



中国人民大学“211工程”建设成果

社会经济发展 战略与规划： 理论，实践，案例

主编 刘瑞 武少俊



中国人民大学出版社

SHEHUI
JINGJIFAZHAN
ZHANLUE YU GUIHUA
LILUN SHIJIAN
ANLI

社会经济发展 战略与规划： 理论，实践，案例

主编 刘瑞 武少俊



中国人民大学出版社

SHEHUI
JINGJIFAZHAN
ZHANLUE YU GUIHUA
LILUN SHIJIAN
ANLI

图书在版编目 (CIP) 数据

社会经济发展战略与规划：理论，实践，案例/刘瑞，武少俊主编.

北京：中国人民大学出版社，2006

ISBN 7-300-07189-9

I. 社…

II. ①刘…②武…

III. 社会经济发展战略学

IV. F211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 021216 号

社会经济发展战略与规划：理论，实践，案例

主编 刘 瑞 武少俊

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

规 格 155×230mm 16 开本

版 次 2006 年 5 月第 1 版

印 张 30.25 插页 1

印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷

字 数 419 000

定 价 49.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《社会经济发展战略与规划：理论、实践、案例》是教育部“211工程”资助的重点学科项目建设最终成果之一，由中国人民大学国民经济管理系的师生共同承担。这项研究耗时两年，三易其稿，其中个别章节更是五易其稿，终于能与读者见面了。

中国自从计划经济体制转向市场经济体制以来，国家发展战略与规划的理论和实践都发生了深刻的变化。理论的变化首先反映在发展价值观念上的变化，从以经济总量以及人均总量增长为目标的发展价值取向，转向以人为本注重协调可持续发展的价值取向；理论的变化还表现在对市场经济中国家计划或规划的重新认识和探索方面。与之相伴的是实践方面的一系列制度的深层次变迁和管理行动的巨大调整。应当说，这个变化还在持续之中。

因而，从事国民经济学科的教研人员应当及时跟踪和概括总结这场人类发展史上颇为壮观的变化，深究其变化的原因，辨析变化之中的得失，提炼升华变化之中的精华。这是一件十分光荣然而又是非常艰巨的任务。以我们现有的智力和阅历，恐怕难以完全胜任。但是，科学的辉煌顶点始终激励着我们向前，对真理的不断探索与追求成为我们的坚定信念。正是在这样的精神状态下，我们对这个大问题的研究付出了心血。

本课题研究的目标初期设定为全面系统地总结过去半个世纪国内外在制定实施社会经济发展战略和规划过程中的经验与教训，着重探讨一些深层次理论命题：科学发展观的理论渊源，各个战略流派的特征，各种类型的发展战略的规范和比较，我国发展战略的得失与展望，

规划在市场经济中的作用，发展规划流派，规划的形成机理，规划的法理基础，新形势下各种类型规划的适用性，以及规划与宏观经济政策的协调问题等。在研究的每个专题方向还要求研究者筛选出一两个案例。显然，这些命题都是非常专业的，也是不容易回答的。由于后面提到的某些缘由，个别的研究目标还是落空了。但是初期设定的研究目标大部分都体现在研究的最终成果里。因此应当说，课题研究总体上还是顺利和成功的。

本课题研究的方法总的说来是经济学的、实证性的。但是值得强调的是，对于社会经济发展战略与规划这样重大的命题，研究不能只是经济学的和经院学究式的。因而在研究过程中力图体现如下的结合：第一，经济理论与管理理论的结合，国民经济理论与其他学科知识的结合；第二，模型构造与案例分析、综合分析与比较分析、历史回顾与现实考察等研究方法的结合；第三，中国实践与外国经验的结合。而且，由于这一命题本身不具有大量数量分析基础，因而流行的定量实证定性方法并不适用，研究更多以定性分析为主。常言道，做不做，是态度问题，做得好不好，是水平问题。态度问题应当由我们自己选择，而水平问题将由读者来判断。

本课题框架初期设计由两位主编刘瑞教授和武少俊教授共同讨论形成，此后交由课题组成员反复讨论修改。对课题讨论做出贡献的有以下人员：吴微教授，吕汝良教授，程卫平副教授，金乐琴副教授，李健美副教授，王玉清博士。对课题初稿和第二稿完成做出直接贡献的有：刘瑞教授、武少俊教授、程卫平副教授、金乐琴副教授、袁富华博士、刘勇博士、朱衍强博士、李泳涛博士、吴著博士、刘文勇博士、曹庭珠博士、刘鹤硕士、苗春谊硕士、陈乐天硕士、邵宇军硕士，以及目前在读的博士生孙国梁、王静、张勇、周达、杨慧、赵元兵、郑志国，共计 22 人。第二稿完成后，研究报告章节曾高达 20 章，字数高达 60 万。经学校组织的课题验收小组匿名评审通过，验收小组对研究报告提出了许多中肯的修改意见，同时成果出版方中国人民大学出版社提出，希望将研究报告压缩到 35 万字左右。按照这些要求，最

