

区域规划的历程演变及未来发展趋势

陈 明 商 静 (中国城市规划设计研究院 区域规划研究所,北京,100037)

【摘要】自区域规划诞生起,城市规划师从物质空间角度、政治家和经济学者从区域发展角度,对区域规划一直进行深入的研究和探索。新中国成立以来,我国区域规划在“联合选厂”、国土规划、城镇体系规划和城镇群规划、经济区规划等的推动下,编制体系和技术方法不断成熟。未来,区域规划面对经济发展“新常态”,必须研究空间需求的新变化。面对规划体制改革,必须实现编制内容的创新。面对区域治理的新要求,必须发挥中央、地方、市场和民间的共同作用。面对技术的日新月异,必须实现分析方法的精细化。

【关键词】区域规划;经济区规划;国土规划;城镇体系规划;城市群规划;历史进程

【中图分类号】TU982

【文献标识码】A

区域问题的复杂性,决定了以研究和解决区域问题为使命的区域规划必须将科学的区域研究、美好的区域蓝图、合理的区域政策有机地整合在一起,才能使区域规划既能够解决特定时期区域发展的难题,又能够前瞻性地谋划区域发展的未来。因此,传承、创新和发展,是区域规划百年发展历程中永恒不变的主题,也与新中国建立特别是改革开放以来的伟大实践一脉相承。

1 区域问题和区域规划的再认识

1.1 区域规划和区域问题

讨论区域规划,自然要针对区域问题。有意思的是,规划师眼中的“区域问题”,和政治家、经济学家眼中的“区域问题”,内涵是不一样的。规划师警觉和忧虑的区域问题,起源于工业革命以来城市迅速的扩张和蔓延。而政治家和经济学家眼中的区域问题,往往是萧条问题、贫困问题和发展问题。针对这两种不同的“区域问题”,两类规划在编制理念、编制方法和技术内容差异显著的“区域规划”,沿着各自心中理想蓝图,在不断地探索和前行。可以认为,前者,物质空间规划的特色鲜明;后者,经济发展的导向鲜明。在相当长的一个时期,两类区

域规划的对象、范围以及规划机构的职责是完全不同的。按照彼得·霍尔的观点,“造成混乱的原因仅仅在于两种规划用了同一个名称”^[1]。

随着区域问题更加复杂,对区域认识更加全面,区域政策作用更加突出,再加上技术进步和学科融合,两类区域规划都认识到了各自的局限性,相互借鉴和学习,推动着区域规划不断创新。虽然公共政策属性在强化、政策工具箱在日益丰富、空间尺度在不断扩大,但两类区域规划依然能够保持各自鲜明的技术特色,做到“和而不同”,这种源自历史传统技术特色的长期保持,是区域规划技术编制和研究异彩纷呈、与时俱进、互促共进的重要基础。

1.2 两类区域规划的技术变化过程

1.2.1 物质空间规划特色突出的区域规划

早在19世纪末,霍华德、盖迪斯、芒福德等现代规划大师就观察到,工业革命以来,随着城市扩张越来越迅猛,郊区的农业、生态、休闲等用地不断遭到蚕食,这种巨大的破坏性从城市不断向区域扩张,引发了规划思想先驱者对区域未来、乃至人类命运前途的深刻忧虑^[2]。

在这种背景下,以大伦敦规划为代表的、采用绿带隔离方式抑制城市无序蔓延的规划理念和方法,曾经深刻影响和改变了城市发展形态和模式。指状蔓延、有机疏散理论强调了城市功能要在区域尺度进行合理的布局。绿带隔离、卫星城及新城战

基金项目:国家“十二五”科技支撑课题“城镇群类型识别和空间增长质量评价关键技术研究(2012BAJ15B01)”。

略、划定增长边界和实施空间管制等,是空间规划重要的政策工具和实施手段。

随着新区域主义和区域管制理论和实践的兴起,实现区域的协调发展,成为政治家和民众的共识。各种机构编制了大量的区域规划,主要目的是解决区域存在的问题、凝聚区域发展共识、构筑区域发展蓝图。从空间尺度来看,既有英格兰东南部地区、美国东北海岸大城市连绵区、德国鲁尔、日本东京圈等这样范围达到几万平方公里的空间规划,也有欧盟 ESDP、美国 2050 等这样尺度超大、甚至跨越国界的区域规划。

