

中国当代水利事业发展概况(上)

王拥军 编著

目 录

前言	1
古近代水运事业	2
新中国水运事业的发展	8
新中国水运事业的成就	40
水路运输的管理和组成	49
水运管理体制的沿革	50
水运企业管理体制的建立和改革	55
水运商务的业务	57
水路货物运输及作用	65
中国集装箱船运输	68
水路旅客运输业务	70
内河运输业的发展及成就	73
内河运输业概述	73
长江水系内河运输	76
珠江水系内河运输	116
黑龙江水系内河运输	124
京杭运河等其他水系内河运输	128
沿海运输业的发展及成就	140
沿海运输业概述	140
北方沿海运输概况	143
南方沿海运输概况	152
沿海主要港口介绍	159

前言

交通运输是经济社会的命脉。自从人类有了生产和产品交换，作为流通环节的交通运输便产生了。随着科学技术的进步和社会经济的发展，交通运输日臻完善且发挥着重要的作用。以蒸汽机实用技术为先导的世界第一次产业革命，使交通运输发生了巨大变革，蒸汽汽车、蒸汽机船、蒸汽机车相继问世，促进了社会经济的发展。在二十世纪前半叶的世界第二次产业革命中，交通运输迈入了内燃技术时代。不仅出现了内燃汽车、内燃机车、内燃机船，还出现了飞机，形成了水路、陆路和航空的综合运输体系，其服务领域日趋广泛，质量显著提高，成为社会经济发展中不可缺少的重要环节。二十世纪后半叶，以电子计算技术为先导的世界新技术革命，促进了世界经济在发展中调整，各种运输方式为人类广泛利用自然资源、发展经济合作和加快流通，发挥着巨大作用。一切社会经济活动，都需要交通运输先行。

水路运输（简称水运）凭借着约占地球表面三分之二的海洋和陆域中的江、河、湖泊，以其运量大、成本低、能耗省、占地少和易开发等特点，在交通运输中占有重要的地位。

中国幅员广大，海域辽阔，岛屿星罗棋布。陆缘海岸北起鸭绿江大东沟，南至北仑河口，长 1.8 万余公里，渤海、黄海、东海、南海和太平洋，给中国以交通海外各民族的便利。

在 960 余万平方公里的陆地上，流域面积超过 100

平方公里的河流有 5800 余条，总长 42 万多公里，其中流域面积在 1000 平方公里以上的就有 1500 余条。注入海洋的外流河系水量，占河流总水量的 95%以上，分布面积约占全国总面积的三分之一。东部沿海和长江以南的广阔陆域，更是河网密布，水源充沛。水运较为发达的内河水系有长江、珠江、黑龙江、京杭运河和淮河，通常称“三江两河”。在铁路、公路、水运、管道和民航等运输业中，水运货运量在全国（暂缺台湾省）的总货运量中所占比重约为 18%，货物周转量超过 45%，而在外贸货物运输中则高达 90%以上。水路客运以其舒适的生活环境和广泛的服务范围，受到旅游者和商贾的欢迎。岛屿之间的客货运输，更是离不开水运。

优越的自然资源，为水运发展提供了充实的物质基础。科学技术进步又使水运大放光彩。中国的水运事业不但历史久远，而且在世界水运史上谱写了光辉的篇章。

古近代水运事业

七十年代，中国考古学者在浙江省余姚县的河姆渡遗址中发现了柄叶连体木桨，经放射性碳素断代，年代约为公元前五〇〇〇年至前三三〇〇年，这说明当时已有舟楫之便。

春秋战国时代，中国水运已初具规模。秦穆公十二年（前六四八年），秦国运粮船自雍（今陕西凤翔）沿渭水入黄河，北逆汾水，船漕车转七百里（350 公里）至晋国都城绛（今山西新绛），古称“泛舟之役”。春秋战国后期，吴、越两国开发河道，扩展海路，进行漕粮和

