

【区域经济政策】

“十二五”规划执行情况的分析及对 “十三五”规划制定的启示

宣晓伟

摘要:“十二五”时期作为全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,对于促进经济长期平稳较快发展发挥了重大作用。在考察和总结“十二五”规划执行情况的基础上,建议“十三五”规划制定时重点考虑以下四大方面:1.在设定指标目标值时根据不同指标的性质区分“实然”性指标和“应然”性指标,“约束性指标”目标设定体现“应然要求”,“预期性指标”则按照“实然状况”确定目标值;2.根据经济社会发展形势的变化和实际需要合理增减指标,并更加注重选择反映质量变化(尤其是制度质量)的指标;3.在规划执行过程中,对于相关指标的实施,在强化上级部门监督考察的同时,要将群众参与和满意度评价作为规划指标执行的重要内容;4.在未来5年乃至更长的时间内,重新思考规划制定的理论范式、根本逻辑和话语体系,并选择合理的方向和目标。

关键词:“十二五”规划;“十三五”规划;规划制定;目标值;制度质量

中图分类号:F110 **文献标识码:**A **文章编号:**2095—5766(2015)01—0005—08 **收稿日期:**2014—11—09

作者简介:宣晓伟,男,国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员(北京 100010)。

DOI:10.14017/j.cnki.2095-5766.2015.0001

“十二五”时期(2011年至2015年)作为全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期,对于抓住和用好我国发展的重要战略机遇期,促进经济长期平稳较快发展、推进中国特色社会主义伟大事业,发挥了十分重要的作用。在“十二五”已近末尾,“十三五”(2016年至2020年)即将到来之时,对“十二五”规划执行情况进行一番考察,以期能对“十三五”规划制定有所帮助,无疑是有益的。本文试图回答以下问题:“十二五”规划的执行情况总体如何?规划制定和规划执行中有哪些经验教训值得总结?对“十三五”规划的制定有哪些启示?

由于“十二五”规划涉及我国国民经济和社会发展的方方面面,很难在一篇文章中对其执行情况做事无巨细的考察。所以,本文将紧扣《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》^①的内容,根据其设立的主要目标对“十二五”规划的执行情况进行分析,在此基础上总结相关的经验教训。

一、《十二五规划纲要》的主要内容

要对“十二五”规划的执行情况做出评估,首先需要把握“十二五”规划的主要内容,才能根据规划的目标和要求,并对照执行的实际情况做出合理的分析和判断。所以在展开对“十二五”规划执行情况的分析之前,应先大致介绍《十二五规划纲要》的指导思想、主要目标和重点领域。

《十二五规划纲要》的指导思想,或者说引领我国在2011—2015年这五年经济社会发展的大方向,是“以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线”,并在“十二五”期间“要确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展”。具体而言,则包括“把经济结构战略性调整作为主攻方向”“把科技进步和创新作为重要支撑”“把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点”“把建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点”“把改革开放作为强大动力”等五大基本要求,

