

区域发展规划论

QUYUFAZHANGUIHUALUN

· 方创琳 著 ·



科学出版社

00007616

区域发展规划论

HK65119
方创琳 著

科学出版社

2000

内 容 简 介

区域发展规划是区域经济和社会发展到一定历史阶段的产物。本书以社会主义市场经济体制及“小政府、大社会”环境为规划背景,以区域可持续发展思想为脉络,系统探讨了新时期我国区域发展规划的基本内涵、理论基础、类型体系,面向市场经济区域发展规划的基本思路、指标体系、方法模型、完善途径以及区域发展规划的实施追踪、风险生成与经营等内容。本书可供国家和各级地方政府编制国民经济发展五年规划、区域经济发展战略与规划时使用,也可供从事规划研究的大专院校与科研机构的教学研究人员作为教学用书。

图书在版编目(CIP)数据

区域发展规划论/方创琳著. —北京:科学出版社,2000.1

ISBN 7-03-008075-0

I. 区… II. 方… III. 区域发展—经济规划—研究—中国
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 67430 号

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

丽源印刷厂 印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

2000 年 1 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2000 年 1 月第一次印刷 印张:13 3/4 插页:1

印数:1—2 000 字数:305 000

定价:28.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈杨中〉)

序

区域发展规划是区域生产力和区域经济发展到一定历史阶段的产物。我国区域规划工作始于 50 年代中后期,是根据城市规划的需要而提出的。其后经历了 20 多年的曲折发展历程,直到 1981 年党中央和国务院作出开展国土整治工作的决定之后,以资源综合开发、生产力合理布局、生态环境综合整治为主要内容的不同层次的国土综合规划与专项规划很快地在全国全面展开,并成为地理学研究“热点”之一。区域发展规划是在综合国土规划的基础上发展起来的,它将原有的综合国土规划内容同部分专项国土规划内容相结合,不仅在研究内容上较原有国土规划有了拓宽加深,而且更强调为不同尺度区域(如省、地市、县)制定中长期经济社会发展计划和规划提供科学依据。

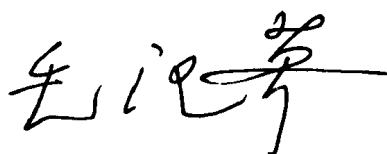
进入 90 年代以来,随着政府职能的转变和社会主义市场经济的逐步形成,整个国民经济管理朝着加强宏观调控、微观放开搞活的方向发展,各级政府在区域经济发展中获得了更多的自主权,对其管理水平提出了更新更高的要求。因此,在这一经济转型、社会转轨和世纪之交的新时期,研究、制订和完善不同类型与不同层次的区域发展规划,既是政府加强宏观调控的需要,更是市场经济体制对区域经济和社会发展提出的客观要求。可以预料,这类工作今后将会得到进一步的加强,并同实施可持续发展战略紧密结合,成为新时期政府的主要职能之一。

近 10 年来,中国科学院地理研究所经济地理部区域发展研究室在承担国家和中国科学院有关区域开发与区域可持续发展等方面研究课题的同时,多次接受各级地方政府的邀请,先后开展了山东省莱州市、山东省禹城县、北京市石景山区、甘肃省兰州市、淮海经济区(包括苏鲁豫皖接壤地区的 19 个地市)、山东省单县、广东省揭阳市、河南省新乡市及河北省唐山市的经济和社会发展规划。为了不断提高规划的科学水平,迫切要求在规划理论与方法上进行总结和提高。1995 年 7 月,我有幸录取方创琳同志为博士研究生,并根据他知识面较广博、新技术手段掌握较熟练、综合分析能力较强的特点,将“新时期区域发展规划的理论方法与实践”作为他的博士论文选题。尽管在当时对他来说难度很大,但他还是勇敢地挑起了这一重担,并很快同全室同志一起,先后参加了淮海经济区、山东省单县、河南省新乡市及河北省唐山市的经济和社会发展规划实践,每次他都作为课题组的主力,全力以赴,投入工作。由于他勤于思考,善于总结提高,因此每一次工作结束后,他都有新的体会和收获,在理论上不断升华,在方法上亦有长足的进步。先后在《地理学报》、《地理研究》、《地理科学》、《生态学报》、《自然资源学报》等国家级刊物上发表了 13 余篇相关论文。其中“新时期区域发展规划的基本思路与完善途径”被刊于《地

理学报》1997年第一期首篇,并先后被国内外10多种刊物转载,产生了较大的学术影响。由于他在攻读博士学位期间成绩突出,被授予1998年中国科学院院长优秀奖,这是中国科学院系统奖励研究生的最高级别奖。

本书在总结国内外区域规划、国土规划和区域发展规划的基础上,采用全新的概念和思维方式,对市场经济条件下区域发展规划的理论进行了深入的研究,提出了我国跨世纪区域发展规划的基本思路、区域发展规划的指标体系和方法模型,以及区域发展规划的完善途径,并对博士论文中所没有的区域发展规划的实施追踪和区域发展规划的风险生成与经营进行了有益的探索。该书的主要特色是理论与实践、定性与定量、宏观与中观和微观的有机结合,特别是对规划实施的追踪监控和风险机制研究在国内尚属空白。本书不仅对过去40多年我国的区域发展规划作了系统的总结,而且指出了今后的发展思路、目标与途径,在理论方法上有许多创新,具有较强的指导性与可操作性,对各地政府今后开展不同尺度的区域发展规划具有重要的指导作用和借鉴意义。

