

第 3 章

国土空间治理基础理论

■ 教学要求

1. 本章知识点

(1) 治理理论

掌握治理理论的基本概念及其在国土空间治理中的应用，理解多元主体之间的协同合作和权力依赖机制。

(2) 空间规划理论

理解空间规划理论的核心内容，如本位理论、过程理论，掌握这些理论在国土空间资源配置中的应用。

(3) 空间用途管制理论

了解空间用途管制的基础理论，如市场失灵和政府规制理论，掌握其在资源管理和生态保护中的应用。理解生态文明理论的内涵，掌握生态文明理论在国土空间治理中可持续发展的重要性和实际应用。

(4) 要素统筹理论

理解资源配置理论、系统理论在要素统筹中的作用，学习不同国家在国土空间规划与治理中的要素统筹思想。

(5) 区域发展理论

掌握区域发展理论的基本概念，尤其是功能经济区等概念，理解其在区域经济增长和协调发展中的作用。

2. 本章重点及难点

(1) 理解国土空间治理基础理论框架

学习理解多元主体的互动与合作在治理中的关键作用，以及在空间规划中全局性系统性考虑生态、经济、社会等多重因素的重要性。

(2) 运用理论解决国土空间治理的具体问题

学习探讨如何运用区域发展理论应对区域发展不平衡问题，掌握在国土空间规划中有效实施用途管制以实现生态文明的策略。



3.1 治理理论

3.1.1 治理理论概述

治理的英文翻译为“governance”，一词来源于拉丁文“gubemare”，意为引导、控制和操纵，常被用来指称有关指导（guiding）的活动，组织引导（steer）自身的过程。在汉语中，governance 被译成“治理”，最早运用在市政学领域，用于研究如何有效地解决城市和地方上的诸多问题。自 20 世纪 90 年代以来，这一概念被广泛地应用于经济社会领域。治理是相对于传统的“统治”而言的，与统治（government）、管理（management）等政府活动联系在一起，主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。

从现实角度而言，自 20 世纪 70 年代以来，西方国家资本主义市场发展出现通货膨胀、失业率骤增、生产停滞等问题，标志着以凯恩斯为代表的国家干预政策的失败。国家计划或市场方式无法解决“政府失灵”和“市场失灵”的问题，有些相互依存形式也不适于以市场机制或自上而下发号施令的方式进行协调。人们在寻找政府和市场以外的“第三条路”过程中，介于市场与国家之间的机构制度受到关注，由此引起学术界对治理理论（Governance Theory）的探讨。从理论角度而言，治理理论兴起于 20 世纪七八十年代社会科学研究危机的出现，许多学科领域原有范式难以描述现实世界中的除了政府之外的复杂组织问题。

在公共行政学中，学者们的关注点不仅超越了传统上公私部门界限分明的观念和限制，还逐渐扩展到涵盖复杂的等级组织、平行的权力网络，以及其他涉及不同政府层次和功能领域的复杂且相互依赖的协调形式。传统公共管理理论关注如何依靠“看不见的手”来进行操纵的市场机制。公共治理理论拥有多元化的公共管理主体，相互间的权力依赖和合作伙伴关系以及其中的协商谈判和交易机制。美国学者奥斯特罗姆夫妇在 1973 年《美国公共行政的思想危机》中，批判了单中心、集权化的官僚行政管理，并以复合共和制为基础，倡导民主制行政理论论证了多中心治理的新模式。以詹姆斯 N. 罗西瑙（James N. Rosenau）为代表的学者认为，治理研究关注的是从国家职能向私人领域的巨大转变。政府的工作日益受制于公共与私人伙伴关系的状况，以及与国家与非国家机构之间的正式和非正式网络。

20 世纪 90 年代以来，越来越多的学者认识到“公共问题已跳出公共机构边界”，甚至呈现全球性特点，超出了传统的政府行政能力和边界^[62]。对此，多元共

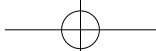


治的模式得到广泛认同,引起遍及世界范围的治理研究浪潮。Governance 的内涵就此发生了从“单一统治”到“多元共治”的根本转变。罗茨(R. A. W. Rhodes)将治理划分为两种路径:国家为中心的路径和社会为中心的路径。国家中心路径的治理模式认为,政府通过与其他社会行为者建立伙伴关系,将其纳入公共事务管理中,这一模式侧重于政府在伙伴关系中的主导和监管作用,视政府为公共利益的最佳代表。而在社会中心路径下,治理强调社会行为者之间的自主协商,政府与其他非政府部门地位相同,作为普通参与者参与其中,而不是通过权力主导这种公私合作关系^[63]。

关于治理的诸多定义中,世界银行1992年的一份研究报告中认为 governance 就是“善治”(good governance),其核心是:政府的职能应该从“划船”转变为“掌舵”,即进行治理变革。在关于治理的各种定义中,全球治理委员会(The Commission on Global Governance)于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,并在该报告中对治理作出了如下界定:“治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,又包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”

德国学者克劳斯·丁沃斯(Klaus Dingwerth)和荷兰学者菲利普·帕特伯格(Philipp Pattberg)认为,治理是一种特殊类型的社会互动模式,其逻辑与市场和政府迥异,治理是共同管理社会事务的一种复合模式,其包括公民社会的自我管理、公共和私人行为体的共同管理,以及政府的权威管理^[64]。英国学者斯托克(Gerry Storck)对治理理论的核心特征进行了归纳,总结为以下几点:①治理主体的多样性,治理主体不仅包括政府,还涵盖了其他社会公共机构和行为者。②责任界限的模糊化,治理理论表明,在解决社会和经济问题的过程中,责任与界限变得模糊,问题不再由单一组织或集体解决。③主体间的权力依赖性与互动性,治理过程中,各社会公共机构之间存在权力依赖关系,彼此之间需进行互动。④自主自治的网络体系逐步形成,治理理论认为,当前社会的利益分化正朝着多元化和集体化的方向发展。⑤政府的作用及其方式重新被定义,治理理论主张采用多样化的治理方式,不再局限于传统的政治手段。

我国学者俞可平将治理定义为一种政治管理过程,虽然与政府统治类似,也需要权威和权力,且其最终目标是维持社会的正常运行,但治理与统治在四个方面存在显著差异。首先,治理虽然需要权威,但这一权威不一定是政府机关,而统治的权威则必然来自于政府;其次,统治的权力通常自上而下运行,而治理则通过上下



互动进行管理，主要依靠合作、协商、伙伴关系、建立认同和共同目标等方式来管理公共事务；再次，统治的适用范围通常限于国家领土，而治理则可以超越国家的疆界；最后，统治的权威来自于政府的法律和命令，而治理的权威则主要建立在公民的认同和共识之上^[65]。

从上述各种关于治理的定义中可以总结出，“治理”一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的对象包括生活中所涉及的所有活动和事务。治理的主体除了一个国家的政府外，还包括其他民间组织、公共组织、私人组织、非营利性组织、科研学术团体、行业协会以及社会个人等，侧重于个人与社会、社会与政府、政府与个人等不同利益主体之间的相互调和，是一个联合的、持续的过程。治理的目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益，以实现“善治”的目标（图3-1）。

