

第三章

计 划

第一节 计划的概念和特点

一、计划的概念

所谓计划,即机关、团体、企事业单位以及个人对一定时限内需要实现的目标和为此而采取的具体行动,预先作出大致安排的一种应用文体。无论是单位还是个人,无论办什么事情,事先都应有个打算和安排。有了计划,工作就有了明确的目标和具体的步骤,就可以协调大家的行动,增强工作的主动性,减少盲目性,使工作有条不紊地进行。

《礼记·中庸》中说:“凡事预则立,不预则废。”“预”,也就是事先打算、安排的意思。有了计划,工作就能有条不紊地进行,就能提高自觉性,减少盲目性,成功的可能性就大;相反,事先没做任何打算和安排,或者安排不周,工作就有可能遭受挫折,甚至归于失败。

计划主体是多层次的,计划的对象也是多层次的,因此计划有个人计划、家庭计划、企业计划和国家计划等。作为计划法所涉及的计划,是处于宏观层次的国家计划,而且侧重于经济计划。当计划被用作经济活动的调节手段,并与国家的职能和权力结合起来,就形成了国家经济计划。

计划的时态是指将来的某一时限。计划是面对未来、设计未来。计划的时限可长可短,但对制订计划的时间而言,必须是“将要到来”或者“刚刚到来”。

计划的内容包括两个大项:一是确定工作目标;二是针对完成所定工作目标而采取的各种具体行动。计划是应用写作研究的重要文体之一。它是一个使用得非常广泛的用语,在不同场合的含义可能不完全相同。

二、计划的特点

(一) 整体观念与局部设想的高度统一

计划是本地区、本单位、本部门为自己的未来而设计的蓝图,是本地区、本单位、本部门的共同行动纲领。它关系到国家的整体利益和自身的局部利益。任何一份行之有效的计划,都必须以党和国家的路线、方针和政策为依据,从国家利益、社会利益出发,结合本地区、本单位、本部门的实际情况和具体特点,把整体观念和局部设想一致起来。

（二）多方谋划与择优从善的和谐一致

计划的实质是决策,制订计划的过程实际上是决策的过程。一般来说,计划包括四个要素:制订计划的依据,规定计划的目标,实施计划的措施和方法,完成计划的步骤。在制订计划的过程中,这四个要素的具体内容并不是随意确定的,必须经过慎重的抉择,而且也只有这样,才能分清主次、先后、轻重、缓急,使各个方面关系处理得妥帖。没有多个可行方案的比较,没有择优从善的眼力,一份好的计划就不可能产生出来。

（三）开拓进取与务实求精的双向沟通

计划是对未来的设计,立足于发展,制订计划必须具有开拓进取的精神。同时,计划又是对现实的革新,不能不面对现实、抓住关键,制订计划必须具有务实求精的态度。因此,制订计划必须把这两者紧密结合起来,做到计划未来不忘现实可能性,面对现实又要立足于发展。

第二节 计划的作用和种类

一、计划的作用

计划已经成为人们正确认识和把握客观规律的重要手段,其主要作用如下。

（一）增强预见性,减少盲目性

计划是对现实发展趋势的预见和规划。有了计划,领导和群众对本地区、本单位、本部门的未来发展目标就有了共识,就能明了该做什么、达到什么要求,以及怎么去做。否则,对未来发展前景心中无数,甚至漆黑一团,工作就难免偏离方向,或者内部因各自为政而发生摩擦。

（二）增强主动性,减少被动性

工作中有些单位和部门不太注意制订工作计划,总是事到临头,手忙脚乱。有了计划,会使领导和群众知道该做什么与怎么做,从而充分利用时机,克服困难,绕过暗礁,为完成既定目标而积极努力,勇往直前。

（三）增强规定性,减少随意性

各种工作都是由量变到质变而逐渐发展变化的,工作计划就是这一规定性的正确反映。正因为这样,计划提供了工作标准,可以作为检查和总结工作的尺度。一般来说,计划执行得好,工作前进的幅度也就大。如果没有计划,工作如何进展,哪些做得对,哪些做得不对,都不得而知。如此工作就会随心所欲,瞎抓一气,最后功亏一篑。

