

国家发展计划概论

武少俊 主编

中国人民大学出版社

前 言

计划是为达到一定目的而制定的未来行动的方案，是发展的蓝图。国家发展计划是对国家经济和社会发展的规划。目前，社会化大生产的发展、经济国际化程度的加深、政府经济职能的强化，都使计划成为国家宏观管理必不可少的手段之一。

一、国家发展计划学的学科性质

国家发展计划学是一门研究以国家为主体的、对国家整体发展进行规划和调控的学科。

（一）国家发展计划学是宏观经济管理学的重要组成部分。在社会主义市场经济条件下，市场机制在资源配置中起基础性作用，但也存在无法避免的缺陷，这就要求国家通过各种方法和手段对市场机制的缺陷进行校正。同时，在市场机制作用有限的一些领域，更需要国家的指导与干预。国家发展计划就是国家对经济社会发展进行指导和干预的重要手段和工具。

在社会主义市场经济条件下，各个市场主体在国家有关法律、法规规定的范围内享有充分的自主权，局部的、微观的经济活动主要由市场进行调节。国家的管理主要体现在宏观方面，即国民经济和社会发展的总体及其主要方面。国家发展计划学是以国民经济和社会发展为对象的宏观管理学。

（二）国家发展计划学是宏观计划管理学。国家宏观管理与调控的方法和手段有多种，其中最重要的是计划、财政和金融三大支柱。国家发展计划学是研究国家如何运用计划方式和手段管理和引导经济和社会发展的学科。

二、国家发展计划学的内容

国家发展计划学的学科内容包括以下几个方面。

(一) 国家发展计划的地位和作用。在社会主义市场经济条件下，国家发展计划还有没有存在的必要，还应不应该作为国家宏观管理的重要依据，曾在一些人中引起过疑问。实践证明，要想实现经济和社会的均衡发展，保持经济持续、快速、健康的增长，国家发展计划是必须的。当然，国家发展计划的性质、功能、内容、形式，计划的制定与实施等方面，与计划经济时期相比，都有完全不同的特点。这是国家发展计划学首先要解决的问题。

(二) 国家发展计划必须解决的重大问题。计划是发展的蓝图，制定计划要解决国民经济和社会发展的诸多战略性问题。其中最重要的是可持续发展战略的有效实施、经济增长速度、经济结构、区域经济和社会发展等问题。总量平衡是实现计划目标的保障，但由于种种原因，总量平衡经常被打破，因此，如何恢复、保持、实现总量的大体平衡，创造良好的发展环境，也是计划管理的重要问题。

(三) 计划的内容和形式。国民经济和社会发展的各个方面都有自己的特点和规律，具有相对独立性，国家计划调控的力度和方式也随之不同。因此，需要分别编制反映各方面发展的子计划，这些子计划就构成了国家发展计划体系。从大的方面看，根据计划涉及的社会活动领域的不同，国家分别编制国民经济发展计划、社会发展计划和科技发展计划。

(四) 计划的编制与实施。国家计划管理的完整过程包括计划的编制、实施、监督、修订以及计划完成后对计划的评估几个方面，其中既包括程序和方法问题，也包括计划管理的体制问题。科学地制定和有效地实施国家发展计划必须建立与社会主义市场经济相适应的新型计划管理体制。改革开放以来，我国的计

划管理体制进行了根本性的改革，计划管理新模式正在形成。研究国家计划管理关于决策、调控和组织方面的制度规范是国家发展计划学的重要内容。

三、国家发展计划学的特点

（一）突出了国家发展计划宏观性、战略性、政策性特点。在社会主义市场经济条件下，国家发展计划主要从国民经济和社会发展的全局和长期利益出发，强调从宏观层次上自觉地进行资源的优化配置。本教材在论述中注意从这个角度出发，突出了新型国家发展计划的特点。

（二）注意国家发展计划的历史延续性，努力做到理论联系实际。我国国家发展计划的形成和发展是一个不断延续的过程，建立适应社会主义市场经济需要的新型国家发展计划不可能一蹴而就，需要对历史经验进行总结和分析，对国外现有模式进行比较和借鉴，既不能全盘否定，也不能盲目照搬。教材中不仅包括历史经验的总结以及当前改革的实际做法，而且结合了国家计划部门进一步改革的一些设想。

