

经济发展计划体系在中国的回归：论韩博天、麦尔敦和胡鞍钢的研究

■ 巴里·诺顿 (Barry Naughton)

[内容提要] 韩博天和奥利佛·麦尔敦的研究向我们展示出规划过程是如何深深融入中国政治体系的各个方面,特别是政策的制定和执行过程,以及干部考核体系。胡鞍钢也指出规划的制定是一个信息抽取和整合的过程,自上而下的沟通机制才是更关键并具有深远意义的。但要想理解规划的过程,就必须明确它的目标、手段,以及参与其中的政府机构,在这方面这些论文还待进一步明确。2003年之后规划的增多是否提高了中国整体经济的灵活性和高度?是否有助于其走向理想的发展道路?在这个问题上,笔者并没有被说服。

[关键词] 计划 / 规划 经济发展 能源强度 可观测性 拟合程度

韩博天 (Sebastian Heilmann) 和麦尔敦 (Oliver Melton) (以下简称“韩一麦”) 对于中国的经济发展计划体系的研究极大地丰富了我们对中国政策和经济的认识,并以一种全新的方式来论述过去三十年来政治经济的变化过程。他们的文章特别注重规划政策的实证分析 (Positive Analysis) 及其在中国政府中的地位。胡鞍钢的文章与其相辅相成,他更侧重评价性分析,并指出当代中国经济规划的理想状态及其积极影响。本人将对这几篇极为详实的文章作简短评论,并将文章分为以下三部分:第一部分选取这几篇文章的主要贡献进行介绍,第二和第三部分将讨论相关解释所引发的问题及评价。我将检验作者是否对计划 / 规划——这一备受争议的术语的含义,

给予了足够的重视,以及他们所提出的“再造”式的论述是否准确描绘了过去二十年中国计划政策的转变。

一、中国体制下计划 / 规划的作用

韩一麦指出研究中国经济体制的文献大部分只侧重于研究市场经济的转型,因此并不完整。而着眼于计划 / 规划,至少可以让我们了解中国精英们是怎样设想中国应该达到的目标。这也提醒我们,经济改革在一开始就被认为是发展议程的一部分。正如邓小平的那句名言:“发展才是硬道理”。随着对中国经济改革的研究扩展到包括经济、政治以及社会环境相互影响的全

局这种复杂的层面,对“改革”以外的政策研究将占有越来越重要的地位,而韩一麦的研究将成为奠定这一过程的基石。他们对中国问题研究的影响类似于罗伯特·韦德(Robert Wade)那篇台湾问题的经典著作(Wade,1992)对“发展型国家”研究的影响。在韦德之前,关于台湾经济政策的分析大部分局限于出口导向型发展和市场的开放上。韦德指出,在一定程度上,一些台湾的经济部门的确是致力于确定和实施政府干预措施,来调整特定的行业和整体经济发展。韩一麦对中国大陆的研究与此相似。

韩一麦和胡鞍钢都强调,如今规划制定者将规划视为市场的补充,并不旨在替代市场机制。韩一麦在对规划的制定过程的独到见解中指出,这一过程只是持续循环进行信息收集和分析的一部分,以五年为一政策周期,同时不同步于政府换届周期。规划的这一周期有助于稳定国家目标衔接,同时也允许逐步修订这些目标。胡鞍钢继续深化了对这一观点的认识,指出规划的制定是一个信息抽取和整合的过程。他表示规划制定的过程包含连续四轮磋商来总结不同的观点并逐步达成共识。对胡而言,规划只是一部分,自上而下的沟通机制才是更关键并具有深远意义的。通过这种机制,中国政策制定者制定调整政策,确保政策得以执行。这种持续的协商机制使得像中国这样复杂臃肿的政府机构也能够出台与经济环境相匹配的政策。

