

关于印发揭阳市“十一五”规划编制 工作方案的通知

揭府办〔2005〕6号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

《揭阳市“十一五”规划编制工作方案》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

揭阳市人民政府办公室

二〇〇五年一月二十九日

揭阳市“十一五”规划编制工作方案

“十一五”规划是我市实现全面建设小康社会奋斗目标，贯彻落实科学发展观的第一个五年规划，是我市发展到了攻坚克难的关键阶段，奋力组织突破，实现经济社会跨越式发展的一个重要五年规划。编制好“十一五”规划，是把市委三届三次全会精神落到实处，实现三年打基础、五年上台阶、十年变个样奋斗目标的一项重大任务。为确保圆满完成“十一五”规划编制任务，根据省政府的统一部署，结合我市实际，提出如下工作方案：

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

一、指导思想

我市“十一五”规划编制工作的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统领经济和社会发全局，认真贯彻中央和省委战略部署，全面、准确、系统地落实市委三届三次全会精神，围绕建设“工业强市、文化大市、和谐揭阳”的战略目标，全力以赴组织“三个新突破”，打造“四大产业带”，实施“五大工程”，推进物质文明、政治文明和精神文明协调发展，努力实现经济社会的跨越式发展。

二、编制原则

做好我市“十一五”规划编制工作，既要认真分析国内外形势，把握好加快发展的重要战略机遇期，围绕全面建设小康社会目标，全面贯彻落实科学发展观，又要落实省委、省政府对我市要求，坚持从我市实际出发，重在解决发展的瓶颈问题，谋求加快发展突破口，注重规划的科学性、可操作性和实效性。要在更新规划理念、突出规划重点、创新规划方法上有新突破，力求编制出能推动政府职能转变、有效引导市场、不断完善发展思路的“十一五”规划。为此，要坚持如下原则：

（一）从实际出发，贯彻落实科学发展观原则

从揭阳资源条件出发，有针对性落实科学发展观，是我市“十一五”规划区别于以往五年规划的显著特点。贯彻落实科学发展观必须从我市人多地少、资源匮乏，地区、城乡发展不平衡、可持续发展压力大这一现实出发，突出加快发展这一主题，按不同区域、不同发展层次和资源特点选择加快发展突破口，把促进经济增长方式根本转变，推进协调发展贯穿于加快发展全过程，实现人民富裕安康、社会和谐发展的目标。

（二）发展、改革和稳定有机结合原则

我市“十一五”期间面临着加快发展的良好机遇，也是经济和社会转型时期各种矛盾交织的凸显期。“十一五”规划要充分体现广大人民强烈希望加快发展要求，又要抓紧研究解决深层次体制和机制问题，积极稳妥推进各项改革，为加快发展、维护稳定创造体制环境，又要把握好发展的速度、改革的力度、社会可承受程度的有机统一，坚持以改革促进发展，在发展中促进稳定，构建和谐社会。

（三）相互衔接原则

一是近、中、长期目标衔接。要与市第三次党代会提出的全面建设小康社会的奋斗目标相衔接。“十一五”规划期从2006年至2010年，一些主要预期目标可展望到2020年。二是各类规划之间的衔接。做好市规划纲要与各类专项规划（包括城市规划）、各县（市、区）规划衔接，形成规划体系；做好与国家 and 省各类规划衔接，主动融入省泛珠三角区域规划中，特别是在区域生产力布局、交通能源等重大项目布局方面，有关部门要主动沟通衔接，维护我市权益，同时要适度超前规划一批符合国家产业政策重大项目争取国家支持。三是各项指标的衔接。原则上按省经济和社会发展指标体系，结合我市实际，选取能体现科学发展观和正确政绩观的要求，又便于考核较为规范的指标；既要有预期性、导向性的指标，又要有约束力和可评估的指标，形成能反映我市发展状况，便于宏观管理的科学指标体系。

（四）可操作性原则

“十一五”规划要在进一步突出战略性、宏观性、前瞻性和政策性的同时，按照国家“先编规划、后审项目”的新要求，坚持以项目来架构整个规划，突出重点，将专项规划和区域规划做深做实，将重大项目的安排实施列入规划。在制订重大政策中，要有公

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

共政策体系意识，依法依规增强可操作性，使规划真正成为促进全市经济社会发展的工作指引。

(五) 民主科学决策原则

广泛开展调查研究，在前期研究基础上，要有组织有计划开展一系列调研活动，通过适当形式扩大公众参与度，集思广益，使规划编制成为一个调动各方积极性，发扬民主、科学的决策过程。要重视专项规划的论证、公布和评估制度，请权威咨询机构、权威专家指导规划编制、组织论证，推介地区形象，向国家推介我市重点项目。

