



区域规划与空间管治论

方创琳 等著



商務印書館

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

区域规划与空间管治论

方创琳 等著

商 务 印 书 馆

2007 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

区域规划与空间管治论/方创琳等著. —北京:商务印书馆,
2007
ISBN 7-100-05118-5

I. 区… II. 方… III. 区域规划-研究 IV. TU982

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 075288 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

区域规划与空间管治论

方创琳 等著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-05118-5/K·953

2007年1月第1版

开本 787×1092 1/16

2007年1月北京第1次印刷

印张 23½

定价: 46.00 元

序

城市规划和区域规划思想先后于 19 世纪末和 20 世纪 20 年代滥觞于当时工业经济最发达的英国。第二次世界大战期间英国很多城市和工业区都遭到纳粹德国飞机的狂轰乱炸,待到战后急于要在废墟上重建城市和工业,因而设立了城乡规划(City and Country Planning)部,专司其事。正好 1945 年我有幸考取公费到英国留学,而且更巧的是我进入了以城市规划和区域规划专业著名的利物浦大学。先我两年入学的陈占祥学长即从事这一研究,1947 年他在取法于英国的城市与区域规划思想和方法的基础上,提出了毕业论文“北京城的新规划”而获得博士学位。当时我虽从事经济地理专业学习,但多少也对城市与区域规划发生了兴趣。新中国建立后,陈占祥学长即参加了北京市规划局工作,发挥了他所学之专长。但当时主流是“一边倒”学习前苏联的先进经验,20 世纪 50 年代中期开始在华北和东北地区少数工业比较集中的大城市和新工业基地结合城市规划而进行以工业城市为中心的区域规划试点工作。待到“十年动乱”后的 80 年代初,国务院领导先后到一些经济发达国家访问,认为西德进行的区域规划、法国进行的领土规划和日本进行的国土规划等的经验值得我国进行现代化建设的借鉴,于是就把国土资源的开发整治和规划提上国家的议事日程,在国家计委内成立了国土局,编制了“全国国土规划纲要”并推进了各省和少数典型地区以国土规划为名的区域规划工作。到 90 年代中期,我国响应联合国的号召,制定了《中国 21 世纪议程》,主旨是协调人口增长、资源供求和环境保护三者之间的关系,以谋求全国和各地区的经济社会的可持续发展。跨入 21 世纪后,我国政府又提出“以人为本”和“五个统筹”的科学发展观,明确了区域规划的主导思想,并加强空间管治的政府行为,除了制定不同类型、不同功能的区域规划外,还加强协调相邻地区之间的关系。

区域规划发展到今天,它已经成为一项根据区域发展优势与条件,按照科学发展观对特定区域经济社会与生态环境的持续协调发展所作的总体部署和空间布局。作为一种战略性和空间约束性规划,区域规划是政府根据不同区域的发展条件,分别确定重点开发地区、优化整合地区、限制开发地区以及自然保护区、生态脆弱地区、水资源严重短缺地区、自然灾害频发地区,并把经济中心、城镇体系、产业集聚区、基础设施等落实到具体空间的主要手段,也是政府实施空间管治、强化区域调控和宏观调控的重要依据。纵观世界各国区域规划动态嬗变的历史进程,在长期实践过程中,区域规划与空间管治作为解决区域经济社会发展到一定阶段出现的经济、资源、生态环境之间矛盾以及协调区域之间关系的政府干预手段,被当作是与发展市场经济相适应的调控工具,被世界各国赋予了“与时俱进”的新内涵和新功用,于是特定历史时期的区域规划与空间管治为国家和地区经济社会发展发挥了重要作用。正由于如此,世界很

