



普通高等教育“十三五”规划教材



区域规划概论

吴殿廷 宋金平 陈光 编著



科学出版社

普通高等教育“十三五”规划教材

区域规划概论

吴殿廷 宋金平 陈 光 编著

北京师范大学“区域地理”国家级教学团队成果

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以区域为对象，以区域发展和协调发展为主线，梳理了区域规划的理论基础和进展，结合中国特色的经济发展和社会治理实践阐述了区域规划的目的、任务、内容和重点，剖析了区域规划的编制方法与实施、评价过程，探讨了区域规划常用的指标体系和数学模型，参照联合国人类住区规划署《城市与区域规划国际准则》，提出了适合于中国实际的区域规划准则。

本书适合公共管理、区域经济、地理及城乡规划专业的师生阅读，也可为政府机关，特别是发改、城建及国土部门人员提供参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

区域规划概论 / 吴殿廷, 宋金平, 陈光编著. —北京: 科学出版社, 2018.1
普通高等教育“十三五”规划教材
ISBN 978-7-03-054489-6

I. ①区… II. ①吴…②宋…③陈… III. ①区域规划-高等学校-教材 IV. ①TU982

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 224570 号

责任编辑: 文 杨 程雷星 / 责任校对: 何艳萍

责任印制: 师艳茹 / 封面设计: 迷底书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

三河市书文印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 1 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2018 年 1 月第一次印刷 印张: 13 1/2

字数: 320 000

定价: 49.00 元

(如有印刷质量问题, 我社负责调换)

目 录

第一章 绪论	1
第一节 区域规划的意义和任务	1
第二节 当前区域规划的特点与方向	10
复习思考题	16
进一步阅读	16
第二章 区域规划的理论基础	17
第一节 区域发展论	17
第二节 区域经济发展理论	31
第三节 规模经济与产业集群理论	38
第四节 产业分工与布局理论	40
第五节 区域竞合及经济一体化理论	47
第六节 系统规划论	50
复习思考题	59
进一步阅读	59
第三章 区域规划的内容和重点	60
第一节 区域规划的主要内容	60
第二节 区域发展方向与功能定位	63
第三节 区域发展目标的确定	66
第四节 区域发展重点领域的确定	75
第五节 重点区位或地域的确定	80
复习思考题	83
进一步阅读	83
第四章 区域规划的编制、实施和评价	84
第一节 区域规划编制的客观依据	84
第二节 区域规划的编制程序和思想方法	89
第三节 区域规划的评价	99
第四节 区域规划的实施	106
复习思考题	111
进一步阅读	111
第五章 国内外区域开发与规划案例剖析	112
第一节 苏联的区域规划和生产地域综合体开发模式	112
第二节 美国田纳西河流域综合开发与规划	113
第三节 欧洲空间一体化规划	115
第四节 日本的六次国土规划	119

第五节 我国的跨区域规划——以长江三角洲区域规划为例	122
第六节 我国的五年规划——以“十三五”规划为例	138
复习思考题	147
进一步阅读	147
第六章 区域发展专项规划	148
第一节 产业发展规划	148
第二节 社会规划	149
第三节 环境规划	150
复习思考题	155
进一步阅读	155
第七章 区域分析与规划中常用的指标、模型和方法	156
第一节 区域分析与规划方法概述	156
第二节 区域分析与规划中重要量化指标的辨析	160
第三节 重要评价指标和发展目标体系	165
第四节 区域分析主要方法和模型	167
第五节 区域规划中的预测方法	179
第六节 规划和对策方法	190
复习思考题	199
进一步阅读	199
第八章 区域规划准则	200
第一节 导言	200
第二节 区域规划准则	202
复习思考题	210
进一步阅读	210
后记	211

第一章 绪 论

本章需要掌握的主要知识点是：

什么叫区域规划？

为什么要编制区域规划？

区域规划包括哪些类型？

第一节 区域规划的意义和任务

一、规划和区域规划概述

（一）规划的三个基本要素

规划是对未来活动所作的有目的、有意识的统筹安排。规划既是一个过程——制定规划目标和方案的策划、调研、决策过程，也是一个结果——规划方案。规划对区域未来的发展影响深远。例如，英国放弃对巴勒斯坦“委任统治”70年后，其当时编制的区域规划仍然存在，且作为用于规划决策的正当法定文件依据^①。

规划必须具备3个基本要素。

（1）目标。任何规划都必须具有明确的目标，规划方案的选择必须以一定的目标为依据。当然，规划目标不一定在规划研究开始时就明确了，常常是在规划过程中逐渐明确的。

（2）条件。任何规划的制定都必须考虑各种现实与可能的条件，并以这些条件为前提。当然，条件是可以改变的，改变有限条件的本身也构成规划的内容。

（3）方案，即实现目标的途径或措施。一般来说，一项规划往往有两个或两个以上的可行方案，正所谓“条条大道通罗马”，规划的过程，主要就是寻找这些通道。在此基础上还要选择其中一条最佳的路线，即哪一条最近？最安全？最省钱？这是需要权衡的。不同的决策者，不同价值取向的人，对“最优”的判断是不同的，正因为如此，规划才成为一门科学，才需要谨慎对待。规划失误是最大的失误。

（二）规划的基本特征

规划一般都具有如下共同特征。

（1）目的性——规划都是为一定目的服务的，没有目的（目标），就谈不上规划。

^① Crookston M. 2017. Echoes of empire: British mandate planning in palestine and its influence in the West Bank today. Planning Perspectives, 32(1): 87-98.

