



国家国民经济动员理论建设“十二五”规划课题

中华人民共和国 国民经济动员史

(1949-1978)

《中华人民共和国国民经济动员史》编写组 编

 军事科学出版社

中华人民共和国 国民经济动员史

(1949—1978)

《中华人民共和国国民经济动员史》编写组 编

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国国民经济动员史：1949—1978/《中华人民共和国国民经济动员史》编写组编. —北京：军事科学出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 80237 - 742 - 4

I. ①中… II. ①中… III. ①国民经济 - 中国经济史 - 1949 ~ 1978 IV. ①F129. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 291452 号

书 名：中华人民共和国国民经济动员史 (1949—1978)

作 者：《中华人民共和国国民经济动员史》编写组

责任编辑：孙振江 张大禾 邢 扬

封面设计：倪春昊

出版发行：军事科学出版社 (北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80237 - 742 - 4

经 销 者：全国新华书店

印 刷 者：北京鑫海达印刷有限公司

开 本：700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张：37.75

字 数：505 千字

版 次：2014 年 12 月北京第 1 版

印 次：2014 年 12 月第 1 次印刷

印 数：1 - 10000 册

定 价：85.00 元

销售热线：(010) 62882626 66768547 (兼传)

网 址：<http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱：jskxcbs@163.com

编委会

名誉主任：甘子玉 王春正 张国宝
主任：连维良
副主任：王树年 徐淮宝
委员：张良志 郭长安 曹世新 郑庆甦
 陈德第 蔡寅生 李 轴 胡桂清
 刘义昌 毕智勇 古晓梅 张 羽

编写组

主 编：张 羽
副主编：杜海强 张 杰 古晓梅
编写人员：张 羽 杜海强 张 杰 古晓梅
 李建海 曲豪彦 波拉提 黄 薇
 方 琳 董 磊 樊 凯 段志翔
 李晓丹 王 棠 莫时鹰

前 言

国民经济动员,是国家为应对战争或其他军事危机,运用国民经济资源以保持和增强国家防卫能力的活动,涉及工业、农业、商业、贸易、财政、金融、交通、运输、邮政、通信、医疗和物资储备等国民经济的各个领域。国民经济动员是国防动员的重要组成部分,是维护国家安全的战略举措,拥有现代化的国民经济动员能力,对于和平时期实现经济建设与国防建设的协调发展,增加国家的战略威慑能力,危机时期迅速提高国家遏止和消除战争或其他军事危机的能力,建立战时经济秩序,满足武装力量作战、维护社会稳定和消除战争灾害对国民经济的需要,具有举足轻重的作用和意义。在中华人民共和国建设和发展的近30年(1949年至1978年)中,党和国家为维护国家的独立、主权、领土完整和安全,着眼打赢现代化大规模全面战争,在不断加强国家武装力量建设和战备的同时,始终不渝地高度重视和加强国民经济动员的现代化建设,并在国家遇到战争和军事威胁时,适时地启动国民经济动员程序,使国民经济释放出巨大的国防能量,从而一次又一次地打赢了战争,赢得了和平,赢得了发展。国民经济动员也因此成为中华人民共和国波澜壮阔发展史的重要篇章。

(一)

中华人民共和国成立后的近30年国民经济动员的历史,就是一部追赶“现代化”的历史。

“现代化”是200多年来世界各国建设和发展的共同主题,也是世界各国力求抢占的发展高地。在这个过程中,英国、法国、德国、美

国、日本、苏联等相继走到了其他国家的前面。这些率先实现“现代化”的国家,其国防现代化的标志主要有两个:一是依靠现代工业武装了一支现代化的军队;二是建立了与现代社会和现代化战争相适应的国民经济动员体制。这种既拥有现代化的物质技术基础,又拥有现代化的管理组织的国民经济动员体制,是他们先后跻身世界列强、获取最大发展利益的重要支柱。

中华人民共和国成立之初,其国民经济动员既没有现代化的物质基础,更没有现代化的管理组织。深受落后之痛又深知“落后就要挨打”的新中国,在艰难取得抗美援朝战争胜利后,就把实现国民经济动员现代化作为国防现代化的重要目标,力求在实现国民经济现代化和国家武装力量现代化的同时,实现国民经济动员现代化,以此成为一个拥有强大国防的国家。