多国家都在编制并实施着各种不同类型和不同时空尺度的区域规划,区域规划的战略地位由此不可替代。

我国的区域规划与空间管治工作虽经半个世纪的发展,但仍是我国规划体系中一个亟待加强的薄弱环节。国家发展和改革委员会明确指出,自“十一五”起把区域规划放在突出重要的战略位置,认为促进中国地区间协调发展,提高区域经济竞争力,必须强化区域规划和空间管治,这是我国规划工作的一个新任务。为了加强区域规划的科学性、前瞻性、透明性、可操作性和广泛的公众参与性,国家发展和改革委员会首次面向全社会公开招标,旨在动员社会各界力量展开对“十一五”期间区域规划与空间管治等的研究。可见,在现代市场经济条件下,在我国全面贯彻落实科学发展观、建设资源节约型社会、环境友好型社会与和谐社会、大力发展循环经济和建设社会主义新农村的重要历史时期,面对日益突出的资源与生态环境问题和空间发展不平衡问题,迫切需要通过区域规划和空间管治的实施将科学发展观和“五个统筹”的战略思想贯穿到区域发展的全过程中去,迫切需要重塑区域优势,重组区域联盟,统筹区域问题,化解区域冲突,防止区域侵略,消除区域剥夺,根治区域病理,促进区域繁荣。

本书作者中国科学院地理科学与资源研究所方创琳研究员正是基于这种迫切需要,紧紧抓住我国区域规划与空间管治这一亟待加强的薄弱研究环节,以科学发展观、人地关系和谐理论和环境伦理学理论为基础,从探讨区域规划与空间管治的内涵入手,在对国内外区域规划和空间管治进行归纳总结评述的基础上,系统分析了区域规划与空间管治的基本内涵、理论基础、基本原理;提出了我国区域规划与空间管治的基本层次和功能类型;系统总结了我国近50年来区域规划与空间管治的动态演变格局,并对未来规划与管治的新格局进行了展望;从科学发展观的角度提出了我国区域规划与空间管治的基本模式,提出了未来我国区域规划和空间管治的分区分级方案;优选出我国区域规划和空间管治的重点地区,进而从推进区域一体化、自主的区域创新体系建设、顶层的区域规划与管治协调机构、规划立法、先进技术手段、双重财政转移支付制度等方面提出了区域规划与管治的制度建设重点,最后提出了跨行政区域区域规划和空间管治、行政区域规划和空间管治的基本思路,并结合中国区域规划与空间管治以及长株潭城市群、武汉城市圈、焦作市、菏泽市、石家庄市等地区实际案例,详细分析了区域规划与空间管治的思路与方法在实践中的具体应用。这对全面贯彻落实科学发展观,指导“十一五”规划的顺利实施,促进我国区域经济的持续协调发展都具有重要的指导意义和参考价值,并为编制和实施我国“十一五”规划和中长期规划提供了科学决策依据。

本书内容新颖,结构严谨,写作规范,图文并茂,既有深入的理论分析,又有先进技术手段应用的介绍,同时结合作者本人工作实践的若干重要规划案例为支撑,更有说服力。全书的主要特点是系统性强、创新性强和实用性强,首次将传统的区域规划与代表学科研究前沿的空间管治有机结合起来,并将其成功地应用到不同时空尺度的区域规划实践中去,解决区域发展中出现的空间失控和经济社会发展同资源及生态环境失调等问题,因而具有很强的实践应用价值。本书研究成果主要来源于以下三大方面:一是国家发展和改革委员会“十一五”规划中标项目(中国区域规划与空间管治重点及模式研究)研究成果的凝练与总结;二是于作者近5年

来先后主持完成的近十个城市以及长株潭城市群、武汉城市圈等数十个不同类型和不同时空尺度区域规划的实战经验总结；三是作者先后到数个城市作有关区域规划与城市规划演讲报告和参与规划评审心得体会的总结，基础十分扎实。

本书作者长期钻研区域规划和空间管治研究，专业基础扎实，工作刻苦认真，学术思想活跃，开拓进取和独立工作能力强，业务成绩显著。本书是作者继《区域发展规划论》、《区域发展战略论》之后，又一部研究区域发展的力作；总体看来，是一本很有理论意义与实践价值的著作，甚望本书的出版对新形势下我国区域规划与空间管治工作提供一个科学的可直接应用的理论基础。

