

● 中华全景百卷书

经济资源系列

86

中国建设 五年计划

武力

● 中国



《中华全景百卷书》

编委会

顾问：徐惟诚 袁宝华 于友先

任继愈 苏 星

总编委员会主任：李志坚

总编委会副主任：何卓新 孙向东

总编委：范西峰 董蕴琦 李学谦

李 伟 朱述新 母庚才

李建华

编委：（按姓氏笔划排序）

丁晓山 于振华 马艳平 王 红 王 伟

王 勉 王士平 王尔琪 王奇治 王品璋

王恩铭 王寅诚 王骊岭 石建英 卢云亭

田人隆 申先甲 刘 达 刘 彪 刘文彪

刘克明 刘树勇 刘振礼 刘俊华 刘峻骧

刘森财 成绥台 孙玉琴 孙彦钊 邢东风

李元华 李明伟 吕品田 吕金陵 朱立南

朱祖希 朱筱新 朱莱茵 朱深深 伍国栋

华林甫 向世陵 杨菊花 吴舜龄 宋志明

宋剑霞 忻汝平 汪家兴 张 正 张亚立

张兆裕	张则正	张鹏志	陈晓莉	陈绶祥
陆道中	武 力	武玉宇	赵艳霞	罗静文
周 亮	周育德	金启凤	金奇康	金德年
金德厚	宗 时	空 宇	郑玉辉	郑进保
泽 昌	胡 洁	胡振宇	郝 旭	春 晖
钟 玉	郭文杰	郭积燕	郭素娟	袁济喜
夏继果	徐兆仁	徐庆全	钱 冶	浦善新
唐 忠	梁占军	涂新峰	黄同华	曹革成
蒋 超	葛晨虹	鲁 葳	焦国成	曾令真
谢 军	郭爱红	裴仁君	熊晓正	戴瑞丰

※ ※ ※

总策划·总编辑:朱新民

执行总编辑:傅亿仲

副总编辑:贺耀敏 恽鹏举 刘占昌

装帧设计:王 晖 尚云波

编辑人员:任自斌 董凤举 曹革成

孙建庆 徐庆全

主旋律的音符

(总 序)

中华民族是富有爱国主义光荣传统的民族。在我国历史上,爱国主义历来是激励和鼓舞人民团结奋斗的一面伟大旗帜,是推动祖国社会历史前进的一种巨大力量,是各族人民共同的精神支柱。在新的历史条件下,继承和发扬爱国主义传统,对于振奋民族精神,凝聚全民族力量,为中华民族的振兴而奋斗,有着十分重要的意义。

江泽民等党和国家领导人多次强调,中共中央关于《爱国主义教育实施纲要》明确指出,要使爱国主义、集体主义、社会主义思想“成为全社会的主旋律”。爱国主义教育在社会主义意识形态中所处的重要地位,要求人们从确立社会“主旋律”的高度认识其重要性,把它作为社会主义精神文明建设的工程,作为引导人们确立正确理想、信念、人生观和价值观的共同基础。

一、发展经济的五年计划

我国的统一计划一直称为国民经济计划。从1953年至今,我国已制定和执行了8个发展国民经济的“五年计划”。为了加强对国民经济主要活动、科学技术进步和社会发展的统一部署和安排,1982年第五届全国人民代表大会第3次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定,我国今后统一的计划名称改为国民经济和社会发展规划。

国民经济是一个庞大复杂的有机整体,它包括社会再生产的各个方面,包括一切物质生产部门和非物质生产部门。这就决定国民经济和社会发展规划必须由反映各方面活动的计划组成。实际上,为了对整个国民经济进行有效的计划管理,也需要把国民经济划分为若干组成部分,各个组成部分处于不同的地位,负责解决特定领域的计划管理任务;同时,它们又相互联系、相互制约,形成一个完整的体系。

