

规划：中国政策过程的核心机制*

■ 韩博天(Sebastian Heilmann) 奥利佛·麦尔敦(Oliver Melton)

[内容提要]目前中西方对中国政策过程的研究大都忽略了规划这个核心机制。与西方国家以立法为目标的政策过程不同,中国政府自2003年以来一直努力完善规划机制,希望以此建立起一个可预见的政策过程。通过对中长期规划及其子规划过程的研究,我们发现,规划在中国远远超出一个政策文本或一个封闭的政策过程,而是中央和地方多层次、多主体之间通过各种互动模式,不断协商、起草、试验、评估、调整政策的循环过程。通过规划机制,各个层级不同领域的政策主体相互链接成为一个庞大的网络,输出不计其数的政策文本,引导或干预经济主体的活动,塑造或制约各级政府的行为。规划依附行政层级体系运行,但决定其效率的却是党的干部考核制度。这个特点使中国与其他东亚发展型国家有了本质区别,也超越了现有西方主流解释框架,因此我们呼吁摆脱制度学派的束缚,进行理论创新。

[关键词]政策过程 中长期规划 层级互动 治理模式 干部考核

一、引言

长期以来,计划是西方研究中国政治经济的一个盲点,大部分学者把“取消计划”和“从计划到市场的转型”视为中国体制改革的基本途径,因此很多论文在解释中国经济增长现象时,很少甚至不提及计划的作用(参见Chai, 1998; Liew, 1997; Brandt and Rawski, 2008; Huang, 2008; Naughton, 2007; Chow, 2007)。对中国中长期规划的普遍看法是,既无力应对复杂多变的发展状况,对经济增长也没有实质影响,不过是政

府所做的表面功夫。出于这些原因,西方的学术界因此更愿意关注市场化、监管、国企改革、民营企业 and 私有财产保护这类话题。

跟主流研究相反,本文所要表述的观点是“计划在中国从未消失”。特别是1993年以后,计划的职能、内容、制定过程和方法发生了根本转变,新型计划体制不但为市场发展和政府放权提供了空间,同时也为行政部门和执政党对经济保有控制力提供了保障。2005年计划更名为规划后,规划更是成为制定各种公共政策的主要手段。因此研究规划体系,能让我们更好地理解中

国政治体系中特有的中央和地方之间摇摆不定的互动关系,以及机构权威和自治并存的复杂性。规划在中国政治的运作过程中,是确定政策优先顺序的推动力,是政策调整的界限,是授予机构权力的依据,是决定各级政府之间权力分配的关键。更重要的是,我们将会在下文证明,规划已经成为治理各种问题的核心机制。

二、1978年~1993年计划外的经济增长

目前仅有一小部分文献指出新型计划体系对中国经济发展的速度和模式所起的作用(参见Bramall, 2009: 473-474; Melton, 2010),更为接受的解释则是巴里·诺顿(Barry Naughton)1995年所编著的一书《计划外的增长》(*Growing Out of the Plan*),该书指出,中国80年代到90年代初的经济增长主要来自计划体制之外,当年随着国有经济发展停滞,指令性计划范围不断缩小,体制外的民营经济迅速成长,这种此消彼长的形势一方面促进了市场经济的形成,另一方面降低了计划的重要性。这个解释框架看到了当年一些旧的计划元素消失,比如不计其数的指令性生产目标、实物供应、以及国家直接拨调物质、直接控制投资、信贷、价格和外贸等手段。这些过时的计划经济的元素确实随着经济体制改革逐渐减少甚至消失,但同时,中国政府自1993年以来,也不断给计划体系注入了一些新的元素(详见下文),而这些新元素却被“计划外的增长”一书忽略了。如果将中国经济增长完全归结于计划之外,那么我们该如何解释中国政府自改革开放以来从未间断地推出“五年规划(计划)”这种行为呢?中国政府除了在经济领域推出产业规划之外,为什么还在科技、环保、医疗、教育等非经济领域不断推出各种中长期规划?

更为重要的是,2003年以后,中国政府甚至

加强了规划的职能,并将规划过程进一步制度化,提升了规划在政策协调和政府监督中的作用。“十一五”(2006年~2010年)和“十二五”(2011年~2015年)期间甚至引进了新的指标类型(约束性指标),用以加强党对行政行为的约束,特别是在非经济领域,比如环境保护和土地管理(参见田锦尘,2010)。另一个显示规划重要性增强的信号是温家宝总理上任后所提出的“没有规划不批项目”^①。

中国1993年之后建立的新型发展规划体系脱离了原有的苏联模式,转向发现和发挥国内国际市场发展潜力(参见李朴民、李冰,2001)。80年代中央政府推行权力下放,目的是为了调动地方积极性,促进各地相互学习交流进而推动政策创新,但这一举措同时也削弱了中央对宏观经济的控制。为了缓解这对矛盾,以江泽民和朱镕基为首的中央政府从1993年开始采取了一系列改革措施,建立起一个新型规划体系,在保留市场灵活性的同时,巩固中央权威。

新型规划体系虽然处于市场经济的环境中,但依然保留了计划经济最核心的国家职责,比如政府进行战略协调(从预期性、长期性、综合性的角度来确定经济发展优先顺序并对其进行协调);主导资源调动(根据政策制定者对经济和社会持续发展必要性的判断,调动和集中有限的资源,对经济结构进行调整);实施宏观调控(为了实现预定的发展目标,预防剧烈的经济周期波动和遏制外部冲击,国家控制主要经济总量的增长和水平)(参见Todaro and Smith, 2006: 518; Mohan and Aggarwal, 1990: 682; 钟契夫, 2007: 52-59; 相伟, 2009: 40)。除此之外,新型发展规划还把规划目标和干部考核结合起来(详见下文),目的是为了加强中央对地方的控制,要求地方跟中央决策保持一致。

三、转变计划职能

经过80年代早期探索性的计划体制改革和激烈的内部争论,中央以部门为主分配资源的做法自1984年开始急剧减少(参见陈先,1984;Yabuki,1995:32-34)。这种以指令性计划为特征的资源分配方式逐步被限制在一些国民经济命脉产业或具有战略意义的经济“制高点”领域内,在以市场资源配置为主的消费品生产领域,指导性计划逐渐取代了指令性计划。中央政府把指导性计划解释为一种过渡性的制度安排,所提出的指标对国有企业没有强制性^②,以此保证国有企业的自主性,政府通过指导性计划主要是控制经济总量(参见Hsü,1986:383;Naughton,1990:743-744;刘日新,2006:145,347-49)。从指令性向指导性计划的转变使很多行业的年度计划变成多余,尽管计划体制改革很早就把提高中长期计划的地位和作用设定为改革目标,但是从毛泽东时代流传下来的年度计划这一传统却无法打破,这种状况一直持续到1992年(参见桂世镛等,1994;Shi et al.,1993)。

1992年中共中央决定建设“社会主义市场经济”,从那时起,旧的计划体系逐步被取代。首先,中共中央于1993年秋决定计划不再是市场的替代手段,要求计划制定者相应地转向“以市场为基础”,把国内外市场主要发展趋势融入中长期计划中,与市场一起为市场作计划。同时,把计划和财政、金融政策并列为国家宏观调控的三大手段,赋予计划“综合协调”和促进“总量平衡”的职能。与以往专注于量化目标和指标不同,计划制定者受命转向宏观的、战略性和政策性议题,不再直接给地方和企业下达指令。计划要以市场导向的产业政策为手段,为经济结构转型提供宏观指导(参见《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》,1993;李朴民、

李冰,2001)。当时国家计划委员会(以下简称“国家计委”)在一份关于计划体制改革的报告中,把计划协调的具体职能解释为“保持社会总供求的平衡以及国民经济重大比例关系的大体协调”,以及“弥补市场协调的不足”(桂世镛等,1994:72-76)。

在编制第九个五年国民经济计划(1995年~2000年)过程中,计划制定者首次尝试新的计划方法(详见陈锦华,2005;李鹏2007)。“九五”计划只提出了总目标,并把这个总目标称为预测性的和指导性的,而不是强制性的。同时还解释了转变经济结构的新方法和政策。除了很少几个国家大型投资项目,“九五”计划不再附带政府投资项目的明细表,政府投资项目被列入年度计划,投资数额改为每年具体协调(李鹏,2007:1206-1208)。1998年“九五”还剩两年,朱镕基一上任,便取消了所有指令性目标(常欣,2006:658)。

在编制第十个五年国民经济计划(2001年~2005年)期间,朱镕基甚至提出了政府“不再是资源配置的主要力量”,应该通过市场信号和竞争来刺激经济增长。计划应该从设立量化的经济增长目标转向引导和协调社会和经济的结构转变和质的转型,比如发展服务业、提高内需、确保环境可持续性、促进城市化以及西部开发等等(张卓元、路瑶,2006:665-667,674-677)。

2003年温家宝接替朱镕基任总理,中国政府的注意力从经济结构问题转向改善政府管理职能和提供公共服务等方面。与朱镕基重市场轻计划的态度相反^③,温家宝强调国家要对经济、社会、科技和环境的发展进行长远协调,并重新重用制定计划的官员。在2003年11月召开的中共中央全会上,温家宝提出了“五个统筹”的纲领性口号,以此概括执政党重视和谐和科学发展的理念,强调政府协调发展的责任。对于解决城乡之

间、地区之间、社会和经济、人和环境以及国内国际之间发展的不平衡,不应寄托于市场的自然演化过程(见《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》,2003)。

温家宝提出的这五个统筹成为编制第十一个五年国民经济规划(2006年~2010年)的指导原则。除了五个统筹之外,“十一五”规划对于国家和地方不同层次的规划工作进行了改革(详见下文)。其次,“十一五”决定在“十五”中期评估的基础上进行创新。这些创新的想法其实早在90年代中期国家计委就有人提出(马凯,2006;胡鞍钢等,2008;朱之鑫,2009;徐林,2010),当时正在编制“十五”计划,国家计委提议把“计划”改为“规划”,以区别于政府直接决定资源配置的指令性计划,但直到编制“十一五”规划期间,这个提法才获得政治决策层的首肯^④。

