

空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变

王 磊, 沈建法

(香港中文大学地理与资源管理学系, 香港沙田)

摘 要:作为社会主义国家,国民经济和社会发展五年计划/规划对调节中国区域发展具有重要的作用。自1953年第一个五年计划以来,尤其是随着市场化改革和权力下放,中国政治经济背景发生了重要变化,客观需要五年计划/规划体系中的规划内容做出相应调整。本文分析了空间规划元素在中国五年规划体系中从无到有、不断丰富完善的演变特点及其机制,同时指出了五年规划对空间发展作用的变迁:① 初期,并无空间规划,空间发展只是部门工业项目布局的结果;② 改革开放之后一段时期,空间规划的形式主要体现在划定特殊的政策区域和空间分类引导;③ “十一五”规划以来,空间规划则以空间分类引导与约束并举的形式出现。通过构建政府与市场主体的关系、中央和地方的关系,以及空间发展状态所引起的规划反馈3个维度的分析框架,着重探讨了五年规划体系中空间规划元素的变迁机制。“十一五”以来重点加强和改善了空间规划内容,其目的是使经济规划与空间规划的结合更加紧密,以克服中国当前空间管治的各种困境。

关 键 词:空间规划;五年计划/规划体系;演变;市场;政府;中国

doi: 10.11820/dlkxjz.2013.08.003

1 引言

作为社会主义国家,五年计划/规划体系是中国政府对经济社会发展开展管理的重要手段之一。然而,五年计划并非社会主义国家所特有,其实质为经济规划。经济规划曾经作为政府促进国家经济增长的管理手段,在20世纪30年代的大萧条之后被世界各国广泛的应用(Bornstein, 1975)。尽管随后在发达的市场经济国家被取消,但印度和印度尼西亚等发展中国家仍然在编制和实施各自的经济规划。有学者认为,经济规划并不存在国家意识形态的区别,而只是作为一种国民经济宏观调控和管理手段而存在(Chow, 2011)。

中国的五年计划/规划体系有其独特的综合性特点,而并不拘泥于经济领域。“十一五”时期,其名称由此前的“五年计划”改为“五年规划”。2005年国务院颁布的《关于加强国民经济和社会发展规划的意见》明确规定:五年规划分别包括3级(国家级、

省级和市县级)和3类(总体规划、区域规划和专项规划)。除总体规划外,所谓的“五年”也成为一个虚拟的时间概念,“国家总体规划、省(区、市)级总体规划和区域规划的规划期一般为5年,可以展望到10年以上。市县级总体规划和各类专项规划的规划期可根据需要确定”(国务院, 2005)。五年规划在行政层级和部门上形成一个结构完整的规划体系,不但涵盖经济社会领域,也包括空间发展等方面内容。

当前的五年规划体系是其不断应对中国政治经济改革而进行适应性调整的结果。尤其是最近的两个五年规划,其内容的调整受到广泛关注。从规划编制过程的开放程度和公众参与深度、规划文本和规划机制上看,不少学者甚至认为,“十一五”规划为中国五年规划的一次重要革新(Fan, 2006; Naughton, 2005; 胡鞍钢等, 2010)。总体来说,“十一五”规划内容有以下两个重要创新:一是第一次将发展指标明确分为预期性指标和约束性指标,并

收稿日期:2013-04;修订日期:2013-07.

基金项目:香港中文大学亚太研究所华南研究项目(6903306)。

作者简介:王磊(1984-),男,博士研究生,主要研究方向为区域发展规划与管治和GIS应用。E-mail: wanglei@cuhk.edu.hk

通讯作者:沈建法(1963-),男,博士,教授,主要从事人口迁移、城市化、城市竞争、城市与区域发展等研究。

E-mail: jianfa@cuhk.edu.hk

指出预期性指标是国家期望的发展目标,主要依靠市场主体的自主行为去实现;约束性指标则是加强政府的责任指标,主要涉及到公共服务和公共利益方面的具有约束力的指标(国务院, 2006);二是加强了空间规划的内容,提出了主体功能区划思想,希望促进经济发展建设规划与空间规划的结合,进而实现区域协调发展。

自1997年《欧洲空间发展展望》(European Spatial Development Perspective, ESDP)正式颁布以来,空间规划(Spatial Planning)的理念在欧洲国家得到广泛的应用。根据欧盟和英国副首相办公室的定义,空间规划的核心是空间融合和政策协调,包括不同空间尺度、跨越部门和区域的政策整合,以实现经济和社会的和谐、可持续发展以及地区之间竞争力的平衡(CEC, 1999; ODPM, 2004; 刘慧等, 2008; 钱慧等, 2010)。空间规划的理念实际上与德国的国土规划有很大的相似性,都是为了引导空间发展和基础设施布局,包括发展战略、规划主题、引导政策等,只不过更加强调区域和部门政策的整合与协调,以达到区域管治的目的(Healey, 1997a)。

相比之下,中国空间规划体系更为复杂。单从对未来空间安排的角度来看,在不同空间尺度上,各种空间规划有所交叉,主要包括住房与城乡建设部门的城市规划,国土资源部门的土地利用规划,还包括逐渐被发展与改革部门所重视的区域规划和功能区划等。前两者更多是城市内部土地利用结构的优化配置,而后者和欧美的综合区域规划有很大的相似性,是具有一种宏观性、战略性和政策性的空间发展干预工具。但发改委系统的空间规划又与欧洲国家的空间规划有一定的差别,主要表现在:中国对西方空间规划关注的核心理念,即不同尺度、部门和区域政策的整合规划研究还未进行深度展开。

基于此,本文将探讨范围限定于五年计划/规划体系中空间规划元素的变迁特点,并将空间规划主要理解为在形式上包含对于人口、资源和经济活动的空间配置(刘卫东, 2005),以促进区域协调可持续发展、提高整体竞争力为目的,以空间发展政策为导向的一个加强空间管治的工具。

西方规划研究学者认为,作为政府行为,规划的性质不仅仅是一个技术分析的结果,土地利用的安排更是一个政治和社会过程(Healey, 1997a)。其中,空间规划在编制和实施过程中本身就是管治思

想的体现,包括政府和非政府主体在空间发展愿景上的协商和共识(Albrechts et al, 2003; Healey, 1997a)。通过自上而下和自下而上的合作与互动,这种规划方法使得在规划实施过程中更容易动员各个利益主体参与到实现规划目标的行动中(Albrechts, 2006)。

