

·研究阐释党的二十届四中全会精神·

治国理政方式的传承与创新：五年规划的经验 及对“十五五”规划的启示^{*}

赵学军

摘要：制定中长期规划指导经济社会发展，是中国共产党治国理政的一种重要方式。我国已经编制了十四个五年规划（计划），在建设社会主义现代化国家进程中发挥了重要作用。编制与实施五年规划积累了丰富的历史经验，为编制“十五五”规划提供了重要经验借鉴。这些经验是：在马克思主义中国化时代化的最新理论成果指导下，确立正确的发展理念，高瞻远瞩地做好规划；从全球视野谋划五年规划，更好地利用国内国际两个市场两种资源；准确把握历史方位，确定中长期重大建设任务；运用统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成等科学方法编制五年规划。

关键词：五年规划 “十五五”规划 发展理念

一、引言

规划制度并非中国独有，早在第一次世界大战期间国外就出现了规划制度的雏形。1929年，苏联制定了第一个五年计划，标志着世界上五年规划制度的诞生。第二次世界大战后，荷兰、挪威、比利时、英国、意大利及一些非洲国家纷纷仿效苏联的五年计划制度。但到20世纪90年代，随着苏联解体、东欧剧变，大部分国家抛弃了计划体制，实行间接计划、指导性计划的欧洲国家和东亚国家（地区）也逐步取消了发展规划（鄢一龙等，2014）。而中国从1953年开始实施第一个五年计划，一直坚持到今天。^①特别是，中国经济在2008年国际金融危机之后表现出巨大的韧性与活力，长期编制与实施五年规划的积极作用引起了国际重视，许多发展中国家纷纷模仿中国的中长期发展规划，又推动了规划制度的兴起。^②这说明国家编制与实施中长期规划制度具有旺盛的生命力，中国式的五年规划正在彰显世界意义。

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”“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”。^③规划制度是中国国家治理的重要制度，国家通过编制和实施规划来实现治理目标，也被称为“规划先行”。^④五年规划主要阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为，是未来五年经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。^⑤在中国，规划是制定政策过程的核心机制，通过

^{*} 赵学军，中国社会科学院经济研究所、中国社会科学院大学经济学院，邮政编码：100836，电子邮箱：zhao_xj@cass.org.cn。本文为中国社会科学院重大交办项目“走向‘十五五’的中国经济”（2025YZDJ005）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。

^① “一五”计划到“十五”计划称为“五年计划”，从“十一五”规划起改称为“五年规划”。本文将“五年计划”与“五年规划”制度统称为“五年规划”制度。

^{②④} 尹俊、徐嘉：《中国式规划：从“一五”到“十四五”》，北京大学出版社2021年版，第22—23、10页。

^③ 《习近平著作选读》第二卷，人民出版社2023年版，第327页。

^⑤ 《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》，人民出版社2011年版，第1页。

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,输出各种类型的政策文本,引导或干预经济主体的活动,塑造或制约各级政府的行为(韩博天等,2013)。五年规划制度是中国特色的治理国家的有效制度,坚持和完善五年规划,是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要内容(中国社会科学院经济研究所课题组,2020)。

为什么国家需要发展规划?马克思指出,资本主义生产有盲目性,社会主义要克服经济体系的盲目性。马克思主义理论认为,社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替,由自发、无计划的生产转向有组织、有计划的生产方式演进是一个历史发展的必然趋势。^①马克思认为,社会所分工生产的“与各种不同需要相适合的各种生产物”是有一定的量的规定的,因而社会劳动总量(当然包括物化劳动的生产资料在内)就“必须依一定的比例分割”,是不以人们意志为转移的自然规律。这是马克思对社会生产必须按比例发展这个一般规律的论述(骆耕漠,1961)。列宁首次提出国家规划的概念,主张建立大规模的社会化的计划经济,在苏联率先建立了五年计划制度。政府规划本身就是对一种未来不确定性的正常反应,尤其对于发展中国家、体制转轨国家而言,其市场主体、交易规则、配套制度等远不成熟,更需要全社会对未来发展提前思考、充分讨论、做出预判,发现、评估和解决不确定性,指引大家走出未来发展的“迷宫”和“困境”。规划不仅是指导当前发展的必需之策,也是引领未来的创新之策。^②我国的五年规划建立在以公有制为主体的社会主义基本经济制度之上,根本上不同于资本主义国家的计划或规划。我国编制与实施五年规划,是马克思主义政治经济学关于按比例分配社会劳动规律的运用与发展,在计划经济体制下表现为五年计划,在社会主义市场经济体制下则转化为五年规划。我国的五年规划是马克思主义政治经济学揭示规律的现实映射,是对马克思主义政治经济学守正创新的成果。

从编制第一个五年计划开始,我国已编制与实施了十三个五年规划(计划)，“十四五”规划也将于今年完成。五年规划(计划)制度在我国社会主义建设中发挥了重大作用。“一五”计划启动了工业化,到“五五”计划完成时,我国基本建成了独立完整工业体系和国民经济体系。从“六五”计划到“十二五”规划,我国不断深化改革开放,开启了中国社会主义现代化建设道路,解决了人民温饱问题,迈向全面建设小康社会,提前实现了国民生产总值比1980年“翻两番”的目标,推动了传统计划体制向社会主义市场经济体制的转变、经济增长方式从粗放型向集约型的转型。“十三五”规划完成后,我国社会经济的发展又上了新台阶,全面建成了小康社会,国际影响力和竞争力显著增强。“十四五”规划也已经取得显著成效,经济实力大幅跃升,经济结构持续优化,创新驱动战略日见成效,绿色发展引领世界,在世界的影响力越来越大。

我国编制十四个五年规划(计划),积累丰富的经验。杨伟民等(2019)认为,编制五年规划的经验是:实事求是,正确确定目标;与时俱进,不断创新,既要适应国内形势,也要适应体制变化,既要适应国内发展需要,也要适应全球发展需要;遵循规律,清晰判定历史方位,在理念方面引领发展方向和发展变革;规范程序,广泛参与,中期评估,适时修订;党的领导。中国社会科学院经济研究所课题组(2020)指出,编制五年规划的经验有:坚持以马克思主义中国化时代化的最新理论成果为指导,不断探索和创新新发展理念;充分发挥市场在资源配置中的作用,持续完善社会主义市场经济体制;坚持尊重经济社会发展客观规律,努力认清历史方位和把握发展大势;坚持问题导向与目标导向相结合,科学规划发展战略和确定重大任务;坚持规划制定的社会广泛参与以及程序规范,不断提高政府宏观调控与国家治理能力现代化水平。赵学军(2020)认为,编制五年规划,需要把握好规划愿景与国情国力的关系、规划周期与政治周期的关系、规划延续性与变革性的关系、规划资源配置与市场资源配置的关系、国家重大生产力布局与区域经济平衡发展的关

^①《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社1995年版,第633页。

^②《五年规划编制的理论与实践》,中国经济出版社2015年版,第6页。

系、国家规划与地方规划的关系、国家总体规划与部门专项规划的关系、规划制定与规划实施的关系等八对基本关系。

我国实施五年规划(计划)积累了丰富的经验。武力(2006)认为,实施五年规划,需要处理好发展速度与综合平衡关系、计划管理与市场调节关系、中央与地方关系。张永军(2015)认为,实施五年规划,尽可能不受非经济因素的影响,拓宽市场机制的作用,增强宏观调控能力,保持宏观政策连续性,发挥科技贡献,发挥非公经济的作用。李金华(2019)认为,实施十三个五年规划的启示是,尊重客观规律,持续不断地促进经济高质量增长;顺应全球经济发展大势,发展开放型经济;以科学技术为先导,角逐世界科技强国。

从这些研究成果看,学者们总结五年规划实施的经验与存在的问题较为宽泛,而在结合五年规划本身探讨实施五年规划的规律与存在的问题等方面仍显不足。学者们总结的五年规划编制经验比较宏大,而集中讨论十四个五年规划编制指导思想、发展理念、对国际环境的洞察、对所处历史方位与趋势的把握等方面的经验还有待深入,聚焦统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成等规划编制工作的经验总结较少。

