

中国中央政府“集思广益型”决策模式 ——国家“十二五”规划的出台

王绍光^{1,2}, 鄢一龙², 胡鞍钢²

(1. 香港中文大学 政治与公共行政系, 香港; 2. 清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘要: 中国已经形成自身的独特决策模式, 我们将其概括为“集思广益型”决策模式, 它是指一套旨在集中各方面参与者智慧、优化决策质量的程序和机制。“十二五”规划编制历时两年多, 经历了基本思路研究、党中央《建议》编制、正式编制《纲要》三轮的“集思广益”过程。每一轮都包括屈群策(发散思维)、集众思(集中智慧)、广纳言(征求意见)、合议决(集体商定)、告四方(传达贯彻)五个环节。

关键词: 政策过程; 集思广益; 五年规划

中图分类号: F211

文献标识码: A

文章编号: 1002-9753(2014)06-0001-16

“Wisdom-pooling” Decision-making Model of China’s Central Government: The Case of the Formation of 12th Five-Year Plan

WANG Shao-guan^{1,2}, YAN Yi-long², HU An-gang²

(1. Department of Politics and Public Administration, Chinese University of Hong Kong, Hong Kong, China;

2. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: The paper proposed a new model of China’s policy process—the “wisdom-pooling” model, as embodied during the process of preparing the 12th FYP, consists of five sequential steps: Soliciting views from all sides, Pooling public wisdom, Inviting comments and advices, Collective decision making, Making the policy known to all. The Chinese government spent more than two year in preparing the 12th FYP, during which it went through three rounds of “wisdom-pooling”: 1) setting the keynote of the 12th FYP; 2) the formation of ?? the CPC Central Committee’s 12th FYP proposal; and 3) the formation of the State Council’s 12th FYP outline, which was to be adopted by the National People’s Congress on March 14, 2011. Each round of decision-making underwent the five sequential steps of “wisdom-pooling” mentioned above.

Key words: policy process; wisdom-pooling; Five Year Plan

一、“集思广益”型决策模式

任何社会在任何时候都面临着各式各样的挑战, 任何政府都需要通过制定政策来确定应对哪些挑战以及如何应对这些挑战。理论和实证研究

均表明, 各国政府的政策制定并不存在一个放诸四海而皆准的模式, 而一国政府的政策制定也不存在一个僵化不变的模式。相反, 由于制度环境的不同, 政策制定在不同国家、不同时期呈现不同

收稿日期: 2013-11-11 修回日期: 2014-04-26

基金项目: 国家社会科学基金项目(12CZZ047)。

作者简介: 王绍光(1954-) 男, 湖北武汉人, 香港中文大学政治与公共行政系讲座教授, 清华大学国情研究院兼职教授。

模式,继而产生不同的政策结果。这意味着,通过观察和分析一个国家政策制定的模式,有助于揭示这个国家政治制度的特点与本质。

改革开放以来,中国政策制定的制度环境发生了深刻的变化。那种将中国政府决策过程视为“一言堂”的认识,已经难以令人信服了。2011年,曾经主张“历史终结论”的美国学者弗兰西斯·福山(Francis Fukuyama)载文称赞到:中国之所以成功地应对金融危机,是基于她的政治体制能力,能够迅速作出重大的、复杂的决策,并有效地实施决策,至少在经济政策领域是如此^[1]。

对于中国政策过程的理论认识大大滞后于中国决策制度建设实践。20世纪80年代以来,西方学者开始关注官僚制度等正式机构对于中国决策过程的影响,形成了讨价还价模型、各自为政模型、竞争性说服模型^[2]。其中,最为典型,也最具持久影响的理论,是上世纪80年代末,美国学者李侃如(Lieberthal)和奥森伯格(Oksenberg)提出的“碎片化威权主义”(Fragmented Authoritarianism, FA)模型^[3],他们通过对于中国能源政策制定过程的详细分析,发现中国的决策过程很少有社会力量的参与,表现出威权主义的特征;同时,在最高层决策之下,各部分又各自为政,不相统属,表现出碎片化的特征。

然而,作为一个静态模型,FA模型并没能预见20世纪90年代以来,中国决策机制广泛而深刻的变迁。首先,FA模型提出时中国的决策还总体上局限于政府内部,而在这之后,中国的决策环境日益开放,社会力量广泛地参与到决策过程,政府下属的政策研究机构的设立并提供决策咨询,科技精英、思想库的政策专家^[4-5]影响力日益增加。公众、媒体、非政府组织影响着议程设置^[6]和决策结果^[7]。

其次,FA模型提出时中国正经历了大规模的分权,而在1998年之后,在关键政策领域的垂直管理已经逐步取代分块管理,所谓政策制定过程的碎片化已经不适用于中国的政策现实,这已为若干实证研究所证实。对中国气候变化的实证研究表明中国的气候变化政策是高度协调一致的^[8],陈玲对于集成电路产业政策的案例研究揭示了决

策过程的共识形成机制^[9]。

虽然,许多实证研究并不支持FA模型,但是由于没有替代性模型的出现,时至今日,FA模型依然被广泛的应用于中国政策过程的研究,这不能不说是本土学者学术自觉、学术自信缺失的缘故。现在,是时候抛弃这一陈腐的概念,回到中国的具体政策实践,进行新的理论概括的时候了。

近年来,一些学者已经作了一些有益的尝试,例如“意见综合过程”^[10]、“上下来去”模型^[11],官僚体系与协商网络^[9]、“分级制试验”(experimentation under hierarchy)^[12]。但是,从政策全过程概括中国决策过程的基本特征,仍然是一个尚未解决的难题。

五年规划编制过程为我们研究中国政策过程提供了一个很好的视角。首先,五年规划是中国最重大的公共政策议题,从国家最高领导人到一般公众都广泛卷入这一政策过程,这比其他政策更能展示不同政策舞台和不同政策行动者的全景。其次,五年规划是富有中国特色的制度安排,经历了长期的制度建设,有助于揭示中国决策过程的独特特征。最后,不同于任何政策子系统的决策,五年规划是“无所不包”总体政策。对政策过程进行理论概括的一个困难是一个政策子系统得出的结论,很难推广到另一个政策子系统。五年规划不属于任何政策子系统,它能够更好地反映中国政治系统整体的运行动力,揭示中国政策过程的一般特征。

本文将资料分析和深度访谈作为主要的研究方法,除了利用公开资料之外,还包括大量决策过程形成的阶段性政策文本、会议记录、简报、汇报材料等内部资料。同时作者还对多名参与五年规划编制的国家发展改革委员会人员、参与《建议》起草的人员、参与部门“十二五”规划编制的人员、参与“十二五”规划讨论的专家、地方人大关键人物等规划编制的起草人员、参与人员进行了深度访谈。

正如2011年4月,温家宝总理在同国务院参事和中央文史研究馆馆员座谈时,谈到政府决策要集思广益,并引用钱氏家训“大智兴邦,不过集

众思”。理解中国的政策过程,重要的是要从政策学习的角度,而不是权力的角度,也就是说,更为核心的问题是“通过何种机制来集中决策参与者的智慧,以制定出好的政策”,而不是“通过何种机制,参与者实现自身影响或达成妥协”。

随着决策机制的制度化,中国决策成功的原因不再取决于决策者个人或少数人,而取决于一套行之有效的制度和机制安排,它能够有效地将众人的智慧集中起来。正如规划的起草者所言,只要把每个程序都踏踏实实走好,就用不着担心规划编制质量不高,因为会有无数的政策参与者替你把关。这也是中国独特的政策民主模式,通过决策过程充分体现全党意见、全民意见,集中全党智慧、全民智慧。并通过广泛的吸收各方意见,达成广泛的政治共识^①。

