

内部刊物 注意保存

中共中央党校理论研究室

1981年6月5日

端正基本建设方向，提高投资经济效果

建国三十一年来，在党的领导下，我国人民进行了大规模的基本建设，成就巨大，但代价高昂，走了一条曲折的道路。

(一)

我国的基本建设是在旧中国遗留下来的极其贫穷落后的基础上进行的。我们艰苦创业，三十多年来的成就是伟大的。1950—1980年基本建设投资总额为7,056亿元，全部新增固定资产为4,967亿元，其中新增工业固定资产同旧中国近百年的积累的工业固定资产124亿元相比，增长20倍；拥有工业企业37万个，比1949年的12万个增加3倍多，平均每年增加近8

千个新的工业企业。

通过基本建设，改变了旧中国工业落后和畸形发展的状况，建立了独立的比较完整的工业体系，即建立了门类比较齐全的能够生产生产资料和生产消费资料的工业体系。1979炼钢产量达3,448万吨，居世界第五位；煤炭6.35亿吨，居世界第三位；发电2,820亿度，居世界第六位；原油1.06亿吨，居世界第九位；水泥7,390万吨，居世界第二位；铁路通车里程5.15万公里，居世界第四位；棉布114.3亿平米，居世界第一位。大规模的农田水利建设，使全国灌溉面积占耕地总面积的比重达到45.2%。我们还兴建了大批科学、教育、文化、卫生、城市公用设施和职工住宅。在生产力布局方面，也有了很大的改善，内地工业固定资产占全国的比重，已由建国初期的27.1%，提高到53.6%；西南、西北地区工矿企业由300多个增加到8万多个。总之，我国基本建设所取得的伟大成就，是举世公认的，这是我们向“四化”进军所依靠的坚强阵地。

但是，我国基本建设所付出的代价是高昂的，投资的经济效果是很差的。除了“一五”时期和六十年代三年调整时期外，大部时期的投资经济效果不好，并且是呈下降的趋势。1950—1980年三十一年通过基本建设投资所增加的全部固定资产只占同期基建投资总额的70.4%。如果按照“一五”时期和三年调整时期平均的固定资产交付使用率85.4%来计算（这是我们能够而且应该做到的），交付使用的固定资产

应该是6,026亿多元，而实际上只有4,967亿元，这就是说少形成了1,059亿元的固定资产。

我国基本建设投资经济效果差，突出地表现在三次大折腾中。第一次是“大跃进”；第二次是大小三线；第三次是“大引进”。1958—1960年三年“大跃进”时期基本建设损失浪费的投资为220亿元。1964—1975年，全国的基本建设逐步转向以大小三线和军工为中心的轨道。从改善我国工业布局来看，大小三线建设有重要意义，但在具体部署上有很大的失误，造成严重的损失浪费。这期间在三线建设总投资中，新增固定资产仅有51%，远低于全国平均水平。在三线已经形成的固定资产中，又由于布局不合理和内外不配套，不少项目没有形成综合生产能力，不能充分发挥生产效益，1978年开始签订的22个引进成套设备项目合同，共计用汇近80亿美元，超过1950—1977年二十八年引进用汇的总和。这22个项目按原方案共需投资580多亿元，显然这是我国目前的财力，物力所难以承担的。这些项目按原方案建成投产后，每年还需要石油1千2百万吨，煤炭2千多万吨，电力2百万千瓦，也是我国能源近期所难以供应的。我国基本建设的这三次大折腾，所造成的损失太大了。这就需要回顾历史，总结教训，使今后的基本建设沿着正确的方向和健康发展的道路，不断提高投资经济效果。

(二)

