

健全国家经济社会发展规划制度体系

郑栅洁

习近平总书记指出,用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。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),对健全国家经济社会发展规划制度体系作出系统安排,明确了健全规划制度体系、强化规划衔接落实机制、加强政策协同配合的战略方向和重点举措。这是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度对完善宏观经济治理体系作出的重大决策,我们要深刻学习领会,坚决贯彻落实。

深刻认识健全国家经济社会发展规划制度体系的重要意义

习近平总书记指出,科学编制并有效实施国家发展规划,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。健全国家经济社会发展规划制度体系,对扎实推进中国式现代化具有重大而深远的意义。

健全国家经济社会发展规划制度体系是党有效领导经济社会发展的重要方式。编制和实施国家发展规划,充分体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是中国特色社会主义制度的显著优势所在。在现代化建设实践中,我国探索形成了在党中央集中统一领导下,由党中央全会提出规划“建议”、国务院编制规划“纲要”、全国人大审查批准向社会公布实施的制度安排,将党的主张有效转化为国家意志和全社会共同行动。习近平总书记始终高度重视战略规划工作,早在福建工作期间就前瞻谋划了厦门15年发展蓝图、福州“3820”战略工程,在浙江工作期间又系统擘画了“八八战略”。特别是党的十八大以来,习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动国家发展规划工作,先后两次担任中央“建议”起草组组长,对决胜全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家作出战略部署,鲜明提出立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展等一系列新思想新观点新论断,形成了以党的创新理论指导规划蓝图绘制、引领经济社会发展的

科学路径。我国发展已进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,尤其需要健全国家经济社会发展规划制度体系,使规划成为党中央把方向、谋大局、定政策、促改革的重要手段之一,使党中央对经济社会发展的集中统一领导更加坚强有力,充分凝聚团结奋斗、共创伟业的强大力量。

健全国家经济社会发展规划制度体系是推进中国式现代化建设的有力保障。编制和实施国家发展规划,已成为中国经济社会发展的鲜明特点和世界各国借鉴中国经验的重要内容。新中国成立以来,我们党通过连续编制和实施14个五年规划(计划),接力落实社会主义现代化建设的长远战略目标,在一穷二白的基础上建立起完整的工业体系和国民经济体系,实现由解决温饱到总体小康再到全面小康的历史性跨越,创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。迈上新征程,党的二十大提出以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的中心任务,对全面建成社会主义现代化强国“分两步走”战略安排作出明确部署,清晰描绘了到2035年基本实现社会主义现代化化的总体目标,对到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国进行了远景展望。健全国家经济社会发展规划制度体系,有利于紧紧围绕这一中心任务和战略目标,保持国家战略实施的连续性稳定性,一任接着一任干、一张蓝图绘到底,把中国式现代化建设的宏伟事业不断推向前进。

健全国家经济社会发展规划制度体系是加快国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。国家发展规划集中体现了国家战略意图、中长期目标和阶段性任务,发挥着明确政府工作重点、优化公共资源配置方向、引导经营主体行为的关键作用,对社会主义市场经济条件下宏观经济治理的有效手段。党的十八大以来,国家发展规划在宏观调控中的作用持续增强。党的十九次大报告、二十大报告强调,创新和改善宏观调控,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。2018年11月,党中央、国务院印发《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。推进国家治理体系和治理能力现代化,一项重要任务是持续提升宏观经济治理效能,推动有效市场和有为政府结合、跨周期设计和逆周期调节协同,总量提升和结构优化互促。健全国家经济社会发展规划制度体系,能够有效发挥规划统筹当前和长远、全面和重点、整体和局部的重要作用,使各类调节手段系统集成、协同高效,推动经济持续健康发展、国家治理效能加快提升。

贯彻落实健全国家经济社会发展规划制度体系的重点任务

习近平总书记强调,要加快建立制度健全、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。针对规划体系不完善、规划衔接不到位、规划目标和政策工具不协调等影响国家发展规划战略导向作用充分发挥的突出问题,《决定》从健全规划体系、强化规划衔接落实机制、优化规划与宏观调控协调联动机制等方面对健全国家经济社会发展规划制度体系提出了新的要求。

健全国家规划体系。健全国家经济社会发展规划制度体系,首要任务是构建定位准确、边界清晰、功能互补、一衔接的国家规划体系,使各级各类规划各司其职、规范有序。

一是充分发挥国家发展规划的战略导向作用。国家发展规划要全面贯彻党中央战略意图,紧紧围绕全面建成社会主义现代化强国的战略目标,制定分阶段落实的时间表和路线图,为其他规划落实国家战略部署提供总遵循。要聚焦推动高质量发展和高水平安全的关键问题和突出短板,谋划提出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,增强对其他规划的指导性和约束力。

