

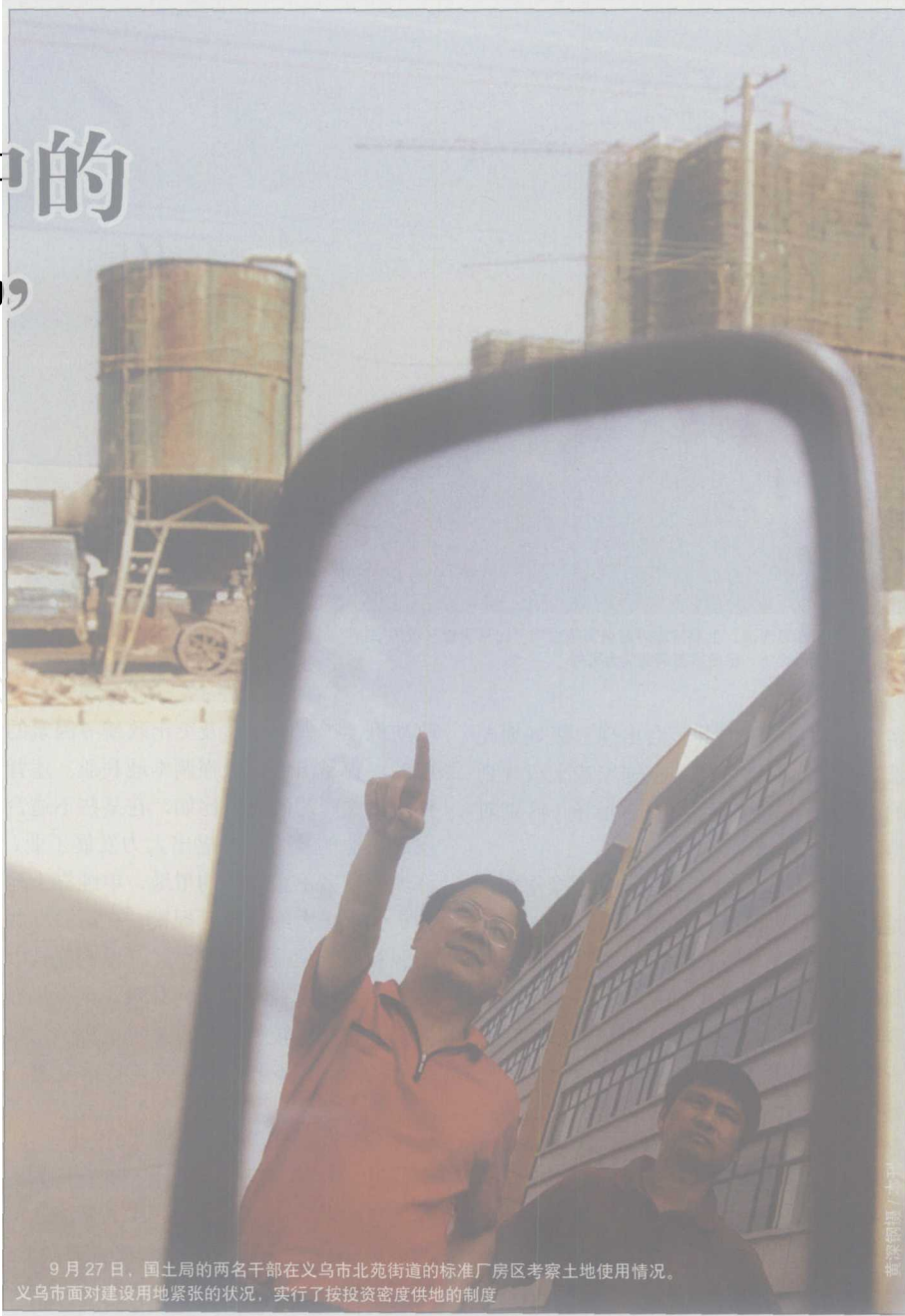
规划编制中的 “央地矛盾”

各级政府几乎同步推进“十一五”规划的编制，时间上的重叠放大了体制上的缺陷，上下沟通殊为不易，由此产生不同层次规划之间的冲突，使中央与地方的关系更为微妙

文 / 魏后凯

当前，从中央到地方，各级政府都在忙于编制自己的“十一五”发展规划。总体上讲，我国的规划体系分为国家规划、省级规划、市县级规划三级和总体规划、专项规划、区域规划、城市规划四类。除区域规划和城市规划外，目前国家、省、市县三级都在编制各自的“十一五”规划，包括总体规划和专项规划。在有些经济发达地区，甚至乡镇一级也在编制自己的“十一五”规划。

国家“十一五”规划纲要由国家发展和改革委员会负责编制，并广泛征求有关部门、地方和社会各界的意见；各个专项规划则由有关部门负责制定。各级地方规划则由相应的地方政府部门负责制定，有的则委托有关研究单位或咨询机构编制。应该说，国家和省级规划是战略性、方向性、框架性的规划，而市县级规划则应当更具体，更具有操作性。国家、省级和市



