

第一篇

明确改革方向

第一章 规划体制改革的 主要任务及方向

规划是对未来的一种谋划、安排、部署或展望。这里的规划是指政府编制的规划，是就国民经济和社会发展在时间和空间上的战略部署及其具体安排。规划在不同的体制下具有不同的功能，对社会主义市场经济体制下规划的功能，目前尚有争议，没有定论。我们认为，规划应该是市场经济条件下政府履行宏观调控、经济调节、社会管理和公共服务职责的重要依据；在一定范围和领域内，规划还具有约束社会公众行为的功能。因此，在一定意义上，规划具有仅次于法律的、规范社会行为“第二准则”的功能。

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，在经济建设的不同时期，对加强农业的基础地位，建立比较完整的工业体系，消除基础设施瓶颈制约，增强综合国力，提高人民生活水平，推动社会进步，促进可持续发展等发挥了重要作用。随着经济体制的变化，规划体制也进行了许多有益探索和积极改革，积累了许多经验。但在向社会主义市场经济体制的过渡中，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不清，相互关系不明确；各类规划内容相互交叉重叠，针对性不强；规划编制程序不规范，衔接协调不力，决策机制不健全；规划实施缺乏保障，必要的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，而且影响着经济社会的协调发展和可持续发展。

这些问题的产生或者目前我国的规划之所以没有起到应有的作用，根本原因是规划体制陈旧、规划体制改革滞后，不适应快速变化的经济社会发展的需要。改革规划体制，就是要按照完善社会主义市场经济体制的总体要求，理顺各级各类规划之间以及规划编制过程各环节、各方面的关系，借鉴市场经济国家的成功经验，对我国的规划体系、规划性质、规划内容、编制程序、规划期限、决策主体、规划实施、评估调整等提出改革方向及原则，按依法行政的要求，推动规划工作走上法制化轨道，重塑社会主义市场经济条件下规划应有的地位，发挥规划应有的作用。

一、转变规划编制理念

规划编制的理念，是规划编制的思想基础。在不同的规划编制理念下，规划

编制的科学性和实施的有效性截然不同。我国现实经济社会生活及其经济体制已经发生了很大变化，规划编制的理念必须与时俱进。

一是向以人为本的规划转变。由于长期以来我国处于物质产品短缺状态，规划编制的出发点往往放在解决物质产品的短缺上，“以物为本”的特征比较明显，规划编制和实施的主要着力点放在如何增加物质产品的产量及为此要建设多少项目、增加多少投入等，对如何满足人的多方面需要和人的全面发展关注较少。城市规划和土地利用规划不是以人口居住的空间需求和自由流动为出发点，更多的考虑是如何控制城市人口增长及其对空间的需求。今后，各级各类规划的编制，首先要考虑人，以人的需求、以人的流动、以人的全面发展为出发点，至于达到多少产量、建设多少项目、设立多少城市、保留多少土地等应该是服务于上述出发点的二级目标或任务。

二是向专业性的规划转变。目前的许多规划都存在着目标高、口号响、战略多的问题。每五年都要提出一些新的“说法”，并已成为规划编制工作的“难点”之一。许多空洞无味、似是而非、难以计量甚至不很科学的“说法”成为规划的“亮点”。作为规划专有的内容越来越抽象，“作秀”的内容越来越丰富。这样的规划，必然难以实施、不可评估，也必然成为“墙上挂挂”的规划。这种局面必须改变，在为各级各类规划准确确定性和定位，严格界定政府编制规划领域的基础上，还规划的本来面貌。要做些什么、为什么要这样做、在什么地方做、做多大规模、提高到什么水平、采取什么措施等，要让人们在规划中找到答案。这样的规划才能为政府履行职责提供依据，也才能为市场主体指明方向，并自觉自愿地去实践。

三是向多样化的规划转变。由于长期以来我国实行中央集权的计划经济体制，地方缺少自主权。体现在规划体制上，就是许多本属于地方事务的规划，地方却无权决定。如城市建成什么样、发展到多大规模、是优先修建地铁还是优先修建道路等这种本来不管城市规模如何，都应该由城市居民及其政府决定的城市总体规划，却是按城市规模来划分审批权限的，大城市的城市规划要由中央政府审批。结果，一方面是审批主体与实施主体相脱节，审批主体的意图很难完全得以贯彻；另一方面由于审批主体过于集中，按规划执行，难免使各个城市的面貌大同小异。规划与法律不同，法律在统一的国家内必须一致，但规划则应在基本原则一致的情况下，实行更加多样化的方针，给地方放权，更多的事情应该由地方政府及其居民按照本地区的实际情况决定。这样，规划才有生命力、也才能有效。

四是向战略性的规划转变。有些规划要突出战略性，但战略性并不在于规划文本中提出了多少漂亮的战略、喊出了多少振奋人心的口号。战略性要求编制规划要有战略思维和长远眼光，对主要活动在时间和空间上进行前瞻性部署和展

