

大智兴邦

中国如何制定五年规划

王绍光 鄢一龙 著

 中国人民大学出版社

大智兴邦

中国如何制定五年规划

王绍光 鄢一龙 著

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

大智兴邦：中国如何制定五年规划/王绍光，鄢一龙著. —北京：中国人民大学出版社，2015. 11

ISBN 978-7-300-20829-9

I. ①大… II. ①王… ②鄢… III. ①社会主义民主-决策模式-研究-中国
IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 036384 号

大智兴邦

中国如何制定五年规划

王绍光 鄢一龙 著

Dazhi Xingbang

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京中印联印务有限公司	
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 张	16.25 插页 2	印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
字 数	249 000	定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“十三五”规划的民主决策逻辑 (代序)

政体理论对于描述希腊城邦政治不同类型，以及后来西方政治体制的演进无疑具有强大的解释力，但是用它来观照中国政治，却成为分辨率很低的“观念仪器”，一言以蔽之，中国数千年的政治史是一部东方专制主义史，近代以来波澜壮阔的制度变迁被同质化地描述为威权主义。本质上静止的不是历史的河流，而是西方人这种刻舟求剑式的颯预思维。

上世纪90年代以来，美国学者提出的碎片威权主义模型，虽然和政策实践日益脱节，却长期主导着中国决策模型的研究。一些学者在不同政策领域尝试寻求对这一模型的替代，例如宁骚根据中国决策几上几下的特征概括的“上去下来模型”；陈玲、王绍光和樊鹏基于不同政策领域的研究都将中国决策概括为共识型决策。本书的研究是这些尝试的一个延续，而且作为首部系统研究中国五年规划决策过程的专著，我们相信它会对最终本土的理论自觉做出贡献。我们不可能长久地用借来的理论来说明中国的实践，而是要让中国的实践说出自己的理论。

我国的五年规划决策经历了四代决策模式，“一五”至“二五”前期已经形成广泛协商、集体议决的政府内部集体决策模式，随后这一模式被破坏，以“大跃进”发动为标志，“二五”计划编制后期一直延续到“四五”时期中国决策进入非制度化的一言堂决策时期，到“五五”、“六五”内部集体决策得以重建，“七五”计划起专家学者及一些社会机构开始广泛参与，五年规划进入咨询决策模式，“十五”以来，以公众参与为标志，五年规划编制进入“集思广益”决策模式。虽然经历曲折，但是五年规划民主决策模式可谓一脉相承，并不断完善，从“十五”以来，已经形成程序化的编制步骤，并不断有所创新和前进。

本书主要基于“十二五”规划的决策过程，提出五年规划决策的五阶段模型。我们有意识地用中国风格的语言来描述我们发现的五年规划决策的“集思广益”五阶段模型。(1) 屈群策：在政策起草前期动员各方建言献策。(2) 集众思：起草人员对征集来的信息进行分析和吸纳，起草阶段性政策文本。(3) 广纳言：阶段性政策草案形成后，向各方征求意见并对草案进行修改。(4) 合议决：在不同决策层面，通过集体商讨最终形成正式政策文件。(5) 告四方：将已经形成的政策文件向各方传达，并进行宣传和动员。这一简单的模型体现了中国五年规划“民主、集中，再民主、再集中”的决策逻辑。

本书付印时，中国正在紧锣密鼓地准备“十三五”规划。“十三五”规划编制也会遵循类似的编制程序。下面，我们结合“十二五”规划编制，分析一下“十三五”规划编制的步骤。

一、“十三五”规划编制的十个步骤

“十三五”规划编制在“十二五”规划实施的中期就开始了，历时三年，共分为四个阶段、十个步骤。四个阶段：第一阶段为中期评估（2013年3月至2013年12月），第二阶段为基本思路研究（2014年），第三阶段为党中央《建议》编制（2015年初至十八届五中全会），第四阶段为正式编制《纲要》（2015年10月至2016年3月）。十个步骤：中期评估、前期调研、形成基本思路、党中央《建议》起草、通过中央《建议》、起草《纲要》草案、公众建言献策、衔接论证、广泛征求内外部意见、审批与发布《纲要》。