虽然区域规划的空间尺度由当初的城市地区扩展到省域、甚至跨越国界,但规划师处理空间秩序的传统和能力,在规划中始终得到坚守,成为区域规划拥有蓬勃旺盛生命力的重要保障。当然,这些物质规划特点鲜明的区域规划,对财政、税收、环境、农业发展、就业等综合政策的实施和应用也显得愈益成熟,体现出区域规划重视空间结构和蓝图,也关注规划实施的综合性特点。

1.2.2 经济发展导向突出的区域规划

学术界一般认为,德国鲁尔矿区住区联盟(SVR) 20 世纪 20 年代在鲁尔开展的相关规划,开启了该类区域规划的先河。两个事件导致该类区域引起普遍重视:一是 20 世纪二三十年代席卷西方的“大危机”,二是同一时期前苏联以特定地区为对象实施的区域开发。在 1932 年危机结束后,德国鲁尔、英国诺森伯格—达勒姆等传统工矿区,经济发展依然没有起色,失业率高企,迫使国家出台了针对这些“问题区域”的经济发展规划。形成鲜明对比的是,前苏联通过实施区域发展计划,不但没有受经济危机影响,反而建设成效斐然,促使西方国家凯恩斯主义迅速风靡,促动了以美国罗斯福“新政”为代表的一批区域规划和项目实施和启动^[1]。其中,影响深远的规划有美国 1933 年启动的田纳西河流域开发规划;英国 1945 年通过工业分布法对萧条地区的综合扶持政策;日本自 1961 年起、以均衡国土开发格局为战略目标的连续五次的国土综合开发规划;美国 1965 年实施的阿巴拉契亚地区援助开发等。

该类区域规划的地位和作用,容易受政治局势的左右。右翼政党执政,倾向减少对经济活动的干预,弱化针对特定地区的区域规划和政策,希望更

多地发挥市场机制的作用。左翼政党执政,往往会强调对弱势群体和落后地区的保护、扶持,强化区域政策和区域规划^[3]。里根—撒切尔主义兴起后,许多国家联邦或中央政府主导的、面向贫困地区的区域政策边缘化。在欧洲,随着欧盟的成立,各国将区域政策的主导权,逐步转交给欧洲委员会了,本国区域规划的作用逐步降低。

但是,区域政策弱化,并不代表着区域问题可以被忽视。新自由主义盛行和全球化推进,导致贫富差异扩大、阶层矛盾激化,要求政府对贫困群体和欠发达地区进行扶持的呼声越来越高。以美国为代表,1993 年通过的《联邦受援区和受援社区法案》,成为美国第一个比较系统地解决欠发达地区发展问题的法案。法案希望采取综合措施,为受援地区创造经济机会,培育可持续发展能力,而不仅仅依赖联邦和州政府的援助^[4]。

1.2.3 区域规划新的特点和趋势

进入 21 世纪以来,全球化、市场化、信息化的不断推进,西方发达国家大规模的国土开发基本完成,人民物质生活已经实现了普遍富裕,公共治理体系普遍得到完善,可持续发展的理念已经深入人心。区域规划呈现出以下新的发展特征:

一是国家规划权力的下放呈普遍趋势。更好地发挥区域和地方政府的作用,让下位规划发挥更大的作用成为改革的主要趋势。如《荷兰国家空间战略(2006 年)》对中央、省和地方三个等级政府之间的责任重新进行了划分,给低级别的市政府赋予更多的规划和开发权利。日本在 2008 年编制的“第六次国土形成规划”中,放宽了对地方的束缚,规划体系只包括全国和 10 个广域地方规划两级。德国联邦州的空间规划内容和篇幅大规模减少,但基于经济活动联系的区域规划得到较大的强化。

二是强调不同形式的区域治理和地方权力。日本 2005 年的《国土形成法》强调,规划要推进协议式、协商式与参与式结合,预先征求国民意见,与环境等相关行政机构协商,并听取都道府县及指定城市意见^[5]。“美国 2050”不仅包括物质设施和环境空间的安排,还包括对不同利益相关者的矛盾冲突和关系的协调,提出了相应的激励政策体系和管理制度^[6]。

三是提高全球竞争力成为重要议题。区域规划普遍倾向于更高的灵活性,放松严格的分区规

则,推动地域的发展和振兴。如《美国东北海岸大城市连绵区规划》强调通过大容量快速的高铁和轻轨网络系统来强化区域的网络化发展,增强区域经济发展的集聚效应。《英格兰东南部地区空间规划》强调使该地区成为持续繁荣的世界级区域,到2026年年均生产力提高5%,共增加25万劳动力。

