

新中国成立初期的中财委财经计划局

李 俊 杰

〔摘要〕新中国成立初期，作为负责全国性的国民经济计划工作的部门，中财委财经计划局在学习借鉴苏联经验的基础上，围绕建立计划机构、做好调查统计、规范基本建设、探索编制计划等方面进行了有益探索，具体包括：吸收党内外人才，初步建立中央计划机构的架构和职能；进行工矿业、农业以及基本建设的调查统计；提出“施工必先有设计”的理念，规范基本建设工作程序和办法；确立计划编制的原则和程序，编制国民经济年度计划。中财委计划局的工作成效显著，在国民经济恢复和发展过程中发挥了重要作用。

〔关键词〕中财委；计划局；基本建设；调查统计；计划编制

〔中图分类号〕D232；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2024)-05-0046-14

The Financial and Economic Planning Bureau of the Central Financial and Economic Commission during the Early Period of New China

Li Junjie

Abstract: In the early period of new China, the Financial and Economic Planning Bureau of the Central Financial and Economic Commission, as the national authority responsible for economic planning, undertook valuable initiatives based on the Soviet experiences. These included establishing planning institutions, conducting surveys and statistical analyses, standardizing basic construction, and exploring plan formulation. Specific measures included recruiting talent both from within and outside the Party, preliminarily establishing the structure and defining the functions of the central planning institutions; conducting surveys and statistical analyses in the industrial, mining, agricultural, and basic construction sectors; introducing the principle of “design before construction” to regulate the processes and methodologies of basic construction; and establishing principles and procedures for the drafting of annual plans for the national economy. The Bureau’s work was effective and contributed significantly to the restoration and development of the national economy.

众所周知，“一五”计划是新中国第一个经济建设蓝图，但实际上，在制定“一五”计划之前，中国共产党就已经成立了专门的计划机关，即中财委^①财经计划局（以下简称“计划局”），开始探索建立计划管理制度，并且尝试编制国民经济年度计划。计划局是中财委最重要的机构之一，干部较多较强^②。中财委副主任薄一波曾指出，它是“财委会的首脑，类似军队中的参谋本部，又像主任的办公室”^③。

目前学界多只在研究中财委和计划经济体制时概括地介绍计划局^④，对其组织架构、职能地位，

① 中央财政经济委员会成立于1949年7月，陈云任主任，薄一波任副主任，最初隶属于中共中央军委，新中国成立后改隶政务院，成为政务院财政经济委员会，但仍简称“中财委”。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，中国城市经济社会出版社，1990年，第554页。

③ 中华人民共和国国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第1部上卷，中国经济出版社，2000年，第891页。

④ 参见胡国平：《恢复时期我国国民经济计划系统的创建初探》，《党史研究与教学》1990年第1期；吴承明、董志凯主编：《中华人民共和国经济史》第1卷，中国财政经济出版社，2001年，第174页；迟爱萍：《中财委的创立和组织机构》，《近代史研究》2009年第1期。

以及在促进国民经济恢复和建立计划管理体制中起到的制度性作用，则缺乏专题研究。本文利用中华人民共和国经济档案资料、人物年谱、传记、回忆录、报刊、地方志等史料，结合现有研究成果，全面考察新中国成立初期中财委计划局的基本情况。

一、中财委计划局的成立

提起中共统一财经工作的举措，人们往往首先想起1947年4月成立的华北财经办事处。实际上就在同一时期，东北战场战略物资消耗严重，此前没收的敌伪资材已濒于用尽，财经工作面临很大压力^①。1948年8月，主持东北财经工作的陈云要求解放区工业企业尤其是国营、公营企业加强计划性，以实现统一领导和统一计划^②。9月，陈云决定在东北财经委员会内设立计划委员会。1949年4月，他进一步指出，未来的“经济管理机构很可能是计划委员会、总会计局和统计局”^③。

1949年初，解放战争已经进入战略决战阶段，全国胜利指日可待。但是与此同时，国民党政府大量印发纸币，造成严重通货膨胀，加之战争破坏，国民经济不断恶化。为了尽可能迅速地、有计划地恢复与发展经济，以便供给战争需要、改善人民生活，中共决定建立中央层级的财经领导机构，“并使各地方的财政经济机构和中央财政经济机构建立正确的关系”^④，中财委应运而生。

1949年5月，刘少奇、朱德、陈云等出席在北平香山举行的财政经济工作会议。会后，刘少奇起草了《中国人民革命军事委员会关于建立中央财政经济机构大纲（草案）》。草案要求中财委设立“中央计划局”，职能是“在可能范围内负责审查与拟定关于财政经济方面的计划”，“并得按各财政经济部门逐步设立若干计划组”^⑤。中财委改隶政务院后，中央计划局更名为“财经计划局”，主要任务是拟订、审核、监督执行财经计划，临时处理一些财经计划问题或特殊的财经问题。^⑥

设立计划局的目的是结束国家经济的“无政府状态”，使其具有一定的计划性。计划局成立后的首要任务是建立国家计划机关的组织机构，继而逐步进行必要与可能的计划工作。在苏联专家帮助下，计划局建立了14个内设机构，分别是：综合计划处、基本建设计划处、财政金融计划处、贸易计划处、重工业计划处、燃料电力工业计划处、轻工业计划处、地方工业计划处、农业计划处、交通运输计划处、天然财富计划处、统计处、物资供应处、秘书处^⑦。这些处室显然是按照主要经济部门对应设立的，涉及的范围相当广泛。

随着国家计划机关的优化调整，计划局的职能不断完善，地位不断提高。1951年11月，中财委召集第一次全国计划工作会议。中财委在向中共中央提交的报告中建议在全国建立起四级计划机关，分别是中央计划机关、大行政区计划机关、省和大城市计划机关、地方基层计划机关。其中，中财委为最高计划领导机关，受政务院委托组织和指导全国所有的计划工作，计划局为中财委在计划方面的工作机关。为了全国计划工作的协调一致和相互配合，计划局可以对全国计划、核算和统计工作实行总的方法上的领导，对所有财经委员会、部、署、机关及企业的设施和组织进行监督。这无疑大大提高了计划局的地位。^⑧

报告明确了中财委作为最高计划领导机关的职权，包括领导计划工作、编制计划、保持平衡、

① 参见戴茂林、李波：《中共中央东北局（1945—1954）》，辽宁人民出版社，2017年，第201—202页。

② 参见《陈云文选》第1卷，人民出版社，1995年，第365—366页。

③ 《陈云年谱》上卷，中央文献出版社，2015年，第659、721页。

④ 《刘少奇论新中国经济建设》，中央文献出版社，1993年，第124页。

⑤ 《刘少奇论新中国经济建设》，第125页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，中国社会科学出版社，1993年，第78页。

