

# 省政府办公厅关于转发省发展改革委江苏省“十五”计划纲要中期评估报告的通知

苏政办发〔2004〕87号 2004年9月1日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

“十五”计划是我省进入新世纪的第一个五年计划，实施好“十五”计划，对于实现富民强省和“两个率先”的奋斗目标，解决经济社会发展中面临的突出矛盾和问题具有十分重要的意义。为推动“十五”计划的全面实施，并为编制好“十一五”规划做准备，省发展改革委按照国家发展改革委和省政府的要求，会同省各有关部门和各市计委，组织相关社会力量，对我省“十五”计划纲要的实施情况进行了中期评估，形成了《江苏省“十五”计划纲要中期评估报告》。现转发给你们，请你们在安排今明两年工作及编制“十一五”规划时认真参考。

## 江苏省“十五”计划纲要中期评估报告

(省发展改革委 二〇〇四年八月)

为推进规划体制改革，根据国家发展改革委和省政府的要求，我委组织开展了“十五”计划纲要中期评估。从评估结果看，我省“十五”计划纲要得到了较好实施，确定的发展战略、基本方针和各项政策得到了贯彻落实，总体进展情况良好。

### 一、“十五”计划的实施总体进展良好

#### (一)国民经济持续快速增长

2001-2003年，全省生产总值年均增长11.8%，超过“十五”计划9-10%的预期增长目标。2003年，全省生产总值为12451.8亿元，按2000年价格计算为11991亿元，完成五年预期目标13400亿元的89.5%。人均生产总值年均增长11.1%，超过“十五”计划8-9%的预期增长目标。人均生产总值达到16796元，突破2000美元，按2000年价格计算为16169元，完成预期目标17750元的91.1%。财政收入持续高速增长，达到1968.9亿元，占生产总值的比重上升到15.8%，超过“十五”计划确定的1500亿元和占11.5%的预期目标。经济效益进一步提高。2003年，总增加值率达到32.4%，比2000年提高1.7个百分点；工业经济效益综合指数上升到143.9%，提高26.4个百分点，全员劳动生产率72789元/人，列全国各省区第2位。全社会研发经费投入137亿元，占生产总值的比例提高到1.1%，3年提高了0.3个百分点。全社会固定资产投资3年累计达到12488亿元，完成“十五”计划20000亿元调控目标的62.4%，年均增长21.1%，大大超过年均增长9.5%

左右的调控目标；居民消费价格水平上涨1%，低于3%的调控目标；2003年，总消费率为44.0%，尚未达到45%以上的调控目标。

#### (二)人民生活得到进一步改善

“富民”工作力度继续加大，居民生活水平和生活质量明显提高。实施“十五”计划以来，省委、省政府启动和实施了一批“富民”工程，“富民”已成为各级政府的首要任务。2003年，城镇居民人均可支配收入达到9262元，完成计划的92.6%，年均增长10.9%，增速高于“九五”期间平均水平；农民人均纯收入达到4239元，完成计划的83.1%，年均增长5.6%；三年来城镇登记失业率分别为3.6%、4.2%和4.1%，均低于5%的计划调控目标；城镇职工基本养老、基本医疗和失业保险的覆盖面继续扩大，分别达到95.6%、94.6%和94.5%，下岗基本生活保障与失业保险实现并轨。享受城乡居民最低生活保障的人数为65.6万。居民住房条件得到很大改善，汽车开始进入普通家庭。

#### (三)产业结构调整取得积极进展

产业总体结构进一步优化。2003年，三次产业增加值结构调整调整为8.9:54.5:36.6，与2000年相比，第一产业比重下降3.1个百分点，第二产业比重上升2.8个百分点，第三产业比重上升0.3个百分点；三次产业从业人员结构调整调整为39.0:30.6:30.4，第一产业从业人员比重下降3.4个百分点，第二产业从业人员比重上升0.5个百分点，第三产业从业人

