

中國工業五十年

中華人民共和國
國家經濟貿易委員會 編

中國經濟出版社

第二部

社会主义工业化初步基础建立时期的工业

——从新民主主义社会到社会主义社会过渡时期的工业

(1953 ~ 1957)

· 下卷 ·

FJ66/02

第五编

计划规划



关于计划的指示

中共中央关于编制 1953 年度 国民经济计划及长期计划纲要的指示

国家大规模的经济建设业已开始。这一建设规模之大，投资之巨，在中国历史上都是空前的。为了加速国家建设，除应动员全国力量，集中全国人力和财力外，必须加强国家建设的计划工作，使大规模建设能在正确的计划指导下进行，避免可能发生的盲目性。为此，中央各经济、文教部门的党组及各中央局、省（市）委以及大行政区行政委员会和各省（市）政府的党组应立即根据中央财政经济委员会所发 1953 年的控制数字和五年计划轮廓草案，由首长负责，组织足够力量，编制 1953 年的计划和五年计划纲要。为做好这一工作，特就编制计划中若干应注意的问题作如下指示：

（一）我们国家大规模建设是在抗美援朝环境下进行的，因此必须按照中央的“边打、边稳、边建”的方针来从事国家的建设。由于美帝国主义统治集团不顾和平，继续采取拖延甚至可能扩大侵略战争的政策，估计朝鲜战争在一个相当长的时期内还不会停止。这一情况决定了抗美援朝的斗争必须继续进行。因此，我们既要保证国家建设的胜利，又要保证抗美援朝的胜利。抗美援朝和国家建设必须兼顾，这是我们制订计划的出发点。必须由此出发来考虑国家工业建设的投资、速度、重点、分布和比例。

（二）工业化的速度首先决定于重工业的发展，因此我们必须以发展重工业为大规模建设的重点。在“边打、边稳、边建”的方针下，就要求我们集中力量而不是分散力量去进行基本建设，要求我们以有限的资金和建设力量（特别是地质勘察、设计和施工的力量），首先保证重工业和国防工业的基本建设，特别是确保那些对国家起决定作用的，能迅速增强国家工业基础与国防力量的主要工程的完成。我们必须在五年内基本上完成鞍钢等大工业基地的建设，并开始新的工业基地的建设，以此来发展我国的五金、燃料、机械、电力工业与国防工业，使 1957 年的工业生产比 1952 年提高 1~1.5 倍。为此，一切次要的可以推迟的建设必须推迟，一切对国家不起重要作用的工程投资必须削减，盲目铺摊子的现象必须克服，只顾小局、不顾大局的思想必须批判。只有这样，才能使我们的建设符合于国家全体的利益和长远的利益。有些同志光看到局部的需要，企图一下子把“好事”办完，处处搞大规模，样样搞大规模，分散使用国家有限的资金和建设力量，其结果必然使国家的主要工程无法完成，使国家大规模建设化为乌有。显然这是一种很有害的作法，必须予以制止。

集中力量保证重工业的建设，特别是保证其中主要工程的完成，决不能理解为取消了国家建设的大规模性质，决不能理解为可以忽视轻工业的发展、农业和地方工业的发展、贸易合作事业和运输事业的发展及文化教育卫生事业的发展，以至放松对这些事业的领导。如果那样，显然也是错误的。各部门和各地方在自己的计划中，应根据国家建设方针和统一的计划，充分发挥积极性和主动性，以加速国家的建设。

(三) 在编制生产计划时，必须充分发挥现有企业的潜在力量，反对保守主义。预计 1953~1957 年国家全部工业基本建设投资总额的 50%~60%，要依靠工业企业的积累来解决；同时，除了必要的国内无法制造的机器设备必须靠国外订货解决外，应依靠现有工业设备的生产来满足；国家大规模建设的巨大需要，人民物质文化生活的不断提高，也要求我们现有工厂生产更多更好的产品。因此，合理地利用现有工业基础和现有设备，充分发挥企业潜在力量，就成为制订生产计划时最重要的问题。为此，必须重新审定各种产品的技术经济定额，并以平均的先进技术经济定额作为制订计划的标准；应充分估计企业中各种有利的因素和群众的无穷的创造力，不能只强调困难和不利的因素，只根据薄弱环节来确定企业的生产能力；不仅在产品数量（包括产品品种）方面有先进的指标，而且在产品的质量、成本和劳动生产率方面，也应有具体的先进的指标。有些同志认为“生产到顶”、“潜力挖光”，满足于已得成绩和现有水平，不积极依靠群众采取有效措施发挥现有设备潜在力量，甚至为了不费气力而完成与超过计划，多得奖金，竟企图压低生产计划的作法，以及某些同志埋怨旧设备破破烂烂，放松甚至放弃对现有企业的领导的作法，都是极其错误的。因此，与保守思想和官僚主义作斗争，是编制正确的生产计划的必要前提。

(四) 必须以科学的态度从事计划工作，使我们的计划正确地反映客观经济发展的法则。离开科学的根据和不具体分析实际状况以及不正确地估计我们主观力量增长的可能性，同样是不能做好计划工作的。因此，具体了解情况，作周密的调查统计，以便熟知国民经济的状况，工业的现有设备，原料的分布及其发展前途，天然资源及其合理利用的可能性，国家建设和人民需要的状况，人力的资金的可能性以及各种经济、各种工业之间正确的发展比例等等，正是我们正确制订计划的基础。目前特别要对 1952 年生产的实际数字、企业的利润、成本、劳动生产率的实际状况及由此而来的预计数字，进行统计分析，以便从此得出各种恰当的生产技术财务指标，并在这一基础上编制 1953 年的计划和五年建设计划纲要。

(五) 在编制各部门和各地方计划时吸收群众特别是各部门中先进人物参加讨论计划的编制，是必须采取的方法。群众是国家计划的直接执行者，经过群众讨论，可以考验计划的正确程度。增产节约运动的经验证明，计划经过群众讨论后，即可把原计划提到更高水平，并可根据群众的智慧解决许多困难，有力地克服某些企业领导者的保守思想，这是一条很重要的经验。各厂矿企业部门在 1953 年的计划编制之后，应交职工讨论，以便根据职工的意见修正计划，把计划变成广大职工自觉的奋斗目标。