四是宜居和提高空间品质成为重要目标。《纽约2030规划》提出“更绿色、更美好的纽约”的发展目标,提出要投资建设新的休闲设施、开放公园,为每个社区增加新绿化带和公共广场,到2030年实现步行10分钟内可达公园。日本2003年发布《美丽国家建设政策大纲》、《观光立国行动计划》,从创造国家魅力的角度对各地区景观建设提出新要求。2004年颁布《景观法》、《实施景观法相关法律》、《城市绿地保全法的部分修改法律》(合称“景观绿三法”),希望促进城市和农、山、渔村等地区形成良好的景观,力争实现美丽而有风格的国土、丰富而有情趣的生活环境、健全而有活力的地域社会^[7]。

2 我国区域规划的历程与变化

我国区域规划,从时间上来看,历经了近现代时期、计划经济时期、改革开放以及新世纪以来四个特色鲜明的发展阶段。

2.1 近现代时期: 区域开发的探索

张謇19世纪末在南通开创“地方自治”式的实践,被认为是中国最早的区域规划探索。其“成聚、成邑、成都”的区域构想,体现了谋求城、镇、乡地区的协调发展。在实践上,通过以工业化奠定区域现代化的经济基础,通过教育提升民众的整体素质,通过交通、水利和慈善公益事业来改善生态和人文环境,体现出张謇知行合一的务实精神。

孙中山在1921年提出《建国方略》,被认为是我国现代史上最早的国家空间规划雏形。他按照地域提出了六个地区的发展设想,内容涵盖交通、住宅、产业等各个方面。他还以区域来划分,并以交通建设发展为最先原则,提出了六大计划。

国民政府在1935年组建了资源委员会,被赋予开发全国资源、经办国防工矿事业、建立腹地国防经济的重任。1936年,委员会拟定《国防工业初步计划》,核心是在湘、赣一带建立国有化的重工业区、开发西南各省的矿产资源、建设以国防为中心的重工业等。抗战期间,委员会在中西部地区建立

了11个工业中心区,推动了内地的工业化进程^[8],有力地支持了全民抗战。

2.2 计划经济时期: 区域规划的探索

新中国的区域规划是伴随着国家“一五”时期的大规模建设起步的。为适应建设新兴工业基地和新兴工业城市的需要,在从前苏联引进项目的同时,区域规划的理论和方法也同步引入。这一时期的区域规划,以“联合选厂”为出发点,强调统筹工业、城镇和区域的生产力布局,并在包头—呼和浩特地区,西安—宝鸡地区、张掖—玉门地区等10个地区开展了建设和规划实践。以后,虽然历经三年困难时期、“三线”建设等重大事件影响,但区域规划作为指导生产力合理布局的重要工作,还是得到了贯彻和坚持。可以说,我国的区域规划,就是在工业布局研究基础上发展起来的,也是区域经济社会提出来的客观要求^[9]。

2.3 改革开放以来: 国土规划的探索

改革开放初期的区域规划实践,是以国土规划的名义展开的。1981年,原国家建委启动了国土整治规划工作。1982年,国务院机构进行改革,撤销国家建委,国土规划的主管职能划转原国家计委。在原国家计委的主持下,1982—1984年间,以京津唐为代表的国家重点发展区域,以红水河、乌江干流沿岸地区等为代表的流域,以山西、新疆克拉玛等为重点的能源基地,开展了国土规划的试点工作。1984年,原国家计委开始牵头编制《全国国土总体规划纲要》,并在1989年完成草案。1987年,原国家计委发布《国土规划编制办法》,并陆续开展了一些跨省(区市)的国土规划,如攀西—六盘水地区、湘赣粤交界地区、晋陕蒙接壤地区、金沙江下游地区等(图1)。

应该说,在历时10年(1980—1990年)的第一轮国土规划研究和编制过程中,为摸清国家资源家底、推动重大问题研究、规范和确定编制内容等,发挥了非常重要的作用^[10]。

2.4 新世纪以来: 区域规划的“三国”时期

自1992年确定市场经济体制改革目标后,伴随改革的深入,区域规划逐步成为强化部门事权、贯彻发展意图、引导资源配置、协调各方利益的重要公共政策。历史上主管或编制过区域规划的发展改革部门、国土部门和建设部门,在立足部门事权的基础上,以不同的名义强化了区域规划的职能。

