

中国城市规划学会学术成果

三规合一

转型期规划编制与管理改革

《城市规划》杂志社 编

中国建筑工业出版社

三合一

转型期规划编制与管理改革

《城市规划》杂志社 编



中国建筑工业出版社

审图号: GS (2014) 873号

图书在版编目 (CIP) 数据

三规合一 转型期规划编制与管理改革 / 《城市规划》
杂志社编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-112-16873-6

I. ①三… II. ①城… III. ①城市空间—空间规划—中
国—文集 IV. ①TU984. 2-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第104362号

责任编辑: 率 琦

责任校对: 姜小莲 关 健

三规合一

转型期规划编制与管理改革

《城市规划》杂志社 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京画中画印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 34¼ 字数: 1000 千字

2014年6月第一版 2014年6月第一次印刷

定价: 126.00 元

ISBN 978-7-112-16873-6

(25686)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编委会

主 编：石 楠

副主编：李 林 潘 斌

编辑组：庄淑亭 王文彤 边秀花 郭正懿

序 言

历史地看待三规合一问题

石楠^①

关于我国现代城市规划的起源和分期问题,专家学者们还有不同看法。一般认为新中国城市规划工作的全面展开,是以1953年实施的第一个五年计划为标志的。当时城市建设的主要任务就是配合“一五”计划,研究搞好由苏联援建的156个重点工业项目,从项目选址,到配合工业项目建设,提供住宅和必要的基础设施、服务设施,并确定了包头、西安、兰州、洛阳、太原、大同、武汉、成都等八个重点建设城市^②。1956年,国家建设委员会颁发了《城市规划编制暂行办法》。与此同时,北京等城市的规划工作在全国具有特别重要的意义。北京市于1949年5月成立了都市计划委员会,开始研究首都规划建设的各类问题,并于其后的两年时间里,分别由巴兰尼科夫、梁思成以及陈占祥、朱兆雪和赵冬日、华南圭提出了不同的规划方案,北京第一版城市总体规划也于1953年诞生^③。

区域规划工作在我国开始于1956年,是从联合选厂的基础上发展起来的。1956年3月,国家建设委员会在全国基本建设会议上发出了《关于开展区域规划的决议》,并进一步拟定了《区域规划编制与审批暂行办法(草案)》。随后组织了广东茂名,云南个旧、昆明,甘肃兰州、酒泉、玉门地区,湖南湘中地区,内蒙古包头,以及湖北武汉、大冶等地的区域规划^④。

在机构方面,1949年10月21日,成立了政务院财政经济委员会(时称“中财委”),中财委中央财经计划局设有基本建设计划处,主管全国基本建设、城市建设和地质工作。1952年4月,成立了中央总建筑处。1952年8月7日成立了中央人民政府建筑工程部,设立了城市建设局,后升格为城市建设总局,并于1955年4月9日设立了城市规划局,城市建设总局作为国务院直属机构,统一领导全国的城市规划工作。同一时期,国家建设委员会于1956年11月10日设立区域规划局^⑤。

有专家将新中国成立后的这一时期称为我国规划史上的第一个春天,国民经济计划、区域与城市规划之间密切配合、分工协作,很好地促进了经济发展,有效地指导了城市建设。

在随后的发展过程中,我国的城市规划工作几经起落。直至改革开放后全面恢复城市规划工作,并且开始重新学习欧美国家的规划经验,研究如何在市场经济体制下做好城市规划工作。而此时的国民经济计划经历了五个五年计划之后,已经基本放弃了在空间领域配置资源的职能,转变为注重投资与项目管理。区域规划工作也未能得到足够重视,除了一些研究项目和个别探索性实践,没有开展大规模的区域规划工作,甚至只能在城市总体规划编制时,为了确定城市的规模、性质的目的,而采用区域分析和区域规划的手段,进行一些市域层面的城镇体系规划工作。

① 作者为国际城市与区域规划师学会副主席、中国城市规划学会秘书长、《城市规划》杂志执行主编。

② 周干峙. 为了城市的春天: 亲历新中国城市规划与建设[J]. 城市规划, 2014(4).

③ 北京市规划委员会, 北京市城市规划设计研究院, 北京城市规划学会. 北京城市规划图志(1949-2005)[Z].

