

对我国国土规划几个主要问题的重新认识

凡 杰

(中国科学院 地理研究所
国家计划委员会)

提 要: 本文基于对我国国土规划近十年实践中所反映的问题的分析,阐述了应改变国土规划的基本性质、以空间结构布局为其核心内容,以及国土规划一般不宜在市域或地区及以下地域层次开展的观点,进而就国土规划特性新的内涵、国土规划的内容重点等问题进行了初步探讨。

主题词: 国土规划 空间结构布局 地域层次 主体框架

自1981年4月中央书记处作出开展我国国土规划的决定以来,该项工作在全国迅速展开,成为经济地理学重要的实践领域和学科得以发展的动力。从1983年第一次在焦作市接触国土规划试点工作以及尔后参加的长治市、泰安市和辽宁省国土规划方案编制的工作中,笔者通过分析实际存在的许多问题,逐渐形成了一些新的观点;加之随着我国经济体制改革的不断深入,国土规划在我国诞生之际和发展初期的背景条件及相关因素均发生了巨大的变化,因此,对我国国土规划的若干关键问题进行重新认识是很有必要的。

1 国土规划性质的转变

国土规划是一种以进行人类生产和生活活动合理的地域组织为主要内容的科学计划和管理方式。由于1)日益重视人类不断增长的物质生产需求与精神文化需求同客观世界、特别是资源开发利用与环境治理保护之间的相互作用关系,并追求未来最佳的协调状态;2)逐步强调人类不断丰富和扩大的生产与生活活动同其所产生的生态、社会与经济效果之间的最优作用机理和方式;3)人类从事的一切活动之间相互影响作用的复杂化及其关联程度的提高,以及4)相应的预测与控制方法的改进、计划与管理职能的不断健全等,国土规划必将在我国社会发展与经济建设发挥愈来愈重要的作用,并将成为经济体制改革中进行宏观计划控制的最有效的手段之一。

本文1991年6月19日收到,1992年5月10日收到修改稿。

作为本文的实践基础,即在参加国土规划的具体工作中,曾得到李文彦、邢嘉明、陆大道、马清希等先生的指导和帮助,谨致谢意。

1.1 国土规划性质转变的缘由

我国在国土规划出现之前经济计划的基本特征是: 重视行业计划, 实行产品经济模式, 轻视地区发展规划和空间合理组织问题; 注重经济增长和发展的数量效果, 忽略资源与环境的合理开发、利用、保护和整治; 强调短期计划行为, 如“五年计划”和年度计划等, 缺少经济和社会发展战略研究与长期发展计划。该体制的弊端在我国长期的经济建设中产生了极其不良的后果。而国土规划所具备的战略性和地域性等特征, 恰恰在很大程度上弥补了过去计划体制中的薄弱环节, 因而能够在我国迅速开展, 具有一定的宏观指导作用。

过去的近十年中, 国土规划在计划领域主要发挥了四个方面的作用。1) 地区国土资源状况的调查, 资源开发利用条件和社会经济发展条件的评价; 2) 制定社会和经济长远发展战略; 3) 提出内部分区开发整治、重点建设内容布局的基本构想; 4) 协调产业部门综合发展、及产业发展与环境保护的关系。其中第二点是国土规划的核心内容, 并由此决定了国土规划是兼备发展规划与布局规划双重性质的规划形式。但是, 随着体制改革的深入, 社会和经济长远发展战略的制定已逐步成为国家计划的重心, 并在实际计划工作中相对独立地与国土规划并存, 因此, 有必要考虑对国土规划的内容组成进行调整, 若放弃发展战略研究这一核心内容, 国土规划的基本性质则须发生根本性的转变。

