·中国特色社会主义政治经济学学术体系·

“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究*

中国社会科学院经济研究所课题组

摘要:本文简要梳理了新中国成立以来13个“五年规划”的历史脉络,提出了我国“五年规划”的五方面历史经验:坚持以马克思主义中国化最新理论成果为指导,不断探索和创新发展理念;坚持尊重经济社会发展客观规律,努力认清历史方位和把握发展大势;坚持问题导向与目标导向相结合,科学规划发展战略和确定重大任务;坚持规划制定的社会广泛参与以及程序规范,不断提高政府宏观调控与国家治理能力现代化水平;坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,持续完善社会主义市场经济体制。借鉴这五方面的历史经验,本文在分析“十四五”时期的国家历史方位和节点、时代发展大势、国家发展的基础条件和面临的关键问题等基础上,坚持以马克思主义中国化的最新理论成果为指导,提出了“十四五”规划应该遵循的指导思想。本文认为,相对于“十三五”时期而言,“十四五”时期坚持新发展理念需要有新的发展战略内涵,尤其要突出以下三个方面:坚持“五位一体”总体布局,积极推进国家全面高质量发展;坚持“四化同步”发展,加快推进现代化经济体系建设;坚持深化市场化改革和对外开放,实质推进供给侧结构性改革。

关键词:“五年规划”　指导思想　“十四五”规划　新发展理念

国民经济和社会发展五年规划①是中国最为重要的宏观经济和社会管理工具,是中国国民经济和社会发展的一个中长期计划,主要是为国民经济和社会发展远景规定目标和方向,对国家重大建设项目、生产力布局、国民经济重要比例关系和社会事业等做出规划。政府依据“五年规划”,动员与配置全社会的资源,推进经济社会的发展,在中国站起来、富起来到强起来的发展过程中,发挥了重要的作用,充分体现了社会主义制度的优越性。在70年的发展历程中,中国虽然经历了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的巨大转型,但一直坚持制定实施“五年规划”,迄今已经实施了13个“五年规划”。13个“五年规划”编制实施的历史过程,充分体现出中国共产党领导新中国建设社会主义事业的积极探索,蕴藏着许多宝贵的中国特色的国家治理经验。历史进入21世纪20年代的新时代,站在全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化强国的新历史节点,总结历史经验,确立“十四五”规划的正确的指导思想和基本原则,科学制定“十四五”规划,对实现“第二个百年目标”具有重要意义。

一、国民经济和社会发展五年规划的历史脉络

纵观中国制定与实施的13个“五年规划”,在规划的目标、性质、内容、体系和程序等方面,并非

---

* 课题负责人:黄群慧;课题组成员:胡家勇、赵学军、杜创、隋福民、武鹏、欧阳耀福、张弛。本文是课题负责人在各位课题组成员子报告基础上综合和研究撰写而成。

①本规划在“一五”到“十五”时期称为“五年计划”,从“十一五”时期开始改称为“五年规划”。本文统称为“五年规划”,而在具体论述时则根据情况分别称为“五年计划”或者“五年规划”。

一成不变，而是与时俱进的。在规划的目标方面，经历了从实现社会主义工业化到实现“四个现代化”，从解决人民生活温饱再到全面建成小康社会的演变；在规划的性质方面，发生了从单纯指令性到兼具预测性和指导性，再到兼具预期性和约束性的转变；在规划的内容方面，实现了从单纯的经济计划到经济社会计划，再到包括政治建设、文化建设、生态文明、国防和军队建设等在内的国家全面综合规划的发展；在规划的体系方面，从单一的经济计划，扩展到编制总体规划、重点领域专项规划、重点经济区域规划、空间发展主体功能区规划等复杂规划体系，规划涉及的区域也从内地（大陆）的行政区域扩大到港澳台地区，规划指标也从实物产量指标为主演变为价值指标为主；在规划的程序方面，从中央直接制定演变为中央提出规划建议、国务院编制纲要、全国人大审议的制度化、法制化规划。

13个“五年规划”，按照其历史演进的过程可划分为三个时期：一是计划经济体制下社会主义建设时期，二是从改革开放到党的十八大之前的中国特色社会主义建设时期，三是中国特色社会主义建设新时代。

计划经济体制下社会主义建设时期，从1953年开始实施新中国第一个“五年计划”，到1978年改革开放之前。在这段传统计划经济时期，中国编制与实施了5个“五年计划”。第一个五年计划到第五个五年计划，中国经济建设的中心任务是推进社会主义工业化建设和实现“四个现代化”。在编制与实施“五年计划”的理念上，强调通过完全的政府指令性计划优先发展重工业，建立独立完整工业体系与国民经济体系。而且，这个时期的“五年计划”正常的编制和实施过程也多次因为政治事件干扰而被打断。除“一五”计划外，实际上其他四个五年计划并未正式公布。

从改革开放到党的十八大之前的中国特色社会主义建设时期，包括“六五”计划到“十二五”规划的7个“五年规划”，从计划经济体制下的单纯指令性计划逐步演变为社会主义市场经济体制下明确经济社会发展方向、描绘总体发展蓝图、确定政府未来工作重点、引导市场主体行为的纲领性文件。总体上看，“六五”计划到“十二五”规划实施的35年，开启了中国改革开放事业和中国特色社会主义现代化的建设征程，实现了从解决人民温饱问题到总体实现小康社会、再迈向全面建设小康社会的发展成就，提前实现了国民生产总值到20世纪末比1980年“翻两番”的经济建设目标，推进了从传统计划体制向社会主义市场经济体制的转变、经济增长方式从粗放型向集约型的不断转型。

