

“十四五”规划如何布局谋篇？

本报记者 叶子

编制和实施国民经济和社会发展规划，是中国共产党治国理政的重要方式。明年开始，中国将进入“十四五”时期，这是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。

近日，习近平总书记对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调，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，要开门问策、集思广益，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为“十四五”规划建言献策，切实把社会期盼、群众智

慧、专家意见、基层经验充分吸收到“十四五”规划编制中来，齐心协力把“十四五”规划编制好。

凡事预则立，不预则废。“十四五”规划正在编制中，各地各部门高度重视，深度调研。编制好“十四五”规划，将为向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年擘画蓝图。

中央高度关注

最近一段时间以来，党中央多次聚焦“十四五”规划。

7月30日，中共中央政治局召开会议，决定今年10月在北京召开中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议，主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标的建议。站在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上，中央政治局会议用三个“仍然”对“十四五”时期发展大势作出精准判断：“我国发展仍然处于战略机遇期”，“和平与发展仍然是时代主题”，“发展不平衡不充分问题仍然突出”。

7月22日至24日，习近平总书记在吉林考察时指出，“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，谋划好“十四五”时期发展十分重要。当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展的内部条件和外部环境正在发生深刻复杂变化。我们要保持经济社会持续健康发展，必须深入研判、深入调查、科学决策。党中央正在组织制定“十四五”时期经济社会发展规划建议。他希望各地深入调研，聚焦面临的老难题和新挑战，认真谋划“十四五”时期发展的目标、思路、举措。

在7月21日下午召开的企业家座谈会上，习近平总书记同样提到了“十四五”时期。他指出，“十四五”时期是在全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，意义十分重大。有关方面要认真研究吸收企业家代表提出的意见和建议。相信通过共同努力，广大企业和个体工商户一定能在我国社会主义现代化进程中发挥更大作用、实现更大发展。

7月17日，中共中央政治局常务委员会召开会议，研究部署防汛救灾工作，要求将此纳入“十四五”规划中考考。会议强调，要全面提高灾害防御能力，坚持以防为主、防抗救相结合，把重大工程建设、重要基础设施补短板、城市内涝治理、加强防灾减灾救灾体系和能力建设等纳入“十四五”规划中统筹考虑。

6月30日下午，中央全面深化改革委员会第十四次会议召开。会议强调，要把抓党的十八届三中全会以来部署改革任务的落实同完成“十三五”规划主要目标任务、决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会结合起来，把统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作贯通起来，有针对性地部署推进关键性改革。要提前谋划“十四五”时期改革工作，更加注重制度和治理体系建设，更多解决深层次体制机制问题。

早在2019年11月25日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强主持召开研究部署国民经济和社会发展的第十四个五年规划编制专题会议时，就要求各部门密切配合，深入调查研究，汇集各方智慧，精心组织、抓紧起草形成“十四五”规划基本思路，在此基础上，组织开展重大专题研究，征求各方面和专家的意见，群策群力，进一步做好起草规划纲要框架的工作。

各地落到实处

梳理发现，习近平总书记对“十四五”规划编制工作作出重要指示后，8月以来，已有十余省（区、市）召开会议，传达学习习近平总书记重要讲话和中央重要会议精神，准确把握“十四五”时期发展大势，将“十四五”规划编制工作落到实处。

黑龙江、江西、河南、广东、云南、西藏、青海等省（区），通过召开省（区）委常委会会议、省（区）政府常务会议、省（区）政府党组扩大会议等形式，传达学习习近平总书记近期重要讲话及中央有关会议精神，研究部署贯彻落实工作，抓紧研究制定本省份“十四五”规划。

这些会议基本围绕“十四五”规划编制工作展开，提出要超前思考、全局性谋划、战略性布局、整



7月24日拍摄的河北雄安新区服务中心会展中心施工现场。
新华社记者 邢利军摄

广东深圳前海一处建设工地。
王美燕摄（人民视觉）

在海南自贸港江东新区，绕城高铁二期项目机场互通正在加快施工。
黄晓慧 程程摄

制图：潘旭涛

体性推进，深刻理解、准确把握“十四五”时期推动经济社会发展的总体要求、重要原则、方法路径，高标准高质量编制好“十四五”规划。

各地编制“十四五”规划的思路，既是依据中央对“十四五”时期发展大势的判断提出的，也体现出了鲜明的地方特色，与地方经济社会发展接轨。

例如，陕西省提出要紧紧围绕做好陕西新时代工作的“五项要求”谋划好“十四五”发展，静下心来抓落实、干实事；西藏自治区则以正确处理“十三对关系”为工作方法，着力构建良好营商环境，进一步促进区内消费升级，推动自治区从投资拉动型经济向外向型和消费型经济转型；天津强调，“十四五”期间，要加快实现“一基地三区”功能定位，推进绿色生态屏障建设，打造中心城区与滨海新区“双城”发展格局。

