

习近平总书记指出：“制定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。”国家发展规划是将党的主张转化为国家意志、将战略愿景转化为全社会共同行动的重要途径，更是中国特色社会主义制度优势的集中体现。十四届全国人大四次会议审议通过《中华人民共和国国家发展规划法》（以下简称“国家发展规划法”），是党和国家政治生活中的一件大事，对于更好发挥国家发展规划战略导向作用、推动高质量发展具有重要里程碑意义。在基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期和“十五五”开局之年，制定出台国家发展规划法，对国家发展规划工作应当坚持的指导思想和原则理念予以明确，对国家发展规划的编制、审查和批准、实施及其监督等具体程序作出全面系统规定，不以法律的稳定性应对外部环境的不确定性，是在法治轨道上科学编制和有效实施国家发展规划、接续奋斗实现全面建成社会主义现代化强国宏伟目标提供有力制度保障。

制定出台国家发展规划法是国家治理现代化的迫切要求

习近平总书记指出：“随着时代发展和改革推进，国家治理现代化对科学完备的法律规范体系的要求越来越迫切。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面依法治国，将经济社会发展全面纳入法治轨道，经济社会各领域法治化建设蹄疾步稳。国家发展规划法的制定出台，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了更加完善的制度保障，对于夯实中国式现代化的法治根基具有深远意义。

法治中国建设的重要体现。习近平总书记指出：“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”新时代以来，在党中央领导下，我们编纂民法典、修改立法法、制定实施长江保护法、出台民营经济促进法等，法治中国建设取得突破性进展、历史性成就，法治固根本、稳预期、利长远的保障作用日益凸显。国家发展规划法的制定出台，是对长期以来特别是新时代以来国家发展规划工作成功经验的总结与提炼，将多年来行之有效的做法确立为法律制度规范，为更好发挥国家发展规划的战略导向作用提供有力法治保障，有利于新形势下提升国家规划体系整体效能。这标志着国家发展规划工作迈入法治化新阶段，不仅完善了中国特色的社会主义市场经济法律体系，更充分彰显了我们党依法治国、依法执政的坚定决心。

完善社会主义市场经济体制的客观需要。习近平总书记强调：“社会主

在法治轨道上更好发挥国家发展规划的战略导向作用

李玉举 陈志超

市场经济本质上是法治经济”。处理好政府和市场关系，是经济体制改革的核心问题。在百年变局加速演进、地缘政治风险持续上升、世界经济频繁波动的大背景下，经营主体最期盼的是预期稳定。国家发展规划法以宪法为依据，规范国家发展规划制定、保障国家发展规划实施，赋予国家战略意图以法律的权威性、严肃性、确定性，能够有效避免政策朝令夕改，为经营主体提供公平透明、可预期的政策环境。国家发展规划法明确界定政府在规划编制实施中的权责边界，实质上是为公权力划定“红线”，为市场配置资源留出充分空间。这既是对有效市场的法治护航，也是对有为政府的法治规范，对于稳定宏观经济大盘、激发经营主体活力、稳定全社会预期具有不可替代的“压舱石”作用。

提升宏观经济治理能力的必然要求。习近平总书记指出：“健全宏观经济治理体系，发挥国家发展规划的战略导向作用”。制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度竞争在很大程度上体现为战略规划能力的竞争，国家发展规划法为将中国特色社会主义制度优势更好转化为治理效能提供重要法律支撑。从法理逻辑上看，国家发展规划法通过严密的法律规范，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，可以保证国家战略目标的部署和落实不因行政层级而递减、不因地方利益博弈而走样，不随意更改也不折腾；从治理效能上看，国家发展规划法通过法定程序将国家意志贯穿于经济社会发展全过程，健全宏观经济治理体系，促进财政、货币、产业、区域等各类政策高效协同。这种基于法治的高效能治理，将极大提升国家动员各类资源、应对风险挑战的战略能力，为我国在激烈的国际竞争中赢得主动提供坚实法治支撑。

深刻把握国家发展规划法的基本精神

国家发展规划法的制定，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平法治思想和习近平法治思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深刻理解和把握这一法律的基本精神、

