

· 读史札记 ·

# 五年规划编制与实施中的若干基本关系<sup>\*</sup>

## ——十三个五年规划的历史经验

赵 学 军

国民经济与社会发展五年规划是中国最为重要的宏观经济和社会管理工具，是中国国民经济和社会发展的一个中长期计划，主要是为国民经济和社会发展前景规定目标和方向，对国家重大建设项目、生产力布局、国民经济重要比例关系和社会事业等作出规划<sup>①</sup>。1953 年，中国开始实施第一个五年计划。1962 年第二个五年计划完成后，由于进行国民经济调整，第三个五年计划是从 1966 年开始至 1970 年结束，此后五年规划一直衔接进行。从“十一五”开始，“五年计划”改称“五年规划”。2020 年为“十三五”规划收官、“十四五”规划准备面世之年。

13 个五年规划编制与实施的历史过程，充分体现出中国共产党领导新中国建设社会主义事业的积极探索，在当代中国经济建设与社会发展中发挥了极其重要的作用。“一五”计划顺利启动工业化并推进社会主义改造，“五五”计划完成后实现了基本建成独立完整工业体系和国民经济体系的战略目标，“八五”计划提前实现了翻两番的目标，“九五”计划顺利推进了经济体制与经济发展方式的转变，“十一五”规划使国民经济和社会发展初步纳入科学发展轨道<sup>②</sup>。实施 11 个五年规划后，新中国由建立初期贫穷落后的农业大国，转变为处于工业化中后期的小康社会<sup>③</sup>。实施 13 个五年规划后，中国社会创造总量和能力大幅提高，工农业总产值不断增长，标志性成果突出，国际影响力和竞争力显著增强<sup>④</sup>。13 个五年规划的实施，促

进形成了完整的工业体系和国民经济体系，促进了经济健康发展，改善了人民生活，促进了科学进步和人才培养，促进了城乡区域协调发展，促进了可持续发展<sup>⑤</sup>。

13 个五年规划编制与实施的制度特色、成效与历史经验也引人瞩目。在 20 世纪 50 年代，随着“一五”计划的启动，学者们已着手研究五年计划编制与实施的相关问题<sup>⑥</sup>。80 年代中期之后，学术界对于五年规划编制与实施的

\* 本文是中国社会科学院课题“中国国民经济与社会发展五年规划的历史经验与‘十四五’规划的指导思想研究”的阶段成果。本文中在泛指“五年计划”“五年规划”时，按现在的习惯统称“五年规划”；而在具体论述时则根据情况分别称为“五年计划”或者“五年规划”。

① 中国社会科学院经济研究所课题组《中国“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究》，《经济学动态》2020 年第 4 期。

② 鄢一龙、胡鞍钢《中国十一个五年计划实施情况回顾》，《清华大学学报》2012 年第 4 期。

③ 武力《新中国实施十一个五年计划（规划）的历史经验》，《前线》2010 年第 4 期。

④ 李金华《新中国 13 个五年计划的历史贡献与未来启示》，《东南学术》2019 年第 5 期。

⑤ 杨伟民等《新中国发展规划 70 年》，人民出版社，2019 年，第 10—14 页。

⑥ 如苏星《我国第一个五年计划的科学基础》，《教学与研究》1955 年第 12 期；王亚南《我国发展国民经济的第一个五年计划与过渡时期的经济规律》，《经济研究》1956 年第 1 期；杨坚白《我国第一个五年计划和苏联第一个五年计划的比较分析》，《统计工作通讯》1955 年第 5 期。

研究不断深化,取得了不少重要成果<sup>①</sup>。这些研究成果概括了各个五年规划编制与实施情况、经济运行的绩效,总结了五年规划指导思想、主要内容、编制制度等方面的变迁。学术界在充分肯定中国编制与实施五年规划成就与经验的同时,对其中的教训也有诸多总结,认识逐渐深入<sup>②</sup>。既有研究对于五年规划编制与实施经验教训的总结可谓见仁见智。但是,由于论述过于宏观,许多研究抛开五年规划本身而来讨论五年规划时期的经济运行问题,更像是讨论五年规划期间经济运行的经验教训,而在五年规划编制与实施经验教训的提炼总结上,尚欠直击主题。五年规划作为具有中国特色的治理国家的有效制度,是中国共产党经过70年积极而锲而不舍的探索逐渐掌握的治理国家工具<sup>③</sup>,总结中国编制与实施五年规划的经验与教训,对于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进治理体系和治理能力现代化具有重要意义。有鉴于此,本文试图从五年规划编制与实施中的8对基本关系的视角,总结13个五年规划的历史经验。