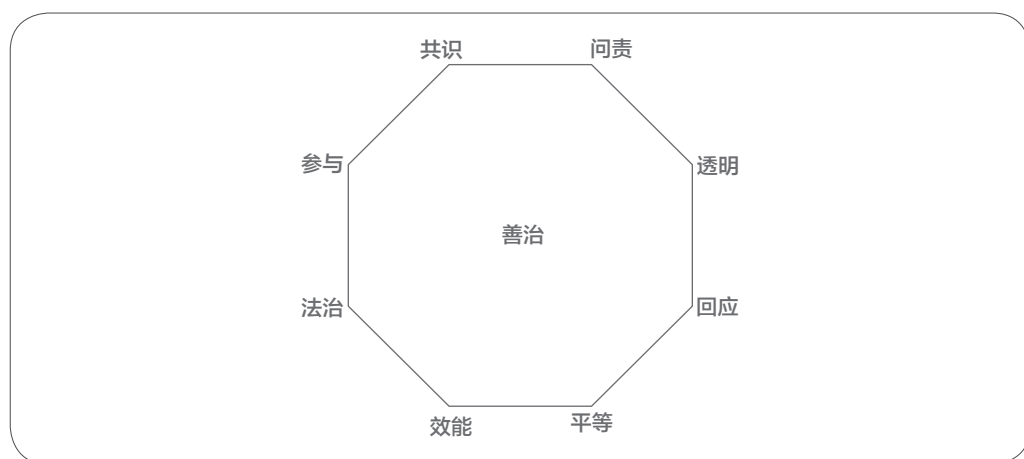


图3-1 善治的内涵^[66]
资料来源：自绘

图3-1是根据参考文献66的内容，自己绘制的

作为国土空间治理的“元理论”之一，治理理论强调多方利益主体的平衡与协同，为开展系统、综合和协同的国土空间治理实践提供有益指导。

3.1.2 治理理论在国土空间治理实践中的应用

国土空间治理中的“治理”是对国土空间进行的综合管理和控制，是一种政府干预空间生产的决策行为。其强调多层次、多主体、多维度的综合治理，在

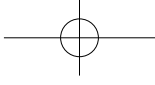


考虑自然资源、环境保护、经济发展、社会需求等多种因素的基础上，通过制定和实施相应政策和规划，以及协调各方利益实现空间资源的优化配置和可持续发展。

治理理论在各国国土空间治理中的应用实践展示了如何通过不同的治理模式和机制来优化国土资源使用和管理，以提高生态环境的可持续性和社会福利水平。比如，美国的国土空间治理强调多层次、多主体的协同治理，联邦、州和地方政府，以及私人部门和非营利组织共同参与。美国治理模式注重通过市场机制和公共参与来实现国土资源的可持续利用。欧洲国家通常采用综合性、多层次的治理结构，强调跨部门和跨区域的合作，以应对复杂的国土空间问题。此外，欧盟的政策和指引对成员国的国土空间治理也会产生重要影响。日本的国土空间治理重视防灾减灾和环境保护，通过制定详细的规划和严格的法规来管理国土资源。各国在国土空间治理中应用治理理论的实践展示了多样化的模式和机制，这些实践不仅反映了各国的具体国情和发展阶段，也体现了全球在实现可持续发展目标方面的共同努力。通过不同层级和主体的合作、综合性政策的制定和执行，优化国土资源的管理和利用，推动社会经济与环境的协调发展。

对我国而言，国土空间治理是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。国家治理现代化是一个体系性的结构，表现为宏大的治理体系和治理能力系统。正如习近平总书记所指出的，“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等”，国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。

经过近40年的高速发展，“摊大饼”式的发展方式已经越来越难以为继，国土空间治理作为新时期国土空间开发、利用、保护、整治及修复的综合性调节手段，在现代化进程中将发挥重要作用。2015年10月，党的十八届五中全会首次提出空间治理，标志着中国国土空间的顶层设计由管理向治理转型。2019年，中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（国务院公报2019年第16号）明确了国土空间规划“四梁八柱”基本框架，进一步完善了国土空间治理的政策工具。同年11月，习近平总书记在《求是》撰文指出：“完善空间治理。要完善和落实主体功能区战略，细化主体功能区划分，按照主体功能定位划分政策单元，对重点开发地区、生态脆弱地区、能源资源地区等制定差异化政策，分类精准施策，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局。”这标志着从治理角度重构国土空间开发保护格局已正式成为当前和未来发展的重要



议题。

国土空间治理体系是以政府、市场、社会为治理主体形成的一整套紧密相连、相互协调的国土空间开发利用保护相关的体制机制、法律法规安排^[67]。在国土空间治理实践中,“治理”体现了广泛而综合的过程,涉及多方参与、协同合作和科学决策。在国土空间治理主体参与过程中,政府承担主导角色,负责制定政策、法规和规划,提供公共服务,确保公共利益和公平正义。市场则通过供需机制调节资源配置,优化土地资源的配置和利用效率。公众和非政府组织的参与亦是治理的重要组成部分。因此,国土空间治理中的“治理”可理解为对国土空间进行的综合管理和控制,强调政府、社会、市场等多元主体之间的协同合作,以解决国土空间开发利用中的复杂问题。治理理论为国土空间治理提供了全面、系统和动态的管理框架,指导着国土空间开发与利用保护中的多主体参与、多规划统筹、跨部门协调、弹性管理等全周期、全方位实践过程。

3.2 空间规划理论

3.2.1 空间规划理论概述

国土空间,是指国家主权与主权利管辖下的地域空间,是国民生存的场所和环境,包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等。空间规划(Spatial Planning)是指一个国家或地区政府部门对所辖国土空间资源和布局进行的长远谋划,目的是促进实现发展与保护的平衡。现代空间规划理论的研究最早起源于城市规划领域。现代城市规划的思想根源,最早可追溯到欧文(Owen)、圣西门(Saint-Simon)、傅利叶(Fourier)、戈丁(Godin)和卡贝特(Cabet)等的乌托邦、空想社会主义和社会平等传统思潮^[68]。传统空间规划理论起源于英国学者埃比尼泽·霍华德(Ebenezer Howard)于1898年提出的“田园城市(Garden City)”构想。经过百余年发展,规划范围从城市扩大到城乡、区域以及国家等层面。区位论、增长极理论、“核心—边缘”理论、区域分工理论等成为空间规划研究的典型代表,规划关注点从集中于物理空间的布局和功能分区,到逐步关注社会、经济、生态、环境、人文等多因素,规划主题从城市建设逐步转向城乡统筹、区域协调、包容性发展、生态环境保护等诸多领域^[69]。21世纪以来,随着全球人口与资源环境矛盾问

题的不断突出，学者们从关注传统空间规划的经济增长，到关注对可持续发展、生态问题、环境保护和生活质量等规划目标^[70]。特别是21世纪以来，随着可持续发展理念的兴起，以及全球化、信息化和城市化进程的加快，生态规划、绿色城市和低碳城市等概念逐渐成为研究和实践的热点，弹性规划理论、多中心城市理论、智慧城市理论、韧性城市理论、空间正义理论等成为这一时期研究空间规划的典型理论。

空间规划理论的本质是在一定社会经济条件下时间上的目标预设和过程制导的规律和知识的总和，其核心内容包括本位理论（能做什么）和过程理论（怎样做），前者是指规划在区域和城市发展中能发挥什么作用，后者是指规划必须拥有什么手段和机制才能达到预定的目标^[71]。从规划理论性质而言，可区分为规划引进理论（Theory in Planning）和规划理论（Theory of Planning），前者是将其他学科理论在规划过程中得以引进或应用的理论，如将地理学、生态学、社会学、管理学、政治学、经济学等理论在规划过程中进行应用，具体指规划编制过程，后者指规划本身的内在理论以及规划过程规律，包括功能理论、范式理论和决策理论三部分^[72]。从学科角度而言，空间规划是横跨自然科学、社会科学、人文科学和工程技术的综合性学科，可分为空间发展演化理论、空间规划价值理论和空间规划运行理论^[73]（图3-2）。

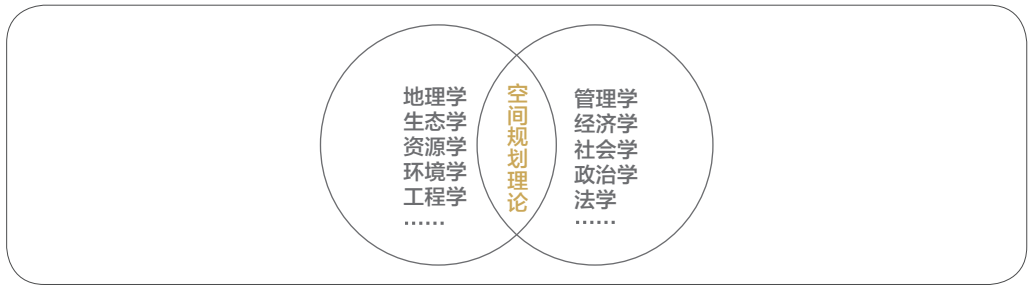


图3-2 规划理论的多学科属性
资料来源：自绘

总体而言，空间规划理论是对空间资源进行合理配置和科学管理的理论体系，旨在实现国土空间资源的可持续利用和区域协调发展。它包括对土地利用、城市规划、区域发展、生态保护等方面的综合安排，强调生态、经济、社会三大系统的统筹发展，为指导我国国土空间规划编制提供了理论依据。



3.2.2 空间规划理论在国土空间治理实践中的应用

空间规划广泛根植于各国治理体系中，由各种社会关系所产生的冲突组成，包含多方面价值主体的诉求。其在实施过程中，政府、市场和社会等各类利益相关者在发展中既要厘清公私利益之间的关系，又要全面统筹政治、经济、社会、文化和生态等发展目标^[74]。19世纪以来，伴随工业化和城市化发展，发达国家相继探索形成了不同类型的空间规划体系。根据规划编制体系的类型，可将国外发达国家规划分为以下几种类型^[75]：

