

· 习近平新时代中国特色社会主义思想研究 ·

论新时代五年规划的系统思维*

哈战荣 张莹

[摘要] 五年规划是中国共产党制定的宏伟蓝图与行动纲领，其编制与实施全面体现了系统思维。从规划内容来看，旨在追求经济发展与人的发展的和谐统一，注重部署的整体推进与重点突出的协同并进，坚持预期性指标和约束性指标的相辅相成，强调有为政府和有效市场的有机结合，这四大要素相互补充、相互促进，实现了规划内容的结构性与整体性建构。从规划体系来看，五年规划在时序上衔接了既有与后续规划，在目标上衔接了短期计划与长期目标，在层级上衔接了国家、省与市县级规划，在类别上衔接了发展、空间、专项及区域规划，充分彰显了规划体系内部诸要素之间的有机关联性。从规划主体来看，五年规划涉及由谁编制、由谁实施以及由谁评估的重大问题，涵盖了编制、实施和评估三大主体，这三类主体在功能上分工明确、在运作中协同配合，共同构成一个兼具有序性和层次性的规划主体体系。

[关键词] 中国共产党 五年规划 系统思维 “十五五”规划 规划体系

2026年3月12日，第十四届全国人民代表大会第四次会议表决通过《关于国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要的决议》。次日，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》正式颁布。编制和实施国民经济和社会发展五年规划，是党治国理政的重要方式，也是我国实现经济快速发展和社会长期稳定

* 本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究重大项目“习近平文化思想引领首都文化高质量发展研究”（25LLZX058）的阶段性成果。

的重要法宝。这一治理方式之所以成功，关键在于将系统思维贯穿于规划工作的全过程，使之成为引领国家发展的认识论和方法论基础。坚持系统思维，要求我们“坚持发展地而不是静止地、全面地而不是片面地、系统地而不是零散地、普遍联系地而不是单一孤立地观察事物，妥善处理各种重大关系”^①。2025年10月，习近平总书记在对《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进行说明时强调，规划《建议》稿的起草要“坚持系统思维，按照统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局的要求，全面部署经济和社会发展和党的建设各方面工作”^②。从系统思维视域审视，五年规划不仅是引领国家发展的宏伟蓝图，更是一项层次复杂、结构严谨的系统工程。然而，当前学界关于五年规划的研究普遍聚焦于某一个“五年规划”，深入剖析其规划内容、指导思想与现实意义^③，抑或回溯新中国成立以来整个五年规划（计划）史，系统总结其在编制与实施中的历史经验^④，而关于五年规划本身所蕴含的系统思维特质的研究成果尚显不足。事实上，五年规划的系统思维特质，既体现在规划内容本身，也体现在规划体系之间，还体现于规划编制、实施、评估的全过程。因此，可以从规划内容、规划体系、规划主体三个维度，系统研究和探析五年规划所蕴含的系统思维特质，以期更好贯彻落实党中央关于五年规划的各项决策部署，不断推动五年规划的制度优势持续转化为国家治理效能和发展优势，为推进中国式现代化凝聚历史合力。

① 习近平：《辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论》，《求是》2019年第1期。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第51页。

③ 参见胡鞍钢、鄢一龙、姜佳莹：《“十三五”规划及2030年远景目标的前瞻性思考》，《行政管理改革》2015年第2期；中国社会科学院经济研究所课题组、黄群慧：《“五年规划”的历史经验与“十四五”规划的指导思想研究》，《经济学动态》2020年第4期；宁吉喆：《“十四五”规划的重要意义及其与2035年远景目标的内在逻辑》，《人民论坛》2020年第34期。

④ 参见汪海波：《新中国十个五年计划的回顾：成就和经验》，《国家行政学院学报》2006年第1期；武力：《新中国实施十一个五年计划和规划的历史经验》，《党的文献》2009年第4期；赵学军：《五年规划编制与实施中的若干基本关系——十三个五年规划的历史经验》，《中共党史研究》2020年第5期。

一、在规划内容的整体布局中谋划五年规划

规划内容的整体布局，是规划体系衔接与规划主体行动的逻辑主线。唯物辩证法认为，系统和要素的区别与对立具有相对性，两者在一定条件下能够相互转化。“在一定范围内是系统，在更大范围内可以是要素；反之，在一定范围内是要素，在更小的范围内又可以成为系统。”^① 新时代以来，我国五年规划的内容布局呈现出高度的系统性。该布局以宏观“主旨”为战略引领，经由层层“部署”明确任务安排，再通过具体“指标”实现目标的量化与可考核化，最终依托“手段”确保蓝图落地。主旨、部署、指标、手段等不仅作为子系统共存于规划内容的大系统之中，其本身亦是由下级要素构成的独立子系统，由此形成了层层嵌套、功能耦合的系统结构。

