

习近平总书记指出，用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。自新中国成立以来，我国编制实施14个五年规划（计划），创造了世所罕见的经济快速发展奇迹。规划是我国国家治理体系的重要组成部分，可以说，一部规划史，就是一部新中国的经济史。从世界经济的历史大视野来看，规划制度并非中国独有，许多国家都实施过各种形式的规划制度，但实施效果却参差不齐，尤其是能像中国一样长期坚持并取得重大经济成就的很少。比较我国与其他国家的规划制度与历程，可以更好地理解我国的五年规划制度，更好地认识和学习新中国经济史，理解中国国家治理体系的制度优势。

世界各国的规划制度兴衰

现代国家规划制度的雏形最早出现在第一次世界大战期间，比如德国等国家制定了全国性的经济规划制度，目的是为了在战争期间迅速管理和配置非常稀缺的战略物资资源。联共（布）第十六次代表大会上制定并通过了苏联1928—1932年国民经济计划，这标志着五年规划制度在全世界的诞生。苏联通过两个五年规划，初步建起了独立的、比较完整的国民经济体系，实现了以重工业为主的工业化，工业总产值迅速跃升至欧洲第一、世界第二。

由于苏联的巨大成功，五年规划制度被许多发展中国家视为通往工业化道路的灵丹妙药。于是，20世纪30年代后，世界上出现了席卷全球的计划化浪潮，约占世界总人口1/3的国家采用了计划经济体制，他们中大部分模仿了苏联的五年规划制度。受经济大萧条和凯恩斯主义的影响，美国也于1934年成立了国家规划委员会，通过制定规划推动联邦项目的实施，取得了积极成效。

第二次世界大战后，规划制度进入鼎盛时期。许多战后国家由于面临物资和资源的紧缺，都引入了中央计划体系，由政府对经济进行干预，以更加理性地管理资本和市场。比如法国和日本引入了宏观经济规划，法国成立了国家计划委员会，日本成立了经济企划厅，荷兰、挪威、比利时、英国、意大利和丹麦等国家也纷纷效仿。此外，大部分非洲国家从殖民统治下解放以后都选择了规划制度，这一时期在世界各个国家勃兴的规划制度被世界银行称

从比较经济史视角理解中国五年规划制度

□ 尹俊

为一项改变世界经济版图的伟大人类实验。

然而好景不长，从20世纪60年代开始，规划制度开始出现危机，尤其是20世纪70年代非洲的发展规划总体上宣告失败，世界逐渐出现了去计划化的浪潮。随后苏联和东欧开始了规划制度的改革，主要是以“滚动”年度计划的方式增强规划的灵活性。然而随着苏联解体、东欧剧变，社会主义国家开始从计划经济向市场经济转型，在此过程中，大部分国家都抛弃了计划体制，并且是“倒脏水时把孩子一起倒掉”式抛弃了规划制度，只有少数几个国家保留了下来。与此同时，在全球新自由主义思潮的影响下，美国、欧洲和东亚资本主义国家（地区）也逐步取消了规划制度。

中国是少数长期坚持五年规划制度的国家之一。从1953年开始的“一五”计划，到2021年开启的“十四五”规划，中国的规划制度经历了从探索到改革、再到科学发展的三个阶段。“一五”到“五五”是规划制度的探索时期，虽然规划制度经历了曲折，但是我国在规划制度的探索中积累了大量的经验，并初步形成了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。“六五”到“十五”是规划制度的改革时期，这个时期我国处于计划经济体制向市场经济体制的改革转轨阶段，成功实现了党的十三大提出的“三步走”战略的前两步目标，我国规划制度特色初显，程序逐步规范。“十一五”至今是规划制度的科学发展时期，这个时期我国正式将计划改名为规划，在五年规划制度的指引下，我国经济社会取得了举世瞩目的成就，成功实现了从富起来到强起来的伟大飞跃。中国的规划制度不仅在

