

## 国情研究

# 国家发展五年规划的战略分析与实践认识

——以“十二五”规划为例

吴丹 胡鞍钢 鄢一龙

**摘要:** 国家发展五年规划是未来五年国民经济和社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是中国特色的社会主义现代化建设的重要手段。国家发展五年规划强调结合经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”的社会主义现代化建设,提出未来五年国民经济和社会发展的总体战略,其基本思路 and 关键方法是将国家领导人的战略战术思想与公共政策分析方法两者有机结合。国家发展五年规划的战略分析理论框架为:背景分析——主题与主线确定——战略定位与设计——战略实施。首先,进行五年规划背景分析,通过规划评估和发展诊断,从我国基本国情出发,对国际国内形势作出综合科学判断;同时,分析不同时期国家发展的重大矛盾和重大关系的阶段性特征,把握重点矛盾与矛盾的重点。其次,确定新一轮五年国家发展的主题与主线。然后,明确具体的战略定位,确定指导方针、进行战略目标制定和量化指标设计。最后,确定战略实施的重大任务、政策导向与项目。国家发展五年规划体现了中国特色社会主义现代化发展道路的独特性,是中国科学发展方向、战略、目标、政策之集大成。

**关键词:** 五年规划; 背景分析; 主题与主线; 战略定位与设计; 战略实施

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“政府执行力与国家五年规划目标实现机制研究”(12CZZ047); 教育部人文社会科学研究青年基金“最严格水资源管理制度框架下流域初始水权分配研究”(13YJCZH195); 国家社会科学基金重大项目“中国特色水权市场制度体系研究”(15ZDB164)

**作者简介:** 吴丹,北方工业大学经济管理学院讲师(北京 100144); 胡鞍钢,清华大学公共管理学院教授(北京 100084); 鄢一龙,清华大学公共管理学院助理教授

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002423

1952年12月22日,中央发出了《关于编制一九五三年计划及五年建设计划纲要的指示》,明确阐述了“五年计划”制定的必要性。1954年3月,陈云同志提交了《五年计划纲要(初稿)》。1955年3月,中国共产党全国代表会议通过了五年计划纲要,同年7月30日,一届全国人大二次会议正式通过了第一个五年计划,由此开创了制定我国国民经济和社会发展五年规划、建设中国特色的社会主义现代化社会的历史。建国以来,除了1949年到1952年底为国民经济恢复时期和1963年至1965年为国民经济调整时期外,中国已经经历了“十个”五年计划,并从“十一五”开始,“五年计划”变成了“五年规划”,国家先后制定完成了“十一五”规划和“十二五”规划纲要,标志着五年计划转型成为了公共事务治理五年规划。国家发展五年规划体制作为中国国家治理体系的重要组成部分,在计划经济向社会主义市场经济转型的过程中不断自我调适,制度体系不断完善。特别是2008年金融危机以来,世界重新认识中国的发展模式,国家发展五年规划体制被认为是中国的制度优势,并成为新的国际学术热点和学术前沿。

## 一、背景分析

我国国民经济与社会发展在不同时期不断发生深刻变化,呈现新的阶段性特征。国家发展五年规划是在理论与实践认识的基础上提出新一轮五年国家发展的总体思路与目标。国家发展五年规划的背景分析是五年规划的起点和出发点,是对过去和现在我国国民经济和社会发展的现状分析,是制定未来五年国民经济和社会发展战略的认识基础和客观依据。这需要在五年规划评估的基础上,追踪和分析国际和国内的发展动态,了解新一轮五年发展的国际环境和周边环境,识别新一轮五年发展的机遇与挑战。<sup>①</sup>新一轮五年发展思路与目标的制定必须结合国际发展趋势和国内发展变化,重新认识新一轮五年的发展定位。因此,国家发展五年规划的背景分析主要分为两个阶段,第一个阶段是规划评估,对正在实行的五年规划发展情况进行中期或后期评估;第二个阶段是发展诊断,在后期评估的基础上,对新一轮五年国民经济与社会发展的阶段特征与矛盾进行判断。

### (一) 规划评估

国家发展五年规划实施效果的评估,是对国家发展五年规划实施制度完善的一种自我认识和尝试。在“十五”计划中期评估实践的基础上,出于对规划实施效果评估制度化的考虑,国务院出台了《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》,提出了建立规划的评估调整机制,要在规划实施过程中适时组织开展对规划实施情况的评估,及时发现问题,认真分析产生问题的原因,提出有针对性的对策建议。评估工作可以由编制部门自行承担,也可以委托其他机构进行评估。

国家发展五年规划评估主要是根据市场机制与政府责任的不同,将国家主要发展目标划分为约束性指标<sup>②</sup>和预期性指标,基于目标一致性方法,通过五年规划目标的约束性指标和主要预期性指标等量化指标的对照分析,对五年规划目标的实现程度做出评估,全面总结评估五年规划目标的执行情况。根据评估指标的完成率,五年规划评估可以对规划实施效果不佳的原因和责任主体进行分析和判断,衡量我国国民经济和社会发展状况的局限性与优越性。同时根据规划实施环境的变化,提出新一轮五年规划编制时应该解决的问题,可以为新一轮五年规划的修正提供重要的研究基础。

以“十二五”规划为例,中共十七届五中全会发表了《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》(简称《公报》),《公报》对“十一五”时期做出了基本评价:经过五年努力奋斗,我国社会生产力快速发展,综合国力大幅提升,人民生活明显改善,国际地位和影响力也显著提高,社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设和党的建设取得重大进展。

在“十一五”规划评估的22个核心指标中,有3个指标没有实现,包括服务业增加值占GDP比重,目标值为3%,但实际值为2.5%;服务业就业占总就业比重,目标值为4%,实际值为3.5%;研发支出占国内生产总值比重,目标值为2%,实际值为1.8%。其余19个指标均完成或提前完成,占总数比重的86.4%,按百分制,即86.4分。从主要经济指标上看,无论是经济总量,还是出口总额,以及外商投资、外汇储备、科技实力和综合国力,中国在全世界的位次和比重都在迅速上升。