后由刘瑞对研究报告进行了较大的修改。

修改工作体现在以下方面：首先，尽量保留了具有前沿性、创新性和探索性的内容，去掉了部分知识性、一般性和过时性的内容；其次，对相关章节进行了必要的拆分与合并，使得每个论题更为紧凑；再次，根据最新的研究成果补充了一些新的内容；最后，为了压缩篇幅，不得不把原来收集的案例分析大大精简。研究期间，正值全国上下进入编制“十一五”规划的高潮，我们承担了全国不少区县规划研究课题，原想把这些内容都作为案例收入进来，但为了压缩篇幅，不得不忍痛割爱。此外，也把各章最后按学术规范惯例所列的参考文献全部删除，好在正文中的文献注释都予以保留，也能够体现学术规范。这样修改的结果，章节数压缩到16章，字数压缩到40万。

可以肯定地说，上述22位作者对本研究报告的最终完成都做出了同等重要的贡献。而最终报告中存在的不尽如人意之处，以及错误之处，主要由主编承担，并愿意得到国内外同行的指教。

主编

2006年3月3日

于人大科研楼

目 CONTENTS 录

上篇 社会经济发展战略研究

第一章	发展观的创新与科学发展观	3
第二章	发展战略观的历史嬗变	33
第三章	社会经济发展战略概念透视	58
第四章	实践中的不同经济发展战略模式比较	74
第五章	中国发展战略范式演变及评析	107

下篇 社会经济发展规划研究

第六章	市场经济条件下规划作用再认识	139
第七章	发展规划的理论演变	165
第八章	规划形成机理的制度分析	206
第九章	国家规划的法理基础	235
第十章	规划方法创新	259

第十一章	中国中长期规划的理论与实践	294
第十二章	年度计划的制定与改革	332
第十三章	我国专项规划的制定与改革	356
第十四章	区域规划的制定与改革	370
第十五章	完善规划与财政货币政策的协调	404
第十六章	国外发展规划评述	434

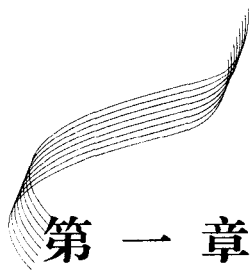
上篇

社会经济发展战略研究

纵观历史可以发现,任何一个国家,无论处于什么样的阶段,都存在着一个国家发展的总体设想。由于国与国之间的差异,这种总体构想的形式和内容有较大的差异,涉及的范围也有宽窄之分,而提出总体设想的主体也有身份、地位的高低之别。一般说来,对国家在未来若干年社会经济方面发展提出总体构想和谋划,构成了国家发展总体设想的主要部分。社会经济发展战略制定和落实得恰当与否,直接关系到一个国家的未来。

社会经济发展战略本身涉及的问题面十分广阔,不可能在较短的时间和有限的叙述篇幅内一一研究清楚。根据当前我国在社会经济发展战略制定和实施过程中面临的主要问题,我们挑选出一些重要的方面进行了研讨。本篇共计五章。第一章首先讨论了社会经济发展战略的灵魂——发展观的历史演变进程,分别从国际国内两个方面追寻了我国当前提出的科学发展观的理论渊源,在此基础上提出贯彻科学发展观的一些思路。第二章从发展经济学的理论演变过程,深入分析了横跨半个世纪的发展战略的变化过程及其原因。第三章深入而系统地

概括总结了社会经济发展战略的理论含义及其构成。第四章对国内外已实施过的发展战略，按照相应的理论范畴进行了比较实证分析。第五章专门就新中国成立后所实行的历次发展战略，依照理论范式进行梳理，并总结了以赶超型战略为特征的发展战略的成败得失。这五个方面的专题研究或许能够对推动整个发展战略的理论研究起一点抛砖引玉的作用。



第一章

发展观的创新与科学发展观

进入 21 世纪后，一方面，持续 20 多年的经济快速增长使得我国经济综合实力有了十分显著的提升；另一方面，这种持续快速增长也一再打破经济与社会、发达区域与落后区域、城市与乡村、人与自然之间脆弱的平衡关系，带来复杂的影响后果。正是在这样的背景之下，我国适时地提出了要用科学发展观指导我国经济社会发展。有关科学发展观的正式表述是：以人为本，全面协调，可持续发展。从发展观的演变进程看，我国提出的科学发展观并不是空穴来风。它是对发展理念长期探索的结果，是在国内外理论与实践背景相互影响和综合下逐步形成的。其中，国际上关于发展观的三次观念创新以及陈云的综合平衡思想，都对科学发展观的形成做出了特殊的贡献。