我们依据中国决策过程,尝试将其概括为“集思广益”型决策。“集思广益型”决策是指通过一定的程序和机制安排以集中代表着不同方面观点参与者的智慧,不断优化政策文本的决策过程。“集思广益型”过程实际上就是分散的信息不断被集成的过程,这也是将群众的“分散的无系统的”意见化为“集中的系统的意见”的过程^[13],这里的群众是指参与规划编制的广泛的群体。

“集思广益型”决策可以分为五个环节:

(1) 屈群策(发散思维):是指在编制各阶段的前期,通过一些机制,动员与鼓励方方面面为决策提供意见与建议。包括:开展调查研究;征集地方思路、部门思路;委托课题研究;征集各方意见;开展研讨;鼓励建言献策等。特别是十分重视基层

和实地调研,以认识实际情况,除了起草小组、全国人大、全国政协以外,最高决策者(包括中共中央政治局九位常委)均分赴全国各地亲身调研。通过屈群策可以收集分散的信息与观点,对于决策者来说是一种“头脑风暴”,以形成更为全面、深入的认识,获得思路启发。

(2) 集众思(集中智慧):起草人员对征集来的信息进行分析、比较、鉴别,“去粗存精、去伪存真”,集中智慧、集成创新,起草阶段性政策文本。包括:对各方意见进行汇编和梳理,集体学习、集体讨论,理清思路、分头起草、再汇总统稿;边讨论、边起草、边修改。通过这一环节将各方面的智慧集中起来,并转化为政策文本。

(3) 广纳言(征求意见):阶段性政策草案形成后,要发给相关方面,征求他们的意见,起草者则需根据意见反馈来修改草案。征求意见的范围很广泛,包括全国人大、全国政协、各民主党派、工商界、企业界、各部门、地方、专家学者等。规划编制者总是力图使各方面的意见都能得到反映,以克服思维上的片面性、主观性,并达成广泛的政治共识。

(4) 合议决(集体商定):是指在不同的决策层面,领导人或领导机构经过集体商议确定本层面的政策草案,直至最高决策层面确认最终政策文件,使之获得法律效力。

(5) 告四方(传达贯彻):是指将已经形成政策文件,向各方面进行传达,并进行宣传和动员,其目的要么是为了下一层面的决策作出指导,要么是为最终政策的执行打下共识基础。

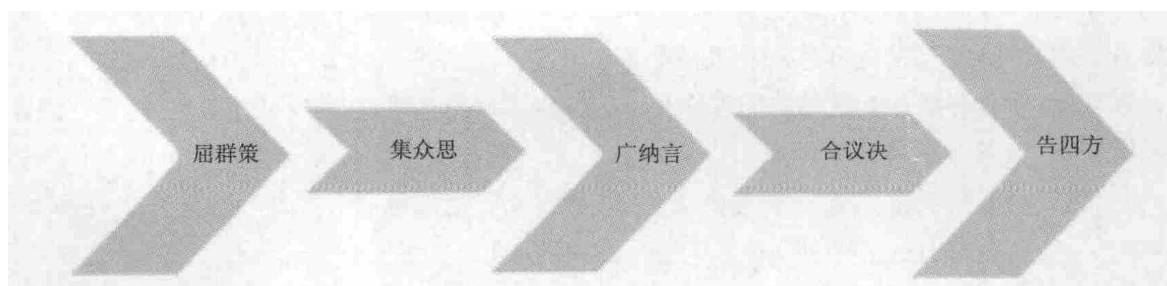


图1 “集思广益型”决策模式

^① 访谈记录,访问国家发改委规划编制人员,访问人:鄢一龙,编号:C-ZXL-20110511;访谈记录,访问国家发改委规划编制人员,访问人:鄢一龙,编号:C-ZYS-20110505。

“集思广益”型决策相当于“自下而上”驱动与“自上而下”驱动政策模型的结合^①。从“屈群策”到“集众思”从“广纳言”到“合议决”是“自下而上”驱动;而从“集众思”到“广纳言”从“合议决”到“告四方”是“自上而下”驱动。“集思广益”型决策体系了中国民主集中制的政治原则,从决策过程看,是反复的“民主、集中,再民主、再集中”的过程;从制度形式看,是一个“参与、集成,再参与、再集成”的过程;从各方表达意见看,是一个“屈群策、集众思,再屈群策、再集众思”的过程;从形成《纲要》文本看,是一个“讨论、修改,再讨论、再修改”的过程。

“十二五”规划编制历时两年多,经历了三轮的“集思广益”过程,分别为《基本思路》编制阶段,主要研究《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划基本思路》(以下简称《基本思路》);党中央《建议》编制阶段,主要编制《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》(以下简称《建议》);正式编制阶段,编制完成《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)。每一轮的“集思广益”都经历了上述的五个环节(见表1)。本文的第二、第三、第四部分是对这一过程的详细描述。

表1 “十二五”规划“集思广益”决策机制

不同编制阶段	屈群策	集众思	广纳言	合议决	告四方
《基本思路》编制	前期调研、课题研究、研讨会、借鉴部门和地方思路	提炼基本思路	地区片会、专家委员会会议	国务院、政治局常委	调研、省部级学习班
《建议》编制	课题研究、部门专题研究、人大政协建言	集中学习、起草组调研、内部研讨、集体起草	书面征求意见、座谈会、集体审议	政治局常委会会议、政治局委员会议、中央委员会会议	宣讲会、各地各部门党委会议、媒体宣传
《纲要》编制	公众建言献策、调研、研讨会	内部研讨、集体起草、根据意见修改	总理座谈会、地区座谈会、专家委员会会议、书面征求意见、集体审议	国务院常务会议、国务院全体会议、政治局常委会会议、政治局委员会议、全国人大会议	宣讲会、各地各部门党委会议、媒体宣传

二、基本思路研究

五年规划编制的第一步就是判断未来五年国内外基本趋势,识别面临的重大问题,理清基本发展思路,以提纲挈领,为后续的编制提供指引框架。

2008年末到2010年初的一年多时间里,围绕着制定规划基本思路,开展了大量的前期工作。

(一) 屈群策:政策研究与政策讨论

在正式起草规划之前,决策者开展前期工作,

也相当于打开了决策窗口,各方公共政策专家积极参与,开展研讨,政策讨论空前活跃,既是中国特色的政策辩论,也是中国特色的政策鲜汤,而决策者则敞开心扉,不设前提^②,进行“头脑风暴”。

主要包括以下三方面的工作:

1. 前期调研工作

首先是早在2008年下半年就开展国家“十一五”规划的中期评估,包括组织各部门、各地方开展政府内部的自评估,并委托研究机构开展第三

^① 对于“自下而上”驱动与“自上而下”驱动政策模型的解释,参见:托马斯·戴伊. 理解公共政策(第十一版)[M]. 中文版. 北京:北京大学出版社,2008:33.

