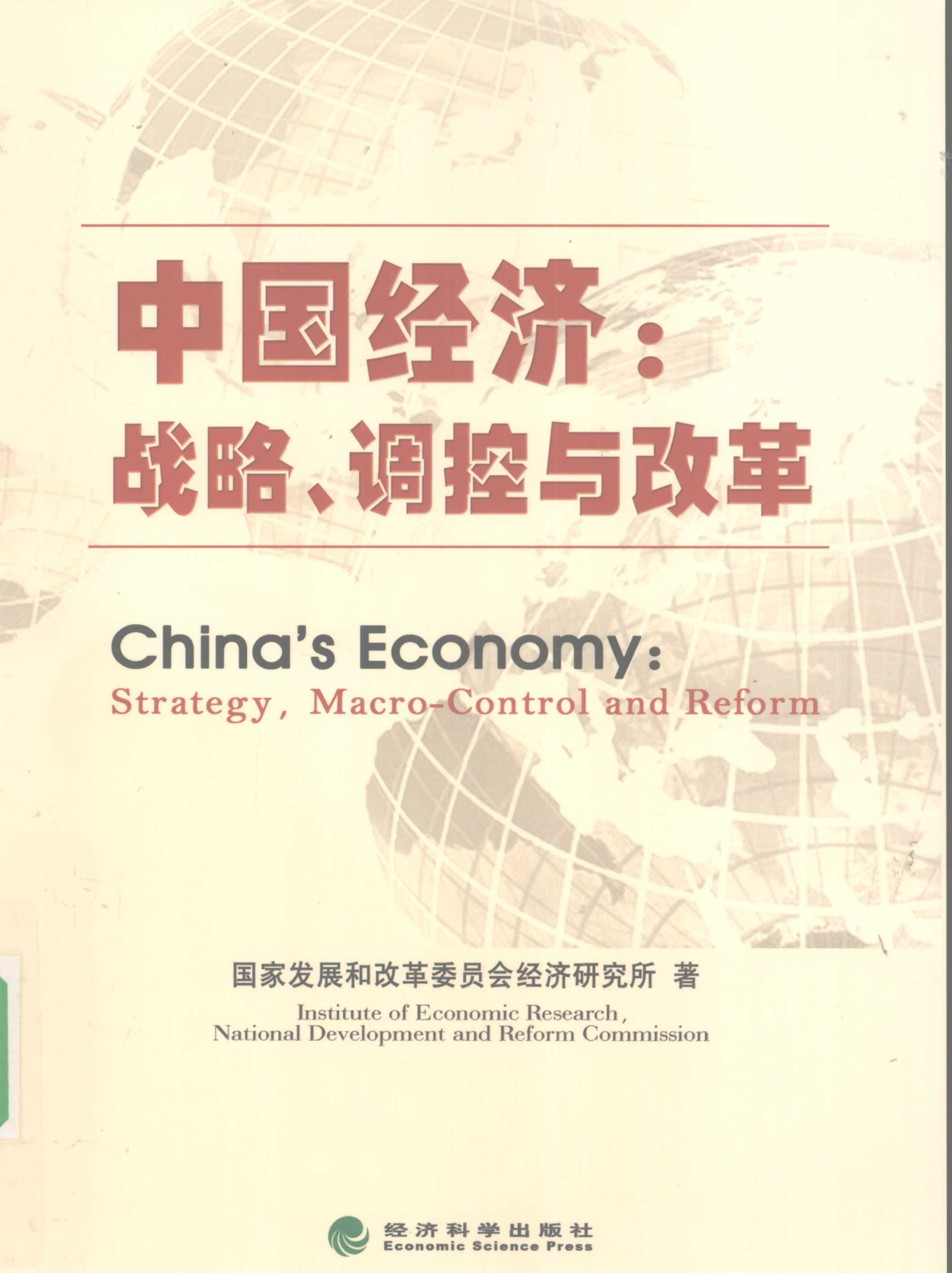




中国经济： 战略、调控与改革

China's Economy:
Strategy, Macro-Control and Reform

国家发展和改革委员会经济研究所 著

Institute of Economic Research,
National Development and Reform Commission



经济科学出版社
Economic Science Press

中国经济： 战略、调控与改革

China's Economy:
Strategy, Macro-Control and Reform

国家发展和改革委员会经济研究所 著

Institute of Economic Research,
National Development and Reform Commission



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济：战略、调控与改革 / 国家发展和改革委员会
经济研究所著. —北京：经济科学出版社，2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7963 - 8

