

corporatism) 的經濟體制——這種在資本極度稀缺條件下的“政府公司主義”，被事實證明是一種既有利於縮短工業化原始積累的時間，又有利於城市產業資本高速度擴張的有效的制度類型。當然，也是一種直接地大規模對農民轉嫁制度成本和危機代價的制度類型。

綜上所述，中國只在 1953 年之前實行過發展私營經濟的新民主主義（民族資本主義）工業化，此後則由於國家得到外部大工業投資，而很快完成了民族資本主義向國家資本主義的制度演變——這種被西方意識形態稱為中央集權的“集中體制”，最初確立於提出“過渡時期總路線”的 1953 年，形成於“社會主義改造”的 1956 年，延續到債務 / 赤字危機全面爆發的 1960 年。它主要以國家負債的方式從蘇聯引進設備和技術，同時由中央政府通過以鄉鎮為單位的大規模集體化從“三農”提取剩餘，以此完成國家工業化原始積累和對外還債。

二、危機一：1958—1960 年蘇聯援華投資中斷之後，中國發生了什麼

1958—1960 年的經濟危機，是 1950 年新中國引進蘇聯外資，進而啟動國內工業化進程中所發生的第一次週期性危機。其直接原因是，在中國堅持領土完整和主權獨立，因而蘇聯不得不按照中蘇條約規定於 1956 年交回中長鐵路和“大連特區”、撤走在中國東北的軍事基地的情況下，蘇聯以“五年計劃”方式提供的援華投資於 1957 年突然中斷，代之而來的是在 1958 年提出新的軍事結盟，在中國構建聯合海、空軍指揮機構和通信電台系統等更加符合蘇聯遠東軍事戰略的要求。對此，毛澤東當時一句比較有個性的回應，值得後人記住。他說：你把中國拿去吧，我上井岡山！

這種牽涉國家主權的談判無果而終，使得原有的主要依靠大規模外部投資拉動的、以重工業為主的、中央層次主導的“政府公司主義”經濟難以為繼。

其直接表現，就是經由蘇聯專家協助制定的國家第二個“五年計劃”胎死腹中。

一般發展中國家如果維護主權，大都會遭遇投資國中輟投資，與此同時也都會出現經濟基礎的崩潰。隨之而來的，與投資國資本相適應的上層建築在沒有投資維持的條件下就會發生“反作用”，而政治動亂也由此發生。

對於蘇聯中輟對“二五計劃”投資，中央政府一方面通過維護雙方政治關係的談判，爭取到數十個後續的專案投資；另一方面只能在毫無預案的情況下出台應對政策，同時在體制上也得作出調整——但那時候人們還不知道這種調整就叫“改革”——在 1958 年初提出“調動兩個積極性”（試圖發動地方政府參與原來被中央政府壟斷的國家工業建設），依靠動員國內特別是地方的財政資金，勉為其難地維持對以重型工業為主的國民經濟的拉動。根據國家統計局歷年財政收支統計，1958 年，地方財政支出佔全國財政支出的比重由 1957 年的 29.0% 驟然上升到 55.7%（圖 2-3）。

就在蘇聯投資顯著減少的 1957—1958 年，中央大規模下放了財權、計劃管理權和企業管理權，號召地方大辦“五小工業”。⁸ 中國第一家社隊工業——無錫春雷造船廠，就是在 1958 年成立的。

與此相對應，初嘗財權、計劃權和企業管理自主權的地方政府，在沒有來得及建立工業化必需的“學習機制”的情況下，一般只會參照中央政府接受蘇聯投資形成的重工業模式，積極推進地方工業化，遂有被今人看得近乎荒唐的“大煉鋼鐵”和“大躍進”。

而財政佔比在 1958 年陡然下降到僅約 20% 的中央政府，則以增發貨幣為手段加快積累。由於在集市貿易上短缺的農產品價格波動明顯；貨幣由於實際



1964年5月9日,《人民日報》發表的中共中央與蘇共中央來往的七封信

《人民日報》刊載的
中蘇論戰信件
來源：《人民日報》。

購買力受到票證的限制，對官方物價水準波動的影響不大，而且因國家統購統銷控制，市場可以自由買賣的商品上市量很小，難以據此作簡單化的物價指數計算。於是，中央政府增發的貨幣一般會通過銀行存款形成國民經濟積累和再生產基金。因此，1958—1960年的財政收入和投資雖然增速遞減，但從絕對值看仍保持在較高水準上。與此同時，政府赤字顯著增加，終於在1960年爆發了赤字危機。

圖 2-3 代表着三個發展階段，1953—1976 年，中央和地方的財政年度收入總和還不到 1000 億元。1984 年實行“分灶吃飯”的財政體制改革以後，地方財政收入迅速增長，到 1992 年，地方財政收入已經達到了 2500 億元。1993 年地方財政增收 35%，主要是因為受到了當年出台分稅制政策的影響，不屬於正常增長。到 21 世紀初，中央和地方財政收入相繼進入萬億規模。到 2009 年財政收入已經達到 9.6 萬億元。1953—2000 年資料來自《中國統計年鑒（2001）》，2001—2008 年資料來自《中國統計年鑒（2009）》。

