

深圳市综研软科学
发展基金会资助项目

五年规划编制 的理论与实践

基于地方案例的思考

Theory and Practice of the
Five-year Plan
Based on local cases

综合开发研究院（中国·深圳） 著

政府该规划什么，不该规划什么？

如何对市场进行“负面清单管理”，

对政府进行“正面清单约束”？

如何规避规划制定的“碎片化”“部门化”，

最大限度地实现一国的国民利益最大化？

.....

如何做？怎么办？



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

深圳市综研软科学
发展基金会资助项目

五年规划编制 的理论与实践

基于地方案例的思考

Theory and Practice of the
Five-year Plan

Based on local cases

综合开发研究院（中国·深圳） 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

五年规划编制的理论与实践——基于地方案例的思考 / 综合开发研究院(中国·深圳)著.
北京:中国经济出版社,2015.3

ISBN 978-7-5136-3715-2

I. ①五… II. ①综… III. ①国民经济计划—五年计划—编制—研究—中国—2016—2020
IV. ①F123.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第023691号

责任编辑 赵静宜

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京力信诚印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 21.25

字 数 325千字

版 次 2015年3月第1版

印 次 2015年3月第1次

定 价 88.00元

广告经营许可证 京西工商广字第8179号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街3号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68330607)

版权所有 盗版必究 举报电话:010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-88386794

深圳市综研软科学发展基金会资助项目

总负责人:樊 纲

执行负责人:郭万达 武良成

参与本书写作的有:(以姓氏拼音排序)

安 然	陈秀珍	程传海	樊 纲	付 实	傅诒辉
郭万达	胡振宇	黄启云	刘 斐	刘国宏	刘 鑒
刘容欣	刘 祥	吕元祥	彭 坚	曲 建	阮丽熔
阮 萌	孙宇轩	田立明	汪云兴	王国文	王 梅
王文博	王英杰	武良成	辛 华	杨秋荣	杨思瞳
余 晖	余凌曲	余 鹏	张建森	张翼举	张 祥
赵圣慧	郑 鑫	郑宇劼	周军民	周余义	曾 真

导 论

五年规划的内容： 该规划什么，不该规划什么？

樊 纲

从“十一五”开始，中国的“五年计划”变成了“五年规划”，标志着我们最终告别计划经济，向市场经济转变。现在，中国共产党十八届三中全会又提出要发挥市场机制配置资源的决定性作用、减少政府对微观主体的干预等一系列体制改革的目标。而我国的经济结构也与过去发生了很大的变化，非公有制经济已经占 GDP 贡献率的 70% 以上，非公有制经济就业率占就业总数的 90%，绝大多数市场上商品的供给、需求与价格都由个人、企业与市场自行决定。在这种情况下，政府制定的五年规划，究竟规划什么？起什么作用？或者说，如果它对社会经济的发展起到积极的作用，应该对什么进行规划？不对什么进行规划？这是我们需要进行进一步研究和探讨的重要问题。

原则上说，在市场经济条件下，政府已经无法对整个经济进行规划，特别是不能再对企业和市场的活动进行规划，而只应对政府自己要做什么进行规划，最多再加上对国有经济要做的事进行规划。这一点应该说目前已经基本上形成了共识。对于社会而言，政府也不应该假定自己比市场、比企业、比许多个人对未来的判断更加正确，从而对社会进行“指导”。而只应通过制定发展规划的过程，与社会各界进行信息的沟通，对未来的发展愿景取得共识。总之，在市场经济对资源配置起决定性作用的体制条件下，政府制定经济社会发展规划的基本作用与思路是：“研判未来趋势，提出发展愿景，规划

政府任务”。

在这里，我们只对政府该做什么、不该做什么时存在的若干问题、误解和争议进行一些分析，以明确政府制定规划的相关规则。

一、对市场进行“负面清单管理”，对政府进行“正面清单约束”

向法治化的市场经济体制转轨与发展的过程当中，如何界定政府与市场的关系，仍有一些问题需要厘清。在这里，我们可以从法治的基本原则出发，思考政府与市场的关系与管理的基本方式。法治的基本原则就是：