“十一五”规划主要指标实现情况评价,见表1。

① 哥伦比亚大学地球研究所主任杰弗里·萨克斯提出发展战略的临床经济学,认为要制定合理的发展战略,需要像临床医生一样对经济发展进行诊断。好的发展实践要求监督和评估。参见氏著《贫穷的终结:我们时代的经济可能》,邹光译,上海:上海人民出版社,2007年。

② 十届全国人大四次会议2006年3月14日通过的《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》第48章规定“本规划确定的约束性指标,具有法律效力,要纳入各地区、各部门经济社会发展综合评价和绩效考核。”

表1 “十一五”规划主要指标实现情况评价

类别	指标	属性	规划目标			实现情况	
			2005年	2010年	年均增长率(%)	2010年	年均增长率(%)
经济增长	国内生产总值 (万亿元 2005年价格)	预期性	18.5	26.54	7.5	39.8	11.2
	人均国内生产总值 (元 2005年价格)	预期性	14 185	19 526	6.6	29 748	10.6
经济结构	服务业增加值比重(%)	预期性	40.5	43.5	[3]	43	[2.5]
	服务业就业比重(%)	预期性	31.4	35.3	[4]	34.8	[3.5]
	研究与试验发展经费支出占GDP比重(%)	预期性	1.3	2	[0.7]	1.8	[0.5]
	城镇化率(%)	预期性	43	47	[4]	47.5	[4.5]
人口资源环境	全国总人口(亿人)	约束性	13.08	13.6	<8	13.41	5.1‰
	单位GDP能源消耗降低(%)	约束性		[20]			[19.1]
	单位工业增加值用水量降低(%)	约束性		[30]			[36.7]
	农业灌溉用水有效利用系数	预期性	0.45	0.5	[0.05]	0.5	[0.05]
	工业固体废物综合利用率(%)	预期性	55.8	60	[4.2]	69	[13.2]
	耕地保有量(亿公顷)	约束性	1.22	1.2	-0.3	1.212	-0.13
	二氧化硫排放总量减少(%)	约束性		[10]			[14.29]
	化学需氧量排放总量减少(%)	约束性		[10]			[12.45]
公共服务、人民生活	森林覆盖率(%)	约束性	18.2	20	[1.8]	20.36	[2.16]
	国民平均受教育年限(年)	预期性	8.5	9.0	[0.5]	9.0	[0.5]
	城镇基本养老保险覆盖人数(亿人)	约束性	1.74	2.23	5.1	2.57	8.1
	新型农村合作医疗覆盖率(%)	约束性	23.5	>80	>[56.5]	96.3	[72.8]
	五年城镇新增就业(万人)	预期性		[4 500]			[5 771]
	五年转移农业劳动力(万人)	预期性		[4 500]			[4 500]
	城镇登记失业率(%)	预期性	4.2	5		4.1	
	城镇居民人均可支配收入(元 2005年价格)	预期性	10 493	13 390	5	19 109	9.7
农村居民人均纯收入(元 2005年价格)	预期性	3 255	4 150	5	5 919	8.9	

## (二) 发展诊断

发展诊断就是在五年规划评估基础上,对国家发展所处的国际形势和国内背景进行战略分析,一是统筹国内国际两个大局,从经济发展、科技发展、文化发展、社会发展以及生态环境建设等方面,对国家所处的发展阶段做一个大体判断;对新时期国际形势做一个大体判断,在全球化的情况下,特别是在后金融危机的背景下,抓住战略机遇期,应对可预见或不可预见的外部冲击。二是分析国家发展的重大矛盾与关系。判断国民经济和社会发展阶段存在的主要特征和问题,认识各种深层次矛盾,识别机遇与挑战,以此作为新一轮五年规划编制的依据。

### 1. 统筹国内国际两个大局

以“十二五”规划为例,“十五”“十一五”时期,中国不仅在国内保持高速增长,而且在利用经济全球化以及应对国际金融危机方面实现了对美国等的迅速追赶,经济总量上升为世界第二位。这充分验证了党的十六大报告对中国战略机遇期的准确判断,也验证了党的十七大报告统筹“两个大局”的战略谋划。中国发展模式的重要特征就是属于典型的“挑战—应战”机制。中国遇到了历史上前所未有的机遇与挑战。从国际看,世界多极化、经济全球化深入发展,和平、发展、合作仍是时代潮流。国际金融危机影响深远,世界经济结构加快调整,全球经济治理机制深刻变革,科技创新和产

业转型孕育突破,发展中国家特别是新兴市场国家整体实力步入上升期。从国内看,我国发展的有利条件和长期向好的趋势没有改变,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展,市场需求潜力巨大,资金供给充裕,科技和教育水平整体提升,劳动力素质提高,基础设施日益完善,政府宏观调控和应对重大挑战的能力明显增强,社会大局保持稳定。综合判断国际国内形势,到2020年甚至更长的时间,我国发展仍处于一个大有希望、大有作为和大有贡献、大有可为的重要战略机遇期。

## 2. 分析国家发展的重大矛盾与关系

正确认识和处理当代中国社会重大矛盾关系,是制定党的路线方针、确定国民经济和社会发展战略的基本依据。通过开展重大专题调查研究,从战略高度、从宏观层面,以前瞻视角分析新时期影响国家发展的若干重大关系,可以进一步深化认识和讨论新时期中国经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”建设总体布局发展面临的若干重大矛盾。这一思想方法,是国家第一代领导人毛泽东同志首创的认识中国国情的方法。1956年毛泽东同志通过听取34个部负责人的汇报,经过长达43天大量的调查研究和不断思考,最后发表了《论十大关系》<sup>①</sup>,既成为党的“八大”报告的主题和指导思想,<sup>②</sup>也成为最初正式编制“二五”计划的指导方针。1995年江泽民同志在中共十四届五中全会作了《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》(即“论十二大关系”)讲话,成为制定“九五”计划的重要指导文献。2003年中共十六届三中全会提出要正确处理五大关系,<sup>③</sup>成为确定“十一五”规划指导方针的重要依据。国家发展的主要矛盾和重大关系转变,见表2。