（一）主旨要素：坚持经济发展与人的发展的和谐统一

系统的稳定性在很大程度上取决于其是否具备明确的目的性。目的性即规划的主旨，既是规划本身价值追求的集中反映，也是贯穿规划编制与实施全过程的根本遵循。只有当系统具有目的性，其内部各要素才能形成清晰的发展导向，从而排除干扰，实现系统持续而稳定的运行。在五年规划中，其“主旨”突出表现为坚持经济发展与人的发展和谐统一。“谋划‘十五五’时期经济社会发展，要不忘初心，把造福人民作为根本价值取向，坚持在发展中保障和改善民生，稳步推动共同富裕”^②。五年规划作为我们党治国理政的重要方式，其根本特性在于彻底超越了将经济发展与人的发展相割裂的二元对立思维，致力于实现二者在更高层次上的和谐统一。习近平总书记强调：“好的方针政策和发展规划都应该顺应人民意愿、符合人民所思所盼，从群众中来、到群众中去。”^③ 中国共产党始终将“靠民规划”“为民规划”作为编制和实施五年规划的根本遵循，将经济建设这一中心工作与增进人民福祉、促进人的全面发展这一根本目标有机结合，在制度设计与政策实践中有效跨越了西方国家规划与发展实践中由资本逻辑主导所导致的经济增长与社会公平相互割裂的发展困境。

^① 韩树英：《马克思主义哲学纲要（修订本）》，北京：人民出版社，1990年，第94页。

^② 《适应形势变化 把握战略重点 科学谋划“十五五”时期经济社会发展》，《人民日报》2025年5月1日。

^③ 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第58页。

尽管我国在不同时期面临的时代背景、发展要求有所不同，但坚持人民立场、改善民生福祉的价值理念是一以贯之的。“十二五”规划提出“两个同步、两个提高”^①的收入分配改革目标，着力推动经济增长成果更公平、更广泛地惠及全体人民；“十三五”规划将“脱贫攻坚”设为约束性指标，明确了到2020年“实现约5000万建档立卡贫困人口脱贫”^②的目标，以“全面小康路上一个也不能少”的庄严承诺彰显了发展成果全民共享的坚定决心；“十四五”规划进一步将民生福祉置于核心位置，在规划的主要指标中，直接关乎民生福祉的指标占比就超过1/3；“十五五”规划明确要求遵循“坚持人民至上”的原则，强调“在满足民生需求中拓展发展空间”^③，将就业、教育、医疗等关键民生领域转化为中国式现代化的战略投资高地，深度廓清了“现代化为谁而建设”的价值本体。此外，“十五五”规划还进一步提出“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”^④，推动民生投入从传统的再分配范畴扩展为赋能中国式现代化的内生动力源泉。

在规划编制过程上，我们党也始终注重倾听民意、汇聚民智。习近平总书记强调，“五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式建言献策”^⑤。譬如，2025年5月20日至6月20日，“十五五”规划编制工作延续“十四五”规划“网络问策”的做法，广泛征集社会各界意见建议，最终累计收到各类建言311万余条。可以说，五年规划的起草工作，“是发扬党内民主和全过程人民民主的又一次生动实践”^⑥。这些以具体行动诠释人民至上的生动实践充分

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，北京：人民出版社，2011年，第14页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，北京：人民出版社，2016年，第137页。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第5页。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第14页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第58页。

⑥ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第50页。

彰显了我们党对以人民为中心的发展思想的坚定遵循、对人民发展权利的切实保障、对人民主体地位的高度尊崇以及对人民根本利益的坚决维护。

（二）部署要素：坚持整体推进与重点突破的协同并进

坚持两点论和重点论的“全面性”是对系统思维的科学运用^①。在五年规划中，“部署”作为国家对中长期发展目标在各领域的具体安排，占据了规划纲要的核心篇幅。它所呈现的布局思路，既在全局层面实现了对各发展领域的整体覆盖，又注重以重点领域的率先突破引导整个发展系统朝着整体最优目标演进，实现整体推进与重点突破相统一。

第一，规划内容坚持着眼全局、整体推进。“系统之所以成为系统，首先就必须要有整体性。”^② 规划的编制要“注重目标任务和政策举措的系统性整体性协同性”^③。五年规划的内容并非局限于单一领域，而是全面覆盖经济社会发展各个维度。以“十五五”规划《纲要》为例，其主体内容共18篇、62章，系统阐述了2026年—2030年间我国在经济发展、社会民生、文化繁荣、对外开放、生态文明、社会治理、国家安全、农业农村现代化、国防和军队建设等领域的重点任务，基本囊括了改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的方方面面，体现出国家战略布局的全面性与整体性。

第二，规划内容坚持以重点突破带动整体跃升。习近平总书记强调：“在任何工作中，我们既要讲两点论，又要讲重点论，没有主次，不加区别，眉毛胡子一把抓，是做不好工作的。”^④ 在关于“十四五”规划《建议》的说明中，习近平总书记再次强调，规划编制要“聚焦突出问题和明显短板，回应人民群众诉求和期盼”^⑤。纵

