



您所在的位置：首页 >> 经济史 >> 经济思想史

新中国实施十一个五年计划和规划的历史经验

作者：武力 发布时间：2009/10/26 来源：国史网

字体：（大 中 小） 关闭窗口

【内容提要】从1949年中华人民共和国成立至今，我国共实施了11个五年计划和规划。其间，我国经济体制发生了两次剧烈的变革，经历了两个转型期，而如何处理“政府之手”与“市场之手”，以及“中央政府之手”与“地方政府之手”的关系，成为贯穿整个经济体制演变过程的主线。新中国60年经济社会发展的历史，特别是制订和实施11个五年计划和规划的历史，为我们提供了丰富的历史经验：计划与市场都是手段，都是为实现经济和社会目标服务的；运用经济手段和产业政策来推行的指导性计划，是最有效地发挥政府这只“看得见的手”的主要方式；五年计划和规划体现了党和政府的发展战略和政策，弥补了市场“失灵”的缺陷；转变政府经济职能是有效制订和实施五年计划和规划的重要保障。

【关键词】 五年计划；五年规划；计划经济；市场经济；“政府之手”

从1949年中华人民共和国建立到今天，我国的经济与社会发展已经走过了60年，其间共实施了11个五年计划和规划。在此期间，一方面是国民经济和社会获得了巨大发展，我国已经由建国初期贫穷落后的农业大国变成处于工业化中后期阶段的小康社会。另一方面则是经济体制发生了两次剧烈的变革，经历了两大转型期：一是1953-1978年党的三中全会前，我国由新民主主义经济向社会主义单一公有制和计划经济转型并力图完善它的时期；二是1978年党的三中全会后到今天，我国又由单一公有制和计划经济向社会主义市场经济转型并不断完善它的时期。而作为指导和调控国民经济运行和发展的中长期计划（规划），在这60年里也发生了剧烈的带有根本性的两次变革，而贯穿整个经济体制演变过程的主线之一，就是如何处理政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”的关系。本文则试图通过对这11个五年计划（规划）制订和实施的分析，来总结中国共产党领导经济工作的历史经验。

一、11个五年计划和规划所经历的两次经济转型

11个五年计划经历了两个转型期：一是1949-1978年年党的三中全会前，由新民主主义经济向传统的社会主义单一公有制和计划经济转型并力图完善它的时期；二是1978年党的三中全会至今，由传统的社会主义计划经济向市场经济转型并不断完善它的时期。

（一）第一个经济转型时期（1949-1978）及其五年计划。

1949至1978年，是我国由多种经济成分并存、计划与市场共同发挥作用的新民主主义经济，向传统的单一公有制基础上的计划经济过渡并试图巩固计划经济的阶段。因此，这个阶段的五年计划基本上属于计划经济基础上的计划。1949-1952期间，我国建立起强大的国营经济和政府管理经济的机构，并开始编制第一个五年计划的草案。1953-1956年，我国基本完成社会主义“三大改造”，为计划经济建立了前提。此间，制订和实施了第一个五年计划。但是第一个五年计划的制订则是按照多种经济成分并存为基础的，除了国家投资和国营企业的计划是指令性计划外，农业、手工业、私营工商业基本上都是指导性计划。从1957年到1978年的22年：是我国试图健全单一公有制和计划经济的阶段。

前5个五年计划都属于这个时期。1953-1957年实施的第一个五年计划，是国民经济由新民主主义经济向单一公有制和计划经济为特征的传统社会主义经济过渡阶段。这个五年计划的特点：一是经济基础不同，是多种经济成分并存；二是计划形式不同，指令性计划与指导性计划并存；三是制订时间不同，多次修改，到1955年中才正式通过，此时第一个五年计划已经实施了一半。因此最终的计划性与实际较接近。四是制订计划的参与者不同，有苏联专家参与，并虚心听取了苏联的修改建议。

1958-1980年期间制定和实施的“二五”、“三五”、“四五”、“五五”4个五年计划，是典型的单一公有制和行政性计划管理阶段的产

物。这4个五年计划的特点：一是没有一个计划正式通过，都属于草案、建议或者初步设想。除了第二个五年计划在制订初期受到中共中央和国务院高度重视，比较细致认真外，其余都很草率；二是计划内容粗放，大多数指标和测算都没有经过严格细致工作，同时也缺乏落实指标的具体措施。三是计划与实际经济运行关系不大，计划基本上没有发挥多大作用。