（三）论述中注重结构完整、概念清楚，强调知识性和基础性，有利于读者对我国国家计划管理的基本理论和实际做法有一个比较全面的了解。

当然，由于我国经济管理体制的改革是一个相当长的过程，国家发展计划也正在不断地完善，因此，我们对某些问题的看法还不尽一致，更兼作者认识水平的限制，本书在内容和形式上必然存在不妥之处，敬请各位读者指正。

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一篇 计划与市场

第一章 市场经济与国家发展计划	(1)
第一节 计划和市场都是经济调节手段	(1)
第二节 国家发展计划的基础	(7)
第三节 我国国家发展计划的基本性质	(11)
第二章 国家发展计划的任务和特点	(16)
第一节 国家发展计划的八项任务	(16)
第二节 国家发展计划的三大特点	(22)

第二篇 体制模式

第三章 其他国家的国家发展计划	(29)
第一节 其他国家的国家发展计划概述	(29)
第二节 几个典型国家的计划模式	(32)
第三节 对中国的借鉴与启示	(53)
第四章 我国的计划管理体制	(59)
第一节 计划管理体制及其基本内容	(59)
第二节 我国计划管理体制的形成与改革	(63)
第三节 我国计划体制改革的目标模式	(88)

第三篇 战略选择

第五章	可持续发展战略与国家发展计划	(95)
第一节	可持续发展战略的制定	(95)
第二节	经济、社会、资源、环境、科技的协调发展	(103)
第三节	国家发展计划是实施可持续发展战略的重要手段	(110)
第六章	速度、结构与效益	(115)
第一节	经济发展速度与经济增长方式转变	(115)
第二节	产业结构与产业政策	(125)
第三节	经济效益与经济增长	(136)
第四节	实现国民经济持续、快速、健康发展	(147)
第七章	宏观经济总量平衡	(150)
第一节	社会总供求的内容和平衡的意义	(150)
第二节	社会总供求的测算与国内生产总值计划	(152)
第三节	宏观经济总量平衡的判断与调控	(155)
第四节	资金总量平衡与国家公共资金动员和运用计划	(158)
第八章	区域经济发展战略与规划	(163)
第一节	区域经济发展战略的选择	(163)
第二节	我国区域经济发展战略的回顾与展望	(169)
第三节	区域经济发展规划	(173)
第四节	区域经济发展政策	(175)

第四篇 内容与形式

第九章	国家发展计划体系	(181)
第一节	国家发展计划的组成	(181)

第二节	国家发展计划的指标体系.....	(186)
第三节	国家发展计划的表达方式.....	(191)
第十章	经济发展计划.....	(194)
第一节	经济发展的基本目标.....	(194)
第二节	固定资产投资调控目标.....	(201)
第三节	社会资金调控目标.....	(207)
第四节	对外贸易调控目标.....	(215)
第五节	专业部门的计划目标.....	(218)
第十一章	科技发展计划.....	(226)
第一节	科学技术是第一生产力.....	(226)
第二节	我国科技发展计划的内容.....	(230)
第三节	科技发展计划要正确处理的若干重大关系.....	(239)
第四节	科技计划管理体制.....	(242)
第十二章	社会发展计划.....	(247)
第一节	社会发展计划的地位.....	(247)
第二节	社会发展计划的基本内容.....	(250)
第三节	社会发展计划管理的特点.....	(256)

第五篇 制定与实施

第十三章	国家发展计划的编制.....	(259)
第一节	计划编制的程序.....	(259)
第二节	形势评价与趋势预测.....	(261)
第三节	计划编制方法.....	(266)
第四节	制定计划的社会参与制度.....	(272)
第五节	国家发展计划的信息基础.....	(277)
第十四章	国家发展计划的实施.....	(282)
第一节	计划实施方式的转换.....	(282)

