

第八十二篇

计划志

河南省计划经济委员会《计划志》编纂委员会

主任委员 姚如学

副主任委员 王全书

委 员 王双全

连维良

宋劭明

王忠生

张惠民

夏宗勇

白聚山

李柳身

金银成

张大卫

《计划志》编辑室

主 任 王忠生
副 主 任 陶振芹 张彩华

《计划志》编纂人员

总 纂 邵文杰

副 总 纂 鲁德政 许还平

主 编 王全书

副 主 编 王双全 王忠生

编 辑	刘爱琼	陶振芹	张彩华	陈 玲
	题凤兰	王凤兰	张 华	张泽民
	李秀真	马宏伟		

责任编辑 朱广成 王长春

目 录

概 述	1
第一章 计划机构	11
第一节 省计划机构	12
一、政府计划机构	12
二、部门计划机构	24
第二节 地、市、县计划机构	26
一、地、市计划委员会	26
二、县（市）计划委员会	34
三、企业计划机构	35
第二章 计划管理体制	37
第一节 管理形式	40
一、指令性计划	41
二、指导性计划	51
三、市场调节	55
第二节 管理权限	57
一、工农业生产计划管理	57
二、固定资产投资计划管理	67
三、物资计划管理	91
四、劳动工资计划管理	102

五、文教卫生事业计划管理	111
第三章 计划编制	117
第一节 编制程序和方法	117
一、编制程序	117
二、编制方法	123
第二节 计划体系和内容	127
一、长期规划	128
二、五年计划	132
三、年度计划	168

概 述

1949年河南省人民政府成立以后，随着国民经济的发展和公有制经济的壮大，计划经济制度在河南省逐步建立和发展起来。

国民经济恢复时期（1950～1952年）是河南省计划工作的准备和初步建立时期。当时，在五种经济成份并存的情况下，河南着手开展计划工作，逐步实行了有计划地发展国民经济和社会事业。这一时期，还没有条件正式编制整个国民经济的统一计划，只能逐步建立对社会主义国营企业的计划管理，逐步加强对国民经济的统一领导。为了适应计划经济发展的需要，各级人民政府财政经济委员会和政府所属部门先后分别设置了计划室或计划统计科，初步形成了计划管理组织机构的雏形。根据中央人民政府政务院财政经济委员会颁布的国民经济计划编制暂行办法和中南财政经济委员会颁发的计划控制数字，省财政经济委员会编制了全省年度经济工作计划方案、工业生产计划草案和农林生产计划大纲等主要计划。这些计划对国民经济的恢复和发展起了积极的指导作用。

第一个五年计划时期（1953～1957年），河南开始有计划大规模地进行社会主义经济建设，并全面实行计划管理，逐步建立了一整套计划管理制度，形成了集中统一的社会主

义计划体制。为了进一步适应计划经济建设的需要，1954年成立省人民政府计划委员会，随后各专区、市、县和省人民政府所属厅局的计划机构也进一步充实和健全起来，形成了比较完整的计划管理的组织系统，计划工作逐步走上了正轨。第一个五年计划期间（简称“一五”计划时期，下同此），高度集中统一的计划体制有了很大的发展。一是国家财政和基本建设投资继续集权中央；二是国营工业企业（不包括地方国营工业企业）的建设、生产以及物资调配开始形成以中央各专业主管部门管理为主的计划管理体制；三是统购统销和对私营商业的改造使很大部分的农产品收购和消费品市场直接纳入国家计划；四是开始正式编制和执行国民经济年度计划，把国民经济的绝大部分不同程度地纳入国家计划轨道。根据过渡时期的总路线和国家给河南的五年计划控制指标，河南编制和执行了发展国民经济的第一个五年计划以及各年度国民经济计划。这些计划以过渡时期的总路线和总任务为纲领，坚持实事求是、综合平衡、留有余地和稳步发展的原则，计划的基本任务、奋斗目标和具体安排都比较符合实际。体现了集中力量进行重点建设的方针和量力而行的原则，大力支援国家工业建设和治理黄河、淮河等工程，保证国家在河南各项建设工程的顺利进行，在优先发展重工业的同时，重视发展农业和轻工业，积累与消费的比例关系也基本协调。在计划执行中，注意不断总结经验，对经济计划出现的冒进倾向，及时采取积极主动的调整措施，保证了国民经济的稳定发展。经过全省人民的共同努力，到1957年底，在农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造方

