

三线建设的决策与价值： 50年后的回眸

□ 陈东林

三线建设，是1964年在毛泽东同志和中共中央的决策下进行的一场以战备为中心的经济建设战略。国家共投入2052亿元的资金和几百万人力，历时15年之久，在三线地区和一、二线地区腹地，建设起了以国防工业、基础工业为主的近2000个大中型工厂、铁路、水电站、科研院所等基础设施。三线建设规模堪称新中国成立以来经济建设战略的空前壮举。

所谓三线地区，是包括四川、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏、青海、山西、河南、湖北、湖南等省区的中西部地区。一线地区是指东部沿海和边疆省（区）。处于二者之间的缓冲地带则被称作二线地区。

虽然过去了50年，但由于三线建设主要是国防工业，处于深山僻野的保密状态，仍然不被大多数人所知晓。甚至参加过三线建设的人们，也常常疑惑地自问：我们去建设是为了什么？值得不值得？50年过去，是揭开这一系列谜底的时候了。

为什么要搞三线建设？

1964年5月27日，毛泽东主席在中南海菊香书屋召集刘少奇、周恩来、邓小平等人，开了一个临时中央政治局常委会议。毛泽东严肃地说：在原子弹时期，没有后方不行的。要准备上山，上山总还要有个地方。北京出了问题，只

要有攀枝花（钢铁基地）就解决问题了。前一个时期，我们忽视利用原有的沿海工业基地，后来经过提醒，注意了。最近这几年又忽视“屁股”和后方了。毛泽东所说的“屁股”，是指基础工业。他的担心，是针对第三个五年计划的部署。“三五”计划本来中心任务是放在搞好农业和轻工业，大力发展粮食生产，解决人民的“吃穿用”问题，因此被称为“吃穿用”计划。而对基础工业和国防工业的投资有所减少。毛泽东起初也是同意的。但是，国际形势的严峻，使他越来越感到不安。

4月25日，解放军总参谋部作战部写出一份报告，报送毛泽东。报告提出，我们对国家经济建设如何防备敌人突然袭击问题专门进行了调查研究，从我们接触到的几个方面来看，问题是很多的，有些情况还相当严重。例如工业过于集中，14个100万人口以上的大城市就集中了约60%的主要民用机械工业，50%的化学工业和52%的国防工业。大城市人口多，大部分都在沿海地区，易遭空袭。主要铁路枢纽、桥梁和港口码头，多在大城市及附近，一旦发生战争，交通可能陷入瘫痪。

毛泽东看完报告后说，我们不是帝国主义的参谋长，不晓得它什么时候要打仗。要下决心搞三线建设，一、二线也要搞点军事工业，准备游击战争要有根

据地，有了这个东西就放心了。中央常委们一致赞同毛泽东的建议，决定修改“三五”计划，把抓“吃穿用”和三线建设结合起来。

8月2日夜里，美国驱逐舰“马克多斯”号在北部湾与越南海军鱼雷艇发生激战。8月4日，美国悍然派出第七舰队大规模轰炸越南北方，中越边境地区也落下了美国的炸弹和导弹。6日清晨6点，毛泽东在中国政府抗议美国侵犯越南的声明稿上批示：“要打仗了，我的行动（指他原准备骑马沿黄河考察综合利用问题的计划）得重新考虑。”8月12日，毛泽东将总参谋部作战部的报告退回给总参谋长罗瑞卿，并急切地问：“国务院组织专案小组，已经成立，开始工作没有？”30日，邓小平批示将李富春、薄一波、罗瑞卿研究后提出的如何防备敌人突然袭击的报告印发。报告建议：1.一切新的建设项目，不在第一线，特别是15个100万人口以上的大城市建设。2.第一线，特别是15个大城市的现有续建项目，除明年、后年即可完工投产见效的以外，其余一律要缩小规模，不再扩建，尽早收尾。3.在第一线的现有老企业，特别是工业集中的城市的老企业，要把能搬的企业或车间、特别是有关军工和机械工业，迁移一部分到三线。4.在一线的全国重点高等学校和科学研究、设计机构，应有计划地

迁移到三线、二线去。5.今后,一切新建项目不论在哪一线建设,都应贯彻执行分散、靠山、隐蔽的方针,不得集中在某几个城市或点。

阵阵袭来的战争阴云,使祖国广袤的西部地区,通过三线建设的特殊方式,第一次在国家计划中占有空前的重要位置。“吃穿用”结合三线建设的“三五”计划指导思想再度发生变化,“以战备为中心”的三线建设战略决策终于确立。

国际形势真的很险恶吗?

