

中国十个 五年计划 研究报告

主编：刘国光

副主编：张卓元 董志凯 武力



人民出版社

中国十个五年计划研究报告

主 编：刘国光

副 主 编：张卓元 董志凯 武力

人 民 出 版 社

策 划:李 朱

责任编辑:李 朱

封面设计:孙 初

版式设计:卢永勤

责任校对:罗世缙

图书在版编目(CIP)数据

中国十个五年计划研究报告/刘国光主编 张卓元 董志凯 武力副主编.

-北京:人民出版社,2006.3

ISBN 7-01-005427-4

I. 中… II. 刘… III. 国民经济计划-五年计划-研究报告-中国 IV. F123.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 012759 号

出版发行: 人民出版社

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

总 经 销: 人民出版社发行部

010—65257256, 65243313, 65244241, 65136418

经 销: 各地新华书店

邮购服务: 人民东方图书销售中心

010—65250042, 65289539

印 刷: 北京瑞古冠中印刷厂

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 45.5

字 数: 900 千字

版 次: 2006 年 3 月第 1 版

印 次: 2006 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 0,001—5,000 册

定 价: 98.00 元

版权所有 盗版必究

主编和副主编简历

- 刘国光，1923年11月生，江苏南京人，研究员。曾任国家统计局副局长、中国社会科学院副院长等职务，现任中国社会科学院特邀顾问。首届中国经济学杰出贡献奖获得者。
- 张卓元，1933年7月生，广东梅县人，研究员。曾任中国社会科学院经济研究所所长等职务，现任孙冶方经济科学基金会秘书长。第十届全国政协委员。
- 董志凯，1944年8月生，研究员。现任中国社会科学院中国现代经济史研究中心主任、中国经济史学会会长。
- 武力，1956年11月生，研究员。现任中国社会科学院经济研究所中国现代经济史研究室主任、中国经济史学会副会长。

策 划：李 朱

责任编辑：李 朱

封面设计：孙 初

电子邮件：lianghuibook@gmail.com

前 言

刘 国 光

从上个世纪 50 年代初期制定与实施第一个五年计划至今,我国在半个多世纪中已经制定和实施了十个五年计划。认真回顾和总结制定五年计划以及实施国民经济宏观管理方面的经验教训,对于完善中国社会主义市场经济理论和体制,是一件意义重大的工作。

我国制定与实施五年计划的历史,可以 1978 年的中共十一届三中全会为标志,大致划分为改革开放前、改革开放后两个时期。与此相对应,第一至第五个五年计划,是处于计划经济时期,而第六至第十个五年计划,则是处于转轨和市场经济时期。研究和叙述这十个五年计划,自然也就反映了这两个时期的特征。

一

从上个世纪 50 年代开始,中国学习和实施了苏联的计划经济制度。但是,受中国自身条件的制约,事实上,“理想的”计划经济制度在中国难以实现,受计划管理制约的那一部分经济活动也多少“走了样”。

在各级计划干部艰辛地、不遗余力地、不懈地努力之下,计划部门在拟订经济发展战略和发展规划,制定产业政策和价格政策,监测和调节国民经济运行,搞好经济总量平衡,优化重大经济结构,安排国家重大建设项目等方面做了大量工作;同时也担负和执行了大量行政审批职能和微观管理事务。计划经济发挥了集中全国力量办工业的作用;在极端困难的条件下,初步建立了国民经济的工业体系,在历史上曾发挥了巨大的作用。但是,其中的失误也层出不穷,做了不少“无用功”。

正如本书第七章所归纳的那样,计划经济时期的五年计划,它们的制定和实施有以下几个特点:

