

五年计划（规划） 阶梯式递进的历史、特点和经验^{*}

武力

[关键词] 党的领导；五年计划（规划）；阶梯式递进；社会主义现代化；历史经验

[摘要] 新中国编制和实施五年计划（规划）的历史，是中国经济和社会发展取得历史性成就、实现历史性变革的历史，也是中国式现代化道路、理论、制度和文化创新的历史。制定和实施五年规划是中国共产党治国理政的一条重要经验，是中国特色社会主义制度一个重要政治优势，有利于实现党的领导，有利于集中力量办大事，有利于前瞻性把握战略问题，有利于保持事业连续性。通过回顾新中国编制和实施的14个五年计划（规划）不断阶梯式递进的历史，阐释其本质、特征和历史作用，可以总结出如下历史经验：一是坚持党中央集中统一领导是关键；二是坚持以人民为中心处理好积累与消费关系；三是坚持以解放和发展生产力为第一要务；四是坚持全国一盘棋，分轻重缓急统筹谋划；五是不断提高规划的科学性和强化落实能力。

[作者简介] 武力，中国社会科学院“长城学者”、当代中国研究所研究员，中国社会科学院大学马克思主义学院教授（北京100009）。

2025年10月，党的二十届四中全会审议通过了《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》（以下简称《建议》）。《建议》提出，“实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程，需要不懈努力、接续奋斗”^①。2026年是“十五五”规划的开局之年，1月20日，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话，指出：制定和实施五年规划是我们党治国理政的一条重要经验，是中国特色社会主义制度一个重要政治优势，有利于实现党的领导，有利于集中力量办大事，有利于前瞻性把握战略问题，有利于保持事业连续性。我们要坚定制度自信，不断结合新的实际把这一优势发扬光大。^②因此，回顾新中国制定和实施中长期综合规划和专项规划的历史，总结其基本特征与历史经验非常必要。

* 本文系国家社科基金重点项目“改革开放以来民营经济发展史研究”（项目号：25SGC039）的阶段性成果。

① 《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》，《人民日报》2025年10月29日。

② 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话》，《人民日报》2026年1月21日。

习近平指出：“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。从一九五三年开始，我国已经编制实施了13个五年规划（计划），有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善，创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。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。”^①“历史是最好的教科书”^②，在“十五五”规划的开局之年，系统回顾中国共产党是怎样通过五年计划（规划）这个重要方法来治国理政、推动经济和社会发展的，既有理论意义，也有现实意义。

一、编制和实施五年计划（规划）的阶梯式递进历史

中华人民共和国成立至今，中国共产党领导全国各族人民在推进社会主义强国建设、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，先后编制和实施了14个五年计划（规划）和大量专项发展规划。这些规划相互衔接、有序推进、重点突破，展现、见证和标识了中国式现代化的非凡历程和显著成就。

五年计划（规划）和专项规划的制定与实施，既反映了党和政府主观意志与中国客观实际的关系，也反映出中国经济发展的阶段性和社会主义经济体制不断改革完善的历程，从中可以很好地总结我国社会主义经济建设的经验教训，为提高中国共产党治国理政能力和丰富中国特色社会主义政治经济学发挥重要作用。

在1978年改革开放以前，甚至可以说在1992年确立社会主义市场经济体制目标以前，许多人对计划经济与计划管理、宏观调控的本质是区分不开的。由于单一公有制下必然要实行计划经济（或者说计划管理只能是主要的手段），而过渡时期（无论是1949—1956年由新民主主义经济向计划经济过渡，还是1978—1992年由计划经济向市场经济过渡），政府的行政性计划管理在经济运行中发挥了主导作用，因此就造成了如下错觉：似乎计划经济就是政府实施行政性计划管理的那部分经济，将计划管理的必要性与计划经济混为一谈，将手段与基本制度当作一回事。直至1992年我国将市场经济作为基本经济制度以后，计划管理或称其为战略规划和宏观调控，不言自明地成为一种手段，于是关于计划与市场的争论才烟消云散。但是，在今天我们仍然需要解决市场经济条件下如何制订和实施中长期经济和社会发展规划的重要问题。