(2) 前瞻性——以构想的形式来安排未来的行动。过去的事情不需要规划，正在做的事情已经规划好了，只有面向未来的事情才需要规划，也必须规划。摸着石头过河的时代已经结束，未来的区域发展都需要规划。

(3) 动态性——规划所依据的环境条件是变化的，决策者所追求的规划目标也是变化的。

区域规划是在科学认识区域系统发展变化规律的基础上，从地域角度出发，综合协调区内资源与环境、经济和社会等要素的关系，以谋求建立和谐的人地关系系统。这是一项庞大而复杂的系统工程，涉及工业、农业、建筑、交通运输、商业服务等各个产业，涉及工程技术、农学、经济学、社会学、管理学等许多学科。

区域总体规划包括很多方面，如明确区域开发的方向、确定区域开发的目标、选择区域开发的重点、组织合理的区域产业结构、统筹空间布局等。不同层面的区域，总体规划的内容体系不尽相同：层次越高，宏观性越强，总体规划覆盖的内容就越丰富，指导性越强，操作性越弱。不同发展阶段的区域，规划的侧重点不同。但是，不论什么样的区域，在制定区域总体规划时，如下的四个方面，即区域发展的方向、目标、重点和战略对策，都是不可或缺的。当然，这四个方面也可根据实际情况有所侧重。

二、区域规划的任务和类型

(一) 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。区域规划具有战略性、地域性和综合性等特点。它要对整个规划地区国民经济与社会发展中的建设布局问题做出战略决策，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等提供重要依据。

(二) 区域规划的广义性与狭义性

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，动植物资源开发利用和环境保护规划，能源、矿产资源的采掘规划等）、人口规划（出生率、结婚年龄、未来人口的数量和人才需要、培养、引进、输送等）、社会规划（文化、教育、卫生、社会福利、政府管理等）、城乡建设规划（城市数量、规模、功能，乡村与城市之间的分工与合作等）、基础设施规划（水、路、电、通信设施建设等）、经济规划（农业、工业等的发展规划，产业结构调整与生产布局规划等）和科技规划（科研、技术推广等）。

狭义区域规划一般指经济社会发展规划，重点是产业规划和空间布局规划。

中国区域规划层次和类型见图 1-1。本书以狭义规划为主。

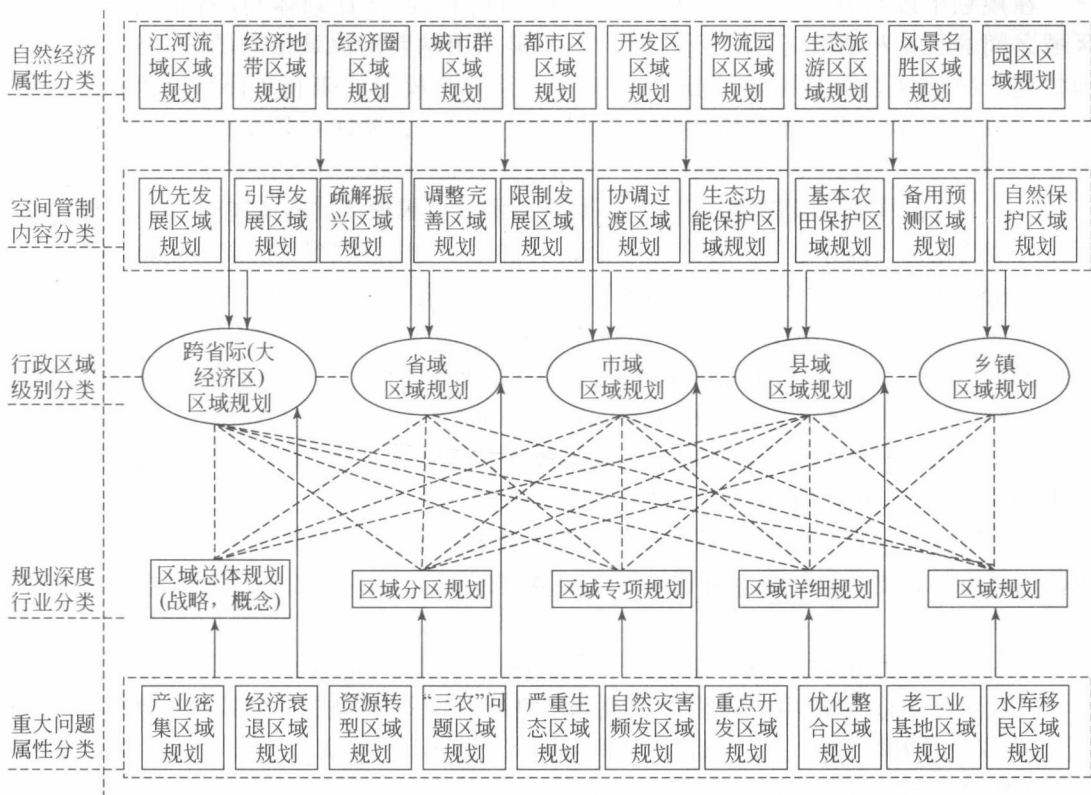


图 1-1 中国区域规划的层次和类型示意图

资料来源：方创琳. 2007. 区域规划与空间管治论. 北京：商务印书馆

三、区域规划的产生与发展

现代意义上的区域规划产生于 19 世纪末 20 世纪初，其发展与地理学、经济学、社会学、工程学的发展密不可分。在实践上，区域规划经历过几次发展高峰期。21 世纪以来，国内外都进入了区域规划发展的新时期，涌现出不少新的动向与理念，各国都在进行大规模的区域规划实践。

