

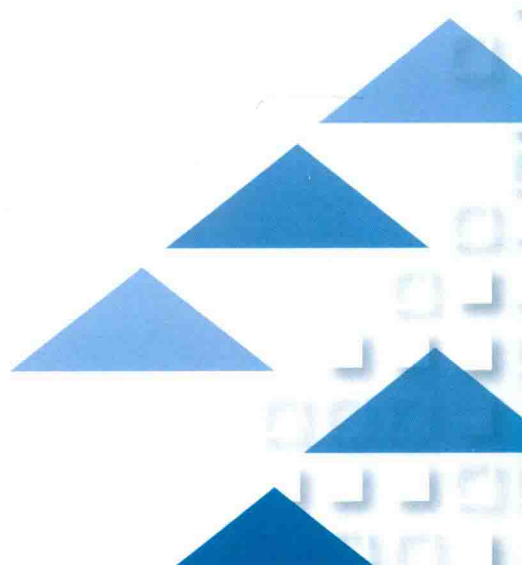
清华大学国情研究院基金课题

中国省级五年规划 发展研究

ZHONGGUO SHENGJI WUNIAN GUIHUA
FAZHAN YANJIU

杨庆育 等著

 中国计划出版社



清华大学国情研究院基金课题

中国省级五年规划发展研究

杨庆育 等著



中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国省级五年规划发展研究 / 杨庆育等著. -- 北京:
中国计划出版社, 2019.1
ISBN 978-7-5182-0968-2

I. ①中… II. ①杨… III. ①省—区域经济发展—五
年计划—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第282802号

中国省级五年规划发展研究

杨庆育 等著

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座3层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

新华书店经销

北京虎彩文化传播有限公司印刷

787mm×1092mm 1/16 12.5印张 184千字

2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5182-0968-2

定价: 68.00元

版权所有 侵权必究

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

谨以此书献给正在和准备思考研究
中国省级“十四五”规划重大问题的人们

中国五年规划与大国之治（序）

“参伍以变，错综其数。通其变，遂成天下之文；极其数，遂定天下之象。”

治国难，治大国难，治变革中的大国当是极难。而中国自古便称天下，可谓是变革中的巨国。正是在这极难之境，中国在过去的四十年时间之中创造了国家治理的奇迹。从历史的角度来看，在过去的四十年时间中，人均国内生产总值（GDP）从 385 元上升至 59660 元，人口预期寿命从 67.8 岁提高到 76.7 岁，劳动年龄人口人均受教育年限从 8 年增加到 10.5 年。从横向比较来看，在过去的四十年时间中，中国从世界舞台的边缘走近世界舞台的中心。当前，中国已经成为世界第一大贸易体，是世界 124 个国家和地区的第一大贸易伙伴，世界第二大吸引外国直接投资国，世界第三大对外投资国。^① 中国专利总数位居世界第一。无论从哪一个方面来看，这都是中国历史上前所未有的治理奇迹，也是人类历史上前所未有的治理奇迹。

然而，对过去历史的追述，并非是对国家功业的沉湎，更重要的是对大国之治背后“参伍以变，错综其数”的探求，对人类大国治理的规律、道路、方法乃至制度技术探究。

事实上，古今中外的大国之治，其难点与核心点都在于处理统一性与多元性、稳定性与变革性的辩证关系。

“物之不齐，物之情也”，中国的基本国情，不仅是世界人口最多的国家，还是世界上仅有的三个“经济巨国”之一^②，内部各地存在

① 数据截至 2017 年，来自国家统计局。

② 从经济总量角度衡量，美国、欧盟和中国是世界上三个超级体量的大国（地区），GDP 总量都在 10 万亿美元以上，我们将其称之为“经济巨国”。

极大的差异性。在一定意义上来看,我国每个省级行政区,其区域面积和人口分别相当于当今世界一个大国或小国。以2016年为例,中国经济总量最大的广东GDP总量达到80854.91亿元,超过位居世界第15位的墨西哥,而经济总量最小的西藏GDP仅为1151.41亿元,相当于位列世界第107位的波黑。经济发展水平最高的北京人均GDP达到118198元,如果放入世界200多个国家和地区排名中,与世界第42位的希腊持平。而经济发展水平最低的甘肃人均GDP仅为27643元,略高于位居世界第108位的汤加。

