《学术界》(月刊)
总第299期,2023.4
ACADEMICS
No.4 Apr. 2023

规划治国:一种中国特色的国家治理范式〔*〕

钱　坤[1],唐亚林[2]
(1.南京林业大学　人文社会科学学院,江苏　南京　210037;
2.复旦大学　国际关系与公共事务学院,上海　200433)

〔摘　要〕在当代中国国家治理实践中,五年规划已经成为中国共产党治国理政的重要工具,发挥着举足轻重的关键性作用。当代中国在中国共产党领导下,在运用规划(计划)推动社会主义现代化建设与国家治理的过程中,逐渐形成了以国家长远利益和整体利益为依据,以科学合理地制定阶段性规划蓝图并予以有效贯彻落实为主线,以规划的体系化建设为重点,以党政分工、纵横转译、行动落实和评估考核为运作机制,以发展秩序、空间秩序和治理秩序为价值追求的关于中国共产党治国理政与兴国兴世的新型国家治理范式。作为一种中国特色的国家治理范式,规划治理范式可以最大限度地发挥中国共产党总揽全局、集中力量办大事、制定科学可持续宏观发展战略的制度优势,构建将近期发展目标与中长期发展目标有机结合、融规划决策执行监督评估等职能于一体的治国理政能力,从而为全面建成社会主义现代化强国的奋斗目标奠定理论与实践基础。规划治国范式所蕴涵的规划编制、规划落实、规划效果评估、规划图景展望等内容,已成为书写当代中国国家治理现代化精彩故事的重要组成部分。

〔关键词〕国家治理;规划治国范式;五年规划;中国特色
DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.04.001

一、问题提出

2021年3月5日至11日,第十三届全国人民代表大会第四次会议正式审议通过了《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》(以下简称《纲要》),这意味着在中国共产党的领导下,当代中国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。《纲要》开篇即明确其基本定位,“根据《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》编制,主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导规范市场主体行为,是我国开启全面建设社

作者简介:钱坤,管理学博士,南京林业大学人文社会科学学院社会学系主任,讲师;唐亚林,政治学博士,复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院二级教授、博士生导师。

〔*〕本文系国家社会科学基金一般项目“社区微更新视野下基层协商民主的共识困境与长效机制研究”(21BZZ109)的阶段性成果。

会主义现代化国家新征程的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领。”经过新中国成立以来十四个五年规划(计划)的接力式发展,中长期规划已经成为中国共产党治国理政的重要工具。[1]周期性地制定和实施五年规划,成为贯穿当代中国国家治理始终的独特现象,凸显了中国共产党领导下中国之治的独特优势。习近平同志在为“十四五”规划编制而召开的经济社会领域专家座谈会上明确指出:“从 1953 年开始,我国已经编制实施了 13 个五年规划(计划),其中改革开放以来编制实施 8 个,有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善,创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。实践证明,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。”[2]

实际上,苏联是最早将规划运用到国家现代化建设和国家治理领域的国家。十月革命胜利后,苏联建立起了苏维埃领导下的社会主义国家政权。建立在生产资料公有制基础上的国民经济计划——五年计划,成为苏联推动国家工业化的主要模式选择。自 1928 年起,经过三个五年计划(1928—1940)的实施,苏联国内生产总值年均增长率达到了创纪录的 5.3%,工业产值年均增长率更是高达 11%,[3]顺利实现了由一个落后农业国发展为现代化工业国的目标。对此,世界银行在 1996 年世界发展报告中曾总结道:“自苏联 1928 年第一个五年计划开始,占世界总人口三分之一的国家退出了市场经济的舞台,并进行了建立另一种经济体制的试验,对生产进行集中控制,并通过国家计划的方式分配所有资源,这项巨大的试验改变了世界的政治与经济版图”。[4]苏联通过五年计划的方式实现国家现代化建设历史性跨越的经验,被包括中国在内的社会主义阵营国家以及众多西方国家学习和效仿,纷纷在国内推动构建五年计划体制以谋求经济社会的快速发展。对于众多 20 世纪五六十年代新独立的国家来说,国家发展计划往往被认为是国家主权的重要象征。[5]诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨也将东亚的增长奇迹部分地归功于由这些国家主导的经济规划。[6]

新中国成立之初,中国共产党面临着一系列严重问题,诸如资源匮乏、生产萎顿、通货膨胀、人心不定等,威胁着工业现代化和增加农业生产的努力。[7]百废待兴的新中国,首要任务就是在恢复和稳定经济的基础上,对中国传统经济结构进行改造,为经济现代化奠基。[8]在学习苏联经验的基础上,1953 年我国编制了第一个五年计划,以苏联援建的 156 个重大项目以及限额以上的 694 个建设项目为主要内容。此后,在中国共产党的领导下,当代中国已经连续编制并实施了十四个五年规划(计划),通过制定并落实“规划”的方式,先是构建了社会主义国家现代化的国民经济和工业化体系基础,而后逐渐构建起了政治、经济、社会、文化和生态“五位一体”的全面均衡发展格局,走出了一条符合中国国情的、独具特色的发展道路。

本文从规划治理的全新视角,围绕持续接力并不断完善的十四个五年规划(计划)的演化实践,探讨当代中国国家治理过程中逐渐生成并制度化的新型国家治理范式——规划治国的内在逻辑。文章试图对以下重大理论与实践问题进行回答:规划治国范式是如何生成和运作的?规划治国范式在实践中生成了什么样的发展体系?规划治国范式是如何有效运作的,并产生了什么样的影响?

二、国家治理中的规划:空间之维与时间之维

国家治理理论是一门实践的理论,20 世纪 80 年代在西方发达国家率先兴起,随后传入中国。经过二十余年的演化与发展,在 21 世纪第二个十年初被正式吸收并改造成中国国家治理的新理论,并以“国家治理体系与治理能力现代化”的理论形态正式登场。

一般而论,国家治理理论是在扬弃国家统治和国家管理理论基础上提出的,是国家政权所有

者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理,其目的是增进公共利益,维护公共秩序。[9]国家治理理论强调维护国家的基本秩序、稳定以及发展国民经济和提供公共服务,是一个结构性的动态均衡调试的过程。[10]从覆盖范围看,国家治理是对现代民族国家疆域范围内的各项事务的治理。[11]概括而言,国家治理是在执政党和政府的主导下,多元行动者对一国疆域范围内的各项公共事务施行的治理行为的总和。国家治理有效与否的关键,在于能否从国家整体利益和长远发展的角度,对治理的内容和预期达到的目标进行有效谋划。实际上,无论是个人、组织还是国家,如果要实现某种指向未来的目标和谋划,就必须运用理性有计划地进行规划,构建从现有基础到理想目标之间的发展路径和行动方案。正如柏拉图在《理想国》中所言,国家的智慧在于它能够有很好的谋划,这种谋划本身代表着一种知识,是对国家整体层面考察的深谋远虑的知识。国家治理中的规划即是这种国家智慧的典型表现。[12]

