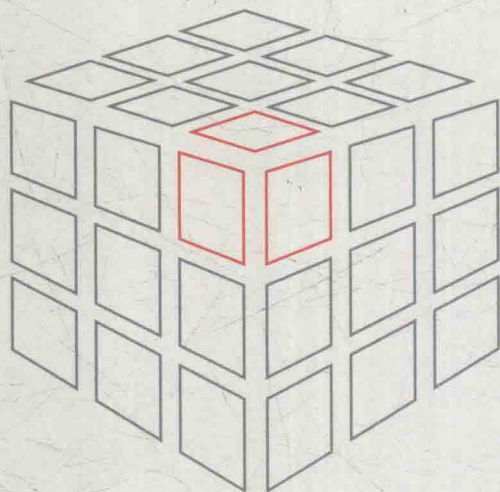


| 国家发展和改革委员会国际合作中心系列研究成果 |

◁ 新时代大国战略丛书 ▷

# 新时代区域发展战略


吴维海◎著




中共中央组织部原部长

**张全景**

鼎力力荐

 中国工信出版集团

 电子工业出版社  
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY  
<http://www.phei.com.cn>

# 新时代区域发展战略

吴维海 著

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

## 内 容 简 介

中国经过改革开放40年,国家治理和经济发展达到了新高度、新层次,已成为世界第二大经济体,在国际事务中发挥着越来越重要的作用。本书共分五部分,从不同层面对政府规划、产业园规划、城市管理、乡村振兴与特色小镇、新旧动能转换等进行了解读和阐述,适合各级政府官员、企业高管等阅读。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。  
版权所有,侵权必究。

### 图书在版编目(CIP)数据

新时代区域发展战略/吴维海著. —北京:电子工业出版社, 2018.9

ISBN 978-7-121-34811-2

I. ①新… II. ①吴… III. ①区域发展战略—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第171224号

策划编辑:吴 源

责任编辑:雷洪勤

印 刷:三河市鑫金马印装有限公司

装 订:三河市鑫金马印装有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱

邮编:100036

开 本:720×1000 1/16 印张:26.5

字数:466千字

版 次:2018年9月第1版

印 次:2018年9月第1次印刷

定 价:88.00元



凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至zltz@phei.com.cn,盗版侵权举报请发邮件至dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式:(010) 88254210, influence@phei.com.cn,微信号:yingxianglibook。

## “新时代大国战略丛书”编委会

### 主任：

张全景 中共中央组织部原部长

### 副主任：

谭悦新 中国人民解放军总后勤部原副部长、中央军委办公厅原主任  
中将

王伟华 中共中央党史研究室原副主任

潘震宙 文化部原副部长

戴俭明 中央纪委原副部级巡视专员

### 主编：

吴维海 国家发展和改革委员会国际合作中心执行总监、研究员，国  
合华夏城市规划研究院执行院长

### 副主编：

武红 国务院发展研究中心副研究员，博士

# 序

## PREFACE

中国进入建设社会主义现代化强国的新时代，实现全党、全国各族人民的共同梦想，需要前瞻、可持续的发展战略引领。战略问题是一个政党、国家的根本性问题。党中央、国务院高瞻远瞩，树立全球视野、国际标准，通过实施“一带一路”倡议、京津冀协同发展战略等，积极参与全球治理，促进世界和平与繁荣，较好地实现了国民经济中高速增长，并对全球经济发展做出了巨大贡献。

中国地域辽阔，文化多元，地区之间发展不平衡，经济发展不平衡、不充分的突出问题亟待解决，发展质量和效益亟待提高，创新能力亟待增强，民生领域的短板亟待补齐。这就需要因地制宜地编制各类规划，明确发展方向，优化资源要素，集中智慧和能量，砥砺前行。各级党委、各级政府和企业家要牢固树立“四个意识”，立足各自岗位，撸起袖子，真抓实干，为实现中华民族伟大复兴的宏伟蓝图而不懈努力。

