

发展计划学

郑新立 主编

中国计划出版社



国家社科基金资助课题

发 展 计 划 学

主 编 郑新立

副主编 戴桂英 利广安 李朴民

中 国 计 划 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

发展计划学/郑新立主编. —北京:中国计划出版社,
1999.9

ISBN 7-80058-719-3

I. 发… I. 郑… II. 国民经济计划-研究-中国 N.F
123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 05262 号

发展计划学

主 编 郑新立

副主编 戴桂英 利广安 李朴民

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 16.25 印张 418 千字

1999 年 11 月第一版 1999 年 11 月第一次印刷

印数 1—3000 册

☆

ISBN 7-80058-719-3/F·418

定价:27.00 元

谨以此书献给50年
来在计划战线工作的同志，
献给所有关心计划工作的
同志！

编 者

编写人员名单

主 编 郑新立

副 主 编 戴桂英 利广安 李朴民

撰稿人员 (按姓氏笔画排序)

王少平	方向东	尹艳林	吕汝良
刘 成	江 勇	宋 群	李 量
李朴民	李云林	吴 微	吴越涛
利广安	张立群	张光远	张奋勤
范 必	武少俊	郑新立	袁炳玉
黄振奇	戴桂英	欧阳进	

在邓小平理论指引下 实现计划工作的根本性转变

（序 言）

曾培炎

党的十一届三中全会以来,按照邓小平同志指明的计划体制改革方向,根据中央的部署,计划部门积极主动地对传统计划体制进行了大胆的改革,取得了重大进展,使计划观念、体制和方法发生了根本性转变,逐步形成了适应社会主义市场经济要求的新的计划体制和工作方法,这对于推进我国的经济体制改革,更好地发挥计划在宏观调控中的作用,具有重要的历史意义。

一、实现了计划观念的根本性转变

建立社会主义市场经济体制是一项前无古人的开创性事业,解决好计划与市场的关系是一项世界性课题。改革以前,人们往往把计划与市场对立起来,把计划调节当成社会主义经济制度的本质特征,认为市场经济是资本主义特有的属性。十一届三中全会以后,党中央重新确立了一切从实际出发、实事求是的思想路线,为摆脱传统理论和观念的束缚创造了条件,使我们对计划与市场关系的认识,越来越符合客观实际。

改革初期,人们在对计划与市场对立的观念展开讨论、提出质疑的同时,提出了计划经济为主、市场调节为辅,以及计划经济与市场调节相结合的观点。改革全面展开之后,党的十三大进一步提出了有计划的商品经济和国家调控市场、市场引导企业的观点,这

表明在计划与市场关系的认识上,取得了重要成果。1992年春天,邓小平同志以政治家的远见卓识,总结国内外发展的历史经验,在视察南方谈话中进一步明确指出:计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济调节的手段。小平同志的这些著名论断,打破了人们思想上的禁锢,使我们对计划与市场关系的认识产生了新的飞跃。这种新的飞跃,集中反映在党的十四大报告中,成为十五大确立的作为我党指导思想的邓小平理论的重要组成部分。

计划与市场关系认识的逐步清晰,日趋成熟,对我们从事计划工作的同志解放思想,更新计划观念,起到了重要的推动作用。使大家深刻认识到:传统的计划体制束缚了社会生产力的发展,不改革就没有出路;市场机制是配置资源的基础性手段,计划的制定、实施都要依靠市场、反映市场、引导市场和调控市场;凡是市场能解决的,都要坚决地通过市场去解决;在研究政策、制定规划和开展计划工作时,要以市场为导向,努力反映市场供求的变化;坚持计划与市场两种手段都要用的原则,必须不断加强和改善宏观调控,减少市场的盲目性、滞后性和自发性,弥补市场的缺陷和不足,创造良好的宏观经济环境,避免经济出现大的起伏。计划观念的转变,对计划与市场关系的正确理解,为深化计划体制改革打下了思想理论基础。

二、实现了计划体制改革的重大突破

在邓小平理论和十一届三中全会以来的路线、方针、政策的指引下,我们对传统的计划体制进行了一系列重大改革,大幅度缩小了指令性计划,逐步下放计划决策权;减少了国家计划对微观经济活动的干预;提高了商品和生产要素的市场化程度,不断增强了市场配置资源的基础性作用。在生产领域,全部取消了农业生产的指令性计划,工业生产的指令性计划产品由1980年的120种,减少

