

■ 北方民族大学文库

宁夏

The Research of Ningxia Space Plan

空间规划研究

马海龙/著

非
外
借



科学出版社

北方民族大学重点科研项目“宁夏空间规划重大关键技术集成与创新”（项目编号：2017M01）成果

北方民族大学文库

宁夏空间规划研究

马海龙 著

科学出版社

内 容 简 介

本书以国家空间规划试点省(区)——宁夏回族自治区空间规划的任务需求分析、编制体系建立、关键技术集成与创新、规划成果验证与适用性评价、经验模式总结等内容为重点,在介绍宁夏空间规划主要阶段性成果的基础上,研究分析了省域空间规划的规划对象与规划范围确定的一般方法、规划编制技术与方法集成创新的构成要素和融合手段,以及以县为单元,省(区)一市一县三级空间规划体系协调分工的主要模式、空间规划成果实施和开展空间治理的管控机制与政策设计等相关问题。

本书可供国土、规划、林业、环保等政府管理部门的专业技术人员,高校和科研院所从事资源环境、空间治理、规划编制的研究人员,以及地理学、资源科学、环境学、林学、农学、建筑学等相关学科的研究生等参考。

图书在版编目(CIP)数据

宁夏空间规划研究/马海龙著.—北京:科学出版社,2017.12

(北方民族大学文库)

ISBN 978-7-03-055472-7

I.宁… II.马… III.空间规划—研究—宁夏 IV. TU984.243

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第283633号

责任编辑:李敏 李轶冰 / 责任校对:彭涛

责任印制:张伟 / 封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京厚诚则铭印刷科技有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年12月第一版 开本:720×1000 1/16

2017年12月第一次印刷 印张:14 1/2

字数:380 000

POD定价:130.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第 1 章 现代空间规划	1
1.1 我国空间规划工作的基本经验与存在问题	2
1.2 我国空间发展布局与区域规划工作的实践及其问题	6
1.3 我国空间(区域)规划的性质、职能、价值、关系与必要性	8
1.4 我国空间(区域)规划的工作内容与编制程序	13
1.5 政府实施空间(区域)规划的可调控资源分析	19
1.6 我国空间发展的新特点与存在的主要问题	20
第 2 章 空间规划运行体系	28
2.1 国外空间规划运行	28
2.2 我国空间规划运行体系	31
2.3 规划实施机制	34
2.4 规划资源配置	38
2.5 规划跟踪与评估	45
第 3 章 宁夏主体功能区规划研究(2008 年)	53
3.1 宁夏主体功能区划分的理论、原则及意义	53
3.2 宁夏主体功能区划分的依据和技术流程	56
3.3 宁夏主体功能区划分的指标体系与计算	57
3.4 主体功能区域划分方法	80
3.5 区划的主导因素法	87
3.6 宁夏主体功能区划分的量化分析	94
3.7 方案优选	97
第 4 章 宁夏空间发展战略规划研究(2012 年)	100
4.1 背景分析	100
4.2 优势与制约	104
4.3 发展定位和目标	111
4.4 空间战略	116

第5章 宁夏空间规划研究（2016年）	134
5.1 基础评价	134
5.2 空间发展战略	139
5.3 三区三线划定与管控	145
5.4 基础设施布局	152
5.5 城乡发展布局	157
5.6 产业发展布局	163
5.7 公共服务设施布局	166
5.8 生态环境保护治理	168
5.9 资源统筹利用	171
5.10 规划实施保障	172
第6章 宁夏市域空间规划研究（以固原市为例）	175
6.1 固原市空间规划简介	175
6.2 空间规划基础分析	182
6.3 资源承载力及适宜性评价	191
6.4 发展目标、定位及规模	199
6.5 空间发展战略	206
6.6 空间开发格局	212
参考文献	225

第 1 章

现代空间规划

空间协调发展是国家社会经济发展的核心内容之一，是现代社会“以人为本，实现全面、协调、可持续发展”理念的核心要素之一。现代空间发展的中心思想是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济和社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。在全球化迅猛发展的当今时代，空间竞争力也是国家综合竞争力的重要组成部分和基础^[1, 2]。