由于计划经济的建立是依靠生产资料的社会主义改造来实现的，并不是在市场经济基础上自然成长和发展起来的。同样，计划经济的瓦解，或者说向市场经济的过渡，也是以打破单一公有制局面开始的。计划经济与单一公有制这种相互依存的关系，或者说计划经济只能建立在单一公有制的基础之上，是由二者本身的性质所决定的。因为计划经济的实质是国家必须能够直接控制企业和个人的经营活动。这就要求生产资料实行国有或国家能够控制的集体所有制(单一公有制下的集体所有制，实际上并不是真正意义的集体所有，其所有权的不可分割和不可继承性，使得其成员不可自由退出、转让或单独行使权力，而在民主管理条件不具备的条件下，政府很容易实现对它的控制)。因为只有在此基础上，才能基本上排斥市场机制，建立起自上而下的、以行政管理为特征的计划经济。

纵观20世纪的计划经济，可以看出，它实际上是政府主导型经济发展最极端化的模式。与其说它是生产社会化与私人占有制矛盾不可调和的产物，不如说它是社会主义国家为了在经济上追赶发达资本主义国家而采取的手段。各级政府部门的经济计划深入经济运行的程度，取决于政府对国民经济的控制手段和力量。计划经济之所以兴起于经济落后的社会主义国家，一方面是这些国家的政府是通过革命建立起来的，拥有强大的权威和力量；另一方面，这些国家之所以发生革命，一般都是由于受帝国主义和国际资本压迫，经济落后和不独立，因此要求实行赶超战略，而计划经济所具有的强大社会动员能力、政府集中资源配置以及高积累机制，都使得无产阶级政党通过革命取得政权后去选择它。

由于中国的计划经济不是建立在资本主义经济高度发达基础之上的，因此计划经济体制所面临的任務就不是解决生产社会化与生产资料私人占有所导致的“无政府”状态，而主要是如何加快工业化，这实际上成为中国计划经济的主要目标，即解决工业化的资金问题、优先发展重工业问题、城市化问题。计划经济的上述任务，在一定程度上使得计划经济本身的作用不是体现在能否准确地计算社会生产与需求之间的平衡和资源的最佳配置，而是表现为最大限度地动员社会资源，加速工业化步伐，实现赶超战略。从这个角度观察问题，计划经济本身所表现出的低水平和粗放型、随意性很大的管理，就显得不那么重要了，重要的是这种自上而下的行政性管理所具有的最大限度集中资源用于工业化的特性。这可以说是计划经济为什么能够在中国形成并持续了20年之久的主要原因。也是我们今天对计划经济的历史作用褒贬不一的重要原因。

实现经济上赶超资本主义发达国家，是20世纪社会主义国家普遍实行的国家经济发展战略。第二次世界大战以后，新生的绝大多数社会主义国家，都是第二次世界大战的被侵略者，也都是由民族、民主革命转变到社会主义革命的。因此当这些国家建立起社会主义制度的同时，不仅面临着本该由资本主义来完成的工业化任务，而且这个工业化任务，与依靠外部资源和市场起来的西方资本主义国家工业化相比，非常艰巨，也非常紧迫，因为在世界两大阵营对立和战争威胁下，社会主义只有在经济发展上表现出超过资本主义的优越性和速度，才有可能存在和发展。这是战后社会主义国家赶超型发展观和战略形成的根本原因。

在改革开放以前，对于中国来说，人口多、底子薄和朝鲜战争所造成的国家安全压力，都使得中国共产党迫切地需要加快工业化的速度，而靠市场的手段，在短期内显然不能建立起强大的重工业和国防工业。1978年以前中国石油工业的发展就证明了这一点。1960年，当我国与苏联关系紧张的时候，一个美国专家就分析说：“对红色中国来说，石油自给自足障碍极其严重。苏联决定从中国撤走专家后，大量的非熟练工人并不能代替专家，小茶壶式的炼油装置生产的产品质量极为低劣，且成本高。结论只能是这样：红色中国并没有足够的燃料进行一次哪怕是防御性的现代化战争，连几个星期也不行。”〔2〕

简单地讲，50年代形成的计划经济，在当时起码适应了中国在低收入条件下追求高速工业化和建立独立工业体系的需要，它具有以下两个市场经济体制在短期内无能为力作用：（1）在经济落后的条件下，保证了高积累和优先快速发展重工业，建立了比较完整的独立的工业体系和基础实施(如水利工程)。（2）在经济落后和高积累的情况下，除了在个别非正常时期外，保证了人民的基本生活和社会安定。

（二）第二个经济转型期（1979-2009）及其五年计划。

从1978年12月三中全会实行改革开放以后至今，中国经济从计划经济向市场经济转型时期，其间共制定和施行了6个五年计划，即从1981-2009年间制定和实施的“六五”、“七五”、“八五”、“九五”、“十五”计划和“十一五”规划。如果细分，这31年又可划分为两个阶段。

