

# 经济地理学与空间治理

刘卫东

(中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

**摘要:** 经济地理学是一门研究真实世界的学科, 在社会实践中发挥着重要作用。满足国家和社会的需求, 是这个学科发展的生命力所在。针对当前全面深化改革的新形势以及“未来地球”计划的提出, 本文倡导开展面向空间治理的经济地理学研究, 提高该学科服务于国家战略决策的能力。之后本文阐述了中国空间治理的政治文化基础; 分析了中国空间治理的主要手段, 包括规划体制、土地制度、户籍制度和财税体制。本文认为, 只有客观、全面地观察中国的空间治理体系, 并将其理论知识化, 才能使经济地理学研究具有更大的科学价值和实践意义, 也才能为国家提高空间治理能力提供科学支撑。

**关键词:** 经济地理学; 治理结构; 空间治理

DOI: 10.11821/dlxb201408007

## 1 引言

经济地理学是地理学中最重要的发展变化最快的分支学科之一。从最根本上, 这个学科关注的问题包括: 为什么经济活动在地球表层的分布是不均匀的? 分布的规律及其支配力量是什么? 这些活动是怎么跨越不同的地点在空间上组织起来的? 为什么有些活动只发生在特定的地点? 为什么有些活动会随着时间的推移在空间上进行转移? 我们在哪些方面可以调控经济活动的空间分布? 这些问题既与社会真实生活息息相关, 直接或间接地影响到就业、收入、社会福利、生活环境等; 也与政府的管理决策密切相关, 关乎国土空间的有效、公平和可持续的利用<sup>[1]</sup>。也就是说, 经济地理学是一门研究真实世界、“接地气”的学科, 在社会实践中发挥着重要作用。

进入21世纪以来, 中国经济地理学者在国家战略决策中扮演了重要角色。特别是, 在实施西部大开发战略、制定东北振兴规划、出台主体功能区划、编制重点地区的区域规划等方面, 经济地理学者都发挥了主要的技术支撑作用。此外, 经济地理学者还广泛参与了全国国土规划编制、数次灾后重建规划(资源环境承载力评价)、全国民用机场布局规划等工作<sup>[2]</sup>。相应地, 区域差异、区域发展战略、区域规划、主体功能区划等成为中国经济地理学研究的重要议题<sup>[3-9]</sup>。与此同时, 西方人文地理学界也出现了对学术研究与社会实践接轨的热烈讨论<sup>[10-14]</sup>, 在一定程度上出现了所谓的“政策转向”。最近, 在英国的大学评估中, 社会影响(Impact Case)被赋予了重要的权重<sup>[15]</sup>。

当前中国经济地理学的发展面临着两大新的机遇。一是由国际科学理事会和国际社会科学理事会联合发起的“未来地球”计划(Future Earth)。该计划特别强调了面向地球环境管理决策的多学科交叉合作研究。而这恰恰是经济地理学的突出特点, 即交叉性和综合性。一方面, 影响经济集聚和扩散的因素是多元的, 包括各种自然要素以及经济、社会、文化、制度等人文要素; 另一方面, 人类在地表不同地区的经济活动正在强烈地改变着自然格局, 造成了各种不同空间尺度的环境变化和环境问题, 成为改变自然环境最主要的动

收稿日期: 2014-06-10; 修订日期: 2014-08-02

基金项目: 国家自然科学基金项目(41125005)[Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41125005]

作者简介: 刘卫东(1967-), 男, 河北隆化人, 研究员, 中国地理学会会员(S110001202M), 主要从事经济地理和区域发展研究。E-mail: liuwd@igsnrr.ac.cn