^② 我们访谈中发现,政策起草部门在委托外部研究时,有意识的避免干预专家的独立思考,以更多地听到不同的思路、观点、建议,最大程度地启发规划编制。

方评估^① ,在此基础上 ,起草《“十一五”规划实施情况中期评估报告》 ,并于2008年12月24日由国家发展和改革委员会主任张平代表国务院向十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议报告。

其次 ,在“十二五”规划编制前期 ,国家发展改革委领导和起草成员开展“十二五”前期重大课题调研 ,包括开展内部研究^② ,分赴全国各地调研^③。

此外 ,在编制国家规划的同时 ,各部门和地方也同步开展各自的基本思路研究 ,并于2009年11月初上报中央与国家发展改革委^④ ,这为国家五年规划基本思路提供了重要支撑 ,使得规划的起草一开始就奠定在通盘考虑和全局视野之上。

2. 开展大规模的公共政策研究

2008年底至2009年初 ,国家发展改革委通过

内部各司局征集意见^⑤ ,提出了包含8个领域的39个题目 ,对于同一重大题目 ,国家发展和改革委员会采取委托多家研究的方式 ,以便广纳善言 ,集思广益。

“十二五”规划前期重大问题委托形式有两种 ,一部分是直接委托研究 ,共有7家单位。更多的是面向全社会进行公开招标 ,所有研究机构都可以按照选题指南报名竞标 ,经专家评审后公开招标的有60个机构的选题入选。

共有国内67个机构 ,政治、经济、文化、社会等方面一万多名专家参与研究 ,充分听取社会各界意见和建议。入选的机构主要包括政府下属的研究机构、学术机构 ,也有2家独立协会性质研究机构 ,以及1家跨国企业^[14] (见图2) 。最后形成了500万字的研究报告^[15]。

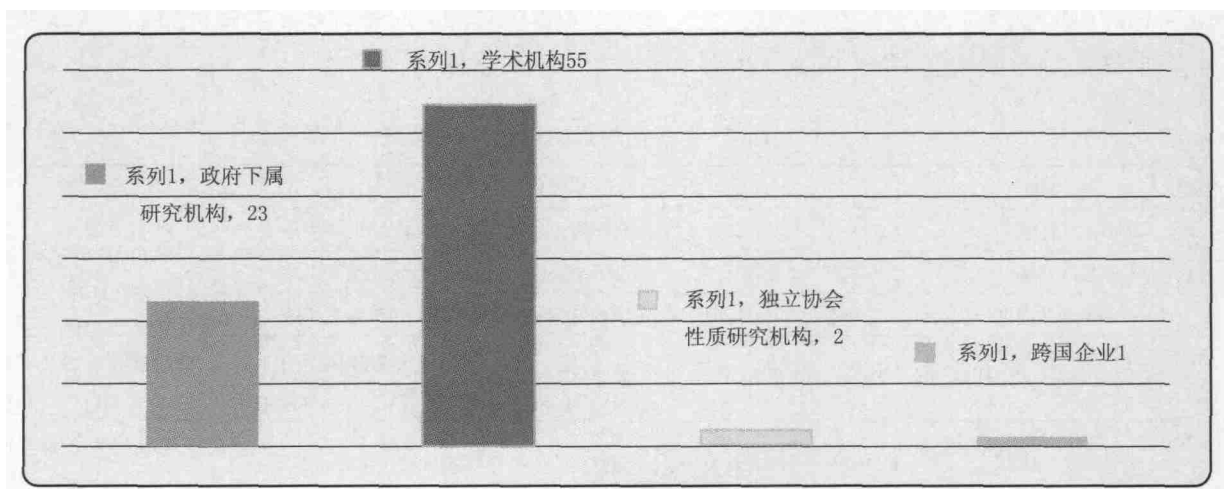


图2 参与国家“十二五”规划前期战略研究机构类型

资料来源: 国家发展和改革委员会,《“十二五”规划战略研究》,人民出版社,2011。

对于重要的选题 ,委托多家机构同时开展竞争性研究 ,其中最重要的选题为《“十二五”规划总体思路及目标研究》。同时 ,委托国家信息中心、

国家发展和改革委员会宏观经济研究院、清华大学国情研究中心三家机构进行独立研究 ,于2009年9-10月间提交报告 ,因此 ,形成了三种不同的

① 委托的机构为世界银行驻华代表处、国务院发展研究中心、清华大学国情研究中心。

② 根据国家发展改革委人员介绍 ,对于规划涉及的所有重大问题 ,都开展内部研究。访谈记录 ,访问国家发展改革委规划编制人员 ,访问人: 鄢一龙 ,编号: C-Y-20110801。

③ 例如 2009年2月23日至2月25日 ,以国家发展改革委发展规划司副司长田锦尘为组长的国家发展改革委“十二五”规划调研组到安徽省开展调研 ,省发改委副主任余群全程陪同调研。

④ 国家发展改革委下发《关于做好“十二五”规划前期工作的通知》(发改电(2009)257号) ,要求各地区、各部门在11月初 ,将希望纳入国家“十二五”规划基本思路的重点内容报国家发展改革委 ,并附简要说明。

⑤ 访谈记录 ,访问国家发展改革委规划编制人员 ,访问人: 鄢一龙 ,编号: C-Y-20110801。

关于“十二五”规划的智库思路^①。上述研究成果是直接为起草“十二五”规划服务的。

3. 广泛听取公共政策专家意见

由温家宝总理亲自主持,召开国务院参事会议,听取国务院参事、中共中央文史研究馆馆员和国务院参事室特约研究员的意见。国家发展改革委领导也召开各种研讨会,包括召开“十二五”规划专家委员会会议,听取专家意见^②;参加各种论坛,听取国内外专家、学者的意见^③。

(二) 集众思:提炼思路

规划编制工作正式启动之后,在国家发展改革委内部成立了规划编制领导小组,主要由国家发展改革委领导和各司局长组成。同时成立规划起草小组,主要成员是发展规划司人员,同时吸收其他司局人员,也包括下属的信息中心、宏观院等事业单位的人员^④。

在前期头脑风暴的基础上,国家发展改革委

起草组收集各方面信息,汇总前期重大课题研究成果,听取课题组汇报,起草“十二五”规划基本思路(送审稿)。

国家发展改革委提出:中国未来五年需要转变发展理念,创新发展模式,把经济增长模式转换到内需主导、消费驱动的轨道,把经济增长动力转换到科技引领、创新驱动的轨道,把社会建设方向转换到扩大公共服务、完善社会管理的轨道^[16]。

(三) 广纳言:检验与修正思路

在形成基本思路的初稿之后,国家发展和改革委员会在一定范围内征求各方面的意见,并根据反馈的意见,进一步修改完善基本思路稿。

一是召开座谈会,征求地方意见,分别召开东、中、西、东北四个地区的片会,以及召开全国改革发展会议,及时向地方通报中央精神,并征求各地方的意见。二是召开专家委员会征求发展规划专家的意见。

表 2 国家“十二五”规划基本思路研讨情况

类型	会议形式	时间	地点	主办、主持	参加会议对象
片会	西部地区座谈会	2009 年 12 月 1 日至 2 日	贵州贵阳	张平出席、徐宪平主持	各省、直辖市、计划单列市、副省级省会城市代表
	东部地区座谈会	2009 年 12 月 28 日	江苏南京	张平出席、徐宪平主持	
	中部和东北地区座谈会	2010 年 1 月 16 日至 17 日	山西省太原市	张平出席、徐宪平主持	
研讨会	全国发展改革工作座谈会	2009 年 12 月 10 日	北京	李克强出席,国家发展改革委主办	各省负责人,及发展改革部门负责人
	“十二五”规划专家座谈会	2010 年 1 月 25 日	北京	国家发展改革委	国家发展规划专家委员会成员

(四) 会议决与告四方:定调与传达

经过反复修改,国家发展改革委向国务院提交了《纲要》的基本思路^[15]。

中央政治局常委详细讨论基本思路,达成政治共识,向各方通报,统一认识,进行政治动员。这反映在 2010 年 2 月初胡锦涛、温家宝、习近平、

① 当时形成了关于“十二五”发展的三个思路:第一是由国家发展改革委宏观经济研究院提出的以“经济结构战略性调整”为“十二五”规划主线;第二是清华大学国情研究中心提出的以在经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态建设五个方面深入推进科学发展观为“十二五”规划基本思路;第三是国家信息中心提出的以民生优先的“民富国强”为“十二五”规划主线。根据 2009 年 6 月 19 日国家发展改革委徐宪平副主任听取胡鞍钢教授关于“十二五”规划主要思路与目标的座谈会记录整理。

