

# 从五年规划看中国共产党治国理政的基本经验

郭旭红<sup>1</sup> 武力<sup>2</sup>

(1. 中国矿业大学(北京)马克思主义学院, 北京 100083; 2. 中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

**摘要** 新中国成立以来,中国共产党把马克思主义的基本理论与中国国情相结合,按照经济社会发展客观规律,编制和实施了 14 个国民经济和社会发展规划,“十四五”规划正在实施中。党领导编制和实施五年规划,蕴涵着党独特的治国理政经验,体现了党领导社会主义现代化建设的理论与实践创新。五年规划的战略目标体现了“一张蓝图绘到底”的社会主义制度优势,主要内容表现了党以人民为中心的执政理念,制定方式彰显了党治国理政能力的逐步提高,实施效果展现了党治国理政效能的逐步提升。站在中国特色社会主义现代化强国新征程的起点,深刻总结党领导制定和实施五年规划的基本经验,有助于为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供理论与实践基础。

**关键词** 五年规划; 中国共产党; 治国理政; 经验

将中国建成一个繁荣昌盛的社会主义现代化强国,反映了百年来中国人民迫切要求改变中国贫穷落后面貌的强烈愿望,也是中国共产党领导制定和实施五年规划的战略目标。五年规划<sup>①</sup>是国民经济发展规划的一部分,主要是对国家重大项目、国民经济重要比例关系和生产力布局等做出规划,为国民经济和社会发展远景规划目标和方向。五年规划作为中国独特的治国理政的有效制度,是党经过 70 多年艰苦探索逐渐掌握的治国理政的工具,在中华民族实现从站起来、富起来到强起来的飞跃过程中,发挥了重要的作用,体现了中国特色社会主义制度优势。五年规划记载了党领导社会主义现代化建设的发展脉络、历史轨迹和成功经验,是党治国理政的重要内容。中共十九届五中全会提出了到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标。当前正值“十四五”开局和“第二个百年”新征程开启,从五年规划的战略目标、主要内容、制定方式和实施效果四维视角全面总结党治国理政的基本经验,对于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<sup>②</sup>,是如期实现“两个阶段”宏伟战略亟待研究的重大课题。

## 一、五年规划的战略目标体现了“一张蓝图绘到底”的社会主义制度优势

习近平指出:“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。”<sup>③</sup>新中国成立以来,党领导人民制定五年规划,从战略高度擘画中国革命、建设、改革,擘画社会主义现代化事业,经济体制模式经历了从新民主主义经济体制到单一公有制和计划经济体制,再到社会主义市场经济体制的转型,五年规划的战略目标经历了从实现社会主义工业化到基本实现社会主义现代化,再到开启全面建成社会主义现代化强国新征程的转变。每一个五年规划重点解决制约国民经济和社会发展的重大问题,是全面建成社会主义现代化强国的具体战略步骤,彰显了“一张蓝图绘到底”的社会主义制度优势。

中华人民共和国成立后,面对严峻的国际环境、极端薄弱的工业基础以及受到严重威胁的国家主权和国防安全,尽快实现社会主义工业化和“四个现代化”,使我国由落后的农业大国转变为先进的工业大国,成为党领导制定和实施“一五”计划至

收稿日期 2021-06-08

基金项目 国家社会科学基金一般项目“新中国 70 年产业结构演变研究”(19BJL010);中国矿业大学(北京)“越崎青年学者”(800015Z11A29);中国矿业大学(北京)中央高校基本科研业务费项目“中国共产党对城乡关系认识与实践的历史分析”(800015A407)

“五五”计划的战略目标。前5个五年计划是社会主义革命和建设时期,我国经济体制经历了从多种经济成分并存的新民主主义经济体制到单一公有制和高度集中的计划经济体制的转型,实现了从新民主主义工业化到社会主义工业化的转变,显示出“集中力量办大事”的社会主义制度优势。“一五”计划就是依靠国家的整体力量进行以156项重点工程为中心的、由限额以上的694个建设单位组成的重工业和国防工业建设,不仅在短时间内初步形成了社会主义独立工业体系的基础,而且也初步平衡了沿海与内地的工业布局。“一五”时期,工业总产值年均增长18%,增速高于同期美国3.6%、日本15%和英国3.8%的年均增速,重工业比重提高至45%。其中,生产资料 and 消费资料生产年均分别增长17.8%和12.4%<sup>④</sup>。该时期,国家财政收入增加的96.8亿元中,全民所有制经济占比高达74.4%<sup>⑤</sup>。数据表明,通过高度集中的计划经济体制,保证资源对重工业的优先配置,形成了巨额的全民所有制资产。在全面总结“一五”计划经验的基础上,党的八大提出“二五”计划,继续进行以重工业为中心的工业建设,巩固和扩大集体所有制和全民所有制,推进国民经济技术改造,巩固社会主义工业化基础。之后一段时期,由于受到“大跃进”、“人民公社化”和“反右倾”运动的冲击,工业化建设急躁冒进,破坏了国民经济比例关系,导致“大跃进”后“大调整”的现象。鉴于整个国民经济全面好转并将进入新的发展时期,1964年12月,周恩来在三届人大一次会议上确定了实现“四个现代化”的目标和任务,首次提出分“两步走”的战略设想:第一步到1980年,建立独立的比较完整的工业体系和国民经济体系;第二步到20世纪末,建成具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义现代化强国<sup>⑥</sup>。20世纪60年代初期,国际环境趋于紧张,“三五”、“四五”、“五五”计划由“解决吃穿用”转到以“备战”为中心,加强三线建设和国防建设,狠抓钢铁、军工、基础工业和交通运输建设,建立了强大的西部国防工业基地,初步改变了全国工业布局不平衡状况,标志着中国经济建设战略的重大转变。“一五”计划至“五五”计划,在以“过渡时期总路线”、“社会主义建设总路线”发展理念指导下,我国依靠单一公有制和计划经济体制,保证了重工业优先发展战略的实施,建立了比较完整的工业体系和国民经济体系,如期实现了“两步走”战略的第一步。然而,以重工业为中心的工业化战略,造成国民经济结构失调、经济效益低下等

