

苏联有关编制区域规划纲要 和区域规划设计方案的建议

(以系统分析和纲要目标方法为依据)

四

B·B·弗拉基米尔
C·A·伊 斯 托 明 合 编

王 进 益 译

中国城市规划设计研究院情报所

一九九〇年十二月

9. 区域规划的效益

总则

9.1 确定区域规划方案的效益要达到两个目的：首先，在若干方案之间进行比较，并选出最佳方案；其次，评价所有方案的总效益，这种评价可对区域规划纲要或设计方案的质量有一个总的认识。效益可以根据区域规划各项措施的实施结果来衡量，或者不考虑实施情况，即按潜在的可能来衡量。在这种情况下，就要研究如何确定区域规划整个潜在效益的可能途径问题。

无论怎样确定效益，都要对某项措施的结果（效益）与达到这种结果的必要投入进行对比。区域规划措施一般根据预测期内规定的基建投资总额来制定，这种投资额或由上面提出来，或根据地区发展的扩大指标计算。这就是说，区域规划纲要和区域规划设计方案中所包含的各项建议，主要应当涉及所划拨的基建投资要在地域和部门之间进行再分配。只有在特殊的情况下，区域规划措施才要求拨给超过限额规定的大量补充费用。在确定这些费用时，区域规划的效益实际上可归纳为如何衡量区域规划整个系统的效益。

总效益的主要源泉来自对生产、人口分布和自然资源利用的地域规划布局的改进，这种改进决定于在以下几个方面所采取的措施：地区的发展要服从功能分区要求；为生产的集中、专业化、合作化、联合化创造城市建设前提条件；组织工业枢纽；完善交通线路和工程管网的配置；使城市人口和农村人口分布结构合理化；建立居民点间服务设施系统的等级；较为综合地利用自然资源；选择有效保护周围环境的地域战略，等等。对各种不同类型的区域规划纲要和区域规划设计方案来说，总效益的变化幅度约在预测期内基建投资总额的1—5%之间。

9.2 区域规划总效益有两个最重要的组成部分：经济部分和社会部分。

经济效益——这是指在实现所拟定的各项措施时地区社会劳动生产率的变化，既然区域规划大部分的方案旨在很好地利用固有的土地资源，其经济效益与评价地区土地的生产潜力有着紧密联系。愈是合理的利用土地，则对社会生产的意义愈大，而且经济评价也愈高。现有的计划指标体系，可通过节约换算的基建投资费用和增加净产值来衡量区域规划的效益，而这些都有待于改善地区经济组织、城镇分布和对自然资源的利用。

社会效益的取得有赖于改善地区非生产活动领域的地域-规划条件。其表现形式是很好地满足居民的需要，改善居住环境，进一步为人的个性全面发展和扩大先进的文明标准创造前提条件。为了说明这些成果和其他社会方面的重要成果，往往利用“生活质量”这个容量术语来表示。按照区域规划建议来提高生活质量，可用价值形式表示。为了创造能提高生活福利质量并达到区域规划纲要（设计方案）要求所需要的投资总额，可作为一种衡量标准。用价值尺度衡量社会效益，可使其与经济成果进行比较，而且能算出区域规划的社会和经济总效益。

同样一项规划措施，往往既能产生经济影响，又能产生社会影响。例如，在大片绿地附近选择住宅建设用地，可以保证得到双重利益。达到预期的改善居民身体健康状况，因而有助于减少因病缺勤的人数和提高个人劳动生产率。这些生产成果可划入经济效益范畴。社会效益表现为比较充分地满足居民对清洁和健康的居住环境、引人入胜的景观条件和短暂休息场所的需求。

除了经济和社会效益外，往往还要提到区域规划其他类型的效益。一般来说，这些效益可归纳为两种类型。例如，生态效益（可理解为自然保护措施的结果），或者用经济术语表示，或者用社会术语表示。