新中国的国民经济动员现代化,是从工业现代化建设开始的。

工业时代的战争,打的是武器,打的是钢铁,打的是工业。从这个意义上讲,现代战争与其说是在炮火硝烟的战场上进行的,不如说是在工厂的车间和试验室中进行的。直到抗美援朝战争,中国共产党人才真正认识到现代战争的这一本质内涵。抗美援朝战争中期,中财委副主任、重工业部部长李富春就明白无误地指出:“朝鲜战争教育了我们,没有强大的国防力量,是不能保证进行和平建设的。我们现在面对的敌对军事力量,已不是国内战争时期的蒋介石反动集团,而是具有现代化军事装备的美帝国主义。所以,我们必须要用足够的人力、物力、财力,建设强大的国防,打败美帝国主义,保卫和平建设。”抗美援朝战争胜利后,中国共产党和政府没有因为胜利高枕无忧,反而忧心忡忡。1954年9月,周恩来总理在第一届全国人大第一次会议上指出:“我国的经济原来是很落后的,如果我们不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防,我们就不能摆脱落后和贫困,我们的革命就不能达到目的。”10月18日,毛泽东主席在国防委员会第一次会议上也一针见血地指出:“中国是一个庞然大国,但工业不如荷兰、比利时,汽车制造不如

丹麦。”“我们现在坦克、汽车、大口径的大炮、拖拉机都不能造，还是把尾巴夹起的好。”“为了我们共同的目标，应当搞出些名堂来，使国家像个样子。”因此，同为社会主义国家，新中国在现代化问题上，顺理成章地选择走苏联走过的道路。中共中央认为，“苏联因为采取了社会主义工业化的方针，从建立重工业开始，所以在1941年到1945年的卫国战争中，能够击败德日法西斯主义的侵略，成为世界上第一个强大的社会主义国家”。

在上述思想的指导下，国家在“一五”计划到“四五”计划期间，投入巨大的人力、物力和财力，用于“社会主义工业化”和“国防工业现代化”建设。“一五”期间，国家用58.2%的基本建设投资，以苏联援建的156个项目为中心，大力进行工业建设及国防工业建设。总的目标是：“解决平时100个步兵师、战时300个步兵师所需的装备和弹药。”到1958年，新中国的国防工业企业，由1949年的45个增加到128个，职工总数由1949年的10万人增加到72万人。其中，航空工业企业29个，职工17.8万人，已建成的生产能力年产飞机1500架；兵器工业企业53个，职工36万人，已建成的生产能力，年产量为：坦克1800辆，火炮3.7万门，炮弹1500万发，枪支75万支（挺），枪弹12.4亿发，防毒面具518万具；无线电工业39个，职工13.4万人，已建成的生产能力年产量为：地面大型雷达1050部，无线通讯设备4.5万部，电子管3500万只；军用船舶工业企业7个，职工5.6万人，已经具有生产中小型潜水艇、猎潜艇、鱼雷快艇、护卫舰、基地扫雷艇、港湾扫雷艇、护卫艇、小炮艇等产品的能力。到1970年年底，国防工业拥有工厂848个，职工140多万人，固定资产113亿元，可以制造现代化的飞机、导弹、舰艇、坦克、轻重兵器、雷达和电子设备。与此同时，国家还建设地方军工企业180个，并且在3000多个民用工业企业中，建立了400多条军工生产动员线。此外，国家从“一五”计划开始，就着眼于现代战争的特点，逐步解决工业及国防工业的战略布局问题。薄一波副总理在回顾“一五”计划编制工作时谈到：“当时，国家建委负责审批大项目的计划任务书和设计。审查厂址时，要把厂址标在

