

全流程的规划实操 市长必备决策宝典 政府前瞻规划辅导

QUANLIUCHENG
GUIHUA

全流程规划

吴维海 著

 中国计划出版社

- 全流程的规划实操
- 市长必备决策宝典
- 政府前瞻规划辅导

全流程规划

吴维海 著

 中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

全流程规划 / 吴维海著. — 北京 : 中国计划出版社, 2016. 4
ISBN 978-7-5182-0374-1

I. ①全… II. ①吴… III. ①经济规划—研究—中国
IV. ①F123

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第047957号

全流程规划

吴维海 著

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

北京天宇星印刷厂印刷

787mm × 1092mm 1/16 26.5 印张 431 千字

2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5182-0374-1

定价: 79.00 元

版权所有 侵权必究

本书环衬使用中国计划出版社专用防伪纸, 封面贴有中国计划出版社
专用防伪标, 否则为盗版书。请读者注意鉴别、监督!

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

序

规划是国民经济发展的基础,也是一个国家或地区管理水平的重要体现。党中央、国务院高度重视政府规划编制与管理工作。

“全流程规划”是我国规划领域的创新性研究,它是宏观环境、资源的输入、聚集、整合、提升、优化和调整的动态过程,也是一个国家、产业园或企业管理的最高境界,是一个反复循环、螺旋上升、持续优化的系统工程。它高度融合了我国经济新常态,体现了较强的体系性和实践性。

吴维海博士总结提炼了许多规划案例和课题实践,深刻理解十八大、十八届五中全会精神,全面把握发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、环境保护部、科技部等改革精神,在我国学术界和管理界首次创新性地提出了包括规划编制、执行、评估和调整等全流程的新思路、新框架,值得各级政府、学者、教授和高校研究生关注、借鉴、研究和实践应用。同时,对于企业战略管理也有很好的借鉴作用。

本专著对宏观环境、产业基础、规划编制、规划执行、规划评估、规划调整、产业园规划、专项规划等进行了模型构建与案例剖析,理论联系实际,循序渐进,为地方政府、城市、园区和企业家提供了系统、前瞻、科学、实操的规划决策与管理辅导。

本专著对于推动各地“多规合一”改革,提升地方经济、企业管理、城市治理、生态文明、资源配置、产业优化和改善民生,具有较好的指导和实践参考。

特此推荐。

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



二零一五年十二月八日

目 录

第一章 规划宏观环境	1
一、全球宏观形势	1
二、中国经济形势	3
第二章 规划理论依据	12
一、田园城市理论	12
二、城市空间理论	13
三、多元和生态理论	14
四、城市发展理论	17
五、产业发展理论	24
六、产业结构理论	29
七、土地开发理论	34
第三章 规划框架体系	36
一、政府规划体系	36
二、政府规划实践	52
三、政府规划改革	60
第四章 规划编制步骤	66
一、规划编制原则	66
二、规划编制程序	67
三、规划编制方法	69
四、规划编制步骤	70
第五章 规划背景分析	74
一、规划编制依据	74
二、规划编制要点	76

II

三、规划分析模型	84
四、规划编制技巧	89
第六章 规划发展基础	91
一、规划编制依据	91
二、规划编制要点	92
三、规划分析模型	95
四、规划编制技巧	102
第七章 规划目标预测	108
一、规划编制依据	108
二、规划编制要点	110
三、规划分析模型	116
四、规划编制技巧	120
第八章 重点产业定位	125
一、规划编制依据	125
二、规划编制要点	126
三、规划分析模型	133
四、规划编制技巧	143
第九章 空间规划布局	149
一、规划编制依据	149
二、规划编制要点	150
三、规划分析模型	153
四、规划编制技巧	155
第十章 重点工程分析	159
一、规划编制依据	159
二、规划编制要点	160
三、规划分析模型	162
四、规划编制技巧	166

第十一章 重点行动方案	168
一、规划编制依据	168
二、规划编制要点	170
三、规划分析模型	171
四、规划编制技巧	173
第十二章 规划保障体系	176
一、规划编制依据	176
二、规划编制要点	177
三、规划分析模型	188
四、规划编制技巧	195
第十三章 规划执行检查	199
一、规划执行依据	199
二、规划执行要点	200
三、规划分析模型	201
四、规划执行技巧	202
第十四章 规划效果评估	205
一、规划评估依据	205
二、规划评估要点	207
三、规划评估技巧	217
第十五章 规划动态调整	222
一、规划调整依据	222
二、规划调整要点	222
三、规划调整原因	224
四、规划调整技巧	224
第十六章 各种规划衔接	232
一、规划衔接依据	232
二、规划衔接内容	232