9.3 区域规划措施的效益应该分为整体效益和自身效益两种。这样的区分可用下面一个实例来解释。区域规划可以论证地区组群式居民点体系的位置、组成、规模和其他特点。但是，除区域规划以外，组群式居民点体系的设想，还在全苏城镇分布总体示意方案和地域城镇分布示意方案中做过研究，并有具体说明，直至由城市总体规划、地域社会和经济发展规划和其他设计文件来付诸实施。因此，整体效益中建立组群式居民点体系的某部分效益，才属于区域规划为本身效益。

在区域规划纲要和区域规划设计方案的许多章节中，实际上并没有提出建设性建议。然而，所收集的并加以系统整理的信息资料，以及在这些章节中业已明确的问题和预测，对进一步研究如何合理地控制地域规划结构的作用，具有相当重要的意义。为了明确这类资料本身的效益，必须在采纳规划方案的整个过程中找到它们应有的位置。

本身效益 Q_c 可按下列公式求得：

$$Q_c = K_y K_p Q_n$$

式中： K_y —区域规划纲要（设计方案）参与制定规划措施的系数； K_p —考虑规划措施研究深度的系数（是采纳方案过程中的一个阶段）； Q_n —规划措施的全部潜在效益。

K_y 和 K_p 的系数值建议按表2列举的数字确定（这些数字是根据鉴定评价资料制定的）。

表 2

阶 段	所有规划措施	不 同 方 面 的 措 施			
		功能分区和规划布局措施	物质生产措施	人口分布和社会基础设施措施	自然资源利用和环境保护措施
Ky的系数值					
区域规划纲要	0.3	0.3	0.27	0.37	0.3
区域规划设计方案	0.35	0.4	0.28	0.33	0.35
Kp的系数值					
收集有关对象的信息资料及其初步的加工整理	0.13	0.11	0.14	0.12	0.16
系统整理有关对象的资料并明确当前问题	0.27	0.23	0.3	0.25	0.3
预测对象的未来状况并明确远期问题	0.5	0.45	0.54	0.46	0.55
编制多种发展方案	0.78	0.74	0.8	0.8	0.78
选择最佳方案并对其做出效益评价	1	1	1	1	1

在评价区域规划纲要和区域规划设计方案效益时，要善于了解其整体效益和自身效益。整体效益表明区域规划各项措施的国民经济重要意义，而自身效益则表明规划设计过程的结果。

主要方法

9.4 目前采用三种主要方法来衡量区域规划的效益，这三种方法通常称之为：定量法、分析法和综合法。

定量法所指的是采用适合这种方法的任何手段对局部效益做出定量评价（不一定非用价值形式表示），并且这些局部效益要与一定的权数汇和在一起。区域规划各项措施相应的整体效益 Q_n ，可用下列公式表示：

$$Q_n = \sum_i q_i p_i / \sum_i p_i$$

式中： p_i ——一个 i 部分的效益值或一组 i 部分的效益总和； q_i ——一个 i 部分效益（一组 i 部分效益）的比例系数。

局部效益系指在一个地区内达到地域经济规划组织、人口分布或自然资源利用诸目标中一个目标的程度。如果目标可用数量定额或标准 d_i 来表示的话，那么从其相应的实际首数 d_i 的偏差中便可得出局部效益 $q_i = d_i / d_i$ 的值，或者 $q_i = d_i - d_i$ 的值。例如城市绿化定额为55%，而实际达到45%时，局部效益的评价为0.81。当达到目标的程度不能用数量直接衡量时，允许按等级评价来表示局部效益。

设计方案达到某一组目标（例如社会目标、经济目标或生态目标）的近似值，可以局部效益与一定权数的总和来表述。经过专家对主要规划目标的重要性的分析，可以推荐一些综合社会、经济和生态效益的比例系数（见表3）

表 3

效 益	不 同 年 份 的 比 例 系 数		
	1990年以前	1990—2000年	2000年以后
社 会 效 益	0.30(0.33)	0.40(0.47)	0.45(0.56)
经 济 效 益	0.60(0.69)	0.45(0.53)	0.35(0.44)
生 态 效 益	0.10(—)	0.15(—)	0.20(—)

