

登高望远
智慧规划
描绘蓝图
永续发展

Planning
→ And
Scheming

樊建民◇著

规划 与 谋划



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Planning
→ And
Scheming
樊建民◇著

规划 与 谋划



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

规划与谋划 / 樊建民著.

北京: 中国经济出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1385 - 9

I. ①规… II. ①樊… III. ①公文—研究 IV. ①C931. 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 099158 号

责任编辑 乔卫兵 于 宇

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17.5

字 数 230 千字

版 次 2014 年 3 月第 1 版

印 次 2014 年 3 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1385 - 9/F · 9563

定 价 40.00 元



中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序一

愿作“春泥”更护花

2013年8月,应宁夏内陆开放型经济试验区领导小组办公室之邀,以专题研讨宁夏向西开放及其体制机制创新等事宜。当我又一次踏上西部这片激情澎湃的热土,往事历历在目,昔日的情景不断地浮现在我的眼前。

那是20世纪九十年代的1997年,毛如柏同志刚刚调任宁夏回族自治区党委书记不久,他从京城邀请了7位经济学家,为宁夏发展出谋把脉、建言献策,因为我也忝列其中,才有了与建民同志这十多年密切交往的机缘。

这次刚走出河东机场,建民就迎了上来,其中的暖意舒展勿需赘言。期间,他陪同我考察参观了宁夏近年来布局建设的许多项目,并把集多年编制规划的感悟总结和最新研究成果《规划与谋划》书稿送与我,让我先睹为快。

本书虽然篇幅不长,读来却感觉思路清晰、层次分明,可以说从理论与实践的结合上充实丰富了我国规划编制,特别是中长期经济社会发展规划编制的方法和内容,令人耳目一新。我以为,它有三个比较明显的特点:

一是系统性。该书从规划的体系与分类入手,就编制规划的基本要求、主要内容、编制方法、规划的改革创新及“十三五”与未来规划前

瞻等分章节进行了全面论述,逻辑严密,环环相扣,特别是规划与谋划一章具有画龙点睛的作用,使人们认识和明确了在规划编制中怎样处理规划与谋划的关系,正确理解和把握谋划是规划的前提和基础,规划是谋划的载体和结果这一科学内涵。

二是应用性。该书不仅具有规划编制理论上的高度概括和提升,更有规划编制实践中的指导性和可操作性,把如何编规划、怎样编规划包括提纲制定、基本写法、语言表述等,以案例编排的方式,一一告诉读者,可以说,有该书一册在手,编制规划不愁,对规划编制实际工作者、教学和科研人员大有裨益。

三是前瞻性。我国第十二个五年规划实施已经过半,“十三五”规划编制即将起航,建民同志结合自己多年编制规划的经验,以超前思维和眼光,前瞻了“十三五”及其未来规划编制的难点与重点,眼界开阔,耐人寻味,书中提及的一些基本思虑和发展思路也是全国各地编制规划时必须正视和重视的大问题。

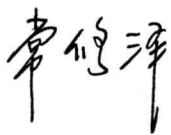
建民为人谦和,学有所长,功底扎实,且善于理性思辨,把“观大势、谋大局、出大策”作为自己搞好社科研究的出发点和落脚点,这是非常正确的理念,难能可贵。这些年来,他承担过多项国家级和省级规划编制工作,为宁夏经济社会发展谋划提出过包括宁东能源化工基地、实施面向穆斯林世界开放战略、建设内陆开放型经济试验区和以六盘山集中连片特困地区为中心,将宁夏中南部地区建成丝路经济区和丝绸之路经济带上的“东方明珠”,使宁夏形成北有沿黄经济区、南有丝路经济区,交相辉映推动内陆开放型经济试验示范等许多重大问题,在业界、学界颇具影响。