## 一、规划愿景与国情国力的关系

五年规划是由国家组织编制、实施的总体规划,阐明国家战略意图,体现了国家中长期发展战略的总体性安排。总体规划以经济社会发展为对象,规定了政府在规划期内应当开展的目标和预期实现的目标,是政府在规划期内经济社会发展领域的施政纲领。总体规划给出国家的引导方向和引导政策,使市场主体按照预期方向发展经济,使政府按照规划导向,引导社会资源向国家战略指明的方向配置。总体规划突出了宏观性、战略性和政策性。<sup>④</sup>

国家制定五年规划,要展现未来五年经济、社会发展的战略意图,要为政府工作作指导,因此,编制五年规划必须客观、可行。近代中国落后挨打的历史刻骨铭心,五年规划编制者必然有快速发展经济的心态,有快速发展经济的良好愿景。但是,制定五年规划的基础是当时的国情国力,只有正确认识与综合考虑国情

国力,客观预测发展趋势,编制出的五年规划才不至于脱离实际。只有把握好规划愿景与国情国力的关系,编制出的五年规划才有战略性、前瞻性,才能指导政府实施规划。

已经完成的12个五年规划中,有的五年规划发展目标定得太高,虽然愿景十分美好,但因脱离中国国情国力,实施效果并不理想。

计划经济时期的5个五年计划,除“一五”计划比较符合当时中国“一穷二白”、生产力水

- 
- ① 代表性论文有吴群敢《试论我国第一个五年建设计划的几个问题》,《党的文献》1989年第4期;董志凯《“一五”计划与156项建设投资》,《中国投资》2008年第1期;田松年《“四五”计划述略》,《党的文献》2000年第2期;中国社会科学院“六五”经验研究组《对“六五”时期建设和改革问题的回顾与思考》,《中国社会科学》1986年第2期;张守一《“七五”计划的回顾与展望》,《河南财经学院学报》1989年第3期;国家计委投资研究所《“八五”投资计划执行情况及对编制“九五”计划的建议》,《经济改革与发展》1995年第9期;鄢一龙、胡鞍钢《中国十一个五年计划实施情况回顾》,《清华大学学报》2012年第4期;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;武力、李扬《新世纪三个五年计划(规划)的回顾与思考》,《中共党史研究》2015年第7期;鄢一龙、王亚华《中国11个五年计划绩效定量评估》,《经济管理》2012年第10期;姚开建《中国十个“五年计划”的回顾》(上、下),《经济界》2005年第6期、2006年第1期;中国社会科学院经济研究所课题组《中国“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究》,《经济学动态》2020年第4期。代表性著作有刘国光主编《中国十个五年计划研究报告》,人民出版社,2006年;杨伟民等《新中国发展规划70年》,人民出版社,2014年;姚开建、陈勇勤主编《改变中国——中国的十个“五年计划”》,中国经济出版社,2003年。
- ② 代表性论文有董志凯《中国计划经济时期计划管理的若干问题》,《当代中国史研究》2003年第5期;武力《试论我国实施五年计划的历史经验》,《中共党史研究》2006年第6期;汪海波《十一个“五年”计划10大教训》,《西部大开发》2010年第11期;张永军《十二个“五年计划”得与失》,《西部大开发》2015年第3期;李金华《新中国13个五年计划的历史贡献与未来启示》,《东南学术》2019年第5期。
- ③ 中国社会科学院经济研究所课题组《中国“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究》,《经济学动态》2020年第4期。
- ④ 杨伟民等《新中国发展规划70年》,第110—112页。

平低的国情外，“二五”计划到“五五”计划都有很大的主观随意性，盲目追求高速度，计划指标超出了当时的国情国力，实施效果并不理想。“二五”计划片面强调发展重工业，制定的主要指标一再追加，严重脱离了人口多、耕地少、矿产资源不足的基本国情。“三五”计划和“四五”计划仍然强调重工业优先发展，以备战为中心。“四五”计划盲目追求高指标、高速度。“五五”计划仍是急于求成，欲速则不达，不但导致了经济发展大起大落，也导致经济结构失衡、人民生活水平提高缓慢。陈云总结“一五”计划的经验时指出，“建设规模的大小必须和国家的财力物力相适应”，“建设的规模超过国家财力物力的可能，就是冒了，就会出现经济混乱”，“基本建设规模和财力之间的平衡，不单要看当年，而且必须瞻前顾后”<sup>①</sup>。他的观点切中了五年规划愿景与国情国力关系的要害。

