

编制和实施五年规划：中国共产党治国理政的重要方式^{*}

丁忠毅

(四川大学 国际关系学院, 四川 成都 610065)

[摘要] 编制和实施五年规划是中国共产党将其执政使命和奋斗目标具体化、实践化和时代化的重要政策工具,是其治国理政的重要方式。编制和实施五年规划坚持以有效的过程治理促进长周期治理绩效的合意,促进接续发展和治理创新的有机统一,促进积极政府与有效市场优势互补,是“中国之治”的成功密码之一。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,整体性治理思维和方法论的遵循,全过程民主机制的运用,为编制和实施五年规划的治理效能和优势的生成提供了重要保障。

[关键词] 五年规划;执政方式;国家治理;中国之治

[中图分类号]D61 [文献标识码]A [文章编号]2009-2528(2021)04-071-007

DOI:10.16580/j.sxlljydk.2021.04.012

治理有效是国家发展和成长的重要目标和基本保障。国家治理的有效性,是衡量一国治理制度和治理体系优越性的重要维度。无论是原发现代化国家,还是后发现代化国家,找到并实施体现经济社会发展规律、适应本国国情的国家治理方式,是其实现国家治理目标和发展愿景的重要前提。中华人民共和国成立以来,中国共产党不断深化对执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识,创造性地探索出诸如编制和实施五年规划、对口支援、政策试点等诸多具有中国特色的治理方式和政策工具,有效化解了中国超大国家治理规模和治理负荷带来的治理难题,为“中国之治”提供了重要保障。在诸多富有中国特色、中国智慧的治理方式和政策工具中,制定和实施五年规划贯穿中华人民共和国成长的全部历史,对国家治理产生了全局性、根本性和长远性影响,成为党领导国家治理、实现执政使命和奋斗目标的重要政策工具。正如习近平总书记指出:“编制和实施国民经济和社会发展五年规划,是我们党治国理政的重要方式”。^[1]

回顾近70年来中国共产党领导制定和实施五年规划的历史,分析编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式所彰显的治理效能和优势,探寻编制和实施五年规划治理效能和优势的生成原因,既是从过程维度揭示党领导“中国之治”成功密码的基本向度,也是坚持与完善编制和实施五年规划这一党治国理政重要方式,更好发挥其国家治理效能和优势的内在要求。

一、编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式的历史演进

马克思、恩格斯基于唯物史观,深刻揭示了人类社会发展的历史规律,明确了马克思主义政党所肩负的建立无产阶级政权、消灭生产资料私有制、实现共产主义社会等互为条件、层层递进的多重历史使命。基于对马克思主义政党所确立的崇高使命及其为实现使命而不断奋进的执政实践的深刻洞察,一些研究者在政党谱系和类型研究过程中,明确将马克思主义政党称之为使命型政党。^[2]中国共

^{*}本文系四川大学“青年杰出人才”培育项目(项目批准号:SKSY201809)的阶段性成果。

产党作为当今世界最大的马克思主义政党，自成立之日起，便将马克思主义政党所肩负的一般性历史使命与中国人民的幸福和中华民族的伟大复兴紧密相连，在党的建设、国家发展的不同历史阶段，提出了体现发展规律、符合中国实际、合理可行、与时俱进的历史使命和奋斗目标。正如习近平所指出：“我们党在不同历史时期，总是根据人民意愿和事业发展需要，提出富有感召力的奋斗目标，团结带领人民为之奋斗。”^{[3](P12)}在百年的辉煌历史进程中，党以高度的使命自觉，坚持一茬压一茬，接续提出党和国家发展的新目标、新使命，持续绘就中国大国发展新蓝图，成就了国家发展的“中国奇迹”和“中国之治”。党的百年奋斗历史昭示，高度的使命自觉、使命担当是中国共产党的鲜明政治品格和永葆先进性的重要动力机制。