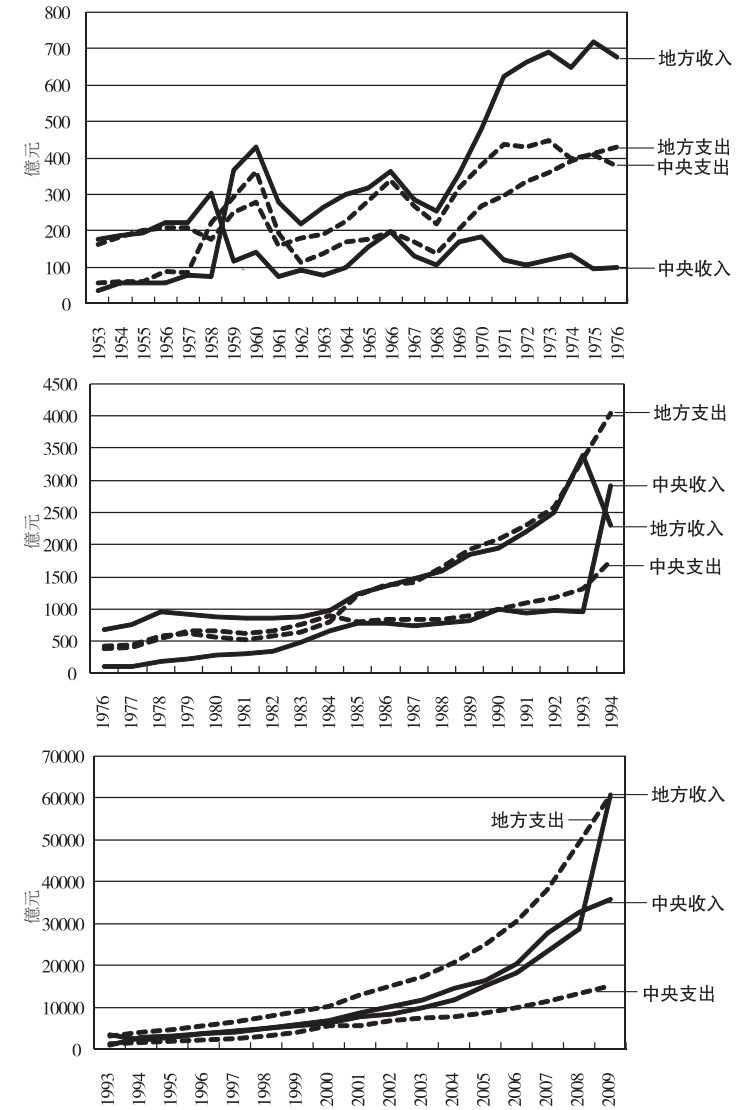


圖 2-3 1953—2009 年中央及地方財政收入支出狀況

註：從 1994 年開始，財政收入中不再包含國內外借款的債務收入，財政支出中也不再包括國內外債務還本付息的支出和國外借款安排的支出。2000 年之後，財政支出再一次將國內外債務還本付息支出納入其中。

根據 1958 年政府財政決算報告，當年國家財政收入 418.6 億元，相當於原預算數 332 億元的 126.1%，比 1957 年增加 108.5 億元，實際增長 35%。而此前的第一個五年計劃（1952—1957 年）期間，財政收入每年平均增長速度只有 12%，即使在增長最快的 1953 年和 1956 年，也只有 23% 和 16%。但在 1958 年，財政支出 409.6 億元，相當於原預算 332 億元的 123.4%，比 1957 年增加 105.4 億元，實際增長也是 35%。支出超過預算的部分主要用來擴大基本建設的規模。全年經濟、社會文教等各類支出中，用於基本建設投資方面的總計為 214 億元，比上年的 126 億元增長 70%。各地方各部門在預算以外自籌的基本建設投資，還不在這個數目之內。⁹

儘管 1958 年中央發動地方政府開展的自主工業化建設維持了當年的高投資和高增長，但緊接着，就在蘇聯停止投資，撤走專家的同年陡然出現了國民經濟的連續快速回落——1960 年下滑超過 21%！而就在同期，政府仍然竭盡全力維持這一財政收支連年高增長的勢頭，一直持續了 3 年，直到 1961 年才回落，這標誌着國民經濟進入以“休養生息”為名的“蕭條階段”。但，如果不計入債務平衡手段，則可知財政收支情況在 1957 年之後表現為急劇惡化的趨勢，到 1960 年則滑落至谷底¹⁰。