政府主导市场经济的中央控制型。以日本为代表，上级规划通过行政审批及技术指导对下级规划进行控制。其规划体系分为“三层三类”：“三层”对应中央、都道府县和市町村三个行政层级；“三类”则指国土规划、土地利用规划、城市规划。

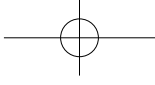
福利市场经济下的中央直接指导型。以北欧的丹麦、挪威、瑞典和芬兰为代表。虽然这些国家是福利资本主义的典型，且政体为单一制，但地方规划权力较大。其规划体系分为“两层三类”：“两层”指区域级和地方法；“三类”则指区域规划、综合规划、详细规划。

自由市场经济下的中央间接指导型。一种模式以法国和意大利为代表，这些国家政府分为四层，法国中央政府主要制定法律框架和基础设施投资，意大利中央政府制定国土开发导则，影响区域和地方规划。其规划体系分为“三层三类”：“三层”包括省级、区域级和地方法；“三类”则指大区（省级）规划、区域规划和地方法规划。另一种模式以英国、澳大利亚和新西兰为代表，英国英格兰地区制定国家政策框架，澳大利亚联邦政府制定环境政策，新西兰政府制定国家环境标准和国家政策声明。其规划体系分为“两层两类”：“两层”包括区域级和地方法；“两类”指区域规划（如大城市区域规划或区域联合体规划）和地方法规划（如城市规划、分区规划、地方法规划等）。

自由市场经济下的地方自治型。以美国和加拿大为代表，地方自治权力较大，且规划体系多元化。其规划体系分为“两层两类”：“两层”包括区域联合体和地方法；“两类”指区域规划和综合规划。

混合市场经济下的央地平行型。以荷兰和比利时为代表，中央、省和地方政府的规划权力平行，各自根据自身利益制定规划。其规划体系为“三层两类”：“三层”指国家 / 区域级、区域 / 省级和地方法级三级政府；“两类”则指央地各自的结构规划和实施规划。

社会市场经济下的央地合作型。以德国、瑞士和奥地利为代表，这些国家是联



邦制国家。联邦层级的规划权力有限，主要负责理念和战略的制定，具体框架由联邦州确定，其规划体系分为“四层三类”：“四层”包括联邦级、联邦州级、区域级和地方法级；“三类”则指空间规划、区域规划和土地利用规划。

在我国，新时代国土空间治理以高质量发展为根本任务，以国土安全、和谐、高效、可持续发展为主要目标，以综合治理、系统治理、协同治理为基本原则，涉及多领域、多学科理论方法，国土空间规划是其主要手段之一^[76]。国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间、时间上做出的安排，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、海洋功能区规划等空间规划融合统一后形成的全新空间规划。习近平总书记指出：“要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色。”

从实践角度而言，空间规划编制依赖于多学科理论和方法，包括地理学、管理学、经济学、生态学和社会学等多学科的知识和技术。从内涵角度分析，空间规划具备以下主要特征：①综合性。空间规划涉及的空间范围包括自然资源、经济社会、历史人文、生态环境等多领域要素，融合了主体功能区规划、国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城市规划、海洋功能区划、环境保护规划、区域规划等多项规划内容，旨在通过全覆盖、全要素的统筹规划管控，提高国土空间开发保护利用的质量和效率。②前瞻性。空间规划的制定需对国土空间内各要素未来的发展趋势和需求进行预测，并在此基础上制定相应的规划方案，以引导、控制一定未来时间内空间发展的方向。③多尺度性。空间规划涉及不同的空间尺度，包括国家、省级、市级、县级、乡镇等各个层次。不同尺度所规划的空间要素不同，需因地制宜统筹多规划内容以满足各层次的需求和目标。④多主体参与性。空间规划是一个多主体参与的过程，涉及政府、企业、社区、非政府组织和公众等多个利益相关者。通过多主体的参与，可以更全面地反映各方需求，增强规划的民主性和可行性。⑤动态性。空间规划不是一成不变的，其会随着社会经济环境的变化进行动态调整和修正。⑥技术依赖性。现代空间规划依赖于各种先进的技术手段，如地理信息系统（GIS）、遥感技术、大数据分析等。这些技术手段为空间规划提供了科学的数据支持和决策依据，提高了规划的精准性和效率。

空间规划体系在我国特殊国情下体现出类型多样、功能多元、层次多级的特征^[77]。当前，我国空间规划从系统上可总结为“五级三类四体系”。从规划层级来

看，国土空间规划分为“五级”。“五级”纵向对应我国的行政管理体系，分别是国家级、省级、市级、县级、乡镇级层面的规划。各层级的规划反映了不同空间尺度和管理深度的要求。其中，国家和省级规划以战略性为主，负责在全国和省域国土空间布局进行总体部署，提出对下级规划的约束性要求和指导性内容；市县级规划则起到承上启下的作用，强调传导性；乡镇级规划则以实施为重点，确保各类管控要素精准落地。五级规划遵循自上而下的编制原则，旨在落实国家战略，体现国家意志。下级规划必须符合上级规划的要求，不能违反上级规划确定的约束性内容。五级联动完成“三区三线”划定，为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化构建起不可逾越的红线。

从规划内容来看，国土空间规划分为“三类”。“三类”指规划类型，分为总体规划、详细规划、相关专项规划。总体规划强调综合性，详细规划强调实施性，相关专项规划强调专业性。在国家、省、市、县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划；相关专项规划可在国家、省、市、县层级编制；详细规划在市县及以下编制，强调可操作性，是对具体地块用途和强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。“五级三类”国土空间规划构建了法定化的国土空间开发保护蓝图。

从规划运行来看，国土空间规划包括“四个体系”。即规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。其中，规划编制审批体系和实施监督体系是针对规划的运行过程，法规政策体系和技术标准体系则是支撑规划运行的基础。空间规划各序列实施过程中空间战略、空间引导与空间建设环节互相嵌套，共同构成了我国复杂的空间规划运行体系（图 3-3）。

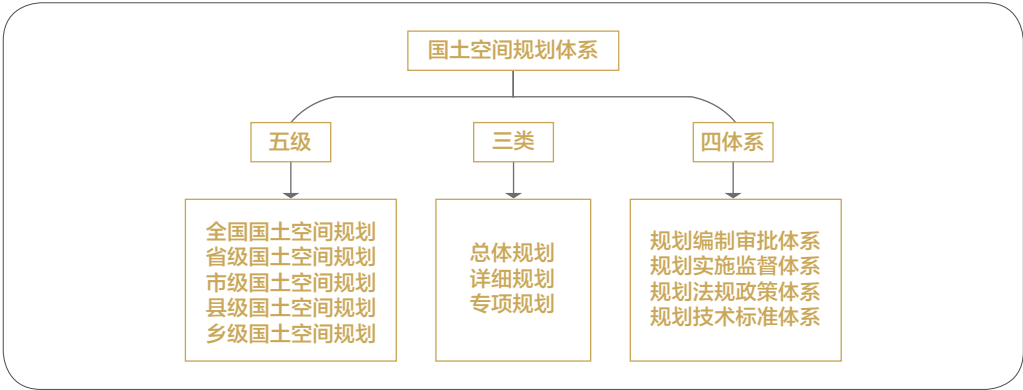


图 3-3 我国国土空间规划体系内容
资料来源：自绘

3.3 空间用途管制理论

3.3.1 空间用途管制理论概述

国土空间用途管制是国家通过一系列法律法规和政策，对特定国土空间的开发、利用、保护和修复进行统一管理和控制的过程。这一制度旨在保障国土资源的合理配置和有效利用，确保生态环境的保护，实现经济、社会和生态效益的协调发展，其核心理论包括市场失灵理论与政府规制理论等。这些理论共同构成了国土空间用途管制的理论基础，指导了具体的实践和政策制定。

市场失灵理论是国土空间用途管制的逻辑起点。市场失灵（market failure）是指市场机制在某些情况下无法有效配置资源，导致资源浪费或不公平分配。在国土空间开发与利用中，由于外部性、非排他性 / 公共物品属性等因素，市场失灵现象普遍存在，需要政府通过规制加以纠正。例如，在土地开发过程中，开发商可能倾向于忽视环境保护和公共利益，从而导致环境污染和生态破坏。外部性问题在土地利用中尤为明显。土地开发带来的环境污染、水资源消耗、交通拥堵等问题，往往不仅影响开发商自身，还会对周围居民和整个社会产生负面影响。这种情况下，市场机制无法有效解决这些外部性问题，必须依靠政府的介入和管制来矫正市场失灵，确保土地资源的合理利用和环境保护。此外，土地和生态环境具有公共物品属性，即其使用具有非排他性和非竞争性。这意味着私人企业在利用这些资源时，往往不会考虑公共利益，从而导致资源的过度利用和生态环境的破坏。政府通过制定和实施土地用途管制政策，可以有效保护公共利益，防止资源滥用。

