

· 专题研究 ·

一九七九年至一九八一年的经济调整研究

萧冬连

〔摘要〕 本文对 1979 年至 1981 年间两个阶段的经济调整决策与实施过程进行了梳理，着重考察了改革启动之初为什么要进行一次大的经济调整，调整对初期改革究竟起了什么作用。本文的结论是：经济调整与放权让利式改革有冲突的一面，但前者对后者也有促进的一面，初期改革两个方向的突破都与以改善民生为导向的调整有密切关系。当然，调整本身并不能解决发展问题，推动经济有效增长的动力在于改革。

〔关键词〕 “新跃进”；经济调整；改革与增长

〔中图分类号〕 D232；F129 〔文献标志码〕 A 〔文章编号〕 1003-3815(2015)-09-0065-15

Study on the Economic Adjustment from 1979 to 1981

Xiao Donglian

Abstract: This paper reorganizes the economic adjustment and implementation process from 1979 to 1981, and it focuses on investigating the reasons of carrying on a major economic adjustment in the beginning of the reform, and what role the adjustment plays in the initial stage. The conclusion is that a conflict existed between the economic adjustment and the decentralization reform, but the former also promoted the latter. The breakthrough in two directions in the initial stage had a close relationship with the adjustment in order to improve people's livelihood. The adjustment itself doesn't solve the development problem, and the power to promote the economic growth is reform.

中国渐进式改革的一条基本经验，是在一个相对平稳的状态下推进改革。在改革和发展进程中如何保持经济运行平稳，适时消除潜在风险，始终是决策者必须慎重对待的问题。上世纪后 20 年曾有过三次大的调整，分别是 1979 年至 1981 年的经济调整、1988 年至 1991 年的治理整顿，以及 1994 年至 1996 年的“软着陆”。这些调整特别是前两次调整在整个改革和经济社会发展中究竟起了什么作用，始终是一个有争议的问题。出现争议的重要原因之一，是往往认为调整妨碍了改革，至少延缓了改革。实际情况并非如此绝对。本文对 1979 年至 1981 年经济调整的决策与实施过程进行了一个梳理，从中可以看出，经济调整与放权让利式改革在短期内有冲突的一面，1981 年的调整措施有

“用力过猛”之嫌。但调整对改革也有促进的一面，中国改革初期在农村改革和非国有经济发展两个方向率先突破，都与以改善民生为政策导向的经济调整有密切关系。在紧缩计划指标的压力下，一些国有企业被迫转向市场寻找出路，不经意间叩开了双轨制的大门，并引入了竞争机制。当然，调整本身并不能解决发展问题，推动经济有效增长的动力在于改革。调整是“稳定器”，改革是“动力源”。

一、从“新跃进”到调整方针的转变

在经历了十年动乱之后，决策层普遍有一种要把耽误的时间抢回来的紧迫感。中国经济事实上存在着的严重的结构性矛盾被广泛忽视了。华国锋、叶剑英、邓小平、李先念等普遍

有一种莫失良机的心情。1977年中共十大提出、1978年2月五届全国人大一次会议通过的《一九七六年至一九八五年发展国民经济十年规划纲要（草案）》^①，就是这种普遍情绪的反映。

与过去不同，这一次的高速度计划在很大程度上基于大规模引进的可能性。1978年6月下旬，邓小平把余秋里、谷牧、康世恩等找去谈话，阐述引进国外先进技术和装备的紧迫性和重要性，要求研究扩大引进规模的方案。他提出：同外国人做生意要搞大一点，搞它500亿，利用资本主义危机，形势不可错过，胆子大一点，步子大一点，不要老是议论，看准了就干，明天就开始，搞几百个项目。^②当年7月至9月，国务院召开务虚会，研究加快中国“四个现代化”建设的速度问题，李先念主持会议，华国锋到会讲话十几次。这次会议是中国高层酝酿改革开放的一次重要会议，但有些求成过急。会议提出，要组织国民经济的新的飞跃，要以比原来设想的更快的速度实现“四个现代化”，要在20世纪末实现更现代化的现代化，要放手利用国外资金，大量引进国外先进技术设备。此后八年基本建设投资从原设想的4000亿元增加到5000亿元，十年之内要引进800亿美元，最近三四年先安排三四百亿美元。^③国务院务虚会后，国务院批准了国家计委修改后的《十年规划纲要》，加快了引进协议的谈判和签订进程。

不过，陈云对大引进计划有相当的保留。他专门找有关人员说，引进资金那么多，又那么容易，但考虑过没有，就算人家借给你那么多钱，我们自己有那么多配套资金吗？^④12月10日，陈云在中央工作会议东北组发言，就经济问题提出五点意见。他提醒大家要清醒地看到内外条件的不同。他说，我们同日德英法不同，工业基础不如他们，技术力量不如他们。我们也不能同南朝鲜、台湾比，它们是美国有意扶植的。陈云主张引进项目要循序渐进，不要一拥而上。一拥而上，看起来好像快，实际上欲速则不达。他还提出，基本建设都不能有材料缺口。各方面都要上，样样有缺口，实际

上挤了农业、轻工业和城市建设。他主张材料如有缺口，不论是中央项目或地方项目，都不能安排。^⑤陈云的这个发言，实际上正式向中央提出经济要调整的意见。

陈云在十一届三中全会重新进入领导核心，他的意见的分量已不同于此前。1979年1月初，陈云又在两份文件上提出了避免物资缺口的问题^⑥。1月6日，邓小平找余秋里、方毅、谷牧、康世恩等四位副总理谈话，肯定陈云的意见“很重要”，“请计委再作考虑”^⑦。由于有邓小平的支持，并得到华国锋同意，国家计委暂停下发1979年计划草案，并着手进行调整^⑧。

三中全会后，陈云主要分管政法和纪检工作，并未进入财经决策机构。但在讨论国民经济年度计划时，国务院领导层感到问题很多，分歧严重，难以确定下来。邓小平同主持财经工作的李先念商量，建议国务院成立一个财经委员会，请陈云出来任主任，主持全国财经工作，中央政治局常委会议通过了这个提议。当时党内多数人都信服陈云的经济才能，不少人明确提出，应当请陈云出山主持财经工作。3月14日，李先念与陈云给中央写了一封联名信，提出了国务院财政经济委员会的名单，以

① 《十年规划纲要（草案）》提出：到1985年，钢产量要达到6000万吨，粮食产量要达到8000亿斤，还要建设120个大型项目，其中包括10个大钢铁基地、9个大有色金属基地、8个大煤炭基地、10个大油气田、30个大型电站、6条铁路新干线、5个重要港口等等。

② 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267页。

③ 《当代中国的计划工作》办公室编《中华人民共和国国民经济和社会发展计划大事辑要（1949—1985）》，红旗出版社，1987年，第397页；李正华《中国改革开放的酝酿与起步》，第345页。

