

经济计划在东亚经济发展中的作用及其启示

陈明路

60年代后,东亚经济持续30年高速增长,迅速改变了贫穷落后面貌,引起世界的关注。世界银行在一份调研报告中,用统计数据说明,“在1965—1990年间,东亚23个国家和地区的增长速度高于世界其他地区。这种成绩的取得主要归功于其中8个经济实体近乎奇迹般的增长:日本、‘四小虎’——香港、韩国、新加坡、中国台湾,以及东南亚的3个新兴工业化国家,即印度尼西亚、马来西亚和泰国。”^①一个不容置疑的事实是,上述大部分经济实体在经济发展过程中,都制定和实行过经济计划,作为资源配置的手段。

本文以东亚发展中国家(地区)的工业化过程为例,首先回顾和评估了东亚发展中国家(地区)经济计划的做法及作用,然后比较了与我国经济计划的主要区别,最后提出了对我们制定计划的几点启示。

一、经济计划在经济发展中的作用

经济计划为东亚地区的经济发展发挥了积极作用,这种积极作用突出表现在各国(地区)工业化发展过程中,为加速工业化发展所制定的计划目标明确、针对性强。在韩国、台湾、香港和新加坡,除香港实行自由放任的经济外,韩国、台湾和新加坡在经济发展过程中都受到经济“计划化”的影响,先后制订并实行经济发展计划,马来西亚和泰国也为其工业化发展制订了阶段性的发展计划。

60年代以前,韩国是一个贫穷落后的农业国,既没有完善的市场经济体制,又没有明确的经济计划。为了迅速工业化,从1962年开始实行第一个五年计划以来,韩国连续实行了七个五年经济发展计划。第一个五年计划从1962年至1966年,第七个五年计划从1992年至1996年。每个计划都有基本目标和重点,如“三五”计划的基本目标是继续扩大出口、发展重工业,促进产业结构的现代化,发展农渔村经济、争取粮食自给;“四五”计划的目标是继续促进产业结构现代化,进行社会开发,加

强技术革新,加强出口竞争力,改善国际收支。计划执行过程中,政府根据经济形势的变化进行修正,保证计划目标的实现。台湾自1953年开始制定为期四年的中期发展计划,引导经济发展。50年代的两个经济计划目的在于利用美援,促进生产恢复,稳定经济,扶植和保护纺织工业。60年代后的第三、四个四年计划,重点扶植出口产业,促进进口替代工业化向出口导向工业化转型。1969—1981年的第五、六、七个经济计划,追求经济稳定增长,在继续发展出口加工工业的同时,重点发展钢铁、造船、石油化工、交通运输、电子、机械等资本和技术密集型产业。80年代后的第八、九个四年计划,目标在于实现由重厚长大型重工业向轻薄短小型尖端科技型产业的转换。针对经济发展的不同阶段和不同部门,台湾还先后提出了“十大建设”计划(1973年)、《电子工业部门发展计划(1980—1989年)》、《信息处理工业部门发展计划(1980—1989年)》、《汽车产业发展方案》(1985年)、《超大型集成电路专案计划》(1984年)等。90年代后,台湾于1991年1月颁布了“国建六年计划”,1995年1月正式通过了“亚太营运中心计划”,制定了《1992年度农业综合调整方案六年计划》。新加坡也制定和实行了若干个经济发展计划,引导经济发展,1961年新加坡自治邦政府正式制定了第一个经济发展计划,中心内容是把经济从转口贸易改变为面向制造业。1966年英国宣布将从新加坡撤出军事基地和军港,为了克服英军撤退后可能发生的衰退,新加坡政府制定了一个短期的“反经济衰退计划”(1968—1971年)。为了摆脱因1973年石油危机导致的资本主义世界严重的经济危机的影响,新加坡制定了为期5年的公共工程计划,扩大政府开支,用于公共事业、交通与通讯、工业区发展和公共建屋。70年代末,针对国内劳动力资源紧缺和国际上贸易保护主义抬头,新加坡政府制定了一个80年代经济复兴计划,目标在于使新加坡转移到以科学技术和知识为基础的现代工业经济的轨道上来。1986年新加坡政府提出了《新加坡经济:新的方向》的报告,为90年代新加坡经济的发展制定蓝图。