五年规划的指标如何与国情国力适应？要避免冒进与保守两种倾向，努力提高准确率。有学者认为，中国五年规划的指标表现出系统的保守性，即为了确保完成，规划制定者故意调低规划指标，保守程度大约为10%<sup>②</sup>。整体上保守的情况下，还有五年规划编制时出现判断发展趋势的重大偏差，指标定得偏低，没有很好体现出战略性，对政府实施五年规划失去指导的意义。例如，“三五”计划受三年严重经济困难及调整国民经济的影响，指标定得比较低。“八五”计划受“七五”计划后期治理整顿、经济发展速度下降的影响，将国民生产总值的增长速度定为年均增长6%，比较保守。“七五”计划与“八五”计划的预期准确率较低，分别为32%与22%。“二五”计划的预期准确率为0<sup>③</sup>。总体上，计划经济时期的计划预期准确率为46.5%，略高于转型和市场经济时期的43.9%。这说明五年规划编制工作在判断国情国力方面还有很大差距。

## 二、规划周期与政治周期的关系

顾名思义，五年规划的实施周期为五年。

从制定“五五”计划开始，国家尝试编制十年规划纲要，对“六五”计划远景目标作了展望。在制定“九五”计划时，对2010年远景目标也进行规划。此后，制定五年规划与十年远景规划成为基本的规划制度。

制定五年规划的基础工作需要提前进行。一般在五年规划执行的中期，即开始准备下一个五年规划。“一五”计划到“六五”计划，都是下一个五年计划开局之年已到，但五年计划还未编制好。“七五”计划之后，新的五年规划准备实施之年，五年规划纲要已经就绪。

由于历史原因，五年规划编制、实施的周期与中国共产党领导机关、中央政府任期的政治周期不一致。中国共产党和各级政府领导干部实行任期制，五年一换届。中共十一届三中全会以后，一般情况下，每隔五年，中国共产党召开全国代表大会进行领导干部换届，下一年召开新一届全国人民代表大会，进行政府领导干部换届。中国的五年规划作为一个独立的周期，与中国共产党中央委员会、全国人民代表大会、政府任期的起止时间不同步。由此带来了规划周期与政治周期的一些矛盾。

第一，如何处理五年规划提出的发展目标与中国共产党中央委员会、全国人民代表大会以及政府任期目标之间的关系。中国共产党中央委员会提出的五年规划发展任务和战略目标建议，应在当届全国人大选举产生的政府任期内得到贯彻落实。现实的情况是，五年规划期介于两届中国共产党中央委员会、全国人民代表大会和政府任期之间，即在中国共产党全国代表大会召开三年之后、在一届政府换届两年之后，新的五年规划才开始实施。那么，五年规划提出的目标任务是本届中国共产党中央委

① 《陈云文选》第3卷，人民出版社，1995年，第52、54页。

② 鄢一龙、王亚华 《中国11个五年计划绩效定量评估》，《经济管理》2012年第10期。

③ 王亚华、鄢一龙 《十个五年计划完成情况的历史比较》，《宏观经济管理》2007年第3期。预期准确率是指完成百分数落在90%至130%之间的指标的比率，用以表示计划指标制定是否适当。

员会、全国人民代表大会要实现的设想，还是为下一届中国共产党中央委员会、全国人民代表大会战略规划作准备？

第二，如何确认实施五年规划的责任主体。介于两届党代会、人代会和政府任期之间的五年规划，只有名义上的责任主体，即编制五年规划的政府和批准通过五年规划的这届人民代表大会。但五年规划实施成效与责任，应该由编制五年规划时在任的上届政府负责，还是由五年规划结束时在下届政府负责，存在着责任不清的问题。由于五年规划责任主体不明确，给五年规划实施绩效的检查、评价、中期评估等工作造成很多困难，不得不建立一套独立的考核评价机制。由于缺少明确的被考核主体，不论第三方考核机制多么完善，都难以发挥预想的作用。<sup>①</sup>

在中国的政治制度、体制下，上述两个问题在中央层面表现得不大明显，可以保持政策的连续性和稳定性，但地方的情况不容乐观。

在地方层面，由于党政领导干部任期制，主要领导干部任期也常常与地方五年规划的编制与实施周期出现错位。地方主要领导干部制定了本地的五年规划，但一轮五年规划尚未执行结束，可能已调任其他地方或部门。中国地方主要官员平均任期在三年至四年，大多短于五年规划的执行周期，意味着大部分地区在五年规划执行周期中会经历当地政府主要官员的履新和更替。主要官员任期和五年规划周期大多存在交错，交错期限一般大于两年，大部分官员上任或离任时，相邻五年规划执行接近半程。<sup>②</sup>

