

C
P
P
H

China Prospect Publishing House



地区发展战略与规划研究

费孝通 钱伟长 冯之浚 等著



展望文库

地区发展战略与规划研究

费孝通 钱伟长 冯之浚 等著

中国社会科学出版社

内 容 提 要

在全国范围内，正兴起战略规划研究的热潮。各省、地区、市、县建立了规划工作机构，开展地区发展战略规划的研制工作。费老、钱老等有关方面权威人士结合数十年治学经验，综合历史、民族、社会和经济技术的发展，对战略规划作出宏观分析；对科技政策、模糊决策、预测技术、系统动力学仿真技术等最新技术提供了大量密集的新观念、新知识、新信息、新经验。

地区发展战略与规划研究

费孝通 钱伟长 冯之浚 等著

·
中国社会科学出版社出版

(北京西城区太平桥大街4号)

北京振华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本787×1092毫米1/32 印张7.75 插页1 字数167,000

1988年9月北京第1版

1988年9月第1次印刷

印数1—2200册

ISBN 7-5050-0260-0/C·17 定价：2.95元

前 言

在全国范围内，正兴起战略规划研究的热潮。各省、地区、市、县建立了规划工作机构，开展地区发展战略规划的研制工作。通过实践，各级领导对战略规划的重要性，逐渐从理性上提高认识：地区规划是发展战略与体制改革的结合部，是筹划未来，争取长期主动的必要手段。战略规划研究既是改革的产物，又是改革的催化剂。

随着经济体制改革深化，政治体制改革提上日程，整个改革的步伐加快，各级领导的职能将发生历史性的转变，即从直接管理转向间接管理，转向主要抓战略研究、规划制定、政策选择以及预测、协调等方面。

民盟于1987年7月下旬到9月上旬，在北戴河和天津举办了二期“地区规划与咨询”研究班。费孝通、钱伟长等老专家和冯之浚、李泊溪、刘吉、张登义、张念梅、杨林军、丁鸿富等中青年学者同台讲课。从社会学、系统工程、发展战略、现代咨询、应用技术等不同角度，集中讲授了地区规划与咨询的理论与方法问题。

费老、钱老，结合数十年治学经验，以及近年来深入全国各地乡镇调查的成果，综合历史、民族、社会和经济技术的发展，对战略规划所作的宏观分析，体现了社会科学与自然科学的交融、汇流，弥补了以往制定规划时停留在表层，对深层结构研究不够的缺陷。中青年学者对科技政策、模糊

决策、预测技术、系统动力学仿真技术、动态投入产出模型等课程，提供了大量密集的新观念、新知识、新信息、新经验。

来自全国28个省、自治区、直辖市的700位学员，多数是各级政府机关直接、间接从事规划工作的领导干部和专业人员。他们认为这些课程内容符合改革的潮流，适应社会的需要，为各级领导干部迎接政治体制改革作了思想准备，增强了心理承载能力。

两期研究班学员和各地同志要求刊印这些讲稿，经商得讲课教师同意，编成本书。

民盟中央社会服务部

天津民盟社会服务部

1987年10月

封面设计: 晓红



《展望文库》书目

(一)

适应性公司
IBM道路
东西方经济合作
电脑、信息与人类
未来的一百页
人类的素质
科学公园
人事管理心理
西方商业谈判技巧
秘书工作要诀
挑战与机会
王国与权力

外访杂写
地区发展战略与规划研究
世界杰出企业家金言
追求卓越
公共关系决策
龙的故乡
用好你的大脑
管理他人艺术
全球2000年研究
——进入二十一世纪的世界
人与机器
——美国汽车大王福特家族兴荣史



ISBN 7-5050-0260-0/C·17

定价: 2.95元

内 容 简 介

在全国范围内，正兴起战略规划研究的热潮。各省、地区、市、县建立了规划工作机构，开展地区发展战略规划的研制工作。费孝通、钱伟长等有关方面权威人士结合数十年治学经验，综合历史、民族、社会和经济技术的发展，对战略规划作出客观分析，对科技政策、模糊决策、预测技术系统动力学等最新技术提供了大量密集的新观念、新知识、新信息、新经验。

