

中长期发展规划的 基础理论和方法

ZHONGCHANGQI FAZHAN GUIHUA DE
JICHU LILUN HE FANGFA

● 钟契夫 许光建 主编



中国计划出版社



国家计委规划司课题研究成果

中长期发展规划的基础理论和方法

钟契夫 许光建 主编

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

中长期发展规划的基础理论和方法/钟契夫,许光建

主编. —北京:中国计划出版社,2002.6

ISBN 7-80177-076-5

I. 中... II. ①钟... ②许... III. 经济远景—经济
规划—研究—中国 IV. F123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 026753 号

中长期发展规划的基础理论和方法

钟契夫 许光建 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 9 印张 224 千字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80177-076-5/F·023

定 价:15.00 元

编写人员名单

主 编:钟契夫 许光建

第一章:钟契夫 周志文

第二章:武少俊 陶春梅

第三章:许光建 李宝元

第四章:刘 瑞 江世银

第五章:刘新民 刘 瑞

第六章:刘起运 刘 强

附 录 1:周志文

附 录 2:周志文

附 录 3:刘起运 夏 明

前 言

本书是国家发展计划委员会规划司委托研究课题《中长期发展规划的基础理论和方法》的研究成果。

新世纪开始,我国进入了一个全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。经过改革开放的20多年之后,在邓小平建设有中国特色的社会主义理论的指导下,中国的经济、社会面貌发生了翻天覆地的变化:一是生产力水平迈上了一个大台阶,商品短缺状况基本结束,市场供求关系发生了重大变化;二是社会主义市场经济体制已初步建立,市场机制在配置资源中日益明显地发挥基础性作用,经济发展的体制环境发生了重大变化;三是全方位对外开放格局基本形成,开放型经济迅速发展,对外经济关系发生了重大变化。这就表明,进入21世纪以后,我国经济和社会发展的环境发生了重大变化。正当此时,我们——中国人民大学国民经济管理系接受了国家发展计划委员会规划司的委托,组成了《中长期发展规划的基础理论和方法》研究课题组,从2000年6月开始研究,于2001年8月完成中期研究报告并送交国家计委规划司,在听取有关部门领导和专家的评议后,进行了更深入的讨论和修改,目前呈现在读者面前的这本书,可说是课题组集体努力完成的最终成果。

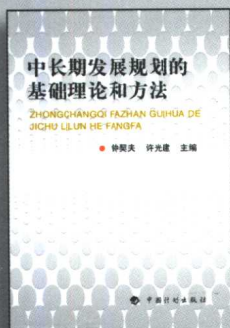
随着我国经济管理体制的转型和社会主义建设的进展,我国计划部门也积极主动地对传统计划体制进行了大胆的改革,取得了重大进展,使计划观念、计划体制、计划职能、计划手段和计划方法等均实现了根本性、实质性的转变。限于条件和水平,我们只选

择了中长期规划中的若干问题作为我们探讨和研究的对象。本书的主体部分共分为六章：第一章，中长期发展规划的指导思想和理论基础；我们认为，作为中国社会主义市场经济体制下的中长期规划，与其他国家市场经济下的国家计划的根本区别之一，就在于指导思想 and 理论依据的不同。第二章，中长期发展规划的内容和体系；社会主义市场经济下国家中长期发展规划除总体上是指导性的以外，在内容上应体现宏观性、战略性和政策性的特点。第三章，发展战略的理论和实践；我们对规划中所涉及的战略目标、战略重点、战略步骤以及战略手段（措施）等问题有所论述。第四章，中长期发展规划形成过程；对我国中长期规划工作在规划的前期研究、草案编制、审核和调整、对外发布和实施等主要阶段及所进行的改革和创新均作了研究和论述。第五章，中长期规划后评价的理论和方法；对规划编制结果和实施效果的评估，是一个值得进一步研讨的课题，本章对此作了探讨，并对西方国家关于专项规划和项目规划的后评价原则和方法作了引介，以供借鉴和研究。第六章，中长期规划方法和技术；较全面地论述了规划的方法论和具体技术方法、传统方法和现代方法，对各种数量经济学的预测和规划方法做了评介。除主体部分内容外，本书将关于规划与计划的语义和使用情况、西方国家计划、国外规划数量分析方法等问题的论述和评介，作为附录附在书后供读者参考。