① 参见祖金玉、张露佳：《论进一步全面深化改革的系统思维与创新思维》，《思想理论战线》2025年第1期。

② 魏宏森、曾国屏：《系统论——系统科学哲学》，北京：清华大学出版社，1995年，第201页。

③ 《坚持科学决策民主决策依法决策 高质量完成“十五五”规划编制工作》，《人民日报》2025年5月20日。

④ 习近平：《论党的宣传思想工作》，北京：中央文献出版社，2020年，第129页。

⑤ 《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》，北京：人民出版社，2020年，第48页。

观新时代以来的五年规划，这一逻辑清晰可见：“十二五”规划坚持以转变经济发展方式为主线，通过推动经济结构战略性调整，有效带动经济社会各领域的持续健康发展；“十三五”规划聚焦全面建成小康社会的底线任务，以脱贫攻坚的历史性胜利带动社会整体发展水平的跃升；“十四五”规划坚持以深化供给侧结构性改革为主线，着力打通经济循环堵点，为全面建设社会主义现代化国家奠定坚实基础；“十五五”规划强调统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，加快培育新动能，将高质量发展贯穿经济社会发展的全过程，为基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力。在这种从全局谋划一域、以一域服务全局的系统思维指引下，每一个五年规划在战略布局中，都注重从大局出发，全面认识并准确把握发展中的主要矛盾和矛盾的主要方面，进而形成“突破一点、激活全盘”的杠杆效应，以点带面、以局部带动全局。

（三）指标要素：坚持预期性指标和约束性指标的相辅相成

“指标”是五年规划战略意图的具体呈现，是规划编制与实施中目标确立与成效评估的核心依据。自“十一五”规划以来，我国创新性地将五年规划的量化指标划分为预期性和约束性两大类型。这两类指标要素相互关联，在功能上形成互补耦合的有机整体，共同推动经济社会系统的持续健康发展。比如，在“十五五”规划中，“国内生产总值增长”“全社会研发经费投入增长”“人均预期寿命”等指标属于预期性指标，这类指标更侧重发挥引导和激励作用，主要依靠市场主体的自主行为来实现。在此类指标的实现过程中，政府的角色定位更多是环境创设者和政策引导者，通过营造稳定可预期的宏观政策环境、完善市场体制机制、优化要素配置来激发市场主体活力，使发展目标成为社会普遍共识和自觉追求。而“单位 GDP 二氧化碳排放降低”“优良水体比例”“粮食综合生产能力”等指标属于约束性指标，这类指标更加强调强制性和执行力，指标的完成需要各级政府通过行政手段、财政投入、严格监管和落实机制来确保。在规划指标的设定中，预期性指标与约束性指标通常被组合运用，以形成功能互补的政策合力。如“十五五”规划《纲要》中“民生福祉”类的指标既设定了“城镇调查失业率”“居民人均可支配收入增长”等预期性指标，又设定了“劳动年龄人口平均受教育年限”这一约束性指标。

预期性指标和约束性指标相辅相成、相互促进的协同结构，促成了二者在功能上的有机耦合与系统的整体优化。一方面，约束性指标为政策执行提供了明确的底

线和边界条件，有效避免了市场行为过度追求短期利益而引发的资源环境透支、社会公平失衡等问题，确保了公共利益和社会福祉的实现，为系统运行提供必要的稳定性保障；另一方面，预期性指标为政策执行提供了方向和动力，有效缓解了发展进程中可能出现的内生动力不足等问题，激发了政策执行者的积极性和创造力，为系统运行注入不竭动力。这种“硬约束”与“软引导”相结合的指标结构，将市场机制的效率与国家规划的战略性和长远性有机结合起来，既确保了系统在动态发展过程中的内在平衡，又推动了整个规划系统向着更高质量、更可持续的方向实现螺旋式上升。

（四）手段要素：坚持推动有为政府和有效市场的有机结合

“手段”是规划目标得以实现的驱动力量，是引导和优化资源配置的重要方式。习近平总书记指出：“在市场作用和政府作用的问题上，要讲辩证法、两点论，‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好，努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，推动经济社会持续健康发展。”^①自1992年我国正式确立社会主义市场经济体制改革目标以来，历次五年规划（计划）都将完善社会主义市场经济体制作为核心内容，予以具体规划和长远部署。比如，“十四五”规划明确提出“坚持和完善社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合”^②；“十五五”规划将“坚持有效市场和有为政府相结合”^③列为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一，并强调要“加快构建高水平社会主义市场经济体制，增强高质量发展动力”^④。从政策的演进脉络中可以看出，我国在顶层设计中始终坚持市场与政府有机结合、协同发力的改革方向。

