

平衡、协调与奠基：1979—1984 年经济调整探析

肖昊宸¹，张克非²

(1. 北京师范大学 历史学院，北京 100875；2. 兰州大学 历史文化学院，甘肃 兰州 730107)

摘 要：1979—1984 年的经济调整是当代中国市场化的起步和发展方式转变的开端，是改革开放后三十年高速发展的奠基阶段。此次调整促进了民生与经济的平衡、宏观经济各产业部门的协调和经济结构的持续优化。研究表明，此次经济调整是中国应对经济波动、防范化解风险、保障经济安全 and 高质量发展的有效经验，是将制度优势转化为经济治理效能的集中体现。坚持以供给侧结构性改革为主线，要求在制度上、政策上对调整与改革进行一体化设计，使改革为发展开路指向、调整为发展保驾护航。

关键词：经济调整；改革；民生导向；发展方式；风险化解

中图分类号：F129 **文献标识码：**A **文章编号：**1008-2972 (2021) 01-0116-11

DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2021.01.012

一、问题的提出

经济调整与经济体制是研究共和国经济史的两条主线。前者包括熨平经济周期的短期实时宏观调控与较长时段的经济结构调整。新中国成立以来，党中央对国民经济进行了多次较大的集中调整。改革开放前，1949—1952 年进行了国民经济恢复时期的调整，1961—1965 年实行了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。改革开放后，1979—1984 年、1988—1991 年、1993—1997 年、2004—2007 年，中国先后对国民经济进行了四次大的调整（胡锦涛，2016）。^[1]其中，改革开放前的两次调整是国民经济基础遭到破坏后的恢复性调整，改革开放后的调整则是为稳定经济形势、控制发展速度与规模、提升发展质量而采取的适应性调整。20 世纪末，面临跨世纪的发展任务，中国又提出了对经济结构进行战略性调整，以加快经济结构的优化升级与发展方式的转变。当前作为经济工作主线的供给侧结构性改革，是“用改革的办法推进结构调整”（习近平，2017），^[2]是全方位的战略性的调整。其中，1979—1984 年的经济调整是中国步入经济体制转轨起始阶段的一次重大调整，对此次调整进行研究具有典型的理论意义与现实参考价值。

关于此次调整，目前学界的研究成果在四个方面具有启发性。一是分析了调整决策出台的政治背景与经济形势，解释了调整的动机。萧冬连（2015）认为，调整是为了解决新中国成立以来经济结构重

收稿日期：2020-10-03 修返日期：2020-11-30

基金项目：北京市社会科学基金重大项目“习近平总书记关于加强党的政治建设的重要论述研究”（19LLZD16）

作者简介：肖昊宸（通讯作者），北京师范大学博士研究生，主要从事中华人民共和国史、中国近现代经济思想史研究，联系方式 819722072@qq.com；张克非，兰州大学教授，博士，主要从事中共党史、区域经济社会发展研究。

大比例关系长期失衡和化解改革初期基建投资过热而采取的重大举措。^[3]二是初步探讨了调整与改革的关系。萧冬连（2015）提出了“调整是‘稳定器’，改革是‘动力源’”的观点。^[4]肖昊宸和张克非（2020）认为 1979—1984 年经济调整时期，改革与调整是相对分立的，其后逐渐趋于融合。^[5]三是对不同阶段调整的特点与成效进行了历史的比较。李成瑞和朱佳木（2005）认为 20 世纪 60 年代初的调整是一次成功的“硬着陆”，20 世纪 80 年代初的调整则是一次成功的“软着陆”。^[6]四是从专门的角度进行了横截面的剖视，探讨了经济调整中具体政策工具的效果。刘安长（2019）指出在该次调整中，财政政策发挥了加强宏观调控力度、集中财力、平衡财政收支的作用，从而为经济结构调整和经济体制改革奠定了扎实的经济基础和营造了稳健的宏观环境。^[7]

以上研究清晰地描画了 1979—1984 年经济调整的整体轮廓、政策组合结构与时间脉络，恰当地定位了其在共和国史与改革开放史上的地位。这些研究也为本文进一步深入探讨 1979—1984 年经济调整提供了基础和参考。然而，从总体上看，对此次调整的研究还有待深入。从总体的研究状况来看，关于此主题的研究成果数量偏少。学界对改革初期经济体制变革关注颇多，而对经济调整关注不足，重改革而轻调整，影响到对中国经济成长轨迹与演进规律特点的理解。从具体的学科领域角度来说，既有的成果中，党史视野中的研究居多，经济史视野中的研究较少。因此，对政治细节的交代较为清楚，但从经济角度的分析则相对薄弱，调整的理论意义和政策参考价值有待进一步挖掘。当前，作为经济工作主线的供给侧结构性改革，既是改革，又是调整。这要求研究者要二者并重进行研究，更加系统地梳理改革初期经济调整的经验。与其他同类文献相比，本文的创新点主要是：（1）从政治与经济两大维度对此次调整进行综合解读；（2）较为全面地揭示了此次调整的内在逻辑；（3）较为深入地阐释了中国特色社会主义经济建设中调整与改革的关系。本文立足于两个三十年的统一，较为充分地论述了 1979—1984 年经济调整的指导思想，剖析了调整过程中宏观经济运行的机理表现，说明了财政政策、产业政策、投融资政策等政策工具在经济调整中的探索过程与运用方式，探讨了调整与改革的关系，得出了改革初期经济调整的方法论启示。

