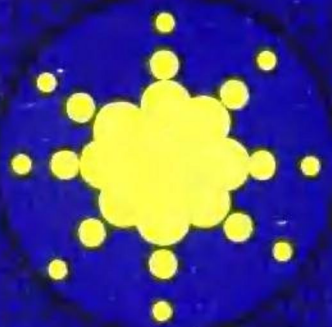


现代发展 战略

——理论与实践

● 潘照东

● 湖北教育出版社



现代发展战略

——理论与实践

潘 照 东

•

湖北教育出版社出版发行 新华书店湖北发行所经销

襄樊日报印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 9.5印张 2插页 234 000字

1989年3月第1版 1989年3月第 次印刷

印数：1—1 700

ISBN 7—5351—0419—3/B·7

定价：3.75元

目 录

第一章 经济、社会发展战略与发展战略研究	1
第一节 发展战略的研究对象	1
第二节 发展战略的研究内容与要求	5
第三节 发展战略研究的组织管理	25
第二章 现代发展战略的由来和发展	36
第一节 现代发展战略的产生和发展	36
第二节 发达资本主义国家的发展战略	51
第三节 发展中国家的发展战略	65
第四节 社会主义国家的发展战略	79
第三章 我国发展战略的历史演变	93
第一节 我国发展战略的历史考察及经验教训	93
第二节 近年来我国发展战略研究的进展	103
第三节 我国社会主义现代化建设的战略纲领	119
第四章 发展战略研究的理论基础	133
第一节 马克思主义的再生产理论是发展战略	

研究的理论基础.....	133
第二节 自然再生产.....	136
第三节 经济再生产.....	141
第四节 社会再生产.....	149
第五章 发展战略目标的确定.....	155
第一节 发展战略与战略目标和综合指标体系.....	155
第二节 战略目标指标的选择.....	159
第三节 综合指标体系的设立.....	168
第六章 经济发展战略.....	175
第一节 经济体制的战略观与模式选择.....	175
第二节 产业结构的战略观与模式选择.....	189
第三节 生产布局的战略观与模式选择.....	202
第七章 社会发展战略.....	218
第一节 制度文明建设与政治体制改革战略.....	218
第二节 精神文明建设与文化发展战略.....	235
第三节 生态环境建设与生态发展战略.....	247
第八章 科学技术发展战略.....	257
第一节 科学技术进步与经济社会发展.....	257
第二节 科学技术发展的战略观.....	268
第三节 科学技术发展的模式与选择.....	282

第一章 经济、社会发展战略与发展战略研究

经济、社会发展战略，是第二次世界大战以后兴起的一门横断科学，或者说高层次的决策科学。它熔经济、科技、社会发展于一炉，纵横捭阖，高瞻远瞩，运筹帷幄，指导实践，在战后四十年世界历史的发展中产生了广泛而深远的影响。随着发展战略研究领域的拓展和理论与方法的逐步成熟，“发展战略学”作为一门崭新的学科迅速成长起来。

我国是一个发展中的社会主义国家，社会主义现代化建设是全国各族人民同心协力为之奋斗的伟大事业。党的十一届三中全会以来，在拨乱反正，总结历史经验教训，探讨中国式的社会主义现代化建设道路的过程中，发展战略研究蓬勃发展，取得了丰硕的成果。在理论工作者和实际工作者的共同努力下，具有鲜明中国特色和时代特色的、以马克思主义为理论指南的社会主义发展战略学，正在逐步形成。根据社会主义现代化建设的需要，发展、完善这门科学，促进我国（以及各地区、部门）的发展战略研究，是理论战线的一项重大任务和应尽的社会职责。

第一节 发展战略的研究对象

“战略”一词，原系军事用语，即战争的谋略、韬略。它指在战争中依据交战双方军事、政治、经济、地理、外交等诸方面

的基本因素、态势的分析、判断，而对战争全局作出的根本性决策和指导。例如，郑畋《授武臣邠宁节度使制》曰：“习起翦之兵书，用关张之战略”；高适《自淇涉黄河途中作诗之六》曰，“当时无战略，此地即边戍。”传世的《孙子兵法》、《孙臏兵法》等古代军事著作，均包含了丰富的战略思想。毛泽东同志指出，“战略问题是研究战争全局的规律的东西”；“凡属带有要照顾各方面和各阶段的性质的，都是战争的全局。”^①因此，与从战争的局部出发的战术相比，战略显然处于更高的层次和决定性的地位，对战争的全局起着决定的作用。

