

从五年规(计)划的历史沿革看新时代 中国共产党治理能力的提升

梁 梁

摘 要 十三个五年规(计)划的成功实践,铸就了举世瞩目的中国经济发展奇迹。在领导制定五年规(计)划过程中,中国共产党形成了高超的经济社会治理能力,尤其是十八大以来,我们党根据内外发展环境的新变化、实现高质量发展的新要求,坚定不移贯彻新发展理念,协调政府、市场与社会之间的关系,提升党的经济社会治理现代化、法治化和专业化水平。

关键词 中国共产党 五年规划 阶段性目标 现代化经济体系 治理能力

作者梁梁,北京师范大学哲学学院博士后(北京 100875)。

作为中国经济社会发展“指南针”和“路线图”,五年规(计)划包含了国民经济和社会发展的指导思想、发展理念、发展目标以及总体部署,记录了党领导社会主义现代化建设的逻辑理路与成功经验。制定和实施五年规(计)划的过程,也是党深刻把握经济社会发展规律,提升治国理政能力的过程。研究制定实施规(计)划的历史经验,对于不断提升党治国理政的能力,更好地带领全国人民进行社会主义现代化建设具有重要的现实意义。

一、五年规(计)划与中国经济社会发展奇迹

新中国70年,我们完成了西方两百多年才走完的历程,从一个积贫积弱的弱国发展成一个具有独立完整工业体系、现代国民经济体系、现代教育科技体系的大国。据统计1952年到1978年间年增长率达到了6.1%,1979—2018年经济增长率达到了9.5%。^①即使世界经济相对低迷的2019—2020年,中国经济也保持6%以上的稳定增长。经济持续增长源于中国拥有一套持之以恒、行之有效的经济社会治理规划。

(一) 奠基阶段:从“一五”计划到“五五”计划

从1953年到1978年,我国经济建设中心任务是恢复国民经济,推进社会主义工业化。政府通过指令有计划地配置资源,发展重工业,突出国防建设,着力构建独立完整的工业体系。尽管这一时期五年计划多次受政治运动影响,但成果显著且意义深远。新中国成立时,人均GDP只有119元,工业在国民经济中占比20.8%,资本极度匮乏。为了保持高的积累率,经济决策部门将发展重点放在基础部门、基础设施、工矿企业,这一时期国家大约投入7000多亿元资金,建设了3000多个大中型项目。^②完整工业体系的建立为改革开放后“富起来”打下了坚实基础。计划体制下“损有余补不足”的反向配置作用得到充分发挥,通过粮食统购统销、农村合作医疗、普及初级教育等方式,一定程度地解决了几亿人民的温饱问题。

(二) 改革阶段:从“六五”计划到“十二五”规划

“六五”计划延续了“五五”计划的“调整、改革、整顿、提高”方针,但文本中“备战”“备荒”“阶级斗争”字眼消失,取而代

之的是务实明确的经济发展和民生建设目标。“七五”计划指导方针是对内搞活经济、对外实行改革开放，推进经济管理体制向新模式的转变。“八五”计划着眼于经济发展质的提高——控制总量、调整结构、提高效益、深化改革，促进经济良性循环。“九五”计划中包含了计划经济向社会主义市场经济体制转变、经济增长方式从粗放型向集约型转变“两个根本性转变”。“十五”计划是社会主义市场经济体制下第一个五年计划，确立了社会主义现代化建设的第三步战略部署，以及发展为主题、结构调整为主线、改革开放和科技进步为发展动力、提高人民生活水平为根本出发点的发展思路。^③“十一五”开始，“计划”改为指导性的“规划”，强调政府社会管理职能转变。“十二五”时期科学发展成为主题，发展目标更加全面，包括经济发展、结构调整、居民收入、社会建设和改革开放，全面深化改革成为社会主义现代化建设的主要推动力，经济结构战略性调整成为发展方式转变的主攻方向。

总体看，这一阶段五年规（计）划“以经济建设为中心”，以实现社会主义现代化为战略目标，以“三步走”为战略步骤，以提高人民生活水平为落脚点，以提高经济效益、推进经济体制改革、实现社会协调发展为规划思路。中国改革开放事业和中国特色社会主义现代化建设稳步推进，从解决人民温饱到总体实现小康、迈向全面建设小康社会，经济总量跨过了“10万亿美元”门槛，完成了国民生产总值到20世纪末比1980年“翻两番”的经济建设目标，经济增长势头强劲，领跑于世界，成为全球经济的“稳定之锚”。