第二节	计划实施的调控手段与方式.....	(283)
第三节	国家订货、储备和投放制度.....	(290)
第四节	国家信息发布制度与计划协调制度.....	(294)
第十五章	计划的监督、修订和效果评估.....	(299)
第一节	计划监督.....	(299)
第二节	计划修订.....	(307)
第三节	计划效果评估.....	(309)
后 记	(312)

第一篇 计划与市场

第一章 市场经济与国家发展计划

现代市场经济国家正不同程度地采用国家发展计划作为政府管理经济的工具。市场经济为什么需要国家发展计划，国家发展计划必须具备哪些基础条件，怎样认识我国国家发展计划的基本性质，等等，是国家发展计划学需要首先弄清楚的问题。

第一节 计划和市场都是经济调节手段

一、市场调节和计划调节

传统的商品经济是以社会分工为前提、以私有制为基础的，在人类社会中已存在了几千年。商品生产者为了交换而生产，并在实现交换中追求自身的利益。商品生产者对自己所掌握的资源用于生产什么、生产多少、提供产品的时间等，都听命于市场的支配。市场供求和市场竞争引起价格波动，市场价格波动反过来又影响市场供求，这是价值规律作用的过程，也是市场调节的过程。市场通过调节社会商品的供给和需求，调节着社会资源的配置，促进社会生产的发展。

通过对商品经济运行过程的考察，古典经济学家们概括了他们的基本观点：（1）人们的利己动机是市场调节发挥作用的原动力；（2）市场调节能使个人拥有的资源实现最优配置；（3）市场的完全竞争可自动保证经济均衡增长。他们论证说，个人是在利己心的驱动下从事经济活动的，社会成员对个人利益的共同追求

形成了一只“看不见的手”，这只手保证追求各自利益的个人最终会以一种对社会来说合理的方式汇成集体行动。由于资源有限，只有市场竞争才可以保证将资源配置到能产出最大效益的地方，自动地达到优化并表现为一种均衡状态。后来，“看不见的手”就成为市场调节的形象化代用词。他们还认为，自由的市场调节应尽情地发挥作用，反对任何外在的力量进行干预，深信自由资本主义市场经济制度将是永恒的。

在社会化大生产条件下，社会再生产的顺利进行要求各个组成部分之间保持一定的比例关系。只有对社会总产品的生产、分配、交换、消费有一个总的协调，才能保障在全社会范围内解决产品的实现问题。然而在资本主义社会，这种客观需求由于生产资料的私人占有而不能实现。资本主义企业内部很强的计划性与社会总体生产的无政府状态使社会生产不断扩大与市场需求相对缩小的矛盾不断突出。市场的不断扩大和信用的不断膨胀加剧了这种矛盾，导致经济危机不断发生，这充分暴露出社会化大生产条件下市场调节的局限和弊端。

针对上述现象，空想社会主义者提出了用“计划”、“协作”代替资本主义竞争，消除无政府状态的美好设想，但他们的试验是失败的。

马克思、恩格斯分析了资本主义的基本矛盾，把有计划发展社会生产的预见建立在科学的基础上。马克思、恩格斯认为，资产阶级社会的症结正是在于，对生产自始就不存在有意识的社会调节。无产阶级将取得社会权力，并且利用这个权力把脱离资产阶级掌握的社会化生产资料变为公共财产……使生产资料摆脱了它们迄今具有的资本属性，给它们的社会性以充分发展的自由，从此按照计划进行的社会生产就成为可能的了。自由平等的生产者构成了社会基础，这些生产者将按照共同的计划自愿地从事社会劳动。在生产者按照预定计划调节的社会中才能允许工业按照

最适合于它自己的发展和其他生产要素的保持或发展的原则分布于全国。建立这样一种制度，使社会的每一成员不仅有可能参加生产，而且有可能参加财富的分配和管理，并通过有计划地组织全部生产，使社会生产力及其所制成的产品增长到能够保证每个人的一切合理的需要日益得到满足的程度。

马克思、恩格斯的理论要点包括：废除私有制，实行公有制；社会每个成员是为了共同利益和共同目标自愿地进行劳动，并参加社会财富的分配和管理；社会对社会再生产进行自觉的有意识的统一计划调节。后来，列宁把这种社会经济制度概括为计划经济。