国家规划自其诞生之日起,即代表着国家通过理性的计划来推动经济社会发展的尝试。而这种以理性主义为基础的规划范式,将规划视为指向未来的行动方案,其内在地包括三个主要特征:必须与未来有关,必须与行动有关,必须与某个机构负责促进这种未来的行动有关。[13]由此观之,国家治理中的规划可以看作是由国家推动的,以实现国家基于未来整体、长远利益和发展目标的行动方案。基于这个角度的界定,实质上是将规划看作是对国家治理在时间维度上展开的各项治理事务的谋划与安排。但除此之外,国家治理中的规划还有另一个维度的理解,即从空间维度对国家治理的各项任务在国家疆域范围内或国土空间中的科学谋划与整体布局。

(一)国家治理中的规划:时间之维

规划在国家治理时间维度上的典型代表是国家经济社会发展计划,是对国家治理的理念、战略、目标、任务、行动等的总体谋划,是国家治理的时间表、路线图和优先序的总和。早期的国家规划主要是经济领域的经济发展计划,以推动国家的经济发展为主要目标。特别是在苏联自1928年起经过多个五年计划取得国家工业化的成功经验之后,越来越多的国家选择制定国家层面的经济计划,由“有形之手”代替“无形之手”来指明经济发展的目标和方向、配置经济发展的资源。国家经济计划的核心特征就是由国家经过测算之后设定涵盖经济发展各个方面,指向未来一定时期目标的控制数字的指标体系,并围绕这些控制数字目标的实现配置相应的资源。如果不考虑经济增长之外的更加综合性的经济发展目标,国家经济计划在推动经济增长方面的效果是毫无疑问的。[14]不过正如世界银行1983年的报告中所指出的,大多数发展中国家的经济计划并未达到经济发展的预期目标。[15]相当多的国家由于政治的周期性和政策的间断性,使得计划并未发挥预期中推动经济发展的作用。[16]虽然有很多对规划失败的外在原因的解释,但是也有学者指出,规划本身的问题才是症结所在,即理性规划存在着根本性的缺陷,其假设的对目标的广泛共识以及有效的工具知识等,可能都是不适用的。[17]

20世纪70年代之后,西方再度出现经济危机,“滞涨”现象的出现宣告了凯恩斯主义的失败,国家主导的经济计划也遭到了越来越多的质疑。而这种质疑伴随着苏联的解体达到了顶点,不仅原本的社会主义阵营国家纷纷抛弃五年计划体制,东亚的韩国、日本等国家也逐渐放弃了五年计划。[18]世界银行1996年的报告也明确指出:“随着时间的推移,计划方式的深层次低效率日益显现,社会指标也开始恶化,更进一步证明这种制度出现了问题”。[19]

不过,国家规划在饱受质疑的这个阶段,中国并未抛弃五年计划,而是积极探索推动五年计划的适应性转型,主要表现在当代中国的五年计划在经济的调控方面实现了从微观向宏观的转

向,并且开始作为一种重要的治国理政工具应用到国家治理的各个领域。而在世界范围内,经历了一段时间的沉寂之后,近年来综合性的国家发展规划开始在越来越多的国家复兴。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之为“新国家规划”的过程、政策和实践来指导自己的发展。[20]相比之下,中国的五年规划不断发展完善,现已覆盖国家治理的方方面面。正如有学者所指出的,发展规划已经成为当代中国公共政策制定和国家治理的核心。[21]当代中国每五年编制并实施的五年规划以及以其为根据而制定的一系列涉及不同层级、不同领域的规划,将国家治理的各项事务纳入一个整体性、系统性的谋划网络之中。由此,五年规划亦可以被认为是运用整体知识,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。[22]

除了从整体视角对国家治理中的规划进行相关研究之外,在国家治理的一些细分领域,亦有一些研究发现了规划发挥的重要作用。在教育治理领域,有学者发现教育“规划”是调整政策界限、确定政策优先顺序的重要推动力。[23]在社会治理领域,国家规划通过不同时期不同重点任务的安排,推动社会保险体系的完善,逐步实现规划对于社会的保护。[24]在区域治理领域,当代中国的城市群发展动力模式也逐渐转型为整体性规划引领模式。[25]可以看到,无论是在国家治理的整体发展战略层面,还是经济社会发展的各个细分领域,规划都发挥着越来越重要的作用。

(二)国家治理中的规划:空间之维

国家治理不仅需要思考经济社会发展各项事务在“时间维度”上的安排,也需要考虑基于空间承载力的科学合理的空间资源配置。空间规划是规划在国家治理“空间维度”上的具体形式。最早出现的空间规划类型是伴随着全球范围内的城市化进程而不断发展完善的城市规划。城市出现的历史很早,但直到欧洲中世纪,城市仍然是自发生长的,很少按照规划进行建设。[26]随着近代工业革命所带来的工业城市的快速发展,城市如何有序、高效地扩张和建设成为亟待解决的重要问题。城市规划作为一种空间规划类型,就是为因应这种治理需求而生的。随着城市化进程的不断推进,城市规划逐渐演化成为一门成熟的学科门类,亦产出了浩如烟海的研究成果。不过,本文无意于梳理城市规划的相关研究,而是试图探究其作为一种国家治理工具的功能与定位。

长期以来,城市规划被认为是局限在一定区域范围内的针对土地利用和建成环境的物质空间形态规划。[27]故而,在早期理性主义规划理论的视角下,空间规划往往被认为是一种物质技术,是科学配置国土空间资源,进而引导经济社会发展的手段。但是,空间规划本身所内蕴的政治社会属性一直未受到重视。近年来,空间规划研究已经出现了明显的“治理转向”,空间规划越来越被认为是社会群体基于某种价值在一个特别复杂的地区管理其公共事务的活动。[28]由此,空间规划也成为持续的国家治理实践的一部分,规划者通过塑造自己的实践,在物理和空间维度之外拓展了对空间规划政治维度的认识和理解。[29]实际上,作为在特定社会和需求下,政府在公共领域的一个制度安排,空间规划是一个政治和社会的过程,而不仅仅是一个物质规划技术的过程。[30]空间规划愈发紧密地嵌入国家治理实践,成为国家治理的各项工作和任务在“空间维度”上落地的重要依据。空间规划亦在这个过程中从纯粹技术性的规划转向更加综合性的规划。在英国,空间规划已经成为包含规划改革、政策整合、战略治理等内容的综合进程。[31]

总的来看,规划从“时间”和“空间”两个维度深入到了国家治理实践的核心部分,成为国家经济社会全面发展的核心动力机制。国家治理中的规划一方面以“时间”为轴,将国家治理的各项工作按照轻重缓急的次序进行合理安排,另

一方面以“空间”为载体,将经济社会发展的各项战略部署在国土空间范围内进行科学配置。

三、规划治国:概念界定、发展演化与框架建构

(一)规划治国的概念界定

关于中国共产党治国理政逻辑的探索,一直是学界研究的重点。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确指出:“党领导人民成功走出中国式现代化道路,创造了人类文明新形态,拓展了发展中国家走向现代化的途径,给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择。”[32]故而,从理论层面建构能够真正有效解释当代中国社会主义现代化建设和国家治理实践历程与发展绩效的理论模式,进而建构具有自主性的均衡化、系统化、整体化的知识体系,是身处这个伟大时代的当代中国哲学社会科学学人责无旁贷的使命。[33]

