

# SCIENTIFIC DEVELOPMENT PLANNING: THEORY AND PRACTICE

## 科学发展**规划** 理论与实践

国家开发银行规划院◎著

 中国财政经济出版社

# 科学发展规划理论与实践

国家开发银行研究院著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展规划理论与实践/国家开发银行规划院著. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4851 - 6

I. ①科… II. ①国… III. ①中国经济 - 经济规划 - 研究 IV. ①F123. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 235728 号

责任编辑: 胡 博 庄 莉

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19.5 印张 314 000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月北京第 1 次印刷

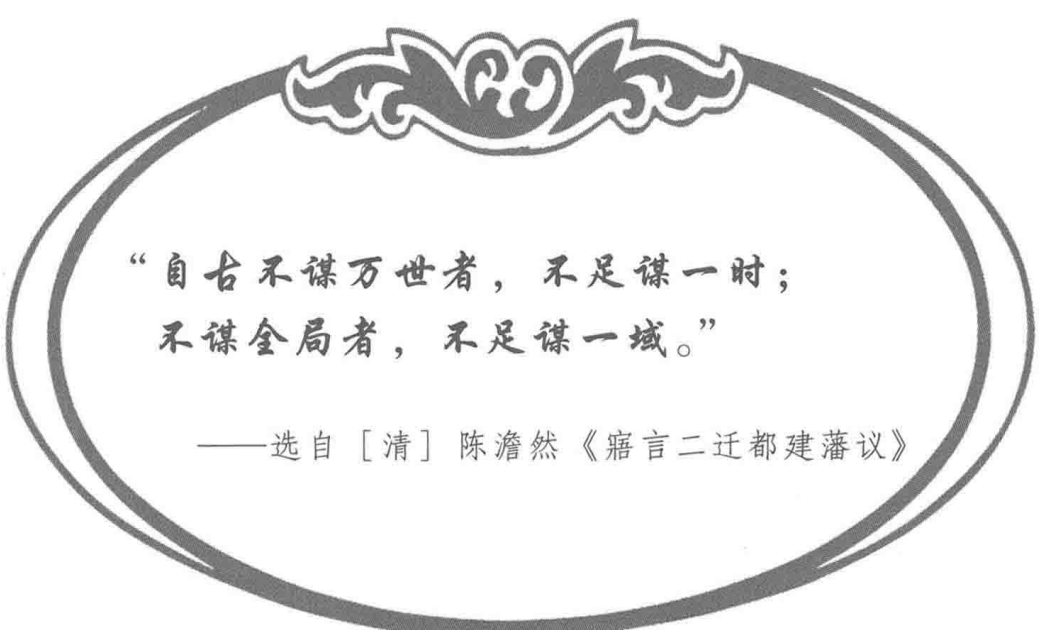
定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4851 - 6/F · 3928

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818



“自古不谋万世者，不足谋一时；  
不谋全局者，不足谋一域。”

——选自〔清〕陈澹然《寤言二迁都建藩议》

# 序

我国改革开放 30 多年创造了举世瞩目的中国奇迹，其中一个重要原因就在于我们党和政府遵循客观规律，在改革中对计划经济采取扬弃的科学态度，保留了规划这一最有价值、最有效的工具。现在，美、欧、日的学术界和舆论都在关注和探讨中国模式中战略规划的成功经验。

“自古不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域。”规划源于人类对客观世界的主观认识，是人类改造客观世界的一种工具和手段。最早具有现代意义的规划起源于英国，发展于苏联，在法国实施得最好。英国工业革命时期，为了解决城市化发展进程中出现的问题，出台了一部融入城市规划理念的《公共卫生法》。十月革命后，苏联制定了军事、产业和社会发展规划，迅速从落后的农业国变成了工业国。二战后，法国制定了核工业发展、航空航天工业发展规划，以及积极推动欧共体经济、政治和货币一体化方面的规划，使法国恢复了一流国家的自信和在关键领域的重要地位，使欧洲成为能与美国并重的重要力量。

