

地方政府的战略规划

STRATEGIC PLANNING FOR LOCAL GOVERNMENT

(第二版)

〔美〕杰拉尔德 L. 戈登 著
蔡玉梅 等 译
郑振源 校



科学出版社

地方政府的战略规划

(第二版)

杰拉尔德 L. 戈登 著

蔡玉梅 等 译

郑振源 校

科学出版社

北京

图字：01-2012-2730

内 容 简 介

本书是作者在美国和世界各地参与地方政府战略规划工作的结晶，是一本介绍美国地方政府如何编制战略规划的指南。

本书分为十二章。第一章介绍地方政府编制战略规划的背景和作用，第二章诠释战略规划的特点，第三章分析规划编制和实施委员会，及规划管理人员的思考和决策方式、道德标准以及人员管理特点。第四章叙述了一般的战略规划编制方法或通用的关键步骤。第五章至第十章对规划编制阶段进行了具体分析，分别是规划编制的目的和任务、规划编制的分析与研究、规划方案的编制、规划的业绩度量指标、规划与财政计划的关系、规划的宣传。第十一章提出规划的监测以及调整与修编。第十二章与1993年版进行对比，总结了2004年版的新认识。附录是战略规划编制的程序指南以及不同规划编制环节中的典型案例，增加了本书的实用性和可操作性。

本书可供地方发展战略、空间规划、土地利用规划工作者以及高校规划相关专业的师生参考。

《地方政府的战略规划（第二版）》。版权©2005 由国际城乡管理学会持有。本中文翻译版经国际城乡管理协会许可出版。版权所有。中文版译文的准确性由中国科技出版传媒股份有限公司负责。

Strategic Planning for Local Government (2nd edition) Copyright © 2005 by the International City/County Management Association. This translated Chinese edition is published by permission of ICMA. All rights reserved. The accuracy of the Chinese edition is the responsibility of China Science Publishing & Media Ltd.

图书在版编目(CIP)数据

地方政府的战略规划/（美）戈登（Gordon, G. L.）主编；蔡玉梅等译.
—北京：科学出版社，2013.11

书名原文：Strategic planning for local government

ISBN 978-7-03-039115-5

I. ①地… II. ①戈…②蔡… III. ①地方政府—行政管理—研究
IV. ①D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第270267号

责任编辑：赵 峰 文 杨 / 责任校对：鲁 素

责任印制：阎 磊 / 封面设计：迷底书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

http://www.sciencep.com

北京文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年11月第 一 版 开本：720×1000 B5

2013年11月第一次印刷 印张：9 1/4

字数：187 000

定价：40.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

译 序

西方规划发展的历程表明，规划是社会经济发展到一定阶段的产物，是政府进行公共管理的有效工具。规划是科学和艺术的结合、技术和政治的融合、理论和实践的契合。各国历史与文化、政治体制、经济体制、发展阶段、地域特点等的差异决定了各国规划异中有同、合而不同，表现为多样化的规划体系、模式和特点。但正如本书作者所说，“编制的规划可能是不一样的，但成功的规划所采用的程序是基本相同的”。因此，发达国家规划经验仍然能为我国的规划工作提供有益的借鉴。

我国正处在工业化和城镇化的快速发展阶段，发展的不协调、不平衡和不可持续问题日益突出。为此，政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施。城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划、区域规划、国民经济和社会发展规划等各种规划从不同高度和视角对加强政府管理，发挥市场配置资源的基础作用都具有统筹协调的重要意义。建立空间规划体系，落实用途管制，成为规划制度改革的重要内容。因此，需要采取“全球思维，本土行动”的思维，逐步探索构建适合我国国情的规划理论和方法，促进生态文明制度建设。

书中地方政府战略规划是指市、县、镇、村或社区政府制定的一系列目的、目标和策略。它使地方政府决策者了解地区未来面临的形势，对怎样最好地实现愿景达成一致意见，并阐明最有可能实现这一愿景的各项行动——一切预期的财力和人力资源都是可得到的。而土地利用规划则是实现地方战略规划的重要工具。本书围绕为什么编制战略规划、战略规划的特点是什么、如何组织战略规划编制工作，如何编制战略规划，以及如何进行战略规划的评估与修编为主线展开，最后总结了战略规划编制的经验。具有三个特点：一是系统性。本书对如何组织编制、怎样编制规划、如何实施规划进行了全面的介绍。二是代表性。本书是作者在参与大量实