④ 转引自李正华《中国改革开放的酝酿与起步》，第115页。

⑤ 《陈云文选》第3卷，人民出版社，1995年，第236—237页。

⑥ 参见《陈云年谱》下卷，中央文献出版社，2000年，第233页。

⑦ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第466页；《陈云年谱》下卷，第233页。

⑧ 参见《陈云年谱》下卷，第233页。

陈云为主任，李先念为副主任，姚依林为秘书长。

陈云首先要解决的问题，是促使中央领导人、财经领域各部委负责人以及地方领导人转变思想，接受调整方针。3月21日至23日，中央政治局召开会议，听取和讨论国家计委关于修改1979年计划的汇报。陈云着重批评国民经济比例失调，阐述了进行调整的理由。他批评说，为什么比例失调，是“洋跃进”^①，要靠外国的贷款来发展我们的经济。他还批评了冶金部，说该部要靠外国的贷款来发展钢铁工业，它不知道这件事的厉害。^②陈云提出一系列的疑问：借外国人那么多钱，究竟靠不靠得住？借款都要由人民银行担保，需要多少？国内要多少投资？都没有计算。你一家把投资占了，别人怎么办？搞那么大的建设规模，那么高的速度，别的工业配合不上。他批评说，有些同志只看到别的国家发展快，只看到可以借款，没有看到本国的情况。不按比例，靠多借外债，靠不住。他强调说，按比例发展是最快的速度，要有两三年调整时间，最好三年。现在国民经济比例失调，比1961年、1962年严重得多。基本建设项目大的1700多个，小的几万个。赶快下决心，搞不了的，丢掉一批就是了。搞起来，没有燃料、动力，还不是白搞。地方工业、社办工业，如果同大工业争原料、争电力，也要下来。^③3月23日，中央政治局会议最后一天，邓小平讲话，支持陈云的意见。他提出，中心任务是三年调整。这是个大方针、大政策。经过调整，会更快地形成新的生产能力。邓小平说，过去提以粮为纲、以钢为纲，是到该总结的时候了。^④华国锋最后讲话。他说“这次调整计划的本子我同意”。“不调整好国民经济各部门的比例关系，就谈不上实现四个现代化。”^⑤

4月5日至28日，中共中央召开工作会议，持续24天之久，足见议题之重要和统一认识难度之大。李先念代表中共中央和国务院在会上作《关于国民经济调整问题》的讲话，详细地说明了当前国民经济各种重大比例严重失调的情况和调整的必要性。他举出四件事情：一是

基本建设规模搞大了。二是引进工作搞急了。三是工业生产追求产值、产量而忽视提高质量、增加品种、降低成本。四是1979年计划的编制在基建规模、生产指标、财政收支、利用外资等方面都安排大了，后来又发生了一些新情况，使财政预算的赤字扩大到100多亿元，市场商品供应量同购买力相差100多亿元。因此，对原计划不得不作必要的调整。^⑥会议正式通过了对整个国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的方针，决定从1979年起，用三年时间，认真搞好调整，同时进行改革、整顿、提高的工作^⑦。6月18日，华国锋在五届全国人大二次会议上宣布：从本年起，集中三年的时间，认真搞好国民经济的“调整、改革、整顿、提高”，把国民经济逐步纳入持久的按比例的高速度发展的轨道^⑧。

陈云等领导人提出的调整理由，可以归结为三方面：第一方面，“勒紧裤带搞建设”的模式难以为继。解决长期以来的生活欠账，以调动人们搞现代化的积极性，成为当务之急。首先是农业严重落后和农民普遍贫困。此时，按人口平均的粮食占有量大体停留在1957年的水平，按人口平均的棉油占有量则低于1957年水平^⑨。至少有2亿多人生活在贫困线以下，不得

① 袁宝华说，陈云这次发言批评了“洋跃进”，但收入《陈云文选》的讲话稿没有“洋跃进”的说法。参见《“文革”结束后国民经济的恢复工作——访袁宝华同志》，《百年潮》2002年第7期。

② 《“文革”结束后国民经济的恢复工作——访袁宝华同志》，《百年潮》2002年第7期。

③ 《陈云文选》第3卷，第252、253页。

④ 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，1998年，第111、112页。

⑤ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1979年卷），内部资料，第52—53页。

⑥ 参见《三中全会以来重要文献汇编》（上），人民出版社，1982年，第145—168页。

⑦ 《陈云年谱》下卷，第243页。

⑧ 华国锋《政府工作报告——一九七九年六月十八日在五届全国人民代表大会第二次会议上》，《人民日报》1979年6月26日。

⑨ 《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社，1996年，第340页。

温饱。无论赞成还是不赞成调整,尽快采取措施恢复和发展农业,舒缓农民的生活困难,党内是有广泛共识的。陈云阐述调整的必要性,反复强调的第一条理由,就是要“稳住”8亿农民。其次是城市职工生活欠账累积。城市职工平均工资有所下降,生活欠账很多,问题成堆,如住房紧张、就业形势严峻、许多夫妻长期两地分居等等。调整,也就是对有限的资源进行重新配置,适当降低积累的速度以偿还历史欠账,解决长期遗留下来的民生问题。李先念在4月中央工作会议上代表中共中央和国务院提出的12条经济调整措施,大都与此有关。这些措施的实行,不仅有其经济上的合理性,从政治上看也是十分必要的。它有利于舒缓社会矛盾,化解社会危机,维护社会稳定,恢复和提高执政党和政府的威信。关于这一点,许多领导人有关识。

第二方面,工业生产和建设存在结构性矛盾,无法支持一个高速度计划。首先是基本建设规模过大,战线过长,投资效果差,浪费惊人。建设周期大大延长,从“一五”时期的5年延长到10年^①。据计算,新中国成立以来基建投资6000亿元,其中有2000亿元未完成^②。1978年又一再追加投资,在建大中型项目由1977年的1400多个增加到1700多个。1978年财政收入增加200亿元,其中150亿元拨给了基本建设。这不仅影响了生活欠账问题的解决,而且加剧了投资效益的下降。^③其次是设备利用率低,产品库存多。许多产品一方面大量进口,一方面库存不断增加。机械行业盲目发展,机器设备使用率低。再次是能源、原材料、交通运输过度紧张,电力供应不足,大批工厂处于停工、半停工状态。^④

第三方面,大引进计划超出国内经济的承受能力。1978年,共签订78亿美元的引进项目合同,其中31亿美元是在12月20日到年底的短短十余天内抢签的。这些合同全部都要用现汇支付。其中大部分是钢铁、化工项目。将近3/4的用汇集中在上海宝钢和4个化肥厂、5个石油化工厂、3个化纤厂等22个大型项目上。

投资少、见效快、赚外汇多的项目很少。引进时基本上是成套进口,买制造技术和技术专利的很少,国内分交的也很少。即便如此,钢铁、化工项目合同也只签订了一部分,全部签完还要50亿美元。这样的规模给外汇支付和国内配套造成了困难。^⑤

从上述情况看,尽管1977年和1978年出现了快速恢复性增长,但基础不稳,潜在的矛盾是确实的。调整不是多此一举,更不是借题发挥,而是必要的。这里涉及一个根本性的问题,就是能否在已经绷得很紧的经济环境下启动新一轮经济“起飞”?事实上不可能。不先进行调整,经济很难正常运行,强行“起飞”是危险的。相对于1978年,中央领导层的发展思路发生了微妙的变化,意识到中国人口多、底子薄、起点低,现代化的时间会较长,只能有步骤、分阶段地去逐步实现,不能一味追求高速度。邓小平提出了一个“中国式的现代化”的概念,即“到本世纪末,我们大概只能达到发达国家七十年代的水平,人均收入不可能很高”^⑥。

二、排除阻力 推动重点项目调整

1979年4月中央工作会议以后,调整方针开始实行。调整措施在一些方面,如进口粮食、提高农副产品收购价格、解决城市欠账、加快轻纺工业消费品生产等,实行得比较顺利,轻