在社会主义市场经济中,国民经济计划、财政政

策和金融政策是政府对国民经济运行实行宏观调控的三类主要手段。与此相应,计划部门、财政部门和金融部门也就成为制定和实施宏观经济政策的三大部门。可以说,即使在我国建立社会主义市场经济体制以后,计划管理仍然是政府调控国民经济的不可缺少的重要手段之一,“五年计划”仍然会存在和继续发挥作用。

在中国经济宏观调控体系中,调控手段和调控部门如上所述有三个,但由于调控对象只有一个,所以上述三类调控手段和三大调控部门就需要各司其责、互相配合,相互之间有着不可替代的特殊作用。由于计划的特点和长处是勾勒大势和指示中长期发展方向,因而对于国民经济的重大结构调整,特别是中长期供给结构的调整,有着重要的影响力,适于用来进行供给管理。而财政和金融的影响力和着眼点都偏重于近期总量平衡,适于用来进行需求管理。

1. 经济计划及其种类

为了有效地实施对国民经济和社会发展的调控和管理,政府一方面需要对较长时期内国民经济和社会发展的远景作出科学的设想,另一方面又需要对一定时期的经济和社会发展作出具体的规划和安排。因此,按照时间的长短和序列来分,国民经济和社会发展计划可分为长期计划、中期计划和短期计

划。

(1)长期计划(或远景规划)。长期计划一般期限在10年以上。长期计划期限的确定主要考虑以下因素:①为实现一定的经济战略任务大体需要的时间,如实现“四个现代化”所需要的时间,达到“小康”生活水平所需要的时间等。②从科研到生产的周期,即从科学研究取得的成果,经过技术推广应用、固定资产投资到投入生产的整个过程所需的时间,也就是从科学这个“知识形态上的生产力”转变为“直接的生产力”所需要的时间。③人们认识客观事物及其规律性的能力、预见程度,制定科学的计划所需要的资料、手段、方法等条件具备的情况。

长期计划是战略性计划,在国民经济体系中占有重要的地位。因为只有长期计划才能较好解决国民经济和社会发展中的一些基本的重大的问题,诸如:经济发展的战略目标、战略重点、产业结构的重大调整、自然资源的合理开发和利用、生产力的合理布局、科学技术发展方向、文化教育卫生发展方向和重点,以及预见一个较长时期内经济增长速度、人口结构变动和人民生活水平提高的幅度等。长期计划决定中期计划的方向、任务和基本内容,是制定中期计划的依据。有了科学正确的长期计划,才能保证整个国民经济计划的科学性、连续性和稳定性。

长期计划是纲领性的、轮廓性的计划,它只能是

一个粗线条的远景设想,必须通过中期计划和短期计划加以具体化和组织实施。这是因为长期计划的期限较长,不确定和经常变化的因素较多,有些因素及变化事先难以预料。因此制定长期计划只能根据一些比较稳定的、可以预见到的基本因素,根据对我国国情和世界政治、经济以及科技发展趋势的分析,对今后一个较长时期内的经济发展作出大致的预见和规划。在长期计划中,综合性计划指标和计算性指标占有较大的比重,较多地利用概算和综合定额。

长期计划可以是综合性的,也可以是专项的。综合性的计划,如《国家计委关于 1976—1985 年发展国民经济十年规划纲要(修订草案)》、《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》。专项规划,如我国的《一九五六年至一九六七年农业发展纲要》等。

(2)中期计划。中期计划的期限一般为 5 年左右。5 年的时间,大致可以反映出从投资建设到建成投产的周期。在目前科学技术发展状况下,一些大型建设项目从建设到投产,许多产品的更新换代,一些新的生产部门的建立,重大科学技术问题的解决,重大技术经济措施的推广应用,以及专门人才的培养等,大体上都可以在 5 年左右的时间内完成。

