

文章编号: 1000-0585(2002)03-0267-09

我国新一轮国土规划编制的基本构想

毛汉英, 方创琳

(中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要: 作者回顾了 20 世纪 80 年代以来中国国土规划发展的简要过程, 针对当前面临的国内外形势提出了编制新一轮国土规划必须实现以下四个转变: 由计划型转向市场型和引导型; 从资源开发利用转向开发、利用与保护相结合; 由主要追求经济发展转向经济社会同人口、资源、环境多目标持续协调发展; 规划重点从产业规划转向协调地区经济社会建设的空间布局规划。在此基础上, 进而提出完善和提高新一轮国土规划的途径为: 重视编制跨省区和省内跨地市国土规划, 基层国土规划应以土地利用规划为重点, 加强与国土规划配套的空间政策研究, 规划手段与方法朝着信息化和决策科学化方向发展, 尽快制定国土规划法, 在编制规划过程中广泛吸收公众参与。

关 键 词: 国土规划; 基本构想; 完善途径

中图分类号: F129.9; TU98 **文献标识码:** A

国土规划作为对不同尺度区域国土资源开发整治与建设布局进行宏观调控的重要手段, 在国外已得到广泛应用, 并在规划编制与实施等方面积累了一些成熟的经验。我国国土规划始于 20 世纪 80 年代, 总体上发展较快, 但也走了一些弯路。当前, 随着我国经济体制改革的不断深化, 我国加入 WTO 后全面提高对外开放水平, 以及实施可持续发展战略、西部大开发和推进城镇化进程的需要, 新一轮国土规划必须在指导思想上有重大突破, 规划内容应以指导性规划为主, 重点是协调经济社会建设的空间布局 and 经济发展同人口、资源、环境的相互关系; 在规划手段方面, 要充分运用信息技术, 以提高成果的精度和水平; 并通过制定区域空间政策以及相应的法律、法规等配套措施予以实施。

1 国土规划发展过程的简要回顾

国土规划是对国土资源的开发、利用、治理和保护进行全面规划^[1], 它以协调国家和地区经济发展与人口、资源、环境为宗旨, 以国土资源的综合开发、生产力的合理布局、生态环境的综合整治与保护为主要内容, 按一定程序编制的国土开发整治方案。不同层次国土规划按其特点属于空间布局规划范畴。国土规划作为国家或地区长远性的指导决策计划, 具有系统性、整体性、战略性、综合性和地域性等特点。外国国土规划始于 20

收稿日期: 2002-03-15; 修订日期: 2002-04-28

基金项目: 中国科学院地理科学与资源研究所知识创新工程领域前沿项目 (CXIOGB00-03); 中国科学院地理科学与资源研究所知识创新工程科学计划 (CXIOGE01-05-03)

作者简介: 毛汉英 (1938-), 男, 江苏江阴人, 研究员, 博士生导师。主要从事区域可持续发展与区域发展规划研究。E-mail: maohy@igsnr.ac.cn

世纪 30 年代, 以美国田纳西河流域进行的与水资源综合利用相关的工程与经济建设规划为代表。二次大战后, 由于恢复和重建的需要, 国土规划(当时亦称区域规划)在欧美国家得到较快发展。20 世纪 60~80 年代, 伴随着世界范围的经济工业化和社会城市化, 人口和经济得到快速增长, 大城市规模不断扩大, 导致人口和经济高度集聚、贫富差异悬殊、失业和犯罪率高、生态破坏与环境恶化等问题, 国土规划被国家和地区政府作为加强宏观调控、合理配置资源、激发经济增长和促进社会进步的重要手段, 并取得显著成效。