习近平总书记强调：“实践证明，中长期发展规划既能充分发挥市场在资源配

① 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第116页。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021年，第56页。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第6页。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第16页。

置中的决定性作用，又能更好发挥政府作用。”^①一方面，五年规划彰显了有为政府的治理效能，是有为政府对经济社会发展的战略引领。有为政府的重要作用体现在以“整体系统优化”为目标，通过宏观调控、制度供给与战略引导，在市场失灵的领域主动补位，在重大战略任务中发挥主导作用，通过制定创新支持、产业支持政策等，营造稳定可预期的发展环境。另一方面，五年规划推进了有效市场的建构。五年规划将党和国家的战略任务、主要目标、重点部署统一发布，为各类市场主体提供了清晰的政策预期与发展路径指引。与此同时，五年规划还着力推进市场基础设施的互联互通，破除区域壁垒和制度性障碍，加快构建全国统一大市场，更好发挥市场在资源配置中的决定性作用。

二、在规划体系的有效衔接中部署五年规划

规划体系的有效衔接，是规划内容布局与规划主体行动的基本支撑。习近平总书记指出，“事物是普遍联系的，事物及事物各要素相互影响、相互制约，整个世界是相互联系的整体，也是相互作用的系统”^②。随着国家发展体量、目标任务的不断拓展，我国逐渐构建起以国家发展规划为核心的规划体系^③。这一规划体系中的各个子系统相互嵌套、深度交织，在长期演进中形成了紧密的互动关系和动态平衡，展现出鲜明的层次性和关联性的系统思维特质。具体而言，五年规划在时序上实现了既有规划与后续规划的有序衔接；在目标上实现了短期目标与长期目标的紧密衔接；在层级上实现了国家、省、市县各级规划的纵向衔接；在类别上实现了发展规划、空间规划、专项规划及区域规划的横向衔接。

（一）时序上：统筹衔接既有规划与后续规划，确保战略布局的连贯接续

“中国式现代化是分阶段、分领域推进的，实现各个阶段发展目标、落实各个领域发展战略同样需要进行顶层设计。”^④新时代五年规划的编制与实施，实质上是将中国式现代化的战略目标进行阶段化分解和精准化落地的制度性实践。每一个五

^① 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第327页。

^② 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第428页。

^③ 参见董煜：《统一规划体系的历程、经验和展望》，《光明日报》2025年4月28日。

^④ 习近平：《推进中国式现代化需要处理好若干重大关系》，《求是》2023年第19期。

年规划都始终锚定中国式现代化的宏伟蓝图，既注重与前一个规划的有机衔接，确保发展进程在既有基础上不断深化，又根据新形势新要求，明确提出未来一段时期经济社会发展的指导方针、基本原则和重点任务，从而明确此后经济社会发展的战略方向。

新时代以来的五年规划在指导思想上具有内在衔接性，这一特征在“十四五”与“十五五”规划的承继关系中尤为显著。“十四五”规划确立了“四个以”，即“以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”^①的指导思想。在此基础上，“十五五”规划进一步将其扩展为“五个以”，在保留“以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”三项核心内容的同时，新增“坚持以经济建设为中心”“以全面从严治党为根本保障”^②两项内容。这一调整既延续了以往指导思想体系的逻辑内核，也顺应了新发展阶段对国家发展指导思想提出的新要求，展现出指导思想在时序演进中的有机衔接与内涵深化。此外，五年规划对既有规划与后续规划的统筹衔接还反映在战略目标和重点任务的层层递进之中。从“十二五”规划到“十五五”规划，我国五年规划《纲要》在产业体系构建、农业农村发展、区域协调发展、绿色低碳转型、民生福祉改善、国防和军队建设等重要领域的战略布局，始终保持着高度连贯性。可以说，我国各时期五年规划在内容布局、指导思想等方面的高度一致，有力保障了国家战略布局的连贯接续。

（二）目标上：统筹衔接短期计划与长期目标，实现发展步调的高度统一

对于整个现代化建设的宏伟蓝图来说，每个五年规划都是局部，而相较于各类短期计划而言，每个五年规划则构成了统领方向的全局。这一辩证关系决定了五年规划的衔接逻辑：当五年规划作为全局时，要注重对短期计划的引领和衔接，而当五年规划居于局部地位时，则要注重把目前和长远的利益恰当地结合起来。

^① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021年，第5页。

^② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第5页。

一方面，五年规划作为指导我国经济社会发展最重要的中长期规划，其有效实施离不开与短期计划的有机衔接。在编制五年规划时，由于难以对未来的所有变量作出完全准确的预判，因此有必要将规划确立的总体目标，按照各年度任务与实际发展情况，合理分解为可操作的年度安排。以“十四五”规划中“易地扶贫搬迁后续帮扶”^①的战略任务为例，其在国民经济和社会发展的年度计划中展现出清晰的推进路径：从2021年的年度计划聚焦“完善易地扶贫搬迁集中安置区配套基础设施”^②，到2022年着力推进“大型搬迁安置区和进城安置群众融入新型城镇化建设”^③，2023年接续“推动大型安置区融入新型城镇化建设”^④，到2024年强调“支持集中安置区可持续发展”^⑤，再到2025年明确“以大中型集中安置区为重点，扎实做好易地搬迁后续帮扶工作”^⑥的发展方向，这一循序渐进的“计划接力”，不仅体现出年度计划对五年规划重大部署的持续推进与动态度量，更在确保每年度实践与五年规划的主线高度统一的同时，增强了规划执行的适应性与灵活性。

另一方面，五年规划也着眼于长远，注重与长期目标的统筹衔接。在特定历史阶段，为了将五年规划与实现现代化的战略目标更加紧密地衔接起来，我们党在编制五年规划的同时，还制定更长时段的远景目标。譬如，在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，党的十九届五中全会将五年规划与远景目标统筹考虑，同时制定了“十四五”规划和2035年远景目标。2035年远景目标框定了未来15年中国经

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，北京：人民出版社，2021年，第75页。

② 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》，北京：人民出版社，2021年，第256页。

③ 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第五次会议文件汇编》，北京：人民出版社，2022年，第82页。

④ 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第一次会议文件汇编》，北京：人民出版社，2023年，第94页。

⑤ 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第二次会议文件汇编》，北京：人民出版社，2024年，第115页。

⑥ 全国人民代表大会常务委员会办公厅编：《中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第三次会议文件汇编》，北京：人民出版社，2025年，第149页。

济社会发展在科技创新、国家治理、国防军队、对外开放等领域的总体目标，为未来三个五年规划提供了明确的参照系。此外，五年规划始终锚定实现社会主义现代化的宏伟目标。习近平总书记指出：“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。”^① 新中国成立以来，党已陆续制定并实施了14个五年规划（计划），每一个五年规划（计划）都是现代化目标在特定发展阶段的具体落实，每一个五年规划（计划）的完成，都标志着中国式现代化迈上了新台阶。

（三）层级上：统筹衔接国家、省、市县各级规划，促进纵向层级的协同联动

规划体系是一个纵横交错的复杂系统。其纵向结构由国家、省、市县级规划构成，各级规划间既紧密关联又各有侧重，共同构成了一个战略目标自上而下传导、分解与落实的完整链条。2025年4月，习近平总书记在主持召开部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会上强调，“各地区谋划‘十五五’时期经济社会发展，要在全国大局中精准定位，加强规划衔接”^②。这一重要论述，不仅为各省市科学擘画未来发展蓝图提供了根本遵循，也再次凸显了加强国家、省、市县各级规划之间关联性的重要意义。

国家、省、市县各层级规划之间分工明确、协同联动，形成了纵向衔接、层层递进的规划体系。国家级规划居于顶层，着眼于对国家未来五年经济社会发展进行战略性、全局性谋划，其重点在于指明发展方向，而不涉及规定具体事项。以“十五五”规划《纲要》的第二篇“建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基”为例，中央层面主要从“优化提升传统产业”“培育壮大新兴产业和未来产业”“促进服务业优质高效发展”“构建现代化基础设施体系”^③四个方面作出宏观、整体安排，为各省、自治区、直辖市政府的具体落实留下了充足空间。省级规划则扮演着承上启下的关键角色。它既在发展理念、预期指标、目标执行等方面“承上”，确保战略任务在省域范围内得到精准承接，又结合本省资源禀赋、发展基础与区域定

^① 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第153页。

^② 《适应形势变化 把握战略重点 科学谋划“十五五”时期经济社会发展》，《人民日报》2025年5月1日。

^③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个规划纲要》，《人民日报》2025年3月14日。

位“启下”，将国家宏观要求转化为符合省情实际的中观策略，并统筹协调省内各市县的发展，避免重复建设和无序竞争。在“十四五”规划《纲要》将全国森林覆盖率这一约束性目标设定为24.1%的背景下，河南省在编制本省“十四五”规划时，将国家发展规划的主要指标纳入本省的指标体系之中，在充分考虑到2020年本省森林覆盖率已达25.07%的既有基础，进一步设定了2025年河南省森林覆盖率大于26%的发展目标^①，并将这一目标逐级分解至市县级层面予以落实。市县级规划作为体系的基层触手和最终落脚点，其核心使命是将国家和省级规划中相对原则性的要求，细化为本地区可操作、可考核的具体项目和计划，使宏伟蓝图最终转化为人民群众可感可及的现实图景。以浙江省杭州市“十五五”规划《建议》为例，在提升生活品质方面，该市便提出了“不断扩大中等收入群体规模，擦亮‘杭州无欠薪’品牌”“积极发展公益慈善事业，打造‘善城杭州’慈善品牌”^②等一系列可执行的、具体的举措。