② 2009 年 4 月 9 日,国家发展改革委在北京召开国家“十二五”规划专家会议,听取国家发展规划专家对于“十二五”规划思路的意见。引自胡鞍钢《胡鞍钢活动纪要》2009 年。

③ 例如 2010 年 1 月,中国宏观经济学会召开年会,与会专家讨论“十二五”思路,主持“十二五”基本思路起草的徐宪平副主任和规划司李守信司长到会听取意见。2010 年 1 月 19 日,国家发展和改革委员会与亚洲开发银行,在北京联合举办中国“十二五”规划的方向和政策国际研讨会,参会的国内外代表 200 人。

④ 访谈记录,访问国家发展改革委规划编制人员,访问人:鄢一龙,编号:C-Y-20110427;访谈记录,访问前国家发展改革委工作人员,访问人:鄢一龙,编号:C-ZXL-20110511。

李克强四位中央政治局常委在中央党校省部级主要领导干部落实科学发展观加快经济发展方式转变专题研讨班上的讲话,为“十二五”规划的基本思路定调,其主线就是转变经济发展方式,关键词就是转型。

基本思路的形成是一次从民主到集中的过程,主要是社会范围内的民主到集中的过程。而后开始了下一轮的民主和分散,一旦形成基本思路,就为尔后的调查研究、广泛听取各方意见、起草党中央建议提供了基础。

三、党中央《建议》编制

党的《建议》由中央财经领导小组牵头编制,并在2009年就开始了前期研究工作。2010年2月,中央决定成立党的十七届五中全会文件起草组,在中央政治局常委会直接领导下,负责文件起草工作。2010年4月2日,文件起草组正式成立^[17]。成员有来自有关部门和地方78位领导干部和专家学者,其中中央财经领导小组办公室为牵头单位。

(一) 屈群策:新一轮的建言献策

国家发展改革委起草《基本思路》的同时,由中央财经领导小组办公室牵头,同步开展了党中央建议编制的前期准备工作。这一阶段的工作主要是国务院各部门开展专题研究,委托有关机构开展前期研究,起草组、全国人大、全国政协开展专题调研。

1. 开展重大专题研究

2009年9月,国务院布置了17个重大专题研究,每个专题都有十几个部门参与,课题研究用了半年多^①。

中央财经领导小组办公室组织有关部门、研究机构开展重大课题研究。部分地区也参加了研

究^②。同时也委托国际机构和学者参与课题研究。例如,世界银行首任驻华首席代表林重庚,诺贝尔经济学奖得主斯彭斯(Spence)、戴蒙德(Diamond)、罗默(Romer)等都接受委托,就中国向知识型经济转型、城镇化道路、服务业发展、社保体制建立等议题展开深入研究。

2. 全国人大、政协开展专题调研,主动建言献策

“十二五”规划编制也成为国家政治生活的中心主题,各方面都围绕着这一主题开展了许多工作,并积极献计献策。

2010年3月份,召开十一届全国人大三次会议和全国政协十一届三次会议。全国政协十一届三次会议期间,委员们围绕“十二五”规划制定深入讨论,提交相关提案和大会发言650多件^[18]。

两会之后,全国人大和全国政协围绕“十二五”规划编制,开展专题调研。

全国人大共分14个课题,组织有关专门委员会和工作委员会开展历时4个多月的专题调研。78位常委会委员和专门委员会委员、部分全国人大代表,组成调研组分赴22个省区市深入调查研究^[19]。共形成了8个方面15个专题调研报告,并于2010年8月23日召开的全国人大常委会第十次会议上做了专题汇报。为科学编制“十二五”规划《纲要》提出了许多重要的意见和建议。

全国政协的8个专门委员会和民主党派就“十二五”规划编制开展历时3个月多的专题调研。调研成果在全国政协十一届常委会第十次会议进行了汇报^③。

同时,2010年8月17日全国政协专门召开“着力扩大内需,促进发展方式转变”专题协商会,

① 例如科技部牵头做的一个专题研究是提高自主创新能力、建设创新型国家。2011年3月6日,科技部部长万钢在全国人大代表会议福建代表团上的发言,京华时报 2011年3月7日,北京讯。

② 例如福建省参与国家“十二五”规划《建议》重大研究课题“关于内地与港澳、海峡两岸经济联系及相关战略研究”形成的《海峡西岸经济联系及相关战略研究》和《内地与港澳经济联系及相关战略研究》两个课题完成研究任务,并于2010年2月前向中央财经领导小组办公室提交研究成果。参见《福建省经济社会发展“十二五”规划工作简报》2010年第2期(总第5期)。

③ 2010年6月25日召开全国政协十一届常委会第十次会议。这次常委会会议的主要议题为:围绕制定《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》建言献策。中央国家机关30多个部委办负责同志到会听取了意见和建议。

就“十二五”规划加快发展方式转变,提出政策建议^①。

3. 征集各方意见

为了听取各方对于“十二五”规划编制的意见,中共中央于 2010 年 4 月 6 日发出对党的十七届五中全会研究“十二五”规划建议问题征求全党意见的通知,这份通知下发到各部门各地区 120 家单位^[20]。

(二) 集众思:起草文件

根据国家领导人对于规划主线提出的要求,并在前期研究的基础上,起草小组开始着手《建议(讨论稿)》等十七届五中全会相关文件的起草。

内部起草工作分三个阶段:第一阶段主要是通过集体学习、专题研讨对前期研究成果进行研讨和吸收,形成文件起草的总体部署和框架;第二阶段到各地分头开展专题调研;第三阶段是边起草、边讨论、边修改。

1. 学习与研讨

起草小组在北京玉泉山集中封闭工作,首先是集中学习有关材料。为充分做好文件起草工作,起草组成员系统学习了党的十七大报告、中央经济工作会议和当年初省部级领导干部专题研讨班上中央领导同志的重要讲话精神,以及参考有关部门关于“十二五”规划前期研究成果。也包括国家发展改革委提出的总体思路的建议,和各项前期研究成果^②。

其次,开展研讨,编制小组成立以后,连着开了一周的会,研究各部委提交的 17 个重大专题报告,国务院总理和副总理亲自参加研讨。其中,温家宝总理参加了五次会议,每次半天,听取意见和建议,李克强副总理参加了近十次^[21]。

2. 分赴全国各地开展专题调研

2010 年 4 月中下旬,《建议》起草组组成 8 个调研组,分赴 13 个省区市深入调研,其中东部 5 个(天津、江苏、浙江、山东、广东),中部 3 个(河南、

湖南、安徽),西部 4 个(四川、陕西、甘肃、内蒙古),东北 1 个(辽宁),共召开 31 个座谈会,同 423 位领导干部、专家学者、基层群众进行交流,并到上百个农村、社区、企业等基层单位实地调研,形成了 8 份有分量、有见解的调研报告。

3. 边起草、边讨论、边修改

在前期各项工作的基础上。根据中央领导人对于送审《提纲》的指示,以及各方面的意见,起草小组开始集中写作,起草《建议》。

在 2010 年 6 月份初步成稿后,多次召开起草组会议,讨论规划。在 6 个多月的时间里,起草组共召开 9 次全体会议、100 多次工作班子会议,就规划的每一节每一段深入讨论,讨论完每一次都要进行修改^[22]。

同时,《建议》的各阶段稿件也经过提交国家领导人多次讨论,并发到各省市、各党派中央、各社会团体征求意见,起草组成员将各方面意见进行汇编、整理,并讨论如何吸收。起草组边研讨、边写作,对《建议》稿反复讨论,反复推敲、反复修改,先后正式改稿达 30 多次^[21]。