事实上, 在过去的国土规划方案的编制中, 往往立足于规划区的国土资源优劣势条件的评价, 据此确定规划区的社会和经济发展战略, 这是不甚完善的, 尚与满足发展战略确定的充分条件有一定的距离, 即地区社会和经济发展战略的确定, 除了资源因素以外, 还应当充分考虑诸如政治局势、产业与区域等发展政策、需求结构、管理体制等非资源因素, 二者具有几乎同等的重要意义。因此, 制定社会与经济发展战略更需要经济、社会、管理和政治等学科领域的综合。相比之下, 进行发展战略的宏观空间组织所涉及的面较窄, 集中表现为规划区内部资源条件的地域差异性等因素的决定作用, 这也正是目前以经济地理工作者为主构成的国土规划队伍的研究特长所在。

1.2 国土规划属空间布局规划的范畴

由于过去一直强调国土规划中的发展战略和长期计划的内容, 人们在探讨国土规划在计划体系中的地位时, 始终寻求的模式是将社会和经济发展战略、国土规划、长期计划、五年和年度计划如何组合排列的问题。但同时又因国土规划的布局内容与区域规划的内容难以区分, 实际上将二者混为一体, 而且还将城市规划做为国土规划最基层的组成部分。显然, 这是将时间系列的内容即发展规划与空间系列的内容即布局规划相混淆。在我国计划管理体制混乱的过去, 确实很难理顺这两种规划的系列。不仅发展历史较短的国土规划的性质模糊不清, 就连我国长期开展的城市规划工作也一直没能很好地解决发展与布局规划的性质问题。

城市总体规划由三个基本部分构成, 发展规划——研究城市发展的依据、布局规划——研究城市的布局结构、以及工程规划。以往对发展规划问题的研究, 特别是城市性质的确定, 由于客观上缺乏城市社会与经济发展战略和长期计划以及区域规划的前提, 迫使城市规划工作者通过简单的确定城市性质代替城市发展依据的科学分析和论证, 并用以指导建设, 这正是过去经济地理学者大量从事和参与城市规划工作关键的促成因素。显然, 在新的计划

体系中,当相对独立地制定城市的社会与经济发展战略及长期发展计划时,城市规划便可不必涉及解决诸如确定城市性质等一类发展规划的问题,而成为单纯的布局规划。

由于发展战略、产业结构、经济规模等均可独立地、或在一定时段的发展计划予以确定,国土规划则可不直接涉及发展规划的内容,而归属空间布局规划的范畴。这样,我国计划体系应由两个系列构成(图1)。发展规划各部分因时间尺度不同,内容侧重点有所差异,并与空间系列的各部分具有一定的对应关系。尽管时、空规划互为条件、相互制约,但主导作用关系表现为布局规划对发展规划的空间落实和组织,即布局规划从属于发展规划。

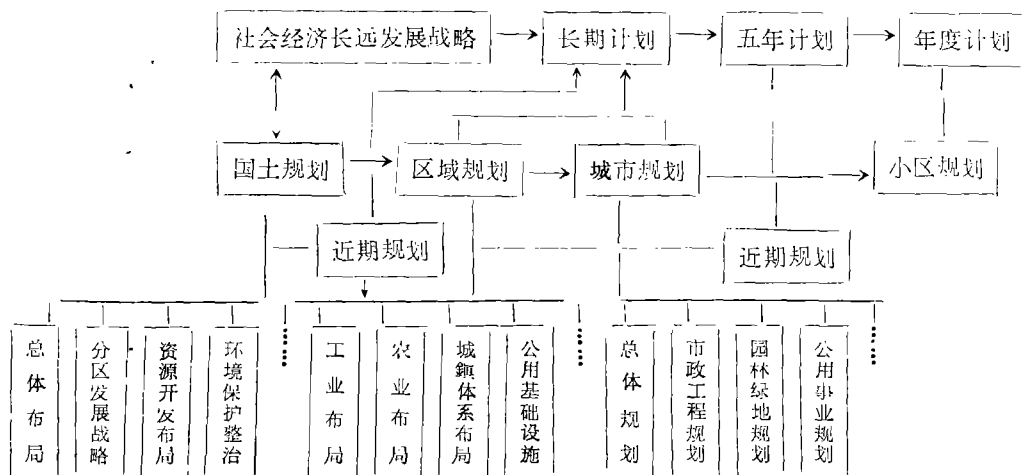


图 1 我国发展与布局双重规划体系的构想

Planning system of China -- development planning and distribution planning particularly the structure of the latter as suggestion