党的历史使命和奋斗目标确立后，摆在党面前的关键性问题和核心任务，便是找到有效的实现方式和途径。早在1934年，毛泽东便指出：“我们不但要提出任务，而且要解决完成任务的方法问题。我们的任务是过河，但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥或船的问题，过河就是一句空话”。^{[4](P139)}100年来，中国革命的成功、“中国奇迹”的创造和“中国之治”的开创，充分证明党在革命、建设和改革进程中成功找到了有效达成党的历史使命和国家发展目标的“桥”和“船”。其中，五年规划在新中国成立初期便成为党领导经济发展、“加速国家建设”的重要政策工具，并在近70年的实践演进中不断创新完善，已经成为党治国理政的重要方式，是中国共产党作为使命型政党将其执政使命具体化、实践化和时代化，从而持续提升治国理政效能的基本途径。

新中国成立初期，毛泽东等党和国家领导人明确将五年计划作为实现“建设一个伟大的社会主义国家”执政使命和奋斗目标的政策工具。凡事预则立，不预则废。1951年，在国民经济得到快速恢复背景下，为“使大规模建设能够在正确的计划指导下进行”，“避免可能发生的盲目性”，^[5]中国共产党便以高度的使命自觉，开始着手编制“一五”计划。尽管“一五”计划方案经过反复论证修改在1955年才正式通过，但其诸多重大项目在1953年

便已开始实施。1954年6月，毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案》的讲话中指出，要用大概三个五年计划，为“建设一个伟大的社会主义国家”“打下一个基础”，大概十个五年计划将我国建设成为一个伟大的社会主义国家。^{[6](P329)}同年9月，毛泽东继续指出，“准备在几个五年计划之内，将我们现在这样一个经济上文化上落后的国家，建设成为一个工业化的具有高度现代文化程度的伟大的国家”。^{[6](P350)}周恩来在1954年的政府工作报告中，也明确要求“经过几个五年计划，把中国建设成为一个强大的社会主义的现代化的工业国家”。^{[7](P136)}从毛泽东、周恩来等党和国家重要领导人的战略构想中不难发现，建设一个伟大的社会主义国家是新中国成立初期便确立的党的重要历史使命，五年计划便是党将这一重要使命具体化、阶段化的“船”和“桥”。通过五年计划的接续编制和实施，使党执政的历史使命和奋斗目标持续转化为社会主义建设的具体任务和治理绩效。1955年，“一五”计划正式颁布后不到一个月，国家计委便开始研究、编制“二五”计划。1957年，“一五”计划取得重大成就，为社会主义工业化奠定了重要基础。此后一段时间，虽然社会主义建设的初步探索经历了一些挫折，并在一定程度上冲击了五年计划的编制和实施，但五年计划作为党领导国民经济建设的重要方式一直在调整中坚持，并贯穿社会主义建设初步探索的全过程。至1980年，新中国已经实施5个五年计划。

改革开放后，五年计划（规划）在持续转型优化过程中不断将党的执政使命和奋斗目标转化为社会主义建设的实践成果。“六五”计划是改革开放后制定的第一个五年计划。“六五”计划在继续制定经济计划的同时，开始注重经济社会协调发展，计划的名称由原来的“国民经济五年计划”变为“国民经济和社会发展五年计划”，并单列一篇对社会发展的重大问题加以规划。“七五”时期是我国经济管理体制新旧转换、改革开放持续推进的重要时期，“七五”计划在“建设有中国特色的社会主义”理论和奋斗目标下制定和实施，开始强调对国民经济发展的宏观间接调控，恢复了“二五”计划开创的由中共中央提出五年计划建议的做