由于资源禀赋、历史条件以及意识形态的影响，特别是赶超西方发达资本主义国家的社会主义使命，中国长期以来实行政府主导型经济发展模式，即使在今后的市场经济体制下，在一个相当长的时期内，政府仍将发挥超出一般经济发达国家政府的作用。在这里，就需要研究在中国经济发展的不同时段（或什么样的经济水平上），政府计划管理的范围和手段最为有效；在经济发展中，政府如何保证计划与市场在经济和社会发展方面各司其职，保证计划管理的有所为有所不为，实现有效市场和有为政府的结合。实际上，从新中国建立后，中国共产党就在积极探索怎样既能保障国家的现代化目标、发展战略和中长期规划持续有效推进，又能够充分调动人民群众主动性和创造性、充分发挥中央和地方两个“积极性”。

14个五年计划（规划）编制和实施的历史，也是党和政府学习和认识运用计划和市场两种手段调控经济和社会发展的历史。从“一五”计划到“五五”计划前期，经济工作的出发点是千方百计地去建立和完善社会主义计划经济体制，即使运用市场调节，也是被迫和补充性的。

而改革开放以后，随着党对政府与市场关系认识的不断深化，特别是1992年提出建立社会主义

^① 《习近平经济文选》，第1卷，中央文献出版社，2025年，第362页。

^② 《习近平谈治国理政》，第1卷，外文出版社，2018年，第405页。

市场经济体制以后，中国则开始主动发挥市场机制的作用，从在资源配置中发挥其基础性作用提高到发挥其决定性作用。与此同时，并没有放弃发挥政府计划的作用，而始终坚持制定和实施五年计划（规划），不断在改革开放中完善政府这只“看得见的手”的作用。有效的政府与市场“双轮驱动”，是改革开放以来中国创造经济快速增长和社会长期稳定两大奇迹的根本原因。

新中国建立后，在1949—1952年的国民经济恢复时期，就开始探索编制国民经济计划和“一五”计划。毛泽东强调：“我国人民应该有一个远大的规划，要在几十年内，努力改变我国在经济上和科学文化上的落后状况，迅速达到世界上的先进水平。”^①

当时中国还是一个经济落后的农业大国，而且国际环境严峻、解决国家安全问题最为紧迫。因此在医治战争创伤、恢复国民经济的基础上，中国共产党统一了认识，提出努力把我国逐步建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国。第一步就是加快工业化步伐，特别是国防工业建设，尽快建立起独立工业体系和完整国民经济体系。经过实施5个五年计划，我国建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，特别是取得了“两弹一星”和核潜艇等国防尖端科技突破，党在社会主义革命和建设中的独创性理论成果和巨大成就，为中国式现代化建设提供了宝贵经验、理论准备、物质基础。

但是也应该看到，这5个五年计划的编制和实施并不是很顺利的，既有成功和经验，也有失误和教训。例如“一五”计划是这个历史时期五年计划中实施效果最好的五年计划，究其原因，一是编制时间长，1951年开始编制，1953年开始实施，到1955年下半年才正式形成通过，经历了多次修改调整；二是“一五”计划的多数时间，即1956年底社会主义改造基本完成前，都是多种经济成分并存，计划的大部分还是指导性计划。其余4个五年计划都没有正式形成通过，实施效果也不理想。这说明在单一公有制和自上而下的行政性计划管理体制下，五年计划有两个不可克服的历史局限性：一是在生产的社会化水平极低的条件下，计划的科学性和及时性都难以实现，“计划赶不上变化”是常态；二是由于计划的科学性和及时性难以做到，于是自上而下的行政性命令式管理就成为常态，急于求成、投资饥渴症和“一刀切”也就成为常态。

1978年党的十一届三中全会以后，中国进入改革开放和社会主义建设新时期，随着市场化导向的改革开放显示出巨大活力和成效，1992年召开的党的十四大即明确经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济，此后，随着经济发展和改革开放的不断深化，如何处理政府与市场关系就成为编制和实施中长期规划和专项规划的核心问题。从经济体制机制来说，是从计划经济向社会主义市场经济过渡并建立起市场经济时期。这个时期共编制和实施了从“六五”到“十二五”共7个五年计划（规划）。