1.3 空间布局规划系列的构成

空间布局规划主要包括三个方面的内容：国土规划、区域规划、城镇规划。1) 国土规划较之后两种规划的规划期要长，一般在20年左右较为合理，而后两种规划则通常不超过15年的期限；2) 区域和城市规划所布局的项目比较具体和详细，国土规划则不然，它主要是对发展战略所规定的主要内容及制约和控制社会与经济发展战略实现的关键内容进行合理的空间组织与落实；3) 规划方案中空间位置的选择，国土规划也不及另两种规划具体和准确；4) 当然，作为空间规划系列，三种规划的地域范围大小是不同的，国土规划的空间范围是三者中最大的，具体范围大小的确定应从属于国土规划的基本内容的要求。

2 国土规划地域层次的确定

我国开展国土规划工作步骤的特征之一是各地域层次齐头并进，大至全国、大区（如东北经济区、上海经济区），小至市域和县域的国土规划。除了明确不同地域层次国土规划内容重点、及其它的纵向系列中如何协调统一等需进一步研究的问题之外，国土规划地域范围

最基层单元的划定是一个关键的问题。实际效果表明,将地区、市域甚至县域作为国土规划的基层单位,通常是与国土规划的基本性质相悖的。

国土规划是社会与经济发展战略的空间布局保障,是一个地域范围内空间结构组织的纲领。由于客观上存在着影响战略性问题落实的随机因素过多,而实现战略目标的过程更需要稳定性加强的矛盾,国土规划在蓝图勾画上应突出宏观性的特征。比如一个地域范围中分区开发战略、城镇体系内中心城市的规模性质与影响范围、重大基础设施的配置、土地利用的宏观结构等问题就具有目标实现期很长,但又直接指导和制约着中长期计划的时序安排、控制着具体建设项目的布局等性质。显然,如果在省域规划或省内经济区(两个地区以上的地域范围)规划中回答了以上的问题,一般便可达到把握全局、落实战略、明确方向的目的。如果对这种粗线条的蓝图进一步深化和具体化,在更小的地域范围中再落实,要么主体内容全面重复,要么在充实新内容中而失去国土规划战略性的基本特征,成为一个具体的区域规划方案。这种规划最突出的特点是:时间尺度无法拉长,往往只有十年左右的跨度;具体项目增多,特别是一些可见的项目和次要的项目增多,使国土规划接近于项目选点的低层次水平。实践中存在的另一个问题是,在缺乏较高层次国土规划作为指导时,开展这种低层次的国土规划工作,往往容易产生较大的偏差。因为,一个如此较小的地域范围内的战略确定,既要立足于自身的资源基础,还要着眼于在较大地域范围中的职能分工,而该项工作仅从一个地区的研究是无法完成的,其结果只能是造成国土规划变为就地资源开发、如何充分利用的可能性方案。可见,造成国土规划这些问题的主要原因之一便是将国土规划的地域层次选取得太低的缘故。

国土规划地域层次的确定,特别是基层单元的选择,应以我国资源、环境、社会和经济的地域差异特征为依据,而目前起决定作用的因素主要有工业基地、综合交通运输枢纽和区域经济影响中心城市。其他学者的研究成果表明,1)作为工业体系最基层的工业基地是以一个或几个专业化工业部门为核心的地域工业综合体,大多数由几个地市共同构成¹⁾;2)全国有80个综合交通运输枢纽,其分布不足以各地市均摊,有较大实力的综合枢纽一般影响的范围涉及多个地市²⁾;3)我国区域经济影响中心可划分为五级,第四、五级还属于经济基础比较薄弱的地方性重点城市,能主导地区格局的前三级中心城市共94个,绝大多数为多地市的经济中心³⁾。此外农业区划和综合经济区划也可得到相同的结论,即多个地市的地域组合通常是我国在资源综合开发利用、经济分工协作、环境统一治理、尤其便于长远规划编制和实施的较为合适的基层单元。这样,我国国土规划可以按“全国——多省区——省区——多地区(市域)”四个地域层次进行,若以经济区为单元,则为“全国——大经济协作区或大经济开发类型区(如黄土高原、沿海地带等)——省区——省内一级经济区”。但无论哪一种序列,最基层的地域层次一般应是高于地区或地区级市域的。