(一) 西方国家区域规划的发展概况

1. 起步阶段

区域规划是在城市区规划和工矿区规划的基础上发展起来的。霍华德 (Howard) 在其《明日的花园城市》(1898) 中提出的“城市应与乡村相结合”的思想，克鲁泡特金 (Kropotkin) 在《田野、工厂与作坊》(1899) 提出的从区域角度看待工业问题，以及盖迪斯 (Geddes) 在《演变中的城市》(1915) 中强调城市的发展要同周围地区的环境联系起来进行规划的观点，为区域规划的产生奠定了思想基础。1930 年美国城市学家芒福德 (Mumford) 提出了区域整体发展理论，1933 年国际现代建筑协会 (Congrès International d'Architecture Moderne, CIAM) 颁布的《雅典宪章》指出，城市要与周围受其影响的地区作为一个整体来被研究，这是区域规划思想在 20 世纪上半叶的进一步发展。

在规划手段与方法上,20世纪上半叶苏联的国民经济计划体制,特别是部门之间、区域之间的平衡核算体系的广泛实行,以及美国田纳西河流域治理的成功经验,大大地扩展了区域规划实践领域。投入产出模型和运筹学模型的研制及计算机的广泛应用,则使区域规划在方法体系和实用性上取得长足进展。该阶段比较重要的区域规划实践如下。

(1) 市域范围的区域规划。德国19世纪末的《首都柏林扩展规划》(James Hobrecht所作),成为德国大部分城市扩展计划的模板。1923年,美国区域规划协会(Regional Planning Association of America)成立,主要遵循霍华德与格迪斯的思想,考虑第一次世界大战之后住房短缺及区域城市(regional city)的问题。1921~1929年,纽约区域规划协会(Regional Planning Association of New York)对纽约大都市地区进行了第一次区域规划,并编制了《纽约及周边地区区域规划》(*The Regional Plan of New York and Its Environs*)。1915~1945年,澳大利亚的城市规划学家将重点放在首都城市,在很大程度上忽视了区域性城市的发展;20世纪30年代,由于北塔斯马尼亚城市规划协会等组织的工作及著名建筑师致力于保护和延续朗塞斯顿作为美丽花园城市的美誉,城镇规划意识开始萌发。1944年,州政府开始支持城镇规划并通过了《城乡规划法》,这是塔斯马尼亚州的第一个重大规划立法^①。

(2) 矿区范围的区域规划。德国鲁尔区于1920年成立了鲁尔煤矿居民点委员会,制定了《区域居民点总体规划》,1923年又编制了鲁尔工业区的区域总体规划,1935年成立了“帝国主义居住和区域规划工作部”,负责全国国土整治、规划和交通建设等工作。此外,还有英国兰卡斯特煤矿的煤矿区区域规划(1922~1923年)、苏联为开采阿普歇伦半岛石油资源而制定的综合规划(20世纪20~30年代)等。

(3) 自然地理单元的区域规划。美国于1933年成立了田纳西河流域管理局,制定了田纳西河流域区域规划,对流域进行综合开发和整治。把防洪、发电、航运、治穷致富、建工厂等措施有机结合起来^②。经过几十年的努力,田纳西河流域的总体面貌大为改观,并成为世界区域规划和国土整治的成功范例之一。

2. 区域规划的发展期

第二次世界大战以后,欧洲国家步入战后的恢复重建时期,欧洲许多国家伴随着国内经济的复苏,先后在大城市地区和重要工矿地区开展了大量以工业和城镇布局为主题内容的区域规划工作。20世纪60年代以来,以科学技术发展日新月异及城市化进程加剧为背景,区域规划受到发达国家和发展中国家的普遍重视,区域规划进入了一个新的发展阶段。许多国家比以往任何时候都重视区域规划和城市规划工作,除了开展城市和工矿地区的区域规划外,还进行了农业地区、风景旅游和疗养地区、流域综合开发地区,以及经济不发达地区等多种类型的区域规划工作。区域规划的范围与规模也明显扩大,研究地域范围从城市、大经济区、工矿地区扩展到大自然地理单元地区、流域地区和整个国家。规划者的眼界从市镇或城市扩展到更大的区域范围,从侧重城镇建设规划转向侧重经济及社会的发展规划。

日本从1962年到现在以整个国家为对象已进行了六次“全国综合开发规划”(简称“全

^① Petrow S. 2013. Town planning in regional Australia: the case of launceston 1915-45. *Urban Policy and Research*, 31(3): 325-342.

^② Ransmeier J S. 1942. *The Tennessee Valley Authority: A Case Study in The Economics of Multiple Purpose Stream Planning*. Nashville: Vanderbilt University Press.