际案例基础上归纳总结而成的操作性指南，引用的案例具有广泛的代表性。有的来自农村社区政府，有的选自城市地区。有些是大的行政区，有的是小的行政。有些是县、市、镇和村。三是实用性。书中不仅提供了战略规划编制过程中通用的关键步骤，也提供了一个可操作的编制程序指南。对规划编制每个环节不仅都配有对术语进行解释、对案例进行说明的专栏，也在附录中附有对应的具体操作步骤。期待本书为推进我国土地利用规划工作提供参考，为地方规划管理者提供指南，也为地方政府规划研究者提供借鉴。

译著《地方政府的战略规划》是我院承担国家“十一五”科技支撑计划课题“村镇住宅管制分区技术研究”（编号：2011BAB11B04）的成果。地方战略规划的编制涉及面广，本书在翻译中难免存在偏颇之处，希望各位专家学者能不吝赐教，以利于中国土地勘测规划院的相关研究不断改进，研究水平不断提高。

郑凌志

2013年11月19日

致 谢

这本书是爱心的劳动。城市战略规划是我三十多年来在美国和世界各地一直参与的工作。在这一工作中，我一直充当实践者、讲师、教授和规划项目顾问的角色。每一次我到一社区，都能学到很多关于战略规划编制的新东西。每种情况和每个社区是不一样的。问题不同，相关人员不同，因而，编制过程也不同。这本书是一册指南。它要求优秀的专家和积极的公民在他们的社区成功地进行战略规划编制工作。

认识到要有充足的数据和多样性的视角，我邀请了很多美国公共官员组成一个顾问委员会参与这项研究和本书的撰写工作。不只是因为他们的集体意见无比珍贵，而且他们的意见也引导我把一些大大提高本书质量的概念和问题包括进来，使它成为地方政府领导人更重要的工具。

尽管我只是通过电话访谈和电子邮件交流认识了这样一些优秀的男士和女士，但他们就像朋友。此外，在他们身上体现出了今天美国市、镇和县政府官员们的优秀品质和能力。

简·贝斯·迪赛萨，密歇根州，伯克利，城市经理

迈克尔·弗里曼，科罗拉多州，柯林斯堡，HDR 有限公司，区域协调员

理查德·柯克伍德，加利福尼亚州，伍德兰，城市经理

罗伯特·A. 斯塔尔泽，弗吉尼亚州，费尔法克斯县，县规划与开发副执行官

苏珊·索普，得克萨斯州，罗斯莱特，前城市经理

埃米·范森，密歇根州，伯克利，城市规划师

杰拉尔德 L. 戈登，哲学博士

2005 年 5 月

第二版前言

1993年，国际市县管理协会（ICMA）出版了我的著作《地方政府的战略规划》。该书论述了多年来在私人部门编制战略规划的方法，并介绍了一些市县成功地将其应用于公共部门的案例。当时，尽管有些地方政府有了成熟的战略规划概念，并且取得可观的成果，而大多数的地方政府还缺乏这种认识。另外一些地方政府则刚刚开始意识到战略规划对处理地方事务的指导作用，但却还未注意到这一过程带来的效益。1993年的时候，制定和追求长期的设想还只是政治修辞和理论的空话，人们只把它看作是一生中不那么重要的要求。

1993年版的书中收集了美国各地约40项战略规划，并附了一些正面的案例。整体规划、规划的各部分及规划程序都是从全国各地——东西南北，城市和郊区，大城市或小城市，经济繁荣的或贫困城市的市政当局获得的。

1993版的教训

从1993版引用的案例来看，社区的领导人认为他们掌握了编制规划的方法，并汲取了别的社区在制定战略规划中的教训。第一版的《地方政府的战略规划》主要存在以下9方面的不足：

1. 不同地方政府编制战略规划的方法千篇一律，缺乏变化

尽管不同社区的战略规划内容各不相同，但那时制定规划的过程却基本相同。各社区的问题是不同，规划内容的差异通常是地区特点的反映。市、镇和县有不同的职责和权限，同样，较大地区或城市地区的战略规划者在规划过程中确定的问题也应有别于较小地区或乡村地区的问题。

所有社区的领导人都试图以同样的步骤走访工作人员和选民，着手制

定愿景，确定组织的任务。由此，进行各种不同形式的环境分析，最终确定规划的目的、目标和战略。这种一致性使得地方政府领导能够观察其他地区的做法并引为己用。

2. 规划方法需要提高地方特色

1993年，许多参与规划的社区就谈论规划应具有地方政府发起和着力改进战略规划方法的重要性。它们从规划的认知和参与中得到许多好处。规划活动的会议通常是公开的。领导机构通常会积极利用地方报纸和电传媒体通告社区规划的进程。有时，在公众听证会上人们可以对规划草案提出意见。这样一来，大多数社区高层领导——选任和委任的——对规划的支持和参与就会很明朗。一旦市民了解到规划的整个过程已经得到高层领导的全力支持，那么，在结论和行动步骤未公布之前，就会得到他们的支持。