中国国土规划早期称为区域规划, 始于 20 世纪 50 年代中期, 是在学习前苏联以城市为中心的区域规划基础上发展起来的, 其后由于“文革”和极“左”思潮的干扰停顿了 20 年, 直到 20 世纪 80 年代初改为国土规划, 随着改革开放的不断深入和经济社会的快速增长, 获得蓬勃发展。1981 年党中央作出要搞好国土整治的决定, 1985 年国务院发出在全国进行国土规划的通知, 国家计委也着手编制全国国土总体规划纲要。1987 年 8 月, 经国务院批准, 国家计委还颁发了“国土规划编制办法”, 这是我国第一部关于国土规划的行政法规。自 1986 年起, 国土规划先在全国各省(直辖市、自治区)展开, 尔后很快扩展到地市和县级行政单位。据不完全统计, 到 1993 年底, 全国已有 30 个省、直辖市、自治区, 以及 223 个地市、640 个县完成了国土规划编制工作, 分别占当时全国省、直辖市、自治区总数的 100%, 地市总数的 67%, 县及县级市总数的 30%^[2]。在沿海经济发达的山东省, 截至 1994 年, 已有 84 个地市和县级行政区进行了国土规划, 占当年全省地市和县级行政单位总数的 75%^[3]。

进入 20 世纪 90 年代以来, 随着社会主义市场经济的逐步建立和政府(特别是国家和各级计划委员会)职能的转变, 国土规划开始进入低谷阶段, 主要表现为: 国土规划的管理机构先后被撤消或名存实亡, 人员精简改行, 经费大幅度削减, 规划方案编制工作处于停顿或半停顿状态, 规划成果的作用难以发挥等等。这种不正常的状况已经持续了将近 8 年。最近, 中央领导根据前一阶段各地区经济社会发展过程中, 在国土资源开发利用、治理与保护方面出现的问题, 特别是空间布局失控, 以及经济社会发展同人口、资源、环境关系失调, 提出了要高度重视国土资源规划的编制工作^[4]。新一轮的国土规划即将全面启动, 目前正在天津、深圳两市进行试点。这表明, 随着我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善, 整个国民经济管理正朝着加强宏观调控、微观放开搞活的方向发展。各级政府对作为其宏观调控与管理有效手段的国土规划也提出了更高的要求, 赋予其新的内涵。

2 近 20 年来国土规划的基本经验与存在的问题

2.1 基本经验

(1) 围绕“依据、决策、服务”功能, 紧密为地区经济和社会发展服务

国土规划的主要功能就是为编制地区中长期经济和社会发展规划提供科学依据、决策意见和基础数据。20 世纪 80 年代后期到 90 年代中的大量实践表明: 国土规划对摸清地区的国土资源家底、促进资源的合理开发, 制定地区经济和社会发展战略, 推动经济结构和生产力布局的调整, 加快城镇化与基础设施建设步伐, 协调经济发展与生态环境保护, 实施可持续发展战略, 发挥了重要的作用^[5]。例如, 1990 年完成的《山东省综合国土规

划》中所提出的优势资源的开发、国土开发整治的总体战略、生产力布局构想与地区发展方向、主导产业的选择、基础设施建设与城镇体系、环境整治等方面的一些大思路、大项目和大政策都较好地体现在山东省经济和社会发展的“八五”、“九五”计划及远景发展规划中。目前山东省正在实施的东西两大片、三条产业集聚带、六大经济区、八大支柱产业，以及形成东西六大动脉、南北五大干线、沿海一条环路的交通布局框架思路，都得益于全省综合国土规划。其他省级综合国土规划和部分地市级国土规划同相应的地区中长期经济和社会发展计划也尽可能衔接，较好地发挥了“依据、决策、服务”的功能，在推动地区经济和社会发展方面，作出了重要的贡献。

(2) 规划编制实行“自上而下、上下结合”和“领导、地方业务人员、专家”相结合在国土规划中的规划体系设计方面，按照“自上而下、自下而上”相结合的思路，从国家、跨省（区）、省、省内经济区、地市一直到县（市）级行政单位，形成上下相结合的六个层次，使全局与局部，宏观、中观与微观相结合。高层次的规划对低层次的规划进行指导、调控和约束，低层次的规划是高层次规划的深化、细化和具体化，两者相互协调、相互衔接，增强了规划的完整性和整体性，便于组织实施^[3]。