规划不同于计划。规划是相对于事物的整体特征而言的，是指比较全面长远的发展计划，带有空间含义；而计划则侧重短期，是规划中的具体环节和具体内容。我国从 1953 年开始，共编制过十个五年计划，促进了国民经济发展，提高了人民的生活水平。从 2006 年“十一五”开始，我国把计划变为规划，这一改变体现了我国从计划经济到市场经济的转变和政府职能的转变：计划侧重于层层分解上级下达的指令性指标，主要靠行政手段来实现；而规划侧重于解决宏观性、战略性、长远性问题，提出指导性的思路和对策，主要靠经济手段来实现。

规划也不同于策划。规划主要着眼于宏观领域，时间跨度长、选择空间小、变量少、操作技术成熟。策划主要根据短期内的多变量、多情

景制定预案，时间跨度小、变量多。规划与策划通常可以同时出现，互相渗透和转化，实现大的规划往往需要一系列的策划。

科学发展规划是体现和落实科学发展要求的规划。“科学”是认识论，主要体现对人与自然的关系、人与人的关系的认识以及对历史的认识；“发展”是实践论，主要体现人与自然及人与社会的关系。科学发展是认识和实践、知与行的不断结合。通过制定科学发展规划，可以自觉主动地把握和认识世界，把认识的先进性变成设计的系统性，变成清晰的目标和路径，指导和实现科学发展。

做好科学发展规划对促进经济社会健康发展至关重要。纵观世界各国的发展历程，经济的发展，社会的进步，都离不开好的规划。充分汲取前人的经验教训，制定体现以人为本、全面协调可持续和统筹兼顾要求的科学发展规划，对各种要素资源统筹配置，将风险防范向前延伸，可以避免盲目投资和重复建设。

科学发展规划是一个跨领域、多学科的系统性工程。要以人口增长和人的全面发展为基本出发点，紧扣经济社会发展中的突出问题和瓶颈约束，既要做好区域发展、城镇建设、产业发展等物质层面的规划，还要做好市场发展、融资等制度层面的规划，在规划中强调市场建设、信用建设和制度建设的内容，并使之相互衔接，形成完整的规划体系。

科学发展规划是对我国现有规划体系的丰富和发展，符合中国国情，也顺应历史发展潮流。早在 2003 年，笔者在国家开发银行（以下简称开行）就提出了规划先行理念，在融资推动规划先行方面进行了探索，提出了“政府热点、雪中送炭、规划先行、信用建设、融资推动”的开发性金融理念。我们紧紧围绕服务国家中长期发展战略这个大局，从重点支持国家、地方重大项目前期工作，拓展到区域、产业、社会、市场、国际等领域，逐步形成了比较完整的科学发展规划体系，开创了在金融机构通过规划引领发展的新模式。

一是以政府规划为切入点，参与和推动了一大批科学发展规划的编制。开行与国家发改委等几十个国家部委、研究机构 and 行业协会建立了合作机制，通过技援贷款、发展顾问等方式支持和参与编制区域、社会、产业、市场等各类规划上千份，重点推进长三角、珠三角、环渤海、北

部湾、辽宁“五点一线”等区域规划、长江保护与发展规划，以及全球主要能源、矿产、农业资源规划。

二是通过国际规划，服务国家经济社会外交战略。我们已与五十多个国家签订了规划合作协议，分享经济建设经验，为合作国提供集战略规划咨询、项目策划、投融资顾问、风险管理为一体的综合性金融服务，使规划工作与国家经济社会发展目标高度契合，实现与合作国的互利共赢。

三是通过规划先行，促进了重大项目的科学实施。在支持苏州工业园区建设时，我们以“先规划后建设”为核心理念，邀请世界著名开发公司，对园区进行整体规划。现在，苏州工业园已发展成为国内功能最完善、最具投资价值的开发区。

四是注重把融资规划与各地发展规划相结合，确保规划得到落实。我们独创了系统性融资规划，把系统性融资规划以及重大项目融资方案作为与各方规划先行合作的一个重要内容，努力使规划的执行落实建立在符合科学发展规划、有融资保证的基础之上。

