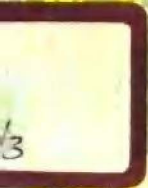
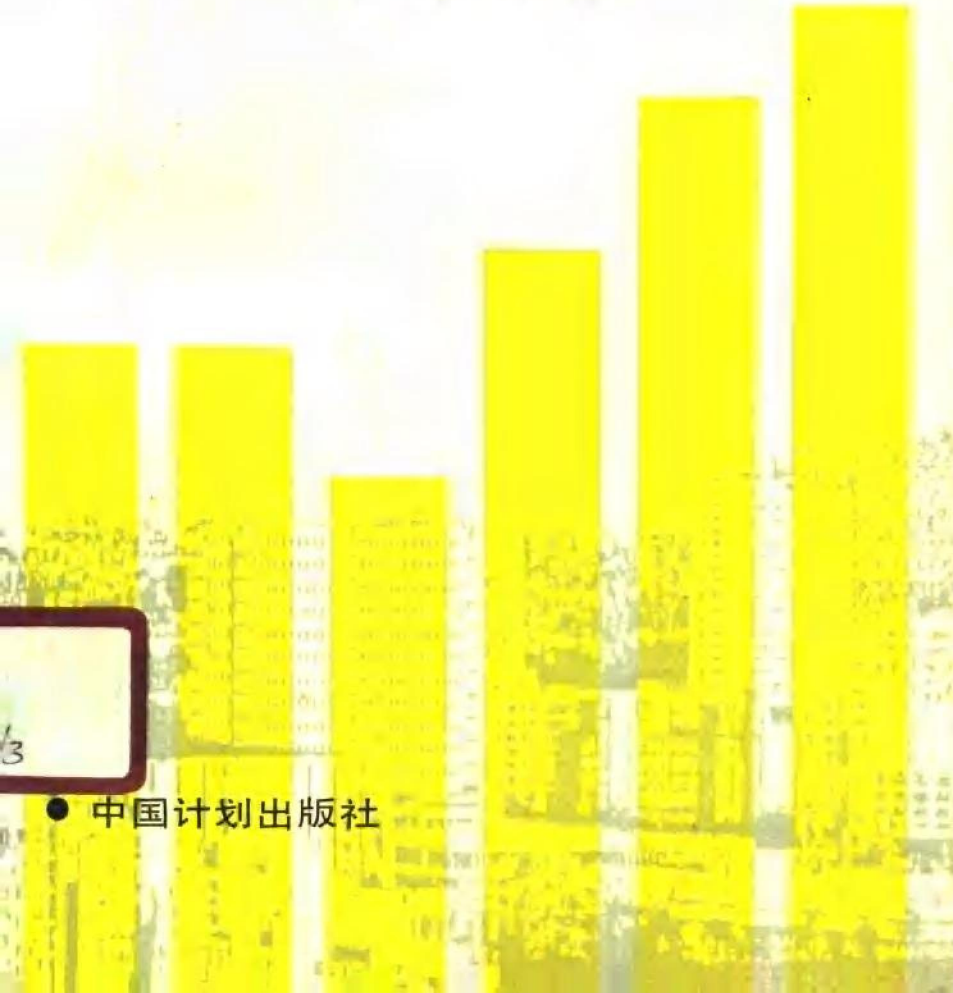


县级计划管理的实践与探讨

1989



● 中国计划出版社

F327

4

1989/3

县级计划管理的实践与探讨

中国计划学会编

1989

中国计划出版社

1990 北 京

B 669150

县级计划管理的实践与探讨

中国计划学会 编

1989

中国计划出版社出版

(北京市西城月坛北小街2号)

新华书店北京发行所发行

遵化人民印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 9.75印张 217千字

1990年4月第一版 1990年4月第一次印刷

印数 1—6000 册

•

ISBN 7-80058-112-8/C·5

定价: 4.00元

本书编辑组成员

(按姓氏笔划为序)

刘一德	肖文秀	吴阿南
李岳	李隽兴	何敏智
郑敬昌	张厚培	盛国华

序 言

据我所知，县级计划工作研讨会已经开过两次，一次是在湖南省常德市，另一次是在广东省清远市，都取得了很好的效果。这次在江苏省武进县召开的规模比前两次更大的县级计划工作研讨会，进一步探讨了新形势下的计划管理问题，无论在广度还是在深度上都有了新的进展。

