

区域规划研究进展与我国区域规划重大问题探讨

□文余源¹ 段娟²

(1.中国人民大学经济学院,北京 100872;2.中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

摘要:区域发展规划作为对未来一定时空范围内经济、社会、资源环境等方面发展的总体部署,是国家协调发展关系与优化区域空间布局的重要政策和工具。在系统评述了国内外对区域规划在理念、理论与方法、效应评估和体制机制建设等方面的研究进展与趋势特征的基础上,针对新时代区域发展面临的新任务和新挑战,指出未来我国区域规划研究的重大理论问题是以新区域主义为导向,建构新时代中国区域规划理论新范式;重大现实问题包括四大内容:一是捋清我国区域规划历史与时空演进逻辑;二是构建中国特色区域规划评估体系,解决谁来评、评什么、何时评、如何评和给谁评五大核心评估问题;三是研究解决区域规划时效性与其目标有限性问题;四是兼顾宏观、中观和微观三个层面创新和完善新时代区域规划体制机制与政策。

关键词:新区域主义;时空演进逻辑;时效性与有限性;效果效应评估;体制机制创新

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2019.04.011

引言

区域规划是为解决特定区域、特定问题或达到区域内特定目标而制定实施的战略、思路、布局方案 and 政策措施,是国家进行空间管治的重要手段,也是引导地方发展建设的调控机制。近四十年来,区域规划已超越了传统“唯经济论”的逻辑,由单一经济发展谋划转变为综合性部署,从经济、社会和生态环境等更宽广的多元维度来重塑区域发展的图景,规划的目标不再注重静态空间配置和追求单纯的经济增长,而是转向动态过程引导和完善区域治理框架建构。世界众多国家的实践经验表明,区域规划对于指导一国空间开发和经济社会发展具有举足轻重且不可替代的重要作用。正因为此,国内外学界和实际部门都十分重视区域规划问题,并进行了广泛研究和实践。近十余年来,伴随我国系列区域规划陆续出台并取得巨大成就的同时,区域规划的理论 and 现实问题也不断显现出来。为了厘清区域规划理论和现实问题研究的进展与不足,更好地服务我国区域规划的制定 and 实施,本文旨在系统梳理国内外区域规划的理论溯源和研究现状,深入剖析区域规划研究的趋势动态与主要特征,进而探讨新时期我国区域规划研究亟需解决的重大问题。这对于构

建新时代中国特色区域规划理论与实践体系具有重要意义。

一、区域规划理论溯源与研究现状

理论是指导区域规划研究和制定的基础,国内外学者都重视区域规划理论研究。国外区域规划理论可追溯到1898年霍华德的《明日田园城市》,但真正实用型规划理论体系构建则源于二战后西方各国快速工业化建设的需要。规划初兴时期,区位论、中心地理论、增长极理论、劳动地域分工论等是传统区域规划理论的主要来源。而在兴盛时期,西方国家产生了一系列新的规划理论,主要包括以曼海姆为代表强调社会公平与和谐的理性科学规划理论、以林德布隆为代表主张区划全程必须有政治力量参与的渐进主义规划理论、以达维多为代表强调规划服务于多元社会群体的倡导型规划理论、以费里德曼为代表强调规划中公民角色的新人文主义规划理论、以麦克洛克林为代表突出各部分相互关联成整体的系统规划理论、以盖迪斯为代表强调“调查-分析-规划”的理性过程规划理论、以哈贝马斯为代表主张规划是沟通和协作的协作规划理论等。这些规划理论各有侧重和长短,各理论长期辩论发展的结果是多元化规划理论走向大融合^①。

我国学者也一直注重区域规划理论研究,为满足发展规划的需要,改革开放以来,该领域研究已取得了长足进展。代表性成果如:崔功豪等对区域发展系统和区域规划基本理论方法体系进行了全面介绍^[1];方创琳等以科学发展观、人地关系和谐理论为基础,系统探讨了区域规划与空间管治的基本理论和原理,总结了我国区域规划的空间演变格局和模式演进逻辑^[2];李广斌从各方利益博弈角度分析了我国区域规划转型的相关理论体系^[3];周建明从规划理论模式、区域发展机制、区域竞争力和区域竞合、区域空间组织等方面构建了颇具特色的区域规划理论体系^[4];殷为华从新区域主义理论视角建立了我国新概念区域规划的基本理论框架^[5];顾朝林系统研究了国民经济和社会发展规划、城市规划、土地规划、环境规划等“类空间”规划“多规”分立及其演化过程,基于“先多规融合,再多规合一”的思路提出了区域发展规划理论框架^[6]。具有中国特色的主体功能区规划理论取得了重要进展,并付诸实践出台了《全国主体功能区规划》,对全国性空间开发提供了根本性参照。同时,新的区域规划理论不断引入,比如区域管治理论和新区域主义理论的引进,新区域主义始终以经济可持续发展为导向并关注空间公正性,提倡构筑空间公正规划理念。协商协同、多方参与、推进区际合作成为编制新型区域规划的重要手段,区域协调和空间管制与引导成为新型区域规划不可或缺的重要内容,运用社会学扎根理论与方法对国家制定的系列区域规划的动因如社会体制改革、经济绩效提升、发展权利平衡、国际风险防范等诸方面进行分析,在规划中引入社会公正观,遵循区域经营观的空间体系价值统一规划理念^[8]。这些新的理念、理论及相关方法手段为人们提供了认识区域的新视角和进行区域规划新的理论导向。