国际地理联合会前副主席

中国地理学会名誉理事长

中国科学院资深院士



2006年春于中关村

前言

纵观世界百年和中国五十年区域规划动态嬗变的历史进程,在长达一个世纪的国际规划运动中,区域规划与空间管治作为解决区域经济社会发展到一定阶段出现的经济、资源、生态环境之间矛盾以及协调区域之间关系的政府干预手段,一直被当作是与发展市场经济相适应的调控工具,自始至终被世界各国赋予了“与时俱进”的新内涵和新功用。特定历史时期的区域规划与空间管治,为国家和地区经济社会发展作出了不可磨灭的贡献。正由于如此,在现代市场经济条件下,世界各国都在编制并实施着各种不同类型和不同时空尺度的区域规划,区域规划的战略地位由此亦不可替代。区域规划作为一种战略性和空间约束性规划,既是政府根据不同区域的发展条件,确定重点开发地区、优化整合地区、自然保护区、生态脆弱地区、水资源严重短缺地区、自然灾害频发地区,并把经济中心、城镇体系、产业聚集区、基础设施以及限制开发地区等落实到具体空间的最主要手段,又是政府实施空间管治、强化区域调控和宏观调控的重要依据。

我国的区域规划与空间管治工作虽经半个世纪的发展,但仍是我国规划体系中一个亟待加强的薄弱环节。在全面贯彻落实科学发展观、建设资源节约型社会、环境友好型社会与和谐社会的今天,迫切需要通过区域规划和空间管治将科学发展观和“五个统筹”的战略思想贯穿到区域发展的全过程中去,重塑区域优势,重组区域联盟,统筹区域问题,化解区域冲突,防止区域侵略,消除区域剥夺,根治区域病理,促进区域繁荣。基于这种迫切需要,国家发展和改革委员会明确指出,自“十一五”起把区域规划放在突出重要的战略位置,认为促进中国地区间协调发展,提高区域经济竞争力,必须强化区域规划和空间管治,这是我国规划工作的一个新任务。为了加强区域规划的科学性、前瞻性、透明性、广泛的公众参与性、权威性和可操作性,国家发展和改革委员会首次面向全社会公开招标,旨在动员社会各界力量展开对“十一五”期间区域规划的研究。

作为长期从事区域与城市规划研究的科学工作者,我有幸以“中国区域规划与空间管治的重点及模式研究”为题,成为国家发展和改革委员会“十一五”期间立项开展研究的 56 项中标课题之一。在开展本项目研究过程中,对我国区域规划和空间管治亟待解决的重大问题有了更深层次的思考。本书框架正是以该项目研究成果为基础,分 9 章共 41 节内容,按照区域规划与空间管治的理论基础、进展评估、基本原理、嬗变格局、分区分级、重点地区、制度建设、跨行政区域的区域规划与空间管治、行政区域的区域规划与空间管治这样一条主线编写完成的。可以认为,本书研究成果主要来源于以下三大方面:一是来源于国家发展和改革委员会“十一五”规划中标项目研究成果的凝练与总结;二是来源于本人近 10 年来先后主持完成或专题主

持完成的北京、深圳、厦门、焦作、石家庄、菏泽、东营、咸宁、克拉玛依等数十个城市以及长(沙)株(洲)(湘)潭城市群、武汉城市圈等数十个区域不同类型和不同时空尺度区域规划的实战经验总结;三是来源于本人先后到数十个城市作有关区域规划与城市规划演讲报告和参与规划评审心得体会的总结。笔者在长期探索我国区域规划与空间管治理论内涵和参与规划实践的过程中,不失时机地向国家政府开展区域规划和空间管治工作献计献策,先后通过组织程序向中共中央办公厅、国务院办公厅、中国科学院办公厅提交了“以流域为主线进行中国经济区域划分及规划的建议”、“十一五期间加大我国三类空间规划协调力度的建议”、“南水北调中线工程流经焦作市区段的若干建议”等7份相关的重要咨询报告,幸运地全部被采纳,其中6份还得到了总理、副总理等国家领导人的亲笔批示。这充分体现出国家领导人对我国区域规划与空间管治工作的高度重视。