基于我在南开大学经济研究所和国家发展改革委宏观院工作三十

五年的经历,我深知要撰写好这样一本专著的不易。不由得使我想起30年前,也就是1984年“中国第一届中青年经济科学工作者会议”(史称“莫干山会议”)的情况。2008年,全国纪念改革开放30周年评选30年大事时,把“莫干山会议”也列其中。服膺细想,那一历史时期,上上下下是何等的渴望和重视解放思想啊!站在这个层面上讲,建民同志的《规划与谋划》,就是解放思想、不拘一格的产物,就是对“实践出真知”的完美诠释。否则,一个长期在地方工作的社科研究人员,在当今如此浮躁的社会背景下,他是不会也不敢涉足这样一个研究领域的。

前不久,我又收到建民同志集多年心血著述的,以宁夏画报特刊面世的《优秀的回族穆斯林文化》,很开眼界。未来十年,我想专门对我刚刚出版的新著《包容性改革论》中“多元文明的包容”一章进行潜心研究,再写一部《文明融合论》,建民同志的新作无疑给我提供了有益的参考资料。

记得我在拙著《广义产权论》后记中,曾引用清代思想家龚自珍的诗句:“浩荡离愁白日斜(xia),吟鞭东指即天涯。落红不是无情物,化作春泥更护花。”我虽已退休,但愿化成“春泥”,呵护学术园地中像建民这样的“鲜花”,也期待着建民同志能有更多的佳作奉献给广大读者和脚下那方厚重的黄土地。



2013年11月于北京

(作者为中国著名学者、教授、博士生导师。被学界称为中国“人本经济学的探索者”和“对产权问题素有研究的经济学家”)

序二

理论联系实际结晶

记得2007年春,我受宁夏石嘴山市委委托,承担资源枯竭城市经济转型研究,在一次课题评审会上,建民先生很有见地、娓娓道来的发言,让我很受启发。从此,我们由相识到相知,建立起了春天般的友谊,用我们家乡的话说,成为知己朋友。

建民是一个非常勤奋、且有思想的学者,默默无闻,孜孜以求。前不久,我有幸提前拜读了他的新作《规划与谋划》,获益匪浅,可见其对编制各类规划的扎实功力。

一是立意高远。新中国成立以来,特别是改革开放以来,规划已成为各级政府适应市场经济发展、转变职能、引导资源优化配置和调控经济社会发展的重要手段。可如何编规划、怎样才能编制出高质量的规划,一直存在着理论与方法创新不够,实践中缺乏可操作性等问题,而建民先生站在时代发展的前沿,以二十多年从事规划编制的丰富经验和理论积淀完成的这部专著,无疑为我国规划学的创立起到了“奠基石”的作用。

二是思维超前。尽管编制各级各类规划,对分篇布局、内容重点、主要任务、方法措施都有一些基本的套路和要求,有些也有法的规定,但衡量一项规划是否具有引领性和可操作性,不仅是语言、观点的交

锋,其关键是在正确认识世情国情的基础上,所提出来的编制思路、发展举措是否具有前瞻性和创新性。站在这样一个层面看,建民的《规划与谋划》,不仅视野开阔、思维超前,也有对中国未来发展的独到见解和创新性认识。

三是运用广泛。本书作为一部指导规划,特别是经济社会发展规划编制的专著,不仅具有专业书应具备的系统性、理论性和学术性,也具有工具书所必备的指导性、应用性和参考使用价值,是一部难得的理论联系实际、又服务于实际的科学读物。不仅对从事实际规划编制的各级党政机关、科研院所大有裨益,也可服务于相关高等院校教学和企业发展之需。

记得宋末元初,词人蒋捷在他的《一剪梅·舟过吴江》中这样感慨:“流光容易把人抛,红了樱桃,绿了芭蕉。”身处“e时代”,许多人在纷繁复杂的社会发展中,随着岁月的流失而迷失方向、碌碌无为。建民则心静志高,干一行、爱一行、钻一行,在自己从事的社科研究领域中做出了积极的贡献,其精神、情操着实令人感动。

