

# 省政府办公厅转发省发展改革委关于做好我省“十一五”规划编制工作意见的通知

苏政办发〔2004〕91号 2004年9月13日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

省发展改革委《关于做好我省“十一五”规划编制工作的意见》已经省政府同意,现转发给你们,请认真遵照执行。

## 关于做好我省“十一五”规划编制工作的意见

(省发展改革委 二〇〇四年八月)

“十一五”规划是党的十六大提出全面建设小康社会目标后的第一个五年规划,也是贯彻落实党中央提出的以人为本,全面、协调、可持续发展的第一个五年规划。编制和实施好“十一五”规划,对我省全面建设小康社会,加快推进现代化建设具有十分重要的意义。根据《国家发展改革委关于做好2004年“十一五”规划工作的通知》(发改规划〔2004〕795号)和国家关于推进规划体制改革的要求,结合我省实际,现对做好我省“十一五”规划编制工作提出如下意见。

### 一、“十一五”规划的体系及编制要求

遵循国家规划体制改革的基本原则,结合我省实际,我省“十一五”规划的体系,在功能上分为总体规划、区域规划和专项规划,在层次上分为省级规划和市县级规划。

(一)总体规划。是以国民经济和社会发展为对象编制的规划,即国民经济和社会发展“十一五”规划纲要。它在各类规划中处于“龙头”地位,是编制区域规划、专项规划以及制定各项政策和年度计划的依据。按照国家要求,我省要编制省级总体规划和市县级总体规划。

省级总体规划在国家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,又要加强对所属市县的指导,并与相邻地区的规划协调衔接。编制省级总体规划,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,不设置过多过细的量化指标,突出宏观性、战略性和指导性。要增强空间指导和约束功能,优化空间布局,明确不同区域的主体功能和发展方向。要进一步

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,减少由市场机制发挥作用的相关内容。

市县级总体规划是省级总体规划在市县所辖行政区的延伸和细化。由于市县辖区较小,资源环境差异不大,调控手段有限,市县级总体规划不宜过分追求体系的完整,要力求贴近人民群众,增强约束力和可操作性。市县级总体规划要强化空间布局和约束功能,更多地阐述与本地居民生活密切相关的内容,突出公共服务、灾害防治、环境保护、土地整理、基础设施等需由政府负责的领域,成为为人民群众办实事的规划。市县级总体规划原则上每五年编制一次,也可以改变惯例,根据实际需要确定规划期。

(二)区域规划。区域规划是以跨行政区的经济区为对象编制的规划,是国家总体规划或省级总体规划在特定经济区的延伸和细化,加强区域规划的编制是“十一五”规划工作的一个突出特点。区域规划不能单纯成为指导性和预测性规划,要具有较强的空间性和约束力,其主要作用是划定主要功能区的“红线”,把经济中心、城镇体系、产业聚集区、基础设施以及限制开发地区等落实到具体的地域空间,打破地区行政分割,统筹重大基础设施、生产力布局和生态环境建设,提高区域整体竞争力。根据这一要求,我省重点是配合国家发展改革委编制长江三角洲区域规划,同时做好“十五”期间我省编制的沿江、沿东陇海线、沿海区域规划的中期评估工作。市县不编制区域规划。

(三)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

划在特定领域的落实和细化,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。今后,政府决策建设项目,能编制规划的领域,要先编规划、后审项目,促进政府职能逐步从项目管理转向规划管理,从微观管理转向宏观管理。编制专项规划,主要选择政府履行公共职责,以及需要政府扶持、调控和引导的领域。要增强针对性和操作性,深化和落实总体规划的战略、目标和任务。规划内容要集中在本领域,体现本领域的特点,要对供给和需求进行分析和预测,发展目标要尽可能量化,做到任务明确、重点突出、布局合理、保障措施可行。专项规划要从本地的管理权限和实际需要出发,确属必需的才进行编制,不必层层编制。对于竞争性领域,可编制发展报告或市场分析预测报告,加强行业发展指导。规划期可以根据本领域的特点和任务确定,不必局限于五年。

## 二、编制“十一五”规划需要把握的原则

研究编制“十一五”规划,要以党的十六大精神和“三个代表”重要思想为指导,紧紧抓住重要战略机遇期,树立和落实科学发展观,围绕“两个率先”奋斗目标,促进我省经济发展、社会进步和人的全面发展。