（1）1978-1991年为第一个阶段，即试图改革和完善计划经济阶段。1978年以后，中国的五年计划从制定到实施都发生了巨大变化，这是与“三中全会”以后中国经济体制和发展道路转轨分不开的。简单地讲：我国的经济和社会发展开始从过去单一公有制和计划经济的基础转变为多种经济成分并存和市场经济为基础；从急于求成、追求高速度转变为经济增长指标宽松、留有余地；从优先发展重工业的倾斜战略转变为农轻重并举的均衡发展战略；从完全立足国内的自我积累、进口替代战略转变为积极利用外资和国外市场的“两个利用”战略；从过分注重区域生产力布局 and 区域均衡发展转变为“两个大局”为标志的梯度发展。

这个阶段，以经济建设、提高人民生活为压倒一切的目标，因此是根据过去的经验，允许开放搞活，首先动摇了单一公有制，允许个体经济存在发展，农村则普遍包产到户，实行家庭经营，允许“三资”企业。这种基础的变化，必然使得经济运行中有一部分处于计划经济之外，这就需要市场调节。于是这个阶段改革和完善社会主义计划经济的主要方法是引进市场调节。此时的计划经济已经不是传统社会主义计划经济了。无论是从事后的发展结果看，还是从逻辑看，都带有向市场经济过渡的性质。但是从国家对国民经济的控制程度和范围看（价格不是由市场决定），毕竟还属于计划经济，尽管1987年党的十三大提出了“政府调控市场，市场引导企业”，但是随后出现的经济混乱又导致政府加强了计划管理。“六五”、“七五”和“八五”计划的前期都属于这个阶段，这3个五年计划的特点有二，一是内容趋于全面；二是计划手段呈现多样：指令性计划与指导性计划并存，越来越重视市场调节的作用。

另外，这个阶段社会和经济发展中的不可预知因素大大增加，主要是在原有计划控制范围外，又形成了一个“体制外”经济，如农业的家庭经营、乡镇企业、“三资”企业，私营和个体经济。并且其比重和活力越来越大。同时对外开放，受国际经济影响也越来越大，对国际经济无法计划和准确预测。

(2) 1992-2009年为第二个阶段，即以市场机制为基础的建立和完善市场经济体制阶段。“八五”（修改后的计划）、“九五”、“十五”计划和“十一五”规划都属于这个阶段。这个时期我国价格基本放开，多种经济成分并存发展格局已经形成、对外经济依存度不断提高，市场机制成为调控企业的基本手段，买方市场已经出现，可以说市场经济框架基本形成。

从1996年我国开始实施第九个五年计划开始，中国的经济形势和环境又发生了较大的变化，第一是“短缺”时代的结束，中国的经济运行已经由长期以来的卖方市场转变为买方市场；第二，深化改革导致了城乡之间、地区之间、社会各阶层之间的收入差距拉大，过去那种改革目标和动力一致转变为权力和资本成为强势，而农民和雇佣劳动者成为弱势的格局；第三，中国的经济规模对于资源和环境的压力越来越大；第四，随着我国越来越多地融入经济全球化中，我国经济的对外依存度居高不下，境外经济的涨落甚至风吹草动都会对我国经济产生很大影响，同时我国的经济政策对全球经济的影响也越来越大，2008年开始的全球金融危机及我国的对策即是一例。

因此，在这个阶段，与完善市场体制和转变政府职能并行不悖的，是我国再次强调了政府之手的作用，加强了宏观经济调控。1998年开始实施的积极财政政策；1999年提出的西部大开发战略及其配套政策和措施；2004年的加强宏观调控抑制经济过热；2005年以取消农业税为标志的工业反哺农业和统筹城乡发展；2008年的维应对世界金融危机实行的积极财政政策和货币政策，等等；都反映出在市场这个看不见的手自发调节经济的同时，政府之手的调节作用不仅到处可见，而且越来越重要，甚至发挥着主导的作用。

二、11个五年计划和规划中的“政府之手”和“市场之手”

在11个五年计划（规划）中，作为政府这只手调控经济的主要手段是计划管理，而计划管理与市场调节的关系，实质上就是计划管理的地位、手段和范围问题。众所周知，计划管理作为一种资源配置和经济运行的手段，最早是意大利经济学家帕累托提出的，他在1902年至1903年出版的两卷本《社会主义制度》中，假设了“一个社会主义生产部”，由它实行计划经济，并在理论上达到与市场均衡力量所导致的完全一样的结果。实际上，在我国，到1953年以前，也还是将计划管理作为国家管理经济的一种方法。计划管理作为一种管理经济的手段，又可以分为两种具体的方法：即指令性计划和指导性计划。至于将计划管理置于至高无上和唯一管理经济的手段，则是苏联在30年代完成社会主义改造之后才开始出现的。计划管理之所以在社会主义改造完成后成为唯一或主要的资源配置和经济运行的手段，是与单一公有制和自上而下的行政性经济管理体系分不开的，在这种体制下，企业很难获得真正的经营自主权，即使有一定的自主经营空间，也由于缺乏完整市场信息的引导和市场竞争机制的制约。因此，市场调节的范围和程度在传统计划经济体制下，都始终处于微弱的地位。