党的十八大以后，中国进入中国特色社会主义建设新时代。第十三个五年规划，是中国特色社会主义建设进入新时代的第一个“五年规划”。“十三五”规划面临着解决经济发展进入新常态后出现的诸多问题，承载着全面建成小康社会的历史使命。“十三五”规划明确定位“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，首次提出以创新、协调、绿色、开放和共享五大新发展理念指导推动经济社会发展，突出强调解决新常态下的发展动力由要素驱动向科技创新驱动转变，注重以约束性指标促进政府职能转变，进一步强化公共服务、社会治理、资源环境等方面的目标和指标，推进“一带一路”倡议以及长江经济带、京津冀协同发展等区域发展战略，强调构建全方位对外开放新格局，首次将制度建设作为五年规划的主要目标之一，积极推进国家治理体系和治理能力现代化，要求规划编制中多规融合——国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划融合与统一。

二、国民经济和社会发展五年规划的历史经验

“五年规划”是具有中国特色的治理国家的有效制度，是我党经过70年积极而锲而不舍的探索逐渐掌握的治理国家工具。对“五年规划”的坚持和完善，是坚持和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一项重要内容。新中国13个“五年规划”，蕴藏着丰富的历史经验，值得我们深入研究。研究“五年规划”的历史经验，对于我国坚持和完善中国特色社会主义制度、推进治理体系和治理能力现代化具有重要意义，对“十四五”规划的制定将起到重要的

指导作用。

1. 坚持以马克思主义中国化最新理论成果为指导,不断探索和创新发展理念。“五年规划”的核心是要回答未来五年国民经济和社会如何发展的问题,这首先需要解决以什么样的发展理念来指导发展的问题。纵观13个“五年规划”的发展理念,经历了从传统社会主义发展理念到中国特色社会主义发展理念以及中国特色社会主义新时代发展理念的演进。“一五”计划到“五五”计划是以传统社会主义发展理念为指导的,这个理念可以概括为“过渡时期总路线”和“社会主义建设总路线”①,其核心内涵是以赶超发展实现工业化为发展目标、以优先发展重工业为战略重点、以建立单一公有制和计划经济为保障;“六五”计划到“八五”计划是以“发展是硬道理”为要义的中国特色社会主义发展理念为指导的,其核心目标是追求经济增长和发展社会生产力,强调以改革和开放为动力;“九五”计划到“十二五”规划,其指导理念则是在“发展是硬道理”基础上增加了“科学发展观”的中国特色社会主义发展理念,不仅注意到经济增长,还强调“以人为本”的可持续发展;“十三五”规划是以中国特色社会主义新时代为指导,其核心是“五大发展理念”——创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展。13个“五年规划”历史表明,一个成功的“五年规划”是以科学正确的发展理念指导为前提的。“一五”计划到“五五”计划存在的一些失误,从根本上说是发展理念偏差的结果。而改革开放后“五年规划”的成功、中国创造的发展的奇迹,同样也是发展理念的正确转变的结果。指导“五年规划”的这些发展理念的演进,反映了中国共产党对发展规律和中国国情认识的深化,也是中国共产党不断探索将马克思主义与中国实践相结合、创新马克思主义中国化的理论成果的过程。历史证明,中国的发展奇迹是马克思主义中国化的成功探索的结果。面对中国现代化进程的复杂性和发展任务的艰巨性,坚持以马克思主义中国化最新理论成果为指导,不断创新和探索发展理念,可以充分体现中国共产党的领导,充分保证“五年规划”的前瞻性和科学性②。

2. 坚持尊重经济社会发展客观规律,努力认清历史方位和把握发展大势。国家的发展,是一个复杂的经济社会系统工程,系统运行具有自己的客观规律,包括经济规律、社会规律、自然规律等各个方面。政府制定的“五年规划”,其实质是主观描绘未来五年经济、社会的发展蓝图,规划制定者可以有高标准制定宏伟计划与规划的主观愿望,有加快经济发展以取得巨大进步的良好愿景,但一定要遵循经济社会发展的客观规律,正确认识国情国力客观情况,清晰判断国家所处历史方位,科学把握经济社会发展大势,否则会事与愿违。计划经济体制下5个“五年计划”,除“一五”计划外,“二五”计划到“五五”计划有很大的主观性,对客观规律认识和尊重不够,盲目追求高速度,再加之计划体制下计划的“强约束”,出现了“大跃进”,结果造成了对经济的破坏。即使在计划经济体制下,经济发展仍有其客观规律性,比如有计划按比例发展规律,投资、财政、信贷“三大平衡”规律,等等。“五年规划”也应该遵循这些规律。在社会主义市场经济体制下,经济发展要遵循市场经济的一般规律,例如市场供求规律、工业化规律、城市化规律、经济周期规律等等,制定和实施“五年规划”,一定要在尊重这些一般规律的基础上把握国情的特殊性。随着发展理念的演进,我国“五年规划”已经从经济发展规划演变为经济社会发展规划,进而演变为有关国家整体发展的全面综合发展规划。例如,在“十二五”规划中,经济类指标比例占12.5%,而非经济类指标比例高达87.5%。非经济类指标中,教育科技指标占16.7%,资源环境指标占33.3%,人民生活指标占37.5%③。这必然要求制定和实施“五年规划”时要遵循经济、政治、文化、社会、生态等各个方面的规律。尤其要强调的是,规划实施过程中更要重视对客观规律的遵循,规划执行过程中是否需要动态调整相关指标或者战略,根本的判断

①武力:《中国共产党经济发展观的历史演进及其启示》,《教学与研究》,2005年第9期。

②杨近平:《中国共产党领导制定五年计划和规划的历史启示》,《广西社会科学》,2011年第8期。

③胡鞍钢:《中国独特的五年计划转型》,《开放时代》,2014年第1期。

标准是在规划实施过程中是否发现所制定规划与客观规律相违背，或者是客观环境变化了，原来所遵循的规划已经不能适用①，不应该因实施者不同而调整。由于历史原因，“五年规划”的实施周期和我国政府的届期并不重合，再加之地方政府负责人届期中途经常更换，“五年规划”的编制主体与实施主体不同成为一种常态。要保证规划制定与规划实施的协同性，仅要求实施者要树立“功不必在我、功成必定有我”的正确业绩观是不够的，更为重要的是要看规划实施过程中是否遵循了客观规律。

