

2009年国家社会科学基金青年项目 (09CJL012)

Theory and Methods of
Development Planning Evaluation of China

我国发展规划评估的 理论与方法研究

◎ 相 伟 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

2009年国家社会科学基金青年项目 (09CJL012)

Theory and Methods of
Development Planning Evaluation of China

我国发展规划评估的 理论与方法研究

◎ 相伟/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国发展规划评估的理论与方法研究 / 相伟著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2199 - 5

I. ①我… II. ①相… III. ①中国经济 - 国民经济计划 -
五年计划 - 评估 - 中国 - 2006 ~ 2010 IV. ①F123.393

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 175291 号

责任编辑: 肖 勇

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

我国发展规划评估的理论与方法研究

相 伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.5 印张 250000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2199 - 5 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

中国改革开放的总设计师、中国特色社会主义理论的主要创立者邓小平同志精辟地指出：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”这一判断所讲的“计划”，应是广义的计划概念，大致等同于政府干预或宏观调控的总和，并非只限于狭义的计划概念，即政府通过制定和实施综合性或专门性的中长期和年度计划来指导、调控乃至直接干预经济社会发展的做法。然而，明确地将计划（这是狭义概念的计划）、财政、金融作为宏观调控体系的三大支柱，三者相互配合又相互制约，在确认财政政策、货币政策的相对独立性和不可替代特有功能的同时，注重发挥计划的“总体指导、综合协调”作用，是中国特色社会主义市场经济宏观调控体制机制的显著特征和优势之一。

国民经济和社会发展是一个极其庞大而复杂的巨系统，要增强和保证国民经济与社会发展计划（规划）的科学性、有效性，评估无疑应是计划（规划）编制和实施不可缺失的重要工作环节与方法。与计划经济条件下的国家发展计划（规划）相比，市场经济条件下的国家发展计划（规划）更需要有科学化、民主化、规范化、法制化的评估制度和体系方法。虽然我们一直在宣传、倡导辩证唯物主义的认识论和群众路线，但我国在改革开放前是实行计划经济体制的，计划经济的国家发展计划（规划）本质属性是行

政指令性，甚至强调“计划就是法律”，一经确定就不容质疑，其行政强制性的实施过程和方式被认定为天然合法合规，评估也就被简单化、行政化乃至政治化的计划（规划）执行情况检查总结所取代。我国改革开放后逐步建立了社会主义市场经济体制。市场经济下的国家发展计划（规划）本质属性是指导性，计划（规划）内容要突出宏观性、战略性、政策性，主要阐明国家战略意图和宏观调控政策，明确政府工作重点和公共服务职责，凝聚社会共识，引导市场主体行为，计划（规划）实施要建立在发挥市场优化资源配置作用的基础上。所以，计划（规划）编制和实施的过程，应当是一个符合科学化、民主化、程序化、法制化原则的公共选择过程。这就必然要求建立健全科学、规范、公开、公正的规划评估制度和体系方法，使评估不仅是作为校验计划（规划）科学性、有效性的手段，还应成为计划（规划）实施新机制的重要体现，通过规划评估督促落实政府职责，进一步凝聚社会共识，更有效地引导市场主体行为。

发达市场经济国家以管理工程学和公共选择理论为理论基础，经过多年实践，从微观领域到宏观领域，都已形成了相当成熟的评估制度和体系方法。我国改革开放初期，最先是在申请世界银行贷款项目的工作中，了解学习到建设工程项目评估制度和办法，在20世纪80年代中后期建立了固定资产投资项目可行性研究评估制度，现在已基本形成包括预评估、立项评估、中期评估、后评估的建设项目评估体系，评估内容由经济效果拓展到社会效果、生态环境影响。而对属于宏观领域的发展规划开展现代意义的评估，始于2003年对国家“十五”计划实施的中期评估。2008年开展的“十一五”规划中期评估，将发展规划评估工作向规范化、制度化推进了一大步，评估的对象也由中央政府编制的国家发展规划扩展到省及省以下政府编制的地方发展规划。经过两个五年规划中期评估的实践探索，形成了一定的工作基础，积累了初步经验，也暴露出诸多亟待加强的薄弱环节和需要进一步探索解决的问题。国家