方创琳同志来自甘肃省庆阳贫困地区的一个偏僻农村,在他的身上具有许多劳动人民的优良品质,如勤奋、刻苦、诚实、节俭、关心集体、乐于助人等,他克服了来自家庭和社会的种种压力,尽管他也苦恼和动摇过,但在区域发展研究室这个温暖的集体中,他得到了周围同志的真诚鼓励与帮助,使他以优异成绩取得了博士学位。我作为他的导师,只是起到了“引路”的作用。作为一位青年同志,今后的路还很长,希望他能正确对待自己所取得的成绩,将其作为今后努力的新起点,团结更多的同志沿着理论与实践相结合的道路阔步前进,在知识创新基地中取得新的、更大的成绩。



一九九九年八月二十二日

前 言

区域发展规划是区域生产力和区域经济与社会发展到一定历史阶段的产物,是对未来一定时间和空间范围内经济、社会、资源、人口、环境、科技等方面发展以及它们之间的持续协调发展所做的总体安排与战略部署。它标志着人类在能动地改造自然,协调人口、资源、环境、经济发展与社会进步方面进入了一个新的发展阶段。西方发达国家早在本世纪初就把区域发展规划作为加强宏观调控、合理配置资源、激发经济增长和促进社会进步的长期战略。我国区域发展规划虽始于 50 年代中后期,但直到 80 年代以来,随着改革开放的不断深入,才获得蓬勃发展。进入 90 年代以来,随着社会主义市场经济体制的逐步形成以及政府职能的转变,整个国民经济管理朝着加强宏观调控、微观放开搞活的方向发展,各级政府在区域经济发展中获得了更多的自主权,对其管理水平提出了更新的要求,进而对作为其宏观调控与管理有效手段的区域发展规划提出了更高的要求,赋予其新的内涵。在这一经济转型、社会转轨和世纪之交的新时期,研究、制订和完善不同类型与不同层次的区域发展规划,既是政府加强宏观调控的需要,更是市场经济体制对区域经济和社会发展的客观要求。

区域发展规划是一个由来已久的传统话题,又是一门十分庞杂、涉及面广、综合性强的实用艺术。自 1898 年区域发展规划思想萌芽之日起至今,已有整整 100 年的演变历程。在长达一个世纪的国际规划运动中,由于区域发展规划时时刻刻都跟特定国家特定时期的政治经济体制、基本国情和社会制度等因素有着千丝万缕的联系,而这些因素在国与国、区域与区域之间又千差万别,规划的强烈社会性决定了国家政治经济体制的变革主宰着规划的命运,不同时期不同政治经济体制下的区域发展规划有着完全不同的宏观背景、理论基础、生成过程和操作方式,特定时期特定经济体制下的区域发展规划只能适合于对本期本体制下区域经济社会发展做出战略部署,而不能逾期逾位跨体制行使规划职能与权力。

我国目前正处于经济体制转轨、社会体制转型和跨世纪的新时期,在新形势下将区域发展规划这样一个庞大而传统的课题重新操起加以研究,绝非老调重弹,而是在批判地继承以往国内外区域发展规划理论与实践成果的基础上,力图用全新的概念和崭新的思维,从理论更新完善和实际应用导向的角度,对社会主义计划经济体制下的区域发展规划做出全新审视,对现代市场经济体制下的区域发展规划进行重新定位。之所以如此,是因为区域发展规划是社会主义市场经济条件下政府加强宏观调控、指导资源配置、实施可持续发展战略的重要手段,越是市场经济,越要强化规划的地位与功能,越要把规划编成市场经济发展的投资指南,越要编制区域 PRED 持续协调发展规划,越要强调规划的风险生成与实施。从人文地理学角度分析,区域发展规划作为当前我国人文地理学研究的“热点”之一,对其进行研究利于推动我国人文地理学理论的发展。正是处于上述目的与动机,本书以社会主义市场经济体制及“小政府、大社会”环境为规划背景,以区域可持续发展思想为脉络,以探讨新时期区域发展规划的基本内涵为触角,按照区域发展规划的基本内涵→类型与层次体系→理论基础→百年国外及 50 年国内区域发展规划全新审视→面向市场经济区域发展规划的基本思路→规划指标体系与方

法模型→新时期区域发展规划的完善途径→区域发展规划的实施追踪→区域发展规划的风险生成与营销这样一条主线,分八章共三十一节内容层层递进,步步深入进行研究,在体例编排上,全书未重点涉及各项专题性规划和不同空间尺度的发展规划,避免了以往规划教材或规划报告中先总体规划、后专项规划的面面俱到、泛泛而谈的传统编排模式。应该说,本书提出的规范化区域发展规划理论、思路、方法和途径适用于任何类型、不同时空尺度的区域总体发展规划与区域行业发展规划。

