

战略规划函授班教材

# 发展战略概论

—— 不发达省、区发展研究

内蒙党委政研室战略组著

郭 凡 生 主 编

《科学管理研究》编辑部

F120.4  
13

F120.4  
13

# 发展战略概论

江苏工业学院图书馆  
藏书章

《科学管理研究》编辑部

# 目 录

## 第一章 绪 论

- 第一节 经济社会发展战略的一般概念…………… ( 1 )
- 第二节 经济社会发展战略研究的主要内容…………… ( 15 )
- 第三节 经济社会发展战略研究的重要意义…………… ( 32 )
- 第四节 我国经济社会发展战略的历史回顾…………… ( 34 )

## 第二章 我国不发达地区的经济社会发展战略问题

- 第一节 我国不发达地区的划定依据与概况…………… ( 45 )
- 第二节 中国不发达地区经济社会发展之模式…………… ( 57 )
- 第三节 研究与探索中国经济不发达地区发展模式的  
意义与急需解决的问题…………… ( 65 )
- 第四节 国内理论界中的偏见…………… ( 70 )

## 第三章 经济社会发展战略研究的组织实施

- 第一节 经济社会发展战略研究过程的一般特点 ( 91 )
- 第二节 经济社会发展战略研究自身的科学管理  
问题…………… ( 97 )
- 第三节 国内发展战略研究组织方法评价…………… ( 103 )

## 第四章 农业发展战略

- 第一节 农业在国民经济中的战略地位…………… (112)
- 第二节 农业发展战略的研究体系…………… (114)
- 第三节 农业发展战略的主要研究内容…………… (126)
- 第四节 中国不发达地区的农业发展战略…………… (158)

## 第五章 工业发展战略

- 第一节 工业发展战略概述…………… (162)
- 第二节 工业内部各部门发展趋势及一般特点… (172)
- 第三节 产品发展方向的选择…………… (193)
- 第四节 中国不发达地区工业发展战略…………… (199)

## 第六章 企业发展战略

- 第一节 企业发展战略的意义与分类…………… (207)
- 第二节 企业发展战略研究的程序和原则…………… (213)
- 第三节 企业发展战略的主要内容…………… (220)

## 第七章 城市发展战略

- 第一节 研究城市发展战略的意义…………… (252)
- 第二节 城市发展面临的主要问题…………… (255)
- 第三节 制定城市发展战略的研究要点…………… (257)
- 第四节 中国经济不发达地区城市发展问题…………… (269)

## 第八章 交通运输发展战略

- 第一节 我国交通运输的发展状况…………… (275)
- 第二节 我国交通运输发展战略对策…………… (277)
- 第三节 公路运输在我国交通运输发展战略中的重要地位…………… (281)
- 第四节 中国经济不发达地区的交通运输发展战略…………… (287)

## 第九章 科学技术发展战略

- 第一节 新技术革命与现代经济…………… (291)
- 第二节 科学技术的现代特点…………… (307)
- 第三节 科学技术发展战略的一般问题…………… (319)
- 第四节 中国经济不发达地区科学技术发展战略 (332)

## 第十章 教育与人才发展战略

- 第一节 现代经济与智力开发…………… (346)
- 第二节 现代教育与人才培养…………… (354)
- 第三节 人才开发战略的一般问题…………… (363)
- 第四节 不发达省区人才开发战略问题…………… (374)

## 第十一章 人口发展战略

- 第一节 物质资料再生产与人口再生产的关系… (385)
- 第二节 人口再生产的发展过程及其趋势…………… (388)
- 第三节 我国人口现状、问题及发展战略…………… (393)
- 第四节 中国经济不发达地区人口发展战略…………… (400)

## 第一章 绪 论

研究经济社会发展战略，首先要明确的问题是：经济社会发展战略的一般概念，经济社会发展战略研究的主要内容，经济社会发展战略的重要意义以及我国进行经济社会发展战略研究的历史与现状。本章着重探讨、研究这些问题。

### 第一节 经济社会发展战略的一般概念

经济社会发展战略的研究，国际上兴起于第二次世界大战以后，是发展经济学在研究发展中国家经济问题中提出来的。“发展战略”的概念最早出现在1958年美国耶鲁大学出版的A·O赫希曼所著的《经济发展战略》一书。各国的专家、学者对经济发展战略的一般概念都有自己的提法和定义，到目前为止，认识尚不完全一致。

