

# 我国“五年规划”的演进、特征与历史贡献

◇王维平 巩娟娟

**摘要:**编制和实施国民经济和社会发展规划,是社会主义制度优越性的鲜明体现,是谋划社会主义中长期事业发展战略的重要手段,是我国70多年来社会主义事业发展的传统有效制度。回溯新中国成立以来我国对国民经济和社会发展的战略性部署和宏观性安排的十四个“五年规划”,其本身在实践演进中历时性地形成了初创探索期、创新调整期、快速发展期和全面推进期四个发展时期,在继承创新中蕴含了以“变”与“不变”为主线的基本特征,在与时俱进发展中创造了我国的发展奇迹。梳理国民经济和社会发展规划的实践演进,探寻基本特征,明晰历史性贡献,对理解新时代“五年规划”更深层次、更高水平的发展脉络,推动第二个百年奋斗目标的实现具有重大意义。

**关键词:**“五年规划”;演进;特征;历史贡献

**中图分类号:**F123 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-2338(2021)05-0077-12

DOI:10.14154/j.cnki.qss.2021.05.010

“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”<sup>[1]</sup>,是凸显“中国之治”智慧力量的集中性体现,是透析国民经济又好又快发展的重要密码,是引领我国现代化进程的建制性力量。“五年规划”是把党的思想和主张转化为国家意志并付诸实践,以实现阶段性目标和发展蓝图的一种重要途径,是体现国家战略意图、反映发展方向和远景趋势的一种中长期规划,对我国重大项目的落地安排、生产力的合理布局、国民经济重要比例和关系的设定与调整以及其他领域的统筹部署具有重要战略意义。早

在一百多年前马克思就曾预言,社会主义必须在公有制基础上有计划的发展,并明确指出:“生产资料的全国性的集中将成为由自由平等的生产者的各联合体所构成的社会的全国性的基础,这些生产者将按照共同的合理的计划进行社会劳动。”<sup>[2]</sup>通过这种有计划的组织控制生产使劳动力、生产资料等资源得到合理有效利用,从而达到“制止资本主义生产下不可避免的经常的无政府状态和周期的痉挛现象”<sup>[3]</sup>,同时,也避免产生生产力浪费和严重破坏的现象,为推动社会主义经济进入快速的可持续发展轨道创造了条件。

**基金项目:**国家社科基金后期资助项目“新时代社会主义基本经济制度新内涵研究”(20FKSB015)。

**作者简介:**王维平,兰州大学马克思主义学院二级教授,博士生导师;巩娟娟,兰州大学马克思主义学院博士研究生,青海师范大学马克思主义学院讲师。

新中国成立以后，在中国共产党的坚强领导和马克思主义的计划经济思想的指导下，我国“五年规划”在探索中曲折发展，在创新中全面推进，尤其是在改革开放进程中，在社会主义市场经济体制下，我们党认识到，传统计划经济体制固然有许多弊端，但社会主义经济计划必须要有，所以，几十年来坚持把制定“五年规划”作为制度，并贯穿实施于经济社会发展实践的全过程之中，使我国取得了世所罕见的瞩目成就。

## 一、我国“五年规划”的演进

自中华人民共和国成立至2021年全国“两会”批准通过《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》，其间除1949—1952年和1963—1965年对国民经济进行恢复和调整外，共编制了十四个“五年规划”。新中国成立七十多年来，“五年规划”从名称层面发生过两次嬗变，即从单一的“国民经济”计划转变为综合的“国民经济和社会发展”规划；从“计划”转变为“规划”。字面表象的变化映射出我国“五年规划”螺旋式上升的曲折发展历程，也表现出中国共产党人对社会主义建设规律认识的不断深化。根据不同历史阶段发展思想的演进以及“五年规划”的发展思路、体制环境和任务目标的阶段性变化和根本性转化，将新中国成立以来“五年规划”的实践演进分为四个时期，即初创探索期、创新调整期、快速发展期以及全面推进期。

### （一）初创探索期：计划经济体制时期（“一五”计划—“五五”计划）

新中国成立伊始，中国共产党历经三年时间完成了国民经济恢复工作，使社会主义经济成分在国民经济比重中逐渐增大并占据较大优势，人民民主政权得到极大巩固，为我国制定第一个国民经济计划奠定了良好政治经济基础。从1951年春中央财经委员会初步开始编制第一个国民经济五年计划，到1980年“五五”计划实施完成，我国在计划经济体制时期共编制和实施了五个“五年计划”，但除“一五”计划较完整外，“二五”计划—“五五”计划均属于草案、建议、汇报提

纲或初步设想，未形成正式完整的计划。

第一阶段：“一五”计划时期。新中国成立后，从宏观维度出发制定合乎国情、规模庞大、内容丰富的中长期经济发展计划对国民经济进行有计划的管理是中国共产党巩固国家政权、实现新民主主义向社会主义过渡的必要举措。在对国家总体经济状况掌握不够、制定经济计划经验欠缺的情况下，中国共产党在摸索中前进，借鉴世界上第一个社会主义国家苏联的计划经济成功经验成为当时的最优选择。“一五”计划编制工作从1951年开始，在边制定、边建设、边修改补充的情况下几易其稿，在执行两年半之后的1955年才编制完成并审议通过。在毛泽东“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强”<sup>[4]</sup>的发展思想指导下，“一五”计划依据1952年党在过渡时期的总路线和总任务确定了“一化”和“三改”两方面的主要任务，并“集中主要力量进行以苏联帮助我国设计的156个建设单位为中心的、由限额以上的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”<sup>[5]</sup>，形成了以重工业为主的发展模式。

第二阶段：“二五”计划—“五五”计划时期。“二五”到“五五”国民经济计划是在典型的单一公有制和行政计划的基础上编制实施的。“一五”计划提前并超额完成后，人民群众的生产建设积极性和创造性被极大地激发出来，但也从上到下滋长了骄傲自满、急于求成的情绪，导致片面重视主观能动性而忽视客观经济发展规律和社会主义建设规律，使得本来以重工业建设为中心、继续推进社会主义改造为主要内容的“二五”计划在“左”倾思想影响下被“以粮为纲”“以钢为纲”等“赶超战略”所取代，成为严重脱离实际的五年计划。后在“八字方针”的指导下，“二五”计划才渐入正轨、初显成效。随着我国周边环境日趋复杂、“文化大革命”冲击不断加深，“三五”和“四五”计划由于对战争形势估计过于严峻，使“一切以战备的观点来衡量”<sup>[6]</sup>成为此阶段的指导思想，原设定的“两个拳头”即农业与国防工业和“一个屁股”即基础工业同时发展的任务转向以“三线建设”为

