

中长期计划五十年

——浙江省十个五年计划的编制和实施

ZHONG CHANG QI JI HUA WU SHI NIAN
JI SHI

纪实

主 编 金兴盛 副主编 吴孝林 周 丹

中国计划出版社

中长期计划五十年

——浙江省十个五年计划的编制和实施

ZHONG CHANG QI JI HUA WU SHI NIAN

JI SHI

纪实

主 编 金兴盛 副主编 吴孝林 周 丹

中国计划出版社

图书在版编目（CIP）数据

中长期计划五十年纪实：浙江省十个五年计划的编制
和实施/金兴盛主编.—北京：中国计划出版社，2009.9
ISBN 978-7-80242-358-9

I. 中… II. 金… III. ①国民经济计划—五年计划—浙江
省②社会发展—五年计划—浙江省 IV.F127.55

中国版本图书馆CIP数据核字（2009）第161282号

中长期计划五十年纪实

——浙江省十个五年计划的编制和实施

主编 金兴盛 副主编 吴孝林 周丹

☆

中国计划出版社出版

（地址：北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座4层）

（邮政编码：100038 电话：63906433 63906381）

新华书店北京发行所发行

浙江民振印务有限公司印刷

787×1092毫米1/16 18印张 255千字

2009年9月第一版 2009年9月第一次印刷

印数 1—3000册

☆

ISBN 978-7-80242-358-9

定价：80元

课题组成员名单

顾 问：朱家良 魏芳勋

课题组组长：金兴盛

课题组副组长：吴孝林 周 丹

成 员：黄元彪 谢一明 路全胜

任庆胜 舒国珍 郑黎明

序

今年是中华人民共和国成立 60 周年。建国 60 年来，党中央领导全国人民，在探索中国特色社会主义发展道路上，克服了一个又一个艰难险阻，取得了一个又一个胜利，创造了一个又一个奇迹，谱写了新中国历史上一篇又一篇壮丽诗篇。60 年的光辉历程，令人豪情满怀；60 年的风风雨雨，使人自强不息；60 年积累提炼的科学发展观，催人开拓奋进。我们将这本《中长期计划五十年纪实——浙江省十个五年计划的编制和实施》，献给浙江社会主义伟大事业的创业者和建设者，献给发展和改革部门过去和现在的辛勤工作者，献给关心浙江经济社会发展的广大读者朋友，这也是我们对新中国 60 周年华诞的真挚纪念。

新中国成立以来，浙江人民在党中央和历届省委、省政府的领导下，坚持解放思想、实事求是、改革开放、创业创新，走出了一条具有时代特征、中国特色和浙江特点的经济社会发展之路。回顾浙江省国民经济和社会发展十个五年计划的编制和实施过程，从一个视角展示了浙江社会主义建设的伟大成就和改革开放前后的沧桑巨变；从一个侧面呈现了计划经济时期和改革开放以来浙江国民经济和社会发展战略思路的不断演变。从本书中，我们可以审视浙江发展艰苦的实践、曲折的历程、丰富的经验及计划体制变革的轨迹。

本书是由浙江省发展和改革委员会组织一批曾长期从事计划经济工作的老同志，经过三年的辛勤劳作，在收集、整理、分析研究了 50 年的大量历史文献资料的基础上，精心撰写和反复锤炼而成。这些老同志对事业热爱、执着的精神和严谨、求实的文风，令人敬佩。他们给世人提供的这份宝贵的

中长期规划史实，凝聚着他们对传统计划经济到社会主义市场经济体制转型过程中计划工作实践的思索和经验总结，也是计划、规划工作的重要参考史料。

当前，浙江经济社会正处于全面提升工业化、信息化、城市化、市场化、国际化水平的关键时期，正进入经济转型升级的重要阶段。鉴史可以资治，温故可以知新。从浙江十个五年计划编制和实施中，纵观发展的光辉历程，体味其中的艰辛曲折，探索难题的破解之策，我们将以更深远的历史眼光，更理性的战略思维，更深切的人文关怀，谋划未来，积极推进浙江经济的转型升级，率先走科学发展、和谐发展之路。



