

# 政府计划评价初探

——星火计划总体评价

《星火计划总体评价》课题组

天津大学出版社

# 前 言

政府计划是政府履行职能的重要方式，各级政府和政府部门的工作都涉及到计划及其管理问题。在计划经济条件下，我国各级政府和政府部门的计划管理长期缺乏计划评价环节，致使计划在目标合理性、实施的有效性和管理体系的适宜性等方面存在种种问题。因此，构建政府计划评价理论体系，开展政府计划评价，是政府计划管理的一项基础性工作，是改进我国政府计划管理的重要课题，对于提高政府计划管理水平具有极为现实的意义。

星火计划是我国政府科技部门管理的全国性科技开发计划，至今已实施了近十五年。作为第一个面向农村的指导性国家科技计划，星火计划在探索政府促进科技与农村经济相结合等重要方面做了大量的开创性工作，形成了一整套做法。这个计划不仅持续时间长，而且涉及面广，覆盖了全国 85% 以上的县、市，对我国农村经济与社会的发展以及政府科技工作改革都产生了重要影响。

星火计划在过去十几年里取得了很大成就，但随着改革开放的深入和我国经济的发展，星火计划遇到了新的问题，对星火计划的进一步发展也存在不同的看法。事实上，星火计划所遇到的问题在我国政府计划管理体系中具有一定的普遍性。因此，客观地评价星火计划的作用和影响，全面总结星火计划的经验，分析其当前存在和面对的问题，对于星火计划今后的发展和改进我国政府计划管理工作都是十分必要的。

我们想通过对星火计划的分析评价，探索建立政府计划评价

的理论框架，从理论上把握计划评价的要素和方法。针对我国经济体制转轨的特殊历史时期，本次评价以经济体制从计划经济到市场经济的改革进程为主线，将理论分析、实地调查和统计数据联系起来，对星火计划从总体上和各主要方面进行独立、客观、公正的分析评价，探讨市场经济条件下政府计划运作的一般规律，分析新时期星火计划的适应性和历史使命。在此基础上，作者还力求发挥计划评价的建设性作用，根据评价的结论，提出新时期星火计划的主要发展战略，使理论研究落到实处。

全书由姜福洋主编，陈通主要撰写第八章和第六章第二节，张彤主要撰写第十五章，刘嘉智主要撰写第十四章，赵国杰主要撰写第七章，其余内容主要由姜福洋撰写。

作 者

2000. 11

# 目 录

第一部分	政府计划评价的一般理论 .....	( 1 )
第一章	政府计划评价基础 .....	( 2 )
§ 1.1	概述.....	( 2 )
§ 1.2	政府计划评价的理论基础.....	( 4 )
第二章	政府计划评价的基本内容 .....	( 11 )
§ 2.1	政府计划评价的内容框架.....	( 11 )
§ 2.2	计划目标体系分析.....	( 14 )
§ 2.3	计划的运行机制.....	( 17 )
§ 2.4	计划效果评价.....	( 21 )
第二部分	星火计划的成就与经验 .....	( 25 )
第三章	星火计划提出的基本背景 .....	( 26 )
§ 3.1	80年代中期我国农村发展面临的问题 .....	( 26 )
§ 3.2	农村科技问题.....	( 29 )
§ 3.3	我国政府科技工作存在的问题.....	( 31 )
第四章	星火计划目标体系分析 .....	( 34 )
§ 4.1	星火计划的宗旨.....	( 34 )
§ 4.2	星火计划的定位.....	( 35 )
§ 4.3	星火计划的目标体系结构.....	( 37 )
§ 4.4	星火计划的内容.....	( 41 )
§ 4.5	星火计划运行机制.....	( 44 )
第五章	星火计划执行评价 .....	( 47 )
§ 5.1	星火计划的组织体系.....	( 47 )
§ 5.2	星火计划的管理规范.....	( 48 )