I. 中… II. 国… III. 经济 - 研究 - 中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 021562 号

责任编辑：张 频 杨 菁

责任校对：杨 海

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

中国经济：战略、调控与改革

国家发展和改革委员会经济研究所 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京市京津彩印有限公司印装

787 × 1092 16 开 14.25 印张 310000 字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7963 - 8 定价：26.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

本书由国家发展和改革委员会经济研究所 2006 ~ 2007 年度基本科研专项资金课题优秀成果编辑而成。成果入选标准主要有以下三个方面：

一是选题针对性强。主要侧重“发展战略与规划、宏观调控、经济管制”三个领域。首先是围绕国家发展战略和中长期发展规划，深入比较分析中外经济社会发展规划的异同，从中寻求规律性的认识和可资借鉴的国际经验。在近年来宏观调控面临的问题日益复杂化的总体背景下，我们也对我国财政、货币以及消费政策等进行了深入研究，而且从世界各国实践的比较研究中吸取经验与教训，如《欧盟宏观调控的经验与启示》、《美国宏观调控经验、教训及对我国的启示》等。此外，部分研究成果，如《开放条件下财政货币政策协调配合研究》等，尝试引入开放的宏观经济分析视角和政策组合，对改变封闭的宏观调控思维具有一定的参考作用。

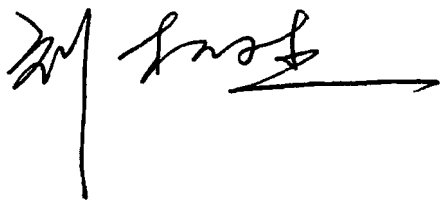
二是研究方法先进。在坚持传统研究方法的基础上，我们也力图在研究方法上有所进步。其一是规范研究与实证研究相结合；其二是国内研究与国际比较相结合；其三是理论与对策研究相结合。尤其突出了国际比较研究、实证计量研究等研究方法，使相关政策建议牢固建立在比较分析和实证效果评价的基础上。如《货币需求理论和中国的货币需求》一文，借鉴经典理论分析了我国货币需求的主要影响因素，构建了我国货币需求函数，运用协整与误差修正模型，计量分析了狭义和广义货币需求分别与 GDP、存款利率、通货膨胀率、金融资产价格、体制改革等相关因素之间的长期均衡关系，并据此提出了一系列具有实证意义的政策建议，具有一定的创新性。

三是有应用价值。初步提出了一些可操作的政策建议。如《中外经济社会发展规划比较研究》一文，指出了我国规划内容偏多、调控功能差等问题，并提出从“指标、战略、满意度”三个方面利用定性与定量相结合的方法开展规划评估的政策建议。《完善转移支付制度研究》一文，坚持将“均等化”作为研究起点，始终将其贯彻于整个改革方案的整体设计之中。《财政政策一般理论与转型期财政政策选择》一文，提出了政府应给予高成长产业和区域

以税收优惠等政策建议。《开放条件下财政货币政策协调配合研究》一文，尝试将资本不完全流动和管理浮动汇率制度引入经典的 IS - LM - BP 模型，并以此对我国现阶段日益开放条件下的宏观经济政策组合进行了深入分析。《国有经济布局调整背景下的政府管理体制》提出国有经济应由经营企业向经营资本转变，通过资本市场和中介机构优化调整国有经济布局。《中国垄断性行业深化改革研究》提出了深化垄断行业改革的“四双理论”，指出，我国垄断行业改革要遵循“整体一盘棋”的思想，改革不应受到利益集团和行业既得利益的影响，要实现全方位、整体性突破，对加强垄断行业监管问题提出了有针对性的看法。《新时期国有经济的战略性调整》提出，要遵循“有所为、有所不为”的原则，对国企经营范围进行必要限制；依据“自律性内限”、“他律性外限”等概念，对“有为”、“无为”的范围进行了明确界定，提出了“国企做大、做强有利有弊”、“国企退出程度受政府能力限制”等旗帜鲜明的观点。

国家发展和改革委员会经济研究所是新中国历史最悠久的两个综合性经济研究所之一，主要承担为国家宏观决策和国家发改委中心工作服务的研究任务，于光远、薛暮桥等著名经济学家曾在我所工作并任所长。秉承优良传统，我所一直密切关注理论界最新动态，并努力把政策研究建立在扎实的基础理论之上。开展基础性课题研究并出版优秀成果专辑，就是我所为提高理论素养、加强与理论界及相关部门交流的途径之一。由于此类工作刚刚起步，课题研究周期也较短，错误和不足在所难免。对于可能存在的错漏和不周之处，敬请读者批评指正！