斯大林将“战略”引申到无产阶级革命中，在《论列宁主义基础》一书中指出，战略就是规定无产阶级在革命某一阶段上的主要打击方向，制定革命力量的相应布置计划，在革命这一阶段的整个过程中为实现这个计划而斗争。

推而广之，将“战略”一词引申到其他领域，便产生了政治战略、外交战略，乃至经济发展战略、科技发展战略、社会发展战路等专用的术语，泛指影响重大的、全局性的或决定全局的谋划与决策。

关于“经济、社会发展战路”，目前国内外理论界在讨论中歧义较大，尚无一致的定义。一般说来，经济、社会发展战路，是一定国家或地区对决定经济、社会较长时期发展的全局性、根本性决策，它根据影响、制约经济、社会发展的各种内部因素、外部条件的基本分析和预测，从关系经济、社会发展全局的各个方面出发，考虑和制定一定时期经济、社会发展的指导思想，所要达到的目标，所要解决的重点，所要采取的步骤，以及为保证上述要求顺利实现而实施的对策、措施等等。

因此，经济、社会发展战路的研究对象，是一定国家或地区在较长时期的经济、社会发展中，带有全局性、长远性和根本性

^① 《中国革命战争的战略问题》，《毛泽东选集》第1卷第159页。

的问题，研究它的发展条件、发展趋势、发展任务以及各方面的制约因素，和解决问题的决策、方略等等。

显而易见，经济、社会发展战略与短期的、局部的或单一的决策、规划或具体计划是存在明显差别的。发展战略是在全面研究经济、社会发展的基本方面、基本问题的基础上，对一定国家或地区的经济、社会发展全局所作的由不同层次、不同侧面的决策、方针所组成的决策体系（或者说“决策系统”）。在这一决策体系中，最高的层次即主导层次，是经济、社会发展战略的指导思想，这是对未来的经济、社会发展方向、道路、步骤、重点以及具体方针、对策起决定性制约作用的全局性根本决策。第二层次是全局性的对策与计划，如发展的步骤、重点、方针、政策和阶段性的总体发展计划（例如，国民经济与社会发展五年计划、年度计划）等等，这些是将经济、社会发展指导思想付诸实施的具体谋略和决策。第三层次是分部门、分地区的发展战略，即子战略，这是将经济、社会发展指导思想与全局性决策、计划在具体地区、具体部门付诸实施的更具体的谋略。

对于我国以及不同的地区来说，经济、社会发展战略所研究的，应当是在社会主义现代化建设中经济、社会的协调发展，而不仅仅是经济的增长。它所谋求的，应当是经济与社会（包括科学技术、教育、文化、人民群众智力与体力素质的提高等各个方面）、自然资源与智力资源的全面开发、物力与人力的有效调度与使用、经济体制与社会结构的协调、社会发展与环境改善的和谐关系、物质文明与精神文明的共同繁荣。

客观事实告诉我们，经济的发展不是孤立的过程，它既是社会发展的基础，又不可避免地要受到社会发展水平的限定和制约。如果没有协调的、稳定的社会发展，经济建设就不可能顺利进行，更不可能产生良好的效果。所以，经济发展必须与作为经济发展的外部必要条件的社会发展紧密结合、协调一致。目前，

在经济结构、经济体制与社会结构等方面，我国都存在一些严重阻碍经济发展的环节与因素。在某些方面，摩擦系数和粘滞力还很强，不克服这些消极因素，经济建设就如苍龙束足、鲲鹏缚翅，不能腾跃沧海、遨翔九霄。如何改革经济体制，调整经济结构与社会结构，完善社会主义制度，都是需要在发展战略研究中深入探讨的。