参见表1。

表1 我国《十二五规划纲要》的指标体系

指标	2010年	2015年	年均增长(%)	属性
经济发展				
1.国内生产总值(万亿元)	39.8	55.8	7	预期性
2.服务业增加值比重(%)	43	47	[4]	预期性
3.城镇化率(%)	47.5	51.5	[4]	预期性
科技教育				
4.九年义务教育巩固率(%)	89.7	93	[3.3]	约束性
5.高中阶段教育毛入学率(%)	82.5	87	[4.5]	预期性
6.研发经费占GDP比重(%)	1.75	2.2	[0.45]	预期性
7.每万人发明专利拥有量(件)	1.7	3.3	[1.6]	预期性
资源环境				
8.耕地保有量(亩)	18.18	18.18	[0]	约束性
9.单位工业增加值用水量降低			[30]	约束性
10.农业灌溉用水有效利用系数	0.5	0.53	[0.03]	预期性
11.非化石能源占一次能源消费比重	8.3	11.4	[3.1]	约束性
12.单位国内生产总值能源消耗降低			[16]	约束性
13.单位国内生产总值二氧化碳排放降低			[17]	约束性
14.主要污染物排放总量减少-化学需氧量			[8]	约束性
15.主要污染物排放总量减少-二氧化硫			[8]	约束性
16.主要污染物排放总量减少-氨氮			[10]	约束性
17.主要污染物排放总量减少-氮氧化物			[10]	约束性
18.森林增长-森林覆盖率(%)	20.36	21.66	[1.3]	约束性
19.森林增长-森林蓄积量(亿立方米)	137	143	[6]	约束性
人民生活				
20.城镇居民人均可支配收入(元)	19109	>26810	>7	预期性
21.农村居民人均纯收入(元)	5919	>8310	>7	预期性
22.城镇登记失业率(%)	4.1	<5	[4500]	预期性
23.城镇新增就业人数(万人)				预期性
24.城镇参加基本养老保险人数(亿人)	2.57	3.57	[1]	约束性
25.城乡三项基本医疗保险参保率(%)			[3]	约束性
26.城镇保障性安居工程建设(万套)			[3600]	约束性
27.全国总人口(万人)	134100	<139000	<7.2‰	约束性
28.人均预期寿命(岁)	73.5	74.5	[1]	预期性

数据来源:1.本表来自《十二五规划纲要》;2.国内生产总值和城乡人均收入绝对数按2010年价格计算,增长速度按可比价格计算;3.[]内为五年累计数。

《十二五规划纲要》的主要目标是围绕“加快经济发展方式转变”而展开,包括经济发展、结构调整、科技教育、资源环境、人民生活、社会建设、改革开放等具体领域,并设立了“国内生产总值”“服务业增加值比重”“城镇化率”“九年义务教育巩固率”等28个指标和相应的目标值(参见表1,其中16个为约束性指标,12个为预期性指标)。

二、对“十二五”规划执行情况的预期及总体评价

如上所述,“十二五”规划的主题是“科学发展”、主线是“加快转变经济发展方式”,其最根本的要求是“要确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展”。那么,根据以上各个具体指标的执行情况分析及其对未来趋

