

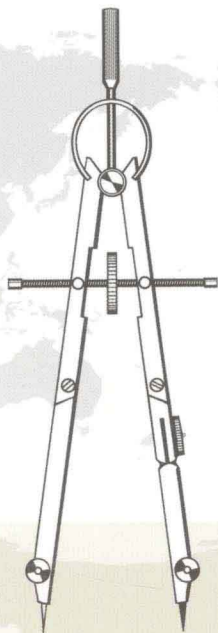
鄢一龙◎著



目标治理

看得见的五年规划之手

Goal-Based
Governance



 中国人民大学出版社

鄢一龙◎著

目标治理

看得见的五年规划之手



中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

目标治理：看得见的五年规划之手/鄢一龙著. —北京：中国人民大学出版社，2013. 5
ISBN 978-7-300-17312-2

I. ①目… II. ①鄢… III. ①国民经济计划-五年计划-研究-中国 IV. ①F123. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 109520 号

目标治理——看得见的五年规划之手

鄢一龙 著

Mubiaozhili——Kandejian de Wunian Guihuazhishou

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)	010-62511398 (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	北京昌联印刷有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2013 年 6 月第 1 版
印 张	23.75 插页 2	印 次	2013 年 6 月第 1 次印刷
字 数	268 000	定 价	58.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序言 解读中国发展奇迹的奥秘

什么是奇迹？托马斯·达奇将奇迹定义为：“一个引起惊叹不已的事实，因为其原因深藏不露。”^① 由此可知，奇迹不仅是令世人惊叹的事实，更是让人捉摸不定、深藏不露的原因。因此解读奇迹的核心是找到破解奇迹发生的一把钥匙，从而才能打开这把“锁”。这就是学术研究的实质和任务。

中国已经创造出人类历史上最伟大的经济发展奇迹。可以说，中国崛起不但是世界上最为令人瞩目的事件，也是世界上最难以解释的发展“奇迹”之一，对于这一奇迹的解释也成为世界上最令人兴奋又最有争议的学术前沿、学术竞争、学术挑战之一。

1978—2011年，中国GDP年平均增长率达到9.9%，33年间增加了22.5倍，即便不算上改革开放之前的三十年同样较快的经济增长^②，中国经济增长的速度与规模也是创世界纪录的，创造了人类历史上空前的经济发展奇迹^③。同时，中国也创造了空前的人类发展的奇迹，1980年我国的人类发展指标（HDI）

① 托马斯·达奇：《神学概论》，卷一，第105节，第73条。引自阿兰·佩雷菲特：《论经济“奇迹”——法兰西学院教程》，24页，北京，中国发展出版社，2001。

② 根据国家统计局提供的数据，1952—1978年，中国的GDP年平均增长率为6.0%，1978年的经济总量相当于1952年的4.71倍；即便根据麦迪森的估计，这一时期中国GDP平均增长率也达到了4.4%。

③ 诺贝尔经济学奖获得者斯彭斯认为，改革开放以来中国的经济增长是所有实现高增长案例中增长幅度最大、增长速度最快的。这种速度和规模的增长史无前例。参见迈克尔·斯彭斯：《中国改革开放的成功经验与新挑战》，见吴敬琏等主编：《中国经济50人看三十年：回顾与分析》，43页，北京，中国经济出版社，2008。

为 0.456，为低人类发展水平，到 2010 年中国的人类发展指数为 0.703^①，刚刚进入高人类发展水平组“门槛”，也是世界同期提高幅度最大（提高了 0.247）的国家。可以说，中国在短短的几十年时间里实现了发达国家需要花一百年至二百年时间才能达到的成就，但是所受益的总人口大大超过了美国（3.1 亿人）、欧盟（5.0 亿人）、日本（1.27 亿人）的总和（9.37 亿人）。

中国经济发展奇迹已经得到全世界的认同，但是对于发生奇迹背后的那些深藏不露的原因却众说纷纭，不同学者从不同角度有形形色色的解释，其中，中国独特的经济体制无疑是一个重要的解释变量。诺斯认为“有效率的经济组织是经济增长的关键”^②。从长期看，中国创造世界纪录的经济发展绩效的源泉也在于中国创新了独一无二的高效率的经济体制，即社会主义市场经济体制。