国土规划地域层次是基于不同历史发展时期的人文和自然诸系统的地域差异性构成的,同时,国土规划又是以认识不同层次的地域内部区域差异性为规划基础的,并通过充分合理

1) 李文彦,工业布局与城市规划,科学出版社,1981年,20~32。

2) 张文尝,经济地理,1990年,10(4),55~62。

3) 陈田,地理学报,1987年,42(4),308~318。

地利用这种地域分异规律,实现最佳空间结构组织方案的目标。随着产业结构水平不断提高,城市化与工业化进程的不断加快,地域间相互联系与相互作用将不断加强,地域层次的结构也将发生改变,这就客观地需要在开展国土规划工作中,应理顺国土规划地域层次的关系,而使国土规划成为我国实施宏观控制和指导的有效工具之一。但无论地域层次如何划分,由于较高层次的国土规划方案对较低层次的方案具有控制和指导作用,低层次规划的首要任务通常是对高层次规划的进一步落实。因此,国土规划地域层次关系首先是自上而下的。但又由于低层次国土规划往往能够对其地域特点进一步深入认识,所以它又可起到对高层次规划提出异议和补充的作用,因此,高层次的国土规划又应据此进行进一步调整和修正。这样,就时间安排而言,高层次国土规划应先时开展,但整个地域层次的国土规划却最终是同时完成的。

3 国土规划内容重点的筛选

3.1 以往国土规划内容与基本性质的矛盾

以往国土规划的内容构成有相当大的部分与国土规划战略性的特征相矛盾,从而使该项工作失去了其应有的效力。1)在实际国土规划中,由于首先着眼于可见的项目,从而使整体规划无法跨越较长的时间尺度,近期目标占极大的比重,因欠缺战略性而对实际计划工作指导作用难以充分发挥。2)由于侧重于旨在争取具体建设项目的论证,而使得国土规划与经济计划的根本差异明显地缩小了。在实际的国土规划中,经济计划所侧重的部门结构的比例关系、增长速度和发展规模等量值方面的内容变相地作为重点予以全面的反映,大多数专业部门均是将其发展计划进行翻版而成为国土规划的组成内容,这样,只需对各具体项目的简单求和,便可使国土规划变为中短期经济计划。3)同时,因国土规划在不可见项目建设布局中也过于具体,而具体项目的落实把握性又不大,一旦若干项目落空或新规划项目地补进,则由国土规划方案所编制的项目间的协调关系便被打破,使本应起到宏观指导作用的国土规划成为可信度和准确性较差的建设项目争取书。

3.2 国土规划的协调过程

社会与经济发展战略总是具有一定的时间跨度、而每个时段都会具有一个特定的中心思想,每次国土规划也应相应地围绕着一个或若干个中心问题开展。我国初期基层国土规划普遍将国土资源的普查与评价作为重点内容之一是正确的,但同时又存在着在规划中将资源开发利用、经济建设、社会事业发展、环境整治等问题平等对待、面面俱到的现象。大而全,小而全的规划方式不仅影响了对主要问题的深入研究,而且往往是各部门计划尤其是近期计划的拼合,难以保证国土规划收到较好的效果。因此,每次国土规划、或不同地域层次的国土规划都应有确切的规划工作目标,以此做为具体规划内容确定的基石。

当然,国土规划是一项综合性很强的工作,但这种综合不能简单地体现在内容的庞杂上。“上管天,下管地,中间管空气”的规划工作出发点与最终方案收效甚微的结果,充分证明前者形式上的宏观和综合性的根本不合理之处。不容置疑,国土规划的综合性特征最终是通过对社会经济发展战略的诸项内容合理的空间组织来体现的,而协调过程则可认为是国土规划综合性的核心。

