

第一届全国人大前的“经济内阁”

曹应旺

最近在一些文章里看到一种说法，即新中国成立之初高岗担任主席的国家计委有“经济内阁”之称。有人甚至认为，八个工业部“都划归国家计委主席高岗领导，确实一度使高岗负责的国家计委成了‘经济内阁’。”戴茂林、赵晓光：《试析‘高饶事件’发生的原因》，《党史研究与教学》2003年第6期。“国家计划委员会不归政务院管辖，实际上是国家经济建设的最高执行机关。”戴茂林、赵晓光：《关于‘高饶事件’几个问题的再探讨》，《中共党史研究》2004年第6期。从目前公开的文献看，中央并没有说过高岗担任主席的国家计委是“经济内阁”或相当于“经济内阁”；从笔者所掌握的文献资料看，也没有发现当年有人这么说过。中央文献研究室编著的《刘少奇传》是这样写的：“高岗当时曾得意地把他所领导的国家计委称为‘经济内阁’。”《刘少奇传》下，中央文献出版社1998年版，第741页。笔者看到1955年3月在中国共产党全国代表会议上，邓小平代表中央委员会作的“关于高岗、饶漱石反党联盟的报告”中说：“高岗在担任国家计划委员会主席以后，自称是组织了‘经济内阁’。他的阴谋就是要同中央人民政府和政务院相对抗，以分裂在党中央领导下的统一的国家机关。”看来所谓“经济内阁”之称只是高岗的自我吹嘘。那么假设当年确实存在一个类似于“经济内阁”的机构的话，到底应该是哪一个呢？如果进行一点历史梳理和分析，可以发现，这个“经济内阁”应该是政务院财政经济委员会（简称“中财委”），而不是国家计委。

一、当时的中央人民政府政务院财政经济委员会（简称“中财委”）才是名副其实的“经济内阁”

七届二中全会之前，中共中央早在西柏坡就决定成立中央财政经济委员会，并电令在东北的陈云到西柏坡面谈，决定陈云担任中央财政经济委员会主任，主持全国财经工作。到北平后，中共中央着手建立中央财政经济机构，规定中央财政经济委员会的任务为“尽可能迅速地和有计划地恢复与发展人民经济，借以供给目前人民革命战争的需要及改善人民生活之目的”《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社1993年版，第124页。。1949年6月4日，周恩来主持召开各民主党派人士及北平各级党政机关负责人会议，宣布由陈云、薄一波负责筹备组织中央财政经济委员会。会上，刘少奇说：“组织中央财政经济委员会，这事很急迫，建立中央财政经济的统帅部，其紧急不亚于军事及其他问题。”《刘少奇论新中国经济建设》，第129页。经过紧张的筹备，1949年7月中旬，中央财政经济委员会组建完成，陈云任主任，薄一波任副主任。中央财政经济委员会简称中财委，在中央人民政府成立前，由毛泽东为主席的中国人民革命军事委员会领导。

中央人民政府成立后，设立中央人民政府政务院财政经济委员会，仍简称中财委，受中央人民政府政务院领导。周恩来担任政务院总理，陈云担任政务院副总理兼财政经济委员会主任。政务院除设财政经济委员会之外，还设有政治法律委员会、文化教育委员会、人民监察委员会。1952年10月24日，周恩来在政务院第156次政务会议上说：“政务院设有四个委员会，每个委员会相当于政务院的一个分院。四个委员会中，当前最忙的是财委。这是因为我们已经恢复并重点发展了全国的经济，现在又要进入大规模的经济建设阶段。”《周恩来文化文选》，中央文献出版社1998年版，第56页。

不论刘少奇说的中财委是“中央财政经济的统帅部”，还是周恩来说的中财委是政务院管财政经济工作的“一个分院”，都可以看出只有中财委才能有“经济内阁”之名。事实上，也只有中财委才有“经济内阁”的职能。

从1949年7月建立到1954年9月一届全国人大不再设立这个机构，中财委统一管理全国财政经济，既是运筹帷幄之中的决策机构，又是决胜战场之上的指挥机构。如，新中国成立不到一年所发生的抗美援朝战争，给财政经济以极大的压力。中财委及时提出了“国防第一，稳定物价第二，其他第三”的方针。为了从根本上稳定金融物价以保障抗美援朝战争的