基本内容、基本要求，关键在于深入理解和把握这一法律是如何通过法定程序确保党的主张和国家战略意图落地生根的。

突出坚持党的全面领导。习近平总书记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，系统总结我们党在制定和实施五年规划的长期实践中创造积累的丰富经验，其中第一条就是坚持党中央集中统一领导。从我国发展国民经济的第一个五年计划到第十五个五年规划，每一次都是在党中央领导下制定、实施并完成的。正是因为始终坚持党的领导，我国才能在几十年间保持战略定力、接续奋斗，创造了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹。国家发展规划法在“总则”中明确：“国家发展规划工作坚持中国共产党的领导，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的路线方针政策 and 党中央决策部署，由国务院组织编制；国家发展规划草案按照规定程序报请党中央、国务院审议，之后由国务院按照法律规定程序提请全国人民代表大会审查和批准。这就从法律上理顺了党的主张向国家意志转化的逻辑，充分彰显了党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证了规划工作始终沿着正确政治方向前进，实现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。

确立国家发展规划的统领地位。针对过去规划体系中存在的种类繁多、定位模糊等问题，国家发展规划法确立了国家发展规划的统领地位，优化并完善了国家规划体系，这是一大亮点。这一法律明确国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家和地方规划共同组成的国家规划体系，蕴含着深刻的系统论思想。其中，国家发展规划解决“干什么、何时干”的战略规划与战略问题，发挥“总指挥棒”作用；国土空间规划解决“在哪干”的空间布局问题，发挥因地制宜指导作用；专项规划和区域规划解决“怎么干”的具体路径问题，发挥分类施策作用。对于地方，这一法律要求省、自治区、直辖市国民经济和社会发展五年规划纲要草案应当

与国家发展规划相衔接，既确保国家战略的落实落地，又防止规划内容“上下一般粗”，鼓励结合自身比较优势，在国家战略的大棋局中找准地方发展的特色定位。

明确科学编制规划的重要原则。规划的关键在于科学，权威性源于法治。国家发展规划法在规划编制的原则与程序等方面明确了严格的“硬约束”，规定应当遵循自然规律、经济规律和社会发展规律，并坚持国内和国际相统筹、目标导向和问题导向相结合、中长期目标和短期目标相贯通、全面规划和突出重点相协调、战略性和操作性相统一。这一法律坚持全过程人民民主的理念，将公众参与、专家论证、智库等的辅助支持确立为法定程序，要求开展前期研究并加强多角度论证和多方案比选，通过互联网等途径向社会公开征集意见建议，真正做到“开门编规划”，把顶层设计和问计于民统一起来。在具体规划编制中，为防止“拍脑袋”决策和“政绩工程”，编制国家发展规划应当统筹考虑要素支撑条件、资源环境承载能力、财政承受能力和重大风险防范等因素。按照要求，任何规划目标的设定都必须建立在严谨的财政评估和风险研判基础之上，也就是要回答好“发展基础行不行”“条件够不够”“钱从哪里来”“风险怎么控”等一系列重大现实问题。这些规定标志着国家发展规划编制更加制度化、规范化，有利于确保经济社会发展主要目标和指标、重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目等，都经得起实践、人民、历史检验。

强化发展规划的审查批准和对发展规划实施的监督。国家发展规划法构建了全方位、全过程、多层次的审查监督体系。在审查批准方面，强化了全国人民代表大会的审查权，进一步细化了审查程序，明确全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查、各代表团的审查等内容；在规划调整方面，扎紧了制度的笼子，明确规定“国家发展规划公布后，未经法定程序，不得调整”，并严格限定了调整的条件和报批程序；在对规划实施的监督方面，明确形成人大监督、监察机关和审计机关依法监督等“组合拳”，确保规划从编制、实施到评估的每个环节都于法有据、有章可循。这些部署安排，有利于推动规划蓝图不折不扣地转化为发展实效。

贯彻实施国家发展规划法的实践要求

习近平总书记指出：“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”在推进中国式现代化进程中，贯彻落实国家发展规划法，必须坚持系统观念，依据法律规定完善实施机制，强化政策协同，构建从目标分解、政策支持、要素保障到监测考核的全链条法治化实施体系，将制度优势转化为治理效能。

