

中长期规划编制

王天伟 著



天津科学技术出版社

中长期规划编制

王天伟 著



天津科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中长期规划编制 / 王天伟著. —天津: 天津科学技术出版社, 2008

ISBN 978-7-5308-4418-2

I. 中… II. 王… III. 经济规划—编制—中国 IV. F123.8

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第167858号

责任编辑: 孟祥刚

责任印制: 白彦生

天津科学技术出版社出版

出版人: 胡振泰

天津市西康路 35 号 邮编 300051

电话: (022) 23332393 (发行部) 23332392 (市场部) 27217980 (邮购部)

网址: www.tjkjcs.com.cn

新华书店经销

天津市海龙印刷有限公司印刷

开本 889×1194 1/32 印张 11.75 字数 286 000

2008年1月第1版第1次印刷

定价: 30.00元

序 言

随着市场经济体制的建立和逐步完善,竞争机制作用不断增强,谋划中长期发展已成为各地区、各部门、各方面十分关注的战略性问题,中长期发展规划越来越受到广泛的重视。然而,中长期规划的系统理论研究长期滞后,城市规划论著较多,中长期发展规划专著很少。出于多年从事规划编制工作的责任感,现将工作心得及多年搜集积累的相关资料,撰写成此书,以期裨补中长期规划理论研究之缺漏,对从事规划研究和规划编制的工作者有所帮助。

本书编写力求系统化,尽管在一些珍贵资料的挖掘上付出了极大的心血,但仍感不足,有些参考资料比较散碎,亦难一一注明,为更好编著此书,本书基本采用了案例论证方式。全书共分三部分、20章、30个案例。第一部分,规划编制方法,共计11章,包括规划编制发展沿革、规划功能、规划体系(上、下)、规划内容、规划程序、规划方法、规划体例、规划评估(上、下)及规划改革;第二部分,规划编制实践,共计5章,包括前规划期天津经济、计划时期的规划、体制过渡期的规划(上、下)和市场经济体制初步建立时期的规划;第三部分,国际经验借鉴,收录了《世界经济的未来》、《世界银行发展报告目录》、《联合国千年发展目标》及主要西方国家发展规划概述。第二部分之所以采用天津的规划实践,主要考虑到对全国规划编制背景难以把握,而对天津情况比较熟悉。

关于本书中的几个概念性问题说明如下。

(1)本书中的“中长期规划”指规划期在五年或五年以上的国民经济和社会发展规划。

(2)本书中除注明的城市总体规划、土地利用规划、区域规划或

2 中长期规划编制

重点专项规划外,所用的“规划”均为“中长期规划”的简称。

(3)国民经济和社会发展五年规划是“十一五”规划定名的,以前的十个五年规划称为“计划”,为简化概念,本书中除正式文本外,一律改为“规划”。

著作将成,回首以往,对我影响最大的时期当属在财政部的工作岁月。近7年工作过程中,我深受前辈们的言传身教,受益良多。现在的工作作风是那时形成的,如思维理念,既不凝滞于物而能与时俱进,又能执于见而不随波逐流;如对待荣辱,以“事有必至、理有固然”之豁达心态,对待努力和付出,不为虚名所累,积极面对工作,乐观对待生活;如为人处世,责己必严、执业务精。二十多年来,发奋努力、勤奋敬业,“焚膏油以继晷,恒兀兀以穷年”,读书学习始终不辍,记事纂言勾弦提要,搜集资料盈萝,从中受益匪浅。虽然事隔已久,每每想起那段岁月,不胜怀念和感慨!

回天津工作后,在发改委综合处长、规划处长任上9年,常感责任在肩,不敢丝毫懈怠,唯恐业不能精,行不能成,每事必躬力亲为。虽克勤克谨,亦难免疏漏欠周,好在领导宽容,多予鼓励,一再重用,深致感谢。

成稿之际,正值夏暑,日夜奋笔,甚为辛劳,但因水平所限,理论深度、内容广度都深感力不从心,陋漏之处也在所难免,敬请读者指正。

著书过程中,天津市经济发展研究所的王泽敏同志承担了本书初稿的整理工作,鹿英姿同志也提供了帮助,天津市发展和改革委员会规划处冯意同志及同事们给予了很多支持,特别是我的良师益友罗永泰教授,在我每次遇到困难时都会伸出无私的援助之手帮我渡过难关,在此一并表示感谢。

王天伟

2007年8月

目 录

第一部分 规划编制方法

第一章 规划编制发展沿革	(3)
第一节 中国古代的计划思想	(3)
第二节 早期规划概念	(5)
第三节 现代规划概念	(6)
第四节 中长期规划起源	(7)
第五节 关于城市规划	(9)
第二章 规划功能	(13)
第一节 规划的效用	(13)
第二节 规划的基本功能	(21)
第三章 规划体系(上)	(27)
第一节 规划分类	(27)
第二节 总体规划	(32)
第四章 规划体系(下)	(39)
第一节 区域规划	(39)
第二节 专项规划	(45)

