

区域经济与社会发展规划的 理论与方法研究

QUYU JINGJI YU SHEHUI FAZHAN GUIHUA DE LILUN YU FANGFA YANJIU

◎ 刘秉镰 韩晶 等著

QUYU JINGJI YU SHEHUI FAZHAN GUIHUA DE
LILUN YU FANGFA YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

F-121
27

区域经济社会发展规划的 理论与方法研究

刘秉镰 韩晶等著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域经济与社会发展规划的理论与方法研究 / 刘秉镰, 韩晶等著. — 北京: 经济科学出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6603 - 4

I. 区… II. ①刘…②韩… III. ①地区经济 - 经济规划 - 中国②社会规划 - 中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 146416 号

前 言

区域经济社会发展规划编制工作是成熟的市场经济国家及服务型政府公共政策体系的重要内容之一，也是我国国民经济和社会发展规划的重要组成部分。“十一五”期间我国经济社会将全面进入加速转型期，区域经济将呈现出蓬勃发展的态势，以区域经济取代行政区的特征在“十一五”期间将变得更为突出，作为国家宏观调控重要手段的区域规划也将体现出越来越重要的价值。

一方面，经济全球化的浪潮将激烈的竞争摆到了每个区域管理者面前，也为每个发展地域单元带来了无比广阔的发展空间。为了能在这场全球竞争体系中占有更大优势，强化区域内的联合以获得竞争力的提升，就自然成为各级政府与经济发展机构的内在要求。目前几乎所有国家和地区都不同程度地卷入了区域集团化的浪潮，其成员单位大多已超出城市的范畴，空间经济协调组织尺度亦扩大到国家间的层面。可以说，新背景中的区域规划已经不再局限于解决区域内部的具体问题，而是具有了增强区域国际竞争力以及获取更多发展机会等自身形态以外的内容，即区域规划更多地具有了空间政策的内涵。

另一方面，随着经济的网络化及迅速发展的交通、技术体系的支撑，区域化与城镇化正在相互融合，城乡一体化成为世界各国、各地区空间演化的主导趋势，由此带来了对区域整体发展、城乡协调发展、生态共存共生、设施共享共建等多方面的需求。传统的以单个城镇

为中心视点的城市规划体系与思维模式，已经无法适应这一新境况，因而区域规划理论与方法的创新工作日渐体现了其无法替代的巨大价值。

新中国成立以来，区域规划在我国的经济建设中发挥了重大的作用，也取得了丰硕的成果。但是，用科学发展观来衡量我国传统的区域规划工作仍存在诸多问题。主要表现在：

（一）追求面面俱到，重点不突出

没有体现区域规划的优势与特点，与国民经济和社会发展规划、行业规划以及地方规划分工不明确，造成实施困难，难以起到资源优化及合理的资源约束作用。比如，各地区的《“十五”计划纲要》基本上是按国家的《“十五”计划纲要》框架制定的，一些地区完全按国家计划纲要的框架，没有取舍，面面俱到，一些可以不写入本地计划纲要的内容也占了一定的篇幅，该突出的重点却未能表现出来。如在关于发展农业的内容中，农、林、牧、副、渔全部描述一遍；说到发展服务业，则是商贸业、现代物流业、金融保险业、旅游业、传媒业、会展业、信息业、咨询服务业、中介服务业、社区服务业亦通通囊括；对不是本地应该重点发展的行业，往往也空泛地在前面写上“大力发展”，显得乏力无用。

（二）产业规划上缺少比较分析，具有一定的盲目性

产业规划是区域规划的重要组成部分，对于带动区域经济的和谐平稳发展有着至关重要的作用。众所周知，高科技产业是朝阳产业。我国大多数地区在制定区域规划时都将高科技产业列为支柱产业，所有地区的《“十五”计划纲要》中都有发展高科技产业的内容。比如，有 29 个省份选择发展生物工程与新医药，其中大部分的重点为发展基因药物和现代中药；有 27 个省份选择发展电子信息，基本上确定重点发展微电子、光电子、集成电路、通信产品、网络产品、信息家电产品、新型元器件和电子材料；26 个省份选择发展新材料，发展重点集中在纳米材料、新