国土规划的内容协调主要有三个方面的内涵：

3.2.1 空间方面：规划区与邻区相关或共享资源分配的制约关系，在规划区与相关区域社会经济发展基础上的分工与协作及相互影响作用关系，规划内容的宏观区位选择与空间组合关系，以及实现了的规划内容与地区资源分布之间联系的不合理化的途径。

3.2.2 时间序列方面：国土规划时间序列安排的本质，是通过时间分解，对同一时间剖面进行空间组织的落实，使国土规划得到全过程的最佳状态。其中包括空间结构现状与规划目标的差异及调整的基本步骤，实现总体奋斗目标的大尺度时段划分与各时段主要空间战略部署以及各阶段间的衔接，国土规划组成内容实现进程之间的吻合状况的空间效应等。

3.2.3 内容结构方面：国土规划总体目标在各专项规划中的具体体现与相互协调，重点内容同其它相关内容在空间落实中的互相保障程度与矛盾冲突，上下地域层次国土规划内容的相互修订与统一等。

3.3 国土规划的内容重点

3.3.1 主体框架

国土规划主体框架是指能够制约社会与经济长远发展战略的实现、主导着发展规划各组成部分的空间落实、且由此区别与其它形式规划的核心内容。做为空间结构布局为其基本性质的国土规划所解决的关键问题是寻求人地之间的合谐关系。因此，国土构成的基本要素中，从直接可被开发利用获取经济效益的角度所认为的资源、以及从能够对生产与生活活动的主体产生影响作用角度所认为的环境，便成为贯穿国土规划始终的关键要素，由这两个关

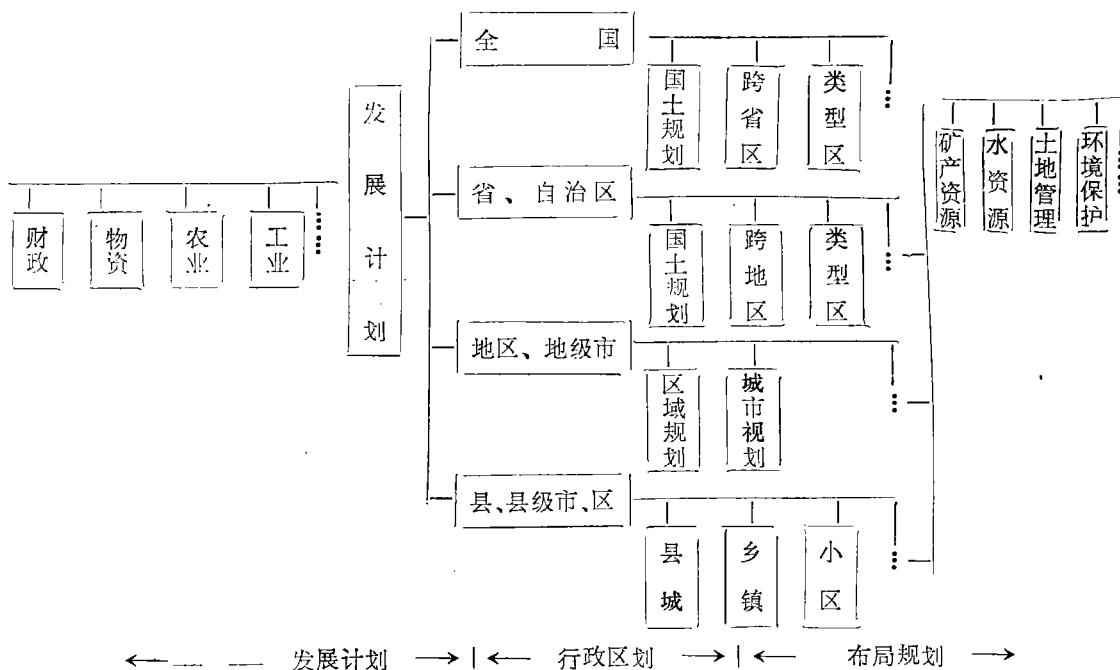


图 2 我国计划体系的组织结构的基本框架设想

Organization structure of planning system of China particularly of distribution planning as suggestion

