

中共中央文件

中发〔2018〕44号



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

(2018年11月18日)

以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。科学编制并有效实施国家发展规划，阐明建设社会主义现代化强国奋斗目标在规划期内的战略部署和具体安排，引导公共资源配置方向，规范市场主体行为，有利于保持国家战略连续性稳定性，集中力量办大事，确保一张蓝图绘到底。改革开放特别是党的十八大以来，国家发展规划对创新和完善宏观调控的

作用明显增强，对推进国家治理体系和治理能力现代化的作用日益显现，但规划体系不统一、规划目标与政策工具不协调等问题仍然突出，影响国家发展规划战略导向作用的充分发挥。为加快统一规划体系建设，构建发展规划与财政、金融等政策协调机制，更好发挥国家发展规划战略导向作用，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面加强党的领导，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立新发展理念，落实高质量发展要求，理顺规划关系，统一规划体系，完善规划管理，提高规划质量，强化政策协同，健全实施机制，加快建立制度健全、科学规范、运行有效的规划体制，更好发挥国家发展规划的战略导向作用，为创新和完善宏观调控、推进国家治理体系和治理能力现代化、建设社会主义现代化强国提供有力支撑。

二、明确规划功能定位，理顺规划关系

立足新形势新任务新要求，明确各类规划功能定位，理顺国家发展规划和国家级专项规划、区域规划、空间规划的相互关系，避免交叉重复和矛盾冲突。

（一）明确规划功能定位

国家发展规划，即中华人民共和国国民经济和社会发展

五年规划纲要，是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排，主要是阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为，是经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。

国家级专项规划是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。国家级区域规划是指导特定区域发展和制定相关政策的重要依据。国家级空间规划以空间治理和空间结构优化为主要内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据。

（二）理顺规划关系

国家发展规划根据党中央关于制定国民经济和社会发展规划五年规划的建议，由国务院组织编制，经全国人民代表大会审查批准，居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循。

国家级专项规划、区域规划、空间规划，均须依据国家发展规划编制。国家级专项规划要细化落实国家发展规划对特定领域提出的战略任务，由国务院有关部门编制，其中国家级重点专项规划报国务院审批，党中央有明确要求的除外。国家级区域规划要细化落实国家发展规划对特定区域提

出的战略任务，由国务院有关部门编制，报国务院审批。国家级空间规划要细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，由国务院有关部门编制，报国务院审批。国家级专项规划、区域规划、空间规划，规划期与国家发展规划不一致的，应根据同期国家发展规划的战略安排对规划目标任务适时进行调整或修编。国家级空间规划对国家级专项规划具有空间性指导和约束作用。

三、统一规划体系，形成规划合力

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，建立以国家发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家、省、市县各级规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

（三）强化国家发展规划的统领作用

提高国家发展规划的战略性和宏观性、政策性，增强指导和约束功能，聚焦事关国家长远发展的大战略、跨部门跨行业的大政策、具有全局性影响的跨区域大项目，把党的主张转化为国家意志，为各类规划系统落实国家发展战略提供遵循。

发挥国家发展规划统筹重大战略和重大举措时空安排功能，明确空间战略格局、空间结构优化方向以及重大生产力布局安排，为国家级空间规划留出接口。科学选取需要集中力量突破的关键领域和需要着力开发或者保护的重点区域，

为确定国家级重点专项规划编制目录清单、区域规划年度审批计划并开展相关工作提供依据。

（四）强化空间规划的基础作用

国家级空间规划要聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地，全面摸清并分析国土空间本底条件，划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，并以此为载体统筹协调各类空间管控手段，整合形成“多规合一”的空间规划。

强化国家级空间规划在空间开发保护方面的基础和平台功能，为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，对其他规划提出的基础设施、城镇建设、资源能源、生态环保等开发保护活动提供指导和约束。

（五）强化专项规划和区域规划的支撑作用

国家级专项规划原则上限定于关系国民经济和社会发 展全局且需要中央政府发挥作用的 市场失灵领域。其中，国家级重点专项规划要严格限定在编制目录清单内，与国家发展规划同步部署、同步研究、同步编制。国家级专项规划要围绕国家发展规划在特定领域提出的重点任务，制定细化落实的时间表和路线图，提高针对性和可操作性。