主,把国防建设置于突出地位,急躁冒进的高指标、高速度和高积累,造成我国国民经济比例严重失调。“五五”计划受“文化大革命”的影响未形成独立的文本,与“六五”计划一起包含在《1976年至1985年发展国民经济十年规划纲要》中。“五五”计划确定了到1980年建成独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,在20世纪末实现“四个现代化”的目标,但中期由于新的跃进思想影响致使部分指标被不断修改扩大。随着十一届三中全会后经济形势的逐渐好转,“大干快上、超越国力的高指标”<sup>[7]</sup>经“调整、改革、整顿、提高”后被降速、压缩规模所取代,国民经济五年计划重新步入正轨。

## (二) 创新调整期: 经济转轨时期 (“六五”计划—“十五”计划)

匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈在提出经济转轨理论时曾指出,社会主义体制“最终发生真正的革命性变革之后,经典社会主义体制将一去而不复返,社会也将从此迈向资本主义的市场经济”<sup>[8]15</sup>。但中国的计划经济体制并没有朝雅诺什·科尔奈所预测的完全“去计划化”方向发展,而是在新的环境下展现出全新的适应能力,在“自我改革”和创新调适中不断发展。以党的十一届三中全会为标志,自“六五”计划开始,在重新确立的解放思想、实事求是思想路线的指引下,经济体制逐渐开始转型,“五年计划”在计划和市场的“双重调节”下重新焕发生机活力,我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期。

第一阶段:“六五”计划—“八五”计划时期。“六五”计划是改革开放后编制的第一个“五年计划”,是继“一五”计划之后第一个较为完备的科学的符合我国经济社会发展的计划,亦是“国民经济”向“国民经济和社会发展”转变的首个五年计划。“六五”计划从问题着手,从国情国力出发,在彻底肃清“左”的思想影响的情况下,总结和汲取正反两方面的历史经验,回归实事求是的思想路线,重新根据调整过渡的新要求“对症下药”、科学规划,确定了积极贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针,在处理好阻碍经济发展的遗留问题中实现国民经济根本好转

的主要任务。在新旧体制转轨并存、国民经济整顿治理的条件下,“七五”“八五”计划从“三步走”战略出发,立足于“建设具有中国特色的社会主义的总要求和对内搞活经济、对外实行开放的总方针”<sup>[9]</sup>,确立了在调整中保持经济总量的基本平衡和为经济体制“转轨”奠定坚实基础的主要任务,为顺利完成第二步战略目标创造了良好环境。邓小平南方谈话后,着眼于改革大浪潮的发展良机,“八五”计划在实施一年后进行了局部调整和修改,在原计划的基础上提高经济增长速度,增强第三产业活力,加大科技发展和地区协调发展力度,更充分地发挥市场在资源配置中的基础性作用。

第二阶段:“九五”计划—“十五”计划时期。一是作为首次在市场经济体制下编制实施的由第二步向第三步战略目标全面进发的两个跨世纪“五年计划”,面对经济全球化形势下世界范围内科技革命迅猛发展对产品更新换代和优化升级的要求,面对国内日常商品短缺的面貌已基本解决,而有效需求和个性需求不足导致需求“过热”的态势,“九五”和“十五”计划减少具体性的实物指标,增加反映结构变化的对应预期指标,明确了具有战略意义的“两个根本性转变”,即“一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。二是经济增长方式从粗放型向集约型转变”<sup>[5]609</sup>,以及“以经济结构的战略性调整为主线”<sup>[5]667</sup>的发展布局,明确要求逐渐发挥市场在资源配置中的基础性作用,抓住国企改革这个中心环节,充分发挥科技在经济发展提质增效增速中的强大作用,大力推动高新技术产业发展,促进经济和社会发展相协调,推进国民经济可持续发展。

## (三) 快速发展期: 市场经济体制时期 (“十一五”规划—“十二五”规划)

进入新世纪,经济全球化给我国经济发展带来新的机遇和挑战,尤其是在金融危机席卷全球的影响下,世界经济增速和需求结构均发生深刻变革和显著变化,国内虽发展和结构转型速度加快,但结构性矛盾暴露出的发展不平衡、不协调和不可持续等仍是制约我国经济发展的突出问题。面对不断变化的世情国情和我国发展的阶

段性特征,以2006年3月第十届全国人大批准通过的《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》为标志,中国共产党的执政理念和发展思想发生了巨大变化,我国国民经济和社会发展实现了从“计划”向“规划”的历史性转变。

以科学发展观为指导思想统领社会经济发展全局的基本框架和行动纲领,“十一五”和“十二五”两个规划抓住承前启后的战略机遇期,加强顶层设计与总体谋划,明确提出坚持“一个主题”即科学发展,“一条主线”即加快转变经济发展方式的发展思路,并将“五个坚持”,即坚持经济结构的战略性调整、坚持推进创新驱动、坚持建设资源集约型和环境友好型社会、坚持不断改革开放以及坚持保障和改善民生分别作为加快推进经济发展方式转变的主攻方向、重要支撑、重要着力点、强大动力和根本旨归。与“十一五”规划相比,“十二五”规划减少了预期性指标,增加了民生和环保领域的约束性指标,并明确了通过推行“四分开”即政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介分开的行政体制改革,加快政府职能转变,破解制约经济发展方式转变的体制机制深层壁垒,完善社会主义市场经济体制,开创科学发展的全新局面。