“十一五”除了把计划改为规划之外,最重要的改变是扩大了指标体系,除了已有的预测性指标,还引进了新的约束性指标,到了“十二五”期间约束性指标进一步扩大了适用范围(见表1)。与以往计划经济中的指令性指标不同,约束性指标被视作“政府对社会的承诺”,约束的对象不是企业,而是各级政府,特别是政府在提供公共服务、保护环境和土地使用等方面的行为(参见杨伟民,2003,2010)。这种把国家规划和干部考核相结合的做法(plan-cader nexus)对党管干部这个共产党执政的根本制度带来了新的挑战(详见下文)。

四、规划层级

被称为五年规划的文件包括了前一年秋天中共中央批准的《规划建议》和第二年春天人大通过的《规划纲要》,这两份文件的文字表述比较简短和笼统,主要描述国家的主要任务和实现途

径。这两份中央文件公布之后,国务院各部门和地方各级政府就纷纷开始各自制定具体实施的子规划。通过制定各种子规划,国家五年规划被一步步细化,出台的各级文件累计超过上千份,形成了一个层层叠叠、相互联系的政策网络。这个网络贯穿整个五年规划实施期间,覆盖中央各个部门、省(包括自治区、直辖市)和市县(包括县级市)地方各级政府,因此与其把五年规划看成一个完整统一的蓝图,不如把它设想成一个围绕着规划,不断循环进行协调、评估、调整的政策过程。

除了五年规划(又称总体规划)之外,国务院还可以组织编制专项规划和区域规划(国务院,2005)。与五年规划一样,国家专项规划和区域规划同样是省(包括自治区和直辖市)、市级政府制定当地规划的依据,其内容会被一级一级地复制到地方规划中,并在各地方政府所编制的实施规划中一步步完善和细化。这所谓的“三级三类规划”(国家—省—市县和总体—专项—区域)实际上构成一个相互交织庞大的规划网络,把中央各部门及地方各级政府的政策制定者全都包括进来,在中央所给定的框架内,各自决定自己管辖范围内的政策优先顺序,同时通过规划协调中央与地方的发展目标和具体政策(参见杨伟民,2010;成思危,2004)。虽然这些子规划包含了比五年规划更详细的政策措施,但具体实施过程还要取决于实施细则、财政预算、具体实施者等因素,因此这些子规划是把《规划纲要》中所提出的宏观目标落实到具体行政行为的重要中间环节。

区域规划和专项规划在研究中常常被忽略,实际上这两类子规划是各部门实现五年规划所确定的宏观目标最主要的手段。区域规划是指跨省区的规划,覆盖范围包括相邻的省市,主要用来协调跨省区的发展目标,所以有别于地方规划。专项规划主要针对特定政策领域所编制规

表 1: 约束性指标和预期性指标一览

		“十一五”规划 (2006 年~2010 年)		“十二五”规划 (2011 年~2015 年)	
经济发展	国内生产总值(GDP)	年均增长 7.5%	预期性	年均增长 7%	预期性
	人均国内生产总值	年均增长 6.6%	预期性	无	
经济结构	服务业增加值比重	累计增长 3%	预期性	累计增长 4%	预期性
	服务业就业比重	累计增长 4%	预期性	无	
	研究和试验发展经费支出占 GDP 比重	累计增长 0.7 %	预期性	累计增加 0.45%	预期性
	每万人发明专利拥有量	无		累计增加 1.6 万件	预期性
	城镇化率	累计增长 4%	预期性	累计增长 4%	预期性
	人口增长	年均增长 < 8‰	约束性	年均增长 < 7.2‰	约束性
人口、资源、环境	单位国内生产总值能源消耗降低	累计减少 20%	约束性	累计减少 16%	约束性
	单位国内生产总值二氧化碳排放降低	无		累计减少 17%	约束性
	非石化能源占一次能源消费比重(非再生能源)	无		累计增长 3.1%	约束性
	单位工业增加值用水量降低	累计减少 30%	约束性	累计减少 30%	约束性
	农业灌溉有效用水系数	累计提高 0.05	预期性	累计提高 0.03	预期性
	工业固体废物综合利用率	累计增长 4.2%	预期性	无	
	耕地保有量	累计减少 0.02 亿公顷	约束性	不再减少	约束性
	二氧化硫减少率	累计减少 10%	约束性	累计减少 8%	约束性
	化学需氧量减少率	累计减少 10%	约束性	累计减少 8%	约束性
	氨氮排放总量减少率	无		累计减少 10%	约束性
	氮氧化物排放减少率	无		累计减少 10%	约束性
	森林覆盖率增长	累计增长 1.8%	约束性	累计增长 1.3%	约束性
	森林蓄积量	无		累计增长 600 亿立方米	约束性
	人均受教育年限	累计增长 0.5 年(至 9 年)	预期性	无	
	九年义务教育巩固率	无		累计增长 3.3%	预期性
公共服务、人民生活	高中阶段教育毛入学率	无		累计增长 4.5%	约束性
	城乡基本养老保险覆盖人数	累计增加 0.49 亿人	约束性	累计增加 1%	约束性
	城乡三项基本医疗保险参保率	无		累计增加 3%	约束性
	城镇保障性安居工程建设	无		累计增加 3600 万套	约束性
	城镇新增就业人数	累计增加 4500 万人	预期性	累计增加 4500 万人	预期性
	转移农业劳动率	累计增加 4500 万人	预期性	无	
	城镇登记失业率	低于 5%	预期性	低于 5%	预期性
	城镇居民人均可支配收入	累计增长 2897 元	预期性	累计增长 7701 元	预期性
	农村居民人均纯收入	累计增长 895 元	预期性	累计增长 2411 元	预期性

资料来源:国务院:《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,中国政府网, http://www.gov.cn/jtzl/2006-03/16/content_228841.htm, 2013 年 1 月 6 日访问;国务院:《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916.htm, 2013 年 1 月 7 日访问。

划,这些特定政策领域往往是总体规划中提出要加强或加快发展的领域。

(一)区域规划

区域规划有一个很实际的功用就是协调地方经济发展,其中内容包括了向不发达地区转移经济发展所得,东部沿海发达地区内部的再分配,以及指导城镇化和基建投资。在这个过程中,中央政府的具体工作是协调跨省区的规划,审批和授权跨省区规划以及城市群规划。

编制区域规划最早是从90年代末开始的,当年中央政府通过出台西部大开发规划,加大了对西部基建和一些发展瓶颈的投资。继西部之后国务院又出台了以改造老工业基地为主的《东北地区振兴规划》、以发展世界一流产业和服务产业集群为目标的《长江三角洲地区区域规划》以及促进地区融合和加强产业分工合作的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》(香港和澳门也包含在这个规划内)等。西部开发和东北振兴甚至上升为基本国策,中央政府为此成立了专门领导小组,负责协调工作的领导小组办公室设在国家发展和改革委员会(以下简称“国家发改委”)内。这些规划所提出的任务、目标和投资渠道各不相同,但都超过了单独某个省区的范围,因此中央政府的协调不可或缺(Chung, Lai and Joo, 2009)。

区域规划实际上可以说是中央与地方之间达成的一种默契,是中央为实现规划纲要所提出的目标,把一部分经济管理权下放给地方,鼓励地方尝试新的发展举措实现中央制定的目标。在规划实施过程中,中央的财政拨款和直接投资起到了支持作用(在东北和中部地区)甚至决定性作用(比如对于西部开发)。对于经济比较发达的长三角和珠三角地区,虽然对中央财政支持的需求不那么迫切,但是地方政府仍然需要这类国家规划作为“尚方宝剑”,表示中央承认地方享

有先斩后奏的行政自由裁量权^⑤。地方发起的改革通过区域规划被纳入国家项目,比如连接重庆、成都和东部地区的重大基建投资;或者需要中央协调的监管,比如上海和广东所追求的金融中心地位,也写进了相应的区域规划中,以此保证资源和金融企业集中在这两个地方。

在笔者与地方规划制定者的访谈中,他们明确表示,这类中央授权的区域发展规划是一种有文件依据的政策资本,具有比五年国民经济和社会发展规划甚至国家法律法规更大的灵活性。这些规划甚至被当作“管红头文件的文件”,为地方政府提供了政策保障以及“先试先行”的权力^⑥。引人注目的是,在起草《成渝经济区区域规划》(包括成都和重庆)以及《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》(包括广东及港澳)的过程中,北京派了由国家发改委带队的代表团到当地,主导了整个文件起草过程。地方政府只是提供政策建议、统计数据和调研结果,当然规划起草过程中,国家发改委的起草小组也多次征求地方政府的意见,但是跨省区的发展战略(包括珠三角地区的港澳地区)最终还由北京来规划,毕竟这个任务超过了地方政府的权限。虽然广东省政府作为珠三角区域规划发起者之一有自己的考量,但国家发改委强调,珠三角区域规划主要是为了促进珠三角区域内各行政区之间(包括港澳)有效分工以及在未来行政和监管方面的融合^⑦。

在国务院领导下,国家发改委地区司与地方政府合作,把区域规划和地方分散试验结合起来,建立了一个“多层次试点”的模式(《多层次改革试点格局基本形成》,2010)。这样做的好处是把中央规划和地方积极性结合起来,“推进地区探索不同的发展模式,同时避免重复建设带来的资源浪费”。中央牵头编制区域规划,实际上是中央和地方形成的一种默契,即中央通过授予地方政府一定的政策制定权,以换取他们对国家

