

关于《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》的说明(摘要)

新华社北京3月5日电 受十四届全国人大常委会委托,全国人大常委会副委员长李鸿忠3月5日向十四届全国人大常委会会议作关于《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》的说明。说明摘要如下:

一、制定国家发展规划法的必要性和重大意义

用中长期规划指导经济社会发展是我们党治国理政的重要方式。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家发展规划工作,党的二十大提出,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;党的二十届三中全会提出,健全国家经济社会发展规划制度体系,强化规划衔接落实机制;党的二十届四中全会提出,强化国家发展规划战略导向作用,强化规划实施监测评估和监督。

国家发展规划法是以宪法为依据,规范国家发展规划制定、保障国家发展规划实施的的基本法律。党中央对加快出台国家发展规划法,强化规划编制实施的法治保障提出明确要求。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,落实党中央重大决策部署,有必要认真总结长期以来国家发展规划工作的成功经验,制定国家发展规划法,对国家发展规划工作应当坚持的指导思想、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,为在法治轨道上科学编制和有效实施国家发展规划提供有力制度保障。

(一)制定国家发展规划法是更好发挥中国特色社会主义制度优势的必然要求

习近平总书记指出,制定和实施五年规划是我们党治国理政一条重要经验,是中国特色社会主义制度一个重要政治优势,有利于实现党的领导,有利于集中力量办大事,有利于前瞻性把握战略问题,有利于保持事业连续性。从1953年开始,特别是改革开放以来,在党中央坚强领导下,我国已经连续制定实施了14个五年规划(计划),有力推动了经济社会发展、人民生活改善、综合国力提升,创造了世所罕见的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,彰显了独特的政治优势、制度优势、治理优势。从我国国民经济第一个五年计划至今,每一次都是在党中央领导下制定、实施并完成的,已经形成了成熟定型的做法。制定国家发展规划法,对于加强党中央对国家发展规划工作的集中统一领导,更好发挥我们的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,

把中国特色社会主义制度优势更好转化为发展优势,具有重要意义。

(二)制定国家发展规划法是在国家发展规划工作中践行全过程人民民主的重要举措

新时代以来,以习近平同志为核心的党中央全面发展全过程人民民主,在规划工作中把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来,发扬民主、开门问策、集思广益;加强调研、论证和协商,广泛凝聚各方面共识和智慧;强调人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标,人民的信心和支持就是我们国家奋进的力量,充分调动人民群众积极性主动性创造性。在规划工作方面,已经形成了一套行之有效的吸纳民意、汇集民智工作机制。制定国家发展规划法,有利于在规划工作中贯彻全过程人民民主重大理念,丰富和拓展民主参与的形式和渠道,更好体现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

(三)制定国家发展规划法是坚持好完善好运行好人民代表大会制度的现实需要

国民经济和社会发展规划(规划)是我国宪法规定的一项重要制度,与人民代表大会制度和人大工作密切相关。从新中国第一部宪法到现行宪法,都有国民经济和社会发展规划(规划)方面的重要规定。依照宪法和有关法律,全国人大行使审查和批准国民经济和社会发展规划(规划)的职权,全国人大常委会行使审查和批准计划(规划)调整方案、监督计划(规划)实施的职权,国务院行使编制、执行计划(规划)的职权,地方各级人大及其常委会、各级人民政府在本行政区域内行使相关职权。制定国家发展规划法,有利于在规划工作中贯彻习近平法治思想,习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,提高国家发展规划工作法治化水平,确保党的主张通过法定程序成为国家意志。

(四)制定国家发展规划法是更好发挥国家发展规划战略导向作用的内在要求

党的二十大确立了全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化化夯基垒台、全面发力的关键时期,要把宏伟蓝图变为现实,必须在党中央坚强领导下,坚持全国一盘棋,更好发挥国家发展规划的战略导向作用,坚持一张蓝图绘到底,一任接着任一任,咬定青山不放松;完善各级各类规划与国家发展规划的衔接协调机制和工作协同机制,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。制定国家发展规划法,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,健全宏观经济治理体系。