到目前的12种,仅占全国工业总产值的4.1%,减少了90%。在物资流通领域,国家计委负责平衡和分配的物资,由1979年的256种减少到1998年的5种。在价格管理方面,改革前,绝大多数商品价格由政府决定,现已改为市场形成,市场调节价在社会商品零售总额中所占的比重已高达93.2%。在投资方面,地方和企业的投资决策权日益扩大。在外资外贸领域,从1994年开始,完全取消了进出口总额的指令性计划,不断扩大企业外贸自主权,缩减配额、许可证管理的商品品种,除少数重要和特殊商品外,放开了对进出口经营范围的限制,国家主要通过综合运用汇率、关税、利率、出口信贷等经济杠杆和法律手段,调节对外贸易。计划体制改革的突破性进展,为以国有企业改革为中心的各项改革创造了条件,给经济生活增添了生机和活力。

三、实现了计划职能的实质性转变

党的十四届三中全会,为贯彻落实党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制改革的任务,进一步明确了计划工作在新体制下的主要任务。这就是:合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策,搞好经济预测,规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。国家计划要以市场为基础,总体上应当是指导性的。计划工作要突出宏观性、战略性、政策性,把重点放到中长期计划上,综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用。根据这一总体要求,我们在深化计划体制改革的同时,不断加快职能转变的步伐,着重抓好以下四个方面的转变:一是从偏重于对微观经济活动的干预,转到搞好宏观调控上来。改变原来的定指标、分投资、批项目、分物资的计划管理方法,把计划工作的着眼点放在抓大事、抓全局,搞好宏观调控上。二是从对经济的直接调控转到间接调控上来。改变原来以行政指令配置资源、安排经济和社会活动的做法,越来越多地运用经济手段、经济政策、经济法规和必要的行政手段调控经济运行,较好地发挥了计划的总体指导和综

合协调功能。三是从局限于对国有经济的管理转到引导全社会经济活动上来。适应调整和完善所有制结构的需要,适应多种所有制经济共同发展的新形势,不断拓展计划工作的覆盖面,把计划工作的范围逐步扩大到不同所有制经济,加强对全社会经济活动的引导。四是从过多的行政性审批,转到创造公平竞争的市场环境上来。计划体制改革和管理职能的转变,对于调动地方、企业和劳动者等各方面的积极性,保持经济总量平衡,抑制通货膨胀,促进重大经济结构优化,实现经济的稳定增长,发挥了重要的作用。

四、实现了计划实施手段的根本性转变

随着改革的深化,计划管理职能的转变,计划实施手段也从原来单纯的行政手段,转变为综合运用经济、法律手段和必要的行政手段,来保证宏观调控目标和各项任务的实现。

逐步建立和完善了国家订货制度。在逐步减少指令性物资分配计划的品种和数量的基础上,不断扩大国家订货的范围,规范国家订货制度,初步建立起了包括重要农产品、农用生产资料 and 基础工业产品在内的统一的国家订货制度。使国家订货成为适应市场经济要求,国家调控市场的重要手段。

建立重要商品的中央和地方两级储备体系。国家物资储备是调控市场的重要手段和后备力量。根据保持宏观经济稳定、保障市场健康运行的要求,合理安排国家储备,适时增加国家投放,对市场供求进行吞吐调节,有利于开展有效竞争,防止市场剧烈波动,抑制通货膨胀。

建立和完善国家计划报告和信息发布制度。建立了计划报告的公开发布制度,形成了比较完整的年度计划报告系列,对计划报告的性质、种类、内容、形式及编写、发布、实施等逐步规范。定期不定期地发布我国产业投资的信息和政策,及时对外公布不同产业的生产建设情况、市场需求状况,以及发展中存在的主要问题,展示政府在这些方面的宏观政策和调控措施,引导微观经济主体的

投资行为。

加强计划工作的法制化建设。从一定意义上说,市场经济就是法制经济,所有经济主体的行为和活动都必须建立在严格的法律规范的基础上。为了巩固和发展计划体制改革的成果,更好地运用法律手段调控市场经济的运行,规范市场主体的行为,我们不断加强了计划的立法和执法工作,起草了一系列有关计划管理、宏观调控、规范市场秩序和价格行为的法律法规,与此同时,加强了执法力度,把计划工作逐步纳入规范化和法制化的轨道。

五、实现了计划内容与方法的更新

党的十四届五中全会指出,计划的制定要把握新时期国内外经济和科技发展趋势,深入研究经济体制变化的新特点,按照发展社会主义市场经济和现代化建设的要求,更新计划观念,改革计划体制、计划内容和计划方法。我们按照中央的要求和计划体制改革的需要,不断探索新的计划方法,扩大了计划制定的社会参与度,提高了计划的科学性。

结合制定“九五”计划和 2010 年远景目标《纲要》,努力改进了中长期计划的内容和制定方法。按照社会主义市场经济的要求,加强了对中长期发展的重大战略问题的研究,提出了国家长期发展的思路、构想和规划,集中体现计划的宏观性、战略性和政策性。