第一步为中期评估（2013年3月至2013年12月）。我国从“十五”计划开始引入中期评估，“十一五”规划编制时期正式确立中期评估制度，并引入了第三方评估。“十二五”规划中期评估由国家发改委牵头，组织政府各部门和各地方开展内部评估，邀请清华大学国情研究院、中国经济改革研究基金会国民经济研究所开展第三方独立评估，通过调查研究、发放问卷的方式广泛征求意见，并会同国家统计局及有关部门对单项指标监测评价报告及初步评价结果进行审核。在充分集思广益的基础上，由国家发改委集中各方的意见，负责起草“十二五”规划《纲要》实施中期评估报告，提请国家“十二五”规划专家委员会论证后，

连同论证意见，上报国务院审核，经国务院审核通过后，提交全国人大常委会审议。全国人大财经委通过实地调研，听取汇报，初步审查报告的形式，开展“十二五”中期评估预审查。2013年12月25日，十二届全国人大常委会第六次会议审议了“十二五”规划《纲要》实施中期评估报告，由国家发展改革委主任徐绍史代表国务院报告。

第二步为前期调研（2013年底至2014年底）。在中期评估的基础上，2013年底，国家发改委直接委托有关机构开展“十三五”规划前期重大问题及基本思路研究。在2013年底召开的中央经济工作会议上，习近平总书记强调，要着手启动“十三五”规划前期准备工作。2014年4月17日，经国务院批准，全国“十三五”规划编制工作电视电话会议在京召开。2014年4月23日国家发改委发布了25个前期研究的重大课题，通过公开招标方式组织社会力量开展研究，其中有27个单位的选题入选。与此同时，国家发改委还开展了基础调查、信息搜集、重点课题调研以及纳入规划重大项目的论证等前期工作。

第三步为形成“十三五”规划的基本思路（2014年底到2015年3月）。根据前期研究成果，各部门及地方同步开展各自的基本思路研究并上报国家发改委，由国家发改委起草基本思路意见稿，形成初稿后征求各方面意见。2014年9月2日，李克强总理主持召开国务院组成部门和相关单位负责人会议，研究部署“十三五”规划编制工作。2014年9月20日，国家发改委在杭州召开“十三五”规划基本思路研究座谈会征求九省区的意见。2014年底“十三五”规划的基本思路初步形成，提交党中央和国务院。

第四步为党中央《建议》起草（2015年初至2015年10月）。党的《建议》由中央财经领导小组牵头成立起草小组编制，并直接在中央政治局常委领导下开展工作。从“十二五”规划起草小组成员构成来看，全国人大、全国政协、国务院相关部门负责人，以及一些地方官员和学者都参与其中。

起草工作进行中开展了大量的调研。起草组、全国人大、全国政协等机构都开展了密集的调研。特别是领导人亲身开展调研，2015年以来中央政治局常委共开展了26次调研，足迹遍布19个省份。

《建议》的形成需要广泛征求各方意见。“十二五”规划征求意见总共进行了两轮，第一轮是8月份初稿形成之后，向120多个单位、部分

党内老同志、党的代表征求意见；第二轮是在十七届五中全会审议期间，向党的代表、党外人士、政协委员征求意见。

第五步为通过中央《建议》。2015年7月20日，中共中央政治局召开会议，决定10月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议研究关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议。十八届五中全会将审议和通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，并正式对外公布。

据“十二五”规划《建议》的编制情况来看，这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。据悉，“十三五”规划《建议》的编制共有两轮集体决策，第一轮是2015年6—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做准备；第二轮是2015年9—10月间，围绕着十八届五中全会召开而进行的集体审议。

第六步为起草《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（草案）》。在党中央编制《建议》的同时，国家发改委同步编制《纲要》框架。2015年5月5日，国家发改委主任徐绍史主持召开全委“十三五”规划《纲要》编制工作领导小组和起草小组第一次全体会议，启动和部署“十三五”规划《纲要》编制工作。同时开展专题调研，例如国家发改委副主任胡祖才率队赴新疆、中国工程院开展专题调研。

在党中央《建议》正式公布之后，形成《纲要》草案编制的初稿。《纲要》草案编制要一直持续到2016年“两会”之前，这也是一个集思广益的过程。

第七步为公众建言献策。本书付印之际，“十三五”规划编制还没有走到第七至第十步。但依据此前已经建立的固定程序，可以预期最后四个步骤将如何展开。

比如，“十二五”规划编制期间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，国家发改委还请全国总工会、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，并召开专场讨论会听取各党群机构代表的建议，100名左右不

同行业、不同系统的代表参加了座谈会，国家发改委领导和“十二五”规划起草组成员听取了他们的建议。

第八步为衔接论证。规划编制期间还需要和各部门、各地方进行规划指标、规划布局涉及的项目、规划实施手段的衔接，以便不同类型和不同层级的规划相互配合、形成合力，避免相互抵消。