国家级区域规划主要以国家发展规划确定的重点地区、跨行政区且经济社会活动联系紧密的连片区域以及承担重大战略任务的特定区域为对象，以贯彻实施重大区域战略、协

调解决跨行政区重大问题为重点，突出区域特色，指导特定区域协调协同发展。

省级规划、市县级规划依据国家发展规划制定，既要加强与国家级专项规划、区域规划、空间规划的衔接，形成全国“一盘棋”，又要因地制宜，符合地方实际，突出地方特色。

四、统筹规划管理，加强规划衔接协调

建立健全目录清单、编制备案、衔接协调等规划管理制度，有效解决规划数量过多、质量不高、衔接不充分、交叉重叠等问题。

(六) 建立健全规划编制目录清单管理制度

报请国务院批准的国家级专项规划、区域规划，由国务院发展改革部门会同有关部门统筹协调后制定编制目录清单或审批计划，报国务院批准实施。报请国务院批准的国家级空间规划，由国务院自然资源主管部门会同发展改革部门制定编制目录清单，报国务院批准实施。国务院各部门自行编制或批准的各类规划，须报国务院发展改革部门备案。除党中央、国务院有明确要求外，未列入目录清单、审批计划的规划，原则上不得编制或批准实施。属各部门日常工作或任务实施期限少于3年的，原则上不编制规划。

(七) 强化规划衔接协调

建立健全规划衔接协调机制，明确衔接原则和重点，规范衔接程序，确保各级各类规划协调一致。报请党中央、国

务院批准的规划，须事先与国家发展规划进行统筹衔接。衔接重点是规划目标特别是约束性指标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等，必要时由国务院发展改革部门会同规划编制部门组织开展审查论证。省级发展规划须按程序报送国务院发展改革部门进行衔接。加强国家级专项规划、区域规划与空间规划的衔接，确保规划落地。

(八) 发挥规划管理信息平台作用

国务院发展改革部门要依托现有政务信息平台，建设国家规划综合管理信息平台，加强与相关政务模块之间的联接和信息共享，将各类规划纳入统一管理，强化规划衔接协调，跟踪监测规划编制和实施进程，推动规划基础信息互联互通和归集共享。

五、规范规划编制程序，提高规划质量

创新规划理念、规范编制程序，提高规划编制科学化、民主化、法治化、规范化水平，确保规划实用管用。

(九) 明确规划编制的基本遵循

规划编制要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕建设社会主义现代化强国宏伟目标，坚持以人民为中心的发展思想，把新发展理念贯穿经济社会发展各领域全过程，按照高质量发展要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，使规划更好体现时代特色、更好贯彻国家发展战略要求。

坚持目标导向和问题导向相统一，坚持立足国内和全球视野相统筹，坚持全面规划和突出重点相协调，坚持战略性和操作性相结合。注重虚实结合、实用管用，在强调战略导向作用的同时，突出约束力、可操作，使规划可检查、易评估。

（十）深化重大问题研究论证

拓展规划前期研究广度和深度，深入研究国民经济和社会发展全局性、前瞻性、关键性、深层次重大问题，科学研判发展趋势和阶段性特征，准确把握突出短板和发展方向，研究提出基本思路和解决方案。加强规划内容多角度论证和多方案比选，充分考虑要素支撑条件、资源环境约束和重大风险防范等，科学测算规划目标指标并做好平衡协调，深入论证重大工程、重大项目、重大政策实施的必要性、可行性和效果影响。

（十一）创新规划编制方式方法

坚持开门编制规划，提高规划编制的透明度和社会参与度。健全公众参与机制，坚持问需于民、问计于民，广开言路，广泛听取人民群众意见建议。扩大规划征求意见范围，适时公布规划草案或征求意见稿，充分征求社会公众等各方面意见建议。综合运用大数据、云计算等现代信息技术，创新规划编制手段。充分发挥科研机构、智库等对规划编制的辅助支持作用。

（十二）严格规划编制程序

建立健全规划起草、衔接、论证、审批、发布等制度。规范规划编制工作方案，重点明确编制依据、进度安排、衔接要求、论证方式和审批机关等。按规定程序做好规划征求意见和内容衔接等工作。健全专家咨询论证制度，邀请相关领域专家科学论证规划内容并出具论证报告。规范规划草案（送审稿）、起草说明、论证报告等审批要件，明确审批权限。规划经审批机关批准后，按程序发布实施。

