

经济发展与地方管理丛书

区域管理与发展



王 铮 著

科学出版社

经济发展与地方管理丛书

区域管理与发展

王 铮 著

国家自然科学基金资助项目

科 学 出 版 社

2 0 0 0

内 容 简 介

本书是《经济发展与地方管理丛书》之一,它以可持续发展管理为核心,从经济发展管理、人口管理和环境管理三个方面,全面地介绍了区域管理的原理和实践;为读者展示了管理一个区域所需要的理论知识和管理技巧,并从管理学角度对我国的一些发展问题提出了看法。书中涉及的大量内容是地方行政官员和区域规划与管理人員实际工作中经常遇到的问题。

本书内容深入浅出,文字通俗,包含众多的实例讨论,适合地方行政干部以及管理学、经济学、地理学与环境科学的大学生、研究生和研究人員参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

区域管理与发展/王铮著. - 北京:科学出版社,2000
(经济发展与地方管理丛书/王铮主编)

ISBN 7-03-008330-X

I. 区… II. 王… III. 区域发展-经济管理 IV. F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 03984 号

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号
邮政编码:100717

新 蕾 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4月第 一 版 开本:850×1168 1/32

2000年4月第一次印刷 印张:8 1/2

印数:1—3 000 字数:215 000

定 价:17.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换(北燕))

我一直把经济和管理解作两个
不同而又密切相关的概念。

我把前者定义为直接面向经济或
其他社会领域的实践，而把后者又
定义为：保证经济的成功在组织
和制度方面所采取的措施和行
为。我不要求他人一定接受我
的定义但自己在进行思考时表
达意见时又不能使用本人的理
论框架，从你们迄今的著作中我
得知你们特别注意到地方政府如
构在一个区域范围内的经济或管
理事务中起着这样一个在某种意义上

內的科學和哲理，在目標上和
、作用上是有原則区别的，並
由此展開進一步的論述和著
述工作。我認為這個看法極
是。當著這個工作並不實際
後，我們必須很慎重的這一條也
要研究探討。我相信你們一
定能夠把這工作做得很好。
不能為之憂。工作系統利用
這個機會對這家公司出版
和它的出版物的範圍和內容。

李光遠(子) 一九八四年七月

《经济发展与地方管理丛书》编辑委员会

主 编：王 铮

副主编：周尚意 彭 斌

编 委：（以姓氏拼音为序）

保继刚	柴彦威	丁金宏	李国平
路 紫	彭 斌	王 铮	吴必虎
张 捷	赵 荣	周尚意	朱 翔

作者简介

王铮,男,1954年生。1983、1987、1990年先后在华东师范大学获理学学士、硕士和博士学位。1993年从中国科学院地理研究所博士后流动站出站后到中国科学院政策与管理科学研究所工作。1994年晋升为研究员。1996~1998年任中国科学院政策与管理科学研究所可持续发展研究室主任,1999年起任华东师范大学地理学系系主任。现为管理科学与工程专业、地理信息系统专业博士生导师。著有《区域科学原理》等专著8部,发表“中国历史时期气候变化的阶段性”、“区域激励的空间行为”等论文100多篇。

《经济发展与地方管理丛书》序

改革开放之初,当中国刚刚从自我陶醉的状态走出来时,发现世界发生了管理学革命,在这场革命中,许多国家经济得到快速发展。讨论“管理现代化”这个词成为当时的时髦。20年过去了,管理学在我国迅速地发展,其中工商管理成为越来越热门的领域,取得了广泛的应用。中国今天的繁荣,与管理学的普及不无关系。然而,世界上没有一劳永逸的事。在最近几年中,中国出现了环境问题、就业机会不足等等;世界上,人们在呼唤“可持续发展”,要解决这些问题,工商管理技术就远远不够了,管理学能够再为我们提供些什么呢?在最近的几年中,国外对管理(Management)的理解逐步全面化,环境管理、资源管理、公共行政管理、地方管理、城市管理这些学科陆续出现。环境管理、资源管理、人口管理、宏观经济管理在国际上成为热门领域。环境、资源、人口、宏观经济和城市都存在于区域中,因此,区域管理或区域的管理应运而生。