众所周知，任何经济体制都有优势和劣势，既没有最好的，也没有最理想的，只有最适应的，即适合本国国情、发展阶段和政治文化背景。可以认为，无论是理论还是实践，中国选择社会主义市场经济体制是最适宜中国国情、发展阶段和中国政治文化背景的，其中很重要的是学习、借鉴和吸收了世界各种比较成熟的通行的市场经济体制的优势，同时也十分注意了解、汲取和避免各种市场经济体制的劣势，不仅超越了传统社会主义的计划经济体制，更超越了资本主义的自由市场经济体制，也显示了中国经济体制所特有的开放性、包容性、适应性、创新性。

中国社会主义经济体制最为独特之处，就在于从一开始设计

① 胡鞍钢：《2020 中国：全面建成小康社会》，120 页，北京，清华大学出版社，2012。

② 道格拉斯·诺斯、罗伯斯·托马斯：《西方世界的兴起》，5 页，华夏出版社，1997。

就是有效地结合了看不见的市场之手和看得见的规划之手的作用。中国之所以成为少数成功实现经济改革的计划经济国家和少数成功实现经济追赶的后发现代化国家，是因为中国领导人在经济改革过程中，采取了务实主义与创新主义，摸着石头过河与顶层设计，既打破了长期以来对计划至上、全能政府的迷信，又克服了“不假思索地对自由市场的崇拜”，自觉探索、自主创新了一个中国自己的体制，走出了一条中国自己的道路。

对中国领导者而言，计划和市场都不是经济目的，诚如邓小平所言，“计划和市场都是经济手段”^①，它们都是实现“富民强国”目的的手段。这是“两只手”的基本思路：既运用五年计划这只“看得见的手”，提供公共服务，促进社会进步，也运用市场机制这只“看不见的手”，提供良好投资环境，促进经济增长。一个经济体如同一个人，两只手比只有一只手好；两只手各得其所，在经济领域，政府从过度干预（越位）到有限干预（定位）；在公共服务领域，政府从缺少干预（缺位）到适度干预（归位）；不仅需要两只手，而且两只手都要硬，建设充满活力的市场和建设具备强大国家能力的有效政府；两只手并不一定是相互排斥、相互对立的，它们是可以相互促进、相互补充的，政府的作用是补充市场、调节市场，而不是排斥市场、替代市场；“看得见的手”是服务之手，对市场友好，为市场服务；“看得见的手”还是“透明之手”，使市场主体真正能够“看得见”。

“两只手”的确有不同的机制，有不同的功能，有不同的作用。市场之手旨在促进经济繁荣，规划之手旨在促进社会和谐；市场之手专用于提供私人产品，规划之手更多地用于提供公共产

^① 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海当地的谈话要点》，《邓小平文选》，373页，第三卷，北京，人民出版社，1993。

品；这“两只手”是相辅相成、相互补充的，共同推动中国的发展不断迈上新的台阶。形象地讲，一个人有“两只手”总是比只有“一只手”要好，一个经济体制也是如此。

中国作为一个巨国，不但应充分发挥“两只手”的作用，还应充分发挥中央和地方两个积极性，最大程度降低信息不对称性、权力不对称性，使中央地方目标一致、激励相容，既充分发挥高度的自主性，又保证高度的统一性。五年规划之手通过行政管理、经济激励、调整规则、项目动员等方式影响企业的行为，一旦目标制定，就成为大势所趋的潮流，成为全社会为之共同奋斗的目标。五年规划之手还是充满智慧之手，前瞻性地、战略性地不断调整、不断适应，使得中国的规划日益切合实际，日益适应经济社会变迁。充分发挥“两只手”的作用，充分结合中央和地方两个积极性，使得治理成本最小化，治理收益最大化，既能发挥地方的创造性，又能够“集中力量办大事”，使得治理绩效不但大大高于计划经济时期，同样也大大高于成熟市场经济的西方国家，这是中国经济发展奇迹的重要来源。

五年计划编制与评估是一个不断认识、分析、设计和发展中国的政策循环。从2005年以来，我作为国家发展规划专家委员会委员，先后参与评估和设计了多项发展规划，清华大学国情研究中心受国家有关部门委托，由我主持承担了多项国家规划重大课题研究。我所率领的研究团队，本着“急国家之所急、想国家之所想”的理念，高效率、高水平、高质量地完成了这些委托咨询研究，不仅赢得了“客户”的高度评价和充分信赖，最重要的是，我们的研究成果在这些规划设计中得到了充分的体现，发出了“清华声音”，让我们成为了更加专业化、知识化、职业化的国家决策思想库的一部分。