面，在地方基本建设投资、地方工业、地方交通运输、高等学校招生等经济和社会发展方面，都提前和超额完成了“一五”计划规定的指标。

从1958年开始，河南国民经济发展进入“二五”计划时期（1958～1962年）。在第二个五年计划期间，河南省根据中共中央的部署和中共河南省委的安排，在重点工业建设和农田水利等方面取得了很大成绩。但就河南省国民经济总体来说，1958～1965年，河南国民经济发展经历了3年（1958～1960年）“大跃进”和5年（1961～1965年）经济调整的曲折道路。1958年，各级计划机构得到进一步加强，在国家统一计划的前提下开始实行“双轨制”^①的计划体制。从1958年开始的“大跃进”和人民公社化运动，以高指标、瞎指挥、浮夸风、“共产风”为主要标志的“左”的错误严重泛滥，使河南计划工作走上了高指标和急于过渡的道路。由于不断地反对和批判“右倾保守”，提出要打破常规，敢想敢干，把坚持计划原则和综合平衡看作是必须打破的常规而抛弃。1959年8月中共八届八中全会以后，又错误地开展了

^①“双轨制”的计划体制，就是国民经济计划的编制按中央和地方两个系统同时编制。在计划编制过程中，中央主管部门不仅要对本部门所管的直属企业进行计划，而且要对地方所管的同类企业以及中央和地方双重领导、以地方为主管理的企业也进行计划；同时，地方不仅要对本地区所管的地方企业以及中央和地方双重领导、以地方为主管理的企业进行计划，而且要对本地区内中央部门的直属企业以及中央和地方双重领导、以部门为主管理的企业全面进行计划。国家计委根据这种“双轨制”报送来的计划，加以汇总，经过综合平衡，然后制定出全国统一的国民经济计划。

反对“右倾机会主义”的斗争，使得 1958、1959 和 1960 年国民经济计划指标严重脱离实际，并且计划多变，“二五”计划也没有形成正式完整的计划，后来又不断拔高指标。生产计划管理实行“两本帐”^①的办法，不仅削弱了计划经济的集中统一管理，而且为计划层层加码和高指标提供了方便，造成国民经济畸形发展，比例关系严重失调。

由于“大跃进”时期“左”的错误，加上连年严重的自然灾害，国民经济和人民生活发生了严重的困难。为了摆脱困境，1961 年中共中央决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的方针。河南省的国民经济计划围绕以调整为中心的“八字”方针进行编制。1961 年开始进行经济调整，强调要加强农业，把农业放在国民经济的首要地位。在重要性上，按照农业、轻工业、重工业的次序进行安排，这是计划工作的一个重要的转变。1962 年，河南省计划工作和计划管理发生了重大转变，从高指标、高速度转向指标、速度稳妥可行；从不注意综合平衡和留有缺口转向注意综合平衡和留有余地；从以重工业和基本建设为中心转向以农业和市场为中心，使农、轻、重之间的比例趋于协调。1962 年河南省整个国民经济的形势开始好转，为国民经济迅速恢复和发展创造了良好的条件。在继续进行调整的 1963~1965 年，

^①生产计划实行“两本帐”，即中央、地方各有两本帐：中央的第一本帐，是必成数；中央的第二本帐即地方的第一本帐，在中央是争取实现的期成数，在地方是必成数；地方的第二本帐，是地方争取实现的期成数，在地、市是必成数。

河南省国民经济计划是根据以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济总方针进行的。根据国民经济继续调整的主要任务和目标，计划工作和计划管理又有了新的转变。从只重视增加产品数量，转向既重视产品数量又重视产品质量；从只注重发展速度转向注重发展速度 and 经济效益的统一。在计划管理体制方面，加强了计划的集中统一管理，扩大了计划的范围，计划指标增多了。

