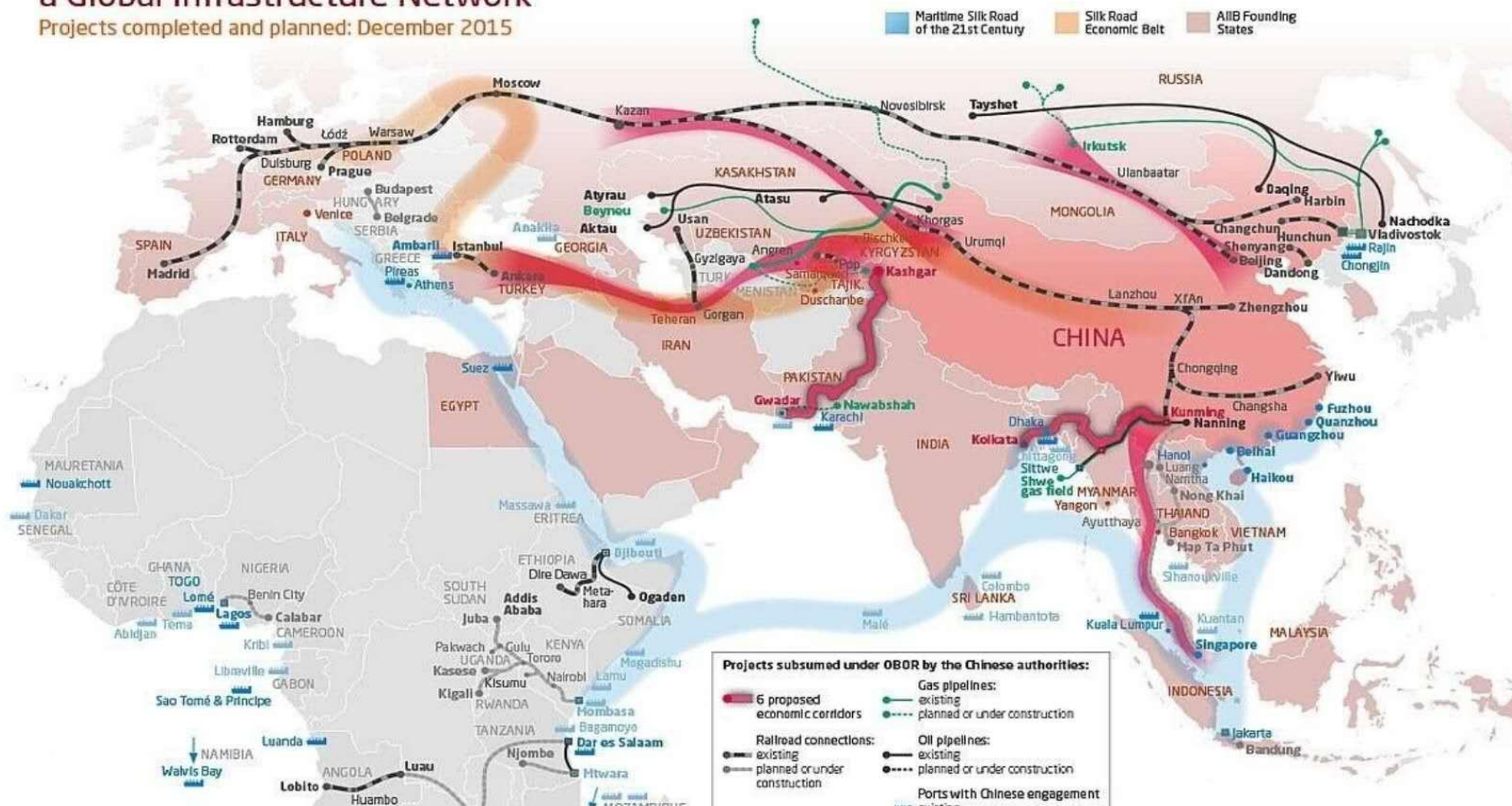


第六章 区域规划及其发展

MERICS China Mapping

One Belt, One Road: With the Silk Road Initiative, China Aims to Build a Global Infrastructure Network

Projects completed and planned: December 2015



第六章 区域规划及其发展

- 第一节 区域规划的概念及内容
- 第二节 区域规划的模式与类型
- 第三节 区域规划的由来与发展
- 第四节 区域规划的方法和程序

第一节 区域规划的概念及内容



一、区域规划的概念

■ 1、区域规划

- 是对区域国民经济建设、土地利用和生态环境保护进行全面的、综合的总体部署。是一个区域比较长远而全面的发展构想，是描绘区域未来经济建设的蓝图。
- 它包括描绘未来和行为决策两个方面，即根据现有认识，对规划区域的未来设想及其实施方案进行选择。

一、区域规划的概念

■ 2、区域规划的任务

- 根据规划区域发展条件，从其历史、现状和发展趋势出发，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。

一、区域规划的概念

- 3、区域规划的目的
- 发挥区域的**整体优势**，达到人和自然的和谐共生，促使区域社会经济快速、稳定、协调和可持续发展（**PRED**）。
- 区域规划是一项**公共政策**（公共利益）与**社会行为**（协调多个利益单元）。区域规划作为技术规划，要将规划落实到具体的**地域空间**。

二、区域规划的特点



（一）规划工作的共同特点

- 1、目的性
 - （问题导向性规划）
- 2、前瞻性
 - （根据规律进行预测）
- 3、动态性
 - （根据目标、环境与条件的变化做出动态调整，规划的循环性）

（二）区域规划的特点

- **1、综合性：**规划内容广泛，规划方法侧重综合评价，规划方案是多目标、多方案比选，规划队伍是多专业、多部门综合而成。
- **2、战略性：**规划时间跨度大，规划关注宏观全局性问题，规划实施对区域产生深远影响，规划指标具有较大弹性。

（二）区域规划的特点

- 3、地域性：规划要突出地方特色，保持完整的规划范围，确定规划地域范围。不同地域所处发展阶段不同，主要矛盾与发展目标也不相同。
- 4、政策性：区域规划是政府宏观调控区域发展与保护的手段，具有政策属性。区域规划的本质是对各种利益主体进行利益分配与空间协调。

三、区域规划的内容



2022-9-12

区域规划

11

三、区域规划的内容

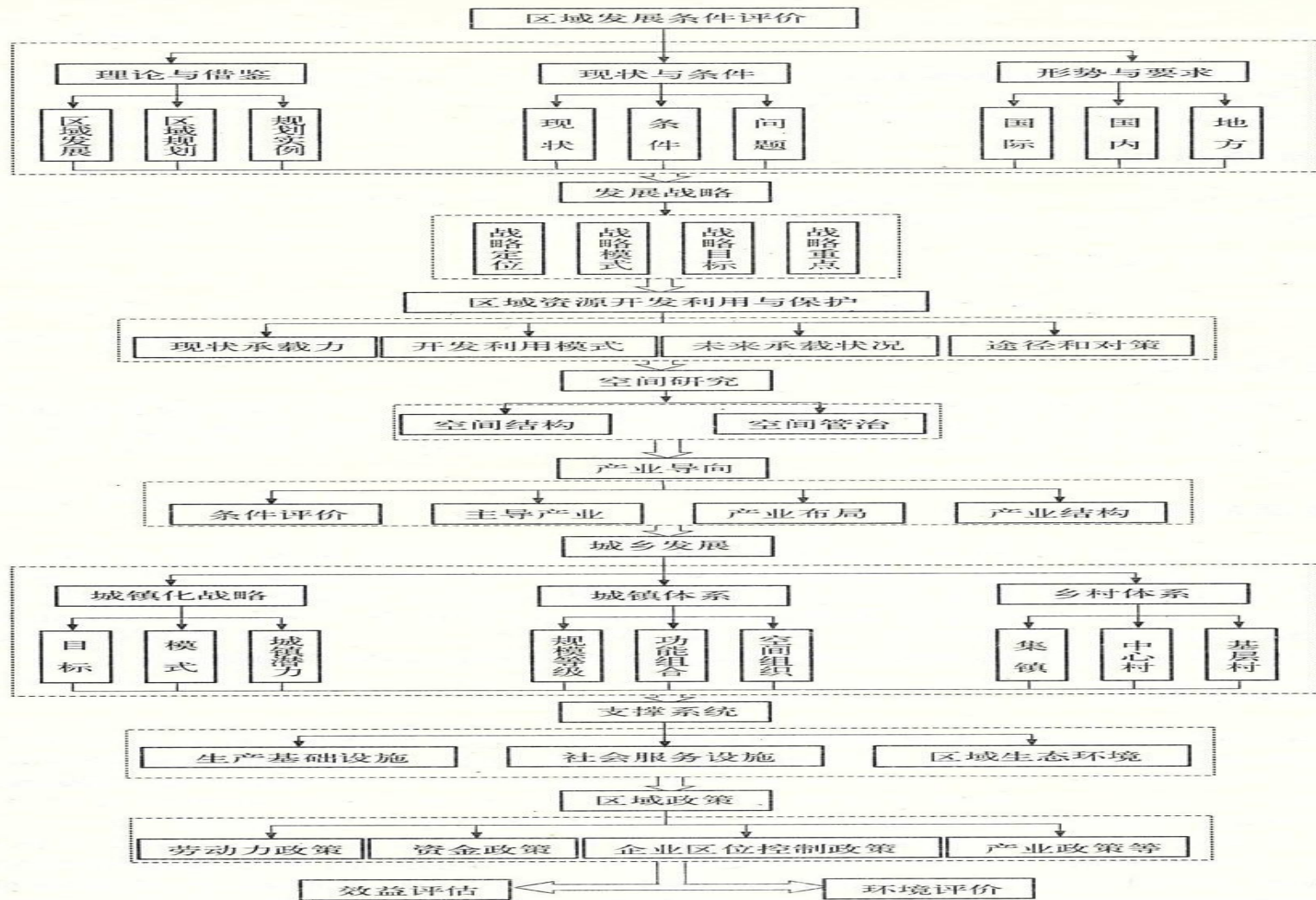


图 1-8 区域规划内容体系框架

（一）区域发展战略

- 区域经济发展战略包括战略目标、战略依据、战略方针、战略重点、战略措施等内容。
- ①发展定位与发展目标；②战略重点；③战略方针与战略策略。
- 区域发展战略既有经济发展战略，即经济总体发展战略和部门的、行业的发展战略，也有空间的开发战略。

