# 新时期我国区域规划中的新发展和新问题

来源：网络 作者：翠竹清韵 更新时间：2024-05-19

*论文关键词：区域城镇化协调整合管治制度保障新区域主义 论文摘 要：本文在对我国区域规划的发展历程和发展态势进行回顾的基础上，分析了现阶段我国区域规划编制和实施中存在的问题，指出了要在区域规划编制中创新理念，同时要加强区域规划实施中的制度保障...*

论文关键词：区域城镇化协调整合管治制度保障新区域主义

论文摘 要：本文在对我国区域规划的发展历程和发展态势进行回顾的基础上，分析了现阶段我国区域规划编制和实施中存在的问题，指出了要在区域规划编制中创新理念，同时要加强区域规划实施中的制度保障，最后提出了区域规划改革的几点思路。

一、我国区域规划的发展历程

二、我国区域规划的发展态势

20世纪90年代初，在全国范围内出现了编制多层次区域规划的高潮，但是由于国土规划尚未通过立法取得应有的法定地位，不具有权威性和约束力，因此难以发挥其应有作用。

1989年通过的《中华人民共和国城市规划法》规定：“全国和各省、直辖市都要编制城镇体系规划，用以 指导 城市规划的编制”，“设市城市和县城的总体规划应有包括市和县的 行政 区域的城镇体系规划”。由于确立了城镇体系规划的 法律 地位，使得在国土规划衰变后，城镇体系规划仍然在区域规划中发挥着重要作用。

在我国加速城市化进、提升大城市竞争力的背景下，以都市区规划、都市圈规划和城镇密集区规划为代表的新型区域规划正在不断兴起。

经济全球化所造成的竞争给每个地域单元带来了机遇与挑战并存的发展空间。为了确保各自的竞争优势，强化区域的联合就成为各级 政治 权力机构和经济发展机构的主动要求。新背景下的区域规划已不仅仅局限于解决区域内部的具体问题，而更加具有增强区域自身竞争力以获取更多发展机会的内容。

经济的网络化及迅速发展的 交通 、技术体系支撑，城镇发展的日益区域化、区域发展的日益城镇化、城乡一体化已经成为世界各国、各地区空间演变的主导趋势，由此带来了对区域整体发展、城乡协调发展、生态共存共生、设施共享共建等多方面的需求，因此，区域规划日益凸现出其在区域资源整合和配置方面巨大的价值和优势。

三、现阶段我国区域规划编制和实施中存在的问题

在经济全球化和新经济以及我国城市化进程日益深入的背景下，我国区域规划应如何应对的关键在于对现有区域规划编制和实施过程中存在的问题进行研究和探讨。当前我国区域规划面临的中心问题是，如何在新形势下对传统区域规划的体制、理念、内容和方法进行系统的改革和创新，使其更能适应我国区域和城市的经济发展需要。

在我国城市规划编制体系中，区域规划位于城市总体规划范围之上，对城市总体规划的编制和实施提供指导和依据。在全球竞争的背景下，城市竞争已经不是单一的城市间的竞争，而是以中心城市为核心的与其周边城镇共同构成的城市区域或城市集团的竞争。近年来，我国也涌现出各种城市区域的规划，例如广州、南京等城市相继编制了都市区规划，在江苏省城镇体系规划中提出了南京、苏锡常和徐州三大都市圈规划，浙江城镇体系规划中提出了杭嘉湖绍、温台、宁舟等城市群规划。

但是，目前开展的各类城市区域规划和城市总体规划之间存在许多矛盾和衔接上的错位。首先，城市区域规划的区域范围和城市总体规划的范围是有区别的，这就成为区域规划可操作性的一大障碍。其次，各类城市区域规划与城市总体规划的关系不清，各类城市区域规划的任务和重点不够明晰，有的重在提供城市的宏观战略，有的侧重于城市的空间结构框架，有的强调中心城市的发展，有的则侧重各城镇之间的关系。

四、区域规划改革的几点思路

(一)以立法为突破，确立区域规划的法律地位

在今后我国区域规划的改革中，首要任务不是编制规划，而是通过立法，明确区域规划与现有各类规划之间的关系，确立区域规划的权威性和法律地位，确保区域规划的实施，发挥其对下一层次规划的指导意义。