望。我国的规划特别是一些城市的规划，往往刚编好就要修编。除了客观上我国发展太快以及规划之间缺乏衔接协调外，很重要的原因在于我国的规划过于“量力而行”。规划往往不能主动地去引导经济聚集、人口集中、房地产开发、公共设施建设，很多情况下是“疲于应对”。要建轨道交通、修建道路时，往往已是迫不得已、非建不可的时候了，往往也是不得不为此付出更大代价的时候了。所以，要改变“量力而行”编制规划的理念，“量力而行”是投资主体决策的原则，不应成为编制规划的禁锢；要改变“疲于应对”的局面，“疲于应对”是编制规划缺乏战略思维和长远眼光，对未来的变化和 demand 考虑不周的结果。

二、树立空间均衡原则

投资、财政、信贷“三大平衡”曾是计划经济时期规划编制的基本原则。在向市场经济过渡中，总供给与总需求的均衡和产业结构的协调，逐步演变为规划编制的主要原则和重点内容。随着我国经济社会发展中空间失衡问题越来越严重，在编制和实施经济社会发展规划时，应在“两大均衡”基础上，引入“空间均衡”原则，并逐步加以强化，形成新时期规划编制的“三大均衡”原则。

我国人民生活和经济发展的空间并不宽裕，但空间开发的秩序比较混乱，空间结构失衡问题非常严重。就全国空间结构看，不断扩大的城乡差距和地区差距，是乡村和中西部地区现有经济总量不足以使其现有人口保持与城市和东部地区同等消费水准的结果，问题的实质不在于乡村地区和中西部地区的经济总量太少，而是人口太多。乡村人口向城市的大流动、中西部地区人口向东部地区的大流动等现象是对这种空间结构失衡的反映。就局部地区的空间结构看，一些地区和城市地下水超采带来的地面沉降、超载过牧带来的草原沙化、林地过度开垦带来的石漠化和水土流失、开发区和农村建房遍地开花带来的耕地浪费、部分区域基础设施的重复建设等都是空间结构失衡的表现。

这些问题的产生，既有我国人口分布与自然禀赋不匹配等自然地理方面的原因，有我国政治和经济体制不合理等体制方面的原因，也有不重视空间规划以及空间方面的规划不协调等规划体制方面的原因。因此，在转变规划理念、健全规划体系，更新规划内容时，都要确立空间均衡的原则。在注重解决总量均衡和产业结构均衡的同时，把空间均衡纳入各级各类规划的视野。

三、界定编制规划领域

规划多是我国目前规划工作的一个显著特点。据不完全统计，“十五”规划工作中，国务院有关部门共编制了 156 个行业规划，省、地（市）、县三级地方政府编制的“十五”规划纲要、重点专项规划、行业规划等有 7300 多个。

首先，在社会主义市场经济条件下，政府应该在哪些领域通过编制和实施规

划对经济活动进行干预没有界定，是带来规划多的重要原因。市场经济是以市场为主配置资源的经济形态，在市场已经和能够发挥配置资源基础性作用的领域，政府没有必要进行干预，无论这种干预是采取规划的形式还是其他的形式。其次，对规划的性质没有界定也是带来规划多的重要原因。市场经济下，许多规划特别是行业规划的性质主要发挥指导性作用。但在指导性的大旗下，是不是就可以随意编制规划，市场主体是不是需要这样的规划等等，都是值得研究的。最后，实际上许多规划是借指导性之名，行传统计划管理之实，规划中提出了许多不符合市场经济原则的审批、收费、行业管理的措施，或者是把过去的要资金、要项目改为要政策、要扶植。政府不应该也无力承担 7300 多个规划的组织实施，但若对规划的性质以及政府应该和能够承担的责任不作界定，长期下去，既有损规划的严肃性，更有损政府形象。

因此，改革规划体制，要明确哪些领域需要政府编制规划。政府编制规划的领域要严格限定在确需政府干预，即不通过规划进行必要的调控或扶植、单纯靠市场机制会产生“市场失败”，或市场机制难以做好，易造成盲目重复建设的领域。这些领域编制规划的目的是，明确政府的责任和义务，克服政府干预的随意性，统筹重大建设项目布局。其作用既是约束企业的，更是约束政府自身行为的。

对市场机制已发挥配置资源基础性作用的行业和领域，纯粹是导向性、预测性的行业规划，原则上不应再编制政府审批的专项规划，可由行业协会等市场中介组织自行编制。这既有利于发挥行业协会的作用，也符合今后行政许可法实施后，谁决策、谁负责的原则。在市场经济体制尚不很完善的一定期间内，由于行业协会和政府职能转变不到位等原因，一些行业规划还可以再保留一段时间，但内容要转变，要强化市场预测与分析、发展方向、技术进步展望，不应把功夫更多地放在要政策上，特别是没有必要按行政区层层编制同一行业的地方性行业规划。

四、理顺规划间关系

同级规划功能地位不明、关系不清、相互独立；同类规划上行下效、内容雷同、简单重复。规划体制改革，必须改变各级各类规划缺乏层次性、针对性和不成系统的状况，确立层次分明、功能清晰的规划体系。

首先，要明确国民经济和社会发展规划纲要与其他同级专项规划（包括现在的重点专项规划、专项规划、专题规划、行业规划、城镇体系规划、城市总体规划、土地利用规划等）间的关系。每五年全国人民代表大会审议批准的国民经济和社会发展规划纲要，是国务院根据《宪法》和中共中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议编制的、对全国改革开放和社会主义现代化建设的总体部署，