中期计划是实施宏观计划管理的基本形式,是长期计划的具体化。由于中期计划的期限相对较

短,不能确定和预见的因素及变化较少,能见度较高,因而可以比较准确地衡量计划期内各种因素的变动及其影响,可以在人力、物力、财力综合平衡的基础上,对长期计划的各项任务给以具体的数量表现,并对实现任务的各项措施作出具体的安排,使长期计划的贯彻执行成为可能。中期计划又是短期计划(如年度计划)的依据。由于中期计划比短期计划期限长,可以避免期限短的局限性,对诸如科学技术进步成果的运用、重大工程项目的建设等,有可能作出妥善的安排,并有利于在地区之间、部门之间、企业之间建立相对稳定的经济联系。中期计划的任务一般按年度分列,是制定短期计划的根据,实际上短期计划的主要任务和措施,也是由中期计划决定的。有了中期计划,才能保证短期计划的连续性。

为了将中期计划和长期计划更好地衔接起来,国内外都提出了实行“滚动式”计划。如五年一滚动。就是在制定长期计划时,可将长期计划的任务按五年分列。第一个五年计划订的详细一些,依次渐粗。当第一个五年计划执行到第三、四年时,就根据执行情况以及对未来各种条件的分析,将下一个五年计划具体化和作必要的修正,并同时在原订的长期计划后面再续接一个五年计划的设想,如此类推。

(3)短期计划。短期计划包括年度计划和季度计划,以年度计划为主要形式。短期计划是发展国

民经济的行动计划,是贯彻实现中长期计划的具体执行计划。年度计划主要根据五年计划规定的分年度任务,结合国民经济发展的实际情况和对计划年度经济发展的预测,具体规定本年度的具体任务和实现任务的有关措施。

年度计划是在对当年生产能力和潜力进行比较准确的分析研究,对人力、物力、财力进行具体的平衡核算的基础上制定的。年度计划规定的计划任务和有关技术经济指标,内容比较具体、细致、准确,有执行单位,有相应的人力、物力、财力的分配,为贯彻执行计划提供了可能,为检查计划的执行情况提供了依据,从而使中长期计划的实现有了一定的保证。

从国民经济计划的时间序列来看,长期计划具有决定性的指导意义,中期计划是计划管理的基本形式,短期计划是执行贯彻计划的具体方式。没有中长期计划就等于没有计划,而没有短期计划,中长期计划也就无从落实。

国民经济和社会发展计划除了按时间序列分为上述三种外,按其在国民经济和社会中的层次来分,还可以划分为中央计划、地方计划和基层计划三种。

(1)中央计划是指中央政府制定的计划,包括国家计划委员会制定的全国计划和中央各部门的计划。中央计划是国民经济全局性的计划,是国家经济决策的体现。它包括关系国民经济全局的主要经

济活动计划和有关科学技术、社会发展主要方面的计划。它规定整个国民经济以及各个部门发展的方向、目标、任务和重大比例关系,并在全国范围内对人力、物力、财力进行平衡和分配。中央计划在国民经济计划体系中处于主导地位,是制定地方计划的主要依据,也是制定基层计划的重要依据。中央计划制定的正确与否,对于整个国民经济和社会的发展具有决定性的意义。

(2)地方计划主要是指省、市、自治区和县的计划。地方计划是中央计划在各地区的具体化。它以中央计划中按地区分列的任务为依据,结合本地区的具体情况,因地制宜地对本地区的经济和社会发展作出具体安排,对地区范围内的人力、物力、财力进行全面的综合平衡。地方计划还对中央计划不作具体安排的地方性生产、建设、社会服务事业和人民生活,以及由地方支配的人力、物力、财力的分配使用作出具体安排,成为中央计划的补充。

(3)基层计划是指独立核算的企业和独立经营的事业单位的计划。它是基层单位进行产供销生产经营活动,具体安排人、财、物的计划。在过去那种以单一公有制和行政性计划管理为特征的传统经济体制下,企业的经营活动必须在国家统一经济计划的指导下进行,实际上是中央计划或地方计划的具体化,它是以前者为依据,并保证国家指令性计划任