目 录

前 言

地区发展规划的若干思考.....	费孝通 (1)
区域规划的几个问题.....	钱伟长 (15)
论战略规划研究的产生与发展.....	冯之浚 (26)
中国宏观经济模型研究.....	李泊溪 (55)
科技发展与地区规划.....	张登义 (93)
经济发展与规划研究.....	刘 吉 (126)
地区规划与咨询研究.....	张念椿 (152)
地区规划方法及其应用.....	杨林军 (168)
区域发展规划中的预测方法问题.....	丁鸿富 (201)

地区发展规划的若干思考

费孝通•

我想就“地区发展战略规划”讲一些个人不成熟的思考，请大家一起来讨论研究。这些思考的根据是我从1982年以来在各地实地调查中得来的体会。但时间不长，中国又如此之大，所以我的认识是不够全面的。现在我把我思考的问题讲出来，跟大家磋商。

“地区发展规划”的含意

战略规划在中国是个新名词，我念大学时和解放初期都没有这个词。大概要到党的十一届三中全会后才出现这个词，这以后用得就多起来了。战略规划这个词是什么意思？我的体会就是人类自觉的表现。自觉就是意识，意识到事物的存在和变化，人类把来自客观的反映和感觉变成自己的认识，这就叫自觉。很多事情是不自觉的，无意识的，人体的生理在意识之中活动的就不多。我认为，整个宇宙的发展就是宇宙自觉的过程。宇宙就是所有的一切，我们人类只是其中的部分。尽管很多动物在某些地方可以比人强得多，但

• 著名社会学家、全国政协副主席、民盟中央主席、教授。

还没有发现其他动物能象人一样有自觉的意识。很多事情在没有发生之前我们就能有一套预测，我称这为人类的自觉过程。人对于自己所创造的社会却还没有完全纳入自觉的范围。很多人事还是听天由命。可是人对自己的命运一定要自觉，逐步地自觉。我们要使得自己的主观理想和目的能如愿以偿，这就必须首先承认客观世界的存在，承认它的规律，要让客观规律变成我们的主观世界的一部分。这时主观世界就能控制客观世界了。什么叫控制？控制就是使客观规律的变化能符合人们的主观要求。

今天，我们许多从事基层工作的同志处理人事、政事、管理一个地方，已经感觉到不能凭自己想怎么做就怎么做了，不能再发“最高指示”了，而要考虑一下我这么做会产生什么后果。什么叫做得对，什么叫做得不对？就要看我们所做得事是否符合我们的需要，所产生的结果是否是我们所希望的。做到这一点很不容易。事情这么复杂，弄不好就会出问题。那么我们就要学习一下造房子的人，事先画个蓝图，这样“规划”两个字就出来了。

现在，你管一个县、一个乡，或一个市，不能拍拍脑袋就作决策，必须要有个目标；研究一下，我有多少力量，怎样配置？各种力量之间怎样配合，我的周围条件是什么，我如何行动，这些行动哪个在先，哪个在后，定出周密的计划去实现自己的目标。这就是我对“战略规划”的理解。