型高分子材料、复合材料等产品上。另外还有 13 个省份选择环保产业, 11 个省份选择光机电一体化, 10 个省份选择新能源。按这样的规划方案, 必然导致全国重复建设和恶性竞争。高科技是需要高投资的, 这样分散的发展只能造成浪费, 成功率也不可能高。甚至有些地区目前尚缺乏发展某些高科技项目产业的条件, 却也把所知道的高科技全部列入本地区“十五”时期重点发展的产业。

(三) 区域规划的方法、手段还有待进一步完善

地理信息系统、遥感技术和数字模拟等先进的技术手段在区域规划编制过程中使用还比较少, 在衡量发展的重要指标上需要进一步规范。比如, 一些地区的《“十五”计划纲要》除了 GDP 增长率、人口增长率、GDP 总量这 3 个指标外, 其他指标没有明确提出。重要指标的缺乏, 将使计划的执行者缺少规划效果评价的标准, 也使人们事后难以评价计划的合理性。另外, 在现有的一些指标中也缺少统一的计量单位, 比如, 人均住房有的是指人均建筑面积, 有的是指人均使用面积, 有的是指人均居住面积, 有的是“一人一间”或“一户一套”, 还有的是“年增 1 平方米”; 在公路、铁路、电力等基础设施建设方面, 有些地区给出了新增量的数据, 有些地区则给出了总量数据。指标使用的混乱给指标的比较和衡量带来了困难。

(四) 区域规划的法律建设还有待完善

各种规划相互重复和矛盾, 是我国规划领域常见的不正常现象。比如, 城市规划与区域规划各自缺乏明确的定位。由于尚没有建立规划的立法程序, 区域规划的主题不明, 实践中区域规划大多变成一个“规划框”, 凡与区域发展有关的各种事项都放在区域规划之内, 比如, 从经济增长具体指标的制定到人口控制和环境保护各个方面, 无所不包。由于分工不明, 经常造成各种规划的重复和矛盾, 从而造成目标的混乱和资源的浪费。因此, 用立法的形式明确区域规划的主要任务和功能, 突出其重点, 是做

好区域规划工作的基本前提。

一般来讲,区域规划应与区域内城市规划和土地利用规划互相衔接和协调,但目前城市规划和土地利用规划都有相应的法律依据,如,《城市规划法》和《土地法》,而区域规划却缺少相应的法律依据。因此,应加强和重视区域规划工作及其相配套的法律法规建设。

(五) 区域规划的公众参与度比较低

区域规划工作透明度低,公众参与不足,群众利益得不到有效保障。长久以来,我国包括区域规划在内的各种规划,都是由规划主管部门委托规划设计单位进行编制,公众参与规划决策的极少,而真正左右规划制定的是政府主要决策者和职能部门,规划设计单位也只是按地方政府主要决策者和职能部门的意图制定区域规划。其结果一是规划项目建设过程中容易忽视公众利益,二是规划的科学性难以得到保证,三是公众监督严重缺位,区域规划工作全过程的监督环节相当薄弱。

“十一五”期间,国家把区域规划的编制放在突出重要的位置,并先期启动了长江三角洲和京津冀都市圈区域规划的研究和制定工作。研究新时期我国区域规划编制的理论和方法,不仅对进一步发展和完善我国区域规划编制的理论体系具有重要作用,而且对区域规划工作实践具有很强的指导意义。

正是在这样一个区域规划愈益重要的背景下,南开大学经济与社会发展研究院将“十一五”区域经济社会发展规划的理论与方法的研究项目作为国家985创新基金的子课题之一,以期通过该项目的研究为编制《“十一五”区域经济社会发展规划》提供规范化的蓝本。本书是在该项目基础上进一步深入研究的成果。

本书继承国内外区域规划理论研究与实践应用的成果,系统阐述了区域分析与区域规划的理论与方法。在明确区域规划性质及其任务的基础上,对区域规划的理论、区域规划编制方法、区域规划编制流程、区域规划的评价指标体系等进行了深入的研

究，在充分借鉴国外发达国家区域规划经验的基础上，提出了区域规划实施的制度保障体系。本书强调综合性，重视方法性，兼顾前沿性，注重应用性，本书可作为高等院校城市规划专业、人文地理专业本科生及研究生的教学用书，也可供从事城市规划、区域规划、国土利用规划等工作的人员参考。

