

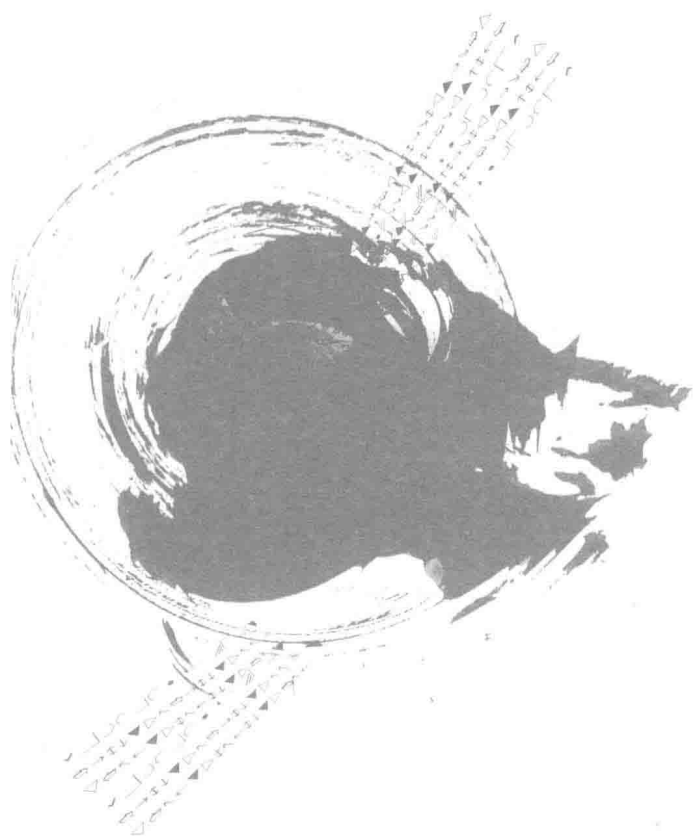
“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

中国 ZHONGGUO GUOJIA GUIHUA ZHIDU YANJIU 国家规划制度研究

宋彪 著

 中国人民大学出版社



“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

中国国家规划制度研究

ZHONGGUO GUOJIA GUIHUA ZHIDU YANJIU

宋 彪 著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国家规划制度研究/宋彪著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 2
(中国经济问题丛书)

ISBN 978-7-300-22606-4

I. ①中… II. ①宋… III. ①国家-总体规划-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 045824 号

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

中国国家规划制度研究

宋 彪 著

Zhongguo Guojia Guihua Zhidu Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 148mm×210mm 32 开本

版 次 2016 年 2 月第 1 版

印 张 7.375 插页 4

印 次 2016 年 2 月第 1 次印刷

字 数 197 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



《中国经济问题丛书》

总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目

的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



目 录

第一章	国家规划基础问题.....	1
第一节	规划用语.....	1
第二节	规划实践.....	4
一、	中国古代规划管窥.....	4
二、	社会主义计划经济的 勃兴.....	6
三、	资本主义国家的规划 实践	10
第三节	规划成因	12
一、	不确定性	12
二、	复杂性	14
三、	社会问题	15
四、	政府理性	16
五、	预测	17
第四节	规划制度	19

一、规划立法概况	19
二、回应“计划法终结”	22
三、规划立法的调整对象	27
四、规划立法的特点和功能	29
五、规划立法的基本原则	30
第二章 国家规划制度渊源	34
第一节 宪法渊源	34
一、1954 年宪法的规定	35
二、1975 年宪法的规定	36
三、1978 年宪法的规定	37
四、1982 年宪法的规定	38
五、1982 年宪法修正案的规定	40
六、其他宪法性规划制度渊源	42
第二节 规划法渊源	43
一、规划法的形式渊源	43
二、规划法的类型渊源	45
第三节 行政决策法渊源	63
一、行政决策实体法	63
二、行政决策程序法	65
第四节 预算法渊源	67
一、预算支出法	67
二、预算收入法	69
三、预算程序法	70
第五节 规划文本渊源	72
第六节 国际法渊源	74
第三章 国家规划基本制度	78
第一节 规划权制度	78
一、规划权的内涵	79

二、规划权的配置	82
三、规划权的实现	86
第二节 规划程序制度	89
一、规划的一般性程序	89
二、规划的特殊性程序	99
三、规划的辅助性程序	106
第三节 规划文本制度	107
一、规划文本的形式	107
二、规划文本的内容	110
三、规划文本的管理	120
第四节 规划目标制度	122
一、规划指标	122
二、规划项目	132
三、规划任务	137
第五节 规划衔接制度	140
一、衔接原则	141
二、衔接要求	142
三、衔接内容	145
四、衔接方式	152
第六节 规划民主制度	154
一、专家参与	155
二、公众参与	157
三、非正式参与	159
第七节 规划评估制度	160
一、前期评估	160
二、中期评估	165
三、届满评估	167
第八节 规划责任制度	169
一、责任主体	170