如前所述，从1949年到2009年，我国经济体制经历了两次大的转型和计划经济和市场经济两个时期。因此，尽管对计划管理的地位和方法的认识有了共识，但是对于五年计划功能的功能、实施手段的变化至今仍然的存在认识上的模糊不清。

计划与市场的关系，实际上是各级政府与企业的关系（包括与个体经济的关系）。由于我国政府主导型的发展模式基本没有变，因此从第一个五年计划到第十一个五年计划的制订和实施，即经济运行过程，始终存在着如何处理计划管理与市场调节的关系，这个问题整整缠绕了中国共产党和政府60年。在改革开放以前，由于实施计划管理的需要，党和政府就对两只手之间的关系进行了探索。

1953年当我国开始实行第一个五年计划时，当时的农业部副部长（党组书记）王观澜就针对农业的计划管理提出：“对于私有小农生产不能直接施以计划。国家机关要引导他们纳入计划经济轨道上来，主要士通过合理的价格政策，以及必要可行的经济工作和政治工作区引导农民生产，这是在农业集体化未全盘实现以前，国家指导农业生产的主要办法。”^③

1956年中共八大前后，随着社会主义改造的快速推进，单一公有制和计划经济的社会主义经济体制基本建立起来，同时苏共二十大也暴露出苏联计划经济的弊病。在这个背景下，全党探索开始适合中国国情的计划管理体制和办法。其中尤以主管经济工作的陈云和国家计划委员会主任李富春考虑得最多。

陈云在中共八大上，根据建国以后管理经济的经验，就中国的社会主义经济体制提出了“三个主体、三个补充”的设想。^④作为国家计

委主任的李富春也提出了计划内和计划外管理，以及指令性计划和指导性计划两种方式：除了对纳入国家计划的指标实行分级管理外，“其他许多次要的、种类繁多而情况又不易掌握，因而无法一一纳入国家计划的指标，则由地方或者各基层单位自行安排，国家只从大的方面加以筹划，并从价格政策、供销关系上加以调节。凡纳入国家计划中的各项指标，可以分为三种，即指令性的指标，可以调整的指标和参考性的指标。各部门和各地区如要修改指令性的指标，必须经国务院批准；可以调整的指标，则可以在国务院规定的一定范围、一定幅度内自行调整。” [5]

由于单一公有制下必然要实行计划经济（或者说计划管理只能是主要的手段），而过渡时期（无论是1949-1956年由新民主主义经济向计划经济过渡，还是1978-1992年由计划经济向市场经济过渡），政府的行政性计划管理在经济运行中发挥了主导作用，因此就造成了如下错觉：似乎计划经济就是政府实施行政性计划管理的那部分经济，将计划管理的必要性 with 计划经济混为一谈，将手段与基本制度当作一回事。直至1992年我国将市场经济作为基本经济制度以后，计划管理不言自明为一种手段，于是关于计划经济与市场经济的争论才烟消云散。

按照马克思主义经典理论对计划经济的描述，计划经济是通过全社会成员共同占有生产资料，并在国家的统一计划下按照社会需要进行生产和消费。这种制度可以避免资本主义制度下的因生产资料私有制、生产无政府状态和市场竞争所造成的浪费和“两极分化”，使生产力和社会公平都达到前所未有的高度。

但是，一旦计划经济在社会主义国家建立起来后，人们就发现要全部实现原来预期的计划经济优越性，将是非常困难的。就中国来说，首先，中国还处于工业化前期，传统农业和小生产者所占比重还很大，远没有达到生产的社会化程度。因此，计划经济赖以发挥优越性的关键——足够信息的及时获得和及时处理问题，就成为制订正确计划的最大难题。而且几乎看不到这种困难因工业化的进展和计划人员的加强而可以明显改善。

计划决策者难以及时获得足够的信息，还不仅是因为经济本身的复杂多变和手段的落后；还因为这些信息是经过许多机构或人员收集和转达的，在此过程中，有关机构和人员很自然地根据自己认识和偏好（里面除个人利益外，还有阶层、集团、单位、行业、地区等多种因素在起作用），对信息加以过滤甚至扭曲。例如陈云在1954年2月主持编制第四稿“一五”计划草案时就说：“现在的问题是，财政收入越算越少，而投资越算越多，因此要确实计算每个项目的单价。各部门不要故意把次要项目算进去，而把重要项目有意漏掉。” [6]

刘少奇也认识到单一计划管理的弊病：“社会主义经济的特点是有计划性，是计划经济，但是实际社会经济活动包括各行各业、各个方面，有几千种、几万种、几十万种。国家计划不可能计划那么几千、几万、几十万种，只能计划那么多少类，结果就把社会经济生活搞得简单了、呆板了。” [7] 因此在1956年中共“八大”上，陈云提出的运用市场调节补充计划管理的不足和李富春提出的指令性计划和指导性计划并用的主张，得到全党的认同。