#### (四) 全面推进期:中国特色社会主义进入新时代(“十三五”规划及“十四五”规划)

中国特色社会主义进入新时代,国际环境日趋复杂多变,在世界经济增长乏力,贸易保护主义有所强化,地区博弈愈加激烈等错综复杂的形势下,国际环境处于总体和平发展中夹杂着逐渐增多的不稳定和不确定因素,党中央在准确把握我国经济基本面长期向好的形势下,正确认识经济“三期叠加”关键期,瞄准经济社会发展中的新旧问题和突出短板,作出了“十三五”时期我国经济发展进入“新常态”的科学判断。“十三五”规划是我国进入新时代后,以习近平同志为核心的党中央领导编制的首个“五年规划”,亦是实现第一个百年目标的收官规划,通过“树立全新的CORE规划理念,突出规划的连续性、开放性、制度性、开拓性”<sup>[10]</sup>,确保“一张蓝图绘到底”。规划明确指出我国当前和未来一段时间的发展任

务和发展态势,即我国已进入全面建成小康社会的决胜阶段,要充分认识经济发展进入新常态这一长期趋势性变化,抓好调结构和转方式的“最后窗口期”;创造性地提出“一个统筹”和“两个坚持”的发展重点,即统筹“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,坚持贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念,坚持以供给侧结构性改革为主线;突出强调“三大战略”,即创新驱动、人才优先发展和制造强国战略;致力于“两个近远景目标”,即紧紧扭住民生领域短板,确保第一个百年目标如期实现,为第二个百年目标和“中国梦”的实现奠定雄厚基础。

“十四五”时期面对我国发展环境复杂深刻的新变化新挑战,尤其是“百年未有之大变局”和新冠肺炎疫情的全球流行与新一轮工业革命的加快发展交叉缠绕、相互影响,给国际环境带来的不稳定不确定因素增多,加之我国社会主要矛盾变化提出的新要求,以习近平同志为核心的党中央准确识变,审时度势地提出了“十四五”规划的主要任务和远景目标,与“十三五”规划相比,更加突出强调三个“新”,即新发展阶段、新发展理念、新发展格局,这对于确保我国国民经济稳健前行,为全面推进社会主义现代化国家建设开好局、起好步具有极其重要的引领作用。

## 二、我国“五年规划”的特征

“五年规划”的发展是一个动态演进的历时性连续性过程,跨越了多个不同历史时期和发展阶段,每一个规划都镌刻着具有体现时代特点和阶段性特征的特有印迹,尤以改革开放前后的对比较为显著,而体现其共性的基本特征则是在与时俱进的编制实施中特别是经改革开放后的创新发展逐渐稳固并成熟定型的,成为国民经济和社会发展规划科学制定和顺利实施的独有属性和显著优势。

### (一) 规划程序由内部决策转向坚持党的领导和

#### 社会参与相统一

在社会主义中国,坚持党的领导和社会参与相统一是科学规范编制和顺利实施国民经济和社

会发展规划的重要保障。“五年规划”作为明晰共同奋斗方向、凝聚民族精神，把社会共识转换为国家意志的一种特有表达运行形式，其程序是在做好前期调研和全面研究的基础上，经党中央提出建议后，再起草编制审议。纵观我国已制定的十四个“五年规划”，经历了由内部决策到社会各界代表人士参与献策再到坚持党的领导和广泛参与相统一的转变过程，体现了我国国民经济和社会发展规划编制程序的逐步规范和渐进民主。“一五”计划作为中国共产党指导下编制的首个全国性大规模的国民经济计划，是在毛泽东、周恩来等主要国家领导人的亲自参与和苏联的协助下进行的，由中央财经委员会及后来的国家计划委员会起草，经党中央集体决定和全国人大审议后通过，计划的编制及决策程序集中体现了仅限于党和政府内部的“集思广益”。而此后的“二五”计划—“四五”计划的制定，由于多种原因，属于“一言堂”决策<sup>[11]</sup>，导致编制程序受损，主观发展观与客观实际相背离，给我们留下了深刻的教训。

中国共产党是勇于自我纠错、自我革命的政党。改革开放后，经过拨乱反正，我国的各项事业迅速发展，新的“五年计划”走向正轨。以邓小平同志为核心的领导集体在反思国家重大决策的制定时指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”<sup>[12]333</sup>故使关系国计民生的重大决策程序规范化、制度化是推进国民经济行稳致远的必由之路。由此，经“六五”计划过渡，以“七五”计划为转折点，我国的计划编制在以往成功经验的基础上，进入制度重建和民主决策的开放式时期，编制工作开始成立专门咨询委员会向专业学者和社会精英征求意见，高度重视咨询决策程序。“十五”计划以来，我国不断健全规划编制制度的运行机制，规划编制工作在党的集中统一领导下逐渐进入“屈群策、集众思、广纳言、合意决、告四方”<sup>[13]180</sup>的法制化运行轨道，至此我国国民经济和社会发展规划编制的步骤程序和主体构架基本完善。经党中央总揽全局、协调各方，通过采取多种方式的建言献策使社会参与度更加扩大，程序更加民主透明，不仅起到了聚民智、集民意、汇民力和凝共

识的作用，同时确保了“五年规划”在宏观层面上以一以贯之的连续性、科学性和与时俱进，亦使规划在实施过程中能最大程度调动广大人民群众干事创业的积极性和创造性，朝着同一目标奋进。

## （二）规划方法由相对封闭转向坚持实事求是和高瞻远瞩相统筹

随着中国特色社会主义的发展，中国共产党深刻认识到，坚持实事求是和高瞻远瞩相统筹是科学规范编制和顺利实施国民经济和社会发展规划的前提条件。“五年规划”是我国宏观经济管理的重要手段，亦是推进国家治理体系和治理能力现代化的一种重要方式。“五年规划”的科学编制，既要在尊重经济社会发展规律的基础上，科学研判国情国力和经济社会发展关键问题，又要着眼宏观与长远，瞄准经济发展大势，做好战略统筹和顶层设计，在探索创新中使规划具有现实指向性和科学预测性。