重大问题,中国依然是一个贫穷落后的农业国。

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的建立和发展,党领导人民在社会主义初级阶段理论和“一个中心、两个基本点”总路线指导下,实施建设小康社会“三步走”战略,促进中国从农业弱国到工业大国的转变,实现社会主义现代化,成为“六五”计划至“十二五”规划的战略目标。“六五”计划至“十二五”规划,是中国特色社会主义建设时期,从计划经济体制下单纯指令性计划演变为市场经济体制下引领经济社会发展方向、擘画总体发展蓝图、规划政府未来工作重点、指引市场主体行为的纲领性文件。“六五”计划是实现党的十二大提出的20年宏伟目标的第一个五年计划,国民经济发展模式要从单纯追求速度向以提高经济效益为中心的战略转变,实施以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革、以城市为重点的经济体制全面改革;产业结构调整重点是大力发展以“轻纺”为代表的轻工业,加强煤炭、石油、电力、交通运输和建筑材料等国民经济的薄弱环节。“六五”计划后,人民群众的温饱问题基本得到解决,为实现小康目标奠定了基础。“七五”计划遵循对内搞活经济、对外实行开放的总方针,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;产业结构调整重点是改善轻工业和重工业各自的内部结构。“七五”计划提前3年实现了“三步走”战略的第一步。“八五”计划提出,到20世纪末国民生产总值再翻一番,人民生活从温饱达到小康水平,建立社会主义市场经济体制的基本框架,形成由沿海到内地、由一般加工工业到基础工业和基础设施的总体开放格局;将发展电子工业放在突出位置,拟使之成为促进国民经济现代化的带头产业。“八五”计划提前2年实现了GDP比1980年翻两番的既定目标。以1992年邓小平“南方谈话”和中共十四大为标志,中国改革开放和社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。“九五”计划积极推进经济体制和经济发展方式的“根本性转变”,全面完成现代化建设的第二步战略部署,即到2000年实现人均GDP比1980年翻两番;基本消除贫困现象,人民生活达到小康水平;加快现代企业制度建设。实施“九五”计划后,提前3年实现了“三步走”战略的第二步,人民生活总体上达到了小康水平,为实现第三步战略目标奠定了良好基础。“十五”计划是初步建立社会主义市场经济体制后的第一个五年,也是完成经济发展第二步战略部署、向现代化第三步战略目标迈进的五年计划<sup>⑦</sup>。“十

五”计划提出以结构调整为主线,以改革开放和科技进步为动力,把提高人民生活水平作为根本出发点,坚持经济与社会协调发展。中共十六大提出全面建设小康社会和构建和谐社会的战略目标,这意味着全面、均衡发展战略正式全面提出<sup>⑥</sup>。“十一五”、“十二五”规划提出科学发展观,实施西部大开发、振兴东北等老工业基地、中部地区崛起战略,特别是实行“工业反哺农业,城市支持乡村”的政策,取消实行了两千多年的农业税,这是中国由农业国转变为工业国的重大标志。整体来看,“六五”计划至“十二五”规划制定和实施的35年,通过对内改革、对外开放,党领导人民开创、发展了中国特色社会主义,提前实现了我国GDP到20世纪末比1980年“翻两番”的经济建设目标,中国实现了从农业弱国到工业大国的转变,为实现全面建成小康社会提供了有力保障。

党的十八大以后,中国特色社会主义建设进入新时代,实现全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程成为“十三五”、“十四五”规划的战略目标。“十三五”规划坚持“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,以供给侧结构性改革为主线,提出创新驱动发展战略、军民融合发展战略、网络强国战略等。实施“十三五”规划后,我国如期实现了全面建成小康社会的目标,基本实现了工业化,为“十四五”发展奠定了坚实基础。2019年,中国工业增加值占世界比重从2000年的6.7%上升至22.1%,制造业增加值占世界比重从2004年的8.6%上升至28.2%<sup>⑦</sup>,显著超过中国人口占世界的比重,这表明我国作为世界最大工业化国家的地位更加巩固。“十四五”规划是衔接“两个一百年”奋斗目标的第一个五年规划,它的基本任务和主要目标是成功地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。“十四五”规划坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,从经济发展、创新驱动、民生发展、生态环境、文化建设五个维度,提出了高质量发展的指标体系,包括37个主要量化指标,其中约束性指标17个、预期性指标20个。值得提出的是,“十四五”规划未设GDP增速目标,要求“经济运行保持在合理区间”,根据经济社会发展实际提出目标,说明发展目标更富有弹性,更重视提质增效,避免各地“唯GDP”。党的十九大、十九届五中全会相继提出“两个阶段”的宏伟战略、2035年基本实现现代化的宏伟远景目标,说明我国社会主义现代化总体布局更加完善、发展目标更