⑦ 中华人民共和国国家经济贸易委员会编：《中国工业五十年》第1部下卷，中国经济出版社，2000年，第1108页。

⑧ 参见《中国工业五十年》第1部下卷，第1081—1084页。

监督计划执行、研究问题和提供建议等。实际上，中财委对计划工作的领导是由计划局具体落实的。报告同时确定了计划局的职责，主要集中在以下几个方面：一是负责制度建设，就整个国民经济计划工作制定综合表格、方法指示和细则；二是编制计划，包括编制所有国营企业、合作社企业、公私合营企业的年度、季度和长期综合计划草案；三是调整私营经济，利用核算方法确定其在计划时期中生产和消费的发展水平；四是领导全国的统计与计算工作；五是研究有关国民经济发展的某些重要问题；六是对国家计划的进度进行检查与监督，并且对主要机关的预算、计划草案和建议作出结论。^①

陈云十分重视中财委的人才队伍建设，强调要从业务机关抽取一等的人才，并吸收党内外各方面有知识的人^②。在这样的思路下，计划局吸纳了众多党内外经济专家。初创时期担任局长的是宋劭文，副局长则有曹菊如、钱昌照和孙越崎，其中后两位是党外人士（后又任命党外人士孙越崎为副局长）。计划局还吸收了一批原国民政府资源委员会（以下简称“资委会”）的旧人员。资委会是国民政府设立的一个重要的工业（尤其是重工业）建设主管部门，统筹资源计划和调查，并且直接从事实业建设，在工业计划和建设方面积累了许多经验。计划局副局长钱昌照、孙越崎曾先后主持过资委会工作。曾在计划局工作的程义法、郁国城、赵天从、励润生、吴京等人也都有在资委会供职的经历。

由于缺乏实行计划经济的经验，计划局的工作经历了一个探索阶段。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，新中国成立初期，要继续完成民主革命的任务，发展新民主主义的人民经济，实行多种经济成分在社会主义性质的国营经济领导下分工合作、各得其所的经济制度。1949年10月，中财委讨论计划局工作范围时，陈云指出：“中国私人企业所占比重比国营企业大，如果计划局只计划国营经济，整个国家的经济仍然要出现浪费。中国的资本家是要求计划的。”^③11月，宋劭文强调，新民主主义经济不是无政府、无计划的经济^④。1951年11月召开的第一次全国计划工作会议提出，计划工作的基本任务包括“在独立自主的新民主主义经济的轨道上，向着新中国的工业化的道路前进”，“调整各种不同的社会经济成分，统筹兼顾，并以国营经济为骨干，领导向健康的计划经济前进”，等等^⑤。

1950年上半年，中共中央决定将财经工作的重心转到调整工商业方面，核心是在国营经济领导下的统筹兼顾，于是加强国家计划成为一个重要武器，生产、价格、加工、订货都要根据国家计划办事。陈云提出要加强计划性，减少盲目性，并邀请公私双方召开若干专业会议，选择重要行业试订初步的生产计划，进而由国营经济在其中选择若干企业，用加工订货等办法予以可能和必要的辅助，为公私合作创造经验^⑥。具体而言，工业方面，通过适当扩大加工订货的范围，增加国营经济在日用必需品工业中的比重，扩大国家资本主义的成分。贸易方面，主要针对生活必需品，并有步骤地扩大到其他若干种必需品，国营贸易继续保持足以稳定批发及零售价格的力量。^⑦按照毛泽东在全国政协一届常委会扩大的第四次会议上关于调整工商业的要求^⑧，1950年4月25日，陈云指示计划局提出指导公私生产的计划草案，并在此基础上召开有工商业代表参加的会议，讨论这些计划

① 参见《中国工业五十年》第1部下卷，第1084—1086页。

② 《中国工业五十年》第1部上卷，第831页。

③ 《陈云年谱》中卷，中央文献出版社，2015年，第3页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第781页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第789页。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，第840—841页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第784页。

⑧ 参见《毛泽东年谱》第4卷，中央文献出版社，2023年，第114页。

并作具体布置^①。同时，计划局还要为5月召开的七大城市工商局长会议提供加工、收购、订货、代销的数目，以及企业利润计算的研究材料^②。

计划局认为，计划工作的中心环节是建立一套关于预算、工程计划、投资办法和会计规程的制度，只有如此，计划局才不会成为财政部的办事机构。新中国成立初期，人们对计划的认识存在误区，以为计划就是财务概算，有了钱就可以进行工作，钱花了就算建设任务完成。针对各地要钱却不作预算、拿走钱无报告、经费与事业费未分清等情况，计划局坚持有计划、有预算才给钱。^③

计划局的工作目标是实现国民经济各部门“总的平衡”，并为此努力用调度、掌握价格、增产、增加基本建设和国家储备等各种办法来避免失衡，努力使得工农业产品、市场流通和社会劳动力三者（即物、钱、人）有计划地配合起来。其中最重要的是物的平衡，也就是产销平衡，其他平衡关系则要服务于产销平衡。1951年7月，宋劭文在总结计划工作的体会时指出，产销平衡的难点在于，国家可以掌握农业、工业和手工业三类产品的产量，却很难把控其消费量，因为有在经济总量中占比80%至90%的个体经济存在。而且生活资料的消费因时因地因人而异，与农业收成及城市人民购买力密切相关，品种也极其繁杂，于是计划局将重点放在少数与国计民生关系较大、产量也较大的项目上。具体来说，计划局选择了国营贸易公司经营商品中排名靠前的二三十种生活资料，例如大米、小麦、棉花、芋叶、茶叶、油料作物、杂粮等，初步掌握它们的产销数字，基本上或大体上保证它们产销平衡。生产资料的情况更加复杂，计划局提出，要初步掌握13类、70多种产品的产销情况。计划局希望通过增加计划产品种类和学习借鉴苏联经验，来逐步推行计划制度。在其理解中，走向社会主义必然要实现国营经济、合作社经济和国家资本主义经济的发展，逐渐缩小私营经济和个体经济规模。^④

二、中财委计划局的调查统计工作

鉴于调查统计是计划工作的依据，计划局下设统计处（后改称“统计总处”，本文统称“统计处”），由经济学家狄超白任处长。新中国成立初期，计划局统计处进行了新中国第一次工矿企业普查和农业典型调查，并调查和统计了基本建设计划的完成情况。计划局统计处的工作得到了苏联统计专家的帮助，叶诺夫和克拉特维奇先后担任统计顾问。