势的预判,并对照“十二五”规划的总体要求,我们对于“十二五”规划的执行情况有以下的总体评价。

表2 《十二五规划纲要》指标的完成情况^a

指标	预期目标				实施情况			进展评估	
	2010年	2015年	年均增长(%)	属性	2011年	2012年	2013年	定量	定性
经济发展									
1.国内生产总值(万亿元) ^b	39.8	55.8	7	预期性	8.7	8.4	7.4	2013年为50.4万亿元,完成目标的90.3%	好于预期,预计能达到规划目标
2.服务业增加值比重(%)	43	47	[4] ^c	预期性	43.4	44.6	46.1	前三年累计提高3.1%,已完成目标的77.5%	好于预期,预计能达到规划目标
3.城镇化率(%) ^d	47.5	51.5	[4]	预期性	51.27	52.57	53.73	前三年累计提高3.8%,已完成目标的94.5%	好于预期,预计能达到规划目标
科技教育									
4.九年义务教育巩固率(%)	89.7	93	[3.3]	约束性	—	91.8 ^e	92.3 ^c	前三年累计提高2.6%,已完成目标的78.8%	好于预期,预计能达到规划目标
5.高中阶段教育毛入学率(%)	82.5	87	[4.5]	预期性	84.0	85.0	86.0	前三年累计提高3.5%,已完成目标的77.8%	好于预期,预计能达到规划目标
6.研发经费占GDP比重(%)	1.75	2.2	[0.45]	预期性	1.84	1.98	2.09	前三年累计提高3.3%,已完成目标的73.3%	好于预期,预计能达到规划目标
7.每万人发明专利拥有量(件)	1.7	3.3	[1.6]	预期性	2.37 ^f	3.23 ^f	4.02 ^f	前三年累计提高2.3件,已超过目标值	好于预期,已经提前达到规划目标
资源环境									
8.耕地保有量(亿亩)	18.18	18.18	[0]	约束性	20.29 ^g	20.29 ^g	20.27 ^g	保有量数值已超过目标值	好于预期,预计能达到规划目标
9.单位工业增加值用水量降低			[30]	约束性	82 ^h	76 ^h	68 ^h	前三年累计下降35.2%,已超过目标值	好于预期,已经提前达到规划目标
10.农业灌溉用水有效利用系数	0.5	0.53	[0.03]	预期性	0.51	0.516 ⁱ	0.52 ⁱ	前三年累计提高0.02,已完成目标的66.7%	略好于预期,预计能达到规划目标
11.非化石能源占一次能源消费比重	8.3	11.4	[3.1]	约束性	8.0	9.4	9.8	前三年累计提高1.2%,已完成目标的38.7%	未达预期,预计很难实现规划目标
12.单位国内生产总值能源消耗降低			[16]	约束性	0.80 ^j	0.77 ^j	0.74 ^j	前三年累计下降8.8%,已完成目标的55.0%	未达预期,预计实现规划目标存在困难
13.单位国内生产总值二氧化碳排放降低			[17]	约束性	1.91 ^k	1.80 ^k	1.73 ^k	前三年累计下降10.6%,已完成目标的62.1%	略好于预期,预计能达到规划目标
14.主要污染物排放总量减少—化学需氧量			[8]	约束性	2552 ^l	2500 ^l	2424 ^l	前三年累计下降7.8%,已完成目标的97.6%	好于预期,预计能达到规划目标
15.主要污染物排放总量减少—二氧化硫			[8]	约束性	2268 ^l	2218 ^l	2118 ^l	前三年累计下降9.88%,已超过目标	好于预期,提前达到规划目标
16.主要污染物排放总量减少—氨氮			[10]	约束性	264.4 ^l	260.4 ^l	253.6 ^l	前三年累计下降7.1%,已完成目标的70.8%	好于预期,预计能达到规划目标
17.主要污染物排放总量减少—氮氧化物			[10]	约束性	2274.0 ^l	2404.3 ^l	2337.8 ^l	前三年累计下降2.8%,已完成目标的28%。	未达预期,预计很难完成规划目标
18.森林增长—森林覆盖率(%)	20.36	21.66	[1.3]	约束性					暂无数据 ^m
19.森林增长—森林蓄积量(亿立方米)	137	143	[6]	约束性					暂无数据 ^m
人民生活									
20.城镇居民人均可支配收入(元)	19109	>26810	>7	预期性	8.4	9.6	7.0	2013年为24292元 ⁿ ,前三年完成目标的90.6%	好于预期,预计能达到规划目标

续表

指标	预期目标				实施情况			进展评估	
	2010年	2015年	年均增长(%)	属性	2011年	2012年	2013年	定量	定性
21.农村居民人均纯收入(元)	5919	>8310	>7	预期性	11.4	10.7	9.3	2013年为7989元",前三年完成目标的96.0%	好于预期,预计能达到规划目标
22.城镇登记失业率(%)	4.1	<5		预期性	4.1	4.1	4.1	实际值小于目标值	好于预期,预计能达到规划目标
23.城镇新增就业人数(万人)			[4500]	预期性	1221 ^p	1266 ^p	1310 ^p	前三年累计3797万人,完成目标的84.4%	好于预期,预计能达到规划目标
24.城镇参加基本养老保险人数(亿人)	2.57	3.57	[1]	约束性	2.84 ^p	3.04 ^p	3.22 ^p	前三年累计增加6512万人,完成目标的65.1%	略好于预期,预计能达到规划目标
25.城乡三项基本医疗保险参保率(%)			[3]	约束性				前两年半提高3.4%,已超过目标值	好于预期,已经提前达到规划目标
26.城镇保障性安居工程建设(万套)			[3600]	约束性	1043	781	666	前三年完成2490万套,完成目标的69.2%	好于预期,预计能达到规划目标
27.全国总人口(万人)	134100	<139000	<7.2‰	约束性	82 ^b	4.95‰	4.92‰	2013年总人口为136072万人,增加值为目标的40.4%	好于预期,预计能达到规划目标
28.人均预期寿命(岁)	73.5	74.5	[1]	预期性	4.79‰				暂无数据