(二)以城镇密集区、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

在我国，区域规划被分割成各种类型的规划，在体制上实行的是多重 管理 。我国目前的规划编制体系中，城镇密集地区规划、城市群规划、都市圈发展规划作为综合性规划，在其编制目的、内容和管理上，最接近于区域规划。因此，依托城镇密集区规划、城镇群规划以及都市圈规划，充分吸纳各行业和部门规划的成果并进行提升和补充、完善，从而建立起由区域总体规划和相关专项规划构成的区域规划体系。

(三)规划理念的创新

1．比较与竞争

在传统规划中比较重视对城市和区域发展中比较优势的分析，但在 市场 化和全球化的驱动下，城市间、区域间、国家间的竞争加剧，因此更加关注竞争优势。能否形成竞争优势，关键是人的因素。而以往在分析比较优势时多侧重于静态的物质资源，对作为重要生产要素的资金、人才、技术、信息等人文资源往往分析不够。

2．弹性和刚性

在计划 经济 下形成的区域规划多属指令性，刚性的规划，对生产力的空间布局， 人口 居住的空间转移，城乡建设的空间发展和功能定位，都是刚性规定，显然难以适应市场经济发展的可变性和灵活性。由于大量不确定因素的存在，对区域内城乡 社会 经济发展的空间安排需要有一定的弹性。但是，为了克服市场经济的不理性并保护和改善生态 环境 、人居环境和 旅游 环境，也必须对区域内严格划定的禁止开发区域和限制开发区域进行刚性的约束。同时，可以确定有选择的引导开发和重点开发区域，这两种区域可留有程度不同的有较多回旋余地的弹性发展空间。

3．协调与整合

区域规划的核心任务是搞好区域空间的综合协调，包括与经济社会发展有关的城乡建设、各类开发区建设和基础设施建设的空间布局协调，以及开发建设布局与国土资源开发利用和生态环境保护整治的协调，同时还包括不同 行政 区域之间、区域内城镇之间和城乡之间的相互协调。综合协调涉及到部门之间、地区之间的利益矛盾，国家利益、地方利益、集体利益与个人利益之间的矛盾，也会涉及经济效益与社会效益、生态效益之间的矛盾，此外，不少区域规划在协调方面还存在明显的不足，没有充分地与利益冲突各方进行协调商议，由此导致规划在实施过程中困难重重，得不到充分的实施。

4．沟通与管治要使区域规划真正成为 指导 地区开发建设的行动纲领，必须重视 公共 参与。在规划的过程中，应广泛吸取代表各种R6北方经济·2008年第2期利益的政府有关部门、非政府组织(社团、公司)以及企业家、专家学者等各方面的意见，加强彼此间的沟通和联系，共同寻求解决区域规划中各种利益冲突的有效途径。新的区域规划要求由在自上而下和自下而上的力量之间进行磨合、平衡，转向双向互求互动、协商型规划。在西方国家被称为“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，开辟出一种不完全是官方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参与规划的全过程。这种重视非政府组织作用的协调方法和途径也被称为“管治”。这一点对于我国传统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时间和精力的耗费，但却是使区域规划从图纸走向现实的重要保障，这种协商型规划可以处理包括经济结构的调整、就业市场的开拓、环境污染的治理以及土地资源的需求、开敞空间的建设和区域基础设施共享等问题。

5．虚调控和实调控

传统区域规划的效果低下而难以对区域发展起到真正调控和引导作用。区域规划是一种以空间资源的分配为主要调控手段的地域空间规划，即制定“空间准入”法则，实施“空间管制”，是实现区域规划由虚调控型规划向实调控型规划的关键砝码。

6．目标和过程

相比于其他类型的规划，区域规划更具有宏观性、长远性、战略性。因此，怎样将区域规划的种种“终极合理目标”转化为可实施的“行动过程”，关系到区域规划实施的成败。这就要求我们必须强化对实施步骤、实施措施的研究，而这正是我们以前忽略的问题。“空间管制”是一种实现由目标过程的措施，而通过区域建设资金的分配或政策倾斜、基础设施的建设引导等，也是实施区域规划的重要手段，这在市场经济环境中具有重大的现实意义。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn