

# 规划治国：一个标识性概念的 生成及其应用<sup>\*</sup>

唐亚林 钱 坤

**摘要** 科学制定和接续实施中长期规划，是中国共产党治国理政的重要方式。规划治国是对中国共产党七十多年来以五年规划引领经济社会发展，取得世所罕见的“两大奇迹”实践经验而提炼的标识性概念与理论范式。集体理性是规划治国的认识论基础，强调遵循科学程序与时空条件等约束以及汲取民众智慧和集体意志，形成融民众共识、集体智慧与发展规律于一身的集体决断和行动方案，由此建构关于治国理政事务的集体理性决策模式。通过比较苏联指令性计划、日本指导性计划和法国指示性计划等规划经验及教训，可以发现规划治国的成功奥秘在于有效平衡政府、市场和社会三者关系，保持规划的适应性、连续性以及执行效能。当代中国在长期实践过程中，形成了“战略理念引领—发展共识塑造—发展规划部署—执行方案落实”的规划治国发展框架及确保其有效运行的体制机制体系。中国的规划治国实践表明，一个具备强大组织动员能力的使命型政党，通过参与式、共识型的开放性规划，能够集中力量办大事，有效引领后发大国实现国家现代化发展目标。规划治国新型理论范式是对实践中逐步成熟定型的中国共产党治国理政方式的高度理论化概括，不仅突破了西方现代化理论的窠臼，而且为发展中国家探索独立自主的发展道路提供了系统性自主方案，贡献了中国智慧与中国方案。

**关键词** 规划治国；五年规划；集体理性；国家治理现代化；理论范式

**中图分类号** D630    **文献标识码** A    **文章编号** 1001-8263(2025)12-0019-13

DOI:10.15937/j.cnki.issn 1001-8263.2025.12.003

**作者简介** 唐亚林，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博导 上海 200433；钱坤，南京林业大学人文社会科学学院副教授 南京 210037

中华人民共和国成立七十多年来，中国共产党领导中国人民创造了世所罕见的国家经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹“两大奇迹”。“两大奇迹”是中国共产党治国理政活动取得巨大成功的重要标志，集中体现了中国特色社会主义制度的显著优势和治理效能。纵观七十多年来中国共产党推进中国式现代化的伟大实践可以发现，编制并实施中长期规划已成为贯穿党治国理政活动始终的一条历史主线。从 1953 年“一五”计划

启动到 2025 年“十四五”规划收官，我国共编制并接续实施了 14 个五年规划（计划），有力地推动了国家生产力布局与工业化进程、经济社会一体化发展和人民群众生活水平提高。习近平总书记在 2020 年 8 月 24 日主持召开的经济社会领域专家座谈会上明确提出：“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。”<sup>①</sup>2025 年 4 月 30 日，习近平总书记在上海召开部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈

\* 本文是习近平经济思想研究中心招标课题“党以五年规划引领经济社会发展的理论创新和实践探索研究”的阶段性成果。

会时发表重要讲话,强调“科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政一条重要经验,也是中国特色社会主义一个重要政治优势”<sup>②</sup>。这些重要论断是对新中国成立以来党以中长期规划和五年规划(计划)引领经济社会发展伟大实践的经验总结与理论提炼,并集中体现在“规划治国”这一独特标识性概念之上。

当代中国规划治国实践的独特性,体现在把制定五年规划的哲学基础放在实事求是之上。<sup>③</sup>实际上,五年规划就是运用整体知识,制定国家规划,引导资源配置,以推动目标实现的公共事务治理方式。<sup>④</sup>已有学者提出了“规划治国”概念,对其基本内涵进行了界定,并从体系、机制和秩序三个维度进行了初步建构。<sup>⑤</sup>在已有研究基础之上,值得进一步研究的问题是对规划治国这一标识性概念的认识论基础、实践缘起、内容体系以及应用拓展等进行系统化分析,从而形成具备科学解释力、实践生命力和理论创造力的标识性概念与理论范式。

### 一、集体理性:一个关于治国理政理性基础的分析概念

理性是人区别于动物的最核心特质。《布莱克维尔政治学百科全书》对理性概念的阐释为:“理性与非理性首先是人类的属性,也是人类信仰和行为的属性。……由于人类具有以推理行为实现有目的的结果的能力,理性因而被归之于人类。”<sup>⑥</sup>理性作为人类所拥有的思维特质存在,是人进行思考、推理、判断、解决问题和自主行动的基础。无论是个人行为、集体行为还是国家治理活动,都离不开理性的引领和控制。柏拉图在《理想国》中借与苏格拉底的对话,提出了国家的智慧在于它能够拥有深谋远虑的知识,集中体现在领导和统治着国家的少数护国者所拥有的知识之上。<sup>⑦</sup>这一观点揭示出国家治理的一个关键命题:国家是能够通过运用理性,超越个体利益与短期利益,实现对国家以及人类社会的整体利益与长远发展目标进行系统性谋划的。

#### (一)人类社会治国理政的两种理性观及其局限

在人类社会关于治国理政思想的演进历程

中,长期存在着两种截然对立的理性观:一种是建构论理性主义,代表人物是马克思,认为理性是一种智识的体现,可以通过诸如政党等组织主体对社会的能动认识以及历史实践的规律认识,形成对既有社会运动的总体性认识,由此建构对未来社会发展的周全式规划方案。该理论预设人性本来就具有智识和善,个体能够通过理性思考构建文明秩序。<sup>⑧</sup>另一种是进化论理性主义,代表人物是哈耶克,强调人的理性是极其有限的,任何个体与组织都无以掌握某一事物或事务的全部信息与知识,只能通过经验的累积和不断地试错,形成关于某一事物或事务的认识。在进化论理性主义者看来,社会秩序并非理性设计的产物,而是自发演化形成的。像哈耶克就认为,“一种显而明确的秩序并非人的智慧预先设计的产物,因而也没有必要将其归之于一种更高级的、超自然的智能的设计……这种秩序的出现,实际上还有第三种可能性,即它乃是适应性进化的结果”<sup>⑨</sup>,并批评计划体制是“致命的自负”的后果。