注：括号内列举的比例系数是生态效益与其他两种效益总和的建议性数字。

建议的比例系数值要综合更细小部分的效益是不可能的，它们应根据每一种具体情况，通过专家评定途径提出来。

规划措施效益的定量评价，要与其投入取得的结果进行比较。这样便可采用定量法来论证从若干设计方案中选择一个最佳方案是否正确。在区域规划实践中已有了不少这样的实例。与此同时，在评价整个区域规划纲要或区域规划设计方案时，定量法往往并不是都能取得理想的结果。在一些假定的单位内所衡量的效益值，并不能反映区域规划措施的国民经济

重要意义。

定量法的另一个严重缺点是，综合局部效益时所采用的比例系数不够稳定。通过专家评审确定的系数，并不能保证很精确地计算总效益的规模。由于定量法的结果不十分可靠，这在很大程度上使其失去了意义。

9.5 分析法就其涵意接近于定量法。总效益同样被看作是局部效益的总和，但局部效益则要以价值形式或便于用价值形式来直接衡量。分析法的这一特点可以避免必须衡量局部效益，而且使综合局部效益成为一项正常工作（见附录6）。

区域规划的所有重要措施，实际上都可取得效益，但要受到价值评估的制约。在区域规划工作中，局部效益往往是节约基建投资或者经过折合的费用，这一点要由设计方案与基础发展方案（外推法方案）做出比较。为了弄清这样的节约，一般可采用两种方法手段。

第一种方法手段是直接对比基础方案与设计方案的费用，其公式如下：

$$q_i = C_i - \hat{C}_i,$$

式中： q_i ——由于采取*i*项措施而取得的节约； C_i ——外推法发展方案的费用（不考虑*i*项措施）； $\hat{C}_i$ ——设计发展方案的费用（考虑了*i*项措施）。

第二种方法手段建立在利用某项措施取得效益的有关资料的基础上。例如，区域规划的*i*项措施可保证节约基建投资或经过折合的费用，其数额达到外推法发展方案费用的 d_i 的规模。当已知外推法方案的费用为 C_i 时，便可求得预计的节约值，即 $q_i = d_i C_i$ 。很显然，第一种方法手段更好一些。

每个局部效益通常要按单独的公式计算，这种公式建立在现有信息资料基础上，并且运用上述两种方法中的一种。下面就区域规划四个最重要方面的每个方面列举一个或两个实例。

功能分区和规划布局。明确这一组的效益较比困难，但其效益在其他局部效益中最为可观。例如，根据综合评价和功能分区结果选择民用住宅建设场地，便能节约大量投资。其节约部分 q_i ，大致可按下列公式计算：

$$q_i = \sum_i N_i (C_i - \bar{C}_i),$$

式中： N_i ——*i*人口分布区的居民增长量（千人），这是根据已通过的设计方案（纲要）的功能分区和人口分布预测确定的； C_i ——*i*人口分布区按每个居民计算用于开发民用住宅建设场地的平均费用（卢布/人），这是根据建设场地调查资料集或用地综合评价资料确定的； $\bar{C}_i$ ——在*i*人口分布区开发良好的民用住宅建设场地的平均费用（卢布/人）；在*i*人口分布区选择的良好建设场地，在数量上要保证实现人口分布的预测。

物质生产的发展与分布。改善交通线路和工程管网的形状，可取得很大的经济效益。但这方面的主要效益是由于采取以下有关集中与综合生产的措施取得的：组建工业枢纽；使交通线路干道化和多等级干道化；合并工程管网首部构筑物；在农工联合体范围内划分出一些大型专业化建设项目，等等。

特别是对大致计算组建工业枢纽 q_2 的经济效益来说，有一种实验方法提出了以下公式，并建议采用一些代入该项公式的参数值：

$$q_2 = Cyab + Cyab',$$

式中： Cy —建设那些布置在工业枢纽内的企业预测基建投资（百万卢布），其大致的数额可从整个地区工业基建投资中划分出来，并与拟建的工业枢纽人口比例相当； a —修建全枢纽性建设项目费用的比重（0.25）； b —节约修建全枢纽性建设项目的基建投资系数（0.2）； a' —根据建设期限长短的经常性费用的比重（0.1）； $-b'$ 在组建工业枢纽时缩短建设期限的系数（0.1）。