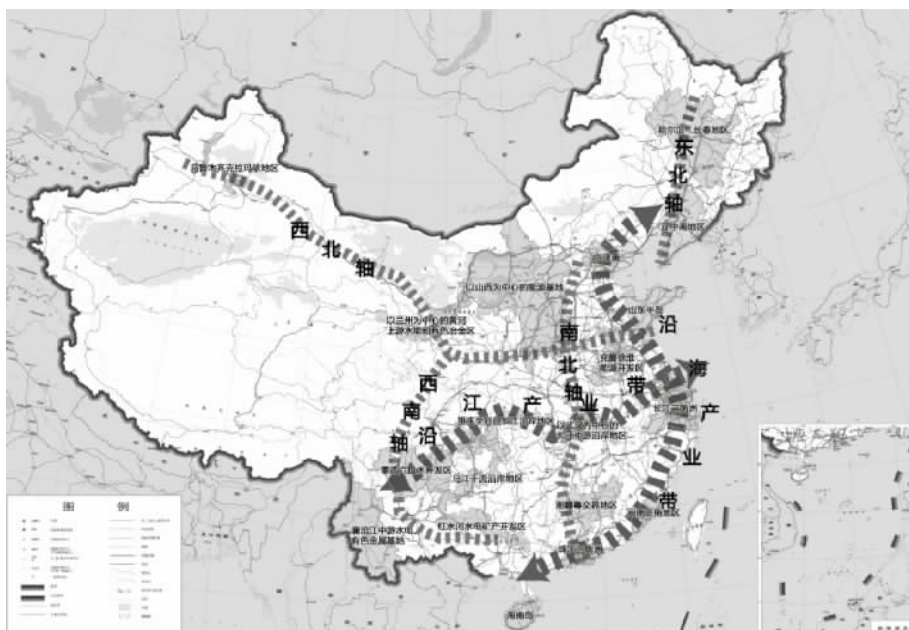


图1 《全国国土总体规划纲要》重点开发地区示意图

资料来源: 中国城市规划设计研究院谭杪萌根据相关资料绘制。

2.4.1 规划建设部门: 城镇体系规划和城镇群规划

在国土规划停滞时期,省域城镇体系规划开始向区域规划方向发展。这个发展方向,是与改革开放以来城市综合实力不断增强、辐射和影响范围不断扩大、城市之间的竞争日益激烈息息相关的^[11]。自浙江省率先于1996年开展此项工作后,各省积极跟进并相继获批。

城镇群规划从2003年后也呈现“井喷”态势。建设部先后组织和指导编制了珠江三角洲、长江三角洲、京津冀、海峡西岸、成渝等地区的城镇群规划。一些省市也先后组织开展了山东半岛、北部湾、长株潭、呼包鄂等地区的城镇群规划。这些规划以城镇组群的方式组织产业发展、功能布局、城乡统筹、基础设施建设和环境保护,尽管其主要的目的仍然是促进经济发展,但统筹的思想还是体现在了方方面面^[12]。可以认为,由建设部门开展的城镇体系规划和城市群规划,可以看成是区域规划在中国的演变或历史延续。

2.4.2 国土部门: 编制新一轮国土规划

国土资源部在1998年启动了新一轮国土规划的试点。首先在天津、辽宁、广东、新疆等4省区,以部省合作方式,编制完成了4地的国土规划。之后,福建、重庆、山东、浙江、上海、贵州等省区,也陆续开展了省级国土规划的编制。在区域层面,河南中

原城市群、广西北部湾经济区、湖南长株潭经济区国土规划的编制也相继完成。

应该说,这一轮国土规划的编制与上一轮相比,在经济社会基础、技术手段、发展理念、法制建设等方面,已经有了翻天覆地的变化。市场经济体制的确立,部门之间利益博弈的加剧,使这轮国土规划的编制对国土部门有不同寻常的意义。通过编制国土规划,将各类开发建设行为和保护管制措施“落地”,强化在区域规划方面的“话语权”,是国土部门非常现实的选择。

