提案是什么？

提案如何办理？

提案的影响和作用？

请看——

一个重点提案的提交与办复

议政建言

序号：经济发展类 051 号

全国政协十一届一次会议提案第 0787 号

案　由：关于整合编制全国综合性空间规划促进区域协调发展的提案

主　办：建议国务院交国家发改委研究办理

会　办：国土资源部、住房和城乡建设部会同办理

内　容：

我国目前存在三个系列的空间规划：住房和城乡建设部主管的城市规划、国家发改委主管的区域规划、国土资源部主管的国土规划。相比而言，城市规划已经过 50 多年发展，在规划的技术及实施管理上都积累了一定经验，形成了相对比较规范的管理体制。由于多方面原因，区域规划及其管理一直没有形成体系，与城市规划之间的衔接关系也没有很好地建立起来。值得注意的是，近年来，我国空间规划工作出现两个明显特征：一是空间规划越来越成为国家宏观调控的重要手段，三个部门都在争取各自国家层面空间规划的龙头地位，而三规龙头之争的背后则是职能之争；二是三大空间规划体系不断从原有领域向外扩张，三规之间重叠、交叉、渗透的现象日益明显。

上述状况导致我国空间规划存在一些迫切需要解决的问题，主要表现在：①国家层面的空间规划缺乏协调，综合性被割裂，导致国家层面综合性空间规划事实上缺失，未能有效起到空间统筹、优化开发和耕地保护的作用；在基层则表现为各种规划之间相互矛盾、彼此冲突，难以得到执行和实施。主体功能区规划属于新生事物，但目前对主体功能区规划的概念和内涵还没有清晰的界定，对其规划方法还处于探索阶段。更重要的是，空间规划应合理布局点（聚落、产业基地和枢纽等）、线（运输通道、生态廊道和发展轴带等）、面（具有一定地域功能的区域）及其优化点、线、面组合的关系，但主体功能区只是空间规划中“面”集表达的核心方式，而对“线”集和“点”集的表达涉及较少，无法解决空间结构合理组织的全部问题。②我国现行空间规划尚未转化为公共政策，导致空间规划实施不力。规划的关键在于实施。在规划实施过程中，规划图所起的是未来目标引示的作用，而政策则成为实现目标、开展行动的指导。因此，在规划的整个体系中，规划政策成为规划工作的重点所在。我国的规划公共政策十分薄弱，基本处于缺位状况，不能有效解决因“市场失灵”而不断激化的社会矛盾。而从空间层次、规划内容和行政管理三个方面，理顺国土规划、区域规划、城市规划之间的关系，已成为关系到我国空间规划协调发展和空间合理开发利用的关键所在。

编者按：提案是人民政协履行职能的一个重要方式。政协委员和政协各参加单位通过提案形式就国计民生重大问题提出意见和建议，并交党政相关部门办理，促进了决策的民主化和科学化。然而，政协提案具体是什么形式、什么内容，提案承办单位又是如何办理答复的，许多读者可能未必了解。我们从全国政协十一届一次会议以来经审查立案的4738件提案中选出这件提案，摘登提案原文和承办单位复文，以飨读者。

国家发改委认为此提案对我国空间规划存在的问题作了深入剖析，对理顺空间规划提出了很有针对性的政策建议，具有较强的前瞻性，对决策很有帮助。

建　议：

1. 建立统一的国家层面的空间规划体系，强化空间规划的综合性和统筹性。具体做法是，整合国土规划（当前主要是全国土地利用总体规划）、区域规划（当前主要是全国主体功能区规划）和城市规划（当前主要是全国城镇体系规划），“三规合一”，编制统一的全国综合性空间规划，彻底解决长期以来全国空间规划“只见部门规划，不见真正的综合性规划”和空间统筹不力等问题。

