

中國式規劃 從「二五」 到「十四五」

尹俊 徐嘉◎著

用中長期規劃指導經濟社會發展，是我們黨治國理政的一種重要方式。實踐證明，中長期發展規劃既能充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，又能更好發揮政府作用。

——習近平在經濟社會領域專家座談會上的講話

目 錄

總 論 規劃治理的邏輯 | 1

第一節	國家治理與規劃制度	4
	一、從國家治理看國家發展	4
	二、尋找中國奇跡背後的典型國家治理制度	8
	三、中國特色的五年規劃制度	15
	四、世界規劃興衰簡史	26
第二節	規劃治理的基本邏輯	36
	一、三個基本理論問題	36
	二、規劃是甚麼	38
	三、為甚麼需要規劃	49
	四、如何規劃	56
第三節	構建中國特色的規劃學理論	62
	一、構建中國特色規劃學理論的方法論	62
	二、馬學為體、西學為用	66
	三、史學為鑒	69

第一章 探索中的五年規劃 | 73

第一節	1953年前中國共產黨對國家建設的規劃與準備	75
	一、新國家的宏偉藍圖提出要依靠計劃	75

	二、為計劃經濟做準備：組建國營經濟、調整工商業、 建立計劃管理機制	81
	三、國民經濟計劃的編制工作在摸索中前進	91
	四、東北地區計劃經濟的最初實踐	94
第二節	「一五」計劃——中國由農業國向工業國轉變的 重要開端	98
	一、毛澤東指出，優先發展重工業的戰略是「大仁政」	98
	二、出訪蘇聯，簽訂協議	101
	三、全國計劃系統確立「兩下一上」的工作程序	106
	四、「五年計劃，計劃五年」	111
	五、中國歷史上空前的投資舉動	116
	六、「我國計劃史上的春天」	119
第三節	經歷大起大落的「二五」計劃	123
	一、「各方面千軍萬馬，奔騰而來」	124
	二、周恩來憂心表示，「搞計劃必須實事求是」	126
	三、「二五」計劃建議提交中共八大	129
	四、風雲突變，國家經濟建設脫離健康發展的軌道	132
第四節	「二五」計劃後的調整與八字方針	138
	一、「不要隱諱我們犯的錯誤，只有抓緊總結， 才能及時指導」	138
	二、「大家按計劃辦事，不要想到哪裡就做到哪裡」	140
	三、「現在是下決心糾正錯誤的時候了」	142
	四、「現在無論農業或者工業，都需要有一個恢復 時期」	146
第五節	「三五」計劃——從關注「吃穿用」到以備戰為中心	152
	一、「吃穿用計劃」	153

二、毛澤東考慮「三五」計劃的出發點是準備戰爭	155
三、「攀枝花搞不起來，睡不着覺」	157
四、按毛澤東的要求，進一步研究「三五」計劃和三線建設問題	159
五、三線建設的全面鋪開及「三五」計劃的制定	162
六、努力完成「三五」計劃	165
第六節 「四五」計劃——「三個突破」與兩次調整	168
一、盲目追求高速度、高指標導致「三個突破」	168
二、「過去能搞的，現在搞不出來？我對此非常難過」	171
三、「搞社會主義建設，不能不搞生產，不能不搞技術」	176
四、「四五」計劃歷經曲折最終完成	182
第七節 經歷偉大歷史轉折的「五五」計劃	185
一、經濟受到嚴重衝擊的 1976 年	185
二、粉碎「四人幫」和新的「躍進」計劃的形成	188
三、十一屆三中全會實現偉大歷史轉折	195
四、「調整、改革、整頓、提高」八字方針提出	198

第二章 改革中的五年規劃 | 205

第一節 「六五」計劃——國民經濟迎來又一個快速增長期	207
一、鄧小平強調「重點是要抓調整，改革要服從於調整，有利於調整，不能妨礙調整」	207
二、「久別重逢」的五年計劃——「六五」計劃向全社會公佈	210
三、計劃經濟體制迎來重要轉變——中共十二大提出「計劃經濟為主、市場調節為輔」	214
四、「六五」時期取得重大成就	216

第二節	「七五」計劃——改革、起伏與發展	220
	一、「有計劃的商品經濟」之後理論繼續突破	220
	二、「力」的界限在哪裡——「七五」計劃在論爭中編制	222
	三、「七五」開局過熱，陳雲提醒「頭腦要清醒些」	227
	四、治理整頓見成效，「七五」計劃順利完成	231
第三節	「八五」計劃——在「軟著陸」中實現高速增長	236
	一、一面治理整頓，一面「持續、穩定、協調」發展經濟	236
	二、「看準了的，就大膽地試，大膽地闖」	241
	三、南方談話後，中央調整「八五」計劃	245
	四、宏觀調控與經濟「軟著陸」	248
	五、「八五」計劃：中華人民共和國成立以來執行得最好的五年計劃之一	253
第四節	「九五」計劃的完成——「中華民族發展史上一個新的里程碑」	255
	一、全新的國內、國際環境使「九五」計劃具備新的特點	255
	二、社會主義市場經濟條件下編制的第一個五年計劃	257
	三、為應對亞洲金融危機，及時調整「九五」計劃	259
	四、「今年的經濟情況，確實是歷年以來最好的」	262
第五節	「十五」計劃——中國成為全球經濟發展的重要支撐和引擎	265
	一、以經濟結構的戰略性調整為主線	266
	二、編制「十五」計劃：全民討論、全社會參與	269
	三、「由於國際國內都存在一些不確定因素，計劃的預目目標要留有餘地」	271
	四、中國成為全球經濟發展的重要支撐和引擎	274

