力下放到各省市，计划也失去权威性，基本上是一种行政命令性的经济，这就破坏了国民经济的综合平衡。所以，1961年、1962年调整经济的措施就是修复计划体制，把下放给地方的权力收回来。权力集中又重复统得过死的问题，到了70年代，又有一次权力下放的改革，但是始终没有跳出行政性分权的框框，呈现一种循环的状态：要么是中央集权，要么是地方分权；要么是“条条”管，要么是“块块”管。

为什么跳不出这个圈圈？症结在于：关于社会主义的传统观念严格限定了尝试改革的边界。譬如上世纪60年代初的经济调整，就有一条不可逾越的意识形态边界。当时农民强烈要求包产到户，据统计，各地有20%至30%的生产队存在不同形式的单干现象，比较多的有广西、广东、甘肃、湖南、陕西、安徽等省区。到1962年上半年，有更多的负责人转向支持农民包产到户的要求。在中央常委中，陈云、刘少奇、邓小平也赞成，尽管他们更多是出于度过饥荒的权宜考虑。毛泽东亲自组织了农村政策的调整，制定“农业六十条”，取消供给制，取消公共食堂，基本核算单位从公社退到大队，从大队退到生产队，并给农民搞自留地、家庭副业和集市贸易等“小自由”。然而，毛泽东的底线就是退到生产队，不能再退了，再退就是放弃社会主义的集体经济道路。他担心包产到户冲决集体化的防堤，尤其担心中共高层有这么多人支持包产到户，恐怕他们已经对社会主义产生

① 《刘少奇选集》下卷，人民出版社，1985年，第155页。

② 《少奇同志视察江苏城乡》，《人民日报》1958年9月30日。

③ 《关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本》，人民出版社，1983年，第313页。

④ 这里要说明的是，1962年后继续维持了20多年的人民公社与1958年的人民公社不完全是同一回事。

⑤ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年，第139—140页。

了动摇，于是在1962年北戴河会议上批判“单干风”，强行纠正了包产到户。可以想象，如果不是强行干预，包产到户早在1962年就可能发展到全国农村。

传统的社会主义有三大原则：消灭私有制，实行单一公有制；以国家集中计划取代市场机制配置资源；实行按劳分配，反对雇工经营和剩余价值剥削。这三条构成了社会主义的经济形态。一般认为这来源于斯大林模式，其实它是从马克思那里演化过来的^①，所以有人称之为经典社会主义。这些观念是很难突破的，在改革开放之后相当长时间内仍然制约着中国改革。也许改革者最初也没有完全预想到，改革的推进必然触碰和冲击上述基本信条。改革与争论如影随形，改革越深化，争论越激烈，直到1992年才最终确立“社会主义市场经济”的目标模式，前后历时14年。这个目标模式的确立，反映出中共在关于社会主义观念上实现了重大变革。如果把邓小平60年代中期主持起草的“九评”的思想与他在“文化大革命”后的思想作一个比较，就可以清晰地看到他对这个问题有了深刻反思。1985年8月28日，他会见津巴布韦总理穆加贝时说“社会主义是什么……过去我们并没有完全搞清楚……苏联搞了很多年，也并没有完全搞清楚。”^②邓小平反复强调一个思想：贫穷不是社会主义，更不是共产主义，社会主义必须发展生产力，消灭贫穷，实现共同富裕。这实际上是回到了常识，在很多情况下，常识比理想更可靠。

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中说“改革开放是我们党的一次伟大觉醒……是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命。”^③所谓伟大觉醒，就是在“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的根本问题上有了重新认识。所谓伟大革命，就是通过改革开放创造性地走出一条中国特色社会主义道路，并推动了中国的发展。无论如何定义中国特色社会主义，它离苏联式传统社会主义已经很远了，甚至在一定意义上超越了经典社会主义。中国特色社会主义更好地体现了社会主义的核心价值，使中共为绝大多数人谋福祉的宗旨真正得以实现。

二、经济决策中的赶超意识

影响中共领导人经济决策的另一个因素是强烈的赶超意识，由此形成优先发展重工业的赶超型工业化模式。

对于赶超战略有许多批评，最系统的是林毅夫基于比较优势原则的批评。他指出，战后所有实行赶超战略的国家都没有成功，中国也不例外，推行赶超战略不仅没有缩小反而拉大了与发达国家的差距。相反，那些比较成功经济体实行的都是比较优势战略，发展本国资源禀赋有优势的产业。^④这种批评在逻辑上是十分清晰的，但还应当作具体的历史分析，有些决策从逻辑上看似乎不合理，从历史上看却有其合理性。