3. 战略规划应始于战略的思考

社区着手制定战略规划，首先从确定他们对未来的设想和讨论全体公众利益的主题开始，然后才考虑当前的问题和当地民众最关注的问题。最为重要的是要明确未来的设想，然后才能开始评论具体问题是什么和怎样才能最好地解决问题。

4. 让更多的群体参与规划编制，宁多毋少

1993年，地方政府领导注意到邀约不同层次机构工作人员参与规划编制的价值。在关乎群众利益的问题上，那些直接和群众打交道、了解民众声音的工作人员要比他们的上级更敏感。他们的加入在战略规划的环境分析阶段提供了很有价值的观点和建议。邀约别的层次工作人员参加一个意想不到的好处是能让更多的人对最后的规划文件“买账”。

5. 评价并公布地方领导人的核心价值观或固有信仰很重要

1993年，对于战略规划人员来说，说明地方政府及其选任和委任的政府官员的核心信仰很重要。在大部分案例中，大多数社区的陈述都是相似的，几乎所有的社区都是要为它们的选民提供高效和有效的服务、提高民众的总体生活水平，除此之外，还有一份要将这种陈述公之于众的致谢词。不同行政管辖区的主题是不一样的，因为这些主题容易受当地特殊问

题或当地历史的影响。

6. 制定战略规划最关键的环节是环境分析

环境分析是一个严格安排的步骤，通过这个步骤，参与者们设法运用集体智慧，尽可能地全面清晰地描绘未来。正是在这个步骤中，要判断优势和劣势，机遇和挑战，以及确定规划目的、目标和战略。折衷的观点会经常出现，检查出的问题要根据重要程度——分类列出。1993年时的地方政府规划师认识到，如果环境分析做得不够透彻缜密，那么最终的规划也将会是有缺陷的。因此，环境分析被认为是战略规划编制过程中最关键也是最耗时的工作，并且这部分内容也在最后的规划文本中占据了最大的篇幅。

7. 战略规划必须列举出在规划实施中发生的可度量的成果

没有可度量的成果的规划就不能说是成功的。对社区领导人来说，能够用文件说明规划编制结束后所出现的结果十分重要。这样的指标对规划实施者同样重要，因为它们为日常的和长期的实施工作提供一个路标。地方政府的官员和志愿者需要知道规划实施的工作量、时间和是否是经常性，而地方政府的管理部门则需要参与这些指标的决策，以免所要求的规划实施结果超出可利用的资金和人力资源。

当政府官员试图在规划目的、目标和具体工作上使用量化指标时，遇到一个难题。1993年时，很多地方政府战略规划人员都认识到，不能单纯以数字来衡量。日期就可能是一个可取的指标，比如在5月1日前完成改善街景。另一个在1993年规划中规定的指标是一个具体项目的完成。在1993年的规划中，完成指标的努力常常感到不足，在我们评议的规划中，没有一份提到需要将指标系统的设置适合于获取决定规划是否能实现所必要的的数据。

8. 规划的实施者需要理解与接受规划

在规划编制过程中让市政府不同层次的代表参与，不但对规划是有价值的投入，也是提高规划认可度典型的做法。同机构的工作人员一起对最终规划成果进行总结也是重要的，因为这有助于他们理解为什么他们的工作对于建设大局是重要的。把个人行为同对规划的重视和实施连接起来，

把员工的薪酬同规划目标的实现连接起来，能为这部分地方政府雇员提供一个明确的工作重点和工作保证。

9. 反馈环路和定期的再规划会议是两项重要手段，以保证规划方案的制定不是规划的终结而是达到终极目的的手段

在 1993 年的很多规划中，特别是那些认识到需要公开改进规划程序的规划，都提到了需要有一个会议计划来回顾、重新考虑、重新编制规划。有些规划还将召开会议的计划表写进了文本。有关规划方案及其进展情况的反馈对地方领导人十分有用。会议计划表也提供了一系列的时间框架，规划师可据此向其委托人报告他们的工作进展情况。

本书的 2004 版

现在，10 年多的时间过去了，许多情况发生了变化。市、镇和县不但仍然面临着 10 年前的旧问题，而且还增加了一些新问题。21 世纪开始几年的经济问题和公共安全问题的新挑战一起被列入了战略规划本来就很拥挤的议程之中。根据地方政府报告，州和联邦政府财政收入原本持续下降的形势，又被无资金支持的各项政令进一步加深。这些问题塞满了他们社区的规划议程。最终，使用过 1993 年规划的人提出应当将战略规划和经济规划紧密结合起来。