2.4.3 改革发展部门: 区域发展政策和经济区规划

国家制定区域规划和政策的行政职能,一直保留在发展改革部门。在区域规划编制方面,国家发改委在2004—2008年,编制完成了京津冀都市圈区域规划。2007年,长株潭城市群区域规划、武汉城市圈总体规划、成渝经济区规划等三个区域规划,相继获得国务院的批复。特别是2008年爆发国际金融危机以来,国家发改委编制和审批了一批经济区规划,基本覆盖了国家主要的城市化地区。

比较尴尬的是,国家发展和改革委员会(发改委)作为统筹协调部门,虽然“权力”很大,但在区域规划方面,它有其“名”而无其“实”,只有行政职能而缺乏法律授权。目前,土地、城乡规划建设等涉及空间资源配置的行政职能不但“名花有主”,而且

都通过立法获得了法律的授权与许可。国家发改委编制的区域规划,缺乏强有力的法律实施工具。因此,获得法律地位,强化空间管制是区域规划加强管理实施的客观需要。因此,通过编制主体功能区规划,是发改委试图改变其区域规划“宣传式”、“动员式”的地位,“尝试”空间落地的战略性工作,体现了其“管空间,要落地”的强烈意图^[13]。

3 对我国区域规划未来发展的初步思考

3.1 面向转型: 应对经济发展新常态

当前,支撑我国投入型经济增长方式的所有要素和环境几乎都发生了重大或者根本性的变化,经济发展进入“新常态”成为各界的共识。

3.1.1 经济新常态对区域空间的影响

首先,政府主动供给和扩张空间的能力和动机都在下降。根据中国社科院的研究报告,截至2014年底,我国地方债务总额30.28万亿元,虽与总资产108.2万亿元相比,杠杆率42.7%尚属可控,但政府债务规模的快速膨胀,会制约杠杆的使用,使其撬动空间扩张的能力下降。另外,新城新区及房地产的阶段性、普遍性“过剩”,政府进一步供给和扩张空间的动机也在下降。

其次,区域性基础设施催生和影响空间结构的边际作用下降。当前,以铁路、公路、机场为代表的区域性基础设施已基本成网,稀缺性大幅降低,通过重大基础设施引导空间结构、优化空间资源配置的边际作用显著下降。

最后,经济增长带动空间持续扩张的能力是在下降的。我国经济外贸依存度已经高达65%,比德国、美国、日本等经济大国高出40个百分点以上,通过外贸带动加工基地扩张,潜力极其有限。最终消费的增长是比较平稳的,对增量空间的需求有限。虽然投资仍是稳定经济增长的主要工具,但一方面投资的领域将更多转向城市基础设施、村庄功能和设施的完善等,对区域整体的结构性带动能力必将弱化;另一方面,投资的重点将转向企业技术更新升级、新型环保节能技术、针对环境污染和生态修复等的投资^[14]。在传统产能全面过剩的情况下,无论是以电商、“互联网+”为代表的新经济,还是以并购、技术升级为代表的传统产业的发展,对新增物质空间的需求显然不如传统产业大规模扩张时期。

3.1.2 经济新常态对区域规划的影响

一是需要直面不同城市的不同发展“结局”。在城市普遍性的扩张期结束后,发展条件和基础好、生态承载能力还比较强的城市,仍会实现精明增长。发展条件一般的城市,需要精明调整,即充实现有各类园区、以时间换取空间的“去库存化”、以功能的置换获得城市发展的提升。一些发展动力严重不足的老工业基地城市、人口流失城市,正视发展现实,实现精明收缩,是城市必须面对的窘境。

二是区域规划必须发挥核心城市增长极核的作用,带动区域的发展。在城市发展出现分化的背景下,更加凸显了国家和区域中心城市的核心作用。要发挥中心城市规模庞大的消费群体的消费作用,带动区域各消费和休闲娱乐空间的发展。要通过网络化、多组团的方式,让区域参与核心城市的功能分工,实现更广域地区的一体化发展。

三是要更加关注内生性的、文化性的和独特资源性的新动力对区域发展的推动力量。在传统发展动力减弱的背景下,培育和激发这些新动力尤为迫切。另外,在移动互联和电子商务等的推动下,新的业态、新的商业模式、新的技术不断涌现,民间创新创业热情高涨。只有更好发挥这些新优势,才能为区域持续健康发展注入活力。