1. 建构论理性主义及其计划治理模式。建构论理性主义相信人类理性能够认识社会运行规律,并且可以通过审慎设计构建社会秩序。马克思在《资本论》中指出:“只有在社会生产受到社会实际的预定的控制的地方,社会才会在用来生产某种物品的社会劳动实践的数量和要由这种物品来满足的社会需要的规模之间,建立起联系。”<sup>⑩</sup>这意指只有在未来进行计划生产的社会主义社会中,社会生产和社会需要之间才会“建立起联系”。恩格斯亦指出,随着资本主义私有制的消灭、社会主义公有制的建立,“社会生产的无政府状态就让位于按照全社会和每个成员的需要对生产进行的社会的有计划的调节”<sup>⑪</sup>。当然,马克思恩格斯的“计划”思想更多是对未来社会主义社会的一种设想。列宁则明确将计划视为社会主义建设的核心手段,他强调:“没有一个使千百万人在产品的生产和分配中最严格遵守统一标准的有计划的国家组织,社会主义就无从设想。”<sup>⑫</sup>基于这种建构论理性主义的理性观,苏联经过“战时共产主义”“新经济政策”两个阶段的探索,于1928年正式制定与执行了社会主义建设的第

一个五年计划，由此快速地推动了苏联从落后的农业国发展为强大的工业国。

2. 进化论理性主义对“计划”的批判。哈耶克从根本上反对将秩序、制度等视为人审慎思考和整体设计的理性产物。他认为个人知识是分散的，任何个人或中央机构都无法完全掌握，因此也就无法通过计划来全面指导经济社会发展。哈耶克对以苏联五年计划为代表的、在英国等资本主义国家亦普遍出现的计划经济模式深感忧虑。他认为计划的推行不可避免地要使用各种强制力量，最终会导致权力的高度集中和个人自由的丧失，进而导致国家走上“通往奴役之路”，“我们的要点与其是独裁必然不可避免地消灭了自由，毋宁是计划导致独裁，因为独裁是强制推行各种理想的最有效工具，而且，集中计划要在很大程度上成为可能的话，独裁本身是必不可少的。”<sup>⑬</sup>哈耶克的这种观点实际上是秉持进化论理性主义的认识论，认为人类对自然界和社会的认识有相当大的限度，理性具有一种不及性，必须用经验对基于科学理论而建立起来的理论假设、概念框架进行检验、查证。<sup>⑭</sup>值得注意的是，哈耶克并不反对正确地运用理性，即承认自我局限的理性以及进行自我教育的理性。<sup>⑮</sup>由此我们也可看出哈耶克关于理性认识的抵牾之处。

实际上，进化论理性主义的“自发秩序”，指向的是人类理性在现实情境中的限度和边界。然而，如果完全基于个体理性与市场机制，人类社会难以解决国家层面的集体行动难题，即奥尔森所提出的“集体行动的困境”。在奥尔森看来，“理性、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益”。<sup>⑯</sup>因此，治国理政的根本挑战，在于如何在承认理性有限的前提下，构建能够整合分散知识、引导集体行动、实现长期目标的理性机制。

## （二）集体理性：规划治国的理性之维

当代中国在七十多年的规划治国实践中，既未完全遵循建构论理性主义的全面计划框架，也未陷入进化论理性主义的自发秩序困境，而是形成了一种可称为集体理性的治国理政新型理性形态。这种集体理性一方面承认人类理性的有限

性，强调要遵循科学程序与时空条件等约束，进行思维运演与科学决策；另一方面又超越西蒙有限理性决策模式，强调要充分汲取民众智慧和集体意志，作出科学决策与行动选择。西蒙的有限理性模式强调，人们在决策过程中寻找的并非是“最大”或“最优”的方案，而只是“满意”的方案。<sup>⑰</sup>有限理性将理性视为一种在组织目标与众多备选方案间的手段选择，却忽视拥有能动认识客体并与之长期互动的组织主体性的积极作用，看不到拥有高度自主性、能动性与反思性的现代政党基于累积性经验与规律性认识的认识世界、改造世界的认知力、能动力与行动力。当代中国的五年规划实践及其发展绩效表明，通过积极的制度设计与政治组织引领，国家是可以在有限的信息、资源、资本、人力等约束性条件下，追求尽可能“最优”决策实效的。

本文将规划治国的理性基础称之为“集体理性”。所谓集体理性，指的是一种承认并超越个体有限理性，基于科学程序与集体智慧而作出的民主决策、判断选择与行动方案，是系统性汲取与整合一定时空范围内民众分散的知识、信息与偏好，达成广泛共识，并基于决策者群体的战略决断与能动引领，实现国家长期整体利益指引下的最优化决策与最见效的行动力。在当代中国语境下，集体理性具体表现为以中国共产党为代表的马克思主义使命型政党，通过对人类社会发展规律、社会主义发展规律、共产党执政规律的正确认识，基于一定时空条件、过往成功经验与教训以及对未来发展趋势的演算与推测，对以中国式现代化为主线的治国理政事务，在充分汲取民意、集中民智和发挥民主决策、集体领导作用的基础上，形成了具备历史演进合理性、现实操作性与发展前瞻性，并体现整体性、开放性、系统性、长远性等特征的战略、策略与举措，由此建构了一种超越个体有限理性的集体理性。集体理性是集现代民主政治的程序、规则与集体领导的智慧、决断以及公共政策的参与、评估和选择于一体的综合体现。集体理性并非否定有限理性，而是通过制度与组织的集体力量，实现国家总体决策的科学性、整体决策质量的系统提升以及国家集体行动的有效性。

这种基于治国理政事务的“集体理性”之所以能够生成,主要原因在于有中国共产党这样一个不同于西式政党的“使命型政党”<sup>⑯</sup>,始终坚持“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”<sup>⑰</sup>的初心和使命,并形成了将长期利益与短期利益、整体利益与部分利益进行有机协调、持续发展和有效分配的制度框架、运作机制与战略指引。

## 二、成长中大国走向现代化的规划超越经验比较

纵观历史可以发现,国家主导的规划(计划)是发展滞后的成长中大国推动经济发展进而实现国家现代化的重要手段。这种国家主导的规划(计划)本质上指向的是政府与市场关系这一核心命题,即突破斯密以来的经济学理念中政府只是法律和秩序的“守夜人”角色定位,强调政府积极干预经济、推动经济发展的有为作用。

国家规划(计划)源起于苏联,除了社会主义阵营国家外,还被很多资本主义阵营国家以“指示性计划”“指导性计划”等形式予以应用。正如伯恩斯坦所言:“无论在东方还是西方,计划的制定都是一种对各部门、各地区和各行业的利益进行磋商并使之协调一致的社会过程。”<sup>⑲</sup>日本和法国是资本主义国家中长期坚持制定并实施国家计划的典型代表,秉持中央计划机构应当对未来经济环境作出广泛预测,并提供情报以指导那些分散决策人等基本原则。<sup>⑳</sup>虽然包括苏联在内的诸多国家最终都放弃了国家计划模式,但通过对其实施国家计划的经验与教训进行系统总结和比较分析,可以更好地认识当代中国作为后发大国以规划引领经济社会发展的现代化模式的奥秘。