军事运输，成为水运发达的王国。公元前五〇六年，吴国为西征楚国开凿沟通太湖与长江的胥溪，公元前四九五年为从海上进攻越国开凿沟通太湖与东海的胥浦，九年后在长江北岸的邗（今江苏扬州东南）开挖连通淮河的邗沟。公元前四八四年至四八二年，吴国又于商（今河南商丘）、鲁（今山东曲阜）之间开凿渠道，引古菏泽水入泗水，使江淮河道与黄河相通，威震中原。

秦统一中国后，水运有了进一步的发展。公元前二一九年至二一〇年，秦始皇两次派遣方士徐福率众千人东渡大海“寻仙”，并于前二一四年命史禄主管开凿灵渠（又称兴安渠），沟通了湘江和漓水，使漕船直下五岭南粤。

随着社会经济的发展，水运逐渐成为主要运输方式之一。自西汉至唐初，京都所需粮食多从关东（今河南、河北、山东）沿黄河漕运入渭。两汉时期开辟的东至朝鲜和日本、中经已程不（今斯里兰卡）和安息（今伊朗）、西达大秦（今称罗马帝国）的“海上丝绸之路”，为往来学者、使臣和商贾提供了便利。东吴曾是海运发达的国家，它在发展北至渤海、南至南海的沿海航运，开发台湾和南海诸岛等方面，都取得了许多成就，其海外贸易远及红海西南沿岸。

唐朝“贞观之治”，兴国安邦，政通民富，水运发达。从中央到地方，都设有水道、漕运、海关和工程建设部门。水陆运使和市舶使分别统管水陆联运和海外贸易。航海术和造船术都有突破性的发展，天文航海学得到普遍应用。楼船和海船分成9个水密隔舱，并设置帆和舵利用侧逆风行驶。

宋朝时期，冶铁技术兴起，造船业进入蓬勃发展的

时代,出现了快速的“魴鱼船”、轻捷坚实的“海鳅船”、河海通用的“多桨船”,以及用桨和踏轮推进的“铁壁铍咀船”,等等。中国发明的指南针和天文学已应用于航海,“舟师识地理,夜则观星,昼则观日,晦阴观指南针”。海外贸易航程经南海,循印度洋北部西行,达大食(波斯湾地区)、东非的摩邻(今肯尼亚马林迪)、浚拔力(今索马里的柏培拉)、层拔罗(今桑给巴尔)等国。

元朝时期,商品经济有了发展,水运交通和海外贸易活跃。一二三九年至一二九二年,京杭运河和北洋海漕航线成为南北漕运要道。国际海上贸易也以泉州和广州为主要港口,与东南亚、印度半岛、波斯湾、阿拉伯半岛和非洲东海岸各国往来频繁。

明朝初期,废除了元朝的工役制度,生产力进一步解放,造船业得到更大的发展,不但民间作坊丛生,而且官办的龙江、清江、卫河工场均具规模。一四〇五年七月十一日至一四三三年七月七日,三宝太监郑和率领“宝舡六十三号,大者长四十四丈四尺,阔一十八丈;中者长三十七丈,阔一十五丈”(明尺)的庞大船队,将地文航海、天文航海、罗盘指南等航海科学技术有机地结合起来,7次横渡西洋(今太平洋、印度洋),远达东非海岸和红海沿岸30余国家和地区,发展了海外贸易,增进了中国与各国间的友好交往。一四一一年至一四三三年,太监亦失哈也受命率庞大船队10次出使奴儿干地区(今黑龙江下游一带),并经黑龙江口渡鞑靼海峡抵“海外苦夷”岛(今称库页岛)。这些大规模的远航活动要比哥伦布由巴罗斯港首次远航加勒比海沿岸早八十余年。

