

区域经济学专业研究生系列教材

● 孙久文

区域经济规划

QUYU JINGJI GUIHUA



商務印書館

中国人民大学区域经济与城市管理研究所
区域经济学专业研究生系列教材(之四)

区域经济规划

孙久文

商务印书馆

2004年·北京

图书在版编目(CIP)数据

区域经济规划/孙久文. —北京:商务印书馆, 2004

ISBN 7-100-04172-4

I. 区... II. 孙... III. 区域经济学
IV. F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 058564 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

QŪYÙJINGJÌ GUÌHUÀ

区域经济规划

孙久文

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京民族印刷厂印刷

ISBN 7-100-04172-4/F·497

2004 年 11 月第 1 版 开本 880 × 1260 1/32

2004 年 11 月北京第 1 次印刷 印张 11 3/4

定价:20.00 元

总 序

区域经济学是目前我国经济学门类中发展最为迅速的新型应用经济学科之一,由于社会需求巨大,高层次人才的培养任务繁重,教学和研究队伍正在日益扩大。然而,作为一门相对年轻的应用经济学分支学科,在各方面还不尽成熟,其中一个突出的表现就是,迄今为止还没有一套完整的区域经济学专业研究生系列教材。正是基于这种状况,我们着手撰写、陆续出版这套教材。

中国人民大学区域经济与城市管理研究所(原名区域经济发展战略研究所)是国内设立的第一个区域经济教学与研究机构,也是全国最早确立的两个区域经济学博士点之一,2002年被评为国家重点学科。长期以来,我们努力坚持严谨求实、开拓创新的学风,力求始终站在学科发展的前沿。在长期的学术交往与合作中,得到了兄弟院校和科研机构的许多支持帮助,深受同行关注,也期望我们在研究生层次的教材建设方面作出贡献。这些都是我们决定编写这套教材的重要动力。

教材建设是学科建设的“基础工程”,只有打好这个基础,才能保证学科的持续发展。这套系列教材是我倡议编写的,得到了全所教师的一致响应。为了编好教材,我们曾多次进行了封闭式研讨。每本教材的大纲都是先由责任人拟定初稿,经集体讨论,提出修改补充意见,最后确定下来。参加编写的教师都是我所的中青年学术骨干,有着丰富的教学经验和显著的科研成果,他们都具有博士学位,大多数曾游学国

2 区域经济规划

外在著名学府学习或研究。精干的队伍为编好这套教材提供了重要保障。由我来撰写总序,并不表示我的学术水平比他们高,而仅仅是因为我作为所长担负了组织协调工作。

全套教材共计六本:区域经济理论、区域经济分析方法、区域经济政策、区域经济规划、区域融资与投资环境评价、中国区域经济问题研究。这些内容也是我所为硕士研究生开设的主要专业课程。此外,城市经济学和城市规划等课程也在专业课之列,因为以后还要编写城市经济与管理系列教材,故未列入其中。

编写区域经济学专业研究生系列教材是一种新的尝试,我们参考了国内外已有的研究成果,在内容和结构上进行了新的开拓和探索。由于能力所限,加之时间紧迫,难免有这样或那样的不足和缺陷,希望得到同行们的批评指正。在此,我们要感谢商务印书馆,作为我国最负盛名的出版机构之一,他们对本套教材的出版给予了大力支持和鼎力相助。

陈 秀 山

中国人民大学区域经济与城市管理研究所

2003 年春,于中国人民大学宜园

目 录

1. 导论	1
1.1 区域经济规划的基本概念	1
1.1.1 定义	1
1.1.2 性质	5
1.1.3 任务	10
1.2 区域经济规划的主要类型	13
1.2.1 分类方法	13
1.2.2 区域发展战略规划	14
1.2.3 区域开发规划	16
1.2.4 区域空间规划	18
1.2.5 各类规划之间的关系	21
1.3 区域经济规划的发展历程	22
1.3.1 花园城市理论	22
1.3.2 国外 100 年来的区域经济规划	26
1.3.3 中国区域经济规划的演变	34
1.3.4 中国经济区划的演变	39
1.4 本章小结	41
2. 区域经济规划的客观基础	44
2.1 政府在区域经济规划制定中的主体地位	44
2.1.1 区域经济规划为区域经济发展服务的性质	44
2.1.2 政府主体地位的形成	45