3.2 面向改革: 应对体制变革新趋势

未来,顺应国家空间规划体制的变革趋势,区域规划应该朝以下3个方面前行。

3.2.1 尽快形成适合我国国情的规划事权机制

当前是我国规划编制与实施事权明晰化的关键时期,要求规划的编制体系、行政体系与法规体系的事权架构应有高效协调机制。对区域规划而言,应该以事权为线索,不同层次空间规划的管控要逐层深化,不同部门的规划要加强协作,对不同类型的空间资源实现分类管理,各司其职。

3.2.2 强化下位规划和法定规划对区域规划的落实

要注重整合各部门落实规划的相关政策措施,如发展改革部门落实主体功能区提出的财政、投资、产业、土地、人口管理、环境保护、绩效评价和绩效考核等七类配套政策,国土部门的各级土地利用规划、用途管制、农转用制度、耕地占补平衡、“三界四区”(建设用地规模边界、扩展边界、禁止建设边

界、允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区)等制度,规划建设部门的各级总体规划和详细规划、“一书三证”和“三区四线”等行政许可和政策措施,将区域规划的空间管制要求逐级予以落实^[13](图2)。

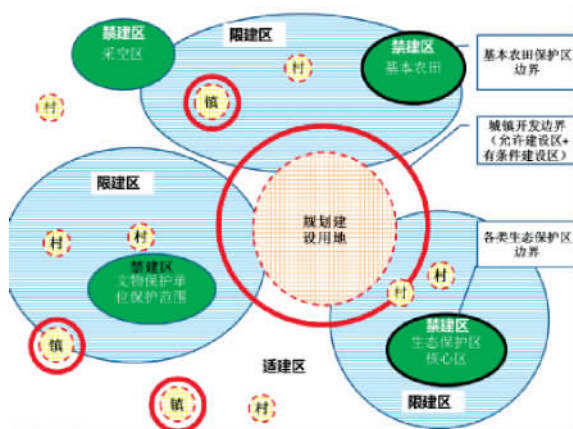


图2 “三界”与“三区”关系示意图

资料来源:中国城市规划设计研究院:县(市)城乡总体规划编制导则(内部讨论稿)。李海涛、张永波等绘制。

3.2.3 解决实际问题的专项区域规划将更加重要

未来,面向实施、解决共同关注问题的规划将变得更加重要。如在人口、经济和城镇密集的区域,地方发展和建设相互影响严重,针对共同关心的经济协作、交通道路、水源保护、市政基础设施、区域休闲空间、生态环境治理等的区域专项规划。还有,针对跨行政区的流域的保护与合理开发规划,在生态文明建设的背景下,会得到更大重视。再如针对区域贫困和萧条地区的扶持型规划,在我国这样一个区域差异大、贫困人口多的发展中国家而言,未来仍是关注的热点。

随着我国经济实力和政治影响力的持续增长,我国边境省区与邻国,在经济互促共进、生态环境保护、能源资源开发、基础设施建设、城镇体系布局、历史文化资源的保护与传承等方面,有许多共同的利益,通过区域规划引领,开展务实合作,是未来区域规划的重点。另外,随着国家海权战略意识和维护能力的不断提高,陆海统筹协调发展的区域规划也会是研究的热点。

3.3 面向治理:落实规划实施新保障

区域规划的实施一直是个难题。区域规划的成功,一定是区域实现“善治”推动的。区域规划的

失败,一定是对市场力量和地方权利的漠视导致的。无论国家还是区域,根植于文化传统、形成于历史长河的政治智慧、契合民众基层实践的管理经验,才是实现规划目标的根本所在。一个国家正式的管理制度,无非就是将历史和民间长期存在的非正式制度进行正规化、契约化和法律化而已。这一点,诺斯、奥斯特罗姆等许多著名的经济学家都有过深刻的阐述。

我国是一个幅员辽阔、民族众多、区域差异显著的大国。历史上,一方面,保持一个集权式的强大中央王朝,是实现国家稳定、兴建和维持运河、驿路、渠道等庞大公共工程畅通的制度基础;另一方面,历朝统治者面对的都是高度分散化的、自给自足的、少有文化的农民。交通的闭塞、传播媒介的缺乏更拉开了他们与现实制度的距离,很多高度统一的制度往往管理不了高度分散在穷乡僻壤的小农^[15]。因此,默认乡村一定程度的自治,成为历朝统治者降低治理成本、退而求其次的政治选择。

