

REGIONAL ANALYSIS AND
PLANNING

区域分析与规划

邓光奇◎主编 喻芬芬◎副主编

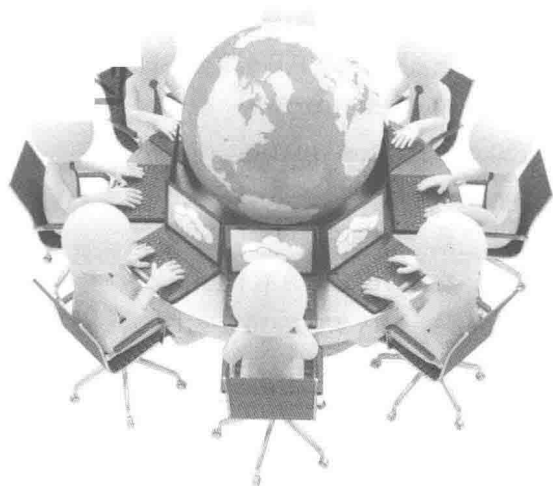


经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

REGIONAL ANALYSIS AND
PLANNING

区域分析与规划

邓光奇◎主编 喻芬芬◎副主编



 经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

区域分析与规划/邓光奇主编. —北京: 经济管理出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-5096-5260-2

I. ①区… II. ①邓… III. ①区域开发—中国—高等学校—教材 ②区域规划—中国—高等学校—教材 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 173487 号

组稿编辑: 张永美

责任编辑: 杨国强 张瑞军

责任印制: 司东翔

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 710mm×1000mm /16

印 张: 16.75

字 数: 264 千字

版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5260-2

定 价: 58.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

第一章	区域规划概论	001
第一节	区域	003
第二节	规划	007
第三节	区域规划	010
第四节	区域分析	021
第二章	区域经济发展规律	027
第一节	区域经济的产生和发展	029
第二节	区域经济发展的趋势	037
第三节	区域产业结构演变规律	045
第四节	区域空间结构变化	057
第五节	区域发展过程中的城镇化	061
第六节	人地关系变化与环境库兹涅茨规律	064
第三章	区域规划的理论基础	067
第一节	区域规划的思想起源	069
第二节	传统的区域规划理论	072
第三节	现代区域规划理论	089

第四章	区域规划的主要内容	105
第一节	区域发展战略	107
第二节	区域空间规划	120
第三节	区域产业规划	133
第四节	区域环境规划	150
第五节	区域规划政策体系	156
第五章	区域规划指标体系的构建	161
第一节	区域规划指标体系构建的原则和内容	163
第二节	区域分析方法	175
第六章	区域规划的编制	199
第一节	区域规划方法的分类	201
第二节	区域规划的编制程序	215
第七章	新区域主义视野下我国区域规划转型	227
第一节	新区域主义理论溯源	229
第二节	新区域主义理论框架	235
第三节	新区域主义视野下我国区域规划转型路径	245
参考文献	259
后 记	261

区域规划概论

区域是区域规划的出发点和归宿。本章主要对区域、规划、区域规划及区域分析的基本概念进行梳理。

第一节 区域

一、区域的概念

“区域”是一个普遍的概念，不同学科有不同的理解：地理学把“区域”作为地球表面的一个地理单元；经济学把“区域”理解为一个在经济上相对完整经济单元；政治学一般把“区域”看作国家实施行政管理的行政单元；社会学把“区域”看作具有人类某种相同社会特征（语言、宗教、民族、文化）的聚居社区。区域经济学家埃德加·胡佛认为，“区域就是对描写、分析、管理、规划或制定政策来说，被认为有用的一个地区统一体”。

就区域的本质而言，它是地球表面的一个范围，是地球表面各种空间范围的泛称或抽象。对于区域，可简要表述为：区域是一个空间概念，是地球表面上占有一定空间的、以不同的物质客体为对象的地域结构形式。其基本属性如下：

(1) 地球表面的一部分，并占有一定的空间（三维）。这些空间可以是自然的、经济的、社会的，等等。

(2) 具有一定的范围和界线，其范围有大有小，是依据不同要求、不同指标体系而划分出来的；其界线往往具有过渡性特征，是一个由量变到质变的“地带”（自然界区域界线有时是截然的，但大部分是过渡性的）。

