

# 面向全球一体化的韩国空间政策

孙 颖 译

面向全球一体化的重要的国家战略是增强国家的竞争力。有人认为韩国在经营环境的层次方面是相当落后的。这种经营环境通常是以公共财政,政治及社会的稳定性,国际化水平,科学技术,人力资源或劳动力市场,交通通讯、能源等社会运营投资,政府政策的执行效率及金融服务等要素来衡量的。韩国政府致力于增强国家竞争力的各种有组织的活动,特别重视扩大社会运营投资及通过取消控制来改革政府机构组织与规章。下面将列述和空间发展规划有关的一些政府行为。

## 1 大都市区地带开发计划

《第三次国土规划》采用了大都市区地带开发规划的概念。国土空间将重组为九个扩展大都市区:汉城、釜山、大丘——浦项、光州——木浦、大田大都市区、牙山、群山——长峰和光阳大型新工业区。前面五个扩展大都市区均包括一个大的中心城市及周围地段或联合城市,其它四个大都市区则包括大工业园区及为其服务的城市或地区。

大都市区地带的基本思想是建立自我发展的空间经济单位,以便使其在全球一体化经济中处于更主动的地位。这个政策制定的前提是:国家的竞争力主要取决于各个区域和地方的经济或产业特征及其运作,且现有的以行政单位划定的空间单元对于建立自我发展的空间经济单位来说是很不够的。

大都市区地带是城市集聚的一种特殊形式,与以单一凝集核为基础的形式不同之处在于它包括了几个城市中心,这几个城市中心是通过快速交通网络连接起来的。而且城市功能被合理分配到各个城市中心,以便能使每个城市的比较优势发挥到最大限度。

将单个的大都市区地带作为自我发展的空间经济单位来规划的目的是使它们在国际市

---

## 6 区域发展概念的演进

本框架的主要目的在于,在未来空间发展过程中,针对各地不同的积极性和发展的潜在能力,协调地区之间的发展,巩固各地市之间的合作关系。应继续就区域分工和区域发展的概念深化认识,以便最大限度发挥区域的优势和潜在能力,同时,要努力消除区域性物品短缺和地区贫困现象。

区域发展概念演进的意义在于整个欧洲,因为欧共体支持并以财政手段在发展措施方面促进欧洲空间发展一体化,将取决于欧共体对这个概念的认识程度。

本框架就德国空间发展问题提出了广泛的原则,在财政方面没有具体的实施计划和行动方案。框架提出的观点反映了德国在空间结构政策上的根本任务、在区域发展方面的进一步要求以及空间结构的发展前景。

译自联邦德国区域规划和建筑·城市发展部:《区域规划指南》(1993年版,俄文摘要)

场,特别是它们所在并为之中心的东亚地区市场上发挥更为积极的作用。因此,许多大都市地区正在做吸引国际功能及国外投资的准备(表1)。

表1 大都市区地带开发计划

大都市区地带	范 围	政 策 方 向
釜山大都市区	8 市 7 县	—国际功能中心城市:国际会议中心、国际机场 —中央管理职能/国际贸易功能
大丘—浦项大都市区	6 市 9 县	—环东海带国际功能中心:国际会议中心、技术园区
光州—木浦	3 市 9 县	—环西海(黄海)带国际贸易中心 —对中国及东南亚国家的工业前哨
大田大都市区	2 市 4 县	—首都职能的分散 —研究与开发中心
牙山新扩展工业区	5 市 8 县	—首都地区工业扩散 —环西海(黄海)带的工业中心
光山—	3 市 6 县	—对中国的工业前哨 —环西海(黄海)带工业职能
光阳	4 市 3 县	—环太平洋带国际贸易前哨 —钢铁、化学工业

## 2 首都地区空间政策的转向

《第三次国土规划》在空间政策方面引人瞩目的变化之一就是承认了首都地区在经济增长和全球一体化进程中的积极作用。尽管为了抑制人口、经济活动的高度集中,首都地区仍置于中央政府相对严格的控制之下,但政府对首都地区的空间政策同样也旨在解决有关城市管理效率的各种问题,如交通拥挤、住房短缺、城市服务功能不完善、内部空间结构效率低、环境恶化等。

对这一地区外观物质形态发展所做的一些限制也得到了修改。例如,所谓的“引入人口的设施”,过去如果没有得到中央政府的“首都地区增长管理研讨委员会”的特别允许就不得建设。现在修改后的《首都管理控制法》把“引入人口设施”的定义限制得相对窄了一些,包括一定规模的学院或大学、私立教育机构和超过一定规模的公共事业及商业零售业建筑。根据1994年修改后的法律,大型建筑物的建设,如25000平方米及以上规模的写字楼,15000平方米的购物设施等只要支付等于建设成本10%的费用就可以进行。

