

农村经济发展与经营管理丛书

简明知识读本

区域发展规划

区域发展规划

简明知识读本

QUYUFAZHANGUIHUA

 中国社会出版社

农村经济发展与经营管理丛书

主编 崔富春

区域发展规划简明 知识读本

贺 斌 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域发展规划简明知识读本/贺斌编著. —北京:

中国社会科学出版社, 2006.9

(农村经济发展与经营管理丛书/崔富春 主编)

ISBN 7-5087-1161-0

I. 区... II. 贺... III. 区域经济—经济规划

IV. F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 099590 号

丛 书 名: 农村经济发展与经营管理丛书

主 编: 崔富春

书 名: 区域发展规划简明知识读本

编 著 者: 贺 斌

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 140mm×203mm 1/32

印 张: 5.5

字 数: 100 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 8.50 元

(凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

农村经济发展与经营管理图书编辑委员会

主任：王石奇 晋保平

副主任：李宗达 蔡昉 崔富春 翟胜明

委员：赵睿 赵一红 左义河 宗颖生 弓永华

农村经济发展与经营管理丛书

主任：崔富春

副主任：左义河 宗颖生 弓永华

成 员：（按姓氏笔画为序）

王金胜 孙泰森 邢国明 李生才

李生泉 李宏全 李国柱 杨 鹏

郭晋平 郭玉明 郝利平 武星亮

蔺艮鼎 薛孝恩

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山

同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 区域发展规划及其发展

- 第一节 区域发展规划的基本知识 /1
- 第二节 区域规划的依据和基本原则 /4
- 第三节 我国的区域发展规划 /8

第二章 区域发展的条件

- 第一节 自然环境 /13
- 第二节 自然资源 /14
- 第三节 人口与劳动力 /20
- 第四节 技术条件 /24

第三章 区域经济发展分析

- 第一节 区域发展水平与发展阶段的分析 /29
- 第二节 区域产业结构分析 /34
- 第三节 区域产业结构的优化 /39

第四章 区域发展战略

- 第一节 战略与区域发展战略 /42
- 第二节 发展方向与战略目标 /47
- 第三节 战略抉择 /49

第五章 区域产业规划布局

- 第一节 区域产业结构演变规律 /62
- 第二节 第一产业规划布局 /64
- 第三节 第二产业规划布局 /72
- 第四节 第三产业规划布局 /78

第六章 区域土地利用规划

- 第一节 土地的需求与供给 /81
- 第二节 土地类型与土地利用分区 /86
- 第三节 优势区规划 /94

第七章 区域基础设施规划

- 第一节 基础设施的性质和作用 /98
- 第二节 我国的基础设施建设 /103
- 第三节 区域交通运输规划 /104

第四节 区域给水、排水规划 /111

第八章 居民点布局规划

第一节 居民点的基本知识 /117

第二节 我国居民点布局的特点及任务 /120

第三节 居民点布局的原则 /124

第四节 居民点布局的体系与形式 /127

第五节 居民点性质的确定 /131

第六节 居民点的用地选择与规模确定 /134

第九章 区域环境规划

第一节 区域环境特征与环境规划要求 /143

第二节 区域环境规划编制程序与工作步骤 /148

第三节 区域环境规划的主要内容 /152

第四节 区域环境规划的方法与技术要点 /160

参考文献 /165

后记 /166

第一章 区域发展规划及其发展

第一节 区域发展规划的基本知识

一、区域发展规划的概念、任务和目的

区域发展规划就是在一定的区域范围内，根据本区域的现有条件，对整个区域的国民经济和社会发展建设进行总体的战略部署。它以国家和地区国民经济和社会发展长期计划为指导，以区内的自然资源、社会资源和现有的技术经济构成为依据，通过对社会经济发展的空间结构、资源利用和环境保护进行宏观调控，协调各部门和各地区利益，协调经济、社会、人口、资源、环境的关系，使区域优势得到充分发挥，从而获得最佳的经济效益、社会效益和生态效益，实现区域可持续发展。