二、从实行赶超战略到以改善民生为导向

1979 年中共中央在作出把党和国家工作重心转移到经济建设上来的决定之后不久，就面临着国民经济长期结构性失衡、民生欠账过多、经济风险集聚的形势。具体表现为一、二次产业失衡，轻工业与重工业失衡，重工业内部比例关系失衡，以及积累与消费、国际收支、劳动人口与就业岗位等重大比例关系严重失调（当代中国研究所，2012）。^[8]前进的基础并不稳固，短期内要实现经济起飞并不现实。对此，党中央果断提出并实施了以调整为核心的“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。调整的主要措施包括缩短基本建设战线、提高农产品收购价格、减轻农民负担、扩大劳动就业、提高工资水平、加大科研教育经费投入等。贯彻八字方针被称为“四个现代化建设的第一个战役”。^[9]

（一）惠民生是调整突破口

经济调整的直接原因是，从 1978 年开始许多地方和部门对经济建设过于乐观，急于求成，超越国家财力可能，大规模引进国外大型项目、大规模开展重工业基本建设，导致物资供应不足、民生投入不足、中央财政深感困难。当时党中央需要采取有力措施稳定经济，以维持党的十一届三中全会后出现的好形势，维护党的威信和人民的信心。

调整首先在民生领域有大的进展，这是由当时的民生困境以及调整政策中各项措施推行的难易程度所决定的。从 20 世纪 50 年代中后期开始，中国形成了被经济学家称为“赶超战略”的经济发展模式（林毅夫等，1994）。^[10]这一模式的典型特点是，实行高度集中的计划经济体制，优先发展重工业，进

行高指标、高积累的经济建设并伴随着低水平的民生投入。这样的模式曾在较短时间内奠定了国家工业化基础，但也抑制了社会经济活力，无法解决农村剩余劳动力与城市新增劳动力的就业问题，无法满足居民对生活居住条件及日常消费品的基本需求，形成一种短缺经济。特别是通过低价获得农业剩余以片面地发展重工业，使得广大农民积极性严重受挫，农村长期未能解决温饱问题。民生困境影响到人民对社会主义的信念，既是促使中国走上改革之路的一大因素，也是经济调整的突破口。到 1979 年经济调整前夕，以往片面发展重工业的做法所积累的深层问题，已经在民生领域迅速而充分地暴露出来，成为亟需党中央研究解决的全局性问题。

同时，“文革”结束后的两年多时间，领导干部中普遍存在着把失去的时间补回来，抢抓机遇、加快发展的急切心情，尤其是 1978 年数批高级干部出国考察认识到中国与世界先进水平的巨大差距之后，这种心情更为迫切，信心也更加充足。因此，中国于当年大规模引进技术项目，同十几个发达国家和地区共签订了 1200 多个项目，成交额达 78 亿美元。项目数量和合同金额超过新中国成立以来技术引进的总和，其中 22 个重点项目资金占比超过九成。这些项目大部分是现汇交付合同，加上国内配套需投资 600 多亿元（李岚清，2008）。^[10]而 1978 年中国的外汇储备仅有 1.67 亿美元，20 世纪 80 年代初外汇也仍然紧缺，显然，短时间内集中引进如此多的重大项目明显超出国家财力许可，也不利于国家经济形势的稳定。^[11]况且，1000 多个项目中还存在不少重复低端引进。

在全国范围内已经形成大干快上浓厚氛围的情况下，采取重大的调整方针无异于大转弯、急刹车，使得许多人思想未能及时转变，跟不上党中央的决策部署。加之 1979 年调整的工程项目涉及对外经济技术交流，利益主体更加复杂多元，且关乎中国的国际信誉与国家形象，因此就中央与地方、中国与外国的利益关系角度来说，这次调整比 20 世纪 60 年代的经济调整难度更大。与此相比，改善民生则从党政领导干部到社会各界都有着更为广泛的共识，并且已经有一些前期政策作为基础，故而调整从民生领域着手并最早产生显著效果也就顺理成章了。

（二）改善民生的力度与限度

早在 1978 年底，党的十一届三中全会（以下简称三中全会）就研究了农业问题。全会决定从次年夏粮上市起，将粮食统购价格提高 20%，超购部分再加价 50%，棉花、油料、糖料等农副产品收购价也都同步提高。粮食销价和其他居民生活所必需的农产品价格均维持原有水平；某些必须提价的，要给予消费者适当补贴（中共中央文献研究室，1982）。^[12]

进入调整时期以后，国家继续执行既定决策并加大了对农业的政策支持力度。1979 年 6 月，五届全国人大二次会议通过的《关于一九七九年国民经济计划草案的报告》（以下简称《报告》），体现了三中全会对农业政策的要求，并根据实际情况增加了新的内容。《报告》提出的粮食统购、超购部分的提价及加价幅度，以及对棉、油等其他农副产品实行提价，都符合三中全会的要求。18 种主要农副产品的收购价格，平均提高 24.8%。1979 年农产品提价总金额计划为 65 亿元。国家还减免了部分经济条件较差地区的农业税收和社队企业税收，提价总金额加上税收减免，1979 年农民可获益 70 多亿元。这样大幅度地减轻农民负担、增加农民收入的计划方案，是新中国成立以来所没有过的（余秋里，1979）。^[13]实际执行的结果是，1979 年国家财政用于农产品提价与超购加价方面的补贴达 78 亿元，远超预算的 65 亿元；减免税达 20 亿元，超过预算的 17 亿元。因而，农民收入比 1978 年提高 12.7%。