综”); 荷兰从 1960 年以来已编制了四次全国国土规划; 韩国从 20 世纪 70 年代以来先后编制了四次全国国土规划; 法国和德国把全国分为若干相互联系的区域进行了全面规划(在法国称为“地区整治”)。

区域规划的理论研究不断深化, 佩鲁(Perroux)的增长极理论、弗里德曼(Friedmann)的“核心-边缘”模型, 以及以理性主义为核心思想的理性综合规划模型、过程规划理论等都是该时期对区域规划工作影响较大的理论。此阶段的主要规划类型如下。

1) 以城市为核心的区域规划

在艾伯克隆比爵士主持下的 1944 年的大伦敦规划采取了“绿带+新城”的模式, 在伦敦外围地区建设卫星城镇, 并相互以绿带隔开, 计划将伦敦中心区人口减少 60%。这一规划计划在伦敦周围建成一个新城带, 这些城镇具有“自给自足”和“社会安定”的特点, 围绕伦敦外围绿带而建, 这样就形成了四个圈层: 中心是伦敦城, 外围是郊区, 第三层是绿带, 第四层是外围郡县。此后, 英国所有城镇集聚地区基本上都做了类似的区域规划。

丹麦的哥本哈根于 1948 年制定了著名的“指状规划”(finger plan)。为了提高到中心城区的可通达性, 该市规划了几条从核心延伸出去的高速交通线路, 由于它们像手指一样伸展, 规划由此得名。在交通轴线之间是绿地。至 1960 年时, 整个哥本哈根城市地区的人口已从 1948 年的 100 万增长到 150 万, 即 1948 年规划的远期目标上限, 规划因此必须做出修编。新的区域规划采取在“指”伸展出去的远端设置“城市区”(city section)的方式, 城市区里既提供制造业, 也提供服务业的就业机会。主要城市区的服务人口为 25 万, 相当于丹麦当时最大省份人口值。这样, 人们就可以在住所附近找到工作, 如果必须要到中心城区通勤, 也有高速的指状交通轴线提供便捷的交通条件。经哥本哈根区域规划局(Copenhagen Regional Planning Office)计算, 这种非集中化的规划布局每年能为政府节省 5000 万英镑的通勤费用。

瑞典的斯德哥尔摩 1952 年的区域规划, 把城市中心视为一个巨大的交通交换中心, 从中心放射出去许多地下交通轴。轴线上每隔 0.8km 设一个站。在郊区范围里, 围绕地铁站设置组团, 组团的密度遵循金字塔式的密度模式, 由地铁站向周围递减。地铁站同时也是商业及服务业的中心, 服务 1.5 万~3 万人(地上步行距离), 以及 5 万~10 万人(地下和私人汽车者)。周围的次一级中心服务 1 万~1.5 万人。规划也采取了以绿带作为自然分界线及隔离带的做法。

法国巴黎 1966 年的区域规划, 预期人口在未来 35 年内(即 1965~2000 年)从 900 万增长到 1400 万的前提下, 提议在塞纳河南北两条主轴线上建设 8 座新城, 然而由于实际人口增长远低于预期, 最后计划缩减到 5 座。20 世纪 90 年代, 人口为 1035 万, 未来 25 年中将稳定在这一数字。为此而做的区域规划将重点放在以知识为基础的经济的发展上, 希望通过在教育、交通和通信设施等领域上的投资, 把巴黎建设成为顶级世界城市, 在欧洲经济一体化后, 能与欧洲其他大城市相抗衡。规划坚持平衡性大都市区的原则, 强化省级城镇与大巴黎地区(Ile-de-France)之间的连锁关系。

荷兰兰得斯塔特(Randstad)地区是荷兰的大都市区域, 也是欧洲本土最重要的城市区域之一, 其密集程度超过英法等国。兰得斯塔特地区奉行了多中心的区域规划策略。该地区中间一直靠区域规划强制政策保持着以农业种植业为主的“绿心”(green heart), 使地区的城市化部分呈马蹄铁状。每一部分分别承担不同的功能, 海牙是政府及行政中心所在地, 鹿特丹是贸易中心, 而阿姆斯特丹则是购物业与文化中心。轻工业及地方级服务业则

在小一些的地区中心如乌得勒支 (Utrecht)、哈勒姆 (Haarlem)、莱顿 (Leiden) 等。

此外, 华沙、莫斯科、华盛顿、东京、汉堡等大城市也相继编制了以大都市为核心、覆盖其周边城市影响区域的区域规划。

2) 重要工矿地区的区域规划

第二次世界大战后, 苏联的顿巴斯地区、伊尔库茨克-契列姆霍夫工业区、古比雪夫和斯大林格勒水电站地区、布古尔马及图依马兹石油地区、卡拉干达工业区、爱沙尼亚页岩地区、克拉斯诺雅尔斯克和阿巴根-米努辛斯克地区, 德国的鲁尔区及若干新建大型水电站影响地带等重要工矿区也进行了区域规划实践。

3. 区域规划的繁荣与新的变化

20 世纪 90 年代以来, 区域规划的发展方向是综合考虑全球性的人口、资源、环境与经济社会发展等的可持续发展 (sustainable development) 问题。经济全球化趋势下的区域一体化进程和新区域主义的兴起, 是近 15 年来世界范围内, 尤其是欧洲国家掀起新一轮区域规划高潮的主要原因。区域规划的定位也发生转变, 由物质建设规划逐渐转为社会发展规划, 由蓝图设计转变为公共政策。大尺度空间越来越成为区域规划关注的对象, 规划的空间范围从国家进一步扩大到跨国乃至洲际, 开展了欧洲空间展望计划、拉美安第斯山脉周围地区区域规划、东欧八国空间规划等跨国、跨地区的区域规划实践。生态最佳化与发展循环经济成为未来区域规划的新方向, 如美国区域规划协会把表征生活质量的“3E”(经济, economy; 环境, environment; 公平, equity) 作为构成区域竞争力的新内容^①。与此同时, 还强调区域规划中的灵活弹性, 以多目标、多方案为特征, 以指导性的柔性规划纲要替代了指令性的强制性规划; 倡导规划中的互助合作, 重视协商机制及多方参与等。