(3) 具有一定的体系结构形式。分级性或多级性、层次性。因而区域具有上下左右之间的关系（纵向的、横向的），每个分区都是一个区域的组成部分。

(4) 区域是客观存在的，是人们按照不同的要求、对象加以划分的，是主观对客观的反映。

二、区域的基本特征

（一）内在整体性

区域的内在整体性是由其内部一致性和强烈的联系性决定的。对均质区域

而言，指形态特征的一致性；对结节区而言，指中心与腹地经常的、稳定的联系。也正是因为区域具有整体性，所以也被称为区域系统。区域的整体性使区域内部某一局部的变化而导致整个区域的变化。例如，某一区域某种资源的发现和生产（如大庆油田），会影响整个区域经济结构的变化；近代上海的崛起改变了整个长江三角洲的城市格局和系统。

（二）结构性

区域的构成单元按一定的联系产生结构，如城乡结构、城镇结构、环境结构。区域的结构性具有层次性（例如城镇体系结构，具有自上而下的递阶控制的特征）、自组织性和稳定性。后者是与整体性相关联的，没有稳定的结构，也就没有一致性和整体性。区域结构源于区域的联系。由于区域内部的功能不同，所处的经济发展阶段不同，资源与产品不一致，从而产生多种联系，形成不同结构。

（三）空间界限的客观性与模糊性

区域是客观存在的空间系统。区域界限是存在的，也是变化的，人类对区域界限的认识是逐渐深入的^①。

不论存在的形式如何，区域都具有一系列的特点，如地域性、层次性、综合性等。然而，人们对区域性质的认识并不一致，人们对区域本身是否独立于人类的意识之外而客观存在存在着两种对立的看法，划分为主观派和客观派两大阵营。主观派以美国学术界为大本营，其代表人物是普林斯顿·詹姆斯。詹姆斯认为：“一切区域都是假定的。它们是为一定的目的划分的，只要它们达到目的，就被判定是好的。区域方法就是选取指标来划分区域种类；验证这些指标，即从相关要素的综合整体中，选取与特定的问题最相关的事物作为指标。没有‘真正的区域’。区域仅仅作为一种理智概念而存在，用于特定的目的，只能按照要考察的问题的观点来评定它的得失。”因此，在主观学派看来，区域既不是独立存在的客观实体，也不是社会经济发展的产物，而是由思维构成的精神上的观念。

^① 孙尚清等. 经济结构的理论、应用与政策 [M]. 北京：中国社会经济出版社，1991.

与主观学派相对立，以苏联为大本营的客观学派则认为，区域是独立存在的客观实体，是社会分工发展的必然产物，是不以人的意志为转移的客观存在。苏联著名经济学家、地理学家 H. H. 科洛索夫斯基指出：并不是任何具有地方化经济特征的地域都可以叫作经济区域。只有在某个区的产品按其产量和作用在国内总平衡中占有很重要的地位时，才能把这个地域看作是特殊的经济区。因此，经济区是地域分工体系中的一个环节，是具有全国意义的专门化的地域生产综合体。苏联经济地理学家萨乌什金从四个方面论证了区域的客观性：

(1) 区域发展的阶段性。从区域发展可以看到区域“萌芽”如何逐渐成熟，区内联系和区际联系如何扩大，新区如何代替旧区等。这表明区域是历史性的范畴，随着社会生产的发展而不断向前发展。要追溯作为“精神概念”的区域的发展历史是不可能的，只有具有丰富物质内容的实际存在的客体才能做到这一点。

(2) 相互联系的、有规律的地区体系的存在。比如，只有客观存在经济区才能形成独特的相互关联的完整体系。这种体系是一个国家各专门化部门的体系，依靠这种体系可以提高社会劳动生产率，如果区域是一种精神概念，便不可能具有这种作用。

(3) 区域的可预测性。它今后的发展方向以及通过预测同实际情况对比进行的实地检验，都是对区域客观性最好的论证。因此，区域发展是可以预测的。

(4) 不同时期不同学者所进行的区域划分工作的继承性。这说明经济区的发展一脉相承，经济区是与特定的地段上各种物质要素联系在一起的。

因此，区域是客观存在的，但明确的区域之间的界限是不存在的，任何标定的区域界限都是由思维构成的精神上的概念，都是假定的。区域的客观性和区界的主观性是由社会地域分工所决定的。社会生产地域分工一方面使各个区域生产专门化，另一方面通过产品的交换而使各区域相互开放、相互关联并形成完整的社会生产地域分工体系。由于社会生产地域分工是一个历史的、客观的过程，因此区域是客观存在的。在社会生产地域分工体系这个超大系统中，尽管各个区域的专门化方向和经济中心是明确的，但各个区域之间边界相互开