政府规制（government regulation）理论强调政府在矫正市场失灵、保护公共利益方面的作用。通过法律法规和政策手段，政府可以有效调控资源配置，防止资源滥用和环境破坏。国土空间用途管制就是政府规制理论在土地资源管理中的具体应用。政府通过制定《中华人民共和国土地管理法》《城市规划法》等法律法规，对土地用途进行严格分类和控制。这些法律法规明确了不同土地用途的界限和使用规范，确保土地资源的合理利用和可持续发展。例如，《中华人民共和国土地管理法》规定了农用地、建设用地和未利用地的分类标准，并对各类土地的使用条件和转用程序做出了详细规定。此外，政府通过实施各种政策手段，如税收优惠、补贴和奖励，鼓励土地资源的合理开发和利用。例如，通过实施土地使用税和生态补偿机制，调控市场主体的行为，促进生态环境的保护和可持续发展。同时，政府通过设



立审批和监管机制，对土地开发和利用进行严格控制。例如，在进行建设项目审批时，必须进行环境影响评价和土地利用规划审查，以确保项目符合土地用途管制的要求，防止无序开发和环境破坏。

国土空间用途管制不仅需要政府的规制，还需要市场的积极参与。政府与市场的协调作用在国土空间用途管制中尤为重要。政府通过制定规则和监管市场行为，确保公共利益和生态环境的保护；市场则通过资源配置和创新驱动，提高资源利用效率和经济效益。通过引入市场机制，如土地使用权交易和生态补偿机制，可以提高资源配置的效率和公平性。市场机制能够调动市场主体的积极性，促进资源的合理利用和生态环境的保护。例如，通过土地使用权交易，优化土地资源的配置，促进土地的集约高效利用。然而，市场机制的引入并不意味着政府可以放松监管。相反，政府需要加强对市场的监管和调控，防止市场失灵和资源滥用。例如，通过设立土地使用权交易平台和生态补偿基金，加强对土地交易和生态补偿的监管，确保市场机制的公平和高效^[78]。

国土空间用途管制的权力分配和行使也是其核心理论的重要组成部分。管制权力的有效分配和行使是确保管制目标实现的关键。国土空间用途管制权力需要从权力的定位、分配和行使三个方面进行重构。权力的定位决定了管制权力的功能边界。在中国，土地用途管制权既用于规制市场主体行为，又用于调节中央与地方政府关系。地方政府既是用途管制的主体，又是用途管制的主要客体，这种情况导致了管制失效。因此，通过土地利用规划权来发挥宏观调控功能，用途管制权扮演单纯的“市场规制权”的角色。权力的分配决定了权力的物理边界。管制权力在不同部门之间的碎片化分配导致了横向的部门间、次级部门间的事权交叉或冲突问题。通过严格划分权责，基于“权力清单”和“责任清单”制度，厘清自然资源部门与其他部门间的权责，有助于在源头上解决管制权力的分配问题。权力的行使决定了管制的实际效果。有效的权力行使需要建立健全的监督和评估机制，确保管制措施的落实和目标的实现。例如，通过定期评估土地用途管制的实施效果，及时调整和改进管制政策，提高管制的科学性和有效性。

市场失灵理论、政府规制理论在国土空间用途管制中相互补充，共同构建了完整的理论体系。市场失灵理论解释了市场机制在资源配置中的局限性，指出了市场在资源配置过程中无法解决的外部性和公共物品问题。而政府规制理论则提供了矫正市场失灵的方法，通过法律法规和政策手段，政府可以有效调控资源配置，防止资源滥用和环境破坏，从而保护公共利益。政府规制理论强调政府在资源管理中的主导作用，确保公共利益和生态环境的保护。市场失灵理论和政府规制理论的结

合，为国土空间用途管制提供了理论依据和政策工具。通过科学的规划和严格的政府规制，矫正市场失灵，优化国土空间的资源配置，确保土地资源的高效利用和生态环境的保护，最终实现国土空间的可持续发展（图 3-4）。

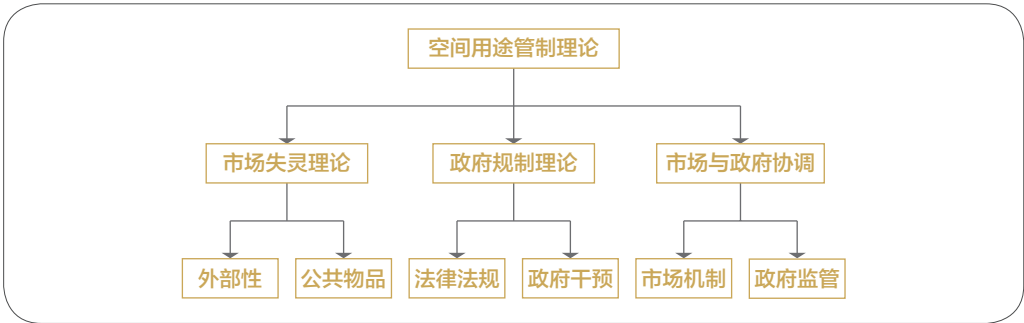


图 3-4 空间用途管制理论的内容
资料来源：自绘

3.3.2 空间用途管制理论在国土空间治理实践中的应用

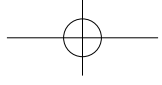
空间用途管制在许多国家的国土空间治理中得到了广泛应用，并取得了显著成效，其中以荷兰、德国、日本和美国最具特色。

荷兰作为全球土地资源最为紧张的国家之一，通过严格的综合空间规划体系，实现了土地资源的高效利用和可持续发展。荷兰政府制定了国家、省、市三级规划，各级规划相互衔接、协调统一。通过《空间规划法》等法律法规，荷兰严格控制土地用途的变更，确保土地资源的合理利用。同时，荷兰还实施城市边界控制政策，限制城市无序扩展，鼓励城市内部的土地再开发和利用。

德国则通过区域发展和空间规划实现土地资源的合理配置和可持续利用。德国的空间规划体系由联邦、州和地方三级构成，各级规划之间相互协调，形成统一的空间发展框架。通过《联邦区域规划法》和《联邦自然保护法》等法律，德国严格控制生态保护区和自然保护区内的土地开发活动，并通过财政转移支付和专项资金支持，促进落后地区的发展，缩小城乡差距。

日本面对国土面积狭小、人口密集的挑战，通过《城市规划法》《土地利用计划法》和《农业用地法》等法律，严格控制土地用途的变更，防止土地资源的无序开发。日本政府通过土地用途规划和土地整备项目，优化土地利用结构，提高土地利用效率，在城市更新过程中，重新规划和利用闲置土地，改善城市环境。

美国通过分区规划（zoning），将城市和地区划分为不同的功能区，并规定每



个区内的土地用途和建筑标准。分区规划由地方政府负责，通过《分区条例》对土地用途进行详细规定，例如纽约市的分区规划严格限制建筑高度和用途，以保护社区环境和城市景观，同时强调公众参与，确保规划的科学性和公正性。

这些具体的实践案例展示了空间用途管制在外国国土空间治理中的广泛应用和显著成效，为全球土地资源的高效利用和生态环境的保护提供了有益的借鉴。

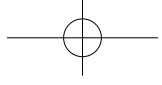
我国空间用途管制理论在国土空间治理实践中的发展历程可以分为几个关键阶段，每个阶段都有其特定的政策背景和制度创新。这一历程展示了中国在土地资源管理方面从分散到集中、从粗放到精细的转变过程，逐步形成了系统化、科学化和法治化的国土空间用途管制体系。

1986—1997 年，国土空间用途管制在中国处于萌芽阶段。标志性事件是 1986 年中华人民共和国国家土地管理局的成立，这标志着中国土地资源管理开始走向统一。同年颁布的《中华人民共和国土地管理法》确立了用地管理制度的基本框架。1997 年提出的“用途管制”概念，揭开了土地用途管制制度正式构建的序幕。这个阶段的主要特点是初步建立了土地用途管制的基本制度，为后续的发展奠定了基础。

