

# 习近平总书记关于国家发展规划重要论述的内涵旨要、思想特质与实践指向

郑敬斌 董在全

**摘要:** 国家发展规划是理解当代中国发展进步的重要标识。习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,是对中国共产党编制并实施中长期规划历史经验的系统总结和创新发展的系统总结,深刻阐明了五年规划的战略定位、先导理念、实践主题和科学方法,彰显出深厚历史耐心、科学辩证思维、鲜明实践品格和坚定人民立场的思想特质。面向“十五五”乃至更长时期的发展要求,我们应准确把握这一重要论述的实践指向,在“时”“势”变化中把准战略坐标,在“党”“群”联动中强化战略导向,在“纲”“要”统筹中突出战略重点,在“制”“治”优势中深化战略保障,不断增强新时代国家发展规划工作的历史延续性、现实适用性、时代前瞻性。

**关键词:** 国家发展规划; 五年规划; 党的二十届四中全会; “十五五”规划

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.04.001

规划是人们为了达成预定目标或愿景,对未来行动进行系统考量和长远安排的过程。任何一种社会形态都内蕴着规划的现实需要,并在不同发展阶段呈现出不同的形式和内容。在我国,国家发展规划“即中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要,是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排”<sup>①</sup>。习近平总书记指出:“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>②</sup>从“一五”计划到“十五五”规划,中国共产党以科学制定和接续实施五年规划(计划)的治国理政范式指引发展方向、凝聚社会共识、运筹资源要素,形成了有效推动经济快速发展和社会长期稳定的规划编制方式、实施机制和目标体系。党的十八大以来,习近平总书记高度重视国家发展规划对中国特色社会主义事业的战略意义,亲自筹谋、部署和推动五年规划的编制实施工作,科学指引了新时代以中长期规划指导经济社会高质量发展的前进方向,取得了重大理论创新成果和丰富实践探索经验。深入研究阐释习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,梳理和体悟其内涵旨要、思想特质、实践指向,对于更好发挥国家发展规划的战略导向作用,有条不紊地推进党和国家事业不断取得历史性成就,具有重大理论意义与实践意义。

## 一、习近平总书记关于国家发展规划重要论述的内涵旨要

新时代以来,中国共产党制定和实施国家发展规划的接续实践,构成了习近平总书记关于国家发展规划重要论述的现实场域和实践基础。学理化研究阐释习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,首先必须从内涵旨要上全面理解和把握其理论上相互联系、观点上彼此贯通的思想体系,深刻领悟这一重要论述对于新时代国家发展规划工作所具有的理论指导和实践推进的“总方针”意义。

**基金项目:** 国家社科基金重点项目“意识形态风险防范化解能力现代化研究”(23AKS016)。

**作者简介:** 郑敬斌,山东大学马克思主义学院教授,博士生导师(济南 250100; zhengjb639@sdu.edu.cn);董在全,山东大学马克思主义学院博士研究生(济南 250100; stronger686@163.com)。

① 国家发展和改革委员会编:《“十四五”数字经济发展规划》学习问答,北京:人民出版社,2022年,第33页。

② 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

### (一)把握中长期规划脉络,以“政治优势论”明确规划治国的政治地位

从马克思恩格斯由社会经济形态发展的自然历史过程出发,揭橥“社会生产内部的无政府状态将为有计划的自觉的组织所代替”<sup>①</sup>的普遍规律和必然趋势,到列宁将“按照总的计划进行有利于社会全体成员的生产”<sup>②</sup>归结为社会主义的目的和实质,再到中国共产党人深化“取得了按照计划发展自己的经济和文化的条件……我国的面目就将一年一年地起变化”<sup>③</sup>的科学认识,马克思主义者的这些共通性智识和先驱性思考,一脉相承地阐明了规划性实践作为人类社会历史发展现实路径的引领作用,同时也蕴含着新时代中国共产党人重视国家发展规划、赋予规划问题新内涵的思想渊源。

无可否认,“只有洞悉新中国接续推进实施五年规划(计划)的历史过程,才能透彻理解国家中长期发展规划在我国经济社会发展和历史进程中的本质规定和根本属性”<sup>④</sup>。进入新时代以来,习近平总书记多次强调要发挥国家发展规划的战略导向作用,指出“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>⑤</sup>,并明确了其“有利于实现党的领导,有利于集中力量办大事,有利于前瞻性把握战略问题,有利于保持事业连续性”<sup>⑥</sup>的重大价值,从国家治理体系、中国特色社会主义制度的宏阔视阈中明确了五年规划的政治地位。以“重要政治优势”定位国家发展规划的创造性论断,一方面从历史长周期上反映了中国共产党团结带领人民群众科学制定和接续实施五年规划(计划)的演进脉络,明确了国家发展规划作为贯穿“中国之治”的一条历史主线,“具有由它的先驱传给它而它便由此出发的特定的思想材料作为前提”<sup>⑦</sup>,它不仅是我们党在长期执政实践中持续探索并成熟定型的重要理论和实践成果,而且是经过实践检验,完全符合中国国情并且能够行之有效、行之久远的发展模式和治理方式;另一方面,这一重要论断从发展大逻辑上确证了我国五年规划有别于一些国家中长期规划战略摇摆、政策反复、指导失灵、制定掣肘、落实空转的惯常表现,并且在规模、数量、效度、时空跨度等指征上彰显出了其他国家难以比拟的进步性。这既客观肯认了中国共产党以规划为重要引擎推动经济社会发展的战略洞见和政治智慧,也具象彰显了中国特色社会主义的制度优势和道路优势,为我们在实现中长期发展目标进程中,将这一独特政治优势转化为经济社会高质量发展的良好态势、发展胜势奠定了认知基点和底气支撑。