在我国的社会现代化建设中，自然资源与智力资源的开发、物力与人力的使用都必须协调进行。尤其是在现代经济发展中，科学技术进步对于社会生产力提高所起的作用越来越重要。劳动产品中包含的信息价值，已逐渐超过了物质资源的价值。智力资源在经济资源诸要素中，已成为头等重要的因素。目前，智力开发成为自然资源开发、物力开发的决定性前提条件，已被国内外的大量事实所证明。现代国家或地区的发达与落后，根本标志不是看拥有的自然资源或人力资源的多寡，而是看其是否拥有充足的智力资源，是否掌握了先进的科学技术手段。对于一定的国家或地区来说，如果自然资源、人力资源丰富，但是智力资源贫乏，则丰富的自然资源、人力资源不能转化为现实的经济优势。而且，如若开发利用不当，还可能成为发展的包袱。自然资源或人力资源不足，但是智力资源充足，则不但可以弥补自然资源、人力资源短缺的劣势，还可以走低投入、高产出的道路，创造出经济上的优势。众所周知，我国素以“地大物博，人口众多”著称于世，如论自然资源、人力资源，是一些发达国家远远不可比拟的。但是，我国的经济水平与经济效益却显著低于这些国家，其中一个重要的原因，就是我国智力资源开发不足，经营管理、生产技术水平低。因此，我们再不能背“资源丰富”、“人力充足”的包袱，甚至错误地将自然资源丰富、人口众多不适当地等同于现实的经济优势，而应该在经济、社会发展战略的研究中，努力探索开发智力资源的途径，通过科学技术、教育、生产的协调发展（特别是

科学技术、教育的适当“超前发展”），使自然资源、人力资源、智力资源得到有效的开发，使之真正转化为现实的经济优势。

我国的社会主义现代化建设，不是在封闭的环境中孤立地进行的，而是在对外开放的环境中进行的，因此，它势必要与其他国家与地区的发展产生广泛的联系。所以，我国的经济、社会发展战略研究，就不能局限于研究中国的问题，尤其是不能割裂了我国与其他国家或地区的联系来研究中国的现代化建设，而必须在研究外部环境及其发展态势中来研究中国社会主义现代化建设的本体战略，同时，注意研究其他国家、地区（特别是关系重要与相邻国家地区）的经济、社会发展战略。“他山之石，可以攻玉”；“知己知彼，百战不殆”。其他国家的发展战略及其实施过程中的经济教训，能够向我们提供有益的借鉴，使我们在比较分析中，加深对现代化建设的规律性的认识，因此，是不应忽略的。

第二节 发展战略的研究内容与要求

从发展战略的本体进行考察，完整的经济、社会发展战略作为决策体系，其内容应当包括三个基本的方面，即：对经济、社会发展内外部条件的客观分析，对发展目标与任务的选择和确定，对实现目标的对策与措施的制订。三个方面是紧密联系的、互为依存的。如果缺少对条件和态势的分析，则目标与任务的确定就必然是缺乏客观依据的主观臆断；如果缺少经济、社会发展的目标与基本任务，则对基本条件和客观态势的分析就缺少了服务的目的，制订对策、措施也将成为漫无目标的无的放矢；而如果缺少了实现目标的对策与措施，则发展目标与任务也会成为空发议论的纸上谈兵，难以得到落实。但是，三个方面又不是平起平坐的关系，而是在经济、社会发展战略研究中处于不同的位置，起

群策群力治穷致富

董恒秋

我省由于存在着自然条件和生产基础的差异以及各民族历史上经济社会文化发展的悬殊，加之过去我们工作指导上的一些失误，形成各地经济社会发展极不平衡，全省至今还有30%的县、四百多万农民群众温饱问题还未解决。这部分地区经济发展的快慢是直接关系到我省经济振兴，社会安定，民族团结和边防巩固的大事。因此，省委、省政府十分关心这部分地区的工作，制定了“七·五”期间基本解决贫困地区群众的温饱，并使一部分地区初步形成自我发展的能力进而脱贫致富的计划。要实现这一目标，必须因地制宜，从发展着眼，从改革入手，启动贫困地区内部活力，以经济开发为突破口，同时也要从领导、政策、投入、技术、人才、服务等多方面给予复合输入，配套扶持，集中人力财力物力，一片片、一批批地开发治理。在方法步骤上应统筹安排，突出重点，分级负责，分批治理。