二〇〇九年九月

目 录

导 言	(1)
第一章 国民经济第一个五年计划 (1953—1957 年)	(7)
一、计划编制的主要依据和基本原则	(7)
二、“一五”计划的基本任务和主要指标	(13)
三、“一五”计划的实施情况	(16)
四、计划编制和实施过程中的主要问题	(26)
五、回顾与思考	(28)
第二章 国民经济第二个五年计划 (1958—1962 年)	(31)
一、计划编制的背景和过程	(31)
二、“二五”计划的方针任务和主要指标	(33)
三、“二五”计划的实施情况和经济调整 (1961—1965 年)	(40)
四、“二五”计划的完成情况	(47)
五、计划编制和实施的经验与教训	(62)
第三章 国民经济第三个五年计划 (1966—1970 年)	(65)
一、“三五”计划的编制过程	(65)
二、“三五”计划的主要内容	(67)
三、“三五”计划的实施过程	(70)
四、“三五”计划的执行结果	(73)
五、简短小结	(78)
第四章 国民经济第四个五年计划 (1971—1975 年)	(79)
一、“四五”计划编制的背景和过程	(79)
二、“四五”计划的指导思想和发展重点	(82)

三、“四五”计划的实施过程	(88)
四、“四五”计划的执行结果	(93)
五、简短小结	(96)
第五章 国民经济十年发展规划 (1976—1985 年)	(100)
一、规划编制的背景和过程	(100)
二、十年规划的主要目标和发展要求	(103)
三、“五五”时期计划的实施情况	(112)
四、“五五”时期的成就和启示	(122)
第六章 国民经济和社会发展第六个五年计划 (1981—1985 年)	(125)
一、计划编制的背景和过程	(125)
二、“六五”计划的主要内容	(127)
三、“六五”计划实施的过程和结果	(139)
四、几点启示	(149)
第七章 国民经济和社会发展第七个五年计划 (1986—1990 年)	(152)
一、计划编制过程和主要特点	(152)
二、“七五”计划的指导思想和主要任务	(156)
三、“七五”计划实施和完成情况	(165)
四、计划实施中的主要问题和启示	(181)
第八章 国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划 (1991—2000 年)	(184)
一、主要背景和编制过程	(184)
二、指导方针、奋斗目标和主要任务	(186)
三、“八五”计划的实施	(196)
四、计划实施中的问题和启示	(212)
第九章 国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要 (1996—2000 年)	(215)
一、计划制定的背景和过程	(215)
二、“九五”计划的主要内容	(218)

三、“九五”计划的实施过程·····	(231)
四、“九五”计划执行结果·····	(238)
五、计划实施的主要特点和启示·····	(248)
第十章 国民经济和社会发展第十个五年计划纲要 (2001—2005 年)	
·····	(250)
一、计划制定的背景和过程·····	(250)
二、计划的总体要求和奋斗目标·····	(252)
三、“十五”计划完成情况·····	(267)
四、计划实施过程中的新情况和新问题·····	(271)
五、计划制定和实施的特点和启示·····	(273)
主要参考文献·····	(276)
后 记·····	(279)

导 言

新中国成立后,经过国民经济三年恢复,开始了有计划的社会主义建设。从 1953 年开始制定和实施发展国民经济的中长期计划,基本形式是五年计划。本书回顾浙江省第一至第十个五年计划,改革开放前后各有五个。无论从计划的制定,还是计划的实施来看,各个五年计划既有共性,又有各自不同的历史背景和基本特征;同时也反映出计划经济时期和改革开放以来,社会的变革,经济的发展。

国民经济和社会发展五年计划的制定和实施的回顾,主要有三方面的内容:一是计划期国民经济和社会发展基本思路的正确选择;二是国民经济和社会发展目标、任务以及相应的指标、措施和项目的确定;三是计划实施情况回顾和总结。并力求以史为主,以史带论。