强化社会发展年度计划、其他各级各类规划同国家发展规划的有效衔接。“不积跬步，无以至千里”。贯彻实施国家发展规划法，首先要做实做细国民经济和社会发展年度计划同国家发展规划的衔接；同时抓好其他各级各类规划对国家发展规划重点领域任务的细化落实，确保各领域的具体部署与国家整体战略同向发力。对于国家发展规划确定的约束性指标，要依法进行年度分解，明确年度进度底线，将其纳入各地区、各部门的任务清单，确保不仅“算总账”，更“算细账”“算进度账”。国民经济和社会发展年度计划作为短期调控手段，要服务于中长期的跨周期设计。制定年度投资计划、重大项目清单时，要优先安排国家发展规划确定的重大项目，将中长期的“规划图”转化为可操作的“施工图”，确保我国发展战略目标积小胜为大胜。

增强宏观政策取向一致性。宏观政策形成合力是规划落地实施的重要保障。健全国家发展规划与宏观政策协调和工作协同机制，是提升国家治理体系和治理能力现代化水平的重要保障。要建立健全以国家发展规划为牵引的宏观政策协调机制，把国家发展规划作为制定宏观政策的基本依据。通过法定程序，确保财政政策“力度”、货币政策的“精度”、产业政策“导向”在国家发展规划的指挥棒下同频共振。财政、货币、产业、价格、就业以及区域、土地、环保等重要政策出台前，要对照国家发展规划的战略目标进行合规性与一致性审查，并将安全、环保、社会监管等非经济性政策纳入一致性评估，防止因部门本位主义、层层加码等情况导致出现宏观政策“合成谬误”。

构建规划实施的资源要素保障机制。规划落地实施离不开要素资源支撑保障。要依据法律规定，打破传统的资源配置惯性，坚持项目跟着规划走，要素跟着项目走。法律明确“中央财政资金优先投向国家发展规划确定的重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目”，这就要求加强中长期财政规划与国家发展规划的动态匹配，确保国家战略任务有长期、稳定的资金渠道。引导金融资本、土地指标、数据资源等优先向科技创新、绿色转型、民生等领域集聚。对于不符合国家发展规划导向的项目，不予核准、供地、贷款，防止盲目上马、一哄而上。

加强地方发展规划与国家发展规划相衔接。习近平总书记指出：“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。”中共中央、国务院2018年印发的《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》，对理顺规划关系、完善规划管理作出了制度安排。贯彻实施国家发展规划法，重点在于维护国家规划体系的权威性，确保全国一盘棋，坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调。各地区在制定地方发展规划时，要强化对标对表意识，建立严格的规划备案审查和合规性审查制度。地方发展规划在目标设定、空间布局、产业选择上，要服从国家发展规划确定的主体功能区战略和重大生产力布局，对于国家明确的禁止开发区、生态红线区等不得越雷池半步，对于国家确定的去产能、调结构任务不能搞变通。同时，既要防止地方保护和市场分割，又要避免机械执行。鼓励各地结合自身比较优势，找准差异化定位，但决不能搞与国家整体战略相悖的低水平重复建设或无序恶性竞争。

完善全周期监测评估与考核问责制度。执行的保障在于监督。国家发展规划法将规划实施情况纳入法治监督范畴，把监督、评估与考核作为抓落实的“硬杠杠”。要落实中期评估、总结评估等方面的规定，综合运用现代信息技术手段提高评估的科学性。中期评估报告报党中央同意后，提请全国人大常委会常务会议审议；总结评估报告报党中央同意后，与提请审查和批准的下一个规划期国家发展规划草案一并提交全国代表大会。对于评估中发现的问题，建立“问题清单”与“整改台账”，推动规划落地见效。建立明确的考核问责机制，把国家发展规划实施情况作为衡量各地区、各部门依法履职情况的重要参考。对于在规划实施中搞形式主义、做表面文章，或者违规审批、盲目举债、搞政绩工程等行为，将依法追究法律责任。坚持有权必有责、有责要担当、失责必追究，确保国家发展规划划地生根、有效实施。

（作者单位：习近平经济思想研究中心）

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

科学决策是树立和践行正确政绩观学习教育总要求的重要内容。面对新一轮科技革命和产业变革浪潮，领导干部能否做到科学决策，与其科技素养、产业视野密切相关。习近平总书记二十届中央政治局第二十四次集体学习时强调“各级领导干部要加强科技前沿知识学习，努力做到知科技、懂产业、善决策”，为领导干部树立和践行正确政绩观，提升能力水平、做到科学决策指明了具体路径。