长时期以来，我国基建所经历的曲折坎坷的道路，主要问题是失之于急于求成、规模过大、战线过长、效果太差。从宏观经济方面来看主要表现在以下三个问题。

第一，盲目扩大基建规模，挤生产，挤消费，冲击财政。基建投资规模和增长速度不能随心所欲，而是受国民收入、积累、财政收入的数量和增长速度制约的。根据我国国情、国力和历史的经验，积累率在25%左右、基建投资占财政支出的40%左右，在这个限度内安排的基建规模和速度，大体上是适当的。超过这个限度，日子就不好过。1958—1960年“大跃进”三年平均积累率达到40.39%，1970—1979年连续十年的积累率平均为33.23%，1978年达到36.5%。长期保持这样高的积累率，必然造成国民经济重大比例关系严重失调。再从基建投资增长速度来看，也远快于国民收入和财政收入的增长速度。“二五”时期同“一五”时期相比，国民收入增长35.2%，积累基金增长73.5%，而基建投资却增长116%。1958—1960年三年投资额占同期财政收入的59.94%，如以1978年同1952年相比，国民收入增长6倍，而基建投资增长41倍。基建在建项目总规模也过大。1978年在建项目总投资额为3,725亿元，如平均年投资370亿元，需十年以上才能建成。可见，长时期以来，我国基建规模之大，

战线之长，速度之猛，都远远超出了我国国力可能承担的限度。

基建规模既然超过国力，又是怎样进行的呢？第一，挤生产；第二，挤消费；第三，冲击财政。

依靠挤生产来扩大基建规模。如企业基本折旧基金，本来属于补偿基金性质，应首先用于保证企业固定资产的更新改造，作为企业进行挖革改的专用资金，但在实际中却把很大一部分更改资金用于基建。据上海市调查，1978年底在建的技措项目中，属于基建性质的项目占48.6%，而更新设备的只占12%，改善劳动条件的只占6.9%。挪用更改资金来盲目扩大基建规模，致使老企业设备更新、危房改建的欠账越来越多。上海市轻工行业3百多个企业拥有厂房320万平米，其中危房10.6万平米，另外还占用马路仓库6万平米。轻工局各厂共有设备8.7万台，其中三、四十年代的占40%。甚至挪用企业的流动资金、大修理基金来搞基本建设。在物资分配上，也往往是首先满足基建，而分配给挖革改项目的材料很少，致使许多技措项目徒有资金因缺少材料而困难重重。生产是基建的基础，用挤生产来搞基建，就是本末倒置。

基建挤消费、压生活。1958—1960年把消费基金分别压到66%、56.2%和60.4%。1959年甚至从原有消费基金中挖出22亿元用于扩大积累。这种挤消费来扩大积累的办法，必然影响人民生活的改善。1978与1957年相比，国民收入增长199.7%，基建投资增长246.8%，而广大职工实际工资却下

降26元，平均每年下降0.2%；农村社员平均从集体分得收入虽然增加了33元，如扣除价格因素，实际未增加这么多。1950—1979年三十年非生产性建设投资只占总投资的16.3%，其中住宅建设投资仅占6.5%。用挤消费来搞基建，与社会主义生产目的背道而驰。

盲目扩大基建规模，势必冲击财政，给国家财政带来沉重的压力，甚至发生财政赤字。建国以来，年度财政发生赤字已有10次，其中大多数年份和基建规模过大有关。过去发生的赤字，数量较小，而且是在执行中发生的，但近两年来的赤字，数量较大，而且是在国家预算中安排了的。1979年有170亿元的赤字，比过去8次赤字的总和还多44亿元。1980年的国家预算执行的结果，财政赤字由预算原定的80亿元增加到121亿元。1978年以来连续三年基建规模过大是造成这次财政赤字的重要原因之一。用财政赤字来维持过大的基建规模，是一种相当严重的不安定因素。

陈云同志早在1957年就指出：“建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应。适应还是不适应，这是经济稳定或不稳定的界限。”对于控制建设规模的办法，陈云同志提出财政平衡、信贷平衡、物资平衡著名的三大平衡的原则；在物资分配的顺序上，首先要保证生活必需品的生产部门最低限度的需要，其次要保证必要的生产资料生产的需要，剩余的部分用于基本建设。而且，陈云同志强调指出解决民生问题应该成为重要的国策。这次大调整必须认真执行这个重大国策。

