

# 整体知识与公共事务治理 :理解 市场经济条件下的五年规划\*

□鄢一龙 吕 捷 胡鞍钢

**摘要** :本文基于中国五年计划(规划)的实践,从国家治理的角度重新考察为何需要国家发展规划这一具有广泛争议的基础性问题。计划经济条件下,由于经济运行所依赖的信息是分散的,中央计划面临严重的信息不对称,国家计划是低效率的。改革开放以来,中国的五年计划已经转变为运用整体知识的公共事务治理规划,形成了通过发展规划推动公共事务治理的机制。中国的实践表明,发展规划成为有效率制度安排的领域是基于整体知识的公共事务治理,而不是基于分散知识的微观经济活动安排。

**关键词** :五年计划 五年规划 发展规划 国家治理 公共事务治理

党的十八届三中全会提出了国家治理体系和国家治理现代化的总目标。习近平指出,国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。国家治理体系和治理能力的现代化,并不是向某个预设的模式演进,而是制度体系的自我完善过程。我国从新中国成立之初就开始建立五年计划(规划)体制,是我国国家治理体系的重要组成部分,这一体制不断自我调适,渐进改进,内生演化,从而实现了治理效率的改进。改革开放以来,我国的经济体制从计划经济逐步转型为社会主义市场经济,同时五年计划体制也进行了适应型的转型。众所周知,五年计划原先是计划经济的核心制度安排,五年计划体制本身发生了什么样的转型?在市场经济条件下,这一制度安排是否有效?为什么?

20世纪30年代以来,世界上出现了席卷全球的计划化浪潮,不但社会主义国家普遍采取计划经济体制,亚洲、非洲的许多发展中国家也纷纷将国家计划作为推动工业化的手段,欧洲的一些发达资本主义国家也将国家计划作为促进经济发展的手段。保守估计,到1987年大约占世界总人口34.4%,面积30.7%的国家采取了国家计划(科尔奈,2007),世界银行将国家计划称为一项改变世界经济版图的伟大人类实验(世界银行,1996年)。

20世纪70年代,非洲的发展计划总体上宣告失败(U.N. Economic Commission for Africa, 1966);20世纪90年代,随着苏联解体、东欧剧变,社会主义国家开始从计划经济向市场经济转型,在此过程中大部分国家都抛弃了计划体制,而实行间接计划、指导性计划的欧洲国家和东亚国家(地区)也逐步取消了发展计划(Don, 1985; Powell, 2005)。

从世界范围来看,国家计划似乎已经成为失败的,或者说是过时的制度试验。1996年世界银行发布年度报告《从计划到市场》,对国家计划做出了历史总结式的评价:这种制度远不像表面上看起来那么稳定,其原因是计划方式内在的低效率是无处不在的,而且随着时间的推移,计划方式的深层次低效率日益凸显出来(世界银行,1996年)。即便像斯蒂格利茨这样左翼的经济学者也认为计划只能在企业对集中在一个非常局部的水平时才是可行的,而全国性的计划框架是不可行的(斯蒂格利茨,2011)。

\*本研究得到国家社会科学基金项目“政府执行力与国家五年规划目标实现机制研究”(编号:12CZZ047)的资助。

与大多数国家不同,中国的国家计划体制并没有随着计划经济的瓦解而消失,而是通过逐步改革实现了转型,重新焕发出活力,持续活跃在发展政策舞台的中心,发挥着日益重要的作用。

中国计划体制转型历史轨迹的独特性,长期以来,并没有引起相应的学术关注,许多学者认为,国家计划不过是中国从计划经济向市场经济并轨过程的制度残褪,或者说不过是重复法国、东亚发展型国家所曾经采取过的间接的经济计划,随着中国经济体制转轨的完成,它将很快退出历史舞台(Huang, 2008; Naughton, 2007; Chow, 2007)。2008年金融危机以来,许多人开始重新认识中国的发展模式,五年计划开始被认为是中国的制度优势。人们试图突破原有的认识来重新评价中国的五年计划。对于五年计划体制的再认识已经成为新的国际学术热点和学术前沿(Heilmann and Melton, 2013)。

这些研究纠正了人们以往对于中国发展计划已经过时的认识偏差,重新激发了人们对发展计划研究的兴趣,但是这些研究并没有对20世纪30年代以来,关于国家计划存在性问题大争论做出回应,并没有能够回答关于国家计划的根本性问题:在市场经济条件下,国家是否需要计划?如果国家需要计划,那么国家需要什么样的计划?本文尝试通过总结中国五年规划的实践,重新认识国家计划的存在性问题。

对于国家计划性质的争论主要聚焦于对于计划体制运行所依赖的信息基础(知识属性)的不同认识。国家计划的支持者认为国家计划是自觉运用经济规律的手段,从而解决了资本主义经济运行中的盲目性、事后性、自发性的问题。国家计划的反对者则认为由于经济运行的基础信息是分散存在的,因此,国家计划面临严重的信息不对称问题,是具有根本性缺陷的制度安排。

本文研究表明随着中国五年计划的转型,已经成为一种新型的国家计划,即基于整体知识的公共事务治理规划,从而使得国家计划重新焕发生机,并为国家计划的存在性问题给出了一个新的答案。由于微观经济运行所依赖的信息基础是分散的知识,这就使得中央集权的计划经济体系面临严重的信息不对称问题,因此计划经济缺乏相对效

