

对新时期国土（区域）规划及其 理论基础建设的思考

樊 杰

（中国科学院地理研究所，北京 100101）

摘 要 国土（区域）规划是经济地理重要的实践领域。本文从国土（区域）规划所发挥的作用及存在的问题入手，解剖了作为其理论基础的经济地理学目前的主要缺陷；并针对我国市场体制建设、可持续发展观的提出、买方市场的初步形成、世界经济动荡的影响等大背景的变化，提出了一系列国土（区域）规划性质与内容调整的关键问题。笔者认为，区域经济布局问题仍然是近期国土（区域）规划的核心内容，而非均衡区域增长、城镇体系与农村经济发展、企业发展的区域战略影响着区域经济布局的基本态势，因此，应当针对这些内容重点完善国土（区域）规划的理论基础，推动经济地理学的发展。

关键词 国土规划 区域规划 区域经济 经济地理

改革开放以来，国土（区域）规划工作是地理学者、尤其是经济地理学者大规模参与国民经济建设的一项最主要的实践活动，经济地理学的基本理论和工作方法也就成为国土（区域）规划的理论基础和方法论基础。近几年来，国土（区域）规划工作出现一系列问题，开始走下坡路。正是由于国土工作同地理学有着密切的关系，认识国土（区域）规划工作的经验教训，应当成为评价地理学科建设的的一个重要视角。特别是针对新时期国内国外发展的宏观背景变化、以及我国区域经济发展的重大问题，重新思考国土（区域）规划的性质和任务，提出相应的科学问题，对推动地理学的发展必然具有重要的意义。

1 国土（区域）规划工作的历史经验与教训

1.1 国土（区域）规划是地理学一个重要的实践领域

长期以来，地理学面向国民经济建设的最直接、也是最主要的实践领域是布局规划范畴的工作（包括企业选点、铁路选线、工业基地规划、农业区划和城市规划等）。其中，农业区划、城市规划和国土规划是影响最大的 3 次实践活动，为地理学的发展注入了生机。改革开放前后地理学直接参与布局范畴的实践工作，在目的和内容特点方面是不同的。

改革开放前，地理学者以资源考察和地理环境分析为主要手段，提出“因地制宜”的国民经济发展思路，作为国家制定国民经济计划的参考依据。改革开放之后，地理学者一方面通过学术理论和学术观点的讨论与宣传，对决策层制定宏观区域发展政策实施影响，在改观我国区域经济整体面貌方面发挥了间接的作用；另一方面，则是直接参与国家和地区

的国民经济长远发展战略的制定, 编制多种形式的布局规划, 指导社会经济的发展。特别是在开展国土(区域)规划工作中, 经济地理学者成为规划队伍的主力军, 国土(区域)规划工作也宣传了地理学, 使社会更多地认识和接受了地理学。

1.2 国土(区域)规划工作的主要作用

我国国土规划工作最初属国家建设委员会领导。如果将国土规划看作是村镇规划、城市规划、区域规划同属一个系列, 但地域层次与工作重点不同的空间布局规划的话, 这种设置应当说是合理的。尔后不久, 国土工作划归计划委员会领导, 使国土规划成为计划领域的一个组成部分。过去的 10 多年时间中, 国土规划在我国计划体系中发挥了一定的作用, 特别是国土工作开展初期, 其作用是非常突出的。

(1) 国土工作的广泛开展, 彻底改观了我国发展区域经济家底不清的状况。改革开放之前, 由于区域经济非常薄弱, 地方计划部门的主要任务是落实中央的计划方案, 实现中央的计划指标。这样, 对于自身的发展条件、区域状况、甚至基本的资源情况并没有做到心中有数。改革开放之后, 区域经济发展客观要求不同地区能够正确认识自身的优势与劣势, 正确制定区域发展目标和计划。国土规划工作的开展, 正是从国土资源状况的调查入手, 系统总结了区域经济发展的各种自然与社会经济资源状况, 并初步评价了区域发展的国土资源条件, 从而为国土规划以及地区制定发展计划奠定了基础。

(2) 国土规划提出了长远发展的观点, 从而丰富了我国计划的战略内容, 强化了计划的战略目标。我国计划体系长期以来以“年度”与“五年”计划为主体内容, 虽然中央在每个发展阶段也提出全国的长远发展战略目标, 但目标多变、以及省市等基层只着眼近期计划指标完成等, 使得我国发展战略在实际经济计划中没有发挥应有的作用, 特别是各级决策部门战略意识薄弱, 严重地阻碍了经济的合理与持续发展。国土规划则是以确定长远战略为核心内容, 在战略指导下进行空间布局规划。这种操作提高了决策层的战略意识, 其意义是极其深远的。