以上是笔者这些年关于科学发展规划的总体思考。规划院课题组把这些年来开行对科学发展规划的思考和认识进行了系统梳理和总结提炼，形成了本书，为广大读者提供了一个审视和推动我国规划事业的全新视角。党的十八大提出了经济、政治、文化、社会、生态文明建设“五位一体”的总体布局，以及工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的要求，既为科学发展规划的理论创新和发展指明了方向，又为科学发展规划的实践提供了更大的舞台和空间，规划工作任重而道远。希望社会各界共同关注和推动科学发展规划，让科学发展规划更好地服务于实现中华民族伟大复兴的中国梦，不断谱写新的篇章。

全国政协副主席  
原国家开发银行董事长、规划院院长

陈 元

# 目录

|     |                             |         |
|-----|-----------------------------|---------|
| 第一章 | 科学发展规划概述 .....              | ( 1 )   |
| 第一节 | 科学发展规划的形成背景 .....           | ( 3 )   |
| 第二节 | 科学发展规划的基本内涵 .....           | ( 16 )  |
| 第三节 | 科学发展规划的基本特征 .....           | ( 29 )  |
| 第四节 | 科学发展规划的重要意义 .....           | ( 33 )  |
| 第二章 | 科学发展规划的理论基础 .....           | ( 41 )  |
| 第一节 | 发展动力论 .....                 | ( 43 )  |
| 第二节 | 市场建设论 .....                 | ( 53 )  |
| 第三节 | 高效金融论 .....                 | ( 65 )  |
| 第三章 | 科学发展规划的内容体系 .....           | ( 77 )  |
| 第一节 | 科学发展规划的基本内容 .....           | ( 79 )  |
| 第二节 | 科学发展规划与我国传统规划体系的区别和联系 ..... | ( 85 )  |
| 第三节 | 科学发展规划的编制要求 .....           | ( 88 )  |
| 第四章 | 区域规划 .....                  | ( 93 )  |
| 第一节 | 国内外区域规划的回顾 .....            | ( 95 )  |
| 第二节 | 区域发展规划的关键问题与主要任务 .....      | ( 100 ) |
| 第三节 | 着力加强新型城镇化规划的顶层设计 .....      | ( 114 ) |



第五章 产业规划 ..... (129)

第一节 产业规划环境的新变化和新要求 ..... (131)

第二节 传统产业规划简析 ..... (138)

第三节 不同视角下的产业规划 ..... (146)

第四节 我国产业发展的顶层设计 ..... (154)

第六章 社会规划 ..... (163)

第一节 社会规划及其背景 ..... (165)

第二节 社会规划的核心目标和主要内容 ..... (170)

第三节 重要领域社会规划 ..... (174)

第七章 国际规划 ..... (191)

第一节 国际合作的形势与全球治理结构 ..... (193)

第二节 国际规划的战略思路 ..... (198)

第三节 国际规划的基本内涵与主要内容 ..... (203)

第四节 国家规划合作的基本思路与实践 ..... (205)

第五节 国家规划咨询的基本思路与实践 ..... (209)

第六节 国家规划编制的主要思路与实践 ..... (214)

第八章 战略客户规划 ..... (219)

第一节 战略客户规划概述 ..... (221)

第二节 战略客户规划编制的原则和内容 ..... (226)

第三节 典型战略客户规划 ..... (233)

第九章 系统性融资规划 ..... (251)

第一节 系统性融资规划的内涵与特点 ..... (253)

第二节 系统性融资规划的意义和作用 ..... (256)

第三节 系统性融资规划的内容 ..... (258)

第四节 系统性融资规划的基本要求 ..... (265)

第十章 科学发展规划的编制和实施评估 ..... (273)

    第一节 科学发展规划编制的原则和方法 ..... (275)

    第二节 科学发展规划的编制步骤与基本做法 ..... (283)

    第三节 科学发展规划的实施评价和反馈调整 ..... (288)

