

中国独特的五年计划转型

■ 胡鞍钢

[内容提要]中国正在经历市场与规划高度融合的独特经济转型。在经济运行诸领域引入市场机制的同时,中国政府并没有放弃规划机制。计划机制广泛应用于社会主义国家,但中国当前采用的规划体系并非传统的计划工具,而是在其基础上进行创新与转型,使之更加适应以社会主义市场经济体制为核心的经济社会运行模式。五年计划已从单纯的经济计划转型为公共事务治理规划,涵盖经济社会运行的主要领域。规划与市场已成为中国公共治理体系中相辅相成的核心政策工具。

[关键词]五年规划 决策机制 经济社会转型

从国际比较的角度看,中国经济转型道路是非常特殊的。中国并没有象大多数社会主义国家一样在转向市场经济的过程中,彻底抛弃了原有的计划体制,取消了五年计划的手段,而是在创新社会主义市场经济体制的过程中,通过自我调整、自我改革,使得五年计划持续活跃在发展政策舞台的中心,成为政府实施宏观调控的三大基础手段之一。中国的经济改革,并不是简单地引入市场经济体制来取代传统的计划体制,从一只手(计划之手)到另一只手(市场之手),而是从一只手(计划之手)到两只手(计划之手和市场之手)。换言之,一方面引入市场机制,对资源配置起基础性作用;另一方面改革计划机制,不断促进计划本身转型,从经济计划到公共事务治理计划,使市场和计划都成为中国发展相互补充、相互促进的手段。

西方学术界对中国五年计划独特的转型道路认识是很不足的,主流观点还是把中国的经济体制改革简单地看成从计划经济到市场经济的转轨,把中国的五年计划简单地视为经济计划的残余。但是韩博天(Sebastian Heilmann)和奥利佛·麦尔敦(Oliver Melton)(以下简称“韩一麦”)则不同,在他们的《规划:中国政策过程的核心机制》(*The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012*)一文中,第一次在英文文献中

纠正了上述主流观点,既比较客观,又相当专业化地研究了1993年之后中国计划体制的转型,这对认识中国经济奇迹背后的重要制度安排有了新的发现,最重要的是有了准确、全面的认识。

我从1999年开始,并于2005年又作为国家发展规划专家委员会委员,先后直接参与国家“十五”计划、“十一五”规划、“十二五”规划的背景研究、目标设计、中期和后期评估,对中国五年计划的转型有着第一手的研究和政策咨询。^①韩一麦文中的研究成果与我们关于五年规划的一系列研究成果是相一致的。^②对此,我结合这些研究作一些评论。随着中国五年计划体制的改革和转变,五年计划已经发生了根本性的变化,此计划已经不同于彼时的计划,至少有三个方面的重大转变,从而改变了五年计划的性质和作用,并与看不见的市场之手,巧妙地结合,成为世界上独特的“两只手”的国家发展和国家治理手段。

一、从经济计划到公共事务治理计划

韩一麦的文章提出中国的发展规划从功能、内容等方面都已经发生了根本性的转型,在为市场留出充分空间的同时,发展规划仍然发挥重要的作用。规划在战略政策的协调(strategic policy coordination)、资源动员(resource mobilization)、宏观调控(macroeconomic control)方面发挥着重要的功能。

我认为,这一观点是符合中国实际情况的。随着计划经济体制向市场经济体制转型,五年计划本身也发生了转型,中国计划体制改革没有走从计划至上到计划无用的道路,而是走了一条计划转型的道路,进行不断地适应性转型,主要表现为从经济计划为主转向全面的发展规划,从经济指标为主转向公共服务指标为主,从微观领域转向宏观领域,从市场排斥型转向市场友好型。

从1981年的“六五”计划至2011年的“十二五”规划各类目标构成分析来看(表1),大体可以分为两大类量化指标:一类是经济指标,包括经济增长和经济结构;另一类是非经济指标,包括教育科技、资源环境和人民生活。在经济改革初期的“六五”计划,经济类指标比例高达60.6%,而且这些指标均属于指令性计划指标,而非经济指标比例不足40%。这是一个典型的经济计划。随着中国经济改革的推进,经济类指标比例不断下降,尤其是“九五”计划被视为第一个社会主义市场经济条件下的五年计划,因此,经济类指标比例由“八五”计划的57.7%下降为“九五”计划的47%,而且大部分经济指标已经不是指令性计划指标,而是预期性指标。到了“十二五”规划,经济类指标比例已下降至12.5%,而非经济指标比例高达87.5%,其中,教育科技指标占16.7%,资源环境指标占三分之一,人民生活指标占37.5%。可以认为,经过七个五年计划,中国完成了从经济计划向公共事务治理规划的根本转变。五年规划不再像计划经济时代那样安排投资、实物生产,已经成为推动节能减排、社会保障、为宏观经济发展提供框架的公共事务治理的计划。这是