IV

三、规划衔接技巧	236
四、大数据应用	238
第十七章 控制性详细规划	243
一、规划编制依据	243
二、规划编制要点	244
三、规划分析模型	245
四、规划编制技巧	247
第十八章 产业园规划	253
一、规划编制依据	253
二、规划编制要点	258
三、规划分析模型	260
四、规划编制技巧	264
第十九章 专项规划技巧	273
一、专项规划内容	273
二、循环经济规划	274
三、节能环保规划	278
四、低碳生态规划	281
五、城市矿产规划	290
六、循环化改造示范试点	295
七、智慧城市规划	299
八、工业节能节水专项规划	325
九、新型城镇化规划	325
十、生态文明示范城市	328
十一、传统产业转型升级试验区规划	332
十二、资源枯竭型城市转型战略	333
十三、一路一带产业融合规划	334
十四、文化旅游规划	336
十五、城市住房发展规划	339

十六、农村垃圾处理规划	341
十七、土地利用总体规划	342
十八、历史文化名（城）村规划	344
十九、矿产资源规划	345
二十、文化金融试验区	348
二十一、科技金融创新试验区 / 金融综合改革试验区	352
二十二、国家现代农业示范区	354
二十三、现代农业生态循环示范	356
二十四、规划环境评价报告	357
二十五、循环经济示范城市实施方案	360
二十六、城市治理规划	362
二十七、创建国家级社会信用示范城市	366
二十八、自贸区（新区）或经贸合作区	369
二十九、国务院和省市国资委关于国有企业总体规划	373
三十、企业战略编制与管理	376
第二十章 规划评估案例	379
一、规划评估框架	379
二、新区（专项）规划评估案例	380
三、五年规划评估案例	381
附件：《大型国有企业战略性新兴产业转型研究》报告	385
后记	413

第一章 规划宏观环境

一、全球宏观形势

(一) 全球政治形势

全球政治形势错综复杂。美国推动亚太再平衡和经济上对中国的竞争和战略布局。

2011年11月,美国总统奥巴马在亚太经济合作组织(APEC)非正式首脑会议上提出亚太“再平衡”战略。亚太再平衡战略包括两个含义,一是战略要点从欧洲、中东和阿富汗转移,二是在亚洲各国间存在领土争端背景下,美国实现对东南亚盟友的防务承诺。

亚太再平衡战略的研究要点包括:

一是欧亚地区战略的平衡,亚洲是美国的战略重点,美国将加强在太平洋地区的军事存在,将更大比例的部队部署在该地区。

二是军事战略的平衡,更加注重海军和空军,到2020年前,美国将60%的战舰部署在太平洋;大部分巡洋舰、驱逐舰、潜艇与濒海战斗舰部署在太平洋,航空母舰数量增加到6艘,在太平洋部署更先进的高科技潜艇与战舰,以及新的电子战设备与通讯系统。

三是部署方式的平衡,美国与日本等盟友和伙伴国协作,通过接受临时任务,参加联合军演、训练和行动,确保伙伴国提供港口、机场和其他设施供其使用。

在各种“平衡”之外,美国推动扩军与加强美亚经贸关系之间的“再平衡”。加大与日本、菲律宾、澳大利亚等国家的军事联盟,挑起中国南海的领土争端,分散中国的军事力量 and 经济发展力量。

美国积极实施TPP战略,推动亚洲市场开放,为国内经济复苏寻求动

力源泉，积极强化对亚洲区域合作的控制权，削弱中国经济影响力及在区域经济合作中的号召力。

欧洲国家近年来面临经济下滑、恐怖组织袭击、叙利亚难民潮等多重压力，乌克兰危机导致俄罗斯和美国、欧盟之间的关系恶化。叙利亚难民潮和IS对法国恐怖袭击一定程度上加强了法国与俄罗斯在打击恐怖组织方面的军事合作，美国与欧盟在难民潮、金融政策等方面存在政策和利益冲突。中国和日本、菲律宾、越南等国家存在领土争端和经济的合作与竞争。非洲、南美洲等国家政治和军事形势发生新的变化，中非合作更加紧密。全球政治军事形势更加复杂多变。