二、计划的种类

“计划”是一个十分宽泛的文种概念,其种类较多,“计划”只是个总称。目前常见的

“规划”“方案”“安排”“打算”“设想”“要点”“意见”等,都属于计划一类,可以看作计划的别名。不过在使用这些名称时应当注意它们之间的细微区别。“安排”“打算”,适用的时间较短,内容比较具体。“规划”适用的时间较长,范围较广,内容比较概括。“设想”是初步提供计划的参考。“方案”着重于拟定工作的进程、步骤和方法。“要点”“意见”适用于领导机关在安排工作、交代政策、指示方法时使用。

从不同的角度,可将计划分为不同的种类。

(1) 按内容划分,有行政工作计划、企业经营计划、财务工作计划、劳动工作计划、学习计划等。

(2) 按范围划分,有国家计划、地区计划、单位计划、个人计划等。

(3) 按内容的繁简划分,有综合计划、单项工作计划。

(4) 按时间的长短划分,有长期计划、中期计划、短期计划。

(5) 按作用划分,有指令性计划和指导性计划。

(6) 按结构形式划分,有条文式计划和表格式计划、条文与表格兼用式计划。

第三节 计划的格式及写法

从内容上看,不论什么形式的计划,都应包括制订计划的“背景、目标、措施、步骤”四个要素。计划的类型虽多,但其结构形态只有两种:一种是以文字为主的条文式,另一种是以数字为主的表格式。

一、工作计划多用条文的形式表述

这种格式的特点是通过书面文字分条列项地把整个计划的内容反映出来。格式中一般包括三个部分。

(一) 标题

标题一般包括制订计划的单位名称、计划期限、计划内容、计划的种类。如《××财政局2019年工作计划》。个人制订的计划,标题可省略制订计划的单位部分。有些单项计划标题中可没有执行计划时间部分。如果是“征求意见稿”或“讨论稿”,则要求在标题后面或标题下面用括号注明。

(二) 正文

正文主要说明制订计划的依据和思路、计划确定的目标以及如何实现该目标。一般包括下列内容要素。

(1) 计划依据。说明制订计划的根据或说明编制计划的指导思想,或概括介绍前一阶段完成工作计划的基本情况。

(2) 计划目标。指计划要求达到的目标,是计划的核心、计划的出发点和落脚点。根据需要与可能,提出计划期限内必须完成任务的目标。

(3) 计划措施。即为完成计划目标所必须做的工作项目及其实施方法,是实现计划

的保证。一般写明应该做什么以及如何做的原则性要求。

(4) 计划步骤。实施和完成计划需要一个过程,无论是计划目标的实现还是工作项目的完成,都是分步进行的。必须对计划目标、工作项目进行分解,从而划分出若干阶段,对各个阶段的人、事和检查标准作出合理部署。

(三) 落款

落款一般包括两个项目:制订计划的单位名称、制订计划的日期。如单位名称已在标题处出现,则落款处可以省去。

二、业务计划多用表格的形式表述

这种格式的特点是,把计划内容数字化,即通过一系列数字,把计划的目标和任务比较具体地展示出来,并通过必要的文字加以较为详细的说明。这种格式的计划常应用于经济行业。

业务计划文字说明部分的结构,一般包括以下内容。

(1) 标题。一般要在标题中写明计划应用的时间、经济业务的性质,并在后边写上“编制说明”或“说明”字样。如《2016年经济效益说明》《××地区2017年信贷差额包干计划编制说明》。如计划不够成熟,可在标题后面注上“(草案)”或“(试行方案)”字样。