吴维海同志具有国家发展和改革委员会、工业和信息化部等工作经历，有跨域融合的实践研究经验。该同志荟萃近年来论坛演讲、国家战略解读、高端培训与部分媒体文章，撰写“新时代大国战略”系列专著。该系列专著涵盖全球治理、强国战略、政府与产业规划、城市品牌、乡村振

兴、特色小镇、企业战略、PPP运营和金融信用等领域，知识面广，观点前瞻，值得政府、院校、学者和企业家借鉴。



中共中央组织部原部长

2018年8月

# 前言

## INTRODUCTION

中国进入社会主义强国建设的新时代，需要制定和实施统筹全球局势和我国发展需求的新战略、新谋划。中国经过改革开放四十年，国家治理和经济发展达到了新高度、新层次，并成为世界第二大经济体，在国际事务中发挥着越来越重要的作用。近几年来，以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际大局，坚持对外开放基本国策，丰富和深化和平发展战略思想，积极构建合作共赢的新型大国关系，共筑人类命运共同体，开启了中国特色社会主义建设新篇章。

党的十九大报告提出，在本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。为实现宏伟蓝图，需要以新时代的视野与心态，研究制定强国战略，适应全球化步伐，积极参与全球治理，发挥大国责任。“一带一路”倡议、京津冀协同发展战略、长江经济带战略等国家战略，形成了我国经济发展和开放的主线。雄安新区设立，深圳、香港、广东等大湾区构建，中西部崛起，东北老工业基地振兴，为我国经济均衡、开放发展提供了新动能。

《新时代区域发展战略》共分五部分，从不同层面对政府规划、产业园规划、城市管理、乡村振兴战略与特色小镇、新旧动能转换等进行了解

读和阐述。

第一章，政府规划，主要阐述我国政府规划类别、全流程规划、五年规划架构、政府规划理论、产业价值链、乡村振兴战略、城市管理、多规合一、园区定位、生态文明和蓝色海洋经济等。

第二章，产业园规划，主要阐述国内外产业园规划案例、规划架构、园区发展历程、园区招商策略、城市品牌建设、国家级园区申请、低碳园区、节能园区、循环经济园区、文化产业园等规划体系和开发模式等。

第三章，城市管理，主要阐述城市管理的政策趋势、改革方向、城市品质提升策略，以及智慧城市的产业政策、建设路径、智慧城市、智慧地产、智慧旅游等。

第四章，乡村振兴战略与特色小镇，主要阐述特色小镇的国家政策、开发模式、运营模式、商业模式，特色小镇的成功案例，以及国内外发展趋势等。

第五章，新旧动能转换，主要阐述国家政策、转换模式、项目库建设、动能转换平台、转换支撑，以及数字中国、共享经济、园区招商和生态文明建设等。

本书编入以下一些人员的研究成果和文章：中共中央组织部原部长张全景，文化部原副部长和国家博物馆首任馆长潘震宙，中央纪委原副部级巡视专员戴俭明，国家发展和改革委员会原农经司司长高俊才，中国人民银行安起雷，国务院发展研究中心副研究员武红，中国宏观经济研究院副研究员刘现伟，部分地方政府领导和学者，在此一并致谢。

本书对国家政策、政府规划、城市管理、产业开发、特色小镇、产业转型、动能转换、体制改革和生态文明建设等有较好的参考价值。

吴维海



# 目录

## CONTENTS

### 第一章 政府规划 / 001

- 1.1 我国政府规划类别 / 002
- 1.2 全流程规划实操 / 007
- 1.3 全流程规划是全过程的动态管理 / 009
- 1.4 地方政府五年规划架构 / 010
- 1.5 经济新常态下的政府规划编制模型 / 013
- 1.6 我国政府规划的理论体系研究 / 026
- 1.7 产业价值链在政府规划中的运用 / 044
- 1.8 城市管理规划的框架设计 / 052
- 1.9 政府规划“多规合一”改革 / 059
- 1.10 政府规划编制指南的实践研究 / 065
- 1.11 地方政府和园区规划编制要点 / 068
- 1.12 大连金普新区发展展望 / 070
- 1.13 福建省沙县生态产业研究 / 074
- 1.14 福建省三明市生态文明建设概况 / 076