（二）全球经济形势

近几年，全球经济增长速度整体下滑、经济复苏脆弱且不均衡，全球经济结构调整非常困难，整体没有明显复苏，全球失业率偏高，各大洲之间、各国之间的贫富差距扩大。2015年美国、日本等主要发达经济体就业状况有所改善，但失业率处于较高水平，将影响私人消费和内需带动经济增长动力。

美国货币政策产生了溢出效应，发达国家货币政策分化，新兴市场国家经济增速放缓，原油价格持续暴跌，俄罗斯遭到西方制裁，中国一带一路和亚投行战略启动，国际经济形势变幻莫测。欧洲、南美洲、瑞士等国家财政资金紧张，被IMF要求继续削减债务。英国特别是美国升息的外溢作用巨大，欧元区逼近通缩希腊，“退欧”和欧洲主权债务危机风险升高，地缘政治风险，西亚、北非其他国家出现政局动荡等。IMF预计，2015年美国、欧元区、日本政府债务率仍将分别高达105.1%、96.1%和245.5%。

全球央行货币政策失衡的矛盾尖锐，主要风险是美元升值趋势增加，大宗商品价格继续低迷，通缩压力加大。美元升值导致国际资本回流，给全球金融市场和世界经济复苏增加了不确定性。热钱从新兴市场回流美国，致使美国股市再度创下历史新高。

国际石油价格整体持续下跌，使得俄罗斯和委内瑞拉等严重依赖石油出口的国家地区遭受了经济的沉重打击，增添了政治动荡的可能性，油价持续走低加剧了金融风险，对世界经济带来了冲击。

2015年，国际贸易环境没有明显改善。全球经济脆弱，地缘政治风险加大，大宗商品价格和美元汇率大幅震荡，成为贸易发展的不稳定因素。

IMF 预测，2015 年按照 PPP 计算的世界经济增长率为 3.8%。亚洲经济温和增长成新常态：2015，亚洲新兴经济的增长受到石油价格下跌与美国退出量化宽松政策的影响。

在全球宏观经济疲软态势下，中国经济结构出现重大分化，低迷中存在繁荣，转型中存在新生机和新动力，结构性调整深化。从供给角度看，受到工业萧条的影响，国内第二产业回落幅度加大，第三产业逆势上扬，增长强劲。从总需求看，国内需求呈现疲软态势，投资和出口增速回落明显。国内产能过剩、消费市场疲软和投资总量不足的问题突出，供应侧管理成为我国经济结构调整的新策略。

二、中国经济形势

（一）中国梦

习近平总书记指出，中国梦的本质和内涵是“国家富强、民族振兴、人民幸福”。“中国梦”具有鲜明的中国特色、时代特色、大众特色，是新一届中央领导集体对全体人民的庄严承诺，是执政党和国家面向未来的政治宣言。

习近平总书记明确指出，实现“中国梦”必须走中国道路，必须弘扬中国精神，必须凝聚中国力量。习近平总书记的重要论述，深刻阐释了“中国梦”的本质和内涵，阐释了国家、民族、个人三者为实现“中国梦”过程中相互依赖、相互依存的辩证统一关系，指明了中国未来的发展道路，这对中央政府和地方政府的职能实施、工作重心转移和规划定位等，提出了全新的、更高的基本要求。

如何立足国富民强、人民幸福的执政理念，科学规划，勤政为民，是各级政府需要研究和探索的重要任务。

（二）经济新常态

亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会上，习近平总书记发表《谋求持久发展，共筑亚太梦想》的主旨演讲，阐述了什么是经济新常态、新常态的新机遇、怎么适应新常态等关键点。

习近平总书记总结了中国经济呈现出新常态的主要特点是：速度——

“从高速增长转为中高速增长”，结构——“经济结构不断优化升级”，动力——“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。同时，指出了新常态将给中国带来新的发展机遇，包括：

(1) 经济增速虽然放缓，实际增量依然可观。即使 7% 左右的 GDP 增速，无论是速度还是体量，在全球也名列前茅。

(2) 经济增长更趋平稳，增长动力更为多元。以目前确定的战略和拥有的政策储备，有信心、有能力应对各种可能出现的风险。国家正在协同推进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，有利于化解各种“成长的烦恼”。中国经济更多依赖国内消费需求拉动，避免依赖出口的外部风险。

(3) 经济结构优化升级，发展前景更加稳定。以前三季度消费对经济增长的贡献率超过投资、服务业增加值占比超过第二产业、高新技术产业和装备制造业增速高于工业平均增速、单位 GDP 能耗下降等数据为例，表明中国经济结构“质量更好，结构更优”。

