

上海财经大学韩国研究丛书

# 韩国区域发展政策

金钟范摇著

上海财经大学出版社



# 前言

摇摇为了彻底改变贫穷落后的农业国面貌,韩国政府从 20 世纪 50 年代开始促进经济发展、加速工业化,并在短暂的时间内取得举世瞩目的成果。同时,根据工业化、城市化不同阶段经济社会环境特点及其发展需要,韩国政府实施一系列区域发展政策,促进区域开发、协调区域发展,进而支持经济发展,诱导区域均衡发展。

摇摇韩国政府在实施区域发展政策的过程中所体现的确立行政、研究、审议等促进组织,构筑法规与计划相结合的政策系统,不断推出新战略、新措施等执着的探索精神等对制定和实施区域发展政策具有普遍的参考价值。同时,在促进区域发展政策过程中,韩国政府所采取的多种具体措施具有值得探讨借鉴之处。例如,为了促进和协调全国性区域开发,设计了一系列空间开发模式;为了提高区域开发效果,制定了形式多样的园区开发政策;为了改善区位条件,实施了多种形式的基础环境建设政策;为了应对首都圈规模膨胀,实行了一系列抑制政策;为了解决落后地区问题,采取了一系列支援政策;尤其是为了区域均衡发展政策,韩国政府不惜冒

迁都之风险,其精神实属难得。

摇摇基于上述考虑,本书对韩国的区域发展政策及其实践进行考察,阐述其特点、经验与教训。从某种意义上讲,区域发展政策涉及除了外交、军事等领域以外的所有领域的中央和地方政府的政策,包括基础设施、科学教育、社会经济、环境信息等相关领域的政策。从发展动向来看,区域发展政策也确实正在趋向复合含义化发展,从单纯的基础设施和产业基础建设等硬件建设转向兼顾教育、社会、制度等软件建设。然而,限于篇幅,更是由于本人认为区域发展政策基本课题是促进产业和改善基础环境,协调人和产业的空间组配,所以本书主要围绕这些方面进行考察阐述。

摇摇本书在综合考察区域发展政策演进特征、区域发展政策基础——国土综合计划特点及演化的基础上,根据韩国区域发展政策内容和特点,分五大战略进行进一步考察。在区域发展空间战略方面考察特定区域开发政策、圈域据点开发政策、发展地方广域圈政策,在区域发展园区战略方面考察工业园区开发政策、技术园区开发政策、旅游园区开发政策,在区域发展基础环境战略方面考察交通发展政策、区域信息化政策、区域环境保护政策,在首都圈整备战略方面考察首都圈整备政策基础、控制首都圈规模膨胀政策、迁移行政中心政策,从地方支援战略侧面考察落后地区开发事业、小城镇发展政策、区域地方转移支援政策等,最后,集中考察新世纪区域发展政策新动向。

摇摇本书是笔者继《韩国城市发展政策》(上海财经大学出版社,2000年版)之后的第二部韩国研究总结。同在写第一本书时一样,在写本书的过程中,韩国汉城大学李琦锡教授给予了鼓励和支

持,浙江大学朴寅星教授(原韩国国土研究院)研究员提供相关资料并给予了有益启示,北京大学杨开忠教授、上海财经大学赵晓雷教授、孙海鸣教授、丛树海教授给予了关心和支持,谨在此一并致谢。

上海财经大学财经研究所

金钟范

二〇一〇年 五月 十四日

# 第一编

---

## 导摇论

# 区域发展政策概述

## 一、区域发展基础与政策背景

### (一) 区域发展基础

韩国位于亚洲大陆东北部向南突出的朝鲜半岛上,北以三八线战线与朝鲜接壤,东濒日本海,西临黄海,南接朝鲜海峡。韩国位居东北亚中心区域,可经朝鲜与中国、俄罗斯以陆地相接,通过海路与中国、俄罗斯、日本近距相通,同时隔海面向太平洋,因此有利于同东北亚乃至世界各国的相互交往。