二、计划调节与市场调节相结合

1917年十月革命胜利后，前苏联根据马克思、恩格斯的理论模式建立起计划经济制度。在摸索和实践中，先后摆脱了种种错误和干扰，逐步形成了一套高度集权的社会主义计划经济体制。在以后的几十年里，既有成功的经验，也有遭受挫折的教训。第二次世界大战以后，一系列新兴的社会主义国家实行的计划经济，大体上是以前苏联的具体体制为样板的。从中国情况来看，建国后实行社会主义计划经济，在统一国家计划的组织和指引下，我国经济极端分散落后的局面在短短的时间内迅速得到了改变，建立了自己的工业基础，形成了比较完整的工业体系和国民经济体系，人民生活比建国前有很大改善。事实说明，马克思、恩格斯关于有计划发展社会主义经济的预见是正确的。

但是，那时我国的经济管理体制权力过于集中，不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。无论前苏联还是中国，计划经济中出现的主要弊端是，只强调有计划按比例，忽视在社会主义制度下还必须有市场调节。从根本上说是没有从社会主义初级阶段这个实际出发，没有从本国的国情出发。由于在社

会主义生产关系的变革和完善过程中急于求成，对现实的经济关系和经济运行过程估计得过于简单，因而夸大了单一计划调节的功能并排斥市场调节的积极作用；突出了发展目标的统一性，忽视了实现目标的层次性；强调了根本利益的一致性，抹煞了经济主体之间利益的差别性等，在现阶段，就难以最广泛地充分调动一切积极因素，更好地促进社会主义经济的持续协调发展。在我国的计划工作实践中，由于发展战略决策的失误，加上高度集中的计划体制推进，还出现过计划脱离实际的问题，给经济建设带来巨大损失。计划造成的节约是最大的节约，计划造成的浪费是最大的浪费，这是严重的经验教训。为此，社会主义国家的实践提出了社会主义初级阶段经济运行的计划调节与市场调节相结合的问题。

从资本主义市场经济来看，市场调节作为经济运行的惟一调节方式，曾极大地促进了资本主义社会生产力的增长。随着社会化大生产进一步发展，自由资本主义向垄断资本主义转化，长期反复出现的周期性危机终于酿成1929—1933年资本主义世界空前规模的经济危机。这一事实，让人们逐渐认识到市场调节不是万能的，市场调节存在着缺陷和弊端。（1）市场调节不能解决宏观经济的平衡问题。市场机制对微观经济活动有着强有力的刺激和约束作用，而各个生产经营者受视野的局限，依据市场信息做出的决策，从全社会的角度看，往往带有一定的盲目性，有时会导致生产能力和产品的过剩或不足，造成社会经济的剧烈波动，这种波动是市场调节无法克服的。（2）市场调节不能有效实现社会经济的长远发展目标和结构合理化。因为商品生产者自主决策的依据是市场价格，而市场价格反映的只是特定时期的供求状况，难以对社会经济长远发展提供确切的信号。（3）市场信号具有滞后性。市场信号是市场供求关系的事后反映，带有滞后性，因而有可能引起供求脱节和社会资源的浪费。（4）市场竞争可能

导致垄断，因此会影响市场调节的作用效果。（5）市场调节在作用对象上具有局限性。如一些基础设施、公益事业、回收周期长风险大的投资项目等，一般不符合利润最大化的目标，其自身效益与社会效益之间存在矛盾，是难以通过市场有效调节的。（6）市场调节必然导致分配不公，产生两极分化。市场机制实行优胜劣汰，由于资源秉赋的差异，收入分配不公和两极分化不可避免。正是因为市场调节的失灵和失效，有组织和从全局需要出发的自觉调节，即计划调节，对经济运行的协调健康发展具有巨大的作用。