社会主义建设时期，从思想层面来讲，除“一五”计划外，其他四个“五年计划”基本是在受当时各种因素影响的、相对封闭的、主观意志较强的情形下制定的，经验积累不足，计划盘子太大、指标过高、步子太急，实施效果不理想。从时间层面来讲，除“五五”计划和“六五”计划正式形成《1976年至1985年发展国民经济十年规划纲要》之外，其余均为短时间的不完善的“五年计划”，对国民经济发展的规划和指导性不强。党的十一届三中全会后，在遵循客观经济规律的前提下，我国将实事求是重新纳入编制方法之中并与高瞻远瞩相统筹。“八五”计划与“十年规划”相结合，“九五”计划与2010年远景目标相衔接形成了《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。党的十八大以来，按照习近平总书记“一张蓝图绘到底”的宽广思路，“十四五”规划与2035年远景目标一以贯之形成《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》，既明确了我国未来15年经济社会发展的战略方向和重大关切，又为战略目标的顺利完成提供了阶段性任务和行动方案，突出了经济社会发展的政策性安排和战略性布局。故坚持实事求是与高瞻远瞩相统筹，不仅能从顶层设计和

宏观要求出发合理安排、统筹谋划国民经济和社会发展的时间表和路线图,使规划在具体内容方面体现目标导向和发展趋势,亦更有利于从全局出发分解关系国计民生的重大任务,提出阶段性目标,实现经济发展的连续性和内在统一性。

### (三) 规划手段由政府直接调控转向坚持有为政府和有效市场相结合

坚持有为政府和有效市场相结合是科学规范编制和顺利实施国民经济和社会发展规划的必然要求。以“六五”计划为分水岭,在对社会主义调节手段不断深化认识的过程中,我国的“五年规划”在与时俱进中逐渐实现了由传统计划经济体制下由政府直接管理调控的“指令性”计划到社会主义市场经济体制下政府与市场相结合的间接“指导性”规划的根本性转变,计划作为宏观调控的一种重要手段也在转型中重新焕发活力,计划和市场由相互排斥转向相互结合、相互补充。“一五”到“五五”时期,在百废待兴的特殊历史条件下,以最大限度实行最高程度的集中计划和管理,使计划在配置资源中的作用发挥到最大,是当时巩固和发展国民经济的现实要求,也取得了恢复国民经济和建设社会主义工业体系的历史性成就,初步显示了社会主义制度的优越性。但后期因计划规模扩大,使计划体制开始出现“一收就死、一死就放、一放就乱、一乱就收”<sup>[8]17</sup>的失灵现象。改革开放以后,在总结以往经验教训的基础上,在市场导向的改革中,以经济体制的“转轨”为标志,指令性计划的范围和比重逐渐缩小,主要集中在宏观领域,对经济领域由直接调控转为引导和调节,计划更加突出“宏观性、指导性、战略性、政策性和预测性”<sup>[13]63</sup>,实物量和硬性指标逐渐减少,指导性和预测性指标不断强化。“十一五”规划提出“发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用”<sup>[14]</sup>,在市场作用不断增强的同时,再次突出了计划的间接调控和诱导作用的不可或缺性。“十三五”规划期间明确指出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。这一具有总体指导性的论述,更加明确了政府与市场的分工安排和互补作用,把对市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”的关系的认识提升到一个

全新高度,反映了我国在国民经济和社会发展规划实践中对政府和市场关系的理解与定位也在不断更新和拓宽,对准确认识我国经济体制转型的内在逻辑,科学发挥政府和市场在规划编制及实施中的作用具有极其重要的意义。

### (四) 规划内容由经济为主转向坚持经济发展与人的发展相协调

坚持经济发展与人的发展相协调是科学规范编制和顺利实施国民经济和社会发展规划的核心命题,推动经济快速发展与人的全面发展同频共振并“以人民为中心”的发展理念为价值旨归是经济发展的终极目的。纵观我国已编制的十四个“五年规划”,规划理念总体上经历了从“以物为本”“以GDP为本”的片面发展观到“以人为本”的科学发展观,再到“以人民为中心”的全新发展观的演进过程,规划内容也实现了从注重经济增长到经济和社会协调发展再到关注人的全面发展的转变。“一五”到“五五”期间,由于处于建国初期“千疮百孔”的恢复期,此阶段的计划内容主要从发展国民经济角度出发,以物质财富增长为中心。从“六五”计划开始,规划理念更加趋于全面,随着我国市场供求态势由短缺经济形态向买方市场形态转变,人的发展需要逐渐开始受到重视。

“十一五”规划明确提出坚持“以人为本、科学发展”的思想,把对人的发展的重视程度提高到一定层面。在“十三五”“十四五”规划中,习近平总书记提出了“以人民为中心”的发展思想和“新发展理念”,强调经济和社会各领域的高质量发展,把对“人的发展”的重视程度提升到治国理政的最高境界,体现了我国国民经济和社会发展规划在长期制定和实施过程中的对比检视和经验总结,蕴含了对经济增长和幸福指数提升不成正比的发展悖论的深入思考,反映了中国共产党对治国理政的本质和规律的深刻把握。我们党在长期实践中逐渐认识到人民生活水平的提高和生活品质的提升才是社会进步的最终标尺,更是推动经济全面转型升级进而实现经济优质发展的恒久动力。故只有牢牢坚持“以人民为中心”的发展思想,把人民对美好生活的向往作为经济社会发展的出发点和落脚点,才能从根本上消除

不可持续的发展模式和路径依赖, 调动推进经济社会发展的积极性和创造性的全部力量。

### 三、我国“五年规划”的历史贡献

发挥国民经济和社会发展规划的战略引领和目标导向作用是推动我国经济社会又好又快前进的内在规定和基本做法。通过将国家的重大战略任务和宏伟蓝图进行阶段性和步骤式的分解, 在瞄准人民对美好生活的梯度式需要的同时, 使远期目标既有可见性与可操作性, 又有目标指向性和可期待性, 经过一个个规划量的连续加总和质的深化提升, 十四个“五年规划”在不断地“夯基垒台”中使我国实现了从“站起来”到“富起来”再到“强起来”的历史性飞跃, 经济社会发展取得了史无前例的伟大成就, 创造了人类社会发展史上罕见的经济奇迹。由此从某种意义上讲, 我国伟大成就和奇迹的实现历程, 就是“五年规划”从“国民经济计划”到“国民经济和社会发展规划”再到“国民经济和社会发展规划”的演进发展史, 这一过程生动诠释了我国推进社会主义现代化建设, 实现中华民族伟大复兴的践行路径和远景目标的演绎逻辑。国民经济和社会发展规划涉及领域和指标众多, 本文仅从宏观层面选取了具有代表性的四个维度的发展变化来映射和透视我国国民经济和社会发展规划的辉煌历程。