④ 崔功豪, 王兴平. 当代区域规划导论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.

⑤ 姜伟新. 住房和城乡建设部历史沿革及大事记[M]. 北京: 中国城市出版社, 2012.

在这一时期,虽然从体制等方面进行了积极探索,希望能够将城市规划与国民经济计划更好地结合起来,但两者相互分离乃至渐行渐远的状况没有得到根本的改善。这两个规划的矛盾之处主要表现在关注的重点不同,对于规划(计划)的功能和作用有着不同的理解,矛盾的根源在于不同经济体制和不同政治体制下,政府对于规划形式的需求是不同的^①。

20世纪80年代一系列法律法规的出台和机构的调整对于规划工作具有十分深远的影响。1984年1月5日,我国第一部专门关于规划的法律法规《城市规划条例》颁布实施。1986年2月27日,国务院第100次常务会议决定成立国家土地管理局,对全国的土地资源实行统一管理。1986年6月25日,第六届全国人大常委会第十六次会议通过并颁布了《土地管理法》。1989年12月26日,《城市规划法》颁布。这些法律法规的颁布实施,使我国的规划工作走上有法可依的轨道,同时,也因为法律授权和行政机构职能的界定,使得政府规划工作更加错综复杂,并且初步形成了城市规划、国民经济计划及土地利用规划三者在职能上的相互交叉局面。

依据《土地管理法》的授权,按照国家土地管理局的统一安排,在全国范围部署和开展了从国家到乡镇共五级土地利用总体规划的编制和实施工作,并且在几轮规划后,逐步在理论、技术和方法上趋于成熟。另外,“十五”期间,国民经济和社会发展计划的一个重大改革方向在于对空间领域的关注,希望将空间布局问题纳入国民经济和社会发展规划内,这可以认为是国民经济和社会发展规划在市场经济体制逐步完善过程中的一种蜕变。自2006年起实施的“十一五”国民经济和社会发展规划正式更名为国民经济和社会发展规划,并且陆续开展了全国和省市层面的主体功能区规划。至此,三个规划在空间上的重叠已经难以避免,规划间的协调成为共同关注的话题。

从这一时期的发展历程可见,80年代城市规划与国民经济计划两者之间各有侧重,相互联系协调不够,发展到今天,城乡规划、国民经济和社会发展规划(主体功能区规划)、土地利用规划(国土规划)三者均将空间问题作为其核心或主要的工作内容,三者之间存在着显而易见的严重重叠。

对这一发展历程的回顾,有助于了解当今存在的矛盾和问题。在某种程度上讲,这是由于我国从计划经济体制向市场经济体制转变过程中,政府职能调整与适应的产物,也不排除由于政府部门职能分置的原因,客观上促成了不同政府部门出于对空间管辖的诉求,不约而同地追求空间规划手段。这也有助于理解城乡规划、国民经济和社会发展规划、土地利用规划三者进行充分协调,甚至进行合并编制与实施的必要性。

事实上,规划是不同政治、经济体制国家普遍采用的一种手段。无论市场经济国家,还是过去的计划经济国家,不管采用什么样的政体,一般均会将城市规划^②作为一项重要政府职能,土地利用规划(或土地使用规划)通常作为城市规划的核心内容,而经济计划多为前苏联和东欧等计划经济国家采用的手段,虽然市场经济国家也会制定有关经济发展的战略或规划,但很少与城市规划处于同一个层面,一般也不会在空间领域与城市规划发生冲突和矛盾^③。

① 石楠,陈锋,张兵,等.城乡规划与相关规划的关系研究(建设部城乡规划司研究课题)[Z].2004.

② 对此,不同的国家有不同的称谓,如城镇规划、城乡规划、城市与区域规划、城市规划等,其核心均在于对人类聚居地区的土地和空间使用进行合理布局。

③ John Friedmann. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action[M]. Princeton: Princeton University Press,1987.