(六) 编制 1953 年计划和五年建设计划纲要，是一件积极为复杂而艰巨的任务，我们不仅缺乏必要的经验，而且由于计划机构的不健全和统计资料的缺乏，以及编制时间的紧迫等等，都使计划工作增加很多困难。为了克服困难，按期完成任务，各经济、文教部门必须首长负责，亲自动手，真正掌握国家的建设方针，依靠群众力量，采取科学的工作态度，克服某些干部的错误思想。中央各经济、文教部门，各大行政区应争取按原规定于 1 月 10 日前首先编制好 1953 年的计划送达国家计划委员会和中央。

(1952 年 12 月 22 日)

中共中央关于执行 1953 年度国民经济计划的指示

中央批准国家计划委员会所编制的 1953 年度国民经济计划（提要）及其报告。

1953 年度的国民经济计划是我国第一个五年计划的第一个年度计划，中央认为这个计划的完成或超额完成，对我国当前的和长远的建设事业来说，都是有极重大的意义的，对国内国外，也将会发生巨大的影响。中央要求中央人民政府各委、各部的党组与各中央局、分局、各省、市委及其财经委员会，迅速将今年年度计划有关部分与第二季度计划一起，在 5 月份内传达布置到各个基层企业单位，并发动群众进行深入讨论，根据企业具体措施，规定实现国家计划的具体情况，展开增产节约运动，完成或超额完成国家计划。各委、各部与各大区、各省、市在向下传达计划与组织群众讨论计划时，应检查与分析批判编制计划中的某些冒进思想（主要在基本建设计划方面）和保守思想（主要在生产计划方面），并以此教育干部和群众，修正计划中的缺点，使之更切合实际。

在执行计划过程中，要每月、每季都组织检查，随时发现与解决问题，总结和推广先进经验，使国家计划得以胜利完成。

（1953 年 4 月 25 日）

中共中央关于颁发 1954 年度国民经济计划控制数字的指示

为了正确地及时地编制 1954 年度的国民经济计划，使我国国民经济按照党的方针政策有计划地向前发展，特颁发 1954 年度国民经济计划控制数字的指示。

（一）1953 年，全国人民在中国共产党、中央人民政府和毛主席领导下勤劳奋发努力奋斗的结果：朝鲜停战已经实现；国民经济在恢复的基础上得到进一步的发展，社会主义经济比重继续有所增长；全国物价稳定，人民生活亦有所改善，人民觉悟程度进一步提高；人民民主专政制度更加巩固。同时，苏联政府已与我国签订了长期援助我国经济建设的协定，各人民民主国家已与我国建立了经济技术的互助合作关系。这一切，就是我国当前政治和经济的基本情况，也是我国进行 1954 年度经济建设的有利条件。

当我们进行经济建设的时候，我们决不可忘记帝国主义侵略威胁的存在。朝鲜战争虽已停止，但在今后一个长时期内，美、李等匪帮必将加紧阻挠与破坏朝鲜的和平与统一，我们的斗争也必然是长期的。由于美帝国主义在侵略朝鲜的战争中遭受了严重的失败，和这个侵略战争的丧失人心，它已处于日益孤立的地位，帝国主义国家之间的矛盾越加深刻和尖锐；以苏联为首的和平民主阵营方面，则力量日

益强大，团结更加紧密。因之，在朝鲜仍然维持停战状态是可能的，但是我们也应防备着美帝国主义破坏朝鲜停战的可能。在这种形势下，一方面，我们必须提高警惕，严加戒备，以防敌人破坏朝鲜停战和美帝国主义在其他地区的挑衅；另一方面，我们又必须争取时机，更加集中力量于经济建设，不断增强国家工业化和国防现代化的物质基础。

(二) 1953年，在工业生产方面，中央五个工业部上半年完成上半年总产值计划101.3%，预计全年可以完成或超过计划；在基本建设方面，中央10个部上半年完成全年工作量计划29.3%，如经过很大努力，预计到年底可以争取完成计划90%左右；农业由于自然灾害的影响，现在看来完不成原定增产1140万吨粮食的计划；商业与铁路运输因原定计划偏低，预计均将超过计划。1953年国民经济计划执行的结果，除农业外，其他各经济部门的指标比1952年均将有很大的增长。在整个国民经济增长当中，国营经济增长得最快，按照预计完成计划的情形，在工业中，国营工业今年增长的速度将29.4%左右，私营工业将是10.5%左右。这就表明：我国1953年的计划是基本上反映出我国国民经济发展的要求，推动了我国国民经济的发展，并使我国国民经济中社会主义经济成分增长一步。

1953年我国在经济工作方面得到了很大的成就，但也发生了以下一些问题和毛病：第一，由于财政部门领导上的错误所造成的财政预算上一部分收支的虚假现象，使财政上发生了较大的赤字，造成某些工作的被动。第二，由于对基本建设工作缺乏经验而产生的贪多冒进的偏向，加上技术力量的不足，技术水平和管理水平不高，准备工作很不充分等原因，在基本建设工作中发生了不少困难和毛病。第三，今年农业因若干地区自然灾害的影响而形成的减产，以及由此而来的粮食供应的不足，可能成为明年经济生活中紧张的问题之一；今年棉花产量尚难确定，如因气候影响而形成减产，也将在明年发生供应不足的困难。第四，今年工业生产预计虽可完成总产值计划，但根据上半年的检查，生产很不均衡；许多产品质量不好；设备效能未充分发挥；产销上也存在一些问题没有解决。第五，随着经济建设的发展，人民对生活必需品的需要也日益增长，目前已经出现的某些轻工业品（特别是纱布）不足的现象，如不适当地注意和解决，将会造成供需失调，并影响到市场的稳定，影响党与政府和人民群众的密切联系。第六，由于商业部门领导上对今年的市场情况估计不足，有些措施失当，加上税收政策上的严重错误，结果使国营商业和合作社商业的批发阵地一时有些缩小，私营批发商的阵地曾一度扩大，减弱了国营商业对市场的领导作用。上述问题，在执行今年计划过程中和在编制明年计划时，均应充分地注意，并采取具体措施正确地解决，否则不仅影响今年计划的顺利执行，而且对明年的建设事业亦将产生不利的影响。