2 区域经济规划

2.1.3 政府应用区域经济的领域	48
2.2 制定区域经济的政治和法律基础	51
2.2.1 政府干预区域发展的理论	51
2.2.2 政府干预区域经济的政治和法律依据	53
2.2.3 影响政府制定区域规划的主要因素	55
2.3 制定区域经济的经济和科技基础	57
2.3.1 区域经济增长的概念	58
2.3.2 区域经济发展的机制	59
2.3.3 社会经济因素对区域规划的作用	62
2.3.4 科技发展对区域规划的作用	65
2.4 制定区域经济的资源环境基础	67
2.4.1 影响区域规划的自然因素	67
2.4.2 中国区域发展的资源环境	69
2.5 本章小结	72
3. 区域规划的系统设计	76
3.1 区域规划的基本过程	76
3.1.1 区域规划过程的一般模式	76
3.1.2 区域规划过程的国内实践模式	80
3.2 区域规划的指标体系	84
3.2.1 指标体系设立的基本原则	84
3.2.2 指标体系设立的主要内容	87
3.3 区域规划模型	93
3.3.1 模型分析的主要内容	94
3.3.2 模型的结构	97
3.3.3 模型预测的方法	99
3.4 区域调查	100
3.4.1 区域调查的内容	100

3.4.2 抽样调查的调研报告写作	100
3.5 项目说明书与规划文本写作	105
3.5.1 项目说明书	105
3.5.2 规划研究文本写作	106
3.6 本章小结	111
4. 战略模式和发展目标选择	114
4.1 区域规划的指导思想和区域定位	114
4.1.1 指导思想	114
4.1.2 区域定位	115
4.2 区域规划的战略模式	117
4.2.1 战略模式的特征	117
4.2.2 区域规划战略模式的一般类型	118
4.2.3 中国区域规划战略模式的类型	121
4.3 区域规划的环境与条件评价	124
4.3.1 国内外经济发展环境评价	124
4.3.2 区域经济发展条件评价	126
4.4 区域规划的目标体系设计	135
4.4.1 区域规划目标的性质与设立程序	135
4.4.2 规划目标的设立基础	136
4.4.3 规划目标的分类	138
4.4.4 规划目标的分解	139
4.4.5 确定规划目标的方法	141
4.5 本章小结	142
5. 区域空间结构设计	146
5.1 区域空间结构的构成	146
5.1.1 构成要素	146
5.1.2 空间要素的作用和空间系统	148

4 区域经济规划

5.2 区域空间类型划分	149
5.2.1 区域类型	150
5.2.2 区域空间类型及其划分	152
5.2.3 我国落后地区基本社会经济特征分析	158
5.3 区域空间结构设计	161
5.3.1 区域增长中心的确定	161
5.3.2 中心城市与外围吸引区域的关系协调	163
5.3.3 区域发展轴、发展带的确定	164
5.3.4 产业园的区位选择	166
5.3.5 其他功能区的确定	170
5.4 影响区域空间结构规划的因素和政策措施	171
5.4.1 制定空间结构规划的影响因素	171
5.4.2 实施空间结构规划的政策措施	173
5.5 本章小结	175
6. 产业发展方案设计	179
6.1 区域产业类型和发展的条件	179
6.1.1 规划产业的类型、特点和作用	179
6.1.2 规划产业发展的条件	182
6.2 区域比较优势与主导产业选择	185
6.2.1 比较优势的衡量指标	185
6.2.2 比较优势的类型	186
6.2.3 地区主导产业的选择	188
6.2.4 主导产业的升级	191
6.3 区域产业结构	192
6.3.1 区域产业结构的概念	193
6.3.2 影响区域产业结构转变的发展环境	194
6.3.3 区域产业结构规划	196