地图上,并用直线标出它与台湾、南朝鲜、日本等美军基地的距离,说明美国的什么型号的飞机可以攻击到它。可见,从国防考虑,从安全考虑,是当时确定厂址的主要因素之一。”最终,“一五”期间国家投资的694个大型工业项目有472个放在内地。特别是苏联援建的项目,主要配置在东北地区、中部地区和西部地区。从1964年开始,国家又启动了大规模的战略后方建设——“三线建设”,将工业及国防工业的骨干企业配置在西南的四川、贵州、云南和西北的陕西、甘肃,以及豫西、鄂西和湘西地区。到1975年,国家用于三线地区国防工业和科研基本建设的投资累计已达200亿元,先后建成了297个工厂、42个研究院(所),形成了年工业产值130亿元的生产能力。此时,三线地区国防工业的固定资产原值和净值,主要产品的生产能力、技术力量和设备水平等都超过一、二线地区。这时的新中国,虽然总体上距离“现代化”还有很大的差距,但现代化的工业动员及国防工业动员的基础已基本形成。这是1840年鸦片战争后的100多年间,几代中国人苦苦追求,却始终难以企及的目标,成为新中国敢于挑战美、苏两大军事强国的重要原因之一。

斯大林在总结苏联卫国战争经验时曾指出:“常有这样的情形,资源很多,但是使用得极不得当,使优势等于零。很明显,除了资源以外,还必须有关于动员这些资源的能力和正确运用这些资源的本领。”^①新中国国民经济动员现代化的实践也证明,仅有现代化的物质基础是不够的,还必须拥有现代化的动员管理组织。因此,为了追赶“现代化”,新中国在努力建设现代化工业的同时,也大力加强了国民经济动员组织体制的现代化建设。

新中国国民经济动员组织体制现代化建设的突出特点,是“以苏为师”并且是从学习借鉴苏联国民经济动员计划工作入手的。1954年,新中国在首部宪法中仿照苏联宪法对动员问题做出了规定,正式拉开了“以苏为师”建立国家动员制度的序幕。1955年10月22日至

^① 《斯大林军事文集》,第275页,战士出版社1981年版。

12月中旬,新中国接受苏联部长会议的建议,派出“国民经济动员计划考察团”,赴苏联学习考察。根据这次考察确立的思想,国务院于1956年在21个部、委相继建立了动员计划工作机构,配备了专职或兼职的动员干部,初步形成了以国家计委和国家经委为牵头机关,其他各部、委分工负责的国民经济动员组织体制。

自从有了国民经济动员组织体制,新中国的国民经济动员管理面貌便为之一新。1956年,第二机械工业部完成《1956年度动员计划》的编制工作,新中国有了第一个工业动员的年度动员计划。1957年,国家计委主持完成了《第二个五年计划期间动员能力增长计划》,新中国有了第一个涉及工业动员和交通运输动员的长期建设计划。1960年,第一机械工业部完成《1960~1962年战时动员规划》的编制工作,新中国有了第一个战时工业动员计划。1961年,首部由武装力量动员计划和国民经济动员计划构成的《国家总动员计划》编制工作全面启动。1962年,为满足东南沿海紧急战备和对印自卫反击作战的需要,国民经济动员系统在临战准备异常紧张的情况下,相继完成了50万部队作战3个月、50万部队作战6个月和300万部队作战1年的战时国民经济动员计划。此举标志着新中国政府已经比较全面掌握了国民经济动员计划的规律和方法,国民经济动员管理的现代化水平,已经达到了前所未有的高度。

随着国民经济动员计划编制工作的全面展开,具有现代意义的国民经济动员制度建设可谓日新月异。1953年,国家铁路系统完成《铁路技术说明书》的编写,开创了新中国国民经济动员潜力统计调查的先河。1954年至1955年,《中华人民共和国战时汽车、拖拉机义务法》《中华人民共和国战时马类、马车义务法》《中华人民共和国运输工具和工程建筑机构动员征购条例》和《中华人民共和国铁路军事动员准备工作组织条例》的颁布试行,标志着新中国国民经济动员制度建设,步入法制化、社会化的阶段。1955年至1956年,第二机械工业部颁布实施的《工厂动员科典型工作条件》《各级动员计划机构工作条例》《编制动员计划的办法》《工业企业基本情况报告书》《查定

工厂生产能力表格及说明》《编制动员计划的表格及说明》《编制国防工业战时动员计划暂行办法》和《企业生产能力查定办法》等配套文件,奠定了新中国工业动员制度建设的基础。到20世纪60年代中期,国民经济动员制度建设已经覆盖国民经济动员的主要工作业务、主要动员领域,以及平时准备和战时动员的主要环节。这不仅意味着新中国的国民经济动员现代化已经从动员的物质基础和组织机构建设深入到政府系统的工作职能和工作机制中,而且意味着国民经济动员现代化已经在国家制度层面得到比较完整的反映。