实践中发挥了重大作用，还为许多发展中国家提供了重要的示范。

三种类型的规划制度

自规划制度诞生以来，虽然不同国家规划制度的形式看似相同，但是从规划编制和规划实施两个维度来分析，可以分为三种类型。从规划编制维度来看，可以分为机械性全面计划（全面计划+难以调整）、适应性宏观计划（宏观计划+科学调整）、指导性抽象计划（抽象计划+无需调整）三种类型。从规划实施维度来看，可以分为控制性任务治理（自上而下+约束为主）、激励性目标治理（凝聚共识+激励约束）、放任性自发治理（自下而上+激励为主）三种类型。

相互组合后，我们可以归纳为三种类型的规划制度。

一是机械性全面计划与控制性任务治理的组合，也就是在规划编制中对经济社会等方方面面的内容作出非常详细的计划，由于规划内容面面俱到，每一项调整都需要重新计算，因此调整相对较难；在规划实施中以自上而下的行政指令为主，重点运用指令性指标进行约束控制。苏联的五年规划制度总体可以归为此类型。

二是适应性宏观计划与激励性目标治理的组合，也就是在规划编制中主要制定宏观战略层面的计划，并且可以根据环境的变化及时调整；在规划实施中，既注重自上而下的行政指令，也鼓励自下而上的灵活创新，能够综合运用约束性、预期性指标进行激励和约束。中国

的五年规划制度总体可以归为此类型，尤其是改革开放以后的五年规划。中国五年规划是一种宏观战略规划，是一种规范性政策而不是禁止性政策，主要为各级政府设置了一个框架，在这个框架内，各级政府可以制定出不同的行动方案，这些方案彼此联系，有时又相互矛盾，因此灵活调整和自主决策的空间较大。此外，这种宏观战略规划还可以实时评估和调整，而且可以吸收多方参与主体的意见，更广泛地反映企业和社会的利益。在规划实施的过程中，中国的五年规划一方面有对各级政府的目标约束，另一方面还有对市场主体的目标引导和激励，是激励性目标治理的具体表现。

三是指导性抽象计划和放任性自发治理的组合，也就是在规划编制中主要制定一些更为宏观抽象（比如价值层面）的计划，因此无需根据环境的变化来调整；在规划实施中，主要是以自下而上的自发治理为主，以激励为主，很少运用指标约束。法国等一些西方资本主义国家的五年规划制度总体可以归为此类型。

中国五年规划制度的成功得益于弹性规划制度

回顾我国五年规划的历程，虽然最初学习了苏联模式，但我国规划制度一直在不断探索、改革、发展和完善，形成了“适应性宏观计划+激励性目标治理”的科学规划制度。相较而言，中国的规划制度本质上是一种柔性的、较为灵活的弹性规划制度。

为什么弹性规划制度在实践中如此有效

做点轻松的工作，甚至不工作，就可以享受到各种保障，冬天可以去滑雪，夏天可以去海边晒太阳，而且这样的日子是普遍的，人人可以享有的，是不是很惬意？这当然令人向往。还记得前些年，很多人羡慕北欧国家的日子，认为那才是我们的方向和目标，幻想有朝一日国家能够包揽我们所需要的一切，就像有些学者所说的，社会福利覆盖每一个公民“从摇篮到坟墓的一生”。近来强调共同富裕，有些人又陷入了这样的迷思，某些不适当的情绪涌上心头，以为高福利、全福利的时代就要到了，好在权威部门和有识之士果断发声：共同富裕需防落入“福利主义”陷阱。

共同富裕—福利—福利主义—福利主义陷阱。你看，从共同富裕到“福利主义”陷阱也就一两步之距，他们虽然没有血缘关系，但它们是近邻，俗话说远亲不如近邻，这个近邻的关系如果处理不好，摔入陷阱就有可能。