二、立法的指导思想、重要原则和工作过程

制定国家发展规划法,必须高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十届三中全会和二十届四中全会精神,坚持以人民为中心,完整准确全面贯彻新发展理念,总结长期以来特别是新时代以来国家发展规划工作成功经验,以宪法为依据,将多年来行之有效的做法确立为法律制度规范,着力提高国家发展规划的编制、审查和批准、实施及其监督等工作法治化水平,更好发挥国家发展规划的战略导向作用,更好发挥国家制度优势和治理效能。

制定国家发展规划法遵循以下原则:一是坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导,确保国家发展规划工作正确政治方向,通过国家发展规划贯彻落实党的路线方针政策,党中央决策部署。二是坚持规划法定原则,以宪法为依据,贯彻宪法规定、原则和精神,通过国家发展规划法保证宪法相关规定的全面有效实施,同时与全国人大组织法和议事规则、监督法等法律做好制度衔接。三是坚持实践导向,从实际出发,把多年来形成的成功经验和有益做法以法律形式确定下来,努力解决规划工作中遇到的实际问题。四是坚持统筹协调,明确国家发展规划在国家规划体系中的统领地位,同时为其他规划的制定和实施留出制度空间,增强规划制度的系统性、协调性。

以习近平同志为核心的党中央高度重视国家发展规划立法工作。2025年12月,习近平总书记主持召开中共中央政治局常委会会议,听取审议并原则同意全国人大常委会党组关于国家发展规划法草案有关问题和工作的请示,为国家发展规划法立法工作提供了指引和遵循。

《十四届全国人大常委会立法规划》和《全国人大常委会2025年度立法工作计划》明确提出制定国家发展规划法。按照立法工作安排,国务院有关部门扎实开展调研论证工作,广泛征求中央有关部门和地方人民政府意见,在此基础上拟定了国家发展规划法

草案。2025年3月,国务院将国家发展规划法草案提请全国人大常委会审议。

2025年4月和9月,十四届全国人大常委会第十五次、第十七次会议对国家发展规划法草案先后进行了两次审议。常委会组成人员普遍认为,草案贯彻落实党中央决策部署,贯彻遵循体现习近平总书记关于发展战略和规划的重要论述精神,贯彻遵循体现宪法有关规定、原则和精神,将多年来形成的成功经验和有益做法转化为法律制度,有利于在法治轨道上推进国家发展规划相关工作,推进国家治理体系和治理能力现代化,全面建设社会主义现代化国家。会后,全国人大常委会通过多种方式征求各地方、各部门和专家学者意见,两次在人大网全文公布草案征求社会公众意见,根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面意见,对草案作了修改完善,主要是依照宪法规定对草案结构作了适当调整,充实了全国人大及其常委会、有关专门委员会在国家发展规划方面的工作职责,完善了规划的指导思想、规划体系及相互关系等规定。

党的二十届四中全会之后,深入学习领会和贯彻落实习近平总书记重要讲话和全会精神,根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面意见,对国家发展规划法草案作了进一步修改完善。2025年12月,十四届全国人大常委会第十九次会议对国家发展规划法草案进行了第三次审议,并决定提请十四届全国人大四次会议审议。会后,将草案印发全国人大代表征求意见,组织部署全国人大代表研读讨论,再次征求社会公众意见。

2026年1月30日,全国人大宪法和法律委员会召开会议,根据全国人大常委会组成人员的审议意见、代表研读讨论中提出的意见和各方面意见,对草案又作了一些修改。宪法和法律委员会认为,经过全国人大常委会三次审议,广泛征求意见和修改完善,国家发展规划法草案充分吸收各方面的意见建议,已经比较成熟,据此,形成了提请本次会议审议的《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》。

三、国家发展规划法草案的主要内容

国家发展规划法草案分为6章,即总则、国家发展规划的编制、国家发展规划的审查和批准、国家发展规划的实施、国家发展规划实施的监督、附则,共38条。主要内容如下:

(一)关于总则

草案第一章“总则”主要规定了立法目的和适用范围,明确国家发展规划工作的指导思想、重要原则和基本要求。一是规定国家发展规划的概念及本法适用范围,明确国家发展规划是指中华人民共和国国民经济和社会发展规划(草案第二条)。二是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,并对国家发展规划制定和实施的原则要求等作了规定(草案第三条、第五条、第六条)。三是明确国家发展规划在全面建设社会主义现代化国家中的重要地位和作用,规定国家发展规划是其他各级各类规划的总遵循,在国家规划体系中具有统领功能(草案第四条)。