为加快工业化进程,泰国政府制定了七个发展计划。第一个计划(1961—1966年)着重在公共投资和社会基础设施,工业化政策主要针对进口替代和私营部门。第二个计划(1967—1971年)着眼于利用国内资源和原料的工业及劳动密集型工业,倾向于减少中间物品的进口。第三个计划(1972—1976年),工业化和贸易政策已开始由进口替代转向增加出口,对出口导向型企业给予特权,鼓励向曼谷以外地区的投资活动。扩大出口的政策在第四、五、六和第七个计划中被持续地加以强调,处于突出地位。第四个计划(1977—1981年),鼓励发展大型出口企业和贸易公司,建立了第一个出口加工区。第五个计划(1982—1986年),对工业发展策略作了调整,鼓励发展小型企业。第六个计划(1987—1991年),重点放在调整税收激励机制,重视立足于国内的资源密集型工业及制造业多元化和出口市场多元化。第七个计划(1992—1996年)继续出口导向的政策,并继续注重出口市场的多元化。

1960年颁布的《鼓励投资法》为政府直接干预制造业的发展提供了框架和依据。为此,泰国政府成立了投资委员会,主要职能是决定哪些公司可以得到优惠。对国内的工业进行划分,确定了三个工业组:A组包括资本密集型工业,如化工、家电、汽车、船舶制造;B组包括装配工业,如运输设备装配、农业机械装配、家电装配等;C组包括劳动密集型工业和服务业,如食品加工、纺织和服装、饭店业和国际运输。通常A组得到最大鼓励。归入到A、B、C组的产业都可得到5年的免交所得税的优惠。通常A组得到的优惠最大,完全免除进口关税、经营税和原料销售税,长达5年;B组也可享受长达5年的免50%的进口关税、经营税和销售税的优惠;C组则可在5年内免1/3的进口关税、经营税和销售税。70年代,虽然把A、B组作了合并,但在政策上没有大的变化。80年代中期,取消了工业分组,但优惠政策没有变。1986年后,增加了可优惠的三类公司:(1)设在曼谷以外的;(2)外向的(80%的产品出口);(3)设在投资鼓励区的。这主要是配合第五、六个计划,鼓励出口和在曼谷以外的经济发展,以协调经济发展的不平衡,调整工业化在全国的布局。

马来西亚的工业化发展可分为四个阶段:(1)1958—1968年的进口替代。1958年的《优先工业序列》,鼓励进口替代产业。(2)1969—1980年的出口导向。1968年,政府制定《投资鼓励法》,制订各种措施,鼓励出口导向工业的发展。作为这一法案的修订和补充,1975年又颁布了《工业协调法》。(3)1980—1985年的第二轮进口替代,与马来西亚第四个五年计划的时间相吻合,旨在通过进口替代重点发展重工业。(4)工业发展计划阶段。1985年发布工业发展计划,详细地制定了自由化措施和政策,吸引国内外投资资本流向制造业部门。

第一阶段的进口替代,重点放在扩大工业基础,经济多元化,减少对进口消费品的需求,利用本国资源,增加就业机会。在利用本国自然资源上的成就突出,取得了明显成效。烟叶、家具、橡胶制品、木制品、食品和饮料工业等建立起来。但低附加值及与其它部门的关联度低的问题仍然十分突出。由于国内市场的局限性越来越明显,1968年后,经济计划和工业政策的重点转向促进经济从内向型向外向型转变,70年代建立的自由贸易区,是这一政策转变的明显标志之一。第二轮进口替代,开始于80年代早期,着重于耐用消费品、中间产品及资本密集产品的生产。为了扩大经济规模,常常用资本和技术密集等手段大批量生产这类产品,同时,也促进了出口扩张战略逐渐由劳动密集型产品向资本技术密集型产品的转变。