(一)贯彻落实科学发展观。要把“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”作为编制“十一五”规划的重要指导思想。要转变规划编制理念,注重解决国民经济和社会发展中的全局问题。要把坚持以人为本的理念落实到各地区、各部门的发展规划中,把实现人民群众的根本利益作为发展的根本出发点和落脚点,在发展经济的基础上,不断提高人民群众的物质文化生活和健康水平,为人的全面发展创造条件;坚持全面发展,在加快物质文明建设的同时,加快精神文明和政治文明建设;坚持协调发展,从现代化建设的全局出发,统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放;坚持可持续发展,注重速度与结构、质量、效益相统一,经济增长与资源环境相适应,人与自然相和谐。

(二)充分体现“两个率先”的目标要求。我省“十一五”规划,要在“率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化”总目标下展开,紧紧围绕省委十届五次全会确定的到2010年左右全省总体上实现全面建成小康社会的战略目标,研究提出“十一

五”发展思路、发展方向和发展指标,尤其要深入研究解决目前总体小康低水平、不全面、发展不平衡的问题。在发展指标方面,既要有经济发展指标,又要有生活质量指标,还要有社会发展以及生态环境等方面的指标。

(三)加快转变经济增长方式。主要是大力推动经济增长方式由粗放型向集约型的根本性转变,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人才资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。充分发挥科教和人才优势,推进科技创新,提高要素使用效率。以“减量化、再使用、可循环”为原则,大力发展循环经济,努力建设“低投入、高产出,低消耗、少排放,能循环、可持续”的国民经济体系和资源节约型社会。

(四)推进经济结构战略性调整。江苏经济处于重要的结构转型期,长期积累的结构性矛盾仍然十分突出。必须把经济结构的战略性调整作为“十一五”时期经济社会发展的主线,作为增强国际竞争力的关键举措,使产业结构、区域结构、城乡结构和所有制结构等更趋合理,提高经济增长的质量和效益。坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,形成新的产业优势,构建产业层次较高的国际制造业基地。

(五)积极推进改革。要按照党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》精神,研究提出“十一五”期间经济体制改革的主要任务和具体措施。坚定不移地推进市场取向的改革,加快体制和机制创新,全面提高市场化程度,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,既满足当前发展需要,又为长期发展创造条件。进一步创新政府管理体制,理清社会主义市场经济条件下政府与市场、政府与企业的关系,切实转变政府职能。

(六)注重区域协调发展。要把区域协调发展作为调控经济的重要内容,并落实到各地区、各部门的发展规划中。要在目前苏南、苏中、苏北三大区域划分的基础上,根据不同区域的发展条件,研究提出重点开发地区、重点保护地区、适度开发地区、适度保护地区等各类区域的总体功能,明确不同区域的发展方向,研究提出差别化的区域调控政策,包括政府投资、财政转移支付、基础设施建设、人口流动、公共服务、生态补偿政策等。

(七)充分考虑资源、生态和环境的承载能力。江苏人口压力大、资源相对匮乏、环境容量狭小,工业化进程中造成的污染问题不容忽视。要把经济与人口、资源、环境协调发展作为“十一五”规划重要的目标内涵和支撑条件,高度重视人口、经济、生态在空间上的协调和均衡,充分认识各类资源对经济增长的约束作用,尊重经济规律和自然规律,着力化解资源约束与经济快速增长的矛盾,促进人口与经济、人口与生态、经济与生态的协调分布和发展。

### 三、编制程序

(一)立项。省级总体规划由省政府提出,省发展改革委组织编制。省级专项规划由省相关行业主管部门向省发展改革委提出立项申请,经省发展改革委综合平衡后,上报省政府确定。区域规划由省政府提出或者由省发展改革委提议报省政府确定。未履行立项程序编制的规划,省政府不予批准。

(二)前期工作。编制各类规划都必须进行前期研究。前期工作中的重大课题研究应采取公开招标的方式进行,鼓励采取政府部门与社会研究单位相结合的方式,注重理论联系实际,强化应用,增强可操作性。

(三)民主参与。各类规划都要坚持编制过程的开放性,采取多种形式,广泛听取社会各界的意见和建议,扩大社会参与度,提高透明度。总体规划、区域规划草案初步形成后,要在主要媒体公布全文,公开征询意见。除法律法规另有规定外,其他规划也要采取适当形式公开征询意见。