空间发展问题包括土地空间、城市（城镇）空间和区域空间三个层面。其中，区域空间是内涵更丰富、覆盖面更大、影响更广泛的空间发展问题^[3-7]。本书以区域空间发展规划问题为核心研究对象。

现代空间（区域）规划思想的萌芽最早出现在 19 世纪末的欧洲。1898 年，英国学者霍华德首先提出了“城市应与乡村相结合”的发展观点，这标志着现代意义上的空间（区域）规划思想的诞生^[8-11]。此后，Glasson、Hall、Harvey、Levy、Davidoff、Zaremba 等国外学者分别从各国空间发展的实践和理论背景出发，做了大量的实证与理论研究，推动了空间（区域）规划理论方法的快速发展。国内学者吴传钧、陆大道、胡序威、樊杰、毛汉英等从经济地理学视角，对区域规划进行了长期、系统的跟踪研究，并参与了中华人民共和国成立以后大量的国土（区域）规划实践工作^[5, 12-17]。吴良镛、毛其智、宁越敏、严重敏、武廷海等学者则从城市地区理论出发，重点探讨了大都市区或城镇密集带的发展战略、城乡空间结构规划和区域政策，丰富并完善了我国区域规划的实践领域^[18-24]。此外，还有大量国内学者从流域区、资源富集（或枯竭）区、贫困地区等角度探讨我国的区域规划工作^[25-27]。

1.1 我国空间规划工作的基本经验与存在问题

1.1.1 我国规划体制改革的主要特点

中华人民共和国成立以来，我国规划体制在逐步建立的同时，也在不断地改革和完善。我国规划体制改革的主要特点可以概括如下^[28-30]：

1) 由单纯的计划经济逐步演变为国民经济与社会发展计划。“一五”到“五五”5个五年计划，主要是经济发展计划，规划内容主要集中于工农业产品产量，建立独立完整的工业体系。社会发展及第三产业的发展不属于生产领域，因而得不到重视。从“六五”计划开始，“国民经济计划”扩展为“国民经济与社会发展计划”，第三产业、生态环境、资源保护等纳入了中长期规划中。

2) 由以五年为规划期的中期规划演变为五年计划与长期规划相结合。改革开放前的五年计划，有些也是与十年或十五年长期规划结合在一起，但不规范、不稳定，时有时无。从“八五”计划开始，增加了十年规划，“九五”计划则展望到后15年的远景目标。五年计划与长期规划相结合，可以更好地统筹考虑五年中难以解决的关系全局重大战略问题，有利于安排跨五年的重大建设项目，为更好地编制和实施专项规划与行业规划提供了空间。

3) 规划的性质、层次和编制过程逐步向适应市场经济体制的要求过渡。随着经济体制改革的深入，各种规划的指令性作用弱化，指导性作用日益增强，并逐步突出了规划的宏观性、战略性和政策性，规划指标及规划项目逐步淡化。特别是随着我国中长期规划性质的变化，全国统一的中长期规划演变为中央与地方分层次决策，综合性规划纲要与行业规划、专项规划并存的规划体系格局。而最近的规划，都开始重视调动社会各方面力量参与规划工作，更加重视中长期规划的编制过程，重视编制过程的民主参与程度。