在编制“十四五”规划时,习近平总书记作出重要指示:一是处理好继承和创新的关系,做好“两个一百年”奋斗目标有机衔接;二是处理好政府和市场的关系,更好发挥我国制度优势;三是处理好开放和自主的关系,更好统筹国内国际两个大局;四是处理好发展和安全的关系;五是处理好战略和战术的关系,制定出一个高瞻远瞩、务实管用的规划建议。^①习近平总书记的重要指示深刻总结了我国编制与实施五年规划的历史经验。

本文以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,聚焦于编制十四个五年规划的经验教训,以为“十五五”规划编制工作提供借鉴。第二部分论述在马克思主义中国化时代化的最新理论成果指导下,确立正确的发展理念,高瞻远瞩做好规划;第三部分分析从全球视野谋划五年规划,更好地利用国内国际两个市场两种资源;第四部分探讨准确把握历史方位,规划发展战略,确定重大建设任务;第五部分探讨统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成等科学编制五年规划的方法论;第六部分讨论编制五年规划的历史经验对“十五五”规划编制工作的借鉴意义。

本文的边际贡献是:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入研究了十四个五年规划的经验与教训;将十四个五年规划相关文本的分析与中华人民共和国经济建设史的分析相结合,进一步厘清了编制五年规划的经验与教训;从指导思想、全球视野、历史方位三个维度总结了编制五年规划的经验与教训,总结了统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成等五年规划的科学编制方法。

二、以马克思主义中国化时代化的最新理论成果为指导

习近平总书记指出:“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。战略上判断得准确,战略上谋划得科学,战略上赢得主动,党和人民事业就大有希望。”^②作为党和国家的战略,五年规划是顶层设计,确定国民经济和社会发展远景方向和目标,规划国家重大建设项目、生产力布局、国民经济重要比例关系和社会事业等方面的发展指标,必须具备宏观性、战略性、前瞻性及科学性。五年规划又是各级政府、各个部门开展工作的蓝本,必须具备可操作性,便于落实。因此,作为党治国理政的重要方式,五年规划必须高瞻远瞩。在马克思主义中国化时代化的最新理论成果指导下,确立正确的发展理念,五年规划才能引领社会经济的发展。我国编制五年规划的指导思想,都是以马克思主义中国化时代化的最新理论成果作为指导的(杨近平,2011)。

毛泽东思想创立于新民主主义革命时期,丰富、发展于社会主义革命和建设时期。毛泽东思想

^①《中共中央召开党外人士座谈会》,《人民日报》2020年10月31日。

^②《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社2017年版,第10页。

“提出关于社会主义建设的一系列重要思想”，如“走出一条适合我国国情的工业化道路”的思想，“是马克思主义中国化的第一次历史性飞跃”。^①改革开放前的“一五”计划到“五五”计划，是在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下编制与实施的。例如，第一个五年计划是根据党中央 1952 年提出的党在过渡时期的总路线，亦即国家在过渡时期的总任务而制定的。^②

党的十一届三中全会后，马克思主义中国化时代化的最新理论成果是邓小平理论。邓小平理论“明确提出走自己的路、建设中国特色社会主义，科学回答了建设中国特色社会主义的一系列基本问题”。^③从“六五”计划到“八五”计划，是在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指导下编制与实施的。例如，制定“六五”计划时，党中央提出“我国的现代化建设必须把马克思主义的普遍真理同中国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义。”^④

党的十四届三中全会后，形成了“三个代表”重要思想，“确立了社会主义市场经济体制的改革目标和基本框架”，“开创全面改革开放新局面”。^⑤党的十六大后，形成了科学发展观，“强调坚持以人为本、全面协调可持续发展”。^⑥“三个代表”重要思想和科学发展观，都是马克思主义中国化时代化的理论成果。“九五”计划与“十五”计划的指导思想，是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想。“九五”计划提出，“要在邓小平建设有中国特色社会主义理论指引下，坚持党在社会主义初级阶段的基本路线，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦奋斗，勤俭建国。”^⑦在制定“十五”计划时，党中央提出“以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导”，^⑧按照“三个代表”重要思想加强党的建设。“十一五”规划和“十二五”规划将科学发展观作为指导思想，“十一五”规划要求必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，^⑨“十二五”规划强调“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观。”^⑩

党的十八大以来，开创了中国特色社会主义新时代，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，“是党对中国特色社会主义建设规律认识深化和理论创新的重大成果”，“是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义”，“实现了马克思主义中国化新的飞跃”。^⑪习近平新时代中国特色社会主义思想成为“十三五”规划、“十四五”规划的重要指导思想。编制“十三五”规划时，明确要求以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神。^⑫编制“十四五”规划时，再次强调“以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”。^⑬

马克思主义中国化时代化的理论成果指引着中国社会主义建设的前进方向。而成功编制与实施一个“五年规划”，还需要在马克思主义最新创新理论成果指导下，确立科学正确的发展理念。如果发展理念出现偏差，就会影响五年规划的编制与实施。习近平总书记指出，“发展理念是战略性、纲领性、引领性的东西”，^⑭“发展理念是发展行动的先导，是管全局、管根本、管方向、管长远的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。发展理念搞对了，目标任务就好定了，政策举措也

①③⑤⑥⑪《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民出版社 2021 年版，第 12—13、15—16、16、16—17、25—26 页。

②⑨《建国以来国民经济和社会发展规划五年计划重要文件汇编》，中国民主法制出版社 2008 年版，第 617、3 页。

④《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第六个五年计划 1981—1985》，人民出版社 1983 年版，第 13 页。

⑦《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》，人民出版社 1996 年版，第 43—44 页。

⑧《中共中央关于制定国民经济和社会发展规划第十个五年计划的建议》，人民出版社 2000 年版，第 41 页。

⑩《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》，人民出版社 2011 年版，第 6 页。

⑫《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》，人民出版社 2016 年版，第 8 页。

⑬《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，人民出版社 2021 年版，第 5 页。

⑭《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社 2017 年版，第 197 页。

就跟着好定了”。^①

党的十一届三中全会后,实行改革开放,创立的邓小平理论深刻揭示了社会主义的本质,形成了走中国特色社会主义道路的发展理念。“六五”计划到“八五”计划的编制与实施,把发展问题放在核心地位,强调“发展是硬道理”,通过改革开放发展社会生产力,促进经济增长。“九五”计划到“十二五”规划的编制与实施,形成了科学发展观,强调以人为本,可持续发展。发展理念的转变,促进了经济的快速发展。

进入中国特色社会主义新时代后,在习近平新时代中国特色社会主义思想引领下,确立了创新、协调、绿色、开放和共享的新发展理念。新发展理念是在吸收了新中国经济建设经验和教训的基础上,对中国特色社会主义建设规律的科学总结,是发展理念的重大创新。正如习近平总书记指出的,新发展理念“是‘十三五’乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,也是改革开放三十多年来我国发展经验的集中体现,反映出我们党对我国发展规律的新认识。”^②“十三五”规划、“十四五”规划贯彻了新发展理念,面对百年未有之大变局,我国全面建成小康社会,摆脱了绝对贫困。改革开放后五年规划的接连成功,创造了经济快速发展的奇迹,是发展理念转变的结果(中国社会科学院经济研究所课题组,2020)。

三、从全球视野谋划五年规划

习近平总书记指出:“领导干部要胸怀两个大局,一个是中华民族伟大复兴的战略全局,一个是世界百年未有之大变局,这是我们谋划工作的基本出发点。”^③中国始终是全球政治、经济格局中的重要一员,国际环境的变化势必影响国内的经济建设。从资源配置角度看,我国需要从国外输入原材料、技术设备、资金、人才等生产要素,投入国内的经济建设。从市场角度看,国内的商品需要出口到国外,以赚取急需的外汇,用于购买国外的资源。国际环境的变化必然影响到国内循环和国际循环。编制五年规划,就需要通盘考虑国内外政治、经济等方面的关系,统筹国内国际两个大局,处理好外援、开放与自主的关系,更好地利用国内国际两个市场两种资源,保障经济安全。