韩国地处北温带的中央部位,四季分明,气候适宜;位于东亚季风气候区,降水丰沛,但是年及季节降水不均而易于形成旱涝灾害。地形东陡西缓,西部河川沿岸发育平原,形成良好农土,东部坡陡水急,形成众多佳境,但是山地约占国土面积的三分之二,总体上可用平地相对短缺;天然资源种类多,但是规模不足。因此,韩国自然环境既有得天恩赐之面,又有不尽如人意之处。

韩国国土面积 10万平方千米,占世界陆地面积的 0.001%。

其中山林地占 25.3%，农耕地占 12.5%，两者占 37.8%，构成主要部分，而建房地、工厂用地、公共用地等城市性用地占 12.5%，占很少部分，河川和其他用地占 3.7%。

韩国行政区划实施三级制，一级为特别市、广域市、道。特别市只有 1 个即汉城特别市，广域市有釜山、大丘、仁川、光州、大田、蔚山等 6 个，道有京畿道、江原道、忠清北道（简称忠北）、忠清南道（忠南）、全罗北道（全北）、全罗南道（全南）、庆尚北道（庆北）、庆尚南道（庆南）、济州道等 9 个。二级为市、郡、区，其中市 25 个，郡 22 个，区 22 个。三级为邑、面、洞，其中邑 12 个，面 222 个，洞 2222 个。<sup>①</sup>

1995 年韩国人口 4500 万人，占世界人口 6.5%；人口密度为 119 人/平方公里，居世界第三位。城市人口占全国人口比率即城市化率 70%，达到世界发达国家城市化水平。人口主要集中于首都圈和东南圈，前者占 35%，后者占 25%，两者占 60%；人口密度最高区域也为这两个地区，前者达 1500 人/平方公里，相当于全国平均水平的 12 倍，后者尽管为 800 人/平方公里而稍低于全国平均水平，但是远高于其他区域；另外，前者城市化率 85%，成为惟一超过全国平均水平者，后者为 70%，稍低于全国平均水平，但高于其他所有区域。

1995 年韩国国内生产总值 3500 万亿韩圆，相当于 2800 亿美元。首都圈区内生产总值占国内生产总值的 35%，几乎占一半，东南圈居第二位，占 25%，两者占 60%，成为韩国主要经济区。韩国人均国内生产总值为 7000 美元，中部圈、东南圈、首都圈超过 1 万美元，而西南圈和其他区低于 1 万美元。韩国人均

---

<sup>①</sup> 韩国的一级行政区相当于中国的省市，其中道相当于省；二级行政区相当于中国县市，其中郡相当于县；三级行政区相当于中国的乡镇街，其中邑相当于建制镇，面相当于乡，洞相当于街。其中，界定广域市的人口规模为 50 万人以上，界定市的人口规模为 20 万人以上，界定邑的人口规模为 10 万人以上。



国内生产总值区域差异不十分显著,最高者中部圈为 509.6 亿美元,最低者其他区为 295.5 亿美元,相差 214.1 亿美元,相当于全国平均值的 1.06 倍。就市道级层次来说,这种差异也不十分显著,例如,除工业城市蔚山的人均值 1000.6 美元之特殊情况,则最高者忠清南道为 509.6 亿美元,最低者光州市为 295.5 亿美元,相差 214.1 亿美元,相当于全国平均值的 1.06 倍。

表 1-1

韩国区域主要指标 (1990 年)

