

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Development Planning in
the People's Republic of China

新中国发展 规划70年

杨伟民 等 © 著

 人 民 出 版 社

新 中 国 经 济 发 展 70 年 丛 书



70 Years of Development Planning in
the People's Republic of China

新中国发展 规划70年

杨伟民 等 © 著

 人 民 出 版 社

统 筹:李春生
策划编辑:郑海燕
责任编辑:郑海燕 吴绍东
封面设计:吴燕妮
责任校对:夏玉婵

图书在版编目(CIP)数据

新中国发展规划 70 年/杨伟民 等 著. —北京:人民出版社,2019.10
(2019.10 重印)

(新中国经济发展 70 年丛书)

ISBN 978 - 7 - 01 - 021222 - 7

I. ①新… II. ①杨… III. ①中国经济—经济发展—研究 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 183157 号

新中国发展规划 70 年

XINZHONGGUO FAZHAN GUIHUA 70 NIAN

杨伟民 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月北京第 2 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22

字数:325 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 021222 - 7 定价:88.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书编写组

总撰稿人：杨伟民

主撰人员（按章节顺序）：

李善同（第一章） 杨玉英（第二章） 杨永恒、龚璞（第三章）

徐林（第四章） 明晓东（第五章） 董煜、王红帅（第六、十一章）

马强（第七章） 王乃学（第八章） 周南（第九章）

朱晓明（第十章） 岳修虎、陈升（第十二章） 陈雷（第十三章）

杨伟民（第十四、十五、十六章）

参撰人员（按姓氏拼音顺序）：

黄进辉 蒋同根 孙伟 唐泽地

王政 魏宁 张晓明 邹磊

目 录

第一章 新中国发展规划演变	1
第一节 发展规划的历史	1
第二节 发展规划的演变	4
第三节 发展规划的历史作用	11
第四节 发展规划的编制经验	14
第二章 改革开放前的发展规划	17
第一节 “一五”计划(1953—1957年)	17
第二节 “二五”计划(1958—1962年)	23
第三节 “三五”计划(1966—1970年)	29
第四节 “四五”计划(1971—1975年)	33
第五节 “五五”计划(1976—1980年)	37
第三章 改革开放后的发展规划	42
第一节 “六五”计划(1981—1985年)	42
第二节 “七五”计划(1986—1990年)	47
第三节 “八五”计划(1991—1995年)	52
第四节 “九五”计划(1996—2000年)	57
第五节 “十五”计划(2001—2005年)	62
第六节 “十一五”规划(2006—2010年)	67
第七节 “十二五”规划(2011—2015年)	72
第八节 “十三五”规划(2016—2020年)	77
第四章 规划体系	85
第一节 规划体系及构成	85

第二节	规划体系的形成·····	89
第三节	不同规划间的关系·····	102
第五章	总体规划 ·····	105
第一节	总体规划·····	105
第二节	规划内容·····	112
第三节	规划作用·····	116
第六章	主体功能区规划 ·····	121
第一节	编制主体功能区规划的背景·····	121
第二节	主体功能区规划编制过程·····	127
第三节	全国主体功能区规划的主要内容·····	130
第四节	主体功能区规划的作用·····	138
第五节	党的十八大以来主体功能区的深化·····	140
第七章	专项规划 ·····	142
第一节	专项规划及其由来·····	142
第二节	专项规划的演变历程·····	146
第三节	专项规划的内容·····	151
第八章	区域规划 ·····	154
第一节	区域规划的概念及内涵·····	154
第二节	区域规划的演进和探索·····	161
第三节	区域规划的作用·····	170
第九章	城镇化规划 ·····	173
第一节	城镇化发展重点专项规划·····	173
第二节	国家新型城镇化规划·····	178
第三节	城市群和都市圈规划·····	186
第四节	城镇化规划的作用·····	191
第十章	地方规划 ·····	196
第一节	地方发展规划的演变·····	196

第二节	地方发展规划的主要内容	207
第三节	地方发展规划编制方法	213
第十一章	灾后重建规划	223
第一节	灾后重建规划的基本情况	223
第二节	汶川地震灾后恢复重建规划的编制过程 ^①	224
第三节	汶川地震灾后恢复重建规划的内容、经验和作用	235
第十二章	编制方法和程序	238
第一节	编制方法和程序的演进	238
第二节	五年规划编制的方法和程序	242
第三节	五年规划的法治化探索	247
第十三章	规划评估	250
第一节	规划评估的背景	250
第二节	规划评估的历程	253
第三节	规划评估的作用	257
第四节	规划评估的方法	263
第十四章	“十一五”规划纲要的创新	271
第一节	“十一五”规划纲要编制的背景	272
第二节	若干创新性内容的形成	275
第三节	“十一五”规划纲要体现的规划理念	282
第十五章	规划体制改革	294
第一节	规划体制及其存在的问题	294
第二节	规划在社会主义市场经济中的作用	302
第三节	规划体制改革总体要求和主要任务	303
第十六章	规划理论初探	316
第一节	客观规律	316