2 中长期规划编制

第五章	规划内容	(49)
第一节	规划编制的基本要求	(50)
第二节	规划编制基本框架	(53)
第三节	规划编制的基本内容	(56)
第四节	专项规划主要内容	(71)
第六章	规划程序	(75)
第一节	规划程序规范	(75)
第二节	规划编制过程	(77)
第三节	规划编制程序	(89)
第四节	重点规划编制程序	(93)
第七章	规划方法	(95)
第一节	规划的理念	(95)
第二节	规划编制的组织	(97)
第三节	规划的方法理论	(102)
第四节	规划方法的运用	(107)
第五节	规划编制的民主性和透明性	(109)
第八章	规划体例	(113)
第一节	报告式体例	(113)
第二节	篇章式体例	(117)
第三节	板块式体例	(122)
第四节	图与专栏的表现形式	(124)
第五节	标题与目录	(139)
第六节	规划文本起草	(139)

第九章 规划评估(内容方法)	(143)
第一节 规划评估作用	(143)
第二节 规划评估分类	(146)
第三节 规划评估内容	(148)
第四节 规划评估方法	(151)
第五节 规划评估与调整	(155)
第十章 规划评估(评估报告)	(157)
第一节 规划实施情况	(157)
第二节 分析问题	(162)
第三节 规划实施建议	(168)
第四节 改进规划工作	(171)
第十一章 规划改革	(175)
第一节 “十五”以来规划改革的成就	(175)
第二节 规划体制缺陷	(185)
第三节 规划改革趋势	(189)

第二部分 规划编制实践

第十二章 前规划时期的天津经济	(195)
第一节 天津近代经济发展简述	(195)
第二节 前规划时期天津经济与社会发展	(198)
第三节 十一个五年规划概述	(201)

第十三章	计划经济时期规划	(213)
第一节	“一五”规划(1953~1957年)	(213)
第二节	“二五”规划(1958~1962年)	(220)
第三节	“三五”规划(1966~1970年)	(229)
第四节	“四五”规划(1971~1975年)	(234)
第五节	“五五”规划(1976~1980年)	(240)
第十四章	体制过渡时期规划(上)	(247)
第一节	“六五”规划(1981~1985年)	(247)
第二节	“七五”规划(1986~1990年)	(253)
第三节	“八五”规划(1991~1995年)	(260)
第四节	“九五”规划(1996~2000年)	(265)
第十五章	体制过渡时期规划(下)	(271)
第一节	“十五”规划编制背景	(272)
第二节	“十五”规划主要目标	(273)
第三节	“十五”规划战略任务	(273)
第四节	“十五”规划实施效果	(275)
第五节	“十五”规划改革探索	(279)
第十六章	市场经济体制初步建立时期的规划	(281)
第一节	“十一五”规划编制背景	(281)
第二节	“十一五”规划基本方针	(283)
第三节	“十一五”规划发展目标	(284)
第四节	“十一五”规划战略任务	(285)
第五节	“十一五”规划特点	(288)

第三部分 国际规划经验借鉴

第十七章 世界经济的未来(节选)	(295)
第十八章 世界银行发展报告(目录)	(319)
第十九章 联合国千年目标	(329)
第二十章 主要西方国家规划概述	(331)
第一节 战后英国的城市地区规划体制	(331)
第二节 1945 年以来的西欧规划	(336)
第三节 法国战后规划	(337)
第四节 德国的经验	(341)
第五节 意大利的区域开发	(344)
第六节 斯堪的纳维亚的城市地区规划	(347)
第七节 欧洲的经验	(350)
第八节 1945 年以来的美国规划	(352)
参考文献	(364)

第一部分 规划编制方法

尽管我国已经进行了半个多世纪的中长期规划编制,但人们的理性认识还是比较模糊。在相当一部分地方和部门的决策者和管理者的眼中,中长期规划远不如城市规划更加务实;在许多专业人员眼中,中长期规划是每五年必须编制的一种文本;而在大众的眼中,中长期规划常被误认为是建设规划。这在很大程度上是因为必要的知识普及。本篇重在中长期规划基本理论、基本方法的研究,希望能够使更多的人了解规划、认识规划、掌握规划,从而能够自觉地实施规划。同时,希望引起更多人关注规划理论的探讨,算是“嚶其鸣兮,求其友声”吧。