员比重上升2.9个百分点。

农业和农村经济结构调整取得明显成效。2003年,全省粮食产量2471.9万吨,粮经比调整到60.7:39.3,基本达到调控目标;农业产业化经营和龙头企业发展加快,农村税费改革全面实施,全面取消农业特产税,降低和取消农业税工作全面展开;农村五件实事有力推进;初步建立了土地使用权流转机制,农产品质量保证体系和监测体系加快建立。但稳定粮食生产、确保粮食安全值得重视。

工业发展势头强劲,重化工特征明显,对经济增长的贡献进一步增强。2003年,重工业占全部工业的比重上升到63.5%,劳动密集型产业仍是制造业生产和出口的主体。高新技术产业发展较快,产值占工业总产值的比重上升为21.2%。产业集聚趋势日益明显,集中度不断提高,沿沪宁线高新技术产业带已初具规模,苏南已成为全国重要的电子信息产业制造和研发基地。国际产业和资本转移加快,“三资”企业成为推进我省工业化的主力。

服务业稳步发展。连锁经营、物流配送、代理制、多式联运等新型业态大量涌现,推动了传统服务业的升级;电信、旅游、房地产、电子商务等新兴服务业快速发展;社会事业社会化、市场化步伐加快。服务业吸纳的就业人数明显高于第二产业,成为新增就业的主渠道。

国民经济和社会信息化建设深入推进。信息化基础设施建设迅速推进,宽带城域网基本建成。信息产业加快发展,2003年增加值占全省生产总值比重达到3.5%。信息技术在经济社会各个领域得到广泛应用,电子政务、企业信息化与电子商务等工程快速启动实施。

基础设施继续保持大规模的投资和建设力度,重大工程建设进展顺利。水利方面,实施了南水北调东线一期、治太、治淮等一批重点工程,流域防洪达标基本完成,城市防洪和环境水利工程开始实施。水资源调配体系逐步完善,水资源供给率进一步提高。交通方面,“四纵四横四联”高速公路网初步形成,新增高速公路915公里,总里程超过2000公里,过江通道建设步伐加快,新长铁路通过验收,宁启铁路宁扬段建成通车,新开辟3条国际定期客运航线和3条国际货运航线,苏南国际货运机场前期研究工作有序推进,西气东输干线江苏至上海段主体工程基本完成。电力方面,建成一批应急电源工程,田湾核电站等电厂建设稳步推进,开工建设一批30万千瓦以上机组,50万伏江阴

输电过江通道正在抓紧建设,城市电网的建设与改造、农村电网的“两改一同价”工作全面完成,电力体制改革进展顺利,实现了厂网分开。

#### (四)五大战略得到全面深入实施

科教兴省战略全面实施。应用型科研院所改制全面完成,成为全省企业技术创新的主要载体,取得了一批具有自主知识产权的重大成果。政府、企业、金融等多元化科技投入新机制逐步形成。教育事业稳步发展,义务教育人口覆盖面和初中毕业生升学率不断提高,高等教育毛入学率达到27%,超过25%的预期目标,民办教育发展势头良好。农村义务教育“以县为主”管理体制调整基本到位。积极实施人才强省战略,出台了加强人才特别是高层次人才队伍建设的政策,营造了良好的政策环境,人才队伍建设得到切实加强。

经济国际化战略加快实施。对不符合WTO规则的地方性法规、规章和其他政策进行了系统清理。开放型经济发展迅速,2003年全省进出口总额达到1136.7亿美元,位居全国第二,年均增长35.5%,大大超过“十五”计划的目标,出口产品结构进一步优化。三年累计实际利用外资339.8亿美元,完成“十五”计划的97.1%。制造业仍是外商投资的主体。开发区成为外商投资的主要载体和地方工业经济发展的重要增长点。对外经济合作成绩喜人,新签对外承包、劳务合作、设计咨询合同额、完成营业额连续三年位居全国第一。