是组织和动员全国人民为共同目标而奋斗的宏伟蓝图和行动纲领，是其他各级各类规划、年度计划以及制定财政政策、货币政策、产业政策、地区政策、收入分配政策等各项经济政策的依据。专项规划的规划领域或对象，仅是现代化建设和改革开放全局中的一部分，是国民经济和社会发展大系统的某一环节。专项规划应该在纲要确定的原则下，具体化和落实某一领域的任务，使各类规划能够形成合力。

其次，要明确上一级规划与下一级规划之间的关系。在现行规划体制下，每一级规划与其上一级同类规划都是独立的，不是对上一级规划的落实。各级规划都是战略性、目标性的规划，没有或缺少战役性、战术性的操作性规划。为此，一是要通过逐步划定中央政府与地方各级政府的事权，理清各级政府在规划方面的职责分工。属于中央政府事权的全国交通、能源、跨地区调水以及其他中央政府安排投资的领域等，中央政府编制规划并落实到具体、明确的空间。这些领域，地方政府没有必要再上行下效地编制该领域的规划，如高速公路规划。二是主要为地方服务或由地方投资的公共服务领域，如城市基础设施等，中央政府可不再编制规划，如城市内部的轨道交通。三是属于地方职责范围并对全国的发展不会产生重大影响的事项，由各级政府自行审定规划，中央政府不再审批，如城市总体规划等。四是对确需由地方政府组织落实的全国性规划，应明确地方规划是全国同类规划中某一领域或某一方面的具体落实，没有必要再编制面面俱到的规划，如科技发展等。

五、充实总体规划

国家总体规划，即中华人民共和国国民经济和社会发展五年计划纲要，是国务院根据《宪法》和中共中央关于制定国民经济和社会发展规划的建议，以全国国民经济和社会发展为对象编制的规划，在全国的规划体系中处于“龙头”地位。但要使总体规划更好地发挥作用，在突出战略性、宏观性和政策性的同时，需要进一步充实有关内容。

一是要充实促进空间均衡方面的内容。总体规划要将空间结构均衡与空间开发协调纳入规划视野，阐明空间结构改善的方向与原则，增强总体规划的空间指导与约束功能。总体规划要明确空间类型及功能，提出城市化或工业化密集地区、生态环境保护地区、资源保护或开发地区、自然灾害防治地区、旅游休闲地区、农业地区的发展方向和原则；要提出健全城市体系与调整城市布局的目标、主要城市圈扩张的格局、人口流动方向与规模；要提出土地利用结构改善及土地占用数量、地区配置；要提出交通、电力、水资源等全国性基础设施网络系统的框架等。

二是要充实政府履行职责方面的任务。总体规划是经全国人民代表大会审议

批准的具有法律效力的发展规划，虽然具有战略性、宏观性和政策性的特点，但部分内容是规划期间政府的施政纲领，在一定意义上是政府向人民做出的承诺。因此，总体规划要充实指导各地区、各部门政府工作特别是经济工作行动纲领的内容；充实作为制定其他各项经济政策以及作为年度计划依据的内容；充实健全公共服务体系，促进人民生活质量提高和人的全面发展方面的内容。

三是要充实体制创新方面的内容。在新的体制背景下，总体规划不应就竞争性领域再提出发展或限制哪些产业，也不应把对特定产业的扶植及其政策作为规划的主要内容。在市场已对资源配置发挥基础性作用的前提下，总体规划应尽可能阐明政府将如何通过完善体制、健全法律、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。如推进城市化是规划必然涉及的问题，但规划的重点不在于点明促进或限制哪类规模的城市发展，而应当说明政府将如何解决推进城市化中的体制和政策障碍。

四是要充实可检查和能评估的内容。规划与其他文件不同，作为规划应该有必要的指标。当然不应回到计划经济条件下罗列大量产品产量指标的时代。但市场经济条件下的规划，并不是不加区别地一味减少指标。对政府承担责任的领域列出一些指标，有利于检查评估政府工作，增强规划对政府行为的约束，应该减少的是那些作为市场主体行为结果的指标。因此，要对规划指标进行分类，要对其性质进行分析，分清哪些指标应该列，哪些指标不该列。

六、做实专项规划

专项规划是政府以国民经济和社会发展的某一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。现行政府各部门编制的各种行业规划、专项规划、专题规划、重点专项规划、项目规划等都属于专项规划的范畴，城镇体系规划、城市总体规划、土地利用规划、环境保护规划等也都属于专项规划。

做实专项规划，首先要明确一个指导思想。在市场经济下，政府应当对特定领域或行业的发展进行调控，但调控的方式可以是逐个项目的审批，也可以是对包括“一揽子”项目的规划的审批。通过规划的编制、协调、论证、审批、发布、评估及调整修订等对经济社会活动进行调控，可以让全社会充分了解政府要投资兴办的事业、要干预的领域乃至干预的程度，了解政府行为的方向，使市场主体的行为与政府的意图更好地一致起来。因此，今后政府有关部门应当把更多的精力放在这类针对性、操作性较强的专项规划的编制、衔接、审定以及实施过程的监督检查和评估等项工作上。这既符合发展市场经济的方向和原则，有利于完善我国的宏观调控体系，也有利于解决项目审批中的寻租行为，防治腐败。