第三章 科學制定五年規劃 | 279

第一節 「十一五」規劃——全面落實科學發展觀	281
一、「十一五」規劃編制的時代背景	282
二、民主、科學編制「十一五」規劃	283
三、「十一五」規劃的指導原則、發展目標	286
四、超額完成「十一五」規劃指標	288
第二節 「十二五」規劃——科學發展的行動綱領	292
一、中國仍處於大有可為的重要戰略機遇期	292
二、「十二五」規劃制定的步驟與過程	294
三、「十二五」規劃的主要目標	297
四、「十二五」時期取得重大成就	298
第三節 「十三五」規劃——踐行新發展理念，全面建成小康社會	301
一、適應新常態、把握新常態、引領新常態	301
二、「發展理念搞對了，目標任務就好定了，政策舉措也就跟着好定了」	304
三、中國人民的共同願景	308
四、「十三五」時期取得舉世矚目的成就	311

第四章 中國式規劃圖譜 | 315

第一節 四樑八柱	318
一、嵌入國家治理的規劃制度	318
二、規劃編制和實施流程	324
三、「一體兩翼」的運行機制	332

第二節	演變之路	338
	一、規劃內容之演變	338
	二、規劃編制之演變	342
	三、規劃實施之演變	345
第三節	歷史經驗	349
	一、從多個視角提升規劃的科學性	350
	二、集思廣益式的規劃編制	355
	三、動員激勵式的規劃實施	358

第五章 中國式規劃走向未來 | 363

第一節	挑戰與應對	365
	一、規劃內容方面	366
	二、規劃編制方面	369
	三、規劃實施方面	372
第二節	走向未來的五年規劃	376
	一、「十四五」規劃：在新時代開啟「第二個百年奮鬥目標」	376
	二、中國式規劃的世界意義與研究展望	387

附錄 十三個五年規劃的內容提綱演變 | 394

參考文獻 | 415

後記 | 421

總論

規劃治理的邏輯

2019年10月，中國共產黨第十九屆中央委員會隆重召開第四次全體會議，審議通過《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》（以下簡稱《決定》），對中國國家制度和國家治理體系上應該堅持和鞏固甚麼、完善和發展甚麼這個重大問題作出了系統闡述。《決定》在第五部分提到要「健全以國家發展規劃為戰略導向，以財政政策和貨幣政策為主要手段，就業、產業、投資、消費、區域等政策協同發力的宏觀調控制度體系。完善國家重大發展戰略和中長期經濟社會發展規劃制度」^①。這是中央在文件中首次提出規劃制度的概念，並且是首次從國家治理體系、中國特色社會主義制度的高度闡述規劃制度^②，標誌着規劃在我國經濟社會發展中定位、作用、意義的進一步提升。

中國古語有云，「不謀萬世者，不足謀一時；不謀全局者，不足謀一域」^③。柏拉圖也說過，一個國家具有智慧，是指它擁有「考慮整個國家大事，改進它對內對外關係」的治國知識，並應用這種知識對國家進行良好的謀劃。^④古今中外，每個國

① 《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，《人民日報》，2019年11月6日。

② 此前一般稱為規劃體系，如2018年11月18日《中共中央 國務院關於統一規劃體系更好發揮國家發展規劃戰略導向作用的意見》提出，以規劃引領經濟社會發展，是黨治國理政的重要方式。

③ （清）陳澹然：《寤言二·遷都建藩議》。

④ 〔古希臘〕柏拉圖：《理想國》，郭斌和譯，商務印書館，2010年，第146頁。

家都會有這樣那樣的規劃，我們身邊也經常會聽說五年規劃、「十三五」規劃、「十四五」規劃……然而規劃是甚麼？為甚麼需要規劃？如何規劃？^①對於這三個基本問題，當我們捫心自問時，仍會感覺難以準確回答，這是因為規劃本身就包含了許多複雜的概念^②。本章主要圍繞這三個基本問題討論規劃治理的邏輯。

① 本書中討論的規劃，是指國家層面的經濟社會發展規劃，不包括區域規劃、行業規劃、企業規劃、個人規劃等。

② 本書首先對規劃的幾組概念進行界定。規劃：既可以是動詞，也可以是名詞。動詞屬性的規劃是指國家編制和實施規劃的互動過程，即規劃制度。名詞屬性的規劃即規劃文本，指國家編制的、描述國家未來某一階段經濟與社會發展目標和路徑的書面方案。本書中的規劃一般是指動詞屬性的規劃。規劃制度：指中華人民共和國成立以來長期堅持編制和實施規劃（主要是五年規劃）的制度。五年規劃包括「一五」至「十五」計劃，以及「十一五」至「十三五」規劃，由於五年計劃和五年規劃在英文中皆翻譯為 *five-year plan*，因此，本書中統一稱為五年規劃。規劃治理：指國家通過規劃制度實現治理目標的方式與過程。

