

对区域规划工作的回顾与展望

Review and Prospects of the Regional Planning Work

杨 洁

(国家计委国土开发与地区经济研究所 北京 100824)

一、区域规划的由来与发展

1. 区域规划是在城市、矿区、疗养区建筑规划的基础上发展而来

早期的区域规划出现于欧美,如英国的当卡斯特矿区规划(1922~1923)和美国纽约的城市区域规划(1929),都是与城市规划相似而在区域范围上稍大于城市的建筑平面布置。前苏联于30年代所进行的库兹巴斯矿区规划(1934~1936)和高加索矿泉疗养区规划(1937~1938)亦属建筑规划性质。

2. 区域规划的发展及其完善

“二战”后,随着西方一些国家的经济迅速复苏,工业化与城市化急剧发展,人口与产业分布高度集中,造成城市交通拥挤、住房困难、用地紧张、环境质量恶化,而广大农村地区人口外流、土地利用日趋粗放,形成了经济发展过密与过疏的区域差距问题。人口大量从农村及落后地区流向城市和发达地区,给这些地区造成很大压力,发达地区的衰退部门也难以及时向落后地区转移,严重影响了发达地区尽快形成其赖以繁荣的先进的产业结构。60年代后期,西方国家一些经济繁荣地区,如英国以伦敦为中心的东南区,法国以巴黎为中心的中央地区都不同程度地出现过产业结构恶化的征兆。许多国家面临着加强政府干预,尽快调整生产力布局、改善生活环境、合理利用国土资源的问题。

这一时期,欧美日等国家开始从原来局部的、单项的区域开发,发展到以国家为整体进行综合开发与整治,相应出现了研究内容较为广泛、完整的区域规划。如法国的《大城市区域整治规划》、《老工业基地改造规划》、《流域综合开发规划》、《农村发展与整治规划》;德国的《以首都柏林为代表的大城市及其周围地区的规划》、《鲁尔工业区区域总体规划》,以及联邦级规划、州级规划、管理区规划和市、县级规划;美国的《田纳西流域开发规划》、《阿巴拉契亚区域开发规划》等。

3. 国外区域规划工作的启示

总结国外开展区域规划的实践经验,主要有以下几点可供参考借鉴之处:

一是政府重视,有专门的机构开展规划工作。

法国1963年成立了领土整治与区域开发机构,在国家与部门、地区之间起到组织协调作用,协调解决领土整治资金问题和签署协议;德国在联邦、州、管理区及市县都设有区域规划管理机构;日本设有国土厅,负责国土整治及区域规划工作等。

二是有严格的法律和政策保障,规划有法可依。市场经济的本质是法制经济,开展区域规划工作成就显著的国家都有相应的法律作为保障,同时还借助经济、行政等手段保障其得以实施。经济手段包括财政支持、发放补贴、设立诱导基金、税收减免等;行政手段包括政府明令在某些地区鼓励或限制某些行业的发展。例如,法国有《领土整治与开发指导法》;德国有《联邦改善区域结构共同任务法》和《联邦空间布局法》,以限制发展地区,通过行使土地管理和审查权控制某些企业的发展;日本有《国土综合开发法》,并依法制定了相应的财政、税收和金融制度;美国在60年代以来,相继颁布了一系列促进地区开发,特别是落后地区开发的法案,使得联邦政府的资金和其他补助款项开始直接进入贫困地区。

三是科学划分经济区域。法国在60年代颁布法令,将全国划分为21个地区。此后又以9大城市或城市群体为核心,将全国划分为9个经济区,其目的在于通过区域规划与政策引导,抑制以巴黎为中心的中央地区的过度膨胀,促使产业向周边地区扩散;日本将全国划分为过密地区、整治地区和开发地区,对不同的地区采取不同的开发方式,并加强地区之间的联系;美国将全国划分为10大经济区,同时相应制定各个经济区的发展规划。

四是制定统一的区域经济综合开发规划。美国最具有代表性的区域规划当数田纳西流域开发规划和阿巴拉契亚区域开发规划,两者都有一个统一的区域经济综合开发规划作指导,其中田纳西河流域规划是与水利资源综合开发有关的工程措施与