区域发展规划的主要任务是，根据规划区域的发展条件，就是在规划地区，从整体与长远利益出发，统筹兼顾，因地制宜，明确规划区域社会经济发展和目标，全面安排好地区经济和社会发展长期计划中有关生产性和非生产性建设，对区域社会经济发展和总体建设，包括土地利用、城镇建设、基础设施和公共服务设施布局、环境保护等方面做出总体部署，使之布局合理、比例协调，发展速度快，并提出实行政策。

区域发展规划的目的是发挥区域的整体优势，达到人和自然的和谐共生，促使区域社会经济快速、稳定、协调和可持续发展。

二、区域发展规划的内容

区域发展规划的内容归纳起来，可概括为如下几个主要方面。

（一）区域经济发展战略

区域经济发展战略的制定是区域发展规划工作中的首要任务。区域经济发展战略包括战略依据、战略目标、战略方针、战略重点、战略措施等内容。区域发展战略既有经济发展战略，也有空间的开发战略。制定区域经济总体发展战略通常把区域发展的指导思想，远景目标和分阶段的目标，产业结构，主导产业，人口控制指标，一、二、三产业大体的就业结构，实施战略的措施或对策作为研究的重点。

（二）工农业生产的布局规划

工农业生产布局规划是区域发展规划工作中的主要任务之一。首先，要对工业分布的现状进行分析，揭露问题和矛盾，以便从根本上去解决。其次，要根据地区发展的规划纲要，结合地区经济、社会、历史以及地理条件，将各类工业合理地组合布置在最适宜的地点，使工业布局与资源、环境以及城镇居民点、基础设施等建设布局相协调。农业布局要结合农业区划提供的情况，因地制宜地安排好农、林、牧、副、渔等各项生产用地；妥善解决工、农业之间以及农业与各项建设之间在用地、用水、能源等方面的矛盾。规划中要大体确定主导产业部门的远景发展目标，根据产业链的关系和地域分工状况，明确与主导产业直接相关部门发展的可能性。

（三）城镇体系和乡村居民点体系规划

对地区城乡人口的变化和城镇人口的增长趋势进行预测，解决好人口的合理分布，拟订与工农业发展相适应的、不同等级的、不同规模的，各具特点、互相联系的城镇居民点体系，为地区城镇居

民提供良好的工作、居住和生活环境。同时,以各级中心城市(镇)为依托,带动广大地区的发展。如果规划区域是县级以下的基层行政区,如乡、镇或农业地区、牧业地区,规划内容应以编制乡村居民点体系为主。规划时应注意乡村与中心城镇的联系,要在科学预测人口增长的基础上,研究城市化发展模式,研究城乡人口转化的趋势,并对中心城镇和乡村居民点做出规划。

(四) 基础设施规划

发展生产和改善城乡人民生活,都离不开交通运输、能源供应、给排水、生活服务等公用基础设施。这些基础设施的构成、布局必须同工农业生产和城镇居民点体系的布局互相协调配合。区域发展规划要在对各种基础设施(生产性基础设施和社会性基础设施)发展过程及现状分析的基础上,根据人口和社会经济发展的要求,预测未来对各种基础设施的需求量,确定各种设施的数量、等级、规模、建设工程项目及空间分布。

(五) 土地利用规划

土地利用规划(可简称土地规划)是指人们对一定区域范围内的未来土地利用超前性的计划和安排,是依据区域社会发展要求和土地自然历史特性在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施,以求最大限度的发挥土地的总体功能。

土地利用规划的主要任务是根据国家和区域发展战略以及规划的要求,结合区域内自然和社会经济条件,寻求符合区域特点的土地利用优化体系。

(六) 环境治理和保护规划

区域发展规划应力求减轻或免除自然灾害的威胁,恢复已被破坏的生态平衡,使大自然的生态向良性循环发展;还应进一步改善

和美化环境，搞好环境治理和绿化。

区域发展规划中自然环境的治理和保护规划的基本内容是：

1. 分析环境诸要素的现状特征。
2. 揭示整个区域环境和各个环境要素状态的存在问题。
3. 根据区域经济和社会发展的远景目标，预测环境状况，制定区域近期和远期环境保护规划目标，包括环境污染控制目标和自然生态保护目标。
4. 拟定一系列环境保护的具体措施。