系统梳理新中国成立以来的“规划治理”实践,可以发现五年规划在中国现代化建设及国家治理中发挥着关键性、源头性、纲领性作用。经过十三个五年规划周期的不断发展演化,当代中国逐渐形成和完善了一种通过规划推动国家治理和现代化建设各项事业发展的有效模式——规划治国。所谓规划治国,是指当代中国在中国共产党的领导下,运用规划(计划)推动社会主义现代化建设与国家治理进程中,形成的以国家长远利益和整体利益为依据,以科学合理地制定阶段性规划蓝图并有效贯彻落实为主线,以规划的体系化建设为重点,以党政分工、纵横转译、行动落实和评估考核为运作机制,以发展秩序、空间秩序和治理秩序为价值追求的关于中国共产党治国理政与兴国兴世的新型国家治理范式。

规划治国是中国共产党领导全国人民在社会主义现代化建设进程中,经过学习模仿、消化吸收和自主创造等阶段,基于不断总结规划治理实践与绩效的经验和教训、不断适应新形势发展的新要求,而逐渐形成的关于运用规划的方式来推进社会主义现代化建设和国家治理的理念、机制、体制与制度的总称。规划治国作为一种中国特色的国家治理范式,其根本特征就在于中国共产党领导下的集规划、决策、执行、监督、评估于一体的领导力与执行力一体化、决策与执行高效互动化的具体体现。规划治国不仅是一种治国体制,还包括能够使这种体制有效运转的各种机制以及由其所建构的秩序的总和。规划治国还代表着一种治国理念,是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的体现。

(二)规划治国的发展演化

当代中国国家治理中的规划是在新中国成立以来的国家建设和国家治理实践中不断发展和完善的。其中,占据绝对主导性地位的是从“时间维度”确定阶段性国家治理战略、安排阶段性国家治理任务的五年规划(计划)。故而,本文根据五年规划(计划)在不同时期的表现形式、核心内容及其所发挥功能的不同,将其规划治国的演化发展划分为经济建设指令计划阶段、经济社会发展计划阶段以及整体发展战略规划阶段三个阶段。

1. 经济建设指令计划阶段:构建独立的国民经济和工业体系

从 1953 年到 1980 年(从“一五”计划到“五五”计划),这一时期可称为规划治国的经济建设指令计划阶段。这一时期五年计划的主要表现形式是微观经济计划,即围绕工业化体系和国民经济体系的构建,通过一系列重大工业建设项目的规划建设以及各种微观经济指标、指令的设定及其层层分解落实,推动社会主义现代化建设的经济体系基础的奠定。“一五”计划以 156 项苏联援助项目以及 694 个限额以上建设项目为核心内容,并在得到“二五”计划持续重点建设支持的基础上,实现了全国范围内的工业体系建设的布局。“三五”到“五五”计划期间,国际形势风云突变,五年计划部署的重点转向三线建设、战备建设,以一大批工业及社会项目为主体,在相对落后的三线地区进行大规模工业基础建设。

在这一阶段,国家通过五年计划对国民经济这一阶段性国家治理的核心内容进行重点谋划,将有限的国家剩余资源集中到重工业等现代化工业体系亟需的建设项目上,实现了现代工业体系和国民经济体系的快速建立。长期负责国家计划工作的时任国务院副总理兼国家计委主任李富春在1953年全国人民政治协商会议常务委员会扩大会议上作报告时,对这一阶段五年计划的功能有明确的定位:"五年计划的总任务是奠定国家工业化的初步基础,而我们的财力、物力和人力有限,建设的经验和知识也很缺乏,因此必须抓紧对国家工业化有决定意义的建设项目,集中力量打歼灭战,决不能也不应分散力量,处处建设,百废俱兴。"[34]

2. 经济社会发展计划阶段:推动协调有序的经济社会发展

从1981年至2005年(从"六五"计划到"十五"计划),这一时期可称为规划治国的经济社会发展计划阶段。这一时期五年计划的表现形式是经济社会发展计划。从具体形式上看,从"六五"计划开始,五年计划中的实物量指标等具体指标逐步取消,社会、民生等领域的相关战略部署的指标所占的比重逐渐增加。从核心内容上看,五年计划也逐渐从一个以经济建设领域的微观指标为重要内容的经济计划,转型成为以宏观经济指标和社会发展领域的指标为主要内容的,推动经济社会协调有序发展为主的计划,五年计划也正式更名为"经济社会发展计划"。在这个阶段,五年计划的主要内容从经济建设拓展到政治、社会、文化、生态等国家治理的各个领域,逐步走向规范化、制度化,并成为中国共产党治国理政的核心制度之一。

从五年计划发挥的作用上看,这一时期五年计划的指令性微观经济指标大幅度减少,逐渐转向通过宏观经济社会发展指标实现对市场及社会的引导。五年计划开始逐步从过去管得过多、统得过死的僵化体制,转向适应有计划发展商品经济要求的充满活力的新体制。[35]这一转型背后更深层次的逻辑,是当代中国社会主义现代化建设的经济基础已经基本奠定,国家治理的核心任务转为推动经济与社会协调发展、物质文明与精神文明同步建设。

3. 整体发展战略规划阶段:推动全面均衡的国家现代化建设

从2006年至今的新时期(从"十一五"规划到"十四五"规划),可称为规划治国的整体发展战略规划阶段。这一阶段五年规划的表现形式是整体发展战略规划,五年规划中的微观经济指标完全消失,仅存少数针对宏观经济以及社会民生、公共服务等领域的指标,愈发转型成为对政治、经济、社会、文化、生态等国家治理各个领域进行战略部署的规划。从内容上看,这一阶段的五年规划不仅对国家治理不同领域的具体内容进行战略部署和谋划,而且开始对国家治理体系和治理能力的现代化建设进行顶层设计。可以说,2013年中共十八届三中全会"国家治理体系和治理能力现代化"构想的提出,是当代中国社会主义现代化建设在理论和实践层面的重大创新,是综合中华人民共和国成立60多年发展历程、改革开放后30多年来的发展经验而形成的一种本土化国家治理现代化理论模式,它与社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明"五位一体"的社会主义现代化建设的内容体系一起,共同构成了当代中国社会主义现代化的发展框架,成为中国特色社会主义现代化发展道路的主体内容。

经过前十三个五年规划(计划)期的不断探索和完善,当代中国通过"规划"逐步厘清了执政党、政府、市场和社会在社会主义现代化建设和国家治理中的角色和定位。当代中国开始在中国共产党的领导、动员以及政府的有效执行下,通过充分动员、激发市场和社会主体的内生动力,推动国家治理各项战略部署的全面均衡有效实现。(见下页表1)

总的来看,经过十三个五年规划(计划)期的

表 1　规划治国的发展演化

	表现形式	核心内容	功能
经济建设指令计划阶段	微观经济计划	实物量指标、微观经济指标	构建现代工业体系和国民经济体系
经济社会发展计划阶段	经济社会发展计划	宏观经济指标、社会发展指标及战略部署	推动经济社会协调有序发展
整体发展战略规划阶段	整体发展战略规划	国家治理各领域战略部署	全面建设社会主义现代化