表 1：“六五”至“十二五”期间各五年计划不同类型量化指标比例(单位：%)

| | “六五” | “七五” | “八五” | “九五” | “十五” | “十一五” | “十二五” |
|---------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------------|
| 经济增长 | 15.2 | 21.4 | 26.9 | 23.5 | 10 | 9.1 | 4.2 |
| 经济结构 | 45.5 | 35.7 | 30.8 | 23.5 | 23.3 | 13.6 ^a | 8.3 |
| 经济类指标合计 | 60.7 | 57.1 | 57.7 | 47 | 33.3 | 22.7 | 12.5 |
| 教育科技 | 15.2 | 7.1 | 3.8 | 11.8 | 23.3 | 9.1 | 16.7 |
| 资源环境 | 3 | 3.6 | 7.7 | 11.8 | 20 | 27.2 ^b | 33.3(42.9) ^c |
| 人民生活 | 21.2 | 32.1 | 30.8 | 29.4 | 23.3 | 41 | 37.5 |
| 社会类指标合计 | 39.3 | 42.9 | 42.3 | 53 | 67.7 | 77.3 | 87.5 |

注：(a)不包括科技指标；(b)不包括人口指标，列入人民生活统计；(c)括号内计算的是实际指数数，共有28个指标，其中绿色指标12个。

一个量变到质变的过程，每一个五年计划是一小步量变，累积下来就变成了质变。

中国的经验表明，一个经济体如同一个人，两只手比只有一只手好；两只手各得其所，两只手的确有不同的机制，有不同的功能，有不同的作用。市场之手旨在促进经济繁荣，规划之手旨在促进社会和谐；市场之手专用提供私人产品，规划之手更多提供公共产品；这两只手是相辅相成，相互补充，共同推动中国的发展不断迈上新的台阶。政府的作用是补充市场、调节市场，而不是排斥市场、替代市场；“看得见的手”是服务之手，对市场友好，为市场服务；“看得见的手”还是透明之手，使市场主体真正能够“看得见”。

二、五年规划制定过程的民主化、科学化、制度化

韩一麦的文章以“十一五”规划为案例对五年规划的编制过程作了一个介绍，并认为规划过程是一个持续的信息收集、分析、起草、实施、评估和修订的过程，这是对中国五年规划制定过程独裁模式刻板印象的一个突破。

事实上，中国的五年规划制定可能是世界上最具民主化、科学化和制度化的。不过这也经历了一个不断转型的长期过程，还是一个从量变到质变的过程。

我们的研究表明，^③中国制定五年计划的方式经历了5个阶段的演变，第一阶段是内部集体决策模式（“一五”~“二五”前期），第二阶段是“一言堂”决策模式（“二五”后期~“四五”），第三阶段是内部集体决策模式的重建（“五五”~“六五”），第四阶段是咨询决策模式（“七五”~“九五”），第五阶段是集思广益决策模式（“十五”~“十二五”）。^④这反映了中国中央政府决策模式的演变历程：建国初，出现了一个制度建设的黄金期，党的“八大”以后，进入了制度建设的破坏期，直到文革结束。从“六五”计划开始，中国进入五年计划制度重建期，并经历了持续的民主化、科学化、制度化的过程，才成为集思广益的决策模式。

“十二五”规划编制是中国公共决策民主化、科学化、制度化的最好案例。我根据参与编制的全过程,把它总结为11个步骤,包括:中期评估(2008年)、前期研究(2008年~2010年)、形成《国家“十二五”规划基本思路》(2010年)、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》(以下简称“《建议》”)的起草(2010年)、通过《建议》(2010年)、制定《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》(以下简称“《纲要》”)(2010年)、国家规划专家委员会论证(2010年)、广泛征求内外部意见(2010年~2011年)、全国人大审议并批准《纲要(草案)》(2011年)、正式公布《纲要》(2011年)、规划实施(2011年~至今)。^⑤

