
实用经济计划方法丛书

计划实务

顾海兵 刘家提 陈景辉 主编

JIHUA
SHIWU

中国人民大学出版社

152298



2 019 2107 3

实用经济计划方法丛书

计 划 实 务

顾海兵 刘家提 陈景辉 主编



中国人民大学出版社

计 划 实 务

顾海兵 刘家祺 陈景辉 主编

中国人民大学出版社出版发行

(北京西郊海淀路39号)

丰华印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 850×1168毫米32开 印张: 7.375

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

字数: 177 000 册数: 1-5 000

ISBN 7-300-00921-2

F·270 定价: 3.50元

实用经济计划方法丛书编委会

主 编	钟契夫			
副主编	刘起运	顾海兵		
编 委	钟契夫	刘起运	顾海兵	刘家禔
	陈景辉	王海平	程卫平	陈璋

前 言

《计划实务》是我国第一本扼要介绍中国计划工作实际业务的专著，它是广大计划与经济工作者的必备工具书，亦是经济理论研究与教学参考书。该书特点是：纵横论述，条块结合，系统性强。既介绍计划工作中常用的方法，又结合不同类型计划进行叙述；既介绍宏观计划实务，又介绍企业计划实务；既介绍部门计划实务，又介绍地区计划实务。该书编写力求从中国实际出发，使读者尽快掌握社会主义计划经济条件下计划工作的实际知识。

参加本书撰稿的同志有：杨小苏、陈璋、李健美、欧晓理、徐刚、顾海兵、赖国元、宁吉喆等。王海平同志为本书成稿做了大量工作。国家计委经济研究中心刘日新研究员为本书内容提出过宝贵意见，在此致谢。

编者

1988年9月

目 录

第一章 导论	1
第一节 计划体系和计划过程简述.....	1
第二节 计划中需要注意的几个实际问题.....	12
第二章 计划制订技术和方法	21
第一节 计划制订的方法论.....	21
第二节 传统方法应用简介.....	28
第三节 现代计划方法应用简介.....	38
第三章 宏观经济计划	55
第一节 生产计划实务.....	55
第二节 固定资产投资计划实务.....	75
第三节 流通计划实务.....	85
第四节 国民收入分配计划与综合平衡.....	94
第四章 科技、教育和社会事业发展计划	105
第一节 科技发展计划实务.....	105
第二节 教育事业计划实务.....	113
第三节 社会发展计划实务.....	122
第五章 企业计划实务	132
第一节 企业计划概述.....	132

第二节	企业发展战略	137
第三节	企业运营计划	142
第四节	企业经济核算计划	149
第六章	部门计划实务	156
第一节	部门计划的特点	156
第二节	部门计划的内容	164
第三节	部门计划的实施、检查与调整	189
第七章	地区计划实务	193
第一节	地区计划工作的实际内容	193
第二节	地区计划管理体制的历史和现状	206
第三节	国外地区计划管理简介	216

第一章 导 论

计划是人们对未来的一种谋划，其目的是为了指导未来的实践，以达到理想中的目标。计划虽是人类主观能动行为的一种体现，但它是客观存在的，又是有规律可循的，探索这种认识和实践的规律性，并借以自觉地指导计划实际工作，提高计划管理水平，是本书的主要写作宗旨。

人类社会的计划活动无时不有，无处不在。大到整个国家国民经济的全面安排和指导、地区和发展部门的筹划，小到企业的营销策略，甚至家庭的饮食起居，计划自觉不自觉地伴随着我们。“计划实务”不仅是对人类社会这一客观现象在实践中的普遍规律的总结，更侧重于研究从国家的角度或宏观经济的角度如何实际地指导具体的计划实践，在充分发挥社会主义制度优越性的前提下，为我国经济的协调、稳定、高速发展提供一定的基础。

第一节 计划体系和计划过程简述

计划体系和计划过程既是了解计划实务概貌的两个较为综合的方面，又是借以展开和深化对计划实务认识的主要线索。因此，我们先对这两方面做些简要介绍。

一、计划体系

国民经济和社会发展规划既可以从国家整体角度，以经济和社会活动的宏观联系为线索编制的统一的发展大纲，也可以是

由较为全面地反映国民经济各部门、各地区、各主要企业经济活动的分计划连接所组成。特别考虑到后者，由于各种计划所处地位和所要解决的问题、以及待实现目标的不同，从而客观上形成了一个复杂的计划体系。从宏观上探讨这个体系的内容，揭示其内在联系及特征，并有效地指导计划实践，是本书的写作用意所在。有关这些方面的具体内容我们将在以下各章中论述，这里仅简述一下计划体系的分类，以及本书的大致框架。