3. 坚持问题导向与目标导向相结合，科学规划发展战略和确定重大任务。“五年规划”作为国家总体的五年的发展规划，最终要具体落实到发展战略和重大任务上，这些重大任务包括规划重大项目、出台重大政策与提出重大改革举措等方面。在提出国家总体的五年的经济社会发展总目标以及基于目标管理具体分解到规划指标的基础上，还必须厘清当前条件下国家面临的关键问题，从问题导向出发确定通过什么样的发展战略和重大任务来解决这些问题，也就是通过问题导向和目标导向相结合确定国家的发展战略和重大任务。在计划经济体制下，“五年计划”更侧重于直接计划的具体的重大项目。例如，“一五”计划确定了 156 项工业建设工程，这些项目建设贯穿整个“一五”和“二五”时期，“三五”时期又布局了一系列大小“三线”建设项目。而在市场经济体制下，“五年规划”的目标实现，更多是依靠发展战略、重大政策与重大改革举措，有关项目则聚焦在水利工程、交通基础设施等公共工程方面。例如，“九五”计划提出科教兴国战略和可持续发展战略，“十五”计划提出西部大开发战略和城镇化战略，“十一五”规划提出人才强国战略、东北振兴战略、中部崛起战略等，“十二五”规划提出扩大内需战略、海洋开发战略等，“十三五”规划提出创新驱动发展战略、网络强国战略、军民融合发展战略等。这些战略都是根据相应发展阶段国家发展所面临的重大关键问题（或者说是重大“短板”）而有针对性提出的，试图通过发展战略的制定和实施以解决这些重大问题，进而实现规划所提出的目标。例如，改革开放以来，在东部率先开放的政策引导下我国形成了东中西部梯度发展的区域发展格局，西部和中部发展落后成为严重制约我国经济协调发展的重大问题，于是在“十五”计划和“十一五”规划中分别提出西部大开发和中部崛起战略，这对促进实现我国区域协调发展的目标具有重要意义。另外，改革开放以来的“五年规划”中，也都会从问题出发，围绕发展的短板、弱项布局一些基础性重大项目，围绕发展中的大事、难事、急事提出一系列重大政策，围绕市场经济体制完善出台一批重大改革举措。

4. 坚持规划制定的社会广泛参与以及程序规范，不断提高政府宏观调控与国家治理能力现代化水平。“五年规划”制定过程的社会广泛参与、编制程序规范是新中国成立 70 年来积累下的重要经验。中国的“五年规划”制定绝不仅仅是一个政策文本编制或一个封闭的政策制定过程，而是中央和地方多层次、多主体之间通过各种互动模式，不断协商、起草、试验、评估、调整政策的循环过程。“五年规划”编制和实施已经是中国政策的核心机制，“五年规划”在为市场留出充分空间的同时，发挥着战略政策协调、资源动员、宏观调控方面的重要功能，这成为中国与其他东亚发展型国家一个本质区别②。中国“五年规划”的实践背后有深刻的理论意义，是解释中国发展奇迹的一个重要视角。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。一是投入越来越多的研究力量，更多地依据专业人士，加强对“五年规划”实施效果进行科学评估，从而最大程度地提高规划编制科学性；二是创新各种渠道，扩大参与人员对规划制定献计献策，最大程度提高规划编制的民主性；三是形成了从组织前期重大问题研究到起草规划的基本思路，再到形成党中央关于规划的建议，

①例如，由于 1992 年邓小平发表南方谈话后，市场经济规律作用更充分发挥，经济活力大幅度增加，1993 年就对“八五”计划后三年的方针和目标进行了调整，将经济增长指标调高。

②韩博天（Sebastian Heilmann）、奥利佛·麦尔敦（Oliver Melton）：《规划：中国政策过程的核心机制》，《开放时代》，2014 年第 1 期。

进而编制规划纲要草案,一直到全国人大审议批准的一系列编制程序,建立了由三级(国家、省级和地市)四类(总体规划、专项规划、区域规划、主体功能区规划)组成的国家规划体系,规范性得到极大提高。制定过程的民主性、科学性和规范性的提高,不仅有利于规划本身质量的提高,还有利于提高规划的可行性,减少执行过程中面临的障碍,同时也有利于处理好中央和地方的关系。发展规划制定过程成为一个群策群力、广泛吸取社会各界人士意见、政府上下反复沟通的科学决策机制,这对提高政府宏观调控能力和提高国家治理能力现代化水平具有重要意义。实际上,无论规划制定最终结果如何,通过将近两年的“五年规划”制定过程,对国家未来发展方向、目标、具体各方面指标以及面临的困难和风险进行社会广泛深入讨论研究,本身也是解决国家发展问题的有效措施,是提高政府调控能力和国家治理能力现代化水平的有效手段。