必须看到的是,规划作为一种产品,也存在着供给与需求关系。是需求决定了规划的生命,社会发展中确实有一些关系需要加以协调,需要政府出面采用规划这种手段来加以干预,所以才要编制规划。规划本身只是一种手段,并不是目的。说到底,社会有什么样的需求才有什么样的规划,而不能纯粹出于政府部门职能的考虑。从这个角度来说,当政府规划之间出现矛盾、扯皮甚至相互掣肘的局面时,规划间的协调成为客观需求。

客观地讲,城乡规划、国民经济和社会发展规划和土地利用规划三者各自发挥了管控空间资源的重要作用。但由于职能的分离,三个规划在编制内容和管理手段上各异,缺乏必要和有效的衔接和协调,使得有限的空间资源未能得到充分合理的利用与管理控制。在空间资源日益紧缺的今天,这一矛盾显得更为突出。

从规划学科发展和职业实践的角度来看,我国三种规划的分置并没有影响技术人员的交流与合作,也没有对于学科的发展造成太大的障碍,反倒在一定程度上为技术创新和学术研究提供了新的空间。国民经济计划学伴随着计划经济的解体而从专业目录上消失,建筑学、地理学、生态学、管理学、信息科学等相互交叉渗透的结果,原来隶属于建筑学下的城市规划专业,于2011年正式升格为城乡规划学一级学科,设立城乡规划专业的大学也增长很快^①,全国有36所大学的城乡规划专业通过了专业评估。2000年开始执行的城市规划师执业资格制度也取得了长足的发展,已有近两万人获得城市规划职业资格。因此,从学术和技术层面而言,讨论三规合一的话题,并非一个需要攻坚的科技难题,而是一个面对社会变革进行调整的现实需求。

党的十八大及十八届三中全会提出推进体制机制改革创新,建立合理的空间规划体系的目标,切实推进政府规划的协调,对于同一管辖对象的政府规划手段进行必要的合并与调整,是政府职能改革的重要举措,也是推进国家治理体系和治理能力现代化必须面对的难题。

由于三个规划在功能与定位、工作重点、管理手段、技术标准等方面存在不少差异,学术界开展了广泛深入的探讨,各地政府也进行了卓有成效的尝试。为了帮助大家进一步了解这三个规划乃至其他政府规划的协调与合并问题,《城市规划》杂志社策划编撰了《三规合一:转型期规划编制与管理改革》一书。

本书重点搜集了20世纪90年代以来,我国学界和业界探索三规融合方面的近200篇论文,从中精选出67篇,以“体系变革”、“规划协同”、“制度创新”、“技术探索”和“编制实践”为提纲,进行了系统的梳理和科学整理,经原作者授权,编辑出版了本书。本书收录的文献主要来源于《城市规划》、《宏观经济管理》、《宏观经济研究》、《城市规划学刊》、《经济地理》、《中国土地》、《地理研究》、《规划师》、《上海城市规划》、《地域研究与开发》、《国际城市规划》、《现代城市研究》、《江苏城市规划》等优秀期刊,以及历年的中国城市规划年会论文、中国城市规划年度发展报告等,编者对这些原发书刊表示诚挚的谢意。

编者希望本书不仅适合城乡规划管理和技术人员参考,也适用于土地规划部门的管理与技术创新,对发改部门的政策制订和规划编制亦有重要的借鉴意义,并且可以记载我国空间规划领域近30年来的探索与创新,为有关规划研究人员提供重要的学术文献。

① 据全国城乡规划学科专业指导委员会的不完全统计,截止到2013年底,全国有188所高等院校设立了城乡规划专业。

目 录

第一章 体系变革	1
我国规划体制改革的任务及方向	杨伟民 3
新时期中国区域空间规划体系展望	武廷海 9
中国战略空间规划的复兴和创新	霍 兵 20
全国城镇体系规划的历史与现实	王 凯 35
公共政策的空间性与城市空间政策体系	郑 国 45
“十二五”深入开展国家级空间整体规划的建言	段 进 51
中国空间规划体系：现状、问题与重构	王向东 刘卫东 55
发达国家空间规划体系类型及启示	蔡玉梅 高 平 68
第二章 规划协同	71
试析城市规划与土地利用总体规划的相互协调	吕维娟 杨陆铭 李延新 73
国土规划、区域规划、城市规划——论三者关系及其协调发展	牛慧恩 79
近期建设规划与“十一五”规划协同编制设想	邹 兵 钱征寒 85
现阶段“两规”的矛盾分析、协调对策与实证研究	杨树佳 郑新奇 93
主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究	史育龙 102
节约型社会视角下的海盐“两规”衔接研究	闫 岩 陈培阳 111
主体功能区划与城乡规划的关系探讨	王金岩 吴殿廷 119
“两规”协调体系初探	尹向东 125
论建构统一的国土及城乡空间管理框架	
——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析	汪劲柏 赵 民 130
从技术层面看三大规划的冲突——以江苏省海安县为例	罗小龙 陈 雯 殷 洁 142
基于部门协调的区域规划法制管理探讨	胡 荣 吴唯佳 149
空间规划体系的协调机制研究——论城乡总体规划的创新与突破	曹春霞 丁湘城 157
试析当前我国空间管制政策的悖论与体系化途径	陈 晨 164
武汉市“两规”衔接的探索和思考	汪 云 173