总之，10 年之后，我们有必要重新检讨 1993 年的经验教训。本书正是要解决这一问题。尽管一般的生活，特别是城市整治的复杂性增大，但第二版《地方政府的战略规划》在很多方面都更加简单易行了。使用这一版《地方政府的战略规划》指导其战略规划编制的市县比例要高于 1993 年。参与第二版编写的官员大多只是简单地通过电子邮箱将他们的规划报告发给我，或者告诉我去他们网站的某个部分去找。

在其他方面，这个版本并不只是与上一版有所不同。这次我加进了可反映远郊区特定问题的一些社区的案例，一个在 1993 年还没有被广泛认识的比较性概念。远郊区的问题与靠近市中心地区的问题可能存在很大的区别。

在这一版的修订中，我也想预测 10 年后是否会出现新的或不同的问题。为了找到答案，我请求美国各地的社区领导允许我考察他们的规划。从这些规划中，我挑选出了我认为其规划程序和内容是最好的市级战略规划。我也为制定和实施适合我们新时代和新需求的战略规划的市政府领导陈述了关于这些经验的结论。另外，我引用了一些好的案例、整个及部分规划方案的章节，来解释正在讨论中的概念。通过这种方式，地方政府领导可以看到其他地方的做法。为便于操作，我添加了一份新的规划步骤指南及其相关的图示以及 PPT 解说。

1993 版收到了许多有见地的反馈意见。随着世界形势的变化和公共管理的快速发展，我仍然极其希望收到对这一版的改进意见，并在 2014 年的时候再出一本修订版。

杰拉尔德 L. 戈登，哲学博士

2005 年 5 月

目 录

译序

致谢

第二版前言

第一章 导论	1
复杂性	1
合作	2
动态性	2
可采用的方法	3
第二章 战略规划简介	4
编制规划要求和时间安排	4
社区的支持	5
从过程到产品	6
现实的预期	7
第三章 战略的决策	11
战略思考	11
决策的方式	13
道德标准	16
人力资源管理	16
第四章 战略规划的编制程序	19
落实责任	19
寻找利益相关者	20
社区的参与	22
编制规划	23
立足现在,着眼未来	26

第五章 价值观、愿景及任务	29
核心价值观	29
愿景的陈述	31
任务的陈述	34
第六章 环境调查	36
外部环境	36
内部环境	36
管理环境	37
环境调查矩阵	38
SWOT 分析	40
第七章 规划目的、目标和策略	41
层级和期限	41
规划目的	42
规划目标	44
策略	46
实施计划	50
第八章 业绩度量	53
第九章 战略规划和企业规划	56
第十章 推介规划	60
第十一章 调控、反馈和再规划	65
反馈回路	65
应变计划	66
计划再规划	66
第十二章 取得的经验	68
2004 年的经验	68
结论	71
战略规划编制程序指南	73
附录 A: 公民意见调查——北卡罗来纳州, 温斯顿-塞勒姆市	78
附录 B: 地方政府战略规划共同讨论的问题	80

附录 C：环境调查——北卡罗来纳州，温斯顿-塞勒姆市	88
经济环境	88
社会环境	94
政治环境，包括政府管治	99
市政府的运作	100
附录 D：SWOT 分析——三个案例	106
密歇根州，格拉希厄特县	106
亚利桑那州，威尔考克斯	107
俄亥俄州，哥伦布市和富兰克林县	108
附录 E：规划目的、目标和策略措施——三个案例	110
马里兰州，盖茨堡	110
加利福尼亚州，洛杉矶县	113
马萨诸塞州，伍斯特	116
附录 F：实施计划的摘录——俄勒冈州，梅德福	119
增长的管理	119
附录 G：社区安全业绩度量——北卡罗来纳州，夏洛特	123
附录 H：战略规划与企业规划的联接——北卡罗来纳州，温斯顿- 塞勒姆市	125
重点领域（一）	125
重点领域（二）	126
参考文献	128
战略规划术语汉英对照	129
译后记	130

第一章 导 论

制定战略规划肇端于私营部门，在那里，它作为一种确定增加社团利益和使环境变化的影响最小化的战略手段而得到认可。公共部门也采纳了它，并且现在已在长期使用中取得了自己的经验。迄今为止，在一批有示范意义的文献中，以及在公共部门官员中，都知晓战略规划能做什么和不能做什么。公共部门的实践仍然紧紧跟着私营部门的脚步。城市的战略规划规定了一套系统的程序，它使得社区领导能够了解许多该社区将存在于中的未来环境，对怎样才能最好地实现期望的愿景达成一致意见，并阐明最有可能实现这一愿景的各项行动——一切都在预期的可得到的财力和人力资源之内。