5. 坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,持续完善社会主义市场经济体制。“五年规划”绝不仅仅是国家的经济发展规划,还是一个经济制度建设和经济体制改革的规划,深化改革开放、推进制度创新,也是“五年规划”的重要组成部分,甚至说是一条重要的主线。在“一五”时期,主要推进的是从新民主主义经济体制向单一的社会主义公有制经济体制转型,一直到“五五”计划前半阶段,都在不断强化计划经济体制。从“六五”计划开始,中国逐渐从计划经济体制转向社会主义市场经济体制,尤其是1992年党的十四大明确建设社会主义市场经济体制为体制改革方向以后,历次“五年规划”都在一直强调深化改革开放,建立和完善社会主义市场经济体制。也正是随着社会主义市场经济体制不断完善,市场在资源配置中的作用不断巩固增强。改革开放以来中国经济取得了举世瞩目的伟大成就,快速推进了经济现代化进程。虽然我国建立的是社会主义市场经济体制,但市场决定资源配置是市场经济的一般规律,我们必须尊重。在社会主义市场经济体制下,编制“五年规划”是必要的,但“五年规划”更多是具有战略性、指导性和宏观性的计划,各类专项规划、区域规划、空间规划一定要明确其发挥作用的边界。凡是市场机制能充分发挥作用的领域范围,就要避免政府通过任何手段方式进行干预,政府规划一定是针对关系全局且市场失灵的领域。这意味着,发挥市场在资源配置中的决定性作用,最根本的还是要推进政府职能的转变。中国采用了渐进式改革方式,虽然市场化改革的推进已经进行了40多年,但我国市场经济体制仍不完善,产权制度创新和要素市场化改革还需进一步深化。这意味着,坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,不断完善社会主义市场经济体制,不仅仅是未来编制和实施“五年规划”要遵循的基本原则,而且还要将如何深化市场改革、完善社会主义市场经济体制作为未来“五年规划”的一项重要内容和重大任务。

三、国民经济和社会发展第十四个五年规划的指导思想

2020年我国将全面建成小康社会,继而开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向“第二个百年”奋斗目标进军。“十四五”规划是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划,具有鲜明的新时代特征和里程碑意义。基于上述“五年规划”的历史经验,为了编制和实施好“十四五”规划,描绘好国家发展蓝图,需要把握时代发展大势、认清“十四五”时期的国家历史方位,分析“十四五”时期国家发展的基础条件和面临的关键问题,进而坚持以马克思主义中国化的最新理论成果为指导,确定“十四五”规划的发展理念和指导思想。

(一)“十四五”时期的时代背景与历史方位

中国正处于中国特色社会主义建设新时代,这是中国发展的新的历史方位。纵观国内国际环境,“十四五”时期正处于中国特色社会主义新时代全面建设社会主义现代化强国的开局起步期、世界百年未有之大变局的持续深化期、新一轮科技与产业革命的加速拓展期,编制“十四五”规划必须认清这个时代背景和历史方位。

1. 全面建设社会主义现代化强国的开局起步期。在不同历史阶段,客观准确分析国际国内形势,认清自身发展优势和不足,提出相应战略目标引领事业发展,是我们党执政兴国的重要经验。

“两个一百年”奋斗目标早在党的十五大报告中就形成了雏形：到建党一百年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到 21 世纪中叶建国一百年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。党的十八大将“两个一百年”奋斗目标进一步明确：只要我们胸怀理想、坚定信念，不动摇、不懈怠、不折腾，顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗，就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。经过党的十八大以来全方位的建设发展，我国经济社会面貌发生重大变化，各方面都展现出了积极的发展态势，中国特色社会主义建设进入新时代。

2017 年 10 月，习近平总书记在党的十九大报告中对“两个一百年”奋斗目标的内涵做了更为准确的表述，指出实现“第二个百年”目标需要经过“基本实现社会主义现代化”和“建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”两个阶段，清晰擘画了全面建成社会主义现代化强国的时间表和路线图。党的十九大报告指出，在中国特色社会主义建设新时代这个历史方位下，从党的十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。根据国际国内形势和自身发展条件，进一步将 2020 年到本世纪中叶分为两个阶段来安排：第一个阶段，从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一战略安排描绘了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图，彰显了中国共产党的战略谋划和使命担当。放在中国特色社会主义新时代这个历史方位下，“十四五”时期正处在实现“第二个百年”奋斗目标开局阶段的关键历史节点（如图 1 所示），应充分重视“十四五”规划的重要意义。

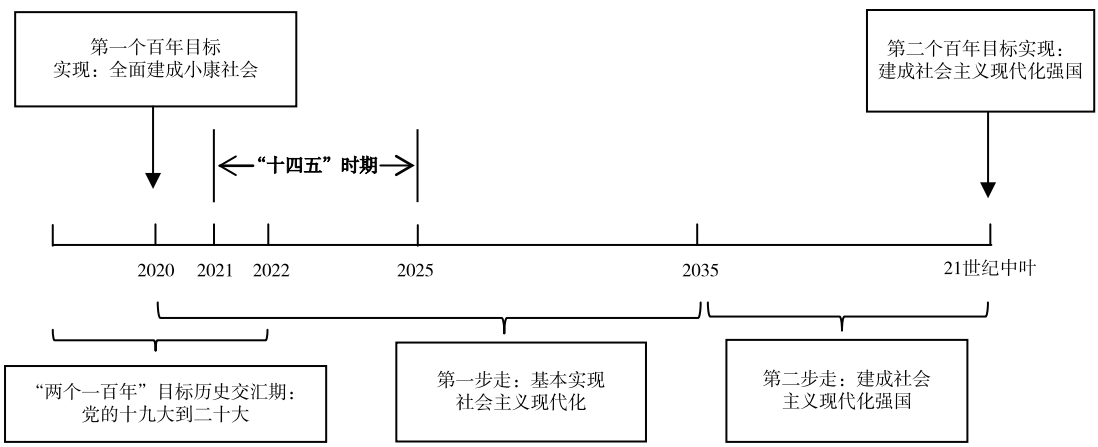

图 1 “十四五”时期国家发展的历史节点

2. 世界百年未有之大变局的持续深化期。当今世界正经历着新一轮大发展大变革大调整，大国战略博弈全面加剧，国际体系和国际秩序深度调整，不确定不稳定因素明显增多。基于对世界大势的敏锐洞察和深刻分析，以习近平同志为核心的党中央作出了重大判断：世界正处于百年未有之大变局。深刻认识这一“大变局”的丰富内涵，牢牢把握大变局给中华民族伟大复兴带来的机遇和挑战，是科学制定“十四五”规划的重要前提。