在这个历史时期，党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，开启了中国式现代化的新长征。为加快推进社会主义现代化，党洞察时代潮流，着眼深化改革、扩大开放，在发展社会主义市场经济的时代大背景下，编制实施了从“六五”到“十二五”共7个五年规划（计划）。邓小平强调，年度计划、五年计划、十年规划“要把人民生活逐年有所改善放在优先的地位”，“要从提高经济效果、增加人民收入方面考虑问题，要按这个精神搞长期规划”^②。进入21世纪，当中国实现了“翻两番”目标，建立起市场经济体制的框架，并加入了WTO以后，城乡之间、地区之间发展差距拉大，居民收入差距也拉大，环境污染严重，劳动者正当权益不能得到有效保障，公共产品缺失，以及经济波动，使我们越来越认识到“市场经济”不是万能

^① 《毛泽东文集》，第7卷，人民出版社，1999年，第2页。

^② 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，1998年，第172、151页。

的，它也有“失灵”的方面，还需要政府这只“看得见的手”。因此，从“十五”计划的编制和实施开始，特别是“十一五”“十二五”规划的编制和实施，政府纠正市场“失灵”的作用开始受到重视，例如在加强生态和环境保护，整合区域关系、城乡关系，调节收入分配，加强宏观调控，提供社会保障和公共服务等方面，发挥的作用越来越大，规划也越来越具体。

在这几个五年计划（规划）的有力支撑下，中国着力解放和发展生产力，成功开创并坚持、捍卫、发展了中国特色社会主义，推进了中华民族从站起来到富起来的伟大飞跃，中国大踏步赶上了时代。我国实现了从生产力相对落后的状况到经济总量跃居世界第二的历史性突破，实现了人民生活从温饱不足到总体小康、奔向全面小康的历史性跨越，为中国式现代化提供了充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。

其中“六五”计划是新中国中长期规划史上一个重要的分水岭。它告别了以往片面追求高指标、高积累的传统模式，开启了注重效益、关注民生的新发展探索。通过“六五”时期的实践，市场机制的作用被重新认识，价值规律得到尊重，单一公有制和指令性计划一统天下的局面开始改变。这一切，都为全面经济体制改革和后续计划的制定奠定了坚实思想和物质基础。此后随着社会主义市场经济体制的建立，从“十一五”开始，五年计划也实现了从“计划”到“规划”的转变。“十一五”规划不仅关注发展本身，而且强调发展成果的普惠性与共享性。它旨在减少政府对微观经济活动的直接干预，将更多注意力转向空间均衡布局、区域协调发展和公共服务供给等宏观领域。在社会主义市场经济体制下，“规划”是战略性的，主要功能是阐明国家战略意图，明确政府在特定时期的重点工作方向，从而对社会资源和市场主体行为进行引导。从“计划”到“规划”，绝非简单的名称更替，而是折射出国家经济管理体制从指令性向战略性、从微观干预向宏观引导的根本性变革。

2012年党的十八大以后，随着社会主要矛盾发生变化，我国进入中国特色社会主义新时代。随着传统意义的工业化基本实现，传统产业产能普遍饱和，国民经济由高速度转向高质量发展，国际环境也发生百年未有之大变局。与之相适应，党的十八届三中全会和二十届三中全会两次将改革的核心定位在正确处理政府与市场的关系，而中长期规划和专项规划则是实现市场有效、政府有为，更好发挥政府作用的重要手段。与此同时，党的十八大以来，加强党的全面领导和“顶层设计”也是编制中长期规划和专项规划越来越科学的重要保障。

从发展理念和体制机制来看，这个时期的经济发展和改革开放则是在习近平经济思想指导下，更加强调落实党的十八届五中全会提出的五大发展理念。更加突出党的全面领导和顶层设计新发展理念指导的时期。这个时期先后编制和实施了“十三五”和“十四五”规划。2025年是实施“十四五”规划的收官之年。“十四五”时期我国发展历程极不寻常、极不平凡。面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，迎难而上、砥砺前行，经受住世纪疫情严重冲击，有效应对一系列重大风险挑战，推动党和国家事业取得新的重大成就。我国经济实力、科技实力、综合国力跃上新台阶，中国式现代化迈出新的坚实步伐，第二个百年奋斗目标新征程实现良好开局。

从2026年开始实施的“十五五”规划，是习近平亲自担任规划建议文件起草组组长，亲自谋划、部署、推动国家发展规划工作。他强调，“中长期规划目标要更加注重经济结构优化，引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上”^①。2025年10月召开的党的二十届四中全会审议通过了《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》。