本书由刘秉镰教授负责，课题组成员包括韩晶副教授、周密博士、蔡卫光博士、朱妍博士、李锦博士、张伟熙博士、胡玉莹博士。具体分工如下：刘秉镰教授负责大纲和全书结构的安排。各章具体分工：第一章周密博士、韩晶副教授、胡玉莹博士；第二章、第三章朱妍博士；第四章刘秉镰教授、韩晶副教授、李锦博士；第五章李锦博士；第六章、第七章蔡卫光博士；第八章周密博士；第九章张伟熙博士。全书由刘秉镰、胡玉莹进行总纂。

虽然本书作者对于区域规划的理论和方法进行了认真细致的研究，但限于时间与水平，本书难免存在缺点甚至错误，欢迎读者批评指正。

课题组

2007年9月



第一章 导论	(1)
第一节 区域经济社会发展规划的基本内涵	(1)
一、规划的含义.....	(1)
二、区域经济社会发展规划的基本内涵和特征.....	(4)
三、同区域规划及其他规划之间的相互关系.....	(8)
第二节 区域经济社会发展规划产生的原因	(11)
一、市场失灵的存在要求规划来弥补	(11)
二、地区之间的非平衡发展需要规划进行协调	(15)
三、经济的持续快速发展要求规划的保障	(16)
第三节 区域经济社会发展规划的职能定位	(17)
一、新旧福利经济学的基本价值观比较分析	(17)
二、区域经济社会发展规划的职能定位	(19)
第四节 区域经济社会发展规划的发展趋势	(22)
一、由自上而下强制型规划转向双向互动互求、 协商型规划	(22)
二、由经济单目标型规划转向综合目标型规划	(23)
三、由城镇为重点转向区域、城乡整体规划	(24)
四、由面面俱到型规划转向问题型规划	(24)
五、由单方案刚性规划转向多方案弹性型规划	(25)
六、由虚调控型规划转向以空间管制为手段的实调 控型规划	(25)
七、由目标终极型规划转向过程实施型规划	(26)
第五节 我国区域经济社会发展规划的历史沿革与评价	(27)
一、我国区域经济社会发展规划的历史沿革	(27)
二、区域经济社会发展规划在我国经济建设中的作用	(31)

三、当前区域经济与社会发展规划中存在的问题	(33)
小结	(35)

第二章 西方区域规划理论的梳理与评价 (38)

第一节 西方区域规划理论的主要流派	(38)
一、理性科学规划理论	(38)
二、倡导型规划理论	(40)
三、新马克思主义规划理论	(43)
四、人本主义规划理论	(46)
五、实用主义规划理论	(48)
六、渐进主义规划理论	(49)
第二节 西方区域规划理论的比较分析及对我国的启迪	(51)
一、西方区域规划理论的比较分析	(51)
二、西方区域规划理论对我国的启迪	(55)
小结	(56)

第三章 主要发达国家区域规划的特征及启示 (58)

第一节 主要发达国家区域规划的实践进程	(58)
第二节 主要发达国家区域规划的特征	(60)
一、英国区域规划的特征	(60)
二、德国区域规划的特征	(62)
三、法国区域规划的特征	(68)
四、美国区域规划的特征	(70)
五、日本区域规划的特征	(74)
第三节 主要发达国家区域规划的启迪	(79)
一、主要发达国家区域规划的特点	(79)
二、发达国家区域规划对我国的启示	(82)
小结	(84)

第四章 区域经济与社会发展规划的基础理论 (86)

第一节 区域空间结构理论	(86)
一、增长极理论	(87)
二、核心——边缘理论	(93)
三、点——轴系统理论	(98)