本书的绝大部分研究与写作任务由作者本人完成,同时也吸收了部分研究生的写作内容。具体编写分工为:方创琳编写前言,第一章第一节、第四节,第二章第一节、第四节、第五节,第三章,第四章,第五章,第六章,第七章,第八章,第九章第一节、第二节;鲍超编写第一章第二节、第三节,第九章第三节;乔标编写第一章第五节、第六节;李铭编写第二章第二节、第三节;宋吉涛协助编写第四章。在第八章、第九章案例部分编写过程中,吸收了《长株潭城市群区域规划》、《武汉城市圈总体规划》和《石家庄城市空间发展战略研究》中的有关内容。全书最后由方创琳统稿。

在本书编写过程中,先后得到了中国科学院地理科学与资源研究所胡序威教授、毛汉英教授的悉心指导,得到了黄金川博士后、张蕾老师在资料收集、观点凝练和总体协调方面给予的大力支持和协助,得到了长株潭城市群区域规划课题组、武汉城市圈总体规划课题组、焦作市区域总体规划课题组、菏泽市区域总体规划课题组、石家庄城市空间发展战略课题组、甘肃省区域创新体系建设规划课题组全体专家的大力支持和帮助,也得到了我的博士后王炜教授、邹艳丽博士,我的博士生鲍超、乔标、李铭、宋吉涛、班茂盛、孙心亮、刘海燕在资料收集、实地调研、观点讨论、计算机制图、数据模拟等方面给予的大力协助。在此,谨向他们付出的辛勤劳动表示最诚挚的感谢。

本书在出版过程中,得到了商务印书馆李平博士和田文祝博士的大力支持和协助,在此表示衷心的感谢。

由于自己能力有限,才疏学浅,时间仓促,书中缺点在所难免,恳求广大同仁批评指正。本书在成文过程中,参考了许多专家学者的论著或科研成果,对引用部分文中都一一作了注明,但仍恐有挂一漏万之处,诚请多加包涵,让我们共同为维护科学工作者的知识产权而努力。竭诚渴望阅读这本书的同仁们、朋友们提出宝贵意见,本人将万分感激!

方创琳

2006年3月6日于中关村

目 录

第一章 区域规划与空间管治的理论基础.....	1
第一节 区域规划与空间管治的内涵.....	1
一、对区域规划含义的种种认识	1
二、管治概念及内涵	2
三、空间管治	5
第二节 可持续发展理论.....	8
一、可持续发展理论的发展进程	8
二、可持续发展理论的基本内容	9
三、可持续发展观与传统发展观	12
四、可持续发展理论与区域规划和空间管治	13
第三节 科学发展观与五个统筹理论	13
一、科学发展观与五个统筹理论的基本内涵	14
二、科学发展观与五个统筹理论同可持续发展理论的比较分析	15
三、科学发展观和五个统筹理论与区域规划及管治	15
第四节 人地关系和谐理论	17
一、人地和谐关系的本质与基本特征	18
二、人地和谐关系的基本理论	19
三、人地和谐关系研究的重要方向与展望	24
第五节 循环经济理论	27
一、循环经济的由来与理论内涵	28
二、循环经济的发展重点与基本模式	31
三、循环经济发展的保障机制	33
第六节 环境伦理学理论	34
一、环境伦理观的由来与主要原则	35
二、环境伦理学的主要流派	36
三、区域规划与管治中的环境伦理问题	38
四、区域规划与管治中的环境伦理责任	41
参考文献	43
第二章 区域规划与空间管治的进展评估	47