（一）区域经济发展战略

- 规划工作中有三个重点：
 - 1、确定区域开发方式。
 - 2、确定重点开发区。
 - 3、制定区域开发政策和措施。

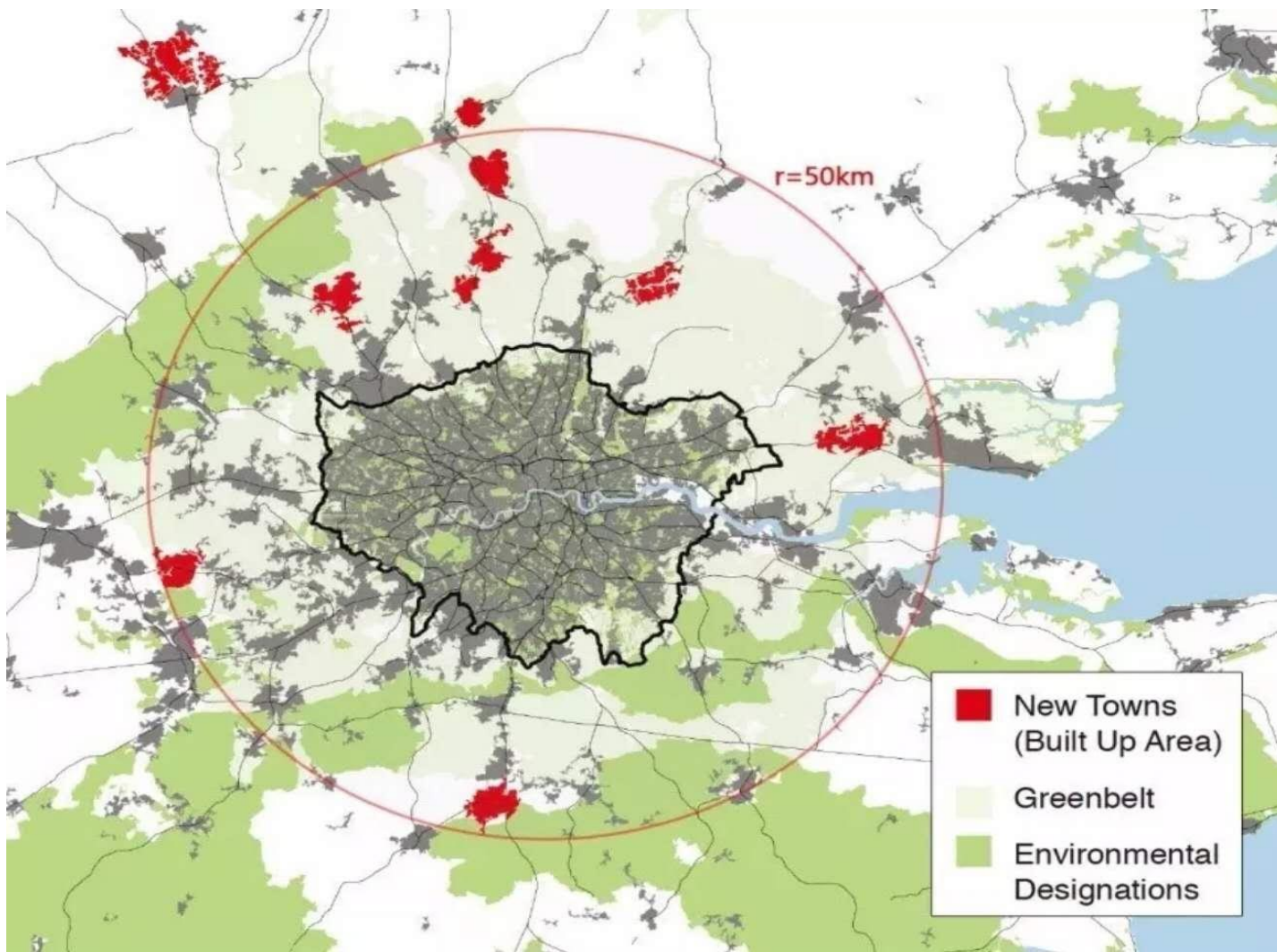
（二）区域产业规划布局

- 合理配置资源、优化地域经济空间结构、科学布局生产力，是区域产业布局规划的核心内容。
- 重点包括：产业结构优化、产业空间布局优化（根据产业生态习性，结合区域发展条件，综合确定产业区位）。
- 根据市场需求、产业基础和发展条件，揭示产业发展矛盾，确定重点产业与重点发展区域。

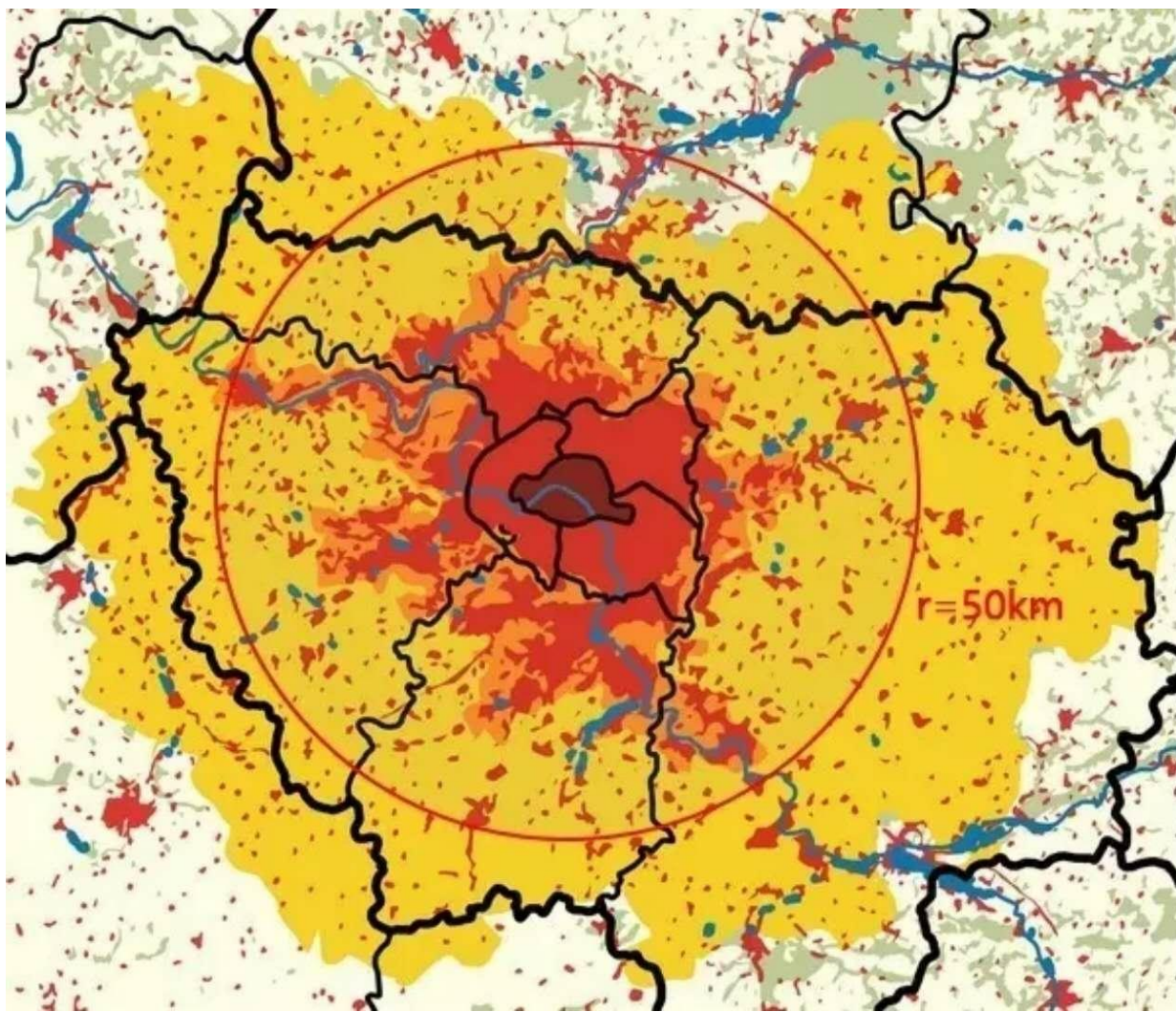
（三）区域城镇体系规划

- 城镇体系是**社会生产力和人口（产城融合）**在地域空间组合的具体反映。
- 城镇体系规划是区域**生产力综合布局**的进一步深化和**协调各项专业规划**的重要环节。
- 由于农村居民点比较分散，点多面广，故区域规划多数只编制城镇体系规划。
- 研究城镇体系**演变过程、现状特征**，**预测城镇化发展水平**，提出区域**城镇化道路**，这是编制城镇体系规划的基础。

(三) 区域城镇体系规划



(三) 区域城镇体系规划



（四）基础设施规划

- 包括：生产性基础设施和社会性基础设施，基础设施的双重属性（生产、生活服务）。基础设施建设的同步性与超前性。
- 区域规划要在对各种基础设施发展过程及现状分析的基础上，根据人口和社会经济发展的要求，预测未来对各种基础设施的需求量，确定各种设施的数量、等级、规模、建设工程项目及空间分布。

