



China Analysis 95
May 2012
www.chinapolitik.de

为市场规划

中国制定中长期综合规划的成败

Sebastian Heilmann (韩博天)

China Analysis is edited by

Sebastian Heilmann
Professor of Government / Political Economy of China
Trier University, 54286 Trier, Germany

E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

为市场规划

—— 中国制定中长期综合规划的成败

作者: Sebastian Heilmann (韩博天)

摘要: 在经济转型过程中, 中国没有全盘取消计划体制, 而是重新定义了计划的作用和转变了计划机构的职能, 这就是 1993 年到 2003 年之间所形成的新型规划体制。本文通过分析这个新型规划的制定过程, 探讨中长期国民经济和社会规划(五年规划)对促进经济发展和统一行政过程的作用, 揭示出中国独特的政策过程: 即将广泛、长期的政策目标与不断创新政策工具相结合, 将规划的长期性和灵活性相结合, 这是新型规划成功的地方。但新型规划依然保留着计划体制下形成的自上而下的机制, 这导致了国家退出市场的动力不足。随着社会和产业多元化, 这种自上而下的规划过程将会受到越来越大的挑战。

作者简介: 德国特里尔大学中国政治经济学教授

电子信箱: heilmann@uni-trier.de

* 原文题为 "Making Plans for Markets: Policies for the Long Term in China", 刊登在《哈佛亚洲季刊》(Harvard Asia Quarterly), 2011 年第 2 期, 总第 13 期, 33-40 页。

综合发展规划（又称“国民经济和社会发展五年规划”）作为一种预期性的公共政策协调机制，不但时间跨度长而且涉及范围广，其对政策制定的要求之高让许多国家望而却步，从上世纪 80 年代开始，有的国家缩小了规划的内容，有的甚至悄悄地放弃了这方面的努力【1】，唯有中国一直锲而不舍。中国政府一方面撤销了大部分计划体制下的工业管理部门，另一方面保留了对经济、社会、科技和环境发展进行长远综合规划的做法。

为了预测和利用国内国际两个市场，中国政府在规划中不断推出各种政策议题，从航空航天、基础设施到人力资源、教育以及医疗卫生，文化生活和休闲旅游，综合规划几乎覆盖了社会各个领域。为了促进规划实施，中国的规划制定者还试图把各种协商和调整机制融合到规划过程中，旨在使规划对预期之外的状况反应更敏锐，自我调整更顺畅，以及更加有助于政策工具的创新和运用。就长期规划的广泛性及对国内国际的影响力来看，中国建立了我们这个时代最具魄力的规划体系。

一、从计划到规划的转变

从 1993 年开始，为了引进市场经济，中国政府对国民经济发展计划的内容，制定程序和编制方法进行了重大改革。与 80 年代不同，90 年代的计划改革要求计划部门“以市场为基础”，将国内外市场主要趋势融入长期的经济规划中，与市场一起为市场作计划。改革后的国民经济发展计划逐步远离苏联模式，认同并支持市场为主的发展模式。尽管如此，中国政府为了保留对经济发展的主导权，并没有改变计划最核心的功能，特别是当政府不遗余力地

- 进行战略协调：从预期性、长期性、综合性的角度来确定国家发展优先顺序并对其进行协调；
- 主导资源配置：根据政策制定者对经济和社会持续发展必要性的判断，调动和集中有限的资源，对经济结构进行调整；
- 实行宏观调控：为了实现预定的发展目标，预防剧烈的经济周期波动和遏制外部冲击，国家控制主要经济总量的增长和水平。

经济转型过程中，中国并没有全盘取消计划和撤销计划部门，而是通过转变计划部门的职能，重新定义计划在“宏观调控”中地位和作用，将计划与财政、金融并列为三大宏观调控手段，以保障经济活动实现“综合协调”和“总量平衡”。与以往的计划专注于庞大的量化目标和指标不同，计划制定人员受命转向宏观的，战略性和政策性议题，不再直接给企业和地方下达生产指令，而是发挥计划的“事先协调”作用，以此弥补市场“事后协调”的不足【2】。