- ① 国务院财经委经济结构小组情况交流会发言(1979年9月,《经济研究参考资料》1980年第97期。
- ② 刘明夫在1979年9月理论方法组座谈会上的发言,《经济研究参考资料》1979年第198期。
- ③ “一五”时期,每投资100元,新增固定资产84元、国民收入35元;1978年,相同投资只能新增固定资产69元、国民收入20元。参见《三中全会以来重要文献汇编》(上),第149页。
- ④ 参见孙尚清等《对于我国当前经济结构的一些看法》,《经济研究参考资料》1979年第177期。
- ⑤ 《三中全会以来重要文献汇编》(上),第149页;朱悦宁《我国技术引进与设备进口的基本情况和近年来的新变化》,《经济研究参考资料》1981年第142期。
- ⑥ 参见《邓小平年谱(1975—1997)》(上),第497页;《邓小平思想年谱(1975—1997)》,第111页。

纺工业部门和企业更是“兴高采烈”^①。然而，其他部门的情况大为不同，调整遇到了相当大的困难和阻力。

最为困难的是清理、压缩引进项目和国内在建项目。4月13日，中共中央、国务院发出批转国家建委党组《关于改进当前基本建设工作的若干意见》的通知，强调：当前一项迫切的任务，就是要对那些不急需和不具备条件的项目，实行停、缓、并、转、缩。凡是该停缓的项目都必须坚决停缓下来。任何单位和个人都不准搞计划外工程。通知口吻十分强硬：对乱上项目者要追究责任，情节严重者要绳之以党纪国法。^②即使讲得如此严厉，压缩基本建设也没有多大进展。6月25日，中央办公厅研究室的一份材料说，根据国家建委了解的情况，“基本建设战线的调整有可能走过场”^③。

调整的阻力主要来自两方面：一是认识上的分歧。高速度、高指标、高积累的发展思路对一些领导人的影响根深蒂固，不少人内心并不认为有调整的必要性，觉得前两年经济形势不错，对于提出调整感到突然。他们认为，目前兴建的一千几百个大中型项目，大多是关系国计民生的工程，不能说“多”，基建战线不能算“长”；我国工农业生产水平低，只有多建一些具有先进技术装备的企业，才能把生产迅速搞上去^④。二是部门利益和地方利益。在当时的体制下，一个部门和地区能得到多少发展资源，很大程度上取决于与中央讨价还价的能力。三中全会后，经济发展成为各级领导人追求的主要目标，各地各部门都有迫切需要解决的问题，都有加快发展的强烈愿望。从本地区利益出发，大家都希望别人调整，而不愿把本地的速度调下来，“关别人的可以，停自己的不行”^⑤。有的举出种种理由向国家要投资、争项目，“短线帽子争着戴”，个别的甚至要“坚决顶住”^⑥。

为了继续统一思想，9月2日至25日，国务院财经委员会连续召开会议，讨论1980年、1981年计划。9月18日，陈云在财经委会上，重申经济的调整方针是必要的，并不是多此一举。他讲了11条意见，重点说明了两个观点：

一是为什么不能靠赤字搞建设。陈云说，我们的基建投资，必须是没有赤字的。不要用自由外汇兑换成为人民币来弥补基建投资的赤字，也决不能发票子来弥补基建投资赤字，因为这将无以为继。他主张1980年就必须去掉基建投资中的赤字。二是说明利用外资的可能限度。陈云认为，用于偿还大项目借款本息的可靠外汇来源，只能来自增加出口收汇。因此，像宝钢、平果铝矿、三峡水电站等那样大的工程，每个五年计划只能建成一个。中国的现代化除了要上若干个大项目以外，着重点应该放在国内现有企业的挖潜、革新、改造上。要先生产，后基建；先挖潜、革新、改造，后新建。^⑦姚依林和李人俊、房维中、金熙英三位计委副主任发言或插话，都表示拥护陈云的讲话精神。会议议定1980年基建投资从250亿元压缩到200亿元，工业增长速度先定6%。^⑧

9月25日至28日，中共十一届四中全会召开，继续讨论经济计划。会后，又将各省、市、自治区党委第一书记留下来开座谈会。座谈会从10月3日到10日开了一周，确定1980年计划的盘子，会上印发了陈云9月18日的讲话。10月3日和4日，陈云又在座谈会上两次发言。针对会上有人提出财政赤字和通货膨胀并不可怕的意见，陈云说，在生产上搞点赤字这不可怕，但基本建设周期长，在基建上搞赤字，我是怕的。通货膨胀数量不大也不可怕，但数量很大我害怕。他警告说，在通货膨胀问题上，

① 《国家需要 人民高兴——多发展些轻工业是鼓舞人心的决策》，《人民日报》1979年6月11日。

② 《陈云年谱》下卷，第243—244页。

③ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1979年卷），第132—135页。

④ 《脚踏实地前进——基本建设调整工作必须坚决落实》，《人民日报》1979年11月5日。

⑤ 《下半年要努力抓好经济工作》，《人民日报》1979年7月26日。

⑥ 《齐心协力打好调整这一硬仗》，《人民日报》1979年11月23日。

⑦ 参见《陈云文选》第3卷，第264—268页 《陈云年谱》下卷，第250—252页。

⑧ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1979年卷），第194—197页。

我们有过痛苦的教训。^①

在上述几次会议上，争论十分激烈。针对这一状况，10月4日，邓小平在省、市、自治区党委第一书记座谈会上讲话，第一次比较系统地提出他对经济工作的基本思想。对于地方同志在会上对中央部门提出的意见甚至很尖锐的意见，邓小平表示理解。他说，看法不一致“这是很自然的”。邓小平主张充分地把矛盾摆出来，采取辩论的方法，面对面，不要背靠背，好好辩论辩论。然后由中央特别是财经委梳辫子，得出比较好的办法。他说“万应灵药我们不可能找到，还要看以后的实践。还是实践是检验真理的标准”。^②

座谈会后，国务院财经委重新拟订了1980年和1981年的计划，并于11月17日向中央政治局作出汇报。财经委提出，关于1980年基本建设投资的盘子，感到国家预算内投资按200亿元安排实在有困难，拟定为234亿元，增加34亿元。加上利用外资和预算外投资，总规模为450亿元。增加的30多亿元，寄望多收一点，实在多收不了，拟发二三十亿元公债。在汇报后，李先念坦言“经济工作很复杂，前前后后我都参与了。大杠杠可以说清楚，具体我也说不清楚。”他说，改善人民生活已经用了很大力量，再要改善就会没有速度。他要求“在宣传上、理论界，要注意这个敏感问题”。邓小平肯定财经委的计划以及234亿元的盘子，赞成此后两年发行公债。华国锋也同意按这个计划开全国计划会议。他说，开计划会议，听说各省第一书记不大想来了，还是把第一书记请来。^③随后，11月20日到12月21日，召开了为期一个月的全国计划会议，讨论拟订1980年的国民经济计划，并讨论确定了财政体制改革的办法^④。会议最终落实了省、市、自治区第一书记座谈会上定下来的盘子。

这次调整之所以遇到困难，也因为出现了一些过去没有的新情况。70年代末，中国的确遇到了前所未有的利用外资、引进先进技术的国际条件。同时，60年代调整时下马的大都是些小的、“土”的企业，而这次要停缓建的许多

是大的、“洋”的企业。特别是22个重大引进项目，成为经济调整的重点和难题。一方面，引进项目的总规模超出了国力所能承受的程度。1978年，国家计划引进的项目共需外汇180亿美元、国内投资1300亿元人民币。这与上年全国财政收入仅874亿元人民币、整个出口外汇收入仅76亿美元的家底相比，差距太大，其中一些项目的调整势在必行。^⑤另一方面，这22个项目的许多设备都运到了国内，运到了工地，有的已经开工建设，下马损失太大。外商对此也很关心，停缓建不仅要赔偿毁约损失，而且会造成国际影响。汪道涵当时以八句话概括最初的引进状况“万马奔腾，不测深浅；不尽知己，不尽知彼；仓促协议，骑马难下；头寸一紧，舆论哗然。”^⑥各部和各省市顶着不减，“骑马难下”也是一个原因。