圖 2-4 中的資料清楚地表明了中國經濟改革之前的三次赤字型危機的波動狀況。但也就是在全社會承載了國家工業化巨大代價的這一時期，中國的第二產業在國民經濟中佔比首次超過 40%，主要工業品產量躍上了新的台階（表 2-1）。據此可以認為，新中國進入國家工業化以來，1958—1960 年可以看作是第一次強調向地方政府放權，目的是促其以國內資源的集中運用來替代突然中輟的國外資本投入，從而勉強使比例“偏重”的國家工業維持了高積累的局面。

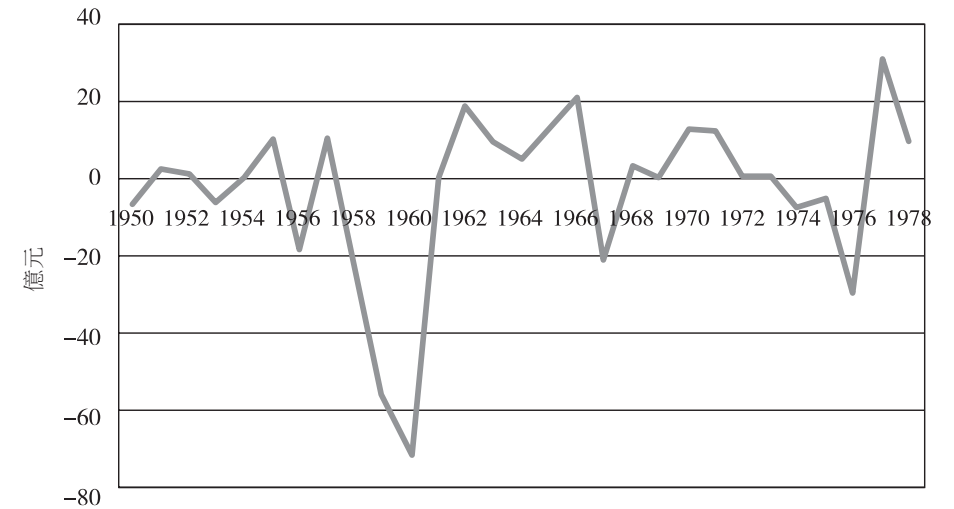


圖 2-4 1978 年前歷年中國政府財政收支盈餘（不含債務平衡）

表 2-1 1957—1962 年中國主要經濟指標

| 指標 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 |
|---------------------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| 國內生產總值（億元） | 1069.3 | 1308.2 | 1440.4 | 1457.5 | 1220.9 | 1151.2 |
| 第二產業佔比（%） | 29.6 | 37.0 | 42.7 | 44.5 | 31.9 | 31.2 |
| 財政收入（億元） | 303.2 | 379.6 | 2487.12 | 572.29 | 356.06 | 313.55 |
| 比上年增長（%） | 8.2 | 25.2 | 28.3 | 17.5 | -37.8 | -11.9 |
| 財政收入佔 GNP 比重（%） | 28.4 | 29.0 | 33.8 | 39.3 | 29.2 | 27.2 |
| 財政支出（億元） | 295.95 | 400.36 | 543.17 | 643.68 | 356.09 | 294.88 |
| 比上年增長（%） | -0.9 | 35.3 | 35.7 | 18.5 | -44.7 | -17.2 |
| 商品零售價格指數（上年=100） | 101.5 | 100.2 | 100.9 | 103.1 | 116.2 | 103.8 |
| 城鄉居民人民幣儲蓄存款年底餘額（億元） | 35.2 | 55.2 | 68.3 | 66.3 | 55.4 | 41.2 |
| 金融機構現金投放（億元） | -4.5 | 15.0 | 7.3 | 20.8 | 29.8 | -19.2 |
| 原煤產量（億噸） | 1.31 | 2.70 | 3.69 | 3.97 | 2.78 | 2.20 |
| 發電量（億千瓦時） | 193 | 275 | 423 | 594 | 480 | 458 |
| 生鐵（萬噸） | 594 | 1369 | 2191 | 2716 | 1281 | 805 |

續上表

| 指 標 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 粗鋼（萬噸） | 535 | 800 | 1387 | 1866 | 870 | 667 |
| 水泥（萬噸） | 686 | 930 | 1227 | 1565 | 621 | 600 |

來源：《中國統計年鑒（2001）》、國家統計局《新中國 60 年》（中國統計出版社 2009 年版）。表中資料與年度政府工作報告中的資料略有不同。

這個階段相對有效的經驗就是，以工農大眾能夠接受的通俗化“階級鬥爭”和工具化的“繼續革命”理論為意識形態和國民動員手段，發動了幾乎全體官員、知識分子和廣大民眾參與到國家工業化原始積累進程中來，主要用勞動力的集中投入成功地替代了長期絕對稀缺（稀缺程度近於零）的資金要素——大規模投入於政府作為所有者的國家工業化所必需的大型基本建設之中，再反過來形成對國有大型設備製造業的國家需求。