同时，对于城镇居民，国家坚持了就业优先的方针，提高了职工收入水平。1979 年共安排 903 万城镇待业人员、应届毕业生和其他人员实现就业。国营企业中普遍实行了奖励制度，40% 职工的工资级别得到提升。全民所有制职工年平均工资收入比 1978 年提高 9.5%。此外，国家为改善职工居住

条件，还拨出专款建设职工住宅。1979 年底，城镇和工矿区新增住宅量达到新中国成立以来历史之最（王丙乾，1980）。^[14]

1979 年开了个头，1980 年民生支出继续加大。1980 年国家财政共支出 330 多亿元用于提高农副产品收购价格、减免农村税收、增加职工工资、安排劳动就业，比 1979 年增加支出 150 多亿元。而 1980 年的国内财政收入（不含国外借款）共计 1042.2 亿元，其中各项税收为 571.7 亿元（王丙乾，1981）。^[15]民生支出占税收收入的 54% 以上，可见民生投入之大。

这一系列举措，从根本上改变了旧有的“先生产，后生活”的思路，扭转了“重积累、轻消费”的倾向，开始形成积累与消费新的比例关系，长期存在的低消费模式得到改善，民困有所纾解。但连续两年财政补贴大幅增加，步子迈得太大，超出了财政承受能力。在财政向民生倾斜的同时，由于财权的下放与地方机动财力的增加，企业生产经营自主权扩大但缺乏财务预算约束等原因，各地出现了福利支出失控之势，出现了各种滥发奖金的情况，致使消费基金过快增长，加剧了财政困难和市场混乱，引起了党中央的注意。1980 年初，邓小平在中共中央召集的干部会议上讲话，全面分析了八十年代党和国家面临的形势和任务。他在讲话中要求保持艰苦奋斗的创业精神，反对“福利国家”的观点，重申“只能在发展生产的基础上逐步改善生活”的原则。他从分配的角度，总结了 1979 年经济工作的经验教训，他认为 1979 年全国滥发了 50 多亿元奖金，增加了财政经济整体上的困难。他还认为提高农产品收购价格的措施也许分两步走，对财政、物价的影响要小一点（邓小平，1994）。^{[16]257-258}

在邓小平讲话前后，国务院连续多次下发通知，叫停滥发奖金。与此相应，财政部也着重抓了控制社会集团购买力的工作，试图以计划管理、限额控制、凭证购买、专项审批等办法，对生活所需的紧缺物品实行限量供应，还同步加强了财务监督与银行监督（王丙乾，1994）。^{[17]130}1981 年以后，为平衡财政，财政补贴增长趋缓，不再像 1979、1980 年那样大幅提升。企业方面，由于缺乏对企业与职工健全合理的激励机制与约束机制，滥发奖金的问题仍然突出。1981 年 1—8 月，工资总额比去年同期增长 7.9%，奖金增长 38%，而劳动生产率下降 5.2%（刘国光，1983）。^{[18]249} 这个问题直到 1982 年开始对企业的全面整顿之后才有所改观。

治理消费基金乱象并非要走回头路，而是要使消费维持在一个较为合理的水平。调整积累与消费的关系，既要防止消费涨势过快过猛，又要继续降低过高的积累率。调整期间的主要问题还是积累率过高，毕竟二十多年的积欠不是一两年内所能填平补足的。一方面，资金紧缺，发展才是硬道理；另一方面，民生需求具有刚性，勒紧裤腰带搞建设已不现实，因此要有一个合理的积累率以处理好二者的关系。关键在于以恰当的方式、节奏持续增加民生投入，尽量减轻由此给国家财政造成的负担和对市场、物价的冲击，而不是停止增加投入。在中央领导人看来，合理的积累率，一要不阻碍群众生活水平随着经济发展而逐步提高，二要确保国家有余力开展经济建设，这一思想被陈云概括为“一要吃饭，二要建设”（中共中央文献研究室，2000）。^{[19]280} 实质上，积累基金是投资的主要来源，消费基金则直接决定社会集团以及居民家庭的购买力，投资与消费共同构成国内总需求。在生产能力即总供给不足条件下，对积累与消费比率的调整实际上就是对需求内部结构的调整，对消费基金的控制也是对总需求的一种抑制。政策目标是既要防止积累与消费畸轻畸重，也要防止由积累与消费构成的总需求超出以国民收入为指标的总供给，从而实现综合平衡。

三、压缩基建规模，调整工业结构

（一）1980 年中央工作会议凝聚党内共识

宏观领域是此次调整的重点和难点，主要是重工业基本建设规模难以控制。1979 年党中央已经

调减基建指标,力图缩短基本建设战线,使基本建设与国情、国力相适应。但由于部门与地方的认识与党中央一直很不统一、思想阻力大、投资动机强等原因,当年只能一边统一思想,一边进行调整。除了在巨大的争议中调整了 22 个大型引进项目以外,1979 年对基本建设的调整实际迈开的步子并不大(萧冬连,2015)。^[1]时间转眼进入 1980 年,但各地方、各部门的认识仍然存在诸多分歧,因此并没有管住部门与地方的基建项目,预算外的基本建设筹资也没有得到有效控制,国民经济重大比例严重失衡的问题仍在扩散和蔓延。

问题集中反映到财政金融上,1979 年财政赤字为 170 亿元,1980 年财政赤字为 110 亿元,财政挤了银行 60 亿元,实际赤字也是 170 亿元。如不进行财政平衡,则 1981 年还会发生庞大赤字,这样三年连续赤字总计 400 亿元左右,占国家预算高达 13%,数字之大、占国家预算比例之高是前所未有的(1958—1961 年赤字共为 180 亿元)。同时,财政赤字向银行透支,导致货币大量增发,1981 年可能增发货币 90 亿元,加上前两年增发数量,三年增发总和达 210 亿元,平均每年增发货币 20% 以上,大大超过工农业生产和商品流通的增长速度,居民消费品与生产资料大幅涨价,“已经到了要引起经济危机的临界点”(王丙乾,1994)。^{[17][99]}