政府的行动必须与企业的活动一样。沃基肖县从纳税人那里收取宝贵的资源来提供物品和服务。从 1991 年以来，我们参与了一项仿效私营部门的理念和模式的战略规划。

——丹尼尔 M. 芬利，威斯康星州，沃基肖县，县长

市和县的战略规划是一个永无止境的过程，就像在企业领域的规划一样。每个组织都存在于几个相互连结的环境中。对于企业，这些环境包括产业及其相关市场。对于社区，环境就可能是地方的、州的、区域的、国家的甚至全球的。

复 杂 性

每个社区的环境都要受到一系列因素的影响：这些因素包括经济、财政考虑、技术、生态、法律法规问题等。社区可以用战略规划来考量每个因素将如何变化以及社区能如何利用这些变化带来的机遇，并准备把对公

众的潜在威胁的影响最小化。

公共部门的战略规划通常比私营部门的更为复杂。州政府和地方政府承担着广泛的责任，从提供诸如公共安全和教育等民生需求的服务，到诸如水处理等技术性需求的服务。这些职责在其中运作的环境因素往往错综复杂地交织在一起。在一个领域的变化常常会对其他的领域产生影响，例如，学校可能会受到公共安全问题的影响，提供人力服务的部门可能会受到就业岗位减少的影响。

对变化之快的关切也会受到政府管辖权的大小、管辖区域的地理复杂性、居民成分的多样性及其产业部门多变性的影响。那些辖区内有很多独立市、镇的县所经历的变化和变化速度都大于那些更小的和孤立的行政辖区。

合 作

在某些情况下，一个市和一个县会合作制定一项综合的战略规划，这项规划涵盖两者的行政辖区，以及对双方都有影响的具体服务和问题。例如，俄亥俄州的哥伦布市和富兰克林县，他们就共同制定了一份统一的规划。这份规划并没有取代两个行政实体原有的战略规划，而是满足了双方共同的住房和社区开发的要求。即使联合的规划局限于少数特定的问题，规划师也要研究合作的行政区所面临的更广泛的问题，因为那些问题可能与各自辖区内的不同。为编制双方联合的规划，哥伦比亚市和富兰克林县两地的政府官员需要从各种不同的来源收集信息，包括早先的规划设想和已出版的社区组织的规划目标和战略。

动 态 性

一个社区及其环境每天都以无以数计的方式变化着，所以战略规划和规划程序也不会一成不变，而必须是动态的。这个概念对规划来说至关重要。许多地方政府的战略规划在其导论中都对近期的变化做了简要总结，以确保居民理解规划的内容。

战略规划集中地反映了当时条件下集体对未来的设想。一个反映一群有见地的参与者最好思考的规划，它表述了范围广泛的观点——“三个臭皮匠，顶个诸葛亮”，能使社区非常清晰地确定未来的前景。

然而，细心十分重要。一群精明的好心人，如果听任他们对未知的未来自行其是地思考，就很可能造成许多意见分歧而不是清晰的认识。

一个数据和观点的收集和消化的结构能使战略规划小组从中提取恰当的信息，并对人们可接受的未来愿景设想达成一致意见。一个考虑周详的战略规划，就会像一幅最好的通向未来的公路图。对于一个社区而言，制定规划同规划本身一样有价值。

我们一致认为制定规划的过程如果不比规划成果本身更重要，
起码也是同样重要的。

——查利·格雷厄姆，密歇根州，弗兰肯墨斯，城市总管

可采用的方法

战略规划的结果必须与可利用的人力、财力资源相联系。除非接着有一系列地方政府力所能及的具体行动，否则规划就是无用的。

这本操作手册将阐述战略规划的规划编制过程，并提供美国各地地方政府确切的实例，这些样本有的选自农村社区政府，有的选自城市地区；有些是大的行政区，有些是小的行政区；有些是县、市、镇和村。每个实例都有一些共同的问题和利益，也有其特有的关注的问题。所编成的规划可能是不一样的，但做成成功的规划的程序则基本相同。

规划内容和程序都作了突出说明。用实例厘清了相关概念，也阐释了实例的格式。一份指导地方政府编制战略规划的规划步骤指南放在本书附录之前。

对于市政府当局来说，近年来变化很大。毫无疑问，变化的步伐将会继续加快。地方政府领导需要有高度的洞察力来了解未来将会发生什么，为什么发生和什么时候发生，以帮助他们的社区实现选民们期望的和应得的未来。