注:a.预期目标来自《十二五规划纲要》,实施情况中数据未经注明,均来自《中国统计摘要2014》。b.国内生产总值和城乡人均收入绝对数按2010年价格计算,增长速度按可比价格计算。c.[]内为五年累计数,按照完成目标的进程推算,前三年(2011—2013年)应完成五年预期目标的60%,若实际完成程度超过60%,定性评估为“好于预期,预计能够达到规划目标”;反之则为“未达预期,预计较难实现规划目标”,具体指标根据各自不同的实际表现情况对定性评估的判断略加调整。d.经第六次全国人口普查(2010年)后,2010年城镇化率调整为49.95%,故2015年的目标值也应调整为53.95%。e.数据来自《全国教育事业统计公报》(2012年、2013年)。f.2011年和2012年数据来自“国务院关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》实施中期评估报告”,2013年数据来自“中国每万人口发明专利拥有量2013年底达4.02件”,2014年1月15日,来源:中国新闻网,http://www.chinanews.com/gn/2014/01-15/5741209.shtml。g.数据来自《中国国土资源公报》(2013年)(国土资源部),经“第二次全国土地调查工作”(结果于2013年12月30日公布),2009年的耕地面积增加2亿亩,增加到20.31亿亩。h.数据来自《国民经济和社会发展统计公报》(2010—2013年)。i.2011年、2012年数据来自“国务院关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》实施中期评估报告”,2013年数据来自“水利部副部长李国英介绍中国节水灌溉状况”,2014年9月29日,来源:中国网。j.单位国内生产总值能源消耗=能源消费总量/国内生产总值(2010年不变价)。k.单位国内生产总值二氧化碳排放=二氧化碳排放总量/国内生产总值(2010年不变价),其中二氧化碳排放总量由各种能源消费量乘以相应的二氧化碳排放系数推算。l.数据来自《中国环境状况公报》(2010—2013年)。自2011年起,环境公报中的主要污染物排放总量统计范围进行了调整,包括工业源、生活源、农业源和集中式污染治理设施,因此《中国环境状况公报》(2010年)中的2010年数据与其他年份不可比,本表中,2010年数据根据《中国环境状况公报》(2011年)中的2011年数据(数值和变化值)进行推算。m.《中国统计年鉴》(2013年)中“森林覆盖率”和“森林蓄积量”的最新数据年份为2008年。n.2013年城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入根据“城乡居民家庭人均可支配收入指数”推算,参见《中国统计摘要(2014)》第57页。p.数据来自《国民经济和社会发展统计公报》(2011—2013年)。q.数据来自“国务院关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》实施中期评估报告”。

(一)“十二五”规划总体实施情况良好,“十二五”期间可在经济发展方式转变上取得显著成效

科学发展的主要表现是经济社会发展“又好又快”,经济发展方式的转变是“由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变”^②。因此,无论是在经济增长、产业

结构调整,还是教育科技水平进步、城乡居民收入增长、基本公共服务水平提高等方面,“十二五”规划的实施均取得了较好的成绩;即使是表现未达预期的节能减排和环境保护等领域,也有若干指标超出了规划的预定进度甚至是提前达到规划目标。从《十二五规划纲要》所定的28个指标仅有3个指

标进展未达到预期来看,“十二五规划”总体实施状况良好,我国在经济发展方式转变上所取得的成绩是实实在在、有目共睹的(参见表2)。

“十二五”规划的实施之所以能够取得明显的成就,既有客观的原因,也有主观的努力。

在客观方面,伴随着国内外环境的一系列变化,包括资源环境约束加强、人口红利减弱、人均收入进入到中高水平、技术模仿空间缩小、产业结构变化等种种因素,我国的经济增长告别过去10%以上的高速增长时期,逐渐进入到由高速增长阶段向中高速增长阶段的过渡期,这一增长阶段的变化对我国经济社会发展的影响将是全方位和极其深远的。反映在“十二五”规划的执行过程中,经济增长速度的放缓客观上将减少对于资源要素投入和相应的污染排放,从而缓解节能减排和环境保护的压力,有助于加快经济发展方式的转变;但与此同时,经济增长速度的下降也会导致财政收入的下降、居民收入持续增长的压力、各项公共服务投入的不足,从而可能导致在这些领域的指标表现恶化。总体来看,增长阶段转换所导致的GDP潜在增速下降,在客观上有利于经济发展方式的转变,有助于“十二五”规划的顺利实施。