一、国际社会关于发展观的三次创新

早在 20 世纪 80 年代，中国国家领导人、杰出的发展战略家邓小平就对国际形势做出过准确的战略判断：随着以苏美两国为中心的两大阵营“冷战”状况的结束，世界进入和平与发展为主题的阶段。邓小平的这一准确判断，为中国实施以经济建设为中心和改革开放的发展战略提供了前提。从此，中国开始步入持续 20 多年的快速增长和国家现代化阶段。回顾过去，实际上，发展的主题早在第二次世界大战结束之后就已经提出。随着国际社会寻找到了制止大规模国际冲突的机制之后，发展成为各国领导人优先考虑的主题，如何理解发展成为理论讨论的主题。从 20 世纪 50 年代直到现在，我们可以发现国际社会依次实现了三次大的发展观念创新，并对发展实践产生了影响。

（一）第一次发展观（20世纪50年代—60年代中期）：以物为中心，增长第一

第二次世界大战结束后，当时两类国家都面对着相似的发展主题：直接卷入战争的国家面临着战后重建的任务，从殖民地解放出来的国家面临着民族经济重建的任务。为此，主要是发达国家的经济学家主导了对发展观念的解释和对重建任务的实践指导。其文献标志是：（1）联合国第一个十年发展规划。该计划是由联合国聘请的一批发达国家的经济学家特为发展中国家制定的，时间跨度虽然是1960—1970年，但是其思想和理念在20世纪50年代就已经形成。（2）美国经济学家艾伯特·赫希曼在1958年出版的《经济发展战略》^①一书中，首次使用“经济发展战略”的概念。这是世界上第一部以“经济发展战略”为题的专著，虽然书中没有就“经济发展战略”一词作专门解释，但作者根据南美国家阿根廷的发展经验，提出了经济发展中关系全局和长远利益的一系列具有创新意义的战略问题，如不平衡增长、极化效应和淋下效应等，被誉为发展经济学的经典著作。

这个时期的发展理念具有以物为中心的特点，集中表现在五个方面：（1）以追求国民生产总值的增长为主要目标，人均经济总量成为衡量国家发展水平的最关键指标。（2）强调工业化为经济发展的主要内容，优先发展重工业以推进工业化。在发展中国家，由于工业化资金稀缺，因此农业剩余成为实现资本内部积累的主要源泉之一，重化工业成为实现工业化的主要部门，由此忽视了农业的发展。（3）片面追求高速度、高指标，并以高积累、高利率、高投资作为实现手段，牺牲消费并忽视社会经济效果。（4）大力推行国有化，集中资本用于国家战略领域和方向，过分限制了私人资本经营。（5）为争取发展资金和培育民族产业，先后采取了“进口替代”战略和“出口替代”战略，采取了吸取外国资金技术的“开放战略”等。由于当时苏联、法国、日本、韩国等国家战后重建经济采用了计划经济的成功做法，因

① [美] 艾伯特·赫希曼：《经济发展战略》，北京，经济科学出版社，1991。

而这种发展观比较多地体现了这些国家的实践经验。

回顾过去,应当肯定,增长第一观给当时许多国家带来的积极影响:首先,多数战后重建国家首先从经济恢复和发展中获得了国家实力,并为以后经济大国的地位打下了基础。其次,多数摆脱殖民地地位的不发达国家,通过经济发展建立了自立的民族经济,为追赶发达国家水平奠定了经济基础。最后,确立经济发展观是人类的一大进步,它否定了军政优先发展观。经济是基础,经济实力决定一切。从此以后,人类社会基本上拒绝了持续长达数千年之久的依靠武力寻求发展空间的发展思想,有史以来第一次产生了通过经济和平竞赛获得国际社会尊重的理念。

然而,实现这种经济增长第一和以物为中心的经济发展战略,也渐渐显示出其消极后果,引起了人们对发展质量和效果的关注:

(1) 这种战略几乎不考虑经济增长对环境和生态系统的破坏性影响。这种战略只考虑了经济的投入与产出比率,而不考虑资源对经济增长的约束边界。按照经典经济学最大化原则推论,对资源保护和补偿是经济外部性问题。实行这种战略的国家几乎无一例外地都遇到了经济增长高速度伴随环境高污染问题。从20世纪30年代延伸至70年代,爆发了西方国家有名的八大环境污染事件。

