

Historical Research and the Enlightenment on the Layout of Strategic Material Reserve around the Period of the Third Front Movement

# 三线建设前后国家战略物资储备布局的历史考察及经验启示

★ 刘 磊

**摘要：**战略物资储备布局是国防布局和经济布局的要素，对国家整体战略具有重要的支撑作用。在 20 世纪开展的三线建设前后这段时期，我国战略物资储备布局随着国防和工业布局的调整而调整，取得了一些宝贵的历史经验，为当前应对复杂多变的内外部环境，推进战略物资储备布局进一步优化提供了有益借鉴，即在兼顾安全与发展两种需求时必须有所侧重，在选择行政与市场两种手段时必须制度创新，在统筹国家与区域两个层面时必须综合设计。

**关键词：**三线建设 战略物资储备 布局

**中图分类号：**K27 E297 **文献标志码：**A **文章编号：**1002-4883-(2021)04-0065-04

战略物资储备具有“服务国防建设、应对突发事件、参与宏观调控、维护国家安全”的重要作用，其布局优劣直接影响国家经济建设和国防建设成效。在 20 世纪 60 年代中期开始的三线建设过程中，党中央对国家战略物资储备布局进行了大规模调整，形成以三线地区为主、一二线地区为辅的国土空间布局，促进了国防和经济布局的优化、平衡，其影响延续至今。当前，“百年未有之大变局”正在经历深刻演变，我国进入新的发展阶段。为应对国内外形势复杂变化，党中央、习主席对国防建设和经济建设作出了新的战略部署。战略物资储备作为推动经济布局调整和国防布局完善有机结合的重要物资基础，也在经历新一轮布局调整。因此，梳理三线建设这一特殊时期国家战略物资储备布局的历史经验，对于当前主动维护和塑造国家安全，加快构建新发展格局，具有重要的借鉴意义。

三线建设的时间跨度，一般认为是从 1964 年开始，主要建设贯穿三个五年计划，即从 1965 年到 1980 年的“三五”到“五五”期间。但国防以及工业布局调整具有一定延续性，实际上，直到 1984 年底国家才确定三线建设的第一批调整、迁并、转产单位，而战略物资储备布局又滞后于国防以及工业布局的调整。因此，本文研究的三线建设前后时间跨度，是指新中国成立后到 20 世纪 80 年代末这样一个大致阶段。

## 一、三线建设前夕，在接收敌伪物资基础上，围绕主要铁路干线和工业聚集区初步建立起国家战略物资储备布局

新中国成立后，国家即开始着手建立战略物资储备。1950 年，政务院组织对全国清查收缴的官僚资本企业仓库物资和敌伪物资进行清理、调配，其中一部分用于抗美援朝战争和经济建设，另一部分转入储备。1951 年，政务院财政部成立物资管理总局，同年 4 月，政务院财政委员会和财政部，根据国家经济建设和国防建设的需要，参照国外建立战略物资储备制度的做法，提出在我国建立国家物资储备制度的建议，得到中共中央主要领导人的肯定后，立即进行准备工作。<sup>①</sup>

[作者简介] 刘磊，军事科学院研究生院硕士研究生。

① 参见龚泽琪、董连泽主编：《中国军事经济全史》下册，北京：海潮出版社，1993 年，第 1688 页。

1953年1月,中央人民政府政务院同意将物资管理总局改革为国家物资储备局,受中央财政经济委员会直接领导,后隶属关系几经调整,至1964年9月,国家物资储备局划归国家物资管理部领导。经过10年时间的发展,至1964年三线建设前夕,国家战略物资储备已经初具规模,并在抗美援朝和新中国成立初期的经济建设中发挥了重要作用。

在布局上,这一时期的战略物资储备大部分集中在京广铁路沿线和华北地区,其次是沿海地带,再次是西北、西南地区。1953年国家战略物资储备局成立之初,全国按照当时的5个行政大区设立东北、西北、中南、西南、华东5个大区分局,并在山西设立储备处,全国共有30多个从日伪和国民党政府手中接管的旧仓库。1954年,全国5大行政区撤销,各大区储备分局随之撤销,转而设立省市分局。到1964年初三线建设前夕,全国计有13个省设有储备物资管理局,仓库数量近50个。这些仓库大部分分布在京广铁路沿线(京、冀、豫、鄂、湘、粤)、华北、东北等主要铁路干线和工业聚集区,少部分分布在西北和西南等地。

总的来看,这一时期的国家战略物资储备还是在新中国成立初期基础上的补充,还没有进行全局性的调整。随着国内外形势的变化以及国家建设的不断推进,到60年代三线建设前夕,国家物资储备不论储备物资品种、数量还是仓库建设都已不能适应现实需要,我国的战略物资储备工作已经面临比较迫切的改革需求。