(2) 前言。阐明编制计划的主导思想和方针政策依据,扼要说明编制计划的客观基础。

(3) 前期计划完成(或预计完成)情况。对前期计划情况做一简要分析,使人明了编制本期计划的起点状况。

(4) 本期计划安排。写明本期的计划指标,并与前期相比,说明本期各项计划指标确定的根据。撰写时要运用准确的数据和典型的事例。

(5) 措施、方法和要求。简要分析实行计划的有利因素和不利因素,提出完成计划的方法、措施和要求,以保证计划的顺利实施。

(6) 署名和日期。如编制说明的封面上没有署名,则可在文字说明末尾标明制订计划单位的名称,然后写明制订计划的日期。

第四节 撰写计划应注意的事项

撰写计划,需要面对各种错综复杂的矛盾,在对立中求得统一。具体来说,撰写计划应处理好以下几种主要矛盾。

一、既要全面规划,又要重点突出

计划是对未来的全面设计,要面对全局,面对各单位、各部门、各方面工作,要通过计划的实现,使各方面工作都有所前进,出现新的面貌。因此,在撰写计划时,必须考虑到各方面的利益,作出全面的规划。同时还要看到,在实际工作过程中,总是有轻重缓急之分

的,不能等量齐观地平均使用资源与力量。某一计划期限内,只能突出其中某些地位重要和亟待解决的事项,把它作为重点,并用来带动全盘。

二、既要目标清晰,又要措施得力

目标是计划的核心,计划的出发点和落脚点。撰写计划是从明确计划目标开始的。计划目标必须完整准确、表述清晰。只有这样,才能正确设计具体行动,确定保障目标实现的措施。措施要避免笼统和一般化,要找出推动全局工作、实现计划目标的关键环节、关键工程和关键事项。做什么,怎么做,有哪些要求,必须立足于计划目标的实现,写得具体而得力。

三、既要有领先性,又要有可行性

计划目标、计划措施要与时俱进,具有领先性。只有这样,才能在激烈的市场竞争中保持自身的优势。同时又要合于自身的现实状况,脚踏实地,不能操之过急,提出过高的要求。因此,撰写计划时,计划目标的定位、计划措施的选择,既要视野开阔,看到地区、国内以及国际的先进水平,又要从实际出发,通过具体的部署与运作,逐渐地同先进水平接轨,并不断提升。

四、既要充分酝酿,又要善于决策

撰写计划不能只是由文秘人员关起门来冥思苦想,“妙笔生花”,而是要发动群众,充分酝酿。如何推动全局,计划指标以多高为宜,怎样保证计划目标的实现,这些问题群众看得最清楚,要让他们关心整体利益,献计献策。主意多了,办法多了,还要善于决策,择善从优。

第五节 阅读与评析

[例文]

2009年××市工作计划

2009年,是深入学习实践科学发展观、继续推进现代化滨湖大城市建设极其重要的一年,也将是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。由美国次贷危机所引发的国际金融危机,对世界乃至我国实体经济的影响正在加深,对我市经济发展影响的时间和程度存在很大的不确定性。受出口下降和消费信心不足影响,今年上半年经济运行中的一些困难和问题还难以预料,我们将面临严峻的考验和挑战,保增长将是今年经济工作的首要任务。

2009年工作总体要求是:继续高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以深入开展学习实践科学发展观活动为动力,全面贯彻党的十七大、党的十七届三中全会、中央经济工作会议和胡锦涛总书记视察安徽重要讲话精神,按照省委八届九次全会和市委九届七次全会的部署要求,把保持经济平稳较快增长作为首要任务和头等大事。在工作推进中,我们要全力把强化政府服务作为保增长的组织

保障,把加大各级财力投入作为保增长的政策支撑,把加强银政企合作作为保增长的重要手段,把突出为企业服务和项目推进作为保增长的着力点,把深化改革创新作为保增长的强大动力,把推动全民创业作为保增长的重要途径,把改善民生作为保增长的出发点和落脚点,努力确保全市经济社会持续稳定快速发展。

2009 年全市经济社会发展的主要预期目标是:地区生产总值增长 12% 以上;财政收入增长 13%;全社会固定资产投资增长 21% 以上;实际利用外资增长 10%;社会消费品零售总额增长 16%;城镇居民人均可支配收入增长 10%;农民人均纯收入增长 13%;城镇登记失业率控制在 4.5% 以内;人口出生率控制在 12‰ 以内;居民消费价格指数涨幅低于 2008 年实际涨幅;单位 GDP 能耗及主要污染物减排量达到省控目标。