上海宝山钢铁总厂上马还是下马，就是一个两难选择。宝钢是22个引进项目中最大的一个，是中国20世纪第三次大规模引进中的标志性工程。一、二期工程计划投资301.7亿元人民币，其中包括47.8亿美元外汇资金。宝钢的引进，是“文化大革命”结束后出国考察高潮的结果。1978年3月11日，国务院同意国家计委、建委、经委、冶金部和上海市联合呈报的《关于上海新建钢铁厂的厂址选择、建设规模和有关问题的请示报告》，决定从日本引进成套设备，在上海宝山县新建钢铁厂。10月，邓小平访日时进一步落实了这一合作项目。12月22日，中国技术进口总公司和新日本钢铁公司在

① 《陈云年谱》下卷，第252—253页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年，第201页。

③ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年记事（1977—1989）》（1979年卷），第209—213页。

④ 《当代中国的经济管理》编辑部编《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年，第367页。

⑤ 陈锦华《国事忆述》，中共党史出版社，2005年，第98页。

⑥ 《国务院财政经济委员会召集关于经济问题调查研究工作的会议》，《经济研究参考资料》1979年第148期。

上海签订了订购宝钢成套设备的总协议书。翌日，宝钢举行动工典礼，谷牧专程参加了典礼。工程预定分为两期，用七年时间建成。事实上，宝钢基建工程早已部分开始，当年年底已全面展开。这一年，财政部为宝钢和有关的煤、电、运输等配套项目建设已经追加投资了十几亿元。^①

然而，宝钢这么一个事关全局的特大项目，上马的确很仓促^②。在投资预算、厂址选择、水电供应、地质状况、环境评价、矿石运输、产品成本等方面，事先没有进行充分的可行性研究。宝钢的上马，一开始就有很大争议。在中央确定调整方针以后，批评的舆论更多。但宝钢工程已经开工，且工程进度好。经过反复权衡，中央下决心，把宝钢搞到底。

为了补救仓促上马的不足，陈云对如何建设宝钢，主要是设备进口和建设工期两个问题进行了反复考虑。1979年6月16日，他主持召开财经委全体会议并讲话，对宝钢建设提出八点意见，其中包括：干到底，这是先念同志的话，举棋不定不好；应该列的项目不要漏列，事先预料到比事后追加要好；买设备，同时也要买技术，买专利；等等^③。会议一致同意陈云的意见。会后，形成了国务院财经委关于宝钢建设问题向中央的报告，9月经陈云、李先念批准上报中央，中央常委圈阅同意。根据陈云的意见，宝钢一期工程继续干下去，二期工程延期。二期对外已签的合同进行赔偿，已进口的设备妥善保管。^④

其他引进项目也一直处于上下两难的境地，对它们的处理大体分为四类：第一类，在调整中没受太大影响，继续执行合同。其中有100套综合采煤机组、陕西咸阳彩色显像管项目、河南平顶山帘子线厂、贵州铝厂、昆明三聚磷酸钠工程、山东合成革厂、镇海炼油厂大化肥工程等。第二类，被迫推迟开工。共有三项工程，即乌鲁木齐、银川、山西三个化肥工程。第三类，一些只签订了部分合同的项目，推迟了其余引进设备的签约和基建进度，有的还调整了引进方案。这类项目共十个，是引进项目

的主体，除宝钢外还包括：六个化工项目，原计划分别于1981年或1982年建成，因为调整，除上海石油化工厂二期工程外，其他五项均列为停缓建，包括设在大庆、山东和南京（两套）共四套30万吨乙烯及配套工程，以及仪征化纤厂53万吨聚酯及配套合成纤维工程；霍林河大型露天煤矿，建设规模由原定2000万吨/年大大缩小为700万吨/年，并取消成套设备引进方案，改为国内制造供应；开滦煤矿三座洗煤厂引进成套设备，其中两套推迟引进与建设进展；江西德兴铜基地也缩小了规模，并推迟引进和建设。第四类，因建设条件不具备而予以撤销。这类仅一项，即兰州合成革厂。^⑤

这22个大型引进项目的调整损失重大。一批重大工程的进口设备如宝钢二期成套设备、大庆和齐鲁的乙烯设备、仪征大化纤设备等已经运到工地。为了封存保管，有的专门修建了大仓库和铁路专用线。由于中止合同，不得不支付外商索赔。后来重新启动建设时，不少零部件锈蚀或者丢失，需要重新购买，也造成了不小损失。^⑥许多人对22个引进项目下马感到太可惜。如据吴波说，华国锋曾经讲过，提调整有些泄气，22个项目不上不死心^⑦。22个引进项目的工程建设多数延迟了三四年，到1983年以后陆续启动。

三、经济搞“活”后的新困难和进一步调整的决策

1980年，调整和改革措施的实施，产生了

- ① 参见《中华人民共和国经济管理大事记》，第343页；谭宗级、叶心瑜主编《中华人民共和国实录》第4卷（上），吉林人民出版社，1994年，第178页；陈锦华《国事忆述》，第103—105页。
- ② 关于宝钢的决策过程，详见陈锦华的《国事忆述》。
- ③ 参见《陈云文选》第3卷，第259—262页《陈云年谱》下卷，第246—247页。
- ④ 孙业礼、熊亮华《共和国经济风云中的陈云》，中央文献出版社，1996年，第303—304页。
- ⑤ 参见陈锦华《国事忆述》，第98—102页。
- ⑥ 《康世恩传》，当代中国出版社，1998年，第350页。
- ⑦ 吴波在中共党内4000人讨论《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中的发言（1980年11月）。

它的最初效应，经济搞“活”了，市场出现多年少有的繁荣。然而，从另一方面看，1980年的经济又出现了严重的困难和某种混乱局面。最明显的标志是1979年、1980年连续出现巨额财政赤字：1979年赤字170余亿元；1980年，国家预算赤字80亿元^①，但实际执行的结果高达121亿元^②。为了应对财政赤字的增加，只得向银行透支，结果货币发行过多，造成物价大幅上涨。1980年，银行原计划增发30亿元，但实际增发量达到76亿元。到当年下半年，物价稳不住了。全年商品价格上涨6%，其中城市上涨8.1%，农村上涨4.4%^③，副食品上涨更高达13.8%^④。群众议论纷纷，中央压力很大。

造成这种困难的原因，既有历史遗留因素，也有现实的因素。现实因素包括1979年开始的以还生活欠账为内容的经济调整，步子迈得较大，自然造成了财政收入增幅减少，支出大幅增加。根据财政部部长王丙乾的报告，1979年存在五个方面的减收增支因素：一是较大幅度地提高了农副产品的收购价格，减免了一部分农村税收；二是安排劳动就业，增加了部分职工的工资和实行奖励制度；三是扩大了地方和企业的财权，增加了他们的机动财力；四是增加了国防战备费支出；五是对恢复名誉的干部和职工补发了工资^⑤。

另一方面，基建规模一直难以压下来。总体看基建战线过长、项目过多、总规模过大的问题并没有解决。主要是预算外投资迅速膨胀。根据中国建设银行的统计资料，到1980年7月，有17个省市自筹基建资金大幅度地突破了国家规定的全年控制指标。其中有7个省市超过31%到1倍多。国家计划压缩地方自筹基建投资47.8%，但是1月至4月全国地方自筹基建投资不但没有减少，反而增加了70%。^⑥