“晋升锦标赛”是中国政府官员的激励模式。在“晋升锦标赛”中，地方政府官员非常热衷于GDP和相关经济指标的排名<sup>③</sup>。为实现晋升目标，政府官员通常依据任期目标，调整地区产业政策，以实施对企业经营的干预<sup>④</sup>。新一任地方主要领导干部到任后，在是否执行已制定的地方五年规划方面有很大的决策权，现实中也不乏新一届政府上台后“另起炉灶”，重新制定规划，终止原有政策实施的现象<sup>⑤</sup>。这不仅影

响五年规划的权威性与连续性，也不利于地方的发展。

这些情况表明，制定与实施五年规划，需要协调规划周期与政治周期的关系，完善落实五年规划的体制机制，保证地方五年规划不因领导人更换而中断执行或执行走样。同时，也需要完善地方官员的考核机制。

### 三、规划的延续性与变革性的关系

第一个五年计划实施后，前面的五年规划即成为后面五年规划编制的客观基础。制定新的五年规划，既需要考虑设立新的发展目标，又需要考虑历史发展的延续性。特别是国家长期持之以恒的建设目标，更需要连续实施多个五年规划，不能中断。<sup>⑥</sup>另一方面，制定新的五年规划，又要根据新的国情、国力与国际环境状况，提出新的建设目标，要有变革性。制定与实施五年规划的历史经验表明，平衡好前后连续几个五年规划的延续性与变革性，有助于提高国家整体经济与社会建设的成效。

中国已实施完成的12个五年规划中，工业化目标、社会主义市场经济体制建设目标的延续性与变革性比较协调。为实现工业化，从“一五”计划到“五五”计划，在国家持续推动下，实现了中国经济发展从农业主导向工业主导的跨越。“六五”计划之后，中国转向以市场需求为主导的工业化，到“九五”末完成了工业化初级阶段的任务。“十五”计划、“十一

① 参见石康《关于五年计划（规划）期的思考》，《北方经济》2008年第12期。

② 戴静、刘放、张豪等《周期交错、政策不确定和企业投资——基于官员任期和五年计划的证据》，《管理评论》2019年第12期。

③ 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

④ 李猛、沈坤荣《地方政府行为对中国经济波动的影响》，《经济研究》2012年第12期。

⑤ 戴静、刘放、张豪等《周期交错、政策不确定和企业投资——基于官员任期和五年计划的证据》，《管理评论》2019年第12期。

⑥ 汪彬认为，要注重规划的连贯性与延续性。参见汪彬《“十三五”规划编制的重要转变》，《前线》2015年第11期。

五”规划、“十二五”规划提出走新型工业化道路，中国终于成为世界制造业大国。为建立与完善社会主义市场经济体制，从“八五”计划开始，直到“十三五”规划，五年规划都将完善社会主义市场经济体制作为重要目标，促进了中国现代经济体系的建设。

要做到前后相连的五年规划良好的延续性与变革性，必须对前一个五年规划实施情况进行正确的评估，特别是进行五年规划执行情况的中期评估。“一五”计划到“九五”计划，五年计划的中期评估以年度监测为主。从“十五”计划开始，进行正式官方中期评估和第三方评估，但评估工作尚难以起到实际效果。<sup>①</sup>而且，五年规划评估可能不准确。计划经济时期的五年计划评估曾出现偏差，最典型的例子是对“二五”计划的评估。当时，初次评估以为“二五”计划已提前两年完成了计划指标<sup>②</sup>，但实际上三年之后仍未完成计划指标。对“二五”计划实施结果的错误评价，直接影响到“三五”计划的编制。这是应该引以为戒的教训。

#### 四、规划配置资源与市场配置资源的关系

五年规划体制的重要作用是指导资源配置。以规划为手段配置资源，体现了政府的作用；以市场机制为基础配置资源，遵从了市场的基本功能。中共十四大确立建设社会主义市场经济体制目标后，提出市场要在资源配置中起基础性作用，而政府配置资源的力量仍很强大。中共十八届三中全会进一步提出，市场要在资源配置中起决定性作用，要更好地发挥政府的作用，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动市场机制资源配置向深度发展。因此，在五年规划体制中，需要协调好规划配置资源与市场配置资源的关系。

计划经济时期，实施五年计划，主要是政府运用行政手段直接配置资源。从“一五”计划到“五五”计划的编制与实施，政府以五年计划与年度计划为指导，主要以行政手段分配投资，除“一五”时期外，市场力量几乎没有发挥作用。政府配置资源存在着效率不高、浪