韩一麦注意到相比于规划的实施,人们更关注规划的制定过程,所以他们更加注意规划的实施过程。韩一麦和胡鞍钢同时发现,规划已从制定单纯的经济类指标转向制定政府和社会类指标,但是经济指标仍然非常重要。韩一麦视“政府对社会的承诺”为规划的重要组成部分,胡鞍钢也赞同这种说法(奇怪的是,他们都没有过多讨论基础设施建设规划,尽管中国中央政府大力

推进基础设施建设的事实如此明显)。尤其值得一提是,韩一麦对于规划实施过程中,各级政府之间如何相互协调进行了缜密地研究。其中一个主要发现是“规划指标与干部考核挂钩已成为一种补充性政策工具”。也就是说,规划指标被列为衡量政府官员政绩的标准,左右官员的升迁。而这种激励机制的广泛运用,也使政府机构更容易控制。在这一过程中,“国家和地方发改委系统的政治地位得到极大提升”。

总体而言,韩一麦向我们展示出规划过程是如何深深融入中国政治体系的各个方面的,特别是政策的制定和执行过程,以及干部考核体系。同时我们也需要关注如今这个势力更大、地位更高、组织体系更复杂的国家发展和改革委员会(NDRC)。近期的一些事件也证实了韩一麦的观点。2013年2月,国家发展和改革委员会制定了“收入分配规划”,该规划本质上是一揽子政策,旨在总体上将经济资源和决策略向家庭倾斜(同时脱离政府和国有企业)。2013年秋,三中全会还在预备阶段(第十八次中央委员会)时,中央财经领导小组办公室主任刘鹤就在提出以“顶层设计”的概念来决定什么能够引领新一轮经济改革中起到了关键作用。韩博天在其他著作中也曾强调,刘鹤与发展 and 改革委员会有很深的渊源,特别体现在产业政策和国家规划制定上(戈扬、霍侃,2013)。这些重要进展让我们开始质疑那些不严谨、过于简化的观点,他们认为国家发展和改革委员会作为老派计划制定机构,是与以市场为导向的改革相敌对的。很明显,要想理解中国未来包括经济改革政策在内的各项经济政策,必然要知道国家发展和改革委员会的作用,同时要结合自身经验进行评估。韩一麦和胡鞍钢在这一方面做出了重大贡献。

二、规划的含义是什么？

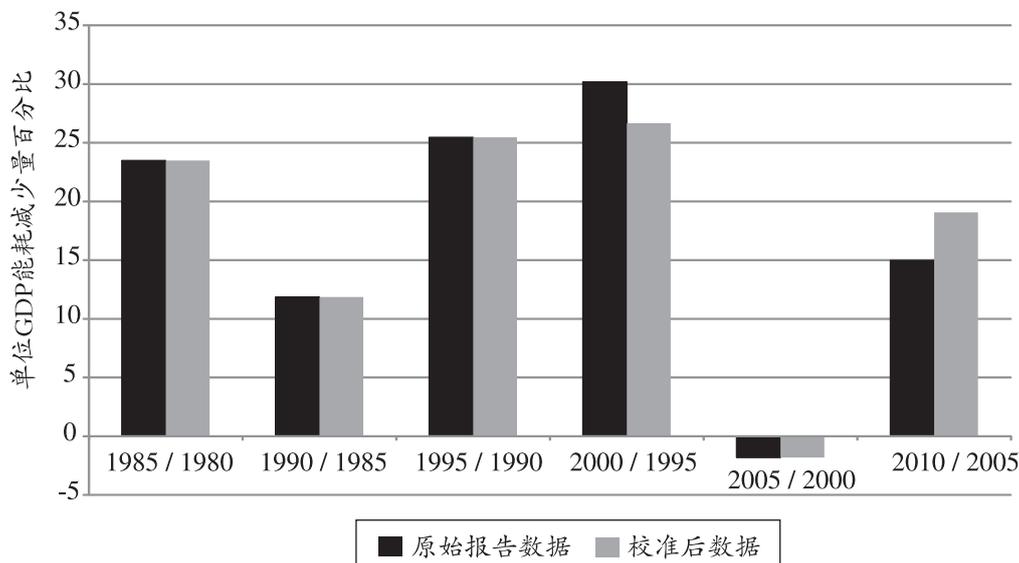
韩一麦和胡鞍钢都没有给出经济计划/规划的确切含义。部分原因是因为他们都想展现“规划”所涉及的内容和范围之广以及说明这些内容与传统计划(改革前)的不同。但缺乏定义也成为一种缺陷。是不是日后凡是官方“计划”部门发布的并声称具有权威性的文件都能被认为是“规划”呢?“规划”到底意味着什么?事实上,“规划”可以有很多不同的含义,不同含义所代表的意义也备受争议。我们或许可以在中国经济学家吴敬琏于1991年发表的一篇著名文章中找到答案,他在文章中区分了“计划”这一术语的两种用法的本质区别。吴敬琏认为,计划作为资源配置的一种机制,不应该与计划/规划这种旨在实现政府运作结果的一揽子协调政策相混淆(吴敬琏,2004[1991])。作为资源配置机制,计划是计划经济的基础,而且本质上是与市场体系不相容的。与之相反,计划/规划作为实现政府运作结果的手段,可以以多种方式实现发展目标,这其中,各级政府机关都具有一定的主动性,同时可以使用多种政策手段。从这一角度看,规划可以实现诸如宏观经济政策、再分配税收政策等等运作结果,并且与市场经济完全兼容。