法，并坚持至今。“八五”时期，国家计委编制了国民经济和社会发展规划和“八五”计划，并力求从方向、政策和宏观上引导经济社会发展，着力减少具体指标的设置，注重运用经济政策、法律法规等方式，逐步构建适应社会主义市场经济体制建设需要的宏观调控体系，着力推动国家宏观调控理念和方式的转变和创新。“九五”时期是20世纪的最后5年，“九五”计划是发展社会主义市场经济条件下的第一个中长期规划，致力于全面完成社会主义现代化建设的第二步战略部署任务，初步建立社会主义市场经济体制，为实施第三步战略部署奠定更好的物质技术和经济体制基础。为更好衔接20世纪末和21世纪初的发展，“九五”计划同时编制了2010年国民经济和社会发展的远景目标。“十五”计划是21世纪的第一个五年计划，是社会主义现代化建设第三步战略部署实施的第一个五年计划，为确保计划目标的落实，“十五”计划明确要求加强对规划实施的跟踪分析和宏观调控目标的监测预警，自觉接受人大的监督检查，并首次引入中期评估机制。“十一五”时期是全面建设小康社会的重要时期，为适应社会主义市场经济体制资源配置方式的优化，党站在推动国民经济和社会发展战略从“指令性计划”向“战略性指导”转变的高度，将持续50余年的五年计划更名为五年规划，进一步推动了党治国理政方式的科学化。同时，“十一五”规划将经济社会发展目标划分为预期性指标和约束性指标，前者“主要依靠市场主体的自主行为实现”，后者则是“政府责任的指标”，“是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求”。^{[8](P51)}“十二五”时期是全面建成小康社会的关键时期，“十二五”规划着眼于为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础，围绕贯彻落实科学发展观，前所未有地强调创新在经济社会发展中的重要作用，对国家发展和党的建设各项事业进行了系统全面规划。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，“十三五”规划是新时代编制实施的第一个五年规划。着眼于如期全面建成小康社会，实现党的第一个百年奋斗目标，为实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的

基础，“十三五”规划全面贯彻五大发展理念，协同推进“四个全面”建设，“十三五”时期全面建成小康社会取得决定性成就，中华民族伟大复兴取得新的进展。“十四五”时期是我国实现第一个百年奋斗目标，迈向第二个百年奋斗目标和开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，党中央对标十九大关于分两个阶段实现第二个百年奋斗目标的战略安排，在编制“十四五”规划的同时，擘画了2035年基本实现现代化的远景目标。其中，“十四五”规划肩负着为实现党的第二个百年奋斗目标和全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步的重要历史使命。

纵观五年规划编制和实施的历史，五年规划一直是党将其执政使命、奋斗目标具体化、实践化、时代化、成果化的重要载体和政策工具，已经成为党领导中国社会主义建设的优良传统，成为党治国理政的重要方式，成为党领导中国人民开创“中国之治”的成功密码。近70年来，五年规划在实践演进中经历了从更多关注国民经济建设到全面涵盖党的建设和内政外交、从“指令性计划”向“战略性指导”、从目标实现“软约束”向“硬约束”等方面的深刻转变，这些转变正是党治国理政理念和方式科学化、时代化和现代化的生动写照和深刻反映，体现了党对执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的持续深化。因此，五年规划既是体悟党的初心使命的重要窗口，又是理解党治国理政逻辑、方式和智慧的重要窗口。

二、编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式的效能和优势

中国特色社会主义制度和治理体系所具有的显著优势，需要通过一系列的体制机制和政策工具来实现和彰显。编制和实施五年规划作为党治国理政的重要方式，在党的建设和国家治理实践中，具有显著的效能和优势。十四个五年规划的接续实施，为中国特色社会主义制度和治理体系显著优势的彰显和发挥，提供了重要制度保障。具体而言，编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式至少具有以下三方面的治理效能和优势。

