

[文献编码]doi: 10. 3969/j. issn. 1004 - 6917. 2013. 05. 003

历次五年规(计)划中重大战略关系的发展演变

张荣华 赵华

(中国石油大学(华东)马克思主义学院,山东青岛 266555)

摘要:政府与市场、中央与地方、经济发展与社会发展、速度与效益是历次五年规(计)划涉及的几个重大战略关系。对这些关系的认知和处理是五年规(计)划的关键内容,它决定了整个经济社会的发展方向、发展方式,以及社会的和谐状态。应在系统总结和把握新中国成立后历次五年规(计)划中重大战略关系的发展演变和内在逻辑的基础上,以科学发展观为指导,顺应时代发展潮流,正确把握和处理政府与市场的关系、中央与地方的关系、经济发展与社会发展的关系、速度与效益的关系,制定科学、合理的五年规划。

关键词:五年规划;政府与市场;中央与地方;经济发展与社会发展;速度与效益

中图分类号: D61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004 - 6917(2013)05 - 0009 - 05

我国从1953年第一个五年计划开始,已经制定和实施了十一个五年规(计)划,“十二五”规划也正在实施当中。历史经验表明:对政府与市场、中央与地方、经济发展与社会发展、速度与效益等重大战略关系的认知和处理,是历次五年规(计)划的关键内容,它决定了整个经济社会的发展方向、发展方式,以及社会的和谐状态。“十二五”时期是我国“进入全面建成小康社会决定性阶段”^[1],也是全面深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期。因此,对历次五年规(计)划中的重大战略关系认知与处理的历史进行梳理,系统总结其演变的内在逻辑,对于保障“十二五”规划的顺利实施,进而促进我国经济社会持续健康发展,最终全面建成小康社会具有十分重要的意义。

一、历次五年规(计)划中的政府与市场关系

“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系”^[2]。政府与市场的关系,实际上是政府与企业(包括个体经济)的关系。政府调控经济的手段是计划管理,所以政府与市场的关系就表现为计划管理与市场调节的关系。这两种手段如何最有效地

发挥,取决于具体的历史条件和发展目标。

(一) 历史演变

改革开放前,出于对计划管理的需要,我国对政府和市场之间的关系进行了积极有效的探索。当时所制定和实施的5个五年计划,效果最好的是“一五”计划,而在“一五”期间,单纯的计划经济尚未建立起来,在经济管理方面同时运用了计划和市场两种手段,这是“一五”计划取得成功的重要原因之一。“一五”计划末期,我国基本建立起了社会主义经济体制。与此同时,苏联计划经济的弊端也显现出来。在此背景下,我国开始了对计划管理体制的思考,形成了一系列正确的观点,其中包括陈云的“三个主体、三个补充”的设想、李富春的“计划内和计划外管理,以及指令性计划和指导性计划的设想”。

党的八大前后,单一公有制和计划经济体制建立起来,计划管理成为主要的经济管理方式。“二五”到“五五”计划期间,市场调节和指导性计划基本上被排除在政府调控经济的手段之外,人们普遍将计划管理与计划经济放在一起,把手段当做基本制度。这一时期的五年计划,虽然所有的计划都没有正式通过并公布,但是实际上都带有很强的指令性,

收稿日期:2013-01-15

作者简介:张荣华(1961-),男,江苏泰兴人,中国石油大学(华东)马克思主义学院副院长,教授,博士生导师;赵华(1975-),女,山东威海人,中国石油大学(华东)马克思主义学院博士研究生。

成为各级政府和计划管理部门管理经济的依据,计划成为资源配置的主要手段。“大跃进”运动之后,1961-1964年国家对国民经济进行调整,国家计委曾提出应当实行多样化的计划管理,其中包括指令性、指导性和参考性等。但是,随着“文化大革命”的爆发,这些改进措施也随之终止。

