

■ 吴维海 著

政府规划编制

指南

A PRACTICAL GUIDE FOR GOVERNMENTAL PLANNING

本书由中国国际经济交流中心副理事长、中央政策研究室原副主任郑新立先生作序、推荐发行

十三五规划如何编制？“多规合一”如何改革？

本书将会：翔实、系统、规范、前瞻的分析



中国金融出版社

政府规划编制指南

吴维海 著



中国金融出版社

责任编辑：陈 翎

责任校对：孙 蕊

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

政府规划编制指南 (Zhengfu Guihua Bianzhi Zhinan) / 吴维海著. — 北京: 中国金融出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7886 - 8

I. ①政… II. ①吴… III. ①国家行政机关—编制—工作—中国—指南 IV. ①D630.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 054939 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 30.25

字数 487 千

版次 2015 年 5 月第 1 版

印次 2015 年 5 月第 1 次印刷

定价 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7886 - 8/F. 7446

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

全球化、新常态、“多规合一”等大趋势、大环境，是我国政府规划编制面临的新挑战、新问题。

如何科学有效地编制规划，确保规划实施与管理的前瞻性、体系性、规范性和动态性，是各级政府需要认真思考的战略性课题。

本书试图通过模型分析和框架设计，从全新的视角，研究、探索并归纳规划编制的规律、技巧与指南。

吴恒田

序

全球经济格局演变与我国经济改革开放进入一个新时期，2015 年正值“十三五”规划编制之年，这对各级政府经济决策和发展规划理念提出了更高的要求。按照国家治理体系现代化改革要求，国家需要理顺和规范中央与地方、各部委的职责与边界，妥善解决新旧规划体系的融合与冲突，中央与地方、主体功能区与经济发展规划、土地总体利用与城市规划、总规与控规等各类规划之间的衔接和调整，推动“多规合一”改革。各级政府、规划主管与研究机构，需要探索与使用科学的分析模型，推动规划编制由粗放向精细，由主观向客观，由分割向协同的根本性转变，最终产生能起到实效的“十三五”规划。

本书对国外和我国政府规划编制的实践进行了分析总结，以分析模型和结构化的新颖视角，对规划的理论基础、实践体系、编制要领、案例实操、规划执行、跨规衔接、规划评估与动态调整等，进行了较为翔实、系统、规范、前瞻的分析与解读，为地方政府和规划编制单位提供了一套较为系统、直观、有一定的学习与借鉴作用的方法论与编制指南。

特此推荐。



中国国际交流中心副理事长、中央政策研究室原副主任
2015 年 3 月 10 日

前 言

政府自诞生的第一天起，就具有强制性、垄断性等基本特征。从人类历史演变以及全球的视角看，不同国家和地区的政府角色和国家制度存在差异，但是，都是在不同程度，以各自的方式与机制承担着社会规则制定、资源分配与公共管理等核心职能。

随着社会进步和政治环境的演变，以及各国历史文化融合与发展，政府内涵和职能也发生了巨大的、深刻的变化。中华民族的“政府”概念来源于唐宋时期，后来，各朝代对于“政府”概念逐步调整、发展、丰富与延伸。我国宪法规定，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。中央人民政府和地方各级人民政府共同构成了我国的政府。

我国自1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府成立以来，各级政府以发展经济、改善人民生活条件、服务社会大众为重要目标，积极发挥执政党的优势和作用，学习、借鉴、探索和推动中央和地方政府职能的改革、转型，以及国民经济与社会管理的持续进步，在探索与提升、彷徨与挫折、改革与开放、发展与成熟当中，不断成长、成熟与完善。特别是十一届三中全会以来，中央政府以改革开放为动力，聚集和引导全国人民、社会各界，大力推动经济改革、社会发展、政治民主与人民生活质量的改善，取得了举世瞩目的巨大成绩。

十八届三中全会以来，以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，总结和传承执政党和中央政府多年的实践经验，积极破除阻碍改革发展的障碍与弊端，研究新形势下的全球竞争格局，在纷繁复杂的国际政治、经济、军事变局中，审时度势，研究并出台了一系列规范、指导与推动我国政治文明、经济可持续发展的、重大的、国家战略性政策法规，有力地规范和推动了我国中央