(3) 注重分区开发建设、进行合理的生产力布局, 是国土规划的主体内容, 这在很大程度上弥补了过去计划体制中重视行业计划、实行产品经济模式、轻视区域经济布局的缺陷。人们开始关注如何利用不同区域的条件、构筑不同类型的产业结构, 注重通过发挥不同区域的比较优势, 达到区域经济协调发展与整体开发的目标, 特别是通过布局手段、扶持重点地区或开发轴线区域经济的重点建设, 在区域非均衡增长中实现经济整体增长速度的最大化。区域经济布局在国民经济计划中的比重越来越大。

(4) 改变了过去计划经济形态下只注重经济增长, 忽略经济发展与生态建设、环境保护、资源合理开发利用关系协调的状况。国民缺乏资源与环境意识, 是我国社会经济发展水平低下的一个重要标志。国土规划自始强调从综合的视角, 认识和规划资源开发、经济发展、环境保护, 协调他们之间的关系, 这同目前盛行的可持续发展观是吻合的, 代表着一种现代意识。

1.3 走向低谷的国土(区域)规划带来的启示

无论是各级政府部门、或是专业学术界, 大家普遍认为, 近几年国土(区域)规划工作在走下坡路。国土与区域规划行政管理部门的职能在削弱, 国土(区域)规划的经费在减少, 规划方案编制工作的频率急剧下降, 规划蓝本的效用难以发挥。走向低谷的国土(区域)规划工作, 有着内外两个方面的原因。

从外部原因分析,应当说我国改革开放 20 年还没有形成正常开展国土规划工作的客观条件。尽管努力实现着由计划经济向市场经济体制的转型,但长期的计划经济的弊端难以在短期内消除,体现计划经济色彩的长官经济、以及计划经济长期难以克服的中央与地方、行业部门之间的矛盾等,直接影响到具有战略性很强的国土(区域)规划工作的真正地展开。转轨时期,计划经济与市场经济混杂,配套的法律保障问题始终难以解决,规划类的工作就难以发挥应有的作用。应当看到,不只是国土(区域)规划遭此噩运,即使长期的国民经济计划以及具有悠久历史的城市规划等工作,也同样难以发挥应有的作用。此外,转轨时期的新思想、新提法不断涌现,学术研究领域活跃和政府职能大幅度调整的同时,却给战略的实践领域带来了很大的冲击,使许多有益的工作难以持续健康地发展。总之,我国过去 20 年还不完全具备开展具有战略性的国土(区域)规划的客观条件。

从主观因素分析,我国的大规模开展国土规划工作,是响应中央决策的结果。但从开展国土规划工作之初开始,并没有将充分的理论准备作为必要的工作前提,也没有将真正地领会市场经济国家的国土规划经验作为我们工作的指南,仓促上马,急于求成。尽管尔后不断有学者提出不同看法,也大量地翻译引进了诸如德国、法国、日本、韩国等国土规划的蓝本及理论,但国土规划工作始终向着形式上无所不能、无所不包,但实际上作用递减的方向发展,先天的不足和后天的不求改进,是葬送国土规划工作的主要内因。指导国土规划工作的重要理论基础是传统的经济地理理论。传统的经济地理学作为国土规划理论基础的主要缺陷是:(1)传统的经济地理学尚没有形成较成熟的空间结构理论体系,因而难以通过国土规划的方式来勾画出未来空间结构的基本形态,换句话说,目标不明确;(2)传统经济地理学没有揭示市场和政府在区域经济发展过程中的不同作用规律,所以,就不可能准确地把握国土规划中政府的职能,不可能正确地选取国土规划的内容以及实施途径;(3)传统的经济地理学缺乏与相关学科的有机结合,在国土规划工作中,惯于单一兵种作战,从而使得综合性极强的国土规划工作简单化,这样,不利于解决实际问题。总之,传统地理学的误导,影响了国土规划工作的正常进展。

有人曾说,国土和地理是一家。但事实上,作为综合性很强的地理学,却没有形成综合投入国土工作的态势;而同样作为综合性很强的国土规划这一生产实践活动,却没有能够有力地带动综合地理学的建设与发展。结合新任务及时整合学科、针对新方向构筑坚实的理论基础、面对新内容调整思想方法,应当是国土工作给地理学发展带来的重要启示。