力<sup>[16]</sup>。这个特点使经济地理学成为人与自然环境关系研究的纽带；离开对人类经济活动的空间规律的认识，也就无法正确透视各种空间尺度的可持续发展问题。“未来地球”研究计划的提出，更加显示了经济地理学的交叉性学科以及与政府决策紧密相连这两个特点的价值和意义，也必将推经济地理学更加重视与宏观管理决策相关的研究议题。二是十八届三中全会关于“全面深化改革若干重大问题的决定”（以下简称“决定”）将“推进国家治理体系和治理能力的现代化”作为全面深化改革的两大目标之一。这表明中国的改革已经从单纯的目标导向转向“标本兼顾”，开始重视建立和完善实现目标的体制和机制，即国家治理体系和治理能力的现代化。因此，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，是当前中国治理体系最大的变化，将影响中国今后很长时期的发展格局。在此背景下，经济地理学需要更加重视国家的战略需求，围绕国家空间治理能力的现代化开展学术研究，进一步提高经济地理学服务于国家战略决策的能力，也即开展面向空间治理的经济地理学研究。

## 2 中国空间治理的政治文化基础

“治理”的内在涵义是国家事务和资源配置的协调机制。空间治理则是指通过资源配置实现国土空间的有效、公平和可持续的利用，以及各地区间相对均衡的发展。与此前的“管制”概念不同，“治理”强调的是多方参与，其中政府仅是权威的一方，其他方面包括市场机制、社会参与、法制等。基于这种理解，一个国家的治理体系或治理结构可视为政府职能、市场机制、社会参与和法制作用的有机组合；在不同国家的治理体系中，政府、市场、社会和法制的作用程度有差别<sup>[15]</sup>。“治理”摒弃了传统的二分法（如市场与计划），承认政府、市场、社会和法制在国家管理中的不同作用，因而它是个中性概念。即使是在资本主义国家，也有所谓的“莱茵模式”和“安格鲁—美国模式”<sup>[17]</sup>。过去10多年来，国外学者发明了很多理论概念来解释我国的发展成就<sup>[18-25]</sup>。不能说这些概念都没有解释意义，但是他们都忽略了中国独特的治理结构。因此，国家治理结构既是深入进行“中国研究”和国际比较研究的关键着眼点，也是理解中国空间治理方式、手段和成效的基础。

政治体制是国家治理的基础，而且政治手段往往也是重要的治理工具。但是，中国经济地理学者很少关心政治体制。其主要原因有二：一是政治曾被视为研究的禁忌；二是过去30年经济地理学者主要关注了地方尺度和全球尺度的问题以及二者之间的关系，而政治体制是国家尺度的。表面看起来，政治体制与经济地理学者的研究不大相关，然而要理解中国的治理结构，必须首先了解中国的政治体制。中国是一个单一执政党国家，即中国共产党是唯一的执政党，实施以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。这决定了中国治理结构的突出特点是中国共产党在国家治理中的领导地位。

中国共产党执政道路的选择，即建设具有中国特色的社会主义，是中国当前治理结构的基础。既坚持社会主义道路，又承认中国将长期处于社会主义初级阶段，为引入市场机制和尝试新的国家治理模式提供了可能性。十八届三中全会“决定”确立了市场在配置资源上的决定性作用，将政府职能和作用界定为“保持宏观经济稳定、加强和优化公共服务、保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序、推动可持续发展、促进共同富裕、弥补市场失灵”。同时，在发挥人民代表大会制度的根本性制度作用的基础上，“决定”提出推进协商民主广泛多层制度化发展。此外，“决定”还在依法治国和社会治理体制方面制定了明确的改革任务。应该说，中国国家治理体系的基本框架已逐步走向现代化，关键在于如何落实。

在这个治理框架下，协商民主制度、干部管理制度等因素对于空间治理意义重大。由于中国共产党处于国家治理的领导地位，因而其决策机制成为国家治理成败的关键。在这方面，党内民主和协商民主制度是关键。切实发挥好协商民主制度的作用，可以使国家治

理在决策基础的广泛性和决策效率之间取得平衡。此外,中国共产党对国家事务的治理能力还在于其组织机构和干部管理制度;严密而完整的组织机构是其具有强大的自上而下的决策执行力的基础。相应地,中国共产党有严格的分级干部管理制度。这个管理制度、特别是基于指标的绩效考核有效地调动了地方干部在发展经济上的积极性,也造成了其过度追求经济增长的问题,是影响过去30年中国经济发展空间格局变化的重要因素。但这方面缺少相关的实证研究。