政府和地方政府的职能转变，初步塑造了执政党改革创新的良好形象，为今后相当长时期我国政治文明、社会繁荣、经济发展指明了正确的方向，提供了巨大的活力与内在驱动力。

当前，中央政府与各级地方政府、产业园和高新区、企事业单位等，认真学习和贯彻习近平总书记重要指示和中央经济工作会议精神，立足各自实际，研究分析国内外宏观环境与发展形势，跟踪预测全球产业动态，编制各自“十三五”等发展规划、总体规划、专项规划（智慧城市、生态文明、现代服务、战略性新兴产业、文化旅游、改革创新等），以及改革创新模式。在这种改革与发展的形势下，研究政府规划理论、实践与技巧，有较强的实践意义。

为探索与总结政府规划编制的实践和经验，推动、规范和优化地方政府、各类产业园、高新区和开发区等开展规划编制的理念和实践做法，本着“总结规律，创新智库，研究经济，服务地方”的宗旨，笔者总结提炼了自己及研究团队近年来为各级政府、国家发改委、住建部、工信部、国务院国资委、新闻出版和广电总局等国家部委、各类企事业单位、各产业园与高新区等编制百余个发展规划与战略评估等项目实践，归纳各类规划编写的框架和技巧，研究和提炼规划编制模型与分析工具，与各部委、大学教授、研究机构专家学者、地方官员等进行了交流与讨论，逐步修改、优化和编写汇集成《政府规划编制指南》，并出版发行。张欣、邓潇潇、邵光征、吴玥等参与了部分章节的资料搜集、分析和案例编写等工作，在此表示感谢。

本书在编制与修订过程中，征求了国家发改委、财政部、住建部、国土资源部、环保部、工信部、交通运输部等部委专家，中国社科院、中科院、中国人民大学、北京大学、国家行政学院、中央党校等教授学者，以及部分地方政府的意见和建议，进行了完善与优化，在此谨表感谢。本书还研究借鉴了国内外专家、学者、地方政府的研究成果与实践、改革做法，在此一并表示感谢。

本书共五篇，分二十一章，各章节之间层次推进，相互衔接，前后呼应，成为一体。本书通过理论联系实际，以分析模型和案例研究的方式，全面、系统地解读政府规划的理论体系和操作实践，总结归纳我国政府规划编写依据、程序、内容、模型、要领与主要技巧，试图给经济管理、政府规划的官员、政府决策者、高层管理者和规划专家等，提供可操作的、规范的、权威的经济分

析与规划编制、评审、修订的实践指南。

本书各章节主要内容如下：

前言，主要描述了政府规划的战略价值与本书的基本内容等。

第一篇，政府规划概述，主要内容包括：

第一章，政府职能，主要介绍政府的概念、分类、职能，以及“中国梦”与新常态的政府职能等。

第二章，规划理论，主要研究欧美政府规划理论、城市设计理论、欧美国国家政府规划理论与实践，以及我国政府规划的理论与实践等。

第三章，规划实践，主要分析欧美国家规划的实践做法和我国政府的实践做法，为规划编制提供参考的依据。

第四章，规划体系，主要研究政府规划职能、规划体系、政府的作用，以及“多规合一”改革等。

第五章，规划步骤，主要研究规划编制原则、编制程序、框架思路、编制方法，以及编制步骤等。

第二篇，规划编制实操，主要内容包括：

第六章，规划背景，主要研究“规划背景”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第七章，发展基础，主要研究“发展基础”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第八章，规划目标，主要研究“规划目标”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第九章，重点产业，主要研究“重点产业”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十章，空间规划，主要研究“空间规划”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十一章，重点工程，主要研究“重点工程”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十二章，行动方案，主要研究“行动方案”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十三章，规划保障，主要研究“规划保障”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第三篇，政府规划管理，主要包括：

第十四章，规划执行，主要研究“规划执行”的编制依据、基本内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十五章，规划评估，主要研究“规划评估”的评估依据、基本内容、评估方法、评估规范，以及案例研究等。

第十六章，规划调整，主要研究“规划调整”的调整依据、基本内容、调整原因、调整规范，以及案例研究等。

第十七章，规划衔接，主要研究“重点产业”的衔接依据、衔接内容、衔接规范、云应用与大数据，以及案例研究等。

第四篇，政府专项规划，主要包括：

第十八章，控制性详规，主要研究“控制性详规”的编制依据、编写内容、分析模型、编写规范，以及案例研究等。

第十九章，专项规划，主要研究“专项规划”的概念，以及循环经济、节能环保、低碳生态、城市矿产、循环化改造、智慧城市、工业节能节水、城镇化、生态文明、传统产业转型升级、资源枯竭型城市、一路一带产业融合、文化旅游、城市住房、农村垃圾处理、土地利用、历史文化名城、规划环评报告等专项规划的概念和案例研究等。