先来看计划的第一种定义。在20世纪80年代和90年代,中国最重大的事件就是作为资源配置机制的计划——也就是计划经济体制——被废除。这次卓有成效的转型使中国经济免受随后苏联社会主义解体的影响。按照这种定义,计划确实在中国被取消了。此外,在我看来,计划的取消是80年代和90年代经济转型中最重要的要素^①。显然,韩一麦和胡鞍钢都充分认识到了这一区别,并理所当然地认为他们所讨论的规划是立足于市场并且重视运作结果的。胡鞍钢就明确称赞中国新型规划是“一双看得见的手,是

有利于市场、服务于市场的”。然而,两篇文章都将规划和市场之间的一致性当成一种必然,从而忽略了现实中中国的规划是否真的与市场经济相一致的问题,而且规划不同定义间的区别有时也变得非常模糊。例如,韩一麦在表1中列出了“十一五”规划的8项约束性指标和“十二五”规划中的7项约束性指标。而这些规划指标的部分,本质上其实是一种资源配置机制。这些指标还有一个共同点就是他们都没有说明这些指标对谁具有约束力,以及通过哪种指定的手段来实现目标。像是人口增长指标是约束性指标,但是对谁约束?单位国内生产总值(GDP)能源消耗也是约束性的,可又对谁?以上两种情况下,指标的约束性都体现在将指标量化,分解分配(切块)给了地方官员。这些官员都知道,如果他们未达到目标将受到处罚。这些地方官员被授权,但应该以何种手段来实现这些目标并未说明。没有任何方式可以保证地方官员选用的方法是“有利于市场服务于市场”的,很可能刚好相反。韩一麦认为这些是“政府对社会的承诺”,某些情况下确实是这样;但承诺是指某人有能力 and 资源去亲自实现他的承诺,比如建设3600万套保障性住房,而这与承诺让别人去做某件事大相径庭。如果说“规划”不是指资源配置的机制,规划制定者们又是以何种机制或者手段来实现他们的目标呢?

与之相类似,如果“规划”是指一系列旨在达到政府运作结果的政策,那我们需要知道哪个政府机构最适合行使这些职能并制定决策。比如,“规划”如果指政府承诺提供更好的社会福利和教育,本质上来讲这是不是一种预算决策?把它纳入规划框架下的好处是什么?同理,如果宏观经济稳定或者说宏观调控是指出台反周期的宏观经济政策,那从本质上讲是不是应该为中央银行的货币调节政策?把它纳入规划框架的有利之处又是什么?显然,世界上大多数国家认为独

