

# 计划管理篇



## 概 述

晚清、民国时期，境内无计划管理机构，国民经济依市场调节。

新中国成立后，市人民政府开始对全市社会经济发展实行并逐步完善计划管理。

国民经济恢复时期（1950～1952）境内部、省属国营企业生产建设活动由“条条”（行业主管部门）实行计划管理，并开始编报企业生产计划。市人民政府设财政经济委员会，兼管计划工作，按照国家下达的计划任务，通过执行计划方针和经济政策，运用经济杠杆，调节指导生产，并对市内重要经济部门分别提出带计划性的要求，经济计划初步发挥宏观导向功能。

1953年，国家进入大规模经济建设，湘潭市经济计划在湖南省计划中单列，直接纳入全省的综合平衡。1954年，市计划委员会筹备小组成立，试编市年度经济计划。翌年市计划委员会（简称市计委）成立，正式编制市年度计划和第一个五年计划（简称“一五”计划），计划管理实行直接计划与间接计划相结合的形式，对国营经济、供销

合作经济以及公私合营经济实行具有约束力的直接计划，对农业、手工业实行间接计划。计划管理以经济建设为重点，兼顾社会发展。经济计划指标以数量指标为主，质量指标为辅。湘潭市除自身计划管理任务外，还负有从人力、物力上支持境内部、省属企业建设项目的责任。“一五”计划以“社会主义工业化”建设为中心，以“实现对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，发展社会主义经济以及扩大加强全市经济系统中社会主义成份的比重”为基本任务。综合平衡湘潭市人力、物力、财力，发展工农业生产，搞活商品流通，改善人民物质文化生活。到 1957 年，“一五”计划目标如期实现，对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造基本完成，国民经济中公有制经济取得主导地位；五年间工农业总产值增长为 1.02 倍，年均增长 23.9%，其中工业增长 4.98 倍，年均增长 43%，农业增长 22.6%，年均增长 4.2%，全民所有制单位职工年平均工资增加 28.1%，年均增长 5.1%，城区劳动就业率比 1949 年增加 36 个百分点。部、省属大中型工业企业由 4 个增至 9 个，市属中小型企业由 25 个增至 201 个，县、区属企业由 15 个增至 230 个，为湘潭步入湘中工业重镇行列奠定了基础。但由于计划管理处于起步阶段，计划体系中缺物资、基本建设、出口商品收购等

计划“条块”分割现象也较严重 加之管理经验不足 因而综合平衡受到制约，计划实施难以得心应手，经济建设出现的急躁冒进倾向，也影响湘潭经济发展。

1958年 市人民政府回顾总结“一五”计划编制与实施的经验教训 拟编以“工农业同时并举”“进一步改善市民物质和文化生活”为基本方针的第二个五个计划（简称“二五”计划 提纲。但就在这年 开始了延续三年之久的“大跃进”运动 原定计划被“跃进规划”取代 钢铁生产、水泥生产、滚珠轴承生产等“大会战”一哄而起 计划安排追求高速度、高指标，计划执行情况反馈上浮夸风严重 分配上搞平均主义 劳力、物资无偿调拨 生产建设活动中强迫命令和瞎指挥成风；“一五”计划期间建立起来的计划秩序被搅乱，计划形式单一；固定资产投资向生产性建设特别是重工业过于倾斜，非生产性建设资金被大量挤占，直接影响人民生活水平的提高。1959年 市计划体系中虽增加物资、基本建设、出口商品收购等计划，部省属企业的生产计划亦纳入市计划之中，终因“大跃进”中的失误导致市区经济比例失调，形势急剧恶化。1960年 农轻重的比重由 1957年 36.82 : 26.67 : 36.51 变为 11.08 : 19.10 : 69.82 三年间，全民所有制工业企业基本建设完成投资 4.9 亿元 新增产值 3.4 亿元 按当年不

变价计算)，万元固定资产新增产值仅 0.69 万元；农业总产值比 1957 年下降 30% 粮食产量比 1957 年下降 44.3%。

1961 年贯彻执行中共中央、国务院“调整、巩固、充实、提高”的方针，湘潭经济进行为期五年的调整。期间，按照“全国一盘棋”的部署要求，恢复农轻重的国民经济安排顺序；核减基本建设项目，压缩基本建设规模，取消计划“三本帐”（企业自报数、保证数、争取数）加强综合平衡，指标留有余地，重申直接计划与间接计划相结合；开放集市贸易，发挥市场调节的补充作用，工业生产、基本建设和物资计划管理权部分上收国家集中统一管理，农业生产、商品流通管理权则相对下放，调动生产者和经营者的积极性；工业企业全面整顿，实行“保、关、缩、并、退”；大量精减职工，五年间，湘潭市共精减职工 5.8 万人，为 1960 年职工总数的 40%。1965 年调整任务完成，湘潭市各项经济指标基本达到或超过 1957 年水平，人民生活有较大改善。