贫困地区的经济开发，主要是抓好资源开发。我省贫困地区地上地下蕴育着极为丰富的生物资源、矿物资源和各种能源。尽快帮助这些地区把资源优势转化为商品优势，是加快脱贫的主要手段。要实现这一转化，必须破除那些封闭的陈旧的观念，从发展商品生产的观念出发，把资源开发和资金、物

资、劳力、技术结合起来，把生产、信息、流通、市场结合起来，使生产力的诸要素更合理、更科学地发挥更好的经济效益。贫困地区的经济开发，首先应从那些投入少、周期短、产出多、效益好、千家万户都能搞，大多数群众都能受益的“短平快”项目入手，妥善安排好其它产业，加强那些能够起脱贫后劲的“龙头”项目的建设。

贫困地区的经济开发必须与技术开发、智力开发同步进行。科技落后和文化技术素质低是贫困地区经济落后的症结。因此，要打破贫困地区封闭型的经济形态，就要改变科技和智力上的不开化状态，发展对外横向经济技术联系，引进科技人才，组织劳务输出，推广先进技术，广泛开展农村实用技术培训，以开阔眼界，启迪思想，更新观念，提高素质，掌握发展商品生产的技术手段，提高经营管理能力。

加速贫困地区的经济开发，要有一个宽松的政策环境。几年来，我省各级党委、政府及有关部门，从贫困地区的实际出发，制定、实施了一系列放宽搞活、减轻负担，休养生息、让利优惠的政策，有力地保障和促进了贫困地区的经济社会发展。今后，随着城乡经济体制改革的深化，这些政策还要继续落实、消化、理顺、完善。特别是要从调动农民的积极性、大力发展生产力这一主题出发，在开发利用资源、调整产业结构、重点配套扶持、推广科技及建设服务体系、商品流通交换、发展社会事业等方面，应逐步探索总结一些好的经验和办法，以提供党委和政府制定更加切合实际的、较为完整的政策和措施，以促进生产力的不断发展。

扶贫工作关系各个领域、各行各业的社会系统工程，需要切实加强领导和服务。贫困地区落后是经济社会各个方面的

部门与非物质生产部门的关系，一、二、三次产业的发展状况与相互结构，第一部类（生产资料生产）与第二部类（生活资料生产）的关系，各产业部门的主要产品产量及产品结构等。

5.经济布局的基本情况，主要包括不同地区的经济发展条件及其特点，各类生产要素的地区分布及其特点，各产业部门及其产值、产品的地区分布，交通运输分布状况，城乡经济布局与相互关系，地区之间的经济联系与相互关系等。

6.经济体制与运行机制的基本情况，主要包括各类经济成份的发展状况、构成及相互的关系，经济管理的组织形式，指导、调节社会经济活动的法律原则和规章制度体系，控制、影响社会经济活动的方法手段，上述各方面对经济发展的影响，以及由此形成的社会经济运行机制和特点。

7.科学技术和教育事业发展的基本情况，主要包括科学技术队伍的状况（数量及专业、部门、层次分布与构成），科研机构设置状况，生产技术水平，科学技术政策与管理体制，科学技术研究水平、开发能力与应用、扩散的情况；教育事业的发展水平，高等、中等、初等教育及职业、在职教育比例，专业设置情况，教学队伍的力量，构成、教学水平和科研能力，教育政策、管理体制以及教育、科研、生产的相互关系，等等。

8.社会发展水平及有关情况，主要包括人民群众的平均收入、消费水平、消费构成，物质、文化生活水平，健康状况，卫生、文化事业发展情况，有关政策、体制情况，等等。

9.外部环境的基本情况，主要包括国际上（特别是相邻或关系重大的国家与地区）资源、市场、技术、资金等方面的演变特点与发展趋势，上述情况对我国或一定地区发展的影响，相互之间的经济、技术、贸易和政治、文化、外交诸方面的关系，我国面临的基本态势，等等。