在国土规划参加人员的组成方面，一般由地方政府领导挂帅，计委牵头，当地业务部门有经验的同志参加、专家咨询相结合的方法，有利于提高规划质量和可操作性，以及各部门协调配合，形成了实施规划的合力。

在国土规划的编制程序方面，要求各编制单位首先制定工作计划和编写大纲，在此基础上深入实地进行综合和专题性调研，规划初稿完成后，组织领导和专业人员讨论，广泛征求意见，反复多次修改，经过专家评审后，以正式文件上报审批。批准后，有关部门认真贯彻执行。通过广泛讨论和层层把关，既保证了规划质量，又宣传了规划内容，使各级领导提高了对规划的认识，增强了规划的权威性与可操作性。

(3) 重视规划理论方法的提高

自 20 世纪 80 年代中起，从主管国土规划的国家计委到有关部委、科研院所与大专院校，先后组织了多批赴日本、德国、法国、韩国、美国、比利时、澳大利亚、俄罗斯等 10 多个国家和联合国区域发展中心（UNCRD）进行考察，学习他们从事国土规划的经验、教训和理论方法，对提高中国国土规划的水平、更好地为地区经济社会发展服务具有十分重要作用。

与此同时，中国从事国土规划的研究、设计和高教部门，还先后从国外引进了区位论、门槛理论、梯度发展理论、增长极理论、点轴开发理论、空间结构理论、区域比较优势（或区域竞争）理论和地域生产综合体理论等规划理论，以及系统分析方法、遥感、地理信息系统（GIS）和各种数学模型（如层次分析方法、系统动力学模型、灰色模型、多目标决策模型和决策支持系统等），使国土规划从传统的以定性研究为主转变为定性定量方法相结合。国土规划理论的提高、规划方法的不断革新及规划手段的现代化，不仅提高了规划的深度和水平，而且极大地丰富和完善了规划的内容，促使其由单要素转向多要素相互联系的综合研究，从物质实体规划（如人口、资源、环境与发展）转向包括非物质实体（如政策、信息、科技、教育）在内的综合性规划。

2.2 存在的主要问题

(1) 国土规划的特色不鲜明，与经济社会发展规划雷同

20 世纪 90 年代初以来,中国国土规划逐渐走入低谷,既有组织领导方面的问题,但不可否认,国土规划特色不鲜明、缺乏区域特色,特别是相当一部分地市和县域国土规划内容同经济社会发展规划雷同也是重要原因之一。特别是县域作为我国最基层的行政地域单元,国土规划的重点长期不明确,规划内容大而全,缺乏针对性,或者干脆成为县域经济社会发展规划的翻版。必须指出,国土规划同地区经济社会发展规划和国土资源规划之间既有密切联系,又各有不同的侧重点,其作用也不完全相同。地区经济和社会发展规划侧重于经济和社会发展的目标、水平、速度、方向、产业结构与各种比例关系、投资分配与规划措施,以及部门间、地区间在不同时期的综合平衡;而国土规划的重点是搞建设布局,即各项经济社会建设的空间总体布局规划,是发展规划在地域空间的进一步具体化。亦即一个侧重发展,联系到布局;另一个是重点搞空间布局,但也不能离开发展^[1]。而国土资源规划则以资源的合理开发利用为重点,但资源的开发利用又会涉及到产业的发展与布局以及资源开发中的生态环境问题。从某种意义上讲,国土规划需要通过各类国土资源规划来落实。作为综合程度更高的国土规划,应将重点放在全国不同地域范围与国土开发整治相关的经济社会建设在地域空间的总体布局方面。