在這一“勞動力資本化”過程中形成的職工民主（如“鞍鋼憲法”歸納的“二參一改三結合”），與 20 世紀 70 年代新中國第二次對外開放，從歐美日等國引進的西方資本主義模式下的生產線管理，是兩種本質不同而嚴重對立的運作模式。兩者齟齬並轡，內生性地導致國有企業效率低、治理難，勞動者消極怠工等問題普遍發生，遂在 1978—1979 年因財政嚴重赤字造成了危機，並在危機導致的“放權讓利”¹¹ 思想指導之下，催生了 20 世紀 80 年代中期起步的、實質性的國有企業改革：在微觀方面以經理承包制、獎金制，在宏觀方面以“撥改貸”¹² “利改稅”¹³ 等方式，承認了資本的人格化代表——企業管理者對企業的主導地位。之後，則勢所必然地出現 20 世紀 90 年代以來宏觀方面的股份制改革。同期是資本化、貨幣化進程加速，也無可避免地出現了資本人格化的政府部門和企業管理者們因共同追求資本化收益最大化而造成的“下崗分流、減員增效”，以及幾乎完全同步的貪腐氾濫。

20 世紀 60 年代強調“自力更生”方針以後，替代稀缺程度幾乎為零的資本要素、並在社會大生產中發揮龍頭作用的，是在長期戰爭和均分制土地改革過程中奠定的國民動員基礎，以及在傳統村社的社會資源再資本化過程中形成的社會資本——而體現了西方後工業化需求的個體化意識形態對這兩者最典型的輿論表述則是極權主義壓抑個性的“人海戰術”和毛澤東時代個人崇拜條件下的“大撥哄、大呼隆”。

此外，沒有條件及時建立工業化“學習機制”，卻忽然得到資源資本化權力的地方政府，唯一能參照的歷史經驗就是 50 年代蘇聯大規模投資期間的高增長和革命戰爭時期的國民動員！有分析認為，作為“制度路徑依賴”（path dependence）的結果，就出現了幾乎沒有任何技術與管理經驗的地方工業化“大幹快上”遍地開花的現象——這仍然是對“大躍進”造成的極大損失的一種過於單薄的解釋。因為，本書並不認為可以輕描淡寫地只是從經濟角度將那些損失歸為地方工業化支付的“學習成本”，而是應該在更多地把握不同領域資料的基礎上，再作深入分析。

當時大量青壯年勞動力離開農業生產，被發動進行“大煉鋼鐵”的工業化勞動。曾任國家計劃委員會副主任兼國家統計局局長的薛暮橋在他的回憶錄中記載：“1958 年年底全國用於鋼鐵行業的勞動力達到了 9000 萬人，加上直接間接支援的人，全國投入大煉鋼鐵的勞動力超過一億。”而離開蘇聯專家的技術支援，地方政府的幹部根本不可能懂得如何發展鋼鐵工業，這段時間進行的工業化只能是“高成本、高浪費”的，不只造成了資源的浪費，農業勞動力的大幅度減少客觀上也對主要依靠勞動力，還得兼作套種和家庭多種經營的農村多元化生產造成很大破壞。

雖然付出了眾所周知的極大代價，但畢竟維持了國家工業化進程不中斷和新政權相對穩定的局面。

而這一輪國家工業化原始積累中之所以國民動員能夠得以實施，與 1956 年完成的社會主義改造也不無關係。

隨着重工業和軍事裝備工業的大量引進，中國迅速形成了斯大林模式佔據主導地位的國家資本主義工業，並且主要按該體制的要求很快在 1956 年完成了對所有私營工商業和小農戶經濟的“社會主義改造”¹⁴。在此基礎上構建的以城市單位和農村合作社為基本單元的社會組織體系，是此期間國民動員得以實施的組織載體。在農村，政府正是有了合作社這樣的“腿”，糧食徵購、大興農田水利、撫恤軍烈屬等客觀上需要高強度提取農村剩餘價值的工作才有了抓手，但也導致部分社員因合作社政策負擔重，認為不如單幹戶合算而鬧退社¹⁵。（表 2-2）

表 2-2 新中國成立以來各種成分比重變化表（單位：%）

| 年份 | 公有經濟 | | | 非公有經濟 | |
|------|------|------|------|--------|------|
| | 國有經濟 | 集體經濟 | 公私合營 | 資本主義經濟 | 個體經濟 |
| | | 合作經濟 | | | |
| 1952 | 19.1 | 1.5 | 0.7 | 6.9 | 71.8 |
| 1957 | 33.2 | 56.4 | 7.6 | 0.0 | 2.8 |
| 1978 | 56.2 | 42.9 | 0.9 | — | — |
| 1997 | 41.9 | 33.9 | 24.2 | — | — |
| 2005 | 31.0 | 8.0 | 61.0 | — | — |