“十二五”发展规划纲要首次设置了“完善规划实施和评估机制”的专章和“加强规划监测评估”的专节，对发展规划评估工作提出了更明确、更高标准的原则性要求。在“十二五”规划中期评估行将启动之际，相伟同志在国家社会科学研究基金2009年度青年项目支持下完成的“我国发展规划评估的理论与方法研究”课题，对构建中国特色发展规划评估制度及体系的理论基础、内涵特征、现实条件、基本框架、主体选择、主要内容、标准设定、程序步骤等问题，作了比较全面、系统且有相当深度的探索研究，其学术价值和实际应用价值都值得充分肯定。

我作为曾在地方和中央政府综合计划部门工作了四十余年的“老计划工作者”，看到相伟同志这一具有开拓性、创新性的研究成果作为专著出版，感到分外欣喜。我认为，这项研究成果的主要特点和优点，一是坚持从中国实际出发，在借鉴、吸纳国外评估理论方法和实践经验后，充分考虑到我国的基本国情和改革发展的阶段性特征，认真总结分析了我国发展规划评估工作初步实践的经验 and 存在的问题，因而能够准确把握我国发展规划评估制度及体系建设的基本取向和重点难点，所设计的“中国特色发展规划评估制度”基本框架，以及支撑基本框架的评估主体、评估内容、评估标准、评估程序等主要“支柱”和“部件”，既有明确清晰的目标模式导向，又立足于现实条件，具有较强的实际可行性。二是基于对评估内涵和体制转轨、发展转型阶段现实要求的深刻理解，注重价值判断的“评”和实证描述的“估”都不可或缺，很有针对性并颇有创新性地设计了发展规划评估内容的“结果—效果—过程”模式和“有效性—满意度—执行力”评估标准体系。三是分析框架体系完整，逻辑结构清晰合理，勇于提出自己的独立见解而又持论严谨公允，无片面、偏颇之词，这是一位青年学者趋于成熟的表现。

我国开展发展规划评估工作的时间不长，理论准备不足，实践经验积累不多。相伟同志所作的这项很有意义而又及时的开拓性研

究，自然还有许多问题仍需要进一步深入研究和探索。本书对有的问题分析评论是“点到为止”，虽说是“要言不烦”，未免有“语焉不详”之憾。如认为世界银行为我国设计的“十一五”规划中期评估指标体系未被采纳的一个主要原因是该指标体系不能与规划直观地建立联系，若适当展开分析可更有力地支持作者的观点。期望相伟同志继续深入跟踪研究，也期望有更多的专家学者和实际工作者关注发展规划评估工作，为不断推进中国特色发展规划评估理论方法创新和制度体系建设、提高评估水平和应用效果做出贡献。

中国宏观经济学会副会长

原国家计委秘书长

白和金

国家发改委宏观经济研究院原院长

二〇一二年七月二十五日

目 录

绪 言	(1)
第一章 评估实践及其理论方法	(15)
第一节 评估内涵及评估活动兴起发展	(15)
一、评估的内涵	(15)
二、评估活动的兴起和发展	(17)
第二节 评估的理论方法	(21)
一、评估内容	(21)
二、评估主体	(24)
三、评估标准	(26)
四、评估方法	(28)
五、评估中的争论	(30)
第二章 发展规划及其评估的基本特征	(32)
第一节 发展规划的基本特征	(32)
一、指导性：一般不具有强制执行功能	(32)
二、综合性：覆盖经济社会发展各领域	(34)
三、中期性：实施周期以 4~5 年为主	(35)
四、战略性：主要关注全局性、长远性 重大问题	(36)