图1:能耗减少量



资料来源:原始报告数据来源于国家统计局(编):《中国统计年鉴 2009》,北京:中国统计出版社 2009 年版,第 273 页;校准后的数据来源于国家统计局(编):《中国统计摘要 2013》,北京:中国统计出版社 2013 年版,第 135 页。

立的中央银行是保持宏观经济稳定的最佳手段是有其道理的。事实上,有些观点认为国家发展和改革委员会在过去十年对中国宏观经济政策的干预使得中国宏观政策质量下降,并造成流动性过剩和持续的资产泡沫。

韩一麦将能源政策当作是一次成功规划的例证;“十一五”规划(2006年~2010年)要求将能源强度(即单位GDP能耗)减少20%,而实际能耗减少了19%,基本完成目标。然而这种说法并没有说服力。首先,实际情况比韩一麦所指的要复杂。之前中国的能源统计数据显示,截至2000年,煤炭用量大幅下降,直到2005年才大幅上涨。而这一现象,尽管还不明确有多少,但至少部分是由于中央政府打击非法小煤矿时,地方政府瞒报煤炭生产量所导致的统计误差。“十一五”规划颁布时,官方仍然是公布的这些未经校准的数据。而当规划开始执行时,被用作计算20%减

少量基准的2005年的能源消耗指数,上调了5个百分点,而这一新数据,后来又被用作计算“十一五”规划中能源强度减少量的基准。很明显,这使实现指标变得轻松不少。

这里的重点不是说完成了规划指标是一种假象,而是说这其中存在很大程度的误差和误报。韩一麦认为单位GDP能耗这一指标之所以备受关注,是因为它易于监测,而节能减排这一指标则可以并且在实际操作中也被分解成了企业层面的节能减排指标。这所导致的结果就是现实中整体指标并没有得到准确地评估:当所有数据都是未整合的时候,能源消耗量(分子)和GDP(分母)都可以被修改。所以,制定这种指标的根本原因就是韩一麦所提到的:简单、易于监管、并且与其它先行指标相一致。

不仅如此,我们还需要将这一问题扩展开来。首先,2005年~2010年的能源强度缩减规划

是长期规划的一部分(韩一麦也强调过这一点)。从图1中我们可以看出,不考虑2000年~2005年(“十五”计划)的负增长,2005年~2010年的能源强度减少量与之前每个5年阶段的减少量基本相同(图1中,能耗减少量是正数,所以数字越大越“好”)。统计数据回正以及当时重工业(钢铁和水泥)的大幅增长,使得2000年~2005年的数据极不理想。那么,是不是说20%的减少量就已经很好了呢?也不尽然:你可以认为这是相比过去5年较差记录的一种“反弹”,仅仅是把中国拉回正常水平而已。

而这又引发了我们对另一个问题的思考。激励经济学的理论认为在一个组织内,通常存在一种指标的“可观测性”同其“拟合程度”间的权衡问题。任何时候,只要成功完成指标是与激励机制相挂钩的,委托人就该预见到代理人会投入一定的精力来操控他们在某一指标上的分数。而代理人所采用的手段,往往与委托人实际想要他们达到的目标并无关联。因而,委托人必须做出妥协:一个成功的指标既要可以衡量又要最贴近所要实现的最终目标。正如韩一麦所指出的,“十一五”规划是一份高瞻远瞩的规划,它呼吁的是向平衡型、知识密集型以及环境友好型发展模式的转型。这是最终目标,而能源强度这一指标是服务于这一目标的。那么“十一五”规划是否实现了这种发展模式的转型呢?答案是否定的。韩一麦也赞同在“转变增长和发展模式”上,“规划和政府干预所达到的效果很有限”。此外,“节能减排行动中最为失败的一点就是没能实现由重工业向服务业的转型”。相比作者所讲的,对于新规划模式更为客观的评价应该是:规划者使用能源强度作为指标是因为它方便监管,同时可以下放给企业;但它并没有实现改变经济结构这一根本目标。结合之前规划的两种定义,由于规划制定者所采用的手段对实现他们的目标既

不适用也不奏效,所以他们转而使用了计划这种便于监管与激励的资源分配机制。但这不是又回到了之前的计划经济模式?或者说规划这种模式是否完全没有效果呢?