第一节 区域规划的国际进展	47
一、德国的区域规划体系	47
二、美国的区域规划体系	50
三、法国的区域规划体系	53
四、英国的区域规划体系	54
五、加拿大的区域规划体系	55
六、奥地利的区域规划体系	56
七、日本区域规划体系	58
第二节 空间管治的国际进展	58
一、空间管治内涵的研究进展	58
二、城市管治的研究进展	60
三、城镇群体发展地区的空间管治研究进展	63
四、大都市区空间管治的研究进展	66
五、区域管治的研究进展	67
第三节 空间管治的国内进展	69
一、城市管治	69
二、城市边缘区管治	71
三、都市圈区域管治	72
四、区域多中心管治	73
五、生态型区域管治	75
第四节 区域规划与空间管治的借鉴与启示	76
一、国外区域规划对中国区域规划的借鉴与启示	76
二、国外空间管治对中国空间管治的借鉴与启示	76
第五节 区域规划与空间管治的总体评价	82
一、区域规划的总体评价	82
二、空间管治的总体评价	83
参考文献	88
第三章 区域规划与空间管治的基本原理	90
第一节 区域规划与空间管治的重要性及紧迫性	90
一、区域发展格局的合理化重组迫切需要区域规划和管治来实现	90
二、科学发展观和“五个统筹”迫切需要通过区域规划落实到空间	91
三、国家宏观调控迫切需要通过区域规划从战略高度做好顶层设计	91
四、近 50 年来积淀的种种空间失控问题迫切需要通过区域规划化解	92
五、日益严重的空间剥夺行为亟待区域规划与管治消减	93
六、京津冀都市圈等城市群起飞急需区域规划提供持续动力源	93

七、长江三角洲疾呼突破行政界限推出整体性区域规划	94
八、珠江三角洲面临的区域发展问题急需区域规划与管治出台良药	95
九、渝蜀联手打造中国经济增长极急需区域规划先行	96
第二节 区域规划与空间管治的层次类型	97
一、区域规划与空间管治的横向层次与纵向层次	97
二、区域规划与空间管治的基本类型	99
第三节 区域规划与空间管治的导则与重点	104
一、区域规划的基本原则与主要内容	104
二、区域规划亟待解决的重要问题与目标	107
三、空间管治的基本导则	108
四、空间管治的重点内容	110
第四节 区域规划与空间管治的基本功能	112
一、重塑区域优势,重组区域联盟	112
二、找准区域定位,明晰产业方向	113
三、化解区域冲突,达成共生默契	113
四、统筹区域问题,促进区域繁荣	113
五、防止区域侵略,消除区域剥夺	114
六、根治城市病理,寻求区域途径	114
第五节 区域规划与空间管治的基本模式	115
一、区域规划的基本模式	115
二、空间管治的基本模式	118
参考文献	121
第四章 区域规划与空间管治的嬗变格局	123
第一节 大经济地带的区域规划与管治格局	123
一、20 世纪 50 年代的“沿海、内地”两大经济地带	123
二、20 世纪 60 年代的“一线、二线、三线”三大经济地带	124
三、20 世纪 80 年代初期的“沿海、内地、边疆”三大经济地带	125
四、20 世纪 80 年代后期至 90 年代的“东、中、西”三大经济地带	125
五、21 世纪初期新的“东、中、西”三大经济地带	126
第二节 大经济区的区域规划与管治格局	128
一、20 世纪 50 年代的区域规划与管治格局	128
二、20 世纪 60 年代的区域规划与管治格局	130
三、20 世纪 70 年代的区域规划与管治格局	131
四、20 世纪 80 年代的区域规划与管治格局	131
五、20 世纪 90 年代的区域规划与管治格局	138