（三）提升阶段 “十三五”规划至今

“十三五”是实现第一个百年目标的决胜阶段，规划按照“四个全面”战略布局，以创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”为引领，以制度建设为主要抓手，着重实现新常态下的发展动力由要素驱动向科技创新驱动的转变，以约束性指标强化公共服务、社会治理、资源环境等方面的政府职能。围绕供

给侧改革，激发制造业创新活力、发展潜力和转型动力，中国大力促进工业化和信息化深度融合，为制造业转型升级提供新动能。新产业、新业态、新模式不断成长，成为实现高质量发展的重要力量。为推动科技创新与大众创业、万众创新有机结合，我国加快实施国家重大科技专项，以技术创新为核心，以人才发展为支撑，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新。减贫脱贫是“十三五”时期最显著的民生成就。截至今年，我国将有1亿左右贫困人口实现脱贫，提前10年完成联合国2030年可持续发展议程的减贫目标，彻底消除绝对贫困。^④除此之外，就业、住房以及医疗等方面也同样取得令人瞩目的成就。

2020年，新冠疫情爆发给全球经济带来巨大冲击，也为我国完成预期目标增加了难度，但随着防控形势向好，复工复产复商复市加快推进，我国经济增速也逐渐回升。据国家统计局数据，前三季度我国经济增长由负转正，同比增长0.7%。第三季度增长4.9%，增速进一步加快。总体上看，基本民生保障有力，市场预期总体向好，稳中向好的趋势不变，中国成为了全球唯一实现正增长的主要经济体，对于尚处在衰退中世界经济来说“这是一个重大利好消息”，这得益于中国经济发展长期坚持规划设计所形成的韧性与活力。

二、五年规（计）划展现了中国共产党的治理能力

办好中国的事情，关键在党。中国共产党带领全国人民坚持发展规划制度，取得令人瞩目的发展成就，正是因为中国共产党具备统领全局、理念创新、推动改革、制度供给、动员社会力量的治理能力。

1. 理论创新与理念引领能力

中国共产党将马克思主义基本原理、马克思主义中国化最新成果作为五年规（计）划的立论基础，不断创新和探索发展理念，对五年规（计）划的有效实施以及社会主义现代化建设，具有积极且深远的推动作用。

发展理念属于意识形态上层建筑，制度经济学家诺斯认为意识形态主观上提升了制度运行效率，简化了决策程序，降低了交易成本，减少了集体行动中“搭便车”行为，可以帮助人们完成适应性调整，发现和解决现实问题，实现社会集体行动。^⑤“一五”计划到“五五”计划，我们党贯彻的是传统意义上的社会主义建设模式和发展理念，以赶超西方、实现工业化为目标、以发展重工业为核心、以建立单一公有制和计划经济为路径。“六五”计划到“八五”计划强调“发展是硬道理”，目标是经济增长和发展社会生产力，动力机制是改革和开放。“九五”计划到“十二五”规划，在“发展是硬道理”基础上增加了以人为本、全面、协调、可持续的“科学发展观”，注重经济社会协调、城乡协调、地区协调以及人与自然和谐发展。“十三五”规划明确了“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式。

习近平总书记指出“发展理念是发展行动的先导，是管全局、管根本、管方向、管长远的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。”^⑥纵观13个五年规划（计）划的历史，从传统社会主义发展理念到中国特色社会主义发展理念，再到中国特色社会主义新时代发展理念，理念的演进反映了党对发展规律和中国国情的深化认识，也呈现了中国共产党形成了科学的发展理念体系和理念引领机制，通过理念引领凝聚共识、鼓舞士气、消除错误导向，促进大政方针转化为现实发展举措，把领导经济建设成功经验提炼为系统的经济思想，充分发挥意识形态统一思想、增强激励、协调行动的社会效益。