### (一)苏联指令性五年计划的实践探索及其主要启示

1917年十月革命胜利后,面对严峻的经济形势和实现工业化、现代化的迫切需求,新生的苏维埃政权亟须探索一条快速发展之路。但是,如何在社会主义制度下发展经济,人类历史上并无先例可循。列宁在1906年首次把计划经济与市场经济对立起来,指出:“只要还存在着市场经济,只要还保持着货币权力和资本力量,世界上任何

法律都无法消灭不平等和剥削。只有建立起大规模的社会化的计划经济,一切土地、工厂、工具都转归工人阶级所有,才可能消灭一切剥削。”<sup>㉑</sup>1918年,苏维埃政权面临着国内外势力的围攻,动员和组织全国人力物力以赢得战争成为压倒一切的任务。苏联开始逐步实施“战时共产主义”政策,取消商品货币关系,实行经济部门的高度集中管理制度以及强制性的农产品征集制度。然而,“战时共产主义”政策违背经济发展规律,损害了工农群众的利益,引发了全面的危机。自1921年起,列宁推动实施新经济政策,试图恢复市场机制在经济活动中的作用,取得了一定的效果。但是,1924年列宁逝世后,围绕新经济政策的争论越来越多,混合经济体制与高度集中的政治体制之间的张力逐渐凸显。

为落实以实现国家快速工业化为目标的赶超战略,苏联于1928年正式实施了社会主义建设的第一个五年计划。正如俄国学者所指出的,五年计划是共产主义计划经济的最终结果,它不是猛然间冒出来的,而是历经十一年发展的结果<sup>㉒</sup>,其目的是要把苏联“由一个任凭资本主义国家摆布的软弱农业国家变为不受世界资本主义摆布而完全独立的强盛的工业国家”<sup>㉓</sup>。经过第一个、第二个五年计划,苏联逐渐形成了一套完整的计划经济体制,并且把计划经济看成了社会主义制度的必然属性和社会主义经济的客观规律。<sup>㉔</sup>从成效看,苏联经过多个五年计划,在较短的时间内实现了重工业的跨越式发展,完成了从农业国向工业国的转型。这一社会主义国家现代化建设的重要经验,被包括中国在内的许多新兴社会主义阵营国家学习和效仿,纷纷在国内推动构建五年计划体制。值得注意的是,这种影响甚至超出了意识形态阵营。在20世纪中期,部分亚洲和欧洲资本主义国家也借鉴了国家计划的理念,将其作为促进经济发展、推动国家工业化与现代化建设的重要政策工具。

### (二)日本指导性经济计划的实践模式及其经验借鉴

第二次世界大战之后,日本从一片废墟中快速重建,实现经济持续高速增长,成为资本主义

世界中生产力高度发达的第二经济大国。日本的经济“奇迹”某种程度上可以归功于发展型国家的定位及其制定的社会和经济发展的具体计划。<sup>②0</sup>具体而言，就是通过制定经济计划和实施产业政策，实现政府对企业活动的直接干预或间接干预。<sup>②1</sup>

自1956年实施第一个指导性经济计划以来，日本共制定并实施了14个此类计划，其中以1960年12月制定的《国民收入倍增计划（1961—1970年度）》最为著名。该计划明确阐述了日本经济计划的性质：“我国的经济计划是在以自由企业和自由市场为基础的体制下实行的。它不一定承载所有经济领域内的详细计划目标，因而也并不强制执行。它应当是作为经济发展的指针性的东西。”<sup>②2</sup>该计划以经济增长为核目标，涵盖社会资本的充实、引导产业结构走向现代化、促进贸易和国际合作、培训人才和振兴科学技术以及缓和双重结构和确保社会稳定等重要内容。该计划的实施不仅超额完成了既定目标，还为日本实现现代化并跻身发达国家前列奠定基础。<sup>②3</sup>

日本的经济计划不同于苏联的指令性计划，对私营部门不具备强制力，而是借助产业政策将企业引导至政府选定的主导产业领域，推动主导产业集群的快速成长。日本在不同阶段制定的国民经济计划会根据国内外形势的变化，进行相应的调整，其主导方向早期侧重于经济增长，后期则强调经济社会均衡发展和社会福利建设。总之，日本基于政府对主导产业的政策性干预所实施的指导性经济计划，在日本战后经济起飞中发挥了重要作用。

### （三）法国国家指示性计划的实践探索及其经验与教训

法国是二战后实行指示性经济计划最早的资本主义国家。1946年1月，法国成立国家计划署，作为直接向总理报告的独立机构，负责筹备未来五年国家经济社会计划，并自同年起推行国家“指示性计划”。

法国的经济计划最初侧重于发展目标和量化指标，后来逐渐成为总体预测、调控增长、实现平衡目标的工具，以期促进经济增长和保持均衡发

展。<sup>③0</sup>作为战后法国国家主导的增长战略的主要承载体，指示性计划最初旨在配合美国的马歇尔计划，确保其资金能够得到有效运用。除建立国家经济计划体系外，该战略还包括国有部门的扩张、深度干预私营部门的产业政策以及广泛利用外交手段支持出口等内容。<sup>③1</sup>

1946年至1992年间，法国共编制并实施了10个指示性计划，其核心特征是以市场机制为基础，通过国家设定战略目标引导资源配置，而非实施强制指令，具有显著的协商性、指导性和预测性等特征。<sup>③2</sup>在实践中，法国指示性计划不断转型，具体表现为四方面变化：从有限的产业政策转向综合的资源分配；从经济管理扩展到提供社会基础设施；从经济增长转向提高国际竞争力；计划编制从技术性变得日益政治化。<sup>③3</sup>计划编制的政治化，导致指示性经济计划日益成为高度政治化的文件，而非具体且具备实际指导意义的政策文本。自1974年起，法国逐步推动“去计划化”，经济计划的范围不断收缩，相关机构与制度陆续被撤销。尽管后来的法国社会党政府试图重建计划体制并提升经济计划地位，但是计划机构影响力已大为削弱。随着第十一个指示性计划（1993—1997）遭议会否决而终止，法国国家指示性计划模式最终退出历史舞台。