这充分表明中国经济发展的地区不平衡性、差异性和复杂性。而如果再将眼光延伸至332个地级行政区划单位,2856个县级行政区划单位,^①其情况之错综复杂,则更加难以繁述。

“为政而不行,甚者必变而更化之,乃可理也。”在过去四十年变革期间,中国国家治理的政策、制度乃至机构变化,改革力度之大,也是世所罕见。从中华人民共和国建立到改革开放,经过四十年的变革之后,中国终于走出了在大国之治中“一放就乱,一收就死”的治理困境。

走出这一困境的关键就在于央地关系之间的良性互动,而这其中最为典型和成功的代表就是国家五年规划和地区五年规划共同组成的发展规划体系。中国的发展规划根据国家发展需要和经济社会发展,不断调整、变化、革新,逐步由传统的经济指令性计划转变为社会主义市场经济条件下国家管理经济社会发展的指导性规划。发展规划已经成为中国在实现国家战略目标、弥补市场失灵、协调利益关系、有效配置公共资源等方面最为重要也是独有的治理工具。更为重要的是,除却具有通常大家所熟知的国家五年发展规划之外,作为一个具有五级政府体系的“巨国”,中国的各级地方政府也编制了与本地区发展紧密相关的地区规划。这些地区规划与国家五年规划彼此分工、配合,共同组成了中国的发展规划体系。如果说发展规划这一治理工具在全

^① 数据来源:《中国统计年鉴2015》。

球范围内诸多国家中曾经或现在都还有着相当广泛的应用，那么发展规划体系则是中国在发展实践中不断摸索，进而创造出的独一无二的发展工具。

在这一规划体系中，省级五年规划发挥了极为独特的作用。一方面对地区而言，中国一省之规模近似于一国。除军事与外交之外，省级政府职能极为丰富，近似于国家治理功能。因此，省级五年规划所包含的内容与国家治理几无差异，对经济社会的宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等内容均有全面涉及。另一方面，省级五年规划具有承上启下之作用，其对上吸收承接，对下指导分解，具有较强的特殊性，既全面又具体，其编制执行中，需要兼顾科学性实用性等多个方面，绝大多数省经过多年的实践与探索，已经形成了一套非常独特而富有中国特色的规划编制程序和实施监督机制，不仅对我国经济社会发展和区域发展起到了十分重要的作用，同时形成了一套独特的中国治理工具。

这一治理工具以五年为一个阶段，但同时又对长期发展做前瞻性的战略思考，每一个五年规划，各个省以国家总体发展目标为基本导向，结合自身省情与其发展阶段的特点，通过规划去具体落实党和各级政府的重大任务和发展目标。省级规划既要贯彻落实国家战略意图，又要从本地实际出发；既要为市县级规划提供重要依据，又要注意与毗邻地区规划相互协调。在省级五年规划的执行过程中，则体现出各省以一整套制度来共同管理各项事务的实践能力，在省级五年规划实施中，多元主体共同推动规划目标落实，各级政府、企业、公民等多元参与，通过法律规范、经济激励、行政手段、社会协助、信息网络等多种渠道共同发挥作用。

值得注意的是，尽管中国的地区五年规划，特别是省级五年规划在中国的国家治理、央地互动中发挥了极为重要的作用，但是无论是学术界和实务界对其研究都较为稀少，可谓知之不多，知之不深。本书的贡献恰恰在于此，由杨庆育教授领衔的研究团队，对省级五年规划的研究，可谓此类研究的开山之作。杨庆育教授本人曾作为省级五

年规划的主要负责领导，参与了多个五年规划的编制、制定和执行过程，是中国省级五年规划实践的亲历者和实干者。更加难能可贵的是，杨庆育教授领导和组织下的团队，经过长期深入研究，将省级五年规划的经验进一步提炼成为更具普适性的理论与实践指南。