率,但是,对于改善经济社会整体状况的公共事务治理而言,所依赖的信息基础是整体知识,而国家规划体制是与整体知识相适应的治理机制,因此在这一领域是有效率的。公共事务治理规划对于整体知识的应用包括:对于私人产品制定预测性规划发挥信号功能,对于混合产品制定引导性规划发挥引导功能,对于公共产品制定约束性规划起到配置公共资源的功能。

改革开放以来,中国的五年计划已经从应用分散知识的经济计划转变为应用整体知识的公共事务治理规划。五年规划基本定位已经成为对宏观经济活动提供框架性指导,为政府履行公共服务职责提供依据。从规划量化指标构成来看,九五计划以来,直接干预微观经济活动的实物量指标已经取消;而经济增长、经济结构等宏观经济指标比重也逐步下降,而环境保护、人民生活、社会保障、教育科技等公共事务指标已经占据绝大多数。尤其是从“十一五”规划开始将国家五年规划的指标分为预期性指标和约束性指标,并规定约束性指标是需要通过有效配置资源确保实现的指标,这就进一步强化了五年规划的公共产品提供功能。本文还以单位GDP能耗指标的案例分析了通过制定和实施发展规划推进公共事务治理的机制。

## 一、知识的属性:国家计划理论论争的焦点

自从国家计划作为一种制度诞生以来,它的存在性问题就饱受争议,20世纪30年代以来,围绕著是否支持国家计划形成了两个相互对立的阵营,进行了绵延近半个世纪的世界范围的争论。虽然争论的议题涉及激励机制、信息问题与体制适应性等方面,但是最为关键的聚焦点在于经济社会运行的信息基础(知识属性),或者说国家计划是否是有效的应用知识的制度安排(Hayek et al., 1935; 马凯、曹玉书, 2002; 鄢一龙, 2013)。

马克思、恩格斯提出计划经济的设想正是基于对资本主义体系经济活动盲目性的批判,在他们看来知识的属性和运用确实是个核心问题,由自发的无计划的 生产方式向 有组织的有计划的 生产方式演进标志着人类从受盲目的异己的力量统治到 自然界自觉的真正的主人的飞跃,从而结束

经济盲目运行带来的 无时不在的无政府状态和周期性的动荡这样一些资本主义生产难以逃脱的劫难 (马克思 [1871] ,1995)。

苏联等国家将计划经济作为基本经济制度 ,试图对人类的经济活动做出自觉的安排。在社会主义公有制的基础上 ,实行高度集中的计划经济体制 ,通过计划指令对经济活动进行有目的的协调 ,并对资源进行有计划的配置 (斯大林 ,[1952] ,1979) ;将中央计划的指标逐层贯彻 ,最后成为企业进行生产活动的指令。换言之 ,就是将 科层制 延伸到整个国家经济活动的各个方面、各个环节、各个层次。经济活动组织变成层级官僚体制中的一个单位 ,中央通过层层分解下达 ,层层监督考核的方式对其实施计划管理 (科尔奈 ,2007)。

对中央计划经济体系运用知识的有效性最早提出严肃质疑的是奥地利学派的一位著名人物冯·米塞斯教授 ,他认为社会主义制度下的中央计划体制不可能有经济核算。他认为 ,由市场决定的产品和服务的价格 ,为企业提供了经济核算的基础 ,而社会主义由于没有市场经济 ,就不存在着这一基础 ,而以社会劳动时间作为核算基础并不可行 (米塞斯 ,2008)。

针对这一观点 ,东欧的经济学家兰格等人做出了回应 ,他们从市场均衡理论的基础出发 ,提出了一个市场社会主义方案 这通常被称为兰格-勒纳-泰勒定理 ,即由政府占有生产资料 ,但是和市场经济一样由价格对资源进行配置 ,以实现资源的最优配置。价格由中央计划局决定 ,用一种类似自由市场试错的方法 ,通过逐步试验改正的方法 ,就有可能确定供需均衡的物价。随着计算机等现代信息工具的出现 ,这种 社会主义计算 就更为简单易行了 (奥斯卡·兰格 ,1981)。

奥地利学派的另一位著名人物哈耶克则进一步指出 ,中央计划的 社会主义计算 之所以是不可能的 ,并不是由于计算能力的原因 ,而是由于计算所赖以发生的基础数据 (datum) 不是以一种可以集中处理的方式存在的。经济系统赖以有效运行的偏好、价格衡量、技术、资源供给等各种 本地知识、情境知识 (knowledge of the circumstance) ,分散性地存在于各种经济机构中 ,这种知识 从未以集中的或完整的形式存在 ,只是以不全面而且时常矛

盾的形式为各自独立的个人所掌握 (Hayek ,1945)。

科尔奈 (2007) 也指出 ,中央计划必须通过某种方式来自下而上地收集这种分散的信息 ,但这种方式收集上来的信息往往又是不充分的 ,和扭曲的 ,收集和处理如此庞大的信息量 ,再以这些信息为基础协调是中央计划体制无法有效承担的 ,随着经济规模的加大 ,信息变得越来越复杂 ,信息的收集、加工与传播的机制越来越难以有效运转。