2.理顺空间规划管理体制。一是实现“大部制”管理；二是在三头管理的现行体制下，通过建立统一的空间规划体系，明确各部门相应的事权范围，明确三个规划各管到哪一个空间层次以及规划的主要内容，避免规划内容上的交叉和空间上的重叠。

3.制订国家规划指引，将全国综合性空间规划转化为公共政策。在尊重我国现行政治行政体制的基础上，制订国家空间规划指引，并对其中明显束缚发展尤其是城市发展的部分做出制度创新。如加快财税制度改革，摆脱土地财政，使空间规划的编制和实施成为地方政府的自觉行动。又如推进土地制度改革，建立城乡统筹的土地开发管理模式，优化区域空间结构，推进城镇化健康有序发展。由于我国缺乏在规划实体公共政策方面的探索和总结，因此有必要选择少数城市先行先试，为全国顺利开展这项工作积累经验。

提案人　**闫小培**

国家发改委　发改提案[2008]147 号

对第 0787 号提案的答复

闫小培委员：

您提出的关于整合编制全国综合性空间规划促进区域协调发展的提案，现答复如下：

我们非常赞同您提出的许多想法和建议，不少也是我们近年来努力探索解决的问题。

一、关于编制统一的全国综合性空间规划问题

您在提案中提出，要针对当前国家层面的综合性空间规划缺失的状况，理顺国土规划、区域规划、城市规划在国家层面的关系，整合全国土地利用规划、全国主体功能区规划、全国城镇体系规划，“三规合一”，编制统一的全国综合性空间规划，彻底解决长期以来全国空间规划“只见部门规划，不见真正的综合性规划”和空间统筹不力等问题，这一建议非常重要，也非常有意义。从国际经验看，各国少有独立的全国土地利用规划和城镇体系规划，一般都只有一个综合性空间规划，如日本的国土规划、德国的空间规划、荷兰的国土空间规划等等。

考虑到各部门的职能分工，目前在国家层面做到“三规合一”还有一定难度，有关部门对此也有不同的理解和认识。目前我们已通过编制全国主体功能区规划，在空间综合开发和统筹协调等方面进行一些积极探索，有些方面也与有关部门达成了一些共识。

二、关于建立统一的空间规划体系、理顺空间规划管理体制问题

您在提案中提出，要建立统一的空间规划体系，对空间层次进行合理划分。这些建议非常重要，体现了规划体系改革完善的方向，我们十分赞同。

目前我国空间规划、空间调控的职能是分散在几个相关部门，如果缺乏统筹、相互独立、自成一体，就会造成交叉重叠、相互矛盾、相互抵消，难以真正发挥政府规划的空间调控功能。对此，我们在编制“十五”规划时，就已开始进行了一些规划体制改革、完善国家规划体系方面的研究。下一步，我们将按照党的十七大提出的“完善国家规划体系”的要求，在推进规划体制改革、完善规划体系方面进一步开展工作，准备重点通过编制全国主体功能区规划，推动规划体制改革，形成以国民经济和社会发展总体规划为统领，以主体功能区规划为基础，以城市规划和土地利用规划为支撑，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。

三、关于强化空间规划的公共政策问题

您在提案中提出，目前空间规划实施不力，关键在于规划政策薄弱，不能有效解决市场失灵所带来的矛盾，应强化公共政策对规划实施的保障作用，这非常重要。切实解决空间开发中出现的耕地占用过多过快、资源环境矛盾突出等问题，需要通过空间规划进行约束和引导，也需要在财税体制、土地制度等方面进行改革完善。

有关部门对此都非常重视，从不同角度进行了一些探索和实践，如住房和城乡建设部强调将空间管理的要求逐层逐级落实，国土资源部提出推进空间规划许可制度建设等。我们在编制全国主体功能区规划过程中，也特别重视政策体制上的改革完善，这是引导空间开发行为、规范空间开发秩序、优化空间结构的基本保障。

