

土地规划与农村整治^{*}

——比利时瓦隆区国土整治经验借鉴

文云朝

(中国科学院地理研究所 北京 100101)

汪一鸣

(宁夏回族自治区国土整治办公室 银川 750001)

摘 要 通过研究比利时瓦隆区国土规划与农村整治的任务与实践,深入探讨了土地规划在国土整治中的重要作用及其有关经验。结合我国的实际情况,就国土整治工作的重点,土地管理与农村整治的紧迫性,以及土地规划与国土规划的关系,进行了中外对比分析,从洋为中用的角度,针对性地提出了一些意见。

关键词 土地规划 农村整治

分 类 中图法 F301.2

比利时是一个联邦性质的君主立宪国家。国土规划与整治工作按三个大区各自的系统进行。瓦隆区是比利时面积最大(16 844 km²)、经济相对最落后的一个区。但它的国土规划和农村整治开展得最早,实施范围大,实践经验多,其突出特点是通过土地规划,把国土规划与农村整治实践有机结合起来。因此,研究和借鉴它的国土整治的做法和经验,对我国更具有实际价值和现实意义,尤其对宁夏这样的内陆省(区)。

1 农村整治的任务与实践

在瓦隆区,农村整治的重要性和紧迫性,是在现代化建设中逐渐被人们所认识的。1978 年政府颁布《农村振兴指南》证实了这一点。从 60 年代开始,在振兴城市经济的背后,农村问题便随之日渐突出。首先是城市化和工业化进程导致农村土地被大量占用,而现代基础设施,特别是高速公路的迅速发展,更大大加快了这一过程。第二城市生活的现代化和私人汽车的增多,使农村成了市民休闲、度假的主要去处。迅速发展的农村旅游业,给农村带来了生机和活力,但同时滥占土地和破坏环境也更加严重。第三城市市民“回归”农村的潮流使农村人口和乡间别墅迅速增加,农村用地和村庄形态随之发生明显变化。这种情况以大都市区附近农村最为典型^[1]。布鲁塞尔附近布拉邦省的农村乡镇,1981 年~1991 年人口从 29 万增加到 32 万,出现一批“乡村城市”式的新村;村民非农人口化,农地“宅基地”化,村落形态散居别墅化。所有这些就使得农村土地的滥用和浪费愈演愈烈,农业土地丧失的速度加快,农村空间结构受到严重破坏。1950 年~1980 年的 30 年间,瓦隆区的农地减少 16 万多 hm²,比 1895 年~1950 年的 55 年多减少了一倍^[2],与前半个世纪相

^{*} 国家自然科学基金资助项目(49671027, 49411130746)

收稿日期: 1997-04-13, 收到修改稿日期: 1997-12-08

比,土地丧失的速度加快了近3倍。到90年代初,布拉邦省的有些农村市镇真正的农户只有几户、十几户;农业用地只占土地总面积的百分之几到百分之十几;而建筑用地则占百分之十几到二十几。此外,农村在经历了人口外流的高峰以及由此造成的社会经济萧条之后,急需探索产业调整、空间调整和综合发展的道路,这又从振兴农村的角度提出了农村整治的客观需要。这样就自然迫使人们把农村整治问题,把加强农村土地管理问题,提到国土整治的重要日程上。

1.1 农业土地并块

瓦隆区的农业土地并块始于50年代。1956年6月25日颁布的农业土地并块法,第一次以法律形式把它确定为农村整治工程,而且在瓦隆区大规模推行。到1983年初已完成土地并块工程92项,面积9万 hm^2 。

法定的土地并块作为农村整治的一种有效工具,它的概念、内容和作用是不不断发展的。最初它是一种单纯的地块交换和重组工程,或出于基础设施的需要,或出于农业经营上农场兼并和土地调整的需要。后来土地并块的目的逐步扩大到农村的现代化建设,农村新产业的发展及用地安排。最后扩大到环境整治、生态保护和农村景观、景点的保护。这样,土地并块的概念、内容和作用,就大大超出了农业问题的范畴,而扩大到农村的全面整治与发展。这种认识的进步及新思路的形成,与吸收德、法、荷等邻国的经验有密切关系。

土地并块方案的制定是一项涉及范围不大(1000 hm^2 左右),而工作十分具体、细致的系统工程。它需要考虑自然条件、自然资源、土地利用与农业经营现状、农村社会经济发展、生态环境以及农村景观、景点的保护等多种因素。在综合分析和土地评估定级的基础上,提出土地并块的初步方案,绘制成1:5000的土地并块图,然后向有关业主公开征求意见。通常情况下征求意见阶段往往比编制方案的时间还长,需要对土地评估和并块方案进行反复磋商、调整才能最后确定。最后方案报瓦隆区内阁批准后则具有法律效力。整个工程由瓦隆区土地局具体负责执行和组织实施。