（四）类别上：统筹衔接发展、空间、专项及区域规划，强化发展规划的导向功能

国家规划体系是“从不同领域谋划、不同角度表述，内容相互衔接、相互补充、相互影响的各级各类规划的有机结合体”^③。规划体系中不仅包含纵向的“三级”规划，也涵盖了横向的“四类”规划。所谓“四类”规划，即国家发展规划、国土空间规划、专项规划和区域规划^④。在这一系统架构中，国家级专项规划、区域规划、空间规划，均须以国家发展规划为依据进行编制，从而确保整个规划体系的内在一致性与战略协同性。比如，围绕“十三五”规划《纲要》中“优化现代产业体系”的重大部署，国家就制定了《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》作为重点专项规划，并配套出台了包括《智能制造发展规划（2016—2020年）》《信息化和工业化融合发展规划（2016—2020年）》等在内的六项专项规划，从智能

^① 参见国家发展和改革委员会发展战略和规划司编：《国家及各地区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（中），北京：人民出版社，2022年，第1397页。

^② 《中共杭州市委关于制定杭州市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，https://tzcj.hangzhou.gov.cn/col/col1603992/art/2026/art_fb9687e09d284e408d44f2f70380ae0c.html。

^③ 杨伟民：《新中国发展规划70年》，北京：人民出版社，2019年，第88页。

^④ 参见《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》，<https://zrzyt.xinjiang.gov.cn/xjgtzy/gjzqzq/202401/0e464ace829a415db2d3e74e3fbf6557.shtml>。

制造、信息化和工业化融合、消费品升级、海洋经济、内外贸易等多个维度协同发力，将“十三五”规划的顶层设计，细化分解为特定领域的具体目标任务，以此推动构建完整性、先进性与安全性兼备的现代化产业体系。

与此同时，“十三五”规划的战略引领作用，在区域层面也得到了充分体现。2019年，中共中央、国务院先后颁布了《粤港澳大湾区发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等重大区域规划。这些规划的出台，正是对“十三五”规划中“推动区域协调发展”这一重大部署在特定区域的深化和细化。此外，“十四五”时期，由自然资源部牵头编制完成我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划——《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，于2022年10月由中共中央、国务院印发实施^①。该规划作为国家发展规划在国土空间层面的系统性落实与深化，有效承接了“十四五”规划中关于主体功能定位、生态文明建设等重大战略导向，实现了发展目标向空间布局的转化、战略任务向用地管控的传导。

2024年7月，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出，健全国家经济社会发展规划制度体系，要“发挥国家发展规划战略导向作用，强化国土空间规划基础作用，增强专项规划和区域规划实施支撑作用”^②。这一论述，从根本上厘清了国家规划体系中各类规划的功能定位与协同关系。因此，要强化国家发展规划的统领作用，增强国家发展规划对其他规划的指导性和约束力。在此基础上，进一步推动专项规划从“条”上进行深化、区域规划从“块”上予以细化、空间规划从“地”上加以落实，促进四类规划在功能上优势互补、在实施中有效衔接，共同将国家发展的宏伟蓝图转化为时间上递进、空间上覆盖、领域上贯通的有序实践，确保各类规划既有共同目标任务，又能体现各地、各领域的规划特色，实现政策贯通“一盘棋”。

^① 参见《“多规合一”国土空间规划体系基本形成 全国省市县国土空间总体规划进入全面实施阶段》，https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202505/t20250519_2884506.html。

^② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第18页。

三、在规划主体的协同联动中推进五年规划

规划主体的协同联动是规划内容布局和规划体系衔接的必然要求。规划工作是一个编制、实施、评估的动态循环过程。在此过程中，编制是基础，实施是关键，评估是保障。与此对应，规划主体在系统层面也形成了逻辑严谨的层级架构，依次表现为“编制主体—实施主体—评估主体”。在这一架构中，编制主体负责规划的制定，实施主体聚焦过程的推进，评估主体负责执行效果的检验。

（一）编制主体：党提出《建议》—政府编制《纲要》—人大审议批准

新时代以来，在党中央集中统一领导下，我国五年规划的编制逐步形成了成熟稳定的决策模式。从国家层面看，五年规划编制已建立起“党中央提出规划《建议》—国务院编制规划《纲要》—全国人大审查批准后向社会公布实施”的制度化、规范化流程和模式。相应地，地方层面的五年规划编制亦遵循“地方党委提出规划《建议》—地方各级人民政府编制规划《纲要》—地方各级人大审查批准后公布实施”的基本程序与惯例。在此过程中，党、政府与人大这三大编制主体基于各自职能定位，既分工明确又相互衔接，构成了时序递进、运行高效的规划编制链条。

