

农业发展规划 编制的方法与案例

文化 著

中国农业科学技术出版社

农业发展规划编制的方法与案例

文 化 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业发展规划编制的方法与案例/文化著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80233 - 815 - 9

I. 农… II. 文… III. 农业发展规划 - 编制 - 案例 - 中国
IV. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 031588 号

责任编辑 冯凌云

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010) 82109704 (发行部) (010) 82106630 (编辑室)
(010) 82109703 (读者服务部)

传 真 (010) 82106636

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 新华书店北京发行所

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 787 × 1 092mm

印 张 21.375

字 数 500 千字

版 次 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

定 价 65.00 元

序

2006年以来中央决定推进社会主义新农村建设，提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标要求，新农村建设在全国各地迅速铺开。新农村建设的首要任务在于“生产发展”，在于农村产业的培育和发展。

随着北京奥运会、残奥会的胜利闭幕，首都的发展站在了一个新的历史起点上。从首都城乡统筹全局考虑，北京农业的地位、功能、价值及发展环境正在发生深刻变化。发展都市型现代农业，是以科学发展观统领首都农村工作的必然要求。“农业有基础缺投入”是北京农业的“短板”，然而投向何处、如何投入，如何发展都市型现代农业，是摆在我们面前的重要课题。

制定农业发展规划是“接补短板”、建设都市型现代农业的有效举措。农业发展规划是依据世界经济、社会发展的大趋势，按照科学规律，根据当地自然资源、社会经济发展状况而制定的较全面、长远的行动计划，也是将技术进行集成创新的重要过程。它在农业发展中具有重要的指导作用。

编制农业发展规划具有很强的探索性、前瞻性、实践性，当前没有成型的理论与模式可供借鉴。怎样编制农业发展规划，既是摆在我们面前的理论问题，又是一个很强的现实问题。

2008年1月1日起开始施行《中华人民共和国城乡规划法》，从法律层次对总体规划的编制进行了规范，提高了规划的科学性和权威性。北京市农林科学院具有国家工程咨询单位资质，其中农业专业（服务范围：规划咨询、编制项目建议书、编制项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告、评估咨询）具有甲级资质，水利工程、建筑专业（服务范围：编制项目建议书、项目可行性研究报告、项目申请报告、资金申请报告）具有丙级资质。十几年来，北京市农林科学院工程咨询中心运用本院农业综合发展研究所的软科学成果，为北京市各级政府部门和有关企、事业提供咨询等智力服务，为实现投资项目决策的科学化做出了卓越贡献。迄今承担农林工程咨询项目180余项。编制的规划、可行性研究报告等得到委托方的好评，并多次获得北京市工程咨询协会的奖励，为促进农业产业结构调整 and 农民增收起到了重要作用。同时，在编制规划的过程中，积累了丰富的经验，积小流而成江河，积跬步而行万里，工程咨询中心总工程师文化研究员，长期从事工程咨询工作，集腋成裘，成此专著。全书分3个部分：第一部分，编制的方法；第二部分，案例；第三部分，评价指标体系及应用。这是一部理论与实践相结合较好的著作，是笔者十几年来理论和实践的全面总结，通读全书后感到具有以

下几个特点：

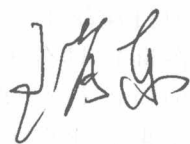
一是创新性。这是国内第一部关于农业发展规划编制实践与理论创新的学术著作，它不仅对编制农业发展规划的理论进行了探索，而且总结了北京市农林科学院工程咨询中心编制规划的典型经验和成功案例，提出了编制农业发展规划的基本思路和程式，为编制首都农业发展规划提供了科学依据，具有创新性。

二是较强的理论性。该书对编制农业发展规划的基础理论进行了深入的探讨，内容丰富，提出了许多新的观点，对编制农业发展规划具有很强的理论指导意义。

三是系统性。该书着眼于编制农业发展规划的具体实践，从规划编制的组织、步骤、编制的难点，以及都市型现代农业的评价指标体系与调控预测体系等方面进行全面分析，并对其相互之间的作用进行了探讨，构筑了比较缜密的农业发展规划的框架体系。