1985年马来西亚政府制定并颁布了工业发展计划,旨在使制造业部门多样化和集约化。工业发展计划的重要宗旨是发展外向型工业,强调出口导向型增长。工业计划的指导思想,一是加速制造业发展,保证经济的持续扩展。二是创造机会,尽量高效利用本国丰富的自然资源。三是通过提高技术水平、增强竞争能力,建立起向先进工业国迈进的基础。工业发展计划确定12个产业作为发展重点,其中7个资源型,即橡胶制品、棕榈油产品、食品加工、木制品、化工和石化、钢铁产品、非金属矿产品;5个非资源型,即电子、电工和运输设备、机械和工程产品、钢铁(沸腾钢)、纺织和服装。发展计划还把橡胶制品、木制品、锡制品、棕榈油加工、电子、纺织服装产业划为出口型产业予以扶植。第六和第七(1996—)个计划,把发展技术密集产业摆在突出重要的地位,政府鼓励提高技术档次,向微电子和自动化发展。

综上所述,东亚经济发展计划有几个显著特点:首先,明确了社会经济发展目标和发展方向,引导社会有限资源的投向。东亚诸国和地区,在经济获得高速发展前,大都处于自然资源贫乏、国土狭窄、市场狭小、资金不足的状况,工业化基础薄弱。在市场机制尚不健全的情况下,制定国民经济发展计划,通过经济计划,向全社会发布信号,协调国家、企业和个人的经济活动,把有限的资源集中加以配置使用,发挥最大的作用,无疑对加速工业化进程具有积极作用。其次,东亚诸国和地区注意把经济计划与产业、产品结构调整结合,从而加速工业化发展。不论是韩国、台湾、新加坡还是泰国和马来西亚,在经济计划中,都把产业结构和产品结构调整放在十分重要的位置,制定在未来的计划年限内,重点发展产品和重点发展产业,为产品和产业结构不断升级,不断适应国际、国内变化的环境,保持竞争力发挥了积极作用。再次,经济计划与发展战略相辅相成。一般来说,与经济计划相比,发展战略具有时间长、概括性强的特点。在工业化过程中,东亚诸国和地区大部分都实施过

进口替代和出口导向工业化战略。计划的制定与发展战略相协调,计划为发展战略服务,尤其在出口导向发展战略阶段表现突出。国民经济计划为鼓励出口产品的生产,引导社会资金投向,促进出口产品和出口市场多元化发展发挥了独特作用。最后,注意计划调节与财政、税收等其它经济调节手段的相互配合使用。东亚诸国和地区在计划的制订过程中,充分考虑计划的现实可行性,制订了发展计划后,又十分注意发挥信贷、投资、税收、进出口许可等经济杠杆的作用,经济杠杆为实现经济计划目标服务,优惠政策紧紧围绕宏观计划目标展开。这就为计划的可行性提供了保证。

二、东亚发展中国家和地区经济计划与我国经济计划的区别

我国是社会主义国家,在改革开放前长期实行的是计划管理。改革开放后,逐步从计划管理转向以市场的基础性调节为主。东亚发展中国家和地区都实行资本主义制度,国民经济的管理制度也必定与我国有很大的不同,这种不同主要表现在计划的指导思想和计划对国民经济的指导作用两个方面。

首先,计划的指导思想不同。东亚发展中国家和地区的经济计划受西方经济学说的影响和指导。西方经济学说“计划”论者认为,发展中国家必须实行计划的重要根据是发展中国家市场的不完全性,产品和生产要素市场缺少良好的组织,市场信息既不灵敏又不正确,不能及时而正确地反映产品、劳务和资源的真实成本,如果政府不干预,不对国民经济实行计划,就会使现存的资源和未来的资源得不到有效的配置,不能符合长期的最大利益。不难看出,强调计划,强调国家干预,也是强调资本积累和强调工业化逻辑上的必然推理,因为加速资本积累和调节工业布局和进程,不能寄希望于私营部门的自发活动,而要依赖国家和国营部门的干预、调节和计划安排。在一些特殊理论中,如大推进论、平衡增长论、甚至无限剩余劳动供给模式,也都包含着计划和国家干预的思想。同时,50年代中,诺贝尔奖获得者、荷兰经济学家廷伯根(J·Tinbergen)对经济规划的数理研究和经济分析,无疑对计划思想和主张起了很大的推动作用。廷伯根认为,经济计划和经济政策可以因一种把正确的经济理论和来自实践的经验数据结合起来的形式表现出来。计划的主体应当以一种理论结构模式为基础,它应当含有数量指标和量化的政策工具,其基本形式为一套方程或把重要变量和理论框架连接起来的一系列技术的、行为的或制度的约束条件。