#### (一) 从“积贫积弱”到“繁荣富强”, 经济实力显著增强

我国国民经济和社会发展规划可分为改革开放前后两个不可分割的时期, 而改革开放前的成就以“一五”计划最为显著。“一五”计划在“边建、边改、边学”中较好地实现了预期任务, “完成率高, 达到 84.4%, 大部分指标都超额完成, 完成百分数均值达到 136%”<sup>[15]</sup>, 虽由于经验不足和对经济认识不够全面存在计划失调和冒进举措, 但“‘一五’期间工业生产所取得的成就, 远远超过了旧中国一百年间的成就”<sup>[13][82]</sup>。在以重工业建设为中心的指导方针下, “1957 年工业总产值达到 783.9 亿元, 比 1952 年增长 128.3%, 年均增长 18%”, 高于原计划 3.3 个百分点”<sup>[16][21]</sup>, 重工业产品 (钢铁、煤炭、电力、石油等) 产量

大幅增长, 新工业部门大量涌现, 机器制造业发展迅速, 工业生产能力有了较大提升, 构筑起了我国现代化工业建设的基本框架。国内生产总值由 1952 年的 679 亿元增长到 1957 年的 1070 亿元左右, 年均增长 9.2%。生产和建设通过有计划按比例大规模高速度的发展, 实现了我国由传统小农国家向快速发展工业化的转变, 初步为建立独立完整的工业体系和国民经济体系奠定了坚实基础。这一时期成为改革开放前经济增长速度最快、经济效益最好的首个建设黄金期。“二五”计划—“五五”计划时期, 经济发展虽跌宕起伏, 效益低下, 计划指标未能较好地实施, 但经计划指标和政策的多次调整以及人民的共同努力, 我国的工业布局得到改善, 国防建设得到一定程度的加强, 国内生产总值实现了从 1958 年的 1307 亿元到 1980 年的 4587 亿元的不增长。

“六五”计划—“十五”计划期间, 在实事求是思想路线的指导下我国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期, 这五个“五年计划”随着经济体制转轨的不断推进, 使我国经济社会发展取得了世所罕见的瞩目成就。“主要工农业产品产量位居世界前列, 商品短缺状况基本结束”<sup>[17]</sup>, 人均国民生产总值翻两番的社会主义现代化建设第二步发展任务超额完成, 1978—2005 年, 国内生产总值由 3678.7 亿元增加到 18.73 万亿元, 首次突破 10000 亿美元, 年均增速为 9.5%, 绝对值和增速均高于改革开放前。进入 21 世纪, “十一五”和“十二五”规划在新的理念和发展思想的指导下, 充分发挥市场在资源配置中的基础性作用, 不断推动经济结构的战略性调整, 使经济朝着可持续发展的方向前进, 经济实力在追求效益和质量的协调发展中稳步增强。“十一五”至“十二五”时期, 我国国内生产总值由 2006 年的 21.94 万亿元增加到 2015 年的 68.88 万亿元, 年均增长 7.8%, 稳居世界第二位, 高于“十二五”规划确定的年均增长 7% 的预定目标。“十三五”时期, 我国积极主动适应经济新常态, 用新发展理念引领经济高质量发展, 2016—2019 年国内生产总值年均增长 6.7%, 人均国内生产总值超过 1 万美元。2020 年在新冠疫情突袭和世界经济衰退的冲击下, 我国经济仍领跑于世界主要经

济体，国内生产总值实现了2.3%的正增长，国内生产总值实现了从2015年的不到70万亿元到

2020年100万亿元的突破，在世界经济中占比超过16%，经济实力显著增强。

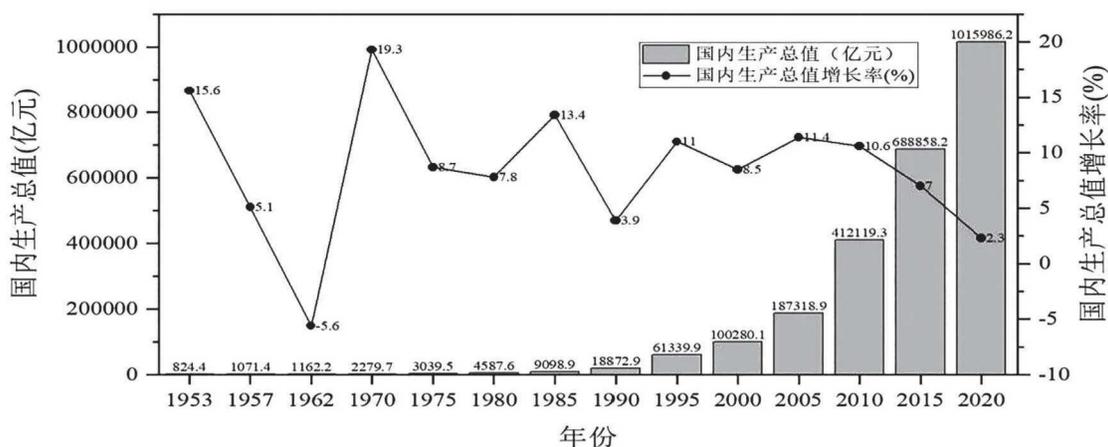


图1 “一五”至“十三五”时期我国国内生产总值及增长率

注：作者根据国家统计局数据整理制作

## (二) 从“普遍贫困”到“全面建成小康”，人民生活水平大幅跃升

不断提高人民生活水平和质量，增进民生福祉，满足人民对美好生活的向往是中国共产党的初心使命和价值旨归。随着国民经济和社会发展规划的循序推进，人民生活水平实现了从物质满足到生活品质和精神充盈的质的提升。“一五”时期，1957年农业的总产值已达604亿元，比1952年增长25%，粮食总产量达3900亿斤，农民收入增加20%左右，居民平均消费水平由1952年的76元提高到1957年的102元，“其中职工平均消费水平由148元提高到205元，提高38.5%，农民由62元提高到79元，提高27.4%”<sup>[13]83</sup>，人民生活得到一定程度的改善。“四五”时期我国实现了三个突破，职工人数突破5000万人，工资总额突破300亿元，粮食销量突破400亿公斤。历经20多年的探索后，我国开始意识到经济社会协调发展的重要性，故从“六五”计划开始保障并改善民生已逐渐成为计划编制的出发点和落脚点。1978年，我国农村家庭和城镇家庭的恩格尔系数约为67.7%和57.5%，到“九五”时期均下降到50%以下，居民消费水平从1978年的184元增加到2004年的4556元，年均增长7.1%，对教育、就业、医疗等与人的成长和发展密切相关的社会事业的重视程度不断提升，人民生活从温饱不足迈进小康水平。