目 录	9
四、圈层结构理论	(108)
五、梯度推移理论	(114)
第二节 区域发展的社会经济理论	(121)
一、系统论	(121)
二、新制度经济学	(123)
三、区域创新系统理论	(128)
四、科学发展观和协调发展	(132)
五、可持续发展理论	(136)
六、二元结构理论	(140)
七、城市与区域管治理论	(143)
第三节 区域经济与社会发展规划理论对区域规划	
理念的修正	(147)
一、传统区域规划理念	(147)
二、区域规划新理念	(149)
三、新理念下区域经济与社会发展规划应关注的	
主要内容	(153)
小结	(156)
第五章 区域经济与社会发展规划的主要内容	(159)
第一节 区域经济与社会发展总规划	(159)
第二节 区域产业规划	(160)
一、区域主导产业的选择	(160)
二、区域产业结构的优化和布局	(161)
第三节 区域社会规划	(170)
一、区域社会规划的内涵	(171)
二、区域社会规划的内容	(171)
第四节 区域科技规划	(172)
一、区域科技规划的指导方针	(172)
二、区域科技规划的内容	(173)
第五节 区域环境规划	(175)
一、区域环境规划的主要内容	(175)
二、区域环境规划的方法与技术要点	(178)
第六节 区域空间规划	(179)
一、区域基础设施规划	(180)

二、区域城镇体系规划	(184)
小结	(188)

第六章 区域经济与社会发展规划的编制方法和流程 (191)

第一节 区域经济与社会发展规划方法的发展历程	(191)
一、西方国家区域规划方法的产生与发展	(191)
二、我国区域规划方法的发展概况	(192)
第二节 区域经济与社会发展规划方法的分类	(193)
一、系统法	(193)
二、综合平衡方法	(197)
三、投入产出法	(199)
四、比较论证法	(200)
五、数学模拟法	(202)
六、其他方法	(203)
第三节 区域经济与社会发展规划的编制程序	(207)
一、准备工作阶段	(208)
二、具体规划阶段	(209)
三、反馈与循环阶段	(212)
小结	(213)
附录：区域经济与社会发展规划文本	(214)

第七章 区域经济与社会发展规划的评价指标

体系构建 (218)

第一节 规划指标体系的建立背景、原则及内容	(218)
一、规划指标体系构建的背景	(219)
二、制定规划评价指标体系的目的和原则	(221)
三、规划指标体系的设置框架与内容	(222)
第二节 指标体系的研究和处理方法	(230)
一、层次分析法	(231)
二、模糊综合评价法	(233)
三、因子分析法	(235)
四、主成分分析法	(237)
五、熵值法	(239)
小结	(241)

第八章 区域经济与社会发展规划实施的制度保障	(245)
第一节 建立健全规划的实施机制	(245)
一、建立分类指导的实施机制	(245)
二、调整和完善政策体系	(246)
三、完善市场机制	(248)
第二节 明确规划的法定地位	(249)
一、规划立法的必要性	(250)
二、规划立法的指导思想	(251)
三、规划立法的基本原则	(252)
四、区域经济与社会发展规划立法的内容	(254)
第三节 健全规划管理体系	(255)
一、区域规划的管理主体应随时代变化而调整	(255)
二、建立区域规划管理体系的必要性	(256)
三、区域经济与社会发展规划管理体系的内容	(257)
小结	(262)
第九章 区域发展安全规划研究	(264)
第一节 区域发展安全性研究的必要性及内涵	(264)
一、区域发展安全规划的必要性	(264)
二、传统安全规划的研究内容	(265)
三、研究区域发展安全的内涵	(266)
四、区域发展安全规划的研究意义	(267)
第二节 区域发展安全规划的研究内容	(269)
一、区域发展安全规划的内容	(269)
二、区域发展安全规划的功能定位	(269)
第三节 区域发展危险性因素的评估	(271)
一、区域发展危险性因素的分析	(271)
二、区域发展危险性因素的评估指标体系构建	(277)
三、区域发展危险性因素的评估	(280)
第四节 区域发展安全规划体系的内容	(288)
一、区域发展安全规划目标	(289)
二、区域发展安全规划原则	(290)
三、区域发展安全规划体系	(291)
小结	(294)

第一章

导论

区域经济与社会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和社会发展的总体部署。在现代社会中，区域经济与社会发展规划的地位愈益重要，不同社会形态的国家都在进行此类规划。原因在于合理、科学的规划的制定能够更好地促进经济社会持续健康发展。

第一节 区域经济与社会发展规划的基本内涵

要较好的设计和实施区域经济与社会发展规划，正确理解规划的内涵是必不可少的。规划分为很多类型，如区域规划、城市规划、国土规划、产业规划、战争规划、概念规划等，多样化的规划类型使得人们对规划内涵的理解也林林总总，因此，对规划的基本内涵作统一的界定，有助于我们更好地理解区域经济与社会发展规划。