国家发展和改革委员会经济研究所所长



2008. 12. 31

目 录

中外经济社会发展规划比较研究 / 相 伟	(1)
一、中外规划功能比较	(2)
二、中外规划内容比较	(6)
三、中外规划编制程序比较	(13)
四、中外规划评估比较	(17)
五、结论与建议	(24)
欧盟宏观调控的经验与启示 / 孙学工	(27)
一、欧盟宏观调控的基本框架	(27)
二、欧盟货币政策	(27)
三、财政政策框架	(31)
四、欧盟宏观经济政策的实施与绩效	(33)
五、欧盟宏观调控的启示与借鉴	(41)
美国宏观调控经验、教训及对我国的启示 / 王小广	(44)
一、美国宏观调控的历史回顾及效果分析	(44)
二、美国宏观调控的目标和原则	(54)
三、美国宏观调控的经验、教训及对我国的启示	(62)
货币需求理论和中国的货币需求 / 王 元	(69)
一、货币需求理论简要回顾	(69)
二、中国货币数量的特征与货币需求影响因素分析	(74)
三、中国货币需求函数的构建与实证分析	(80)
四、货币需求函数实证分析的主要结论与相关政策建议	(87)
财政政策一般理论与转型期财政政策选择 / 王 蓀	(91)
一、财政政策一般理论分析	(92)
二、转型期中国财政政策的效应分析	(95)

三、转型期中国财政政策选择	(103)
完善转移支付制度研究 / 刘国艳	(111)
一、转移支付基本概念与基本理论	(111)
二、国外转移支付制度的比较与对我国的启示	(115)
三、我国转移支付制度概况和存在的问题	(123)
四、完善我国转移支付制度的思路与建议	(130)
开放条件下财政货币政策协调配合研究 / 宋 立	(134)
一、开放经济与开放条件下的宏观经济管理	(134)
二、我国的开放程度与开放条件下宏观经济管理面临的挑战	(138)
三、开放条件下财政、货币政策分工协作的一般理论	(143)
四、我国开放条件下宏观经济政策配置及财政、货币政策协调配合	(151)
新时期国有经济的战略性调整 / 俞建国	(158)
一、对国有经济调整的探索	(158)
二、把握好国有经济“有为”、“不为”间的界限	(162)
三、政府职能转变与国有经济调整	(166)
国有经济布局调整背景下的政府管理体制 / 刘泉红	(170)
一、国有经济布局调整的进展	(170)
二、政府对国有经济管理体制的现状与主要问题	(173)
三、国有经济布局调整背景下完善政府管理体制的思路	(178)
四、相关对策措施	(182)
中国垄断性行业深化改革研究 / 常修泽	(186)
一、中国垄断性行业前一阶段改革的进展评估	(187)
二、中国垄断性行业改革存在的问题及面临的挑战	(191)
三、深化垄断性行业改革的四个理论支撑	(194)
四、下一步推进垄断性行业改革的基本思路和对策	(200)
附录1 国家发展和改革委员会经济研究所简介	(207)
附录2 国家发展和改革委员会经济研究所部分获奖成果	(209)

Contents

Comparative study on China's and other major countries' economic and social

development plan / Xiang Wei	(1)
1. Comparison of the function of plan	(2)
2. Comparison of the content of plan	(6)
3. Comparison of the planning procedure	(13)
4. Comparison of the evaluation of plan	(17)
5. Conclusion and suggestion	(24)

The macroeconomic governance in EU – experience and lesson / Sun Xuegong

1. The framework of macroeconomic governance of European Union	(27)
2. The monetary policy of European Union	(27)
3. The framework of fiscal policy	(31)
4. The macro – control enlightenments	(33)
5. The macro-control enlightenment and reference of Uropean Union	(41)

The macro – control experience and lessons of the United States and

enlightenments to China / Wang Xiaoguang	(44)
1. The macro – control history of US and effect analysis	(44)
2. The objective and principle of US macro – control	(54)
3. The macro – control experience and lessons of US and enlightenments to China	(62)

Money demand theory and China's money demand / Wang Yuan

1. Briefly review on money demand theory	(69)
2. The characteristics of China's money demand amount and analysis of influence factors	(74)
3. China's money demand function construction and empirical analysis	(80)
4. Main conclusions and policy recommendations	(87)

General fiscal policy theory and choice of fiscal policy in

period of transition / Wang Yun (91)

1. Analysis of the general fiscal policy theory (92)
2. Effects analysis of China's fiscal policy in period of transition (95)
3. Choice of China's fiscal policy in period of transition (103)