城市化战略积极实施。对行政区划进行了适当调整,改革了户籍管理和土地管理制度,城市化内在发展动力显著增强。城市功能进一步完善,城市的竞争力和吸引力增强,城乡面貌发生较大变化。2003年,城市化水平达到46.8%,超额完成“十五”计划45%的目标,城市化滞后于工业化的状况有所改观。大力引导农民外出务工,三年累计增加农村劳务输出212万人。

区域共同发展战略深入实施。按照分类指导的原则,进一步调整、完善了苏南、苏中、苏北三大区域发展的思路、目标、重点和政策。苏南地区沿沪宁线高新技术产业带进一步加快发展,总量不断增加,水平不断提高;沿江开发全面实施,苏中地区开放型经济发展步伐加快,中心城市综合竞争力增强;全面推进苏北发展,加大财政、科技、产业、劳动力“四项转移”力度,沿东陇海线产业带建设开始启动,苏北地区与苏中地区的差距进一步缩小,“十五”计划提出的人均生产总值超过全国

平均水平的目标可望在2004年提前实现。

可持续发展战略有效实施。人口和计划生育工作不断加强,人口自然增长率下降到2.01‰,机械增长率下降到3.3‰。建立健全以基本农田保护为主要目标的耕地保护责任制,强化建设用地总量控制,三年累计新批农用地转建设用地5.5万公顷,已超过“十五”计划确定的控制目标。苏锡常地区地下水禁采全面实施,水位普遍上升,区域沉降速率趋缓。加大环境保护和治理力度,坚持建设项目“三同时”原则,积极推行清洁生产,加强环境监管,环境污染得到控制,生态保护体系逐步形成,部分地区环境质量有所改善。地震灾害预报预防救援系统和防汛抗旱预报预测系统建设步伐加快。

#### (五)各项改革继续向纵深推进

大力推进国有经济战略性调整和国有企业改革,市县国有企业改革力度较大,全省90%以上的国有企业完成了改制。非公有制经济迅猛发展,占生产总值的比重达51%,其中民营经济占30.5%,经济发展的体制机制活力明显增强。商品市场不断扩大,各类生产要素市场较快发展,市场秩序逐步规范。财政体制改革迈出较大步伐,完善财政支出管理制度,推行预算编制改革,初步建立起了公共财政框架。深化行政审批制度改革,“十五”前三年,共取消省级设定的行政审批事项337项,不作为行政审批的88项,保留109项,分别占省级设定行政审批事项的63.1%、16.5%和20.4%。完善重大事项社会公示制度、社会听证制度、专家咨询制度,提高了决策的民主化和科学化水平。

#### 二、进一步实施“十五”计划需要把握的问题

我省“十五”计划总体实施情况良好,但力图解决的一些深层次矛盾和问题并没有得到根本解决,同时新的问题又开始产生。主要表现在:

经济增长方式没有根本改变。“十五”计划提出要使总消费率上升到45%,总投资率下降到45%,经济增长与投资增长的弹性系数要从“九五”期间的1.11下降到“十五”期间的1.0。但从前三年的实施情况看,经济增长与投资增长的弹性系数非但没有下降,反而进一步上升,2003年达到2.86。可见,经济增长过多地依赖投资增长的格局仍未改变,经济增长方式的高投入、粗放型特征依然比较明显。

产业结构调整没有全面到位。“十五”计划确定产业结构调整的目标是,三次产业增加值结构从2000年12.0:51.7:36.3调整到2005年的10:50:40。

从实施情况看,实现这个目标难度比较大,主要是服务业发展相对滞后,吸纳就业的能力没有得到充分发挥,由此也将影响到“十五”期间全省相对充分就业目标的实现。

城乡差距扩大的趋势没有得到有效缓解。“十五”计划确定城乡居民收入年均增长幅度高于“九五”时期。从前三年执行情况看,城镇居民收入增长高于“九五”时期,农村居民收入增长却低于“九五”时期。可见,城乡居民的收入差距在进一步扩大,与此同时,高收入者和低收入者的收入差距也在进一步扩大。2003年,农村基础设施投资79亿元,仅占全省基本建设投资的4.2%,远低于城市建设投资,城市居民享受的公共服务水平要远远高于农村居民享受的公共服务水平。