1998—2008 年是国土空间用途管制的正式构建阶段。1998 年，地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部，标志着自然资源管理从分散走向集中。同年，修订的《中华人民共和国土地管理法》正式提出实行土地用途管制制度，并逐步建立了以农用地转用审批、基本农田保护和占补平衡为核心的管制体系。2008 年，国务院发布《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020）》提出“落实城乡建设用地管控制度”，进一步强调了土地用途管制的重要性，提出了更加严格的管制措施。

2009—2015 年是土地用途管制制度不断趋于丰富和完善的阶段。针对城乡建设用地布局零散、无序扩张等问题进行了深入研究和探索，提出了新的管理办法和政策措施，以提高管制的科学性和有效性。2009 年，《中华人民共和国城乡规划法》的实施，为城乡统筹和土地用途管制提供了法律依据。2013 年，党的十八届三中全会提出“统一行使所有国土空间用途管制职责”，进一步细化了土地用途管制的具体措施，强调了生态保护和可持续发展的重要性。

2015 年至今，中共中央和国务院提出“健全国土空间用途管制，将用途管制扩大到所有自然空间”，标志着国土空间用途管制进入新的发展阶段。2018 年，自然资源部的成立进一步推动了统一国土空间用途管制制度的构建和实施。2019 年，国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（国务院公报 2019



年第16号),明确了“多规合一”国土空间规划体系的构建原则和实施路径。这一阶段的特点是全面加强土地用途管制,突出生态保护和资源的可持续利用,形成了系统化、科学化的国土空间用途管制体系。

经过这一系列的发展历程,国土空间用途管制制度在中国不断完善和深化,为国土资源的可持续利用和管理提供了坚实的制度保障。这一过程不仅体现了政策和制度的创新,也反映了中国政府在土地资源管理方面的不断努力和探索。未来,随着国土空间用途管制理论的进一步发展和实践的深入,中国的土地资源管理将更加科学、协调和可持续。

除此之外,国土空间用途管制理论在中国的具体实践中,形成了一些卓有成效的典型案例。这些案例展示了不同地区在土地资源管理中的创新和成功经验,体现了国土空间用途管制理论的广泛应用和实际效果。

北京市在城市总体规划中充分运用了国土空间用途管制理论,通过科学规划和严格管理,实现了土地资源的高效利用和生态环境的保护。在土地用途分类上,北京市根据不同区域的功能定位,明确了住宅用地、商业用地、工业用地和绿地等不同类别的用地用途,并严格控制各类用地的比例和布局。特别是在核心城区,北京市严格限制新增建设用地,优先保障公共服务设施和绿地的用地需求,提升城市的宜居性和生态环境质量。同时,通过实施建设项目审批和环境影响评价制度,防止无序开发和环境破坏,确保土地资源的可持续利用。例如,北京市的城市副中心通州区的规划和建设,通过合理布局功能区和严格控制土地开发强度,形成了生态宜居的城市新区域。

三江源生态保护区的规划和管理是中国生态保护的一大成功实践,充分体现了国土空间用途管制理论的应用。三江源生态保护区通过科学规划和严格管制,有效保护了青藏高原的生态环境,促进了生态旅游和绿色经济的发展。在具体措施上,政府划定了生态保护红线,严格控制保护区内的土地开发活动,同时实施生态补偿机制,对因生态保护受到影响的地区给予经济补偿。此外,通过公众参与和社区共管,增强了保护区内居民的环保意识和参与度,形成了全社会共同参与生态保护的良好局面。三江源生态保护区的成功案例,不仅保护了重要的生态系统,也实现了生态保护与经济的双赢。

海南省作为中国唯一的热带岛屿省份,在土地用途管制方面进行了大量探索,尤其在保护生态环境和发展旅游业方面取得了显著成效。海南省政府通过严格的土地用途规划和管制,确保了土地资源的可持续利用和生态环境的保护。具体措施包括:划定生态保护红线,严格控制生态敏感区的土地开发活动;在旅游开发区,通

过科学规划和环保标准，确保旅游业的发展不破坏当地的生态环境。例如，三亚市通过实施严格的土地用途管制政策，限制高密度开发，保护沿海生态环境，同时推动高端旅游业的发展，实现了经济效益与生态效益的双赢。

3.4 要素统筹理论

3.4.1 要素统筹理论概述

要素统筹理论（Factor Coordination Theory）最早源自经济学中的资源配置（resource allocation）理论，主要研究如何以最优经济效率协调和配置有限的生产要素（如土地、劳动力、资本、技术等）。该理论强调各要素之间的相互依赖和协调，认为只有在合理配置和有效利用各要素的情况下，才能最大化每一要素的效用，以最少的资源耗费，获取最佳的效益，促进经济的可持续发展和增长。1776 年，亚当·斯密（Adam Smith）在他的代表作《国富论》（*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*）中，通过多种方式探讨了要素统筹和资源优化配置的概念。一是在劳动力要素方面，斯密认为，劳动分工是提高生产力和经济效率的关键。通过将复杂的生产过程分解为简单的任务，工人可以专注于特定的操作，从而提高熟练度和效率。二是在市场配置资源方面，斯密强调市场中的供需关系能够通过价格机制自发协调资源配置，引导各类要素流向最需要的地方，即“看不见的手”；市场竞争促使生产者提高效率，创新产品和服务，从而优化资源配置。这种机制解释了即使没有中央计划，市场也能够有效地配置资源，实现经济繁荣。1817 年，大卫·李嘉图（David Ricardo）在其代表作《政治经济学及赋税原理》（*Principles of Political Economy and Taxation*）中，提出了其著名的比较优势理论，为要素统筹提出了新的见解。在劳动力和资本要素方面，李嘉图分析了劳动力和资本在不同生产活动中的分配，指出资源应根据生产效率和相对成本进行配置，使整体经济能达到最优状态。在土地要素方面，李嘉图提出了地租理论，解释了土地资源的稀缺性和生产率对租金的影响，以及如何通过市场机制实现土地资源的有效配置。书中还讨论了资本、劳动和土地三种生产要素的收入分配，分析了工资、利润和地租在资源配置中的作用。李嘉图的比较优势理论很大程度上支持了国际贸易中各国的分工合作，认为通过减少贸易壁垒，各国可以更自由地根据比较

优势进行生产和交换，从而实现资源的全球优化配置，提高全球福利。1890年，阿尔弗雷德·马歇尔（Alfred Marshall）在其代表作《经济学原理》（*Principles of Economics*）中，详细分析了劳动力、土地和资本等生产要素市场的供需机制，强调生产要素的价格（如工资、地租、利息）由市场供需决定，并引入了供需均衡的概念。马歇尔强调，生产要素之间存在互补性，例如劳动力和资本可以协同工作，提高整体生产效率；但在某些情况下，生产要素之间也存在替代性，例如在某些技术条件下，机器可以替代劳动力。在短期内，生产要素的供给是固定的，因此价格调整是实现要素配置的主要机制；在长期内，生产要素的供给可以调整，企业可以通过投资和技术进步改变要素配置，实现生产效率的提高（图3-5）。

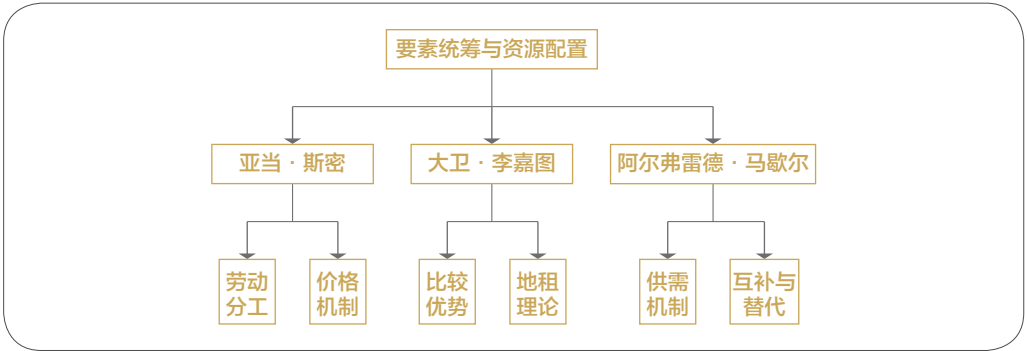
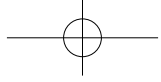