(2) 这种战略未能自动实现分配公平,相反,还加剧了经济增长前的不平等。在许多发展中国家,经济增长没有出现西方经济学家所期待的那种“滴漏”分配效应,或“蛋糕”增大份额分配效应,而是加剧了实行经济增长战略之前的社会收入差距,形成了收入分配的“马太效应”:富的越富,穷的越穷。大部分国民生产总值被社会上少数人群占有,基尼系数提高。

(3) 这种战略偏离提高人民生活水平的基本需要。在许多国家,由于部分富裕阶层提早进入消费社会,给其他社会阶层提供了超前消费的刺激样本。奢侈品生产及其消费成为生活水平改善的虚假标志,成为增加国民生产总值的重要内容。实施以出口为导向的外贸战略固然引进了国内所缺乏的资金、技术和管理经验,但同时也使得加工贸

易不是以满足内需而是以满足外需为主，国外需求显示出一种高消费导向。衡量人民生活水平提高的生活必需品则被忽视。这些国家的某些产业或技术进入了世界先进或发达行列，然而，国内大多数人民生活水平还处于不能解决温饱的水平。

在发展中国家实施增长第一和以物为中心的发展战略的消极结果是，许多国家出现有增长而没有发展的境况，出现了经济理论中所说的贫困性增长或贫困性陷阱。

（二）第二次发展观（20 世纪 60 年代中期—80 年代）：以人为中心，社会发展^①

进入 20 世纪 60 年代后，许多国家的知识分子面对着经济发展带来的种种消极后果，开始反思这种发展观。从美国开始，国际社会掀起了一股社会指标浪潮。在实践与理论的相互结合中，诞生了一种新的发展观。这种发展观从最初到后来有多种提法，如另一种发展、公平性增长、社会发展、人的发展等。最终，这种发展观被定位在以人为中心、注重社会发展的发展理念上。其文献标志是：（1）联合国第二个十年发展规划，时间跨度为 1970—1980 年。（2）1987 年由多国学者共同发表的《用人类面孔调整》研究报告。^②（3）联合国开发署（UNDP）从 1990 起定期发表的、以人类发展指数（HDI）测算为核心的《人类发展报告》。^③

关于社会发展，从 20 世纪 60 年代起在学术界和实际管理部门就不断地专门提出，但是迄今仍然存在着种种不同的理解和说法。概括

① 参见 [法] 弗朗索瓦·佩鲁：《新发展观》，北京，华夏出版社，1987。

② Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, and Frances Stewart, edited, *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford, 1987. 该研究属于 UNICEF 项目，讨论 20 世纪 80 年代发展中国家经济增长过程中如何照顾儿童权益的问题，由这个专门性问题引出了经济增长与社会发展如何协调的大问题。报告共分两册，第一册讨论保护弱势群体和推动增长主题，第二册讨论国别案例。参加撰写的学者来自 10 个发展中国家。

③ 从 1995 年起，中文版开始在中国发行。进入 21 世纪，还专门出版中国专题的人类发展报告。有的文献又译为人文发展报告。

起来,无非是三种基本的看法:总体论的看法,即从社会历史角度出发,把社会发展看作是人类作为一个有机总体不断向前的、正面的社会变迁(positive social change)。人本论的看法,即从人类自身要求出发,把社会发展看作是人的需要得到满足和素质才能得到全面发展的过程。平行论的看法,即从社会各个要素相互独立又相互联系的角度出发,把社会发展理解为与经济增长相平行的非经济社会活动的数量扩张和质量改善。^①这三种理解分别源自不同学科和不同实践部门。此时,在英语中出现了一个新的名词:socio-economy(社会经济)。有趣的是,英语中将社会置于经济之前,而目前中国官方用语的习惯是经济社会。这种经济与社会前后缀顺序安排的差异,正好体现了总体论与平行论的差异。由于社会发展已经作为一个非学术性、非专业性概念被长期使用,所以存在不同的解释和定义也是十分正常的。在没有出现其他更好、更精确的术语来替代它之前,继续使用这种包含不同理解、有时歧义较大的概念并不妨碍对这个概念作一般性的使用。概念本身往往是一种符号,关键的是要理解概念背后所蕴涵的深意。今天,以人为中心的社会发展观成为继以物为中心的增长第一观之后的又一次发展观创新。这个发展观体现如下基本要点:

(1) 由人自己来完成的发展过程;(2) 发展过程自始至终都要关心人的命运的改善;(3) 发展过程只能是一个开放的过程;(4) 每个国家的发展都应当按照自己的愿望来确定方向;(5) 不仅应关心人的本性的各个方面的平衡和人与人之间关系的和谐,而且也应该重视人与自然的和谐;(6) 以各国人民的互利为目标的富有成效的合作:真正与持久的发展是全球性的。^②

