

# 十三个五年计划（规划）编制与实施的基本特征及其演变

赵学军（经济研究所）

国民经济与社会发展五年计划(规划)简称为“五年计划(规划)”，是中国最为重要的宏观经济和社会管理工具。五年计划（规划）确定国民经济和社会发展远景目标和方向，部署国家重大建设项目、国民经济重要比例关系和社会事业。中国编制并实施十三个五年计划（规划）的历史，从一个侧面反映出中国共产党人领导新中国探索建设社会主义道路的艰辛历程。

## 传统计划经济时期五年计划

1953年开始实施第一个五年计划，到1978年改革开放之前，在传统计划经济时期，中国编制与实施了5个五年计划。这五个五年计划时期，国家建设的中心任务是建立独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系，强调优先发展重工业。

“一五”计划编制与实施的特征为：集中力量建设以苏联援助的“156项”重点建设工程为中心的、由限额以上694项建设单位组成的工业建设，建立社会主义工业化的初步基础；进行农业、手工业与资本主义工商业的社会主义改造，建立社会主义公有制经济。在实施中，“一五”计划具有多变性、滞后性的特征。

“二五”计划基本沿袭了“一五”计划的指导思想，提出继续推进以重工业为中心的工业化建设；继续完成社会主义改造，建立与巩

固公有制。“二五”计划片面强调发展重工业，特别是片面强调钢产量的快速增长，片面追求快速发展，在实施中遇到挫折，成为指标变化最多、变化幅度最大、实施效果最差、主要经济指标负增长、人民生活水平下降最严重的一个五年计划。

“三五”计划前期多考虑民生问题，提出了大力发展农业，解决人民的“吃穿用”问题；适当加强国防建设，努力突破尖端技术；加强基础工业，提高产品质量。但是，国际形势突变，中国面临严重的战争威胁，“三五”计划后期的指导思想改为“以战备为中心”，仍然强调发展重工业。这一经济建设重大战略的转变，一直影响了20世纪70年代“四五”计划、“五五”计划的制定与实施。

“四五”计划受“三五”计划的影响，指导思想仍然强调以“战备”和“三线建设”为中心，以军事工业的发展带动整个国家的工业化，集中力量建设大三线战略后方。“五五”计划跨越了改革开放前后两个时期，指导思想的变化比较明显。前期提出要建成比较独立完整的工业体系与国民经济体系，但“急躁冒进”、“大干快上”的氛围深厚；后期执行“调整、改革、整顿、提高”的新八字方针后，指导思想逐步转向了全面发展。

## 转向市场经济体制后五年计划

从“六五”计划到“九五”计划时期，中国逐渐从计划经济体制转向社会主义市场经济体制。在指导思想上，“六五”计划到“九五”计划的发展脉络是：搞好综合平衡，处理好经济与社会各方面的关系；

解决人民的温饱问题，实现强国与富民的统一；坚持经济和社会的协调发展。

针对当时急需解决的社会问题，“六五”计划改变了以往只注重经济发展，单纯追求高速度和高指标，忽视人与社会发展的倾向，增加了改善人民生活、劳动就业、环境保护等社会发展方面的内容，并将“国民经济计划”改变为“国民经济和社会计划”。“六五”计划提出了在保持一定增长速度的前提下，努力提高经济效益，使国民经济按比例稳定发展，经济发展战略开始了以提高经济效益为中心的转变。

“七五”计划延续“六五”计划综合平衡的指导思想，提出平衡的关键在于加强基础产业（能源、交通、通讯和原材料）的建设，克服经济发展中的“瓶颈”障碍，为经济发展提供后续动力。

“八五”计划到“九五”计划的指导思想是解决人民的温饱问题，实现强国与富民的统一。“八五”计划提出了加快改革开放、加快经济发展的“双加快”方针，把农业放到了应有的位置，把基础工业和基础设施建设放在优先发展的地位，特别强调技术改造，并提出经济建设要向“持续、稳定、协调”转轨。