在主观方面,我国“十二五”规划中相关指标的设置以及相应的监督考核,也促进了各级政府官员观念的有效转变,约束并引导了他们的行为,使他们的主观愿望和具体行为更多地转到推动经济发展方式转变的各项工作上来。与此同时,经济增长潜在速度的下降,也在一定程度上纠正了各地一味追求GDP增长的错误倾向,缓解了各级政府在“GDP至上”竞争中的巨大压力,使得他们可以更从容地对待本地经济增长的表现,将更多的精力放到推动产业转型升级、技术创新、公共服务和环境保护等领域上来。

总体来看,在“十二五”规划执行前三年,我国在经济发展方式转变的众多领域已经取得了扎实的进展,在经济增长速度放缓的大背景下,预计整个“十二五”期间,我国在经济发展方式转变上所取得的成绩将更为突出。

(二)“十二五”期间我国经济社会发展依旧运行在新旧阶段的转轨期,离“十二五”规划所要求的“转变经济发展方式取得实质性进展”目标仍有一定的距离

尽管“十二五”期间我国在经济发展方式转变

上取得了积极的成效,然而离“十二五”规划所要求的根本目标,即“转变经济发展方式取得实质性进展”,尚有相当的距离。之所以有这样的判断,主要是因为:

首先,在具体指标表现上,节能减排、环境保护等领域依旧面临着严峻的形势。根据以上分析可知,所有未能达到预期的指标,即“非化石能源所占比重”“单位生产总值能源消耗”“氮氧化物排放”,均在能源和环境领域;再加上随着环境形势的变化,一些重点领域如雾霾、土壤污染等领域还没有选择合适的指标加以显现,所以我国面临的节能减排和环境污染形势要比“十二五”规划中指标的表现更为恶劣。此外,在产业升级、技术进步、城乡和区域协调发展、社会治理、财政金融风险防范等方面,依然存在着各种严峻的挑战,其具体表现仍有待实质性的改善。

其次,各种指标的具体表现是相应体制机制下的执行结果,换言之,正是一定的制度环境决定着各项指标的实际表现。从这个角度来看,要实现“转变经济发展方式取得实质性进展”,关键是要看“相关的体制机制是否取得了实质性的变革”。而在“十二五”时期,尽管党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》已经吹响了全面深化改革的总号角,但一些决定着经济发展方式转变的重大体制机制改革,例如财税体制改革、土地制度改革、基本公共服务制度改革、户籍制度改革、国有企业改革、能源体制改革等,不是刚刚破题,就是仍在讨论研究改革方案中,尚未启动,“十二五”时期已经仅剩下一年的时间,预计在上述重大体制机制改革方面,很难取得实质性的突破。

总体来看,与经济增长潜在速度换挡阶段的情况相类似,“十二五”期间,我国在制度环境上仍然处在新旧体制的变革期。可以说,目前传统的经济发展模式仍然具有很大的惯性,依旧在很大程度上主宰着我国经济社会发展的方方面面;但同时,一些新的变化正在产生,一些新的制度正在探索,一些新的势力正在形成,这些新变化将会真正引导我国经济社会发展进入新的时期、迈上新的轨道,而我国在“十三五”乃至更长时间内是否能够实现“发展方式的实质性转变”,将取决于上述变化能否不断持续、扩展和深化到经济社会发展的各