二、区域规划研究的主要趋势与特征

从区域规划研究的发展历程来看,不同历史阶段因其发展需求不同,区域规划的目标任务、内容重点和政策手段经历了多种变迁。在西方,近百年作为纠正市场失灵和政府干预发展调控手段的区域规划,虽经起伏,但始终发挥着重要作用。进入20世纪90年代后,为应对人口、资源和环境的日益突出问题,为增强区域竞争力,全球特别是发达国家对区域规划的研究和实践出现复兴并呈现新进展。在国内,最早的区域规划始于“一

五”时期,围绕苏联援建项目开展了以联合选厂为重心的区域规划,但后来因政治环境变化,区域规划一度中断。改革开放后,我国开展了以国土规划为主体的区域规划,为迎合开发开放需要编制了如《全国国土总体规划纲要》等系列规划,奠定了我国20世纪90年代中期的区域开发基本格局。自90年代中后期开始,我国区域规划逐渐转向以城镇体系规划为主体的规划,有效地促进了地区资源的合理配置。进入新世纪后,我国工业化城镇化进程加速,区域规划出现了多主体、多类型、多层次、多目标的新形势,区域规划的战略地位大大提高,国家级区域规划不断出台,重塑了我国区域发展格局,意义重大,影响深远,成为学界研究热点。纵观国内外区域规划研究的历史脉络和进展动态,其主要趋势与特征体现在以下几方面。

(一)新区域主义成为区域规划主流思想

20世纪90年代以来,针对自由市场主义引发众多社会问题和面对全球化环境的挑战,西方发达国家开始主张兼顾效率与公平,谋求国家干预与市场、社会平衡的新型治理方式,以克服公共领域的市场失灵和政府失灵。其中政府功能重塑目标下治理权力向区域层面转移是重要举措之一,旨在挖掘区域功能空间价值的新区域主义逐渐兴起,其所倡导的“对区域特性的高度关注,对区域出现的各种社会问题的管理与应对,对经济增长与社会发展、生态环境目标的综合平衡”等主张^[9],成为各国区域规划的主流思想。基于新区域主义的区域规划强调多主体互动、伙伴关系网络协调、综合平衡区域社会公平-环境保护-经济发展的目标,提倡积极、民主的决策方法,主张自上而下和自下而上结合的规划制定和实施模式。2000年以来,我国学者开始在规划领域引入新区域主义理念^[10],认为应以新区域主义理论理顺现有空间规划关系,评析规划冲突和产生原因,架构空间规划体制,建立多目标融合的空间规划体系,重视规划过程中的公众参与机制建设。由于新区域主义克服了传统区域主义过分强调政府作用和公共选择主义过度依赖市场力量的内在局限性,并试图综合这两种理论的优点,形成了发展战略和规划纲要都需要政府、市场和社会相互协调的新区域主义思想。事实上,我国近年出台的多个区域规划如《京津冀协同发展规划纲要》(2015)、《长江经济带发展规划纲要》(2016)、《长江三角洲城市群发展规划》(2016)、《粤港澳大湾区发展规划纲要》(2019)等,都体现了新区域主义倡导的区域多主