放、相互关联而非截然分明，企图在模糊的客观面前确定明确的界限会带有很大的主观性和相对性。从这个意义上讲，任何区划的界限是主观的、相对的，没有绝对正确和不正确之分。但不能因此而否定区域的客观存在以及经济区划的科学意义和实践意义。区域界限的确定并不是区划中唯一重要的，最重要的是大致反映地域分异规律和整个社会生产地域分工体系。

三、区域的类型

按划分标准的不同，区域可分为多种类型体系。

（一）按构成要素划分：可分为自然区域和社会经济区域

自然区域：根据自然地理环境的地域分异规律，依照一定的目的去揭示自然地理环境结构的特定性质而划分出来的自然地理综合体。其中又可分为生态系统自然区域和非生态系统自然区域。前者如太平洋生态系统、长白山区森林生态系统等，后者如流域、大地貌单元（山区、平原区、高原区等）。

社会经济区域：包括经济区域和社会、文化区域等。经济区域是人类利用科学技术、工程措施等对自然环境进行利用、改造和建设过程中形成的具有特定性质的生产地域综合体。如长江三角洲经济区、东北经济区等，就是由生产、分配、交换等环节构成的区域。社会、文化区域是根据人类社会活动的特征，在政治、民族、宗教、语言、人口等因素交互影响下而产生的附加在自然景观上的“人类活动形态”——按照文化景观特定性质的相似性与差异性而划分出来的地域单元，如穆斯林文化圈、华人文化圈等。

自然区域与社会经济区域的划分不是绝对的，两者往往相互交叉，后者或多或少有人类的活动，前者总是打上自然环境的烙印。

（二）按内在结构（形态特征）划分：可分为均质区和结节区（枢纽区）

（1）均质区。指具有单一面貌的区域。根据划分的标准，其特征在区内各个部分都同样表现出来。均质区如三大经济地带、老少边穷地区等，其内部结构均一，要素分布相对均衡。农业区、气候区也都具有均质区的性质。如果是

多种面貌的区域，要根据区内各个要素的组合来确定均质区的存在，认识性的综合自然区和综合经济区也是这种区域。

(2) 结节区。其形成在于内部结构或组织的协调，这种结构包括一个或多个聚焦点即中心，以及环绕聚焦点的地域，二者被流通线路所联结，区的边界处于联结的末梢。结节区如京津冀都市圈、东北经济区以及流域经济区、港口经济区、城市经济区等，都是在中心与腹地相互作用下形成的，或由物质能量聚集所致。

认识结节区需要把握三个概念，即结节性、结节点和吸引区（腹地）。其中，一定地域范围中某些地段对人口、物质、信息、能量等交换所产生的聚焦作用，称为结节性；这些具有聚焦性能的特殊地段称为结节点；结节点按其有效半径服务于一个或大或小的地域空间，这个地域空间称为吸引区（腹地）；吸引区和结节点的组合称为结节区（结节地域）。

第二节 规划

目前规划可划分为诸多类型，如区域规划、战略规划、产业规划等，多样化的规划类型使得人们对规划的理解各不相同，对规划的基本内涵作出统一的界定有助于系统认识规划。

一、规划的含义

规划，规者，有法度也；划者，戈也，分开之意。牛津词典和爱问词典指出，规划的含义是考虑如何处理正在发生和将来发生事情的一种认知过程。世界文化遗产中心的区域恢复议程（2004年）对规划的定义是：“规划是对一项特定活动程序制定的规则和政策。”孙久文认为，规划是一种思路、目标和政

策，在此指导下制定实施的细则和步骤^①。

这些定义从两个方面对规划进行了阐释：一是认为规划是一种静态的结果，包括思路、目标、规则、政策等；二是认为规划是一种动态的活动，如认知过程、制定过程等。其差异性反映了各自对规划认识的单一性和片面性。

从规划的产生和形成看，规划是动态的思考、认知、达成共识、指导行动的一系列活动的组合，必须通过形成纲领性、指导性和系统性的文件、文字等可表达和可意会的知识才能有效达到指定规划的目的。规划活动的过程必须通过预先性的活动（调查、起草文件、民主商讨、审议等）形成具有指导意义的方案、步骤、规则、政策等。具体表现为：