除了政治体制外,行政结构也是国家治理结构的重要基础。中华人民共和国成立后,建立了以省、地、县、乡(镇)为骨架的行政管理体系。其中省级单元是很稳定的,仅有的两次省级行政区划调整是1988年海南设省和1997年重庆设直辖市。但是,改革开放之后省级以下行政单元调整非常剧烈,主要是撤地设市和撤县设市。另外,为了推进渐进式改革,中国设立了一些特殊空间单元,如经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区等。这些各种类型的“飞地”是尝试特殊治理措施的“试验田”,成功的经验往往会推广到全国。早期这些“飞地”的管理机构都是上一级政府的派出机构,既享有很多上级政府的管理权限,又具备企业化运作能力,因而在推动开发上有很多优势。缺陷是不具备社会管理职能和能力。近年来,由于开发区经历着从工业区到综合性城市新区的转变,大部分开发区的管理机构与当地政府机构合并成为区级政府。最近,“新区”逐步成为新的特殊治理方式(这不同于单纯的城市建设新区)。大的如重庆两江新区、成都天府新区、西安西咸新区、兰州新区等等,小的如西安市内部的西安国际港务区、曲江新区、浐灞生态区等。这些特殊治理方式对空间治理效果的影响还远未得到研究和认识。此外,行政级别、条块分割、中央—地方关系、市带县等与行政体制相关的因素,都影响着空间治理的手段和效果<sup>[24]</sup>。

文化是当代经济地理学者再熟悉不过的因素了。自“文化和制度转向”以来,经济地理学家已经广泛地研究了文化因素在地理变化中的作用<sup>[25]</sup>。但是,这些研究要么关注企业层面或产业层面(如创意产业),要么关注全球—地方关联中文化的作用。出于各种各样的原因,近30年来经济地理学者很少关心国家尺度的宏观经济变革和经济地理空间变化。直到最近,参与资本主义多元化(varieties of capitalism)讨论的经济地理学家才重新关注国家尺度<sup>[17]</sup>。事实上,基于特别的人力和物力禀赋,每个国家都会发展出在文化上独特的治理结构。文化不但影响着企业的运营方式,也影响着政府—社会关系。一个国家的治理体系(大到管理机构的设置和行为方式,小到企业内部管理方式和企业间关系)与文化传统密切相关;文化传统也决定了一个国家的民众(社会)可以接受什么样的治理方式。

过去20多年来,中国传统文化特别是儒家文化得到了国内外学者的关注。很多学者认为,儒家价值观在中国乃至东亚国家的成功发展中具有重要作用<sup>[26-28]</sup>,这些观念包括忠诚、集体观念、和谐、尊重长者、服从权威等。需要指出的是,很多学者在研究中将儒家文化等同于中国传统文化,而后者实际上是儒家、道家、法家、佛家等多种文化相互交织共同形成的,尽管儒家文化在其中起到了主导作用。在中国传统文化中,这些不同思想不是排他性的而是相互并存、相互渗透的。此外,关于文化因素对中国治理结构的影响,也不能局限于传统文化。事实上,当代中国文化是传统文化、社会主义思想和西方现代化思想三种力量共同作用的结果<sup>[27, 29]</sup>;当代中国发展的独特路径也是如此。在文化因素中,等级观念、集体观念、服从权威、关系等潜意识对于理解中国的治理结构具有重要意义<sup>[24]</sup>。

### 3 中国空间治理的主要手段

政治体制、行政结构和文化传统既是具有中国特色的空间治理的基础,在某些方面也是其具体表现。其中,党政关系、协商民主制度、干部管理制度、“条块”关系、中央—

地方关系、市带县体制等是中国治理体系的重要组成部分,而文化因素则影响着具体的治理方式。在这个治理体系中,政府是通过管人(干部、人口流动)、管钱(财政、税收、金融)和管地(建设用地管制、用地功能管制)来实现空间治理的。主要涉及到规划体系、土地制度、户籍制度和财税体制等手段。