发展演变,当代中国的规划治国范式已经愈发成熟化和制度化,其内蕴的理念、程序、机制、体系等内容也越来越朝着全面推进社会主义现代化建设的目标而日渐完善化。中国共产党通过规划的方式统领政治、经济、社会、文化、生态、治理等各个领域的国家治理和现代化建设,成为当代中国社会主义现代化建设和国家治理不断取得成功的制度保障和重要经验。

(三)规划治国的理论分析框架建构

对当代中国近 70 年运用规划推动国家治理的实践绩效进行分析,采取什么样的研究方法,值得认真思考。传统上运用结构功能主义的分析方法,提炼执政党和政府通过规划(计划)方式,形成了什么样的规划结构体系,并发挥了什么样的规划功能,是可以提炼出关于规划治理的一般理论模式的基本内涵的,因为"宏观的复杂系统是以这些功能结构为特征的,并且是通过围绕这些系统组织起来的结构和机制来管理的"。[36]

但是,仅用这种"结构功能主义"的方法来分析当代中国近 70 年规划治理的实践绩效,最大的不足在于两个方面:一方面是缺乏历史过程的分析,也就是缺少了从时间维度的动态考察,这对规划治理的演化过程就难以窥视其全貌,更难以揭示其内在真谛;二是从结构—功能角度虽然可以提炼规划治理的内在结构体系及其功能定位,却无以考察结构内部不同行动者之间的互动机制及其关系结构,也就难以发现真正促成结构体系发生运转的运作机制。

因此,在"结构功能主义"的方法基础上,同时纳入"过程—机制"的分析方法,形成"结构—过程—功能"的综合分析方法,重点考察五年规划是怎样实现了将执政党和国家的阶段性发展目标转化为发展蓝图,进而通过党政分工、纵横转译等方式将规划体系转化为规划秩序,由此揭示当代中国"规划治理实践"背后的规划结构体系、规划运作机制与规划治理秩序的"三位一体"特点,提炼具有自主性创造特点的规划治理逻辑,最终建构基于"体系—机制—秩序"三位一体的关于规划治国的理论分析框架,是本文重点关注的命题,也是本文的创新所在。(见图 1)

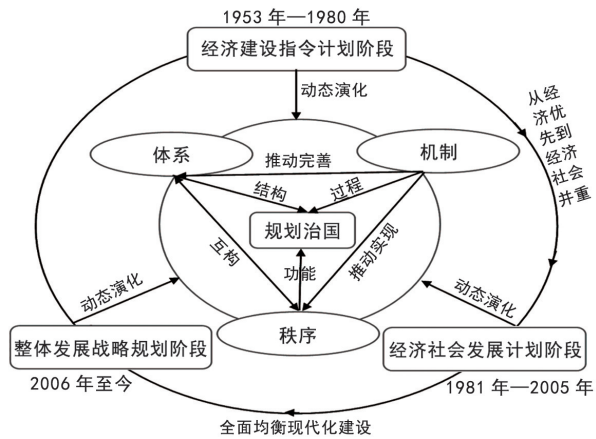

图 1　本文的理论分析框架(作者自制)

首先,当代中国的规划治国历程经过了经济建设指令计划阶段、经济社会发展计划阶段和整体发展战略规划阶段三个阶段的发展演化,形成了其内在的结构体系——国家规划体系,该体系是发挥规划的国家治理功能的重要支撑载体;其次,执政党和国家在构建"规划蓝图"并推动其有效转化为实实在在的治理绩效的过程中,逐步形塑了推动规划治国的体系完善和秩序建构的运作机制体系;最后,规划治国的体系完善与机制建构,在实践中发挥着推动社会主义现代化建设和国家治理各项事业有序发展的功能,形塑了中国特色社会主义现代化建设的总体秩序。

从结构维度看,执政党和国家通过体系化地编制"规划"的方式,建构社会主义现代化建设和国家治理的"规划蓝图"。经过多年发展,作

为规划治国范式支撑载体的发展体系,是一个以国家层面的规划纲要为龙头,以国土空间规划为空间基础约束,以专项规划、区域规划、地方总体规划为组成部分的整体,它覆盖政治、经济、社会、文化、生态、治理、空间等国家治理的各个领域。

从过程维度看,规划治国范式在国家治理实践中逐渐形成了一整套推动其有效运转的运作机制。规划治国范式的运作机制体系,是随着“规划治理实践”的发展而不断演化和完善的,是一种实践的结果而非简单的理性设计的呈现。围绕各个阶段国家治理“规划蓝图”的实现,当代中国逐渐建构了完善规划治国发展体系与规划秩序建构的四大运作机制,即党政分工、纵横转译、行动落实和评估考核,并通过执政党、国家、人民、市场和社会等主体的积极行动,凝聚起了推动国家治理和社会主义现代化建设的强大合力。

从功能维度看,当代中国通过执政党、国家和人民等主体的合力规划及其有效贯彻落实,“一张蓝图干到底”“一代接着一代干”地不断推动阶段性国家治理目标的实现,推动包括发展秩序、空间秩序和治理秩序在内的整体发展秩序的生成。

总的来说,规划治国的“体系—机制—秩序”之理论分析框架,本质上是作为支撑载体的发展体系、作为实现方式的运作机制以及作为价值追求的规划秩序的“三位一体”理论范式的建构,其所揭示的内在逻辑是中国共产党治国理政与兴国兴世的国家治理模式的成长与成熟过程。

四、“规划”确立“目标蓝图”:规划治国的发展体系

随着五年规划作为一种现代化建设和国家治理工具的有效性得到不断确认,五年规划体制也逐步拓展到科技发展、教育医疗卫生、环境保护、乡村振兴、城镇化、城市群乃至国家治理等社会主义现代化建设的方方面面。当代中国业已形成了以每五年凝聚全国各方面共识的国家五年规划纲要为总纲领,以及由其转译而成的各种类型规划组成的规划治国的发展体系。

(一)以总纲统领各领域规划:国家治理的规划类型体系

在具体的国家治理实践中,有两个根本性的问题需要回答:其一,治理什么?其二,如何治理?既有研究大多聚焦于国家治理过程,探讨的是“如何治理”的问题。但是,对于任何一个国家来说,从其整体和长远利益出发,设定国家治理前后相接的阶段性发展战略与目标体系,是做好其他各项工作的基本前提。五年规划是中国共产党在长期的治理实践中不断发展完善的,明确政府在党的领导下“治理什么”的纲领性文件。当代中国国家治理中的规划体系,是有效推进国家治理和现代化建设的源头性、纲领性的体系,解决的是国家治理的方向性、目标性问题。