10.将上述各方面综合起来，加以动态的考察和分析，这首

先要考虑到影响、制约经济、社会发展的各类因素的动态变化，如自然资源的消耗情况，自然生态、社会生态的演变情况，人口的发展变化，社会经济实力与技术开发能力的提高，国际经济资源的利用，消费市场的变化，等等；对经济、社会发展要求的变化，如人民群众对生活水平提高的要求，经济发展对产业结构调整、经济布局变化、管理体制改革和科学技术进步的要求，技术水平提高对劳动力文化、技术素质提高的要求，对经济建设与社会发展相协调的要求，对经济、社会发展与生态环境改善的要求，等等；经济关系、社会关系的变化，等等。在此基础上，对未来的发展进行预测分析，以多方案进行比较，力求对自身的优势、劣势、客观有利因素与不利条件得出较为客观、准确的认识。在分析过程中，必须应用现代科学方法和技术手段，力求使定性的分析有扎实、可靠的定量分析作基础，从而使预测分析具有鲜明的可测度性，避免含糊不清、模棱两可的提法。

这样，对于错综复杂的经济、社会发展因素，基本状况、相互关系与演变趋势，进行由表及里、由此及彼、由浅入深的分析，并从静态的分析过渡到动态的分析，从局部的研究过渡到综合的研究，就能够将复杂的问题分层次地逐步解析，从而得出客观、清晰的认识，掌握全面的情况，为制定经济、社会发展战略提供可靠的、科学的依据。

二、确定经济、社会发展的目标

经济、社会发展战略目标的确定，是发展战略研究的关键，或者说核心，战略目标确定得是否合理，决定着整个经济、社会发展战略的成败。

对经济、社会发展战略目标的确定，可分为三个层次，即：确定发展战略的指导思想，确定发展战略的基本原则，确定发展

战略的具体目标。

1. 确定发展战略的指导思想

确定整个经济、社会发展战略的指导思想，就是要依据对经济、社会发展的基本条件和客观态势的分析，提出发展战略的根本性评价原则，这是确定具体发展目标的基础。经济、社会发展的总目标以及具体目标，都要体现和反映出指导思想的要求。

发展战略的指导思想，要在较为全面地了解情况的基础上，明确提出国家或一定地区现代化建设在一定时期的基本目的、基本任务、以及实现的基本途径，从而对作出“发展什么，不发展什么”“先发展什么，后发展什么”，以及战略目标和综合指标体系的确定、战略重点的选择、战略步骤的规划等一系列根本性决策产生决定性的影响。历史证明，研究、制订发展战略的失误，首先是指导思想的失误。“大跃进”，片面突出“粮”、“钢”两纲，推行“穷过渡”等等，无一不是从指导思想的失误导致了战略决策的重大失误，使实际工作遭受严重的挫折和无可挽回的损失。因此，只有在具体拟定发展战略的内容之前，科学地确定发展战略的指导思想，才能对制定发展战略的目标、措施等确定正确的方向和合理的评价原则，使发展战略具有科学性和可行性。

2 . 确定发展战略的基本原则

确定经济、社会发展战略的基本原则，就是将战略指导思想具体化的过程，它以对基本条件和客观态势的分析、确定的指导思想为依据和指导，将发展战略研究中需要特别加以重视的根本性问题提炼出来，加以深入的研究，力求得出正确的、合乎客观实际和规律的认识，对战略目标的制订和对策、措施的选择进行具体的指导。

明确指导思想 坚持开发方针

李 光 耀

我省贫困地区面积大，绝大部分是在山区、边疆和少数民族地区。长期以来，这些地区由于历史原因和主客观条件的制约，社会发展程度低，经济基础薄弱，封闭式的自然经济比较突出，资源的开发利用差，生产力水平低下，群众生活还很困难。到1987年底止，全省贫困地区还有四百多万人的温饱问题尚未得到解决。

我省贫困地区的基本特征，一是贫穷，二是落后，贫穷与落后交织为一体。贫穷的集中表现是地方财政穷，支大于收，年年吃国家财政补贴；集体经济穷，积累很少，扩大再生产和发展集体公益事业的能力不强；人民群众穷，人均口粮和纯收入水平低，温饱问题尚未解决。落后主要反映在文化科学技术落后，商品生产落后，经济开发的手段也落后。

中央领导同志曾多次指示，搞社会主义就是要消灭贫穷，逐步走上共同富裕的道路。贫困地区经济开发需要解决的问题很多，涉及面广，但集中到一点，就是要坚持经济开发的基本方针，大力发展社会生产力和有计划的商品经济，启动贫困地区治穷致富的内在活力，尽快解决群众温饱，进而脱贫致富。

