

# 论“五年规划”的重要特征与历史经验

□ 黄群慧

国民经济和社会发展五年规划是我国国民经济和社会发展的一个中长期计划，主要是为国民经济和社会发展远景规定目标和方向，对国家重大建设项目、生产力布局、国民经济重要比例关系和社会事业等作出规划，是我国非常重要的宏观经济和社会管理工具。在70多年的发展历程中，我国一直坚持制定实施“五年规划”，迄今已实施了13个“五年规划”。对“五年规划”的坚持和完善，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。回望历史，13个“五年规划”编制实施的过程，既蕴藏着丰富的历史经验，也蕴藏着许多宝贵的中国特色的国家治理经验。站在新的历史节点上，研究“五年规划”的重要特征及历史经验，对于我国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具有重要意义，对“十四五”规划的制定将起到重要的指导作用。

## 经验之一：

**坚持以马克思主义中国化最新理论成果为指导，不断探索和创新发展理念**

“五年规划”的核心是要回答未来五年国民经济社会如何发展的问题，这首先需要解决以什么样的发展理念来指导发展的问题。纵观13个“五年规划”的发展理念，经历了一系列的演进。“一五”计划到“十五”计划更多的是以“过渡时期总路线”和“社会主义建设总路线”为指导的，强调以赶超发展实现工业化为发展目标、以优先发展重工业为战略重点；“六五”计划到“十五”计划强调以改革和开放为动力，其核心目标是追求经济增长和发展社会生产力；“九五”计划到“十二五”规划，不仅注意发展社会生产力，还进一步强调可持续发展并逐步提出“以人为本”“科学发展观”等发展理念；“十三五”规划则强调“五大发展理念”——创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展。

13个“五年规划”历史表明，一个成功的“五年规划”是以科学正确的发展理念指导为前提的。指导“五年规划”的这些发展理念的演进，反映了我们党对发展规律和中国国情认识的深化，也是我们党不断探索将马克思主义与中国实践相结合、创新马克思主义中国化的理论成果的过程。历史证明，中国的发展奇迹是马克思主义中国化的成功探索的结果。面对中国现代化进程的复杂性和发展任务的艰巨性，坚持用马克思主义中国化最新理论成果为指导，不断创新和探索

发展理念，可以充分保证“五年规划”的前瞻性和科学性。

## 经验之二：

**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**

一个国家的发展，是一个复杂的经济社会系统工程，系统运行具有自己的客观规律，包括经济规律、社会规律、自然规律等各个方面。制定“五年规划”，其实质是擘画未来五年经济社会的发展蓝图，规划制定者要遵循经济社会发展的客观规律，正确认识国情国力客观情况，清晰判断国家所处历史方位，科学把握经济社会发展大势。

随着发展理念的演进，我国“五年规划”已经从经济发展规划演变为经济社会发展规划，进而演变为有关国家整体发展的全面综合发展规划。比如，在“十二五”规划中，非经济类指标比例已经远高于经济类指标占比。非经济类指标中，教育科技指标、资源环境指标、人民生活指标等占了很大比例。这必然要求制定和实施“五年规划”时要遵循经济、政治、文化、社会、生态等各个方面的规律。尤其要强调的是，规划实施过程中更要重视对客观规律的遵循。规划执行过程中是否需要动态调整相关指标或者战略，根本的判断标准是在规划实施过程中所制定规划与客观规律是否相违背，或者客观环境是否发生变化，原来所遵循的规划已经不能适用。保证规划制定与规划实施的协同性，不仅要求实施者要树立“功成不必在我、功成必定有我”的正确业绩观，更为重要的是在规划实施过程中要坚持尊重经济社会发展客观规律。

## 经验之三：

**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**

“五年规划”作为国家总体的五年发展规划，最终要具体落实到发展战略和重大任务上，这些重大任务包括规划重大项目、出台重大政策与提出重大改革举措等方面。在提出国家总体的五年经济社会发展总目标以及基于目标管理具体分解到规划指标的基础上，还必须聚焦当前条件下国家发展面临的关键问题，从问题导向出发确定通过什么样的发展战略和重大任务来解决这些问题，也就是通过问题导向和目标导向相结合确定国家的发展战略和重大任务。