6.4 区域产业发展的市场竞争力分析	200
6.4.1 产业竞争力的构成与分析方法	200
6.4.2 产业竞争力规划的内容	204
6.5 产业规划的方案设计	208
6.5.1 宏观设计	209
6.5.2 重点发展领域选择	211
6.5.3 产业布局	213
6.5.4 政策支持与措施建议	216
6.6 县域经济发展中的产业选择问题	217
6.7 本章小结	221
7. 城镇体系规划	225
7.1 区域城镇体系的特征和形成条件	225
7.1.1 区域城镇体系的特征	225
7.1.2 区域城镇体系的形成条件	227
7.2 城市化与城镇体系发展战略	232
7.2.1 战略思想	232
7.2.2 战略目标	233
7.2.3 发展途径	235
7.2.4 区域城镇体系规划的基本内容	236
7.3 人口发展与城市化水平预测	238
7.3.1 人口预测	238
7.3.2 城市化水平预测	240
7.4 城镇体系规划方案设计	242
7.4.1 城镇体系等级规模结构规划	242
7.4.2 城镇体系职能结构规划	247
7.4.3 城镇体系空间结构规划	252
7.4.4 城镇土地利用总量平衡结构规划	256

6 区域经济规划

7.5 本章小结	258
8. 社会基础产业配置	262
8.1 社会基础产业配置的原则	262
8.1.1 社会基础产业的概念	262
8.1.2 社会基础产业配置的基本原则	266
8.2 基础设施产业的规划与建设	268
8.2.1 能源产业发展规划	269
8.2.2 交通运输产业发展规划	274
8.3 社会服务产业规划	281
8.3.1 城市基础设施规划	282
8.3.2 防灾抗灾设施规划	283
8.3.3 科技教育文化体育设施规划	285
8.4 本章小结	286
9. 国土资源开发、土地利用和环境保护规划	289
9.1 国土资源开发规划	289
9.1.1 国土资源开发的作用和意义	289
9.1.2 区域特征分析	292
9.1.3 产业发展规划纲要	294
9.1.4 政策建议	300
9.2 土地利用规划	301
9.2.1 区域土地利用和规划的作用及其意义	302
9.2.2 土地利用规划的目标与任务	303
9.2.3 土地利用规划的核心内容	305
9.3 环境保护规划	311
9.3.1 环境保护和制定环境保护规划的重要性	312
9.3.2 区域环境保护规划的基本原理与工作程序	315
9.3.3 环境保护规划的分类	317

9.3.4 环境保护规划的原则	318
9.3.5 环境保护规划的指标体系	320
9.3.6 环境保护规划的一般程序和各阶段的主要任务	321
9.3.7 环境保护规划制定的方法	324
9.4 本章小结	327
10. 政策体系设计	330
10.1 区域经济规划中的政策体系	330
10.1.1 政策体系设计的必要性	330
10.1.2 政策体系的作用	332
10.1.3 政策体系的类型	337
10.2 区域资源与产业发展规划中的政策体系	343
10.2.1 资源开发规划中的政策体系	343
10.2.2 产业发展中的政策体系	346
10.3 区域合作和区域援助的政策体系	349
10.3.1 区域合作政策	349
10.3.2 产业转移政策	350
10.3.3 区域援助政策	353
10.4 吸引外商投资的政策体系	356
10.4.1 吸引外资的条件分析	356
10.4.2 规划地区吸引外资的类型定位	357
10.5 本章小结	359
10.6 结束语:将区域经济规划转化为区域经济决策	361
后记	363

1. 导论

规划(planning)这个词,被广泛应用于各种各样不同的人类活动。例如:战争规划、科技规划、教育规划、空间探测规划、社会发展规划和经济发展规划等。本书从区域经济学的角度研究规划,将其称为区域经济规划。