在规划草案的基础上，组织规划专家委员会对规划进行咨询、论证并提出咨询报告。该报告将随《纲要》一同提交全国人大审议。

我国五年规划编制在“十五”计划编制期间就有专家审议会制度，“十一五”规划编制时期正式规定规划编制必须经过专家论证，并成立了专家委员会。专家委员会的构成特别强调不同专业背景，以及学术型专家和实务型专家的结合，“十三五”规划专家委员会延续了这一特征，55位专家涵盖了经济、科技、公共管理、法学、环保等不同领域的学科背景，同时除了学者之外，还有具有丰富规划编制经验的实务型专家。同时，“十三五”首次将4名企业家纳入专家委员会。

第九步为广泛征求内外部意见。2015年底将形成《纲要》征求意见稿，开始广泛征求各方面的意见。根据“十二五”规划编制的经验，将比较集中地开展两轮征求意见：第一轮是在2015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，以更好地编制《纲要》草案。第二轮是2016年1月中旬开始大范围地征求地方、部门、专家、人大、政协、党外人士以及企业和基层群众代表的意见，为2016年3月“两会”审议工作做准备。

第十步为审批与发布《纲要》（2016年3月）。《纲要》集体议决的过程为：先由国务院常务会议、政治局常委会会议听取汇报；然后由全国人大财经委员会进行预审查；接着由国务院全体会议审议并提请全国人大审议，后经政治局常委会会议批准；最后在2016年3月由十二届全国人大四次会议审议通过。

2016年“两会”之后，新华社将授权正式发布《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，随后，全国各部门、各地区将广泛开展学习“十三五”规划的活动。

二、五年规划决策特征

用长达三年的时间，先后经历以上十个步骤，才制定了一个全国五

年规划《纲要》，如果说其中没有民主，就如同说一部七十多万字的《红楼梦》中没有描写爱情一样。中国五年规划决策不但是民主的，而且与其他国家的决策相比，具有以下突出特点：

第一，调查研究。重视调研是中国政府决策的最大特点，也是五年规划编制的突出特点，中国的历次五年计划编制都开展系统的、专门的调查研究。“十二五”规划编制期间，中国已经形成了不同层次、不同类型的调研，包括最高决策者开展的调研、规划起草组开展的调研，以及参与决策咨询的全国人大、全国政协、各智库等开展的调研。恰恰是通过广泛的调研，使得决策者能够掌握第一手的信息，使得五年规划编制能够做到实事求是。

“十二五”规划编制期间也召开了若干次片会（指按照东部、西部、东北、中部等划分的区域座谈会）进行调研，但都是由国家发改委有关负责人主持。“十三五”规划编制期间的调研有一个创新，即习近平同志围绕着“十三五”规划编制分别在浙江、贵州和吉林召开不同省区负责人座谈会，与省区市负责人直接交换意见，对于“十三五”规划编制做出部署。这在我们国家规划编制历史上是首次。

第二，广泛协商。规划编制通过反复的交流、比较和协商来逐步实现其科学性，这是一个寓科学于民主的过程，包括前期的头脑风暴与初稿形成，编写过程中的内部反复商讨，以及基本思路、《建议》、《纲要》草案、《纲要》征求意见稿形成后的多方、反复征求意见。这种几上几下的协商与集中，恰恰是中国协商民主实践的生动案例。

第三，大众参与。五年规划编制是一个汇聚民意的过程，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，鼓励普通公众充分表达他们的意见，了解人民群众的疾苦与需求。我国决策模式的最大特点是决策者逆向参与。除了专门开展面向全社会的建言献策活动外，决策者还通过开展调研、召开座谈会、听取正式渠道和非正式渠道的公众意见来实现公众的广泛参与。

“十三五”规划编制前期就提供了公众参与的渠道，2014年6月，国家发改委和各地方政府专门开通了“建言‘十三五’”微信公众平台，听取并采纳公众建言。

第四，民主集中。只有通过高度的民主，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”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；通过“广纳言”机制来克服个人在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，从而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。