应该编制规划的领域，一是法律规定必须编制专项规划的领域，如城市总体规划、土地利用规划、水资源方面的规划等。二是基础设施、重要资源、生态环

境、公共服务等领域中政府应该负责的事项，如高速公路、机场、电网、石油等重要资源开发等。三是投资数额大、建设周期长、涉及范围广的重大建设项目，如南水北调、西气东输等。四是需要政府安排投资的领域，如生态建设、污染治理、资源保护、国土整治等。五是在一定时期确需国家扶持、调控、引导的产业，如幼稚产业、夕阳产业、高利润的热门产业等。

要使专项规划发挥应有的作用，必须改变目前专项规划的领域过宽、重点不突出、操作性不强、与其他规划雷同或重复的状况。专项规划的编制必须符合总体规划的要求，与其他相关规划相衔接，规划内容要集中于规划对象本身，领域或范围要窄、强化规划深度，资金配置要明确、规划期要灵活、操作性要强。专项规划要做到可以作为项目审批或安排投资依据的深度。同时，要切实按规划安排投资和审批项目，这样才能增强规划的权威性和有效性。

区域规划是以跨行政区的经济区域为对象编制的规划，是总体规划在特定空间的落实，也可以看作专项规划的一种特殊类型。区域规划不是单纯地对土地、城市或乡村的规划，而是以特定区域内经济、社会、城镇、土地、水利、交通、能源、科技、教育等领域为对象编制的规划。区域规划编制的目的是，加强地区之间的协调与合作，破除行政封锁，促使“行政区经济”走向区域经济，实现区域经济的一体化，重塑社会主义市场经济体制下的地区经济关系。因此，区域规划的编制要着眼于打破行政区界限，科学确定区域未来发展的定位，优化整合区域内资源配置，发挥各自优势，避免重复建设。规划内容要突出跨行政区的、确需在区域内统筹规划的领域和重大问题，要合理划定各类功能区，优化用地结构，统筹城市布局、重大基础设施建设、国土和生态环境保护、人口流动方向与规模。

七、简化地区规划

对地区规划，总体上应采取“放”的方针，由地方政府根据本地实际，参照国家规划体系确定。但基本原则应该是简化层次和类型，从而大大减少规划数量。

中共中央每五年提出的关于制定国民经济和社会发展规划的建议，既是对国务院编制国家规划的建议，也是对全国各地方政府编制本地区规划的建议。因此，省级以下地方党委没有必要再提出本地区制定国民经济和社会发展规划的建议。而且，从近年来各地党委提出建议的实际情况看，地方党委的建议，要么是与中央建议内容的重复，要么是与本地规划内容的重复。地方党委对本地规划编制工作的领导，可采取在提交当地人民代表大会审议前，先由地方党委审定的形式进行。

省级规划是省级地方政府根据中共中央关于制定国民经济和社会发展规划的

建议和国家规划，以省域内国民经济和社会发展为对象编制的规划。省级规划具有承上启下的功能，在编制时，要在贯彻国家战略意图的基础上，突出地方特色，为市县级规划提供依据，并要与相邻地区的规划相协调。城市发展是现代经济发展的重要特征，但城市的发展、城镇体系的形成，是经济社会发展的结果，而不是其前提。因此，脱离经济发展按行政区层层编制的省域城镇体系规划，其编制的必要性值得研究，可将有关内容合并到当地国民经济和社会发展的总体规划中。省级地方政府可以根据需要编制部分领域的专项规划，但数量不宜过多，领域应集中在确需政府干预的省级政府事权范围之内，规划内容不应是全国同类规划的简单重复。

市县规划是规划体系的末端，应该成为最贴近人民、最有约束力、最具操作性的规划，但根据市县规划目前的状况，也是最应该改革的规划。改革的方向：一是市县规划应更侧重于空间安排。有条件的，市县规划应直接转变为空间规划，整合行政区内的国民经济和社会发展规划、城镇体系规划、土地利用规划以及其他确需政府履行职责领域的规划，形成一个统一、协调、可操作的、更有效的规划。二是市县规划应更侧重于公共服务。规划中应更多地阐述与城乡居民生活密切相关的内容。如，如何使居民出行更便捷、居住更宽敞、环境更洁净、受教育年限更多等。这样，人民才能关心和参与规划的实践。三是市县规划应更侧重于“务实”。要减少不必要的战略、口号，杜绝空话、套话、大话；一个规划期重点解决一、两个实际问题；明确哪些地区、哪些行为是禁止的，以增强规划对社会公众行为的约束。

八、灵活确定规划期

除城市总体规划和土地利用规划外，国民经济和社会发展规划每五年编制一次，这已成为坚持了 50 年的惯例。这种从前苏联学来的、计划经济时代的、过于机械的惯例，也有改变的必要。应形成根据规划功能和实际需要，灵活设计规划期的规划体制。

中央政府和省级政府的总体规划属于综合性规划，不同于有些国家那种主题十分鲜明的重点规划，而且总体规划的有些内容，如确定的发展目标、重点任务等与国内外政治、经济环境的关联度较强，规划期不宜太长。因此，维持每五年编制一次有其合理性。科技、教育、水利、生态、交通、能源、土地、环境、城市、区域规划等专项规划，其内容与自然关联度较强，与国内外政治经济环境变化关联度不大，而且，这些领域应该进行更富有战略性的安排。因此，这类规划，没有必要每五年都要“重打鼓、另开张”，应延长规划期，可编制 10 年甚至 20 年的规划。当实际情况发生重大变化或国家战略有所调整时，可以根据需要适当调整修订。行动性、操作性、落实性的专项规划，规划期应视任务确定，可长可