來源：國家統計局《偉大的十年》，北京：人民出版社，1959年，第36頁；中新社《數字看變化：國有經濟地位穩固非公經濟比重上升》2002年10月7日，<http://www.jiaodong.net/news/system/2002/10/08/000532129.shtml>；李成瑞《關於我國目前公私經濟比重的初步測算》2006年5月23日，<http://www.wyzxsx.com/Article/Class4/200605/6832.html>。轉引自王紹光：《堅守方向、探索道路：中國社會主義實踐60年》，《中國社會科學》，2009（5）。

1960年，一方面國家實現了572.29億元的新中國建立以來最高的財政收入，但另一方面由於上述經濟建設中的問題，礙難再靠地方投入維持增長勢頭，經濟出現負增長。並且由於片面強調擴大基本建設領域的政府投資而導致高額赤字，擠佔了財政用於維持經濟正常運行的開支。

政府公司化體制下的財政赤字危機爆發之後，是城市經濟的蕭條階段。這時，由於投資被迫中輟，城市就業隨即從1960年的最高峰值1.3億，陡然大幅下降到1962年的4537萬，兩年時間減少8000多萬人。是為經濟危機爆發連帶造成的社會代價。

對此，1961年開始，政府不得不實行“休養生息”政策，動員上千萬城市人口到農村去生產自救（關於1961—1962年下鄉人數，使用不同部門的官方統計資料會得出不同結果），以弱化城市失業的巨大壓力——這是集中在城市的國家產業資本得以通過“排斥勞動”來實現“軟著陸”的基礎性條件。

在1961—1962年經濟蕭條中，國家財政年收入進一步由1960年的572.3億元回落到類似1957年水準的313.6億元；同期，中國還得在農產品嚴重短缺的困境中，以農牧業產品和稀有礦產品來償還蘇聯1950年以來投資形成的約合54億美元的國家債務，這在客觀上加劇了國內農產品供給不足的災難性後果。

如果不作任何比對，單一引用1982年重新修訂並公開發表的20世紀60年代的政府統計資料，則可以看出，1960—1962年這3年的人口增長曲線呈下降趨勢，也有人據此計算出“未增加人口”約為2000萬人。這其中很大部分是營養不良導致生育下降和新生兒死亡造成的。這一時期，新生兒的死亡率高達140%，同期成人死亡率上升，其中有一部分直接死於飢餓。對此，人們沿用當年的政府文件語言，約定俗成地稱1960—1962年的經濟危機和隨之而來的蕭條為“三年自然災害”。



1957年冬至1958年春，河南鄭州市郊的引黃濟衛工程。當時，全國各地農村都掀起了群眾性的農田水利建設高潮。



1958年“大躍進”時期全民大煉鋼鐵

而1962—1963年期間之所以出現經濟復甦，也並非一般人以為的城市工業增長、就業上升之原因，而恰在於“農民退出”——政府在危機壓迫下於1961年作出農村集體化政策的實質性調整，允許鄉土中國的小農村社制的傳統經濟，從服務於國家產業資本的高度集體化經濟中部分地“退出”：其一，改“一大二公”的人民公社全面統治經濟為“隊為基礎”的村落經濟——意味着允許基本上以傳統自然村落為基礎建立的生產隊作為核算單位，從以鄉為單位的集體經濟中部分退出。其二，農民可以在生產隊（自然村）內搞“三自一包”——意味着允許家庭兼業化的農村戶營經濟從國家嚴格控制的集體經濟中部分地退出。這就實際上放鬆了在20世紀50年代“全盤蘇化”形成的具有國家資本主義性質的政府對農民的全面控制¹⁶。

由此，農業生產逐漸恢復，農產品供給連年增長，農業稅收佔財政收入的比例也由50年代第一次國家工業化時期的8%上升到22%，財政形勢隨之有所好轉¹⁷。

以上宏觀政策的變動反映在財政收支上，是中央財政收入在總財政收入佔比的上下波動，以及與之相對應的中央財政支出的佔比變化。“1961年後，在劉少奇、陳雲主持下，中國恢復了對國民經濟的集中統一管理，收回了前幾年下放的權力。”¹⁸

從更能反映財政能力的財政支出結構來看，中央財政支出在全部財政支出中的比重除個別年份外，大多保持在50%以上，甚至超過60%。直到1984年開始實行中央和地方“分灶吃飯”的財政包乾制以後，中央財政支出的比重才降下來（圖2-5）。

