

QUYUJINGJIGUIHUAZHIDAOQUANSHU

QUYUJINGJI
GUIHUAZHIDAOQUANSHU

区域经济规划



指导全书

QUYUJINGJIGUIHUA

中国经济出版社

第二卷

第十一章 区域经济战略的编制

通过前面的探讨,我们不仅了解了区域经济战略的特点和任务,知道了制定区域经济战略的原理和方法,懂得了协调的门类和运行的模式,而且也搞清了一部区域经济战略具体涉及哪些内容并由哪些部分组成;至此,我们可以来具体地编制一部区域经济战略了。

区域经济战略的具体编制程序如下:

一、组建班子

制定一部区域经济战略,首先要组建相应的机构或班子,由专门的班子来承担这一任务。组建班子首先要解决班子的隶属关系问题。由于区域经济战略是为区域的整体、全局的发展做的谋划,因此,这个班子必须有高出于各个具体职能部门之上的视野,不能受某部门、行业的集团利益、个人利益的左右和制约,应直接隶属于该区域的党委和政府之下;如果是跨行政区域的区域经济战略,则应隶属于所跨几个行政区的党委和政府。由于区域经济战略还是为区域的未来发展做的谋划,因此,这一班子要较为超脱,不为日常具体的事务所缠绕和跟前的利益所迷惑,能“静下心来”一心一意“思过去,想未来”,进行回顾与前瞻。显然,它应由区域党委和政府的咨询机构来担任。

具体可为这一班子设一专职机构,就目前来讲,各级政府设立的经济技术发展中心、政研室正好适宜承担这一任务,也可建立专门班子而不设专职机构。当然,也不一定或不完全由专职机构担任,而聘请大专院校、科研机构的教学、研究人员与专职机构中的工作人员一起担任。大专院校、科研单位的有关专业的研究生也可参与这一工作,既可承担某些资料收集、方案初选的前期工作,也可在实践中学习,为将来工作取得实践经验;若涉入其间并展开深入研究,亦可作为学位论

文的选题并写出论文。为了使方案更加优化,最好是能同时组建几套班子,独立完成几套战略,供决策者决策时论证优选或重新组合。20世纪90年代中期,上海市在制定经济、社会改革与发展战略时,就曾让上海市发展中心和复旦大学发展中心同时做出两套方案,把上海市的决策科学化提高到了一个新的水平。

其次要解决班子的权力问题。不论是专职机构的班子,还是聘请兼职人员的班子,都应有凌驾于各具体职能部门之上的权力,有超脱于日常事务之上的心境及长远未来的眼光,能有权调阅各具体职能部门的材料;并要求具体的职能部门做相应的配合。比如,为整体战略提供材料和建议,并按总体战略的要求提出行业子战略发展的构想等。

最后要具备基本的物质手段和条件。制定区域经济、科技、社会协调发展战略,是要对经济、科技、社会错综复杂的多重因素做全盘筹划及布置。它必然涉及各行各业过去的各方面的情况,也要解决这各行各业未来的多种联系和互动问题。因此,必须做周密详尽的调查研究,用有关的模型做详细的运算、论证,还必须要有现代化的手段,等等。

对参与制定区域经济战略的工作人员的年龄、专业知识、经历等方面的要求也是必需的。应由富有咨询、决策经验的老专家、老领导与年富力强的中青年专家和具备创新意识、身体强健、可在外奔波的青年学者组成。

对区域经济战略工作班子要明确职责,其任务就是在一定的时间内,通过调查了解区域内外的各种经济、科技、社会发展的情况,制定出指导区域未来10年、20年甚至更长时间的经济、科技、社会发展战略。

区域经济战略工作的班子可以是常设的,如发展中心、政研室,也可以是非常设的,如从大专院校、研究机构聘请和党政机关抽调临时搭起来,完成编制工作后,应把滚动研究、修改的工作移交给某常设机构,临时班子解散。如果工作班子人员来源较分散,相互之间缺乏了解,认识也不尽统一,还需进行短期培训。