经济开发相结合的全面规划。

五是规划科学,内容重点突出,目标明确。各国的区域规划编制,大多遵循一定的原则和程序,采取先进的科学方法,如德国的区域规划草案要向公众公开,听取意见;日本国土计划草案要听取行政机关意见和国土审议会的意见。区域规划内容,在不同发展阶段,针对不同的突出问题,有其突出的规划重点,且目标鲜明、政策连续。如日本《全国综合开发计划》(简称《一全综》)将全国划分为过密、整治和开发3类地区,采取据点开发方式,主要解决地区间的均衡发展问题,期限为10年;《二全综》则是针对消除地区间收入差距问题,目标是提高社会福利、创造舒适环境,期限为20年;《三全综》核心是抑制人口和产业向大都市集聚、振兴地方的人口定居计划,期限为10年;《四全综》将全国划分为10个地区,计划形成多极分散型国土。这4次全国综合开发计划都是以改变人口、产业向大都市过度集中、促进各地区均衡发展为目的。

二、我国区域规划的发展及主要问题

1. 区域规划工作起步晚,发展迅速,初见成效

我国的区域规划工作正式开展始于1982年。80年代国家相继开展了全国性、跨省区和地区性的规划工作,如完成了《全国国土总体规划纲要》;完成了攀西六盘水地区、湘赣粤交界地区、晋陕蒙接壤地区、乌江干流沿岸地区、金沙江下游地区等跨省区区域规划工作;在京津唐地区、吉林省松花湖地区、湖北省宜昌地区、浙江省宁波地区、内蒙古呼伦贝尔盟、黑龙江省、安徽省皖北地区、福建省湄州湾地区等开展了区域规划工作。进而在指导思想、编制方法、规划组织上逐步形成了一定的区域规划体系。各省、自治区、直辖市和计划单列市,先后编制了各省的国土综合开发规划。许多省、区、市还编制了省内重点地域的国土规划。此外,还编制了长江流域规划、黄土高原水土流失治理规划、全国土地利用总体规划等专项规划。

2. 区域规划已逐步成为宏观经济调控工作的重要内容之一

自1992年起,我国计划体制的一项重要改革,就是以经济的自然联系和资源、区位优势互补为主导的、跨省区的区域经济规划工作开始起步,跨省区的区域经济(或经济带)逐步发育、发展,已成为国民经济体系中的一个重要层次。在现有全国、行政省区规划之外,从建立全国统一大市场、发挥各地区优势、缩小地区间差距和促进区域协调发展的角度,研究如何统筹考虑和组织跨省区的经济活动和如何开展相应的区域经济规划,是全国生产力总体布局中的一个重要问题,也是促进区域协调

发展的具体措施。《“九五”计划和2010年远景纲要》在促进区域经济协调发展部分,明确要求按照市场经济规律和经济内在联系以及地理自然特点,突破行政区划界限,在已有经济布局的基础上,以中心城市和交通要道为依托,逐步形成7个跨省区的经济区域,即长江三角洲及沿江地区、环渤海地区、东南沿海地区、西南和华南部分省区、东北地区、中部5省地区、西北地区。1992年以后,国家计委先后组织编制了长江三角洲及沿江地带规划要点,西南及华南部分省区区域规划纲要,东北地区、西北地区、环渤海地区的区域规划,其中西北地区规划思路已经国务院批准。

3. 存在的主要问题

(1) 规划工作缺乏法律保障,实施不力

尽管区域规划是政府的指导性规划,但有法律保障的规划在某种意义上则具有一定的强制性和权威性,法律保障是区域规划得以顺利实施的重要前提;而我国的区域规划没有相应的法律为依据,无法可依的区域规划实际上只能至多成为省级区域规划或进行某种专项规划参考的背景材料,对省级区域规划,特别是城市规划等,难以起到应有的调控、约束、协调作用。各行为主体仅仅希望利用区域规划获得更多的地方利益,如多上项目,但并未受到相应的机制约束。从而导致空间经济结构失衡、地区产业结构趋同、重大基础设施建设互不衔接的问题长期突出。另一方面,我国采用经济或行政的手段实施区域规划也非常有限,总体上看,区域规划很难真正得以落实。