一是就规划本身而言，规划是对事情的认知过程，且这一过程应具有超前性和对未来的指导性。

二是规划的过程是对特定目标进行思路设计、规则政策编制、实施步骤制定的认知过程。

三是规划活动的结果必然形成具有一定权威的成果，包括规划文件、规划方案等。

如我国“十三五”规划，是通过认真调研、有关部门测算、起草小组起草、充分商讨论证、中央全会批准的一项议案，体现了对我国经济社会发展进行思路设计、规则政策编制、目标实施步骤制定的认知过程，是解决为什么发展、靠什么发展、如何发展的重要文件。

二、规划含义辨析

（一）规划与计划

从英语词源上看，规划和计划都是“Planning”一词，但由于我国和英美等国在国家发展战略及制度选择上的不同，特别是我国经历了从严格的计划调节到以规划来实现科学发展的过程，对规划和计划的理解不同，其区分也反映了汉语词汇的丰富性。

^① 孙久文. 区域经济规划 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005.

(1) 从制定和执行程序上看。计划是一种严格、自上而下地命令和传达的过程，执政者和权威部门根据自身意志和以往经验进行制定；规划则强调自下而上的民主决策和多方参与，减少强势集团的垄断性，增强决策的科学性。

(2) 从侧重点看。计划虽也包括宏观调控，但主要侧重于政府主体对经济的直接干预；规划则主要侧重于战略性和指导性，特别强调对区域协调和城乡协调的指导意义及长期调控。区域规划是引导城市发展的主要手段和城市发展政策的主要工具，通过土地使用的合理规划，克服市场失灵以实现区域的协调发展。

(3) 从法律保障看。计划主要是通过政府权威来进行制定和实施，具有一定的随意性和主观性，难以排除人为因素干扰；从世界各国情况看，任何一项规划的产生都伴随着相应法律条文的出现，通过法律对规划进行保护和制约。

(4) 从主体看。计划的主体是各级政府，包括中央和地方政府。规划是一个民主参与的过程，主体多样，包括政府、中介、专家、民众等。

（二）规划与规制

规制是政府或社会为实现某些社会经济目标而对经济主体做出的各种直接或间接、具有法律约束力的限制、约束和规范，以及由此引起的政府或社会为监督经济主体活动符合这些限制、约束和规范而采取的行动及措施。

(1) 规划与规制的共同点。一是从产生原因看，两者都是由市场失灵引发的，其出现都是为对市场失灵的矫正；二是从执行主体看，都主要以政府为主体；三是从内容看，两者都体现了一种规范、规则、措施等；四是从作用范围看，两者都包括经济和社会方面，如经济规制和社会规制、经济规划和社会规划等。

(2) 规划与规制的不同点。一是规划带有约束性，更侧重于预期性、前瞻性和指导性，而规制主要以约束和监督为主；二是作用对象不同，规制侧重对中观产业和微观主体的规制，由其影响产业、企业的要素进行限制、约束和规范，如进入门槛规制、价格规制等，而规划则侧重宏观层次的战略、政策和规则等，对企业的具体行为和活动不加干预。



（三）规划与政策、战略

政策是政府用以规范、引导有关机关团体和个人行动的准则或指南^①。规划是宏观层面的战略步骤和方案，而政策是准则和指南，是规划的实施手段之一，规划的实施最终要通过不同层面的政策实现。如区域规划必须通过国家或地方制定的、分类指导的各项政策才能落实。

战略是对全局进行的总体筹划和布局，是根据现状和对未来的预测，结合自身的资源状况，对谋划主体的目标、发展步骤、实现途径作出的规划。战略具有指导性、全局性、系统性、长远性、竞争性和风险性。战略不仅是规划的内容，也体现了规划的性质，规划一般应具有战略性。如深入推进西部大开发、大力推动东北地区等老工业基地振兴、促进中部地区崛起、支持东部地区率先崛起以及推动京津冀协调发展、推进长江经济带发展、扶持特殊类型地区发展、拓展蓝色经济空间等战略，是我国“十三五规划”第九篇——推动区域协调发展的重要内容，同时这些战略也保证规划的前瞻性和指导性。

因此，战略和政策都是规划的应有之义，也是规划的实施手段之一，规划的实现和落实最终要通过不同层面的政策及战略实现。

第三节 区域规划

一、区域规划的含义

（一）区域规划的内涵

综观国内外政府部门和学者对区域规划的多种定义，主要形成了有关区域

^① 张金马. 政策科学导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1992.