## 二、三线建设时期,以战备建设为中心,国家战略物资储备进入高速发展期并最终形成以“三线地区为主,一、二线地区为辅”的布局结构

进入20世纪60年代,我国战略环境持续恶化,国家安全面临严重威胁。1964年8月中共中央书记处会议上,毛泽东指示,“要准备帝国主义可能发动的侵略战争,现在的工厂可以一分为二,要抢时间迁到内地去,各省都要搬家,都要建立自己的战略后方”<sup>①</sup>。1965年11月,中央批准第三个国民经济五年纲要,明确要“立足于战争,从准备大打、早打出发,积极备战,把国防建设放在第一位,加强三线建设,逐步改变工业布局”<sup>②</sup>。所谓三线,又称大三线(区别于各省小三线),其实是指三个区域,一线地区是指沿边沿海地区,二线地区是指一线地区与京广铁路之间的安徽、江西及河北、河南、湖北、湖南四省的东半部,三线地区是指长城以南、广东韶关以北、京广铁路以西、甘肃乌鞘岭以东的广大区域。在中央加强战备思想指导下,国家战略物资储备布局进行了重大调整,布局重心开始西移,即从原来的京广铁路沿线、华北以及沿边沿海地区为主,向以西北、西南为主的三线地区调整。并且大量新建仓库,其中又以火炸药库、油库等与备战密切相关的仓库为主。

1965年9月,国家储备工作第三个五年计划开始增建各种类型仓库并对仓库布局进行重大调整,除按需调整部分仓库外,新建的综合库、油库、火炸药库绝大多数建在大三线地区。到70年代初期,大三线地区的各类型仓库已占全国总数的2/3以上。

这一时期战略物资储备的高速发展,还体现在建设经费上。以1967年为例,当年国家战略储备仓库的基本建设计划经费是60年代之前的年均10倍左右,与1961年财政困难时期相比,增长了约20倍,此后这一数字始终维持高位,并在1978年达到峰值。

经过14年的艰苦努力,到1978年底,国家战略物资储备数量、质量都发生了翻天覆地的变化,其中三线地区的仓库规模,占仓库总数的60%以上,大致形成以西南、西北等大三线地区为重点,沿三线、二线、一线逐级梯次分布的储备布局结构。

① 孙东升:《我国经济建设战略布局的大转变:三线建设决策形成述略》,《党的文献》1995年第3期。

② 陈夕:《中国共产党与三线建设》,北京:中共党史出版社,2014年,第9~10页。

### 三、三线建设之后，以经济建设为中心，国家战略物资储备进入收缩调整期并在布局上从三线向一、二线充实平衡

20世纪70年代末，党中央敏锐捕捉到国际形势的重大变化，并在1978年底召开的十一届三中全会上，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。在这一新的战略思想指导下，党和国家各项工作开始进入新一轮改革，对三线建设以来三线重，一、二线轻的战略物资储备布局也作出了相应调整。

从20世纪80年代初期开始，新的综合库、油库相继停建，火炸药库存储备总量也在达到峰值之后通过外贸等手段逐年压缩。同时，这一时期对战略物资储备的基本建设经费也进行了大幅压减，20世纪80年代年平均实际完成投资数不到三线建设期间的一半。80年代后期，国家物资储备的主要任务明确为服务社会主义现代化建设，除直接调拨储备物资外，通过出售物资换取资金的办法也成为一种重要的支援经济建设方式。物资收储的品种从以战备物资为主转向‘平战结合，军民通用’，储备仓库的基本建设也由以火、油库建设为主转向以综合库建设为主，以内地和三线地区建设为主转向以沿海地区和经济发达地区建设为主，以新建为主转向以扩建、改造为主。根据国家划分的东、中、西三个经济地带，这一时期的仓库经营管理也有所区别，东部沿海港口仓库主张加速建设和发展，中部城市仓库主要通过改造挖潜提高经济效益，而对于西部，则主要为今后开发准备条件。

上述指导思想和观念贯穿于三线建设之后的整个80年代，并促使国家战略物资储备布局最终实现从三线向一、二线的充实平衡。

### 四、经验启示

总的来看，三线建设时期国家战略物资储备布局，紧跟国家总体战略布局的调整而调整，是在我国社会主义制度下实现国防建设和经济建设协调发展的典型例证。同时，这一时期带有普遍性和一般性的经验做法乃至反映出来的问题教训，对于当前推进战略物资储备领域的改革发展，同样具有诸多启示。

（一）在兼顾安全与发展两种需求时必须有所侧重。三线建设是一场以战备建设为核心的工业基础迁移和国防工程建设过程，是党的第一代领导集体对处理经济建设和国防建设关系的初步探索。国家战略物资储备在这一时期的布局，虽然始终兼顾安全和发展两种需求，但不同阶段的侧重点明显不同，具有很强的针对性，体现了党中央在处理国家重大复杂问题时“统筹兼顾、全面安排”的决策艺术，这也成为新中国成立至今治国理政过程中长期坚持的宝贵经验。当前，我国面临的内外外部环境正在发生深刻变化，国防布局和经济布局都在进行调整优化。在这一背景下，战略物资储备布局作为二者共同的组成要素，是推动二者有机结合的重要战略抓手，在推进改革过程中，有必要借鉴三线建设时期战略物资储备布局的有益做法，在不同阶段甚至不同区域、不同层级综合考虑安全和发展两大需求，区分主次矛盾，既要统筹兼顾，更要有有所侧重，以集中主要力量解决特定环境下的主要矛盾和矛盾的主要方面。