### (二)深化发展规律性认识,以“理念先导论”厘定规划治国的前提条件

习近平总书记指出:“理念是行动的先导,一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。发展理念是否对头,从根本上决定着发展成效乃至成败。”<sup>⑧</sup>从实质上看,国家发展规划就是要回答好未来五年乃至更长时期国民经济和社会要实现什么样的发展、依靠什么发展、如何实现发展等重大课题。要深刻认识和准确回答这些重大课题,首先就应当搞清楚以什么样的理念引领发展。

在新时代五年规划的战略擘画和方略部署上,习近平总书记始终坚持以新的发展理论牵引发展实践、引领发展行动,多次阐述了新发展理念之于国家发展规划的指引作用和灵魂意义:在本体论上,强调“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”<sup>⑨</sup>;在价值论上,明确“发展理念搞对了,目标任务就好定了,政策举措也就跟

① 《马克思恩格斯文集》第三卷,北京:人民出版社,2009年,第564页。

② 《列宁全集》第四卷,北京:人民出版社,2013年,第229页。

③ 《建国以来重要文献选编》第七册,北京:中央文献出版社,1993年,第213页。

④ 顾海良:《“十五五”规划谋划的“大历史观”及其学理跃升》,《中国高校社会科学》2026年第1期。

⑤ 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

⑥ 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 深入学习贯彻党的二十届四中全会精神 努力实现“十五五”良好开局》,《人民日报》2026年1月21日,第1版。

⑦ 《马克思恩格斯文集》第十卷,北京:人民出版社,2009年,第599页。

⑧ 《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第197页。

⑨ 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

着好定了”<sup>①</sup>。特别是在深刻总结国内外发展经验教训、深入把握我国经济社会发展特点和规律的基础上,习近平总书记提出了富于前瞻性、纲领性、指导性的新发展理念,强调要“依照新发展理念的完整性和关联性进行系统设计”<sup>②</sup>,为五年规划谋篇布局构建了以创新、协调、绿色、开放、共享为主线的行动框架。“十三五”和“十四五”时期的发展成果证明,习近平总书记对新发展理念的把握和阐释,指明了五年规划的总体方向,擘画了五年规划的具体方略,充分保证了与新发展理念相适应的五年规划建议稿的清晰文本逻辑、规划编制实施的深层实践逻辑。这不仅从理论层面上为当前和今后一个时期国家发展规划的实践创新厘定了前置性条件,而且从实践原点上为中长期规划跳脱主观性、经验性、盲目性的负面效应明确了理念基底和思想前提。同时,其作为习近平总书记关于国家发展规划重要论述的中心论题,也昭示了中国特色社会主义政治经济学的学理跃升。

### (三)聚焦社会主义现代化,以“强国建设论”锚定规划治国的目标主题

科学的规划是现代化建设这一创造性发展历程中的重要制度性支撑力量,“一种政治体制首先必须能够创制政策,即由国家采取行动来促进社会和经济改革,才能成功地处理现代化面临的问题”<sup>③</sup>。实现现代化是中华民族近代以来孜孜以求的理想。在中国式现代化道路的探索中,中国共产党人深切认识到,“不这样把理想归结为事实,这些理想始终是天真的愿望,决不可能为群众所接受,因此也决不可能实现”<sup>④</sup>,并由此寻找到了五年规划(计划)这一通达理想彼岸的现实路径,坚持将国家发展规划作为不断推进社会主义现代化战略的核心政策工具、关键战略依托。

对此,习近平总书记深刻总结道,“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”<sup>⑤</sup>,“中国式现代化有目标、有规划、有战略,一定会实现”<sup>⑥</sup>,并强调五年规划要“着眼强国建设、民族复兴伟业,紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标”<sup>⑦</sup>。这一系列重要论述,清晰揭示了长期以来我们党用中长期规划指导经济社会发展的主题一贯性,从实践逻辑上表明了五年规划(计划)既是在社会主义现代化建设的历史背景中应运而生并逐步展开的,又是在实现中国式现代化的根本任务中环环相扣并接续推进的,是富有中国特色、与中国式现代化实践高度契合的序列化发展蓝图。主题就是路标指向,就是目标旨归。应当说,对规划治国实践主题的思考 and 阐发,是习近平总书记关于国家发展规划重要论述的核心理论任务,具有极强的历史纵深感和方向指引性,不但准确概括了国家发展规划所置身的现代化维度,印证了我们党通过中长期规划来阶段性、步骤式分解社会主义现代化战略目标,进而带领人民实现强国建设、民族复兴伟业的演绎逻辑;同时也深刻诠释了中国式现代化所葆有的规划性禀赋,将中国式现代化的宏大叙事具象描摹为可衡量、能感知、利发展的实践图景,并基于此进一步反映了不同文明形态在现代国家治理这一共同追求上的路径分野,充分彰显了中国式现代化扬弃和超越西方现代化的鲜明特征和时代优势。

