

中国改革报

传播力就是竞争力

中华人民共和国价格公报发布报纸
全国独家信用信息公示信息披露指定报纸
本报发布企业债券公告



改革网



中国发展改革微信

以五年规划为引领 向着宏伟目标接续奋进

开栏的话：

五年规划(计划)是我国实现经济快速发展和社会长期稳定“两个奇迹”的重要法宝。从“一五”至“十四五”，我国发展规划在名称、理念、内容、形式、编制程序等方面不断演变，已逐渐发展成为比较成熟、定型的富有中国特色的发展规划。

2025年是“十四五”规划的收官之年，是为“十五五”开局打下良好基础的关键之年。如何加力完成“十四五”规划确定的各项目标任务？如何持续深化重大问题研究，做好“十五五”规划编制工作？今日起，本报推出“决胜‘十四五’ 谋篇‘十五五’”系列报道，敬请关注。

□ 本报记者 付朝欢

一部五年规划史，也是一部新中国的建设史、发展史。

新中国成立初期，除了1950~1952年的国民经济恢复期、1963~1965年的国民经济调整期，我国共编制实施了14个五年规划(计划)。“这14个五年规划(计划)，展示了新中国70多年发展道路上的一幅幅愿景，浓缩记载了中国人民每前进一步的选择和艰辛。”清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜说。

关山初度路犹长。中国共产党团结带领全国各族人民一代接着一代干，一张蓝图绘到底，以五年为标尺，阔步走在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程上，向着宏伟目标接续奋进。

五年规划创造了世所罕见的两个奇迹

从新中国成立之初的“一穷二白”到跃升为世界第二大经济体，中国用几十年的时间走完了发达国家几百年走过的工业化进程，成为全球制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国以及外汇储备第一大国，这是世界经济史上未曾有过的奇迹。

进入新世纪，2001年加入世界贸易组织(WTO)成为中国经济巨轮驶入广阔海域的起点。“十五”计划时期(2001~2005年)，我国经济总量跃升至世界第四位。“十一五”规划时期(2006~2010年)，我国经济总量实现“两连超”(先后超过德国和日本)，跃升至世界第二位。此后，经济总量一直稳居世界第二。

党的十八大以来，我国的经济总量基本每1~2年就突破一个10万亿元的关口。2020年突破100万亿元，2021年、2022年连续突破110万亿元、120万亿元，到2024年又超过了130万亿元。十多年间，实现了从50多万亿元到130多万亿元的历史性跃升，综合国力在显著增强。

除了经济上的奇迹，另一个奇迹是中国社会的长期稳定。中国长期保持社会和谐稳定、人民安居乐业，是国际社会公认的最有安全感的国家之一。2021年以来，我国人均GDP连续4年超过1.2万美元。根据世界银行数据和划分标准，我国跃升为中等偏上收入国家。

实践证明，中国特色的规划制度作为国家宏观战略和治理的独特机制，在创造经济快速发展和社会长期稳定“两个奇迹”过程中发挥了重要作用。

“中国的发展不是盲目的，而是自觉的；不是自发的，而是有目的的；不是无序的，而是有规划的。发展是可以自觉进行规划，并一步步设计出来的。”清华大学国情研究院副院长龙一认为，中国既有充满活力与创新力的市场驱动力的“看不见之手”优势，也有长远发展战略与国家发展规划导向的“看得见之手”优势，两者结合起来进一步推动了发展，也正确引导了中国



近年来，粤港澳大湾区跨江跨海通道建设快速发展。粤港澳大湾区环珠江口100公里“黄金内湾”现阶段规划9条通道，其中6条已经建成通车，分别是1997年通车的虎门大桥、2008年通车的黄埔大桥、2018年通车的港珠澳大桥、2019年通车的南沙大桥、2024年通车的深中通道和黄茅海跨海通道。另外3条分别是建设中的狮子洋通道、规划中的莲花山通道和伶仃洋通道。这些跨江跨海通道群对构建和完善粤港澳大湾区综合立体交通网络、推动大湾区向更深层次融通发展意义重大。图为南沙大桥上的车流和狮子洋水道的船舶来来往往。

新华社记者 刘大伟 摄

的发展方向。这也是中国发展奇迹背后的“发展方法论”。

“五年规划作为中国式现代化道路上每一时期的路径安排和奋斗目标，其重大作用在于通过制定发展规划来全面贯彻引领发展的理念，通过确立发展目标来引领发展方向，通过部署发展措施来实现发展目标，通过持续的动态调整来推进现代化进程。”中国社会科学院财经战略研究院研究员张德勇表示，每一个五年规划的制定、实施和完成，都会有力推动我国社会主义现代化进程，推动中国式现代化道路行稳致远。

回看新中国成立以来的14个五年规划(计划)，学界根据发展规划的演变路径将其划分为三个阶段：第一阶段为“一五”到“五五”计划，其名称为“国民经济计划”；第二阶段为“六五”到“十五”计划，其名称为“国民经济和社会发展规划”，增加了“社会发展”一词；第三阶段为“十一五”规划至今，“五年计划”更名为“五年规划”，更加准确地体现了宏观性、战略性、政策性。