从客观上看，后发国家追赶先进国家是世界近代史的普遍现象，只是有的国家成功了，多数国家并不成功。从主观上看，落后国家政治文化精英强烈的赶超意识也是一个普遍现象。当年苏联工业化的高速发展，对于急于追赶现代化的发展中国家的政治文化精英具有很大的吸引力，50年代

① 《共产党宣言》写道“从这个意义上说，共产党人可以把自已的理论概括为一句话：消灭私有制”“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主”，“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里”。1878年，恩格斯在《反杜林论》中强调：“无产阶级将取得国家政权，并且首先把生产资料变为国家财产。”参见《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，2012年，第414、421页；恩格斯《反杜林论》，人民出版社，2018年，第303页。

② 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第1069—1070页。

③ 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，人民出版社，2018年，第4页。

④ 林毅夫等《赶超战略的再反思及可供替代的比较优势战略》，《战略与管理》1995年第3期。

中期以后，多达 56 个新独立国家宣称自己实行社会主义^①。一个重要原因在于，许多国家都把仿效苏联作为加快本国工业化、实现赶超的捷径。当然大多数模仿者都不成功。

在中国，赶超型工业化是一个“近代史共识”，并不是中共领导人的专利。孙中山 1920 年前后形成的《实业计划》，就是一个赶超式工业化计划。他强调落后国家现代化必须速成，振兴实业首要的是发展重工业和机械制造业，他称之为“关键及根本工业”^②。到了 20 世纪三四十年代，无论是国共两党还是知识界都赞成实行统制经济和发展国营大工业。主持国民政府资源委员会的翁文灏和钱昌照都认为，发展经济必须遵循三个基本原则：一是中国经济建设必须以工业化为中心，二是工业化必须以重工业建设为中心，三是重工业建设必须以国营事业为中心^③。这也许是他们之所以留在大陆投向新政权的思想基础。1953 年开始大规模工业化有广泛的民意基础，大批海外学子和科学家回国效力，一些怀抱实业救国理想的民族资本家也为国家大规模工业建设感到欣喜。1956 年 1 月 21 日，荣毅仁接受新华社记者访问时说“五年计划开始了，全国兴建了许多大工厂，各地进行了大规模的建设，一切实现得比梦想还要快，多么令人鼓舞”“对于我，失去的是我个人的一些剥削所得，它比起国家第一个五年计划的投资总额是多么渺小。”^④这多少反映了荣毅仁的真实想法，不是纯粹的政治表态。

关于工业化从哪里起步的问题，中共最初的想法是按传统路子，先发展轻工业积累资金再发展重工业。然而到了 1951 年底，中共高层就工业化战略达成了共识，这就是优先发展重工业。1951 年 12 月，毛泽东明确提出，完成国家工业化，“首先重要并能带动轻工业和农业向前发展的是建设重工业和国防工业”，要“用一切办法挤出钱来建设重工业和国防工业”^⑤。

这里有两个背景。其一是朝鲜战争，强化了中共领导人的危机感和紧迫感。当年残缺不全的工业基础无法保障中国的主权独立和国家安全。毛泽东说“现在我们能造什么？……一辆汽车、一架飞机、一辆坦克、一辆拖拉机都不能造。”^⑥周恩来说“任何一个国家建设社会主义总要有一点独立的能力，更不用说像我们这样一个大国。”我们“必须建立自己的完整的工业体系，不然一旦风吹草动，没有任何一个国家能够支援我们完全解决问题”^⑦。

其二是苏联因素。一方面是苏联经验。1949 年 8 月 15 日，《人民日报》刊登苏联学者 F.P.柯舍列夫《国家工业化和农业集体化的苏维埃的方法》一文，转述斯大林的话说：资本主义工业化的道路是“漫长的须要几十年之久的道路”，“我们比先进国家落后了 50 年到 100 年，我们应当在 10 年之内跑完这段距离，或者是我们做好这点，或者是我们被人打垮”^⑧。斯大林的这个观点最能打动中共领导人。另一方面是苏联援助。优先发展重工业计划能否实行，取决于苏联大规模援助能否到来。朝鲜战争后，苏联是真心帮助中国的，从项目选定、图纸设计、工厂选址、勘查勘测到派出 5000 多位各类专家，一次性地提升了中国的技术禀赋，这使中国优先发展重工业有了现实可能。156 项重点工程最后落实了 150 项，其中真正的轻工业项目只有一项，其他都是钢铁、机械制造、石油化工、有色金属、能源、交通等重工业项目和国防工业项目。1956 年以后又增加了一些援助项