但是，在1958年到1978年的20年里，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，此间的五年计划，虽然没有一个计划是正式通过和确定下来的，但是实际上都是带有指令性的计划，成为各级政府和计划管理部门管理经济的参照指标。

1958年以后，随着人民公社化运动的发展，农村经济中的指令性计划管理不断加强，管理形式趋于单一，农民的自主决策和农产品的自由交换微乎其微。当经济发展受挫之后，在1961-1964年的调整阶段市场与自由贸易的作用一度得以发挥，适应市场松动和改进计划工作的要求，国家计委一度重新提出计划管理的多元性，包括：指令性的、指导性的和参考性的。提出对集体所有制和全民所有制企业的计划要有所区别。对全民所有制企业和事业实行直接计划，对集体所有制的农业和手工业实行间接计划。国家对农村公社只下达农产品的收购计划，并对粮食、棉花、油料等主要农业生产指标提出参考性的安排意见。手工业的供产销计划，中央只管少数同国计民生；有关的重要产品，其他产品均归地方管理。对于手工业生产单位生产的小商品和农村人民公社、农民个人生产的土副产品，应当在商业部门的统一领导下，运用价值法则，通过供销合同和集市贸易来促进生产、活跃交流，保证全国生产和消费的需要。 [8]

但是国民经济刚刚恢复，上述改进的方式尚未实施，就爆发了“文革”。“割资本主义尾巴”的运动使农民少量的家庭经营被取缔，在“农业学大寨”、“以粮为纲”的口号下，生产队在农业经营中，连农作物的品种、种植面积、产量均受计划制约。不仅农民没有自主权，“三级所有、队为基础”中的生产队也失去了自主权。在城市，国有企业也被管的死死的。例如新疆石油管理局独山子炼油厂厂长段振廷在1979年就说：“我们厂游泳池的两个看门的退休老工人，利用业余时间拾些破砖头，盖了两间没有顶棚的更衣室。这本来是件好事，可是银行却找上门来，指责你没有事先报计划。” [9] 于是在计划经济体制下，就普遍存在着缺乏激励机制的问题。正如当时流行的一副对联所描写的那样：“人财物各有所管，产供销互不见面”，横批是“书记难当”。 [10] 中共中央也看到了这种弊病，曾经实行过两次权力下放改革，但是无论权力下放给地方政府还企业，都由于缺乏对地方政府和企业的有效制约机制，每次都是“一放就乱”，不得不重新回到中央集权。

邓小平在1985年就总结说：“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。” [11]

1995年9月，江泽民在党的十四届五中全会上总结我国经济发展中的若干关系时提出：“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控，都是建立社会主义市场经济体制的基本要求，两者缺一不可，绝不能把它们割裂开来，甚至对立起来。单纯强调这一面、轻视或者忽视另一面，都不利于改革和发展大业。必须认识到我国社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的，既可以发挥市场经济的优势，又可以发挥社会主义制度的优越性，在处理市场机制和宏观调控、当前发展和长远发展、效率和公平等关系方面，应该比西方国家做得更好和更有成效。”“凡是应当由市场调节的经济活动，要进一步放开放活，激发经济活力。特别是竞争性产业，应主要由市场配置资源，基础性产业也要引入市场竞争机制。同时要看到，市场也存在着自发性、盲目性和滞后性的一面，国家必须对市场活动加以正确的指导和调控。我国是发展中的大国，又处在经济体制转轨、产业结构升级和经济快速发展的时期，加强和改善宏观调控尤为重要。”[12]

改革开放以后，市场机制对经济运行的调节作用逐渐扩大，直至成为经济运行中的基础性机制，而计划管理的范围不仅逐步缩小，其方法也逐渐地由指令性计划为主向指导性计划为主转变。这种转变主要是伴随着两个方面的改革深入而进行的：一是公有制经济本身的改革逐步深入，国有企业的经营自主权越来越多，集体所有制经济在80年代就基本上摆脱了政府的直接干预；二是国有经济和国家的生产性投资比重下降，依靠市场生存和发展的民营经济比重越来越高，国家已经不可能对这部分经济实行指令性计划管理。因此，五年计划和年度计划，除了制约政府的投资和国有银行的信贷外，越来越体现为指导性的计划和制定经济政策的基础。

三、11个五年计划和规划中的“中央政府之手”与“地方政府之手”

由于中国是世界上人口最多的大国，并且各地区之间的经济发展非常不平衡。因此从1949年中华人民共和国建立之日起，我国就实行统一领导、分级管理的行政体制，在经济管理方面，即“看得见的手”方面，也就始终存在着“中央政府之手”和“地方政府之手”。中央集权过多，就导致地方的积极性受到压抑，活力不足；但是中央政府权力下放过多，地方政府之间的竞争和不承担国家宏观平衡的特性又导致混乱。于是在计划经济时期，计划管理权限的划分就表现为“一放就乱，一乱就收，一收就死，一死又放”这种周期性循环。