表2 国家发展的主要矛盾和重大关系转变

毛泽东“论十大关系”	江泽民“论十二大关系”	新时期十大关系
革命和反革命的关系	改革、发展、稳定的关系	改革、发展与稳定的关系
沿海工业和内地工业的关系	速度和效益的关系	增长速度与发展方式的关系
经济建设和国防建设的关系	国防建设和经济建设的关系	经济建设与社会建设的关系
中央和地方的关系	中央和地方的关系	中央与地方的关系
重工业和轻工业、农业的关系	第一、二、三产业的关系	城市与农村的关系
汉族和少数民族的关系	东部地区和中西部地区的关系	地区之间的关系
中国和外国关系	扩大对外开放和坚持自力更生的关系	中国与世界的关系
是非关系	市场机制和宏观调控的关系	政府与市场的关系
国家、生产单位和生产者个人的关系	经济建设和人口、资源、环境的关系	人与自然的的关系
	物质文明建设和精神文明建设的关	物质建设与文化建设的关
	收入分配中国、企业和个人的关系	
	公有制经济和其他经济成分的关系	

注:参见毛泽东《论十大关系》,见《毛泽东选集》(第5卷),北京:人民出版社,1977年;江泽民《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》,见《江泽民文选》(第1卷),北京:人民出版社,2006年;胡鞍钢《论新时期“十大关系”》,《清华大学学报》2010年第2期,第130—140页。

(1) 经济建设的重大关系。一是改革、发展与稳定的关系。发展是目的,改革是动力,稳定是前提。关键是确立以人为本的发展观、改革观与稳定观。二是增长速度与发展方式的关系。转变经济发展方式,始终是经济建设的一条主线。同时还要加快转变社会发展方式。三是城市与农村的关系。

① 参见逢先知、金冲及《毛泽东传:1949—1976》,北京:中央文献出版社,2003年。

② 1958年刘少奇同志在中共八大第二次会议的工作报告中指出“党中央委员会向第八届全国代表大会第一次会议的工作报告,就是根据毛泽东同志关于处理十大关系的方针政策而提出的。”见《建国以来重要文献选编》第11册,北京:中央文献出版社,1995年,第300页。

③ 2003年10月中共十六届三中全会提出要“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”。

面临新的四元经济社会结构,未来发展的基本方向就是城乡一体化发展和城市内部一体化发展。四是地区之间的关系。统筹协调地区发展、缩小地区发展差距。五是政府与市场的关系。市场经济是较有效的资源配置方式。政府的正当干预与政府监管,能够对市场经济起催化、促进和补充作用。用好政府“有形之手”与市场“无形之手”,相结合、相互补充、相互促进。<sup>①</sup>六是中央与地方的关系。核心是要解决好“信息不对称性”和“权力不对称性”两个不对称性。总体上形成中央决策、国家规划、部门指导、省级政府负总责、地市级和县级政府实施的分工合作体系和激励相容机制。<sup>②</sup>

(2) 社会建设的重大关系。经济建设是社会建设的经济基础,社会建设是经济建设的社会目的。经济建设服务于社会建设,经济发展服务于社会和谐。2003年以来,党中央首次提出统筹经济社会发展,更加关注社会公正,提出建立社会主义和谐社会的重大构想。党的十七大报告明确提出,社会建设的实质就是改善民生,其目标是“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。<sup>③</sup>

(3) 生态文明建设的重大关系。建设生态文明已成为全面建成小康社会的五大任务之一,这意味着人与自然的全面转变,中国开始逐步迈入“减少生态赤字、维护生态平衡、实现生态盈余”时代。实现人与自然和谐相处,经济增长和社会消费水平提高不能超越资源环境承载力,不能以浪费资源、破坏环境和威胁生态安全(尤其是气候安全)为代价,在发展过程中不但要尊重经济规律,更要尊重自然规律。实现人与自然的良性循环,实现代际公平和永续发展。

(4) 文化建设的重大关系。物质建设是硬任务,文化建设是软任务。中国特色社会主义文化建设已经进入到大发展、大开放、大繁荣的时代,在国内,坚持“百花齐放、百家争鸣”的基本方针,积极鼓励中国特色的文化创新;在国际上,坚持“对外开放、以我为主”的基本方针,积极吸收世界各国文化发展的有益成果。

(5) 国际重大关系。中国是世界的中国,世界也是中国(最需要)的世界。中国已经成为经济全球化和世界事务的最大利益相关者,“中国的前途命运日益紧密地同世界的前途命运联系在一起”。<sup>④</sup>正确处理好扩大内需与对外开放的关系,从战略高度统筹国内、国际两个大局。充分利用国际国内有利条件,实现他们之间的相互转化。实行全面开放、互利共赢的国际战略。在更大范围内积极参与全球事务,主动提供全球性公共产品,为推动建设“和谐亚洲、和谐世界”的长远战略性目标,力所能及提供更多的全球性公共产品,对人类和平与发展作出巨大贡献。

## 二、主题与主线确定

国家发展五年规划的主题与主线是规划的灵魂,也是制定国家发展五年规划目标的灵魂。主题与主线的确定,是中央在深入分析世情与国情变化、我国国民经济和社会发展面临的机遇和挑战后,作出的重大战略决策。主题是“远处着眼”,主线是“近处着手”,主题决定主线,主线体现主题。

### (一) 主题

20世纪90年代初,中国改革开放的“总设计师”邓小平同志明确提出“发展是硬道理”的著名论

① 温家宝总理在英国剑桥大学演讲时指出:在金融市场上市场配置与政府和社会监管“两手都要硬,两手同时发挥作用,才能实现按照市场规律配置资源,才能使资源配置合理、协调、公平、可持续”。参见温家宝《用发展的眼光看中国——在剑桥大学的演讲》,据新华网英国剑桥2009年2月2日。

② 四川汶川地震救灾重建计划及实施就是一个具体的实践,充分体现了“两个积极性”相结合的特点。

③ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),北京:人民出版社,2007年。

④ 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日),第20页。

断。“十五”计划确立的主题是“发展”,党的十六大报告中,中共第三代领导集体进一步提出了“发展是党执政兴国第一要务”的新论断。中共第三代领导集体于2003年提出的“以人为本”科学发展观,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的基本指导思想。作为中国特色社会主义理论体系的重要组成部分,“科学发展”成为“十一五”和“十二五”规划主题。党的十八大报告提出了经济、政治、社会、文化、生态文明的社会主义现代化建设总体布局,国家发展“十三五”规划将全面涵盖“五位一体”的内容,“全面科学发展”将成为“十三五”规划主题。