值此建民新作出版面世之际,我欣然将它推荐给广大读者,衷心希望它能给我们未来一个时期的规划编制带来启迪和帮助。

董银成

2013年12月于中科院

(作者为中国科学院地理科学与资源研究所首席研究员、博士生导师、国家二级教授,区域生态经济研究与规划中心主任,国家科技基础性专项重点项目首席科学家,区域生态经济与循环经济学科带头人,联合国工发组织中国绿色产业专家委员会委员)

写在开篇 |

相约“十三五” 相会“十五五”

当我确定编著本书的时候,正值全国各地“十二五”规划纲要编制的冲刺阶段。就宁夏来看,从自治区到各市县,对“十二五”规划编制的重视程度前所未有。有些市县,适逢党委、政府领导调整,于是他们把编制好“十二五”规划当做实践远大政治抱负的载体。但究竟怎样才能编制好一份高质量、高水平的发展规划,使规划既体现党委、政府的战略意图,又集中民智、顺乎民意、深得民心,引导市场主体行为,具有前瞻性、指导性和可操作性,这是需要下大功夫、认真研究和解决的问题,也是我编著本书的出发点和落脚点。

屈指算来,我从事规划编制已有二十多年的时间了。记得上世纪八十年代中期,我由宁夏西吉县农村经营管理站调到县计划委员会工作,领导安排给我的第一项任务就是参与编制《西吉县扶贫开发五年计划及远景规划》。那时,什么叫计划、什么叫规划,我一点不懂,只能跟老同志边学边干、边干边学。

新中国成立后,我国从1953年开始制定第一个五年计划,到2005年“十五”计划结束,前10个五年计划,均称为计划。自“十一五”开始,随着我国社会主义市场经济地位的逐步确立,政府计划的权威性大幅削弱,而市场配置资源的基础性作用不断提升。正是在这一新的

背景下,我国将延续了10个之久的五年计划变成了五年规划。

那么,计划与规划究竟有什么区别?表面上理解,计划就是我们做某件事前,自我拟定的工作任务和行动步骤。简言之,就是计划一下再行动;而规划则显得更长远、高远一点。实际上,计划与规划尽管都具有综合性、前瞻性的特点,但其差别是巨大的。据我多年从事此项工作的理解:计划是一种比较主观的思考安排,而规划则是结合客观实际的统筹安排。从时间上说,计划管短期、一般两三年;规划管长期,一般要五到十年,甚至更长一些,带有方向性、战略性、引领性。计划与规划虽然只有一字之差,但体现的内涵完全不同。计划是细碎的,具体的事项的安排,具有权威性、强制性;而规划则主要是发展思路、重大项目的超前部署,具有宏观性、预期性。计划与规划的区别,还在于前者属于带有指令性的层层分解下达,后者则是指导性、预期性和极少约束性的安排,主要靠政策引导。

从“十一五”开始,为什么要将计划改为规划?我理解:最主要的原因是我国建立起了社会主义市场经济体制,市场已在资源配置中发挥基础性的作用,政府对资源配置的职能大为削弱,在这种情况下,就没有必要也不可能像过去一样作为经济活动的主角,定指标,安排项目,直接配置各类要素资源。在市场经济条件下,经济活动的主角理应让位给市场主体。所以,真正建立起社会主义市场经济体制后,政府、市场、企业之间的关系必将发生重大变化,凡是市场、企业能做并且能做好的事情,政府就要放手,让市场、企业大胆的去做,企业也不再是政府的附属物,而是市场的主体。由此,我们看到,从计划到规划的转变,体现了政府从计划经济到市场经济的职能转变,反映的是两种不同经济体制下,政府指导经济发展理念的根本性转变。

今天我们做规划,就要摆脱计划经济条件下,层层下达指标、分解任务的传统编制方法,用全球视野、战略眼光、突出个性、展示特色、更加注重以人为本、促进经济社会的全面、协调、可持续发展,不断满足广大人民群众在市场经济条件下日益增长的物质文化期待和需求。