五、过程性：强调规划编制是凝聚社会 共识的过程	(37)
第二节 发展规划评估的内涵及其基本特征	(38)
一、发展规划评估的内涵	(38)
二、发展规划评估的特点	(41)
第三章 我国发展规划评估实践及总结	(46)
第一节 我国发展规划的演变历程及特点	(46)
一、规划战略性不断加强，可操作性仍然偏弱	(48)
二、规划功能更加完备，但实施力度偏弱	(50)
三、规划内容日趋完整均衡，组织协调 难度加大	(52)
四、规划编制程序逐步规范化，规划间关系有 待理顺	(56)
第二节 我国发展规划评估的初步实践	(58)
一、国家“十五”规划纲要中期评估	(59)
二、国家“十一五”规划纲要中期评估	(61)
三、地方“十一五”规划中期评估	(68)
第三节 我国发展规划评估实践存在的主要问题	(71)
一、规划评估的认知度较低、法律地位未确立	(72)
二、以自我评估为主，评估主体独立性较低	(73)
三、评估的科学性不足，可信度有待提高	(74)
四、价值认定有失偏颇，评估标准尚待建立	(77)
第四章 建设中国特色的发展规划评估制度	(85)
第一节 我国发展规划评估的现实条件	(85)
一、行政管理体制不完善	(85)

二、发展规划还不成熟	(87)
第二节 我国发展规划评估的难点	(89)
一、规划评估内容难以统一界定	(90)
二、规划实施进展难以作出确切的价值认定	(90)
三、确立规划评估的标准难度大	(92)
四、规划评估结果应用的困难	(94)
第三节 中国特色发展规划评估体系的基本框架	(96)
一、丰富发展规划评估的类型	(96)
二、确立科学规范的规划评估内容和方法	(100)
三、建立规范的评估程序和合格的评估队伍	(104)
四、尽快推动发展规划评估的制度化、法制化	(105)
 第五章 我国发展规划评估的主体选择	(110)
第一节 我国发展规划评估主体的确定依据	(111)
一、国外经验借鉴	(111)
二、我国发展规划评估的主体及其反思	(114)
第二节 我国发展规划评估主体的优化	(117)
一、完善内部评估主体	(117)
二、引入规范的外部评估主体	(118)
第三节 专业评估队伍建设	(120)
一、专业评估队伍的职业技能要求	(121)
二、评估者职业道德建设	(122)
 第六章 我国发展规划评估的主要内容	(125)
第一节 发展规划实施结果评估	(125)
一、实施结果的评估框架	(125)
二、具体性内容实施结果评估	(126)

三、战略性内容实施结果评估	(131)
第二节 规划实施效果评估	(141)
一、可持续性评估	(141)
二、满意度评估	(145)
第三节 规划实施过程评估	(149)
一、实施过程评估的内容	(150)
二、预期性内容的实施过程评估	(150)
三、约束性内容的实施过程评估	(151)

第七章 我国发展规划评估的标准

(162)

第一节 发展规划评估标准设定	(162)
一、各类评估标准的启示	(162)
二、发展规划评估标准体系	(168)
第二节 有效性标准	(169)
一、有效性标准的内涵	(169)
二、有效性的测度指标	(170)
第三节 执行力标准	(170)
一、执行力标准的内涵	(170)
二、执行力的测度指标	(172)
第四节 满意度标准	(172)
一、满意度标准的内涵	(172)
二、满意度的测度指标	(173)

第八章 我国发展规划评估的程序

(174)

第一节 发展规划评估的总体步骤	(174)
一、相关经验借鉴	(174)
二、我国发展规划评估现行程序总结	(176)

三、完善发展规划评估程序	(177)
第二节 评估指标的选择与信息收集	(179)
一、评估指标选择	(179)
二、评估信息收集和处理	(184)
第三节 评估报告的撰写	(187)
一、形成评估结论	(187)
二、评估报告的重点	(188)
三、评估报告的组织方式	(189)
第四节 评估结果的报告和运用	(194)
一、评估结果的报告	(194)
二、评估结果的运用	(194)

第九章 发展规划评估理论的应用案例：《富阳市发展战略规划》中期评估

(205)

第一节 《富阳市发展战略规划》及其中期评估概述	(205)
一、编制《富阳市发展战略规划（2007～2030）》	(206)
二、实施《富阳市发展战略规划》	(208)
三、组织开展《富阳市发展战略规划》中期评估	(210)
第二节 《富阳市发展战略规划》中期评估报告	(214)