本课题的研究和成篇，得到了国家发展计划委员会规划司的有关领导和专家的大力支持和帮助，国务院西部开发办公室综合组司长宁吉喆博士为本书初稿的修改提出了中肯的意见，中国计划出版社社长利广安同志、宏观经济编辑室有关同志为本书的出版付出了辛勤劳动，在此一并致以诚挚的谢意。

编 者

2002年3月1日于北京



■ 责任编辑：常兴华

■ 封面设计：樊 嵘

目 录

前 言

第一章 中长期发展规划的思想和理论基础	(1)
第一节 邓小平理论是中长期发展规划的指导思想.....	(1)
第二节 中长期发展规划的经济学基础.....	(10)
第三节 我国中长期规划的经验.....	(19)
第二章 中长期发展规划的内容和体系	(21)
第一节 规划的内容.....	(21)
第二节 规划的体系.....	(27)
第三节 中长期规划的指标体系.....	(35)
第三章 发展战略的理论和实践	(42)
第一节 发展战略及其构成要素.....	(42)
第二节 发展战略的演变.....	(45)
第三节 我国发展战略实践的回顾与分析.....	(54)
第四节 面向 21 世纪的战略选择	(75)
第四章 中长期发展规划的形成过程	(85)
第一节 规划形成过程中的决策民主化和社会参与.....	(86)
第二节 中长期发展规划的制定过程.....	(95)

第三节	西方市场经济国家中长期规划形成过程简介	(107)
第五章	中长期规划后评价的理论和方法	(113)
第一节	规划后评价概述	(113)
第二节	部门(行业)规划后评价	(123)
第三节	项目规划后评价	(128)
第四节	规划后评价报告设计及组织实施	(133)
第六章	中长期规划方法与技术	(139)
第一节	规划方法的方法论基础与数学基础	(139)
第二节	社会主义市场经济下中长期规划方法的特点	(143)
第三节	实用规划方法评价	(151)
第四节	多种规划方法的综合运用	(171)
第五节	现阶段中长期规划的主要任务与计划方法的结合	(180)
附录 1:	关于规划与计划的语义和使用情况	(183)
附录 2:	西方国家计划简介	(192)
附录 3:	国外规划的数量经济学方法介绍	(258)

第一章 中长期发展规划的 指导思想和理论基础

我国中长期发展规划体系的指导思想及理论基础大致可以分为三个层次：第一层次是中长期规划的指导思想。它应该是把马克思主义的基本原理与当代中国国情和社会经济发展实际有机结合、创造性地运用的产物，对社会主义市场经济条件下中国现代化发展具有根本的指导意义。邓小平理论是当代的马克思主义，既继承和发展了马列主义、毛泽东思想，又包含了中华民族的优秀思想和社会主义建设的实践经验。在新的历史时期，必须坚持以邓小平理论为中长期规划的根本指导思想，才能使我国的社会主义建设事业获得持续、稳定和有序的发展。第二层次是以马克思主义政治经济学原理为指导并借鉴和吸收西方经济学中合理的部分而形成的社会主义市场经济理论。第三层次是在上述两个层次的思想 and 理论原理指导下我国计划和规划实践经验的总结，对中长期发展规划来说，即指中长期发展规划的理论原则和方法。在本章中，我们将着重阐述前两个层次的有关问题。

第一节 邓小平理论是中长期发展规划 的指导思想

邓小平理论是马克思主义同当代中国实践和时代特征相结合

的产物，是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，也是党和人民在新时期实践经验和集体智慧的结晶；邓小平理论是在和平和发展成为时代主题的历史条件下，在中国改革开放和现代化建设的实践中，在总结我国社会主义胜利和挫折的历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败的基础上，逐步形成和发展起来的关于建设有中国特色社会主义的宏大理论体系。邓小平理论是中国共产党领导全国人民建设有中国特色社会主义事业的行动指南和伟大旗帜，自然也是我们制定和实施中长期规划的战略指导思想和理论基础。