费严重等问题。

转向社会主义市场经济体制后，市场在资源配置中的作用越来越大，但如何发挥政府的重要作用，还存在很多问题。在社会主义市场经济体制下，必须区分哪些内容是引导市场主体行为方向的，哪些内容是政府必须尽职完成的。不少规划特别是部分专项规划、地方规划没有很好地区分政府的作用与市场作用，过于强调政府的作用，以为政府编制的规划就一定能更好发挥政府作用。<sup>③</sup>规划的产业发展方向主要依靠市场主体自主实施，政府要做的是维护公平竞争。一定时期规划提出的重点任务，是根据经济社会发展突出问题确定的，如增进创新能力，促进区域协调发展等，也主要通过完善市场机制和利益导向机制，依靠市场主体来实现。政府的作用是完善相关领域的体制、机制和政策，激发市场主体向国家战略意图的方向努力。政府确定的公共服务和保护环境任务，是政府的承诺，要运用公共资源努力完成。<sup>④</sup>

五年规划实践证明，必须平衡好规划配置资源与市场配置资源的关系，市场配置资源起决定性作用，但政府规划配置资源也不能缺位。协调政府与市场的矛盾关系，就是协调规划配置资源与市场配置资源的关系，事关五年规划制定与实施的成败与绩效。

#### 五、国家重大生产力布局 与区域经济平衡发展的关系

五年规划要考虑国家重大生产力布局平衡，即产业布局与区域经济发展平衡问题。近代中国区域经济发展不平衡，经济发达的沿海地区

① 郝彦菲 《国民经济发展“五年计划”的中期评估历史演变》，《财经界》2013年第3期。

② 1960年1月22日，新华社发表1959年国民经济发展情况新闻公报，声称由于1958年和1959年连续两年的“大跃进”，我国发展国民经济的第二个五年计划（1958—1962年）已经提前三年胜利完成。参见《第二个五年计划提前三年胜利完成》，《人民日报》1960年1月23日。

③ 宁吉喆 《关于“十三五”经济社会发展战略问题》，《宏观经济管理》2016年第3期。

④ 杨伟民等 《新中国发展规划70年》，第297页。

与落后的内陆地区在经济建设中争资源的矛盾始终存在。现在，中国又出现了南北经济差距扩大的新问题。编制与实施五年规划，在投资、产业布局等方面，必须平衡沿海与内地的矛盾，同时要解决生产力布局与企业创新发展的关系问题。

中国已实施完成的12个五年规划中，在平衡沿海与内地经济发展矛盾方面有过深刻的教训。20世纪60年代，出于战备考虑，“三五”计划、“四五”计划在生产力重大布局方面偏重于中西部地区，资源配置过度向内地特别是向西部偏远地区倾斜，集中建设三线地区，虽然大大改变了区域经济不平衡，但客观上也制约了沿海地区的发展速度。“六五”计划纠正了偏重三线建设、忽视东部地区的倾向，重大生产力布局战略转为一方面发挥东部沿海地区的潜力，一方面有步骤地开发中西部资源，迈出了经济布局合理化步伐。东部地区对外开放，通过建立经济特区、开放城市和开放地带，加快了建设速度；中部地区大规模开发能源，调整三线企业，经济发展出现好势头；西部地区初步摆脱贫困面貌，初步解决了温饱问题。<sup>①</sup>而转向社会主义市场经济体制后的前几个五年规划，在具体执行中出现重视沿海、忽视内地特别是西部地区发展的倾向，在促进沿海地区迅速崛起的同时，拉大了区域间的经济差距，且导致地区之间重复建设与恶性竞争，也损害了国家重大生产力布局。

重大生产力布局与企业创新发展也存在矛盾，突出体现在五年规划安排新建项目与企业更新改造投资方面的冲突，存在重基建、轻技改的倾向。为了调整重大生产力布局，大规模新建企业是必要的。但在资源有限的情况下，计划经济时期，五年计划不重视企业的技术改造与企业创新的需求，企业也没有这方面动力与能力。<sup>②</sup>到“六五”时期，中国还没有完全扭转重基建、轻技改的传统生产力布局战略。“六五”计划安排的更新改造投资中，相当部分资金用在添置设备、扩建厂房甚至修建宿舍方面；原定用于技术改造的贷款中，也有很大部

分用于基建；企业自有的大修理基金和生产发展基金也没有真正用到更新改造上。因为市场供不应求，本该淘汰的落后设备、落后工艺和落后产品，不仅没有被清除，有的甚至还增加了，<sup>③</sup>结果造成企业更新改造缺乏动力，拉大了中国企业技术水平与世界先进水平的差距<sup>④</sup>。当前，中国进入高质量发展阶段，质量与创新对于发展的重要性越来越突出，必须予以足够的重视。

在社会主义市场经济体制下，国家重大生产力布局更需要考虑区域经济发展平衡问题，需要与企业创新发展结合起来。借鉴13个五年规划的历史经验，国家需要运用产业政策推动企业创新，需要创新举国科技体制，激励企业的自身创新动力，推进科技创新与技术进步。