§ 5.3	星火计划的调控.....	( 50 )
<b>第六章</b>	<b>星火计划实施效果 .....</b>	<b>( 55 )</b>
§ 6.1	星火计划的经济效益.....	( 55 )
§ 6.2	星火计划的社会效果.....	( 58 )
§ 6.3	星火计划的改革意义.....	( 60 )
<b>第七章</b>	<b>星火技术密集区和区域性支柱产业 .....</b>	<b>( 64 )</b>
§ 7.1	星火技术密集区的管理机制与成效.....	( 64 )
§ 7.2	星火区域性支柱产业.....	( 70 )
§ 7.3	星火密集区与星火区域性支柱产业的关系.....	( 75 )
§ 7.4	星火支柱产业和密集区存在的问题.....	( 77 )
<b>第八章</b>	<b>星火计划投资体制评价 .....</b>	<b>( 80 )</b>
§ 8.1	资金来源和投资规模.....	( 80 )
§ 8.2	投资结构分析.....	( 84 )
§ 8.3	投资决策与投资的使用.....	( 86 )
§ 8.4	星火项目投资效益.....	( 87 )
§ 8.5	星火计划存在的资金问题.....	( 89 )
<b>第九章</b>	<b>星火计划的主要经验 .....</b>	<b>( 92 )</b>
§ 9.1	创新的计划形成机制.....	( 92 )
§ 9.2	正确的技术战略.....	( 93 )
§ 9.3	坚持因地制宜和示范指导.....	( 94 )
§ 9.4	多元配套投入.....	( 96 )
§ 9.5	积极的协调和广泛的社会参与.....	( 97 )
<b>第三部分</b>	<b>星火计划面对和存在的问题 .....</b>	<b>( 99 )</b>
<b>第十章</b>	<b>当前农村经济发展面临的主要问题.....</b>	<b>( 100 )</b>
§ 10.1	改革与发展.....	( 100 )
§ 10.2	弱势农业.....	( 102 )
§ 10.3	乡镇企业发展困难.....	( 106 )
§ 10.4	生态环境保护的压力.....	( 111 )

§ 10.5	我国农村经济发展的其他基础性问题.....	(114)
第十一章	星火计划自身存在的问题.....	(118)
§ 11.1	观念与认识问题.....	(118)
§ 11.2	工作布局和工作作风问题.....	(121)
§ 11.3	星火计划管理体系的问题.....	(123)
§ 11.4	总结.....	(127)
第四部分	星火计划未来的发展.....	(129)
第十二章	星火计划的历史使命.....	(130)
§ 12.1	政府农村科技工作的长期必要性.....	(130)
§ 12.2	星火计划的历史使命.....	(133)
§ 12.3	星火计划的现实需求.....	(137)
第十三章	星火计划的改革与发展.....	(141)
§ 13.1	星火计划改革的指导思想.....	(142)
§ 13.2	星火计划管理的改革.....	(144)
§ 13.3	新时期星火计划的主题.....	(149)
§ 13.4	新时期星火计划发展战略.....	(151)
第十四章	星火计划与生态环境.....	(161)
§ 14.1	生态环境与农村经济发展.....	(161)
§ 14.2	星火计划对生态环境的影响机制.....	(165)
§ 14.3	星火计划的环保新战略.....	(168)
第十五章	美、日、印农村科技与农村经济发展.....	(173)
§ 15.1	概述.....	(173)
§ 15.2	各国农业科技体系.....	(178)
§ 15.3	各国农村工业化过程与动力.....	(186)
§ 15.4	政府在农业发展和农村工业化过程中的作用 .....	(192)
结束语	.....	(203)
附录 1	.....	(205)

附录 2 .....	( 216 )
附录 3 .....	( 221 )
参考文献.....	( 224 )
后记.....	( 226 )

# 第一部分 政府计划评价 的一般理论

# 第一章 政府计划评价基础

## § 1.1 概 述

### 一、计划评价的概念

计划评价属于后评价活动的范畴，它是在计划实施一段时间后，对计划进行的系统分析，其目的在于全面、准确地了解计划的现实情况，并依据一定的准则，分析计划的合理性、有效性和适宜性。计划评价与计划制定时的计划评估相对，计划评估是对计划的预先分析，含有估计的成分，而计划评价则完全基于计划实施的事实。

### 二、政府计划评价的意义

我国长期实行计划经济，政府计划在整个社会经济运行中占支配地位。各级政府和各政府部门计划繁多，这些计划曾经驱动着几乎是全部的社会资源。但传统计划管理的一个重要缺陷就是没有对计划进行科学评价，使得政府计划常常脱离实际，造成政府计划连理论上的优越性也无法体现，甚至还给经济与社会运行造成损害。

在我国的经济转轨过程中，计划体制变动最大，需要我们对政府计划进行重新认识，彻底改变对政府计划的管理。事实上，在任何社会中政府计划都是不可缺少的，它的存在是一个普遍现象。问题的关键是要找准政府计划可以起积极作用的领域，有效地管理政府计划，使之发挥应有的作用。从理论上讲，界定政府计划作用领域应根据公共经济学的原理来进行，它主要是指市场失灵的领域，但实际实行的计划往往更复杂。计划的准确定位、

适宜的方式等往往是个实践性的问题，需要不断地探索、修正，这就需要对已有的和实施中的计划不断进行评价。因此，从计划管理的角度上说，在我国开展政府计划评价不仅具有重要的理论价值，而且具有重要的现实意义。