二是持续强化国土空间规划的基础作用。国土空间规划要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,对其他规划提出的空间开发保护活动提供指导和约束。要依据国家发展规划提出的国土空间开发保

护格局和空间结构优化要求,科学布局生产、生活、生态空间,强化开发强度管控和“三区三线”精准落地,推动形成优势互补、高质量发展的国土空间体系。

三是不断增强专项规划和区域规划的支撑作用。国家级专项规划要聚焦科技创新、基础设施、绿色生态、民生保障等需要集中力量突破的重点领域,对国家发展规划在特定领域明确的目标任务进行延伸细化。国家级区域规划要按照国家发展规划要求,贯彻落实区域重大战略、区域协调发展战略,着力打破地区分割、协调解决跨行政区划的重大问题,促进区域战略在区域内深化实施、在区域间联动融合。

强化规划衔接落实机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,关键是要贯彻落实党中央战略意图和国务院工作部署,按照下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、上位规划相互协调的原则,加强各级各类规划衔接协调,确保形成规划合力。

一是强化上下贯通。做好其他规划对国家发展规划的贯彻落实,健全目录清单、编制备案、衔接协调等规划管理制度,依据国家发展规划,同步部署、同步编制、同步实施一批国家级专项规划和区域规划,动态调整国土空间规划。在编制过程中要做好指标衔接、任务细化、工程项目分解等工作,确保其他规划在主要目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等方面与国家发展规划协调一致,形成国家发展规划由专项规划在“条”上细化、由区域规划在“块”上深化、由国土空间规划在“地”上保障的上下贯通机制,并做好年度计划对国家发展规划的滚动落实。

二是强化横向协同。加强其他规划相互间的衔接协调,避免交叉重复、矛盾冲突或合成谬误。其中,专项规划、区域规划在时间安排上,要符合国土空间规划提出的空间开发保护要求。专项规划和区域规划之间要加强任务设置和项目布局的协调联动,按照国家重大生产力布局和区域发展格局优化需要,支持动力源地区增强辐射带动能力,支持农产品主产区、重点生态功能区、能源资源富集地区和边境地区提升保障能力。相关专项规划之间要

加强指标匹配和项目统筹,提高综合效益和整体效能。

优化规划与宏观调控手段协调联动机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,重要保障是将各类政策工具发力方向统一到国家发展规划的部署要求上,实现宏观政策、年度计划和公共资源对国家发展规划的有效支撑和协同保障。

一是进一步加强国家发展规划与宏观政策的协调联动。依据规划目标要求和形势,合理确定财政、货币、产业、价格、就业等政策取向,提升政策科学性和稳定性。健全宏观经济政策统筹协调机制,把握好各类政策工具的节奏和力度,把经济政策和非经济政策都纳入宏观政策取向一致性评估,发挥宏观政策取向一致性评估作用,促进各类政策协同发力,形成放大叠加效应。

二是进一步做好年度计划与国家发展规划的衔接。坚持短期目标与中长期目标相衔接,将国家发展规划的主要指标分解纳入年度指标体系并做好年度平衡,滚动明确重大任务举措和重大工程项目实施的年度要求,形成“长期战略—发展规划—年度计划”的体系化推进和闭环落实机制,确保既定战略目标如期高质量实现。

三是进一步强化公共资源对国家发展规划的支撑保障。坚持公共资源配置服从和服务于公共政策方向,加强财政预算、政府投资、土地供应等对国家发展规划的实施保障。货币政策、信贷政策要积极配合支持国家发展规划确定的重点领域和薄弱环节。坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走、监管跟着项目和资金走,优化存量资源配置和增量资源供给,保障国家发展规划确定的重大工程项目落地实施。

全面提高规划工作科学化规范化水平

习近平总书记强调,规划科学是最

学习贯彻党的二十届三中全会精神

为世界文明百花园增添绚丽色彩

让文化遗产在新时代焕发新活力

郑军

文化遗产承载灿烂文明,传承历史文化,维系民族精神。日前,“北京中轴线——中国理想都城秩序的杰作”和“巴丹吉林沙漠—沙山湖泊群”“中国黄(渤)海候鸟栖息地(第二期)”申遗成功,彰显了世界遗产保护的中国力量和中国贡献。这对于建设物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生的中国式现代化具有积极意义,为世界文明百花园增添了绚丽的色彩。习近平总书记对加强文化和自然遗产保护传承利用工作作出重要指示强调:“要以此次申遗成功为契机,进一步加强文化和自然遗产的整体性、系统性保护,切实提高遗产保护能力和水平,守护好中华民族的文化瑰宝和自然珍宝。”习近平总书记的重要指示为我们在新征程上持续加强文化遗产保护传承利用工作,守护好中华民族精神的根脉指明了前进方向、提供了根本遵循。