视程度不断提升，人民生活从温饱不足迈进小康水平。

十一五时期，“我国城镇居民人均可支配收入年均增长9.7%，农村居民人均纯收入年均增长8.9%”<sup>[16]72</sup>，“十二五”的“2011—2012年，城镇居民人均可支配收入年均实际增长9%，农村居民人均纯收入年均实际增长11%，均高于同期GDP增速，实现了城乡居民收入增长和经济发展同步的目标”<sup>[18]</sup>，2015年粮食总产量达1.24万亿斤，实现“十二连增”，公共服务和民生事业得到明显改善。“十三五”规划期间，我国粮食总产量连续几年均超过1.3万亿斤，居民恩格尔系数2019年下降到28.2%，与2015年相比下降2.4个百分点，居民人均可支配收入超过3万元，居民人均消费支出超过2万元，到2021年初我国完成了“现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决”<sup>[19]</sup>的艰巨任务，绝对贫困彻底消除，脱贫攻坚取得了史无前例的决定性胜利，人民物质生活和精神生活不断充盈丰富，获得感和幸福感与日俱增，追求目标由物质层面逐渐转为满足全面发展的更高层次的品质享受和优质体验，不断向美好生活的奋斗目标进发。

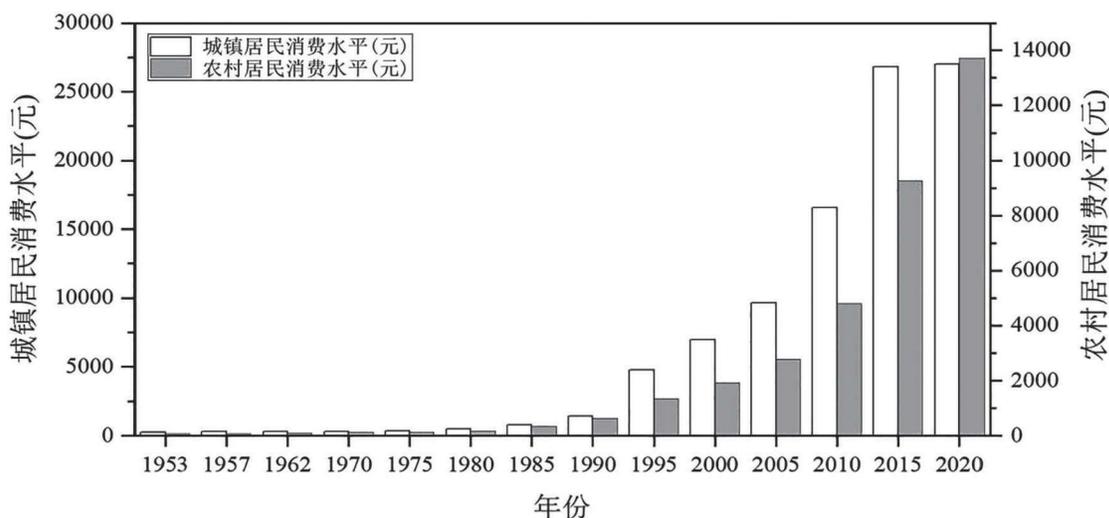


图2 “一五”至“十三五”时期我国居民人均消费水平

注：作者根据国家统计局数据整理制作

### （三）从计划经济到市场经济，经济体制发生根本性转变

实现计划经济体制向市场经济体制转变是我国经济体制的伟大创举，也是我国在实践中回应先进生产力发展要求的最优选择。“一五”时期—“五五”时期，在国内“一穷二白”、国际反华势力“围剿封锁”的复杂严峻的特定历史时空条件下，我国要在短时间内维护并巩固新生政权，独立自主地构建本国产业体系，就必须通过高度集中的计划经济体制将有限的资源最大限度地集中起来进行重点领域的建设。但高度集中的纯而又纯的计划经济严重地束缚了生产者的积极性和创造性，随着其弊端的日益凸显已然成为制约生产力快速发展的阻碍。“文化大革命”以后我国在对经济体制“何去何从”的深刻反思中作出了改革开放的伟大历史性决策，邓小平同志指出：“社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义。我们是计划经济为主，也结合市场经济，但这是社会主义的市场经济。”<sup>[12][236]</sup>由此，我国单一的计划经济体制被打破，开启了市场化的经济体制改革之路。“六五”时期经历了从“计划经济为主，市场调节为辅”到“有计划的商品经济”的改革过程，计划的范围不断缩小，经济体制改革不断深入。以“八五”时期的南方谈话为契机，社会主义市场经济体制在我国确立下来并且在国家宏观调控下开始在资源配置中起基础性作用，各类

市场主体在经济运行微观基础发生变化的情况下迅速发育发展，社会主义经济充满生机活力。从“十五”计划开始，我国进入市场经济体制的改革完善新时期，市场在资源配置中的作用更大、范围更广。“十二五”时期党的十八届三中全会明确提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”<sup>[20]</sup>，市场在资源配置中的作用实现了从“基础性”到“决定性”的转变，政府对经济的作用从“全能型”的直接调控转变为“效能型”的指导和调节。这是我国经济体制在实践探索中不断突破和创新的重大成果，既遵循了科学社会主义基本原则和客观经济发展规律，又符合人民利益，体现中国特色。