编制与实施“一五”计划、“二五”计划时,国际上形成了以美国、苏联为首的两大阵营。面对西方国家的封锁,我国加入了以苏联为首的社会主义阵营。编制“一五”计划时,我国认为苏联真诚的、无私的、兄弟般的援助,是我国能够迅速地进行有计划的经济建设的重要条件。^④制定“二五”计划时,中共中央认为国际形势已经趋向缓和,必须加强同苏联和各人民民主国家之间的国际协作,扩大相互间的经济文化交流和贸易往来。^⑤周恩来同志不仅批评依靠国际援助的依赖思想,也批评“关起门来建设”自我孤立的思想,指出不仅社会主义各国之间的经济和技术协作范围将不断扩大,……我国同世界各国在经济上、技术上、文化上的联系,必然会一天比一天发展。^⑥中国政府愿意根据平等互利的原则,同世界上其他的国家发展经济上、技术上和文化上的联系,努力扩大同西方国家的贸易,学习吸收他们的科学技术和管理方法中有用的东西,为我国的建设服务。^⑦“一五”计划、“二五”计划时期,我国得到了苏联、民主德国、波兰、捷克斯洛伐克等国家的援助,为社会主义工业化打下良好的基础。

在制定“三五”计划时,国际局势风云突变。党中央认为,美国侵略越南的战争在逐步扩大,战火已经烧到我国大门口,第三个五年计划必须立足于战争。^⑧制定“四五”计划时,政府认为“天下大乱,而且越来越乱了”,美苏两个超级大国“激烈争夺,总有一天要导致世界大战”。^⑨备战就成为“三

①习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

②《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第774—775页。

③《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社2020年版,第77页。

④⑤《建国以来国民经济和社会发展规划五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第616、472页。

⑥⑦《建国以来重要文献选编》第九册,中央文献出版社1994年版,第356、184、218—219页。

⑧《建国以来重要文献选编》第二十册,中央文献出版社1998年版,第360页。

五”计划、“四五”计划的重点,我国开始实施“三线建设”。

直到 20 世纪 70 年代中后期,我国的国际环境才逐渐好转,有利于发展经济。改革开放后,我国“科学判断时代特征和国际形势,提出和平与发展是当今时代的主题”。^①我国获得了战略机遇期,积极推动对外开放。制定“六五”计划、“七五”计划时,我国积极引进国外资金、技术。“六五”计划提出,根据国内建设的需要,改进进口结构,适当提高先进技术和关键设备在整个进口中的比重。继续积极有效地利用外国贷款,吸收外商投资或同外商合资经营,把对外国资金的利用扩大到适当规模。^②中共中央在“七五”计划建议中提出,进一步加强同世界各国包括发达国家和发展中国家的经济贸易往来和技术交流,……积极扩大利用外资和引进先进技术的规模,以加速我国社会主义现代化的进程,^③通过多种方式和多种渠道,加强国外智力引进,^④重点引进软件、先进技术和关键设备及必要的国内急需的短缺生产资料。^⑤

“八五”计划到“十五”计划时期,苏联解体,世界政治经济格局出现了“一超多强”的多极化趋势。编制“八五”计划时,七届全国人大四次会议指出,当今世界正处于新旧格局交替之际,旧的格局已经打破,新的格局尚未形成。^⑥党中央认为,“今后十年仍然可以争取到一个有利于我国现代化建设的外部环境,同时世界政治风云变幻多端,经济竞争更加剧烈”。^⑦我国积极利用国外市场与资源。

制定“九五”计划时,党中央认为,和平与发展是时代主题,但天下并不太平。世界加快向多极化发展,新的格局日渐明显,国际和平环境可望继续保持;世界科技革命日新月异,产业结构调整步伐加快,国际经济合作和交流将更加密切;世界经济将在起伏中进一步增长,亚太地区经济发展更加活跃。同时,在日趋激烈的国际经济竞争和综合国力较量中,我们面临着发达国家在经济和科技上占优势的压力,面临着国际关系中霸权主义和强权政治的压力。^⑧

到“十五”计划时,党中央认为,经济全球化趋势增强,科技革命迅猛发展,产业结构调整步伐加快,国际竞争更加激烈。发达国家在经济上科技上占优的压力、霸权主义和强权政治的压力将长期存在,“对于当今世界形势的深刻变化和发展趋势给我国带来的机遇和挑战,我们要有清醒的认识,增强紧迫感和忧患意识”。^⑨

编制“十一五”规划、“十二五”规划时,党中央判断,和平、发展、合作是时代潮流。“十一五”时期,世界政治力量对比有利于国际环境保持总体稳定,经济全球化趋势深入发展,科技进步日新月异,生产要素流动和产业转移加快,我国与世界经济的相互联系和影响日益加深,国内国际两个市场两种资源相互补充,外部环境总体上对我国发展有利。同时,国际环境复杂多变,影响和平与发展的不稳定不确定因素增多,围绕资源、市场、技术、人才的竞争更加激烈,对我国社会经济发展和安全提出了新的挑战。^⑩“十二五”时期,世界经济政治格局出现新变化,科技创新孕育新突破,国际环境总体上有利于我国和平发展。同时,国际金融危机影响深远,世界经济增长速度减缓,围绕市场、资源、人才、技术、标准等的竞争更加激烈,各种形式的保护主义抬头,我国发展的外部环境更趋复杂。^⑪在这两个五年规划时期,我国抓住战略机遇期,加入了世界贸易组织(WTO),积极利用全球资源,积极推动国内经济结构调整与优化,推进了社会主义市场经济建设。

到“十三五”“十四五”规划时期,习近平总书记敏锐地指出,世界出现了“百年未有之大变局”。

①《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社 2021 年版,第 21 页。

②③④⑤⑥《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社 2008 年版,第 381、306—307、308、359、293 页。

⑦《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》,人民出版社 1991 年版,第 2 页。

⑧《中国共产党第十四届中央委员会第五次全体会议文件》,人民出版社 1995 年版,第 70 页。

⑨《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,人民出版社 2000 年版,第 10—11 页。

⑩《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议〉辅导读本》,人民出版社 2005 年版,第 2—3 页。

⑪《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》,人民出版社 2010 年版,第 3—4 页。

编制“十三五”规划时，党中央判断，国内外发展环境更加错综复杂，和平与发展的时代主题没有变，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，世界经济在深度调整中曲折复苏、增长乏力，金融市场动荡不稳，全球贸易持续低迷，贸易保护主义强化，新兴经济体困难和风险明显加大，国际能源格局发生重大调整，全球治理体系深刻变革，发展中国家群体力量继续增强，国际力量对比逐步趋向平衡，国际投资贸易规则体系加快重构，多边贸易体制受到区域性高标准自由贸易体制挑战。局部地区地缘博弈更加激烈，传统安全威胁和非传统安全威胁交织，国际关系复杂程度前所未有。外部环境不稳定不确定因素明显增多，我国发展面临的风险挑战加大。^①

制定“十四五”规划时，党中央指出，当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。^②

这一时期，为应对外部环境的变化，五年规划更加注重推进高质量发展、加快发展新质生产力，构建新发展格局、加强创新型国家建设等重大经济发展战略。五年规划的实践证明，洞察世界经济政治格局，预判其发展趋势，准确定位中外政治、经济关系，就能处理好开放和自主的关系，就能更好地统筹国内国际两个大局，充分利用国内国际两个市场两种资源，加快经济建设。

四、准确把握所处的历史方位

五年规划要务实管用，必须正确把握所处的历史方位，明确五年规划的主题、主线与主攻方向，抓住主要矛盾与矛盾的主要方面。习近平总书记指出，“从第一个五年计划到第十四个五年规划，一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家”。^③十四个五年规划的总目标是建设社会主义现代化国家。为实现这个总目标，在不同的发展阶段，各个五年规划依据所处的历史阶段，制定了循序渐进的发展目标，制定了重大发展战略，部署了重大建设任务。