从内在结构上看,当代中国国家治理以每五年为一个周期的总纲《中华人民共和国国民经济和社会发展第 X 个五年规划纲要》,是编制其他各级、各类规划,以及制定各项经济社会政策和年度计划的依据。[37] 作为总纲的纲要是一国范围内有关国家治理不同领域战略部署的最高法定文件,是各级各类治理主体行动的总遵循。在实践中,不同层级政府以及不同职能部门从纵向和横向两个维度,将纲要“转译”为各自行政层级和职能领域有针对性、可操作性的具体规划。

在纵向维度,除了作为省、市、县级各类规划总纲的相应行政层级的纲要之外,还有一类以跨行政区的区域整体协调发展为目标的规划,被称为区域规划。此类规划由于超越了单个行政单位的管辖范围,往往需要中央政府进行统筹协调。[38] 本质上,区域规划是在“全国一盘棋”思想指导下,通过推动区域基础设施、区域公共服务、区域营商环境等的互联互通,破除地方之间的协作困境,进而形塑一种基于区域协同治理的新型亚国家治理范式。[39]

在横向维度,基于国家层面纲要的战略部署,各职能部门通过“转译”的方式,形成所在领域更加细化、更具操作性的具体发展蓝图——专

项规划。专项规划是规划在特定领域的细化,是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目,安排政府投资和财政支出预算,制定特定领域相关政策的依据。专项规划强调规划的针对性和可操作性,列入规划的重大项目,需要具备替代项目审批或核准的基本条件和工作基础。[40]

此外,需要注意的是,国家治理的空间规划类型,从基本定位上来看,同样是以国家层面的规划纲要为总遵循。2018 年的党和国家机构改革,将分散在三个不同部门的空间管制事权进行整合,通过"政出一门"而非"政出多门"的方式,推动碎片化的空间规划进行系统性整合,建构统一的国土空间规划体系。国土空间规划体系是对"空间"资源的科学布局和合理配置,亦是对各项经济社会发展以及自然资源环境保护活动的空间约束。

(二)以"目标蓝图"引领规划行动:国家治理的基本遵循

国家治理的首要任务是设定和确立指向未来不同时间跨度的目标体系与发展战略,这是国家规划的起点。自"九五"计划以来,周期化、制度化地制定党和国家层面的规划建议和规划纲要,以"目标蓝图"引领各级各部门的规划行动,已经成为当代中国国家治理在每个五年规划周期起始阶段的核心任务。国家层面的五年规划纲要事关党和国家重大发展战略,是中国共产党充分发动党内外力量,充分汲取全党全国人民智慧,充分遵循党内法规和国家法律等要求,充分反映全党意志和全国各族人民意志的关于未来乃至更长一段时间国家治理的基本遵循。

以国家层面的规划纲要为总遵循,各级政府以及不同职能部门纷纷编制符合地方实际的规划纲要和具体领域的专项规划,这些不同层级和不同领域的"子规划"体系共同构成了"总—分"式结构的规划治国的发展体系。国家治理的规划类型体系构成了不同行政层级和不同职能部门等国家治理主体在未来一定时期内治国理政的战略目标与行动指南。

以"十三五"规划为例,在国家层面的五年规划纲要正式发布后,围绕总体规划的战略部署,国务院共批准了 22 个"十三五"国家重点专项规划,以及由发改委、住建部、农业农村部、科技部等部委单独或联合发布的其他国家级专项规划 152 个。这些专项规划以国家治理中的"事务"为中心而非以"部门"为中心,是对国家层面规划纲要总体战略部署的细化和操作化。上述各层级、各领域的"子规划"与国家层面的"总规划"一道,构成了"十三五"时期中国国家治理系统性的目标体系,是不同层级治理主体开展治理行动的基本遵循。

五、"规划"落实蓝图:规划治国的运作机制

规划治国的动态运作过程,既有其独特性特征,又有作为当代中国国家治理重要内容的一般性规律。经过多年不断发展完善,当代中国的规划治国范式在实践中形成了党政分工、纵横转译、行动落实和评估考核四大运作机制,既保证了"规划蓝图"的有效落实,又回应了诸如党政关系、央地关系、政府与市场关系、决策与执行关系等国家治理的一系列核心问题,并对其作出相应的制度性安排。

(一)党政分工:绘制国家治理的阶段性总蓝图

党政关系一直是当代中国国家治理的核心问题。规划治国在实践中逐步形塑了围绕规划纲要编制的"党政分工"机制。习近平同志在中共十八届五中全会所作的《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》报告中,对党和政府在规划编制中的职责分工作了明确说明:"考虑到建议通过后,还要根据建议制定'十三五'规划纲要,两个文件之间要有合理分工。所以,建议在内容上重点是确立发展理念,明确发展的方向、思路、重点任务、重大举措,而一些具体的工作部署则留给纲要去规定,以更好体现和发挥建议的宏观性、战略性、指导性。"[41]中国共产党的领导是中国特色社会主

义最本质的特征。可以说,有了中国共产党这样一个“国家战略者”,一个“集体人”的代表者,不断谋划长远、谋划全局,才有可能将全体人民的“整体利益”“长远利益”做实。[42]在当代中国国家治理体系中,中国共产党的作用体现为总揽全局、同向发力的效率,体现为高度的组织、动员能力,体现为长远规划、决策和执行的能力。[43]

具体而言,在“规划蓝图”的绘制阶段,中国共产党的主要职责定位在于,在深入分析国家面临的内外部宏观形势的基础上,整合党内外各方面的意见建议,形成指导国家未来五年发展共识的五年规划建议。执政党在这个过程中充分发挥其代表性、权威性、整合性等优势,谋划大局、明确方向、绘制蓝图,并通过各级地方党委编制的地方五年规划建议,将执政党的意志逐级贯彻并落实,形成领导力。各级政府在此过程中主要负责党的重大方略和政策的有效执行以及提高政府的行政绩效与民众的满意度,形成执行力,并将规划执行中存在的问题及时反馈,以利于宏观决策的随时随机调整。[44]五年规划编制过程中的党政合理分工,形塑了一个围绕实现社会主义现代化建设和国家治理重大方略而建构发展合力的整体体系,为“规划蓝图”的科学制定和有效执行提供了重要制度基础。规划治国范式最大限度地发挥了中国共产党总揽全局、集中力量办大事、制定科学可持续宏观发展战略的制度优势。

(二)纵横转译:构建国家治理的规划体系

中央和地方关系一直是当代中国国家治理需要妥善处理的核心关系之一。对于中国这样的超大规模国家来说,大量对于有效治理至关重要的“情境信息”往往掌握在地方政府和基层民众手中,并由此对中央与地方之间的关系产生显著影响。[45]中央与地方关系中,既要保持中央的战略部署能够在地方得到有效落实,也要给予地方结合实际情况进行调整的自主空间。实际上,已经有学者在考察中央与地方关系的时候,从政策执行的视角提出了“政策转译”的概念,意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。[46]换句话说,国家在政策制定方面往往只是出台纲领性、指导性的意见,给地方留下了大量因地制宜的自由裁量空间,使其可以在中央意见的指导下,结合地方具体的情境信息,制定出有针对性的、科学有效的具体操作方案,从而实现超大规模国家的有效治理目标。[47]