通过上述三个典型国家实施国家计划模式的案例比较，我们可以得出以下基本结论：第一，在国家发展资源和条件有限的情况下，通过计划体制将资源和政策集中于经济发展的关键领域，是实现跨越式发展的必然选择。第二，成长中大国推行计划经济体制，需依据国家经济社会发展的阶段进行适应性调适和系统性体制机制变革，否则可能因与经济社会发展脱节而难以持续。第三，经济计划的有效性不仅取决于政府与市场关系的厘清，而且取决于市场与社会关系的协调，因此必然走向综合性的经济社会发展计划，从而实现政府、市场、社会三者关系的有效平衡。

### 三、当代中国规划治国的实践历程、发展框架与内容体系

七十多年来，当代中国从学习借鉴苏联五年

计划经验到逐步探索并形成独具中国特色、与中国式现代化实践高度契合的治国理政方式，其规划治国历程经历了学习模仿、消化吸收和自主创造等不同阶段，并创建了中国特色社会主义制度体系的重要组成部分的国家发展规划体制，最终构建起了党以五年规划引领经济社会发展的新型理论范式。

### （一）十四个“五年规划（计划）”的接续奋斗历程

1949年中华人民共和国成立之后，中国共产党的首要任务是在恢复和稳定经济秩序的基础上，改造中国传统经济与社会结构，为经济现代化奠基。<sup>④</sup>然而，当时中国共产党既要面对国内百废待兴的现代性因素积累严重不足的局面，又要积极回应各种外来挑战。<sup>⑤</sup>在一个落后的超大规模农业国家实现快速工业化、推进中国式现代化，唯一可以借鉴的经验是苏联自1928年起通过三个五年计划实现国家工业化成功案例。而寄希望于学习早发内生型现代化国家通过社会的自发演化，在经济方面遵循“农业—轻工业—重工业”的发展路径来实现国家现代化的发展模式，并不现实。

有鉴于此，在学习苏联五年计划体制并在苏联的重大项目援建与专家团队指导下，结合我国国民经济恢复工作基本完成的实际，新中国于1953年编制并实施了包括156项苏联援助项目在内的694个限额以上工业基本建设项目为核心内容的“一五”计划。毛泽东同志对我国的五年计划体制寄予厚望，期待通过规划创造出一个超越资本主义强国的社会主义现代化强国。他在1955年的讲话中指出：“我们的目标是要赶上美国，并且要超过美国……究竟要几十年，看大家努力，至少是五十年吧，也许是七十五年，七十五年就是十五个五年计划。”<sup>⑥</sup>

我们可以把新中国成立以来实施的十四个“五年规划（计划）”分为三个阶段。改革开放前的五个五年计划阶段，因国家经济实力有限，规划体制机制尚不健全，只能将资源集中投入于奠定国民经济体系基础的重工业和大中型工业建设项目。因此，必须借助于中国共产党的强大动员和

整合能力，将国家极为有限的资源、资金、技术和人力等集中起来，在全国范围内布局现代工业体系和生产力发展格局。这一阶段的五年计划属于指令性经济计划，通过编制微观经济指标和指令，并将其层层分解为各级政府的主要工作任务，以确保规划目标的实现。国家通过高度集中的计划与管理直接主导国民经济发展，是作为后发农业大国的现实选择和必然路径。

从“六五”计划到“十五”计划阶段，五年计划逐渐转型成为引领经济社会协调发展的综合计划，实现了从部门体制向国家体制的升格，制度化、规范化水平越来越高，开始成为中国共产党治国理政的重要方式。政府逐步从微观经济领域退出，转向对经济的宏观调控，五年计划中社会民生内容逐渐增加，政府、市场与社会关系不断调整。在自“十一五”规划至今的第三个阶段，中国共产党开始通过五年规划对社会主义现代化建设的政治、经济、社会、文化、生态等领域进行整体谋划和推进。特别是党的十八届三中全会正式提出“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的发展目标以来，五年规划更是成为推动国家治理现代化的重要工具。近年来，国家一方面推动构建以国家五年规划为总纲的统一规划体系以及国家发展规划的实施机制，另一方面推动《中华人民共和国发展规划法》的立法进程。

七十多年来，我国通过十四个五年规划（计划）的接续实施，实现了从一个“一穷二白”的落后农业国到全面建成小康社会的跨越式发展。中国共产党走出了一条通过规划引领经济社会发展、快速实现现代化的赶超之路。五年规划日益体系化、制度化、法治化，成为将党的治国理政战略主张和理论成果转化为不断提升的奋斗目标和持续累积的发展绩效的重要载体。

### （二）规划治国的发展框架建构

从历时性的视角可以发现，规划治国的发展框架可以概括为“战略理念引领—发展共识塑造—发展规划部署—行动方案落实”四个有机联系的部分。

首先，战略理念引领。规划治国的战略理念

引领，是指在推进中国特色社会主义现代化建设的进程中，在“两个一百年”奋斗目标的指引下，秉持全国一盘棋原则，对国家整体和长远发展进行阶段性战略谋划，进而引领经济社会发展的过程。2015年10月26日，习近平总书记在《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》中深刻阐释了战略理念引领的重要性：“发展理念是发展行动的先导，是管全局、管根本、管方向、管长远的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。发展理念搞对了，目标任务就好定了，政策举措跟着也就好定了。”<sup>⑦</sup>在社会主义现代化建设的不同阶段，党对治国理政规律的最新认识和战略部署，集中体现在作为五年规划《纲要》制定遵循的五年规划《建议》中。从“七五”计划开始，由中共中央全会和全国人大常委会分别审议五年规划《建议》和《纲要》的做法已经周期化、制度化，成为党和国家的核心工作之一。中国共产党通过编制五年规划《建议》，确立国家阶段性发展理念、战略方向与总体思路。而后，再由国务院编制五年规划的《纲要》并由全国人大审议通过，设定具体目标、部署重大政策、重大工程和重大项目，将党的战略意图高效转化为国家意志和政府政策。

其次，发展共识塑造。无论是五年规划的《建议》还是《纲要》，作为国家未来五年的总体战略部署，不仅是自上而下的顶层设计，而且还通过多种渠道广泛吸纳各级地方党委政府、民主党派、专家学者、企业和社会组织以及普通民众等的意见建议，并最终经全国人民代表大会审议，成为凝聚全社会共识的国家意志。专家学者的课题研究、网络征求意见等举措，都是规划治国将全过程人民民主理念深度融入国家中长期发展战略决策的生动体现。习近平总书记在“十四五”规划编制基层代表座谈会上的讲话中就明确指出，规划编制需要“把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来”<sup>⑧</sup>。因此，五年规划并非仅基于少数精英的“理性”设计，而是汇聚各方智慧和共识、由“集体理性”主导决断而成的整体发展谋划。

