

国家计划学

吕汝良 吴 微 武少俊 主编

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家计划学/吕汝良等主编. —北京:中国计划出版社,1995

ISBN 7-80058-405-4

I. 国… II. 吕… III. 国民经济计划-计划理论 IV. F210

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 10620 号

国家计划学

吕汝良 吴微 武少俊 主编

☆

中国计划出版社出版

(北京市西城区月坛北小街 2 号)

新华书店北京发行所发行

北京市东华印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 11.75 印张 302 千字

1995 年 10 月第一版 1995 年 10 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80058-405-4/F·250

定价: 17.00 元

目 录

导 言.....	(1)
----------	-----

第一篇 计划总论

第一章 社会主义市场经济与国家计划.....	(8)
第一节 国家计划的内涵.....	(8)
第二节 计划理论的发展和国家计划的实践	(11)
第三节 社会主义市场经济的国家计划	(14)
第四节 国家计划与宏观调控的关系	(21)
第二章 国家计划的内容和体系	(28)
第一节 国家计划的内容	(28)
第二节 国家计划的体系	(30)
第三节 国家计划的形式	(35)
第三章 国家计划的制定和实施	(39)
第一节 国家计划制定的程序和方法	(39)
第二节 制定和实施计划的社会参与制度	(48)
第三节 国家计划实施中的调控和协调	(50)
第四节 国家计划的组织系统	(54)
第四章 宏观经济监测与预警	(57)
第一节 国家计划制定和实施的信息基础	(57)
第二节 宏观经济监测	(60)
第三节 宏观经济预警	(63)

第二篇 战略与规划

第五章	国民经济总体发展战略	(70)
第一节	经济发展战略概述	(70)
第二节	经济发展战略的制订与选择,.....	(74)
第三节	我国的经济发展战略	(80)
第六章	产业结构转换战略和产业政策	(86)
第一节	产业结构和产业结构转换战略	(86)
第二节	我国产业结构转换战略的选择	(94)
第三节	产业政策的制定和实施	(97)
第七章	区域经济发展战略与规划.....	(103)
第一节	区域经济发展的战略选择.....	(103)
第二节	我国区域经济发展战略的历史、现状和未来	(109)
第三节	区域经济发展规划的内容和方法.....	(112)
第四节	区域发展政策.....	(114)
第八章	国土及自然资源开发利用的战略与规划.....	(117)
第一节	国土及自然资源开发利用的基本战略.....	(117)
第二节	我国国土及主要自然资源的开发利用规划	(122)
第三节	国土及自然资源开发利用战略与规划 的实施.....	(128)
第九章	科技发展战略与规划.....	(130)
第一节	科学技术是第一生产力.....	(130)
第二节	我国的科学技术发展战略.....	(133)
第三节	科技发展规划的制订和实施.....	(137)
第十章	社会发展战略与规划.....	(144)
第一节	社会发展战略的制订.....	(144)

第二节	社会发展规划的内容·····	(148)
第三节	社会发展战略和规划的实施·····	(152)
第四节	实现社会发展目标的资金支持问题·····	(157)
第十一章	环境保护战略和规划·····	(161)
第一节	环境保护战略和规划的基本概念·····	(161)
第二节	我国环境保护战略·····	(163)
第三节	我国环境保护规划(计划)·····	(166)
第四节	我国实施环境保护战略和规划的主要政策和制度·····	(171)

第三篇 目标与政策

第十二章	宏观经济总量平衡·····	(175)
第一节	宏观经济总量平衡的内容及意义·····	(175)
第二节	社会总需求与总供给的平衡测算·····	(176)
第三节	宏观经济总量平衡的分析判断与调节·····	(187)
第十三章	经济增长与主要比例·····	(192)
第一节	经济增长及其规律性·····	(192)
第二节	经济增长目标与宏观调控·····	(201)
第三节	经济增长中的主要比例关系·····	(206)
第十四章	固定资产投资规模与投资结构·····	(211)
第一节	固定资产投资计划管理的任务和方针·····	(211)
第二节	固定资产投资规模·····	(215)
第三节	固定资产投资结构·····	(224)
第十五章	消费水平与消费政策·····	(231)
第一节	市场经济下国家对消费进行计划指导的必要性·····	(231)
第二节	消费水平·····	(233)
第三节	消费结构·····	(239)