需要，在财政上采取了“对支出用‘削萝卜’的办法，对收入用‘挤牛奶’的办法”。尽管在支援战争的同时，国内还进行着修建铁路、治理淮河等重点工程建设，1951年的财政上还出现了收支平衡并略有节余的可喜局面。对此，中央给以高度评价。1951年8月22日，周恩来说：“收税的机关是一两个，花钱的机关是一大堆，这的确不是一件容易搞的工作。所以掌握财政经济的同志，特别是陈云同志，在这方面的确是兢兢业业。我们能够保持这样一个平衡，在反动政权下面是不可设想的事情。”《陈云传》（上），中央文献出版社2005年版，第744页。

“经济内阁”的职能之一是组织编制和实施国家经济建设的计划。中财委在成立时就设有计划局，负责审查与拟定关于财政经济方面的计划。尽管为准备1953年开始的第一个五年计划建设，1952年11月成立了国家计划委员会，但第一个五年计划的编制工作主要是在中财委组织下进行的。

第一个五年计划的编制经历了五次：第一次是1951年5、6月间，为落实中央“三年准备、十年计划经济建设”的方针，在周恩来、陈云、薄一波、李富春、聂荣臻、宋劭文等六人小组的领导下，由中财委对第一个五年计划进行了粗线条的试编；第二次是1952年6月到8月，为出访苏联准备材料，由陈云、李富春组织编写了20多本小册子；第三次是1953年1、2月间，陈云等根据在苏联商谈的情况，对第一个五年计划轮廓草案重新编制计算了一次；第四次是1953年6月，苏联答复援建141个项目后，国家计委结合苏方的意见，对第一个五年计划轮廓草案中所规定的各项具体任务以及存在的主要问题进行了初步总结和修改；第五次是1954年2月开始由陈云主持编制第一个五年计划纲要，到1955年2月编制完毕。

编制第一个五年计划，五次中有四次是中财委主持编制的。特别是最后一次，中央成立由陈云、高岗、李富春、邓小平、邓子恢、习仲勋、陈伯达、贾拓夫组成的编制五年计划纲要八人工作小组，指定陈云为小组长。此时高岗问题已经暴露，他虽然仍是国家计划委员会主席，也是八人小组成员，但连一次八人工作小组会议都没有参加过。1955年3月，在中国共产党全国代表会议上，《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》是陈云作的。这个会原打算在1953年3月召开，主要议程是听取第一个五年计划的报告。应由谁来作此报告？国家计划委员会主席高岗没有底气，推由陈云作。他在给毛泽东的信中说：“因为我对全国情况极不了解，实在很难作好；陈云同志对于全国情况了解，摸得较透，五年计划的报告由他来作，效果一定能更好些。”“关于编制五年计划的工作，也恳请由陈云同志为主；他不仅情况熟悉，且已摸过一遍。”《陈云传》（下），中央文献出版社2005年版，第876—877页。高岗如此“谦虚”，不过是在事实面前迫不得已而为之。由于苏联援建项目一时定不下来，第一个五年计划编制也无法完成，这个会就拖延了下来。国家计划委员会是专做计划工作的。高岗任主席的国家计委连这个份内工作都要由中财委去做，哪里谈得上有“经济内阁”之称！

二、当时的国家计划委员会与政务院和政务院财政经济委员会的关系

二、当时的国家计划委员会与政务院和政务院财政经济委员会的关系

1952年11月15日，中央人民政府委员会第19次会议通过《关于增设中央人民政府机构的决议》：“一、成立中央人民政府国家计划委员会；二、成立中央人民政府体育运动委员会；三、成立中央人民政府高等教育部；四、成立中央人民政府扫除文盲工作委员会。”从《决议》的全文看，国家计划委员会也是一个部委级机构，不存在由它去管别的部委的规格。其规格从管理的要求看也不应该与政务院平行，甚至不应该与政务院财政经济委员会平行，但当时在行政上它并未隶属于政务院。

1949年9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人



民共和国中央人民政府组织法》，规定“中央人民政府委员会组织政务院，以为国家政务的最高执行机关”；对政务院的四个“分院”的职权也有规定：“为进行工作，各负指导责任的委员会得对其所属各部、会、院、署、行和下级机关，颁发决议和命令，并审查其执行。”

可见，只有政务院才是国家政务的最高执行机关，国家建设计划的编制与组织实施是国家政务的重要内容，国家计委在业务工作上不能不接受政务院的领导。同样，政务院财政经济委员会对各财政经济部门有指导的责任，国家计委这样的经济管理部门也应接受政务院财政经济委员会的指导。但不能说成立不隶属于政务院的国家计委是不合法的。因为中央人民政府组织法还规定：“本组织法的修改权，属于中国人民政治协商会议；在全体会议闭会期间属于中央人民政府委员会。”不过，新设立的国家计划委员会不隶属于政务院，缺少像中央人民政府组织法对政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院及最高人民检察署那样的法律条文的规定。