第二，基本建设投资方向上，始终优先发展重工业，造成农轻重比例关系严重失调。

长时期以来，认为社会主义经济建设的道路，就是优先发展重工业，不仅优先发展重工业，而且还要“以钢为纲”。按照这个方向，基建投资的分配使用上，重者愈重，轻者愈轻，致使农轻重比例关系严重失调，造成经济结构的不合理。

从部门投资构成来看，1952—1979年全部基建投资，工业投资占59.3%。其中重工业投资占全部基建投资的53.9%，占工业投资的90.87%。这是我国长期基建规模过大，而且难以压缩的一个根本原因。我国重工业投资比重之大，增长速度之快，世界各国罕见。我国重工业投资占基建投资总额比重除“一五”和三年调整时期分别为46.5%和49.8%以外，“二五”为56.1%，“三五”为57.4%，“四五”为54.8%。1978年引进的22个大型项目中，冶金工业项目虽然只有两个，投资却占一半多，仅宝钢就投资240多亿元。1952—1979年二十八年基建投资总额比1952年增长148倍，而同期重工业投资总额增长233倍。

实践证明，重工业投资比重过大，速度过快，已经严重地挤了轻工业和农业。1952—1979年基建投资总额中，重工业占53.9%，轻工业占5.4%，农业占12%，即10：1：2.2。1958年“以钢为纲”以后至1975年的18年中，有13年轻工投资只占重工业的1／12，有5年只占1／14—1／16。轻工业1961—1970年10年投资总和（61.63亿元）只及重工业1970

年一年投资(179.62亿元)的34.3%。我们如此拚命地老是优先发展重工业，这说明生产的目的性是不很明确的。因此，基本建设投资方向，应该下决心大调整，使投资结构合理化，经济结构、产业结构合理化。

第三，忽视经济办法，不讲科学，单纯用行政的办法，用搞政治运动的办法搞基本建设。

进行基本建设要制定好计划。制定基建计划，安排基建项目，必须认真做好可行性研究，即用技术经济分析的方法，对建设项目进行经济合理性、技术适用性、建设可能性的研究和科学论证，防止在投资决策上出现大的失误。但是，1958年以来，虽然也有若干个五年计划、十年规划等等，实际上只有几个高指标，并无完备的计划。在这种情况下，所谓按基建程序办事，也往往成了空话，甚至越是大项目、特大项目，越不按程序办事。常常只按首长意志办事，批条子定项目，跺脚定厂址，拍板定方案。一些几十亿、上百亿的特大型项目，上马几年了还没有批准的扩初设计，连个明确的概算也没有。

多年来，我们习惯于用政治运动的办法搞基建。许许多多的“政治项目”、“献礼项目”、“首长项目”，靠下命令“限期完成”，动辄大搞群众运动，人海战术。例如，焦枝铁路工程2百万人上阵，据说比打淮海战役上的人还要多。常常违反基建程序，推广所谓打破旧框框的“三边”、“四边”经验，忽视专家、设计和工程技术人员的作用，不讲科

学技术、不按客观规律办事。

上述三个问题，都是基本建设方向性、道路性的问题。应该着重研究这方面的经验教训，引为鉴戒才能把基本建设纳入健康发展的道路。

(三)

我国基本建设失误的根本原因，是没有清醒地认识我国的国情、国力，违反了客观规律。

一、指导思想上的左倾。在基建指导思想上，不顾客观条件，超越国力，盲目冒进，急于求成。

三年“大跃进”时期基建规模恶性膨胀，是从批判“反冒进”开始的。1956年基建投资比上年猛然增长62%，确实出现急躁冒进倾向。同年6月20日人民日报发表题为《要反对保守主义，也要反对急躁情绪》的社论，提出反对冒进，并及时采取种种措施，进行局部的调整，收到了良好的效果，这本来是符合实际情况的，是正确的。但是从1958年1月起却连续批判“反冒进”，说1956年“反冒进”是“反马列主义的”，是“方向性的错误”。从此形成一种不成文的法规和风气：只能反右，不许反“左”，为更大的急躁冒进打开了绿灯。以后，左倾思想和左倾错误就严重起来了。除六十年代初调整时期以外，“左”的指导思想长期居于支配地位了。