编制“十五”计划（2001-2005）期间，朱镕基政府甚至提出了政府“不再是资源配置的主要力量”，经济增长应建立在市场竞争基础之上。计划应该从设立量化增长目标为主转向引导和协调结构性和实质性的经济和社会转型，比如发展服务业，推动内需，确保环境可持续性，促进城市化以及西部开发等。此外，“十五”计划还把科技和人力资源视为中国赶超先进国家的决定性因素【3】。一位参与制定“十五”计划的官员指出，这是九十年代中期以来社会主义从短缺经济转为过剩经济的必然要求，计划体制必需从强调物质生产和实体增长转向更加广泛的以人为本的发展【4】。

与朱镕基对国民经济发展计划本身以及计划机构所持的怀疑态度相反，温家宝则强调国家要对经济、社会、科技和环境的发展进行长期协调，并重新重用制定计划的官员。2003年11月中共中央全会上，温家宝提出了“五个统筹”的纲领性口号，以此概括共产党重视“和谐”和“科学”发展的理念，强调政府协调发展的责任，政府不应对城乡之间，地区之间，社会和经济，人和环境以及国内国际之间不平衡发展听之任之，不应寄希望于市场自动解决这些问题。

2003年对“十五”计划进行了一次内部中期评估，结果决定对“十一五”进行重大创新。这些创新的想法其实早在九十年代中期就已经提出，为了跟以往政府直接决定资源配置有所区别，把“计划”改成了“规划”；更重要是“十一五”引进了新的约束性指标。与以往的计划经济中的指令性指标不同，约束性指标针对的不再是企业，而是各级政府部门，特别是对政府在保护环境和国土资源方面进行约束，因此又被视为“政府对社会的承诺”。这一指标体系的转变是制定规划的官员逐渐认识到，如果综合规划局限在1993年计划体制改革提出的教条，作为“战略性，宏观性和政策性”的指导方针，仅仅提出预期性指标，那么综合规划将会失去公信力和执行力。

引进约束性指标之初，曾有许多市场派的官员和学者称之为历史倒退，但制定规划的官员最终说服了最高决策层，并让规划专家委员里的市场派学者也接受了他们的说法，即约束性指标是用来规范政府行为，而不是干预企业决定，这种做法在环境保护和土地利用政策方面是合理与合适的。

事实表明，“十一五”规划（2006-2010）最成功之处就是提高了各级行政部门的节能减排意识，开始改变发展经济的方式，这个结果让一些中央官员也颇感意外。在随后的“十二五”规划中，规划者建议扩大约束性指标的范围，用国家统一标准来进一步约束地方政府，阻止破坏环境和滥用土地资源的行为。

表 1：八十年代以来计划职能转变

1980-1992	1993 -2000	2000 年至今
计划设定的目标		
实物产出增长（“物质计划”）；“总体平衡”	“宏观调控”；集约式增长；提高生产力和生活水平；“可持续增长”	转变产业结构；城乡之间和地区之间收入再分配；环境保护；技术创新；“人力资源”（“以人为本”编制规划）
计划编制方法		
逐步减少指令性计划和资源配置的行政手段；对初期消费市场实行“指导”计划；局部放开价格	转向以市场为导向的“宏观”计划；大幅度减少量化指标和资源配置的行政手段；放开价格	引进新的约束性指标，规范政府在环境保护和国土管理方面的行为；划分“主体功能区”对地方经济发展进行统一规划
产业政策		
苏联式的行业部门管理产业资源	撤销行业主管部委；开始制定产业政策	普及中长期产业规划和产业政策

© 韩博天

二、与东亚模式的比较

中国的“社会主义市场经济”改革，与日本战后经济发展的理念以及政府干预手段有许多共同之处，例如中日两国政府都把赶超先进工业国家，增强国际竞争力作为经济发展目标，同时，强调保障国家“经济安全”以及避免外国势力在经济发展中占据主导地位等。

正如斯坦福大学教授奥奇摩多（Okimoto）所指出的那样，东亚产业计划的核心是对自由市场根深蒂固的怀疑，不相信自由市场能够自发形成“一种满足国家需求的产业结构，而不是被动接受国际分工”。因此政府必须预先建立市场，并用政策维护市场稳定。社会投资必须集中引导到某些特定产业，为实现国家的战略目标和利益服务，比如促进国家富强和提升国际地位。这些的国家目标和利益虽然是由政府决定，但却具有广泛的社会共识【5】。

