

《中国的经济计划体系、过程和机制：中西方学者对话(六)》导言

■ 黄宗智

韩博天(Sebastian Heilmann)和麦尔敦(Oliver Melton)(以下简称“韩一麦”)的这篇文章应该能够使人们不再简单地认为中国的经济计划体系已经伴随其从计划到市场、社会主义到资本主义的转型而消失。他们的文章证实,中国今天仍然有精心制定的经济计划。他们详细论证了经济计划的制度体系和制定过程,并提出了一些对其实际运作机制的初步看法。他们的重点在区别过去的“必然性计划”(imperative planning)和今天的“协调性计划”(coordinative planning)。

胡鞍钢,作为一位既是高校教授也是直接参与过去15年的计划制定过程的政策研究者,为韩一麦的论点添加了他的视角、经历和经验信息。和韩一麦同样,他说明了过去作为替代市场的计划和今天以市场为基础的计划的的不同。他特别突出今天计划制定过程中在官僚体制之外的多重协商。同时,他也提出了一些关于其实际效应和结果的看法。

论者今后面对的问题,正如诺顿(Barry Naughton)关于韩一麦的文章以及胡鞍钢文章的点评指出,不是经济计划是否存在,而是经济“计划”真正的含义到底是什么?诺顿引用了吴敬琏(一位和胡鞍钢同样直接参与了计划制定过程的学者)曾经提出的论点,认为关键在区别配置资源的计划和以“某种实际效应”为目的的“一组政策”。吴认为,前者是与市场经济相互抵触的,而后者则可以和市场经济相互并存。吴个人所积极反对的是前者。诺顿隐含的意思是,前者很大程度上已经不复存在。至于新意义的“计划”,我们也许确实应该和诺顿同样地质问,它到底在什么意义上是“计划”?甚或应不应该被称作“计划”?比如,它到底和资本主义国家所采用的凯恩斯型政策有什么区别?诺顿的点评把问题尖锐地提到了我们面前。需要进一步说明的是今天中国的经济“计划”的确切含义。

回顾中国关于经济计划用词的演变,我们可以看到,它首先采用的是从“计划”、“指令性计划”转化为“指导性计划”的表述,而最近则更抛弃原来的“计划”而改用“规划”一词。后者是今天比较广泛用于形容国家发展和改革委员会(替代了原来的国家计划委

员会)所作所为的词。但是在网上搜索,我们仍然无法找到关于“计划”和“规划”两者不同的系统说明。其间的“转型”,我们三位作者也许都会同意,实际上是一个未曾完成的工程,几乎类似于“摸着石头过河”的改革工程。

中文的“规划”一词带有比“计划”要更全面和更长期的含义,因此突出了两者这方面的不同。这是一个英文“planning”单词所不能表达的含义(虽然如此,用于“城市计划/规划”[urban planning]那样一个词组的时候,英文的“planning”一词的含义其实近似“规划”)。从这样的区别出发,我们甚至可以说,“规划”更多是中央机构所为,而“计划”则更多是地方政府所为(当然,“计划”一词仍然被广泛用于历届的“五年计划”)。韩一麦的文章所突出的则是较早期的、强调计划的“指令性”和规划的“协调性”间的区别。但是,正如诺顿所质问,政府除了制定目标、作经济预测和宏观经济调控之外,到底还作了什么样的和什么程度的市场干预?

更有甚者,诺顿质问:一旦放弃了旧计划的核心——即以行政手段来配置资源,新的“计划”到底有多大的影响和作用?在这个问题上,胡鞍钢的文章论证,中国的经济计划已经从以“经济类”指标为主转向以“社会类”指标为主,诸如教育科技、资源环境和人民生活。并且,中央所定的目标和地方的目标越来越“相互匹配”——其程度甚至可以量化。果真如此,中国的经济规划的实际效果,无疑是很重要也很成功的。

但是,韩一麦的文章指出,中国政府迄今在扩大国内生产总值(GDP)和政府收入方面要比环境保护方面成功得多,而其最难做到的则是再分配的社会目标方面,无论其所声称的目的如何。而诺顿则举例说明,数据不精确是个问题,也许还有相关部门操纵数据来得出误导性结论的可能。同时,诺顿指出,政府的规划常常欠缺明确的责任者和具体的实施方案(由谁和怎样来执行?)。由此,诺顿质疑“计划”的角色和效应。这里他也许会让我们联想到“上有政策,下有对策”的谚语。