表 2：区域规划和其所包含的试点方案

规 划	国务院授权的分散试点（选摘）
《西部大开发“十一五”规划》 （2007 年 3 月批准实施）	<ul style="list-style-type: none">● 西部地区循环经济试点● 建设一批现代农业科技推广示范基地● 建设西(安)咸(阳)经济一体化示范区● 西部地区人才市场建设示范项目
《东北地区振兴规划》 （2007 年 8 月批准实施）	<ul style="list-style-type: none">● 新型工业化综合配套改革实验区● 资源型城市经济转型试点● 循环经济试点● 扩大中小企业贷款试点
《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020 年）》 （2009 年 1 月批准实施）	规划包含了 24 个授权试点的方案，其中有： <ul style="list-style-type: none">● 政府机构改革和政府投资改革试点● 建立金融改革创新综合试验区● 建立产学研合作综合示范企业和基地● 统筹城乡发展综合改革试点，土地管理改革试点● 公立医院改革试点
《长江三角洲地区区域规划》 （2010 年 5 月批准实施）	规划包含了 25 个授权试点的方案，其中有： <ul style="list-style-type: none">● 推进上海国家级信息化与工业化融合试验区建设● 设立苏州城乡一体化发展示范区● 开展环境税试点，探索开征物业税，创新出口退税负担机制● 设立区域发展促进基金，主要用于跨省市基础设施建设、生态建设和环境治理等方面● 开展区域生态环境补偿机制试点，开展低碳经济试点● 促进台州和温州建成民营经济创新示范区
《促进中部地区崛起规划》 （2010 年 8 月批准实施）	规划包含了 14 个授权试点的方案，其中有： <ul style="list-style-type: none">● 土地管理试点● 重点流域实施生态补偿机制试点● 公立医院改革和养老保险试点● 煤炭工业可持续发展政策试点和煤炭资源有偿使用制度改革试点● 鼓励晋陕豫黄河金三角地区突破行政界限，开展区域协调发展试验

资料来源：区域规划引自国家发改委网站，试点方案摘自规划内涉及试点、试验和示范的内容。

发展目标的认同以及对中央政府战略协调的配合(Chung, Lai und Joo, 2009: 125)。

(二)专项规划

专项规划主要是用于协调跨部门、跨政府的投资、监管、以及政府行动(朱宝芝, 2010)。由于专项规划是围绕某个主题而不是某个部门,所以

参与的部门往往不止一家,其中某个部门则负责牵头。那些时间跨度超过五年的专项规划,往往意味着国家对某个项目长期稳定的支持,这对获取资源和加快审批可能起到关键作用。跟其他规划类似,专项规划也是分层实施,而不是由中央政府统一执行,这种政策过程允许把执行设计

授权给各级地方政府及中央各部委,鼓励进行分散的政策试验。

根据国务院2005年对规划编制工作的解释,国家级专项规划原则上限于关系国民经济和社会发展大局,需要国务院审批和核准的重大项目以及安排国家投资数额较大的领域,这些领域包括基础设施建设,如农业、水利、能源、交通、通信;重要资源的开发保护,如土地、水、海洋、煤炭、石油、天然气;公共事业,如生态建设、环境保护、防灾减灾、科技、教育、文化、卫生、社会保障、国防建设;以及需要政府扶持或者调控的产业(国务院,2005)。

根据我们粗略统计,“十一五”期间,国家各部委共出台了一百六十多项专项规划,很多是“十一五”规划后半段才出台的,同时各级政府也出台了几十个当地的专项规划^⑧。国家和地方的专项规划无论适用范围还是性质彼此差异很大,即使在国家专项规划之间,也是多种多样:其中既有为数众多的行业规划,比如涉及药品、食品加工、化学制品、水泥和纺织行业;也有涉及范围更广、规划周期更长的产业发展规划,比如造船业、炼油业等;更为广泛的专项规划是某个需要政府指导的领域,比如科技、节能、再生能源等,或者需要政府长期协调领域,比如铁路和高速公路网的建设、地区电网基建、以及涉及改善公共服务质量的,比如减灾、教育、保护文物等。

下面我们将用“十一五”规划所提出的节能减排目标这个例子,来考察规划过程中各种规划如何相互衔接相互适应,以及激励机制、调整机制以及分散决策机制如何推动整个规划过程。我们之所以选择节能减排作为案例研究,是因为它将会是一个长期的政策关注点(比如“十二五”规划也制定了新的节能减排目标),同时这个政策领域也体现了中国政府所追求的从单纯关注经济增长到提高治理和公共服务的职能转变。

从这个例子也可以看出,哪些国家政策可以成功超越其他诱惑(比如地方官员对如经济增长和税收的执著追求),这对中国分散执行政策的体系是一个严峻挑战。由于节能减排其中一个很重要的部分是由一千家企业来执行,国家所设定目标如何通过规划体系转变成为企业行为,这将是我们的一个重点。同时,无论是政府自己的内部评估和第三方的专家评估都认为,节能减排是“十一五”规划中实施最成功一项目标(参见国务院,2011; Yao and Kroeber, 2010: 6-8; Levine et al., 2010),尽管节能减排还有很多方面不尽如人意,但是“十一五”规划开创了一个先例。

(三)案例研究:“十一五”规划的节能减排行动^⑨

2000年到2005年经历了一次惊人的能源消费暴增之后,中国领导人规划了一个雄心勃勃的全国节能减排行动,把单位GDP能耗降低20%列入“十一五”8个“约束性”指标之一,同时作为干部考核的内容之一(参见国务院,2006a, 2006d)。“十二五”期间中国政府继续承诺降低单位GDP能耗16%(参见国务院,2011)。

实际上第一个提出节能减排是2004年国务院公布的《能源中长期发展规划纲要》(以下简称《“十一五”规划纲要》),《“十一五”规划纲要》比《能源纲要》晚出台15个月,是在《能源纲要》基础上提出节能减排目标的(Levine et al., 2010: 15-16)。《“十一五”规划纲要》里列出了约束性节能减排指标以及10项重大节能项目,涉及建筑节能标准和改造燃煤设施等方面(参见国务院,2006a, 2006d),然而这10个重大节能项目的具体实施方案是几年后才逐渐成形的。另外,《“十一五”规划纲要》只提出了目标,却没有说明节能减排行动从什么时候开始,严格说来,“十一五”开始前一年,随着《能源纲要》出台,节能减排行动就已经开始了。再者,《“十一五”规划纲要》也没有提

出一个实现目标的实施方案,很多具体措施是在“十一五”开始两三年之后才陆续出台的。因此,我们把《“十一五”规划纲要》2006年所提出的建议和目标看成一个标志,标志着一个周期为5年,逐步展开的政策过程的起点。

在众多“十一五”节能减排执行方案中,有一个“千家企业行动方案”,这个方案是根据2003年山东省所进行的节能减排试验制定的。山东的试验是政府单独跟每一个企业签合约实现节能减排的目标,这个过程中,政府补偿企业由此产生的费用并跟踪评估企业节能行动(Levine et al., 2010:59)。由于山东的试验成效显著,这种政府指导企业减排的方式于是被写进了《能源规划》,之后“十一五”也吸收了这种方式(参见国家发展和改革委员会,2004; Levine et al., 2010:59)。《“十一五”规划纲要》颁布后一个月,国务院公布了一个将节能减排指标分解给一千家能源消耗最多的企业的行动方案,作为地方和国家官员实现减排目标的措施之一。

这个行动方案由一个设在国家发改委节能和环保局的领导机构负责协调起草,之后以国家能源领导小组办公室、国家统计局、国家质量监督检验检疫总局和国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)的名义联合发布(参见国家发展和改革委员会,2006a)。这是建立跨部门协调机制关键的第一步,因为随着这个联合指令自上而下传递,各级政府也会形成一个对应的联合工作机制,协调不同部门共同监督当地的企业行动。这种地方政府模仿上级政府行为的过程会在全国范围内重复成百上千次。

这份行动方案列出了一千家参与节能减排的企业以及他们节能的目标,并给参与的各部门各自分派了一个明确的角色:国家统计局受命建立一套广泛的统计汇报系统,省和直辖市政府被要求建立适合当地的监管程序,国资委则要央

企建立一套监督和评估体系等等(参见国家发展和改革委员会,2006a;国务院,2006c)。2006年8月国务院又发布了一份有关节能的决议,进一步阐明了一些任务和责任(参见国务院,2006c)。同年9月份,国务院发布了另一份文件,详细说明了各个省的节能减排目标(参见国务院,2006b),这是中央跟省一级政府经过长期谈判所达成的结果。为了解决之前节能成效不佳的问题,这次不但设立具体的节能的目标和引进监督机制,同时还把节能减排列入到对地方官员的政绩考核中(参见国务院,2007a;广东省人民政府办公厅,2008)。

与此同时,各省着手制订了本省实施规划,把分配给他们的节能减排目标再次分解。比如广东省在2006年11月公布了一个整体达标方案(减少16%)和一个企业实施方案,这个企业实施方案是针对国务院所指定的一千家企业中的27家企业,这些企业位于广东省境内。与此同时,广东省政府还出台了一个省级千家企业行动方案(最初只有625家企业参加,2008年调整为918家),这实际上复制中央的做法,即把节能减排目标、干部考核和落实责任在省内层层分解下达,最后由企业驻地的市政府和乡政府监督企业实现节能减排目标(参见广东省经济贸易委员会,2008)^⑩。2008年12月,广东公布了一个调整方案,对各市区节能减排目标和基层官员考核的标准进行了调整修订(参见《粤21地市签订节能“军令状”降耗目标将纳入政绩考核》,2006;广东省人民政府,2006c;广东省人民政府办公厅,2008)。

经过一层层地分解指标,到了2007年初,也就是国家节能减排指标公布一年之后,遍布全国各地的一千家企业接到了所分配的任务;保证完成这项任务的责任制也被层层落实到各级政府部门,各级官员也被告知他们的考核内容。尽管

如此,执行过程仍会有很多细节问题,比如对新的投资项目的能源标准在2007年才公布(参见国家发展和改革委员会,2006b,2007);统计汇报和检测能源消耗的程序在2007年到2008年之间才确定(参见国务院,2007a);对企业完成任务的财政奖励措施也相继陆续出台。