(四) 基础设施规划



(四) 基础设施规划



2022-9-12

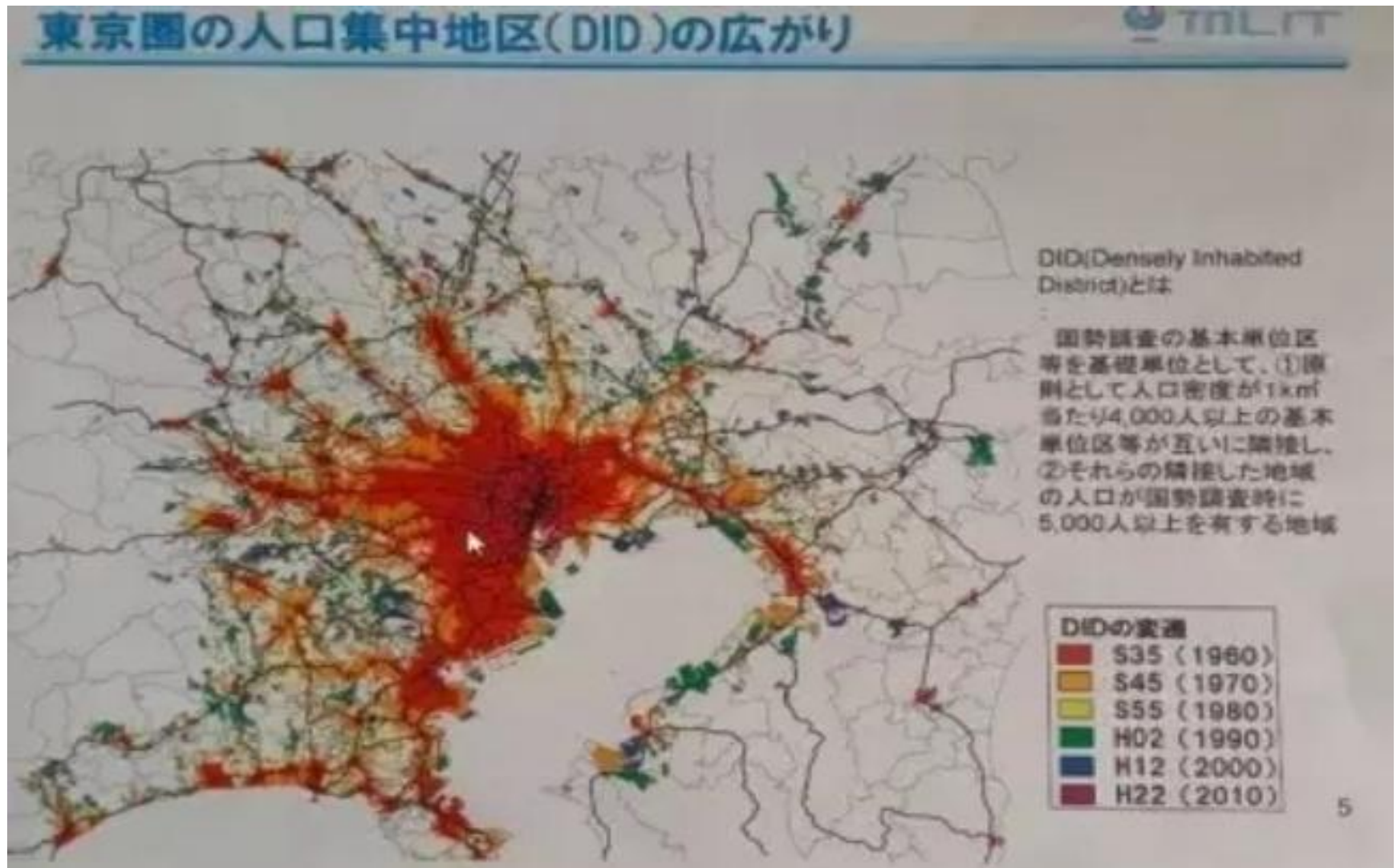
区域规划

22

（五）区域土地利用规划与保护

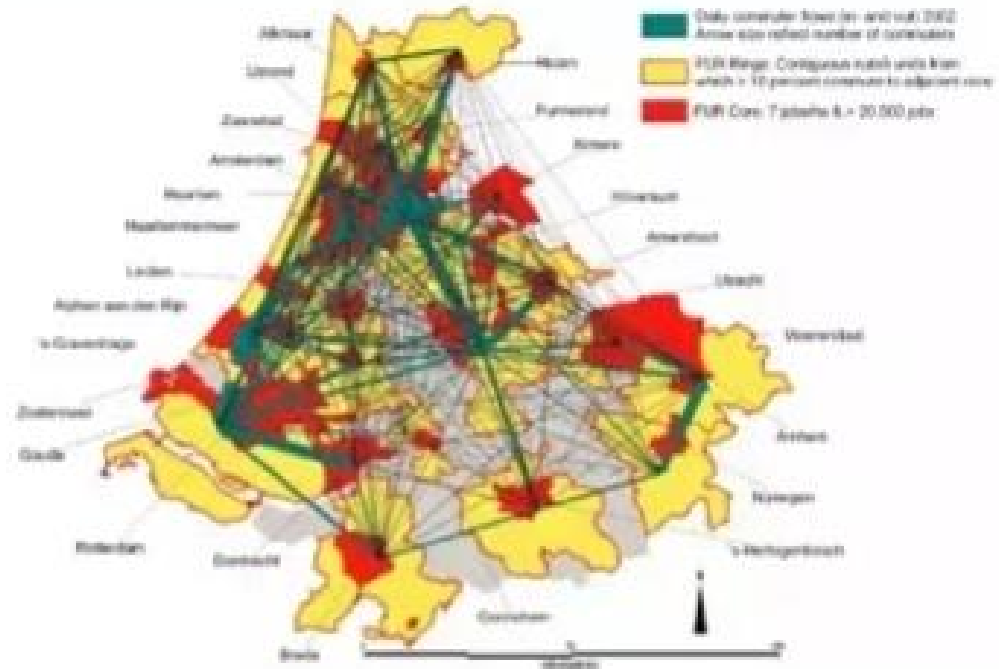
- 土地利用规划应在土地资源调查、土地质量评价基础上（生态承载力），以达到区域最佳预期目标为目的，对土地利用现状加以评价，根据区域社会经济生态发展需求，确定土地利用结构及其空间布局。（遥感技术应用）
- 优化土地利用结构，实现生产、生活、生态空间的科学安排，支撑区域战略目标实现。
- ①土地增长策略；②土地利用分区。③主体功能区划。

(五) 区域土地利用规划与保护



（五）区域土地利用规划与保护

- **瘦身化**是一场价值观转换的运动，2008年的世界经济论坛 WEF (World Economic Forum) 首次提出了这个概念：抑制过剩的物质消费，转变生活方式，推行低碳行动——**生态城市**。
- 紧凑型的空间形态：
如德国的鲁尔、
荷兰的兰斯塔德等。



荷兰兰斯塔德地区通勤联系图

（六）区域生态环境保护规划

- 区域生态环境规划是以整体最优、协调共生、区域分异、生态平衡和可持续发展的基本原理为指导，以环境容量、自然资源承载力、和生态适宜度为依据，有助于生态功能合理分区和创造新的生态工程，保持人与自然、人与环境的可持续发展与协调共生。

（六）区域生态环境保护规划

- 社会经济系统与自然环境系统的物质能量循环过程（机制调控）。
- 各地区应在不超越资源和环境承载能力的条件下，谋求资源的开发和经济的发展，保持资源永续利用和提高生活质量，使自然、经济、社会相互协调和可持续发展。
- 区域规划的公共政策属性，关注公共利益的维护与改善。

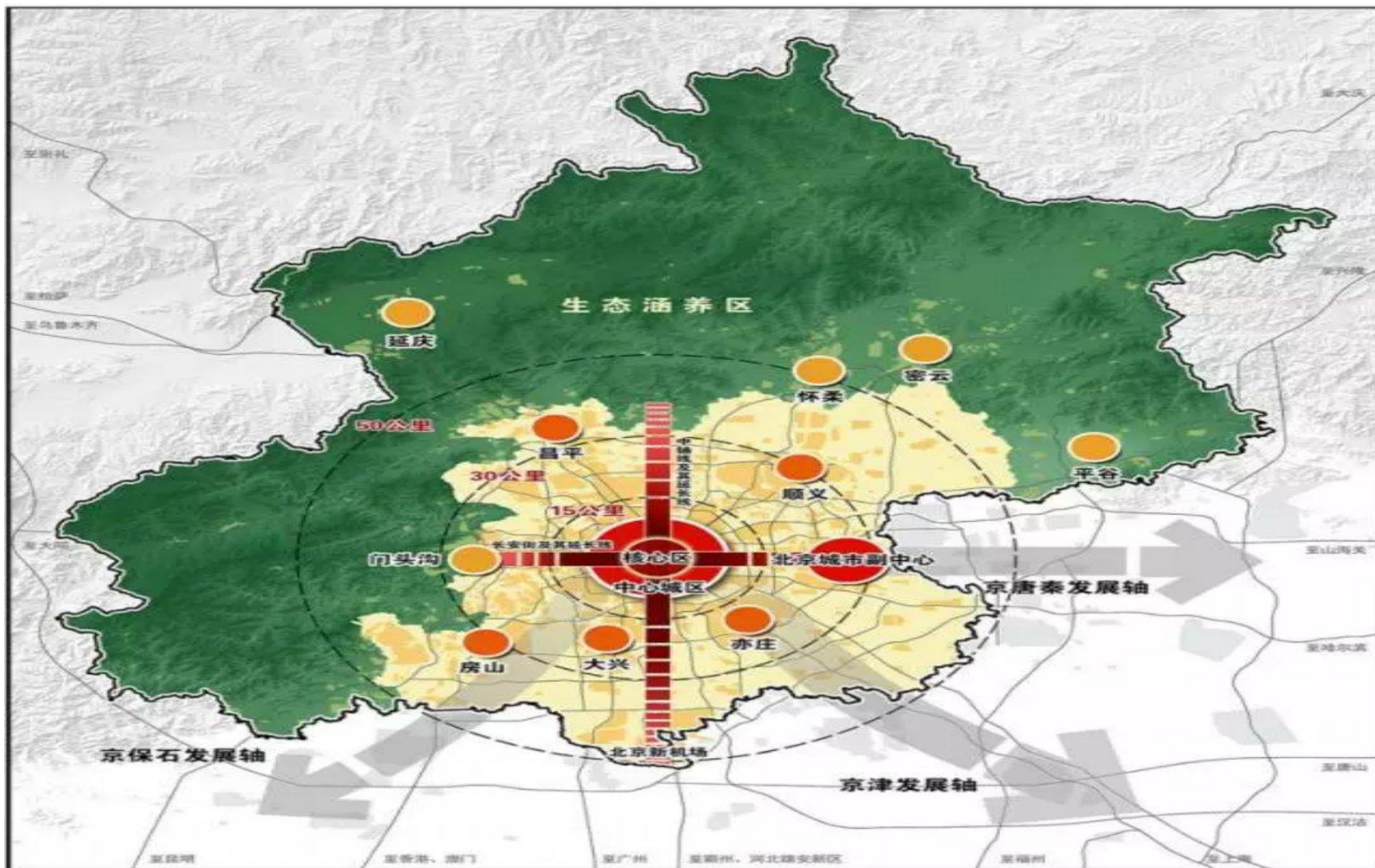
（七）区域防灾减灾规划

- 区域防灾减灾规划要与土地利用、环境保护以及产业发展等统筹考虑，从规避角度科学布局生产生活设施，加强防灾设施建设。

（八）区域管理与区域政策

- 区域管理是应用行政、统筹、管治等手段，制定规划及政策并组织实施，对人地关系地域系统操作的过程。管治是一种协商机制，而管制是一种行政命令与强制措施。
- 以区域经济一体化为目标，通过不同层级政府与发展主体之间的沟通、协商，实现区域规划统一实施、基础设施共建、共享，达到各类资源优化配置的管理格局，从而实现区域共同发展。