从我国来看，经济社会发展战略这一术语的使用则是近几年的事。然而，战略这一概念我们并不陌生。比如，《左传》、《史记》等书中就曾多次使用这一概念。郑畋《授武臣邠宁节度使制》中就曾有：“习起剪之兵书，用关张之战略。”今天，主要是指对战争全局的筹划和指导，它依据双方军事、政治、经济、地理等因素，洞察战争全局的各个方面，各阶段之间的关系，从而规定军事力量的准备和运用。毛泽东同志《中国革命战争的战略问题》一文中认为：“战略

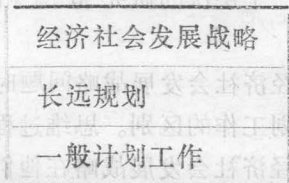
问题是研究战争全局的规律的东西；凡属带有照顾各方面和各阶段性质的都是战争的全局。”毛泽东同志还曾说过：战略左右战争的全局，与战术相比，它居于领先地位。

追溯战略一词之原意，我们把它引深到经济和社会发展的领域，结合经济社会发展之内容，综合各家对此之认识，经济社会发展战略则可以理解为：在较长的时间内（如五年、十年、二十年、五十年等），根据对影响经济社会发展的各种因素和条件的预测，从关系经济社会发展全局的各方面出发，考虑和制定经济社会发展所要达到的目标，所要着力的重点，所要经过的级段以及实现上述要求所要采取的力量布署和重大的政策措施等。

目前，国内各方面，特别是在各省区开展经济社会发展战略研究的实践中，把握这一概念的困惑之处，是如何将经济社会发展战略与长远规划和一般的计划工作区分开来。有的同志常常将此混为一谈，进而使一些长远规划，一般计划工作的问题和讨论内容，与经济社会发展战略的研究混在一起。这样一来，使经济社会发展战略的研究和讨论内容集中不起来，影响了研究工作的深入和发展。那么，究竟经济社会发展战略与长远规划和一般的经济计划工作的关系如何呢？

从计划这个概念的广义角度来说，人们将计划的概念理解为：人们为了达到自己的目的，需要事先把要达到的目的明确地规定下来，并且事先确定了为达到自己的目的都应该实行怎样的方针，采用怎样的方法，怎样的步骤去行动。经济社会发展战略就包括目的的提出，实现目的的方针、方法及步骤的确定等。因此可以把它看作属于广义计划概念的范畴。长远规划和一般的计划工作自然也就从属于该范畴之

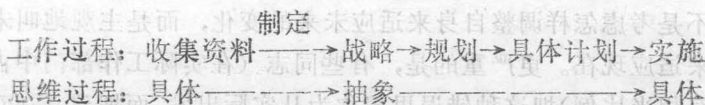
内。它们的关系如下图所示：



广义计划概念所包括的范围

但是，在经济生活的实践中，经济社会发展战略与长远规划和一般的计划工作又有着很大的差别。

第一，从研究经济社会发展战略的思维过程来看，它是一个从具体到抽象，从个别到一般的过程。不论任何人在为研究经济社会发展战略收集多少具体资料，分析多少具体的案例和数字，其所要得出的都只能是一个抽象掉个性的，具有一般性的，对经济社会发展全局具有指导意义的结论——经济社会发展的目标，为实现这一目标所要实施的方针、政策重点和具体措施等等。而经济社会发展的长远规划，具体的计划工作，则是在整个经济社会发展战略的指导和约束下进行的。不管规划和计划作的多么概略，它们的抽象程度必然是低于战略。从总的趋势来看，它们的思维特点是在战略指导下，从抽象向具体的返回。具体的关系如下图所示：



第二，具体的经济规划与计划是经济社会发展战略的延续，是为了实施战略所必须进行的进一步的谋划。

从经济生活的实践中来看，经济社会发展战略的制定是

一定条件下和一定范围内的最高层次上做出的决策。经济规划和计划，是遵从这一决策的低一个层次的研究范围和工作。

现在，我们有些同志在研究经济社会发展战略问题时，没有注意到战略与规划和具体计划工作的区别。思维过程总是从具体到具体，抽象不起来。经济社会发展战略在他们的描述下，只是一大堆具体方案的简单集合，而不是具体的精炼与抽象。还有一些同志，则是在具体问题上纠缠太多，他们要求经济社会发展战略能够考虑到并解决一系列千变万化的现实问题和具体问题。仿佛经济社会发展战略的研究不是为了寻找出指导规划和一般计划工作的原则和方针政策，而是在配制一付能够解决所有规划和一般计划工作中疑难问题的灵丹妙药。好象不是经济社会发展战略在指导规划与一般计划工作的进行，而是先有了长远规划与一般的计划工作后，再寻找一个能够适应规划与一般计划工作要求的经济社会发展战略。以上种种错误理解战略与规划和具体计划工作关系的思想，主要产生于我国几十年沿用的以手工业方式为主的管理体制和方法。在这种管理体制的每一根毛细血管中，都浸透了小生产的血液。对生产中产生的问题，基本上采取头痛包头，脚痛医脚的方法。缺乏长远和全局的观念，不是考虑怎样调整自身来适应未来的变化，而是主观地叫未来适应现在。更严重的是，有些同志（在实际工作部门中占有相当比例）把这种错误思想称为从实际出发。而把建立在对未来预测基础上产生的方针政策视为无水之鱼，无本之木，归入脱离实际的范畴之中。他们每天都在处理着许多现实中存在的各种矛盾和难题，却不知道，在每天处理的难题中，