① 参见王振亚《战后发展中国家社会主义运动的兴起及其基本特征》，《陕西师大学报》1995 年第 1 期。

② 《孙中山全集》第 6 卷，中华书局，1986 年，第 378 页。

③ 吴兆洪《我所知道的资源委员会》，《回忆国民党政府资源委员会》，中国文史出版社，1988 年，第 106 页，转引自薛毅《国民政府资源委员会研究》，社会科学文献出版社，2005 年，第 140 页。

④ 徐中尼《访上海资本家荣毅仁》，《人民日报》1956 年 1 月 22 日。

⑤ 《建国以来毛泽东文稿》第 2 册，中央文献出版社，1988 年，第 534 页。

⑥ 《毛泽东文集》第 6 卷，人民出版社，1999 年，第 329 页。

⑦ 《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984 年，第 232 页。

⑧ 《苏联社会主义工业化的方法及其在国家经济革新中的作用》，《人民日报》1949 年 8 月 15 日。

目，截至1957年底“一五”计划时期建成63个项目，169个项目留待“二五”计划期间继续建设。^①

1952年到1978年，中国工业总产值增长15倍，其中重工业增长28倍，建立了大小工业企业35万个，其中大中型国营工业企业4400个^②。一个门类比较齐全的工业体系初步建立，成为后期发展的重要基础，更重要的是培养了一批技术力量和产业工人队伍。很难设想，没有前期的基础，中国能在改革开放后短期内成为“世界工厂”。不过，被世界所关注的不是中国的工业化进展，而是几项社会性成就。中国的平均预期寿命从1949年以前的35岁增加到1980年的68岁，婴儿死亡率从1949年以前的25%下降到1980年的5%，学龄儿童入学率由1949年以前的20%上升至1981年的93%，成人文盲率由1949年以前的80%降至1982年的22.8%，人口总数也从1949年的5.4亿人增加到1978年的9.6亿人^③，为后期发展储备了庞大的人力资本。

然而，中国推行赶超型工业化战略，并没有实现经济起飞。到上世纪70年代末，与世界先进水平的差距不是缩小了而是拉大了。1960年中国GDP与日本相近，而1980年只占日本的1/4^④。1980年中国人均GDP只有193美元，比孟加拉国等还要低^⑤。1978年，领导人出国考察后对这种差距拉大的感受十分强烈。1978年9月，邓小平访问朝鲜时同金日成说“最近我们的同志出去看了一下，越看越感到我们落后。什么叫现代化？五十年代一个样，六十年代不一样了，七十年代就更不一样了。”^⑥

差距并不在于1953年搞了156项建设，而在于在初步建立起工业体系后，没有对经济结构作出适时调整。1956年毛泽东在《论十大关系》中，有调整农轻重比例的考虑，但很快被“大跃进”运动的“以钢为纲”冲掉了。1963年制定“三五”计划，提出要搞一个吃穿用的计划，很快又被三线建设的决策所取代。1979年拨乱反正时期，理论界曾经发动了一场关于生产目的的讨论，对于经济增长速度并不低而人民没有得到实惠的问题进行了反思，认为一个重要原因是长期维持高积累、高投资、低消费的发展路子，相当比重的投资沉淀在生产领域，生产出来供人们消费的最终产品少，消耗在生产过程的中间产品多，尤其重工业在很大程度上是自我循环、自我服务。也就是说，工业化的主导产业并没有有效地带动经济起飞。“勒紧裤带搞建设”短期可以，长期不行。毛泽东时代可以维持，“文化大革命”结束后就再也维持不下去了。当时许多民生问题冒出来，按李先念的说法，许多问题都具有“爆炸性”^⑦。1978年9月，邓小平在东北谈话时说“外国人议论中国人究竟能够忍耐多久，我们要注意这个话。”^⑧

还有三个因素制约计划经济时期的经济绩效。一是频繁的政治运动特别是“文化大革命”造成的混乱，打断了经济发展的连续性。李先念在1979年12月的全国计划会议上说，“文化大革命”造成的国民收入损失达5000亿元^⑨。这相当于新中国成立30年全部基本建设投资的80%，“文化大