党中央提出的科学发展观,标志着中国现代化建设和发展理念的重大创新,充分反映在“十一五”“十二五”规划主要目标设计和政策取向上,成为中国“加快发展”向“科学发展”转变的重要标志。绿色发展是对科学发展理念的延深,包括五大支柱:建设资源节约型社会;建设环境友好型社会;发展循环经济;建设气候适应型社会;实施国家综合防灾减灾战略。<sup>①</sup>全面科学发展是马克思主义关于发展理论在中国创新的最新成果,是中共新一代领导集体对“发展理论”作出的新的升华,成为中国共产党对社会主义建设规律、社会发展规律、共产党执政规律认识的最新理论成果,也成为中国这一东方巨人大步前行的“思想灵魂”。

中国向全面科学发展模式转型大体分为三个阶段(共三个五年规划):“十一五”时期初步纳入科学发展轨道,“十二五”期间基本纳入科学发展轨道,“十三五”期间全面纳入科学发展轨道。大约经历3个五年规划,中国将完成从加快发展到全面科学发展的转型。在当代中国,坚持发展是硬道理的本质要求,就是坚持全面科学发展。全面科学发展就是坚持以人为本,更加注重全面协调可持续发展,更加注重统筹兼顾,更加注重保障和改善民生,促进社会公平正义。

## (二) 主线

主线是国家发展五年规划的“纲”,是贯穿我国国民经济和社会发展过程的主要线索。“十五”计划和“十一五”规划确立的主线是“调整经济结构”,“加快转变经济发展方式”成为“十二五”规划的主线,推动科学发展。“加快转变发展方式”将成为“十三五”规划的主线,解决我国国民经济和社会发展中的突出问题和深层次矛盾,推动中国全面纳入科学发展轨道,完成从第一代的加快发展到第三代的全面科学发展的转变。

以“加快转变发展方式”为主线,是推动全面科学发展的必由之路,符合我国基本国情。加快转变发展方式,是我国国民经济和社会发展的一场深刻变革,就是以经济结构调整为主攻方向,<sup>②</sup>以绿色发展作为推动全面科学发展的突破口,以中国特色社会主义的“五位一体”建设为主体内容。立足扩大内需推动发展,立足优化产业结构推动发展,立足节约资源保护环境推动发展,立足增强自主创新能力推动发展,立足深化改革开放推动发展,立足以人为本推动发展。“十二五”规划提出的“五个坚持”为加快转变经济发展方式、经济步入新常态确定了明确的路径:在发展方向上,要做结构上的战略调整;在发展理念上,要有科技意识和创新精神;在发展目标上,要关注民生、注重保障;在发展重心上,要把节能减排、环境协调作为突破口;在发展动力上,要坚持改革开放。<sup>③</sup>

未来的中国,加快转变发展方式的内涵不仅包括“加快转变经济发展方式”,即经济转型,也包括“加快转变社会发展方式”,即社会转型,从而构成经济社会双转型。以调整经济结构为主线的经济转型包括六个方面:需求结构转型,产业结构转型,工业结构转型,就业结构转型,要素投入结构转型,外贸结构转型。以调整社会结构为主线的社会发展转型包括六个方面:一是加快人口城镇化,二是加

① 参见胡鞍钢、鄢一龙《中国:走向2015》杭州:浙江人民出版社2010年。

② 温家宝总理提出,“我们要把调整经济结构作为主攻方向,更加注重以内需特别是最终消费拉动经济增长”。引自温家宝《全面提升中国经济发展内在动力——在2009年夏季达沃斯论坛上的讲话》新华网2009年9月10日。

③ 马凯在国家行政学院秋季开学典礼上的讲话2009年9月2日。

快农民工市民化,三是社会收入结构转型,四是从歧视性社会政策到公平性社会政策,五是进一步扩大社会内部开放度,六是进一步扩大中国对外开放度。<sup>①</sup>总之,以全面科学发展为主题,以加快转变发展方式为主线,全面建成小康社会、全面深化改革、全面开放,改善民生,促进和谐。

### 三、战略定位与设计

国家发展五年规划的战略定位逐步从经济建设为重点转变为公共事务治理为重点,<sup>②</sup>主要是阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大职能的重要依据。<sup>③</sup>国家发展五年规划的战略设计就是加强对国民经济和社会发展的整体战略谋划,为国民经济和社会发展提供宏观框架性指导,统筹考虑各层次和各要素,追根溯源,统揽全局,在最高层次上寻求问题的解决之道。具体体现在四个方面:第一是站得高,站在全球的角度、全世界的大视角,对新一轮五年规划进行设计,具有很强的战略性、前瞻性和指导性;第二是要全面,对中国特色社会主义建设进行全面布局,体现经济、政治、社会、文化和生态“五位一体”的社会主义现代化建设的总体布局,使其更加全面、更加协调、更加平衡;第三是要确定重点领域,突出重点方向,涵盖我国国民经济和社会发展的各个主要领域的重大任务和重点目标,包括主要目标及其先后顺序,发展方向清晰;第四是要落地,国家重大项目及重点工程要落地,政策导向和政策体系明确,具有规划的针对性和可操作性。

国家发展五年规划实质上就是按照“分步走,上台阶”的规划思路进行战略设计,是国家发展规划在不同阶段的具体化。总体上体现了三性:宏观性,即国家发展的整体是什么;战略性,即发展具有短期、中期和长期;政策性,即具有针对性,对于主要依靠市场调节的领域,政府创造良好的发展环境,使市场主体的行为发展方向尽可能与国家期望的方向一致。1982年,邓小平同志在党的十二大正式提出探索有中国特色的社会主义现代化道路的重大命题。1987年党的十三大根据邓小平同志的设想正式提出70年(1980—2050年)中国社会主义现代化路线图,即“三步走”战略设想。2002年,党的十六大明确提出到2020年全面建设惠及十几亿人口的小康社会。2006年党的十六届六中全会提出到2020年构建社会主义和谐社会的目标和任务,为2007年党的十七大报告全面规划、精心设计50年(2000—2050年)新“三步走”战略设想奠定了良好的基础,为2020年提供了一个完整系统、清晰明确、远大现实、大胆可行、积极进取的中国特色的社会主义小康社会与和谐社会的蓝图。五年规划就是一个台阶,从经济指令性的计划,转变为发展战略规划,从经济计划转向为全面发展,包括经济建设、社会建设等各方面,从经济指标为主,变成公共服务指标为主,同时也强调执行能力。