### (四)统揽经济和社会发展全局,以“系统观念论”标定规划治国的科学方法

就我国发展实践而言,国家发展规划早已从单纯的经济领域扩展到国家治理体系全局,是一个集纳改革发展稳定、内政外交国防等诸多范畴的政策工具组合和战略执行框架,因而对国家发展规划这一预期性政策工具的把握和运用,毫无疑问要依托于科学理性的思维方法和工作方法。

从谋划“十三五”“十四五”规划的编制实施,到擘画“十五五”规划的基本思路和总体目标,习近平

① 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

② 《习近平谈治国理政》第二卷,第221页。

③ 塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海:上海人民出版社,2015年,第117页。

④ 《列宁全集》第一卷,北京:人民出版社,2013年,第378页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第四卷,北京:外文出版社,2022年,第153页。

⑥ 《习近平关于中国式现代化论述摘编》,北京:中央文献出版社,2023年,第199页。

⑦ 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

总书记始终秉承“系统观念是具有基础性的思想和工作方法”<sup>①</sup>的主张,把经济社会发展和社会发展规划视为紧密联系的统一整体,论证了坚持系统思维是中长期规划“做到远近结合、上下贯通、内容协调”<sup>②</sup>的必需之法:在科学谋划“十三五”规划时强调要全面贯彻新发展理念,“坚持全面规划和突出重点相协调”<sup>③</sup>;在对“十四五”时期我国发展作出战略部署时,强调“经济社会发展必须遵循坚持系统观念的原则”<sup>④</sup>,创造性地将五年规划同2035年远景目标进行统筹考虑;在阐释“十五五”规划建议时明确要求,“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,全面部署经济社会发展和党的建设各方面工作”<sup>⑤</sup>。可见,对系统观念的重视和强调,是习近平总书记在谋划布局国家发展规划工作时反复论及、着重阐发的思想内容。这一思想内容,不仅是应对经济社会发展新特征新要求、新矛盾新挑战的必然选择,而且是中国特色的治理观、发展观与现代化观的深刻彰显。它建基于对我国现实发展际遇的全域性观照,贯穿着前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进的科学思维,并以此为遵循回答了在我国这样一个人口规模巨大、地域空间广袤、发展差异仍存、经济社会结构复杂的社会主义大国,如何实现以规划引领高质量发展的时代问题,从而塑造了提升国家发展规划工作科学性、预见性、主动性、创造性的方法理路。

## 二、习近平总书记关于国家发展规划重要论述的思想特质

科学制定和接续实施五年规划(计划),既是推动党和国家事业发展的实践历程,也是推进党的理论创新的深化过程。习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,因应新时代五年规划实践需要而出场,并在回答五年规划的根本性、方向性、战略性问题中得以深化,昭示出深厚历史耐心、科学辩证思维、鲜明实践品格、坚定人民立场的思想特质,体现着理论与实践、真理与价值、目标与路径的统一。

### (一)在长远有谋与当下有为相统一中彰显历史耐心

国家发展规划的编制实施,承续过去、牵系现在、关乎未来,其所牵涉的问题多是中长期的,需要有足够的战略定力和历史耐心。历史耐心是历史主体理性稳健地应对长期性课题、实现既定目标而表现出的精神状态和行为品格,代表着一种科学的时间观和正确的事业观。习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,形成了对实现强国建设目标任务艰巨性和复杂性的辩证认知,并统筹长远发展需要和当前建设实际,在五年规划的时序安排上“不仅仅限于解释过去,而且大胆地预察未来,并勇敢地用实际活动来实现未来”<sup>⑥</sup>,体现出对历史发展飞跃性与渐进性、经济社会发展连续性与阶段性的客观体察,表现出深厚的历史耐心。

从科学的时间观上看,其体现为立足当前、着眼长远的清醒和自觉。习近平总书记指出:“没有一种历史的纵深感来把握现在做的事情和制定我们的目标,就做不好今天的工作。”<sup>⑦</sup>新时代国家发展规划的理论和实践始终是被置于大历史观中进行创新探索的。它既坚持观照现实,牢牢把握中长期规划的实际可见性与可操作性,又强调面向未来,坚持向前展望、超前思维、提前谋局,扎实巩固中长期规划的目标指向性与可期待性,在兼具短期灵活性、中期稳健性、长期战略性的发展目标中规避进退失据、急躁冒进的错误倾向,因而内蕴着“功成不必在我”的精神境界。从正确的事业观上看,其体