而在中国,以物质性规划主导的传统比较深厚,对空间发展主体之间的沟通相对较少,尤其缺乏对非政府主体方面的沟通。尽管相比西方国家,中国政府掌握着更多的空间发展要素资源,理论上在实施规划时相对容易,但是区域层面上传统的自上而下的规划方法并没有完全适应当前分权制下的经济管理机制(Li et al, 2012),凭借技术分析,很难平衡各个利益主体的发展诉求(张庭伟等, 2009)。当前中国的很多规划都是由政府和技术专家主导,甚至某些规划只是为了体现某些政府领导人的发展思路而做;同时,由于缺乏综合性的空间规划法理框架,以及政府发展思路的片段性,这种由自上而下的技术手段所绘制的规划蓝图很难达到规划管治和协调的目的。尽管随着西方空间规划理念的不断引入,一些规划术语也不断出现在中国空间规划的文本中,例如“垂直的整合”、“地方之间伙伴关系的培育”等(Wong et al, 2008),但是由于与西方规划语境的显著差异,以及缺乏深入的利益相关者分析,这些规划方案实施的成效是值得怀疑的。

当前中国各级政府主导空间发展的同时,市场经济也不断发展,利益主体走向多元化,政府、市场和社会相互作用的态势逐步显现,使得区域管治的思想开始融入到规划过程之中。中国的五年计划/规划体系积累了丰富的规划经验和政府之间(垂直和水平)的协调经验,随着规划管理的日渐开放,如果能够更好地运用这一体系,其有望成为构建空间规划和管治机制的重要平台。滚动性的五年规划体系一方面可以加强对空间规划的不断反思和修订,同时也可强化发展战略的持续性,以及不同层级政府的纵向协调和跨行政区域的水平协调。一直以来,作为促进社会经济发展的五年计划/规划体系,其目标的实现必然与空间发展具有紧密的关系。五年计划/规划体系中的空间规划元素或区域政策的演变特点,以及其间的主要机制,是本文的剖析重点。这也是以往研究很少关注的方面。

本文在介绍并比较国内外经济规划与空间规划特点的基础上,构建了理解中国五年计划/规划演变的基础和分析框架,并分析了这一体系中空间规划的演变特点和机制,最后提出结论和政策展望。

2 理论基础与分析框架

2.1 理论基础

国内外学者普遍认为,规划是在特定社会和需求下,政府在公共管理中的一个制度性安排,是一个社会和政治过程,而不仅仅是一个物质规划的技术过程(Healey, 1997b; 张庭伟等, 2009)。近 100 年以来,西方规划理论经历了显著的范式转变(Paradigm Shift)。这些范式的转变深刻体现了当时的社会经济和政治发展背景的转变特点(Healey, 1997a)。当前空间规划的核心内容,首先应充分研究地方现状、特色和目标的未来远景分析,并将其转化为详细的政策、优先时序的项目和空间安排;其次,应将土地发展和利用的政策与其他空间项目

和政策进行整合,以促进区域的协调发展(Wong, 2002; Vigar, 2009)。

虽然中国五年计划/规划只有 60 年历史,但是期间国家政治经济发生了深刻的转型。Sanyal(2005)认为,发展中国家的规划理论由于其后发性,往往借鉴发达国家的经验,并做出适应性调整以体现本地化,从而呈现多样性和混杂性。张庭伟(2008)认为,中国规划的理论因此也包括中国传统哲学的影响、社会主义理论在中国的实践,以及现代西方规划哲学的影响等 3 个方面,并在后续研究构建了 3 个维度来理解中国规划变迁,包括政府和

市场的关系、集权和分权的关系,以及经济发展和社会进步的关系(张庭伟等, 2009)。

基于此,本文从历史发展的角度,通过政治经济分析的理论基础,分析五年计划/规划中关于空间规划的内容转变特点及其机制,并将五年计划/规划分为 3 个阶段,分别为:“一五”计划到“五五”计划、“六五”计划到“十五”计划,及最近的“十一五”和“十二五”规划。

具体对应中国政治经济发展历程,以及五年规划中空间规划元素的表述来看(表 1),改革开放之前,国家采取计划经济体制,国民经济由各中央部委直接管理,即所谓“条条”政策。通过各个部委的资源分配计划,执行重工业优先发展的战略,统筹全国工业项目总体布局。由于过度注重积累和压缩城市消费,尽管初步建立了国民经济体系,也造成了企业效率低下,产业结构失衡的发展态势(萧国亮等, 2011)。

改革开放后到“十一五”之前,随着市场化和一系列分权化改革的实施,逐步培育了多元的市场主体。同时,地方政府崛起,成为区域经济的实际管理者,以及地方战略、政策和规划的制订者和实施者。中央通过划定特殊的政策区(如经济特区、对外开放区域和经济开发区等)、三大经济地带以及地方政府通过制度创新与制订发展战略,积极促进区域经济增长。这一时期实际上处于计划和市场经济并行的运行机制之下,但前者的比例在逐渐下降。随着地方政府增长主义的盛行,区域性的发展问题越来越突出,例如区域差异和城乡居民收入的扩大,生态环境的恶化等。

面对着经济增长所产生的负面效应,以及中国区域经济不断融入全球化进程的现实,“十一五”以来,在空间发展方面,中央政府开始加强管治力度,

表 1 国家政治经济背景与中国五年计划/规划中的空间政策演变
Tab.1 Evolution of national political economic background and spatial policies in the Five-year Plan/Planning system of China

经济体制环境	计划经济时代(1953-1980 年),资本稀缺、重工业优先的短缺经济	计划和市场并行(1981-2005 年),计划管理逐步削弱,分权化改革	市场经济进一步发展(2006 年以来),市场化改革深入,全球化深化
市场主体	部属国有企业、地方国有中小企业	国有企业(央企和地方企业)、集体企业、民营企业、外商投资企业	国有企业(央企和地方企业)、民营企业、跨国公司
五年计划/规划总目标	经济发展	经济、社会协调发展	全面协调可持续发展
五年规划中的空间元素	沿海和内地,三线,项目总体布局,全国一盘棋	特殊政策区,东中西三大地带,城镇和乡村共同发展	区域发展总体战略,主体功能区,城镇化战略格局
空间发展状态	低水平的相对均衡	区域差异显现,城乡二元化,环境问题开始突出	区域发展不协调加剧,生态环境恶化,城乡收入差距扩大