编制“一五”计划时，我国处于向社会主义社会的“过渡时期”。国家在“过渡时期”的总任务是逐步实现社会主义工业化，逐步完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。^④编制“二五”计划时，中共中央认为，“二五”时期是“实现我国过渡时期总任务的一个极其重要的关键”。^⑤“一五”计划、“二五”计划的主题是社会主义革命与工业化，主线是国民经济的社会主义改造和建设，主攻方向是建设独立完整的工业体系、建立并巩固社会主义经济制度。社会主义工业化是我国在过渡时期的中心任务。^⑥“一五”计划提出，集中主要力量进行以苏联帮助我国设计的156个建设单位为核心的、以限额以上的694个建设单位组成的工业建设，建立我国的社会主义工业化的初步基础；发展部分集体所有制的农业生产合作社，并发展手工业生产合作社，建立对农业和手工业的社会主义改造的初步基础；基本上把资本主义工商业分别地纳入各种形式的国家资本主义的轨道，建立对私营工商业社会主义改造的初步基础。^⑦

制定“二五”计划时，我国所处的历史方位是已经建立了社会主义经济制度、工业化正在有序推进。“二五”计划确定的基本任务是：继续进行以重工业为中心的工业建设，推进国民经济的技术改造，建立我国社会主义工业的巩固基础；继续完成社会主义改造，巩固和扩大集体所有制和全民所有制；进一步地发展工业、农业和手工业的生产，相应地发展运输业和商业；努力培养建设人才，加强科

①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，人民出版社2015年版，第3页。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社2020年版，第3页。

③习近平：《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》，《求是》2025年第12期。

④《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划（1953—1957）》，人民出版社1955年版，第18页。

⑤《建国以来重要文献选编》第九册，中央文献出版社1994年版，第357页。

⑥⑦《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》，中国民主法制出版社2008年版，第618、665页。

学研究工作;增强国防力量,提高人民的物质生活和文化生活水平。^①

编制“三五”计划时,我国经历了“三年困难”时期,基本上恢复了国民经济比例关系。“三五”计划、“四五”计划的主题是备战,到编制“五五”计划时,仍然带有备战色彩,主线是加快工业化与国民经济体系建设、调整工业布局,加快军事国防工业建设又是工业化的重心,主攻方向主要是建设“三线”。

“三五”计划提出,必须立足于战争,从准备大打、早打出发,把国防建设放在第一位,加快三线建设,逐步改变工业布局,使三线成为一个初具规模的战略大后方。^②“四五”计划提出,用15年时间建成一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,在20世纪内全面实现农业、工业、国防和科学技术现代化。周恩来同志指出,今后的十年,是实现上述两步设想的关键的十年。^③“五五”计划强调,在20世纪内把我国建设成为社会主义的现代化的强国,从1976年到1985年是关键的关键的十年,^④确定十年建设的目标是:1980年建成比较完整的工业体系和国民经济体系,1985年基本建成西南、西北、中南、华东、华北、东北六个大区不同水平、各有特点、各自为战、大力协同,农、轻、重比较协调发展的经济体系。^⑤

编制“六五”计划时,国家已确立了改革开放政策。从“六五”计划到“十二五”规划,我国进入了社会主义建设新时期。“六五”计划到“十二五”规划的主题是探索中国特色社会主义道路,主线是改革开放,主攻方向是扬弃计划经济体制,建立社会主义市场经济体制,扩大对外开放,融入世界经济体系,升级工业体系,实现人民生活从温饱到小康、再迈向全面建设小康社会的转变。

1982年召开的党的十二大,提出了到20世纪末全国工农业的年总产值翻两番的奋斗目标。“六五”时期是打好基础的阶段,“六五”计划要立足于解决遗留的阻碍经济发展的各种问题,实现财政经济状况根本好转,为“七五”计划时期经济与社会发展奠定更好的基础,“要继续贯彻调整、改革、整顿、提高的方针”。^⑥编制“七五”计划时,党中央认为,“七五”时期是全面改革我国经济体制的关键时期,也是在物质技术基础和人才方面为九十年代经济的更好发展准备条件的重要时期,^⑦要基本上奠定有中国特色的新型社会主义经济体制的基础,在物质基础和人才方面为九十年代经济和社会的继续发展准备必要的后续能力。^⑧制定“八五”计划时,党中央认为,在社会主义现代化建设的历史进程中,20世纪最后十年是非常关键的时期,直接关系到我国社会主义的兴衰存亡,关系到中华民族的前途命运。^⑨“八五”时期要实现现代化建设的第二步战略目标,把国民经济的整体素质提高到一个新水平。^⑩“八五”计划的基本任务是:努力保持社会总需求与社会总供给的基本平衡,促进经济的适度增长;抓好经济结构调整,使农业与工业、基础工业与基础设施与加工工业比例失调状况有所扭转,使地区经济结构趋同化的倾向得到抑制;积极地、有重点地推进现有企业技术改造;合理调整收入分配格局,增加国家财政收入特别是中央财政收入,逐步改善财政收支不平衡状况,严格控制货币发行;等等。^⑪

编制“九五”计划时,我国已确立了社会主义市场经济体制改革目标。党中央提出“九五”计划后的15年是承前启后、继往开来的重要时期,“将在这一时期内建立起比较完善的社会主义市场经济体制,全面实现第二步战略目标,并向第三步战略目标迈出重大步伐,为下世纪中叶基本实现现代化奠定坚实基础”,“能否加快现代化进程,在国际合作与竞争中取得主动,将决定我国在下个世纪的地位和前途”。^⑫“九五”计划确立的奋斗目标是:全面实现现代化建设的第二步战略目标,人均国民生产总值比1980年翻两番,基本消除贫困现象,人民生活达到小康,加快现代企业制度建设,初步建立社会主义市场经济体制。^⑬

制定“十五”计划时,党中央认为,未来五到十年,“是进行经济结构战略性调整的重要时期,也是完善社会主义市场经济体制和扩大对外开放的重要时期”“发展是硬道理,是解决中国所有问题的关

^{①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬}《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第576、528、471、457、439、375、338、339、213、213、268、157、158页。

键。”^①“十五”计划把发展作为主题,把结构调整作为主线,把改革开放和科技进步作为动力,把提高人民生活水平作为根本出发点。^②“十五”计划的主要目标是:国民经济保持较快发展速度,经济结构战略性调整取得明显成效,经济增长质量和效益显著提高;国有企业建立现代企业制度取得重大进展,完善社会主义市场经济体制取得实质性步伐,在更大范围和更深程度上参与国际经济竞争与合作;就业渠道拓宽,城乡居民收入持续增加,物质文化生活有较大的改善,生态建设和环境保护得到加强;科技、教育加快发展,国民素质进一步提高,精神文明和民主法制建设取得明显进展。^③

编制“十一五”规划时,党中央指出,21世纪头二十年是我国发展的重要战略机遇期,“十一五”时期尤为关键,“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期,^④要全面落实科学发展观,要坚持以人为本,转变发展观念、创新发展模式、提高发展质量,落实“五个统筹”,把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道。^⑤“十一五”规划的目标是:宏观经济平稳运行,产业结构优化升级,资源利用效率显著提高,城乡区域发展趋向协调,基本公共服务明显增加,可持续发展能力增强,市场经济体制比较完善,人民生活水平持续提高,民主法制建设和精神文明建设取得新进展。^⑥

“十二五”时期“是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期”,^⑦党中央提出,“以科学发展为主题,是时代的要求,关系改革开放和现代化建设全局”“以加快转变经济发展方式为主线,是推动科学发展的必由之路”。^⑧把科学发展作为主题,第一次在五年规划中明确提出来,成为全党的意志,具有鲜明的时代特征。^⑨“十二五”规划的基本要求是:坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向,坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑,坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。^⑩“十二五”规划要实现经济平稳较快发展,结构调整取得重大进展,科技教育水平明显提升,资源节约环境保护成效显著,人民生活持续改善,社会建设明显加强,改革开放不断深化等主要目标。^⑪