浙江半个世纪的经济发展战略思路,在第一个到第十个五年计划中得到了比较全面的反映。

《浙江省第一个五年计划(1953—1957 年)》确定,浙江经济发展的重点是农业和为省内服务的地方工业,主要是增加日用工业品和农业生产资料生产。计划提出“首先应尽一切可能从发展生产中,为国家积累资金,培养人才,以支援国家重点建设”,并贯彻沿海工业基本建设应当“踏步”的精神。

1956 年毛泽东《论十大关系》的报告,指出必须充分利用和发展沿海工业基地以后,浙江经济建设发生了重大转变。全省“二五”计划(1958—1962 年)确定了“优先发展重工业”的方针,并提出“五年内基本建成本省工业化的基础”的过高要求。在此方针指导下,开工建设钢铁、机械、化工、建材、电力等一批重工业骨干项目,为浙江工业化打下了一定的基础。由于 1958 年的“大跃进”和三年自然灾害造成的困难,按照中央 1960 年 9 月确定的“调

整、巩固、充实、提高”的方针，在 1961—1965 年进行了五年的经济调整。经济建设又重新回到以农业为重点的思路上来，并要求按“农、轻、重为序”，“以发展农业生产，解决吃、穿、用为中心”安排生产建设。

1966—1978 年的十多年间，经历了“文化大革命”和粉碎“四人帮”后两年多的拨乱反正。“三五”计划（1966—1970 年）的编制先是要求继续做好国民经济调整工作，继而提出“立足于战争”的指导思想，最后确定“以增产粮食和加快军工建设为主攻方向”，使国民经济“更好地适应战争的需要”。“四五”计划（1971—1975 年），进一步贯彻“备战备荒为人民”的战略方针，重点是小三线建设，大办农业、煤铁及矿山建设，要求“基本建成我省独立的经济体系”。这两个五年计划的指标安排不尽合理，同时，实施中受到“文化大革命”的冲击，国民经济遭受严重破坏。

第五个五年计划（1976—1980 年）没有单独编制，而是制定 1976—1985 年十年发展规划纲要，主题是“为把浙江建成社会主义工业省而奋斗”。由于当时迫切希望把“文化大革命”耽误的时间夺回来，计划指标定得过高。这个规划实施期间，1978 年 12 月党的十一届三中全会召开，经济建设重新成为全党工作的中心。1979 年 4 月中央工作会议确定实施国民经济“调整、改革、整顿、提高”的方针，浙江经济建设的指导思想也得到了进一步明确。

从 1981 年开始的第六、七、八、九、十个五年计划，都是遵循党的十一届三中全会精神，坚持以经济建设为中心，以改革、开放为动力来部署经济和社会发展。

1981 年，中共浙江省委省政府在给中共中央和国务院的《关于经济情况和经济发展问题的报告》中，认为浙江工业“基本是轻型结构”，农业和沿海港口开发条件好，提出了“发挥优势，以长补短，发展经济的基本方针”，这标志着浙江经济发展战略思路的重大变化，并在五年计划中得到了充分体现。从“六五”计划（1981—1985 年）开始，“国民经济计划”改为“国民经济和社会发展计划”。“六五”计划确定，“继续贯彻执行调整、改革、整顿、提高方针，以提高经济效益为中心，把经济、科技和社会发展结合起来，使国民经济稳定地持续增长”。同时，强调“进一步全面调整经济结构，大力发展

农业和消费品工业”，重工业更好地为农业和消费品工业服务，并把发展科技、教育放到了重要地位。

“七五”计划（1986—1990年）的指导思想，是“以改革和开放促进改造和开发，发挥经济优势，保证重点建设，优化产业结构，强化农业基础，加快科技进步和智力开发，提高经济效益，增强经济后劲，继续改善城乡人民生活，推进社会主义精神文明建设”。计划要求“把改革放在首位”，提出了“基本实现新旧经济体制的转换”的过高要求。还要求搞好对外开放，增强出口创汇能力。