为实现上述目标,今年我们将着重抓好以下七方面的工作。

(一) 突出以项目为抓手,不断扩大有效投入

把狠抓项目、扩大投资作为保增长的主攻方向和着力点,紧紧抓住国家扩大内需、增加投资规模的机遇,围绕交通等重大基础设施、“三农”、技术进步、自主创新、节能减排和现代服务业等,谋划和筛选一批重大项目,最大限度地争取国家和省里的支持。继续推进省“861”及市“1346”行动计划重点项目建设。进一步完善项目调度机制,实施领导联系领衔负责、督查督办等制度。强化规划、土地、环境等综合配套服务,及时解决项目建设中存在的问题。

(二) 加快农村改革和发展,推进城乡一体化

围绕建设社会主义新农村,深化农村综合改革,加快城市产业向县域转移、基础设施向县域延伸、公共服务向农村覆盖,形成城乡一体化发展新格局。

坚持统筹城乡资源,大力支持三县经济做大做强。加快推进县域工业化,大力发展食品及农副产品加工业、配套产业和先进制造业,县域工业增加值达 180 亿元以上。深入推进合作共建,完善县区工业园区功能,着力培育一批特色园区,打造县域经济活力板块。科学编制现代农业发展规划,优化农业发展布局;加快发展特色种植业,新增设施栽培 5 000 亩(1 亩 $\approx$ 666.67 平方米)、露地菜 1 万亩;加快发展现代养殖业,新增规模养殖小区 260 个,养殖业占农业比重达到 48%;加快发展林木花卉业,新增苗木花卉生产基地 2.6 万亩;加快发展休闲观光农业,重点建设 $\times\times\times\times$ 、 $\times\times$ 生态园等一批农业主题公园。

深入推进新农村建设。扩大“整村推进、连片整治”规模,重点实施 10 个万亩土地整理和新农村建设项目,加快缩并自然村、建设中心村。实施“文明乡村建设三年规划”,改善农村生产生活面貌。继续强化农村道路、水利、通信、网络等基础设施建设,完成村村通水泥路,基本实现村村通班车,实施 53 座水库除险加固工程,解决农村 17 万人饮水安全问题。

(三) 继续推进工业立市战略,加快构建现代工业产业体系

坚持一手抓新兴产业培育,一手抓传统产业改造,大力推动结构调整和产业升级,加快构建新型工业产业体系,着力建设先进的加工制造业基地和高新技术产业基地。

进一步加强与国内外大企业、大集团的战略合作,积极争取企业总部调整在肥产业布局,扩展高附加值的产品系列;积极引进技术含量高、带动效应大的产业龙头项目及重大产业链延伸项目。全力推动 $\times\times$ 六代线、 $\times\times$ 动力、 $\times\times$ 轮胎、 $\times\times$ 中铝、 $\times\times$ 冷

轧薄板、××电厂6#机组、××化工、××两万辆客车等重大项目建设。集中力量发展电视平板显示器、发动机、汽车自动变速箱、冰箱和空调压缩机等关键配套产业,增强支柱产业的核心竞争能力。积极培育电子信息、新材料、新能源、节能环保、软件、公共安全等新兴产业,着力支持一批骨干企业,提升其在细分市场的规模优势和竞争力。大力发展循环经济,积极推行清洁生产,继续抓好工业、建筑业等领域重点产业、企业节能工作。

集中财力和人力,加强对企业支持与服务。创新银政企合作方式,鼓励金融企业创新,创造一切条件发挥企业保增长的主体作用。实行“一企一策”个性化服务,千方百计帮助企业排忧解难。认真落实发展非公经济的各项政策措施,改善发展环境,促进中小企业加快发展。继续加强工业运行调度监测,做好水电气、物流及企业用工、用地等保障服务,促进增产增收增效。

(四) 发挥龙头作用,强力推进自主创新综合配套改革试验区建设

以规划为指导、政策为支撑,以体制机制创新为动力,以提高创新能力为核心,以培育创新型产业为目标,加快各项配套改革,在××自主创新综合配套改革试验区建设中发挥龙头作用,使改革创新成为保增长的强大动力。