从20世纪70年代开始,首先从发达国家开始,然后波及到其他

① 参见刘瑞、武少俊、王玉清编:《社会发展中的宏观管理》,第一章,北京,中国人民大学出版社,2005。

② 参见阿卜杜勒-马利克、黄高智、贝尔纳·罗西埃、黎文魁:《发展的新战略》,4~7页,北京,中国对外翻译出版公司与联合国教科文组织,1990。

国家，纷纷制定了反映以人为中心的发展战略与发展规划。这种发展观给国际社会带来的积极影响主要体现在：第一，全面更新了发展理念和正确选定了发展思路。重新将人的发展、人的现代化作为发展的主题和发展的核心，从而将发展从偏离目的的轨道上拉了回来。第二，大力推进了以满足人的需要为宗旨的社会领域的改革与发展，让社会广大民众充分享受到社会经济发展成果。

持续了 20 多年的以人为中心的社会发展观念在实践中也产生了一些意想不到的消极后果：由于片面强调社会发展导致非生产性建设项目的大批兴建，从而忽略对经济增长潜力的培育；由于一味追求人的需要满足而导致越来越高的福利待遇和工资待遇。从 20 世纪 60 年代以后，发达国家纷纷踏入福利国家大门。高福利是以高增长和高税收为前提的，当 80 年代以后发达国家纷纷跌入经济增长低迷空间时，高福利政策就难以为继了。高福利和高工资的社会政策还导致了劳动市场的刚性，从而妨碍了市场经济效率的持续提升。这种状况进一步恶化了已经不景气的经济增长。所以，到 90 年代，发达国家又重新强调经济增长，强调市场的作用，提出用福利社会模式来替代福利国家模式。^①

（三）第三次发展观（20 世纪 90 年代—现在）：人与自然和谐，可持续发展

大约在第二次发展观创新的同时，一种更具有概括力和包容性的第三次新发展观正在酝酿形成之中。因为第一次发展观实践的结果，同时也对人与自然都造成了损害。当大批社会学家、经济学家和政治家讨论增长第一造成的社会问题时，大批生物学家、物理学家、人类学家、环境学家也在讨论增长第一造成的生态环境污染恶果。这个反思的理论结果就是提出了可持续发展理念。其文献标志

^① 参见经济合作与发展组织秘书处：《危机中的福利国家》，北京，华夏出版社，1990。

是：(1) 世界环境与发展委员会(WCED)在挪威前首相布伦特兰夫人的领导下，于1987年向联合国提交了题为“我们的共同未来”的报告。(2) 1992年在巴西里约热内卢召开了有183个国家和70多个国际组织参加的联合国环境与发展大会，会议通过了《里约环境与发展宣言》以及作为具体行动计划的《21世纪议程》等一系列有关可持续发展的文件。

第三次发展观的提出，刷新了已有的关于发展的全部认识，比起第一次和第二次发展观有了更高的创新境界，它把前两次创新观念中的合理内核继承下来，不再强调以物为中心还是以人中心，而是把人与物统一起来，把人类作为最高级生物与非人类其他生物放在同样重要的天平上给予关照，形成人与自然和谐、共同发展、持续发展和全面发展的观念。有关第三次发展观的研究著述和解释很多，而且观念本身还在发展和完善。但是，给人印象最深、与前两次发展观区别最显著的是以下几个基本观念：

(1) 零增长观念。“零增长”并不意味着停止增长，而是说从现在起，这种增长要以存留剩余的资源为前提，以为后人预留更多的发展空间。在开发利用和储留保护现有的地球资源之间保持一种动态平衡。从70年代初罗马俱乐部提出的实现经济“零增长”，到后来可持续发展战略提出的实现“三零增长”(人口数量和规模的“零增长”，物质和能量消耗的“零增长”，生态和环境恶化速率的“零增长”)^①，都包含着在发展中给后人留有必要资源和发展空间的基本构想。(2) 相关因素协同。可持续发展从本质上讲，就是要求人和自然两个最基本因素的相互协同，具体就是资源、环境、人口、经济与社会相互协同。(3) 物种多样性。地球上已经形成广义的生物链条，在这个链条上任何一种要素的削弱和消失，都会破坏整个链条的协同关系，导致动荡、失衡、不稳定的结局。(4) 代际公平。所谓代际公

^① 参见中国科学院可持续发展研究组：《1999中国可持续发展战略报告》，145～146页，北京，科学出版社，1999。