| 区域  | 面积<br>( $\text{km}^2$ ) | 人口<br>(万人)         | 人口密度<br>(人/ $\text{km}^2$ ) | 城市化率<br>(%)        | 区内<br>生产总值<br>(亿美元) * | 人均国内<br>生产总值<br>(美元) * |
|-----|-------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|
| 首都圈 | 1009.6<br>(1009.6)      | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)          | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)    | 1009.6<br>(1009.6)     |
| 汉城  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 仁川  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 京畿  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 中部圈 | 1009.6<br>(1009.6)      | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)          | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)    | 1009.6<br>(1009.6)     |
| 大田  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 忠北  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 忠南  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 西南圈 | 1009.6<br>(1009.6)      | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)          | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)    | 1009.6<br>(1009.6)     |
| 光州  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 全北  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 全南  | 1009.6                  | 1009.6             | 1009.6                      | 1009.6             | 1009.6                | 1009.6                 |
| 东南圈 | 1009.6<br>(1009.6)      | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)          | 1009.6<br>(1009.6) | 1009.6<br>(1009.6)    | 1009.6<br>(1009.6)     |

| 区域  |    | 面积<br>( $\text{km}^2$ ) | 人口<br>(万人)  | 人口密度<br>(人/ $\text{km}^2$ ) | 城市化率<br>(豫)  | 区内<br>生产总值<br>(亿美元) * | 人均国内<br>生产总值<br>(美元) * |
|-----|----|-------------------------|-------------|-----------------------------|--------------|-----------------------|------------------------|
|     | 釜山 | 苑园                      | 猿远          | 源愿远                         | 怨圆员          | 园源                    | 苑缘怨                    |
|     | 大丘 | 愿远                      | 园愿          | 园苑怨                         | 怨圆园          | 员怨                    | 远猿员                    |
|     | 蔚山 | 员园缘远                    | 员员          | 怨远                          | 愿圆园          | 园远                    | 园园园苑                   |
|     | 庆北 | 员怨园源                    | 园园          | 员猿                          | 源缘缘          | 猿源                    | 员远员                    |
|     | 庆南 | 员缘缘缘                    | 园愿          | 园猿                          | 远圆苑          | 猿源                    | 员远愿                    |
| 其他区 |    | 员愿源愿<br>(员缘缘)           | 园园<br>(猿猿)  | 员怨<br>(园猿缘)                 | 远圆园<br>(苑圆怨) | 员远<br>(猿源)            | 苑缘<br>(苑缘缘)            |
|     | 江原 | 员缘缘园                    | 员怨          | 怨园                          | 缘圆员          | 员园                    | 苑愿员                    |
|     | 济州 | 员愿远                     | 缘           | 园远                          | 苑圆远          | 源                     | 愿员怨                    |
| 全国  |    | 怨愿源员<br>(员圆)            | 源远源<br>(员圆) | 源源<br>(员圆)                  | 苑圆远<br>(员圆)  | 源圆远<br>(员圆)           | 怨愿愿<br>(员圆)            |

摇摇注：\* 为 圆园园年数据,按当年汇率 员圆元韩圆兑 员美元换算而成。

资料来源：[韩]统计厅信息统计系统；澳经转输署统计系统整理。

## (二) 区域发展政策背景

摇摇开展区域发展政策的必要性在于,一是促进区域发展,二是解决区域发展过程中所伴生的区域问题,因此,区域发展特征和趋势成为制定区域发展政策的基本依据。韩国的区域发展特征和趋势表现在很多方面,但是对区域发展政策影响最大的或最基本的可概括为两个方面,一是区域发展初始条件差即基础薄弱,二是区域发展的空间不均衡性突出。

摇摇韩国长期遭受日本侵略,大量财富被剥夺,同时经济发展受控于其侵略政策,所以经济未能正常发展,后来又因南北战争影响,本来就薄弱的基础设施和生产设备受到破坏而残缺不全,因此,尽管经过 20 世纪 50 年代中后期的战后复苏建设,到 1959 年韩国人

均国民生产总值仅仅为 380 亿美元。<sup>①</sup> 同时,由于经济发展水平滞后,城市化率也比较低,尽管由于战争影响,难民大量拥入城市,但是 1945 年韩国城市化率也仅为 14.4%。<sup>②</sup>