短。重大建设项目规划可根据合理工期和资金供给能力确定规划期。技术进步较快的领域，规划期相对要短。

九、扩大民主参与

社会主义市场经济条件下规划工作的一个基本要求就是编制过程的民主参与。在市场经济条件下，规划目标的实现，主要靠市场，靠引导企业、消费者的生产和消费行为。编制规划的过程是协调各市场主体利益，统一认识的过程，这样，才能使规划目标变成各市场主体的内在意志和自觉行动。为此，在规划编制过程中，应充分听取社会各方面意见，尽可能协调好各方面利益。目前规划编制过程中的民主参与有了很大提高，但还没有形成规范化的制度。

以下几个方面应该是今后重点改进的：一是拉长规划编制过程，以便有较充裕的时间广泛吸收各方面意见和协调不同利益主体的立场，这样尽管看起来规划编制的效率较低，但既可以避免规划决策时的麻烦，也可以减少实施过程中的矛盾。二是总体规划、区域规划在规划草案正式提交审议前，应该预先听取人民代表大会、政协有关专门委员会的意见，让人民代表大会、政协提早进入决策过程。三是总体规划、区域规划、城市规划以及其他与人民生活密切相关的专项规划，在规划草案初步形成后，应该在媒体公布全文，公开征询社会公众意见。四是市县规划是最贴近人民、最有约束力、最能体现“第二准则”功能的规划，应当采取听证会等形式，直接听取本地居民的意见。四是高速公路、电网、水利建设等技术性、专业性以及关联性较强的专项规划，应当充分听取本领域专家的意见，同时，更要充分听取其他相关领域专家的意见。

规划的对外公布和广泛宣传，是市场经济条件下对规划工作的一个新要求，也是扩大规划编制和实施中的民主参与的必要途径。在计划经济条件下，规划目标的实现，主要靠政府，靠行政命令，与广大人民无关或关系不大，因而也就没有必要让人民了解，没有必要公布。在社会主义市场经济体制下，规划目标的实现，不只是政府的事，更多地要靠市场主体的行为来实现。而要让市场主体去实践，首先要让市场主体能了解。因此，只要符合法律法规的规定，所有规划都应向社会公布，并采取多种形式进行广泛宣传。同时，要改变政府编制的规划只通过内部文件形式下发的传统做法，规划一经通过，就应该在公开媒体发布。对此，也应形成规范的制度。

十、强化规划衔接

规划衔接是保障各级各类规划协调配合、形成合力的关键环节。各地区、各部门从各自不同的出发点编制规划本是无可厚非的，但从全局来看，可能会带来一些问题。如土地利用规划的出发点是节约每一寸土地，必然要严格控制建设用

地规模；城市总体规划则要促进城市建设更快发展，必然要占用一定规模的土地。内河航运、水电、桥梁等规划，与水利规划关系密切，若不经必要的衔接，可能会出现桥梁的建设不符合防洪的要求，符合防洪要求的，可能有碍航运等。地区之间的规划若不经必要的衔接，也会出现相邻地区都要建设航运中心、物流中心等问题。

因此，在规划体制改革中，要明确一个十分重要的原则，即政府编制的各级各类规划都要与相关规划进行衔接，未经衔接的规划不得发布实施。但并不是规划中所有的内容都要衔接。衔接的重点，一是重要宏观调控目标的衔接，未经衔接和法定程序批准，不得擅自发布宏观调控目标；二是确需国家统一布局的基础设施、重要资源开发以及需要政府安排投资的领域，如高速公路、空港、海港的建设，石油和水资源的开发等；三是政策手段的衔接，以避免相关规划因不同政策手段的运用导致政策效果相互抵消或失效。要特别注意各级城镇体系规划、土地利用规划、城市总体规划与同级国民经济和社会发展规划的衔接。目前，一方面，由于国民经济和社会发展规划没有落实到具体的空间上，给人以“空中楼阁”之感；另一方面，城镇体系规划、城市总体规划、土地利用规划，由于缺乏国民经济和社会发展这一实体支撑，也有“纸上谈兵”的味道。

做好规划衔接，必须明确衔接的主体。根据我国现行政府管理体制，应由计划主管部门负责规划衔接工作。各有关部门和下一级地方政府在其规划草案审定前应当送计划部门进行衔接。同时，各有关部门要积极主动开展规划衔接工作，对本部门编制的规划，涉及其他专业部门时，应主动送有关部门进行衔接。

为解决好规划衔接中因各方面意见不一致而导致的名义上进行了衔接，而实际上并未达到预期效果的问题，应建立规划衔接协调机制。组建不代表部门利益的、有广泛代表性的、非政府的规划咨询审议制度，受国务院或有关部门委托，对规划衔接中意见不一致的内容进行研究，并应将咨询或仲裁意见直接报告国务院。