第三节 21 世纪初期的区域规划与管治新格局	139
一、七大经济区的规划与管治新格局	139
二、八大经济区的规划与管治新格局	141
三、十大综合经济区的规划与管治新格局	142
四、十一大经济区的规划与管治新格局	143
第四节 区域规划与管治格局演变的规律性分析	144
一、规划与管治对象由开发整治全部区域转变为管治“问题区域”	145
二、规划与管治范围由宏观为主转变为宏微观并重,由全覆盖非重叠型转变为 与全覆盖重叠型并存	146
三、规划与管治动力由政治驱动力为主逐渐转向以市场驱动力为主	146
四、规划与管治重点由梯度发展转向城市网络化发展	147
五、规划与管治类型及性质由简单变复杂,由行政经济区变为区域经济区	148
六、规划与管治原则由重视国防与民族原则转向注重经济与生态原则	148
七、区域政策对区域规划与管治起着战略影响和巨大作用	149
第五节 区域规划与管治格局演变的政策效应	149
一、沿海与内地划分格局的政策效应	149
二、大经济协作区划分格局的政策效应	150
三、“三线”建设划分格局的政策效应	150
四、三大经济地带划分格局的政策效应	151
五、经济特区与开发区建设格局的政策效应	152
六、西部大开发的政策效应	153
七、东北老工业基地振兴的政策效应	155
八、中部崛起的政策效应	155
第六节 区域规划与管治新区的催生与发展	156
一、以流域为主线新经济地带的形成与发展	156
二、城市群结构体系的形成与发展	157
三、都市圈的新生与发展	158
四、“泛”字型区域的形成与发展	159
五、CEPA 的形成与发展	162
参考文献	163
第五章 区域规划与空间管治的分区分级	164
第一节 区域规划与空间管治分区的基本出发点	164
一、首要出发点:突出以大江大河流域生态经济带为主轴线	165
二、第二出发点:突出以互补互惠互利市场经济联系为纽带	165
三、第三出发点:突出以城市群或都市圈为核心	165

四、第四出发点:兼顾民族地区发展的特殊性和省级行政区划完整性	165
五、第五出发点:适当照顾经济区域划分的连续性	166
第二节 区域规划与空间管治的分区方案	166
一、总体方案	166
二、流域经济带与经济区划及管治的具体方案	166
三、分区规划与管治方案	170
第三节 区域规划与空间管治分区的综合比较分析	171
一、经济区经济总量的比较分析	171
二、经济区在全国中的经济地位比较分析	175
三、经济区经济增长速度的比较分析	176
四、经济区经济结构的比较分析	177
五、经济区经济运行质量的比较分析	178
六、经济区经济集聚效应的比较分析	180
七、经济区人口与城市化水平的比较分析	181
八、经济区生活质量的比较分析	182
第四节 区域规划与空间管治的分级方案	183
一、中国经济区内部空间的政策分区管治	183
二、中国经济区内部空间的分极管治	185
参考文献	186
第六章 区域规划与空间管治的重点地区	188
第一节 区域规划与空间管治重点地区的选择	188
一、城市群结构体系作为规划与管治重点地区的研究进展	188
二、城市群结构体系作为规划与管治重点地区的战略定位	190
三、中国城市群结构体系的空间组织	191
第二节 区域规划与空间管治重点地区的分级培育	192
一、城市群分级指标的确定与计算	192
二、城市群发育程度指数的计算	194
三、城市群结构体系的分级方案	196
第三节 区域规划与空间管治重点地区的区域分异特征	196
一、城市群总体发育程度低且差异很大,发育具有阶段性	197
二、城市群结构体系的空间发育呈现出一定的规律性	199
三、城市群经济密度与人口密度呈现出空间的不均衡性	200
四、城市群的人口规模与城市化水平具有空间的分异性	203
五、城市群外向型经济发展具有明显的分化性	205
六、城市群的投资强度与产出强度具有很大的一致性	207