1. 五分之四的“五年计划”未曾面世。从 1953 年到 1980 年,我国实施了五个五年

计划,中间夹了1963—1965年的国民经济调整时期。其中,除1953—1957年的第一个五年计划以外,其余四个五年计划均未曾正式公布。

2. 决策的科学化难度大。首先,信息制约(信息不准确、不全、不及时)带来了盲目性。信息不全、不及时甚至扭曲,常常成为历次计划制定和实施过程中的焦点问题。由于数据不准确,即使拍了板,也经不住推敲和各种变化的要求。加之经济生活的丰富多彩、瞬息万变,希望经济信息能够及时地包罗万象,这在20世纪的资讯条件下只能是美好的空想。这也成了计划工作的最大障碍。其次,决策的形成与修订缺乏广泛参预的民主机制。第三,经济建设计划服从于政治斗争和意识形态工作,使科学决策受到干扰。第四,需求和可能割裂、投入与产出分家。第五,五年计划完成情况估价不准确。由于指标多变,计划完成评估的标准不明,致使计划的总结往往难以准确。其中,最典型的例子是对“二五”计划的评价——从提前两年完成到推迟三年尚未全面完成。

3. 计划实施形式趋于单一。1952年11月国家计委成立时,面对多种经济成分并存的新民主主义经济体制,国家计委实施了多种形式的计划管理制度。但是,1958年以后,随着人民公社化运动的发展,农村经济中的指令性计划管理不断加强,管理形式趋于单一,农民的自主决策和农产品的自由交换微乎其微。当经济发展受挫之后,在1961—1964年的调整阶段,市场与自由贸易的作用一度得以发挥,适应了市场松动和改进计划工作的要求,国家计委一度重新提出计划管理的多元性。这种多元性主要包括:指令性的、指导性的和参考性的计划相结合;对集体所有制和全民所有制企业的计划要有所区别,对全民所有制的企业和事业实行直接计划,对集体所有制的农业和手工业实行间接计划。国家对农村公社只下达农产品的收购计划,并对粮食、棉花、油料等主要农业生产指标提出参考性的安排意见。手工业的供产销计划,中央只管少数同国计民生有关的重要产品,其他产品均归地方管理。对于手工业生产单位生产的小商品和农村人民公社、农民个人生产的土副产品,应当在商业部门的统一领导下,运用价值法则,通过供销合同和集市贸易来促进生产、活跃交流,保证全国生产和消费的需要。但是,国民经济刚刚恢复,上述改进的方式尚未实施,就进入了“文化大革命”。不仅农民没有了经营的自主权,“三级所有、队为基础”中的生产队也失去了自主权。1966年以后,计划实施形式更单一化了:间接计划与直接计划、指导性计划与指令性计划已没有什么区别了。这种情况直到1978年以后才得到明显改变。

4. 微观管死与宏观多变。在计划经济体制下,与宏观多变并行的是企业被管得很死,没有自我更新改造的能力。20世纪50年代,我国经济的所有制成分逐渐形成单一公有制,计划成为资源配置的惟一因素。为了集中财力、物力完成重点项目建设,企业的投资权限受到严格的限制,特别是国营企业的自主权微乎其微。

5. 以“条”、“块”为特征的整体与局部分割。中央各部门(简称为“条”)与地方(简称为“块”)之间的条块分割,既是当时经济体制的重要特征,也是制定和实施五年计划过程中各类矛盾的一个焦点,反映在诸多方面。

6. 重基建轻技改。为了建立完整的国民经济和工业体系,分配基本建设投资是计划工作的重要内容和资源配置的主要手段。然而,技术改造问题也是资源配置中不可忽视的方面,不仅原有企业的技术改造工作不应忽视,而且随着新建企业的大批投产,技术进步和设备更新的要求也越来越迫切。但是,由于投资软约束、甚至无风险,地方与部门追加基建投资对计委压力很大,使计委不得不将有限资金不断向基本建设追加;同时,企业缺乏市场竞争的压力和追逐利润的激励,技术进步、更新改造的动力不足,从而加重了“一头重、一头轻”的跛足趋势。这就导致企业“复制古董”,整体技术水平原地踏步,拉大了我国企业的技术水平与世界先进水平的差距。

从另一方面来看,在计划经济时期,我国的计划工作就具有计划服从实施的特点。1955年夏天,第一个五年计划已经执行了3年,计划实施得比较顺利。7月,经过全国人民代表大会通过,第一个五年计划方正式颁布。这一过程就体现了这种特点。此后,计划一再变更的情况,存在于每个五年计划和大多数年度计划之中。这种情况既反映了在政治经济形势骤变的背景下,中长期计划的管理与实效有限,具体数字很难有理想的预见性,也在一定程度上反映了计划工作比较务实的特点。