The study on the improvement of fiscal transfer system / Liu Guoyan (111)

1. Basic concept and basic theory of the fiscal transfer system (111)
2. Comparison of foreign fiscal transfer systems and enlightenments to China (115)
3. Overview of China's fiscal transfer system and existing problems (123)
4. Basic idea and suggestions on improving China's fiscal transfer system (130)

The study on the coordination of fiscal and monetary policy in

open economy / Song Li (134)

1. Open economy and macroeconomic management (134)
2. The degree of China's openness and challenges faced by macroeconomic management (138)
3. General theory of coordination of fiscal and monetary policy in open economy (143)
4. China's macroeconomic policy assignment and the coordination of fiscal and monetary policy in open economy (151)

The strategic restructuring of state – owned economy in the

new era / Yu Jianguo (158)

1. Exploration on the adjustment of state – owned economy (158)
2. A good grasp of the boundary between ‘do’ and ‘not do’ of state – owned economy (162)
3. The transformation of government functions and state – owned economy adjustment (166)

The government management system in the context of state – owned

economy adjustment / Liu Quanhong (170)

1. The progress of state – owned economy adjustment (170)
2. The situation and main problems of the current state – owned economic management system (173)
3. Basic idea of improving government management system in the context of state – owned economy adjustment (178)

4. Policy recommendations	(182)
---------------------------------	-------

The study on the deepening reform of China's

monopoly industries / Chang Xiuze	(186)
--	--------------

1. The evaluation of the progress of China's monopoly industries	(187)
2. Problems in the reform of China's monopoly industries and facing challenges	(191)
3. Four theoretical supports of the deepening reform of China's monopoly industries	(194)
4. Basic idea and suggestion to promote the reform of monopoly industries on the next step	(200)

Annex 1: Brief introduction of Institute of Economic Research (IER), National Development and Reform Commission	(207)
--	--------------

Annex 2: research programs of IER during 1998 to 2008	(209)
--	--------------

中外经济社会发展规划比较研究

和 伟 ■ ■ ■

内容提要：本文以中外规划的“功能、内容、评估、编制”四大领域的比较为主线，在面上比较的基础上，集中对规划调控功能、规划内容组织形式、规划协调环节、规划评估方法四个重点内容进行深入比较研究，得出了如下结论：尽管从形式上来看，除规划评估外，中外规划的功能、内容、编制程序等差别不大，但从各领域内部来看，我国规划相对于成熟规划仍有较大差距。中外规划普遍具有信息、协调和调控三种功能，但我国规划的调控功能相对较弱，这有规划本身的原因，但我国市场经济体制与行政管理体制仍不完善是更深层次的原因；而且规划作为政府调控工具之一，具有“承上启下”的独特作用，即分解落实国家发展战略，统筹短期政策、措施的方向，未来应结合体制改革进程，充分发挥其“承上启下”的作用，着重加强调控功能。中外规划内容存在着较为一致的演变趋势，但我国存在着涉及领域过全、经济领域内容过多、社会建设内容过少的现象，尤其是规划目标和对策措施往往不够具体，未来规划内容应“有进有退”，增加社会发展领域的内容，减少经济领域内容，逐步删除经济、社会、生态等领域之外的内容；还应探索战略目标和政策措施的组合方式，以加强规划的调控作用。尽管存在着自下而上和自上而下等不同编制模式，但大多数国家都遵循“五步法”的规划编制程序，即“前期研究、初步方案、充分协调、正式方案、公布实施”，其中“前期研究”和“充分协调”是规划编制中的核心环节，关系到规划编制的科学化、民主化；与成熟的规划编制程序相比，我国规划协调环节存在较大差距，包括协调对象不全、协调内容较少、缺乏专门的协调机构等；未来应加强与企业、民众的协调，推动从“知情权”建设向“参与权”建设迈进；成立全国范围的“十二五”规划协调委员会。我国规划评估工作刚刚起步，与较完善的评估工作相比，我国规划评估体系不健全、评估方法不规范，应以“十一五”规划中期评估为起点，逐步建立健全规划评估体系；根据“十一五”规划的特点，从“指标、战略、满意度”三个方面利用定性与定量相结合的方法进行中期评估。

党的十七大报告提出，“完善国家规划体系。发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用，综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平”。其中“发展规划”特指我国以五年规划为主体的中长期经济社会发展规划。本文将“发展规划”从“计划”中独立出来，突出了发展规划在规划体系中的独特地位，进一步强化了发展规划对计划、政策、政府工作的导向作用，对完善发展规划提出了更高的要求。