第四节	消费政策·····	(243)
第十六章	社会商品流通与国家订货制度·····	(249)
第一节	商品流通计划管理改革的方向·····	(249)
第二节	建立国家订货制度·····	(252)
第三节	建立国家储备、投放体系·····	(258)
第四节	建立国家订货制度的配套条件及需要进一步 研究解决的问题·····	(261)
第十七章	对外经济与国际经济政策·····	(265)
第一节	对外经济概述·····	(265)
第二节	对外贸易的规划管理与政策·····	(267)
第三节	利用外资的规划管理与政策·····	(272)
第四节	国际收支平衡与调节·····	(277)
第十八章	宏观收入分配与分配政策·····	(281)
第一节	宏观收入分配的作用和机制·····	(281)
第二节	宏观收入分配计划的基本内容·····	(283)
第三节	宏观收入分配政策·····	(292)
第十九章	物价水平与价格政策·····	(298)
第一节	价格的计划管理与调控·····	(298)
第二节	价格总水平与价格结构·····	(302)
第三节	重要商品与服务的价格·····	(308)
第四节	建立和完善市场价格宏观调控体系·····	(311)
第二十章	社会资金总量平衡·····	(314)
第一节	社会资金总量计划管理的必要性和任务·····	(314)
第二节	社会资金总量平衡·····	(318)
第三节	社会资金总量调控的政策选择·····	(326)
第四节	国家公共资金动员和运用计划·····	(330)

第四篇 模式比较

第二十一章	外国计划模式的比较	(335)
第一节	宏观经济管理模式与计划模式.....	(335)
第二节	计划经济的计划模式.....	(338)
第三节	市场经济的计划模式.....	(344)
第二十二章	我国计划管理体制的形成和变革	(352)
第一节	我国社会主义计划经济体制下计划管理体制的 形成和变动(1949—1978年)	(352)
第二节	向市场经济体制过渡中计划体制的改革与 发展(1979年以来)	(355)
第三节	我国计划体制的演变和外国计划模式比较给 我们的启示.....	(358)
后 记		(366)

导 言

· 国家计划学是在国民经济计划学的基础上发展而来的。

国民经济计划学作为一门经济学科,在我国始建于1950年。它是根据马克思主义关于在生产社会化、生产资料社会占有条件下,有计划生产和分配社会产品的原理,借鉴前苏联的经验,对我国计划经济实践的理论概括。党的十一届三中全会后,适应改革开放和加强经济管理的需要,吸收了西方经济学中某些有用成果和工业发达国家及部分发展中国家的经验,国民经济计划学得到了前所未有的发展,是本学科发展最快、成果最多、水平提高最明显的时期。以中国人民大学为例,这时期先后开设了计划学原理、计划方法、计划管理体制、中华人民共和国计划史、外国计划理论与方法、企业计划、科技进步计划、社会发展计划、国民收入计划、计划管理专题研究等十多门有关计划学的课程,基本上形成了比较完整的国民经济计划课程体系。计划学科内容的发展和传播、专业人才培养,为我国社会主义经济建设事业的发展作出了应有的贡献。

在我国进一步深化经济体制改革,建立社会主义市场经济体制的今天,国民经济计划学又面临新的课题和新的机遇,在新的历史条件下,国民经济计划学原有的理论框架已难以容纳在社会主义市场经济条件下的计划与市场关系的全部内容。为了适应培养社会主义市场经济条件下新型计划管理专门人才的需要,我们决定编写新的国家计划学,以取代原来的国民经济计划学。

建立社会主义市场经济体制是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要内容。国家宏观调控是社会主义市场经济的必要组成部分,国家计划又是宏观调控的重要支柱。因此,研究国家

计划理论,实质上就是研究中国的社会主义市场经济及其国家管理问题,也就是从特定角度研究邓小平建设有中国特色社会主义的理论与实践问题。

一、国家计划学的学科性质

国家计划学的学科性质可以从以下几个层次理解。

1. 国家计划学是一门经济学。它研究的是社会主义市场经济条件下,国家、政府管理经济的理论、制度和方法,即阐明政府经济职能实现的理论、方式和手段。由于市场经济条件下,市场机制固有的局限性,使国家对经济的干预或管理成为必不可少。国家计划学就是一门研究以国家为主体的管理经济的科学。

