

发展计划指南

程序、方法和技术

林武郎著 乌家培等译

中国社会科学出版社

责任编辑 陈季东

责任校对 齐一力

封面设计 徐中益

版式设计 张汉林

发 展 计 划 指 南

Fazhan Jihua Zhinan

林 武 郎 著

乌家培等 译

•
中国社会科学出版社 出版
发行

新华书店 经销

太阳宫印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.75印张 190千字

1989年1月第1版 1989年1月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN 7-5004-0518-9/F·115 定价: 2.80元

GUIDELINES FOR DEVELOPMENT
PLANNING

—Procedures, Methods, and Techniques
by Wu—Long Lin

UNITED NATIONS, New York, 1986

据联合国1986年版译出

本书各章译者

乌家培	第一章
张艳滋	第二、三章
沈晓玲	第四章
曾 强	第五章、参考书目
于清文	附录 I—II
刘希光	附录 IV—VI

说 明

本书提供的材料和所用的设计，并不代表联合国秘书处有关下列方面的任何观点：一个国家的合法地位，及其主管当局管辖的领土、城市或地区，或各国划定的疆域或边界。

作 者 介 绍

林武郎先生旅居美国，曾获斯坦福大学博士学位。他早期在学术机构从事研究工作，并在公司担任经济计量学顾问。后来，他到联合国粮食及农业组织罗马总部与联合国纽约总部就职，至今已十余年。他先后协助过许多发展中国家改进经济计划与管理。他发表的著作有世界经济概览、经济模型的实际应用，以及有关人口、农业、收入分配、财务管理等方面的经济分析与政策探讨等。

林武郎先生在联合国技术合作开发署的资助下，连续应我国国家计划委员会、国家经济委员会、国务院人口普查办公室、北京大学等单位的邀请，多次回国讲学。他的讲稿已经或正在编印出版的，有：《经济管理信息系统——基础与技术》、《人口与经济分析》、《人口发展的宏观经济分析》等。

译者的话

计划改革是经济改革的一项重要内容，它包括计划工作的改革、计划体制的改革、计划方法的改革、计划观念的改革、计划机构的改革等。第七届全国人民代表大会第一次会议通过的国务院机构改革方案中，国务院部、委一级机构的变动，首先是撤销原来的国家计划委员会和国家经济委员会，组成新的国家计划委员会。这意味着国家计划委员会的职能的根本转变。在进一步改革、开放、搞活的新情况下，计划工作究竟应当怎么做，这本身就可以算是一个重大的研究课题。

摆在我们面前的这本小册子，对发展中国家的计划工作怎么做的问题，作了具体的回答。本书系根据许多发展中国家编制、执行与评估国民经济和社会发展计划的大量经验写成，可谓名符其实的“发展计划指南”。篇幅不长，内容却十分详尽切实。尤其是在现代化计划的方法与手段方面，几乎涉猎了世界计划文献中绝大部分参考资料。

从本书可以看出，第二次世界大战以后，越来越多的国家为追求和实现发展目标，把计划工作作为政府的一大社会经济功能。到了70年代和80年代，由于世界经济日趋动荡，各国政府为了求得经济发展，需要付出更大的努力，来改进宏观管理，因此又进一步重视计划的

作用，并在计划中越来越多地采用模型方法，以适应经济预测和政策分析的客观需要。

本书的主要对象是政府部门广大的计划工作者。他们通过本书，可以开阔视野，增加知识，有所参考，获得指导，帮助解决实际工作问题。本书不失为一本实用的工具书和有益的参考读物。它还可作为计划教学的辅助材料或在职干部的培训教材。

本书的作者林武郎博士谙熟发展中国家的计划业务，并熟悉国际计划文献，在书内提供了大量的实例和参考书目，这有助于读者进一步钻研和探讨计划的原理和方法。

本书是我组织翻译的，并由我校阅，但由于参加翻译的同志并非计划专业干部，而我工作又忙，粗疏之处在所难免，恳求读者提出宝贵意见。

乌家培

1988年5月1日

前 言

发展是一个长期而又复杂的过程。发展中国家的政府，对进一步采用发展计划的技术作为促进社会经济发展的宝贵工具表现出更大的兴趣。为了对这种关切作出反响，便以发展计划的参考资料的形式写成了本书。它能帮助读者对整个计划过程有一个轮廓的了解。该过程包括计划的制订、执行和评估。在书内对程序、方法和技术是同等地强调的。