二

中共十一届三中全会以来,中国经济进入了一个全新的大转变时期。这种转变过程可以概括为双重模式的转换:一是经济体制模式的转变,即从传统的计划经济体制转变为市场经济体制;二是经济发展模式的转变,即由过去强调优先发展重工业、实行高积累和外延型发展模式转变为经济和社会协调、效益型和可持续发展模式。在经济运行方面,中国经济也实现了由供给约束型的短缺经济形态转变为需求约束型的买方市场形态。

上述这种经济体制、经济增长方式和经济运行常态的根本性转变,必然导致五年计划的制定和实施也发生了相应的巨大变化。概括起来,大致有以下几个方面特点:

1. 五年计划的基础发生巨大变化,计划管理的基础已经发生了根本性的变化。1978年以后,随着改革开放的推进,在农村,政社合一的人民公社解体,农民及乡镇企业摆脱了政府的直接计划管理,获得了经营自主权;在城市,随着个体经济、私营经济和

三资企业的迅速发展,以及国有企业的“简政放权”,特别是政府放松了对市场的控制,主动缩小了指令性计划范围,使得越来越多的企业经营活动脱离了政府的直接干预,市场调节的范围越来越大。到1992年,中共十四大正式提出市场经济改革目标和强调市场调节的基础性作用以后,不仅非国有经济依靠市场调节,政府不再直接干预其经营,而且国有经济也进入适应市场经济的体制改革和结构调整阶段。可以说,1992年以后,中国就不再是计划经济,不仅确立了市场经济的改革目标,而且逐步建立起社会主义市场经济的基本框架。当然,社会主义市场经济的成熟,是不可能一蹴而就的,还需要一个较长的完善阶段。

2. 实施五年计划的机构和方式发生巨大变化。计划管理逐渐由脱离实际的指令性计划指标为主转变为接近实际的指导性计划指标为主。改革开放以来,政府逐渐从微观经济管理领域退出,让位于市场调节,验证了邓小平关于计划只是管理经济的手段而不是基本制度的论断。计划经济消亡了,但是五年计划却依然存在并发展着,政府的计划管理和行政干预,在维护市场调节为基础的前提下,正发挥着弥补“市场失灵”的不可替代的作用。

3. 五年计划的制定日益完善。1978年以后至今,我国已经制定了五个五年计划。与前五个五年计划相比,后五个五年计划的制定显示出明显的规范化、科学化和民主化特征。80年代初,邓小平在总结计划管理经验时就提出,我们不仅要总结过去指标过高、急于求成的教训,还要研究指标低于实际的情况。他说,根据最近的统计,1982年工农业总产值增长8%左右,大大地超过了原定的增长4%的计划。前两年还没有发生这种情况,1982年是头一次出现。这里就提出一个问题,如果我们的年度计划定低了,而实际增长速度高出很多,会产生什么影响?对这个问题,要抓紧调查研究,作出符合实际的分析。……总结历史经验,计划定得过高,冒了,教训是很深刻的,这方面的问题我们已经注意到了,今后还要注意。现在我们要注意另外一个问题。^①从制定第六个五年计划开始,作为我国经济和社会发展的中长期计划,五年计划的制定就开始步入正规化轨道,必须经过全国人民代表大会审核通过。在编制方法上,随着市场调节范围越来越大和指导性计划指标成为主体,五年计划和年度计划的指标体系也趋于简化。人民的知情权和参与权也逐渐提高,特别是第十个五年计划的编制,更是公开征求意见和建议,形成人民群众广泛地参与的局面。