在空间发展中引入了主体功能区划等空间规划手段,弥补缺失的区域性空间规划政策,进而期望促进国土的全面协调可持续发展。

2.2 分析框架

随着国家政治经济背景的演变,五年规划中的空间规划元素也随之不断发展,以适应不同阶段空间发展的预期和出现的问题。通过以上对空间规划性质的理论理解,本文从政府(分为中央和地方)与市场主体的关系、中央和地方的关系(空间政策和规划方面),以及相应的空间发展状态所引起的规划反馈,构建3个维度的论文分析框架(图1):

(1) 与计划经济时代市场受到政府压抑不同,改革开放后市场经济逐步建立,市场主体得到培育,直接参与空间经济的发展。

(2) 中央和地方关系也在变化。地方政府的角色从中央政府在地方事务的被动延伸,转变到积极地参与组织和规划地方经济的发展事务,成为地方最重要的利益主体,因此,要充分利用、甚至影响国家空间政策,以促进地方经济增长。由于空间问题的凸显和国内外区域经济发展新形势的出现,中央政府通过空间规划手段加强了对盲目的地方增长主义的约束,趋向形成一个多层级管治的制度架构。

(3) 从空间政策角度来看,改革开放之前,五年计划体系并无空间规划,空间发展只是工业项目布局形成的被动结果;其后空间规划的思想体现在划定特殊的政策区域和空间分类引导市场主体发展;“十一五”以来,五年规划体系通过加强空间规划手段,进而达到当前的分类引导和管治规划双重

目的。

西方社会往往将政府—市场—公民社会作为一个相互制衡的分析框架,并将规划作为政府行为的一个重要工具置于其中(Healey, 1997a; 张庭伟等, 2009)。而图1的分析框架中对于公众角色的分析未能体现,主要融入到作为市场主体的角色进行分析。这一方面是考虑到文中对历史过程分析手法的一致性,另一方面,在中国,规划中的政府性因素仍然很强,有限度的公众参与,也以事后而非事先参与情况居多。例如,“十五”计划开始面向公众收集对于规划草案的意见,而“十一五”规划则直接收集人民群众比较关心的规划议题。这一过程虽然反映出规划的民主性日渐增强,但在大的空间战略上,政府仍然居于绝对主导地位。

3 空间规划在五年计划/规划体系中的演变特点与机制

3.1 1953–1980 年五年计划项目的空间安排: 空间作为部门项目的载体

改革开放之前,作为经济发展计划,五年计划主要为了是分配资源和工业项目,空间只是作为部门项目的具体载体。五年计划中的重大项目布局的空间安排是这一时期最初的“空间规划”元素。

五年计划在空间安排上强调计划经济下的资源再分配,基于社会主义意识形态平衡区域之间的发展,促进生产力布局的全国一盘棋(刘国光等, 2006)。生产力布局以部门的形式在空间分配,缺

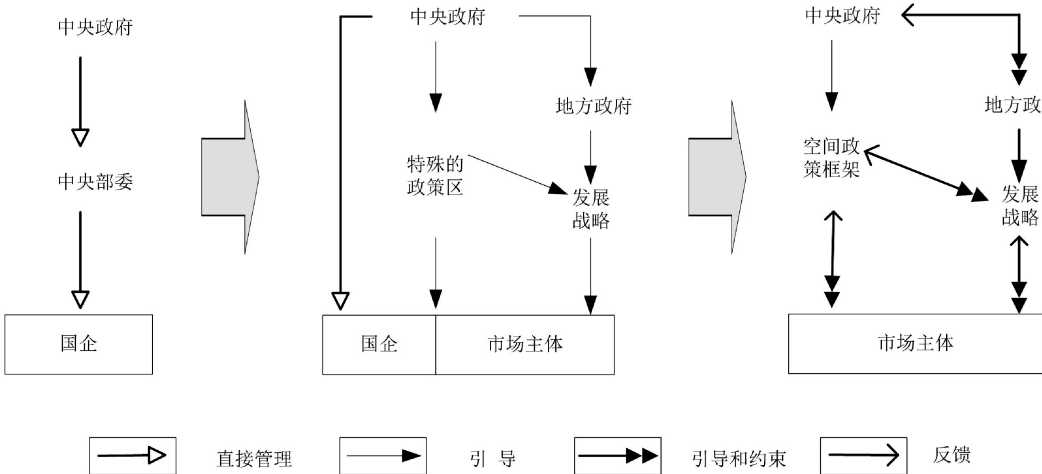


图1 中国五年计划/规划体系中空间政策演变分析框架

Fig.1 Analytical framework of spatial policy evolution in the Five-year Plan/Planning system of China

少对整个空间规划的考虑。如“在全国各地区适当地分布工业的生产力,使工业接近原料、燃料产区 and 消费地区,并适合于巩固国防的条件,来逐步地改变工业分布不合理的状态”(陈云,1959)。包括从苏联引进的城市规划方法,也都是为了实现五年计划的空间安排(城市规划由国家建设委员会管理)。

其中,考虑到“沿海与内陆的关系”,大跃进期间的“各大协作区和省区建立独立的工业体系”,以及后来的“三线地区建设”,其实也都是在宏观上对于工业布局的安排,而很少涉及区域和部门之间发展政策的协调。这一时期的空间安排本身也受制于当时经济发展水平低的影响。建国初期,许多地区工业发展空白,在“一五”计划时也要求工业布局与城市规划工作的结合,以及部门生产组织的相互配合(陈云,1959)。但是总体上来看,这些空间的元素只是零星地存在于工业项目的区域分布。空间发展更多的是五年计划投资在区域间分配的结果,而不是以空间规划的形式对空间资源、环境、人口和经济有意识的进行系统配置。

由于计划经济主宰国民经济的发展,单一的中央部门建设投资机制,以及落后的经济基础,决定了国家五年计划对空间发展的影响作用不可替代。如“一五”计划中国家预算内投资占全社会基本建设投资的比重高达90.3%(曹尔阶等,1992)。这就意味着有国家集中工业投资的地方,发展往往比较迅速。如现在提及的老工业基地,很多都是在改革开放之前打下的基础。相比之下,微弱的省级以下地方财政投资,无法带动地方的空间发展起飞。同时,从全国来看,由于发展环境的不稳定,经济运行信息的制约,以及领导人对于发展的急于求成,导致五年计划内容在实际执行时一改再改。空间发展很大部分已经不在五年计划的控制之内,事实上除了“一五”计划之外,其余四个五年计划都没有严格按照程序编制并得到有效的实施(杨伟民,2010;刘国光等,2006)。