经济和社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题没有得到很好解决。从前三年计划执行情况看,经济增长目标可能提前、超额完成,而社会发展目标完成难度较大。同时,社会失业增加、收入差距扩大、弱势群体保障不到位、农村公共服务水平滞后、社会信用公德亟待加强、影响社会稳定的因素增加等问题仍然突出。

可持续发展受到严峻挑战。“十五”计划实施三年,全省耕地保有量已低于预期调控目标15.8万公顷,农用地转为建设用地总量超出预期调控目标1.47万公顷;资源消耗速度加快,工业用电、用煤和用油相对于工业增加值的弹性系数创上世纪90年代以来最高;煤电油运出现严重的供给矛盾,对经济发展的“瓶颈”制约进一步凸现;工业废水和废气排放量及主要污染物排放量持续增加,酸雨发生频率提高,地下水普遍受到污染,环境保护形势不容乐观。

为更好地实施“十五”计划并为今后长远发展打下良好基础,我们必须牢固树立和认真落实科学发展观,按照统筹发展的要求,着力解决经济社会发展中存在的突出矛盾和问题,推进经济社会和人的全面发展。在今后的发展中,要进一步把握好以下问题:

(一)坚持以人为本,把扩大就业作为优于经济增长的目标

过去我国物质产品短缺,经济发展的首要任务是增加物质供给。随着社会商品出现供大于求,买方市场基本形成,经济发展的任务已从增加物质供给转向以人为本、促进人的全面发展。因此,扩大就业应成为政府发展经济的首要目标。就业

是获取收入、提高生活水平的重要手段,更是促进人的全面发展、实现自我价值的重要途径。要改变只有增加物质供给才能促进经济增长的片面认识,树立扩大就业也可以促进经济增长的观念,立足于更多地通过扩大就业带动经济增长。要从扩大就业的角度进行制度设计和政策创新,把调整就业结构作为结构调整的重要任务,通过推进城市化和大力发展服务业,努力降低一产从业人员比重,提高服务业从业人员比重。要积极发展吸纳劳动力多的产业、行业,注重扶持中小企业,积极发展非公有制经济,鼓励采取灵活多样的就业形式,努力实现社会充分就业。同时,加强职业教育和技能培训,帮助特殊困难群体实现就业。

(二)注重提高消费对经济增长的贡献,优化推动经济增长的动力结构

消费、投资、出口是推动经济增长的三大动力,消费对经济增长的弹性高于投资、出口,能够促进经济持续、平稳增长。目前,我省经济增长主要依靠投资拉动。低水平重复建设、脱离实际超前建设、盲目建设等投资活动尽管能拉动当前经济增长,但不可能形成有效供给,从长期看反而会加剧供过于求的矛盾,降低经济增长质量,容易导致经济的大起大落,并引发通货膨胀等问题。为此,必须正确认识投资对经济增长的作用,花大力气压缩不必要的和过度超前的投资项目,把工作重点更多地从扩大投资转向扩大消费,着力提高消费需求对经济增长的贡献,促进经济持续快速健康发展。

(三)着力提升内资企业竞争力,增强聚敛财富的能力

20世纪90年代,信息革命席卷全球,不仅改变了国际分工格局,而且改变了世界财富的创造和分配机制。国际分工已经从过去发达国家和发展中国家间的垂直分工,演变成不单纯是国与国之间产业与产业的分工,而是产品制造链条上某个生产过程的分工,使得一件产品可以在多个国家生产。财富创造和分配机制则由产业革命后以工业为主,转向了以知识经济为主。我省产业总体发展速度较快,竞争力较强,但“三资”企业强、自身产业弱的矛盾比较突出。2000-2003年全省规模以上工业增加值,“三资”企业年均增幅达到30%,高于内资企业12.7个百分点;“三资”企业出口占全省出口总额的比重由2000年的56%上升到2003年的69.6%,提高13.6个百分点。自身产业发展不快、竞争力下降,直接影响了地方财富的聚敛,影响了城