“九五”计划首次明确提出了经济与社会协调发展、可持续发展的理念，提出促进国民经济持续、快速、健康发展，提出从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、从粗放型经济增长方式向集约型转变。

## 21 世纪之初五年计划（规划）

进入 21 世纪后，中国向小康社会迈进，制定并实施了“十五”计划、“十一五”规划与“十二五”规划，五年规划理念从科学发展观演变为“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念。

“十五”计划时期，中国面临全球化与现代化的冲击，突出了三个发展重点：一是加速发展信息产业，大力推进信息化，用信息化带动工业化；二是深化区域协调发展，实施西部大开发战略；三是实施城镇化战略，促进城乡共同进步。“十五”计划具有明显的战略性、宏观性和政策指导性；政府不再是资源配置的主角，政府配置资源的重点转向基础设施、科技教育、生态环境、社会保障、公共服务等领域；以经济结构的战略性调整作为主线，主要任务是优化产业结构，逐步推进城镇化；把可持续发展作为国家基本发展战略，突出了生态建设和环境保护发展理念。

“十一五”规划既是发展的规划，也是改革的规划。其首次把“五年计划”改称“五年规划”，把发展指标分为预期性和约束性两类指标，预期性指标依靠市场力量自主实现，约束性指标由行政力量确保实现；把建设社会主义新农村摆在各项战略任务的首位；明确提出工业发展的主要任务是结构升级，由大变强；首次把服务业放在突出位置；进一步明确了优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类功能区的区域发展战略；提出了建设资源节约型社会和环境友好型社会的战略任务和具体措施；把自主创新和培养高素质人才放在了突出的位置；提出经济建设、政治建设、文化建设和社会建设“四位一

体”的总体发展思路，突出强调以人为本。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。“十二五”规划提出“十二五”时期以加快经济发展方式转变为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。“十二五”规划明确提出科学发展的主题、加快转变经济发展方式的主线，强调加快科技进步和创新的步伐，坚持保障和改善民生，坚持建设资源节约型、环境友好型社会。“十二五”时期实现了全面协调可持续发展，为“十三五”规划的顺利开展奠定了坚实的基础。

### 中国特色社会主义新时代“十三五”规划

2016年中国开始实施“十三五”规划。这一时期，中国面临着经济发展进入新常态后出现的各类问题。“十三五”规划提出了坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设。

“十三五”规划的特点有：第一，明确将“十三五”时期定位为全面建成小康社会决胜阶段；第二，首次推出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，以五大理念推动经济社会转型升级；第三，突出强调解决新常态下的发展动力问题，突出强调转变经济发展方式，调整经济发展战略，由要素驱动型经济向科技创新驱动型战

略转变；第四，从偏重单一经济发展目标向多元化目标演化，即由单纯追求 GDP 的数量向提高 GDP 的质量方向转变；第五，关注贸易保护主义强化、逆全球化异动倾向，以及科技革命蓄势待发、全球治理体系深刻变革的重大历史机遇，提出保持战略定力，保持积极进取的方针；第六，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，特别是突出就业增加、收入提高与经济增长同步等民生改善方面的目标和指标；第七，强调“一带一路”、长江经济带、京津冀协同发展；第八，强调规划编制中多规融合与“三规合一”，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；第九，强调构建全方位对外开放新格局；第十，首次将制度建设作为五年规划的主要目标之一。

十三个五年计划（规划）编制与实施留下了许多宝贵的经验，比如：要坚持问题导向与目标导向相结合，科学规划发展战略，确定重大任务；要以马克思主义中国化最新理论成果作指导，不断探索和创新五年计划（规划）的指导思想；要尊重经济社会发展的客观规律，把握发展大势；要不断提高政府宏观调控与国家治理能力；要持续完善社会主义市场经济体制等。这些经验对编制“十四五”规划具有重要的参考价值。