

“十一五”规划战略研究

马摇凯摇主编

 北京科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

“十一五”规划战略研究 马凯主编 北京：北京
科学技术出版社 2006.12 重印

ISBN 7-5013-4111-1

I ①马 Ⅱ 马 Ⅲ 国民经济计划 原五年规
划 原研究 原中国 原马远- 原马凯 IV ①F127.912.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第191000号

“十一五”规划战略研究

主 编：马凯

责任编辑：本书编辑工作人员

责任校对：黄立辉

封面设计：耀午书装

版式设计：耀午书装

出 版 人：张敬德

出版发行：北京科学技术出版社

社 址：北京西直门南大街 26 号

邮政编码：100044

电话传真：(010)68403640 (总编室)

(010)68403641 (发行部)

(010)68403642 (发行部传真)

电子信箱：bjb@bupt.ah.cn

网 址：www.bjbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印 刷：保定市印刷厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

字 数：200千字

印 张：12.5

插 页：源页

版 次：2006年 12 月 第 1 版

印 次：2006年 12 月 第 2 次印刷

ISBN 7-5013-4111-1

定 价：45.00 元(上下册)



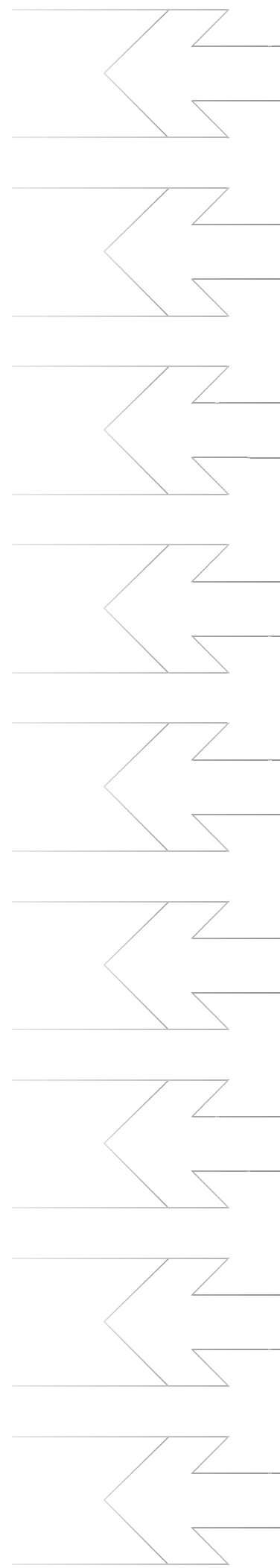
京科版图书，版权所有，侵权必究。

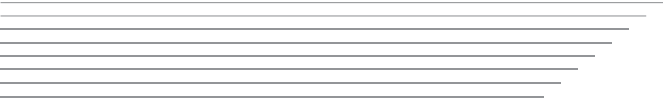
京科版图书，印装差错，负责退换。

《“十一五”规划战略研究》

主 编 马 凯

副 编 王 春 正 朱 之 鑫





《“十一五”规划战略研究》

编审小组

杨伟民摇徐摇林摇乔摇辉摇田锦尘摇朱宝芝摇陈亚军摇袁喜禄
高云虎摇杨玉英摇周摇南摇王群会摇岳修虎摇赵慧煜摇孙摇玥
时良瑞摇明晓东摇董摇煜摇何建宇摇马摇强摇陈摇雷摇司劲松
吴摇萨摇王宝成摇刘摇莉摇张耕田摇汪摇丽

编辑工作人员

总编辑摇张敬德
编辑摇李可亮摇章摇健摇齐立洁摇刘长梅摇张摇金摇徐利明

出版说明

《“十一五”规划战略研究》与大家见面了。这是一本凝聚着社会各界对国家未来发展理性思考、深入研究又寄予厚望的书。从 2006 年开始,为研究制定好国民经济和社会发展“十一五”规划,国家发展和改革委员会在全国范围内广泛动员科研院所、大专院校以及一些企业的研究力量,深入开展了“十一五”规划前期研究工作。在方法上也进行了新尝试,采取委托研究与公开招标相结合的方式确定研究机构和研究题目。最终参与研究的机构涉及中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、北京大学、清华大学等上百个单位,研究内容涵盖了国民经济和社会发展的主要领域,共完成了一百六十多项、五百多万字的研究报告。