本书在理论方面,一是首次提出了新时期将区域发展规划更名为区域发展策划的设想;二是首次提出了区域持续圈与发展圈相互作用理论及人地关系协调共生理论,认为人地关系地域系统和可持续发展战略是区域发展规划研究的出发点,以经济发展为主的规划是目前我国规划的重点,以社会发展为主的规划则是长期奋斗的目标,特定区域不同发展时期的持续圈与发展圈之间应始终保持最佳距离,人地系统的协调共生理论应成为区域发展规划的灵魂;三是在总结百年来国外区域发展规划实践的基础上,提出三种管理体制下区域发展规划的生成模式,认为区域发展规划不仅是一项技术过程和政治过程,而且是一种国家行为和社会行为,不仅要求政府参与,而且要求公众参与,因而应同时代表国家利益和公众利益,国家政治经济体制的变革主宰着区域发展规划的命运,社会与生态环境问题越来越成为规划的主题;四是提出了面向 21 世纪区域发展规划的五大基本思路,即编制计划与市场兼容型的弹性区域发展规划,编制多目标复合协调型的区域可持续发展规划,编制公效兼容型的“契约制”区域发展规划,编制技术创新与效益型的区域发展规划和应用导向型的区域发展规划;五是尝试提出了中国区域经济发展的“一地两制”战略,极力主张把规划编成政府决策与政策咨询思想库,把企业策划纳入区域发展规划的议事日程,中国的规划者必须坚持“三个面向”(即面向国家政府制定政策、面向地方乡镇制定对策、面向企业导入企业策划)编制发展规划,这将关系着中国区域发展规划工作的未来命运。在方法方面,采用熵技术支持下的 AHP 模型和专家群民主决策支持下的定性指标定量转化模型相结合的方法确定规划指标体系权重系数;构建了定性定量有机结合的系统集成实验室三维立体结构及“两头定性、中间定量”的方法递变模式;建立了区域发展规划中主要定量方法互补对接形成的模型体系;采用多层次多目标模糊综合测度模型和线性加权和模糊隶属度函数模型分别对中国西部区域整体发展水平与实力做了综合评估;建立了柴达木盆地 PRED 协调发展 SD 滚动规划模型及相应的调控试验方案;创立了区域市场发育程度指数、精神文明进步指数、教育指数、社会福利保障指数等若干综合性规划指标,修正了广义科技进步对经济增长贡献率。

本书首次从规划实施追踪角度,分析规划实施追踪的运行机制与模式,倡导区域发展规划的风险生成与营销。从规划实施的种种病理入手,提出了规划编制与实施全过程控制系统、规划实施方案决策系统、规划实施监控预警系统、规划实施回诊自检系统和微调规划方案纠错系统与报废规划方案置换系统的运行机制与模式;提出了风险型区域发展规划的概念,认为风险规划生成与营销的过程包括风险规划的招标、竞标和转标、风险规划的契约、风险规划自审、盲审与终审、风险规划的决策、风险规划的营销、风险规划的保险、风险规划的保值与增值等。为保证风险规划的顺利生成与营销,建议建立风险规划立法保障制度、风险规划投资基金制度,风险规划公众征询与听证制度和风

险规划执业制度。

值得说明的是，区域发展规划是我本人立志把所学所得的专业知识和科研成果转化为现实生产力，更好地为区域经济和社会发展服务的一个重要突破口。为了这一突破，我花去了整整 10 年的时间致力于规划问题的思考与研究，并着意将其作为博士论文选题和博士后研究工作选题进行深入持久地探索。本书正是在自己博士论文“新时期区域发展规划的理论方法与实践”和中国博士后科学基金项目“区域发展规划实施的全程交互追踪行为研究”成果报告这两项“初级产品”的基础上，加工提炼而成的“深加工产品”，其中既蕴藏着自己多年艰苦奋斗的汗水，浓聚着作者关于现实与未来区域经济和社会发展的学术观点，而且更饱含着所有培养我、关心我和鼓励我在学海里奋进的老师们的栽培之恩，特别是凝聚着我的恩师毛汉英教授慈父般的言传身教和精辟深邃的学术思想。我在学海里苦苦寻找自己研究最佳定位并“负债经营”的艰难岁月里，是我尊敬的导师给了我继续完成学业的勇气、条件和机会，给了我事业上的第二生命。承蒙他老人家的格外厚爱，我有幸参加了他主持的所有有关区域发展规划的课题，在数次实地调研和规划实践中，不仅提高了自己面向规划实践独立工作的能力，使自己这个“门外汉”逐步找到了规划入门的途径，更重要的是毛先生和蔼可亲，平易近人的待人态度，渊博的知识和丰富的规划经验，敏捷的思路，对工作兢兢业业、十分认真的工作作风和遇事是非分明、刚直不阿、助人为乐、敢于主持公道、伸张正义的高尚品德一直在深深地感染着我，永远是我学习的榜样。从本书的选题、整体框架构筑、创造性思维开拓到最终成文定稿全过程，都饱含着毛先生耐心细致的精心点拨及其精辟深邃的学术思维。不仅如此，他还在百忙之中为本书作序，在此谨向您及经济地理部的所有老师致以最诚挚的感谢！

在北京大学做博士后期间，得到了合作导师蔡运龙教授在一切方面无微不至地关心和照顾，以他本人渊博的知识、高尚的精神风貌和严谨的治学态度感染着我，勉励着我不断奋进，并给我提供各种机会帮助我摆脱经济困境和精神压力，在此谨向您表示衷心的感谢！