(三) 毛主席根据马克思列宁主义的原则和中国的具体情况，在1949年党的二中全会上提出了党在过渡时期的总路线总政策；毛主席历次特别是今年对利用、限制、改造资本主义工商业问题的指示，以及对财经工作中资产阶级错误思想的深刻批判，使全党干部对党的总路线总政策的认识更加系统更加明确起来。党在过渡时期的总路线总政策是照耀我们一切工作的灯塔，国民经济的长期计划或年度计划，都必须以党的总路线总政策为根本出发点。

根据党在过渡时期的总路线总政策和我国第一个五年计划的基本方针，根据对当前国内外政治形势的估计，以及根据对1953年国民经济计划执行情况的分析，在编制1954年国民经济计划时，有以下一些具体方针问题应该注意：

1. 在发展国民经济中，不断增长社会主义经济比重和集中力量发展重工业必须是坚定不移的方针。1954年，应在今年已展开的、较大规模的基本建设的基础上，进一步集中力量进行重工业的建设和铁路的建设，尽一切努力将苏联给我们设计的基本建设项目中明年续建的工程项目（共28项）、开始施工的工程项目（共12项）及提供设计基础资料和确定设计任务书的工程项目，按计划保证完成。因为这些企业乃是对我国工业化起决定作用的、保证我国经济独立和国防安全、加强我国社会主义经济成分的领导作用、使我国经济不断地上升、人民生活不断地提高的基础。在集中力量进行重工业的建设时，必须适当地注意轻工业的建设，特别是纺织工业的建设，以满足人民群众日益增长的生活必需品的需要，并便于从农民换取粮食和棉花。

2. 为了保证工业发展的速度，尽可能地满足国家建设和人民群众在生产上、生活上的需要，应根据需要和可能，充分发挥中央国营工业的设备效能；同时发扬地方的积极性，发挥地方国营工业特别是

其轻工业的设备效能，以补中央国营工业的不足。为此，就要有步骤地调整现有的工业设备，特别是机械工业和轻工业的设备；就要改进产品设计工作，增加新的品种和改进规格；就要以最大努力提高质量，降低成本；就要在保证国防的需要下，使一部分军事工业准备和积极组织第二产品的生产。对私营工业，应贯彻利用、限制、改造的方针，特别应注意有准备有步骤地改造若干重要的企业为公私合营企业。

3. 尽一切努力增产粮食和棉花，乃是我国发展国民经济长时期内的严重任务。粮食战线上的紧张状态，不仅冲击市场，而且将影响到工业发展的速度；棉花产量也将因纺织工业的发展和人民日益增长的需要，而产生数量不足的情况。因此，应继续稳步地发展和提高农村互助合作运动，并从兴修水利、供应肥料、发放农贷、改进农业技术、改良农具、繁殖牲畜、防止灾害、改善税收工作等方面给农民以切实的帮助，以增加单位面积产量，提高农业生产力。这对促进工农业生产的共同高涨，并对小农经济逐步实行社会主义的改造都有很大的意义。为了保证粮食的合理的供应，必须大大加强收购工作并提倡粮食的节约。

4. 国内市场虽已基本稳定，但仍需以最大的努力掌握粮食和棉花，掌握轻工业产品，特别是纱布等群众日用必需品，以适应人民的物质需要并保持市场的继续稳定。国营商业和合作社商业要扩大营业额，加速资金周转，减低流转费用，并稳步地扩大阵地，进一步控制和缩小大批发商的活动。

5. 必须把培养建设干部的工作当作国家建设事业成败的一个重要环节。在文教建设方面，应根据国家当前和长远的需要，努力创造条件，为国家培养建设人才，特别是工业建设的人才。一切企业及其管理部门，必须采取有效的方法，培养在职的技术人员、技术工人及管理干部，并训练出一定数量的新的技术力量。同时，全党必须以最大的努力，有计划地输送足够的、适宜的干部到新建、扩建、改建的厂矿企业中去，加强工业的基本建设与生产的领导；对于现有重要而又干部薄弱的厂矿企业，应适时地适当地调整干部和加强领导。

6. 从各方面积累资金，支援国家建设。必须从大力发展生产，扩大物资交流，充分发挥潜在力量，来增加国家收入；必须从反对浪费，厉行节约，贯彻经济核算制，降低成本，节约流转费用，来增加国营工商业的利润。对于生活的改善，必须在发展生产的基础上有条件地和逐步地进行。

国家财政的支出，必须首先保证经济建设和国防建设。1954 年各种建设投资的分配应参照下列原则：第一，在经济建设投资与国防费用的分配方面，有必要也有可能适当提高经济建设投资的比重；在继续增长国防力量的前提下，适当减少国防费用的开支，以保证经济建设的进行。第二，在经济建设投资中，首先是保证工业建设必要的投资，其次是交通运输和农业、林业、水利方面的投资；在各项经济建设事业中，投资必须有重点，以保证那些能够改变我国经济面貌、迅速增长生产力的重点工程的建设；在轻重工业投资的分配上，在保证重工业建设特别是重要工程建设投资的前提下，必须适当增加轻工业主要是纺织工业方面的投资。第三，文教建设投资的分配，应以培养经济建设所需要的技术干部为重点，合理地照顾普通教育。第四，必须从精简行政机构和管理机构着手，大力缩减行政费和管理费。第五，国家整个财政预算必须保留足够的预备费，中央各部门和各地区也必须保留一定比例的预备费。只有按照上述原则，才能贯彻重点建设的方针，防止百废俱兴、贪多冒进的错误，并可能应付经济生活中意料不到的情况变化，使党和政府对于国家建设的领导，随时都处于主动地位。