经过了十几年,三线建设完成的主要项目有:四川、云南交界的攀枝花钢铁基地;成昆、湘黔、襄渝、南疆、青藏(西宁至格尔木段)、阳安、京原、焦枝、枝柳铁路;以重庆为中心的常规兵器工业基地,贵州六盘水煤炭钢铁基地和航空工业基地,重庆至万县长江沿岸的造船工业基地,陕西的航空工业、兵器工业基地,甘肃酒泉的导弹基地和钢铁基地,湖北十堰的第二汽车制造厂,湖北葛洲坝水利枢纽工程、秦岭火力发电厂、乌江渡水电站,渭北煤炭基地,湖北江汉油田、陕甘宁地区长庆油田、河南油田,四川西昌航天发射基地,江西直升飞机基地;豫西鄂西湘西兵器工业基地,云南的船舶工业基地等等。

长期以来,否定和肯定三线建设的争论一直存在,一个焦点就是,当时是否真的有战争爆发的可能?

1994年,尘封在美国档案馆中的一批机密档案已满30年,由于美国历史学家的不懈努力,其中一部分终于被曝光解密,证实1964年美国确实制定了对中国进行突然袭击的计划,且不仅仅是设想而是变成了具体实施方案。

1963年4月,通过卫星和U-2高空侦察机侦察,美国确认中国将在1964年爆炸第一颗原子弹,十分惊恐。美国参谋长联席会议提出一份长篇报告,拟定了打击中国核计划的方案。包括:1.由国民党军队实行渗透、破坏和发动对大陆的进攻。2.实施海上封锁。3.南朝鲜进攻北朝鲜,以对中国边界施加压力。4.对中国核设施进行常规武器的空中打击。5.使用战术核武器有选择地打击中国的目标。1963年9月,蒋经国到美国,商谈使用空降兵部队打击中国核设施问题。

1964年4月14日,美国国务院政策设计委员会专家罗伯特又起草了《针对共产党中国核设施直接行动的基础》的绝密报告。报告认为:必须采取“相对沉重”(即没有限制)的非核空中打击,利用在中国的特工进行秘密进攻。空投一支100人的破坏小组能够制服中国核基地的警卫部队并毁坏核设施,但要完全彻底地摧毁它则很困难。美国总统约翰逊和国务卿腊斯克、国防部长麦克纳马拉就此进行了讨论。9月15日,中国的核试验已经迫在眉睫,约翰逊和腊斯克、麦克纳马拉、中央情报局局长麦克恩、国家安全顾问邦迪举行了聚会,最后的看法是:在中国爆炸原子弹,与美国对中国采取不宣而战的打击之间,还是后者更有风险。对中国核设施的攻击,应该在“军事敌对”发生时才可以。于是,试图伸向战争按钮的手终于缩了回来。

那么,中国领导人当时是否了解到美国的这些绝密计划?如果不了解,三线建设决策未必就是有的放矢。笔者看到的档案证明:1964年9月16、17日,也就是美国最后讨论对中国核基地进行袭击的时候,周恩来主持了由军委和国务院负责人组成的第九次中央专门委员会会议,研究是否按时爆炸原子弹。有人提出推迟到1970年在三线地区建设好第二个核基地以后再行核爆炸,以免提前遭受袭击;也有人认为早晚都有压力,还是按计划10月爆炸。9月21日,周恩来给毛泽东写去特急信,附上罗瑞卿起草的请示报告,提出三种方案:1.“今年爆炸”2.“明年4、5月与空投航弹连续试炸”3.“推迟爆炸”,到西南的第二批核试验基地建好以后。毛泽东和中央常委研究后指出,原子弹是吓唬人的,不一定用。既然是吓人的,就早响。批示“即办”,按原计划10月爆炸。

1969年三线建设的第二次高潮,也是在苏联的核打击威胁之下掀起的。

1969年3月,中苏边防部队在中国黑龙江省珍宝岛发生了大规模武装冲突。这时,苏联领导人企图使用核武器打击中国,苏共中央政治局会议曾多次进行了研究。苏国防部长格列奇科竭力主张“一劳永逸地消除中国威胁”的