乡居民收入的增长。我们必须充分认清形势,在继续大力吸引外资的同时,高度重视自身产业的发展 and 竞争力的提升。要以增强人力资本和科技在产业发展中的作用,增强开发创新能力和核心竞争力为重点,努力提升自身产业的发展水平。要加大政府对科技发展的支持,通过给予税收优惠和允许提取人力资本折旧等政策,鼓励企业建立研发中心,引导企业加强技术攻关,促进科技成果转化。由于技术工人具有较强的稳定性,对提升制造业水平作用重大,要高度重视产业技术工人的培养,积极培育专业技术人才,着力形成一批拥有自主知识产权的核心技术和一大批熟练的技术工人。强化与国外跨国公司的配套,建设高水平的内资中小企业产业集聚和企业集群。

(四)按照统筹城乡发展的要求,加快以“人口城市化”为核心的城市化进程

我省“十五”计划提出,要坚定不移地实施城市化战略,其目的是通过促进农村人口向城市转移,带动“三农”问题的解决,扩大国内需求特别是消费需求,为经济发展提供广阔的市场和持久的动力。但从这几年的实施情况看,尽管城市化水平得到了较大提高(但实际上有一半以上来自统计口径变动和行政区划调整),城市面貌发生了很大变化,但“三农”问题并没有得到很好解决,某种程度上还有进一步加剧的趋势。造成这一局面,与各地推行城市化的方式有很大关系。一方面,一些地区把推进城市化简单地等同于城市建设,盲目建设大广场、大马路、大绿地以及亮化美化等形象工程和政绩工程,这些尽管促进了经济一时的快速增长,但也增加了经济增长的潜在风险,导致经济的不稳定性增加,城乡差距进一步扩大。另一方面,一些地区没有深刻理解城市化的内涵,采取了一些限制农民进城成为市民的政策。城市化的核心是人的城市化。伴随着工业化进程的加快,大量的农村人口转移到城市,使农民摆脱小农经济的束缚,投身到工业化进程中来,这样就形成了工业化和城市化的互动并进。在这个过程中,农民不仅可以提高收入,而且可以分享城市文明和城市发展的成果,改变生活模式和发展观念,进而推动整个社会文明程度的提高,加快社会现代化进程。因此,必须尽快转变各地推进城市化的方式,按照统筹城乡发展的要求,以“人口城市化”为核心,正确、有效地加快城市化进程。进一步加快户籍制度改革,将在城市且有稳定收入来源的农村人口转

为市民。积极探索改变个人所得税征收方式,由现在的按单位征收改为按居住地征收。完善土地流转制度,探索进城农民以承包地换取社会保障的机制。帮助进城务工农民解决生活保障问题,把城镇社会保障扩大到所有进城务工经商的农民,并为其提供平等的公共服务。

(五)按照统筹区域发展的要求,加强对区域发展的分类指导

由于资源禀赋、区位条件等方面的差异,市场经济条件下不同区域不可能形成同样的发展结果。区域协调发展的实质并不是指不同地区之间要达到或保持均衡的经济实力或均衡的发展水平,而是指在所有的地区,能获得同等的住房、就业和教育的机会,以及享受商贸、服务、良好的环境条件和娱乐的机会。从发达国家走过的道路看,工业具有明显的区域集聚特点,一般主要集中在几个大的区域。要按照功能而不是现行的行政区来划分各种类型的地区,并实行差别化的地区政策。对重点开发地区,要集中支持,加大工业发展的力度和强度,尽快改善发展环境;对城镇密集地区,要加强空间规划和约束,保护良好的生活与发展空间;对生态脆弱地区,要适当限制开发活动,引导人口适度转移;对水资源短缺地区,要控制城市规模,保持适度的开发力度,避免环境恶化。政府投资和财政转移支付,要从主要按行业和专项安排,转向更多地根据不同区域的主体功能来安排。