明朝初期的两次规模宏大、持续二十余年的远航活动,曾使木帆船航运达到鼎盛时期,以后则逐渐衰败。

究其原因，虽然众说纷纭，但根源在于封建统治者推行“闭关锁国”政策。清朝统治者的“海禁”竟残酷到“空其地而徙其民，寸板不准下海”。

从明朝中后期到清朝末期的三百余年间，海运事业停滞，河运发展缓慢，而西方一些新兴的资本主义国家却以炮舰疯狂地向美洲、非洲和亚洲进行殖民掠夺。一八四〇年，英国殖民主义者在广州水域挑起鸦片战争，迫使清政府于一八四二年签订《南京条约》，开放广州、福州、厦门、宁波、上海五处为通商口岸。此后，帝国主义列强控制了中国的水运事业，中国有海无防，航权丧失。英、法、德、日、美等国的炮舰曾长驱直入重庆、泸州等地，横行肆虐于川江。

中国自办的近代轮船运输业始于一八七三年初（同治十一年十二月十九日）“官督商办”的轮船招商局（一九三二年改为“国营”），比航运发达国家落后半个多世纪，特别是在不平等条约的羁绊下，发展迟滞。稍具近代化的港口、码头都为外国侵略者“租借”或霸占。

一九一一年辛亥革命后，孙中山先生曾在《建国方略》中勾画了水运事业建设蓝图。然而革命尚未成功，他便去世。在第一、二次世界大战的前夕，帝国主义国家经济危机四伏，中国的水运事业曾有过短暂的兴旺时期。尽管如此，在一九三七年抗日战争全面爆发前，中国公私营轮船总吨位只不过 58 万，其中招商局仅有 8.6 万。而航行在中国的外国轮船总吨位达 150 余万，几乎垄断了中国的水路运输。卢作孚、张謇等爱国民族资本家经营的民生实业公司、三北轮埠公司以及其他民族航运企业与帝国主义者相抗衡，但步履艰难。

一九三七年七月七日，日本帝国主义向中国发动全

面武装侵略,蚕食了所有沿海港口和绝大部分内河港口。国民党政府将近 90 艘、11 万总吨的船舶凿沉于长江的江阴、镇江、乌龙山、马当,沿海的连云港、镇海以及黄浦江、闽江口和珠江口等处水域;另有 130 余艘(约 14.5 万总吨)船舶则根据《非常时期轮船转移外籍办法》改悬外国旗,航行海外。航行在西南地区内河的,仅有轮船招商局、民生实业公司、三北轮埠公司和大达、大通、达兴等轮船公司的部分船舶。

一九四五年抗日战争胜利后,水运事业曾一度复苏,运输船舶数量激增。截至一九四八年十月,在航政机构登记的较大型轮船公司有 116 家,注册船舶 3830 艘、116 万总吨。其中,官僚资本企业 3 家,有轮船 329 艘、47.87 万总吨;民族资本企业 113 家,有轮驳船 3501 艘、68.13 万总吨。此外,还有分散在各地且多由封建行会控制的木帆船运输业,约有 200 万载重吨的各类木质船舶。天津新港的船闸续建、防波堤修复和航道疏浚工程,青岛港第 5、6 号码头修复工程,黄埔港码头和仓库工程,也都收到不同程度的效果。但是,随着国民党军队节节败退,亟待修复的港口、航道和船厂等基础设施又遭破坏,70%以上的轮船被挟持到台湾或就地炸沉,一些民族航运企业的运输船舶被迫滞留海外。

一九四六年五月七日,松江省人民政府接管了松花江航运局,建立了人民政权的第一个航运机构。五月九日即组织 12 艘船舶恢复了哈尔滨至通河段的航运。一九四九年六月,东北区人民政府在沈阳设立了统管全地区河海运输的东北航政总局,下设哈尔滨航政局、安东(今丹东)航政局和大连轮船公司。与此同时,山东和苏北沿海解放区的木帆船运输业,也在完成军事和物资运输