2. 科学研判与规划能力

国内外形势是制定和实施五年规划（计）划的重要依据，通过对世情国情的研判，党科学谋划未来社会发展蓝图，指导我国经济社会生活实践。新中全八届五国成立之初，能源、材

料、机械制造受制于西方，又遭受经济封锁，中央最终决定优先发展重工业，在“一五”计划中将这一思路以量化标准予以明确。改革开放后，东部地区发展迅猛，西部地区发展滞后，区域经济失衡问题突出。因此，“西部大开发”就成为“十五”时期调整经济结构、促进区域协调发展的重要战略。21世纪，中国经济实现了“翻两番”目标，市场经济体制基本成型，但城乡差距、区域差距、收入差距日渐拉大，环境污染依然严重。“十一五”规划中强化了政府在生态环境保护、协调地区经济、加强宏观调控、调节收入分配、构建社会保障等方面的职能。“十二五”规划着力解决发展中阶段性矛盾，如经济可持续发展同资源环境不可再生之间的矛盾、贫富差距和收入分配不平衡的矛盾、公共产品供给不均与基本公共服务均等化的冲突。

十八届五中全会认为，中国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，但也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。国际上，我国处于世界经济增长乏力的大环境中；国内“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜五年，要确保全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果，经济发展方式转变取得实质性进展。为此，“十三五”规划聚焦经济社会发展的突出问题和短板，回应人民群众诉求和期盼，以公共服务、社会治理、资源环境等方面的约束性指标促进政府职能转变，首次将制度建设作为五年规划的主要目标，推进国家治理体系和治理能力现代化。

3. 制度供给能力

近代中国一直缺乏强有力的现代国家制度体系。要摆脱贫弱状态，集聚发展力量，必须重塑制度体系恢复社会组织化。新中国成立后，党推进政治、经济、社会多领域的制度变革，完成了近代以来最大规模的国家基本制度建设。1978年，经过对旧有体制弊端以及文革时法治缺失的反思，党意识到制度保障对于社会主义建设的重要性，邓小平指出“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊

端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。”^⑦所以“八五”时期，中国开启新一轮经济制度创新进程。

1979年至1982年，全国人大颁布经济类法律、法令12个，包括中外合资经营企业法、个人所得税法、经济合同法、商标法等。此后，全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年、2018年5次修正宪法，在关键节点上明确了经济体制改革方向：1988年明确私营经济的地位和作用，以及土地使用权可以依法转让；1993年明确“国家实行社会主义市场经济”、国有企业拥有自主经营权、集体组织拥有独立从事经济活动的自主权；1999年明确了我国社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度，确立了非公有制经济的法律地位；2004年进一步明确国家对发展非公有制经济的方针，完善对私有财产保护的规定以及土地征用制度。

十八大以来，我们党确立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总目标，旨在全面提升国家治理现代化水平。十八届三中全会《决定》提出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱。为此，我们党进行了以管资本为主加强国有资产监管、鼓励发展混合所有制经济、允许混合所有制经济实行企业员工持股三项制度创新。同时，创新了农村土地集体所有制实现方式，提出了农村土地所有权与用益物权分离的改革方案：在所有权不变前提下，赋予农户土地的用益物权或称法人财产权，允许农户对承包地的经营权、宅基地的使用权抵押、担保、转让，集体经营性建设用地与国有土地同权同价，使土地与其他要素一样成为可流动、整合的商品，为土地的规模化、集约化、专业化、社会化经营打开方便之门，补上长期阻碍农业发展的结构性短板。

4. 统筹协调能力

中国共产党的政治属性、执政理念决定了党有责任统筹谋划产业布局，协调经济活动中各方利益，打造公正有序的市场环境。“一五”

计划时期，毛泽东总结社会主义建设经验时提出了“统筹兼顾”的思想，统筹包括重工业和轻工业、农业、沿海工业和内地工业、经济建设和国防建设、国家、生产单位和生产者个人、中央和地方等“十大关系”^⑧，旨在将各方利益都纳入社会主义建设大格局中，团结一切力量参与到社会主义建设中。

改革开放后，中国共产党更加重视统筹协调对于推动改革的意义。“六五”计划增添了改善人民生活、劳动就业、环境保护等社会发展类指标，农业、轻工业、重工业等产业间比例关系日渐被重视，发展的中心任务也由单纯注重经济增长转变为经济、政治、文化、社会全面发展。“十五”计划中政府工作重点是引导市场主体行为，调整经济结构，重视生态建设，以及环保、经济与社会的可持续发展。“十二五”规划把保障和改善民生作为出发点和落脚点，提出了建立包括公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、住房保障的基本公共服务体系，纲要中24个指标中有9个指标，12个约束性指标中有4个是与民生相关的。