① 《习近平谈治国理政》第四卷,第117页。

② 《习近平谈治国理政》第五卷,北京:外文出版社,2025年,第82页。

③ 《十九大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2021年,第779页。

④ 《习近平谈治国理政》第四卷,第117页。

⑤ 《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。

⑥ 《列宁全集》第二十六卷,北京:人民出版社,2017年,第75页。

⑦ 《以历史的纵深感来把握现在做的事情——习近平总书记出席中央城市工作会议并发表重要讲话侧记》,《光明日报》2025年7月17日,第1版。

现为积极有为、稳中求进的笃定和韧劲。“实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程,需要不懈努力、接续奋斗。”<sup>①</sup>习近平总书记高度重视中长期规划的衔接性、累进性,充分肯定中长期规划的政策接力对国家治理中碎片化、短视化难题的有效破解,并明确要“坚持把远大理想和阶段性目标统一起來”<sup>②</sup>,强调“制定规划要同现有规划相衔接,保持工作连续性,不能‘翻烧饼’”<sup>③</sup>,要求一张蓝图绘到底,尽力而为、量力而行,循序进阶、以进促稳,确保既定规划目标不改弦易张、接续规划内容不另换频道、中长期规划不因短期波动而偏离现代化建设主题,坚持以积小胜为大胜的实干担当为下一阶段的发展积蓄势能、催化动能,进而推动经济社会发展在中长期规划指导下实现量的连续增加和质的深化提升,因而内蕴着“功成必定有我”的发展定力。

## (二)在尊重规律和把握规律相统一中彰显辩证思维

毛泽东曾指出:“不以规律为计划的依据,就不能使有计划按比例发展的规律的作用发挥出来。”<sup>④</sup>科学制定和接续实施国家发展规划的过程,既是顶层设计的过程,也是灵活调适的过程;既是凝聚共识的过程,也是激励约束的过程。其涵括诸多重大关系,关涉着彼此牵动、互为条件的经济和社会发 展全局,须臾不可忽视对经济社会发展客观规律的理性认识、主动适应和正确运用。

习近平总书记关于国家发展规划重要论述的一个显著思想特质,就在于尊重规律、把握规律、按规律办事,坚持以实事求是的科学态度认识和推进中长期规划这一社会历史活动,正确揭示和妥善处理国家发展规划工作中所呈现出的辩证关系,显示出了根植于唯物辩证法的辩证思维特征。在反映政府和市场关系上,习近平总书记明确指出,“中长期发展规划既能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又能更好发挥政府作用”<sup>⑤</sup>,强调“要讲辩证法、两点论,‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好”<sup>⑥</sup>,促进国家发展规划成为有效市场和有为政府更好结合的重要制度载体;在理顺中央和地方的关系上,习近平总书记秉持“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳”<sup>⑦</sup>这一思路,要求“各地区编制本地区规划要结合实际,实事求是,留有余地,不能搞层层加码”<sup>⑧</sup>,在自觉加强规划衔接中激发地方发展规划自身的能动作用和比较优势;在考量部署和落实的关系上,习近平总书记明确要求,“做好规划还要推动执行。好规划和执行力,这两条要结合起来”<sup>⑨</sup>,强调要把抓落实摆在突出位置,坚持和完善国家发展规划有效实施的动态监测、中期评估、总结评估机制,“坚决克服‘规划规划、墙上挂挂’,‘规划是一套、做起来是另一套’的现象”<sup>⑩</sup>,不断提高规划执行力和落实力。除此之外,习近平总书记还对如何处理好中期和长期、继承和创新、开放和自主、发展和安全、战略和战术等重大关系作出了指示要求,突出强调经济社会发展的质量、结构、规模、速度、效益、安全的高度统一。在此意义上讲,对辩证思维卓有成效的运用,证明了习近平总书记关于国家发展规划的重要论述,是在忠实于马克思主义科学精神的基础上,对经济社会发展运行规律和中长期规划实践规律的自觉遵循,并在此过程中使其获得了更好指引新时代中长期发展规划的理论穿透力和现实解释力。

## (三)在目标导向和问题导向相统一中凸显实践品格

国家发展规划最集中呈现的是愿景目标,最直接面向的是现实问题,其内在指涉着“目标”与“问

① 《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》,第 52 页。

② 《习近平谈治国理政》第五卷,第 74 页。

③ 《习近平谈治国理政》第五卷,第 171 页。

④ 《毛泽东文集》第八卷,北京:人民出版社,1999 年,第 119 页。

⑤ 习近平:《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》,《求是》2025 年第 12 期。

⑥ 《习近平谈治国理政》第一卷,北京:外文出版社,2018 年,第 116 页。

⑦ 《习近平在北京考察工作时强调 立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》,《人民日报》2014 年 2 月 27 日,第 1 版。