^① 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，《人民日报》2020年11月4日。

14个五年计划(规划)编制和实施的历史,从每一个五年计划(规划)反映的发展战略、重点任务、阶段性指标演变来看,反映出实现现代化的方向和总目标始终没有变,呈现出不断递进的特点,发展的阶段性、递进性非常清晰,从建立独立的工业体系和国民经济体系,到实现小康社会目标,到全面建设小康社会,再到全面建成小康社会;从实现第一个百年奋斗目标到分阶段向第二个百年奋斗目标迈进,都反映出中国共产党通过不断的实践,已经掌握了中国社会主义经济和社会发展的客观规律。中国共产党制定和实施五年计划(规划)的历史说明,中国共产党成功地把马克思主义基本原理与中国社会主义现代化建设实际相结合,创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”,这是中国现代化史和世界现代化史上的伟大创举,引领和保障了中华民族在中国式现代化道路上行稳致远、日益接近社会主义现代化强国和中华民族伟大复兴的目标。

二、五年计划(规划)阶梯式递进的特点

从第一个五年计划到第十四个五年规划,以及党的二十届四中全会通过的《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》,一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家。习近平指出:“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。我们走过弯路,也遭遇过一些意想不到的困难和挫折,但建设社会主义现代化国家的意志和决心始终没有动摇。在这个过程中,我们党对建设社会主义现代化国家在认识上不断深入、在战略上不断成熟、在实践上不断丰富,加速了我国现代化发展进程,为新发展阶段全面建设社会主义现代化国家奠定了实践基础、理论基础、制度基础。”^①

“一五”计划至“十四五”规划指标经历了以经济类指标为主向涵盖经济、政治、文化、社会、生态、国防、安全、外交、党的建设等各个方面任务的演变历程,中国社会主义现代化建设完成了从实现社会主义工业化到探索中国特色社会主义现代化,再到开启全面建设社会主义现代化强国新征程的转变。“十四五”规划的胜利实现和“十五五”规划的顺利开局,证明了中国实现“第二个百年”奋斗目标的历史进程已经不可阻挡。

总体上看,我国的五年计划(规划)在动态实施、衔接落实中,呈现出以下几个鲜明特点。

(一)发展的主题一以贯之,现代化方向始终不变

从制定和实施“一五”计划到“十四五”规划,我们尽管走过弯路,也遭遇过一些意想不到的困难和挫折,但是实行经济和社会发展赶超的主题一以贯之,把我国建设成为社会主义现代化国家的方向始终没有改变,意志和决心始终没有动摇。新中国建立后,作为一个经济落后、现代工业极为薄弱的农业大国,国家统一和安全受到来自外部的威胁。从抗美援朝战争到抗美援朝战争,从中印边境冲突到中苏边境冲突,都使得中国必须尽快建立起能够保障国家安全的重工业和国防工业。因此,尽快实现从落后的农业国到先进的工业国的转变,以保障国家安全和人民幸福,就成为“一五”计划至“五五”计划指标制定和实施的首要任务。“一五”计划至“五五”计划是比较单纯的经济发展规划,主要围绕农业、工业、交通运输、科技和国防等几个方面。

1978年改革开放以后至2012年党的十八大之前,中国面临的最紧迫任务是加快经济发展,尽快实现工业化、提高人民生活水平和缩小与经济发达国家的差距。因此“发展是硬道理”和实现“又好又快发展”就成为建设社会主义强国的阶段性指导思想。这个时期,随着改革开放的不断深入,中国创造了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,成为世界第二大经济体和第一制造业大国,实现了人

^① 《习近平经济文选》,第1卷,中央文献出版社,2025年,第372页。

均 GDP 从不到 200 美元向 8 000 美元的历史性跃升。

进入新时代以后，虽然中国已经上了一个大台阶，成为世界第二大经济体和第一货物贸易大国，基本完成了传统意义上的工业化，但是面对“三期叠加”、生态环境恶化和收入差距扩大，中国经济发展必须由长期以来的高速度发展转向高质量发展，因此，党的十八届五中全会提出了新的发展理念，在实现了全面建成小康社会目标后，正在向 2035 年实现现代化、2049 年建成社会主义现代化强国而一以贯之奋斗。这一点，在党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议中也得到充分体现。