1.1.2 我国现行规划体系的构成

不同的发展目标决定了不同的规划性质，各类不同性质的规划共同构成整个规划体系。如图1-1所示，目前，我国的规划体系由三大系列、四个层次组成^[31-34]。

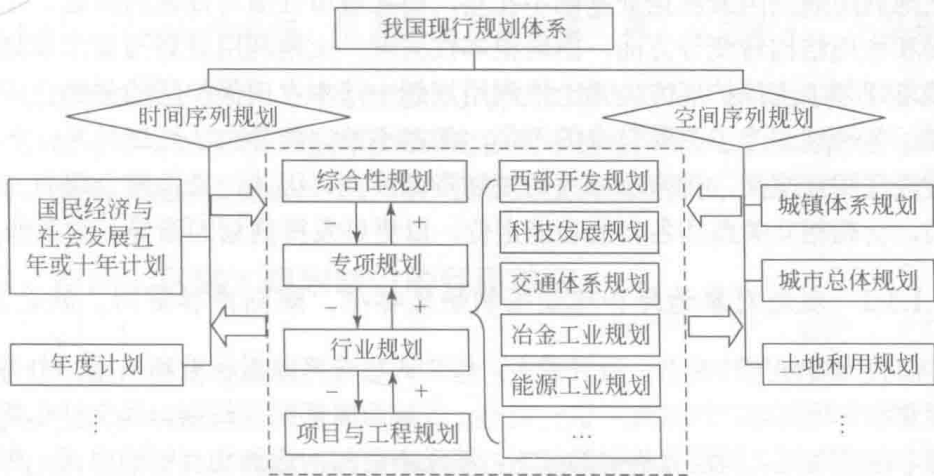


图 1-1 我国现行规划体系类型示意图

从横向来看，我国现行规划体系在表观上由时间序列规划和空间序列规划组成。时间序列规划主要包括国民经济与社会发展五年或十年计划、年度计划，是规划体系中的“条条”规划。空间序列规划主要包括土地利用规划、城镇体系规划和城市总体规划等，是规划体系中的“块块”规划。从实际功能定位与规划管理体系考察，目前我国规划体系客观上已形成了国民经济与社会发展计划、城市规划和土地利用规划三大系列。

从纵向来看，我国规划体系分成综合性规划、专项规划、行业规划、项目与工程规划四个层次。项目与工程规划最具体，是形成各类规划的基础。行业规划与专项规划中的布局内容要与空间规划要求相一致，同时，行业规划和专项规划必须与国民经济与社会发展计划相衔接，按照计划总体要求分阶段、有步骤地建设。因此，行业规划与专项规划具有时间序列规划与空间序列规划的双重属性。

1.1.3 现行规划体系的缺陷与不足

1.1.3.1 规划定位不够清晰，功能交叉，规划资源浪费比较严重

目前在我国，国民经济与社会发展计划、城市规划、土地利用规划三者规划目标、内容等方面缺乏协调，从而造成许多问题。例如，国民经济与社会发展

计划对国家整体开发部署或某个区域和城市长远发展战略的不明确，导致城市规划和土地利用规划因宏观论证基础不扎实，而在城市性质与规模的确定、土地需求预测和利用结构转变等方面，出现根本性失误；土地利用规划与城市规划不衔接，城市规划中土地扩展方向是土地利用规划中基本农田保护区的问题已成为普遍现象。各种规划为了弥补自身的不足，都在不断完善各自的规划体系，各种规划功能之间相互交叉，带来了极大的规划资源浪费。因此，急需整合现有三大规划系列，明确相互关系和各自的功能定位，以更好发挥规划的指导、约束作用。

1.1.3.2 规划对象选择和规划编制缺乏标准，规划内容雷同，缺乏协调

目前我国规划层次复杂，数目繁多，规划对象选择缺乏标准和依据。中央政府有的行业和专项规划，地方政府也一定有，各级政府都编制规划，每个行业都有行业规划，各级规划之间没有明确的分工，缺乏必要的沟通和相互间的协调，规划出现了“大而全”“小而全”“重复建设”等情况，不同规划对同一内容经常出现矛盾和抵触。在行业规划领域，规划对象缺乏选择性，政府承担数目庞大的规划编制和实施任务，重点不突出，规划质量也受到影响，最终，规划常常不能落到实处。

1.1.3.3 规划体系构成不完整，区域空间规划缺位，缺乏法律地位

在规划层次复杂，数目繁多的同时，在一些确实需要政府干预的领域，又缺乏必要的、明确的和操作性的规划。特别是在空间规划领域，长期以来，我国重视国民经济与社会发展计划，而相对忽视作为空间序列规划重要组成部分的区域规划。空间（区域）规划在性质、内容、编制程序、实施管理等方面尚缺乏明确的法律定位，由此导致区域规划工作长期徘徊不前，甚至时起时落的局面。