第一章 规划编制发展沿革

第一节 中国古代的计划思想

中国是文明古国,经济思想源远流长,国学之宏博,论述之精辟,令人叹为观止。在我国古代文献中如《禹贡》《周礼》《管子》以及《盐铁论》等都对经济思想有专门论述,至于《史记·货殖列传》和《二十五史》中有《食货志》记载的就达 14 种。许许多多像管仲、桑弘羊、付玄、刘晏、杨炎、王安石、张居正等等一样的思想家、政治家提出的经济思想,对于我国历代的经济社会管理产生过很大影响,有的发展理念至今仍在影响着我们。

中国古代的计划思想是与理财思想密不可分的。比如,《大学》所谓“财聚则民散,财散则民聚”,散财可以聚民,聚财可以散民,如果财富分配适宜,则人民可以团结互助。如果横征暴敛,财虽聚,而民心散;民心散,则财不聚。聚民必须裕民、安民、养民,欲达到此目的,须在治理财用上有一定的计划,有一定的法度进行合理分配。

我国古代计划思想有明确记载的当从周始。

其一,《周礼·天官冢宰·大府》规定“用地小大,视年之丰耗,以三十年之通制国用,量入以为出”,并且“三年耕,必有一年之余,九年耕,必有三年之余”,如果“国无九年之蓄,曰不足,无六年之蓄,曰急,无三年之蓄,曰国非其国也”。所以,要通计三十年的平均数,以四分为率,按照“耕三余一”的原则规定支出数额和支出的去向。

其二,《汉书·食货志》记载,自神农、黄帝、尧、舜、大禹及以下殷周,都以“食足货通,然后国实民富,而教化成”为首政,把平均求

4 中长期规划编制

安作为行政重点,即所谓“不患寡而患不均,不患贫而患不安”。于是筑城郭而安置居民,制庐井以平均耕田,开市肆以利货通,设庠序以教化礼仪,使士农工商四民有业。这是原始状态的资源配置思想,具体措施包括以下方面。在农业上“理民之道,地着为本”,因此要建步立亩,划定地界,六尺为步,百步为亩,百亩为夫,三夫为屋,三屋为井,一方圆井为一里,八家共有一里,每户私田百亩,公田十亩。这就是早期的农田规划了。在城乡居住上:分庐设里,庐在农田中,里为居民聚居之地,五家为邻,五邻为里,四里为族,五族为党,五党为州,五州为乡,每乡二千五百户。这是早期的城乡规划。在教育计划上:“八岁入小学”,“十五入大学”,学习优秀者“移乡学于庠序”,学习再优秀者“移国学于少学”。在处理积累与分配关系上“民三年耕,则余一年之蓄”。不仅如此,还要建立三年政绩考核制度,作为实施保障。“余三年食,进业曰登”,而“登”为一“平”,余六年食,三“登”为太平,余九年食,至此可以国实民富,礼乐成焉。考官九年,政绩持续,避免了短期行为。

其三,魏晋时期付玄的计划思想。付玄,魏晋时期人,在魏为宏农太守,领典农校尉。在其向晋武帝谏言所作的《平赋役》中说道:“今圣明之政资始,而汉魏之失未改,昔文官众而学校未设,游手多而亲农者少,工器不尽其宜。臣以为亟定其制,通计天下若干人为士,足以副在官之吏;若干人为农,三年足有一年之储;若干人为工,足其器用;若干人为商贾,足以通货而已。”所谓“汉魏之失”是指司马氏以晋代魏初期,大封宗室,大肆建筑,百官子弟不修经艺而务交游,农工之业多废之蔽。《平赋役》的目的在于“经国制事”,就是使士农工商“各一其业而殊其务”。要达到这个目的,必须实行计划制度,即所谓“亟定其制,通计天下……”提出的这种原始计划制度,在于“为政之要,计人而置官,分人而授事”,并将士农工商,四民分业予以量化,进行平衡。这也许是最初的平衡观和统筹观。

中国古代经济思想十分丰富,本章仅就早期计划思想试举几例,

意在论证计划的出现始于国家经济、政治管理的需要,属于国家管理的范畴。

第二节 早期规划概念

“规划”一词在我国已经有相当长的历史了。历史上的规划常用在军事上和政治上,大多具有计划、谋划和筹划的含义,如《三国志·蜀杨仪传》“诸葛亮数出军,仪常规划分部,筹度粮谷”。这种规划,是指为实现特定的军事目的,把相关的各种行动纳入整体的、条理序列中,是一种规划意义的行为。再如,《宋·苏洵嘉佑集三·高祖》“陈平、张良智之所不及,则高帝常为之规划处置”中的规划指的是谋划、策划。还有一种规划具有长远性和前瞻性,如《宋史·张洎传》中记载“洎捷给善持论,多为准规画,准心伏,乃兄事之,极口夸洎于上”。这里的“规画”与“规划”通用。欧阳修在《贾谊不至公卿论》中称赞贾谊“指陈当事之宜,规划万载之策”,这里的“规划”与前述的“规画”具有相同的含义,都是比较全面、长远的计划,接近我们现在的规划概念。而《双析子·无厚篇》“计能规于未兆,虑能防于未然”中的“规”是一种前瞻性的筹划行为。