党的十一届三中全会以来，县级经济有了很大发展，不仅是农业，而且工业以及服务业都有了长足的进步，越来越具有综合发展的特点，对计划管理的要求越来越高。因此，今日的县级计划工作已经不是简单地贯彻上级计划机关和本地区领导部门的意图，它已成为全国宏观计划管理的基础性环节乃至重要的组成部分，承担着县内各部门、各地区及县内与县外的繁重的协调任务。一方面要把中央、省、市的总目标区域化、具体化，局部服从整体；另一方面又要规划本地区经济发展的全局，合理组织综合平衡，最大限度地发挥县级经济的特色和优势，指导本地区经济的健康发展。

近几年来，县级计划工作新进展的一个突出特点是重视发展战略的研究，与此相联系，战略规划和中期计划也提到了重要议事日程。不少县的发展战略方向明确，步骤清晰，内容丰富，措施具体，既实事求是地摆出矛盾和困难，又给人们以信心和鼓舞。这是非常可喜的现象，应当继续进行探索，使之在实践中日臻完善。同时，在发展战略研讨过程中也遇到一些需要进一步明确的问题，主要是发展战略、战略

规划和中期计划的相互关系及其各自的侧重点。下面是我个人对这个问题的粗浅认识，供同志们参考。

先从发展战略说起。我理解，发展战略主要是正确选择并确定经济和社会发展的方向、目标和实施步骤。只要县级发展方向选准、选对，目标明确且有实现的可能，在步骤上量力而行，逐步推进，发展战略的根本问题就获得了解决。而要把县级发展战略方向选对头，又必须从本地区实际情况出发，分析本地发展的有利条件和不利因素，特别要找出并把握住制约本地区经济长远发展的深层次矛盾，展望本地区、县内县外经济发展的未来，在发展方向和重点上做出有取有舍的战略抉择。这就是说，确定发展战略，要立足于战略的高度，用战略眼光去观察经济发展的大趋势及影响经济发展的本质因素，从中确立自己应有的地位和应发挥的作用。既然发展战略是从诸多需要发展的事业中做出有取有舍的选择，因而方向正确就会对本地区经济的长远发展起到巨大的导向作用。我们常讲，经济发展要有后劲，战略方向对头是最大的后劲。如果战略方向发生失误，它们带来的损失是难以估量的，会使本地区的经济在相当长的时间内处于被动状态，扭转这种因战略失误带来的被动又需要相当长的时间。我们要重视并认真研究发展战略，道理也在于此。通俗地说，有取有舍才是战略，样样俱全，全面发展，实际上是没有战略。正因为是这样，正确选择发展战略有很大的难点，需要承受相当大的风险，所以需要仔细研究，深入论证，慎重对待，切忌草率从事。发展战略一经确定下来，在较长时期内要相对稳定下来，不宜多变。如果发展战略变动频繁，则说明正确的发展战略尚未形成，不得不重新研究。这种情况要竭力避免。

再说战略规划和中期计划。战略规划与发展战略的关系及其紧密程度，不说自明，但是两者毕竟不能等同起来。可不可以这样说，战略规划是为了落实发展战略，寻找出支持发展战略得以实施的主要支柱力量，特别是支持发展战略的产业结构，包括带头产业、支柱产业和基础产业的合理结构。所以，战略规划并不要求也难以做到方方面面的综合平衡，由于未来较长时期内不可预料的因素很多，只能做出粗线条的平衡和衔接。至于中期计划（比如五年计划），则是把发展战略和战略规划在特定的时期内加以落实，它们包括的内容和方面比前两者要广泛得多，从而在综合平衡方面也要求更加具体和细致。综合平衡是计划的一大特点，没有经过综合平衡的计划，不是真正的计划，五年计划是如此，年度计划也是这样。一般而言，计划时期越长，纳入综合平衡的方面和内容相对要少些；计划时期越短，要求纳入综合平衡的方面和内容相对要多些。总而言之，计划要求有必要的综合平衡，其详尽程度视计划时期的长短而有所不同。计划时期越长，难以预料和把握的因素不可避免地会增多，从而要求计划留有余地，以应付未曾考虑到的一些现象的发生。计划要求综合平衡，而综合平衡又必须留有余地，这是搞好县级计划管理的一个重要前提条件。