核进攻计划。还有一个意见,即有限地对中国实施“核外科手术”,主要是摧毁中国的核设施。苏总参谋长奥加尔科夫反对这样做,认为太冒险,因为中国幅员辽阔、人口众多,一两颗原子弹难以消灭其抵抗,反而会使苏联陷入没完没了的战争。1978年叛逃美国的苏联人舍甫琴科(曾任联合国副秘书长)回忆说:“在轰炸中国的问题上意见分歧使政治局陷入僵局。他们有几个月不能就这个问题做出决定。”最后的决定是,“在边境全线派驻大量装备有核武器的部队来显示苏联的实力。”

三线建设的两次高潮,都是面临美国、苏联袭击的危险之下进行的,并非无的放矢。但是不是反应过度?档案证明,毛泽东和中共中央当时也是有战争打和打不起来两种考虑的。问题不在于哪种可能性大,而在于没有后方基地的中国,无疑是在拿国家命运赌博。因此,毛泽东和中共中央即使得出入侵战争的可能性较小的分析,也不能不考虑到对方违背理性的行动。准备的后果可能是浪费,不准备的后果则可能是灭亡。由此看来,进行三线建设,建立后方基地是一种必要的选择。

三线建设是否算一种浪费?

回答这个问题,经济效益是一个关键。由于“靠山、分散、进洞”的原则,企业选址不少选在不利生产的地区,加上缺乏论证,上马过急,产品过分为军工服务等问题,造成了严重的浪费,许多企业经济效益低下,是个不争的事实。但这种问题是普遍的还是部分的?长期以来,一直没有整体数据下定论。否定和肯定三线建设者,都是抽样举例来支持自己的观点。否定者举出甘肃、陕西、贵州等偏僻山区很多企业难以生存、被迫关闭搬迁的事实,肯定者则举出攀枝花钢铁集团、西昌卫星发射中心、成昆铁路等发挥巨大作用的成功案例。

从1983年开始的三线建设调整改造战略,经过半年多的调查,基本摸清了状况:三线地区共有大中型企业和科研设计院所1945个。符合战略要求,产品方向正确,有发展前途,经济效益好,对国家贡献大,建设是成功的,占48%;建设基本是成功的,但由于受交通、能源、设备、管理水平等条件的限

制,生产能力没有充分发挥,特别是产品方向变化后,经济效益不够好的,占45%。选址有严重问题,生产科研无法继续进行下去,有的至今产品方向不明,没有发展前途的占7%。由此可见,三线建设从经济效益上来讲,基本上是发挥了作用的。

有严重问题的小部分三线企业,包括三种情况:1.企业所在地自然灾害频发、生活条件恶劣,危及生产和职工生命安全。2.选址过于分散,或是远离原料产地,不适合行业特点。3.因国家改变战略或资金困难,长期停建缓建,靠国家补贴度日。

1984年,三线企业调整改造开始,对有问题的企业分别关、停、并、转、迁。原则是:向原料产地、产品市场、有利于发挥本身技术优势和加工协作的地区、有利于技术和市场信息交流的大中城市搬迁。解决“脱险搬迁”问题的三线企业有201个,于2005年底全部完成调整搬迁。

也有人要问,如果当时不把大批企业建设在西部山区,是不是能免除后来的调整改造,效益会更好?这样看,三线建设还是造成了很大的资源浪费。回答这个问题,首先要放在当时的历史条件上看,在无法判断战争是否会爆发的情况下,只能立足于最坏的结果来考虑。这是为国家安全必须付出的代价。

三线建设究竟有何价值?

如果从改变中国经济发展不平衡的布局看,三线建设也有着重要的经济效益。

1949年新中国成立,面对的是旧中国留下的沿海和内地极不平衡的经济布局。据1952年统计,沿海七省市的工业总产值约占全国的73%。重工业中钢铁工业80%以上的生产能力在沿海地区,而资源丰富的西北、西南、中南地区几乎没有什么钢铁工业。轻工业中纺织工业80%的纱锭和90%的布机分布在沿海,内地广大产棉区的纺织工业却很少。其他工业的分布情况也大多如此。到1963年,西部七省(区)工业总产值占全国比例甚至低于1949年。这种情况,通过三线建设得到了初步改变。