必须要有一个目标

我们的目标是要发展。中国最大的问题是生产力落后于世界的先进国家。我们必须在较短的时间里赶上去。这就是目标。而这个目标定下来还不到十年，以前的目标不是这

样，而是想找个“天堂”，“天堂”里人人平等，结果是吃大锅饭。而且把一切不同的意见都看成阶级斗争。我相信现在这个目标是对的，我们的积极性就来了，因为这是我们赞同的目标，是我们中国人共同的目标，可以使我们不再落盾，赶上去。我们真正自觉地走发展经济这条路还没有几年。1982年开始农村经济体制改革，1984年才承认乡镇企业是合法的，1985年是最好的一年，1986年就差一点，又碰到新问题。虽然没有几年，变化是很大的。我们要无时无刻不在历史的过程中找到自己。要理解我们的工作，我们的机会，我们的困难。我们要定个目标，并千方百计地使我们的生产力成倍地提高。我们要有个长远打算，要看到今后这个世界还要存在下去，中国在今后世界里的地位，决定于我们现在所做的事情，那我们就很紧张了。必须强调，我们搞地区发展战略规划根本的一条前提就是不能离开这个总目标。2000年我们要翻两番，这是大家很容易记的目标。它的意义不仅是翻番，而是因为落后的国家不可能安安静静地在这个世界上活下去。在历史上，有很长一个时期我们是这个地球上知识领先的人民。我们应当看到我们过去的光荣。但是过去的光荣不等于我们现在的光荣。我们要继续在这个世界上生活下去，那就需要一点紧迫感。这就要讲发展战略了。

因地制宜，多种模式

制定战略发展规划，首先要了解情况，所具的特点。我认为中国最大的特点是地大、人多、历史长，发展不平衡，而这个不平衡现在还在继续扩大。这可说是发展战略规划的出发点。我去年年底在民盟举办的多学科讲座讲农业发展规划时谈到，规划的基本原则是八个字：因地制宜，多种模式。

中国好就好在统一。一切事情有其好的一面，就有它不好的一面。统一的国家是我们的宝贝，越到将来越能见到它的好处。也正因为统一，造成了凡事一刀切。什么学大寨，学大庆，这都是教训。一个地方走通了，其他地方都必须这样走，这就是没有注意到统一之下的不平衡，只看见统一，没有看见多样性、地方性。所以，我们提出地区发展战略规划，“地区”这两个字就是根据这样一个情况提出来的。全国有全国的发展战略规划，但地方必须有其统一之下的个性。从全国说是多样性、复杂性、地方性。我们不抓住这一点，就会重犯学大寨那样的错误。错就错在只看到统一的好处，没有看到各地区的不平衡发展，各地区的特点。

我认识到这一点也花了好几年的功夫。我讲讲我自己的调查。

我是1982年开始再到农村去调查的。50年前，我调查了我家乡吴江的一个农村，我叫它“江村”，把调查结果用英文写了本书，作为我的博士论文。直到去年，我才请朋友把它翻译出来，叫做《江村经济》。在30年代，我看到江苏农村有个特点，人多地少。在中国，有的地方人多地少，也有的地方人少地多，不平衡，这是第一个特点。第二个特点：我去的这个地方在太湖边上，人多地少是它的客观的生态条件，工农相辅是适应这条件的经济结构，工农大体上是各占一半。当时工业是手工业，养蚕制丝，这是它的特点。解放后50年代八亿农民搞饭吃，这是总的情况。我在江村听农民说，我们有饭吃了，但是手上没钱。这句话的意义我当时还不很明白，现在懂了，说明他们离开商品经济了。没有副业了。文化大革命中，在一定的历史条件下，在苏南地区出现了乡村的社队工业，虽然效率低、技术差、利润不

高，可是有一点工业，农民的收入增加了，补足了人口增长之后发生的越来越少的收入差额。这样产生了苏南的社队工业。这个事物一出现，当时的基层领导觉得好了。不久农村制度改变了，包产到户了，各个社队改成了乡村，乡村的财政要自己想办法找米下锅。所以乡村的负责人都积极去开工厂，结果形成了这样的风气。一个学校要办好，经费来源在哪里？它也要办个工厂，钱给学校的教员用。还有其他因素凑在一起，苏南就出现了盛极一时的乡镇工业。可是那时国家还不承认它。由于它不在计划之内，不给它原料，不给它市场，不包销，这样就培养出一批计划经济之外的搞经济活动的人才，这批人才就是现在乡镇企业的骨干。