四是重要的实际应用价值。这本学术著作把理论研究与都市型现代农业的发展很好的结合起来，既有理论上的研究，又对具体问题的实证进行了科学分析；它不仅适用于农业发展规划的编制，也适用于其他领域规划，以及总体规划的编制；它不仅适用于北京农业规划的编制，对其他省、市、地区农业发展规划的编制也应有一定的参考、借鉴价值。

该书的出版，对人们了解农业规划编制的特点和规律，拓宽、理顺发展思路，进一步做好产业培育、构建和谐社会，都具有积极的启迪作用和参考价值，建议北京市各级农业部门、企事业单位经营者、管理者和科技人员认真阅读，会从中得到许多有益的启示。



2009年3月

前 言

自党中央提出科学发展观以来，规划工作受到了各级政府、企事业单位的高度重视，国民经济各行各业和社会各界都在编制自己的发展规划，并尽力实施。

近些年来，特别是在党中央提出社会主义新农村建设、北京市政府提出发展都市型现代农业以来，北京市、区县、乡镇及至一些农村，出于科学、和谐发展和减少短期行为的目的，都着手编制了本地或本领域的发展规划。这些规划在实践中，发挥出了不同程度的指导作用和宣传、推介作用。然而，规划这一概念，引入我国毕竟只有50多年。对于规划分类、目的、作用，以及农业（农村）发展规划编制的原则、方法、基本框架和主要内容，无论委托方还是编制方，理解、把握不一，目前尚无共识。由于缺乏规范，规划编制的质量与水平参差不齐，在不同程度上制约了规划作用的发挥。

作者自20世纪90年代初起，涉足农业规划领域，主持编制、撰写了30余项各类规划。在总结实际工作经验的基础上，作者编撰了本书。它系统地论述了农业规划编制的基本思路、程式、方法、框架和相应内容，以及编制的组织与步骤；与此同时，还列举出本人主持编撰的区、镇农业发展规划、新农村建设规划和农业科技园等5个规划作为案例，其中有3个规划先后获得北京市工程咨询优秀成果二等奖。最后，为了便于对农业发展现状评价、诊断与调控，特将近两年的相应科研成果纳入。希望此书能对北京农业、农村规划的研究与实践，为同行同业人士起到借鉴作用，共同分享农业规划的成果。

囿于作者的能力与水平，加之撰写时间较为仓促，本书必定还有不少错误和疏漏，一些观点难免片面、偏颇。乞望读者批评，不吝赐教，笔者衷心感谢之，并共同携手推进农业、农村规划。



目 录

第一部分 编制的方法

第一章 概 论	(3)
一、概念	(3)
二、分类	(3)
三、规划的目的	(6)
四、规划的作用	(6)
五、规划的原则	(6)
第二章 规划编制的基本思路与程式	(8)
一、三元论	(8)
二、策划时的三段式思维	(9)
三、编制农业发展规划的三三制式法	(11)
第三章 农业发展规划的内容——基本框架	(16)
一、总体规划(上编)	(16)
二、产业规划(下编)	(26)
三、讨 论	(27)
第四章 农业规划编制的组织与步骤	(29)
一、规划编制的组织	(29)
二、规划编制的步骤	(29)
三、规划编制的难点	(29)

第二部分 五个案例

案例一 北京市昌平区都市型现代农业发展规划(2007~2011年)	(35)
案例二 北京市XX区农业发展规划(2005~2010年)	(123)
案例三 北京市XX区XX镇1999~2010年农业发展规划	(129)
案例四 北京市XX区XXX镇XXX村发展规划(2005~2007年)	(152)
案例五 北京昌平现代农业科技园总体规划报告(1998~2010年)	(203)

第三部分 评价指标体系及应用

《北京都市型现代农业评价指标体系和调控预测体系》研究报告	(227)
《北京市第二次全国农业普查资料开发应用课题研究项目》	
北京市都市型现代农业进程评价及对策建议	(270)
后记	(334)