### 3.1 规划体系

计划体制曾是中央计划经济的象征和主要手段。在向社会主义市场经济转型过程中,中国的计划体制并没有像有些学者所预测的那样发生“大崩溃”,而是不断适应经济变革的需要逐渐演化为规划体系,成为空间治理的重要组成部分。其中,空间规划的地位和作用正在上升。主要原因有二:①中国是个自然、经济、社会和历史条件差异巨大的国家,区域发展差异问题十分突出,需要用空间治理手段来缩小差异;②由于政绩考核体系和中央—地方财税关系等原因,各级地方政府都不顾自身条件盲目追求高增长,导致一些地区面临严峻的可持续发展问题,特别是环境污染和生态破坏,这需要用空间治理手段来约束地方的发展。因此,近年来中国逐步实施了区域发展总体战略、主体功能区战略、区域规划、全国国土规划、城镇体系规划等一系列空间治理措施。但是,由于缺少上位的法规,这些措施之间的关系是比较模糊的,相关部门在争取治理权限上存在竞争<sup>[24]</sup>。

近10年来,中国空间治理的特点是“自下而上”力量的加强。2005年以来,国务院批复或由国务院常务会议审议通过了大量区域规划或区域性指导意见。这些规划或意见中,有的来自中央的意志,有的则是地方的意愿。不少具有地方意义的区域战略,在地方政府的积极游说下通过国务院的批复纷纷成为“国家战略”。实际上,这反映了中央—地方关系的新变化,体现出在现有治理结构下“自下而上”力量的加强。这些现象也表明中国目前的空间治理单元过于宏观,需要降尺度、精细化和精准化。在今后空间治理的目标上,应包括以下三个维度:增强空间开发效率(特别是培育和加强全球竞争力)、保持空间开发的均衡性(维护社会公平与和谐)、加强国土空间的安全性(加强生态安全、资源保障和地缘稳定)。

### 3.2 土地制度

土地是绝大多数经济活动的投入要素,也是居民点发展的载体。土地制度不仅是一个国家的根本性制度,也可以成为空间治理的重要手段。中国的土地制度是公有制,根据宪法私人无法拥有土地的所有权。这个制度具有鲜明的城乡“二元性”和政府垄断性,即国有和集体所有土地之间有一道无形的“墙”,两者之间的流动由政府垄断。另外,由于人均耕地少,中国实施着严格的耕地保护制度。经过多年的不断改革,目前中国实施差异化的国有土地出让办法,即建立土地交易市场、按类型实施不同出让办法。商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或挂牌方式出让;而国家机关和事业单位、军事单位、城市基础设施、公益事业、国家重点建设的能源、交通、水利等基础设施用地,仍然采用划拨方式。当前对土地制度的研究主要集中在城镇化、房地产、城市建设等领域,尚缺少对于其对区域发展的空间格局和公平性影响的研究。

在土地制度中,两个因素在空间治理中的作用最大。一个是建设用地的配额制度,另一个是土地增值收益的分配机制。其中,前者是中央政府对地方政府最有效的约束机制之一。近年来,地方政府为获得更多配额的博弈或方法创新层出不穷。在地区内部,建设用地配额的分配与权力结构有关。例如,省会城市在省内额度分配中占有优势,而地市级政府倾向于用更多额度来保障市区的发展,从而减少下辖县的用地额度。土地增值收益的分配机制对空间治理的影响丝毫不亚于配额制度。由于建设土地的稀缺性,农用地转为建设用地后增值空间巨大,这是政府的垄断性收入。过去10年中,土地增值收益的最大部分来自经营性土地“招拍挂”出让中产生的溢价增值,这导致了大多数城市的建设高度依赖土地出让收入,也使很多城市政府成为土地运作的“高手”。由于土地出让溢价主要来自

