

国家 计划 与 规划

王文寅 著

一种制度分析



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

国家 计划 规划

Volume 1

国家计划规划

国家计划规划
国家计划规划

国家 计划 与 规划

王文寅 著

一种制度分析



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国家计划与规划：一种制度分析 / 王文寅著. — 北京：经济管理出版社，2006

ISBN 7-80207-607-2

I. 国... II. 王... III. 国民经济计划—研究
IV. F21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 050263 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话：(010) 51915602 邮编：100038

印刷：北京交通印务实业公司

经销：新华书店

责任编辑：申桂萍

技术编辑：蒋 方

责任校对：孟赤平

880mm×1230mm/32

7.125 印张 177 千字

2006 年 6 月第 1 版

2006 年 6 月第 1 次印刷

定价：20.00 元

书号：ISBN 7-80207-607-2/F·523

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010)68022974 邮编：100836

目 录

第一章 研究对象与研究方法	1
第一节 国家计划和国家规划	1
第二节 制度分析	8
第三节 研究的理论和现实意义	21
第二章 国家计划的历史与类型	29
第一节 国家计划的历史	29
第二节 计划经济下的国家计划	41
第三节 市场经济中的国家计划	52
第三章 国家计划理论	63
第一节 概述	63
第二节 从马克思到邓小平	71
第三节 西方的计划理论	79
第四章 中国计划经济制度及其变迁	89
第一节 中国计划制度的起源	89
第二节 中国计划制度评说	98
第三节 中国计划制度的演变	103

第四节 中国计划制度变迁的一般模式	113
第五节 国家规划	119
第五章 国家计划与规划的制度基础与制度结构	125
第一节 经济制度与国家计划和规划	125
第二节 政治法律制度与国家计划和规划	132
第三节 文化与国家计划和规划	137
第四节 国家计划与规划的制度结构	144
第六章 不确定性与国家规划	153
第一节 经济社会发展中的不确定性	153
第二节 不确定性与市场	159
第三节 不确定性与国家规划	162
第四节 信息、预测和风险管理	168
第七章 国家规划的制度功能	183
第一节 发展观与国家规划	183
第二节 规划的功能	189
第三节 规划的目标和工具	198
参考文献	211

第一章 研究对象与研究方法

第一节 国家计划和国家规划

国家计划有广义和狭义之分：广义的国家计划包括长远规划、五年计划、年度计划等；狭义的国家计划不包括规划。与狭义的计划相比，规划更具有长期性和战略性，也更有定性和原则性。本书所要研究的是作为历史现象的国家计划（狭义）的发展和结构，以及在中国代替原来国家计划的国家规划的性质和功能。

一、计划的概念

计划可以理解为事先仔细制定的方案。按计划的主体来说，计划包括家庭（个人）计划、企业计划、国家计划。但在经济学理论上，计划菜单上的项目主要有：经济计划、计划经济、指导性计划、指令性计划、国家计划等。不过，在论述宏观经济时，计划一般是指国家的经济和社会发展计划。

1. 计划

莫里斯·博恩斯坦在《东西方的经济计划》中对外延非常广泛的计划给出了比较好的定义，认为计划是未来行动的方案，它有三个特征：必须与未来有关，必须与行动有关，必须由某个机构负

责这种未来行动。^①这样界说的计划，可以概括形形色色的具体计划的一般特征和性质。

从计划的目的和功能来定义，计划是一种为克服资源和技术限制而实现最大化的工作，同时也要解决相关的计算问题。

从计划的根源看，计划与不确定性密切相关，计划实际是克服不确定性的一种方式。

现在把上述观点综合如下：计划是未来行动的方案，是各种各样计划的总称。计划的实质是在不确定性条件下对未来发展的一种最优化安排。

2. 国家计划（简称“计划”）

国家计划即以政府为主体的计划，或者说由政府来负责制定和实施的计划。国家计划主要指经济、社会的发展计划，以宏观计划为主，也包括中观计划。从东西方国家计划的实践来看，西方的计划是指导性计划，当时社会主义国家的计划则主要是指令性计划。换句话说，国家计划包括两种：一是市场经济中的国家计划；二是中央计划经济中的国家计划。