征之一就是都属于目标弹性规划,尤其对经济发展设立预期性目标,弹性目标体系已成为我国区域规划的属性特征和基本取向,但对生态环境则是刚性约束。

(四)区域规划效应评估是区域规划完善的重要环节

国际上,区域规划评估已成为完善区域规划必备的重要手段。区域是经济、社会、资源环境、政治文化等众多因素综合影响的重要功能空间,而区域规划对调控经济发展和实施管理等方面的重要作用显而易见,规划人员不仅要不断促进和倡导区域原则和协商利益冲突,还应评估规划的影响,以便在区域范围内提高规划的成效和改进区域规划程序。因此区域规划的实施效果和影响效应长期以来都是国外空间政策研究关注的热点之一。Richard从时间序列重点分析了对于规划制定的依据、程序、方法及其贯彻和实施结果等方面的评价方法和各自的不足^[18]。Gore等对欧盟的区域规划政策效果进行了评价,并对其未来多层治理和规划政策方向提出了建议^[19]。Mason认为对区域规划进行事中和事后评估是完善区域规划的重要工作机制^[20]。此外,近年来对规划的事前评估也受到重视,比如,Zandvoort等研究指出规划制定者应在空间规划框架中纳入环境风险和气候不确定性因素,并对其可能后果进行预评估和给出应对预案^[21]。尽管规划评估重要且必要,但操作上并非易事,因为规划的多维度特性决定了不同维度遵循的准则不同,所用的评估方法和技术也存在差异,因此如何对规划的绩效进行总体评估和判断则难度很大。尽管如此,仍然有研究试图从规划服务质量、规划推进组织和规划实施产出等方面,来评估反映规划在地方层面、战略层面和国家层面的绩效信息。

在我国,效应评估一直是区域规划的短板,规划重制定轻评估的现象普遍,近年来因评估对完善区域规划所具有的重要性不断张显而受到学界的日益关注。如张京祥等分析了西方区域规划的实施绩效及评估方法,探讨了其对我国区域规划效果评估的借鉴意义^[22];魏后凯等对长江流域建国以来的各类开发规划进行了梳理,对其规划效果进行了评估^[23];唐凯阐述了以开展规划评估来推动规划改革的必要性和可能性^[24];张京祥重点剖析了我国密集推出国家战略区域规划的现象及其效应,客观评估了区域规划重构对区域治理的影响^[25];郭垚等认为要使区域规划达到最佳效能,必

须时刻结合实际情况对规划进行评估,从而对规划产生反馈以利推进和调整规划,同时归纳了评估方法以及影响规划实施效果的因素^[26];吴殿廷等认为区域规划是一个包括编制、实施、评估及反馈调整的过程,阐述了区域规划评估的必要性,应该运用定性、定量结合的方法对规划进行中期和后期评估,长远看应建立区域规划评估体系,并系统阐述了区域规划评估原则与标准、方法与程序及主要内容^[27]。区域规划评估已经得到了学界的普遍重视,但迄今为止,评估还主要停留在学术探讨之中。虽然对部分规划进行了评估,但我国规划制定和决策部门尚未形成规范的区域规划评估体系。一方面规划评估理论体系尚未建立;另一方面,存在没有明确规划的评估主体、评估范围、评估原则、评估方式方法、评估指标准则、评估结果使用以及与之相关的评估机制等问题,在现实操作中往往无规可循,随意性大,评估结果的可靠性、权威性和指导性受到影响。但在把效应评估作为区域规划完善的工具和环节这点上,已经取得共识。

(五)强调区域规划体制机制建设是国内外区域规划发展的共性

在国外,结合区域发展的多种动力因素交织作用和受善治(good governance)思想的影响,区域规划更为关注制度安排、政策分类和机制调整,并把规划中政府和微观经济主体的有效合作以及区域合作放在突出的位置,提倡公众参与区域规划的全过程,以建立区域规划编制、实施与管理的制度-反馈-互动的良性机制,同时注重社会网络联通和多元性匹配政策推进区域规划的有效实施。规划编制上,在国家指示性规划中应用区域设计导向的实践增多(比如荷兰),在其他国家,如美国的“Rebuild by Design”(由设计再造)、法国的“Le Grand Paris”(大巴黎)和德国的“Dessau Landschaftszu”(德绍景观)等,区域设计已应用到规划实践,区域设计可以丰富区域规划和发展的内容与过程,并改善规划与发展过程中的合作网络,然而这种企图突出自由裁量权的区域设计既影响也受影响于主流的规划逻辑^[28]。不过该模式推动了规划中的创意设计实践,并表明灵活弹性的规划导向极为重要。国内也十分注重区域规划体制机制问题分析。区域规划的体制机制贯穿于规划从制定到实施再到评估校正直至使命完结退出的整个规划生命周期,其重要性不言而喻,而这恰恰也是我国区域规划不完善的普遍性问题,学界也在