在计划经济体制下，“五年计划”更侧重于直接计划的具体的重大项目。比如，“一五”计

划确定了156项重点建设项目，“三五”时期又布局了一系列大小“三线”建设项目。而在社会主义市场经济体制下，“五年规划”的目标实现，更多依靠发展战略、重大政策与重大改革举措，有关项目则聚焦在水利工程、交通基础设施等公共工程方面。比如，“九五”计划提出科教兴国战略和可持续发展战略，“十五”计划提出西部大开发战略和城镇化战略，“十一五”规划提出人才强国战略、中部崛起战略等，“十二五”规划提出扩大内需战略、海洋发展战略等，“十三五”规划提出创新驱动发展战略、网络强国战略等。这些战略都是根据相应发展阶段国家发展所面临的重大关键问题（或者说这是重大短板）而有针对性提出的，试图通过发展战略的制定和实施以解决这些重大问题，进而实现规划所提出的目标。比如，改革开放以来，在东部率先开放的政策引导下我国形成了东中西部梯度发展的区域发展格局，西部和中部发展相对落后成为制约我国区域协调发展的重大问题，于是在“十五”计划和“十一五”规划中分别提出西部大开发和中部崛起战略，这对促进实现区域协调发展的目标具有重要意义。总的来看，改革开放以来的“五年规划”中，都会从问题出发，围绕发展的短板、弱项布局一些基础性重大项目，围绕发展中的大事、难事、急事提出一系列重大政策，围绕社会主义市场经济体制完善出台一批重大改革举措。

## 经验之四：

**坚持规划制定的社会广泛参与及程序规范，提高政府宏观调控与国家治理能力现代化水平**

“五年规划”制定过程的社会广泛参与、编制程序规范，是新中国成立70多年来积累下来的重要经验。我国的“五年规划”制定绝不仅仅是一个政策文本编制或一个封闭的政策制定过程，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。“五年规划”在为市场留出充分空间的同时，发挥着战略政策协调、资源动员、宏观调控方面的重要功能。“五年规划”的实践背后有深刻的理论意义，是解释中国发展奇迹的一个重要视角。尤其是从“九五”计划以来，规划制定过程日趋科学化、民主化和规范化。一是投入越来越多的研究力量，加强对“五年规划”实施效果进行科学评估，从而最大程度地提高规划编制科学性；二是创新各种渠道，扩大参与人员范围，最大程度提高规划编制的民主性；三是建立了由三级（国家、省和市县）四类（总体规划、专项规划、区域规划、主体功能区规划）组成的规划体系，规范性得到极大提高。制定过程的科学

性、民主性和规范性的提高，不仅有利于提高规划本身的质量，还有利于提高规划的可行性，减少执行过程中面临的障碍，同时也有利于处理好中央和地方的关系。发展规划制定过程成为一个群策群力、广泛吸取社会各界人士意见、政府上下反复沟通的科学决策机制，这对提高政府宏观调控能力和推进国家治理能力现代化具有重要意义。实际上，无论规划制定最终结果如何，通过将近两年的“五年规划”制定过程，对国家未来发展方向、目标、具体各方面指标以及面临的困难和风险进行社会广泛深入讨论研究，本身也是解决国家发展问题的有效措施，是提高政府调控能力和治理能力的有效手段。

## 经验之五：

**坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，持续完善社会主义市场经济体制**

“五年规划”绝不仅仅是国家的经济发展规划，还是一个涉及经济制度建设和经济体制改革的规划。应该说，深化改革开放、推进制度创新，也是“五年规划”的重要组成部分，甚至可以说是一条重要的主线。从“一五”计划开始就是如此，特别是1992年党的十四大明确规定我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制后，历次“五年规划”都强调深化改革开放，建立和完善社会主义市场经济体制。也正是随着社会主义市场经济体制不断完善，市场在资源配置中的作用不断巩固增强。改革开放以来，我国经济取得了举世瞩目的伟大成就，快速推进了经济现代化进程。在社会主义市场经济体制下，编制“五年规划”是必要的，但“五年规划”更多是具有战略性、指导性和宏观性的计划，各类专项规划、区域规划、空间规划一定要明确其发挥作用的边界。凡是市场机制能充分发挥作用的领域范围，就要避免政府通过任何手段和方式进行干预，政府规划一定是针对关系全局且市场失灵的领域。这意味着，发挥市场在资源配置中的决定性作用，最根本的还是要推进政府职能的转变。眼下，我国市场经济体制仍不够完善，产权制度改革和要素市场化改革等还需进一步深化。这意味着，坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，不断完善社会主义市场经济体制作为未来“五年规划”的一项重要内容和重大任务。

（作者系中国社会科学院经济研究所所长、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

党的十九大报告提出，要“深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”。习近平总书记强调，国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量，必须理直气壮做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力，实现国有资产保值增值。我们要认识到，企业兴则国家兴，企业强则国家强。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，在每个重大历史时期都发挥着不可替代的作用。面对日趋激烈的全球竞争，培育和打造世界一流企业既是国有企业的使命和担当，也是我们国际竞争力和影响力显著提升的重要表现。我们必须深刻领会和努力践行党中央对国有企业发展提出的要求，以培育世界一流企业为目标，全方位深化国有企业改革，扎实推进国有企业高质量发展。