此外，我国过去在计划经济体制下形成的区域规划，大多是在独立行政区域内从事规划工作，形成了较强的“就行政区论行政区”的思维惯性，即行政区经济，造成了长期忽视多主体、跨区域发展类型空间规划研究的局面；同时，区域规划多集中于中小尺度的空间布局研究，形成了以物质空间为主的静态规划模式，对内部具有复杂多变关系的大尺度空间规划往往重视不够。

1.1.3.4 规划研究分析不深入、不全面

前期调查研究是规划的最重要基础。目前的规划编制多依靠体制“惯例”运作，缺乏深入的调查和广泛的意见征询工作，缺乏对规划问题深入、全面的研究和认识。在当前市场经济条件下，规划更要突出研究性和科学性，对规划行业 and 问题的目前态势、国际国内发展趋势、发展的障碍及可资利用的条件存在的不足

和拥有的优势需要有清楚的判断和认识。

1.1.3.5 规划目标太细，很多指标发展数量明确，人为固定，不容易实现

在目前的各类规划中，通常都提出了明确的增长目标、末期规模目标、出口目标，科技进步贡献率等。这些非常确定的数字目标常常人为化，甚至与实际很难相符，增加了规划实施的难度，由于目标无法实现而降低了规划的权威性。

1.1.4 空间（区域）规划缺位的负面效应

长期以来，我国重视国民经济与社会发展计划，而相对忽视作为空间序列规划组成部分的区域规划。区域规划在性质、内容、编制程序、实施管理等方面尚缺乏明确的法律定位，由此导致区域规划工作长期徘徊不前，甚至时起时落的局面。为了弥补这种状况，各种规划都增加了原属于区域规划的内容。例如，城市规划中以编制城镇体系规划代替缺位的区域规划，土地利用规划中增加了功能分区和空间管制的思想和内容，由此导致区域规划的内容被挤压而逐步“空心化”的趋势，区域规划的职能逐步由其他规划所取代。

由此出现的一些社会问题和区域问题，如部分地区资源环境承载能力下降速度过快、滥设开发区和盲目扩大城镇规划面积带来耕地锐减、资源大规模跨区域调动的压力日益增大等，尽管直接原因并不在于是否有区域规划，如果有区域规划，可以在相当大程度上避免一些问题。

又如，尽管我国县级以上政府都编制和实施土地利用规划，但由于土地利用规划基本上属于指标控制性的“计划”，除基本农田保护区外，并没有把土地利用的内容规划到具体的空间，在一定程度上放任了土地的滥占滥用。城市规划很重要，但编制城市规划首先要从整个区域范围内考虑城市的功能定位和发展方向。由于我国缺乏区域规划，有关部门就按行政级别层层编制城镇体系规划，并认为城镇体系规划就是区域规划，很容易使一些不具备推进城市化的地区盲目推进城市化，助长了一些城镇盲目扩大城镇规划区面积，无效占用土地的行为。由于缺乏区域规划，一些城市的功能定位举棋不定，城镇整体布局缺乏科学性和前瞻性，一些城镇“拆了建、建了拆”，浪费严重。今后我国将有几亿的人口流入城市，如果对哪些区域能够大规模城市化，哪些区域不宜大规模城市化做出具体要求和规划，就可以从一开始避免盲目建设带来的区域问题和社会问题。

基础设施是为经济发展和人口的经济活动与生活服务的，如果没有对经济集聚和人口集聚的空间分布进行规划，一些区域性的道路、港口、机场等基础设施

的布局就难有前瞻性。可能有些区域基础设施过剩，有些区域又供给不足，近年来的缺电现象在一定程度上已经反映出这种问题的现实性。例如，对我国重要基础原材料工业的调控也必须坚持行业调控与区域调控相结合的思路。既要考虑总量因素，又要考虑区域因素，明确何地可以干、何地不可以干，以避免加强时全国都“一刀切”地加强，限制时“一刀切”地限制。

1.2 我国空间发展布局与区域规划工作的实践及其问题

1.2.1 我国空间发展布局与区域规划实践的回顾

根据国内外政治经济背景、国内经济管理体制、国家宏观发展战略及区域发展政策等的差异性，我国空间布局 and 空间（区域）规划的发展历程可以划分为以下四个阶段，见表 1-1。