后 记 ..... (298)

# 第一章

## 科学发展

### 规划概述

科学发展规划是从服务国家经济社会发展战略出发，在开发性金融的不断探索和实践逐步形成，从物质建设、市场建设、制度建设、社会建设等不同维度，对特定时空范围内各项事业发展所做的总体部署与科学安排，是推动落实科学发展观、指导经济社会科学发展的规划。科学发展规划是经济社会持续健康发展的重要保障，它从规划源头上有效地谋划发展方向和防范风险，能最大限度地避免盲目投资和重复建设，牢牢把握发展的主动权，为各项事业发展争取更大的外部空间，帮助各行各业提升核心竞争力，因而在我国经济社会发展中具有十分重要的意义和作用。



科学发展规划是在开发性金融的不断探索和实践逐步形成的一种规划理论和方法。2003 年，为紧紧围绕党中央提出的科学发展观和构建社会主义和谐社会两大重大战略思想，开发性金融根据国内外形势变化、结合自身改革转型需要，首次提出“规划先行”。此后，这一理念在实践中不断丰富和发展，逐步形成了科学发展规划。科学发展规划的形成有着深刻的国际、国内和实践背景。

一、科学发展规划形成的国际背景

改革开放三十多年来，2011 年我国已成为世界第二大经济体，国际地位不断提升。随着我国经济社会的快速发展，“走出去”战略地位更加凸显。从长远来看，坚持对外开放和“走出去”战略，将是我国的基本国策。从历史经验来看，发展中国家的经济腾飞一般会经历从进口替代、出口导向到对外投资，这是后发国家实现现代化的三大步骤。中国正处在从出口导向向对外投资过渡的时期，需要统筹协调好国内发展和对外投资之间的关系，在融入国际社会的同时实现大国的和平崛起。

表 1-1 我国外贸依存度及其变化

| 指 标          | 2007 年   | 2008 年   | 2009 年   | 2010 年   | 2011 年   |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 货物进出口贸易额（亿元） | 166863.7 | 179921.5 | 150648.1 | 201722.8 | 236402.0 |
| GDP（亿元）      | 265810.3 | 314045.4 | 340902.8 | 401512.8 | 472881.6 |
| 外贸依存度（%）     | 62.78    | 57.29    | 44.19    | 50.24    | 49.99    |

资料来源：国家统计局 2012。

## （一）统筹国际国内两个市场、两种资源，实施全球战略布局需要科学发展规划

随着我国改革开放的纵深推进和经济的高速发展，在“国际市场”和“国际资源”两个方面的需求也日益显现。统筹国内外两个市场、两种资源来支持中国经济的快速发展，是我国“科学发展”与“国家战略”的重要内容，更是未来几十年甚至更长时间内中国经济可持续发展的根本出路。我国的金融机构尤其是服务于国家中长期发展战略的开发性金融机构，更要致力于发挥金融服务国家经济安全、为企业“走出去”铺路搭桥的先锋先导作用，以国际大视野主动构造全球合作格局，通过开展国际规划，为中国企业的全球布局奠定基础，带动农业、矿产、能源、基础设施的国际合作。国际规划的模式有很多，主要是结合几大洲的政治、经济、地理和安全等因素，研究地缘政治、地缘安全、地缘经济和地缘资源等问题，建立起有助于我国经济发展的地缘合作布局的初步轮廓，然后深入地做下去，通过国家规划咨询、国别规划、跨国规划等具体规划工作，把国别规划和全球的、洲际的以及大区域的规划相结合，使它们能够相互借鉴，相互补充，最终形成具有全局性、长远性的国际化发展战略，为中国的国际化发展创造良好的国际环境。