近年来, 西欧各国的区域规划还对经济的地域结构变化及不同的结构所引起的环境变化做出经济预测, 使区域规划能与实际发展相吻合。同时, 注重方法与技术经济的研究, 采用了系统分析、运筹学、博弈论及大型模拟技术等计量经济学的手法。运用电子计算机、模拟模型、系统工程分析方法, 通过体系内部结构相互依存关系的定性定量分析, 来帮助人们认识和预测国民经济的发展趋势, 以及应用系统工程方法求得最优化的综合规划方案。

(二) 我国区域规划的发展

我国近现代区域规划的发展可分为四个时期: 第一个时期是 1840~1926 年, 在“实业救国”浪潮下近现代意义上的区域规划诞生; 第二个时期是 1927~1949 年, 区域规划实践在国家重建过程中举步维艰; 第三个时期是 1949~1978 年, 在社会主义道路的探索中继续区域规划实践; 第四个时期是 1979 年至今, 区域规划前进在改革开放的浪潮中^②。

1895~1926 年张謇的“村落主义”及苏北沿海地区现代化实践是中国近现代区域规划出现的标志。中华人民共和国成立后, 在仿苏联模式的高速工业化战略及大规模基本建设的战略方针指导下, 迎来了第一个区域规划高峰。1956 年国家建设委员会制定了《区域规划编制与审批暂行办法》, 并分别在 1956~1957 年和 1958 年实施两批区域规划试点, 规划范围从工业区或城镇居民点扩大至城市地区及省内经济区 (或地区)。但接踵而至的国民经济困难时期和 10 年“文化大革命”, 使区域规划工作停顿。1979 年改革开放以来,

^① 殷为华. 2006. 20 世纪 90 年代以来中外区域规划研究的对比分析. 世界地理研究, (4): 30-35.

^② 武廷海. 2006. 中国近现代区域规划. 北京: 清华大学出版社.

经济体制转轨,国民经济发展迅猛,区域规划迎来了第二次发展高峰。继 20 世纪 80 年代兴盛一时的国土规划后,以城乡协调为中心的区域城镇体系规划、以城市发展为中心的战略规划/概念规划,以及以保护耕地为中心的土地利用规划成为区域规划工作的重点。2003 年国家制定“国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要”(此前的“一五”至“十五”都称作五年计划)，“计划”更名为“规划”，一定程度上反映了中国经济体制、发展观念、政府职能的变革，更强调城乡统筹，区域规划被放在突出重要的位置上，引发了新一轮的区域规划浪潮。

中华人民共和国成立以来,国家开展了与区域规划有关的几项工作:资源考察与调查(20 世纪 50~60 年代)、经济区划(60~70 年代)、农业区划(70~80 年代)、国土开发整治与规划(80 年代)、经济发展战略研究和制定(80~90 年代)、环境治理与规划、人口规划、土地利用规划、城市规划等。这些工作在国家经济建设中均取得了巨大的成就。区域规划与这些工作有联系,但在出发点、目标、重点及适用范围等方面也有区别。因此,一方面要学习、总结这些工作的理论、方法和经验;另一方面也要勇于探索,不断实践,建立适合于中国未来需要的区域规划理论、方法体系。总体来说,要从以下三方面对区域规划进行完善:第一,以立法为突破口,确立区域规划的法律地位;第二,以城镇密集地区、城镇群、都市圈发展规划为依托,以各部门的行业规划、专项规划为基础,建构区域规划体系;第三,整合区域规划管理事权,明确管理主体和现实各部门职责^①,推进全国范围内的空间规划。

四、与区域规划相关、相似的规划

区域是地球表层的空间系统,凡是与地表空间相关的规划都与区域规划相关,有的甚至非常相似。目前,在我国此类规划包括国土规划、城镇体系规划、城市群规划和主体功能区规划等。

(一) 国土规划

我国 1981 年在国家建设委员会(简称建委)内部成立国土局,将国土规划的任务规定为“使国民经济的发展同人口、资源、环境协调起来”,并编制了《全国国土总体规划纲要》。原国家计划委员会(简称国家计委)在 1987 年颁布的《国土规划编制办法》中规定,国土规划为根据国家社会经济发展总的战略方向和目标及规划区的自然、经济、社会、科学技术等条件,按规定程序制定的全国的或一定地区范围内的国土开发整治方案。20 世纪 80 年代,我国开展了广泛的国土规划工作,国土规划由几个不同类型的试点推广至全国。多数省份编制了省级的国土规划,有些省份还编制了省内经济区、地区或县域的国土规划。但因国土规划没有通过立法确立法定地位,也未报国务院审批,编制后约束力低,被作为基础资料使用,未发挥应有作用^②。

2001 年 8 月,国土资源部发布《关于国土规划试点工作有关问题的通知》(国土资发[2001]259 号),决定在天津和深圳开展国土规划试点工作;之后又于 2003 年 6 月决定在辽宁与新疆进行国土规划工作,这是 20 世纪 80 年代以来的第二轮大规模的国土规划实践。新时期的国土规划在内涵与性质上均发生了变化:首先,新一轮国土规划试点认识到国土具有双重含义,除了国土的资源价值外还有空间价值;其次,国土规划协调人地关系的作

^① 王晓东. 2004. 对区域规划工作的几点思考——由美国新泽西州域规划工作引发的几点感悟. 城市规划, 28(4): 65-69.