到了2008年底“十一五”实施过半的时候,中期评估开始了。中央政府、省政府和市政府才刚刚出台了基本的执行政策的工具,有很多甚至还在筹备中或在2009年和2010年不得不进行修改。尽管如此,节能减排无论是从整体执行结果来看,还是从一千家企业实现目标来看,成就都引人注目,第三方专家也证实了这个成果。劳伦斯伯克力国家实验室(Lawrence Berkeley National Laboratory)的研究报告显示,2007年到2008年之间各类实施方案出台后,能源消耗急剧减少,节约效果明显,到2008年底,“十一五”所提出的节能减排目标已有三分之一实现。2009年到2010年这个趋势似乎还在持续,20%的目标将会基本实现。在各种实施方案中,千家企业的行动方案效果最显著,“十一五”的头三年就完成了95%的目标(参见Levine et al., 2010; Yao and Kroeber, 2010:6-8)。这个过程实际上跟节能减排的各项政策出台过程同步。

如上文所描述,节能行动在“十一五”期间尽管初期问题很多,实施过程也不是一帆风顺,但最后却实现了既定目标。取得这样的成就主要有两个原因:首先是领导高度重视,这让节能减排成为各项规划指标的重中之重。温家宝曾多次表达了对这项工作的重视,即使在2008年到2009年之间的金融危机期间,温家宝依然强调这点。上层的重视对于基层干部来说无疑在释放一种信号,表示如果在这项工作上表现不佳,今后的晋升之路将会变得坎坷,地方干部为追求经济增长而不惜牺牲其他政策目标的偏差行为因

此也会有所收敛。其次,节能减排的规划广泛而全面,并且做到了协调一致、调整灵活。具体措施也是经过试点成功后,才在全国范围推广和复制。为了更好地分析和评估政策执行效果,规划过程还努力提高国家收集信息的能力,发现政策执行的有效策略,及时调整政策目标,改进政策执行的激励机制。然而我们也发现,这种成功的经验在中国只局限在上级高度重视的领域,而这些领域往往有限,不受重视的领域则可能在低一级政府执行过程中不了了之。

从这个案例还可以看到中国规划体制的一个特点,即鼓励政策实施者“从干中学”(learning by doing),这个过程虽然结果很有成效,但过程却很混乱。比如政策实施的最初阶段主要是试验,评估和协调机制是在试验成功推广之后才形成的。许多节能方案也因地方官员反对(比如关闭技术落后的工厂)而无疾而终。有关规划责任和任务分配的谈判不断遭到来自北京的施压。种种这些混乱的现象难免让人对规划的作用有所质疑,即使最后成功地实现了既定目标,也难以打消人们的疑问。

五、规划过程

目前对规划过程的研究大多集中于起草阶段,其他阶段则很少涉及(参见王亚华、鄢一龙,2007; Naughton, 2006)。我们发现,党和国务院的高层领导以及他们的调研队伍位居整个规划过程的最顶端,但真正办公的地点却在国家发改委各司局里,他们审批和监督到市一级的地方战略规划,管理重大投资项目,几乎对每件宏观经济事务都拥有发言权。在地方上也是如此,省发改委和市发改委也是负责牵头起草、实施和评估所在辖区的发展规划。省发改委监督市发改委的工作犹如国家发改委对省发改委一般,尽管如

此,许多地方大型投资项目,包括长期规划,依然要送往北京审批,有时甚至要经过国务院审批。

规划进入实施阶段后,目标和任务被分派给下一级政府和国务院各部门,他们再各自起草详细的实施计划并负责具体执行。各部门之间的协调主要由跨部门组成的领导小组负责,中央一级的领导小组一般由国务委员担任组长,领导小组的办公室则大多设在国家发改委内,这实际上赋予了国家发改委设置议程的权力。

省政府和市政府会模仿中央的做法:由副省长或副市长担任某项工作的领导小组或工作委员会负责人,领导小组或工作委员会的办公室则设在当地的发改委内,比如广东省在2006年启动本省的“十一五”规划后,省政府决定由省发改委负责实施51个专项规划中的15个规划,同时协助其他专项规划的实施工作。这种分工赋予了国家和地方发改委高于同级政府其他部门的权力,特别是在政策设计、监督和评估过程。具体的政策实施则由其他的政府部门负责,他们常常会接到众多上级规划所指派的一堆任务。

下面我们将以五年规划为主,详细考察整个规划过程及其特点。

(一)五年规划的周期

五年规划实际上是一个周而复始的过程,从收集信息、分析研究、起草文件、组织实施,到评估和修订规划,每五年就会重复这些步骤。五年规划的起草准备工作在新规划正式启动前两年就开始了,一直持续到前一个五年规划的最后几个月,中央委员会在中央全会上批准新的《规划建议》为止。在起草阶段,地方政府和国务院各部委都会为规划收集和提供信息和数据,资深的官员则负责协调这些工作^①。

中共中央的《规划建议》一般是在秋天批准并公布,之后国务院要求国家发改委根据《规划建议》起草《规划纲要》,在第二年的三月份递交

全国人大会议审议。全国人大审议通过后的那几个月里,国家各部委,各省市政府则根据《规划纲要》制定公布一系列实施规划,这些实施规划为具体实施《规划纲要》提供了初步的细节,尽管如此,这些实施规划依然很笼统。所以国家各部委以及各级地方政府、发改委等之后继续会以《决定》、《意见》、《方案》、《细则》和《方法》等形式发布一连串文件,指导规划的具体实施和协调工作。这些文件的内容包括任命负责协调、实施、监督和评估的部门,根据各地实际情况所确定的任务,并对如何评估和衡量工作进程提供初步的指导。各部门接到任务后,会再制定一系列“工作方案”和“实施方案”,进一步详细说明本部门将如何实现规划目标。这些“工作方案”可能需要一到两年才能出台,其中有很多措施是根据政策试验或地方自主创新的经验制定而成的。

五年规划实施到了第三年,各级政府都会开始对规划进行中期评估和调整目标。这个过程可能贯穿规划最后两年:比如“十一五”规划的中期评估从2008年年中开始,调整和修订政策则持续到2010年。这样,规划的中期评估跟下一个五年规划的起草准备实际上时间重叠,新一轮的规划周期因此展开。

(二)规划过程的交叉自治

参加起草党的《规划建议》和国务院的《规划纲要》的主体之间形成了一个紧密的人际网,这个人际网包括了高层的决策者如国务院总理和负责经济工作的副总理,以及辅助他们进行决策的各种机构及个人。这些机构和个人主要来自中央财经领导小组办公室及活跃在其周围的智囊、国家发改委各司局、部委所属的部份研究机构、以及一群经过精心挑选出来的、有名望的经济学家和顾问。这个人际网的成员大都是技术官僚出身,跟行业、地方及部门等利益团体没有直接的业务关连,与此同时,他们通过政策咨询

表3：“十一五”规划过程的周期

	政治决策	行政规划
2002年	10月开始,新一届的党和国家领导人上任,继续完成“十五”计划(2001年~2005年)所确定的工作重心。	
2003年	7月,国务院指示国家发改委开始起草“十一五”规划(2006年~2010年)。	9月,国家发改委征求公众和研究机构思路,确定新计划的议题。
2004年	政治局和中央财经领导小组确定下一个五年的核心任务和挑战。	年底,中央财经领导小组办公室和国家发改委为新的五年规划征集22个主题研究报告。
2005年	2月,《“十一五”规划建议》起草小组成立,由总理领导,小组成员超过五十人,其中包括国务院各部门和地方政府的主要决策者,经济专家等;从2月到6月,起草小组召开8次全体会议。	2月到6月,中央财经领导小组办公室/国家发改委根据起草小组会议决议起草《规划建议》。
	6月/7月,国务院党组讨论和通过起草建议。	
	7月,中共中央办公厅将《“十一五”规划建议》征求意见稿发给上百家党内外机构,征求意见。	
	7月,中央书记处召开座谈会,征求党外和个人的意见。	
	8月,党的最高领导到地方调研,听取对《规划建议》的意见。	7月到10月,中央财经领导小组办公室/国家发改委将所征求的意见和意见写进《规划建议》
	10月,中央委员会全会通过和发布新的五年《规划建议》	10月底,国务院要求把中央的规划建议转化为更详细的政府文件;国家发改委成立37人专家咨询小组。
		10月到12月,国家发改委征求公众对新规划的意见,国务院各部门补充新内容。
2006年	2月,国务院连续召开五天会议,讨论新五年规划最后的定稿;听取国企、民企和农民代表的意见和建议。	
	3月,人大通过新的《五年规划纲要》(2006年~2010年)	7月,国家发改委召开全国“十一五”规划会议,布置实施工作,准备起草专项规划和区域规划。
2007年	11月开始,中共中央和国务院改组,最高领导留任。	
2008年		年底,国家发改委公布“十一五”中期评估报告
	国家发改委授命开始准备下一个五年规划,由于爆发世界金融危机,不确定因素增加,起草工作暂缓。	

资料来源:新闻报道和笔者跟发改委官员的访谈。

或内部的讨论能获取大量第一手信息。这样的主体关系无异于“交叉自治”(embedded autonomy)的模式(参见 Evans, 1995; Heilmann, 2012)。

从80年代中期起草第七个五年计划开始,到90年代中后期,中国的规划过程变得更加兼容、更多协商,除了直接利益相关人之外,国内外的相关专家也被吸收到规划中。到了“十一五”规划制定的时候这个趋势更加明显,之前的规划主要是依据各部门和各行业所提供的建议稿制定的,从“十一五”开始,规划起草吸收了更加广泛的公开研究成果,比如官方智库报告、外国专家建议(包括世界银行和亚洲发展银行的专家)等等。除此之外,《“十一五”规划纲要》起草期间,国家发改委还成立了一个37名专家组成的咨询委员会,这个委员会的成员大多是研究理论的学者,他们对发展的看法和主张不尽相同,有的主张国家主导发展(如胡鞍钢),有的则主张市场协调发展(如吴敬琏)。根据国家发改委规划司的说法,《规划纲要》起草过程,曾多次征求这个咨询委员会的意见,设法就规划的主要目标和经济转型等方面形成统一意见(参见赖睿,2010;于东晖,2001)^⑫。到了“十二五”期间,各级制定规划的主体纷纷效仿这种作法,也各自成立了不同专业领域的专家咨询委员会。