一、中长期发展规划要坚持正确的思想路线和认识路线

伟大的实践需要伟大的理论。中国共产党在领导中国人民进行革命与建设的伟大实践中，在理论上实现过两次历史性的飞跃。第一次是在新民主主义革命时期，以毛泽东同志为代表的中国共产党人经过反复探索，在总结成功和失败经验的基础上，将马克思主义同中国实际相结合，找到了中国自己的革命道路，创立了毛泽东思想，指导革命取得了历史性的胜利，在中国建立了社会主义制度。第二次是在党的十一届三中全会以后，以邓小平同志为核心的党的第二代领导集体，领导全国人民，在改革开放的伟大实践中实现了马克思列宁主义基本原理同中国具体实际相结合的另一历史飞跃，逐步形成和创立了邓小平建设有中国特色社会主义理论。邓小平理论内容丰富，是一个贯通哲学、政治经济学、科学社会主义等领域，涵盖经济、政治、科技、教育、文化、军事、外交、党的建设等各个方面的比较完备的科学体系。它第一次比较系统地初步回答了在中国这样一个经济文化比较落后的国家，如何建设社会主义的一系列基本问题，如社会主义的根本任务、发展道路、发展阶段、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤、党的领导和依靠力量以及祖国统一等，指导我们党制定了在社会主义初级阶

段的基本路线。两次历史性飞跃的取得都是认真贯彻一切从实际出发,理论联系实际,解放思想,实事求是的思想路线的结果。解放思想、实事求是毛泽东思想的精髓,也是与之一脉相承的邓小平理论的精髓。我们的革命和建设事业,什么时候坚持这一路线,什么时候就取得重大进展;什么时候背离这一路线,什么时候就遭受挫折。从建国以来制定中长期发展规划工作的历史来看,从实际出发,既考虑需要又考虑可能的中长期发展规划往往执行和完成得比较好,而那些不尊重客观规律,主观色彩浓厚的中长期规划总是以不理想的结果告终。因此制定中长期发展规划一定要从建设有中国特色社会主义的实际出发,遵循正确的思想路线,既解放思想,又实事求是。中长期发展规划作为对未来经济和社会发展的部署与安排,本身属于主观认识范畴,制定中长期发展规划自然应当符合马克思主义认识论的要求,从实践到理论,再从理论到实践,循环往复,以至无穷。

结合邓小平理论的有关内容,在制定中长期发展规划工作中,真正做到贯彻正确的思想路线和认识路线,最重要的是要做到以下两个方面:

1. 从中国的国情出发制定中长期规划,走自己的路,不照搬照抄别国经验。在社会主义发展道路和发展阶段问题上,邓小平强调不把书本当教条,不照搬外国模式,以马克思主义为指导,以实践作为检验真理的惟一标准;解放思想,实事求是;尊重群众的首创精神,建设有中国特色的社会主义。邓小平强调我国仍处于社会主义初级阶段,是一个至少要上百年的很长的历史阶段。制定一切方针政策,包括中长期规划,都必须以这个基本国情为依据,不能脱离实际,超越阶段。社会主义初级阶段理论的基本点是:中国的社会主义社会脱胎于半殖民地半封建社会,生产力很不发达、很不平衡,人均国民生产总值仍居于世界后列;中国的社会主义社会所处的历史方位,既不同于社会主义经济基础尚未奠定的过渡

时期,又不同于经济实现现代化的高级阶段,而是逐步摆脱不发达状态,到基本实现社会主义现代化的一个长达百年的相当长的历史阶段,即社会主义初级阶段;在这个阶段,主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要和落后的社会生产力之间的矛盾,基本目标是基本实现现代化,逐步缩小同发达国家经济发展水平的差距。关于中国特色的社会主义初级阶段的基本特征和历史任务,党的十五大报告从九个方面作了进一步的概括和总结,即社会主义初级阶段是基本实现现代化、工业化、市场化程度较高、科技文化比较发达、全体人民比较富裕、逐步缩小地区差距、建立和完善比较成熟的充满活力的政治经济体制、在建设物质文明的同时努力建设精神文明、逐步缩小同世界先进水平的差距,从而在社会主义基础上实现中华民族伟大复兴的历史阶段。我们制定的中长期发展规划的各个方面的内容都要从社会主义初级阶段这个中国最大的实际出发,努力使规划符合实际的要求。