为使大家与我们共同分享规划的前期研究成果,值此中共中央十六届五中全会刚刚闭幕、提出《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》之际,我们从众多的研究报告中挑选一部分,经过简单编辑加工汇编成册奉献给大家。研究无禁区,对同一个问题,不同报告之间可能观点并不一致,有些还有矛盾,对有些问题的认识,收进本书报告的观点也不代表社会共识,仅代表作者本人或课题组的意见。我们在编辑过程中尽量尊重作者的原意、保持作者的文风。

在本书出版发行之际,对参加国家“十一五”规划前期研究的单位和有关同志表示衷心的感谢。同时,也请广大读者对本书编辑工作中的不足之处批评指正。

编 者

2006 年 10 月



目录

CONTENTS

上册

总体思路与发展目标

| | |
|--|-----|
| 树立新的发展观 做好“十一五”规划编制工作 ——马凯 | 3 |
| 未来我国经济社会发展面临的形势和需要解决的若干重大问题 ——马凯 | 12 |
| 关于“十一五”规划前期工作的几点意见 ——朱之鑫 | 24 |
| 国民经济和社会发展的“十一五”规划基本思路 ——国家发展和改革委员会 | 29 |
| “十五”计划实施中期评估报告 ——国家发展和改革委员会发展规划司 | 44 |
| “十一五”规划和“十一五”发展总体思路 ——国务院研究室课题组 | 55 |
| “十一五”时期我国经济社会发展总体思路研究 ——国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 | 70 |
| 促进经济社会协调发展 实现社会全面进步 ——国务院发展研究中心发展战略和区域经济部课题组 | 87 |
| 全面建设小康社会的目标与任务 ——国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 | 99 |
| “十一五”期间宏观经济调控的预期目标和宏观经济政策基本取向 ——中国人民大学公共管理学院课题组 | 119 |
| “十一五”期间投资与消费关系分析及政策建议 ——国务院研究室课题组 | 124 |
| 适度调整财政政策和货币政策 搞好财政信贷综合平衡和协调 ——中国老教授协会、国杰老教授科技咨询开发研究院课题组 | 134 |

| | |
|--|-----|
| 中国金融发展战略总体研究 | |
| ——中国金融发展战略总体研究课题组 | 147 |
| 系统性金融风险与中国经济安全 | |
| ——北京大学经济学院课题组 | 159 |
| “十一五”时期的中国国际收支 | |
| ——国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所课题组 | 178 |
| 发展环境与增长潜力 | |
| 新世纪我国国情的基本特征 | |
| ——清华大学国情研究中心课题组 | 197 |
| “十一五”和今后一个时期我国经济社会发展面临的环境 | |
| ——中国社会科学院经济研究所课题组 | 213 |
| “十一五”时期我国经济社会持续发展面临的风险及其应对措施 | |
| ——国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 | 231 |
| 实现国内生产总值到 2020 年比 2000 年翻两番的制约因素与对策 | |
| ——北京大学中国经济研究中心课题组 | 245 |
| 充分发挥我国经济潜在增长能力 保持“十一五”时期国民经济持续快速发展 | |
| ——国家信息中心课题组 | 276 |
| 空间布局与区域发展 | |
| 统筹区域发展研究 | |
| ——国家发展和改革委员会国土地区研究所课题组 | 297 |
| 到 2020 年中国空间结构问题研究 | |
| ——中国宏观经济学会课题组 | 319 |
| 经济区划及其区域政策调整研究 | |
| ——中国工程院课题组 | 342 |
| 全国功能区域的划分及其发展的支撑条件 | |
| ——中国科学院课题组 | 359 |
| 我国空间结构调整的基本思路研究 | |
| ——国家发展和改革委员会国土地区研究所课题组 | 387 |
| “十一五”期间中国区域规划与空间管治的重点与模式研究 | |
| ——中国科学院地理科学与资源研究所课题组 | 404 |