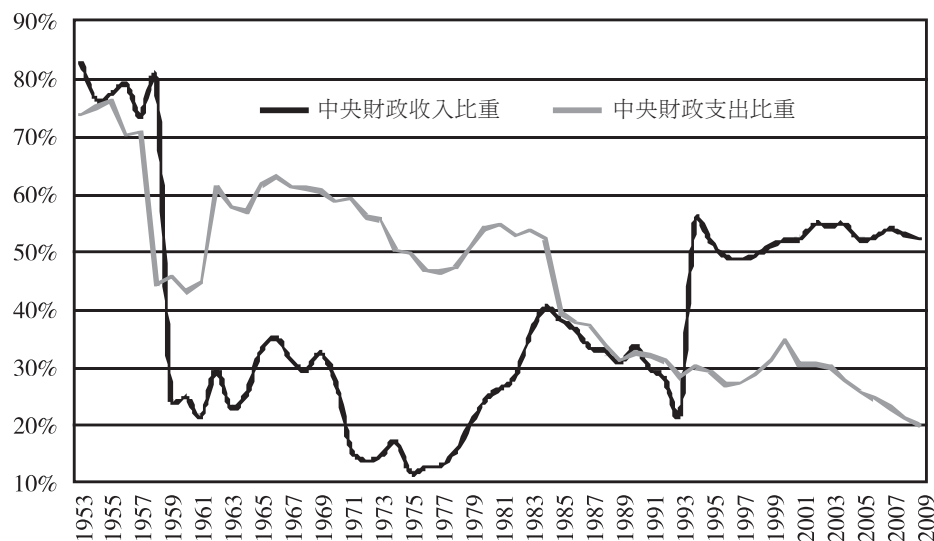


圖 2-5 1953-2009 年中央收支佔全部財政收支比重

三、危機二：1968—1970 年“三線建設”中的國家戰略調整與經濟危機

被今人看作“極左”革命年代的 20 世紀 60 年代後期，發生了進入工業化原始積累階段以來的第二次週期性危機，除了一般經濟因素之外，還具有典型的“上層建築反作用於經濟基礎”的特點。

當時，一方面是中國處於外部全面封鎖和周邊地緣環境高度緊張的壓力下；另一方面，中國 50 年代建設的符合蘇聯重工業管理模式的政府部門體制，一直就難以自覺地與主要依靠勞動群眾“自力更生，艱苦奮鬥”的經濟方針一致起來，這些外部地緣政治和內部官僚化上層建築都在中國接受前蘇聯投

資形成的以國家工業化為主體的經濟基礎必須作出調整的特殊階段，具有直接的反作用。這個複雜的矛盾演化，使在支付了巨額對外債務之後的城市經濟，第二次遭遇到“赤字 + 失業”形態的危機。

在此次危機爆發之前，則是關於中國第三個“五年計劃”的不同指導思想的爭論，和制定“三五”的國家計劃委員會的“夭折”。具體情況如下：

就在第二個“五年計劃”因蘇聯於 1957 年中輟戰略投資而胎死腹中之後，60 年代初，在關於第三個“五年計劃”的討論中，當時在一線主持日常工作的國家經濟工作領導人提出了“三五計劃”的指導思想，旨在推進農、輕、重比例協調的經濟發展模式，所針對的是 50 年代因蘇聯投資而偏軍、偏重的斯大林模式的國家資本主義工業結構。

如果純粹看當時中國經濟結構調整的必要性，此議固然正確。但當年最緊迫的問題是中國周邊“樹欲靜而風不止”——伴隨着冷戰時期區域性熱戰的，是中國 1960 年以後出現，“三五計劃”討論和制訂的過程中周邊地緣戰略環境偏緊，相繼發生了“反攻大陸”、中印邊境戰爭、印度支那戰爭等，同期美國軍艦飛機不斷侵略中國領海（據官方記載有 800 多次），更有美國和蘇聯先後多次策劃“對中國進行核打擊”，進行訛詐威脅。中國與蘇聯及西方國家事實上已經處於冷戰時期的“熱戰”邊緣。

因此，中國 20 世紀 60 年代在經濟建設方針上的內部爭論雖然很多，但最終形成了以毛澤東的意見為主的決策主張：一方面要克服困難，集中最好的科技力量上核武器，即如毛澤東所說，“要飯的也得有根打狗棍”。另一方面，寧可遭受損失也得把沿海容易遭受軍事打擊的基礎工業轉移到內地，形成國家工業“大三線”、地方工業“小三線”的戰備經濟模式。

同時，負責第三個“五年計劃”制定的國家計劃委員會被取代；不僅由留蘇歸來的中國高官專家按照“計劃經濟”體制要求搞的外來制度“移植”構想



中國人民解放軍戰士在中國西藏邊境反擊作戰

來源：http://www.China.com.cn/aboutchina/txt/2009-11/20/content_18923725.htm。

再度胎死腹中，而且蘇聯投資時期留下的政府經濟部門在全面封鎖、沒有任何外部投資、幾乎沒有外部市場條件下，也日益難以適應“自力更生，艱苦奮鬥”的經濟路線——蘇式上層建築的改革迫在眉睫。

後來學者如果不考慮那個時代中國周邊地緣政治趨緊的影響，使用任何西方微觀經濟學方法都能對 60 年代的中國經濟作出絕對負面的評價，且看起來越是負面的評價就越是具有高度正確的經濟理性！因為，如果按照成本收益分析，中國以鞏固國防為目的、自主投資的“三線建設”，耗資巨大且很難有經濟收益。1965—1975 年（包括“第四個五年計劃”時期），國家幾乎拿出全國基本建設資金的一半用於“三線”戰略後方的建設¹⁹。據估算，從 1964 年到 20 世紀 80 年代，中央向“三線建設”投入的資金為 2052 億元。