（二）对社会主义建设客观规律认识不断深化、内容日益充实

五年计划（规划）擘画了中国式现代化的宏伟蓝图，中国共产党在推进宏伟蓝图一步步变为现实的过程中，也不断认识社会主义建设的客观规律，不断深化对中国式现代化内涵和本质的认识，构建起中国式现代化的理论体系，使中国式现代化的目标和步骤更加清晰、更加科学、更加可感可行。在社会主义革命和建设时期，中国在编制和实施五年计划时，其主要认识是尽快实现社会主义工业化，其核心内容是“四个现代化”，因此从“一五”到“五五”计划的编制，基本上都是经济发展指标，实施的办法也是行政命令特点的指令性计划。这种方式尽管存在计划制定时不准确和滞后，实施过程中缺乏灵活性和妨碍地方政府、基层单位的自主性，但是能够保障高积累下的社会稳定和“集中力量办大事”。同时在实践中也提出了综合平衡、稳步前进的方针和调动中央和地方“两个积极性”的改革方向。

1978 年党的十一届三中全会拉开了中国改革开放大幕，中国的经济社会发展发生历史性转折。其中重要的变化之一就是党对社会主义建设的规律认识在改革开放实践中不断深化，经济体制由社会主义的计划经济转变为市场经济。从 1980 年编制、1981 年开始实施“六五”计划开始，五年计划（规划）的内容随着改革开放和经济社会发展的需要，内容不断丰富，五年计划的名称也由“国民经济发展计划”改称“国民经济和社会发展规划”，此后不断丰富拓展，演化为关于国家整体发展的全面综合规划。进入 21 世纪后，从“十一五”规划开始，指标分为预期性和约束性两类，增加了具有空间约束的主体功能区内容，开始重视以约束性指标推动政府职能转变，以预期性指标更好激发市场主体活力，五年规划成为指导性、战略性、纲领性、综合性的科学发展规划。特别是 2013 年召开的党的十八届三中全会，提出了市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，坚持“两个毫不动摇”；2015 年召开的党的十八届五中全会，提出了经济社会发展的新理念；2024 年党的二十届三中全会，进一步全面深化改革，提出了完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制的新的具体要求。

（三）制定五年计划（规划）方法和程序不断完善、定位更加科学

编制和实施五年计划（规划），对于地域辽阔、人口众多、区域之间和城乡之间发展极不平衡的发展中大国来说，具有极大的挑战性和困难。从 1950 年开始试编年度计划，1951 年开始试编“一五”计划，就遇到了很多困难，计划的准确性、及时性以及灵活性都难以把握。因此，除了“一五”计划编制时间长、指令性指标和指导性指标相结合，编制程序完整，随后的“二五”计划到“五五”计划，都没有正式编制出来，主要是依靠行政管理性质的年度计划来实施的。从 1985 年编制“七五”计划开始，恢复了编制“一五”计划时由中共中央提出编制五年计划建议的做法，此后逐步形成在党中央集中统一领导下，由中央全会提出规划建议、国务院编制规划纲要、全国人大审查批准后向社会公布实施的制度安排。中国特色社会主义进入新时代后，编制五年规划的程序更为完善，从“十三五”规划开始，逐步形成了比较完善的编制方法和程序，提升了规划的科学性和民主性，体现出从“政府主导”向“多元共治”、从“静态规划”向“动态治理”、从“指标管控”向“价值引领”的深刻转型。在规划编制方面，习近平特别强调要加强其民主性：“五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和

社会各界以各种方式建言献策。”^①

随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，五年计划（规划）中经济社会发展的主要指标逐步向预期性和引导性为主转变。从2006年“十一五”开始，五年“计划”改称五年“规划”。一字之变，体现了社会主义市场经济条件下中长期规划的功能定位更加注重宏观性、战略性和指导性。正如党的二十届三中全会指出的那样：“健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制，发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用。健全专家参与公共决策制度。”^②

除了上述三个特点外，五年计划（规划）作为中国式现代化的纲领性文献和重要践行方法，与其他国家的中长期规划相比，还承载如下不可替代的历史作用，即：它从制度层面巩固了中国共产党的领导核心地位，并由此释放出集中力量办大事的磅礴力量，彰显了社会主义制度的优越性。第一，它是中国共产党领导经济和社会建设的有力抓手，是中国共产党治国理政的重要方式；第二，它体现了“集中力量办大事”和“全国一盘棋”的社会主义优越性；第三，它体现了以人民为中心，统筹当前与长远、局部与全局利益的制度优势；第四，它提升了党治国理政和国家治理能力的现代化。