(2) 规划中的计划经济色彩较浓

由于前一阶段的国土规划是在从计划经济向社会主义市场经济转型的背景下编制的,因此不可避免带有浓厚的计划经济色彩,主要表现为:规划的指令性较强,指导性较差;规划的刚性较强,弹性较差,应变能力差;重视数量指标,忽视增强质量及效益的提高;重视资源的开发,轻视资源的保护;对市场的作用认识不足,没有认真研究市场对资源配置的基础性作用和对企业的引导作用;重视物质形态规划,对人口、资源、环境与经济发展之间的矛盾缺乏针对性的解决对策^[6]。同时由于国土规划内容框得较死、目标过于具体,在市场瞬息万变和科技迅猛发展的今天,易受不确定因素与突发因素的影响,而规划本身因缺乏弹性而无法适应这种变化,势必影响规划的可操作性及作用的发挥^[7]。

(3) 定性分析与定量研究结合不够紧密

综观中国以往的国土规划,不同程度地存在着定性分析与定量研究结合不够紧密的现象。一方面,部分国土规划由于对定量研究重视不够,致使研究的深度受到影响,特别是对涉及到地区经济社会人口、资源、环境协调发展等多因素和多变量问题,仅靠定性分析难以揭示其内在联系和预测其变化趋势;另一方面,有些国土规划则过分迷信定量研究的作用,对定性研究重视不足,而定量研究一旦缺乏定性的指导,就会出现一味追求增加模型的变量数目、借助计算机大搞数字游戏、脱离区域实际的不良倾向,因而也难以得出符合客观实际的科学结论^[7]。

3 新一轮国土规划编制的基本思路

对比分析我国 20 世纪 80 年代以来国土规划正反两方面经验,考虑到当前经济全球化和信息化浪潮对国土规划的影响日益增大,我国加入 WTO 后与国际相接轨的需要,以及社会主义市场经济体制不断完善过程中对规划提出的要求,借鉴国外成功的经验,编制新一轮国土规划必须在思路方面实现以下四个转变^[8,9]:

3.1 由计划型转向市场型和引导型

同我国以往编制的国土规划相比,日本和欧美等市场经济国家国土规划的最显著特点

是具有较强的引导性或诱导性，其目标定位也较为宏观。例如，日本“一全综”（1962～1970年）的基本目标为“地域间的均衡发展”，通过“据点开发构想”来实现；“二全综”（1969～1985年）的基本目标为“创造优美的环境”，通过大规模的基础设施开发项目而实现；“三全综”（1977～1987年）的基本目标为“整治人类居住的综合环境”，并提出了“居住构想”；“四全综”（1987～2000年）则将“构建多极分散型的国土结构”作为基本目标，并提出了“交流网络构想”；“五全综”（1998～2010或2015年）的基本目标为“创造多轴型国土结构的基础”，强调人与环境的和谐、经济结构的高度化、防灾与资源环境保护、区际间的协调发展，以及积极参与全球性的合作与交流^[10]。随着中国社会主义市场经济的发展，过去那种指令性强、过细、过于具体的计划型国土规划将越来越失去其实用价值。今后，国土规划应由以行政手段为主的计划型向市场经济的引导型转变。为此，在保持国土规划原有的综合性、地域性和战略性的同时，规划目标着重解决国土开发整治中带有长远性和方向性的问题。旨在勾画出地区发展的蓝图和轮廓。通过实施引导性的政策措施（如以优惠政策引导资源、人力、物力、财力的有效流动），使规划从过去为各部门被动执行型转变为主动参考型，真正成为政府加强宏观调控的有效手段。