国家通过在纵向和横向两个维度上,对中央层面的五年规划纲要进行“转译”,进而形成符合各级地方和不同职能领域实际情况的具体规划。所谓“纵向转译”,指的是在自上而下的科层体系的不同层级间,将国家层面规划纲要的战略部署与所在地方政府辖区的实际情况相结合,在贯彻国家战略部署的基础上突出地方需求和地方特色,所形成的符合地方实际的规划文本。“纵向转译”强调的是规划的“全+特”之特点,“全”指的是中央规划纲要的各项战略部署都需要在地方贯彻落实,“特”指的是地方在贯彻落实中央各项战略部署的基础上,可以结合地方实际情况,决定各自辖区的发展重点和关键领域。所谓“横向转译”,指的是将国家层面规划纲要的战略部署与某个领域的具体发展情况相结合,细化为符合实际且具有可操作性的专项规划。“横向转译”突出的是规划在某个领域的“专”,即主要关注的是本领域的实际情况,并在此基础上加强与其他领域规划的协调性。

故而,“纵横转译”机制是推动规划治国有效运转的核心机制之一,同时也是充分发挥中央和地方两个“积极性”的关键机制,是解决集权体制与有效治理这对当代中国国家治理核心矛盾的重要方式。[48]

(三)行动落实:推动国家规划目标的有序有效实现

规划治国的实践过程,并不只是一个制定战略规划的决策过程,还包括制定规划、转译规划、落实规划、反馈改进制定新规划并执行等在内的循环往复、螺旋式上升的过程。在国家治理实践

中,科学地设定治理目标固然重要,有效地将目标转化为现实则更为关键。“在政策意图和政策结果之间始终存在着巨大的差距,这个差距有两个重要原因,一个就是政策要经过一个执行的过程,而在这个过程中,政策会被改变”。[49] 实际上,作为国家未来五年各方面发展的总蓝图,五年规划除了设定发展目标、进行重大战略部署之外,也指明了落实规划目标和战略部署的具体路径。经过近 70 年的不断探索和完善,在中国共产党的领导下,当代中国逐渐形成了以重大项目、约束指标和年度计划三大手段来推动规划目标和战略部署全面落实的机制。

通过重大项目的方式来落实规划目标,在实践中有着十分悠久的历史。中华人民共和国成立之后的第一个五年计划就是由 156 个苏联援助的重大建设项目和自主设立的 694 个限额以上建设项目为主要内容。1994 年分税制改革之后,国家自上而下的财政转移支付采取项目制的方式,并以其为核心确立了一种新的国家治理体制,形成了中央与地方政府之间的分级治理机制。[50] 以重大项目落实规划,便成为推动规划实施最有效的手段之一。[51]

从“十一五”规划开始,国家将五年规划的指标划分为预期性指标和约束性指标两类。所谓约束性指标,指的是这些指标被明确为政府需要完成的目标,是政府需要配置相应的公共资源并运用行政力量来确保实现的指标,而预期性指标则是一种期待性强、约束性弱,却体现方向性的指标。通过约束性指标和预期性指标的性质划分,五年规划实现了对政府、市场和社会在国家治理中各自的边界与责任的厘清和定位。自此,当代中国国家治理实践中,需要政府履行主体责任的领域,在五年规划中通过约束性指标的形式予以明确;那些不需要政府直接介入,或仅需要政府提供制度保障或进行宏观调控的领域,则在五年规划中以预期性指标的形式予以明确。

年度计划的历史,甚至可以追溯到第一个五年计划之前。1950 年,当时的中央财政经济委员会试编了一些具有指导作用的控制数字,成为年度计划的雏形。随着五年规划体制的逐步确立,年度计划逐渐成为各级政府落实规划目标的基础性手段。所谓国民经济和社会发展年度计划,“是对年度国民经济和社会发展所作的安排,是中长期发展规划在年度中的体现,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”。[52]

国家层面的规划纲要一般是按照五年一个周期进行编制,是对国家治理和现代化建设的中长期谋划,而这些中长期谋划又必然会落实到每个年度的具体工作之中。年度计划就是某一地区的党委政府编制的未来一年各项工作的具体安排,具有极强的操作性。实际上,国家治理规划体系中各种类型规划所设定的需要地方政府完成的战略部署和任务目标,都会在年度计划中得到体现并转化为具体的工作安排,并通过有效的落实转化为实实在在的发展绩效。

通过综合运用项目安排、确立约束性指标以及年度计划三大工具手段,当代中国国家治理的规划蓝图可以顺利地转化为各级政府、职能部门的具体工作部署和安排,并在实践中不断得到有效落实。

(四)评估考核:创设国家治理的弹性空间与调整机制

规划评估是保证五年规划的战略目标落实、推动规划治国范式不断优化的重要机制。规划评估的作用主要有两个:一是在规划实施过程中,动态监控规划执行情况,及时发现偏差并进行修正和调整;二是在规划实施中后期,对规划执行情况进行评估,总结规划实施效果,为新一轮的规划编制提供依据。[53]

“十五”计划期间,国家明确提出要对五年规划进行专门的“中期评估”,并组织相关部门对国家“十五”规划纲要以及各级地方总体规划纲要进行了评估。“十一五”时期,国家发改委委托国内外相关机构开展第三方评估,在综合各方评估基础上起草的中期评估报告被提交给全

国人大审议。随后,五年规划的第三方“中期评估”开始作为一项制度正式确立。2018 年,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》发布。该《意见》从规划体系建构的高度,正式明确了规划评估的重要作用,并强调健全规划实施评估是健全规划实施机制的重要组成部分,亦明确了“年度监测分析—中期评估—总结评估”的规划实施评估体系的建构目标。

科学的规划评估,使得执政党和国家能够更加全面、清晰地掌握规划的实施和执行情况,进而为下一个五年规划的编制提供重要依据。而且,通过将评估结果纳入地方领导干部的考核评价体系,让规划评估成为推动规划有效落实的重要机制。规划评估除了作为推动规划实施的重要抓手之外,更重要的作用还在于创设了国家治理的弹性空间和调整机制。有国外学者在研究中国的五年规划体制时,提出 1993 年以后的新型发展规划有利于中国经济起飞的原因,在于它采取了有效的调整机制,即保证规划的灵活性是中国新型规划的最大优势。[54]

规划评估机制的制度化建构,一方面使得执政党和国家能够及时地根据国内外形势的变化调整规划目标,为国家治理创设可辗转腾挪的弹性空间,增强规划的现实指导性;另一方面则有助于执政党和政府不断总结规划实施过程中的经验教训,不断优化完善与规划治国范式相适应的国家治理体制机制,不断提升当代中国国家治理制度体系的韧性。

六、“规划”生成秩序:规划治国的秩序建构

当代中国通过五年规划的顶层设计和战略部署,使得一大批与现代化发展阶段相适应的“硬”性建设项目以及“软”性制度建设不断建成并发挥作用,有力推动了社会主义现代化建设各项事业的快速发展和国家的有效治理。规划治国范式在实践中构建的规划秩序,既是规划治国范式的目标和价值追求,又从规划的独特视角指明了当代中国国家治理的价值追求。