王绍光 鄢一龙

2015年9月

目 录

绪言 史诗般的伟大复兴	1
第一章 计划、规划与中国制度模式	10
一、计熟事定，举必有功	10
二、凡事预则立，不预则废	27
三、本书的内容	34
第二章 “集思广益”民主决策模式	38
一、集思广益的政道传统	40
二、又有集中又有民主	43
三、科学民主决策体制的探索	46
四、“集思广益”决策模式	49
五、“集思广益”决策圈	53
六、“集思广益”决策机制	55
第三章 五年计划的四代决策模式	62
一、1.0 版本：内部集体决策（“一五”至“二五” 前期）	64
二、0.0~0.2 版本：一言堂决策（“二五”后期至 “四五”）	71
三、1.1~1.2 版本：内部集体决策重建（“五五”至 “六五”）	80

四、2.0~2.2 版本：咨询决策（“七五”至“九五”）	83
五、3.0~3.2 版本：“集思广益”决策（“十五”至“十二五”）	85
六、小结	89
第四章 国家“十二五”规划出台始末	91
一、基本思路研究（2008 年 11 月—2010 年 2 月）	94
二、党中央《建议》编制（2009 年 2 月—2010 年 10 月）	97
三、正式编制《纲要》（2010 年 2 月—2011 年 3 月）	105
四、结论：集体智慧的结晶	113
第五章 民主的决策	115
一、逆向参与：沉默的大多数同样重要	117
二、决策者调查会	122
三、动员式意见征集	124
四、正式渠道的公众意见征集	127
五、非正式渠道的公众表达	129
第六章 科学的决策	131
一、从实践中来，到实践中去	132
二、调查研究是科学决策的坚实大地	137
三、千千万万个“外脑”	149
四、利用外国智力	153
五、中国特色的纠错机制	155
第七章 集思广益的专断	158
一、集中指导下的民主	159
二、党中央的统合决策	161
三、“社会工程师”的顶层设计	163
四、事前协商吸纳事后掣肘	166
五、全国一盘棋	168
第八章 民主的含金量：龙象之争	171
一、编制机构与编制步骤	172
二、起草机制：专题研究 vs. 深入调研	177
三、咨询机制：政策妥协 vs. 广纳群言	180

四、公众参与机制：正向参与 vs. 逆向参与	183
五、决策机制：行政决策 vs. 国家决策	187
六、小结：决策民主是最真实的民主	190
第九章 决策民主之路其修远	193
一、专业化：精英决策的“皇帝新装”	194
二、缺乏约束的集中：走走过场的民主	197
三、分利集团：碎片化的危险	200
四、见异思迁：危险的方向	204
五、通向优质民主的道路	206
结语 中国秘诀：集思广益	208
附录 五年计划编制编年简史（1951—2006 年）	213
“一五”计划	213
“二五”计划	216
“三五”计划	223
“四五”计划	228
“五五”计划	229
“六五”计划	231
“七五”计划	233
“八五”计划	235
“九五”计划	235
“十五”计划	238
“十一五”规划	239

绪言 史诗般的伟大复兴

自从中华人民共和国成立，在过去 60 多年的历史里，有一样东西如影随形，那就是五年计划（规划）。拥有这种制度安排的中国体制到底有没有优势？看看图 0—1，答案便一目了然了。一个曾经辉煌灿烂的古老文明，在经历了一个多世纪的劫难之后，建立了人民共和国，从此开始了史诗般的伟大复兴。

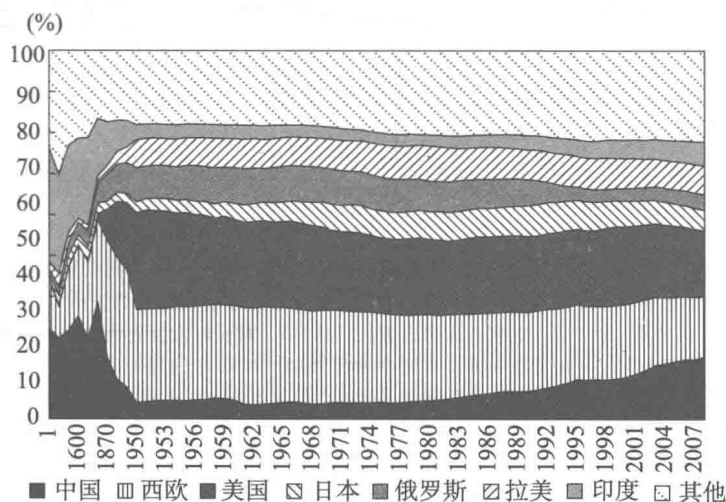


图 0—1 各主要经济体国内生产总值占全球比重 (1—2008 年，按 1990 年不变购买力平价计算)

资料来源：Angus Maddison, “Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1—2008 AD,” http://www.ggdc.net/MADDISON/Historical_Statistics/vertical-file_02-2010.xls.