第一節 國家治理與規劃制度

一、從國家治理看國家發展

1. 國家發展的背後

從世界發展史來看，大部分國家追求的發展目標都是相似的。聯合國《變革我們的世界：2030年可持續發展議程》中包含了17項重要目標，「無貧窮，零飢餓，良好健康與福祉，優質教育，性別平等，清潔飲水和衛生設施，經濟適用的清潔能源，體面工作和經濟增長，產業、創新和基礎設施，減少不平等，可持續城市和社區，負責任消費和生產，氣候行動，保護水下生物，保護陸地生物，創建和平、正義與強大的機構，促進目標實現的夥伴關係」^①，這基本成為各個國家的共識。我們需要研究的是，在實現這些發展目標的過程中，有的國家表現優異，有的國家卻長期落後，其中的原因是甚麼呢？

以經濟目標為例，第二次世界大戰以後，發展中國家普遍

^① 聯合國：《2020年世界經濟形勢與展望》，2020年，第VIII頁。

將恢復經濟作為第一要務，然而當我們對全部發展中國家的經濟表現進行回顧時，發現不同國家的表現大相逕庭。東亞經濟可謂「一枝獨秀」，蘇聯和一些中東歐國家倡導的指令及控制型經濟在 20 世紀 90 年代宣告失敗，而有的市場經濟國家在走向福利國家的過程中面臨着嚴重的財政危機。為了探尋其中的原因，世界銀行於 2006 年成立了由 2 位學者和 19 位經濟體領導人組成的增長與發展委員會，研究 1950 年以來，在 25 年或更長時間內年均經濟增長率達到或超過 7% 的全球 13 個經濟體的增長原因、結果和內部動態變化。^① 這 13 個經濟體是博茨瓦納、巴西、中國內地、中國香港、印度尼西亞、日本、韓國、馬來西亞、馬耳他、阿曼、新加坡、中國台灣和泰國，分佈在亞洲、非洲、拉丁美洲、中東、歐洲。有的經濟體自然資源豐富（如博茨瓦納、巴西、印度尼西亞、馬來西亞、阿曼和泰國），而有的經濟體則資源匱乏；有的經濟體人口在 10 億人以上（中國內地），而有的經濟體人口不足 50 萬人（馬耳他）。其中有 6 個經濟體（中國香港、日本、韓國、馬耳他、新加坡和中國台灣）持續增長並進入高收入行列，但也有經濟體在追趕領跑者的道路上部分甚至完全喪失了增長動力，比如巴西。^② 在對 13 個經濟體進行深入分析後，世界銀行歸納了它們的五個共同特徵，包

① 世界銀行增長與發展委員會：《增長報告——可持續增長和包容性發展的戰略》，孫芙蓉等譯，中國金融出版社，2008 年，第 1—3 頁。

② 同上書，第 17 頁。

括：充分利用了國際經濟；保持了宏觀經濟的穩定；積聚了很高的儲蓄率和投資率；允許由市場來配置資源；擁有敢作敢為、值得信賴和精明強幹的政府。^①世界銀行還特別強調了政府的作用，因為這是滿足其他四個特徵的關鍵前提。事實上，世界銀行早在1997年發佈的《1997年世界發展報告：變革世界中的政府》中就已經提出，在建立法律制度、保護市場環境、保持宏觀經濟穩定、對外開放等許多方面，政府都發揮着十分關鍵的基礎性作用。^②

2. 一個重要視角：國家治理

從本質上來看，世界銀行提到的政府作用就是我們通常所說的國家治理，換言之，國家治理是實現國家發展目標的關鍵因素，也是解釋國家發展的重要視角。然而，這一觀點並未引起各個國家的重視，許多國家依然固執地堅信新自由主義的觀點，認為起決定性作用的是發達國家所採用的自由放任的市場經濟體制，而並非國家治理，經濟表現不佳的國家之所以表現不佳，是由於其政策和制度與發達國家不一致。這一觀點明顯違背了唯物主義觀點，因為任何國家的政策和制度都必須適應

① 世界銀行增長與發展委員會：《增長報告——可持續增長和包容性發展的戰略》，孫芙蓉等譯，第18—19頁。

② 世界銀行：《1997年世界發展報告：變革世界中的政府》，中國財政經濟出版社，2017年，第1—12頁。

本國國情，而不能完全照搬他國。此外，這一觀點也無法解釋中國長期高速增長的經濟表現，因為中國的政策和制度與發達國家所謂的最優政策和制度並不一致。因此，時隔 20 年後，世界銀行《2017 年世界發展報告：治理與法律》再次重申了國家治理的重要性，「儘管發展組織強調大力重視研究國家需要甚麼樣的政策和干預措施來產生更好的結果，發展組織不太重視研究為甚麼在有些環境中取得成功的方法在其他環境中卻未能產生積極的成果，這其中的原因在於治理不善」^①。換言之，我們不僅需要關注甚麼是好的政策和制度，還要關注為甚麼好的政策和制度不能在各個國家產生相同預期的結果。我們認為，這其中的原因就在於國家治理的差異。

那麼，甚麼是國家治理呢？2013 年 11 月 12 日，習近平在黨的十八屆三中全會第二次全體會議上從國家治理體系和治理能力兩個層面對國家治理進行了科學定義，「國家治理體系是在黨領導下管理國家的制度體系，包括經濟、政治、文化、社會、生態文明和黨的建設等各領域體制機制、法律法規安排，也就是一整套緊密相連、相互協調的國家制度；國家治理能力則是運用國家制度管理社會各方面事務的能力，包括改革發展穩定、內政外交國防、治黨治國治軍等各個方面。國家治理體系和治理能力是一個有機整體，相輔相成，有了好的國家治理體

