

# 国家发展规划法正式施行 让规划向着法治轨道与人民期盼稳步推进

■中国城市报记者 康克佳

## 法治升维 规划治理迈入法定时代

习近平总书记指出,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。

七十年来,十五个五年规划(计划)接续落地,引领我国实现从“一穷二白”到全面小康的历史性跨越,使我国经济快速发展和社会长期稳定。五年规划早已成为推进中国式现代化的核心制度法宝。此次国家发展规划法的出台,并非对现有规划体系的简单修补,而是对七十年来实践智慧的系统集成与法定升华,标志着我国宏观经济治理从“政策主导”转向“法治引领”,规划治理正式迈入规范化、法治化、长效化的全新阶段。

国家发展改革委规划司负责同志在答记者问时表示,制定出台国家发展规划法,就是要把我们党领导制定实施规划的成功经验确立为法律规范,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,将制度优势不断转化为发展优势。

“此次立法的核心意义,是赋予国家发展规划体系明确法律地位,填补国家发展规划长期缺乏专门法规依据的空白,从根本上增强规划编制与实施的权威性、规范性。”国际欧亚科学院院士、中国科学院地理科学与资源研究所研究员方创琳告诉中国城市报记者。

中国城市和小城镇改革发展中心城市创新部副主任张惠强在接受本报记者采访时表示:“将发展规划从行政政策上升为专门法律,核心目的是确立其在国家治理中的法定地位,实现‘规划引领发展’的法治化,这是推进国家治理体系和治理能力现代化的里程碑之举。”他坦言,这一立法从根本上解决了规划长期以来“身份定位”模糊的问题,让规划引领发展有了不可动摇的法治支撑,彻底改变了过去规划效力受行政因素影响的局面。

与此前推进的“多规合一”改革相比,此次立法在制

3月12日,第十四届全国人民代表大会第四次会议表决通过《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),自公布之日起正式施行。

从1953年“一五”计划启航,到2026年“十五五”规划开局,我国以五年规划为核心的发展规划制度走过七十余载实践征程,正式从行政性政策规范跃升为国家专门法律制度。

国家发展规划法将长期实践中形成的成熟经验、制度优势系统固化,以法治之力锚定国家发展航向,以民主之基凝聚全民奋斗共识,以规划之纲统筹城乡区域协同,为推进国家治理体系和治理能力现代化、引领城市高质量发展、持续增进民生福祉提供坚实的法治保障。

度定位、覆盖范畴、约束效力上形成本质区分又紧密协同的格局。方创琳表示,国家发展规划法聚焦国家五年发展规划纲要,具有全局性、统领性,是国家规划领域的上位法;“多规合一”改革核心是整合城市规划、土地利用规划、主体功能区规划形成国土空间规划,属于下位规划,是国家发展规划的空间落地载体。张惠强也表示,发展规划侧重“事”的统筹,是经济社会发展总纲领;空间规划侧重“地”的管控,是发展规划的空间细化,二者共同构成“一张蓝图干到底”的制度基石。

## 体系重构 破解规划衔接不畅顽疾

长期以来,规划体系存在“上下脱节、左右打架、衔接不畅”等问题,不同层级、不同领域规划交叉重叠、执行碎片化,既影响发展质效,也加重基层负担。国家发展规划法以法律形式构建起“一级规划统领、各级各类规划协同”的严密体系,从顶层设计上破解顽疾,真正实现规划体系“全国一盘棋”。

法律明确规定,国家建立以发展规划为统领,以国土空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,国家、省、市县三级联动的统一规划体系。国家发展规划是

其他所有规划的总遵循,国土空间规划、专项规划、区域规划分别从空间、领域、区域层面细化落实国家发展规划意图,形成定位清晰、功能互补、协同发力的规划合力。

为破解规划衔接难题,法律建立严格的刚性审查制度:下级规划报批前须经上级主管部门符合性审查,专项、区域规划发布前必须与国家发展规划统筹衔接,不得违背国家战略目标。同时,法律专门增加“国家统筹各级各类规划编制”条款,推动规划数量压减、质量提升、基层减负。