改进年度计划内容与方法。不断完善宏观调控目标体系,改进年度宏观经济总量、重大结构的平衡和协调方法,将年度计划实施的重点放在加强对宏观经济和市场运行的跟踪监测、预测、预警上;放在研究分析经济运行中出现的突出矛盾和问题,提出政策建议上;放在综合运用经济、法律手段和必要的行政手段,适时适度地进行宏观调控上。

改进专项计划的制定办法。围绕经济和社会发展中的某些薄弱环节和重大问题,制定具体规划,努力把专项计划作为指导和组织经济活动的灵活有效的形式,增强专项计划的针对性。

20 年来,在实现了计划观念、计划体制、计划方法等方面重大突破的同时,计划工作按照社会主义市场经济的要求,逐步把重点转移到搞好宏观调控上来,当好党中央、国务院的参谋助手,为促进国民经济的持续快速健康发展,努力创造稳定的宏观经济和社会环境,不断开拓计划工作的新局面。计划体制改革还带动了有关的各项改革,促进了生产力的解放。我们用计划工作的实践,证明了党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策是正确的,证明了邓小平理论是当代中国的马克思主义,是马克思主义在中国发展的新阶段。

目 录

序 言	曹培炎
导 论	(1)
一、编写本书的目的	(2)
二、制定发展计划的必要性	(4)
三、发展计划学的研究对象与基本特点	(5)
四、发展计划学的基本内容与基本方法	(7)
五、发展计划与宏观调控的关系	(8)
第一章 现阶段我国发展计划的基本特点	(10)
第一节 市场经济体制中发展计划的功能	(10)
第二节 现阶段我国发展计划的基本特点	(16)
第二章 现阶段发展计划工作的主要任务	(30)
第一节 综合分析经济社会发展形势搞好经济预测	(30)
第二节 合理确定国民经济和社会发展战略	(34)
第三节 规划重大经济结构和合理确定产业政策	(38)
第四节 规划生产力布局、国土整治和重点建设	(42)
第五节 研究提出宏观经济调控的目标与政策	(47)
第三章 发展计划体系与计划重点	(52)
第一节 发展计划体系	(52)
第二节 发展计划的重点——中长期发展计划的编制	(55)
第三节 中长期发展计划的指导——三步走战略	(56)
第四节 中长期计划的案例——“八五”计划和“九五” 计划	(61)
第五节 “十五”计划和 2020 年经济发展展望	(66)
第四章 发展计划的新形式	(74)

第一节	以政策性为主的发展计划	(74)
第二节	专项计划的发展	(80)
第三节	年度计划白皮书	(90)
第五章	社会主义市场经济条件下国家发展计划的编制及其技术	(93)
第一节	高度集中的中央计划编制方法评介	(93)
第二节	市场经济条件下制定宏观发展计划的技术—— 经典计量经济模型	(100)
第三节	现代计量经济学与社会主义市场经济条件下的 发展计划	(113)
第六章	科教兴国战略	(124)
第一节	科教兴国及其战略意义	(124)
第二节	科教兴国的战略目标和重点	(129)
第三节	实施科教兴国战略的发展计划	(135)
第四节	实施科教兴国战略的体制保障	(139)
第五节	实施科教兴国战略的政策措施	(141)
第七章	可持续发展战略	(146)
第一节	实施可持续发展战略是必然选择	(146)
第二节	中国 21 世纪议程与发展纲要	(151)
第三节	人口发展战略规划	(157)
第四节	资源保护与利用规划	(162)
第五节	环境和生态保护规划	(167)
第八章	总供求平衡与结构优化	(172)
第一节	需求不足已成为当前供求矛盾的主要方面	(172)
第二节	近 20 年三大需求变化及其对经济增长的 影响	(176)
第三节	保持总需求对经济增长的拉动力	(178)
第四节	近 20 年我国产业结构的变化	(181)
第五节	经济结构调整的五大方向	(185)