人口分布与社会性基础设施配置。在这方面采取的措施可以取得很大的社会效益（就与经济效益值相比而言）。由于建立组群式居民点体系和符合标准服务及其他各项措施的基地式中心城市而节约的居民业余时间，可作为社会效益方面的一个实例。诸如在《苏联2000年前人口分布总体示意方案》中，由于在人烟较少地区建立符合标准服务的基地式中心城市体系而取得的社会效益 q_3 ，可按下列公式计算：

$$q_3 = N_3 \cdot t f g h,$$

式中： $N_3 \cdot t$ —在符合标准服务基地式中心城市吸引区内预测的人口数量，千人（根据人口分布的预测资料计算）； f —这些吸引区居民乘车来往于居民点间文化生活出行所花费的时间（每人每年超过50小时）； g —由于发展符合标准服务的基地式中心城市网缩短乘车来往于居民点间文化生活出行距离的系数（0.15）； h —对业余时间的价值评估，它可以理解为节约一小时业余时间在社会方面的正当投资值（在效益标准为0.095的情况下，即每小时合到17卢布）。

一种可能的经济效益 q_4 与人口分布的合理结构有关，其公式如下：

$$q_4 = r \sum_i V_i (N_i^0 - N_i^1),$$

式中： r —向居民提供住房的预测定额（18平米/人）； V_i — i 等级人口密度的居民点每平米住房综合造价，卢布/平米（可按中央城市建设科学研究设计院专家建议的数字表确定）； N_i^0 —用外推法预测的人口数量； N_i^1 —根据人口分布结构现有发展动态资料测算的居民点人口数量； N_i^0 —在区域规划纲要和设计方案中采用 i 等级人口密度的居民点人口预测（千人）。

自然资源的利用与周围环境保护。对自然保护措施经济效益的评价，一般在于如何衡量可预防的损失。在莫斯科中央城市建设科学研究设计院于1983年提出的有关评价改善周围环境措施经济效益的建议中认为，计算可预防的损失，就像计算在实现一系列 y_1 自然保护措施之前及 y_2 自然保护措施之后污染环境损失的经济评价之差数一样。其公式如下：

$$q_5 = y_1 - y_2,$$

上述建议还叙述了如何确定 y_1 和 y_2 的方法，这种方法是根据价值等级来衡量污染状况的。

一些以价值形式计算局部效益的公式的实例证明，可选择分析方法来确定整体效益。但这类公式远远没有涉及区域规划措施的所有效益。

分析方法还有一个严重的缺点，它是单独计算每一种效益，尽管任何一项措施都会引起不同的后果，而且还会降低或者增加其他措施的效益。例如，建立企业卫生防护带的效益，在很大程度上取决于总体规划方案，并且考虑到地区的主导风向。

9.6 综合法没有定量法和分析法的许多缺点,但对其研究的很不够。其实质是依据统计资料采用回归方法把地区社会 and 经济发展最重要的结果与地域-规划结构的主要参数进行直接对比。经济和社会性质的成果指标 Q (例如地区社会劳动生产率、地区生活水平等),可用下列函数式来表示:

$$Q=f(x_1, x_2, \dots, x_n).$$

式中: $x_1, x_2, \dots, x_n$ —影响成果指标 Q 的规划要素,要素 x_n 是对地区的地域生产布局、人口分布和自然资源利用为数有限的最重要特征的描述。这些特征可借助因素分析来弄清楚。

有了根据具体地区规划资料建立的回归方程式,便可将 x_i 值代入,从而获得 Q 的相应值。对比规划拟定的和外推法计算的 Q 值,便可得出地区规划发展的经济效益值。

正式为综合法接近于定量法。但 f 函数的参数与通过专家鉴定途径确定的比重系数的区别在于,它们可在统计资料中求得。当已经知道了这些参数,综合法便是最简单和最准确的方法。