第五篇，编制技巧与案例，主要包括：

第二十章，规划编写工具，主要研究规划编制技巧、规划编制工具、主要指标、调查问卷、大数据与云应用、规划改革等。

第二十一章，经典案例简析，主要介绍国外政府规划案例与主要借鉴。

后记，主要描述了规划编制的感言与期盼等。

本书的撰写，受到研究团队的时间、精力、专业领域，以及国家有关规划处于改革试点过程中等因素的影响，有些观点、研究方法和规划模型存在不足，书中可能存在漏洞和缺陷，恳请各界专家批评和指正，以便于我们更好地改进、提高、修订和优化。

希望本书对各级地方政府的发改委、规划局、开发区、高新区、产业园等有关部门、各类规划编制机构、高校院所教授学者、行业研究人员等，在研究编制各类规划，分析产业规律，开展规划分析、规划编制、规划评估、规划调整与优化等规划实践的过程中，能够起到一定的、系统的、规范的专业指导与辅助作用。

需要说明的是，本书规划思路和规划编制模型应用等，仅代表作者个人观点，不代表所在工作单位的观点，特此说明。

联系邮箱：350867541@qq.com

公众微信号：huaxiazhiku，请扫描二维码：



吴恒飞

2015 年于北京

目 录

第一篇 政府规划概述

- 第一章 政府职能 3
 - 第一节 政府概念与分类 3
 - 一、政府的概念 3
 - 二、政府的性质 3
 - 三、政府的分类 4
 - 第二节 政府职能 5
 - 一、欧美政府职能 5
 - 二、我国政府职能 7
 - 三、政府职能的变化 8
 - 第三节 “中国梦”与新常态的政府职能 9
 - 一、“中国梦”赋予政府的职能 9
 - 二、“新常态”经济的政府职能 9
 - 三、政府职能与政府规划 10
 - 四、基于新思维的政府规划 11
- 第二章 规划理论 12
 - 第一节 欧美国家政府规划理论 12
 - 一、田园城市理论 12
 - 二、现代主义城市规划 13
 - 三、城市空间理论 14
 - 四、生态城市理论 20
 - 五、区域分工理论 21

第二节 我国政府规划理论..... 22

 一、城市发展理论..... 22

 二、产业发展理论..... 28

 三、产业结构理论..... 33

 四、土地开发理论..... 37

第三章 规划实践..... 39

第一节 政府规划功能..... 39

 一、贯彻国家政策法规..... 39

 二、落实国家发展战略..... 39

 三、编制特定规划方案..... 39

 四、制定特定经济目标..... 40

 五、确定阶段性任务..... 41

 六、有效匹配稀缺资源..... 41

 七、转变经济增长方式..... 41

 八、完善组织运行体系..... 41

 九、明确监督评价体系..... 42

第二节 政府规划的作用..... 42

 一、完善规划体系..... 42

 二、满足经济发展需求..... 43

 三、经营政府和城市..... 43

 四、改善社会民生..... 43

第三节 欧美规划实践..... 44

 一、美国政府规划..... 44

 二、欧盟政府规划..... 44

第四节 我国规划实践..... 45

 一、政府规划的演变..... 45

 二、政府规划的缺陷..... 46

 三、我国政府规划的发展阶段..... 47

 四、我国政府规划的改革方向..... 51

第四章 规划体系	53
第一节 政府规划体系	53
一、我国政府规划类别	53
二、按照政府层级的规划分类	54
三、按照规划时限的分类	57
四、按照规划的范围分类	59
五、按照规划的功能分类	59
六、主体功能区规划	62
七、城市总体规划	63
八、土地利用总体规划	64
九、五年发展规划	64
十、专项发展规划	67
十一、产业园发展规划	70
十二、控制性详细规划	71
十三、修建性详细规划	71
第二节 规划体系的改革	72
一、规划体系现状	72
二、地方“多规合一”改革	72
三、部委“多规合一”探索	75
第三节 案例研究：北京市“十二五”期间规划体系	77
第五章 规划步骤	81
第一节 编制原则	81
一、符合国家政策及规划纲要	81
二、体现政府承担的职责	81
三、反映经济与社会发展规律	81
四、综合各方意志或意见	81
五、设计规划保障机制	82
第二节 编制程序	82
一、进行规划立项	82
二、组织编制团队	82
三、搜集相关资料	82