(四) 根据上述原则和我国经济生活中的各种因素，提出 1954 年国民经济计划的控制数字如下：

1. 关于工业生产的控制数字：

1954 年全国工业总产值应比 1953 年增长 16.4%。这是根据 1953 年工业生产计划预计完成的情况、现有工业基础和明年可能增长的工业生产能力和同时考虑了国家建设和人民需要等各方面条件而提出的。影响 1954 年工业发展速度的，有下列因素：1953 年工业总产值的基数比 1952 年扩大了将近 1/4；经过初步的恢复或改建即可投入生产的企业已相对地减少，一些扩建、改建或新建的大企业尚不可能投入生产；军事工业要适当减产；重工业部的一些重要企业的设备（如鞍山钢铁公司轧钢机）要进行大的检修；纺织企业因设备利用率已较高，难于有很大增产等等。这样，1954 年工业发展的速度，就要比今年为低，但又比五年计划草案所规定的平均速度为高（每年平均速度为 15%）。这是一个经过努力可以达到或超过的速度。由于国营企业和地方国营企业还存在着很大潜力，只要我们很好地发掘这些潜力，善

于组织产销结合，是可以超过这一速度的。各部门在编制计划时，应力争超过。

1954年主要产品产量

表 2-5-1

产 品 名 称	1954年产量	1954年为1953年预计完成的百分比
发 电 量	100.62 亿度	113.9
原 煤	7204.2 万吨	111.7
原 油	86.2 万吨	143.4
汽 油	24 万吨	147.9
生 铁	278.6 万吨	131.5
钢	180.4 万吨	110.9
钢 材	147.2 万吨	100.2
铜	4.06 万吨	113
金 属 切 削 机 床	1.01 万台	101
电 动 机	100 万千瓦	109
变 压 器	180 万千伏安	102.1
硫 酸	32.3 万吨	124.7
硝 酸	3.1 万吨	213.7
烧 碱	9.8 万吨	132.8
纯 碱	24.2 万吨	114
硝 酸 铵	2.86 万吨	125.7
硫 酸 铵	28.7 万吨	121.8
原 木	1753 万立方米	119
水 泥	444.4 万吨	114.7
纸	40.4 万吨	104.6
棉 纱	79.87 万吨	110.8
棉 布	39.72 亿米	118.5
糖	65 万吨	111.6
原 盐	543.8 万吨	133.4

在工业生产的增长当中，国营工业发展的速度为19.4%（中央各部所属工业为15.1%，地方国营工业为30%）；合作社营工业发展的速度为21.2%；公私合营工业发展的速度为41.8%；全国私营工业平均发展的速度为8.5%。这种不同速度的规定，是考虑到客观需要和生产潜力的可能，并以不断扩大社会主义比重的基本原则出发的。1954年计划执行的结果，在全部工业中，各经济成分所占比重将发生如下变化：国营工业将由1953年的51.99%上升到53.33%；合作社营工业由1953年的4.11%上升到4.28%；公私合营工业将由1953年的5.15%上升到6.28%；私营工业将由1953年的38.75%下降为36.11%。

一切国营的和地方国营的工矿企业，公私合营的工矿企业，或是私营的工矿企业，都应按照国家的计划或社会的需要，挖掘潜在力量，提高产品的数量和质量，增加新种类产品，改进产品规格，降低产品成本。

2. 关于农业生产的控制数字：

1954 年全国农业生产发展的速度，粮食生产按 1953 年预计产量为基数计算，暂定为 7%（如按计划产量为基数计算则为 3%）；棉花的生产，暂定为 9.6%。即要求 1954 年全国生产粮食 1.81 亿吨，生产棉花 132.8 万吨。规定上述控制数字的依据是：一方面估计到我国农业基本上还是分散的落后的个体经济，农业的大量增产缺乏经济的和技术的条件，同时今年的自然灾害对明年农业生产将有不利的影响；另一方面考虑到如果在改进耕作、增加肥料、兴修小型水利、改良农具及防止灾害等方面的工作能获得成绩，则单位面积产量仍可提高。因此，达到上述目标是可能的。

鉴于粮食和棉花增产的速度缓慢，而需要却不断增加，因之，增产粮食和棉花将是我国长时期内最严重的任务之一。党和政府对农村工作的领导，必须集中在增产粮食和棉花这一点上。

为了完成上述任务，中央农业部与各级地方党委和政府，应继续有步骤地发展互助合作运动，因地制宜地采取具体措施，提高单位面积产量，以保证增产计划的完成。

3. 关于经济拨款与基本建设的控制数字：

1954 经济建设拨款的分配：工业建设占第一位，为 55.56%（其中中央 8 个工业部占 51.39%，地方工业占 4.17%）；第二是交通建设（其中主要是铁路建设的投资）约占 15.97%；第三是农业、林业和水利建设的投资，约占 11.11%；其他 17.36% 为城市建设、贸易部门建设等项投资。详见表 2-5-2。

1954 年对各部各地的经济建设拨款表

表 2-5-2

单位：亿元

地 区 / 部 门	拨 款	地 区 / 部 门	拨 款
重 工 业 部	90000	邮 电 部	8000
燃 料 工 业 部	90000	民 航 局	2000
第 一 机 械 工 业 部	65000	贸易、金融及物资储备局	25000
第 二 机 械 工 业 部	55000	城 市 建 设	25000
轻 工 业 部	11500	流 动 资 金	75000
纺 织 工 业 部	39000	地 方 工 业	30000
地 质 部	11500	#	
建 筑 工 程 部	8000	华 北 区	5800
农 业 部	18500	内 蒙 区	500
林 业 部	30000	东 北 区	5800
水 利 部	30000	西 北 区	2100
气 象 局	1500	华 东 区	6600
铁 道 部	77500	中 南 区	5800
交 通 部	27500	西 南 区	3400

1954 年的经济建设拨款的控制数字为 72 万亿元，较 1953 年略低，如加上 1953 年未完的结转工程，则 1954 年的实际工程量将比今年为高，且规模更大，技术更为复杂。在考虑了我们现有的基本建设力量和今年基本建设工程完成的情况，和分析了我国财力支出的可能限度之后，中央认为这样的控制数字是恰当的。要完成这个控制数字，从财力方面说，还必须从各方面挤出资金来；从建设部门来说，则应根据已确定的重要建设项目为中心，分别轻重缓急，根据需求和可能，合理地分配建设奖金，反复地进行材料、设备、技术力量的平衡计算，有计划地整顿现有基本建设的队伍，特别是积极培养勘察、设计和组织施工的技术力量。必须指出：明年基本建设任务丝毫没有减轻而是加重了，在苏联援助我国建设的 141 个项目中，第一批 50 个项目绝大部分要在 1954 年开始施工或进入紧张的施工时期；第二批 91 个