作为清华大学的教授，我一直是将国情研究与教书育人紧密

结合起来。我的教书育人理念是“以学生为本”，而“以学生为本”的实质是“以能力为本”，而能力是综合能力，包括学习能力、研究能力、创新能力、表达能力。我还主张他们上好“两所大学”（指“学术大学”和“社会大学”），写好“两类文章”（指“学术论文”和“国情报告”），走上“两个前沿”（指“理论前沿”和“实践前沿”），打下“两个基础”（指“学术基础”和“咨询基础”）。正是基于这样的理念，我充分利用参与设计国家发展规划的机会，将之作为学生们实践、实战、实干的最好机会，让他们得到锻炼、提高和进步。

诚如毛泽东所言：“一切真知都是从直接经验发源的。”^① 鄢一龙作为我指导的博士生，在学期间就担任了清华大学国情研究中心发展规划项目主任，参与了国家“十五”计划后期评估、国家“十一五”规划中期评估、国家“十二五”规划总体思路和目标设计、国家教育发展“十二五”规划总体思路和目标设计、国家防灾减灾“十二五”规划总体思路和目标设计、国家主体功能区规划目标和开发强度研究等研究，作为这些课题的具体协调人、业务骨干和主要执笔人之一出色地完成了课题任务，并和我合作出版了《中国：走向 2015》（浙江人民出版社，2010 年 2 月出版）一书，受到国家有关部门的好评，为国家重大战略决策做出了直接的知识贡献。博士毕业之后，他还作为我的博士后，和我合作出版了《2030 中国：迈向共同富裕》（中国人民大学出版社，2011 年 10 月出版），《集思广益型决策——五年规划的出台》（中国人民大学出版社，即将出版）等，并通过激烈竞争获得了中国社会科学基金资助开展《中国政府执行力——国家五年

^① 毛泽东：《实践论》（一九三七年七月），《毛泽东选集》，第一卷，288 页，北京，人民出版社，1991。

规划目标实现机制研究》，他还负责具体协调《国家发展规划方法论》一书的研究和写作。与此同时，他通过不断参与、不断研究、不断写作，迅速成长为一名优秀的国情研究人员、崭露头角的青年学者、发展规划领域的专家，本书就是最好的证明。

本书源于中国发展规划的实践历史和前沿，又高于中国规划的实践，反过来又可以指导中国发展规划实践。本书的初稿是他的博士论文，2010年12月答辩时，就受到了答辩委员会的高度肯定，认为该选题具有重要的理论价值和实践意义，是一项探索性和创新性的成果，论文在激烈的竞争中脱颖而出，被评为清华大学优秀博士论文一等奖。随后的两年多时间里，他又进一步研究、反复修改，“欲穷千里目，更上一层楼”，不论是思想性、实证性、可读性都上了一个大台阶，堪称精心之作、精品之作、上乘之作。

真正的创新从来不是“拾（洋）人牙慧”，言必称希腊，而是需要既站在知识伟人的肩膀上，又站在实践伟人的肩膀上。本书发人所未发，提出了“目标治理”的概念，并认为整体知识是提供公共产品不可或缺的，而目标治理是产生和运用整体知识更为有效的体制。这对于绵延了数十年的关于计划存在性问题的争论——国家是否需要计划？为什么需要计划？计划什么？——提供了一个新的回答，这也是中国实践给出的答案。因此，它是基于中国伟大实践借鉴西方理论而产生的重要理论创新和理论探索，既超越了传统计划经济的认识，也突破了西方新自由主义经济学家对计划的认识。

本书系统地论证了经济社会运行不但需要看不见的手，也需要看得见的五年规划之手，不但需要自发治理，也需要目标治理，是我们理解中国发展奇迹的一把钥匙。本书的不同角度的实证有力支撑了作者的观点，关于中央地方目标匹配性计

算、计划绩效定量评价等的思想都属首创。中国五年计划数十年大变迁、大转型的跌宕起伏的伟大历史轨迹，在作者笔下条分缕析、本末毕现，既体现了清晰的理论洞察，又寄寓了深沉的历史感慨。

创新从来都是有风险的，更需要初生牛犊不怕虎的可贵勇气。本书也还有许多不尽成熟、不够严谨之处，也会受到很多批评，还留待作者未来的研究加以完善，也留待实践加以进一步检验。