有许多都是前五年、十年、二十年没有注意到的问题。如果今天我们仍旧这样下去，仍会把很多问题遗留到今后十年、二十年乃至下一代，这必然会影响到四化的进程，甚至造孽子孙，建国三十多年来这样的教训是很深刻的。为此，就需要我们加强经济社会发展战略的研究。而经济社会发展战略就是把对整个社会再生产的管理向未来延伸，继而从根本上解决经济运行的重大矛盾和问题，具体的经济规划与计划正是在这种战略的指导下的具体化——经济社会发展战略的延续和进一步的谋划。只有这样才能保证整个社会经济按比例、高效益、高速度的发展。

经济社会发展战略从其性质看，大致可分为三类。

第一类是我们常说的“传统的”或“旧的”发展战略。很多发展中国家在独立后，往往照搬发达资本主义国家或苏联早期采用的经济发展战略。这种战略的基本特点是：以国民生产总值或国民收入的增长为主要目标，以工业化为主要内容（以重工业为工业发展的主导），以粗放的，外延性扩大再生产为主要手段，求得国家的富裕和强大。实践证明采取这种发展战略，往往会片面提高积累率，使投资的边际效益下降。忽视农业生产和人民福利，带来财政赤字，外债剧增，分配不均，通货膨胀，物价波动，环境恶化，有限资源的利用率不断下降等后果。

第二类是所谓“改良的”或“变通的”发展战略。

鉴于“传统的”发展战略造成的一系列问题和教训，六十年代以来，不少发展中国家着手改变原来的做法，采取了变通的经济社会发展战略。这种战略的主要表现是“强调平衡发展，重视经济结构；强调农业生产，开展绿色革命；强

调控制人口，注意智力开发；强调独立自主，加强对外贸易；重视现有企业技术改造为中心的内含性扩大再生产等等”初步看来，这种战略有利于减少传统战略的弊端，但其基本上还是在传统战略基础上进行变通，有许多传统战略存在的问题依然无法彻底解决。

第三类是“全新的”经济社会发展战略。七十年代以来，世界经济形势日益严峻，多数发展中国家的经济发展并非顺利，于是出现了一种强大呼声，要求改弦易辙，采取新的战略。这种战略，强调从发展中国家的实际情况出发，以满足人们的“基本需要”为至上目标，并积极探索衡量经济发展的新尺度。将过去的衡量经济发展的单一或几个指标，扩展成为一个能够衡量经济实力，人民生活水平，社会进步文明程度的综合性指标体系。如：在工农业总产值，国民收入等指标后面，增加了文盲率、婴儿死亡率、人均收入、人均寿命、人均住房面积、科技人员和大学生在总人口中的比率、科学技术进步水平等指标。有人将这种考虑到经济、社会、科技各方面的发展战略，称为全新的经济、社会、科技三位一体发展战略。在要求实施这一全新战略的人中，有人强调要保证生活的物质质量，有人认为要重视分配的水平，有人则强调经济发展的社会整体效益等。这种战略思想较过去的两类发展战略思想，更能迎合广大民众的心理。但在许多发展中国家现有的经济社会条件下，真正贯彻这一发展战略并不容易。

以上三类经济社会发展战略，是从客观经济与社会生活中产生出来的，相对于它产生的客观条件，历史背景而言，都有其合理之处。不能教条地认为，战略越新越好，采取越新的战略社会取得的效果就越大。这是因为，从传统战略

到全新战略的实施，要求人们的科学文化水平、经济、社会、政治生活中的民主化水平都要有较大幅度的提高；整个经济运行中管理的集中水平要相对减弱，经济系统运行的平衡是靠多层次，权力相对分散的管理来实现的；另外，还要求具有足够的经济和科学技术实力等。