| | |
|--|-----|
| 生态脆弱地区经济社会发展的思路 ——四川大学课题组 | 422 |
| 成渝经济区面向未来的七点策略与行动计划 ——四川省社会科学院、重庆市社会科学院、重庆工商大学课题组 | 439 |
| 西部生态原经济区划及典型区可持续发展模式与对策研究 ——中国科学院地理科学与资源研究所课题组 | 463 |
| “十一五”期间振兴东北老工业基地的基本任务和主要政策 ——辽宁省社会科学院课题组 | 483 |
| 东北资源型城市接续产业研究 ——东北师范大学课题组 | 499 |
| 城乡统筹与城镇化 | |
| 统筹城乡发展研究 ——国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所课题组 | 521 |
| 统筹城乡经济社会发展的思路和对策 ——国家发展和改革委员会小城镇改革发展中心课题组 | 537 |
| 城乡统筹发展化解“三农”难题的思路与对策 ——南京农业大学课题组 | 554 |
| “十一五”期间我国农村公共基础设施建设筹资问题研究 ——江西财经大学课题组 | 569 |
| “十一五”期间我国农业发展若干重大问题研究 ——中国工程院课题组 | 586 |
| 加快解决“三农”问题的思路与对策 ——农业部农村经济研究中心课题组 | 603 |
| 农业结构战略性调整的政策体系研究 ——中国农业大学课题组 | 618 |
| 中国特色城市化道路的方针政策研究 ——厦门大学课题组 | 641 |
| 2010年中国城市体系框架 ——南京大学城市与资源学系课题组 | 658 |
| 中国城市密集区发展战略研究 ——中国社会科学院城市发展与环境研究中心课题组 | 678 |

下册

结构调整与产业发展

“十一五”期间产业结构调整的思路

——国务院发展研究中心发展战略和区域经济部课题组 697

“十一五”期间经济结构战略性调整的方向、重点和内容

——中国人民大学商学院课题组 721

新型工业化道路研究

——安徽省发展和改革委员会课题组 740

新型工业化道路的特征与要求

——中国社会科学院工业经济研究所课题组 756

新型工业化道路与“中国制造”的战略研究

——北京市长城企业战略研究所课题组 770

树立新工业化发展观与确立中国新工业化发展战略

——山东省社会科学院课题组 791

“十一五”期间我国产业结构高级化的途径与对策研究

——南京航空航天大学课题组 806

“十一五”期间振兴我国装备制造业的途径与对策

——中国工程院课题组 826

改革以来中国制造业的地区分布演变研究

——上海大学课题组 845

“十一五”期间我国高技术改造传统产业战略研究

——中国国际工程咨询公司课题组 865

技术创新和高技术产业发展研究

——中国工程院课题组 884

电子信息产业发展规律及“十一五”期间发展思路研究

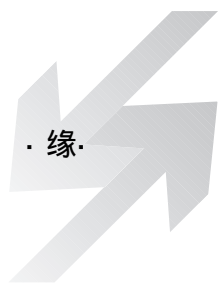
——中国电子信息产业发展研究院规划研究所课题组 903

加速推进信息化的思考与对策

——国家信息中心课题组 929

“十一五”期间中国服务业发展的思路、目标和体制政策保障

——中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组 944



基础设施与环境资源

新时期国家环境战略研究

——国家环境保护总局华南环境科学研究所课题组 961

“十一五”期间发展循环经济战略规划思路

——国家环境保护总局环境与经济政策研究中心课题组 976

发展循环经济对推动我国工业走新型工业化道路的作用研究

——中国建筑材料工业协会、中国建筑材料工业规划研究院课题组 996

中国“十一五”期间水资源规划与宏观配置机制研究报告

——武汉大学课题组 1013

加快水土保持生态建设 统筹推进东西部协调发展研究

——北京华夏山川生态环境科技有限公司课题组 1031

“十一五”期间及 2020 年综合交通网络规划思路

——中国工程院课题组 1050

人民生活与社会发展

2000—2020 年中国人口生育水平人口总量及人口结构研究

——中国人口与发展研究中心课题组 1063

中国教育发展战略与教育体制改革研究

——华东师范大学课题组 1074

加快发展我国民办高等教育的建议

——中国老教授协会、北京大学教育学院课题组 1089

“十一五”期间中国西部农村“教育反贫困”战略研究报告

——陕西理工学院、浙江丽水学院课题组 1105

保健与医药事业创新发展对策

——中国科学院课题组 1119

“十一五”期间我国医药卫生体系建设的思路与建议

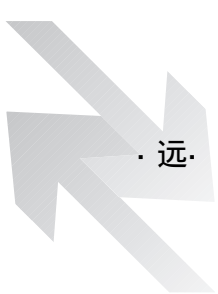
——中国工程院课题组 1137

完善社会保障制度的思路与对策

——中国社会科学院课题组 1148

扩大中等收入者比重的战略研究

——国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 1167



| | |
|------------------------------|------|
| 新型工业化对我国未来 缘 6 年就业的影响 | |
| ——中国人民大学课题组 | 1186 |