党的十八大以来,我国迈入了中国特色社会主义新时代,社会主要矛盾发生新的变化,经济发展进入了新阶段。作为中国特色社会主义新时代的第一个五年规划,“十三五”规划的主题是推进中国特色社会主义建设,主线是全面建成小康社会,主攻方向是创新、协调、绿色、开放和共享发展,发展动力是从要素驱动转向科技创新驱动转变,构建全方位对外开放新格局。

编制“十三五”规划时,党中央提出,“到二〇二〇年全面建成小康社会,是我们党确定的‘两个一百年’奋斗目标的第一个百年奋斗目标。‘十三五’时期是全面建成小康社会决胜阶段”^⑫“我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期”。^⑬“十三五”规划必须遵循的原则是:坚持人民主体地位,坚持科学发展,坚持深化改革,坚持依法治国,坚持统筹国内国际两个大局,坚持党的领导。^⑭“十三五”规划确定了经济保持中高速增长,创新驱动发展成效显著,发展协调性明显增强,人民生活水平和质量普遍提高,国民素质和社会文明程度显著提高,生态环境质量总体改善,各方面制度更加成熟更加定型等主要目标。^⑮“十三五”规划最突出特征是确立了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

编制“十四五”规划时,我国取得了全面建成小康社会的决定性成就,实现了第一个百年奋斗目标,全面建设社会主义现代化国家新征程开局起步,走向实现第二个百年奋斗目标的第一个阶段,要在2035年基本实现社会主义现代化,但发展环境面临深刻复杂的变化。党中央认为,“十四

^{①②③④⑤⑥}《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第79、96、121、23、4、26页。

^{⑦⑧⑨⑩⑪}《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》,人民出版社2010年版,第1、5—6、53、6—7、8—9页。

^{⑫⑬⑭⑮}《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,人民出版社2015年版,第1、4、5—6、7—8页。

五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。^①“十四五”规划必须遵循的原则是,坚持党的全面领导,坚持以人民为中心,坚持新发展理念,坚持深化改革开放,坚持系统观念。^②“十四五”规划以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,统筹发展和安全,加快建设现代化经济体系,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,推进国家治理体系和治理能力现代化,实现经济行稳致远、社会安定和谐,为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。^③

实践证明,准确把握所处的历史方位,坚持一以贯之的主题,明确阶段任务、主线与主攻方向,抓住主要矛盾与矛盾的主要方面,是编制好五年规划(计划)的重要经验。

五、科学编制五年规划

习近平总书记指出,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。^④在谋划“十五五”规划座谈会上,习近平总书记强调,对各方面的目标任务,要深入分析论证,确保科学精准、能够如期实现;要统筹谋划,抓住关键性、决定性因素,把握好节奏和进度,注重巩固拓展优势、突破瓶颈堵点、补强短板弱项、提高质量效益,与整体目标保持取向一致性。^⑤从“一五”计划到“十四五”规划,不断总结经验,中国共产党和政府运用统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成等辩证法方法论,科学编制与实施五年规划,取得了良好的效果。

(一)统筹兼顾

五年规划是国家的顶层设计,是各级政府、各个部门开展工作的蓝本,是中国共产党治国理政的重要方式。五年规划具有权威性、战略性、前瞻性、系统性、科学性与指导性。五年规划指标涉及的范围广、层级多、差异性大,高端、全面、系统、复杂,势必要求统筹兼顾。在我国五年规划制度建设中,“一五”计划到“五五”计划是“国民经济计划”,主要内容是发展经济。从“六五”计划开始,增加了社会发展内容,改为“国民经济和社会发展规划”。“七五”计划又增加了社会主义精神文明建设的内容,此后,文化建设、民主法制、生态环境、国防建设等内容都纳入五年规划之中。五年规划涵盖的行政区域,也从早期内地的省、自治区、直辖市,扩展到了港、澳、台地区。五年规划从单一的经济计划,发展为由总体规划、重点领域专项规划、重点经济区域规划、空间发展主体功能区规划组成的规划体系。统筹兼顾,协调好各方面的利益关系,调动一切积极因素,是中国共产党总结的重要的历史经验。胡锦涛同志曾指出,只有坚持统筹兼顾,才能真正处理好十几亿人口发展中大国的改革发展稳定的问题,真正处理好全体人民的根本利益和各方面的利益问题,真正把全体人民和各方面积极性、主动性和创造性充分发挥出来。^⑥

统筹兼顾要落实在以下方面。一是推进经济建设与社会发展、文化事业与生态环境保护相协调。只注重经济发展,不重视精神文明建设,会造成社会道德水准下滑。在条件不成熟时过分强调生态保护,也会影响到地方的经济建设,并非明智之举,要做到开发与保护的兼顾。二是兼顾积累与消费,既要建设,又要改善人民生活。三是兼顾沿海地区与内陆地区、发达地区与落后地区的生产力布局。四是兼顾农业、轻工业与重工业的比例关系,否则会影响工业化的进展。五是兼顾传统工业与先进制造业的关系。六是统筹兼顾国内市场与国际市场。七是兼顾经济建设与国防建设,处理好发展和安全的关系。

^{①②③}《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社2020年版,第45、6—7、6页。

^④《立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》,《人民日报》2014年2月27日。

^⑤习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

^⑥《十七大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2009年版,第110页。

在编制“二五”计划时,党中央就认识到统筹兼顾的重要性,开始反思“一五”计划的不足。比如,没有很好地把基本建设规模和物资供应能力进行适当平衡,基本建设规模定得大了一些。^①有些部门和有些地方到处铺开建设项目,影响国家的重点建设。^②过分突出某些重要工作,以致同有关方面脱节。^③重视中央建设事业,而对地方建设事业重视不够,重视内地建设事业的发展,而对近海地区建设事业的发展重视不够。^④提出编制五年计划“应该使重点建设和全面安排相结合,以便国民经济各部门能够按比例地发展。”^⑤要“正确地处理经济和财政的关系……财政收入必须建立在经济发展的基础上,我们的财政支出也必须首先保证经济的发展”,要“考虑到积累和消费之间正确的比例关系”,“必须考虑到建设规模和物资供应之间的平衡”。^⑥发展重工业为中心的工业建设,“必须有各个方面的配合,特别是农业的配合”。^⑦“必须使消费部分和积累部分保持适当的比例。消费部分所占比重小了,就会妨碍人民生活的改善;积累部分所占比重小了,就会降低社会扩大再生产的速度。这两种情况都是对人民不利的。”“在分配国家基本建设投资的时候,应该保证工业和农业能够得到较高速度的发展。”“在分配工业投资的时候,还应该在轻重工业之间进行适当的安排。”^⑧在工业布局上,“既要适当分散,又要互相配合,反对过分集中和互不联系的两种偏向”。^⑨

制定“五五”计划时,党中央更加强调“坚持统筹兼顾,全面安排”,指出“无论是工农关系,城乡关系,沿海和內地的关系,生产和建设的关系,积累和消费的关系,经济建设和国防建设的关系,内外贸易的关系,等等,都必须统筹兼顾,作出适当的安排”。^⑩

党的十一届三中全会后,在经济体制改革中,中央向地方政府下放财政税收等权力,向企业下放经营自主权,调动了各方的积极性,促进了社会生产力的发展。但在经济权力下放过程中,有些措施不适当,宏观管理又没有跟上,再加上其他一些原因,出现了经济建设过分分散的现象。中央掌握的财力物力过少,宏观调控能力减弱,妨碍经济结构的调整 and 经济效益的提高,也不利于社会主义统一市场的形成与发展。在制定“八五”计划时,党中央认识到,必须处理好集中与分散的关系。过分集中不行,过分分散也不行,必须把必要的集中与适当的分散恰当地结合起来,充分发挥各方面的积极性。^⑪提出了正确处理发挥地区优势与全国统筹规划的关系。国家鼓励和支持各个地区发挥优势,加强指导和协调,使各个地区能够在自己的优势产业上得到发展。同时,也必须从提高国民经济整体效益出发,加强地区经济的合理分工。全国统一的经济体系 and 市场体系,是发展商品生产 and 社会化大生产的前提。地区封锁 and 市场分割,不利于生产力合理布局 and 资源优化配置,妨碍地区优势的发挥。地区经济发展,要符合国家产业政策要求,但在制定产业政策的时候,也必须注意发挥地区优势,才能促进全国经济和地区经济同时得到发展。^⑫

