

西部地区“十四五”规划的刚性、弹性与落地性研究

□ 矫雪梅, 张雪原, 张晓婧

[摘要]国民经济和社会发展五年规划在我国规划体系中占有统领地位,是政府履责的重要依据。文章认为,自改革开放以来,五年规划逐步摆脱计划经济色彩,转变为适应市场经济的发展规划。近期,国家针对“十四五”规划编制,在构建新发展格局、催生新发展动能等方面提出了重要而具体的要求,而实现这些重要任务的空间载体就是城乡,城乡发展质量决定了第二个百年开局的成败。西部地区因特殊的地理条件、生态环境和发展机遇,其“十四五”规划更应注重高质量发展的引导,迫切需要更强的刚性约束、应对弹性和精准落地性。针对过去规划对经济社会发展刚性约束较弱、对新形势和新情况调整不及时、对城乡空间格局指导作用有限等问题,西部地区“十四五”规划需要实现从战略指导规划到刚柔并施的上位规划、从五年近期规划到动态的维护弹性规划、从经济发展规划到精准布局的统领规划3个转变,以增强“十四五”规划编制的刚性、弹性和落地性。

[关键词]五年规划;城乡高质量发展;刚性;弹性;落地性;西部地区

[文章编号]1006-0022(2020)19-0022-07 **[中图分类号]**TU981 **[文献标识码]**B

[引文格式]矫雪梅,张雪原,张晓婧.西部地区“十四五”规划的刚性、弹性与落地性研究[J].规划师,2020(19):22-28.

A Study on the Rigidity, Flexibility, and Feasibility of the 14th Five Year Plan in the Western Region/Jiao Xuemei, Zhang Xueyuan, Zhang Xiaojing

[Abstract] National socioeconomic five year development plan has played a leading role in China's planning system. It is an important basis for the government to fulfil its responsibility with strong market orientation. The 14th five year plan shall promote high quality urban rural development with rigidity, resilience, and precision, especially in the western region. With respect to the problems of traditional plans such as weak restriction on socioeconomic development, delayed response to new situations, and limited urban rural spatial guidance, the 14th five year plan in China's western region shall transfer from strategic guidance to rigid-flexible combined top level plan, from immediate plan to dynamically maintained resilient plan, from socioeconomic plan to precisely leading plan, so as to improve the rigidity, resilience, and feasibility.

[Key words] Five year plan, High quality urban rural development, Rigidity, Flexibility, Feasibility, Western region

0 引言

城乡是人类活动的主要区域,人们在城乡生活、工作、学习和劳作。而城乡发展质量直接关乎广大人民群众的利益,党和国家一直把城乡高质量发展作为重中之重,紧抓不放;习近平总书记在各地考察时也多次强调并作出重要批示,必须始终贯彻以人民为中心的发展理念,建设让人民群众满意的城镇和乡村。

国民经济和社会发展五年规划(以下简称为“五年规划”)是政府履行经济调节、市场监管、公共服务及生态环境保护等职能的重要依据^[1]。当今世界正经历百

年未有之大变局,国际经济、科技、文化、安全 and 政治等格局都在发生深刻调整,未来的不可预见性极大。

“十四五”时期是我国向第二个百年目标进军的第一个五年,开局成功与否对能否实现目标尤为关键。近期,习近平总书记要求在“十四五”规划编制过程中要做到6个“新”^[2],并在应对新机遇新挑战、构建新发展格局、催生新发展动能、激发新发展活力、打造国际合作新优势及拓展社会发展新局面等方面提出了重要而具体的要求。而贯彻落实这些重要要求的空间载体就是城与乡,因此推动城乡高质量发展愈发重要。

在新时期,由于发展阶段与任务不同,西部地区

[作者简介] 矫雪梅,高级规划师,注册城乡规划师,中国城市和小城镇改革发展中心城乡所副所长。

张雪原,硕士,规划师,现任职于中国城市和小城镇改革发展中心。

张晓婧,硕士,高级规划师,现任职于中国城市和小城镇改革发展中心。

面临的机遇和挑战从某种意义上看比东部地区更加复杂多变,尤其是在协调发展与保护的关系、增强自身创新驱动能力、扩大对外开放广度和深度等方面都需要城乡高质量发展作为支撑。可见,编制好西部地区的“十四五”规划,推动城乡高质量发展,对于推进西部大开发形成新格局具有重要意义。当前,我国对于发展规划的研究多集中于各个时期的规划理念、规划目标、规划政策和规划实施上^[3-5],对于规划本身的技术构建涉及较少,尤其是对城乡高质量发展的指导作用不强。本文从规划编制的技术角度剖析西部地区“十三五”规划在规划的刚性、弹性与落地性(以下简称为“三性”)上存在的不足和缺憾,提出西部地区“十四五”规划编制如何通过加强“三性”促进西部地区城乡高质量发展的建议,以期为西部地区“十四五”规划的编制提供借鉴。