等项任务中十分活跃。

一九四九年初，中国人民解放军陈兵百万于长江以北，人民解放战争势如破竹。此间，尚未解放的上海市，物价暴涨，煤、粮、棉奇缺，工厂停工停产，民不聊生。二月十三日，新华社转发了毛泽东主席和周恩来将军给全国轮船业联合会理事长杜镰和上海市轮船业公会理事长魏文翰的复电，赞同上海与秦皇岛实现海上通航。后经多方努力以及共产党和国民党当局的认可，达成协议。从二月中旬至四月，“大上海”、“唐山”等 11 艘轮船相继完成 90 余航次，运送面粉 300 万袋、煤炭 11 万吨和数以万计的邮件，深受人民拥护和国内外新闻界的赞扬。

一九四九年四月下旬至六月底，在中国人民解放军横渡长江的战役中，各地木帆船运输业出色地履行了自己的历史职责，为中国人民的解放事业立下了赫赫战功。

各港埠城市解放后，中国人民解放军军事管制委员会和人民政府立即依照“各按系统，自上而下，原封不动，先接后分”的原则进行接管工作，废除帝国主义在中国的一切特权，收回海关，管制对外贸易，建立各级国营航运管理机构和企业。此外，还大力扶持私营航运企业和积极组织民间木帆船运输业，使之尽快恢复生产。

上海是中国最大的工商业和港口城市。国民党军队在撤离前夕曾企图使上海变成一座“死城”，而后还不时派遣空军和海军施行窜扰和轰炸，在黄浦江炸沉船只阻塞航道，在长江口陈舰封锁，指使特务在市内施暴和造谣惑众，使工业生产和人民生活所需的煤炭、棉花和粮食奇缺。迅速恢复航运、运送物资和支援解放沿海岛屿，是当时的紧要任务。上海市军事管制委员会航运处处长兼驻招商局轮船总公司的总代表于眉，深入港口和航运

企业，向职工宣传军事接管政策，组织工人为骨干力量，团结各方爱国人士和工程技术人员，打捞沉船，清理航道和抢修码头仓库，使上海港迅速复活。经过三昼夜抢修的货船“江陵”号，于六月三日启航开往汉口。从六月至十一月，由轮船和木帆船运至上海港的煤炭计 783 万吨，粮食储备量达数亿公斤。上海市的经济复苏和市场稳定，给全国的经济恢复和人民生活安定带来希望，有力地支援了人民解放战争。

中华人民共和国成立时，解放区（西南、华南地区未计入）运输轮驳船共有 2357 艘、38.1 万总吨。其中国营 1001 艘、27.1 万总吨，私营 1356 艘、11 万总吨；而在香港、台湾和其他海外地区的轮船合计 448 艘、78.2 万总吨，其中招商局等国营船舶 150 艘、34 万总吨，民生实业公司等私营船舶 298 艘、44.2 万总吨。

新中国水运事业的发展

一九四九年十月一日，中华人民共和国庄严宣告成立。从此，中国的水运事业沿着崭新的社会主义航向，破浪前进。

一、恢复航运生产、建立管理体制（一九四九年至一九五二年）

一九四九年十一月一日，中央人民政府交通部正式组成，首任部长章伯钧，副部长李运昌、季方就职视事。十一月十九日至十二月二十八日，在北京召开了首届全国航务、公路会议，朱德总司令和政务院副总理兼财政经济委员会主任陈云莅会讲话，号召各方面相互学习，

克服困难，通力合作，恢复航运，支援战争，迎接交通运输建设的伟大任务。这次会议在交流和总结军事接管和恢复生产经验的基础上，确定了交通运输的发展方针和任务，初步制定了全国各级交通管理机构 and 领导关系以及主要的规章制度。一九五〇年三月十二日，政务院发布了《关于一九五〇年航务工作的决定》，确定航务工作的基本任务是“继续支援解放战争，并为恢复生产服务”。其主要内容有：在水运工程方面，疏浚主要港湾和内河航道，恢复沿海各港口和长江航线的助航设施，继续进行天津新港建设工程，保养修整各港码头仓库，打捞沉船，建立修船厂管理制度并大力修船；在航务管理方面，整顿和建立管理制度，制定统一规则，简化航行船舶检查手续，制定船舶检验标准和登记规则，改善引水制度，加强运价管理。此外，还对航务组织领导和培养技术人才等作了明确规定。