您提出，选择少数城市在规划实体公共政策方面先行先试，为全国开展相关工作积累经验，这非常有意义。在“十一五”规划编制过程中，我们也强调对市县规划体制进行改革创新，在苏州等六个市县开展了规划体制改革试点，探索编制将经济社会、城乡、基础设施、土地、生态环境、公共服务等融为一体的总体规划，希望在市县层面实现经济社会发展规划、城市（城镇体系）规划、土地利用总体规划的“三规融合”或“多规融合”。目前，试点工作也积累了一些经验，取得了一些初步成效。我们将结合您的建议，在“十二五”规划编制工作中，再选择一些城市进行试点，进一步推进市县规划体制改革与创新。

感谢您对国家规划编制工作的关心和支持。

2008 年 8 月 11 日

相关链接

●一年来，全国政协委员、政协各参加单位、政协各专门委员会，共提交提案 5056 件，经审查，立案 4738 件。其中，委员提案 4452 件，各民主党派中央和全国工商联提案 226 件，政协专门委员会提案 5 件，有关人民团体提案 4 件，界别小组提案 51 件。目前，这些提案已基本办复完毕。

●从加强和改善宏观调控、解决好农业农村农民问题到稳定经济增长、扩大内需、应对国际金融危机，从灾后恢复重建、食品药品安全到扩大就业、完善社会保障体系建设，从环境污染防治、节能减排到发展可再生能源、建设节约型社会，通过提案提出的许多意见和建议，受到决策部门的高度重视，许多已在国家有关政策法规、发展规划和部门工作中得到体现。

●建立健全提案审查立案、提案质量评价、办理结果评价等一系列标准，推行提案分层次办理机制，加大《重要提案摘报》报送力度，定期召开多种形式的提案工作座谈会，政协大会前召开有关部委工作情况通报会和提案工作情况通气联谊会……全国政协不断推进提案工作的制度化、规范化和程序化建设，推动提案质量、办理质量、服务质量稳步提高。

●不断加大提案促办力度。“促进生态文明建设、改善城乡人居环境”、“加快公共卫生服务体系建设”等方面的提案召开了 10 次提案办理协商会；围绕“关于对湖北省四湖流域实施血吸虫病防治综合治理”、“关于实施和完善《劳动合同法》”、“加快发展内河航运”等方面重点提案组织调研 5 次；就提案办理工作组织全国政协委员先后走访了国家工商总局、司法部、海关总署、知识产权局等部门，督促检查办理工作整体情况；加强与承办单位的联系与协作，共同就有关提案办理开展调研、进行座谈等，有力推动了办理质量进一步提高。

●高度重视各民主党派中央和全国工商联的提案。除了通过组织会议、活动等方式为各党派之间加强提案工作沟通交流搭建平台外，及时将党派提案报送全国政协领导同志，并要求承办单位加大党派提案的办理力度，积极推动落实。一年来，在协商办理的 10 个方面的提案中，有 9 个方面涉及党派提案；在开展的 5 个方面重点提案调研中，有 3 个方面涉及党派提案；在报送中央领导同志的 59 期《重要提案摘报》中，有 33 期涉及党派提案。

●2009 年 1 月 13 日至 15 日，全国政协连续召开了国家有关部委工作情况通报会和提案工作情况通气联谊会，并公布了向国家有关部委征集的 2009 年工作重点、难点以及希望政协委员们建言献策的提案选题题目，共 510 个，供广大政协委员、政协参加单位、各专门委员会撰写提案时参考。

（本报记者　**郭　嘉**整理）

提案工作一年纪要

建　言

委员关注大学生就业

610 万，这是 2009 年我国应届大学毕业生的总人数，倘若加上农民工和下岗工人，数字显示 2009 年我国的待业人数将突破千万。不少政协委员认为，今年的大学生就业问题是应该引起关注的社会问题之一。

用“创饭碗”缓解“抢饭碗”