从图 0—1 中我们看到，依据安格斯·麦迪森（Angus Maddison）的估算，直到 19 世纪初，中国仍是世界上最大的经济体，国内生产总值比西欧三十国加在一起还要高，更不要说与当时只有不到 20 个州的美国相比了。但从那以后，在内忧外患的重压之下，中国的国内生产总值在全球经济中的比重一路下滑。

人民共和国成立以后，“换了人间”的中国开始迈上了复兴之路。尽管底子薄、外部环境恶劣，毛泽东时代的中国经济虽历经波折，还是取得了不俗的增长速度，1953—1978 年，GDP 年均增长速度达 6.5%。^①更为关键的是，那时中国在经济与社会发展方面所做的努力为改革开放后经济的高速增长奠定了坚实的“硬件”与“软件”基础。

从“硬件”方面讲，毛泽东时代为中国建立起一个独立的、比较完整的工业体系（包括国防工业体系）和国民经济体系，以及一个由铁路、公路、内河航运、民航空运构成的交通运输网络，为 20 世纪 80 年代以后的经济起飞创造了有利条件。更不应忽视的是，这一时期投入了大量人力物力治理大江、大河、大湖，修建了长达 20 多万公里的防洪堤坝和 8.6 万个水库，大大减少了肆虐千年的旱涝灾害；进行了大规模农田基本建设，使灌溉面积比例由 1952 年的 18.5% 大幅提高到 1978 年的 45.2%，基本上保证了 10 亿中国人吃饭、穿衣的需求。^②

从“软件”方面讲，首先，土地改革、社会主义改造以及限制“资产阶级法权”的种种措施使中国变成一个十分扁平化的社会，不存在任何势力强大的“分利集团”。直到 20 世纪 80 年代初，中国的

^① 对共和国前 30 年探索社会主义道路这段历史，邓小平指出，“我们尽管犯过一些错误，但我们还是在三十年间取得了旧中国几百年、几千年所没有取得过的进步”（《邓小平文选》，2 版，第 2 卷，167 页，北京，人民出版社，1994）。对长时段世界经济增长颇有研究的安格斯·麦迪森与邓小平的看法一致：尽管中国在 1952—1978 年间遭到西方国家的封锁，还与美、苏对峙，并受到朝鲜战争、中印战争的困扰，但与过去 100 年相比，新中国经济仍取得了巨大的进步。他对中国 GDP 增长速度的估计远低于官方数据，但即使按他的数据，在此期间，中国 GDP 也翻了 3 倍，人均 GDP 增加了 82%，劳动生产率提高了 58%。经济结构也实现了历史性的转型：1952 年，GDP 中的工业比重是农业比重的 1/4，而到 1978 年，工业比重已超过农业比重。参见 Angus Maddison, “Chinese Economic Performance in the Long Run: 960–2030 AD,” OECD, 2007, p. 59.

^② 参见胡鞍钢：《中国政治经济史论》，524—530 页，北京，清华大学出版社，2008。

不平等程度仍远远低于世界平均水平。^① 大量跨国实证性研究证明，平等往往有利于经济增长，而不平等往往导致经济停滞不前。^② 因此，平等的社会结构是改革开放后经济高速增长的制度保障之一。“分利集团”是美国著名经济学家曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）在1982年出版的《国家兴衰探源》一书中提出的概念。他认为，过于稳定的政体容易滋生出势力强大的“分利集团”，它们不关心社会总收益，而是一心一意地“寻租”，想方设法要从现有社会总收益中多分几杯羹。^③ 奥尔森的潜台词是，隔一段时间来场“运动”是件好事，可以打烂“分利集团”，有利于其后的经济增长。在2000年出版的遗著《权力与繁荣》中，奥尔森更直接拿中国与原苏联作比较，认为中国改革成功的原因之一在于毛泽东的“文革”打破了凝固的制度，使当时的中国不存在任何强势“分利集团”，为日后的改革扫平了道路。^④ 正是在这个意义上，耶鲁大学法学院教授苏珊·萝丝-艾克曼（Susan Rose-Ackerman）提出一个有意思的问题：“奥尔森是不是个毛主义者？”^⑤

此外，毛泽东时代强调公共消费，而不是个人消费，尤其是强调

① World Bank, *China 2020: Development Challenges in the New Century*, Washington, D. C., World Bank, 1997, p. 8.