在笔者对中央和地方规划机构分别进行的访谈中,受访对象不约而同地表现出相同的“机构视角”,显然中央和地方之间的互动频繁,贯穿各个行政层级的规划理念趋向一致。访谈中笔者得知,除了每年一度全国规划工作会议之外,国家和地方规划部门还经常召开各种联合工作会议。会议之外,国家和地方规划部门的工作人员平时也会通过电话或互访,讨论临时性的政策或调整投资等事宜。在中国,中央、省以及基层政府的工作人员彼此相互熟悉,大家都努力维护

良好的人际关系^⑬。

中国地方政府对国家规划的输入机制鲜有公开报道,但这不表示地方政府对国家规划毫无影响力。在国家五年规划起草阶段初期,国家发改委分别在四个大区组织省政府召开所谓的“片会”(即东北片、东南片、西北片和西南片)。在这四个“片会”上,各省的省长及省内主要决策者与中央政府的规划制定者聚在一起,确定急需解决的问题,讨论如何在下一个五年解决这些问题^⑭。除了正式制度之外,中央和地方之间非正式渠道的信息交流和政策上的讨价还价,因为没有媒体公开报道,相关信息既不完整也不透明。李鹏卸任后出版的日记,记载了大量90年代中期他跟许多地方领导的会晤,当年这些信息没有公开,但却从侧面证实了中央和地方之间互动频繁的事实^⑮。

在地方政府起草本地发展规划期间,北京的规划制定者往往也借着到地方调研的机会给地方政府一些建议和指导。最近这几年,很多省市流行邀请国家部委所属的一些研究机构(比如国家发改委宏观经济研究院)帮助地方做规划或就具体政策提供咨询。这些北京来的研究人员因为经常参加国家各部委的文件编写工作,所以对国家政策了解透彻,他们把这些专业知识带到地方,有助于加强地方跟中央保持一致,或减少地方政策与中央政策之间的冲突。

中国这种中央决策,地方执行的政策过程有利于将政策实施和评估监督分开来(参见徐林,2010)。同样地,规划的分层结构——规划建议和规划纲要由北京的技术官僚起草,执行规划的细节则通过下一级政府所制定的子规划确定——也有助于国家的核心任务和政策目标不受行业或部门利益的干扰,因此在一定程度上保护了“交叉自治”的总体目标和战略。

(三)规划的协商、衔接和锁定

总的来说,改革初期,五年规划具有集权、封闭、以内部交易为主的特征;改革之后,逐渐转变为规划制定主体主动寻求多方支持,通过精心组织的咨询和规范化的行政程序广泛征求政府机构、非政府组织甚至外国专家的意见,这些变化在中国被当成实现“科学”决策的途径。

然而这些改变并没能完全消除内部交易,而且《规划纲要》如果没有就每一项具体任务和目标进行广泛的协调、协商以及咨询,就无法付诸实施。重要的政策细节和专项规划通常由负责执行的地方政府或国家部委制定,因此留给规划实施者有很大的空间,让地方和代表小众利益的团体有机会对具体实施细节施加影响。

由于任务、资源和责任都是由上面分配的,北京的规划制定者必须主动跟地方负责规划实施的部门协调,因此衔接各级规划对中央的规划制定者来说是一项重要挑战。毛泽东时代,计划衔接主要体现在把各地和各部门上报的指标和配额相加,根据发展目标作出相应的调整,之后把新的指标和配额再分解到各地和各部门。1993年以后,这项衔接工作很少再由中央规划制定者独自完成,而更多地是通过跟地方政府沟通完成规划衔接。

“十一五”规划对节能减排约束性指标的衔接,形象地揭示了中央和地方政府之间协调行为的特点。2006年,国家发改委规划司总共只有27名工作人员,其中只有4名工作人员负责审查地方规划,因此必须经常超负荷工作。地方报上来的规划已经由地方人大批准,国家发改委规划司的工作人员因此只集中审看地方规划中是否包含了国家规划中规定的约束性指标,特别是单位GDP能耗降低20%的指标。当时上海市政府上报的地方发展规划把节能减排目标定为降低15%,理由是上海的经济结构以高技术企业为主,能源消耗本来就不高,再减少20%几乎不可能。

国家发改委规划司却坚持要求上海市政府提高节能减排目标,于是上海市政府成立了一个专家委员会,对提高节能减排目标的可能性进行评估。专家的结论是上海仍然有潜力节能减排。最终上海市把节能减排的目标提高到了国家规定的20%,相应地上海市也调高了对采用节能技术和设备的企业的财政补贴,可见国家发改委的干预能直接影响地方政府的财政支出。

同样的情形也发生在广东。广东省政府把当地节能减排的目标定为减少13%,低于国家的20%的目标,而且广东省的发展规划在国家规划发布之前一个星期由广东省人大会议通过。广东省发改委向国家发改委陈述的理由是位于广东的企业率先采用了先进环保技术降低了能耗,如果要进一步节能减排,需要的时间长、费用高。广东省政府也成立一个专家委员会来评估实现国家20%目标的可行性,结论是认同广东省发改委的理由,但是国家发改委和国务院依然坚持要求广东提高节能减排目标,最后协议结果是广东提高到16%^⑩。

国家发改委规划司把这种与地方政府的互动以及妥协看成是一种进步,允许地方和行业规划与国家规划的目标有所不同,改变以往的“一刀切”这种所谓“不科学”的做法。然而规划目标一旦确定,并与地方干部政绩考核相结合(详见下文),这个目标和做法在规划期间基本上就被锁定,不再轻易更改。

中国的规划周期有一个特点,即五年规划的周期跟党和政府任期不同步,党的领导更替及政府换届都是在五年规划的中期完成,因此新任的领导在头三年必须先完成上一届政府制定的规划,不能公开地偏离前任定下的政策目标,由此出现了一种我们称之为“规划锁定”的效应,导致政府换届但却不换政策的某种连续性。这种不同步的情况在“九五”(1996年)、“十五”

(2000年)、“十一五”(2006年)和“十二五”(2011年)都曾出现,这期间国家立法、行政机构分别于1998年、2003年、2008年和2013年更换了主要领导,但既定政策依然持续。新的五年规划通常是政府换届前两年开始筹备,因此新领导上任后,往往很难在短时间内推到重来。

这种不同步的情形允许党和政府新的领导人上台后,有三年时间稳固自己的地位,之后才开始推行自己的政策方针(比如胡锦涛和温家宝2003年上任后,从2003年到2005年筹备“十一五”规划,2006年正式实施)。由此看来,是“执政党的步调”而不是“国务院换届”决定规划制定过程,这特别之处对理解行政部门是如何执行规划,规划又是如何影响政策优先顺序以及政策主体个人的利益偏好都非常关键。规划目标与干部考核相结合,这意味着政策主体的仕途取决于他们是否完成规划、实现前任所设定的目标。

六、规划与干部政绩考核挂钩

在中国,政治权威、政策偏好和许多个人利益都会受到“党管干部”这个人事制度(nomenklatura system)的制约,这实际上是一种个人化的,以干部为基础的、控制意识形态和升迁的机制。规划也不例外受这个机制的驱动,原因在于中国的经济管理体系虽然是按行政官僚的层级制度建立起来的,但同时处于党的干部层级制度的约束之下。这种干部层级制度容易形成一种自上而下的控制,与通过法律明文所形成的制约相比,这种干部控制相对含糊甚至有时自相矛盾的,其目的是让上级领导“满意,而不一定追求解决问题的最佳方案(足够维持正式的上下级制度和非正式的人际网络即可)。这种双层结构带来的后果是只有那些经过党的文件确认和强调的规划目标才具有强制执行的权威,才是决定下一

级政府工作的关键。

90年代之前,计划和干部考核的连接并不紧密也不全面。90年代以后,执政党改革了干部管理体制,逐步建立和规范了干部政绩考核体系,从那时候起,越来越多的经济、社会指标成为领导干部考核的内容(中共中央组织部,2009;李广存,2009)。到了2006年,“十一五”规划引入“约束性”指标,其中三项指标(保护耕地、节能减排和减少污染物)进入了地方干部考核的内容。在吸取“十五”教训的基础上,“十一五”把“约束性指标”定得更加明确、更加一目了然,以便规划机构和组织部在评估的时候,更具有操作性。在国家发改委官员看来,这个做法是“十一五”核心指标得以完成的关键^⑦。

我们以重庆为例,来考察国家规划的指标分解到省、直辖市之后是如何进入各级地方干部考核体系的。2006年重庆市政府给每个县政府分配了6个约束性指标,这6个指标中有的是国家约束性指标,有的是市政府根据各县具体情况规定的指标。这6个指标不但贯穿整个五年规划期间,而且重庆市政府还会把它们分解成年度指标进行考核。干部考核不但用于完成约束性指标,同时也被用于规划评估和统计部门^⑧。

从政治角度来看,将规划指标和干部考核结合起来会带来一个副作用,即提高了发改委系统的政治地位以及他们所制订的规划的政治分量,导致经济行政管理超越了干部体系,而后者恰恰是支撑政治等级制度最重要的支柱。在国家发改委最近编制的规划中,加强中央权威和控制的趋势显而易见(包括出自计划经济年代的用语“指标逐级分解”如今又出现在规划中),由于地方发改委同样复制了国家发改委这套做法(协调和审批规划以及评估监督规划执行),于是也都成了当地最有权力的部门。

把规划和干部相结合的机制的根源是计划

经济和列宁主义政党组织,这种建立在个人基础上的责任制与以法律为准绳,以官僚体系为主的责任制大相径庭,实际上是中国政治经济特色的延伸,与其他东亚国家政府主导的经济体制截然不同。

七、规划中的治理模式

如果按不同的政策领域进一步考察中国各种发展规划,我们发现了以下3种治理模式,这3种模式无论是在效力、授权还是试验的作用都有所区别。

我们发现提供公共产品的政策领域主要靠指令性规划,比如修建铁路、扶贫、土地使用管理等,通过政府直接投资以及行政监督来实现(表4第二栏)。另外,中国的规划制定者也越来越多采用各种形式的签约式的治理方式,以确保和激励下一级部门实施上级部门制定的政策(表4第三栏)。签约一般在中央部委和省政府之间,或省政府和驻地的大型企业之间进行,多见于公路建设、建立高新区、能源生产、医院改革和市场改