新中国的成立，极大地激发了海外赤子的爱国热忱。他们纷纷响应中央人民政府的号召，回归祖国，投入统一大业和发展水运事业的热潮之中。一九五〇年一月十五日，香港招商局和 13 艘船舶的爱国员工在经理汤传、陈天骏率领下，宣布起义回归祖国，在海内外引起广泛反响。华侨航商的船舶也踊跃归来，参加海洋运输。

新中国的诞生，得到了一切友好国家的普遍支持。正当美帝国主义对新中国实行禁运政策和蒋介石集团不断袭扰大陆、疯狂拦截船只之时，中国和波兰两国政府本着平等、互利、合作的原则，于一九五一年六月十五日合营组建了中波轮船股份有限公司（时称中波海运公司）。此后，一些友好国家的航运公司也相继派船承担外贸物资运输或与中国建立远洋运输业务关系。

在水运事业的恢复过程中,也曾出现了如计划不周、管理不善等问题。特别是一些私营轮船公司之间倾轧竞争,投机倒把分子从中渔利,扰乱了航运市场。一九五一年八月一日,交通部决定对水运管理实行改革,将航务总局及其国营轮船总公司撤销,分别成立海运管理总局、河运管理总局和航道工程总局(不久改为航务工程总局),直接领导各海区(北洋区、华南区)和主要水系(长江、珠江和松花江)的航务、航运和工程部门;各大行政区、省和直辖市也按其管辖范围和权限,设立了相应机构。从此,形成了中央与地方企业并存、各有侧重的“政企合一”管理体制。在经营管理方面,推行经济核算制,统一费率、统一货源、统一调度,使水运生产逐步纳入国家计划经济轨道。同时,交通部还陆续颁发了《船舶登记暂行章程》等行业管理法规。

对私营航运企业,国家除给予必要的扶持外,还采取“公私兼顾,劳资两利”的政策,鼓励其向联营、合营方向发展,使一些企业很快渡过难关。一九五二年九月一日,政务院根据卢作孚总经理生前的多次申请,批准民生实业公司实行公私合营。公私合营后的民生实业公司,在国家、劳、资三方共同努力下,运输生产颇有起色,迅速扭亏为盈,成为全国公私合营企业的楷模。

一九五二年十二月二日,全国民间运输船舶工作会议在北京召开,制定了民主改革的方针和政策,并决定加强对民间木帆船运输业的管理。当年底,在全同轮驳船运输业中,国营企业居主导地位。以船舶吨位计,国营占 54%,公私合营占 7.8%,私营占 38.2%;以货运量计,国营占 58.7%,公私合营占 3.5%,私营占 37.8%。

港口、航道和船厂等也开始了恢复性整治。一九五

一年八月二十五日，政务院决定续建天津塘沽新港，并成立建港委员会。翌年十月七日第一期工程完成，周恩来总理题词祝贺开港。随后，毛泽东主席也来港视察。青岛、上海、黄埔和秀英等港口也都进行了修复或扩建，内河通航里程增加了 2.14 万公里，除浙江省和福建省沿海航运因一江山岛、大陈岛等尚未解放需要武装护航外，全国水运基本恢复。中波轮船股份有限公司还恢复了中国与印度洋和波罗的海沿岸一些国家的外贸远洋运输。上海、新港、民生和哈尔滨等修船厂生产恢复正常。

一九五二年四月，中共中央和政务院任命王首道为交通部副部长兼党组书记，协助部长章伯钧主持全部工作。此后，交通部的工作日益加强，为密切中央与地方的关系和完成交通运输在恢复时期的任务，为迎接国家国民经济和社会发展第一个五年计划奠定了良好的基础。