3.2 从资源开发利用转向开发、利用与保护相结合

在以往的国土规划中，国土资源开发的重点为资源的分析、评价，及其开发利用的方向与途径。由于在市场经济条件下，企业的经营行为都以各自的经济利益为准则，对资源的保护缺乏足够的重视，易造成对资源开发利用不合理甚至是掠夺式的开发。因此，通过国土规划，从全局的利益出发，为政府提供对国计民生最重要的资源（如水资源、土地资源、关键性矿种）的开发利用与保护方案（包括开发时序、强度及资源开发中的生态保护与污染治理等），实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。从资源的保护角度看，必须建立资源有偿使用制度和资源核算体系，以提高资源的有效利用率，延长其开发利用年限；同时，有利于促进建立节流与开源相结合的资源节约型国民经济体系，减轻短缺性资源对地区经济社会发展的制约作用。在当前经济全球化的新形势下，充分利用“两种资源，两个市场”，根据国际市场资源供求变化态势，适当扩大紧缺资源的进口量，建立较长期的外向型资源供应系统。此外，还可通过资源区际的合理调配（如跨流域调水），以缓解由于资源的时空分布不平衡和过度开采而引发的经济、社会和生态环境问题。

3.3 由主要追求经济发展目标转向经济社会同人口、资源、环境多目标持续协调发展

20世纪80年代初以来，中国长期将发展经济置于优先地位，追求经济的高速增长，反映在国土规划中，重视经济增长速度，忽视经济同人口、资源、环境的协调发展，由此引发了一系列的资源和生态环境问题。因此，新一轮的国土规划必须以可持续发展战略为指导，遵循公平性、持续性和共同性原则，在不断提高人类的生活质量、又不超越资源环境承载能力的条件下，既满足当代人和本区域发展的需要，又不对后代人和其他区域满足其需求的能力构成危害。正如《中国21世纪议程》中所指出的，中国将坚持在大力发展经济的同时，将保护生态环境放在重要地位，走有中国特色的可持续发展道路，确保经济社会同人口、资源、环境相协调^[11]。因此，国土规划实质上就是区域可持续发展规划。在新一轮国土规划中，从规划目标到指标体系的设置都要体现区域可持续发展的思想，并通过国土空间布局规划、资源环境的合理供给和重大基础设施的优化配置，使可持续发展战略具体化和空间化。

3.4 规划重点从产业规划转向协调地区经济社会建设的空间布局规划

在过去编制的国土规划中, 产业和产业内部各行业规划占相当大的比重, 通常在省级综合国土规划中, 产业规划占 25 ~ 30 %, 在地市和县域国土规划中, 其比重可达 35 ~ 40 %。产业规划的内容包括: 发展条件分析、现状特点、发展方向、规划目标、重大项目与生产布局、发展的对策措施等。其中除产业的生产布局与国土规划有一定联系外, 其他内容严格来讲是属于发展规划的范畴。

根据国土规划的性质及功能, 新一轮国土规划的内容应具有长期性和相对的稳定性, 并同地区经济社会发展规划的侧重点有明显不同。规划的重点应从产业规划转向协调地区经济、社会建设空间布局的有关问题, 如地区生产力的总体布局框架, 地区的分工与区际协调, 产业布局的协调, 地区人口流动、城镇化与城镇体系建设, 地区公用基础设施的空间布局, 水土资源的合理开发利用, 生态建设与环境保护, 经济社会发展与人口、资源、环境的综合协调, 以及制定同地区国土开发整治配套的空间政策和地方性法规。