现在,越来越多的青年有志于从事管理工作。做一个好的管理人员,特别是主管人员,就要执行管理的功能。管理包括四项功能:规划、组织、领导与控制。就区域管理而言,区域规划已成为成熟的领域,“区域需要领导”也为人们所熟知。然而区域管理不仅包括领导和计划,而且也像企业管理一样,需要组织,需要控制,需要实现组织的目标。企业管理在实现目标时可以通过要素重组等手段,如解雇一部分工人,提高效率。区域管理则不然,区域组织是社会性的,区域增长不能通过“解雇”自己的公民实现经济增长,相反保证充分就业是区域政府的最基本目标。区域不可以像企业那样任意“重组”要素,“改天换地”,“征服自然”最终的结果都是破坏环境,破坏人类的生存条件。由此可见,区域管理比一般企业管

理更为复杂,目标上不尽一致,功能上有自身特点;在对象上涉及人口、资源、环境和经济发展,并与可持续发展联系在一起。实际上企业管理的目标是单一的利益目标,区域管理则包含充分就业、经济增长、社会公平以及保护环境等多重内容。在我国,最近几年,环境污染加剧,资源耗费加速,出现了社会性的下岗问题,从更全面的角度看,要解决这些问题,除了需要宏观经济政策以外,还需要改变以企业管理的模式来管理区域的作法。针对这种情况,发展并普及区域管理学是必要的。

当你走近区域管理学,当你作为地方官员或区域管理学者,你会发现你所面对的问题比企业管理者所面对的更复杂。管理一个区域,决不是经营一个企业,也决不是一个行政问题。区域管理在外延上涉及人口管理、城市管理、环境管理甚至像旅游管理这样的形形色色的问题,人们需要理解发展、理解人口、理解城市、理解我们面对的资源环境结构。在企业管理中,可以创造企业的文化;在区域管理中,理解地方文化、利用地方文化资源则更重要。而在这一切中,人们更需要理解的是在经济发展中区域是怎样进化的,立志于理解区域、建设区域,而不是改造区域,应该是以区域管理为起点,这也是经济发展的基础。为了理解区域管理,需要了解经济学、地理学、环境科学、人口学乃至历史学的基本理论观点。列宁说没有革命的理论就没有革命。没有对管理基本理论的理解,至少没有好的管理。我们中国人历朝历代盼望出“清官”、“好官”,在现代发展条件下,没有对管理理论的理解的“官”,在面对区域竞争、环境退化情况下,只能是个“糊涂官”。

针对当前的实践需要,我们从区域管理学角度组织编写了《经济发展与地方管理丛书》,目的在于为地方管理干部和青年知识分子提供关于区域管理的读物,使他们能够从中获得有关区域管理的知识,更好地作好自己的工作,“作个好官,作个明白官”,推动地方经济的可持续发展。

科学出版社具有远见卓识,积极地组织了本套丛书,体现了它

在推动我国科学发展方面的积极作用和对中国社会经济发展的关注。这套丛书的作者,大部分是青年科学工作者,他们在区域管理科学理论上的研究是对管理科学理论的丰富。

谨以此丛书献给我们热爱的家乡和祖国!