区域规划纲要和区域规划设计方案的效益,可采用上述三种方法中任何一种方法来确定。但同时又不要忘记它们所存在的突出缺点。

10. 区域规划的实施

实施途径

10.1 苏联的区域规划不仅是一项综合性的设计工作(编制区域规划纲要和设计方案),而且首先还是一项有关实施设计方案的国民经济措施总和的活动方式。

区域规划作为一项活动方式,有助于节约基本建设投资 and 经营管理费用,获得这种节约的原因是:

由于实现了区域规划纲要和设计方案有关按组群方式分布工业企业的建议;

由于根据区域规划纲要或设计方案在地区内为新的工业、农业、交通运输或者居民点建设合理选择了用地;

在区域规划基础上为成组企业建立了新的城市和联合的工人镇以替代为个别企业建立单独的工人镇;

由于根据区域规划纲要和设计方案的建议及时地排除了在远景矿山作业区内或者在满足国家其他需要的用地上进行建设的情况。

与此同时,区域规划作为一项设计工作,还在统一的设计文件(区域规划纲要和设计方案的说明书)中阐述了有关地区发展和布局的主要问题。这一点可以使中央主管部门和地方规划设计人员以及社会人士从作为一项设计方案的区域规划方面获得效益,其原因是他们在设计方案尚未付诸实施之前就已利用了许多编制方案时所收集到的信息资料。

编好的区域规划纲要和区域规划设计方案的资料,目前在研究涉及全国某些地区最不同的问题时已得到广泛采用。从事远景规划问题的设计单位以及某些科研机构,都在利用区域规划纲要和区域规划设计方案。在维护和审批区域规划纲要和区域规划设计方案过程中,讨

论的焦点尖锐地集中在各个地区的国民经济问题上，并促使当地工作人员更好地了解这些问题。信息效益是区域规划作用的一个重要方面。

实施区域规划有两种途径：直接途径和间接途径。

在为生产建设和民用建筑（首先为工厂和农工联合体等）或者各种工程管网线路选择场地时，首先就要有效地把区域规划纲要和区域规划设计方案贯彻到实践中去。另一种直接有效利用区域规划资料的途径是，拟定和通过有关实现区域规划纲要和设计方案的各项建议的决定。这些决定发送给有关单位，以便在实践活动中进行领导。

间接地利用区域规划资料的途径是，在以后的设计工作中要考虑到有关区域规划的各项决议。它首先涉及这样一些地域设计工作类型：编制工业枢纽总平面图；编制城市和疗养区总体规划；编制城镇和农村居民点规划设计方案；编制农场和农庄等生产单位之间的土地规划；制定农业企业（国营农场和集体农庄）经营管理计划；编制州、边区、自治共和国或州内、边区内和共和国内工程基础设施发展纲要。

在这些设计工作中，注意力既要集中在拟规划地区经济和规划发展的总体设想上，又要集中在解决区域规划纲要和规划设计方案各个章节的问题上（例如人口预测、用地综合评价的结论及功能分区、建设场地的特点、工业企业一览表等）。

在以后设计工作中所考虑的区域规划纲要和设计方案的每项建议，远非都能实现。然而根据它们做出经济决定的那些建议，则应当认为是可以实现的。

10.2 现有两种实施区域规划的形式：积极的形式和调节的形式（见图3）。积极的实施区域规划——这是通过把区域规划方案列入具有法律效力国家计划的途径使其得到实现。调节的实施区域规划——这是把区域规划资料作为咨询资料来加以利用。必须付诸实施的咨询性质的区域规划建议，可分为积极的（主要是有关利用各种建设用地的建议）和有限制的两种建议。

有限制的建议主要不是决定在某个具体地段建设某个建设项目或者某些工程管网，而是排除某些用地作为建设之用。在大多数情况下，有关限制或者禁止建设的建议与下列情况有关：必须限制大城市的增长；必须防止人口在居住条件欠佳的地方集中；必须制止水域或空城状况的恶化；必须保留那些可以更加有效地作为其它经济活动方式（例如组织居民群众性休息）的用地。有限制的方案，一般不仅包括有关在某个地方禁止建设的建议，而且还包括把这类建设分布在其它建设场地的方案。因此，对实施这类方案的评价，既要贯彻有关禁止建设的决议，又要为这类建设做出实际的安排。