二、责任类型	173
三、责任机制	178
第四章 国家规划制度专题	181
第一节 “一带一路” 战略	181
一、战略形成	182
二、战略实施	185
三、评述	187
第二节 “一国两制” 框架下的澳门规划	188
一、国家规划关切澳门发展	188
二、澳门治理回应国家规划	191
三、评述	199
第三节 气候变化规划：美国文本	201
一、《总统气候变化行动计划 2013》	201
二、美国农业部《气候变化适应计划 2014》	203
三、评述	209
第五章 国家规划法治化	211
第一节 规划法治	211
一、规划法治要求	211
二、规划制度反思	215
第二节 规划法治塑造	217
一、建立健全规划立法	217
二、推动细化规划行政	219
三、倡导启动规划司法	220
四、宣传普及规划文化	221
结束语	222
参考文献	224
后 记	227



第一章

国家规划基础问题

第一节 规划用语

规划是人类有意识的行动方案，可用做动词与名词，下面分别解释其含义。

作为动词，规划表示人们设定行动方案的活动，即确定行动方案。人的大多数活动都是依照事先确定的行动方案进行的，或者说，人的生活就是在不断地确定行动方案、执行行动方案。如果将人的连续性活动放置在时间轴线上按先后顺序予以区分，那么我们就会看到确定行动方案与执行行动方案之间的因果关系。通常而言，后者以前者为依据，前者以后者为目标，如此往复。因此，广义上的规划是人们有意识的连续性活动，它是由无数个



行动方案的制定与执行构建的。为了便于观察和研究，我们通常会截取一段时间轴线上的行动变量，将在先行动称为“制定方案”，将在后行动称为“执行方案”。

作为名词，规划表示人们设定的行动方案，它是人们理性思考的结果，也是指导人们行动的、尚未实施的蓝图。它可以是一份工作计划，也可以是一套治国方略；它可以深藏于大脑，也可以显现于笔端。在现代生活中，言语、动作、表情、信号等均可以成为行动方案的载体，因此，呈现行动方案的规划也可以通过文本或者非文本的方式表达出来。

在汉语中，表示规划含义的动词有计划、筹划、打算、谋、预等，表示规划含义的名词有计划、谋略、方案、安排、打算等。《礼记·中庸》曰：“凡事豫则立，不豫则废。”《增广贤文》曰：“一年之计在于春，一日之计在于寅”。此处的“豫”、“计”都与规划有关，“豫”为动词，“计”为名词。

在英文中，表述规划含义的动词有 plan、deploy、arrange、decide 等，表述规划含义的名词有 plan、strategy、program、project、scheme 等。有些词既可作为动词也可作为名词，比如 plan。

上述中英文规划用语尽管都有确定方案或者方案本身的含义，但是按照词源和使用习惯，它们有相对固定的适用对象和场合。比如，我国长期以来将国家中长期社会经济发展方向和目标部署称为五年计划、远景规划纲要。自“十一五”规划以来，五年计划更名为五年规划，年度计划与长期战略的称谓保持不变。此称谓和用语调整有助于区分战略、规划、计划等规划用语的内涵与功能差异。相对而言，战略在内容、期限、适用范围、稳定性等方面均比规划、计划更具概括性；相反，计划乃至具体行动方案相较于规划、战略而言，更具操作性。这种不同规划用语其实也反映了不同层次和程度的规划类型，以及规划之间的交互关系（见图 1—1）。

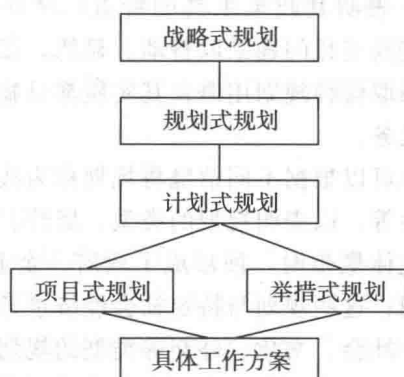


图 1-1 规划用语的层次关系

再以英文版《联合国气候变化框架公约》^① 为例。《联合国气候变化框架公约》采用“strategy”、“plan”、“programme”、“project”、“policy”、“measure”、“action”等与规划相关的概念，要求缔约国制定应对气候变化的规划及其配套措施，履行其国际义务。其中，“strategy”出现了3次，表述为“response strategies”，即“应对战略”，属于宏观层面的规划；“plan”出现了2次，一次指抗击荒漠化行动计划（the Plan of Action to Combat Desertification），一次指针对受干旱、荒漠化、洪涝等侵蚀的地区（特别是非洲）等制定的气候适应综合计划（integrated plans），两次均指特定行动方案的规划；“programme”出现了12次，意指特定领域中的规划项目，比如发展项目（development programme）、培训项目（training programme）；“project”出现了6次，意指解决气候变化问题的方案，是具体化的措施或行动；“measure”出现了28次，表述为“precautionary measures”、“adapting measures”、“response measures”等，意指应对气候变化的措施，经常与