鉴于发展中国家的计划工作经验很不相同，还没有一种统一的计划学说能广泛地适用于一切情况。因此，不可避免地需要对每种个别场合的特殊环境作专门的考虑。本书试图用强调在不同民族、不同经济体制和行政管理的背景下应考虑的各种发展因素的办法，来满足上述需要。书内包含的理论见地与所选国家的经验这两方面对发展计划领域内的实际工作者和学生，都将是有益的。

本书把重点放在处于发展计划实践的早期阶段的那些发展中国家的需要上。全书的设计，是针对从事发展计划的中级官员和专家的业务培训的需要的。这里所说的发展计划，应从广义上去理解，它包括计划的制订、执行和评估。本书不是发展计划必须遵循的一步步程序的范本，而是向发展计划的管理者提供支持的一套指南；这些管理者正在试图解决理论上和实验上复杂的计划工作问题，总结本国的经验，从而探索自己的道路。在这个意义上，本书将对加强目前存在的

计划方法与计划实践之间的薄弱联系作出贡献。

本书的作者是联合国秘书处开发管理处的官员林武郎博士。他深深地感谢斯坦福大学的潘·阿·约托波拉斯 (Pan A. Yotopoulos)教授作为顾问对本书的评论，

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 对计划的需要.....	(2)
第二节 对指南的需要.....	(3)
第三节 本书的范围.....	(3)
第四节 研究的重点和限度.....	(4)
第五节 本书的组织.....	(6)
第二章 计划的基础	(7)
第一节 计划实践的性质.....	(7)
第二节 计划过程的组织.....	(10)
2.1组织	(10)
2.2参加者.....	(12)
第三节 政府机构的计划职能.....	(15)
3.1 计划是一种政治文件.....	(15)
3.2 计划的制订.....	(16)
3.3 计划的执行.....	(18)
3.4 计划的评估.....	(20)
第四节 计划需要的数据和信息.....	(21)
4.1 计划对数据和信息的需要.....	(22)
4.2 缺乏事实根据的计划.....	(24)
4.3 计划的基本数据.....	(27)
第三章 计划的制订	(31)
第一节 计划的性质和范围.....	(32)

1.1 公共部门的一组项目.....	(33)
1.2 公共部门的计划.....	(34)
1.3 私营部门潜在的开发项目单.....	(35)
1.4 综合性经济计划.....	(36)
第二节 计划的期限.....	(37)
2.1 远景规划.....	(37)
2.2 中期计划.....	(38)
2.3 年度计划.....	(39)
2.4 滚动计划.....	(40)
第三节 发展的约束条件.....	(41)
3.1 资本形成.....	(41)
3.2 外汇.....	(42)
3.3 土地.....	(43)
3.4 人力资源的开发.....	(44)
3.5 科学和技术.....	(45)
3.6 机构.....	(46)
第四节 计划的政策内容.....	(47)
4.1 政策在实现目标中的作用.....	(49)
4.2 政策形成的程序.....	(50)
4.3 政策目标和政策工具.....	(51)
4.4 政策的一致性.....	(55)
第五节 初始条件和预测.....	(57)
5.1 预测的性质.....	(58)
5.2 实物平衡.....	(59)
5.3 财政平衡.....	(61)
5.4 数据.....	(65)
5.5 细分的程度.....	(67)