个方面,从而启动相关体制的全面改革。

三、“十二五”规划制定和执行中的经验教训 以及对“十三五”规划制定的启示

根据以上对“十二五”规划实施情况的分析,可以从“规划指标目标值的确定”“规划指标的选择”“规划的执行”和“规划思路的调整”等四个方面来考察“十二五”规划制定和执行过程中的经验教训,并给出对“十三五”规划制定的启示。

(一)在设定指标目标值时,建议根据不同指标的性质区分“实然”和“应然”,“约束性指标”的目标设定体现“应然要求”,“预期性指标”则按照“实然状况”确定目标值

在“十二五”规划中将GDP增长速度定在7%,并将其设为预期性指标。这样做的目的显然是希望淡化“唯GDP论”的导向,促使各级政府更多地将工作重点转向“促进经济发展方式转变”方面,因此设定一个较低的GDP增速,从这个角度而言也无可厚非。

然而,GDP是一个牵一发而动全身的指标,后面的能耗强度、碳强度、服务业比重等各项指标都与其有密切关系。由于GDP的规划指标值一向定得过低,“九五”“十五”“十一五”规划中均是如此,最终实际表现值远高于设定的目标值。GDP增长目标的制定长期脱离实际,一方面使得各级政府部门无法以严肃认真的态度对待国家五年规划中的GDP目标,难以有效发挥五年规划中这个最重要指标的作用;另一方面也容易造成各个相关指标的扭曲和失真,给其他指标目标值的合理确定和实施带来困难。

之所以会产生上述困扰,某种程度上是因为在“十二五”规划设定具体指标的目标值时,混淆了“实然”和“应然”目标。所谓“实然”,就是按照最有可能发生的状况设定指标目标值,而“应然”则是按照设想需要发生的状况设定目标值。一方面将GDP设为预期性指标,是想表明政府对其已无强制要求,是一种该怎样就怎样的“实然”状态;另一方面又有意低估GDP增速目标,暗含着防止“唯GDP论”的“应然”愿望,所以才会在GDP指标目标设置上进退失据。

因此,在“十三五”规划中,建议根据不同指标的性质区分各项指标的目标值,确定“实然”和“应

然”性指标。如果是“预期性”指标,表明对此指标的表现并无强制性的要求,所以应该按照最有可能发生的“实然状态”设置指标值,例如GDP增速,如果将其设定为“预期性”的,其目标设定最好根据经济实际发展的趋势来决定。而对于“约束性”指标,体现的是政府的承诺和强制达到的要求,可以按照“应然”的标准对目标值加以设定。

(二)应根据经济社会发展形势的变化和实际需要合理增减指标,“十三五”规划应更加注重选择反映质量变化(尤其是制度质量变化)而非简单数量变化的指标

《十二五规划纲要》中的28个指标,除指标目标值设置的不合理外,更为严重的问题是,指标选择不合理,主要体现在以下方面:

一是该选的指标没有选上。例如前面所说的环境污染中,尽管四项指标中有三项执行情况好于预期,但与现实中日益严峻的环境形势形成反差,这反映出一些本应纳入的重要指标,例如PM2.5、土壤的重金属污染等,并没有纳入,从而导致指标表现与现实情况的不符,所以在“十三五”规划中,必须根据形势的变化和实际需要增加相应的指标。

二是不该选的指标选上了。例如,城镇登记失业率指标,由于该指标目前存在缺陷,在就业形势分析中,很少有人会将其作为一项有效指标来对待。事实上,它在“十二五”前三年均保持在同一个数值,故难以真正反映我国就业形势的变化。

三是过多选择了数量指标。目前《十二五规划纲要》中的绝大多数指标都是数量型的,例如就业增加多少人,入学率增加多少,参保率增加多少,保障房开工多少,然而,对于质量进行考察的指标却非常缺乏。

在“十三五”期间,质量型的指标将会占据越来越重要的地位。这一方面是因为单纯依靠数量型指标,已经难以考察实际改善的余地,参保率、升学率到了100%就不可能再往上升了;另一方面是因为,质量型指标才能更好地反映相关领域的变化,例如在教育领域,人们不仅希望了解孩子是否进入学校,更希望了解是进入到怎样的学校,这些学校具有怎样的教学条件和教学水平。更为重要的是,如前所述“十三五”时期将真正进入到全面深化改革阶段,对于制度和质量变化的考察将成为这个时期的重点,正是这些改革的推行是否顺利、制度的改善是

