

建国70年中国区域规划的回顾与展望

张满银

(北京科技大学马克思主义中国化研究所, 北京 100083)

〔摘要〕 区域规划是我国发展规划体系中极其重要的组成部分, 区域规划的初心主要在于引导和促进特定区域的发展。建国70年来, 我国区域规划实施先后经历了沿海向内地区域倾斜发展、沿海区域率先突破、“四大板块”战略区域全面实施和国内外区域全面开放合作四大阶段, 虽然实施取得了巨大的成绩, 但亟需建立统一开放的多层次区域规划理论体系, 亟需耦合各级各类区域规划体系的目标和内容, 亟需对其进行系统的实施成效评估。

〔关键词〕 区域规划 区域协调发展 规划实施 发展战略 成效评估 体系理论

DOI: 10.3969/j.issn.1004-910X.2019.10.001

〔中图分类号〕 F123.3; F127 〔文献标识码〕 A

建国70年来, 在马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下, 我国国民经济和社会发展取得了举世瞩目的伟大成就, 其中区域规划在促进我国区域发展和区域协调方面, 起到了十分重要的作用。

区域规划是对特定区域内的经济社会发展进行全面谋划和布局, 以期解决区域内和区际间分工与协作或区域内和区域间发展的不平衡问题, 是实现其经济效益、社会效益和生态效益有机统一的行动方案。区域规划往往具有战略性、地域性和综合性的特点。

区域规划的初心主要用于引导和协调特定区域的发展方向, 区域规划的内涵和外延是一个不断深化和拓展的过程。包括: (1) 着眼于解决特定区域的落后、膨胀、萧条和衰退等问题^[1]; (2) 促进全国的、地方的区域间或区域内合作, 以应对全球竞争与挑战; (3) 对大范围区域甚至对双边和多边共同行动的国际性区域的愿景或设想。

区域规划是我国以国民经济和社会发展规划, 即“五年规划”为统领的国家发展规划体系中极

其重要的组成部分, 是“五年规划”在特定区域的具体落实和实现。回顾和总结建国70年来我国区域规划发展的历程, 对更好发挥国家发展战略规划的导向作用具有重要意义。

建国70年来, 在马克思主义关于生产力均衡布局和协调发展思想、城乡融合发展思想和关于国际分工与协作思想的指导下, 依据我国国民经济和社会发展主要矛盾及国家发展中心工作的变化, 我国国民经济和区域规划发展的实践紧密结合具有中国特色的生产力均衡布局理论、区域经济非均衡发展理论、区域经济协调与协同发展理论、城乡统筹理论和新时代以人民为中心的平衡充分发展理论, 至今已经连续制定和实施了13个五年规划。与此同时, 从“一五”~“十三五”期间, 中央政府先后制定和实施了一系列区域规划或类区域规划, 包括各种决定、决议、批示、批复、通知或意见, 其先后经历了4个不同的发展阶段, 即沿海向内地区域倾斜发展阶段、沿海区域率先突破阶段、“四大板块”战略区域全面实施阶段和国内外区域全面开放合作新阶段, 见图1。

收稿日期: 2019-09-16

基金项目: 国家自然科学基金应急项目“区域规划实施评估理论方法、机制与案例研究”(项目编号: 71641027); 中央基本业务科研经费精品文科、特色理科资助基金(BR-B)(项目编号: FRF-BR-18-004B)。

作者简介: 张满银, 北京科技大学马克思主义中国化研究所副教授, 博士, 研究方向: 战略、规划及其评估, 企业战略与产业集群区域创新。

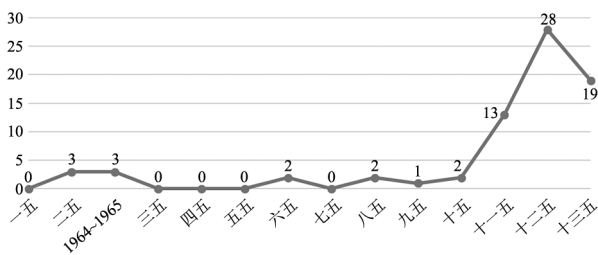


图 1 “一五”~“十三五”(截至 2019.9.10)