1.2 农村振兴

农村振兴工程是70年代后期农村整治的一种新发展,也是瓦隆区的一种独创。一,它的主人是乡镇当局;二,从计划的编制到实施都由公众参与;三,其目标为农村的全面发展,而且与后来提出的可持续发展相衔接。所以当地人们把地区规划看作“被动的和法规性的”国土整治手段,而把农村振兴当作“主动的和实实在在的”农村整治手段。正如1978年瓦隆区内阁颁布实施的《农村振兴指南》指出:“农村综合发展”是针对农村贫困化和环境恶化唯一可以采取的有效药方。农村振兴应当是“一项融合到整治与发展指导纲要中的,把有积极性的民众、地方乡镇当局、政府部门和有关部长先生纳入其规划与实施过程的综合发展工程”。

瓦隆区的实践表明,农村振兴工程涉及的内容和项目非常广泛,首要任务是村庄建设,其目标是提高农村生活质量,缩小城乡差别,使农村享有城市标准的市政设施。因此在农村振兴纲要中,突出了村庄街道和农村道路网的建设,公用设施和市政设施建设,如学校、文化活动场所、给排水设施、邮电通讯设施和垃圾管理等。经济综合发展作为农村振兴的基本任务,其目标是给农村注入新的活力,扩大农村就业机会。在工业方面特别重视资源开发型工业,贸工农一体化的农场加工业,以及能提供更多就业岗位的传统手工业。有的地方,如巴斯托涅,甚至建立了手工业和中小企业开发区。在第三产业方面,有各种档

次的商业, 包括交通要道上的现代商城, 小城镇的商业街, 中心村的各种商店; 有银行、邮电所; 有各种服务业; 有多种形式的农村旅游业等等。

瓦隆区已在 50 多个农村市镇完成或正在进行农村振兴工程, 而且取得显著成效, 扩大了就业, 扭转了农村人口外流趋势, 农村面貌焕然一新。如阿泰尔乡增加了几十个就业岗位, 人口四年内从 2500 人增加到 3000 人^[4]。瓦隆区的基本经验, 一是坚持先试点、示范, 总结经验, 分期分批推广; 二是集中使用农村振兴基金和贷款, 在认真调查研究的基础上, 制订农村振兴优先项目计划; 三是把农村振兴工程与大区及乡镇的年度发展计划结合起来。由地方当局申报的农村振兴规划方案, 经瓦隆区农村振兴委员会审议通过、以国王令的形式予以公布, 即变成一种按年度计划实施的农村振兴合同^[4]。所有这些保证了农村振兴工程在农村整治中发挥的作用。

2 土地规划在国土整治工作中的重要性

瓦隆区的国土规划分为大区、地区、乡镇、特殊整治规划四级。后三个层次的国土规划都具体落实到土地规划上。因此在瓦隆区的国土规划体系中, 土地规划作为其有机组成部分, 对农村整治具有十分重要的作用。

2.1 土地规划是基层区域国土规划的法定内容

大区以下的各级国土规划都以土地规划为基本内容。1972 年 12 月 28 日国王令正式确定了土地利用分区规范^[3]。在最基层的特殊整治规划中, 土地规划内容详细到街道的走向、建筑物的布局 and 高度、绿地的布局等等。规划图的比例尺为 1 : 1 000 至 1 : 2 500 之间, 相当于城市规划中的小区规划。地区规划实质上是按 23 个地区进行的、覆盖整个瓦隆区的土地利用规划。因为地区规划的根本任务和基本内容都体现在土地利用分区上, 以土地利用分区确定全区未来最佳的土地利用方案, 以此实现谨慎、严格的土地管理, 明确农业和林业用地是其它产业、住宅等不能随意占用的空间。土地利用分区中包括了农村保护区 (农业区、林业区、绿地区、有景观价值和科学价值的自然区、国家公园、有文化或美学价值的地区、分水岭地区等); 农村建设用地和非农产业区 (居住区、聚落扩展区、工业区、手工业区、采矿区与勘探区、商业服务区、公用设施用地、休闲区等); 大型基础设施用地 (各种交通干线、供电线路和管道用地, 机场、车站、港口用地等)。这样, 地区规划就成了一种规划期限为 20 年、准确、细致的用地规划。