对于个人与企业而言，凡是法律（包括宪法）规定不可以做的事，是不可以做的，但凡是法律没有，或还没有规定不可以做的事，人们都是可以做的；事后可能发现有些事对社会有害从而对法律进行修正，但在没有做出这种修正之前，做这些事都是被允许的、合法的。法律和制度都不可能对没有发生的新事物、新行为进行规定。只有对一切未知的事物敞开大门，个人的创造性才得以发挥，市场上千百万个细微的机会才能被捕捉，社会才能更好地发展。

而对于被社会赋予公共权力，并且是垄断性权力的政府，则要求“凡是没有明确规定其可以做的事，都是不可以做的”，以防止政府权利的膨胀，防止政府与民争利，防止政府本身规模的不断扩大。社会规定政府应该做的事，包括那些对市场进行规制、对宏观经济进行调节的事，政府要努力做好，要做有效率的政府、为民尽职的政府。政府可以做的事，当然也是可以变化的，但如果要增加或减少，必须通过立法程序，取得社会和人民的认可。只有这样，才能充分发挥市场、企业、个人的积极性，实现所谓的简政放权。

用大家现在已经较为熟悉的说法来归纳，就是法律制度对市场进行“负面清单管理”，对政府进行“正面清单约束”。

由此，我们就可以明确进行政府制度规划的基本原则：它只能规划政府

在其职权范围内可以做、应该做的事，并向社会公开说明自己的“作为”的时间表。它不能对非政府行为进行规划，不仅是因为非政府的机构与个人从产权的角度看不归政府管，有其法律规定的独立性，而且在于政府不知道他们会做什么——他们是要创新的（也要为创新承担风险），而还没有创出来的新，政府是不知道的，是无法去规划的，更是不应该由政府去“指导”的！

我们说了多少年要形成一个“创新型”的经济，方方面面也做了一些改进，但总是成效不大，可能正是因为基本思路还不够明确，我们要明确的是创新不是政府做出的，甚至不是由政府激励出来的，而是由个人、企业、非政府机构创造出来的，只有给市场以充分的空间，才会有更多的创新问世。

二、政府的“正面清单”：五年规划应该规划的事项

经济学的一般理论（包括制度经济学的一般理论）说明，有利于增进人类幸福的各种物品，分为两大类：私人物品与公共物品。私人物品指的是那些外部性较小，对于消费者来说收益与成本（包括交易成本）较容易界定，从而较容易用市场交易的方式进行定价的物品。公共物品指的是那些消费排他性较小、外部性较强，交易成本或定价成本较高，因此往往只能用不排他的方式加以提供的物品。对于许多现在还属于公共物品的东西，其产权限定越清晰，交易成本越低，越容易以市场交易的方式定价，其外部性就越容易内部化，也就是越可以使其变为私人物品，以市场交易的方式对其进行配置。但是，由于制度总是存在一定程度的不完美，有些“好东西”，比如社会平等、宏观经济稳定和大气清洁，外部性实在太强，所以在任一时点上，我们总会面临私人物品与公共物品的区分，需要有不同的机制进行资源的配置。

而人类社会之所以需要有政府的存在（即政府在经济发展意义上的合理性），其主要原因就是因为我们需要一个公共机构来提供公共物品或公共服务。由此我们也可以推论出政府所需要履行的职能究竟是什么，在发展的问题上，政府究竟应该做什么。

归纳起来，政府应该提供的公共物品，主要有以下几类（应该说，以下所列，主要还是从经济学的角度出发加以定义的）：

（1）产权界定、产权保护和协调各种利益冲突、防止欺诈行为、有利于实现社会公平正义理念的法治体系。这里所说的产权是广义的，即不仅是所有权，还包含与使用权、外部性相关的收益与成本，其中也包括知识产权。具体的制度包括宪法、司法制度、市场规制、行业监管等。制度是公共品，因为它必须由所有人共同遵守，才能共同分享其产生的利益。