(二)关于国家发展规划的编制

草案第二章“国家发展规划的编制”主要规定了国家发展规划的主要内容,编制国家发展规划应当遵循的主要原则、工作要求和相关程序。一是总结长期实践中形成的成熟做法,明确国家发展规划根据党中央建议和决策部署,由国务院组织编制;具体编制工作由国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门承担(草案第七条)。二是明确国家发展规划应当包括发展环境分析、指导方针、主要目标指标、重大战略任务、重大政策举措、重大工程重大项目、规划实施的保障等主要内容(草案第八条)。三是明确编制国家发展规划应当遵循的原则和应当统筹考虑的因素,并对开展前期研究,健全公众参与机制,健全专家咨询论证制度,创新编制手段等作出规定(草案第九条至第十四条)。四是明确国家发展规划草案报请党中央、国务院审议的程序要求(草案第十五条)。

(三)关于国家发展规划的审查和批准

根据宪法和有关法律,总结实践经验,草案第三章“国家发展规划的审查和批准”主要规定了全国人大审查和批准国家发展规划,全国人大常委会审查和批准国家发展规划的调整方案等程序。一是明确国家发展规划草案报党中央、国务院审议后,由国务院按照法律程序提请全国人民代表大会审查和批准(草案第十六条)。二是对全国人大常委会组织开展专题调查研究以及全国人大财政经济委员会进行初步审查作了规定(草案第十七条、第十八条)。三是明确全国人大常委会期间审查和批准国家发展规划的具体程序(草案第十九条)。四是明确全国人大常委会审查和批准国家发展规划的调整方案,并对国家发展规划及其调整方

案的公布程序作了规定(草案第二十条、第二十一条)。

(四)关于国家发展规划的实施

为了保证国家发展规划顺利实施,草案第四章“国家发展规划的实施”主要规定了国民经济和社会发展规划年度计划,其他各级各类规划、各类政策措施等对国家发展规划的有效支撑和协同保障制度。一是明确国家发展规划由国务院组织实施,国务院国家发展规划主管部门会同国家有关部门拟订国家发展规划实施意见,各地区、各部门明确具体工作推进措施(草案第二十二条)。二是规定国民经济和社会发展规划年度计划,其他各级各类规划与国家发展规划衔接协调,增强宏观政策取向一致性,制定政策、配置资源等服务保障国家发展规划实施的措施(草案第二十三条至第二十七条)。三是明确国家发展规划实施情况的动态监测和评估制度(草案第二十八条)。

(五)关于国家发展规划实施的监督

完善的监督机制是国家发展规划有效实施的重要保障。根据有关法律和多年来的做法,草案第五章“国家发展规划实施的监督”主要规定了全国人大及其常委会对国家发展规划实施的监督以及其他相关部门的监督职责等。一是明确全国人大及其常委会对国家发展规划实施情况进行监督,全国人大财政经济委员会和有关专门委员会承担监督具体工作(草案第二十九条)。二是明确国家发展规划实施的中期评估,总结评估制度,规定相关程序要求(草案第三十条至第三十二条)。三是明确监察机关和审计机关在各自职责范围内对国家发展规划实施情况依法进行监督(草案第三十三条)。四是明确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(草案第三十四条)。

(六)关于附则

草案第六章“附则”主要对地方发展规划工作的相关要求和国家支持香港、澳门主动对接国家发展规划作了原则规定。一是明确省级发展规划报送国务院国家发展规划主管部门进行衔接和备案的相关要求;明确县级以上地方发展规划应当与上级发展规划相衔接,坚持因地制宜,突出地方特色;明确县级以上地方发展规划的编制等程序参照本法有关规定执行(草案第三十六条)。二是明确国家坚持“一国两制”方针,支持香港特别行政区、澳门特别行政区主动对接国家发展规划,融入和服务国家发展大局(草案第三十七条)。