摇摇韩国的区域发展显示出非常显著的空间不均衡性,这在区域基础指标人口和就业分布的变化中明显反映出来。韩国经历高速城市化,1945~1955 年间提高 1.5 倍,1955 年达到 22.4%,即人口迅速大量移动到城市。与此同时,人口主要流向汉城乃至首都圈。如表 1-1 所示,首先人口流向汉城,在全国人口中汉城人口所占比重于 1945 年占 10.1%,而到 1955 年、1965 年,分别占 14.1%、18.1%;接着人口大量流向京畿道,京畿道人口所占比重从 1945 年的 10.1%,到 1955 年、1965 年分别达 14.1%、18.1%。结果,首都圈人口所占比重从 1945 年的 10.1%提高到 1965 年的 28.1%,首都圈人口集中还在继续。而其他圈域所占比重全部呈现减少,市道级区域也基本反映大区的趋势,大部分市道经历人口比重减少的过程,只有釜山、大丘等市、道曾有过增加过程。

摇摇韩国产业结构经历巨大调整,例如,1945~1965 年期间,第一、二、三产业比重由 34.1%: 24.1%: 41.8% 转变为 24.1%: 34.1%: 41.8%<sup>③</sup> 第一产业和第二产业地位相互发生逆转,第一产业所占比重减少 10.0%,而第二产业比重增加 10.0%。与此相伴,制造业就业机会大量增加,并同时表现出显著的区域差异性。例如,在 1945~1965 年期间,就业机会总增加 100 万人,其中在首都圈增加 50 万人,几乎占一半,并且年均增长率达 3.0%,成为惟一的

① [韩] 大韩民国政府:《第三次国土综合开发计划(1945~1955)》,1945 年第 1 卷页。

② [韩] 统计厅信息统计系统:《统计年鉴》,1965 年版。

③ [韩]《大韩民国的经济》,首尔:韩国百科辞典:《统计年鉴》,1965 年版。

超过全国平均值 还豫豫的区域 (见表 员原豫)。

表 员原园

韩国区域人口分布比重及其变化

单位 豫

| 年份<br>区域   | 员原园          | 员原远          | 员原园          | 员原豫          | 员原园          | 员原豫          | 员原园          | 员原豫          | 圆原园          |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 首都圈        | 圆原豫          | 圆原远          | 圆原豫          | 猿原豫          | 猿原豫          | 猿原员          | 源原豫          | 源原豫          | 源原豫          |
| 汉城         | 怨原           | 员原园          | 员原远          | 员原怨          | 圆原豫          | 圆原愿          | 圆原原          | 圆原怨          | 圆原原          |
| 仁川         | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 猿原           | 源原           | 缘原           | 缘原           |
| 京畿         | 员原园          | 员原远          | 员原苑          | 员原远          | 员原园          | 员原怨          | 员原园          | 员原员          | 员原豫          |
| 中部圈        | 员原远          | 员原豫          | 员原愿          | 员原怨          | 员原苑          | 员原怨          | 员原豫          | 怨原           | 员原员          |
| 大田         | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 圆原           | 圆原           | 猿原           |
| 忠北         | 缘原           | 缘原           | 源原           | 源原           | 猿原           | 猿原           | 猿原           | 猿原           | 猿原           |
| 忠南         | 员原员          | 员原园          | 怨原           | 愿原           | 苑原           | 苑原           | 源原           | 源原           | 源原           |
| 西南圈        | 圆原愿          | 圆原豫          | 圆原豫          | 员原远          | 员原园          | 员原苑          | 员原园          | 员原苑          | 员原原          |
| 光州         | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 圆原           | 圆原           | 圆原           |
| 全北         | 怨原           | 愿原           | 苑原           | 苑原           | 远原           | 缘原           | 源原           | 源原           | 源原           |
| 全南         | 员原园          | 员原怨          | 员原苑          | 员原豫          | 员原员          | 怨原           | 缘原           | 源原           | 源原           |
| 东南圈        | 猿原员          | 猿原员          | 猿原原          | 猿原豫          | 猿原豫          | 圆原愿          | 圆原怨          | 圆原苑          | 圆原怨          |
| 釜山         | 原            | 源原           | 远原           | 苑原           | 愿原           | 愿原           | 愿原           | 愿原           | 苑原           |
| 大丘         | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 缘原           | 缘原           | 缘原           | 缘原           |
| 蔚山         | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 原            | 圆原           |
| 庆北         | 员原原          | 员原豫          | 员原豫          | 员原园          | 员原园          | 苑原           | 远原           | 远原           | 缘原           |
| 庆南         | 员原苑          | 员原怨          | 怨原           | 怨原           | 愿原           | 愿原           | 愿原           | 愿原           | 远原           |
| 其他区        | 苑原           | 苑原           | 苑原           | 远原           | 远原           | 缘原           | 源原           | 源原           | 源原           |
| 江原         | 远原           | 远原           | 缘原           | 缘原           | 源原           | 源原           | 猿原           | 猿原           | 猿原           |
| 济州         | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           | 员原           |
| 市          | 圆原园          | 原            | 源原           | 源原           | 缘原           | 远原           | 苑原           | 苑原           | 苑原           |
| 全国<br>(万人) | 员原园<br>(圆原豫) | 员原园<br>(圆原远) | 员原园<br>(猿原豫) | 员原园<br>(猿原豫) | 员原园<br>(猿原豫) | 员原园<br>(源原豫) | 员原园<br>(源原豫) | 员原园<br>(源原豫) | 员原园<br>(源原豫) |