10.3 区域规划的实施要由各种不同等级的机构来完成，而且每一等级机构有着自己的特点。实施区域规划的主要等级机构是甲方单位。在俄罗斯联邦和乌克兰，这样的甲方单位是州和边区的建筑工程局和工程处以及自治共和国建委（按照相应的州执行委员会、边区执行委员会和自治共和国部长会议的委托），而在其他加盟共和国内，这样的甲方单位则是这些共和国的建委。

实施区域规划第二等级的机构是其行政等级“阶梯”低于甲方的一些单位。这主要是以地区建筑工程处为代表的区执行委员会。在设有州的加盟共和国（甲方是这些共和国建委）内，这样的单位是州建筑工程处。

实施区域规划第三等级的机构是同一等级的甲方单位。在俄罗斯联邦和乌克兰，这些单位就是各个不同的州、边区和自治共和国机构，而在其他加盟共和国，则是各个不同的共和

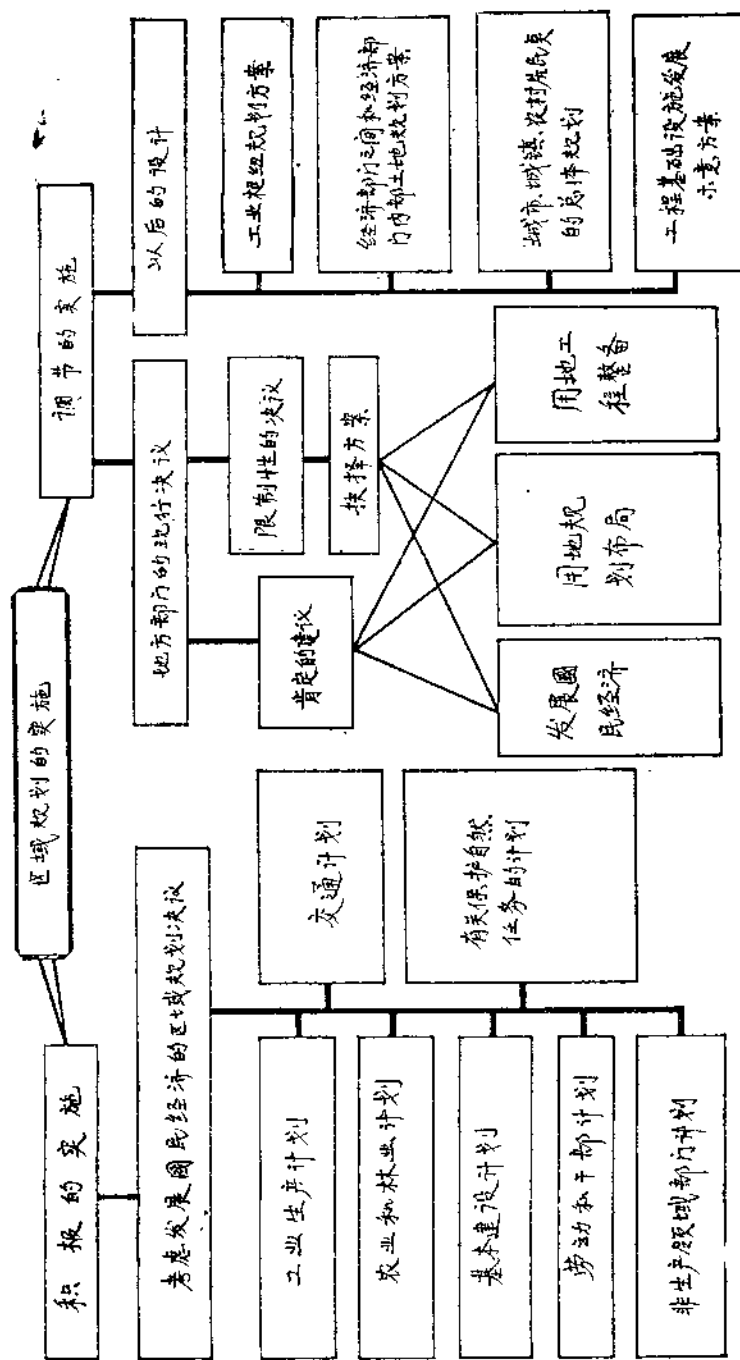


图3, 有关实施区域规划的主要情况

国机构。这些机构的特点一般是：1）位于甲方单位所在的同一个城市里；2）隶属于某个机构——州执行委员会、区执行委员会或者自治共和国部长会议（在俄罗斯联邦和乌克兰）、加盟共和国部长会议（在其他加盟共和国）。