不同国家的计划经济实践都表明哈耶克等人对于经济计划的批评确实是正确的 ,中央计划必定面临着严重的信息失灵问题 ,换言之 ,经济运行所依赖信息的分散性决定了难以通过一种集中决策的方式来处理信息。由于经济系统运行所依赖的信息是分散的 ,因此计划经济体制总体上是失灵的 ,而市场经济则在产生和应用分散信息上具有先天的优势。

与此同时 ,关于国家计划的存在性问题的争论也不能说已经尘埃落定。最为根本的一点 ,马克思提出对于资本主义体系的 盲目性 批判仍然没有得到解决 ,人类对共同事务做出自觉安排的可能性是否还存在 ? 计划经济体制之所以运转失灵 ,根本原因在于经济活动赖以运行的知识是以一种分散的形式存在 ,换言之 ,计划体制并不能有效地处理分散的知识。然而 ,这也引出一个相对的问题 ,经济社会的运行并不完全依赖于分散的知识 ,对于经济社会运行同样关键的大量信息是以一种集中、整体的方式存在的 ,在这些领域国家计划是否是有效的 ?

## 二、运用整体知识的公共事务治理规划

与国家计划争论相对应的是关于公共事务治理同样面临着如何有效应用知识的问题。这一点恰恰为主流的公共事务治理理论所忽略 ,对于公共事务性质的研究已经形成了许多具有影响力的范式 ,例如 ,庇谷外部性理论 (庇谷 ,[1932] ,2003) 、科斯社会成本的讨论 (Coase ,1960) 、哈丁公地悲剧理论 (Hardin ,1968) 、奥尔森集体行动逻辑 (奥尔森 ,[1965] ,1994) ,以及奥斯特洛姆夫妇对于公益性产品的定义 (文森特·奥斯特洛姆、埃莉诺·奥斯特罗



姆,2000)等。这些公共事务治理的主流范式,主要是探讨公共事务治理的主体和途径问题,并没有关注公共事务治理的知识性问题。

在真实世界中,国家需要提供的公共产品的性质和数量并不是预先界定好的,国家面临着和私人厂商一样的问题,并不是一开始就知道生产什么?生产多少?何时生产?而是需要根据对于变动的环境的认识和有限的资源约束来确定。这3个问题恰恰是企业需要规划的原因。公共事务的决策者事实上同样面临着3个知识性问题:(1)提供何种公共产品;(2)提供公共产品的数量;(3)提供公共产品的优先次序。国家需要向企业一样作计划,它需要向企业一样制定特定时间段的(公共)产品的类型和数量的目标,并实现这一目标。

以减少污染物排放为例,根据现有的理论,我们知道可以通过排污权交易,损害者补偿,政府干预等方式来减少污染物排放,这些方案都是基于法律规则的交易行为,公共利益被看成契约的第三方,政府被视作契约执行的监督者。然而,我们不能预先知道减排与其他目标(例如减贫)相冲突时,要多大程度控制污染?多大程度将有限的政府资源用于治理污染,而不是做其他的事情?千头万绪的公共事务的优先次序无法通过法律预先加以规定,而是需要不断地加以权衡,不断地加以调整。换言之,在真实世界中有效的公共事务治理面临着一个需要预先加以规划的知识性问题。

关于公共产品的种类、数量、优先次序3个问题的答案并不是给定的,而必须从一个长远的时间框架和全局的空间框架才能加以回答,这是由于公共利益本身就是整体利益和长远利益。对于这3个问题的回答,所依赖的信息,或者说基础数据显然并不是以一种分散的形式存在,而是需要基于对经济社会的整体认知。

这种关于经济社会整体状况和长远状况的知识,我们可以称之为整体知识。整体知识对于经济社会的有效运行是不可或缺的。我们可以列举几种整体知识的类型:(1)经济社会发展情况的描述性知识;(2)经济社会发展存在问题的诊断性知识;(3)经济社会发展面临机遇和挑战的分析性知识;(4)经济社会发展的未来趋势的预测性知识。

整体知识和哈耶克所说的分散的知识不同,它

不依赖于分散个体独特的情势,而是需要对整体的研究和全局的把握。哈耶克所说的分散知识,一定程度上具有后来波兰尼提出的隐性知识(implicit knowledge)的特征(Polanyi,1967),它难以脱离特定企业所面临的具体情境而存在,它是随着具体供求关系瞬息万变的知识,即便是可以编码,也不具备普遍的意义。相反,应用于公共产品提供的整体知识,则是可以编码的显性知识,它是一种全局性、长期性和相对稳定的知识,这也使得其可以作为中央计划的基据(datum)(见表1)。

发展规划恰恰是运用整体知识的有效制度安排。发展规划从它的本义来说就是关于特定目标和相关联资源配置的决策,以及推动目标实现的一系列行动。基于整体知识的公共事务治理的决策本质上是国家计划决策,所要解决的问题就是所谓的社会工程问题,即努力从给定的资源或手段中获取最大的成果的问题(Hayek,1945)。这里的资源是指公共资源,以及政府所能引导的全社会资源,最大成果就是公共事务治理的需要和可能达到的目标。这也意味着,虽然国家计划(规划)体制在经济活动领域是失灵的,但是在公共事务治理领域却是有效的,它可以通过有意识地运用整体知识,制定发展规划,引导资源配置,并推动特定阶段的公共事务治理目标的实现。