(三) 广纳言:广泛听取党内外意见

在 2010 年 6 月份形成《建议》(送审稿)以后,就开始广泛地在内征求党内外人士的意见。

征求意见总共进行了两轮,第一轮是 2010 年 8 月份,提交党的中央全会审议之间,2010 年 8 月 1 日正式向各方面征求意见,向 120 多个单位、部分党内老同志、党的十七大代表征求意见。本轮征求意见对文件稿作了 360 多处修改,吸收 780 多条意见和建议。随后,又由胡锦涛总书记亲自主持座谈会,听取党外人士意见。

第二轮是中央全会审议期间,2010 年 10 月 15 日-18 日,十七届五中全会召开,根据参加会议的代表提出的 130 条意见和建议进行了修改。而在中共中央全会结束后的第二天,10 月 19 日由胡锦涛主持召开党外人士座谈会,听取修改意见;10 月

① 张德江副总理出席会议,16 位政协委员、常委和民主党派中央、全国工商联、政协专门委员会的代表作了大会发言,国务院有关部门负责同志作了交流发言。中央和国家机关有关部门、全国政协办公厅和各专门委员会、各民主党派中央和全国工商联等方面负责同志,部分在京的全国政协常委、委员共 100 多人出席会议。

② 访谈记录,访问中央财经委工作人员,访问人:鄢一龙,编号:C-ZDT-20110427。

20 日至 21 日召开政协十一次常委会进一步讨论《建议》,温家宝总理作说明,听取全国政协常委的意见^①。随后,对两次座谈会反馈的意见,对《建议》进行了进一步修改。

表 3 “十二五”规划《建议》征求意见情况

阶段	时间	形式	征求意见对象	修改情况
审议前	2010 年 8 月 1 日	书面征求意见	120 多个单位、部分党内老同志、党的十七大代表	起草组共收到各类意见和建议 2200 多条。对文件稿作了 360 多处修改,吸收 780 多条意见和建议。
	2010 年 8 月 16 日	胡锦涛主持党外人士座谈会	各民主党派、全国工商联和无党派人士	
审议期间	2010 年 10 月 15 日至 18 日	审议	十七届中央委员	起草组共收到 130 多条意见和建议。
	2010 年 10 月 19 日	胡锦涛主持党外人士座谈会	各民主党派、全国工商联和无党派人士代表 22 人	
	2010 年 10 月 20 日至 21 日	政协十一届全国委员会常务委员会第十一次会议	政协十一届全国委员会常务委员	

(四) 会议决:党中央集体决策

“十二五”规划《建议》的决策是一个集体决策的过程,总共召开了 4 次中央政治局常委会会议、2 次中央政治局会议、1 次中央全会讨论和审议《建议》的编制。共有两轮集体决策,第一轮是 2010 年 6 月-7 月间,《建议》形成送审稿以后,进行审议指导,为随后的一定范围征求意见作准备;第二轮是 2010 年 9 月-10 月间,围绕着十七届五中全会召开而进行的集体审议。

1. 第一轮集体审议

2010 年 6 月份《建议》起草组完成送审稿,随后国务院党组会议、中央政治局常委会会议分别进行了审议,起草组根据审议意见进行了修改。7 月中旬,中央政治局常委会会议、中央政治局会议进行了审议。

2. 第二轮集体决策

起草组再根据一定范围征求的意见作了进一步修改,随后,于 2010 年 9 月 9 日和 28 日,分别召

开中央政治局常委会会议、中央政治局会议,听取了《建议》稿在党内外一定范围征求意见后修改情况的报告,研究《建议》修改意见,并决定,根据会议讨论的意见进行修改后将文件稿提请十七届五中全会审议^[22]。

2010 年 10 月 15 日,党的十七届五中全会在北京召开,胡锦涛总书记主持第一次全体会议,温家宝总理就《建议》(讨论稿)向全会作了说明。10 月 16 日-17 日,对《建议》(讨论稿)进行分组审议。10 月 17 日晚,胡锦涛总书记主持召开中央政治局常委会会议听取全会分组讨论情况的汇报,并对如何修改补充作出重要指示。

10 月 18 日下午 3 时,党的十七届五中全会举行全体会议,《建议》获得全会一致通过。在《建议》通过之后,10 月 19 日-21 日间又分别再次听取党外人士和政协常委的意见,并根据意见进一步修改,于 10 月 27 日,才授权新华社公布《建议》全文。

^① 会议上温家宝总理对“十二五”规划的主题、主线、目标和主要任务进行说明,15 位常委和委员作大会发言,中共中央政治局常委、全国政协主席贾庆林出席。

表 4 “十二五”规划《建议》集体议决过程

阶段	时间	会议	会议目的
第一轮	2010 年 6 月 9 日	国务院党组会议	讨论《建议》送审稿
	2010 年 6 月 17 日	中央政治局常委会	
	2010 年 7 月 15 日	中央政治局常委会	审议《建议》送审稿,为大范围征求意见把关
	2010 年 7 月 22 日	中央政治局会议	
第二轮	2010 年 9 月 9 日	中央政治局常委会	听取吸收采纳意见的情况,研究《建议》修改意见
	2010 年 9 月 28 日	中央政治局会议	研究《建议》编制,为中央全会召开作准备
	2010 年 10 月 15 日 - 18 日	十七届五中全会	审议《建议》讨论稿
	2010 年 10 月 17 日	中央政治局常委会	听取分组讨论情况,指导修改工作

(五) 告四方: 宣传贯彻党的十七届五中全会精神

《建议》正式公布之后,全党、全国开展宣传和学习十七届五中全会的精神的活动。全国兴起学习宣传贯彻党的十七届五中全会精神的热潮。

十七届五中全会一结束,12月28日,胡锦涛主持中共中央政治局第二十五次集体学习,强调学习党的十七届五中全会精神。随后,中共中央向党外人士、国内外有关人员吹风,通报精神^①。国家领导人在各种的调研和会议场合都强调学习十七届五中全会精神。各部门、各地区纷纷部署学习十七届五中全会精神,通过召开学习会、座谈会、报告会等形式宣传贯彻十七届五中全会精神。

按照中央的部署,中宣部会同中央有关部门,组成了学习贯彻党的十七届五中全会精神中央宣讲团,分赴全国各地开展宣讲^②。随着中央宣讲团的宣讲结束,各地面向基层的宣讲活动陆续展开。

四、正式编制《纲要》

(一) 屈群策: 更大范围的建言献策

1. 国家发展改革委开展调研工作

围绕着国家“十二五”规划编制,国家发展改革委有关司局经常赴全国各地调研。同时,国家发展和改革委员会规划司还以“十二五”规划的研

讨会,“十二五”规划编制的座谈会,“十二五”规划专题研究班,中青年干部为“十二五”规划建言献策的经济研讨会等形式,就“十二五”编制涉及的重大问题,开展研讨,集思广益。

2. 面向全社会开展公众建言献策

2010年11月2日-12月31日,国家发展改革委开展面向全社会的建言献策活动。

依托国家信息中心设置了“十二五”规划建言献策办公室,公众可以通过网站留言、电子邮件、手机短信、来电、来函、来访等多种形式、多种渠道提出对“十二五”规划编制的建议。

同时,国家发展改革委还请全国总工会、共青团、妇联、科协、贸促会、残联、工商联、企业家协会,共同协助开展“十二五”规划建言献策活动^③,并召开专场讨论会听取各党群机构代表的建议,100名左右的不同行业、不同系统的代表参加了座谈会,发展改革委领导和“十二五”规划起草组成员听取了他们的建议。

“十二五”规划建言献策活动办公室共收到各类建议64709件^[23]。从建言献策的来源来看,互联网、电子邮箱、手机等现代通讯已经成为最为重要的手段,占建言献策数的96%,而信件只占4%(见图3)。从建言献策的职业构成来看,普通公众占据主体,工人、农民、一线的服务人员与办事人