(一)发展秩序:从经济优先到全面均衡发展

传统意义上讲发展秩序,更多是讲经济增长秩序。但是,国家治理的内容并非只有经济增长,政治、社会、文化、生态等方方面面的公共事务都包括在内。对于中国这样的现代性因素累积不足、区域发展极不平衡的超大规模国家来说,国家治理就需要在考虑资源条件和发展需求双重约束的情形下,采取“先主后次”与“轻重缓急”的选择逻辑,集中资源优先解决国家治理中的最核心和最紧要的矛盾。新中国成立之初,经济体系的建立与完善是国家治理面临的最为紧要的问题,通过五年规划集中资源发展重工业,搭建国民经济和工业体系的骨架,完成了社会主义现代化的经济奠基。

当代中国通过制定并实施规划(计划)的方式,从集中有限资源和力量创建独立健全的工业体系基础,到推动经济社会的协调发展,再到推动“五位一体”全面均衡的现代化建设,逐步构建了执政党和国家主导的、科学理性规划下的国家治理和社会主义现代化建设的发展秩序。而且,这一发展秩序的建构过程,也是基于经济优先的线性非均衡经济增长观向基于全面现代化的复合型全面均衡经济发展观的根本转型过程。

与此同时,围绕着国家治理的发展秩序建构之目标,政府的职能定位也逐渐从直接全面介入经济建设等领域,转向间接性的宏观调控,让市场在资源配置中发挥决定性作用,而政府越来越多地将重心放到政治、社会、文化、生态等应当履职尽责的领域,推动政府、市场与社会之间的合理分工与协调配合进程,并与之一起共同推动全面均衡发展格局的生成。

(二)空间秩序:从空间基础到治理基础

长期以来,当代中国的国家治理往往更关注“时间”序列下战略部署的优先次序安排,而从“空间”视角对资源配置与发展目标在国土空间中的均衡布局重视不够。

新中国成立之初,国家虽然已经注意到五年

计划中的重大工程建设项目在全国不同区域之间均衡配置的重要性,并且围绕着这些项目的落地进行了相应的建设规划设计,但在国家整体层面缺乏对国土空间资源与发展格局进行合理配置的机制性与制度性安排。改革开放以来,因应不同空间治理需求而逐步建立的包括城市规划、土地利用总体规划以及主体功能区规划等在内的空间规划体系,一方面适应了新形势新任务的发展需求,另一方面因为各自为政的制度设计,导致了碎片化的国土空间资源配置制度长时期内都难以得到有效纠正和改进。

随着当代中国社会的主要矛盾转化为人民群众日益增长的美好生活需要和不充分不平衡的发展之间的矛盾,当代中国的国家治理越来越强调以人民群众美好生活为重心的全面均衡发展取向。国家通过国土空间规划的体系化,一方面建构推进当代中国社会主义现代化发展的国土空间秩序,另一方面建构让广大人民群众过上美好生活的生存空间秩序。具体而言,新时代的国土空间规划在实现国家治理现代化的过程中,需要围绕经济高质量发展和生活高品质提升的发展目标,统筹推进生产、生活、生存、生态、生命"五生"空间的总体布局,不断优化国土空间开发保护格局,将国土空间秩序和生存空间秩序作为国家治理各项战略部署在国土空间中布局的基本追求。

从此意义上讲,国土空间不再是静态的实体空间,也不仅是作为规划技术手段的空间与作为经济社会发展物质承载的空间,而是与人的生产、生存、生活等活动与目标紧密相联的复杂现实空间,是国家治理现代化的发展空间,更是中国共产党执政的发展空间,是兼具自然、社会、人文、治理等属性的动态复合现实空间,并由此实现了国土空间规划从"蓝图式"规划向"治理型"规划的转型。

(三)治理秩序:从政策治国到制度治国

当代中国国家治理实践中,制度建设是国家治理现代化的核心任务。邓小平同志1992年在南方谈话中指出:"恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。"[55]近三十年来,执政党和国家一直把致力于形成成熟与定型的制度体系作为国家治理和现代化建设的奋斗目标之一。

中共十八大报告对制度建设提出了更高要求,"坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型"。[56]中共十九届四中全会在中共十八届三中全会提出的"全面深化改革的总目标是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"的基础上,对"坚持和完善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"的若干重大问题进行了系统性阐述和战略性部署,而"完善国家重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度"是"坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系"的重要内容。[57]规划治国范式作为推动中国特色社会主义现代化建设的主要模式,在实践中逐渐从经济领域的政策性工具发展演化为各个领域全面现代化建设的制度装置体系,实现了从政策治国向制度治国的转型。

规划治国范式的发展演化历程,也确证了当代中国国家治理现代化的制度化建构过程。首先,基于执政党与国家、政府之间的合理分工、中央与地方之间的制度化分权,中央层面的五年规划成为凝聚各方面的发展共识、以社会主义现代化建设长远发展为目标的战略部署、当代中国阶段性发展的国家意志与国家治理"规划蓝图"四者的有机统一体。其次,执政党和国家、政府等发展主体通过从蓝图绘制到蓝图落实的一系列运作机制的建构,保障了中央层面的国家治理总体战略部署能够在地方得到有效贯彻落实,实现了"一张蓝图干到底"的社会主义现代化建设的稳定有序高效推进。最后,围绕着国家治理的长远目标,通过五年一个周期的累进式发展,执政

党和国家不断积累发展绩效,并通过国家治理不同领域的制度化建设,塑造了国家治理现代化持续有序推进的制度化动力体系。

七、结论与讨论

当代中国社会主义现代化建设和国家治理的实践需求,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模式的历史使命。当代中国的国家治理,既需要考虑超大规模国家与超大规模社会的约束,又需要考虑解决区域发展不均衡的问题,更需要有效凝聚全国及地方发展的合力,这对执政党治国理政的能力提出了更高的要求。故而,需要建构一套有效的国家治理模式,既能够适应不同阶段的发展需求并进行调适,还要能将执政党治国理政的最新理念和经验充分吸收,形成与发展阶段相适应的治理体制。

通过对中华人民共和国成立以来"规划治理实践"的演化历程的深入分析,我们可以发现基于规划治理而成的规划治国的发展体系、运作机制与规划秩序,不仅有效地推动了社会主义现代化建设的顺利发展,而且推动了规划治国新型理论范式的生成。中国共产党领导的新中国 70 多年来的社会主义现代化建设的成功实践,既创建了基于规划治理的具有中国特色的新型国家治理范式,又开创了一条全新的自主理性、系统科学、综合协调、适应变革、包容共荣的人类社会现代化发展新路,是对"西方中心主义"经典现代化理论模式的根本性颠覆和有机性替代。

中国共产党的领导是规划治国范式产生、演化、成熟的核心动力与关键力量。规划治国范式展现了高度契合当代中国国家治理和现代化建设国情、高度凝聚执政党政府和全国人民智慧、高度体现规划治理持续发展绩效的独特演化逻辑。规划治国范式所形成的发展体系、运作机制与规划秩序的"三位一体"特征,标志着规划治国的日趋成熟和定型化,意味着当代中国开始告别现代化建设"摸着石头过河"的阶段,进入到"顶层设计"与"实践推动"双向互动的制度化新阶段。从此角度上看,规划治国范式不仅是一种新型治国理政体制,而且还代表着一种战略思维模式与崇高使命情怀,是执政党领导国家管大方向、定大战略、谋大格局、做长远事,实现最广大人民群众最根本利益与集体福祉的集中体现,展现了执政党集人民本位观与人心政治新形态于一体的新型执政观。

注释:

〔1〕林木西:《中长期规划是中国共产党治国理政的重要方式》,《经济学动态》2021 年第 5 期。

〔2〕习近平:《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》,《人民日报》2020 年 8 月 25 日。

〔3〕Robert C. Allen, *Farm to Factory: A Reinterpretation of the Soviet Industrial Revolution*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2009.