三、编制任务、程序和时间安排

根据《关于印发广东省“十一五”规划编制工作方案的通知》（粤府办〔2004〕117号）的要求，结合市委三届三次全会对今后一个时期全面建设小康社会的思路和工作部署，研究提出我市“十一五”期间的战略目标、发展思路、发展重点和重大政策。全市“十一五”规划编制工作主要在以下三个层面上展开：

(一) 市“十一五”规划纲要

国民经济和社会发展规划纲要（以下简称规划纲要）是总体性、纲领性的规划，在各类规划中处于“龙头”地位，是编制专项规划、区域规划以及制定各项经济政策和年度计划的依据。市“十一五”规划纲要草案由市政府提出，由市人大审议批准。起草工作由市发展改革局牵头，市有关部门参加。任务分三个阶段：第一阶段，从2004年8月初到2005年2月底，完成“十一五”规划前期研究工作，并在此基础上，提出“十一五”规划的基本思路报市政府审定。第二阶段，从2005年3月初至6月底，组织“十一五”规划市内调研和外出考察，在“十一五”规划纲要的基本思路基础上，形成“十一五”规划纲要的框架性草案，并就发展战略、宏观

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

管理目标、重点领域的发展方向和重大政策等，与市有关部门进行衔接，并征求有关专家意见。第三阶段，从2005年7月初至12月底，编写规划纲要，10月组织专家论证会，12月底前编制完成“十一五”规划纲要草案，经市政府审定后，于2006年初提请市人大审议批准。

(二) 市重点专项规划

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，是规划纲要在该领域的延伸和细化，是指导该领域发展，决定该领域重大工程和安排政府投资的依据。专项规划分重点专项和一般专项两类。

市重点专项规划由市有关部门和县（市、区）政府牵头，组织市直单位和各县（市、区）政府及有关单位共同编制，报市政府审定。具体编制阶段：一是从2004年8月初到2005年1月底，市发展改革局根据各单位做前期研究情况，按照市委三届三次全会部署，拟定我市“十一五”重点专项规划题目及牵头单位。二是要求各牵头部门和参与单位必须于2月底前组成“十一五”重点专项规划专题组，提出工作方案和规划专题组完成重点专项规划框架性草案，并报送市发展改革局。市发展改革局就重点专项规划草案中的重大问题，会同市有关部门、有关县（市、区）政府对相关规划草案进行衔接，提出修改意见。三是2005年10月底前，各重点专项规划专题组对重点专项规划草案组织专家论证，进一步修改完善后，形成送审稿，由市发展改革局会同市有关部门上报市政府审定，并由市政府统一印发。市“十一五”重点专项规划编制目录及工作分工见附件。

一般专项规划由市有关部门提出和组织编制，市发展改革局负责各专项规划之间的衔接协调。规划经论证后，由编制部门印发，

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

报市发展改革局备案。本《方案》印发后，各部门根据国家相关部门的要求及工作需要，确需增加编制一般专项规划的，经报市发展改革局核准后，可自行组织编制。

入市(三) 各县(市、区)“十一五”规划纲要

各县(市、区)“十一五”规划纲要，由县(市、区)政府(管委会)提出，建制县(市、区)由同级人大审议批准，非建制区由党政联席会批准。各县(市、区)规划纲要的编制，要符合市“十一五”规划纲要的总体要求，以已颁布的有关区域规划为依据，并与省重点专项规划及相邻地区的规划相衔接。各县(市、区)“十一五”规划纲要的编制进度，尽可能与市的编制进度同步。各县(市、区)发展改革部门须在“十一五”规划纲要经本级政府(管委会)审定前，就规划草案中的地区支柱产业、跨地区的重大基础设施项目及布局、重要的资源开发项目以及其他对全市经济社会发展有重要影响的规划内容，与市发展改革局及有关行业主管部门进行衔接，送市发展改革局备案。各县(市、区)的重点专项规划可根据当地实际，参照市专项规划的安排自行确定。

四、规划编制工作要求

(一) 加强调查研究，理清发展思路

各地、各部门要对本地区、本部门“十一五”规划实施情况进行评估，总结经验，查找存在问题和突出矛盾，尤其是结合经济普查，做好一些数据核实、衔接和过渡工作，为编制“十一五”规划提供依据。各地、各部门要在充分运用去年前期研究和全市性大调研成果，按照市委三届三次全会部署，从完成市委三届三次全会提出的奋斗目标出发，摸清实际情况，为编制规划提供第一手资料。既要立足我市实际，进一步深入研究重点问题和难点问题，又要适应经济全球化的趋势，以更开放的视野、从更高的角度来破解发展