第一部分

编制的方法

- 一、概论
- 二、规划编制的基本思路与程式
- 三、农业发展规划的内容——基本框架
- 四、农业规划编制的组织与步骤



第一章 概 论

一、概 念

“规划”一词属于外来语，出现于19世纪的英国、德国、瑞典等国家，其后广为传播。当初主要使用在城市建设和发展上。英文词语为 plan 或 programme，例如 cityplan（城市规划）^①。当前，美国规划院校联合会（ACSP）将其定义为“通过将专业知识应用于实际行动来改良社会”（国际互联网）^②。

我国在20世纪50年代开始使用这一术语，^③之后很快应用到各个领域。《辞海》注解为“较全面、长远的计划”，《现代汉语词典》注解为“比较全面的长远的发展计划”。由于该术语引进的时间不长，加之应用的领域、行业和地区广泛，对其定义诸说不一。例如：

●较大范围、较大规模和较长时间的信息资源开发总方向与大目标的设想蓝图，是一种战略性的全局部署方案^④。

●比较全面的长远的发展计划。计划，则是工作或行动之前预先拟定的具体内容和步骤^⑤。

●确立目标、制定政策和建立评价系统。目标是一切管理与实践所追求的终点^⑥。

●国家或地区经济社会发展的远景设想，是一个指导性、控制性文件^⑦。

●国家或地区的长远发展计划，是对今后一个较长时期的指导性纲要^⑧。

●对一个系统或研究对象的发展远景，所做的科学、切实可行的设计。……使其发展纳入有序和有规律的运动轨道上，……达到或超过设计的既定目标^③。

笔者涉足规划领域十余年，据自己的实践，将“规划”一词理解为——按照规律、规则，制定较全面、长远的行动计划，实现预期的目标。

二、分 类

规划的类型很多，从不同的角度出发，会有不同的分类。参照中国农业大学张天柱教

① 马建堂等. 我国城市土地的发育与调控. 改革与理论, 1994

② 周建斌. 对苏州城市规划与建设走向的思考. 城市规划汇刊, 1998

③ 张天柱主编. 现代农业园区规划与案例分析. 北京: 中国轻工业出版社, 2008

④ 吴建华. 科技档案信息资源开发管理. 南京大学学报(哲学、人文科学、社会科学版), 1997

⑤ 王建华. 关于“新闻策划”的思考. 中国广播电视学刊, 1997

⑥ 郑其绪. 道是无为却有为——谈无为而治管理的辩证法. 石油大学学报(社会科学版), 1999

⑦ 姜德文. 水土保持生态建设项目前期工作新规定. 中国水土保持, 2001

⑧ 姜德文. 论水土保持规划设计的规范化. 中国水土保持, 2000

授的分类方法，可从属性、视角、性质、行政、期限、位置等6个方面划分规划的类型。

(一) 属性

按规划的属性，可划分为概念规划和技术规划两种。

1. 概念规划^①

“对概念规划（concept planning 或 conceptual planning），目前国内尚无统一、严格、明确的定义。但一般的理解是：概念规划是对一个体系或对象的发展战略所做的设计。它研究的重点是该体系的发展方向和功能定位，强调全局的把握，要考虑资源、经济、生态、文化、环境、社会等综合问题，规划中贯穿概要性、谋划性和创造性的构思。概念规划侧重于发展方向和各学科的综合平衡，以及宏观框架和引导策略，它比较抽象。规划水平的高低常常反映在概念规划上”。

“概念规划不是规划层次系列中的某一层级，而是在任何一个层次均可能融入概念规划。战略性、创新性、长期不落后性等，是概念规划的特点”。

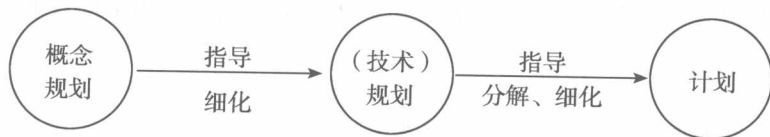
“在项目规划中，概念规划常常出现在‘发展战略’、‘规划的理念’、‘项目的定位’、‘基本思路’、‘规划达到的目标’、‘主攻方向’等内容中。项目总体规划和各分项规划中，也常常需要先把概念规划做好。”