1950年6月，计划局在提交给中财委第二次全体委员会议的工作报告中指出，“没有确实的资料与统计数字，计划工作是很难做的”^⑤。1952年1月，中财委在给中共中央的报告中指出：“由于统计不确，实际情况了解不够，特别是厂矿中的具体情况研究不够，因之计划工作是存在着严重的毛病的。”^⑥这一时期，中财委和计划局的报告经常坦承无法掌握精确数字。例如，“总的情况是我们的计划工作还没有建立在可靠的统计数字的基础之上，估计成分很大”^⑦。只有年度计划、没有长期计划的主要原因也是缺少足以作为依据的统计资料^⑧。对此，前述计划局工作报告认为，中国统计工作存在困难的原因有二：一是缺乏统计干部，无法建立自上而下的一套统计机构；二是“大

① 《陈云年谱》中卷，第68页。

② 迟爱萍：《新中国第一年的中财委研究》，复旦大学出版社，2007年，第342页。

③ 参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，中国城市经济社会出版社，1989年，第176、225页。

④ 参见《中国工业五十年》第1部上卷，第922—925页。

⑤ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1108页。

⑥ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1174页。

⑦ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第782页。

⑧ 迟爱萍：《新中国第一年的中财委研究》，第358页。

国小生产”的经济状况使得统计工作很难展开^①。

由于调查统计资料“先天不足”，计划局努力进行数字估算和统计工作，通过制定计划表格、开展农业典型调查和公营工矿企业普查等方式来了解全国经济状况。早在计划局成立初期的1949年11月，宋劭文就强调，经济工作最重要的是计算和数字。他说：“在经济工作中，计算就是政治。离开了计算，经济工作就一无所有。搞经济工作，办公就是办计算。管理经济工作，最重要就是掌握数字。管理一个工厂，如果生产多少东西都不知道，正如一个司令员，有多少部队都不知道，怎么能打仗？”^②

在苏联专家的直接帮助下，1950年，计划局草拟了280多种做计划的表格，包括工矿业、交通铁路、电力、贸易、农业、林业、天然财富、基本建设、成本价格、劳动工资、物资平衡等各个方面^③。但是因为统计力量薄弱，许多报表报不上来，报上来的质量也很差^④。

在要求各地上报数字的同时，1950年4月至8月1日，计划局对全国公营、公私合营及合作社性质的工矿企业展开普查，目的是掌握其真实状况，作为恢复和发展工矿生产的根据，也为制定全国性的经济计划准备条件^⑤。普查设置了动态和静态指标，动态指标为1949年全年情况，静态指标为1949年底情况^⑥；少数指标还要求增列新中国成立前的历史资料^⑦，主要是填报1943年、1936年和1930年的产量^⑧。

按照企业规模大小，这次普查设置了甲类和乙类两种表。其中，甲类表指标较多，需要统计近100种数字，包括动力、生产及运输设备，主要原料、材料及燃料，地基、厂房建筑物及工场间，矿采情况，职工及其工作时间和工资，生产品，修建工程等^⑨，主要由大中型工业企业填报；乙类表则在甲类表的基础上作了简化，除企业概况外，重点调查产品和职工人数等少量指标^⑩，主要由公司、银行、文教部门所属的工业企业填报^⑪。

为了便于汇总普查资料，计划局在参照苏联分类方法的基础上，对工业部门类别进行简化，共分为34个部门：电力、燃料采掘、铁矿及锰矿、有色金属矿开采、化学原料矿开采、其他非金属矿开采、森林采伐、燃料加工、钢铁冶炼、有色金属冶炼、机器制造、金属制品、机器及金属制品修理、化学加工、其他非金属矿产加工、建筑材料、玻璃、橡胶加工、陶瓷、木材加工、火柴、造纸、纺织、服装及饰物缝制、皮毛、脂肪肥皂香料化妆品、食品、食盐、印刷、文化教育科学艺术用品、绒毛羽毛鬃毛及鬃制品、骨角制品、混合饲料、自来水等。有些部门内还有更细的分类，这也是新中国第一个工业部门分类目录。^⑫

这次全国普查主要是在各大行政区、省、市财经委员会主持下进行的，华北地区的普查工作则由中财委主持。在企业内部，主要由统计、会计和各业务部门具体负责，同时依靠老工人和技术人

① 《中国工业五十年》第1部下卷，第1108页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第781页。

③ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1108页。

④ 《薛暮桥统计论文集》，中国统计出版社，1986年，第1页。

⑤ 姚甲科：《新中国第一次工业普查概况》，《中共党史资料》第73辑（2000年3月）。

⑥ 《广东省志·统计志》，广东人民出版社，2004年，第105页。

⑦ 《浙江省统计志》，中国统计出版社，2007年，第247页。

⑧ 《西宁市志·统计志》，青海人民出版社，2005年，第95页。

⑨ 王一夫主编：《新中国统计史稿》，中国统计出版社，1986年，第37—38页。

⑩ 《浙江省统计志》，第247页。

⑪ 《西宁市志·统计志》，第95页。

⑫ 王一夫主编：《新中国统计史稿》，第38页。

员，共同收集资料，清查设备，鉴定其技术性能。^①

普查结果显示，截至1949年底，全国共有国营工业企业2858个，公私合营工业企业359个，中苏合营工业企业109个，合计3326个；全国工业企业职工118万多人，其中国营企业占88.4%，公私合营企业占7.9%，中苏合营企业占3.7%^②。这次普查获得了20多种主要工业产品的产量信息，一定程度上明确了国家工矿企业有什么、多什么、少什么，能增产什么、需要恢复什么、需要建设什么问题^③。

需要指出的是，这次全国工业普查总体上比较“简陋”，许多基层政权刚刚建立，尚未设置专门的统计机构，以至于有的地方没有进行普查，如湖北荆州地区、云南文山地区和丽江地区^④；有的地方因为只有个体经济，不具备普查条件而没有进行普查，如广西忻城县^⑤；有的地方则因为种种原因不得不迟报数据，如广西各级政权机构刚刚建立，且清匪反霸任务艰巨^⑥。

中国是一个农业国，但是农业的全面统计在短时期很难实现。结合实际情况，计划局采用了典型调查和估计推算的方法，这也是对解放区农业统计经验的一种传承。1949年至1950年的农业统计内容较为简单，在农村基本情况和农业生产条件统计方面，只有乡村个数、户数、人口、劳动力、耕地面积等基本数据，种植业、林业和畜牧水产业一般仅统计面积、数量和产量^⑦。