中国各种区域规划或类区域规划(单位:个)

资料来源:根据《建国以来重要文献选编》、《十二大以来重要文献选编》、中国共产党新闻网、中华人民共和国国家发展和改革委员会网站、中华人民共和国中央人民政府网等网站整理,截止 2019 年 9 月 10 日。

1 以工业化和国家安全为中心的沿海向内地区域倾斜发展阶段(“一五”~“四五”)

建国初期,我国 70% 以上的工业主要集中在东部地区。新中国成立后,经过三年的恢复时期,于 1953 年开始实施我国第一个五年规划。1956 年,毛泽东同志发表了著名的《论十大关系》,其中辩证地阐述了中央和地方、沿海工业和内地工业、重工业与轻工业和农业的关系,以及汉族与少数民族的关系等问题,这是指导我国特别是建国初期区域规划发展的重要指南。党中央于 1956 年召开的党的八大明确指出我国社会的主要矛盾是:“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”。1964 年 8 月,根据毛泽东对《关于国家经济建设如何防备敌人突然袭击的报告》的批示,要求“要精心研究,逐步实施”^[2]。即新生的社会主义共和国的中心工作是加快实现工业化和保证国家安全。

为了加快实现工业化,国家在“一五”计划期间,由苏联援助的 156 个工程项目,除东北配置的工程项目之外,按照当时沿海与内地的划分,其中 150 个施工项目中在内地实施了 118 个,约占全部开工项目的 79%,而沿海地区只占约 21%,且 156 个项目建设在“一五”计划结束后取得了巨大的成就。“二五”计划期间,中央多次召开了旨在加强跨省级行政区的协作会议。中共中央于 1958 年 2 月 6 日召开地区性协作会议,决定将全国划分为七个协作地区,即东北协作区、华北协作区、华东协作区、华南协作区、华中协作区、西南协作区、西北协作区,并指定了各协作区的召集人,要求每年至少召开 4 次各区的协作会议,也可根据需要召开一些省际会议或专业会议。目的是“为着更加多、快、好、省地建设社会主义

和配合国民经济计划的进行,互通情报、交流经验、互相协作、彼此支援、调节矛盾、互相评比,以便在中央方针政策和统一规划的领导下,促进社会主义建设事业的共同发展”^[3]。并于 1958 年 6 月,中共中央进一步作出了关于加强协作区工作的决定,旨在克服我国工业分布仍然很不平衡的状态,决定今后新建大型的冶金、煤炭、电力、机械、炼油、化工等企业,应当在地区上作合理的分布,使各个协作区都具有必要的工业骨干,建立起比较完整的工业体系。要求组织工业基础较强的省、市、自治区帮助工业基础较差的地区,实行重点和全面相结合,以点带面的方针。工业基础较强的地区,应当抽出必要的力量帮助工业基础较差的地区,使这些地区能够根据自己的资源、销路和人力条件,尽快地发展自己的工业^[4]。全国 7 个协作区都成立了协作区委员会,并对原各协作区的组成进行了个别调整。同时为了方便互相支援和交流经验,要求沿海与内地各大城市之间如北京、上海、沈阳、哈尔滨、天津、广州、武汉、成都、西安等城市,每年召开 1~2 次联席会议。在 1961 年 1 月,中国共产党第八届中央委员会第九次全体会议决定成立中央局,会议认为在第一个五年计划胜利完成以后,经过 1958 年和 1959 年两年的连续大跃进,绝大多数省、市、自治区已经不同程度地建立了自己的基本工业;全国的经济布局也日益趋向合理,原来的协作区委员会已经难以适应形势发展的需要。中央决定成立华北、东北、华东、中南、西南、西北 6 个党的中央局。要求“各中央局以建立本地区的比较完整的经济体系为其主要任务,并按照地区特点,规定一些必要的措施,以保证党的任务的完成和促进社会主义建设事业的全面发展”^[5]。