六、突出规划引领，强化政策协同

坚持规划定方向、财政作保障、金融为支撑、其他政策相协调，构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制，完善年度计划落实发展规划的机制，保障国家发展规划顺利实施。

（十三）强化年度计划与国家发展规划衔接

按照短期政策与长期政策衔接配合的要求，年度计划要贯彻国家发展规划提出的发展目标和重点任务，将国家发展规划确定的主要指标分解纳入年度指标体系，设置年度目标并做好年度间综合平衡，结合形势发展确定年度工作重点，明确重大工程、重大项目、重大举措的年度实施要求。

（十四）强化财政政策对国家发展规划的保障作用

国务院财政部门要编制与国家发展规划相匹配的财政规划，更好服务国家发展规划确定的战略目标和任务要求。加强财政预算与规划实施的衔接协调，统筹财力可能合理安排

财政支出规模和结构。中央财政性资金优先投向国家发展规划确定的重大任务和重大工程项目。

(十五) 强化金融政策对国家发展规划的支撑作用

根据国家发展规划确定的重大战略任务，制定金融领域专项规划，引导金融要素资源配置方向和结构。货币政策取向的确定，要充分考虑国家发展规划目标、经济发展形势等。信贷政策积极支持国家发展规划确定的重大战略、重大工程、重大项目和重大改革举措，引导和鼓励银行业金融机构重点支持国家发展规划明确的重点领域和薄弱环节。

(十六) 强化国家发展规划对产业政策、区域政策等的引导约束作用

产业政策要围绕国家发展规划确定的产业发展和结构调整方向，突出功能性，强化普惠公平，完善市场机制和利益导向机制，充分发挥市场配置资源的决定性作用，营造鼓励竞争、促进创新的市场环境，激发市场主体的积极性和创造性，合理引导市场预期和市场主体行为。

区域政策要围绕国家发展规划确定的区域发展和空间格局优化方向，按照目标精准化、措施精细化、协调机制化的要求，促进形成要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展格局，实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当。

重大生产力布局和土地、人口、环境、社会等公共政策的制定，也要服从和服务于国家发展规划，强化政策间协调配合，形成政策合力。

七、健全实施机制，确保规划有效落实

按照谁牵头编制谁组织实施的基本原则，落实规划实施责任，完善监测评估，强化分类实施，提升规划实施效能。

(十七) 加强规划实施评估

规划编制部门要组织开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估，鼓励开展第三方评估，强化监测评估结果应用。国家发展规划中期评估要结合国内外发展环境的新变化新要求，重点评估实施进展情况及存在问题，提出推进规划实施建议，评估报告报国务院审定后提请全国人民代表大会常务委员会审议。国家级专项规划、区域规划、空间规划的评估结果向审批主体报告的同时，抄送国务院发展改革部门。

(十八) 健全规划动态调整和修订机制

强化规划权威性、严肃性，未经法定程序批准，不得随意调整更改各类规划。经评估确需对国家发展规划进行调整修订时，须按照新形势新要求调整完善规划内容，由国务院提出调整建议，经党中央同意后，提请全国人民代表大会常务委员会审查批准。国家发展规划修订后，相关国家级规划相应进行调整修订，由规划编制部门提出建议，经国务院发展改革部门进行衔接论证后报原审批主体批准。

(十九) 完善规划实施监督考核机制

各类规划编制部门要将规划实施情况作为政务信息公开的重要内容，及时公布实施进展，自觉接受人大监督、审计监督和社会监督。国家发展规划实施情况纳入各有关部门和地方各级领导班子、领导干部考核评价体系，探索实行规划实施考核结果与被考核责任主体绩效相挂钩。

(二十) 健全规划审批和实施工作机制

建立健全党委领导、人大批准、政府编制实施的国家发展规划工作机制。国家发展规划根据党中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议编制，重大实施进展情况及时报党中央。全国人民代表大会审查批准国家发展规划，并依法监督规划实施情况。国务院编制实施国家发展规划，并按照优化协同高效的要求强化对其他各类规划的管理。

(二十一) 完善法律法规

加快出台发展规划法，将行之有效的经验和做法以法律形式固定下来。根据本意见精神，梳理现有与发展规划工作相关的法律法规、部门规章，针对发现的问题推动相关法律法规、部门规章的立改废释工作。

省级及以下各类相关规划编制实施参照本意见执行。