1 国家“十四五”规划编制的背景 and 趋势

五年规划是我国最重要、最全面且最综合的国家治理工具之一,它明确了国家的宏观战略和发展愿景,从根本上为经济产业发展、社会民生活活动提供了结构性指导,有效地指导政府为社会提供公共服务,对推动国家治理起到极其重要的作用。我国70多年来编制的13个五年规划一直指导着经济社会平稳发展。

1.1 五年规划编制的历程

13个五年规划在编制的背景、指导思想、目标指标及任务重点等方面都具有不同的时代特征,可据此划分为3个阶段,即计划经济体制阶段、计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨阶段及社会主义市场经济体制基本建立后阶段。70多年来,五年规划的性质发生了根本性变化,从唯经济发展的计划经济转为有利于要素自由流动的市场友好型公共服务的综合发展规划,并且更多地关注社会保

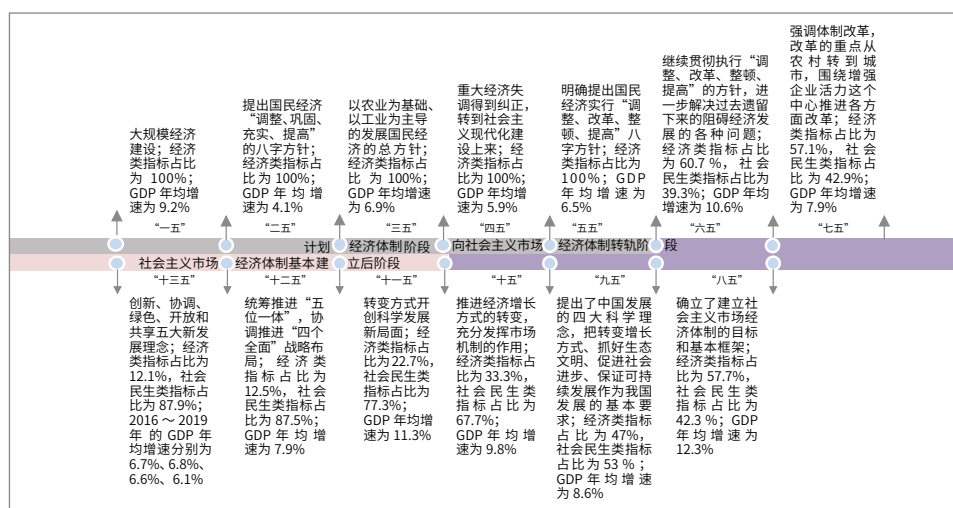


图 1 13 个五年规划发展历程示意图

障、节能减排和社会治理等内容(图1)。

1.2 “十四五”规划编制的趋势

“十四五”规划是全面建成小康社会后奔向基本实现社会主义现代化的第一个五年规划,标志着全面开启现代化国家建设。由于外部环境复杂多变、中美贸易摩擦不断增加,国外由战略合作转变为战略竞争;国内也面临着区域发展不平衡、城乡发展不平衡、供需结构不平衡及收入分配差距造成的群体发展不平衡问题,这些挑战和问题将是“十四五”规划编制的重点与难点。

“十四五”规划的编制将全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念,推动现代经济高质量发展和供给侧改革,具体主要呈现四大趋势:一是建设开放型经济体系。通过“一带一路”倡议,在全球范围内扩大对外合作国家,积极在金融贸易、文化旅游和科学技术等方面开展合作。二是发展创新型经济。通过产业创新升级达到高质量发展的目标,突破关键的核心高科技瓶颈,保障国家经济、社会和国土安全。三是实现绿色型可持续发展。将生态文明理念贯穿到经济建设活动中,更好地处理经济发展与环境保护的关系,积极发展绿色产业。四是打造品质型生活。随着年龄结构发生变化,90后将成为消费的主体,个性化、多元化、体验性和场景性

的品质型消费将是未来的消费趋势,而消费模式的转变、产品服务的转型将是必然趋势。因此,有必要顺应消费趋势与时俱进地为人们提供高品质的设施和服务,满足人们的基本需求和个性需求。