从不具备到基本具备现代化的工业动员物质基础,从没有到拥有专职的国民经济动员组织机构,从不掌握到完全掌握国民经济动员从准备到实施的一整套方法,新中国借助于“后发优势”,走“以苏为师”的发展道路,仅仅用了10年左右的时间,就完成了从农业时代到工业时代,从传统动员向现代动员的初步转变。初步实现现代化的国民经济动员,使新中国的国防如虎添翼,迅速拉近了与现代化强国的距离,使新中国更加有信心、有勇气,直面来自任何方向的战争或军事威胁。

(二)

中华人民共和国成立后前30年国民经济动员的历史,就是一部国民经济领域的国防斗争史。

新中国建设和发展的前30年,正是以美、苏为代表的两大政治军事集团激烈对抗的时期。在这个时期,随着第二次世界大战的结束和国际政治力量的分化组合,国际战略格局和国际安全形势风云变幻,新中国的主权、领土完整、统一和安全,受到来自多个战略方向特别是美、苏两大军事强国的战争威胁,迫使新中国多次采取军事行动或者短期和长期的战备行动。其中,仅较大规模的局部战争和作战行动就有6次(包括1962年东南沿海紧急战备),平均每5年就有一次;局部地区或全国性的应战准备活动更是接连不断,最长的一次持

续有10多年之久。在此过程中,新中国在充分发挥国家武装力量作用的同时,借助于逐步现代化的国民经济动员,充分释放蕴藏在经济和社会中的战争潜力和国防能力,不仅赢得了多场局部战争的胜利,而且有效遏止了多场可能爆发的战争。国民经济动员同国家武装力量一样,成为国家安全的强大支柱。

1953年至1978年,即抗美援朝战争结束后的25年中,因受到来自美、苏两大军事强国的战争威胁,新中国始终把大规模反侵略战争准备,作为国防建设和经济发展的主题,由此赋予国民经济动员以重大的战争准备任务。对此,国民经济动员在“积极防御”军事战略方针的指导下,以作战计划和战时动员计划规定的时间、空间、数量和质量,在国民经济的各个领域,有针对性地进行反侵略战争准备,着力提高平战转换能力、工业时代的核心动员能力和现代战争条件下的生存防护能力,从而较好地完成了它的历史使命。

以1964年为界,新中国的大规模反侵略战争准备前后划分为两个阶段。1964年前,新中国的战争准备是以东部沿海为主要防御方向,以美国及其在亚洲的军事伙伴为主要作战对象,军事战略方针为“积极防御,北顶南放”。赋予国民经济动员准备的总任务,是满足50万至300万部队作战3个月至12个月对国民经济的要求。国民经济动员的“核心能力”建设和重大战争准备措施主要包括:按照平时100个师、战时300个师的目标,进行工业建设;改变工业企业集中东部沿海的情况,实行从沿海到内地和战略纵深的一、二、三线布局,以满足人民解放军战略防御、战略相持和战略反攻的需要;重点加强以福建为顶点向内地辐射的交通网路建设和以北京为中心向各战略区辐射的通信网路建设;以50万部队作战6个月为基本标准,建立国家战略物资储备、“506”军用粮油储备、“506”军工生产储备和其他战备物资储备。

1964年以后,由于美国扩大了对越南的侵略战争和中苏关系的破裂,新中国周边的安全环境更为险恶,战争威胁来自东部沿海、南部边疆、西南边疆和北部地区等多个战略方向。作战对象主要为美、

苏两大军事强国和其他敌对势力。此时的军事战略方针为“积极防御,诱敌深入”,赋予国民经济动员准备的总任务,最高时为满足600万军队作战1年对国民经济的需求。国民经济动员的“核心能力”建设和重大战争准备措施主要包括:以300~500个步兵师所需的武器装备为主,组织国防工业的建设和生产;在各战略区和各省区建立配套的地方军事工业,以适应各战略区和各省区独立作战的要求;进一步强化工业的一、二、三线布局,在西南地区进行大规模战略后方建设,以便于同强大之敌进行持久作战;大力进行骨干铁路网和公路网建设,以此沟通战略后方与战役后方、战役后方与战役前方和各战略区之间的交通联系;以300万部队作战1年为标准,建立国家战略物资储备、战略粮油储备和战备商品储备。