至此，垄断资产阶级统治的国家，不得不承担起对社会经济活动进行一定的有意识的干预职责，从而宣告了单纯依靠市场调节和反对国家干预的说教完全破产。新兴的凯恩斯经济理论提倡国家干预的经济政策，并在不长的时间内被资本主义国家普遍采纳。尤其是在第二次世界大战以后，为了尽快恢复国内经济、提高本国的国际竞争力，各国纷纷把宏观调控作为政府干预经济的主要形式，使反映政府意图的政策计划化，不少国家还制定实施了国家发展计划。总之，在以私有制为基础的资本主义市场经济中，纳入了一定程度的计划调节因素。把国家计划作为“调节市场”的工具，显然有助于减少社会生产的盲目性。尽管这样做不能从根本上摆脱盲目性，消除经济危机的根源，但是，资本主义市场经济的发展需要市场调节和计划调节一定程度的结合，已是不可否认的事实。

长期以来，“计划与市场”一直是西方经济学家和马克思主义经济学家争论的问题。20世纪30年代以及50年代后期到80年代，都曾掀起过大规模集中的论战。通过争论，双方都做出不同程度的让步，调整了各自的观点和政策主张。迄今为止，不论是社会主义经济，还是资本主义经济，在理论和实践方面都承认当代国家对经济运行的调节和干预，应以市场调节与计划调节相

结合。当然，国家对经济干预的程度不同，两种调节方式结合的程度各不相同，结合的方式也不一样。例如，政府管理与市场机制相结合、宏观调控与市场调节相结合、国家计划与市场调节相结合等。虽然模式不同，但实质都是既要发挥市场的调节作用，又要使市场调节得到政府的引导和支持、约束和弥补，以求实现经济的持续、稳定、协调发展。

三、国家发展计划

计划，一般地说，是按照目标对未来行动的系统安排。它是人们在多领域、多层次上使用的一种自觉的行为。

根据上述概念，计划必须具备三个要素：一是目标，要求达到什么目的；二是时限，在多长时间达到目标；三是主体，谁来执行这个计划并对实现计划目标负责。任何领域、层次的计划，都必须具备这三大要素。常识告诉我们，要在一定时间内做成一件事情，内容越是错综复杂，参与实施计划的行为主体和涉及的环节越多，越需要计划性。工作有计划，至少可取得有序、协调、效率的优越性。所谓有序，是指因为有了明确的目标以及为此而确定的步骤、重点、分工等，可在实现过程中分别轻重缓急，保证重点，为全局奠定基础，先导为后续创造条件，有条不紊，忙而不乱。所谓协调，是指在计划的制定和实施过程中，虽然总目标与子目标之间、各具体目标之间、预期目标与时间约束之间、目标与手段之间，有其客观的内在联系，但又往往不能自动相互适应，容易产生矛盾。通过计划做出事先的协调，明确处理矛盾的原则，提出解决矛盾的措施，达到调动各方面积极因素，合理配置资源，促使目标顺利实现。应该指出，制定计划也要论证计划目标的可行性。如果目标与时间、手段严重不一致，说明计划目标与实际条件缺乏协调的可能性，是不可行的，则要修订目标或期限。所谓效率，是指因为有序和协调，尽可能地激励了行为主体的积极性，合理地挖掘并组织相关的条件，减少了

盲目性，避免操作中的重复浪费，因而有利于提高效率。

当计划被用作社会经济活动的调节手段，并与国家的职能和权力结合起来，就形成了国家发展计划。国家发展计划是以国家为主体，为在一定期限内实现期望目标，指导和调节社会经济活动的系统方案。国家发展计划是政府在认识客观规律的基础上，追求社会经济目标，并对社会资源配置进行有意识调节的集中表现。

可见，国家发展计划属于意识形态，它是国家决策层对一定时期内本国社会经济发展客观规律在主观上的能动反映。这里包括以下含义：（1）意识形态决定于经济基础，要为经济基础服务。因此，国家发展计划的期望目标和系统方案，其针对性、倾向性，必然要反映基本制度的本质要求，并受价值观的决定性影响。（2）计划是主观反映客观，但主观（计划）与客观（社会经济发展的客观规律和现实情势）的关系可能一致，也可能不一致。因此，国家发展计划科学性的关键就在于努力做到主观认识对客观规律的正确反映。制定国家发展计划，尽管力求符合本国社会经济发展的客观实际，但不能不受到客观实际的约束和主观认识能力的局限。从不完全掌握客观规律，到大体符合客观规律，有一个过程。只要认真总结经验，善于结合实际，接受国内外的经验教训，社会经济发展的客观规律并不是不可知的。至于各国国家计划的具体内容和性质、计划调节与市场调节怎样结合、结合的程度和方式等，则因国情的不同而有很大的差异，本书后面的章节将分别阐述。