1. 坚持以有效过程治理促进长周期治理绩效的实现

实现有效的治理结果需要以有效的治理过程为保障。党的执政使命和奋斗目标的达成,必须以有效的治理过程为前提和保障。如果将新中国成立70余年,党带领人民所开创的“中国之治”视为治理结果,那么编制和实施五年规划便是理解过程维度的“中国之治”,亦即理解如何实现结果维度的“中国之治”的重要窗口。五年规划在编制和实施两个环节,逐渐形成了系统化的体制机制,从而为提高以5年为周期的过程治理的有效性提供了重要保障。在编制环节,一是规划编制“坚持目标导向和问题导向相统一”,^[9]始终坚持以党的执政使命和目标为指引,既从党的长期战略目标规划倒推,又从当时经济社会发展中的突出问题顺推,确定未来5年的目标任务,确保五年规划与党治国理政中长期战略规划的协调统一,从而在过程治理的有效性中积累长周期治理的效能。二是逐渐将经济社会发展指标分为预期性指标和约束性指标,指标设定既坚持实事求是的原则,又坚持适度超前,确保国家治理的稳中求进。在实施环节,在坚持年度考核的基础上,自“十五”计划开始,五年计划的实施开始引入官方中期评估和第三方评估,由此形成了年度评估、中期评估和末期总结的周期性政策反馈、调适和创新机制和目标实现监测机制,以更好调节规划实施的偏差,逐渐构建起规划实施的保障机制,汇聚起规划实施的合力。相关评估数据显示,除少数五年规划的目标达成率相对较低外,大多数五年规划都取得了较高的目标达成率,显示出五年规划作为过程治理重要方式的有效性,从而推动了长周期治理绩效的合意性。

2. 促进接续发展和治理创新的有机统一

围绕党治国理政的长期战略规划和宏伟蓝图,既一以贯之、接续发展,又与时俱进,推进治理创新,是中国特色社会主义制度和治理体系显著优势的重要表现。编制和实施五年规划则是实现接续发展和创新发展有机统一的重要政策工具和制度平台。在接续发展方面,党对编制和实施五年规划的全过程领导,使每一个五年规划的编制和实施都能锚定党治国理政的初心使命和奋斗目标,每一个五

年规划的实施都能够为下一个五年规划的开展奠定坚实基础,都能够使经济社会发展向党所确立的长期战略目标迈出新的步伐。具体而言,可从3个方面加以考察:一是五年规划的编制往往从未来十年和十五年的角度加以谋划和统筹。在五年规划编制历史进程中,“五五”时期编制了为《1976—1985年发展国民经济十年规划纲要》,涵盖了“五五”和“六五”两个五年的治理周期,“八五”计划编制过程中,明确要求“要把五年计划和十年规划结合起来,即根据第二步战略目标十年翻一番的要求,从十年考虑五年”,^[10]“九五”计划为衔接世纪之交的发展编制了2010年国民经济和社会发展的远景目标,“十四五”规划同时擘画了2035年基本实现社会主义现代化的远景目标。跳出五年看五年,在更长的治理周期内谋划五年的治理目标、原则和任务,成为保障五年规划之间间接续发展的重要保障机制。二是前后相续的五年规划纲要在指标设置方面具有较高的延续性。梳理历次五年规划纲要可以发现,后续五年规划纲要对前一个规划纲要所设定的指标保持了较高的保留率。“六五”计划至“十三五”规划期间,后续规划纲要对前一个规划(计划)指标的保留率平均达到43%,^[11]充分保障了发展的延续性。运用Python软件对“十一五”以来的规划建议和纲要文本进行词频分析显示,发展、建设、制度等词语一直位居建议和纲要文本高频词的前列。这也充分表明,历次五年规划始终围绕发展这一主线开展。三是后续五年规划的编制和实施都注重反思前一个五年规划编制和实施中的突出问题,并将其作为后续五年规划实施中重点关注的问题,从而使五年规划在接续化解经济社会发展突出问题中推动接续发展。在治理创新方面,五年规划坚持及时以党的创新理论为指导,更新发展理念,研判新的发展形势,适应新的发展要求,制定新的发展政策,为引领创新发展提供了重要保障。具体而言,可从以下4方面考察:一是坚持以党的创新理论为指导,及时将党治国理政的新思想、新理念、新蓝图、新战略、新主张和新政策转化为国民经济和社会发展的规划和实践,引导经济社会发展方式创新。二是每一个五年规划的编制都要在总体研判新的国情世情和经济社会发