因此,五年规划的公共事务治理是指通过有意识地运用整体知识,制定国家规划,引导资源配置,以推动目标实现的公共事务治理方式。首先,它是一种国家的治理方式(governance)。它不同于计划经济的行政指令,并不是简单的自上而下的行政管理,而是中央、地方、企业、公民等多元主体共同参与,通过行政方式、社会网络、市场机制等渠道共同作用的公共事务的治理。其次,它是运用整体知识,提供公共产品的治理模式。整体知识就是提供公共产品所依赖的知识,而五年规划体制就是能够有效地产生并运用整体知识的体制。第三,它是一种通过集中计划引导资源配置的治理方式。

表1 两种类型知识的不同特征

	分散知识	整体知识
应用范围	私人产品	公共产品
知识源	私人、短期的情境	整体、长期的情境
知识属性	部分为隐性知识	显性知识
变动性	不断变动	相对稳定
决策主体	企业	中央计划者
决策方式	分散	集中
协调机制	价格体系	计划体系

资料来源:系作者设计。

中国公共管理论坛

整体知识也决定了决策应该以集中的方式进行,这并不意味着其他主体不能参与决策,而是需要对公共事务做出集中的安排和计划。集中的计划成为引导资源配置的重要手段。它通过直接指令和间接引导的方式,协调各分散主体的行为,并引导相关资源配置,以推动国家目标的实现。

作为公共事务治理的发展规划,不仅仅应用于公共产品提供,规划本身所提供的信息具有公共性,因此也可以应用于私人产品和混合产品。根据运用整体知识的方式不同,可以分为预测性规划、导向性规划、约束性规划。对于私人产品而言,国家的预测性规划可以为投资者、生产者提供信号作用,降低投资者、生产者面临的不确定性。混合产品领域,政府和市场同时发挥作用,导向性规划可以成为日常政策和市场活动主体的依据,起到导向和引导作用。提供公共产品,是政府的主要职责,约束性规划是上级政府对下级政府下达的约束性任务,是需要政府配置资源,确保实现的目标和指标(表2)。

实现国家治理的现代化关键要处理好政府与市场的关系,正如党的十八届三中全会指出的市场要发挥决定性作用,而政府要发挥更好的作用。那么什么才是这两个资源配置手段的合理边界?传统的公共治理理论认为,政府的职责在于弥补市场失灵,提供非竞争性产权和非排他性消费的公共产品。事实上,我们需要一个更根本性的视角,即决定经济社会运行的知识属性来重新界定政府之手和市场之手的边界。中国市场经济条件下的五年规划治理体制实际上给出了一个新的界定:即分散知识领域需要看不见的市场之手发挥配置资源的决定性作用,在整体知识领域需要看得见的规划之手发挥配置资源的更好的作用。

三、重塑中国五年计划：向公共事务治理规划转型

改革开放以前,我国实行计划经济体制,总共制定并实施了5个五年计划,五年计划主要内容是发展国民经济,计划的指标主要是粮食、钢、铁等工农

业建设的实物量产品,计划的核心是对工农业的投资和生产做出安排。当然,这一时期的国家计划也不是仅仅用于发展经济,国家五年计划也有教育、科技等指标和内容;特别是还制定了《1956年至1967年科学技术发展远景规划》,促进了中国科技的重点突破,跨越发展。这一时期的经济计划在新中国成立初期对于经济发展起到大推动作用,但是随着国民经济规模的变大,就出现了信息紊乱、收与放、悖论等问题(白和金,2003;房维中,1983;刘国光等,2006;武力,2010;鄢一龙,2013)。

改革开放以来,随着中国的经济体制逐步由计划经济向市场经济转型,中国并没有像苏联、东欧的社会主义国家一样在经济体制转轨的过程中也抛弃了五年计划,而是对五年计划体制进行了重塑,逐步由经济计划转变为公共事务治理规划,探索出一条国家计划由衰落转向重新兴盛的新路。这既不同于经典社会主义国家的指令性经济计划,也不同于欧洲、东亚等国家实行过的间接性、指导性经济计划,而是一种新型的国家计划。

首先表现为五年计划(规划)不再干预微观经济活动,转而为国民经济和社会的发展提供宏观框架。五年计划逐步取消了工农业实物量指标。实物量指标是计划经济时期五年计划的核心指标,也是计划经济的重要标志,通过这些指标国家才能对工农业的生产进行有计划的安排,一旦制定,就成为中央的计划指令,并层层下达、层层分解,最后落实到具体企业的生产指标。六五计划的实物量指标还有65种,到八五计划就减少到29种,九五计划定位为宏观性、战略性和政策性规划,指标主要是宏观指标,基本上取消了实物量指标,虽然还保留12个实物量指标,但它只是预测性的,事实上已经取消了对工农业产品生产下达计划,十五以后连预测性指标也彻底取消了,20世纪90年代末出现了粮食产量的连年下滑,十一五、十二五规划重新将粮食综合生产能力作为农业发展任务的量化指标提出,除了这一具有半公共物品性质的实物量指标,其他实物指标已经完全退出了五年规划(图1)。