在基本完成一个指标,而总体和谐、适度发展的目标还未实现的时候,是否真的可以庆贺了?从某种意义上说,这种指标设定式的模式并不能算规划。韩一麦也注意到,节能减排只是受到个别领导,特别是温家宝高度重视的一个单一目标。因为有高层领导的重视,国家发展和改革委员会就开始制定自上而下的行政激励和监管措施。国家发展和改革委员会一直都是通过行政(也即是非市场)手段来实现经济上的政治既定目标的。

我们应该承认,这并不一定是坏事。政治既定目标可能是正当的,而其强加于市场经济上的成本也可能是合理的。比如,在我生活和工作的加利福尼亚州(以下简称“加州”),州政府就参与了很多这种指标设定式的活动,特别是在环境保护和可持续发展领域。州空气资源管理局,就是通过区域规划委员会设定州内18个主要城市2020年和2035年温室气体排放量标准的,同时还强制要求20%的电力来自可再生能源^②。有些人反对这些措施,因为实现州政府规定所需要的成本被隐藏了;但是这些措施运行得相当好,所以也得到了广泛的支持,同时有益于国家制定更好的解决方案。不同的是,我们并没有自欺欺人地认为这是规划。加州没有被规划。这只是加州人民(通过所选举出的代表)为达到他们所重视的目标进行成本分摊的次优解决方案。而且,不管由于政治原因造成的成本偏差有多大,对于加州这种拥有一套复杂且极其完备的市场机构的经济环境,影响都微乎其微。然而即便是在加州,也不可能为了任何公共目标而不断加深政府强加的成本偏差。如果这样,很快就将引发交叉

成本并将我们置于难以驾驭的尴尬境地。而中国的情况则更令人担忧：市场经济、众多扭曲现象、不完善的机构以及宁愿投资零回报项目的参与者并存。对于增加额外的偏差我们应该格外谨慎，尤其是在施政者幻想他们是在引导经济的时候。注意区分规划的不同含义可能有助于解决这些问题。

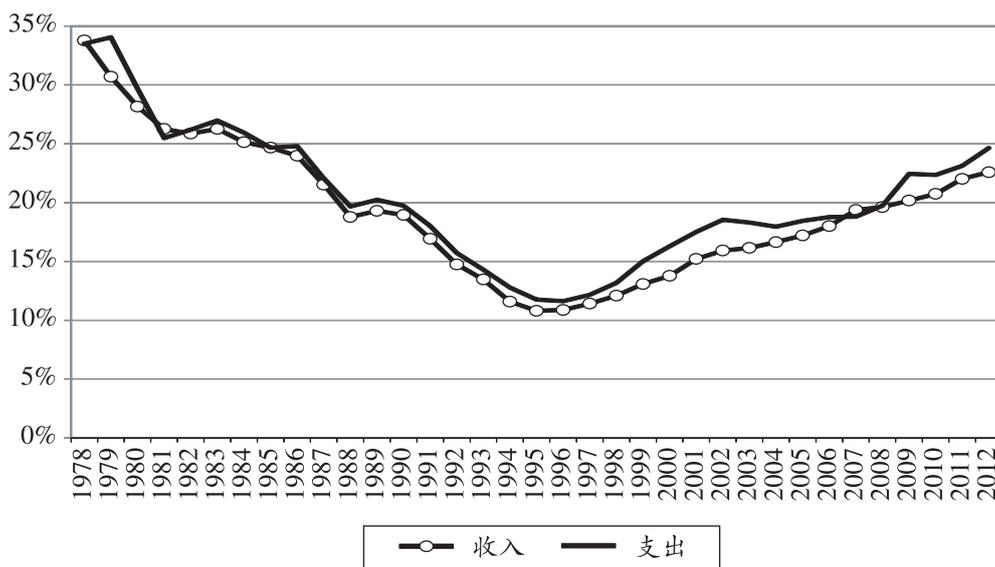
对于这个问题，我的论述已逐渐从实证分析转向规范分析。韩一麦无疑将会反驳：中国政府和市场参与者面临的实际情况是：他们要从众多复杂的市场和政治信号中寻找方向，而我们要试着像他们一样思考。确实，规划作为一种活动，本身就包含其准则。它必然会对行为产生影响，从而使其与所制定的政治目标一致。因此，对于我来说，要想理解这一过程，就必须明确它的目标、手段，以及参与其中的政府机构。胡鞍钢将规划过程描绘为“为最终政策的执行打下共识基础”。他的这一重要观点引发我们去追问：“共识建立之后将会怎样？”共识仅仅只是个体对他们