“福利”这个词还是很有魅力的，也是很有想象力的，按一般人的理解，就是利益、待遇和保障。而福利主义就显得很有学问了，已经上升到政策、制度和学说理论的层面了。作为一种社会思潮，它产生的时间也比较早，大概在19世纪末期就开始流行，它有自己的代表人物和学说体系，但本质上是为挽救资本主义制度所进行的局部改良。从一些公认的福利国家的实践来看，的确带来了一些好处，比如，比较普遍地提高了居民生活水平，一定程度上减缓了两极分化，缓和了社会矛盾。但是它的副作用可不容小视，第一，会使人过度依赖福利而变得懒惰、懈怠，不愿意工作，不愿意奋斗，逐渐失去进取心和创造力；第二，大规模的、持续性的福利开支会增加政府负担，使国家不堪重负，而增加税收又会增加企业和个人负担，形成非良性循环，从而给经济运行带来破坏；第三，福利制度一旦形成民众依赖，在政府经济困难时，缩减福利往往会引发社会动荡；第四，如果政府为了维持福利进行不断举债，那么债务危机就已经迫在眉睫了，政府破产就会成为现实，曾经的希腊就是明显的例子；第五，一些西方国家政党在竞选时，为了讨好选民、拉拢选票，大开口支票，不顾实际地承诺福利只增不减，实际上是对国家和人民的不负责任，体现了资本主义民主的虚伪；第六，个别发达资本主义国家一旦发生债务危机，便利用霸道手段千方百计转嫁危机，割全世界人民的韭菜……

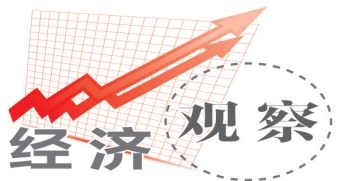
福利主义的这些负面作用形成了“福利主义”陷阱，但福利主义具有深厚的道德基础，致使一些人在走向陷阱的时候还趾高气扬。在我国，福利政策、福利制度乃至福利国家，一直为一些人所倡导和向往，因此在推动共同富裕取得实质性进展的过程中，讲

呢？正如习近平总书记所说，实践证明，中长期发展规划既能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又能更好发挥政府作用。刚性规划制度认为政府和市场是对立的，要么只重视政府的作用，要么只重视市场的作用，而弹性规划制度的重要优势就是实现了政府和市场“两只手”的有机统一、相互补充、相互协调、相互促进。

具体而言，中国五年规划的编制既是政府对不同发展阶段的宏观战略性问题进行长期性、延续性的科学计划，也能充分吸纳市场的诉求，适应市场需要，对目标、内容、任务进行不断调整。中国的五年规划不是僵化的五年一度的一次性工作，早在改革开放前就已经是中央和地方在每个年度不断研究、协商、试验、评估、调整年度计划，自上而下和自下而上双向发力的循环过程，这些做法让中国避免了规划一旦出台就无法调整的困境。尤其是面对艰巨的宏观经济挑战时，比如2020年初暴发的新冠肺炎疫情对市场带来突如其来的冲击，中国果断在政府工作报告中不明确经济增长的具体目标，显示出规划制度极强的适应性。

中国五年规划的实施也不仅仅是政府的事情，而是将各个层级不同领域的政策主体相互连接成为一个庞大的网络，引导或激励各类经济主体的活动，塑造或制约各级政府的行为。因此，中国的五年规划，不是简单下达行政命令，而是在尊重市场规律的基础上，用改革激发市场活力，用政策引导市场预期，用规划明确投资方向，用法治规范市场行为。这种弹性规划制度既能够运用计划这只“看得见的手”，提供公共服务，促进社会进步，也能够运用市场这只“看不见的手”，提供良好投资环境，促进经济增长，通过“有效的市场”和“有为的政府”，在实践中破解了这道经济学上的理论难题。