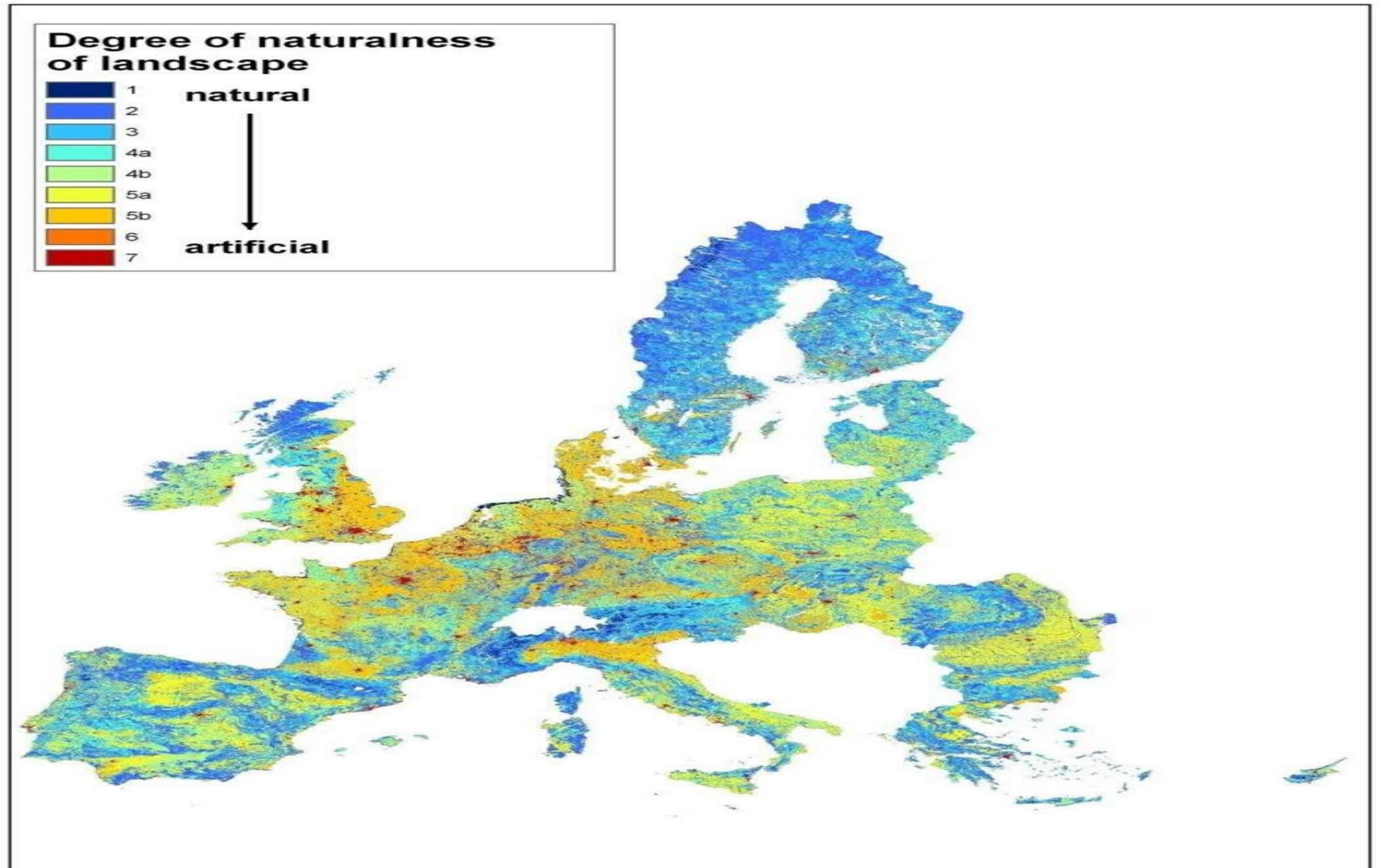
(八) 区域管理与区域政策



（八）区域管理与区域政策

- 区域政策可以看作是为实现区域战略目标而设计的一系列政策手段的总和。
- 区域政策内容有：
 - 1、劳动力政策。
 - 2、资金政策。
 - 3、企业区位控制政策。
 - 4、产业政策。

第二节 区域规划的模式与类型



一、区域规划模式

- ①强调调控规划：中央集权国家。
- ②弱调控规划：联邦制与分权化国家。
- ③多元调控模式：强中央政府与地方自治。

二、区域规划类型（按规划区属性）

- ①自然区（自然区划原则）
- ②经济区（聚类经济区的划分方法与分类政策措施的制定）
- ③行政区（行政区划调整的区域影响：撤县设区与都市区建设）
- ④社会区

二、区域规划类型（按规划区属性）

- 自然区区域规划
- 经济区区域规划
- 行政区区域规划
- 社会区区域规划

三、区域规划类型（规划内容划分）

- （一）策略性的区域规划
 - 发展战略软规划；重视区域环境与发展条件的分析论证；重视经济结构与发展政策的研究。
- （二）物质性的区域规划
 - 重视技术经济指标；重视物质环境与工程项目的空间布局；重视物质要素的功能联系与空间布局；重视土地利用与空间分布。
- （三）综合性的区域规划

三、区域规划类型（规划内容划分）

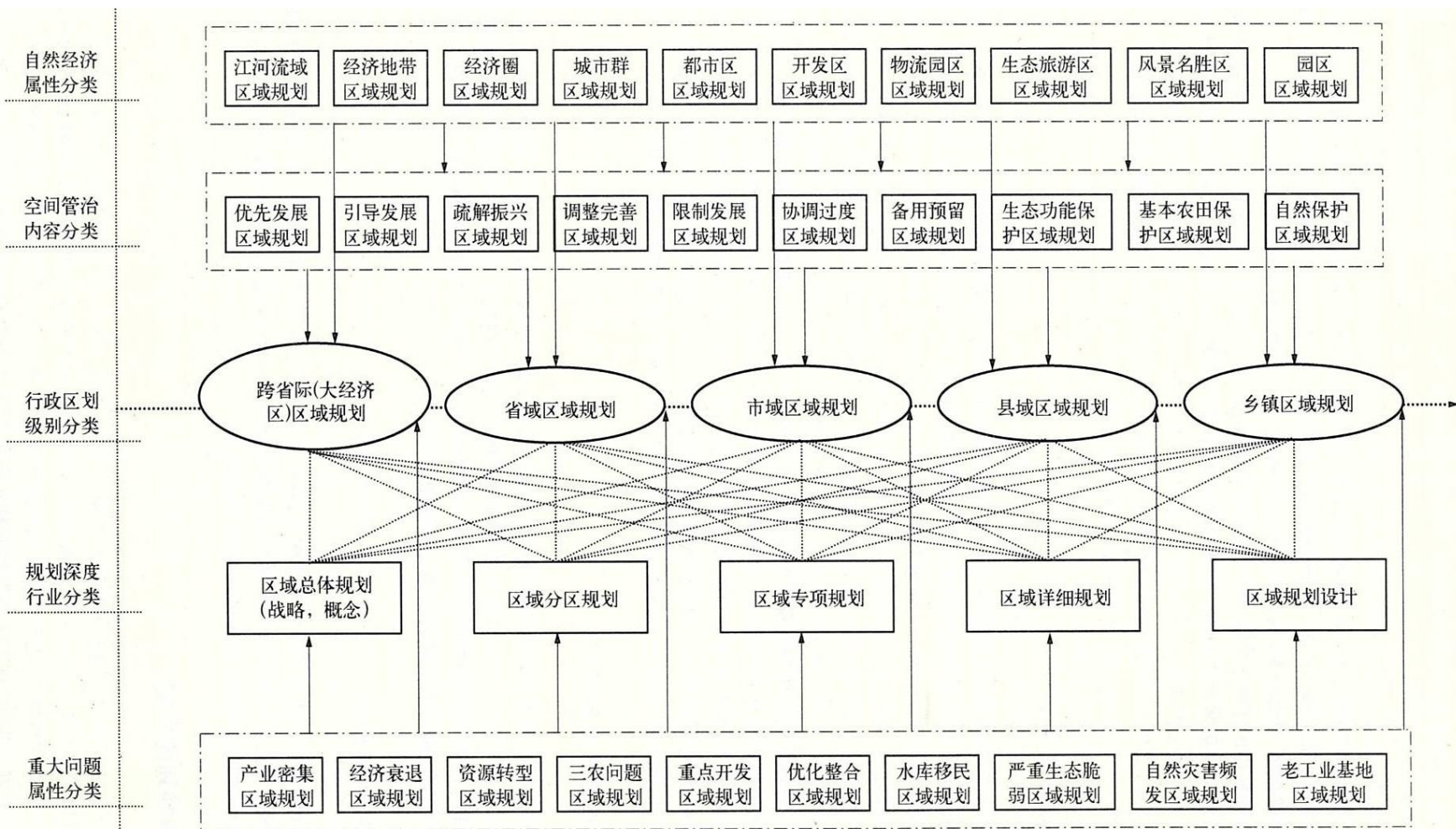


图 1-6 中国区域规划的类型划分示意图

资料来源：方创琳等(2007)。

四、区域规划类型（规划功能划分）

- ①开发性规划：优化开发区、重点开发区。
- ②保护性规划：限制开发区、禁止开发区。
- ③协调性规划：落后、衰退区域综合规划；缩小城乡差异规划；区域一体化规划。

第三节 区域规划的由来与发展



第三节 区域规划的由来与发展

- 一、区域规划思想萌芽
- 二、国外区域规划进程
- 三、中国区域规划进程

一、区域规划思想萌芽

- ①中国古代名著《禹贡》中的九州区域划分思想
- ②《周记·考工记》的营国制度思想
- ③春秋战国时期的名著《管子》中的城镇密度思想
- ④《史记·货殖列传》中的区域规划思想
- 历史地理著作思想挖掘与区域规划设计思路的创新。

二、国外区域规划进程

- （一）区域规划发展进程
- 西方区域规划存在实用主义思想，重大社会经济问题的出现是区域规划理论创新的逻辑起点。
- ①以大城市为中心的区域规划
- 工业集聚和城市规模扩大提出的规划要求；城镇人口的区域扩散与区域基础设施的统一布局；生态空间的保护与配置（基于英国伦敦的霍华德田园城市理论）。