加明确。

前5个五年计划,在单一公有制和高度集中的计划经济体制下,中国共产党对实现“四个现代化”进行战略设计,从“四个现代化”战略目标到“两步走”战略考虑,揭开了党独立探索社会主义现代化道路的帷幕。尽管这样的战略目标在实践中遭遇了曲折,但为改革开放后党对现代化建设的战略安排提供了重要的实践基础。“六五”计划至“十二五”规划,中国经济体制改革经历了从传统计划经济体制到社会主义市场经济体制的转型,党对实现社会主义现代化战略做出系统谋划,提出“三步走”战略步骤,开创和发展了中国特色社会主义。“十三五”规划至“十四五”规划,随着社会主义市场经济体制的全面深化改革,党对全面建成小康社会、全面建成社会主义现代化强国战略擘画,开启了中华民族伟大复兴新征程。在谋划14个五年规划战略目标过程中,中国共产党带领人民在坚持社会主义基本经济制度基础上,深化经济体制改革,激发现代化建设活力,推进国家治理体系和治理能力现代化。随着经济体制改革的深化,14个五年规划的战略目标经历了从实现社会主义工业化到全面建成小康社会,再到开启全面建成社会主义现代化强国新征程的演变,既相互衔接,又与时俱进,体现了党中央对中国特色社会主义现代化的大布局,反映了社会主义制度和国家治理体系的强大生命力和巨大优势,是当今世界发展中国家实现现代化的楷模<sup>⑧</sup>。

## 二、五年规划的主要内容表现了党以人民为中心的执政理念

习近平指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”<sup>⑨</sup>中国最基本的国情,就是总人口占世界人口总量的1/5,因此,保障和改善民生是五年规划的头等大事,也是我们党执政宗旨的本质要求。14个五年规划的主要内容经历了从单纯的经济计划到经济社会发展规划,再到全面综合发展规划的演变,人民生活实现从贫穷到温饱再到全面小康的跨越,体现了我们党始终坚持以人民为中心的执政理念。

前5个五年计划,中国共产党从中国工业化建设的全局考虑,实施高度集中的计划经济体制,依靠单纯的指令性计划,保证以重工业为中心的工业化建设,社会主义国营经济的迅速发展和全民所有制经济的发展壮大,奠定了社会主义工业化的主要基础。因此,“一五”计划至“五五”计划是单纯的经

济建设计划,人民的温饱问题没有得到很好的解决。在这一过程中,高度集中的计划经济体制满足了以重工业为中心的工业化战略要求,然而,“既要重工业,又要人民”的思想始终贯穿在中国共产党领导制定五年计划的整个过程中,成为党探索走“中国工业化道路”的根本出发点和指导思想。前5个五年规划的核心任务是要把工业建设和人民生活结合起来,实现既建立起独立、完整、现代化的工业体系,又能满足人民生活需要的工业化目标。周恩来在中共八届二中全会上所作的关于1957年国民经济计划报告中指出:“毛泽东同志在这几个月常说,我们又要重工业,又要人民。这样结合起来,优先发展重工业才有基础。发展重工业,实现社会主义工业化,是为人民谋长远利益。”<sup>①</sup>“一五”时期,由于朝鲜战争爆发后中国面临严峻的国际形势,中国共产党必须尽可能迅速发展重工业和军事工业,增强现代国防力量,因此实施重工业优先发展战略和与之相适应的高度集中的计划经济体制。从短期来看,这忽视甚至牺牲了轻工业和农业,不利于人民生活水平的改善,然而,这实则为人民谋长远利益。“二五”计划期间,受到“大跃进”、“人民公社化”和“反右倾”运动的影响,国民经济主要比例关系失调,财政连年赤字,人民生活遇到很大困难。“三五”计划在总结“大跃进”教训基础上,以国民经济调整、充实、巩固、提高的“八字方针”为指导,强调要把科学精神和革命热情结合起来、把高速度和有计划按比例统一起来,提出了“吃穿用”计划。但由于国际形势变化、政治运动冲击等诸多因素的影响,“四五”、“五五”计划依然推行重工业优先发展战略,重工业得到了较快发展,“两弹一星”研制成功,为中国的政治稳定和工业化发展提供了重要的技术保障,然而,人民生活水平改善甚微。前5个五年计划,由于长期奉行农业积累支持下的重工业优先发展战略,中国生活必需品和日常消费品长期处于短缺状态。从1949年到1978年,中国重工业增长了61.5倍,轻工业仅增长了16.1倍<sup>②</sup>。就全民所有制各部门职工的平均工资看,1978年仅为644元,比1957年的637元多7元,比1965年的652元还低8元<sup>③</sup>。1978年,中国GDP为2275.13亿美元,国民收入为1908.57亿美元,低于日本、美国、英国、法国、意大利、联邦德国、苏联等国,人均国民收入不仅低于发达国家,而且低于墨西哥、巴西、泰国和菲律宾等发展中国家,仅比印度稍高一点<sup>④</sup>。从联合国对恩格尔系数的划分标准看,1978年全国居民恩格尔系数超过

60%,其中城镇约为59%,农村约为68%<sup>⑤</sup>,表明我国的温饱问题没有解决。邓小平在1977年12月尖锐地指出:“人民生活水平不是改善而是后退叫优越性吗?如果这叫社会主义优越性,这样的社会主义我们也可以不要。”<sup>⑥</sup>