其次是五年计划(规划)定位逐步从经济建设为重点转变为公共事务治理为重点。十五计划明确规定所编制的纲要是

表2 发展规划的不同功能

	预测性规划	导向性规划	约束性规划
适用类型	私人产品	混合产品	公共产品
规划功能	提供预期宏观信号	对产业发展等起到导向作用	保证公共产品供给目标实现

战略性、宏观性、政策性的规划,主要阐述国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为方向。十一五规划、十二五规划将五年规划的定位进一步表述为:主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为方向,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。这实际上是明确了五年计划提供预期信号,引导市场主体,以及提供公共产品的基本定位。

第三,五年规划的量化指标由经济类指标为主,转向了绝大多数为公共事务治理类指标。从六五计划的指标构成来看,经济类指标仍然占据主体,比例为60.7%,公共事务指标占39.3%。随后的五年计划中,经济类指标不断下降,社会类指标不断上升,到十一五规划公共事务类指标合计达到77.3%,而经济类指标比例已降至22.7%。这标志五年规划基本完成了向公共事务治理计划的转型。十二五规划,如果以24个指标计算,公共事务类指标比重进一步上升到87.5%,如果以28个实际指标数来计算,公共事务类指标为26个,占总数的90%。特别是资源环境类指标,六五计划占比3%,到十一五规划已经达到27.2%,十二五规

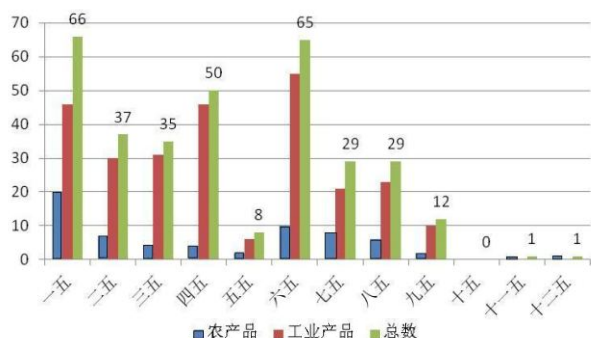


图1 历次五年计划纲要制定指标的工、农业实物量指标数目  
注: a. 系作者根据历次国家五年计划纲要整理。二五为《第二个五年计划国民经济发展初步意见》,三五计划为《关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲》(1965年9月3日),四五为1970年形成的四五计划纲要草案。其他依据国家五年计划纲要正式文本。b. 九五计划的12个实物量指标不是计划指标为产量预测指标。

表3 各五年计划(规划)不同类型量化指标比例  
(“六五”至“十二五”)(单位: %)

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	13.6a	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	27.2b	33.3(42.9)c
人民生活	21.2	32.1	30.8	29.4	23.3	41	37.5
公共事务类指标合计	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。

划进一步上升到33.3%,如果以实际指标计算已经达到42.9%,是数量最多的一类指标(见表3)。五年计划虽然还保留了经济增长、经济结构等指标,但是这些都是宏观的预期性指标,与计划经济的国家计划通过制定经济指标直接干预经济活动不同,政府主要对市场主体的行为方向起到引导功能,履行的是经济调节职能,它是政府4个方面职能之一。

十一五规划、十二五规划还明确界定了公共服务领域(包括义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础研究与前沿技术以及社会公益性研究、国防等),明确这是政府的承诺,各级政府要切实履行职能,运用公共资源全力完成。

最后,强化了五年规划的公共事务治理机制。重要标志就是从十一五规划开始,中国专门设立了约束性指标,一定程度上将计划经济时期对于经济建设的指令性指标的做法应用于公共事务治理。这也经历了一个曲折的过程。随着社会主义市场经济改革目标的确立,一开始人们认为五年计划不应该再有指令性功能,五年计划总体上应该是指导性的,经济学家吴敬琏认为:计划不再是关于资源配置的行政指令汇编,它应该是像政府的国情咨文那样的文件,计划就其大部分内容而言,将不是指令性的,而是预测性和指导性的(吴敬琏,2001)。当时主持制定九五计划制定的李鹏总理强调:要把传统作计划的方法改变成发展社会主义市场经济条件下作计划的新方法,做到总体上是预测性的,侧重宏观性、战略性和政策性(李鹏,2007)。九五计划明确规定指标总体上应该是预测性和指导性的。

这一定程度上造成了国家计划失控,中央政府约束地方的能力减弱,中央计划和地方计划脱节,计划对经济社会发展干预功能很大程度被削弱了(房维中,2009)。十五计划资源、环境和产业结构调整目标没能实现(胡鞍钢等,2006),这与过度弱化中央计划指令性功能是分不开的。

由于前一时期的教训,计划的约束性功能又重新被强调。十一五规划将国民经济与社会发展的22个指标中的8个指标确定为约束性指标,约束性指标是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任的指标,是中央政府在公共服务和涉及公众利



益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量,确保实现。实际上是重新肯定了计划的指令性功能,只不过不再是企业的指令,而主要是对政府的指令,不是产品的指令,而是公共服务的指令。作为政府必需履行的责任,再次利用指令计划层层分解,层层考核的办法来确保这8个约束性指标的实现。并强化了对规划实施的保障机制,规定规划实施必须进行中期评估,并对节能、减排等重点指标制定了考核和奖惩办法。十一五时期发展情况表明,约束性指标的制度安排发挥了很好的作用,8个约束性指标发展情况都显著好于十五时期(见表4)。