十一、明确决策主体

目前规划决策中存在的问题主要有：一是各级各类规划的审批主体不明确。如“十五”重点专项规划按国办发〔1999〕88号文件规定，应该由国务院审批，最后实际上是国家计委审批的。二是不同规划的审批主体不对称。如省域城镇体系规划应依据当地的国民经济和社会发展规划编制，但省域城镇体系规划却是由国务院审批的，当地的国民经济和社会发展规划是由当地人民代表大会审批的，也就是，中央政府进行决策时的依据是地方审定的规划。三是任何一级政府都不可能就技术性、专业性很强，数量很多的专项规划经常召开常务会议或办公会议审定。结果是某些规划，名义上是由国务院或地方政府审批，事实上却由部门主

导。四是有些规划在决策时，因缺乏规范的协调机制，当部门间有不同意见时，要想通过规划，只能是“抹平”各种不同意见。结果是规划内容大打折扣，失去应有的功效。因此，改革规划体制，必须明确规划审批的主体，建立科学合理、有效制衡的规划决策机制。

国家总体规划草案，应由国家计委会同有关部门研究提出，由国务院审定后提交全国人民代表大会审议批准。跨省级行政区的区域规划草案，应由国家计委会同有关地区和部门研究提出，由国务院审定后提交全国人民代表大会常务委员会审批。

国家专项规划草案，按法律和行政法规的规定，由各有关主管部门分别研究提出，并根据不同的功能和性质分别由国务院和有关部门审批。其中涉及政府投资、跨领域或者超出部门职责范围的专项规划，须经国家计委审核后报国务院审批。鉴于专项规划的复杂性和目前存在的比较混乱的状况，有必要建立规划编制立项制度。因为只有首先对规划编制的必要性统一认识，规划编制和实施中各方面才能密切配合和切实执行，这样，也可以避免规划编制中的人力、财力浪费。立项审查主体可由中立的、非政府的规划咨询机构承担。

地方各级计划部门负责提出本地区总体规划草案，其他规划的提出单位，由地方政府根据有关法律、行政法规的规定决定。地方规划的审批，按法律、行政法规的规定，由省级地方政府决定。根据分级管理的原则，国务院不再审批各种地方性的规划。

十二、加强规划评估

规划评估是保障规划有效实施的必要环节。要改变规划编制时轰轰烈烈，编制完成后高高挂起的状况，必须加强对规划实施的检查监督，方式之一就是在规划实施过程中开展规划评估工作。这也是一些市场经济国家和国际组织的普遍做法。

在规划实施的一定阶段适时进行评估，一是有利于督促有关部门切实落实规划中的有关任务和政策措施，加大实施力度，保证规划目标的实现。规划中的许多内容是对政府部门提出的要求，需要政府运用公共资源努力加以完成；有些任务，需要政府采取切实有效的政策措施，创造良好的发展环境，引导市场主体行为方向加以完成。通过规划评估，可以起到对各部门完成各项任务 and 落实政策措施的情况进行监督检查的作用。二是有利于及时调整和修订规划内容，更好地发挥规划应有的作用。规划要切实发挥作用，规划内容应随环境的变化和规划实施进展情况及时调整和修订。通过规划评估，可以找出规划实施中存在的问题，分析其原因，对不适应环境变化的规划内容及时调整修订，有针对性地采取新的政策措施。三是有利于提高规划编制的科学性。根据以往的经验，规划实施中暴露

出的一些问题，有些可能是实施不力造成的，有些可能是因为规划编制得不够符合实际造成的。通过规划评估，可以发现规划内容中哪些不切合实际，从而为更科学地编制今后的规划打好基础。

规划评估应主要是围绕规划提出的主要目标、重点任务和政策措施进行，对规划执行效果和各项政策的落实情况做出分析评价，并针对环境变化和存在的问题，对调整和修订规划提出意见。原则上，各级各类规划都要在规划实施的某一阶段对实施情况进行评估。经各级人民代表大会审议批准的规划，评估报告应提交同级人民代表大会常委会。规划实施期间经评估需要做出调整修订的规划，要由原规划编制单位提出调整修订意见，按规定程序审批发布。当外部环境发生重大变化，原规划内容已明显不适应新的形势时，要经合法程序宣布规划废止。

十三、创新实施机制

规划实施是规划编制的最终目的，任何规划都应组织实施。但在市场经济条件下，要根据规划的不同功能和类型，创新规划实施机制，建立责任明确、分类实施的规划实施机制。

国家总体规划是经全国最高权力机关全国人民代表大会审议批准的规划，一经批准，即具有法律效力，必须贯彻实施。一是通过体制改革和创新，为市场主体自觉参与规划实施创造良好的环境；二是根据集中力量办大事的原则，在关系全局的关键领域和薄弱环节，组织实施一批重点专项规划或重大建设工程；三是制定和实施产业政策、地区政策、收入分配政策、消费政策、投资政策等，引导资源配置方向；四是合理配置财政性资金、政策性金融、国家统借内外债、国家外汇储备以及国有土地资源和国有资产存量等公共资源，发挥政府对资源配置的引导和带动作用；五是制定和实施年度计划，分年度贯彻落实规划提出的目标和任务。此外，要面向社会、面向群众广泛宣传，在全社会形成关心和参与规划实施的氛围。