继续坚持企业创新为主体,整合各类创新扶持资金,改革和优化使用方式,重点支持高成长创新型企业和重大创新项目。积极探索多元化的投融资机制,加大初创型科技企业扶持力度,努力形成一批拥有自主知识产权、具有核心竞争力的关键技术、名牌企业和优势产业。全年新增高新技术企业100家、创新型企业50家,专利授权量1550件,高新技术产业产值增长30%以上。继续以构建产学研联盟为载体,突破行政隶属、区划及所有制限制,着力探索省市共建、院企互动、军民对接的产学研长效合作机制。强化科技创新公共服务平台的功能,提升资源积聚能力。依托科技创新试点市示范区,规划建设面向全省、辐射全国的科技成果转化交易平台、创新创业园区。筹备召开第二次部际协调小组会议,争取国家对试点市工作的更大支持。创新承办工作机制,着力把自主创新要素对接会打造成为全国知名的科技展会。围绕建设“创新型人才高地”,继续实施“3820”产业英才建设等工程。提升知识产权创造、运用、保护和管理能力,加快重大专利技术产业化。

(五) 以现代服务业为突破口,大力提升城市综合竞争力

坚持从全局和战略的高度,把发展现代服务业作为深入实施“工业立市”战略的重要组成部分,推动服务业与制造业融合互动发展,延伸产业链,降低商务成本,提升城市综合竞争力。

大力发展生产性服务业。加快建设区域性金融中心,积极吸引国内外银行机构落户××,支持证券、保险、信托、基金管理公司等非银行金融机构发展。加强金融产品创新,鼓励企业发行债券,大力发展股权质押、互相担保、应收账款质押等新型融资方式。加快建设区域性物流中心,以争创国家现代物流发展试点市为契机,提高服务水平,降低物流成本,重点扶持10个专业物流基地,支持物流企业通过重组转型、整合并购、战略联盟等方式做大做强。大力发展会展业,以举办中博会为契机,加快配套基础设施和服务体系建设,着力打造2~3个国内外知名会展品牌。积极承接服务业的国际转移,重点吸引服务

业跨国公司在××设立办事机构,引进现代服务项目和先进管理模式,带动服务业整体水平提高。加快完善城乡市场体系,继续抓好“万村千乡”和“新网工程”建设,全力推进“家电下乡”,全面提升为农服务水平。

大力发展面向民生的服务业。加快推进新老城区中央商务区及一批特色商业街区的建设和改造,支持建设一批超10万平方米的大型购物中心。推广连锁经营、特许经营等现代经营方式和新型业态。优化市场环境,支持和促进房地产市场健康稳定发展。编制旅游业发展总体规划,推进全省旅游中心城市建设。积极培育旅游市场主体,大力引进主题公园等现代大型旅游项目,突出抓好非物质文化遗产园等建设,打造××等乡村文化旅游精品。壮大广播电视、新闻出版、文化娱乐、体育等产业,鼓励发展设计、策划等创意产业,大力推进动漫产业基地建设。建设一批社区服务中心,完善社区服务网络,推动社区服务产业化、社会化。

(六) 优先实施民生工程,构建城乡社会保障体系

把民生工程摆在更加突出的位置,继续增加财政投入,今年实施36项民生工程,努力让人民群众得到更多的实惠,共享改革发展的成果。

全力推进全民创业保增长促就业,进一步完善鼓励自然人创业相关支持政策体系。扩大技能培训规模,促进劳动者充分就业;建设返乡农民创业基地,争创全国创业型城市;完善就业援助制度,建立“零就业家庭”和困难群众再就业长效机制,全年新增城镇就业人员7万人。进一步加强城乡社会保障体系建设。加快建立新型农村养老保险制度,并与城镇职工养老保险有机对接。

切实巩固教育优先发展地位,完善城乡教育经费保障机制。合理划分市、区教育管理权限,继续实施城区中小学布局优化调整,大力实施义务教育阶段学校标准化建设工程,落实困难家庭学生助学金和生源地助学贷款政策。大力推进职教基地建设,确保合肥幼师等市属职业学校一期工程建成交付使用。继续支持××学院建设和发展。深化医疗卫生体制改革,完善重大疾病防控网络,提高突发公共卫生事件应急处理能力。加强城市社区卫生服务网络和农村乡镇卫生院建设,改扩建村卫生室120个。