② World Bank, *World Development Report 1991*, Washington, D. C., World Bank, 1991; A. Alesina & D. Rodrik, “Distribution, Political Conflict and Economic Growth,” in A. Cukierman, Z. Hercowitz, & L. Leiderman, eds., *Political Economy, Growth and Business Cycles*, Cambridge, MIT Press, 1992, pp. 23-50; T. Persson & G. Tabellini, “Is Inequality Harmful for Growth,” *American Economic Review*, Vol. 84, pp. 600-621; Roberto Pertotti, “Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 1 (June 1996), pp. 149-187; United Nations Conference on Trade and Development, Income Distribution, Capital Accumulation, and Growth, *Challenge*, Vol. 41, No. 2 (March/April 1998), pp. 61-80.

③ 参见 [美] 曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源》，北京，商务印书馆，1999。

④ 参见 [美] 曼库尔·奥尔森：《权力与繁荣》，129~130页，上海，上海人民出版社，2005。

⑤ Susan Rose-Ackerman, “Was Mancur a Maoist? An Essay on Kleptocracy and Political Stability,” *Economics and Politics*, Vol. 15 (2003), pp. 135-162. 苏珊·萝丝-艾克曼不知道的是，20世纪90年代初，中国学者张宇燕曾与奥尔森有过几次对话。奥尔森对于毛泽东关于“党内走资派”“炮打司令部”“掺沙子挖墙脚”“从大乱达到大治”等论断表现出极大兴趣。当他听说毛泽东认为“文化大革命”要“七八年再来一次”时，更是激动地从沙发上站了起来。参见张宇燕：《经济学与常识》，145页，福州，福建人民出版社，2005。

医疗与教育。^①那时，中国还很穷，但几乎所有的城乡人口都享有某种形式的基本医疗保障，使中国人民的健康指标大幅改善，平均预期寿命从解放前的35岁增加到1980年的68岁，婴儿死亡率也从解放前的约250‰减少到1980年的50‰以下。当时中国医疗卫生服务的公平性和可及性受到了联合国妇女儿童基金会、世界卫生组织和世界银行的高度赞誉。^②中国低成本、广覆盖的卫生保健模式也在1978年的阿拉木图会议上受到推崇，成为世界卫生组织在全球范围内推广初级卫生服务运动的样板。^③在毛泽东时代，各级教育也高速发展。学龄儿童入学率由解放前的20%左右迅速增加到1976年的97.1%，成人文盲率由1949年的80%急剧下降至1982年的22.8%。^④表0—1显示，共和国前30年，基础教育发展很快。小学在校生人数增长了5倍，初中在校生人数增长了54倍，高中在校生人数增长了61倍。

让人们活得健康、有知识是发展的目的，同时健康和知识也提高了

① 毛泽东说，社会主义社会，不搞社会集体福利事业还成什么社会主义。他批评苏联《政治经济学教科书》：这本书在谈到物质利益的时候，不少地方只讲个人的消费，不讲社会的消费，如公共的文化福利事业。这是一种片面性。参见《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话（简本）》，282~284页，北京，中华人民共和国史学会，2000。

② 例如世界银行的《1993年世界发展报告：投资与健康》称，中国当年在医疗保障方面取得的成就在低收入国家是“独一无二”的（a unique achievement for a low-income developing country）。参见 World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health*, Washington, D. C., World Bank, 1993, p. 111。也见 Kenneth W. Newell, *Health By The People*, Geneva, World Health Organization, 1975; World Health Organization, United Nations Children's Fund, *Meeting Basic Health Needs in Developing Countries: Alternative Approaches*, Geneva, World Health Organization, 1975; Matthias Stiefel & W. F. Wertheim, *Production, Equity and Participation in Rural China*, London, Zed Press for the United Nations Research Institute for Social Development, 1983。

③ 参见 World Health Organisation, *Primary Health Care, Report of the International Conference on Primary Health Care*, Geneva, WHO, 1978; Dean T. Jamison, et al., *China, the Health Sector*, Washington, D. C., World Bank, 1984; BMJ Editorial Board, "Primary Health Care led NHS: Learning from Developing Countries," *BMJ*, October 7, 1995, <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/311/7010/891> (2009年4月19日访问); Therese Hesketh & Wei Xing Zhu, "Health in China: From Mao to Market Reform," *BMJ*, May 24, 1997, <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/314/7093/1543> (2009年4月19日访问)。

④ 参见赖立、张竺鹏、谢国东：《我国成人文盲十年减少近1亿 女性文盲率降幅大》，载《中国教育报》，2007-08-01。