从 1993 年之后国民经济综合规划所设定的目标体系来看，中国与东亚国家有很多雷同之处【6】，特别是循序渐进的发展优先顺序：从九十年代中期开始，先是优先发展基础设施，之后社会（包括社会再分配，收入不平等，城乡人口流动），技术，环境，人力和空间（城乡，大城市）等议题在规划中的比重逐步增大，直至今日成为首要议题。

除此之外，中国的规划过程依然是以国家为主，从未像日本那样依靠政府与私人经济之间微妙的互动形成所谓的“由官僚体系牵头的社会谈判”【7】。中国的规划过程似乎更接近六十年代到八十年代的韩国，当时韩国也采用了组和型的政策措施，既有约束性和诱导性措施，也采用了分类管理、区别对待的方式。当时韩国的计划主管部门常常把定期规划协商视为了解商业部门和官僚部门发展新趋势的途径，或是在经济环境发生剧烈变化时进行直接干预的渠道，甚至是克服狭隘的“长官意识”和平息部门权力之争的工具【8】。

中国与东亚各国最根本的区别在于：首先，中国的规划体制是从计划经济转变而来，这种以干部为主的体制与日本或韩国以企业为主的体制有着本质不同。其次，日本经济从来不是中央集权经济，日本地方政府的行为也从来不受国家中长期指导性计

划的约束，日本的指导性计划更像是为经济主体和官僚主体提供的一个经济总体预测报告。而且日本的指导性计划是在公共部门和私营单位之间互动之中形成的，这种互动主要发生在一种非正式的，没有等级之分的人际网络中【9】，这与中国自上而下的规划过程有这本质区别。最后，中国大型国有企业对规划的影响力让其它私人企业相形见绌，这与日本和韩国以私人企业为主的经济计划形成鲜明对照。

总而言之，从 80 年代到今天，日本和韩国的经验都被中国视为编制规划和制订产业政策的榜样。过去的十年里，中国规划制定者对挑选学习对象也越来越专业。例如，跟日本专家学习大都市规划，向德国请教空间和环境规划，到新加坡和韩国学习人力资源管理和科技规划，甚至研究了北欧斯堪的纳维亚一些小国的社会福利规划。值得一提的是，印度所使用的高深复杂的计划模型和技术也曾被中国同行反复地测试过【10】，但却从未成为中国真正学习的样板。

三、规划调整机制

1993 年以后，中国制定规划者对建立规范的数量模型越来越谨慎，但对市场的异常波动以及政策实施过程中难以预料的状况却越来越宽容，强调必须把综合规划、全局利益与灵活解决问题、综合治理方式结合起来。可以说，1993 年以后的新型发展规划之所以有利于或至少没有妨碍中国经济起飞，是因为它做了一些自我调整。

其中一些调整措施对抑制传统计划体制内僵化和集权倾向具有一定作用，这些措施其他东亚国家也曾使用过，它们包括：

- 把指令性计划限制在少数几个国家严格控制的行业内
- 扩大和改善契约型和指导性计划（这里指以诱导手段为主的、非自上而下的计划）
- 开放各种渠道学习国外经验，因地制宜加以实施
- 面向国际市场，引入创新和竞争

除此之外的一些调整机制则是中国所特有的，根据自身实践形成的【11】，其中有：

- 鼓励各方面进行广泛和持久的政策试验
- 容许长期的过渡性、混合性、非正式机制（机制分层）
- 保留中央集权和各地自主之间来回摇摆的模式
- 党内层级制度作为强制地方执行中央政策指令的保障，通过红头文件，党的会议决议，“搞运动”等形式把中央政令作为应急措施下达给地方
- 把党管干部的制度扩大到人才资源管理

在中国，政策协调过程及政策工具与大多数工业化国家或新兴国家有很大的区别。但这并不意味着中国发明了全新的过程和工具，中国的创新在于根据自己的国情重新组合了指令性、契约式、指导性以及试验式协调机制，这些机制和工具的源头都可以追溯到中国自己的历史经验，或早先日本韩国经济起飞阶段的经验。由此可见，中国政府的政策制定模式超过了现有的分析框架和理论模型，无论是社会主义计划经济，还是东亚发展国家模式，或者英美规制国家的理论都无法单独解释中国的现实。