展的新问题，分析经济社会发展的新趋势，提出新的建设目标，设定新的发展指标，促进经济社会发展变革和创新。三是大量五年规划纲要明确将科技创新、制度创新作为重要内容，支持和引导更多人力、物力资源流向新兴产业、科技创新和创新人才培养领域。四是以五年规划编制理念、方式和实施机制的创新促进了经济社会发展的创新。近70年来，从最初的五年计划到五年规划，从更多关注国民经济到全面谋划党的建设、经济社会发展，从对工农业产品实物量的指令性计划到对国民经济社会发展的战略性引领，五年规划编制和实施方式与机制的不断创新完善，持续推动了国民经济社会发展的创新和国家治理方式的革新。总之，编制和实施五年规划，既推动经济社会在党治国理政的历史使命和奋斗目标中接续发展，又促进了经济社会的创新，增强了经济社会发展的适应性和韧性，实现了接续发展和治理创新的有机统一，有效克服了西方竞争性选举政治环境下“短期行为的专制”难题，为开创“中国之治”提供了重要保障。

3. 促进积极政府和有效市场的优势互补

政府和市场作为资源配置的两大主体，在国民经济社会发展中具有不同的功能优势。促进政府和市场在经济社会发展中的优势互补，是促进经济社会高效、良性发展的重要条件。长期以来，西方社会更多将政府职能限定在“守夜人”角色的“消极政府”范畴，更加重视发挥市场在经济发展甚至社会福利供给中的作用。在中国文化场域，政府一直作为积极行动者参与经济社会发展。相较于“消极政府”而言，中国政府可谓“积极政府”。^[12]编制和实施五年规划逐渐实现了积极政府和有效市场的优势互补，逐步创造了经济社会发展的“中国奇迹”。在计划经济时代，党和政府编制和实施五年计划的重要考量一方面在于避免经济发展的盲目性，另一方面则在于集中力量办大事、办难事，为经济社会发展打下坚实基础。随着市场经济体制的建立和完善，编制和实施五年规划作为党治国理政的重要方式，在继续发挥积极政府正向功能的同时，逐渐培育更加有效的市场，持续促进积极政府和有效市场的优势互补。具体而言，市场经济条件

下的五年规划编制逐渐改变了计划经济时期更多采用指令性指标方式促进经济发展的做法，逐渐将五年规划的功能定位于阐明国家战略意图、擘画中长期发展蓝图、明确政府工作重点、引导市场主体行为、均衡空间发展等方面，向社会传递未来5年我国发展的主要目标、优先领域、重点任务，“管大方向、定大战略”，更加突出规划的战略和政策指导性。对政府而言，五年规划纲要是各级政府履行公共服务、社会治理、经济调控、市场监管的重要依据和履职要求。自“十一五”规划以来，五年规划纲要更是以明确的约束性指标对政府责任进行了规定，以促使政府在其职责范围内更加积极有效履责，不断促进治理体系和治理能力现代化，从而有效克服市场经济的内在不足，为经济社会发展创造更加公平、更有活力、更低成本、更加均衡、更加包容和更可持续的政治社会环境，通过有为政府培育有效市场。对市场而言，五年规划纲要逐渐减少经济发展领域的指标数量。如“十三五”规划中，经济社会发展主要指标共计25个，其中经济发展指标4个，占比仅为16%。相关指标类型也主要为预期类指标，旨在引导市场主体行为方向，更好发挥市场在资源配置中的决定性作用，引领市场主体的自主行为实现经济发展的预期性指标。总之，五年规划既明确了政府在经济社会发展中的职责定位，充分发挥了“积极政府”在经济社会发展中的正向功能，又尊重市场经济发展规律，引导市场更好发挥在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，着力培育有效市场，推动积极政府与有效市场的良性互动与优势互补，不断提升中国经济社会高质量发展的能力。