（2）机会均等、收入的适度均等、保护弱势群体、反腐倡廉等社会大众价值体系所认为的“好东西”。与此相关的公共制度和公共服务包括有利于收入均等和社会和谐的社会保障体制和社会服务（包括惠及低收入阶层的住房保障制度），以及有利于促进平等的财政税收制度、有利于减少腐败和收入分配不公的监管制度等。义务教育在一定意义上也属于这个范畴，因为这有利于促进机会均等。

（3）教育与医疗卫生。在一定程度上，教育与医疗卫生是私人物品，因为较高水平的教育和良好的身体状况可以使个人获得较高的收入。但是，由于知识和健康具有一定的外部性，一个人教育水平的提高，增加了整个社会的知识存量，从而会产生外溢效应，每个人都有健康的身体使全民的免疫力得以提高，传染疾病的机率减小。因此，理论上说，即使是非义务教育和非公共卫生，政府也应该进行适当的补贴，以取得较大的外部利益。

（4）公共基础设施与国土规划，包括对全国城市发展的规划，城市基础设施建设和公共交通、公用物品的供给，特别是那些无法收取个别使用费的基础设施。完善有效的基础设施和公用品管理体系可以降低所有人的商务成本，提高社会整体的竞争力和福利水平。

（5）基础科学的研究。

（6）一些投资周期很长但对一国经济与科技进步具有长远意义的“战略性新兴产业”，比如航天与航空工业、核能开发与利用，也应由政府进行规划和直接投资，特别是在经济发展的早期阶段，当私人部门还没有能力承担这种投

资规模巨大、投资周期特别长的产业发展的时期，就更是这样。随着私人部门的发展，这些工业也应该逐步对私人投资开放。

(7) 环境保护。无论是局部的环境污染还是全球气候变暖，都是坏的公共物品，都是需要政府用各种制度和政策措施加以防范的。在这方面，我们需要适当的将外部损失内部化、私有化的奖罚机制和以此为基础的交易机制，同时也需要各种公共投入以保障公共、甚至是子孙后代的共同利益。

(8) 宏观经济稳定，包括金融稳定，防止经济波动与金融危机。不出现大的金融危机、债务危机与经济危机，保持经济长期稳定的发展，是所有经济利益主体的长期的共同利益。而金融体系本身就有较强的外部性。迄今为止的历史表明市场本身难以避免经济大波大动，需要有一些公共机构采取措施防止市场主体的“动物精神”，对经济进行适当的“逆周期”调节。

(9) 外交、国防与公共安全，包括反恐。

(10) 自然灾害与人为灾难（如火灾）的防范与求助。

从改善要素结构、保持经济增长的角度看，以上几方面中最重要的政府任务是改革制度、发展教育、基础设施建设和完善社会保障。

政府的五年规划，就是在以上各个方面，规划政府在今后五年时间内应该做什么、怎么做、要达到什么目标，以促进经济与社会的进步。规划当中的约束性指标，严格说来，都应该是政府行为的指标（比如进行哪些体制改革、建设哪些基础设施、采取哪些环保的手段），而不是经济运行结果的指标，因为那些经济运行的指标，虽然可能体现了政府行动对经济与社会的影响，但它们最终都是企业和个人行为的结果，是不可能由政府控制的。

三、政府要提高治理能力，努力把自己该做的事做足、做好

“用正面清单监督政府”的另一层含义是社会要用五年规划的内容来检查政府的所作所为，看政府有没有尽职尽责地把自己该做的事情做足、做好，检查其是不是一个有作为的政府，一个有治理能力的政府。

这一点在当前有着现实意义。十八大以来，我们加大了转变增长方式的力度，纠正了盲目、片面追求 GDP 增速的倾向，加大了反腐的力度，取得了很好的成效，但目前也出现了一些地方官员不“跑项目”了、不积极帮助企业落实投资项目、不积极采取措施鼓励企业发展等倾向。我们是要努力改革体制，减少政府权力，让市场发挥配置资源的决定性作用。但是在目前政府仍然管着许多经济决策权的现实条件下，政府缺位，政府不作为，往往会导致企业难以作为。只有各级政府既廉洁又奉公、又作为，我们的经济才能发挥潜力，实现正常增长。