再次，发展规划部署。国家层面的总体战略部署如何在中国这样的超大规模、发展极不均衡

的国家落地执行，是规划治国需要解决的关键问题。在实践中，通过将国家五年规划《纲要》分层级、分领域“转译”成为各级地方政府的地方五年规划、不同领域的专项规划以及区域规划等更加契合地方和专门领域实际的子规划体系，使得纲领性的五年规划具体化为更具可操作性的“细化”文本。由此，国家总体战略通过纵向和横向的“转译”，部署到国家现代化建设各领域各层级各部门，成为从中央到地方的各级政府以及全社会行动的“指南”和基本依据。

最后，行动方案落实。将五年规划的战略部署落到实处，需要有效的执行工具与具体路径，并结合地方和领域的实际进行动态调适。在长期规划实践中，约束性指标、重大项目和年度计划是确保规划目标落实的三大有效工具。约束性指标在明确需要政府完成的目标的同时，还明确需要配置的公共资源并运用行政力量来确保实现的指标，目前主要集中于社会民生和资源环境领域。重大项目作为落实规划目标的手段历史悠久，早期以建设类项目和科技创新项目为主，近年来逐步扩展至社会建设、公共服务、民生保障等领域。年度计划是中长期规划在年度中的具体体现，具有宏观调控导向、资源配置和综合平衡的作用，其主要功能是促使各类规划的具体落实和完成。<sup>⑨</sup>

总体而言，规划治国的发展框架是一个涵盖“战略—策略—举措”的综合体系，充分发挥了中国共产党的长期主义思维和一代接着一代干的代际接力优势。

### (三) 规划治国的内容体系设计

2018年11月8日，中共中央、国务院发布《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》(以下简称《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、区域规划等为支撑，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”。《意见》的出台厘清了我国长期以来数量庞大但结构模糊的各类规划间的内在联系和基本结构。

有学者指出，我国的国家规划体系可以分为发展规划体系和空间规划体系两大类。<sup>⑩</sup>亦有学

者指出,我国已经形成了以发展规划和国土空间规划两大类规划共同组成的“时空复合型国家规划体系”,即发展规划体系以“时间”为轴,把国家现代化建设的经济社会发展事务进行有序安排,空间规划体系以“空间”为对象,根据资源、人口的承载力和经济社会发展的科学分布,对既有的国土空间资源进行科学配置和布局。<sup>⑪</sup>无论是各级各类国家发展规划,还是国土空间规划,都是以国家层面的五年规划为总纲领、总依据。

2025年5月,向社会各界公开征求意见的《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》从立法层面对国家发展规划(五年规划)的定位进行了明确规定:“国家发展规划在国家规划体系中居于统领地位,是规划期内经济社会发展的蓝图和行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能的重要依据,是其他各级各类规划的总遵循。”此外,该草案更进一步明确规定,“国家级专项规划、区域规划、国土空间规划应当依据国家发展规划编制,并按规定适时调整”。可以说,在中国共产党领导下,我国逐渐形成了对整个国家现代化建设进行阶段性谋划的“国家发展规划—专项规划、区域规划、国土空间规划—地方规划”的规划体系。经过多年探索,规划治国的发展框架与内容体系已日趋成熟定型。

#### 四、规划治国的体制机制建构

规划治国的体制机制是在当初学习引进苏联经济建设发展模式,尤其是五年计划这一政策工具的基础上逐渐成熟定型的,并经历了从经济工业化建设的现代化建设体制到全面均衡现代化建设的总体体制与运行机制体系的升格过程。

##### (一)规划治国的体制建构

规划治国在实践中已经形成了较为成熟的体制框架,主要包括领导体制和执行体制。

规划治国的领导体制是指在规划领域形成了“执政党决策—全国人大审议—国务院执行”的领导体制。该体制着力解决执政党如何有效领导国家现代化建设的顶层设计问题,需要清晰界定执政党、政府、国家之间的关系。执政党和政府同

为规划治国的核心领导主体,在实践中构建了“党领导一切”制度框架下党政一体化运作模式<sup>⑫</sup>,即执政党负责总体决策的制定与战略愿景的设定,在整合党内外意见基础上形成由中共中央全会审议通过的五年规划《建议》,然后由国务院根据《建议》制定《纲要》,将党的战略部署转化为具体的发展指标、规划项目和任务举措,再经全国人民代表大会审议通过,成为具有约束力的国家意志后,再由中央人民政府各部门和各地方政府有效执行。规划治国的领导体制设置,使执政党和政府能够明确各自工作重点,形成围绕国家现代化建设目标的整体发展合力。

规划治国的执行体制指的是涵盖决策咨询、社会参与、规划转译、规划衔接和规划评估等诸多规划执行环节,以确保规划有效落实的体制。科学地制定蓝图固然重要,更关键的是有效地将蓝图转化为现实。正如阿尔蒙德所指出的那样:“在政策意图和政策结果之间始终存在着巨大的差距,这个差距有两个原因,一个就是政策要经过一个执行的过程,而在执行过程中,政策会被改变。”<sup>⑬</sup>从世界范围看,很多国家的经济计划由于政治周期和政策中断等原因,并未发挥其推动经济发展的作用。<sup>⑭</sup>

决策咨询与社会参与是规划治国践行全过程人民民主的生动体现。通过前期决策阶段征询专家意见并面向公众征集意见,规划治国将党的最新理论成果和战略部署转化为全社会共识,同时也为监督规划战略执行行为提供了全面、清晰、透明的法定依据。规划转译和规划衔接旨在将国家五年规划的总体战略部署具体细化分解到不同部门、不同层级、不同领域,形成更加契合实际情况的次级战略部署。规划评估则是推动规划体制持续不断优化完善的重要环节,也是健全规划实施机制的重要组成部分。“年度监测分析—中期评估—总结评估”的规划评估体系已在实践中逐步成熟。规划评估有两方面作用:一是在规划实施过程中动态监控执行情况,及时发现偏差并进行修正和调整;二是在规划执行结束后评估执行效果,总结规划实施效果,为新一轮的规划编制提供依据。<sup>⑮</sup>