三、编制和实施五年规划治理效能和优势的生成原因

国家计划模式创立以来，全局性、长期性的国家规划是否可能、能否有效、可否持续，引起了世界范围内的广泛关注，一些人在一段时间内也不断质疑中国五年规划的治理效能、优势和可持续性。中国的实践充分证明，编制和实施五年规划作为党治国理政的重要方式具有显著治理效能和优势，并持续有效运行。中国的政治制度优势、国家治理的

整体性治理思维和全过程民主机制，是编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式的效能和优势得以生成的重要原因，也是五年规划得以持续有效运行的重要原因。

1. 坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一提供根本性保障

党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，既是中国特色社会主义制度和治理体系显著优势的根本体现，又是中国特色社会主义制度和治理体系显著优势的生成原因。在五年规划编制和实施的实践演进过程中，逐步实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，为编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式持续有效运行提供了制度保障。首先，党的领导体现在编制和实施五年规划的全过程和各方面，确保将党的指导思想、发展理念、战略意志、政策主张贯彻到五年规划内容之中。近70年来，五年规划编制都在党中央直接领导下开展，党和国家领导人亲自参与编制和审核工作。以“二五”计划编制为例，毛泽东、周恩来等党和国家领导人多次主持召开会议和提出意见，1956年7月初至9月上旬仅两个多月的时间内，毛泽东便3次写信对“二五”计划建议的修改提出意见，周恩来更是主持召开20多次会议和商谈。在“十四五”规划建议起草过程中，中央政治局常委会直接领导起草工作，习近平亲自担任起草组组长。自“七五”计划编制开始，党中央恢复了由“二五”计划编制时开创的先由中共中央提出建议的做法，进一步提高了党领导五年规划编制的制度化水平。其次，初步完成的规划纲要按照法定程序提交人大表决，体现了依法治国和人民当家作主的统一。一方面，人大的表决使党关于五年规划的建议转化成国家战略和政策，是依法治国和依法执政的充分体现；另一方面，人民代表代表人民充分表达对五年规划纲要的意见和建议，充分体现人民群众在五年规划编制中的主人翁地位。总之，经过长期的实践演进，编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式，形成了党提出宏观建议、政府承接规划纲要编制工作、人大审议通过规划纲要、全国各族人民共同执行的制度化程式，充分体现

了五年规划编制和实施过程中党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，为编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式的治理优势和持续有效运转提供了制度保障。

2. 整体性规划为科学治理提供方法支撑

我国超大的国土空间和人口规模等国情，决定了国家治理的超大规模和超大负荷。编制和实施五年规划作为党治国理政重要方式得以持续有效运行的重要条件，在于如何有效克服国家的超大规模治理负荷，以及围绕党的初心使命如何有效破解超长周期接续发展这两大治理难题。从实践来看，破解这两大难题的基本途径便是将具有系统性、全局性和长远性特征的整体性治理思维贯穿于五年规划编制和实施工作的全过程。具体可从以下两方面加以考察：一是坚持以系统观念推进规划的编制和实施。在编制“一五”计划纲要时，毛泽东便要求树立全局观点，统筹处理重工业与轻工业、国营与私营、中央与地方、积累和发展的关系。此后，以系统思维和观念谋划和推进五年计划编制和实施的重要思维和基本工作方法。在关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建设》的说明中，习近平更是明确要求经济社会发展“必须遵循坚持系统观念的原则”，^[13]妥善处理继承和创新、政府和市场、开放和自主、发展和安全、战略和战术的关系。二是坚持顶层设计和基层创新相结合，既体现国家治理的总体性要求，又以尊重多元和差异，鼓励行业和基层创新，以克服超大规模治理负荷难题。就规划编制和实施而言，我国事实上形成了国家层面的整体规划、政府各部门和各行业规划、地方各级政府规划等多层次、多行业、多领域的规划。国家层面的规划解决了顶层设计和同一性问题，地方各级政府和具体领域的规划则解决的是基层创新和多元性问题，以顶层设计引领基层创新，有效克服了国家治理的“碎片化”难题，从而形成全国上下共同创造性实现五年规划所确立的奋斗目标的局面。总之，整体性治理思维的运用，使五年规划能够较好处理国际与国内、整体和局部、统一与多元、当前与长远、历史与现实、继承与创新、政府和市场、发展和安全等多方面既