党的十一届三中全会后,单一计划管理的思想逐步被破除,在经历了计划经济为主、市场调节为辅,有计划的商品经济,计划经济与市场调节相结合几个步骤之后,我国最终建立了社会主义市场经济体制。与之相适应,五年规(计)划也逐渐由指令性向战略性、宏观性、指导性转变。“六五”到“八五”时期,我国处于经济体制改革的重要时期,计划经济逐步向社会主义市场经济过渡,计划的指令性以及指令性的指标逐渐减少,指导性逐步增强。“九五”到“十五”时期,社会主义市场经济体制已经确立,计划的指令性逐渐被指导性所取代。“十一五”规划和“十二五”规划把“计划”改为“规划”,进一步表明我国已经完全实现由指令性计划向指导性规划的转变,市场在资源配置中日益发挥基础性的作用,我国经济越来越有活力,经济、政治、文化、社会、生态等各个方面都步入健康发展的轨道。

(二) 内在逻辑

政府宏观调控和市场调节都是社会主义市场经济体制中资源配置的重要手段,二者是紧密联系,不可分割的。只重视其中一方面,忽视或放弃另一方面,不利于国民经济的健康发展。所以,邓小平在1985年就曾指出“我们过去一直搞计划经济,但多年的实践证明,在某种意义上说,只搞计划经济会束缚生产力的发展。把计划经济和市场经济结合起来,就更能解放生产力,加速经济发展。”^[3]改革开放以来,我国经济取得如此大的进步,与这两种手段的同时运用密切相关。在处理这两种手段的关系时,要充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用;在市场失灵时,就需要政府对经济进行调控。具体来说,应当做到以下两方面:

1. 充分发挥市场机制对资源配置的基础性作用。虽然我国已经建立并逐步完善社会主义市场经济体制,但由于我国曾长期实行高度集中的计划经济体制,计划管理思维的影响还将长期存在。这必然影响市场机制对资源配置的基础性作用的有效发挥。所以,五年规(计)划的制定和实施必须充分重视市场机制的运用,不断促进社会主义市场经济体

制的发展和完善。

2. 合理利用政府宏观调控的作用。在制定五年规(计)划时,应摆正政府的位置,既发挥政府宏观调控的作用,又调动市场的积极性。凡是市场机制能够有效发挥作用的地方,应尽可能减少政府干预。政府宏观调控的对象主要是市场失灵的领域,方式通常为宏观调控而不是直接干预。在充分发挥市场配置资源基础性作用的同时,要加强和改善宏观调控,把握好时机和力度,保持宏观经济环境稳定。这是促进经济快速健康发展的重要保障。

二、历次五年规(计)划中的中央与地方关系

我国是实行单一制中央集权的国家。中央与地方关系是影响和制约我国国家统一、社会稳定和经济发展的重大问题,其实质是中央政府和地方政府之间的职责权限划分。新中国成立以来,我国的中央与地方关系经历了集权与分权反复调整。中央集权过多,容易导致地方发展的动力不足,缺乏积极性;中央权力下放过多,地方的权力过大,容易形成地方保护主义,中央政策得不到贯彻落实。中央与地方的关系长期陷入“一放就乱,一乱就收,一收就死,一死又放”的怪圈。与此相适应,我国的历次五年规(计)划对中央与地方关系的认知与处理,也同样经历一个不断变革的过程。

(一) 历史演变

新中国成立之初,中央政府十分重视调整和改善中央与地方的关系,把加强中央集中调控与发挥地方积极性主动性有效地结合起来,强调在坚持民主集中制原则的基础上,处理好中央与地方的关系。当时为了恢复和发展国民经济,中央采取了以市场调节为主、直接计划与间接计划相结合的经济体制。

1953年,我国开始执行“一五”计划。为了适应高度集中的计划经济体制,提高效率,集中资源保证国家重点工业建设的需要,中央政府进一步加强了经济管理权力的集中,逐步扩大了计划管理的力度和范围。由于中央的权力过度集中,对地方统得过死,地方的积极性受到严重制约,高度集中的计划经济体制的弊端逐渐显现出来。“大跃进”运动开始后,为了尽快建立独立的比较完整的工业体系,实现“超英赶美”的目标,中央在经济管理体制上采取了一系列放权的政策和措施。但是,由于下放的规模过大、速度过快,最后并没有达到发挥地方积极性的目的,反而使得经济建设处于混乱的状态。