表 1-1 我国空间布局与空间（区域）规划发展历程阶段划分

阶段划分	时间段	宏观发展战略和空间（区域）政策	空间规划实践地区
传统计划经济阶段	1949~1978 年	重工业优先发展战略、国防安全、均衡发展、三线建设	东北、黄河中下游、长江中下游、东南、西南和西北六大经济区，贵州、四川等省份，以及茂名、个旧、兰州、包头、昆明等地区
有计划商品经济阶段	1978~1992 年	非均衡发展战略，沿海发展战略，东、中、西三大地带	长江三角洲地区、京津唐地区、山西能源重化工基地、东北能源交通规划、豫西地区、宜昌地区、宁波滨海地区、松花湖地区、巴音郭楞蒙古自治州、金沙江下游地区等
向市场经济过渡阶段	1992~2000 年	地区经济协调发展、效率优先、兼顾公平	西南和华南部分省区、长江三角洲和长江沿江地区、西北地区、环渤海地区、东北地区、中部五省和京九铁路沿线地区及东南沿海地区七大区域
市场经济逐步完善阶段	2000 年至今	西部大开发战略、振兴东北老工业基地、东部率先实现现代化	西部“两带一区”重点规划、东北老工业基地，以及长江三角洲地区、京津冀都市圈和成渝地区等

1.2.2 我国区域规划工作的主要类型

目前我国开展的区域规划工作按规划区域性质可分成三类。

1) 按行政区范围进行的各种区域规划。例如，近几年各省区普遍开展的省区

国土规划及各类基层区的国土规划（市域规划、县域规划）。

2) 按经济区范围进行的各种区域规划。这类规划可进一步分为部门经济区规划和综合经济区规划，前者如各种矿区规划和旅游区规划，后者如各种以大中城市为中心的城市经济区规划等。

3) 按自然地理区范围进行的区域规划。此类规划以流域规划最具代表意义。

1.2.3 我国空间（区域）规划工作发挥的主要作用

我国自 20 世纪 50 年代以来开展的空间（区域）规划工作，无论从工作过程的系统性，还是以规划内容的全面性，都是史无前例的。图 1-2 展示的山东省国土规划工作的流程与内容略图，基本能够反映当时区域规划的基本情形。区域规划对于促进我国计划内容、方式及计划理念的转变，发挥了重要的作用。