国家计委在成立时虽然架势很大，其实是一个空架子。1952年11月15日，中央人民政府委员会第19次会议任命高岗为国家计委主席，邓子恢为副主席，陈云、彭德怀、林彪、邓小平、饶漱石、薄一波、彭真、李富春、习仲勋等15人为委员。说它架势大，因为这15位委员中有两位副总理，还有除东北之外的五个大区的主要领导人。说它是一个空架子，因为15位委员中4/5的委员主要并非做计委工作，基本上是挂名的，如邓子恢副主席，这次会议上还被任命为中央人民政府政务院财政经济委员会副主任，其实际工作也是在中财委分管农业。另外，它也没有管别的部委的职权。可见，当时国家计委实际权限，不仅不能同政务院相比，也不能同指导20个部级机构的政务院财政经济委员会相比。这种状况，在国家计委成立半年后，通过分政务院的权和分政务院财政经济委员会的权，才有了一些改变。

首先，是分政务院的权。1953年3月10日，中共中央发出《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》，撤销由周恩来担任书记的中央人民政府党组干事会，提出：“今后政务院各委和不属于各委的其他政府部门一切主要的和重要的工作均应分别向中央直接请示报告。”规定明确分工：“国家计划工作，由高岗负责；政法工作（包括公安、检察和法院工作），由董必武、彭真、罗瑞卿负责；财经工作，由陈云、薄一波、邓子恢、李富春、曾山、贾拓夫、叶季壮负责；文教工作，由习仲勋负责；外交工作（包括对外贸易、对外经济、文化联络和侨务工作），由周恩来负责；其他不属于前述五个范围的工作（包括监察、民族、人事工作等），由邓小平负责。”《建国以来重要文献选编》第4册，中央文献出版社1994年版，第70页。

其次，是分政务院财政经济委员会的权。建国初期，中财委所管的部级单位有16个，是政务院四个分院中最大的。大规模建设开始后，中财委所管的部级单位增加到20个。1953年4月28日，中共中央作出《关于加强中央人民政府财政经济部门工作领导的决定》，将中财委所管20个部级单位的领导隶属关系调整为五个方面分管，并调原中财委副主任李富春、贾拓夫任国家计委副主席协助高岗领导工业部门工作。根据决定，5月15日，政务院发出《关于中央人民政府所属各财政经济部门的工作领导的通知》，规定：中央人民政府所属各财政经济部门的工作领导，分属五个方面：（一）重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、建筑工程部、地质部、轻工业部和纺织工业部，划



归国家计划委员会主席高岗领导。（二）铁道部、交通部和邮电部，划归政务院副总理邓小平领导。（三）农业部、林业部和水利部，划归中财委副主任邓子恢领导。（四）劳动部，划归计划委员会委员饶漱石领导。（五）财政部、粮食部、商业部、对外贸易部和人民银行，仍由中财委主任陈云领导，在陈云疗养期间，由副主任薄一波代理。

经过这两次分权，国家计委在管计划的同时有了对八个工业部的领导权。但这时的国家计委在政务方面仍要受政务院和中财委的管理：第一，财政经济部门的领导关系分成五个方面后，五个方面的联系事项，由政务院总理办公室办理；第二，五位领导人下面分设五个办公厅，其文件以政务院财政经济委员会的工、财、交、农、劳字相区别，这表明在名义上八个工业部仍是政务院财政经济委员会的“工”，而不是国家计委的“工”；第三，凡属以政务院财政经济委员会公布之命令等文件，仍由陈云签署。