^② 胡序威. 2002. 我国区域规划的发展态势与面临问题. 城市规划, 26(2): 23-26.

用凸显出来,新时期国土规划主要任务就是协调经济社会发展与资源环境间的关系,在地域空间上保障可持续发展目标的实现^①。

国土规划与区域规划的关系是:两者同属于以国土开发利用和建设布局为中心的、从战略高度进行地域性的综合规划。区域性的国土规划就是区域规划。因此,区域规划与国土规划的关系是局部与整体的关系,区域规划是国土规划的组成部分。但是,它们各有特点和侧重。一般来说,国土规划比区域规划涉及的内容、范围更为广泛,考虑的问题更为长远。而区域规划则着重于一个地区发展和建设的空间部署。

(二) 城镇体系规划

城镇体系(urban system),又称城市体系或城市系统,由美国地理学家邓肯(Duncan)等于1960年在《大都会与区域》一书中首先提出。它是一个国家或一个地域范围内由一系列规模不等、职能各异的城镇所组成,并具有一定的时空地域结构、相互联系的城镇网络的有机整体。城镇体系规划(urban system planning)的主旨在于揭示地域城镇及其体系的形成、发展的一般规律,合理分布社会生产力,合理安排人口和城镇布局,充分开发利用国土资源,提出国家(或地域)经济社会总体战略部署^②。

在我国,城镇体系规划是指一定地域范围内以区域生产力合理布局和城镇职能分工为依据,确定不同人口规模等级和职能分工的城镇的分布和发展规划。一般分为全国城镇体系规划、省域(或自治区)城镇体系规划、市域(包括直辖市、市和有中心城市依托的地区、自治州、盟域)城镇体系规划、县域(包括县、自治县、自治旗域)城镇体系规划4个基本层次。城镇体系规划区域范围一般按行政区划定。规划期限一般为20年,由住房和城乡建设部门归口管理和实施监督与评估。

城镇体系规划要达到的目标是:通过合理组织体系内各城镇之间、城镇与体系之间及体系与其外部环境之间的各种经济、社会等方面的相互联系,运用现代系统理论与方法探究整个体系的整体效益。

城镇体系规划的核心内容包括:

- (1) 制定城镇化和城镇发展战略;
- (2) 协调和部署影响省域城镇化与城市发展的全局性和整体性事项;
- (3) 按照规划提出的城镇化与城镇发展战略和整体部署,制订相应的调控政策和措施,引导人口有序流动;
- (4) 确定区域开发管治区划;
- (5) 确定区域城镇发展用地规模的控制目标;
- (6) 确定乡村地区非农产业布局和居民点建设的原则。

20世纪90年代后期,国家对跨省的城镇体系规划工作日益关注^③。当前,全国及各省纷纷开展城镇体系规划工作,制定了《全国城镇体系规划(2005~2020年)》《江苏省城镇体系规划(1998~2020年)》《湖北省城镇体系规划(2003~2020年)》《河南省城镇体系规划(2006~2020年)》《黑龙江省城镇体系规划(1998~2020年)》《甘肃省城镇体系规划(2003~2020年)》等。我国已经形成一套由国土规划—区域规划—城镇体系规划—城

^① 武廷海. 2006. 中国近现代区域规划. 北京: 清华大学出版社.

^② 顾朝林. 1996. 中国城镇体系——历史·现状·展望. 北京: 商务印书馆.

市总体规划—城市分区规划—城市详细规划等组成的空间规划系列。城镇体系规划处于对国土规划和城市总体规划进行衔接的重要地位。城镇体系规划既是城市规划的组成部分，又是区域国土规划的组成部分。

(三) 大都市区规划和城市群规划

Metropolitan area, 或译“大都市区”, 是源于美国的术语, 用于表述一个巨大的城市聚落^①。它指一个以大(中)城市为中心, 包括外围与其联系密切的工业化和城镇化水平较高的县、市共同组成的区域, 内含众多的城镇和大片半城镇化或城乡一体化地域。如果其中中心城市人口规模大于 100 万, 则可称大都市区; 也可由若干个大中城市作为中心共同组成大都市区。都市区不一定是一个完整的一级行政区, 它可能大于市域范围, 也可能小于市域范围, 它强调的是与中心市有密切的日常社会经济联系(如通勤)、有较高的非农化和城市化水平, 要有协调内部建设的某种机制。

针对大都市区的区域规划由来已久, 一个多世纪以前, 德国首都柏林就已拟定过“首都柏林扩展规划”。20 世纪 20 年代的纽约都市区规划、40 年代的大伦敦规划、50~60 年代的巴黎区域规划和欧洲其他首都的都市区规划实践, 都是区域规划史上有名的都市区规划实践。这些都市区规划都是以单中心城市及其影响区域为主体进行的。

当前我国的大都市区规划以多中心都市区, 即“都市圈”或“城市群”为主体进行的较多。目前, 进行的大都市区规划实践有首都圈(京津冀)规划、长三角城市群规划、珠三角城市群规划、南京都市圈规划、大武汉都市圈、沈阳都市圈、哈尔滨都市圈、中原城市群总体发展规划、长株潭城市群区域规划等。《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》提出要优化提升东部城市群、加快培育中西部城市群, 相关城市群正在编制实施新一轮规划。

(四) 主体功能区规划

主体功能区理论是我国学者提出的原创性成果, 主体功能区规划自国家“十一五”规划开始逐渐推进, 目前县以上行政地域单元大多制定和实施了主体功能区规划。

2006 年 3 月, 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出: 各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力, 按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求, 明确不同区域的功能定位, 制定相应的政策和评价指标, 逐步形成各具特色的区域发展格局。国家“十二五”“十三五”规划纲要进一步强调要实施主体功能区战略。