1.1 区域经济规划的基本概念

1.1.1 定义

长期以来,人们对区域经济规划的定义争论不休。大家从不同的角度、对区域经济不同的理解、对规划应用的不同目的,提出了各自的观点。

第一种观点主张对区域经济规划作宏观的理解。即从宏观经济的发展需要出发,对区域空间进行以社会经济综合发展为目的的规划,其特点是将大都市与周边吸引地域结合到一起,制定中长期的发展战略规划。这种规划往往具有指导性,是政策性的规划,以扶持和协助某一类区域的发展作为规划的最终目的。第二种观点主张对区域经济规划作中观的理解。即将规划的范围限定在一个特定的区域内,综合考虑区域内部资源的分布和社会经济发展的条件,对这个特定地区的经济活动及产业发展,制定一揽子的发展程序和时间表。

2 区域经济规划

这种主张认为,区域经济规划的内容应当相对比较具体,要涉及具体地区的具体部门或具体产业,规划的文本要具有可操作性。第三种观点主张对区域经济规划作微观的理解。即将区域经济规划解释为区域土地利用规划或者是扩大的土地利用规划,包括各类资源的开发规划和居民小区的开发规划等等,微观的理解更倾向于方案的设计。

其实,我们并不忙于为区域经济规划下定义,而是应该先将区域经济规划的几个问题讨论清楚,区域经济规划的定义自然就清楚了。

这些问题是:

——区域经济规划与区域经济发展的关系问题

区域经济理论是建立在对区域发展问题的研究之上的。对区域发展问题研究的一个根本目的,是解决区域经济如何增长的问题,即如何生产更多财富、提高地区人民生活水平的问题。

按照新古典经济学理论来分析,区域发展离不开三个最基本的要素:资本、劳动力和技术,要素转化为财富,需要有条件和途径,而政策、机制和环境,决定各类要素在区域发展中的作用大小。

在区域经济发展中,我们需要理清的头绪很多。从战略思想,到战略方向,再到具体的行动方案,是一个系统工程。区域经济规划,说到底,是一组生产要素现在和未来在特定区域的配置或部署的问题。它以现实的各类生产要素的组合为基础,根据发展条件和环境的变化,安排未来时期的要素如何组合、如何配置。

区域经济规划所涉及的区域发展问题,是以当前资源环境条件和经济要素组合所进行的决策行动,但实施这种决策是未来的问题。如果这种未来是很长的一个时间,那就需要解决战略问题;如果是一个不长的时间,那就需要解决行动的方案问题。所以我们说,区域经济发展的范围和内涵决定了区域经济规划涉及的范围和内涵。

——区域经济规划与区域产业布局的关系问题

区域经济规划和区域产业布局是容易被混淆的两个概念,被混淆的原因是两者有许多共性。所以,我们需要对两者的相同性和相异性进行分析。

自韦伯和杜能以来,产业的空间布局是以支付最小的生产成本为目的进行的,韦伯和杜能的区位模型,都是以运费最小为标准来选择最佳区位。廖什则引入了产业空间布局的利润最大化的概念,并提出市场区的模型。现代区域经济学则在此基础上进行深入研究,形成了产业聚集等许多模型。区位的选择问题,是解决在什么地方、布局什么产业或企业的问题,研究的中心是企业如何选择分布地点的问题。

根据廖什的市场区模型,如果市场区的范围成为已知条件,我们接下来的任务是什么?显然是解决三个问题:第一,如何巩固这个市场区;第二,在这个市场区当中,如何增加更多的内容;第三,如何扩大这个市场区。我们的对策应当有两条:第一,加大对这个产业的各种要素投入;第二,提高这个产业的经济效益。我们还要解决三个具体问题:第一,在什么时间、投入多少、投入哪类要素?第二,各类要素在规定的时间内在什么样的地方组合?第三,以什么样的方式、什么样的机制和什么指导思想去组合?显然,解决这三个问题,是区域经济规划的任务。