^① 世界銀行：《2017 年世界發展報告：治理與法律》，胡光宇等譯，清華大學出版社，2018 年，第 2 頁。

系才能提高治理能力，提高國家治理能力才能充分發揮國家治理體系的效能」^①。與此相似，世界銀行對國家治理 (governance) 的定義是：國家和非國家行動者在既定的一套塑造權力反過來又被權力塑造的規範和不規範的框架體系中進行互動，並在互動中制定和實施政策的過程。^② 由此可見，國家治理包括兩個層面的內涵，一是建立一套制度，二是推動公共部門和私人部門在互動中執行制度的能力。因此，國家治理是治理制度和治理能力的統稱。

二、尋找中國奇跡背後的典型國家治理制度

1. 回答「張五常之問」

著名經濟學家張五常在《中國的經濟制度》(神州大地增訂版)一書中提出了一個著名的問題：「我可以在一個星期內寫一本厚厚的批評中國的書。然而，在有那麼多的不利的困境下，中國的高速增長持續了那麼久，歷史上從來沒有出現過。中國一定是做了非常對的事才產生了我們見到的經濟奇跡。那是甚麼呢？這才是真正的問題。」^③ 確實如此，從 1949 年至今，中國

① 習近平：《切實把思想統一到黨的十八屆三中全會精神上來》，《人民日報》，2014 年 1 月 1 日。

② 世界銀行：《2017 年世界發展報告：治理與法律》，胡光宇等譯，第 3 頁。

③ 張五常：《中國的經濟制度》(神州大地增訂版)，中信出版社，2009 年，第 1 頁。

從一個一窮二白的國家躍升為世界第二大經濟體，用幾十年時間走完了發達國家幾百年走過的工業化進程，這是世界經濟史上未曾有過的奇跡。即使在 2008 年全球金融危機之後，中國的表現依然讓世界驚歎，幾乎任何機構的研究者都認為中國將在 2030 年前的某個時刻成為高收入國家，並在經濟規模上超過美國，成為世界第一大經濟體。^① 從人均國內生產總值增長來看也是如此，無論是縱向比較，還是橫向比較，中國人均國內生產總值在中華人民共和國成立以後的增長都是難得的奇跡（見圖 0-1、表 0-1）。

除了經濟上的奇跡，另一個奇跡是中國社會的長期穩定，中國長期保持社會和諧穩定、人民安居樂業，是國際社會公認的最有安全感的國家之一。此外，用人類發展指數（Human Development Index，HDI）^② 來衡量，中國從 1990 年人類發展低水平的國家進步為高水平的國家只用了不到 30 年的時間，這樣的快速進步令世界讚歎。^③ 這些中國奇跡背後的原因是甚麼呢？

從紛繁複雜的現有研究來看，有一種觀點從國家能力的視角對中國奇跡作出了解釋，認為奇跡背後的原因是中國具有強

① 世界銀行、國務院發展研究中心聯合課題組：《2030 年的中國：建設現代、和諧、有創造力的高收入社會》，中國財政經濟出版社，2013 年，第 3 頁。

② 人類發展指數是以健康長壽、良好的教育和較高的生活水平為基礎的綜合指數，旨在說明一個國家發展的最終標準是人和人的能力，而不僅僅是經濟增長。

③ 聯合國發展計劃署等：《中國人類發展報告特別版——歷史轉型中的中國人類發展 40 年：邁向可持續未來》，中譯出版社，2019 年，第 11 頁。

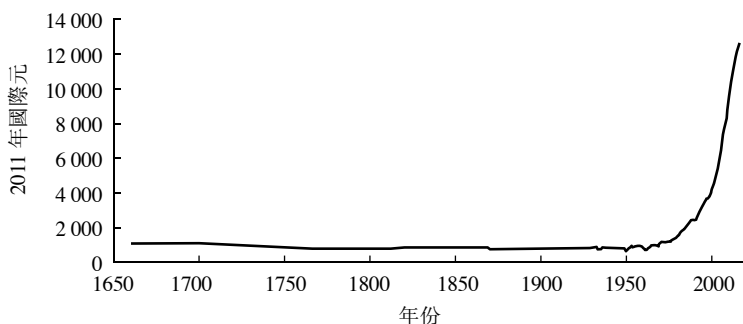


圖 0-1 1650 年以來中國的人均國內生產總值

資料來源：Maddison Project Database 2018。

表 0-1 1965—2015 年世界五個地區及中國的人均國內生產總值增長

	2015 年人均 國內生產總值 (2011 年國際元)	人均國內生產總值增長率 (%)		
		1965—2015 年	1965—1990 年	1991—2015 年
非洲 (撒哈拉以南)	3 488	0.7	0.2	1.1
南亞	5 320	3.0	1.8	4.3
東亞及太平洋地區	15 147	3.5	3.7	3.2
拉丁美洲及加勒比海地區	14 638	1.7	1.8	1.5
經濟合作與發展組織成員	38 005	2.1	2.8	1.3
中國	13 572	7.5	5.9	9.1