还要特别指出，这两次分权突出地加强了主持政务院日常工作的副总理邓小平的职权。邓小平 1952 年 8 月初任政务院副总理，恰逢周恩来、陈云出访苏联，由他代理总理职权。1953 年 2 月 19 日，周恩来主持召开的关于加强政府系统各部门向中央请示报告制度及分工问题的座谈会，规定：“今后各委、部直接提请政务院批示或办理的事项，除例行事务外，凡属涉及方针、政策、计划的事项，应限于在中央政治局已经讨论过决定了的问题，或是在中央已经批准的计划或批准的原则范围之内的问题，此类事项，原则上一般由邓小平同志处理，其中属于仍须经过周恩来同志处理者，亦由邓小平同志提出。”3 月 3 日，毛泽东在一份送审材料上批示：“凡政府方面要经中央批准的事件，请小平多管一些。”《建国以来毛泽东文稿》第 4 册，中央文献出版社 1990 年版，第 72 页。3 月 10 日，中央将政务院的领导关系分为六个方面，邓小平在政务院除主持日常工作，还分管监察、民族、人事工作，而人民监察委员会也是政务院的四个分院之一。4、5 月，中央将政务院财政经济委员会的领导关系分为五个方面，邓小平又在中财委内分管铁道、交通、邮电三个部。5 月 14 日，周恩来在中央各部门负责人会议上介绍中财委领导关系分为五个方面时说：“因为邓小平同志还管政务院的工作，所以在财经方面就少管了些。”“各部送到总理办公室的东西，我和邓副总理只决定要不要办，决定得对不对，由我和邓副总理负责，至于办得好不好，就应由各主管部负责，职权应该分清。”这年夏季中央财经会议之后，8 月 17 日，中央又任命邓小平兼任中财委第一副主任，并兼任中央财政部部长。可以说两次分权和财经会议之后，邓小平的职权远在高岗之上。由于邓小平是政务院负责日常工作的副总理，是中财委第一副主任，邓小平有着协调管理包括国家计委在内的所有政府部门的职权。所谓“五马进京，一马当先”，高岗任国家计委主席权力炙手可热的说法，同高岗任主席的国家计委有“经济内阁”之称的说法一样，是不符合实际的。

经过两次分权，高岗虽然领导了八个工业部，但国家计委与政务院、政务院财政经济委员会不是平起平坐，而是被协调与协调、被管理与管理的关系。

三、所谓“五口通商”的教训

三、所谓“五口通商”的教训

新中国成立初期，几乎所有重要的财经领导者都在中财委工作过。中财委主任陈云在一系列财经决策和重大财经战役上，出色地发挥了财经统帅的作用。先后担任中财委副主任的邓小平、薄一波、马寅初、邓子恢、李富春、李先念、曾



山和一批中财委委员，都是国家初创时期的重要财经领导人，在配合陈云主持全国财经工作中发挥了重要作用。

为迎接 1953 年开始的第一个五年计划大规模建设，要求加强中央的统一和集中领导。中央决定改变大行政区人民政府机构与任务、调整省区建制、增设中央人民政府机构。一方面，缩小大区机构，改为行政委员会，将大区负责人员集中到中央工作，西南局书记邓小平、东北局书记高岗、华东局书记饶漱石、主持西北局工作的习仲勋、主持中南局工作的邓子恢先后调到中央。另一方面，增设中央人民政府机构，最突出的是中财委由原先的 16 个部增加到 20 个部。1953 年 5 月 14 日，周恩来说：“现在政务院所属各部共 38 个，其中心是财经 20 个部。因为经济是基础，只有发展经济，才能使国家工业化、农业集体化，才能过渡到社会主义社会。解决了财经问题，其他问题也就容易解决了。这财经方面的 20 个部，过去都是由财委领导的，实在搞不过来。”正是在这样的背景下，中央将财经部门分成五个方面。这样做，是中财委所属机构增多、工作范围扩大后所采取的分工领导的办法，也是大行政区负责人调到中央工作的一种安排。

但同时也出现了体制不顺的缺陷。1953 年 8 月 6 日，陈云在全国财经会议领导小组会上说：“高岗同志来中央后，中财委工作才实行五口通商。”《陈云传》（下），第 878 页。这句话既道出了中财委领导关系分成五个方面的背景，也包含着对这种分工领导不以为然的看法。这种体制不顺，首先表现在中财委与其他各口关系的不顺。各口分工负责，显然弱化了中财委的统一和集中领导，而在形式上这 20 个部仍然是中财委属下的部，中财委发出的文件仍对其有约束力；其次，表现在政务院与中财委（工）和（劳）两口关系的不顺。中财委（财）、（交）、（农）三口分别是由政务院副总理、中财委主任、副主任领导的，上下级关系是明确的。但中财委（工）和（劳）分别由国家计委主席高岗和国家计委委员饶漱石领导，上下级关系不明确。这样的体制机制，使政务院和中财委的领导不便开展工作，也为高岗、饶漱石搞分裂留下了可乘之机。

国家计委“经济内阁”之称，就是在“五口通商”的体制机制下制造的搞分裂的舆论。幸好这种局面持续的时间很短，1954 年 9 月全国一届人大一次会议之后，就改变了这种体制机制。

〔作者曹应旺，中共中央文献研究室研究员，北京 100017〕