区域经济战略的编制可以搞集中统一完成式,也可以搞扩散分头进行式。集中式效率较高,分散式较为节省经费。具体可以根据时间、经费等情况而定。

二、拟定程序

拟定区域经济战略的程序,就是拟定编制区域经济战略的工作程序,沿着这

一程序一步步运作。

第一步就是确立科学的指标体系,使以后的工作围绕指标体系来展开。

第二步就要围绕指标体系开展调研、收集资料。这包括确定调研手段、途径、对象和资料的精细化程序等。在此基础上对资料进行汇集整理,去粗取精、去伪存真,得出较为详尽可靠的资料来。

第三步即转入运筹阶段。首先是分析讨论资料、对资料进行梳理归纳,从而拟定基本思路,比如确定是以工业为主,还是以商业为主,抑或是商工并举等大的轮廓和框架。进而对大的框架、主线进行反复斟酌、平衡调校并论证计算。通过计算修改框架,从而对指标体系中能得出具体数据的每一项给出具体的指标,不能以数据表示的项目要给出明确的定性要求,并确定实现这些指标的模式、重点、对策和步骤。

在运筹工作完成后,就是具体地书写,得出区域经济战略的书面文字报告。

至此,区域经济战略的整个编制工作结束。

以后就是用一定的标准并通过一定的形式鉴定和评价,如能通过或大部分通过,则经过局部修改后再行立法进行实施。在实施的过程中,再结合变化了的形势,对其中不妥切或不适应新形势要求的部分做滚动研究和修改。至此,一部区域经济战略编制工作的全过程结束。

三、确立指标体系

区域经济战略涉及的是一个庞大而复杂的客体,怎样才能使调研有条不紊地进行,使调研的资料便于分门别类地归纳、运用,怎样才能使提出的方案条理化、系统化并尽可能地定量化,以便于其后的贯彻实施,这都需要有一个科学的指标体系。一个科学的指标体系,不仅可以使编制的区域经济战略具有客观性、可计量性、可比较性,而且通过指标体系之中数值的变化,直观地反映出区域物质文明和精神文明建设的进程。

区域经济战略的指标体系,是反映区域发展情况的一系列有内在联系的指标的组合。它用以反映一个区域在一定时期经济、科技、社会的基本情况,便于从整体上协调经济发展与科技、社会发展之间的关系,全面监测经济、科技、社会的运行态势,综合分析和评估经济、科技、社会运行中出现的问题,从而指导区域的经

济、科技、社会朝着协调的方向发展。

如何用一个综合指标来反映一个国家或区域一定时期经济、科技、社会发展的情况,国内外还有许多争议。联合国教科文组织就曾有专家认为这样的综合值是没有意义的。但许多国家和地区的研究人员仍在寻求各种可供选择的方法计算出一个综合值。这些方法虽然各异,但都试图在横向方向从静态上综合反映经济、科技、社会发展的水平。丹尼斯·约翰斯顿说:“我们越是把这种复杂的事物缩小为有限的合成指数,这种合成测量就越是变得不真实。”看来这还是一个焦点。但是,如果根据指数法的原理编制区域的经济、科技、社会发展综合指数,在纵向从动态上综合反映一定时期某区域发展的程度,则是可取的。这种综合指数有如下性质:①充分的代表性;②综合性;③相对性;④平均性。这几方面的特性将比较能保证它的科学性和优越性。

编制区域经济、科技、社会综合指数要解决代表性指标、权数、基期、计算公式等问题。

1. 代表性指标

它是最能代表区域经济、科技、社会发展的少数指标,因此可编制成指数。

可按区域经济、科技、社会各分类指标和单项指标在各层中的重要程度分别确定,按层进行划分,每层的和为100。这种权数一旦划定,应保持相对稳定性,以便有可比性。但如区域经济、科技、社会的重点发生了变化,权数则应相应变化,权数大的则代表其在整体中所占的比重和分量较大。