- 1.15 以创新推动县域经济发展 / 077
- 1.16 聊城市确定未来发展蓝图 / 078
- 1.17 盘锦市打造国际化城市的思考 / 080
- 1.18 凯里市“五化破五难”推进中小城市综合改革试点 / 082
- 1.19 朝阳市“一带一路”倡议的机遇与定位 / 086
- 1.20 河北省能源消费碳排放与经济增长的关系研究 / 093
- 1.21 中国省域碳减排：时空格局、演变机理及政策建议 / 108
- 1.22 威海市南海区新区实施“233”战略建议 / 123
- 1.23 对青岛莱西市动能转换的政策建议 / 124
- 1.24 威海描绘蓝色经济新“蓝”图 / 124

## 第二章 产业园规划 / 129

- 2.1 产业园规划案例与策略研究 / 130
- 2.2 我国产业园发展阶段研究 / 137
- 2.3 我国产业园运营与招商策略 / 145
- 2.4 我国产业园特征和国家战略融合 / 167
- 2.5 产业园在“一带一路”倡议中的机遇与对策 / 174
- 2.6 我国节能环保产业园规划模型研究 / 178
- 2.7 节能环保产业规划理论研究 / 182
- 2.8 省级开发区的升格策略研究 / 187
- 2.9 地方政府航空产业园发展规划 / 194
- 2.10 高新区低碳示范区发展规划 / 203
- 2.11 首都文化产业发展与金融投资体系研究 / 205
- 2.12 重庆九龙坡文化创意产业规划 / 212
- 2.13 国家级文化金融合作试验区创建架构 / 215

## 第三章 城市管理 / 219

- 3.1 城市管理趋势与重点领域研究 / 220
- 3.2 目标导向的品质城市提升规划 / 221

- 3.3 智慧城市 / 224
- 3.4 我国智慧城市建设路径与金融服务策略 / 229
- 3.5 我国智慧城市与节能环保产业协同研究 / 235
- 3.6 智慧产业(园区)和智慧小镇规划运营 / 247
- 3.7 “三抓三合”建设智慧园区升级版 / 280
- 3.8 智慧城市的内涵与特征 / 289
- 3.9 智慧城市推进战略研究 / 294
- 3.10 空地互联产业趋势研究 / 295
- 3.11 空地互联产业应用大时代 / 296
- 3.12 建设“互联网+精准扶贫”的新引擎 / 300
- 3.13 房地产建设智能化与低碳化战略 / 308