① 本章第二节、第三节内容以介绍汶川地震灾后恢复重建规划为主。

第二节 市场与政府	322
第三节 经济发展	326
第四节 空间发展	333
参考文献	342

第一章 新中国发展规划演变

新中国成立以来,我国一直坚持通过五年规划(计划)对经济社会发展作出中长期谋划或安排。自1953年制定第一个五年计划以来,除了1963—1965年的国民经济调整时期外,我国都编制实施了五年规划(计划)。新中国成立70年来,我国共编制实施了十三个五年规划(计划)。经过70年的探索,中国的发展规划已经比较成熟、比较定型,由早期计划经济体制下的指令性计划,逐渐演变成为社会主义市场经济体制下国家经济社会发展的战略性、纲领性、综合性、指导性的规划^①,既发挥了市场配置资源的决定性作用,又发挥了引导资源配置的作用。

第一节 发展规划的历史

新中国成立以来,我国共编制实施了“一五”至“十三五”的13个五年规划(计划)。其间,1950—1952年为国民经济恢复时期;1963—1965年为国民经济调整时期。

国民经济恢复时期(1950—1952年)。1949年新中国成立之时,国民经济处于崩溃状态,通货膨胀严重,工农业生产衰退,经济凋敝。党中央认为这种情况下不可能实施五年计划,应当先把我国的国民经济“稳定下来”和“恢复起来”,才有条件进行五年计划建设。于是决定1950—1952年为国民经济恢复时期,为实施第一个五年计划准备条件。

^① 李善同、周南主编:《“十三五”时期中国发展规划实施评估的理论方法与对策研究》,科学出版社2019年版,第4、5页。

内“文化大革命”的影响下，“四五”时期的主要任务是狠抓备战，集中力量建设“大三线”强大的战略后方，改善布局。《1970年计划和第四个五年国民经济计划纲要(草案)》呈现出盲目追求高速度、高指标的特点，但该草案未经全国人大审定。

国民经济第五个五年计划(1976—1980年)。“五五”计划的制定始于1974年，该计划没有独立的文本，而是包含在《1976—1985年发展国民经济十年规划纲要》之中。“五五”计划的制定实施跨越了“文化大革命”后期和改革开放初期。“五五”计划初期出现了急于求成、脱离实际的高指标；党的十一届三中全会后，计划指标做了大幅度调整。

国民经济和社会发展第六个五年计划(1981—1985年)。党的十一届三中全会以后，党中央对国民经济采取“调整、改革、整顿、提高”的方针，确定“以经济建设为中心”的指导思想。同前五个五年计划相比，“六五”计划名称改为“国民经济和社会发展规划”，强化了社会发展的内容。

国民经济和社会发展第七个五年计划(1986—1990年)。“七五”时期是新旧体制并存，同时又激烈冲突的时期。这决定了“七五”时期主要任务是要进一步为经济体制改革创造环境。“七五”计划遵循建设有中国特色社会主义的总要求，遵循对内搞活经济、对外实行开放的总方针，促进有计划商品经济的发展。

国民经济和社会发展第八个五年计划(1991—1995年)。按照“三步走”总体战略的第二步部署，1991年到20世纪末国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平，“八五”计划明确了这一基本任务，并确立初步建立适应以公有制为基础的社会主义有计划商品经济发展的、计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制。

国民经济和社会发展第九个五年计划和2010年远景目标(1996—2000年，远景目标到2010年)。“九五”时期，以1992年邓小平同志南方谈话和党的十四大为标志，我国改革开放和社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。“九五”计划是社会主义市场经济条件下的第一个中长期规划。“九五”时期也是“三步走”总体战略承前启后的重要阶段，“九五”计划确定了全面完成现代化建设第二步战略部署的奋斗目

第一阶段(“一五”至“五五”时期):优先发展重工业、建立独立完整的工业体系。“一五”计划按照“经济建设的重点是工业,工业建设又以重工业为主、轻工业为辅”的方针,开始进行以重工业为中心的工业建设;1964年“四个现代化”和“赶超世界”长远战略的提出,明确了从“三五”计划开始“建立一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系”^①的发展理念。

第二阶段(“六五”至“七五”时期):搞好综合平衡,处理各方面关系。“六五”至“七五”时期面临着新旧体制转轨,以及从十年“文化大革命”的动荡中恢复经济的复杂局面,亟待处理好各方面的关系。党的十一届三中全会后,党中央对国民经济采取“调整、改革、整顿、提高”的方针,“六五”计划将“一切经济活动,都要以提高经济效益为中心”作为发展理念,“七五”计划遵循“对内搞活经济、对外实行开放”的总方针^②,并且自“六五”计划开始,将社会发展纳入五年计划的范畴,更加重视社会发展。