摇摇注 黑体字表示较前一个统计年度所占份额增多的情况。

摇摇资料来源：[韩] 统计厅信息统计系统 编表：韩经发社统计资料部

| 区域  | 就业人数    |          | 增加数     | 年均增长率     |
|-----|---------|----------|---------|-----------|
|     | 员怨园年    | 员怨怨年     | 员怨怨-员怨园 | 员怨怨-员怨园期间 |
| 首都圈 | 怨园(猿猿原) | 员猿猿(猿源猿) | 员圆(猿猿)  | 猿原        |
| 汉城  | 源原(圆猿猿) | 猿猿(员源)   | 圆(缘)    | 源         |
| 仁川  | 原       | 圆(缘)     | 原       | 原         |
| 京畿  | 圆(员)    | 猿(圆)     | 猿(缘)    | 原         |
| 中部圈 | 圆(员)    | 圆(怨)     | 圆(怨)    | 源         |
| 西南圈 | 猿(员)    | 圆(怨)     | 员(缘)    | 缘         |
| 东南圈 | 员(怨)    | 员(怨)     | 怨(怨)    | 源         |
| 釜山  | 原       | 圆(怨)     | 原       | 原         |
| 大丘  | 原       | 员(源)     | 原       | 原         |
| 蔚山  | 原       | 员(缘)     | 原       | 原         |
| 庆北  | 源(员)    | 圆(怨)     | 员(怨)    | 原         |
| 庆南  | 源(圆)    | 圆(怨)     | 缘(怨)    | 原         |
| 其他区 | 员(员)    | 源(员)     | 猿(员)    | 猿         |
| 全国  | 圆(怨)    | 圆(缘)     | 圆(怨)    | 源         |

摇摇资料来源:[韩]陈永焕等:《国土政策评价与发展方向》,安养:国土开发研究院,员怨怨第 源页。

摇摇区域基础薄弱和区域发展的空间不均衡导致很多问题,可以说韩国所有面临的区域问题大部分直接起因于或间接派生于这两个方面。

摇摇区域基础薄弱,本身就是一个严重的区域问题。在区域基础薄弱的情况下,不易进行产业活动,难以建立独立自主的产业体系,进而难以向人们提供正常的生活、教育、福利环境等。而这种因素又可导致难以启动新一轮区域发展,造成恶性循环。另外,区域基础薄弱限制区域发展政策手段的可选择余地,往往促成依赖既有条件,进行集中、据点式开发战略,埋下不均衡发展之隐患。摇摇区域发展的空间不均衡,一方面使相对发达区域人口密集、住