为了保证国家安全,防止敌人突然袭击,沿海一线工业要向三线、二线分散转移。1964 年 8 月,毛泽东对《关于国家经济建设如何防备敌人突然袭击的报告》(1964 年 4 月 25 日)进行批示,认为当时工业过于集中,大城市人口多且大部分都在沿海地区,易遭空袭;主要铁路枢纽、桥梁和港口码头,一般多在大、中城市及其附近,易在敌人轰炸城市时一起遭到破坏;所有水库,紧急泄水能力都很小,需要采取一些切实可行的

积极措施,以防备敌人的突然袭击。在1964年8月19日,《李富春等关于落实毛泽东对国家经济建设如何防备敌人突然袭击问题批示的报告》^[6]中进一步提出了具体向三线、二线分散转移的措施,并提出一切新建项目不论在哪一线建设,都应贯彻执行分散、靠山、隐蔽的方针,不得集中在某几个城市或点。1964年10月,周恩来、罗瑞卿在《关于一二两线各省、市、区建设自己后方和备战工作的报告》中,认为抓紧一、二两线各省、市、自治区的后方建设,是一项具有战略意义的大事,并对今后三年加强后方建设和备战工作进行了具体规划。1965年2月,发布《中共中央、国务院关于西南三线建设体制问题的决定》^[7],认为西南三线建设现在日益展开,任务艰巨,并决定成立西南局三线建设委员会,重点进行三线建设。

“一五”~“四五”(即1953~1975年)期间沿海向内地区域倾斜发展阶段,为我国建立比较完整的工业体系和国民经济体系做出了巨大的贡献,但因重点发展重工业和基础设施建设,客观上影响了农业和轻工业的发展,造成了一定程度的比例失调。

2 以改革开放和效率优先为中心的沿海区域率先突破阶段(五五中期~七五)

“五五”中期至“七五”期间(即1978年改革开放以来至1990年)(参见图1),1978年召开党的十一届三中全会后(六中全会),我们党对八大关于社会主要矛盾的提法作了进一步的提炼,认为社会的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。我们党把全党的工作重点转移到了社会主义现代化建设上,开启了改革开放、以经济建设为中心、坚持效率优先的中国特色社会主义建设道路。在此期间,我国区域规划发展经历了从沿海特区突破到四大战略区域先后分类施策的开发和振兴,且这一阶段的区域规划数量急剧增多。

1979年4月,邓小平首次提出要开办“出口特区”;1979年7月,中共中央、国务院同意在广东省的深圳、珠海、汕头3市和福建省的厦门市试办出口特区。后于1980年3月,“出口特区”改名为“经济特区”,并在深圳加以实施。

“六五”~“七五”期间,我国区域规划的重点在于实施“东部率先领跑的战略”。1984年5月4日,中共中央、国务院发布关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知,会议建议进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海14个沿海港口城市,并决定逐步兴办经济技术开发区。1985年2月18日,中共中央、国务院发布关于批转《长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会纪要》的通知,会议决定在长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟沿海经济开放区,是我国实施对内搞活经济、对外实行开放的又一重要步骤,是社会主义经济建设中的重要战略意义的布局。“七五”期间,邓小平同志在提出“三步走”发展战略的基础上,于1988年,提出了“两个大局”的战略构想,其中之一是“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有2亿人口的广大地带较快地先发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题,内地要顾全这个大局。”1988年4月,设立海南经济特区。“六五”~“七五”期间,由国务院批准在沿海设立的国家级开发区达到20个。

“五五”中期~“七五”期间,以改革开放和效率优先为中心的沿海区域率先突破发展阶段,对于发挥沿海地区的特殊优势和政策优势,更好发挥沿海地区“两只手”的作用,取得了巨大成效。沿海区域的率先突破发展,客观上也带动了我国中、西部的发展,但事实上也加剧了我国东、中、西部的区域发展差距,这种区域发展的不平衡甚至会产生区域间利益冲突或“区域间大战”,通过国民经济管理寻求区域间的合理分工与协作和追求区域间适度均衡的规划发展,显得尤为迫切。