3. 基期

一般以报告期为基期,也可以指定任一年为基期。

在指标体系中,包括正指标与反指标、高限指标与低限指标。正、反指标单项指数值所表示的方向是完全相反的,正指标数值如果大于100为向前发展,反指标数值大于100则相反。因此,由此综合计算类指标时将会因其方向不一致而互相抵消,影响其准确性。为了解决这一问题,凡是能用正指标代替负指标的,应尽可能用正指标,以免出现正负相冲的问题。如人口自然增长率,就可用报告期数与基期数相比来计算其单项指数,从而可看到计划生育在报告期所取得的成果。

有了发展指数就可以反映纵向的发展情况,下一步可进一步确定指标体系。制定区域经济、科技、社会发展的指标体系,是要通过指标体系和有关数据来加深

对区域经济、科技、社会各部门之间的关系的了解和认识,便于对发展的各个方面做科学的表述及有利于以后的实施和操作,也便于了解发展的进程和发展中出现的问题。

建立科学的指标体系要用联系的观点看问题,用系统、层次的分析方法,从区域众多的经济、科技、社会因素中选取一些有代表性的关键因素建立指标,兼顾国内外的相互之间的可比因素,尽可能做到有相对可比性、稳定性,同时要结合本区域的特殊情况,使指数能反映本区域的特殊性。指数要尽可能地做到既详尽,考虑到方方面面,又扼要精练。

四、调研收集资料

指标体系确定以后,就要做深入细致的调查研究工作,收集所需的资料。调查首先要有科学的调研方法,如抽样抽查法、普查法、资料检索法等。这些方法对于区域经济战略的编制人员应作为一种基本能力而具备。

调查工作包括调查区域经济、科技、社会各领域过去的历史沿革和现实状况,诸如产业结构、技术结构、地理地貌、风土人情、城乡建设、基础设施以及工业、农业、商业的产值、利税等各方面的情况。

调查收集资料也包括了解其他区域、宏观层次和国际经济、科技、社会的格局,了解产业结构调整和技术进步的动向,国际贸易的走势,国际社会、文化交往的变化等;从而使区域的发展战略建立在与其他区域、宏观、国际大环境相适应的基础上。

调查收集资料可由战略编制人员自己动手,如对居民心理、消费情况的问卷调查,对有关土地、地貌的实地了解,对城乡建设情况的考察,甚至请航测、遥感专家协助勘测区域的地貌、水资源、矿产资源、森林资源等。

调查应首先确定好调查的对象和调查的途径以及采用的方法。乡镇企业的规模、产品、质量、效益应从乡镇企业和乡镇企业的管理部门了解情况,对消费者需求心理可用问卷方式调查,对地形、地貌、地址乃至矿藏则要通过勘测方式进行,等等。

调查资料也可借助以前的资料,从现有资料中收集采纳。如历年的经济、科技、社会发展统计指标,已勘定过的区域的地质、地貌资料和国际国内经济、科技、

社会发展资料等。

调查收集资料的详尽程度应大于资料所使用的程度,应尽量详细、全面地掌握资料,透彻地了解情况。资料占有的详细程度、可靠性,是决定所制定的区域经济战略科学性的重要基础。

调查收集资料后,要做相应的整理和归纳,使之便于采纳和利用。如消费者需求心理、人口普查数据、群众关于发展的建议等,都必须经过整理,才能得出带统计意义和规律性的结论,才便于下一步的运用。

五、运筹构架

在资料调研、收集、整理、归类后,就要讨论研究这些资料,通过对区域过去的情况进行认识,对过去发展中的经验、教训进行总结,对区域所处的位置和有关的背景进行了解;从而得到对区域较为清楚、透彻、全面的把握。

通过分析、讨论,把握了区域的全部资料、理清了区域的情况、找到了区域发展的战略依据之后,就可以根据宏观战略的要求,制定区域经济战略的理论原则和模式,建构起区域经济战略的基本框架。

区域经济战略的基本框架包括:

第一,区域战略中的经济、科技、社会三大领域要达到的主要目标。

第二,以怎样的模式去实现这些主要目标。

第三,以哪些作为整个战略的突破口或者是重点。

第四,大致上要经历哪几个大的发展阶段,各阶段的分目标是什么?