务的实现。在上述体制下,企业或事业单位的自立权很小,除了以行政管理为特征的指令性计划,也没有其他可供参照的信息和约束。但是在社会主义市场经济条件下,就绝大多数企业来说,基层计划则是在国家的指导下和产业政策的引导下,由企业根据自己的情况和市场要求自主制定的,具有很大的灵活性,可随时加以修正。

按计划的内容来分,又可分为经济计划、科技计划、社会计划等。

社会再生产是由生产、交换、分配、消费等环节构成的统一体,各环节之间相互联系,相互作用。从纵向看,社会再生产表现为一个按照生产、交换、分配、消费和积累等经济活动序列循环往复的过程,但是从—个时间点上的横断面,生产、交换、分配、消费和积累等经济活动又是同时存在的,它们构成整个国民经济的运行。国民经济计划按照社会再生产过程序列,又可分为生产计划、流通计划、分配计划、消费计划等。

由于生产对于社会再生产各环节活动,对国民经济各部门的发展具有决定性的作用,因而生产计划是国民经济计划体系的基础,是计划的重要内容,除了诸如社会产品、农业、工业、建筑业、交通运输等生产计划外,由于进行物质产品的生产,必须有一定劳动者和劳动手段,因此劳动计划和投资计划也

是必不可少的。

交换是社会再生产过程的一个重要环节,社会各部门、各企业生产出来的物质产品(包括生活资料和生产资料),是经过流通进入消费的。流通是联系生产与消费的纽带。在社会主义市场经济下,流通和交换固然主要是通过市场进行的,并且受市场规律的制约,但是政府仍有必要采用计划管理的方式,对市场加以宏观调控。目前我国编制的流通计划有生产资料流通计划、生活资料流通计划、对外贸易计划等。

生产决定分配,分配又反作用于生产。在社会主义市场经济中,社会生产出来的物质产品是通过实物和价值两种形态进行分配的,而且一般是通过价值形态的分配来实现对实物产品的分配。有计划地分配资金和物质(主要指财政计划和政府宏观调控),是有计划地实现社会再生产的重要条件,有关分配的计划有财政收支计划、信贷计划、重要生产资料分配计划等。

社会主义生产的目的是为了~~满足人民的消费需要~~。消费既是生产过程的终点,又是再生产过程的起点,人民生活消费的需要,是制定生产计划的依据,在社会主义市场经济条件下,尽管各企业主要是通过市场反馈的信息来决定生产和供给,但是政府根据整体利益、眼前利益和长远利益需要,适当



制定消费计划还是很有必要的,如城乡居民收入增长计划、消费结构计划、住宅建设计划等等。

上述生产、流通、分配和消费计划只是有关经济发展的计划。在现代科学技术突飞猛进的情况下,经济的发展越来越依赖于科学技术的发展。科学技术的发展在很大程度上决定着经济发展的方向、规模、速度和水平。因此,国家必须制定相对独立的科学技术发展计划,并使它在整个计划体系中处于应有的地位,这方面的计划有:重点科学技术项目计划、新技术推广项目计划、新技术引进和设备进口项目计划等。

国民经济和现代科学技术的发展,与各项社会事业的发展以及许多重大社会问题的解决,已经越来越紧密地联系在一起,因此逐步完善和加强社会计划,已经成为社会发展的趋势。目前我国编制的社会计划有:人口计划、环境保护计划、城乡建设计划、社会福利事业计划、文化教育卫生和体育事业计划等。

从计划的强度和实施要求来看,计划又可分为指令性计划与指导性计划两种。

指令性计划是社会主义国家对国有企事业单位实行计划管理的一种具体方式,它的特点是:由中央和各级计划主管部门逐级下达到基层计划单位,基层单位必须执行,保证完成。下达计划单位要负责