3 以解决区域问题和区域均衡发展为中心的“四大板块”战略区域全面实施阶段(八五~十二五中期)

“八五”~“十二五”中期(即1991~2012年11月党的“十八大”召开)(参见图1),在坚持改革开放、以经济建设为中心、坚持效率优先的同时,我国区域发展不平衡的矛盾尤为突出。在继续实施“东部率先领跑战略”的基础上(如

1992年决定建设上海浦东等国家级新区,2003年12月国务院批复设立珠澳跨境工业区),我国相继实施了“西部大开发”、“东北振兴”和“中部崛起”的区域战略规划。1993年3月12日,国务院批转《国家计委关于西北地区经济规划问题的通知》,提出了西北地区经济规划的基本思路和总体设想,以及重点建设的项目。同日,国务院批转《国家计委关于西南和华南部分省区区域规划纲要的通知》,提出了本区域规划的重点内容即西南和华南部分省区资源开发、对外开放和经济发展中的重大方针和原则;需要跨省区联合兴建的重大建设项目,特别是交通建设项目;需要统筹规划、共同建设的对外开放体系和市场体系,在对外贸易等方面需要共同研究和解决的问题;按照合理分工、优势互补的原则,需要从宏观统一考虑和安排的区域生产力布局。

“九五”~“十二五”中期,于2000年、2004年、2007年和2012年,中央政府先后发布《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》、《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》、《西部大开发“十一五”规划》和《西部大开发“十二五”规划》;于2007年和2012年发布《东北地区振兴规划》和《东北振兴“十二五”规划》,且在2006年和2009年分别发布《关于促进中部地区崛起的若干意见》和《国务院关于促进中部地区崛起规划的批复》。特别是2007年召开的党的十七大,明确要求继续实施区域发展总体战略,发挥各自区域的比较优势。事实上,这一期间“四大板块”战略区域规划得到了全力实施。

与此同时,中央政府先后发布或批复了其他区域规划和类区域规划,如《广西北部湾经济区发展规划》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008~2020年)》、《关中—天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》、《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》、《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》、《鄱阳湖生态经济区规划》、《皖江城市带承接产业转移示范区规划》、《长江三角洲地区区域规划》、《山东半岛蓝色经济区发展规划》、《浙江海洋经济发展示范区

规划》、《中原经济区规划(2012~2020年)》、《海峡西岸经济区发展规划》等,至少达到21个。

另外从陆海统筹、发展海洋经济战略的角度,于2012年12月实施《全国海洋经济发展“十二五”规划》,表明我国区域规划发展的总体战略进一步完善。

“八五”~“十二五”中期实施的以解决区域问题和区域均衡发展为中心的“四大板块”战略区域规划及其它区域规划的全面实施,客观上使其发挥了各自的区域优势,促进了绝大部分区域的增长和发展,但东北地区的经济增长仍显乏力。

4 以国内大区域协同和国际多边、双边走廊合作为中心的国内外区域全面开放、合作新阶段(即十二五中期十八大召开~至今)

十二五中期即“十八大”以来(参见图1),以习近平总书记为核心的党中央,要到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标,并将开启全面建设社会主义现代化强国建设的新征程。我国社会当前的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分发展之间的矛盾。其中不平衡主要表现在我国东、中、西部,城市和农村,富裕和贫穷之间;不充分的主要表现是人民多方面、多层次、多角度的美好生活需要,相对还不能完全满足。这一阶段我国区域发展规划开始走向以国内大区域协同发展和国际多边、双边走廊合作为中心的国内外区域全面开放、合作新阶段。

2013年9月,习近平主席在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时,提出共建“丝绸之路经济带”设想;2013年10月,习近平主席在印尼国会发表演讲,强调中国愿同东盟国家共建“21世纪海上丝绸之路”;同年11月,在党的十八届三中全会《决定》中提出:加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局;2014年2月,在俄罗斯索契冬奥会期间,习近平主席和普京总统就跨欧亚铁路与“一带一路”对接达成战略共识;2015年3月,国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,同年9月,共同发布《中华人民共和国政府与吉尔