⑧ 习近平:《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》,《求是》2025 年第 12 期。

⑨ 《“练好内功、做强自身”——习近平总书记参加江苏代表团审议侧记》,《光明日报》2026 年 3 月 7 日,第 1 版。

⑩ 习近平:《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》,《求是》2025 年第 12 期。

题”两个重要论域。新时代以来,习近平总书记把“坚持目标导向和问题导向相统一”作为原则性范畴来立论,始终将其融入国家发展规划理论和实践两方面,贯穿五年规划制定和实施全过程,并作为一条重要工作原则确定下来,内在地遵循着“只有现时的实际任务获得尽可能彻底的完成,才能有根据有基础地发展到将来的远大理想那个阶段去”<sup>①</sup>的逻辑理据。

具体来看,习近平总书记关于国家发展规划的重要论述做到了把脉目标、问诊实践,坚持以目标导向引领问题解决,以问题导向推进目标实现。一方面,其要求从既定目标的规划出发进行逻辑倒推,“以为基本实现社会主义现代化目标奠定更加坚实的基础为着眼点进行系统谋划”<sup>②</sup>,梳理和建立国家发展大事、难事、急事、要事的目标清单,在实践节点上厘清和审视“时间表”“路线图”的时、效、度,保障重大问题的有效解决不受局部主义和事务主义的影响,不偏离五年规划预设的轨道,推动形成前进有方、行动有力的规划指引效果。另一方面,其主张从问题破解的实际出发进行逻辑顺推,“以有力有序有效应对世界百年变局的新形势和发展中突出问题为着力点补短板、强弱项”<sup>③</sup>,高度关注经济社会发展全局中的滞后领域和薄弱环节,以奔着问题去、盯着问题改的规划意识,对不平衡、不协调、不可持续的问题进行系统分析和精准施策,并及时将经济社会发展过程中形成的比较成熟、普遍适用的经验转化为对新的规划部署的合理调适,促进目标引领框架不断完善,从而推动国家发展规划工作的发展、创新、前进。可以说,确立了目标导向和问题导向相统一的路径规约,就意味着五年规划不是纯技术性的、无关痛痒的权宜之计,而是既针对问题又紧盯目标的实践指引,“既避免了‘只讲长远目标’而‘缺乏具体行动’的空谈,也避免了‘只顾低头拉车’而‘忘了抬头看路’的短视”<sup>④</sup>,有力地彰显了其前瞻性把握目标和集中性解决问题相结合的实践路向。

#### (四)在规划为民和问计于民相统一中彰显人民立场

国家发展规划既关乎“国之大者”,更系于“民之小事”。习近平总书记指出:“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。”<sup>⑤</sup>这一事实性概括和规律性总结,既从宏观上反映了中国人民在党的领导下追求美好生活的历史主动精神,也从微观上体现了我们党坚持依靠人民谋发展、为了人民推进奋斗目标的客观现实。

为了人民而规划,规划才有意义;依靠人民而规划,规划才更科学。正如习近平总书记所强调的:“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。”<sup>⑥</sup>新时代以来,习近平总书记积极推动国家发展规划工作的创新发展,始终坚持科学编制和接续实施五年规划的现实根基在人民、力量依托在人民、智慧源泉在人民,深刻诠释着“人民有所呼、规划有所应”的价值依归。一方面,始终明确规划为民,坚持以五年规划真正增进人民福祉。习近平总书记坚持推动经济社会发展和人的全面发展相协调、谋好发展“大棋局”和找准民生“小切口”相统一,致力于以民生导向推进五年规划的需求论证、内容衔接、任务对接,强调谋划国家发展规划要把造福人民作为根本价值取向,“更加聚焦人民群众普遍关心关注的民生问题,采取更有针对性的措施,一件一件抓落实,一年接着一年干,让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”<sup>⑦</sup>。另一方面,始终强调问计于民,坚持以五年规划充分体现人民意志。新时代以来,围绕国家发展规划编制工作,习近平总书记在每一次规划建议出台前都要召开多场专题座谈会,鼓励人民群众和社会各界广泛有序建言献策,并强调要“开门问策、集思广益,把加强顶层设计和坚持问计于民结合起来,把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收

① 《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》第十五册,北京:中央文献出版社,2011年,第627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》,第50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》,第50—51页。

④ 中共中央宣传部:《中国共产党的历史使命与行动价值》,北京:人民出版社,2021年,第48页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第一卷,第12页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第四卷,第58页。

⑦ 《习近平谈治国理政》第四卷,第60页。

到规划编制中来”<sup>①</sup>,极大拓宽了规划前期筹备工作的深度和广度。特别是从“十四五”规划开始,习近平总书记专门部署规划编制工作网上征求意见活动,推动通过互联网向全社会征求五年规划编制工作意见和建议,准确且有力地发挥了互联网“广泛深入地察民情、听民声、汇民智”<sup>②</sup>的独特作用,充分调动了人民群众的参与热情和创造活力。可以肯定地说,这一过程既是尊重人民群众首创精神的生动体现,也是全过程人民民主的具体实践,实现了遵循经济社会发展规律与坚持人民主体地位的有机统一。