三、新时代中国共产党治理能力的提升

1. 以马克思主义中国化最新成果为指导，提升理论指导实践的能力

以习近平同志为核心的党中央精准把握新时代经济形势和社会经济关系，对科学判断社会主要矛盾新变化和生产方式的新特征，在实践中形成了习近平新时代中国特色社会主义思想。这一重要思想包括新发展理念和以人民为中心的发展思想。

新发展理念是党领导制定和执行“十三五”规划的核心理念。“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念各有侧重，却紧密相连、相互接力，在凸显“强起来”这一时代主题同时，延展了中国经济发展思路的深度广度，引导和推动我国经济全面协调发展，破解经济发展难题，解决和处理社会主要矛盾。

习近平总书记指出“要坚持以人民为中心的发展思想，这是马克思主义政治经济学的

根本立场。”^⑨十八届五中全会提出的“六个发展原则”中居首位、起统领作用的是坚持人民主体地位。“十三五”规划充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性，从满足人民群众的物质文化需要出发，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展第一目标，把“实现好、维护好、发展好”最广大人民的根本利益作为发展的出发点和落脚点，保障人民平等参与、平等发展权利，使发展成果更多更公平惠及全体人民。实践证明，将“小康社会”作为发展愿景，可以将经济社会的发展目标形象展示出来得到广大人民理解和支持。

2. 尊重经济社会发展客观规律，提升把握发展大势的能力

经济规律是指经济活动中内在的、本质的、不以人意志为转移的必然联系。习近平总书记指出“要立足我国国情和我国发展实践，揭示新特点新规律，提炼和总结我国经济发展实践的规律性成果，把实践经验上升为系统化的经济学说。”^⑩

“十三五”时期是我国经济发展转型的关键期。面对极其复杂的国内外经济形势，习近平总书记强调要掌握科学的经济分析方法，把握社会经济发展规律，提高驾驭社会主义市场经济能力。2014年7月在中共中央政治局会议上，习近平总书记就如何提升经济增长速度，解决发展中的问题，提出了三点要求^⑪：一是坚持发展是党执政兴国的第一要务，指出“坚定不移推动经济持续健康发展，这是国家繁荣、社会稳定、人民幸福的重要基础。我国发展必须保持一定速度，不然很多问题难以解决。”二是准确把握平衡点和结合点。主要是“准确把握改革发展稳定的平衡点，准确把握近期目标和长期发展的平衡点，准确把握经济社会发展 and 人民生活改善的结合点”。三是尊重规律性。遵循“三大规律和三大发展”，即“发展必须是遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展。”“十三五”规划总结了“十二五”时期我国发展取得的重大成就，认

识到尽管国际国内环境发生深刻复杂变化，我国仍处于大有作为的战略机遇期，中国自身的发展潜力、发展空间和回旋余地很大，新型城镇化解决“三个一亿人”带来的劳动力问题，科技创新和互联网时代快速发展带来了产业升级契机，积极推进“一路一带”战略扩展了国际空间，这些决定了中国经济在之后相当长时间里继续保持中高速增长。

3. 科学规划发展战略及发展目标，提升了经济宏观调控的能力

五年规（计）划成功实践说明，我们党有能力依据现实情况为中国经济发展设计明确的发展目标和路线图，有能力实施社会动员补齐发展短板、突破增长瓶颈制约、充分发挥后发优势。现如今中国经济发展战略层次愈发丰富，既有跨越数十年长期战略，如“三步走”战略、“新三步走”战略、分两阶段建设社会主义现代化；也有国家重大建设项目、生产力分布调整和调整国民经济分布比例等短期举措；还有针对国民经济个别部门、个别区域的重点布局，如科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、新型城镇化战略、乡村振兴战略、京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略等。这些发展战略都有明确的指导思想、战略目标、战略手段、战略重点，可在现实经济生活中一以贯之地加以实施。