国家年度计划中的基建规模，原本就只着眼于预算内的投资，不把其他渠道的投资打入总盘子。因此，实际建设规模总要比计划大得多。1979年后，恰恰是预算外资金增长最快，基建资金渠道增多。1979年，用于固定资产的投资号称有“六大战场”：国家预算直接安排的

基建拨款；国家预算其他科目安排的投资性拨款（如“五小补助”、商业简易建筑、各种措施费等等）；地方机动财力安排的自筹建设；企业折旧基金和更新改造资金安排的工程；利用外资搞的基建；银行发放的投资性贷款；等等。1980年又增加了投资公司和联合办厂，还有社队办企业。投资渠道的多样化已经“达到难以控制的程度”^⑦。据统计，1980年新上马的大中型项目的计划总投资比停缓项目高出3/4，正在建设的大中型项目还有八九百个，共需投资1000多亿元，而国家能承担的投资额还不足一半，基本建设所需的物资缺口很大^⑧。

“投资饥渴症”是计划经济体制的基本特征之一。1980年以后，投资扩张增加了新的动力——财政“分灶吃饭”，对于改变全国吃“大锅饭”的局面、调动地方积极性有好处，但也强化了地方的利益驱动。“各级政府都想增加财政收入，办法是多办工厂。”上面缩短战线，下面扩大。1980年，想生产电冰箱、电风扇、电视机、洗衣机、录音机等等的市县就有“几百上千”。预算内投资减少了，预算外投资却大幅度增加，基本建设总规模不但没有压缩反而增

① 《王丙乾部长谈财政赤字原因 配合国民经济调整采取减收增支措施》，《人民日报》1980年8月31日。

② 姚依林 《关于调整一九八一年国民经济计划和国家财政收支的报告——一九八一年二月二十五日在第五届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，《人民日报》1981年3月8日。

③ 《中国经济年鉴（1981）》，经济管理杂志社，1981年，第Ⅲ-5页。

④ 姚依林 《关于调整一九八一年国民经济计划和国家财政收支的报告——一九八一年二月二十五日在第五届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，《人民日报》1981年3月8日。

⑤ 《王丙乾部长谈财政赤字原因 配合国民经济调整采取减收增支措施》，《人民日报》1980年8月31日。

⑥ 《17省市自筹基建资金突破国家指标 有关部门认为，这样下去将会延缓国民经济调整的时间》，《人民日报》1980年7月10日。

⑦ 《调整时期基本建设必须高度集中统一》，《人民日报》1980年12月30日。

⑧ 《我们有办法搞好国民经济的进一步调整——关于国民经济进一步调整的讲话材料之二》，《解放军报》1981年1月28日。

大了。^①

争着上项目的直接后果是重复建设。例如，一机部系统拥有的锻造水压机生产能力只发挥了30%，武汉、南京、常州、嘉兴、衡阳、鞍山等地又陆续新建这种厂子。有些省市的针织业、棉织业的加工能力已经超过了棉纱的可供量，却还在遍地开花，建设小针织厂、小织布厂。再如，1979年县以上酒厂已有1496个，生产能力达350万吨，基本可以满足市场需要；但在1980年，四川、吉林、河南、安徽等17个省区又办起了小酒厂12000多个，相当于原有酒厂的9倍。

为了增加地方财政收入，出现了地方“割据”的苗头和交相争利的现象。棉花产地要办棉纺厂，羊毛产地要办羊毛加工厂，烟叶产地要自己办烟厂。结果像上海、天津等轻纺工业比较集中的城市所需原料无法满足。^②以卷烟业为例，全国计划内卷烟厂83家，由于原料不足，已经“吃不饱”。而此前几年烟叶产区大办小烟厂，河南、山东、云南、贵州等四大烤烟产区1980年烟叶调出量比1978年锐减2/3，使得像上海卷烟厂这样的大厂原料供应不足，中华、牡丹、凤凰、前门等名牌卷烟市场供应紧张。^③

到1980年第四季度，许多中央领导人看到，过去一年半调整方针的贯彻执行很不得力^④，有种危机正在逼近的预感。10月7日、8日、9日，中央财经领导小组^⑤连续开会，讨论经济形势。在这次会议和11日的国务院全体会议上，赵紫阳说，在形势好的情况下，要看到潜伏着的问题，可能出现危险。在继续搞活经济的同时，必须在宏观上加强计划指导。10月24日，邓小平肯定了进一步调整的设想。他说，就是这个方针，不要硬着头皮硬干，不能打肿脸充胖子。宁肯把速度放慢一点，5%也可以。^⑥11月15日至30日，国务院召开全国省长、市长、自治区主席会议及全国计划会议，讨论经济形势，调整1981年计划，主要是大幅度压缩基本建设投资额。会上印发了国务院起草的《关于当前经济情况和切实抓好调整，保

证经济稳定增长的几项重要措施》。11月28日，中央政治局常委和书记处举行会议，听取国务院汇报。在会上，陈云说，三年之内不增加基建开支，搞“铁公鸡，一毛不拔”，“置之死地而后生”。邓小平支持陈云的意见，他说：真正大的调整是从明年开始，国务院要同各省市商量，要着眼于调整。这次三年能缓过气来就算不错，速度5%保持不住，4%也行。邓小平预计中央要加强集中统一，矛盾会多起来。他建议再开一次中央工作会议，把调整的道理讲清楚。^⑦

12月16日至25日，中央工作会议召开，各地各部门党的第一把手都被请来了。会议一开始，陈云作主旨讲话。讲话的风格是纲领式的，内容列有14条。归纳起来，主要精神有四：第一，关于经济形势和调整。陈云说，现在的经济形势是新中国成立以来少有的好的形势。但要看到不利的一面，许多商品都在涨价，这种涨价的形势如果不加制止，人民是很不满意的。“经济形势的不稳定可以引起政治形势的不稳定”。他说“调整意味着某些方面的后退，而且要退够”。在改善人民生活方面，好事要做，但要量力而行。有些好事只能做，不登报。为了贯彻调整方针，陈云提出了两项硬性措施：一是冻结地方财政结余，同时冻结一切机关、团体、部队、企事业单位的上年结余。二是地方财政结余由中央财政借用，财权仍归地方。

① 薛暮桥《关于经济体制改革的一些意见》，《人民日报》1980年6月10日。

② 《进一步抓调整，继续稳定经济》，《人民日报》1980年11月6日。

③ 《我们有办法搞好国民经济的进一步调整——关于国民经济进一步调整的讲话材料之二》，《解放军报》1981年1月28日。

④ 《薛暮桥回忆录》，第363页。

⑤ 1980年3月17日，中央财经领导小组成立，赵紫阳任组长，余秋里、方毅、万里、姚依林、谷牧为成员；相应地，国务院财政经济委员会被撤销。

⑥ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年记事（1977—1989）》（1980年卷），内部资料，第141—145、154—155页。