1.3 “三性”研究与城乡高质量发展的关系

“十四五”时期不同于以往的时期,2020年1月新型冠状病毒肺炎疫情导致的国际经济形势骤变和中国崛起引发中美关系的复杂化与长期化,都决定了“十四五”时期作为第二个百年奋斗目标的开篇之年,充满了风险和挑战。国内经济发展模式也处于巨变期,从粗放式高速增长向高质量发展转变,以内生动力促进效率变革和质量变革。“十四五”时期国家提出的新发展理念和战略最终需要落在城乡空间中实现。如以传统思维对待,“十四五”规划按传统套路编制,只重经济发展不重城乡空间落实,不增强对城乡发展的刚性约束和制定突发情况后的应对方案,将无法适应新形势的发展要求。在目前国际形势多变和国内日益升级的生态保护双重要求下,如果在规划编制过程中不进行全面考量和有效衔接,在实施过程中没有时间和空间解决出现的矛盾或问题,那么“十四五”规划编制必须创新编制思想和模式,加强对“三性”的研究,以城乡高质量发

展为目标和抓手,使国家战略落实到城乡发展的方方面面,使创新驱动在城乡空间开花结果,使“十四五”规划成为一个聚集人民群众需求,反映群众心声,真正协调生产、生活和生态“三生”关系,走内涵化、集约化和绿色化的高质量发展路子的统领性规划,以指导“十四五”时期取得第二个百年开篇之作的成功。

2 西部地区“十四五”时期城乡发展的现实和时代要求

2.1 西部地区现实瓶颈要求“十四五”规划具有刚性约束

西部地区空间广阔、资源丰富,但与东部和中部地区相比发展基础较差,既有发展的潜力,也有发展的必要性。通过综合判断,“十四五”时期西部地区仍处于大发展的阶段。同时,西部地区也是国家生态安全屏障,森林、湿地和草原等生态资源众多,生态环境脆弱,部分地区已经出现生态退化现象,必须坚持可持续发展理念,防止无序的过度开发造成西部地区生态环境的破坏。此外,西部地区的教育、医疗等基本公共服务水平与东、中部地区相比仍有较大差距,发展不平衡不充分的问题尤为突出,故保障和改善民生、补齐基本公共服务短板是西部地区“十四五”期间应重点解决的问题。而政府履行环境保护和改善民生的职责需要有规划作为依据,国土空间规划虽能守住空间上的红线,为生态保护和民生改善提供空间保障,但不能完全地指导和约束政府履行职责。因此,西部地区的“十四五”规划编制必须加强刚性约束,发挥统筹重大战略和重大举措的时空安排功能,从而在有力保障西部地区大开发的同时,有效保护生态环境,有力改善民生环境。

2.2 西部地区时代机遇要求“十四五”规划具有应对弹性

从发展阶段看,相对于东部沿海地区已进入存量发展阶段,西部地区由于

开发较晚,仍处于增量扩张阶段。从大环境看,“十四五”时期国际形势错综复杂、瞬息万变,中美贸易摩擦加剧,未来走向如何具有很大的不确定性,加上新型冠状病毒肺炎疫情对世界政治经济产生的深远影响,西部地区将在一个更加不确定的外部环境中谋求发展。由于全国经济遭遇新型冠状病毒肺炎疫情的冲击,国家出台了多项刺激政策,而西部地区在基础设施上仍有诸多短板,将成为国家扩大投资刺激经济的重点地区。同时,随着“一带一路”倡议的持续推进及重要开放通道和平台的建设,西部地区发展将面临重大机遇,未来西部地区在国家对外开放格局中的地位将更加凸显。因此,“十四五”时期西部地区的增长空间仍然较大,其政策制定必须具有较强的灵活性,规划编制必须为未来的发展留有足够的弹性,以应对发展中的不确定性。

2.3 西部地区的高质量发展要求“十四五”规划具有精准落地性

西部地区地域广大,地域内资源环境禀赋差异巨大,还有大量的不适宜人类居住的地区。因此,西部地区的发展必须考虑地域空间的差异性,以使发展战略和重大举措的实施更具精准性。西部地区的高质量发展必须是可持续的发展,不能一味追求GDP增速。若不顾资源环境承载力,在需要保护的重点生态功能区盲目开发项目,则可能会因为破坏生态造成综合经济效益的负增长。“十四五”规划编制必须建立在高效的空间治理基础上,根据各地不同的资源禀赋条件,协调统一发展与保护的宏观战略、发展策略和空间布局,对规划范围内的地域空间进行统筹安排,为高质量发展提供空间保障。

3 西部地区“十三五”规划“三性”不足的解析

3.1 对社会经济发展的约束小,刚性较弱

发展规划是宪法赋予法律地位的规

划,各级“十三五”规划也是经由各级人大审批后实施的,是具有法律权威性的法定规划。事实上,“十三五”规划的实施得不到充分保障,规划内容难以被严格执行,规划的刚性约束受到影响,总结起来有以下3方面的问题。