2 新时期的国土(区域)规划首先要解决的问题

2.1 国土(区域)规划面临的新环境与新问题

我国国土(区域)规划目前所面临的大环境,已经同国土工作开展的初期大不相同了。只有正确地认识国土(区域)规划所面临的新环境,才能够重新审视国土规划的性质,改变国土规划的基本指导思想和具体操作方式,将国土(区域)规划工作纳入正常的发展轨道上来。

(1) 社会主义市场经济建设的步伐加快,市场机制作用的领域不断增多,市场决定经济发展的程度不断加强。而传统的国土(区域)规划在本质上并没有摆脱计划经济的束缚,在规划思路仍立足政府对经济发展的计划操纵,在规划内容选择和实施规划的手段上,也

同样履行的是政府控制企业和项目的行为。因此,必须对国土(区域)规划在市场经济体制下合理定位。主要问题是:哪些内容应当是通过国土规划可以直接解决其布局问题的?哪些内容主要是市场机制作用的结果,但通过国土规划可以间接地影响其布局指向?针对不同的规划布局内容应当采用哪些有效的手段才能达到布局方案要求的目标?

(2) 长远的发展战略观念,已经较国土规划开展初期有了明显的增强。国土工作开展一段时间之后,地区社会经济发展战略的制定便逐步相对独立地存在,并表现出更快的发展势头。特别是最近以来,可持续发展新观念的提出和贯彻,增强了人们对发展、人口、资源和环境之间的协调关系的重视程度,追求战略的观念和长远的效益将逐步成为现代的主流意识。客观地说,国土规划不应当继续履行制定地区社会经济发展战略的职能,因为,发展战略制定是较国土规划更高层次、考虑因素更为复杂、涉及面不只是局限在布局一项内容的工作;而对发展、人口、资源和环境的协调也不能停留在一种观念的层次上,而应当是通过布局的手段对可持续发展观的贯彻与落实。那么,国土规划如何分解长远发展战略提出的基本目标,使之能够分阶段在空间布局方面得到合理的落实与有机的衔接?如何根据不同区域的特点编制体现战略观和综合观的布局方案?

(3) 经过改革开放 20 年的加速发展,我国已经步入相对过剩经济的状态,买方市场初步形成,全国及大区域范围内的经济超高速增长以及产业结构急剧转型的现象将难以出现。因此,未来宏观经济格局的变化也将随之逐步趋缓。但另一方面,市场竞争和决策成败都将深刻地影响着地区经济和社会发展的走势,省区和地市以及县市域内部发展状况可能仍会出现较大的起伏变化,从而使得中观和微观的布局形态发生相应的改观。换句话说,国土(区域)规划初期不同地域层次规划的内容和目标基本雷同,都是在社会经济发展战略的指导下,以产业结构选择为基础,侧重生产力布局和重点产业项目的布点。今后,国土(区域)规划是否需要针对不同地域层次的规划内容重点及深度有所区别?那么,不同地域层次的国土(区域)规划如何能够在有所侧重和分工的基础上,达到有机结合和融为一体的目标?

(4) 在改革开放的初期,大家普遍重视开放带来的正面效果,更看重外向型经济对我国经济发展的巨大带动作用。亚洲金融危机和世界经济动荡使我们能够重新思考对外开放的问题,开始认识到开放所隐含的负面效应。实践和理论上都证明,综合实力是抗御动荡的基本保障,创新则是提高竞争力的必然选择。创新的意识和创新的行动,势必影响到国土(区域)规划以往基本统一的编制框架、着眼点、基本思路、以及措施体系。那么,同一地域层次的国土(区域)规划有无统一的模式?哪些规划内容应当是相对固定,但又能够支撑不同区域创新战略的实施?如何正确认识区域的比较优势,并通过布局手段提高地区发展竞争力?

2.2 亟待开展的几项工作

尽管明确了新时期国土(区域)规划所面临的新环境,但要回答以上提出的一系列问题却必须进行系统深入的研究思考。在国家计划部门削弱国土规划工作职能的同时,因国土资源部的建立又给国土工作带来了新的希望。根据以往国土规划工作经验教训,我国下一步国土工作进展与成效如何,将主要取决于下列关键性的基础工作和配套工作的实施情况: 建立适应我国国情的国土(区域)规划理论体系,进一步明确国土规划的性质、内容、以及近期实现的主要目标; 规范国土规划的编制与审批程序,特别是应当明确不同