经济调整时期计划工作的重大变化以及取得的成绩，为计划工作和计划管理的进一步发展奠定了比较好的基础。但是，1966年开始的“文化大革命”，使河南省的计划工作受到严重冲击。1966~1975年，河南经济发展经历了第三个五年计划（1966~1970年）和第四个五年计划时期（1971~1975年）。在长达10年的时间里，计划的组织机构和计划管理工作受到严重的破坏。两个五年计划都没有正式的计划文件，国民经济发展主要靠年度计划指导，而有些年份连年度计划也没有编制。各级计划机构陷于瘫痪，国民经济陷入无计划或半计划的管理状态。发展国民经济的基本任务，由原来所确定的以大力发展农业，基本上解决人民吃穿用问题为中心，改变为以立足于战争，积极备战，把国防建设放在第一位，加快三线建设为中心。盲目扩大基本建设规模，片面强调发展重工业，造成农业、轻工业、重工业比例失调。但也应看到，在政治局势动荡不定，各级计划机构遭到严重破坏的情况下，各级计划部门仍然尽可能编制和贯彻执行年度计划，经济发展取得了一定成绩。

1976~1987年，河南经济发展经历了第五个五年计划

(1976~1980年)、第六个五年计划(1981~1985年)和第七个五年计划前两年(1986~1987年)。国民经济计划工作和计划管理的进程大体上经历了3个阶段:

1976年10月~1978年12月,河南计划工作处于前进中的徘徊状态。一方面,各级计划机构得到充实,计划工作和计划管理得到加强,国民经济得到比较快的恢复和发展;另一方面,计划工作中继续存在求成过急、盲目追求高速度倾向。提出了一些不切实际的奋斗目标和生产、建设指标,盲目要求组织国民经济“新跃进”。

1978年12月~1984年10月,河南省计划工作和计划管理体制进行了初步改革。根据中共中央提出的对国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”的八字方针,1979~1980年,围绕提高人民群众生活水平这一重点,计划工作和计划安排主要从3个方面积极推进国民经济的调整工作:在调整农业和工业的比例关系方面,较大幅度提高农副产品收购价格,稳定征购指标,实行超购加价,发展各种形式的生产责任制,加快农业发展;在调整轻工业和重工业的比例关系方面,重点支持轻纺工业,对轻纺工业增加投资和各种专项资金,在原材料、燃料、动力供应等方面实行优先安排,保证其优先发展,重工业关、停了一批技术落后、亏损严重的小炼铁企业;在调整积累与消费的比例方面,针对以往片面强调生产性基本建设,忽视人民生活的倾向,增加了科学、文教、卫生、职工住宅、城乡公用设施等方面投资的比重。1981~1982年,以压缩基本建设规模,消除国民收入超额分配为重点,加强了地方基本建设的计划管理和预算外资金

的计划管理，大幅度削减基本建设投资规模，把基本建设和各项开支退到与国家财力、物力相适应的程度。1983～1984年，重点是集中力量进行经济结构的调整，在继续压缩基建规模的同时，集中财力、物力保重点建设。与此同时，计划工作和计划管理进行了一些初步改革：第一，端正计划工作的指导思想。纠正计划工作长期存在的急于求成的“左”的思想，使计划工作和计划管理比较注意坚持实事求是，量力而行，讲求实效。年度计划和“六五”计划的安排都贯彻以提高经济效益为中心，调整国民经济比例关系，加强综合平衡，安排发展速度“保五争六”^①，留有余地。第二，改革计划管理体制。1984年5月中共河南省委和省政府作出《关于当前经济体制改革若干问题的规定》，决定适当缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划的范围。第三，开始重视中长期计划。针对过去计划管理上偏重年度计划，忽视中长期计划的倾向，逐步确立了一个中、长、短期计划相结合，以中期计划为主的计划体系。第四，在坚持计划经济为主的前提下，逐步克服忽视市场调节的缺点。根据计划经济为主、市场调节为辅的原则，除对少数实行统购派购的重要农副产品下达指令性计划外，农业生产计划主要通过农户签订承包合同，农民在保证完成国家农产品收购任务的条件下，有权自主地安排生产；允许一些企业按照国家规定自销部分产品；生产资料可以作为商品进入市场。第五，改