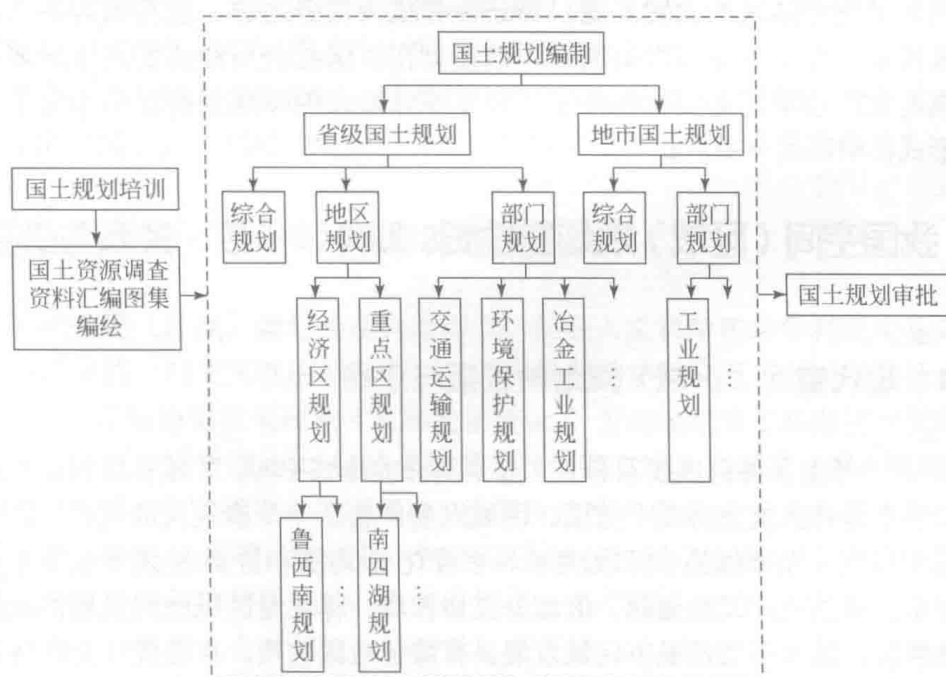


图 1-2 我国国土规划工作过程与国土规划体系（以山东省为例）

1.2.4 我国区域规划工作面临的问题与原因

中华人民共和国成立以来，我国的区域规划在经济建设中发挥了重大的作用，

也取得了丰硕的成果,但是,区域规划工作与建设有中国特色社会主义市场经济体制的要求还有较大差距,还存在许多问题和困难。主要表现如下:①区域规划的范围确定还存在一定的主观性,经济规划区的划分还缺乏科学的依据和系统研究;②区域规划的方法、手段的现代化还有待进一步提高,先进的科学手段在区域规划编制过程中使用还比较少;③区域规划的理论建设还处于较为落后的状况,规划还缺乏科学的理论指导,规划内容有时与国家和地区经济社会发展的需要还存在一定的差距;④区域规划的地位、性质、编制程序等还缺乏法律的保障,规划的贯彻执行还有待进一步强化,等等。

分析问题产生的原因,有以下几点:①市场经济发育极不成熟,尤其是规划者更多地沿用计划经济的思维定式进行区域规划工作,“穿新鞋走老路”;②我国社会经济发展尚处于超高速增长阶段,短缺经济驱使下的区域经济异常活跃,涉及的“区域协调发展、区域发展与资源环境相互协调、区域合作”等一系列区域规划解决的关键问题,都还没有成为当务之急,没有成为各级政府的客观需要;③区域规划内容庞杂,既没有在我国社会与经济发展计划体系中合理地定位,也缺乏必要的操作手段和支撑体系来保障规划的实施,大量成果流于形式。

1.3 我国空间(区域)规划的性质、职能、价值、关系与必要性

1.3.1 现代空间(区域)规划的性质与职能

“区域”是由各种自然要素和人文要素组成的地域空间,区域资源包括空间资源、自然资源和人文资源三个方面。区域发展问题是一个涉及人地关系、资源配置、结构优化、发挥优势、开放/竞争、多样化/非均衡和协调/持续发展等非常多样和复杂内涵的空间发展命题。区域分工协作和一体化是区域空间发展格局的两个基本特征,绝大多数情况下区域发展具有跨行政区性质。在现代社会经济发展中,政府通过各种宏观调控手段,以实现国民经济社会的协调、均衡和持续发展,这包括总量调控、结构调控和空间调控。空间调控是政府克服市场失灵带来的区域社会经济、生态环境及空间失衡问题,促进区域协调和可持续发展的最基础手段。总量调控和结构调控最终都要落实和体现在空间调控上^[35-38]。

空间(区域)规划就是以目标区域为规划对象,根据国家国民经济与社会发展的总体部署和区域发展的具体条件,以优化资源配置为手段,以“以人为本、

综合、协调、全面、可持续发展”为目标，以资源综合开发、经济合理布局、社会人文全面发展和环境综合保护为主要内容，通过一定的编制程序，提出区域空间发展的整体布局方案和中长期发展蓝图，为制定区域政策、指导政府和社会的发展行为提供具有法律效应的科学依据。

空间（区域）规划在突出空间性、综合性、战略性和地域性特征的同时，明确指导性、引导性、强制性等不同政策手段与可调控资源的对应关系，并通过实施引导性的政策措施，使规划从被动执行转变为主动参考，成为政府加强宏观调控的有效手段。

空间（区域）规划是国家规划体系的重要组成部分，是市场经济条件下国家实施宏观调控、增强国民经济与社会发展的空间指导、提高资源空间配置效率的重要手段，是集中体现政府及社会的发展价值取向和发展规划理念的重要载体。