1991年开始的“八五”计划（1991—1995年），编制的是《浙江省国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》。《纲要》的基本思路是“以提高国民经济整体素质为中心，把经济工作的重点放在打基础、上水平、增效益上”，强调“继续深化城乡经济体制改革，进一步扩大对外开放”，“因地制宜，发挥优势，促进地区经济合理分工和协调发展”，“认真贯彻执行物质文明和精神文明一起抓的方针”。这一发展思路，是在经历1989年开始的国民经济治理整顿，在领导层和经济界对浙江经济发展状况产生不同看法的背景下，经过反复讨论以后形成的。1992年初邓小平南方谈话和同年3月中央政治局全体会议精神贯彻以后，浙江改革开放和经济发展步伐大大加快。为了适应新的形势，更好地发挥政府计划（规划）的指导作用，省政府向省人大常委会作了建议调整十年规划和“八五”计划主要经济指标的报告，经省七届人大常委会第32次会议同意，调整了全省生产总值、财政收入、固定资产投资和建设项目、出口总额和社会商品零售总额等指标。这是浙江省编制和实施五年计划以来首次按程序正式调整五年计划指标，体现了实事求是的精神，促进了经济和社会发展。

“九五”计划（1996—2000年）编制的是《浙江省国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。《纲要》确定的发展战略，是“以提高国民经济整体素质为中心，强化农业基础，强化基础设施，强化科技教育，强化外向拓展，努力实现经济结构和经济增长方式的根本转变，形成新的优势，加快现代化建设进度。”《纲要》第一次提出了经济增长和经济体制“二个根本转变”，并强调“坚持科教兴省”，“依靠科技进步和劳动者素质的提高，实

现资源的高效转换”；实施《中国 21 世纪议程》，“逐步形成工业、资源、环境的良性循环，实现可持续发展”。

《浙江省国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》(2001—2005 年)，是在浙江省实现了由温饱到总体小康的历史性跨越和初步建立社会主义市场经济体制以后，进入新世纪编制的第一个五年计划。《计划纲要》提出的经济社会发展的总体要求是“以加快发展为主题，全面推进现代化建设；以结构调整为主线，促进经济发展从量的扩张向质的提高转变；以改革开放和科技进步为动力，再创发展新优势；以提高人民生活水平为根本出发点，实现更加宽裕的小康生活；大力弘扬浙江精神，努力建设经济强省、科教强省和文化大省；正确处理改革、发展、稳定的关系，不断开拓有浙江特色的发展路子”。继“八五”计划提出以提高国民经济整体素质为中心、“九五”计划提出“两个根本转变”以后，“十五”计划提出了“从量的扩张向质的提高转变”，建设经济强省、科教强省和文化大省等新的要求，突显了在新世纪实现新跨越，实现省第十次党代会提出的争取到 2020 年提前基本实现现代化的宏伟目标。

围绕经济社会发展基本思路，通过对历次五年计划的回顾，可以看到浙江各个五年计划时期和改革开放前后经济社会发展总体思路的调整，以及不同发展思路和计划目标指导下浙江经济社会发展状况的历史性变化。“一五”时期经济建设比较顺利，1958 年的“大跃进”给经济建设带来一定的困难和问题，不得不进行实际为期五年的经济调整。“文革”十年，使经济建设和社会发展受到极大破坏，使国民经济面临崩溃的边缘。改革开放以后，经济社会发展取得巨大成就。

回顾第一个到第十个五年计划的编制和实施，值得关注的是计划体制的变革。1981 年，中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，“必须在公有制基础上实行计划经济，同时发挥市场调节的辅助作用”。党的十二大报告进一步指出：“有计划的生产和流通，是我国国民经济的主体。同时允许对部分商品的生产和流通不作计划，由市场来调节”，并提出了实施计划管理的三种形式，即指令性计划、指导性计划和市场调节。1984 年中央《关于经济体制改革的决定》，提出“建立自觉运用价值规律的计划体制”，