键要素为核心进行的发展战略空间落实的有关规划内容便构成国土规划的主体框架。主要包括：资源与环境的综合评价，资源与环境的开发、利用、保护和整治的基本战略部署，生态效益的评估等。从战略和布局的角度看，只有正确地构造这个主体框架，并依次组织整个社会与经济发展的空间结构，才能真正达到合理的国土规划方案的标准，即：从环境容量及资源开发利用的前景，确定长远的地区空间结构的基本形式；通过对资源与环境同人类诸项生产与生活活动之间关系的协调，获得社会与经济发展的合理空间组织模式；侧重长远的追求生态效益的提高，而达到国土规划包括社会和经济效益在内的综合效果的最佳选择。

3.3.2 国土规划的基本内容

国土规划基本内容的确定是一个相当复杂的问题，要达到象城市规划一样的规范化程度尚待进一步探索，但诸如1)发展战略的空间布局总图，即对社会与经济发展战略中提出的各项主要目标进行空间落实；2)分区空间发展战略的图示及说明；3)主要专项规划，包括资源的开发利用规划、环境保护与整治规划、重大的公用基础设施布局规划等则应归属国土规划基本内容之列。

此外，国土规划必须逐渐形成完整的配套系统，近期应当解决的首要问题是加强国土规划有效地指导实践的可操作性，健全国土规划后配套管理组织系统是切实保证国土规划控制效力发挥的关键所在。针对国土规划以资源与环境作为其内容的核心，应当将矿产资源、水资源、土地管理、环境保护等职能部门纳入国土（准确地说是布局规划系统）管理系统（组织结构见图2），直接负责专项规划的实施。

参 考 文 献

- 〔1〕 国家计委国土局.中华人民共和国国土法规选编.中国计划出版社, 1988
- 〔2〕 国家建委国土局.国土研究班讲稿选编.1982
- 〔3〕 国家计委国土局.国土规划讲稿文件汇编.1984
- 〔4〕 北京科普协会.国土整治实例.海洋出版社, 1985
- 〔5〕 同济大学.城市规划原理.中国建筑出版社, 1987
- 〔6〕 吴传钧等.国土开发整治与规划.江苏教育出版社, 1997
- 〔7〕 凡杰.煤矿地区国土总体规划若干问题的初步研究.地理研究, 1988, 7 (1), 46~52.

A NEW DISCUSSION ON SOME PRINCIPAL PROBLEMS IN TERRITORIAL PLANNING OF CHINA

Fan Jie

(Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences and State Planning Commission
of the People's Republic of China, Beijing)

Subject terms: territorial planning, Organization of spatial structure,
Territorial system, Principal part of planning

Abstract

Since 1981, Territorial Planning (TP) has been developed on a large scale in China, not only in the range of the whole country, but also in the range of multi-provinces and a province, as well as in a prefecture and urban region. This work affords a very important field for economic geographers to take part in the practice and brings about a great advance in the research of economic geography. With the development of reform of the economic planning and management system, it is necessary to regulate the principle and component part of TP. Based on an approach to the problems, which are present in the process of formulation and implement of TP in China, it is considered, that the function of TP should be changed to organization of spatial structure, particularly to strategical distribution of social and economical development over a long period of time (normally more than 20 years) in planning area. So the planning system of China will consist of two series, development planning from point of view of time and distribution planning from space including TP, regional planning and urban planning, etc.. To regard the demand of characteristics, TP should not be worked out in the range of a prefecture or even smaller area such as a city and a county, but in the whole country, multiprovinces, province and multiprefecture (generally more than two prefectures). The contents related to resources and environment will be regarded as the principal part of planning. In addition, the relationship among different ranges of area, between space and time planning series are discussed. (As the practical base in writing this paper, the author has taken part in the work of TP of Jiao-Zuo Economic Region in province Henan, Prefecture Chang-Zhi in Province Shanxi, Prefecture Tai-An in Province Shandong, and Province Liaoning from 1983 to 1990.)