“早期的五年计划侧重于经济发展，后来逐渐增加社会民生、科技创新、环境保护等内容，如今五年规划的内容覆盖经济、社会、科技、生态、文化等方面，已经是全方位发展的规划。”龙一说。

五年规划和体制改革之间的深度互动，也是中国发展奇迹的“源头活水”。从“七五”计划到“十四五”规划，都专门设置了章节规划经济体制改革问题。“党的二十届三中全会部署了300多项改革任务，明确2029年要全部完成。和‘十五五’规划有四年的重叠期，‘十五五’规划可能会和重大改革的时间表和路线图进行更紧密的结合。”董煜说。

“改革本身就是重大任务，也是促进发展的手段。”龙一说，体制改革的推进是对规划参与主体行动规则的调整，改变了其激励和约束条件，从而使不同的主体共同奋斗，促进国家治理目标的实现。

规划编制和实施是治国理政重要手段

科学编制和实施发展规划，已经成为我们治国理政的一种重要方式。

党的十八大以来，习近平总书记亲自担任“十三五”“十四五”规划《建议》起草组的组长。“这体现了党对规划制定的全面领导在不断加强。”龙一说，“十四五”规划是习近平新时代中国特色社会主义思想写入党章、写入宪法后谋划的第一个五年规划，开启现代化建设“新两步走”征程，对其中第一步即到2035年的发展目标进行展望。

“‘十四五’规划把党的十九大已经明

确的目标通过规划进一步细化时间表和路线图，充分体现了中国的五年规划对发展周期和阶段、对中期和长期工作的引导。党的二十大又对2035年目标进行了进一步的更新，‘十五五’规划的谋划制定也应据此作出更新，更好体现这种推动发展的‘节奏感’。”董煜说。

在《目标治理：看得见的五年规划之手》一书中，作者龙一指出，中国共产党在每个历史阶段都要制定带领全国人民共同奋斗的纲领性文件，其中最重要的两个是党代会报告和五年规划。五年规划的作用就是落实党代会已经确定路线方针的未来五年发展蓝图。另有学者提出，中国五年规划的实施周期跟党和政府的职务任期不同步，由此出现了规划的“锁定”效应，有助于保证政策的连续性。

“和党代会报告相比，五年规划最突出的特征是有量化指标。”龙一说，改革开放前的发展计划常用实物指标来表示，改革开放后主要通过价值指标表示。“七五”计划首次将GDP作为经济增长指标。“十五”规划中引入了约束性指标与预期性指标。预期性指标主要依靠经营主体的自主行为实现，约束性指标则进一步明确并强化了政府责任。

经过长期的实践探索，我国在五年规

划(计划)的编制和实施过程中，形成了包括党的领导、与时俱进、遵循规律、规范程序等诸多经验，发展规划的前瞻性、科学性、有效性大大提高。

从规划决策层面来看，“一五”计划由中共中央直接组织编制。计划草案由全国人大常委会二次会议审议批准。从“二五”计划到“五五”计划，由于国内形势变化，五年计划的编制或由中央提出编制“建议”，或由计划部门提出“初步设想”“汇报提纲”和“计划纲要草案”。虽然这些计划都付诸实施了，但未能形成正式文本向社会公布。“七五”计划开始，恢复了由中共中央提出编制五年计划建议的做法。目前，已经形成了在党中央集中统一领导下，由党中央全会提出规划“建议”、国务院编制规划“纲要”、全国人大审查批准向社会公布实施的制度安排。

从规划编制层面来看，经过多年的研究和探索，目前已经形成了从上一个五年规划中期评估开始，经过前期研究、基本思路、文本起草、征求意见、规划衔接、专家论证、审议批准到发布实施的完整规范的编制程序，使规划编制成为发扬民主、集思广益、科学决策的过程，成为汇集众智、反映民意、凝聚共识的过程。

》2版

记者手记

五年规划的微观启示录

□ 付朝欢

在《目标治理：看得见的五年规划之手》一书中，作者龙一将“发展方法论”作为章节标题，却没有对这一概念再作阐释。

近读“改革方法论”常见诸报刊网站的新闻标题。但什么是“发展方法论”？记者对龙一的采访从这个问题切入。他说，“发展是可以自觉进行规划，并一步步设计出来的”“要设置可衡量、可评估、可考核的指标，并进一步拆解出年度指标”……