1951年，毛泽东为了解工农业生产情况和各种经济成分、阶级成分的比例关系，要求进行相关调查统计^⑧。计划局制定《农业生产年度总结基本报表》，进行了第一次农业典型调查，调查内容主要包括：人口及互助组织、耕地面积增减、粮食作物生产、特种作物（即经济作物）生产、播种面积和牲畜数量增减等^⑨。1952年报表的调查内容从1951年的8种增加至13种，共有43个主要指标，具体包括：农业生产、家畜家禽数量、水产生产、人口户数及农业劳动力、农业生产组织、耕地面积、受灾作物、水利设施和灌溉面积、兽疫防治、普及良种面积、主要生产资料供应及推广数量等。其中农作物分为6类，分别是粮谷豆类（内分粮谷、薯类、豆类）、技术作物（内分棉花、麻类、烟叶、糖料、油料）、蔬菜、西瓜甜瓜、绿肥作物和饲料作物，需要统计它们的种植面积、收获面积、每亩产量和总产量等指标。水产则简单分为海水产和淡水产两类。^⑩增加的部分主要是为了适应发展农业生产、推广农业技术以及试办农业生产合作社的需要。关于农业总产值，各地大多是粗略估算，且估算范围小，指标内容也比较简单^⑪。

除了组织普查和典型调查，计划局统计处的另一项重要工作是对中央投资的基本建设计划完成情况进行统计和分析，目的是监督计划的执行。新中国成立初期，基本建设是指由国家投资，以增加国家资产和扩大社会再生产为目标的一切工业、农业、交通、水利、文教、卫生及公共建筑建设事业^⑫，所有固定资产投资都被包括在内；1954年至1981年，国家将其中部分项目逐渐分离出来，

① 王一夫主编：《新中国统计史稿》，第37—38页。

② 《新中国第一志》，河南人民出版社，1986年，第78页。

③ 姚甲科：《新中国第一次工业普查概况》，《中共党史资料》第73辑（2000年3月）。

④ 参见《荆州地区志》，红旗出版社，1996年，第471页；《文山壮族苗族自治州志》第2卷，云南人民出版社，2002年，第47页；《丽江地区志》（下），云南民族出版社，2000年，第639页。

⑤ 参见《忻城县志》，广西人民出版社，1997年，第505页。

⑥ 参见《广西通志·统计志》，广西人民出版社，1996年，第198页。

⑦ 参见《江西省统计志》，方志出版社，2002年，第78页。

⑧ 参见《薛暮桥统计论文集》，第I—II页。

⑨ 《江苏省统计志》，中国统计出版社，1997年，第59页。

⑩ 王一夫主编：《新中国统计史稿》，第365—366页。

⑪ 《江西省统计志》，第78页。

⑫ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，第3页。

统称“技术改造资金”。1951年6月，统计处编写了《1950年中央投资公营及公私合营工矿企业基本建设年度总结》，分析1950年基本建设方向、用途、批准程序、固定资产、资金收支情况等，统计基本建设中改建、恢复和新建建设单位占比和支出项目。总结显示，基本建设批准程序上存在不少问题，如口头答应、事后备案，批准了投资数却未批准工程项目等。^①

1951年上半年，计划局统计处对中央六个部的基本建设计划完成情况进行了统计，具体内容包括：各部工作总量完成情况、建筑安装在工作总量中所占比重及其计划完成情况、“生产的建设”（工业、铁路运输和农业建设）和“不生产的建设”（住宅、公共事业、文教、保健等设施的建设）在工作总量中所占比重及其计划完成情况、包工计划完成情况、已完成工作量的实际价值（实际成本）、资金收支计划完成情况、固定资产验收计划完成情况。通过对统计资料的分析，统计处认为，中央各部1951年上半年基本建设计划完成得不够好，“生产的建设”进展较慢，浪费情形也相当普遍。^②计划局的这种调查与统计检查工作无疑有利于保证基本建设计划有序完成。

计划局统计处将基本建设投资按照构成分为建筑工程和机械设备安装工程，将建设单位按照性质分为新建、改建和恢复三类^③。这其实是学习借鉴苏联经验的结果，苏联的基本建设就包括建筑安装，而且同样分为新建、改建和恢复三个方向。在对基本建设计划的监督和检查方面，苏联提出，不仅要发现建筑工程中存在的缺点，而且要预防偏差，预见必然发生的困难。在苏联经验中，定期统计和经常调查可以保证基本建设计划的完成。^④

1951年7月16日至20日，中财委召开全国财经统计会议（第一届全国统计工作会议）。这次会议对财经统计工作的方针任务、组织机构、干部培养和调查统计方法等问题进行了讨论。会议明确，财经调查统计工作具有为国家计划服务、对计划执行进行监督的性质和任务；财经调查统计工作的总任务是了解国家财经状况和研究其发展趋势；必须通过分期统计，对国家经济计划进行监督，以了解计划实践的结果，分析研究，发现问题，提出解决办法，最终实现贯彻计划与改进计划的目的。为配合计划工作的开展，会议规定了财经统计的八项任务，主要包括：调查统计重要工业品和农产品的生产、原材料供应和销售情况；调查统计和估算生产总值、资源、进出口、商品周转与货币流通、各经济部门干部和劳动力状况；对重要民生日用品进行典型调查；等等。由此可见，财经统计工作的主要任务是配合计划工作中的平衡关系。^⑤

鉴于新民主主义经济下经济成分的复杂性，会议认为，应使用多种多样的调查统计方法，如在国营经济部门、合作社经济及国家资本主义经济各企业建立严格的统计制度；对私人资本主义经济进行比较全面的调查或分业抽查；在个体经济中进行典型调查加以估算，基本上不实行普查及全面调查。这既是对此前统计工作的总结，也为此后提供了方法上的指导。为建立和健全财经统计机构，会议原则上规定，中央的统计机构隶属于计划机构，受中财委计划局领导，全国统一的财经统计表格一律由中财委统一颁发。这些规定更加突出了计划局统计处在全国财经统计工作中的地位和作用。^⑥

1952年，为了更好地编制“一五”计划和国家年度及长期计划，中央人民政府决定成立国家计划委员会，并在其内部组建国家统计局。同年8月，国家统计局在中财委计划局统计处基础上正