所预见的未来的预测么？显然不是这样的。或者它是对政府之后所要实现何种目标的共识。不管是哪种情况，达成共识本身也是互动过程的一部分：政府公布指标和目的，同时制定相应步骤来施加影响。其它机构或多或少地相信政府的目标，并相应调整自己的行为。现在的“十二五”规划（2011年~2015年）就是一份达成共识了的文件，但是，运行过半，有多少人相信它能在2015年实现中国经济的愿景呢？我将拭目以待胡鞍钢对这一问题的进一步分析。

三、“再造”这一论述的可信度

“再造”，首见于韩一麦的英文原作标题(*The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2013*)。他们文章的又一贡献是提出了一种条理清晰地论述中国过去三十多年规划政策的方法。按照这种论述，旧式的计划模式已经失败，并在1993年前后土崩瓦解。规划者们回到原

图2: 财政预算占GDP比例



资料来源：国家统计局(编)：《中国统计摘要2013》，北京：中国统计出版社2013年版，第19、72页。

点,重新思考,并逐步建立起一套新的,适用于并且专门面向中国特色机构体系的发展规划。随后,这种发展的眼光被逐渐接受,经验日益丰富,继而全面铺开。这种论述方式类似于黄亚生的,他将1993年视为一个转折点,从那年开始建立国家主导的大规模发展、金融和投资机构(尽管黄亚生对此持全面否定态度)(Huang, 2008)。也许有必要将韩一麦的论述与其它论述进行对比。另一版本的开头与韩一麦的极为相似,都始于1993年旧体制的崩塌。那时人们并不在意传统计划体系的消亡,统治者们正专注于构建市场经济下的机构——那些能够顺利运行并且有足够效率的机构。事实上,其它论述的主要特征是他们认为市场化和机构建设的成功使1993年到2003年这段时期与众不同。就规划而言,韩一麦将其描述为“削减计划功能,转而经济结构转型和以市场为导向的产业政策”提供“宏观指导”。到90年代末,朱镕基“取消了所有指令性目标”。那个时期计划的消亡显然受到——政策制定者根本没有资源进行宏观调控,这一现实的影响。如图2所示,90年代中期的财政预算已经降到接近危机水平。体制改革顺理成章成为政策议题的重中之重。那时,经济学家和政策制定者继续进行着关于新型规划模式的讨论,并将重点放在了实现运作成果的多种方式上,像中央银行、财政部这些作为规划重要执行人的机构,也参与了讨论。

2003年之后,又迎来了第二次转折。90年代末后不久我们就明显发现这次成功的经济改革,一方面重塑了中国政府预算体系,另一方面引领中国在21世纪的新一轮经济增长,使中国逐渐摆脱了财政危机。2002年~2003年新一任领导班子上台后,继续坚持经济改革,同时通过重建社会保障体系和增加社会支出来提高人民福利。2003年的三中全会上,温家宝任上的主要议题还