4. 五年计划的实施效果有了很大提高。后五个五年计划与前五个五年计划相比,有很大的差异。简单地说,主要表现在以下六个方面:第一,前五个五年计划都是以单

^① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第22页。

一公有制和计划经济为目标模式,结果越搞问题越多;后五个计划,则是以多种经济成分并存发展和市场经济为目标模式,结果渐入佳境。第二,前五个计划都是贯彻优先发展重工业和进口替代战略,实行高积累,结果导致农轻重结构失衡,人民生活水平长期得不到明显改善。第三,前面五个计划都是高指标,导致经济紧运行;后面五个计划则指标普遍不高,而实际执行结果一般都超过。第四,前五个计划,除第一个五年计划在苏联的帮助下正式形成外,其余四个都没有正式形成和经人大讨论通过;后五个计划都经人大讨论通过颁布,尤其是第十个五年计划,人民参与程度更高。第五,前五个计划的特点都是不断强化政府的经济职能,政府管得越来越多,计划管理越来越依靠行政手段;而后五个计划,则是相反,政府的经济职能和权限逐渐收缩,让位于市场,政府由“全能型”向“效能型”转变。第六,前五个五年计划的经济效益,除第一个五年计划经济效益很好,但社会主义改造的后遗症也不小外,其余四个五年计划经济效益都不理想,经济增长波动很大。而后五个五年计划,则表现出政府调控和管理经济的办法逐渐走上正轨,水平越来越高,成本也越来越小,促进和保证了国民经济的持续高速增长。

三

中华人民共和国从建立至今,已经走过了56年的风雨历程。就经济和社会发展来说,与56年前的饥寒交迫相比,中国已经发生了翻天覆地的变化,进入了小康社会。回顾这段历程可以看出,中国经济和社会的发展,始终是在政府主导下发展的,其中宏观计划管理是政府领导经济建设的重要手段。

在这56年里,就宏观经济管理来说,我们经历了建国初期建立在多种经济成分并存基础上的计划管理与市场调节相结合的新民主主义经济体制,经历了单一公有制基础上以行政性指令计划为主的计划经济;改革开放后又经历了计划管理与市场调节相结合的过渡体制和社会主义市场经济体制。在经济体制的急剧变动中,我们既有成功的喜悦,也有失误的挫折。但是,令人欣慰的是,我们终于找到了符合中国国情和世界发展趋势的政府管理经济的目标和模式,并以此不断地完善我们的经济体制、丰富管理经验。我们课题组承担这项研究任务并编写出这本书,目的就是推进这方面的探索。

简 明 目 录

前 言	刘国光(1)
第 一 章 中华人民共和国实施计划管理的基础和条件	(1)
第 二 章 第一个五年计划的制定和实施(1953—1957)	(52)
第 三 章 “二五”计划的制定与实施前期(1958—1960)	(114)
第 四 章 国民经济调整中的计划工作(1961—1965)	(185)
第 五 章 第三个五年计划和“文化大革命”的爆发(1966—1970)	(257)
第 六 章 第四个五年计划和国民经济的两次调整(1971—1975)	(307)
第 七 章 跨越历史转折的第五个五年计划(1976—1980)	(378)
第 八 章 国民经济迅速发展的第六个五年计划(1981—1985)	(440)
第 九 章 在调整中前进的第七个五年计划(1986—1990)	(483)
第 十 章 改革和发展都有重大突破的“八五”计划(1991—1995)	(547)
第十一章 第九个五年计划的制定和实施(1996—2000)	(603)
第十二章 第十个五年计划的制定与实施(2001—2004)	(661)
主要参考文献	(704)
后 记	刘国光(707)

目 录

前 言	刘国光(1)
第一章 中华人民共和国实施计划管理的基础和条件	(1)
第一节 实施计划管理的基础和环境	(1)
一、历史渊源:解放区经济及其体制特点	(1)
二、政治背景和条件	(3)
三、经济背景和条件	(5)
四、建国前后的国际环境	(7)
第二节 政府主导型经济管理机构的建立和强化	(9)
一、政府经济管理职能的确立	(9)
二、政府经济管理机构职权的扩大	(11)
三、中央政府与地方政府经济权限的划分	(13)
第三节 党对政府经济工作直接领导体制的形成	(16)
第四节 计划管理机构的建立和加强	(19)
一、中央政府计划管理机构的建立	(20)
二、地方政府计划管理机构的建立	(26)
三、基层单位和企业的计划管理机构	(31)
四、1956 年计划管理机构的变革	(31)
第五节 国家干部素质分析	(35)
第六节 计划管理范围的不断扩大	(39)
一、基本建设计划管理体制的形成和强化	(39)
二、市场调节作用的逐渐衰微	(45)