政府计划评价的中心任务是解决政府计划该不该做、能不能做、如何做和做得怎么样等基本问题。具体来说计划评价包括以下几个方面的意义。

首先，计划评价是为决策服务的，是计划管理的一个重要组成部分。计划评价可以总结计划实施的成果和经验，通过与计划成本相比较，得出计划的实际效益。计划评价又是一个向实践学习的过程，通过计划评价找出问题，对问题进行分析和归因，为计划的调整、改进和新计划的制定提出建议，从而推动政府通过计划方式更好地为社会服务。

其次，计划评价是一个监督过程。发达国家往往在计划最初制定时就明确规定计划评价的原则和要求计划执行者提供的数据，将计划评价与审计和财政资源分配结合在一起，形成一种复合的约束机制。从这个意义上讲，计划评价是对计划体系的一种约束机制，是现代国家管理民主化和科学化的标志，对于提高计划管理水平具有重要的基础性作用。

最后，对于长期计划而言，计划评价是整个计划管理中承上启下的必要环节，是提高计划可持续实施的重要保证。在执行长期计划的过程中，社会整体状况往往会发生明显的变化，会出现一些始料不及的新情况。为此，必须及时对环境和计划体系内部的情况做出分析判断，对计划做出必要的调整，以避免计划的实施完全偏离计划的根本宗旨和目的，或者计划流于形式，变为不合时宜。

### 三、政府计划评价的主要特点

计划评价是计划管理的一个独特的和重要的组成部分，要使

其发挥应有的作用，必须对计划评价有理性的认识，认识其基本特点。

### 1. 独立性

尽管计划实施过程中的计划体系内各方面的自我检查是必不可少的，但自我检查往往会受到既有的习惯、利益、权威等因素的影响，容易产生盲点。计划评价不同于计划体系内的自我检查，而是基于独立角度的全面考察，应尽量排除既有习惯、利益、权威的影响，从而对计划的实际情况有清楚的认识。

### 2. 可信性

计划评价不是主观推测，而是基于事实的分析，因此，评价必须真实，要全面准确地反映计划的实际情况，不能有影响真实性的主观目的。可信性取决于客观公正，依据可靠的资料和适当的方法。要保证可信性，评价报告应尽可能公开。评价要使人对计划有比较全面的了解，不应偏颇于某几个方面。

### 3. 建设性

评价者应以对公共资源负责的态度指出计划活动的缺点，以督促计划相关人员改进工作，提高计划管理水平，增加公共资源的使用效益。以建设性的精神，提出具有针对性和可操作性的建议，促进计划改进，从而使计划评价成为计划完善机制的一个组成部分。

## § 1.2 政府计划评价的理论基础

为了评价政府计划，我们必须对政府职能有清楚的认识。就我国的情况而言，在过去 20 年的经济转轨时期，计划体制变动最大，关于政府职能的许多基本问题还没有完全解决。因此，深入研究讨论经济转轨时期的计划管理，研究市场经济条件下政府计划管理的特点和规律，建立理论基础，是体制改革的当务之

急。

## 一、政府职能与市场经济

市场经济体制的基本原则是以市场的自发调节作为整个经济运行的基础，政府起辅助作用。关于市场在经济活动中的作用已有充分的论述，这里不再赘述。但政府在社会经济活动中仍有不可或缺的重要作用，政府与市场的关系需要我们不断地深入探讨和认识。

一般认为，市场经济社会有三个方面的问题是市场本身无法解决的，需要政府介入并履行必要的职能。

第一，存在着社会需要而市场又不能供应或充分供应的公共物品（服务），这些物品（服务）对经济体系是必须的，构成经济运行的基础和保障条件，没有它们，经济体系将无法正常运转。比如国防、环境保护、公共秩序、城市道路、交通设施等等。

第二，市场运行会自发地产生周期性、垄断因素和两极分化。这一方面使经济效率损失，另一方面不能满足公众对于社会公平的价值判断，无法协调社会的平衡发展。比如造成难以摆脱的贫困、地区发展过于悬殊等。这些副作用本身不利于市场经济的发展，有时还会酿成经济与社会危机。

第三，由于信息不完备和存在交易费用，市场常常是偏离均衡的。在单纯价格信号作用下，市场走向均衡虽然是可能的，但这个过程可能耗时太长，代价太大。比如农村经济一般落后于城市，从发达国家农村经济发展所走过的道路来看，农村经济迟早会消除与城市经济的巨大差别，达到城乡基本均衡的状态，但这个过程用了上百年，其间农民付出了极大代价。政府要使国民经济协调健康地发展，就必须以某种方式对弱质经济部门提供有效的帮助。