第六节 计划工作的技术.....	(67)
6.1 正规模型的作用及其局限性.....	(68)
6.2 模型的主要特征和范围.....	(70)
6.3 各种计划工作技术的用途的说明.....	(73)
6.3.1 简单技术	(74)
(1) 定额法	(74)
(2) 增长率	(75)
(3) 回归分析	(76)
(4) 哈罗德-多玛模型和资本-产出系数	(79)
6.3.2 正规模型	(80)
(1) 投入产出分析	(81)
(2) 社会核算矩阵	(82)
(3) 线性规划.....	(83)
(4) 经济计量模型	(86)
(5) 系统模拟	(87)
6.4 计算机在计划工作中的应用.....	(89)
第四章 计划的执行.....	(95)
第一节 计划向实施方案的转变.....	(96)
4.1 可执行的计划的特征.....	(96)
4.2 执行计划应具备的组织结构.....	(101)
第二节 执行的能力.....	(106)
2.1 公共管理和组织的力量.....	(106)
2.2 财政管理、预算、会计和审计的安排.....	(109)
2.3 年度预算的执行.....	(116)
第三节 执行情况的评论.....	(118)
3.1 评论计划执行情况的需要.....	(118)
3.2 报告制度和组织安排.....	(120)

第四节	检查计划执行情况所用的技术.....	(123)
4.1	计划—规划—预算系统.....	(125)
4.2	计划评审技术和关键路线法.....	(127)
第五章	实绩评估.....	(129)
第一节	对实绩评估的需要.....	(130)
第二节	评估的范围和手段以及信息系统.....	(133)
2.1	评估的范围.....	(133)
2.2	评估的手段.....	(136)
2.3	信息系统.....	(138)
第三节	组织与人员.....	(140)
3.1	组织.....	(141)
3.2	人员.....	(144)
第四节	影响计划评估的因素及其局限性.....	(146)
4.1	数据.....	(146)
4.2	计量.....	(147)
4.3	发展目标.....	(150)
参考书目		(153)
附录		(174)
I	消费的分析与预测.....	(174)
II	资本—产出比.....	(199)
III	部门间投入产出分析的一致性.....	(208)
IV	线性规划.....	(225)
V	经济计量模型.....	(236)
VI	模拟模型.....	(247)

第一章 导 论

在过去的三十年或四十年内，国家发展计划作为促进发展中国的经济和社会发展的政策工具这种认识，日益受到关注。引人注目的趋向，还不简单是从事发展计划工作的发展中国的数量有很大增加，更重要的是与很多变化形式相联系的各种各样计划都出现了^①。虽然有关计划的性质与作用的争论还在继续，但是促进经济与社会发展的一些系统计划的有用性，得到了广泛的承认。

本书所讨论的计划的内容，首先是指具有混合市场经济的发展中国的政府计划；他们定期地编制和公布中期计划。这些国家的经济发展，一方面是计划和指导，另一方面是自由企业，各自发挥作用并且相互结合。前一方面依靠中央计划权威机关制订直接的详细的政策和指导计划来起作用，后一方面则由市场机制作为计划实施的工具。这种类型的计划工作处于下述两种极端之间。一种极端是社会主义国

^① 各种形式的计划有许多含义。这包括：与社会主义经济中所建立的相类似的哪种由中央控制整个经济活动的战略计划；城乡地区的实物计划；维持经济稳定性的反周期波动计划；保证最好地利用自有资源和缩小国内地区间差距的城市计划和区域计划；与整个国家的人民福利有关的全国计划；为若干个国家及其成员的共同经济目标而制订的超越一国疆界的多国计划，等等。（参见沃特斯顿〔Waterston〕，1965年，第2章。）*

* 为了行文的简洁，作者对所引书目均只列出作者姓名而未列出书名，读者欲知其详，可查阅正文后面所附的参考书目。——译注

家几乎都实行的集中化计划^①，另一种极端是若干发达市场经济国家所采用的指导性计划^②。在前一种情况下，有详细的计划，大部实行行政价格；在后一种情况下，只有经济政策和公共支出的准则，用以促进全国经济增长、就业和其他发展目标。

第一节 对计划的需要

毫无疑问，计划被广泛接受，主要是由于计划能使经济发展更容易些。因此计划变成了政策制订者的宝贵工具。例如，计划能对所要采取的政策给予明确的分析和评价，从而能系统地处理各种经常遇到的阻碍前进的问题，包括技术因素问题与经济资源、人力资源的使用问题，以及行政管理能力问题。出于上述实用的考虑，计划成了利用一切有用资源和力量以及协调范围广阔的各种任务的重要工具，其目的是实现数量化的目标，从而促进经济的发展。