(4) 政府大力简政放权，市场活力进一步释放。由于改革了企业登记制度，2014 年前 3 季度新增企业数量较去年增长 60% 以上。

习近平总书记关于经济“新常态”特征，给中央政府和地方政府职能转变和规划目标确定、产业选择等注入了新的元素和指针。

“十二五”时期，我国经济存在的主要问题：

结构优化升级进展缓慢：高增长主要靠固定资产投资超常增长支撑，相当部分投资集中在基础设施、房地产和部分产能过剩领域，积累了较大债务风险。产业优化升级进展缓慢。钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃和船舶等行业产能过剩严重，光伏等新兴行业的产能利用率只有 30%—50%。技术进步和人力资本对经济增长的贡献不高，城乡分割、区域分割的体制机制尚未根本破除。

环境污染形势严峻：环境风险日益突出，突发环境事件处于高发期，环境应急能力不足，环境质量改善与人民群众的期待差距较大。全国有 60% 左右的城市空气质量不能达标，灰霾现象和雾霾天气在局部地区频繁出现且日趋严重。

财政金融风险增大：地方政府性债务扩张较快、财政金融风险加大等，部分地区政府性债务规模过大。大量债务集中在收益水平低且回收期长的基

基础设施、产能严重过剩产业和房地产领域，资金周转速度和使用效率下降。

（三）国家战略

1. 一带一路战略

“一带一路”分别指丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路。初步估算，“一带一路”沿线总人口约44亿，经济总量约21万亿美元，分别约占全球的63%和29%。根据“一带一路”走向，陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊；海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道。以政策沟通、设施联通、贸易畅通、货币融通、民心相通为研究要点。

“一带一路”战略具体包括以下线路：新亚欧陆桥经济带（西北方向）：通过新的亚欧大陆桥向西通过新疆连接哈萨克斯坦及其中亚、西亚、中东欧等国家，发挥新疆独特的区位优势和向西开放重要窗口作用，打造丝绸之路经济带核心区。

中蒙俄经济带（东北方向）：连接东三省，向东可以抵达绥芬河、海参崴出海口，向西到俄罗斯赤塔通过老亚欧大陆桥抵达欧洲。现已开通“津满欧”、“苏满欧”、“粤满欧”、“沈满欧”等“中俄欧”铁路国际货物班列，并基本实现常态化运营。

中国—南亚—西亚经济带（西南方向）：通过云南、广西连接巴基斯坦、印度、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、马来西亚、越南、新加坡等国家；通过亚欧陆桥的南线分支连接巴基斯坦、阿富汗、伊朗、土耳其等国家。

海上丝绸之路经济带（南路）：福建为核心区，通过环渤海、长三角、海峡西岸、珠三角等地区的港口、滨海地带和岛屿共同连接太平洋、印度洋等沿岸国家或地区。

2. 京津冀协同发展战略

京津冀协同发展核心是区域总人口超过1亿、土地面积21.6万平方公里的京津冀三地作为整体协同发展，以疏解非首都核心功能、解决北京“大城市病”为出发点，调整优化城市布局 and 空间结构，构建现代化交通网络系统，扩大环境容量生态空间，推进产业升级转移，推动公共服务共建共享，加快市场一体化进程，打造现代化新型首都圈，努力形成京津冀目标同向、

措施一体、优势互补、互利共赢的协同发展新格局。

习近平提出京津冀协同发展的 7 点要求：一是加强顶层设计，明确三地功能定位、产业分工、城市布局、设施配套、综合交通体系等重大问题，并从财政政策、投资政策、项目安排等方面形成具体措施。二是加大对协同发展的推动。三是加快推进产业对接协作，理顺三地产业发展链条，形成区域间产业合理分布和上下游联动机制，对接产业规划，不搞同构性、同质化发展。四是调整优化城市布局 and 空间结构，促进城市分工协作，提高城市群一体化水平，提高其综合承载能力和内涵发展水平。五是扩大环境容量生态空间，加强生态环境保护合作。六是构建现代化交通网络系统，把交通一体化作为先行领域，加快构建快速、便捷、高效、安全、大容量、低成本的互联互通综合交通网络。七是加快推进市场一体化进程，下决心破除限制资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素自由流动和优化配置的各种体制机制障碍，推动各种要素按照市场规律在区域内自由流动和优化配置。