2. 中长期规划要成为建立在实践基础上的科学认识。实践的观点是马克思主义的首要的观点,坚持马克思主义对中长期规划的理论指导,首要的也是要坚持实践的观点。计划不仅为满足社会实践的需要而产生,而且还以以往的实践经验为根据。当前的中长期规划工作应当充分重视以往别国和本国计划的经验教训,能够在实践中不断有所创新,取得新的进步。同时,还应当认识到中长期规划要受实践条件的制约。现代市场经济是高度信息化的经济,大量信息的快速传递和高效处理已成为现代化经济运行的基本特征。自动化管理信息系统的建立和高效率运转也已经在国家计划的制定和实施中起着越来越重要的作用;但计划作为一种超前的认识,永远是非精确性的,只能大体推断社会经济发展的基本状况,不可能周密地预知其具体细节。计划制订是否科学,是否能够用来指导经济和社会的发展,还要靠实践来作出回答。

计划是对经济和社会未来发展所作出的安排,而未来是按照

事物自身规律发展变化的。客观规律决定事物的主要特点和发展趋势,这就为科学地计划事物的未来提供了根据。人们认识和利用规律,才有可能科学地预见和安排未来。规律按其概括和适用的范围,可分为特殊规律、一般规律和最一般规律。这三个层次的规律都是制订计划应当自觉遵循的依据。

唯物辩证法是科学的世界观和方法论,它的基本规律概括和反映了自然、社会和思维发展的共同规律,适用于整个世界,正如恩格斯所说:“辩证法的规律无论对自然界和人类历史的运动,或者对思维的运动都一定是同样适用的。”它不仅适用于过去和现在,而且也适用于未来。唯物辩证法的指导作用并不意味着可以用一般的哲学议论去代替科学计划的具体研究,而只是为科学地预见未来指出最一般的方向,提供最一般的原则和最一般的方法。对立统一规律、质量互变规律和否定之否定规律是唯物辩证法的三大规律,是制定计划时必须坚持的三大法则。唯物辩证法中对偶然性与必然性、现象与本质、内容与形式、原因与结果等基本范畴的认识对计划理论与计划工作同样有着重要的指导意义。

科学的国民经济和社会发展规划必须建立在对未来经济社会发展一般规律性及其特定历史条件下的具体规律性正确认识的基础之上。中长期规划希望解决的主要矛盾是:经济增长中的波动与稳定的矛盾;经济结构的失衡与优化的矛盾;经济总量的不平衡与平衡的矛盾;社会经济总体发展中经济与社会发展间不协调与协调的矛盾。这些矛盾解决好了,就能推动整个国民经济持续、快速、健康的发展。这些主要矛盾运动的规律性自然成为制定中长期规划的重要依据。建立在经济和社会发展规划一般规律和具体规律基础之上的规划才是真正科学的规划。

科学的规划以过去的实践经验、已知的客观规律和当今的信息情报为依据,但要使规划真正建立起来,实现主观与客观相统一,还必须遵循合理的程序和步骤,掌握科学的方法和技术。

随着我国社会主义市场经济体制的建立,规划的编制已经逐步实现相对公开。在规划的编制中,扩大参与范围,广泛吸收各方面、各层次专家参与,共同讨论,规划制定过程越来越成为协调各方面利益和见解、达成社会共识的过程。在现代市场经济条件下,应使经济计划机构成为协商机构与规划机构的统一体,使规划制定过程成为政府与社会各界沟通重要信息、共同使用信息协商决策的过程。规划也正是在获得较为充分的信息的基础上,协调那些对国民经济稳定发展具有重要意义的决策,以减少市场的不确定性。