党中央、国务院和省委，省政府提出“七五”期间解决大多数群众温饱问题，“八五”基本脱贫，“九五”从根本上改

发展战略的失误。目前，我国的社会主义制度虽然已经建立，但是它本身还有许多不成熟、不完善的环节和因素，诸如经济体制、科技体制、教育体制、干部体制等方面，都存在不适应社会主义现代化建设要求的因素。因此，只有坚持以马克思主义为指导，以社会主义原则为依据的体制改革，才能使各方面的规章制度和管理体制克服不合理的、消极的因素，保证社会主义现代化建设的顺利进行和目标的实现。

长期性、连续性和阶段性原则。社会主义现代化建设是一个长期的过程。要在中国这样一个人口众多、底子很薄的国家实现现代化的目标，任务是十分宏伟而艰巨的，制约的因素也很多。因此，从总体上来看，不可能“速胜”，经过短期的努力就“毕其功于一役”，迅速赶上发达国家。现代化建设又是一个逐步演进、逐步实现的连续过程，具有鲜明的连续性。因此，经济、社会发展战略就不能只考虑到一定时期的情况与发展需要，而必须具有长远的战略目光，并充分考虑到现代化建设逐步延续、不断发展的需要。如果一定时期的发展战略的实施不能为以后的发展打下良好的基础，甚至该时期发展目标的实现是以牺牲长远利益为代价的，那就无异于竭泽而渔、杀鸡取卵，毫无疑问，这种战略势必是失败的战略。在逐步实现社会主义现代化建设战略目标的过程中，不同的发展阶段显然具有不同的发展条件、发展任务与发展目标。因此，一定阶段的发展战略应当充分考虑到阶段性的上述特点，准确把握本阶段的发展动向，避免提出不切实际的过高或过低的发展任务，影响长远的发展大计。

系统协调性原则。社会主义现代化建设是一个大系统的运动过程，只有使系统内部各个部分、各个方面相互协调、相互保证、相互促进，才能够使整个系统的运转、发展顺利进行。因此，在研究发展战略、制定战略目标、选择发展对策时，就不能只看某方面的因素，或某些方面的因素，而忽略了其他方面的因

素，使发展战略产生顾此失彼，从某个角度看来是可行的，但是从全局来看却行不通的问题。为了使发展战略具有可操作性，就必须妥善处理经济、社会发展中具有重大意义的各种关系，特别是存在重要的相互影响、相互制约作用的各种关系，诸如：经济建设与社会发展的关系，生产、生活与生态环境的关系，经济发展速度与经济效益提高的关系，积累与消费的关系，国家利益与地方利益、集体利益与个人利益的相互关系，经济发展与人口发展的关系，物质生产与精神生产、物质文明建设与精神文明建设的不关系，自力更生与对外开放的关系，经济建设与经济改革的关系，长远利益与近期利益的关系，整体利益与局部利益的关系，主观愿望与客观可能性的关系，等等，都是需要慎重考虑、妥善处理的。

分层次落实的原则。不论是国家的发展战略或是地区的发展战略，都包括了不同的部门与地区，总体发展战略只有落实到部门、地区的具体发展规划中去，才能最终得到实现。因此，总体发展战略必须与部门、地区的子战略有机结合、密切衔接。总体发展战略对部门、地区的子战略起着指导作用，部门、地区的子战略又必须遵循和体现总体战略的要求。总体发展战略目标的确定要以部门、地区的子战略为基础，部门、地区的子战略作为总体发展战略目标的承担者和实现者，是总体发展战略目标的具体化。所以二者之间是有机结合、互相依存的。这就要求在发展战略研究中，必须经常对总战略与子战略之间的衔接关系进行协调和平衡，避免因相互隔绝而导致总体战略缺乏实现的基础而在现实生活中搁浅，不能得到落实；或子战略因缺乏总体战略的指导、脱离总体战略的要求而走偏，贻误大局的问题。

3. 确定发展战略的目标体系

经济、社会发展目标，是国家或地区经过一定的历史阶段经