1978年改革开放以后，随着非国有经济的发展和市场机制逐渐发挥基础性调节作用，中央政府与地方关系也发生了变化，但是，就计划管理来说，地方政府之间的相互竞争，以及由于政府经济职能转变滞后，地方政府的投资饥渴症并没有消除，地方政府加快发展的冲动仍然成为突破中央计划的主要因素。

中国是一个幅员辽阔、人口众多和经济发展极端不平衡的大国。除了港、澳、台与大陆的经济差距很大外，大陆沿海与内地、以及东、中、西各经济带内部的各个省、市、自治区之间的经济发展条件和水平也存在着较大的差距。众所周知，这种在国内统一市场条件下的地区之间差距，不仅仅是各级官员的政绩和面子问题，更重要的是先发展或快发展的地区具有明显的“先发优势”，发达的城市和地区，在“低价工业化”的体制下[13]，会利用它的优势将周边地区的资源，特别是人力资源吸纳过来，而将其沦为产品市场和原料产地，从而进一步加剧这种不平衡。因此，即使出于地方利益和发展的要求，也必然会导致地区之间在发展速度、基础设施以及招商引资优惠政策等方面的激烈竞争。各省、市都争先恐后，想“大干快上”，成为建国以来始终存在的强烈愿望，特别是在中央扩大地方的自主权的时期更是如此。

纵观建国以后中央与地方经济关系的演变，可以看出它大致分为四个阶段，1949至1952年为一个阶段，其特点是多种经济成分并存和保留市场机制下的集权，因此权力的集中主要表现在财政和金融方面，其结果是好的。1953至1978年为第二个阶段，其特点是单一公有制和计划经济基础上的集权和分权，因此权力的集中和下放都表现为行政性的、全面的，结果陷入“一统就死、一放就乱”的境地，始终没有找到和建立令人满意的中央与地方经济关系，但是总得来说，权力集中的时期比权力下放的时期经济形势要好。1979至1993年为第三阶段，这个阶段恰好与第二阶段相反，其基础是从单一公有制和计划经济向多种经济成分并存及恢复市场机制过渡，其特点则是：由初期的中央集权到分权，再到部分集权。由于经济体制正处于计划经济向市场经济过渡的初期，中央与地方权力划分的总趋势是“放权让利”。虽然这个阶段中央与地方仍然没有摆脱“一统就死、一放就乱”的怪圈，但是，总的来说，无论权力的集中还是下放，都没有对经济的发展造成危害。1994至2005年为第四阶段，这个阶段以实行“分税制”改革为标志，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，为了彻底摆脱中央与地方关系彻底摆脱“一统就死、一放就乱”的怪圈，在中央加强宏观调控的过程中，从2001年开始，中共中央提出了转变政府经济职能的改革方向和措施。

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“两本帐”外，其它时期，凡制订的地方计划一般都高于中央计划的经济增长指标。从改革开放以来的“六五”计划开始，几乎每次制定五年计划时，中央都要抑制地方的发展冲动：发达的地区希望利用优势和时机加快发展，而落后的地区希望赶上去，以免在发展中处于不利的地位（即为别人提供资源和市场）。例如这次制订“十一五”计划时，全国的GDP增长指标定位为7.5%，而25个省市自治区中定位为8.5%的为1个，9%的为7个，10%的为10个，11%的为3个，12%的为3个，13%的为1个，平均都在10以上。[14]

对于这个问题，从毛泽东开始，就试图解决计划制订和实施中的中央与地方之间的矛盾。他在《论十大关系》中就专门提出这个问题：中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独

立性，让地方办更多的事情。”[15]1966年3月20日，毛泽东在杭州会议上又说：“中央计划要同地方计划结合，中央不能管死，省也不能完全统死”，“不论农业扩大再生产也好，工业扩大再生产也好，都注意中央和地方分权，不能竭泽而渔”。[16]

1957年陈云受中央委托制订第一个权力下放方案时就预见到地方政府可能会忽视综合平衡问题，他说：“扩大地方的职权是完全必要的，一般来说，当地的事情，地方比中央看得更清楚一些。体制改变以后，更可以因地制宜地办事。但是，必须加强全国的平衡工作。因为经济单位是分散的，没有全局、整体的平衡，就不是有计划的经济。过去中央各部可能忽视地方，但是职权下放以后，地方也可能发生不顾全局的倾向。因此，一方面要有适当的分权，同时又要加强综合。”[17]