資料來源：世界發展指數 (World Development Index, WDI)。

大的國家能力 (包括執政黨的領導能力、國家的徵稅能力、資源動員能力、政策執行力等)。這一觀點得到許多學者的認同，在改革開放以前，中國通過強大的國家能力，集中力量辦大事，在極度困難的條件下建立了獨立的、比較完整的工業體系和國

民經濟體系，為後來的經濟和社會快速發展打下了重要基礎。改革開放後，中國通過強大的國家能力深化各領域改革，推進對外開放，並為企業和人民提供了穩定的政治秩序、和平環境、市場環境、國際環境，保障了 40 多年經濟的高速增長、社會的快速發展、人民生活水平的日益提升。然而，有學者提出，以國家能力作為唯一指標的觀點是片面的，因為中國在計劃經濟時期國家能力空前，但國民經濟和社會發展依然在某一段時間內遭受重大挫折。因此，國家能力發揮作用的前提是國家要把事做對，這需要有一套激勵性的國家治理制度來保障。^① 因此，比國家能力更為關鍵的是國家治理制度。

中國的國家治理制度有甚麼特徵呢？習近平指出，中國的國家治理制度是馬克思主義基本原理同中國具體實際相結合的產物，是以馬克思主義為指導、植根中國大地、具有深厚中華文化根基的治理體系。該制度不僅不排斥任何有利於中國發展進步的他國國家治理經驗，而且還隨着實踐與時俱進、不斷發展完善，因此是一套兼具科學性、獨特性、繼承性、開放性、適應性、激勵性的國家治理體系。^② 有學者認為中國國家治理制度表現出「變」與「不變」兩個鮮明特點。其「不變」者如國家

① 周黎安：《經濟學的制度範式與中國經驗》，經濟管理網，2020年5月29日，<http://ft.newdu.com/economics/institution/202005/308564.html>（訪問時間：2020年8月20日）。

② 習近平：《堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化》，《求是》，2020年第1期，第4—13頁。

權力的至高位置不變，國家的基本治理框架和制度屬性不變。其「變」者如非正式制度、具體情境下的表現方式是適應性調節變化的。^①還有學者將中國國家治理制度的特點概括為「避免強制性約束的實用主義決策、上下反覆的決策、實事求是而不是本本主義、執行過程中的創造性、實施過程中的務實靈活」，這與中國傳統哲學中提倡的智慧（如《易經》《中庸》裡的辯證和變化智慧）一脈相承，還源於毛澤東等老一輩革命家在遊擊戰和革命動員中形成的經驗，比如通過推崇靈活性甚於穩定性，以保證在變幻莫測的革命戰爭環境中奪取最大的勝利。這些經驗在「社會主義建設」和「四個現代化」「改革開放」「社會主義市場經濟體制建設」等過程中進一步發展演化成一系列靈活有效的治理方式^②，並延續至今。正如習近平在論述國家治理水平時強調，「該管起來就能夠迅速地管起來，該放開又能夠有序地放開，收放自如，進退裕如，這是一種能力，也是一個國家治理水平的表現」^③。

由此可見，中國的國家治理制度有許多鮮明的特點，那麼如何刻畫中國的國家治理制度呢？經典的政治學、經濟學研究往往偏好於國家治理的二分法，認為非「民主」即「專制」，非

① 周雪光：《中國國家治理的制度邏輯——一個組織學研究》，生活·讀書·新知三聯書店，2017年，第44頁。

② 〔德〕韓博天：《紅天鵝——中國獨特的治理和制度創新》，石磊譯，中信出版社，2018年，第24—30頁。

③ 習近平2020年3月31日在杭州城市大腦運營指揮中心的講話。

「計劃經濟體制」即「市場經濟體制」，這樣的二分法未免過於簡單粗暴，也嚴重忽視了中國國家治理的獨特性，很容易陷入「一葉障目不見泰山」的錯誤之中。事實上，中國國家治理制度是由多個子制度構成的一套嚴密完整的科學體系，更好的研究方法是將之分解為一系列的子制度，通過深入分析一些典型性、獨特性子制度的邏輯，進而歸納、集成為國家治理制度的總體研究。^① 為此，我們需要尋找那些能體現中國國家治理典型性的子制度，通過以點到面的方式刻畫中國國家治理。

2. 規劃先行：中國的典型國家治理制度

回顧中國 70 年的發展歷程，我們發現一項典型的國家治理子制度是規劃制度，即國家通過編制規劃和實施規劃來實現治理目標^②，也被稱為「規劃先行」。2018 年 11 月《中共中央 國務院關於統一規劃體系更好發揮國家發展規劃戰略導向作用的意見》指出，以規劃引領經濟社會發展，是黨治國理政的重要方式，是中國特色社會主義發展模式的重要體現。中國的規劃制度是以國家發展規劃為統領，以空間規劃為基礎，以專項規劃、區域規劃為支撐，由國家、省、市縣各級規劃共同組成，定位準確、邊界清晰、功能互補、統一銜接的國家規劃體系。其中，