#### (一) 指导方针

国家发展五年规划的指导方针,是不同时期国家发展路线和发展思路的凝练概括,也是不同时期国民经济和社会发展战略的集中体现。国家发展五年规划指导方针的确定,反映了国家领导人通过实践,不断深化对国情的认识,不断调整治国思想,探索与国情条件相适应的中国特色的社会主义现代化道路。

国家发展“一五”—“十二五”规划的指导方针,见表3。

① 参见胡鞍钢《2020中国:全面建成小康社会》,北京:清华大学出版社,2012年。

② 参见鄢一龙、吕捷、胡鞍钢《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》2014年第12期,第70—78页。

③ 《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》(2006年3月)。

表3 国家发展“一五”—“十二五”规划的指导方针

五年规划时期	指导方针
“一五”计划(1953—1957年)	提出“一化三改”方针,强调客观规律,解决发展中的实际问题。总体上符合中国当时“一穷二白”、生产力水平低下的国情。
“二五”计划(1958—1962年)	提出“以钢为纲”,片面地强调快速发展,严重脱离我国人口多、耕地少、矿产资源不足的基本国情。
“三五”计划(1966—1970年)	以战备和阶级斗争为中心,急于求成的主观发展观脱离了人口多、生产力落后的基本国情。
“四五”计划(1971—1975年)	
“五五”计划(1976—1980年)	1979年中央提出“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针。
“六五”计划(1981—1985年)	克服五年计划的片面性,增加人民生活改善、劳动就业、环境保护等社会发展方面的内容。
“七五”计划(1986—1990年)	继续推进经济发展战略和经济管理体制由旧模式向新模式的转变;加强精神文明建设,发扬艰苦奋斗、勤俭建国的精神。
“八五”计划(1991—1995年)	提出加快改革开放、加快经济发展的“双加快”方针。
“九五”计划(1996—2000年)	提出深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定的方针。首次明确提出经济与社会协调发展,可持续发展的理念。
“十五”计划(2001—2005年)	提出全面、协调、以人为本的发展方针。坚持把发展作为主题,坚持把结构调整作为主线,坚持将改革开放、科技进步作为发展的动力,坚持把提高人民生活水平作为根本的出发点,坚持经济与社会的协调发展。
“十一五”规划(2006—2010年)	坚持把科学发展作为主题,提出六大方针:保持经济平稳较快发展,加快转变经济增长方式,提高自主创新能力,促进城乡区域协调发展,加强和谐社会建设,不断深化改革开放。
“十二五”规划(2011—2015年)	坚持把科学发展作为主题,坚持把加快转变经济发展方式作为主线,提出五大方针:把经济结构战略性调整作为主攻方向,把科技进步和创新作为重要支撑,把保障和改善民生作为根本出发点,把建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点,把改革开放作为强大动力。

## (二) 目标与指标

目标是国家发展五年规划的蓝图与愿景,是国家发展五年规划编制的核心部分。在充分把握中国不同发展阶段的重大关系、重要矛盾与主、次要矛盾基础上,目标的确定就是从政策制定者和执行者需要的角度,战略性地指出适合中国国情和新时期新发展阶段的具体目标,提出国家发展五年规划的方向,对未来发展重点进行前瞻分析,包括定性战略目标和定量目标指标。国家发展五年规划建立在定性战略目标分析与定量目标指标分析相结合的基础上,定性战略目标分析是定量目标指标分析的前提和基础,反映国民经济和社会发展的阶段特征与方向,而定量目标指标分析揭示了国民经济和社会发展的内在联系及其发展规律。

### 1. 目标制定

国家发展的最终目的是“以人为本”,以十三亿人口的经济、社会和生态福利最大化为本。围绕全面科学发展这个主题,目标制定注重以人为本,主要反映人民的根本利益和长远利益,实现人民的利益诉求和国家战略的有机统一,注重全面协调可持续发展、统筹兼顾、保障和改善民生,促进社会公平正义。五年规划的目标随着时间、环境和条件的变化而适应性改变,体现了当前与长远相结合。

国家发展五年规划目标制定的主要原则和依据为:

第一,充分体现构建中国特色社会主义现代化社会的核心理念。如邓小平同志提出的“小康水平”,江泽民同志提出的“小康社会”,胡锦涛同志提出的“和谐社会”与习近平主席提出的“社会主义核心价值观”就是具有中国特色,又是现代化的,更是社会主义的。更为清晰地向全国人民展现了中



国特色的社会主义现代化社会全貌,绘就了人民的美好生活。第二,毫不动摇地坚持和凸显以人为本科学发展观的基本原则。根据中国的发展阶段,从基本国情出发,全面建成小康社会,构建社会主义和谐社会,充分体现国家对改善民生和实现绿色发展的决心,强化结构优化、民生改善、社会公正、资源节约、环境保护等目标。第三,在总体上充分体现国家长远发展的宏观性、战略性、全局性和政策性。凸显和针对重点人群、重点地区、重点领域的发展,更多地集中在农村人口、低收入人口和弱势群体上,集中在缩小城乡之间、地区之间和不同人群之间在收入、就业、教育、卫生等多方面的差距上。集中为最广大的中国人民提供基本权利保障和基本公共服务,提高人力资本水平和发展能力,实现全面建成小康社会和构建和谐社会目标的统一,实现经济发展、社会发展和人类发展的统一,实现国内发展目标和国际发展目标的统一。