与此同时,中央政府还极为重视在全球竞争时代首都地区的积极作用。汉城市与首都地区的问题已不再是仅仅限于从国内政策角度考虑如何缩小首都地区与其它欠发达地区的差距,而是更要把它看成是与北京、东京相联系的世界性大城市体系中的一个组成部分来考虑。

最近KRIHS(1992)所做的一项研究提出了一种能够便利人口与经济活动在全地区分散的铁栅式交通网络模型。配合这种铁栅模式,区域土地利用形式也将随之调整。汉城的城市结构也将为有效促进国际商务活动及专业化服务及高技术产业而重新构筑。

## 3 国际通讯联系基础结构的扩大

《第三次国土规划》强调要为增强国家在国际市场中的竞争力而增加社会营运资本。其中建议为提高主要城市之间往来的便捷程度而建设高速公路和快速通道系统等国内快速交通设施。该规划把发展远距离通讯设施、国际机场、海港以便利国际联系放到极为优先的地位。

面向全球一体化的重要战略之一就是在永宗岛建设一个大规模的国际机场,为东亚各城

市和地区的国际联系提供枢纽空港服务。最大容量为每年 240 万乘客的金浦机场根据目前乘客每年 17% 的增长率预计将于 20 世纪 90 年代中期饱和,永宗岛上汉城新国际机场计划在最初阶段每年接纳 2700 万乘客,最终建成后每年将可接待 1 亿乘客。这个新的国际机场将成为推动全球一体化进程的世界最大型机场之一(表 2)。

另一个重要战略就是将海港的吞吐量大幅度提高,使之达到国际一流水平。《第三次国土规划》采用了釜山、光阳两个海港的方案以满足日益增长的集装箱运输需要。釜山国际港口的年吞吐量将从 1260000TEUS(20 英尺当量单位)增加到 3620000TEUS,以承担大约

表 2 东亚地区重要新国际机场之间的比较

	汉城新机场	日 本	香 港
面积(km <sup>2</sup> )	15.2(46.4)	5.1(12.0)	12.5(14.9)
跑道	1(4)	1(3)	1(2)
架次(1000/年)	170(700)	160(260)	160(320)
乘客(百万人/年)	27(100)	25(40)	35(87)
建设年限	92—99 年	86—94 年	91—97 年

60% 的集装箱运量。处于南部海岸中段的光阳港将再建 10 个供 5 万吨货船停靠的泊位,把年吞吐量提高到 2400000TEUS,承担 38% 的集装箱运输。此外,现有的仁川、木浦、浦项、束草港也将大规模扩建。而且为了增加与中国的贸易往来而设在群山和牙山的大型新港也正在建设之中,以迎接西(黄)海经济圈时代的到来。

《第三次国土规划》着重强调了为了便利与重要的国际化城市或地区的远距离通讯联系而开发扩建通讯信息网络,如 ISDN(数控网络一体化服务)和大都市地带附近通讯港的建设等。

#### 4 城乡一体化发展

自 20 世纪 60 年代初以来,乡村人口一直向城市地区大量转移。在 1960 年至 1992 年间,据估计大约有 1600 万乡村居民迁移到城市地区。所产生的后果是:虽然总人口增长了 78.3%,但同期乡村人口却下降了 45.4%。预计在全球一体化趋势日益显著的 90 年代,乡村地区人口减少的趋势也将进一步加速。举例来说,过去预测 1992 年至 2001 年间乡村人口将减少 40%,但现在当考虑到最近《城乡一体化发展条约》生效以后,预计乡村人口将减少 57%。

《第三次国土规划》采用了城市乡村一体化发展的方案以改善乡村社会文化服务设施并发展乡村经济。乡村地区的问题是多方面的。首先,由于农业部门生产力水平低,而每个家庭占有的农业土地量又极少,因此农村家庭的收入相对较低。韩国平均每个农村家庭占有农业土地 1.23 公顷。远远低于国际水平。例如,美国平均每个农户拥有的农场面积是 183 公顷,法国是 23 公顷。第二,在农村地区,能够吸引留住青壮年劳动力的就业机会很少。农村人口大多是老年人和其它非壮劳力。第三,农村缺乏教育、卫生保健、交通、文化活动等社会服务设施。