“十四五”时期，是山西省“转型出雏型”的发展关键期，因此山西强调围绕“转型出雏型”谋篇布局的重要阶段性战略目标在“十四五”变成现实，在“十五五”基本实现转型，“十六五”全面完成转型，“在转型发展上率先蹚出一条新路来”，确保到2035年与全国同步实现社会主义现代化。江西坚持把自身发展放在“两个大局”和“两个一百年”交汇点的时空维度去思考谋划，聚焦“作示范、勇争先”目标定位和“五个推进”重要要求，高质量编制好“十四

五”规划。河北则强调，要牢牢把握经济强省、美丽河北这个总目标，自觉置身京津冀协同发展大格局中，找准发展战略方向，科学设置和测算目标指标。

地方对于“十四五”规划编制工作的重视，还体现在主要领导牵头。山西、山东、湖北、青海、贵州、河北、辽宁等地的省级“十四五”规划编制工作领导小组均由省委书记或省长担任。各地进度不一，但均已召开过省级“十四五”规划编制工作领导小组会议。

2019年10月15日，贵州省“十四五”规划编制领导小组会议召开，研究讨论贵州省“十四五”规划编制基本思路，部署相关工作。辽宁省经济社会发展“十四五”规划编制工作领导小组第一次会议于今年8月4日召开，听取全省“十四五”规划和专项规划编制工作进展情况汇报，研究部署下一步工作。

调研提供依据

虽然各地在近期密集召开了研究制定“十四五”规划相关的会议，但关于此事的前期谋划和调研却更早，有的地方在一两年前就已开启这项工作。国民经济和社会发展的五年规划的前期研究包括进行基础调查、信息搜集、课题研究以及纳入规划重大项目的论证等，其中一项主要工作是前期调研。

从2018年底开始，天津市发展

改革委就面向公众和35个市级部门公开征集“十四五”规划前期研究选题120余个，涵盖经济发展、公共服务、基础设施、社会事业等方面。在此基础上，又借鉴国家和有关省市选题方向，突出新发展理念和天津特色，最终确定了31个研究课题。2019年6月初，天津市公布“十四五”规划前期研究重大课题，面向社会公开遴选研究单位。经专家严格评审，到2019年6月15日，最终确定30家在国内具有较大影响、相关领域研究经验丰富的机构承担课题研究。

五年规划的研究课题一般是向全社会公开招标，参与研究的专家和研究人员多达数千，最终将形成研究报告，直接为起草规划纲要服务，提供重要参考。

较早启动“十四五”规划编制工作的还有重庆市。2019年7月29日，重庆市召开“十四五”规划编制工作会议，确定该项工作将历时两年，分三个阶段进行。其中，2019年6月至2020年3月为基本思路阶段，将形成全市发展规划纲要草案初稿，形成市级专项规划、区域规划初稿，开展规划衔接，组织社会各界参与论证，形成市委规划建议（代拟稿），按程序提交市委常委会审议。2020年9月至2021年2月为规划纲要阶段，将形成全市发展规划纲要草案，全面征求各方意见，按程序依次

审核后提交2021年初的市人民代表大会审议。

不难看出，要形成一份最终的规划方案，前期调研和论证非常重要。没有调查就没有发言权。正确的规划离不开对发展大势的清醒认知，也离不开对基层情况的扎实调研。从去年开始，调研工作一直持续到现在。

例如，8月4日，河南省委副书记王生到省自然资源厅调研；8月5日，陕西省委副书记、代省长赵一德在西咸新区调研重大项目建设和科技创新工作；8月6日，海南省省长沈晓明深入白沙黎族自治县调研……近期，各地主要领导纷纷将实地调研走访与“十四五”规划编制工作结合起来，对“十四五”规划编制提出更为具体的要求。