^① 《联合国气候变化框架公约》（英文版）。见 <http://www.ipcc.cma.gov.cn/upload/unfccc/UNFCCCe.pdf>, 2014-10-31。



“policy”相连接，表明其政策工具的特点；“action”出现了11次，主要指针对气候变化问题采取行动。显然，无论《联合国气候变化框架公约》采取何种规划用语，其实质都是施加于缔约国政府的一系列的规划义务。

据此，实践中可以根据不同情境将规划称为战略规划、项目规划、规划工作方案等，以表明规划的类型、属性、内容与功能。当规划由不同决策主体做出时，便形成了政府、企业、社区、家庭、个人等类型的规划；这些规划与特定社会经济事务相结合时，又产生出政治、经济、社会、文化、外交等类型的规划。如此划分，一个国家就是在层次丰富、内容繁杂的规划群中运转的。该规划群的内在结构、功能与效率，直接影响国家运转的模式与效应。本章以国家规划为出发点，重点研究国家社会经济规划运行的制度环境。本书以规划为核心用语，特殊语境下才使用计划一词。此外，无特别说明时，书中出现的政府规划等同于国家规划。

第二节 规划实践

一、中国古代规划管窥

中国古代在治国、军事、经济、城市布局等方面广泛运用规划理念。此处撷取个案以管窥。

（一）治国方面

《管子·霸言第二十三》云：“夫争疆之国，必先争谋争刑争权，令人主一喜一怒者，谋也。令国一轻一重者，刑也。令兵一进一退者，权也。故精于谋，则人主之愿可得而令可行也。精于刑，则大国之地可夺，疆国之兵可围也。精于权，则天下之兵可齐，诸



侯之君可朝也。”此处“争谋”即是古代统治者实现国家治理的规划博弈。规划得当，统治目标可以实现，政令可以推行。为此，君主们需要招贤纳士，组建“智囊团”，实行精英决策。谋士阶层也应运而生。

（二）经济方面

《史记·货殖列传》云：“夫粟，二十病农，九十病末。末病则财不出，农病则草不辟也。上不过八十，下不过三十，则农末俱利。平粟齐物，关市不乏，治国之道也。”这是春秋时期范蠡的“平粟”思想。“平粟”主张政府有计划地介入粮食收购价格，使每石粮食不低于30钱，不高于80钱，以稳定粮食供给。《汉书·食货志》载：“寿昌遂令边郡皆筑仓，以谷贱时增其贾而籴，以利农，谷贵时减贾而粜，名曰常平仓。便民之。”这是西汉的“常平仓”制度，官府在粮价低时买进粮食，在粮价高时售出粮食，以利于农业生产和粮食供应。这两项制度与当前对农民实行的粮食保护价以及国家粮食储备制度在功能上是一致的，表明了政府对农业生产的规划性管理。

（三）军事方面

《管子·兵法第十七》云：“明一者皇，察道者帝，通德者王，谋得兵胜者霸。”兵法是一种典型的规划。此处 in 比较明一、察道、通德、谋得兵胜四种才能时，突出了战争以及“谋”的重要性。在战争年代，军事谋略是以智取胜的关键因素。就此，《孙子兵法》堪称一部科学、系统的战争规划文本。在和平时期，军事谋略具有更为长远的规划意义，比如发展信息产业、探索外层空间，国际社会的竞争领域也日益广阔。

（四）城市布局方面

《管子·乘马篇》云：“凡立国者，非于大山之下，必于广川之

上。高毋近旱，而水用足。下毋近水。而沟防省。因天材，就地利，故城郭不必中规矩，道路不必中准绳。”人居生活选址首先是一种物质性规划（physical planning），它要求近自然、便取材、保安全。因此，“天材”、“地利”较“中规矩”、“中准绳”更为紧要。此处阐释了选择方案时的取舍原则，揭示出人居规划中善用禀赋条件的特点。《管子·小匡》云：“士农工商四民者，国之石民也，不可使杂处，杂处则其言咙，其事乱。是故圣王之处士必于闲燕，处农必就田塍，处工必就官府，处商必就市井。”与《管子·乘马篇》相比，在《管子·小匡》中，管仲在提出“四民分业”的基础上，就“四民”的功能化居所提出了方案，即各居其所、不可杂处。除物质性考量外，该方案还提出了依职业身份划界定居的城市布局思路，对于现代城市无序发展引致的“规划混乱”问题具有启示意义。