《第三次国土规划》提出了提高农业部门生产力水平、发展农村经济、改善农村社会福利状况的三项重要发展战略。提高农业生产力水平的战略包括开发高附加值农产品专业化种植区,建设农产品加工厂,改善贮藏及分配网络、增加对研究开发、农业产业结构调整的投资。为了给农村地区提供非农就业机会,提高农村地区福利水平,城乡一体化发展战略应运而生。

城乡一体化发展的空间单位包括一个 10 万人以下人口的中心城市及其周围居民点。在一个城乡一体化地区之内,中心城市将发展成能够提供各种非农就业机会和高级服务功能的场所,包括高等院校、公共诊所、医院、百货商店、银行、专业修理店、批发市场及农产品仓库等,而次一级中心则发展成提供日常服务功能,如小学、初高中、公共诊所的分部、运动中心、公园、汽车终点站。

#### 5 全球一体化下的专属区及办公综合体开发

目前正在制定的几个开发计划拟议建设专属区及现代化办公综合体供国际商业活动使用,其中设有智力密集楼、远距离通讯设施、国际会议中心等。这些开发计划的基本思想是通过提供税收、财政优惠和/或现代化物质基础结构如远距离通讯、智力密集楼空港等把国外资本和商业活动吸引到特定地区。这种类型的地区类似于自由贸易区或自由港城市,在这些地区国内的各种法律法规全部或部分地失去效力,其目的就是为了吸引国外资本和国际商业活动。

在永宗岛开发建设一个自由空港城市的设想便是一个典型的例子。最初的自由空港城市方案是要建设最高级的办公综合体,或是配备有智力密集楼、信息通讯网络等远距离通讯设施的城市集聚区。这种所谓的通讯港城市的设计意图就是要把跨国公司、国际金融、贸易及其它信息产业活动吸引到正在永宗岛建设的汉城新国际机场附近的 13 平方公里的地区。

一些省级地方政府也在筹划兴建类似的吸引所谓外资和国际商业活动的项目。其中包括釜山大都市区国际自由投资区、忠北省 Saemankeum 土地开发区的国际自由经济区、忠南省木浦附近的自由港区等开发计划。虽然以上这些都还没有最终完成或得到官方的批准,但这种开发自由贸易区或国际商业区的思想好象已成了韩国致力于空间一体化的空间发展战略的主要议程之一。

## 6 基础结构公共投资中的私人参与

表 3 不同类型开发项目的实施方案(单位%)

	市政府 独立完成	公共-私人 合作经营	市政府- 公共公司	公共 公司	其它
土地开发	36.0	20.0	20.0	12.8	11.2
工业用地	26.7	25.9	20.5	7.2	19.6
新城镇	13.2	20.4		3.6	62.8
旅游区	7.9	69.3		6.7	14.1

资料来源:KRIHS(1994)

种允许私人参与提供公共基础结构的

组织结构。为了加速私人投资者承担公共基础结构项目的开发,正在进行一系列机构改革。私人投资者在承建基础设施开发项目的同时可以得到一些盈利性的住房、商用建筑等建设项目。

在城市或区域开发工程中越来越需要私人参与。最近 KRIHS 所做的研究(1994)表明市、县级地方政府愿意与私人企业合作承建地方开发项目。在全部地方开发项目中,市政府只愿独立承担其中三分之一。他们希望能与私人企业或象韩国住宅公司、韩国土地开发公司那样的国有企业合作完成其余的地方开发项目。不同类型的地方开发项目有不同的反应(表 3)。

而且许多私人企业也正在准备自己的工程设计方案,其中有些已经向政府提交了他们的基础设施开发工程方案。

包括三星、幸运金星、大宇、鲜京和乐天等在内的一大批建筑公司已结成了联营组织,提出在汉城附近金浦地区建设一个所谓高技术新镇的开发项目。这个新镇将会 在 66 平方公里范围内装备现代化通讯信息网络和远距离通讯设施。虽然这个计划还没有制定完备,但估计成本将达到 200 亿美元左右。另一个例子是 22 家建筑公司组成的东-西 SOC 开发联合体将建设一条连接汉城与东部旅游区的快速运输线。这个私人项目计划正在筹备之中。此外,现在沿海各个开发区正在建设或计划建设一批公私合营的大规模的工业产业。如现代集团提出的在 Kaduck 岛上建 9.9 平方公里的钢铁工业区,在光阳地区建占地 21.8 平方公里的汽车、钢铁工业基地,大宇公司提议在群山——长峰地区建一个 3.5 平方公里的汽车工业基地,在统营地区建一个 1 平方公里的新镇。其它大集团也有类似的设想,这些项目的建设都涉及到沿海地区土地开发问题。

摘译自《International Conference on Urban and Regional Development Strategies in an Era-of Global Competition》,1994