所谓计划体系，是指对一国范围内宏观领域的各种计划，依时间、空间、再生产过程、内容、调节方式等分类所形成的不同观察视角的统一整体。其目的不仅在于使人们对计划有比较深入全面的了解，更在于针对不同计划的实践过程选择恰当的分类和应用技术，以保证经济和社会发展持续稳定协调地进行。

我国计划体系中涉及分类主要有：（1）以时间序列划分，可以分为长期计划（10年以上的计划）、中期计划（一般为5年计划）和短期计划（或年度计划）及超短期计划（半年或季月度计划）；（2）以决策权限划分，可以分为国家计划（或宏观计划）和企业计划；（3）以计划范围划分，可以分为部门计划（指业务范围）和地方计划（指地域范围）；（4）按再生产过程划分，可以分为生产计划、分配计划、流通计划和消费计划；（5）按计划内容分，可以分为经济计划、科技计划和社会计划；（6）按调节方式分，可以分为指令性计划、指导性计划和市场调节，等等。

由于本书主要侧重对宏观计划实践的总结和指导，而实践中主要采用的计划体系分类有：（1）国家计划和企业计划；（2）部门计划（或称“条条”计划）和地方计划（或称“块块”计划），因此，国家计划、企业计划、部门计划和地方计划就成为本书结构中的主要内容。至于计划体系中的其他分类，由于本身属于对同一事物观察角度不同的产物，所以，在我们以主要分类展开的论述中，毫无疑问不能不涉及它们。

还需要说明一点，本书之所以没有单列国家计划一章，是基于以下两方面的考虑。（1）国家计划不可能也不应该无所不包，它只能管主要的，即对社会再生产各个环节的主要活动，经济、科技和社会发展的主要方面，纳入全国统一计划，从这个意义上讲，对经济计划（本书第三章）与科技和社会计划（本书第四章）的阐述，也就在一定程度上反映了国家计划的概貌。（2）就我国国家计划的形成而言，它大都是在汇总部门和地方计划草案的基础上，经过反复综合平衡拟订的。而按照现行计划管理体制中实行统一计划，分级管理（分中央和地方两级）的原则，通常地方上习惯地把中央计划称为国家计划，以区别于当地的地方计划。因此，当我们分别考察了部门计划（第六章）和地方计划（第七章）之后，二者的综合也可大致看出国家计划实务的特征，从而对国家计划有一定的了解。

二、计划过程

任何计划，无论其涉及的时间、面对的客观对象、对象的实际范围、以及计划的目的、作用、内容和操作方式多么不同，它都既是一定过程（即主观见之于客观的过程）的产物，又连续不断地影响未来的新的实践过程。因此，了解计划的一般的、普遍的展开过程，就成为计划实践的入门常识。

（一）计划全过程概述

计划过程（或称为计划的全过程）大体上包括三个相互联系、相互交叉的有机组成部分，即（1）计划的编制过程；（2）计划的决策过程；（3）计划的实施与反馈过程，总过程如图1-1所示。如果把计划视为一种人们创造性劳动的“成果”，那么，它的“最终产品”就是经过科学的编制和决策而形成的计划方案。因此，在这个意义上，我们可以把计划过程的前两个部分统称为计划形成过程，或计划最终方案的形成过程。而后一个过程则为计划方案的实现过程。下面我们将就计划过程各组成部分的

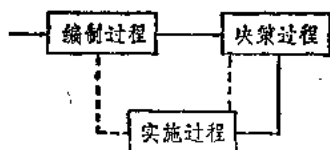


图1-1 计划全过程及其反馈（图中虚线）

大致起迄阶段、主要的任务和内容、各自在总过程中的地位，以及各分过程之间的主要联系等作些讨论。

（二）计划的编制过程

计划的编制是指从收集资料（编制计划所需的信息）到形成若干可供选择的方案的全过程。科学的计划编制过程一般都要经过以下几个阶段：（1）收集资料；（2）对资料进行加工处理；（3）选用适当的编制方法和编制程序；（4）设想多种可能的具体计划目标；（5）提出实现各目标的基本途径和需要保证的条件；