由于市场在某些方面存在失效、副作用和低效率这三个问

题，市场经济的正常运行需要外在的力量适当介入，其中政府是最重要的角色（但不是惟一的角色）。政府必须适当地干预经济，这实际上构成了任何政府的基本义务。

针对第一个问题，政府需要向社会提供公共物品，弥补市场供应的失效，发挥补充的职能。这是政府责无旁贷的责任，也是税收的基本理由和用处。这一职能要求在市场经济体制中，政府与市场进行功能上的分工：私用品由市场提供，公共物品由政府提供。

针对第二个问题，政府要履行抑制的职能，消除市场内生的波动倾向和市场经济的副作用，通过税收和转移支付等手段，消除严重的不平等，满足社会的道义追求。同时，由于政府致力于实现社会公平，不断消除社会危机的经济根源，也有利于经济的长期稳定发展。当然，市场也会自发地抑制政府的平均主义倾向，实际上两者是在冲突中达到相互制衡的最终目的。

第三个问题稍微复杂一些。市场本身是追求效率而且普遍是有效率的，但由于各个市场主体的自身缺陷和现实存在的某些交易障碍，使某些生产活动存在一个门槛，市场主体往往很难自发地迈过这个门槛，于是导致相应的经济资源不能及时、有效地组织起来投入生产，造成资源失业，市场就失去了相应的那部分效率。如农村经济发展所需的技术、资金、劳动、土地等要素，受各方面条件的限制，彼此自行沟通和组合十分困难。此外，由于存在外部性和风险因素，市场主体难以自发、充足地产生经济长期发展所必需的探索性行为，如科研、教育等，而这将损失长期经济效率。面对这两方面的问题，为提高市场效率，某种形式的帮助是合理和有效的，这就形成了政府推动市场发展的职能。

税收制度和转移支付是政府干预经济、实现经济稳定和平衡发展的传统手段，但这种手段在某些情况下往往还不够具体。政府还可以有更主动的方式，采取针对性措施，积极介入和帮助落后

地区和相对贫困民众在市场经济中发展经济。比如政府出资进行针对性的技术开发和技术转移,依照市场机制,借助市场的力量,推动农村的开发活动,加速农村发展。需要指出的是,政府这种职能的发挥实际上要求政府与市场合作,而不是替代市场;是要启动和激发市场力量,而不是全程或完全地包办。在这个意义下,政府与市场的关系是动态的,随形势变化而变化。这是一个精细的工作,是政府职能的一个重要方面。

于是,按照我们的分析,政府与市场在整个社会的经济活动中形成这样三种关系:分工互补,抑制冲突,合作共事。前两者是基础,合作共事是一定条件下的发展和细化。

## 二、政府计划

如前所述,政府在社会经济活动中具有不可替代的重要作用,必须履行其必要的职能,干预社会经济活动。

政府干预社会经济活动有两种方式。大多数情况下,由于存在不确定性,政府是根据市场运行的实际状态,针对市场自发性的不足随时进行调控,实现随动式管理,担负起“守夜人”的角色,以实现经济稳定和增长等一般的宏观目标。如对货币市场的监控,随时调整货币政策;维护市场竞争秩序,打击随时出现的不正当竞争行为和垄断势力等等。这种调控要根据市场运行状态即时决定,很难提前做出长期的规划。事实上,依据我们对市场的主体性地位的认识,在这些领域也不应有长期、人为的规划强加给市场,以致打乱市场内在规律。

对于公共产品和信息不完备以及交易费用过高的问题,市场供给总是不能充分满足市场需求,产生所谓“系统性缺口”。这是一种常态,需要政府承担起责任来,引导市场去弥补这一缺口,实现长期的公共目标。这种系统性的活动在某一个时期内具有一定的确定性,需要提前进行筹划安排,这就要用到计划手段,进行计划性管理。这就是政府计划的需求基础,也就是说,

政府计划要解决的是系统性的问题。

### 三、政府指导性计划

政府职能的一个重要方面是政府与市场的合作，这一点对计划经济向市场经济体制的转变尤为重要。因为计划经济会破坏市场的自组织性，使市场机能残缺。政府的合作既能克服市场的缺陷，又能利用市场积极的一面。

