

# 中欧的区域规划：奥地利、德意志 联邦共和国、德意志民主共和国和瑞士

W. H. 贝伦森

**区域问题** 中欧四国和其它发达国家一样存在着一系列区域方面的问题。这四个国家所面临的共同难题是都存在着低收入的边远农业地区的问题。例如，奥地利的东部与高山区，德意志联邦共和国的北部土地贫瘠地区和实际上遍及全国的丘陵地区，德意志民主共和国北部的某些地区以及瑞士的丘陵与山区。这些地区一般的都是地广人稀的。

其次，这四个国家都存在着过分专业化的工业区问题。这些地区一般的都由于资源分布类型的变化、机器设备的陈旧和国际市场的变化等因素而使地区原有的优势在逐步减少。典型的地区有奥地利的施蒂里亚（钢），德意志联邦共和国的萨尔和鲁尔（煤和钢），德意志民主共和国的卡尔·马克思城（著名的纺织业区）以及瑞士的汝拉（钟表业）。

第三，大城市地区发展过快。奥地利、德意志联邦共和国和瑞士很早就认识到了这个问题（例如，关于维也纳、因斯布鲁克、鲁尔和苏黎世的城市化问题）。德意志民主共和国一度曾经非常关注柏林工业活动过分集中问题和南部地区的城市中心问题，但是，经过一番讨论之后又决定向城市地区进行工业投资。尽管开辟了一部分新工业区，但在德意志民主共和国，就整个工业布局来说仍旧是过分集中的。这种经济活动类型势必形成全国性的区域问题和比较严重的环境问题（例如哈雷及其周围地区的化工工业问题）。三个西方国家（奥地利、德意志联邦共和国和瑞士）也在制订其区域规划以资解决其大都市发展过快的问题。

**区域规划机构** 德意志民主共和国、德意志联邦共和国和奥地利大约于50年代末建立了区域规划机构，而瑞士建立其区域规划机构则在60年代末期。尽管存在某些差异，但这四个国家的区域规划机构的特点仍然不无类似之处。首先，它们都经历了一个历史发展过程，都是由某种规划工作小组发展成为履行区域规划职责的正式政府机构的。其次，它们都承担着下列类似的任务：1、制订规划，确定开发目标；2、协调有关部门，解决工作纠纷，以便争取顺利实现规划目标；3、提供区域开发方面的情报以利区域规划的制订；4、草拟区域规划实施方案。

在这四个国家中，德意志民主共和国拥有最为集中统一的区域规划工作系统。这当然是由于该国实行的是中央计划经济的结果。区域规划工作于1950年被纳入国家计划委员会的职责范围内。而在1965年之后，由于建立了地区的和专区的区域规划机构，同时也由于国家领导人期望以区域规划来解决国家所面临的紧迫的社会与经济问题，所以区域规划工作发挥了更大的作用。国家计划委员会早在把区域规划工作完全纳入其职责范围之内之前，就已经成立了一些研究全国区域开发工作的小组。60年代为了解决大规模的投资效益问题，政府则把

区域规划完全纳入了全国规划工作的轨道。国家计划委员会于1970年成立了一个专门机构来联系高等院校的区域科学应用研究工作。这个机构出版有一种区域科学研究期刊。1965年以来区域规划工作日益显示其重要性，但在地区和部门规划工作者之间的协同上仍然存在一些问题。地区的规划工作者觉得尽管自己有机会参与各种规划制订工作的讨论，但总感到和部门规划工作者之间的结合是不够紧密的。

德意志联邦共和国于1951年成立了一个跨部机构——贫困地区开发委员会。这个委员会的区域开发资金来自经济部。这个部对于区域经济开发工作拥有很大的权利。此外这个国家还设有区域规划建筑工程城市发展部，其职责是：制订土地利用规划，指导全国的基层开发以及协调各部之间的区域规划工作。这个部出版有一种区域规划工作的刊物。然而，这个部并不具体承担经济开发之责。所以，从这个意义上说它只对国家计划委员会中的规划工作者负服务或咨询之责。

这样，尽管德意志联邦共和国颁布有广泛的区域规划基本法，但是在各个区域规划机构之间仍然存在着一种分散倾向。这个国家有不少纵向的区域规划机构（从联邦政府到州一级以至于地方政府的）和横向的区域规划机构（例如各个部之间的）。这些机构之间存在的问题是往往互通信息不够，有时甚至会产生误解或猜疑。例如区域规划建筑工程城市发展部和拥有很大政治权力的经济部之间缺乏协调就是一个明证。