2.2 土地规划是具有法律效力的国土空间管理工具

实现有效的土地管理是国土规划的重要目标, 也是完成国土整治的关键。比利时通过加强法制建设, 使国土规划、土地规划成为土地管理的有效工具。目前它的国土整治工作已形成三种法律体系。一是从总体到部门的法律体系。总体的有“国土整治与城市规划组织法”, 下面有各部门的一系列法规或条例。如农业土地并块法与补充条例, 农村旅游业中关于各类留宿设施 (宿营地、周末旅游蓬车场、度假村) 的法令、法规, 农村纪念性建筑与景点保护法, 自然保护法, 森林保护区管理条例等等。二是按行政层次加以具体化的法律体系。如大区有“瓦隆区国土整治规划法”, 乡镇有“农村发展与整治法”; 同时作为具体法规, 大区和地区有“城市规划通用法规”、“房地产通用法规”, 乡镇一级有“乡镇城市规划法规”等等。三是贯穿国土工作全过程的法律体系。以 90 年代乡镇国土工作的三项立

法最为典型,包括“瓦隆区农村发展法”、“瓦隆区农村发展法实施条例”、“瓦隆区农村振兴工程实施条例”。

正因为地区规划和它所包含的土地规划在国土工作中的重要性,所以倍受政府当局重视,将国土工作重点和全部力量主要放在地区规划上,用了15年左右时间,完成了瓦隆区全部23个地区规划^[3]。这样也就完成了全瓦隆区的土地规划和1:2500的土地规划图的编制。

3 对照与思考

比利时瓦隆区的国土整治工作始于战后50年代的经济恢复时期,最初从农村整治入手,以“土地并块”先行。1962年“国土整治与城市规划组织法”颁布后,全区国土规划工作以地区规划为重点全面展开,系统完成。而农村整治在系统的国土规划和“农村振兴”工程中再进一步得到发展。相比之下,我国的国土整治工作起步晚,各层次的国土规划发展不平衡,农村整治薄弱,基层区域国土规划进展缓慢,与农村发展和整治的客观要求不相适应;国土规划与土地规划脱节,使国土工作在我国社会经济中的实际作用大大受到限制;有关国土工作的法制建设滞后,以致我国的各级国土规划都只是一种指导性文件,对国土整治、社会经济缺乏法律效力和调控能力。根据瓦隆区的做法和经验,仅就我国国土整治工作的以下几个问题提出几点意见:

3.1 关于国土整治工作的重点

各国的国土工作依其国情不同,发展阶段不同,重点也有所不同。以法国和比利时为例,法国从城市整治入手,以“平衡大城市”整治为重点,80年代以后,考虑到农村发展对未来法国的重要性,国土工作重点也正在向农村转移^[5]。而比利时始终以农村整治为重点,从土地并块发展到概念和思路更为宽广的农村振兴。在国土规划上,从基层区域规划做起,重点放在以土地规划为基本内容的地区规划,1980年后转向大区一级规划,目前又开始向乡镇规划转移。这类变化和转移,都与其国情和国土整治工作相联系。现今我国的国土工作重点,应当考虑转向农村整治和县级国土规划。

第一,我国的国土规划是按自上而下的层次进行的,已完成全国的国土规划纲要,省级国土规划也基本完成。但省以下的各级国土规划,各省做法不一,参差不齐,有的注重地(市)一级,有的注重县(市)一级;而且在规划的内容、方法和程序上要求不一,即使基层区域规划都侧重宏观决策方面的内容,而缺乏土地规划的内容。因此基层区域规划和土地规划成为我国国土工作的薄弱环节。加强薄弱环节是当前国土工作发展的需要。

第二,瓦隆区的经验表明,国土规划的层次不宜过多,层次过多不利于国土工作的开展和管理,所以它并未按行政区划设置省一级国土规划(相当我国的地区);同时基层区域规划也不是齐头并进,而是先选择地区规划(相当我国的县)重点突破。我国省以下的国土规划包括省、地(市)、县(市)、乡(镇)四级,层次显然偏多。加上我国幅员广大,人力和财力都有限,不可能全面铺开,应将县级国土规划作为重点。而且当前县级国土规划和土地管理的需要最为迫切,也比较容易做到国土规划与土地规划的结合与协调。