“世界百年未有之大变局”在政治、经济、科技、安全、文化等诸多方面都有明显的表现。从经济发展和国际秩序方面看，冷战结束以来，经济全球化进程持续深入推进，为世界经济发展提供了强劲动力，促进了商品、服务、资本、人才、技术的国际流动，将越来越多国家纳入全球产业链、价值链、供应链。然而，经济全球化发展到当前阶段，许多弊端也愈发突出。一方面，全球范围内新自由主义政

策盛行所带来的经济增长动力已愈趋耗尽,在积聚财富的同时,也造成了巨大的贫富分化问题。近年来,世界各国经济增长乏力,普通民众被剥夺感增强,推动了一些国家和地区民粹主义的抬头和发展。另一方面,经济全球化让劳动力、资本、技术三要素在全球范围内的流动出现不对称性,在一定程度上加剧了国与国之间发展的不平衡,各国在全球化进程中的收益呈现出结构性差异,随着这种不平衡程度的逐渐扩大,不同国家对待全球化的态度产生分化,原有的国际多边体系正面临着被重构的压力。

伴随着经济领域问题向政治领域的传递,世界主要战略力量纷纷重新厘清自身定位、资源条件、内外战略,力求更好地因应变局、维护利益、保障安全,在日益显现的多极格局中抢占更为有利的战略位置。从主要战略力量之间的对比看,冷战结束后的失衡态势发生明显改变。2018 年,中国的 GDP 已经达到美国的 2/3,美国独自掌控地区和国际局势的意愿、决心和能力明显下降①。从世界范围来看,多极化趋势不断深入,国际混乱失序因素明显增多,不确定性和风险持续高企,大国之间的合作明显下降、竞争明显上升。在国际贸易领域,曾极力推动自由贸易的美国,现在同包括盟友在内的很多国家打起了贸易战;在观念领域,极端主义思潮不断扩展,民粹主义、种族主义等日益活跃,并变得更加公开化,影响力越来越大;在社会层面,不少国家国内矛盾日益尖锐;在秩序层面,各种冲突不断加剧,以前的许多国际公约、国际准则面临失效或者重构,一些国家倾向于通过使用武力和威慑来解决问题,国际形势失序程度总体上比冷战结束后的多数时间都要严重②。

这种世界“大变局”十分复杂,虽然其延续时间和演变前景具有不确定性,但可以判断的是,“十四五”时期将是“世界百年未有之大变局”持续深化期。在纷繁诡谲的国际形势中,如何把握这种“大变局”,充分发挥国内国外各种力量,坚定不移走自己的路,集中力量办好自己的事,推动国际格局和国际秩序朝着有利于人类和平发展的方向前进,将极大地考验中国人民的智慧和勇气。

3.*新一轮科技与产业革命的加速拓展期*。2008 年国际金融危机爆发后,在发达国家纷纷推进“再工业化”背景下,越来越多的人认为世界在经历第一次工业革命带来的蒸汽时代、第二次工业革命带来的电气时代后,进入了第三次工业革命带来的信息时代。20 世纪下半叶以来,以信息化和工业化融合为基本特征的新一轮科技革命和产业变革一直在孕育发展,这个可以被认为是新一轮科技与产业革命。从技术经济范式角度分析,新一轮科技与产业革命已显现出以下特征:一是以信息技术的突破性应用为主导驱动社会生产力变革;二是以信息(数据)为核心投入要素提高经济社会运行效率;三是以智能制造为先导构造现代产业体系③。如何在“十四五”期间紧握新一轮科技与产业革命加速拓展的机遇,将关系到“十四五”时期经济社会发展全局。

新一轮科技与产业革命对于我国工业化和现代化进程而言,是一次重大历史性机遇。从经济增长理论看,新一轮科技与产业革命提高了劳动力、资本等生产要素的素质,将有可能极大地提高全要素生产率,进而为经济增长带来新动能。从总需求看,新一轮科技与产业革命的发展将引致大数据、云技术、互联网、物联网、智能终端等新一代基础设施的巨大投资需求,进而会直接提高经济增长速度。从分工角度看,由于新一轮科技与产业革命下协作方式发生了巨大变化,信息不对称程度降低,柔性生产、共享经济、网络协同和众包合作等协作方式日益普及,在保证规模经济的基础上,又极大地拓展了范围经济,挖掘了经济增长的新源泉。可以说,新一轮科技与产业革命塑造的世界经济发展新动能已初露端倪,未来更是潜力巨大。我国已步入工业化后期,正处于经济结构转型升级的关键时期,而新一轮科技与产业革命催发了大量的新技术、新产业、新业态和新模式,为我国产业从低

①张宇燕:《理解百年未有之大变局》,《国际经济评论》,2019 年第 5 期。

②金灿荣:《百年未有之大变局与中国担当》,《解放军报》,2019 年 12 月 11 日。

③黄群慧:《从新一轮科技革命看培育供给侧新动能》,《人民日报》,2016 年 5 月 25 日。

端走向中高端奠定了技术经济基础，指明了发展方向，为我国科学制定产业发展战略、加快转型升级、增强发展主动权提供了重要机遇。

在制定“十四五”规划时，应着重分析新一轮科技与产业革命的特点和趋势，在此基础上把握我国产业升级和高质量发展的方向，在具体规划中体现应对新一轮科技与产业革命加速拓展的政策措施，力争在“十四五”期间抓住新一轮科技与产业革命的重要契机，推动我国经济社会发展迈上新台阶。