3. 计划与市场、计划经济与市场经济、计划制度与市场制度

计划与市场本身是两种不同的机制，故称为计划机制和市场机制。从政府的角度看，它运用二者来调控宏观经济，二者就表现为手段。

计划机制与市场机制之所以能够发挥作用，是因为在它们的背后有一套制度，这些制度对机制的运行起着支撑、规范和保证的作用。换句话说，用制度的观点和方法来分析计划和市场，就是分析这两种机制的制度基础、二者的制度结构和制度运行，即当做两种制度（计划制度和市场制度）来研究。

计划制度有广义和狭义之分：广义的计划制度是关于国家计划的制度安排和制度环境，等同于计划体制；狭义的计划制度是关于国家计划制定、通过、实施等的具体制度，也可叫做计划的制度。

计划经济与市场经济是相对的，二者是两种资源配置方式，也是两种广义的制度，即两种经济体制和经济运行机制。需要指出的是，在过去相当长的时间里，计划经济和市场经济分别是社会主义经济制度和资本主义经济制度的代名词，二者被看做是对立的。现在虽然与社会基本制度“分离”了，但仍然各有自己的制度安排。计划经济作为一种经济体制和经济运行机制，是关于经济计划的制定、执行、评估等的制度安排。迄今为止的计划经济有两种形式：一种是在资源配置中占主导地位的、与国家的基本社会政治制度和意识形态融为一体的计划经济，人们称之为中央计划经济；另一种则是以市场经济为平台，像工艺一样（劳文语）“中性”的资源配置方式，如法国、日本等实行过的计划经济。与此相适应，“计划经济”概念的用法也有两种，不过，一般我们用它来指称过去那种中央计划经济。

中国由计划经济向市场经济转变，并不是不要计划，而是从第一种计划经济过渡到第二种（当然要与社会主义制度相联系）。与两种不同的体制相适应，在国家计划形式上，第一种体制以指令性计划为主，第二种则基本上是指导性计划。

二、国家经济计划的形式和特征

日本学者百百和等人在《经济计划论》中概括了几种关于经济计划的观点，即体制论、政策论和经济理论论，^②并概括了经济计划的几种形式：^③中央机关制定的综合性计划体系、中央机关制定的局部性经济计划、政府对公共经济部门所制定的纲领性计划。另外，各种经济主体，例如政府的各个部门、地方行政团体等在各自的经济活动中都实行某种计划或纲领，有时把这种计划也叫经济计划。

本书倾向于经济计划的政策论，这在后面将予以新的论证。本书认为，国家计划应具备以下特征：①政府性，即计划是由政府

制定并实施的。②全局性，即计划关系到国民经济的整体运行。

③实效性，即有具体的组织和措施予以保证。

构成国家计划的条件是：第一，必须是资源配置的自变量；第二，必须是与国家行为相关的宏观变量；第三，变量必须是质量和数量的统一；第四，必须是指向未来经济情境的。

那么，什么是国家计划呢？国家计划涉及国民经济的宏观方面，是基于对整个经济的全局考虑而制定的整个国民经济和社会发展的综合性方案，或至少是关于经济总量（增长率、就业）的发展计划，局部计划只有在它对社会的资源配置发生明显影响的条件下，才称得上是真正的国家计划。从这个意义上说，金字塔、长城不是计划的产物，京杭大运河和苏伊士运河也不在计划的视野。

三、与计划相关的概念

1. 计划与政府干预

为说明计划与政府干预的关系，有必要首先界定一下政府干预和政府宏观调控的关系。二者都是针对社会经济的政府行为，但是有所区别。政府干预主要针对市场，宏观调控则面向整个社会；政府干预偏于被动，一般是对市场失灵的反应，而政府宏观调控是积极的和预先的制度安排；政府干预属于宏观调控，宏观调控包含政府干预。

计划与政府干预有着密切的渊源和操作上的联系，二者是同源和同质的，而从战后的实践看，计划通常是政府干预的一部分。缪尔达尔把干预分为协调的干预和非协调的干预两种，并把协调的干预称为计划。格鲁奇认为当干预范围扩大而带有全面性时，就可称为计划。他还提出了计划的三个条件，^④并把西方发达国家划分为有调节的资本主义和有计划的资本主义。我们认为，计划在政府干预或经济政策体系中处于高层次，是财政、货币政策的“统帅”和目标，后者一般表现为手段。据此，在市场选择领域作