勿庸讳言，制定县级发展战略、战略规划和中期计划会遇到这样或那样的困难。一是需要和可能。从县级经济考虑，需要发展的事业颇多，但是从可能性方面着眼，有些事业可能获得发展，有些事业则不能发展，或者少发展，或者推迟发展。因此，不能只从需要考虑本地区的发展战略，必须把需要与可能结合起来，只有这样，发展战略，广而言之还有战略规划和中期计划，才能获得切实可行的基础和保证。二

是当前和长远。既要考虑长远发展，又必须兼顾当前，当前的事情安排不好，后续的计划安排就有落空的危险，而且会增加实施长远计划的难度。反过来，如果只考虑当前而不兼顾长远发展，日积月累，就会在经济生活中埋藏下不稳定因素，看不到影响经济长远发展的主要问题和困难，经济发展的后劲难以得到保证，想再弥补也来不及。三是局部和整体。如前所说，县级经济是全国经济的基础性环节，也是省、市经济的重要组成部分。县级发展战略如不与省、市乃至全国的经济发展目标妥善衔接起来，不仅在具体工作上而且会在发展方向上发生矛盾和冲突，使县级发展战略难以实施，不得不按照全局的要求做出相应调整。为了避免出现这种情况，县级发展战略制定过程中，必须了解外部经济信息，把握有关方面的战略意图，把本县的发展战略纳入省、市乃至全国发展战略之中，以保证本县的发展战略有实施的可能。基于上述考虑，定期或不定期地召开县级计划工作研讨会，沟通县与县、县与省市和全国之间的情况和信息，交流制定发展战略、加强和改善宏观管理等方面的经验，将比以往任何一个时期都具有更重要的意义。

我期望本书的出版能给县级计划管理增添新鲜内容，产生积极而有益的影响。

王积业

1989年11月6日

目 录

全国部分县级计划工作交流会第二届年会纪要…… (1)

贯彻治理整顿方针

改革计划管理 提高宏观调节力度

……山西省汾西县计委 侯明俊 (11)

加强县级宏观经济调控的几点体会

……辽宁省庄河县计委 (17)

贯彻治理整顿方针 调整工业结构

……上海市南汇县计委 王 巍 叶金龙 (24)

在治理整顿和深化改革形势下 县级计划工作的思路

……浙江省绍兴县计经委 周联亚 (30)

改进县(市)计划管理 增强调控机制

……山东省平度市计委 肖鸿泰 尚玉音 王守升 (36)

总结经验 深化改革 在调整中前进

……山东省章丘县计委 (43)

改进县级宏观管理的再认识

……河南省汝州市计建委 郑文彬 (49)

改革计划管理 强化宏观调控机制

……陕西省韩城市计委 解维经 (56)

制订经济规划 调整经济结构

……新疆维吾尔自治区
米泉县计委 高天珠 杨智勋 (65)

发挥县（市）计委的综合 与协调作用

认真转变计委工作职能 切实抓好县级经济

综合平衡……………湖南省华容县计建委 (70)

发挥县计委的宏观经济调控作用

……………河北省新河县计委 李文谦 武英才 (78)

改进计划工作方法 探索县级计划工作新路

……………内蒙古自治区科左后旗计经委 (82)

在改革开放新形势下 努力做好县级计划工作

……………吉林省榆树县计委 (87)

为实现农副工协调发展的县域经济服务

……………江苏省武进县计委 (92)

自觉服从宏观经济调控 改进县级物资计划工作

……………江苏省无锡县计委 (101)

改革县级计划工作的尝试

……………江苏省吴县计委 (106)

搞好计划管理体制 改革 发挥县级计委的

综合作用

……………江西省都昌县计委 俞金池 (112)

在改革中发挥县级计委的协调作用

……………湖南省汉寿县计委 (117)

加强宏观管理 促进经济发展

……………四川省达县计委 曾祥训 (123)

编制中长期计划的几点体会

……………广东省新会县计委 (129)

对计划体制改革的几点体会

.....甘肃省武威市计委 (135)

县(市)经济特色和发展战略

县级市在区域经济建设中的作用

.....江苏省计经委研究所 (141)
江苏省计划学会秘书处

按照区域经济特色 发展县域经济

.....江苏省常州市计委 李饮水 (147)

运用系统工程方法 制定科技经济社会发展战略

.....辽宁省清原县体改委 唐宝玉 (153)