七、城市群内部集聚程度呈现出空间的异质性	208
参考文献	210
第七章 区域规划与空间管治的制度建设	212
第一节 统一的空间规划体系建设	212
一、我国三类空间规划存在着日益突出的不协调问题	212
二、加大三类空间规划协调力度,建立统一的空间规划体系	213
第二节 整合的区域一体化建设	215
一、推进区域产业发展与布局一体化	215
二、推进区域市场建设一体化	216
三、推进区域基础设施建设一体化	217
四、推进城乡统筹建设一体化	218
五、推进区域生态建设与环境保护一体化	219
六、推行区域规划编制与实施追踪一体化	220
第三节 自主的区域创新体系建设	220
一、区域创新体系建设的内涵与战略地位	221
二、区域创新体系建设的基本思路与有效途径	222
三、甘肃省区域创新体系建设	223
第四节 顶层的区域规划协调与管治机构建设	229
一、成立国家区域规划工作委员会	229
二、建立互利互律互动的区域治理结构	231
三、把调整行政区划,化区际问题为区内问题作为临时性权宜之计	232
第五节 广泛的公众参与和立法及执业制度建设	233
一、提高区域规划的公众参与度,发挥“共鸣箱”的作用	233
二、加强区域规划与管治的法制及执业制度建设	234
第六节 规范的区域政策与财政转移支付制度建设	236
一、制定规范的区域政策	236
二、避免滥用区域政策一哄而上,脱离实际催生都市圈和城市群	237
三、围绕区域政策目标建立规范的双重财政转移支付制度	238
第七节 先进的技术手段与人才队伍建设	239
一、加强系统集成模型技术在区域规划中的互补对接应用	239
二、加强 3S+3D+VR 技术在区域规划中的互补对接应用	242
三、加强合理的区域规划人才队伍建设	243
参考文献	245
第八章 跨行政区域的区域规划与空间管治	246
第一节 长株潭城市群区域规划与空间管治	246

一、长株潭城市群区域概况	246
二、长株潭城市群区域规划要点	247
三、长株潭城市群空间管治要点	261
第二节 武汉城市圈区域规划与空间管治	276
一、武汉城市圈建设的战略地位	276
二、武汉城市圈区域规划要点	279
三、武汉城市圈空间管治要点	293
参考文献	299
第九章 行政区域的区域规划与空间管治	300
第一节 焦作市区域规划与空间管治	300
一、焦作市区域规划的背景条件与迫切性分析	300
二、焦作市区域规划要点	302
三、焦作市空间管治要点	316
第二节 菏泽市区域规划与空间管治	322
一、菏泽市区域规划的重要性与亟待解决的关键问题	323
二、菏泽市区域规划要点	327
三、菏泽市空间管治要点	339
第三节 石家庄市区域规划与空间管治	348
一、石家庄市空间发展战略定位	348
二、石家庄市区域规划与空间管治的基本原则	349
三、石家庄市区域规划与空间管治的内容及重点	351
四、石家庄市区域规划与空间管治的分区方案	357
参考文献	359

第一章 区域规划与空间 管治的理论基础

第一节 区域规划与空间管治的内涵

一、对区域规划含义的种种认识

在国外,英国学者 P. Hall 认为区域规划“作为一项普遍活动是指编制一个有条理的行动顺序,使预定目标得以实现。它的主要技术成果是书面文件,适当地附有统计预测、数学描述、定量评价以及说明规划方案各部分关系的图解”^[1],并把区域规划称为物质环境规划(Physical Plan)或空间规划。波兰科学院院士 Peter Zaremba 认为区域规划作为整体物质规划“是门建筑在科学原则基础上的组织空间的艺术,是一种恢复空间秩序,保证形成使人满意的美的环境和通过技术的措施创造新价值的‘实用艺术’”^[2]。前苏联 В. Владимиров 认为区域规划是“对某个区域进行合理的地域经济布局,建立具有弹性的建筑-规划结构,在有效综合利用自然资源和劳动力资源的前提下,为工农业生产、人口分布、城市建设、自然环境的保护和改善提供最佳条件。”^[3]前苏联另一位学者 Е. Е. Лейценович 认为区域规划包括纲要和设计两大部分,前者“揭示州、边区、自治共和国地域性经济布局的可能性”,而后者“则是研究具体实现这种可能性的合理途径”^[3]。德国在 1965 年颁布的《区域规划法》中指出区域规划就是空间规划,是“在重视自然条件的现状及特别重视区域之间相互关系的前提下,改善经济、社会、文化条件,为个人在社会中的自由发展提供良好的空间结构”^[4]。美国规划界普遍认为区域规划是指“城乡物质环境建设的空间布局规划”,其内涵重物质形态的开发与建设、形式与功能、空间的布局等,重在编制指导区域未来发展的建设方案图纸。近年来又将区域规划定义为“是通过把专业知识应用于实践行动来改良社会”^[5];促进社会发展,注重社会发展规划甚过于注重物质建设规划。国际货币基金组织财政事务部 A. Remchand 认为区域规划包括实体规划和财政规划两种,其中实体规划也称发展规划,指对社会目标的规划和达成目标所需的自然资源、人力资源和财力资源的动员规划,“规划编制被认为是行动的预测过程,实现目标的手段,对社会全部物资的充分利用,一种艺术”^[6]。