为市场机制补充的指导性计划，明显属于“正宗的”计划；而在公共选择中，例行的政府支出不在计划之列，只有那些涉及宏观经济（包括市场选择和公共选择）的政府行为方案，才可被称为国家计划，这是一种新计划。

2. 计划理论和凯恩斯主义

如前所述，资本主义计划调节的理论和实践与凯恩斯主义有着渊源关系，计划属于以凯恩斯主义为理论基础的政府干预的范畴，计划从凯恩斯主义得到了许多启发。从理论上讲，二者都认同均衡、最大化等理念，但是严格说来，计划理论和凯恩斯主义还是有区别的。计划理论是增长经济学，凯恩斯主义是萧条经济学；计划侧重于数量管理，凯恩斯主义是政策管理；计划指向未来，立足于中长期发展，凯恩斯主义是短期和景气调节；计划优化市场调节，凯恩斯主义矫正市场调节；计划追求经济和社会的协调，凯恩斯主义则侧重经济自身的均衡。

3. 计划与管制

管制是政府管制者（机构）依照一定的法规对被管制者（主要是企业）实施的一系列行政管理和监督的行为。史普博把复杂的管制活动分为三大类：对进入壁垒（如自然垄断和串谋）的管制、对外部性（如环境污染和排他行为）的管制、对内部性（如合约欺骗和纵向制约）的管制。^⑤从管制对象上说，政府管制分为三大部分，即经济性管制、社会性管制和反托拉斯管制。^⑥与经济政策不同，管制主要采取政府参与经营、政府特许经营、行政法律管理等形式。管制的计划性比较强，是计划在公共产品上的重要体现。但管制本身不是计划，而是用来执行计划的。

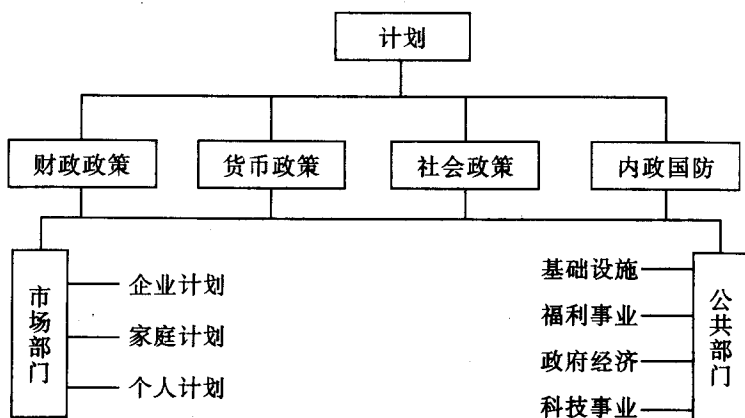
4. 计划与政策

计划与政策是两个既有联系又有区别的概念，二者都是对社会经济生活的干预，因而在性质上也都是为了实现既定的目标而采取一定的手段和措施，所以不少学者主张计划也就是政策。^⑦计划

虽然往往依靠政策来实现，甚至以政策的形式出现，但计划并不能等同于政策。计划是政策的统帅和灵魂，政策是计划的工具和保障。计划的宏观性、预期性和方案性是政策科学化的重要条件。任何重大政策都不是权宜之计和无本之木，而是源于政府某种战略意图或计划意图。政策要得到有效实施，也应靠计划安排。正如阿罗指出的，“制定计划就是描绘出经济的长期规划，它把整个经济作为一个整体，倾向于从全面的和总体的角度来看问题。它并不意味着具体的经济政策，而只是战略性的和广泛意义上的方针政策。”^⑧

当然，在现时的政府干预体系中，计划和政策之间没有明确的界限，有时政策就是计划，计划就是政策，二者难以截然分开，计划的政策化和政策的计划化是二者互相融合的象征。在这种情况下（尤其是在美国），计划以比较抽象的战略意图的形式出现，而政策是具体计划。但在政策体系中，计划是总政策或根本政策。另外，在计划体系中，不是政府的所有计划都可称为国家计划，只有那些宏观的、综合的、较长期的计划才是国家计划。

计划和政策的关系，以及它们与市场和政府的关系，如下图所示。



四、国家规划

规划被用在许多不同的工作领域，如城市规划、园林规划、行业性和区域性的发展设想，等等。这里的国家规划特指中央政府所制定的经济和社会发展的长远性、全局性的构想，包括五年、十年的总体规划和战略性的行业与区域规划。为行文方便，本书把国家规划简称规划。