改革开放后,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,中央开始逐渐向地方放权。但是,在很长一段时间,由于中央、地方权限的划分不明确,再加上权力下放的速度过快,中央和地方关系产生了一些新矛盾、新问题。“有的地方和部门过多地考虑本地区本部门的局部利益,贯彻执行中央的方针政策不力,甚至出现了‘上有政策、下有对策’,有令不行、有禁不止的现象;应当由中央集中的则集中不够,某些方面存在过于分散的现象。”^[4]在此背景下,中央不得不再次集中部分权力。1993年和1997年,中央先后两次采取了更大行动,增强中央政府的经济调控能力,财政分配制度的重心开始向中央集中。

虽然改革开放后的中央与地方关系仍然没有完全摆脱“一统就死、一放就乱”的局面,但总的来说,无论是权力的集中还是权力的下放,都没有对经济的发展造成大的危害。1994年后,在财权向中央集中的同时,权力的划分已经建立在市场经济基础之上。在加强宏观调控的过程中,从2001年开始,中央提出了转变政府经济职能的改革方向和措施。2005年春季,中央又开始实行宏观调控,对货币供应、资源供给等要素配置权限进行集中。

此外,面对中央与地方关系存在的问题,我国开始努力推进中央与地方关系的制度化和规范化建设。“十一五”规划提出要合理划分中央与地方政府的权责,包括市场监管、经济调节、社会管理和公共服务等。2006年10月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出划分中央与地方的事权问题,健全财税体制,促进财政转移支付规范化和法制化。“十二五”规划提出要健全法律制度,明确划分中央与地方的事权范围,界定中央与地方的职责权利,建立相应的监督与制约机制,实现分权的规范化和法制化。

(二) 内在逻辑

充分发挥中央和地方两个积极性,是国家经济生活中的一个重要的原则问题,关系到全国经济的协调发展,也关系到五年规(计)划能否正确地制定和顺利地实施。在处理中央与地方的关系问题上,我们应当做到:

1. 在合理划分中央与地方经济管理权限的基础上,坚持权力下放与维护中央权威相结合,以促进中央和地方两个积极性的发挥。首先,必须坚持权力下放,赋予地方一定的权力,使地方有更多的自主权。这一方面有利于发挥地方政府经济建设的积极

性与创造性,有利于增强整个国民经济的生机与活力,另一方面在我国现行的经济体制下,更有利于发挥市场资源配置的作用,有利于企业的积极性、主动性和创造性的发挥。其次,在通过权力下放促进地方积极性发挥的同时,还必须注意维护中央的权威,重视全国整体经济这一个大局。只有这样才能保证经济总量的平衡和结构的优化,保持全国市场的稳定统一,促进国民经济健康协调发展。

2. 逐步实现中央与地方分权的规范化和法制化。长期以来,中央与地方关系的权限与职责的划分缺乏法律依据。虽然中央与地方关系的调整是为了解决经济发展过程中产生的问题,但是由于缺少法律依据,其调整过程往往就显得过于随意。因而在权力此消彼长的往复运动中,中央与地方关系陷入“一放就乱,一乱就收,一收就死,一死又放”的怪圈。因此,只有实现中央与地方关系的规范和法制化,才能确保中央与地方关系进入良性循环的轨道,使中央与地方关系的调整能够适应经济社会发展的需要,从而实现国民经济的健康快速发展,保持社会稳定和国家的长治久安。

三、历次五年规(计)划中的经济发展与社会发展关系

广义的社会发展,涉及包括经济增长在内的社会结构、人民生活、科技教育、社会保障、医疗卫生、社会秩序等多个方面的内容。这里所说的社会发展是狭义上的,是与经济发展相对应的一个概念,是指除经济发展以外的其他社会领域的进步和各项社会事业的发展,主要包括政治、文化、社会、生态等方面的发展。经济发展与社会发展二者之间是相互联系、相互影响、相互促进的。

(一) 历史演变

“一五”计划至“五五”计划时期,主要任务是发展经济,巩固政权,尽快改变一穷二白的落后状况,早日实现社会主义工业化。这一阶段五年计划的主要内容是搞经济建设,建立独立的工业体系和国民经济体系,社会发展问题处于比较次要的地位。所以,这一时期我国的五年计划大多是只重视经济的发展,在制定和实施的过程中忽视了经济与政治、文化、社会、生态各方面相互协调发展的重要性。