培育具有全球竞争力的世界一流企业，应通过创新引领国有企业高质量发展。竞争力表现为创新力和引领力，世界一流企业是具有创新精神和能力的企业。近年来，特别是创新驱动发展战略实施以来，我国国有企业创新能力持续提升，在参与核心技术标准制定、拥有有效专利、新技术应用等方面取得显著成绩。但与世界一流企业相比，我国企业处于创新前沿的较少，科技创新的质量和效率均有待提升，存在原始创新能力不足、部分行业核心技术受制于人、创新成果转化率不高等问题。因此，国有企业要实现高质量发展，必须坚持创新驱动，打造引领全球技术创新、具有行业话语权和影响力的领军企业。在这一过程中，应强化自主创新，加大科技投入，重点加强“卡脖子”关键技术攻关，维护产业安全；抓住全球数字经济发展机遇，大力推进数字技术在生产经营管理中的应用，实现数字化改造升级，不断开发新技术、新产品、新业态、新模式；大力弘扬精益求精、追求卓越的工匠精神，发挥各类人才的积极性、主动性和创造性；对标世界一流企业，创新管理方式，持续改善企业全要素生产率、劳动生产率等效率指标。

培育具有全球竞争力的世界一流企业，应持续提升国有企业国际化水平和能力。世界一流企业是国际化水平高、竞争能力强的企业。国有企业的发展壮大是在开放条件下实现的。新形势下推动国有企业高质量发展，必须进一步扩大对外开放、提升其国际化经营能力，使国有企业成为实施“走出去”战略、“一带一路”建设等重大战略的重要力量。国有企业应加强两种市场、两种资源的开发和高效整合能力建设，着力培育一批具有国际影响力的产品品牌、项目品牌和企业品牌。要推动国有企业勇于开拓国际市场，灵活运用绿地投资、跨国并购、联合投资等方式“走出去”；推动国有企业适应高标准国际经贸规则，切实保护知识产权，履行社会责任，不断增强自身抵御风险的能力和水平。

培育具有全球竞争力的世界一流企业，应稳妥推进混合所有制改革。混合所有制改革是社会主义市场经济体制下的企业制度创新，也是供给侧结构性改革的重要内容，有利于激发国有企业的内生动力和活力，培育壮大市场竞争主体，提高全要素生产率。要看到，国有企业推进混合所有制改革，目的是促进国有企业转换经营机制，放大国有资本功能，提高国有资本配置和运行效率。要对标世界一流企业，积极稳妥推进主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业混合所有制改革，国有资本宜控则控、宜参则参；探索主业处于重要行业和关键领域的商业类国有企业混合所有制改革，保持国有资本控股地位，支持非公有资本参股；根据不同业务特点，有序推进具备条件的公益类国有企业混合所有制改革；充分发挥国有资本投资、运营公司市场化运作专业平台作用，积极推进所属企业混合所有制改革。总的来看，要突破所有制鸿沟、突破“甩包袱”心态，稳妥有序推进国有企业混合所有制改革，实现国有资本、集体资本、非公有资本等取长补短、相互促进、共同发展。

培育具有全球竞争力的世界一流企业，应充分发挥国企党建的保障作用。世界一流企业是具有坚实领导力和凝聚力的企业。坚持党的领导、加强党的建设，是国有企业的“根”和“魂”，是我国国有企业的独特优势，是我们培育和打造世界一流企业的重要保障。要把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织嵌入公司治理结构中的法定地位，充分发挥国有企业党委（党组）把方向、管大局、保落实的领导作用，推进企业健康发展。要明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，使党组织发挥作用组织化、制度化、具体化，特别要处理好党组织和其他治理主体的关系，明确权责边界，做到无缝衔接，形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。此外，还要推进国企思想政治建设和组织作风建设，凝聚聚力，推动形成优秀企业文化，形成提升国际竞争能力、培育和打造世界一流企业的内在动力和思想行动保障。

（执笔：文君 蓝庆新）

# 在不设经济增速具体目标下努力实现稳定增长

□ 熊亮华

科学确定经济增速目标引领全年经济工作，是推动我国经济发展行之有效的做法。与往年不同，今年的《政府工作报告》没有提出全年经济增速具体目标，成为国内外关注的热点问题。对这个问题必须正确解读，才能准确把握发展大势，做好今年各方面工作。

**其一，不提出全年经济增速具体目标，是实事求是的务实之举。**

《政府工作报告》中对此有说明，“主要因为全球疫情和经贸形势不确定性很大，我国发展面临一些难以预料的影响因素”。这种不确定性，一是全球新冠肺炎疫情走势的不确定性。今年疫情的出现和发展出人意料，对疫情的走势难以判断，相关工作的不确定性很大。