首先,在西部地区建成了一大批工

业交通基础设施,新增了一大批科技力量,提高了西部地区的生产力水平。西部地区建成了一批重要的铁路、公路干线和支线,使三线地区的铁路占全国的比重,由1964年的19.2%提高到34.7%。西部地区建成了一大批机械工业、能源工业、原材料工业重点企业和基地。贵州六盘水煤炭还可以支援外省,初步改变了江南无煤炭调出省的状况。三线地区共建成钢铁企业984个,工业总产值比1964年增长4.5倍。三线地区工业固定资产原值1980年比1964年增长了4倍。

其次,在西部建成了一批新兴工业城市,带动了西部地区经济、文化和社会生活的初步繁荣。随着大批资金、科技人员和工业设施的投入,铁路、公路、邮电的开通,矿产资源的开发,科研机构和大专院校的内迁,给西部荒芜的落后地区带来了千载难逢的发展机遇。一批新兴工业城市在荒山僻野中拔地而起,如攀枝花、六盘水、十堰、金昌过去都是山沟野岭,现在成为世界著名的钢城、煤都、汽车城、镍都。几十个古老的历史县城被注入了新鲜血液,成为现代化工业科技都市和交通枢纽,如四川的绵阳、德阳、自贡、乐山、泸州、广元,贵州的遵义、都匀、凯里、安顺,云南的曲靖,陕西的宝鸡、汉中、铜川,甘肃的天水,河南的平顶山、南阳,湖北的襄樊、宜昌,山西的侯马,青海的格尔木等等。

可以说,如果没有三线建设缩小了东西部地区的经济差距,那么在改革开放初期,我们要实施优先发展东部沿海地区的大战略,将会遇到原材料、动力供应等问题。在这个意义上说,三线建设为改革开放提供了安全保障和物质条件。

如果把评价三线建设和当前国际金融危机下的西部大开发联系起来,思路就会更加开阔。改革开放以来,中国形成了以东部沿海地区为主的出口产品基地。2004年,中国GDP对外贸的依存度高达67%。中国经济必须开创新的市场和对外通道。三线建设时兴建的内(江)昆(明)铁路,到21世纪初全面通车,成为连接东南亚经济圈的重要国际通道。西部大开发战略实施以来,

在三线建设的基础上,又新建了大批高速公路和机场,向西打开了对外开放与合作的新路。形成西北部由新疆、内蒙古至俄罗斯、中亚五国、蒙古,西部由新疆、西藏至巴基斯坦,西南部由云南、广西至东南亚国家的国际通道后,不仅有利于西部地区经济发展,而且有利于国家应对国际金融危机和东部海域冲突。

在这个视角下,我们对被长期诟病的三线选址方针“靠山、分散、隐蔽”,还可以得出一些有益的启示。这个方针本是针对核工业提出的,但在三线建设中片面强调战备的影响下,被当作企业普遍选址的要求,造成了很大浪费。如重庆涪陵的816工程,是历时5年挖成的世界第一大人工山洞。由于潮湿和没有采光,80年代被废弃,2010年开放为旅游基地。

进入21世纪后,西部的交通和抵御灾害条件有了很大变化,“靠山、分散”等不利因素基本得到改变。如重庆南川山区,渝湘高速公路穿过其中,沿线公路四通八达。过去到重庆需要一天以上时间,现在只要一个多小时。就在被废弃的三线企业遗址旁边,崛起了现代企业重庆铝业集团。高速公路开凿了众多隧道,则是现代版“进洞”的一个体现,有节省交通时间、不占耕地和保护地表等优点。因此,时隔50年后,对“靠山、分散、进洞”口号,也有必要重新考量。如四川省山地面积占总面积的93%,平原和可耕地十分稀缺。“靠山”,尽可能不占用平地,不能不成为今后发展工业的一个必然要求。由于大城市人口密集,工业污染比较严重,不宜再建设集中的工业城市,“分散”也是今后工业发展的必由之路。“进洞”在未来解决了潮湿和采光、通风问题后,如地下铁道、地下商城一样,“洞中工厂”也会有发展的前景。总之,评价三线建设的价值,我们一是要立足当时的国际国内形势下思考,二是要与未来的发展结合起来。

[2013年度国家社科基金重大项目“‘小三线’建设资料整理与研究”]

(作者单位:中国社会科学院当代中国研究所)

(转自《新华文摘》)