### 三、习近平总书记关于国家发展规划重要论述的实践指向

面向“十五五”乃至更长时期的经济社会发展要求,我们理应深刻把握习近平总书记关于国家发展规划重要论述的实践指向,坚持以反映时代特征和发展要求的这些重要论述指导实践,充分展现其对中长期规划实践的统领作用和指引意义,为做好新时代国家发展规划工作厚植理论底气,升华实践智慧。

#### (一)坚定不移办好自己的事,在“时”“势”变化中把准国家发展规划的战略坐标

“进行顶层设计,需要深刻洞察世界发展大势,准确把握人民群众的共同愿望,深入探索经济社会发展规律。”<sup>③</sup>对于新时代五年规划的筹谋部署,习近平总书记始终强调坚定不移办好自己的事,特别是在分析“十五五”时期我国发展的时间窗口和战略环境时,又着重强调“无论外部环境怎么变化,都要集中力量办好自己的事”<sup>④</sup>,提出了“坚持把工作重心放在练好内功、做强自身上”<sup>⑤</sup>的明确要求。显然,这一要求是以对未来一段时期我国发展内外环境复杂变化的精准战略研判和清醒认识为前提的,是准确把握规划脉搏、合理掌控规划节奏,增强发展确定性和可持续性的成事之要。

当前,国际形势演变影响加深,世界经济增长动能疲弱,国内经济社会发展和转型中面临的老问题、新挑战交织。集中精力办好自己的事,在更高水平上科学制定和接续实施五年规划,必须胸怀“两个大局”,“既把发展放在自己力量基点上,又统筹用好全球要素和市场资源”<sup>⑥</sup>,将五年规划工作置于“时”“势”交互的境遇中进行定位和谋划,使目标规划和政策体系不断体现时代性、把握规律性、富于创造性。恰如习近平总书记所指出的,“加强顶层设计、谋划大棋局,既要谋子更要谋势”<sup>⑦</sup>。一方面,要立足世界政治经济格局的战略走向与演变态势,深入研判新一轮科技革命和产业变革的最新动向与演进趋势,通盘考虑不确定难预料的内外部风险挑战,“前瞻性把握国际形势发展变化对我国的影响,因势利导对经济布局进行调整优化”<sup>⑧</sup>,以国家发展规划来有针对性地部署改革发展稳定的重大任务和政策举措,更好统筹当前与长远、需要与可能、发展与安全。另一方面,要用好调查研究这个传家宝,坚持以座谈会、互联网、调查访谈等有效形式,“摸清真实情况,科学研究论证,反映社会诉求”<sup>⑨</sup>,充分了解和掌握发展不平衡不充分、国内大循环存在卡点堵点、人口结构变化、民生诉求多元化等方面对五年规划提出的深层次难题,进而在研判新形势下国民经济和社会发展运行机理中确定发展思路,在勘查

① 习近平:《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》,《求是》2025年第12期。

② 《习近平就研究吸收网民对“十五五”规划编制工作意见建议作出重要指示强调 广泛深入察民情听民声汇民智 不断实现人民对美好生活的向往》,《人民日报》2025年8月5日,第1版。

③ 《习近平谈治国理政》第五卷,第82页。

④ 《征求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设的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》,《人民日报》2025年10月25日,第1版。

⑤ 《“练好内功、做强自身”——习近平总书记参加江苏代表团审议侧记》,《光明日报》2026年3月7日,第1版。

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设的意见》,第51页。

⑦ 《习近平谈治国理政》第二卷,第101页。

⑧ 《习近平主持召开部分省市“十五五”时期经济社会发展座谈会强调 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,第1版。

⑨ 《征求对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意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》,《人民日报》2020年10月31日,第1版。

制约经济社会高质量发展的瓶颈梗阻中调适战略举措,不断推动经济社会向新向优发展。

## (二)坚持党的全面领导,在“党”“群”联动中强化国家发展规划的战略导向

习近平总书记强调:“能不能驾驭好世界第二大经济体,能不能保持经济社会持续健康发展,从根本上讲取决于党在经济社会发展中的领导核心作用发挥得好不好。我们要从全局和战略高度,着眼于最广大人民根本利益,牢牢把握发展方向,及时提出政策措施,不断把发展向前推进。”<sup>①</sup>就此而论,科学制定和接续实施国家发展规划之所以成为重要政治优势,就在于坚持党的全面领导这一根本政治保证,在于中国共产党始终是自觉领导者和积极担纲者,人民群众始终是主体参与者和直接推动者,规划的编制实施体现了党的主张、国家意志和人民意愿的有机统一。