对立又统一的复杂关系，有效化解国家的超大规模治理负荷和超长周期接续发展难题，从而释放治理效能，生成治理优势。

3. 全过程民主机制提供社会共识基础和科学性保障

发展战略和政策的共识程度和科学化水平，直接影响其运行绩效和运行周期。五年规划作为党和国家最为重要的中长期规划之一，其共识程度和科学化水平直接关乎党治国理政的水平效能。因而，提高规划（计划）的科学化水平和社会共识程度，是党和国家在编制和实施五年规划过程中始终高度关注的问题。在“一五”计划编制过程中，党中央便明确指出，“在各部门和各地方计划时吸收群众特别是各部门中先进人物参加讨论计划的编制，是必须采取的方法”，^[5]以保障计划编制能够较好体现群众智慧，形成社会共识。改革开放以来，随着社会主义民主政治的发展，五年规划的编制逐渐形成了相对完善的全过程民主机制，从而为编制和实施五年规划这一党治国理政重要方式持续有效运转提供了重要保障。以“十四五”规划编制为例，在“十四五”规划编制过程中，习近平亲自主持召开了企业家座谈会、扎实推进长三角一体化发展座谈会、经济社会领域专家座谈会、科学家座谈会、基层代表座谈会、教育文化卫生体育领域专家代表座谈会等，充分听取社会各阶层、各界别民众的意见；在党内一定范围内征求意见的同时，还听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见。此外还在网上征求普通民众意见，网民留言 100 多万条，有关方面从中整理出 1000 余条建议。社会各方面共提出 10 个方面的意见建议。“文件起草组逐条分析各方面意见和建议，做到了能吸收的尽量吸收，对建议稿增写、改写、精简文字共计 366 处，覆盖各方面意见和建议 546 条。”^[13]这是新时代中国特色社会主义全过程民主

的生动案例，即使“十四五”规划能够充分吸收社会各界的意见和建议，有效提升了规划编制的科学化水平，又为规划的实施凝聚了广泛的共识，同时有效避免了过度参与的治理负荷过载问题。

参考文献：

- [1] 习近平对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调：把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 齐心协力把“十四五”规划编制好[N].人民日报，2020-08-07（1）.
- [2] 唐皇凤.使命型政党建设的理论基础与中国经验[J].武汉大学学报（哲学社会科学版），2020，（3）.
- [3] 习近平谈治国理政[M].北京：外交出版社，2014.
- [4] 毛泽东选集，第1卷[M].北京：人民出版社，1991.
- [5] 中共中央关于编制一九五三年计划及长期计划纲要的指示[J].党的文献，1989，（4）.
- [6] 毛泽东文集，第6卷[M].北京：人民出版社，1999.
- [7] 周恩来选集，下卷[M].北京：人民出版社，1984.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会办公厅.中华人民共和国第十届全国人民代表大会第四次会议文件汇编[M].北京：人民出版社，2006.
- [9] 习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明[N].人民日报，2015-11-04（2）.
- [10] 第八个五年计划的编制与实施（1991—1995年）《我国五年计划编制与实施的历史回顾》连载之八[J].中国产经，2018，（10）.
- [11] 鄢一龙.五年规划：一种国家目标治理体制[J].文化纵横，2019，（6）.
- [12] 徐勇.基于中国场景的“积极政府”[J].党政研究，2019，（1）.
- [13] 习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N].人民日报，2020-11-04（2）.

责任编辑：代红凯