#### 第四章 乡村振兴战略与特色小镇 / 311

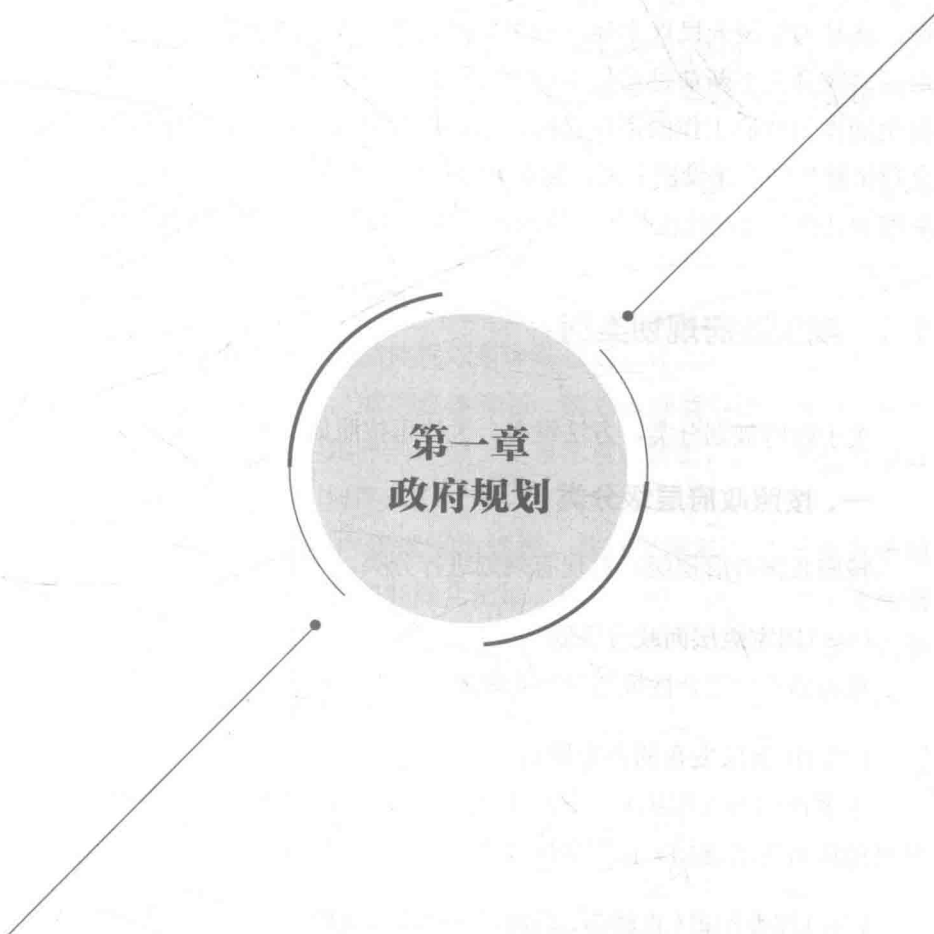
- 4.1 特色小镇政策与开发策略 / 312
- 4.2 因地制宜开发产业小城镇 / 328
- 4.3 特色小镇与健康休闲产业融合战略 / 339
- 4.4 建设资源整合的旅游特色小镇 / 342
- 4.5 台湖镇打造“文艺原创小镇” / 342
- 4.6 张家湾创建“休闲小镇” / 347
- 4.7 “乡村振兴战略”的实践价值与路线图 / 353
- 4.8 西部省市创建文旅小镇的政策建议 / 355

#### 第五章 新旧动能转换 / 357

- 5.1 大国智造政策与转型战略 / 358
- 5.2 新时代下的共享经济新纪元 / 362
- 5.3 新时代的共享经济发展策略 / 372
- 5.4 地方政府动能转换战略与实施路径 / 374
- 5.5 开发区动能转换与招商策略 / 388
- 5.6 开发区(园区)标准化体系建设 / 395

- 5.7 以房养老的弊端与潜在风险 / 397
- 5.8 构建“后规划时代”的有为政府 / 399
- 5.9 政府招商隐患与风险控制 / 404
- 5.10 生态文明示范单位创建方案 / 407

后记 / 411



# 第一章 政府规划

政府规划是各级政府实现经济和社会发展目标、配置社会资源、强化重点工程管理、提高资源的投入产出、实现社会主义现代化强国目标的重要手段，也是政府管理的重要工具。

党的十九大提出：不忘初心，方得始终。中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。这个初心和使命是激励中国共产党人不断前进的根本动力。因此，各级政府应该把人民群众的美好生活作为政府工作的衡量目标，立足放管服改革，聚集资源和智慧，持之以恒地把经济建设搞上去，到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这为各级政府经济工作明确了发展的方向。

## 1.1 我国政府规划类别

关于政府规划分类，方法很多。大体可按照如下的方式划分。

### 一、按照政府层级分类

按照我国政府层级，对现有规划进行分类，主要有以下几种。

#### （一）国家级层面政府规划

颁布的重大综合性规划和产业政策等，如：国家“十三五”规划纲要。

#### （二）国务院发布的各类规划

主要由国务院组织有关部门编写并发布，如《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》由国务院发布。