4 新一轮国土规划完善和高的途径

4.1 重视编制跨省、区和省内跨地市国土规划

“十五”时期, 随着新一轮国土规划的全面启动, 我国国土规划进入了一个新的发展阶段, 除了抓紧进行全国和 31 个省、直辖市、自治区综合国土规划的修编外, 应重点加强以往工作基础较薄弱、目前问题较多、人与自然矛盾较突出的跨省区和省内跨地市的国土规划^[12]。由于这类地区一般不受省(区)或地市的行政干预, 最易导致国土资源的不合理开发、重复建设、生态环境破坏和建设项目空间布局的失控, 也是最需要通过国土规划进行引导和调控的地区。这类跨省区的地区有: 沿海经济发达地区, 如环渤海地区、长江三角洲、东南沿海地区及粤港澳地区; 目前正在进行或近期国家将重点开发的地区等, 如新亚欧大陆桥沿线地区、晋陕蒙接壤地区、苏鲁豫皖接壤地区、珠江上游南(宁)贵(阳)昆(明)地区, 长江中游地区、澜沧江下游及环北部湾地区等; 生态严重破坏、有待治理的地区, 如长江上游地区、黄河上游地区、黄土高原、北方农牧交错地带等; 重大改造自然工程所涉及地区, 如三峡工程库区、南水北调东线和中线沿线地区等。省内跨地市地区如辽东半岛、山东半岛、河西走廊、塔里木河流域、中原城市群(河南)、湖南长株潭地区等。通过编制跨省区及省内跨地市的国土规划, 有利于搞好省区之间和省内各地市之间各种规划在空间布局上的协调, 并从宏观上对各地区的发展方向、开发建设重点、产业和城市建设布局及其与环境保护和社会发展的相互关系进行科学的规划指导, 作为区域发展和调控体系的重要组成部分。

4.2 基层国土规划应以土地利用规划为重点

县域国土规划是中国国土规划中最基层的地域单元。过去编制的县域国土规划, 绝大多数在规划的体例结构和内容上与省(区)和地市国土规划雷同, 规划内容没有随区域范围的缩小而进一步具体化, 规划成果难以落实到地域空间上, 可操作性较差。这样, 显然不利于国土规划的具体实施和国土建设的分级管理。根据全国绝大多数县和县级市当前经济社会发展中, 由于缺乏统一的县域建设规划进行布局指导和管理, 而导致乱建、乱占、乱开发和生态环境恶化等问题, 我们认为, 可将土地利用规划作为县域国土规划的重点, 通过用地平衡对各类建设布局进行调控。具体步骤为: 在对县域资源开发与产业发展和基

基础设施的空间布局、城镇化与城乡居民点体系的演变趋势、生态环境保护与治理等方面的空间综合协调进行深入研究的基础上，将国土规划的思路与构想反映在土地利用类型的功能分区上，这些功能区有：农业保护区（耕地、园地、林地、草地等）；非农产业区（居住区、居民点后备用地、工业区、采矿区、商业服务区、公共设施用地、休闲用地等）；大型基础设施用地及预留地区（交通线及枢纽站点、供电线路、水利工程用地、给排水管道及污水处理厂用地等）；生态环境保护区（自然保护区、水源保护区、环境保护与生态建设用地等）；特殊用地（如历史文化遗产保护区等）。将上述各类功能区定向、定量、定位地标在图纸上，使其真正成为具有法律效力的空间管理手段^[13]。在此基础上进而制定各类功能用地的保护、整治和置换的政策措施。

4.3 加强与国土规划配套的空间政策研究

编制国土规划的主要目的是为了科学地引导与国土开发整治有关的建设实践。规划编制得再好，如果在建设实践中不能发挥作用，也就只能束之高阁。在社会主义市场经济条件下，国土规划不能再沿用过去指令性计划，通过分配给各地区建设项目和投资指标的方法来实现，而必须采用指导性计划，运用经济、立法等手段制定一些能体现规划基本要求的政策措施，以引导（或诱导）、约束地方政府、集团、企业和个体经营者的行为，满足规划实施的需要。

由于我国的区域政策还很不完备，全国性的产业、人口、资源、环境政策在区域化方面至今还不完备。为此，迫切要求通过国土规划研究和制定不同等级区域的空间政策体系。如对规划的重点开发建设地区的和优先扶持的产业，通过制定相应的财政、税收、信贷等给予投资者的优惠政策，促使其加快开发与发展；而对一些需要控制开发的地区和产业，也可通过制定相应的约束政策控制其发展。又如为了使建设布局与资源环境相协调，可在水资源不足地区提高水价或征收水资源税，以限制大耗水产业的发展；在人口密集、用地紧张的地区，可提高土地使用权租让的基准价，以限制占地面积大和单位土地面积产出低的企业在此建设；对一些产业过于密集、环境污染严重的地区可适当提高“三废”排放的限定标准和超标排放的罚款额，以限制污染性企业的发展^[1]。当然，这些地方性的空间政策必须同中央制定的有关政策相一致，而且在其允许的范围之内。