专项规划的实施，应根据不同类型逐步形成不同的实施机制。一是主要通过政府配置资金实施。主要是公共服务、特别是基本公共服务的一些领域。如，义务教育、基础医疗卫生、基础科学研究和重大应用研究、社会保障、难以市场化和产业化基础设施、国土资源保护、生态建设、污染治理以及维护社会治安和确保国家安全等。二是主要通过调控建设项目实施。主要是必须由政府进行统一布局或在一定时期需要政府进行必要调控的领域。这类规划应由政府组织实施，但组织实施不是要求政府直接配置多少资金。政府的作用是编制好规划，并依法定程序批准的规划进行项目管理，市场主体按政府规划进行投资建设。如，高速公路、机场、港口、城市轨道交通、车站、电网、电源点、物流中心、大学园区、大型商场等。

区域规划或空间规划的实施也可分为两种情况。一是主要是通过政府资金支持加以实施的规划。主要是指对有开发潜力的地区编制的区域开发规划。如实施西部大开发战略，就需要具体落实到有开发潜力的区域，细化按功能划定的开发区域，确定开发范围和开发内容，编制可操作、可落实、可检查评估的区域开发规划。在此基础上，中央政府依据区域开发规划进行资金支持和项目安排，使各个方面的资金支持统一在区域规划内，形成合力。二是主要通过行政行为加以实施的规划。这主要指约束型的规划。对生态脆弱地区、生态环境保护地区、旅游休闲地区、环境保护地区、农业地区以及其他自然保护地区，规划中应该包括禁止性行为的内容，即禁止干什么。这类规划经法定程序批准后，应成为用来约束社会公众行为的准则。

十四、加快法制化进程

我国编制和实施的各级各类规划，除极少数外，大都是按不成文的惯例和习惯做法进行的。规划期的确定、规划的性质与作用、编制和审批主体、规划的编制程序和方法、规划的发布与调整等等都没有法律依据。法制化的社会、规范化的政府行为，不能总停留在靠习惯和惯例来运转。规划工作是政府管理经济社会事务的重要手段，是政府行政工作的重要内容。按照依法治国、依法行政的要求，规划工作应该走向法制化。

从规划工作的迫切性看，近期规划工作法制化的重点主要是两项：一是尽快制定《规划编制条例》，着重解决编制程序方面的问题，为“十一五”计划的编制做好准备。包括规范规划体系及各类各级规划的功能，确立规划编制应当遵循的原则和内容要求，明确编制、衔接、审批主体以及起草、民主参与、衔接协调、审批、发布、评估与调整等环节。二是尽快调整修订有关规划方面的法律法规和部门规章。尽管我国没有一部统一的关于规划编制方面的法律，但涉及规划编制的法律法规和部门规章的条款并不少。但这些条款，许多是社会主义市场经济体制建立之前制定的，而且由于缺乏统筹协调，法律之间“打架”的条款也不少。因此，对这些法律法规和部门规章，也应进行一次全面清理，按照社会主义市场经济的基本原则和规划体制改革的基本方向调整修订。

（国家计委发展规划司 杨伟民）

第二章 对中长期规划改革的 几点思考

在新的历史时期，中长期规划作为国家促进社会经济发展的重要手段，面临着许多新的挑战。如何顺应形势发展的需要，进行规划理论和实践创新，成为中长期规划工作的一个重要课题。本章试图对过去的经验进行总结与反思，对未来的发展进行展望与构想。

一、市场经济条件下中长期规划的界定

二战以后，世界上许多国家都编制过中长期发展规划（计划）。从各国的实践来看，作为国家促进经济社会发展重要手段的中长期规划，在社会经济发展的不同阶段、在市场发育程度不同的国家，存在着许多不同的具体形态。所以，需要根据新时期我国特定的社会经济运行环境和国家的长期发展战略，深入研究市场经济条件下中长期规划的基本特征。

（一）中长期规划的内涵和性质

在社会主义市场经济条件下，中长期规划不再是组织整个社会经济生产的运行机制，而是一种国家促进社会经济协调发展的重要手段。它是政府为实现国家（或地区）中长期的发展目标而制定的一定时期内社会经济发展的预期框架和优化的行动方案，是一个完整的“目标—手段”系统，是一个社会公众民主参与的政治决策过程。主要有以下几个方面的特征：

1. 中长期规划是对长远发展战略的落实。期望快速实现社会经济发展是众多发展中国家编制国家发展计划的主要原因。一般情况下，中长期规划都与国家在一定时期的发展战略相呼应。在我国，为实现第三步战略目标而奋斗将是我国若干个五年计划编制与实施的灵魂。

2. 中长期规划是积极的、系统的国家干预。计划是实现优于自然发展结果的社会预期目标的重要手段。中长期规划阐述了国家的发展意图和预期目标，并明确相应的措施和手段，是政府在计划期内对社会经济发展施加影响的整体框架、对“自发”的市场机制进行的有意识的积极干预。

3. 中长期规划是一个民主的与政治的决策过程。发展计划是人类社会为了寻求集体的最大利益，对自身行为进行理性的思考与安排的社会活动。国家计划

涉及千家万户的利益，需要广泛的民主参与。同时，又关系国家的长远发展，许多重大社会经济问题都需要国家进行综合决策，带有明显的政治性。

4. 中长期规划是一个庞大的社会协作体系。协作产生了计划，计划又创造了协作。为了追求更大的公共利益，人们需要协调各方的利益和行动，从而制定计划作为统一的行动方案。经过广泛的民主交流与协商，集中了集体智慧，体现了社会共同利益的计划又在统一价值观念、塑造合理预期、优化行动方案等方面为集体协作创造了良好的前提和基础。