① [德] 韓博天：《紅天鵝——中國獨特的治理和制度創新》，石磊譯，第 1-3 頁。

② 李蘭冰、劉秉謙：《「十四五」時期中國區域經濟發展的重大問題展望》，《管理世界》，2020 年第 5 期，第 36-51 頁。

國家發展規劃，也就是通常所說的五年規劃^①，居於規劃體系最上位，是其他各級各類規劃的總遵循。中華人民共和國成立以來，除 1949—1952 年的國民經濟恢復時期和 1963—1965 年的國民經濟調整時期，中國一直堅持通過五年規劃對經濟發展作出中長期謀劃和安排，截至 2020 年已經編制和實施了十三個五年規劃。在五年規劃之下，中國還編制和實施了各類專項規劃、行業規劃、區域規劃以支持各個重大戰略，如服務於脫貧攻堅的《全國「十三五」易地扶貧搬遷規劃》，支持區域發展的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》以及各類城市規劃，支持行業發展的《大數據產業發展規劃（2016—2020 年）》，等等。甚至可以說，規劃覆蓋和貫穿了中華人民共和國 70 年偉大歷程的各個領域。

長期以來，西方研究中國政治經濟問題時一直將「規劃」作為一個盲點，因為「規劃」與「計劃」在英文中都是「plan」，許多學者一直把規劃看成計劃經濟體制中的「計劃」手段，而將

① 需要說明的是，中華人民共和國成立以來的五年規劃名稱並不統一，按照時間順序分別是中華人民共和國發展國民經濟的第一個五年計劃、中國共產黨第八次全國代表大會關於發展國民經濟的第二個五年計劃的建議、關於第三個五年計劃安排情況的彙報提綱、第四個五年國民經濟計劃綱要（修正草案）、1976—1985 年發展國民經濟十年規劃綱要（修訂案）前五年階段、中華人民共和國國民經濟和社會發展第六個五年計劃、中華人民共和國國民經濟和社會發展第七個五年計劃、中華人民共和國國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計劃綱要、中華人民共和國國民經濟和社會發展「九五」計劃和 2010 年遠景目標綱要、中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要、中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要、中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要、中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要，本書將它們統稱為五年規劃。

「取消計劃」和「從計劃到市場的轉型」視為中國體制改革的基本途徑，因此他們在解釋中國經濟增長現象時，幾乎不提及規劃的作用，甚至認為中國的規劃既無力應對複雜多變的經濟發展狀況，對經濟增長也沒有實質影響，不過是一種表面功夫，所謂「規劃規劃，牆上掛掛」。事實上，中國從第一個五年規劃開始的規劃治理，就不是「計劃經濟」中僵硬的「計劃」手段，而是一種預期性公共政策協調機制，其要求政策制定者只提出寬泛的規劃目標，並為基層和市場提供合法性和迴旋的餘地，基層在層級制度下可以反覆試驗，市場在規劃框架下可以自由發展，是一種非常靈活、富有創新的治理方式。^①由於中國規劃制度的時間跨度長、涉及範圍廣，因此從某種意義上來說，通過規劃制度進行治理已經成為中國國家治理的核心機制。^②

三、中國特色的五年規劃制度

1. 歷史鏡頭下的五年規劃

毛澤東在 1955 年曾經說過：「人類的發展有了幾十萬年，在中國這個地方，直到現在方才取得了按照計劃發展自己的經濟和文化的條件。自從取得了這個條件，我國的面目就將一年

① 韓博天、奧利佛·麥爾敦、石磊：《規劃：中國政策過程的核心機制》，《開放時代》，2013 年第 6 期，第 8—31 頁。

② [德] 韓博天：《紅天鵝——中國獨特的治理和制度創新》，石磊譯，第 131 頁。

一年地起變化。每一個五年將有一個較大的變化，積幾個五年將有一個更大的變化。」^①五年規劃制度是指國家對特定五年期間經濟社會發展制定計劃並推動實施的制度，也是中國長期堅持的國家治理制度。2005年，《國務院關於加強國民經濟和社會發展規劃編制工作的若干意見》將五年規劃定位為「國家加強和改善宏觀調控的重要手段，政府履行經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務職責的重要依據」。2018年，《中共中央 國務院關於統一規劃體系更好發揮國家發展規劃戰略導向作用的意見》將五年規劃定位為「社會主義現代化戰略在規劃時期內的階段性部署和安排，主要是闡明國家戰略的意圖，明確政府工作重點，引導規劃市場主體行為，是經濟社會發展的宏偉藍圖，是全國各族人民共同發展的綱領，是政府履行經濟調節、市場監管、社會管理、公共服務、生態環境保護職能的重要依據」。

作為國家治理的重要方式，五年規劃制度建立了黨委領導、人大批准、政府編制實施的工作機制。黨中央首先提出對國民經濟和社會發展五年規劃的建議，並決策和統籌各類重要事項。全國人民代表大會審查批准五年規劃，並依法監督規劃實施情況。國務院編制實施五年規劃，並按照優化協同高效的要求強化對其他各類規劃的管理。這一機制已經不斷制度化，

^① 中共中央文獻研究室編：《建國以來毛澤東文稿》（第五冊），中央文獻出版社，1991年，第503頁。

並上升為法律性文件^①，充分保障了五年規劃制度的權威性、規範性、連續性和穩定性。^②

截至 2020 年，中國共編制和實施了十三個五年規劃（詳見表 0—2），按照規劃的演變過程可以劃分為三個時期：

一是五年規劃的探索發展時期，包括「一五」到「五五」的五個五年規劃。中華人民共和國成立之初，中國借鑒蘇聯的計劃經濟模式開始編制五年規劃，旨在學習蘇聯 20 世紀 20 年代末開始實施的工農業五年計劃，實現國民經濟的快速發展和趕超。^③ 這個時期的五年規劃中心任務是推進社會主義工業化建設和實現「四個現代化」，主要通過指令性計劃優先發展重工業，建立獨立完整的工業體系與國民經濟體系。但由於經驗不足，這個時期的五年規劃總體是在探索中發展的，尤其是第二到第五個五年規劃的編制和實施過程走了許多彎路，但也積累了許多寶貴的經驗。