随着经济体制的根本性转变，我国的经济展方式实现了从“速度优先”到“高质量发展”的转变，经济结构实现了从“优先发展重工业”到“综合协调发展”的转变。“一五”到“五五”时期尤其是“二五”到“五五”时期，我国虽通过重工业优先发展战略和“赶超”战略带来了短时间内工业的快速发展和经济的高速增长，但盲目追求高速度、高指标，依靠大规模投资而非提高生产要素使用效率的扩大再生产来换取经济快速发展的模式，导致我国产业结构失调，资源环境破坏严重，生产技术水平和质量效益低下。改革开放后，面对我国生产力水平与资源损耗呈负相关的发展悖论，在联合国的发展规划从20世

纪60—80年代经历了由经济增长到可持续发展的演变的大背景下,我国从“六五”计划开始,经济增长方式由“以速度为中心”的旧模式向“以效益为中心”的新模式转变,尤其是“九五”计划“两个根本性转变”提出后,以资源环境为代价的“粗放型”增长方式逐渐被确保国民经济可持续发展的“内涵型为主”的发展方式所取代。同时,随着经济结构的战略性调整与科技创新能力的不断提高,牵绊我国经济发展的速度和效益、数量和质量的辩证关系得到科学认识,产业结构、企业投资结构、城乡结构等也在不断调整中得以

改善。以“十一五”规划的经济发展方式转变为标志,资源集约型和环境友好型的社会加速构建,第三产业迅速发展,2015年第三产业对经济增长的贡献率开始反超第二产业,经济进入科学发展的良性轨道。“十三五”规划在新发展理念的指导下,破除了一系列有碍高质量发展的体制机制壁垒,经济社会进入高质量发展阶段,创新驱动效果显著,产业结构持续优化升级,内生动力不断增强,科技进步对经济贡献率由2010年的50.9%增长到2020年的60%左右,国民经济持续健康稳定发展。

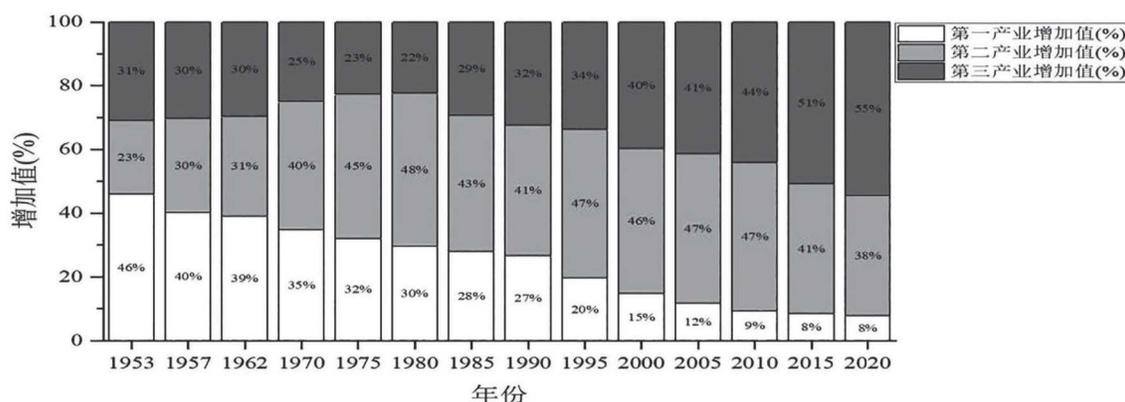


图3 “一五”至“十三五”时期我国三次产业增加值占国内生产总值比重

注:作者根据国家统计局数据整理制作

#### (四) 从“一边倒”到全方位开放,对外开放程度越来越高

从“一五”时期到“十四五”时期,我国的外交政策经历了从向苏联的“一边倒”到“多边外交”再到“全面开放”的点块网的对外开放历程,在全球经济治理中的位置实现了从“‘西方孤立’到‘被动跟随’再到‘主动参与’,以及现阶段‘创新引领’”<sup>[21]338</sup>的三次巨大转变,取得了经济总量位居世界第二,货物贸易和外汇储备位居世界第一的伟大成就。“一五”时期,在“一边倒”的政策之下,我国的经贸合作主要在以苏联为代表的社会主义国家中展开,1949—1955年,中苏贸易额由2633万美元上升到17.89亿美元,“增长幅度达到68%,交易额占中国全部进出口贸易额的47.8%”<sup>[21]329</sup>,苏联成为我国此阶段的最大贸易国。“二五”时期—“四五”时期,在我国经济增长波动较大情形下对外经济贸易进出口总

额实现了从128.7亿元到290.4亿元的增长。改革开放后,随着经济全球化和区域一体化进程加快,我国对外开放的范围和规模也不断拓展,原主要通过单向引进先进技术、设备和外资等同世界各国开展互利共赢经济合作的方式,不断被“引进来”与“走出去”相结合、互促进的对外发展新战略所代替。我国开始充分利用国际和国内两个市场、两种资源,国际市场空间不断扩大,对外投资范围更大更广,境外投资速度加快,对外贸易更加多元化,商品进出口在数量和比例逐年增大的同时,结构和环境也加速优化,利用外资的数量、质量也显著增加和提升,与国际市场的融合度愈来愈深,经济发展的动力与后劲越来越大。我国成为具有代表性的贸易大国,不断在国际竞争中掌握主动权,释放新的发展能量,开放型经济在迅猛发展中迈上新的台阶。此阶段,我国货物进出口总额由1978年的不足360亿元增

长到 2012 年超过 24 万亿元，位居世界前列，外汇储备由 1978 年的 1.67 亿美元增长到“十一五”初期的 1 万亿美元有余，居全球首位。

“十二五”“十三五”时期，“人类命运共同体”构想和“一带一路”倡议的提出和发展深化，标志着我国在创新引领中推行体制更加健全、层次更高、力度更大的全方位开放新格局。随着对外开放的广度及深度不断拓展，我国“引进来”和“走出去”能力大大加强，进出口商品结构更加优化，产业链向技术含量高的更高端延伸，经济发展比较优势更为凸显。特别是 2008 年金融危机以来，我国成为促进世界经济稳定增长的第一引擎，出口总量和进出口贸易总量超过德国和美国，成为世界第一大出口国和第一大货物贸