“规划”与“计划”存在着一定区别，规划的战略性的比计划强，但我国经济社会发展规划领域也曾长期使用“计划”一词，为照顾到历史因素，本文无区别地使用“规划”与“计划”。按照规划期限长短差异，经济社会发展规划可分为短期、中期、长期规划，其中4~5年的中期规划（计划）最为普遍和重要。按照最初编制目的的不同，制定经济社会发展规划的国家可分为三类，第一类是以计划为调控经济运行的主要手段，主要指社会主义国家及转型国家，包括苏联、朝鲜等。第二类是为接受“马歇尔计划”援助的国

家而制定的计划，主要指部分发达资本主义国家和新兴工业化国家或地区，包括法国、日本、韩国等，本文将其称为发达国家，这些国家多数已经停止制定经济社会发展规划。第三类是为拉动经济迅速增长、实现赶超型战略的国家，主要包括印度、巴西、菲律宾、阿根廷，以及广大非洲国家在内的发展中国家，本文将其称为发展中国家。本文主要研究国家级中期经济社会规划，即以四年或五年为规划期限的国家经济社会发展规划。我国已经编制了十一个五年计（规）划，本文围绕第十一个五年规划纲要的有关内容，与其他国家规划进行比较。

一、中外规划功能比较

规划功能关系到规划存废。20 世纪 90 年代之后，法国、韩国等国家以规划期较短的工作计划代替了中长期发展规划，一些发展中国家也不再编制发展规划；普遍认为目标接连落空、功能“基本丧失”是规划被废弃的主要原因。规划研究的主力——发展经济学对规划存在的必要性也提出了疑问，“规划无用论”甚嚣尘上。进入 21 世纪，随着市场经济的成熟，经济自组织功能越来越强，跨国公司为主体的大中型企业普遍增强了社会责任感，自觉开展环境保护和提高劳工权益、援助贫困区等，原有的规划作用空间似乎不断“缩小”，这些现象进一步刺激了对规划功能的怀疑。

（一）规划功能的演进历程

规划功能是政府职能在经济社会领域内的延伸和具体体现。为适应经济社会发展的需要，政府不断调整对经济社会发展的调控方式，引起了规划类型和规划功能的相应变化（见图 1）。从规划史来看，经济社会发展规划可分为指令性、指导性等类型。指令性计划是以行政命令的方式调控所有的经济活动，该类计划是经济运行的组织者，起到了经济运行中枢的作用；指令性计划主要存在于社会主义国家中，战后初期法国、日本等为了有效利用“马歇尔计划”所提供的投资，所编制的强制性计划也具有类似作用。

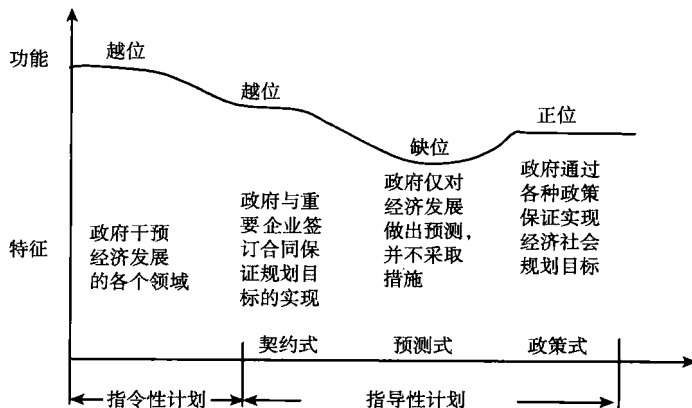


图 1 不同类型规划的基本特征与政府职能

相比指令性计划而言,指导性计划的功能弱得多。指导性计划又分为契约式、预测式、政策式等。契约式计划主要采取国家与相关企业签订合同的形式确保规划效果,对一些国有企业而言,契约式计划也是生产活动的组织者;这类计划仅存在于法、日、韩等政府干预较多的国家,很快被预测式计划取代。预测式计划主要对未来发展趋势进行预测,很少制定目标和相应的配套政策措施,其功能主要是预测和提供情报。政策式计划则制定目标,运用金融政策、财政政策等,引导和约束经济主体实现计划目标,其功能包括预测发展趋势、协调长远利益与短期利益、熨平经济周期、提升国家竞争力、保护生态环境等。

目前大部分国家采取政策式指导性计划(规划)。改革开放后,我国五年计划逐渐由指令性计划向指导性计划转变,“十一五”规划是典型的政策式指导性计划,以下的研究也主要针对政策式指导性计划。