迅速改变人民生活贫困状况的迫切愿望,就成为中国共产党在1978年以后推动国民经济和社会发展的最大动力。中共十一届三中全会以后,邓小平强调要大力发展社会生产力和改善人民生活。1980年5月,他说:“根据我们自己的经验,讲社会主义,首先就要使生产力发展,这是主要的。只有这样,才能表明社会主义的优越性。社会主义经济政策对不对,归根到底要看生产力是否发展,人民收入是否增加。这是压倒一切的标准。”<sup>⑦</sup>因此,“六五”计划至“十二五”规划内容不仅涉及经济计划,还涉及经济社会发展规划,人民生活实现了从贫穷到温饱再到全面小康的历史性转变,体现了社会主义共同富裕的本质特征。其中,“六五”计划至“九五”计划以“先富论”为主题,在社会主义初级阶段理论和“一个中心,两个基本点”总路线指导下,更加注重消费品工业的发展,工业化发展战略从重工业优先发展调整为以注重民生为主,大力发展农业、轻工业。到2000年,中国实现了人均收入比1980年翻两番的小康社会的目标,体现了社会主义共同富裕的理念和方向。在实现这个目标的过程中,1997年中国首次出现了买方市场,中国经济发展开始由过去的供给约束型转变为需求约束型。为了更好地领导这个阶段的经济社会转型和发展,中国共产党完整表述了邓小平理论并提出了“三个代表”重要思想。这个阶段,一些发展中的问题也日益突出,例如东部沿海地区与西部地区的经济发展差距不断扩大,内需不足、环境污染严重以及“三农”问题突出。针对这些问题,党的十六大到十七大再到十八大拓展了中国特色社会主义总体布局,明确提出“三位一体”到“四位一体”再到“五位一体”总体布局,中国特色社会主义现代化的发展内涵更加丰富,为制定五年规划提供了根本遵循。为实现全面建设小康社会的目标,“十五”计划至“十二五”规划围绕“共同富裕论”,相继提出“以人为本”的可持续发展观、更加注重保障和改善民生、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,均把民生提到了前所未有的高度。在“十五”计划、“十一五”规划提出若干经济社会发展目标的基础上,“十二五”规划提出经济发展方式转变的基本要求,即以

经济结构战略性调整为主线,以科技进步和改革开放为动力,以保障和改善民生为根本出发点和落脚点,以建设资源节约型、环境友好型社会为着力点。在“十二五”规划中,经济类指标和非经济类指标占比为1:7。在非经济类指标中,教育科技、资源环境与人民生活指标的占比为16.7:33.3:37.5<sup>⑨</sup>,体现了我们党民生导向的执政理念。通过“六五”计划至“十二五”规划的实施,随着国民经济的发展和人们收入水平的提高,全国居民恩格尔系数不断下降,城镇1996年、农村2000年先后降低到50%以下,表明进入21世纪以后居民生活由温饱有余迈入整体小康。此后,城镇2000年、农村2012年先后降低到40%以下<sup>⑩</sup>。

中国特色社会主义进入新时代,中国社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>⑪</sup>,为实现“两个一百年”奋斗目标,“十三五”、“十四五”时期经济社会发展以全面高质量发展为主题,“坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”<sup>⑫</sup>,不仅关注经济高质量发展,而且重视社会、文化、生态等高质量发展,因此,“十三五”、“十四五”规划是全面综合发展规划,人民生活由小康型迈入相对富裕型。党的十九大规划了2035年、2050年基本实现现代化、全面建成社会主义现代化强国的战略目标,而如期实现全面建成小康社会是实现“两个阶段”战略目标的前提条件。“十三五”规划首次强调“人民性”,重点部署决胜全面小康“三大攻坚战”,把彻底消除绝对贫困作为实现全面小康的重大标志。打赢“三大攻坚战”,不仅是为了实现高质量发展,更主要是为了满足人民对美好生活的需要。2020年,全国居民恩格尔系数为30.2%,其中,农村为32.7%,城镇为29.2%,人均GDP连续两年超过1万美元,551万农村贫困人口全部脱贫<sup>⑬</sup>,如期实现了第一个百年奋斗目标。站在新的历史起点上,“十四五”规划以推动高质量发展为主题,把增进人民福祉作为发展的落脚点,以新发展理念引领高质量发展,逐步实现全体人民共同富裕。党的十九届五中全会在全面建成小康社会的基础上,提出到2035年,人均GDP达到中等发达国家水平,中等收入群体占比显著扩大,基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。这表明促进社会全面进步,努力实现人的全面发展,是基本实现现代化的重要目标。在基本实现现代化基

础上,到2050年,全面建成社会主义现代化强国,共同富裕基本实现,人民拥有更加幸福美好的生活,说明党把“以人民为中心”的执政理念贯彻落实到新时代中国特色社会主义建设的实践中,是如期实现“两个一百年”奋斗目标的重要保障。

党领导人民全面贯彻落实13个五年规划的战略目标,引领经济社会发展,人民生活实现了从绝对贫困型向温饱型再到小康富裕型的跨越式发展,是党始终坚持“以人民为中心”执政理念的生动实践。通过前5个五年计划,1981年中国每天支出低于1美元的人口有4.9亿人,占世界贫困人口总量的35%,属于世界贫困大国<sup>⑭</sup>。按照1.25美元/天的国际贫困线计算,1978年中国农村贫困发生率为90%,2020年绝对贫困历史性消除,对全球减贫贡献率超过70%<sup>⑮</sup>。中国从世界最大规模的贫困社会转变为世界最大规模的全面小康社会,成为全面建成小康社会的重大标志。从全面建成小康社会的国际标准看,实施“五五”计划后,到1980年我国HDI为0.368,说明我国从新中国成立初期的极低人类发展水平进入到中等人类发展国家行列。通过实施“六五”计划至“十三五”规划,到2018年我国HDI提高到0.758,已跃升至高人类发展水平,高于世界平均水平<sup>⑯</sup>。预计到2025年我国HDI将达到0.8左右,进入极高人类发展水平<sup>⑰</sup>。这标志着中国特色社会主义现代化的实质是全体人民的现代化,与少数特权阶层的资本主义国家现代化有本质区别。

### 三、五年规划的制定方式展现了党治国理政能力的逐步提高

五年规划的制定和实施,是我们党治国理政的重要方式,其难点在于如何采用科学方式制定五年规划。14个五年规划的编制方式经历了从单纯指令性到兼具指导性和预测性,再到兼具约束性和预期性的转变<sup>⑱</sup>,从决策的科学化难度大到科学成熟机制的形成,从缺乏民主参与到科学性、民主化和规范化的转型,彰显了我们党治国理政能力的逐步提高。