（作者单位：北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院）



如何看待当前全球能源市场紧缺

□ 陈建奇

近期，在供需缺口加大下，欧洲天然气价格飙升导致欧洲爆发能源市场紧缺，并且有向印度等新兴国家蔓延的迹象。能源问题引发世界各国的高度关注，特别是冬季来临能源需求持续上升，能源供需缺口可能继续扩大，全球能源市场紧缺问题短期不容乐观。如何正确看待全球能源市场紧缺及其根源，成为应对全球能源市场紧缺冲击的重要前提。

非地缘政治因素是本次能源市场紧缺区别于历次能源危机的显著特征

能源危机并不少见，能源价格大幅暴涨是共性特征，都对经济社会发展产生重大冲击。特别是工业革命以来，能源成为各行各业稳定发展的重要保障，能源问题已经成为制约经济和社会发展的主要因素。较长时间内世界能源市场交易的通常指一次能源。石油、天然气、煤炭等属于一次能源，电力及热力等构成二次能源。历史上出现具有重大影响的能源危机，都与石油有关，理解本次能源市场紧缺与此前的差异，重点在于分析一次能源与二次能源的不同。

一次能源属于化石能源，具有不可再生特性。产油国与石油进口大国之间的地缘政治冲突客观上会对能源供需产生重大冲击。历史上具有重大影响的能源危机，分别是1973年、1979年及1990年的石油危机，都有明显的地缘政治因素，这是由石油等一次能源的特点决定的。

相比历次的能源危机，本次能源价格波动并非源于激烈的地缘政治冲突，而是呈现价格在不同能源市场的传导蔓延。2021年9月以来，欧美天然气、动力煤、原油等能源价格大幅上涨，10月初动力煤价格较2020年同期分别上涨440%左右及300%左右，布伦特和西德克萨斯轻质中间基原油价格相比2020年同期都上涨超过90%。一次能源价格上涨推升了二次能源价格的飙升，意大利、西班牙、德国等电价都比2020年上涨超过150%，美国居民电价创下历史新高。除发达国家之外，发展中国家能源问题也十分突出。例如，巴西由于干旱而导致水电发电压力较大，一次能源价格上涨导致火发电成本激增。本次能源市场紧缺，既体现为石油、天然气等一次能源的价格暴涨，也体现为电力等二次能源突出的供需矛盾，这是本次能源问题的重要特征。

经济政策因素构成此次能源市场紧缺的深层次根源

石油等能源除了具有战略储备物资属性之外，本质上还是商品，理解价格异动的原因必须从能源市场供求状况进行分析。观察能源市场环境，2020年新冠肺炎疫情全球性扩散导致全球经济出现大幅减速。国际货币基金组织数据显示，2020年全球经济下滑3.1个百分点，成为自20世纪80年代以来最大幅度的下降，全球经济减速促使能源需求急剧萎缩，能源市场供过于求的问题突出，石油期货价格甚至出现了负数的现象，引发业界对于能源经济行业发展前景的巨大担忧。石油等能源顺应全球经济减速而采取减产限产的措施。2021年以来世界主要国家经济出现较大反弹，客观上对能源需求持续增加，但疫情前景不明朗及全球经济分化制约着市场判断的分化，业界对能源发展判断并不一致，石油等能源未能随着经济增长反弹而持续增加供应的问题突出，全球经济恢复滋生能源市场紧缺也就能得到部分解释。

然而，历史经验表明，全球经济剧烈波动并不必然导致能源市场紧缺。回顾2008年金融危机的影响，当时全球经济也出现了急剧减速而后大幅反弹的V型变化，但能源市场并没有出现紧缺的局面，本次能源市场有何特殊性？

从政策因素来看，近年来世界主要国家将气候变化问题视为人类未来的重要挑战，倡导绿色发展已经逐步形成共识。其中，减少化石能源而大力发展新能源，成为人类实现绿色发展目标的重要举措。在此背景下，与化石能源相关的投资面临较大风险，相关企业保持观望的态度或者缩减投资。这促使石油等化石能源供给缺乏价格弹性。全球经济恢复未能伴随化石能源的同步扩张，是本次石油等一次能源出现市场紧缺的重要原因。