(二) 中外规划功能基本一致

1. 普遍具有三类功能

信息功能、协调功能、调控功能是各国政策式指导性计划普遍具有的功能。信息功能是指规划揭示了经济社会发展趋势、政府调控意向等。协调功能是指规划编制过程中协调不同群体利益,形成可以代表不同群体利益的规划方案;协调功能还包括为达到规划目标,所采取的对策措施协调一致。调控功能是指通过规划所确定的政策措施对经济社会主体进行约束和引导,促使经济社会总体发展方向符合政府价值目标和发展战略。

发达国家经济计划的功能包括:计划通过对经济的现状调查和未来预测,显示国民经济未来发展的可能进程,从而为私人投资提供情报、信息,为私人企业、劳动者和消费者指明行动准则(信息功能);在编制过程中,协调各方利益;从长期观点出发,指出政府经济政策的总趋向、总目标,以便使各种政策协调一致(协调功能);计划指出经济发展中的长期性问题,并提出解决问题的战略,通过一系列具体计划的实施,特别是公路、港口、机场、重要交通安全设施等投资计划,解决与全社会相关的重大社会问题(调控功能)。我国“十一五”规划纲要“主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是未来5年我国经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。”将其归纳为三类功能:一是“阐明国家战略意图”、描绘“未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图”的信息功能;二是“明确政府工作重点”、“引导市场主体行为”、“政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据”,即调控功能(包含了协调功能);三是“全国各族人民共同的行动纲领”,即协调功能。

调控功能一度被作为刺激经济增长的功能。第二次世界大战后,一些采用经济计划的国家获得了较快增长,法国、日本等国经济增长率明显高于其他发达国家,如1951~1979年法国GDP年均增长率为4.9%,日本则在5%以上,超过了联邦德国(4.7%)、美国(3.6%)和英国(2.6%),似乎说明计划可以刺激经济增长。20世纪80年代后,与大多数国家一样,法、日、韩等也陷入了经济危机,经济情况并没有好于其他国家;而且许多持续制定计划的发展中国家,增长情况也没有好于其他国家。政府和学术界逐渐意

识到刺激经济增长并不是规划的必然功能，刺激经济增长只是调控功能的一部分；经济出现过热、过快增长时，规划还要起到降低经济增长速度的作用。这种功能被归结为熨平经济周期，即通过约束政府投资、制定经济政策等行为，引导其他经济主体等，实现规划目标。规划逐步又成为政府完善公共服务、进行市场监管等依据之一，这些措施和手段都是规划调控功能的体现。

社会主义国家和发展中国家的规划往往还具有政治功能，即动员和团结人民共同奋斗，这一功能可以看做是信息功能的延伸。但随着规划类型的演进，这一功能也越来越弱（见表1）。

表1 中外规划功能范畴对比

规划功能		社会主义国家	发达国家	发展中国家
功能类型	具体内涵			
信息功能	预测未来经济、社会发展趋向	√	√	√
协调功能	协调全社会的人力、物力、财力资源	√	√	√
调控功能	配合以政策措施实现中长期目标	√	√	√
政治功能	动员和团结人民共同奋斗	√		√

2. 功能体系相似

从规划功能体系角度看，信息功能和协调功能是规划的基础功能，是科学的规划编制程序所自然带有的功能，而调控功能是核心功能，它是规划目标与保障政策措施相互配合后产生的高级功能，是政府干预经济社会运行的主要载体，也是规划存废的主要依据。

规划功能之间存在依存关系。规划协调过程也是信息传播过程，是规划编制部门向不同主体传达和扩散未来发展趋势、目标导向等方面信息的过程；不同地区、部门、企业、民众等在规划编制中，表达自身利益、与其他利益主体进行协调的过程也是信息集中、反馈和处理的过程。规划的调控功能需要建立在信息功能和协调功能基础上，一方面规划通过政策、措施约束引导经济主体；另一方面，发展规划制定了科学的发展战略和正确的发展道路，企业界通过吸收这些信息，选择了正确的投资方向，避免了资金浪费，而且由政府进行未来发展道路预测，本身比单个企业预测具有更高的准确性。通过向经济主体广泛宣传政府或政府智囊团对未来的预期，统一了认识，各种主体在向同一个目标迈进的时候，可能会起到加速或减缓经济规律的作用（见图2）。

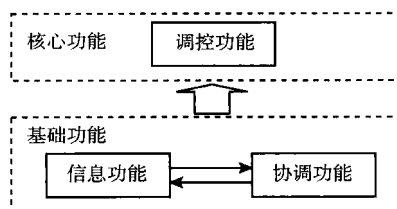


图2 经济社会发展规划的功能体系

（三）中外规划调控功能强弱不同

总体看来，规划调控功能似乎始终较弱。社会主义国家的指令性计划调控功能强，转型国家的指导性计划调控功能相对减弱；发达国家规划调控作用较强，而发展中国家调控作用较弱。