我国的经济计划,在计划经济年代受马列主义、毛泽东思想指导。改革开放后,在社会主义市场经济时期,又加以邓小平

理论的指导。马克思、恩格斯在分析资本主义经济矛盾的基础上,提出了社会主义是有计划地发展社会生产的原理。“一旦社会占有了生产资料,……社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替。”^②“劳动时间的社会的有计划的分配,调节着各种劳动职能同各种需要的适当的比例。”^③列宁、斯大林根据社会主义经济建设的实践,丰富和发展了马克思和恩格斯的计划经济思想,列宁认为:“社会主义是一个为了消费而有计划组织生产的大消费合作社。”^④无产阶级取得政权后的主要任务“就是要把极其复杂和精密的新的组织系统建立起来,对千百万人生存所必需的产品进行有计划的生产和分配。”^⑤毛泽东同志在社会主义建设的实践中,进一步丰富和发展了马列主义,他指出:“在客观上将会长期存在的社会生产和社会需要之间的矛盾,就需要人们时常经过国家计划去调节。我国每年作一次经济计划,安排积累和消费的适当比例,求得生产和需要之间的平衡。所谓平衡,就是矛盾的暂时的相对的统一。过了一年,就整个说来,这种平衡就被矛盾的斗争所打破了,这种统一就变化了,平衡成为不平衡,统一成为不统一,又需要作第二年的平衡和统一。这就是我们计划经济的优越性。”^⑥毛泽东同志又指出:“人类的发展有了几十万年,在中国这个地方,直到现在方才取得了按照计划发展自己的经济和文化的条件。自从取得了这个条件,我们的面目就将一年一年地起变化。每一个五年将有一个较大的变化,积几个五年将有一个更大的变化。”^⑦邓小平同志总结了我国传统计划经济的经验和教训,根据我国社会主义市场经济的特点,提出了我国社会主义市场经济计划指导思想,成为邓小平理论的重要组成部分。1983年时指出:“长期计划留的余地应该大一些,年度计划可以打得积极一点,……制定计划遵循的原则,应该是积极的、留有余地的、经过努力才能达到的。”后来又提出,计划和市场都是发展生产力的方法,不是区别社会主义和资本主义的标准,“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手段。”“社会主义本身是共产主义的初级阶段,而我们中国又处于社会主义的初级阶段,就是不发达的阶段。一切都要从这个实际出发,根据这个实际来制订规划。”^⑧

其次,计划调控的程度不同。东亚发展中国家和地区的经济计划,从一开始就是宏观的、指导性的,基本上不介入微观经济活动,不制订指令性计划,没有法律上的强制性,只提出计划阶段经济发展的目标要求和宏观性的经济参考目标,实现计划所要求的经济政策措施也不具有约束力。虽然也有计划调整问题,但不存在计划管理体制的变革,计划管理的形式也基本上没有大的变化。我国的经济计划,都要由各级人民代表大

会通过执行，成为法律规定，行政强制执行。在计划经济时期，以指令性计划为主，在逐渐向社会主义市场经济转轨的过程中，指令性计划的范围逐步减小，指导性计划的范围逐步扩大。在有计划的市场经济条件下，实行计划经济为主，市场调节为辅的方针。在建立社会主义市场经济的过程中，注重更多地发挥市场在资源配置中的基础性作用，计划调节逐渐退居辅助性地位。经济计划的重点转向宏观经济调控，以长期计划为主，弱化并放开微观经济计划，减少年度计划，交由市场调节。1984年，为适应经济体制改革的需要，我国对传统的计划经济管理体制进行全面改革，大幅度削减指令性计划管理的范围和比重，引入市场机制，形成指令性计划、指导性计划和市场调节并用的计划管理方式。从生产领域到消费领域，从基本建设到对外经济，指令性计划减少，指导性计划增加，一部分由市场调节需求。1992年邓小平同志南巡讲话以后，我国计划管理体制进一步从计划管理为主，市场调节为辅转向让市场机制在资源配置中发挥基础性作用，从计划观念到计划职能，从计划的内容到计划的形式都发生了根本性变革。