第三,80年代以来,我国经济在持续、快速发展的同时,也给国土整治带来一系列新问题和矛盾,诸如大而全、小而全、重复建设、重复引进、开发区热、商住城热等等,导

致资源浪费、土地滥占、环境恶化等问题愈演愈烈。这些矛盾严格说都集中在农村地区。1979年~1995年全国耕地减少450多万 hm^2 , 平均每年以0.3%的速度递减; 广东省递减速度更高, 达11%^[6,7], 在宁夏也超过0.5%, 远超出比利时瓦隆区的水平。目前正在实施的国民经济的两个根本性转变, 可能使大量矛盾由城市向农村转移, 土地与环境问题在县一级将变得更为尖锐。因此, 加强土地管理县一级是重点。

3.2 土地管理与农村整治

我国由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中, 经济手段在政府宏观调控中的作用越来越重要。然而土地规划、管理作为一种空间调控手段却尚未受到应有的重视。土地和环境的矛盾日益尖锐, 其根源除体制外, 还有土地规划、管理上的问题。在国家经济调控由行业管理变为行业与地区双重管理的运行机制下, 由于缺乏土地规划、管理的有效手段, 地方用地失控现象非常严重。统计表明, 90年代以来, 我国被占用的耕地中, 乡村集体占地从1990年的22.7%, 上升到1995年的37.2%^[6]。试想如果有具备法律权威的土地规划, 并以此作为审批土地的依据; 如果农村建设, 特别是小城镇和乡镇企业的发展, 都有严格的土地管理法规加以控制和监督, 那么地方利益和长官意志驱动下的重复建设、滥占耕地、破坏环境等现象, 就不会那样轻易发生。因此, 权威性的、有效的土地规划、管理, 既是经济调控, 也是农村整治的重要手段。

瓦隆区的做法和经验表明, 有效的土地管理需要有几个基本条件:

第一, 要有一个规定未来土地利用方向的长期规划。瓦隆区的这类规划期限为20年; 规划的核心是根据社会经济发展需要和土地利用现状, 制定最佳的土地利用方案, 进行土地利用分区, 划分基本保护区和发展预留区。联系我国实际, 有步骤地编制全国以县为单位的土地利用规划, 作为我国国地规划的有机组成部分, 是国土工作的当务之急。

第二, 土地管理与农村整治相结合。经济、人口、资源、环境的协调发展是农村问题的核心, 也是地方政府和民众的利益所在。只有把土地管理与以此为目标的农村整治工程结合起来, 才能调动地方和民众的积极性, 使土地管理建立在民众自觉参与和民主监督的基础上。瓦隆区以“土地并块”和“农村振兴”为代表的农村整治工程, 在推动农村发展和环境整治上能取得明显成效, 都与这两者的结合有关, 与这类整治工程规划、实施的民众参与程度有关。我国在全国范围也开展了一大批农村整治工程, 如扶贫开发工程、小康村工程、开发性移民工程、星火计划等等。但从宁夏的情况看, 在这类项目中, 我们的目标和实际成效往往仅限于经济发展, 而对土地管理和环境整治则有所忽视, 缺乏将农村综合发展的目标、内容与空间组织、管理融为一体的工作规范。因此, 总结试点经验, 研究制订这类农村整治工程的技术规范, 是当前国土研究的重要课题。

第三, 要有健全的法制。国土整治的实践表明, 健全的法制是加强国土工作和强化土地管理至关重要的因素。而健全法制的基本要求就是保证依法规划、依法实施和依法管理、监督。瓦隆区无论地区规划即以土地规划为核心的国土规划, 还是其它农村整治规划, 都有法可依, 如国土整治综合性法规、农村发展法、通用城市规划法规、乡镇城市规划法规和其它专业法规, 而且在规划报告中必须指出规划编制的法律依据。针对我国国土工作法制建设滞后的情况, 当务之急应抓紧国土整治综合性法规和农村整治法的立法, 确立国土规划的法律地位。瓦隆区的做法是各类国土规划一经既定程序审批、以法令形式颁布, 则必须依法执行。而且为强化规划、管理机构的监管、监督职能, 还成立了“农村开发局”,

取代前土地局的职能。在乡镇农村发展规划的技术规范中还规定:凡违背地区规划土地利用方案,在农业区、林业区兴建的违章建筑,在乡镇规划图中一律要以红色标出。上述作法颇有值得借鉴之处。

3.3 土地规划与国土规划的关系

国土规划是国家和地区高层次综合性的规划,是国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分^①。在计划经济向市场经济的转型期,强化国家宏观调控和实现地方经济社会与人口、资源、环境协调发展的同时,更在空间组织与管理上赋与其特殊职能。这也就决定了它与土地管理、土地规划的密切关系和更好地结合。