如同前面的计划与国家计划的关系，规划和国家规划的关系在学理上和日常说法上也需要加以界定，同时还应理清计划与规划的联系和区别。

按照《现代汉语词典》的解释，“计划”是指工作或行动前预先拟定的具体内容和步骤；“规划”是指比较全面的、长远的发展计划。显然，计划与规划有着本质的联系，从理论上说，二者都是未来行动的方案，或者事先制定的方案。只不过规划更加注重宏观性、战略性、指导性和长远性。也可以这样理解，规划是计划的指导，计划是规划的实施形式。从实践上看，20世纪后半叶一些资本主义国家实施的经济计划，可以分为两大类：一类是日本、法国等国家的指导性计划；另一类是英、德等国家的框架性计划和预测性计划。后者类似于规划，而前者如果加以宏观化和长远化，也就是规划了。在中国，计划经济时期既有五年计划也有规划，这些规划分为三种：一是“长期计划”，即十年规划；二是行业规划；三是区域规划，这些规划都要通过计划来实施。现在我们以规划代替计划，但具体计划仍然是落实规划不可缺少的形式。也就是说，五年规划代替了五年计划，但年度计划仍然在运作，离开了年度计划，五年规划就无从实现。

然而，在计划与规划之间还存在一定的差别，二者在地位、功能和作用上的差别主要表现在以下几个方面：

第一，二者的社会经济背景和体制环境不同。计划的背景和环

境是计划经济体制，规划的背景和环境是市场经济体制。诚然，在计划经济下也有规划，但规划最终要通过五年计划和年度计划来实现，经济活动的出发点和归宿是计划。从计划经济走过来的市场经济国家一般不再有计划，代替原来的计划的就是规划。

第二，二者的角色和性质不同。五年计划是计划经济的重要组成部分，也是计划经济的重要实现形式。规划是市场经济下国家发展和政府宏观调控的指导性计划，是国家发展战略和重要政策的具体化。计划经济下的规划也具有指令性，实现规划目标主要依靠政府的行政手段；市场经济条件下，规划的性质、作用、内容都发生了变化，实现规划目标主要依靠企业、消费者等市场主体的行为。

第三，二者的作用和形式不同。计划经济条件下，计划（五年计划和年度计划）一般是指令性计划，对企业有很强的约束力，这是由于政府对企业统得多统得死；而在市场经济条件下，政府对企业的直接干预中跳出来，转为对经济的宏观调节。规划不直接干预企业的经营决策，对微观经济主体的具体活动不具有约束力。规划提出的目标是建立在对市场科学预测的基础上的，实现目标的措施也主要运用市场机制。

第二节 制度分析

一、“制度”概念的历史考察

在西方经济学史上，冠以“制度”名词的经济学理论先后有好几派，尽管它们相互之间并无严格的传承关系。随着这些学派的理论逐渐被引入中国，国内学界对它们的标示也在发生变化，有一段时间还出现过指称上的不清楚和不统一，行文中往往要特别

指明。开始,我们把以凡勃伦和康芒斯为代表的学派叫做旧制度经济学或旧制度学派,把加尔布雷思等为代表的学派称为新制度经济学派,大约20年前,当以科斯、诺思、威廉姆森等为代表的新制度经济学传入后,我们用代表人物或英文来区分两种新制度经济学,前者为 Neo-institutional Economics,后者为 New Institutional Economics。现在国内在名称区分上有了基本的共识,即把凡勃伦等和加尔布雷思叫做制度学派(或主义),前者是旧制度学派(或主义),后者是新制度学派(或主义),而把新制度经济学的名称专门留给科斯、诺思等人。

1. 旧制度学派

旧制度学派既是反思传统资本主义制度的产物,同时也是反思古典和新古典经济学的产物,不仅与马克思主义对立,而且与古典和新古典经济学相对立,这主要体现在它开创了以制度为对象的研究。凡勃伦批判以往的经济学在研究社会经济现象时总是假定是一个“正常”状态,而社会经济同生物一样,其实是一个“过程”。这一过程根源于和受制于相关的制度,因而实际上是制度的发展过程。通过分析制度的进化过程来研究社会经济,就是所谓“制度取向”法的精髓。而所谓制度,按照凡勃伦的定义,就是“个人或社会有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯。……从心理学方面来说,可以概括地把它说成是一种流行的精神态或一种流行的生活理论,如果就其一般特征来说,则这种精神态度或生活理念,说到底,可以归纳为性格上的一种流行的类型”。^⑨他把私有财产、市场、企业、政治机构、法律、谋利行为等都看做“广泛存在的社会习惯”,即都是制度。