4.4 规划手段与方法朝着信息化和决策科学化方向发展

当前，在地球科学领域，信息技术正在使传统的研究手段与方法进行着一场深刻的变革。信息技术为资源、环境数据的收集、处理与分析预报，以及解决复杂性的人口、资源、环境与发展问题提供新的科学手段，不仅大大节约了时间、人力和开支，而且提高了成果的精度与水平。新一轮的国土规划必须紧跟这一形势，重点普及遥感技术、GIS技术、机助制图技术等现代化手段，使国土规划从野外调查、资料搜集、信息处理、计算模拟、规划成图到监督实施全过程实现信息化。同时，基于国土规划中需要解决的许多问题（如资源优化配置、地区经济社会同人口、资源、环境协调发展等）具有半结构化的特点（即对所需解决的问题虽有一定的了解，但又难以精确把握其发展演化的规律），因此，要特别重视将决策支持系统（DSS）技术引入国土规划，通过人-机交互系统，为决策者对半结构化问题进行有效决策支持，提高决策的透明度与决策的科学性。

4.5 尽快制定国土规划法

基于国土规划的性质、任务与作用，国土规划应具备科学性、权威性与可行性。所谓

权威性,从根本上说就是要确立规划的法律地位,亦即是要将规划的编制和实施纳入一定的法律程序。日本和欧美的一些国家早在 20 世纪 50~60 年代就制定了国土规划法。例如日本在 1950 年就制定了“国土规划法”,其中第七条第二款指出,全国综合开发规划是编制都道府县综合开发规划、地方综合开发规划和特定地区开发规划的基础。地方行政区根据国家制定的不同时期国土综合开发的基本目标、主要课题,以及对各地区开发建设的方向,结合其具体特点,编制各具特色的都、道、府、县的综合开发规划^[10]。

通过立法,将国土规划体系所包含的不同层次、不同类型规划的性质、任务、内容、方法以及从编制到实施的一整套基本程序作出原则规定;明确国土规划与经济社会发展规划、专项规划和城乡规划等各类规划的相互关系;为规划的审批、颁布、实施和修订提供法律保障。据此,我们建议国土资源部应会同有关部门抓紧起草国土规划法,经全国人大批准后尽快实施。

4.6 在编制规划过程中广泛吸收公众参与

20 世纪 80~90 年代所编制的不同层次的国土规划,绝大部分是在当地计划部门的组织领导下,由业务部门同专业科技人员共同完成的。成果完成后交政府部门,除少数出版或由新闻媒体加以宣传并经同级人民代表大会通过外,多数成果没有被群众所了解并产生相应的社会效应。究其原因,同编制规划的体制有很大关系。在国外编制国土规划时,十分强调公众的参与。例如,日本在编制“五全综”时,强调“官产学”相结合,即政府、企业、科教界的共同参与、共同规划与共同实施。许多府、县的国土规划都反复征求府、县民众的意见,充分反映他们的要求^[10]。德国、比利时等西欧国家都将公众参与纳入规划程序。比利时的国土规划编制程序按规定分为:编制草案、行政协调、公开征询与批准实施四个阶段。其中公开征询阶段将初步批准的国土规划修订稿通过广播、电视、出版物、张榜公布、群众集会等形式,广为宣传,并设立专线电话,广泛听取群众意见,意见汇总整理后提交国土整治咨询委员会研究讨论,作为进一步修改定稿的依据。咨询委员会的成员要求具备能反映公众利益、熟悉本区情况、有足够能力对各种意见进行客观评估,其成员一半由各社团产生,另一半在议会及跨区域经济社会团体成员中产生^[13]。通过企业及公众的参与(特别是县域国土规划),让他们成为规划的参与制定及监督实施者,可最大限度地调动各方面的积极性,使国土规划真正落到实处,并在引导区域可持续发展中发挥越来越大的作用。