商业、娱乐和商品住宅用地,因而各级地方政府与房地产开发的关系已经很难理清了。这实际上反映出中国空间治理中的缺陷。

在农村集体所有制土地方面,经过30多年的改革,目前已经确立了农户的主体地位和土地承包经营权的物权地位。但是,在承包经营权的合规流转以及未来的继承权上,仍有很多没有解决的体制和政策难题,从长远角度看这将影响中国农村社会的稳定。由于中国的农村土地制度实际上起到了一种基本社会保障的作用,进城农民依托于承包土地的社会保障如何转化为真正规范的社会保障,是未来一个时期需要解决的重要治理问题。此外,在农村土地利用中还存在一个特殊的部分,即宅基地和农村经营性建设用地(如原来的乡镇企业用地)。由于土地所有制和土地市场的二元性,这两类土地都只能在农村集体内部进行流通。其未来的流通性,具有重要的空间治理意义。

### 3.3 户籍制度

中国的户籍制度是被国外学者关注最多的治理措施之一。自20世纪80年代以来,包括政治学、经济学、社会学、人口学、管理学和地理学在内的多个学科广泛地研究了户籍制度的运行机制及其社会、经济和政治含义。其中,地理学家主要关注户籍制度对中国城镇化过程和劳动力市场的影响<sup>[20, 30-33]</sup>。城乡二元户籍制度最初设立是为了保障城市居民的粮油供应,但随后城市户口却附加了很多具有含金量的社会保障,成为身份标识。限制迁徙的城乡二元户籍制度从根本上是违宪的。从一个较长的历史时期看,它只是一个“临时性”的治理措施,但却影响了几代人。但是,如果没有实施严格的二元户籍制度,很难想象当时的政府能够渡过危机和难关<sup>[24]</sup>。城市的混乱状况、失业问题和贫民窟现象将不可避免。可以说,当时的政府以农民的不公平待遇为代价维持了城市系统的稳定和发展。当然,这个制度之所以能够实施,离不开中国的政治制度、传统文化以及农村土地集体所有制的支撑。

1978年改革开放之后,中国一直在探索户籍制度的改革。改革的主要方向是逐步取消对人口从农村到城市流动的限制,以及逐渐缩小绑定在户籍之上的城乡社会保障的巨大差别。最近公布的国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出,建立城乡统一的户口登记制度。即取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口。这标志着实施了半个多世纪的城乡二元户籍制度即将退出历史舞台。尽管随着城乡社会保障制度的统筹和整合,城市户口的“含金量”已经大幅度下降,但这个举措还是具有巨大的历史意义。这对于空间治理和城镇化有什么影响,还有待观察和研究。但是,取消农业和非农业户籍登记办法,还不意味着人们可以随意进行户籍迁徙。大城市“积分落户”等措施仍将受到道德和公平的审问。事实上,由于种种原因,很多农村人口并不愿意将户籍转为城市户口<sup>[24]</sup>。

此外,伴随着沿海地区的率先发展,二元户籍制度导致形成了时至今日仍然存在的、世界上规模最大的迁徙式劳动力市场。已经有很多研究对这种迁徙式工作对于农民和农村的影响进行了分析。较少被注意到的一点是,大规模的流动农民工现象是中国在较长时间里保持廉价劳动力优势的重要基础。这些农民工以家乡的承包土地为后盾(基本社会保障),到城市中打工并接受低廉的工资。如果没有承包土地作保障,如此低廉的工资可能难以维持其家庭的生存。当然,农民工流动性过高也带来问题,即人力资本难以积累。这正是中国目前缺少熟练技术工人的原因之一,也是产业升级所面临的问题。

### 3.4 财税体制

1978年改革开放以来,中国政府一直在调整中央—地方关系,在寻求发挥地方积极性和维护“政令畅通”之间的寻找平衡。一方面不断“简政放权”,激励地方政府发展经济的主动性;另一方面不断探索约束地方政府行为的管治措施。除了干部管理制度、规划体制、土地制度外,另一个具有重要空间治理作用的措施是财税体制。