“十三五”规划更加注重全局性、系统性、协调性和平衡性，更加强调发展质量和效益的提高。“十三五”规划将十八大确立的“五位一体”总布局落实为经济社会发展的具体方案。经济建设方面，“十三五”规划着眼于经济发展新常态和转变经济发展方式的动力机制及制度环境，明确创新驱动的突破口和战略支点，探寻综合成本上升情况下的市场竞争力，培育有机农业、节能环保产业、大健康产业、文化创意产业等新的增长点，推动大数据、云计算、物联网、智能制造为代表的信息技术与工业的深度融合；政治建设方面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者统一，加快政府职能转变，保证市场发挥决定性作用；文化建设

方面,注重社会主义核心价值观的培养,探寻具有民族特点的文化基因,推动文化事业繁荣发展,提高文化软实力;社会建设方面,着力解决公平教育、创业就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、居住条件、城乡户籍、公共安全等问题,改进社会治理方式,激发社会组织活力;生态建设方面,围绕“天蓝、水清、山绿、地净”的生态建设目标,明确环境治理重点、政策举措及模式创新,加大自然生态系统和环境保护力度,大力发展节能环保产业和绿色低碳经济,真正使绿水青山成为金山银山。

4. 坚持社会广泛参与及程序规范,提升了统一领导、民主决策的能力

要保证五年规(计)划科学性和客观性,就必须规范编制程序,确保社会广泛参与。制定五年规(计)划是中央地方多层次、多主体间互动协商、试验评估、调整政策的反复论证的过程,既是一个“民主、集中,再民主、再集中”的过程,也是一个“讨论、修改,再讨论、再共识”的过程。草案每经过一轮审议就会接纳更多意见,形成更多的共识,文本的质量和水平也会上升一个层次。“九五”时期,中央就开始组织研究力量对五年规(计)划前期设计和实施效果进行评估,建立了三级、四类的规划体系,提高规划编制民主性、科学性和可行性,形成了群策群力、广泛吸取社会各界人士意见、政府上下反复沟通的决策机制。

“十三五”规划编制历时三年,经历中期评估、基本思路研究、党中央《建议》编制、正式编制《纲要》四个阶段,中共中央就发展目标、制定过程、主要问题等向各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士听取意见和建议。习近平总书记亲赴浙江、贵州和吉林,召开座谈会听取各地、各行业、各领域的意见与建议,在我国规划编制史上是首次。习近平总书记特别指出“心往一处想,力往一处使,注重听取各自成员和所联系群众的意见,注重反映社会各有关方面的诉求,帮助中共中央更全面地了解社会各界意见和建议。”^⑫

今年是“十四五”规划谋篇布局之年,根

据中央指示精神和规划建议编制工作安排,有关部门通过开门问策、网络问计,向全社会征求意见和建议。自2020年8月16日,人民网开设“十四五”规划建言平台,得到各界群众踊跃参与,数万条建议涵盖民生保障、科教兴国、社会治理、基础设施建设等各个领域。人民群众通过网络渠道表达意愿、反映诉求、贡献智慧,分享了社会期盼、群众智慧、基层经验,这在我国五年规(计)划编制史上是第一次。“十四五”规划编制成为了新时代人民当家作主的生动写照,这份由人民群众出谋划策、集思广益的国民经济和社会发展规划,必将在人民群众热情参与、积极践行中收获最佳的政策效应。

注释:

①② 李苏洋、鄢一龙《大国宏图:五年规划与中国发展奇迹》,中国经贸导刊2020年第2期。

③《建国以来国民经济和社会发展五年计划重要文件汇编》,中国民主法制出版社2008年版,第80页。

④ 习近平《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》,《人民日报》2020年3月7日。

⑤ [美]道格拉斯·C·诺斯《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,上海人民出版社1994年版,第53—60页。

⑥《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,中共中央文献研究室编,中央文献出版社2017年版,第20页。

⑦《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第327页。

⑧《毛泽东著作选编》,中共中央党校出版社2002年版,第393—414页。

⑨《习近平总书记谈共享》,《人民日报》2016年3月3日。

⑩ 习近平《立足我国国情和我国发展实践 发展当代中国马克思主义政治经济学》,《人民日报》2015年11月25日。

⑪《习近平主持中共中央政治局会议 决定召开十八届四中全会》,《人民日报》2014年7月30日。

⑫《中共中央召开党外人士座谈会》,《人民日报》2015年10月31日。

[责任编辑:武晓超]