① 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 241—242 页。

② 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 234—238 页。

③ 参见《江苏省统计志》，第 81 页。

④ 苏良彬：《苏联基本建设计划的实践》，《人民日报》1950 年 7 月 11 日。

⑤ 参见《中国工业五十年》第 1 部下卷，第 1177—1179 页。

⑥ 参见《中国工业五十年》第 1 部下卷，第 1179—1180 页。

式成立，由著名经济学家薛暮桥担任局长，计划局统计处也结束了历时三年的调查统计工作。

三、中财委计划局与基本建设设计

对于社会主义国家，包括向社会主义过渡的新中国而言，计划在基本建设方面具有重要意义，国家通过计划来决定基本建设的方向和内容，使之符合社会主义性质。正如时任苏联部长会议副主席莫洛托夫所说，建设问题从来不仅是经济问题，而且是政治问题，社会主义的明天，首先决定于我们今日所进行的建设成果^①。

中财委成立之初就非常重视基本建设，除了前述有关基本建设的调查统计外，计划局还设有专门的基本建设计划处（以下简称“基建处”），由计划局副局长孙越崎负责。计划局在一份关于1952年基本建设计划的指示中指出，基本建设计划是确定基本建设规模与进度的标准，是国民经济计划的主要组成部分，应与生产计划、劳动计划、物资供应计划等有机结合。基本建设计划的重要任务是促进国民经济发展，使国民经济各部门趋于平衡。^②

新中国虽然刚刚成立，但是在苏联帮助下，一些重点建设项目已经开始设计，全国的基本建设也陆续开展。不过如前所述，计划局在对基本建设情形进行调查统计时发现了许多问题，这促使孙越崎更加重视基本建设的设计和计划工作。在陈云指示下，孙越崎带领基建处制定了基本建设工作程序办法，并且在全国范围推广。^③

这一时期基本建设存在的最大问题是缺乏设计。计划局基建处在对新中国前两年的基本建设计划实施情况进行调查时发现，1950年的基本建设对设计工作认识模糊，存在盲目施工的问题，绝大部分工程未作设计便开始施工，有一部分则是一面设计一面施工。由于认识上的局限，不少人以为作设计是应付领导机关的，将设计当成了领款的“敲门砖”，而非施工计划的依据。^④

1950年12月1日，政务院第六十一次政务会议通过陈云起草的《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，强调：“中央人民政府或地方人民政府批准的一切企业投资或文化事业的投资，在请领款项以前，必须审慎设计，作出施工计划、施工图案和财务支拨计划，并须经过各该级人民政府或其财经、文教机关的批准。未经设计，未作施工计划、施工图案和财务支拨计划，或已作而未经批准者，财政部门应拒绝拨款。”^⑤

1951年1月5日出台的《中财委对于一九五一年基本建设工作步骤的暂行规定》专门提及设计工作，要求进行初步设计和详细设计。初步设计应开展调查研究，如资源、地理、气候、交通条件等，据此考虑经济上之合理性与技术上之可能性，作出报告及初步布局 and 全部费用估计；详细设计则是根据初步设计所确定的内容，对建设单位的所有设备及建筑物等从技术上作具体缜密的计算及配合，形成全面的布置总图及总说明、各种工程及设备的详细设计，并且提出与之相配合的人力、物力及资金的需要数。^⑥

上述规定主要是原则性的，仍然缺乏具体的指导意见和工作程序，因此陈云要求计划局基建处制定基本建设工作程序^⑦，这就是同年3月28日颁布的《基本建设工作程序暂行办法》。《办法》共分6节、28条，包括计划的拟订与核准、设计工作的规定、施工条件和拨款办法、基本建设工作

① 苏良彬：《苏联基本建设计划的实践》，《人民日报》1950年7月11日。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第183页。

③ 《孙越崎文选》，团结出版社，1992年，第129、131页。

④ 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第227—230页。

⑤ 《陈云文选》第2卷，人民出版社，1995年，第122页。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第287页。

⑦ 《孙越崎文选》，第129页。

的报告与检查、工程决算与验收交接等。《办法》规定，设计工作先要有计划，主要内容包括设计对象的规模、设计开始与完成时间及分季进度、设计工作的负责机构及其主持人、是否需要聘请国外专家或国外设计组、勘查设计所需员工和器材，以及勘查设计经费。《办法》对前述中财委有关基本建设工作步骤的暂行规定进行了调整，分为初步设计、技术设计和施工详图三个环节。针对初步设计的规定没有变化；技术设计是指根据初步设计所确定的内容，对设备及建筑物等从技术上作具体详细的计算，制出必要的图样与说明，并定出资金与实物的需用数额；施工详图顾名思义，即施工所必需的各种详细图样。^①中财委认为，技术设计最为重要。“基本建设计划，正确的说，必须是在批准技术设计后，才能做为一个肯定的正式计划，因为只有在设计后，方能精确的作出投资预算、产品成本、设备、人工、材料及其技术组织与建筑面积。如此方能最后确定投资，批准施工。”“因此技术设计未经批准，是不能列入施工计划的。”^②

为了引起相关单位和人员对设计工作的重视，应人民日报社社长范长江和副社长邓拓之约，孙越崎撰写了《没有工程设计就不可能施工》一文，以社论的名义发表在1951年6月16日的《人民日报》上^③。该文提出了基本建设工作中的一个基本原则“施工必先有设计”，阐释了设计的重要性，区分了“计划”和“设计”，列举了设计需要考虑的问题。文章认为，基本建设工程的现代性决定了设计工作属于关键步骤。“基本建设工程都属现代的很繁复的工作。这种建设，往往牵连很广，影响重大。其质量的高低和价值的大小，都是由设计的好坏来决定的。所以设计工作是基本建设施工以前的重要关键。”文章强调：“计划是设计的指导，设计是计划的进一步的依据。”计划偏重于方针，即“做什么”；而设计偏重于技术规划，是需要经过详细计算的，即“怎么做”。设计的技术性特征决定了它是一项综合性的组织和技术工作。文章强调，设计前的资料准备工作应该包括厂址、工程地质、气候、风向、水源、动力、交通运输、原材料供应、资源情况等内容。^④这篇文章影响颇大，1951年下半年，《人民日报》至少有七篇与此相关的报道。它们有着同样的主标题《没有正确的工程设计就不可能施工》，严肃批评了违反这一原则的典型案例。中央很多部、署、局邀请孙越崎去作关于基本建设原则的报告。^⑤

孙越崎对工程设计的强调与其在资委会的工作经历不无关系。资委会的职责之一是经营管理国民政府的国营工矿企业，在工厂选址和工程设计方面做了不少工作。例如，为了开发甘肃玉门油田，孙越崎曾于1934年前往陕北延长、延川、延安一带调查勘探，并且长期负责甘肃油矿局和中福煤矿^⑥，在工程设计方面有着丰富的经验。