我跟着江苏的乡镇工业的发展，每年到江苏去两次。第一次我从一个县做起，发现一个县里边各个镇都有它不同的特点，有的镇是农产品销售的中心，有的是乡村工业的中心，形成了不同类型的乡镇。这种分析，首先是一个类型性质的分析，这种分析可以更具体的变成用数量来表现，叫数量分析。我进一步从一个县跑了四个县、四个市。苏南四个市是现在中国农村经济比较发展的地区，都是受到上海市经济辐射的地区。这些地区乡镇工业的主要特点是，从村开始到乡、县，一级一级地上去，乡镇工业结构都是以集体经营为主的集体所有制，实际上是各级地方政府所办的工业。各级政府把它所办的工厂作为自己的财政来源。有的乡的产值可以上亿元。吴江县去年是27亿元，今年是32亿元。苏州市和无锡市都超过了250亿元。

苏南的发展主要是依靠乡镇工业的兴起

地区差别该怎么办？这是一个大问题。我在江苏跑了几

个县，看出一个更清楚的不平衡状态。我们用最简单的也不很准确的“工农产值比例”来表示各个地区的不平衡状态。例如，在丰县、沛县，1984年工农总产值为三七开，工业占三，农业占七；到连云港，差不多四六开，到扬州北部为对半开。过了长江，往南比例就倒过来了。吴江是倒四六，而太仓、上海为倒二八，甚至到倒一九。这里明显是工超过农。从这个指标可以看出地区的不平衡性。苏南刚办乡镇工业时，资金是靠公社集体积累的。苏北学不了苏南，因为两者的历史条件完全不同。我认识一个盐城市的书记，作过我们吴江县的县长，他说他到盐城要发展工业困难重重。首先是没有资金积累，想办工厂没有钱。这就是说，要打算发展一个地区的经济，必须要有具体的分析。看出不平衡性的状况之后，我们得出：苏南有它一定的模式。

模式不是样板。不能跟样板戏等同起来。模式是一个系统，是各个要素搭配起来的一个结构。天时、地利、人和，各种条件形成一个格局。现在大家提出一个“苏南模式”，具体地讲，它是苏南农村经济的结构。这个模式的形成有它的历史背景，具有它自己发展的规律。苏北要学它学不象，因为苏北没有和苏南一样的基础。

我们称之为“苏南模式”的农村经济结构，主要是依靠了乡镇工业的兴起。乡镇工业越发达，这个地区的经济就越发达，并推动了农业以及其他方面的发展。根据调查表明，凡是工业按比例发展的地区，那么这个地区其他方面的发展也随着工业发展的比例而发展。“无工不富”的结论就是这样得出来的。这个提法适合于苏南模式，后来有人把它作为全国性的指导方针，那就不妥了，因为它有它的局限性。

温州的发展主要是靠市场流通

去年年初，我们到了温州，又看到了一个不同于苏南的模式，人们称它为“温州模式”。

“温州模式”提出了一个不同的结构。这个地方的工业都是小型的，以家庭为主，而主要经济骨干是它的市场流通，所谓“小商品、大市场”。温州人均只有半亩地（苏南人均一亩，苏北人均一亩半），不可能靠农业维持他们的生活，必须靠“劳动输出”，出去在外靠本领、靠手艺挣钱养家。现在北京城里几乎每条街上都有浙江人，有的弹棉花，有的做家俱、补鞋。温州“劳动输出”大约有十万人。劳动输出在浙江是积累资金的一条主要渠道，本钱就靠出去劳动。