前5个五年计划的制定与实施方式主要是单纯的指令性计划,具体来说,呈现以下特点:(1)五分之四的五年计划未曾面世。1953年到1980年,我国实施了5个五年计划,除了“一五”计划外,其余4个五年计划均未正式公布。由于计划经济时期在决策方面的信息不充分、滞后甚至扭曲,执行过程中的不可预见性因素多以及官僚主义阻碍,违

反科学的长官意志、行政命令,导致“计划赶不上变化”,计划工作被形容为“一年计划,计划一年”。五分之四的五年计划未能面世成为这些因素和结果的集中体现。(2)决策的形成和修订缺乏广泛参与的民主机制。“一五”计划有苏联专家参与,汲取了苏联的修改建议,是1978年改革开放以前最成功的五年计划。1957年“反右倾”和党内批“反冒进”后,民主决策机制受到严重干扰,以至“二五”计划的数字一改再改,越改越高,而不同意见得不到发表与尊重。“二五”计划至“五五”计划都属于建议、草案或初步设想,计划内容比较粗放,大多数指标没有经过严格细致的测算,同时缺乏落实指标的具体措施<sup>⑧</sup>。(3)经济建设计划服从于政治斗争和意识形态,使科学决策受到极大干扰。由于“大跃进”和“文化大革命”等政治运动的冲击,使得“二五”、“五五”计划中经济指标的数字多变,当时以高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”为主要标志的“左”倾错误严重泛滥起来。“三五”、“四五”计划编制中,始终强调“抓革命,促生产”,用精神力量作为完成指标的依据,严重违背了客观规律。“文化大革命”中那种“抓革命”的“热情”不但不是“促生产”的动力,反而是经济发展的破坏力。(4)需求和可能割裂、投入与产出分家。从“一五”到“五五”时期的投资效果系数看,“一五”时期为1.3,其资金利用率在5个计划中为最好,此后,由于不受制约地盲目追求高速度、高指标,造成固定资产投资效果系数上下波动,“二五”、“三五”、“四五”、“五五”时期分别为0.08、0.63、0.62、0.41、0.55<sup>⑨</sup>。

“六五”计划至“十二五”规划期间,中国特色社会主义经济建设进入了一个全新的大转变时期。这种转变过程可以概括为双重模式的转换:一是经济体制模式的转变,即从传统计划经济体制转变为市场经济体制;二是经济发展模式的转变,即由过去强调优先发展重工业、实行高积累和外延型模式转变为经济和社会协调、效益型和可持续发展模式。在经济运行方面,中国经济也实现了由供给约束型的短缺经济形态转变为需求约束型的买方市场。这种经济体制、经济增长方式和经济运行常态的根本性变化,必然导致“六五”计划至“十二五”规划的制定方式从单纯的指令性计划向兼具指导性和预测性的变化,说明我们党不断改进完善国家治理体系,推进国家治理能力现代化。从“六五”计划以来,五年规划首先要考虑发展市场经济的需要,并据此确定以经济结构的战略性调整作为主线,这是同中国从计划经济转向市场经济转变、积极参与

国际市场竞争直接联系的。规划着重对国民经济和社会发展的战略性、宏观性和政策性等重大问题指明方向,并提出重要对策。规划具有明显的指导性、预测性,是粗线条的计划,总体上不再具有指令的性质<sup>⑩</sup>,显示社会主义市场经济体制改革达到一定的深度和广度。与传统计划经济时期的5个五年计划相比,“六五”、“七五”、“八五”计划兼具指令性与指导性,比较重视市场调节作用;受“体制外”经济、对外开放的影响,对五年规划关于国民经济和社会发展的指导性和预测性更加富有弹性。“九五”计划至“十二五”规划期间,随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国出现了“买方市场”,对外经济依存度高,市场经济框架基本形成;同时,城乡、区域以及社会各阶层之间收入差距扩大,资源和环境压力加大。因此,这一阶段,在充分发挥市场在资源配置中基础性作用的同时,我国再次强调了政府对经济发展的宏观调控。“政府之手”的调节作用不可或缺。从制定第六个五年计划开始,作为我国经济和社会发展的中长期计划,就开始步入正规化轨道,必须经过全国人民代表大会审核通过。在编制方法上,随着市场调节范围越来越大和指导性计划指标成为主体,五年计划和年度计划的指标体系也趋于简化,人民的知情权和参与权也逐渐提高。尤其是从“九五”计划以来,五年规划编制方式和过程日益科学化、民主化和规范化。一是投入更多研究力量,更多依靠专业人士,对五年规划实施效果进行科学评估,最大程度提升规划编制的科学性。二是创新各种渠道,尽可能扩大参与人员对规划编制献计献策,最大程度提高规划编制的民主性。三是探研从规划前期研究重大问题、起草规划的基本思路,到党中央关于规划的建议,进而编制规划纲要草案,再经过全国人大审议批准并编制程序,建立由国家、省和地市组成的三级规划体系,以及总体规划、专项规划、区域规划、主体功能区组成的四类规划体系,极大提高了规划的规范性。

党的十八大以来,我国进入了全面深化改革的攻坚时期,五年规划注重以约束性指标助推政府职能转变,强化社会治理、资源环境、公共服务等指标,规划编制中要求多规融合。因此,“十三五”、“十四五”规划是综合性规划,编制方式兼具指导性、约束性和预期性的特征,主要表现在以下方面:制定经济社会发展主要量化指标,建立分类指导的实施机制;提出的约束性指标是为了明确和强化政府责任,预期性指标主要是引导市场主体自主行为的实现。“十三五”规划是贯彻落实新发展理念的