二是世界经济存在巨大不确定性。今年以来，全球主要经济体已经出现较大幅度的负增长。有分析认为，世界经济将出现严重衰退。发展中的不确定性不稳定性，在经济工作中肯定是一直存在的，但以往远没有今天这么突出。特殊时期，需要特殊的措施、方法来应对不确定性，不可能依靠量化指标统领经济工作、按部就班地推进。因此，《政府工作报告》没有提出GDP增速年度量化指标。

**其二，不提出全年经济增速具体目标，不是不要经济增长，经济增长仍然是事关全局的大事。**

经济增长的方针已经确定。不久前中共中央政治局召开会议，对形势判断提到了“两个前所未有”，即：今年一季度极不寻常，突如其来的新肺炎疫情对我国经济社会发展带来前所未有的冲击；当前经济发展面临的挑战前所未有，必须充分估计困难、风险和不确定

性，切实增强紧迫感，抓实经济社会发展各项工作。在应对方针上，明确仍要“坚持稳中求进工作总基调”，但又有针对性地强调“稳是大局”“牢牢把握发展主动权”的要求。稳是大局，必须确保疫情不反弹，稳住经济基本盘，兜住民生底线。要在稳的基础上积极进取，在常态化疫情防控中全面推进复工复产达产，恢复正常经济社会秩序，培育壮大新的增长点增长极，牢牢把握发展主动权。

要看到，《政府工作报告》虽然没有提出GDP增速量化指标，但规定了民生就业等一系列具体目标任务：城镇新增就业900万人以上，城镇调查失业率6%左右，城镇登记失业率5.5%左右；居民消费价格涨幅3.5%左右；进出口促稳提质，国际收支基本平衡；居民收入增长与经济增长基本同步；现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽；重大金融风险有效防控；单位国内生产总值能耗和主要污染物排放量继续下降，努力完成“十三五”规划目标任务。

应该说，经济增长的要求，已经融合在这一系列具体的目标任务中。正如《政府工作报告》所强调的那样，无论是保住就业民生、实现脱贫目标，还是防范化解风险，都要有经济增长支撑，稳定经济运行事关全局。

**其三，不设全年经济增速具体目标，就需要用改革开放的办法，稳就业、保民生、促消费，走出一条有效应对冲击、实现良性循环的新路子。**

从《政府工作报告》提出的一系列政策措施看，在没有设经济增速具体目标的情况下稳定经济增长，做好经济工作面临新的要求和

任务。

一是政策措施要更加贴合实际，展现灵活性和机动性。《政府工作报告》提出，今年赤字率拟按3.6%以上安排，财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债；综合运用降准降息、再贷款等手段，引导广义货币供应量和社会融资规模增速明显高于去年；促就业举措要应出尽出，拓岗位办法要能用尽用，城镇新增就业900万人以上。同时明确，“出台的政策既保持力度又考虑可持续性，根据形势变化还可完善”。从规定的具体指标都是“以上”“高于”就可以看出，这些指标本身都很积极，但仍然留有余地。在不拘泥于经济增长量化指标的情况下，积极的财政政策更加积极有为，稳健的货币政策更加灵活适度，就业优先政策全面强化。这些政策措施，在当前形势变幻莫测、不确定性巨大的特殊时期，对促进经济增长具有更大灵活性和针对性。

二是集中精力抓好“六稳”“六保”，稳住经济基本盘，以保促稳、稳中求进。总的来看，没有提出全年经济增速具体目标，有利于引导各方面集中精力抓好“六稳”“六保”。各级政府可以投入更多精力，扎实做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，全面落实保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转任务。经济基本盘稳住了，发展的主动权就掌握住了，经济增长就有保障。

三是必须更加注重全面建成小康社会对

全面发展的要求。全面建成小康社会的要求不是只有GDP一个指标，不是只重量的增长不重质的发展。《政府工作报告》没有确定年度GDP增速量化指标，但提出了全面发展的要求，即要紧紧围绕全面建成小康社会目标任务，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，在疫情防控常态化前提下，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以改革开放为动力推动高质量发展，坚决打好三大攻坚战，加大“六稳”工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会。

总之，我国经济正在处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，经济发展前景向好，但也面临着结构性、体制性、周期性问题相互交织所带来的困难和挑战，加上新冠肺炎疫情冲击，目前我国经济运行面临较大压力。正如习近平总书记强调的，“要坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势，努力在危机中育新机、于变局中开新局”。当前和今后一个时期，我们要按照党中央的要求和部署，落实“六稳”“六保”任务，让中央各项决策部署落地生根，坚定发展信心，增强发展动力，确保完成决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚目标任务，推动我国经济乘风破浪、行稳致远。

（作者系中央党史和文献研究院第四研究部副主任）