否到位将决定着我国经济社会发展的整体状况,所以如何合理选择恰当的制度质量指标并设定相应的目标值,应是“十三五”规划制定所需要考虑的重要内容。

(三)在规划执行过程中,对相关指标的实施,在强化上级部门监督考察的同时,要充分调动社会和民众的积极性,将群众参与和满意度评价作为规划指标执行的重要内容

目前在五年规划各项指标的执行过程中,尤其是约束性指标,许多都是依靠各级政府部门层层分解指标并加以监督考核的方式而落实下去的,伴随着指标越来越多、越来越复杂,这套主要依赖行政手段推行规划实施的方式必须加以变革和完善,才能有效保证规划执行的实际效果。

首先,由于上下级政府之间存在着信息不对称和激励不相容的问题,一般情况下,上级部门往往通过指标设定、统计、检查、审查、评估等各种手段来进行规划指标的实施。每一类指标的考核实施,几乎都需要花费大量的时间、人力和物力。而就目前政府的能力来看,尤其是相对薄弱的统计监测能力,很难保障许多考核的有效性。例如碳强度指标,由于全国大部分地区的二氧化碳统计监测体系尚在建立完善过程中,就很容易使相应的考核流于形式。所以,规划设置的指标越多,所需要的人力、物力也就越多。如果一味地想通过大量行政投入来大幅提高考核能力,从而消除上下级政府的信息不对称和激励不相容的问题,在现实中也很难行得通(成本过高以至于没有可行性)。

其次,如果想通过大幅提高惩戒的力度来有效提高考核的作用(例如,采用一票否决、下级政府在完不成相关指标考核时,其直接上级领导也担负连带责任等),其效果也是有限的。过于严苛的惩罚措施可能会产生“物极必反”的效果,反而容易导致“目标替代”效应(即下级政府会将更多的精力用于如何应付上级部门的考核,而非真正完成工作上任务)和“政府间的共谋行为”的现象(即不同层级政府串通合谋来共同应对更上一级部门的考核)。所以,在“十三五”规划中,一方面,鉴于形势的变化和实际的需要,必然还要设置一定的指标,尤其是约束性指标;另一方面,各级政府的资源和能力又是有限的,在这种情况下,要充分发挥社会和普通民众的力量,调动相关各方的

积极性。因为解决各级政府间信息不对称和激励不相容问题的有效办法不是一味地加强“从上到下”的管理,而是要转换思路,充分发挥“从下到上”的评价监督作用。因为事实表明,干部做得好不好,群众最有发言权。

在“十三五”规划实施过程中,可以考虑充分利用“群众满意度”评价等各种机制,扩大参与“群众满意度”的范围,完善相关程序,发挥社会和群众的评价作用,从而有效解决规划指标执行过程中存在的信息不对称和激励不相容的问题。

(四)在未来五年乃至更长的时间内,重新思考“十三五”规划制定的理论范式、根本逻辑和话语体系,并选择合理的方向和目标,可以考虑围绕全面深化改革、完善中国特色社会主义制度的逻辑展开,重点关注“国家治理体系和治理能力的现代化”所涉及的各个领域

可以看到,“十二五”规划与“十一五”规划基本上都秉持着“发展方式转变”的一贯逻辑,希望实现“又好又快”科学发展的要求,事实上,早在“九五”(1996—2000年)计划中,已经提出了“积极推进经济增长方式转变”的要求^③。因此,“发展方式转变”的理论范式和话语体系一直贯穿着从“九五”计划到“十二五”规划,整整持续了20年。那么,在“十三五”规划的制定和实施中,是否还需要秉持同样的逻辑、范式和话语体系呢。

事实上,从“十三五”开始,“发展方式转变”支配下的逻辑、范式和话语体系可能会越来越不适应我国经济社会发展的变化和要求。这个判断基于以下理由:

首先,如前所述,我国的经济增长潜在速度已经逐渐在下降,经济社会发展将进入到一个全新的阶段。在这个阶段中,随着潜在经济增速下滑和经济结构的调整,整个经济社会发展将迎来全面深刻的变化,其中的一个可能变化就是“发展方式转变”的话语体系将越来越难以描述经济社会发展所面临的主要矛盾。前面已经提及经济增速的下降、经济结构的调整和技术进步在客观上会缓解目前经济运行所面临的资源环境压力,有利于加快经济发展方式的转变。

其次,如前所述,制度环境是决定经济社会表现的根本因素,经济发展方式只是“果”,特定的制度环境才是“因”。在重视“果”的同时,更需要进一

步对“因”进行关注。党的十八届三中全会提出“全面深化改革”的号召,事实上也是要对制度环境这个经济社会表现的“因”做文章。在“十三五”乃至更长一段时间内,是否能顺利地推进改革,实现“国家治理体系和治理能力现代化、完善中国特色社会主义制度”的总目标,不仅关系到改革本身的成败,更影响着经济社会发展能否继续保持健康稳定地运行,也是经济发展方式能否真正实现实质性转变的关键。

有鉴于此,在“十三五”时期乃至更长一段时间内,能否适应经济社会发展形势的变化和需要,适时坚决地推进改革,以实现相关制度的根本性改变,将可能是我国经济社会发展长期面临的主要矛盾。所以,在“十三五”规划的制定和实施中,可以考虑围绕“全面深化改革,完善中国特色社会主义制度”的逻辑展开,重点关注“国家治理体系和治理能力的现代化”所涉及的各个领域,包括从中央到地方关系制度建设、法治建设、公共服务制度建设等一系列重大制度的调整和完善,并从中选择相应的合适指标和目标值。

注释

①以下简称《十二五规划纲要》,由于我国的“十二五”规划是一个相当复杂的规划体系,它不仅包括

国家层面的规划,也包括省、市、县等各级行政区域的规划;不仅包括经济社会的整体规划,也包括能源、交通、农业等各具体领域的专业规划,其中《十二五规划纲要》是站在国家层面对全国未来五年的经济社会发展做出总体布局,是整个“十二五”规划体系的总纲。有鉴于此,本文的分析将不会涉及地方和专业的规划,而是主要围绕《十二五规划纲要》展开讨论。②参见胡锦涛:《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,2007年10月15日。③参见李鹏:《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》,第八届全国人民代表大会第四次会议,1996年3月5日。

参考文献

- [1] 国务院.关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》实施中期评估报告[R].第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议,2013-12-25,中国人大网.
- [2] “十一五”规划纲要实施情况中期评估报告[R].国务院发展研究中心产业经济研究部,2008,(7).
- [3] 宣晓伟.“十二五”期间节能形势展望[R].国务院发展研究中心调研报告,第108号(总3863号),2011-06-15.

Analysis on the Implementation of 12th Five-year Plan and Its Enlightenment to Formulating the 13th Five-year Plan

Xuan Xiaowei

Abstract: The 13th five-year period (2016-2020) will be the crucial period of deepening reform & openness and transition of development mode, and it also will be the important phase of building XiaoKang society in China. There are four policy suggestions to the devise of 13th five-year plan based on the evaluation of 12th five-year plan implementation. (1) It is needed to distinguish the “should be” and “would be” when we set the indicators’ targets according to the attributes of different indicators. “Compulsory indicators” can reflect the “should be” requirement and “Guide indicator” targets need to be set on the reality. (2) Adjust the indicators according to the change of economic and society and put more emphasis on the “quality” indicators especially “the institution quality”. (3) Increase public participation in the five-year implementation process, include the mass-assessment to the evaluation of local official behavior in the five-year plan implementation. (4) Rethink the paradigm, logic and words of five-year plan in the long term.

Key Words: The 12th Five-year Plan; The 13th Five-year Plan; Plan Formulation; Target Value; Institution Quality

(责任编辑:晓 力)