图3-5 要素统筹与资源配置的理论内容
资料来源：自绘

系统理论的出现丰富了要素统筹理论的内涵。系统理论最早由贝塔朗菲于20世纪40年代提出，他将系统看作一种整体，其中各个组成部分之间存在着相互关联，并且这些部分与外部环境也保持着联系。钱学森认为，系统是一个有机的整体，各组成部分紧密相连，每个系统都具备独特的功能。更为庞大的系统则是由多个功能各异的子系统构成的^[79]。在庞大的系统中，尽管每个子系统都处于最佳状态，整个系统也未必能达到最优状态。由于子系统之间的相互制约，它们彼此影响，并不独立发展，可能存在此消彼长或共同成长的关系。因此，只有当子系统之间能够相互制衡时，整个系统才可能实现优化。根据系统工程理论，任何系统都具备以下几个关键特征：系统性，强调整体效应大于各个独立部分的总和，只有从整体和系统的角度分析问题，才能更全面；关联性，系统内部各要素之间以及要素与外部环境之间相互联系和作用；可控性，外部环境与系统内部在能量、物质、信息等方面的交换是可控的，并体现了系统的反馈与调节功能^[80]。社会生态系统理



论作为系统理论的分支,进一步考察了人类行为及其所处的自然和社会环境之间的互动,强调了人类的生存系统对于分析和理解人类行为的重要性^[81]。美国密歇根州立大学刘建国等提出了人与自然耦合系统(coupled human and natural systems, CHANS),认为CHANS是指人与自然要素相互作用的系统,并强调CHANS的研究重点包括人类和自然系统的模式与过程、系统的相互作用和反馈以及系统要素之间的尺度内和跨尺度的相互作用。在CHANS中,耦合的人类和自然系统可以概念化为具有嵌套层次结构的实体,它们在不同的组织层次上相互作用,形成了相互嵌入的复杂互动网络^[82]。在系统的反馈回路中,人类既影响自然模式和过程,又受其影响;不同的反馈(正反馈或负反馈)会导致系统要素及其相互作用变化速率的差异。在这个耦合系统中,还会呈现出涌现性、脆弱性、阈值效应和韧性等特征。人与自然耦合系统特别强调时间和空间的耦合,时间耦合体现在不同时期系统的相互作用及其累积和演变;空间耦合体现在系统的相互作用可能发生在嵌套的多个空间尺度上(从局地到全球)^[83]。国土空间作为不同尺度空间的集合,人与自然耦合系统的理论内涵及其所强调的综合分析框架和综合研究方法对理解国土空间不同要素的复杂性提供了有力支撑。

3.4.2 要素理论在国土空间治理实践中的应用

要素统筹理论在国外的国土空间治理中展现了其独特的优势,多个国家通过这一理论的实践,成功实现了资源的高效配置与区域的可持续发展。德国在其区域综合发展战略中,通过《联邦区域规划法》的指导,实施了财政转移支付和区域合作机制,显著提升了各地区的基础设施建设和创新能力,有效缩小了区域差距。具体措施包括通过财政支持,推动区域内交通、能源和通讯基础设施的建设,促进区域间的经济联系与合作;通过建立区域创新中心和科技园区,吸引高科技企业和人才,提高区域创新能力和竞争力;通过环境保护和生态修复项目,提升区域环境质量,实现经济发展与生态保护的双赢。这些措施不仅提升了德国各区域的经济活力,也实现了区域间的均衡发展。

瑞典在国土空间治理中,通过可持续城市规划,成功应用了要素统筹理论。在斯德哥尔摩的哈马碧生态城项目中,通过系统性的规划设计,实现了能源自给、水资源循环利用、低碳交通和绿色建筑的综合利用,极大地提升了城市的可持续发展能力。具体措施包括:利用可再生能源和能源循环系统,确保城市能源的自给自足;通过雨水收集和污水处理系统,实现水资源的循环利用;推广公共交通、自行



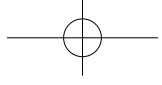
车和步行出行，减少碳排放；采用绿色建筑标准，提高建筑的能源效率和环保性能。哈马碧生态城的成功经验不仅展示了如何通过要素统筹实现城市的可持续发展，也为其他城市提供了宝贵的借鉴。

荷兰在国土空间治理中，特别注重水资源的综合管理，通过要素统筹理论，建立了高效的水利工程、防洪设施和水资源综合利用系统，保障了水资源安全，促进了农业、工业和城市的协调发展。具体措施包括建设完善的水利工程和防洪设施，防止洪水灾害；通过水资源综合利用系统，优化水资源配置，提高水资源利用效率；实施生态保护和环境修复项目，保护水生态系统，提高水环境质量。这些措施不仅确保了荷兰的水资源安全和生态环境保护，也促进了不同产业的协调发展，实现了经济效益和生态效益的双赢。

英国在国土空间治理中，通过伦敦的“东区复兴计划”，成功应用了要素统筹理论。该计划通过土地再开发、吸引投资、改善基础设施和公共服务，推动区域经济复苏和发展。具体措施包括通过土地再开发和旧城改造，提升土地利用效率和城市环境质量；吸引国内外投资，促进产业升级和就业机会增加；改善交通、通讯等基础设施，提升区域的经济活力和竞争力；加强教育、医疗等公共服务，提升居民的生活质量和社会福利。这些综合措施不仅促进了伦敦东区的经济复兴，也提升了区域的整体竞争力和可持续发展能力。

同样，要素统筹理论在我国的国土空间治理中也扮演了重要作用。习近平总书记指出：“统筹兼顾是中国共产党的一个科学方法论。它的哲学内涵就是马克思主义辩证法。”坚持要素统筹理论在国土空间治理中的指导作用，本质上就是要求运用辩证思维方式，以全面的、发展的、系统的观点看待国土空间中的诸多要素，分析和解决国土空间治理中存在的问题。国土空间是国家主权与主权利管辖下的地域空间，是国民生存的场所和环境，包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等。国土空间是人类生产生活的场所，也是自然资源与环境的载体，更是主权视角下国家治理的场域，具有“区域”和“要素”双重特性。“区域”特性强调与某级（类）政府责任主体对接，行政区是其中的重要代表；“要素”特性既包括用途类要素空间，如林地、草地、各类建设用地等，通常与具体宗地（或宗海）的权益人对接，又包括管制类要素空间，如生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等。党的十八大以来，我国明确提出建立空间规划体系；2019年以来，结合高质量发展的新要求，国土空间布局和支撑体系、国土空间开发保护新格局、国土空间用途管控等概念相继提出，国土空间要素统筹也进入了全新的阶段。

在统筹手段方面，规划和市场是统筹国土空间要素的主要方式。一方面，2019年



中共中央、国务院发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》强调发挥规划在土地资源配置中的引领和管控作用；另一方面，让市场在资源要素配置中起基础性和决定性作用，是构建社会主义市场经济的改革方向，2020 年中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中把推进土地要素市场化配置放在首要位置。发挥“有为政府”和“有效市场”的协同作用以促进土地要素资源配置的效益和效率整合优化是面向未来亟待研究和解决的科学理论问题。

在统筹内容方面，我国实施自然要素统筹和城乡要素统筹，深刻体现了资源配置和系统理论的内涵。

一是自然要素统筹。2013 年 11 月 9 日，习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中提出了“山水林田湖草是一个生命共同体”重要论断。山水林田湖草生命共同体是由山、水、林、田、湖、草等多种要素构成的有机整体，是具有复杂结构和多重功能的生态系统，各要素之间是普遍联系和相互影响的，不能实施分割式管理。山水林田湖草的生态保护与修复工作以生命共同体理念为基础，结合国土空间规划和生态保护修复专项规划，目标是确保国家生态安全屏障和重要生态功能区的健康与安全。在景观层面上，统筹考虑山地、平地、地下、地上、陆地、海洋以及流域上下游的关系，优化国土空间布局，调整土地利用结构，并修复退化、受损或被破坏的生态系统。由此可见，“山水林田湖草”生命共同体的生态修复工程是一项庞大的系统工程，它可能对未来的生态系统和社会经济结构产生复杂且不可预见的影响。任何简单化或极端的生态修复措施都可能带来潜在的生态安全风险。生态系统的恢复并不是各类技术手段或工程措施的简单叠加，还会受到人类社会、经济和自然环境等多方面因素的影响。具体而言，需要系统整合地理学、生态学、环境科学、资源科学、土壤学、水文学、保护生物学等自然科学以及相关的人文社会科学的相关知识，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，以保障优化国家生态安全战略格局体系为目标，以提高区域生态环境质量为重点，按照生态系统的整体性、系统性及其变化规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、岸上岸下、流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理^[84]。