实施区域规划第四等级的机构，隶属于高出甲方的单位，它们为超出区域规划范围更广大地区服务。对于所有加盟共和国来说，这就是全苏级的机构，而对于俄罗斯联邦和乌克兰来说，则是加盟共和国级的机构。

10.5 区域规划可按不同地域等级付诸实施，也就是说按全苏、加盟共和国、州（边区、自治共和国、自治州）和地区等级付诸实施。每个等级与能否获取和利用区域规划纲要与设计方案资料以及执行其决议的机构系统有关。

在现有的实践中，有不少这样的实例，当进行工业和农业建设、人口分布和城市建设、安排文化生活服务设施和群众性休息以及保护自然时，成功地利用了区域规划作为积极的和调节性的文件。对实施区域规划纲要和设计方案成功经验所做的研究证明，在现实中存在许多可供顺利实现设计方案的共同前提条件。其中最重要的前提条件是：在经济上积极开发区域规划的对象地区（地区建设愈多，实现区域规划设计方案的可能性就愈广泛）；在区域规划纲要和设计方案中有着一些很好的设想或决议。

10.6 妨碍更加全面地把区域规划运用到经济实践中去的主要原因是，设计方案本身的质量还不够高，和实施设计方案的机构系统未能有效地发挥功能作用。

在区域规划纲要和设计方案中，对拟规划地区经济发展的现有趋势缺乏足够的深刻分析，对那些其综合作用可导致现有趋势发展的因素也没有仔细弄清楚，因此，未能建立起预测经济发展远景的可靠依据，而且所考虑的全新发展趋势，就其实质而言没有经过认真地论证。

区域规划纲要和区域规划设计方案的许多建议未能实现，是因为它们还在完成设计工作之时就已经“过时”。在许多情况下，这是规划设计人员不够干练的结果。但是，出现这种现象的一般原因是，区域规划被迫把那些经常变化而且还在发生相当重大变化的计划前的研究意见作为自己设计方案的依据。另外，区域规划纲要和区域规划设计方案要在一年或一年多的时间内完成。这样，规划设计人员必须接受计划前的研究意见，并且在设计工作一开始就把它列入纲要和方案之中。因此，在维护和审批区域规划纲要和设计方案的阶段，其原来的基本经济指标便已过时。

几乎所有的区域规划纲要和区域规划设计方案都把新的生产建设量估计得过高，而对现有企业改建和扩建的可能性又估计得偏低。对原有大型居民点发展估计不足和对建立新的城市居民点及发展小城市的可能性估计过高，都会给上述现象带来深远后果。

除了设计文件质量不太高以外，区域规划纲要和区域规划设计方案实施得不好的重要原因是，执行设计建议的系统未能充分发挥有效功能作用。这样的正式系统职能是：

制定一定的程序，从规划设计人员那里把区域规划纲要和设计方案的资料交给实施区域规划的机构；

确定实施区域规划决议的机构和人员应负的一定责任；

检查实施区域规划的进程；

采取核查区域规划纲要和设计方案的形式的形式来确定区域规划实施与规划设计之间的反馈联系。

实际上这个系统的功能并不十分明确。一个突出的怪现象倒是实施设计方案的情况不取决于设计方案质量：一个好的设计方案未必就能付诸实施，而一个差的方案却比好的方案实现的更好一些。所有这一切与设计方案落入何人手中有关。