^① 2010年10月19日,向受中共中央委托,全国政协副主席、中共中央统战部部长杜青林向各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士通报了中共十七届五中全会精神。10月21日中共中央对外联络部举办专题吹风会,向外国驻华使节介绍最近召开的中共十七届五中全会的主要精神,以及未来五年中国经济社会发展任务。

^② 宣讲团成员在各地共作了33场宣讲报告。据不完全统计,整个宣讲活动直接听众达5万多人,通过分会场收听收看宣讲的听众达100多万人。新华社北京2010年12月12日电。

^③ 中国集团公司促进会文件,中促会发[2010]042号,共绘蓝图——我为“十二五”规划建言献策征集通知。

员占了 65% ,而各单位的负责人只占 8% (见 图4)。

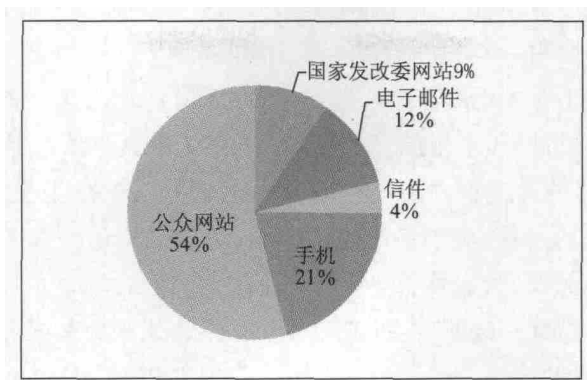


图3 不同媒介公众建言献策数比例

资料来源: 国家信息中心(2011)

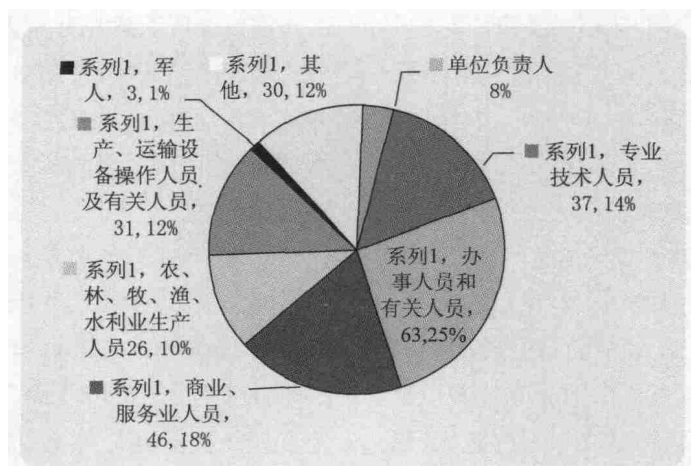


图4 公众建言献策职业构成

资料来源: 国家信息中心(2011)

建言献策办公室对于收到的各类建议进行审阅、登记、编号、分类、整理 ,特别是对其中有较大价值的建议进行摘编 ,形成了 20 份《“十二五”规划建言献策摘编》,报送国家发展改革委领导、《纲要》起草人员以及专家委员会专家参阅 ,并形成 6 份上报信息 报送党中央、国务院。

公众提出的意见 ,编制人员认真的进行研究吸纳 ,对规划的编制起到了重要参考作用。在“十二五”规划编制结束后 ,国家发展改革委还组织了对建言献策进行评选 对获奖人员进行表彰。

3. 全国政协开展专题提案工作

2010 年 10 月 28 日全国政协办公室开展围绕“十二五”规划的制定和实施征集提案。2010 年

10 月全国政协办公室开展围绕“十二五”规划的制定和实施征集提案 ,征集的提案提交起草部门参考。全国政协提出的许多建议被国家“十二五”规划所采纳。

(二) 集众思: 起草《纲要》

由于《纲要》的起草和《建议》是同步进行的 ,同步征求意见 ,同步修改 ,《建议》形成一稿 ,《纲要》也改一稿 ,在 2010 年 4 - 5 月份时还只是一个提纲性质的东西 ,到后来随着《建议》的起草 ,它也不断地充实与修改。到 2010 年 5 月份规划纲要框架初稿形成^[24]。到《建议》通过之前 ,《纲要》虽然名称为《纲要》框架 ,但是实际上它已经是一个完整的文本 ,而《建议》一通过 ,《纲要》框架就更名为

《纲要》草案^①。

十七届五中全会以后,国务院成立了 12 个部门参加的“十二五”规划编制小组,国家发展改革委为开展具体工作的牵头部门^②。《纲要》起草过程是内外结合的,一年多的时间里起草组除了出去调研和召开会议之外,大部分时间都在封闭工作,起草过程是一个民主讨论的过程,集中各方面智慧,边讨论,边起草;同时内外结合,起草组之外的国家发展改革委的有关司局也开展研究,而起草组则不断吸收他们的研究成果^③。

《建议》通过后的,《纲要》正式起草工作,实际上主要是根据各方面的意见进行不断的修改与完善。《纲要》起草和《建议》同步,并在《建议》通过后,进一步修改,总共“改了十几稿,有上百个版本”。修改的过程,主要是边听取意见,边修改,《纲要》根据各方征求来的意见,包括篇章结构、规划目标、主要指标和具体等都作了大量的修改^④。

(三) 广纳言: 征求不同方面的意见

2010 年 12 月《纲要》形成征求意见稿,开始广泛征求各方面的意见。比较集中的是开展了两轮征求意见: 第一轮是在 2010 年 12 月上旬小范围征求意见,主要征求地方、部门,以及专家的意见,以更好编制《纲要》(草案)。

第二轮是 2010 年 1 月中旬开始大范围的征求地方、部门、专家、人大、政协、党外人士、以及企业和基础群众代表的意见,为 2011 年 3 月两会审议工作作准备。

具体有以下几种形式:

1. 温家宝总理召开不同界别座谈会,听取意见

2011 年 1 月 20 日至 27 日,国务院总理温家

宝在中南海主持召开五次座谈会,征求对《政府工作报告(征求意见稿)》和《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(草案)》(征求意见稿)的意见。各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士,经济社会领域专家学者,教育、科技、文化、卫生、体育界代表,企业界代表和工人、农民、学生等基层群众代表,分别出席了座谈会。

2. 李克强副总理主持听取省区代表意见

2010 年 10 月 29 日,2010 年 12 月 7 日,中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在西安、宁波市主持召开了两场部分省区《纲要》(草案)编制工作座谈会听取意见并发表重要讲话^⑤。

2010 年 12 月 15 日中共中央政治局常委、国务院副总理李克强出席“十二五”规划座谈会并讲话,部分地区、部门代表对于“十二五”规划《纲要》提出建议。

3. 书面征求有关单位意见

2010 年 12 月 12 - 14 日,《纲要》印发各地区、各部门,征求意见。2011 年 1 月 15 - 16 日印发国务院各部委。2011 年 1 月 19 日至 29 日书面征求地方、部门、全国人大、政协的意见。^⑥

4. 国家发展规划专家委员会会议咨询

“十二五”规划《纲要》编制,经过了专家反复咨询和论证。由 50 多位经济、科技、企业、政府部门专家组成的国家规划专家委员会^⑦,对“十二五”规划《纲要》编制进行了 3 次咨询论证,形成了专家论证报告,随规划《纲要》草案稿一起上报送审,为增强科学性提供强有力支撑。