以“十二五”规划为例,按照与应对国际金融危机冲击重大部署紧密衔接、与到2020年实现全面建成小康社会奋斗目标紧密衔接的要求,综合考虑未来发展趋势和条件,“十二五”时期我国国民经济和社会发展主要目标是: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。“十二五”时期确定的经济社会发展目标从短期(指五年)来看,充分反映了当前我国经济社会发展的阶段性特征,力图针对突出矛盾和重大挑战,使我国保持了又好又快的发展势头;从中期(到2020年)看,紧密衔接党的十六大、十七大所提出的全面建设小康社会、十八大全面建成小康社会的宏伟目标。

## 2. 指标设计

国家发展五年规划不仅要提出一套科学合理的定性战略目标体系,还需要根据这些目标设定一套定量的指标体系,增强规划目标实施进展的可评估性,这将是规划有效实施的重要保障。目标指标主要凸显推动全面科学发展和加快转变发展方式的鲜明导向,为落实主题与主线提供考核标准和抓手。五年规划指标明确了定量目标的直接指标和间接指标,进一步弱化了经济增长指标,从GDP为核心的经济类指标体系转变为以公共事务治理为核心的指标体系,为21世纪上半叶创新科学发展模式提供指导。

国家发展五年规划目标指标设计的主要原则和依据为:第一,可观测、可定量、可比较、可评估及有明确时限。五年规划的目标细分为两类量化指标,一是预期性指标,二是约束性指标。预期性指标是国家期望的发展目标,是一种指导、导向,主要依靠市场主体的自主行为实现。约束性指标是政府对人民群众的承诺,是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任,带有一定的强制性并且以五年为期限必须完成的指标。是在公共服务和涉及公众利益领域,对中央政府和地方政府有关部门提出的工作要求。主要是政府通过合理配置公共资源和有效运用行政力量,确保实现。引入约束性指标对于政府实施目标的行为有着明显的约束性,从而可促使政府转型,从单纯追求经济增长转型促进科学发展。第二,积极稳妥,延续性和创新性相结合。新一轮五年规划主要强调对上一轮五年规划思路具有延续性,同时根据新的发展形势进行再创新和调整。以公共服务指标为主、经济指标为辅,反映政府职能的重大变化和转型。以约束性指标为主,预期性指标为辅,反映政府强化公共服务的责任和约束力,落实监督。第三,留有余地,综合平衡,具有可达性。目标指标设计须充分考虑到国家的发展阶段,确定适当的指标,保障切实可行并留有余地。对相关指标进行综合平衡,尤其是复合性指标,要在对经济增长情况比较准确预测的基础上来设计。通过研究发现,五年规划的指标制定有的表现出冒进性,如“二五”计划的指标基本没能完成。有的表现出保守性,各个指标平均留有10%左右的余

地。<sup>①</sup>如“六五”计划和“八五”计划大多数指标都大幅度超额完成,分别平均完成了1.7倍与2.7倍。<sup>②</sup>第四,相互补充,主动与国际接轨。五年规划目标指标既是对中国人民的承诺,也是国际承诺。既要纵向互补,与党代会提出的发展目标、部门中长期规划目标相衔接,又要横向互补,经济、资源环境、公共服务目标相互补充。采用人类发展指标,作为实现小康社会的最重要标志。同时,与国际发展目标接轨,将减少国际贫困线贫困人口、降低孕产妇死亡率、提高人口预期寿命、降低单位GDP二氧化碳排放量、减少其他温室气体排放等部分“千年发展目标”纳入。

以“十二五”规划为例,按照推动科学发展、加快转变经济发展方式的要求,“十二五”规划提出了经济发展、科技教育、结构调整、资源环境、人民生活、社会管理和改革开放七个方面目标,力求解决经济社会发展中的,即“不平衡、不协调、不可持续”的问题。这三个核心问题的解决最后落实到24个核心指标上,12个预期性指标、12个约束性指标。其中15个指标是“十一五”规划保留的指标;新增9个指标全部是民生指标和绿色指标,集中在公共服务和涉及公众利益领域,可以让人民群众从国家发展五年规划中看到政府的决心和部署,体现国家对改善民生和加强生态文明建设的决心。

国家发展五年规划的量化指标由经济类指标为主转向了以公共事务治理类指标为主。“六五”计划公共事务类指标比重仅占39.3%,“十二五”规划的24个指标中,公共事务类指标比重上升到87.5%。<sup>③</sup>

国家发展五年规划不同类型量化指标比例变化,见表4。

表4 国家发展五年规划不同类型量化指标比例变化

单位: %

五年规划时期	经济类指标			公共事务类指标			
	经济增长	经济结构	合计	合计	教育科技	资源环境	人民生活
“六五”	15.2	45.5	60.7	15.2	3	21.2	39.3
“七五”	21.4	35.7	57.1	7.1	3.6	32.1	42.9
“八五”	26.9	30.8	57.7	3.8	7.7	30.8	42.3
“九五”	23.5	23.5	47	11.8	11.8	29.4	53
“十五”	10	23.3	33.3	23.3	20	23.3	67.7
“十一五”	9.1	13.6 <sup>a</sup>	22.7	9.1	27.2 <sup>b</sup>	41	77.3
“十二五”	4.2	8.3	12.5	16.7	33.3	37.5	87.5

注: a. 不包括科技指标; b. 不包括人口指标,列入人民生活统计。

## 四、战略实施

### (一) 重大任务

目标是国家发展五年规划的方向,任务是确定了基本方向之后的、为实现五年规划目标的基本途径或具体抓手。发展中国特色社会主义是一项长期的艰巨的历史任务,中国特色的社会主义现代化建设的重大任务就是不断扩散和完善建设的总体布局。由以社会主义经济建设为中心,扩散到社会主义经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”总体布局,进一步发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”总体布局。党的十七届四中全会公报首次明确提出“我国经济建

① 参见张平《中华人民共和国国家第十二个五年规划辅导读本》,北京:人民出版社,2011年。

② 参见鄢一龙《“十三五”规划的制定关键点》,瞭望观察网,2015-6-25。http://www.lwgcw.com.cn/NewsShow.aspx?newsId=37774。

③ 参见鄢一龙、吕捷、胡鞍钢《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》。

设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进”。<sup>①</sup> 十八大报告提出,必须更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求,全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局,促进现代化建设各方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调,不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