誠然，這種“三線建設”客觀上只能是國家產業資本的空間移動，並沒有

“縱向”地調整原來的工業結構，何況轉移到內陸和山區的企业佈局相對分散，尤其不易形成工業配套條件。因此，不僅 20 世紀 60 年代中國的國家工業發展投入的成本在基礎建設上是顯著增加的，而且國家在工業化空間佈局調整上付出的這些巨大代價，都會造成更高的財政赤字，政府累積赤字爆發危機，其代價還是得向農村轉嫁。

專欄 5 20 世紀 60 年代開始的“三線建設”

50 年代，蘇聯高級經濟專家和政府首腦曾經提出，中國的經濟建設要想快速發展，必須集中在沿海和東北地區搞建設。中國最初基本接受了蘇聯方面的意見，但在最終確定之前，考慮到把 156 項工程全部集中在正在打仗的、與朝鮮相鄰的東北地區和易受飛機襲擊的沿海大城市，對中國工業的均衡佈局尤其是國防工業安全不利。因此，以毛澤東為首的領導人提出要安排一批專案到西部去搞，國防建設專案要有近一半安排在西部。在與蘇聯方面進行反覆協商後，最後決定 106 項民用工業企業的 21 項和 44 項國防工業企業中的 21 項建在西部地區。

“一五”和“二五”期間，中國的飛機、坦克、火炮、艦艇等重型武器生產基地都部署在西部地區。西部地區初步建立了鋼鐵、電力、煤炭、石油、有色金屬、兵器、航空、建材、電子電氣等工業底子，為後來的“三線建設”打下了基礎。

1. “三線建設”的國際背景

60 年代初，國際環境對中國提出了嚴峻的挑戰。最主要的威脅來自手中握有核武器的美、蘇兩個超級大國。

1964 年蘇聯在中蘇邊界陳兵百萬，並派兵進駐蒙古人民共和國，一部分戰略導彈指向了中國幾個大城市和重要軍事設施，試圖對中國正在搞

的核設施實行“外科手術”。

美國對中國實行緊縮包圍圈政策，從1960年到1964年和中國周邊不少國家及地區結成反華同盟，在這些國家和地區建立了數十個軍事基地，對中國形成了“半月形”包圍圈。1964年8月，美國開始轟炸越南北方。

此外，60年代初蔣介石政權在美國的支持下要“反攻大陸”，加緊派遣武裝特務對東南和其他沿海地區進行襲擊，企圖在中國東南地區建立大規模進攻大陸的“遊擊戰走廊”。

毛澤東認為，中國東北重工業和軍事工業基地，全部在蘇聯可攜帶核彈頭的中短程導彈和戰略轟炸機的打擊範圍之內，沿海工業城市和北京這樣的大城市也處在美蔣航空兵力打擊範圍之內，一旦戰爭爆發，即使敵方不使用核武器，中國大部分工業基礎也將毀於一旦；而西部地區則在蘇聯和美蔣軍事火力打擊範圍之外（當時，無論是蘇聯還是美蔣的武器裝備，都還打不到西部地區，特別是打不到西南地區）。

因此，當時的中央政府從戰爭的角度，作出了兩個決策：一是要搞原子彈，二是要搞“三線建設”——就是把中國工業建設的佈局全面鋪開，使沿海的一線、中部的二線、西部和西北部的三線並存，而把三線作為建設重點。

毛澤東強調要把“三線建設”作為重點，原子彈也放在三線去搞。

1964年5月15日到6月17日，中共中央召開的工作會議作出了“三線建設”的重大戰略決策。當年8月，中央書記處會議決定集中人力、物力、財力建設三線。從1965年起，中國開始把沿海一些工業企業向西部和西北地方搬遷，當年新建項目則大多集中投放在西部地區。

1969年珍寶島衝突發生後，為了對付來自蘇聯的軍事威脅，毛澤東

又提出了“小三線”建設的思路，要各省特別是進行“三線建設”的各省，需要再建設本省自成體系的“三線”，使“大三線”與“小三線”兩個體系環環相扣，形成一個大系統。從1970年起，中央開始對“三線建設”專案實行“優先安排、重點保證、抓緊搶修”的原則。

毛澤東還確定了“大分散、小集中”“依山傍水紮大營”的“三線建設”的方針，就是要根據當地的地形、地貌條件確定建設項目，使“三線建設”的企業適應現代戰爭的需要；要遠離大中城市，分散佈點，做到即使在打核戰爭的情況下，這些工廠和科研單位也打不爛、炸不垮，能繼續堅持生產和科研，支援前線。

2. 為“三線建設”提供的人財物支持

“三線建設”是個涉及從宏觀上的國家財政安排到微觀上的產業配套佈局等多個方面的系統性工程。

在產業配套方面，毛澤東特別強調，必須把三線的重工業特別是鋼鐵工業搞起來，這樣，軍事工業才有原材料基礎。他甚至說，“不把攀枝花的鋼鐵廠搞起來，我睡不着覺。”