规划目的、内容、性质的三个切入视角。

(1) 从区域规划的目的看,相关定义有:区域发展规划是区域生产力和区域经济发展到一定历史阶段的产物,是对未来一定时间和空间范围内经济、社会、科技等发展所做的总体部署(毛汉英等,1997);区域规划是指一定地域范围内对国民经济建设和土地利用的总体部署(崔功豪,1999);区域规划是在一定地区范围内对整个社会经济建设的总体部署,是区域经济开发和布局的具体安排,并提出区域社会经济开发和布局的具体安排和对策措施(彭震伟,1998);区域规划主要目的是对区域内的国土资源提出综合开发的步骤、规模、程序以及在一定的社会、经济、技术条件下所能达到的最高水平,对国土资源进行有效合理的保护来达到社会的可持续发展,以及生产力的合理布局和区域内城镇体系的发展(赵洪才,1999);区域规划是指地区或国家的经济、社会、人口、资源、环境的协调发展以及地区发展等(陈雯,2000)。

(2) 从区域规划的内容和任务看,相关定义有:区域规划的主要任务是明确规划区域社会经济发展的方向和目标,对区域社会经济发展和总体建设,包括土地利用、城镇建设、基础设施和公共服务设施布局、环境保护等方面作出总体部署,对生产性和非生产性的建设项目进行统筹安排,并提出实施政策(崔功豪等,1999);广义的区域规划包括区际规划和区内规划,前者着重解决区域之间的发展不平衡或区际分工协作的问题,后者重点对某一特定区域的国土建设发展和经济社会发展建设进行内部协调的统一规划(胡序威,1998);区域规划是区域生产力发展到一定历史阶段的产物,是对未来一定时间和空间范围内经济、社会发展和生态建设、环境保护等方面所作的总体部署(方创琳,2000);区域规划的重点内容是将与开发建设有关的资源开发、环境整治、城乡建设和生产力布局各项规划落实到具体的地域空间等。

(3) 从区域规划的性质看,区域规划是在一定规划时期内,在当时的经济社会技术条件下,阐明区域系统中解决矛盾的主要方式和发展重点及其相应对策(张京祥等,2002);区域规划是面向公共政策制定的,它的本质是政策属性,主要为政策性服务(谢惠芳等,2005)。

总体来说,区域规划是指在一定地域范围内对地区社会经济发展和建设进行总体战略部署。具体来说,区域规划是在科学认识区域系统发展规律的基础

上,从地域角度出发,综合协调区内经济与资源、环境与社会等要素的关系,以谋求建立和谐的人地关系系统,对区域中长期发展做出的部署。区域规划的对象为跨行政区的特定区域国民经济和社会发展,是总体规划在特定区域的细化和落实^①。

(二) 区域规划的主要任务

区域规划的主要任务是:有效地开发利用资源,合理布局生产力和城镇居民点体系,使各项建设在地域分布上相互协调配合,提高社会经济效益,保持良好的生态环境,顺利地进行地区开发、整治与建设。区域规划要对整改规划地区国民经济与社会发展中的建设布局问题作出战略决策,把同区域开发与整治有关的各项重大建设落实到具体地域,进行各部门综合协调的总体布局,为编制中长期部门规划和城市建设规划提供重要依据。^②

(三) 区域规划的类型

区域规划分为广义和狭义两种。

广义区域规划包括自然规划(自然地理的规划,土壤改良的规划,水资源开发利用规划,环境保护规划以及能源、矿产资源的采掘规划等)、社会规划(文化、教育、卫生、社会福利等规划)、城乡建设规划(城市数量、规模、功能,乡村与城市间的分工与合作等)、人口规划(出生率,未来人口的数量和人才需要、培养、引进、输送等)、基础设施规划(水、电、路、通信设施等建设)、经济规划(农业、工业等发展规划,产业结构调整和生产布局规划等)、科技规划(科研、技术推广等)等。

狭义区域规划一般指经济和社会发展规划、产业规划、空间布局规划等。

二、区域规划产生的原因

规划的产生源于三方面的原因:一是资源配置的市场失灵需要政府规划来

^① 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[Z]. 国发[2005]33号.

^② 吴殿廷等. 区域分析与规划教程[M]. 北京:北京师范大学出版社,2008.