“制定概念规划需要了解国家、地区、地方有关方针政策，国际有关规范，国内外有关领域的发展状况，以及本地区资源、环境、交通、文化、科技、历史、市场等全方位状况。在此基础上，要进行深入细致的分析、研究，然后，提出发展战略。在明确的战略思路指导下，对长期发展具有重大影响的要素进行综合协调和安排，从而提出长期发展的宏观、综合目标，并围绕这一综合目标对那些具有重大影响的问题提出相应的策略，使其成为其后详细规划的指导原则。所以概念规划常常是突破固有的、既定的思维方式，使规划更具想象空间和创造性思维，能在较长的时期内使规划不显得落后。”

2. 技术规划^②

“技术规划或一般称做的规划，比较具体和详细，如欲达到的技术水平和普及范围、目标数据指标和对空间的安排等，以及为实现概念规划目标而设计的途径、措施、步骤等。它是在概念规划的指导和框架内进行的规划，从而完成概念规划制定的战略目标。例如，新农村规划中的资源开发规划、结构调整规划、住宅区规划、道路规划等，都属于技术规划。”

概念规划、（技术）规划、计划三者的关系，可以用图简明表示之。



(二) 视角

分析、研究一个系统时，按视角的广度来划分，有宏观规划、微观规划和中观规划。

① 张天柱主编，现代农业园区规划与案例分析，北京：中国轻工业出版社，2008

② 同上



但,需强调,这仅仅是一个相对的分类。

宏观规划,对象往往是个复杂巨系统,要面向全局,将经济、社会、生态统筹考量;规划的内容,战略性、纲领性、原则性很强。微观规划,对象(系统)的复杂性相对简单,突出局部,规划的内容也比较具体。中观规划,则居上述二者之间。

就地域而言,对象为国家,属宏观规划;省、市则为中观规划;县为微观规划。由于这种划分的相对性很强,倘若省、市为宏观,地、县为中观,镇、乡、村则为微观。

通常,国民经济、社会发展五年规划属宏观规划,行业规划为中观规划,产业规划为微观规划,单位(企业、院、校)规划亦为微观规划。如果上级机构的规划属宏观规划,基层单位的规划便为微观规划。此外,总体规划多为宏观规划,详细规划属于微观规划。

(三) 性质

按性质划分,又有总体规划、专项规划和区域规划3种。这种划分也是相对的,三者之间常常相互交叉、重叠。

1. 总体规划

它多从宏观层面,统揽全局,综合集成,纲领性、原则性较强。

2. 专项规划

相对于总体规划,针对系统的某一方面面或组成元素,对经济、社会的某个领域(经济、科技、教育、卫生、生态、园区……),或某个行业,或某个产业,编制的规划属于专项规划。

3. 区域规划

从空间地理角度,针对不同规模的地域,如省、市、区、县等行政区、经济区、生态区、流域、沟域等,编制的规划属于区域规划。

(四) 行政层次

从行政级别上划分,有国家级规划,省、市、区级规划,县级规划,甚至乡镇级和村级规划。

(五) 期限

按规划实施、完成的期限可分为短期、中期和长期规划三类。一般3~5年的规划为短期规划,5~10年的规划为中期规划,10年以上的规划为长期规划。

(六) 位置

就规划所处的地位而言,分为上位规划和下位规划。这也是一个相对的概念。例如:

- 概念规划与技术规划,前者为“上”,后者为“下”。
- 总体规划与专项规划,前者为“上”,后者为“下”。
- 行业规划与产业规划,前者为“上”,后者为“下”。
- 行政区规划,上一级规划属于上位规划,下一级规划则属“下位”。