项目，则目前必须积极进行资源勘察、收集设计的基础资料、确定计划任务书等工作，这是一个极其繁重的任务。根据过去经验，要完成这些任务，必须从现在开始，充分作好各项必要的准备工作。

1954年的基本建设主要工作，第一是继续集中力量进行重点建设；第二是为新的重大工程做好搜集资料、勘察和设计工作；第三是为了及时满足人民需要，必须投入必要的资金，组织、调整和改造现有的设备，以保证生产能力不断地增长，这方面地方工业更要特别加以注意。

1954年新建、扩建的基本建设重大工程：在重工业部系统有鞍山钢铁公司的大孤山选矿、第六号高炉、第一炼钢厂、第二炼钢厂、第一初轧厂、薄板厂、第十三、十四号炼焦炉、机械总厂、抚顺制铝厂、哈尔滨铝加工厂、山东铝氧厂、富拉尔基特殊钢厂、大冶特殊钢厂、吉林电极厂、安徽铜官山铜矿、云南东川铜矿、个旧锡厂、江西钨矿、辽西杨家杖子钼矿、太原化工区、吉林化工区（合成氨厂、染料厂）、大连化学厂；燃料工业部系统新建鸡西、阜新、淮南等9处煤矿立井工程，续建阜新海州露天煤矿及辽源、鹤岗等8处煤矿立井工程；扩建丰满水电站，新建富拉尔基、太原、重庆、成都等火力电站，扩建抚顺、阜新、北京、天津等火力电站；第一机械工业部系统新建第一汽车制造厂，哈尔滨电机厂，哈尔滨量具刀具厂，沈阳第一机器厂，沈阳重型机器厂，沈阳电线电缆厂，哈尔滨电表厂；纺织工业部新建北京、石家庄、郑州、西安等4个纺织厂；轻工业部新建佳木斯造纸厂。

铁道建设方面主要续建兰州嘉峪关线、宝鸡成都线、集宁二连线。

水利建设方面主要是继续根治淮河和永定河，以及汉水的治本工程准备工作。

1954年全国建筑面积为2500万平方米。

上述经济建设拨款的控制数字（包括技术组织措施费、零星基本建设和零星固定资产购置费、新产品试制费、中级和初级技术学校全部费用、冬训费、下年度预付款，以及各部、各地区自留的7%~8%左右的预备费等等在内），必须严格控制，只能减少，不得突破。

4. 关于交通运输的控制数字：

1954年铁路运输方面：货运总量达到1.7亿吨，比1953年增加10%；货物周转量达到814亿吨公里，比1953年增加9.1%；货车周转天数比1953年缩短2%，达到3.02天。

航运方面：国营内河运输货运总量达到595万吨，货物周转量达到29.9亿吨公里；国营沿海运输货运总量达到353万吨，货运周转量达到15.8亿吨海里。这些数字是根据工农业生产的发展，商品周转的扩大与运输力可能达到的水平而提出的。

5. 关于国内贸易的控制数字：

1954年商业部系统国内销售总额暂定为197.6万亿元，约比1953年增加34%；国内采购总额暂定为133万亿元，约比1953年增加31%。粮食部采购粮食暂定为1773万吨，约比1953年增加10.8%；国内市场销售暂定为2483万吨，约比1953年增加1.86%。国营企业零售额暂定为55万亿元，约比1953年增长21%，其中商业部系统零售额暂定为33万亿元，约比1953年增长22%。合作社零售额暂定为100万亿元，约比1953年增加28.2%；采购农产品暂定为67万亿元，约比1953年增加26%。私营商业第一道批发的绝对数将要减少，其零销额绝对数字估计为190万亿元，约比1953年增加4%。私商在农村中的零售额应适当减少，在城市中的零售额则略有增长。上述控制数字是考虑到随着工农业生产的发展，社会商品流通量的扩大，工农收入的增加，人民购买力的提高（估计将由1953年306万亿元上涨至345万亿元左右，即约上涨12%左右）等因素而提出的。

6. 关于提高劳动生产率、降低成本、增长工资方面的控制数字：

为了满足国家人民的需要，为国家积累建设的资金，1954年国营、地方国营及公私合营的企业，均应在1953年的基础上继续努力，充分发挥社会主义经济和半社会主义经济的优越性，提高企业管理的水平，进一步提高劳动生产率，降低产品成本；在一定限度内调整和适当增加职工工资。

在提高劳动生产率方面，中央6个工业部所属企业的劳动生产率应比1953年平均提高10%。

在降低成本方面，1954年国营工业的产品成本应比1953年平均降低5%；国营交通运输的成本应平均降低2.7%。

在职工工资方面，1954年全国职工平均工资将比1953年增长4%。在工资的增长当中，重工业部门生产工人的工资应适当提高；高级技术人员和专门人才的工资应予适当增加；杂工和徒工的工资应不增

或少增；新参加工人的工资起点应规定得低些。

7. 关于文教事业的控制数字：

全国高等学校 1954 年在校学生数应达到 24.4 万人，比 1953 年预计到达数增长 12.88%。1954 年毕业 5.48 万人，其中：工业、交通 1.83 万人，高等师范 1.13 万人，理科 1100 人，其他 2.41 万人；1954 年招生 8.27 万人，其中：工业、交通 3.3 万人、高等师范 2.35 万人、理科 5500 万人，其他 2.07 万人。

中等技术学校 1954 年在校学生数应达到 31.88 万人，比 1953 年预计到达数减少 3%。1954 年毕业 10.48 万人；招生 9.5 万人。

工农速成中学 1954 年在校学生应达到 4.83 万人，比 1953 年预计到达数增长 61%。1954 年毕业 4650 人；招生 2.3 万人。

普通中学 1954 年在校学生达到 356 万人，比 1953 年预计到达数增长 24.6%。1954 年毕业 64.6 万人，其中高中 7.4 万人；招生 135 万人，其中高中 15 万人。