| | |
|------------------------------|------|
| 资源枯竭型城市就业与社会保障问题研究 | |
| ——中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组 | 1205 |

| | |
|-------------------------------------|------|
| “十一五”期间完善我国城镇失业率统计和失业预警系统的研究 | |
| ——首都经济贸易大学课题组 | 1227 |

| | |
|-----------------------|------|
| 国家食品安全管理体系建设研究 | |
| ——上海交通大学管理学院课题组 | 1247 |

| | |
|--------------------------|------|
| 国家综合化食物安全战略研究 | |
| ——中国市场学会农产品研究中心课题组 | 1259 |

| | |
|------------------|--|
| 深化改革和扩大开放 | |
|------------------|--|

| | |
|------------------------------|------|
| 落实科学发展观的体制和机制问题研究 | |
| ——国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组 | 1281 |

| | |
|-------------------------------|------|
| 民营中小企业发展面临的问题与对策 | |
| ——中国经济改革研究基金会国民经济研究所课题组 | 1294 |

| | |
|--------------------------|------|
| 如何构建新时期我国对外开放的新格局 | |
| ——中国人民大学课题组 | 1316 |

| | |
|-------------------------|------|
| 中国社会信用体系的建设与发展研究 | |
| ——清华大学课题组 | 1334 |

| | |
|-----------------|--|
| 国际组织研究报告 | |
|-----------------|--|

| | |
|-----------------------|------|
| 中国“十一五”规划的政策 | |
| ——世界银行东亚及太平洋地区部 | 1349 |

| | |
|-------------------|------|
| 促进中国的社会发展 | |
| ——联合国系统驻华机构 | 1401 |

| | |
|----------------------------------|------|
| 中国的发展规划——促进市县级规划的一体化和公众参与 | |
| ——叶澎国际咨询公司 | 1420 |

树立新的发展观,做好“十一五” 规划编制工作

马摇凯

党的“十六大”提出了全面建设小康社会的宏伟目标,明确了本世纪头 20 年我国经济建设和经济体制改革的主要任务。“十一五”时期,是全面建设小康社会承前启后的关键时期,“十一五”规划,是全面建设小康社会目标提出后的第一个五年规划。编制和实施好这一规划,对于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设具有十分重大的意义。

一、用新的发展观指导“十一五”规划的编制

做好“十一五”规划编制工作,要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,抓住我国经济社会发展的重要战略机遇期,迎接挑战,加快发展,要紧紧围绕全面建设小康社会的宏伟目标,促进经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实,要按照“立党为公、执政为民”的要求,把最广大人民的根本利益作为我们一切工作的出发点和落脚点。

做好“十一五”规划编制工作,要以人为本,坚持全面、协调和可持续发展的观点。要注重统筹兼顾,促进经济与社会、城市与农村、东部地区与中西部地区、人与自然的协调发展,全面提高人民的物质文化生活水平和健康水平。

(一) 以人为本,全面发展

发展不只是增长,发展还包括经济结构的优化、科技水平的提高、人

摇源

民生活的改善、社会的进步,归根到底是为了人的全面发展。国内生产总值是反映经济增长的重要指标,但不能全面反映发展的所有内涵。如果在指导思想把经济增长本身当作最终的目的,就会过于看重国内生产总值及其增长速度,自觉不自觉地忽视扩大就业、增加农民收入、健全公共服务、保护资源环境等与人的全面发展、社会的可持续发展密切相关的问题。在工作中就会确定不太符合实际的高指标,甚至不顾实际情况地层层分解、级级加码。这是带来部分产业盲目投资、不合理重复建设等问题的重要原因,不利于扩大消费需求,不利于提高人民生活水平,不利于国民经济的良性循环和持续快速健康发展,不利于人类社会的可持续发展。