革(比如农产品市场和文化市场)。在这些政策领域,中央政府往往需要依靠地方政府合作以及自下而上的建议,甚至市场主体的参与。除了指令性和签约式的规划之外,我们还发现了大量的指导性规划,这些规划主要提供政府所作的经济预测(比如对某一产业增长的估计),向市场发出信号(比如关于逐步削减农业税或对国企的优惠政策),以及引进间接的激励机制(比如改善银行借贷和国内国际市场准入等),以达到刺激市场行为和引导资源配置,特别是针对政府所希望或所认为有发展潜力的产业(表4第四栏)。

八、政策试验和规划调整

五年规划一个最重要的优势在于中央有意识地给地方在实施规划过程中尝试创新政策工具的空间,这主要是靠分散政策试验来实现的。根据对国家和地方所编制的总体规划、区域规划和专项规划的系统研究,我们发现分散政策试验在各级各类规划中无处不在,已经成为规划实施的一个固定工具。

表 4:不同政策领域的规划治理模式

	I	II	III
	指令性 (以政府和国有企业为基础的公共产品供应)	契约式 (中央和地方合作或政府与企业合作)	指导性 (政府诱导的市场行为)
资源的一增量的	铁路建设	科技政策	鼓励企业海外投资的“走出去”规划
分配性的	扶贫	农村医疗服务	农民收入
监管的	土地管理	能源产业重组	民营/国有企业重组

资料来源:分类的依据是“十一五”期间所公布的专项规划,引自 Sebastian Heilmann, “Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential,” in Joseph Fewsmith (ed.), *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2010, pp. 109-126。

由于分层次的政策试验是中央有意推行的、有所控制的过程(与地方自发的试错行为有所不同),因此适合用规划来为这种试验设定目标,北京的规划者则把试验当成调整规划的机制。通过试验,地方可以将政策工具可行性的信息直接反馈给上级,上级规划根据试验所取得的经验作出相应调整,试验区和试点项目因此成为连接中央和地方政策过程的纽带,有助于地方出台的政策激励和中央的目标保持一致(参见 Heilmann, 2010)。

中央设定规划目标和决定政策优先顺序,并赋予地方在执行国家政策过程中反复试验的合法性和空间,试验结果再反馈到中央,由中央来进行政策调整,这种从下至上的政策调整过程是中国所特有的方式,这与前苏联的指令性经济不同,也和西方受立法驱动的政策制定过程相异。在前苏联高度中央集权的党国体制下,从来没有出现过分散形成不同政策选项这种有利于创新的机制。然而不可否认,集中“制订全局性的政策”和分散“政策试验”也给中国的政策过程带来一种持续的矛盾张力。

1993年以后形成的新型发展规划之所以有利于或至少没有妨碍中国经济起飞,关键在于它吸收了一些有效的调整机制。其中一些调整机制对抑制传统计划体制内僵化和集权倾向产生了作用,这些机制在东亚其他国家也曾使用过,它们包括:把指令性计划限制在少数几个国家严格控制的行业内;扩大和改善契约型和指导性计划(这里指以诱导为主、没有上下级关系的);开放各种渠道学习国外经验,因地制宜加以实施;面向国际市场,引入创新和竞争。

除此之外的一些调整机制则是中国所特有的,根据自身实践形成的,包括:鼓励各方面进行广泛和持续的政策试验;容许过渡性、混合性和非正式机制长期同时存在(institutional layering);

保留中央集权和各地自治之间来回摇摆的模式;党内层级制度作为强制地方执行中央政策指令的保障,通过红头文件、党的会议决议、“搞运动”等形式把中央政令作为应急措施下达给地方;把党管干部的制度扩大到人才资源管理。

虽然中国的许多协调过程及政策工具与大多数工业化国家或新兴国家有很大的区别,但这并不意味着中国发明了全新的过程和工具,中国的创新在于根据自己的国情重新组合了指令性、契约式、指导性的协调机制,这些机制和工具的源头都可以追溯到中国自己的历史经验,或早先日本和韩国经济起飞阶段的经验。规划过程对鼓励和保留中国政治体系中这种独特性起了关键作用。

九、规划的局限

虽然“十一五”在节能减排方面取得了显著的进步,规划过程在一定程度上规范化,但是中国的规划体系依然有其局限。首先,基层干部有多达四十项必需完成的各种任务指标,从GDP增长到环境保护,从提高农民收入到保护耕地,其中不乏相互冲突的目标,最终政策执行效果难免打折扣。同时地方政府想方设法提高自己政绩的做法,难免跟政策初衷相背离(参见 Kostka and Hobbs, 2012)。为了解决这些问题,党的人事管理系统试图通过设定不同的比重,给各项任务排出优先顺序,但现实生活中,大多数官员都清楚,他们的政绩主要取决于几个“硬指标”,比如经济增长、计划生育以及维护社会稳定等,其他指标则可以忽略不计。除非是中央一再强调的指标,比如温家宝最重视的节能减排指标,才会引起基层官员额外的重视。尽管量化了各种指标,评估过程也尽量客观中立,但现实中上级的主观评价依然很关键。所谓“客观的”标准不过用来合理

化一些主观评判,至于这些评判是基于行贿,或是出于上下级之间相互利用的考量做出的,则不得而知。

总的来说,如果国家规划与市场激励机制相违背,北京的规划制定者就很难强迫地方政府接受他们所设定的任务和指标。所以国家规划执行最有效的领域,往往是那些对干部晋升有利,同时又有市场发展机遇的领域。省一级的规划评估者虽然也认同,基层政府应该认真完成中央所下达的任务和指标,但是他们也明白,约束性的环境目标目前也无法改变基层所面临的各种相互冲突的激励机制。经济增长和税收增加才是衡量基层政绩最实际的指标。如果新的节能和环保技术能帮助地方发展经济,带来新的收入,如果关闭污染环境的企业不会减少税收或影响就业,基层政府就会积极配合完成这些任务指标。在这种情况下,干部才会把力气花在发展地方经济和完成从上面分派下来的任务,地方和中央的激励机制由此取得一致。

规划目标、市场力量,增加税收等现实追求,当基层政策代理人面对这些来自不同方向、相互冲突的诱导机制时,这种由上至下的政策代理系统有可能会崩溃。规划体系虽然是动态的,可以调整不同目标之间的相对值,比如降低干部考核中对经济增长的要求,提高环境保护的比重,但是这种调整只有减少目标和指标种类的情况下,才能发挥作用。目前政治决策者越来越多地强调民生和公共服务,这些领域的很多政策会限制经济发展,如果依然执着于政绩评估这种方式,那么规划系统将不胜负荷。

规划体系的第二个局限是不能有效地解决资源短缺问题。到目前为止,中国的规划对于通过再分配实现公平以及改善弱势群体等方面没有多少建树。比如在农村医疗改革,社会保险改革,以及提供平等教育机会等方面,规划都没能

消除不平等,规划制定者自己对此也很失望^{①9}。

第三个局限是国家发改委本身。虽然中央和地方都在争论国家发改委集权的倾向,但实际上国家发改委的强势大都停留在口头上。按照规划体制改革,本来应该由国家发改委为地方政府提供详细的实施规划措施(参见国家发展和改革委员会,2010),但实际工作中,国家发改委的官员自己也承认说,他们其实并没有足够的人手和能力,监督各个省落实政策的具体工作情况^{②0}。

中国规划体系的第四个局限是其所依附的层级体系,由于上级对下级的评估主要依靠下级所提供的数据和资料,这种对下级提供信息的依赖,实际工作中为下级谎报数据提供了便利,特别是在一些很难量化的政策领域(或很容易掩盖失误的领域)。另外还有一些影响经济、税收、就业的相关政策,基层政府则倾向虚报数据。这种谎报数据的行为很少被揭露或被惩处,因为负责评估基层的省一级发改委和组织部同样倾向对北京报喜不报忧^{②1}。鉴于这种状况,北京对地方的评估以及干部考核的结果都会有所保留。这种两难的处境实际上就是中国治理模式的困境,相比之下,以法律制度为基础,政治责任和行政责任相分离的民主体系,比中国建立在党的人事制度基础之上,所有责任集中在位于权力顶端的党委书记一个人身上的模式,则很少会出现这种上下级之间相互不信任但又彼此依赖的困境。

最后,从发展规划所提出的雄伟目标来看,如调整经济结构、转变发展模式,以创新和国内消费带动经济发展等,规划所达到的效果也很有限。从90年中期以来,所有“五年计划”都把“转变增长和发展模式”当成中心任务,包括“十一五”规划提出的节能减排也是为了转变高能耗的产业结构,但也有中国的学者指出,转变经济结构并不一定能够要大规模地修正发展优先顺序(比如为了发展服务业而降低经济发展目标),而

是通过改善激励机制,比如对资本和能源等生产要素重新定价,改革金融业,简化政府对服务行业的审批等措施,也可以实现转变经济结构的目标(胡鞍钢、鄢一龙,2010:28)。

尽管上述种种局限,干部评估已经成为经济激励机制之外最重要的实现规划目标的激励机制。中共中央组织部和国家发改委都没有打算要放弃这个机制,而是希望通过调整干部考核标准以及改善评估过程来解决当前的问题(参见中共中央组织部,2009;李广存,2009)。特别是“十一五”规划中通过规划指标和干部考核相结合取得了显著成功,这更让人坚信这个方向的正确。

十、结论

本文对中国规划过程的研究是把一个国家的政治经济分解为不同的政策子系统来考察,原因是我们认为每个政策子系统都有自己独特的发展动力(参见 Howlett, Ramesh and Perl, 2009)。通过这种研究方法,我们发现在某些子系统内规划得以有效执行,而在另一些子系统内,规划则有难以逾越的协调障碍或执行不力。面对子系统之间巨大的反差,我们必须尽量避免以偏概全给中国的规划体系下结论(比如“规划对中国依然有影响”或“中国的规划完全失败,必须让位给市场”)。