经济危机往往由恶性的通货膨胀或通货紧缩触发,在中央政府强大有力的制度条件下,通货紧缩可以通过扩大信贷和增加财政投入扩大内需得到防止与消除,经济治理所面临的问题往往是热过头,而不是冷过头。因此,改革开放以来历次调整都以抑制通货膨胀、防止经济过热为重要政策目标。无论问题还是对策,此次调整都具有典型性,并为后来的调整积累了经验。

财政巨额赤字与赤字货币化,最大的因素在于基建超支。虽然消费基金的扩大对此也有推动作用,但毕竟是次要的,其总量远不及基建占用的资金量。有鉴于此,1980 年最后一个季度,党中央决定收紧政策,准备对基本建设调整“动真格”。11 月 28 日,中央政治局常委和中央书记处举行会议,主要议题是听取国务院关于调整 1981 年计划设想的汇报。陈云在会上讲要“三年不搞,一毛不拔”,即三年内不再另增基建支出。邓小平在发言中赞成陈云的意见,说要考虑国务院的调整方案退得够不够,退不够要延缓时间。邓小平要求中央集中力量以确保调整到位。会后,正在进行的全国计划会议根据他们的指示,将 1981 年的基本建设投资由 550 亿元减至 300 亿元,比上年减少 40% (中共中央文献研究室,2000)。^{[19]262-263}

12 月 16 日至 25 日,中央召开工作会议,确定了对国民经济进行进一步调整的方针。这次会议的成功之处,在于完成了党内高级干部关于调整方针乃至经济建设战略方针思想认识上的统一,这是调整开始后近两年内都未能做到的。陈云在第一天的会上作了主旨讲话,讲了 14 条意见。他指出经济形势与经济体制改革好中有忧,好主要是民生改善与市场活跃,忧主要是商品涨价和盲目重复建设,如不调整则经济形势不稳将导致政治形势不稳。这就解释了调整的必要性。他还提出了理解和搞好调整的几个要点,其精神可以归纳为五条:一是清醒认识中国国情,合理确定现代化目标与路径。中国是十亿人口、八亿农民的国家,中国香港、新加坡、欧美日本等国家或地区都没有八亿农民这个大问题,“现在真正清醒认识到这一点的人还不很多”。在这样的国情下,实现四个现代化决不要再做赶英超美一类不切实际的预言,而应立足现有工业基础搞技术改造和技术引进。二是总结经验教训,警惕和防止再犯错误。三是强调计划经济是主体,国家干预不可少,并提出了冻结产品价格半年、冻结地方财政结余并由党中央借用的措施。四是对外开放方面。陈云指出“外国资本家也是资本家”,要求对外债要分析、借外债要谨慎,要节省外汇,引进项目要有专家参加。五是对调整总的要求与估计。“调整意味着某些方面的后退,而且要退够”,但对调整不必有畏难情绪,因为主动的调整能够稳住阵脚以利前进(陈云,1995)。^[20]

党的十一届三中全会以后两年时间，中共中央在政治上创造并巩固安定团结的局面，经济上进行经济体制改革与对外开放，但尚未对新中国成立以来经济建设的经验教训，特别是三中全会以来经济建设中产生的新经验与新问题进行专门的、深入系统的总结。陈云的这个讲话是第一次，故而在与会人员当中引起强烈反响，对形成调整的共识有很大作用。不仅如此，陈云还强调了将技术改造与技术引进作为转变经济发展方式途径的主张。发展方式即发展动力问题，也就是生产要素的投入与组合问题。陈云论证了由于基本国情、发展条件与技术水平的限制，盲目增加投资行不通，必须坚持走技术改造升级的路子。这实际上是经济发展由依靠单纯增加传统要素投入到更加依靠科技进步带动的主张，这一主张追求的是发展方式由外延式粗放型增长到内涵式集约型增长的转变。陈云讲话之后，国务院负责人部署了进一步调整的工作方案。会议最后一天，邓小平作了长篇讲话，他首先肯定了陈云的讲话是“我们今后长期的指导方针”。邓小平此次讲话重点在于确保政治局面的安定团结，强调了经济调整的政治意义（邓小平，1994）。^{[16]354-374} 为期 10 天的会议，先后通过对经济形势的分析和历史经验教训的总结、对调整方案的说明与具体工作的安排，最后是通过政治与全局高度的把握，终于把各地方、各部门负责人的思想统一到调整上来，为从调整排除了阻力。

此次中央工作会议标志着党中央开始形成新的系统的经济工作思路，其影响是深远的。会后，本轮经济调整和此后的历次调整都变得更加自觉、更加主动，经济发展方式的转变从此也成为一以贯之的长期政策目标。当时经邓小平批准新创刊的新华社《瞭望》杂志开设的专门报道中央领导同志工作情况的“中南海纪事”栏目，将此次会议与党的十一届三中全会相提并论，称此次会议是“经济工作的战略转折”，“从根本上端正了党的经济工作的指导思想，是我们经济工作上具有深远意义的转折”（曾建徽和冯健，1981）。^[21]