中国正处于历史上最伟大的民族复兴时代，中国的伟大实践为学术研究提供了巨大的舞台，也为学术创新提供了空前的机遇和挑战。我希望他未来在国情研究、发展规划研究上能够一如既往地专心、专业、专长，也希望他在“知识为民、知识报国”，“思想创造、学术创新”的道路上做得更多、走得更远、登得更高。

胡鞍钢

2013年1月于清华大学

目 录

第一章 导论：五年规划的中国“例外”	1
一、发展计划的兴衰	3
二、中国“例外”	8
三、话语的回归	18
第二章 大论争：国家计划之手	25
一、“先知马克思”	29
二、乌拉！“斯大林模式”！	33
三、“社会主义计算”可能吗？	36
四、“玩资本主义游戏”	40
五、适应性效率问题	43
六、言之过早的“历史终结”	44
第三章 目标治理	49
一、西蒙的火星人	51
二、公共产品的知识属性	54
三、目标治理	59
四、治理成本最小的路径	62
五、含义	68
第四章 以目标治理推动发展	71
一、作为发展方法论的五年规划	73

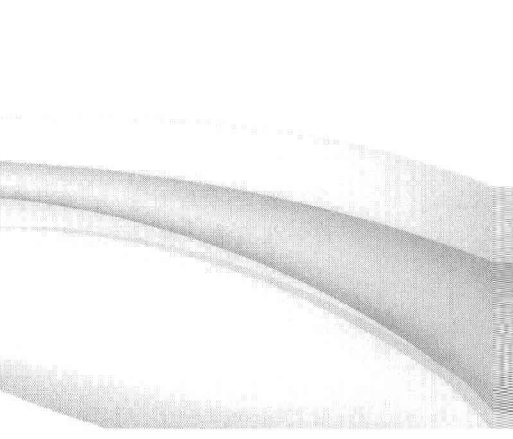
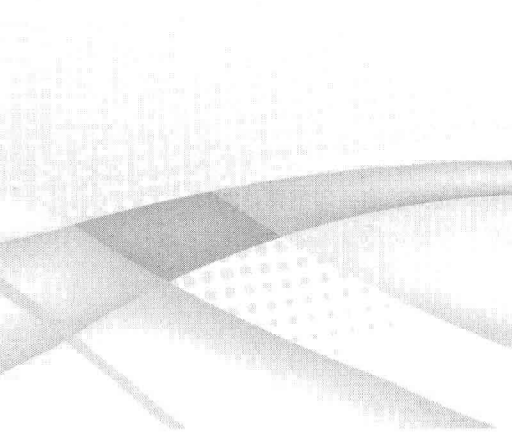
二、新长征：四个现代化	76
三、新概念：小康社会	87
四、新世纪：迈向全面小康	99
第五章 目标统制：五年计划的错置	107
一、目标统制体制的形成	109
二、大推动的“一五”计划	113
三、“收与放”的悖论	116
四、知识运用的紊乱	120
五、中国的独特性	127
第六章 目标治理：五年计划的重塑	139
一、规划森林，让树木自由生长	142
二、微观领域的去计划化	144
三、五年计划的重塑	150
四、看得见的规划之手	160
第七章 中央地方目标治理	167
一、目标制定的“纵向民主”	170
二、目标函数的耦合	174
三、南辕北辙效应	177
四、两只手与两个积极性	184
第八章 目标治理机制	189
一、国家 MBO：层层传递的行政压力	193
二、严厉“父爱主义”：选择性软预算约束	202
三、改变游戏规则：制度调整	211
四、集中资源办大事：以项目为抓手	217

第九章 目标治理与自觉的适应性	221
一、务实主义与自觉的适应	224
二、五年规划的目标调适	230
三、自我纠错：大跃进的教训	234
四、自我强化：意识形态僵化与政策跟风	241
五、实践反馈机制：评估与调研	245
六、绩效评价：五年计划的学习曲线	250
第十章 自觉之治	255
一、盲目性危机：马克思批判的幽灵	257
二、中国经验的意义	264
三、走向自觉之治	269
附录 I 目标治理数理模型	271
附录 II 中国十一个五年计划绩效定量评估	287
附录 III 市场经济条件下的规划干预——基于能源强度 的检验	310
附录 IV “五年计划”主要指标及实现情况	326
附录 V 图、表、专栏索引	341
参考文献	346
后 记	362