中国博士后科学基金会为本书出版提供部分资助，在此一并致谢！

受种种主客观条件的限制，本书尚存在诸多不足之处，只怪自己天生愚钝，才疏学浅，又因时间仓促，虽已倍加勤奋，竭尽全力，但书中挂一漏万之处及缺点错误仍在所难免，恳求同行专家提出宝贵意见。书中某些观点可能一时难于被专家认同接受，本人永远愿做你们的学生，虚心倾听你们的指教。作为一部学术著作，或许可以就此画上句号，但作为新时期区域发展规划课题的研究，只能算是刚刚起步。在此，我愿以广大同仁们为师，把具有中国特色区域发展规划的研究、生成与营销工作深入持久地继续做下去！

方创琳

1999 年 6 月于北京大学承泽园

目 录

序 前言

第一章 区域发展规划的基础理论	(1)
第一节 概述	(1)
一、基本涵义与研究内容	(1)
二、类型体系与层次体系	(5)
三、同中长期国民经济计划及其他规划之间的相互关系	(7)
四、在区域发展研究中的重要地位与作用	(9)
第二节 规划的理论基础	(10)
一、区域经济发展理论基础	(10)
二、区域社会与环境发展理论基础	(14)
三、区域人地系统动力学基础	(19)
第三节 规划的系统设计	(22)
一、总体设计思路	(22)
二、具体设计程序	(24)
第二章 区域发展规划的全新审视	(28)
第一节 国外区域发展规划的全新审视及对中国的借鉴	(28)
一、近 100 年来演变的总体历程	(28)
二、不同管理体制下区域发展规划的生成模式	(30)
三、对国外区域发展规划的总体诊断	(33)
四、对中国区域发展规划的借鉴	(35)
第二节 中国区域发展规划的演变与诊断	(37)
一、近 50 年来演变的简要回顾	(37)
二、总体变化特点及存在问题诊断	(38)
第三节 两种经济体制下区域发展规划的对比研究	(41)
一、区域发展规划宏观背景的对比分析	(41)
二、区域发展规划基本原理的对比分析	(42)
第三章 跨世纪区域发展规划的基本思路	(46)
第一节 编制计划与市场兼容型的弹性区域发展规划	(47)
一、弹性发展规划的内涵与实现机制	(47)

二、弹性发展规划的综合测度	(48)
三、编制弹性区域发展规划的具体思路	(51)
第二节 编制多目标复合协调型的区域可持续发展规划	(53)
一、过分追求单一经济增长目标导致规划与发展的双重失效	(53)
二、区域 PRED 协调发展变动轨迹的扭曲与矫正	(54)
三、区域发展规划是不同时空尺度 PRED 之间矛盾的聚合体和调节器	(56)
第三节 编制公效兼容型的社会发展规划	(58)
一、公效兼容型社会发展规划的动机与社会功能	(58)
二、编制公效兼容型社会发展规划的具体思路	(60)
三、公效兼容型区域发展规划在实践中的应用	(61)
第四节 编制质量与效益发展型区域发展规划	(62)
一、区域发展的实质在于高效而非高速	(62)
二、推行集约型经济增长方式, 编制效益发展型规划	(63)
第五节 编制应用导向型区域发展规划	(64)
一、区域发展规划的生命力在于成果的应用导向前景	(64)
二、编制应用导向型发展规划的具体思路	(65)
第四章 区域发展规划的指标体系	(68)
第一节 规划指标体系的设置基础与框架	(68)
一、设置的基本原则	(68)
二、设置的国际国内基础	(69)
三、设置框架与指标辨识	(72)
第二节 规划指标体系权系数的赋值方法	(79)
一、熵技术支持下规划指标体系权系数赋值的 AHP 模型及应用	(79)
二、专家群民主决策支持下定性指标定量转化的赋权方法及应用	(82)
第三节 基于规划指标体系的区域综合发展实力与发展水平	(86)
一、区域综合发展实力指数评判模型及在淮海经济区中的应用	(86)
二、中国西部区域整体发展水平的多层次多目标模糊综合测度	(92)
第四节 几个重要规划指标的探讨	(98)
一、区域市场发育程度指数	(98)
二、科技进步指数	(99)
三、精神文明进步指数	(105)
第五章 区域发展规划的方法模型	(108)
第一节 定性与定量有机结合的系统集成方法	(108)
一、定性与定量方法之间的相互关系	(108)
二、定性与定量方法有机结合的系统集成实验室模式	(110)
三、系统集成实验室方法支持下区域发展规划的规范化生成过程	(113)