第二章 第一个五年计划的制定和实施(1953—1957)	(52)
第一节 建国初期编制国民经济计划的原则和程序	(52)
第二节 第一个五年计划的编制	(54)
一、“一五”计划的编制过程	(54)
二、“一五”计划的主要内容	(59)
三、“一五”计划对几个经济关系的处理	(62)
第三节 “一五”期间年度计划的制定和实施	(63)
一、1953 年年度计划的编制	(64)
二、1954 年年度计划的编制	(65)
三、1955 年年度计划的编制	(66)
四、1956 年年度计划的编制	(67)
五、1957 年年度计划的编制	(68)
第四节 地方计划和部门计划的编制	(70)
一、地方计划的编制	(70)
二、部门五年计划编制情况	(72)
第五节 “一五”期间核心工程的建设	(75)
一、“156 项”建设项目的确立	(75)
二、“156 项”建设情况和作用	(78)
第六节 社会主义改造的迅速实现	(80)
一、农业社会主义改造率先完成	(81)
二、个体手工业社会主义改造的完成	(84)
三、私营工商业社会主义改造的完成	(87)
第七节 “一五”计划期间的经济增长与波动	(91)
一、大规模经济建设的展开	(91)
二、“稳步前进”方针的提出和实施	(93)
三、1956 年“冒进”的形成及其原因	(95)
四、“反冒进”的提出和初步实施	(99)
五、八大前后的继续“反冒进”	(101)

第八节	“一五”计划的胜利完成	(104)
一、	“一五”计划的实施情况	(104)
二、	“一五”计划的完成	(105)
三、	“一五”时期的经济效益	(109)
四、	“一五”计划实施过程中存在的问题	(110)
第三章	“二五”计划的制定与实施前期(1958—1960)	(114)
第一节	“二五”计划草案的制定	(114)
一、	八大关于“二五”计划草案建议的提出	(114)
二、	中共八届三中全会前后的“二五”计划调整	(131)
第二节	“三面红旗”与“二五”计划草案的修订	(135)
一、	经济建设指导思想的变化——对“反冒进”的批评	(135)
二、	“大跃进”中对“二五”计划草案的再次修订	(139)
第三节	“二五”计划头三年的实施	(152)
一、	计划工作的变化	(152)
二、	“条条”、“块块”关系的变化	(156)
三、	国家计划实施出现混乱与投资效益遭到破坏	(165)
第四节	“报个老实数字”与三年补充计划的提出	(168)
一、	计划要建立在“老实数字”的基础上	(168)
二、	政治冲击造成二度指标数字膨胀	(172)
三、	三年补充计划的制定	(175)
第四章	国民经济调整中的计划工作(1961—1965)	(185)
第一节	调整方针与调整内容的确定	(185)
一、	调整方针的提出	(185)
二、	总结“大跃进”的教训与初步确定调整内容	(187)
三、	国民经济转入调整轨道与“八字方针”的正式通过	(189)
第二节	全面调整中的计划工作	(195)
一、	进一步统一对调整工作的认识	(195)

二、1962 年计划的调整与实施	(201)
三、对管理体制与计划方法的探讨与变革	(212)
第三节 经济调整的继续与完成	(222)
一、确定“二五”、“三五”计划之间有一个过渡阶段	(222)
二、对计划管理的反思与改革	(227)
三、国民经济调整任务的完成	(233)
四、编制长期计划与“四个现代化任务”的提出	(234)
第四节 “二五”计划完成情况分析	(235)
一、1962 年的经济发展水平与“二五”计划指标比较	(236)
二、1965 年的经济发展水平与“二五”计划指标比较	(242)
三、“二五”与调整时期重大建设项目的完成情况	(247)
四、关于“二五”计划制定与实施的经验教训	(251)
第五章 第三个五年计划和“文化大革命”的爆发(1966—1970)	(257)
第一节 “三五”计划的初步设想及其急剧转变	(257)
一、抓“吃穿用”的“三五”计划初步设想	(257)
二、国际风云变化使毛泽东改变计划指导思想	(262)
第二节 编制以战备为中心的新“三五”计划	(270)
一、改组国家计委和设立“小计委”	(270)
二、新“三五”计划草案及其指导思想	(276)
第三节 “文化大革命”的爆发及其对经济建设的干扰	(285)
一、“三五”计划的良好起步与“文化大革命”的突然发动	(285)
二、“文化大革命”前三年对计划工作的严重冲击和破坏	(289)
第四节 “三五”计划后两年经济建设和计划执行情况	(297)
一、“三五”计划在战备中掀起高潮并得到勉强完成	(297)
二、“斗批改”运动中的经济管理体制大变动	(303)
第六章 第四个五年计划和国民经济的两次调整(1971—1975)	(307)
第一节 “四五”计划的制定与调整	(307)