参考文献:

- [1] 胡序威.区域与城市研究.北京:科学出版社,1998.16~18,23~24,45~46.
- [2] 李相然.试论我国国土规划的现状与发展趋势.国土与自然资源研究,1995,(2):1~8.
- [3] 山东省计委.不发达山东省实施国土规划和进行土地计划管理的做法与体会.北方经济,1994,(1):44~48.
- [4] 江泽民在中央人口、资源环境工作座谈会上的重要讲话.人民日报,2002-03-11(1).
- [5] 樊杰.对我国国土规划几个主要问题的重新认识.地理研究,1993,12(1):56~63.
- [6] 毛汉英,方创琳.新时期区域发展规划的基本思路及完善途径.地理学报,1997,52(1):1~9.
- [7] 方创琳.区域发展规划论.北京:科学出版社,2000.
- [8] 李建红.国土开发要实现的几个转变.地域研究与开发,1995,14(3):17~18.
- [8] 徐国弟.国土规划是宏观调控手段.地理学与国土研究,1993,9(2):18~23.
- [10] 毛汉英.日本第五次全国综合开发规划的基本思路及其对我国的借鉴意义.世界地理研究,2000,9(1):105~112.
- [11] 国家计划委员会,国家科学技术委员会.中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书.北京:中国环境

科学出版社,1994.12~14.

[12] 胡序威.组织大经济区和加强省区间的规划协调.地理研究,1994,13(1):16~22.

[13] 汪一鸣,文云朝,等.国土规划理论方法的几点新认识.宁夏大学学报(自然科学版),1999,20(3):268~273.

The basic propositions of new round territorial planning and its improving way in China

MAO Han-ying, FANG Chuang-lin

(Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research,
CAS, Beijing 100101, China)

Abstract : The author reviews the development process of territorial planning since the 1980s in China. According to statistical data, up to 1993, 30 provinces (autonomous regions, municipalities), 223 cities and 640 counties had accomplished the compilation of territorial planning. In this process, the functions of "authority, decision-making and service" were fully brought into play to serve the compilation of regional economic-social development planning. Meanwhile, the principle of "from top to bottom, from bottom to top" was followed in combination with that of "leaders, local operators and experts", and made a point of the study of basic theories. However, some problems were also revealed, i. e., the features of territorial planning are not distinct, having many similarities with regional economic-social development planning; the planned economy still played an important role; the maneuverability of planning was not good; and the qualitative analysis was not so closely combined with quantitative research.

Aiming at the current situations of economic globalization and informalization, China's Accession to the World Trade Organization, and the improvement of socialist market economic system, the paper puts forward basic thought to promote the new round territorial planning and accomplish four changes as follows: to change planned type to market and guidance types; to change resources exploitation and utilization to integration of resource exploitation, utilization and conservation; mono-goal for economic development to multi-goal for sustainable development which should coordinate economy, society, population, resources and environment; and to change planning focus from industrial planning to spatial locational planning that coordinates regional economic-social construction. Based on the above thoughts, the improving ways are proposed, including: importance should be attached to the inter-provincial territorial planning or trans-urban and trans-prefectural territorial planning of a province; the land-use planning should be the core of basic territorial planning; spatial policy research in cooperation with territorial planning should be strengthened; planning method should be evolved toward informalization and scientization; legislation of territorial planning should be formulated as soon as possible; and public participation should be widely admitted in the process of planning.

Key words : Territorial planning; basic proposition; improving way