

# 县域规划的性质任务与内容

魏 清 泉  
(地理学系)

## 摘 要

县域规划是县的经济决策和未来城乡建设总体蓝图的选择过程。拟订经济发展目标是县域规划的基本任务之一。不同类型地区、不同发展阶段的县域规划任务应有所差别。规划任务必须是明确而又具体的。县域规划内容主要包括经济开发战略与建设布局规划、城镇体系与特殊居民点规划、基础设施规划、环境保护与治理规划等4个方面。

**关键词** 县域规划, 发展战略, 空间开发, 城镇体系, 基础设施, 环境保护

县是我国历史上形成的比较稳定的行政管理单位, 又是经济社会发展的基本地域单元。随着改革开放和有计划的商品经济的发展, 县的产业结构、就业结构发生了深刻的变化。县城、集镇、乡村都在寻求开拓商品经济领域, 农村剩余劳动力逐步转化, 城乡建设事业蓬勃发展。因此, 开展县域规划用以指导城乡经济和各项建设在地域空间上统筹安排, 是关系到我国经济社会长期稳定发展的一项基础工作。及时总结这一方面的经验, 研究县域规划的理论, 具有重大现实意义和学术价值。

## 1 县域规划的性质

县域规划是县域综合发展规划的简称, 又叫县域内的国土规划, 属于区域规划的一种类型<sup>[1]</sup>, 是县一级行政辖区范围内的经济和社会发展的综合性空间规划<sup>[1]</sup>。

过去, 人们常认为空间规划就是描绘建设蓝图。但是, 第二次世界大战后, 这一观念已经更新。规划师们认为规划是一种选择过程, 是人们对于未来理想目标、状态和实现未来设想的决策的选择过程<sup>[2]</sup>。对于任何一个县, 都可以设计出许许多多的建设方案。但是, 到底哪个方案最能充分的开发、利用当地资源, 发挥本县的优势和城镇的中心作用, 基础设施配置最优, 建设布局最为理想, 并能取得最佳的经济效益、社会效益和生态效益。这就需要进行决策和建设方案的比较、选择。因此, 规划工作本身就是一种选择过程。作为区域规划一种类型的县域规划, 也就是县的社会经济发展决策和未来城乡建设总体蓝图的选择过程。

县域规划是县域范围内经济发展的综合性规划, 它包含不了生产规划和生产布局的全部内容。生产规划和生产布局中诸多的生产活动的各种比例关系, 以及各种生产力的具体布局, 一般不可能在县域规划中全面得到反映。县域规划属于宏观的、控制性的规

本文1989年3月6日收到

1) 建设报, 1989年3月18日

划,以建立合理的经济社会地域空间结构为目标,着重于城镇和乡村居民点布局、重点建设项目和区域性基础设施在地域空间上的统筹安排,以发挥城镇的中心作用,把乡村工业化和城镇化结合起来。另一方面,县域规划又比生产规划和生产布局有更丰富的内容。生产规划和生产布局不作安排的许多项目,如城镇的职能、居民点的用地、教育、科技、文化、体育及其他社会服务事业的建设等,县域规划都要综合作出规划。

县域规划也不同于县的社会经济发展规划。经济发展规划侧重于经济方向、发展水平、速度、产业结构、各部门的比例关系的制定,注重各时期部门间、地区间经济发展的综合平衡。县域规划侧重于协调资源、人口、环境之间的关系,注重经济建设项目和城镇在地域空间上的总体布局。县域规划是计划体系的组成部分,关注宏观的战略性问题,从长远考虑比较多,因此是县域内各种建设的指导性文件,是制定县内各部门专项规划、编制年度计划和中长期经济计划的依据。

## 2 县域规划的任务

依据县域规划的性质,根据现阶段编制规划的要求,县域规划最少应该完成3项基本任务:①阐明县的经济发展方向,提出经济发展目标;②对人口、产业、城镇及区域性的公共基础设施和社会服务事业在地域空间上予以合理布局;③提出环境治理和保护的目标与对策。

### 2.1 提出经济发展目标是县域规划的基本任务之一

我国目前出版的关于区域规划的著作<sup>[9]</sup>、国土规划编制办法<sup>[2]</sup>以及某些区域规划,包括一些县域规划,都只有提出区域发展方向,而没有具体拟订经济发展目标。然而,多年实践表明,只确定县的经济社会发展方向,不提出具体的发展目标,县域规划便显得抽象、笼统,规划方案往往仅停留在定性分析上,难于深入和具体化。所以,1989年初建设部、全国农业区划委员会、国家科委、民政部联合提出的《关于开展县域规划工作的意见》中,把提出县的发展方向和发展目标作为县域规划的要求之一。

县的发展方向和发展目标是统一的。发展方向通常是定性描述,而发展目标是方向定量化的反映。发展目标又分为总体目标和具体目标。总体目标是规划思想的高度概括,通常只用一二个具体指标,加上适当的措词来表达,如“达到小康水平”、“赶上先进县行列”、“比较富裕”等。它与发展方向常常一致。具体目标是发展方向的深化和具体体现,有一系列的指标体系,最基本的是人口控制数量、工农业产值、国民生产总值、主要工农业产品产量的增长等。具体指标应能反映出县经济发展水平、结构和发展速度的基本轮廓。