第二节	主要定量方法在规划中应用评述及互补对接形成的模型体系·····	(113)
一、	主要定量方法在规划中的应用功能及局限性·····	(114)
二、	主要定量方法在规划中互补对接形成的模型体系·····	(117)
三、	贯穿于规划全过程的模型体系推荐方案·····	(119)
第三节	区域 PRED 协调发展 SD 规划模型及在柴达木盆地中的应用·····	(120)
一、	柴达木盆地 PRED 协调发展系统的基本反馈结构及流程·····	(121)
二、	柴达木盆地 PRED 协调发展系统动力学规划模型·····	(125)
三、	柴达木盆地 PRED 协调发展规划弹性方案的试验调控·····	(128)
四、	柴达木盆地资源开发与经济持续发展战略的理性思考·····	(133)
第四节	区域发展规划决策支持系统方法·····	(138)
一、	RDPDSS 的集成扩展模式及在规划中的应用·····	(138)
二、	RDPDSS 的主体结构设计与功能开发·····	(141)
第六章	区域发展规划的完善途径·····	(145)
第一节	尝试构建中国区域经济发展的“一地两制”战略·····	(145)
一、	中国区域经济发展“一地两制”战略的内涵界定·····	(145)
二、	中国区域经济发展“一地两制”战略的具体构想·····	(146)
三、	用“一地两制”战略指导和完善区域发展规划·····	(148)
第二节	切实加强对区域市场因素的研究·····	(148)
一、	区域市场是影响区域发展规划的重要因素·····	(149)
二、	提高区域发展规划质量的主要市场手段·····	(149)
第三节	始终把区域可持续发展作为规划的主攻方向·····	(151)
一、	可持续发展与规划——目标与手段的关联效应·····	(151)
二、	规划与可持续发展相互作用的内在机制·····	(152)
三、	保证规划实现区域可持续发展目标的对策·····	(154)
第四节	着力密切区域经济的联合协作·····	(156)
一、	中国区域经济联合协作的经济背景与总体评价·····	(156)
二、	区域经济合作保证规划解决的重大问题及对策·····	(157)
第五节	高度重视区域发展政策对规划的指导作用·····	(159)
一、	区域发展政策与规划相互作用的联进关系·····	(159)
二、	把规划编成政府决策与政策咨询思想库·····	(160)
第六节	极力主张把企业策划纳入规划的议事日程·····	(162)
一、	区域发展规划的重大项目具体落实到企业策划·····	(162)
二、	中国的规划者必须面向企业做策划·····	(162)
三、	企业策划程序及实施分析·····	(163)
第七章	区域发展规划的实施追踪·····	(167)
第一节	规划编制与实施追踪一体化过程·····	(167)
一、	一体化过程是规划由“文(图)”化变为“物”化的过程·····	(167)
二、	一体化过程是一个动态追踪的发展过程·····	(169)

三、一体化过程是规划的“谋”与“断”相互追踪相互监控的过程·····	(170)
第二节 规划实施病理与追踪监控动机·····	(171)
一、规划实施病理分析·····	(171)
二、规划实施追踪监控动机——对“纸上画画”说不·····	(175)
第三节 规划实施追踪的运行机制与追踪模式·····	(176)
一、规划实施追踪的宏观运行机制·····	(176)
二、规划实施追踪的系统运行模式·····	(179)
第八章 区域发展规划的风险生成与营销·····	(193)
第一节 风险规划的概念、兴起缘由与类型·····	(193)
一、风险规划的概念界定·····	(193)
二、缘何兴起风险型区域发展规划? ·····	(194)
三、风险规划的类型体系·····	(195)
第二节 风险规划的生成与营销·····	(197)
一、风险规划的招标、竞标与中标·····	(198)
二、风险规划的多层牵动契约·····	(198)
三、风险规划的盲审、自审与终审·····	(199)
四、风险规划的决策·····	(200)
五、风险规划的保险——建立科技成果保险公司·····	(201)
六、风险规划的营销·····	(202)
七、风险规划的保值与增值·····	(203)
第三节 风险规划生成与营销的保障制度·····	(204)
一、建立风险规划立法保障制度·····	(204)
二、建立风险规划投资基金制度·····	(204)
三、建立风险规划公众征询与听证制度·····	(205)
四、建立风险规划执业制度·····	(206)

第一章 区域发展规划的基础理论

区域发展规划 (regional development plan, 简写 RDP) 是区域生产力和区域经济与社会发展到一定历史阶段的产物, 是对未来一定时间和空间范围内经济和社会发展等方面所做的总体部署。它标志着人类在能动地改造自然, 协调人口、资源、环境、经济发展与社会进步关系方面进入了一个新的发展阶段。西方发达国家早在本世纪初就把区域发展规划作为加强宏观调控、合理配置资源、激发经济增长和促进社会进步的长期战略。我国区域发展规划虽始于 50 年代中后期, 但直到 80 年代以来伴随改革开放的不断深入, 才获得蓬勃发展。进入 90 年代以来, 随着社会主义市场经济体制的逐步形成以及政府职能的转变, 整个国民经济管理朝着加强宏观调控、微观放开搞活的方向发展, 各级政府在区域经济发展中获得了更多的自主权, 对其管理水平提出了更新的要求, 进而对作为其宏观调控与管理有效手段的区域发展规划提出了更高的要求, 赋予其新的内涵。在这一经济转型、社会转轨和世纪之交的新时期, 研究、制订和完善不同类型与层次的区域发展规划, 既是政府加强宏观调控的需要, 更是市场经济体制对区域经济发展提出的客观要求。