以“十二五”规划为例,国家发展五年规划主要任务安排就是按照“五位一体”建设进行布局,从战略性任务到战术性任务,再具体到战斗性任务,一级落实一级,基本形成“五位一体”建设的新局面(见表5)。经济建设以调整结构、提高质量为核心,政治建设稳步推进、自我完善,社会建设以改善民生为核心,文化建设大发展、大繁荣,“五位一体”相互作用、相互影响,形成有机整体和系统观,充分体现了中国特色社会主义现代化建设的中心任务。其中经济建设是根本,政治建设是保障,文化建设是灵魂,社会建设是条件,生态文明建设是基础。生态文明建设要深刻融入到经济、政治、社会、文化建设的各方面,全面贯彻到“五位一体”建设的全过程。实现“经济发展、政治文明、社会和谐、文化繁荣、生态安全”五大国家核心利益和目标。

表5 “十二五”规划“五位一体”建设的重大任务

“五位一体”建设	重大任务	
经济建设	改革攻坚 完善社会主义市场经济体制	坚持和完善基本经济制度;推进行政体制改革;加快财税体制改革;深化金融体制改革;深化资源性产品价格和环保收费改革
	强农惠农 加快社会主义新农村建设	加快发展现代农业;拓宽农民增收渠道;改善农村生产生活条件;完善农村发展体制机制
	转型升级 提高产业核心竞争力	改造提升制造业;培育发展战略性新兴产业;推动能源生产和利用方式变革;构建综合交通运输体系;全面提高信息化水平;推进海洋经济发展
	营造环境 推动服务业大发展	加快发展生产性服务业;大力发展生活性服务业;营造有利于服务业发展的环境
	优化格局 促进区域协调发展和城镇化健康发展	实施区域发展总体战略;实施主体功能区战略;积极稳妥推进城镇化
社会建设	互利共赢 提高对外开放水平	完善区域开放格局;优化对外贸易结构;统筹“引进来”与“走出去”;积极参与全球经济治理和区域整合;提升基本公共服务水平
	改善民生 建立健全基本公共服务体系	实施就业优先战略;合理调整收入分配关系;健全覆盖城乡居民的社会保障体系;完善基本医疗卫生制度;提高住房保障水平;全面做好人口工作
	创新驱动 实施科教兴国战略和人才强国战略	增强科技创新能力;加快教育改革发展;造就宏大的高素质人才队伍
政治建设	标本兼治 加强和创新社会管理	创新社会管理体制;强化城乡社区自治和服务功能;加强社会组织建设;完善维护群众权益机制;加强公共安全体系建设
	发展民主 推进社会主义政治文明建设	发展社会主义民主政治;全面推进法制建设;加强反腐倡廉建设
文化建设	传承创新 推动文化大发展大繁荣	提高全民族文明素质;推进文化创新;繁荣发展文化事业和文化产业
生态文明建设	绿色发展 建设资源节约型、环境友好型社会	积极应对全球气候变化;加强资源节约和管理;大力发展循环经济;加大环境保护力度;促进生态保护和修复;加强水利和防灾减灾体系建设

① 《中国共产党第十七届四中全会公报》新华社 2009 年 9 月 19 日。

“十三五”规划的重大任务将紧密衔接新一届国家领导人习近平主席提出的“四个全面”战略布局,<sup>①</sup>形成社会主义经济建设、社会建设、文化建设、政治建设、生态文明建设、党的建设“六位一体”建设的新局面。

## (二) 政策导向与项目

为实现国民经济与社会发展战略目标与重大任务,必须紧紧围绕推动全面科学发展、加快转变发展方式、统筹兼顾、改革创新,着力解决经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续的问题,明确重大政策导向,落实配套政策和政策项目。政策导向是“软抓手”,政策项目是“硬抓手”,涉及国家的重点项目、重大工程,能够使国家发展五年规划落地。

以“十二五”规划为例,“十二五”规划明确了“十个”重大政策导向(即加强和改善宏观调控、建立扩大消费需求的长效机制、调整优化投资结构、调整优化投资结构、同步推进工业化城镇化和农业现代化、依靠科技创新推动产业升级、促进区域协调互动发展、健全节能减排激励约束机制、推进基本公共服务均等化、加快城乡居民收入增长、加强和创新社会管理),作为政府制定各项政策和年度计划的基本方向,加快转变经济发展方式。其中,“十二五”规划将生态文明建设的理念具体化、规则化和操作化,生态文明建设的政策导向与项目为:

“十一五”规划提出了“要把节约资源作为基本国策,发展循环经济,保护生态环境,加快建设资源节约型、环境友好型社会”。<sup>②</sup>“十一五”规划生态文明建设指标数共16个,占29.6%。其中生态文明建设的直接指标为12个,间接指标为4个,最优先指标为11个,次优先指标为5个,生态文明建设的6个约束性指标都顺利完成。<sup>③</sup>“十二五”规划首次提出了“绿色发展”的概念,专设“绿色发展建设资源节约型、环境友好型社会”一项,提出要把大幅降低能源消耗强度和二氧化碳排放强度作为约束性指标,合理控制能源消费总量,提高能源利用效率,调整能源消费结构,提高森林覆盖率,增强固碳能力。生态文明建设指标的比重大幅度上升。就优先指标来看,资源环境指标由“十一五”为7个占25.9%，“十二五”为9个,占全部28项主要指标的32.1%,如果以实际指标数来看,生态文明建设相关指标共12个,占了42.9%。另外,还有1个提高服务比重以及4个教育科技指标,这些指标都间接促进了生态文明建设,因此,生态文明建设的直接指标和间接指标达到了17个,占主要指标的60.7%。这表明“十二五”对于资源环境类指标的重视又比“十一五”更进了一步。

“十二五”规划明确了生态文明建设的激励约束机制。首次将“深化资源型产品价格和环保收费改革”作为五年规划改革攻坚的方向。<sup>④</sup>要求强化节能减排目标责任考核,合理控制能源消费总量,把生态文明建设贯穿经济活动的各个环节。通过完善资源性产品价格形成机制、推进环保制度改革、建立健全资源环境产权交易机制等政策措施,激励企业发展转型,实现国家绿色规划和企业绿色发展的合力,最终推动市场的绿色转型。