(1)“十三五”规划的目标与指标刚性约束较弱。当前,市场已在资源配置中起着决定性作用,然而西部地区的“十三五”规划仍有大量的目标与指标属于经济发展领域,如宁夏“十三五”规划中的31个指标中就有11个指标为经济类预期性指标,包括地区生产总值、地方公共财政预算收入、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额、外贸进出口总额及服务业增加值比重等。而经济目标的达成主要依靠市场力量,政府虽能进行合理的引导和补充,但无法取代市场,这导致“十三五”规划虽制定了大量的目标与指标,但无法形成对政府的约束力。同时,真正能够让政府起到关键作用、可以有效约束政府履行职责的生态保护及民生保障类指标明显不足。

(2)“十三五”规划的任务举措刚性约束较弱。一方面是由于“十三五”规划中的大量任务举措属于经济建设方面的内容,尽管市场经济时代政府的职能已经转变,然而“十三五”规划却没有对编制内容进行相应“瘦身”,仍然覆盖了经济发展的方方面面,不仅对现有产业进行规划,还对新产业新业态进行规划。而产业发展本应由市场决定,政府的强行规定则容易形成盲目投资、恶性竞争和产能过剩,导致规划的权威性丧失;另一方面则是规划任务举措缺乏刚性,西部地区各地方的“十三五”规划虽然提出了大量的生态保护及民生保障方面的任务举措,但并没有强调哪些任务举措是必须执行、不能随意调整的,导致规划被随意更改,没有成为政府实际履责的遵循。

(3)“十三五”规划的实施刚性约束较弱。“十三五”规划虽然有专门的章节规定了政策保障内容,但实际上的实施刚性不强。规划指标的年度监测和中

期、期末评估制度较为成熟，因此规划指标具有一定的约束力。而规划任务的实施主要依靠政府部门的任务分解，几乎没有约束力，这导致“领导意志”可以随意打乱规划定下的任务目标，各规划之间脱节，专项规划对发展规划的执行度不高，空间规划在经济社会发展方面“另起炉灶”。

3.2 对新形势和新情况的调整不及时，弹性较弱

(1) “十三五”规划不能对国际国内突发的新形势和新变化进行实时调整。一般一个地区的五年规划从系统调研、前期研究、基本思路和规划纲要编制到上报人大批复需要1~2年时间，在规划实施过半后会进行中期评估，如对指标完成和任务、工程实施情况等进行分析评估，并提出规划调整修订和落实改进的措施。但在批复实施之日起到中期评估之前和完成中期评估到规划期末这两个时间段，若出现国际形势突变、国家重大战略出台或其他重大政策改变，规划难以及时调整并实时适应新形势的变化，且各地大多不会对规划进行大幅度修改并重新上报人大，而是选择编制其他类型的规划或专题研究以指导新形势下的发展，导致五年规划的时效性和权威性受到影响。以西部地区为例，2016~2020年国家先后密集出台了众多对西部地区有重大影响的国家战略和重大政策，批复了成渝城市群、关中平原城市群等多个城市群发展规划；2019年，黄河流域生态保护和高质量发展成为指导黄河流域的国家战略；2020年，中央财经委员会第六次会议提出推动成渝地区双城经济圈建设，要在西部地区形成高质量发展的重要增长极，《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》也对西部地区发展提出了新的要求。但是，这些密集出台的国家重大战略和重大政策在“十三五”规划中却无法及时体现。