易国，经济总量超过日本成为仅次于美国的世界第二大经济体。2012—2020 年，我国对世界经济增长的贡献率达到 30% 左右。2020 年在新冠疫情的冲击下，我国货物贸易进出口总额达 32.15 万亿元，外汇储备余额保持 3 万亿美元以上，稳居世界首位，成为世界主要经济体中经济唯一呈正增长的国家。“十四五”时期，我国重塑在对外发展中的新优势，转变资源与市场“两头在外”的国际大循环模式，依靠内生增长和内需扩大这个战略基点牵引供给体系提升适配能力，形成“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”<sup>[22]</sup>，将重点依托国内市场的良性循环构建更高水平、更深层次的对外开放经济新体制。

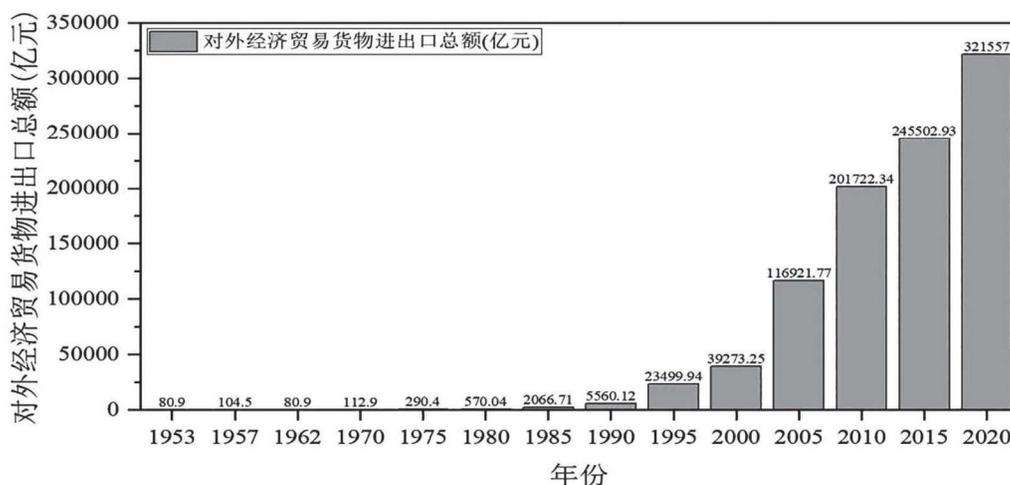


图4 “一五”至“十三五”我国对外经济贸易货物进出口总额

注：作者根据国家统计局数据整理制作

“十四五”时期，面对新的机遇与挑战双重并行的发展境况。国际方面，世界正经历“百年未有之大变局”，在和平与发展不变的时代主题下，新一轮科技革命和产业革命深入发展，国际力量对比深刻调整，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，世界进入动荡变革期。国内方面，我国已转向高质量发展阶段，制度优势显著，治理效能提升，市场空间广阔，发展韧性强劲，经济长期向好，继续发展具有多方面的优势和条件，但与此同时，经济发展质量问题成为继续发展的瓶颈，产能过剩和结构性问题成为持续发展的障碍，创新能力、协调能力不足，重点

领域关键环节改革任务依然艰巨，发展不平衡不充分问题仍然突出。以习近平同志为核心的党中央顺势而为、乘势而上，创造性地提出了以新发展阶段、新发展理念和新发展格局为核心要义的“十四五”国民经济和社会发展规划，立足于新发展阶段的“时”与“势”，充分运用“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念引领各领域、全方位的高质量发展，通过大力畅通国内生产、分配、流通、消费各环节和全过程，形成以国内大循环为主体、国内国际双循环互相促进的新发展格局，为“十四五”时期统筹国际国内两个大局，推动国民经济行稳致远标定了新方向、提供了新理念、

开辟了新路径。可见,“五年规划”已成为我们党与时俱进地谋划发展战略,因时而进地推动中国特色社会主义事业发展的阶段性宏伟蓝图,已成为中国发展道路的一个重要助推力,是马克思主义科学社会主义理论在中国的伟大实践。

#### 参考文献:

[1] 习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-08-25(2).

[2] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:178.

[3] 马克思恩格斯全集:第17卷[M].北京:人民出版社,1963:362.

[4] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:1080.

[5] 刘国光.中国十个五年计划研究报告[M].北京:人民出版社,2006.

[6] 向春玲.变迁:从五年计(规)划看中国60年社会发展[M].长沙:湖南人民出版社,2009:167.

[7] 郭德宏.历史的跨越:中华人民共和国国民经济和社会发展“一五”计划——“十一五”规划要览:上[M].北京:中共党史出版社,2006:360.

[8] 胡鞍钢,鄢一龙,吕捷.从经济指令计划到发展战略规划:中国五年计划转型之路(1953-2009)[J].中国软科学,2010(8).

[9] 郭德宏.历史的跨越:中华人民共和国国民经济和社会发展“一五”计划至“十一五”规划要览:中[M].北京:中共党史出版社,2006:521.

[10] 忽培元.历史的跨越:从“一五”到“十三五”[M].

北京:光明日报出版社,2015:293.

[11] 鄢一龙,王绍光,胡鞍钢.中国中央政府决策模式演变——以五年计划编制为例[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2013,28(3):116.

[12] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.

[13] 马远之.中国有一套:从“一五”计划到“十三五”规划[M].广州:广东人民出版社,2017.

[14] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2007:26.

[15] 鄢一龙,胡鞍钢.中国十一个五年计划实施情况回顾[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2012,27(4):36.

[16] 杨伟民.新中国发展规划70年[M].北京:人民出版社,2019.

[17] 郭德宏.历史的跨越:中华人民共和国国民经济和社会发展“一五”计划至“十一五”规划要览:下[M].北京:中共党史出版社,2006:1060.

[18] 国家发展和改革委员会.《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[M].北京:人民出版社,2016:461.

[19] 习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N].人民日报,2021-02-26(2).

[20] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:513.

[21] 中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部.赶上时代:新中国70年经济发展轨迹[M].北京:人民出版社,2019.

[22] 党的十九届五中全会《建议》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社、学习出版社,2020:16.