主要生产条件的衔接,由于主观原因没有完成计划的,要追究责任;需要修改计划时,要按分级管理的原则逐级上报批准,不得擅自更改。指令性计划指标分为高限指标和低限指标两种,低限指标要求计划执行单位必须保证完成和超额完成;高限指标要求严格控制,不得任意突破。指令性计划一般内容较为详细具体,可操作性较强,如对工业企业规定产品的产量、品种、质量、劳动生产率、主要原材料的耗费、产品成本、上交利润等;另一方面,计划下达者应保证其具有完成计划所必需的条件,如设备、原材料、燃料、电力供应、生产协作、劳动力调配等,使该企业在执行计划时,在人力、物力和财力上都有可靠的保证。在传统的计划经济体制下,由于是单一公有制和市场作用很微弱,指令性计划在计划管理中所占比重很大,但效果并不好,在社会主义市场经济条件下,指令性计划所占的比重必将大为缩小。

指导性计划是指国家运用经济杠杆来使企事业单位的生产经营活动按照国家的预期愿望进行的计划管理方式。指导性计划的特点为:国家不对有关的企事业单位直接规定任务,而是通过颁布有关政策法规,发挥各种经济组织的作用,利用税收、金融等经济杠杆,采取各种经济措施,将其纳入国家计划的轨道。指导性计划一般由国务院和各级计划主管部门颁发,用以指导经济的发展,指标不具有强制

性,计划执行单位可以根据市场供求关系的变化和本单位的具体情况,来制定本单位的生产经营计划。在社会主义市场经济里,指导性计划将是计划管理的主要形式。

2. 经济计划的目标与任务

制定国民经济和社会发展的长期计划,首先需要确定一个经济和社会发展的战略目标。所谓战略目标,是指有关经济和社会全局和长远发展的目标。例如,中国共产党第十二次全国代表大会提出:从1981年到本世纪末的20年,我国经济建设总的奋斗目标是,在不断提高经济效益的前提下,力争使全国工农业的总产值翻两番,即由1980年的7100亿元增加到2000年的28000亿元左右。这就是我国近20年内经济发展的战略目标。

科学的经济和社会发展战略目标,可以向全国人民展现经济和社会发展的宏伟前景,可以鼓舞斗志,激发人民建设社会主义的热情,可以为长期计划的制定提供依据。

经济和社会发展战略目标的内容,一般可以包括以下几个方面:(1)经济增长目标。包括经济发展水平、增长速度、产业结构变革的目标。例如国民收入总额、社会总产品和工农业总产值及其增长速度,人均国民收入、人均主要产品产量。(2)提高人民物

质文化生活水平的目标。这个目标可以用综合性的或单项的指标表示,如人均消费额、人均主要消费品消费量等。(3)科学技术发展和技术结构变革的目标。例如:重大科研课题的突破,重大科学技术成果的推广应用,改造大自然的规划,以及技术结构的变化等。(4)发展社会事业和解决重大社会问题的目标。例如:人口自然增长率、平均寿命、就业率、国民义务教育普及程度等等。

正确确定经济和社会发展战略目标,必须充分考虑以下几个方面:(1)我国的国情。要从我国国情出发,充分考虑我国的社会经济特点,包括社会经济政治制度、民族特点、历史传统、国土资源、人口和文化等。(2)我国的国力。确定经济和社会发展的战略目标,必须对我国的国力进行实事求是的分析,对我国的自然资源、劳动力资源、生产和技术的发展水平和潜力、国家从事经济建设的资金等进行正确的估量。要量力而行,既要看到各方面的有利因素,又要充分估计到各方面的不利条件,以便将目标的选择建立在切实可靠的基础上。(3)经济规律和自然规律的要求。经济和社会发展的战略目标应能正确反映经济规律和自然规律的客观要求,应当建立在对经济规律和自然规律正确认识和运用的基础上。为此,要深入调查研究,进行科学预测,做好多种方案的比较和论证,以保证目标的科学性和可靠性。(4)