这些大的框架形成后,还不是战略的完成,只仅仅勾勒了战略的草案,这些草案是否可行,还要经过具体地计算,要将其具体地代入投入产出模型、系统动力学模型、灰色系统模型、线性规划模型等模型中运算(可代入一种模型,亦可代入多种模型,相互修改,互相参考),看各大目标之间能否相互支撑、平衡、协调,如能协调、配合,就将其具体化;如果不行,则要反复修改这些基本框架,再重新运算。如此反复直到相互协调配合为止(有关运算的方法在应用模型部分已介绍)。论证运筹过程与架构框架过程是相互交织反复进行的,用构思的大框架来运筹,用运筹的结果来修改大框架,直到大框架相互之间、大框架与细节之间吻合,此时,整体战略的主要部分基本形成。

形成了整体战略的主要部分后,就可以用总战略来指导制定子战略。

子战略制定的过程与总战略制定的过程相似,资料可以与制定总战略的资料共享,如制定总战略的资料对制定子战略还不够精细,则需加适当补充。在此基础上分析讨论资料,形成子战略的大框架,进而经过运筹,使子战略大框架完善并具体化,再寻求实现子战略的对策。

至此,运筹过程结束,转入编写阶段。

六、编写

框架形成并运筹平衡后,就要将这些构思和运筹的结果具体地表示出来,这就是区域经济战略的编写。

一般认为,编写工作不难,只不过是將构思中的区域经济战略书写出来即可,至于写作的格式如何,规范化如何等,关系都不大。其实不然,区域经济战略也有一个编写技巧、编写得当与否的问题。同样的战略目标、模式,编写得当能便于阅读、操作和再研究;编写不当则对阅读、操作、再研究带来诸多不便。当然,一部区域经济战略不是一部文学作品,不能像文学作品那样用奇妙超凡的手法来表现,它的格式还是较为规范、固定的。但正是它能有较为规范、固定的格式,如果能寻找到一个更为科学、规范的格式亦即手法,对区域经济战略的编写必会大有益处。因此,探索、寻求区域经济战略较为科学、规范的格式,对科学地编写区域经济战略有极大的现实意义。

目前各地已编写的区域经济战略表现形式是很不一致的,有的较为科学、系统,有的则较为凌乱、散杂。如有的既有较为系统的总报告,也有各行业的子报告;有的就是几个建议性篇章的堆砌。这种参差不齐的现状也正说明区域经济战略在编制上都还处在起步阶段,还很不完善和规范,需要我们在规范化的问题上下大工夫。

那么一个区域经济战略应该怎样编写才较为恰当呢?如下的格式将有助于我们朝着科学、规范化方向迈进。

首先是序。其中包括编号、报告名称、编制者、领导人题字、目录、序言等。

接着是正文。由于发展战略由战略依据而来,因而正文部分开始是战略依据。战略依据有多个方面,如工业、农业、商业、地理区位等。对各方面的战略依

据进行归纳可得出总的战略依据。在总的战略依据之上,可推出整体战略,进而可将总战略具体分解成各行业、部门的子战略。这样,正文部分可分为两大部分,即:

1. 战略依据

(1)各方面的战略依据,具体就是在第六章论述过的各个方面。

(2)总战略依据。

2. 战略方案

(1)总战略方案。包括:①战略目标。②战略模式。③战略重点。④战略阶段。⑤战略对策。

(2)子战略方案。具体有:大工业子战略;大农业子战略;大商贸服务子战略;大交通子战略;大乡镇企业子战略;大财经子战略;大开发保护建设子战略;大保健子战略;大科技子战略;大教育子战略;大文化子战略等。每一个子战略中又有:战略目标;战略模式;战略重点;战略阶段;战略对策等具体内容。

正文部分结束,战略报告的主要内容即完,但就此结束还尚不详尽,还应有附录部分。

附录为主要运算过程及重要说明。把具体的运算过程从报告正文中分离出来附于其后的好处是,避免报告显得复杂冗长,便于模型技术知识不足的同志阅读报告主体部分,也便于模型技术知识具备的同志考证,还便于对战略做滚动研究时使用。