一、规划的含义

规划（Planning）产生于工业革命后期。当时由于工业化导致人口快速集聚和生活环境的恶化，在英美的很多地区，如曼彻斯特等地人口的平均寿命不到 30 岁，迫使人们开始注意寻求规划来改善这种城市发展弊端。工业化是市场机制充分发挥作用的时期，当市场带来的混乱和无秩序发展到一定程度，为规避市场失灵，人们选择了通过规划统筹经济社会发展。从这种发展可以看出，规划是随着对市场矫正的需求而自发产生的，它的产生具有内生性。

世界文化遗产中心的《区域恢复议程》对规划的定义是：规划是对一

项特定活动程序制定的规则和政策。^①《牛津词典》和《爱问词典》指出：规划的含义是考虑如何处理正在发生和将来发生的事情的一种认知过程。^②孙久文（2005）认为规划是一种思路、目标和政策，并在此指导下制定实施的细则和步骤。^③这些定义主要从两个方面对规划进行了阐释，一是认为规划是一种静态的结果，主要包括思路、目标、规则、政策等；二是认为规划是一种动态的活动，如认知的过程、制定过程等。这种差异反映了对规划认识的单一性和片面性。从规划的产生和形成来看，规划是动态的思考、认知、达成共识、指导行动的一系列活动的组合，同时规划必须通过形成纲领性、指导性和系统性的文件、文字等可意会或可表达的知识才能有效地达到制定的目的。我们认为，规划活动的过程必须通过预先性的活动（调查、起草文件、民主商讨、审议等）形成具有指导意义的方案、步骤、规则、政策等。具体来看，第一，就规划本身而言，规划是对事情的认知过程，而且这一过程应具有超前性和对未来的指导性；第二，规划的过程是对特定目标进行思路设计、规则和政策编订、实施步骤制定的认知过程；第三，规划活动的结果必然形成具有一定权威的成果，包括规划文件、规划方案等。规划包括区域规划、城市规划、土地规划、产业规划、交通规划等各种专项规划。按照这种理解，可以看出我国“十一五”规划是通过各省市的相关调研、有关机构的测算、起草小组的起草、党中央全会批准的一项议案，体现了对我国社会和经济问题进行思路设计、规则和政策编订、目标实施步骤制定的认知过程，是它回答了为什么要发展、靠什么发展、怎么发展的问題。

为了进一步理解规划的基本内涵，我们有必要将规划与计划、规制、政策、战略等概念进行比较与分析。

（一）规划与计划

从英文词源上来看，规划和计划都是一个英文单词（Planning），应该说从英文意义上看，这两个词是相同的。但是由于我国和英美等在国家发展战略和社会制度的选择上存在很大的差异，因此，我国对规划和计划的使用存在较大差别。我国在建国初期的一段时期内，照搬原苏联的经验，实行的是严格的计划经济，对市场因素持扼杀态度；而英美等国则以市场经济为

① Urban Regeneration: World Heritage Center Program, October 28th 2004: Planning is an act of formulating a program for a definite course of action.

② A. S. Hornby: Oxford advanced learner's dictionary, The Oxford University Press, 1997: Planning is the cognitive process of thinking about what you will do in the event of something happening.