从计划经济时期的“统收统支”到改革开放初期的“分灶吃饭”，再到1994年的“分税制”，中国的财税体制发生了巨大变化<sup>[34]</sup>。一方面，中央政府统筹资源和维持地区间相对均衡发展的能力大大加强；另一方面，随着事权不断下放，导致大量地方政府财权和事权不匹配，相关的批评和抱怨日益增多。目前，中国已经基本建立起了财政转移支付制度。中央财政收入的大部分通过两种方式转移到地方政府支出<sup>[24]</sup>。一是一般性转移支付，直接拨付给地方（块块）；二是专项转移支付，通过政府部门（条条）下拨给地方。一般性转移支付是为了支持财力薄弱地区和实现地区间基本公共服务均等化，中央安排给地方的支出补助。包括均衡性转移支付、民族地区转移支付、国家重点生态功能区转移支付、资源枯竭城市转移支付、工资调整转移支付等。专项转移支付是指中央财政为实现特定宏观调控目标和发展目标，以及为因事权下放而需要补偿地方而设立的补助资金，主要包括教育、医疗卫生、社会保障、支持农业、生态建设等。

近几年，财政转移支付制度改革的核心在于一般性财政转移支付，特别是均衡性转移支付，其目的是保障各地区人均财政支出基本均衡。由于通过“条条”下拨的专项转移支付具有严格的使用目的，地方政府很难因地制宜地使用这些钱。例如，在生态建设中，不该种树的地方一定要种树这种现象并不罕见。因此，财政转移支付改革的方向是规范和增加一般性转移支付。此外，十八届三中全会提出的改革任务包括重新划分中央和地方事权，使地方的事权和财权相匹配。这实际上也是中央—地方关系的天平再次向“块块”倾斜的表现。这些改革必将对中国的空间治理手段和治理效率产生影响。

#### 4 面向空间治理的经济地理学

本文在“推进国家治理体系和治理能力的现代化”这个国家战略需求以及“未来地球”计划这个科学需求的基础上，提出在新形势下经济地理学需要重视并开展面向空间治理的相关研究，并就中国空间治理的政治文化基础以及空间治理手段进行了一般性讨论。其中关于治理手段，本文主要谈到了空间治理中政府的手段，但这并不表明政府是目前空间治理的唯一权威力量。中国成功应对全球金融危机的经验，已经给国外学术界留下了“强政府”的印象。但是，实际上过去30年中国经济的成功恰恰是因为引入了市场机制。当然，西方学者过去习惯于关注市场机制下的空间变化，将制度、文化等因素仅仅作为了“花边”。这种思维传统对于理解中国的经济地理空间变化显然是不够的。只有客观、全面地观察中国的空间治理体系并将其理论知识化，经济地理学者才能做出更有科学价值和实践意义的研究结论。

过去20多年，中国的经济地理学研究受到了国外研究潮流的很大影响。一方面，在区域发展、产业集群、区域创新系统等方面上产生了大量研究成果；另一方面，在思潮上受到了“制度和文化转向”以及“关系转向”、“演化转向”等的影响。尽管这些“转向”影响下的研究纷纷重视制度和文化因素对于地方发展的影响，但是研究因素的尺度往往是地方的。其背后主要是经济全球化和“新自由主义”这两个相互关联的原因。经济全球化在一定程度上“穿透”了国家这个“细胞膜”，跨国公司通常直接落到地方。“全球—地方”关系变得异常紧密起来，而国家似乎变得无足轻重了。“新自由主义”则推崇自由市场机制，鄙视政府干预的作用。这两个原因导致西方国家的经济地理学研究在很大程度上忽视了对国家尺度因素的研究。直到2008年的全球金融危机之后，随着新自由主义思潮的冷却，国家尺度的因素和变化才又回到主流研究者的视野中。特别是，在“多元化资本主义”学派中，国家治理模式被置于核心位置。这种变化的内在含义是，经济地理现象一定发生在国家治理结构之中。离开对国家治理结构的理解，经济地理学的研究都将会是“脆弱”的。

在国家治理结构视角下透视经济地理现象,既要探索市场机制下的影响因素和机制,也要分析政府的空间治理手段和措施,还要研究社会参与在空间治理中的作用。而其中的实质问题是要素资源是如何在不同地点或不同区域间进行配置的,市场、政府和社会分别起到什么和多大作用。在本文所述各种治理结构要素和主要空间治理手段之中,有些对经济地理空间变化的影响很大,但未得到系统和深入的实证研究。另外,在这个复杂的治理结构之中,不同要素和手段之间的关系如何,就目前的研究积累而言就更难阐述清楚了。如何能够做到提纲挈领,是从国家治理结构透视经济地理现象的关键。