是经济改革。像历史上其它知名的三中全会一样,这次全会本身,就是要出台一份指明“完善市场经济体制”措施的文件。然而议案从没有被实施过。温家宝偏离了改革议程,部分是处理宏观经济发展不平衡的客观需要,部分是由于他个人对社会和科技问题的关注显著增加,也有可能是因为政府有太多资金可以投入到各项事业中。如图2所示,在GDP总值翻了八倍的情况,财政预算占GDP的比例仍然翻了一番。国家发展和改革委员会向温家宝和其他领导人提议:这是他们通过实际行动实现他们宏伟目标的好机会。

2005年出台的“十一五”规划第一次全面涵盖了所有目标。就像韩一麦所说的,它是一个新起点,同时也是一个分水岭:这份高瞻远瞩的文件是以协商方式起草的(韩一麦和胡鞍钢都有相关描述),并且指出要向平衡增长型战略转型。但是由于上文讨论的各种原因,这个规划并没有发挥作用。它不仅没有使经济更加平衡,反而加剧了经济不平衡——2007年贸易顺差激增,投资率被推高到前所未有的高度(Lardy, 2012)。尤其在全球经济危机之后,政府想要直接干预经济的意愿空前强大。与此同时,为了实现各种不同的政策目标,温家宝开始越来越多地使用多种行政手段。伴随着新的国家规划,产业计划激增(Naughton, 2011)。说到底,2003年之后向规划的转型并没有辅以任何推动市场经济运行的措施。这样来看,这种设计成与市场经济相一致并且有利于市场的新型规划模式仍不能实现其目标也就不足为奇了。

另一个需要考虑的关键事实是中国实际的发展战略是极不平衡的,是由大规模的投资所驱动的。诚然,中国的经济发展一直让人印象深刻并且深深改变着世界,但这不是规划的、适当的、和谐的增长。2003年~2004年这一转折点之后,随着市场化议程搁浅,温家宝政府出台了多项措

施,来提升经济并鼓励政府部门在新的领域投资。前瞻性的规划虽然可以在某种程度上提升整体经济的表现,但同时实施多个规划也有成本,并且会削弱经济体的灵活性和弹性。从长远来看,它甚至会削弱激励机制并阻碍劳动生产率的提高。这么说来,“再造”后的规划,已经并最终将成为经济发展和提升的阻碍。

以上两种论述都过度简化了对中国复杂现实的认识,但这刚好可以成为他们之后的研究方向。第一种观点毫不吝啬地赞扬着规划制定者对世界的看法,而第二种观点却对中国目前的经济条件进行严厉的批评:而实际情况恰好在两者之间。韩博天和麦尔敦已经设计好了深入研究中国规划政策作用的方法,对于他们设计好的议程,我只有两个问题有待解决:第一个是,“中国规划者正在施行的措施是否对中国发展有利?”第二个是,“2003年之后规划的增多是否提高了中国整体经济的灵活性和高度,是否有助于其走向理想的发展道路?”现有的证据并不能肯定地回答这些问题,因此,中国规划的“再造”仍是不完整的。

(译/杨帆)

参考文献:

戈扬、霍侃,2013,《刘鹤 探寻中国改革之路》,财新网,

<http://video.caixin.com/2013-03-29/100508028.html>。

Huang, Yasheng, 2008, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, New York: Cambridge Univ. Press.

Lardy, Nicholas, 2012, *Sustaining China's Economic Growth after the Global Financial Crisis*, Washington, DC: Peterson Institute.

Naughton, Barry, 2011, “China's Economic Policy Today: the New State Activism,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 52, No. 3 (May-June), pp. 313-29.

国务院,2013,《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知(国发[2013]6号)》,转引自陕西人民政府网站,<http://www.shaanxi.gov.cn/0/1/9/39/138946.htm>。

Wade, Robert, 1992, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2nd ed., with new introduction, 2003.

吴敬琏,2004(1991),《论作为资源配置方式的计划与市场》,载《吴敬琏自选集》,太原:山西经济出版社,第1~39页。

巴里·诺顿:美国加利福尼亚大学圣地亚哥校区国际关系与太平洋研究学院

责任编辑:皮莉莉