从我国的情况来看，人口众多，科学文化水平低下，经济实力较弱。特别是人口的剧增造成了巨大的社会就业与保证人民基本生活水平的压力。这就要求我们从这一现实出发，制定和实施具有中国特色的经济社会发展战略。如果不从这一实际出发，强要在我国实行全新的发展战略，将会产生一系列的问题，很可能造成欲速而不达的结果。再次之，从我国各地区状况来看，我国地域辽阔，经济社会发展水平有较大差异。所以，我国经济社会经济发展战略的模式不会是唯一的，各经济区域、各省、市、自治区必须从自身实际出发，选择符合自己实际的发展战略。发达的沿海地区，技术经济水平较高，原有工业基础雄厚，人口平均科学文化水平和素质也较高。但自然资源贫乏，人口密度大，故可采取以技术进步；技术改造为主要手段，以内含性扩大再生产为基本特征，提高人民物质文化生活质量为目标的，偏重全新的经济社会发展战略。而在我国广大的内地和不发达地区，文盲率高，人口科学文化素质低，经济实力较弱，大多地区工业基础薄弱，很多地区尚无现代化工业，但这些地区基本上都有丰富的资源并且大多数没有得到开发。从这个实际出发，我国广大内地和不发达地区可采取，用丰富的自然资源引进资金为主要手段，内含扩大再生产与外延扩大再生产有机结合，以新建、扩建为主，满足人民基本物质文化生活条件为目标，带有变

通性特征的经济社会发展战略。这种因地制宜,从实际出发,多种经济发展战略模式并存,在现实中互相浸透、互相影响,在一定条件下发生转化的过程,正是我国经济社会发展战略的重要特征之一。我们选择实行全新发展战略为奋斗目标毫无疑问是正确的,但又应看到,从传统战略向更高层次战略形态的过度,要有一定条件和时间,在我国广大的不发达地区,条件差距较大,因此,这个转换时间也会较长。所以,客观事实是,我国广大不发达地区在本世纪内,尚无条件采取全新的发展战略,从而导致在本世纪内,我国发展战略模式的多样化。几十年来,我国理论界对不发达地区研究不够,近几年主要在研究发达的沿海地区基本特征上提出了全国的发展战略模式,而广大不发达地区则难以采纳,这一点在研究我国发展战略模式时,应引起足够的重视。(对于我国发达沿海地区与不发达地区的发展战略模式问题,将在第三章进行专门论述。)

除了如上按性质对经济社会发展战略分类外,目前国际上从不同角度对经济社会发展战略还有许多分类:

1.以时间的纵向划分为:“赶超型”发展战略,“改进型”发展战略,“替代型”发展战略。

2.以与世界经济的关联划分为:

a.初级“内向型”发展战略。这一战略将对外贸易置于国民经济的次要地位,谋求国内农产品的自给自足为主要战略目的。

b.高级“内向型”发展战略。这一战略的主要内容是通过“进口替代”来发展本国的制造业,以实现国内消费品的自给自足。

c.初级“外向型”发展战略。这一战略的主要内容是

通过鼓励初级产品主要是农产品和资源的出口来带动整个经济社会的发展。

d.高级“外向型”发展战略。这一战略以高级“出口替代”为主要内容，即以出口制成品来代替原来出口的初级产品。

3.以国民经济结构的发展来划分为：优先发展工业的发展战略，重视农业的发展战略，大力发展轻工业与兼顾农业的发展战略。

4.以工业化方式划分为：进口替代型发展战略与出口替代型发展战略。

5.以工业部门发展顺序划分为：不平衡发展的发展战略与平衡发展的发展战略。

近几年，经济社会发展战略的研究工作正在我国展开。从我国的实际出发，总结国内外经济社会发展战略的各个方面的经验和教训，我国经济理论工作者也提出了自己对经济社会发展战略的分类。他们将我国经济社会发展战略称为“中国经济社会发展的总体大战略”。他们认为：研究经济社会发展战略，就是要运用系统工程的科学方法，把整个国家的发展作为研究对象，把各个方面，各个部门，各个层次的发展战略有机地联系起来，形成一个高层次的总体发展大战略。我国应该逐步形成和建立一个发展战略的总体设计部。总体设计部应有各行各业的专家，进行计算，分析和研究，然后由总体设计部提出研究报告，请各方面专家研究，如此反复几次，绘制出系统化、量化、优化的总体发展战略的蓝图，供党中央决策。他们认为总体大战略可考虑采取如下几种模式：

三位三生型。具有中国特色的坚持四项基本原则的经济、社会、科技三位一体协调发展的人民生活，社会生产和环境生态综合平衡的发展战略。

社会效益型。经济、科学技术高度发达，良好的社会质量和环境质量，物质生活和精神生活都能全面发展的知识化社会。

人才资源开发型。以全面充分开发利用我国丰富的人力资源为杠杆，以自然资源、资金、工农业生产等经济实力的“硬条件”为基础，着重技术、知识，信息等“软条件”的调整，提高和发展，从根本改变落后状况，走一条人力资源开发型道路。