(2) “十三五”规划中缺少如何应对

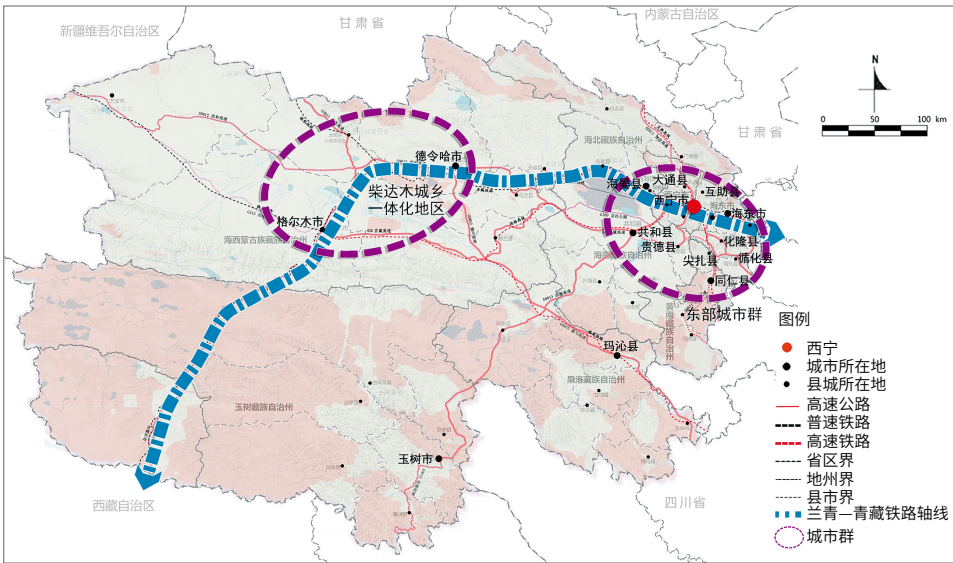


图2 青海省“一轴两群(区)”的城镇化工业化格局示意图

地震、疫情和战争等突发重大事件的内容。西部地区因地质板块活动频繁，是地震多发区域。2008年，汶川“512”特大地震打破了四川省正常的经济社会秩序，整个四川省全力进入抗震救灾阶段，时值“十一五”规划实施中期，突发的地震灾情导致“十一五”规划无法按既定目标实现。2020年1月发生的新型冠状病毒肺炎疫情席卷全球，不仅对人民身体健康造成巨大伤害，更是对我国经济发展造成了重大冲击。因为新型冠状病毒肺炎疫情的影响，国际国内形势也发生了重大变化。然而，当地震、疫情等这些对国民经济和社会发展产生重大影响的突发公共事件出现后，应如何应对或应建立什么样的机制来应对，从国家到地方的“十三五”规划都没有专门的章节提及^[6]。

3.3 对城乡空间格局的指导作用有限，落地性较差

(1) “十三五”规划中对生态保护红线、永久基本农田控制线等底线的管控作用十分有限。机构职能调整之前，由主体功能区规划、城镇体系规划和城市总体规划指导城乡空间格局发展，“十三五”规划中不会对各类底线提出具体的落地要求。例如，陕西省“十三五”规划提出根据主体功能区规划将陕西省南部地

区大部分区域列为限建区，对于禁止开发区只是提到了点状分布于全省各类需要保护的区域内，并没有提出相应的具体空间落位。2019年《陕西省秦岭生态环境保护条例》出台后，因秦岭生态环境保护要求的升级，陕西省南部地区的空间格局和发展趋势发生了重大变化，“十三五”规划对其的发展指导作用基本丧失。

(2) 随着国家战略对西部地区倾斜，西部地区将迎来大发展时期，同时生态保护要求不断升级，城乡空间格局也随之逐渐调整完善，而“十三五”规划难以随着城乡格局的不断完善实时进行调整。以青海省为例，青海省“十三五”规划提出全省要积极构建平衡适宜的以“一轴两群(区)”为主体的城镇化、工业化格局。其中，“一轴”是指贯穿全省东西的兰青—青藏铁路主轴；“两群(区)”是指以西宁为中心、以海东为重要组成部分的东部城市群，西部以柴达木盆地为重点的区域(图2)。随着青海省筑牢国家生态安全屏障历史使命的逐渐明晰，南部三江源和北部祁连山大部分地区被划为生态红线区，并成立国家公园，全省空间格局发生了巨大变化。2017年5月，青海省提出要构建“两核、一轴、一高地”的新格局^[7]，其中“两核”指青海省发展实力最强的西宁—海东都市圈和柴达木盆地两个核心增长极；“一轴”

表 1 “十四五”规划指标体系建议

一级指标	二级指标	指标属性
高质量发展	地区生产总值增速	预期性
	全员劳动生产率	预期性
	研究与试验发展经费投入强度	预期性
高品质生活	城镇调查失业率	预期性
	高中阶段毛入学率	约束性
	学前教育入园率	约束性
	人均预期寿命	预期性
	每千人医疗机构床位数	约束性
	每千人口拥有执业（助理）医师数	约束性
	每千人护理型养老床位数	约束性
高水平保护	耕地保有量	约束性
	单位地区生产总值能源消耗降低	约束性
	单位生产总值二氧化碳排放降低	约束性
	万元生产总量用水量	约束性
	湿地保护率	约束性
	水土保持率	约束性
	森林覆盖率	约束性
	空气质量优良天数比率	约束性
	建成区绿地率	约束性
	城镇生活污水集中收集率	约束性
	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	约束性

指以兰青—青藏—格库铁路为依托、联系两大增长极地区的東西轴线；“一高地”是以三江源、祁连山两个国家公园和青海湖为主的生态建设高地，全省近半国土面积划入生态红线，城乡发展格局发生重大改变。这些重大变化在“十三五”规划编制完成后出现，故无法在规划中及时体现和调整，因此对全省空间格局的指导作用十分有限。