上、下位规划的关系——在同一时段的规划里,下位规划要服从上位规划,上位规划是下位规划编制的依据。

需要强调,这6种类型的规划,没有严格的边界,实践中往往相互交织、融合。

三、规划的目的

为什么要做规划，也就是说编制规划的目的——在未来的一定时期里，依据世界经济、社会发展的大趋势，遵循自然规律和经济、社会发展规律，遵照国家政策、法规，指导本地区（部门、单位）经济与社会，分阶段、有序、分步骤、科学地建设与协调发展，以达到预期的目标。

然而，在实际工作中，委托方往往把编制规划的目的与作用混淆起来。于是，把本来很明确的为自己做规划，反而出现了为谁（上级？投资方？）做规划的问题。

四、规划的作用

规划的用途，主要有三：

（一）指导作用

从规划的目的，必然演绎到它将在实施时，对内发挥指导作用，选择并确定相应的建设项目，以及相关政策的制定和制度设计。

（二）招商引资作用

利用各种媒体，将规划广泛宣传，使海内外和社会各界知晓本方在未来一段时间，要做什么、什么时候做、做多大规模、达到什么水平、投资额大约多少、效益如何；从而引进投资方，进行合作。

（三）争取政府及有关部门的支持

将具有资质机构编写的规划，呈报上级政府主管部门及相关职能部门；也可将规划中拟上的建设项目，进一步细化、深化成项目建议书或可行性研究报告。从而，争取获得政府在项目、财政、政策等方面的支持。

五、规划的原则

编制规划，要遵循以下八项原则。

（一）指导性

指导性，在概念规划或总体规划中尤为重要，它要在战略上、思维上具有创新性，能够指导技术规划或专项规划的编制。即使在技术规划和专项规划中，除去定位、目标、指导思想、基本思路和功能以外，设计的途径、布局、进度等方面，也应体现出指导性。

（二）科学性

编制规划要遵循规律。所谓规律，包括了社会、经济发展规律和自然规律，它们都是科学规律。因此，编制规划的第一步，先要收集尽可能全面、动态、相对准确的数据和资料；然后，分析方法要先进、正确，尽可能量化，结果力求精确；评价和评估要全面、客观、公正、恰如其分。这样，方能保证规划的科学性。



（三）前瞻性

规划如果能在5年、10年甚至更长时段里，保持指导性而不过时，就必须具有前瞻性，尤其是概念规划部分。这就要求对于市场需求变化、科技进步、经济和社会发展有准确的预测，至少能把握它们的发展趋势。然后，将这些预测予以综合集成，通过创造性思维，得出具有超前意识的发展战略，再用它来指导技术规划或专项规划的编制。

（四）合理性与可行性

规划的合理性，主要体现在因地制宜；其可行性，主要体现在因时制宜。为此，编制时，不能简单照搬、“复制”，必须符合当地的自然条件以及经济、社会发展水平；特别是在选择高新技术项目方面，在遵循与时俱进的同时，也要注意并非越高精尖、越先进越好，一定要认真、全面、冷静、客观地分析、判断该项目在规划期当地运行的可行性。

（五）可操作性

在规划的组织和管理部分，例如，实施的体制与机制、支撑体系的建设方面，其设计要全面、精心、细化，并到位，以保证规划的可操作性。

（六）应变性

应充分估计到规划期经济（尤其是市场）、社会发展可能发生的变数和风险，设计几套方案加以应对，确保灵活、产业易升级甚至转产。

（七）地域性或唯一性

规划要特色鲜明，突出地域性，保持唯一性。切忌通用性，即换个名称（地名或单位名称）仍适用。这在做同一乡镇的同期村级规划时，难度很大；克服的办法之一，是选择、使用几套编制班子，分别承担，且背靠背、互不通气。

（八）可达性

规划的目标与主要指标，从指导性、前瞻性出发，既要先进，又要有科学、冷静的头脑，是经过艰苦努力可以达到的，最好还应留有一定余地；切忌过分追求让上级部门和主管领导“眼睛一亮”。