历史证明,新中国针对大规模反侵略战争进行的国民经济动员准备,从国民经济方面确保了军事战略方针和大规模反侵略战争准备目标的实现,既形成了举国迎敌的戒备状态和巨大的国防能力,又产生了重大的战略威慑作用,最终避免了大规模全面战争的爆发,为新中国的和平发展乃至世界的和平发展作出了历史贡献。同时,国民经济动员长期的战争准备和高度的戒备状态,使其能够在国家遇有战事时发挥应有的作用。人民解放军的英勇善战和强有力的国民经济动员,使新中国继1953年取得抗美援朝战争胜利之后,又在1962年、1969年和1974年相继取得对印自卫反击作战、珍宝岛自卫反击作战和西沙自卫反击作战的胜利。不仅如此,强有力的国民经济动员,还使新中国在长期的对台军事斗争中,始终占据主动地位,并且在多次军事较量中赢得了胜利,最终迫使台湾国民党当局放弃了“反攻大陆”的军事图谋。

在新中国的历次作战中,国民经济动员的各个领域均披挂上阵,充分显示出国民经济动员在维护国家主权、统一、领土完整和安全中的重大作用。

在工业动员上,抗美援朝战争时,新中国的国防工业还十分落后,虽尽其所能仍不能满足志愿军的需要,这让英勇善战的中国人民

志愿军吃了不少的亏。但在抗美援朝以后的历次作战中,由国家军事工业、地方军事工业和民用工业动员生产线构成的“工业动员联盟”,已经能够为人民军队作战提供数量充足、性能先进的武器装备。1962年,“工业动员联盟”的两次“备战增产”,满足了50万人民军队作战半年对武器装备的需求,使人民军队顺利完成东南沿海紧急战备和对印实施自卫反击作战的任务。在对印实施自卫反击作战中,使用具有现代水准、国产制式武器的中国边防部队,以不到2万人的兵力和较小的代价,给予人数众多的入侵印军以应有的惩罚。

在交通运输动员上,每遇战时,少则几万,多则数十万、上百万部队的机动部署,成百上千万吨装备物资的前送后运,成百上千公里交通线的抢修抢建和伤病人员的紧急后送,使得交通运输动员的任务十分繁重。在长期缺少航空运输力量的情况下,由铁路、公路和人力畜力构成的“三段接力式”交通运输,成为我军战时交通运输动员保障的基本样式。国家铁路系统主要承担从战略后方至战役后方的交通运输保障任务;地方公路系统接续国家铁路系统,主要承担着从战役后方向战役前方的交通运输保障任务;社会动员的人力畜力接续地方公路系统,主要承担从战役前方至前沿阵地的交通运输保障任务。此种交通运输动员保障模式,在抗美援朝战争、1962年东南沿海紧急战备和1969年珍宝岛自卫反击作战中,均发挥了重要作用。1962年对印自卫反击作战和1974年西沙自卫反击作战,交通运输动员保障模式发生了较大变化。对印自卫反击作战时,西南、西北地区通向中印边境地区没有铁路,铁路系统将参战部队和大量装备物资,输送到新疆的盐湖、甘肃的柳园、青海的西宁和四川的成都等四个卸载点后便无能为力了。由新疆、西藏、青海、甘肃、四川等省区动员组建的支前汽车队,承担了从战略后方向战役后方,再从战役后方向战役前方的支前运输任务。据总后勤部的不完全统计,军地车辆行驶的总里程达到3700万车公里,相当于225辆汽车绕地球跑一圈。西沙自卫反击作战,主要是铁路和海上的接力运输。由广州军区和海南军区征用的20多条民用客船、货船和渔船,担负了从广东湛江港和