四、基于五年规划的公共事务治理：降低单位GDP能耗的案例

五年规划作为公共事务治理的发展规划,通过制定公共事务治理的目标,并引导和配置资源推动目标的实现。其中,最为典型的就是通过制定与实施五年规划推动单位GDP能耗的下降,我们通过这个案例来分析,如何通过制定和实施五年规划来推动公共事务的治理。

改革开放以来,中国的单位GDP能耗出现了持续下降,规划之手的推动起到了重要的作用。五年计划(规划)的能源强度的定量指标与其实际变化趋势表现出高度拟合。我们的研究也表明在其他条件不变的情况下,1995~2008年间各省份五年计划(规划)设定的能源强度指标,可促使能源强度下降2个百分点左右(胡鞍钢等,2010)。单位GDP能耗下降是十一五规划8个约束性指标之一,也是

最难完成的指标之一,最终实施的结果中国在十一五期间单位GDP能耗下降了19.2%,基本完成规划提出的下降20%的目标。

那么,中国如何通过实施五年规划推动单位GDP能耗的下降?或者说基于国家发展规划的公共事务治理机制是什么?国家五年规划的目标制定之后,需要地方政府实施,并需要企业响应国家目标。从节能的案例来看,中央政府制定五年规划目标,通过目标层层分解,进行考核与奖惩,制定并修订法规、规划,推进体制改革进行制度调整,通过财政补贴、税收减免、价格调整、政府采购等为企业提供经济激励,通过重点项目的方式动员和配置资源,从而激励地方政府和企业积极执行和响应国家目标,促进国家五年规划提出的公共事务治理目标的实现(见图2)。这一过程,与市场机制运用分散知识自下而上的协调方式不同,而是通过计划机制运用整体知识自上而下的协调方式。

第一,目标责任制。即通过层层分解目标,对于目标实施进展情况进行监测评估、考核与奖惩,从而推动目标的实现。第一步是对国家目标进行分解。2005年10月中央制定单位国内生产总值能源消耗降低20%左右的目标,31个省份都按照中央的精神制定了降低能耗的目标值,平均值为单位GDP能耗下降17.4%,稍低于国家目标。2006年9月国务院下达通知,将国家目标值分解到各省份。各省份进一步向下级政府分解指标。第二步是在目标实施的过程中进行跟踪和公报。十一五期间,国务院还规定建立约束性指标的公报制度,要求每年定期单位国内生产总值能源消耗降低等指标进展情况。第三步是将指标实现情况纳入绩效考核和奖惩。对省级人民政府节能目标责任进行评价考核。将考核结果作为对省级人民政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依

表4 “十一五”约束性指标进展情况与“十五”期间对比

指标	2000	2005	2010	十五 年均 变化率(%)	十一五 年均 变化率(%)
全国总人口(万人)	126743	130756	134100	0.63a	0.51a
单位国内生产总值消耗(吨标准煤/万元)	1.12	1.22	0.99	1.8	-3.82
单位工业增加值用水量				-9.2	-8.48
耕地保有量(亿亩)	19.24	18.31	18.18	-0.97	-0.13
二氧化硫排放量(万吨)	1995.1	2549.4	2185	1.4	-2.9
化学需氧量排放量(万吨)	1445	1414	1238	-0.4	-2.5
森林覆盖率(%) <sup>b</sup>	16.55	18.21	20.36	0.33	0.43
城镇养老保险覆盖人数(万人)	13617	17400	2345	5.6	7.7
新型农村合作医疗覆盖率(%)	3	23.5	96.3	4.1	14.6

注 a. 为年均增长率。b. 森林覆盖率数据为第五次森林资源清查数(1998年),第六次森林资源清查数(2003年),第七次森林资源清查数(2008年)。变化率按照三次普查两个间隔不同结果计算。  
资料来源:国家统计局编:《中国统计摘要2011》,中国统计出版社,2011年。  
《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》。

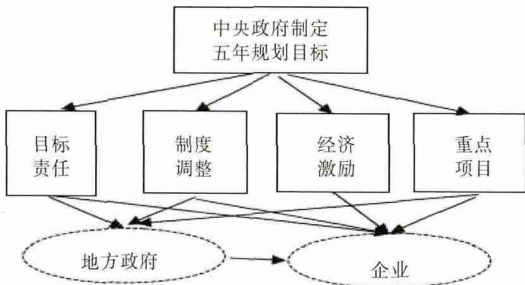


图2 五年规划公共事务治理机制

据。十一五 规划实施的结果表明,单位 GDP 能耗的目标责任制取得了很好的效果,除了新疆之外,其他各省份都超额完成或者顺利完成国家下达的节能目标。

同时,国家节能目标不但分解到各级政府,还分解到重点企业,这不但包括国有企业,也包括民营企业。各级政府确定本级的重点节能企业,将企业纳入节能目标责任制体系。中央政府开展千家企业节能行动。到 十一五 期末,千家企业节能行动共实现节能量 16549 万吨标准煤,超额 50% 完成了目标。千家企业中有 15 家未能完成 十一五 规划节能目标,866 家完成了 十一五 规划节能目标。除此之外,省级、地市级政府确定了重点耗能企业,并进行目标责任考核与奖惩。