地域层次国土规划的权限范围与工作深度; 理顺国土规划管理体制, 搞好国土规划机构建设。目前应当将有关资源开发利用和环境保护治理的主要政府职能部门纳入国土规划与管理系列, 从组织结构上确保国土规划的实施; 国土规划实施与管理应当走法制化轨道, 一旦规划方案通过执行, 就应当具有法律效用。

3 近期国土(区域)规划的主题- 区域经济布局

发展区域经济是未来相当长时期内我国空间布局的核心内容所在。正是因为如此, 正确地把握现阶段我国区域经济的核心问题, 对于确定国土(区域)规划的内容重点、以及推动相应的基础理论学科建设有着十分重要的意义。

3.1 区域非均衡发展

大地带发展问题是我国宏观区域政策的焦点问题。亚洲金融危机与世界经济波动, 使我们更加清楚地认识到, 在经济日趋全球化和我国开放度不断提高的今天, 必须将尽快增强国家综合经济实力作为首要目标, 这样, 才能在世界经济动荡中抵御外来的巨大冲击, 才能稳定发展国民经济。实现这一战略目标的关键, 是我国东部沿海地区应率先实现现代化。(1) 着眼全球经济格局的变化及其对我国沿海发达地区的影响, 必须重组外国地理的研究, 能够回答深层次的问题; (2) 正确认识和努力培育区域竞争新优势, 逐步提高沿海地区在世界经济分工中的地位, 从纵向产业分工向横向产业分工转换, 参与较高层次的世界经济循环; (3) 不断在体制和结构上创新, 确保在全国的领先地位。为此, 应当发展区域竞争理论, 提高对区域比较优势的认识。

加快中西部发展的进程是协调我国地区经济发展的战略任务。在未来发展的大背景下, 中西部发展的一项重要的战略, 就是要密切同东部发达地区的经济联系, 将对内开放作为不亚于对外开放的战略内容, 通过吸纳东部沿海地区的资金与技术, 将中西部经济同东部发达地区的经济相互融合。可以肯定地说, 中西部地区对东部发达地区开放进程的快慢, 直接决定着地区经济发展的基本状态。其一, 完善吸引内资的软环境, 包括加大投资、税收、财政等政策优惠, 理顺体制关系; 其二, 改善投资的硬环境, 通过在适宜边境加工贸易的地区、资源丰富的区域、地方消费市场适宜的区位, 建设基础设施配套条件良好的开放区, 增强引资力度。为此, 应当重视经济地理学对经济空间的相互作用、地区经济合作等理论的研究, 指导“中中”合作的实践。

不仅全国实施地区非均衡增长的基本战略, 大多数省区也都在过去和未来一定时期中, 将非均衡增长作为区域布局的基本选择。而未来协调地区经济发展, 主要是采用扶持区域新的增长极作为一种有效的手段。因此, 以解决发展重点区域选择和培育区域增长极为科学问题的空间结构理论建立, 便具有重要的现实意义。

3.2 城镇体系规划与农村经济发展

地域空间组织形态的基本构成要素是点、线和面。从我国发展的阶段分析, 农村发展代表着面的主要内容, 而“点”则是通过城镇体系表现的, 这两者应当是目前布局理论和区域经济研究的核心内容。国外地理学发展中的一个重要领域是探讨空间结构问题, 揭示人类生产与生活活动中各种性质的点线面在空间的组合形态及其演变规律。由于受传统的社会主义经济地理思想的影响, 长期以来, 我国地理学界对这一领域的研究非常薄弱, 从

而极大地影响到我国空间布局规划的科学基础的建立。

我国目前处于经济大发展时期,实现现代化就意味着必须加快工业化与城市化的步伐,其中,城市化与空间布局形态变化关系最为直接,这也是我国以往国土(区域)规划中的一项重点内容。今后,应当正确选择不同发展阶段的城市化道路,合理确定一定区域范围内的城镇体系规模等级结构与职能结构,并通过与区域布局的其它要素的协调,实现空间结构的合理化。由于密集的城镇分布通常构成了重点发展区(或带),不同规模和不同性质的城镇之间的联系又构成了空间结构中的“线”,因此,空间结构组织中的基本骨架是城镇体系规划。