树立正确的发展观,要全面把握发展的内涵。坚持立党为公、执政为民,人民的利益高于一切。促进发展的政策,要更多地把增加居民收入、扩大就业、解决与人民群众切身利益密切相关的问题放到重要位置。结构调整政策,不仅要促进产业结构和产品结构的调整,而且要促进就业结构的调整。收入分配政策,不仅要有利于促进经济的快速增长,而且要使广大人民群众能够分享经济快速增长的成果。

(二) 统筹协调经济与社会的发展

经济发展是社会发展的前提和基础,但经济的发展不会自动带来社会的进步。改革开放以来,我国经济发展取得了举世瞩目的成就。但在经济快速增长的同时,经济发展与社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题尚未得到有效解决。就业问题难度加大,收入差距有所扩大,社会保障和其他社会援助体系覆盖面小、保障水平比较低,义务教育、公共卫生等公共服务相对滞后。这些问题,如果不能很好地解决,不仅会影响社会的稳定,也会动摇经济发展的根基。

统筹协调经济与社会的发展,必须坚持经济发展与社会发展“两手抓、两手都要硬”。要全面履行政府职能,在履行好经济调节和市场监管职能的同时,要更加重视发挥好社会管理和公共服务的职能。改变把经济增长当作“硬任务”,把社会发展当作“软指标”的做法,把给人民提供更多受教育的机会、增进人民福利、提高人民健康水平、促进社会和谐安定等放到重要位置。要加快社会管理体制的改革,合理划分中央与各级政府的事权,进一步深化教育、卫生、文化等公共事业的改革。

(三) 统筹协调城市与农村的发展

农业、农村、农民问题,是关系我国改革开放和现代化建设全局的根本性问题。改革开放以来,农业和农村的发展,为我国胜利实现现代化建设前两步战略目标做出了巨大贡献。但目前城乡二元结构还没有根本改变。农业生产方式落后,农民收入水平低而且增长缓慢,特别是农村居民享有的公共服务与城市居民存在明显落差。党中央、国务院高度重视农业、农村和农民问题,最近几年,采取了一系列政策措施,取得了明显成效。但在开发区建设、小城镇建设、农民进城务工等方面,损害农民利益的问题仍然存在。

统筹协调城市与农村的发展,必须破除城乡分割的发展观,在发展战略、经济体制、政策措施和工作机制上树立城乡统筹的思想。要改变就“三农”论“三农”的思维定式,把农业的发展放到整个国民经济的循环中,把农村的进步放到整个社会的进步中,把农民的增收放到国民收入的分配和再分配中统筹考虑。要消除城乡间生产要素难以有效流动的障碍,引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移。要调整国民收入分配结构和财政支出结构,逐步形成工业反哺农业、城市反哺农村的机制,逐步缩小城乡差距。

(四) 统筹协调地区间的发展

“十五”以来,各地区、各部门贯彻落实党中央实施西部大开发战略、促进地区协调发展的重大决策,西部地区经济社会发展步伐加快,为进一步加快发展创造了较好的条件。但有的地区对缩小地区差距,缺乏长期作战的思想准备,急于求成。有的地区,把地区协调发展,完全等同于缩小地区差距;又把缩小地区差距,完全等同于缩小国内生产总值的差距。无论是省级行政区,还是市县,无论是生态脆弱地区,还是其他不具备大规模开发条件的地区,都要在本辖区实现翻两番,实现工业化,实现赶超。这些想法,是片面的;这些做法,强化了不合理的“行政区经济”,加剧了经济发展与水资源、土地资源短缺的矛盾,破坏了生态环境,助长了招商引资中的过度竞争、地区间产业趋同等问题。

统筹协调地区间的发展,必须全面理解地区协调的内涵。要认识到,地区协调是指人口分布、经济分布在各地区之间要适当,不仅是经济的分布在各个地区之间要均衡。缩小地区差距,主要不是缩小国内生产总值的差距,重点是缩小人均国内生产总值和城乡居民收入的差距,最终是要缩小人民生活水平和公共服务方面的差距。要认识到,缩小地区差距,是一个长期的课题,不是一两个五年计划或者几个五年计划就可以根本解决问题的。实现地区协调,关键要打破行政分割,建立统一市场,重塑市场经济条件下的新型地区经济关系。