一直进行探索。例如,杨伟民早在2003年就比较系统地阐述了我国规划体制改革的任务和方向,之后他在2010年又进一步阐述了规划体制改革的内容和路径^[29];张京祥等讨论了西方区域规划的实施机制及其对我国区域规划推进实施的借鉴与启示^[22];顾朝林剖析了我国区域规划中“多规合一”难以实行的管理体制因素,并为我国未来“多规”融合的区域规划进行了包括体制机制在内的框架设计^[7]。尽管成果丰硕,但我国区域规划在现实中的体制机制问题依然突出,远未完善。张永姣等认为应适应尺度重组下国家空间治理重塑的新要求,改革我国城市与区域规划体系,整合空间规划体系,并以治理理念引导规划思维转变^[30];赖寿华等则通过对珠三角区域规划历史的回顾评价,认为未来区域规划应从场所空间回归到流动空间,从全域规划转变到战略规划,从蓝图规划过渡到制度路径的发展方向^[31]。区域规划主体间的协作是区域规划体制机制建构的重要内容,但长期以来并未得到有效解决。王青斌等认为我国横向区域规划主体已陷入“囚徒困境”,各自追求利益最大化而忽视相互间的协调与合作,走出困境应当以合作方法与非合作方法为主线进行架构^[32]。尽管学者已经做了很多探索,但总体而言,区域规划的体制机制建设与完善还任重道远。

三、我国区域规划重大问题研究展望

因非国家级区域规划的权威性和法理性不足,故国内文献多集中于对国家级规划的探讨,侧重内容包括规划内涵、演进逻辑、特征功能及发展趋势。新世纪,尤其近十余年来,国家级区域规划密集出台,从《东北地区振兴规划》到《促进中部地区崛起规划》,从《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》到《长江三角洲地区区域规划》,从《京津冀协同发展规划纲要》到《长江经济带发展规划纲要》,从《国家新型城镇化规划(2014-2020)》到《全国国土规划纲要(2016-2030)》等等,一百多个国家级不同目标不同尺度的规划相继实施。这些规划产生遵循的现实逻辑是什么,其特征内涵、功能作用和发展趋势如何,学界都进行了广泛探讨。代表性成果如:胡序威对我国区域规划演变的路径进行了系统梳理,并分析了其未来发展趋势^[33];陈耀认为国家级区域规划的密集出台对我国区域发展新格局的塑造具有重要作用^[34];张林从系统视角探讨了我国区域规划的内涵和基本范式问题^[35];段娟对改革开放以来我国区域规划工作的历史演

进作了较系统的梳理,认为其发展演变彰显了区域规划在加强政府宏观调控、完善区域政策体系等方面的重要作用^[36];周春山等对我国改革开放以来各时期的区域规划实践和理论进行了系统梳理和总结,并对未来区域规划理论创新、体系构建、实施机制创新和新问题跟踪等前沿问题给出了研究方向^[8];吴殿廷等则对我国区域规划发展、区域规划相关规划的概念内涵以及现阶段区域规划特点和未来方向进行了阐述和展望^[27]。值得注意的是,以上研究显示,目前学界对国家级区域规划虽然进行了广泛而深入的研究,但对其内涵、推进逻辑、基本功能和未来趋势的探讨尚存在分歧^[37]。

随着我国政治、经济在世界的影响不断增强,我国的区域规划问题引起了国外学者的关注。Luo和Shen认为我国有些区域规划并不能发挥作用,并以苏州-无锡-常州区域规划为例剖析了该规划的不足和难以贯彻的原因,认为区域规划的实施需要更强大的区域制度安排^[38]。Dunford对比研究了我国与英、德两国的功能区划和区域规划,认为我国用约30年的时间完成了英德等国上百年的经济发展绩效,我国改革开放以来不断强化的区域规划和功能区划起到了重要作用^[39]。Yu认为我国规划系统过去30余年中的快速发展非常重要,解释了各级政府部门在规划建设中的角色,我国区域规划由于其复杂性和强势性而区别于他国同类规划^[40]。Wu认为区域规划在改革开放后复兴并日益成为中国快速推进城镇化和经济增长的重要驱动力^[41]。

在新时代,区域发展规划依然是我国推进发展方式转变、推动地区协调发展、引导创新驱动发展、决胜全面建成小康社会的重要手段。迎接挑战,破除矛盾,完成战略性重任,就必须在区域发展总体战略和主体功能区战略下继续完善区域规划及政策体系,“建立更加有效的区域协调发展新机制”,“发挥国家发展规划的战略导向作用”^[12],推进规划制定和实施的体制机制创新,提高规划和政策的科学性、精准性及其实施的高效性。根据前述国内外区域规划研究进展和存在问题,结合新时代我国区域规划研究和实践的现实需求,我国区域规划要重点研究以下六大问题(如图1)。