作为经济理财概念的规划与计划相通。如《战国策·秦三》:“昭五新说蔡泽计划,遂拜为秦相,”《史记·陈丞相世家》:“诚臣计划有可采者,顾大王用之。”这种计划通常指为达到某一特定目的,对相关的各类要素通过计算、平衡、衔接进行系统性安排。古代的计划是与“会计”相对应出现的,称之为“计通”,前者为合会计核算,后者为全盘计划,如上节所述付玄《平赋役》中的“亟定其制,通计天下……”,欧阳修在《新唐书·刘晏传》中对刘晏理财评价称:“至晏充使,户不过二百万,晏通计天下经费,谨察州县灾害,蠲除赈救,不使流离死亡。”这里的“通计”指的是全面统筹计划。

第三节 现代规划概念

在现代生活中,规划是一个十分宽泛的概念,可以理解为计划,也可以理解为谋划和筹划;可以抽象去理解,也可以具体去操作;可以是政治的、军事的,也可以是经济的、文化的;可以在宏观领域,也可能在微观层面。从广义上为规划下一个比较精确的、能将不同方面概括起来的定义是一件很难的事情。正因如此,英国伦敦经济学院的 P. 霍尔教授在《城市和区域规划》一书中做了如下表述:“规划(planning)是一个非常模棱两可、难下定义的词。对各行各业的人来说,规划可以是各种不同的事情。”

规划定义难以概括,主要来自于内涵的深度和广度的不断丰富和发展。一是规划的内涵由早期用于军事、政治谋略的策划设计,发展到经济社会、城市布局、行业发展等社会生活各领域的安排、部署。二是规划的范围由城市规划扩大到经济社会的各个方面,真正意义上的规划应当是城市发展空间布局规划。古代和中世纪的很多城市是经过规划的,是统治者为了政治、军事和社会生活的需要,有意识、有目的地布置和制定的。早期的城市规划具有强烈的几何图形,并且是较为规范的用地规划。与中世纪欧洲城堡不同,中国的早期城市规划更具社会性,像洛阳、咸阳、南京、北京,小的城市如平遥、兴城以及江南小镇,都由城郭合围而成,虽然封闭,但对人口容量、房屋建筑、水源保障、食粮储备、交通运输等复杂因素在空间布局上考虑得十分周到。前人的这种规划行为早于规划概念的出现,应当说有城市建设就有了规划行为,而规划概念的出现是近现代对规划行为的一种概括。

尽管规划的内涵随时代变迁而丰富和延伸,尽管不同领域、不同行业规划多么不同,尽管规划概念难以准确概括,但还是有必要对规划的概念和我们要讨论的内容进行描述,否则,我们后面的讨论就没

有意义,研究的问题就难以进行下去。原因很简单,没有概念,问题的分析、判断、推理和得出的结论就失去了基础。

目前,关于规划定义比较认同的解释是“对未来的一种谋划、安排、部署或展望”(杨伟民《规划体制改革的理论探索》)。这里的谋划通常被理解为在一定时间内要做什么?达到怎样的预期结果?而安排则是对未来所要做的事情在不同阶段、不同空间进行顺序的、条理的设计;部署是对谋划、安排的事情如何实施提出要求。我们下面要讨论的规划是经济社会发展规划,是经济社会领域发展的前景、目标、任务在时间和空间上的谋划、安排和部署。这是一项复杂的活动,规划对象通常涉及许多相关的单元和环节,需要按照它们之间的内在联系规律纳入整体的、条理的顺序之中。

第四节 中长期规划起源

国民经济和社会发展规划这一概念的出现是近几年的事,在2004年以前通常称之为国民经济和社会发展中长期计划。用规划替代计划最具意义的是导向性的变化。传统意义上的计划常与高度集中的经济体制和经济体系联系在一起,与市场经济对称称为计划经济。计划行为本身被蒙上浓厚的体制色彩,成为计划经济体制下的主导行为,计划被用来主导和干预经济运行和发展。尽管我们使用计划这个词50多年,遗憾的是在汉语词典里查不到上述的或其他的解释。像我国这样的社会主义国家到20世纪末已经实施了50年的计划经济,计划体制和体系是比较完善的,而作为干预市场手段的计划在西方国家也得到了成功的运用。

20世纪30年代西方经济爆发了大规模危机,自由化的市场经济体制受到严峻挑战,特别是政府干预在应对经济危机中取得成功,使美国及欧洲的老牌资本主义国家对计划的干预作用依赖性增强。比如罗斯福的新政时期,美国相继成立了各种委员会制度的协