## （二）“第三次工业革命”主导下的国际经济环境迫切需要加强规划研究

进入 21 世纪，全球经济面临着以互联网技术和新能源为主的“第三次工业革命”，面临着绿色新经济主导的全球博弈，这些新技术对国际经济格局将产生深远影响，因而我们需要从更广泛的视野超前谋划。当前世界正处于“第三次工业革命”的开端，以可再生能源与互联网技术相结合的产业革命正在兴起。“第三次工业革命”带来全球技术要素和市场要素配置方式的深刻改变，孕育着全球产业发展的革命性变化，预示着重大经济转型时代的来临，将对世界经济产生深远影响。“第三次工业革命”将重塑国家竞争力和比较优势，使世界格局发生重大改变。一方面，个性化定制、分散化生产使得产品竞争优势不再是价格，而是创意、设计、技术和个性化，发展中国家将丧失以低要素成本大规模生产同质产品的比较优势；发达国家拥有技术、资本和市场等优势，更有可能成为未来全球高附加值终端产品、主要新

型装备产品和新材料的主要生产国和控制国，重获生产制造环节的比较优势，全球制造业重心将再次转向发达国家。另一方面，随着可再生能源逐步替代化石能源，工业发展摆脱对传统能源的依赖，全球能源重心将发生位移，西亚北非等依靠石油、天然气作为经济支柱的国家的地缘作用将发生改变。

“第三次工业革命”将对我国经济发展格局造成重大影响，将加大我国产业结构调整的难度，迫使我国加快转变经济发展方式。“第三次工业革命”广泛使用新能源、新材料，强调人才、创新、创意、技术、资本等优势，对我国大量处于国际产业链中低端、劳动密集型、能源资源消耗型的产业构成严重冲击。同时，发达国家经济进行再工业化、实体化，实行本国消费、本国制造，大量曾经转移到中国的就业岗位将重新回流到发达国家，我国长期依赖的出口拉动的增长模式很难继续发展。要跟上“第三次工业革命”的浪潮，在新能源和信息技术快速膨胀的环境中掌握发展的主动，要深入分析“第三次工业革命”带来的影响及下一步发展的方向，系统制定相应的产业发展规划，集中力量，发挥后发优势，推动产业结构升级，抓住新型工业革命发展机遇，实现工业跨越发展。

### （三）“绿色新经济”成为全球治理和重塑国际经济环境的契机

20年前以环境保护为主题的里约地球峰会，已推动各国在防止全球气候变暖、生物种类灭绝、污染物排放及其他一些环境问题上取得了一系列实质进展和丰硕成果，对各国经济发展模式产生了深远影响，其兼顾环保与发展的理念已成为国际社会的普遍共识。2012年里约峰会旨在为联合国推动“GNH取代GDP”的评价机制，以“国民幸福总值”和“全球资源承载力”为支撑，推动各国达成“绿色新经济”共识。“里约+20”成为“升级版哥本哈根”，发达国家和发展中国家两大阵营激烈博弈“绿色新经济”，并就“绿色经济是实现可持续发展的一种重要工具”达成了共识。尽管距峰会主题取得实质成果仍有一段漫长的时间，联合国力推“GNH替代GDP”的核算评价范式，在短期内难以建立一个各方都能接受的GNH评价体系，但可以看到，里约峰会所提出的理念必将对未来全球经济格局产生深远影响。因此，有理由相信，联合国借里约峰会提出的“绿色新经济”理念，也将在未来相当长的时间里对全球经济产生日渐重要的影响。

辩证看待“绿色经济”作用，对发达国家和发展中国家都意味着挑战与机遇并存。发达国家和发展中国家的立场差距难以弥合，其实质体现为霸权与发展权的博弈。国际经济力量对比正在朝着有利于发展中国家的方向变化，尽管发达国家在其经济长期低迷的背景下，希望以尽可能低的代价，借助“绿色经济”概念来增加贸易壁垒、固化其既得利益以及拉大其与发展中国家的差距，但发展中国家要求的巨额资金援助，对于发达国家经济而言无疑是雪上加霜。这将使其经济负担加重，并进一步延缓其复苏进程。我国虽在技术和发展基础上处于劣势，但“绿色经济”为我国经济转型升级提供了契机，强劲的经济增长也为我国提供了更好的承受力。在未来全球博弈中，我国可提出新的绿色经济评价标准，与世界各国开展规划领域的国际交流，参与国际讨论，争取更多的发展空间。