在印度新德里举行的联合国教科文组织第四十六届世界遗产大会通过决议,将“北京中轴线——中国理想都城秩序的杰作”列入《世界遗产名录》。世界遗产委员会认为,北京中轴线所体现的中国传统都城规划理论和“中”“和”哲学思想,为世界城市规划史作出了重要贡献,代表了世界城市历史中的一种特有类型。同时,世界遗产委员会还认可北京中轴线的完整性、真实性和保护管理状况。作为体现中华文明突出特性的重要标识,北京中轴线的申遗成功标志着其承载的我国古代哲学思想和文化传统以及保护工作得到国际认可,为我们进一步做好文化遗产保护传承利用工作提供了宝贵经验。我们要深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神,以北京中轴线申遗成功为契机,加强文化遗产保护传承利用工作,让文化遗产在新时代焕发新活力、绽放新光彩。

进一步加强文化遗产的整体性、系统性保护。党的二十届三中全会《决定》提出:“建立文化遗产保护传承工作协调机构,建立文化遗产保护督察制度,推动文化遗产系统性保护和统一监管。”文化遗产是不可再生、不可替代的宝贵资源,要始终把保护放在第一位。整体性、系统性保护能够实现各点之间相互帮扶、以强带弱、资源共享,实现保护效果最大化。北京中轴线在申遗过程中探索建立高位统筹、央地协同、齐抓共管的工作局面,形成整体性、系统性保护的强大工作合力。这启示我们,加强文化遗产的整体性、系统性保护,是加强文化遗产保护传承利用工作的必然要求。一要加强党对文化遗产保护传承利用工作的领导,深入学习贯彻习近平总书记关于文化遗产保护传承的重要论述,完善党中央关于文化遗产保护传承重要部署落实机制,健全相关工作协调机制。二要推动文化遗产保护从重点保护向全面保护、系统保护、整体保护转型升级。对于文化景观、活态遗产以及文化和自然混合遗产等,保护对象应该包括文化和自然要素、物质和非物质文化遗产要素等;对于历史文化名城、村镇、建筑群等,不仅要保护文化遗产的物质形态,也要保护传统格局、空间肌理、历史风貌、文化生态、景观环境等;对于同源文化区域的文化遗产,要注重区域协调,重点保护该区域的文化传统,超越同质化竞争。三要推进文化遗产保护体制机制改革。着力健全保护机构,充实保护力量,并建立文化遗产主管部门与其他政府部门和社会组织的联动机制,在遗产安全、防灾减灾、风险管理和遗产监测等方面共同发力。加强文化

遗产保护法治建设,建立文化遗产保护督察制度,用最严格制度最严密法治保护文化遗产。

持续加强文化遗产传承、利用工作。习近平总书记指出:“要持续加强文化和自然遗产传承、利用工作,使其在新时代焕发新活力、绽放新光彩,更好满足人民群众的美好生活需求。”文化遗产不仅生动述说着过去,也深刻影响着当下和未来;不仅属于我们,也属于子孙后代。保护好、传承好文化遗产是对历史负责、对人民负责。北京中轴线在申遗过程中,整合了15个遗产构成要素和北京老城故事,构建出一个宏大而完整的价值展示阐释体系,通过实体和虚拟空间的多种形式向公众讲述北京中轴线的突出价值,激发了公众空前的关注和保护传承热情,伴随申遗形成的大量文化产品也满足了人民群众精神文化需求。这启示我们,持续加强文化遗产传承、利用工作,要发挥学术机构、文艺团体、媒体、文创企业等的的作用,引导社会公众积极参与,充分挖掘和彰显文化遗产的价值。文化遗产所蕴含的历史、艺术、科学价值是人们进行文化创新创造的重要源泉,我们要立足前人的智慧和成就,结合当今社会的发展需求,挖掘文化遗产的多重价值,让人们更加充分地感受、更加完整地体验文化遗产的无穷魅力,最大限度发挥文化遗产的价值和作用。要强化技术支撑,结合现代科技的发展,用好三维扫描、全景摄影、虚拟现实、数字建模、人工智能等一系列前沿科技手段,推动数字文明与中华优秀传统文化的双向奔赴和有机融合,为人民群众欣赏传统文化艺术提供全新体验。

加强文化遗产领域国际交流合作。习近平总书记指出:“要加强文化和自然遗产领域国际交流合作,用

大的效益,要提高规划质量,坚持和完善有效实施机制。健全国家经济社会发展规划制度体系,更好发挥各类规划作用,关键是规划质量要高、落地实施要实、法治保障要到位。

提高规划编制质量。国家发展规划要围绕发挥战略导向作用,坚持立足国内和全球视野相统筹、问题导向和目标导向相统一、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,增强战略性、宏观性、政策性。国土空间规划要在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价基础上,科学划定空间管控边界,强化底线约束和空间指导的基础性作用。专项规划和区域规划要着眼于在特定领域和特定区域支撑国家发展规划落地实施,做深做实规划内容,增强针对性和可操作性。要严格履行规划编制程序,拓展前期研究广度和深度,健全专家参与公共决策制度,广泛听取各方面意见,以程序规范保障规划质量。