发展有计划的商品经济。这一时期，可以说是计划与市场的“主辅论”阶段。1990年中央《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》，要求建立计划经济同市场调节相结合的经济管理体制和运行机制，就是所谓计划与市场的“结合论”，在计划与市场的关系上前进了一步。1992年初，邓小平南方谈话科学地阐明了计划与市场的关系。党的十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标模式。按照这一模式，提出了市场对资源配置起基础性作用，国家计划总体上是指导性的。中长期计划依据总体改革要求发生了一系列变化。

——从单纯的国民经济计划改变为国民经济和社会发展规划，丰富了计划内容。从第六个五年计划开始，不再以“国民经济计划”命名，而改为“国民经济和社会发展规划”。这一改变，既反映着经济和社会统筹协调发展的客观要求，也反映着计划思想的重大变革。

——从五年计划以计划指标为主转为以合理确定经济和社会发展的思路、目标、任务为主，相应安排重大经济结构调整、重大建设项目、优化空间结构和实施政策措施等。突出了五年计划的宏观性、战略性和政策性。

——从单一的综合计划转为多元的复合计划，扩展了计划体系。适应经济社会发展新的需要，五年计划从原大包大揽的综合性国民经济计划，逐步转为经济和社会发展规划（或规划纲要）和部门（行业）计划、专项（专业）计划等构成的多元复合计划体系。

——从全国统一安排转为分层次决策，体现了地方计划的相对独立性和企业的自主性。改革开放以前，五年计划盘子和指标全部由中央计划决定，地方计划按国家下达的控制数字进行编制。改革开放以来，随着企业成为自主经营的市场主体，政府计划不再层层分解下达；随着中央将部分经济管理权限下放到地方，使地方特别是省级政府运用地方资源促进本地区经济社会发展的自主性增强，到“九五”计划的制订，基本上转变为“分层决策”计划模式，中央计划与地方计划的衔接，主要体现在发展思路、方针、政策和少数跨行政区的重大事项和建设项目上。

——五年计划编制的方法从封闭转向开放，提高了计划编制的社会参与度和透明度。改革开放前，中长期计划编制工作是完全封闭和严格保密的。改革开放以来，逐步由缩小保密的内容和范围，转向公开、透明和社会参与，

吸收研究单位、咨询机构、企业和公众参与，提出意见、建议和参与咨询论证。

——规划实施的手段从行政指令转向以经济手段间接调控为主。在计划经济时期，计划实施的手段是行政干预、政府资源的直接分配调拨和行政审批制度。随着市场取向改革的推进，政府职能的转变，计划实施中市场机制的作用不断增强，计划实施的手段转向综合运用经济、法律、行政手段，主要是经济手段的间接调控，促进需求和供给的平衡，经济活动的健康运行，促进经济社会的协调发展。

——计划编制程序逐步走向规范化，增强了计划的预见性、及时性和权威性。历次中长期计划的编制，基本思路和目标任务等，都是按照党委提出的要求来制定的，其具体程序和形式，以往是不固定的，浙江是从“八五”计划开始，由省委提出《关于制定浙江省国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》和“九五”、“十五”计划的《建议》，政府按省委《建议》的精神编制计划纲要，并成为规范性程序。从计划编制的时间看，有的五年计划编制不够及时，如“一五”、“六五”计划是在计划期的第三年，“五五”计划是在计划期的第二年才批准下达的；从“七五”计划起，都是在计划期第一年就批准下达的。从批准程序看，第一个到第四个五年计划，程序上没有严格规范，从第五个五年计划开始，正式报送省人代会审议，并在“八五”计划实施过程中启动了计划调整的审议程序。在计划名称上，采用过“计划”、“计划纲要”、“十年规划和第八个五年计划”、“九五计划和2010年远景目标纲要”等。第五个五年计划包含在1976—1985年十年规划中。“八五”、“九五”计划和十年规划一起编制的原因，是当时曾经设想从五年计划转向实施滚动计划，以增强计划的预见性。以往的中长期计划，也曾使用过规划这一表述，但在涵义上并未作出规划与计划的明确区分和界定。从“十一五”规划开始，基于市场经济体制和全方位开放背景，把我国过去长期沿用的“五年计划”统一改为规划。其基本涵义是：五年规划是政府制定的，也是管政府的，是政府履行经济调控、公共服务和社会管理职能的重要依据。这一改革，将谱写社会主义市场经济体制下中长期规划的新篇章。