高质量发展是“十五五”时期经济社会发展的主题，推动科技创新和产业创新深度融合是推动高质量发展的重要举措。科技创新和产业创新都具有前瞻性、战略性等特点，需要科学谋划、全局统筹。领导干部如果对科技前沿知之甚少，对产业发展规律把握不深，决策就可能脱离实际、错失机遇。现实中，有的领导干部习惯于“路径依赖”，对科技发展不敏感，找不到产业发展方向；有的急于做显功、出显绩，盲目跟风上项目，导致经济发展出现问题。这些情况暴露出部分领导干部政绩观存在偏差，反映出其履职能力的明显短板。只有在知科技、懂产业基础上做到善决策，才能以过硬实绩推动党和国家事业发展。

知科技，就是善于掌握科技发展趋势，提升对前沿科学技术的战略预判能力。当前科技突破的“加速度”超乎想象，领导干部如果不关注对国内外科技发展动态的高度关注，就看不懂前沿、把不准方向。只有了解新一轮科技革命的主攻方向，把握技术迭代的底层逻辑，懂得哪些科学技术可能引发产业变革、应用需多长时间，才能知晓科技发展大势和应用逻辑，从纷繁复杂的科技概念中抓住本质，从科技的动态变革中预见其产业化可能。

懂产业，就是科学洞察产业结构和现代化产业体系演进脉络，清晰把握产业智能化、绿色化、融合化的发展趋势，明晰传统产业转型升级、新兴产业壮大、未来产业培育的内在机理。产业

发展有其自身规律，既不能揠苗助长，也不能坐等机遇。要综合考虑国家战略需求、技术成熟程度、要素支撑条件等因素，真正实现产业布局因地制宜、错位发展。懂产业，就要深入产业发展实践，明确本地区产业发展的家底有什么、产业链供应链的堵点卡点在哪里、产业向价值链高端攀登的方向是什么。那些“捡到篮里都是菜”的招商思路、“一哄而起”的产业布局，说到底都是不懂产业的表现。

知科技、懂产业，是善决策的关键。如果不懂科技，对产业的理解就会停留在表层和局部，决策难免“盲人摸象”；如果脱离产业，科技知识就难以转化为现实生产力，决策可能成为“空中楼阁”。善决策，是知科技、懂产业的落脚点。在知科技、懂产业基础上，要立足实际、科学解构，在多重约束条件下找到最优解，才能做到科学决策，把科技和产业有机结合起来，真正把科技变量转化为产业增量。

善决策既要有“准头”，也要有“韧劲”。有“准头”，就要坚持实事求是，因地制宜，立足本地区资源禀赋、产业基础确定科技创新和产业创新路线图。有“韧劲”，就是要坚持久久为功，加强科技创新，建设现代化产业体系，往往需要长期投入。如果心浮气躁、急功近利，只会造成资源浪费。领导干部要有“功成不必在我”的境界，也要有“功成必定有我”的担当，不搞花拳绣腿、不做表面文章、不“东一榔头西一棒槌”，把心思用在学习科技前沿上，把功夫下在产业新旧动能转换上，找准产业发展方向并将其转化为可操作的任务清单，一步一步坚定走，在高质量发展上迈出扎扎实实的步伐。

思想纵横
SI XIANG ZONG HENG

中国特色金融发展之路在比较中彰显优势

李建军 李俊成

金融是现代经济的核心，是国家核心竞争力的重要组成部分。中国特色金融发展之路是一条前无古人的创新之路，把我们对金融工作本质规律和发展道路的认识提升到了新高度。习近平总书记指出：“中国特色金融发展之路既遵循现代金融发展的客观规律，更具有适合我国国情的鲜明特色，与西方金融模式有本质区别。”深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，需要从理论和实践相结合的角度，进一步理解中国特色金融发展之路的理论超越与实践价值，增强加快建设金融强国的理论自觉和实践自觉。

金融是实体经济的血脉。历史上，西方金融模式在动员金融资源、促进价值发现、推动经济增长等方面表现突出，被一些国家奉为圭臬。但实践证明西方金融模式存在很大弊端。特别是近年来，一些西方经济体陷入增长乏力、通胀高企、产业空心化、金融危机频发的境地，暴露出西方金融模式的缺陷，也反映出西方金融模式难以适应当今时代包容、可持续发展要求，需要进行全面、深刻的理论反思。