中的难题。

(二) 突出规划重点，加强重大工程的研究和论证

重大工程是落实规划建设任务的重要载体，是实现规划目标的重要手段，是规划的重要支撑。在以政府为主体的规划中，重大工程项目主要是指应由政府配置资源的交通、能源、水利、环保、生态、市政、教育、科技、文化等建设项目，也包括一些应由政府协调建设、不直接参与投资的支柱产业大型项目。各地、各部门要针对我市历年投资率偏低的实际，大胆构想，积极主动研究提出一批关系全局、意义深远、带动作用强、政府组织实施的重大工程，明确“十一五”期间需要建设的公共产品、基础设施、可持续发展的重大工程，并做好重大工程的论证，为做深做实重点专项规划打好基础。要尽早启动新建项目的前期研究及论证工作。

(三) 注重资源整合，寻找跨越式发展的动力和增长点

要认真研究实现规划奋斗目标的动力和增长点。一是从供需关系，努力扩大需求寻找动力，推出一批重点项目，扩大投资需求，从革新传统商业流通方式，努力开拓国内外市场方面入手寻找动力；二是从产业发展，要运用高新技术改造传统轻工业，要重视重化工业的发展，轻重并举寻找工业发展动力；三是优化地域生产力布局，形成和发挥经济核心区辐射作用，在发展区域协作上寻找动力；四是从社会发展领域寻找新的经济增长点和发展动力，如加快非义务教育产业化发展、发展环保产业、推进城镇化等。此外，要重视从资本运作、体制创新等方面寻找发展动力。在寻找经济发展的动力时，既要自身发展基础为依托，又要充分考虑经济资源的趋优规律作用，以体制优势去吸引更多资源，形成新增长动力。

(四) 提高规划战略性，增强可操作性

在加强重大问题的研究，提出具有战略眼光和思路的同时，要

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

增加操作性的内容，探索建立规划内容向实施任务转化的机制，着重抓好4个环节：一是时序安排要合理。在目标制定、任务提出上要兼顾近期、中期、远期，排出各个时期相对具体的建设重点。二是项目梳理要细致。对各个领域、各个方面的项目建设超前研究、超前掌握、超前储备，纳入“十一五”规划。三是空间调控要有效。在总量调控、产业调控的同时要强化空间调控的内容，使各项措施、布局和建设项目在空间上得以落实。四是配套措施要可行。措施的提出要有针对性、配套性，具体、可行，真正为规划实施提供保障。

五、组织领导和经费保障

编制“十一五”规划是在全市范围内进行的一项大型系统工程，时间短，任务重，涉及面广。为保证“十一五”规划的编制工作顺利开展，并增强规划的协调性和可操作性，成立揭阳市“十一五”规划编制工作领导小组。市委常委、常务副市长吴紫骊任组长，小组成员由市有关单位领导组成。领导小组办公室设在市发展改革局，负责领导小组的日常工作。

领导小组主要工作职能包括：

(一) 统筹协调市“十一五”规划纲要、专项规划、区域规划和各县（市、区）的规划纲要的编制工作。

(二) 召开规划衔接会议，协调解决规划编制和衔接过程中有关空间布局、功能分区以及项目安排等方面的问题，并将重大问题提交市政府决策。

(三) 协调市有关部门加强与省和国家相关部门的联系，加强各重点专项规划与省和国家的有关规划的衔接，争取所提的重大项目列入省和国家相应规划。

各县（市、区）要成立相应的领导小组，并组织较强的工作队

● 揭阳市人民政府办公室文件 ●

伍，把工作做细做好；各重点专项规划的负责单位也要抓紧开展各项工作，并将工作进度情况向市发展改革局汇报。

编制市“十一五”规划纲要所需的经费，列入市财政预算安排，重点专项规划编制经费在市各部门预算经费中统筹解决；各县（市、区）编制规划所需经费，由同级财政部门列入本级财政预算。