促进地区协调发展,要加强对区域发展的引导,从经济区出发,统筹规划城镇体系、生产力布局 and 基础设施。要根据不同区域的发展条件,实行差别化的区域政策:对重点开发地区,要加大投入力度,尽快改善发展环境,形成新的增长极;对城镇密集地区,要加强统筹规划,形成良好的人居环境,实现可持续发展;对生态脆弱地区,要减少开发活动,适度引导人口转移;对水资源严重短缺地区,要控制高耗水产业,避免地下水超采导致环境恶化;对贫困地区,要以人口脱贫为目标,把开发式扶贫与异地扶贫结合起来。

(五) 统筹协调人与自然的发展

促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,是全面建设小康社会的重要任务,也是事关中华民族生存与发展的重大战略性课题。“九五”计划提出了可持续发展战略,“十五”以来,进一步加大了对生态环境建设和资源保护的投入力度,成效显著。我国人口众多,资源短缺,生态环境承载能力弱,随着经济的快速增长和人口的增加,能源、水资源、土地资源、矿产资源等相对不足的矛盾越来越尖锐,生态破坏和环境污染问题也十分严重。日益突出的资源问题、生态环境问题,已成为影响当前经济增长,危及长期发展后劲的重要因素。

统筹协调人与自然的发展,要树立人与环境和谐的新发展观。我们既要抓住机遇、加快发展,也要充分考虑资源和环境的承载能力。以人为本,不仅要满足当代人的需求,也要考虑后代人的发展需要,当代的经济增长不能建立在牺牲后代人发展能力的基础上。经济建设活动,不仅要尊重经济规律,更要尊重自然规律。

此外,在经济全球化趋势不断增强和我国已经加入世界贸易组织的形势下,树立新的发展观,还要统筹考虑并充分利用好国际国内两个市场、两种资源。我国经济增长的对外依存度很高,在继续推进对外开放的同时,要坚持把扩大内需作为经济发展的基本立足点和长期战略方针,努力扩大消费需求,逐步提高消费在国内生产总值中的比重。我国主要资源相对短缺,对外

依存度也在不断提高。提高资源保障程度,一方面要加强国内资源勘探开发和提高资源利用率,另一方面要通过“走出去”更多地利用国外资源,进一步拓展我国经济发展的空间。

二、正确认识新时期规划的性质和作用

在规划编制和实施的体制环境发生很大变化的情况下,做好“十一五”规划工作,必须正确认识新时期规划的性质和作用。

我国以编制和实施国民经济和社会发展五年计划为基本框架的规划体制,已有 50 年的历史。不同时期的规划,对促进经济社会发展都发挥了重要作用。随着经济体制改革的不断深入,规划体制也发生了很大变化,特别是“九五”计划和“十五”计划,在突出规划的战略性和宏观性、政策性,探索新的规划体系,创新规划方法,规范编制程序,提高透明度等方面取得了很大进展。

由于各方面的体制还不完善,规划编制和实施中还存在许多亟待解决的问题。如,各级各类规划的功能定位、相互关系特别是与市场作用的界限模糊,规划的数量不少,但内容交叉重复、针对性不强,区域规划不到位,规划编制程序不够规范,衔接协调不力,规划期的确定比较机械,规划评估调整机制尚未形成等。这些问题,不仅有损规划的科学性、有效性,而且直接影响到经济社会的协调发展和可持续发展。最近,我们对“十五”计划的实施情况进行了中期评估。通过评估,我们感到,规划实施中的一些偏差,有些就直接与规划工作本身存在的问题有关。

在社会主义市场经济条件下,编制和实施规划对实现国家战略目标,弥补市场失灵,有效配置公共资源,促进共同富裕等仍具有十分重要的意义和作用。规划是政府履行宏观调控、经济调节和公共服务职责的重要依据。国务院领导非常重视决策的科学化、民主化,对一些重大建设项目,要求依据规划来决策。这实际上给了规划一个基本的定位,即规划是政府定的,也是“管”政府的。政府既要依法行政,也要依规划行事。