康芒斯研究制度的方法和得出的结论与凡勃伦迥然不同,主要体现在制度的起源和构成、制度的性质和职能、制度的内涵和外延等问题上。康芒斯认为,以往的经济学注重“生产”,而他把“交易”作为主要研究对象,认为交易是研究制度的出发点和基本

单位。这是因为“在每一件交易里，总有一种交易的冲突，……每个参加者总想尽可能地取多予少，然而每个人只有依赖别人，……才能生存或成功。因此他们必须建成一种实际可行的协议。由于这种协议不是完全可能自愿地做到，就总得有某种形式的集体强制来判决纠纷。”^⑩ 交易不是物品的交换，其实质是所有权的转移。交易分为三种类型：买卖的交易、管理的交易和限额的交易，分别主要发生于市场、企业和政府三个领域。各个交易形式由低到高，最后构成了一个较大的单位——“运行中的机构”，这就是制度。制度的实质在于以集体行动控制个人行动，集体行动范围广、种类多，包括习俗、惯例、家庭、公司、银行、国家等，这些也都是制度的具体形式，其主要功能就是协调和解决个人与集体的关系。

康芒斯和凡勃伦之间又有着明显的继承和发展的关系，二者共同为制度学派奠定了理论研究的一般框架，使制度学派具有一种大体可以把握的一般特点：第一，注重和强调制度在经济活动中的作用；第二，把制度看做一个由风俗、习惯、组织、机制、规制等组成的一个系统，从而把经济放在由经济、政治和文化习惯组成的统一体中去考察；第三，制度是一个演化的过程，到了资本主义阶段，需要通过制度创新来扫除经济发展的障碍；第四，旧制度学派是一种社会改良主义和政府干预主义；第五，在研究方法上，显示出比较明显的历史主义和整体主义，这与马克思经济学又有相似之处。

2. 新制度学派

以加尔布雷思、格鲁奇、缪尔达尔为代表的新制度学派继承了凡勃伦的传统，吸取了米恩斯等人的一些观点，^⑪ 根据第二次世界大战后的新形势、新条件，把制度理论向前推进了一大步，使理论具有了一些新的特点。新制度学派的分析方法是所谓的制度—结构分析。同旧制度学派一样，新制度学派也强调制度因素或结

构因素的重要性，主张对社会经济问题的分析应把非经济因素（社会的、政治的、文化的、心理的等）考虑进去，反对主流经济学的数量分析方法。

3. 新制度经济学

新制度经济学兴起于 20 世纪 60 年代的美国，代表人物有科斯、诺思、威廉姆森、阿尔钦等。新制度经济学也是一个相对松散的学派，各种观点之间既有共性也存在很大差异。不过，从基本的理论、方法、观点来考察，它还不失为一个相对独立的学派。

新制度经济学具有比较奇特的个性，这表现在它与新古典经济学、旧制度学派以及马克思主义经济学的某种奇特的联系上，当然更表现在它的综合性创新上。它的研究思路 and 主要观点明显不同于新古典经济学，但在研究方法和表述上还是新古典式的；它也研究现实中制度的起源、变迁、结构和作用，却似乎跟旧制度学派没有什么共同之处；它属于资产阶级意识形态，又能借鉴马克思主义经济学的观点。新制度经济学的特点主要表现为：第一，运用新古典经济学的原理分析制度，或者说把新古典经济学的原理拓宽到制度领域里；第二，注重社会经济发展、经济实绩与制度创新、制度变迁的内在联系；第三，在分析框架的确定上深受马克思历史唯物主义及其理论的影响。^②

新制度经济学对“制度”的界定一扫旧制度学派那种艰涩的“文化”气息，比较贴近实际的社会经济现象，也容易为读者琢磨和理解。诺思先后给制度下过一些定义，比如，制度是“一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构，……确定和限制了人们的选择集合”。^③“制度就是人为设计的各种约束，它建构了人类的交往行为。制度是由正式约束（如规则、法律、宪法）、非正式约束（如行为规范、习俗、自愿遵守的行为准则）以及它们的实施特点构成的”。^④不过，