（二）在选择行政与市场两种手段时必须制度创新。手段机制的选择直接影响战略物资储备的改革成效和长远发展。从三线建设时期的布局经验来看，过分强调单一手段往往会在取得成绩的同时引发新的矛盾。改革开放之前，推动战略物资储备布局向三线地区调整是行政手段占主导，并不符合经济规律，这种做法促进了国家工业布局的平衡发展，缩小了东西部地区的经济差距，另一方面也造成体制僵化、效益低下等问题。例如，在“早打、大打、打核战争”的全面备战思想指导下，战略仓库群和战略物资储备都曾呈现出急剧上升和增长势头，严重挤占了国家经济建设资源，影响了人民的生产消费；<sup>①</sup>又如，仓库管理费标准是按库房容量制定下拨，很少考虑实际库存物资的多少和收发频率的高低，结果是实际

<sup>①</sup> 龚泽琪、董连泽主编：《中国军事经济全史》下册，第1703页。

库存量越多、收发频率越大越吃亏。这种管理方法致使一些仓库宁可空着也不愿多存，宁愿让物资烂掉也不愿更换，<sup>①</sup>大大降低了库房利用率和储备质量。改革开放之后，用于储备的资金减少，储备部门为应对发展困境明确了“以储为主、多种经营”的方针。1986年，国家物资储备局以文件形式要求储备系统搞商品生产，搞生产性经营，要求一切经营集中到追求最大经济效益上来。这种从行政手段向市场手段的“急转弯”，一方面解决了财力有限前提下，储备长期发展的问题，但另一方面也造成储备工作重心偏移，引发国有资产亏损、流失以及贪污腐败等多种问题，影响了战略储备安全。综合正反两方面的经验教训，经过长期的实践探索，坚持政府引导和市场机制相结合，综合施策、多管齐下成为不仅是在战略物资储备领域，更是党治国理政的一条重要历史经验。当前，我国进入新发展阶段，但重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，党的十九届五中全会强调，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。<sup>②</sup>因此，在推动包括战略物资储备在内的各项改革过程中，必须因地制宜创新制度机制，科学界定政府和市场的职能定位，防止笼统化、单一化的制度设计，才能收到更好的改革成效。

（三）在统筹国家与区域两个层面时必须综合设计。统筹国家与区域两个层面，实际上是处理全局与局部的关系问题。进行战略布局，必须要从全局利益出发，当局部利益与全局利益冲突时，局部要服从全局；当全局利益没有受到损失时，才能保全局部利益。同时，当各个局部利益得到保障时，也会促进全局利益的最大化实现。三线建设时期战略物资储备布局的全局和局部的问题，集中反映为大三线和小三线的储备关系问题。毛泽东在三线建设之初就曾强调，“不但要注意大三线的建设，同时要注意小三线的建设。”<sup>③</sup>如河北的小三线沿太行山麓、河南的小三线济源、山东的小三线沂源、湖北的小三线襄阳、广东的小三线连江等等。在后来的布局实践中，这些布局小三线建设的指示精神得到了较好贯彻。截至1978年底，虽然布局的重点地区在大三线，但一线、二线地区的储备规模也占到了总体规模的40%左右。这些地区的储备，绝大多数集中在各省的小三线地区，为改革开放之后储备力量的再次调整优先，以及促进东部沿海地区经济发展打下了可靠基础。我国幅员辽阔、人口众多，各地自然条件和发展基础差异较大，统筹区域、领域融合发展，实现国防和经济有机结合是始终需要高度关注的重大问题。但不平衡是普遍的，要在发展中促进相对平衡，这是区域协调发展的辩证法。<sup>④</sup>战略物资储备作为国防和经济布局的重要组成要素，既要充分考虑国家层面的战略协同性、功能完整性，也要考虑各地区的战略定位、资源禀赋、潜力优势以及自身需求，从而进行差异化设计。区域层面需不需要进行战略物资储备布局？答案显然是肯定的。只有在国家层面和区域层面都做出妥善安排，才能确保战略布局的颗粒度足够精细，才能实现区域高效发展与国家整体协调发展的有机统一。

[责任编辑：杨涓]

① 龚泽琪、董连泽主编：《中国军事经济全史》下册，第1704页。

② 《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》，北京：党建读物出版社、学习出版社，2020年，第8页。

③ 孙东升：《我国经济建设战略布局的大转变：三线建设决策形成述略》，《党的文献》1995年第3期。

④ 《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》，第128页。