（二）从调整、控制基建投资

1981 年初，中共中央下发通知要求贯彻中央工作会议精神。随后，国务院下发多个文件，运用严厉的手段控制基建投资。一是严格财政税收管理。各级政府不得随意变更税种和减免税收，各项税收必须足额、及时上交国库，不得截留、挪用和拖欠。一切部门的上年结余，除购买国库券以外，非经批准，一律不许动用。二是严格信贷管理。项目需符合国家计划方案且经银行按信贷政策审查同意后方可获得贷款。严禁银行用增加通货或挤占必需的生产流通资金的办法来发放基建贷款。任何单位与个人不得干扰金融机构执行信贷政策，不得自办金融机构，不得经营金融业务，不得自行贷款搞基建。严禁将信贷资金用作财政性支出，不得挪用流动资金搞基建。同时加强了利率管理与现金管理。三是严格基建项目审批，对项目实行集中统一管理。基建项目审批权在中央和地方的省一级。全国基建总规模由国务院确定，地方省一级的基建规模要由地方拟订并报国家计委审核后，报国务院批准。总投资 1 亿元以上的大中型项目由国家计委会同国家建委统一安排。一切新建大中型项目，必须正式列入国家年度计划并由国家建委批准后，才能正式开工。否则，不给予财政、信贷和物资三方面的支持。四是严肃责任追究机制。所有基建项目都须接受财政与审计的监督。对于计划外项目，要立即全部停下来；不准擅自恢复建设已经停建缓建的项目。否则，要追究责任并严肃处理。所有计划内项目，都要按计划确定的规模施工，不得擅自增加建设内容，扩大工作量（当代中国的经济管理编辑部，1986）。^{[22]413-414,416-417,426}

在党内达成共识的基础上，1981 年的调整措施得到了有力贯彻，基本建设战线拉长的趋势被遏制住了。但由于工业结构本身的缺陷和企业政策消化能力较弱，用力较猛的从调整也在短期内给工业发展带来一定冲击。1981 年工业生产计划增长 3%，但当年上半年实际增长仅为 0.8%，其中轻工业增长 11.6%，而重工业则下降了 8.2%，重工业把整个工业发展速度拖下来了（马洪，1981）。^[23]

(三) 工业结构的调整与调整思路的转变

调整中遇到的困难仍然要通过进一步调整来克服。困难集中表现为重工业萎缩及其连带效应，应对办法是加大工业结构调整力度。结构调整包括两个方面。一是调整重工业与轻工业的比例，加快轻工业发展。政府积极促进重工业转轨，使重工业从单纯自我循环到更加注重为轻工业服务，或者直接生产耐用消费品。同时在前两年的基础上，对轻工业实行更大的扶持政策，包括技术与设备支援、贷款优惠等。通过这些措施，1981 年轻工业总产值在工农业总产值中占比达 51.4%，而重工业产值占 48.6%，轻工业首度超过重工业（国家统计局，1982）。^[24]从两组数据可以看出这个成果的来之不易。一是 1952—1980 年的基本建设投资总额，用于重工业的占 53.3%，用于轻工业的只占 5.6%；二是二者发展速度，1980 年重工业产值比 1952 年增长了 20.7 倍，而轻工业只增长了 9.6 倍（袁宝华，2013）。^{[25][18]}

但重工业不仅要为轻工业、农业与消费市场服务，而且它有自身的发展规律与发展要求，特别是能源和交通一直是重工业中的短板，也是制约国民经济的短板，需要在调整中得到加强。所以在调整政策中，工业结构调整的另一面，就是调整重工业内部结构，下马一般性、重复性基本建设，扩大能源工业和交通运输业产能。后两个领域都是技术含量高的领域，因此加强重点建设符合转变发展方式的要求。

1981 年下半年，重工业的调整已经见底，各方面对重工业回升的期待很大。经过 1981 年大半年的调整，党中央看到当年基本建设要退够的目的可以达到，财政赤字也得到了控制，接下来要给发展注入新的动力和奠定可靠基础，这就仍然需要重工业骨干项目的支撑带动。9 月 2 日，中共中央召开政治局会议，陈云在会上就经济问题作了讲话，在坚持积极稳妥的基调下，陈云对重工业基本建设和利用外资的观点有所发展。他说：“只要不用票子搞基建投资，没有危险。”陈云强调，从长远来考虑，没有重工业的支持，轻工业也搞不下去。关于利用外资搞建设的问题，他表示“就是利息高一点，如果我们转动得快，对我们有利，我们还是要搞”。他还肯定了调整的成绩，“对于现在财经的情况我是很满意的，我觉得是好的”（陈云，2005）。^[26]10 月 13 日，邓小平出席中央政治局扩大会议，谈了他对编制国民经济长期规划的意见。他建议国家计委和管理经济的同志，立即准备一个能够在七五计划时期、八五计划时期发挥作用的骨干工程的单子，前期准备应立即着手，一有资金立马就可以确定，争取时间（中共中央文献研究室，2004）。^{[27][75-776]}这些表态说明，调整正在由严厉转向温和，重点项目的恢复建设或新建不仅必要而且可能。

四、有保有压的灵活调整政策

(一) 遏制基建重新扩张势头

中国的发展经验表明，每当经济形势好的时候，往往容易出现大量盲目无序、重复低效的投资，导致经济过热、风险上升。其客观原因是经济发展方式转变缓慢。在高度依赖传统要素投入与投资拉动的发展方式之下，经济发展到一定程度就会遇到瓶颈。一方面发展方式较难转变，另一方面要素投入还在继续增加，这就导致泡沫的出现与积累。改革释放了发展的动力，但发展过程中又伴随周期性经济过热现象，所以需要通过调整清理泡沫，为后续发展腾出空间，为转变发展方式赢得时间。1982 年以后，改革的力度开始加大，发展的速度加快，但基建扩张也随之有抬头的趋势，因此决策者保持清醒，继续贯彻调整方针，对长线项目有保有压，保能源、交通等重点项目，压一般性加工工业项目，保是目的，压是手段。