为了解决区域规划工作中的分散倾向和各个州对于全国的区域开发资金的激烈竞争问题，60年代期间联邦政府和州政府对于区域规划工作进行过一定的协调。因此，联邦和州的联合开发项目均已取得了相当的成功，在一定程度上缓冲了规划工作中的矛盾。但是在各个地区和各个部门当中也还存在不够协调的问题，特别是在地区投资分配的协调上还存在着困难。

瑞士和奥地利在地区与部门当中的合作与协调方面存在的问题是类似的。但是由于这两个国家的机构比较精干所以问题不甚突出。此外，这两个国家的区域问题不是十分紧迫，尤其是瑞士，其区域规划机构的成立要比其它几个国家晚15至20年。

奥地利的某些机构于1945至1960年之间开始涉足区域规划工作。这个国家成立了两个区域规划机构。一是总理办公厅的部级区域规划委员会，另一个是有总理办公厅代表参加的奥地利区域规划会议。后者名义上是以总理为主席，同时其成员具有广泛的代表性。他们包括联邦各部、地方政府、工会以及商会等部门或单位的代表。这个机构的优点是便于各方面的人士互通信息，但其不足之处是难于及时就某一重大问题做出决定。

奥地利区域规划会议这个机构可以说是中欧四国所有区域规划机构中权力最大的一个。它负责制订开发目标，提供情报信息，协调其成员间的工作，在国际规划机构中代表国家以及监督日益增多的区域开发项目等等。

瑞士，做为一个联邦制国家，地方政府的权力较大。近15年来执行着一项全国区域规划。此项规划的重点之一是保护全国农业免遭国际市场竞争的损害。前些年区域规划的目标放在改善基层，援助工业和商业以及南部与东部山区的农业上。近几年来，更多的注意力是放在汝拉的工业和城市地区的土地利用问题上，特别是苏黎世的土地利用问题。1970年于联邦工业贸易劳工部内设置了区域经济资金中央办事处。这个机构在协调联邦与州开发工作上发挥重要的作用。它还负责制订五年科研工作计划。这项计划是由瑞士全国科研规划基金资助的。

在联邦政府参予区域规划之前，瑞士讨论区域规划问题的中心是瑞士联邦科技大学内的

瑞士城市与区域规划研究所。该研究所出版有一种区域规划期刊。1965年联邦政府曾责成它为联邦政府草拟一份全国区域规划纲要。此项纲要为瑞士1979年制订的全国区域开发法案创造了条件。

上述法案经过很长一段时间的磋商才得以通过。这一事实反映在瑞士联邦政府、州政府以及其它地方政府之间存在一定矛盾。瑞士的区域规划者们意识到瑞士的联邦制度和一向强调地方政治的传统有可能妨碍全国性的区域规划工作，为此，应该强调各州之间的合作。这个问题在工业政策领域尤其明显。例如，各州都积极从事工业生产，但其来自全国甚至是国际上的资源在一个州内是无法解决的。总之，瑞士的区域规划工作需要加强地区与部门间的协调与合作这一点和其它三个中欧国家的情形相似。尽管存在这些问题，我们还是应该看到瑞士的区域科学工作者的研究方向和课题是切合时宜和富有创造性的。

通过上述综述可以看出，中欧四国在解决其各自的区域问题的过程中所逐步组成的区域规划机构是有差异的。近30年来，这些机构已经逐步变成了各该国政府计划机构的一部分。这说明有关社会人士相信政府应该而且也有可能为提高全国的经济效益而开展指导工作。在这些区域规划机构的演变形成过程中已经开展了许多有益的有关规划机构之间的协调与合作。当然，这个问题还有进一步加以改进的余地。

**区域规划目标** 这四个国家区域规划的共同目标是解决区域间不平衡的问题，重点是解决城乡之间生活水平的悬殊问题。为了解决城乡之间的矛盾，三个西方国家正在致力于解决乡村地区的人口在逐步减少的问题。因为这个问题影响了乡村地区的社会经济繁荣，浪费了这些地区的自然资源，导致了大城市的过快扩展并且加剧了环境的退化。