（6）试算各种系数和参数，或进行平衡测算；（7）初次形成多种计划方案，并经过反馈检查各阶段工作的一致性如何。可能需多次反复迭代，以最终形成内在和谐的多种计划方案。计划编制过程如图1-2所示。下面我们对各阶段的主要任务、内容及其在编制过程中的地位，以及各阶段之间的联系作一简介。

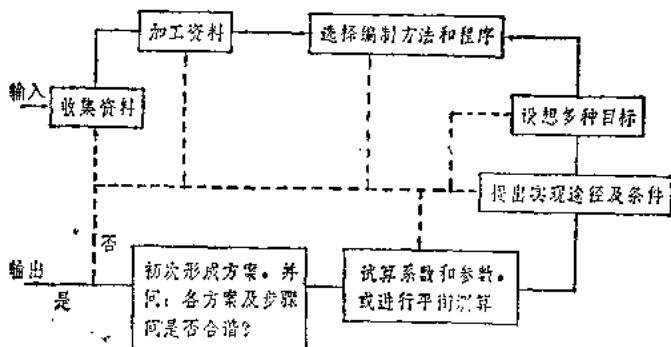


图1-2 计划编制过程及其反馈（图中虚线）

- 虚线箭头所指的阶段表明各方案间或方案内的不和谐产生的原因。

1. 资料收集阶段。该阶段的任务是尽可能较全面的为计划编制和决策搜集必要的信息和资料。信息资料的搜集范围及内容与一定的计划范围和内容密切相关。一般来讲，在既定的编制计划所面临的人力、物力和财力约束下，搜集资料的丰富程度反映了收集资料阶段的效益高低。原则上讲，基础信息和资料多多益善，因为它提供计划编制和决策的选择空间较大，从而可能更加符合实际。资料收集阶段是整个计划编制的基础，所收集资料的数量和质量将直接影响到计划的科学性。常用的资料来源及收集对象包括：（1）利用国家公布的主要统计资料；（2）根据特定的计划任务通过抽样调查或典型调查法搜集资料；（3）利用世界上各国际组织的经常性调查资料；（4）利用统计或计划上报制度得到的原始资料；等等。

2. 资料处理阶段。该阶段的任务是对收集到的原始资料进行加工整理，以适应计划方案测算的需要。资料处理的内容基本上包括两类：一类是常规处理，即在特定计划领域中经常使用的、或用以参照比较的资料，例如研究国民经济发展和能源耗费及需求时所常常使用的能源消耗系数，以及能源需求弹性系数等。另一类是特殊处理，即针对特定计划领域中非经常性现象进行调控时，所必须搞清的某些特殊原因及数量表现。例如，对于产生通货膨胀的原因分析，就需要摸清其主要原因和次要原因，这就需要调查和分析影响物价上涨的各种因素及相应的资料，以实施必要的调控。

3. 选用适当的编制方法和编制程序阶段。广义的计划方法是指形成计划全过程的方法论，狭义的计划方法指计划编制的必要步骤（或程序）和每一步骤运用资料的特殊方法。这个阶段涉及的方法主要指后者。它包括两类：一类是经验法，即传统计划方法，或称常用计划方法。该法主要是根据计划工作中长期积累的经验性知识（如各种各样的系数和参数），借助经济活动的联系和对

实际情况的了解,以确定计划所应达到的目标。另一类是数学模型法,或称现代计划方法。该法根据一定的经济理论和对实际情况的了解,把经济活动的主要确定性联系和随机性误差用一定的数学方程形式表示出来,通过求解这些方程,以确定适当的计划目标。无论是哪种方法,都可以借助计算机进行模拟和测算。就目前我国计划工作者素质、计划管理的水平,以及原始资料的数量和质量而言,用常用计划方法辅之于计算机工具可能是更为恰当的选择。

4. 设定目标阶段。设定目标阶段的任务主要是提出多种可供选择的目標进行比较。换句话说,其任务主要是提出大体上符合实际的可选择目标的数量区间,以供进一步计算模型的系数和参数,以及计划论证时(决策时)选用。