本书立足于省级五年规划的实践，全面揭示了省级五年规划体系，全面展现省级五年规划的实践机制和价值，全面总结省级五年规划的创新形式，努力探索省级五年规划的优化方向。在中国特色社会主义进入新时代的大背景下，立足于习近平新时代中国特色社会主义思想，立足于新发展理念、新形势、新要求和新标准，为面向现代化的我国省级五年规划编制实施提供理论基础和实践经验。从这一点来看，本书是目前对中国省级五年规划编制最好的参考书、工具手册，可以供中国省级五年规划的决策者、执行者和参与者共同学习与参考。

明者因时而变，知者随事而制，正是在以五年规划为代表的中国国家地区治理不断实践中，在实践基础之上的不断理论创新与再应用中，中国大国之治才能实现“听其不齐而自齐”，最终穷天下参伍，实现天下之治。

清华大学国情研究院院长 胡鞍钢

2018年10月1日

课题组成员简介

杨庆育，管理学博士、博士生导师、高级经济师。曾担任重庆市发展改革委主任，重庆市人大常委会副主任。现任清华大学国情研究院兼职研究员，南京航空航天大学、西南财经大学兼职教授。多年来从事政府经济管理和规划、宏观经济政策和区域经济研究，独著和与人合作专著 15 部。在国家省级重点期刊上发表论文近百篇，主持国家和省部级课题 40 余项。

张国智，理学硕士，历任重庆市九龙坡区发展改革委主任，重庆市发展改革委规划处处长，重庆市统筹城乡综合改革办副主任，重庆市发展改革委副主任。现任重庆两江新区党工委副书记、管委会副主任。长期从事国民经济和社会发展规划编制和管理工作，是重庆市近三个五年规划的主要执笔者。曾获得重庆市科技进步二等奖。

易小光，重庆市综合经济研究院院长，研究员，享受国务院政府特殊津贴专家。重庆工商大学、社会主义学院兼职教授，中国人民银行货币政策委员会专家、中国科学技术协会决策咨询专家、重庆市“十三五”规划专家委员会委员。长期从事宏观经济、区域经济理论及政策、制度经济学研究。独著和与人合作专著 20 多部。

李南，南京航空航天大学教授，博士生导师，享受国务院政府特殊津贴专家。长期从事经济管理教学与科研。主持和参与多项国家级和省部级科研项目，发表中英文学术论文百余篇，出版著作、译著和教材 5 部。

陈升，重庆大学公共管理学院教授，博士生导师，国家重大改革项目首席专家，清华大学中国发展规划研究中心客座研究员，曾任太原市经济和信息化委员会总经济师。在国内外重要学术期刊发表论文

40 余篇，出版 4 部专著，主持国家基金项目 4 项，国家博士后基金项目 2 项。

吕俊，管理学博士，历任重庆市九龙园区管委会副主任，重庆市发展改革委规划处处长，现任中共重庆市委组织部处长。长期从事区域发展战略、国民经济和社会发展规划、投融资工作和研究，是重庆市“十三五”规划的主要执笔者。多次主持省部级重大课题研究，在国家核心期刊上发表论文多篇。

唐啸，清华大学公共管理学院助理教授，国情研究院助理研究员；主要研究环境治理、五年规划和地方政府行为，先后发表中英文论文 20 余篇，出版中文独著 1 部，获全国优秀博士后学术成果奖，出版中英文合著 4 部。博士论文获夏书章公共管理优秀博士论文奖。

潘墨涛，清华大学公共管理学院博士后，国情研究院助理研究员；主要研究领域为政府管理理论、基层政府治理，先后发表论文 20 余篇。曾获 2017 年北京市优秀博士毕业生。