## (二) 规划治国的机制构建

构建了规划治国的领导体制与执行体制之后,还需要构建确保规划治国体制有效运行的机制体系,包括开放参与机制、转译细化机制、动态调适机制等内容。

首先,开放参与机制。规划治国的重要特征在于其开放性,体现在中国共产党致力于使五年规划转化为全党全国各族人民的总体共识。苏联的五年计划编制过程中,虽然会让基层上报生产计划和需求,但更多属于信息报送功能,决策权仍然掌握在国家计划委员会,计划一经下达即成为强制性指令,基层无权更改。且五年计划决策多限于少数精英参与,最终因难以形成广泛共识或遭政治吸纳而式微。而在当代中国五年规划编制过程中,各级党委和政府部门、民主党派、专家学者、企业和社会团体、普通民众等都有着畅通且多元化的渠道,既可以表达自己的需求,又可通过诸如网络意见征询、内部报告、公开建议等方面参与到各个环节。这种开放式、参与式的规划实践,使规划超越了少数群体或部门不切实际的“理性推理论设计”,成为凝聚全体人民智慧和共识的“集体理性”成果。

其次,转译细化机制。从中央与地方关系看,“政策转译”是指地方政府将中央层面的大政方针“转译”为契合地方实际需求的政策“操作文本”的过程。<sup>⑩</sup>国家层面的五年规划在纵向和横向上的“纵横转译”机制,被认为是推动规划治国有效运转的核心机制。<sup>⑪</sup>本质上,无论是在生物学层面还是国家治理层面,“转译”均包含两层涵义:其一,被转译对象与转译对象之间具有统一性和连续性;其二,转译不仅是中介和传导过程,更在此过程中会发生诸多变化,使得被转译对象与转译对象之间呈现差异性、丰富性和深化性。因此,规划治国的转译细化,指的是将作为全社会共识的国家五年规划细化为各级地方政府以及各领域部门的行动指南的过程。

再次,动态调适机制。中国的发展规划之所以有利于中国经济起飞,原因在于它采取了有效的调整机制,从这个意义上来说,保证规划的灵活性是中国新型规划的最大优势。<sup>⑫</sup>规划治国的动

态调适机制,主要体现为国家五年规划的战略接续与策略调整,即围绕建设社会主义现代化强国的总目标,根据不同阶段国内外发展形势和时空条件进行战略设计与部署以及政策创制与执行。因此,当代中国的规划治国既有明确的发展战略,又有基于事实和集体理性的策略灵活性。此外,规划政策协同亦构成规划治国动态调适的基础,具体政策和举措是落实各层级、各领域规划的重要方式,其相对灵活性能够增强规划的适应性和针对性,以更好应对复杂多变的现实。

规划治国在长期实践中已经探索出了一套成熟且确保五年规划有效运转的体制机制,成为中国特色社会主义制度体系独具特色的重要组成部分。规划治国对于国家治理中居于核心地位的执政党和政府部门关系、政府和市场关系、中央和地方关系等都有统一的设计和整体的协调,塑造了围绕国家中长期发展目标而有效发挥执政党、政府、市场和社会等多方力量的动力机制。

## 五、规划治国的应用拓展及其世界意义

20世纪80年代末90年代初,随着东欧剧变和苏联解体,社会主义阵营国家纷纷放弃五年计划体制,转向市场经济体制。日本、法国等长期坚持经济计划的资本主义国家亦因为各种不同原因逐步废止计划体制。然而,当代中国并未放弃五年规划体制,而是在实践中不断坚持完善和创新迭代,使其成为中国共产党治国理政的重要工具。近年来,国家发展规划在全球范围内呈现复兴趋势。有研究表明,截至2018年,已经有约134个国家拥有各种形式的国家发展规划,覆盖全球约80%的人口,越来越多的国家试图通过被称为“新国家规划”的过程、政策和实践来指导本国发展。<sup>⑬</sup>从这个意义上说,规划治国所创造的在落后的农业大国中通过规划引领经济社会发展模式以尽快实现国家现代化的经验,具有极大的应用拓展和示范推广价值。更重要的是,“规划治国”概念及其所代表的新型理论范式,突破了西方经典现代化理论的窠臼,为发展中国家探索符合自身国情的现代化道路提供了系统性替代方案,是对人类社会现代化发展模式和人类文明进步的重大贡献。

### (一) 规划治国的应用拓展

规划治国作为对当代中国通过五年规划引领经济社会发展实践经验的理论概括,逐步构建了以发展规划引领现代化建设的系统发展格局、体系化的制度装置体系以及充分体现全过程人民民主绩效的实践模式。

首先,创建了从单一经济计划到多规合一的系统性发展格局。长期以来,受发展基础薄弱和资源稀缺所限,我国不得不采取集中有限资源与人力等方式,重点投资事关国家工业化发展的重点领域,这一战略造成了国家整体发展不均衡、不充分的格局。改革开放以来,规划治国的应用范围不断拓展,逐步覆盖政治、经济、社会、文化、生态等多个领域,形成了以五年规划为统领,区域规划、地方规划和国土空间规划相互衔接、有机统一的国家规划体系。规划不再仅是推动经济社会快速发展的政策工具,还是推动全面、协调、可持续的现代化建设的系统性引领格局构建的制度基础。

其次,实现了从碎片化的治理工具到体系化的制度装置体系的飞跃。规划治国不仅体现为每五年集中推出的以国家五年规划为总纲的国家规划体系,而且包括保障规划科学制定与有效执行的一系列制度化、体制化、机制化、法治化的制度、规则与程序,成为中国共产党治国理政的重要方式。当代中国的国家治理体系亦围绕着不同阶段的规划治国模式,形塑了与之适配的制度装置体系,从而保障了规划治国在各个阶段都能够有效发挥作用。

最后,创造了从初步的民意征集到制度化、常态化的全过程人民民主实践绩效的深化。规划治国在广大人民参与国家和社会管理的民主参与层面实现了理论与实践的双重跃升。“十三五”规划建议编制期间,通过微信公众号平台开展的网上征求意见活动,开启了我国五年规划网上人民意见征集的序幕。之后,五年规划制定过程中的人民意见征集成为推动决策民主化的重要举措。“十四五”规划网上征求意见的方式更加全面,共收到网友留言100多万条,有关方面从中整理出1000余条建议,并最终被吸收进规划内容之中。“十五五”规划《建议》编制所开展的网上征求意

见活动,收到网友留言300多万条,有关方面从中整理出1500余条建议。此外,专家学者的课题研究和咨询论证也已成为各级各类规划编制的重要前置环节。规划治国从早期较为单向的意见收集发展到贯穿规划决策制定与执行全周期、融入制度程序、切实体现人民主体地位的新型民主治理形态,实现了从形式民主向实质民主的重大跨越。