第一节 概 述

一、基本涵义与研究内容

区域发展是当代世界重大的社会经济问题^[1], 也是中国经济地理研究的主要课题^[2], 研究区域发展规划与政策对区域经济发展的影响, 是现代经济地理学的主要内容之一^[3], 区域就其发展过程而言, 有着四大基本属性: 其一, 它是一个综合的多维发展过程, 不仅包括资源开发与配置、人口生产、经济增长等物质实体的发展, 而且包括科技、教育、信息、政策等非物质实体的发展; 其二, 它是一个动态渐进的连续发展过程, 不仅包括新开发地区的发展, 而且包括已开发地区的再发展与再进步; 其三, 它是一个人口、资源、环境、经济与社会相互作用的持续协调发展过程, 既包括经济发展, 也包括人口与社会发展, 还包括生态平衡良化与环境保护的发展, 因而是“人”、“物”、“地”三者的共同发展; 其四, 它是一个与相邻区域互动互进的联合协作发展过程, 既包括区域内部多维连续与协调发展, 又要考虑区域发展对相邻区域或更大区域发展的影响与联动效应, 加强区域联合与协作正是基于区域发展的这一特点。基于区域发展的四大属性, 区域发展规划的科学涵义需从区域规划的内涵入手进行分析。

1. 对区域规划涵义的种种认识

在国外, 英国学者 P. Hall 认为区域规划“作为一项普遍活动是指编制一个有条理

的行动顺序,使预定目标得以实现。它的主要技术成果是书面文件,适当地附有统计预测,数学描述、定量评价以及说明规划方案各部分关系的图解”^[4],并把区域规划称为物质环境规划(physical plan)或空间规划。波兰科学院院士 Peter Zaremba 认为区域规划作为整体物质规划“是门建筑在科学原则基础上的,组织空间的艺术,是一种恢复空间秩序,保证形成使人满意的美的环境和通过技术的措施创造新的价值的‘实用艺术’”^[5]。前苏联 В. В. Владимиров 认为区域规划是“对某个区域进行合理的地域经济布局,建立具有弹性的建筑-规划结构,在有效综合利用自然资源和劳动力资源的前提下,为工农业生产、人口分布、城市建设、自然环境的保护和改善提供最佳条件。”^[6]前苏联另一位学者 Е. Е. Лейценович 认为区域规划包括纲要和设计两大部分,前者“揭示州、边区、自治共和国地域性经济布局的可能性”,而后者“则是研究具体实现这种可能性的合理途径”^[6]。德国在 1965 年颁布的《区域规划法》中指出区域规划就是空间规划,是“在重视自然条件的现状及特别重视区域之间相互关系的前提下,改善经济、社会、文化条件,为个人在社会中的自由发展提供良好的空间结构。”^[7]美国规划界普遍认为区域规划是指“城乡物质环境建设的空间布局规划”,其内涵重物质形态的开发与建设、形式与功能、空间的布局等,重在编制指导区域未来发展的建设方案图纸。近年来又将区域规划定义为“是通过把专业知识应用于实践行动来改良社会”^[8],促进社会发展,注重社会发展规划甚过于注重物质建设规划。国际货币基金组织财政事务部 A. Premchand 认为区域规划包括实体规划和财政规划两种,其中“实体规划也称发展规划,指对社会目标的规划和达成目标所需的自然资源、人力资源和财力资源的动员规划”,“规划编制被认为是行动的预测过程,实现目标的手段,对社会全部物资的充分利用,一种艺术”^[9]。

在国内,1956 年国家建委制订的《区域规划编制和审批暂行办法(草案)》把区域规划定义为“在将要开辟若干新工业区和将要建设若干新工业城镇的地区,根据当地的自然条件、经济条件和国民经济的长远发展计划,对工业、动力、交通运输、电讯、水利、农业、林业、城镇、建筑基地和供水、排水等各项工程设施的建设,进行全面的规划,使一定地区内国民经济的各个组成部分之间和各个工业企业之间有良好的协作配合,城镇的布局更加合理,各项工程建设更有秩序”^[10]。中国科学院地理研究所胡序威先生认为区域规划有广义和狭义之分,“广义的区域规划可包括区际规划(inter-regional planning)和区内规划(intra-regional planning),区际规划亦即在各有关区域之间进行分区规划,着重解决区域之间的发展不平衡或区际分工协作问题。区内规划即对某一特定区域的发展和建设进行内部协调的统一规划,既包括该区域的国土建设规划,也包括该区域的经济与社会发展规划。狭义的区域规划主要指一定区域内的国土建设规划^[11,12]。全国人大常委会副委员长、民盟中央主席费孝通认为区域规划就是“定出周密的计划去实现自己的目标”^[13]。由同济大学和重庆建筑工程学院合编的《区域规划概论》把区域规划定义为“在一定地区范围内对整个国民经济建设进行总体的战略部署”^[14]。肖秋生认为区域规划“是针对一定地区范围内的国民经济各部门的建设安排,把它们相互隔阂的建设发展规划联系起来纳入地区生产力空间结构的有机体系”^[15]。建设部何芳认为区域规划就是“通过安排各项建设事业的综合布局,进行区域资源的开发、利用、治理和保护,使经济发展同人口、资源环境趋于和谐统一”^[16]。中国科学院