2010 年 12 月 8 日至 9 日召开了“十二五”规

① 访谈记录,访问国家发展改革委规划编制人员,访问人: 鄢一龙,编号: C-ZN-20110609。

② 十一届全国人大四次会议举行记者会。国家发展和改革委员会主任张平、国家发展和改革委员会副主任朱之鑫、国家发展和改革委员会副主任徐宪平出席并就“十二五”规划纲要的相关情况答记者问。人民网,北京,2011 年 3 月 6 日电。

③ 访问记录,访问前国家发展改革委工作人员,访问人: 鄢一龙,编号: C-ZXL-20110511。

④ 引自胡鞍钢教授参加国家规划专家委员会会议的活动记录,2011 年 2 月 16 日。

⑤ 李克强在部分省区“十二五”规划纲要草案编制工作座谈会上强调“加快转变经济发展方式,促进经济社会又好又快发展”,《陕西日报》2010 年 10 月 30 日。

⑥ 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日),胡鞍钢教授记录,2011 年。

⑦ 2005 年国务院出台规定,实行编制规划的专家论证制度。要求国务院发展改革部门和省(区、市)人民政府发展改革部门要组建由不同领域专家组成的规划专家委员会,并在规划编制过程中认真听取专家委员会的意见。规划草案形成后,要组织专家进行深入论证。对国家级、省(区、市)级专项规划组织专家论证时,专项规划领域以外的相关领域专家应当不少于 1/3。规划经专家论证后,应当由专家出具论证报告。《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) 2005 年 10 月 22 日。

划专家委员会。首先是学习材料,其次是进行分组讨论,对《纲要》(征求意见稿)提出意见。专家提出 200 多条意见,从战略到具体意见,逐条研究^①。

2011 年 2 月 14 日至 2 月 17 日召开国家发展

规划专家委员会会议,甘子玉(专家委员会主任)主持,张平主任介绍修改的情况,继续讨论和修改草案,讨论专家论证报告初稿,专家讨论并修改《纲要》(草案),以及对《纲要》的《专家论证报告》^②。

表 5 “十二五”规划编制召开的四次国家发展规划专家委员会会议

时间	主题
2009 年 4 月 9 日	讨论国家“十二五”规划的若干重大问题
2010 年 1 月 25 日	对国家“十二五”规划的基本思路提出意见
2010 年 12 月 8 日至 9 日	对《纲要》(征求意见稿)提出意见
2011 年 2 月 14 日至 2 月 17 日	对《纲要》(草案)提出意见,起草“十二五”规划的专家论证报告

表 6 “十二五”规划《纲要》征求意见情况

类型	时间	形式	征求意见对象
温家宝总理征求意见座谈会	2011 年 1 月 20 日至 27 日	座谈会	各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士
		座谈会	经济、社会领域的 8 位专家
		座谈会	国有大公司负责人,非公有制经济和中小企业代表
		座谈会	教育、科技、文化、卫生、体育界代表座谈会
		座谈会	基层群众座谈会的 11 位代表
李克强副总理主持的省区座谈会	2010 年 10 月 29 日	座谈会	部分省区代表
	2010 年 12 月 7 日	座谈会	部分省区代表
	2010 年 12 月 15 日	座谈会	部分省区代表
征求部门地方意见	2010 年 12 月 12 - 14 日	书面	各地区、各部门
	2011 年 1 月 15 - 16 日	书面	国务院各部委
	2011 年 1 月 19 日 - 29 日	书面	地方和部门
征求人大、政协意见	2011 年 1 月 19 日 - 29 日	书面	全国人大委员、全国政协委员
	2011 年 1 月 24 日	汇报	人大财经委委员
	2011 年 3 月 5 日 - 14 日	全国政协十一届三次会议	全国政协委员
	2011 年 3 月 5 日 - 14 日	十一届全国人民代表大会第四次会议	全国人大代表
征求专家意见	2010 年 12 月 8 日 - 9 日	咨询会	国家发展规划专家委员会委员
	2011 年 2 月 14 日 - 17 日	咨询与论证	国家发展规划专家委员会委员

征求意见的过程,一方面是各方表达自身观点,决策者集思广益,达成政策共识的过程;另一方面也是部门、地方、以及各界代表表达自身利益

诉求,决策者统筹协调,达成政治共识的过程。征求意见的过程中,一些部门、地方,会反复提出关于自身定位提法的建议,而决策者则从全局加以

① 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日) 胡鞍钢教授记录 2011 年。
② 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日) 胡鞍钢教授活动记录 2011 年。

统筹考虑^①。相对来说,人大、政协、专家比较超脱,观点相对从全局出发^②。

(四) 会议决: 国家机关集体决策

《纲要》集体议决的过程为,先由国务院常务会议、政治局常委会听取汇报;接着由国务院全体会议审议并提请全国人大审议,并经政治局常委会会议批准;最后是由全国人大十一届四次会议审议通过。

1. 听取汇报

2011 年 1 月 5 日,温家宝主持召开国务院常务会议,对规划《纲要》(草案讨论稿)进行了审议。2011 年 1 月 13 日,中央政治局常委会听取了汇报^③。

2. 提请审议

2011 年 1 月 18 日,国务院总理温家宝在北京主持召开国务院第五次全体会议,审议根据中共中央政治局常委会审议意见修改后的《纲要》(草案)。国务院全体会议组成人员出席了会议,有关部门、单位负责人列席了会议。

会议决定将《纲要》(草案)发给各地各部门,人大、政协征求意见,1 月 29 日做了反馈^④。

中共中央政治局 2011 年 2 月 21 日召开会议,讨论国务院拟提请第十一届全国人民代表大会第四次会议审议的政府工作报告稿和审查的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草案稿。中共中央总书记胡锦涛主持会议^⑤。

3. 全国人大审议通过

2011 年 1 月 24 日全国人大财经委员会听取了汇报^⑥。对《纲要》进行预审查,并起草审查报告。2011 年 2 月 27 日,规划纲要草案报送全国人大^[24]。通过提前征求意见,提前审议,避免了人大表决时的牵制。

2011 年 3 月 5 日至 3 月 14 日,召开第十一届

全国人民代表大会第四次会议。会议主要议程之一就是审查通过“十二五”规划《纲要》。具体议程为:

2011 年 3 月 5 日,全国人大审查国民经济和社会发展第十二个五年规划《纲要》草案;2011 年 3 月 6 日下午,召开代表团全体会议,审查“十二五”规划《纲要》草案。2011 年 3 月 7 日,分别召开代表小组会议,审查“十二五”规划《纲要》草案;3 月 13 日,分别召开代表小组会议,审议关于“十二五”规划《纲要》的决议草案。3 月 14 日,表决关于国民经济和社会发展第十二个五年规划《纲要》的决议草案。

草案获得高票通过,支持率为 96.6%。经过两会讨论“十二五”规划《纲要》草案共进行了 38 处修改,这些修改涉及收入分配关系、教育、环境、医疗卫生体制等领域^[25]。

这反映了中国决策过程的一个特征,即通过“事前充分协商吸纳事后制衡”,国家“十二五”规划提交全国人大表决之前的一年多时间里,全国人大通过专题调研、建言献策、提前介入审查等广泛参与规划编制,同时在不同编制阶段反复征求全国人大方面的意见,并认真吸收有关意见修改文件。因此,人大表决的高通过率反映出高度的政策共识,而非所谓的人大只是扮演“橡皮图章”的作用。正如一位省级人大领导所言“政府方面已经反复征求我们意见,次数之多的都令我们感到烦不胜烦,并认真吸收,那么,我们为何还要去投反对票呢^⑦?”