至此,一部较科学合理又书写规范的区域经济战略即可编写打印出来,区域经济战略的具体编写过程结束,将转入整个战略编制程序的最后阶段,即鉴定、决策、实施、修正的结尾阶段。

七、本章小结

区域经济战略的编制,大体上来讲有三个阶段:筹备阶段;编制阶段;结尾阶段。其中每个阶段又有其具体的特点。

在具体地编制一部区域经济战略前,首要的就是组建相应的机构或班子来承担这一任务。组建班子要解决好三方面的问题:首先,要解决班子的隶属关系问题。其次,要解决班子的权力问题。最后,要具备基本的物质手段和条件。解决

好这三方面问题也就拉开了区域经济战略编制程序的序幕。紧接着,开始对工作程序和时间进度进行安排、确定。这样,区域经济战略编制的第一阶段——筹备阶段就结束了,转入具体的编制过程。

具体编制的第一步是确立科学的指标体系,使以后的工作围绕指标体系来展开。区域经济战略的指标是反映区域发展情况的一系列有内在联系的指标的组。它用以反映一个区域在一定时期经济、科技、社会的基本情况,便于从整体上协调经济发展与科技、社会发展之间的关系,全面监测经济、科技、社会的运行情况,综合分析和评估运行中出现的问题,从而指导经济、科技、社会朝着有序协调的方向发展。

指标体系的研究是一个较为困难和棘手的问题,能否用一个综合指标来反映一个国家或区域一定时期经济、科技、社会发展的情况,国内外还有许多争议。但是,如果根据指数法的原理编制经济、科技、社会发展综合指数,在纵向从动态上综合反映一定时期某区域发展的程度,则是可取的。这种综合指数有如下性质:①充分的代表性;②综合性;③相对性;④平均性。这几方面的特性可较好地保证其科学性和优越性。在编制区域经济、科技、社会综合指数时要注意解决代表性指数、权数、基期、计算公式等问题。有了发展指数就可以反映纵向的发展情况,下一步可进一步确定指标体系。指标体系的确定有四个过程:第一,资料的收集、处理和积累;第二,根据选定的项目确定指数;第三,制定单项指标;第四,由项目集约而制定出综合指数。

指标体系确立后就要围绕指标体系开展调研、收集资料。这包括确定调研手段、途径、对象和资料的精细化程度,等等。在此基础上对资料进行汇集整理,去粗取精、去伪存真,得出较为详尽可靠的资料来。调查工作既包括调查区域经济、科技、社会各领域过去的历史沿革和现状,也包括调查其他区域、宏观乃至国际大环境。调查应首先确定好调查的对象和调查的途径以及采用的方法。调查可采取问卷调查、实地考察,也可借助以前的资料,从现有资料中收集归纳。收集资料后,要做相应的整理和归纳,使之便于制定战略时采用。

在调查收集资料的基础上,就可转入运筹阶段,运筹阶段首先是分析讨论资料、对资料进行梳理归纳,从而建构起区域经济战略的基本框架。区域经济战略的基本框架包括四个方面:区域经济战略中的经济、科技、社会三大领域要达到的

主要目标;以怎样的模式去实现这些主要目标;以哪些作为整个战略的突破口或者重点;大致上要经历哪几个大的发展阶段,各阶段的分目标是什么?进而对大的框架、主线进行反复斟酌、平衡协调,并论证计算,通过计算修改框架,从而对指标体系中能得到具体数据的每一项给出具体的指标,不能以数据表示的项给出明确的定性要求,并确定实现这些指标的模式、重点、对策和步骤。

在运筹工作完成后,就是具体地编写,得出区域经济战略的书面报告。一部区域经济战略的格式是较为规范、固定的。这一格式是:

首先是序。包括编号,报告名称……领导人题字等。

接着是正文。由于发展战略由战略依据而来,因而正文部分开始是战略依据,这部分又分为:各方面的战略依据,由这各方面的战略依据进而归纳得出总的战略依据。在总的战略依据之上,可推出整体战略,进而可将总战略具体分解成各行业、各部门的子战略。