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，行政区的经济功能趋于淡化，国民经济宏观调控的空间模式将逐步过渡到以经济区为主的模式上，越来越多的空间发展布局和区域发展协调问题需要政府来统筹解决，需要跨行政区域联合解决，空间（区域）规划将在我国社会经济发展中发挥越来越重要的作用。

1.3.2 我国空间（区域）规划的理论基础

现代空间（区域）规划是在自然科学、社会人文科学等多学科理论上形成发展起来的一门交叉性应用科学，它的理论基础非常广泛，包括经济社会与人口、资源、环境协调发展理论（人地关系理论）、劳动地域分工和经济空间结构优化理论（区域经济学理论）、区域人地关系非均衡有序发展理论（区域系统论）、空间价值（链）和空间生命周期理论（空间价值结构理论），公众参与和社会对话理论（管治理论），等等。事实上，空间（区域）规划科学在它的形成发展过程中，不断汲取其他学科的相关理论，自身经历了一个不断演进的过程。这样一个学科基础背景，使得它具有时代性、综合性、交叉性、边缘性、复杂性、空间性、政策性和社会性等多重特点。

1.3.3 空间（区域）规划的理论价值与实践意义

从现代空间发展科学、经济地理学、区域经济学原理出发，认识空间（区域）布局规划的理论价值与实践意义，主要体现在以下几个方面^[39-42]。

1.3.3.1 提高集聚效益，降低社会成本和市场交易成本，从微观经济效果的累加实现宏观经济效益的最大化

区域规划的核心价值体现在通过合理的空间布局，提高产业上、下游之间的关联度，缩短关联企业间的空间和时间距离，降低企业之间的运输成本；通过基础设施和公共服务设施的共建与共享，节约社会投资成本，扩大企业外部规模经济效益。同时，由于企业之间密切、频繁的交易联系，很容易在长期交易中形成一种良好的信用关系和利害攸关的共同体，从而有效降低企业之间的交易成本，提高企业间社会资本的作用。

1.3.3.2 协调地区之间、部门之间及部门与个人之间的利益，提高社会运行效率

政府提供的公共产品中，凡具有全国规模和全局性质的，应当由中央政府进行决策和组织提供，凡具有地方规模和地域限制的，应当由各个不同的地区分头决策和组织供给。在全国范围内或某地区范围内，不同类型的公共产品应该由不同的部门提供。通过统一规划的实施，可以提供统一的标准，从而对各部门和各地区及中央和地方之间的利益关系进行协调。此外，规划也可以对政府部门和私人部门之间的责任和利益进行明晰和界定，这也有利于提高市场效率和整个社会的运行效率。

1.3.3.3 实现长期与短期效益的统一，社会、经济与环境效益的统一，提高发展的综合效益

对于某项建设事业，从不同的时间段和不同的角度来看其效益是不同的。规划就在于能够从长远的角度，全面、综合地考虑多方面的问题，能够把长期利益和短期利益结合起来对社会发展进行一定程度的谋划和控制，能够在综合平衡各方面的利益的基础上实现社会目标、经济目标和环境目标统一，从而提高发展的综合效益。

1.3.3.4 实现社会公平和空间发展协调，达到公平与效率的统一

不加引导的市场竞争，必然要加剧社会和空间发展的两极分化，造成社会贫富差距的扩大，产生社会不公平问题。政府以规划的综合协调为基础，以转移支付、社会保障体系的建立、通过对不同部门和群体的扶持来实现社会公平，达到公平与效率的统一。

由上可见，区域规划是我国发展与改革中，有效发挥政府对发展的宏观调控作用的重要途径，是对不断完善的市场经济体制的一个重要补充，是实现近期与长远利益、实现经济-生态-社会综合效益最大化的指导纲领。

1.3.4 空间（区域）规划与国民经济计划体系的关系

区域规划着重解决规划期内区域各项建设事业的具体综合布局，国民经济计划的各项指标通过统筹布局，最终分解落实到特定空间，偏重于经济的空间布局与 PRED 协调发展方面。因此，区域规划一般可以理解为解决特定区域的问题或达到区域内特定目标而采取的某些发展战略、思路和政策等，它可以是经济、科技、环境、人口甚至军事、外交等政策在特定区域的细化或落实，具体如图 1-3 所示。