人民政协等机构也在行动。8月5日至6日，海南省政协主席毛万春率省政协调研组到万宁市就海南自贸港的建设亮点、“十四五”规划编制的建议等主题开展调研。同样是这两天，江苏省政协主席黄莉娜率部分委员赴常州，就制定江苏省国民经济和社会发展的“十四五”规划进行专题调研，为省政协召开专题议政性常委会会议作准备。

先调研后交流，就可以在此前调研的基础上进一步落实推进。8月4日，天津市召开“十四五”规划调研研讨会，值得注意的是，会前，天津市领导结合分管工作就“十四五”时期天津经济社会发展的重大问题进行了专题调研。与会人员利用一整天时

间交流了调研成果，围绕深入贯彻新发展理念、推动党中央方针政策和重大战略部署落实、推进绿色高质量发展、深化改革开放、加快教科文卫体等社会事业发展、创新社会治理、保障和改善民生等，谈认识、摆问题、讲对策，对天津“十四五”时期发展目标、思路、举措等提出了有针对性的意见建议。

接下来一段时间，各地的调研工作仍将密集开展，为科学编制“十四五”规划提供依据。

坚持集思广益

“目前，一些惠企政策在落实上还存在难点堵点，‘最后一公里’问题仍然没有得到很好解决。”7月15日，在天津市政协围绕“‘十四五’时期进一步优化营商环境，促进民营经济发展”专题调研座谈会上，天津宁波商会会长呼吁，要破除政策落实中的“梗阻”。

7月8日，湖北省政协十二届九次常委会议召开，共商“十四五”发展大计。中国国际经济交流中心副理事长黄奇帆进行了“疫情下国际经济趋势”的专题辅导报告，湖北省政协副主席彭军也在会上作了湖北省政协关于“科学编制湖北省‘十四五’规划的若干建议”的发言。

《大智兴邦 中国如何制定五年规划》一书，以中国五年规划编制为例，概括提炼出中国的独特民主决策模式，即“集思广益型”决策模式，包括聚群策、集众思、广纳言、合议决、告四方等环节。在此次“十四五”规划编制过程中，集思广益体现得尤为明显。

集思广益的一个重要体现是“开门编规划”原则。

例如，今年，重点流域水生态环境保护“十四五”规划首次尝试面向全社会全过程“开门编规划”。7月27日，重点流域水生态环境保护“十四五”规划编制工作推进会召开，强调规划编制将坚持问题在哪里、症结在哪里、对策在哪里、落实在哪里等“四个在哪里”工作方法，注重实地调研和“开门编规划”。

为健全发展专家咨询论证制度，提高发展规划制定实施的科学化水平，许多地方还成立专家委员会、召开专家座谈会等，规格很高。

2019年10月16日，广东省专门成立了“十四五”发展规划专家委员会，负责对广东省推进高质量发展提供咨询意见和建议，对发展规划编制实施进行咨询论证等，委员们的聘书由省长颁发。

2019年11月15日，河北省“十四五”规划专家座谈会召开，邀请国内知名专家对河北省“十四五”规划编制工作把脉会诊、进行指导。专家们围绕河北“十四五”时期的战略定位、发展路径、从推进改革开放、实施京津冀协同发展、创造“雄安质量”、推动制造业高质量发展、加强生态文明建设、改善营商环境等方面，提出一系列很有价值的意见建议。

有关方面近期也在通过多种形式征求干部群众、专家学者等对“十四五”规划的意见建议，各方人士均就自己了解的领域提出了观点和看法。

例如，民进中央副主席、苏州大学新教育研究院教授朱永新考虑到，2020年，国家将全面完成脱贫攻坚任务，有关概念和与此关联的教育扶贫政策和措施面临退出或调整。鉴于此，有关部门应针对新的形势和特点，谋划好“十四五”时期的教育扶志扶智内容和项目。生态文明建设国家发展和改革委员会党组成员、副主任张勇认为，当前，我国仍处于生态文明建设爬坡过坎阶段，要做好“十四五”和中长期节能工作规划，推动我国能源利用效率持续提升、跨越赶超。

此外，各地“‘十四五’规划等您建言献良策”等征集意见的通知在群众中广泛传播，大家可以通过登录省份发展改革委门户网站、电子邮件、邮寄信件等方式建言献策，这也是最大程度上让规划汇聚民智、反映民意、凝聚民心。