从“六五”计划开始,我国进入改革开放的新时期,工作重心转移到以经济建设为中心的轨道上。在经济迅速发展的同时,一些社会问题不断显现,在

一定程度上阻碍了经济的发展。这使得我们党和政府开始日益重视并逐步解决发展过程中出现的各种社会问题。从“六五”计划开始,我国的经济计划中增加了社会发展的内容,计划的题目也有针对性地改为“国民经济与社会发展计划”。名称的改变体现了发展观念的改变,计划内容上增加了社会发展计划部分,使计划更加全面、涵盖面更广。从此,社会发展计划在之后的五年规(计)划中所占的比例不断增加。

虽然社会发展在“六五”之后越来越受到重视,但是由于种种原因,在实践中偏重经济发展,以GDP论英雄的现象还在一定程度上存在。这使得政治、文化、社会、生态发展严重落后于经济发展,形成了经济发展与社会发展不平衡的状态。从“八五”计划开始,特别是科学发展观的提出和落实,五年计划逐步由单纯的经济计划向发展与改革并举,经济和社会发展兼蓄,经济、政治、文化、社会、生态同时推进转变。这种转变使我们的五年规(计)划更为全面具体。

(二) 内在逻辑

经济发展和社会发展之间存在着相互依存、相互协调、相互促进的关系。经济发展是社会发展的基础和前提,社会发展则是经济发展的目的和保障。在制定和实施五年规(计)划时应该做到:

1. 必须坚持以经济建设为中心,不断促进经济发展。胡锦涛在党的十八大报告中指出“以经济建设为中心是兴国之要,发展仍是解决我国所有问题的关键。只有推动经济持续健康发展,才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。必须坚持发展是硬道理的战略思想,决不能有丝毫动摇。”^[5]这一论断充分说明了经济发展的重要性。这既是对我国经济社会发展经验的深刻总结,同时也是对长期处于社会主义初级阶段的我国未来发展作出的正确战略抉择。

2. 必须加快推进社会体制改革,加强社会建设。单纯的经济增长不能自动带来社会的全面进步,不能自动解决各种社会矛盾和问题。改革开放以来,我国经济发展取得了举世瞩目的成就。但在经济快速增长的同时,社会发展存在的问题越来越突出。这些社会问题,如果得不到很好的解决,不仅会影响社会的稳定,也会影响经济的进一步发展。因此,我们应当加强社会建设,并把它作为党的执政能力建设的一个重要内容。党的十八大报告指出“加强社

会建设,必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。”^[6]这实际上为我们今后的社会建设指明了方向。

四、历次五年规(计)划中的速度与效益关系

经济效益就是通过商品和劳动的对外交换所取得的社会劳动节约,即以尽量少的劳动耗费取得尽量多的经营成果,或者以同等的劳动耗费取得更多的经营成果。经济效益是资金占用、成本支出与有用生产成果之间的比较。所谓经济效益好,就是资金占用少,成本支出少,有用成果多。提高经济效益对于社会发展具有十分重要的意义。正确处理经济增长速度和效益的关系是制定好五年规(计)划的关键所在,是实现国民经济持续、稳定、协调发展的必要条件。从战略上说,对于我们这样的发展中社会主义国家,只有正确处理好两者的关系,才能促进国民经济健康快速地发展,才能早日实现现代化。

(一) 历史演变

新中国成立之初,我国迫切地需要强化国内的工业基础,实现从农业国向工业国的过渡。所以,当时我国选择了以高速度、低效益为特征的高速度发展战略。但是,由于种种原因,在很长一段时间,我国对经济发展速度的追求走向了极端化,致使速度与效益严重失衡。“二五”计划时期,由于忽视了当时我国所具备的物质基础和技术条件对国民经济发展的制约作用,夸大了人的主观能动性,鼓吹“人有多大胆,地有多大产”。紧接着又提出赶超战略,计划指标越定越高。这种过分强调经济增长速度忽视经济效益的高速度发展战略,导致我国在“二五”计划至“五五”计划时期,经济效益低下、国民经济比例严重失调。