我们的研究表明,中国当前的发展规划不是一个完整单一的体系,而更像一个不间断循环往复的过程,参与这个过程的主体收集信息、协调、分析、起草文件、实施、试验、评估和修订规划,历时数年,并在各级政府层面同时进行。无论是从综合各种协调机制的努力来看,还是从规划最后所取得的成效来看,中国的规划体系并没有像它所宣称的那样解决一切问题,但是,规划所包含的评估和调整机制却发挥了实实在在的作用,因

为决策者能够凭借这两个机制及时发现问题并调整政策优先顺序。

本研究有助于打破一成不变的研究视角,从一个动态的角度来刻画一个逐渐形成的政策优先顺序的过程,这个过程中政策目标之间有时也会彼此竞争,同时包含了分散试验和统一规范的阶段。这种规划过程一方面允许政策的弹性和地区差异性,另一方面在高度集中规划和地方自治两极间不停摇摆寻找平衡。1993年以后所形成的新型规划,其最大的优势就在于灵活性。这表现在三次经济调整期间(1993年~1995年,1997年~1999年,2008年~2010年),面对艰巨的宏观经济挑战,中国政府都能迅速脱离原来的规划目标采取应急干预措施,危机过后重新再回到原先的目标。

另外,把试验方案融入宏观规划中,以及最近所增加的中期评估机制和中央的巡视机制也有助于规划脱离僵化的陷阱。僵化是让社会主义和非社会主义国家在20世纪纷纷放弃计划实践的原因。正如一位规划制定者所说,当经济危机的应对措施与长期目标发生冲突的时候,中国政府会“牺牲长期目标”。但经济一旦复苏,又会重新回到既定的长期目标^②。中国用规划来设立长远目标,但是它同时给反复试验不同的政策工具和逐步形成政策目标提供了足够的空间。

中国发展规划的特点是在松散的制度化基础上,在一个可塑的、不断调整适应的政策过程中,重新组合了各种治理方式。这种混合而成的治理机制超过了现有的分析框架和理论模型,无论是社会主义计划经济,还是东亚发展国家模式,或者英美规制国家的理论都无法单独解释中国的现实。未来的研究应该更多地关注这种多变的、流动的、混合的政策过程,以超越静态的制度主义研究范式。

*本文所阐述的观点仅代表笔者本人立场，跟笔者所就职的机构无关。

(译/石磊)

参考文献:

常欣,2006,《第九个五年计划的制定和实施》,载刘国光(主编):《中国十个五年计划研究报告》,北京:人民出版社,第63~660页。

陈锦华,2005,《国事忆述》,北京:中共党史出版社。

陈先(主编),1984,《计划工作手册》,北京:中国财政经济出版社。

成思危,2004,《论中国社会主义市场经济制度下的发展计划》,载《公共管理学报》第2期,第4~11页。

杜平,2010,《区域规划的演变与展望》,载杨伟民(主编):《发展规划的理论和实践》,北京:清华大学出版社,第79~97页。

广东省发展和改革委员会,2008,《关于广东省“十一五”规划纲要中期评估及部分目标调整草案的报告》,http://www.gddpc.gov.cn/fgzl/fzgh/zqpg/200812/t20081208_27052.htm,2013年1月14日访问。

广东省经济贸易委员会,2006,《关于印发广东省重点耗能企业“双千节能行动”实施方案的通知(粤经贸环资[2006]814号)》,http://www.gdei.gov.cn/zwgk/tzgg/2006/200612/t20061205_54132.html,2013年1月12日访问。

广东省经济贸易委员会,2008,《关于调整广东省千家企业节能行动企业名单及进一步加强节能监管的通知(粤经贸环资[2008]643号)》,http://www.gddpc.gov.cn/fgzl/nygzn/nyzc/200812/t20081210_27156.htm,2013年1月12日访问。

广东省人民政府,2006a,《广东省国民经济和社会发展十一五规划纲要》,http://www.gd.gov.cn/govpub/fzgh/sy-wgy/0200607260010.htm,2013年1月18日访问。

广东省人民政府,2006b,《关于进一步加强广东省节能工作的意见(粤府[2006]120号)》,http://search.gd.

gov.cn/detail?record=251&channelid=8907,2013年1月12日访问。

广东省人民政府,2006c,《关于印发广东省“十一五”期间单位生产总值能源消耗降低指标计划分解方案的通知(粤府[2006]125号)》,网页已删除。

广东省人民政府,2007,《印发广东省节能减排综合性工作方案的通知(粤府[2007]66号)》,http://search.gd.gov.cn/detail?record=164&channelid=8907,2013年1月12日访问。

广东省人民政府办公厅,2008,《印发广东省单位GDP能耗考核体系实施方案的通知(粤府办[2008]20号)》,http://search.gd.gov.cn/detail?record=66&channelid=8907,2013年1月12日访问。

桂世镛、魏礼群、郑新立(主编),1994,《中国计划体制改革》,北京:中国财政经济出版社。

国家质量监督检验检疫总局,2006,《关于贯彻落实“千家企业节能行动实施方案”的通知(国质检量[2006]174号)》,http://jls.aqsiq.gov.cn/gcjlxxzh/200610/t20061021_1501.htm,2013年1月7日访问。

国家发改委宏观经济研究院(AMR),2007,《我国主体功能区》,载《宏观经济管理》第4期,第3~10页。

国家发展和改革委员会,2004,《节能中长期专项规划》,http://www.ndrc.gov.cn/xwfb/t20050628_27571.htm,2013年1月8日访问。

国家发展和改革委员会,2006a,《关于印发千家企业节能行动实施方案的通知(发改环资[2006]571号)》,http://hzs.ndrc.gov.cn/newzwxx/t20060413_66111.htm,2013年1月6日访问。

国家发展和改革委员会,2006b,《关于加强固定资产投资项目节能评估和审查工作的通知(发改投资[2006]2787号)》,http://www.gzqdc.com/detail1.asp?id=%2020070125165157594723,2013年1月12日访问。

国家发展和改革委员会,2006c,《关于印发千家企业节能行动实施方案的通知(发改环资[2006]571号)》,http://hzs.ndrc.gov.cn/newzwxx/t20060413_66111.htm,2013年1月24日访问。

国家发展和改革委员会,2007,《关于印发固定资产投资

项目节能评估和审查指南(2006)的通知(发改环资[2007]21号)》, http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2007tongzhi/t20070112_110694.htm, 2013年1月12日访问。

国家发展和改革委员会, 2010,《关于印发促进中部地区崛起规划实施意见的通知(发改地区[2010]1827号)》, http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2010tz/t20100825_367456.htm, 2013年1月24日访问。

国务院, 2005,《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见(国发[2005]33号)》, http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content_84417.htm, 2013年1月14日访问。

国务院, 2006a,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》, http://www.gov.cn/ztlz/2006-03/16/content_228841.htm, 2013年1月6日访问。

国务院, 2006b,《国务院关于“十一五”期间各地区单位生产总值能源消耗降低指标计划的批复(国函[2006]94号)》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_443285.htm, 2013年1月12日访问。

国务院, 2006c,《国务院关于加强节能工作的决定(国发[2006]28号)》, http://www.gov.cn/zwgk/2006-08/23/content_368136.htm, 2013年1月12日访问。

国务院, 2006d,《国务院关于落实〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要〉主要目标和任务分工的通知(国发[2006]29号)》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_413969.htm, 2013年1月6日访问。

国务院, 2007a,《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知(国发[2007]36号)》, http://www.gov.cn/zwgk/2007-11/23/content_813617.htm, 2013年1月10日访问。

国务院, 2007b,《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知(国发[2007]15号)》, <http://www.5izixun.com/fagui/show.asp?id=2155>, 2013年1月24日访问。

国务院, 2009,《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的意见(国发[2009]3号)》, http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/05/content_1222355.htm, 2013年1月24日访问。

国务院, 2011,《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》, http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121193916.htm, 2013年1月7日访问。

胡鞍钢、鄢一龙, 2010,《中国:走向2015》,杭州:浙江人民出版社。

胡鞍钢、王亚华、鄢一龙, 2008,《国家“十一五”规划纲要实施进展评估报告》,载《宏观经济管理》第10期,第13~17页。

赖睿, 2010,《更加开放自信的中国:“十二五”规划向全球取经》,中国政协网, <http://cppcc.people.com.cn/GB/34952/10916092.html>, 2013年1月6日访问。

李广存, 2009,《干部考核》,北京:党建读物出版社。

李鹏, 2007,《市场与调控——李鹏经济日记》,北京:新华出版社。

李朴民、李冰, 2001,《“九五”时期我国计划体制改革回顾》,载《宏观经济研究》第2期,第24~26页。

刘国光(主编), 2006,《中国十个五年计划研究报告》,北京:人民出版社。

刘日新, 2006,《新中国经济建设简史》,北京:中央文献出版社。

马凯, 2006,《〈十一五规划纲要〉的编制过程和定位》,载《经济日报》4月18日。

《粤21地市签订节能“军令状”降耗目标将纳入政绩考核》, 2006,南方网, <http://www.southcn.com/news/gdnews/nanyuedadi/200612150699.htm>, 2013年1月12日访问。

《多层次改革试点格局基本形成》, 2010,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2010-06/07/c_12192753.htm, 2013年1月24日访问。

田锦尘, 2010,《规划指标的设计与测算》,载杨伟民(主编):《发展规划的理论和实践》,北京:清华大学出版社,第145~161页。

王亚华、鄢一龙, 2007,《十个五年计划的制定过程与决策机制》,载《宏观经济管理》第5期,第67~70页。

吴红缨, 2009,《综改成重庆“两会”重中之重庆统筹排序升位》,载《21世纪经济报道》1月10日。

武力, 2006,《中华人民共和国实施计划管理的基础和条件》,载刘国光(主编):《中国十个五年计划研究报

告》，北京：人民出版社，第1~51页。

相伟，2009，《对“十二五”规划编制的思考》，载《宏观经济管理》第1期，第38~40页。

《“十一五”规划实施总体进展良好 经济社会发展主要指标大多达到预期进度要求》，2008，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/24/content_10554035.htm，2013年1月6日访问。