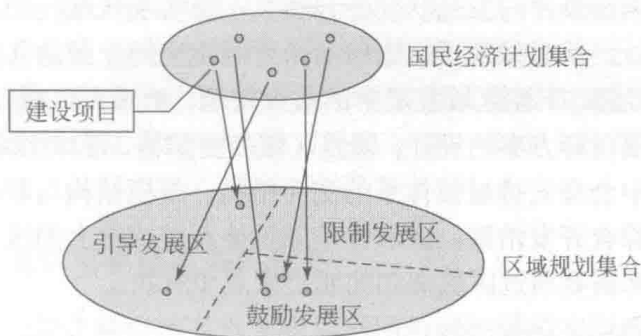


图 1-3 区域规划与国民经济计划的关系示意图

国民经济规划侧重于时间进度、比例关系、规模速度、重大建设项目及发展政策等，侧重于经济的增长与发展方面。区域规划中的建设项目、战略重点等只有纳入中长期计划或年度计划中才能得以实施。因此，两者相辅相成，互为依据。区域规划的空间综合布局方案要以行业规划和专项规划为基础，通过对各项行业规划和专项规划进行地域空间的综合协调，谋求整体的经济、社会与生态效益最大化。因此，区域规划不应当是国民经济和社会发展计划，以及行业规划和专项规划的空间细化和简单汇总。区域规划是为了发挥不同区域的比较优势，形成分工合理、优势互补、利益兼顾、协调发展的区域格局，它是对国民经济和社会发展计划在区域上的调整和纠偏，也是二次调节的过程，是对社会公共利益在区域上的合理分配的补充机制。区域规划通过空间资源的合理开发和规定，引导行业规划和专项规划的空间布局，进一步达到约束和引导企业行为的目的，促进区域

间协调发展和区域内人与自然、资源、环境相协调。因此，区域规划对行业规划和专项规划起着引导、控制、协调的作用，是编制行业规划和专项规划的依据和基础。区域规划中有关建设总体布局及其人口、资源、环境的空间综合协调的规划方案是编制土地利用规划的依据，它有利于土地利用规划中对耕地的保护及对各项用地进行供需之间的综合协调和总量平衡。

1.3.5 加强区域规划工作的必要性

无论从落实“五个统筹”科学发展观，还是从促进经济管理体制改革、完善我国规划体系、调整政府计划职能都客观上需要我国开展新一轮区域规划工作。

1.3.5.1 促进区域经济协调发展的需要

我国各地的发展条件与发展状况差异很大，要实现区域间的协调发展，实现公平与效率的统一，就必须从国家宏观的角度确定空间上的总体布局，因地制宜发展区域经济。目前，下述区域发展中的重大问题，如重点区域开发战略的制定、实施区域协调发展目标方案的设计；调整区域产业结构、形成区域特色经济体系；加快城市化进程中合理安排城镇体系的空间结构、规模结构与职能结构；跨流域资源调配与流域综合开发治理；区域性基础设施系统或重大的区域性生态环境工程建设；等等，都需要通过区域规划的制定来逐步解决。

1.3.5.2 缩短我国经济管理体制与国际接轨、适应现代经济管理体制的需要

长期以来，我国宏观调控的一个具体措施，是对重大项目的审批制度。实践表明，就一个项目论另一个项目的做法，往往忽略了具体项目与所在区域发展总体目标是否吻合、忽略了具体项目与建设环境和综合配套功能的协调问题，而成为项目在布局选址方面决策失误的主要原因。随着经济全球化进程的不断深入，不仅外商投资注重区域投资环境的评价把区域（城市）规划作为企业选址的重要依据；而且，现代经济管理的思想也深刻地影响到我国的企业家，他们也越来越关心在企业发展战略中纳入产品的区域开发战略的内容，这样，客观上也要求政府能够提供出区域建设前景的规划蓝图，作为企业决策及引导企业决策的纲领性文件。此外，市场机制的建立，也应当成为政府从项目审批的具体事务中解脱出来的契机，区域规划将成为政府宏观调控的重要手段之一。