(2) 规划千篇一律,主题不突出,成果欠推敲

现有的区域规划主要内容大同小异,基本上是一套模式,囊括了区域经济发展的全部内容,缺乏鲜明的区域特色,导致规划缺少针对性和可操作性,难以充分发挥对实际工作的指导作用。

(3) 经济区域划分缺乏科学性

建国以来,我国跨省区经济区域的划分有众多方案,但至今尚未形成科学性较强、符合实际情况的综合经济区域划分方案。如50、60年代的6大经济协作区,主要根据行政区域进行划分,且还较多地考虑战备因素,没有侧重按照经济的内在联系和优势互补的原则来考虑生产力布局问题。70年代后,通过综合考虑各地区发展的基本条件与潜力、现有生产力发展水平、地理位置特点,并适当考虑现行行政区划的完整性,把全国划分为东、中、西3大经济地带。由于我国幅员辽阔、地区差异大,而且各地带内部的地区差异比3大地带间的差异还大;三大地带的划分,还难以解决区际分工、各地带内主导产业的选择与产业结构演进的方向和途径、区域大市场的发育与完善等区域问题,因而3大经济地带不能作为塑造我国区域经济格局的基本地域

单元。“六五”计划中在地区经济发展计划部分,把全国划分为沿海地区、内陆地区和少数民族地区;“七五”计划中在地区布局 and 地区经济发展政策部分,把全国划分为东部沿海地带、中部地带、西部地带和老、少、边、穷地区;十年规划和“八五”计划纲要中在地区经济发展的布局和政策部分,把全国划分为沿海地区、内陆地区、少数民族地区、贫困地区。上述这些地区之间没有明确的地理界线,也都不是经济区的划分。

《“九五”计划和 2010 年远景纲要》中 7 大区域的提出,主要是基于各地区的资源条件、经济技术基础和相互之间的经济联系,按照不同区域特点,从比较大的范围来考虑地区经济布局以及省、区、市之间的联合发展,以形成全国、区域和省区 3 个层次有机联系起来的规划体系。但是,从综合经济区划与规划生产力布局框架的角度分析,7 大经济区域的划分仍有不完善之处。一是在地域上交叉重叠较多,长江沿江地区与中部 5 省区的部分地域重叠(湖南、湖北、安徽、江西的沿江地区均包含在两区范围内)、环渤海地区与东北地区部分重叠(辽宁)。二是各区域范围和面积差别过大,如东南沿海地区仅包括福建、广东两省,国土面积占全国的 3.1%,而西北地区包括陕甘宁青新 6 省和内蒙西部 3 个盟市,国土面积占全国的 32%。三是行政区划打乱较多,不利于经济活动的组织和信息资料的统计。四是对区内的经济联系尚缺乏科学分析,主要是在特定地域上对有限问题所作出的规划方案。因而这种区域划分不能承担起综合经济区划以及综合区域规划的任务,不能完全从总体上把握全国区域经济的发展态势和确立生产力布局的基本框架。

三、对今后我国区域规划工作的几点思考

1. 正确认识区域规划在国民经济规划体系中的地位和作用

(1) 经济区划是国民经济中长期计划和区域规划的依据和基础。

经济区划是以省、区、市为基础,按照培育和发展全国统一大市场的要求,根据市场经济规律和各地经济区的内在联系,本着发挥地区比较优势、扩大区域市场和加强跨地区经济联系思路,对全国进行的战略性的区域划分。其目的在于通过明确各个经济区在全国经济总体格局中的地位、产业发展方向和经济结构特点,在充分发挥各地区比较优势、实现地区经济及市场建设一体化的同时,促进各经济区之间的分工协作,使各地区在总体上均得以协调发展。可以认为,经济区划是国民经济在地

域空间上进行总体部署的基本构架,是在发挥市场机制的基础性作用的同时,因地制宜,根据各地区比较优势,促进资源合理配置、重大建设项目合理布局、区域经济结构协调优化的基本依据,也是缩小地区差距、促进区域经济协调发展的有效手段之一。由于地区比较优势是相对的、可变的,经济区划也将随着经济的发展变化而在一定时期作出相应的调整和修正。