（二）“十四五”时期的基础条件与关键问题

“五年规划”的历史经验表明，要坚持问题导向与目标导向相结合，只有把握国家发展的基础条件和关键问题，才能具体确定相应的发展战略和重大任务。我国在2020年将全面建成小康社会，经济社会发展的各方面都将达到新的水平，发展成为一个超大规模经济体，中国特色社会主义制度体系也日趋成熟，为“十四五”时期国家朝着“第二个百年”奋斗目标发展打下坚实的基础条件。但是，还必须认识到中国发展的不平衡不充分矛盾十分突出，社会主义市场经济体制还有待进一步完善，科技和产业创新能力还亟待提高，这成为制约“十四五”时期国家发展的关键问题。

1.*超大规模经济体的物质基础优势*。新中国成立70年特别是改革开放40多年来，我国已积累了比较雄厚的物质基础，综合国力已居世界前列。2019年我国GDP总量已经接近100万亿元人民币，是世界第二大经济体、制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国、外资流入第二大国，我国外汇储备连续多年位居世界第一，已经形成了超大规模的经济基础。一方面，从生产供给角度看，我国具有最完整、规模最大的工业供应体系，拥有39个工业大类、191个中类、525个小类，成为全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。正是这个完整的现代工业体系，使得中国产业具备了最完善的配套能力，保证中国经济在外界不可控因素冲击下仍具有巨大的韧性。伴随着中国快速的工业化进程，中国制造业不断发展壮大，世界230多个国家和地区都能见到“中国制造”的身影。2010年开始，中国就已成为世界制造业产出第一的大国，制造业增加值几乎是世界第二位美国和第三位日本的总和。另一方面，从消费需求看，我国具有规模广阔、需求多样的国内消费市场。2019年中国有14亿人口，人均GDP达到了约1万美元，中等收入群体规模全球最大。如果把人均收入在中间收入组水平以上住户作为宽泛的中等收入群体，2018年我国60%的住户可以归为中等收入群体，这个中等收入群体人口大体上在5亿～7亿之间。这无疑是世界上最大的中等收入群体，也是潜在的消费群体，为形成超大规模消费市场奠定了人口基础①。超大规模消费市场，可以形成超大规模的内需，会成为我国“十四五”时期经济增长的巨大潜力所在。

2.*中国特色社会主义制度和国家治理体系的制度基础优势*。新中国成立70年来，中国共产党领导中国人民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，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。在党和人民长期实践探索中，形成了中国特色社会主义制度和国家治理体系。中国特色社会主义制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，具体包括：确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势，紧紧依靠人民推动国家发展的显著优势，切实保障社会公平正义和人民权利的显著优势，集中力量办大事的显著优势，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的显著优势，把社会主义制度和市场经济有机结合起来、不断解放和发展社会生产力的显著优势，促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起的显著优势，不断保障和改善民生、增进人民福祉、走共同富裕道路的显著优势，使社会始终充满生机活力的显著优势，培养造就更多更优秀人才的显著优势，有力保障国家主权、安全、发展利益的显著优势，促进祖国和平统一的显著优势，

①蔡昉：《认识和发挥超大规模消费市场作用》，《辽宁日报》，2020年1月7日。

为构建人类命运共同体不断作出贡献的显著优势①。这些显著优势,是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据,也构成了“十四五”时期中国发展的制度优势基础。

3. 发展不平衡不充分问题。中国在2020年全面建成小康社会后,社会生产力水平总体上显著提高,但国家发展面临更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。这种不平衡不充分既包括经济发展内部各个方面的不平衡不充分,也包括经济与社会发展之间的不平衡不充分。从经济发展内部看,改革开放以来中国经济发展成就可以归结为快速推进了工业化和城镇化进程,但是中国工业化和城镇化存在诸多发展不平衡不充分问题。一是工业化发展水平存在不平衡。表现在工业化的区域结构上,是区域工业化水平总体上呈现东部、中部、西部逐步降低的梯度差距;表现在工业化的产业结构上,是低水平、低附加值产业产能过剩,高品质、个性化、高复杂性的产品和高附加值的产业供给不足;表现在工业化的资源环境上,是工业化速度与资源环境承载力不平衡,资源环境还难以承受如此快速的大国工业化进程;表现在工业化与信息化关系上,工业化与信息化还需要进一步融合。二是以人为核心的高质量城镇化发展不充分,城乡发展不平衡问题还十分突出,城镇化与工业化良性互动发展还不充分。三是农业现代化成为制约我国现代化进程的短板,农业现代化与工业化、城镇化的协调发展不充分。从经济与社会发展看,相对于经济快速发展而言社会发展滞后,社会发展还存在诸多短板,教育、医疗、社会保障等基本公共服务总量不足,均等化程度偏低,城乡之间在医疗卫生、教育、就业、基础设施等方面仍存在很大差距,总体上在民主、法治、公平、正义、安全、环境等各方面发展还无法满足人民日益增长的更高需求。当前全国正在抗击的新型冠状病毒肺炎疫情,也在一定程度上反映了我国社会发展面临的重大挑战。

4. 社会主义市场经济体制不完善问题。坚持充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,是我国发展的一条重要经验,也是制定“五年规划”必须坚持的原则。虽然经过了40多年的市场化改革,但我国市场经济体制还存在诸多问题需要完善:一是产权制度和要素市场化配置机制有待进一步完善,这要求实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰;二是国有资产管理体制有待完善,这要求进一步改革国有资本授权经营体制,加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组,深化国有企业改革,发展混合所有制经济;三是市场体系和市场竞争规则有待进一步完善,这要求清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,深化商事制度改革,打破行政性垄断,防止市场垄断,加快要素价格市场化改革,完善市场监管体制;四是政府宏观调控制度还需完善,这要求发挥国家发展规划的战略导向作用,深化政府体制改革,持续优化营商环境,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制,同时还要深化投融资、财政税收、金融体制改革以及利率和汇率市场化改革。2015年以来,中国不断深入推进供给侧结构性改革,旨在以改革体制机制的办法推进供给结构调整、提高供给质量,以更好地满足需求,进而实现经济平稳健康发展,供给侧结构性改革成为经济工作主线。供给侧结构性改革本质要求是深化市场化改革、完善市场经济体制,通过更加完善的市场体制机制这只手来推进经济结构的调整,一定要避免把供给侧结构性改革理解为用政府这只手直接干预供给结构实现经济结构调整②。供给侧结构性改革本质是市场化改革政策,而不是政府的经济结构调整政策,这在“十四五”时期必须更加明确。