我们将五年规划编制模式总结为“集思广益”模式。它是指一套旨在集中各方面参与者智慧、优化决策质量的程序和机制,“十二五”规划编制历时两年多,经历了四轮的集思广益过程,分别为“十一五”中期评估、“十二五”基本思路研究、党中央《建议》编制、正式编制《纲要》,每一轮的集思广益都经历了上述的五个环节:屈群策(发散思维):在编制前期,通过一些机制安排发动方方面面为决策提供意见与建议;集众思(群策群力):起草人员对征集来的信息进行分析、比较、鉴别,“去粗存精、去伪存真”,并在此基础上,起草阶段性政策文本;广纳言(征求意见):阶段性政策草案形成后,要发给相关方面,征求他们的意见;合议决(集体商定):在不同决策层面,领导人或领导机构经过商议确定本层面的政策草案,直至最高决策层面确认最终政策文件,使之获得法律效力;告四方(传达贯彻):是指将已经形成的政策文件,向各方面进行传达,其目的要么是为下一层面的决策征询意见,要么是为最终政策的执行打下共识基础。

集思广益型决策模式是一种中国独特的基于民主集中制的决策模式,参与的主体包括中央政府的各个部门、智库与专家、非政府机构、国际机构和学者、社会公众等,这一过程吸纳各方面的利益相关者参与决策过程,充分发扬民主。往往是在每一步骤中,先民主,后集中,也就是先发散,后共识;再民主,再集中,再发散,再共识。因此,每一步骤的成果反映了每一步的共识。集思广益型决策模式也是一种科学的决策模式,因为只有通过这种方式,具备有限理性的决策者才能处理海量分散的、不充分的信息,才能面对并包容不同参与者的多元利益。

三、从“收与放”的悖论到两个积极性

韩一麦的文章讨论了地方在五年规划制定和实施过程中的自主性,认为五年规划体制发生了从中央到地方的分权过程,不论是制定过程中的地方广泛参与和实施中的计划实验都表明了这一点。

如何来观测中央与地方之间的关系呢?由于国家五年规划是由国务院来主持制定,全国人大批准,地方五年规划是由地方政府自主制定,地方人大批准。我们采用了定量方法来分析他们之间的关系。这一方法是中央与地方的目标函数一致性方法(见

表2：“六五”至“十二五”期间地方五年计划与国家五年计划一致指标的比重(单位:%)

| | “六五” | “七五” | “八五” | “九五” | “十五” | “十一五” | “十二五” |
|--------|------|------|------|------------|------------|------------|------------|
| 全部指标 | 64.7 | 77.5 | 77.9 | 43.2(42.1) | 53.2(46.6) | 83.2(89.3) | 74.9(76.9) |
| 经济类指标 | 56.4 | 81 | 79.2 | 27.1 | 25.3 | 59.9 | 34 |
| 非经济类指标 | 89.3 | 70.7 | 76 | 62.8 | 66.4 | 95.5 | 86.7 |

注:经济类指标包括经济增长与经济结构指标;非经济类指标指经济类指标之外的指标,包括人民生活,资源环境,教育、科技、公共服务等。与中央一致指标,包括与中央指标相同的指标以及体现中央指标的指标,其他为地方自设指标。“六五”至“八五”系根据浙江省、吉林省、青海省3个省份的五年计划计算的平均值;“九五”至“十一五”系根据全国31个省区的五年计划计算的平均值。为了连续可比,“九五”至“十二五”括号内标出了根据浙江省、吉林省、青海省3个省份计算的平均值。

表2)。我们的研究发现,⑥改革开放以来,地方目标函数和中央目标函数总体上趋于相互匹配。“六五”计划地方与中央一致的指标比例达到64.7%,到“八五”计划上升到77.9%，“九五”计划这一比例下降到43.2%，“十五”以后再度上升,到“十一五”,指标一致性比例上升到83.2%,达到改革以来的最高值,“十二五”仍然达到了74.9%。其中,地方目标和指标数要多于国家目标和指标数,更多的是反映了本地区的发展需求。从这个意义上来看,地方政府主要还是完成国家的目标和指标,同时也还要实现本地区的目标和指标,两者之间既有相容性、普遍性,也有个性和特殊性。这反映了中央和地方关系的主要趋势越来越激励相容,显然“两个积极性”比“一个积极性”要好。