从实物性计划向政策性计划转变后，在规划目标、发展战略、政策、措施、手段等引导和约束下，引导和约束企业发展方向、政府投资方向等，因此调控功能取决于战略目标与政策措施的有效组织。发达国家支持规划目标的政策措施直接而有效，大多数时期规划都具有相当强的调控功能。为了达到计划目标，法国采取多种政策手段：预算政策、信贷政策、税收政策、价格政策、货币政策、外汇政策、投资政策、补贴政策和奖励政策、地区协调政策、国有化政策等。这些政策都是支撑实现规划目标的最直接因素。就投资政策来看，法国政府支出的金额占全国总支出的10%以上，在调节全国投资方向方面作用较大，“在经济行情的调节过程中，计划的作用反映在当局对维护计划规定的增长目标的关心，特别表现在生产性投资方面”，目的是为了使“各周期的投资规模逐渐缩小”，这是计划工作者企图达到的目标之一；实际上整个公共投资政策是按照计划确定的，计划的首要作用恰恰是试图使这方面的决定更加一致。日本、韩国等采取的政策措施较综合，涵盖领域较广。

我国一直在逐步探索加强规划的调控功能，但成效不大。规划难以指导实践，很多规划与实际情况相差较大，不能很好地起到调控作用。据笔者调研，有的地区“十一五”规划编制完成后仅三个月，就因与实际情况出现较大差距，不能按规划目标和意图进行调控，这也是部分学者建议取消中长期规划的主要根源。

（四）我国规划调控功能偏弱的原因解析

部分学者认为规划存在是有必要的，有其独特的作用空间，包括弥补市场调控的缺陷、维护公共利益、保护生态环境等，能使“分散的、繁多的生产组成一个整体”，能“把自由制度的长处和预测的长处融合在一起”，从而“向全国提供与国家利益相符合的所有的集体目标”。学术界普遍认为规划可以起到这样的作用，但值得注意的是，这些理由往往也是政府其他调控方式存在的理由，也即关键问题是：规划这一宏观调控的独特作用是什么？如果它是可替代的，规划就丧失了存在的意义（见图3）。

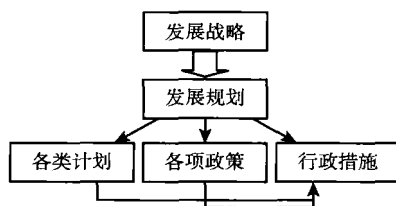


图3 战略、规划与政策措施的传承关系

规划是政府调控体系的组成部分之一，其功能建立在各类调控工具的分工基础上。因此，研究规划的调控功能要从它在政府调控工具体系中的地位出发，判断其是否具有独特的调控作用。从调控工具时间尺度上来看，政府调控工具体系可分为“战略（长期）——规划（中期）——计划、对策措施（短期）”，发展规划是介于长期战略和具体工作部署、政策措施之间的调控手段。国外经济学家认为规划的主要功能是统领作为调控未来发展趋势的经济政策，“经济政策的实施不是以过去的事实为依据，而是以计划对将来的预测为基础；计划协调政策，使之形成统一的活动，进而影响各个部门和各个行业的分散活动；根据计划所做出的预测和所规定的发展目标，来制定财政、金融政策大纲。”从这一角度来看，规划调控有其作用空间，它需要分解落实长期的发展战略，统筹短期的计划与政策，确保短期调控目标与中长期目标相互协调。

目前我国规划不能很好发挥作用，除了规划本身的问题之外，更深层次的原因是经济体制不完善和行政体制改革不到位，集中体现在政府与市场之间界线不清晰、财税体制改革不彻底、财权事权不对称、政绩考核体系不完善等方面。政府与市场之间界线不清晰造成规划内容较为混乱，许多规划内容本应由市场实现，政府强加干预往往适得其反，许多规划内容因此落空。我国财税体制改革不彻底，分税制改革在充实了中央财力的同时，却使得地方致力于发展增加税收的传统产业而不是需要财政支持的高技术产业，导致转变经济发展方式、产业结构升级、地区协调发展等目标难以实现。各级政府的财权事权不对称，国家目前以 70% 的财力承担 30% 的事权，地方以 30% 的财力承担 70% 的事权，再加上部分规划项目并没有经过较为严格的财政预算论证，往往由于缺乏资金许多规划项目无法实现。现行的政府绩效考核方式使得许多涉及长远利益的战略性内容难以得到切实落实，尽管各级政府在改革绩效考核标准设置方面有了进步，尤其是 2006 年 7 月 6 日中组部下发的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》取得了一些突破性进展，但却没有从根本上改变以 GDP 为核心的干部考核机制，导致许多政府部门追求眼前利益、忽视长远利益，“领导指挥规划”、“项目引导规划”的现象非常普遍，产业结构升级、地区协调发展、保护资源环境等规划内容统统让步于经济增长。