## 参考文献 (References)

- [1] Liu Weidong et al. *Thinking in Economic Geography*. Beijing: Science Press, 2013. [刘卫东 等. 经济地理学思维. 北京: 科学出版社, 2013.]
- [2] Liu Weidong, Jin Fengjun, Zhang Wenzhong et al. *Progress in economic geography (2006-2011)*. *Progress in Geography*, 2011, 30(12): 1479-1487. [刘卫东, 金凤君, 张文忠 等. 中国经济地理学研究进展与展望. 地理科学进展, 2011, 30(12): 1479-1487.]
- [3] Lu Dadao. Several issues regard to China's regional development strategy and approach. *Economic Geography*, 2009, 29(1): 2-7. [陆大道. 关于我国区域发展战略与方针的若干问题. 经济地理, 2009, 29(1): 2-7.]
- [4] Fan Jie. The scientific foundation of major function oriented zoning in China. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(4): 339-350. [樊杰. 我国主体功能区划的科学基础. 地理学报, 2007, 62(4): 339-350.]
- [5] Fan Jie. The strategy of major function oriented zoning and the optimization of territorial development patterns. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2013, 28(2): 193-206. [樊杰. 主体功能区战略与优化国土空间开发格局. 中国科学院院刊, 2013, 28(2): 193-206.]
- [6] Hu Xuwei. Evolution and prospect of China's regional planning. *Acta Geographica Sinica*, 2006, 61(6): 585-592. [胡序威. 中国区域规划的演变与展望. 地理学报, 2006, 61(6): 585-592.]
- [7] Ding Sibao. The analysis of China's regional system through the regional planning. *Scientia Geographica Sinica*, 2013, 33(2): 129-134. [丁四保. 从区域规划看中国的区域制度. 地理科学, 2013, 33(2): 129-134.]
- [8] Liu Weidong, Lu Dadao. Methodological basis for making regional spatial planning in China in the new era. *Acta Geographica Sinica*, 2005, 60(6): 894-902. [刘卫东, 陆大道. 新时期我国区域空间规划的方法论探讨. 地理学报, 2005, 60(6): 894-902.]
- [9] Liu Weidong, Zou Jialing. A direction of regional studies: regional interdependence. *Areal Research and Development*, 2014, 33(1): 1-5, 16. [刘卫东, 邹嘉龄. 区域发展研究方向探讨. 地域研究与开发, 2014, 33(1): 1-5, 16.]
- [10] Castree N. What kind of critical geography for what kind of politics? *Environment and Planning A*, 2000, 32(12): 2091-2095.
- [11] Jakob D, Marques P. Rethinking public economic geographies: The politics of relevancy. *The Professional Geographer*, 2014, 66(1): 25-31.
- [12] Merriman P. Creating an archive of geographical engagement. *Area*, 2010, 42(3): 387-390.
- [13] Martin R. Geography and public policy: The case of the missing agenda. *Progress in Human Geography*, 2001, 25(2): 189-210.
- [14] Ward K. Geography and public policy: Towards public geographies. *Progress in Human Geography*, 2006, 30(4): 495-503.
- [15] Liu Weidong. Research in human geography: getting closer to society, industry and the state. *Asian Geographer* (forthcoming), 2014 (<http://dx.doi.org/10.1080/10225706.2014.942946>).
- [16] Liu Zhigao, Liu Weidong, He Canfei. The development directions of China's economic geography. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2011, 26(4): 407-414. [刘志高, 刘卫东, 贺灿飞. 中国经济地理学的发展方向. 中国科学院院刊, 2011, 26(4): 407-414.]
- [17] Peck J, Theodore N. Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 2007, 31(6): 731-772.
- [18] Zhang L, Ong A. *Privatizing China: Socialism from Afar*. New York, US: Cornell University Press, 2008.
- [19] Zweig D, Chen Z. *China's Reforms and International Political Economy*. London, UK: Routledge, 2007.
- [20] Chan K W. Fundamentals of China's urbanization and policy. *The China Review*, 2010, 10(1): 63-94.
- [21] Cai H, Treisman D. Did government decentralization cause China's economic miracle? *World Politics*, 2006, 58: 505-535.
- [22] He B, Warren M E. Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development. *Research Articles*, 2011, 9(2): 269-289.
- [23] Fewsmith J. Hu Jintao's approach to governance//Wong J, Lai Hongyi. *China into the Hu-Wen Era: Political Initiatives and Challenges*. Singapore: World Scientific Publishing, 2006: 91-117.