总体来说,三篇文章共同揭露许多需要进一步研究的议题。我们也许可以说,新旧“计划”之间的异同是一个无法简单回答或说明的问题。今天的计划体系和过程无疑比过去要涉及更多与非政府机构的协商,一如韩一麦的文章和胡鞍钢的文章所说明的那样。但是,要回答诺顿所提的一系列问题,我们无疑需要更多的具体研究。

虽然如此,我们也许不应该轻易地作出“计划”作为一个体系和机制并不重要的结论。我们也许还不能够宣布配置资源的计划已经不复存在,或者绝对不应该存在。这方面,我们只需要考虑到中央对土地资源的严密控制以及建设用地在地方政府财政收入上所起的作用——可能是经济发展整体中最关键的作用(黄宗智,2010)。毋庸说,中央也严密控制了金融机构和其他被其认为是战略性的产业(如能源和交通运输),而同时,国有(和国有控股)企业仍然占据到非农产业国内生产总值的半数左右(例见黄宗智,2012)。此外,还有一系列的大规模中央专项工程(如三峡水库和“西部大开发”)。事实是,中国的经济很大程度上仍然是一个市场和计划的混合体。即便是旧意义上的配置资源的计划,也许并没有被私有和市场经济超越到人们想象的程度。同时,我们也

许还应该质疑,在实际运作之中,控制型的政府是否真的已被服务型政府取代到胡鞍钢所声称的程度。在当前的目标责任制官僚管理体系下,有一定的内在动力促使GDP和政府收入目标远远优先于环境保护和社会公正目标。干部升迁与目标责任制的紧密挂钩,以及中央与地方间的拉锯和分歧,一如韩一麦文所指出,也许是当前计划实际运作中的两个关键机制。以上这些问题在《开放时代》之前的四轮“中西方学者对话”系列中已经多有讨论。

往前展望,我们需要更多聚焦于不同的特定经济领域中的实际运作的研究,诸如土地配置、金融机构、战略性的和非战略性的各种产业部门,以及基础设施、教育、社会福利等不同领域。这些都是这三篇文章只略为涉及到的领域。我们需要具体深入研究才可能更扎实地掌握当前的经济到底是怎样运行的。

再则是诺顿在他点评最后的部分所提的问题。中国的领导们在什么程度上做到他们所声称的目标——如投资与消费之间的平衡?我们可以另外补加,如GDP增长和社会公正间的均衡?以及发展和环境保护与民生间的均衡?此外,也许是上述讨论背后最重要的问题:政府对市场机制的干预是否能够产生积极的效果,还是只可能“歪曲”其高效配置资源的效应?诺顿倾向于后者,而韩一麦,尤其是胡鞍钢,则倾向于前者。对诺顿来说,和吴敬琏同样,基本的问题是:在不影响市场机制的高效资源配置的基本前提下,政府到底能做什么?而韩一麦和胡鞍钢则倾向质问:政府要怎样才能协调和消除市场机制的偏激性?鉴于双方的基本分歧,我们在这里看到的是一个出人意料地具有丰富内容和启发性的讨论。我个人的倾向是要追问:政府和市场在哪些具体领域协作得较好?哪些部门较不理想?其实际到底如何运作,为什么?本专辑的期望是要激发更多的探索。

参考文献:

黄宗智,2010,《中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践》,载《开放时代》第10期,第134~158页。

黄宗智,2012,《国营公司与中国发展经验:“国家资本主义”还是“社会主义市场经济”?》,载《开放时代》第9期,第8~33页。

《中国改革往何处去:中西方学者对话(二)》,2009,载《开放时代》第7期。

《宪政、改革与中国国家体制:中西方学者对话(三)》,2009,载《开放时代》第12期。

《重庆的新实验:中西方学者对话(四)》,2011,载《开放时代》第9期。

《中国式“社会主义市场经济”? :中西方学者对话(五)》,2012,载《开放时代》第9期,第5~64页。

黄宗智:中国人民大学历史与社会高等研究所、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系

责任编辑:皮莉莉