着力健全规划协调机制	胡序威	179
差异·融合——对“三规合一”的再思考	黄叶君	182
城市总体规划与主体功能区规划管制空间研究	韩 青 顾朝林 袁晓辉	192
我国空间规划协调问题探讨		
——空间规划的国际经验借鉴与启示	林 坚 陈 霄 魏 筱	202
第三章 制度创新		211
空间布局协同规划的科学基础与实践策略	樊 杰 蒋子龙 陈 东	213
土地发展权、空间管制与规划协同	林 坚 许超诣	227
论快速城市化时期城市土地使用的有效规划与管理	赵 民 侯 丽	240
广州城市土地供应与规划管理策略研究	李红卫	249
中国城市土地开发及其供给问题研究	刘卫东	256
规划导向型的土地开发供应计划		
——深圳土地开发供应计划体系的建立与完善	施 源	262
适应城市规划的土地利用计划体系初探	韩 荡	268
土地资产经营机制中的城市规划管理	盛洪涛 周 强	273
从城市规划视角审视新一轮土地利用总体规划	顾京涛 尹 强	279
上海土地储备“十一五”规划的研究与实施对策	陈 伟	286
城市规划实施机制的逻辑自洽与制度保证		
——深圳市近期建设规划年度实施计划的实践	陈宏军 施 源	292
面向规划实施的土地整备机制探讨		
——以深圳土地整备规划工作为例	施 源 许亚萍 李怡婉	300
土地储备与城市规划良性互动的机制研究	范 宇 王成新 姚士谋 于 春	307
县（市）级城乡规划的改革创新与体系构建		
——以浙江省富阳市规划实践为例	胡海龙 王 波	314
建立“一张图”平台，促进规划		
编制和管理一体化	张文彤 殷 毅 吴志华 潘 聪	321
上海市土地利用规划与城乡规划统筹管理	范 宇 金 岚	327
资源紧约束下土地储备保障规划实施机制探索	陈柳新 杨成韞	334
从技术探索走向实施机制		
——重庆市新一轮区县城总体规划的改革方向	钱紫华 易 峥 何 波	341

第四章 技术探索	349
快速城市化地区县级城市总体规划方法研究	吴新纪 张 伟 胡海波 陈小卉 351
“两规”协调的土地利用分类体系探讨	尹向东 359
“三规合一”的城乡总体规划	徐东辉 367
“三规”关系与城市总体规划技术重点的转移	王唯山 375
关于“两规”衔接技术措施的若干探讨	
——以广州市为例	王国恩 唐 勇 魏宗财 荆万里 384
从镇村布局规划层面探讨“两规”衔接的相关问题	
——以无锡市惠山区镇村布局规划为例	武睿娟 吴 珂 395
主体功能优化开发县域的功能区划探索	
——以浙江省上虞市为例	王传胜 赵海英 孙贵艳 樊 杰 401
基于城乡规划法的县级层面两规协调研究	王 军 410
“两规”协调内容及方法研究	
——以苍南县“两规”衔接为例	项志远 林观众 杨介榜 419
探索乡镇总体规划中城乡等级体系构建的新模式	胡跃平 徐 昊 427
“两规合一”背景下对上海新市镇总体规划编制的思考	许 珂 435
“两规合一”背景下控制性详细规划的总体适应性研究	
——基于上海的工作探索和实践	姚 凯 442
“三规合一”基础地理信息平台研究与实践	
——以云浮市“三规合一”地理信息平台建设为例	王 俊 何正国 450
基于城乡土地流转的“两规合一”的乡镇总规探索	江文文 戴 熠 457
资源紧约束条件下的新型城市化道路探索	
——广州“三规合一”规划研究	谭 都 465
第五章 编制实践	477
县域村镇体系规划试点思路与框架	
——以山东胶南市为例	顾朝林 金延杰 刘晋媛 汪 淳 康 璇 卫 琳 479
县市级总体规划探索与实践	
——以浙江省诸暨市域总体规划为例	陈 勇 黄幼朴 陈伟明 胡庆钢 倪 明 488
“两规合一”背景下的土地储备规划编制初探	
——以上海浦东新区近期土地储备规划为例	顾秀莉 494