(四)衔接。衔接是保障各类规划相互协调、形成合力、避免矛盾的关键环节。要遵循下级规划服从上级规划,区域规划、专项规划服从总体规划,同级规划相互协调的原则。衔接的重点是发展方向、政策措施、重大基础设施布局、重要资源开发、空间布局要求等。省级总体规划草案上报省政府,省级专项规划和市县级总体规划报送省发展改革委,都要附衔接单位的意见和说明。难以形成共识的内容由省发展改革委负责协调或委托规划咨询审议会提出仲裁意见。应当衔接而未衔接的规划,不得报请批准并公布实施。

(五)论证。规划应当在送审之前进行论证,并由组织论证的单位提出论证报告。未经论证的规划,不得报请批准并公布实施。规划编制单位在送审规划草案时,应当一并报送规划编制说明和规

划论证报告。

(六)批准。省级总体规划由省发展改革委提出规划草案,省政府常务会议审核后提请省人民代表大会审议批准;省级区域规划由省发展改革委提出规划草案,上报省政府批准;省级专项规划由规划编制单位提出规划草案,经省发展改革委审核后由省发展改革委会同规划编制单位上报省政府批准。未经审批的规划一律不得发布,不能作为政府投资、制定政策的依据。

(七)发布。在市场经济条件下,规划目标要更多地依靠市场主体的行为来实现,因此必须保证市场主体了解规划内容。除法律、行政法规另有规定外,各类按规定程序批准后的规划,应当及时在媒体公开发布。

(八)评估。各类规划都要在规划实施的中期阶段组织开展评估工作,并将评估结果报同级政府。

(九)修订和废止。经中期评估或其他原因需要对规划进行修订或废止的,规划编制单位应当提出规划修订或废止方案,并按规定程序报批和公布。

### 四、总体进度安排

#### (一)省级总体规划

1.2004年9-12月,形成“十一五”总体规划基本思路,报送省政府审议。对需要纳入国家“十一五”总体规划基本思路的内容,在2004年10月底前上报国家发展改革委。

2.2005年1-7月,省发展改革委按照省委、省政府的要求,完成“十一五”总体规划纲要框架性草案,并就需要列入国家“十一五”规划的重大项目与国家发展改革委进行衔接。

3.2005年8-11月,省发展改革委会同有关部门,依据中共中央关于制定国民经济和社会发展“十一五”规划的建议和省委的要求,完成“十一五”总体规划纲要草案,报送省政府。

4.2005年12月-2006年1月,“十一五”总体规划纲要草案经省政府审定后,提请省人民代表大会审议批准。批准后送国家发展改革委备案。

#### (二)区域规划

“十一五”期间重点是对“十五”期间编制的区域规划,如沿江、沿东陇海线、沿海规划的实施情况进行中期评估,并将评估结果报省政府。同时根据发展需要,对确需编制的区域规划经省政府同

---

意后,由省发展改革委组织编制。

### (三)专项规划

专项规划由省发展改革委或有关部门牵头组织编制,省发展改革委负责组织跨行业专项规划的编制,部门负责组织本行业专项规划的编制。

1.2004年9月,省各有关部门提出编制专项规划的立项申请,经省发展改革委综合平衡后报省政府审定,2004年10月省发展改革委下达编制专项规划目录。

2.2004年10月-2005年2月,完成专项规划草案,报送省发展改革委。

3.2005年3月,省发展改革委组织规划论证,进行规划衔接。

4.2005年4-5月,省政府常务会议审议专项规划。

5.2005年6-11月,完成专项规划送审稿,报送省政府。

### (四)市县级总体规划

市县级“十一五”总体规划的编制进度要与省“十一五”总体规划纲要的编制进度基本一致并略有超前。省辖市“十一五”总体规划纲要需在2005年4月底前,与省级总体规划和专项规划进行衔接。对需要纳入省“十一五”总体规划基本思路的内容和需要纳入省“十一五”总体规划纲要的重大项目,各市要分别于2004年9月底前和2005年5月底前报送省发展改革委。省辖市“十一五”规划纲要经同级地方人民代表大会审议批准后,报省发展改革委备案。

编制“十一五”规划是关系我省长远发展的重大任务,各地、各有关部门要高度重视,认真研究本地、本部门“十一五”期间面临的重大战略性问题,科学界定规划编制领域,围绕重点任务、重点领域以及重大工程等,研究提出解决问题的思路和政策措施,确保顺利完成规划编制任务。各级财政部门要支持这项工作,在经费落实上给予保障。