5. 提出实现目标的途径及条件。计划目标的实现或供决策参考时,往往在目标提出后附之于实现目标的途径、对策及主要约束条件分析。一般而言,约束条件主要应从人力、物力、财力的供给可能性、需求状况等方面分析。另外还应特别考虑一定的政策在过去提出后的执行效果,以及预计这些类似的政策在未来实现的可能性。同时也要考虑对于既定的目标是否存在多种可能的实现途径,以及每种途径的可行性。

6. 计算系数和参数,或进行平衡测算阶段。无论是用模型法还是常用计划方法编制计划的多个可选择方案,都牵涉到一系列系数的测算和参数的估计(对价值平衡而言),或直接进行供给和需求的测算及平衡(对实物量而言)。由于目标的多重性,因此也导致系数和参数有多种可能的选择,从而形成系数和参数的可选择空间。该测算过程如果用计算机进行,将大大减少计算的工作量,并使方案更加细致周密。由于实物量和价值量的平衡都非常复杂,所以也可以借助投入产出模型,并应用计算机求解进行平衡核算。

7. 初次形成方案和进行一致性检验。确定了系数和参数空

间，并经过平衡核算以后，就形成了初步的多个计划方案。对于这些包含多重目标和系数及参数可选择空间的计划方案，还应该重新审查每一步之间的一致性 or 和谐性问题，或检查方案中的数字之间、实现目标的途径之间等是否存在矛盾。一般来讲，计划中提到的目标大都取高、中、低三个方案，每个方案存在不同的系数和参数空间。如果经检查每一个方案中的各形成步骤之间、以及各数字之间等等都是和谐的，那么即可输出方案供决策参考；如果发现其中存在不和谐现象，则总能找出产生问题的阶段及其原因，从而有针对性地研究和提出修改意见，并经过有限次地调整而达到输出内在和谐的计划方案。这种调整过程或一致性检验过程就是计划编制中的反馈。反馈可以是全程性的，如根据初次方案重新搜集资料，然后依次经过各个阶段；也可以是根据不一致或不和谐的性质及原因从某一阶段入手，然后依次进行调整。总之，计划的编制和多方案的形成往往要经过多次反复、多次调整才能完成。对此还应该指出一点，计划的编制实际上受到不同的宏观计划管理体制的影响，而管理体制方面对计划编制影响最大的是被计划对象的范围的确定，计划范围越大，实物指标包含越多，行政集中程度越高，计划编制及形成的困难也就越大。同时，实施和实现计划目标的难度也大。因此，科学的计划既依赖统一性和灵活性相结合的计划管理体制而形成，也依赖这种合适的计划管理体制去组织实施。

（三）计划的决策过程

计划决策不同于预测的主要之点在于它是与未来的实际经济活动有关的，其目的在于决定和指导未来的实践，不付诸实施的计划是不能称其为决策的。因此，凡是计划中谈到的决策都是与未来的某种行动有关的。据此，可行性是决策的主要指导思想原则。

计划决策有广义和狭义之分。广义的计划决策覆盖计划的全

过程，也就是人们常说的：计划就是决策。在这个意义上，计划的全过程也就是计划的决策过程。使用广义的计划决策概念，有这样几个好处：（1）它可以使我们充分认识计划的主要特点。即计划是人们的主观认识见之于客观实际的过程。因而从动态看，只有提高人们的认识能力，提高科学的计划管理水平，才能提高计划的科学性。（2）它可以使我们看到计划形成的全貌，从而根据计划形成的总过程科学地把握计划的实质，以及决策在计划形成中的作用。由此也就突出了科学决策在计划管理中的重要意义和地位。（3）它可以使我们清楚地看出计划形成过程中最高层决策者和一般计划工作人员的共同任务和作用。由此也突出了科学决策对于与计划形成和实施有关的人员的素质要求。（4）它可以使我们发现计划形成过程中的主要薄弱环节，以便有针对性地克服决策中的缺陷。总之，使用广义计划决策对计划实践有重要的指导意义。

狭义的计划决策仅指这样两个阶段：一是在计划编制过程之前，决策者（一般是国家最高决策人）从战略的高度提出计划编制的指导思想和要实现的总体战略目标，例如我国2000年的战略目标及其战略措施、战略步骤、战略重点等，从而为计划的分阶段、分时期编制提出总体框架和数量规定。二是在计划编制过程完成之后，（1）根据编制中提出的多个方案重新审视最初战略决策的科学性，从而修正或调整部分战略目标，例如我国为弥补工农业总产值的缺陷，而增加了国民生产总值指标列入计划进行考核；（2）（如果最初的战略决策被认为是科学合理的，那么）对编制出的多方案计划提出选择性决策意见，从而形成供最终实施的计划成果。