农村发展在我国今后相当长的时期内意义重大。其一,我国实现现代化的时间表取决于农村地区、特别是目前贫困地区的发展状况;其二,我国区域间发展差距除了目前更多谈到的沿海与内地的差距之外,更大的差距应当是农村地区间的发展水平差距以及城乡差别问题,因此,协调地区经济发展必须重视农村发展问题;其三,城市地区市场相对饱和,能够有力地拉动经济快速增长的市场需求力量,主要是蕴藏在广大的农村地区。正是由于农村地区经济对我国整体经济发展具有如此重大的作用,农村发展也就必然会影响着我国区域经济分布格局的基本走势,这是空间布局规划应当高度重视的内容。

3.3 企业发展的区域战略

众所周知,企业是市场经济活动的主体。那么,随着市场经济体制的建立和完善,区域经济研究和作为区域经济空间组织的一项重要内容-国土(区域)规划,就应当相应地调整研究方向,逐步地改变以往单一地着眼于国家与政府的经济发展意图的方式,尽快地增加面向企业发展的内容,为此,客观需要完善企业地理学研究基础。应当说,企业地理学的研究同以往经济地理学研究的方法有着根本的区别,它更强调微观研究为重点、经济运动规律为主线,因此,企业地理学研究不仅有利于扩大经济地理研究的领域,而且,将促进地理学方法论、理论基础、以及思维方式的改变,达到更好地为生产建设服务的目的。

从我国现阶段的发展实际看,企业还没有能够成为真正意义上的经济活动主体。但是,经过10余年经济发展的熏陶和锻炼,企业适应市场经济运行机制的能力有明显加强,特别是营造出了一批具有较高市场经营与管理能力的企业家。从全球发展的历史看,具有战略眼光的企业家,通常都高度重视企业发展战略同区域发展战略相结合,或者说,将企业在空间上分布格局的战略作为企业发展战略的重要组成部分,国外跨国公司、我国的企业集团都是如此。目前和近期,由于市场疲软和竞争加剧,我国企业家无疑会将区域发展战略作为给企业营造活力的新途径,这就为区域经济研究和国土(区域)规划提出了以下需要重视的几个问题:

- (1) 不同行业和规模的企业,它们的区域发展布局内在机理及其战略重点;
- (2) 着眼企业战略的区域比较优势的因素构成、作用程度及其动态变化走势;
- (3) 立足区域发展的战略决策与企业发展的关系协调;
- (4) 完善区域发展条件的区域政策导向(软环境的营造)与空间布局导向(硬环境的营造)。

国土(区域)规划就是要在对前3点内容充分研究的基础上,以完善软硬环境为手段,达到吸引企业布点和合理布局的目标,促进地区经济的繁荣。

参 考 文 献

1 吴传钧, 侯锋 国土开发整治与规划 南京 江苏教育出版社, 1990
2 方磊, 张占仓, 刘虹 国土规划与城市发展 北京 中国环境科学出版社, 1995
3 陆大道 区域发展及其空间结构 北京 科学出版社, 1995
4 国家计委国土局 中华人民共和国国土法规选编 北京 中国计划出版社, 1988
5 樊杰 煤矿地区国土总体规划的初步研究 地理研究, 1988, 7(1) 46~ 52
7 樊杰 对我国国土规划几个主要问题的重新认识 地理研究, 1993, 12(1) 56~ 63
8 樊杰 从经济地理学角度对区域经济学理论体系的理解 地理研究, 1997, 16(1) 40~ 44

TERRITORIAL PLANNING IN THE NEW ERA:
ROLE AND THEORETICAL FOUNDATION

Fan Jie

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101)

Abstract

This paper reviews and assesses current practices of territorial planning (regional planning), trying to shed light on the potential drawbacks of Economic Geography, which constitutes the theoretical foundation for territorial planning. For this purpose, the challenges on territorial planning posed by market economy, sustainable development, the emerging buyer's market and transformed world market are put into serious analysis. The above analysis provides important insights into the characters of territorial planning in the new era. The study concludes that regional economic distribution will continue to be first-class issue in territorial planning, while such factors as unbalanced regional development, urbanization, rural development and enterprises spatial strategy will exert critical impacts on the prospects of regional economic framework. Finally, the author calls for more attention to the need to build up a more sound theoretical foundation for territorial planning and accelerate the development of Economic Geography as a discipline.

Key words territorial planning, regional planning, regional economy, economic geography

作 者 简 介

樊杰, 男, 1961 年出生。博士生导师, 研究员。1982 年自北京大学地理系毕业后, 一直在中国科学院地理研究所学习和工作, 现任产业布局与区域经济研究室主任。近年来主要从事中国区域发展问题研究, 新近合作编写了《1997 中国区域发展报告》、《变革时期的中国农村经济- 城市化与区域化》等著作。