指导思想上的左倾，还表现在对形势的估计失当，提出

一些主观主义的口号和难以实现的方针、任务和奋斗目标，盲目蛮干，大上基建。1958年，错误地认为粮食已经过关，钢铁很快可达五、六千万吨，提出“苦战三年，改变面貌”；几年之内“超英赶美”；“以钢为纲”，“一马当先，万马奔腾”。因此，基建大上，一切“大办”。六十年代中期，基本建设又转向以国防、军工为中心，以建设大三线为重点。1970年认为“农业连年丰收”，“新的跃进”正在到来，基建投资猛增58.9%，连续十年大规模大冒进。

左倾思想还反映在片面夸大主观能动性，批判三大平衡为“庸俗的平衡论”，批判“唯条件论”，提出“不要算经济账”，“有条件要上，没有条件也要上”，等等。

多年来，在指导思想上追求高速度，总是认为社会主义建设道路就是绝对的优先发展重工业。1958年认为“速度是灵魂”。1978年依然认为建设的速度问题是一个“尖锐的政治问题”，“要用比过去二十八年快得多的速度”进行建设。1958年9月5日《人民日报》社论《全力保证钢铁生产》，提出“生产一千零七十万吨钢是我国人民当前的一项头等重要的任务”，“全力以赴，只能超额完成任务，而决不能少一吨钢”。1978年5月19日《人民日报》发表题为《为六千万吨钢而奋斗》的社论，要求“各行各业都要为六千万吨钢，作出自己的贡献”。1978年7月6日《人民日报》又发表《为创建十来个大庆油田而斗争》的社论。同年9月17日《人民日报》又发表题为《大胆引进，加快速度》的述评。还提出要“胆

子再大一点”、“步子再快一点”。

实践证明，基本建设指导思想上的左倾危害极大，影响甚广，对此，必须认真清理“左”的思想，记取教训，痛下决心，从我国的国情、国力出发，坚决贯彻量力而行这条基本方针，按照社会主义基本经济规律、有计划按比例发展规律办事。

二、现行基建管理体制不适应。

基本建设上存在部门所有、地区所有，自成体系的问题，助长了盲目建设和重复建设，造成严重浪费。基建计划、资金和物资管理上，缺乏综合平衡，长期留缺口，保持“供给制”，助长了上下互相“钓鱼”的不正之风。基建主管部门和职责范围，以及同计划、财政、物资、生产等部门之间的协同配合上，也有不明确之处，缺乏责任制度，助长了互相推诿，无人负责的现象。

现行基建管理体制上存在的种种不适应的问题，也是基建曲折坎坷的一个重要原因。因此，基建调整应与体制改革结合进行。调整是关键，而调整的进行和成果则要由必要的体制改革来完成、巩固。

三、民主管理制度和经济法规不健全。

这也是基建长期走弯路、陷于混乱、经济效果差的一个重要原因。基本建设方案、项目的决定和资金、物资的分配，往往少数人说了算，但投资的巨大损失浪费却无人负经济责任和法律责任，甚至压制、打击不同意见和正确主张，助长

了说大话、假话、空话的不正之风，造成无章可循，有章不循，违章不究，是非不分，得失不论，权责不清，奖罚不明等等的混乱现象，使经济效果得不到组织上、法律上的保证。明纪才能治乱，应根据当前实际情况，对过去有关基建的260多种法规、条例、办法，进行审查整理和修订重申法纪，以保证基建沿着正确的方向、健康的道路稳步前进。

综上所述，我国基本建设有成功的经验，也有失败的教训。这些经验教训，都是我们宝贵的财富。“前事不忘，后事之师”。我们应该按照去年十二月中央工作会议的精神，认真总结历史经验，弄清现状，提出具体的政策、方案和办法，使今后的基本建设真正能够量力而行，端正方向，提高投资经济效果，为实现“四化”服务，使人民得到尽可能多的实惠。

国家建委经济研究所 丁华 吴兴国
金敏求 厉群