在三年经济恢复时期，水运事业有了较快的发展，全国水运货运量平均每年递增 26.4%，货物周转量则达 32.2%。

二、在社会主义改造中稳步发展（一九五三年至一九五七年）

一九五三年，全国开始执行中共中央制定的由新民主主义社会向社会主义社会过渡的总路线和总任务。“一五”期间，国家优先发展重工业，在东北、华北、西北和西南部分地区建设新的工业基地以及相应的铁路和公路。水运事业则是通过生产资料所有制的社会主义改造和提高管理科学水平，挖掘运输潜力，完成少量重点工程建设，加强运输生产的薄弱环节，使港口、航道、船舶、工厂等相应发展，进而提高水运生产力和水运在全

国交通运输业中的比重。由于缺乏经济建设经验，根据中苏两国政府协议，交通部聘请苏联专家指导中国的水运建设，为迅速地将苏联的水运管理经验和科学技术介绍到中国，起到了有益的作用。

（一）生产资料所有制的社会主义改造。

对于资本主义航运业和民间木帆船运输业的社会主义改造，是通过民主改革、联营、公私合营和全行业的公私合营，并逐步将其生产纳入国家计划而实现的。一九五五年十一月十六日至二十四日，中共中央政治局会议讨论并通过了《中央关于资本主义工商业改造问题的决议（草案）》，决定以赎买（折股定息）和国家资本主义的方法，有偿地而不是无偿地、逐步地而不是突然地改变资本主义所有制，同时给予资本家和资方实职人员以工作安排，不剥夺资产阶级的选举权，且对其代表人物给以恰当的政治安排。一九五六年上半年，出现了全行业的社会主义改造高潮，全部实现了公私合营。下半年又逐渐将公私合营企业并入国营企业，资方船舶划归国营企业经营管理。一九五七年初，合并工作全部完成。

一九五六年，民间木帆船运输业合作化运动形成高潮，初级合作社向高级合作社过渡也在加紧进行。生产资料所有制的社会主义改造基本完成后，广大职工的生产热情高涨，祖祖辈辈漂泊水上以船为家的船工，一部分移居岸上，生活条件也有不同程度的改善。

（二）强化集中统一、分级管理、“政企合一”的水运管理体制。

在国家方针和政策的统一领导下，长江、珠江、黑龙江水系干流和海洋运输的航政、航务以及主要企业、事业单位的生产由交通部主管，地方政府进行监督和指

导；各地区水运的航政、航务和企业、事业单位的生产由地方政府主管；跨省区的水运发展计划和基本建设由交通部统一协调。至于沿海港口的管理，则根据贸易和运输需要以及港口的任务和设计能力，分别设置港务管理局、分局、办事处。港务管理局为经济核算单位，接受地方政府的监督和指导。各种生产资料公有制企业均附属于国家各级政府部门，实行“政企合一”的管理体制。

（三）提高管理水平，挖掘运输生产潜力。

一九五三年一月三十一日，交通部决定在全国推行“一列式拖驳运输法”。二月三日，黑龙江航运管理局率先将此法应用于松花江运输并推广“运输图表”工作法。一九五五年三月二十日，长江航运管理局正式实行“一列式拖驳运输法”，运输船队依照运行图表有计划地营运。这是水路运输在营运组织上的一次重大变革，它使内河运输的单船货运方式演变成拖驳船队货运方式，一大批浅水拖船应运而生。在沿海运输船队中，“民主 10”、“民主 11”客、货船和油船的动力内燃机化与蒸汽机燃煤机械化、燃重渣油等技术改造，也都取得明显的进展。一九五七年，仅交通部直属水运企业的轮驳船队，平均每吨船的年货运量即由一九五二年的 2.91 万吨公里增长到 4.67 万吨公里，其中长江航运管理局和广州海运管理局则翻了一番多；地方水运企业的拖船平均每千瓦功率的产量达 5.16 万吨公里，创历史最高纪录。“一五”期间，水运费率一降再降，但由于管理水平的提高和科学技术的应用，水运企业的经济效益和社会效益明显提高。交通部直属水运企业的固定资产（原值）平均年递增率为 22.98%，营运利润年递增率为 46.83%。