① 2014年11月,习近平到福建考察调研时提出了“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国进程”的“三个全面”,2014年12月在江苏调研时则将“三个全面”上升到了“四个全面”,要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党,推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”,新增了“全面从严治党”。

② 《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》(2005年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过),见《十六大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2006年,第1064页。

③ 温家宝总理在对《国民经济与社会发展第十一个五年规划(草案)》进行说明时指出:“《纲要(草案)》提出了‘十一五’期间单位国内生产总值能源消耗降低20%左右、主要污染物排放总量减少10%等目标。这是针对资源环境压力日益加大的突出问题提出来的,体现了建设资源节约型、环境友好型社会的要求,是现实和长远利益的需要,具有明确的政策导向。尽管实现这一目标的难度很大,但我们有信心、有决心完成。”温家宝《2006年政府工作报告》,见全国人大财政经济委员会办公室、国家发展和改革委员会发展规划司编《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》,北京:中国民主法制出版社,2008年,第18页。

④ 参见王亚华、鄢一龙《十个五年计划完成情况的历史比较》,《宏观经济管理》2007年第4期,第71—74页。

## 五、结论: 国家发展五年规划的集成创新

国家发展五年规划的编制就是对国民经济和社会发展进行综合创新、集成创新的过程,包括战略集成、智慧集成、思路集成和公共政策集成。

第一,战略集成。国家发展五年规划的战略分析不是简单的信息堆积,而是通过真正认识中国“三步走”大战略,如毛泽东“四个现代化”战略、邓小平“三步走”战略以及党中央“三步走”战略,<sup>①</sup>全面体现与共同推进中国特色社会主义的经济建设、政治建设、社会建设、文化建设以及生态文明建设“五位一体”建设的发展全局。五年规划的战略分析就是依据中国“三步走”大战略,科学深入分析中国“五位一体”建设的关键性战略信息。

第二,智慧集成。国家发展五年规划的战略分析依据中国“三步走”大战略发展思路,通过实地调查研究,广泛征求、听取社会各界的意见,包括各民主党派、工商界、企业界、各部门、地方、专家、学者,进一步强化社会各界的利益表达,集成经济学、政治学、社会学、公共管理、环境生态等不同学科的知识,作为分析中国发展战略的综合理论依据与实践认识。

第三,思路集成。国家发展五年规划的战略分析是最具中国特色的公共决策过程,通过集成不同领域国情研究专家形成的政策思路,强调咨询决策、科学决策。针对特定领域,请专家研究讨论,经过“讨论、修改;再讨论、再修改”、“参与、共识;再参与、再共识”、“发散、收敛;再发散、再收敛”多次反复的决策过程,逐步形成政治共识、政策共识以及社会共识,更加明确发展方向。既反映了中央的战略决策,也充分体现了地方的个性发展需求。既反映了国家战略意图,又充分表达了人民群众的利益诉求。

第四,公共政策集成。国家发展五年规划的战略分析是最具中国特色的公共决策过程,是形成行之有效的公共政策集成。五年规划从实际出发,符合国情,遵循自然规律、经济规律和社会发展规律,通过民主协商与政策集成,使得五年规划能够建立在实事求是的基础之上。包括中央与地方的民主协商与政策集成、中央与不同部门的民主协商与政策集成。

(责任编辑:匡云)

<sup>①</sup> 参见张平《中华人民共和国国家第十二个五年规划辅导读本》。

## ABSTRACTS

### **Core Journals and CSSCI at the Crossroad——A Shilly-Shally Situation in Approach Selecting** Zhu Jian

Why are there many disputes over the guides to Chinese core journals? CSSCI played a vital role in academic evaluation. All being sort of *rankings of Chinese core journals*, they differentiate each other greatly in such aspects as objectives, functions, way of use and output. While the makers of the guides just turn information searching into theory evaluation is doubtful, the makers prescribe in the guide. The exaggerated evaluative function of CSSCI is also leaving far away from its original intention, though its making is well under the guidance of information searching theory. Reform of academic evaluation is clearly in order, and in this prospective, the guides to Chinese core journals and CSSCI are seen to have a new approach, in which makers should be as wise as being back to their original intention——information searching. In their future development, there will be a conflict between the role they are expected to take as information providers and the role they are eager to take as academic evaluators.

### **Strategic Analysis and Practice Cognition for Five-year Plan of National Development——A Case of the Twelfth-five Plan**

Wu Dan, Hu Angang, Yan Yilong

The Five-year plan of national development is the magnificent blueprint of national economy and social development in the next five years, and the common program of Chinese people action, and the important means of socialist modernization construction with Chinese Characteristics. The Strategic theoretical framework of for five-year plan of national development is background analysis-theme and mainline-strategic orientation and design-strategic implementation. Firstly, according to planning appraisal and development diagnosis, on the one hand, background analysis refers to comprehensively judge international and domestic situation scientifically, based on the fundamental realities of the country. On the other hand, background analysis refers to analyze periodic characteristics of major contradiction and significant relationship of national development, and grasp the key contradictions and the focus of the conflict. Secondly, the theme and the mainline of national development in the new five-year is determined. Thirdly, specific strategic positioning and the guidelines are determined, strategic objective and quantitative indicators are designed. Finally, the major task, policy guidance and the project of strategic implementation are determined. Five-year plan of national development embodies the uniqueness of the socialist modernization development road with Chinese characteristics, which is comprehensive expression of China's scientific development direction, strategy, target and policy.

### **Deliberative Democracy and Modernization of China's Rural Governance**

Zhao Xiuling

Thought and culture have been well prepared for the rural implementation of deliberative democracy in China, which is both necessary and possible since the reform and opening of politics, economy, society. Deliberative democracy in rural areas has the characteristics of richness, complexity, and diversification, and it is also a process of constant evolution and development. The boundary and scope of deliberative democracy must be clarified, and achieve its different levels of coordination. The biggest advantages of deliberative democracy in rural area are: to help change the rural political culture ecology and improve the subjectivity and creativity of broad masses and cadres. At present, however, deliberative democracy in rural areas is still in its infancy of development and there are many problems need to be solved. Most crucial problems are injecting the modern ideology into the deliberative democracy and underscoring the rule of legal thinking.