#### （四）实施“走出去”战略需要由“摸着石头过河”转变为系统科学规划

改革开放初期，我国对内搞活，对外开放，当时没有现成的经验可循，需要摸着石头过河，经过多年探索实践，取得了很好的成就。现在实施“走出去”战略，需要以开放的心态、国际的眼光和大国的胸怀来运筹帷幄，必须坚持系统规划，科学决策，用科学发展规划来支撑中国统筹内外协调发展。

如果以海外直接投资作为企业“走出去”的主要线索，20世纪90年代以来，中国企业的“走出去”大体可以分为三个阶段：第一阶段（1992年—2002年）是起步阶段，企业“走出去”的主体基本上是一些国有大中型企业，“走出去”的方式主要是单打独斗，对项目的投资表现出盲目、无序的特征。这一阶段积累的经验和教训都很多，成功的案例则比较少；第二阶段（2002年—2011年）是成长阶段，企业开始组成联盟或行业联盟，探索抱团“走出去”，这一阶段民营企业开始加大海外扩张的步伐，逐步成为中国企业“走出去”的重要力量。从效果上看，中国企业在一定程度上增加了国际话语权，打下了较好的基础，成功案例较多，失败的教训也不少；第三阶段（2011年至今），企业“走出去”开始有了国家的组织和支持，并由国家提供系统的规划与指导。随着我国综合实力的提升和企业竞争力的增强，企业海外扩张开始稳步推进、有序进行，投资方式更加全面，融资方



式更加多样化，实体投资与股权投资相结合，国际投行和商业银行开始更多参与到中国企业的海外投资中，提供咨询和财务顾问等服务。随着中国企业“走出去”积累的经验越来越丰富，海外投资决策更加理性和客观，前期调研论证显得更为重要。坚持提前谋划，加强规划研究，以规划引领企业海外布局和业务扩张，已成为涉外企业的共识。

## 二、科学发展规划形成的国内背景

中国的城市化、工业化是几代人的事业，只有通过科学发展规划进行综合谋划和系统部署，才能少走弯路，实现既定目标。

### （一）快速城市化需要科学发展规划指导和调控

美国经济学家斯蒂格利茨曾经预言，中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类 21 世纪的两件大事<sup>①</sup>。工业化和城镇化是社会进步的发动机，中国正处在城镇化快速发展阶段，根据第六次人口普查，2011 年中国的城镇化率已经超过 51%。按照城镇化规律，即诺瑟姆曲线<sup>②</sup>，中国城市化快速发展还将持续一段时间。“十二五”期间，我国将从一个传统的“农业中国”进入一个初步现代化的“城市中国”。根据人口增长及目前城市化进度初步测算，目前已经有 2 亿多农民走进城市，在未来的 20 年里还将有 4 亿—5 亿的农民进城，到 2030 年前后，我国城市化率将超过 70% 的世界平均水平。目前中国有 13 多亿人口，按照城市化率每年提高 1 个百分点计算，城镇人口每年也要新增 1300 万人。而这 1300 万人的就业、居住、求学、养老等，都需要经济支撑和社会服务，大规模城镇化建设更是必须完成的艰巨任务。大发展需要大思路，大建设需要统筹协调，科学发展规划就是迎合这些需求而生的科学任务。

中国经济发展跟西方有本质不同。西方经济发展是从工业革命开始的，

---

① 顾晴，斯蒂格利茨：城市化将使中国成为世界领袖，城市化网。

② 美国著名学者诺瑟姆把一个国家和地区的城镇人口占总人口比重的变化过程概括为一条稍被拉平的 S 形曲线，并把城市化过程分成 3 个阶段，即城市水平较低、发展较慢的初期阶段（城市化率为 10%—30%），人口向城市迅速聚集的中期加速阶段（城市化率为 30%—70%）和进入高度城市化以后城镇人口比重的增长又趋缓慢甚至停滞的后期阶段（城市化率 > 70%）。