① 董志凯《关于“156项”的确立》，《中国经济史研究》1999年第4期。按：这里需要说明的是，156项工程是工业化建设的重点，但并不是全部固定资产投资，因此，当期投资并未如此严重地向重工业倾斜。

② 参见《中国统计年鉴（1985）》，中国统计出版社，1985年，第305、309页。

③ 参见王绍光《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008年第6期；《中国教育年鉴1949—1981》，中国大百科全书出版社，1984年，第125—126页；储朝晖《中国教育六十年纪事与反思（1949—2009）》上册，山西教育出版社，2013年，第229页；路遇、翟振武主编《新中国人口六十年》，中国人口出版社，2009年，第1092、1109页。

④ 谢百三《当代中国的若干经济政策及其理论》，中国人民大学出版社，1992年，第13页。

⑤ （美）洪源远著，马亮译《中国如何跳出贫困陷阱》，香港中文大学出版社，2018年，第7页。

⑥ 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，1998年，第76—77页。

⑦ 参见《三中全会以来重要文献汇编》（上），人民出版社，1982年，第147—148页。

⑧ 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，第80页。

⑨ 《三中全会以来重要文献汇编》（上），第383—384页。

革命”对经济发展造成的损失是巨大的。二是计划经济体制配置资源的低效率。据统计，总共6000亿元的固定资产投资有2000亿元没有完成，而建成的国营企业的资金利润率也是逐年递减的，直接反映为日趋困难的财政状况。1974年、1976年财政收入为负增长，1976年财政收入只有750亿元，相当于1971年的水平，^①这也说明，完全依靠财政投资发展经济的路子很难继续走下去了。在计划经济体制下，企业只是行政部门的附属物，缺乏自我发展的能力，更不可能培养出勇于创新、敢于冒险的企业家精神^②。三是封闭的环境。长期封闭的环境，是制约中国发展的一个重要因素，这使中国的工业化失去利用战后新技术革命和世界经济快速发展成果的历史机会。

三、经济决策中的外部环境因素

影响当代中国历史进程的国际因素主要有三个：一是苏联模式的影响，这关系到对社会主义路径和体制模式的选择；二是战后国际冷战格局，这不仅限制了中国的外交选择，在很大程度上也影响和制约着国内政治走向和经济发展；三是经济全球化趋势，这是中国改革开放得以推进的大背景，在某种意义上说，是开放推进了改革。当前的逆全球化趋向，同样会影响中国未来的改革和发展。当然，国际环境并不是一个纯客观的存在，在某种情况下也取决于中国对外战略的谋划。

1978年以前，中国是一个高度封闭的国度。1978年中国外贸依存度只有9.8%，人文交流更谈不上，像邓力群这样的高级干部，1978年访问日本也是第一次出国，第一次“身临其境”感受现代资本主义^③。

客观地说，封闭的环境主要是外力强加给中国的。利用外部资源发展中国，这是许多人都有过的愿景。孙中山认为，中国要振兴实业必须借助外资和人才的引进，他的《实业计划》率先出版的英文版书名就叫*The International Development of China*。1944年，毛泽东在与美军观察组成员谢伟思谈话时说，未来中国工业化必须有自由企业和外国资本帮助，中国可以为美国提供“投资场所”和重工业产品的“出口市场”，并以工业原料和农产品作为“补偿”^④。然而，随着中国内战爆发和新中国建立，这条路基本上被堵死了。1950年1月，以美国为首成立“巴黎统筹委员会”，目的是限制向社会主义国家出口战略物资和高技术，列入禁运清单的有上万种产品。朝鲜战争后美国对中国进一步收紧了口袋。1952年9月在“巴统”内成立“中国委员会”，列出“中国特别清单”，对中国的禁运比对苏联、东欧国家更严格。

有人认为，新中国“一边倒”的外交政策和出兵朝鲜的行动，导致中美对抗20多年。这是不了解冷战的性质。战后美苏冷战有地缘政治因素，但根本的因素是意识形态。新中国即使不宣布“一边倒”，没有抗美援朝，中美也不可能走到一起。当时有民主党派人士主张像印度那样实行中立政策，同时与苏联和美国修好。事实上，这条路印度行得通，中国行不通。中国若奉行此道，则将有腹背受敌的可能，既不能消除美国的威胁，又可能引起苏联的猜忌。