⑦ 《陈云年谱》下卷，第262页；《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第695页。

第二，关于改革。陈云认为，经济体制改革发挥了前所未有的好作用，大大有利于经济形势的好转，但是也出现了一些缺点，包括各地区盲目重复建设，以小挤大，以落后挤先进，以新厂挤老厂等。陈云强调，我们国家是以计划经济为主体的，因此对许多方面，在一定时期内，国家干预是必要的。目前对国营企业产品、集体企业产品的价格至少要冻结半年，这也是国家干预。第三，关于引进外资。陈云赞成借外债，但要求对外债做分析。他重申自己多次阐明过的观点：当前自由外汇少，卖机器的多，利息高，借多了还不起。陈云提醒大家说“外国资本家也是资本家”，与外国资本家打交道“要警惕”。他要求一切引进项目都必须有专家参加，多种方案择优选用，不能一个人说了算。第四，关于历史经验教训。陈云指出：新中国成立以来经济建设方面的主要错误是“左”倾，代价是重大的。错误的主要来源是“左”的指导思想。在“左”的错误领导下，也不可能总结经验。^①

从以上各点可以看出，在发展速度、经济改革和利用外资方面，陈云都持相对谨慎的态度。陈云把他的观点建立在对新中国成立以来经济建设经验教训的反省之上，建立在批判和纠正“左”的指导思想之上，这使他的讲话具有思想性和说服力。邓小平、李先念、赵紫阳也在会上讲话，支持陈云的意见，胡耀邦则没有讲话。其中，从邓小平的讲话看，他之所以支持进一步调整，还有更重要的政治考虑——讲话的绝大部分篇幅均为政治安定问题；鉴于波兰的教训，决策层担心经济不稳定可能引起政治形势不稳定。

会上对1981年经济调整设定了三个目标：一是基本做到财政收支平衡，不出赤字；二是基本实现信贷收支平衡，不再搞财政性的货币发行；三是把物价基本稳定下来，特别是把基本生活必需品价格稳住。按照这个要求，中央财经领导小组又对11月省市长会议确定的1981年的计划盘子做了压缩。赵紫阳说“经过这一段研究，感到这个方案（即省市长会议方案）

还不踏实。”会议决定在原定1981年净减90亿元财政支出的基础上，再减少50亿元，比1980年净减支出140亿元。主要压缩的是两项：一是大幅度地压缩基本建设投资；二是压缩国防费和行政管理费用。^②

在一年内财政支出净减140个亿，砍掉了12.5%，这个措施是相当严厉的。如此强度的调整，其困难和阻力可想而知。为此，中央常委强调，必须加强中央的集中统一。邓小平说：“历来解决困难，权是要集中的，不是分散的，最后的落脚点是中央集中统一。”不过，邓小平等人都不愿意看到改革的成果由于调整受到太大的影响。赵紫阳指出：集中统一“并不是什么都要集中，把什么都搞得死死的，回到过去的老路上去”。邓小平也说“已经从各方面证明行之有效的改革措施要继续实行，不能走回头路。”^③

四、紧急“刹车”及其微调

1981年初，中共中央、国务院采取一系列强硬措施，对国民经济实行紧急“刹车”。1月5日，中共中央发出关于贯彻中央工作会议精神的决定，把四常委在中央工作会议上的讲话发至全国，要求“各级党组织和全体党员都必须无条件地同中央保持在政治上的一致”^④，以党内纪律来确保调整方针的贯彻。此后，国务院连续发出数份文件，从财政、信贷、物价等方面实行严格的紧缩政策^⑤。

执行调整计划，关键是贯彻“退够”的精神。真正的难点仍然在于压缩基本建设投资。

① 参见《三中全会以来重要文献汇编》（上），第802—806页。

② 参见《三中全会以来重要文献汇编》（上），第810页。

③ 《三中全会以来重要文献汇编》（上），第812、813—815、828—829页。

④ 谭宗级、叶心瑜主编《中华人民共和国实录》第4卷（上），第395—396页。

⑤ 参见《中华人民共和国经济管理大事记》，第411、413、414、416、418页；房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年记事（1977—1989）》（1981年卷），内部资料，第5—6页。

几年来一直在喊压缩基建，结果却是“越喊越长”。中国的经验说明，要把已经上马的基建项目砍下来，没有“壮士断腕”的决心是不可能实现的。因为每一个大型项目的下马，都会带来“伤筋动骨”的损失，更何况还必然涉及各方面的利益。这一次动用了经济的、行政的乃至政治的等各种手段，其政策力度可与1962年相比。除了向地方施加政治上的压力，要求同党中央保持一致外，还运用了各种行政手段控制基建投资：一是严格财政税收管理。要求各地不得以任何形式截留应当上缴的税收和利润，不得超越国家规定的权限减免税收。二是严格银行信贷控制。非经中国人民银行批准，不得在计划以外增加贷款，并且严格监督信贷资金的使用。三是严格基建项目的计划审批。规定各种渠道用于基本建设的资金由国家计委统管起来，各省、市、自治区的建设规模和投资方向要经国家计委审查、由国务院批准，国务院各部委的基本建设由国家计委统一安排。国家计委、国家建委、财政部联合发出的文件，更是一连规定了12个“不准”。凡属“十二不准”的新上项目，“计划、基建部门不予列入计划，银行不拨资金或贷款，物资部门不供应设备材料，施工单位不得施工”。^①此外，冻结地方财政结余并向地方借用这笔钱，冻结企业银行存款并向企业发行国库券等措施，也间接地限制了地方政府和企业搞基本建设投资的资金量。1981年初，国务院各部委还派出了400多个组、2000余人奔赴各省、市、自治区，督促各地执行中央各项措施^②。

这种紧急“刹车”，有利于把计划外投资压缩下来，但也使生产和流通发生了困难，导致生产陡然下降，这种状况是决策者没有预料到的。1981年第一季度工业生产比上年同期下降0.2%，其中轻工业增长9.9%，重工业下降8.7%，机械工业更是大幅度下降^③。历次经济“急刹车”都有一个共同的特点，就是“一刀切”。一刀切下去，不管是该进的还是该退的全都要受到影响。如这次冻结企业在银行存款、紧缩信贷，既遏制了计划外投资盲目扩大的势

头，也使企业流动资金出现紧张，限制了企业生产。按照决策者的设想，调整并不是一味地“退”，它包含“退”与“进”两个方面：该退的要退够，该前进的还必须有所发展。所谓“进”，主要是要努力发展农业、轻工业和其他日用品生产部门，尽可能地发展能源、交通以及科学、教育、卫生、文化事业和服务事业。即使是重工业部门，也不希望看到生产的剧烈波动，而是要求做结构性调整，更好地转向为农业、轻工业服务，并在降低消耗、提高质量、增加品种规格等方面“有一个大的进步”。^④

为了避免生产进一步下降的趋势，3月，国务院发出紧急通知，要求促进生产稳定回升^⑤。重点是抓紧农业、轻工业的增产和机械工业的转轨。5月5日，国务院又发出《关于抓紧今年工交生产，努力增产增收，保证完成国家计划的通知》，要求“各地区、各部门要把生产组织好、安排好，努力完成全年的生产计划和财政上缴任务”^⑥。

6月中下旬和7月上旬，赵紫阳前后三次找有关经济干部、专家谈话或开会，研究同一个问题，即怎样在调整中把经济搞活，保持一定的发展速度。从这些谈话中可以看出，他的思路有重要改变。他明确地说“去年12月定的方针对，但有些问题要重新考虑”。要重新考虑的问题主要有：第一，调整期间也必须有一定的速度。他说，调整时期速度不可能高，但也不能没有速度。没有一定速度，整个经济就会萎缩。低速是为今后积蓄力量，而不是“越搞越瘦”。第二，要求大家研究这次调整与1962

① 《中华人民共和国经济管理大事记》，第413、416、418页。

② 谭宗级、叶心瑜主编《中华人民共和国实录》第4卷（上），第395页。

③ 《薛暮桥回忆录》，第366页。

④ 姚依林《关于调整一九八一年国民经济计划和国家财政收支的报告——一九八一年二月二十五日在第五届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，《人民日报》1981年3月8日。