完善规划实施全周期管理制度。要构建全流程规划实施推进机制,维护规划的严肃性和权威性。健全推进落实机制,各地区各部门要制定可操作、可评估、可考核的目标任务实施安排,对约束性指标和公共服务、生态环保、安全保障等领域任务,强化责任分解落实;对预期性指标和产业发展、结构调整等领域任务,创造良好政策环境、体制环境和法治环境。健全监测评估机制,组织开展规划实施情况动态监测,将监测结果作为加强和改进规划实施的重要依据。开展规划实施情况中期评估和总结评估,及时向党中央、国务院请示报告国家发展规划实施情况,并依法提请全国人大常委会审议。经评估确需调整修订的规划,要严格履行审查批准程序。健全监督考核机制,规划实施情况要纳入考核评价体系,接受人大监督、审计监督和社会监督,以有效的监督考核确保规划目标任务落到实处。

强化规划编制实施的法治保障。坚持依法制定规划、依法实施规划,将党中央关于健全国家经济社会发展规划制度体系的规定要求和行之有效的经验做法以法律形式固定下来,加快推动国家发展规划立法工作进程,以法治引领和保障国家发展规划更好发挥战略导向作用,把制度优势更好转化为国家治理效能。

改革在不断解决问题中得以深化

马建新

习近平总书记指出:“改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得以深化。”党的二十届三中全会《决定》强调“突出问题导向”。进一步全面深化改革,就要坚持目标导向和问题导向相结合,奔着问题去、盯着问题改。

问题是事物矛盾的表现形式,解决问题就是解决矛盾。增强问题意识、坚持问题导向,就是承认矛盾的普遍性、客观性。回顾改革开放以来40多年的历程,我国的改革正是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得以深化。党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,国内外环境发生极为广泛而深刻的变化,我国发展面临一系列突出矛盾和挑战,这些突出矛盾和挑战以一个具体问题的呈现。党的十八届三中全会《决定》正是以当时亟待解决的重大问题为提领谋篇布局。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中深刻阐明了问题意识、问题导向,强调“要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住关键问题进一步研究思考,着力推动解决我国发展面临的一系列突出问题”“我们中国共产党人于革命、搞建设、抓改革,从来都是为了解决中国的现实问题”。党的十八届三中全会《决定》提出的336项重大改革举措,针对的就是不同领域、不同领域的重大问题和顽瘴痼疾。正是因为抓住重大问题,全面深化改革取得历史性伟大成就。

每个时代都有属于自己的问题。马克思指出:“世界本身,除了用新问题来回答和解决老问题之外,没有别的方法。”在认识世界和改造世界的过程中,旧的问题解决了,新的问题又会产生。这决定了改革只有进行时、没有完成时。改革开放已走过千山万水,但仍需跋山涉水,前道路上的问题只能通过深化改革来解决。当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,我们仍然面临一系列亟待解决的问题。习近平总书记指出:“进一步全面深化改革要直面问题。强化问题意识,突出问题导向,围绕发展所需,顺应民心所向,着力解决制约高质量发展的堵点问题、影响社会公平正义的热点问题、民生方面的难点问题、党的建设的突出问题、各领域的风险问题,增强改革的针对性、实效性。”没有没有问题意识、问题导向,改革就没有针对性、实效性。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉的说明》中阐明了在决定稿起草过程中重点把握的几点,其中一点就是“紧紧围绕推进中国式现代化,落实党的二十次大战略部署来谋划进一步全面深化改革,坚持问题导向”。党的二十届三中全会《决定》提出的300多项重要改革举措,都是奔着问题去的,体现了鲜明的问题导向。

当前,进一步全面深化改革的新蓝图已经绘就,关键是要以钉钉子精神抓好改革落实。抓好改革落实,必须增强问题意识、坚持问题导向。要深入研究问题,到基层开展高质量的调查研究,听真话、察真情,真研究问题、真研究问题,把问题的表现形式、形成原因和危害性等搞清楚。要坚持具体问题具体分析,辨明哪些是思想观念方面的问题、哪些是体制机制的问题、哪些是能力不足的问题。只有坚持问题导向,才能找准改革的发力点和突破口,有的放矢推出改革举措,让改革在解决一个问题又一个问题中得以深化,从而不断为中国式现代化注入强大动力、提供有力制度保障。