10.7 既然实施区域规划纲要和设计方案的系统有着各种不同管理等级，则对其中每个等级机构都应在连续实施区域规划设计方案过程中赋予一定的地位，并且明确为实施区域规划应负的行政和道义责任。在主要的第一等级（即甲方单位）层次上，必须实施区域规划纲要和设计方案的建议，并且不要做出与区域规划相矛盾的决定。目前顺利完成这种功能作用的障碍是，甲方单位既没有必要力量，而且这种特殊的、又非上级主管机关也没有很高的权威性。

实施区域规划的第二个等级层次是行政区。目前区域规划方案还没有成为调节部门与地方对行政区地域-规划发展问题的文件。尽管在审批区域规划方案的州执行委员会、边区执行委员会、自治共和国和加盟共和国部长会议的文件中指示位于行政内的所有部门和机构必须执行区域规划的规定，但许多部门在自己的实践活动中并不考虑区域规划的决议。出现这种现象的重要原因之一是，目前区域规划的实际法律地位，使得农业、工业、交通运输和其他部门在解决本部门和企业的一系列问题时回避了区域规划方案中所通过的建议。在农村民用住宅建设方面则是个例外，区域规划目前对其所起的调节作用要大于任何其他部门。

实施区域规划的第三和第四等级层次不属于国家建委系统（在这个系统范围内要编制区域规划纲要和区域规划设计方案）的主管部门，这种情况使得这些部门直到现在仍认为区域规划及其实施不是自己的事情。

第三等级层次的机构，即俄罗斯联邦和乌克兰的州、边区和自治共和国的机构以及其他加盟共和国的机构，甚至在已经得到足够的有关区域规划方案的信息资料（在州执行委员会、边区执行委员会、自治共和国和加盟共和国审查区域规划方案过程中或由于收到了有关利用区域规划纲要或区域规划设计方案的《基本条例》）的时候，通常还是不愿意深入考虑以区域规划纲要和设计方案为依据的隶属区域规划管辖范围内的决议，而宁愿考虑以隶属于自己主管部门设计单位所编制的方案为依据的决议。假定这些设计单位相当广泛地利用了区域规划纲要和区域规划设计方案的资料，则区域规划的许多方案还是会由这个等级层次的机构来付诸实施。如果州（边区）执行委员会、自治共和国和加盟共和国部长会议通过的决议直接涉及到实施区域规划方案的话，那么第三等级层次的机构会十分积极地去实施区域规划。

州、边区和自治共和国部门之间分布工业企业的委员会，在第三等级层次的机构中占据着特殊的地位，因为这些委员会由州（边区）执行委员会和自治共和国部长会议副主席领导。这些委员会比其他实施区域规划的大多数州、边区、自治共和国级机构都站得高一些。目前州、边区和自治共和国部门之间分布工业企业的委员会是国家建委系统以外最积极实施区域规划方案的机构。

至于实施区域规划第四等级层次的机构——全苏和加盟共和国机构（在俄罗斯联邦和乌克兰），到目前为止还没有任何十分肯定的规章和渠道把区域规划纲要和设计方案资料送交给它们。一般来说，这些机构被吸收参与区域规划纲要的鉴定工作，在工作过程中就可熟悉区域规划资料，但是，它们既不经常利用区域规划说明书，又不利用区域规划《基本条例》。因此，更换参加这项鉴定工作的具体人选便会破坏这个等级层次机构与这项工作的联系。

在个别情况下，第四等级层次机构会“采纳”区域规划的某些方案。这些方案通常涉及某些加盟共和国或全苏性的重大问题。

改进方法

10.8 改进实施区域规划的主要途径是，在通过经济决议时增加区域规划资料的利用机会。为此，必须解决以下主要问题：

把区域规划从部门工作转变为部门间的工作，而且把它作为各个地区必须普遍履行的纲要。据此，各个州、边区、自治共和国、成组行政区和行政区都要编制自己的纲要；

只有在区域规划本身的组成中选择经济决策方案（假如这项决策涉及州、边区、自治共和国及其组成部分而不是个别居民点的时候），这样可以提高利用区域规划的必然性，同时也对区域规划的设计方案提出更高的要求；

完善相应机关对区域规划纲要和区域规划设计方案的审批程序，组织好区域规划信息资料的交流和对其执行情况的监督与检查，推行对区域规划完成情况的汇报与责任制度。