第十章 对国家“十二五”规划中期评估的建议

(236)

第一节 提高“十二五”规划纲要中期评估的科学性	(237)
一、尽快建立完善规划实施监测体系	(237)
二、完善规划中期评估的内容	(238)
第二节 增强“十二五”规划中期评估的规范性	(238)
一、建立规范的组织程序	(238)
二、选择规范的评估主体	(241)

三、拓展评估结果应用领域·····	(241)
附录1 英国规划中的“可持续性评估”·····	(243)
附录2 国家“十一五”规划纲要中期评估报告·····	(257)
参考文献·····	(281)
后记·····	(286)

绪 言

一、发展规划评估研究的必要性和迫切性

“发展规划”是“国民经济和社会发展规划”的简称。诺贝尔经济学奖获得者刘易斯认为，发展规（计）划是一个国家或地区政府部门、单位对未来发展制定的某种有目的的方案。《经济大辞典·计划卷》对“规划”的定义和说明，“规划是比较全面的长远的纲领性的计划，是国家对国民经济发展的总体谋划，它主要根据对科学技术发展及其成果应用的预测，对资源的开发和利用的估计，对未来时期经济发展可能达到的目标作出科学的设想，指出一个总体的奋斗目标，只概要地确定经济和社会发展的主要方向和任务，确定发展的战略目标、战略重点和战略步骤”，这实质上是发展规划的定义和说明。我国将中长期经济社会发展计划称作“规划”，而将年度经济社会发展计划仍称为“计划”。

（一）发展规划作为我国政府重要干预工具将长期存在

1. 发展规划作为政府干预工具的理论基础

20 世纪 30 年代，凯恩斯经济学说的兴起，从理论上承认了政府适度干预的必要性和合理性，西方发达国家已经建立了一套比较完备的经济干预调节体系，以此弥补单纯市场调节的劣势。规划是比较核心的政府干预经济工具，能够较好弥补单纯市场调节的缺陷（见表 1）。通过与财政、货币、产业等政策以及管制手段相互配

合,科学的规划可以弥补市场自发调节的缺陷,有效引导长期资源配置,处理经济发展的外部性问题,维护公共利益。

表 1 计划与市场调节的优劣势比较

	优 势	劣 势
计划调节	◇ 长于处理总体性、长期性、集中性信息 ◇ 更重视公众利益、长远利益、全局利益	◇ 信息不对称、激励相容难度较大 ◇ 重大决策失误可能导致全局性、长远性严重后果
市场调节	◇ 长于处理个体性、即期性、分散性信息 ◇ 更重视个体利益最大化,通过无形之手间接实现社会利益	◇ 在处理公共品和外部性问题中出现市场失灵 ◇ 宏观经济均衡以周期性波动方式强制实现,代价较大;资源配置短期效率可能与长期效率相矛盾

从各类计划的特点来看,发展规划覆盖范围广,宏观性、战略性更强,时间跨度较长,更适合弥补市场调节的弱点,在计划体系中占据主导地位,在政府调节经济运行的工具体系中有不可替代的作用。

就规划在政府调节“工具箱”中的作用来看,规划通过对经济的现状调查和未来预测,显示国民经济未来发展的可能进程,从而为企业和投资提供总体性信息和行动准则;从长期发展的角度阐明政府经济社会政策的总趋向、总目标,以便使各种政策协调一致;指出经济社会发展中的长期性问题,并提出解决问题的战略策略,通过一系列专项规划和具体计划的实施,特别是对重要基础设施、战略性新兴产业培育、重大社会民生问题、生态环境保护等,作出统筹谋划。发展规划主要是基于长期发展战略考虑,并不具有应对经济周期波动和突发事件的任务与功能。从时间尺度上来看,政府计划调节工具体系可分为“战略(长期)—规划(中期)—计划、对策措施(短期)”,发展规划是介于长期战略和具体工作部