徐林，2010，《规划编制程序和评估制度》，载杨伟民（主编）：《发展规划的理论和实践》，北京：清华大学出版社，第163~179页。

杨伟民，2003，《我国规划体制改革的任务及方向》，载《宏观经济管理》第4期，第4~8页。

杨伟民（主编），2010，《发展规划的理论和实践》，北京：清华大学出版社。

余东晖，2001，《两会前奏：“十五”计划是怎样制定出来的？》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/2001-02-27/26/73800.html>，2013年1月13日访问。

张卓元、路遥，2006，《第十个五年计划的制定与实施》，载刘国光（主编）：《中国十个五年计划研究报告》，北京：人民出版社，第661~703页。

《中国推行严格的节能减排问责制》，2007，新华社，http://news.xinhuanet.com/politics/2007-04/28/content_6041195.htm，2013年1月6日访问。

《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》，1993，新华网，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/17/content_2709770.htm，2013年1月24日访问。

《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，2003年，人民网，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html>，2013年1月24日访问。

中共中央组织部，2009，《建立促进科学发展的干部考核评价机制十二讲》，北京：中国方正出版社。

钟契夫，2007，《钟契夫自选集》，北京：中国人民大学出版社。

朱宝芝，2010，《国家专项规划的编制与管理》，载杨伟民（主编）：《发展规划的理论和实践》，北京：清华大学出版社，第99~109页。

朱之鑫（主编），2009，《“十一五”规划实施中期评估报

告》，北京：中国人口出版社。

Bramall, Chris, 2009, *Chinese Economic Development*, London: Routledge.

Brandt, Loren and Thomas G. Rawski (eds.), 2008, *China's Great Economic Transformation*, New York: Cambridge University Press.

Chai, Joseph C. H. (ed.), 1998, *China: Transition to a Market Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Chow, Gregory C., 2007, *China's Economic Transformation*, Malden, MA: Blackwell, 2007.

Chung, Jae Ho, Hongyi Lai and Jang-Hwan Joo, 2009, "Assessing the 'Revive the Northeast' (*zhenxing dongbei*) Programme: Origins, Policies and Implementation," *The China Quarterly*, Vol. 197, pp. 108-125.

Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.

Hamrin, Carol Lee and Zhao Suisheng (eds.), 1995, *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.

Heilmann, Sebastian, 2008, "Policy Experimentation in China's Economic Rise," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 1, pp. 1-26.

Heilmann, Sebastian, 2010, "Economic Governance: Authoritarian Upgrading and Innovative Potential," in Joseph Fewsmith (ed.), *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 109-126.

Heilmann, Sebastian, 2011, "Making Plans for Markets: Policies for the Long Term in China," *Harvard Asia Quarterly*, Vol. 13, No. 2, pp. 33-40.

Heilmann, Sebastian, 2012, "China's Core Executive in Economic Policy," paper presented at the conference "Power in the Making: Governing and Being Governed in Contemporary China," Oxford University, March.

Heilmann, Sebastian Reas Hofem and Lea Shin, 2013, "National Planning and Local Technology Zones: Experi-

mental Governance in China's Torch Program," *The China Quarterly* (forthcoming in 2013).

Heilmann, Sebastian and Elizabeth J. Perry, 2011, "Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance," in Heilmann and Perry (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China: 1-29*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Howlett, Michael, M. Ramesh and Anthony Perl, 2009, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd edition), Toronto: Oxford University Press.

Hsü, Robert C., 1986, "The Political Economy of Guidance Planning in Post-Mao China," *Review of World Economics*, Vol. 122, No. 2, pp. 382-394.

Huang, Yasheng, 2008, *Capitalism with Chinese Characteristics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kostka, Genia and William Hobbs, 2012, "Local Energy Efficiency Policy Implementation in China: Bridging the Gap between National Priorities and Local Interests," *The China Quarterly*, Vol. 211, pp. 765-785.

Levine, Mark, D., Lynn Price, Nan Zhou, David Fridley, Nathaniel Aden, Hongyou Lu, Michael McNeil, Nina Zheng and Yining Qin, 2010, *Assessment of China's Energy-Saving and Emission-Reduction Accomplishments and Opportunities During the 11th Five-year plan*, Berkeley: Lawrence Berkeley National Laboratory, <http://china.lbl.gov/publications/the-ace-study>, accessed Jan 7, 2013.

Liew, Long H., 1997, *The Chinese Economy in Transition: From Plan to Market*, London: Edward Elgar.

McGregor, Richard, 2010, *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*, New York: HarperCollins.

Melton, Oliver, 2010, "Understanding China's Five-year Plan: Planned Economy or Coordinated Chaos?" *China Insight Economics (GaveKalDragonomics)*, Nov 9, pp. 1-19.

Mohan, Rakesh and Vandana Aggarwal, 1990, "Com-

mands and Controls: Planning for Indian Industrial Development, 1951-1990," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 14, No. 4, pp. 681-712.

Naughton, Barry, 1990, "China's Experience with Guidance Planning," *Journal of Comparative Economics*, Vol. 14, No. 4, pp. 743-767.

Naughton, Barry, 1995, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, New York: Cambridge University Press.

Naughton, Barry, 2006, "The New Common Economic Program: China's Eleventh Five-year plan and What It Means," *China Leadership Monitor*, No. 16.

Naughton, Barry, 2007, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge, MA: MIT Press.

Shi, Qingqi, Yang Xiaobing, Huang Tianhua, 1993, "Changing Patterns of Development Planning in China," in Somsak Tambunlertchai and S. P. Gupta (eds.), *Development Planning in Asia*, Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre, pp. 91-114.

Shirk, Susan L., 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press.

Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith, 2006, *Economic Development*, London: Pearson.

Wang, Lixin and Joseph Fewsmith, 1995, "Bulwark of the Planned Economy: The Structure and Role of the State Planning Commission," in Carol Lee Hamrin, Suisheng Zhao and A. Barnett Doak (eds.), *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, pp. 51-65.

Yabuki, Susumu, 1995, *China's New Political Economy*, Boulder: Westview Press.

Yang, Dali, 1997, *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*, London: Routledge.

Yao, Rosealea and Arthur Kroeber, 2010, "Energy Efficiency: Damned Statistics," *China Economic Quarterly*, Vol. 14, No. 3, pp. 6-8.

注释:

①这是温家宝在2003年~2004年间国务院内部会议上提出来的,虽然这一指令没有公开发布,但在笔者的采访中,规划制定者多次提到这个指令,并认为这个指令提高了规划的地位和作用。

②民营企业不在政府计划范围之内,所以指令性计划和指导性计划只针对国有企业。——译注

③国家发改委官员认为朱镕基一直削弱前国家计委的职权,自20世纪50年代朱镕基在国家计委被打成右派之后,他再没踏进过国家计委大楼一步,包括1993年到2003年主政国务院期间,国家计委/发改委官员对笔者如是说。

④在年度计划中以及一些按照“传统”方法制定计划的部门,比如铁路系统依然使用“计划”这个旧术语。

⑤这些信息来源于2009年和2011年在广州和深圳对当地规划制定者的访谈。

⑥2010年在广东省人民政府发展研究中心的访谈。

⑦2009年和2011年跟国家发改委、广东发改委和深圳市政府官员的访谈。

⑧该统计根据国家发改委网站所公布的“十一五”国家专项规划及地方专项,详见《“十一五”专项规划》, <http://www.sdpc.gov.cn/fzgh/ghwb/115zxgh/default.htm>, 2013年1月21日访问。

⑨该案例摘自麦尔登(2010:10-14)。

⑩广东省经济贸易委员会2008年所发布的文件列出了位于广东省境内参与节能减排行动所有企业的名单,省政府和各市政府所监督的企业名单。

⑪由中共中央批准通过的《规划建议》发布后,省、市一级的党代会相继发布类似的针对当地发展的《规划建议》。但是《规划纲要》发布的顺序则刚好相反:首先是市级发布本地的《规划纲要》,然后是省级,最后才是国家级的《规划纲要》。国家级的《规划纲要》需要经过全国人民代表大会审议通过,而全国人民代表大会一般固定每年三月份召开。这种先下后上的《规划纲要》发布顺序常常导致地方人民代表大会通过的《规划纲要》

与全国人民代表大会通过的《规划纲要》相矛盾,地方规划所设定的目标因此有可能被国家规划取而代之。

⑫“十一五”期间还引进了国家发改委之外三家机构对国家“十一五”规划进行中期评估,即世界银行、国务院发展研究中心和清华大学国情研究中心(参见《“十一五”规划实施总体进展良好 经济社会发展主要指标达到预期进度要求》,2008)。广东省则由广东省社科院作为第三方对广东省的“十一五”规划进行评估(参见广东省人民政府办公厅,2008)。

⑬韦伯(Max Weber)的官僚组织理论把非人格化作为现代官僚的特征之一,这个特征明显不适用中国。——译注

⑭这个信息来源于对国家和地方发改委的访谈。

⑮关于非正式的、小范围的中央和各省之间的经济会议散录于李鹏于2007年出版的上下两册自传中。

⑯这个过程是笔者在北京和广州与发改委官员访谈时了解到的。

⑰这些信息来源于与国家发改委官员的访谈(2009年,2010年,2011年)。

⑱这些信息来源于2009年与重庆市发改委官员的访谈。另外重庆市政府办公厅2007年第184号文件、2008年第44号文件和2009年第11号文件,都提出将是否完成约束性指标作为衡量基层干部政绩的标准。

⑲这些信息来源于与国家发改委官员2007年~2011年的系列访谈。

⑳这些信息来源于2009年和2011年与国家发改委规划司的访谈。

㉑这些信息来源于2009年、2010年和2011年与省一级发改委的访谈。干部考核中的标准机制或浮夸机制参见McGregor, 2010:70-103。

㉒这些信息来源于2011年与国家发改委规划司的访谈。

韩博天:德国特里尔大学政治系

奥利佛·麦尔敦:美国国务院研究员

责任编辑:皮莉莉