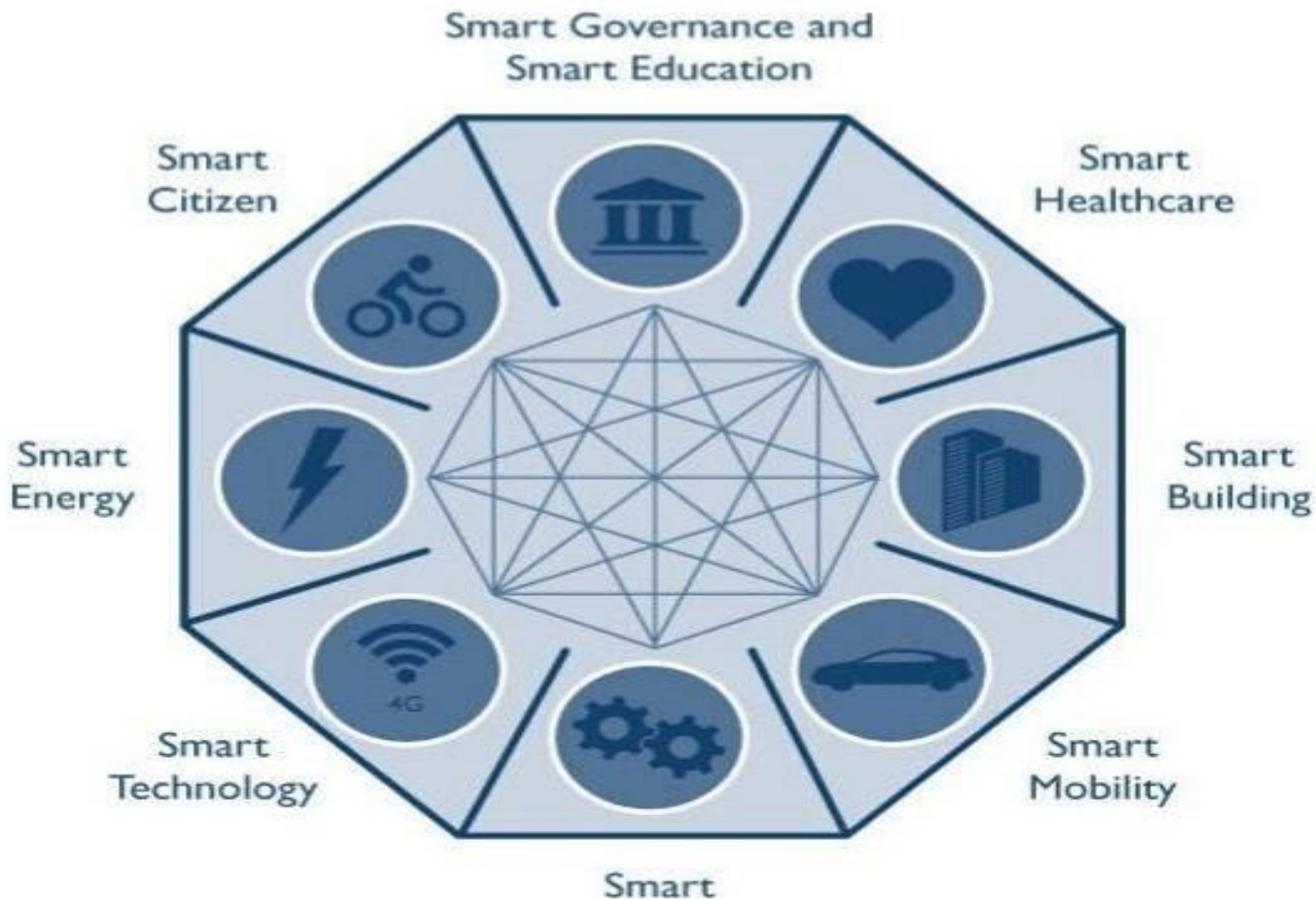
二、国外区域规划进程

- ②以资源开发与解决区域发展不平衡的区域规划
- 国家干预的凯恩斯主义占据主流，建立区域管理局负责区域规划与管理。
- 《雅典宪章》将城市规划与区域规划结合起来。
- 随着大量乡村人口流入城市和城市工业的高速发展，地区差异进一步扩大（法国的区域增长极理论）。

二、国外区域规划进程

- ③凯恩斯主义的终结与新自由主义的兴起
- 区域规划作为政府调控手段，与新自由主义思想大相径庭，区域规划出现停滞。
- ④以协调区域人口、资源与环境，提高区域竞争力为中心的区域规划
- 经济全球化背景使得区域之间的合作与整合、重组异常重要，推动区域规划复兴。

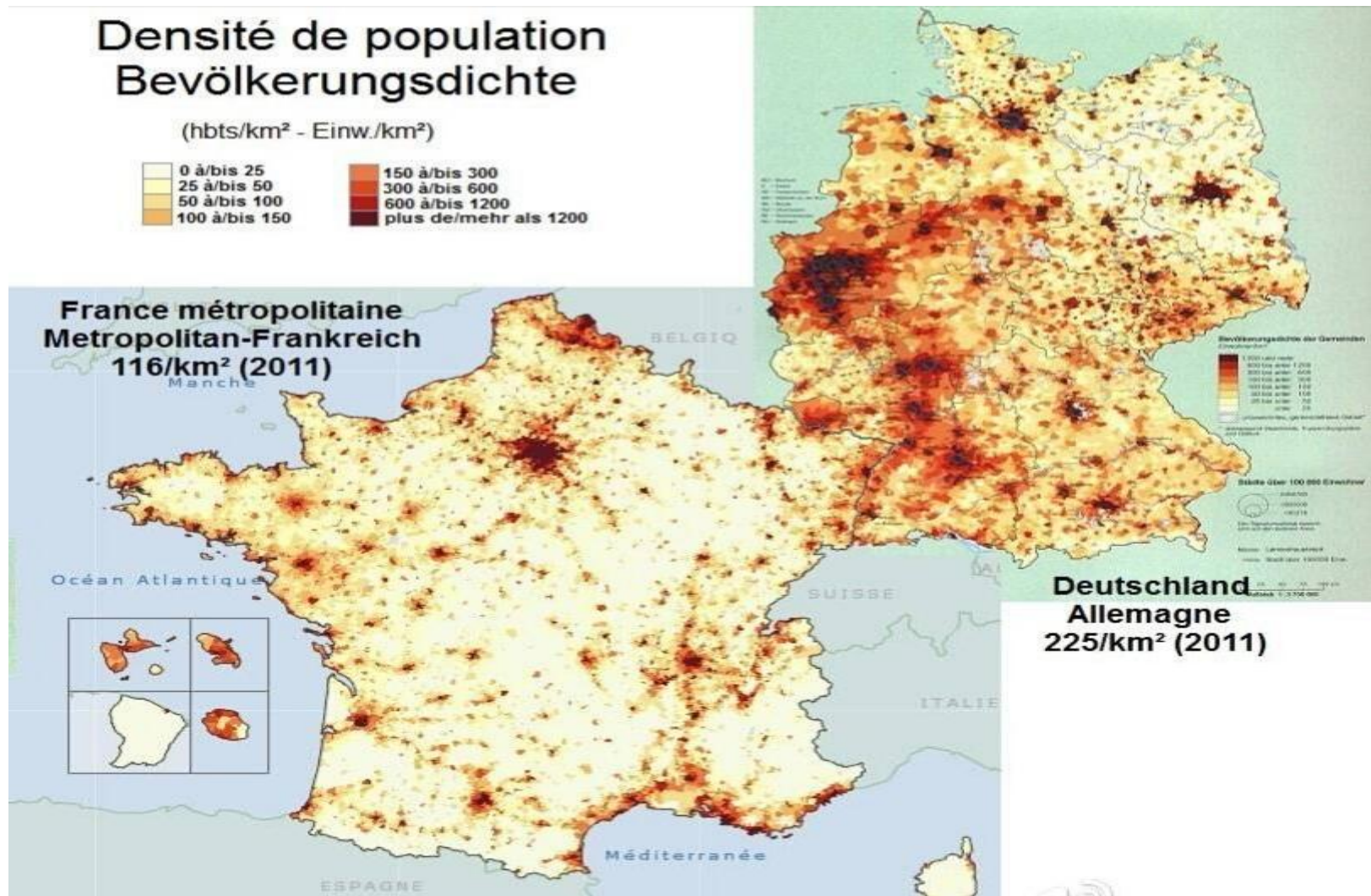
二、国外区域规划进程



二、国外区域规划进程

- （二）不同国家区域规划实践
- ①德国区域规划：具有法律效应，跨行政区规划没有法律基础，重视基础设施与生态环境保护治理。
- ②法国区域规划：以均衡化为国土整治目标，增长极理论的应用。
- ③苏联区域规划：包括区域规划纲要（软规划）与区域规划设计（硬规划）。

二、国外区域规划进程



二、国外区域规划进程

- ④美国区域规划：重视流域综合整治（田纳西河流域规划）与落后地区复兴（就业问题）
- ⑤日本区域规划：不同发展阶段具有不同的规划目标与规划策略。

二、国外区域规划进程

- （三）国外区域特点
- ①体系完整（不同尺度的地域规划体系），有一套科学的方法。
- ②目标主要在于使本区域社会经济更好、更稳定地向前发展，高度重视处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系；十分注重如何使各地区之间的经济发展更加趋于均衡。

二、国外区域规划进程

- ③就业问题、土地利用问题、基础设施建设和城镇发展问题以及环境问题是区域规划普遍关注的研究课题。
- ④不同层级规划逐步走上制度化和法制化的轨道。

三、中国区域规划进程

- ①以工业布局与农业普查为核心的国家经济复兴规划
- 我国1950—1960年代的区域规划以资源开发与生产力布局为主，受苏联地域综合体区域规划思想的影响。
- ②以国土整治为目标的国家建设布局规划
- 包括：区域开发规划（发改委）、土地利用规划（土地局）、城镇体系规划（城乡建设部）三大核心规划。

三、中国区域规划进程

- ③区域规划全面兴起
- 全国主体功能区规划，成为国民经济规划、区域规划、城市规划的基本依据，其具有战略性、基础性和约束性。

三、中国区域规划进程

- 1980年代以来我国区域规划有3个明显的特点：
- （一）类型多样、时空尺度不同的规划互补并进
- （二）规划理论取得突破，规划内容不断充实
- （三）规划手段有所改进，规划方法不断革新

四、区域规划发展趋势

- （一）区域规划的新背景
- （二）区域规划的新理念
- （三）区域规划的新趋势

（一）区域规划的新背景

- ①全球城市化与城市全球化
- 城市体系是构建在功能节点与发展轴上的商品、人员、信息的流动。城市区域或城市集团代替单一城市城市为新的竞争主体。区域规划价值凸显。
- ②新自由主义与治理理论的兴起
- 市场机制与政府调控的结合；政府、市场之外的公共团体；区域治理成为多元利益主体参与区域管理的平台与契约。

（一）区域规划的新背景

- ③中国发展形势与问题
- 区域规划成为协调不同利益主体、不同产业部门、不同区域之间有效工具，成为落实科学发展观、实现区域之间、城乡之间、人与自然之间协调发展，提高区域竞争力的重要举措。
- ④城市区域化的出现
- 城市区域化是城市空间拓展的有效方式，适应城市空间扩散需要，是城市功能空间重组的重要载体。