(七) 创新政府管理方式,提升服务发展能力

面对复杂多变的新形势和日益艰巨的新任务,全面完成今年经济社会发展的各项目标任务,必须进一步深化改革,创新政府管理体制和运行机制,不断把“效能革命”推向深入,努力提升服务科学发展的能力和水平。

在思想解放中提升能力。深入开展学习实践科学发展观活动,以思想的解放促进观念的转变、带动思路的创新、推动能力的提升。在思想解放过程中牢固树立科学发展观,围绕第一要务不动摇、不放松,强化大局意识和责任意识;用世界的眼光和战略的思维分析形势,提升准确把握形势、抢抓机遇的能力;以更宽的视野和创新的思维谋求发展,提升破解发展难题的能力;以敢想敢干、敢试敢闯的精神掌握发展主动权,提升服务发展的统筹协调能力;以能力的全面提升推动××的跨越式发展。

在深化改革中提升能力。深化行政管理体制改革,探索符合我市实际的、职能统一的大部门体制,理顺部门职责分工,健全部门间协调配合机制,确保政令畅通;继续开展行政

审批制度改革,推进市行政服务中心“二次改革”,创新政府工作流程;按照科学化、规范化、法制化的要求,完善公务员交流轮岗配套制度;健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府公信力;优化公共资源配置,加强公共服务平台建设,着力营造良好的政务环境、市场环境、法制环境和人文环境。

【评析】标题为完整式,由单位名称、时限、内容和文种构成。整篇计划分为两大部分,计划依据和计划目标为第一部分,主要任务是确定计划目标,计划的要求在正文开头列出,目标以精确的数字说明,清楚而不含糊;计划的措施方法、计划的完成步骤是第二部分,主要任务是设计具体行动,具体的七项工作明确“应该做什么”和“应该怎么做”,条理清楚,层次分明。此文既宏观把握,又重点突出。计划中提出的七项措施,既包括了工作中的方方面面,又抓住了工作的关键部分。计划的四大要素齐备,结构完整。

思考与练习

一、填空题

1. 四项式计划的标题包括_____、_____、_____、_____。
2. 时间长、内容广且比较概括的计划是_____。
3. 计划的内容要素是计划目标、_____、_____、_____。
4. 领导机关安排工作、交代政策、指示方法时一般使用_____和_____。

二、选择题

1. 古人云:“运筹于帷幄之中,决胜于千里之外”,这里的“运筹帷幄”反映了管理的_____职能。
A. 指导职能 B. 计划职能 C. 控制职能 D. 领导职能
2. 制订计划要在深入细致调查研究的基础上进行,确定的目标措施必须量力而行,因此,计划应具有_____特点。
A. 预见性 B. 导向性 C. 可行性 D. 主观性
3. 工作计划的核心是_____。
A. 计划的依据 B. 计划的目标
C. 实施计划的方法、措施 D. 完成计划的步骤
4. 下面可以使计划圆满完成的是_____。
A. 把大目标分解成小目标 B. 追求目标的完美
C. 不受别人的干扰 D. 不修改原定计划
5. 着重于拟定工作的进程、步骤和方法的计划指_____。
A. 方案 B. 要点 C. 安排 D. 设想

三、判断题

1. 决策的实质就是在多个备选方案中选择一个最佳方案。 ()
2. 计划就等于制订目标。 ()

3. 计划目标越高越好,越能调动职工群众的积极性。()
4. 计划的措施、方法是整个计划的核心和关键。()
5. 衡量一项计划的质量,主要是依据计划的精度高低。()

四、简答题

1. 为什么说计划的实质是决策?制订计划的过程是对一个方案进行选择的过程吗?
2. 如何确定一份计划的目标?

五、写作题

结合本学期学习任务,制订一份个人学习计划。

六、改错题

下文是摘录于某投资公司一份商业计划的文字:

研究显示,一般人随着年龄的增长,用于运动锻炼的时间逐渐减少,而看电视的时间逐渐增多。在今后的20年中,城市人口中老年人的比例将有明显的增长。因此,本公司应当及时地售出足量的“达达运动鞋”公司的股份,并增加在“全球电视”公司中的投资。

请分析上述论证在概念、论证方法、论据及结论等方面的有效性,指出其错误所在。