### (二) 规划治国的世界意义

2017年7月26日,习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表重要讲话时指出:“中国特色社会主义拓展了发展中国家走向现代化的有效路径,为解决人类问题贡献了中国智慧、提供了中国方案。”<sup>⑤0</sup>基于中国共产党七十多年来治国理政实践经验并高度理论化概括的“规划治国”标识性概念及其新型理论范式,为世界范围内追求国家现代化的后发国家提供了可资借鉴的有效发展模式。

首先,规划治国创建了后发国家在现代化进程中执政党与政府有机协同、有效发挥作用的合力模式。完全依赖社会和市场自发演化的现代化模式在当今全球化竞争激烈、市场分工体系固化的时代已不可行。后发国家的现代化建设须由具备强组织力和整合力的发展主体在初始阶段主导经济社会发展,并动员相应资源予以全力支持,而执政党和政府是承担此项职责的必然选择。然而,在实行多党竞争、公开选举等形式民主的后发国家中,执政党与政府往往难以形成合力,导致国家现代化的战略部署经常中断,难以持续。因此,执政党与政府应在后发国家现代化建设过程中实行合力式分工,在不同发展阶段探索符合国情的融阶段性与连续性于一体的积极行动模式,不断调适执政党、政府与市场、社会的边界。

其次,规划治国证明了以五年规划为代表的中长期经济社会发展规划是推动现代化发展的有效工具。规划不同于指令性经济计划,也不同于日本、法国等曾实行的指导性经济计划,而是对现代化各领域进行整体谋划的战略部署。规划强调对经济领域的宏观调控,对社会、文化等领域的战略引领,以及政府应承担的公共职责。更为重要的是,规划治国是基于集体理性的开放性、实践

性、可持续性的共识型决策，是各方主体充分互动协商、经年累积提升的产物，而非少数政治社会精英关在屋里的“理性推理设计”。国家现代化建设应成为社会整体共识，执政党和政府须构建相应的体制机制，确保规划成为承载社会共识的政策载体。

最后，规划治国创造了将理论与实践有机结合、将理想变为现实的有效手段。规划治国的核心要义不仅在于科学地绘制“蓝图”，而且在于有效地落实蓝图，将宏伟的蓝图变为活生生的实践绩效。绘制美好的蓝图易，将其转化为实实在在的发展实践和发展绩效却很难。约束性指标、重大项目、发展政策、年度计划等在实践中行之有效的规划机制与策略，是契合当代中国实际、在实践中不断探索成型的确保规划落实的有效工具。规划治国集规划、决策与执行一体化于一身，不断地在“规划—落实—反馈”的正向循环中累积发展经验和发展绩效，成为有效引领经济社会全面发展的治理模式，推动了通过接力式规划逐步实现国家现代化的发展目标。这为后发国家在实践中不断构建完善规划、决策与执行一体化发展模式提供了有益的经验参考。

## 六、结语：一种治国理政新型范式的建构

中华人民共和国成立以来，在十四个五年规划（计划）的接续制定与实施的推动下，当代中国从一个一穷二白的超大规模落后农业国发展成为朝着基本实现社会主义现代化、建成社会主义现代化强国目标迈进的世界第二大经济体。中长期规划和五年规划已经成为党治国理政的重要方式，是阐明一定时期内党治国理政战略部署、引导公共资源配置方向、规范经营主体行为等的制度装置载体与重要理论成果。规划治国体现了中国共产党锚定实现中国特色社会主义现代化的长期目标，在集体理性决策模式引领下，坚持将国家长远利益与近期利益、整体利益与部分利益有机结合的整体主义制度设计和一任接着一任干的长期主义思维，走出了一条独具中国特色的中国式现代化发展道路。

当代中国社会主义现代化建设和国家治理现

代化的迫切需求，催生了执政党自主探索超大规模国家实现现代化和国家有效治理的历史使命。规划治国是对实践中逐步成熟定型的中国共产党治国理政方式的高度理论化概括，代表着一种新型治国理政范式的构建。首先，规划治国的认识论基础是“集体理性”。中国共产党基于现代科学知识、民主决策程序和集体领导智慧，系统性汲取民意与民智，整合民众与社会组织分散的知识、信息与需求偏好，按照民主集中制原则与利害相一致原理，形成了集前瞻力、决策力、行动力于一体的集体理性决策模式。其次，规划治国的历史实践是制定和执行以五年规划为代表的中长期规划。中国共产党以制定和接续实施十四个五年规划（计划）以及中长期规划等方式，最大化地反映和满足人民群众的共同意志与整体利益，形成了认识世界与改造世界的整体性方案和具体推进方略，并将其付诸实践，形成发展绩效，建构了基于历史方位判断、奋斗目标提升与发展绩效呈现三位一体的中国式现代化发展模式。再次，规划治国涵盖了国家现代化建设的秩序体系和内容体系。中国共产党在运用五年规划引领经济社会发展的过程中，逐步构建了国家现代化建设的总体规划秩序，其中包括全面均衡发展秩序、空间发展秩序与治理体制机制秩序等秩序体系，以及涵盖国家规划体系、领导与执行体制以及运行机制体系等内容体系。最后，规划治国展现了国家现代化进程中多种重大关系的制度定型特征。通过执政党和政府科学、合理地制定规划，统合和发挥各方面的力量，规划治国有效地理顺了执政党与政府、政府与市场、政府与社会、中央与地方、决策与执行等关系，形成实现社会主义现代化的合力模式与实践路径。

规划治国新型理论范式体现了执政党领导国家谋长远、顾大局，追求最广大人民群众集体福祉直至最终实现人类伟大解放的治国治世理念，创造了人类社会通过理性思辨、规划设计与分阶段实施，融集体理性、整体主义与长期主义于一身的规划治理新模式，为落后的发展中国家提供了迅速组织起来、快速实现工业化、尽快提高人民生活水平的中国样本和中国方案！