面对新形势、新任务、新要求,特别是市场配置资源发挥决定性作用的情况下,如何才能编制好一个地区、一个部门或一个行业的中长期规划,这不仅是一个理论问题,更重要地是实践问题。通过这些年的规划编制,我深刻地体会到,要编制好一项规划实属不易,虽不能以千锤百炼为之,但须历经反反复复、几经上下,这是极其寻常的事情。不过掌握规划编制其中的一些提法思考、编排布局、指标测算、文字写法等基本经验却非常重要。

正是基于这样的认识,本书坚持理论与实践相结合,通过对我近年主持、参与编制的国家及自治区和部分市县规划、相关课题研究的解剖、分析和评价,力求从中发现规律性、运用技巧性、把握特殊性,以期为今后从事“十三五”乃至更长一个时期五年规划编制、教学和科研的同仁们提供具有借鉴性和可操作性的智力支持。我不敢奢望,我还能参与几个五年规划的编制,不过我期待着与同仁们相约“十三五”,相会“十五五”。到那时,想必中国摆脱了自美国金融危机以来经济下行的困境,治理通货膨胀、创新社会治理、全面深化改革扩大开放和解决能源问题,特别是原油对外依存度高找到了路径,转变经济发展方式取得实质进展,科学发展、关注民生成为各级组织提高执政能力和实现中国梦的基本理念。宁夏已进入高铁时代,建成国际机场,交通瓶颈基本解除,出入不再考虑换乘地址;我一直主张和致力于推崇的宁夏“两大经济区”,北有沿黄经济区、南有丝路经济区升格为国家战

略并凸显优势,内陆开放型经济及其试验区建设成为支撑宁夏发展的新引擎,实施面向穆斯林国家战略迈出实质性步伐,在科学办好中国·阿拉伯国家博览会的基础上,设立中国(宁夏)·伊斯兰会议组织(57+1)博览会取得重大进展,经济转型成为共识,世纪伟业的曙光开始显现;沿黄经济区一体化初步形成,新型城镇化建设西部领先;社会保障体系更为完善,生态移民走出国门,取得突破;适应气候变化建成国际试验示范区,绿色宁夏不再奢望,西部屏障得以建立。

当然,我们也不会忘记,祝福伟大的祖国和兄弟省市更加繁荣昌盛,全面建成小康社会,我国已走出中等收入陷阱,以共建丝绸之路经济带为标志的“西进战略”获得累累硕果,国际地位日益提高。祝福宁夏,民族团结,和谐美丽,能够承担更多的责任,在我国向西开放中扮演更加重要的角色。到那时,如今的翩翩少年长成了青年、年轻人步入中年,而中年人跨入了老年,这就是规律,这就是人类永远不变的法则,而实现中国梦则与我们越来越近。

前 言

古人云：“不谋万世者不足以谋一时，不谋全局者不足以谋一域。”^①一个国家、一个地区要实现经济社会的科学发展、快速发展、可持续发展，就必须登高望远，编制高水平的科学规划，这也是世界发达国家的普遍做法。新中国成立以来，特别是改革开放以来，规划、尤其是中长期经济社会发展规划作为政府履职的一项重要的重要的具有法律效力的公文，除2007年10月28日第十届全国人大第三十次会议通过的《中华人民共和国城乡规划法》自2008年1月1日起施行外，多年来国家一直没有出台规范性的能够指导规划编制并得到各方认可的法律法规，主要依靠规划主管部门和地方政府一些未成文的“习惯”做法或“惯例”来运行，不少地方存在着上行下效、跟踪模仿和凭经验式的编制方法。如果长此以往，规划编制不能依法办事，缺少法律法规支持，无疑将会带来严重后果，这也与建设法治政府和法治社会的要求不相适应。第一，由于大家依靠“习惯”“惯例”办事，规划编制主体不明确，必将导致政府部门在规划编制上的相互“扯皮”和责任不清，使规划失去了应有的功能和作用；第二，由于审定、审批单位不明确，制定部门制定的规划，执行部门或需要地方政府协调的又无人协调，特别是层级越低