计划工作在社会主义计划经济国家是必不可少的。而在混合经济或即使是市场经济的国家，计划工作也常常是不可缺少的。市场经济有许多方面离不开政策的关注与预测，诸

① 与市场经济占优势的国家相比，经互会各国、中国和其他社会主义国家所实行的中央计划经济，市场价格相对于用命令或法令的非价格分配所起的作用要小很多，在这些国家主要生产资料是国家或集体拥有和管理的。这种计划工作不是市场价格指导的，而代之以与国家计划相一致的指导。在这样的体系中，计划是由详细准备的未来经济结构的设想组成的，计划通过直接或间接地修改政府文件来决定经济活动。

② 指导性计划起源于法国，并被日本、荷兰和瑞典等发达市场经济国家所采用。政府对市场经济的干预使私人部门和公共部门的投资和产品计划相互协调的要求有可能实现。决策是分散进行的，但经济部门接受指导，以便与计划目标相一致。

如外部垄断的存在等。计划工作在这些方面可帮助政策制订者。由于缺乏竞争或没有相应的制度，市场的运转在发展中国家常常是不完全的和有缺陷的。在这种情况下，计划工作可补充市场机制。最后，在混合经济中政府直接参加生产活动，办法是经营工厂、企业或半国营企业。在这种情况下计划将替代不足的市场机制。

第二节 对指南的需要

上一节对计划重要性的确信程度增长的讨论，和大多数发展中国家几种类型计划的共同实践，又提出了对编制计划给予指导的需要，这正是本书的基础。某些国家缺少令人满意的计划方法。而在另一些国家需要改进计划方法。本书的宗旨是从一些发展中国家总结出计划工作的经验，以便编成某种指南为政策制订者服务。

在发展规划中还有一种强烈的边工作边学习的现象。有关这个主题的文献总量在增长中。但是，编制发展规划的指南并非一跳而就的事情，而是一个持续的程序，其参考资料需要不断更新。这种指南将对发展规划的方法论作出贡献，并会加强理论基础工作与其在发展规划领域内实际应用之间相对薄弱的联系。

第三节 本书的范围

发展规划是一个复杂的过程，它包括收集信息、把问题集中在一起，以及在考虑经济与许多社会政治情况下解决这些问题等一系列步骤。这本书论及计划过程中中央计划功能

的一般方面，如可供发展中国家参考的方法、技术和程序的指南。

计划工作包括计划的制订、执行和评估，其中每个方面都是计划过程的一个重要阶段。在书内为了便于说明，上述计划过程的三个主要阶段将分别进行讨论。尽管如此，仍应承认这三个不同的方面是非常紧密地相互联系着的，并在不同阶段的活动与职责中有很大的重叠部分。例如，编制当前的计划就要考虑已执行的以往计划取得的结果和经验；另一方面，计划执行过程本身又会提供修改当前计划和下一个计划的有关信息。计划评估通过鉴定计划建议有助于当前计划的制订，通过监督和评论计划的进度有助于计划的执行，通过评价当前计划的结果和影响还有助于下一个计划的准备。

第四节 研究的重点和限度

本书研究的着眼点列举于下：

（1）本书的对象是从事计划活动中等水平的人员和实际工作者，或者是从事技术合作计划项目的人们。因此，尽量避免技术术语和数学。本书对处于发展计划早期阶段的发展中国家，特别是对很不发达的国家更为有用。学员们和专家们将发现本书是有用的参考读物。

（2）本书为之而写作的大多数国家具有混合经济，即兼有生产产品和提供服务的公共部门和私人部门。这种经济的混合性，不仅是就生产资料所有制而言的，而且也是就决策的相互依存性而言的。计划是靠市场机制和政府政策的结合而实施的。政府政策是用收集自由市场机制的缺点的办法进行设计的，借以调节经济。国家对公共部门的计划能进行