二是五年規劃的改革發展時期，包括「六五」到「十五」的五個五年規劃。這 25 年開啟了中國改革開放事業和中國特色社

① 《中華人民共和國憲法》第六十二條第十一款規定，全國人民代表大會行使「審查和批准國民經濟和社會發展計劃和計劃執行情況的報告」的職權；第八十九條第五款規定，國務院負責行使「編制和執行國民經濟和社會發展計劃和國家預算」的職權。

② 聯合國發展計劃署等：《中國人類發展報告特別版——歷史轉型中的中國人類發展 40 年：邁向可持續未來》，第 66—67 頁。

③ 楊永恆、陳升：《現代治理視角下的發展規劃——理論、實踐和前瞻》，清華大學出版社，2019 年，第 78—79 頁。

會主義現代化建設的征程，推進了從計劃經濟體制向社會主義市場經濟體制的改革和轉型，提前實現了國民生產總值到 20 世紀末比 1980 年「翻兩番」的經濟目標。這個時期的五年規劃制度不斷走向成熟、規範和完善，從指令性計劃逐步轉變為兼具約束性、預期性、指導性的計劃，充分發揮了服務國家戰略目標、引導市場資源配置、指導政府宏觀管理的重要作用。此外，這個時期的五年規劃還將經濟發展和社會發展等各個方面同時納入範疇，規劃內容更為全面系統。

三是五年規劃的科學發展時期，包括「十一五」至今的五年規劃。從 2006 年開始，為了進一步明確五年規劃的本質是確定經濟社會發展方向、描繪總體發展藍圖、確定政府未來工作重點、引導市場主體行為的綱領性文件，避免對五年規劃的誤解，「五年計劃」更名為「五年規劃」。這一時期是中國全面建設和建成小康社會的關鍵時期，也是我國經濟走向科學發展、可持續發展、高質量發展的關鍵時期。五年規劃在科學發展觀和習近平新時代中國特色社會主義思想的指導下，注重以約束性指標促進政府職能轉變，以預期性指標激發市場活力，進一步強化公共服務、社會治理、資源環境等方面的目標和指標，同時在編制與批准流程方面更為科學，成為戰略性、綱領性、綜合性、指導性的科學發展規劃。^①

^① 中國社會科學院經濟研究所課題組：《「五年規劃」的歷史經驗與「十四五」規劃的指導思想研究》，《經濟學動態》，2020 年第 4 期，第 3—14 頁。

表 0-2 中國十三個五年規劃概覽

時間（年）	規劃全稱	規劃簡稱	編制與批准流程	中心任務
1953—1957	中華人民共和國發展國民經濟的第一個五年計劃	一五計劃 (國家計劃)	1952年1月政務院啟動編制，1955年3月黨的全國代表會議通過，1955年7月全國人大批准	以蘇聯幫助我國設計的「156項工程」為中心，集中力量開展工業建設以及農業、手工業、私營工商業社會主義改造
1958—1962	中國共產黨第八次全國代表大會關於發展國民經濟的第二個五年計劃的建議	二五計劃 (黨的建議)	1955年8月國務院啟動編制，1956年黨的八大通過黨的建議，1957年8月國務院完成計劃初稿但被擱置	以冶金和機械工業為重點，在若干重要產品和產量方面「超英趕美」
1966—1970	關於第三個五年計劃安排情況的彙報提綱	三五計劃 (彙報提綱)	1963年年初國務院啟動編制，1965年9月黨中央工作會議批准	積極備戰備荒，把國防建設放在第一位，做好「三線」建設，重工業為主，吃穿用兼顧
1971—1975	第四個五年國民經濟計劃綱要（修正草案）	四五計劃 (計劃綱要)	1970年年初國務院啟動編制，1973年7月黨中央工作會議提出修改建議，未最後批准	繼續備戰和「三線」建設，以軍工發展帶動整個國家工業化
1976—1980	1976—1985年發展國民經濟十年規劃綱要（修訂案）前五年階段	五五計劃 (十年計劃綱要前五年階段)	1974年8月國務院啟動編制，黨中央全會通過後1975年12月試行，1979年全國人大批准	提升石油產量，新建和續建120個大型項目，建立比較完善的工業體系和國民經濟體系
1980—1985	中華人民共和國國民經濟和社會發展第六個五年計劃	六五計劃 (經濟社會計劃)	1980年國務院啟動編制，黨中央政治局擴大會議提出修改建議，1982年12月全國人大批准	繼續調整國民經濟，推進農村家庭聯產承包責任制，擴大城市經營自主權
1986—1990	中華人民共和國國民經濟和社會發展第七個五年計劃	七五計劃 (經濟社會計劃)	1984年9月國務院啟動編制，1985年9月黨中央全會通過黨的建議，1986年3月全國人大批准	堅持把改革放在首位，保持總需求和總供給基本平衡，把提高經濟效益放到突出位置，適應需求結構的變化和國民經濟的現代化需求，調整產業結構

(續表)