#### （三）部委和省（直辖市、自治区）的政府规划

国家部委和各省市区出台的经济规划包括五年发展规划、专项规划等。如“国家新型城镇化规划”由国家发展和改革委员会编制并发布。

#### （四）地级市的政府规划

这类规划一般由地市级人民政府或其职能部门如各级发改委、经信委等组织编写，或者委托专业机构编写，组织专家审核和完善，有些综

合性规划，还需要提报市人大等审批后发布，如“廊坊市城市总体规划（2012—2030年）”分为市域、规划区（中心城市）、中心城区三个层次。

### （五）县（市区）政府规划

这类规划一般由各县、县级市、市辖区等组织编制，由县市区人民政府发布并实施。如：笔者编制的“潍坊市节能环保产业园中长期规划”，由潍坊市人民政府选择专业机构，提供基础资料并协助调研，委托国家发展和改革委员会国际合作中心组织编制。

### （六）城乡规划

根据《中华人民共和国城乡规划法》，城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。

城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。城市总体规划、镇总体规划包括：城市、镇的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。

规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。

城市总体规划、镇总体规划的规划期限一般为二十年。城市总体规划还应当对城市更长远的发展做出预测性安排。

乡规划、村庄规划的内容包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

乡镇和街道办经济规划一般是参照县级规划，结合本地核心优势和主要特点研究编制。

除了上述规划之外，其他各类开发区、国家级或省级高新区、国家级

新区等经济规划参照各类级别进行编制和分类，如：国家级开发区规划一般是地市级或略低于地市级层面。国家级新区根据所在地区的级别不同，可能是副省级或地市级等。

## 二、按照年限分类

### （一）中长期规划

政府中长期规划期限一般超过5年，有10年、20年或更长的时间跨度。如：“国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）”时间跨度10年，从2010年至2020年。

### （二）五年规划

2005年国务院《关于加强国民经济和社会发展规划的意见》明确规定：五年规划分别包括3级（国家级、省级和市县级）和3类（总体规划、区域规划和专项规划）。国家总体规划、省（区、市）级总体规划和区域规划的规划期一般为5年，可以10年以上。市县级总体规划和专项规划期限，根据当地的经济发展的需要确定。

各级地方政府与各类产业园五年经济规划等，一般有各级政府“十三五”国民经济与社会发展规划，也有循环经济、现代服务业、城市矿产、节能环保、生态文明等专项规划。

### （三）三年发展规划

各级政府或开发区等为了贯彻落实有关经济规划与发展目标，编制三年规划，便于更好地推动日常工作和发展目标的落实。

### （四）年度专项规划

各级政府和产业园年度规划实际就是年度工作计划，主要界定上年度工作情况和本年度工作重点、主要目标、工作要点和保障措施等。

## 三、按照功能分类

### （一）全国主体功能区规划

根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹



谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类，确定主体功能定位，明确开发方向，控制开发强度，规范开发秩序，完善开发政策，逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局。

全国主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的规划，是国民经济和社会发展总体规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划、环境保护规划、生态建设规划、流域综合规划、水资源综合规划、海洋功能区划、海域使用规划、粮食生产规划、交通规划、防灾减灾规划等在空间开发和布局的基本依据。同时，编制全国主体功能区规划要以上述规划和其他相关规划为支撑，并在政策、法规和实施管理等方面做好衔接工作。

全国主体功能区规划由国家主体功能区规划和省级主体功能区规划组成，分国家和省级两个层次编制。国家主体功能区规划由国家主体功能区规划编制工作领导小组（以下简称领导小组）会同各省（区、市）人民政府编制，规划期至2020年，并通过中期评估实行滚动调整；省级主体功能区规划由各省（区、市）人民政府组织市、县级人民政府编制，规划期至2020年。编制全国主体功能区规划的主要任务是，在分析评价国土空间的基础上，确定各级各类主体功能区的数量、位置和范围，明确不同主体功能区的定位、开发方向、管制原则、区域政策等。

## （二）土地利用总体规划

《中华人民共和国土地管理法》：各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。《中华人民共和国土地管理法实施条例（国务院令第256号）》，土地利用总体规划的规划期限一般为15年。

依照《土地管理法》规定，土地利用总体规划应当将土地划分为农用地、建设用地和未利用地。

县级和乡（镇）土地利用根据需要，划定基本农田保护区、土地开垦区、建设用地区 and 禁止开垦区等；其中，乡（镇）土地利用总体规划还应当根据土地使用条件，确定每一块土地的用途。