这一转型从制度安排上,根本避免了计划经济时期的“一收就死、一放就乱”的悖论,既保证了地方自主,又保证了中央的集中统一,真正实现了中央和地方两个积极性。

四、小结

中国五年计划体制转型的经验表明,作为一个发展中的巨国,不但要充分发挥“两只手”的作用,还充分发挥中央和地方两个积极性,充分发挥内脑和外脑的两个大脑的作用,最大程度降低信息不对称性、权力不对称性,中央地方目标一致、激励相容,既充分发挥了高度的自主性,又保证了高度的统一性。充分发挥“两只手”的作用,充分结合中央和地方两个积极性,使得治理成本最小化,治理收益最大化,既发挥了地方的创造性,又能够“集中力量办大事”,使得治理绩效不但大大高于计划经济时期,同样也大大高于成熟市场经济的西方国家,这是中国经济发展奇迹的重要来源。

迄今为止,在一个十几亿人口的巨国,正在发生前所未有的制度创新,国际学术界对这一制度创新的研究和认识,仅仅是刚刚开始。在这个意义上看,韩一麦的文章起到了启蒙和引领的作用。

注释:

①参见胡鞍钢:《我国可持续发展十大目标:关于“十五”计划制定的建议》,载《国情报告》1999年第61期;胡鞍钢、王亚华:《生态赤字到生态建设:全球化条件下中国的资源和环境政策》,载《国情报告》1999年第109期;胡鞍钢、王亚华:《国情与发展—中国五大资本动态变化》,清华大学出版社2005年版;胡鞍钢、王亚华、鄢一龙:《“十五”计划实施情况评估报告》,载《国情报告》2005年第38期;胡鞍钢:《“十一五”规划与中国未来发展走向》,载《国情报告》2005年第45期、第46期、第47期;胡鞍钢:《对国家“十一五”规划目标及指标的建议》,载《国情报告》2005年第53期;鄢一龙:《“十五”计划目标完成程度历史比较》,载《国情报告》2005年第55期;胡鞍钢(著):《中国:再上台阶》,浙江人民出版社2006年版;清华大学国情研究中心:《国家“十一五”规划纲要实施中期评估(总报告)》,载《国情报告》2008年第20期;胡鞍钢:《国家“十一五”规划主要目标实施的中期评估》,载《国情报告》2009年第7期;胡鞍钢:《关于国家“十二五”规划总体思路及目标建议》,载《国情报告》2009年第13期;清华大学国情研究中心:《“十二五”时期的国际背景》,载《国情报告》2009年第29期;清华大学国情研究中心:《“十二五”时期的国内背景》,载《国情报告》2009年第30期;清华大学国情研究中心:《“十二五”规划总体思路与指导方针》,载《国情报告》2009年第31期;清华大学国情研究中心:《“十二五”发展主要目标与指标》,载《国情报告》2009年第32期;胡鞍钢、鄢一龙:《从经济指令计划到发展战略规划:中国五年计划转型之路(1949—2009)》,载《国情报告》2009年第36期。

②胡鞍钢:《中国特色的公共决策民主化——以制定“十二五”规划为例》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2011年第2期;胡鞍钢、鄢一龙、吕捷:《中国发展奇迹的重要手段:以五年计划转型为例(从“六五”到“十一五”)》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第1期;胡鞍钢、鄢一龙、吕捷:《从经济指令计划到发展战略规划:中国五年计划转型之路(1953—2009)》,载《中国软科学》2010年第8期;鄢一龙:《目标治理:看得见的五年规划之手》,北京:中国人民大学出版社2013年版;王绍光、胡鞍钢、鄢一龙:《集思广益型决策——中国五年规划的出台》,即将由中国人民大学出版社出版。

③参见胡鞍钢:《中国特色的公共决策民主化——以制定“十二五”规划为例》;王绍光、胡鞍钢、鄢一龙:《集思广益型决策——中国五年规划的出台》。

④各个五年计划对应的时段为:“一五”(1953年至1957年)、“二五”(1958年至1962年)、“三五”(1966年至1970年)、“四五”(1971年至1975年)、“五五”(1976年至1980年)、“六五”(1981年至1985年)、“七五”(1986年至1990年)、“八五”(1991年至1995年)、“九五”(1996年至2000年)、“十五”(2001年至2005年)、“十一五”(2006年至2010年)、“十二五”(2011年至2015年)。

⑤胡鞍钢:《中国特色的公共决策民主化——以制定“十二五”规划为例》。

⑥参见胡鞍钢、鄢一龙、吕捷:《中国发展奇迹的重要手段:以五年计划转型为例(从“六五”到“十一五”)》;鄢一龙:《目标治理:看得见的五年规划之手》,第七章。

胡鞍钢:清华大学公共管理学院

责任编辑:皮莉莉