



# “十四五”规划：开启中国发展的新黄金期

## 加快构建“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”

在历史性地完成全面建成小康社会这一百年目标后，中国将开启第二个百年新航程。未来30年，中国的国家发展征程被分为两个战略阶段：到2035年，中国基本实现社会主义现代化；到本世纪中叶，中国将建成社会主义现代化强国。

作为30年现代化新征程的第一个五年规划，“十四五”规划意义特殊。中央党校（国家行政学院）教授辛鸣告诉《中国新闻周刊》，中国的全面现代化，是站在全面建成小康社会这样一个更高的起点上，“十四五”规划就是中国社会从全面小康到全面现代化的一个重大转折。

随着发展理念的演进，中国的“五年规划”已经从经济发展规划演变为综合性的国家发展规划，规划制定过程也日趋科学化、民主化和规范化，并形成了一套程序规范。中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授马亮认为，中国的规划坚持有规划必执行的重信守诺，规划的风向标和指挥棒作用日益凸显。



### 五年规划是推动国家目标实现的发展工具

香港中文大学（深圳）全球与当代中国高等研究院院长郑永年告诉《中国新闻周刊》，中国共产党是一个使命性的政党，通过兑现向人民许诺的使命来实现执政。在他看来，中国共产党可以通过5年甚至更长的规划，从长远的利益来考量，以期实现党所需要履行的使命。

1953年5月14日，中国开始实施第一个五年计划，计划设定的主要目标是建立中国工业化的初步基础。

到1957年底，“一五”计划提前超额完成，新建了飞机制造、汽车、拖拉机、发电设备、矿山设备、重型和精密机器以及国防工业等产业部门。中央党史和文献研究院研究员石建国告诉《中国新闻周刊》，“一五”计划实际上是中国边制定边执行的一个五年计划。整个“一五”期间，计划五易其稿。

然而“一五”计划之后，五年计划的编制实施却历程曲折。中国社科院当代中国研究所研究员武力告诉《中国新闻周刊》，自1956年完成社会主义改造，中国就进入了单一公有制的计划经济时代，五年计划变成了指令性计划。对于尚处于工业化前期的中国而言，作为计划编制基本依据的各种资源调查和统计信息无法及时获取，使得制定计划困难重重。

用五年计划指导经济社会发展，是中国共产党治国理政的一种重要手段，其难点在于如何科学地制定国家的发展目标。从“六五”计划开始，汲取以往的历史教训，计划的目标设定趋于科学和合理。尤其是从“九五”计划以来，规划制定过程日趋科学化、民主化和规范化。

清华大学国情研究院副院长鄢一龙将中央政府基于五年规划的决策过程，称为集中各方智慧，寓科学于民主的集思广益型决策模式。鄢一龙告诉《中国新闻周

刊》，五年规划的决策圈分为三层，决策层指导文本起草，把握总体方向，提出意见，进行把关，并负责最终拍板决策。起草编制层集中各方意见，负责文件的起草工作。参与层则包括有关部门和地方，全国人大常委会、专门委员会成员，全国政协、智库、公众，作用是提供建议。

辛鸣对《中国新闻周刊》指出，五年规划，党提出的是规划建议，通过人民代表大会审议，再成为国家发展规划，这是党、政府、公众三方合力互动，各自发挥各自的作用。

在马亮看来，当前五年规划的编制通过多方面确保其科学和民主。首先，是专家参与度高，既包括科技领域的专家，也包括政府部门的实务专家，通过专家参与来确保规划的科学性。其次是公众参与度高。再次，规划在编制和征求意见的过程中，能够尽可能广泛地争取各级政府部门和相关组织的意见和建议，通过几上几下来达成一致和形成共识，为规划的顺利实施奠定共识基础。最后，规划的起草、审读、审定和研讨形成了较为规范的程序。

受益于五年规划编制日趋科学性和规范化，中国表现出极强的国家目标实现能力，如“十一五”规划中的22个指标完成了20个，“十二五”规划中的24个指标完成了23个。2018年底，国家发改委关于“十三五”规划的中期评估报告显示，规划纲要提出的25项主要指标总体进展顺利，2项指标提前完成，19项指标达到预期进度。