浅谈县级经济发展战略

.....黑龙江省肇州县计委 庄义尧 (157)
黑龙江省绥化行署计委 祁焕廷

正确处理几个关系 加快清远经济发展

.....广东省清远市计委 郭树宽 (164)

改进和加强农业计划管理

县级农业计划管理改革探讨

.....山西省祁县计委 (171)

农村经济体制改革的基本经验和深化改革的构思

.....上海市嘉定县计委 陈善祥 (178)

努力增加农业收入 不断强化农业基础

.....山东省诸城市计委 (185)

坚持计划指导 开发山区资源 发展创汇农业

.....湖北省 (192)
罗田县计委 潘恩全 彭先吉 毛火燃

全面管理预算资金和固定资产投资

县级计委应全面管理全社会的固定资产投资

.....福建省龙海县计委 (196)

实行全社会固定资产投资计划管理的做法和体会

.....湖北省京山县计委 张厚培 张尚贵 (203)

加强县(市)预算外资金管理的建议

.....湖北省石首市计委 郑敬昌 (210)

有计划地发展乡镇企业

加强对乡村工业的计划管理 促进乡村工业的

健康发展.....北京市通县计委 (213)

贯彻“抓调整、上水平、求效益”方针 保持

乡镇企业稳定健康地发展

.....北京市房山区计委 (218)

贯彻治理整顿方针 保持乡镇工业稳定健康发展

.....江苏省张家港市计委 (222)

乡镇企业的地位作用和治理整顿的必要性

.....浙江省萧山市计委 (230)

乡镇企业与农业协调发展的探讨

.....山东省博兴县计委 (237)

乡镇计委的建立与作用

建立乡镇计委是发展有计划商品经济和

宏观管理的需要

.....湖北省荆州地区计委 刘一德 (244)

建立乡镇计委 加强计划工作

.....中共湖北省荆州地委 廖永新 (256)

大会专题发言

产业结构与产业政策.....王积业 (260)

突破农业徘徊局面 加快农业发展的建议

.....刘尧传 (278)

搞好调整 稳定经济.....梁秀峰 (287)

后 记..... (299)

全国部分县级计划工作交流会

第二届年会纪要

全国部分县级计划工作交流会第二届年会，于1989年4月12日至16日在江苏省常州市武进县召开。会议回顾和交流了十年来县级计划工作的经验，并就在治理整顿和深化改革的新形势下，县级计委如何进一步发挥宏观调控、综合平衡、协调服务的职能，促进经济发展等，进行了有益的探讨。大家比较集中地讨论了以下几个主要问题：

一、关于贯彻治理整顿方针的问题

通过座谈，大家进一步认识到，党的十三届三中全会提出的治理整顿和深化改革的指导方针，全国人大七届二次会议就贯彻治理整顿提出的一系列重大政策措施，从国民经济全局来说，实质上是一次大的调整。这次调整，关系到10年改革和建设的成果能否巩固和发展；关系到我国国民经济能否走出困境，走上健康发展的道路。因此，我们的思想要统一到这上面来，加深和提高对治理整顿的必要性和艰巨性的认识，按照中共中央和国务院的部署，下决心认真贯彻落实。这是全国的大局，我们一定要小局服从大局，既不能等待观望，犹豫不决，也不能“上有政策，下有对策”。而是要认识一致，行动起来，把贯彻落实治理整顿的方针，搞好调整，稳定经济，作为当前县级计划工作的首要任务。

大家认为，在治理整顿中，要坚持实事求是、因地制宜

的原则，从本县（市）的实际情况出发，勇于探索和实践，不能样样都保，而要有所取舍，充分发挥自己的优势。要消除“过热”空气，同时又要保持一定的增长速度，使本地经济能够稳定协调发展。

许多同志说，在治理整顿中，县（市）计划工作必须充分发挥宏观调控、综合平衡、协调服务的作用，才能在治理整顿中发展。今年计划的主要目标和任务是，逐步消除经济过热现象，确保物价上涨幅度明显低于去年，争取农业有一个好收成。大家一致表示，三项基本任务必须切实贯彻落实。许多同志也谈到，我们的思想认识和实际行动，与党中央、国务院的要求还有不小的差距。表示决心按照党的十三届三中全会和全国人大七届二次会议的战略部署，集中力量搞好以抑制通货膨胀为中心的治理整顿，稳定发展农业，稳定经济，稳定社会，在治理整顿中做出新的贡献。