国家发展规划法草案提请十四届全国人大四次会议审议

提升国家发展规划科学化民主化法治化水平

□ 本报记者 赵展晨

3月5日,国家发展规划法草案提请十四届全国人大四次会议审议。2025年4月和9月,全国人大常委会会议先后对国家发展规划法草案进行了两次审议,2025年12月进行了第三次审议。

国家发展规划法是以宪法为依据,规范国家发展规划制定、保障国家发展规划实施的基本法律。制定国家发展规划法,对国家发展规划工作应当坚持的指导思想、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,为在法治轨道上科学编制和有效实施国家发展规划提供有力制度保障。

从1953年开始,特别是改革开放以来,在党中央坚强领导下,我国已经连续制定实施了14个五年规划(计划),有力推动了经济社会发展、人民生活改善、综合国力提升。

“科学制定和接续实施五年规划,是党治国理政的一条重要经验,也是中国特色社会主义的一个重要政治优势。”全国人大代表、全国人大社会建设委员会专职委员周佑勇指出,制定国家发展规划法,对于将长期形成的成功经验和有益做法转化为法律制度,在法治轨道上更好发挥国家发展规划战略导向,提升国家发展规划科学化、民主化和法治化水平,保障国家连续稳定,推进中国式现代化具有重大意义。

关于《中华人民共和国生态环境法典(草案)》的说明(摘要)

上接第七版 未按照规定建立废旧产品回收体系,未遵守一次性塑料制品生产销售使用规定,纳入全国碳排放权交易市场的温室气体重点排放单位未报送排放统计核算数据或者年度排放报告等行为,规定了具体的行政处罚责任(草案第一千二百一十八条、第一千二百一十九、第一千二百二十四条、第一千二百二十六条、第一千二百二十七条)。三是作出衔接性、指引性规定。明确违反本法有关生态保护、绿色低碳义务,本法未规定行政处罚的,依照有关法律法律的

规定予以处罚(草案第一千二百二十条、第一千二百二十八条)。

第五编第二章第十四节“其他违法行为”,主要规定除第二章第一节至第十三节外有关违法行为的法律责任。包括拒绝阻挠监督检查,生态环境技术服务机构弄虚作假,企业事业单位未建立污染防治责任制,发生生态环境事故和突发生态环境事件,打击报复举报人等的法律责任。

3.关于附则。第五编第三章“附则”,主要内容包:一是规定其他法律对生态保

护、绿色低碳发展等生态环境保护相关领域有具体或者进一步规定的,适用其规定(草案第一千二百三十九条)。二是规定国家根据实际需要,对生态环境监督管理体制作出调整的,依照其规定(草案第一千二百四十条)。三是授权国务院、中央军委可以依照本法规定的原则制定有关生态环境保护工作的具体管理办法(草案第一千二百四十一条)。四是规定法典施行日期和同步废止的10部法律(草案第一千二百四十二条)。

本报北京3月5日讯

□ 本报记者 浦晓磊

3月5日,生态环境法典草案提请十四届全国人大四次会议审议。

“人民群众对生态环境质量的期望值更高,希望用最严格制度、最严密法治保护生态环境,推动绿色发展。”全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀表示,编纂生态环境法典,将党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果以体系化、法典化的方式明理定章,完善生态环境法律制度体系,具有重大而深远的意义。

草案共5编,1242条,各编依次为:总则、污染防治、生态保护、绿色低碳发展、法律责任和附则。

注重处理好与有关法律的关系

总则编共9章,147条,规定生态环境领域的重要法律原则和基础性、综合性、普遍性的法律制度,统领其他各编。原则上将适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展编的通用性制度规范,提炼归纳在总则编中规定。同时,注重处理好与有关法律的关系,将现行环境保护法、环境影响评价法的主要内容编纂进总则编,并吸收近年来立法修法所规定的新制度。具体包括“基本规定”“监督管理”“规划和生态环境分区管控”“标准和监测”“生态环境影响评价”“生态保护补偿”“突发生态环境事件应对”“保障措施”“信息公开与公众参与”9章。