## 六、国家规划与地方规划的关系

地方规划是指省（自治区、直辖市）级及设区市的市和县（县级市、区）级党委、政府组织编制的，涉及所辖区域内国民经济和社会发展的规划。地方规划既要体现国家战略意图，又要结合当地实际，体现地方发展的需要。<sup>⑤</sup>在国家规划体系中，国家发展总体规划处于最上层，是地方规划的总遵循，地方规划要以国家总体规划为依据，与国家规划相统一。<sup>⑥</sup>

国家规划体现了中央政府的战略意图，地方规划体现了地方政府的施政蓝图，国家规划与地方规划的关系表现在中央与地方的关系上。

① 中国社会科学院“六五”课题组《对“六五”时期建设与改革问题的回顾与思考》，《中国社会科学》1986年第2期。

② 刘国光主编《中国十个五年计划研究报告》，第3页。

③ 中国社会科学院“六五”课题组《对“六五”时期建设与改革问题的回顾与思考》，《中国社会科学》1986年第2期。

④ 刘国光主编《中国十个五年计划研究报告》，第3页。

⑤ 杨伟民等《新中国发展规划70年》，第196页。

⑥ 汪彬认为，中央与地方战略要相结合。参见汪彬：《“十三五”规划编制的重要转变》，《前线》2015年第11期。

中央政府与地方政府的矛盾一直是中国经济建设中的一对主要矛盾。中央集权与地方分权多次博弈,很难找到二者的平衡点。在制定与实施五年规划的历史上,中央与地方的矛盾一直贯穿其中。

计划经济时期,在编制五年计划时,中央计划机构采用平衡法,而地方和基层计划机构多采取“加减法”。地方和企业没法做到平衡计划,因为最终的平衡权并不在他们手中。而且,平衡法要求的信息也比加减法多得多,需要了解左邻右舍的情况和上级的计划,这对于地方和企业的计划工作人员来说,很难做到。<sup>①</sup>例如,从1958年至1960年间,各地在编制农业计划时,也实行“两本账”,第一本账为国家下达的计划数字,是必成计划;第二本账为地方努力的目标,大于第一本账的计划数字。结果,许多地方形成层层叠加,计划指标由上而下越来越大。

从第一个五年计划到第十个五年计划的实施结果看,除了“二五”计划的前期实行了中央和地方计划的两本账,其他时期地方制定的计划指标一般都高于中央计划的经济增长指标。从“六五”计划开始,发达地区希望利用优势加快发展,欠发达地区则希望迎头赶上,几乎每次制定五年规划时,中央都要抑制地方的发展冲动。例如,编制“十五”计划时,部分县市规划编制方法不规范,编制前的研究论证不够,地方计划增长目标在国家目标基础上层层加码,各地相互攀比,盲目竞争,重复建设。<sup>②</sup>制定“十一五”规划时,全国的增长指标定为7.5%,而只有1个省定为8.5%,有7个省(区、市)定为9%,有10个省(区、市)定为10%,有3个省(区、市)定为11%,有3个省(区、市)定为12%,1个省定为13%,平均都在10%以上<sup>③</sup>。各省(区、市)的指标普遍超过中央提出的总目标1到2个百分点,甚至更高,国家发改委只得紧急发文,要求各地降低GDP增长指标。

在现行行政体制下,一方面,下级政府会积极响应上级政府的号召,特别是存在官员晋

升的“锦标赛”激励机制,当上级政府提出某个经济发展指标(如GDP增长率),下级政府就会竞相提出更高的发展指标,出现层层分解、层层加码现象<sup>④</sup>。另一方面,下级政府会争抢资源,扰乱中央政府的部署,比如在投资、产业布局、资源开发、财税关系等方面,中央与地方政府常常出现矛盾。另外,实行分税制财税体制后,中央政府集中的资源较多,地方政府希望国家的规划能够将本地的发展纳进去,千方百计向国家部委要项目、上项目,造成地方竞争,反过来影响到国家总体规划。

历史表明,在编制与实施五年规划中,要协调好国家规划与地方规划的关系,按照下级规划服从上级规划的原则,做好国家规划与地方规划的统筹协调,才能取得较好的效果。另外,在社会主义市场经济体制下,规划衔接也是非常必要的,是保障规划科学性和有用性的一个非常重要的环节。<sup>⑤</sup>

## 七、国家总体规划与部门专项规划的关系

在“十五”计划之前,部门行业规划是五年计划体制的重要组成部分。部门行业规划以特定领域或行业发展为规划对象。“十一五”规划之后,部门行业规划、专题规划、重大建设工程规划等归属于专项规划。专项规划是国家总体规划在特定领域的延伸和细化,是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。<sup>⑥</sup>国家总体规划与部门专项规划也会出现不协调的问题。