所以，我强调的是可以用不同的办法使农民富起来。富起来就是生产力提高了。现在这就是我们的战略目标。向这方面前进的各种具体道路能否畅通，还有待于实践和具体分析。可是有一点很清楚，不同的历史条件，不同的地区条件，造成了不同的模式。我从温州回来就开始提出要因地制宜，不要用苏南模式去套。在发展速度上，温州比苏南快，只用了三年时间面貌就大变。可是温州是民富官穷，政府没钱，公共设施很差。苏南不同，各方面公共设施都很漂亮。这就是不同的模式有不同的经济效益。两个模式中都有“流通”的问题。他们怎么搞流通的呢？苏南各企业都有推销员，但他们互不通气，没有纳入一个流通机构。办企业的人是有东西可生产，就生产，做好了，再去推销，以至常常造成仓库积压严重。温州不是这样，先订货，再生产，不需很多仓库。因为他们信息灵，全国各地都有人跑，所以流

通得快。

农村是个大市场，如何利用这个市场，这就是流通问题。我们中国农村里过去一贯不重视流通，从汉朝就有重农重商之争。儒家的传统，认为做生意总是不大好，占人家便宜。从小在自给经济里没有养成商品经济观念。我们这一代人大概多多少少是这样，不要去做生意，士农工商，商排第四，地位最低，还有说“无商不奸”，不懂得商业也是一种劳动，也是生产。

豫西的发展靠以工促农

后来，我又到了河南西部的民权县，那里地处黄河故道，差不多是最穷苦的地方，现在大力发展种植葡萄，葡萄生长得好，产量很高，出现卖葡萄难的问题。解决的办法是加工，造酒。河南省办了一个葡萄酒厂，但收葡萄时农民排几里路长，行不通。他们又想出办法来，让农民自己先加工成葡萄汁，再送到厂里去造酒。在政府指导下，一万个种葡萄的个体户办一个集体经济的加工厂。这样，在四年之内又形成了一个模式：千家万户的农产品先经过初级的集体加工，再到县办工厂里去制造成品。这样以制造成品的工厂为龙头，带动各级加工过程，直到种植原料的农民。这三种所有制配套成龙，以工业来促进农民种植经济作物，使千家万户都富起来。这又是一种发展农村经济的模式。

我去年到湖南洞庭湖，此地产苧麻，国际市场很需要这种麻，价钱由几毛钱一斤涨到七元一斤，可能还要涨。一亩地每年可以割四次苧麻，这样就成为原料卖出去了。一亩地可收300斤，三七二十一，一亩地2100元，一家人如果五亩地的话，就收入一万元。该地区一年内种麻成风，到处在种

麻。可是，下半年国际市场变化，一下子跌价，农民就要吃亏了。看来如果我们自己没有加工厂，农业经济完全依靠国际市场是有风险的。我们的农民经不起国际市场的变动，价钱高的时候，大家一阵风去种，价钱跌下来的时候，大家都不种了。农民刚刚进入商品经济领域就同国际市场结合，还承受不了市场上的风险。

各个模式都有它产生的历史条件，有它本身的矛盾，有它本身的缺点和长处。大家要学它的长处，避免它的缺点，根据自己地区的条件来发展。

乡镇工业促进农业现代化

农业完全靠种粮食不行。大家知道，象江苏那样好的地方，粮食最高能达2000斤。现在粮价太低，二毛钱一斤，1400斤也只有200多元钱，一家五口人五亩地，只能收入600元，那就太少了。现在苏南人均收入800元，农业的收入这样低，农民种粮就没有兴趣了。

在苏南模式中现在又出现了新的现象，就是说，用乡镇工业的经济力量来帮助农业现代化、机械化，扩大农田面积，使得人均达到20亩上下，办成一个有整套机械化服务的小型农场。这样农民的收入就可以略高于当地乡镇企业职工的收入了。机械化后搞农业的时间也短了，农民就可以从事其他事业，这样，务农的农民就比务工的农民富得更快。但有一个条件是，一亩地要投资1000元钱。苏南今年已把农业现代化具体地提到日程上来了，苏南有三个县已有十分之一的土地进入现代化的门了。现在要有更多的钱投入到农业里边去。这要靠乡镇企业的积累，以工建农，为达到每亩地投资1000元而努力。所以，我们说，一个模式不是僵死的，