- [24] Liu Weidong. Introduction//Liu Weidong et al. 2013 Regional Development Report of China. Beijing: The Commercial Press, 2014: 1-19. [刘卫东. 绪论//刘卫东 等. 2013 中国区域发展报告. 北京: 商务印书馆, 2014: 1-19.]
- [25] Coe N, Kelly P, Yeung W C H. *Economic Geography: A Contemporary Introduction*. Oxford, UK: Blackwell, 2007.
- [26] Jong M. The pros and cons of Confucian values in transport infrastructure development in China. *Policy and Society*, 2012, 31: 13-24.
- [27] Yang B. Confucianism, socialism and capitalism: A comparison of cultural ideologies and implied managerial philosophies and practices in the P. R. China. *Human Resource Management Review*, 2012, 22: 165-178.
- [28] Bell D, Hahm C. *Confucianism for the Modern World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- [29] Ogden S. *China's Unresolved Issue: Politics, Development and Culture*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989.
- [30] Chan K W. The Chinese household registration system and recent developments. *Population and Development Review*, 2010, 36(1): 357-364.
- [31] Chan K W, Buckingham W. Is China abolishing the Hukou System? *China Quarterly*, 2008, 195: 582-606.
- [32] Fan C C, Sun M, Zheng S. Migration and split households: A comparison of sole, couple and family migrants in Beijing, China. *Environment and Planning A*, 2011, 43(9): 2164-2185.
- [33] Fan C C. Flexible work, flexible household: Labor migration and rural families in China//Lisa A. *Work and Organizations in China after Thirty Years of Transition*. Keister: Emerald Press, 2009: 381-412.
- [34] Jia Kang. China's fiscal reform 1978-2008: A review and commentary. *Public Finance Research*, 2008, (10): 2-20. [贾康. 中国财税改革 30 年: 简要回顾与评述. *财政研究*, 2008, (10): 2-20.]

## Economic geography for spatial governance

LIU Weidong

(Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, CAS;  
Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

**Abstract:** Economic geography is a discipline that studies geographical practices in the real world and plays an important role in supporting the state's strategic decision-making on spatial development and helping to understand spatial issues and solutions in contemporary society. Thus, the discipline's vitality lies with its capability to satisfy the demands of the state and society. At present, the development of economic geography in China is facing two critical challenges or opportunities. First, the Communist Party of China, the ruling party, lists modernization and enhancement of national governance capability as a major target of deepening reforms in China, which indicates reforms in the country are moving from target-oriented (i.e., crossing the river by feeling the stones) to institutional building and capability enhancement. Second, recently the International Council for Science and the International Social Science Council co-launched a large scientific program, i.e. the Future Earth, which calls for inter-disciplinary research for managing the Earth's environment and moving towards sustainable development, and China has established its national committee on Future Earth. The program emphasizes the connection of research to decision-making of both the state and society. Against these two opportunities, this paper suggests an economic geography for spatial governance to lift the discipline's capability to engage with the state and society. Then the paper gives a general discussion of the political, administrative and cultural basis on which China's unique governance structure has developed, as well as a general picture of major tools that the Chinese government has taken for spatial governance, including planning, land, Hukou, and fiscal and tax systems. This paper argues economic geographers can do a better job only if they have a better understanding and theorization of China's national governance structure although they were inclined to do research either at local and global scales or global-local connections and ignored the national scale in the past.

**Key words:** economic geography; national governance structure; spatial governance