附件：揭阳市“十一五”重点专项规划编制目录及工作分工表

序号	名称	牵头单位	参与单位	备注
1	揭阳市农业“十一五”规划 揭阳市林业“十一五”规划 揭阳市畜牧业“十一五”规划 揭阳市渔业“十一五”规划 揭阳市海洋经济“十一五”规划	揭阳市农业局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	1
2	揭阳市能源“十一五”规划 揭阳市电力“十一五”规划 揭阳市水利“十一五”规划 揭阳市水土保持“十一五”规划 揭阳市节约用水“十一五”规划	揭阳市水利局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	2
3	揭阳市教育“十一五”规划 揭阳市卫生“十一五”规划 揭阳市劳动和社会保障“十一五”规划 揭阳市人口和计划生育“十一五”规划	揭阳市教育局 揭阳市卫生局 揭阳市劳动和社会保障局 揭阳市人口和计划生育局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	3
4	揭阳市工业“十一五”规划 揭阳市服务业“十一五”规划 揭阳市旅游业“十一五”规划 揭阳市房地产业“十一五”规划 揭阳市建筑业“十一五”规划 揭阳市房地产业“十一五”规划 揭阳市建筑业“十一五”规划	揭阳市发展改革局	揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	4
5	揭阳市交通“十一五”规划 揭阳市公路“十一五”规划 揭阳市水路“十一五”规划 揭阳市航空“十一五”规划 揭阳市铁路“十一五”规划	揭阳市交通局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	5
6	揭阳市信息“十一五”规划 揭阳市电子政务“十一五”规划 揭阳市信息资源“十一五”规划 揭阳市信息安全“十一五”规划 揭阳市信息应用“十一五”规划	揭阳市信息产业局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	6
7	揭阳市文化“十一五”规划 揭阳市新闻出版“十一五”规划 揭阳市广播影视“十一五”规划 揭阳市文物“十一五”规划 揭阳市图书馆“十一五”规划 揭阳市博物馆“十一五”规划	揭阳市文化局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	7
8	揭阳市体育“十一五”规划 揭阳市群众体育“十一五”规划 揭阳市竞技体育“十一五”规划 揭阳市青少年体育“十一五”规划 揭阳市残疾人体育“十一五”规划	揭阳市体育局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	8
9	揭阳市外事“十一五”规划 揭阳市侨务“十一五”规划 揭阳市港澳台“十一五”规划 揭阳市国际交流与合作“十一五”规划 揭阳市对外经济合作“十一五”规划	揭阳市外事侨务局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	9
10	揭阳市国防“十一五”规划 揭阳市人防“十一五”规划 揭阳市民防“十一五”规划 揭阳市国防动员“十一五”规划 揭阳市国防教育“十一五”规划	揭阳市国防动员委员会	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	10
11	揭阳市环境“十一五”规划 揭阳市大气污染“十一五”规划 揭阳市水污染“十一五”规划 揭阳市固体废物“十一五”规划 揭阳市噪声污染“十一五”规划 揭阳市辐射污染“十一五”规划	揭阳市环境保护局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	11
12	揭阳市安全“十一五”规划 揭阳市安全生产“十一五”规划 揭阳市消防“十一五”规划 揭阳市应急管理“十一五”规划 揭阳市防灾减灾“十一五”规划	揭阳市安全生产监督管理局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	12
13	揭阳市法制“十一五”规划 揭阳市依法行政“十一五”规划 揭阳市普法“十一五”规划 揭阳市法律援助“十一五”规划 揭阳市法制宣传“十一五”规划	揭阳市司法局	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	13
14	揭阳市其他“十一五”规划 揭阳市其他专项规划 揭阳市其他专项规划 揭阳市其他专项规划 揭阳市其他专项规划	揭阳市其他专项规划编制单位	揭阳市发展改革局、揭阳市财政局、揭阳市人事局、揭阳市教育局、揭阳市民政局	14

揭阳市“十一五”重点专项规划编制目录 及工作分工表

序号	名 称	牵头单位	参与单位
15	揭阳市人才“十一五”规划	市人事局	市人才规划编制领导小组各成员单位
16	揭阳市就业“十一五”规划	市劳动保障局	市发展改革局、经贸局、财政局、人事局、教育局、民政局
17	揭阳市海洋经济发展“十一五”规划	市海洋渔业局	市发展改革局、财政局、科技局、农业局、国土资源局、水利局、旅游局、惠来县政府
18	揭阳市卫生发展“十一五”规划	市卫生局	市发展改革局、财政局、农业局、劳动保障局
19	揭阳市社会保障发展“十一五”规划	市劳动保障局	市发展改革局、财政局、民政局、农业局、卫生局
20	揭阳市防灾减灾“十一五”规划	市地震局	市发展改革局、财政局、三防办、农业局、民政局、科技局、气象局、人防办、国土资源局
21	揭阳市旅游业发展“十一五”规划	市旅游局	市发展改革局、财政局、文化局、建设局、规划局
22	揭阳市粮食工作“十一五”规划	市粮食局	市发展改革局、财政局、农业局
23	揭阳市农业发展“十一五”规划	市农业局	市发展改革局、林业局、粮食局
24	揭阳市林业发展“十一五”规划	市林业局	市发展改革局、农业局、粮食局
25	揭阳市外经贸“十一五”规划	市外经贸局	市发展改革局、经贸局、财政局