三、五年计划（规划）阶梯式递进的历史经验

2026年1月20日，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上的讲话中指出，在制定实施五年规划的长期实践中，我们党创造积累了丰富经验，包括坚持党中央集中统一领导，坚持从实际出发，坚持全国一盘棋，坚持发扬民主、集思广益，坚持规划法定原则等。^③ 这都需要我们认真学习领会和深入挖掘其中的丰富内涵。回顾和总结新中国编制和实施中长期规划和专项规划的历史和经验，对于统筹好国内国际两个大局，处理好政府和市场关系、发展与安全关系，积累与消费关系、民主与集中关系，以及所有制结构中的两个“毫不动摇”、分配体制机制中的“共同富裕”等，至少可以提供以下几点历史经验。

（一）坚持党的全面领导和统一谋划。这是推动经济社会发展的根本保证。党的领导是全面的、系统的、整体的，必须全面、系统、整体加以落实。规划从组织起草、内容制定到具体实施，都是在党的领导下进行的。新征程上，我们要坚定维护党中央权威和集中统一领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿规划编制实施的各方面全过程。

（二）坚持人民利益至上，一切发展都是为了人民。这是推动经济社会发展的根本立场。中国共产党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。“只有坚持以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，才会有正确的发展观、现代化观”^④。加快经济发展，实现国家富强、人民幸福，是始终贯穿14个五年计划（规划）和专项规划的根本目的。即使在改革开放前实行高积累政策时期，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人仍然十分注意处理积累与消费的关系，即“大仁政”与“小仁政”的关系。改革开放以来，更是将调动各种积极因素，加快经济发展、迅速提高人民生活水平作为头等大事。特别是新时代以来，以习近平同志为核心的党中央明确提

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 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，人民出版社，2024年，第18页。

③ 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话》，《人民日报》2026年1月21日。

④ 《坚持以人民为中心的发展思想——前进道路上必须牢牢把握的重大原则》，《人民日报》2022年10月28日。

出以人民为中心，在消除整体性贫困和共同富裕方面取得重大进展。因此，编制和实施中长期规划和专项规划，要坚持以人民为中心的发展思想，从人民整体利益、根本利益、长远利益出发谋划和制定政策，做到规划为了人民、规划编制和实施依靠人民、规划实施成果由人民共享。

（三）坚持解放和发展生产力是第一要务。这是推动经济社会发展的本质要求，也是科学社会主义最终取代资本主义的根本原因。当前和今后一个时期，世界百年未有之大变局会加速演变，新一轮科技革命方兴未艾，新质生产力发展突飞猛进，这些都会大大增加未来经济社会发展的复杂性和不确定性，中国必须以建设社会主义现代化强国目标的确定性应对未来国际形势和科技发展的不确定性，与时俱进，守正奠定发展根基，创新注入变革动能。守正和创新如一体之两翼、驱动之双轮，互促共进、相辅相成，共同解放和发展生产力，使中国不仅是制造业大国，还成为制造业强国。编制实施中长期规划，既要培元固本，推动规划与已有政策举措相衔接，保持工作连续性；又要勇于探索，实现规划与未来发展目标相贯通，推动规划取得更大突破、展现更大作为。

（四）坚持全国一盘棋，分轻重缓急统筹协调各个方面。中国过去是一个人口多、底子薄、地域广的发展中大国，区域之间、城乡之间、产业之间都发展不平衡，今天虽然综合国力极大增强，实现了工业化和消除了整体性贫困，这种不平衡大大缓解，但是人民群众日益增长的美好生活需要和发展不平衡、不充分的矛盾依然存在，资源、环境对发展的约束依然存在，国民经济正处在一个由高速度向高质量发展转变的爬坡阶段。同时，中国与西方发达国家的经济发展水平差距依然存在，人均收入差距还很大，外部环境的不确定性也正在加剧。因此，在编制和实施五年规划和中长期专项规划过程中，必须统筹好国内国际两个大局，处理好政府与市场关系、发展与安全关系、市场马太效应与共同富裕的关系、区域之间关系、城乡之间关系，这就要求必须做到统筹兼顾，察大势、谋全局、看长远，兼顾各个方面的利益和诉求，兼顾历史的阶段性与连续性的统一，统筹处理好改革、发展、安全、稳定四者的关系。