1966 年，由于“文化大革命”开始，计划管理再次受到破坏。两年前拟编的以发展农业为中心的第三个五年计划（简称“三五”计划）设想和多个专项计划，均未很好组织实施，计划专业人员大多数抽去参加政治运动。1968

年，市计委被撤销，计划工作处于半瘫痪状态。1969年，贯彻中共中央“抓革命、促生产”的方针，计划工作有所恢复，但计划方针发生变化。1970年，市革命委员会组织编制“以战备为中心”的第四个五年计划（简称“四五”计划），忽视各种比例关系的协调，亦不讲求综合平衡。直至1973年，市计委才恢复运转。“文化大革命”期间，湘潭工农业总产值有5年比上年下降，境内部、省属企业的计划重点建设项目成效甚微。然而，此时期各经济管理部门充分利用地方计划权力扩大，市内无三线建设战备任务的有利时机，集中人力、物力、财力，积极兴办中小型企业，地方工业得到长足发展。1966~1975年，市、县属全民所有制单位固定资产投资2.1亿元，比1950~1965年同口径投资总额还多52.9%；新增市属全民所有制工业企业82个和县属全民所有制工业企业16个；1975年地方工业产值达4.8亿元，为1965年的3.1倍，年均增长23.3%。大大高于同期部、省属企业工业产值1.86%的增长速度，湘潭地方工业产值占工业总产值的比重由13.7%上升到44.7%。在发展地方工业过程中，一度出现“小而全”的倾向，搞了一些重复建设。市氮肥厂、跃进煤矿等企业仓促上马，建成后不久被迫停产或转产，经济损失数百万元。

1976年3月，市革命委员会编制出第五个五年计划（简称“五五”计划）设想，其方针是加快农业发展步伐，着力发展地方工业。“文化大革命”结束后，湘潭市经济开始回升。但经济计划再次贪求高速度、高指标，在“抓纲治国，一年初见成效，三年大见成效”的奋斗目标的催动下，要求湘潭“三年建成大庆式城市”，五年工业主要指标“翻一番以上”。三年间（1976~1978年）地方工业产值年均增长11.6%，但距计划目标相差甚远。同期，国家和湖南省的重点建设项目在湘潭布点少，全民所有制单位基本建设年均投资额比“四五”计划期间下降30.2%。随后三年湘潭工业生产出现徘徊局面。

1979年，经济体制开始改革，计划工作发生重大转变。湘潭市计划在湖南省计划中改单列为单独立户，成为相对独立的地市级计划单位，计划权力扩大。由农业试点开始，计划形式由直接计划为主向指令性计划、指导性计划和市场调节相结合的方向转变；着手改变此前以年度计划为计划主体的状况，强调长远规划、五年计划、年度计划的结合；计划内容加重社会发展和科技发展份量；固定资产投资结构强调正确处理“骨头”和“肉”的关系，强调速度与效益的统一，计划增长速度由原来的两位数降至一位数，指标安排突出质量指标与效益指标；在计划管

理全过程中，努力摸索速度比较实在，效益比较好，人民可以得到更多实惠的新路子。1984年依据“大的方面管住管好，小的方面放开放活”的计划体制改革方针，市人民政府将生产、物资和基本建设计划管理权力适当下放县、区、市属各局，调动各级、各部门生产经营的积极性和主动性。

1985年，深化计划体制改革，全面实行指令性计划、指导性计划与市场调节相结合的计划管理形式，注重宏观管理好，微观搞活。是年全市工业计划产品114种，比上年减少75.5%，其中指令性和部分指令性计划产品只占18.42%，指导性计划产品占81.58%，其余产品未作计划安排。年底第六个五年计划（简称“六五”计划）全面完成。五年间，全市工农业总产值年均增长7.81%，高出计划3.31个百分点；利税年均增长7.9%，实现速度效益同步增长；人民生活有较大改善，全民所有制单位职工年平均工资增加40.92%，农民年人平均纯收入增加91%，市区城市人口住房面积平均每人增加2.05平方米，科技、教育、文化、卫生事业有较大的发展，城市面貌大为改观。但在“六五”计划实施过程中，指令性计划、指导性计划和市场调节难以有机结合。