4 西部地区“十四五”规划编制“三性”提升建议

4.1 从战略指导规划到刚柔并施的上位规划

(1) 构建刚性约束的目标与指标体系。“十四五”规划应大幅压缩经济类的预期性指标，相应增加民生保障及生态保护类的约束性指标，让规划与政府服务职能更相符，成为政府提供公共产品的重要依据，增强规划的约束力。西部地区的经济发展不应再追求各方面的数量增

长，而应聚焦高质量发展，不多设指标，通过借鉴西方发达国家经验，将发力点集中在促进科技研发投入的支持上，并设立相应指标以引导西部地区经济发展方式的转变。对于民生保障和生态环境保护领域的目标，政府利用行政工具通过努力就可以达成，同时也是西部地区“十四五”时期政府履职的重点，可通过设立指标形成对政府及社会强有力的约束力（表 1）。

(2) 在规划任务举措上增加强制性内容。一方面，“十四五”规划应大幅缩减经济建设的相关内容，尤其是减少具体发展哪些产业、各产业如何发展等市场起主导作用的内容；另一方面，为解决规划措施刚性不强的问题，在西部地区的“十四五”规划中应将民生改善和生态环境保护中的有关内容列为强制性内容，必须予以明确表述，并提出相应的任务举措。政府履行行政职责时，不得违背“十四五”规划中的强制性内容，且强制性内容不得轻易调整。

(3) 加强规划实施的刚性。一方面，

要加强“十四五”规划与财政预算的衔接。借鉴国际经验，美国虽然没有综合性的经济社会发展规划，但是其每年的联邦预算案对政府在经济社会发展领域的主动作为具有明确的指导性和约束性^[8]。西部地区的“十三五”规划与财政预算的衔接普遍较弱，既导致规划执行的保障缺失，也导致了财政支出的针对性受损，因此建议在西部地区的“十四五”规划中纳入中长期财政预算内容，并指导约束“十四五”时期每个财年的财政预算。另一方面，建立严格的规划实施考核和追责制度，将规划指标完成情况与政府考核相结合，并纳入领导干部离任审计内容。若各级人民政府及其行政主管部门违反或没有完成“十四五”规划的强制性内容，则必须承担相应的行政责任。

4.2 从五年近期规划到动态维护的弹性规划

(1) “十四五”规划应多情景地对远期发展做出预测，同时针对可能出现的各种趋势和风险提出应对策略。西部大开发的重点是加大西部地区的开放力度，构筑东西部协调发展格局。在此过程中，西部地区将不可避免地面临复杂多变的国际形势和激烈的内部竞争所带来的多重挤压。为了应对各种不可预见的突发情况，就需要各地区在编制“十四五”规划时加强规划的弹性，研究国际形势突变、生态环境保护要求持续升级及对外开放水平逐步提高下的应对策略等；近期远期结合，既要指导五年内经济发展为主，也要预测远期的各项趋势和目标，做好近远期的弹性衔接。

(2) 在“十四五”规划和国土空间规划中增加具有弹性的城乡产业空间。高质量发展的核心要义是通过创新驱动实现内涵式增长，而传统产业布局在城乡空间中以工业、物流和商务等单一性质用地为主，用地性质一旦确定很难改变。目前，创新性产业类型和发展模式日新月异，这就要求从“十四五”规划到国土空间规划都应该适应新形势的要求，

创新城乡产业空间，增强用地的弹性，如深圳的新型产业用地 (M0) 和北京的工业研发用地 (M4) 就是升级传统产业用地，兼容其他类型产业功能，并根据产业发展趋势适时调整的用地类型，为创新型产业提供了充足且灵活的用地支撑。

(3) 在“十四五”规划中期评估的基础上增设年度动态维护。“十三五”时期，针对规划实施情况中期评估的工作，国家发展改革委做出了明确的要求和评估重点 (图 3)。“十四五”规划纲要编制完成后，按程序应经本地区人大审议批准，由本地区人民政府组织实施，并组织制定年度计划、年度目标和主要任务，同期组织中期评估和总结评估，提请人大常委会审议。中期评估需要对规划进行调整时，应将调整方案报本地区人大或人大常委会批准。为应对中期评估年限未到或评估已完成，即遇到国际形势、国家战略或重大政策变化并对本地区发展产生重要影响的情况，可对规划重大政策、重大改革举措和重大工程项目进行年度动态维护并对涉及的相关内容进行修改，原“十四五”规划的主体内容不变，只将修改内容上报人大，这样既可以维持原“十四五”规划的整体性和严肃性，又能与时俱进紧跟新形势新变化，使得“十四五”规划切实指导地区发展的各项工作 (图 4)。