党的十一届三中全会后,从“六五”计划起,强调必须以提高经济效益为核心。1995年9月,党的十四届五中全会上通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标的建议》指出,今后十五年经济和社会发展必须遵循的重要方针之一,是保持国民经济持续、快速、健康发展。要把握好速度问题。快是有条件的,要讲效益,

讲质量;快是有区别的,各地发展速度可以有所不同;快必须是没有水分的实实在在的速度。要做到速度和效益相统一,微观活力和宏观调控相统一,总量增长和结构优化相统一^[7]。这实际上确立了实现经济增长方式根本转变的战略方针。“十五”计划期间,各项社会事业取得新的进步,社会主义民主政治和精神文明建设继续加强。“十二五”规划对我国经济、社会、政治、文化、生态建设等各个方面都作出了战略性规划,是首部明确提出科学发展为主题的规划,明确提出要加快转变经济发展方式,开创科学发展新局面,强调以科学发展观统领经济社会发展全局,实现由原来的单一经济计划向全面发展规划转变。

(二) 内在逻辑

历史经验表明:经济增长速度和经济效益是互为条件,互相促进的,两者之间关系是辩证统一的。正确处理二者之间的关系,对于实现经济社会的协调发展,保持社会的和谐与稳定具有十分重要的作用。

1. 经济效益的提高应当以适当的经济增长速度为条件。没有经济总量的扩张,长期的和宏观的经济效益就不可能达到最优。特别是,纠正长期以来因为不恰当经济发展方式导致的速度和效益的失衡,需要在发展过程中来完成,离开了必要的经济增长速度,经济发展方式的转变和经济效益的优化就会失去动力。在这个意义上,保持一定的经济增长速度,无论是过去、现在还是将来,都是我们制定经济社会发展规划的主要目标之一。

2. 经济增长速度必须以保证经济效益为前提。如果脱离国情,忽视效益,片面追求速度,必然导致比例关系失调,经济大起大落,造成社会财富的巨大浪费和环境与生态的破坏,并最终危及整个经济社会的健康发展。经过30多年改革开放,我国经济发展已经进入了由数量扩张转向质量提高的阶段。党的十八大报告指出“要适应国内外经济形势新变化,加快形成新的经济发展方式,把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来”^[8]。从这个角度来说,更新发展观念,推进经济发展方式从粗放型向集约型的根本转变,做到速度和效益的统一,是摆在我们面前的一项重要而紧迫的任务。

3. 要把速度和效益结合起来。发展中国家要想

赶上并超过发达国家,就必须保持较快的经济增长速度。当前,我国要实现全面建成小康社会的目标,也要求经济增长速度必须要达到一定的水平。而提高经济效益,则是整个经济工作的出发点和归宿,经济效益的好坏,是检验一切经济工作的最终尺度。要想既提高经济效益,又保持一定的增长速度,就必须以效益求速度。只有经济增长既具有较高的速度又具有较好的效益时,国民经济快速、健康和可持续发展才能实现。正确处理速度与效益的关系,实现国民经济的良性循环,需要特别强调以下几个基本观点:坚持速度与效益的统一论。速度与效益不是彼此割裂、相互排斥的,而是对立统一的。我们所要求的速度,是有良好经济效益的速度;我们所要求的经济效益,是有一定增长速度的经济效益。只有符合国情和国力的增长速度,才能带来良好的经济效益;取得了良好的经济效益,也必然会形成一定的增长速度。

综上所述,随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,经济发展方式的转变,五年规划在我国经济社会发展中将扮演越来越重要的角色。因此,在充分总结历史经验的基础上,以科学发展观为指导,顺应时代发展潮流,正确把握和处理政府与市场的关系、中央与地方的关系、经济发展与社会发展的关系、速度与效益的关系,对于能否制定科学、合理的五年规划,能否顺利实现经济发展方式的转型,经济结构的调整,不断推动经济社会持续健康发展,并最终完成全面建成小康社会的历史任务,将是一个突出而紧要的现实问题。

参考文献:

- [1] [2] [5] [6] [8] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗 [N]. 人民日报, 2012-11-09.
- [3] 邓小平文选: 第三卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 148-149.
- [4] 江泽民文选: 第一卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 472.
- [7] 中共十三届四中全会以来历次全国代表大会中央全会重要文献选编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2002: 342.

责任编辑: 黎伟盛