署以及政策措施之间的调控手段。国外经济学家认为规划的主要功能是统领那些调控未来发展趋势的经济政策，经济政策的实施不是以过去的事实为依据，而是以计划对未来的预测为基础；计划协调政策，使之形成统一的活动，进而影响各部门和各行业的分散活动；根据计划所作出的预测和所规定的发展目标，制定财政、金融政策大纲。从这一角度来看，发展规划需要分解落实中长期发展战略，指导短期的计划与政策，确保短期调控目标与中长期发展目标相互协调。

2. 发展规划是发展中国家和转型国家的重要干预工具

发展规划最早出现在 20 世纪初的社会主义国家苏联。第二次世界大战后，发展规划逐渐成为广泛采用的政府调节经济手段。按照制度背景和编制目的的差异，制定发展规划的国家、地区可分为四类：第一类是实行计划经济体制的传统社会主义国家，包括苏联、朝鲜、古巴等。第二类是第二次世界大战后为接受“马歇尔计划”援助的西欧资本主义市场经济国家和地区，以及试图在资本主义和社会主义之间走出第三条道路的部分发达资本主义国家和新兴工业化国家或地区，包括法国、德国、日本、韩国、部分东南亚国家以及我国台湾地区等。第三类是实施赶超型战略的发展中国家，主要包括印度以及南美和非洲一些国家。第四类是实行改革开放、由计划经济向社会主义市场经济转轨的社会主义国家，如中国、越南、老挝等。

目前，编制经济社会发展规划的情况有了新变化：许多发展中国家和转型国家仍注重使用发展规划这一工具干预经济社会运行，而发达国家普遍不再编制覆盖全面的综合性规划。发展中国家赶超任务重，更倾向于通过发展规划阐明长期发展战略和制定各个阶段的中期发展目标。亚洲、南美洲、非洲的许多发展中国家普遍编制综合性发展规划，印度正在实施第十一个五年规划（2007～2012 年）；转型国家也使用综合性发展规划明确战略导向和目标，如俄罗斯曾一度放弃了发展规划，但 20 世纪末又开始重新编制实施，

以处理好转型期的各种矛盾和明确中长期发展目标,近期公布实施了《俄罗斯 2020 年前经济社会长期发展规划》(规划期为 2008 ~ 2020 年)。发达国家发展成熟度比较高,一般不再编制发展规划,一些原来编制发展规划的发达国家和新型工业化国家,如法国、日本、韩国等在 20 世纪 90 年代之后逐渐取消了中长期发展规划,但仍然编制一些具体领域的专项规划和空间规划,比如致力于加强信息社会建设的专项规划等。

3. 发展规划是我国社会主义市场经济重要的政府调控工具

我国长期坚持规划与几千年的传统文化积淀有关,古语“凡事预则立、不预则废”,“未雨绸缪”等,都体现了规划的要义。计划经济时期,计划(规划)是居于绝对支配地位和几乎唯一的经济调节手段和资源配置方式,从理论上讲中长期规划应在计划时序系列中居于主导地位,但由于政治因素的干扰,“计划赶不上变化”的现象十分突出,实际起主导作用的是年度计划。改革开放以来,我国逐步转向社会主义市场经济体制,在国家宏观调控下发挥市场配置资源的基础性作用,计划(规划)的性质和功能发生了根本性变化。但改革尚未完成,基本形成的社会主义市场经济体制还不完善,市场机制尚不健全,政府干预经济的手段和方式还比较复杂,如果干预不当,对经济社会造成的损害更大。尤其是一些短期干预手段如果不能兼顾中长期利益,危害更大。这迫切需要综合协调政府的各种干预手段,强化发展规划在计划时间序列中的主导地位和作用。我国属于发展中大国,发展所涉及的领域十分广泛,从经济、社会到政治、文化、生态,而且发展任务艰巨繁重,目前总体上还处于工业化中期,又处在经济全球化和新科技革命的时代,需要处理的各种关系极其复杂,更需要科学的发展规划作为宏观调控的重要工具,明确各阶段发展的目标、重点和主要任务,指导年度计划和短期宏观调控,引导中长期资源配置。

从国家规划管理体系来看,发展规划包含多个层级和多种类型。2005 年《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作