在考核压力下,政府还采取了一些行政手段。最为典型的就淘汰落后产能。十一五 期间,关停小火电机组 7682.5 万千瓦,淘汰落后炼铁产能 12000 万吨、炼钢产能 7200 万吨、水泥产能 3.7 亿吨等,均大幅度超额完成原定计划。十一五 期末许多地区为了实现节能减排的指标还采取了拉闸限电的措施。

第二是经济激励。这是指政府通过影响企业的收益和支出的预算表,从而为企业响应国家目标提供经济激励。包括以下几种方式:(1)财政补贴。国家对积极节能减排的企业进行财政补贴。(2)信贷资金调节。按照是否符合国家节能目标,调整企业获得信贷资金难易程度。(3)控制土地供给。严格控制土地审批,控制高耗能、高污染行业过快增长。(4)税收调节。出台了支持节能减排技术研发与转让,鼓励企业使用节能减排专用设备,倡导绿色消费和适度消费,抑制高耗能、高排放及产能过剩行业过快增长等一系列税收政策。(5)价格激励。实行差别电价,推进资源性产品价格,从而导致企业使用能源成本上升。(6)政府采购。政府将节能产品纳入政府采购的优先目录之中,这将直接影响有关企业的市场需求。

第三是制度调整。为促进目标实现提供良好的制度保障,国家 十一五 期间进行了法律法规制定和修订,制定能源法、循环经济法,修订电力法、节约能源法,编制《能源发展 十一五 规划》,《可再生能源发展 十一五 规划》等;同时推进了推进资

源性产品价格改革、电力价格改革、天然气价格改革等大量的能源领域改革,这些都有助于促进节能目标的实现。

第四是重点工程。十一五 规划共确定了 10 项节能工程,由发展改革委负责实施。围绕着这些节能工程来集中各种资源,动员各方力量,从而推动节能目标的实现。

## 五、结论与讨论

改革开放以来,中国五年计划(规划)已经从经济计划逐步转型为公共事务治理规划,从应用分散知识转为应用整体知识,从对投资和生产做出安排的计划转变为国民经济和社会发展提供总体框架,从微观干预转变为宏观引导,从经济类指标为主转变为公共事务类指标为主。五年计划(规划)重新焕发出了巨大的活力,在中国政策舞台上扮演着举足轻重的作用,成为对市场经济进行宏观管理的重要手段之一,成为促进中国发展的重要制度安排。

中国创新出一种新型的国家规划,它既不同于计划经济时期的指令性计划,也不同于西方国家曾经实行过的市场经济条件下的指导性经济计划,而是市场经济条件下的公共事务治理计划。中国的实践实际上为国家规划根本属性做了一个新的界定,即分散知识领域需要看不见的市场之手发挥配置资源的基础性功能,在整体知识领域需要看得见的规划之手发挥配置资源的基础性功能。因此,对于纯公共物品需要指令性规划,也就是我们看到的约束性指标,对于混合型产品需要引导性规划,对于私人产品我们需要预测性计划,提供预期信号。因此,中国实际上为 国家是否需要计划(规划) 这个世界范围长久争论的问题给出了一个新的答案,那就是:整体知识对于公共事务的治理至关重要,而五年规划体制在产生和运用整体知识上比市场体制远为有效。

(作者单位:鄢一龙、胡鞍钢,清华大学公共管理学院、清华大学国情研究院;吕捷,中国人民大学农业与农村发展学院;责任编辑:孟杰)

### 参考文献

- (1)Don Lavoie,1985 *Rivalry and Central Planning: The Socialist Calculation Debate Reconsidered*, New York: Cambridge university press.
- (2)Chow, Gregory C,2007 *China's Economic Transforma-*



tion ,Malden ,MA: Blackwell.

(3)Coase ,Ronald H. ,1960 , The Problem of Social Cost , *The Journal of Law and Economics* 3 ,October ,pp.1~44.

(4)Huang Yasheng ,2008 ,*Capitalism with Chinese Characteristics* ,Cambridge ,Cambridge University Press.

(5)Hayek F. A. von ,et al. ,1935 , *Collectivist Economic Planning* ,London ,Peter J. Boettke ,2000 ,*Socialist and Market: The Socialist Calculation Debate Revisited* ,New York: Routledge.

(6)Hayek F. A. von ,1945 , The Use of Knowledge in Society *American Economic Review* ,XXXV(4).

(7)Hardin ,G. ,1968 , The Tragedy of Commons ,*Science* , 162 ,pp.1243~8.

(8)Heilmann ,Sebastian and Melton ,Oliver. ,2013 , The Reinvention of Development Planning in China (1993~2012) , *Modern China* ,November.

(9)Naughton ,Barry ,2007 ,*The Chinese Economy: Transitions and Growth* .Cambridge ,MA: MIT Press.

(10)Powell ,Benjamin ,2005 , State Development Planning: Did it Create an East Asian Miracle? *The Review of Austrian Economics* ,18(3/4) ,pp.305~323.