5. 科技和产业创新能力薄弱问题。在科教兴国战略、创新驱动战略推动以及创新发展理念指引下,我国科技和产业创新发展已经取得了巨大成就。但是,总体而言,中国的科技和产业创新能力

①本书编写组:《“中共中央关于坚持和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若干重大问题的决定”辅导读本》,人民出版社2019年版,第3～4页。

②黄群慧:《论中国工业的供给侧结构性改革》,《中国工业经济》,2016年第9期。

还不强，与发达国家相比依然存在较大差距，尤其是原始创新能力还比较低，一些重大核心关键技术有待突破，新兴技术和产业领域全球竞争的制高点掌控不足，产业基础能力还有待提升，制造业中的关键装备、核心零部件和基础软件严重依赖进口和外资企业。从世界知识产权组织、美国康奈尔大学和欧洲工商管理学院联合发布的全球创新指数排名看，虽然我国科技创新能力排名逐年提高，从2012年的第34位跃升至2019年的第13位①，但这与我国经济总量位居世界第二的大国地位还不相称。正如习近平总书记指出的："虽然我国经济总量跃居世界第二，但大而不强、臃肿虚胖体弱问题相当突出，主要体现在创新能力不强，这是我国这个经济大块头的'阿喀琉斯之踵'。"②"十四五"时期，提高科技和产业创新能力会成为我国发展面临的更为迫切的问题，这既是建设社会主义现代化强国的开局起步期的发展要求，也是适应和引领世界百年未有之大变局的需要，更是抓住新一轮科技与产业革命机遇的必然选择。

（三）"十四五"规划的发展理念与指导思想

历史经验表明，要坚持以马克思主义中国化的最新理论成果为指导来探索和创新"五年规划"需遵循的发展理念。习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义，是马克思主义与中国具体实践相结合的又一次飞跃，开拓了马克思主义新境界，指引了全面建成小康社会，并且为世界社会主义的发展、为人类探索更加合理的社会制度、为发展中国家走向现代化贡献了中国智慧和中国方案。因此，站在"十四五"时期中国特色社会主义新时代这个国家发展的历史方位、全面建设社会主义现代化强国开局起步期的这个历史节点，"十四五"规划必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为科学指引。

面对新时代的经济社会发展新趋势、新机遇、新矛盾和新挑战，必须确立新的发展理念，用新的发展理念引领发展行动。新的发展理念就是"创新、协调、绿色、开放、共享"这五大发展理念，已成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。其中，创新是引领发展的第一动力，协调是持续健康发展的内在要求，绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，开放是国家繁荣发展的必由之路，共享是中国特色社会主义的本质要求。新发展理念既是"十三五"时期，也是"十四五"时期乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，反映出我们党对经济社会发展规律认识的深化③。科学把握新发展理念，必须坚持辩证统一的观点。一方面，新发展理念以问题为导向，具有鲜明的针对性，如创新发展注重解决发展动力问题、协调发展注重解决发展不平衡问题、绿色发展注重解决人与自然的和谐共生问题、开放发展注重解决发展内外联动问题、共享发展注重解决社会公平正义问题④；另一方面，五大发展理念是一个不可分割的整体，相互联系、相互贯通、相互促进，需要一体坚持、一体贯彻，不能顾此失彼，也不能相互替代⑤。创新是引领发展的第一动力，处于国家发展全局的核心位置，是应对发展环境变化、增强发展动力、把握发展主动权，更好引领新发展阶段的根本之策，是实现经济社会各领域全面发展的基石。协调是持续健康发展的内在要求，既是发展手段又是发展目标，还是评价发展的标准、尺度。绿色是永续发展的必要条件，是实现人民美好生活需要的前提。离开了绿色发展的支撑，经济社会各方面的发展将失去承载基础。开放是国家繁荣发展的必由之路，以开放带动创新、倒逼改革、促进发展是我国不断取得辉煌成就的重要法宝。共享是中国特色社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现，是

①《全球创新指数2019：中国排名再创新高》，中华人民共和国政府网，2019年7月25日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/25/content_5414726.htm。

②中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第34页。

③中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第20页。

④中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第825～827页。

⑤习近平：《在重庆调研时的讲话》，《人民日报》，2016年1月7日。

经济社会各个方面发展的最终目标指向。

站在“十四五”时期的历史方位和历史节点,相对于“十三五”时期而言,坚持新发展理念,把新发展理念落实到国民经济和社会发展中,需要有新的发展战略内涵。具体而言,“十四五”规划应该明确推进以下几方面战略任务:

一是坚持“五位一体”总体布局,积极推进国家全面高质量发展。党的十九大报告强调坚持以人民为中心的发展思想,明确新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,并提出中国经济已经从高速增长阶段转向高质量发展阶段。而以五大发展理念为指导、针对发展不平衡不充分问题、更好地满足人民日益增长美好生活需要的经济发展就是经济高质量发展。中国不仅仅存在经济发展不平衡不充分,经济和社会各个方面之间都存在着不平衡不充分问题,“十四五”时期需要基于经济、政治、文化、社会和生态文明“五位一体”总体布局,以新发展理念为指导解决五大领域的发展不平衡不充分问题、进而满足人民日益增长美好生活的需要,推进整个国家的全面高质量发展。