# 第一章 管理体制

## 第一节 管理形式

新中国成立初期，湘潭市计划管理采取直接计划与间接计划相结合的形式，市场调节虽在经济活动中仍起一定作用，但未作为一种计划形式运用于计划管理。1950年，湘潭市有全民所有制工业企业 6 个 其中 3 个系部、省属企业，归国家直接计划管理，分别由部、省直接下达生产、事业、基本建设、劳动、成本、财务、物资等各项计划，湘潭市在生产条件上予以保证；3 个市、县属企业归地方面接计划管理，分别由市、县进行计划指导，生产条件上适当优先安排；商业货源中的生产资料和重要生活资料，均由国家直接计划调控。

1951~1957 年，对手工业和资本主义工商业进行社会主义改造，市内全民所有制和集体所有制工业企业增加。湘潭 9 个部、省属全民所有制工业企业的各项计划仍

由部、省直接计划管理，51 个市、县属全民所有制工业企业的部分产品由市改间接计划为直接计划管理，统筹安排生产、供应、销售。大量处于改造过程中的私营企业和新兴的集体所有制企业的生产经营，由市采取“加工订货，统购统销，收购经销”等经济手段实行间接计划管理。新建的全民所有制商业公司、粮油经营企业、新华书店、邮电（商业部分）及集体所有制性质的供销合作社，其主要经营活动均纳入直接计划管理，由市下达商品销售额、农副产品采购和主要商品调运、销售、存储计划。财政、信贷、税收、城市公用事业、城市建设均由市直接计划管理。农业生产由市下达估算性计划指标。文化、教育、卫生等社会发展事业由市统筹安排。

1958~1965 年，境内城镇实行单一公有制经济，连修伞、补鞋、理发等个体工匠都加入了合作社、组。农村经过“人民公社化”除少量庭院经济外，其余全为集体所有制经济成份。此时期，人民政府仍然采取直接计划与间接计划相结合的形式管理经济，但某些环节上有若干变动：市属全民所有制工业企业的部分产品纳入湖南省计划管理，其生产计划由省计划委员会或有关厅局制定，市计划部门转抄下达到企业；文化教育事业则归市计划管理；市、县属全民所有制工业企业（省管计划者除外）的经济

活动，由市、县计划部门在省或地区切块指标内拟定下达计划任务，并优先安排人力、物力、财力。市、县属集体所有制工业企业的经济活动，由市、县政府主管部门下达计划或提出计划建议。通过执行有关政策和经济措施，贯彻等价交换原则，实行合同制度，适当安排人力、物力、财力，促其实现。基本建设的计划管理，权力高度集中于省和专区，采用直接计划形式，按基本建设程序报批。物资则由市计划部门掌握分配，随工业生产、基本建设计划下达，部分切块到区、县，少量的机动物资根据需要由市计划部门审批。对集体所有制人民公社的生产活动实行间接计划管理，农业生产计划只下达到市郊区和湘潭、湘乡两县，市郊区和两县向所辖人民公社提出计划建议，经生产大队、生产队层层落实。但主要农产品征购、统购、派购实行直接计划管理，生产队在保证完成征购、统购、派购任务的前提下，允许自行安排生产。市各级供销合作社在完成国家委托的购销任务的前提下，允许自营业务，自行安排。

1966~1969年，计划工作受到严重冲击，生产建设特别是工业生产一度处于无政府状态。1970年计划管理有所加强，但计划形式单一，不论对工业还是商业，全民所有制企业还是集体所有制企业，一律采用直接计划

形式，间接性的农业生产计划也成了变相的直接计划，计划指标级级下达，层层加码，直至生产队未纳入计划的庭院经济也被当作“资本主义尾巴”割掉，农事活动全被管死。

1979年，农村经济体制率先改革，计划管理形式开始发生变化，由直接计划为主向指令性计划、指导性计划与市场调节相结合的方向转变。农民生产自主权扩大，市农业生产计划只下到县（区），允许农民根据计划要求和市场需要因地制宜安排生产，农产品的征购、统购和派购，虽仍属直接计划性质，但实施办法是按数量、质量指标要求，委托经营部门与农民签订合同。签订合同的原则是“交足国家的，留出集体的，剩下全是自己农民的”，农民自己的那部分农产品可留作自用，亦可上市自由买卖。农民生产积极性得到发挥，农业生产得到逐步发展。随着农业计划管理形式的改革，工业和商业也改革“工业生产商业包销”的工商产销计划衔接体制，变单一的“统购包销”为多种商品流通形式。部分商品不再进行计划管理，实行自由选购、订购，允许企业自销。引导工业企业逐渐由生产型向生产经营型转变。