地理研究所毛汉英先生认为“区域发展规划是对未来一定时间和空间范围内经济、社会、科技等发展所做的总体部署”^[17]。虞孝感、吴楚材等认为区域规划“是为了实现某一地区一定时期内社会经济发展的总目标而制定的发展蓝图”^[18]。史同广、王慧等认为“区域规划就是区域开发规划”^[19]，等等。

2. 区域发展规划（RDP）的基本内涵

基于对“区域发展”内涵的理解和“区域规划”的种种认识，笔者认为区域发展规划的基本内涵是：

(1) 从研究对象和目的看，区域发展规划是指对未来一定时间和空间范围内经济、社会、资源、环境、科技等各方面发展以及它们之间持续协调发展所做的总体安排与战略部署。其目的是综合协调经济社会再生产的各个环节，确定最适当的结构比例与发展速度、最优化的资源配置与生产力布局，进而获得经济、社会、生态等多种评价准则条件下的最佳效果，促使区域经济持续快速稳定增长，自然资源得以永续开发利用，社会发展不断进步，生态环境不断改善良性化，最终实现区域人口、资源、环境与经济社会发展（简写 PRED）的高度和谐统一。

(2) 从隶属关系看，区域发展规划是区域规划的核心组分（见图1-1）。从上述区

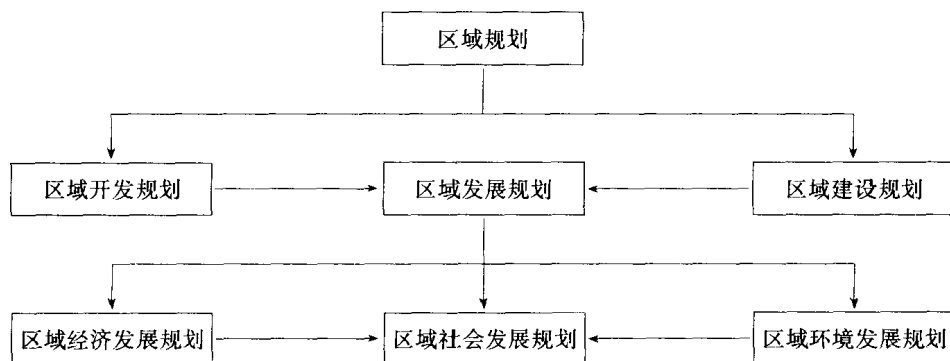


图 1-1 区域发展规划在区域规划中的核心位置示意图

域规划的种种定义和国内外区域规划的百年实践中可知，区域规划不外乎区域开发规划，区域建设规划和区域发展规划三大部分，其中开发规划侧重于资源开发和新区开发的规划，建设规划侧重于物质实体具体设计（如选址等）的规划，而发展规划不仅包含有开发规划与建设规划的许多内容，而且还包括各种非物质实体的规划，是开发与建设规划的最终结果。在发展规划中，经济发展规划是目前我国规划的重点，社会发展规划则是长期奋斗的目标。从规划演变趋势看，依次呈现出区域开发规划→区域建设规划→区域经济发展规划→区域社会发展规划的总体趋势，目前正处在区域经济发展规划阶段。至此，以经济发展为主的区域发展规划就成了当前我国人文地理学界研究的“热点”之一。

(3) 从其理性行为过程与本质看，区域发展规划就是区域发展策划。这是因为，其一，规划与策划本义均是“出谋划策”，辞海中释义为“计划、打算”，英文中用同一个词（plan），本质上都是运用脑力的理性行为；其二，策划的核心内容是为达成特定目

的而立足于当前环境,不断构思各种可能的方案,并对这些方案进行比较选优,修改完善使其付诸于实施,总体是一个动态循环旋进的连续过程,与规划全过程基本相同;其三,策划与规划相比,前者更具可操作性和适应性,可满足市场经济条件下编制应用导向型发展规划的要求;其四,经济体制转轨后,企业成了市场的主体,企业诊断与策划客观上需要更大范围的区域发展策划与区域形象策划作指导。基于上述理由,新形势下的区域发展规划建议更名为区域发展策划,但考虑到学术界对“规划”的概念已形成一种定势,接受新名“区域发展策划”尚须一段过程,所以本书主题仍沿用区域发展规划,暂不用区域发展策划。

3. 区域发展规划的研究内容

从区域规划的研究内容来看,美国的区域规划包括经济规划、物质规划、社会规划和政策规划四方面;荷兰区域规划重点研究人与环境的关系,并以整个社会为出发点^[20];德国区域规划重点研究全国空间结构现状、趋势及为改善空间结构而进行的投资分配预算;前苏联区域规划重在研究特定区域地域经济布局与功能分区,以及布局分区可能性和实现可能性的途径;英国区域规划重在研究为空间环境建设服务的区域经济发展政策和社会改造意图;古巴区域发展规划主要研究区域资源、工农业、交通能源系统、移民结构、社会基础设施系统、环境保护和资源合理利用等区域一体化问题^[21];日本的区域发展规划主要研究区域间的收入差异和区域发展政策^[22];泰国区域规划主要研究超常规发展引起的区域发展不平衡问题;中国的区域规划主要研究区域经济发展目标、方向、规模和结构,合理布局生产力,具体配置工农业及城镇居民点,统一安排区域性基础设施和环境保护工程设施,使区域之间、区域与部门之间、部门与企业之间、生产性建设与非生产性建设之间相互协调组合。以上述引证分析为基础,中国区域发展规划的研究内容应突出体现“经济发展”和“可持续发展”两大准则。具体内容