全国人大常委委员、全国人大环境与资源保护委员会委员王殿贵指出,草案充分考虑五编内容的系统性和相互关联性,加强各编在法律概念、法律制度等方面的相互统一和衔接。同时,充分考虑生态环境法典同相关资源、生态保护、绿色发展法律的相互衔接。比如,草案注重处理好与有关法律的关系,将现行环境保护法、环境影响评价法的主要内容编纂进第一编“总则”,并吸收长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护区等近年新制定、修改的法律所规定的有关新制度内容。

总结提炼污染防治共性制度

污染防治编共9个分编,36章,526条,对现行大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、放射性污染防治法和环境保护法、海洋环境保护法等法律中关于污染防治的规定,进行系统集成、编订纂修、集成优化。一是将现行法律规定的污染防治共性制度总结提炼为通则规定,并将实践证明行之有效的成熟经验上升为法律制度规定,即第一分编。二是在体例结构上,首先考虑蓝天、碧水、净土保卫战三大污染防治攻坚战,即第二、三、四、五分编;其次是固体废物、噪声、放射性污染源的治理,即第六、七、八分编;最后是对化学物质、电磁辐射、光等新领域污染防治问题作出针对性制度规定,即第九分编。

参与了立法工作的武汉长江环境法研究所所长、中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长秦天宝指出,草案最大的特点在于“系统”二字,这一点在污染防治编中体现得尤为明显。污染防治编中

用最严密法治保护生态环境推动绿色发展

特别设置的“通则分编”,就像从各个单行法中“提取公式”,将排污许可、环境监测、约谈等共性制度提炼出来,避免以往大气、水、土壤法等法律之间可能出现的重复或矛盾,让法律执行起来更顺畅、更有力。

推动实现在发展中保护在保护中发展

生态保护编共7章,264条,突出系统保护理念,统筹高质量发展和高水平保护,将现行有关自然资源、生物多样性、流域、区域等生态要素、生态系统方面的法律制度规范进行系统梳理、整合,择其要者则纳入或者体现到法典中,包括“一般规定”“生态系统保护”“自然资源保护与可持续利用”“物种保护”“重要地理单元保护”“生态退化的预防和治理”“生态修复”7章。

全国人大代表、华裕农业科技有限公司董事长王连增指出,生态保护编站在“人与自然和谐共生”的高度,秉持“山水林田湖草沙”一体化保护和系统治理的理念,着力解决传统环境保护法律无法解决的整体性、系统性的生态破坏和生态退化等问题。在体例设计上,既体现了高质量发展和高水平保护的辩证统一,又尊重了不同生态要素的各自特点,有助于更好实现在发展中保护、在保护中发展。

绿色低碳发展独立成编

绿色低碳发展编共4章,114条,贯彻落实党中央有关精神,在现行清洁生产促进法、循环经济促进法、能源法、节约能源法、可再生能源法和全国人大常委会有关决议等基础上进行梳理、整合,进一步结合现实需要,聚焦绿色低碳发展重要领域、重要环节,建立健全绿色低碳发展相关法律制度,包括“一般规定”“发展循环经济”“能源节约与绿色低碳转型”“应对气候变化”4章。

“将绿色低碳发展在生态环境法典中独立成编,是将视野从过去的污染防治和生态系统保护”扩展到整个人类生产和消费体系来思考生态环境治理策略和路径,以变革生产方式和消费方式从根本上确立解决环境问题新模式。”全国人大代表、全国人大环境与资源保护委员会副主任委员吕忠梅指出,一方面,体现了绿色发展转型和实现“双碳”目标是中国实现强国复兴伟业的需要;另一方面,充分体现了中国的“人与自然生命共同体”的哲学理念。

构建更加统一完备法律责任体系

法律责任和附则编共3章,191条,贯彻落实最严格制度最严密法治要求,在现行法律规定的基礎上,针对生态环境领域行政执法司法衔接新问题,采取平铺、归并、衔接、提升等方式,科学、合理设置法律责任,构建更加统一完备、严格规范的法律责任体系。

全国人大代表、好医生集团董事长耿福能指出,草案坚决贯彻最严格制度最严密法治的要求,织密法律责任制度,对生态环境领域违法行为形成有效震慑。同时,在贯彻落实过罚相当原则方面作了若干规定,形成了体现过罚相当原则的制度体系。

本报北京3月5日讯