(六)按照统筹经济社会发展的要求,加大社会事业投入和社会管理体制改革的力度

投入不足、管理体制滞后是社会发展的原因。要坚持以人为本和统筹城乡发展的要求,积极调整财政支出结构,加大对社会发展领域的投入。通过采取减免税收、鼓励社会捐赠等多种手段和途径,引导社会各类资金投向公益性社会发展领域,特别是农村地区的社会公益性项目。要特别重视加快社会体制改革,进一步深化教育、卫生、文化、体育等社会事业的改革,积极推进适宜市场化和产业化领域的改革。合理划分省、市、县三级政府在社会管理方面的事权,根据财权确定事权范围。同时要充分发挥社区组织、行业协会等社团组织在社会管理中的作用。

(七)按照统筹人与自然和谐发展的要求,推进可持续发展战略的实施

从“十五”计划实施三年的情况看,资源保护和环境污染治理的目标大部分完成得不够理想,

经济增长中“高投入、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率”的粗放经营特征明显,资源开发与保护压力较大,环境承载能力减弱。面临新形势、新要求,要坚持用新思路、新办法推进可持续发展战略的深入实施。要把促进人与自然和谐与地区政策结合起来,确立空间均衡原则,注重一定区域内经济、人口、资源、生态环境之间的协调。在生态脆弱地区,主要任务是保护生态环境,尽量减少经济活动;在发展条件较好的地区,不仅要招商引资、吸收廉价劳动力,也要为流入人口的定居生活创造条件。同时,要加大资源保护力度,提高合理利用水平。实行最严格的土地计划制度,保障土地资源高效利用。要进一步加大污染治理力度,设立环保门槛,严格限制污染较大的产业发展。

(八)按照统筹国内发展和对外开放的要求,深入实施经济国际化战略

我省经济开放度较高,对外资和外贸的依赖性不断增强。2003年,外贸依存度达到75.5%,表明经济增长受外部影响较大,经济发展的自主增长机制尚不完善。为此,要深入实施经济国际化战略,不仅要抓好外贸、外资和外经工作,更重要的是要发挥我省比较优势,促进各类生产要素的合理有效配置,向经济国际化的高级阶段发展。全面学习国际先进的技术、管理经验和经营机制,加快建设全面参与国际产业水平分工的生产体系、与国际惯例接轨的完善的服务体系和面向国际市场的营销体系。既要注重培育具有自主知识产权的生产标准,建立国际营销网络体系,又要积极与跨国企业合作,利用跨国公司的优势进入全球生产链、流通链和研发链,提高我省经济发展水平。要充分利用国外资源和国外市场,把实施“走出去”战略与缓解国内短缺资源约束结合起来,鼓励有实力的企业开展跨国经营,重点支持企业发展对外加工装备和带资承包,合作开发国内短缺的战略资源。

(九)高度重视服务业发展,加快服务业“两个比重”的提高

我省已进入工业化中期并向中后期迈进,工业大规模吸纳就业的能力开始减弱。解决就业问题,必须更多地依靠服务业的发展。目前我省经济增长主要依靠工业经济,服务业发展相对不快,导致就业增长远低于经济增长,社会失业率比较高,这不仅不利于农村劳动力的转移、城市失业人员的再就业和产业结构的优化升级,也抑制了消费需求的较快增长。为此,要把提高服务业增加值占

生产总值的比重和服务业从业人员占全社会从业人员的比重作为结构调整的重要任务,把促进服务业发展与推进改革结合起来,以市场化、产业化和社会化为方向,加快国有服务业企业的改革和重组,打破行业垄断,放宽市场准入,加快对外开放步伐。同时,以政企分开、政事分开、企事分开、营利性机构与非营利性机构分开为原则,加快推进适宜产业化经营领域的产业化进程,促进后勤服务社会化。多渠道增加服务业投入,鼓励非国有经济在更广泛的领域参与服务业发展,鼓励符合条件的服务业企业进入资本市场融资。