总的来看,改革开放之前的经济计划并没有明确的空间规划内容。但是空间作为五年计划发展项目的载体,项目布局直接影响区域经济的发展。这也是该时期中央集权的经济管理形式下的必然结果。

随着国家经济规划范围扩大和分工的细化,垂直管理的中央部委的数目也在不断增多,以对部门经济执行管理权限(萧国亮等,2011)。政府兼任经

济生产者和社会福利供给者两个角色,而市场机制则被显著压制甚至根本不存在。在城市地区,形成部委一局一企业“政企合一”的计划管理模式;在农村地区,则有农业产品“统购统销”的部委一局一收购站(商店)模式(刘国光等,2006)。企业投资权受到严格限制,尤其是国营企业的自主权微乎其微。地方政府主要是服从中央及各部委的计划经济领导,很少有发展自主权。这样,市场在资源配置的角色完全被政府的行政指令所替代,而空间发展的主体实际上主要是中央政府领导下相对独立的各个部委。同时,整体上沿海地区发展受到相对抑制,区域经济呈现低水平的相对均衡,但也不乏一些内地重要工业基地的兴盛。

3.2 1981—2005年改革开放时期五年计划的空间政策:设置特殊的政策区

“六五”计划是五年计划的第一次转变。首先,“六五”加入了社会发展和环境保护的一些相关内容,这对于空间发展的要求不仅仅在于促进经济的发展,而要求经济和社会的发展相协调。但是在具体发展指标上,还仅限于文字描述和少量公共基础设施项目的投资方面,与具体提高人民生活水平等发展指标还有很大距离。与此同时,国家五年计划的规划领域从改革开放前的单一公有制经济,开始延伸到多种所有制并存的经济体制。然而,相应的规划机制却只能在“六五”、“七五”和“八五”中进行缓慢的适应性调整。这也体现了当时“以计划为主导,市场调节为辅”的发展理念。尽管关于社会、资源环境的内容不断增加,国家和地方的五年计划仍以经济增长为主,其他因素的考虑在某种程度上也是为了服务于经济增长,缓和经济发展所带来的负面效应。

在空间规划和发展方面,开始设立主要分布于东部沿海地区的不同类型、不同地理尺度的特殊政策区域,作为改革开放的前沿。通过构建这一空间政策框架,五年计划逐步引导各地充分利用当地经济基础及地缘和政策高地的优势,“让一部分地区先发展起来”。此外,同时开展的全国交通、水利水电和能源等基础设施总体空间布局投资计划,是国家支持这一空间政策的重大行动。如“六五”到“八五”计划中的“编制国土开发整治规划”和“资源的综合利用”,以及“十五”计划中推进“西部大开发章节”中,就首先要求“西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展”等。国家划定特殊政策区域的

空间发展政策,使得沿海地区地方政府投资、集体投资、国有企业和私人投资(包括外资)的积极性得到极大的调动。在规划和财政权力下放的总体背景下,地方政府通过制订管辖范围内的五年计划,实施地方性制度创新和发展战略,积极参与经济发展。伴随国家对经济过热的宏观调控,这些投资呈现显著的大起大落,相应的导致国家经济增长速度也出现波动。受国家政策支持的东部地区进入快速的工业化和城市化阶段,而广大中西部地区发展仍较缓慢。

在上述发展过程中,市场主体在结构和数量方面呈现显著变化,越来越趋于多元化。除国有经济投资之外,乡镇集体经济也加入了发展大潮之中;同时,私营经济得到快速发展,外商通过合营或部分直接投资等方式也在不断涌入。随着20世纪90年代的政企分开,国有企业的自由度增大。这些国有企业在产权改革后,生产和经营不再从属于计划经济时代的硬性部属管制。

随着地方分权,包括规划管理权力的下放以及财政、土地和住房制度等方面的一系列改革,地方政府开始拥有一定的投资和政策驾驭能力。地方政府在中国经济发展中的显著作用也为大量研究所证实(Oi, 1995; Wei, 2007; Wu et al, 2007)。尤其是1994年的分税制改革以后,地方政府开始积极拓展地方财税来源,其中,产业和土地出让市场给地方政府带来了丰厚的工商税收和土地财政收益(Shen, 2007)。另外,随着各地纷纷建立起相应的融资平台(主要以城市建设投资公司的形式出现),地方政府在城市基础设施建设拥有了更有力的财政支持,通过大规模的资本运作和投资,拉动了地方经济的发展。但地方政府在全力吸引外资的同时,也导致了城市之间的一系列恶性竞争,例如,相互压低土地价格,任意减免税收和降低环境准入门槛等。这些地方性政策带来了区域性的负外部效应,也受到了广泛的关注(Luo et al, 2009; Xu, 2008; 张京祥等, 2005)。

改革开放之前,区域经济在“短缺经济”和“区域均衡发展”的思想支配下发展缓慢,空间问题并不突出;其后,国家发展战略重点从全国均衡发展转向经济效率优先,由于改革开放政策在空间上的梯度推进,率先受惠国家政策的地区得到快速发

展。此外,由于五年计划中的不少经济指标事实上成为了衡量地方政绩的主要标准,推动了地方一味追求经济发展的理念抬头,导致了与发展并行的各种空间不协调问题的出现,如农村和城市、沿海和内地之间的差异越来越显著,城市生态环境恶化的趋势也受到广泛的关注(陆大道, 2009; 姚士谋等, 2008)。虽然五年计划中的重点区域政策框架也开始关注地区不均衡发展,如长期以来的沿海和内地划分,以及“十五”计划中的西部大开发等,但由于沿海投资的边际效益仍然很高,五年计划中的区域政策难以在短期内缓解区域发展不协调日益扩大的态势。

面对越来越复杂的空间发展形势,以及纵横交错的部门与区域政策环境,这种传统的自上而下的编制手法和规划机制,使得五年计划在规范和协调空间投资秩序上显得无能为力。尽管五年计划的主管部门——国家发展和改革委员会已经从之前的“分配项目”转换到以“项目审批”来达到规范投资的目的,但在“发展冲动”的驱使下,即便国家发改委具有决定权,地方仍能通过变通,如切割项目等手段,尽可能绕过国家层面的审批,特别是在用地项目上,这种违规现象屡禁不止(蔡方华, 2004)。