宅不足、道路堵塞乃至环境污染等,同时为解决集中问题而进行的投资引发进一步的集中,伴生低效率问题;另一方面使相对不发达区域的人口流出,投资进一步降低,生活质量难以保障,形成恶性循环,同样伴随低效率问题。区域发展不平衡在整体上促成生活水平和机会不均等,国土利用和社会效益整体水平不能有效提高,并导致区域之间的利益冲突。

摇摇总之,过去韩国的区域发展政策基本上把目标放在解决这些问题方面,即一方面促进区域发展,以高速发展区域,另一方面协调区域发展,以均衡区域发展,最终形成全国性的良好的生活环境和高效的经济社会环境。

摇摇另外,从时间角度来说,在产业化初期阶段区域经济发展成为区域发展政策的首要课题;而随着向产业化和城市化成熟阶段迈进,区域居民的生活质量相关问题成为区域发展政策的首要课题,即主要政策背景。

## 二、区域发展政策系统

摇摇从本质上讲,区域发展政策是在社会经济发展不同阶段为促进区域发展、协调区域之间的发展水平而政府所实施的一系列政策之统称,因此,从某种意义上讲,区域发展政策涉及除了外交、军事等领域以外的所有领域的中央和地方政府的政策,即包括基础设施、科学教育、社会经济、环境信息等相关领域的政策。从区域发展政策动向来看,区域发展政策也确实正在趋向复合含义化发展,从单纯的基础设施和产业基础建设等硬件建设转向兼顾教育、社会、制度等软件建设。

摇摇然而,区域基础首先是人、产业和交通等基础设施,即所谓物质空间,区域发展政策基础就是促进这三者的发展,协调这三者的

空间布局。实际上,在韩国过去 30 多年的区域发展过程中,物质基础薄弱以及空间分布不均衡成为最重要的问题。因此,韩国一直把区域开发和空间协调当做区域发展政策的核心内容。当然,由于硬件建设与软件建设具有相辅相成的关系,所以韩国的区域发展政策中也不乏社会、制度等政策内涵。

韩国区域发展政策主要通过相关法规、相关计划、相关战略体现出来。为了有法可依,有条不紊地促进区域发展政策,韩国政府通过法规为实施区域发展政策提供制度框架,通过计划呈现区域发展政策具体内容,并通过一定的战略展现政策思路。

韩国在促进区域发展过程中,根据政策重点和客观需要逐步制定一系列法规,为区域发展政策的实施提供依据。例如,韩国政府先后为国土计划的树立和实施制定《国土建设综合计划法》(1962)、《国土基本法》(1964),为特殊区域的开发管理制定《有关特定地区开发临时措置法》(1964)、《有关特定地区综合开发促进特别措置法》(1964)、《首都圈整备计划法》(1964)、《济州岛开发特别法》(1965)、《有关地域均衡及地方中小企业培育法律》(1965),为在区域发展过程中合理利用土地制定《城市计划法》(1964)、《国土利用管理法》(1964)、《有关国土的计划及利用法律》(1964),为发展地方产业制定《地方工业开发法》(1964)、《产业基地开发促进法》(1964)、《有关产业区位及开发法律》(1964),为建设新行政首都制定《为临时行政首都建设特别措置法》(1964)、《为建设新行政首都的特别措置法》(1964),并且为建立专门机构以持续促进区域发展和相关政策研究而专门制定《国土开发研究院培育法》(1964),等等。

韩国通过系统的建设和整备,如今韩国政府建立以《国土基本法》、《有关国土的计划及利用法律》、《首都圈整备计划法》为三大基础法规,兼备产业、基础设施、环境等各部门法规的区域发展相关法规系统。