#### (十)深化财税体制改革,推动政府职能转变

由于现行的财税体制是以促进物质财富增长为主要目的进行设计的,已不能很好地适应建立完善的社会主义市场经济体制和落实科学发展观的要求,应该抓紧研究从整体上深化财税体制改革的方案。要按照以人为本,公共财政服从和服务于公共政策,履行公共服务职责与提供公共服务财源相对应,有利于其他领域改革和公平、公正、公开的原则,进行财税体制改革的制度设计。在这个过程中,必然要涉及部门利益格局的调整,有的部门职能要强化,有的部门职能要弱化。为此,各部门要从有利于全省整体发展、有利于社会主义市场经济体制建立的高度,充分认识财税体制改革的重要意义,进一步将政府职能转向提供科技、教育、医疗、环保、社会保障等为人服务的领域上来。率先开展规范市场经济行为的规则制定,逐步树立我省在制度建设上的领先优势。

### 三、改进“十一五”规划编制工作

从这次开展的“十五”计划中期评估看,目前存在的问题既有实施方面的问题,也有规划编制工作本身的问题。目前全省各地正在组织开展“十一五”规划编制工作,如何使“十一五”规划更加符合科学发展观的要求,符合建立完善的社会主义市场经济体制的要求,这是我们面临的重大任务。为提高规划的科学性,更好地发挥规划的导向和调控作用,特提出如下要求:

#### (一)强化规划纲要的功能和内容

“十一五”规划纲要各类规划中居于龙头地位,是统领我省未来五年发展的行动纲领,是未来五年制定和实施一系列重大方针政策的依据和指南。规划的制定不仅要强化战略性、宏观性和政策性,还要与时俱进地改进内容,进一步突出政府履行职责的领域和提供公共服务的方面,减少有关产

业发展要求、规模、产量等方面的指标和内容,进一步突出对产业布局方面的空间指导和约束,用战略思维体现发展战略的内容和要求,少提、慎提战略口号。要充实和深化空间均衡与协调的内容,在苏南、苏中、苏北三大区域划分的基础上,进一步明确各区域和主要城市的主体功能和发展原则,为区域规划、城市规划和专项规划的编制提供依据。

#### (二)做深做实专项规划

专项规划是《规划纲要》的延伸、细化和落实,是政府安排投资和重大建设项目的主要依据。但目前专项规划数量过多、原则性太强、深度不够、操作性缺乏的问题较为突出。因此,编制“十一五”专项规划的领域要限定在确需政府调控,即确实需要政府决策项目和安排投资的领域,如基础设施、社会公共服务、重要资源开发、环境保护等。竞争性领域一般不编制专项规划,若确需政府引导,可采取制定产业政策、编制发展报告和预测报告等办法。同时,要强化专项规划的深度,加强前期研究,理清发展思路,搞好方案论证、资金平衡、政策研究等基础工作。要改变从部门角度编制规划的方法,跳出部门利益,增强全局意识、整体意识和系统意识,强化与各类规划的衔接,增强规划的可操作性。

#### (三)改进市县规划

推进市县规划体制改革是“十一五”规划工作的重点。由于市县最贴近基层,最贴近民众,所以规划应突出体现操作性和战术性,不说空话、套话,力求减少篇幅。要认真研究和把握本地区未来五年的发展方向和重点,突出规划好政府在今后五年要实施和完成的重大事项,对政府不能发挥作用的领域尽量减少规划内容。同时,积极推动市县发展规划向空间规划转变,成为指导和约束空间发展的规划。

#### (四)改进规划编制程序

目前在规划编制过程中,程序不规范,无立项、重编制、轻实施、缺评估的现象普遍存在。因此,要加强规划编制的规范化和法制化工作。近期,要尽快制定我省编制“十一五”规划的规范性文件。待国务院《规划编制条例》出台后,尽快制定并出台我省关于规划编制的地方性法规,进一步规范规划编制活动的各个方面和环节,包括前期工作、立项、起草、衔接、论证、批准、公布、评估、修订和废止等,通过规范各级各类规划的编制行为和编制程序,提高规划编制水平,保证规划的科学性和严肃性。