（七）区域发展政策

区域发展规划的区域发展政策研究，侧重于微观政策研究，并且要注意区域政策与国家其他政策相互协调一致，避免彼此间的矛盾。区域政策的主要内容有：

1. 劳动力政策。包括流动政策和就地转移政策等，既要防止后进地区人才流失，又要区内劳动力从劳动生产率低的行业转向高的行业。
2. 资金政策。包括财政手段（如补贴和税收）、改善企业金融状况和行政控制等，诱导资金投向。
3. 企业区位控制政策。如通过税收和企业开发许可证制度，促使工业的发展符合总体规划的要求。
4. 产业政策。通过产业政策，促进新企业的创建和小企业的成长，促进技术革新，发展经济开发区。

第二节 区域规划的依据和基本原则

一、区域规划的依据

一般所谓区域规划的依据，指的是规划的前提与技术经济条件，

也就是地区经济赖以发展的物质因素：

1. 地区资源条件。这是地区经济发展的物质基础。主要指矿产资源、水资源、海洋资源、森林资源、生物资源、农业资源、劳动力资源以及自然景观资源等等。要求提供的资源应查明是可供规划期内开发利用的那部分资源，而不是潜在的资源。地区的资源条件，直接影响地区经济发展的方向、经济结构和具体内容。例如，一项具有全国或全省意义的重要资源，往往会成为地区经济发展的支柱。所以，资源查明与否，是能否顺利开展区域规划的重要条件。

2. 地区自然条件。主要指农业生产和其他经济部门所要求的自然条件。前者，应根据农业现代化要求，对影响农业生产发展的自然条件，主要指气候、土壤、地貌和水文等条件进行全面调查，综合评定，充分利用有利因素，克服和改造不利因素，拟出综合开发利用的规划方案。后者，指对工业和其他经济部门（交通、建筑、基础设施等）在建设、布局上有影响的自然条件，如地质、地形、气候和水资源等条件以及对各类工程的自然灾害，如地震、台风、滑坡等，在一定程度上影响甚大，需认真进行综合评价与分析。

3. 地区技术经济条件。包括地区生产力发展的历史、现有基础及其构成、水平和技术特点等。一个地区的经济基础是经过长期历史形成的，也是进一步发展的重要因素。对原有基础应深入调查研究，扬长避短、革新、改造和提高的方针。对基础薄弱的地区，往往要求规划的新建项目多，但不能门类齐全；必须贯彻因地制宜，发挥地方优势，有重点地建设。在具体安排时，点不能太分散，要适当集中；同时，要注意加强协作，考虑必要的配套工程。

4. 国家对地区经济和社会发展的长期计划和要求。国家对某一地区的国民经济和社会发展长期计划就明确规定了：该地区在全国

或全省所处的地位和作用，以及今后发展的规模、速度和方向等。这也就给区域规划提供了最基本的依据。在尚未制订国民经济和社会发展规划的地区，应当对区域经济发展方向，如区域的经济结构、发展速度进行预测。规划方案的确定，必须有充分的依据。否则，将是“纸上谈兵”。规划方案最终能否实现，这就要看规划是否符合地区实际和发展的需要。那种认为找依据，就是“唯条件论”，是完全错误的。因此，在做规划方案前要做大量细致的综合考察和周密的调查研究工作，使规划的依据充分可靠。

二、区域规划的基本原则

区域规划有了充分可靠的依据，还必须从全面发展地区各项建设事业着眼，遵循以下基本原则：

（一）统筹兼顾，全面安排，综合平衡的原则

要正确处理整体与局部、重点与一般、工业与农业、城市与乡村、生产与生活、近期与远期的关系。在一个地区的发展和建设中，往往在工业企业之间、工业企业与国民经济其他部门之间、与相邻地区之间会发生许多问题和矛盾，有时从个别企业、个别部门甚至本地区的观点看，是有利的，也是可行的。但是，从全局和长远利益的观点看，就不一定有利，也不一定可行。这是经常发生的。过去，某些建设就由于就事论事，急于上马；只注意部门利益，忽视全局利益；只注意眼前利益，忽视长远利益；只注意经济效益，忽视社会和生态效益，到头来付出了很大的代价。这种教训是应吸取和尽量避免的。