主体功能区是指根据不同区域的资源环境承载能力和发展潜力, 按区域分工和协调发展的原则划分的具有某种主体功能的规划区域。划分主体功能区是国家实施可持续发展战略, 实现空间科学发展的重大战略部署。

主体功能区的功能, 不外乎生产、生活、生态及其服务, 可以简单地归结为生产生活(二者在空间上常常不会分离很远)、生态两大类功能。主体功能区划以地球表层和国土空间(包括陆地和水面)为对象, 区划的目的在于空间管治, 引导开发方向, 控制土地利用方式(方向和强度), 提高国土利用的效益和可持续性。明确“主体功能区”中的“功能”是进行主体功能规划的基本前提。

^① 约翰斯顿 R J. 2004. 人文地理学词典. 北京: 商务印书馆.

第二节 当前区域规划的特点与方向

区域规划是进行空间管治的有效手段,随着人们对“空间”认识的提高,以及经济、社会发展新常态的出现,区域规划也在发生变化。

一、由“自上而下”强制型规划转向上下互动、协商研讨型规划

目前,世界上的区域规划数不胜数,但不外乎三种类型。

(一) 自上而下的强制型规划

在实行计划经济的苏联及存在东方集权色彩的某些国家(如日本、新加坡),规划基本是计划的代名词,国家具有完善的区域规划编制体系及保障体系。区域规划的强烈指令性使其成为一种绝对的政府行为,区域规划因此成为国家干预、调控地方发展的有力工具。实践证明,除了少数国家较为成功外,这些规划虽然表面上具有强大的权威,但由于难以调动地方的积极性,不能发挥地方的主动性,因此常不成功。

(二) 自下而上的放任型规划

由于自由经济意识形态在政治、文化领域的全面渗透,“控制”的观念在某些国家并不受欢迎。市场的盲动性和生产的无政府状态使规划缺乏稳定的地位,时而被政府当作防止市场失效的工具,时而被视为避免经济危机、政治危机发生的权宜之计。综合性区域规划在这些国家(如美国)基本不能真正开展。“区域性的规划”实际是为无数单项的规划、契约或法规所取代。美国国家级的规划管理机构主要职能是通过制定全国或全区的立法和分配国家对区域建设的财政补助(联邦基金)来干预地方,因此美国对区域物质环境发展和变化的管理能力要比许多欧洲国家薄弱得多。

(三) 控制与引导双轨型规划

在奉行“第三条道路”的西欧国家,其相对集权的价值观及并不宽裕的生存空间,使得区域规划不仅成为政府的一项重要工作,也能基本得到整个社会的认同。政府通过权威的规划、完备的法规、开放的规划体系、市场化的经济手段等,将控制与引导较好地结合起来,基本保证了区域规划由编制到实施的一致性。这方面比较成功的是德国的区域规划。

我国未来既不能重蹈绝对强制的计划模式覆辙,也不能采用自由放任的市场模式。新的区域规划要求在自上而下与自下而上的力量之间进行磨合、平衡,转向双向互动互求、协商型规划。在西方国家称为“非正式规划”,即利用咨询、讨论、谈判、交流、参与等措施,在正式的规划途径之外,开辟一条不完全是官方的意见交流和协商行动的渠道,通过制定公平准则,建立公开的规划体系,广泛吸收各种利益集团(政府、部门、社团、企业等)参与规划的全过程,以寻求解决区域发展中的各种利益冲突的方法和途径,制定出一个透明度高、可信度强、满足全社会愿望的区域规划(契约)。这样的区域规划将被区域成员视作“我们的规划”而自觉去履行。这一点对我国传统的区域规划编制思维的改造是有重要意义的,虽然这个过程可能意味着大量的时间与精力耗费,却是使区域规划由图纸走向实施的重要保障。这种协商式的规划可以处理包括经济

结构的调整、就业市场的开拓、环境污染的防治、土地资源的需求、开敞空间的建设和区域基础设施的共享等问题,也可运用在目前已经频繁出现的有关争夺城市发展机遇和信息共享处理等方面。这在我国的《珠江三角洲城镇群协调发展规划》中已有较明显的体现。

二、由经济单目标型规划转向综合目标型规划

传统的区域规划尤其是城镇体系规划,是以生产力的布局为核心任务,计划经济时代城镇体系规划的根本目的就是要使国家的资本得到均衡的配置,甚至还带有限制资源、资本“计划外”流动的企图。在以经济目标为根本内在驱动的情况下,区域规划中虽然对社会发展、生态环境保护等也有一定的涉及,但大多是作为一种“标签”,无论是规划者还是执行者,都没有将其放到真正重要的地位。

粗放型的增长模式是用国内生产总值和国民收入的总量与速度的增加掩盖自然资源衰竭、环境功能退化所代表的真正经济成本,但如今人们已经直接感受到了漠视环境成本所带来的昂贵代价。另外,人们越来越认识到,“经济增长”与“社会发展”是两个完全不同的概念,由社会发展极化、文化冲突、权利分割、社会需求多元化等引发的社会问题,许多必须在区域规划中找到解决或缓和的途径。20世纪90年代以来,为解决日益突出的人口、资源、环境与经济社会发展问题,区域规划在内容、范围、理论与研究方法技术等方面都发生了巨大的变化。区域规划从内容来看,越来越由单目标的物质建设规划或经济布局规划为主开始转向综合的区域发展目标规划,规划中的社会因素与生态环境因素越来越受到重视,生态最佳化成了未来区域规划的新方向。美国区域规划协会指出:表征生活质量的“3E”正日益成为评判区域在国内外竞争力大小的标准。总之,一个基本的规划理念是,社会与生态环境价值必须同时作为衡量最佳规划方案的重要标准。

