

# 中国改革报

传播力就是竞争力



改革网



中国发展改革微信



## 十年规划引领 接力迈向中国式现代化

□ 本报记者 傅朝欢

北京天安门向南46公里处,北京大兴国际机场宛若一只“金凤凰”,优雅展翅起飞;

贵州大山深处,目前世界上最大的单口径射电望远镜“中国天眼”,默默注视苍穹;

伶仃洋上,被誉为“新世界七大奇迹”之一的跨海大桥港珠澳大桥,于碧波间横卧……

在中国广袤大地上,一项项重大工程顺利落成,一张张宏伟蓝图成为现实,一幅幅壮美画卷徐徐铺展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央团结带领全国各族人民顽强拼搏、开拓创新,党和国家各项事业发生历史性变革,改革开放和中国式现代化建设取得新的历史性成就,全面建成小康社会、历史性地解决了绝对贫困问题,我国经济实力、科技实力、综合国力跃上新的台阶。

这样的成绩背后,是一个五年接着一个五年的伟大奋斗历程。从第一个五年计划到第十四个五年规划,一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家。每一个五年规划的制定、实施和完成,都接力推动中国式现代化道路行稳致远。

### 指导高质量发展的高质量规划

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。五年规划主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领。

在70多年的发展实践中,我们党已经领导人民形成了一套推动计划、规划实施执行的有效方式:通过中央全会为制定规划提出建议、指明方向,再通过全国两会,正式审议通过国家规划,接着各部门各地区把具体规划实施方案拿出来,然后执行实施。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,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的第一年。党的十九届五中全会对“十四五”时期我国发展作出了系统谋划和战略部署,将“十四五”规划与2035年远景目标统筹考虑。“只有把五年规划放在未来15年、30年的大框架下,这个目标才能真正做到既实事求是,又衔接未来。”中央党校(国家行政学院)教授辛鸣说。

中长期规划是宏观调控的重要工具。中国宏观经济研究院经济研究所经济形势分析预测室主任刘雪燕表示,长期以来,政府工作报告、国民经济和社会发展五年规划会对未来经济工作进行1年期和5年期的规划。党的十九大以来,国家更加注重长期(“两步走”战略首个目标的完成期,即到2035年)和超长期(第二个百年奋斗目标的完成期,即到2050年)发展规划,有助于更好地引导公众预期,进而充分发挥中长期发展规划对宏观经济的战略导向作用。

党的十九届四中全会以来,党和国家走过了一段极不平凡的历程。来势汹汹的新冠肺炎疫情加速了国际格

局演变,面对外部环境的不稳定性、不确定性,只有科学研判“时”与“势”,辩证把握“危”与“机”,才能决胜于千里之外。

“十四五”规划纲要凸显了高质量发展主题,新发展阶段、新发展理念、新发展格局的逻辑主线贯穿全文。

发展理念是战略性、纲领性、引领性的东西,是发展行动的先导。“十三五”规划纲要把新发展理念贯穿于经济社会发展的各领域各环节。新发展理念对如期实现全面建成小康社会提供了科学指引。被实践证明科学有效的新发展理念,继续引领“十四五”时期的发展,保证新发展阶段走稳走深走实。

构建新发展格局,是与与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择,也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。党的十九届五中全会对构建新发展格局作出全面部署。“十四五”规划纲要以“形成强大国内市场 构建新发展格局”专篇阐述。

五年规划的主要指标设置历来备受国内外关注。“十四五”规划纲要中,排在首位的“经济发展”类指标,并没有设定5年GDP年均增速预期性指标,而是表述为“保持在合理区间、各年度视情提出”。这表明,发展仍是第一要务,但不唯GDP,而是强调实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

“现在的规划,既是发展的规划,也是改革的规划。”中央财经委员会办公室原副主任杨伟民说,从“七五”计划开始,就专门设置了经济体制改革的规划和任务一章,此后一直到“十四五”规划,都专门规划了经济体制改革问题。

### 把顶层设计与问计于民相结合

五年规划,关乎中国发展前途命运,也关乎14亿多人民幸福生活;既是“国事”,也是“家事”。

“十四五”规划纲要设定的20项指标中,有7个是民生福祉类,占比超过1/3,为历次五年规划中最高。不断满足人民对美好生活的向往和需求,是我们党治国理政的出发点和落脚点。