第二节 国家发展计划的基础

市场调节是在以私有制为基础的商品经济中自发地出现的，然后才被人们所认识。全社会的计划调节，则是针对资本主义无

政府状态，作为科学预见提出来的。理论与实践表明，以国家为主体在广泛的社会经济活动中实行计划调节，必须具备相应的基础条件。

一、生产力基础

在生产力水平低下的自给自足的自然经济内部，已经有了改造自然的自觉行动，有了劳动的分工和交换，有了对生产、生活的某种调度和安排。可以说，那是古典的“计划调节”。现代意义上的计划调节则是发展生产力的需要。生产力的发展，不仅使生产规模空前扩大，也为发达的社会分工创造了条件，使生产的社会化程度大大提高，也就是使生产资料社会化、劳动社会化、产品社会化。社会化大生产是国家代表社会进行计划调节的物质基础，是实行国家计划的基本原因和条件。

资本主义市场经济从反对政府干预到被迫不同程度地接受国家计划，说明了生产力发展的客观要求是不以人的意志为转移的。我国在新中国成立初期，依靠有限的生产力基础，自觉运用国家发展计划组织和调节社会经济，得到了全面的巨大发展。但是也应看到，在我国当时的条件下，国家发展计划的内容、范围和实现形式，还具有计划经济初级阶段的某些特点。然而在此后一段时间里，则超越了生产力水平的现实基础，主观夸大国家发展计划的功能，反而不利于经济的持续健康发展，这也正是后来我国进行经济改革的基本原因。

二、制度基础

国家是与社会基本制度相联系的。生产资料所有制是社会经济制度的核心，所有制的结构及其变动，基本上取决于生产力水平，而现实所有制基础则决定了社会政治制度的性质。因此，国家发展计划必然要建立在一定社会基本制度的基础上，既要使经济的发展有利于巩固和发展本国的基本制度，又要依靠国家政权的力量来实现反映政府意图的目标。在这方面，各国的国家发展

计划都是共同的。不同的只是国家发展计划的内容、性质和实现形式，原因在于各国的社会制度、经济发展阶段和管理体制有所区别。改革前，我国追求单一的社会主义公有制，现阶段，我国的国家发展计划建立在以生产资料公有制为主体的社会主义制度基础上，坚持为建设社会主义现代化和巩固、发展社会主义制度服务，依靠社会主义制度的优越性，国家发展计划能够更好地行使职能并发挥作用。当然，国家发展计划的内容、形式和实现方式也相应地进行了必要的改革。

三、体制基础

现代国家在其社会基本制度基础上形成的经济运行方式和经济管理方式的综合系统构成经济体制。经济体制受制于基本制度，但社会基本制度相同的一些国家，经济体制并不完全相同。一国基本制度不变，但在不同发展阶段上，由于发展水平、特定阶段的政治经济条件和任务的不同，经济体制并非始终如一，而是可变的。一般说来，当代国家经济体制中的基本问题包括生产资料所有制主体不变条件下的结构问题、计划调节与市场调节的关系问题、集权和分权问题等。国家计划的职能、作用、制定程序、组织系统等，既是经济体制的重要组成部分，又是一定经济体制的外在表现形式。

1979年以来，我国在坚持社会主义基本制度的原则下，进行了经济体制的改革，实行以公有制为主体、多种所有制共同发展的所有制结构调整；以社会主义市场经济为体制目标，逐步健全和完善适应社会主义市场经济所需要的市场体系，扩大了地方政府的自主权，这就为市场经济的运行和发展提供了可能。在此基础上，国家计划体制作为经济体制改革的重要组成部分，也进行了重大调整。

四、企业基础

企业是国家发展计划的微观基础。国家发展计划的目标和内