海南榆林港向西沙群岛海域的军事运输保障任务。

在邮电通信动员上,新中国的邮电通信系统同铁路系统一样,堪称是一支准军事力量,每遇战事,稍加动员,就成为国防通信的有机组成部分,担负起作战指挥和动员指挥的通信保障任务。1962年东南沿海紧急战备,邮电部实行战备值班制度,逐日掌握主要电路的障碍情况,结合军队反映的障碍情况,及时分析采取措施。战区各主要市局如福州、南昌、厦门等局也都采取了很多具体措施,加强了1至4类报话业务、重要市话用户的监督检查和设备的维修工作。浙江省邮电局组成工作组和线路抢修队,随军队前方指挥部行动,并抽调设备和人员为军队前方指挥部建立通信枢纽。1969年珍宝岛自卫反击作战,由于珍宝岛地区基本上没有军用通信线路,参战部队在这一地区的通信联络,主要依靠虎林、饶河两县的邮电通信力量。沈阳军区司令部通信兵部在《珍宝岛反侵略斗争通信保障简结》中这样写道:“邮电部门各级革委会都以最大的热情,最快的速度,选调最好的电路,挑选最可靠的人员参加值机;广大革命群众主动积极地与我们一起,夜以继日地奋力抢架通信线路,发挥了人民战争的巨大威力,保障了通信线路的及时建立和调整。”

在军需物资动员上,国家每遇战事采取“就地就近”为主,“就地就近”与“远程支援”相结合的办法,组织实施军需物资动员保障。因此,地处战区的省、市、自治区成为军需物资动员的“主力军团”。抗美援朝战争中,志愿军所需的军需给养,主要来自东北地区的辽东、辽西、吉林、松江、黑龙江和热河等省。1962年东南沿海紧急战备,人民解放军总后勤部向国务院共计申请粮食、马料、大豆5500万斤,食油100万斤,饼干250万斤,食盐100万斤,猪肉罐头、干咸鱼、干咸菜、粉条、水果罐头等副食品632万斤,手电筒1万个,马灯1.3万盏,马缰绳4.2万条。这些军需物资,除部分由国务院统一调配外,大部分由福建、江西、浙江、广东、江苏、上海等省、市,就地就近动员保障。对印自卫反击作战,西藏、新疆两地承担了大量的军需物资动员保障任务。仅西藏自治区动员保障的物资,计有糌粑234万斤、酥油6万

多斤、牛羊肉 31 万多斤、烧柴 299 万多斤、马草 151 万多斤、马料 9 万多斤、蔬菜 31 万多斤。

在医疗卫生动员上,由后方战勤医院、支前医疗队、前沿担架队和志愿献血者构成“四位一体”的医疗卫生动员保障体系,在历次作战中挽救了成千上万人民解放军指战员和支前人员的生命。抗美援朝战争中,东北地区首批随军入朝的民工担架队,成为医疗卫生动员的先锋。随后,又组织派遣了在东北南、北满地区建立的战勤医院和大量的支前医疗队。1951 年 5 月,仅东北地区动员建立的战勤医院就有 61 所,床位达到 3.82 万张。到停战时,全国先后有 6000 多名医务人员参加支前医疗队。

现代战争对国民经济动员的各项需求,集中表现在财政经费动员上。新中国历次作战财政经费动员的基本方法,是以中央财政为主,中央财政、地方财政和社会负担相结合。每遇战事,国家在正常的军费之外,增设作战费和战备费,用于支付军队作战和政府支前动员所需的经费。1962 年东南沿海紧急战备,国家财政部陆续拨出战备经费 7.5 亿元,涉及的经济部门有 22 个,主要用于武器装备和军需物资生产、交通运输和战略物资的疏散转移等。除此之外,承担动员任务的各省、市、自治区,也拿出相当多的经费,用于满足支前动员的需要。“社会负担”,一方面表现在承担支前任务的民众,在个人权益上做出的让步和牺牲;另一方面则主要通过自愿捐助的方式来实现。迄今为止,战时最大的社会捐助仍是抗美援朝战争中开展的“捐献武器运动”,全国各地共捐献飞机 2481 架,捐款入库 9970 亿元(旧币)。

新中国的国民经济动员就是一件保障战争需求和维护国家安全之盾,经过一次又一次的磨砺,变得愈发雄厚,成为党和人民信赖的国防实力保障。

(三)