二、社会主义计划经济的勃兴

在整个 20 世纪，规划因计划经济的产生与发展而被蒙上了意识形态色彩，从原本寻常的人类理性迅速演化成东西方阵营对峙的靶子。被政治气氛席卷的政府与大众淡忘了人类的规划理性，将规划硬生生与计划经济等同起来。这一持续性的意识形态斗争将规划变成杯中蛇影，谈“规”色变。事实上，专制也好，民主也罢，这些社会治理工具又何尝不是规划的手段？

（一）苏联计划经济的确立与推广

在凯恩斯主义对美国发挥作用之前，计划经济体制已经在苏联成为现实。十月革命后，苏联按照马克思理论构建起计划经济体制，成为世界上第一个社会主义实践者。但是，马克思的社会主义设想是基于欧洲比较成熟的资本主义社会，而不是苏联当时的境况的。因此，马克思主义与苏联国情相结合后，计划经济被改造成为指令性计划和命令经济，随后逐步形成了“计划经济等于社会主



义，市场经济等于资本主义”的国际教条，为第二次世界大战后新兴的社会主义国家逐步效仿。在计划经济语境中，计划始终是与市场对立的，它不是一种选择性方案，而直接表现为一种经济、政治和社会控制工具。列宁曾认为，国民经济计划要对产品生产和消费实行全民的、包罗万象的、无处不在的、最精密、最认真的计算。^① 经过几年实践后，他认为，完整、完全、真正的计划是官僚主义的空想。新自由主义代表人物哈耶克对苏联倡导的计划体制提出了批判，认为通过单一计划去构建理想社会是一种“致命的自负”。在哈耶克看来，判断社会好坏的标准不是经济福利而是人的自由。哈耶克认为社会主义违背人性，计划经济是通向奴役的道路。几十年后，中国改革开放设计师邓小平同志在考察武昌、深圳、珠海、上海等地期间发表讲话指出：计划多一点还是市场多一点，不是社会主义和资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。^② 这一讲话不仅阐明了中国特色社会主义市场经济体制的实现手段，而且也真正还原了计划（规划）作为政府理性的本来面目。

不过，东欧等国在探索社会主义发展和完善的过程中，对计划与市场的融合进行了探索。比如，波兰经济学家布鲁斯提出了社会主义经济运行的“布鲁斯模式”。该模式将社会经济决策分为宏观经济决策、企业经济活动决策与个人家庭决策三个层次，认为社会主义经济运行可分为军事共产主义、集权、分权、市场社会主义等模式。该理论对苏联、东欧各国改革的影响很大。捷克斯洛伐克经济学家奥塔·锡克在其《民主的社会主义经济》中提出，社会主义经济运行的微观平衡应由市场机制解决，宏观经济平衡则应由政府通过制定国民经济收入分配计划来实现，即“计

① 参见王文寅：《国家计划的制度分析》，19页，南京，南京师范大学，2005。

② 参见《邓小平文选》，1版，第3卷，373页，北京，人民出版社，1993。

划性市场经济模式”。可见，布鲁斯与锡克都认可市场调节与计划管理的并行作用。

意识形态渲染下的计划经济名义上是对经济实行计划化，实际上在集权统治下，对社会各个方面也基本实现计划化。可以想象，当计划经济体制无法实现预设目标甚至招致灾祸时，社会产生的憎恶情绪会直接迁怒于对规划的褒扬。其后果至少有两个方面：一是不信任规划，高度怀疑规划的现实意义；二是过分追求市场机制，信奉市场可以解决所有问题。这两种极化思想，在当今中国社会还有相当的舆论空间。中国规划法治阻力重重，与计划经济时代留给社会的负面心理效应有着不可割裂的关系。

（二）中国计划经济制度的确立和发展

新中国成立后，我国开始实行中央集权的计划经济体制。1951年2月，毛泽东在中共中央政治局扩大会议上提出了“三年准备，十年计划经济建设”的思路，即利用三年时间恢复经济、巩固政权，为以后的大规模经济建设创造条件，并首次提出了编制经济计划的设想^①，即第一个五年计划。该计划自1952年6月开始编制，1953年起执行，是一个边制定、边执行、边修改的规划。“一五”计划的编制与实施得到了苏联的大力支持。1950年2月，中苏签订《中苏友好同盟互助条约》。1952年，中方代表团赴苏联征求专家意见，苏方就工农业产值年增值率、铁路建设里程等指标提出了修改建议。1953年5月，中苏签订《关于苏联援助中国发展国民经济的协定》，确定了156项援助项目。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议通过“五四宪法”，其第十五条规定：“国家用经济计划指导国民经济的发展和改造，使生产力不断提高，以改进人民的物质生活和文化生活，巩固国家的独立和安全。”至此，我国在宪法层面确立了经济计划制度，为“一五”计划提供了法律

^① 参见顾保孜：《“一五计划”出台前后》，载《湘潮》，2009（2）。