计划经济时期,农业计划是部门计划中编

① 刘国光主编 《中国十个五年计划研究报告》,第54页。

② 杨伟民等 《新中国发展规划70年》,第252页。

③ 谢宝康 《寻找中国经济发展的平衡点》,《中国经济时报》2006年3月8日。

④ 周黎安 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

⑤ 朱之鑫 《着手做好十一五规划编制工作》,《宏观经济管理》2003年第10期。

⑥ 杨伟民等 《新中国发展规划70年》,第143—144页。

制难度最大的计划，也是国家国民经济综合计划中带有基础性、决定性的部门计划。农业部门的计划常常迫使国家调整总体计划。“二五”计划编制过程中，国家总体计划与部门专业计划的冲突表现得淋漓尽致。当时高指标风兴起，各部门纷纷要求修改计划，提高指标，国家计委原先拟订的“二五”计划草案的轮廓一再被突破，最终导致“二五”计划没能正式颁布。

计划经济时期，中央各部门从部门利益出发，都力图自给自足，自成系统，而不考虑国家的总体计划安排。典型的事例有“五五”计划时期，天津发电厂一年有30万吨炉灰要扔到海里，水电部宁肯花1000万元买条船运炉灰，也不肯给地方一些资金来生产炉砖。六机部、交通部在上海扩建和改建的江南、沪东、上海等船厂，多余的铸锻能力达75%，多余的铸钢能力达90%，多余的铸造能力达75%。<sup>①</sup>“七五”时期，一些地方和部门仍然没有认识到，主要经济活动和宏观经济调控的主要依据只能是国家计划而不是其他，他们往往忽视国家计划的部署，过分从本部门、本地区的利益出发，不时发生与国家计划要求不协调甚至相背离的现象<sup>②</sup>。

转向社会主义市场经济体制后，国家规划与部门规划虽然采用同样的编制方法，但因为存在利益差异，仍然有不协调的现象。例如，编制“十五”计划时，一些部门的规划与国家总体规划衔接不够，目标、任务相互不匹配<sup>③</sup>。

专项规划还存在领域过宽、重点不突出、操作性和针对性不强的缺点，不少专项规划达不到可以作为项目审批或安排投资依据的高度。在市场机制已发挥配置资源决定性作用的领域，不需要政府干预或决策项目的领域，不一定要编制规划。只有减少规划的数量，才能集中力量加强确需编制规划的深度。<sup>④</sup>

## 八、规划制定与规划实施的关系

五年规划的编制与执行也存在矛盾关系。一是规划指标定得是否合理，合理的应该认真执行，不合理的需要动态调整。二是执行规划

的监督机制如何实施。如果没有监督，规划就会流于形式；如果过于注重考核规划指标，又可能迫使地方造假，或者产生强迫命令。三是五年规划的科学性与前瞻性并不完美，经济运行会遇到多种不确定性，实施五年规划需要一定的灵活性。但灵活执行规划也有一定的限度，如果各行其是，五年规划就是废纸。这些都是五年规划编制与实施留下的经验教训。

以“七五”计划为例，五年规划的制定与执行存在不少脱节现象。“七五”计划要求工业生产以年均7.5%的速度稳步发展，但前三年却以年均16.6%的超高速度持续增长。计划要求全民所有制基本建设投资大体维持1000亿元投资规模，但执行结果是每年都突破国家计划要求的20%以上。国家计划一再强调防止盲目引进和重复建设，多次限制引进彩电总装线，但执行结果是全国引进彩电总装线多达117条，其中得到国家计委批准的只占百分之几。国家计划一再要求工业生产要稳步发展，但集体工业特别是乡镇工业连年都以30%至40%的过高速度迅猛增长。“七五”计划确定了前两年“踏步”方针，要求压缩社会总需求，而执行结果是工业生产、固定资产投资和消费基金的增长速度都相当高。<sup>⑤</sup>“七五”计划规定“增发适量的货币”，但1988年增发的货币就超过了“六五”期间五年的增发量。计划要求把提高经济效益提到十分突出的位置上来，实际情况仍然是重速度、轻效益，重数量、轻质量。<sup>⑥</sup>