这四个国家为达到各自的目标所采取的途径是不同的。瑞士的规划工作者强调在保持其国家文化特征的前提下解决其区域平衡的问题。奥地利和瑞士出于对经济、社会与文化发展和生态保持的考虑而相当重视山区农业的开发。奥地利和德意志联邦共和国还相当关注其东部地区的适当的人口密度问题。60年代和70年代初期，德意志联邦共和国的规划工作者曾经着重设法解决区域社会经济发展不平衡问题。德意志民主共和国在强调提高农村生活水平的同时则在努力用工人阶级思想来武装农业工人。这几个国家的规划工作者都意识到在制订区域规划时要注意解决如下几对矛盾：1、全国经济发展与区域平衡之间，特别是都市地区与非都市地区之间的矛盾；2、边缘地区的经济发展与当地居民的就业与社会经济福利之间的关系；3、各个部门与各个地区之间的矛盾；4、中央机关与地区机构之间的关系。

**区域规划战略** 从广义上说，这几个国家为了实现区域规划目标所采取的战略是加强中央政府的领导作用。在三个西方国家当中，有不少规划工作者提倡为了缓冲资本主义对社会经济的不利影响，为了更好地实现区域规划目标，中央政府应该对自由市场经济实行干预。许多区域规划者主张应该进行主动的而不是被动的区域规划工作，同时，他们还主张政府应该对规划工作进行直接干预。当然，在德意志民主共和国，中央政府对整个国民经济是实行全面系统领导的。

这几个国家的区域规划战略，从一定程度上来说，都倾向于实行生产空间的集中。在三个西方国家中这种生产空间集中所带来的好处是以给社会造成一定损失为代价的。例如，一个大工业区的人口密度过高，人们纷纷脱离乡村奔向城市去寻求就业机会以及居住、文化与教育设施不足等等。

德意志民主共和国由中央政府制订规划和管理经济，在这方面和西方国家比较更便于发挥优势和调动积极性。当然，这个国家在有关部门之间和对某些问题的看法上也有其本身的

矛盾。例如，其区域规划工作即不无探讨的余地。该国和其它几个西方国家的做法相似，即倾向于在一个地区较大规模的生产空间集中。然而，这种作法的结果往往又造成地区间的新的不平衡。例如大工业区与乡村地区之间的不平衡等。

**区域规划评价** 中欧四国的区域规划效益概括起来有如下几点：

1、在三个西方国家中，由于市场经济的自由竞争力量常常冲击区域规划的目标，所以，尽管区域规划工作取得了一定的效果，但对其重要性不宜估计过高。

2、国际经济的结合，特别是欧洲经济共同体成员国之间国民经济的结合，常常促使其它国家（例如瑞士和奥地利）在某些大城市地区发展比较集中的大工业区。。而这类大工业区的发展从一定意义上说不利于边远地区的开发。德意志民主共和国也存在着类似的情况。国际经济的结合，特别是与经互会经济体系的结合，使该国难于从根本上改变从前资本主义社会遗留下来的旧的区域经济结构。

3、做为国家计划工作的组成部分的区域规划工作已经为人们所承认：区域规划机构已经成为国家、州和地方的计划工作机构的一部分。当然，这并不意味着这些区域规划机构已经对各国的国家计划工作产生了巨大的影响或者说这些机构的继续存在已经是毫无异议的。但是，无论如何，我们也应该承认区域规划工作的重要性和30年前相比已经大大地增加了。

**结语** 本文试图综述中欧四国区域经济规划当中的种种问题。我深感企图在这样一篇简短的论文中概括这么多国家的区域规划工作的发展过程是非常难免挂一漏万的，特别是许多具体问题难以一一论及。文中对中欧四国情势的看法纯属个人见解。仅供有志于研究这些国家的区域规划工作或调查其某一特殊问题的地理学和区域科学同行们参考。

中欧四国尽管在经济与政治结构上各不相同，但其区域规划体系却颇有一些相似之处。这些国家的经验表明，在这种发达国家中，能够制订出一种为各界人士所接受的解决区域问题的最佳方案。然而，这类最佳方案在实施的地区范围上是有限制的。因为这要取决于这种区域开发方案在什么地区优先实行。此外，还要受到各地区与各部门不同要求的限制。这些限制都能够影响区域规划工作的效果。区域科学家关于经济政策的效益，地区间生活水平的差异以及中欧四国关于区域规划过程的特征等问题的研究结果表明，各国政府对其区域规划的效益进行分析研究工作是非常必要的。这主要是因为各个国家可以用于区域开发的资金都是有一定限制的。同时，人们还应该注意到各个地区和各个部门之间都是彼此联系相互制约的。艰巨而复杂的区域研究工作要求我们研究人员进一步探索出更新的研究方法。我深信我们地理学工作者和区域科学工作者有条件来完成这种光荣任务。

云浦摘译自《Environment and Planning C: Government and Policy》，

1985, V.3, No.3