

发展规划编制实施规范

Specification for compilation and implementation of development program

2024 - 11 - 27 发布

2024 - 12 - 27 实施

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由吉林省发展和改革委员会提出、归口并组织实施。

本文件起草单位：吉林省发展和改革委员会、吉林省标准研究院。

本文件主要起草人：蒋再波、张志新、张春达、蒲玲玉、杨磊、温晓天、夏春晓、张茂林、赵闯、郭伟斌、姜文东、李雪松、王巍、王丹、陶桃。

引 言

为贯彻落实《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》（中发〔2018〕44号）《中共吉林省委 吉林省人民政府关于统一规划体系更好发挥发展规划战略导向作用的实施意见》（吉发〔2019〕9号），指导和规范省、市（州）、县（市、区）发展规划编制和实施工作，研究制定本规范。

发展规划编制实施规范

1 范围

本文件规定了发展规划编制实施的编制原则、总体要求、编制程序、规划内容和规划实施的相关要求。

本文件适用于省、市（州）、县（市、区）发展规划的编制和实施。以国民经济和社会发展为对象的特定功能区规划可参照执行。

注：特定功能区是指省级以上人民政府批准设立的新区、示范区、经济技术开发区、高新技术产业开发区以及其他承载经济社会发展功能的特定区域。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

发展规划 development program

即国民经济和社会发展规划纲要，是省、市（州）、县（市、区）各级人民政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务和生态环境保护职能的重要依据。

4 编制原则

- 4.1 坚持从实际出发，遵循自然规律、经济规律和社会发展规律。
- 4.2 坚持目标导向和问题导向相结合，坚持立足当前和谋划长远相贯通。
- 4.3 坚持全面规划和突出重点相协调，坚持战略性和操作性相统一。
- 4.4 鼓励运用现代信息技术，创新发展规划编制手段和方式方法。充分发挥科研机构、智库、专家等对发展规划编制的辅助支持作用。

5 总体要求

5.1 规划定位

5.1.1 省发展规划贯彻落实国家发展规划，根据省委规划建议制定，经省人民代表大会审查批准，居于省规划体系最上位，是全省其他各级各类规划的总遵循。

5.1.2 市（州）、县（市、区）发展规划依据省发展规划制定，经本级人民代表大会审查批准，是同级各类规划的基本遵循。

5.2 规划期限

应与国家发展规划保持一致，一般为 5 年。

5.3 编制主体

应为本级人民政府，由人民政府发展改革部门会同有关部门组织开展具体编制工作。

5.4 前期准备

5.4.1 建立工作机制

本级人民政府宜建立发展规划编制工作机制，协调解决发展规划编制过程中的重大问题，研究确定重大事项。

5.4.2 制定工作方案

本级人民政府发展改革部门应制定工作方案，主要明确总体要求、目标任务、进度安排、工作组织、成果形式等相关内容。

6 编制程序

6.1 前期研究

应组织开展基础调查、现状调研、信息资料搜集整理等，梳理分析重大问题，开展重大课题和专题研究，研判发展环境和发展趋势，谋划提出主要目标指标、重大战略任务、重大改革举措和重大工程项目等，研究形成发展规划基本思路。

6.2 草案拟订

应在发展规划基本思路的基础上，贯彻国家经济社会发展的方针政策和战略部署，落实上位规划、上级规划的要求，明确本级党的委员会、人民政府的发展意图和重点任务，测算确定发展目标和指标体系目标值，通过论证实施的必要性、可行性和效果影响，确定重大战略任务、重大改革举措和重大工程项目等，研究起草发展规划纲要草案。

6.3 征求意见

6.3.1 应征求本级人民代表大会有关专门委员会、人民代表大会常务委员会有关工作机构、政治协商会议有关专门委员会、各有关部门和单位以及下级人民政府的意见建议。

6.3.2 采取座谈会、实地走访、问卷调查、向社会公开征求意见等多种方式，听取人大代表、政协委员、专家学者、企业家代表、基层代表、群众等各方面的意见建议。

6.4 衔接协调

6.4.1 发展规划纲要草案衔接协调应坚持下级发展规划服务上级发展规划的原则。

6.4.2 省发展规划纲要草案在报送审批前，应与国家发展规划进行衔接。市（州）、县（市、区）发展规划纲要草案在报送审批前，应将发展规划文本、编制说明（框架提纲参见附录 A）以及规定的其他文件报送省人民政府发展改革部门，与省发展规划进行衔接，并根据衔接协调意见对发展规划文本进行修改完善。