“八五”计划确定的投资总量规模过小，缺乏科学预见性，年度安排投资规模与“八五”计划脱节。1990年全社会投资规模已达到4449

① 刘国光主编《中国十个五年计划研究报告》，第425页。

② 梁秀峰《第七个五年计划的回顾、反思和启示》，《计划经济研究》1990年第2期。

③ 杨伟民等《新中国发展规划70年》，第252页。

④ 朱之鑫《着手做好十一五规划编制工作》，《宏观经济管理》2003年第10期。

⑤ 梁秀峰《第七个五年计划的回顾、反思和启示》，《计划经济研究》1990年第2期。

⑥ 张守一《“七五”计划的回顾与展望》，《河南财经学院学报》1989年第3期。



亿元,“八五”计划确定的26000亿元(平均每年5200亿元)的总规模不切实际,执行不到两年后再一次调整计划,追加投资总规模8000亿元才比较接近现实情况。“八五”期间每一年度安排的计划规模都没有与“八五”计划衔接,中长期计划对年度实际经济运行失去了有效的指导作用。<sup>①</sup>

“十五”计划也有少数目标偏离了当初的计划。比如,产业结构调整偏离了原定目标,产业结构失衡的问题更加突出;就业结构调整没有达到预期,“高增长、低就业”的问题更加突出;能源需求增长过快,能源结构不合理的问题更加突出;主要污染物排放指标不达标<sup>②</sup>。在“十五”计划执行中,地方政府的问题更多,重编制、轻实施,甚至编制完成后束之高阁<sup>③</sup>。

进入21世纪后,服务业增加值比重、研发经费投入占GDP比重、主要污染物排放、单位生产总值能源消耗等的五年规划指标,完成情况都不好。“十一五”期间,服务业增加值比重、服务业就业比重、R&D投入占GDP比重4项指标未能完成规划任务。“十二五”期间,非化石能源所占比重、单位生产总值能源消耗、氮氧化物排放3项指标未能达到规划预期。2018年12月“十三五”规划实施中期评估报告显示,服务业增加值比重、研发经费投入占GDP比重两项预期性指标,新增建设用地规模、地表水劣V类水体比例两项约束性指标,都滞后于时序进度,而且在一些地区还特别突出<sup>④</sup>。

从历次五年规划制定与实施完成情况看,“一五”“六五”“八五”计划的基本完成率都在90%左右。“一五”计划的完成百分数均值为137%，“六五”计划为179%，“八五”计划更是高达267%。“二五”计划是个典型的失败计划,完成百分数仅19%，没有一个指标完成。其他各个五年规划基本完成率都在70%以上,完成百分数均值都在90%以上。<sup>⑤</sup>“十一五”“八五”“六五”和“一五”计划完成情况良好,“十五”“七五”计划基本完成“三五”“四五”和“五五”计划没能完成“二五”计划全部计划目标没有一个完成<sup>⑥</sup>。

13个五年规划经验表明,五年规划编制工

作要制定出恰当的指标体系,要确定可行的规划文本,要有行之有效的政策措施,才能将规划编制任务与规划实施统一起来。国家规划部门还要关注规划实施过程中出现的新问题,及时采取有效的措施进行应对。特别是发现原先的规划不完善时,应及时调整规划,不可优柔寡断,否则会造成新的或更大的损失。

五年规划体制在中国经济建设中发挥了重要的作用。国家规划凝聚着社会共识,是全社会的共同行动纲领,是政府引导资源配置的重要工具,是实现国家战略意图的重要制度,是政府履行职责的重要依据,是约束市场行为的“第二准则”<sup>⑦</sup>。新中国成立70年来,通过制定与实施13个五年规划,经济与社会发生了翻天覆地的变化。

中国的五年规划体制从20世纪50年代初期的草创,到今天“十三五”规划即将完成,在发展中不断完善,越来越正规化、法制化、制度化。13个五年规划的历史经验,能够为五年规划体制的创新提供有益的养分。前文总结的五年规划体制中需要慎重处理好的八个方面基本关系,是历史经验的集中体现,对于编制与实施“十四五”规划,也有着重要的借鉴意义。

(本文作者 中国社会科学院经济研究所  
中国现代经济史研究室主任、研究员 北京  
100836)

(责任编辑 朱昌裕)

- ① 国家计委投资研究所 《“八五”投资计划执行情况及对编制“九五”计划的建议》,《经济改革与发展》1995年第9期。
- ② 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。
- ③ 杨伟民等 《新中国发展规划70年》,第252页。
- ④ IUD中国领导决策信息中心、大数据战略重点实验室 《“十三五”规划中期评估四大短板》,《领导决策信息》2019年第2期。
- ⑤ 王亚华、鄢一龙 《十个五年计划完成情况的历史比较》,《宏观经济管理》2007年第3期。
- ⑥ 鄢一龙、王亚华 《中国11个五年计划绩效定量评估》,《经济管理》2012年第10期。
- ⑦ 杨伟民等 《新中国发展规划70年》,第302—303页。