第一,区域规划的理论脉络梳理与新理论范式构建。我国区域规划理论经历了从劳动地域分工、地域生产综合体、区位论、增长极等传统理论到可持续发展、循环经济、景观生态学说等现代理论,再到多重目标平衡、多方参与协调、多层治理

决策、“五位一体”“五大发展理念”的新区域主义理论以及传统理论创新应用的演变。开展区域规划系统研究,需要首先捋清区域规划理论、效应评估方法、体制机制变迁的发展脉络,对国内外有关我国区域规划思想、规划理论、效应评估、体制机制演变进行系统梳理,深入了解其演进逻辑和现状趋势,博采各规划学说之长,推进理论和方法集成创新,进而架构新时代我国区域规划理论新范式。

第二,各时期区域规划出台背景、动因和特征规律研究。自20世纪50年代我国开展区域规划工作以来,为适应国民经济和社会发展需要,在政治、经济、政策、市场以及全球化、信息化等诸多因素交互影响下,我国区域规划先后经历了以联合选厂为重心的区域规划、以国土规划为主体的区域规划、以城镇体系规划为重点的区域规划、以多类型、多目标为特征的区域规划等数个阶段。每个时期面临的国内外环境、背景条件、重大现实问题和战略目标任务都有很大差别,因此,作为服务于国家总体发展战略手段的区域规划,其出台动

因和目标取向也呈现明显特征,即为实现国家战略需要而设计。区域规划研究需要以各时期国家空间战略格局演变为主线,系统梳理各阶段区域规划出台的历史背景和内外动因,归纳总结其演进规律和主要局限。

第三,我国区域规划的历史进程和时空演进逻辑研究。区域规划的制定逻辑跟国家的时代特征和历史任务密不可分。不同时期我国宏观空间格局和地理战略框架伴随着国内外环境的变化发生了多次变动,从20世纪50年代沿海、内地两大经济带开始,先后出现过六十、七十年代“一线、二线、三线”经济带、80年代“沿海、内地、边疆”经济带、80年代中-90年代“东、中、西”三大地带、21世纪初新的“东、中、西”三大经济带、2006年以来“东、中、西、东北”四大经济地区共六次大的地带性经济发展格局演变。每次演变都伴随着区域规划和政策的大幅调整,对全国区域发展格局产生重大影响,并影响下一轮的区域规划和政策走向。遵循国家宏观格局和战略框架的历史进程规律,区域规划研究亟需从改革开放前三十年均衡发展