2. 国家计划学是一门宏观经济学。在社会主义市场经济条件下,微观经济单位作为市场主体,在法律许可的范围内享有充分的自主权。国家对经济的管理,重点是对宏观经济,即国民经济总体、总量及其构成的管理。国家计划学是以宏观经济为对象的宏观经济学。

3. 国家计划学是一门宏观经济计划管理学。国家对宏观经济的管理和调控有多种方式和手段,最主要的有计划、财政、金融三大手段。作为宏观经济学重要学科的计划学、财政学、金融学,各有其特定的研究领域和研究对象。国家计划学是研究国家如何运用计划方式和手段管理宏观经济的科学,因此,它又可以说是宏观经济计划管理学。

4. 国家计划学就其实质看,它又是一门资源配置的科学。在市场经济条件下,市场机制在资源配置中起基础性作用,是一种基础性的资源配置经济机制,这种机制在自发进行资源配置过程中有其无可替代的优势,但又有其无法避免的缺陷,因此,需要国家通过制定和实施科学的国家计划,从国民经济全局和长远出发,自觉地调节资源配置。如果说市场机制是在微观层次上自发地进行着资源的优化配置,则国家计划是在宏观层次上自觉地进行资源优化配置。因此,国家计划又是研究资源优化配置的科学。

二、国家计划学的主要内容

国家计划学是宏观经济计划管理学,是研究国家如何运用计划方式和手段管理宏观经济的科学,这就决定了国家计划学研究的主要内容应是:

1. 科学制定和有效实施国民经济和社会发展的战略、规划、计划、政策的理论、制度和方法。任何计划都是对未来的预见和谋划,国家计划也是如此。因此,科学的国家计划必须建立在对未来经济社会发展一般规律性及其在特定历史条件下的具体规律性正确认识的基础上,对国民经济和社会各方面发展规律性的研究、认识、揭示,就成为国家计划学的主要内容。

科学地制定和有效地实施国家计划,必须深化计划体制改革,建立与社会主义市场经济相适应的计划体制。因此,研究和阐明社会主义市场经济条件下,国家计划的决策、调控和组织等方面的制度,是国家计划学的重要内容。

科学的计划既有赖于正确的理论指导,又需要科学的计划方法,因此,科学的经济预测和计划方法是国家计划学研究的又一重要内容。

2. 社会主义市场经济条件下,国民经济运行过程中存在诸多矛盾,正是这些矛盾的不断出现,又不断解决,推动着整个国民经济持续、稳定、协调地发展。国家计划学所有研究的主要矛盾是:①经济增长中的波动与稳定的矛盾;②经济结构的优化与失衡的矛盾;③经济总量的平衡与不平衡的矛盾;④社会经济总体发展中经济与社会发展间协调与不协调的矛盾。

经济增长是创造人类丰厚物质文化生活的基础,是国家宏观经济管理所追求的目标。然而,经济增长是在经济不断波动中实现的,国家计划学在研究经济增长规律的基础上,通过自觉的计划调节,正确处理和缓解经济增长中波动与稳定的矛盾,在经济波动中实现经济相对稳定地增长。

经济结构优化是满足人类不同物质文化生活需要,提高人类

生活水平的基础,是国家宏观经济管理所追求的又一目标。然而,经济结构的优化是在结构的均衡与非均衡、均衡化与高度化的矛盾运动中实现的,国家计划学要在研究经济结构转换规律的基础上,通过自觉的计划调节,正确处理经济结构转换过程中均衡与非均衡、均衡化与高度化的矛盾,实现经济结构的不断优化。

经济总量平衡是经济增长、结构优化、人民生活水平提高的必要前提,也是市场经济条件下国家宏观经济管理所追求的重要目标。经济发展是在经济不平衡与平衡的矛盾运动中实现的,国家计划学就是要研究经济发展过程中不平衡与平衡矛盾运动的规律性,及建立相对平衡的机制和途径,以便通过计划调节,在经常存在的不平衡中建立宏观经济总量的相对平衡,为国民经济持续、稳定、协调发展提供必要的保证。

社会发展是经济发展的结果和目的,又是经济发展的必要条件。经济的发展,特别是经济的长期持续发展,不仅有赖于经济内部的平衡协调,而且越来越有赖于经济与社会协调发展。国家计划学就是要研究经济与社会发展间协调与不协调矛盾运动的规律性,以求建立经济与社会发展相互促进、相互协调的关系,实现国民经济的可持续发展。