压的方面，继续管住地方盲目铺摊子、上项目的冲动。1981 年压缩的基建项目，缓建的多、停

建的少，有的还以其他名目在继续施工，实际上是只减投资、不减项目，许多该下马的项目仍在待机而动（刘国光，1983）。^{[18]249}1982 年，固定资产投资又出现增长过猛的势头，总规模超过历史最高水平，投资结构也不合理，用于能源、交通、重点建设的投资少，用于其他方面一般建设的投资多。如果一般性投资降不下来，结果可能是一般挤重点，计划外挤计划内，基建规模再度膨胀，以至于失掉三年多调整基本建设的成果（袁宝华，2013）。^{[25]216}

此时，领导人形成了八十年代为九十年代打基础的思想，对集中财力进行重点建设更感紧迫。1982 年 7 月 26 日，邓小平在同姚依林等人谈话时指出，集中使用资金势在必行。“这个决心要下，明年就要开始”，能源项目和交通项目“前期工作要抓紧，晚了不行”。“长远规划的关键，是前十年为后十年做好准备”。他建议计委开一个单子，于是计委根据这一指示精神在计划开工项目之外，列出了 279 项重大勘察项目并着手前期准备工作。9 月 22 日，邓小平在听取建设二滩水电站调研情况汇报时，表态赞成建设，并说不只二滩水电站，还有一批项目要上。这次调研是胡耀邦亲自带队前往四川进行的。10 月 14 日，邓小平在有关“六五”计划与长期规划问题的谈话中再次指出，重点项目不管怎样困难，也要下决心搞，钱、物资不够，宁可压缩地方上的项目，特别是一般性加工工业项目。

时至 1983 年，一批经过论证的重点项目已开工建设，但资金分散的问题仍然突出。3 月 17 日，邓小平出席中央政治局常委会和中央书记处会议，听取国家计委、经委党组关于经济工作的汇报。他指出，没有 1980 年中央工作会议进一步明确以调整为核心的八字方针，“就不会有今天的形势”，还提醒说“现在我们又要避免出现头脑发热”。在谈到集中资金问题时说：“这个是非做不可的。”会后，党中央陆续派出 56 个工作组，分赴 70 个重点工程现场办公，就地解决重点建设中的问题（中共中央文献研究室，2004）。^{[27]832-833, 853-854, 859, 895-896}

在这种形势下，1983 年夏开始了调整期间对基建项目大力度的清理。具体措施包括：压缩计划外投资规模，停建计划外项目和不达标计划内项目；凡是不符合程序、不具备条件的新开工项目一律不准开工；地方、部门突破国家计划要追究行政负责人责任，等等（当代中国的经济管理编辑部，1986）。^{[22]511-512}截至 9 月底，全国已停建、缓建基建项目 5361 个，减少投资 18.5 亿元；有 16 个省、市、自治区的基建规模已经控制在国家的计划指标之内。已经实行停建缓建的 5000 多个项目中，有计划外项目 3087 个，计划内项目 2274 个。其中除一大批小型项目外，还有 10 个大型项目。全国在建工程比去年同期减少了 2100 多个（徐耀中，1983）。^[28]

与 1981 年不同，这次清理是在较稳定的经济形势下进行的。清理，并非简单地“一刀切”，而是按照科学的标准对项目进行分别处理，使之符合工程技术规范，所采取的措施也更加精准。这次清理是为加强重点建设这一目的服务的，1981 年的调整虽然也强调有进有退，该进的要进，但在紧缩的政策下其实难以做到。1983 年清理时，则能够将从一般性项目削减下来的资金用于重点建设。从 1981 年统一卡住基建投资，到 1983 年分门别类清理基建项目，也意味着调整的深入和政府宏观调控能力的提高。

根据当时的统计口径和经济发展程度，能源类工业主要是煤、电、石油三大部门，交通运输业则以铁路为代表。通过这四大部门投资额占全国总投资额比重的变化，可以看出调整过程中能源、交通两大薄弱环节的变动情况。同时，这两类产业又都属于调整中大中型项目的集中分布领域，而一般性加工工业则多是小型项目，因此可以用大中型项目与小型项目两者的投资额占基建投资总额的比重来刻画一般性项目与重点项目关系的变化。从图 1 可知，1983 年之前，四个部门的投入在此前升降不一，总体上在低位徘徊，但均在 1983 年出现升势。从图 2 可知，小型项目的投入在调整期间的大部分时间都超过了大中型项目的投入，但从 1983 年开始，二者之间的缺口明显收窄。由此可知，1983

年是调整中转折的重要一年，也是能源和交通产业得到实质性加强的一年。

(二) 多元化筹资推动重点项目建设

保的方面，政府将固定资产投资规模控制与重点建设结合起来，以征收能源交通重点建设基金的方式，达到压缩一般性项目、集中财力确保重点工程的目的。1982年12月，党中央决定“六五”后期（1983—1985）每年增加200亿元的能源交通重点建设投资。其中80亿元通过财政拨款和银行贷款解决，120亿元从各地区、各部门、各单位的预算外资金以及城镇集体企业税后利润中征集。每年征集此项基金40