(四) 进行重点水运工程建设。

“一五”期间，相继新建了湛江港（第一期工程）和裕溪口煤炭装船码头，修复或扩建了天津港塘沽9号码头、烟台港西码头和铁路专用线、青岛港18个泊位、上海港十六铺码头等泊位以及黄埔港中级码头（3号泊位），扩建了上海船厂和广州船舶修造厂等。以长江上游（川江）航道为重点的内河航道整治开发，也取得了较好的效果：水深在1米以上的航道延伸近5万公里；航道勘测和航标电气化改造工程在加速进行，常年碍航的沉船和雷区基本被清除。水运工程施工技术也不断提高，在港口工程中采用了装配式结构和预制安装工艺，沉船打捞采用了浮筒打捞技术。

“一五”期间，国家在水运建设上的投资仅占全国投资总额的2.1%。但是由于各方面的努力和广大职工忘我的工作，顺利地实现或提前完成了各项计划任务，使水路货运量和货物周转量平均每年分别递增24.6%和23.3%，高于工业和农业总产值的递增率（前者为18%，后者为4.5%），水路货运量在全国总货运量中的比重由一九五二年的16.3%增至19.2%。运输生产的各项主要指标均提前和超额完成计划。

“一五”期间，水运事业的发展虽然比较顺利，但在后期的指导思想和实践方面也发生了或潜伏着一些问题，主要表现在：

1. 误认为社会主义经济要有计划按比例地发展，就必须使多种经济成分向单一的公有制过渡。全民所有制企业成为国家各级主管行政部门的附属机构，集体所有制企业也受国家各级主管行政部门的直接控制，企业的生产经营权被缩小和削弱了。

2. 忽视价值规律的客观存在和积极作用，视盈利为资本主义思想。水路货运价格一降再降，使价值与价格间的背离逐渐拉大，企业积累逐渐减少，缺乏活力，扩大再生产只能依靠国家计划投资和物资调拨。

3. 一九五五年以前，以全民所有制为主导、多种经济成分并存的航运体制已经形成。在一九五六年生产资料社会主义改造的高潮中，忽视甚至否定多种经济成分并存的必要性，不尊重资本家合法权利的现象也曾有发生；对华侨航运企业的团结、扶助、优惠的政策贯彻不力，挫伤了他们参加祖国航运事业的积极性。

三、由“大跃进”转入调整、巩固、充实和提高（一九五八年至一九六五年）

随着中国共产党内的整风运动和全国“反右派斗争”的发展以及第一个五年计划的超额完成，“左”的错误指导思想开始发展起来。经济建设的理论和实践逐渐以“赶超”为目标，“以钢为纲”，以“大搞群众运动”为方法，掀起了国民经济“大跃进”运动。一九五八年五月十三日，中共交通部党组以《全党全民办交通，水陆空运大跃进》为题，向中共中央政治局报告了交通运输发展设想和“二五”时期的生产建设计划。《报告》认为，交通运输必须与工农业一齐跃进，为了在十五年赶上英国，必须贯彻“依靠地方、依靠群众、普及为主”的建设方针，在工作安排上必须“中央与地方相结合，以地方为主；普及与提高相结合，以普及为主；大中小相结合，以发展中小为主”。关于“二五”时期的水运发展设想是：水路货运的平均增长速度为 25%，一九六二年货运量达到 4.7 亿吨，货物周转量达到 1260 亿吨公里，比一九五七年各增长二倍，增加水深在 1.0 米以上的航道 3 万公