在毛泽东看来，50年代与苏联结盟至少得到了安全和经济两方面的好处。1956年9月，毛泽东在接见阿尔巴尼亚劳动党代表团时说，苏联革命成功后遭十几国干涉，而我国革命胜利的时候，帝国主义并未干涉我们，并不是怕我国人民，主要是有苏联存在，这对我们鼓励很大。当时若无苏

① 参见《中国统计年鉴（1993）》，中国统计出版社，1993年，第215页；房维中：《在风浪中前进——中国发展与改革编年纪事1977—1989》（1977、1978年卷），未刊稿，第13页。

② 根据罗斯托经济增长阶段的理论，企业家精神是一个国家实现经济起飞的三个必备条件之一。

③ 邓力群：《日本经济情况》，《经济研究参考资料》1979年第45期。

④ （美）约瑟夫·W·埃谢里克编著，罗清、赵仲强译：《在中国失掉的机会——美国前驻华外交官约翰·S·谢伟思第二次世界大战时期的报告》，国际文化出版公司，1989年，第327—329页；董志凯等：《延安时期毛泽东的经济思想》，陕西人民教育出版社，1993年，第114—115页。

联存在，美国一定要来的。它不仅在台湾，还要到大陆来。同年12月，毛泽东在全国工商联召开的座谈会上又说“中国同苏联靠拢在一起，这个方针是正确的。”“美国是不好依靠的，它可能会给你一些东西，但不会给你很多。帝国主义怎么会给我们国家吃饱呢？”“幻想处在苏联和美国之间做桥梁而有所得益，这种想法是不适当的。大工厂我们还不会设计，现在谁替我们设计呢？例如化学、钢铁、炼油、坦克、汽车、飞机等工厂，谁给我们设计的呢？没有一个帝国主义国家替我们设计过。”^①然而到了60年代，中苏交恶，国际环境全面恶化，从苏联获得经济技术援助的渠道也被切断了。

总体来说，封闭是外力强加的，但并非与我们的认知和政策选择没有关系。封闭环境与封闭观念是相互促进的。1964年还清苏联欠债后，中国以“既无外债又无内债”为自豪。当时批判南斯拉夫利用外资、开展与西方的贸易是“出卖国家主权”“帝国主义的附庸”^②。1978年前有过两次面向资本主义国家的对外引进，但是关于利用外资、引进外商直接投资的两个禁区没有被打破。1973年，陈云有利用外资的考虑，当时想到的利用外资的形式，是通过中国的金融机构吸收国外存款^③。还有一种形式是延期支付，60年代和70年代两次引进都使用过延期支付的方式^④。除此之外，其他利用外资的方式都是禁区。不接受外国政府贷款和无偿援助，更不允许办中外合资企业。新中国成立之初，不但全部征收了美英等国的在华企业，而且认为苏联与中国合办企业也会威胁到中国的真正独立。中苏四个联合公司成了两国外交中的一个敏感话题。最后，赫鲁晓夫1954年访华时把这四个公司交还给了中国，以向毛泽东示好。从这个背景不难看出，引进外商投资是一个更加敏感的问题。这个政策一直延续到1978年春。4月22日，外贸部部长李强在一次讲话中明确说：有六种做法过去不能做而现在可以做了，这些做法包括：补偿贸易；来料加工、来样加工；用外商商标牌号定牌；协作生产；寄售；分期付款、延期付款。但向外国借款和与外国举办合资企业，仍然是不做的。^⑤

这两个禁区是邓小平亲自拍板打破的。1978年邓小平率先提出借钱搞建设的想法，并且两次批示，批准中外合资兴办汽车公司。1978年12月15日，李强在香港向世界公开宣布取消两个禁区。他说“为了实现四个现代化，到1985年为止，需要一笔相当于几百亿美元的外国贷款，我们的方针是接受政府之间的贷款。”“基本上国际贸易上惯例的做法都可以干。”打破封闭，实行对外开放是中共重大的战略转变。

当中国启动改革开放时，遇到了前所未有的有利的国际环境。由于共同面临苏联的战略压力，日本、欧洲国家都愿意借钱给中国，帮助中国实现现代化。这个环境的创造，应当追溯到70年代初的中美关系解冻，带动中国同日本、西欧等发达国家全面建交。1972年，中国先后同18个国家建立外交关系或实现外交机构升格，恢复在联合国的合法席位。尼克松访华后，美国决定扩大对中国的贸易，包括波音公司向中国出售10架波音707飞机^⑥。1973年中国决定对外引进43亿美元，“四三方案”就是在这样的背景下作出的^⑦。1973年以后，周恩来、邓小平、陈云等人有过扩大对