国务院已批准从“十一五”开始,将“五年计划”改为“五年规划”,各地区、各部门编制的“五年计划”也要改为所属地区或领域的规划。在“十一五”规划编制中,要按照完善社会主义市场经济体制的总体要求,继续深化规划体制改革。这也是“十一五”规划编制工作的一项重要任务。在规划理念上,要以人为本,促进全面、协调、可持续发展。在规划体系上,要探索形成功能清晰、衔接协调的规划体系,在继续搞好重要领域专项规划的同时,把编制和实施区域规划放到重要位置。在规划内容上,要增强规划的针对性,突出有限目标和重点任务,要从实际出发,科学务实地编制规划,力戒空话、套话。在编制程序上,要建立规范化的民主制度、衔接制度、论证制度、公布制度以及备案和评估制度。要花大力气做好规划编制的基础调查、信息搜集、课题研究、项目论证等前期工作,不要把精力放在找响亮口号、提过高目标上。要坚决纠正规划工作中作表面文章、搞形式主义的错误做法。

三、“十一五”规划编制工作的主要任务

“十一五”规划,按行政层级,包括国家规划、省级规划和市县级规划;按对象和功能,包括国民经济和社会发展总体规划、专项规划和区域规划。

(一) 强化总体规划的功能

总体规划,也就是国民经济和社会发展规划纲要,是根据中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议、以全国的国民经济和社会发展为对象编制的规划,是总体性、纲领性的规划,在各类规划中处于“龙头”地位,是编制专项规划、区域规划,以及制定各项经济政策和年度计划的依据。“十一五”总体规划的规划期,以五年为主,为与全面建设小康社会的奋斗目标相衔接,应该展望到2020年。编制好总体规划,要进一步创新规划内容,强化行动纲领的功能。

一是要加强战略性、宏观性和政策性。要抓住关系国民经济和社会发展全局的重大战略问题,突出战略方针、战略任务、战略布局、战略措施和重大政策,不宜搞过多过细的量化指标。

二是要改变规划内容无所不包、涉及领域过宽的状况。减少由市场机制发挥作用领域的内容,进一步充实公共服务、生态环境、资源保护、优化发展环境等政府履行公共职责的内容。

三是要强化空间指导与约束功能。在目前东、中、西三大地带划分的基础上,国家总体规划要根据不同区域的发展条件,确定自然保护区、生态脆弱地区、水资源严重短缺地区、自然灾害频发地区、重点开发地区和优化整合地区等,明确各类区域的主体功能和发展原则,为区域规划的编制和区域政策的制定提供依据。

四是要增加制度创新的内容。总体规划不应再过多地具体描述竞争性产业的发展方向、产品产量、具体项目,也不应把对特定产业的扶持作为规划的主要内容。要尽可能阐明政府如何通过完善体制、健全法制、制定政策、维护市场秩序等,为市场主体创造良好的宏观环境、体制环境、政策环境和市场环境。

省级总体规划在三级规划体系中,具有承上启下的功能,既要贯彻好国家的战略意图,也要突出地方特色,增强对所属市县规划的指导,并与相邻地区的规划搞好协调。

(二) 做实做深专项规划

专项规划是以国民经济和社会发展的特定领域为对象编制的规划,是总体规划在特定领域的延伸和细化,是指导该领域发展,并决定该领域重大工程和安排政府投资的依据。

本届政府决策建设项目的一个重要原则是,能编制规划的领域,要先编规划,后审项目。这是政府职能从项目管理转向规划管理、从微观管理转向宏观管理的体现,符合发展市场经济的方向,有利于完善宏观调控体系。政府应当对特定领域或行业的发展进行调控,但调控的方式可以采取逐个审批项目的方式,也可以采取审批规划的方式。通过规划编制过程的听取意见、协调、论证、发布等活动,可以让全社会了解政府行为的方向、要干预的领域,使市场主体的行为方向与政府的意图更好地一致起来。按照投资体制改革的方向,发改委系统今后要大量减少单个项目的审批,把更多的精力放在规划的研究编制、衔接审查以及实施过程的监督评估上。编制好专项规划,要改进以下三个方面的工作。

一是要界定规划领域。编制规划是政府的公共职责,但不是什么领域都要编制规划。政府编制规划的领域,主要是政府履行公共职责,以及需要政府扶持、调控和引导的领域。如,水利、能源、交通等基础设施建设,土地、水、石油等重要资源开发和保护,生态建设和环境保护,科技、教育、卫生、防灾减灾、国防等公共事业,以及战略性产业和一些涉及国民经济重大布局的产业等。

二是要增强针对性和操作性。专项规划必须符合总体规划确定的发展方向和原则,深化和