正文部分结束,战略报告的主内容即完,但就此结束还尚不详尽,还应有附录部分。附录为主要运算过程及重要说明,还应包括主要的参考文献、后记等。至此,一部较科学合理又书写规范的区域经济战略即可打印出来。

区域经济战略编制的第三阶段——结尾阶段是用一定的标准并通过一定的形式鉴定和评价;如能通过或大部分通过,则经过局部修改后再行立法进行实施。在实施的过程中,再结合变化了的形势,对其中不妥切或不适应新形势要求的地方做滚动研究和修改。

第十二章 区域经济战略的鉴定、决策与实施

区域经济战略编写打印(出版)出来后,编制一部区域经济战略的任务尚未全部结束。战略制定的质量究竟怎样,还有待专家评审,即进行鉴定。我们知道,编制区域经济战略的根本目的不在于编制本身,而在于用编制的区域经济战略来指导区域的经济、科技、社会的发展,因而鉴定通过的区域经济战略就要转入实施。不过实施之前还有一个对鉴定通过后的区域经济战略进行决策的过程。区域经济战略只有通过了区域决策者的决策,为决策者所采纳后才能被实施。比如,有条件的地方可能同时制定了两套甚至是多套区域经济战略,如都鉴定通过了,那必然有一部甚至多部被淘汰,只有一部或多部中的某一部分被决策者采纳。因此,决策成为实施前的必经一步,决策采纳后的区域经济战略才会转入实施、操作。在操作过程中或是由于形势、条件的变化,或是由于编制战略时考虑欠妥切,这就有可能导致在实施的过程中进行修改,即做滚动研究,直到下一部新的区域经济战略时期。因此,区域经济战略在编写印刷出来后,还有鉴定、决策、实施和修正等工作。

一、鉴定评价

区域经济战略的鉴定评价就是将编写印刷好的区域经济战略请有关专家评审,做出科学客观的评价。通过鉴定看其是否真正符合区域的客观条件,是否分解落实了宏观经济战略、完成了宏观经济战略指定的任务,是否能推动区域经济、科技、社会的协调发展,并能指导区域内微观经济战略的制定。其提出的目标、模式、重点、步骤和对策,是否既充分发挥了主动性又具有实施的可能性等;从而做出整个战略哪些是精妙的,哪些是欠妥并需要修改的、总体上可以通过或不能通过等的结论。区域经济战略的鉴定评价过程,对保证区域经济战略的质量、消除

其中的不妥之处,对区域经济战略进一步科学化能起到极大的积极作用;能促进整个区域经济战略的编制水平上一个新台阶,是提高区域经济战略质量的重要保证。

正像宏观经济战略、微观经济战略乃至其他软科学成果的鉴定是借鉴自然科学的做法一样,区域经济战略的鉴定评价过程和方法也是从自然科学、工程技术中引申而来的。然而,这种借鉴还不彻底,或者说还远未达到自然科学的水平。自然科学、工程技术项目鉴定是在有标准的情况下进行的。要鉴定首先得有鉴定标准,鉴定过程就是用标准对照检验的过程,这样做出的评论也较为客观、准确。而区域经济战略乃至整个软科学的鉴定现在虽有了鉴定过程,但却无鉴定标准,鉴定是在无标准的状况下凭专家们的个人经验做思辨式的评价,这就使得鉴定还较为低级,不甚客观、不够准确,甚至人际关系中的不正之风也会自然而然地渗透到区域经济战略的鉴定过程中来。这种现象显然不利于区域经济战略乃至整个软科学成果鉴定质量的提高。这也说明我们在区域经济战略和软科学的鉴定过程中对自然科学、工程技术的鉴定方法的借鉴还不到位。要使自然科学、工程技术的鉴定方法真正在区域经济战略乃至整个软科学领域得到应用,制定区域经济战略的鉴定标准乃至整个软科学领域中各学科的鉴定标准,就成了极为关键也颇有意义的一步。因此,有必要在探讨区域经济战略的鉴定过程之前,先来探讨区域经济战略的鉴定标准,而区域经济战略鉴定标准的探讨,不仅对区域经济战略的鉴定会有积极的作用,而且对整个发展战略学乃至整个软科学领域都会有重大的意义。