8. 关于财政拨款的控制数字：

根据 1954 年各种经济指标初步计算，收入约计为 208 万亿元左右，另发行公债 6 万亿元，合计 214 万亿元。支出分配为：经济建设费 72 万亿元，约占全部支出的 33.6%；社会文教建设费 32 万亿元，约占全部支出的 15%；国防费 51 万亿元，约占全部支出的 23.8%；国家行政费 23 万亿元，约占全部支出的 10.7%；其他支出（包括援外、粮务、转业部队补贴等在内）为 9 万亿元，约占全部预算支出的 4.2%。预备费 20 万亿元，国家物资储备 7 万亿元，两项总支出 12.6%。

（五）上述控制数字只是一些综合性的数字，至于中央各部、各地区分列的控制数字，国家计划委员会已根据中央这一指示作了大体的分配，并已经中央原则批准，连同本指示一并发下。其中有关地方的各种经济、文教事业投资的分配，各中央局在不超过所属地区总的控制数字的原则下，可根据具体情况，加以适当的安排和调整。中央各部与各地区，在增加生产、增加收入、厉行节约、紧缩开支的精神下，经过确实计算平衡后，在生产和物资交流方面应力争超过上述控制数字，在建设投资方面应在保证工程质量与数量的条件下力争紧缩。各部、各大区在必要时可根据国家计划委员会关于编制国民经济年度计划暂行办法（草案）的规定，对所属单位增发若干必要的补充控制数字。

中央要求各部、各大区于 10 月 15 日前将有关各项控制数字下达至基层计划单位，以便各基层计划单位根据国家计划委员会关于编制国民经济年度计划暂行办法（草案）迅速着手编制 1954 年的计划。各基层计划单位上报计划草案的日期由各部、各大区自定，但各部、各大区必须于 12 月 10 日前将 1954 年的国民经济计划草案上报中央，并抄送国家计划委员会。

中央相信，只要各部、各地区很好地掌握党的方针政策，充分发挥群众的积极性，加强计划机构和统计机构，精确地计算平衡，并吸取编制与执行 1953 年计划的经验和教训，克服某些消极的和保守的思想，防止盲目冒进的偏向，我们就一定能够制定一个比今年更少缺点的国民经济计划。

（1953 年 9 月 25 日）

政务院关于编制 1954 年度国民经济预算草案的指示

1954 年国民经济计划控制数字业已颁发，1954 年预算草案亟应编制，兹将有关诸问题指示如下：

一、1954年财政工作的方针

毛主席指示：“从中华人民共和国成立，到社会主义改造基本完成，这是一个过渡时期。党在这个过渡时期的总路线和总任务，是要在一个相当长的时期内，基本上实现国家的社会主义工业化和对农业化、对手工业、对资本主义工商业的社会主义改造。这条总路线，应是照耀我们各项工作的灯塔，各项工作离开了它，就要犯右倾或‘左’倾的错误。”我们的财政工作，必须以此为出发点，来制定我们今后的工作方针和工作计划。1954年国家预算草案，就应根据这一总的原则，并依照我国第一个五年建设计划的方针与1954年国民经济的具体计划来进行编制。

第一，要从增加生产，扩大物资交流方面去培养财源，增加收入，积累资金，以保证国家的重点建设，加强国防力量，并逐步改善劳动人民的生活。在开支方面，必须厉行节约，反对不顾实际情况的百废俱兴、贪多冒进以及一切浪费国家资财的行为。所有财政工作人员，必须认真学习党在过渡时期的总路线和总任务，提高政治和业务的水平，要在正确执行政策之下，圆满地完成任务，纠正那种把政策与任务对立起来的错误观点。

第二，要在中央统一领导和计划下，实行财政的分级管理。在分配预算和确定财政制度时，要明确各级的职权，注意因地制宜，以发挥各级党和政府管理财政的积极性与劳动人民的创造性。

第三，要坚持财政收支平衡的原则，把预算的编制建立在可靠的、经常的、稳妥的基础上，保证收多于支和有相当的后备力量。

第四，要加强企业财务与事业财务的管理，实行财政监督。财政部门要改正过去那种只抓小不抓大，对收入抓得紧，对支出抓得松，收入方面对农业税抓得紧，对企业利润抓得松，支出方面对行政费抓得紧，对企业与事业开支抓得松的现象。企业与事业管理部门要改正某些单位那种不重视财务管理工作的现象。

二、国家预算组成的划分

根据统一领导分级管理的原则，1954年国家预算由中央预算与地方预算组成，并由中央与地方分级管理。其划分办法如下：

1. 国家预算，分为中央预算与地方预算，实行分级管理。在1954年预算草案编造时，必须把中央预算与地方预算划分清楚，各业务部门，除中央直辖各国营企业外，不准条条下达，亦不准条条上达，各级预算的编制和执行，由各级人民政府负责。大行政区预算，为中央预算之组成部分。地方预算暂分为省（市）预算与县（市）预算，专区预算为省预算之组成部分。区乡预算为县预算之组成部分。

2. 一切列入国家预算的收入，均为国家收入，但为管理预算的方便和适应各级人民政府的需要，应按收入的性质和各级人民政府收支的情况，分为中央与地方的固定收入，固定比例分成收入与中央调剂收入。其具体划分为：

(1) 属于中央预算固定收入的为：关税，盐税，烟酒专卖收入，中央及大行政区管理的国营企业利润和折旧，信贷保险收入，中央及大行政区级的行政、事业、公产、其他收入等。

(2) 属于地方预算固定收入的为：印花税，利息所得税，屠宰税，牲畜交易税，城市房地产税，文化娱乐税，车船使用牌照税，契税，地方国营企业利润和折旧，公用事业附加，省（市）县（市）乡镇各级的行政、事业、公产、其他收入等。

(3) 属于中央与地方固定比例分成收入的为：农业税（包括牧业税），工商营业税与工商所得税。各税具体分成比例，由中央财政按各地区收支情况分别规定之。

以上固定收入与固定比例分成收入两项合计，划给地方者，一般可达到各省（市）预算支出的60%~80%，这样就使地方预算有了固定的收入来源，以保证其预算的稳定性，从而发挥其组织收入的积极性。