中华人民共和国成立后的近 30 年国民经济动员的历史,就是一

部经济建设与国防建设矛盾运动的历史。

同任何国家一样,新中国同样面临着既要生存又要发展的问题,也就是既要“黄油”又要“大炮”的问题。新中国破解这一难题的思想和方法,就是通过实行“军民结合”“平战结合”“和战结合”“寓军于民”和“军民兼顾”“军民两利”等一系列方针政策,以国民经济动员为主要渠道,在国民经济建设中全面贯彻国防要求,寓国防能力于经济建设之中,以此实现经济建设与国防建设的协调发展。此举,不仅使新中国获得经济和社会发展的推动力,而且获得了可靠的国防能力。

1953年至1964年,即“一五”和“二五”计划时期,是新中国经济建设与国防建设协调发展的重要时期。在这个时期,新中国总体上走的是一条和平发展路线。基本思路是在10至15年内,趁着“大仗打不起来”,把经济建设和国防建设搞上去。“军民结合”是新中国第一个有关经济建设和国防建设协调发展的方针。1952年12月,中央军委兵工委员会决定“兵器工业要贯彻军需与民用结合的原则”,要求军工厂在制定产品生产纲领时,要有一种至几种与军品工艺相近的民用产品。国防工业在生产能力上实现“军需与民用相结合”,是“军民结合”的最初含义。1956年3月,中共中央批准第二机械工业部关于《军民结合、学会两套本领》的报告,“军民结合”正式成为国家建设的指导方针。此后,国家又相继提出了“平战结合”“和战结合”和“寓军于民”等建设方针。到20世纪60年代中期,上述建设方针已固化为新中国重要的基本国策。

在解决了“军民结合”等一系列建设方针前后,新中国又解决了经济建设与国防建设协调发展的另一个重大问题,即战略统筹问题。这个战略统筹的基本模式是:国务院与中央军委就经济建设与国防建设协调发展问题,适时地进行协商并向中共中央提出建议;中共中央将经济建设与国防建设协调发展问题列入议事日程,适时地根据国务院、中央军委的建议,进行决策部署;国务院、中央军委根据各自的分工组织落实。这一模式形成的标志性事件,是中共中央一年之

内发出的两个重要文件。1959年12月31日,中共中央、国务院根据中央军委的报告,下达《关于经济建设和国防建设关系中若干问题的指示》。该《指示》提出了16个“国防建设中需要政府有关部门和地方协助解决的问题”,包括机场建设、海港和航运建设、铁路建设、公路建设、水利建设和国防造林、国防工程和营房建设、通信建设、气象和测绘建设、战略物资储备和仓库建设、军用物资分配、非军事系统所需要的军用物资、大中学生的分配和国防体育工作、人民防空和国防教育、战时动员工作、军事技术科学研究工作、国防保密等。中共中央、国务院要求各级地方党委、中央各有关部门,在集中力量领导经济建设的时候,对于国防建设也必须适当照顾。应当把国防建设列入自己的工作日程,每年抓几次。基本方法是:军队方面,应当提出国防建设的长期规划和年度规划,交国家计委统一平衡,全面安排。经济建设要尽可能注意到平时和战时相结合,并有转为战争服务的准备。某些国防设施,如铁路、公路、仓库、通信等工程,凡是有可能的,也都要适当地照顾到民用,做到军民两利。这样就能有效地节约投资和防止浪费。1960年11月9日,中共中央批转中央军委、国务院《关于机场建设问题向中央的建议》《关于海军基地建设等问题向中央的建议》《关于在交通、水利、造林等建设事业中贯彻经济建设与国防建设相结合的原则和建议》《关于气象和海洋工作建设问题向中央的建议》和《关于通信建设中几个问题向中央的报告》。中共中央在批转这5个报告时明确指出,国防建设必须纳入国家建设统一规划之内,军队方面提出国防建设长期规划和年度规划,由国家统一平衡,全面安排;国防设施要考虑到军民两用,某些国防设施,如铁路、公路、仓库、通信等工程建设,要落实平战结合的原则;凡是有可能的,也都要照顾到民用,做到军民两利。

由于方针政策和战略统筹等重大问题的相继解决,经济建设与国防建设协调发展的问题,在国家的规划建设中得到很好的体现。国民经济动员建设和发展也因此得到可靠的保证,取得了“水涨船高”的效果。以“一五”和“二五”期间的铁路建设为例:1954年5月8