二、关于县域经济结构的调整

到会同志认为，治理整顿必须同调整经济结构结合起来。县（市）经济是区域性经济，由于各地条件不同，发展也不平衡，其结构不可能也不应该追求门类齐全和结构趋同，而应该是具有比较优势和区域特色的经济。对县域经济结构大家比较集中地议论了农业、乡镇企业和农副工协调发展等问题。

1、稳定发展农业。农业是国民经济的基础，县域经济一般都具有农业经济的特征。因此，农业是否能稳定发展，不仅对县域经济的发展有举足轻重的作用，而且对全国整个国民经济的发展和改革的进程至关重要。许多同志深有体会地说，我们在多年实践中亲身感受到，只有稳定发展农业，

特别是稳定发展粮食生产，才能保证县域经济健康发展。作为县（市）计划部门必须把发展农业作为头等大事来抓，多方面采取措施首先保证农业的稳定发展，这是我们的重要职责，也是治理整顿的重要内容。关于县（市）计划部门如何集中力量抓好农业，大家谈了以下主要经验：一是要对发展农业的资源状况、潜力和优势进行全面调查，实事求是地评价社会经济及物质技术条件，为编制农业发展规划，加强对农业的计划指导提供科学依据。二是要编制好中长期计划和年度计划，这是县计委指导农业发展的主要任务之一。农业生产受自然条件影响大，有的作物生长周期长，必须有一个目标明确、切实可行、相对稳定的中长期规划，有一个可操作性的年度计划，以及适合本县域特点的商品粮基地、副食品基地、创汇农业基地等专项规划。三是抓好农业计划的实施，这是保证农业稳定发展的重要环节。为此，要深入研究、制订促进农业发展的关键性对策，千方百计地调动乡镇和农民发展农业生产的积极性，特别是要根据本地条件尽可能多地增加对农业的投入，促进乡镇和农民增加对农业的投入，并组织有关部门做好农业产前、产中和产后的服务工作。四是要加强农业科学技术的研究应用。

2、在稳定发展农业的基础上有计划地发展乡镇企业。如何发展乡镇企业，是大家普遍关注的问题。到会同志认为，无论是沿海还是内地，南方还是北方，县域经济要发展，就一定要办乡镇企业，问题是怎样办好。比较一致的意见是：要根据本县的县情，把乡镇企业的发展建立在农业发展的基础上，并促进农业的发展；必须优化工业结构，有计划地发展、巩固、提高，解决好发展速度和工业结构相协调的问题。

关于乡镇企业的发展速度。到会同志认为，这个问题由于各地条件不同，认识上有差异，实践中没有很好地解决，会上比较一致的意见是，乡镇企业发展既要看速度，更要看效益，只有保持效益较好的速度，才能增加企业、地方和国家收入，增加社会有效供给，保证经济持续稳定发展。不少同志认为，在乡镇企业起步阶段和经济环境比较宽松时，发展速度可以快一点，但发展过快会受客观条件特别是能源、原材料供应的限制，是难以为继的。当前总的来说，经济“过热”需要“降温”，但具体到各县又要加以分析；乡镇企业发展有的处在“普及”阶段，有的处在“提高”阶段，有的处在“普及”与“提高”的交替阶段，因此，发展速度不能要求同一，而是要求有较好效益为前提的适当速度。总之，既要服从于提高经济效益和增加有效供给，又要瞻前顾后，充分考虑客观条件的可能，防止和克服盲目性。

关于乡镇企业的产品结构。大多数同志认为，乡镇企业在发展过程中，由于诸多因素的制约，产品结构确实有不合理之处，有的水平不高，有的盲目重复生产，尚未摆脱数量增长型的模式，对此，应当按照国家产业政策，力求减少能源和原材料消耗，力求增加社会有效供给，力求增加能够出口创汇的产品。

3、农副工协调发展。大家认为，要达到这一要求需要作出长期的努力，不断对县域经济各业的构成进行有计划的调节。在“三业”发展中，关键是抓好农业，特别是粮食、棉花和油料的生产。乡镇工业的发展要紧紧围绕促进农业发展来进行，实行以工补农，以工建农，以工养农，使农业能稳定发展。因此，在商品经济发展、乡镇工业崛起的新情况下，计划工作更要通盘考虑，协调好“三业”关系，这是事