虽然一次能源由于缺乏弹性而较难迅速调节以弥补供需缺口，但近年来世界不少国家大力发展新能源，风电、光电等清洁能源较快扩张，相关政策措施增加了电力等二次能源的供应，客观上有助于缓解一次能源价格暴涨引发的电力供需缺口问题。然而，风电、光电等新能源与天气、季节有着较强的相关性，持续的阴雨天天气促使阳光不足，光电无法满负荷发电。在风平浪静的时候，风力发电就无法持续。而当阳光普照与风力较强的时候，光电与风电供应大幅增长，超过经济社会发展的实际电力需求，但储能基础设施尚无法满足清洁能源在高峰时过量发电

的储备需要，难以发挥新能源发电削峰填谷的作用。从这个角度看，新能源储能等技术发展滞后构成二次能源危机的重要因素。

全球能源市场紧缺除供需失衡之外，还有流动性泛滥的原因。价格是货币的现象，能源市场紧缺与新冠肺炎疫情暴发以来的超宽松货币政策也有着重要关系。伴随疫情全球性扩散，美国等货币发行国采取积极的刺激计划，实施增发货币与降低利率等超宽松货币政策。尤其是美联储资产在疫情暴发一年时间增加了一倍左右，大幅增加了全球市场的流动性，对全球经济形成拉动作用，客观上对能源等商品价格产生上涨压力。

统筹发展和安全，应对能源市场紧缺的政策重点

我国应对当前能源市场紧缺不仅要促进短期的供需平衡，也要推动国际协调，更加科学制定能源转型的各项发展战略。

一方面，坚持统筹发展和安全，加强能源设施建设，守住不发生系统性风险的底线。平抑能源价格波动及应对能源市场紧缺的短期政策就是增加能源供给，这亟待加强国际协调，促进油气大国增加能源出口，重点考虑缓解地缘政治压力，推动俄罗斯等国家增加油气供应，促进煤炭出口国家增加煤炭出口，缓解全球能源需求的压力。同时，可出台财政金融政策，为能源企业投资创造稳定的环境，构建能源资源保障体系，为应对能源价格波动提供重要的支撑。

另一方面，科学把握能源发展规律，稳步推动能源结构转型。从中长期来看，实现“双碳”目标，客观上要求能源结构深层次调整，必须大力发展新能源。但新能源发展有赖于技术创新，当前储能基础设施仍然未能满足风电、光电等储能需求，必须深刻分析能源技术发展的趋势，科学把握能源变革的规律，深入研究与经济社会发展相适应的能源转型时间表、路线图，在此基础上，注重宏观政策的连续性，避免能源市场大起大落，重点通过市场手段，推动传统能源与新能源市场协调发展，大力鼓励新能源技术创新，为中长期的能源变革与结构优化发挥重要作用。



共同富裕谨防『福利主义』陷阱

□ 乌裕尔

清楚二者的根本区别，讲清楚福利主义的危害，十分必要。

我们是共产党领导的社会主义国家，我们所讲共同富裕有自己的特定内涵，就是全体人民通过辛勤劳动和相互帮助，普遍达到生活富裕富足、精神自信自强、环境宜居宜业、社会和谐和睦、公共服务普及普惠，实现人的全面发展和社会全面进步。这样一个表述与福利主义有本质不同，特别是我们强调，要通过辛勤劳动和共同奋斗来实现共同富裕、共同享有，强调共同富裕的长期性、艰巨性、复杂性，强调共同富裕是包括精神富裕在内的全面的富裕，强调政府不会大包大揽，强调要防止出现“养懒汉”“等靠要”等现象，等等，无一不是在和福利主义划清界限。所以，虽然是近邻，但绝对是近而不同。