第一章

国民经济第一个五年计划 （1953—1957 年）

1949 年中华人民共和国成立后，经过三年的国民经济恢复，我国经济基本步入正常发展轨道。1951 年，党中央根据当时国民经济已经好转和其他方面工作的实际情况，决定自 1953 年起编制和实施第一个五年计划，并要求政务院立即着手编制计划的各项准备工作。同时，党中央也向各地部署编制地方中长期计划的任务，要求从 1952 年起做准备工作。浙江从 1953 年开始编制和实施第一个五年计划，几经上下，反复修改，形成《浙江省 1953—1957 年国民经济计划（草案）提要》，省人民委员会于 1955 年 2 月上报中央，同年 7 月全国人大一届二次会议审议通过国家“一五”计划，国务院于 11 月以 72 号令下达了《浙江省发展国民经济的第一个五年计划（1953—1957 年）》，12 月 7 日省人民委员会办公厅（〔55〕办秘字 11814 号文）转发各厅局和各市地执行。这是浙江历史上编制的第一个中长期计划，也是改革开放前编制并实施最好的一个五年计划。

一、计划编制的主要依据和基本原则

（一）三年国民经济恢复为“一五”计划奠定了基础

新中国成立到 1952 年底，为我国国民经济恢复时期。在党中央和中央人民政府的正确领导下，浙江省委、省政府认真贯彻执行党的路线、方针、政策，采取多种有力措施，依靠工人阶级和广大人民群众，进行土地改革、抗美援朝、镇压反革命、“三反”、“五反”运动，开展社会民主改革，整顿经

济秩序，恢复和发展国民经济。经过三年多的艰苦奋斗，医治了战争创伤，胜利完成了国民经济恢复任务，新生人民政权得到巩固，社会稳定，生产发展，群众生活显著改善。到 1952 年底，全省国民经济各部门主要经济指标与 1949 年相比，都有较大恢复增长^①，一般已达到或超过战前水平，实现了财政经济情况根本好转的目标。

社会总产值由 1949 年的 20.92 亿元增加到 1952 年的 35.56 亿元（按当年价，下同），增长 70%，年均递增 19.3%。国民收入总额由 13.55 亿元增加到 22.53 亿元，增长 66.3%，年均递增 18.5%。工农业总产值由 29.94 亿元增加到 48.46 亿元，增长 61.9%，年均递增 17.4%。其中工业总产值由 5.8 亿元增加到 10.85 亿元，增长 89.1%，年均递增 23.2%；农业总产值由 24.14 亿元增加到 37.61 亿元，增长 55.8%，年均递增 15.9%。工农业总产值的比重发生较大变化，工业由 19.4% 上升为 23.39%，农业由 80.6% 下降为 77.61%，工业水平有所提高。

1. 工业生产得到恢复和发展。工业总产值和 21 种主要工业产品产量都有较大幅度增长（详见表 1—1）。

表 1—1 21 种主要工业产品产量增长情况

产品名称	单位	1949 年实绩	1952 年实绩	1952 年为 1949 年%
生 铁	万吨	0.09	0.15	166.7
原 煤	万吨	0.10	0.15	150.0
发电量	亿度	0.59	0.85	144.1
烧碱（折 100%）	万吨	—	0.10	—
水 泥	万吨	—	0.49	—
明 矾	万吨	1.00	3.00	300.0

①恢复时期的数据来源：《浙江省国民经济统计资料 1949—1982》，浙江省统计局 1983 年 10 月编。