

□ 文/吕雅萱

在我国治国理政体系中,五年规划始终居于核心地位,被称为国家发展的“指南针”。然而长期以来,五年规划的编制与执行主要依赖宪法的原则性授权和政府文件推动,缺乏专门法律的刚性约束。

十四届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国国家发展规划法》,多位参与过草案征求意见座谈会的学者告诉媒体,草案将我国长期探索五年规划形成的成熟方法论固定为政府必须履行的法定职责,为科学编制、审查批准、实施监督国家发展规划提供法治保障。在“十五五”开局之际,这部法律的出台,对在法治轨道上发挥国家发展规划的战略导向作用具有重要意义。

将良治经验纳入善法轨道

在成功实施十四个五年规划之后,当下,为什么我国需要为五年规划专门立法?

长期以来,我国编制五年规划的法律依据主要来自宪法。宪法规定,国务院负责编制和执行国民经济和社会发展规划,全国人大负责审查批准。在过去,如何编制五年规划更多依赖于政策文件和行政惯例,2018年出台的《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》,对规划体系进行了顶层设计,也为如今的立法奠定了蓝本,但其缺少刚性法律约束。

清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜表示,在七十余年的探索实践中,我国已形成一套行之有效的五年规划方法论。如何编制、实施、审批、监督,确保规划科学、民主、有效的程序已日臻成熟。

此次立法的核心目的,正是要将这

与一般法律为解决现实问题、纠正失范行为不同,国家发展规划法更多是将我们在长期历史探索中形成的、经过实践检验有高度共识的内容固定为长期稳定的制度安排,让不同层级的主政者共同遵循一套规范化的规划方法论,让每一个程序都有法可依。

良治入法:为五年规划立法

套良治经验固定下来,纳入善法的轨道。清华大学中国发展规划研究院院长助理李治告诉媒体,与一般法律为解决现实问题、纠正失范行为不同,国家发展规划法更多是将我们在长期历史探索中形成的、经过实践检验有高度共识的内容固定为长期稳定的制度安排,让不同层级的主政者共同遵循一套规范化的规划方法论,让每一个程序都有法可依。

此外,五年规划作为我国治国理政中的重要工具,理顺其与不同规划之间的关系,也让立法工作有其必要性。我国规划体系常被概括为“三级四类”,纵向分为国家级、省级、市县级三级规划,横向则包括发展规划、国土空间规划、专项规划和区域规划四类。

不同层级、不同类型的规划交织运行,本身是一个复杂系统。董煜告诉媒体,纵向上,有的地方规划简单照抄上级规划,缺乏结合本地实际的细化落实;也有的地方在执行本地规划中偏离国家规划的战略意图,导致国家目标难以落地。横向上,不同类型规划之间也可能“打架”。比如,国土空间规划强调

土地用途管控,而五年规划提出经济发展目标,前者强调约束,后者强调发展。清华大学公共管理学院教授鄢一龙告诉媒体,在这种情况下,部门往往从自身职责出发考虑问题,规划之间会出现不协调的问题。

正因如此,强化国家五年规划的统领地位,推动“多规合一”,成为多年来规划体系改革的重要方向。

此次立法,正是希望在既有改革基础上将这一准则上升为法律原则,明确国家五年规划是其他各级各类规划的“总遵循”。在此基础上,国家建立健全以国家五年规划为统领,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,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系,形成规划合力。

全周期管理

宪法规定,国务院负责编制和执行国民经济和社会发展规划,全国人大负责审查批准。但在鄢一龙看来,这种规定更多是职能法定,明确了“谁来做”,却没有对“怎么做”作出系统规范。

因此,执行有了弹性空间。鄢一龙