## 注：

- ①《着眼长远把握大势开门问策集思广益 研究新情况作出新规划》,《人民日报》2020年8月25日。
- 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王绍光等:《中国中央政府“集思广益型”决策模式——国家“十二五”规划的出台》,《中国软科学》2014年第6期。
- ④鄢一龙:《目标治理:看得见的五年规划之手》,中国人民大学出版社2013年版,第61页。
- ⑤⑥钱坤、唐亚林:《规划治国:一种中国特色的国家治理范式》,《学术界》2023年第4期。
- ⑥【英】戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,中国政法大学出版社2002年版,第678页。
- ⑦【古希腊】柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,商务印书馆1986年版,第145—146页。
- ⑧⑨【英】弗里德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第67、68—70页。
- ⑩《马克思恩格斯文集》第7卷,人民出版社2009年版,第208页。
- ⑪【德】恩格斯:《反杜林论》,人民出版社1999年版,第297页。
- ⑫《列宁选集》第3卷,人民出版社1972年版,第545页。
- ⑬【英】弗里德里希·奥古斯特·哈耶克:《通往奴役之路》,王明毅、冯兴元等译,中国社会科学出版社1997年版,第71页。
- ⑭贾中海:《哈耶克进化论理性主义对罗尔斯理性建构主义的批判》,《学习与探索》2006年第4期。
- ⑮【英】F. A. 哈耶克:《致命的自负——社会主义的谬误》,冯克利、胡晋华等译,中国社会科学出版社2000年版,第32页。
- ⑯【美】曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海人民出版社1995年版,第2页。
- ⑰【美】赫伯特·西蒙:《现代决策理论的基石》,杨砾、徐立译,北京经济学院出版社1989年版,第20—21页。
- ⑱唐亚林:《使命型政党:新型政党理论分析范式创新与发展之道》,《政治学研究》2021年第4期。
- ⑲习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。
- ⑳㉑【美】莫里斯·博恩斯坦:《东西方的经济计划》,朱泱等译,商务印书馆2000年版,第26页。
- ㉒《列宁全集》第13卷,人民出版社1987年版,第124页。
- ㉓【俄】鲍·布鲁兹库斯:《苏维埃俄国的计划经济》,李宏、王建民译,山东人民出版社2018年版,第90页。
- ㉔《斯大林全集》第13卷,人民出版社1956年版,第157页。
- ㉕马龙闪:《苏联计划经济走过的坎坷道路》,《探索与争鸣》2015年第2期。
- ㉖【美】查默斯·约翰逊:《通产省与日本奇迹:产业政策的成长(1925—1975)》,金毅等译,吉林出版集团有限责任公司2010年版,第341页。
- ㉗徐平、李毅:《对日本赶超经济的探求与思考》,《日本研究》2005年第3期。
- ㉘【日】日本经济企划厅:《国民收入倍增计划(1961—1970年度)》,孙执中、郭士信译,商务印书馆1980年版,第4页。
- ㉙张车伟、蔡翼飞、董倩倩:《日本“国民收入倍增计划”及其对中国的启示》,《经济学动态》2010年第10期。
- ㉚【法】让·弗朗索瓦·艾克:《战后法国经济简史》,杨成玉译,中国社会科学出版社2020年版,第13页。
- ㉛㉜【美】彼得·霍尔:《驾驭经济:英国与法国国家干预的政治学》,刘骥等译,江苏人民出版社2008年版,第170页。
- ㉖车耳:《法国经济计划化的终结》,《欧洲》1998年第2期。
- ㉗程连升:《筚路蓝缕:计划经济在中国》,中共党史出版社2016年版,第312页。
- ㉘【美】吉尔伯特·罗兹曼:《中国的现代化》,国家社会科学基金“比较现代化”课题组译,江苏人民出版社2010年版,第290页。
- ㉙《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1993年版,第500页。
- ㉚习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议〉的说明》,《人民日报》2015年11月4日。
- ㉛习近平:《把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 推动“十四五”规划编制符合人民所思所盼》,《人民日报》2020年9月20日。
- ㉜胡鞍钢、唐嘯、鄢一龙:《中国发展规划体系:发展现状与改革创新》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。
- ㉝杨永恒、陈升:《现代治理视角下的发展规划:理论、实践和前瞻》,清华大学出版社2019年版,第121页。
- ㉞钱坤:《时空复合型国家规划体系:国家现代化建设蓝图的中国式建构》,《社会主义研究》2021年第4期。
- ㉟唐亚林:《论党领导一切原理》,《学术界》2019年第8期。
- ㉟【美】加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,东方出版社2007年版,第331页。
- ㉟R. Agarwala, *Planning in Developing Countries: Lessons of Experience*, World Bank, 1983, pp. 2—3.
- ㉟李善同、龚璞:《规划评估:实践与前瞻》,《中国行政管理》2019年第8期。
- ㉟吕方、梅琳:《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开

发扶贫项目的讨论》，《社会学研究》2017年第3期。

④【德】韩博天，《红天鹅：中国独特的治理和制度创新》，石磊译，中信出版集团2018年版，第124页。

⑤ A. O. Chimhowu, D. Hulme, L. T. Munro, The “New” National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships, *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 76–89.

⑥习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为决胜全面建成小康社会实现中国梦而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年7月28日。

[责任编辑：秦川]

## Governing a Country by Planning: The Creating and Application of a Signature Concept

Tang Yalin & Qian Kun

**Abstract:** Formulating and successively implementing medium-and long-term plans is an important way for the Communist Party of China to govern the country. The concept of “governing a country by planning” is an identifying concept and theoretical paradigm distilled from the Party’s more than seventy years of experiences in leading economic and social development through five-year plans and achieving the two miracles rarely seen in the world. The epistemological foundation of governing a country by planning is collective rationality, which emphasizes following scientific procedures and constraints such as time and space conditions, as well as drawing on the wisdom of the people and collective wills, to form collective decisions and action guidelines that integrate public consensus, collective wisdom with development laws. By comparing the experiences and lessons of the Soviet Union’s command economy with Japan’s and France’s guiding plans, it can be found that the success of governing a country by planning lies in effectively balancing the relationship among the government, the market and the society, maintaining the adaptability, continuity, and implementation efficiency of the plans. Through long-term practices, contemporary China has formed a development framework for governing a country by planning, which is “guiding strategic concept-shaping development consensus-planning development deployment-implementing development plan”, and a system of mechanisms to ensure its effective operation. The practices of governing a country by planning in China show that a mission-oriented party with strong organizational and mobilization capabilities can concentrate resources to achieve major goals through participatory and consensus-based open planning, effectively leading a late-developing country to achieve its modernization goals. The new theoretical paradigm of governing a country by planning is a highly theoretical summary of the gradually mature and standardized way of governance by the Communist Party of China. It not only breaks through the limitations of Western modernization theories but also provides a systematic and independent solution for developing countries to explore their own development paths, contributing Chinese wisdom and solutions.

**Key words:** governing a country by planning; five-year plan; collective rationality; modernization of national governance; theoretical paradigm