(4) 属于中央调剂收入的为：商品流通税与货物税。这两种税是中央的主要收入，其调剂之目的是

用以补充某些地方收入之不足。每年调剂的具体比例，由中央财政部在核定地方预算时，按各地区收支情况分别核定之。

3. 所有各项预算支出，必须明确划归中央预算或地方预算。在编造 1954 年预算草案时，各项支出已经明确划分者，即按其划分编列；其尚未明确划分者，则以 1953 年拨款为准：即原由中央拨款者，仍列中央预算；原由地方拨款者，仍列地方预算。务须做到界限分明，不重不漏。

4. 预算确立以后，如因上级人民政府命令使下级预算减少收入或增加支出时，应由上级人民政府拨款补助。其由各级人民政府自行追加之支出与减少之收入，则应自行负责解决。至于因企业与事业领导关系移转，须连带预算划出划入时，则以各该项企业与事业原列预算划转。

5. 预算执行结果，如收入超过，支出结余，一般划归各该级人民政府支配，但不得用于增加编制、提高工资、及兴办与扩充应行控制的各项建设事业。其使用计划并须报上级人民政府批准。如收入不能按计划完成，或支出必须增加时，亦由各该级人民政府负责调剂解决。遇有重大灾荒，为地方财力所不及时，得申请中央予以拨款补助。

6. 民族自治区在财政上应有一定范围的自治权。其财政管理在中央统一领导分级管理的原则下，暂采各该自治区统收统支办法。除关税、盐税（现为地方管理者，暂维现状）和国营企业收入外，所有在该自治区之一切收入（不论固定比例分成收入与中央调剂收入）均归其统收；而该自治区之一切支出，亦由其统支。统收统支有余者，上解中央；不足者，由中央补助。各民族自治区，除与省县相当之自治区得比照省县成立一级总预算外，其自治区最高一级政权组织与行署区或专区相当者，如有必要，亦得经上级人民政府批准，成立一级总预算。

7. 地方预算，如何划分县（市）预算收支，由各省人民政府根据 1953 年财政收支划分规定与实际执行情况，提出方案，报大行政区行政委员会批准，并转中央财政部备案。

三、1954 年国家预算的收支控制指标

1954 年全国预算收支控制数字及各大区及其所属各省（市）地方预算收支控制数字，均已由中央财政部发至各大行政区。兹再简要说明如下：

1. 全国预算收支控制数字及各大区及其所属地方预算收支控制数字，是根据 1954 年国民经济计划的要求与财政收支平衡的原则提出的。各种计算，均以现行各种法令制度与目前物价（具体说：就是税制和物价基本不变，利润率在降低成本的基础上相对提高）为根据，并以人民币为本位。各级人民政府，在中央颁发的总控制指标的范围内，得进行类与类、款与款、项与项之调剂。

2. 1954 年预算收支控制数字，一般都打得较紧，但为了顺利完成 1954 年国民经济计划，并保证财政收支不失平衡，要求中央各部门和各地区，在编制 1954 年预算草案时，总收入不应减少，并争取超过；总支出不应突破，并力求节约。如经过详细核算，总收入却不能完成，总支出必须适当增加时，则应详具材料报请中央核定。至于各类、各款的具体收支控制数字，则可根据本部门、本地区的具体情况进行适当地安排与调整，以期更能切合实际。

3. 必须掌握财源，挖掘潜力，预见发展规律，详细核算，把收入打稳打足。对主要收入，如各项主要税收与企业收入，必须根据国民经济计划各种指标参照历年发展情况，从发展观点，作好税收计划与企业财务收支计划，将应收而可能收的钱，完全列入计划。反对保守观点和本位主义；同样，亦不应盲目冒估。对于各项次要收入，或次要地区的收入，历来都注意不够，一般是预算打的少，决算超过多。这方面的潜力，这是不小的，也要注意发掘。

4. 必须大力整顿开支，分类归队，重点保证。由于 1953 年国家预算部分收入方面的虚假现象，在开支方面，形成了大底子，发生了贪多冒进的偏向，招致了不应有的困难。在编造 1954 年预算草案时，必须对各项开支认真做一番精细的整顿。首先要把各项开支，进行分类归队，不应有不归队的开支项目存在。其次就要按照各项开支的主次、轻重、先后、缓急进行站队，把一些不必要的、可以不办或缓办的，坚决不办或缓办；把一些可以紧缩的加以紧缩，以便集中国家财力，保证重要的开支。

5. 关于预算编造的几个问题：

(1) 应完未完工程问题：1953年列入基本建设计划，业已兴工，而有部分工程须于1954年继续完成者，中央各部经各委及中财委批准，地方经省（市）以上财委批准，得转列1954年预算，其所余经费，亦结转1954年继续使用，年终不予冻结。若无经费结转时，可在1954年控制数字内列入此项预算。

(2) 设置周转金问题：为了平衡季度现金收支与适应年终结转，各级总预算从1954年起均设置周转金。中央预算设4%~5%，地方预算设3%~4%。此项周转金由1953年年终结余中设置（无年终结余者，暂不设置），列于本年收支平衡表之下，以上年结转收入与结转下年支出相互抵平。在总预算现金收入少，支出多时，可用以周转；至第四季度，现金收入多，支出少时，必须归还。如此，长期保持，逐年结转。

(3) 上年结余问题：为了避免预算收入的虚假现象，对上年结余必须精细分析，妥善处理。1953年年终结余，首先，必须扣除应完未完工程及跨年度使用经费，其次，要扣除应设置的周转金。如果再有剩余时，则作为各该级总预算的预备费。

(4) 预备费问题：预备费应该打足，但由于1954年的特殊情况，国家预算总预备费暂列6%，地方预算总预备费暂列3%~5%。其解决办法，首先可由颁发控制指标内酌留，其次由上述1953年结余中抵补。如个别省（市）仍有不足者，则在核定地方预算时，再由中央分配。中央各部对于中央级之企业与事业拨款，得在其控制数字内，自留预备费。国家总预备费，系一种力量后备，主要是用之于某些可料的与不可料的重大特殊事项，如经济建设和国防建设中新的改革或添设事项及严重灾荒之救济等。国家总预备费的动支必须报经中央批准；地方预备费的动支，须经省（市）以上人民政府批准。中央各部自留预备费的动支，由各该部部长批准，并报中央财政部分案。