应该看到，在市场经济中政府应该是有所作为的，该做的事情没有做或做得不好，会引起经济增长不正常地放缓。比如，我们的经济中需要有必要的、正常的政府投资。在中国储蓄率较高的时期，一定规模的政府主导的基础设施建设（包括服务业的一些基础设施建设）是必要的，否则就不能充分利用储蓄资金保证国内需求的正常增长。我们不需要再用高额负债的办法过度投资、过热投资，但是在财政支出范围内的正常投资和合理范围内的投资规模是必要的。又如，我们不需要再搞许多产业政策，扭曲市场，诱导企业盲目跟风投资，导致产能过剩，但是在我们这个发展阶段，政府实施一些积极的、有利于中小企业创新发展、提升各行各业（包括一般制造业）竞争力的产业扶持政策是必要的。再如，一旦经济出现过热或过冷的倾向，政府采取适度的宏观调控政策、保持正常稳定的增长是必要的。这是现代市场经济（而不是“自在的市场经济”）本身的要求。

总之，我们不需要“越位”的政府，但是市场经济仍需要一个“到位”的政府，一个履行职能、有所作为的政府。

四、政府应少做或不做什么——以产业政策为例

用正面清单监督政府的基本含义，就是政府不能做规定它不可做的事。但是在现实中，确实有一些领域界限比较模糊，很难说政府就完全不该做。

比如政府的一个公共职能是追求社会平等，这就不可避免地要通过一些手段干预收入分配，那么哪些可做、哪些不可做？我们的基本答案是政府应该主要在二次分配的环节上进行一些调节，比如税收和社会保障，但尽可能少地干预非公部门的一次分配。又比如政府要不要在自然垄断产业搞国有企业进行生产？我们的建议是随着民营经济的发展，国有企业逐步退出。

在政府该做什么不做什么的问题上，最为纠结的问题是要不要搞产业政策。不过，有了“十一五”和“十二五”的一些最新的经验和教训，我们可以对这个问题进行进一步思考。这里就以产业政策为例来分析政府应该不做或少做的事情。

（一）产业政策的合理性会随着发展水平的提高而衰减

政府实行产业政策（这里主要指有选择地优先鼓励某些产业发展的政策）的理由通常有以下三种：

一种是信息不完全理论，它认为企业缺乏对国际市场长远趋势的了解，导致新产业发展缓慢，需要政府的指导与推动。这种说法在全球化、信息化、私人投资高度发展的今天，已经越来越失去意义了。科技创新和商业模式的创新本身都来自企业、来自市场，而不是来自政府；市场上没有的东西，政府其实也不知道，比如现在政府对新能源、新材料、3D 打印技术的知识，不会多于企业界，对电商的企业赢利模式一定也不会比市场更深入。政府在做发展规划时可以推动产业界、学术界和政府有关部门的沟通与交流，以加大经济中的知识存量 and 信息存量，使大家都获得更充分的信息，但仍不能说政府比企业、比市场更知道未来产业发展的趋势。

第二个理由是企业行为短期化，只注重短期赢利，不愿意冒创新的风险。但是，在市场机制条件下，在私人企业之间的激烈竞争和生存压力之下，企业和投资者必须着眼于未来，密切关注科技发展的长期趋势，只有在此前提下不断创新，他们才能获得超额利润，才能避免被淘汰，他们必须时刻关注新技术、新产业、新市场的形成和发展。