① 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第278—279页。

② 《南斯拉夫是社会主义国家吗？——三评苏共中央的公开信》，《人民日报》1963年9月26日。

③ 陈东林 《陈云抵制和纠正“文化大革命”错误的努力》，《中共党史资料》2005年第2期。

④ 刘向东等 《我国利用外资概况》，人民出版社，1984年，第2页。

⑤ 转引自李正华 《中国改革开放的酝酿与起步》，当代中国出版社，2002年，第272页。

⑥ 戴超武 《美国“贸易自由化”政策与中国“改革开放”（1969—1975）》，《史学月刊》2010年第2期。

⑦ 1973年1月，国家计委向国务院报送《关于增加设备进口，扩大经济交流的请示报告》，提出在今后三五年内引进43亿美元的成套设备和单机的方案，通称“四三方案”。

外设备和技术引进的想法，毛泽东并不一味排斥^①。国内外学者都充分肯定中美关系解冻对后来中国改革开放的重要意义。例如美国学者费正清、麦克法夸尔、陈兼都认为，如果不是毛泽东决定打开中美关系的大门，中国要登上国际舞台“成功的可能性极小”，中国要进行改革开放“如果说不可能，也将是极其困难的”^②。

中国对外开放的政治平台的最后完成，是1979年1月的中美建交。1978年中美建交谈判时，僵持在美国坚持对台出售武器问题上，最后是邓小平拍板，主张把这个问题留到以后处理。当时邓小平的一个重要考虑，是要为中国现代化建设争取有利的外部环境。1978年11月2日，邓小平在中共中央政治局会议上说“同美国关系正常化的步伐要加快，从经济意义上讲也要加快。”“最重要的是不要错过机会”。^③如果当时不是邓小平果断决定，中美可能失去建交的最好时机，中国的改革开放可能会是另一番图景。80年代的对外政策与改革开放是一盘大棋，对外政策的主要目标是为改革开放争取有利的国际环境。

在经济上，70年代西方国家正处于萧条时期，产品、技术、资本都过剩，“急于找出路”，中国重启现代化对他们无疑有很大吸引力。五六十年代美国的劳动密集型产业转移到日本，70年代从日本转移到亚洲“四小龙”。70年代末80年代初，由于地价和劳动力价格上升，亚洲“四小龙”的劳动密集型产业开始向外转移，中国沿海地区承接了大部分产业。香港80%多的生产线，包括90%的玩具、80%的服装、塑料、皮革和电子等产品的生产转移到以珠三角为主的内地，形成以内地为“后厂”、香港为“前店”的空间布局，特别是在珠三角地区，“三来一补”遍地开花。从1987年开始，除港资外，日、美、台等各地资本也纷纷进入，有的举厂迁入。^④这时，中国才真正有了发挥比较优势的外部条件，获得了一个前所未有的以开放促改革促发展的机遇。

可以说，如果50年代初东西方冷战格局下的封闭环境是中国加速选择苏联计划经济模式的根源之一，那么70年代以后的开放环境则成为推动中国一步一步趋向市场化的重要因素。

四、经济决策中的战略安全因素

经济决策中的战略安全因素是经济学家一般不涉及的领域，但在中共的经济决策中是一个挥之不去的重要因素。作为一个大国的执政党，不能不考虑国家的战略安全，尤其是在毛泽东时代，战略安全因素在经济决策中占有十分重要的地位。

1953年确定优先发展重工业的工业化战略，其主要目标不是近期的经济效益而是国防安全。当年的156项重大项目，国防工业就有44项。这156项大多数布局在东北和内地省份，沿海省份基本没有布点，这主要出于战略安全考虑，而不是经济效率考虑。

进入60年代，中美对抗没有丝毫松动，中苏又从两党意识形态论争走向国家间对抗，国际环境异常险峻。中共中央作出的两个大的战略决策更是出于战备考虑。一个是在极困难的情况下坚持

① 参见迟爱萍《新时期对外开放方针的先声——对陈云对外经济工作思想再思考》，《中共党史研究》1998年第4期；《陈云文选（1956—1985年）》，人民出版社，1986年，第218—228页；《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第83页。

② 〔美〕R.麦克法夸尔、费正清主编《剑桥中国史》第15卷，剑桥大学出版社，1991年，第402页；〔美〕陈兼《中国与通向冷战结束的道路》，“冷战的转型：1968—1980年的中国与变化中的世界”国际学术讨论会论文，华东师范大学，2006年。

③ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第417、441页；王立《回眸中美关系演变的关键时刻》，世界知识出版社，2008年，第112页。

④ 《两代台商眼中的东莞巨变》，《新京报》2018年4月16日；袁求实《香港的繁荣是怎样形成的》，《人民日报·海外版》1995年8月12日。

搞“两弹一星”。从国家安全战略角度看，这是一个极具远见的决策，一个有核国家与一个无核国家在国际上说话的分量是完全不同的。另一个是“三线建设”。据资料证明，1964年和1969年美国 and 苏联先后考虑对中国进行核打击，中国面临新中国成立以来最为严峻的战略安全环境。为了备战，毛泽东下决心搞三线建设。当时毛泽东对国家计委运作迟缓非常生气，说“如果大家不同意，我就到成都、西昌开会。搞攀枝花没有钱，我把工资拿出来。”^①邓小平在80年代曾回顾说“过去的观点一直是战争不可避免，而且迫在眉睫。我们好多的决策，包括一、二、三线的建设布局，‘山、散、洞’的方针在内，都是从这个观点出发的。”^②

三线建设从1964年持续到1980年，历经三个五年计划，涉及中西部的13个省、自治区；投入人力高峰时达400多万人，有人估计有550万人，其中民兵就有450万人；安排了1100个建设项目，实际建设项目2000个；投入资金2052亿元，占当期国家总投资的39%；^③选址布点要求是靠山、分散、隐蔽，后来概括为“山、散、洞”。三线建设是动用行政命令推动的，一声令下，千军万马浩浩荡荡地向西部转移。全国从沿海地区迁到三线地区的工厂、科研院所和大专院校有380多个，14.5万人、3.8万台设备。这显然不是一般经济行为，而是一个重大的政治行为。三线建设创建了45个重大科研、生产基地，形成煤炭、电力、冶金、化工、机械、核能、航空、航天、兵工、电子、船舶工业等战略后方基地，至今大部分军工企业仍在三线城市；增加了10余条总计8000多公里的新铁路线；建成攀枝花、六盘水、十堰、德阳、绵阳等一批新兴工业城市，并使成都、重庆、西安、兰州、贵阳、安顺、遵义等老城市得到超前发展。

1979年，中国经济进入调整阶段，许多三线建设项目投资断了粮，有400个项目没有建成。譬如湖北十堰的第二汽车厂，是三线建设的一个大项目。据时任二汽总工程师、后来任厂长的陈清泰回忆：当时国家预算总投资是14.6亿，但建设了一半国家没有钱投了，想到此结束。职工和施工队以及他们的家属共有20多万人散落在荒僻的山沟里，二汽领导层十分着急。他们向国务院要政策，允许搞利润包干制，接着搞横向联合打开销路，靠自我积累滚动发展。当时国务院批准搞承包制的有两个大企业，一是首钢，一是二汽。^④

改革开放后，经济开发的重心从内地回到沿海，三线工厂普遍遭遇困境。从1983年开始，国家对三线建设工厂进行调整改造，历时23年。大体分三类：一类条件比较好的企业就地调整转产，比较成功的如长虹集团、嘉陵摩托等；一类是把工厂从山沟迁到邻近的城市；还有一类不具备条件的关停，特别是小三线工厂，职工撤回原来的城市，留下大量厂房和宿舍。

对于三线建设的评估分歧很大。批评者认为当年对战争形势估计过于严重，大量资源从沿海转移到偏远山区，无论从宏观还是微观看，对经济效益的损失都是巨大的。如美国学者巴里·诺顿(Barry Naughton)提出，“三线建设在经济上是一个错误”，三线建设“工业布局太分散、交通不便、成本太高且经济建设缺乏计划，政府需要用几十年花上大把银两方可使三线企业由亏转盈。再说，当时的经济政策忽略东北与沿海原有工业基础与交通路线的发展，造成这两个地理条件上相对有利的地区经济条件每况愈下。”^⑤肯定者认为，战争具有极大不确定性，后来没有发生不等于当年没有战争危险，三线建设大大增强了国家的国防能力和战略纵深。同时，三线建设是中国产业布局的一次大的调整，使中西部的开发提前了几十年，成为新世纪实行西部大开发战略的重要基地。不