上述八项原则，是编制规划时必须遵循的，也是评价规划质量优劣的标准。

第二章 规划编制的基本思路与程式

一、三元论

许久以来,认识世界时,占主导或统治地位的是二元论。即,世间万物是由对立的双方组成,构成一个矛盾的统一体。最为典型的是我国 20 世纪 60 年代,认为要不就革命,要不就是反革命、反动,没有中间力量;不是社会主义,就是资本主义,没有中间道路;不是同志、朋友,便是敌人,“凡是敌人反对的,我们就要拥护;凡是敌人拥护的,我们就要反对”;如此,等等,不一例举。在这种思潮统治下,思想禁锢,社会混乱,经济衰退、萧条,人民贫穷、愚昧。

强调辩证法,用矛盾论去认识世界,相对于形而上学,是哲学的进步。但是,大量的事实,说明它不完善,需要发展。笔者以为,宇宙事物的组成,不是简单的二元,至少是三元,甚至是多元的。举例如下:

(一) 物理			
1. 原子构成	电子—质子—中子	6. 时间	过去—现在—未来
2. 状态	固态—液态—气态	7. 速度	快—慢—中(速)
3. 颜色	红—黄—绿(三原色)	8. 电性	正电—负电—电中性
4. 方位	上—中—下		导体—绝缘体—半导体
	前—中—后	9. 磁场	磁南极—磁北极—磁中性(如赤道)
	左—中—右	10. 光	紫外光—可见光—红外光
	高—中—低(底)	11. 声	超声波—声波—次声波
5. 方向	地上一地表—地下		
	前进—后退—侧移	12. 场	电场—磁场—力场
	纵—横—斜	13. 流	物质流—能量流—信息流
		14.	透明—不透明—半透明
(二) 化学			
1. 酸碱性	酸性—碱性—中性	3. 化学反应	氧化反应—还原反应—非氧化还原反应
2. 原子团	阳离子—阴离子—中性微粒(原子、分子)	4. 元素性质	金属元素—非金属元素—过渡元素



续表

(三) 生物			
1. 性别	男（雄）—女（雌）—两性人（雌雄同体）	4. 分类	动物—植物—微生物 有毒生物—有益生物—无毒无益生物
2. 健康	健康—疾病—第三态（亚健康）		
3. 植物	木本—草本—藤本	5. 种（遗传）	父系—母系—杂交种
		6. 生命	死亡—活着—休克（眠）
(四) 数学			
代数	正数—负数—0	几何	线（一维）—面（二维）—立体（三维） 多边形—圆形—椭圆形
(五) 社会科学			
1.	优（好）—劣（差）—中等	10.	前进—后退—静止
2.	先进—落后—中间、中庸	11.	晋级—降级—维持现状
3.	革命—反动—中间力量（道路）	12.	激进—保守—中立
4.	矛盾对立的双方—矛盾所处的环境	13.	赞成—反对—弃权
5.	城市—农村—城乡结合部（近郊区）	14.	富裕—贫穷—小康
6.	正确—错误—非对非错	15.	全—无—半
7.	剥削—被剥削—自食其力	16.	热—凉—温
8.	胜利—失败—平手	17.	文字—图形—符号
9.	战争—和平—不战不和、胶着		
(六) 经济			
1.	盈利—亏损—持平	2.	增长—衰退（负增长）—持平（0 增长）
(七) 地理			
1.	陆地—海洋—天空	3.	北半球—南半球—赤道
2.	大陆—岛屿—半岛	4.	地壳—地幔—地核

二、策划时的三段式思维

一件事在行动之前,人们要权衡是否该做、如何做,即策划。事情办得好坏,是否获得成功,能否达到期望的目的,皆取决于策划的优劣。它符合三元论,被3个因素决定——策划的水平、策划的能力和思维分析能力。它们之间的关系可用图2-1表示。

这一思维的特征,属于逆向思维。国人思维,习惯于正向思维,而不太善于逆向思维。需要做的,是将正向思维和逆向思维有机结合起来。

策划的过程,分3个阶段。第一步,弄清为什么要做;第二步,打算怎么做;第三