（二）承认和自觉地运用地区经济发展不平衡的规律

我国是一个人口众多、疆域辽阔而经济比较落后的大国。各地

自然条件与资源蕴藏优劣多寡不一，原有经济和技术基础强弱不等，因而投资效果相差悬殊。在生产布局上有两种做法：一是强求各地区经济发展达到同一速度，一起实现现代化；一是集中国家有限财力、物力优先利用和开发那些投资效益高、见效快的地区，保证这些重点地区经济更快地发展，以加快整个国民经济的发展速度。前者，主观愿望是好的，结果往往事与愿违，谁也上不去，谁也不快，到头来延缓了整个国民经济的发展。后者，则以有限的投资争取了较高的发展速度与较多的积累，然后才有力量去支援条件较差地区的发展，切实有效地逐步缩小地区之间经济发展水平的差距。承认地区经济发展不平衡，通过每个时期有“重点”的、“不平衡”发展，才能在一个较长的历史时期内逐步地实现地区经济发展相对均衡化，缩小各地区经济发展水平间的差距。这种“相反相成”的道理，不仅为我国三十多年来的工业布局的经验教训所证明，也为其他许多国家工业布局演变的历程所证明。

（三）因地制宜，发挥优势

遵循社会劳动地域分工的客观经济规律，扬长避短，发挥优势。这既包括部门、企业间的分工，也包括把一定生产部门固定在国家一定地区的地域分工。各地自然资源与自然条件不同，同类资源“自然丰度”的地区差异，是劳动地域分工的自然基础；各地现有经济发展水平与特点和经济地理位置的不同，生产的集中化、专业化效益不同，各地区生产诸要素的不同，以及需求关系与地区价格差异，是劳动地域分工的经济基础，最终反映为不同地区同种产品生产费用的区间差异。充分利用地区分工的绝对利益和比较利益，趋利避害，扬长避短，因地制宜确定各地区经济发展的重点部门与行业；围绕地区优势部门，适当综合发展，建立符合各地不同特点的

地区经济结构；破除不顾条件、各地都要自成体系的老框框，杜绝不必要的重复布点，重复建设；这是提高经济效益的必由之路。

（四）合理布局，保护环境，有利生产，方便生活

遵循社会主义基本经济规律和生态平衡的要求，按照有利生产、方便生活和保护环境的要求，确定工业基地与城镇的适当规模，防止工业过分集中与过分分散。社会主义生产的最终目的是满足人们日益增长的物质与文化生活的需要，这就要求安排各项生产性项目的建设布局时，必须同时考虑职工与居民的生活服务、文化教育、休闲娱乐等生活性设施的建设布局和环境 的保护与改善。基本建设的布局要有利于城镇向合理的方向与规模发展。从总体看，要有利于促进全国性、地区性的大、中、小城镇（经济枢纽）体系的形成，并通过多种运输方式组成的综合运输网，把城镇之间和城镇与广大农村联系起来，形成渠道畅通、周转灵活的国民经济整体，以促进工农业和城乡之间的相互支援，逐步缩小城乡差别。

第三节 我国的区域发展规划

我国区域发展规划工作始于 20 世纪 50 年代中期，但直到 80 年代才伴随改革开放的不断深入得到蓬勃发展。

我国的区域规划工作是伴随着大规模基本建设而开展的。在“一五”期间，为了落实重点工业建设项目，起初由各部门单独选厂，各自建设。稍后发现，在一个地区由各部门单独选厂，在用地、用水、用电、交通等基础设施方面的问题不易解决，或者重复建设增加投资，很不经济；或者要拖延建设进度，造成不应有的损失。于是由国家计委、国家建委组织有关部门到一些地区实行联合选厂，