因此,在新时代新征程上确保国家发展规划一以贯之、落地见效,既需要让党的强有力领导以一种长期稳定的方式贯穿中长期规划编制、实施和评估全周期,坚持和加强党中央集中统一领导,“由党中央把方向、谋大局、作决策,制定规划建议和重大政策性文件”<sup>②</sup>,也要求把党中央决策部署转化为全体人民的共同意志和自觉行动,依靠党的领导保障和动员全体人民参与中长期规划编制实施工作,以“党”与“群”的联动强化国家发展规划的战略导向。在规划编制方面,要不折不扣落实管大方向、定大战略的党中央建议,坚持民主集中制的根本组织原则和领导制度,把对党负责和对人民负责有机统一起来,在党的领导下推动不同党派、民族、团体等广泛协商,有序参与规划编制工作,让群众意愿更加顺畅便捷地进入议题设置、指标设定、方案设计等环节中,让中长期规划既符合国家长远发展需求又贴合基层实际发展诉求,实现“党和政府要干的”与“群众心里期盼的”紧密对接、同频共振,群策群力强化国家决策和战略导向的公共性与科学性。在规划实施方面,要充分发挥我们党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持和完善党中央重大决策部署落实机制,以党的思想引领力和群众组织力为中长期规划实施激活基层动能、提供组织保障,充分调动全社会投身中国式现代化建设的积极性主动性创造性,使党的群众路线转化为集中力量办大事、办好大事的实践效能,形成全党全社会共同推动国家发展规划有效实施的强大合力和生动局面。

## (三)注重规划的系统集成,在“纲”“要”协同中突出国家发展规划的战略重点

习近平总书记强调:“要统筹谋划,抓住关键性、决定性因素,把握好节奏和进度,注重巩固拓展优势、突破瓶颈堵点、补强短板弱项、提高质量效益,与整体目标保持取向一致性。”<sup>③</sup>这一重要论述指导我们,在新时代新征程上推进国家发展规划工作,必须讲求系统集成,“注重目标任务和政策举措的系统性整体性协同性”<sup>④</sup>,在“纲”与“要”的统筹中进行接续性设计和系统性规划。

一方面,注重规划的系统集成,就要强化“纲”的统领性,在多重目标中寻求动态平衡。要把握国家发展规划管宏观、谋全局、抓大事的政策属性,对标对表基本实现社会主义现代化的目标要求,坚持全国上下一盘棋,全景式把握经济和社会、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等目标组合项,既周详考量“全局之所需”,又合理兼顾“一域之所能”,“统筹谋划‘五位一体’总体布局和‘四个全面’战略布局的各项任务,形成发展合力、增强综合效应”<sup>⑤</sup>,保障各领域各方面规划内容协调配套、各级各类规划衔接顺畅,推动形成“定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”<sup>⑥</sup>,从而使国家发展规划在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在落实成效上相得益彰。另一方面,注重

① 《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2016年,第834页。

② 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届四中全会精神专题研讨班上的讲话》,《求是》2026年第9期。

③ 《习近平主持召开部分省市区“十五五”时期经济社会发展座谈会强调 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,第1版。

④ 《习近平对“十五五”规划编制工作作出重要指示强调 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,第1版。

⑤ 《征求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的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》,《人民日报》2025年10月25日,第1版。

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》,第45页。

规划的系统集成,就要抓好“要”的关键性,以重点突破带动整体跃升。要坚持举要驭繁,校准规划编制实施的优先序和突破口,“聚焦影响和制约高质量发展的重点领域和关键环节,巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项”<sup>①</sup>,专题规划现代化产业体系、高水平科技自立自强、数字中国建设、人口发展战略等变量多、权重大的要点任务,特别是要“把因地制宜发展新质生产力摆在更加突出的战略位置”<sup>②</sup>,并高效动员引导各方面资源要素向“牵一发而动全身”的优先领域和“落一子而活全局”的施策重心集聚,避免不分主次、平均用力。同时,在规划编制实施过程中,要突出改革的突破和先导作用,系统布局以改革纵深推进重点领域、集中攻关重大任务的策略步骤,努力构建起支撑高质量发展的“四梁八柱”,推动经济社会发展目标如期实现、落到实处。

#### (四)持续推进建章立制,在“制”“治”优势中深化国家发展规划的战略保障

强化国家发展规划的战略导向作用,提升国家治理能力现代化水平,离不开体系化、制度化、法治化的实践安排。新时代以来,习近平总书记以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持在国家发展规划问题上谋划和推进建章立制,明确提出了“加快建立制度健全、科学规范、运行有效的规划体制”<sup>③</sup>的指示要求。在这一重要论述的指引下,从党的十九届四中全会提出“完善国家重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度”<sup>④</sup>,到党的二十届三中全会部署“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制”<sup>⑤</sup>,再到2025年国家发展规划法草案首次提请全国人大常委会会议审议,并于2026年3月12日由第十四届全国人民代表大会第四次会议通过,诸如此类在制度范式、法治轨道上为国家发展规划工作夯基固本的举措愈发深化、成效正在凸显。