1984年，遵照国务院《关于改进计划体制的若干规定》，确定实行指令性计划、指导性计划与市场调节相结

合的计划管理形式。是年 9 月，市人民政府批准市计划委员会提出的《关于改革计划工作的初步意见的报告》。

1985 年，全市计划管理开始全面改革，总的指导思想是大的方面管住管好，小的方面放开放活，实行必要的集中和适当的分散相结合，严肃的计划性和必要的灵活性相结合，调动县区和基层企业的积极性。是年，工业计划产品品种范围缩小，全市计划产品 114 种，比上年减少 75.5%，其中，下达指令性计划指标的产品 3 种，为计划产品总数的 2.63%；下达部分指导性指标的产品 18 种，为计划产品总数的 15.79%，下达指导性计划指标的产品 93 种，为计划产品总数的 81.58%；其余产品下放县（区）或主管局管理，任其根据原材料供应和销售情况自行安排生产。对纳入市计划的产品，允许企业在确保完成计划任务和供货合同的前提下组织超产，超产部分除规定须由国家收购的以外，可全部自销，其价格可按国家规定的幅度浮动。凡不属指令性计划的产品，企业可参照国家计划指示的方向，按市场需要和企业生产能力自行确定生产和销售，自行采购原材料。

农业生产实行指导性计划，计划产品由上年的 46 种减为 24 种，各县（区）也因地制宜作适当缩减。对农产品不再下达统购、派购计划，其任务由经营部门根据国家计

划对粮、棉、油、蚕茧等主要农产品的收购要求，采取与农民协商，签订订购合同的办法完成。订购以外的农副产品，实行市场调节。

基本建设（简称基建）计划中，对预算内投资、全民所有制单位自筹资金和纳入信贷计划的建设项目，仍实行指令性计划，按基建管理程序办事。自筹基建控制指标切块下达湘潭、湘乡两县。在严格控制基建总规模的前提下，将 5 万元以下的零星基建项目审批权下到县（区）或主管局。

物资计划中，计划统配物资由上年的 28 种减为 20 种，原统配化工产品、建筑材料和大部分机电设备下放给有关局管理。计划统配物资除对重点建设项目、重点产品生产直接安排下达计划外，基余按农业、农机具维修、轻工市场、地方管理产品、生产维修、基本建设等使用方向切块到县（区）局。鼓励各部门搞活物资流通，允许其组织计划外统配物资，弥补计划内分配的缺口，多余部分可统筹解决市场调节产品生产的需要。

出口商品供货计划属指令性指标的商品 19 种，比 1984 年减少 2.75%，占当年出口商品品种总数的 20%。非指令性指标出口商品的生产，由生产单位和外贸企业根据国内外市场情况决定。

## 第二节 管理范围

### 一、工业计划

境内工业计划管理始于国家“条条”管理的部、省属工业企业。尔后，市属工业企业实行“块块”（行政区域）管理。先有产值、产品产量、工业生产布点等项计划，后逐渐增加新产品试制、经济效益等内容。在“统一计划，分级管理”的原则下，分部、省、市（地）、县（区）4个管理层次。

#### （一）工业产值

1950~1958年，境内工业产值计划分部、省属企业和市属地方企业两部分，分别由“条条”和“块块”管理。1958年，部、省属工业企业12个，产值占湘潭工业总产值的64.6%；市（地）、县（区）属工业企业152个，产值占湘潭工业总产值的17.15%。1959年，地方计划管理权限扩大，部、省属工业企业产值列入市计划，其产值计划由市按部、省计划戴帽下达，并协同督促检查计划的实施。“二五”计划期间（1958~1962）部、省在湘潭工业布点逐年增加到1962年增到23个，在市工业总产值的比重

上升到 75.56%，1965 年再上升到 85.95%。“三五”计划和“四五”计划期间（1966~1975），国家建设重点向三线地区转移，市内地方工业迅速崛起，新增全民所有制工业企业 98 个。到 1975 年，湘潭地方工业产值达 48439 万元，比 1965 年增长 7.1 倍，在市工业总产值中的比重由 1965 年的 13.7% 提高到 44.7%，与部、省属企业产值的比重差距大为缩小。1985 年湘潭电机厂、湘潭纺织印染厂等部、省属大中型企业下放到市管理，全市地方工业产值达 154571 万元，在全市工业总产值中的比重上升到 58.4%，地方工业产值第一次超过全市工业总产值的半数。

## （二）产品产量

境内工业产品产量计划分部、省管产品和湘潭地方管产品两部分。1950~1956 年，仅部、省属企业有产品产量计划。1957 年市首次编制地方产品产量计划，其中市区计划产品有棉布、针织品、鼎锅、雨伞、糖果、酱油、砖、瓦、木制农具、家具、铁制品 11 种（产量同时下达，下同）。1958 年，部分重要地方产品纳入湖南省计划管理，市管产品只限于能平衡产、供、销或在省切块指标内平衡的产品。1959 年，部、省属企业产品产量计划在纳入部、省计划的同时，亦列入市工业生产计划。是年，市计划管理的