吉斯共和国政府关于两国毗邻地区合作规划纲要(2015~2020年)》,2016年6月中俄蒙三国共同签订《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》。习近平总书记提出的“一带一路”共同愿景与行动,将中国的发展空间与亚太经济圈、欧洲经济圈,以及中国与东盟、中国与非洲及拉丁美洲等国家和地区的合作日益紧密相连,“共商、共建、共享”的国际性合作区域日益扩大。

2014年2月,习近平总书记主持召开座谈会听取京津冀协同发展工作汇报后,就推进京津冀协同发展提出了7点要求;2015年4月和2016年3月,中共中央政治局先后审议通过《京津冀协同发展规划纲要》和《长江经济带发展规划纲要》;2016年3月,中央政府印发《国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》,2019年2月,中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》;2019年5月,中共中央政治局审议了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。新的四大区域发展规划在纵向、横向轴带的深入实施,对进一步推动我国大区域间的协同发展,提供了强大的推动力。

“十八大”以来,习近平总书记强调要深入实施区域发展总体战略和陆海统筹战略。2016年11月发布《国务院关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》和《东北振兴“十三五”规划》,同年12月发布《国务院关于促进中部地区崛起“十三五”规划的批复》;2017年1月发布《国务院关于西部大开发“十三五”规划的批复》。党中央、国务院高度重视海洋经济发展,坚持实施陆海统筹战略,党的十八大作出了建设海洋强国的重大战略部署,认为“十三五”时期是我国海洋经济结构深度调整、发展方式加快转变的关键时期,要紧紧抓住“一带一路”建设的重大机遇,推进海洋经济持续健康发展。2017年5月,进一步深入实施《全国海洋经济发展“十三五”规划》。

与此同时,按照十八大的要求,中央政府先后发布了《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》、《晋陕豫黄河金三角区域合作规划》、《洞庭湖生态经济区规划》、《珠江—西江经济带发展规划》、《左

右江革命老区振兴规划》、《长江中游城市群发展规划》、《大别山革命老区振兴发展规划》、《环渤海地区合作发展纲要》、《哈长城市群发展规划》、《成渝城市群发展规划》、《长江三角洲城市群发展规划》、《川陕革命老区振兴发展规划》、《中原城市群发展规划》、《北部湾城市群发展规划》等至少24个其他区域规划和类区域规划或意见和批复。

十九大以来,党中央把实施区域协调发展战略上升为国家战略。2018年11月,中共中央国务院发布了《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,目的是为了促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进,推动国家重大区域战略协调发展。中央政府同时发布《关中平原城市群发展规划》、《呼包鄂榆城市群发展规划》、《兰州—西宁城市群发展规划》、《淮河生态经济带发展规划》、《汉江生态经济带发展规划》等区域规划。

“十二五”中期即从党的十八大召开至今是以国内大区域协同和国际多边、双边走廊合作为中心的国内外区域全面开放、合作的新阶段,除东北区之外,我国东、中和西部区域出现了基本均衡发展的态势,形成了以西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先即“四大板块”战略区域为基础,以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设和长江三角洲区域一体化发展等重大区域发展战略为引领,共同促进我国东中西、南北方、陆海边和国内外大区域间的相互融通、相互补充发展。

5 对70年来我国区域规划发展的总结和展望

建国70年来,我国区域规划发展在马克思主义区域经济思想和中国特色区域经济学理论的指导下,在先后经历的沿海向内地区域倾斜发展、沿海区域率先突破、“四大板块”战略区域全面实施和国内外区域全面开放合作发展的4个阶段中,其中“一五”—“九五”区域规划的空间格局由“一五”的沿海与内地的两分格局、“二五”的六大经济协作区、“三五”的十大经济协作区到“六五”末的东中西三大地带,以及“十五”和“十一五”的“四大板块”战略、“十二五”的3个支撑带,到“十三五”的“路带区域”战略