在国内,1956 年国家建委制订的《区域规划编制和审批暂行办法(草案)》把区域规划定义为“在将要开辟若干新工业区和将要建设若干新工业城镇的地区,根据当地的自然条件、经济条件和国民经济的长远发展计划,对工业、动力、交通运输、电讯、水利、农业、林业、城镇、建筑基地和供水、排水等各项工程设施的建设,进行全面的规划,使一定地区内国民经济的各个组

成部分之间和各个工业企业之间有良好的协作配合,城镇的布局更加合理,各项工程建设更有秩序”^[7]。中国科学院地理研究所胡序威先生认为区域规划有广义和狭义之分,“广义的区域规划可包括区际规划(Inter Regional Planning)和区内规划(Intra Regional Planning),区际规划亦即在各有关区域之间进行分区规划,着重解决区域之间的发展不平衡或区际分工协作问题。区内规划即对某一特定区域的发展和建设进行内部协调的统一规划,既包括该区域的国土建设规划,也包括该区域的经济与社会发展规划。狭义的区域规划主要指一定区域内的国土建设规划^[8,9]。全国人大常委会副委员长、民盟中央主席费孝通认为区域规划就是“定出周密的计划去实现自己的目标”^[10]。由同济大学和重庆建筑工程学院合编的《区域规划概论》把区域规划定义为“在一定地区范围内对整个国民经济建设进行总体的战略部署”^[11]。肖秋生认为区域规划“是针对一定地区范围内的国民经济各部门的建设安排,把它们相互隔阂的建设发展规划联系起来纳入地区生产力空间结构的有机体系”^[12]。何芳认为区域规划就是“通过安排各项建设事业的综合布局,进行区域资源的开发、利用、治理和保护,使经济发展同人口、资源环境趋于和谐统一”^[13]。中国科学院地理研究所毛汉英先生认为“区域发展规划是对未来一定时间和空间范围内经济、社会、科技等发展所作的总体部署”^[14]。虞孝感、吴楚材等认为区域规划“是为了实现某一地区一定时期内社会经济发展的总目标而制定的发展蓝图”^[15]。史同广、王慧等认为“区域规划就是区域开发规划”^[16],等等。

二、管治概念及内涵

20 世纪 60 年代以后,西方资本主义国家进入了以强调平等、多元等社会价值观为基础的后现代社会(后工业社会),正由传统的福特主义(Fordism)和福利国家(Welfare State)转向后福特主义(Post-fordism)和“劳保”国家(Workfare State)。后工业社会的生产特征及全球化(Globalization)的进程,使得世界经济生产方式形成空间性,既强调跨越边界、区际差异,也强调控制和协调,作为一种源自经济发展领域的价值判断,它日渐表现在全球、国家与地区、区域、城市生产及生活等各个层面,而更加促使西方国家重新探讨适应其民主政治传统与当代新时代要求的制度管理模式。但是,由于信息、科技的发展及社会中各种正式、非正式力量的成长,人们如今所崇尚与追求的最佳管理(Government)和控制(Control)往往不是集中的,而是多元、分散、网络型以及多样性的——即“管治”的理念^[17]。

1. 管治的概念

“管治”一词,原意主要指控制、指导或操纵。很长一段时期“管治”都等同于 Government(统治),指国家的正式机构及其对应的强制性的权力垄断,政府有能力作出决定并付之实施,直到 1989 年它才开始表现出新的特点——力图找到一种新的办法来界定国际关系包括国家、非国家、非政治机构、多国公司之间的关系,尽管在众多文献中常常等同于 Governability(可统治性),并开始引起人们的广泛关注。在随后愈来愈多的探讨中它的用法和内涵有了愈来愈深