6.4.3 衔接协调的重点应分为一致性内容、落实性内容。

- a) 一致性内容应包括发展规划中明确的指导思想、发展理念、主题主线、重大战略等，市（州）、县（市、区）发展规划应与省发展规划保持一致；

- b) 落实性内容应包括发展规划中明确的约束性指标、发展布局和生态环境保护、城乡区域发展、公共服务与民生福祉提升等领域的主要任务，以及重大工程项目、重大平台等，市（州）、县（市、区）发展规划应根据省发展规划确定的目标任务，结合地方实际，提出细化落实的指标、举措等。

6.4.4 上级发展改革部门对下级发展规划提出的预期性指标、经济产业发展方向、城乡区域发展与布局、生态环境保护、公共服务与民生福祉、基础设施建设、重大工程项目布局等内容，从区域统筹协调的角度出发，提出合理性指导建议。

6.4.5 未经衔接协调或衔接协调未通过的发展规划不应提请批准实施。

6.5 专家论证

6.5.1 人民政府发展改革部门应组织相关领域专家对发展规划纲要草案进行论证，或委托有专业能力的机构开展第三方论证，形成书面论证意见或论证报告。

6.5.2 论证专家应具有广泛的专业代表性。

6.5.3 参与发展规划编制的专家不应作为论证专家。

6.5.4 未经论证或论证未通过的发展规划不应提请批准实施。

6.6 报送审批

6.6.1 发展规划纲要草案应由本级人民政府审议通过后，经本级党的委员会同意，提请本级人民代表大会审查批准。

6.6.2 发展规划纲要草案在报送审批前，本级人民政府发展改革部门应开展法律咨询、公平竞争审查、风险评估、合法性审查以及规定的相关程序。

6.6.3 发展规划纲要草案在报送审批时，本级人民政府发展改革部门应一并附送编制说明、专家书面论证意见或论证报告、法律咨询意见书、公平竞争审查意见、风险评估报告、合法性审查意见以及规定的其他文件。

6.7 印发公布

6.7.1 印发

应由本级人民政府印发。

6.7.2 社会公布

本级人民政府应及时向社会公开发布，可采取新闻发布会、互联网、报刊、电视等方式。

6.7.3 宣传解读

本级人民政府组织开展发展规划的宣传解读。鼓励高等学校、科研院所、行业协会、社会智库等宣传普及发展规划内容及有关知识。

6.8 备案归集

6.8.1 市（州）、县（市、区）人民政府发展改革部门应在发展规划公布后 20 个工作日内，报送省人民政府发展改革部门备案。

6.8.2 市（州）、县（市、区）人民政府发展改革部门应将发展规划及相关成果纳入“吉林省发展战略和规划数字化平台”统一归集管理。

7 规划内容

7.1 基本要求

7.1.1 发展规划内容应逻辑清晰、层次分明、简明扼要、重点突出、目标明确、任务具体、措施可行、数据准确、文字表述规范严谨，可采用专栏、表、图等表达形式。经济社会发展主要指标样表参见附录B。