① 陈东林 《1964年三线建设决策中的分歧及其对西部开发的启示》，《党史研究资料》2001年第6、7期。

② 《邓小平文选》第3卷，第126—127页。

③ 陈东林 《1964年三线建设决策中的分歧及其对西部开发的启示》，《党史研究资料》2001年第6、7期。

④ 萧冬连、鲁利玲对陈清泰的访谈，2009年7月1日。

⑤ 转引自(美)柯尚哲著，周明长译 《三线铁路与毛泽东时代后期的工业现代化》，《开放时代》2018年第2期 [美]柯尚哲 《从欧美观点看三线建设》，《开发研究》2015年第1期。

过，即使是肯定者，也不否定三线建设中存在效率损失。站在不同角度的评价不同，不同时期的评价也有变化。80年代，反思和批评的声音多一些，但到90年代初海湾战争爆发后，高层对此给予更加积极的评价。江泽民在视察四川等地的三线企业时说，从当前国际形势来看，特别是海湾战争之后，我们对三线建设的重要性应当有进一步的认识。总的讲，毛主席作出的这个战略决策是完全正确的，是很有战略眼光的。^①

改革开放以来，战略安全问题似乎淡出了人们的视野。一些著名学者对自由贸易体系非常乐观，认为任何问题包括粮食安全都可以通过国际市场交换获得保障。近年来美国对中国发动贸易战、科技战，一个芯片卡住了中国的脖子，战略安全问题又回到人们的视野，然而现在面临的战略安全范畴大大扩大了。习近平总书记强调，要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观。处理新时代的战略安全问题，至少可以从历史上得到三点启示。

第一，准确预判形势，保持战略定力。80年代邓小平提出和平与发展是时代的主题，这是一个关系全局的战略判断。如果当时每天都想着战争迟早会来，就不可能主动裁军百万，就不可能把发展重心放在沿海，大胆地对外开放，也就没有40多年来的中国发展。我们当然要有底线思维，但不能把底线思维变成常规政策，否则得不偿失。国际社会还是要靠实力说话，最大的安全是把国家发展好，增强自己的实力。习近平总书记指出，当前仍然是一个和平与发展的时代，这显示了中央的战略定力。

第二，走军民融合的路子，不能割裂战略性产业与民用产业的联系。美苏军备竞赛，为什么苏联败下阵来，美国却越来越强？关键在制度体制。苏联的军工体系与民用工业脱节，吞噬了巨大的国家投资，却很难带动民用工业的科技进步；而美国搞的都是通用技术，军事科技的突破很快转化为民用。中国前期也是学苏联，军用与民用是两套不同的体系，当时有八个机械工业部，除了一机部军民两用、八机部是搞农机的，从二机部到七机部基本上都是军事工业部（核、航空、电子、兵器、船舶、导弹）。地方也有军用与民用两套系统。1979年邓小平提出军转民、走军民融合的路子，是一个十分正确的决策。1983年批准重庆为城市综合改革的试点城市，薄一波率国务院32个部委负责人集体赴重庆，与四川省、重庆市三方协商谈判。中央之所以对重庆特别关注，一个重要原因是重庆是三线建设重镇，中央在“大三线”的投入四川占三分之一，其中大部分投入在重庆。当时有47个中央直属企事业单位在重庆，中央希望重庆探索出一条军民结合的新路子。^②

第三，把政策引导与市场机制结合起来。更多地利用市场配置资源，依靠企业自主创新，而不是主要靠国家大量投资。根据以往的经验，用行政力量推动必定会出现大量重复建设和资源浪费现象，形成企业对政府的依赖，“卡脖子技术”也不见得会取得突破。

中国共产党的经济思想不是单纯理论形态的存在，而总是和经济决策与实践联系在一起。一旦进入决策和实践层面，一定会受到各种复杂的内外因素的制约。理论指导实践，又受到实践的检验和修正，所以这是一个不断探索创新和不断纠错的过程。理解党在计划经济时代的经济理论和实践，应当持历史的、发展的眼光。既要充分尊重历史，同时不排斥后见之明的反思。只有这样，才可以真正从历史经验中汲取智慧。

（本文作者 华东师范大学改革开放史研究中心兼职研究员）

（责任编辑 王婧倩）

^① 陈东林 《评价毛泽东三线建设决策的三个新视角》，《毛泽东邓小平理论研究》2012年第8期。

^② 李彦一：《重庆直辖的大序曲——80年代开始的重庆计划单列始末》，《红岩春秋》2008年第3、4期。