改革开放以后，邓小平也非常注意正确处理中央与地方以及地方之间的关系。1978年12月，邓小平在中央工作会议闭幕讲话中指出：“我国有这么多省、市、自治区，一个中等的省相当于欧洲的一个大国，有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下，在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。”[18]1983年12月22日，邓小平在听取国务院副总理姚依林和国家计委主任宋平汇报时指出：“关于集中财力，这是明明白白的道理，中央手上没有钱，就办不成大事，钱在地方手里，他就不一定听你的。中央财政收入要占到全国财政收入的百分之七十。”[19]此后，为了解决地区之间争相发展的问题，又提出了“两个大局”的设想。

1995年9月，江泽民在十四届五中全会上指出：“改革开放以来，实行权力下放，地方积极性得到充分发挥，有力地推动了改革和发展。这是一条重要经验，应当充分加以肯定。但在这个过程中，也出现了一些新的矛盾和问题。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。我们既不允许存在损害国家全局利益的地方利益，也不允许存在损害国家全局利益的部门利益。在新形势下，必须更好地坚持发挥中央和地方两个积极性的方针。总的原则应当是，既要有体现全局利益的统一性，又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性；既要有维护国家宏观调控权的集中，又要在集中指导下赋予地方必要的权力。”[20]

实际上，几乎每次中央提出大于快上的思想时，都能够得到地方的积极响应，1958年的地方经济增长指标不断加码；1970年权力下放后的三个“突破”；1979年中央工作会议讨论调整时，经济发达地区要求继续前进，经济不发达地区要求不要一刀切，对于一些大项目都提出这也不能下那也不能下。同样的，1984年，1987年，1992年，2004年的经济过热及其随后的调整中，都需要中央采取强硬的措施。

四、历史经验和启示

新中国60年经济和社会发展的历史，特别是制订和实施11个五年计划和规划的历史，为我们提供了丰富的历史经验，概括起来，大致有以下四点。

第一，纵观11个五年计划和规划，最主要的历史经验就是如邓小平所说，计划与市场都是手段，都是为达到经济和社会目标服务的。计划管理与市场调节这两只手，有如车之两轮，鸟之两翼，缺一不可。如何做到最有效地使用这两个手段，则取决于具体的历史条件和发展目标。改革开放以前所实施的5个五年计划，效果最好的是一五计划，而一五计划期间恰恰是同时运用了计划管理与市场调节两个手段。而改革开放以来，我国的经济取得如此大的成就，也是有赖于同时运用这两种手段。同样地，西方发达国家在上个世纪30年代以来，特别是战后以来，在一直坚持运用计划与市场两种手段来调控经济的，两种手段的作用不是时有时无，而是根据需要此起彼伏，例如目前面临的世界性金融危机，以美国为首的西方发达国家无不使用政府这只手来干预经济，制订和实施减少金融危机危害的政府计划。

第二，运用经济手段和产业政策来推行的指导性计划，是最有效的发挥政府这只“看得见的手”的主要方式。11个五年计划和规划都证明，从总体上来说，政府的计划制订的越细密，越深入到微观经济层次，越成为指令性的计划，就越难以有效实施。

从五年计划和规划的制订和实施来看，政府的能力和作用是有限的。主要原因有两个：一是对经济的预测不可能很准确，有许多不可知因素；二是自下而上信息的不完整和扭曲（上下信息不对称，下对上隐瞒或扭曲信息）。从计划制订本身来看，不确定因素太多和信息获得的不完全和不准确，使得中长期计划明显表现出有限理性和预测局限（经济的不可预见因素太多，信息的不完全和扭曲，不同主张和利益集团的制约），使得计划始终具有不确定性和偏差，因此指令性计划往往不是僵死就是流于形式。

第三，五年计划和规划体现了党和政府的发展战略和政策，弥补了市场“失灵”的缺陷，因此是不可缺少的。

从11个五年计划和规划的制定和实施结果看，五年计划都缺乏预见性和准确性，例如这次世界金融危机就是2006年通过第十一个五年规划时不可预见的。但是，这50多年的历史也证明，尽管如此，五年计划和规划仍然是不可缺少的。首先，中国作为一个政府主导型和经济发展不平衡的大国，中央各经济机构和各级地方政府，不能没有一个基本的、相互衔接配合的中长期计划作为行动参考。从历次五年计划和规划来看，固然有不少具体的、甚至是指令性计划指标，但是同时还包含着党和政府关于未来五年或更长时间内的经济发展战略、目标、方针和政策。特别是改革开放以来，随着市场经济体制的确立，更加需要政府这只“看得见的手”来调控市场机制的“失灵”问题，例如经济平稳增

长、扩大就业、国家经济安全、居民收入差距扩大、生态环境保护、社会保障等。因此它的功能越来越向规划方向倾斜，向调节经济和社会关系方面倾斜，例如城乡关系、区域关系、人与环境关系，以及社会各阶层之间的关系等。