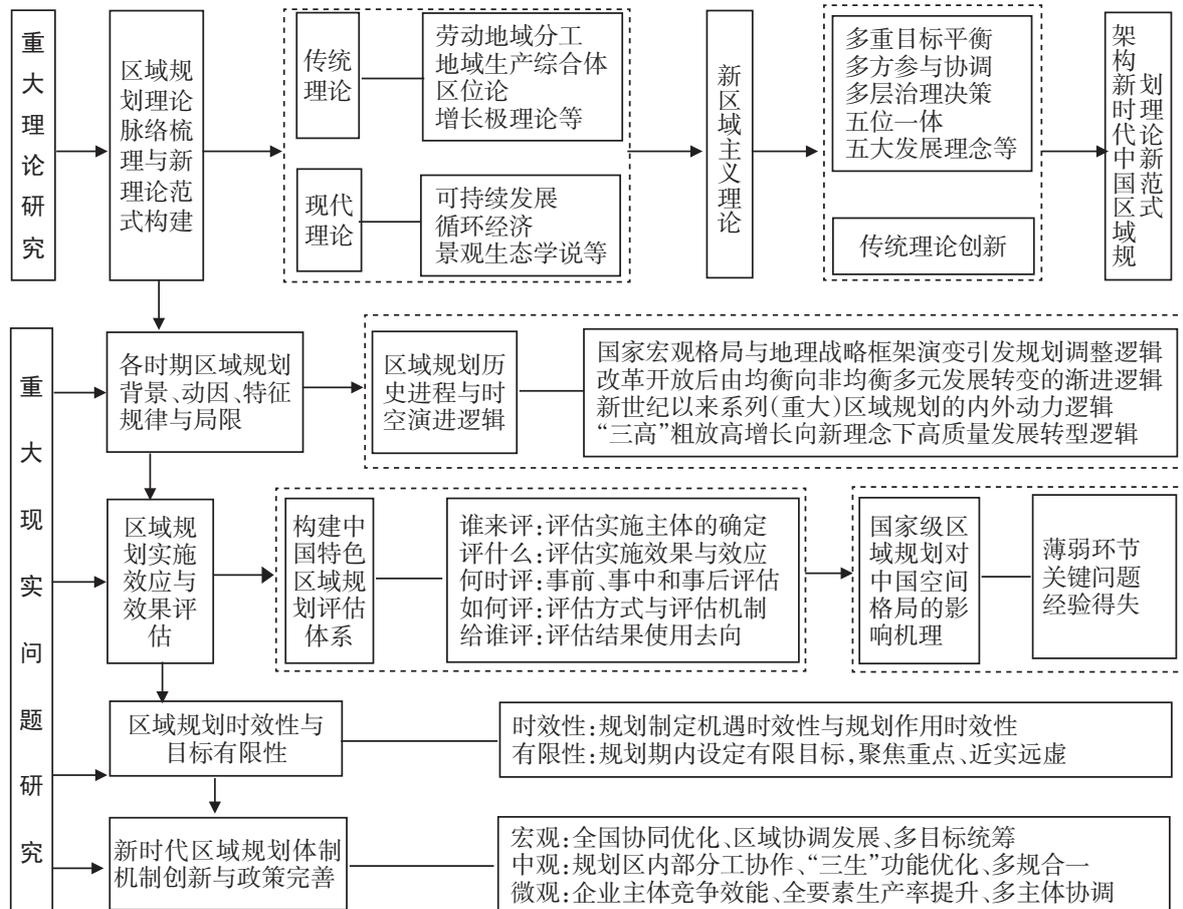


图1 我国区域规划研究重大问题前瞻

和改革开放后渐进式改革实践、全球化区域影响、经济发展方式转变、区域发展战略演进、区域发展差距变化、“行政区经济”向“区域经济”演变等视角进行全方位的逻辑考察,重点分类追踪研究新世纪以来我国系列区域规划实施的目标进展、特征演进、影响因素与动力变迁,尤其应关注其中对我国经济地理格局产生深远影响的国家重大区域规划的内外驱动逻辑,根据现有研究提出各类区域规划在促进区域从高投入、高消耗、高污染、注重高增速的粗放发展向创新、协调、绿色、开放、共享理念指导下以提高经济质量和效益为中心的可持续发展方向转变的途径、方案、规范和准则,归纳我国区域规划的演进特征和历史逻辑,创新我国新时代区域规划的驱动逻辑。

第四,区域规划实施的效果评估和空间效应研究。区域规划本质上属于国家公共政策,对其进行评估并据以改进规划和政策是国际通行做法,其重要性不言而喻。如前所述,我国目前还没有建立完善的规划评估体系,未来在规划评估领域,要着重研究构建中国特色的规划评估理论体系,重点解决谁来评、评什么、何时评、如何评和给谁评等问题。以上五个方面的研究构成了区域规划评估的理论框架,可为我国区域规划的评估提供一个基本分析范式。从操作突破层面和我国区域规划评估亟需解决的现实问题来看,区域规划的效应和效果评估,要重点研究改革开放以来,特别是新世纪以来,国家级区域规划对我国区域空间格局不同时期的变动影响机理,对其在各领域的空间效应进行系统评价,聚焦薄弱环节和找出关键问题,深入总结区域规划和政策得失经验教训、创新规划实施体制机制,构建和完善适应新时代区域发展质量转型需要的中国特色区域规划评估体系。

第五,区域规划时效性与目标有限性研究。这一问题是我国目前区域规划的薄弱环节,很多区域规划未获得理想效果甚至失败,很大程度与不注重规划的时效性与有限性相关。区域规划时效性是指及时适应区域发展变化需求出台区域规划以利于区域目标的实现,以及区域规划在规划期限内能够有效发挥引导和调控区域发展建设作用和效力的持续时限。可见,区域规划时效性既体现规划制定的机遇“时效”,也反映特定规划的作用“时效”。前者要求区域规划应适时而动,抢抓规划时机;后者强调区域规划实施后能维持其稳定调控功能的有效时限。目前我国区域规划制