(11)Polanyi M. ,1967 ,*The Tacit Dimension* ,Now York: Doubleday.

(12)U. N. Economic Commission for Africa ,1966 ,*Main Problems of Economic Development and Cooperation in North Africa* ,pp.73.

(13)白和金 :《我国中长期规划的历史回顾》,杨伟民主编 :《规划体制改革的理论探索》,中国物价出版社 ,2003年。

(14)房维中 :《我们所经历的六个五年计划》,《计划经济研究》,1983年第5期。

(15)房维中 :《认真剖析 十五 计划的执行情况》,《房维中文集》,中国计划出版社 ,2009年。

(16)胡鞍钢、王亚华、鄢一龙 :《十五 计划实施情况评估报告》,《经济研究参考》,2006年第2期。

(17)胡鞍钢、鄢一龙、刘生龙 :《市场经济条件下的 计划

之手 基于能源强度的检验》,《工业经济》,2010年第7期。

(18)刘国光、张卓远、董志凯、武力 :《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社 ,2006年。

(19)米塞斯 :《社会主义 :经济与社会学分析》,中国社会科学出版社 ,2008年。

(20)马凯、曹玉书 :《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社 ,2002年。

(21)马克思 :《法兰西内战》[1871] ,《马克思恩格斯选集》,第3卷 ,人民出版社 ,1995年。

(22)科尔奈 :《社会主义体制 :共产主义政治经济学》,张安译 ,中央编译出版社 ,2007年。

(23)李鹏 :《市场与调控 李鹏经济日记》,新华出版社 ,2007年。

(24)奥斯卡 兰格 :《社会主义经济理论》,王宏昌译 ,中国社会科学出版社 ,1981年。

(25)世界银行 :《从计划到市场 :1996年世界发展报告》(中文版) ,中国财政经济出版社 ,1996年。

(26)斯蒂格利茨 :《社会主义向何处去 经济体制转型的理论与证据》,吉林人民出版社 ,2011年。

(27)斯大林 :《苏联社会主义经济问题(1952年)》,《斯大林选集》,人民出版社 ,1979年。

(28)奥尔森 :《集体行动的逻辑》(1965) ,上海三联书店 ,1994年。

(29)文森特 奥斯特罗姆、埃莉诺 奥斯特罗姆 :《公益物品和公共选择》,载迈克尔 麦金尼斯主编 :《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店 ,2000年。

(30)庇谷 :《福利经济学》(1932) ,商务印书馆 ,2003年。

(31)武力主编 :《中华人民共和国经济史》,中国经济出版社 ,2010年。

(32)吴敬琏 :《此计划非彼计划》,《改革 :我们正在过大关》,生活 读书 新知三联出版社 ,2001年。

(33)鄢一龙 :《目标治理 :看得见的五年规划之手》,人民大学出版社 ,2013年。

=====

(上接第69页)Neo-Schumpeterian Economics ,Bodmin: MPG Books Ltd.

(13)Carlsson ,B. ,2006 , Internationalization of Innovation Systems: A Survey of the Literature ,*Research Policy* ,35(1) , pp.56~67.

(14)Freeman ,C. ,1987 ,*Technology Policy and Economic Performance-lessons from Japan* ,London:Printer Publishers.

(15)Karabag ,S. F. ,A. Tuncay- Celikeland C. Berggren , 2011 , The Limits of R&D Internationalization and the Importance of Local Initiatives: Turkey as a Critical Case ,*World Development* ,39(8) ,pp.1347~1357.

(16)Lemola ,T. ,2002 , Convergence of National Science and Technology Policies: The Case of Finland ,*Research Policy* , 31(8~9) ,pp.1481~1490.

(17)Lundvall ,B. ,2007 , National Innovation System-Analytical Concept and Development Tool ,*Industry and Innovation* , 14(1) ,pp.95~119.

(18)Nelson ,R. R. ,1993 ,*National Innovation Systems: A Comparative Analysis* ,New York: Oxford University Press.

(19)Niosi J. and B. Bellon ,1996 , The Globalization of Na-

tional Innovation Systems ,in: DelaMothe ,J. and G. Paquet (Eds.) ,*Evolutionary Economics and the New International Political Economy* ,New York: Pinter.

(20)Niosi J. and B. Bellon ,1994 , The Global Interdependence of National Innovation Systems ,Evidence ,Limits and Implications ,*Technology in Society* ,16(2) ,pp.173~197.

(21)OECD ,1999 ,*Managing National Innovation Systems* , Paris: OECD.

(22)OECD ,2008 ,*OECD Reviews of Innovation Policy: China* ,Paris: OECD.

(23)OECD ,2009 ,Science ,Technology and Industry Scoreboard 2009 ,[EB/OL]. [http://www.oecdilibrary.org/content/book/sti\\_scoreboard-2009-en](http://www.oecdilibrary.org/content/book/sti_scoreboard-2009-en).

(24)Porter ,M. ,1990 ,*The Competitive Advantage of Nations* , New York: Free Press.

(25)Tsai ,F. S. ,L. H. Y. Hsieh ,S. C. Fang and J. L. Lind ,2009 , The Co-evolution of Business Incubation and National Innovation Systems in Taiwan ,*Technological Forecasting and Social Change* ,76(5) ,pp.629~643.