丛书编委会

1999年6月

前 言

从 1994 年春,我在中国科学院研究生院(北京校园)给研究生开设了区域管理的课程,课程是一个学期的。我试图把管理学基础、资源管理、环境管理、人口管理、城市管理这些新兴的研究内容介绍给学生。我介绍了一些较为学术化、数学化(特别是带有微观经济色彩的资源管理)的内容。1995 年 10 月后,我陆续参加了一些地方课题,实践使我感到,地方行政人员不仅需要公共行政方面的知识,而且面对发展问题,还需要理解发展经济学、空间经济学、环境管理、人口管理等诸多方面的内容。于是我萌发了写一本关于区域管理的著作,组织编写区域管理丛书的想法。1997 年底,这个想法得到了科学出版社姚岁寒、彭斌先生的支持,于是 I 开始了这项工作。不过,由于种种原因,我自己的书,到 1999 年 1 月才开始动笔,中间写写停停,6 月初才完成了初稿,其中还用了过去几年的讲稿,开始作为中国科学院研究生院(北京校园)全校普及性的共识课教材,听取意见。后来,工作增多,好不容易在 11 月中国地理学会成立 90 周年的会议期间才完成修改。

区域管理学,或者说区域的管理学是一个新名词,它的一些内容过去主要包括在《公共行政学》或《环境管理学》中,因此写一本以区域管理命名的书需要新的综合。我在本书中把地方行政官员可能碰到的理论问题,尽可能地组合在一起,包括推广管理学观点到区域领域以及与区域发展有关的经济学理论、地理学理论、社会学理论和环境管理理论。对于我过去比较熟悉的空间经济学、资源经济学内容,由于它们的许多内容是微观经济学的,因此本书只好惜墨。我现在不敢断言这里的科学体系是合适的。在写作上,我力图改变自己在《理论地理学概论》、《区域科学原理》和《中国历史时期气候变化》中表现的风格,为适应读者,我尽可能地写得通

俗化,这实际上是绝大多数管理学著作的特征。但与公共行政、经济学和地理学的写作风格不尽一致,希望能被学界同仁接受。

这里我特别要对可能读到这本小册子的地方行政官员说几句话,区域管理是一门正在形成的学科,本书的许多结论只能作参考。我特别希望你们从自己的管理实践中,提出问题,与我联系,让我们共同探讨这门学问。

完稿之时,我要感谢我的朋友周清波副研究员、王黎明副研究员,他们今年与我在中国科学院研究生院(北京校园)一起讲授“区域与环境管理”课,对本书提出了可贵的改进意见。我的妻子刘丽副教授,作为中国农业大学管理工程学院的教师,她从一个管理学者的角度,作为我初稿的第一读者,提出了不少改进意见,特别是关于工业生产的内容。我还要感谢华东师范大学的研究生胡倩立,她为本书第二章第四节、第四章第三节的写作翻译了部分资料。当然,我还需要感谢彭斌同志,没有他的催促,这本书不可能在今年完成。华东师范大学丁金宏教授审阅了本书,并提出了许多修改意见,李山硕士对书中的文字错误多有指正,科学出版社朱海燕同志认真编辑了此书。我还要感谢中国科学院研究生院和河南大学所有听了我的课后提出意见的研究生。最后特别要提的是,我感谢云南省陆良县原县长赵建成同志,作为实践着的区域管理者,在我们编写《陆良 21 世纪议程》期间,他提出了许多与地方发展有关的问题;我的同学周应华,以及我的学生王露、钟颖杰,也为我介绍了一些地方问题和政策效益,使我思考,使我深入。我的侄女王忠慧、王瑛帮助我录入文字。在此,一并致谢。

王 铮

1999 年 11 月 24 日

于北京中关村

目 录

《经济发展与地方管理丛书》序

前 言

第 1 章 区域与管理	(1)
1.1 区域与管理	(1)
1.2 管理学说	(13)
1.3 区域的管理学基础	(43)
1.4 区域行政问题	(58)
第 2 章 经济发展管理	(75)
2.1 宏观经济管理	(75)
2.2 经济增长管理	(93)
2.3 空间经济管理	(103)
2.4 区域经济发展战略	(122)
第 3 章 人口管理	(134)
3.1 具有生物学特征的人口管理	(135)
3.2 具有经济学特征的人口管理	(147)
3.3 具有社会学特征的人口管理	(157)
3.4 劳动政策与行政	(171)
第 4 章 环境管理与 PRED 协调	(178)
4.1 环境的管理	(178)
4.2 环境规划	(205)
4.3 建设可持续经济	(218)
4.4 可持续发展:值得研究的课题	(238)
参考文献	(250)
索引	(253)