3. 社会主义市场经济条件下,国家计划管理经常面对的是全局与局部的矛盾,长远与眼前的矛盾,计划性与盲目性的矛盾。国家计划学还要研究在计划管理工作中应如何正确认识和处理上述矛盾,以充分发挥国家计划总体指导和综合协调的作用,减少盲目性,增强计划性。

三、国家计划学的特点

新的国家计划学较之原来的国民经济计划学有以下新的特点:

1. 它是适应社会主义市场经济体制建立的计划科学。与适应原计划经济体制的国民经济计划学不同,它着重阐明在社会主义市场经济条件下的计划与市场的关系,国家计划的性质、功能、内

容、形式、计划制定和实施的理论和方法。

2. 它突出了社会主义市场经济体制下,国家计划的宏观性、战略性、政策性。

(1) 加强了对国民经济和社会发展全局的全面分析,对宏观经济总量平衡和总体结构优化的分析论述。

(2) 较全面地论述了经济、科技、社会各重要领域长期发展战略的选择及中长期规划的制定和实施。

(3) 结合年度计划改革,着重论述了各项宏观调控目标的确定及各种调控措施、手段的运用。

(4) 结合计划形式的改革,突出论述了以产业政策为核心的各项重大宏观经济政策的制定与协调。

计划是一个广泛的概念,它是人的主观能动性的一种表现。在历史的长河中,人类从事生产和各种经济活动,从自发到自觉;从必然走向自由;从无组织无计划,到有组织有计划;从个人有计划到企业集体有计划,到社会有计划,这是一种进步,是人类历史发展的必然趋势。恩格斯曾说:“只有一种能够有计划地生产和分配的自觉的社会生产组织,才能在社会关系方面把人从其余的动物中提升出来。正像一般生产曾经在物种关系方面把人从其余的动物中提升出来一样。”^① 在恩格斯看来,这是人类又一次从其余的动物中提升出来的标志,在一定意义上意味着人类最终脱离动物界。这是人类社会发展的客观规律。

当人类历史即将进入 21 世纪的今天,生产社会化在发展,经济的国际化在发展,政府的经济职能在强化,经济管理的理论、方法、手段也在发展。今天,已不是要不要计划,而是要什么样的计划,以何种方式去实现计划目标的问题。在我国,现实的任务是如何建立与社会主义市场经济相适应的计划体制,提高计划的科学性、有效性,发挥国家计划在宏观调控中的重要作用。为此,需要在

^① 《马克思恩格斯全集》第 20 卷第 395 页。

改革实践的基础上进行理论探索,以期逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的、有中国特色的计划理论体系。新的《国家计划学》就是这方面的一种尝试。

第一篇 计划总论

建立与社会主义市场经济体制相适应的国家计划学,首先需要回答有关社会主义市场经济条件下国家计划的基本理论和基本操作问题,为此,本篇大体上分为两个部分。

第一章集中论述有关社会主义市场经济体制下国家计划的基本理论。包括计划与市场的关系;计划有关的基本范畴;国家计划的客观基础;国家计划的性质、功能;国家计划在宏观调控中的地位 and 作用等。

第二至四章阐明国家计划管理的基本操作过程、方式、方法和组织等。包括国家计划的内容、形式;国家计划的制定、实施;国家计划制定实施中的宏观经济监测与预警等。

第一章 社会主义市场经济与国家计划

第一节 国家计划的内涵

一、计划是经济管理的重要职能

计划的一般含义,是指人们为了实现某种目的而对未来的行动所作的设想和部署。完整的计划概念应当包括如下要素:①计划主体,即计划有明确的制订者和执行者,如个人、企业、政府等;②计划任务,即计划要规定所要达到的目标以及实现目标所采取的措施等;③计划期限,即计划有实施和完成的时间跨度,如一年、五年、十年等;④计划形式,即计划内容有一定的表现形式,如用文字说明的计划方案、计划指标组成的计划表格等。