五年规划的编制，本质上是党的战略主张通过法定程序转化为国家意志的过程。在这一制度安排中，“党提出《建议》”居于统领地位，是五年规划编制的逻辑起点和根本遵循。习近平总书记指出：“党中央的建议主要是管大方向、定大战略的。”^①在编制《建议》时，党中央或地方党委领导亲自主持成立规划《建议》的起草组，通过中期评估、前期研究等多种方式，集中全党全社会智慧，从战略高度对国家或地方未来五年的指导思想、基本原则、主要目标和重大战略等进行顶层设计。这一过程不仅将党的执政理念与战略意图深度嵌入国民经济和社会发展的整体框架，有力保证了五年规划始终服务于国家长远发展和人民根本利益，还为后续《纲要》编制提供了方向性约束和制度性依据，确保规划编制工作始终沿着党指引的方向推进。

^① 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第116页。

规划《建议》经中央全会或地方党委全会讨论通过后，由国务院或地方人民政府成立规划纲要草案的编制工作领导小组，牵头组织开展纲要草案文本初稿的起草工作。整个编制过程高度重视系统协同与多元参与。一方面，注重发挥各地区、各部门的作用，广泛听取各方面特别是社会各界的意见；另一方面，在做好国家或地方规划的编制工作的同时，还要同步推进空间计划、专项规划的编制工作，确保各级各类规划相互支撑、有机衔接。正因此，在党的二十届四中全会闭幕的次日，中共中央政治局常委、国务院总理李强便主持召开了国务院“十五五”规划纲要草案编制工作领导小组会议。他在会上强调，纲要草案编制“要面向社会公众公开征集意见建议，广泛了解社会期盼、专家意见、基层经验等”^①，同时，“要加强统筹协调，做好专项规划编制与国家发展规划的衔接，指导地方立足比较优势编制规划，形成科学有机的规划体系”^②。

规划纲要草案提交全国人民代表大会或地方人民代表大会审议批准，一经通过便向社会公布并进入全面实施阶段。纵观整个编制流程，各参与主体层次分明、权责清晰，形成了高效协同的治理闭环。其中，党中央和地方党委发挥着定海神针的整体把控、全局导航作用，其提出的规划《建议》从根本上破解了西方多党制国家规划频繁易辙、政策难以接续的治理难题，为“一张蓝图绘到底”提供了坚实的政治保障和制度支撑。在此基础上，政府承担起草与实施的主体责任，人大依法履行审议批准的法定程序，各司其职又密切配合，通过制度化的协同机制形成合力，使国家和地方五年规划的编制工作既具有战略性又具备可操作性。

（二）实施主体：党总揽全局—政府组织实施—人大依法监督

习近平总书记强调：“制定出一个好文件，只是万里长征走完了第一步，关键还在于落实文件。”^③科学编制五年规划固然重要，但推动规划落地见效更为关键。经过长期探索，我国已逐步建立起党总揽全局、政府组织实施、人大依法监督等多元主体有机衔接、协同推进的规划实施机制。

^① 《全面贯彻党的二十届四中全会部署 高质量编制“十五五”规划纲要》，《人民日报》2025年10月25日。

^② 《全面贯彻党的二十届四中全会部署 高质量编制“十五五”规划纲要》，《人民日报》2025年10月25日。

^③ 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第106页。

坚持党的全面领导是五年规划有效实施的政治前提。作为中国式现代化的领导核心，中国共产党在规划实施过程中始终发挥着总揽全局、协调各方的统领作用，其核心职能贯穿方向引领、统筹协调与效能保障等多个维度。在方向引领层面，党的领导为以五年规划推进中国式现代化提供了坚强政治保障。面对错综复杂的国际国内形势、艰巨繁重的改革发展稳定任务，只有充分发挥党把方向、谋大局、定政策、促改革的定海神针作用，才能在危机中育新机、于变局中开新局，确保中国式现代化行稳致远。在统筹协调层面，党中央集中统一领导是凝聚推动经济社会发展政策合力的根本保证。针对规划落地过程中因部门条块分割可能引发的规划“打架”等问题，党依托各级党委（党组）和各领域基层党组织，强化政治引领、打破利益藩篱，推动形成“中央统筹、地方分解、部门协同”^①的工作格局，切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，确保各执行主体在“全国一盘棋”中协同发力。在效能保障层面，党的领导为五年规划落地夯基聚势提供坚强组织保证。党凭借其庞大严密的组织网络和广大党员先锋模范作用发挥，能够充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性，推动规划在基层治理的各领域、各场景中落地生根^②。

政府组织实施是五年规划有效落地的关键环节。2026年3月审议通过的《中华人民共和国国家发展规划法》明确规定，“国务院负责组织实施国家发展规划”^③，从法律层面确立了国务院作为规划组织实施者的核心地位。在此基础上，该法进一步要求“国务院组织编制国民经济和社会发展年度计划”^④，将宏观战略转化为分年度、可操作的具体任务。各级政府以此为遵循，将五年规划的目标任务逐级分解、细化落实，由此构建起上下贯通、各方协同、推进有序、执行有力的实施链条，确保五年规划的目标任务精准落地、取得实效。