(即一带一路、长江经济带、京津冀协同区域、粤港澳大湾区、长江三角洲区域一体化)的实施,使得我国区域规划的空间和内容逐步由跨行政区域的协作、板块协作向国内大区域协作和协同发展转变,同时十分重视国际走廊的合作和建设。

70年来,我国区域规划发展取得了巨大成就,已经建立了完整的国民经济体系和区域工业体系,中、西部地区得到了极大的发展;在现行标准下,到2020年全面建成小康社会,这在中华民族几千年的发展历史上,首次全面消除区域性绝对贫困现象;人民生活水平和国家的经济实力、国防实力和科技实力等得到了显著的提升。

70年来,中国区域规划发展在不断探索着如何正确处理政府与市场、中央和地方、公平和效率、沿海与内地、国内与国外的关系,且按照类型区实施的区域规划及其区域间合作、互助和利益补偿等政策也在进一步趋向发展和完善阶段,但我国区域差距仍然较大,区域分化现象已经显现,区域恶性竞争依然存在,区域发展不平衡不充分的问题已经成为新时代发展的突出矛盾之一。在全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化强国的新征程,在高质量全面实施区域协调发展战略的新时代,对未来中国区域规划发展的展望和建议如下。

(1) 亟需建立统一开放的多层次区域规划体系理论。建国70年来我国区域规划发展的实践表明,我国区域规划体系的理论总结已经落后于我国区域规划发展的实际需求,我国亟需建立统一开放的多层次区域规划体系理论,用于系统指导区域规划发展的多层次需求。原来一般意义上的狭义的区域规划是指跨行政区域的规划,这种区域规划的内涵和初心对解决独立行政区域之间的协调和协同发展问题,无疑起到了巨大的促进作用,但从国民经济、区域经济和城市经济实际运行的成效看,往往导致其与独立行政区域的规划、与更小空间尺度的新区规划和各种开发区规划,以及与更大空间尺度的国际双边和多边区域共同发展愿景与行动上的一定程度的“脱节”和“割裂”,容易造成在不同空间范围上的规划或共同行动之间各行其是,极不利于形成规划体系的“强

大合力”。未来我国新的区域规划体系是包括战略区域规划、区域规划、独立行政区规划和新区规划及其它各种功能开发区规划,以及双边合作区域规划和多边区域发展愿景与行动在内的多层次、多种类的不同空间尺度的、互为支撑、互为补充、统一开放的广义区域发展空间规划体系。特别是需要把新区和开发区规划纳入广义区域空间规划体系,它是广义的区域空间规划体系创新发展的新动力、新支撑和新空间;需要把双边合作区域规划和多边区域发展愿景与行动也纳入区域空间规划体系。这样有利于进一步把国家发展战略、发展规划、发展政策和发展倡议,贯彻落实在各层次、各类型的区域发展规划上,便于把国家发展战略、发展规划、发展政策和发展倡议的主要目标、重点任务、重大工程项目与各层次、各类型的区域规划相衔接。这是我国区域空间规划体系适应新时代国家深化改革和对外开放的客观需要,将有利于统一形成具有鲜明中国特色的开放的区域空间规划体系的强大合力。

(2) 亟需在规划实践中整合或耦合各级各类广义的区域规划体系的目标和内容。由于我国广义的区域规划体系的多层次和多类型的存在,仅就国家已经批准实施的狭义区域规划而言,如以我国“十一五”以来批准实施的主要区域规划范围为例(参见图2),长江三角洲及其周围地区、中原及其周围地区和东南地区等局部地区,已经被多个不同的区域规划重复规划,导致一些区域规划的空间范围、发展时期、目标、内容和措施的不衔接和不协调,势必造成不同空间尺度政府调控和资源配置的重叠、错位和不当,有时可能造成相互之间的掣肘(参见图2)。由于“规划是约束社会行为的‘第二法则’”^[8],整合或耦合各级各类区域空间规划体系就显得尤为重要和紧迫。