(2) 区域规划是国民经济中长期计划的重要组成部分。

区域规划是政府对国土资源开发、利用、保护以及调控地区经济运行的重要方案,是促进地区经济协调发展和实施可持续发展战略的重要形式,是国家宏观调控体系的重要组成部分,是宏观调控的一种手段,属于指导性的规划,具有综合性、战略性、长期性、超前性的特点。区域规划通过综合地、系统地分析有关国情和区情,提出资源开发、地域分工、生产力布局、重大国土开发整治项目和实施规划的政策措施等内容,为编制中长期计划提供依据或参考,是编制中长期计划的重要基础。在中长期计划和年度计划中应更好地体现区域规划的重要内容,重大项目的布局要符合区域规划的要求。

(3) 区域规划是城市规划的前提和依据。

城市规划与区域规划之间是点与面有机联系的不可分割的关系。城市总是与相应的区域相联系;与此同时,一定区域内必定有相应的经济中心城市。城市规划必须以区域规划为依据,在区域规划的基础上,一方面立足于大区域合理规划布局城镇体系;另一方面,合理确定城市的规模、性质,城市各部分的组成,各城区的用地,以促进城市与区域的协调及可持续发展。

2. 科学地划分经济区域,完成全国跨省区综合经济区划工作。

社会主义市场经济越发展,越需要加强国家对地区间、行业间发展的规划协调和宏观调控,也就是要在发挥市场机制基础性调节作用的前提下,根据各个地区的资源条件、相互间经济联系和经济技术基础的相似性,在跨省区的更大地域范围内规划经济的发展。这将不仅有利于加快各地区的经济发展步伐,而且也有利于缩小地区的经济差距。

综合经济区划的主要任务是:根据市场经济规律和地域分工规律以及地区经济的内在联系,合理划分、界定各层次经济区的地域界线,确定区域中心城市;全面分析评价各经济区发展的条件和特点,明确各经济区的比较优势,指明各区在国民经济总格局中的地位和发展方向;确定各经济区的主导产业和产业发展重点,重点确定各经济区之间的分工协作与经济区内综合发展方案,阐明各区经济结构的特点。经济区划与区域规划的任务各有侧

重,前者仅是轮廓性的研究,着重于地域间的综合分析比较,主要发挥长远计划前期工作的作用。经济区划的地域边界明确,不相互重叠;区域规划的区域范围虽然也有明显的边界,但相邻区域可以有重叠的部分。应根据一致性与差异性相结合、发挥区域比较优势与促进地区分工协作相结合、经济活动地域联系的合理性、有确定的区域边界、经济区域与行政区域相协调等原则,并考虑中心城市在全国及一定区域中的地位和作用、中心城市的规模和综合职能,以及中心城市辐射力的强弱和吸引范围的大小,对全国进行跨省区经济区域的划分。

3. 尽快制定与国家产业政策相辅相成的国家区域政策,共同作为国家宏观调控的重要手段。

区域政策是政府根据区域差异而制定的促使资源在空间的优化配置、控制区域间差距扩大、协调区际之间关系的一系列政策的总和。区域政策的突出特点是以区域为作用对象,出发点是缩小区域差异,必要性是纠正市场机制在资源空间配置方面的不足,目标是改善经济活动的空间分布,实现资源在空间的优化配置和控制区域差距的过份扩大,推动区域经济协调发展,以实现国民经济的健康成长和社会公平的合理实现。我国的宏观经济调控手段,确立了以计划、财政、银行等综合职能部门为主体,国民经济和社会发展规划、财政政策和金融政策为主要内容的宏观经济政策体系,并制定和实施了国家产业政策,促进了国民经济持续、快速、健康发展,使基础产业和基础设施滞后得到一定程度的