鄢一龙认为，五年规划是中国推动国家目标实现的发展工具，形成了国家的目标治理体制，规划中大量的量化指标，使得国家目标的实现路径也进一步明确。

### 协调计划与市场的关系

国家计划是一个复杂的经济

社会系统工程，如何协调计划与市场之间的关系至关重要。

进入90年代，“国家计划失败论”的观点一时盛行，争论点在于市场经济是否可以有国家计划。1996年的世界银行报告《从计划到市场》对国家计划体制给出了一个历史性的宣判，认为国家计划因其深层次的低效率，本质上并不可行。一些原社会主义国家取消国家计划，开始与西方资本主义制度接轨。这些“转轨国家”经历了一场漫长且痛苦的“休克疗法”，许多“转轨国家”的人均GDP20年后还未恢复到转轨之初的水平。

然而中国选择的是截然不同的路径，一方面向市场经济转型，另一方面又通过中长期计划，来推进国家的发展。英国剑桥大学教授彼得·诺兰认为，前苏联转轨的一个教训是把指令经济和计划混淆了，在取消指令经济的同时，也把计划给取消了，而中国成功之处在于是把这两者给分开了。

在上世纪80年代末90年代初，一场关于“计划”和“市场”的争论中，有人主张放弃中共十三大提出的“国家调节市场，市场引导企业”的提法，要求在改革中加大计划经济的分量；还有人指责，实行市场化就是改变社会主义制度实行资本主义制度。

1992年初，邓小平发表南方谈话，再一次强调：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别，计划和市场都是经济手段。”石建国告诉《中国新闻周刊》，在邓小平南方谈话精神的指导下，中共十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。

辛鸣认为，中国处理计划与市场之间关系的方法就是，“各干各的事，两条腿走路。需要激发活力的地方，充分发挥市场的作用，市场的混乱和无序则靠计划来克服”。

在国家计划的推进过程中，另一个至关重要的机制是，如何

厘清政府与市场的边界。郑永年认为，让市场起决定性作用，并不是政府退出经济。他告诉《中国新闻周刊》，如今中国的市场是一个混合经济的多元互动市场，市场的顶层是国有资本组成的国有企业，底层是由大量中小微企业构成的民营资本，两者之间则是国资与民营资本互相合作的中间层。郑永年用“制内市场”的概念来总结中国模式，即国家主导的市场经济。“这个市场不是无政府的市场，而是由一套规则组成的。”郑永年说，在这套规则之下，三层资本各有角色分工。

武力告诉《中国新闻周刊》，政府在经济发展中发挥作用，五年规划是一个不可或缺的方法和手段。五年规划既有一定的指导性，在目标上又进行滚动式的调整。政府经济职能绝不是权力大小的问题，也不是简单的职能强化或弱化的问题，而是政府与市场职能如何正确分工、各就其位的问题。

### 执政目标从大国走向强国

“十四五”规划《建议》稿中，规划的内容不仅仅是经济社会发展，还包括科技创新、深化改革、乡村振兴、区域发展、文化建设、绿色发展甚至国防建设等诸多方面。辛鸣认为，五年规划对于中国社会而言，绝不仅仅是一个经济社会发展的规划，而是从系统的角度来整体筹划中国社会的发展。

从“六五”计划开始，中国的五年计划加入了社会发展方面的内容，计划指标从经济类为主转变为非经济类为主。“六五”计划经济类指标占60.7%，非经济类指标为39.3%。而到“十二五”规划，经济类指标只占12.5%，“十三五”规划只占16%，绝大部分的指标是教育科技、资源环境等非经济类指标。

“十一五”将国民经济与社会发展计划改为国民经济与社会发展规划。石建国认为，虽一字之差，但反映了中长期规划在社会主义市场经济体制下的功能定位，也反映了中国在发展理念、政府职能和发展方式等方面的变革。