文件起草期间,正值新冠肺炎疫情肆虐之际。习近平总书记指出:“这次应对新冠肺炎疫情,暴露出我国在重大疫情防控体制机制、公共卫生体系等方面存在的一些短板。”习近平总书记还提出,科技创新要在“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求”的基础上,增加“面向人民生命健康”的要求。

其实,在“十三五”规划编制过程中,也有“聚焦突出问题和明显短板,顺应人民意愿、符合人民所思所盼”的注脚。2015年“8·12天津滨海新区爆炸事故”发生后,习近平总书记针对“十三五”规划建议稿增加完善和落实安全生产责任和管理制度、切实维护人民生命财产安全方面的内容。

坚持目标导向和问题导向相结合,把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来,是“十三五”“十四五”规划编制最鲜明的特点。“一方面,通过顶层设计高瞻远瞩,保证政治视野、专业



白鹤滩水电站位于四川省宁南县和云南省巧家县交界处金沙江干流河段上,是实施“西电东送”的国家重大工程,总装机容量1600万千瓦。

新华社发

水平;另一方面,通过问计于民来集思广益,有利于提高规划编制的科学性、民主性。”曾经编写过《大智兴邦:中国如何制定五年规划》一书的清华大学国情研究院副院长、公共管理学院副教授鄢一龙说。

“十三五”规划纲要编制过程中,国家发展改革委在全国范围开展为期两个月的“问计求策”活动,社会公众通过网络留言、信件、热线电话等多渠道多方式建言献策,提出意见建议近3万份。“十四五”规划纲要编制首次开展网上意见征求活动,短短两周时间,累计收到网民建言超过101.8万条,为文件起草工作提供了有益参考。

正是在习近平总书记亲自谋划主持下,在一次次深入调研、广集民智中找到破题的关键,在一场场座谈交流中凝聚奋进的共识,社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验被充分吸收到政策部署,一项项改善民生的有力举措,着力解决人民最关心最直接最现实的利益问题,让更多人分享发展成果。

### 发挥重大工程项目的牵引作用

每一个五年规划和计划,国家都要确定百余项重大工程项目,涵盖科技、产业、文化、基建、社会、民生等领域。从“一五”到“十三五”,近2000项重大工程项目,有力证明了中国特色社会主义制度能够发挥集中力量办大事的优越性。

一般来说,重大工程项目与国家重大战略、重大规划、重大政策紧密衔接,投资规模较大,建设周期较长,对调结构、稳投资、促增长具有重要作用。抓好这些重大工程项目的落实,就抓住了纲要实施的“牛鼻子”,对牵引和带动经济社会发展具有非常重大的作用。

从“十一五”开始,规划文本采取“正文+专栏”形式,将重大工程放在

专栏,能够使有关内容更加突出,一目了然。据统计,“十三五”规划纲要要在23个专栏中明确了165项重大工程项目,“十四五”规划纲要要在17个专栏中提出了102项重大工程项目。

“现在,坚持‘项目跟着规划走,要素跟着项目走’已成为广泛共识。”国家发展改革委发展战略和规划司有关负责人在总结“十三五”规划重大工程项目实施机制时表示,拆分细化任务后,建立进展台账,包括年度目标、工作进展、投资规模、面临难点等23项内容,要件件有人认领、事事跟踪考核。各牵头单位每年对实施进展进行一次全面调查,每年都有一个监测分析报告,之后有针对性地采取措施。

根据“十三五”规划实施总结评估报告,这165项重大工程项目实施取得一系列重大成就:一批世界级标志性重大工程建成投运,一批前瞻引领性项目部署实施,一批关乎群众切身利益的项目扎实推进。

国家发展改革委有关负责人曾作过一个生动比喻:“十四五”规划纲要的102项重大工程,是个“大娃娃”,目前已分解出2600多个项目,正在稳妥有序推进实施。要狠抓项目落地实施,尽快开工建设一批,形成谋划一批、在建一批、竣工投产一批的良性循环。