目 录

第一章 新时代省级五年规划的价值取向及新形势	1
第一节 新时代省级五年规划的价值取向	1
一、规划更集中反映执政党在不同阶段路线、方针和政策	1
二、规划更体现国家与地方治理体系和能力现代化	2
三、道路制度决定规划的基本特性	3
四、发展理念成为规划编制的先导	5
第二节 新时代面临的经济形势与发展趋势	7
一、全面小康筑就中国迈向现代化的坚实基础	7
二、2020—2035 年中国迈向基本现代化的发展因素	11
三、2035 年我国基本实现社会主义现代化的发展分析	18
第三节 本课题研究的目的	23
一、全面揭示省级五年规划体系	23
二、全面展现省级五年规划的实践机制和价值	24
三、全面总结省级五年规划的创新形式	25
四、努力探索省级五年规划的优化方向	28
第二章 省级五年规划编制实施逻辑	30
第一节 省级发展规划体系框架	30
一、五年规划纲要	30
二、专项规划	31

三、区域规划和年度计划·····	32
第二节 省级发展规划编制·····	33
一、规划前期研究·····	35
二、规划建议·····	38
三、纲要起草·····	40
四、规划衔接·····	47
五、规划批准发布·····	49
第三节 省级发展规划的实现·····	50
一、实现机制·····	50
二、具体手段·····	53
三、规划评估·····	57
四、规划监督·····	61
第三章 省级五年规划的关系处理与经验·····	65
第一节 规划与长远发展要素的关系·····	65
一、规划引领与多方积极性的调动·····	65
二、当前与长远、政府与市场的关系·····	68
三、发展与环境、速度与结构的关系·····	70
四、重大因素影响与规划调整·····	72
第二节 规划目标与空间规划保障的关系·····	75
一、规划目标的宏观协调性与空间保障的具体性·····	75
二、毗邻省域空间保障的协调关系·····	77
第三节 规划科学民主与效益评价的关系·····	80
一、规划科学性的体现·····	80
二、规划民主性的体现·····	83
三、规划的绩效评价·····	85
第四节 省级五年规划的经验·····	86
一、决策层、咨询层、编制层的互动有助于汇聚共识·····	86
二、决策层内部沟通能够升华共识，达成最终共识·····	88

三、“央地互动”是省级规划编制中达成中央与地方 政策共识的关键·····	90
四、社会参与使得规划编制在更广范围内形成共识·····	91
五、分解规划实施责任，明确实施责任主体·····	92
六、抓好重点任务落实，推动重大项目实施·····	93
七、健全相互衔接的规划体系，形成规划联动体系·····	94
八、优化配置资源，激发市场主体活力·····	95
九、强化人大监督作用，完善监督考核机制·····	96
十、强化实施监测评估，完善评估机制·····	98
 第四章 省级五年规划特征和实现分析 ·····	100
第一节 “承上”——坚持党的领导和依法治国·····	100
一、“承上”全面贯彻国家规划要求·····	100
二、“承上”的具体体现·····	102
第二节 “启下”——引领地市经济社会发展，充分授予 自主权利 ·····	106
一、“启下”体现本省特征并指导区域发展·····	106
二、“启下”充分体现了人民当家作主的理念·····	107
三、“启下”也存在理念与指标和目标的协调·····	108
第三节 战略性与操作性并存 ·····	109
一、各省经济社会的长远发展要求规划具有战略性 ·····	109
二、规划的实施成效要求规划具有可操作性 ·····	110
第四节 稳定性与灵活性的兼容 ·····	111
一、宏观经济和社会发展大局要求规划具有稳定性 ·····	111
二、具体发展的阶段性特征要求规划具有灵活性 ·····	112
第五节 规划实现的系统因素分析 ·····	113
一、五年规划完成的整体情况 ·····	113
二、规划实施完成准确率的相关因素 ·····	120
三、国内外发展重大因素的影响与规划调整 ·····	122