二是城乡要素统筹。城乡要素统筹是国土空间治理中的重要环节，旨在通过合理配置和协调城乡之间的资源和要素，促进城乡协调发展，缩小城乡差距。城乡要素统筹主要涉及土地、资金、劳动力、技术和公共服务等方面的协调和优化配置。在实际操作中，政府通过政策引导和制度创新，推动城乡要素的合理流动和优化配

置,促进城乡共同繁荣发展。例如,在土地资源方面,政府通过实施城乡建设用地增减挂钩政策,将农村闲置建设用地和城市建设用地进行合理调整,实现土地资源的优化配置。在资金方面,政府通过财政转移支付和专项资金支持,促进城乡基础设施和公共服务的均等化。在劳动力方面,政府通过实施农民工市民化政策,促进农村劳动力向城市的有序转移,提高农村人口的就业和收入水平。在技术方面,政府通过科技下乡和农业技术推广,提升农村的生产力水平和技术应用能力。在公共服务方面,政府通过加强城乡教育、医疗和社会保障体系建设,提升农村居民的生活质量和社会福利。通过上述措施,城乡要素统筹在国土空间治理中的重要性日益凸显。政府通过政策引导和制度创新,推动城乡要素的合理流动和优化配置,不仅促进了城乡协调发展,缩小了城乡差距,也为实现国土空间的可持续发展奠定了坚实基础。

3.5 区域发展理论

3.5.1 区域发展理论概述

区域发展理论作为研究区域经济增长和发展的基础框架,旨在解释不同地区在经济、社会和环境等方面的发展差异及其背后的原因。这一理论为理解区域间差异提供了基本工具,并为区域规划和政策制定提供了科学依据。

1. 区域的定义

区域的定义是理解区域发展理论的基础。卡尔·福克斯(Karl Fox)^[85]提出的功能经济区(functional economic area)概念,强调了基于劳动力市场的空间整合性和功能性。在功能经济区内,各个部分通过密集的经济活动和劳动力流动保持高度的内部一体化,同时与其他区域保持相对独立。这一概念突出了区域经济分析中的空间维度,特别是交通成本和地理位置对经济活动的重要影响。

自然资源和生态系统界限也是区域定义的重要依据。这种定义方式主要依赖于地理、资源和生态特征,强调了自然环境对区域发展的影响,包括资源的可获取性和生态保护需求。例如,在一些资源丰富但生态脆弱的地区,需要特别关注资源的可持续利用和生态保护,这种考虑在区域规划和政策制定中至关重要。

2. 核心理论

区域发展理论的核心理论包括新古典经济理论、累积因果理论、增长极理论、空间竞争模型和中心地理论。这些理论提供了多种视角来理解区域经济发展的机制和影响因素，构成了区域发展理论的基础。

新古典经济理论是区域发展理论的重要组成部分，主要包括国际贸易理论和经济增长理论。Heckscher-Ohlin-Samuelson（HOS）模型^[86]解释了国际因素价格趋同的机制，认为通过自由贸易，地区间的工资水平和人均收入将趋于一致。这一理论假设两个地区生产两种商品，其中一种商品是劳动密集型，另一种是资本密集型，生产技术在两地区之间是相同的，并且存在规模报酬不变的生产函数。在这种情况下，通过自由贸易，劳动力和资本的边际报酬将趋于一致，从而实现区域间经济的趋同。

索洛（R.Solow）和斯旺（T.Swan）的增长模型（Solow-Swan Growth Model）进一步提出^[87-88]，资本和技术的流动将推动贫困地区的经济增长，逐步缩小区域间的差距。Solow 模型中，经济增长被视为资本积累、劳动力增长和技术进步的结果。由于资本的边际报酬递减效应，资本会从资本丰裕地区流向资本稀缺地区，从而实现区域间的均衡增长。这些理论强调市场机制在资源配置中的关键作用，自由贸易和投资对区域经济发展的积极影响。

累积因果理论由瑞典经济学家纳纳·缪达尔（Gunnar Myrdal）提出^[89]，强调区域间经济发展的不均衡和持续分化。该理论认为，经济发展的初期优势会通过正反馈机制逐步放大，使得发达地区进一步集聚资源和资本，形成累积因果效应。例如，一个地区的初始工业化成功可以吸引更多的投资和劳动力，从而进一步推动该地区的经济发展，而落后地区则可能陷入恶性循环，难以实现经济的赶超。累积因果理论的重要贡献在于揭示了区域间经济差距扩大的机制，并指出了市场机制可能导致的不平衡发展。这一理论强调了政策干预的重要性，须通过政府的引导和支持，促进资源在区域间的合理配置，减缓区域差距的扩大。

增长极理论由法国经济学家佩鲁克斯（F.Perroux）提出^[90]，认为经济发展可以通过设立经济增长的“极点”来实现（growth pole）。这些增长极点是经济活动高度集中的区域，可以带动周边地区的发展。然而，在实践中，增长极理论也面临一些挑战。例如，增长极点可能会导致资源和资本向已经发达的地区进一步集中，反而加剧区域间的不平衡。增长极理论强调了区域经济发展的外部性和带动效应，通过战略性地选择和发展某些关键区域，政府可以实现整个区域的协调发展。这一理论为区域规划提供了实践指导，尤其是在制定区域发展政策和确定重点发展区域时具有重要参考价值。

空间竞争模型研究了企业在地理空间上的位置选择及其对区域经济的影响。阿尔弗雷德·韦伯（Alfred Weber）^[91]和埃德加·胡佛（Edgar Hoover）^[92]等人发展了这一理论，提出了运输成本在企业选址决策中的关键作用。简单来说，当产品的运输成本相对于原材料的运输成本更高时，企业倾向于靠近市场选址；反之，当原材料的运输成本更高时，企业则倾向于靠近原材料产地选址。沃尔特·艾萨德（Walter Isard）将这一理论扩展为区域科学（Regional Science）^[93]，研究空间对经济决策的影响。空间竞争模型帮助我们理解了企业选址对区域经济发展的影响，特别是交通和物流成本在其中的作用。这一理论在区域经济分析和城市规划中具有广泛的应用。

中心地理论由德国地理学家瓦尔特·克里斯塔勒（Walter Christaller）和奥古斯特·勒施（August Lösch）提出^[94-95]，描述了城市和乡村之间的层级关系。该理论解释了为何一些城市能成为区域的经济中心，强调了交通和市场接近性对经济活动的影响。根据中心地理论，城市通过提供高级别的商品和服务，吸引周边乡村的人口前来消费，从而形成经济活动的集中区。中心地理论对城市规划和区域发展具有重要意义，特别是在理解城市体系和功能分区方面。它帮助规划者识别和确定城市之间的功能关系，为城市和区域的发展提供理论支持。

灵活专业化理论强调现代经济中地方化网络和灵活生产的重要性。皮尔瑞（M. Piore）和萨贝尔（C. Sabel）^[96]提出，这种生产方式通过企业间紧密的网络合作和灵活的生产方式，可以更好地应对市场变化，提升区域经济的竞争力和适应性。这种理论在解释区域经济发展时具有互补性和综合性：对于新古典经济理论和累积因果理论，前者强调市场机制和资源配置的趋同效应，而后者则强调初始优势和正反馈机制对区域不平衡发展的影响，这两者的结合，提供了对区域发展中均衡与不均衡现象的全面理解；增长极理论和累积因果理论都强调了区域发展的外部性和带动效应，但增长极理论提供了具体的政策工具，通过设立增长极点来促进区域协调发展；空间竞争模型和中心地理论则有助于理解和规划城市和区域的空间结构，前者研究企业选址对区域经济的影响，后者则分析城市体系和功能分区；而灵活专业化理论与上述所有理论相结合，强调在现代经济环境中，通过创新和网络合作实现区域的灵活应对和持续发展。

这些核心理论构成了区域发展理论的基础，提供了多种视角来理解和分析区域经济发展的机制和影响因素。它们不仅帮助我们解释区域经济的复杂性和多样性，还为制定科学的区域发展政策和国土空间治理策略提供了坚实的理论基础。通过综合运用这些理论，可以更好地指导和优化区域的规划和发展，实现区域的协调

和可持续发展。

区域发展理论同时具有动态性、多维性和空间性等特征。动态性是指区域发展是一个持续变化的过程，受到技术进步、政策调整 and 市场需求变化等多种因素的影响，因此区域发展的动态性要求理论和实践必须不断适应新的形势和挑战；多维性是指区域发展不仅仅是经济增长，还包括社会、文化和环境等多个方面的综合发展。多维性要求在区域发展过程中统筹考虑经济效益、社会公平和环境保护，促进区域的全面协调发展；区域发展理论强调空间在经济活动中的关键作用，例如运输成本、市场接近性和资源利用效率等都是影响区域经济活动的重要因素，因此空间性的研究有助于理解区域内外部的经济联系和互动，优化资源配置和区域规划。