改革开放以来,我国的市场化进程依照着政治上保持着中央“集权”,经济上推动地方“分权”的模式展开。在中央继续保持政治权威性、实现政令畅通的基础上,通过放松精神和市场管制来激发民间的创富能力,通过鼓励竞争来动员地方政府强力推动经济发展,最终创造了经济发展的中国奇迹。这种独特的改革开放进程,仿佛是我国古代“中央集权”和“基层自治”的历史延续,当然是遵循着现代政治制度的“现实版”和“升级版”。

察古方能知今,继往才能开来。我们认为,未来我国区域治理的框架,仍会有四个鲜明的特征:

一是中央政府高度的集权,决定了他始终是区域治理重要的外来力量。无论是从单一制国家的特点看,还是从强大中央王朝继承的历史遗产看,中央政府会一直掌握着区域发展最主要的政策工具箱,如金融、土地、财政、税收和对官员奖惩所形成的强大激励等。复杂的边疆和民族问题,区域经济社会的巨大差距,使中央政府保持强大的政治和经济调控资源,是历史和现实的合理选择。

二是地方政府是推动区域实现良性治理的权力重心。地方政府通过合法途径实现剩余索取权的最大化、必要时以“机会主义”的方式谋求自身利益的最大化,是普遍存在的客观现实。正视这种现实,要求区域规划要充分尊重地方的权益。虽然区

域规划是种“责任规划”,侧重自上而下的责任分解,但是,漠视地方权益的规划,只能是空中楼阁。无疑,尊重多元主体的权益,促进多元利益主体之间形成一种良性关系,在博弈过程中寻求“最大公约数”,应成为规划管理者、编制者的共同责任^[13]。

三是市场在资源配置中的作用越来越具有决定性。我国 30 多年“渐进式”的改革开放进程,就是证明市场这种强大力量的鲜活范例。持续多年的地方政府间竞争性的招商引资、地方国企改制大规模的完成、商业银行等法人治理体系的完善、财政资金支出的日益规范,使地方政府实施地方保护主义的动机和能力大大削弱,全国市场的一体化程度大大提高^[16]。利率、汇率的市场化改革已经在持续推动,互联网和民间金融的活跃,使政府只能沿着放松资本管制的道路继续前行。我国的土地制度虽然具有特殊的国情体制,改革也有“牵一发而动全身”的全局性困难,但我们依然坚信,改革的取向仍是坚定的市场化方向而不是相反。

四是民间的智慧和创举一定是区域治理的重要力量。近年来,在生态环境保护、大型企业的选址、历史文化资源保护、公共资源可持续的利用、基础设施和公共服务配置的优化等,各种民间力量和组织已经凸显了其不可小觑的力量。未来随着区域规划的重点转向解决实际问题 and 凝聚基层单元共识,在规划中向基层“授权”,充分发挥民间智慧、乡规民约等的作用,就变得越来越重要。

3.4 面向创新: 实现区域分析精细化

3.4.1 经济社会分析方法要针对区域的特点

区域既不是国家那样的封闭空间,也不是城市那样以地域实体空间为核心的城乡一体化发展地区。要深入理解“区域”这个特殊的尺度和空间,避免将国家和城市尺度的分析方法生搬硬套的用于区域分析。比如,针对国家这个“封闭空间”的分析模型和工具,如三次产业结构、城镇化和工业化率、钱纳里的研究、霍夫曼重工业指数、刘易斯的城乡二元结构的分析等,就不能简单套用于区域。同样,许多适合城市尺度的分析研究,如城市竞争力评价、城市就业和空间结构、城市转型与衰退等许多研究,也不能简单用于区域的分析。

3.4.2 加强空间分析模型方法在区域规划中的应用

信息、遥感、建模等技术的飞速发展,使空间规

划分析和研究可利用的技术手段日新月异。包括遥感影像数据、地理信息等数据在内的数据信息系统的不断丰富和完善,使空间变化规律的研究可以在丰富数据的支持下得到更深入的挖掘。经济和人口统计数据“空间化”方法的逐步成熟,使 GIS 平台能够分析和处理的数据范围有很大的扩展,模型处理复杂数据的能力和水平有了很大的提高。这些技术和方法的最新进展,都为空间分析提供了扎实的基础^[17]。为应对规划的不确定性和决策者的不同期望,对模型和决策过程进行动态的干预和调整,也为区域规划的多目标、多情景的分析提供了强大的分析工具。