（二）区域规划的新理念

- ①区域整体协调发展理念
- 区域规划不再是强烈干预下的整体模式，而是共同契约式的区域之间、城乡之间整体协调发展。
- ②城乡一体化理念
- 从城乡对等视角，通过城乡公共服务设施均等化，进行城乡一体化建设，实现区域资源配置与要素自由流通。

（二）区域规划的新理念

- ③可持续发展理念（PRED）
- ④以人为本理念
- 编制符合人类需求，达到富民目标的区域规划。
- ⑤有限发展理念
- 合理界定市场与政府的功能定位，明确哪些是政府区域规划能够解决的问题。规划要设定有限目标，制定可操作性强的路径，通过局部干扰点实现整体最优。

（三）区域规划的新趋势

- ①强制性规划转向协商性规划
- 通过制定公平准则，吸收各种利益集团参与规划的全过程，寻求解决各种利益冲突的方法与途径。
- ②经济单目标规划转向综合目标规划
- 基于可持续发展理念，关注社会目标与生态目标的实现。

（三）区域规划的新趋势

- ③城镇重点规划转向城乡整体规划
- 基于新型城乡关系，从城市中心的单边治理模式转向城乡对等的多中心治理模式。
- ④单方案刚性规划转向多方案弹性规划
- 基于行政手段的计划性规划转向基于价值手段的计划、市场兼容性规划。

（三）区域规划的新趋势

- ⑤虚调控规划转向基于空间治理的实调控性规划
- 从生产力布局与城镇体系布局为重点转向以空间资源配置为重点，划定用途管治区域。

四、区域规划发展趋势

- 我国区域规划发展方向：
 - ①加强立法、使区域规划走上法制轨道。
 - ②重视市场研究（政府规划遵循市场规律：区域分析）
 - ③编制可持续发展规划。
 - ④定性、定量方法相结合。
 - ⑤加强区域发展政策研究，增强规划可操作性。

五、区域规划与其它规划的关系

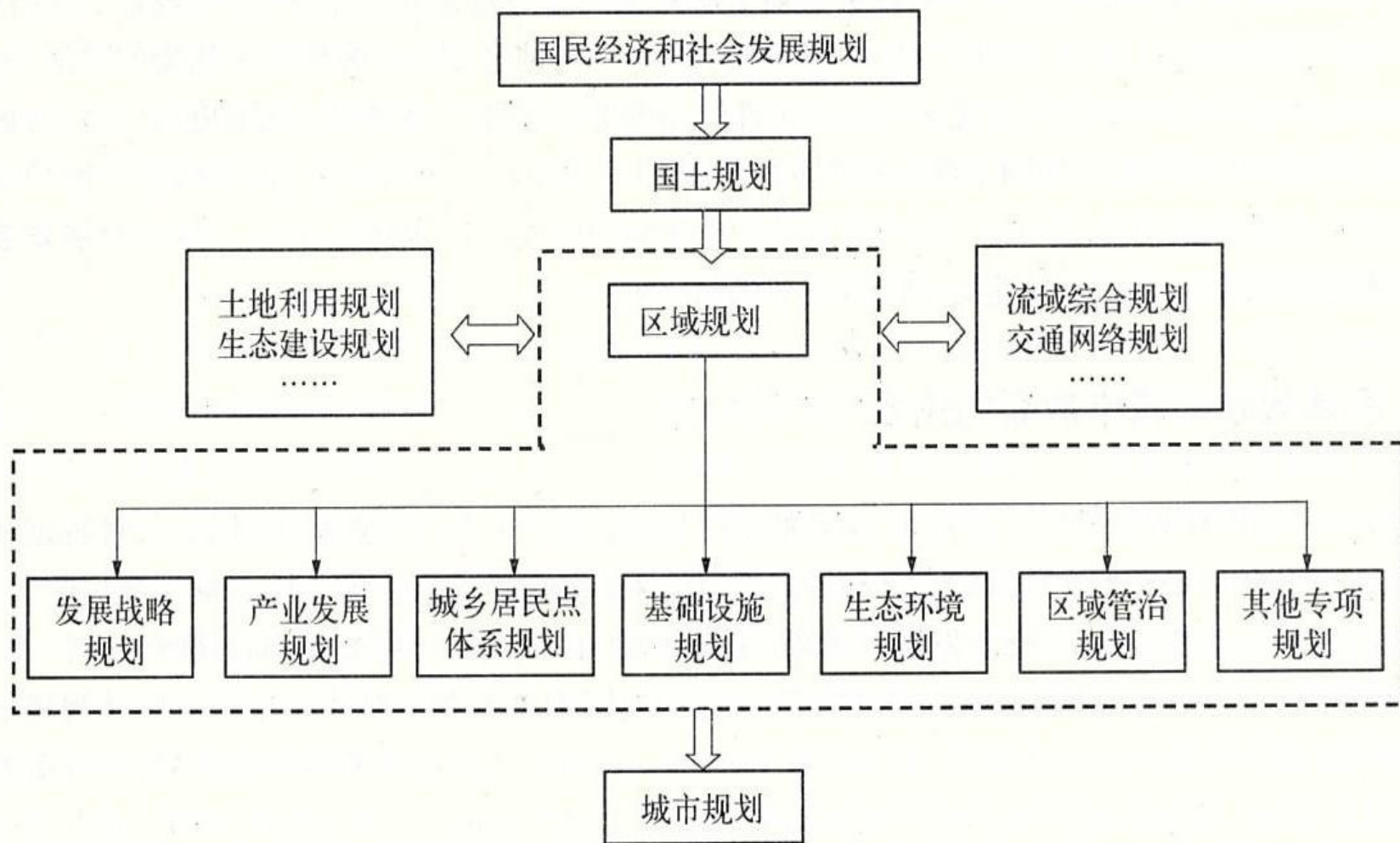
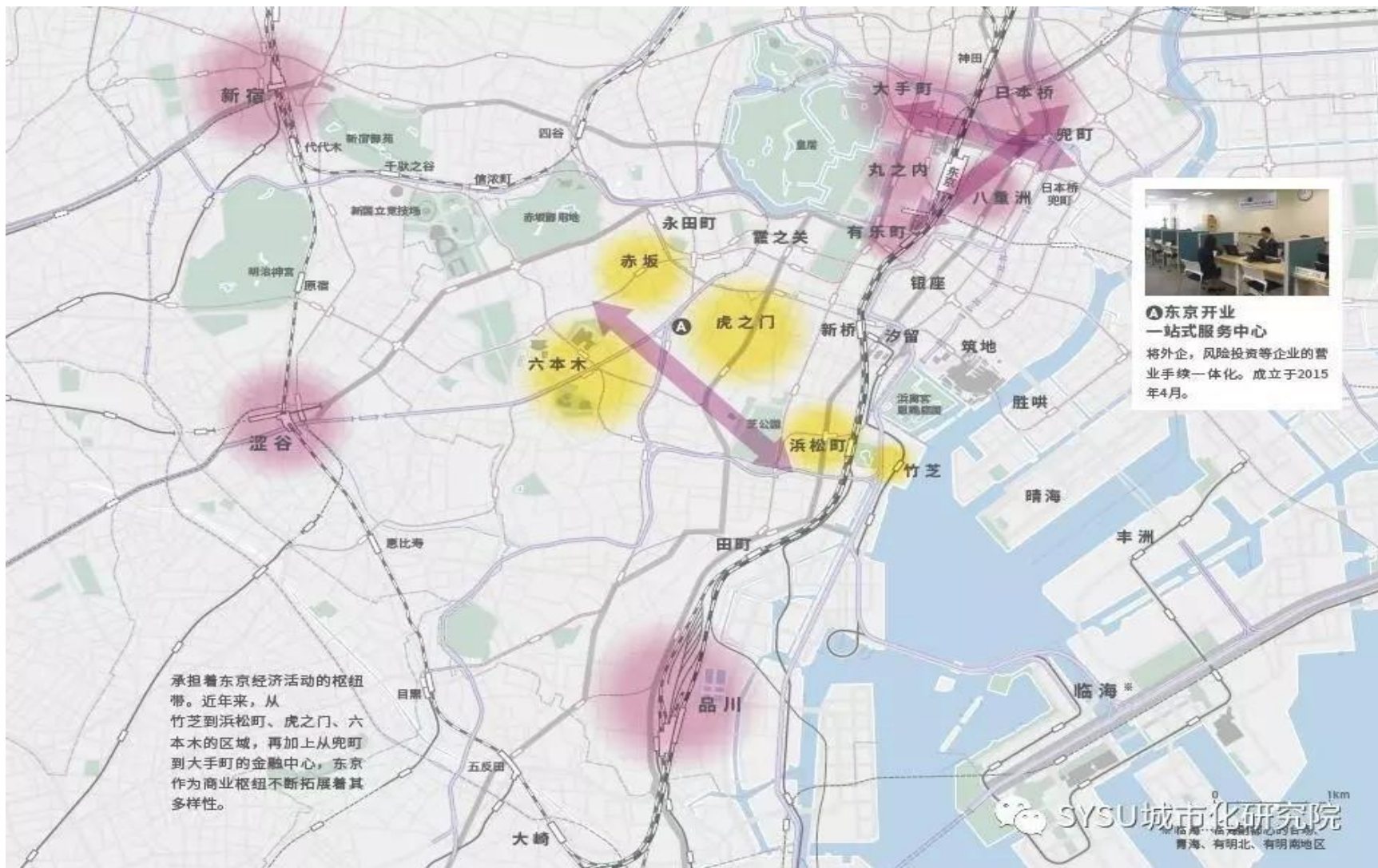


图 1-10 区域规划与相关规划的关系框架

第四节 区域规划的方法和程序



一、区域规划的方法

- (一) 系统法
- (二) 传统综合法
- (三) 比较法
- (四) 数学模拟法

（一）系统法

- 系统法由三个基本环节构成，即问题形成、系统分析、系统评价，每一个环节都有一系列定性和定量的具体方法可供利用（归纳与演绎）
- ①问题形成：规划地域系统的边界、性质、目标与价值系统
- ②系统分析：规划为谁？为什么？何时何地？做什么？怎么做？条件分析与方案设计。
- ③系统评价（对区域规划方案作出综合评价）
- 系统法具有整体性、联系性、分解协调性与动态性。