3. 长江经济带战略

长江经济带是国家的重大战略，长江经济带覆盖上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州 11 个省市，面积约 205 万平方公里，人口和生产总值均超过全国的 40%。目前，上海、浙江和江苏等政府工作报告中均指出，积极融入长江经济带建设，拓展对内开放。江苏省建设“五个区”，即长江南京以下江海联运港区、全球先进制造业和现代服务业集聚区、长江流域内外开放合作先导区、长三角城市群北翼核心区、全国生态文明建设先行示范区。湖北省政府工作报告对长江经济带战略做了重点部署，具体措施包括建立综合交通运输体系、推进长江中游航运中心等相关项目建设等。湖北省确定的 279 个长江经济带重大工程中，基础设施工程占三成以上，其中交通基础设施工程最为集中，包括蒙华铁路湖北段、荆江河段的航道整治工程、武汉天河机场三期工程等一系列重大工程。贵州、云南和重庆 2015 年工作重点涵盖利用长江经济带大通关体制，加强与沿线省市合作，服务长江经济带。重庆出入境检验检疫局和两江新区管委会联合推出 43 项举措推动内陆检验检疫改革创新示范区建设，将建设长江经济带检验检疫一体化通关数据交换平台项目，实现货物在口岸“一路冲关”，节省企业通关时间和成本。

上述三大国家战略是各地政府制定各自经济社会发展规划和各类专项规划的重要基础,有必要系统研究并科学利用。如:新疆建设兵团紧跟国家“一带一路”战略,立足区位优势,组织召开一带一路与转型论坛,邀请笔者参加论坛并做主题演讲,探讨新疆建设兵团战略转型的思路。

2015年7月9日至12日,笔者应新疆建设兵团十二师之邀,参加了“今日十二师”一带一路创新与发展论坛,并做了主题演讲。笔者解读了国家一带一路战略的内涵、布局、要点、路径、各地布局,分析研究了我国的产业机会和新疆建设兵团的发展机遇、企业战略转型的思路。提出了新疆建设兵团应该遵循“知彼知己,顺势而为,外方内圆,双轮驱动”十六字方针。通过战略目标和发展思路的分解,全面履行戍边、屯田、维稳和发展的职责,紧紧抓住国家战略的历史机遇,立足自身优势和特色,实现多种职能的融合和协调。在论坛举办的前期,笔者受邀调研了新疆建设兵团十二师各子公司、各团场和重点产业园,走访调研了新疆建设兵团的重点产业和空间布局、未来思路。双方就战略合作,共同推动一带一路战略在新疆建设兵团十二师的全面落地达成了初步的意向。

(四) 十八届五中全会政策

1. 十八届五中全会的关注点

十八届五中全会是我国经济发展和政府规划的重要依据,应该重点关注:

(1) 规划原则。坚持人民主体地位,坚持科学发展,坚持深化改革,坚持依法治国,坚持统筹国内国际两个大局,坚持党的领导。

(2) 发展目标。到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展。

(3) 发展理念。创新、协调、绿色、开放、共享。

1) 创新。推动理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等,让创新贯穿党和国家一切工作。把发展基点放在创新上,形成促进创新的体制架构,塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。

实施“互联网+”行动计划。实施国家大数据战略。构建产业新体系。

2) 协调。正确处理发展中的重大关系,重点促进城乡区域协调发展,促进经济社会协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。推动城乡协调发展,健全城乡发展一体化体制机制。推动城镇公共

服务向农村延伸。

3) 绿色。坚持绿色发展，必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会。建立绿色低碳循环发展产业体系。

实施近零碳排放区示范工程。

4) 开放。坚持开放发展，丰富对外开放内涵，提高对外开放水平，协同推进战略互信、经贸合作、人文交流，努力形成深度融合的互利合作格局。

5) 共享。坚持共享发展，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。

建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系。实现家庭经济困难学生资助全覆盖。缩小收入差距，坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，健全科学的工资水平决定机制，完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制。完善人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动。

2. 《深化农村改革综合性实施方案》的关注重点

中办国办最新出台了《深化农村改革综合性实施方案》文件，聚焦五大领域深化农村改革。

在政府规划过程中，对于农业产业转型和创新发展，应该重点关注和把握如下一些方面：

要把握和理解如何深化农村改革，相关规划要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度五大领域，到 2020 年全国城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立。

全面理解和贯彻落实集体经营性建设用地制度改革的基本思路，主要关注如下方面：

允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，完善入市交易规则、