（五）坚持和不断完善规划法定原则，科学决策、民主决策、依法决策，特别是强化落实能力。如果规划不能有效落实和真正实现，再好的规划也会成为空谈。2013年11月，习近平在党的十八届三中全会上强调“一分部署，九分落实。改革蓝图有了，现在的关键是把蓝图一步步变为现实”^①。2014年12月9日习近平对全国党委秘书长会议作出重要批示：“崇尚实干、狠抓落实是我反复强调的。如果不沉下心来抓落实，再好的目标，再好的蓝图，也只是镜中花、水中月。”^②2020年10月29日，习近平在党的十九届五中全会第二次全体会议上又强调：“要坚持和完善规划有效实施的机制，完善规划实施中的动态监测、中期评估、总结评估机制，提高规划执行力和落实力。”^③中国的社会主义市场经济体制还很不完善，生产力和生产关系都处于急剧的发展变化中，上层建筑也在不断适应和调适。经济体制机制在创新驱动下，变是常态。但是，市场经济是法治经济，合理、稳定的预期、有法可依的规制是经济平稳发展、市场主体经营信心的基本保障，也是推动经济社会发展的重要保障。编制实施五年计划（规划），要突出制度建设这条主线，坚持破立并举、先立后破，有力有序解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新问题，健全国家经济社会发展规划制度体系。要认真总结规划编制和实施的实践经验，及时把比较成熟、普遍适用的经验提炼上升为制度，用以巩固规划工作的成效。

① 《习近平在山东考察时强调 认真贯彻党的十八届三中全会精神 汇聚起全面深化改革的强大正能量》，《人民日报》2013年11月29日。

② 《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，中央文献出版社，2015年，第157页。

③ 习近平：《新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局》，《求是》2022年第17期。

中国是一个地域辽阔、人口众多的社会主义大国，是区域之间、城乡之间、产业之间发展都不平衡的发展中国家，在鼓励因地制宜、实事求是制定地方和行业发展规划的同时，也必须强调中央的核心地位和决策的权威性，统一思想和行动，步调一致。反对“地方主义”“分散主义”和“本位主义”，令行禁止，在中央统一部署下，依据国家五年规划来编制和实施本地区、本部门的规划。

中国共产党成立100多年来，经受了各种困难和风险考验，带领人民迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。究其原因，是我们党历来重视战略规划工作并予以坚定实施。习近平曾有针对性地指出：“各地区编制本地区发展规划，要结合实际，实事求是，留有余地，不能搞层层加码。要把抓落实摆在突出位置，制定具体方案，明确责任分工，防止任务落空，坚决克服‘规划规划、墙上挂挂’，‘规划是一套、做起来是另一套’的现象。”^① 习近平多次强调狠抓落实的重要性，显示出认真落实规划是中国编制和实施规划的重要历史经验，也是规划不断阶梯式发展的重要原则。

[责任编辑 王赞鹏]

Stepped Progression of Five-Year Plans: History, Characteristics, and Experience

Wu Li

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences;

School of Marxism, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

[**Key words**] the Party's leadership; five-year plans; stepped progression; socialist modernization; historical experience

[**Abstract**] The history of formulating and implementing five-year plans since the founding of the People's Republic of China is a history of significant achievements and transformative changes in China's economic and social development, as well as a history of innovation in the pathway, theory, system, and culture of Chinese modernization. The formulation and implementation of five-year plans represent important experience in the governance of the country by the Communist Party of China (CPC) and serve as a significant political advantage of the socialist system with Chinese characteristics. This approach enhances the Party's leadership, mobilizes resources for major undertakings, allows for forward-looking strategic planning, and maintains the continuity of initiatives. By reviewing the stepped progression of the 14 Five-Year Plans formulated and implemented since the founding of New China, and elucidating their essence, characteristics, and historical role, we have gained valuable historical experience in the following respects. First, it is crucial to adhere to the centralized, unified leadership of the CPC Central Committee. Second, it is essential to adhere to a people-centered approach and properly balance accumulation and consumption. Third, the liberation and development of the productive forces remain the top priority for China. Fourth, it is necessary to ensure the whole country works together, prioritizing tasks based on their urgency and importance. Fifth, we must consistently enhance the scientific rigor of these plans and strengthen the capacity for their implementation.

^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。