2004年投资审批制度改革^①开始实施,“对于企业不使用政府投资建设的项目,一律不再实行审批制,区别不同情况实行核准制和备案制”。通过“办理环境保护、土地使用、资源利用、安全生产、城市规划等许可手续和减免税确认手续”,达到对投资主体进行引导和管治的目的。未来以项目审批模式开展空间管治的作用势必越来越小。这样,缺乏空间抓手的五年计划对空间的管治能力显著下降,为此迫切需要通过相应的政策革新来引导和协调空间发展中的各种问题。尽管在城市尺度上有城市规划进行发展控制,但在空间发展这个综合问题上,城市规划无力进行协调,更多的是具体城市内部地块的控制,而在区域层面缺乏协调机制,甚至城市规划本身也常常被地方政府的发展主义所打破(Wu et al, 2007; 孙施文, 2006)。

总的来说,由于政府在微观经济活动上的放权和市场机制逐步建立所释放的制度优势,这一时期的政策条件大大促进了市场主体积极参与经济发展,特别是推动了沿海地区经济的快速增长。同

① 2004年7月26日国务院颁布《国务院关于投资体制改革的决定》,国发[2004]20号。

时,分权制改革使得地方政府得以直接参与地方经济活动,这种转变也使得中央和地方的关系在空间政策制订层面趋于复杂化。一方面,地方充分利用国家五年计划中的特殊政策区所赋予的机遇,促进了沿海地区经济的快速发展;另一方面,盲目追求地方经济增长也导致了局部地区生态环境恶化、省际与省域内的区域差异显现,以及农村与城市居民收入差距拉大等区域问题。然而,这些空间问题在缺乏有效空间管治手段的五年计划体系中无法得到实质性缓解。

3.3 2006年以来五年规划中的空间规划:构建引导和约束相结合的空间政策框架

“十一五”以前的五年计划对空间管治能力的短板越来越受到政府和有关专家的重视。新世纪以来,随着全球化进程的加快和不断深入,许多国家都把提高国际竞争力作为重要发展目标,从而促进了各种空间战略研究的开展(Dicken, 2011)。

作为一种调节经济社会发展的重要手段,规划体制的改革很早就在学术界和政府界开始讨论(杨伟民, 2010)。早在2002年,国家发改委就下发了《关于规划体制改革若干问题的意见》,“规划编制,要确定空间平衡与协调的原则,增强规划的空间指导和约束功能”(杨伟民, 2003)。此后,发改委多次组织相关国际国内研讨会,如2004年3月来自包括世界银行、国际货币基金组织以及国内外著名高校在内的学者参加的中国规划体制改革研讨会(Chow, 2005)。这些前期的研究,为尝试在“十一五”期间的规划改革提供了重要的思路。

总体上,“十一五”规划力图通过以下3种方式开展改革:

(1) 明确提出了主体功能区的思想

“十一五”规划将整个国土空间划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区4类空间,作为加强空间规划作为空间管治的一个重要手段。通过将主体功能区植入五年规划之中,对全国全覆盖的空间发展进行分类指导,并配套制订相应的财政、投资、产业、土地、人口管理、财税、绩效评价和政绩考核政策(国务院, 2006)。

与以往的空间发展引导不同,该规划特别建立了空间发展的约束机制,从而加强了空间规划的可操作性。国家发改委在全国东、中、西部选取了8个省级规划试点,分别为江苏、浙江、湖北、河南、云南、重庆、新疆和辽宁^②。随后,国务院颁布文件规定主体功能区划分为国家级和省级两个层次,并要求两级规划分别于2007年9月和2008年6月形成初稿^③。主体功能区划被认为是建立在竞争力、可持续化和公平与福利化原则基础上的空间管治(Fan et al, 2012)。

(2) 组织和编制跨行政区的区域规划

如国家发改委对长江三角洲地区的区域规划和京津冀都市圈区域的规划试点,“对中国经济发展的核心区的未来发展谋划了宏伟的蓝图,为一项激励型的综合规划”(虞孝感等, 2010);并且将其中的主要空间发展思想也纳入五年规划之中,直接作为国家“十一五”规划的重要前期研究(国家发展和改革委员会地区经济司, 2011)。据统计,“十一五”以来颁布了近80个国家级别的区域规划、规划编制意见和规划批示(樊杰等, 2012)。

这些散布于全国的区域空间规划的目标、内涵和任务各不相同;有以提高国际竞争力和创新能力,提升产业结构,增强综合国力,创造可持续发展的国际环境为目标的针对东部沿海重点地区的规划;有以因地制宜开发利用资源,加快国家生态屏障区建设、保护和治理,走可持续发展之路为目的的改革试验区规划;有以大力改善民生,合理分配社会服务设施和其他资源,逐步建立公平、公正的法治社会,消除各种不稳定因素,使各级各类人员各有所得、幸福和谐为目的的社会服务改革示范区规划等。

(3) 在市县尺度加强空间规划内容

国家发改委选取了6个城市^④进行规划体制改革试点,其中一个重要的改革方向是加强其五年规划中的空间规划内容(袁喜禄, 2004),并强调市县五年规划中空间规划的可操作性,确保远景目标能够真正得到落实。

从这些出台的规划文本、随后发布的规划说

② 2006年国家发展改革委办公厅下发了《国家发展改革委办公厅关于开展省级层面主体功能区划基础研究工作的通知》,发改办规划[2006]2361号。

③ 2007年7月,以国务院文件的形式发布了《国务院关于编制主体功能区规划的意见》,国发[2007]21号。

④ 江苏省苏州市、福建省安溪县、广西省钦州市、四川省宜宾市、浙江省宁波市和辽宁省庄河市(县级市)。

明,以及规划部门公开的报告来看,“十一五”以来的五年规划,继“七五”之后,将“促进区域协调发展”再次独立成一个篇章。规划增加了对空间约束的考虑,形成了空间分类引导的发展格局(城镇和乡村,主体功能区划),在国家层面上形成了一个宏观的空间政策框架,从而弥补了以往只对不同类型地区赋予国家政策,形成“西部大开发”、“振兴东北地区”、“中部崛起”、“东部率先发展”和“支持革命老区、民族地区和边疆地区发展”等区域发展战略的不足。这种空间管治理念的出现,一方面由于资源环境瓶颈约束日益明显、生态空间和耕地红线亟待保护,传统的粗放式工业化城市化模式难以为继,另一方面也是回应人民群众随经济水平提高而日益高涨的对宜居环境的期待。