三、东亚发展中国家和地区经济计划的启示

虽然东亚发展中国家（地区）经济计划与我国经济计划在指导思想和计划调控程度等方面迥然不同，但是，由于东亚发展中国家（地区）与我国的经济的发展都属于追赶型，即都是在比较落后的经济发展水平的条件下，以摆脱经济落后状态，迅速赶上世界先进水平为经济发展的首选目标，其中又把加速工业化放在优先发展的地位，在资金分配、信贷、税收等方面配套服务。而且随着工业化进程的加深，经济结构的变化也遵循一般经济发展规律。因此，东亚经济发展计划化的实践有许多值得研究借鉴的经验，特别是在目前我国“九五”计划正在执行、“十五”计划开始研究的时候，认真研究经济计划在东亚发展中国家（地区）的实践，充分吸收它们的成功经验，具有十分重要的现实意义。

首先，要进一步解放思想，破除计划和市场相对立的传统思想观念。邓小平同志发表南巡讲话后，虽然已经在理论上明确了计划与市场的关系，但是在实践中往往有失偏颇。主要防止两个方面的倾向，一方面坚决反对否定计划在国民经济中的作用和意义，认为市场经济条件下要彻底放弃计划的错误倾向；另一方面防止静止与片面的观点，进一步深化计划体制改革、投融资体制改革，坚持市场对资源配置的基础性作用的方向。

其次，计划的制订，特别是中、长期计划的制订过程，要充分吸纳社会各方面的意见，开门制定计划。除政府计划管理

部门外，特别要注意吸纳企业、研究机构、专家学者以及工会、职工代表大会的意见，关系到一般消费者利益的，还要听取一般群众的建议。广开言路，善纳不同意见。计划制定以后，即使在人民代表大会通过以后，还要根据实际情况的变化，经常对计划的执行情况加以分析、评估、修改，使计划更符合经济发展规律，再提交人民代表大会形成修订文件，不能墨守成规。

再次，计划的形式，要坚持以中、长期计划为主，以指导性计划为主，具有预测性、前瞻性、宏观性。计划的内容，不仅要确立重点发展目标，城市的总体功能等宏观层面，还要有配套的政策措施，投资建设项目，第一、二、三产业、科技等发展的支撑。计划的中心，要以经济活动主体为核心，还要注意能源、原材料、资金的平衡。突出重点，兼顾一般，具有可操作性。

最后，要处理好计划与财政、金融等其它宏观经济调控手段的关系。东亚诸国和地区的实践表明，计划、金融、财政之间应该是相互协调、相互约束的关系，而不是相互取代的关系。计划制订国民经济和社会发展的总体目标、任务以及与之配套的宏观经济政策，做好全社会总需求与总供给的综合平衡和重大关系的协调。财政平衡和金融平衡是国民经济总量平衡的重要组成部分，财政、金融更多地同社会各个利益主体建立直接联系，为实现国民经济的宏观目标服务。

注释：

①财政部世界银行业务司译：《东亚奇迹——经济增长与公共政策》，中文1版，1页，北京，中国财政经济出版社，1995。

②恩格斯：《反杜林论》，见《马克思恩格斯选集》，中文版，第3卷，323页，北京，人民出版社，1972。

③马克思：《资本论》，见《马克思恩格斯全集》，中文版，第23卷，96页，北京，人民出版社，1957。

④列宁：《“火星派”策略的最新发明：滑稽的选举是推动起义的新因素》，见《列宁全集》，中文版，第9卷，356页，北京，人民出版社，1959。

⑤列宁：《苏维埃政权的当前任务》，见《列宁选集》，中文版，第3卷，495页，北京，人民出版社，1972。

⑥毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》，1版，12页，北京，人民出版社，1957。

⑦毛泽东：《中国农村的社会主义高潮》，上册，1版，311页，北京，人民出版社，1956。

⑧邓小平：《邓小平文选》，1版，第3卷，22、252、373页，北京，人民出版社，1993。

（作者单位：武汉市计划委员会 武汉 430014）

（责任编辑：陈永清）