7.1.2 发展规划框架结构宜采用章节或分级标题形式，自拟导向性标题。

7.2 框架提纲

框架提纲应包括以下内容，结合实际情况进行创新、完善或精简：

- a) 前言。应主要说明规划编制背景与意义、编制依据、规划目的和规划期限等；
- b) 发展基础。应总结上一个规划期的主要目标指标、重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目等完成情况，分析当前经济社会发展存在的主要问题和短板弱项，研判未来发展环境和形势趋势，以及面临的机遇和挑战等；
- c) 总体要求。应提出指导思想、基本原则、发展定位、发展战略、发展目标、发展指标和发展布局等。发展定位、发展战略、发展目标、发展指标和发展布局应符合下列要求：
 - 1) 发展定位应贯彻落实国家战略部署，符合上级和本级党的委员会、人民政府明确的发展要求，提出在国家和区域发展大局中所承担的功能地位；从国际、国家、省、市（州）等不同层级和区域范围，以及经济、社会、文化、生态、安全等不同领域进行阐述；
 - 2) 发展战略应围绕指导思想和发展定位，遵循经济社会发展规律，立足自身资源禀赋、区位优势、主体功能定位和发展优势等具体实际，提出指导未来发展方向和远景目标的全局性、长远性谋划。发展战略应长期遵循、接续实施，根据内外部环境变化及时作出调整；
 - 3) 发展目标应围绕发展定位和发展战略，综合考虑基础条件、环境因素和各方面发展要求，提出未来五年发展要达到的预期成效。发展目标应聚焦经济、社会、文化、生态、安全等重点方向，一般以定性表述为主，可包含定量表述；
 - 4) 发展指标应围绕发展目标，测算提出未来五年要实现的量化数值，可从经济、社会、民生、生态、安全等领域选择构建规划指标体系，明确指标约束性和预期性属性；
 - 5) 发展布局应围绕发展定位、发展战略和发展目标，根据地区主体功能定位和资源环境综合承载能力，明确关键领域发展和重点区域布局的时空安排，以及重大生产力发展布局的优化方向。
- d) 主要任务。应提出科技创新、产业发展、城镇化建设、乡村振兴、改革开放、区域协调发展、生态环境保护、基础设施建设、公共服务资源配置、民生保障改善、社会治理等方面的重大任务事项。重大任务事项应围绕指导思想、发展定位、发展战略和发展目标的总体要求，重点阐述为实现规划目标、解决现实问题、推动高质量发展需要推进实施的重大战略、创新举措、改革事项、制度安排、配套政策、行动计划和方案，以及需要推进建设的重大工程项目、重大平台等；
- e) 实施保障。应提出发展规划实施机制和保障措施，主要包括组织领导、责任落实、工作协同、要素保障、项目支撑、监测评估、督导考核、宣传解读等。

8 规划实施

8.1 制定实施方案

8.1.1 本级人民政府应组织实施发展规划。由人民政府发展改革部门会同有关部门、地区制定实施方案，对发展规划确定的主要目标指标、重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目等分解细化，明确责任分工，确定时序进度，落实具体举措。

8.1.2 各有关部门、地区应制定发展规划涉及本部门、本地区目标任务、工程项目的实施方案或工作计划。

8.2 年度落实

国民经济和社会发展年度计划应落实发展规划提出的发展目标和主要任务，将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重点工作，明确重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目等的年度实施要求。

8.3 年度监测

本级人民政府发展改革部门可结合本地区工作实际，开展发展规划实施的年度监测，客观分析发展规划实施情况，对时序进度滞后的目标指标、战略任务、工程项目和平台等及时预警，对发展规划实施进行督促指导。

8.4 规划评估

8.4.1 中期评估和总结评估

8.4.1.1 本级人民政府应组织开展发展规划实施中期评估和总结评估。人民政府发展改革部门会同有关部门开展具体评估工作，重点评估实施进展情况，分析存在问题，提出推进发展规划实施的任务举措和相关建议，形成评估报告（框架提纲参见附录C）。

8.4.1.2 发展规划实施的第3年开展中期评估，中期评估报告经本级人民政府审核通过后，提请本级人民代表大会常务委员会审议。

8.4.1.3 发展规划实施的第5年开展总结评估，总结评估报告经本级人民政府审核通过后报本级人民代表大会。

8.4.2 评估方式

应以自评估为主。可委托高等学校、科研院所、行业协会、社会智库等专业机构开展第三方评估，将第三方评估结果作为自评估的重要参考。

8.4.3 评估结果运用

应加强评估报告成果转化运用，将相关评估结果作为推进发展规划实施、调整和修订的重要参考。

8.5 调整修订

8.5.1 发展规划经批准后，未经法定程序不应调整或修订。有下列情形之一的，可调整或修订发展规划内容：

- a) 经过中期评估需要调整或修订的；
- b) 上级发展规划调整或修订的；
- c) 国家和省发展战略、发展布局进行重大调整的；
- d) 因经济形势发生重大变化，宏观调控政策取向和主要目标、战略任务、工程项目等需要作出重大调整的；