在综合规划立法方面,尽管由于部门利益的冲突,未能实现《规划编制条例》的颁布(杨伟民, 2010),但通过国务院下发文件的形式,提出了“国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见”^⑤。这个文件规定五年规划包括3类(总体规划、专项规划和区域规划)和3级(国家级、省级和市县级),首次将五年规划作为一个完整的体系来指导区域发展,并强调了体系内各个规划之间的关系。从中可以看出,五年规划将对空间发展产生越来越重要的作用。

在省级尺度上,大部分省(市、区)或转发国务院意见,或以地方政府的名义重新下发意见。其中江苏省2010年率先颁布了《江苏省发展规划条例》^⑥,以法律的形式明确了五年规划的体系、编制和实施等各项事务。其后,新疆维吾尔自治区于2012年颁布《新疆维吾尔自治区发展规划条例》^⑦,云南省发展规划条例的公共咨询阶段也已完成,正式文本还在完善之中^⑧。这些制度上的努力,为五年规划的制订和实施提供了保证,在此基础上,空间规划在五年规划中的地位也将加强,为地方勾画空间发展战略和远景目标。

总体来看,上述“十一五”以来的规划改革,一方面体现出政府在更适合市场机制发挥作用的领域的进一步让位,同时也加强了制度机制对市场主体的,尤其是对地方政府盲目发展的空间约束,符合规范市场秩序的调节规则,有利于促进区域协调可持续发展 and 重点地区国际竞争力的提高。

自“十一五”规划明确提出区域总体发展战略和主体功能区战略以来,五年规划对于区域发展统筹协调和国家总体开发格局影响巨大,并对空间规划体系产生重要影响。但五年规划中的空间规划政策改革也存在着不完善的地方:

(1) 由于受到部门利益的抵制,尽管五年规划中增加了许多空间规划因素,但在国家层面规划机制和制度上并没有相配套的安排。

(2) 五年规划对于空间规划的内容在不同尺度上应该具体到什么程度没有明确的规范。即使是原则性的空间战略,对于如何处理其空间规划与其他规划的关系(如城市规划和土地利用规划),也没有明确的界定。例如,主体功能分区在具体的四大空间管治区划分方面,与城市总体规划中的禁止建设区、限制建设区、适宜建设区和已经建设区的管治区划便可能产生冲突。这种旧瓶装新酒的做法,对于整个规划的实施有可能产生很大的负面影响,也加剧了空间规划之间的不协调(胡序威, 2006)。事实上,地方五年规划中的空间规划往往存在很大的随意性,尚处于探索阶段。

(3) 空间发展总体格局的五大板块区域^⑨面积过大,难以制订有针对性的发展政策。有学者质疑,主体功能区划分和分类管治的思想,并非完全为区域协调而设计,也不是彻底解决区域差异的一剂良药(魏后凯, 2011)。同时,大部分省级的主体功能区划方案迟迟未能公布,也说明规划编制面临着地方增长主义的挑战,未来的实施将充满不确定因素。这些都是未来的五年规划需要重点解决的问题。

⑤ 2005年10月国务院颁发,国发[2005]33号。

⑥ 2010年7月28日江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过。

⑦ 2012年1月5日新疆维吾尔自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过。

⑧ 云南省人民政府法制办公室,2012年6月发布《关于公开征求<云南省发展规划条例(草案)>意见的公告》。

⑨ 推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展以及支持革命老区、民族地区和边疆地区发展。

4 结论

作为社会主义国家,五年计划/规划对调节中国国民经济和社会发展具有重要作用,其角色也随着时间的推移发生着显著转变。尤其是市场化改革和国家规划权力下放以来,中国政治经济背景发生了重要转变,客观上需要五年计划/规划体系做出适应性调整。自1953年第一个五年计划以来,从计划经济体制下被动伴随工业项目布局的空间发展,到改革开放时期划定特殊政策区域和进行空间分类引导,进而到新时期的空间引导与管治并举,空间规划内容从无到有,不断丰富。本文基于政府与市场主体的关系、中央和地方的关系(空间政策和规划),以及相应空间发展状态的规划反馈,分析了过去60年间五年计划/规划中空间规划元素的演变特点及机制。

随着市场化和分权制改革,越来越多元的市场主体参与空间发展。地方政府、国有和私营企业、外资企业等主体形成混合的经济模式,在取得经济快速增长的同时,也带来了区域性的环境和社会问题,以及城市之间的恶性竞争。但由于以往的五年计划侧重对经济发展的引导和项目的落实,而缺乏实施宏观空间管治的具体而有效的手段,从而促使五年计划在“十一五”时期发生变革。

由国家发改委牵头的五年规划改革,目的是通过主体功能区划、重点地区的区域规划,以及在市县一级推行具有可操作性的空间发展战略,来加强五年规划体系中的空间规划内容,落实经济和社会发展的主要政策和投资项目,进而推动区域协调可持续发展。空间规划的加强,既有利于经济规划与空间规划的结合,也有利于经济规划的落实和部门之间的协调,为实现区域政策的全国覆盖,促进区域协调发展奠定了基础。另外,通过在宏观上、战略上和政策上对空间规划的补充,五年规划体系也可能与市场化的空间管治思想实现接轨。

但是,这项改革根植于中国当前的政治经济背景和社会发展现实之中,本质上可视为一个加强空间管治的规划,即以引导和约束市场主体在空间发展的行为为目的,而不是一个真正意义上的欧洲时下兴起的空间规划(Spatial Planning)。在当前分权化的总体背景下,这个看似再收权(Re-centralizing)的变革,无论是在空间规划的制度建设上,还是空

间规划的方法创新上,都将受到来自不同部门、不同地方政府的挑战,这就为其实施带来了不确定因素。

参考文献(References)

- Albrechts L, Healey P, Kunzmann K R. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2): 113-129.
- Albrechts L. 2006. Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6): 1149-1170.
- Bornstein M. 1975. *Economic Planning, East and West: Introduction*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Cai F H. 2004. What did "Tieben Incident" knock over. *Beijing Youth Daily*: 2004-04-30. [蔡方华. 2004. “铁本事件”撞在了什么“枪口”上. 北京青年报: 2004-04-30.]
- Cao E J, Li M X, Wang G Q. 1992. *The history of investment of People's Republic of China*. Beijing, China: China Financial and Economic Publishing House. [曹尔阶, 李敏新, 王国强. 1992. 新中国投资史纲. 北京: 中国财政经济出版社.]
- CEC(Committee of European Commission). 1999. *The European Spatial Development Perspective*[EB/OL]. January 1, 1999[January 23, 2013]. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
- Chen Y. 1959. Some important issues about current basic construction. *The Red Flag*, (5): 1-9. [陈云. 1959. 当前基本建设工作中的几个重大问题. 红旗, (5): 1-9.]
- Chow G C. 2005. The role of planning in China's market economy. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 3(3): 193-203.
- Chow G C. 2011. *Economic planning in China*(Working Paper No. 219). Princeton, NJ: Center for Economic Policy Studies, Princeton University.
- Dicken P. 2011. *Global shift: Mapping the changing contours of the World Economy*. London: SAGE.
- Department of Regional Economy of National Development Reform Commission. 2011. *The Research Report of Yangtze River Delta Regional Planning*. Beijing, China: Science and Technology Literature Press. [国家发展和改革委员会地区经济司. 2011. 长江三角洲地区规划研究报告. 北京: 科学技术文献出版社.]
- Fan C. 2006. China's Eleventh Five-Year Plan (2006-2010): From "Getting Rich First" to "Common Prosperity". *Eurasian Geography and Economics*, 47(6): 708-723.