缓解,支柱产业发展策略逐步明确,产业结构调整取得较大进展;但是,与此同时,我国地区间发展不平衡的问题却越来越突出,适应新体制的地区增长方式和分工格局尚未形成,相应的地区经济管理和调控体系也尚未建立。国家的区域政策主要是针对特殊地区的专门政策,如沿海开放政策、扶贫政策、少数民族地区政策,在较长时期内还没有形成完善的区域政策体系,缺乏各项区域政策的相互衔接和配合,致使在地区经济管理权限增大、地区利益驱动机制增强以及生产要素空间流动呈不断加大的情况下,缺乏对地区经济的调控和利益分配的协调手段。因此,要实现国民经济持续、快速、健康发展,还必须加强和完善现有的区域政策,制定具有实际约束力和权威性的国家区域政策,逐步完善国家宏观调控体系。

4. 重视立法工作,强化区域规划的实施手段。

随着社会主义市场经济体制的建立,应加快促进地区经济协调发展方面的立法建设,健全区域政策法规,使区域规划的实施有法可依,并提高规划的权威性,更好地发挥其在社会主义市场经济体制下对各经济活动主体行为的指导和约束作用。同时应采取逐步建立区域发展基金等经济手段,在财政、金融方面对区域规划的实施给予扶持。此外,应加大对社会宣传的力度,让国民了解、认识并自觉参与国土规划工作,逐步增强公众的区域规划意识。规划通过审批后,也应公诸于众,让更多的人参与区域规划、区域发展活动。(责任编辑 王宏章)

(上接第 37 页)

数器在北京卫星环境研究所进行了振动实验(见封二图);在中国水利科学院进行了加速度高达 17.7g 的离心实验(见封二图)。主体结构完全达到了美国宇航局的安全要求。

硅微条探测器共有 6 层(见封二图),安装在磁铁内。它的功能是两维精确测量带电粒子在磁场中的运动轨道,给出带电粒子的动量和电荷种类(正或负)。它的位置分辨在带电粒子运动轨迹弯曲的方向为 10 微米,在不弯曲方向为 30 微米。

飞行时间计数器(见封二图)由塑料闪烁体和最小的光电倍增管组成,共 4 层,两层在 AMS 顶部,两层在底部;时间分辨为 10^{-10} 秒。其作用是给出一级触发信息,测量粒子的速度和绝对电荷量。速度测量可达到 3% 的精度,再结合得到的动量参数即可确定粒子的质量。

反符合计数器(见封二图)由镶嵌波长位移光纤的 16 个塑料闪烁体和最小的光电倍增管组成,由碳纤维加固圆筒支撑,紧贴在磁铁内壁。它的作用是与飞行时间计数器结合,排除穿入和穿出磁铁内壁的粒子。其探测效率达到 99.999%。

在 AMS 的底部还有两层气凝硅胶探测器(简称 ATC),因为它可以鉴别电子和反质子,所以 ATC 专门用于暗物质的研究。

通过 AMS 的触发和数据获取电子学系统,可进行即时的数据收集并通过卫星传到约翰逊空间中心。

阿尔法磁谱仪搭乘美国发现号航天飞机(见封底图)于今年 6 月 2 日下午 6 时 8 分升空,在海平面 200 公里的高度经过 10 天的成功飞行,于 6 月 12 日下午 2 时安全返回肯尼迪空间中心,圆满完成了检验在空间的工作性能和研究本底的任务。中国研制的永磁体经受了考验,AMS 各探测器工作正常,比预料的顺利得多。

AMS 在 10 天的首次飞行中,数据收集时间为 220 小时,总共取得约 2 亿个事例。通过对传到约翰逊空间中心的大约 10% 的数据的初步分析,表明 AMS 的数据质量很好,能正确区分各种粒子,测量精度也达到预期要求。估计 AMS 观测到了大约 2 000 个正电子,大约 1 000 个反质子(过去的实验大约仅收集到 75 个反质子;但反质子并不等于反物质);2 亿个事例中约 80% 为质子,20% 左右为原子核。从这次飞行获取的数据的数量和质量来看,相信一定会得到一些有意义的物理结果。

为了准备在阿尔法空间站上长期工作 3~5 年,AMS 将进一步改进性能,增加新的探测器。按原计划,AMS 将于 2002 年 1 月 19 日再由发现号航天飞机送到阿尔法空间站上,进行新的探索未知世界的航程。

(责任编辑 王宏章)