二是坚持“四化同步”发展,加快推进现代化经济体系建设。按照党的十九大战略部署,“十四五”时期要开启全面建设社会主义现代化新征程,而社会主义现代化从内涵上看一定是新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的现代化,同时社会主义现代化国家的经济体系一定是一个现代化的经济体系,党的十九大报告专门提出推进“四化同步”,也提出建设现代化经济体系是我国发展的战略目标。因此,“十四五”时期是全面建设社会主义现代化开局起步期,一定要把推进“四化同步”发展、建设现代化经济体系作为重大战略任务。习近平总书记在 2018 年 1 月 30 日中共中央政治局集体学习时提出了现代化经济体系的“6+1”构想,包括建设创新引领、协同发展的产业体系,统一开放、竞争有序的市场体系,体现效率、促进公平的收入分配体系,彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系,资源节约、环境友好的绿色发展体系,多元平衡、安全高效的全面开放体系,充分发挥市场作用、更好发挥政府作用的经济体制①。“十四五”时期必须在推进“四化同步”发展中探索如何逐步实现“6+1”的现代化经济体系。

三是坚持深化市场化改革和对外开放,实质推进供给侧结构性改革。“五年规划”的历史经验和我国市场经济体制的现状都要求,“十四五”时期必须进一步完善社会主义市场经济体制,使市场在资源配置中起决定性作用,主动参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济。供给侧结构性改革实质是市场化改革,只是这个市场化改革的目标是提高供给体系质量和效率以更好地满足需求,从而实现经济持续稳定发展,也就是通过深化市场化改革,使市场机制能够不断完善,从而发挥市场在淘汰落后产能、提高供给质量、化解供需结构性矛盾方面的作用。“十四五”时期一定要认识到供给侧结构性改革的实质内涵,坚持深化市场化改革和对外开放,从实质上推进供给侧结构性改革。

综上所述,基于“五年规划”历史经验,考虑到“十四五”时期中国发展的历史节点和时代背景,针对中国发展的基础条件和关键问题,第十四个五年规划的编制和实施应该坚持以下总体的指导思想:

第十四个五年规划,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神②,立足我国发展的历史方位和节点,把握百年未有之大变局的变革方向,抓住新一轮科技与产业革命的战略机遇,挖掘我国超大规模经济体优势和发挥中国特色社会主义制度优势,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,统筹推进“五位一体”总体布局,积极推进国家全面高质量发展,深入推进“四化同步”发展,加快建设现代化经济体系,持续深化市场化改革和扩大高水平开放,实质推进供给侧结构性改革,切实提高科技和产业创新能力,不断增强人民群

①全国干部培训教材编审指导委员会编:《建设现代化经济体系》,人民出版社 2019 年版,第 13 页。

②按照以往经验,党的五中全会往往会专门讨论五年规划的建议,因此,党的十九届五中全会召开之后,第十四个五年规划的制定和实施还应全面深入贯彻十九届五中全会精神。

众的获得感、幸福感、安全感，不断提高国家治理体系和治理能力现代化水平，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。

参考文献：

曹文炼 张力炜，2018：《“九五”、“十五”计划的编制、实施过程及主要成就》，《全球化》第 10 期。
宫佐，2001：《“十五”计划〈纲要〉的特点》，《中国党政干部论坛》第 4 期。
胡鞍钢，2014：《中国独特的五年计划转型》，《开放时代》第 1 期。
黄群慧，2016：《从新一轮科技革命看培育供给侧新动能》，《人民日报》5 月 25 日。
黄群慧，2016：《论中国工业的供给侧结构性改革》，《中国工业经济》第 9 期。
金灿荣，2019：《百年未有之大变局与中国担当》，《解放军报》12 月 11 日。
刘国光主编，2006：《中国十个五年计划研究报告》，人民出版社。
武力，2005：《中国共产党经济发展观的历史演进及其启示》，《教学与研究》第 9 期。
武力，2010：《新中国实施十一个五年计划（规划）的历史经验》，《前线》第 4 期。
吴敬琏，2006：《“十一五”规划的三大特点》，《今日中国论坛》第 6 期。
杨近平，2011：《中国共产党领导制定五年计划和规划的历史启示》，《广西社会科学》第 8 期。
杨新民 等，2019：《新中国发展规划 70 年》，人民出版社。
张宇燕，2019：《理解百年未有之大变局》，《国际经济评论》第 5 期。

Research on the Experience of the Past “Five-Year Plans” and the Guideline for the “14th Five-Year Plan”

Research Group, Institute of Economics, CASS
(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract: This article reviews the history of the previous 13 “Five-year Plans” since the founding of the People’s Republic of China and summarizes the experience of the “Five-year Plans” in five aspects: exploring and innovating the philosophy for development under the guidance of the latest theoretical achievement in adapting Marxism to the Chinese context; grasping the historical position and direction of development through maintaining and respecting the laws of economic and social development; formulating scientific development strategies and determining major tasks based on the combination of solving problems and achieving goals; modernizing government’s macro-regulation and capacity for governance with extensive social participation and standardized procedures, and improving the socialist market economy by giving full play to the decisive role of market forces in resource allocations. Drawing on the experience from these five aspects, we first analyze the direction, trend, basic conditions, and key issues of development during the “14th Five-Year Plan” period, and then propose the guidelines for formulating the “14th Five-Year Plan” based on the latest theoretical achievement in adapting Marxism to the Chinese context. Compared with the “13th Five-Year Plan” period, we believe that the connotation of the new development strategy is required when applying the new development philosophy need in the “14th Five-Year Plan” period. In particular, it should pursue coordinated progress in the five-sphere integrated plan, continue to work for high-quality development, develop a modernized economy by integrating the development of industrialization, IT application, urbanization and agricultural modernization, and implement supply-side structural reforms by deepening market-oriented reforms and opening up.

Keywords: Ownership Structure; “Two No Irresolutions” Principle; State-owned Sector; Non-public Sector; The 14th Five-Year Plan Period

（责任编辑：何 伟）
（校对：陈建青）