吴江（全国政协委员、中国人事科学研究院院长）：就业者热衷于“抢饭碗”而不是“创饭碗”，症结在于就业者创业能力普遍较差，自信心不足。“创饭碗”的主体是人，以创业带动就业需要创新型人才，因此培养大批创新型人才是实现创业，促进创业型经济发展的内在要求。

创新型人才往往集中于高精尖领域，这是一个认识的误区。创新型人才是分级分类的，不仅有高层也有普通层面；不仅包含尖端领域，也可向其他领域普及和延伸。创新具有普遍性，并非少数精英的专利，而是每个人都具有的一种潜能，要消除一般就业者对创业难度的畏惧和对自我创新能力的低估。要优化育人环境，从教育源头抓起，建设有利于创新型人才生成的教育培养体系。优化培训环境，给就业者创业时提供继续教育和培训学习的机会。优化管理环境，以往的人才评价中，存在重学历、资历，轻能力、业绩的现象，这影响了人才评价的客观公正性，更不利于创新型人才的成长。应进一步优化社会环境，营造出有利于创新型人才成长的氛围。

建立企业“学士后”、“硕士后”制度

孙狄（北京市政协委员、市工商联常委）：大学本科生或硕士研究生毕业后到企业进行见习，见习期以 2 年为上限。此阶段内毕业生与企业签订“见习合同”，不算被企业正式录用，因此也不必签署正式“劳动合同”。见习阶段的生活费由企业发放，本科生待遇不低于 1200 元，研究生待遇不低于 1800 元。毕业生见习期内企业免交养老保险、失业保险，但需按实际发放的见习费缴纳医疗保险和工伤保险。见习期两年内允许毕业生轮换 2 至 3 家企业。这样不仅能调动用人单位的积极性，提供了更多选人机会，也使毕业生在刚踏入社会时有个过渡适应期，同时能为社会缓解当前的毕业生就业压力。

建“毕业生公寓”降低就业成本

林莉华（上海市政协委员、律师）：上海等有条件的大城市应尽快建造大学毕业生公寓，解决刚毕业工作大学生的住房难、租房贵问题，降低就业成本。

目前就业形势严峻，大学毕业生工资水平难以负担高房价，面临生存难的困境。除去租房支出，这些刚毕业的大学生还需支出如膳食、交通、通讯等生活费用，一个月下来所得工资很有可能入不敷出。毕业生公寓应是政府解决大学毕业生特殊群体的政策性租赁住房，因此建设计划应以政府为主导，社会各主体广泛参与，运用市场手段“只租不售”来建设和管理。公寓房源除立项新建以外，还可以考虑从现有的存量房或旧房中改造。可根据毕业生的经济、生活因素，分为四人间、双人间、单人间和独立小套型等。积极建设毕业生公寓，能够在各城市之间形成吸引人才的良性竞争。

题图：在山西运城，5 个刚走出校门的大学生合伙开办了一家名为“风波庄”的饭店。回顾创业历程，24 岁的大学生老板周杰说：“观念一变天地宽，就业路其实就在自己脚下。”

图为开业前 5 个大学生聚集在前台开班前会。　本报记者　**张　悦**摄

主持人：九三学社的宗旨是民主、科学，您认为这个宗旨在参政议政中是怎样体现的？

王志珍：九三学社一直遵循民主和科学的宗旨。九三学社参政议政的特点，除了关注国家整个经济社会发展外，我们参政意见主要体现在科学技术领域。

近些年来，国家一再提出科技对于一个国家发展的重要性。近日在国家科学技术奖的颁奖典礼上，胡锦涛总书记和温家宝总理都发表重要讲话，谈到一个国家、一个民族如果不重视科学的话，是没有前途的。科学技术对我国当前的发展举足轻重。