第三阶段(“八五”至“十五”时期):解决温饱问题的人民生活为主,强国和富民相统一。1987年党的十三大提出“三步走”总体战略部署,第一步解决人民的温饱问题在“七五”末期基本实现。“八五”计划和“九五”计划是实现“三步走”第二步战略部署的时期,更加重视提高经济质量和效益,重视体制改革。比如,“九五”计划提出实现两个根本性转变,即“经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变”和“经济增长方式从粗放型向集约型转变”。“十五”计划是向第三步发展战略迈进的第一个五年计划,改善人民生活、促进社会发展,以及强国与富民相统一成为这一时期的规划理念。

第四阶段(“十一五”至“十三五”规划):科学发展观、新发展理念作为指导思想。“十一五”规划明确了“以科学发展观统领经济社会发展全局”的理念,“十二五”规划提出“以科学发展为主题,是时代的要求,关系

^① 中共中央文献研究室:《建国以来重要文献选编》第十九册,中央文献出版社1997年版,第483页。

^② 刘国光主编:《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社2006年版,第443、488页。

改革开放和现代化建设全局”。习近平总书记在党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,成为“十三五”规划乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。

四、规划目标的演变

新中国成立以来,规划目标经历了从建立独立完整的国民经济体系、实现“四个现代化”,到解决温饱问题再到全面建成小康社会的演变。“一五”与“二五”计划的主要目标是推进社会主义改造,建立我国社会主义工业化的初步基础。“三五”与“四五”计划将国防建设放在第一位,把“三线建设”作为战略目标。“三五”时期以来,“建立一个独立的比较完整的工业体系与国民经济体系”和“四个现代化”成为发展计划的重要目标。“四五”计划纲要(草案)提出“初步建成我国独立的、比较完善的工业体系和国民经济体系”。“五五”计划提出“到1980年建立独立的比较完整的工业体系和国民经济体系”和“全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化,使经济走在世界前列”^①的规划目标。改革开放前的规划目标演变过程走过了一些弯路,如“二五”时期的“大跃进”。

改革开放以后,党中央对我国社会主义现代化建设作出战略部署,提出“三步走”战略目标。“六五”与“七五”计划的主要目标是实现“三步走”战略的第一步,即1981—1990年实现国民生产总值比1980年翻一番,解决人民的温饱问题。“六五”与“七五”计划还设立了“为经济体制改革创造良好的经济环境和社会环境”的发展目标。“八五”与“九五”计划将实现“三步走”战略的第二步作为总目标,即1991年到20世纪末国民生产总值再增长一倍,人民生活总体上达到小康水平。另外,“八五”与“九五”计划分别提出,“初步建立适应以公有制为基础的社会主义有计划商品经济发展的、计划经济和市场调节相结合的经济体制和运行机制”“初步建立社会主义市场经济体制,市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”的改革目标。“十五”计划进一步提出了“国有企业建

^① 刘国光主编:《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社2006年版,第378—379页。

五”规划将指标体系分为预期性和约束性,预期性指标主要依靠市场主体的自主行为实现,约束性指标则进一步明确并强化了政府责任。随着经济体制不断完善,五年规划(计划)逐渐发展成为主要阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为的纲领性文件,成为全国各族人民共同的行动纲领和政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。^①

六、规划内容的演变

新中国成立 70 年来,中国发展规划(计划)的内容呈现出诸多变化。

一是,从实物产量到价值指标的转变。改革开放前的发展计划常用重量、体积、长度、件数等实物指标来表示,如粮食(亿斤)、棉花(万担)、钢(万吨)等。而改革开放以来的规划(计划)指标则主要通过价值指标表示,即以货币为计量单位来表现产品产量和资金运动,如国内生产总值(亿元)、全员劳动生产率(万元/人)等。

二是,从单纯的经济计划,拓展到经济社会,再到文化建设、民主法治、生态文明、国防和军队建设。“一五”至“五五”计划是单纯的经济计划;“六五”计划纳入社会发展的内容;“七五”计划首次提出社会主义精神文明建设,此后,文化建设、民主法制均成为规划(计划)的内容,并且,“七五”以来逐渐强化了生态环境保护内容;“十五”计划以来将国防建设(“十一五”为国防和军队建设)纳入规划(计划)内容。

三是,规划涉及的范围从大陆的省(自治区、直辖市),到包括港澳台,又区分港澳与台,包括了整个国家的所有领土。改革开放前至“七五”计划,计划内容不涉及港澳台地区。“八五”计划提出进一步做好香港和澳门回归祖国的各项工作。“九五”计划因 1997 年香港回归,必须考虑香港发展的内容,“十五”计划因澳门回归又增加了澳门发展的内容。其中,“九五”与“十五”计划将港澳台置于同一部分,“九五”计划纲

^① 朱之鑫:《在首届中国发展规划研讨会开幕式上的致辞》,清华大学公共管理学院, <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xwzx/lbxw/26efe4896683e05501668f0360880015.html>。