(一) 系统法

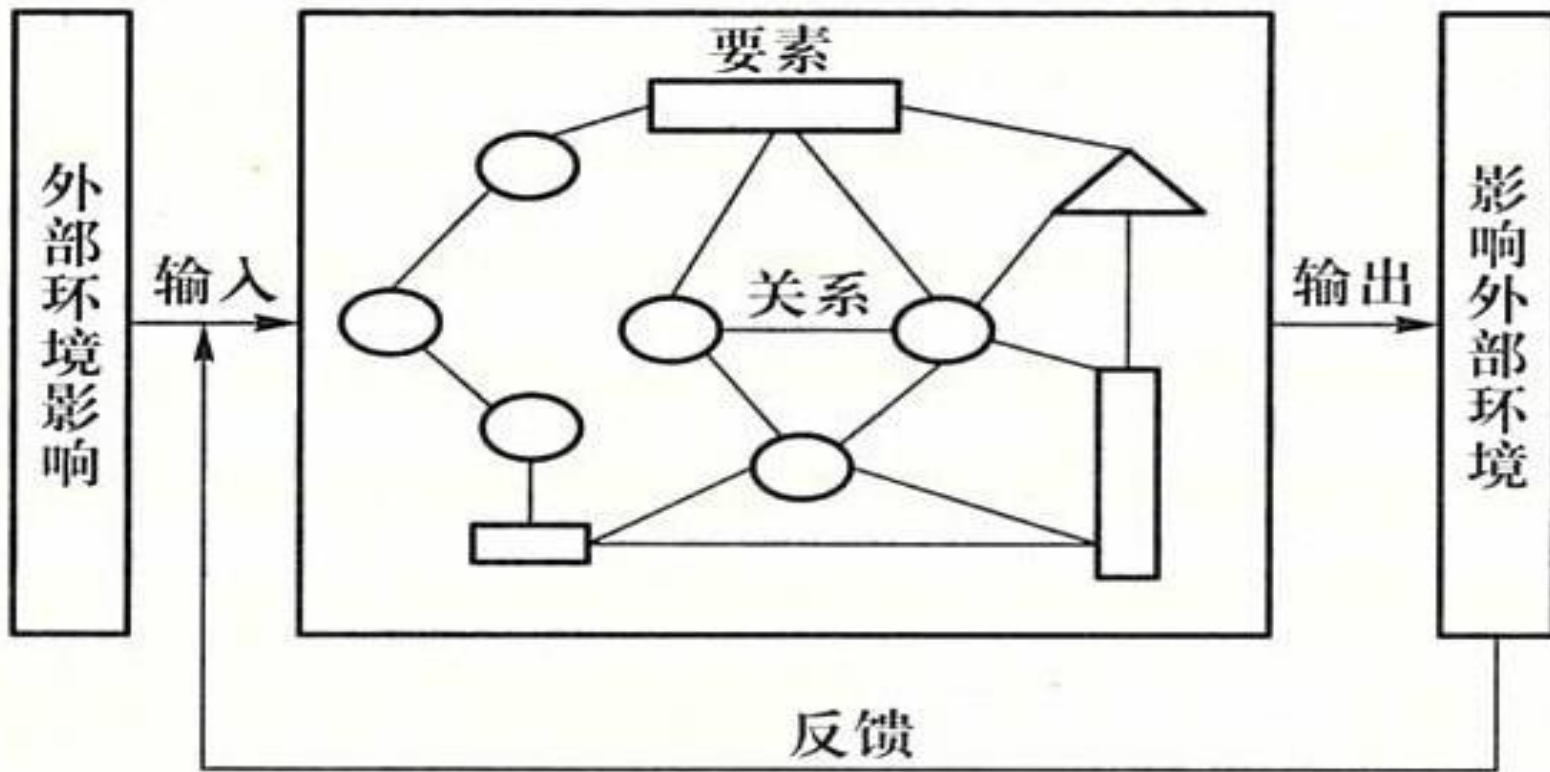


图 6-2 系统的方框图

（二）传统综合法

- 传统综合方法是与系统分析相反的逆向思维方法，是将分解要素根据系统内外新联系形成整体优化新结构，创造出符合总体目标的新系统。
- 综合平衡法是传统综合方法中的一种，也是国际上区域规划方法中最基本的方法。

（二）传统综合法

- 区域规划综合平衡要处理好三个方面的关系：
 - ①供给和需求的关系；
 - ②国民经济各部门、各种具体的建设项目的用地关系；
 - ③地区与地区之间的关系。
- 土地供给总量控制下部门之间土地供求的平衡与分配。

（二）传统综合法

- 综合平衡法的工作步骤：
 - ①确定综合平衡的内容和指标体系；
 - ②预测发展需求；
 - ③综合平衡。

(二) 传统综合法

表 6-6 土地利用综合平衡表

地类	规划基期		规划目标年	
	面积	在总用地面积中的占比	面积	在总用地面积中的占比
耕地				
园地				
林地				
牧草地				
居民点与独立工矿用地				
交通用地				
水域				
自然保护用地				
合计				

(二) 传统综合法

表 6-7 水资源供需平衡表

(单位:万 t)

项目		基期	规划期
供水量	地表水		
	地下水		
	合计		
需水量	城镇用水		
	独立工矿点用水		
	农业用水		
	其他用水		
	合计		
供需平衡			

（三）比较法

- 比较法的工作步骤：
 - ①选择比较对象
- 必须注意不同时代、不同国家、不同地区、不同时期客观条件的差异，切忌生搬硬套。
- ②确定比较标准
- 比较标准一般应从社会效益、经济效益、环境效益进行综合（比较对象、内容和标准）。

（三）比较法

- ③分析评价
- 规划工作中通常要对所选的方案或目标在一定的
时间尺度内作纵向比较，并在一定的空间尺
度上进行横向比较（目标和方案优选）。
- 区域优势、发展目标、重点区域、项目选址等
方面的比较。

（四）数学模拟法

- 在规划研究中引入数学模拟法，可以使规划建立在更加理论化、科学化的基础上，提高规划成果的质量和实用价值。

（四）数学模拟法

- 按照功能和应用范畴，区域规划模型可分为如下几类：
 - ①区域结构功能分析模型：投入产出模型；判别分析模型。
 - ②经济社会发展预测模型：区域一元和多元回归预测模型的构建；复利率模型。
 - ③决策分析模型：决策过程是规划方案效果评价的过程，决策与评价交错进行。线性规划、非线性规划等。

二、区域规划的程序



（一）规划准备工作

- ①思想上的酝酿和宣传发动。
- ②组织起有权威的和未来进行实际决策的领导机构。
- ③筹建实际参与规划方案设计的工作班子。
- ④筹措规划经费。

（一）规划准备工作

- ⑤规划区域地图，包括最新的地形图和行政区划图。地图的比例尺，视规划区域的大小和规划任务要求而定。
- ⑥制定规划工作计划。
- ⑦培训规划工作人员。
- ⑧筹备办公地点或工作室。

（二）规划工作步骤

- 1、区域发展的现状调查与资料收集
- 2、确定区域发展目标
- 3、区域发展的课题与对策研究
 - ①资源开发利用研究。
 - ②人口增长与就业问题研究。
 - ③主导产业与经济结构研究。
 - ④交通运输系统研究。
 - ⑤生态与环境保护。
 - ⑥重点开发区域和科技园区等。