在制定与实施“十一五”规划时,强调统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放“五个统筹”,把经济社会发展转入科学发展轨道。在实施“十三五”规划、“十四五”规划时,习近平总书记创造性提出了统筹国内国际两个大局,统筹推进“五位一体”的总体布局,统筹发展和安全,保证了经济与社会平稳发展。

(二)瞻前顾后

习近平总书记指出,“研究经济形势,必须瞻前顾后”。^⑬编制五年规划的基础工作之一是研究经济形势。五年规划必须正确认识与综合考虑国情国力,客观预测发展趋势,判断规划指标完成的可行性,编制的规划才不至于脱离实际。这需要在配置资源时瞻前顾后。在经济建设方面,瞻前顾后更多的是要实事求是地评估当前生产力状况,科学地评估潜在生产力的规模,以制定科学、可靠的发展指标。做好瞻前顾后,需要处理好继承和创新的关系,避免冒进与保守两种

^{①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫}《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第573、573、574、574、573、574—575、576、578、580、442、217、242页。

^⑬习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第130页。

倾向。

早在编制“一五”计划、“二五”计划时,瞻前顾后已成为一条重要的原则。实施“一五”计划时,陈云指出建设规模要与国力相适应,“不单要看当年,而且必须瞻前顾后”。^①李先念同志也总结说,国民经济计划和国家预算“应当瞻前顾后,注意年度之间的相互衔接,避免过大的起伏”“决定基本建设的规模,不仅要看本年有多少建设材料,而且要看以后年度可能有多少建设材料;决定工业生产的发展速度,不仅要看本年有多少原材料,而且要看以后年度可能有多少原材料;决定商品供应的数量,不仅要看本年有多少商品,而且要看以后年度可能有多少商品”。^②

改革开放后,在编制五年规划时,都将瞻前顾后的原则贯彻其中。1979年,李先念同志在全国计划会议上说,“经济建设更要看得远一点,瞻前顾后。不但要看当年是不是有可能,而且要看三年五年,十年八年,看到本世纪末。”^③1991年制定“八五”计划,“力求使规划和计划实事求是,瞻前顾后,既积极进取,又留有余地”。^④

编制五年规划中的年度计划时,瞻前顾后更是重要准则。例如,国务院在制定1990年经济社会发展目标时,提出要“注意统筹兼顾、瞻前顾后”。^⑤在制定1993年经济社会发展目标时,强调“既考虑当年,又瞻前顾后”。^⑥1993年,党中央部署宏观调控工作,指出“一定要注意瞻前顾后,不仅考虑今年,还要考虑到明后年以至整个九十年代的发展战略目标,保证国民经济持续、快速、健康发展”。^⑦

(三)留有余地

编制规划应力求精确,并要留有余地。计划经济时期,五年计划指标是指令性的,比较僵化。“一五”计划编制与执行效果比较好,邓小平同志说是因为“保留了三年的余地”。^⑧1959年他批评浮夸风,指出“计划留有余地,不能打得太满”“上边留有余地,下边就能力争超额”。^⑨他说:“留有余地,争取主动。”^⑩

编制“二五”计划时,党中央总结了经济与财政的关系,指出制定财政收入计划的时候,必须考虑到经济发展的可能性,考虑到积累与消费之间正确的比例关系,避免把收入定得过紧。在制定财政支出计划的时候,除了必须根据保证重点建设和国民经济按比例发展的要求、进行正确的分配外,还必须考虑到建设规模和物资之间的平衡,考虑到意外的需要而留出一定数量的预备费,避免把支出打得过分紧张。^⑪

编制“三五”计划时,原国家计委提出“无论是工农业生产指标,或者财政收入,基本建设,都应当留有余地”。^⑫“基本建设投资不能安排得很满。如果长期计划安排多了,年度计划的安排就没有回旋的余地”。^⑬“计划一定要留有余地。……(毛泽东)主席特别提醒我们,要记住过去几年的教训。”^⑭1964年经济形势刚刚好转,又出现了不顾条件争相上项目的势头。毛泽东同志听取国家计委领导小组汇报“三五”计划初步设想时说,工业、农业、国防和其他事业只能搞那么多了,只有那么多钱,必须留有余地。^⑮

①《建国以来重要文献选编》第十册,中央文献出版社1994年版,第8页。

②《李先念文选》,人民出版社1989年版,第230—231页。

③《三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社1982年版,第293页。

④《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》,人民出版社1991年版,第81页。

⑤《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第三次会议文件汇编》,人民出版社1990年版,第54页。

⑥《中华人民共和国第八届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》,人民出版社1993年版,第56页。

⑦《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社1996年版,第323页。

⑧⑨⑩《邓小平文集(一九四九—一九七四年)》下卷,人民出版社2014年版,第60、39、60页。

⑪⑫⑬⑭《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第574—575、481、486、517页。

⑮《毛泽东传》第六册,中央文献出版社2011年版,第2329—2330页。

“六五”计划到“十五”计划，指令性指标改为预测性和指导性指标，体现出了留有余地的原则。“十一五”规划到“十三五”规划，预测性和指导性指标又改为预期性和约束性指标，又为留有余地留出了很大的空间。“在社会主义市场经济条件下，经济和社会发展预期目标是导向性的，是国家向社会传递的宏观调控意图。预期目标的确定，要兼顾需要和可能，适当留有余地。”^①

在制定“六五”计划时，强调计划指标经过综合平衡，订得稳妥一些，留有余地，对于保护和爱护劳动人民和生产单位的积极性，保证国民经济按比例协调发展，都有好处。^②邓小平同志在1983年再次强调：“制定计划遵循的原则，应该是积极的、留有余地的、经过努力才能达到的。”^③

从“一五”计划到“十一五”规划，除了“二五”计划、“四五”计划少数几个五年计划外，制定的指标多是留有余地，是有意保守的。据测算，五年计划的指标表现出系统的保守性，即为了确保完成，计划制定者故意调低计划指标，保守程度大约为10%（鄢一龙、王亚华，2012）。

“六五”计划到“十四五”规划，留有余地的原则更多地体现在确定国民生产总值的年均增长率上。“六五”期间，工农业总产值的年平均增长速度超过10%，而“七五”计划确定国民生产总值平均年增长7%以上，党中央认为是积极的，留有余地的。^④“八五”计划提出，1991—2000年，国民生产总值平均每年增长6%左右，比十年前低了一些，但只要达到了这个平均增长速度，就可以实现2000年国民生产总值比1980年翻两番的既定目标，中共中央认为“是积极的，也是留有余地的”。^⑤“十五”计划制定的年平均经济增长速度预期目标为7%，比“九五”时期实际达到的目标低一点，仍然是一个较高的增长速度，中央政府认为“计划的预期目标要留有余地”，“有利于引导各方面把主要精力放在调整结构和提高效益上，也有利于防止经济过热和重复建设”。^⑥“十一五”规划提出2010年人均国民生产总值比2000年翻一番，大体需要保持年均7.4%左右的增长速度。“十五”时期国民生产总值实际上年均增长9.5%，^⑦“十一五”规划的建议是积极的，也是留有余地的，因为经济发展中有不少不稳定和不确定因素，要避免大起大落。^⑧“十一五”时期，国内生产总值年均增长11.2%，人均国内生产总值年均增长10.6%，^⑨证明了“十一五”规划留有余地的科学性。“十二五”规划确定国内生产总值年平均增长7%，实际年平均增长达到了7.8%，^⑩也说明了留有余地的效果不错。