(3) 亟需对各级各类广义的区域规划体系进行系统的成效评估。区域规划的寿命周期包括制定、实施、评估和修订或终止等阶段,其中按时、保质、保量对区域规划进行评估是保障其有效实施的重要环节。建国70年来,“十五”前,我国基本没有对跨行政区的区域规划进行系统和全面的实施评估。我国对区域规划实施的评估,可以追

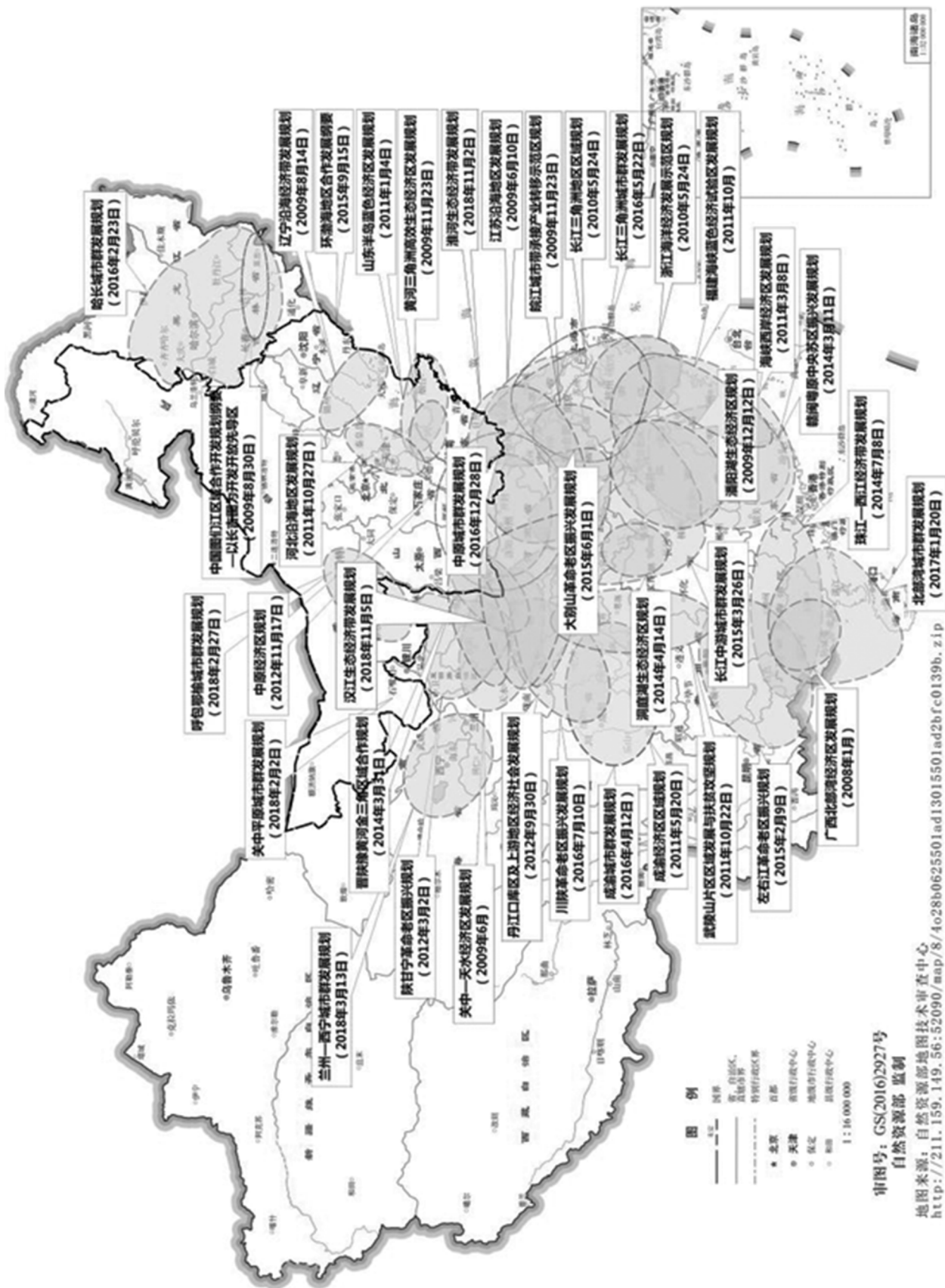


图 2 我国“十一五”以来批准实施的主要(狭义)区域规划空间范围示意

溯到“十五”开始,即 2001 年对深圳、广州、长沙、余姚、汕头等区域性中心城市总体规划的

检讨,直至 2005 年 10 月,国务院出台了《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的

若干意见》国发〔2005〕33号，明确要求我国要实行规划（包括区域规划在内）的评估制度。我国区域规划实施的评估开始于“十一五”前，但主要在“十二五”中后期和“十三五”对部分区域规划进行了评估。2015年7月，国家发展改革委报请国务院同意，印发了《国家级区域规划管理暂行办法》发改地区〔2015〕1521号，对区域规划的评估、评估结果和规划修订提出了具体管理办法。从对区域规划实施评估的具体实践来看，我国区域规划实施评估的理论、方法和内容等有待于在未来做进一步的总结、提高和深化研究。

事实上，70年来，在我国区域规划的实施中长期存在“重编制、轻评估”的问题。对重大区域规划实施评估的主体、评估的标准、评估的方法、评估的过程和评估结果的运用上，存在着一些亟待解决的突出问题，如对众多不同类型、不同层次区域规划的评估，其评估主体是选择政府部门进行自我评估，还是由同级人大评估，还是选择第三方评估，且第三方评估主体如何选择，怎么保证其独立性？评估众多的区域规划其评估标准是什么？是采取“一规一策”还是“多规一策”？采取什么样的评估方法？区域规划的评估方法和对国民经济和社会发展5年内总体规划评估的方法和指标一样吗？对区域规划的评估是不

是要全部进行前期、中期和结果性评估？区域规划的评估结果如何应用？能不能把其实施效果和政府的绩效考核挂钩？如何加快推进对区域规划立法？诸多问题需要理论界和实际工作者给予研究、总结和回答，特别是既需要研究和总结中国特色的区域规划体系及其实施评估的经验，又需要系统研究和总结国外典型国家的经验和做法，因为只有在成熟、科学的中国区域规划及其评估理论的指导下，才能更好发挥中国重大区域规划的战略导向作用和实施成效。

参 考 文 献

- [1] 张可云. 区域经济政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005. 3.
- [2] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第19册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998: 130~135.
- [3] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第11册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1995: 157~158.
- [4] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第11册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1995: 343~348.
- [5] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第14册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1997: 75~77.
- [6] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第19册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998: 130~135.
- [7] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编 (第20册) [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998: 74~76.
- [8] 杨伟民. 发展规划的理论和实践 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2010. 5.

Review and Prospect of China's Regional Planning in the 70 Years Since the Founding of the People's Republic of China

Zhang Manyin

(School of Marxism Chinese Studies, University of Science and Technology Beijing, Beijing 100083, China)

〔Abstract〕 Regional planning is an important part of China's development planning system, the initial purpose of regional planning is to guide and promote the development of specific regions. Since the founding of the People's Republic of China 70 years ago, China's regional planning has experienced four major stages: the coastal development to the inland region, the breakthrough in the coastal region, the full implementation of the "Four Strategic Regions", and the comprehensive open cooperation between the domestic and foreign regions; although the implementation of regional planning has been achieved great results, but urgently needs to establish a unified and open multi-level regional planning theory system, and it is urgent to couple the objectives and contents of various regional planning systems at all levels, and it is urgent to evaluate the effectiveness of its systematic implementation.

〔Key words〕 regional planning; regional coordinated development; planning implementation; development strategy; effectiveness evaluation; system theory

(责任编辑: 张舒逸)