⑤ 《中国经济年鉴（1982）》，经济管理杂志社，1982年，第V-40页。

⑥ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第425页。

年调整有什么不同。他的总体估计是：这次调整比1962年有更多的有利条件，不能也不应该用1962年的办法解决今天的全部问题。第三，只有搞活经济、增加生产，才能使财政摆脱困难。施工队伍在那里闲着，机械制造能力在那里闲着，材料在那里积压，假使拿出10亿、20亿、30亿来搞些必要的建设，一方面固然开支增大了，但工资不要增加，机械工厂有活干，利润可以增加，材料用起来，流动资金也可以减少占用。我看没有什么害处。第四，如何阻止住重工业主要是冶金工业和机械工业生产的严重下滑。调整时期，要有设备更新和必要的建设。钱、人、设备都是有的。要利用调整，把企业的设备更新搞起来，把重工业搞活。第五，要想办法，从国内筹集到资金。借鉴资本主义国家的经验，他提出一种新思路，即不是通过税收把钱收上来，而是依靠金融机构主要是银行把钱聚拢来，用于国家建设，具体途径包括发行债券和吸收存款等。第六，什么条件下可以利用外资？用到哪里划算？利用外资，不能走极端，一会用，一会不用。如不能用，世界银行怎么放那么多款？1978年利用外资失败在哪里？为什么由企业直接利用外资的来料加工和中外合营就搞得更好？用于资源开发，没有多大危险。第七，财政地方包干，副作用是助长了地方所有制，许多政策不好办。已经包了的，要收回一点，即基建不包干，基建支出要统一，财力要集中一点。地方只包行政、教育、城建。^①

7月3日，邓小平在会见美国西方石油公司董事长哈默后，立即赶到正在召开的省、市、自治区委员会书记座谈会上讲话。他说：“今天我为什么急着到这里？就是因为，我们在中外经济合作的问题上如果搞官僚主义（不只是搞官僚主义），始终徘徊，对我们很不利。”“外国资本家总是资本家，钱他们肯定要赚。但是，他赚，我们也赚，而我们得的益处总比他们得的更多。”关于调整，邓小平说：“我们调整总要有个时间，在调整当中经济建设速度不可能快。但是，如果我们经过三年的调整之后，经济建

设仍然没有一定的速度，就会发生一个问题”。“现在就必须着眼考虑到三年以后经济建设的速度。现在不考虑，三年以后就来不及了，那时着急也没有用。”^②邓小平支持调整方针，但不赞成过分保守。他不只是担心速度上的滑坡，更担心三年后能否有一个较快的速度。

8月28日，国务院常务会议听取座谈会情况汇报。从会议纪要看，多数人的基调仍然是要“稳”。会上提出，应当使工业有一定的速度，但要根据实际情况定指标，能搞多少就搞多少，不能单从政治、从需要出发。当前要沉住气，保持正常温度，不能“打摆子”，不“刮风”。9月2日，赵紫阳向中央政治局会议汇报了1981年的经济形势和“六五”计划设想。会上，大家都赞成“六五”计划“保四争五”的指标，即工农业总产值保证年均增长4%，力争5%。^③

不过，赵紫阳本人的思路却在“稳”的基础上开始出现变化。这首先反映在他对宝钢续建的态度上。宝钢建设一直争议不断。1981年2月10日，国务院召开宝钢问题会议，听取相关论证情况汇报。宝钢工程副总指挥、冶金部副部长马成德发言说：“如果下马，国内投资也需要15亿元，继续搞下去，也只是需要25亿元。”赵紫阳问：“你的意思是，多用10个亿救活100多亿（指宝钢已用的投资），少用10个亿，100多亿就付之东流了。”马成德答：“是这个意思。”马成德算的这笔账打动了赵紫阳。7月，赵紫阳亲自到上海考察了一番，彻底改变了态度。8月1日，他在一份报告上批示：宝钢一期工程作为续建项目。此前，姚依林、谷牧、薄一波也先后来到宝钢，表达了不同程度的支持。8月7日，国务院正式批准宝钢续建。^④

① 参见房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1981年卷），第75—79页。

② 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第754页。

③ 参见房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》（1981年卷），第97、125—146页。

④ 参见陈锦华《国事忆述》，第127—128页。

在延缓了半年多工期之后，宝钢又恢复建设。

宝钢续建问题的解决，也启发了赵紫阳对其他引进项目特别是化工项目的重新考虑。10月6日，赵紫阳找房维中、赵维臣、马洪谈话，提出应当把22个引进项目中的几个石油化工项目搞起来。他说，以前我们讲有些引进项目难以下马，包袱丢不掉。其实这里也有有利的一面，问题在于：这些项目是停下来放在那里好，还是设法把它利用起来好？他说，放在那里，大宗的设备费已经花出去了，还要花保管费、维护费，而且搞不好还会腐蚀损坏。与其这样，还不如设法把它利用起来。因为主要的钱已经开支了，安装起来，再要花的钱就少了，而收益却很大。怎么解决启动这些项目的资金？赵紫阳提出，可以利用一部分国内储蓄存款，也可以利用一部分外资。利用外资解决引进项目的配套资金问题，这原是国家计委在1979年下半年就提过的一种思路，但当时被否决了，1981年4月国家计委向中央写的检查报告中还专为这件事做了检讨。^①然而半年后，赵紫阳重新拾起了这个主意。事后看，以国外贷款来解决国内配套资金不足的路子并非完全走不通。

五、调整的双重效应

1981年的调整，原定三大目标基本上实现了。第一，基本实现财政收支平衡。全年财政收入1064.3亿元，比原计划增收7.7亿元；财政支出1089.7亿元，比原计划超支33.1亿元。收支相抵，赤字25.4亿元。虽然没有完全实现收支平衡，但财政赤字从前两年的170亿元、127亿元，降到不到30亿元的水平，确属不易，反映了行政手段运用的力度。第二，基本实现信贷收支平衡。1981年银行发行货币的数量比上年大大减少。货币发行量不增反减，得益于两大因素：一是消费品大幅增产，回笼了大量货币。二是城乡居民储蓄存款增加。1981年末，全国城镇居民存款达354.1亿元，比上年增长71.6亿元，增长25.3%；农村居民存款达到169.5亿元，比上年增长52.5亿元，增长44.9%，增幅更大一些。城乡居民储蓄存款增

加，有助于减少货币投放。第三，基本实现物价稳定。由于财政和信贷收支基本平衡，货币发行量得到控制，市场商品供应量增加较多，加上各级政府加强物价和市场管理，使1980年底大幅飙升的零售物价迅速得到了控制。1981年上半年，市场零售物价涨幅不到1%，下半年国家调整了一些商品的价格，集市贸易价格也有些上涨，但全国物价上涨指数只有2.4%，大大低于上年的6%。^②

1981年基本建设投资完成428亿元，比上年减少了111亿元，压缩20.6%。这是自1979年提出调整方针以来首次实现基本建设投资大幅度的压缩。全部停缓建大、中型项目151个，小型项目1100多个。全部和部分停建缓建项目压缩未完成投资436亿元。在大幅压缩投资项目的同时，投资结构有所改善。一是非生产性投资上升，特别是住宅。非生产性投资达176亿元，占投资总额的比重由上年的33.7%上升到41.1%，是新中国成立以来比重最大的一年。其中住宅建设投资达109亿元，占全部投资的比重增幅最大，由上年的20%上升到25.5%。二是轻纺工业、商业外贸、文教科研卫生、城市公用设施投资比重上升。三是重工业投资比重下降，重工业中，能源投资（煤、油、电）超过一半。同时，控制了新建项目，扩大了老企业的技术改造范围。在压缩基建的同时，对一批长期滞销和亏损的企业实行了“关、停、并、转”。全年重工业企业减少4400个，农村社队工业企业减少1034个。^③