新时代以来，中国发展的外部环境发生了巨大的变化，风险与挑战前所未有，编制五年规划更加注重留有余地。“十二五”时期经济增长较好，“十三五”规划确定国内生产总值年平均增长7%。但在“十四五”时期，国际环境不稳定性、不确定性明显增加，新冠疫情影响广泛深远，世界经济陷入低迷期，经济全球化遭遇逆流，我国发展环境面临深刻复杂的变化。“十四五”规划在确定国内生产总值年增长速度指标上更加实事求是，没有给出具体指标，只要求保持在合理区间、各年度视情况提出来。^⑪习近平总书记特别强调编制五年规划的留有余地原则，他指出：“各地区编制本地区规划要结

①《中华人民共和国第十届全国人民代表大会第三次会议文件汇编》，人民出版社2005年版，第45页。

②《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》，中国民主法制出版社2008年版，第376页。

③《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第22页。

④《十一届三中全会以来重要文献选读》下册，人民出版社1987年版，第932—933页。

⑤《中华人民共和国第七届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》，人民出版社1991年版，第12页。

⑥《中华人民共和国第九届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》，人民出版社2001年版，第11—12页。

⑦《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》，人民出版社2006年版，第7页。

⑧《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社2005年版，第29页。

⑨《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》，人民出版社2011年版，第3页。

⑩《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》，人民出版社2016年版，第3页。

⑪《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，人民出版社2021年版，第11页。

合实际,实事求是,留有余地,不能搞层层加码。”^①

(四)系统集成

我国的五年规划制度,已经发展为系统性、综合性的规划制度。五年规划从单一的经济发展规划,发展为涵盖经济与社会的体系化的规划制度,涉及中央与地方、中央与各部门、沿海与内地、发达地区与落后地区、中国与外国等各方面的关系。这要求编制五年规划必须高效地系统集成。2020年,习近平总书记在浦东开发开放30周年庆祝大会上指出:“加强改革系统集成,激活高质量发展新动力。”^②他的系统集成观,也是确保五年规划科学性的重要原则。

系统集成的重点之一,是国家规划与地方规划的有效集成。五年规划由国家规划和地方规划组成。国家规划体现了中央政府的战略意图,地方规划体现了地方政府的施政蓝图。地方规划既要体现国家战略意图,又要结合当地实际,反映地方发展的需要。国家规划与地方规划常常存在矛盾,在制定与实施的五年规划的历史上,中央与地方的矛盾一直贯穿其中,特别需要找到双方的平衡点。在强调下级规划服从上级规划的原则下,发挥地方的主动性,才有利于实现国家规划与地方规划的协调与系统集成。

系统集成的重点之二,是国家规划与专项规划的有效集成。“十五”计划之前,部门专业规划是五年规划体制的重要组成部分。“十一五”规划之后,部门行业规划、专题规划、重大建设工程规划等归属于专项规划。专项规划是国家总体规划在特定领域的延伸和细化,是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。国家总体规划与部门专项规划也会出现不协调的问题。专项规划存在着涉及领域过宽、重点不突出、操作性和针对性不强的缺点,不少专项规划达不到可以作为项目审批或安排投资依据的高度。在市场机制已发挥配置资源基础性作用的领域,需要国家规划与专项规划的协调、集成。

系统集成的重点之三,是各规划组成部分内在的有效集成。“一五”计划到“五五”计划,是国民经济发展计划,主要内容有投资分配、工业、农业、商业、科教、人民生活等方面的计划。“六五”计划改为国民经济与社会发展计划,主要内容有社会总产品、国民收入和社会效益,财政和信贷,固定资产投资,科技发展与人才培养,农业、工业、能源,运输邮电,商业、对外经济贸易,地区经济发展,国土开发整治,科学技术,哲学社会科学,教育,人口、劳动,居民收入与消费,文化卫生事业、环境保护等方面的内容。“十四五”规划又确定了创新驱动发展、发展现代产业体系、形成强大国内市场、加快数字化发展、构建高水平社会主义市场经济体制、全面推进乡村振兴、提升城镇化发展质量、优化区域经济布局、发展社会主义先进文化、推动绿色发展、实行高水平对外开放、提升国民素质、增进民生福祉、统筹发展和安全、加快国防和军队现代化、加强社会主义民主法治建设、坚持“一国两制”、推进祖国统一、规划实施保障等19篇65章的内容。

五年规划各个部分都自成体系,都应该自我有效集成。比如,计划经济时期的五年计划,投资分配规划要做到保证重点,兼顾整体;工业发展要处理好重化工业、轻工业的比例关系;农业发展要安排好种植业、渔业、畜牧业的发展,等等。社会主义市场经济时期的五年规划,各个部分的规划更加详细,如发展现代化产业体系、构建高水平社会主义市场经济体制、优化区域经济布局、推进乡村振兴、实行高水平对外开放、统筹发展和安全,等等,都需要合理安排。只有建立在各个部分自我有效集成的基础上,五年规划才能有效集成。五年规划的实践证明,达到有效的系统集成,才能实现“一加一大于二”的成效。

六、吸收五年规划历史经验推动“十五五”时期高质量发展

当前我国正在编制“十五五”规划。要以《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五

^①习近平:《论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局》,中央文献出版社2021年版,第20页。

^②《习近平重要讲话单行本(2020年合订本)》,人民出版社2021年版,第208页。

年规划的建议》(简称《建议》)为指导,借鉴历史经验,推动经济高质量发展。在经济社会发展指导思想、发展理念与基本原则方面,《建议》提出要坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,完整准确全面贯彻新发展理念;必须遵循坚持党的全面领导,坚持人民至上,坚持高质量发展,坚持全面深化改革,坚持有效市场和有为政府相结合,坚持统筹发展和安全等基本原则。^①“十五五”规划的指导思想与发展理念,正是五年规划历史经验的借鉴与运用。

《建议》洞悉“十五五”时期我国发展面临的外部环境,明确提出世界百年变局加速演进,国际力量对比深刻调整,单边主义、保护主义抬头,霸权主义和强权政治威胁上升,国际经济贸易秩序遇到严峻挑战,但我国具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素。^②习近平总书记指出,谋划“十五五”时期经济社会发展,要前瞻性把握国际形势发展变化对我国的影响,因势利导对经济布局进行调整优化。^③“十五五”时期,我国战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多,必须高举构建人类命运共同体的光辉旗帜,赢得战略主动,与世界各国共享机遇、共同发展。

《建议》精准确定了我国当前所处的历史方位,指出“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位,是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。^④按照党的二十大对全面建成社会主义现代化强国作出的战略安排,我国将实施“十四五”“十五五”“十六五”三个五年规划,基本实现社会主义现代化。“十四五”是开局起步的第一个五年,“十五五”是打下良好基础的五年,“十六五”是实现收官的五年。^⑤“十五五”规划必须准确把握阶段性要求,着眼强国建设、民族复兴伟业,推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破。^⑥

在“十五五”规划的编制方法上,要统筹兼顾、瞻前顾后、留有余地、系统集成,坚持系统思维,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,全面部署经济社会发展方面工作,发挥统一规划体系的合力。^⑦要科学测算经济发展、科技创新、改革开放、文化建设、人民生活、美丽中国、国家安全等7方面的主要目标指标。在统筹兼顾方面,要统筹经济建设、社会稳定、文化繁荣、生态环境保护的协调发展。在安排生产力布局方面,要瞻前顾后,留有余地,发展新质生产力。在系统集成方面,要做好构建高水平社会主义市场经济体制、社会主义民主与法治建设、社会主义文化强国建设、社会保障体系建设、美丽中国建设、新安全格局构建、党的领导水平和长期执政能力建设等方面的高效集成。

《建议》提出,要坚持以经济建设为中心,以推动高质量发展为主题,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。《建议》确定的经济社会发展第一个主要目标就是高质量发展取得显著成效,“十五五”规划的布局谋篇,必须聚焦高质量发展。