1951年8月，中财委进一步明确基本建设的工作程序：先对建设对象进行调查研究，提出必需的程序，考证正确的资料后再进行设计，然后经过领导批准始能施工^⑦。1952年1月9日，中财委发布《基本建设工作暂行办法》，更加细化了设计工作各步骤的具体内容^⑧。这一系列举措促进了基本建设投资的健康发展，也在此后的“一五”计划中得到推广和落实。

新中国成立初期，基本建设项目主要集中在工业领域。1950年，国营部分的基本建设中，用于

① 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第288—297页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第173页。

③ 《孙越崎文选》，第131页。

④ 《没有工程设计就不可能施工》，《人民日报》1951年6月16日。

⑤ 《孙越崎文选》，第133页。

⑥ 全国政协文史资料委员会编：《旧中国的工商金融》，安徽人民出版社，2000年，第36页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第299页。

⑧ 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第300页。

工业建设投资的占 78.14%^①。1951 年初，中财委召开第一届全国工业会议。在会议制定的 1951 年基本建设计划中，投资重点首先放在钢铁、燃料、动力与铁路方面，其次是水利、纺织、造纸等，几乎都集中在工业部门，其中重工业在各类工业基本建设投资中占比 52.2%^②。1952 年，工业部门投资在全国基本建设总投资中的占比则为 60.8%^③。前述孙越崎执笔的《人民日报》社论指出：“基本建设是我们国家工业化的具体路程，是百年大计的工作。”^④中财委计划局在基本建设设计方面发挥的作用，无疑就是这个百年大计中的重要一环。

四、中财委计划局的国民经济计划编制工作

有计划地发展国民经济是《共同纲领》的要求，也是中财委计划局的任务。1950 年 5 月，《中财委关于制定 1951—1955 年恢复和发展中华人民共和国人民经济国家计划的意见书》提出制定五年计划的设想，但是受到抗美援朝战争影响，未能实施。值得注意的是，《意见书》指出，恢复和发展国民经济需要建立计划制度，“应严格遵守国家的总计划而进行，因之，尽可能迅速和普遍地建立起计划制度，毫无例外地将一切社会经济部门纳入计划工作之中，并尽可能在计划之内照顾到私人经济的发展，以便逐步地在全国经济中消灭盲目的无政府状态，并达到生产力有步骤的和有计划的发展”^⑤。

计划局编制的 1951 年国民经济计划是新中国成立后中央政府首次编制的全国性年度计划。从颁布《1951 年国民经济计划表格及编制办法》、出台《1951 年国民经济计划要点》到正式公布《一九五一年中华人民共和国国民经济计划》，耗时近四个月，体现了计划局对编制年度计划和建立计划制度的探索。

计划局原拟将 1950 年的建设重点放在东北，要求把 70% 的工业投资投向东北，因为东北工业已有基础，建设两年后即能支援关内^⑥。但是随着抗美援朝战争的开始，财经工作指导思想发生了变化。1950 年 10 月，计划局调整中长期经济计划，原则是“着重与国防结合，并估计到发展情况与客观条件的可能性”，主要举措是紧缩经济建设投资，缩减沿海地区和东北南满的基本建设投资，要求重工业发展与军事需要相配合^⑦。1950 年 11 月，陈云在第二次全国财政会议上提出抗美援朝开始后财经工作的方针：“战争第一”，“一切服从战争，一切为了战争的胜利”；第二是维持市场，求得金融物价不要大乱；第三是其他各种带投资性的经济和文化支出。简言之，就是“国防第一，稳定市场第二，其他第三”。^⑧1951 年 4 月，陈云在中共第一次全国组织工作会议上进一步明确 1951 年财经工作的六项要点，分别是城乡交流、农业增产、经济核算、统一管理下的因地制宜、经济建设的准备工作和整顿财经队伍^⑨。这些都成为计划局编制 1951 年国民经济计划的指导方针。

1951 年 3 月 15 日，中财委颁发《1951 年国民经济计划表格及编制办法》，指出：“表报制度”是制定国家经济计划的必要前提。随后，中财委又拟定了《编制国民经济计划的方法》，包括基本建设计划编制方法、生产计划编制方法、劳动计划编制方法、物资供应计划编制方法、交通运输及

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 241 页。

② 《中国工业五十年》第 1 部下卷，第 1169 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 253 页。

④ 《没有工程设计就不可能施工》，《人民日报》1951 年 6 月 16 日。

⑤ 《中国工业五十年》第 1 部下卷，第 1023 页。按：书中将该文件日期误记为“1949 年 5 月”。

⑥ 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 256 页。

⑦ 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第 243 页。

⑧ 《陈云文选》第 2 卷，第 112、126 页。

⑨ 参见《陈云文选》第 2 卷，第 127—139 页。

邮电通讯计划编制方法等，使经济计划的基础性工作有了初步发展^①。当年5月，计划局发布《1951年国民经济计划要点》，分析全国经济形势，确定年度经济建设方针，并且拟定了各个经济部门的主要计划指标。^②

7月，中财委正式发布《一九五一年中华人民共和国国民经济计划》。《计划》回顾1950年全国主要经济数据，指出国民经济存在的问题，例如“工业是很少的，而生产生产手段的工业更少……尚不到三分之一”；工业设备的利用率较低；近代化的交通运输工具不发达，干线又大都在东北及国土的东部，缺乏东西干线，西北、西南与中原、中南没有铁路联系^③。《计划》规定，1951年经济建设的方针是恢复、调整和新建，建设重点是铁道、水利与重工业。《计划》提出，工业部门要“提高工业设备的利用率，增加工业生产，并注意调整公私比重”；农业部门要“提高农业生产，特别是经济作物，如棉、烤烟、麻的生产”；物资交流方面，要“大力组织城乡交流与内外交流，推销土产并供给人民主要的工业日用品，及入口必要的工业原料”。^④

《计划》包括工业、农业、交通运输、基本建设、水利等五个部分，提出了各经济部门的生产总值、投资总额以及主要部分的产量和增长率。主要指标中，国营主要工业部门生产总值为31.7亿元，比1950年增长23%，其中生产资料增长34%；基本建设投资总额为14.8亿元，其中用于重工业的占17.5%^⑤。虽然这份计划的内容还不够全面，准确性比较差，并且直到当年7月才制定完成，但它是计划局第一次编制全国性经济计划，为建立一套新的计划制度奠定了基础，也为此后两年编制国民经济年度计划提供了模板。