（二）规划工作步骤

- 4、规划方案设计
- 5、规划方案评估
- 6、报批方案
- 7、实施阶段
- 8、根据实际情况进行反复修改，使区域规划成为一个循环的过程。
-

(二) 规划工作步骤

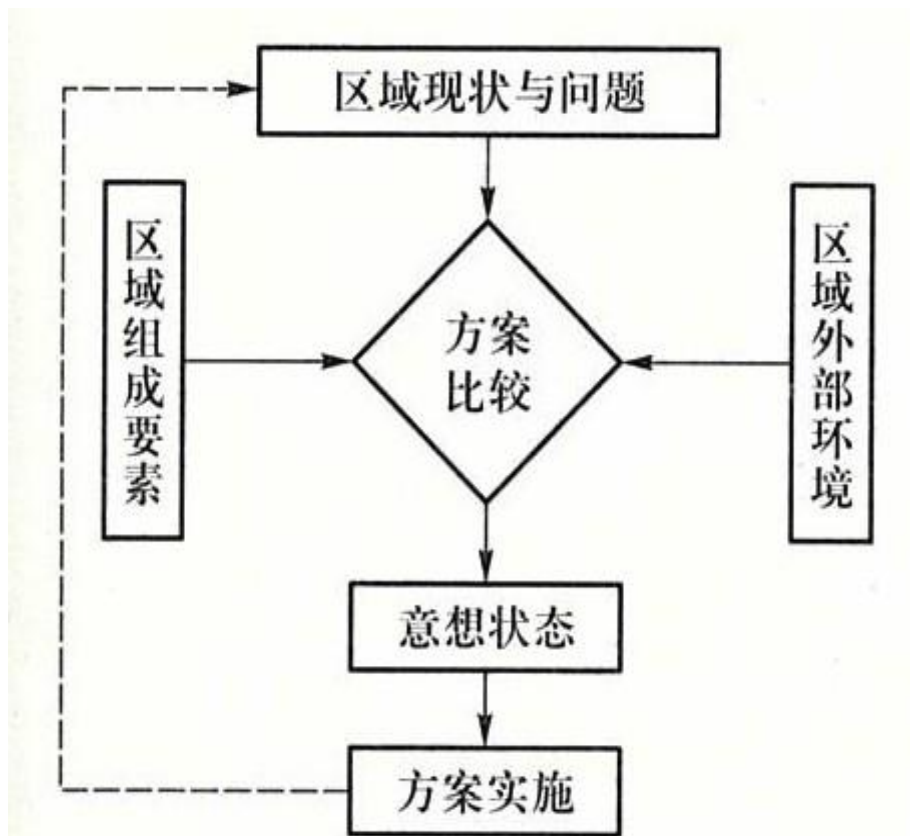


图 6-3 区域规划思路框架图

(二) 规划工作步骤

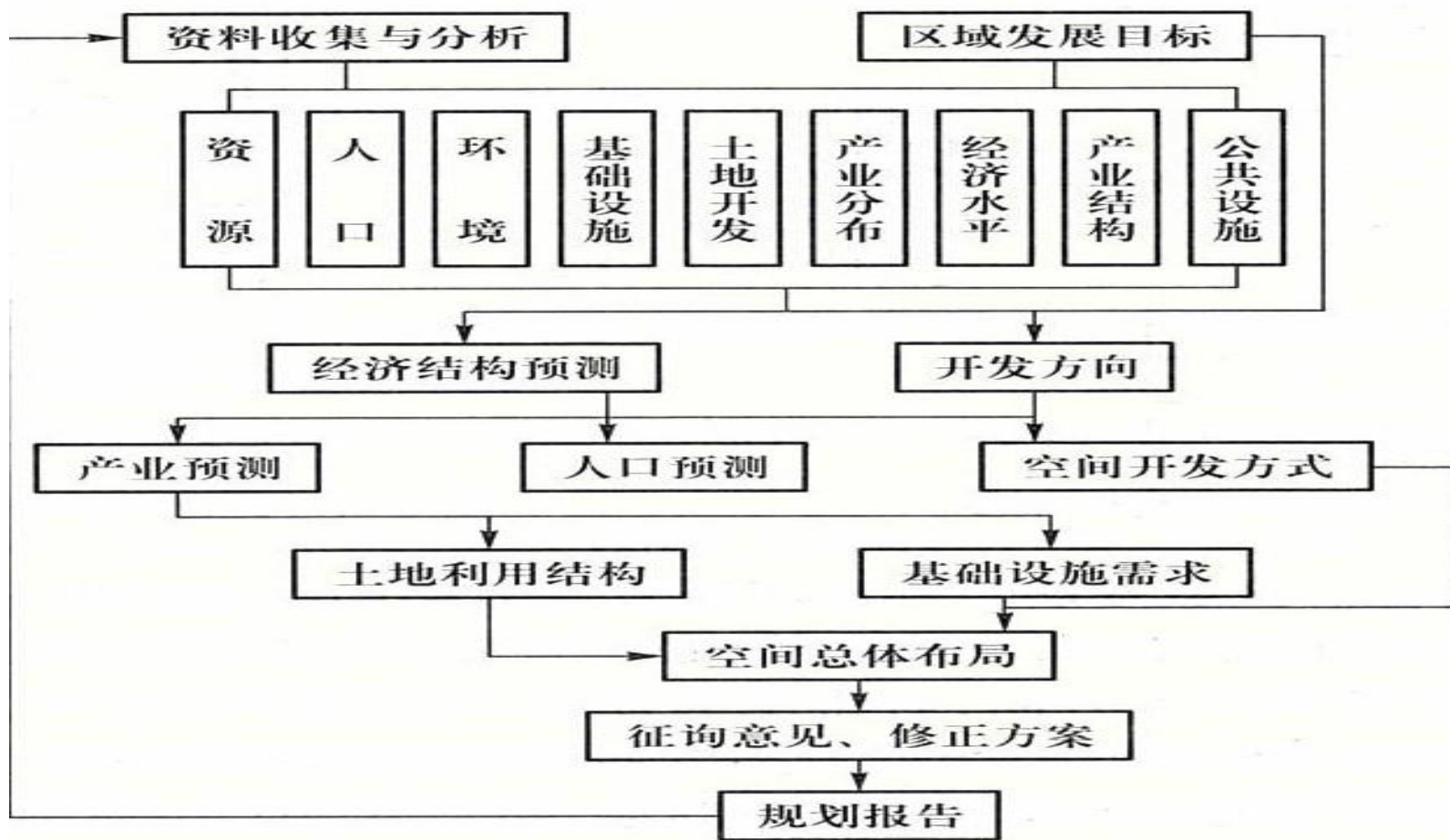


图 6-5 区域规划工作步骤图

(二) 规划工作步骤

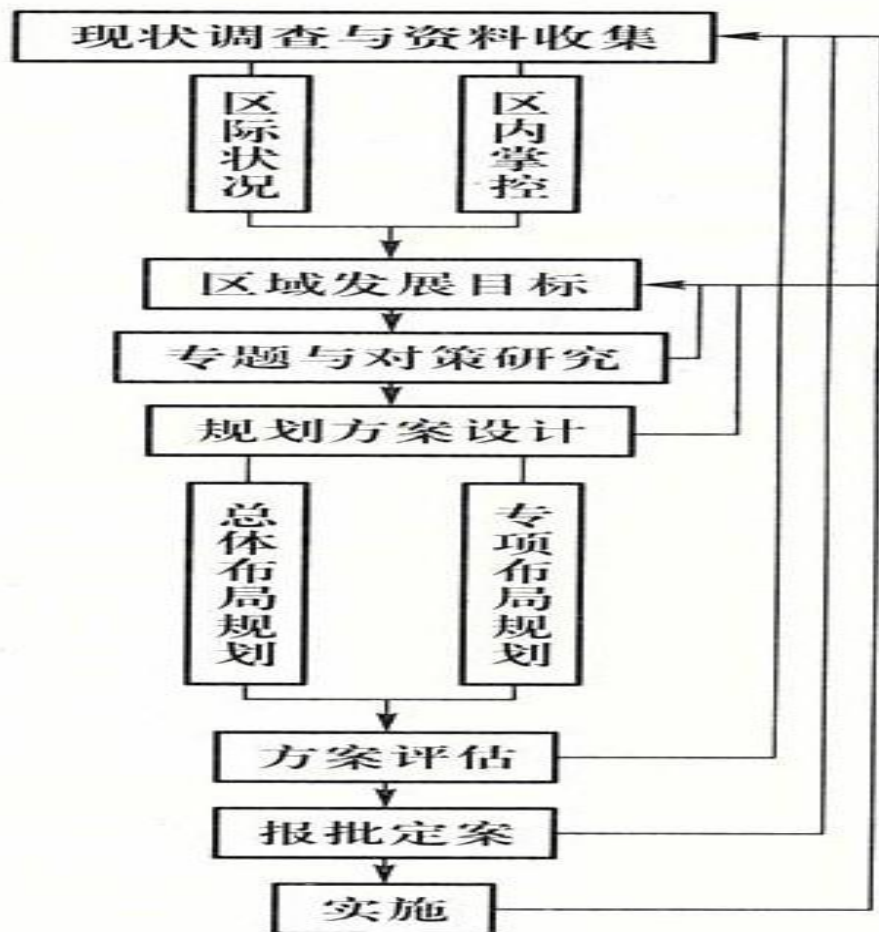


图 6-4 区域规划的一般程序图

（三）区域规划的动态性

- 原先静止的最终规划成果，在技术创新推动下导致区内外环境的变化，原有规划成果不适应当下环境条件，导致规划成为动态的循环过程。
- ①重视规划过程的循环；
- ②保持规划的弹性；
- ③定期检查规划实施状况，随时对规划作必要的调整或修编。

(三) 区域规划的动态性

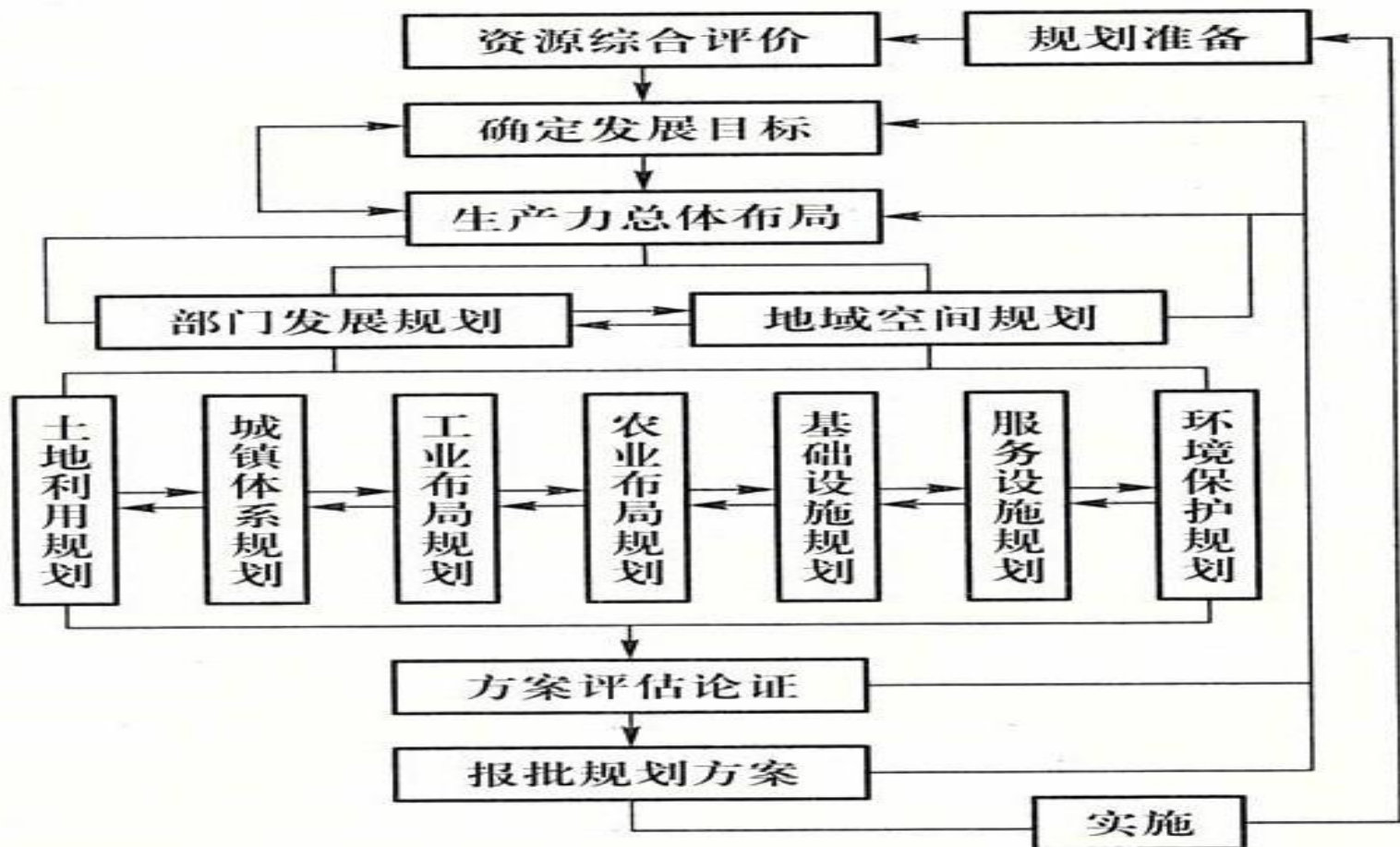


图 6-7 区域规划循环程序示意图

课后作业

- 一、基础知识
- ①简述区域规划的概念与特点。
- ②简述区域规划的类型及其内在关联性。
- ③简述区域规划的内容体系。
- ④简述国外区域规划的发展历程以及主要国家规划特点。
- ⑤阐述中国区域规划发展历程及阶段性特点。
- ⑥简述区域规划的程序与步骤。

课后作业

- 二、问题思考
- ①结合当前国际形势，论述区域规划的发展趋势。
- ②对比分析区域规划的主要方法。
- ③结合青岛实际，谈谈怎样确定青岛地区发展规划。

Thanks
&
questions?