四、评估原有规划	82
五、编制规划初稿	83
六、规划紧密衔接	83
七、适当征求意见	83
八、组织规划修改	83
九、规划论证	83
十、规划报送审批	83
十一、对外发布规划	84
十二、开展规划评估	84
十三、规划修订与废止	84
第三节 一般编制方法	84
一、定量与定性分析结合	84
二、自上而下与自下而上结合	85
三、理论分析与实证研究相结合	85
四、理论模型与案例研究结合	85
第四节 城市规划编制规定	85
一、城市规划分类	85
二、城市规划编制办法	86
三、城市规划编制内容	88
第五节 政府规划编制步骤	94
一、规划编制的框架思路	94
二、各类规划的编制步骤	95
第六节 案例研究：大连国家级金普新区发展规划	97

第二篇 规划编制实操

第六章 规划背景	101
第一节 编制依据	101
一、研究要素	101
二、理论依据	101
第二节 编制内容	102
一、基本概念	102

二、主要内容	103
第三节 分析模型	110
一、历史分析法	110
二、层次分析法	111
三、PEST 模型	112
四、SWOT 模型	114
第四节 编写规范	115
一、基本规范	115
二、编写要领	116
第五节 案例研究	117
一、北京市政府规划编制的 PEST 模型应用	117
二、杭州市政府规划编制的历史对比法应用	118
三、保定市政府规划研究的 SWOT 模型应用	120
第七章 发展基础	122
第一节 编制依据	122
一、研究要素	122
二、理论基础	122
第二节 编制内容	123
一、基本概念	123
二、主要内容	123
第三节 分析模型	125
一、纵（横）向对比法	125
二、系统工程	127
三、战略金字塔模型	129
四、标杆分析法	131
第四节 编写规范	132
一、基本规范	132
二、编写要领	133
第五节 案例研究	135
一、广州南沙新区规划的纵向分析模型应用	135
二、《潍坊节能环保产业园中长期发展规划》的系统工程模型应用 ...	136

第八章 规划目标	139
第一节 编制依据	139
一、研究要素	139
二、理论基础	139
第二节 编制内容	141
一、基本概念	141
二、主要内容	141
第三节 分析模型	145
一、纵（横）向对比法	145
二、系统工程模型	146
三、平衡计分卡模型	147
四、增长极模型	148
第四节 编写规范	149
一、基本规范	149
二、编写要领	151
第五节 案例研究	152
一、北京市“十二五”规划的纵向比较模型应用	152
二、潍坊市节能环保产业园规划的系统工程模型应用	155
三、佛山市现代产业体系规划的增长极模型应用	156
第九章 重点产业	157
第一节 编制依据	157
一、研究要素	157
二、理论基础	157
第二节 编制内容	158
一、基本概念	158
二、主要内容	160
三、战略性新兴产业选择	163
第三节 规划模型	165
一、比较优势（业务优先级）模型	165
二、产业价值链模型	166
三、能力匹配矩阵	171

四、GE 矩阵分析法 (产业分层模型)	172
五、波特的钻石模型	173
六、DEA 分析	174
第四节 编写规范	175
一、基本规范	175
二、编写要领	176
第五节 案例研究	178
一、潍坊节能环保产业园中长期规划的产业价值链模型应用	178
二、杭州市战略性新兴产业规划的比较优势模型应用	179
三、广西省战略性新兴产业规划的 GE 矩阵应用	180
四、佛山市现代产业体系规划的能力匹配模型应用	181
五、十字门中央商务区产业规划的产业分层筛选模型应用	183
第十章 空间规划	187
第一节 编制依据	187
一、研究要素	187
二、理论基础	187
第二节 编制内容	189
一、基本概念	189
二、主要内容	190
第三节 分析模型	191
一、增长极理论模型	191
二、三维城市模型	193
第四节 编制规范	193
一、基本规范	193
二、编制要领	194
第五节 案例研究	195
一、《全国主体功能区规划》的增长极理论应用	195
二、潍坊市节能环保产业园中长期规划的空间布局	196
三、控制性详细规划的 3DCM 模型应用	198