中国特色金融发展之路是在我们党的领导下走出来的，党的领导是中国特色金融发展之路最本质的特征，是我国金融发展最大的政治优势、制度优势。我们党运用马克思主义金融理论积极探索新时代金融发展规律，在金融领域深入推进“两个结合”的伟大实践探索。中国特色金融发展之路与西方金融模式形成鲜明对比，展现出强大生命力和显著优势。

在价值取向上坚持以人民为中心。为资本服务、为少数有钱人服务，是西方金融的本质。与之相反，中国特色金融发展之路坚持以人民为中心的价值取向，推动金融发展为了人民，不断增强金融服务的多样性、普惠性、可及性，更好保护金融消费者权益；推动金融发展依靠人民，金融政策的制定坚持问政于民、问需于民、问计于民，促进金融高质量发展与人民群众高品质生活

互促共进；推动金融发展成果由人民共享，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，着力解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，扎实推进共同富裕。坚持以人民为中心的价值取向，决定了我国金融的本质不是少数人的逐利工具，是服务人民大众的公共产品。

在根本宗旨上坚持服务实体经济。金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，也是防范金融风险的根本举措。马克思在《资本论》中对资本主义生产方式下虚拟资本与实体经济的关系进行了辩证分析，揭示了资本主义金融发展脱离实体经济后果。金融只有在为实体经济服务中才能实现自身持续健康发展。中国特色金融发展之路坚持把金融服务实体经济作为根本宗旨，在宏观调控上，从总量、结构、价格等方面为实体经济营造营造良好的货币金融环境；在资源配置上，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，加强对关键领域和薄弱环节的金融支持；在激励约束上，通过提升宏观调控与微观激励的兼容性，更好促进经济与金融良性循环。

在治理上坚持科学稳健。马克思对资本主义信用体系周期性危机的分析，揭示了单纯依赖自由市场调节的局限性。2008年爆发的国际金融危机也表明，放任资本逐利，必将引发危机。中国特色金融发展之路坚持有效市场和有为政府相结合，强化党中央对金融工作的集中统一领导，组建中央金融委员会，形成科学高效的决策和领导机制；健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，将系统性风险防范制度化；全面加强机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，有效应对金融业业态复杂化与混业经营的趋势。同时，积极参与国际金融治理和合作，务实开展多双边货币金融合作。这既摆脱了对自由市场的迷信，又避免了对正常金融活动的过度干预。

在发展上坚持统筹协调。中国特色金融发展

之路注重统筹处理好发展与安全、效率与公平、创新与稳定、开放与自主等关系。既鼓励金融创新、促进金融高质量发展，又防止资本无序扩张，守住不发生系统性风险的底线；既提高金融资源配置效率，又注重发挥金融在促进共同富裕中的作用；既扩大金融开放，又维护金融主权和安全；等等。正是坚持系统观念，使我国金融发展在复杂环境中保持了稳健运行，避免了西方金融体系中危机频发的剧烈波动。

新时代以来，我国金融发展质量持续提升，充分证明了中国特色金融发展之路走得通、走得稳。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化的关键时期。完成好“加快建设金融强国”的战略部署，必须在实践中继续探索，使中国特色金融发展之路越走越宽广。一是挖掘我国金融发展的文化基因，坚持以中华优秀传统文化中的诚信观、义利观、风险观等培育中国特色金融文化，建立既符合国际通行规则又兼具中华优秀传统文化特征的金融伦理规范。二是深入总结提炼金融供给侧结构性改革、政策性金融与商业性金融有机结合等植根于我国超大规模市场复杂治理情境下的实践经验，创新发展具有普遍解释力的中国特色金融发展理论，深化对中国特色金融发展之路的理论阐释。三是立足我国国情，着眼人类面临的共同挑战，将中国特色金融发展之路的丰富内涵进行系统深入的国际化表达转化，形成既能体现东方智慧、又能参与全球对话的理论成果，为全球金融治理改革贡献中国智慧。

（作者分别为中央财经大学副校长、中国社会科学院金融研究所研究员）

ZHUAN TI SHEN SI
专题深思