第六节	坚持促进结构优化的产业政策.....	(189)
第九章	收入分配与消费调节政策.....	(197)
第一节	我国宏观收入分配现状分析.....	(197)
第二节	市场经济下收入分配的调节.....	(203)
第三节	消费结构变动分析.....	(209)
第四节	政府对消费的政策引导.....	(214)
第十章	全社会资金的来源、运用与计划管理	(219)
第一节	全社会资金的来源.....	(219)
第二节	从储蓄向投资转化.....	(223)
第三节	全社会资金的运用.....	(229)
第四节	全社会资金的计划管理.....	(233)
第十一章	固定资产投资计划与管理.....	(238)
第一节	全社会固定资产投资的引导和调控.....	(238)
第二节	加强投资项目的计划与管理.....	(242)
第三节	建立科学的投资决策体制.....	(249)
第四节	政府投资的管理方式.....	(252)
第五节	建设项目实施过程中的监督与管理.....	(255)
第十二章	国际收支平衡与对外经济调节政策.....	(259)
第一节	开放经济下的宏观平衡与国际收支平衡.....	(259)
第二节	开放经济下的对外贸易与资本流动.....	(262)
第三节	利用外国资本:战略选择与结构导向	(270)
第四节	开放经济下的宏观调控与汇率管理.....	(279)
第十三章	价格宏观管理与调控.....	(290)
第一节	价格宏观管理与调控的实质.....	(290)
第二节	价格宏观管理与调控进一步完善的方向.....	(299)
第三节	完善价格宏观管理和调控体系.....	(308)
第十四章	发展计划中宏观调控手段的运用与协调.....	(323)
第一节	计划协调制度是新型计划体制的重要组成 部分.....	(323)

第二节	计划、财政、金融三大部门的相互关系·····	(331)
第三节	中央与地方的计划协调·····	(334)
第四节	国家与企业的计划协调·····	(342)
第五节	宏观调控目标与政策措施的协调·····	(346)
第十五章	发展计划与法制建设·····	(357)
第一节	计划法概述·····	(357)
第二节	计划法律关系·····	(361)
第三节	计划法律的基本内容·····	(364)
第十六章	发展计划与新国民经济核算体系·····	(374)
第一节	我国新国民经济核算体系的建立·····	(374)
第二节	新国民经济核算体系在发展计划中的作用·····	(382)
第三节	以新国民经济核算体系为基础,不断提高 发展计划的客观性、科学性和有效性·····	(387)
第十七章	计划依托体系·····	(393)
第一节	计划依托体系的组成·····	(393)
第二节	提高计划制定的社会参与度·····	(394)
第三节	计划制定的信息来源·····	(397)
第四节	发展计划制定的智力支持·····	(402)
第五节	完善信息发布制度·····	(407)
第十八章	我国计划经济体制的形成和变革·····	(412)
第一节	计划经济体制的形成和基本特征·····	(412)
第二节	计划经济体制的历史作用·····	(416)
第三节	计划经济体制的主要弊端·····	(418)
第四节	计划经济体制的几次变革·····	(422)
第五节	计划经济体制向市场经济体制的转轨·····	(425)
第六节	计划体制今后改革的设想·····	(439)
第十九章	国外发展计划概况·····	(444)
第一节	韩国的发展计划·····	(444)
第二节	德国的发展计划·····	(450)

第三节	日本的发展计划·····	(452)
第四节	美国的发展计划·····	(460)
第五节	其他一些国家的发展计划·····	(464)
第二十章	历次五年计划的制定与执行情况·····	(474)
第一节	第一个五年计划时期·····	(474)
第二节	“大跃进”与国民经济调整时期·····	(476)
第三节	“文化大革命”时期·····	(479)
第四节	改革开放至“八五”时期·····	(484)
第五节	“九五”计划与 2010 年规划执行情况的展望 ···	(496)
后 记	·····	(498)

导 论

中国制定和实施国民经济与社会发展计划已经有了近五十年的历史。

从1953年开始实施第一个五年计划到即将结束的第九个五年计划,从高度集中的计划经济体制下的计划到社会主义市场经济条件下的计划,从百度待兴、“一穷二白”到实现小康水平,一部新中国的计划史,记录着中国经济发展的足迹,铭刻着成功的经验和失败的教训,凝聚着多少人的智慧和心血。

改革开放使中国的经济发展真正进入了腾飞时期。在确立了建立社会主义市场经济体制的目标之后,计划还要不要?一度成为国内外关注的问题和争论的焦点。在实践的探索中,人们对计划的认识不断深化。总结历史经验,特别是改革开放以来新的经验,并吸取国外一些成功的做法,我们做出了一个非常理智的选择:市场经济条件下仍然需要制定国家的发展计划,只是计划的内容、功能、性质与计划经济条件下相比,有着截然不同的变化。计划不再是社会主义经济区别于资本主义经济的基本特征,而是同市场一样,都是经济调节的手段。在社会主义市场经济条件下,计划不是要还是不要的问题,而是如何适应发展社会主义市场经济的要求,更好地发挥计划的作用。

为了寻求适应市场经济的新的计划形式,全国计划战线的实际工作者和研究人员,解放思想、大胆试验、勇于探索,冲破了传统观念的束缚,“摸着石头过河”,不断地对传统计划体制进行了一系列重大改革。通过改革促进经济发展,并用经济发展的成效来检验改革。特别是在从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,攻克了诸如物价改革、分配制度改革等一道道难关,促进了经济发