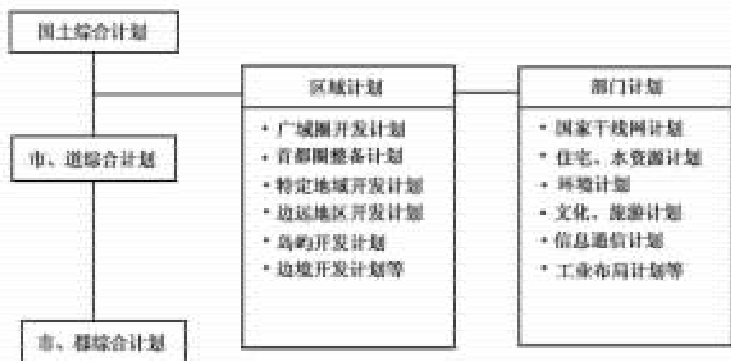
摇摇上述三大基础法规各具独到的作用,并互补而形成较完整的基础系统。《国土基本法》是韩国区域发展相关法规中最基本的和最高层次的法规。《国土基本法》之源溯及 1961 年制定的《国土建设综合计划法》,是修改和补充《国土建设综合计划法》并更名而成的。韩国政府先后给予这两个法规以区域发展相关法规的“宪法”之地位,例如,在《国土建设综合计划法》第 5 条和《国土基本法》第 2 条中明确指出,“根据此法的国土计划优先于根据其他法规制定的建设计划,并成为其基础”。《国土基本法》的出发点是就国土的计划及政策的制定和施行规定必要的基础性事项,为健全发展国土和提高国民福利做出贡献。

摇摇《有关国土的计划及利用法律》是为确立“先规划、后开发”之国土利用原则,把过去划分成城市与非城市来分别管理的空间二元化管理转变为一元化管理,即在非城市地区也引进“城市规划”制度,通过整合《国土利用管理法》和《城市规划法》相关内容并进行改善而成的法规。随着《有关国土的计划及利用法律》的实施,《国土利用管理法》和《城市规划法》二元法时代结束。据《有关国土的计划及利用法律》第 3 条,其制定目的是为国土的利用、开发、保护计划的制定和施行规定必要的事项,为提高公共福利和国民生活质量做出贡献。如果说《国土基本法》为区域发展政策建立宏观性指导框架,那么《有关国土的计划及利用法律》则为区域发展政策建立微观性指导框架,两者形成互补性法规体系。

摇摇《首都圈整备计划法》之所以也具有基础法规之重要性,是因为首都圈规模膨胀是韩国区域发展问题中最为棘手的问题,而这一法规正是指导这一地区的整备计划的。为了有效贯彻《首都圈整备法》,韩国政府赋予其仅次于《国土基本法》的重要地位,例如,在其第 3 条中明确指出,“根据此法的计划优先于就首都圈范围为对象根据其他法规制定的建设计划,并成为其基础”。《首都圈整备法》的出发点是为首都圈的整备相关综合性计划的树立和



施行制定必要的事项,引导首都圈中过度集中的人口和产业进行适当布局,为首都圈的有序整备和国土的均衡发展做出贡献。摇摇韩国的区域发展具体政策基本上以计划形式提出和通过实施计划来落实。在长期的实践过程中,韩国政府根据相关法规、基于现实条件制定一系列区域发展相关计划,并建立区域发展政策计划系统。此计划系统由综合计划子系统、地域计划子系统、部门计划子系统构成,其位序关系如图 员原所示。



摇摇资料来源 根据 [韩] 法律第 远缘号《有关国土计划及利用法律》  
(圆园园源年)并补充部分内容而成。

图 员原 摇摇韩国区域发展政策计划体系

摇摇在上述计划体系中,《国土综合计划》和《首都圈综合计划》具有特殊的意义。《国土综合计划》是以《国土基本法》为依据制定的计划,至今为止制定过 源次,前三次计划为期 缘年,最后一次计划为期 圆年。《国土综合计划》地位显赫,不仅在国土计划系列中层次最高,而且如上所述,成为其他系列计划的基础性计划。《首都圈整备计划》是以《首都圈整备计划法》为依据制定的计划,至今为止制定过 圆次,计划为期 缘年。《首都圈整备计划》重要性仅次于《国土综合计划》,为其他计划的基础性计划。