区域发展理论为国土空间的科学规划提供了理论依据和方法指导。通过系统分析区域发展的动态性、多维性和空间性特点，制定合理的土地利用规划，优化空间布局，提高土地资源的利用效率。理论指导下的国土空间治理有助于促进区域间的协调发展，通过平衡不同区域的经济、社会和环境利益，减少区域间的不平衡和不公平，实现区域间的协同发展和共同繁荣。区域发展理论强调资源的合理利用和生态环境的保护，这为国土空间治理中的可持续发展提供了重要指导。通过整合生态保护与经济发展目标，实现资源的可持续利用和生态系统的健康发展（图 3-6）。

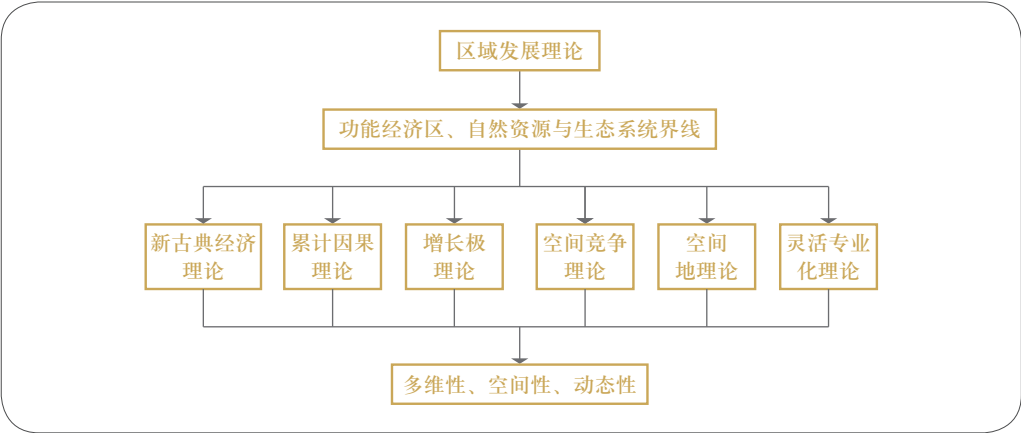
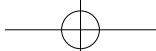


图 3-6 区域发展理论的内容
资料来源：自绘

3.5.2 区域发展理论在国土空间治理实践中的应用

区域发展理论在国土空间治理中展现了其独特的优势，多个国家通过这一理论的实践，不仅实现了资源的高效配置，还促进了经济的可持续发展和区域的协调



增长。

德国的鲁尔区转型是区域发展理论成功应用的经典案例。鲁尔区曾是德国的重工业基地，但随着重工业的衰退，区域经济陷入困境。为应对这一挑战，德国政府实施了区域发展战略，通过财政支持和政策引导推动传统产业的升级改造，建设科技园区和创新集群以吸引高新技术企业和研发机构入驻，并大力改善基础设施和优化公共服务，以提高区域的宜居性和吸引力。通过这些综合措施，鲁尔区不仅实现了经济转型，还提升了整体竞争力和可持续发展能力。

意大利的托斯卡纳大区则通过发展文化产业成功复兴了区域经济。托斯卡纳大区依托其丰富的文化遗产和自然风光，大力发展文化旅游业和创意产业，政府通过保护和利用文化遗产提升文化旅游的吸引力，举办各种文化活动和艺术节提升区域的文化影响力，并支持创意产业的发展，促进文化资源的多元化利用和产业链的延伸。这些实践不仅促进了区域经济的可持续发展，还提升了托斯卡纳大区的国际知名度和文化软实力。

澳大利亚的昆士兰州通过区域发展政策，成功推动了农业和矿业的协调发展。昆士兰州政府实施综合发展规划，确保资源的合理利用和环境的可持续性，具体措施包括通过土地利用规划合理划分农业用地和矿业用地，实施严格的环保政策和技术创新以减少矿业对环境的影响，并通过财政支持和市场化运作推动农业和矿业的产业升级和融合发展。这些措施不仅促进了昆士兰州经济的多元化发展，还提升了区域的环境质量和可持续发展能力。

日本在其国土空间治理的过程中，通过实施地区综合开发计划，成功实现了区域经济的均衡发展。具体措施包括大力投资于交通、能源、水利等基础设施，推动产业集群的发展，支持区域创新中心的建立，并通过生态保护政策和可持续发展措施提升区域的环境质量和资源利用效率。

加拿大的大西洋地区通过经济振兴计划，成功推动了区域经济的复苏和发展。具体措施包括通过政府资助和政策扶持推动传统产业的现代化和新兴产业的发展，投资于教育和职业培训以提升劳动力素质，改善交通、通信等基础设施以增强区域的经济活力和竞争力。这些成功的实践案例表明，区域发展理论在外国国土空间治理中的广泛应用和显著成效，各国通过实施区域发展战略，不仅推动了传统产业的升级改造和新兴产业的发展，还促进了区域经济的可持续发展，为其他国家提供了宝贵的经验借鉴。这些案例不仅展示了区域发展理论在实际应用中的巨大潜力，也为实现区域协调发展和可持续发展提供了科学的指导和方法。

为了实现区域协调发展，我国政府也实施了一系列区域发展战略，其中包括西



部大开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的战略。这些战略充分运用了区域发展理论中的核心概念。

西部大开发战略自 2000 年实施以来，通过政策扶持、基础设施建设和生态环境保护，旨在缩小东、西部发展差距。累积因果理论在这一战略中得到应用。累积因果理论认为，初始优势会通过正反馈机制逐步放大。政府通过大量投资和政策支持，使西部地区的基础设施和公共服务水平得到显著提高，形成了吸引投资和人才的良性循环。例如，西气东输、西电东送等重大工程不仅改善了西部地区的基础设施条件，还推动了相关产业的发展，带动了区域经济的整体提升。

东北振兴战略的目标是重振东北老工业基地的经济活力。通过政策引导和投资，支持传统产业转型升级，发展新兴产业。增长极理论在东北振兴中得到应用，通过设立经济增长极点，如大连、沈阳等核心城市，带动周边地区的发展，形成区域经济的集聚效应和辐射效应。例如，沈阳经济区通过引入高新技术产业和现代服务业，带动了整个区域的经济转型和升级，形成了新的增长极。

中部崛起战略旨在推动中部地区经济快速发展，形成区域经济新增长极。通过加强基础设施建设，优化产业布局，提升自主创新能力，实现中部地区的快速崛起。新古典经济理论在中部崛起中得到体现，通过资本和技术的流动，促进中部地区经济增长，逐步缩小与东部发达地区的差距。例如，武汉市作为中部地区的核心城市，通过引进外资和技术，发展高新技术产业和现代制造业，成为中部崛起的重要支点。

我国在区域发展中强调城市群和都市圈的建设，以推动区域经济一体化和协调发展，这一实践深受区域发展理论中中心地理论和空间竞争模型的影响。京津冀和长三角协同发展是我国城市群发展的典型案例，北京作为核心城市，通过提供高级别的商品和服务，吸引周边地区的经济活动，带动整个区域的发展。上海作为长三角的经济中心，通过集聚高端服务业和金融业，吸引周边地区的资源和资本，形成区域经济发展的高地。苏州通过承接上海的产业转移，发展先进制造业和高新技术产业，成为长三角一体化发展的重要组成部分。

综上所述，区域发展理论在中国的国土空间治理中得到了广泛应用，为解决区域发展不平衡、实现资源优化配置和可持续发展提供了重要的理论基础和实践指导。通过科学规划、政策引导和创新驱动，中国在区域协调发展、城市群建设、产业转型和生态文明建设等方面取得了显著成效。未来，随着区域发展理论的不断丰富和实践的深入，中国的国土空间治理将继续在理论指导下，实现更加协调、创新和可持续的发展。

关键术语

治理、空间规划、市场失灵、政府规制、资源配置、功能经济区

思考题

1. 简述治理理论的核心特征，并分析其在国土空间治理中的应用。
2. 空间规划理论如何指导国土空间资源的可持续利用？
3. 区域发展理论如何解释区域间的发展差异？请结合实际案例说明。
4. 空间用途管制在国土空间治理中有何作用？
5. 生态文明理论如何指导国土空间治理以实现可持续发展？