第三种理由是企业部门在一些资金投入大、投资周期长的新兴产业面前，由于资金不足而缺乏投资能力，无法发展，因此需要政府的扶持，包括资金的补贴。在发展初期阶段，在收入低、储蓄少、资金普遍不足的情况下，这也许还是个理由，但是在内部积累和外资流入都相对比较充足的今天，这个理由已经很难再站得住脚了。特别是，由于国内资本市场的发展和国际化，在风险投资（VC）和私募股权投资（PE）已经大量存在的今天，只要一个产业被认为是具有前途的，市场一夜之间就可以从全世界汇聚起大量的资本投入到这个产业中来，政府资金的力量相对而言已经很难起到举足轻重的作用。我国最近几年一些真正发展起来的新兴产业和具有国际竞争力的高科技企业，依靠的主要都是私人资本，而不是依靠政府补贴。

许多人仍然在用我国政府组织“科技攻关”的例子来证明是可以依靠政府的力量来发展产业的。但是，仔细分析这些攻关事例，第一，它们基本上都属于国防科技领域，提供这些产品，本来就是政府的职能，现在仍然如此。我们有一个“举国体制”，过去和今后都可能比其他国家在发展这些产业方面做得快一些。第二，在其他国家已经成功的前提下，“攻关”本身并不是真正意义上的创新，也并没有冒真正的风险，因为别人已经证明了某些科技路线是可以走通的。这与前景完全未知情况时的真正意义上的创新，是完全不同的。第三，即使是某些民用科技发展成果，在当初我们没有市场、没有私人企业的条件下，一切都只能由政府出资、政府组织，这是必然的，而这些历史已无法论证在今天市场经济初步形成的条件下，政府决定某些产业发展的做法比市场方式更有效率。

在发展中国家，企业本身还没有能力发展一些别人已经搞成的新兴高科技产业，其原因可能还并不是由于资金短缺和市场风险，而是在于人才短缺和市场制度环境方面的缺陷。在这种情况下，政府要做的不是搞一些产业政策，而是改善教育科研、引进人才、改革制度，也就是说，要在培育高质量的增长要素层面上做更多的努力。改善了这些基础性条件，增加了这些优质要素，市场和企业自然会选择出一个适合于我们不同阶段的产业结构。

从国际竞争的角度来看,面对发达国家的优势与挤压,我们自然要对我国的一些产业(各种还处在竞争劣势的产业)进行扶持,但这原则上属于发展“幼稚工业”的保护政策,而不是产业政策。

(二) 充分认识产业政策在我国特殊行政体制下可能产生的负面影响

政府的产业政策在促进一些高新科技产业较快发展的方面发挥了一些作用,但我们要看到它们在有所裨益的同时,也存在着各种弊端,收益与损失两相比较,也许仍然是得不偿失。

一方面,在中央政府层面采取产业补贴政策,会诱使各级地方政府层层追加补贴,导致补贴过度,并因此形成有关产业的过热发展,产生过剩生产能力。政府的产业政策,往往还会导致企业滥用政府信誉。在资本市场上,政府的鼓励性产业政策(特别是写进了五年规划的政策),往往会激发起盲目投资的热潮,被一些人用来诱使投资人进行过度投资。例如在“十二五”规划当中强调了发展战略性新兴产业的重要性,并制定了促进节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业的产业政策,但这一规划的推出,导致了某些战略性新兴产业的产能过剩。据报道,全国31个省区市中,有28个将物联网作为新兴产业重点发展;规模以上的LED投资项目,2011年一年猛增近80%;光伏产业更是发展迅猛,但目前国内整个光伏行业的利润率已经从2007年的139%下滑到20%,在500多家光伏企业中,近1/3的中小企业产能利用率在20%~30%,基本处于停产或半停产状态^①;在新材料领域,目前国内碳纤维企业有近40家,2011年产能达到5000吨,2012年将达到8000吨,而全球碳纤维产能约为6万吨,2009年实际销量为3万吨,总体产能已经过剩^②。

另一方面,补贴本身构成企业的收入不仅会扭曲激励、产生“寻租”行为,使更多的企业为了获得补贴而进入某一产业,而并不能使补贴资金起到

① 资料来源于 http://xjny.ts.cn/content/2012-05/07/content_6806715.htm。

② 资料来源于 http://jjckb.xinhuanet.com/2012-04/18/content_370354.htm。

扶持产业的竞争力的目的，甚至还导致市场价格的扭曲和虚假利润。在这些情况下，产业的确可能在短期内获得了一定的发展，但缺乏真正的创新能力和竞争能力。现实中，真正可以持续发展、有竞争力的产业，往往都是在没有政府补贴的条件下，在市场竞争环境中拼搏出来的产业和企业。补贴只会培养出一些温室的花朵，并没有真正的生命力。