上述国家目标治理逻辑和发展方法论，能否迁移到微观叙事？个体能否借助五年规划实现发展目标？

其实，这一话题在社交媒体上不乏讨论，更有视频博主分享如何制定自己的五年计划和年度计划。

讨论场里，网友们也各持一方。“J人”(判断型人格，追求计划)信奉，“没有规划的人生叫拼图，有规划的人生才叫蓝图”。

“P人”(感受型人格，追求变化)标榜，“生活最有趣的地方在于难以规划。”还有网友无奈感慨，“有时候，对人生

所有的规划，都抵不过命运一次出其不意的安排”。

长期从事五年规划研究的学者，会持什么样的看法？在采访最后，记者和龙一聊到这一话题。

他的核心观点如下——人生是可以进行目标管理的。规划是有效配置资源(时间、精力、金钱等)的工具，越早明白自己的人生使命，对人生作出规划，走得弯路就越少。

制定规划，并非易事。要分析自己的现状、面临的机遇和挑战，并据此设定目标、设计目标实现的路径，规划者必须具备战略思维、前瞻性思维和系统思维。

不能重规划、轻实施。需要合理拆解，把长期目标分解成短期目标和中期目标。此外，还要对规划进行迭代，及时地修正和调整目标。

要结合人生节点来设置规划期，不用拘泥于五年，尽管五年周期是一个连续重置的经典事例。

“通过规划，能够实现对人生路线图的自觉性。但人生有很多地方是不能规划的，也要进行‘规划留白’，这是规划的哲学。”龙一说。

改革时评

北京这四组“小切口数字” 含义不一般

□ 本报评论员 杨禹

用数字勾勒一个地方的发展，往往会从GDP的总量与增速说起。今天我们来谈谈北京这个2100多万人口超大都市2024年的发展，不妨换个方法，从四组“小切口数字”说起——

“19万人次”与“8家”

2024年，雄安宣武医院门诊量达19万人次。这是雄安的第一所三甲医院。另有北大人民医院雄安院区等正在建设，今年还要再开工建设协和雄安院区等。建设雄安，就是为了疏解非首都功能。北京，减量发展不停步。

2024年，8家知名外资医药企业在京新设研发机构，其中有6家落脚在亦庄。北京一边坚决做非首都功能的减量，一边努力创造高质量发展的增量，去年医药健康产业规模首次突破万亿元。外资医药企业把研发机构放在北京，这个“用脚投票”的分量不轻。

“3.3万人”与“2.5万人”

2024年，北京第二批市级机关完成搬迁，现在已有近3.3万名工作人员在副中心办公。这一年，建设城市副中心的动作很密集，比如中国人民大学通州校区已先期运行。到通州去转转，能明显感觉到人气在快速提升。

还有一个地方的人气提升得很快，就是怀柔。全国正在建设四个综合性国家科学中心，分别在上海张江、安徽合肥、北京怀柔和粤港澳大湾区。怀柔目前已汇聚了2.5万名科研人员。去年，北京市推动怀柔综合性国家科学中心29个科技设施进入科研状态。人气、科研气，这是燕山脚下、雁栖湖畔，正在腾腾升起“两股气”。

“30万辆”与“879公里”

在北京的经济结构中，先进制造业是挑大梁者之一。春节前开两会时，北京市市长殷勇在《政府工作报告》中特别提到，2024年，“北汽、小米、理想等重点整车项目陆续投产，在京生产新能源汽车约30万辆、增长近3倍”。这个增量可观、可感。

2024年，北京开通了3条轨道新线，新增地铁运营里程43公里，总里程已达到879公里，“公交与轨道50米内换乘比例”达到88%。过去，公交有自己相对独特的客流。而今，在像京沪这样轨道交通网络稠密的超大都市，地面公交的主要便捷，已逐渐转换为把客流最方便地送达地铁站。城市的便捷，就在这点滴中构建。

“2100家”与“1100个”

2024年，北京中轴线成功申遗，城市里的书香也愈发浓厚。北京市《政府工作报告》里讲到这样一个“小切口数字”——北京的实体书店数量超2100家。这个数字好记——在这座城市里，平均每1万人拥有一个实体书店。

北京还是一座绿色的城市。2024年全市新增公园35个，目前公园总数达1100个。其中，三分之二的公园已实现无界融通。“无界融通”，顾名思义，拆掉围墙，从城市公园，走向公园城市。

小切口，大主题，都紧扣着高质量发展。在生动贴切的“小切口数字”背后，有北京正努力把握好的四组重要关系：——减量与增量。牢牢牵住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，做好“减量发展”。同时，努力把科技创新这个“关键变量”转化为高质量发展的“最大增量”。

——战略布局与奋力冲刺。科技创新、产业发展、城市功能调整，很多发生在眼前的收获，得益于之前所作的超前谋划、战略布局，以及体现着长期主义的、充满韧劲的努力。而回望每一个年度，也有在识应变求变中爆发的遭遇战、冲锋战。

——发展与改革。改革是发展的动力。北京市《政府工作报告》里部署了2025年十一个方面的工作，“充分发挥经济体制改革牵引作用”摆在醒目的第一位。

——服务国家重大战略与增进百姓福祉。国之大事，民之小事，其实紧密相连。北京，首善之区，万千努力，正是把这两者融为一体。

在数字里能把握变化，从关系里可读懂规律。北京的努力，给各地都能带来启发。

比如，国内很多地方、城市，虽并未从整体上提出“减量发展”，但结合本地实际，哪些地方做减法、哪些地方做加法，也需因地制宜，慎思量、勇探索。

重点推荐

北京庙会始于明、盛于清，传承至今。如今的北京新春庙会融合了传统民俗、非遗技艺、时尚潮流与现代科技等元素。春节期间，本报记者走近北京市海淀区的新春科技庙会、朝阳区东岳庙、北顶娘娘庙“一老一新”两大庙会，今日集中刊发于2版。