开展区域经济战略鉴定标准研制的重大意义在于:

第一,它能改变区域经济战略在无标准状态下凭主观感觉进行鉴定的不规范现状,便于在鉴定过程中对科学的成果和不科学的成果,或成果中科学的部分和不科学的部分做准确、定量的评判,从而使鉴定过程准确、规范化,提高透明度,减少摩擦,避免矛盾。

第二,区域经济战略是发展战略学的一个分支,而发展战略学又是软科学体系的一个分支,研究探讨区域经济战略鉴定标准对发展战略的学科建设和整个软科学领域的定量化、标准化、规范化有重大影响,对提高软科学的可测度、减少模糊性更有重大的意义。

第三,能使仅在自然科学、工程技术领域中进行的标准化工作推广到社会科学领域,促进自然科学与人文科学的渗透,开拓标准化工作的新领域。

第四,区域经济战略介于宏观与微观经济战略之间,且难易程度适中,开展区域经济战略鉴定标准的研制,对宏观经济战略和微观经济战略的鉴定评价都有参考价值。

第五,区域经济战略相对于宏观经济战略来说,数量较多,因而区域经济战略的鉴定标准使用率较高,有较大的使用价值。

第六,可改变中国在发展战略学科乃至整个软科学领域多引进、少创新的局面,使中国在国际软科学领域作出开拓性的贡献。

区域经济战略鉴定标准的探讨不仅是必要的,而且也是可能的。区域经济战略从无鉴定到无标准鉴定,已经历了一段时期,在无标准的鉴定中使我们看到了鉴定的许多不足,也看到了探讨鉴定标准的必要,许多专家向着标准化、规范化的方向做了大量尝试与探索,使制定区域经济战略鉴定标准的工作有了相当的基础。这就为我们开展区域经济战略鉴定标准的研究提供了契机,积累了经验。而工程技术领域已经较为成熟的标准化理论和方法,也为区域经济战略乃至发展战略学科和整个软科学领域各学科鉴定标准的研制提供了可鉴经验。把自然科学、工程技术领域的标准化理论和方法与区域经济战略无标准状况下鉴定积累起来的经验结合起来,研制区域经济战略的鉴定标准的雏形并使之逐步完善、规范、严谨,像自然科学、工程技术从自颁标准到部颁标准、到国家标准再到国际标准一样,是完全可能的。

根据近年区域经济战略无标准鉴定的实践,结合自然科学特别是工程技术标准化工作的成功经验,区域经济战略的鉴定标准可从两大部分来构想:第一部分,对被鉴定的区域经济战略提出若干项目的具体要求;第二部分,对参加鉴定的专家和鉴定的过程给出明确的规定。由于任何一门学科的鉴定都是从定性到定量逐步发展的,加之目前我国的发展战略,包括区域经济战略的编制水平及区域经济战略的指标体系的定量化、科学化程度还有待大力提高,因此,在制定区域经济战略鉴定标准的起步阶段不必过分追求定量化,可以从定性开始,待取得经验后再逐步提高定量化程度,使其不断科学化。

具体计算得分可从三条路线进行:①先用某位鉴定专家的给分公式独自计算

出每位专家的总给分,相加后除专家人数得最后总得分;②先算出每位鉴定专家独自给出最低层项的得分,然后用所有鉴定专家评定的总平均分公式得出最低层项的平均分,进而用某位鉴定专家的得分公式算出最低层的得分,并依次计算出次层、再次层的得分,最后计算出最终得分;③既独立地计算各位鉴定专家每层给分和最后总分,同时在每一项、每一层又用各位鉴定专家的独立给分和计算分并以所有鉴定专家评定的总平均分公式算出每层的平均分,通过总平均分对整体做出评价,通过各层的平均分对各层项求出结论。