“过去规划领域长期存在‘重编制、轻实施、弱监管、软问责’的问题,这次法律构建的全周期闭环管理机制,彻底扭转了这一被动局面。”张惠强解读,按照法律规定,年度计划要滚动落实规划目标,财政、金融等政策优先服务于规划实施,中央财政资金优先保障规划确定的重大任务、项目;规划实施全过程动态监测,中期、总结评估依法接受人大、监察、审计和社会监督,失职渎职行为将被严肃追责。“这套刚性制度,让规划真正从‘纸上蓝图’变为可落地、可检验、可问责的发展实效,而不是束之高阁的文件。”

针对京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域协同发展痛点,法律通过制度设计打

破行政壁垒。方创琳表示,城市群发展规划可依据国家发展规划法依法编制、审批与实施,赋予其法律权威与刚性约束,从根源上破解行政分割、利益壁垒难题。张惠强进一步介绍,法律构建“利益共享、成本共担、考核联动”机制,授权建立跨区域规划协调机构,探索税收分享、指标流转等补偿办法,将跨区域规划实施纳入绩效考核,确保区域重大战略不因人事变动而中断,真正实现“一张蓝图干到底”。

## 民主为民 问计于民写入法律

值得注意的是,“编制国家发展规划应当坚持顶层设计和问计于民相统一”写入国家发展规划法。这既是全过程人民民主的生动实践,也是以人民为中心的发展思想的法治彰显,让“党和政府要干的”与“百姓心里所盼的”同频共振。

法律以刚性条款保障公众参与权,明确规定编制国家发展规划必须通过互联网等途径向社会公开征集意见建议,健全专家咨询论证制度,重大规划事项履行听证、公示程序,让公众拥有知情权、参与权、表达权、监督权。

回望实践,五年规划编制的民主之路持续拓展:2020年开创五年规划编制史上首次“网络问计”,收到上百万条网民建议;“十四五”规划编制累计收到网民建言101.8万条;2025年“十五五”规划网络征求意见活动,收到群众建言超311.3万条,大量接地气、惠民生的建议被吸纳进规划文本。

“国家发展规划法构建了‘全周期闭环管理’与‘全过程人民民主’有机结合的制度体系,实现了规划编制听民意、实施受民督、成效由民评,让规划真正成为反映人民意愿、保障人民利益的‘法治契约’。”张惠强表示,从国家大政方针到基层社会治理,从教育医疗到住房就业,群众的期盼有地方说、说了有人听、听了有反馈,千家万户的“小事”融入国家发展的“大计”,凝聚起万众一心

的奋斗力量。

## 兴城赋能 法治引领城市高质量发展

城市是发展规划落地的核心载体,也是推进中国式现代化的重要引擎。国家发展规划法以法定规划引领城市发展逻辑重构,推动城市从“规模扩张”转向“内涵提升”,为不同规模城市明确差异化发展路径,有助于破解“千城一面”困境,塑造大中小城市协调发展新格局。

“这部法律为城市发展提供了总定位、总目标,指明了城市重大战略任务、重大工程与行动举措;同时明确城市国土空间规划必须依据国家发展规划编制落地,从根本上重塑了城市规划编制以及发展与治理模式。”方创琳说。

张惠强认为,在法治框架下,城市发展不再单纯追求GDP增速,而是聚焦新质生产力培育、民生福祉改善、绿色低碳转型,实现治理模式从“被动应对”向“主动谋划”升级。

从治理效能看,法定规划的刚性约束能够有效遏制城市无序建设、重复投资、盲目扩张等问题。法律明确强调规划未经法定程序不得调整,严格规范规划调整的审批流程。如此可以确保城市发展战略保持连续性、稳定性,杜绝“换一届领导、改一次规划”的短期行为。同时,规划实施的全周期监管机制,能够推动城市治理重心下沉、资源下沉,让规划建设始终沿着法治轨道、顺应人民期盼稳步推进。

法者,治之端也。国家发展规划法的正式施行,是我国规划治理史上的重大突破,更是中国式现代化制度建设的关键一步。站在“十五五”开局的新起点,以法治为保障、以民主为根基、以民生为导向,坚持顶层设计与问计于民相统一,将让五年规划这一治国理政“重要法宝”释放更大效能,推动各级各类规划协同发力,为引领中国城市高质量发展绘就壮阔的法治蓝图。