在1951年国民经济计划公布的同时，中财委发出《关于编制1952年国民经济计划程序的通知》，规定了相关时间节点和编制程序。其中编制程序是：首先由中央财经各部及大区财委（包括东北计委、华北财经工委）提出对1952年控制数字的意见，然后由中财委编制控制数字草案，再由中央财经各部及大区财委根据控制数字编制计划草案，最后由中财委综合平衡后编制全国的计划草案^⑥。1951年11月，全国财经计划会议的讨论提纲进一步提出，要通过1952年的计划编制，把计划工作的制度和机构初步建立起来^⑦。

经过两年的实践，计划局的国民经济计划编制工作逐渐制度化和规范化。1952年1月，中财委颁发《关于国民经济计划编制暂行办法》，对计划编制程序、计划机构、基层计划单位等作出规定，还就计划控制数字的颁发、计划草案的编制及审查、计划草案的组成及内容、计划表格、计划的批准等作出详细解释。编制程序上，《办法》规定了“两上一下”的流程：“两上”就是自上而下颁发计划控制数字和自上而下逐级批准计划；“一下”就是自下而上逐级编制并呈报计划草案。计划机构分为中央和大行政区两个系统，最后由中财委汇集编制全国经济计划草案。^⑧其中，中央各部的计划草案应为全国性的，“同一产业部门若为中央几个部兼管时，则此项综合工作属于轻工业、纺织工业、燃料工业者，由中央主管部进行之；属于重工业者，由中央财经计划局进行之”^⑨。

从《办法》对计划草案说明书内容的要求，可以窥见国民经济计划的总体框架。计划草案说明

① 《中华人民共和国史编年·1951年卷》，当代中国出版社，2007年，第182页。

② 《中华人民共和国史编年·1951年卷》，第400—401页。

③ 参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第64—66、93页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第324页。

⑤ 《中华人民共和国史编年·1951年卷》，第539—540页。

⑥ 《中华人民共和国史编年·1951年卷》，第490页。

⑦ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，第793页。

⑧ 湖北财经学院经济法教研室资料室编：《经济法学习资料选编》第3辑上册，1983年印行，第179—189页。

⑨ 《经济法学习资料选编》第3辑上册，第184页。

书需要包含上年度计划的基本总结和本年度计划的根据、计划任务、主要计划指标。在计划任务部分还要说明如何在本部门、本地区具体实现上级指示的方针，如在工业生产计划草案的说明中，要着重说明如何发挥现有工业的潜在力量。主要计划指标则需要附带主要数字的根据及其精确程度。此外，需要注意计划平衡问题以及保证计划实行的办法。^①总体上看，《办法》是一个比较系统的计划编制工作制度，对健全计划工作具有重要指导作用，也为此后编制“一五”计划提供了借鉴。

从计划数字的编制情况来看，笔者认为，计划局的考量主要包括以下三个方面：一是使新中国成立初期主要工业部门的主要指标尽可能超越解放前历史最高水平；二是提高国营经济在国民经济中的占比，使其居于主导地位；三是尽量实现产销平衡。

关于工业生产能力超越历史最高水平，以钢铁工业为例，以此前历史最高的1943年全国钢铁工业实际产量为100，则1950年的实际产量为生铁48.6，钢锭66，钢材67；1951年计划提高到生铁64，钢锭94，钢材120，其中钢材超过了历史最高水平；而在1952年的计划中，除了生铁只有72.3以外，钢锭要达到118，钢材更是计划达到153^②。实际上，1952年全国主要工矿产品大多超过或者接近解放前最高水平。如以解放前最高年产量为100，则1952年发电量为116，石油为116，硝酸为137，硫酸为211，水泥为149，钨为178，棉纱为147，棉布为216，造纸为233，煤为89.5，锡为81^③。

关于提高国营经济比重，以棉纺织工业为例，1950年全国纺锭数量约为523.65万枚，国营占比41%，私营占比49%；1951年增加3070枚，国营占比大体不变，私营占比下降约两个百分点；1952年的计划则要求纺锭增加21.82万枚，国营占比提高到46.04%，超过私营的42.01%^④。就工业总产值中的比重而言，1952年，公私比例已经从1949年的43.8:56.2变为67.3:32.7^⑤，国营经济在国民经济中已经占据主导地位。

关于产销平衡，计划局努力结合国内外供需情况，对产量进行合理计划，以达到产销平衡的目的。以水泥工业为例，计划局参考解放前最高消费量，预计1951年全国水泥消费量为210万吨，因此计划生产229万吨；1952年的产量计划控制在280万吨，与之相应，计划分配280万吨，以实现产销平衡。再以煤炭工业为例，1951年底，计划局根据当年销售情况推测1952年至少需要煤炭5700万吨，于是将该年计划产量拟定为5708.6万吨。^⑥

由此可见，计划局的国民经济计划编制工作主要有以下两个特征：一是追求政治目标与经济目标的统一，站在政治立场上处理经济问题，通过做好计划工作来完成恢复国民经济、调整公私关系和加强国营经济力量的政治任务；二是利用平衡法来编制国民经济计划，以便保证国民经济各部门协调发展，使之在统一的国家计划中互相配合衔接，最终趋于平衡。

五、余 论

众所周知，由于对社会主义经济特征的认识不够深刻，加上缺乏开展大规模经济建设的经验，新中国的计划工作广泛地学习借鉴了苏联经验。实际上，这种学习借鉴并非始于“一五”计划，而是从新中国成立之初就开始了。首先，苏联专家强调国家计划的严肃性和重要性，转变了新中国成

① 《经济法学习资料选编》第3辑上册，第186—187页。

② 《中国工业五十年》第1部下卷，第1459页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，中国物资出版社，1996年，第811—812页。

④ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1496—1497页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，第812页。

⑥ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1477—1478、1484—1485页。

立初期“计划是表面的与可有可无”的风气^①。苏联将计划工作视为社会主义制度优越性的一大标志和经济生活的基础^②。钱昌照数次找苏联顾问费多罗夫谈话，了解苏联搞五年计划的情况^③。苏联专家在具体业务上给予了不少帮助和指导，如协助制定成套的条例规章、建立各级机构，教授如何填写表格、计算生产总值、综合各部门计划以及搞好物资平衡等^④。

其次，计划局的职责基本上是以苏联国家计划委员会为模板而确定的。苏联国家计划委员会的主要任务是根据苏联党和国家确定的基本方针，编制计划草案，并且通过法定程序使之产生法律效力，成为国民经济计划法案。该委员会负责的事项包括编制国民经济长期计划、年度计划和季度计划，对各部和各加盟共和国编制的上述计划作出总结，监督国民经济计划的执行，研究社会主义经济的各种问题，指导统计工作^⑤，保证整个经济在适当比例下发展并消灭不平衡现象，监督和检查重要的基本建设工程等^⑥。计划局以苏联为榜样，在领导和统一国家计划工作，提高统计能力，监督和检查计划执行，研究国民经济发展重要问题等方面进行了诸多有益探索，为国家计划委员会的成立作了制度准备。