土地储备规划编制的实践思考		
——以上海宝山区土地储备规划为例	叶 晖	500
基于区域统筹的县总体规划编制探讨		
——以云安县总体规划为例	许世光 曹 轶	507
两规合一——以安丘市城乡统筹规划为例	王 勇	517
城乡统筹背景下南宁市“三规”协调的内容与实践	张月金 王路生	523
“三规融合”视角下的城乡总体规划编制实践		
——以广东云浮市为例	赵嘉新 黄开华	530

第一章

体系
变革

我国规划体制改革的任务及方向^①

杨伟民^②

我国以编制和实施国民经济和社会发展五年计划为基本框架的规划体制已有 50 年的历史。这在经济建设的不同时期，对加强农业的基础地位，建立比较完整的工业体系，消除基础设施瓶颈制约，增强综合国力，提高人民生活水平，推动社会进步，促进可持续发展等方面，都发挥了重要作用。随着经济体制的变化，规划体制也进行了许多有益探索和积极改革，积累了许多经验。但是，在向社会主义市场经济体制的过渡中，规划编制和实施中还存在许多亟待解决的问题。改革规划体制，就是要按照完善社会主义市场经济体制的总体要求，理顺各级各类规划之间以及规划编制过程中各环节、各方面的关系，借鉴市场经济国家的成功经验，对我国的规划体系、规划性质、规划内容、编制程序、规划期限、决策主体、规划实施、评估调整等提出改革方向及原则，按依法、行政的要求，推动规划工作走上法制化轨道，重塑社会主义市场经济体制下规划应有的地位，发挥规划应有的作用。

1 转变规划编制理念

一是向以人为本的规划观念转变。过去，由于我国一直处于物质产品短缺状态，规划编制的出发点往往放在解决物质产品的短缺上。今后，各级各类规划的编制，首先要考虑人，以人的需求、人的流动、人的全面发展为出发点，而达到多少产量、建设多少项目等应成为服务于上述出发点的二级目标或任务。

二是向专业性的规划转变。要在为各级各类规划准确性和定位，严格界定政府编制规划领域的基础上编制规划。要做什么、为什么要这样做、在什么地方做、做多大规模、提高到什么水平、采取什么措施等，要让人们在规划中找到答案，规划要为政府履行职责提供依据，为市场主体指明方向。

三是向多样化的规划转变。过去在规划体制上，许多本属于地方事务的规划，如城市规划，地方却无权决定。结果，一方面，审批主体与实施主体相脱节，审批主体的意图很难完全得以贯彻；另一方面，由于审批主体过于集中，按规划执行，难免使各个城市的面貌大同小异。应在基本原则一致的情况下，实行更加多样化的方针，给地方放权，地方规划应由地方政府决定。

四是向战略性的规划转变。编制规划要有战略思维和长远眼光，对主要活动在时间和空间上进行前瞻性部署和展望。改变“疲于应对”的局面，对未来的变化和需求要科学预测。

① 本文来源：《宏观经济管理》2003年第4期。

② 杨伟民，国家发展和改革委员会规划司。

2 树立空间均衡原则

投资、财政、信贷“三大平衡”曾是计划经济时期规划编制的基本原则。在向市场经济过渡中，总供给与总需求的均衡和产业结构的协调，逐步演变为规划编制的主要原则和重点内容。在编制和实施经济社会发展规划时，应在上述“两大均衡”基础上，引入“空间均衡”原则，并逐步加以强化，形成新时期规划编制的“三大均衡”原则。