4.3 从经济发展规划到精准布局的统领规划

(1) 负责“十四五”规划编制的发展改革部门和负责国土空间规划编制的自然资源部门建立有效衔接机制。建议两部门建立月度联席会议制度，对战略目标、底线划定及涉及空间的重大政策、重大改革举措和重大项目工程进行密切沟通，杜绝出现两个规划“两张皮”的现象，在编制机制上保障“十四五”规划和国土空间规划的有效衔接。2020 年是“十四五”规划和国土空间规划同时启动编制的特殊年，国土空间规划必须与“十四五”规划有效衔接，做到真正的“多规合一”。由于“国家发展规划

居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循”^[10]，应构筑以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划和区域规划为支撑的“1+3”规划体系 (图 5)。在面临前所未遇的发展机遇和前所未有的高质量发展要求双重形势下，西部地区的“十四五”规划编制更需做好各项规划的统领工作，既要战略指导经济社会各方面高质量发展，又要保障生态保护工作落到实处，同时还要保障重大项目在国土空间精准布局。

(2) 在编制内容上有机衔接。目前国土空间规划各级编制指南正在陆续出台，

一定程度上鼓励各地区因地制宜特色化编制，“十四五”规划更是要求各地区根据各自的区位条件、发展优势、主要问题和重要机遇编制适合本地区发展的规划。西部地区国土空间广大，海拔高度、气候条件、地理环境和民族聚合程度等多种因素差异较大，是国家生态安全的重要支撑地区。根据最新的国家要求，西部地区要“形成大保护、大开发、高质量发展的新格局”^[11]。在这样的现实条件下，西部地区的“十四五”规划更应注重做好和国土空间规划的底线衔接，“十四五”规划中也需要将生态保护红线、