① 陈澹然：《寤言二迁都建藩议》[M]，生活中的谋略 北京：中国纺织出版社，2009。

的规划往往随着政府换届或领导人变动而另起炉灶，不能一张蓝图绘到底，破坏了规划应有的长期性和连续性；第三，由于规划缺乏严肃性，也影响了规划制定者的积极性，从而进一步影响到规划编制的质量，致使大量的政府工作人员埋没于无效的规划编制之中，正如人们戏称的：“规划规划，纸上画画，墙上挂挂，抽屉一锁，全成鬼话”，从而造成不必要的人力、物力和财力浪费。

新中国成立以来，为了适应当时计划经济体制的需要，国家开始制定国民经济和社会发展中长期规划。改革开放以来，我国延续了这种做法，制定的前十个都叫计划。如：“一五”计划、“二五”计划、“三五”计划……一直到“十五”计划，从“十一五”开始，为了进一步适应改革开放以来市场经济发展的新形势，才将原来的五年“计划”改为五年“规划”，规划的类型、形式也在不断创新。据不完全统计，“十五”计划编制过程中，国务院有关部门共编制了156个行业规划，省、地（市）、县三级政府编制的规划纲要以及重点专项规划等多达7300多个。关键是这些规划中存在着层次不清，上下规划属性不一，同类规划上行下效，部门规划互相排斥，专项规划各行其是，规划期与政府任期不相一致等问题，特别是空间规划、建设规划与发展规划互不衔接，致使规划出现编制难、实施难、考核难的“三难”困局。因此，我们呼吁在尽快出台国家层面的《规划编制条例》或《规划编制法》的同时，就新时期编制规划提出一些带有普遍性与规律性的认识、思路和经验，以期为规划编制的实际工作者和教学、科研人员提供积极有效的借鉴和相应的理论方法支持。

序一	1
序二	1
写在开篇	1
前 言	1

第一章 | 规划的体系与分类

第一节 规划的分类	4
第二节 总体规划	7
第三节 区域规划	13
第四节 市县规划	20
第五节 专项规划	22

第二章 | 编制规划的基本要求

第一节 规划的对象与属性	29
第二节 规划的依据	30
第三节 规划的时限	32
第四节 规划的作用	33
第五节 规划的战略定位	35
第六节 规划的重点	41
第七节 规划的语言表述	42

	第八节 规划的实施主体	46
	第九节 规划的管理	47
第三章	规划的提纲结构	
	第一节 提纲的种类	53
	第二节 提纲的确定	55
第四章	规划的主要内容	
	第一节 环境分析部分	82
	第二节 发展战略部分	85
	第三节 重大任务部分	92
	第四节 保障举措部分	95
第五章	规划的编制评估程序	
	第一节 前期准备阶段	99
	第二节 规划起草阶段	109
	第三节 规划的审批实施阶段	112
	第四节 规划的评估修订阶段	116
第六章	规划编制的方法	
	第一节 定量分析与定性分析	123
	第二节 理论阐释与实证研究	128
	第三节 公众参与与上下结合	130

	第四节 科学分析的目的在于发现	132
第七章	规划与谋划	
	第一节 规划与谋划的关系	139
	第二节 谋划的重点	146
	第三节 必须善于谋划	151
第八章	坚持规划的改革创新	
	第一节 正确认识规划创新	162
	第二节 大力推进规划改革	167
	第三节 让危机意识贯穿规划始终	173
	第四节 注重规划“顶层设计”	178
第九章	“十三五”及未来规划前瞻	
	第一节 规划展望	187
	第二节 规划的难点	192
	第三节 规划应把握的重点	199
附录	全国各省(直辖市、自治区)	
	“十二五”规划比较研究	217
	参考文献	258
	后 记	260