编制县域规划,经济发展目标的确定居于核心的位置,它是整个规划成败的关键之一。规划目标一旦确定,全县的发展状态和基本轮廓也就因之而定型。所有的经济部门发展规划、各专项建设规划都要受到发展目标的约束,随发展目标的变动而变动。如果规划中没有提出发展目标,则城镇化水平、各城镇的发展规模、交通运输、通讯、供水、能源、服务事业等建设规模的确定就缺乏依据,规划就失去灵魂,总体建设蓝图便会无所适从,各专项规划的决策、论证也失去了根据。

如果在县域规划之前,县制订的长期经济发展规划已提出了具体的发展目标,县域

2) 中华人民共和国国家计划委员会,计土[1987]1310号文,1987年8月4日

规划时也不能认为把它拿过来用就可以了。县域规划必须对县的经济的发展进行预测,各项发展目标必须加以分析论证。论证结果可能与原定的规划目标一致,也可能不一致。若不一致,则应以新论证结果为准。

## 2.2 不同类型地区的县域规划任务应该有所差别

规划任务要服从于开展规划工作的目的。由于各县所处的地位不同,经济发展条件和资源状况都不一样,因此要求县域规划解决的关键问题可能会不一样。自然,不同类型地区的县域规划任务应该有所差别。如处在工矿地区的县,多数以采掘工业和初加工工业为主,当前普遍存在的问题是,工业企业与外地缺乏协作、联合,矿农矛盾和环境污染问题比较突出,矿区交通和文化设施较差,因此工矿地区的县域规划,重点要解决发展方向、产业构成、矿农矛盾、“三废”治理、城镇与交通的发展问题。而在风景旅游地区的县,关键是如何开发、保护旅游资源,加强旅游点的交通联系,解决产业结构调整、通讯、供水、供电等基础设施建设和环境美化问题。林业地区、农业地区、城镇集聚地区、交通枢纽地区等等不同类型的县,都有各自的特点和问题,规划任务应该有所差别,就是相同项目的任务,在规划方案的精度、深度要求上,应该有些不同。

## 2.3 县域规划基本任务和具体任务

1987年8月国家计委拟订的《国土规划编制办法》提出,国土规划的基本任务,是根据规划地区的优势和特点,从地域总体上协调国土资源开发利用和治理保护的关系,协调人口、资源、环境的关系,促进地域经济的综合发展。县域规划就是县域范围内的国土规划,所以国土规划基本任务的要求,同样适用于县域规划。

协调国土资源开发利用和治理保护的关系,协调人口、资源、环境的关系,促进地域经济的综合发展,是开展规划的目的,进行规划工作的动机。同时,协调各种关系,促进经济发展,也不是仅仅县域规划一项工作专有的或特有的职责。所以,把它们作为县域规划的基本任务还不够明确。

规划任务的规定,应符合两个基本要求,一是具体、明确,二是切合实际。要求明确,任务具体,有利于规划工作清楚职责,有利于规划工作进展情况的检查、规划方案的评估和审定。任务必须切合实际,使县域规划能与别的规划工作区别开来,能体现出开展县域规划的基本要求。由此,应把适用于不同类型地区的县域规划任务,称之为县域规划的基本任务,如本文前面所述的3项基本任务,而把仅适用于某一类型地区或某一个县的规划任务,称之为具体任务,如工矿地区的县域规划任务,城镇集聚地区的县域规划任务或某某县的县域规划任务等。

# 3 县域规划的内容

要对一个县的经济社会发展各个主要方面进行统一部署,作出长远规划,涉及面相当广,内容十分庞杂。归纳起来,大体上可以概括成4个方面的内容。

## 3.1 经济开发战略与建设布局规划

经济开发战略包括行业开发战略和空间开发战略两个部分。行业开发战略又可分为工业、农业、交通运输业、建筑业、商业贸易业、旅游业、服务业等部门的发展规划和布局方案。空间开发战略包括空间开发方式、重点开发区的建设、重点开发区与非重点

开发区的发展策略与措施等。

行业开发战略,是在分析国内外经济发展趋势的基础上,根据县在省、区或大城市地区的地位,本县的资源、技术经济条件、历史发展过程和现状特征,确定县的主导产业和优势产品,进行生产力的优化组合。要确定县的经济社会发展方向,大体确定主导产业部门的远景发展目标,明确与主导产业部门产前直接相关及产后直接相关的部门,作出一、二、三产业的发展规模预测,但一般不要求进行部门间的综合平衡。行业开发战略的重点是要把主导产业部门和各相关部门的重点建设项目定准。

空间开发战略,即是对上述的经济社会发展内容进行地区摆布,以建立合理的地域空间结构。规划中有3个重点:

①确定开发方式。开发方式主要有:均衡开发方式;生长极方式,以对核心城镇进行重点开发;梯度开发方式,即由高水平的地区向低水平地区逐步扩散;点轴开发方式,即由点到轴,由轴线到全局进行发展。开发方式要符合各县的地理特点,从实际出发,不能生搬硬套,切忌追求形式。

②确定重点开发区。为了使投资发挥最大的经济效益,或为了促进落后地区的发展,以平衡县内生产力的分布,规划中普遍采用建设重点开发区的措施。重点开发区可分为“开发片”(相连的几个镇)、“开发轴”(若干城镇和相连的镇)、“开发点”(某城镇或几个镇的部分地域)等几种类型。重点开发区的选择与开发方式密切相关。比如,如采用生长极的开发方式,那么作为生长极依附的中心城镇应该在哪里?是单极还是多极?如果采用点轴的开发方式,那么重点开发的据点在哪里?开发轴线怎样构成?等等。

③提出重点开发区和非重点开发区的开发策略及措施。除政策性的规定外,关键是要决定重点建设项目的空间布局,解决好重点开发区与一般地区的联系,把经济部门规划同地域空间规划协调起来,使条条与块块的规划、布局成为一体。

### 3.2 城镇体系与特殊居民点规划

城镇体系规划是各产业部门重点建设项目和城镇人口在地域空间组合的具体反映,也是生产力综合布局的进一步深化和协调各专项规划的重要环节。

研究城镇体系演变过程、现状特征,预测未来城镇化的发展水平,是进行城镇体系规划的基础。城镇体系规划的具体内容包括:①确定县内城镇等级层次;②城镇的空间分布方案,尤其要重视新城镇的出现和行政中心城镇的选点;③各个城镇的性质和发展方向;④各城镇的人口发展规模和用地规模;⑤主要城镇的腹地划分,中心城镇与腹地的联系网络。

城镇体系规划,还应包括对经济特区、技术经济开发区、保税工业区等特殊居民点的分布地点、职能和发展规模作出规划。

### 3.3 基础设施规划

基础设施是经济发展和人民生活赖以正常进行的必要的物质条件,也是社会经济发展现代化的重要标志,具有先导性、基础性、公用性等特点。基础设施应与社会经济发展同步或超前发展。

基础设施大体上可以分为生产性基础设施和社会性基础设施两大类<sup>[4]</sup>。生产性基础设施(为生产力系统的运行直接提供条件)包括交通运输、邮电通讯、供水、排水、

供电、仓储等设施。社会性基础设施（为生产力系统的运行间接提供条件）又称社会服务事业或福利事业设施，包括教育、文化、体育、医疗、园林绿化等方面的设施。由于基础设施内容相当广泛，县域规划只能抓住关键、突出重点。一般着重考虑的是：

①交通运输网络规划 确定县内主要的交通运输方式，干线走向、路网络局，各种交通线路的主要功能，线路交会点、接轨点，港口，机场，车站，桥梁的位置和规模。

②动力供应规划。要明确电力负荷，确定内外动力来源，确定电厂，水电站，变电站的位置和规模，布置高压输电线路。

③供水和排水规划。决定水资源的开发利用方式 主要饮水水源及其保护方案，确定主要水库、拦河坝、水闸、水渠等主要水利建设工程的地点，规模、受益范围和其他的防洪、排涝、排污等工程项目。

④社会福利事业设施的规划。包括教育、科研、文化、体育、医疗、商业、旅游等机构的设置和地区布局。要在分析现状的基础上，预测未来需求量，确定各种设施的数量、规模，并落实到各个城镇和地区。

### 3.4 环境治理与保护规划

环境包括自然环境、生产环境、生活环境等，县域规划中的主要内容是：

①提出保护大气、水体、土壤和生物免受工业等废物的污染、降低噪音、改善清洁卫生条件的措施和对策。

②确定保护和恢复某些自然资源的工程措施，提出这些资源的合理开发利用途径。

③提出丰富自然景观，美化生活环境的生物措施。

### 参 考 文 献

- [1] 吴友仁，经济地理，1985，4，260~266
- [2] P.霍尔(英)，城市和区域规划，中国建筑工业出版社，1985，261~264
- [3] 重庆建筑工程学院、同济大学合编，区域规划概论，中国建筑工业出版社，1984
- [4] 薛永应，生产力经济学纲要，上海社会科学院出版社，1986，20~21

## Property, Contents and Method of Regional planning for County

Wei Qingquan

### Abstract

Regional planning for county concerning about decision-making for county's economic development is a process of making choice for rural-urban constration plan in the future. To scheme out development targets is one of the basic purpose which should be changed according to varieties in regions and differences in development stages. The major contents of regional planning for county can be summarized as following: The making of economic exploration strategy and constration planning. Planning for urban system and some special residential centers. Planning for infrastructure developing and environment improving.

**Keywords** regional planning for county, development strategy, spacial exploration, urban system, ingrastructure, environmental protection

\*Department of Geography