第1章 区域与管理

管理,看得见的手。

——小艾尔弗雷德·钱德勒

什么是区域管理?简单地讲,区域管理就是对区域的管理。一个地方长官,比如一个县长、一个市长、一个省长,甚至国家领导人实际上都在管理一个区域。区域管理学就是要研究怎样管理区域,或者说管理一个地方。为此我们需要认识什么是区域,什么是管理。

1.1 区域与管理

1.1.1 什么是区域

春末夏初,我妻的同学龚小姐从昆明出发,到北京来,她告诉我说,她沿途经长沙、武汉,最后到达北京,明天准备去青岛。她说:“我准备多去几个地方。”她说得对,昆明是个地方,武汉是个地方,长沙也是个地方,大一点的云南省、湖南省、湖北省也是个地方。这些地方有共同的特征,有旅游资源、有人、有环境、有城市还有政府。这些共同特征可以说是区域的特征。区域是地方的抽象,地方是区域的具体,如果龚小姐讲“我准备多去几个区域”,听上去会感到不伦不类。

区域的概念,是一个地理学概念。地理学将区域作为地区或地方的泛称概念。例如我们平时讲“黄淮海地区”、“西部地区”、“南大西洋地区”,而不讲“黄淮海区域”、“西部区域”、“南太平洋区

域”，因为这里讲的是具体的地方。反过来我们讲“区域差异”、“区域规划”，而不习惯讲“地区差异”、“地区规划”，因为我们讨论的是共同的特征。区域是一个科学的概念，是地区或地方的抽象。如果我们更学术化一些来理解区域，我们可以设想地球表面是没有差异的，处处同性的，这种背景构成了地球表层空间。这个空间如果一无所有也就失去了意义和人类生活的可能性，然而情况却不是这样，地球表面空间被环境、资源和人口所充填，这种充填不是均匀的，其结果就使一个空间范围区别于另一空间范围，即空间发生了特化，特化使空间转化为地区，地区的抽象就是区域，换言之，区域是空间的特化。记住空间特化这一特点，对我们理解区域管理非常重要。

区域作为空间的特化物，它有什么特点呢？首先，区域具有丰富而演变着的结构。多种结构存在于区域之中，在拙著《地理科学导论》中，我们总结地理学关于区域结构的认识为：区域的资源-环境结构、城镇体系、空间结构、区域经济系统、地缘结构、中心-腹地结构等，除此之外，区域的结构一般还应包括人口结构、文化结构等。

区域的资源和环境结构是区域最基本的结构。什么是资源和环境结构？首先我们需要明确什么是环境。环境一词直观上讲是指某个主体的外围。那么所谓环境就是以人为主体的外围吗？不幸的是，这仅仅是最表层的东西。本书中将面临环境这一概念的两种意义：其一是地学的环境，如这里所讨论的；其二是管理学的，它指管理对象的外围或约束发展的条件总体。不同学科对同一词汇的使用往往有很大差别，这就会给边缘学科概念带来一系列混乱。不过细心的读者是可以区别这种同词异义的。

环境作为一种科学概念之于地学犹如“波”作为一种科学概念之于物理学。在物理学中，波的最初概念固然来源于水面的起伏运动，但是它却是一类现象或特征的总称。物理学中讲微观物理学对象具有波粒二象性，微观的东西，比如中子、质子，既是波又是