亿元。此项规定自1983年1月1日起开始执行（当代中国的经济管理编辑部，1986）。^[22]^[483]征集开始后不久，国务院又决定自1983年7月1日起，将征收比例由10%提高到15%。^[29]税收手段也被引入。1983年10月起，除教育、卫生等公益性基础设施和能源、交通产业部门外，凡属动用超预算资金、地方和企事业单位自有自筹资金等财力从事的建筑工程，都应缴纳建筑税，用于重点建设。^[30]

此外，扩大利用外资，利用外国政府优惠贷款与国际金融组织长期无息、低息贷款，发行国库券等，也都是筹集重点建设资金的重要措施。经过多方筹资，1983年全国有87个大中型项目和111个单项工程建成投产，新增发电能力400多万千瓦、煤炭生产能力1698万吨、原油生产能力810万吨，新建铁路、铁路复线和铁路电气化工程1569千米，新增港口吞吐能力1745万吨（丁根喜，1984）。^[31]原来在1979年调整中停建缓建的8个大型化工项目，1983年也得以重新开工建设（杨斌和黄奉初，1983）。^[32]多个重要铁路、港口、工厂建成或投产，开始发挥交通动脉、枢纽或经济引擎作用，为20世纪80年代后期和90年代以后的继续发展提供了硬件环境。更重要的是，这些项目的建成本身就是技术创新与技术攻关的结果，体现了技术水平的进步与劳动者技术素质的提高。

五、结语

在共和国经济史上，1979—1984年的中国经济，市场趋于活跃，民生显著改善，基础更加坚实，症结在于投资过热而产能不足。这一时期的调整是发展中的适应性调整，并且开启了转变发展方式、重塑经济结构的战略性调整的序幕，区别于改革开放前的两次经济基础遭受严重破坏后的恢复性调整。此次经济调整使中国走上了一条以持续改善民生为导向的新的道路，也为经济发展方式实现由粗放型增长向集约型增长的转变破了题。

改革初期的这次调整成效是比较理想的。从直接效果层面看，国家巩固了农业基础，从根本上改善了工业结构，完成了一大批能源、交通方面的重大基础工程；提高了居民收入水平与生活质量。从

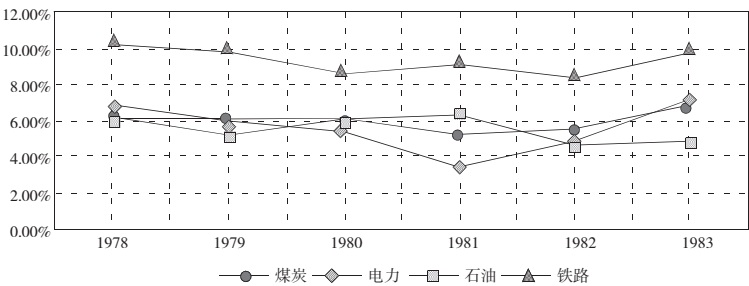


图1 1978—1983年四部门投资额占全国总投资额比重

数据来源：根据历年《统计年鉴》整理而成。

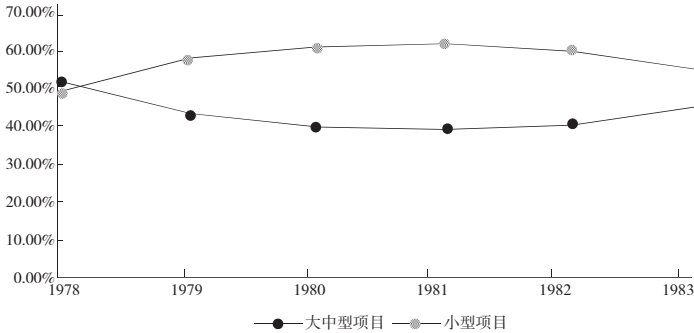


图2 1978—1983年大中型项目和小型项目占基建投资额比重

对经济发展长远影响的层面看：一是调整培育拓展了市场空间，为改革所释放的发展潜力提供了需求保障。中国经济从此告别短缺和居民低收入状态，新的庞大消费市场和消费群体开始形成，实现了改革后的第一轮消费升级。同时，还产生了消费规模持续扩大的初始效应，为扩大内需战略的实施提供了现实可行性，使国内立足点更为深厚与稳固。二是着力提升了投资质量与经济效益，将常规技术渐进改造与重大项目集成攻关相结合，补充了技术短板，降低了发展成本，为经济发展注入了创新因素。这是国家创新体系建设探索中的创举。三是现代化基础设施网络在全国重点城市与重点地区布局，极大地增强了经济发展的后劲，国家经济现代化水平上了一个大台阶。从经济体制改革的层面看，调整所创造的新的市场化经济环境有利于改革的成功。“中国的经济转轨是在政府主导下进行的”（乔惠波，2019）^[33]，20 世纪 90 年代国家之所以能够成功地把国有企业推向市场，突破经济体制改革的关键环节，正是以企业外部环境已经市场化为前提的。改革逐步打破了原有的计划经济体制，而调整则借助改革的力量和自身的政策力量促成了宏观经济环境的再造。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五远景目标的建议》提出，“十四五”时期经济社会发展必须坚持系统观念，办好安全发展两件大事，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。^[34]这是理解调整与改革关系的关键所在。梳理 1979—1984 年经济调整与改革的关系，并联系此后历次调整的总体进程，可以发现，改革与调整之间虽然存在着一定的矛盾张力，但更有内在的同一性。调整与改革在目标与取向上是一致的，都着眼于市场化的推进与政府作用更好地发挥。在经济发展过程中，改革能够破除体制机制障碍，调整则能消化改革成果、为改革提供缓冲带。调整的难点是改革的突破点，改革的堵点是调整的切入点。改革激活发展动力，调整厚植发展根基。这就要求在制度上、政策上对调整与改革进行一体化设计，发挥二者综合效能，使改革为发展开路指向、调整为发展保驾护航。