关于国土规划与土地规划的结合,瓦隆区分别建立了三种结合方式:(1)在地区规划中,土地利用规划是核心,实行国土规划与土地规划的结合。在内容上,土地规划的土地利用分区原则、框架和土地分区的具体划分,都建立在地区规划调查研究成果的基础上;同时地区规划的基本内容也完全落实在土地规划上。在形式上,地区规划图就是土地规划图,土地利用分区的体系、内容、图例、色谱以及工作底图和成图比例尺,都执行全国统一的技术规范。(2)在乡镇规划中,以实施土地规划和“土地并块”的方式实现两者的结合。(3)在特殊整治规划中,以小区规划方式实现两者的结合。

对比之下,我国的县(市)、乡(镇)两级国土规划中,土地规划内容一般都不深不细,因而影响了规划的空间组织与管理。这是我国基层区域国土规划对社会经济发展调控能力薄弱、国土管理乏力的症结所在。因此在我国县、乡两级规划中,实现国土规划与土地规划的结合很有必要。根据我国的国土工作基础,实现这种结合也是完全可能的。首先,两者在国土调查和资料工作上具有一致性,实际上可以共享同一套自然与人文的基本资料,包括地图资料;第二,两者对规划人员专业构成的要求近似,因此国土规划与土地规划专业队伍相结合,可以胜任这样的规划任务;第三,在县一级国土规划中,按全国统一的技术规范实现与土地规划的一体化,完成全国基层区域土地规划,在人力、财力和时间上都更为节约、高效,符合多快好省原则,也便于管理。

综上所述,从强化国土规划和国土管理的需要出发,把国土工作的重点及时转移到农村整治和县级国土规划上,加强国土规划的空间组织功能,实现国土规划与土地规划、土地管理的结合,对于新形势下国土工作实现新的突破具有十分重要的意义。

参 考 文 献

- 1 Th o BRULARD. Les villages du Brabant Wallon Confront s L Extension de la P riph re Bruxelloise. Recherches de G ographie Humaine. Num ro hors serie du Bulletin de la Soci t G ographique de Li ge, 1996, 13 ~ 18
- 2 Jean-Claude BONNEEFONT. L'Am nagement du Territoire en Wallonie. Revue G ographique de L'Est, 1989 (2) 117 ~ 128
- 3 Charles CHRISTIANS. L gislation el R alisation de l'Am nagement rural en Belgique. Revue de la Soci t d'Etude et d'Expasion, 1981, 395 ~ 406
- 4 文云朝. 比利时农村整治的经验. 地理译报, 1992 (2) 57 ~ 62
- 5 Didier PARIS. Am nagement Rural et Developpement local en France: L'Emergence de la Notion de Pays, Recherch-

① 陈宣庆. 新形势下国土规划工作的几点认识和建议. 国土与区域经济, 1996 (3) 10 ~ 12

es de Géographie Humaine. Numéro hors série du Bulletin de la Société Géographique de Liège, 1996, 199 ~ 205

6 国家统计局. 中国统计年鉴 1996. 中国统计出版社, 1996

7 广东省统计局. 广东省统计年鉴 1996. 中国统计出版社, 1996

8 宁夏回族自治区统计局. 宁夏回族自治区统计年鉴 1997 年. 中国统计出版社, 1997

LAND-USE PLANNING AND RURAL MANAGEMENT —ON THE EXPERIENCE OF TERRITORIAL MANAGEMENT IN THE WALLONNE REGION OF BELGIUM

Wen Yunchao

(*Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101*)

Wang Yiming

(*Ningxia Office of Territorial Management Yinchuan 750001*)

Abstract

The present paper deals mainly with the study of land-use planning and rural management in China compared with that of the foreign countries such as the practice of territorial management in the Wallonne Region of Belgium. By studying the task and practice of territorial planning and rural management in the Wallonne Region, the important role of land-use planning in territorial management and its relevant experience are fully discussed. Also, combined with the actual situation of China, the focus of the territorial management, the urgency of land control and rural management, and the relationship between land-use planning and territorial planning have been analysed comparatively from an angle of "to make foreign experience serve China". Some scientific opinions are proposed in the view of Chinese situation.

Key words land-use planning, Rural management

作者简介

文云朝, 男, 1937 年 11 月生, 1962 年毕业于北京大学地质地理系, 研究员。长期从事世界地理研究, 着重热带地理、乡村地理和中外国土整治对比研究, 发表论文 50 余篇, 与他人合著《非洲农业地理》、《世界农业地理总论》、《世界经济地理》等专著。