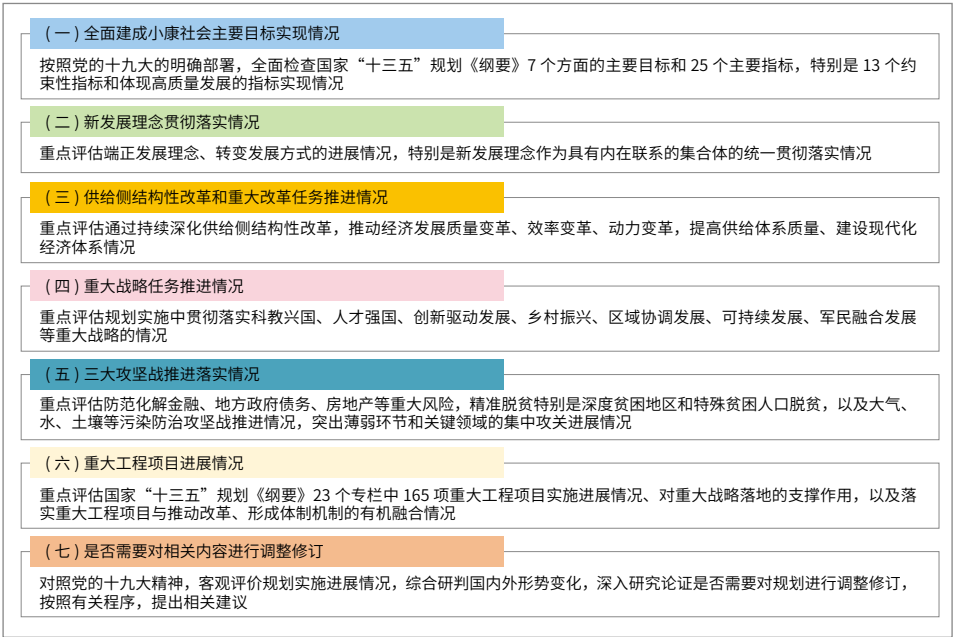


图 3 国家“十三五”规划实施情况中期评估重点^[9]示意图

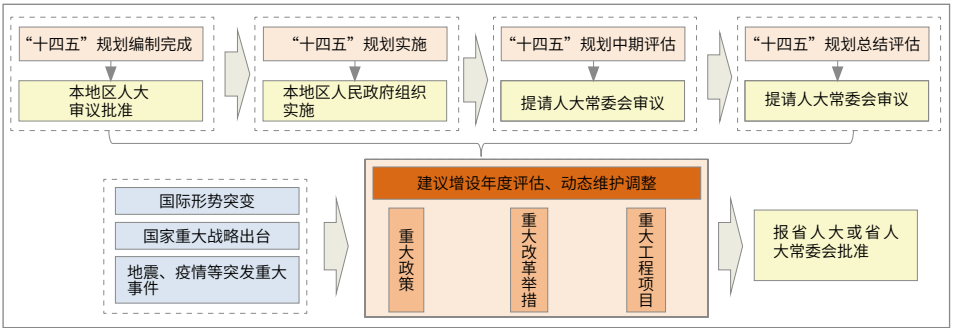


图 4 “十四五”规划编制—审批机制增设动态维护示意图

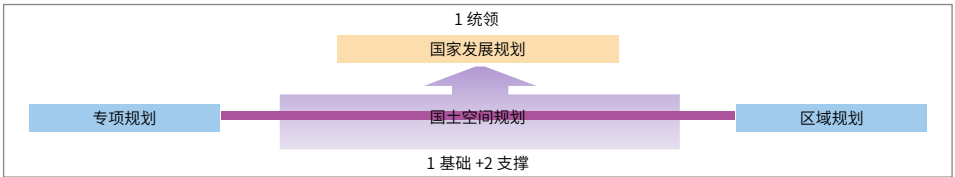


图 5 “1+3”国家规划体系关系示意图

永久基本农田和城镇开发边界 3 条控制线明确到空间落位上,并制定具体管控措施。即使资源再丰富、发展条件再优越,只要是被划定为生态保护红线和永久基本农田的区域,就禁止开发。而生态保护红线划定的终极目标是为经济社会的可持续发展提供重要的生态空间和生态系统保障^[12],一旦划定必须实施最为严格的管控措施;严守永久基本农田,旨在保障我国的粮食供给安全;城镇开发边界内的用地和“十四五”规划确定的各项重点任务必须高度契合,强化土地使用效率,同时“十四五”规划在编制重大工程项目库时必须和国土空间规划有效对接,保障每一个项目都落到实处,都有用地保障,实现从全域混乱开发到精准布局的转变。

5 结语

五年规划是政府履职的重要依据,但目前存在规划实施的刚性、弹性和落地性不足等问题,导致规划对城乡空间发展的指导作用较弱,影响了规划的权威性和城乡高质量发展的进程。面向“十四五”规划,西部地区新一轮的经济社会发展面临诸多机遇与挑战,而五年规划对政府和

社会的引导将在其中起到关键作用,因此必须强化规划的刚性约束、应对弹性和精准落地性,让国家战略精准落实到城乡发展格局中,让规划真正管用,从而更好地推动西部地区城乡高质量发展。

【参考文献】

- [1] 罗彦, 蒋国翔, 邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对[J]. 规划师, 2019(1): 11-18.
- [2] 习近平总书记主持召开经济社会领域专家座谈会并发表重要讲话[EB/OL]. <http://news.cctv.com/2020/08/28/ARTIHxVoJi9r4JR3XpBAz1t6200828.shtml>, 2020-05-17.
- [3] 张巍. 国民经济和社会发展规划的问题与改革思路[J]. 宏观经济管理, 2014(9): 21-24.
- [4] 姜佳莹, 鄢一龙. 加强“十三五”规划编制与实施的创新[J]. 经济研究参考, 2015(60): 5-10.
- [5] 陈东琪. 关于改进中长期规划编制工作的意见和建议[J]. 宏观经济管理, 2015(1): 6-8.
- [6] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL]. <http://www.12371.cn/special/sswgh/wen/>.
- [7] 郝炜. 构建区域协调发展新格局[N]. 青海日报, 2018-08-24.
- [8] 杨永恒, 陈升. 现代治理视角下的发展

规划: 理论、实践和前瞻[M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.

- [9] 国家发展和改革委员会. 国家发展改革委关于开展“十三五”规划实施情况中期评估工作的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/11/content_5265853.htm, 2018-02-11.
- [10] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见[EB/OL]. http://www.jiangan.gov.cn/bmzl/qfgw_1/fzgh_1736/fgw/202005/t20200528_1349898.shtml, 2020-05-28.
- [11] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2020-05/17/content_5512456.html, 2020-05-17.
- [12] 于嵘. 省级陆域生态保护红线划定方法与实践——以全国试点省区广西为例[J]. 规划师, 2017(5): 135-142.

【收稿日期】2020-08-04



“规划师论坛”栏目 2021 年每月主题

- 第一期: “两新一重”规划建设与规划实施
- 第二期: 风险防控与城市安全
- 第三期: 城乡融合发展试验区规划建设与管理
- 第四期: 《新城市议程》与规划行动
- 第五期: 国土空间规划技术变革与创新
- 第六期: “双循环”新格局的规划应对管理
- 第七期: 数字经济与空间规划
- 第八期: 土地审批“放权”与规划管理改革
- 第九期: 国土空间规划体系下的详规编制探索
- 第十期: 新一代技术应用与空间规划
- 第十一期: 工业用地高质量利用与管理改革
- 第十二期: 国土空间规划体系下的专项规划编制探索