①安排发展速度“保五争六”就是在提高经济效益的前提下，工农业生产保证平均每年增长5%，在执行中争取实现6%。

变单纯靠分投资、分物资和靠计划指标管理的办法，开始运用经济杠杆，作为保证完成计划的一种手段。第六，开始重视经济效益，力争实现速度与效益的统一。加强了经济效益计划工作，从提高经济效益入手编制国民经济计划。从1984年开始，河南正式编制经济效益计划。第七，开始注重经济、科技和社会发展计划的结合。增加并加强了人口、人民生活、住宅建设、文教、卫生、环境保护等社会发展方面的计划。1982年“国民经济计划”的名称正式改为“国民经济和社会发展规划”，计划部门开始注意会同有关部门共同编好科技发展规划、科技攻关计划、科技推广计划，逐步使经济和社会发展规划建立在科技进步的基础上。第八，加强综合计划的编制工作。1981年河南开始编制综合基本建设计划。从1982年起，把基本建设投资计划改为固定资产投资计划，开始编制包括基本建设和更新改造措施两部分在内的固定资产投资计划。1984年正式编制综合财政信贷计划和国民收入计划。

1984年10月~1987年，计划管理体制全面展开，不断深化，并取得明显成效。根据中共十二大提出的经济体制改革以计划经济为主、市场调节为辅的原则和中共十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》精神，河南对计划体制进行全面改革。1985年4月，河南省人民政府批转省计划经济委员会《关于改进计划体制的若干暂行规定》。改革的主要内容是放权，重点是减少指令性计划管理的范围，扩大指导性计划和市场调节的范围，下放生产、基建、财政、物资等方面的管理权力。从1986年开

始，河南经济和社会发展进入“七五”计划时期，在国民经济和社会发展规划编制方面，制订了“七五”计划和 1986、1987 年国民经济和社会发展规划。在计划管理方面，重点是加强和改善宏观控制，搞好综合平衡、总量控制和结构性调整，加强经济信息和经济预测，合理确定各种重大比例关系、经济发展战略和建设规模，协调重大的经济政策，从宏观上不断加强和完善间接调控体系。在计划体制改革方面，进一步缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划范围，逐步实行两个“放开”和五个“转变”，即：在把宏观经济计划的决策和综合平衡管好的同时，把微观经济活动放开；在管好固定资产投资总规模的同时，把企业的生产经营放开。从指令性计划为主，转向指导性计划为主；从年度计划为主，转向中长期计划为主；从实物平衡为主，转向价值平衡为主；从行政手段为主，转向经济手段为主；从具体组织生产供给为主，转向控制和调节总需求为主。

第一章 计划机构

1949年河南省人民政府成立以后，为了适应计划经济发展的需要，各级人民政府财政经济委员会设立了专管计划工作的科室，并着手收集各种经济资料，试编计划，拟订有关计划工作的规章制度。

1954年中共中央发出《关于建立计划机关的通知》，规定各省、省属市及县人民政府，设立计划委员会，吸收党委、政府和财经、文教部门负责人9~15人组成各级计划委员会，在业务上同时受上级计划机关和国家计划委员会的指导，根据中央指示精神，河南省省、市、专署、县先后成立了计划机构，企业基层单位也建立了计划机构。1956年国务院通过《地方各级人民委员会计划委员会暂行组织通则》，明确地方各级计划委员会是同级人民委员会的组成部分，受本级人民委员会的直接领导，在计划业务上同时受上级计划委员会和国家计划委员会的领导。1958年以后，各级计划机构得到进一步充实和完善。“文化大革命”中，计划机构被撤并，大批计划干部下放农村。各级计划工作先是由各级抓革命促生产第一线指挥部负责，各级革命委员会成立后，由革命委员会生产指挥部负责。1969年各级计划委员会相继恢复。1978年中共十一届三中全会以后，各级计划机构设置得到调整和完善。到1987年，经过30多年计划工