在上述三种方法的计算中,第一种方法是先个别后综合平均;第二种方法是一开始就算出平均分,再用平均分作起始分依层计算;第三种是既逐层个别计算,又逐层加总平均,因而第三种计算分数的方法更科学些,既便于对整体做出评价,也便于对某层下判断。通过上述计算,最后根据总得分可对鉴定的区域经济战略给出优、良、及格、不及格的结论。如果总得分为合格以上,则准予通过,但需对其其中不合格的项和层提出修改意见,并进行修改;如果总得分为不合格,则不予通过,或重新编制或采用其他鉴定通过的区域经济战略,但其中合格以上的项和层可以在重新制定时吸收利用或引用到其他鉴定通过的区域经济战略中去。

区域经济战略的具体鉴定过程可在区域经济战略编制后,由编制者向任务下达部门提出鉴定申请,由任务下达部门或任务下达部门委托其他单位、部门(可以是上级的相应机构,也可以是有关大专院校、科研单位)组织鉴定。组织单位和部门将邀请多位专家对编制好的区域经济战略进行评阅,甚至到区域经济战略的具体实施地点、部门、单位做实地考察,向区域经济战略的编制者进行询问……待鉴定专家能对区域经济战略做出明晰、准确、科学的评价,并能具体打分时,再召开鉴定会。参与鉴定的专家可以全到场,亦可以部分到场,不到场者需给出书面意见。最后,根据鉴定会的总得分结果和各项、各层的得分结果给出整体通过、不通过,各层通过和不通过等结论。

二、决策

为了提高区域经济战略的科学化水平,在有条件的地区编制区域经济战略不应该仅仅只编制一部,而应同时独立地编制两部甚至多部,多部战略编制出来并鉴定通过后,具体应选择哪一套实施,这就存在选择、定夺的问题。尽管同时编制

多部区域经济战略还是一种较理想化的想法,一般达到这种情况的可能性还较小,特别是对较低层次的区域更是如此。但这种可能也并非鲜见。我国目前已有相当多的较发达的区域,如上海、武汉、广州在制定发展战略时,均达到了让政府有关部门的领导和高校科研单位的学者同时制订两套方案进行选择的情况,有时甚至还让国外有关研究机构进行规划投标。而且,即便是无能力同时制定两套以上区域经济战略的区域,对制定的唯一一套通过了鉴定的发展战略也仍然存在是否采纳、实施的问题。因此,区域经济战略的决策过程是客观存在、不可缺少的。

区域经济战略的决策就是将制定并鉴定通过的一套或多套区域经济战略供同级政府“拍板定案”,采纳或不采纳,或采纳哪一套而放弃哪几套,或采纳哪一套的一部分又采用另一套的哪一部分,政府要通过决策过程做出最后的决定。

区域经济战略的决策要通过区域的政府来进行,对于跨行政区的区域经济战略则应由所跨行政区的所有区域的政府共同承担,这是因为区域经济战略是针对区域整体而不是仅针对某一部门的发展战略,故只有主管整体、全局的政府才能行使决策权。

政府对区域经济战略的决策要按重大议案决策的程序进行,对于跨行政区的区域经济战略决策,则与跨行政区的重大协作协议的决策相同。一般来说,行政决策有两大类型:一类是个人决策,适宜于紧急事件;另一类是集体决策,适宜于正常事件。在集体决策中,对于咨询报告、政策、法规等的决策还宜经专家系统论证、评估、分析,即通过专家得出结论。显然,区域经济战略的决策适宜用集体决策,且请专家系统论证、评估的方式决策。这是因为,区域经济战略相对地讲不属于紧急事件,可以有时间进行充分地权衡其涉及的方方面面,其因素也比较复杂,难以以个人的才智对其进行评判,而其作用又较为久远,处理不当会造成长久的后患,因此,更宜通过专家论证,再由政府领导集体讨论的方式决策。

决策的主要内容有,对区域经济战略做进一步的可行性分析,看其究竟能否实现,对区域经济战略一旦付诸实施的效果进行权衡,对其利弊得失进行全面测算,并做防范分析等。区域经济战略实施的效果取决于能否避免影响最终效果的不利因素;也就是必须考虑方案在执行中可能会出现什么问题,以及这些问题一旦出现后会产生什么影响;同时要考虑好防范措施和应变对策,以减少那些潜在问题出现的可能性和危害性。如有几套备选方案,则还要做比较分析择优而采纳