计划是经济管理的一项重要职能,也是经济管理的一种重要手段。计划的产生不是偶然的,它起源于以分工和协作为基础的人类共同劳动,是适应统一指挥、协调活动的客观需要而产生的。一般认为经济管理具有计划、组织、指挥、协调、控制等职能,在这些职能中,由于计划职能反映了管理者的决策意图,决定着管理行为的方向,制约和决定着其他管理职能,因而被人们视为经济管理的首要职能。

为了明确计划的意义,对计划这一概念应当有以下进一步的理解:

1. 计划是人类有目的的自觉活动的表现,是人们用来适应自然、支配自然、改造自然的一种工具。最早人类的行动只能被动地受制于自然界,只有当人类从实践中逐渐认识了自然界并开始发挥主观能动性的时候,才有了人类的计划行动。人们的经济行为从无计划到有计划,从盲目性到计划性,标志着人类的进步。

2. 计划是人制订的,是人们大脑活动的产物,就其性质而言,属于意识形态,相对于客观经济规律来说是第二性的,客观经济规律是第一性的。计划的正确与否,从根本上说取决于它是否正确反映了客观规律的要求。计划是否符合客观规律的要求,主要靠实践来检验。一般说来,计划得到了预期的成功,便是正确的;否则,就是不正确的。

3. 计划作为经济管理的一般职能,是一个广泛的中性的概念。在现实生活中,计划普遍存在于不同社会制度、不同管理体制的国家之中,因而有无计划不是区别社会制度和经济社会属性的标准。但是,在不同社会制度、不同管理体制的国家里,计划作用的性质、范围、程度、效果是有差异的。

二、国家计划是计划的高级形式

计划主体是多层次的,个人、家庭、企业、国家都可以是制订计划的主体;计划的对象也是多层次的,微观经济活动、中观经济活动、宏观经济活动,都可以是制订计划的对象。因而,计划包括个人计划、家庭计划、企业计划、国家计划。国家计划是由国家制订并由国家组织实施的计划,具体说来,是指国家各级行政机关、权力机关依据法定职能制订和批准的计划。国家计划按照管理层次分为中央计划和地方计划,前者是中央行政机关和权力机关制订、批准和实施的计划,后者是地方行政机关和权力机关制订、批准和实施的计划。国家计划的主体是中央计划,地方计划要服从于中央计划。

从计划发展史来看,是先有企业计划,后有国家计划。国家计划是生产社会化发展到一定高度才出现的。企业计划是在较狭小的范围内规划人财物的使用和供产销活动的工具,而国家计划则是社会经济资源配置的重要方式。国家计划的制订,是从国家的利益出发,在统筹规划、全面安排的基础上确定的,一般具有全局性、战略性、总体性的特点,是国家决策的组成部分,体现着国家的利益,它的实施影响着国民经济和社会的发展方向。因此,国家计划

相对于企业计划来说是高层次的计划,是计划的高级形式。

三、有关计划的几个概念

有几个涉及计划的概念应加以区别和说明。

1. 计划和规划。二者并无本质区别。不过,计划多用于中短期计划,规划习惯用于长期计划和专项计划,如我国的《国民经济和社会发展规划(1991—2000年)》、《1956年至1967年全国科学技术发展远景规划》。一般说来,规划的内容比较简略,是粗线条的。

2. 计划和计划管理。二者有密切关系但又有区别。计划管理是指以计划作为手段进行的管理活动或管理工作,包括计划的研制、计划的组织实施、计划的检查监督和总结评比等一系列活动。计划只是计划管理的工具。

3. 计划和计划经济。二者是有区别的两个概念。计划经济是指一种经济体制,一般是指以国家计划作为配置社会经济资源的基本手段的那种高度集中的经济体制。计划经济体制下必然运用计划手段,但是,不能说只要运用计划手段就是实行计划经济体制,因为市场经济也有计划。我国的经济体制改革,是由计划经济体制转变为社会主义市场经济体制,但不是要抛弃计划,否定计划。

4. 计划和计划体制。计划体制是指计划管理的制度总称。有计划和计划管理,必然有计划体制。计划的作用性质、范围、程度取决于不同的计划体制。计划体制改革,是指转变计划管理职能,更新计划观念,改革计划方法,但不是否定计划的作用。

5. 计划和指令性计划。指令性计划是计划的一种具体形式,但不是计划的唯一具体形式,指导性计划也是计划的另一种具体形式。因此,不能把计划和指令性计划等同起来。在市场经济条件下,计划的主要形式是指导性计划。