用人方面，毛澤東曾選派彭德懷、聶榮臻及多位將軍和一批國內最優秀的科學家如錢三強、鄧稼先等到三線地區搞建設。圍繞原子彈這一重點軍事工程，毛澤東調派了很多軍隊和科技骨幹到西部地區，加強核研製基地建設。“文化大革命”期間毛澤東還決定對一些重點“三線建設”基地和工程實行軍管，甚至直接派軍隊去施工。

“三線建設”的日常工作在中央是由中央書記處和國務院主要負責人主持；在地方，先後成立了西南、西北、中南三個“三線建設”委員會，主任均由該地方中央局第一書記擔任。“三線建設”的大項目，均設領導小組，其他“三線建設”項目，也設立了指揮部。

中國以國防為目的的“三線建設”，耗資巨大。1965—1975年，國家幾乎拿出全國基本建設資金的一半用於三線戰略後方的建設。²⁰ 1965—1971年，中國“三線建設”的投資總額達到了340.8億元，這還不包括各省自籌資金搞“小三線”建設的投資。

按照“四五”計劃，1970—1972年中國國防工業投資達91.23億元，佔同期工業基本建設投資總額的16%左右²¹，成為1949—1985年中國國防工業完成基本建設投資比重最高的3年。據估算，從1964年到20世紀80年代，中央向“三線建設”投入的資金為2052億元。

3. “三線建設”強化了西部地區的軍重工業體系

通過“三線建設”，建成了1100多個大中型工業交通企業、國防科技工業企業、科研院所和大專院校，基本形成了交通、電力、煤炭、化工、石油、建材、鋼鐵等生產部門相互配套但地域上比較分散的工業體系。

在鐵路建設方面，從1964年8月中央決定修建成昆鐵路、川黔鐵路、貴昆鐵路等6條鐵路線算起，到20世紀80年代，“三線建設”共建成了成昆鐵路、湘黔鐵路、焦柳鐵路、襄渝鐵路、川黔鐵路、貴昆鐵路等多條鐵路，同時還建成許多公路網絡，為西部地區的礦產開發、產品流轉、工業建設、國防建設創造了交通條件。

在國防工業建設方面，通過“三線建設”，在重慶地區建成了常規兵器工業生產基地；在四川和貴州建成了電子工業生產基地；在四川和陝西建成了戰略武器科研、生產基地；在貴州和陝西、鄂西地區建成了航空和航天工業生產基地；在長江上、中游地區建成了船舶工業科研、生產基地；在西昌建成了衛星試驗、發射中心。通過將東北、華北地區老軍事工業企業的一部分搬遷到西部地區建新廠，基本上達到了將重要軍工企業“一分為二”的目的。

在原材料工業、能源工業、機械工業方面，建成了攀枝花鋼鐵基地、重慶鋼鐵基地、成都地區鋼鐵工廠、貴州水城鋼鐵廠等大型企業；新建了西北銅加工廠、蘭州連城鋁廠、蘭州鋁廠、冥河鋁鎂冶煉加工廠、西北鋁加工廠和重慶西南鋁加工廠；建成了西南煉焦煤基地，西北煤炭基地，平頂山、焦作、鶴壁等礦區；新建10萬千瓦以上電站68座；新建了第二汽車製造廠、陝西汽車製造廠、四川汽車製造廠；新建了一批配套工廠，使西部地區形成了軍民結合的輕、重型汽車批量生產的能力；新建了12個重型機械工業製造廠，使西部地區形成了很強的重型機械製造能力；電機電器工業發展起來了，建成了四川東方電機廠、東方汽輪機廠、東方鍋爐廠、東風電機廠，形成了年產80萬千瓦成套發電機組的能力；為了與國防工業配套，還建設了重水、炸藥、樹脂、橡膠、醫藥企業。

在輕紡工業方面，通過“三線建設”，造紙、製糖、製鹽、自行車、縫紉機、手錶、合成洗滌劑、塑膠製品、皮革製品、棉紡織、毛紡織、絲綢、印染、針織、化纖、紡織機械等生產企業在西部地區全面鋪開。其中，新建了5萬錠以上的棉紡織廠7個，大中型維尼綸廠5個。

此外，還在西部地區建成了100多個部屬儲備性倉庫、15個大型廣播電視專地區後，又新建、擴建了大中型項目124個，累計投資94.72億元，佔全國機械工業同期投資的53%。

4. “三線建設”的戰略意義

“三線建設”，使中國有了一個相對安全的戰略後方，同時也形成了中國的威懾力。中國的“三線建設”在世界經濟史和軍事史上，都是史無前例的。

到1973年中美在新的國際局勢下“戰略接近”時，中國的“三線建設”已經初具規模，從當時世界軍事格局和技術水準來看，中國已經建成了打