由此我们可以得出结论，政府的产业政策应该尽量少地采取补贴企业的方式，而应该更多地采取其他的政策，更多地利用市场机制。比如，更多地利用风险投资资金的机制，并借助以赢利为目的的私人风险投资基金的市场分析能力，只有那些私人风险投资也看好的项目，政府基金才会同步投入，或追加投入。政府应该更多地依赖市场和投资者的赢利动机和承担风险的能力。

（三）即使要实施鼓励产业的政策，也应更多地从需求方入手，通过市场机制传导至生产方

近年来我国政府发展新能源、新动力的产业，导致投资过度、产能过剩，这给我们的另一个教训是，即使政府要鼓励某些新兴产业的发展，也要首先关注市场需求的发育，并切实采取鼓励需求方、使用方的政策，将政府的扶持政策通过供求关系、市场机制，传导到供给方，而不是片面刺激企业扩大生产能力，“忘记”了有没有需求、有没有人使用的问题，结果是生产能力一形成，就变成没有人用的过剩能力。鼓励生产新能源，发出了电却不能入网，消费者并没有发展出一些利用新能源的商业模式；生产出了电动汽车，消费者补贴却不能落实，这都属于这种情况。出现了过剩产能，企业有了大量银行坏账，这时政府又去追加对企业的补贴，而不是抓紧解决如何扩大需求使产品最终卖得出去的问题，这更使问题雪上加霜。

（四）正确的政策是“普惠式”的促进各种产业竞争力提升的政策

作为发展中国家，而且是人口众多的发展中国家，为了实现充分就业、缩小收入差距，就需要有宽广的产业谱系，在努力发展高科技的同时，要时

时不忘记发展各种低端的产业，包括劳动密集型产业，使它们在国际上持久地拥有竞争力。在收入不断提高的情况下，竞争力提升的重要方法就是不断地提升各行各业的生产效率，使各行各业及时应用最新的技术（比如现在的IT技术）。

为此，政府应该对所有产业，特别是对低端产业，实行鼓励技术升级的政策，推动企事业单位依靠自我创新或应用先进技术提高生产力，降低单位产出的劳动成本。

这种政策不是所谓的“产业政策”（即有选择地优先发展某些产业的政策），而是面对各行各业的“竞争力提升政策”。而且，这种政策不应再像过去的“技改政策”那样，主要面向国有企业、大型企业，而是要同时面向非国有企业，面向中小企业。

综合以上的分析，我们得出的结论就是：

（1）政府应该尽量少动用产业政策，特别是在五年规划这样的重要的纲领性文件中，更是要少提产业政策，以免地方政府和市场投机的放大效应；政府在出台产业政策时，也要先研究一下市场上的动向，对那些市场本身就看好、也会大量投入的产业，更是不能再搞刺激政策。

（2）政府应该做好本职工作，即发展教育和改进制度，真正着力于改善要素结构，让市场和企业有更好的要素结构的基础上去选择、决定产业结构。

（3）即使政府要用政府资源鼓励一些短期内还不具备赢利能力但符合发展方向的产业，也要着重从补贴需求方、培育消费者的方面入手，而不是直接补贴生产方。

（4）政府应该采取“普惠式”的促进各种产业竞争力提升的政策，在鼓励科技创新的同时，积极鼓励各行各业，包括各种低端制造业，加快应用先进技术，提升各行各业的竞争力，而不再采取那种由政府选择、鼓励少数产业发展的所谓“产业政策”。

产业政策是最容易出现“政府越位”的领域。如果政府少搞产业政策，政府的权利、对市场的干预就会减少一大块，政府机构本身也可以大大缩小，