目前，我国空间经济结构失衡问题较严重。不断扩大的城乡差距和地区差距，是乡村和中西部地区现有的经济总量不足以使其现有人口保持均衡消费水平的结果。就局部地区的空间结构看，一些地区和城市地下水超采带来的地面沉降、超载过牧带来的草原沙化、林地过度开垦带来的石漠化和水土流失、开发区和农村建房遍地开花带来的耕地浪费、部分区域基础设施的重复建设等也是空间结构失衡的表现。

这些问题的产生，既有我国人口分布与自然禀赋不匹配等自然因素，有我国政治和经济体制不合理等体制因素，也有对空间规划不重视和不协调等规划体制方面的原因。因此，在转变规划理念、健全规划体系、更新规划内容时，要确立空间均衡的原则。在注重解决总供需均衡和产业结构均衡的同时，把空间均衡纳入各级各类规划的范围之中。

3 界定编制规划领域

改革规划体制，要明确哪些领域需要政府编制规划。政府编制规划的领域要严格限定在必须通过规划进行调节、单纯靠市场机制会产生“市场失灵”的领域。这些领域编制规划的目的是：明确政府的责任和义务，克服政府干预的随意性，统筹重大建设项目布局。其作用既是约束企业的，更是约束政府自身行为的。

对市场机制已发挥配置资源基础性作用的行业和领域，属于导向性、预测性的规划，不再编制政府审批的规划。

4 理顺规划间关系

规划体制改革，必须改变各级各类规划缺乏层次性、针对性和不成系统的状况，确立层次分明、功能清晰的规划体系。

首先，要明确国民经济和社会发展规划纲要与其他同级专项规划（包括现在的重点专项规划、专项规划、专题规划、行业规划、城镇体系规划、城市总体规划、土地利用规划等）间的关系。由全国人大审批的国民经济和社会发展规划纲要，是全国人民为之奋斗的宏伟蓝图和行动纲领，是其他各级各类规划、年度计划以及各项经济政策制定的依据。

其次，要明确上一级规划与下一级规划之间的关系。在现行规划体制下，每一级规划与其上一级同类规划都是独立的。为此，一是要通过逐步划定中央政府与地方各级政府的事权，理清各级政府在规划方面的职责分工；二是为地方服务或由地方投资的公共服务领域，如城市基础设施等，中央政府可不再编制规划；三是属于地方职责范围并对全国的发展不会产生重大影响的事项，由各级政府自行审定规划；四是对确需由地方政府组织落实的全国性规划，应明确地方规划是全国同类规划中某一领域或某一方面的具体落实，没有

必要再编制面面俱到的规划。

5 充实总体规划

国家总体规划，即中华人民共和国国民经济和社会发展五年计划纲要，是以全国国民经济和社会发展为对象编制的规划，在全国的规划体系中处于“龙头”地位。但要使总体规划更好地发挥作用，在突出战略性、宏观性和政策性的同时，需要进一步充实有关内容。

一是要充实促进空间均衡方面的内容。总体规划要将空间结构均衡与空间开发协调纳入规划范围，阐明空间结构改善的方向与原则，增强总体规划的空间指导与约束功能。

二是要充实政府履行职责方面的内容。总体规划要充实指导各地区、各部门政府工作特别是经济工作行动纲领的内容；充实作为制定其他各项经济政策以及作为年度计划依据的内容；充实健全公共服务体系，促进人民生活质量提高和人的全面发展方面的内容。

三是要充实体制创新方面的内容。在新的体制背景下，总体规划不应就竞争性领域再提出发展或限制的要求，也不应把对特定产业的扶植及其政策作为规划的主要内容。在市场机制已对资源配置发挥基础性作用的前提下，总体规划应尽可能阐明政府将如何通过完善体制、健全法律、维护市场秩序等，为市场主体创造良好的宏观环境、体制环境、政策环境市场环境。

四是要充实可检查和能评估的内容。市场经济条件下的规划，并不是不加区别地一味减少指标。对政府承担责任的领域列出一些指标，有利于检查评估政府工作，增强规划对政府行为的约束，应减少的是那些作为市场主体行为结果的指标。因此，要对规划指标进行分类，对其性质进行分析，分清哪些指标应该列，哪些指标不该列。