从11个五年计划和规划来看，无论是计划经济还是市场经济条件下的计划，实际上都只是发挥了指导性的作用。因此，当对计划要求严，希望将其视为指令型计划时，那么它就很难及时准确地制订出来和有效地实施，从“一五”计划到“五五”计划概不例外。这也是不少学者所批评的中国的计划管理水平太低，几乎不能称为计划经济。而从“六五”计划以后的各个五年计划来看，计划与实施结果也有较大差异，它们实际上只是起到了一个对各级政府和国家投资指导性的和发展参照标尺的作用。同时，也说明，在经济发展极端不平衡和诸多因素不确定的条件下，不可能要求中长期计划具有很高的准确性。

第四，转变政府经济职能是有效制订和实施五年计划和规划的重要保障。

鉴于中长期计划越来越成为经济和社会的发展规划，指导性的功能越来越突出，对政府行为的规制也越来越明显，因此如何保证国民经济和社会的平稳、持续、高速、全面发展，就成为实施五年规划和年度计划中最重要的内容。从11个五年计划和规划的制订和实施看，几乎每个五年计划都遇到了经济波动。虽然政府的经济扩张“偏好”和“冲动”是建国以来历次经济波动的直接原因，但是对于中国这样一个人口多、经济落后的大国来说，政府具有发展经济的强烈冲动未必不是一件好事，“发展是硬道理”并没有过时，问题是如何将政府（尤其是地方政府）的这种经济扩张冲动约束在一个合理的范围内，使其更加理性、规范、有序、有效，既避免因经济的大起大落造成的资源浪费，也避免政府经济职能的过度扩张和自我强化，从而阻碍市场化的进程。因此，与今天我国的改革已经进入政府经济职能转变为重心的新阶段相对应，对于如何熨平经济波动，使得中长期计划能够平稳实施，也应该从源头上去寻找治理的办法，除了实行发展观念向科学发展观的转变外，从体制上来说，政府必须根除导致经济波动的自身因素，才能担当起按照计划来实施宏观调控的责任。

（说明：该文已经发表在《党的文献》2009年第4期；作者现为当代中国研究所研究员，副所长）

[①] 此为2008年国家社会科学基金重大招标项目“新中国成立60年基本经验研究”的阶段性成果，课题批准号为：08&ZD006。

[②] 转引自《余秋里回忆录》，第1025页，解放军出版社，1996。

[③] 《王观澜文集》，第111页。人民出版社，1994。

[④] 参见《陈云文选》第三卷，人民出版社1995年版，第13页。

[⑤] 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第九册，中央文献出版社1994年版，第312页。

[⑥] 中共中央文献研究室编：《陈云年谱》中卷，第198页。中央文献出版社，2000。

[⑦] 刘少奇：《如何正确处理人民内部矛盾》1957年4月27日。转引自中共中央文献研究室编：《刘少奇年谱》下卷，第395页，中央文献出版社，1996。

[⑧] 中共中央于1961年10月7日批转了国家计委党组的这些规定。

[⑨] 中共中央书记处研究室经济组编：《经济问题研究资料（1979）》，第212-213页，中国财政经济出版社，1983。

[⑩] 中共中央书记处研究室经济组编：《经济问题调查研究资料（1979）》，第46-47页，中国财政经济出版社，1983。

[⑪] 《邓小平文选》第三卷，第148-149页，人民出版社，1993。

[⑫] 江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，1995年9月28日。《江泽民文选》第一卷，第页，人民出版社，2006。

[⑬] 所谓“低价工业化”，是指政府为了加快工业化，而有意压低资源、劳动力价格和企业支付的环境保护费用，以提高企业的利润，从而有利于提高积累率和吸引境外投资。参见中国经济增长前沿课题组：《经济增长、结构调整的累积效应与资本形成》，《经济研究》2003年第8期。

[⑭] 《房维中：“十一五”的宏观调控应从“十五”中吸取教训》，《中国经济时报》2006年1月12日。

[⑮] 《毛泽东选集》第五卷，275-277页，人民出版社，1977。

[16] 顾龙生：《毛泽东经济年谱》，第638页，中共中央党校出版社，1993。

[17] 《陈云文选》第三卷，第75页，人民出版社，1995。

[18] 《邓小平文选》第二卷，145-146页，人民出版社，1994。

[19] 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（下），940页，人民出版社，2004。

[20] 江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，1995年9月28日。《江泽民文选》第一卷，第页，人民出版社，2006。

打印本页

回到顶部

关闭窗口

相关链接 - 当代中国研究所 - 中国社会科学院网 - 两弹一星历史研究 - 人民网 - 新华网 - 全国人大网 - 中国政府网 - 全国政协网 - 中国网 - 中国军网 - 中央文献研究室

关于我们 - 联系我们 - 版权声明

当代中国研究所 版权所有 备案序号:京ICP备06035331号

地址:北京西城区地安门西大街旌勇里8号

邮编:100009 电话:66572309 66572307