③ 孙久文：《区域规划》，商务印书馆2005年版，第7页。

主,计划为辅,因而对英美等国而言,Planning 的含义都是通过政府力量对市场进行调节和控制的一种方式,主要用于弥补市场的不足和外力对市场干扰。而我国则经历了从严格的计划调节到以规划来实现科学执政的过程,因此,计划和规划的区分不仅反映了汉语词汇的丰富性,更体现了我国执政方式的一种转化以及与国际先进政治管理经验接轨的趋势。正是从这个意义上看,计划和规划在诸多方面存在着差异:首先,从制定和执行程序上来看,计划是一种严格的自上而下命令和传达的过程,执政者或权威性部门根据自身意志和以往经验进行制定;而规划则强调自下而上的民主决策和多方参与过程,减少强势集团的垄断性,增强决策的科学性。其次,从侧重点来看,计划虽然也包含宏观调控,但是主要侧重于政府主体对经济的直接干预。而规划主要侧重于战略性和指导性。从国外经验来看,规划特别强调对区域协调和城乡协调的指导意义和长期调控。区域规划是引导区域发展的主要手段和区域发展政策的主要工具,通过土地使用的合理规划,克制市场失灵实现区域的高效发展。再次,从法律保障不同来看,计划主要是通过政府权威来进行制定和实施,具有较大的随意性和主观性,很难排除人为的干扰因素。而从国外各国发展情况来看,任何一项规划的产生都伴有相应的法律条文的出现,通过严格的法律对规划进行保护和制约。我国目前相关的规划法案还没有产生,这是一项亟待解决的问题。最后,从主体来看,计划的主体主要是各级政府,主要包括中央政府和地方政府。而规划应是一个民主参与的过程,因此,主体应该多样化,包括政府、中介、专家、民众等。目前我国区域经济社会发展规划的主体主要包括中央政府和地方政府,他们拥有一定的资金,拥有立法、军队等稀缺资源,拥有对土地等区域公共资源的控制力,对城市公共设施和基础设施的建设负有责任。多元化主体参与或听证的方式已经出现,但是应用范围还不是很广泛。

(二) 规划与规制

这两个词的英文分别是 Planning 和 Regulation。规制是政府或社会为实现某些社会经济目标而对经济主体做出的各种直接和间接的具有法律约束力和准法律约束力的限制、约束、规范,以及由此引起的政府或社会为监督经济主体活动符合这些限制、约束、规范而采取的行动和措施(苏东水,2000)。规划和规制的共同点主要包括以下几个方面:从产生原因来看,二者都是由市场失灵引发的,他们的出现都是为了实现对市场失灵的矫正;从执行主体来看,主要以政府为主体;从内容来看,二者都体现了一种规范、规则、措施等;从作用范围来看,二者均是既包括经济方面也包括社会方

面,如经济规制和社会规制,经济与社会规划等。但是二者也存在着很多差异,主要包括:(1)规划虽带有约束性但更侧重于预期性、前瞻性和指导性,而规制则主要以约束和监管为主。(2)作用对象不同。规划侧重于宏观层次的战略、政策、规则等,对于企业的具体行为或活动不加干预。而规制则侧重对中观产业和微观主体(如企业)的规制,特别是对影响产业、企业的要素进行限制、约束和规范,如价格规制、进入门槛规制等。

(三) 规划与政策、战略

政策(Policy)是政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南(张金马,1992)。一般的文献总是表面化地把它定义为规划、社会目标,这就混淆了规划和政策的区别。事实上规划和政策是不同的,规划是宏观层面的战略步骤和方案,而政策是准则和指南,是规划的实施手段之一,规划的实现最终要通过不同层面的政策来实现。如区域规划必须通过国家或地方制定的、分类指导的各项政策才能落实,区域间的和谐发展必须依赖于扶贫政策、调整高收入者和中低收入者的税收政策、东部支援西部的政策,等等。

战略(Strategic)是对全局进行的总体筹划和布局,是根据现状和对未来的预测,结合自身的资源状况,对谋划主体的目标、发展步骤、实现途径而作的规划。战略具有指导性、全局性、长远性、竞争性、系统性、风险性六大主要特征。战略不仅是规划的内容而且也体现了规划的性质,规划一般应具有战略性,也就是说规划具有对未来的前瞻性和谋略性。如西部大开发战略、中部崛起战略、振兴东北老工业基地战略等这些战略是我国“十一五”规划第五篇——促进区域协调发展的重要内容,同时这些战略也保证了规划的前瞻性和指导性。

因此,战略和政策都是规划的题中应有之义,二者均是规划的实现手段之一,规划的实现和落实最终要通过不同层面的政策和战略实现。

二、区域经济与社会发展规划的基本内涵和特征

(一) 区域经济与社会发展规划的基本内涵

区域经济是相对于国家经济而言的,它是一个国家经济的空间子系统。任何一个国家的国民经济都是由部门、空间和时间维因素有机构成的三维系统。从空间维的角度看,国民经济是由不同的异质区域经济有机耦