人大依法监督是五年规划有效推进的法治保证。各级人大通过定期听取审议规

① 《“中国的五年规划展现出战略远见和强大稳定性”——国际人士从五年规划看中国特色社会主义制度优势》，《人民日报》2025年10月24日。

② 参见罗峰：《党的全面领导是五年规划有效实施的根本保证》，《光明日报》2025年12月9日。

③ 《中华人民共和国国家发展规划法》，《人民日报》2026年3月13日。

④ 《中华人民共和国国家发展规划法》，《人民日报》2026年3月13日。

划实施情况报告、开展执法检查、专题询问等方式，对规划主要指标和重大任务完成情况进行全过程监督，确保国家发展目标如期实现。譬如，“十四五”期间，各级人大及其常委会把生态文明建设作为重点工作领域开展执法检查，定期听取并审议同级政府工作报告，并加强对大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、水污染防治法等相关执法检查报告及审议意见落实情况的跟踪监督，确保了相关法律法规的落地实施，也取得了环境保护、经济社会发展等方面协同推进的综合效益。

（三）评估主体：政府组织评估—报请党组织同意—人大常委会审议

国民经济和社会发展是由多重子系统相互交织、动态演化的复杂系统，任何规划都难以在较长的时间跨度内实现完全精准的预判。为此，2018年11月，《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“规划编制部门要组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，强化监测评估结果应用”^①。这一制度设计，正是为了在动态中把握方向，在反馈中持续优化，用评估结果验证规划是否科学、规范、完善，发现问题及时修正、完善，减少失误与偏差，推动规划朝着人民群众预期、满意的方向发展，以取得更多、更大实效的“监控器”和“导航仪”。

中期评估和总结评估均由国务院或地方政府组织开展，形成评估报告后，经党中央或地方党委同意后提交人大常委会审议。其中，中期评估因其开展的时机关键，在规划的全周期管理中具有特殊地位，它不仅是对前一阶段执行效果的系统检视，更是一次面向未来的策略校准，其内容涵盖约束性指标完成情况、重点任务推进情况和重大工程项目进展情况，核心目标是及时识别问题、调整实施路径，确保规划总体目标顺利、如期实现。例如，2023年12月，在第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上，国家发展和改革委员会主任就“十四五”规划中期评估情况向全国人大常委会作报告。报告指出，包括“现代产业体系”“全面深化改革”“农业农村现代化建设”等在内的十二项主要目标指标进展总体符合预期。同时，报告分析了《纲要》实施面临的“关键核心技术‘卡脖子’影响凸显”“重点领域改革还有不少硬骨头”等六大主要问题和挑战，并据此提出“着力打好关键核心技

^① 《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》，<https://zrzyt.xinjiang.gov.cn/xjgztzy/gjzzq/202401/0e464ace829a415db2d3e74e3fbf6557.shtml>。

术攻坚战”“着力深化市场化改革和制度型开放”^①等一系列针对性推进策略，为《纲要》后半程的有效落实提供了有力支撑。需要注意的是，“规划评估”环节并非规划流程中的最后一个阶段，而是衔接前后两个五年周期的重要桥梁。事实上，在开展“十四五”中期评估的同时，我国已同步启动了“十五五”规划时期的发展环境、主要目标任务的前期研究。上一轮规划的评估结论，直接构成下一轮规划编制的重要依据，由此推动形成规划“编制—实施—评估—再编制”的螺旋式上升闭环，体现了国家治理中持续优化、有序推进的系统思维。

结 语

五年规划关乎国家发展全局、现代化建设进程与民族复兴伟业，是中国共产党团结带领全国人民，立足国情、着眼长远，引领中国特色社会主义事业发展的系统性、战略性和前瞻性工程。五年规划在内容、体系和主体上具有相互依存、协同作用的关系，共同构筑起五年规划作为系统工程的完整形态。其中，规划内容的整体布局，作为贯穿规划体系衔接与规划主体行动的逻辑主线，确立了发展的方向与重点；规划体系的有效衔接，为内容实施与主体互动提供了结构性支撑，保障各级各类规划之间的协同运作；规划主体的协同推进，则是内容落地与体系运转的主体力量，推动宏观蓝图转化为具体实践。从这三个维度出发把握五年规划所蕴含的系统思维特质，不仅有助于理解五年规划运行的内在逻辑，更将推动这一制度优势转化为国家治理效能，为我国国家治理体系和治理能力现代化提供坚实支撑。

（哈战荣系中央财经大学马克思主义学院教授、博士研究生导师；张莹系中央财经大学马克思主义学院2025级博士研究生）

[责任编辑：杨彬彬]

^① 参见《十四届全国人大常委会第七次会议审议多部报告》，《人民日报》2023年12月28日。