(五) 告四方: 正式公布和传达

2010 年 3 月 16 日,新华社受权正式发布《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》,随后,全国掀起了学习“十二五”规划精神的热潮,国家领导人调研时多次强调落实“十

① 访谈记录,访问参与规划起草工作的学者,访问人:鄢一龙,编号:C-ZZY-20110425。

② 访谈记录,访问全国人大农委有关人员,访问人:鄢一龙,编号:C-RDN-20111113。

③ 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日),胡鞍钢教授活动记录 2011 年。

④ 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日),胡鞍钢教授活动记录 2011 年。

⑤ 新华网,北京,2011 年 02 月 21 日电。

⑥ 国家发展改革委张平主任在国家规划专家委员会会议上的讲话(2011 年 2 月 16 日),胡鞍钢教授活动记录 2011 年。

⑦ 访谈记录,访问某省人大财经委领导,访问人:鄢一龙,编号:P-13-20110515。

“十二五”规划精神,出版《中华人民共和国经济和社会发展第十二个五年规划纲要》辅导读本等学习材料,全国各部门、各地区广泛开展学习“十二五”规划的活动。

五、结论

“十二五”规划的编制过程表明,中国重大政策编制是“集思广益型”决策,“十二五”规划编制分为《基本思路》研究、党中央《建议》编制、正式编制《纲要》三个阶段,每个阶段都可以分为屈群策、集众思、广纳言、合议决、告四方五个环节。

集思广益型决策模式是一种民主的决策模式。虽然“十二五”规划是由国家发展改革委和中央财经领导小组办公室牵头编制的,各地和各部门也直接参与了规划起草工作,它们一方面同步编制本地区(部门)“十二五”规划,为国家总体规划提供支撑;另一方面,它们还通过参与前期重大课题研究、提出意见建议等方式参与总体规划的编制。人大、政协发挥重要的咨询作用。它们开展专题调研,提出建议,提前介入审查,多次正式审议。除政府机构外,社会力量也在五年规划编制过程中发挥着越来越大的作用。例如,研究机构发挥了重要咨询作用,部分学者参与起草工作,国家发展规划专家委员会的委员参与建议与论证工作,同时大量开展前期课题研究等。特别需要指出的是,除了专门开展面向全社会的建言献策活动,鼓励普通公众充分表达他们意见,中国具有“群众路线”的制度传统。与政治参与不同,群众路线要求决策者主动地逆向参与、深入广大人民群众,了解他们的疾苦与需求。逆向参与可以弥补政治参与偏向参与能力较强的利益相关群体的缺陷。各级决策者(包括最高决策者)通过调研,召开座谈会等方式听取公众的意见就是逆向参与的一种形式。此外,议决并不是少数最高领导人的禁脔,而是一个集体商议的过程,各级领导人对规划编制过程进行指导,提出意见,对关键问题拍板定案,但规划出台必须经过反复讨论、反复审议,多次召开不同层级的决策会议。这种集思广益型决策模式可以吸纳各方面的利益相关者参与决策过程,充分发扬民主。

集思广益型决策模式也是一种科学的决策模式。因为只有通过这种方式,具备有限理性的决策者才能处理海量分散的、不充分的信息,才能面对参与者的多元利益。“集思广益型”决策通过“屈群策”机制来收集分散的信息,克服信息不对称;通过“合议决”机制来达成政治共识;并通过“广纳言”机制来克服个人的决策上的片面性与主观性。由于这种决策模式重视不同决策主体事前的充分协商,它可以有效地形成决策共识,避免表决时的掣肘与延宕,减少政策执行过程中的困难。

“理论是灰色的,实践之树常青”。本文得出了和“碎片化威权主义”理论截然相反的结论。虽然,政治精英、知识精英、社会精英还占据着中国五年规划编制过程的主要舞台,但是社会力量已经广泛地参与并影响着决策过程,中国“集思广益”的决策民主实践实际上已经超越了威权主义的范畴。虽然,其他国家一样,中国的决策过程也会有着延宕和妥协,也充斥着谬误和纷争,但是,中国已经形成了一套有效地通过集中各方智慧制定高水平政策的机制安排,“集思广益”的决策科学实践已经远远超越了“碎片化”政策过程的描述。是时候抛弃这一陈腐的概念和不切实际的呓语了。虽然,本文的理论概括是基于国家“十二五”规划编制这一案例的,但是我们相信它反映了中国决策过程的基本特征,具有一般性意义,事实上,我们在另一项关于中国医改决策过程的研究中发现了几乎同样的决策模式^[26]。

参考文献:

- [1] Francis Fukuyama. US democracy has little to teach China [OL]. <http://www.chinahearsay.com/francis-fukuyama-us-democracy-has-little-to-teach-china/> 2011-01-19.
- [2] 薛澜,陈玲. 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示[J]. 中国行政管理, 2005(7): 99-103.
- [3] Lieberthal, K. & D. M. Lampton. Bureaucracy, Politics, and Decision-making in post-Mao China [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1988.
- [4] Tanner, M. S. Changing Windows on a Changing China: The Evolving Think Tank System and the Case of the Public Security Sector [J]. The China Quarterly, 2002 (171): 559-574.
- [5] 朱旭峰. 政策决策转型与精英优势[J]. 社会学研究,

2008(2):69-93.

[6] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学 2006(5):86-99.

[7] Yang, Guobin. Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China. The China Quarterly 2005(181):46-66.

[8] Hong yuan Yu. Knowledge and climate change policy coordination in China[J]. EAST ASIA 2004 21(3):58-77.

[9] 陈玲. 官僚体系与协商网络: 中国政策过程的理论建构和案例研究[J]. 公共管理评论 2006(6):46-62.

[10] 朱光磊. 中国政府过程[M]. 天津: 天津人民出版社 2002.

[11] 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社 2003.

[12] Heilmann Sebastian. Policy Experimentation in China's Economic Rise[J], Studies of Comparative and International Development 2008 43:1-26.

[13] 毛泽东. 关于领导方法的若干问题(一九四三年六月一日)[M]. //毛泽东选集: 第3卷. 北京: 人民出版社, 1991:900.

[14] 国家发展和改革委员会. “十二五”规划战略研究[M]. 北京: 人民出版社 2011.

[15] 徐宪平. “十二五”规划编制过程是一个听取民意、集中民智、凝聚民心的过程[OL]. 中国人大网, <http://www.npc.gov.cn> 2011-03-06.

[16] 张平. 在国家发展改革委召开“十二五”规划基本思路东部地区座谈会上的讲话[R]. 福建省经济社会发展“十二五”规划工作简报 2010 4(1).

[17] 董宇. 五中全会文件起草组“阵容豪华”温家宝总理领衔[OL]. 新浪网, www.sina.com.cn 2010-11-19.

[18] 贾庆林. 中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十一届全国委员会第四次会议上(2011年3月3日), 新华网, www.xinhuanet.com 2011-3-13.

[19] 吴邦国. 在第十一届全国人大常委会第十六次会议上的讲话, 新华网, www.xinhuanet.com 2010-08-28.

[20] 万武义、秦杰、张旭东、李亚杰. 中共中央关于制定十二五规划的建议诞生记[OL]. 新华网, www.xinhuanet.com 2010-10-29.

[21] 万钢. 在全国人大代表会议福建代表团上的发言[OL]. 中新社, www.chinanews.com 2011-3-6.

[22] 中共中央政治局召开会议讨论拟提请十七届五中全会审议的文件[OL]. 新华网, www.xinhuanet.com 2010-9-28.

[23] “十二五”规划建言献策活动办公室. “十二五”规划建言献策摘编[Z] 2011-4-7.

[24] 科学发展的行动纲领——“十二五”规划纲要编制记[N]. 人民日报 2011-3-21(01).

[25] “十二五”草案将逐步扭转收入差距扩大改为尽快[N]. 新京报 2011-03-14(A04).

[26] 王绍光 樊鹏. 中国式共识型决策 “开门”与“磨合”[M]. 北京: 中国人民大学出版社 2013.

(本文责编: 辛 城)