一、战备高潮中的“四五”计划高指标	(307)
二、极左思潮和林彪集团对“四五”计划的干扰破坏	(314)
三、周恩来主持经济调整工作与降低“四五”计划高指标	(320)
第二节 邓小平主持 1975 年整顿与“四五”计划的完成	(326)
一、邓小平主持的 1975 年经济整顿	(326)
二、“四五”计划的完成与制定十年远景规划	(330)
第三节 “三五”、“四五”时期的建设重点与特殊变化	(336)
一、三线建设和国防科技的成就与偏差	(336)
二、“农业学大寨”运动与社队企业、地方五小工业的崛起	(343)
三、“四五”计划时期的对外经济新开拓	(352)
四、“四五”时期计划生育、环境保护、农村普及教育事业的起步	(357)
第四节 “三五”、“四五”计划的历史评价	(360)
一、“三五”、“四五”计划中的问题和应当汲取的教训	(360)
二、“三五”、“四五”计划在中国工业化进程中的历史地位	(370)
第七章 跨越历史转折的第五个五年计划(1976—1980)	(378)
第一节 “五五”计划的制定	(378)
一、在“全面整顿”中提出《十年规划纲要(草案)》	(378)
二、“五五计划”草案未能如期修改	(380)
三、《十年规划纲要》的通过与颁布	(382)
第二节 经济建设“新跃进”	(386)
一、急于求成的高指标和“按老路走”的指导思想	(386)
二、国民经济结构失调和效益低下的问题加剧	(389)
第三节 思想解放与工作重心的转移	(390)
一、经济理论的拨乱反正	(390)
二、国务院务虚会和全国计划会议	(392)
三、中共中央十一届三中全会的历史转折	(396)
四、“调整、改革、整顿、提高”八字方针的提出	(399)
第四节 “五五”计划的修改与实施	(403)

一、1977 年的计划修订与实施	(404)
二、1978 年的“新跃进”	(405)
三、1979 年国民经济计划的调整与实施	(407)
四、1980 年的计划实施概况	(409)
五、第五个五年计划时期经济发展概况	(411)
第五节 计划经济体制改革与对外开放的起步	(412)
一、我国计划经济体制的若干特点	(412)
二、新的经济建设思路和方针	(426)
第八章 国民经济迅速发展的第六个五年计划(1981—1985)	(440)
第一节 “左”的思想影响及国民经济调整	(440)
一、《十年规划纲要》中对“六五”计划目标的安排	(440)
二、“调整、改革、整顿、提高”方针的提出与对高指标的纠正	(441)
第二节 “六五”计划的制定	(445)
一、“六五”计划的编制过程	(445)
二、“六五”计划的指导思想和基本任务	(449)
三、“六五”期间要注意的几个问题	(453)
四、“六五”计划的特点	(455)
第三节 “六五”期间各年度计划的制定与实施	(458)
一、1981 年年度计划的制定与实施	(458)
二、1982 年年度计划的制定与实施	(460)
三、1983 年年度计划的制定与实施	(462)
四、1984 年年度计划的制定与实施	(463)
五、1985 年年度计划的制定与实施	(466)
第四节 “六五”期间的经济体制改革	(470)
一、“六五”计划对经济体制改革的要求	(470)
二、“六五”期间的经济体制改革	(471)
第五节 “六五”计划的执行情况与存在的问题	(476)
一、“六五”计划执行的基本情况	(476)