四、新型规划的成就和局限

1993 年之后，中国政府对基本的宏观经济指标及其平衡（通胀，财政赤字，外债，资本性账户，经常账户和外汇）继续进行集中控制，这种政府宏观控制和规划相结合的方式迄今为止成功地促进了经济增长（主要靠投资和外贸推动），基础设施建设和产业多元化。无论是 1997 年的亚洲金融危机还是 2008 年的世界金融危机，遭受外部冲击中国经济通过采取事先规划好的以及临时性的干预措施，使宏观经济迅速复原。

中国新型规划的最大优势就是它的灵活性，在三次经济调整期间(1993-1995, 1997-1999, 2008-2010)，中国政府面对艰巨的宏观挑战，迅速临时改变原来的规划目标并采取应急措施。并且宏观规划中编入试点方案，引进中期规划评估以及定期派出中央巡视组，这些做法让中国政府避免落入规划一旦出台就无法变通的困境，20 世纪许多社会主义国家和民主国家正是因为这个弊端逐渐放弃了计划。一位资深的规划制定者承

认识，当经济危机应对措施与规划长期目标发生冲突的时候，中国的规划制定者往往“牺牲长期目标”。但经济一旦复苏，他们又立刻重新回到既定的长期目标。比如在2008-2009年世界经济衰退期间，中国制定规划的官员调动了所有可利用的资源应对危机，当经济形势重新稳定下来之后，他们又同样坚决的回到了五年规划中所制定的“正确”的长期目标。总的说来，中国制定规划的方法是非常灵活的，它既有明确的目标，同时又给反复试验各种实现目标的方法和步骤提供足够的发挥空间。

尽管中国经济的发展速度和规模创下世界纪录，但是，从发展规划所提出的目标，如调整经济结构、转变发展模式来看，规划也显示出明显的局限性。从九十年中期以来，所有“五年计划”都把“转变增长和发展模式”当成中心任务，但规划在促进和引导宏观结构转变方面的成效却乏善可陈，这与政府干预经济所取得的成就形成鲜明对照。从转变经济结构和引导技术创新来看，各个领域实施规划的效果参差不齐，既有大型国企意想不到的成功转型和崎岖的技术创新之路，也有推动国产汽车产业化过程中屡屡失利、代价不菲的政策，而房地产市场的迅猛发展则完全超出了当年规划制定者的预测判断。总体看来，如果国家规划与市场激励机制相违背，它们就很难对地方政府或企业发挥约束作用。国家规划实施最有效率的领域，往往是干部的政绩考核与国内国际市场发展趋势相吻合的那些领域。为市场规划，这也是1993年许多部门，行业和地区迫切要求改革计划体制的最大驱动力，他们认识到，不应再把计划与市场相对立（或把计划作为市场的替代品），而是要与市场一起为市场规划。

此外，中国制定规划的过程也暴露出政府长期干预经济的缺点。首先，规划维护各种既得利益团体的特权，因此中国的政策制定者和他们的政策顾问之间常常就政府应该如何利用竞争性的产业规划来限制一些经济领域内的垄断和寡头展开讨论。其次，大家对一个关键问题还没完全达成共识：即限制政府对经济领域的一些干预行为和制定政府“退场”规则，以便留给市场竞争和社会自治组织足够的发展空间。目前中国经济和社会的很多领域仍需要把个人积极性引入公共机制内，“共同促进结构转型，多样化发展和科技进步，这个公共机制应该超过市场自发机制”【12】。正如其他东亚国家所经历的那样，在一个日趋复杂的社会里，信息无处不在，创新自下而上，经济和社会多元化的发展不能靠国家自上而下来主导。面对这种局面，东亚各国采取了分期分批的方式让政府逐渐退出经济活动。基于目前中国对经济领域有增加干预的趋势，政府退出经济和社会领域的动力不足。