〔4〕〔19〕世界银行本书编写组:《1996 年世界发展报告:从计划到市场》,北京:中国财政经济出版社,1996 年,第 1 页。

〔5〕〔20〕Chimhowu A O, Hulme D, Munro L T., "The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships", *World Development*, 2019, pp. 76 – 89.

〔6〕Stiglitz, J. E., "Some Lessons from the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, 1996, pp. 151 – 177.

〔7〕〔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,南京:江苏人民出版社,2010 年,第 290 页。

〔8〕程连升:《筚路蓝缕:计划经济在中国》,北京:中共党史出版社,2016 年,第 312 页。

〔9〕何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》2014 年第 1 期。

〔10〕徐湘林:《"国家治理"的理论内涵》,《人民论坛》2014 年第 10 期。

〔11〕赵宇峰、林尚立:《国家制度与国家治理:中国的逻辑》,《中国行政管理》2015 年第 5 期。

〔12〕〔古希腊〕柏拉图:《理想国》,郭斌和译,北京:商务印书馆,1986 年,第 145 – 146 页。

〔13〕〔美〕莫里斯·博恩斯坦:《东西方的经济计划》,朱泱等译,北京:商务印书馆,2000 年,第 4 页。

〔14〕Watanabe T., "National Planning and Economic Development", *Economics of Planning*, 1970, pp. 21 – 51.

〔15〕Agarwala R., "Planning in developing countries: lessons of experience", *World Bank*, 1983, pp. 2 – 3.

〔16〕Killick T., "The possibilities of development planning", *Oxford Economic Papers*, 1976, pp. 161 – 184.

〔17〕Webber M M., "The myth of rationality: development

planning reconsidered", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1983, pp. 89 – 99.

〔18〕Powell B., "State development planning: did it create an East Asian miracle?", *The Review of Austrian Economics*, 2005, pp. 305 – 323.

〔21〕Heilmann S, Melton O., "The Reinvention of Development Planning in China, 1993 – 2012", *Modern China*, 2013, pp. 580 – 628.

〔22〕鄢一龙:《目标治理:看得见的五年规划之手》,北京:中国人民大学出版社,2013 年,第 60 页。

〔23〕高晓文、于伟:《"教育规划"在深化改革中的决策机制:职能、布局与限制》,《基础教育》2016 年第 2 期。

〔24〕梁玉柱:《国家规划如何有效保护社会? ——基于改革开放 40 年中国社会保险发展历程的研究》,《浙江社会科学》2018 年第 7 期。

〔25〕于迎:《从经济优先型到整体性规划:中国城市群发展新型动力建构战略及其实现路径》,《行政论坛》2017 年第 5 期。

〔26〕吴志强、李德华:《城市规划原理(第四版)》,北京:中国建筑工业出版社,2010 年,第 24 页。

〔27〕〔英〕尼格尔·泰勒:《1945 年后西方城市规划理论的流变》,李白玉等译,北京:中国建筑工业出版社,2006 年,第 7 – 20 页。

〔28〕Schmitt P, Wiechmann T., "Unpacking spatial planning as the governance of place: Extracting potentials for future advancements in planning research", *disP – The Planning Review*, 2018, pp. 21 – 33.

〔29〕Mazza L., "Technical knowledge and planning actions", *Planning Theory*, 2002, pp. 11 – 26.

〔30〕Healey P., "Institutionalist analysis, communicative planning, and shaping places", *Journal of planning education and research*, 1999, pp. 111 – 121.

〔31〕Tewdwr – Jones M, Gallent N, Morphet J., "An anatomy of spatial planning: Coming to terms with the spatial element in UK planning", *European Planning Studies*, 2010, pp. 239 – 257.

〔32〕《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021 年 11 月 17 日。

〔33〕唐亚林:《中国知识体系自主性的构建之道》,《探索与争鸣》2020 年第 9 期。

〔34〕李富春:《李富春选集》,北京:中国计划出版社,1992 年,第 104 页。

〔35〕刘国光:《中国十个五年计划研究报告》,北京:人民出版社,2006 年,第 455 页。

〔36〕〔美〕帕森斯:《现代社会的结构与过程》,梁向阳译,北京:光明日报出版社,1988 年,第 132 页。

〔37〕马凯:《用新的发展观指导"十一五"规划的编制》,《宏观经济研究》2003 年第 11 期。

〔38〕Chung J H, Lai H, Joo J H., "Assessing the 'Revive the Northeast' (zhenxing dongbei) Programme: Origins, Policies and Implementation", *The China Quarterly*, 2009, pp. 108 – 125.

〔39〕唐亚林:《区域协同治理:一种新型亚国家治理范式》,《探索与争鸣》2020 年第 10 期。

〔40〕杨伟民:《新中国发展规划 70 年》,北京:人民出版社,2019 年,第 150 页。

〔41〕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》,《人民日报》2015 年 11 月 4 日。

〔42〕鄢一龙、白钢等:《大道之行:中国共产党与中国社会主义》,北京:中国人民大学出版社,2015 年,第 7 页。

〔43〕本报评论部:《坚持党的集中统一领导——让我们的制度更加成熟更加定型》,《人民日报》2019 年 11 月 8 日。

〔44〕唐亚林:《论党领导一切原理》,《学术界》2019 年第 8 期。

〔45〕Tirole A J., "Formal and Real Authority in Organizations", *Journal of Political Economy*, 1997, pp. 1 – 29.

〔46〕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。

〔47〕贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011 年第 5 期。

〔48〕周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011 年第 10 期。

〔49〕〔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、郑世平等译,北京:东方出版社,2007 年,第 331 页。

〔50〕渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012 年第 5 期。

〔51〕杨庆育等:《中国省级五年规划发展研究》,北京:中国计划出版社,2019 年,第 56 页。

〔52〕胡鞍钢、唐啸、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。

〔53〕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。

〔54〕〔德〕韩博天:《红天鹅:中国独特的治理和制度创新》,石磊译,北京:中信出版社,2018 年,第 124 页。

〔55〕邓小平:《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社,1993 年,第 372 页。

〔56〕胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登》,《人民日报》2012 年 11 月 9 日。

〔57〕本书编写组:《〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力代化若干重大问题的决定〉辅导读本》,北京:人民出版社,2019 年,第 16 – 18 页。

〔责任编辑:邹秋淑〕