- e) 因发生特别重大自然灾害、重大公共安全事件或者进入紧急状态等，发展规划无法正常执行或完成的。

8.5.2 调整或修订发展规划内容，应由本级人民政府发展改革部门提出调整或修订方案建议，并经过征求意见、衔接协调以及专家论证后，按照 6.6、6.7 有关规定报送审批、印发公布。

8.6 实施监督

发展规划实施情况应作为政务信息公开的重要内容，接受人大监督、审计监督和社会监督。

附 录 A
(资料性)
发展规划编制说明框架提纲

发展规划编制说明框架提纲应包括以下内容，可结合实际情况进行创新、完善或精简：

- a) 背景情况。阐述本地区已开展或正在开展的发展规划及相关工作进展情况、实施成效等；
- b) 编制过程。阐述发展规划编制各阶段的主要工作情况；
- c) 基础数据。说明发展规划主要目标指标设置的依据及数据来源；
- d) 主要内容。说明发展规划框架结构以及重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目和重大平台等设置的考虑；
- e) 意见处理情况。说明征求意见过程和采纳情况，包括与相关规划的协调衔接、不同意见的处理情况；
- f) 其他需要说明的情况。

附录 B
(资料性)

“XX 五”时期经济社会发展主要指标表

表 B.1 给出了“XX 五”时期经济社会发展主要指标表的样表，可结合实际情况进行创新、完善或精简。

表B.1 “XX 五”时期经济社会发展主要指标表

类别	序号	指标 ^a	XX年 (基期年)	XX年 (目标年)	年均/累计	属性
.....						

注1：^a应标注指标单位。
 注2：规划指标按属性分为约束性和预期性两类。约束性指标是为实现规划目标，在规划期内不得突破或确保实现的指标；预期性指标是指按照经济社会发展预期，规划期内努力实现或不突破的指标。
 注3：约束性指标设置原则上应与其上位发展规划保持一致；预期性指标设置以解决本地区重点问题为导向选取，各地区可结合实际调整增减。

附录 C

(资料性)

发展规划（中期/总结）评估报告框架提纲

发展规划评估报告应包括以下内容，可结合实际情况进行创新、完善或精简：

- a) 主要目标指标进展情况。应包括主要目标、约束性指标和预期性指标完成情况，以及对是否达到预期进度、能否完成五年规划目标等进行分析判断和说明；
- b) 重大战略任务进展情况。应包括重大战略、重大任务、重大改革举措的实施进展，以及对采取的工作措施、取得的主要成效等进行说明；
- c) 重大工程项目和重大平台进展情况。应包括重大工程项目和重大平台的实施进展，以及对采取的工作措施、完成的投资规模、取得的主要成效等进行说明；
- d) 发展规划实施面临的主要问题和挑战。应查找主要目标指标、重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目和重大平台等在实施过程中存在的主要问题，分析原因，研判新形势、新要求对发展规划实施的影响；
- e) 推进发展规划实施的主要举措和建议。应结合发展规划实施进展情况和环境新变化，研究提出进一步推进发展规划实施的任务举措和相关建议，明确提出是否需要调整和发展规划内容进行调整和修订等。

参 考 文 献

- [1] 重大行政决策程序暂行条例（2019年4月20日中华人民共和国国务院令第713号公布）
 - [2] 吉林省重大行政决策程序规定（2019年10月18日吉林省人民政府令第270号公布）
 - [3] 《吉林省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》（2001年9月29日吉林省第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过 2022年11月30日吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第三十七次会议修订）
 - [4] 《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》（中发〔2018〕44号）
 - [5] 《中共吉林省委 吉林省人民政府关于统一规划体系更好发挥发展规划战略导向作用的实施意见》（吉发〔2019〕9号）
-