定的机遇“时效”一般根据国家战略安排和区域发展需要来推动,其调控功能时效通常由其规划期限给定。但问题是规划的制定有一定周期,等规划编制完成时,国家战略的外部环境机遇和内部条件可能已经发生很大甚至重大变化,规划所依据的原有基础已经改变,规划区域面临的问题与起初规划设定的目标任务可能已然无法契合,从而引发规划时机“失效”;上述重大变化也可能发生在规划实施期间,使得原有规划继续推进的现实基础和条件已不复存在而导致规划实施“失效”。因此,我国区域规划,尤其是国家战略级规划,既要关注规划制定期的机遇时效性研究,使得规划编制能真正合拍国家战略部署和区内外环境机遇,适时编制出台相应规划推动区域发展,也要注重规划顺应实施期内外条件变迁而调整目标任务和相关政策措施,以确保规划与时俱进。区域规划必须要研究如何贯彻目标有限性原则,其原因有两个方面:一方面,区域发展是一个长期过程,不同发展阶段有不同的目标任务;另一方面,区域发展目标涉及经济、社会、生态、环境等众多领域,而一个规划有其规划时限,不可能“大而全小而全”地将区域未来很长时期的各类目标都纳入到有时限的规划中“毕其功于一役”,一个时段的规划只能解决规划期内有限的、关键的,且能实现的目标问题。但在不少规划制定中,常常将近远期目标、不同层次目标混同,规划目标无限性特征突出,在时期上不聚焦,不区分近远期目标;在内容上无重点,片面追求大而全;在执行上理想化,无视发展阶段、实施效率、组织保障、社会承受力等约束条件,这种无限目标和无限责任弱化了规划的可行性,最终导致规划能够“顶天”却无法真正落地,成为一纸空文。近年来,我国部分区域规划在规划期内未能达到预期目标,就与其规划目标过多、过泛、不遵循有限性原则有关。因此,区域规划在目标设计阶段,应把确定有限目标作为首要原则,可先罗列规划需要“解决什么问题”,然后深入论证“能解决什么问题”,进而研究“如何解决问题”,要充分考虑区域需求、内外条件和规划的时效性,聚焦重点,近实远虚,突出关键,使规划目标有限化和清晰化。

第六,我国区域规划的体制机制创新和政策完善研究。应在深刻理解区域规划出台动因、演进逻辑和系统评估区域规划实施效应效果的基础上,对我国各时期区域规划,重点是对新世纪以来各类国家级区域规划、政策实施的不同阶段经验

得失进行全面总结,以新区域主义为理论基础,借鉴西方发达国家区域规划的成功经验和操作方式,从宏观上推进全国区域协同优化,体现国家“五位一体”总体布局和五大新发展理念;中观上突出“三生”功能(生产功能、生活功能和生态功能)优化的经济-社会-环境多重复合目标;微观上促进企业主体竞争效能和全要素生产率提升,目标规划区福利水平改善。以此对新时代我国区域规划体制机制的创新和政策措施的完善进行系统研究和设计,提高区域规划解决区域问题的精准性、高效性和权威性。

参考文献:

- [1] 方创琳. 区域发展规划论[M]. 北京: 科学出版社, 2000:33-34;47-53;151-152.
- [2] 崔功豪, 王兴平. 区域分析与区域规划[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006:17-326.
- [3] 方创琳. 区域规划与空间管治论[M]. 北京: 商务印书馆, 2007:1-315.
- [4] 李广斌. 利益博弈视角下的区域规划转型[M]. 南京: 南京大学出版社, 2010:43-102.
- [5] 周建明. 区域规划理论与方法[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013:25-216.
- [6] 殷为华. 新区域主义理论: 中国区域规划新视角[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013:104-142.
- [7] 顾朝林. 多规融合的空间规划[M]. 北京: 清华大学出版社, 2015:57-75.
- [8] 周春山, 谢文海, 吴吉林. 改革开放以来中国区域规划实践与理论回顾与展望[J]. 地域研究与开发, 2017(1): 1-6.
- [9] WHEELER S. Regions, megaregions, and sustainability [J]. Regional studies, 2009, 43(6): 863-876.
- [10] KAREN T. F. Citizen activism, conservative views & mega planning in a digital era[J]. Planning theory & practice, 2016, 17(1): 93-118.
- [11] RAMASUBRAMANIAN, L. and ALBRECHT, J. Essential methods for planning practitioners: skills and techniques for data analysis, visualization, and communication[M]. Springer International Publishing AG, 2018:30-31.
- [12] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 33-34.
- [13] 林秋华. 关于可持续发展[J]. 城市规划, 1995(2): 22-26.
- [14] 毛汉英, 方创琳. 新时期区域发展规划的基本思路及完善途径[J]. 地理学报, 1997(1):1-9.
- [15] KHAYESI, M. (eds). Rural development planning in Africa[M]. Palgrave macmillan, nature America inc. US, 2018.
- [16] CHAPIN, T. Introduction: from growth controls, to comprehensive planning, to smart growth: planning's emerging fourth wave[J]. Journal of the American planning association, 2012,78: 5 - 15.
- [17] PICCOLO and H. THOMAS. Ethics and planning research[M]. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2009: 41-52.
- [18] RICHARD, D. M. Evaluating collaborative planning: implications from an empirical analysis of growth management[J]. Journal of the American planning association, 2002, 68(2): 179-193.
- [19] GORE, T and P. WELLS. Governance and evaluation: the case of EU regional policy horizontal priorities[J]. Evaluation and program planning, 2009, 32(2): 158-167.
- [20] MASON, R. J. Eco-regional planning: retreat or re-invention? [J]. Journal of planning literature, 2011, 26(4): 405-419.
- [21] ZANDVOORT, M., M.J. VLIST, F. KLIJN and A. V. BRINK. Navigating amid uncertainty in spatial planning[J]. Planning theory, 2018,17(1): 96 - 116.
- [22] 张京祥, 何建颐. 战后西方区域规划环境演变、实施机制与总体绩效[J]. 国外城市规划, 2006, 21(4): 67-71.
- [23] 魏后凯, 蒋媛媛. 长江流域地区开发规划: 现状与展望[J]. 学习与实践, 2009(11): 5-13.
- [24] 唐凯. 开展规划评估, 促进规划改革[J]. 城市规划, 2011(11): 9-10.
- [25] 张京祥. 国家-区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 45-50.
- [26] 郭焱, 陈雯. 区域规划评估理论与方法研究进展[J]. 地理科学进展, 2012(6): 768-776.
- [27] 吴殿廷, 宋金平, 陈光. 区域规划概论[M]. 北京: 科学出版社, 2018:99-102.
- [28] BALZ, V. E. Regional design: discretionary approaches to regional planning in the netherlands[J]. Planning theory, 2018, 17(3): 332-354.
- [29] 杨伟民. 发展规划的理论和实践[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010:52-70.
- [30] 张永姣, 方创琳. 地域尺度重组下的我国城市与区域规划体系改革[J]. 人文地理, 2015(5): 9-15.
- [31] 赖寿华, 闫永涛, 刘冠男, 庞晓媚, 李亚洲. 珠三角区域规划回顾、评价及反思[J]. 城市规划学刊, 2015(4): 12-19.
- [32] 王青斌, 贾丹. 论区域规划主体间的协作机制——以博弈分析为视角[J]. 行政法学研究, 2016(4): 27-36.
- [33] 胡序威. 中国区域规划的演变与展望[J]. 地理学报, 2006(6): 585-592.