但还应看到,当前规划体系不完善、规划衔接不到位、规划目标和政策工具不协调等问题依然突出,规划科学制度供给、规划刚性制度执行等需要着力的工作任务仍然艰巨。正因如此,面向“十五五”规划乃至更为长远的战略愿景,必须坚持有制可循、有法可依,以制度支撑和法律依据持续提升中长期规划的权威性、规范性、传导性,促进规划立法的“制度线”和规划实施的“治理线”相交汇。在制度支撑之维,要坚定制度自信,致力于在国家治理现代化进程中“健全国家经济社会发展规划制度体系”<sup>⑥</sup>,有力有序破除体制性障碍、打通机制性梗阻、推进政策性创新,完善规划科学论证、公众参与、动态调整、衔接落实、监测评估等全周期管理机制,以制度“供给侧结构性改革”强化国家发展规划的刚性约束与落地效能。同时,要搭建国家发展规划与宏观政策协同联动机制,推动财政、货币、产业、就业等政策工具精准对接中长期规划目标,并持续“强化经济监测预测预警能力,建立健全重大问题研究和政策储备工作机制”<sup>⑦</sup>,以宏观经济治理合力确保规划要求层层落细、件件落地。在法律依据之维,要秉持依法制定规划、依法实施规划原则,严格遵守并不断完善国家发展规划法及相关法规,进一步明确国家发展规划在统一规划体系中的地位 and 效力,切实把“由党中央全会提出规划‘建议’、国务院编制规划‘纲要’、全国人大审查批准后向社会公布实施”<sup>⑧</sup>的全流程机制固定化为法律规范并使之得到严格遵循,强化国家发展规划法与土地、科技等相关领域法律法规的协同配合和衔接配套,做到于法周延、于事简便,从而以良法善治让规划编制实施始终在法治轨道上健康运行,不断转化为稳定的发展节律和累进的发展绩效。

① 《征求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的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》,《人民日报》2025年10月25日,第1版。

② 《习近平主持召开部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会强调 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,第1版。

③ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调 加强领导科学统筹狠抓落实 把改革重点放到解决实际问题上来》,《人民日报》2018年9月21日,第1版。

④ 《十九大以来重要文献选编》(中),第279页。

⑤ 《习近平谈治国理政》第五卷,第132页。

⑥ 《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。

⑦ 李忠杰:《中国规划》,北京:人民出版社,2021年,第402页。

⑧ 郑栅洁:《健全国家经济社会发展规划制度体系》,《宏观经济管理》2024年第12期。

## The Connotation, Theoretical Characteristics and Practical Orientation of General Secretary Xi Jinping's Important Exposition on National Development Plans

Zheng Jingbin Dong Zaiquan

(School of Marxism, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

**Abstract:** National development plans are important symbol for understanding the development and progress of contemporary China, and the preparation and implementation of national development plans is the political strength of the Communist Party of China (CPC) and a driving force behind the sustained advancement of the Party's and China's various undertakings. Since the 18th National Congress of the CPC, General Secretary Xi Jinping has attached great importance to the strategic guiding role of five-year plans in economic and social development, systematically summarized and applied the CPC's historical experience in formulating and implementing medium- and long-term plans for economic and social development, and combined with the conditions of the new era to study and judge the situation, deploy planning, and make decisions, and made a series of important expositions on the scientific formulation and continuous implementation of national development plans. General secretary Xi Jinping's important exposition on national development plans is an ideological system in which theories are interconnected and views are interconnected. In the process of responding to the practical needs of national development planning in the new era, Xi's important exposition profoundly clarifies the strategic positioning, guiding philosophy, practical themes, and scientific methods of five-year plans, thereby providing a fundamental principle for ensuring the historical continuity, realistic adaptability, and forward-looking nature of national development planning. At the same time, these expositions have been further enriched and deepened through their engagement with the fundamental, directional, and strategic issues of five-year plans. It embodies the historical patience that integrates long-term strategic planning with pragmatic action in the present, the dialectical thinking that unifies respect for objective laws with their effective application, the practical ethos that combines goal orientation with problem orientation, and the people-centered stance that merges planning for the people with soliciting suggestions from the people. Together, they distinctly demonstrate the innovative development of the CPC's theories and practices of governance through planning in the new era. Facing high-quality economic and social development during the 15th Five-Year Plan period and beyond, we should thoroughly implement Xi's important exposition. It is essential to deeply grasp its practical orientation, accurately identify our strategic coordinates while resolutely handling our own affairs, strengthening strategic guidance by upholding the CPC's overall leadership, highlighting strategic priorities by emphasizing the systematic integration of plans, and enhancing strategic assurance by continuously advancing institutional development. In fact, this means effectively coordinating the relationships between the conditions and trends of the times, the Party's propositions and the wisdom of the masses, the overall development framework and key tasks, and the relationship between institutional advantages and the basis of the rule of law in the practice of the national development plans. This will consolidate our theoretical confidence and elevate our practical wisdom for advancing national development planning at a higher level in the new era, enabling us to continue writing new chapters in the two miracles of rapid economic development and long-term social stability.

**Keywords:** National development plans; Five-year plans; The Fourth Plenary Session of the 20th CPC Central Committee; The 15th Five-Year Plan

[责任编辑:李春明 丁培卫]