第一个五年规划,规划编制更趋科学性、民主性、规范性,指标体系包括4类、25项、33个指标,4类即经济发展、创新驱动、资源环境和民生福祉;33个指标,包括预期性指标14个、约束性指标19个,约束性指标主要包括资源环境和民生福祉两类<sup>⑤</sup>。“十三五”规划提出的160多项国家重大工程、重大项目,超前布局、重点建设,超过历史上任何一个五年规划。因此,规划编制要求开展规划实施情况年度动态监测和中期评估,依法向全国人民代表大会常务委员会报告实际情况,接受全国人大监督。2020年,面对严峻复杂的外部环境、新冠肺炎疫情冲击、繁重艰巨的国内改革发展稳定等任务,党领导人民取得了决胜全面建成小康社会的决定性成就。站在中国特色社会主义现代化强国新征程的起点,面临百年未有之大变局,党中央提出“十四五”规划指标编制要体现“三个新”,即立足新发展阶段、贯彻和落实新发展理念、构建新发展格局,推动和实现高质量发展。与“十三五”规划相比,“十四五”规划指标编制更加科学化、规范化、法制化,主要表现在以下五个方面。一是不设五年GDP年均增速目标,设置约束性指标8个,其中7个集中在安全保障和绿色生态。二是民生指标和任务更细化,描绘共同富裕“路线图”。三是创新重要性被提到新高度,把数字经济作为创新驱动的增长点。四是强调农业农村优先发展,促进乡村全面振兴。五是以立法形式保障规划实施,第一次提出加快出台发展规划法。“十四五”规划指标体系的编制,是习近平总书记亲自领导制定,广泛征求党外人士意见,广泛凝聚全党全社会智慧,充分体现专家意见、社会期盼和基层经验,是中国民主建设的生动实践。五年规划和中长期发展规划的编制和实施,除了注重顶层设计外,高度重视问政于民,是党尊重人民的主体地位、践行执政为民理念的具体体现。

目前,五年规划的编制和实施已成为中国政策的核心机制,五年规划在为市场留出充分空间的同时,发挥着宏观调控、资源动员、政策协调等方面的重要功能,这是与其他东亚发展型国家的一个本质区别<sup>⑥</sup>。14个五年规划的制定方式日趋科学化、民主化、规范化,表明市场与政府、中央与地方、领导与群众、社会与公民对未来国民经济和社会发展重大问题的认识日渐融合,体现了党的领导、依法治国、人民当家作主的有机统一。

#### 四、五年规划的实施效果彰显了党治国理政效能的逐步提升

新中国成立以来,由于受到特殊的国情、实践

的局限等诸多因素的影响,13个五年规划的实施效果,既有成功的喜悦,也出现过曲折,总体上取得了全面建成小康社会的决定性成就,为“十四五”中国经济高质量发展奠定了坚实的基础,体现了我们党治国理政效能的逐步提升,主要表现在以下方面。

党领导人民开创、发展了社会主义现代化建设的核心理念。纵观14个五年规划发展理念的演变历程,经历了从传统社会主义发展理念、中国特色社会主义发展理念到中国特色社会主义新时代发展理念的转变,体现了党领导社会主义现代化建设的理论创新。前5个五年计划的指导理念以传统社会主义发展理念为主导<sup>⑦</sup>,该理念可以概括为“过渡时期总路线”、“社会主义建设总路线”<sup>⑧</sup>,其核心内涵是以建立单一公有制和高度集中计划体制为保障、以优先发展重工业为战略重点,实现从新民主主义工业化到社会主义工业化的转变。“六五”计划至“十二五”规划是以中国特色社会主义发展理念为主导,其中“六五”计划至“八五”计划,核心理念为“发展是硬道理”,其核心内涵是以提高经济效益为战略重点,以市场化改革和对外开放为基本动力。“九五”计划至“十二五”规划是以“科学发展观”为核心理念,不仅强调经济增长,还关注“以人为本”的可持续发展。“十三五”、“十四五”规划以习近平中国特色社会主义思想为指导,其核心是“五大发展理念”,发展主旨是以人民为中心,发展主线是深化供给侧结构性改革,发展战略基点是扩大内需,在全面建成小康社会的基础上实现全面建成社会主义现代化强国。14个五年规划发展理念的演变历程表明,一个成功的五年规划是以科学的发展理念为前提的。前5个五年计划存在一些失误,受到历史条件和实践经验的制约,然而,发展理念的偏差是根本原因。改革开放后9个五年规划的成功,“中国奇迹”的创造,“脱贫攻坚战”的决定性胜利,全面建成小康社会的如期实现,都说明科学正确的发展理念是引领发展实践的“指挥棒”。五年规划发展理念的演进,体现了党在不同历史条件下治国理政的理论与实践探索,深化了党对社会主义建设规律的认识,为世界现代化发展贡献了中国智慧。

党领导人民走出了一条中国特色的自主创新新道路。14个五年规划关于党领导科技创新的探索,经历了从自力更生导向工业创新体系的缓慢发展到多元创新主体格局的初步形成,再到自主创新体系深化的演变历程,中国实现了从科技弱国到