- [34]陈耀. 国家级区域规划与区域经济新格局[J]. 中国发展观察, 2010(3): 1-3.
- [35]张林. 系统视角下的区域规划范式研究[J]. 人文地理, 2011(3): 41-46.
- [36]段娟. 改革开放以来我国区域规划工作的历史演进与经验启示[J]. 中州学刊, 2014(9): 38-44.
- [37]余利丰. 长江中流城市群次中心城市选择实证研究——基于协调发展的理论分析视角[J]. 江汉学术, 2017(4):109-116.
- [38] LUO X., J. SHEN. Why city-region planning does not work well in China: the case of Suzhou-Wu-Changzhou[J]. Cities, 2008, 25: 207-217.
- [39] DUNFORD M. Functional zoning and regional planning: Chinese plans, some european experiences and heir relevance to China [EB/OL]. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=dunford-m-functional-zones-s&site=2>. 2012.
- [40] YU L. Chinese city and regional planning systems [M]. Ashgate Pub Co. UK, 2014:3-14.
- [41] WU F L. Planning for growth: urban and regional planning in China[M]. Routledge, Taylor & Francis Group, 2015:75-77.

(责任编辑 王志猛)

Research Progress in Regional Planning and the Major Theoretical Problem of China's Planning

Wen YU-yuan, DUAN Juan

Abstract As an overall scheme for economic, social, resource, and environmental development within a certain space and time in the future, regional development planning is an important policy and tool for the country to coordinate development relationship and optimize regional spatial layout. This article will review the research progress and trend characteristics of regional planning in concept, theory and method, effect evaluation, and system and mechanism construction, and points out, in view of the new tasks and challenges of regional development in the New Era, that the major theoretical problem of the research on China's regional planning in the future is the construction of a new paradigm of China's regional planning theory in the new era guided by new regionalism, containing four aspects: first, to clarify the history and space-time evolution logic of China's regional planning; second, to build an evaluation system for regional planning with Chinese characteristics, and to solve five core evaluation problems: who will evaluate, what will be evaluated, when the evaluation starts, how to evaluate, and who will be assigned to to evaluate; third, to study and solve the problems of the timeliness of regional planning and the limitation of its objectives; and fourth, to give consideration to innovation at macro, medium, and micro levels and to improve regional planning systems, mechanisms and policies for the New Era.

Key words new regionalism; space-time evolution logic; timeliness and limitation; effect evaluation; innovation of system and mechanism