由于九三学社成员组成是科学技术界的中高级知识分子，我们参政议政，不但要发现这个领域的问题，还要提出解决问题的方法，这样参政议政的价值就更大。近几年在全国政协的发言，九三界别的发言主要集中在实施国家知识产权战略、大力培养我国核心竞争力、提升企业自主创新能力置于国家战略的高度等等。

主持人：您认为，我国今后将重点引进什么样的人才？衡量人才的标准取决于哪些方面？

王志珍：我认为，在我国科技领域重点是引进高层次人才，除了我国自己培养的高层次人才外，主要是吸收留学归国人才。近年来，国家对留学人员归国给予了大力支持。在教育系统有“长江教授”，在中国科学院有“百人计划”，在自然科学基金会有“杰出青年基金”。这都是针对优秀人才的特殊支持项目。

我要强调的是，随着国家发展的需要，我们需要更加优秀的“帅才级”的人才。目前，我们已经有很多“将才级”的人才，但还缺少帅才。“帅才级”的人才是有战略眼光的科学家。战略科学家不仅要有具体的科学贡献，而且能够站得更高：可以从一个国家和民族及全世界的发展来看待问题，可以提出科学发展上的战略性的意见。

谈到衡量人才的标准，我体会三点最重要：最重要的是人才要有一颗爱国的心。一颗中国心会强烈地促使一个人想直接地投入到国家的社会主义建设当中来。就像 1949 年前后，钱学森、钱三强、华罗庚这些在国际上占有很高地位的科学家，他们排除重重困难回到新中国。第二，我认为人才要有奉献精神，要有为这个国家，为这个民族的发展贡献自己的力量的决心。第三，人才要有一技之长。

科技创新　我们责无旁贷

特邀嘉宾：

全国政协副主席　九三学社中央副主席　**王志珍**

主持人：本报记者　**宋　伟**

主持人：您怎样评价目前我国论文的发表情况？

王志珍：基础研究的成果体现主要是科学论文，应用研究，主要看研发产品，看是否满足国家的经济社会发展、国防发展的需求。

基础研究不可能今天做出成果明天就可以变成产品，这当中会有一个较长的时间。基础研究，必须在世界之林当中占有一席之地，就像运动员打比赛要到国际上去打，基础研究也必须拿出论文和国际上的科学家进行交流，得到国际、国内同行承认。1998 年到 2008 年，中国的论文总数世界排名上升到第五位，仅次于美国、英国、日本、德国。 论文数上升是好事，但要成为科学强国，绝不能满足于数量，论文质量也必须好。

主持人：身为院士，您觉得一个科学家应该具备怎样的素质？科学家应该一心研究科研、教学，还是与此同时承担更大的社会责任？

王志珍：我认为我们一定要多多地去宣传我们老一辈科学家的爱国情操、爱国心，以及他们的奉献精神。

科学家要专注于自己的科学研究。每个人贡献不一样，但是在自己工作的领域，科学家要有所发现。这要求科学家要迷恋，要钻研，要坚持，才可能做出一点点成绩。这是我们科学家的本分。从另一个方面，科学家要有社会责任感。因为做科学研究，无论是昂贵的仪器设备、科研消耗，实际上都是在拿老百姓的钱做事情。所以科学家一定要对社会有回报，如果做基础研究的话，科学家要有很好的发现；如果做开发研究或者应用研究的话，科学家要能很好地解决国计民生和国防科研当中的问题。

与此同时，我认为科学家还有一个责任：为提高全民族的素质做贡献，坚持做形式多样的科普工作。我们中科院有一个院士论坛，院士每年要到全国各个地方去给大学生、中学生做科普报告。我自己当年就是听华罗庚的报告，受益终生的。

编后：为展示民主党派风采，加强民主党派与社会各界的交流，人民日报国内政治部与人民网联合主办“对话民主党派”系列访谈。这是第四篇文字实录摘编。

查看更多请登录人民网强国论坛

http://bbs1.people.com.cn/boardList.do?action=postList&boardId=1

报网互动·对话民主党派