粒子。真叫我们这些外行听上去有点糊涂。这里的波,与水波或者说“水之皮”毫无直接联系。完全类似,地理学对象也具有二象性,我们称之为“环境-区域二象性”。环境是区域的另一个侧面。具体地讲,地球表层的构成圈层——大气圈、岩石圈、水圈、土壤圈、生物圈和人群圈相互作用形成景观,地球表层景观各不相同,抽象出来就是环境,就像地球表层空间特化为区域一样。作为地球表层圈层相互作用的产物,环境是一个整体,它具有演变着的内部状态与结构,它具有三个特点:第一它表现为某种景观,例如形成山地、海洋;第二它具有地域分异性,简单地讲,就是说构成环境的空间单元是有差别的;第三,环境具有系统性,它是一个系统,环境系统的子系统一般还是环境,不过环境不是无限可分的。例如,流域环境是个系统,河流是它的子系统,河漫滩又是子系统的子系统,但是当河漫滩上的土地划分为土体时,土体已经不是环境系统了。环境的景观形态常有山地、流域、河流、坡地、干旱区、湿润区、湿地、旱地等。城市是一种特殊的环境,它由人群圈与其他五大圈层作用形成,有特殊的地域分异性和系统性。全球是一个独特的环境,也是最大的区域、最大的环境。所以区域管理包括环境管理。需要更多了解环境的读者可参见笔者主编的《地理科学导论》(1993)第四章或者 A. N. 斯特拉勒和 A. H. 斯特拉勒的《环境科学导论》(1983)。由于环境是六大圈层相互作用的产物,所以我们通常从地质、地貌、气候、水文、土壤、植被或生物角度描述环境的特征,特别是自然环境。尽管存在城市这种典型的人文环境,但是地学中的环境通常狭义地指自然环境,本书也得持这种习惯,除非特别声明。

自然资源是指具有社会有效性和相对稀缺性的物质和环境。例如矿产、森林、土地等。中华人民共和国计委原国土局将资源划分为矿产资源、生物资源、土地资源、水资源、海洋资源、气候资源、旅游资源七大类。尽管这种划分在科学上并不严密和完备,但是它具有明显的管理学上的优点,本书倾向于这种资源分类。

自然资源的一个基本特点是,它或者赋存于环境,如矿产资源,或者本身就是环境,如土地,许多情况下不能分清它是赋存于环境还是本身就是一种环境。例如森林资源既是赋存于土地中,本身又作为一种环境。环境与资源是不可分的。它们共同构成了区域的基本结构——资源-环境结构。

资源-环境结构作为区域的基本结构,具有一系列特点。首先,如前所述,环境与资源是不可分割的,开发资源就必然意味着改变环境。这里使用中性词“改变”是因为并非所有环境的改变都是对人类不利的。例如我国江淮地区,春秋战国时代尚保持着“厥草惟夭,厥木惟乔”的森林植被状态。秦汉以来,特别是三国以来,区域得到逐步开发,环境演变成今天以农田生态系统为主、城市密布的状态,它对中华民族的生存与发展具有积极的作用。

资源-环境结构的第二个特点是环境具有地域分异性。这就使区域内部各亚区和区域之间资源环境特征不同。这种不同也就产生区域和亚区在开发利用的方向、目标、政策等诸多方面产生一系列的差异,区域管理学必须注意这种由资源和环境结构首先决定的地域差异性。

资源-环境结构的第三个特点可称为它的自然本底性。一个区域的资源-环境结构是由它的自然条件首先决定的。比如由气候条件决定了一个区域是温带环境,这样它就不可能具有热带资源和热带的环境过程。又如一个地貌上的高原区决不会形成同纬度平原地区的农业资源。在一般情况下,地质、地貌、气候条件是不可改变的,这就是使区域的资源-环境结构存在的特定的本底。必须指出本底并非是不可改变的,自然界的长期演化,如第四纪冰期与间冰期的波动,人类的强烈活动,又如 CO_2 倍增引起全球性增温,都可能改变区域的气候,从而改变区域资源-环境结构的本底。区域管理学的任务之一,就是要防止这种本底的改变。事实上,全球变化问题成为了 20 世纪 90 年代以来环境管理学的最大热点。