9月27日，国土部的两名干部在义乌市北苑街道的标准厂房区考察土地使用情况。义乌市面对建设用地紧张的状况，实行了按投资密度供地的制度。

县级规划相互衔接，共同构成一个科学有序、合理分工、有机衔接的规划体系。

目前，我国规划体制的改革尚处于探索过程中，各级政府的规划职能和权限还缺乏明确的划分，国家、省级和市县级规划的编制也缺乏科学的技术规范。同时，由于时间的限制，各级政府“十一五”规划的编制几乎是同步进行的，难以开展从上到下和从下到上的多次反复协商和不断沟通。在这种情况下，不同层次规划之间

就容易产生一些冲突和不协调。

各级规划的不协调表现

目前存在的问题包括，国家或上级规划不能较好地反映各地区的实际情况。我国国土辽阔，各地区的情况差别较大。如果国家或上级规划不能反映各地区的实际情况，很容易产生“一刀切”的现象。这样，国家或上级规划要在各地区付诸实施，将可能会遇到较大的阻力，由此影响规划的



10月20日清晨，上海解放后首幢高层住宅“四平大楼”被爆破拆除。高速发展的城市经济，已使很多事情成为可能

实施效果，严重时甚至会出现上级规划无法在下级落实。因此，在国家或上级规划的编制中，一定要突出分类指导、区别对待的思想。

一些地方规划缺乏特色和可操作性也是亟待解决的问题。在很多情况下，往往是地方规划抄中央规划，下级规划抄上级规划，由此降低了地方规划的自主性，导致地方规划与国家规划一个模样。一些地方规划过于强调宏观性、战略性和政策性，操作性不强。在发展目标确定和指标的选择上，一些地方政府往往照搬照抄中央的提法，而忽视本地区的特点和实际情况。还有不少地方在指标上层层加码，习惯于搞提前翻番。结果是，省级规划制定的指标大都高于国家规划，而市县规划规划的指标又往往高于省级规划。

一些地方政府在制定规划的过程中，往往把国家或上级规划确定的重点产业作为自己的重点产业，而忽视本地区的经济优势和产业特色。中央或上级政府主张发展什么产业，地方不管有无发展条件和可能，也往往一哄而上，把该产业作为本地的发展重点。结果只能是导致低水平的重复建设，地区产业结构出现雷同化，各地产业发展缺乏特色。

在地方规划编制的过程中，由于受财

政动机、扩大就业以及突出政绩等因素的影响，容易出现过分强调本地利益、违背科学发展观的倾向。比如，在某些不适合发展工业的地方，也提出大力发展工业；许多开发区不重视节约用地，单纯靠土地的扩张来扩大经济总量规模；在沿海一些资源和环境承载能力较小、开发密度较大的地区，不重视产业结构升级，至今仍在搞一些档次较低、大量消耗资源、污染环境的产品，不利于区域的可持续发展。

上下衔接须突破体制壁垒

针对上述问题，在“十一五”规划编制的过程中，必须处理好中央与地方之间的关系，高度重视国家规划与地方规划之间的协调和衔接。

中央与地方的规划定位须得以明确。要通过规划体制的改革，逐步划定中央与地方各级政府的事权，明确各级政府在规划方面的职责分工。属于中央政府事权范围的各项领域，由中央政府编制规划，并落实到具体的空间；属于地方政府职责范围的各项领域，由地方政府编制规划，并落实到具体的空间。只有这样才能真正避免各级各类规划内容雷同，下级规划抄上级规划的现象。

中央制定的规划应反映不同地区的特

点和要求。过去我国制定的规划主要是按大区或地带来安排全国经济布局，由于各地带内的差异较大，中央对各地带发展的规划设想往往停留在纸面上，很难具体落实。根据德国、英国等发达国家的经验，一般划分不同的经济类型区，实行分类指导、区别对待。最近，中央已经明确，在“十一五”期间，要根据资源环境承载能力和发展潜力，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，并制定相应的政策和评价指标，逐步形成各具特色的区域发展格局。如果这一思想能够得到较好的贯彻，将会进一步提高国家规划对地方规划的指导性，有利于国家规划在各区域的有效实施。

各级地方规划应该突出特色，增强可操作性。地方政府在制定规划的过程中，一定要从本地的实际情况出发，明确定位，突出特色。要明确在规划期间政府要做什么，为什么这么做，在什么地方做，做多大规模，采取什么措施，以为政府履行职责提供依据，为市场主体指明方向。在产业发展导向上，一定要有所为，有所不为，突出特色经济，确定主导优势产业，明确重点支持和限制发展的产业领域，而且要把产业发展落实到具体的空间上。越是下一级的规划，规划内容越应该具体翔实，具有可操作性。

加强中央与地方规划之间的衔接和动态调整，也是十分重要的环节。地方各级政府制定的规划应该符合科学发展观和中央的精神。应搞好与国家或上级规划、周边地区规划之间的衔接，并根据国家和上级规划及时对规划进行调整。在规划实施的过程中，应该根据环境的变化和执行情况，对规划进行动态调整，以便使规划成为具有一定灵活性的“活的规划”。

同时，国家或上级规划也应根据各地出现的新情况，对规划中某些不完善和不合适的地方，及时进行修改和完善，而不是像过去那样单方面指责地方的“不轨”行为。□

（作者为中国社会科学院工业经济研究所研究员）