6 做实专项规划

专项规划是政府以国民经济和社会发展的某一特定领域为对象编制的规划，是总体规划在特定领域的延伸和细化。

做实专项规划，首先要明确一个指导思想。在市场经济条件下，政府应对特定领域或行业的发展进行调控，但调控的方式可以是逐个项目的审批，也可以是对包括“一揽子”项目的规划的审批。今后政府有关部门应把主要精力放在针对性、操作性较强的专项规划的编制、衔接、审定以及实施过程的监督检查和评估等工作上。

编制规划的领域应包括：一是法律规定必须编制专项规划的领域，如城市总体规划、土地利用规划、水资源方面的规划等；二是基础设施、重要资源、生态环境、公共服务等领域中政府应负责的事项，如高速公路、机场、电网、石油等重要资源开发等；三是投资数额大、建设周期长、涉及范围广的重大建设项目，如南水北调、西气东输等；四是需要政府安排投资的领域，如生态建设、污染治理、资源保护、国土整治等；五是在一定时期确需国家扶持、调控、引导的产业，如幼稚产业、夕阳产业、高利润的热门产业等。

专项规划的编制必须符合总体规划的要求，与其他相关规划相衔接，规划内容要集中于规划对象本身，领域或范围要窄，资金配置要明确，规划期要灵活，操作性要强。

区域规划是以跨行政区的经济区域为对象编制的规划，是总体规划在特定空间的落实，

也可看作专项规划的一种特殊类型。区域规划的编制要着眼于打破行政区界限,科学确定区域未来发展的定位,优化整合区域内资源配置,发挥各自优势,避免重复建设。规划内容要突出跨行政区的、确需在区域内统筹规划的领域和重大问题,要合理划定各类功能区,优化用地结构,统筹城市布局、重大基础设施建设、国土和生态环境保护、人口流动方向与规模。

7 简化地区规划

对地区规划,总体上应采取“放”的方针,由地方政府根据本地实际,参照国家规划体系确定。总的要求是简化层次和类型,以减少规划数量。

省级规划具有承上启下的功能,在编制时,要在贯彻国家战略意图的基础上,突出地方特色,为市县级规划提供依据,并要与相邻地区的规划相协调。城市发展是现代经济发展的重要特征,但城市的发展、城镇体系的形成,是经济社会发展的结果,而不是其前提。建议将省域城镇体系规划有关内容合并到当地国民经济和社会发展的总体规划中。省级地方政府可根据需要编制部分领域的专项规划,但数量不宜过多,领域应集中在确需政府干预的省级政府事权范围之内,规划内容不应是全国同类规划的简单重复。

市县规划改革的方向:一是市县规划应更侧重于空间安排。有条件的,市县规划应直接转变为空间规划,整合行政区内的国民经济和社会发展规划、城镇体系规划、土地利用规划以及其他确需政府履行职责领域的规划,形成一个统一、协调、可操作的、更有效的规划。二是市县规划应更侧重于公共服务。规划中应更多地阐述与城乡居民生活密切相关的内容。三是市县规划应更侧重于务实,减少不必要的战略、口号。

8 灵活确定规划期

中央政府和省级政府的总体规划属于综合性规划,如确定的发展目标、重点任务等与国内外政治、经济环境的关联度较大,规划期不宜太长。因此,维持每5年编制一次有其合理性。科技、教育、水利、生态、交通、能源、土地、环境、城市、区域规划等专项规划,其内容与自然关联度较大,因此,这些领域应进行更富有战略性的安排。可延长规划期,编制10年甚至20年的规划。当实际情况发生重大变化或国家战略有所调整时,可根据需要适当调整修订。其他专项规划,规划期应视任务确定,可长可短。重大建设项目规划可根据合理工期和资金供给能力确定规划期。技术进步较快的领域,规划期相对要短些。

9 扩大民主参与

在规划编制过程中,应充分听取社会各方面意见,尽可能协调好各方面的利益。

以下几个方面应需重点改进:一是应延长规划编制过程,以便有较充裕的时间广泛吸收各方面意见和协调不同群体的利益;二是总体规划、区域规划在规划草案正式提交审议前,应预先听取人民代表大会、政协有关专门委员会的意见;三是总体规划、区域规划、城市规划以及其他与人民生活密切相关的专项规划,在规划草案初步形成后,应