時間 (年)	規劃全稱	規劃簡稱	編制與批准流程	中心任務
1991—1995	中華人民共和國國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計劃綱要	八五計劃 (綱要)	1990年年初國務院啟動編制，1990年年底黨中央全會通過黨的建議，1991年4月全國人大批准綱要，1993年進行了計劃調整	建設有中國特色的社會主義道路，推進改革開放，保持國民經濟持續穩定協調發展
1996—2000	中華人民共和國國民經濟和社會發展「九五」計劃和2010年遠景目標綱要	九五計劃 (綱要)	1993年3月國務院啟動編制，1995年9月黨中央全會通過黨的建議，1996年3月全國人大批准綱要	保持國民經濟持續快速健康發展，推進經濟增長方式轉變，實現經濟結構戰略性調整。實現人均國民生產總值比1980年翻兩番；基本消除貧困現象，人民生活達到小康水平；初步建立社會主義市場經濟體制
2001—2005	中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要	十五計劃 (綱要)	1999年6月國務院啟動編制，2000年10月黨中央全會通過黨的建議，2001年3月全國人大批准綱要	堅持把發展作為主題，把結構調整作為主線，把改革開放和科技進步作為動力，把提高人民生活水平作為根本出發點，堅持經濟和社會協調發展
2006—2010	中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要	十一五規劃 (綱要)	2003年7月國務院啟動編制和十五規劃中期評估，2005年10月黨中央全會通過黨的建議，2006年3月全國人大批准綱要	立足擴大國內需求、立足優化產業結構、立足節約資源和保護環境、立足增強自主創新能力、立足深化改革開放、立足以人為本
2011—2015	中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要	十二五規劃 (綱要)	2008年3月國務院啟動編制和十一五規劃中期評估，2010年10月黨中央全會通過黨的建議，2011年3月全國人大批准綱要	以科學發展為主題，以加快轉變經濟發展方式為主線，擴大內需

(續表)

時間 (年)	規劃全稱	規劃簡稱	編制與批准流程	中心任務
2016—2020	中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要	十三五規劃 (綱要)	2013年4月國務院啟動編制和十二五規劃中期評估，2015年10月黨中央全會通過黨的建議，2016年3月全國人大批准綱要	全面建成小康社會，堅持創新、協調、綠色、開放、共享的五大新發展理念，以供側結構性改革為主線，加快形成引領經濟發展新常態的體制機制和發展方式

資料來源：根據公開資料整理。

2. 理解五年規劃的核心機制

如何理解中國的五年規劃制度呢？回顧十三個五年規劃的歷程，我們發現，雖然五年規劃制度在不斷演變、發展和完善，但其核心機制是一以貫之的，我們將其歸納為「適應性宏觀計劃 + 激勵性目標治理」（見圖 0-2），這也是中國國家治理的典型特徵和核心優勢。

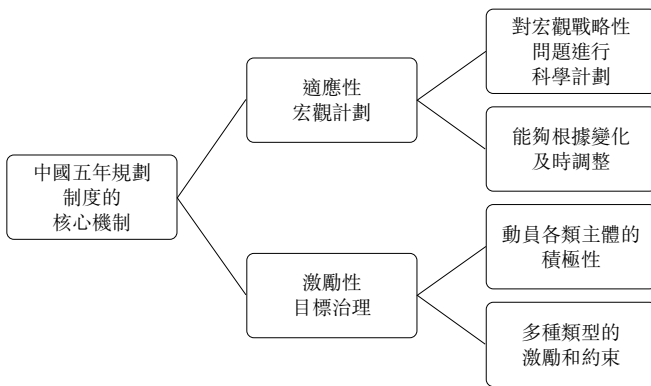


圖 0-2 中國五年規劃制度的核心機制

適應性宏觀計劃是指，五年規劃的編制既是對不同發展階段的宏觀戰略性問題進行長期性、延續性的科學計劃，也能適應國家各個時期的需要，對目標、內容和任務進行不斷調整。雖然早期的五年規劃走過一些彎路，但依然可以看出那時的五年規劃不是面面俱到的、全面技術性計劃，而是主次有別的行動計劃框架。改革開放後，五年規劃從最初的指令性計劃，發展為指導性規劃，再到預期性發展規劃，從單一的經濟計劃，發展為經濟社會發展計劃，再到「五位一體」建設總佈局的發展規劃，更為注重宏觀戰略層面的規劃。有學者將其十分形象地概括為：總體規劃「森林」，讓「樹木」自由成長。^①

此外，五年規劃不是僵化的五年一度的一次性工作，早在改革開放前就已經是中央和地方在每個年度不斷研究、協商、試驗、評估、調整年度計劃，自上而下和自下而上雙向發力的循環過程。改革開放後，五年規劃的適應性更為明顯，比如將試點方案加入宏觀規劃中，引入中期規劃評估以及中央定期派出巡視組，這些做法讓中國避免了規劃一旦出台就無法調整的困境。在三次經濟調整期間（1993—1995年，1997—1999年，2008—2010年），面對艱巨的宏觀經濟挑戰，規劃工作顯示出了它的適應性，當經濟危機的應對措施與長期目標發生衝突的時

① 胡鞍鋼、鄒一龍、呂捷：《中國發展奇跡的重要手段——以五年計劃轉型為例（從「六五」到「十一五」）》，《清華大學學報（哲學社會科學版）》，2011年第1期，第43—52頁。