公共财政理论指出，政府计划具有政策统帅性和信息指导性。政府行为对社会成员来讲，从来就具有某种指示作用，发展中国家尤其如此。因此，不适当的政府行为的危害往往大于其单纯作为投资主体的作用。比如在多数竞争性生产领域政府投资对社会公众投资的挤出效应，使政府投资抑制了社会公众的投资积极性，抑制了本来会有的投资活动。但另一方面，适当的机制设计又会使政府行为对社会公众投资产生引导作用。特别是政府的计划性安排，可以形成稳定的社会预期，强化社会成员的投资意愿。比如财政支持计划就会发挥这样的诱导作用。事实上，由于财力限制，政府不可能、也不应该以包办一切的方式来促进计划目标的实现。

政府的指导性计划是指在需要政府与市场合作的领域，通过科学民主的决策，确定一个非约束性的目标，依靠合理的激励机制，并投入必要的资金和组织力量，引导社会力量共同推进某项社会事业。政府投入的资源（政策通常都具有经济意义，也是一种资源）是用来克服外部性门槛和市场主体的某些缺陷，为社会投资创造条件，使社会经济主体更好地发挥作用，增加供给。在这种计划方式中，政府的自觉性需要与市场的自发性进行必要的合作。所谓政府指导性计划实际上就是指这种“公私合营”性质的计划。

政府的引导职能已显而易见，问题的关键是政府指导性计划如何构造合理的机制，既不包办一切，越俎代庖，又不无所作

为，失于职守，做到适时、适度。

#### 四、政府计划改革

以往，我国政府计划管理存在很多弊端，在对计划的认识上以及在计划的制定程序和执行过程中都存在着严重的问题，给我国国民经济带来很大的危害。今天，我们需要认真弄清政府计划的根本职能，理清思路，对政府计划进行根本性的改革。

旧的计划基本上是自上而下制定的。有的计划虽有上下各方的参与，但上级领导的个人意志是决定性的，基层的决策参与权力十分有限。这就造成计划的实施往往缺乏实际的可行性，也缺乏动力基础。公共经济学指出，政府行为的基础是公共需求，公共需求决定了政府计划的目的、作用、方式和规模。政府计划必须有民主协调性的基础，计划体制改革必须要加强民主化建设。

旧的计划制定过程往往具有很大的随意性，缺少科学性，没有合理的法定程序，容易受到各种非理性因素的干扰。事实上，政府计划作为影响广泛的社会行为，确保其科学性是至关重要的。否则，政府计划不仅不能起到补充、矫正市场的基本作用，反而会冲击整个经济体系，造成巨大的损失。因此，计划体制改革必须要加强科学性。

旧的计划运行是封闭的、缺少透明度和中间控制，而且计划的成败也没有建立相应的责任制。管理学的基本理论告诉我们，控制是达到计划目的的必要手段。封闭的、没有检查和评价的计划，往往会在自我肯定中偏离计划的宗旨，失去自我调整和完善的机会，逐渐失去其存在的基础。

计划体制改革就是要改变这些不合理的状况，使政府计划符合其内在的规定性，更有效地发挥其应有的作用。

#### 五、政府计划评价准则

对政府计划可以做多角度的考察和评价，但要发挥计划评价的全部作用，则必须要坚持一定的准则。这些准则一般可分为以

下几个方面。

第一，真实性准则。要尽量采用可靠的资料，真实地反映计划的实际情况，实事求是，对计划的描述尽量全面、不偏颇。

第二，合理性准则。要考察计划是否符合有关的经济学原理和实际情况，是否符合经济与社会发展趋势。

第三，历史性准则。有些计划时间跨度很大，在这个过程中社会条件和人们的认识可能发生了重大变化，计划评价就必须坚持历史地看问题，不能苛求古人。

第四，完备性准则。政府计划管理应该是一个完备的体系，内部应该是自洽的，而不应有严重的冲突和悖论。

第五，效率性准则。政府计划是一个有成本、有收益的活动，因此，也应该全面比较计划的收益与成本。

## 六、政府计划评价的方法

计划评价的主要方法是系统内的统计资料分析、抽样调查、实地调查和理论推证，这些方法对说明计划评价中的不同问题各有侧重，同时也可以相互验证。

通过文献和实地调查，全面了解计划本身和背景的实际情况，将计划的实施过程和结果与计划预计的情况进行对比，找出差异，再根据经济理论，找出计划各部分之间的联系，分析差异形成的原因，讨论计划设计、实施的模式及其合理性和有效性。

对于政府计划评价而言，用统计数字说明问题是必须的，但往往是不够的，特别是统计数据不够可靠时，更不能充分说明问题。这时，例证的作用就比较突出，也比较生动。

本次评价以公共经济学为主要的理论基础，此外，还涉及组织行为学、创新经济学、人力资源管理、中小企业理论和产业经济学等经济理论，试图从不同角度对星火计划进行全面考察。