再次，计划局在计划编制工作中学习借鉴了苏联经验。苏联国民经济计划的编制分为四个阶段：一是制定指示和控制数字；二是各部和各加盟共和国计划机关编制计划草案；三是编制统一的国民经济计划草案；四是审查和批准计划^⑦。苏联编制计划采取的是由上而下和由下而上相结合的方式，在编制计划前，计划机关需要通过核算、统计以及依据具体的研究材料来估计计划数字，从而作出科学的预见。在编制计划过程中，计划草案需要在工厂、矿井、企业、集体农庄和国营农场中广泛进行讨论，并且在各类工人代表会议中进行详细审查，从而保证计划工作能够与具体情况紧密联系^⑧。计划局在编制计划过程中很好地学习了这些程序。此外，为帮助中国在编制计划中确定总生产量以及衡量各经济部门生产水平，苏联专家建议以1936年的价格为不变价格，因为这一年全国价格均无大的波动，农业产量很高且在经济总量中占据优势^⑨。中财委在《关于编制1950年工业计划的指示》中采纳了这个建议^⑩。

最后，苏联对基本建设设计的重视深刻影响了计划局。1951年3月，中财委专门出台暂行办法，强调基本建设必须先作设计，在设计有困难的情况下，可以向国外聘请设计组、设计专家和设计顾问^⑪。这里的设计专家主要是苏联专家。据统计，新中国成立头三年，苏联专家的工作量占全部社会主义国家援助中国设计工作专家的99.2%^⑫。计划局在基本建设的内容、投资方向、设计标准、设计步骤、监督检查等方面的工作，都以苏联的实践为先导，如要求认真进行设计以克服盲目建设，提前确定设计任务书，严格监督检查，大力推广苏联的设计标准等^⑬。

客观地讲，计划局的计划工作并非尽善尽美。一是平衡问题没有得到根本解决。例如在若干种

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，第753页。

② 政务院财政经济委员会编译室编：《苏联专家报告汇编》第1辑，1952年印行，第1页。

③ 《钱昌照回忆录》，中国文史出版社，2014年，第135页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，第753—754页。

⑤ 东北人民政府人民经济计划委员会统计局编：《国际经济论文选》，1950年印行，第165页。

⑥ 《苏联专家报告汇编》第1辑，第13页。

⑦ [苏] A. 阿拉克良著，梁天译：《论苏联国民经济计划》，东北财经出版社，1953年，第25页。

⑧ 《中国工业五十年》第1部下卷，第1088页。

⑨ 《苏联专家报告汇编》第1辑，第21页。

⑩ 参见《中国工业五十年》第1部下卷，第954页。

⑪ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第358—359页。

⑫ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第377页。

⑬ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，第379、388页。

重要工农业产品的产销平衡上,以及在基本建设的掌握上,教训不在少数,主要原因是计划局以及各级计划机关的计划工作没有完全建立在可靠的统计数字基础之上,估计的成分很大^①。二是计划工作和日常行政工作比例不协调。计划机关的大部分精力被用在了日常行政工作中,对于计划工作本身投入的力量反而相对较少^②。三是中央与地方计划机构缺乏密切联系^③。许多地方甚至没有计划机构,已经建立的也面临组织不健全、骨干少、干部业务水平低等问题^④,同时还要承担计划以外的工作^⑤。四是统计工作尚在初创阶段。缺乏全国统一的统计机构,系统的统计制度和统计方法尚未建立起来,许多统计靠估算作出,各地区的统计资料不能在全国范围内综合和互相比对^⑥。这使得计划机构对国民经济的情况了解得还很不够^⑦,影响了国家计划的科学性。五是实施基本建设计划的条件不够成熟。受抗美援朝战争和“三反”“五反”运动影响,大规模经济建设因经费不足而延迟。基本建设设计力量不足,一些单位轻视设计,不重视设计前的调查工作,加之时间仓促,设计不及时、缺乏周密设计、设计与施工脱节的情况较多。六是计划编制滞后。控制数字往往发得较迟,造成计划编制相应延迟;计划不能定型,则影响了后续实施,出现大量追加计划的现象。计划编制缓慢还造成了检查和监督力度不足。如在基本建设方面,由于计划批准太迟,年度内需要进行和必须完成的工程因拨款不及时而推迟,以至于许多建设单位没有完成年度计划。^⑧

陈云强调,对于私营工商业,要加强国家计划的领导^⑨。宋劭文则鲜明地指出,新民主主义经济本身是计划经济^⑩。然而对于新中国而言,计划工作是一个崭新的挑战;对于计划局来说,建立计划管理制度也需要一个探索的过程。总体上看,这一时期,计划局领导全国的计划工作,取得了很大成效。其一,计划局的成立体现了中共迅速结束国民经济混乱局面、创造稳定社会秩序的迫切愿望。同时,经济的统一也有利于进一步巩固新生政权。其二,计划局的工作有力推动了国营经济领导地位的巩固和加强、国民经济的快速恢复,以及国家工业化水平的扎实提升。陈云强调:“如果计划局只计划国营经济,整个国家的经济仍然要出现浪费。中国的资本家是要求计划的。”^⑪可见即便计划经济体制尚未建立,计划工作也要兼顾各种经济成分,这从侧面反映了计划局相关实践的广度和重要性。其三,计划局的工作为建立计划编制办法和实现计划工作制度化了奠定了基础。在中共中央领导下,按照全国性财经会议的部署,计划局在计划编制的具体办法和程序方面作了很多开创性探索,在国民经济恢复和发展过程中发挥了重要作用。

(本文作者 中央民族大学历史文化学院讲师)
(责任编辑 赵 鹏)

-
- ① 《中国工业五十年》第1部下卷,第1174页。
② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,第782页。
③ 《中国工业五十年》第1部下卷,第1081—1082页。
④ 《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,中国物价出版社,2000年,第348页。
⑤ 《中国工业五十年》第1部下卷,第1082页。
⑥ 中华人民共和国国家统计局编:《统计工作重要文件汇编》第1辑,统计出版社,1955年,第10页。
⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,第792页。
⑧ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》,第231、238页。
⑨ 《陈云文选》第2卷,第149—150页。
⑩ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,第781页。
⑪ 《陈云年谱》中卷,第3页。