科技大国的嬗变,正迈向世界科技强国。前5个五年计划,在严密的经济封锁和严峻的国际政治格局下,党中央提出“自力更生为主,争取外援为辅”的科技方针,通过传统举国体制,在高技术复杂产业上建立起来的自力更生导向工业创新体系,为改革开放后的技术加速发展奠定了重要基础。从“六五”计划到“十二五”规划,科技发展思想经历了科学技术是第一生产力,科教兴国战略到创新型国家战略的演变。《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》及其配套政策的出台,标志着中国科技创新发展战略由技术引进向自主创新的重大转变。针对要走中国特色自主创新道路,习近平总书记指出:“实现‘两个一百年’奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须坚持走中国特色自主创新道路,面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求,加快各领域科技创新,掌握全球科技竞争先机。”<sup>⑧</sup>“十三五”规划至“十四五”规划,面临“逆全球化”趋势、“去工业化”趋势和“新工业革命”挑战,在以科技创新引领全面创新思想的指导下,科技发展战略转向了以科技强国支撑现代化强国建设,以科技创新实现量质齐升,中国迎来了从科技大国到科技强国的跨越。中国全球创新指数排名从2015年的第29位提升至2020年的第14位<sup>⑨</sup>,已超越英国,位居中等收入经济体首位。2020年,“嫦娥四号”探测器、“天问一号”探测器、“北斗三号”全球卫星导航系统等尖端国防工业取得重大突破。目前,我国科技创新从以跟跑为主向以并跑、领跑为主转变,成为全球最重要的研发创新中心之一,为全面建成中国特色社会主义现代化强国奠定了坚实的基础。科技创新是国家强大的根本依靠,是党治国理政的不竭动力。胡锦涛指出:“发展是党执政兴国的第一要务。发展必须依靠科技进步和创新。”<sup>⑩</sup>习近平强调:“科技创新作为提高社会生产力、提升国际竞争力、增强综合国力、保障国家安全的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置。”<sup>⑪</sup>14个五年规划关于中国特色自主创新发展路径的探索,是党领导推进科技治理体系和治理能力现代化的实践,深化了党对科技发展规律的认识。

中国成功走出了一条具有中国特色的社会主义工业化发展道路。前5个五年计划期间,党领导人民探索工业化道路的演变历程,经历了从新民主主义工业化向社会主义工业化的转变。“一五”计划期间,随着社会主义工业化的启动,党对工业化道路的探索经历了从新民主主义工业化向苏联社

会主义工业化道路模式的转变。“二五”计划至“五五”计划期间,中国共产党反思苏联工业化道路的教训,以正确处理农、轻、重关系为主要内容,探索“中国工业化道路”的局部理论创新,奠定了工业化初步发展的基础。1978年中共十一届三中全会召开后,党对中国特色社会主义工业化道路的成功探索,以20世纪90年代中期提出实施科教兴国和可持续发展战略为标志,分为紧密联系的三个发展阶段,即“六五”计划至“九五”计划以市场化改革和对外开放为主要内容的新型工业化道路,全面突破传统社会主义工业化道路创新;“十五”计划至“十二五”规划以信息化和可持续发展为主要内容的新型工业化道路,超越西方发达国家传统工业化道路创新。实施“十二五”规划以后,我国工业国际竞争力显著增强。2015年中国高技术产品出口额占制造业出口额的比重为25.8%,不仅超过俄罗斯联邦13.8%、巴西12.3%、印度7.5%的水平,也超过美国19.0%、日本16.8%、法国16.7%的水平<sup>⑫</sup>,深刻影响了全球产业链、供应链和价值链。“十三五”、“十四五”规划以生态文明建设为主要内容,探索绿色化引领的“五化”协同的新型工业化道路。2018年,我国工业增加值(2010年美元价格)占世界比重达21.7%左右,分别为美国和欧盟的1.56倍和1.19倍<sup>⑬</sup>。货物进出口额占全球市场比重从2015年的11.9%提高至2019年的13.1%,居世界首位,中国继续保持世界制造业第一大国、货物贸易第一大国的地位,为迈向工业强国奠定了坚实基础。14个五年规划关于党领导社会主义工业化建设的探索,是党治国理政的重要内容,是党把马克思主义理论与中国工业化实践相结合的理论与实践创新,是中国社会主义工业化史和世界工业化史上的一个创举。

党领导人民探寻到了符合国情和世界发展趋势的政府经济管理模式。五年规划不仅关注国家的经济发展规划,还重视经济制度建设和经济体制改革。深化改革开放和推进制度创新,是五年规划的重要组成部分,也是一条重要主线。就宏观经济管理来说,前5个五年计划,我国经历了从新民主主义经济体制向高度集中的计划经济体制的转变,政府经济职能经历了从多种经济成分基础上的计划管理与市场调节相结合到单一公有制基础上以行政性指令计划为主的转变。“一五”计划以后,我国经济的所有制成分逐渐形成单一公有制,计划成为资源配置的唯一因素,政府用行政手段通过指令强制配置全国的人力、物力和财力,保证了资源对

重工业的优先配置。政府成为经济资源的“全能”配置者,国家计划在资源配置中起着基础性作用,市场机制发挥作用的空间和范围逐渐式微甚至逐步被取消<sup>①</sup>。从“六五”计划开始,中国经历了从计划管理与市场调节相结合的过渡体制向社会主义市场经济体制的转变,尤其是1992年党的十四大正式提出市场经济改革目标和强调市场调节的基础作用以后,计划管理逐渐由脱离实际的指令性计划指标为主转变为接近实际的指导性计划指标为主。政府逐渐从微观经济管理领域退出,而让位于市场调节,验证了邓小平关于计划只是管理经济的手段而不是基本制度的论断。计划经济消亡了,但是五年计划却依然存在并发展着,政府的计划管理和行政干预,在维护市场调节为基础性(决定性)作用的前提下,正发挥着弥补“市场失灵”的不可替代的作用。在社会主义市场经济体制下,制定五年规划是必要的,但五年规划更多是具有宏观性、战略性和指导性的计划,各类专项规划、空间规划、区域规划一定要明确发挥作用的边界。市场机制发挥失灵的领域,才是政府经济活动的范围。政府经济职能的转变,是发挥市场对资源配置决定性作用的前提条件。在经济体制的急剧变动中,政府经济职能实现了从“全能型”到“效能型”的转变,市场对资源配置功能实现了从否定市场经济规律到基础性再到决定性的转变,体现了党对加强宏观经济管理认识的深化。充分发挥市场对资源配置的决定性作用,更好地发挥政府经济职能,是未来党领导制定和实施五年规划的根本遵循,也是党治国理政的重大任务。