三、由城镇为重点转向区域、城乡整体规划

传统的区域规划由于将规划视野过多囿于经济生产领域,因而将区域的经济中心——城镇作为规划研究的重点,而将区域中其他基质地域(生态地域、农村地域)作为一种支撑城镇发展的成本。在区域规划中,“二元分割”的规划思维特征非常明显。

但是,经济和社会的发展不仅创造了越来越多城乡界限日益模糊的城镇密集区、都市连绵区、城乡混合区等表象的空间形态,而且事实上从更为深刻的层面将城镇与区域、乡村的发展紧密地联系到了一起。以创新为第一生产力的知识型经济将从根本上改变城市与乡村的关系:乡村不再是为城市单纯提供生产要素的依附地,而实现了多种要素的相互组合流动;乡村的经济、社会、生态价值被重新发现和理解,城市的持续发展是以乡村的健康成长为基础的;经济成长的创新机制,有可能使传统城市地域以外的空间得到优先发展,从而改变由城市至乡村的单一扩散方向。城镇以外的区域基质空间不再是单向被动地承受城镇的资源耗费和经济、社会的主宰,而对城镇的发展越来越表现为依赖与制约并存、支持与竞争并存的格局。城乡一体化已经成为不可阻挡的趋势,区域城乡整体规划、整合发展的目标理念正日益被广泛接受。

尽管乡村区域规划曾经对规划实践与思想至关重要,但近年来乡村区域规划一直被规划人员和政策制定者所忽视。目前,后工业化国家的乡村区域面临着重大的新挑战,特别是在气候、生物多样性、非常规资源开发与利用方面,越来越多的规划人员开始将目光投向乡村区域规划^①。

^① Morrison T H, Lane M B, Hibbard M. 2015. Planning, governance and rural futures in Australia and the USA: Revisiting the case for rural regional planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(9): 1601-1616.

四、由面面俱到型规划转向问题导向型规划

在经济模式由计划经济向市场经济转轨的过程中，我国区域规划依然延续了无所不含的庞杂色彩。由于对市场环境中许多变动因素无法把握，甚至规划了许多无法调控的经济生产内容。如此面面俱到的规划，不仅耗费大量的规划精力与财力，也影响有关各界包括规划人员自身对区域规划实施效果的看法，实际上也削弱了区域规划的权威性、科学性。

区域是一个处于时代变化中的复杂综合体，区域规划只能是有限目标的规划。区域规划必须抓住其真正能发挥作用的内容进行规划，针对每个规划的特定区域、特定时段、特定背景的要求，进行针对性的“重点问题”规划，提高区域规划的编制效率与效果，力戒面面俱到、泛而无物。在此方面，日本的历次国土综合规划是非常有代表性的：日本第一次国土规划主要是实现生产力的最优经济布局；第二、第三次的国土规划则主要是逐步解决全国经济发展的不均衡问题；第四次国土规划则着重强调人口高龄化、信息化和国际化，把建设舒适开放的安居社会、形成安全而富饶的国土、整顿充实长寿社会中的生活空间和整备交通、信息和通信体系作为主要议题；第五次国土规划则将提高日本在全球经济社会发展中的竞争地位与能力，以及建立高水平的地域文化目标作为主题；第六次国土规划实现了由“国土综合开发”向“国土形成”的转变，突出的特点是将更大的区域单元作为国土战略的主题，强调要构建生活圈域，既提高效率，又降低成本，最终目标是建设经济实力强大、环境优美的日本国。

五、由单方案刚性规划转向多方案弹性规划

今天人们面对的是一个节奏快、矛盾复杂的网络化社会。多变的环境对规划也提出了更高也是更为现实的要求——如何实现规划的灵活性与弹性。

保证弹性和调控程度的平衡是区域规划有效性衡量的标准。必须将原来以行政手段为主的计划型规划转变为以价值引导为主的计划与市场兼容型规划，将原来过于具体的刚性规划转变为应变能力较强的弹性规划。当然区域规划更应体现出多目标、多方案的弹性特征，在全球化过程中使区域发展具备更大的应变性，防范各种风险与被动的境况。

六、由虚调控型规划转向以空间管治为手段的实调控型规划

传统区域规划效果低下而难以对区域发展起到真正调控与引导作用，其中一个重要原因是尚未找到其真正赖以调控区域发展的“权利砝码”。甚至有学者认为，空间发展调控不足是导致目前全球危机及全球危机期间财富分配不均加重的根源^①。区域规划是一种以空间资源分配为主要调控手段的地域空间规划，即制定“空间准入”的规则、实施“空间管治”，是实现由虚调控型规划转向实调控型规划的关键“砝码”。在市场经济环境中，空间管治如同法规、税收等一样，是政府握有为数不多而行之有效的调节经济、社会、环境可持续发展的重要手段。在当今环境中，区域规划作为一种空间地域规划，

^① Janin Rivolin U. 2016. Global crisis, spatial justice and the planning systems: a European comparison. IV World Planning School Congress, Rio de Janeiro:1-20.