为:

(1) 深入区情进行区域发展病理分析。在对区域的区位条件、资源、环境、人口、经济社会发展等区情特点分析的基础上,找出区域发展的现实优劣势与潜在优劣势、外向型经济发展的有利条件与制约因素以及进一步发展面临的国际国内机遇和挑战。如由毛汉英主编,笔者参加的《淮海经济区经济和社会发展规划》中得出该区拥有优越的区位、丰富的自然资源和劳动力资源、较稳固的农业基础与经济技术基础以及协作联合优势等有利条件,存在着产业结构不合理、工业基础薄弱、整体效益低、财政积累能力差、发展后劲不足、洪涝灾害频繁、环境污染严重等制约因素^[23]。

(2) 立足区内区际两种资源及环境承载力,确定区域经济发展以及经济和社会同人口、资源、环境协调发展的总目标与目标体系,确定区域发展的战略布局与战略重点。淮海经济区的战略布局格局确定为形成三个层次的城镇体系、建立五条产业集聚带和实施“海上淮海”工程^[23]。

(3) 面向国际国内两种市场,按照国际国内劳动地域分工原则,选择区域经济发展的主导产业,进行区域产业结构的调整优化与升级演进。其中主导产业选择必须遵循弹性系数大、技术进步速度快、规模大、效益好、关联效应强、经济外向度高 6 大标准^[24],以此标准选出中国工业主导产业系统是一个由化学、钢铁、石油加工、电子、

纺织、机械、化纤、医药等 13 个行业组成的集合。

(4) 以市场配置资源为基础, 合理布局工农业生产, 建立区域和社会发展的空间结构, 统一安排区域性能源、交通通讯、水利等公用基础设施的建设布局, 做好区域环境治理与保护规划, 做好各行各业发展规划。

(5) 围绕国家产业政策, 根据国际投资和国内投资的可能性, 精选出对区域发展有重大影响的重点建设项目, 并进行技术经济论证。如由毛汉英主编的《广东省揭阳市经济和社会发展规划》精选出揭阳市到 2010 年重点建设的项目有榕江航道整治工程、广梅汕铁路揭阳段、靖海电厂、揭阳轮胎厂、池尾电子电器市场等。

(6) 制订保证规划实施的对策措施和区域发展政策, 建立规划实施跟踪监控与预警系统。如《山东省单县经济和社会发展规划》(毛汉英主编) 把抓好一批重点建设项目, 建立筹集资金的新机制; 建立和健全宏观经济调控体系; 大力推进横向联合, 组建企业集团; 抓紧基础设施建设, 优化投资环境等作为该县规划实施的对策措施。

二、类型体系与层次体系

“寰宇处处皆系统, 本性大小各不同, 层层列列互牵动, 永在发展变化中”^[25]。周干峙院士的这首诗道明了区域作为一个开放的复杂巨系统, 存在着互相牵动的层次关系和类型关系, 区域发展规划亦不例外。由于观察和分析区域发展的角度不同, 对规划有着不同的类型与层次划分。

1. 基于不同层面的区域发展规划类型与层次体系

按区域发展的内容可将规划分为经济发展规划、人口发展规划、社会、环境等发展规划, 每项专题规划又可细分, 各项专题规划还可有机归总成为区域综合发展规划 (如淮海经济区经济和社会发展规划、河南省新乡市经济和社会发展规划^[26]等)。

按区域经济发展特征与区域优势, 可分为资源型区域发展规划、技术型区域发展规划 (如高新技术产业开发区、科技工业园)、市场型区域发展规划和文化型区域发展规划。

按区域属性可分为行政区、经济区、自然区、经济行政区、特殊类型区 (经济特区、开发区、开放区等) 和企业发展规划。

按区域功能特点可分为农业地区、工业地区、城市地区、流域区 (如三峡库区发展规划)、交通干线区 (如新亚欧大陆桥和京九铁路沿线地区发展规划)、风景旅游自然保护区和海洋地区发展规划 (如国务院已批准的全国海洋开发规划)。

按时间可分为短期规划 (3—5 年)、中期规划 (5—10 年)、远期规划 (10—30 年) 和远景规划 (30 年以上)。

按区域范围大小和层次高低可分为洲级、国家级、大经济区级和跨省区级、省级和跨地市级、

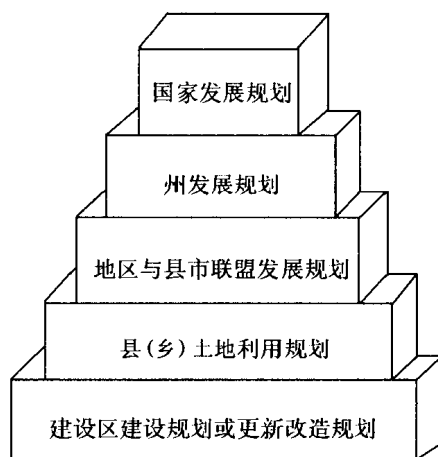


图 1-2 德国区域发展规划层次体系