3.4.3 关注和推动大数据在区域规划中的应用

大数据时代已经到来。同时,信息技术也加速了知识、技术、人才、资金等的时空交换,流空间已经成为区域、城市以及居民活动的主要载体,并通过大量而复杂的网络或信息设备数据的形式表现出来。通过大数据,从个体空间行为的分析来获取群体、整体空间行为的判断、集成和预测,再结合传统数据的分析手段和方法,有利于从技术上保障“以人为本”规划理念的落实。△

【参考文献】

- [1] [英] Peter Hall. 城市和区域规划(第 4 版) [M]. 邹德慈,李浩,陈熹莎,译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2008 年: 61-70.
- [2] [英] 帕特里克·盖迪斯. 进化中的城市 - 城市规划与城市研究导论 [M]. 李浩,等,译. 北京, 中国建筑工业出版社, 2012: 40-44.
- [3] 魏后凯. 美国联邦政府对地区经济的干预与调节 [J]. 中国工业经济, 1996, (7): 61-67.
- [4] 马丽. 美国区域开发法律评述及其对我国的启示 [J]. 中国软科学, 2010, (6): 115-122.
- [5] 吴殿廷, 虞孝感, 查良松, 等. 日本的国土规划与城乡建设 [J]. 地理学报, 2006, (7): 771-780.
- [6] 刘慧, 樊杰, 李扬. “美国 2050”空间规划战略及启示 [J]. 地理研究, 2013, (1): 90-98.
- [7] 徐颖. 世界城市、首都城市发展经验借鉴 [R]. 中国城市规划设计研究院内部研究报告, 2015: 32-34.
- [8] 王凯. 国家空间规划论 [M]. 北京, 中国建筑工业出版社, 2010 年: 68-85.
- [9] 陆大道. 中国区域发展的理论与实践 [M]. 北京, 科学出版社, 2006: 8.
- [10] 毕维铭. 国土整治与经济建设 [M]. 北京, 首都师范大学出版社, 1993: 16-20.

(下转第 83 页)

From Urban Primary Index to Network Centrality: Study on Relationship Perspective of Urban Size Distribution

ZHAO Weiliang, HAN Zenglin

【Abstract】With the development of economy and society and progress of science and technology, the connections among cities are more close and complex, and form a kind of nonlinear relations of complex networks. The cities undertake different functions and roles in the network due to the different conditions on development characteristics, scale, level and hinterland. The paper builds an appraisal model of network centrality based on the space and network theory and according to the development of cities in China, and presents evaluating network centrality by point centrality, network centralization and network density, then takes Yangtze River delta urban agglomeration as an example for empirical analysis.

【Keywords】Urban Primary Index; Urban Network; Network Centrality

(上接第 76 页)

- [11] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望[J]. 城市规划, 2006, (S1): 9-12.
- [12] 王凯、陈明. 近 30 年快速城镇化背景下城市规划理念的变迁[J]. 城市规划学刊, 2008, (1): 9-14.
- [13] 林坚、许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, (1): 26-34.
- [14] 林毅夫. 从西潮到东风[M]. 余江, 译. 北京: 中信出版社, 2012: 35-47.
- [15] 葛剑雄. 统一与分裂——中国历史的启示[M]. 北京: 商务印书馆, 2014: 186.
- [16] 林毅夫. 解读中国经济[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 23

-40.

- [17] 住房和城乡建设城乡规划管理中心. 城镇体系规划动态监测关键技术研究报告[R], 2011: 6-8.

作者简介: 陈明(1971-), 男, 陕西西安人, 博士, 中国城市规划设计研究院区域规划研究所, 副所长, 研究员, 高级城市规划师。主要研究方向为区域经济、区域规划和政策。

收稿日期: 2015-09-03

An Analysis of Regional Planning : Evolution and New Trend

CHEN Ming, SHANG Jing

【Abstract】Since the beginning of regional planning, urban planners, politicians and economists studied it through perspectives of material space and regional development. After the new China was founded, the system and techniques of regional planning have become more mature through the promotion of “location choice of factories”, land use planning, urban system planning, town cluster planning and economic zone planning. In the future, regional planning must study the new changes of spatial demand and innovate the contents in the face of “new normal” of economic development and reform of urban planning. Meanwhile, it should leverage the effort of central government, municipalities, market and private to meet the new demand of regional governance. As new technologies come out fast, regional planning should keep refining its analytical methods.

【Keywords】Regional Planning; Economic Zone Planning; territorial planning; Urban System Planning; Urban Cluster Planning; Evolution