从以上的分析可以看出，新时期中长期规划的制定缘于国家利益、公共利益和长远利益的需要，追求最大的社会福利，具有明显的经济属性；中长期规划是国家的积极干预，是政府主导的行动纲领，具有明显的政治属性；中长期规划的制定与实施有赖于广泛的公众参与与民主决策，是一项社会事业，所以，它也具有明显的社会属性。经济的、政治的和社会的三元属性是中长期规划的内在特征。在不同时期，随着社会经济的动态发展，计划的三元属性之间会出现相应的强弱变化。分解和定义中长期规划的三元属性，是对新时期中长期规划的功能和发展方向进行准确定位的前提和基础。

（二）中长期规划的任务和功能定位

在新的历史条件下，计划不再是与市场相对立的一种经济运行机制，不再是进行全部生产要素配置和生产关系组织的一种社会经济制度，而是一种与市场相兼容的社会经济组织管理手段。政府通过中长期规划的制定与实施，致力于长期的经济发展、社会进步和可持续发展目标的实现。与其他手段相比，它在解决时间、空间或事务跨度较大的领域具有明显的优势。市场经济条件下，中长期规划至少具有以下几个方面的作用：（1）研究制定国家中长期发展战略，并提出阶段性的任务和目标；（2）解决影响社会经济发展的基础性问题，促进重大社会经济矛盾的缓解，主要体现在基础设施建设、教育、土地利用及资源开发、科技进步、就业、分配不公、地区发展不协调等领域；（3）促进社会经济生态环境协调发展；（4）协调公共政策和政府行为。

在新的历史时期，我们同时强调中长期规划的社会属性和组织功能。主要包括：（1）学习功能。中长期规划是各级政府与广大人民群众共同分析社会经济问题的广泛而深入的学习与交流过程。（2）倡导民主科学。中长期规划是一个社会公众广泛参与、集思广益的过程，是人们将自己的理想和智慧转化为现实、积极参与国家建设和政策决策的重要形式，是一项民主的事业。（3）创建协调机制。中长期规划是一个协调各方面利益关系和行动的组管理方式。

二、市场经济条件下中长期规划的内容和规划过程

在计划经济条件下，国家计划的主要内容是直接配置生产要素，组织社会生

产。在市场经济条件下，市场在资源配置中发挥基础性作用，生产者与消费者自主决策，政策调节而不是生产要素分配成为政府干预经济的最重要的手段，这些变化都直接地影响着新时期中长期规划的内容与过程。所以，需要根据变化了的社会经济背景，对新时期中长期规划的内容框架，以及如何有效地开展中长期规划工作，进行适应性调整或制度性重构。

（一）中长期规划的体系

纵向的不同规划层次和横向的各种规划类型，共同组成中长期规划体系，它的具体构成随着规划类型的不断创新而发展。“十五”计划创造性地发展了中长期规划体系的基本框架。从现实实践来看，它大体包括国家规划和地方规划两个层次。其中，国家规划主要包括国家计划纲要、行业规划和重点专项规划等三种类型；地方规划包括省级、地（市）级，以及县（市）级规划，主要是各级计划纲要，部分省市和地区还编制了内部的区域发展规划、行业发展规划和重点专项规划。可以看出，目前中长期规划的层次和结构是与政府管理体制相统一的，其主要优点是规划的落实提供了组织保障和社会基础。但同时也存在一些明显的问题，主要是许多地方性规划的针对性不强，缺乏特色与创新。

市场经济条件下，中长期规划作为一种手段，要根据现实需要进行灵活和科学地运用，即不再是“为了计划而计划”，而是“因为需要而计划”。中长期规划体系的最终形成是根据现实需要进行选择的结果。所以，我们在研究规划体系的设计时，只能用更灵活、富有弹性的思路去包容，提出一些原则性的要求。在新时期，除国家计划纲要与省级计划纲要以外，其他层次和形式的中长期规划可以参考以下原则进行编制：（1）需求导向。规划的编制要从解决一定问题、满足一定的现实需要出发，切实增强使用性。（2）现实可行。规划编制要充分考虑规划作为一种手段的运行效率和成本，强调规划的科学性和可行性，强调公众参与和民主监督，不可空喊口号，不能闭门造车。（3）灵活性和创造性。各级计划部门可以在规划的内容（比如，为解决某一问题）、规划的期限（任务需要的年限）、规划的主体（一级组织或几级组织联合等）等方面灵活地设计。（4）协作性。协同作战是计划工作的最大优势之一。强调不同层次规划内部和彼此之间的密切合作，要成为规划工作者开展工作的重要理念。

考虑到我国不同地区之间发展的任务和方向存在较大差别，需要分类指导，加入 WTO 以后不确定性加大，在计划期间可能会出现一些新的矛盾和问题，建议在国家层次的中长期规划中，加上区域发展规划（研究跨省区的区域发展问题，如长江三角洲发展规划）和专题规划（针对某一突出问题研究制定方案，如就业增长计划）。

（二）中长期规划的内容

中长期规划的内容要与其属性、任务和功能定位协调统一，具体的内容主