四、预算草案编制的办法和期限

1. 1954年预算草案编制，要求由概要预算逐步过渡到精确预算。首先掌握1953年预算执行情况，作为考虑1954年预算草案的出发点。1954年所提出的收支数字，均应详细核计，使有充足的或一定的根据。预算草案应自下而上的编造，编造时须由各级领导同志亲自主持，并发动干部和群众进行讨论，以期预算草案编成后，既符合于国民经济计划的要求，又符合于财政收支平衡的原则。而企业与事业部门财务计划的编制，亦应依照此项原则办理。

2. 各省（市）总预算草案，须经省（市）人民政府审定，然后报大行政区行政委员会审核，并由大行政区依其审定的数字按“款”分省（市）汇列地方预算草案收支总表，连同各省（市）原提预算草案，一并报送中央财政部分。

大行政区预算草案，由大行政区行政委员会核定，送中央财政部分。

中央各部的单位预算草案及财务收支计划草案，经各部部长核定后，即报送各主管委员会审核；各主管委员会提出审核意见，并将各部原提预算草案及财务收支计划草案，送中央财政部分。

中央财政部分将中央各单位预算草案及各大行政区预算草案汇编为中央总预算草案，将各省市总预算草案汇编为地方总预算草案，然后将中央总预算草案与地方总预算草案汇编为国家总预算草案，并提出审核意见，报送中央人民政府政务院。

3. 中央各单位预算草案及各大行政区预算草案，应于本年12月25日以前编成，以3份送达中央财政部分；各省（市）总预算草案，应于12月15日以前编成，以4份送达大行政区审核；各大行政区于12月底以3份送达中央财政部分。中央财政部分于1月底汇编中央总预算草案及国家总预算草案，以3份报送中央人民政府政务院。

4. 1954年各级总预算适用科目、表格和中央单位预算适用表格，由中央财政部分颁发，各级总预算草案及中央单位预算草案，均须依式填报。并由各级人民政府和各部门行政首长及其财政、财务负责人员签字盖章，以明责任。

(1953年11月10日)

中共中央关于编制 1956 年度国民经济计划草案的指示

一、中央批准国家计划委员会党组提出的 1956 年度国民经济计划的控制数字及其报告，现发给国务院各部党组和各省市市委，望即根据这个控制数字，结合本部门或本地方的具体情况，抽出必要的力量，抓紧时间，编好 1956 年度计划草案，如期报送中央和国务院，并抄致国家计划委员会，由国家计划委员会审查和汇总平衡后，于 1956 年 1 月底以前向中央和国务院提出 1956 年度国民经济计划草案。

关于调整工资的问题，中央同意国家计划委员会党组在 1956 年度控制数字的报告中提出的原则意见，并责成国家计划委员会和劳动部会同有关部门根据这个原则意见，对 1956 年和 1957 年两年的工资调整的问题，通盘考虑，在 1955 年 10 月份提出两年的工资调整的方案，报中央审批。

关于重工业产品降低出厂价格的问题，中央同意国家计划委员会党组在 1956 年度控制数字的报告中提出的原则意见，并责成国家计划委员会和财政部会同有关部门拟定具体方案，报中央审批。

二、鉴于有些经济部门（如纺织工业部、轻工业部、铁道部、商业部等）1955 年预计完成的主要计划指标有可能达不到第一个五年计划所规定的当年水平，同时第一个五年计划又只剩下两年的时间，如果不积极努力，使 1956 年度的国民经济增长得更多些，完成五年计划的时间就有推迟的危险。因此，1956 年将是五年计划能否如期完成的关系重大的一年，各部门、各地方在编制 1956 年度计划草案的时候，必须具体地分析情况，利用各种有利因素，发掘潜力，贯彻政策，克服困难，在全国平衡的基础上，尽可能地提高计划的各种指标，并在计划确定以后，争取计划的实现。

应该指出：1956 年的计划任务是十分紧张的，经济生活中某些不利因素还是存在的，某些困难还是会出现的（如开始施工的重点建设单位增多，技术更加复杂，而我们的技术力量还不能完全赶上去；若干必需的生活资料因增产不多，而可能使供应有某些紧张；私营工商业在社会主义改造过程中尚有一些行业存在着困难，需要继续安排和改造等等），对这些不利因素和困难，我们应该作必要的估计和充分的准备。但是，由于五年计划的公布和得到广大人民的拥护，肃清反革命斗争的胜利开展，增产节约运动的广泛深入，农业合作化运动高潮的即将到来，粮食定产、定购、定销政策的正确贯彻，以及 1955 年农业收成比较好等等因素，已经大大地提高而且将继续地提高全国人民对完成五年计划的积极性。这种积极性是推动社会主义建设和社会主义改造的事业的主要动力。依靠这种积极性，只要我们领导得好，我们就有可能克服各种困难，消除不利因素，完成比较积极的计划指标，以便能够更加迅速地推进社会主义建设和社会主义改造的事业。因此，我们必须防止和克服那种由于对上述有利情况估计不足，而把 1956 年各种指标定得偏低的保守思想。

三、1956 年必须继续贯彻中央关于在各个部门、各个地方和一切方面反对浪费、厉行节约的指示。各部门、各地方在编制 1956 年度计划草案的时候，都应该根据全面节约的精神和 1955 年节约的实际经验，精打细算，把各方面节约的潜力直接规定在各种计划指标之内，并使节约成为经常的制度。

1955 年节约运动的进一步展开和深入，各方面的成绩很大，但在厉行节约的过程中，在基本建设等方面已开始发生了某些偏差，如只顾节约，不顾质量；只顾减少本部门的库存，盲目退货或减少订货，不顾其他部门的正常生产，在应该使用较小、较次设备的地方，也不恰当地以库存中大的、好的设备来代替等，都是必须迅速纠正的，否则就将造成新的浪费。

各部门、各地方所属的企业和事业单位，必须认真贯彻国务院 1955 年 8 月 22 日所颁发的“关于控制各企业、事业单位人员增长和加强劳动管理问题”的决定。1956 年所需增加的职工，首先在现有职工