所以,产业布局的理论,也要靠区域经济规划去付诸实施,从理论到实践,以理论指导实践。也就是说,区域经济规划的方案,包含了区域产业布局的方案。

——区域经济规划与区域经济政策的关系问题

区域经济政策的基本目标是解决区域经济发展与区域间利益关系的协调问题,其基本特征是政府通过政策的作用,扶持不同类型区域,为区域选择适合自己的、有区域特色的发展道路。区域经济政策的基

4 区域经济规划

本点是国家制定的、分类指导各不同类型区域经济发展的政策,或者是上一级区域政府制定的、指导下级区域经济发展的政策。一般讲,随着区域系统的缩小,区域经济政策与区域经济规划的共性就越多,最后当规划区域变为很小的区域时,区域经济政策就变成为区域经济规划。也就是说,人们普遍认为小区域的问题归根到底是一个区域经济规划就能解决了的问题。

那么,在宏观层面上,区域经济政策与区域经济规划是什么关系呢?其实,宏观的区域经济政策和区域经济规划中的战略规划,也是很难区分的。如果一定要区分的话,我们给出的区分原则是:区域经济政策是方针和准则,区域经济规划是步骤和方案。事实上,一个好的区域经济规划,离不开区域经济政策的内容。我们可以看一下制定区域经济规划的最一般的程序(见图 1—1),就会发现区域经济政策在区域经济规划中的地位:

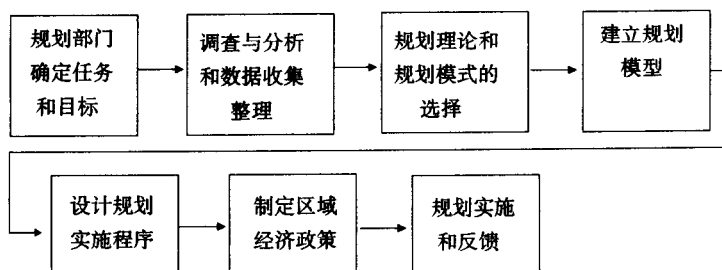


图 1—1 区域经济规划的一般程序

从框图的流程我们可以看出:制定区域经济政策是规划过程的核心内容。从某种意义上讲,制定规划就是制定政策,然后实行政策。我们当然不能将这一程序绝对化,而区域经济规划的内容可能要超出仅仅是政策的范畴,但政策作为区域经济规划的核心内容,还将继续存在下去。

那么,哪些内容是区域经济规划区别于区域经济政策的呢?

(1)区域经济规划的各类指标设计、来源于社会调查和对统计资料整理分析后的指标的取得、依靠模型计算得来的未来指标的预测,这些内容更多是依靠区域经济分析的方法和相应的技术手段获得的,而不局限于政策分析。(2)区域产业发展的规模主要依靠对市场的预测和对资源组合的分析,产业结构设计依靠现在和将来对经济形势和市场变化的分析。所以区域产业发展的规模和结构的确定,也不局限于政策分析。(3)区域产业空间分布的方案及其实施步骤,是解决在什么地方、发展什么产业的问题,产业布局的方案要考虑地区产业发展的条件、区域的环境容量和产业的配套情况等,这些分析需要区域政策的规范,还要有经济和技术的手段相配合。因此,区域经济规划和区域经济政策在应用过程当中,还是有一定的区别的。

综上所述,我们为区域经济规划下的定义是:区域经济规划是一定地域范围内区域经济发展的战略策划和产业发展与布局的方案设计及其实施对策的总和。

1.1.2 性质

根据上述定义,按照可操作性的要求,我们归纳区域经济规划的性质主要有:

——规划的区域性

区域的特点决定区域经济的特点,区域经济的特点决定区域经济规划的特点。不同区域由于自然地理、资源、社会发展、经济基础、文化传统等的差异,经济发展的模式和途径是有很区别的,完全相同的区域是没有的。区域经济规划的区域性就是要根据不同区域的不同情况,设计不同的规划方案。对此,我们可以从三个方面去认识:(1)区域自然资源条件的差异性。由于自然资源分布的非均衡的特点,由不同的资源种类、数量组合而成的区域优势是最容易看到的,而这种资源优