第一,建设现代化产业体系,巩固实体经济根基。现代化产业体系是中国式现代化的物质技术基础,而现代化产业体系必须以实体经济为支柱。当前,传统产业增加值在制造业中占比为80%左右,^⑧需要优化提升传统产业,加快数字化改造,实现固本升级,巩固提升化工、机械、造船等行业在全球产业分工中的地位和竞争力。“三新”经济增加值占GDP的比重已超过18%,需要培育壮大新兴产业和未来产业,打造新兴支柱产业,大力发展新能源、新材料、航空航天、低空经济等战

^{①②③④}《党的二十届四中全会〈建议〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社2025年版,第14—15、13、12页。

^⑤《适应形势变化 把握战略重点 科学谋划“十五五”时期经济社会发展》,《人民日报》2025年5月1日。

^{⑥⑦}郑栅洁:《高质量做好“十五五”规划编制工作》,《求是》2025年第21期。

^⑧丁薛祥:《“十五五”时期经济社会发展的主要目标》,《人民日报》2025年11月4日。

^⑨王政、刘温馨:《五年来,我国制造业“家底”更厚实》,《人民日报》2025年9月10日。

战略性新兴产业集群,打造量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、第六代移动通信等新的经济增长点。建设现代化产业体系,必须把发展新质生产力摆在更加突出的战略位置,推进科技创新和产业创新的深度融合,构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系,强化我国的全产业链优势。

第二,建设强大的国内市场,加快构建新发展格局。强大的国内统一大市场是中国式现代化的战略依托,扩大内需则是建设强大国内市场的战略基点。一是需要采取惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合、保持投资合理增长等政策措施,拓展市场增量。二是需要优化政府投资结构,提高民生类政府投资比重,发挥政府投资的撬动作用,提高投资综合效益。三是畅通循环,坚决清理阻碍要素流动的堵点、卡点。通过建设强大的国内市场,更好地发挥我国超大规模市场的优势。

第三,扩大高水平对外开放,既把发展放在自己力量基点上,又统筹用好全球要素和市场资源。坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。中国的快速发展得益于高水平的开放,开放与改革相互促进。“十五五”时期,要积极扩大自主开放,以服务业为重点,扩大市场准入和开放领域。推动贸易创新发展,推动进出口平衡发展。拓展双向投资合作空间,塑造吸引外资新优势。加强与共建国家战略对接,高质量共建“一带一路”。

第四,深化经济体制改革。习近平总书记指出,要运用改革办法破解发展难题,为发展增动力、激活力。^①我国发展和改革高度融合,发展前进一步就需要改革前进一步,改革不断前进也能为发展提供强劲动力。^②“十五五”时期,要围绕加快构建高水平社会主义市场经济体制,深化增强创新能力、推动平衡发展、改善生态环境、提高开放水平、促进共享发展等方面的改革;需要全面完善制度体系,破除制约高质量发展的体制机制障碍。

第五,在发展中保障和改善民生,扎实推进共同富裕。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。“十五五”时期,要围绕保障和改善民生,促进高质量充分就业,完善收入分配制度,健全社会保障体系,稳步推进基本公共服务均等化,缩小区域差距、城乡差别。

第六,更好统筹发展和安全,以新安全格局保障新发展格局。“十五五”时期,我国各种不确定难预料的风险因素将明显增多。在经济建设方面,就是要确保粮食、能源资源、重要产业链供应链、重大基础设施安全,加强战略性矿产资源勘探开发和储备,提高水资源集约安全利用水平,维护战略通道安全,推进国家战略腹地建设和关键产业备份。

参考文献:

- 韩博天 奥利佛·麦尔敦 石磊,2013:《规划:中国政策过程的核心机制》,《开放时代》第6期。
- 骆耕漠,1961:《关于有计划(按比例)发展规律的几点研究》,《经济研究》第11期。
- 李金华,2019:《新中国13个五年计划的历史贡献与未来启示》,《东南学术》第5期。
- 武力,2006:《试论我国实施五年计划的历史经验》,《中共党史研究》第6期。
- 鄢一龙 吕捷 胡鞍钢,2014:《整体知识与公共事务治理:理解市场经济条件下的五年规划》,《管理世界》第12期。
- 鄢一龙 王亚华,2012:《中国11个五年计划绩效定量评估》,《经济管理》第10期。
- 杨近平,2011:《中国共产党领导制定五年计划和规划的历史启示》,《广西社会科学》第8期。
- 杨伟民等,2019:《新中国发展规划70年》,人民出版社。
- 张永军,2015:《十二个“五年计划”得与失》,《西部大开发》第3期。
- 赵学军,2020:《五年规划编制与实施中的若干基本关系——十三个五年规划的历史经验》,《中共党史研究》第5期。
- 中国社会科学院经济研究所课题组,2020:《“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究》,《经济学动态》第4期。

^①习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》,《求是》2025年第21期。

^②王沪宁:《深化经济体制改革 推动高质量发展》,《人民日报》2025年10月31日。

Inheritance and Innovation of Approaches to National Governance: Historical Experience in the Compilation of Five-Year Plans and Its Enlightening Significance to the 15th Five-Year Plan

ZHAO Xuejun

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Summary: The five-year plan system is an important part of the CPC's governance in China. There have been 14 five-year plans playing an important role in promoting the construction of a modern socialist country.

Our historical experience in the compilation of five-year plans is as follows. Firstly, the five-year plan should be based on a correct development philosophy, a broad and long-term view under the guidance of the latest theoretical achievements in adapting Marxism to China's conditions. The guidance of the latest theoretical achievements in adapting Marxism to China's conditions is the CPC's political strength in overall charge of the situation in all fields, and a correct development philosophy is an effective guideline for a proactive government to plan future development. Secondly, the new five-year plan should be made from a global perspective. Having a deep insight into the global economic and political context, making an accurate prediction on its development trend and a correct evaluation of the political and economic relations between China and other countries help balance opening and independence, considering both domestic and external situations in a coordinated way, and making the full use of both domestic and international markets and resources to promote economic construction. Thirdly, we must determine our major construction tasks in the medium and long term based on an accurate understanding of our historical position. The consistent theme from the First Five-Year Plan to the 14th Five-Year Plan is building China into a modern socialist country. Based on a correct cognition of different historical periods, the CPC and the Chinese government have designed very practical and feasible phased tasks and economic development direction to promote sustained economic growth. Lastly, the compilation of the five-year plan should be based on scientific methods. We took all factors into consideration, allowing for unforeseen circumstances during the process of compiling the 1st to the 14th five-year plans with scientific methods, such as system methodology.

The Fourth Plenary Session of the 20th CPC Central Committee has set the major objectives for economic and social development in the 15th Five-Year Plan period. The guiding ideology, development philosophy, and basic principles of the 15th Five-Year Plan have been decided. For the compilation of the 15th Five-Year Plan, we need to analyze the external environment for our development and the historical stage of development we are in, and use our historical experience in the compilation of five-year plans as an important reference. The primary goal of the 15th Five-Year Plan set by the Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of China for Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development is to achieve significant results in high-quality development. Hence, the focus of the formulation of the 15th Five-Year Plan should be high-quality development. Firstly, we should strive to build a modern industrial system and consolidate the foundation of the real economy. We should place the development of new quality productive forces in a more prominent strategic position, promote the deep integration of technological and industrial innovation, construct a modernized industrial system underpinned by advanced manufacturing, and strengthen our advantages on the entire industrial chain. Secondly, we should manage to build a strong domestic market and accelerate the establishment of a new development paradigm. Thirdly, we need to expand high-level opening up. Our development should be based on our own strength. Additionally, we should make good use of global production factors and market resources. Fourthly, we have to continue deepening economic reform. Comprehensive improvement of the institutional system is helpful to remove institutional and systemic obstacles that hinder the high-quality development. Fifthly, we need to ensure and improve living standards through development and promote common prosperity for all. Lastly, we should balance development and security better and ensure the new development paradigm with the new security pattern.

Keywords: Five-Year Plans; The 15th Five-Year Plan; Development Philosophy

JEL Classification: O11, O21, P11

(责任编辑:宏文)

(校对:沐铭)