狭义计划决策有下列几个重要的特点：（1）相对于广义计划决策而言，它使计划形成的过程及其各阶段所处的地位更加清晰明了；（2）它显示了不同计划主体在计划形成过程中的角色差

异。在计划编制过程之前的决策主要是党和国家政府最高领导人的行为，他们以战略蓝图形式提出的国家长期发展的大政方针和目标，往往体现了政治家的深谋远虑和雄才大略。这种决策是计划编制过程的输入或外生变量；而计划编制阶段的主要参与者一般是专职的计划工作人员和部分科研人员，因为该阶段往往需要用到相当复杂的计划预测和规划技术，需要相当丰富的经济学、技术科学、管理科学等专业知识；对于已编制完成的多方案计划作出决策，往往需要专门机构及其具有广泛代表性的人员进行正式的评价、审议和通过。例如，我国的国民经济和社会发展规划都要经过全国人大常委会或地方同级人大常委会讨论审议批准，方能生效实施。而担任这种决策的人员不仅有其素质和构成的要求，特点是介于政治家和计划专职人员之间，而且也可以说应体现和反映社会各阶层的愿望，协调社会各阶层的利益矛盾，因而应有着较为广泛的代表性和实践基础。

（四）计划的实施与反馈

当一个科学完整的计划形成以后，就可以进入实施阶段了。计划实施也就是计划管理机构通过运用适当的计划调节方法（或手段）以保证计划目标实现的过程。

计划调节手段主要包括两类：一类是行政手段，另一类是经济手段。行政手段是指以国家政权为后盾，依靠行政组织，运用行政命令、指示、规定和法令及下达指令性计划等强制性手段来组织、指挥、监督、调节社会经济活动的方法的总称。这种按照行政方式来管理经济、组织计划实施的方法有下列一些特点：

（1）具有强制性和约束力。从而能够保证计划的实施和克服经济活动中自发行为的盲目性。（2）具有直接性。能够直接调整各方面的利益，影响经济活动的运行。（3）具有速效性。如发现背离计划目标的情况，或突然发生预想不到的事件，则能够迅速纠正，避免社会经济生活产生更大的波动和连锁影响。（4）具有政治

性。该手段最有利于实现特定时期的政治目标。例如，通过集中使用人力、物力、财力，保证某些具有政治意义的工业部门优先得到所需发展的资源。

然而，在正常时期的经济建设过程中，运用这种方法也应注意自觉地依据和体现价值规律的要求。具体说来，行政手段的运用不仅应该尽可能地缩小范围和抓住重点，而且也应兼顾经济活动当事人各方的利益，以弱化操作中可能遇到的矛盾。例如，以行政组织出面协调企业间签订供销合同，或以国家委托加工的形式组织部分重要产品的生产和分配，就可以较好地避免不适当的“拉郎配”所造成的计划执行中的矛盾。

经济手段是按照经济利益原则作用于经济生活以实现计划目标的一种方法，它在很大程度上要借助于市场运行中固有规律的自发作用，但又是有所节制的。经济手段的内容主要包括三个方面：(1)通过对国家各级政府手上掌握的部分人力、物力、财力的适当分配，以影响经济活动的进行符合政府的计划目标。例如，政府运用适当的投资和投向吸引劳动就业，调整就业的产业结构和地域结构；又如通过财政补贴支持和刺激某些产品的生产。

(2)各级政府通过调整自己掌握的价格、税收、信贷等经济参数，以影响资源的配置和经济的运行。(3)各级政府通过制订和颁布各种经济政策，以影响经济主体的决策，使之符合国家计划的目标。例如，我国发展多种所有制形式的政策，就是服务于全面就业目标的；又如发展乡镇企业的政策，它不仅是为了调整农村经济结构，而且也是为农业劳动力转移提供现实途径的一个重要政策。

经济手段在计划实施过程中的作用主要有以下几方面：(1)利益协调作用。参与国民经济和社会活动的各主体都存在其特有的经济利益和行为目标，这些单个主体的利益和据此体现的目标从局部看很难说不具有某种合理性，但如果从全局的角度看就未