1981年工业经济的亮点是消费品生产的大幅增长。中央各部门和各地方政府都采取政策扶持消费品生产发展。人民银行发放30亿中短期设备贷款，重点支持轻纺工业，特别是支持京

① 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年记事（1977—1989）》（1981年卷），第56页。

② 《中国经济年鉴（1982）》，第V-3、V-8页。

③ 《中国经济年鉴（1982）》，第V-4、V-297、V-41、V-298、V-41页。

津沪增产“三大件”(自行车、手表、缝纫机)^①。中央计划安排给轻工业部系统进口原料的外汇,由上两年的平均8亿美元增加为10亿美元^②。一些重点城市专门召开增产消费品的会议。上海市提出“把发展消费品生产置于首位”。除支持轻工业企业的增产,发展消费品生产的一条重要渠道,就是抓重工业特别是机械工业的转轨。一是调整重工业服务方向,增加轻工业需要的原材料供应和专用设备制造;二是一些重工业企业转产部分耐用消费品;三是将重工业的一部分闲置厂房和设备调整给轻工业。据统计,1981年由重工业划入轻工业系统的企业有219个。^③如4月,国务院批准上海丰收拖拉机厂、上海阀门六厂、上海采矿机械二分厂、松江农业机械厂、青浦第一拖拉机附件厂、南汇农机厂、奉贤农机修造厂、川沙农机修造一厂等八家重工业工厂划归上海市轻工业部门,转产名牌自行车和缝纫机。国防工业转产民品(军转民),是发展消费品生产的另一股力量。据统计,1981年约有68%的军工企业都有了民品生产任务,建成400多条民品生产线,许多军工企业开始形成自己的拳头产品。与1979年相比,1981年民品产值增加1倍以上。占军工企业总产值的比重,1979年为18%,1980年为25%,1981年为43%。^④

由于采取了上述措施,消费品生产逐月增长。据国家统计局统计,截至1981年上半年,轻工业在工业总产值中所占的比重,由上年的46.9%上升到50.4%^⑤。几十年来,首次出现轻工业比重超过重工业的局面。这一年,农业增长5.7%,工业增长4.1%,其中轻工业增长14.1%,重工业上半年下降较多,9月开始回升,全年比上年下降4.7%。消费品生产的大幅增长,加上农业的增产,支持了1981年调整期的经济增长,也使长期以来重工业过重、轻工业过轻、农业落后的局面有所改观。当年,轻纺产品产量的增速都很高,不少产品增幅前所未有。如全年自行车产量达1754万辆,缝纫机1039万台,表2872万只,电视机539万台,照相机62万台,家用洗衣机128万台,分别比

上年增长30%至4.2倍;化纤布、丝织品、呢绒、毛线分别增长10%至28%;糖增长23.2%,啤酒增长32.3%。^⑥

从以上几方面看,调整成效明显。然而应该注意到,这种成效含有许多“不正常”的因素。财政收支平衡是在收入下降、支出大幅削减,并且发行了48.7亿元国库券,冻结各单位在银行的存款30亿元至40亿元的情况下实现的,因而这种平衡是不稳定的。更为根本的问题是:经济的发展不能基于紧缩支出,只能建立在增加收入的基础上。要从根本上解决入不敷出的问题,只有发展生产,提高效益,增加收入。然而,经济效益低,特别是国营企业效益低的问题,并没有因调整而有所改善。相反,企业盈利还在进一步下降。国营企业的资金收益率1965年时为30%,1981年只有23.6%,大体每年因此少收100亿元。1981年,亏损企业达到11924家,亏损面由上年的23.3%扩大到27.1%;亏损金额43亿元,比上年增加12亿元。部分产品积压,流动资金占用量增加。1981年末,国内商业库存中不适销的商品约145亿元,比上年末增加26%。^⑦

对于1981年的进一步调整措施是否“用力过猛”,一直是有争论的。在当时的计划经济体制下,所谓调整只有行政手段可用,而行政手段必然导致“一刀切”。实际情况是,严厉的紧缩政策导致了生产与流通困难和生产陡然下滑,这是事实,也是决策者所没有预料到的。1981

① 《人民银行今年发放三十亿中短期设备贷款 重点支持轻纺工业,特别是支持京津沪增产“三大件”》,《北京日报》1981年3月24日。

② 《当代中国的轻工业》(上),中国社会科学出版社,1985年,第249页。

③ 《当代中国的轻工业》(上),第251页。

④ 杭岩《对国防工业调整和改革问题的一些看法》,《经济研究参考资料》1982年第171期。

⑤ 《上半年全国轻工业占工业总产值的比重上升到50.4% 二十六种主要轻工产品增长较快》,《人民日报》1981年7月7日。

⑥ 《中国经济年鉴(1982)》,第V-4页。

⑦ 《中国经济年鉴(1982)》,第V-321、V-9、V-46页。

年在国营企业增长率大幅下降的情况下，之所以保持了一定的经济增长速度，得益于农业和城镇非国有部门的较快增长。由于农村改革的成效显著，农业增长速度（5.7%）首次超过工业增长速度（4.1%）；而在4.1%的工业增长中，国营企业增长率只有2.4%^①，非国有企业的增长率明显大于国有企业。在国营企业上交利润下降的情况下，之所以实现了财政收支的大体平衡，也得益于非国有部门交纳税金的增加。由此看出，中国的经济结构正在发生改变，非国有部门开始得到较快发展。正是非国有部门的发展，维持了调整时期的经济增长和财政收入的平衡。调整是为发展创造一个稳定的环境，但调整本身不能解决发展问题；推动经济有效增长的动力在于改革。

调整与改革以谁为主？这是当时争论的一个问题。调整意味着要集中权力，这对放权让利式改革会有所影响，不过这种影响有限。当时党的高层对经济体制改革有相当的共识，没有因实施紧缩政策而收回已经推出的改革，如扩大企业自主权、兴办经济特区等，尽管经济特区也感受到了一些压力。从实际效果看，经济调整反而为初期改革创造了有利的条件。中国改革初期在两个方向率先突破，一是农村改

革，一是城镇非国有经济的恢复与发展。这两方面的突破都与以改善民生为政策方向的经济调整有密切关系。调整甚至推动了扩大企业自主权的改革。企业面临经济调整大环境，陷于生产任务不足的严重困境，特别是钢铁工业和机械工业面临的压力更大，迫使企业自己想办法，依靠市场救活企业。例如四川宁江机床厂，1979年计划生产机床314台，物资部门分配时，只有50%有销路，其余找不到需要单位，通知该厂削减指标。6月25日，该厂在《人民日报》上登出“承接国内外用户直接订货”的广告，结果订户盈门，销路大开，相继签订国内外合同1000多台，超过计划3倍。^②调整造成的紧缩环境使中国经济不经意间走上了双轨制道路，并引入了竞争机制。

（本文作者 华东师范大学中国当代史研究中心兼职研究员 上海 200241）

（责任编辑 赵 鹏）

① 《中国经济年鉴（1982）》，第V-320页。

② 中共中央办公厅研究室理论组《经济体制改革的开端——四川、安徽、浙江扩大企业自主权试点调查报告》，《经济研究参考资料》1980年第51期。