因此，要实现好、完善好我国规划调控功能，一方面需要持续完善五年规划，包括进一步优化规划内容设置，目标明确、切实可行，配套政策、措施坚定有力，编制程序进一步科学化、民主化、透明化。另一方面，也需要坚定不移地推进经济体制改革和行政管理体制改革，只有经济运行体制、行政管理体制理顺了，规划才有可能真正具备调控功能，成为调控经济社会运行的基本手段。

二、中外规划内容比较

（一）各国规划内容较为一致的演变趋势

1. 扶持促进产业结构升级是规划核心内容

扶持促进产业结构升级、提升产业国际竞争力一直是各国规划的核心目标和内容，为重点产业发展营造良好环境是各国规划内容的主体。发达国家大都经历了“产业重建

(重点发展基础产业)——产业振兴(重点发展资本技术密集型产业)——提升产业国际竞争力(大力扶持电子信息产业)”的阶段,规划也体现了这些转变。法国前三个计划期间,为了适应战后经济复兴的需要,相继规定了煤炭、电力、钢铁、农机、水泥、交通运输及合成纤维、塑料和化肥等部门为优先发展产业,形成以基础产业、劳动密集型产业为重心的产业结构。进入60年代,即实施第四至第六个计划期间,产业结构重心逐渐转向制造业,尤其是电子和电机、汽车和陆路运输设备、通信设备、宇航、造船及石油化工等新兴部门,实现了向资本和技术密集型产业升级的过程。70年代中期以后,为适应以新技术革命推动产业结构调整的新战略,发展重点转向微电子等高新技术产业,规划内容主要围绕推动实现向以知识和技术密集型为主的结构。而发展中国家产业结构升级较慢,一般经历了“重点发展基础产业和劳动密集型产业——重点发展资本技术密集型产业”等阶段,这些国家的发展规划也遵循了这一顺序。

推动产业结构升级是我国五年规划始终不变的重点,核心是工业结构升级和服务业的发展。历次规划都用了相当篇幅阐述扶持发展的重点产业和政策,从扶持重工业发展到扶持鼓励基础工业(能源原材料、交通运输等产业部门),再到扶持鼓励高技术产业发展。改革开放前的五个五年计划,通过安排各类产业的投资,不同产业投资比重体现了国家扶持程度的差异;改革开放后的五年计划,项目投资逐渐减少,主要通过各类扶持政策促进重点产业发展。“十一五”规划分解落实走中国特色新型工业化道路战略,把先进制造业、现代服务业作为扶持重点,采取相应配套政策,并确定建设一批重大工程项目(见表2)。

表2 我国十一个五年计划中培育工业产业重点及目标措施

时期	工业重点	目标	具体措施
一五 二五	重工业是重点,冶金和机械工业为重中之重	迅速增强国力、建立完整的工业体系	一五、二五时期冶金和机械工业的投资占工业投资比重分别为18.6%、15.4%;22.06%、16.1%
三五	国防工业是重点	应对国际形势、积极备战	国防工业投资达87亿元
四五	国防、钢铁、机械工业尤其农业机械工业是重点	继续备战,推动农业发展,解决吃饭问题	机械工业投资比重达到22.2%
五五	电力工业为重点,机械冶金仍然较为重要	解决由于重工业持续发展带来的能源紧张问题	
六五	煤炭、石油、电力等能源工业是重点	调整经济结构,推动经济发展和现代化水平的提高	煤炭、石油、电力工业投资分别为179亿元、154亿元、207亿元
七五	能源原材料工业	同前	在投资、运营体制方面采取鼓励对策
八五	能源原材料、电子工业	同前,实现产业结构高级化	
九五	机械、电子、汽车等工业	同前,并扶持民族企业	
十五	新技术改造能源、冶金、机械及石油化工	形成我国特色的支柱产业,改造传统产业	
十一五	先进制造业	走中国特色新型工业化道路	采取配套政策,建设一批先进制造业的重大工程项目

资料来源:根据历次五年计划内容整理。