经济规划方法的方法论基础应是建立在马克思主义哲学基础上的现代科学方法论。本书第六章将对此进行专门论述。

二、中长期规划要反映改革开放的时代特征

(一)计划体制改革对中长期规划工作提出了新的要求

邓小平强调,改革是社会主义发展的根本动力。改革也是一场革命,也是解放生产力,是中国现代化的必由之路,僵化停滞是没有出路的。作为社会主义市场经济体制重要组成部分的计划体制,也必须按照市场经济的要求进行相应的改革。改革开放以来,在制定规划和实施战略方面,国家逐渐调整了宏观经济发展战略,实事求是地提出中国正处在社会主义初级阶段的战略判断,提出了未来 20 年的发展战略目标和“分三步走”的战略规划,改革和改进计划管理体制及方法。十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》规定了国家计划的性质、职能、范围和作用,提出了加快计划体制改革,转变计划管理职能的方向和任务,进一步丰富了社会主义市场经济条件下国家计划的理论。在实践中,我国计划体制改革逐步取得重大进展,指导性计划成为计划的主要形式,同时改革了计划的重点、内容和方法。就计划的性质而言,社会主义市场经济条件下的国家计划是宏观调控的基

本依据和重要手段；就计划的职能而言，主要包括决策职能、综合平衡职能、服务导向职能和评估反馈职能；计划的实施则主要是依靠经济手段和法规来诱导企业的决策和经济运行，使之接近政府的计划目标。计划体制改革对中长期规划工作提出了新的要求。在市场经济条件下，中长期规划的主要任务是合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设，以促进国民经济持续、快速、健康发展和社会的全面进步。需要注意的是，在市场经济体制下，还要重视计划的监督和调整，必要时制定临时应急计划，还应对计划执行进行追踪分析，及时调整，增加计划的灵活性和应变能力。

（二）中长期规划要借鉴西方计划工作的经验和方法

邓小平同志认为，实行对外开放是改革和建设必不可少的外部环境，应当吸收和利用世界各国包括资本主义发达国家所创造的一切先进文明成果来发展社会主义，封闭只能导致落后。西方各国经济计划化的不同程度的成功，对我国经济管理体制的改革有许多可借鉴之处。西方国家的经济计划，基本上是在市场经济基础上实行的市场调节与计划调节相结合的计划。从总体上说，计划只是预测，通过为企业提供信息，为企业指明方向，引导其活动。在执行过程中往往根据情况或环境的变化而不断改进。具体地讲，西方计划工作中有以下几个方面值得我们认真学习借鉴：

1. 在市场经济的基础上，合理确定计划调节与市场调节相结合的混合经济管理机制。西方各国主要是私有制为基础的市场经济，我国是公有制为基础的市场经济，所有制基础虽有区别，但是基本经济形式都是市场经济，因此市场调节在经济中应占较大的比例，这是经济发展的基本要求。同时，则根据具体情况和需要进行计划调节。

2. 在市场经济的发展中，要适时根据需要，修订和完善计划的

形式、内容和手段。商品生产的不断发展,会直接导致市场扩大和经济活动的复杂化,这就要求计划的内容、种类和执行形式相应地发展。同时,在计划的制定和执行中,要建立高效精干的计划机构,采用科学先进的计划手段,其中包括信息的收集处理分析,制定科学的宏观经济模型,选择可行的计划发展目标,以及为实现计划制定完善的落实、监督、执行机制,这样就能保证计划切实可行。

3. 在计划制定和执行中,要广泛征求意见,做到计划制定和执行的民主化。在计划的制定和执行中,一些国家成立了各种由社会代表和经济专家组成的委员会,分若干专家组,通过官民之间的广泛对话和反复协商,共同起草各自领域的计划,在此基础上再由政府制定总体计划草案;同时,鼓励扩大民主协调范围和各类机构对计划的监督、执行。这样做的一般结果是,计划比较合理可行,执行监督有力,计划成功的可能性增大。

4. 在计划制定和执行中,还应建立健全经济法制机制,为计划和市场两种手段结合提供法律保障。一些西方国家强化经济立法,力图为市场经济发展创造一个良好的法律环境;这是值得我们借鉴的。

三、中长期规划的直接理论依据

邓小平经济理论是建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,其内容极为丰富,是深刻总结社会主义建设正反两方面经验和科学分析时代特征的重要成果。邓小平经济理论是一个科学体系,贯穿着解放思想、实事求是的思想路线,围绕什么是社会主义、怎样建设社会主义这个首要的基本理论问题,以建设有中国特色社会主义经济和实现中国现代化为出发点,形成了一系列相互联系的基本观点,构成完整的科学理论体系。

(一)关于三步走的战略思想

邓小平同志提出,实现社会主义现代化建设的战略目标分三