今年3月底召开的“十四五”规划102项重大工程实施部际联席会议第一次会议要求,各牵头部门要切实履行好责任,区分项目类型分类有序推进,加快推动项目实施。

### 重大区域战略激活发展新空间

发展规划是一种时空安排,不仅明确了规划期内要“干什么”,还明确了战略意图的总体空间安排。我国幅员辽阔、人口众多,统筹区域发展是“国之大者”。

党的十八大以来,习近平总书记

亲自谋划、亲自部署、亲自推动了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略,进一步完善支持西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的政策体系,不断推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

从五年规划纲要文本变化来看,相较于“十三五”规划纲要对“京津冀协同发展”和“长江经济带发展”作专章多节安排,“十四五”规划纲要的“深入实施区域重大战略”一章中涵盖五大板块,分别对应五个区域重大战略。

京津冀协同发展,新时代第一个区域重大战略。2017年,党中央、国务院决定设立雄安新区,消息一出,犹如平地春雷。但在设立后两年多的时间里,这座未来之城几乎没动一砖一瓦。雄安新区一直在埋头做规划,坚持先谋后动、规划引领,“把每一寸土地规划得清清楚楚后再开工建设”。习近平总书记反复强调要高起点规划,高标准高质量建设,多规合一、一张蓝图干到底。

长江经济带,沿江九省二市,国土面积超过全国20%,人口规模和经济总量占据全国12%的经济总量,成为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一。如今,粤港澳大湾区硬联通、软联通不断加强,创新要素流动更加便捷,开放型经济新体制加速与国际接轨,综合实力显著增强。

京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设,都是我国发展的重要引擎。数据显示,2021年,

京津冀、长三角、粤港澳大湾区内地9市地区生产总值分别达9.6万亿元、27.6万亿元、10.1万亿元,总量超过了全国的40%,发挥了全国经济压舱石、高质量发展动力源、改革试验田的重要作用。

黄河流经9省区,是“两横三纵”城镇化战略格局中的重要“横”。在19个国家级城市群中,黄河流域涉及多个有待“发展壮大”和“培育发展”的城市群。通过实施黄河流域生态保护和高质量发展这一区域重大战略,能够系统性地提升发展质量,既补上区域格局中最薄弱的环节,也有望缩小南北之间的差距。

### 寓规划体制改革于发展实践中

我国五年规划编制是一项系统性工作。目前,已经形成“三级”(国家、省、市县)、“四类”(发展规划、专项规划、区域规划及空间规划)的内容布局。

2018年,《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》明确提出,建立以国家发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家、省、市县各级规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

规划衔接是保障各级各类规划协调配合、形成合力的关键。国家级五年规划和地方五年规划一度存在不能充分衔接的问题,主要由于国家和省级人代会召开的时间差,使得省级规划通过在前,国家规划通过在后。“十四五”规划纲要在编制过程中,国家发展改革委调动全委的力量,组织工作专班,逐省做了扎实的规划衔接。

创新推进总体规划对专项规划和区域规划的管理指引,也是规划体制改革的题中之义。“十四五”规划纲要颁布实施后,有关部门在科技创新、基础设施、绿色转型、民生保障等领域编制一批国家级专项规划,编制推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域战略“十四五”实施方案。

总的来看,“十四五”各专项规划编制工作首次实现与国家发展规划纲要同部署、同研究、同编制。今年7月以来,国家发展改革委发展战略和规划司接连召开两次专题会,提出建立以半年为期的国家级专项规划动态监测工作机制,并以此为契机积极推动构建制度化规范化的国家级专项规划监测评估体系和管理机制。

完善的规划立法是制定实施发展规划的重要保障。党的十九大以来,推进国家发展规划立法的步伐明显加快。“十四五”规划纲要在“加强规划实施保障”篇章,明确提出“加快出台发展规划法,强化规划编制实施的法治保障”。将实践成果上升到法律层面,可以更好地发挥规划引领作用。

今日之中国,走在实现第二个百年奋斗目标的新征程上,行进在以五年为时间节点的时空坐标上,迈向现代化强国的道路更加清晰、步伐更加坚定。