- Fan J, Hong H. 2012. Recent concerned issues of regional development in China and the interpretations of economic geography. *Economic Geography*, 32(1): 1-6. [樊杰, 洪辉. 2012. 现今中国区域发展值得关注的问题及其经济地理阐释. *经济地理*, 32(1): 1-6].
- Fan J, Li P X. 2009. The scientific foundation of major function oriented zoning in China. *Journal of Geographical Science*, 19(5): 515-531.
- Fan J, Sun W, Zhou K, et al. 2012. Major function oriented zone: New method of spatial regulation for reshaping regional development pattern in China. *Chinese Geographical Science*, 22(2): 196-209.
- Healey P. 1997a. Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. New York: Palgrave Macmillan.
- Healey P. 1997b. Planning theory, political economy and the interpretive turn: The debate continues. Milan: FrancoAngeli.
- Hu A G, Yan Y L, Lv J. 2010. From economic plan to strategic development planning: The transformation of Chinese Five-year Plan(1953-2009). *China Soft Science*, (8): 14-25. [胡鞍钢, 鄢一龙, 吕捷. 2010. 从经济指令计划到发展战略规划: 中国五年计划转型之路(1953-2009). *中国软科学*, (8): 14-25.]
- Hu X W. 2006. Evolution and prospect of China's regional planning. *Acta Geographica Sinica*, 61(6): 585-594. [胡序威. 2006. 中国区域规划的演变与展望. *地理学报*, 61(6): 585-594.]
- Li Y, Wu F. 2012. The transformation of regional governance in China: The rescaling of statehood. *Progress in Planning*, 78(2): 55-99.
- Liu G G, Zhang Z Y, Dong Z K, et al. 2006. Research on Ten Five-year Plans in China. Beijing, China: People's Publishing House. [刘国光, 张卓元, 董志凯, 等. 2006. 中国十个五年计划研究报告. 北京: 人民出版社.]
- Liu H, Fan J, Wang C S. 2008. Progress in the study of European spatial planning and the inspiration to China. *Geographical Research*, 27(6): 1381-1389. [刘慧, 樊杰, 王传胜. 2008. 欧盟空间规划研究进展及启示. *地理研究*, 27(6): 1381-1389.]
- Liu W D, Lu D D. 2005. Methodological basis for making regional spatial planning in China in the new era: A preliminary study based on planning of key economic regions in Developing Western China. *Acta Geographica Sinica*, 60(6): 894-902. [刘卫东, 陆大道. 2005. 新时期我国区域空间规划的方法论探讨: 以“西部开发重点区域规划前期研究”为例. *地理学报*, 60(6): 894-902.]
- Lu D D. 2009. The several issue regard to China's regional development strategy and approach. *Economic Geography*, 29(1): 2-7. [陆大道. 2009. 关于我国区域发展战略与方针的若干问题. *经济地理*, 29(1): 2-7.]
- Luo X L, Shen J F. 2009. A study on inter-city cooperation in the Yangtze River Delta Region, China. *Habitat International*, 33(1): 52-62.
- Naughton B. 2005. The new common economic program: China's 11th Five Year Plan and what it means. *China Leadership Monitor*, 16: 1-10.
- ODPM(Office of the Deputy Prime Minister). 2004. Planning policy statement 7: Sustainable development in rural areas. Norwich, UK: The Stationery Office.
- Oi J C. 1995. The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144(1): 1132-1149.
- Qian H, Luo Z D. 2010. Understanding the "Spatial Planning" approach in recent EU and the implications for China. *International Urban Planning*, 26(3): 66-71. [钱慧, 罗震东. 2010. 欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示. *国际城市规划*, 26(3): 66-71.]
- Sanyal B. 2005. Hybrid Planning Cultures: The search for the global cultural commons. New York: Routledge.
- Shen J F. 2007. Scale, state and the city: Urban transformation in post-reform China. *Habitat International*, 31(3): 303-316.
- State Council. 2005. Some Suggestions about Improving the Formulation of National Economic and Social Development Planning from the State Council[EB/OL]. October 26, 2005[January 23, 2013]. http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content_84417.htm. [国务院. 2005. 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见[EB/OL]. 2005-10-26[2013-01-23]. http://www.gov.cn/zwgk/2005-10/26/content_84417.htm.]
- State Council. 2006. The outline of 11th National Five-Year Planning for Economic and Social Development of PRC [EB/OL]. March 14, 2006[January 23, 2013]. http://www.gov.cn/ztlz/2006-03/16/content_228841.htm. [国务院. 2006. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[EB/OL]. 2006-03-14[2013-01-23]. http://www.gov.cn/ztlz/2006-03/16/content_228841.htm.]
- Sun S W. 2006. The unbearable burden of urban planning in China: The impairment of the pursuit of efficiency on urban planning. *Urban Planning Forum*, (1): 11-17. [孙施文. 2006. 城市规划不能承受之重: 城市规划的价值观之辨. *城市规划学刊*, (1): 11-17.]
- Vigar G. 2009. Towards an integrated spatial planning? Euro-