经济效益型。以提高效率、效益为核心，建设具有中国特色的社会主义，建立一个在党的领导下，社会制度和经济机制有机结合的经济、社会、科技协调发展的最佳效益发展模式。

在统一大战略的指导下，应着重研究如下几方面的部门和行业发展战略：

人口发展战略。我国人口发展的现状是：人口数量大，增长速度快，年龄构成年轻，处于生育旺盛时期，有明显的增长势态；人口分布不均衡，人口素质比较差；人口构成年轻化，就业，住房等一系列问题上给社会带来很大压力，但由于人口素质差，又有许多工作无人能够胜任，形成大量待业与大量就业机会无人能够承担的局面并存。要想从根本上改变我国人口状况，大约需要七十年时间。必须制定短期（到本世纪末），中期（二十五年），长期（五十年以上）的人口发展规划，作为我国制定经济社会发展战略的主要依据之

一。

在人口控制上有两种观点：一种观点认为，到本世纪末实现人口控制在12亿之内的战略目标是可能的，但任务艰巨，需要全党，全民作出努力。这个时期，是我国控制人口的关键时期，绝对不能突破12亿，绝不能有任何政策上的松动。另一种观点认为，全面解决我国人口问题，应采取控制数量，提高质量和调整结构三者结合，并以控制数量为重点方针。从长远战略看，宜采取静止人口政策。要尽一切努力，通过文化教育，科技普及，政策诱导及至立法等各种途径，提高人口素质，改变人口结构，建立“优生、优养、优教”的人口发展体系。

工业发展战略。在工业发展战略上也有几种观点。一种观点认为，确定工业技术发展战略应当从国情，国力，资源条件出发，明确战略上需要解决的根本问题，不能仅仅是一方面的指标，而应该是一个综合指标体系。一种观点认为，工业发展战略不仅解决农轻重比例问题，积累和消费的比例问题，还要考虑消费结构，产业结构，技术结构的比例问题。既要考虑到传统工业的基础，又要考虑新兴工业的带头作用，适时地准确地确定重点产业，发展那些产品生命周期长，国内外潜力大，节省能源和原材料，并与其它部门密切相关的产业。还有一种观点认为，能源是我国工业发展的制约因素。我国石油（包括天然气）、煤炭、水电等能源绝对储藏量大，人均拥有量少，分布不合理，能源需求量大，生产周期长，资金有限，现在我国每年因能源不足致使 $\frac{1}{3}$ 的工业企业开工不足， $\frac{1}{4}$ 的工业固定资产闲置，年损失产值近千亿元。所以，我们必须从这一严峻的现实出发，选择工业发展

目标，制定工业发展战略。

农业发展战略，在农业发展战略上有三种观点。一种观点认为，我国农业发展战略目标应当是发达的农业，富裕的农村，良好的环境。一种观点认为，要把我国传统的无机农业与发展有机农业结合起来，依靠科学技术，在现有可耕地上提高生产能力。同时，开发和用全国土地 $2/3$ 的荒坡，草滩。积极调整农村生产结构。第三种观点认为，要向重视人口那样高度重视国土资源，要用愚公移山的精神长期保护自然，改造环境。把保护环境，保持水土做为基本国策，综合治理大江大海，依照气候，地理，水土条件发展区域化农业。

资源战略。一种观点认为，我国矿产和水土，森林，植被等资源十分丰富，绝对拥有量很大，但人均拥有量远远低于世界水平。并且，矿产资源浪费严重，水土流失，生态破坏惊人。保护资源，保护生态平衡，保持水土，保护环境，合理开发利用和保护矿产资源应是长期坚持的基本国策。应制定各种法令和法规，加强资源保护，改造环境，力争在一定时期内达到自然生态系统的良好循环。另一种观点认为，必须从发展战略的高度，认真通盘考虑矿产出口及储备政策，大力加强和提高矿石选冶技术，综合利用矿石。

科学技术发展战略。一种观点认为，“生产依靠科技，科技面向生产，”大力发展应用技术，是我国科技发展战略的基本原则之一。工业、农业，能源、交通，通讯各行业都应实行教育，科研，生产相结合的体制。一种观点认为。电子、信息、通讯、人工智能、激光、核聚变、遗传工程等技术将会对经济、社会产生革命性的影响，不能不予以高度重视，但发展高级技术风险大，花钱多，需要正确的决策和政