■ 第一章

导论：五年规划的中国“例外”



中国总是一切规律的例外。^①

——罗素

一个跳高的人，专家认为不懂得跳。他走得蹒跚，姿势拙劣。但是他能跳八英尺高，是世界纪录。这个人一定做了很对的事，比所有以前跳高的做得更对。那是什么？在不同的内容上，这就是中国的问题。^②

——张五常（2009）

① 罗素：《权力论——新社会分析》，129页，北京，商务印书馆，2011。

② 张五常：《中国经济制度》，117页，北京，中信出版社，2009。

20 世纪，占世界总人口三分之一的国家采用了五年计划体制，这项前所未有的伟大的人类试验，改变了世界政治经济版图。^①如同人类历史舞台上所有壮观的剧目一样，五年计划制度的大转型、大变迁引起了人类理智无穷的探索兴致。国家是否需要计划？国家需要什么样的计划？

国家计划的存在性问题引发了绵延数十年的世界范围的大论争，随着 20 世纪 90 年代计划经济体制的大瓦解，国家为何需要计划？世界各国纷纷抛弃了国家计划，这个问题似乎已经盖棺定论。然而，中国等少数“例外”的国家，并没有废除五年计划制度，而是通过不断转型，使其焕发出新的活力，不但重新占据了公共政策的中心舞台，同时吸引了世界羡慕和惊异的目光，许多人重新认识到五年计划不但不是中国的体制弊端，反而是西方世界需要认真加以对待的中国制度优势。^②

中国的独特经验再次激活了对国家计划存在性问题的思考，赋予了它现实的意义，它不只是一个人类伟大制度试验的历史评价问题，而是关系中国乃至世界的重大制度选择问题。

一、发展计划的兴衰

与现代化建设的巨大热情相结合，五年计划曾经是大多数后

① 参见世界银行：《从计划到市场：1996 年世界发展报告》（中文版），1 页，北京，中国财政经济出版社，1996。

② 例如，在 2010 年新加坡亚太经合组织会议上，参会代表认为，中国通过五年规划由中央确定政治和经济发展方向，是保证其经济稳定增长的重要原因，而西方国家由于体制限制是不可能这么做的。（德国《新德意志报》2010 年 5 月 22 日文章，参见《中国挑战西方》，载《参考消息》，2010-05-24，第 8 版。）

发国家信奉的新型“宗教”。不但社会主义国家普遍实行计划经济，新独立的发展中国家，乃至许多发达资本主义国家也纷纷实行经济计划。

苏联五年计划的巨大成功为其他社会主义国家树立了榜样，20世纪30年代西方国家陷入了历史上最严重的经济危机^①，与此同时，苏联却通过第一、第二个五年计划的实施从一个农业国一跃成为新兴的工业化强国，建立了独立、完整的工业体系。苏联所取得的巨大的成功，也使得发展计划被许多发展中国家视为通往工业化道路的灵丹妙药。

社会主义国家普遍通过实行计划化，对社会经济活动进行直接的全面控制。五年计划不但成为东西方两大阵营之间发展竞争的工具，也成为体制优越性竞争和较量的焦点。东德的第一个五年计划的序言中写到，西德和美国达成的舒曼计划以及其他政策是将德国人民引向一条“通向死亡和毁灭国家的道路”，而东德制定的五年计划是一个“使经济、科学、技术与文化的各方面都取得繁荣和进步的计划”，给“西德人民指出了摆脱他们所处的危急局势的道路，为全德国的发展树立了榜样”。^② 计划体制被视为社会主义的基本特征和优越性的重要体现，波兰的著名经济学家奥斯卡·兰格认为：“经济发展计划，是社会主义的一个重要特点。它表明社会主义经济不是以自发方式发展的，而是受有

① 20世纪30年代的大萧条是现代最大的一次经济危机，1929年至1932年间，西方国家的工业生产急剧下降，美国几乎下降了50%，德国下降了约40%，法国下降了近30%，英国下降了10%。参见杰弗里·萨克斯，费利普·拉雷恩：《全球视角的宏观经济学》，11页，上海，上海人民出版社，2004。

② 《德意志民主共和国发展国民经济的计划（1951—1955年）》，中文版，3页，德意志民主共和国驻华使团出版，出版年不详。