五、编制规划是规范政府行为的一个过程

除了协调经济的作用之外，综合发展规划对中国统一行政过程也具有不可忽视的作用。通过设置政策议题，确定工作重心，构思新的政策口号，这个漫长的过程实际上为中央决策者提供了一次难得的展示权威的机会。尽管地方行政部门有规避中央政策的动机，但他们还是必需要学习国家政策，并花大量的时间编写和论证符合中央政策的地方发展战略。

作者所采访的中央和省一级的官员都不约而同地强调正式的、完整的规划文件的重要性，因为它是起草其他专门政策的重要依据。由于各级行政部门都参与规划的编制和实施工作，实际上这给各部门之间提供了一次互动演练，内容包括了服从中央领导的公开表态，辨识政治决策者和行政官员之间的不同意见，以及为缩小这些不同意所作的努力。发展规划对统一中国庞大的，职能分散的行政机构具有重要的、甚至不可或缺的作用，同时它还赋予了党的领导地位的合法性。从这个角度来说，中国的新型发展规划对整合政府的作用也许远远超过了对经济活动的配置，再分配以及调节作用，这与其他许多国家的计划相比有着本质区别。

六、短期政策制定周期理论的不足

从本质上说，中国制定规划目的是为了把政府决定的发展优先顺序强加于市场。中国的规划制定者认为，西方国家制定政策仅限于市场失灵后的临时性补偿措施，并把人类社会发展交给“盲目”的市场力量，这种背景下，制定政策的周期相对较短，政策目标也常常变动。中国的发展规划则长时间（至少五年内）锁定一个既定目标，同时要应对资本市场失调，环境恶化和人口变化等重大挑战，这种较长的政策制定周期与西方短期政策制定周期形成对照。

尽管中国的政策制定者将继续编制综合规划，但他们也认识到，未来的经济和社会将会面对越来越多不可知和不稳定因素，规划者不可能全都预测到。本文作者采访的一位高层的官员承认说，即使是最详尽的规划也不能阻挡灾难、经济衰退和外部冲

击的发生，但是长远规划能为迅速一致应对这些意外状况提供一个坚实的基础，帮助社会最大限度减少损失。

将广泛、长期的政策目标与不断探索尝试新的政策工具相结合，中国这种独特的政策过程模式未来可能会是一种优势，但其前提是国家必须控制经济增长，货币通膨，财政赤字，贷款总量，经常性和资本性帐户，汇率机制等这些所谓决定发展的变量。一旦中国政府失去对其中一个或数个主要变量的控制，新型的发展规划可能就会戛然而止。

2008 年世界金融危机之后，许多国家加大了对市场的干预。中国把长期规划和临时调整机制结合在一起的做法超过了许多国家危机管理模式，这对许多国家是一种启示。但同时也必须指出，中国编制规划的方式产生于一个非常独特的政治经济环境之下，在其它国家简单复制中国“模式”显然并不可取。（译/石磊）

References

- 【1】 Boettke, Peter J. (ed.), *The Collapse of Development Planning* (N.Y.: New York University Press, 1994); and Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith, *Economic Development*, 10th edition (Harlow/London: Pearson, 2006)
- 【2】 中共中央：关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定（1993年11月14日）；桂世镛（主编），*中国计划体制改革*（北京财经出版社，1994），74-76页
- 【3】 刘国光（主编），*中国十个五年计划研究报告*（北京人民出版社，2006），661-703页
- 【4】 杨伟民（主编），*发展规划的理论和实践*（北京清华大学出版社，2010）
- 【5】 Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989), p.9-12, p.36-37
- 【6】 Tambunlertchai and Gupta (eds.), *Development Planning in Asia* (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre, 1993), p.5
- 【7】 Nakamura, Yoichi , "Economic Planning in Japan", in: Tambunlertchai, Somsak and S.P. Gupta (eds.), *Development Planning in Asia* (Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre, 1993), p.21-22
- 【8】 Il Sakong, „Indicative Planning in Korea“, *Journal of Comparative Economics*, Vol.14, 1990: 678-679
- 【9】 Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989), p.24, p.228

- 【10】 Byres, Terence J. (ed.), *The State, Development Planning and Liberalisation in India* (Delhi: Oxford University Press 1998), p.1-35
- 【11】 Heilmann, Sebastian and Elizabeth J. Perry (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011)
- 【12】 Rodrik, Dani, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2007), p.99