参考文献：

- [1]胡锦涛. 胡锦涛文选（第三卷）[M]. 北京：人民出版社，2016：343.
- [2]习近平. 习近平谈治国理政（第二卷）[M]. 北京：外文出版社，2017：252.
- [3]萧冬连. 一九七九至一九八一年的经济调整研究[J]. 中共党史研究，2015，（9）：65-79.
- [4]肖昊宸，张克非. 中国经济结构调整的类型变迁与政策逻辑[J]. 上海经济研究，2020，（6）：117-127.
- [5]李成瑞，朱佳木. 陈云经济思想发展史 [M]. 北京：当代中国出版社，2005：387-401.
- [6]刘安长. 论财政政策在经济调整“八字方针”中的作用——新时代经济调整中的财政政策思考[J]. 福建论坛·人文社科版，2019，（9）：116-123.
- [7]当代中国研究所. 中华人民共和国史稿（第四卷）[M]. 北京：人民出版社，当代中国出版社，2012：105-107.
- [8]脚踏实地 奋勇前进（社论）[N]. 人民日报，1979-07-03(01).
- [9]林毅夫，蔡 昉，李 周. 对赶超战略的反思[J]. 战略与管理，1994，（6）：1-12.
- [10]李岚清. 突围：国门初开的岁月[M]. 北京：中央文献出版社，2008：190-191.
- [11]数据简报：1978 年以来中国国家外汇储备变动一览[EB/OL]. （2014-02-027），http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201402/27/t20140227_2385423.shtml.
- [12]中共中央文献研究室. 三中全会以来重要文献汇编（上）[M]. 北京：人民出版社，1982：2-5.
- [13]余秋里. 关于一九七九年国民经济计划草案的报告[N]. 人民日报，1979-06-29(02).
- [14]王丙乾. 关于 1979 年国家决算、1980 年国家预算草案和 1981 年国家概算的报告[N]. 人民日报，1980-09-13(03).
- [15]王丙乾. 关于 1980 年国家决算和 1981 年国家概算执行情况的报告[N]. 人民日报，1981-12-15(03).
- [16]邓小平. 邓小平文选（第 2 卷）[M]. 北京：人民出版社，1994.

- [17]王丙乾. 王丙乾论财政 (1970—1993) (上) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1994.
- [18]刘国光. 论经济改革与经济调整[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1983.
- [19]中共中央文献研究室. 陈云年谱 (下) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2000.
- [20]陈 云. 陈云文选 (第 3 卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 276-282.
- [21]曾建徽, 冯 健. 经济工作的战略转折[J]. 瞭望, 1981, (3): 2-5.
- [22]当代中国的经济管理编辑部. 中华人民共和国经济管理大事记[M]. 北京: 中国经济出版社, 1986.
- [23]马 洪. 经济调整与发展速度[N]. 人民日报, 1981-12-29(05).
- [24]国家统计局. 中国统计年鉴 1981[M]. 北京: 中国统计出版社, 1982: 18.
- [25]袁宝华. 袁宝华文集 (第 2 卷) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [26]陈 云. 陈云文集 (第 3 卷) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2005: 488-493.
- [27]中共中央文献研究室. 邓小平年谱: 1975—1997 (下) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2004.
- [28]徐耀中. 确保重点建设顺利进行[N]. 人民日报, 1983-11-07(01).
- [29]提高能源交通重点建设基金征收比例[N]. 人民日报, 1983-10-25(01).
- [30]国务院决定十月一日起征收建筑税[N]. 人民日报, 1983-09-29(01).
- [31]丁根喜. 去年有 198 个能源交通等重点工程建成投产[N]. 人民日报, 1984-02-10(01).
- [32]杨 斌, 黄奉初. 八个大型化工引进项目陆续恢复建设进展较快[N]. 人民日报, 1983-04-07(01).
- [33]乔惠波. 新中国 70 年经济体制演变的线索、逻辑及展望——基于政府与市场关系的视角[J]. 湖南科技大学学报 (社会科学版), 2019, (6): 86-92.
- [34]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五远景目标的建议[EB/OL]. (2020-11-03), http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556991.

Balance, Coordination and Foundation Laying: An Analysis of the Economic Adjustment from 1979 to 1984

XIAO Hao-chen¹, ZHANG Ke-fei²

(1. Beijing Normal University, Beijing 100875; 2. Lanzhou University, Lanzhou, Gansu 730107, China)

Abstract: The economic adjustment from 1979 to 1984 is the beginning of marketization in contemporary China and the beginning of the transformation of development mode, and it is the foundation laying stage of the rapid development in the 30 years since the reform and opening up. This adjustment has promoted the balance between people's livelihood and the economy, the coordination between various industrial sectors of the macro economy, and the continuous optimization of the economic structure. The results of this study show that this economic adjustment is China's effective experience in responding to economic fluctuations, preventing and deflating risks, ensuring economic security and high-quality development, and is a concentrated expression of the transformation of institutional advantages into economic governance efficiency. Adhering to the supply-side structural reform should be regarded as the main line, and it is required that an integrated design of adjustment and reform should be fulfilled from the system and policies, so as to make the reform open the way and point the direction for the development and make the adjustment escort and guard the development.

Key words: economic adjustment; reform; orientation of people's livelihood; development mode; solution of risks

责任编辑: 肖文燕