#### 注释

①“五年规划”在“一五”到“十五”时期称为“五年计划”,从“十一五”时期开始改称为“五年规划”。本文统称为“五年规划”,而在具体论述时则根据情况分别称为“五年计划”或者“五年规划”。

②赵学军:《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》2020年第5期。

③习近平:《在纪念邓小平同志诞辰110周年座谈会上的讲话》,《人民日报》2014年8月21日,第2版。

④根据《中国工业经济年鉴(1984)》相关数据计算整理。

⑤董志凯:《国营企业对我国工业化资金积累做出的贡献和牺牲——对“一五”建设资金积累再现认识之一》,《当代中国史研究》1998年第1期。

⑥周恩来:《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理作政府工作报告》,《人民日报》1964年12月

31日,第1版。

⑦鄢一龙、胡鞍钢:《中国十一个五年计划实施情况回顾》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期。

⑧武力、李杨:《新世纪三个五年计划(规划)的回顾与思考》,《中共党史研究》2015年第7期。

⑨⑩⑪根据世界银行数据库数据计算整理。

⑫习近平:《习近平谈治国理政》(第三卷),北京:外文出版社,2020年,第8-9页。

⑬中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第4页。

⑭周恩来:《经济建设的几个方针性问题(1956.11.10)》,见《周恩来经济文选》,北京:中央文献出版社,1993年,第336页。

⑮根据《中国统计年鉴(1983)》相关数据计算整理。

⑯武力主编:《中华人民共和国经济史(1949—1999)》(上册),北京:中国经济出版社,2010年,第767页。

⑰《世界经济年鉴(1981)》,北京:中国社会科学出版社,1982年,第894页。

⑱武力:《改革开放40年:历程与经验》,北京:当代中国出版社,2020年,第572页。

⑲中共中央文献研究室编:《邓小平思想年谱(1975—1997)》,北京:中央文献出版社,1998年,第51页。

⑳《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年,第314页。

㉑胡鞍钢:《中国独特的五年计划转型》,《开放时代》2014年第1期。

㉒数据来源于《中国统计年鉴(2013)》。

㉓习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,北京:人民出版社,2017年,第11页。

㉔《〈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〉辅导读本》,北京:人民出版社,2015年,第6页。

㉕根据《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》相关数据计算整理,2021年2月28日,[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227\\_1814154.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html),2021年5月28日。

㉖胡鞍钢、鄢一龙、魏星:《2030中国:迈向共同富裕》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第144页。

㉗1978年数据来自国家统计局:《中国统计摘要(2011)》,北京:中国统计出版社,2011年,第106页;2020年数据来自胡鞍钢、鄢一龙、魏星:《2030中国:迈向共同富裕》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第145页。

㉘数据来源于《国际统计年鉴(2019)》。

㉙胡鞍钢、周绍杰等:《“十四五”大战略与2035远景》,北京:东方出版社,2020年,第55页。

㉚王文:《编制和实施五年规划是我们党治国理政的

重要方式》，《红旗文稿》2020年第23期。

⑳武力：《新中国实施十一个五年计划和规划的历史经验》，《党的文献》2009年第4期。

㉑国家计划委员会投资研究所、国家统计局投资统计司编：《1989中国投资报告》，北京：中国计划出版社，1989年，第26页。

㉒⑳刘国光主编：《中国十个五年计划研究报告》，北京：人民出版社，2006年，第665-666页，第4页。

㉓徐绍史主编：《〈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〉辅导读本》，北京：人民出版社，2016年，第5-11页。

㉔韩博天(Sebastian Heilmann)、奥利佛·麦尔敦(Oliver Melton)：《规划：中国政策过程的核心机制》，《开放时代》2013年第6期。

㉕中国社会科学院经济研究所课题组：《“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》2020年第4期。

㉖武力：《中国共产党经济发展观的历史演进及其启示》，《教学与研究》2005年第9期。

㉗习近平：《为建设世界科技强国而奋斗——在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话》，《人民日报》2016年6月3日，第1版。

㉘根据《国际统计年鉴(2020)》相关数据计算整理。

㉙中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》(下)，北京：中央文献出版社，2011年，第62页。

㉚中共中央文献研究室编：《习近平关于科技创新论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第30页。

责任编辑 肖海燕

## The Basic Experience of The Communist Party of China in Governing the Country Based on the Five-Year Plans

Guo Xuhong Wu Li

(1. School of Marxism, China University of Mining and Technology-Beijing, Beijing 100083;

2. Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, The Communist Party of China has combined Marxist basic theory with China's national conditions, compiled and implemented 14 five-year plans for national economic and social development in accordance with the objective laws of economic and social development, and the 14th Five-Year Plan is under way. The practice of compiling and implementing the Five-Year Plan by the Party leadership contains the Party's unique experience in governing the country and embodies the theoretical and practical innovation of the Party's leading socialist modernization. The strategic goal of the Five-Year Plan embodies the advantages of the socialist system of "Drawing a Blueprint to the End", the main content of which embodies the Party's people-centered guiding philosophy, and the way of formulation reflects the gradual improvement of the Party's ability of governing, the effect of implementation reflects the gradual improvement of the Party's governance efficiency. Standing at the starting point of a new journey to become a great modern socialist country with Chinese characteristics, we deeply summarize the basic experience of the Party leadership in formulating and implementing the Five-Year Plan, which will provide theoretical and practical basis for comprehensively building socialist modernization and realizing the Chinese Dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.

**Key words:** Five-Year Plan; The Communist Party of China; the governance of China; experience