四、规划绩效的三个维度分析	124
第五章 新时代省级五年规划要关注的重大事宜	127
一、全面贯彻党的十九大确定的新发展理念	127
二、贯彻以人民为中心的发展规划理念	128
三、五年规划面临的新重大问题	129
第六章 省级五年规划改革与发展前景	138
第一节 新时代省级五年发展规划的定位	138
一、五年规划功能定位特征	138
二、定位必须全面体现新发展理念和建设现代化经济体系	143
三、新时代省级五年规划的优化定位途径	145
第二节 新时代省级五年规划的功能体现	149
一、人民性、民主性与集中性的科学结合	149
二、政府规划期履行职能职责的重要依据	151
第三节 规划的承接协调与各类规划的总遵循	156
一、空间布局的引导	156
二、与主要规划的承接要协调	157
三、五年规划是各类规划的总遵循	158
第四节 长远目标治理的自觉与适应	158
一、以目标治理推动发展是省级五年规划的根本机理	158
二、实现省级规划长远目标的适应与自觉	165
第五节 省级五年规划方式方法的创新与改进	168
一、省级五年规划新关系框架模式	168
二、运用年度工作计划有效推动规划实施	169
三、五年规划要由单一的管理向治理转变	170
四、有效发挥社会公众在规划编制中的作用	171
五、发挥好省级发展规划的地区战略导向作用	172
六、增加建设现代化经济体系的指标	173

七、增加规划中的软实力指标	173
八、增强规划约束力和加强规划指导性关系处理	176
九、规划要逐渐突破行政区域的界限	177
十、准确把握规划完成的相关因素	180
主要参考文献	182
后 记	184

第一章 新时代省级五年规划的价值取向及新形势

党的十九大确立我国已经进入社会主义新时代，进入开启全面建设社会主义现代化国家新征程。在新的历史背景下，我国国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分，即省级五年规划，面临全新的形势并承担起新的价值取向。

第一节 新时代省级五年规划的价值取向

一、规划更集中反映执政党在不同阶段路线、方针和政策

人类发展史是一个从“必然王国”向“自由王国”发展的历史，其本质就是对必然的认识和对客观世界的改造。习近平同志提出：发展必须是遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展。这就是对中国现代化发展规律的认识。同样，省级五年规划要贯彻党的路线方针政策，也必须从实际情况出发，去具体地摸索各省的发展规律，要在不同时期从省内外的实际情况出发，找出事物间的内部联系，作为规划制定的现实基础。我们党根据改革开放以来发展的历史进程和逻辑，总结了具有规律性的五个发展阶段：在 20 世纪 80 年代解决温饱，20 世纪末实现基本小康，2020 年实现全面小康，2035 年基本实现社会主义现代化，21 世纪中叶将中国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这是中国特色社会主义现代化最重要的发展主题、最核心的发展目标和最重大的发展任务。

二、规划更体现国家与地方治理体系和能力现代化

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成。这里的体系和能力既是国家层面，也包括省级层面，因为如果国家层面的能力得到提升，而执行层面的省没有跟上，那么，提升就没有基础，就不能取得国家意义的效果，所以各省也必须相应提升治理体系和治理能力现代化水平，按照党的十九大的要求，充分发挥五年规划的强大引领作用，以三个递进的五年规划，在 2035 年基本实现国家治理体系和治理能力现代化。由于规划体现了治理目标的多样化，五年规划的实施可以体现各省的治理能力，尽管在部分宏观目标上与中央都保持了一致，但从省情出发，必然会有一批反映本区域特点的目标，即便同一个省在不同的发展阶段也有不同的治理目标。因此，国家治理能力是以国家目标为导向，而各省的治理能力则既要实现国家目标，又要实现本省的目标。清晰正确的发展目标，才是强大的国家和地方治理能力的保证。从一个较长时期看各省的发展，目前主要以五年规划为主导，规划的目标涉及经济、社会、文化、资源环境、人民生活等，体现了政府治理的全面性。所以规划目标的实现程度反映了区域发展的实际情况，是地方党和政府治理能力的重要体现。从目前各省“十三五”规划执行来看，我们将在 2020 年全面建成小康社会，这集中体现各省级治理能力的强大和水平，各省的有效治理所表现的是一整套制度来共同管理各项事务的能力集，五年规划体现了多元主体共同推动规划目标实现的能力，这正是现代国家治理多元主体共同参与的公共治理特征：各级政府、企业、公民等多元参与，通过法律规范、经济激励、行政手段、社会协助、信息网络等多种渠道共同作用。在这个体系中，各省的发展目标是由各省组织实施的，而各省目标的实现程度通过专业技术手段汇总，就会反映出国家五年规划目标的实现程度，所以国家目标从某种程度上看，就是各省级政府具体实施的集合。