- pean Planning Studies, 17(11): 1571-1590.
- Wei H K. 2011. Regional policy in China: Review and outlook. Beijing, China: Economic Management Publishing House. [魏后凯. 2011. 中国区域政策: 评价与展望. 北京: 经济管理出版社.]
- Wei Y H D. 2007. Regional development in China: Transitional institutions, embedded globalization, and hybrid economies. *Eurasian Geography and Economics*, 48(1): 16-36.
- Wong C. 2002. Is there a need for a fully integrated spatial planning framework for the United Kingdom? *Planning Theory and Practice*, 3(3): 277-300.
- Wong C, Qian H, Zhou K. 2008. In search of regional planning in China: The case of Jiangsu and the Yangtze Delta. *Town Planning Review*, 79(2): 295-329.
- Wu F L, Xu J, Yeh A G O. 2007. Urban development in post-reform China: State, market, and space. London: Routledge.
- Wu F L, Zhang J X. 2007. Planning the competitive city-region: The emergence of strategic development plan in China. *Urban Affairs Review*, 42(5): 714-740.
- Xiao G L, Sui F M. 2011. Economic history of the People's Republic of China(1949-2010). Beijing, China: Peking University Press. [萧国亮, 隋福民. 2011. 中华人民共和国经济史(1949-2010). 北京: 北京大学出版社.]
- Xu J. 2008. Governing city-regions in China: Theoretical issues and perspectives for regional strategic planning. *Town Planning Review*, 79(2): 157-186.
- Yang W M. 2003. Study on institutional reform of planning. Beijing, China: China Prices Press. [杨伟民. 2003. 规划体制改革的理论探索. 北京: 中国物价出版社.]
- Yang W M. 2010. The theory and practice of development planning. Beijing, China: Tsinghua University Press. [杨伟民. 2010. 发展规划的理论和实践. 北京: 清华大学出版社.]
- Yao S M, Wang C, Zhang L C, et al. 2008. The influencing factors of resources and environments in the process of urbanization of China. *Progress in Geography*, 27(3): 94-100. [姚士谋, 王辰, 张落成, 等. 2008. 我国资源环境对城镇化问题的影响因素. 地理科学进展, 27(3): 94-100.]
- Yu X G, Duan X J, Liu X, et al. 2010. Strategies for the transformation period of man-land relationship: Restructuring and integration: The comment on the europe 2020 strategy and regional planning of yangtze river delta. *Economic Geography*, 30(9): 1406-1416. [虞孝感, 段学军, 刘新, 等. 2010. 人地关系转折时期对策: 调整结构与一体化战略: 解读“欧洲2020战略”与“长江三角洲地区规划”. 经济地理, 30(9): 1406-1416]
- Yuan X L. 2004. The introduction of basic practices and experiences of six demonstration areas of municipal or county level cities on plan institutional reform[EB/OL] September 2, 2004[January 23, 2013]. http://www.bjpc.gov.cn/fzgh_1/news/200710/t195398.htm. [袁喜禄. 2004. 全国六个规划体制改革试点市、县的主要做法和基本经验介绍[EB/OL]. 2004-09-02[2013-01-23]. http://www.bjpc.gov.cn/fzgh_1/news/200710/t195398.htm.]
- Zhang J X, Li J B, Rui F H. 2005. Competitive regional governance: Mechanism, feature and pattern: Case study of the Yangtze River Delta. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 14(5): 670-674. [张京祥, 李建波, 芮富宏. 2005. 竞争型区域管治: 机制、特征与模式: 以长江三角洲地区为例. 长江流域资源与环境, 14(5): 670-674.]
- Zhang T W. 2008. Planning theory and reform in transitional China. *Urban Planning*, 32(3): 16-25. [张庭伟. 2008. 转型期中国的规划理论和规划改革. 城市规划, 32(3): 16-25.]
- Zhang T W, LeGates R. 2009. Changing planning paradigm in China in the post Neo-Liberalism era. *Urban Planning*, (5): 1-13. [张庭伟, LeGates R. 2009. 后自由主义时代中国规划理论的范式转变. 城市规划, (5): 1-13.]

Evolution of spatial planning in the Five-Year Plan/Planning system of China

WANG Lei, SHEN Jianfa

(Department of Geography and Resource Management, The Chinese University of Hong Kong, Shatin, Hong Kong SAR)

Abstract: As one of the characteristics of China as a socialist country, the Five-Year Plan/Planning (FYP) is very important for regulating economic development even in post-reform China. Currently FYP is officially known as five-year economic and social development planning, which evolved from socialist economic planning during pre-reform period. As defined by the State Council, FYP is not a single document but rather a system that includes a master plan (the outline), sector plans and regional plans across the national, provincial and city or county levels. The role of this planning system has changed significantly since the first FYP was launched in 1953. The market-oriented reform and decentralized economic administration has changed China's political economy and necessitated the transformation of FYP mechanisms in economic and spatial governance. Based on the relevant government documents of the first FYP and the current status of spatial development of China, this paper first analyzes the changes of spatial planning in the FYP system and the underlying mechanisms over the past sixty years, and it indicates that spatial planning has become more and more sophisticated and systematic since the first FYP. In the beginning, there were few spatial planning elements in the FYP during the period of planned economy; spatial development was only a passive result of site selection of the projects of different industries and sectors. During a certain period of time after the reform, spatial planning emerged in the form of designating certain regions for special policies and guiding the use of space. After the 11th FYP, more strongly, spatial planning took the form of not only guiding but also restricting the use of space. This paper then analyzes the mechanisms underlying the evolution of spatial planning through an analytical framework, including three aspects such as the relationship between the government and market stakeholders, the relationship between the central government and local authorities, and feedback of spatial development status to planning. Basically, the mixed economy and decentralized planning administration generated new stakeholders and marginalized the role of FYP in spatial development in post-reform period. The FYP has changed from economic planning to spatial policy zone setting to guide economic and social development in its evolution process. However, in the 1990s, FYP failed in regional governance to tackle the disordered spatial development. Recently, facing the declining of the role of FYP in the mechanism of spatial governance, the central government attempted to incorporate and conceptualize spatial planning in FYP as a governance instrument in spatial development. The initiative took three approaches to reinforce the position of spatial planning in the FYP system, including major function-oriented zone plan, regional plans and planning institutional reform at municipal or county levels, which were articulated in 11th FYP discourse at different geographic scales. The innovative spatial governance approach provides opportunities to cope with the uncoordinated and unbalanced regional development by spatial regulations and guiding practices. In addition, the approach is institutionally articulated in the political economy of China through the top-down planning system. With the spatial and economic strategies closely combined, the new spatial planning approach is deemed as an important instrument to cope with the current dilemmas of regional governance in China. Lastly, the paper points out that the emerging spatial planning approach is facing the challenges from the pro-growth strategies of local governments and the big picture of fragmented planning in China and will not operate smoothly in the near future.

Key words: spatial planning; Five-Year Plan/Planning system; evolution; market; government; China