国土规划的昨天、今天和明天

郑新奇 张丽君

(中国地质大学(北京)土地科学技术学院,北京 100083; 国土资源部信息中心,北京 100812)

摘要:在国土规划研究的发展历程中,世界各国和中国都进行了很多探索,取得了卓有成效的进展。本文着眼于世界一些国家已经编制或正在实施的国土规划,立足于中国即将编制完成的国土规划,依据历史发展的轨迹总结了国土规划的核心进展,即昨天的描绘美丽国土,今天的规划美丽国土,明天的形成美丽国土。

关键词:国土规划 描绘美丽国土 规划美丽国土 形成美丽国土

国土规划是生产力发展到一定程度、经济社会发展到一定阶段的必然产物。它标志着人们征服、改造、利用大自然、处理好经济发展与资源、人口、环境、生态之间的关系进入了一个更自觉、更主动的阶段^[1-2]。国土规划是城镇化、工业化、农用现代化发展的客观需要,被看作是调控一个国家或地区经济、社会、环境协调发展的重要手段,也是协调土地利用总体规划和城市总体规划矛盾的重要手段^[3]。纵观世界各国国土规划情况,可总结出3阶段模式:积累经验阶段,促进经济社会发展阶段和可持续发展阶段。

一、国土规划的昨天:积累经验,描绘美丽国土

国土规划的产生与发展,是与现代城市规划紧密联系在一起的。人们一般将国土规划的源头追溯到1898年英国学者霍华德的《明日的花园城市》。这本著作提出的“城市应与乡村结合”的思想被认为是国土规划思想的萌芽^[4]。1915年,苏格兰的生物学家盖迪斯在《城市发展》和《演变中的城市》著作中,进一步发展了霍华德的规划思想。盖迪斯把自然地域作为规划的

基本骨架,强调城市规划应该成为城市和乡村结合在一起“区域规划”或“国土规划”^[5]。

20世纪前半叶,国土规划在城市规划和工矿规划的基础上得到发展。英国学者艾伯克隆比于1944年主持编成了大伦敦区域规划,成为以大城市为中心进行国土规划的大胆尝试。大伦敦区规划的编成,标志着国土规划已经将理论应用到了实践,由此引起城市规划界对国土规划的重视。此后,英国所有城镇集聚区基本都做了类似的规划。这是全球性规划演变史上将理论应用于实践的一个重要转折点。继英国规划稍后,欧洲许多国家伴随国内经济发展,先后在大城市地区和重要工矿地区,开展了大量以工业和城镇建设、以空间协调为主体内容的国土规划工作,对经济发展起到了积极的作用。到20世纪中后期,国土规划理论研究进入新的发展阶段,如区位论、中心地理论等在一些国家得到进一步应用。规划深度和广度大大加强,研究的地域范围从城市、大经济区、工矿地区扩展到大自然地理单元地区、流域地区和整个国家。如日本、荷兰、韩国、法国和联邦德国把全国划分为若干相互联系的区域进行了全面的国土规划^[6-7]。

收稿日期:2013-11-04

第一作者简介:郑新奇(1963-),男,教授。主要从事GIS开发与应用、土地利用评价与规划、土地集约利用、空间数据挖掘、复杂系统仿真研究。

中国现代意义上的国土规划的产生比国外晚,是在中华人民共和国成立后的第一个五年计划时期开始提出的。由于特殊的社会政治原因,于20世纪60年代到70年代基本被搁置。20世纪80年代初期,中国总结了新中国成立以来国土资源开发利用正反两方面的经验教训,并参考借鉴了发达国家在国土资源开发整治方面的成功经验,开始全面部署和开展国土规划和国土整治工作。20世纪80年代初期,分别在京津唐、湖北宜昌等10多个地区开展了地区性国土规划的试点。1987年国家计委印发了《国土规划编制办法》,1989年《全国国土总体规划纲要(草案)》编制完成。到1993年,中国已有30个省级单位、223个地级单位以及640个县级单位先后编制了相应的国土规划。在此期间,各地通过开展国土资源调查,初步评价了区域发展的国土资源条件,完成了大量的数据收集整理工作,划分了东、中、西三大经济地带,并在全国选择了19个综合开发的重点地区^{[3][8-9]}。

二、国土规划的今天:打造经济升级版,规划美丽国土

国土规划的第二阶段基本上是在经济快速发展中形成的。这个时期国内外环境发生了较大变化,经济发展带来的各种环境、生态问题以及社会问题突出,需要一个通过全国国土开发的规划来进行管控,以保障经济进一步快速发展或者打造经济发展升级版。这个时期日本、韩国等相继推出了多版国土开发规划。如日本的注重增长极开发的“一全综”,推进大规模项目的“二全综”,建设示范定居圈的“三全综”,实践交流网构想的“四全综”,强调参与与合作的“五全综”,形成美丽国土的“六全综”。20世纪70年代至20世纪末,韩国进行了4次国土规划编制。在国土规划的指导下,韩国建设了大规模的工业基地,扩建、新建了高速公路、港口及多功能水库等产业基础设施,使韩国国土空间的生产条件更加完善,使韩国经济得到了持续增长、国民生活环境得到了改善^{[7][10]}。

中国改革开放30年来,经济高速发展,人地矛盾日益突出,已经到了阻碍经济社会发展的瓶颈。于是,国

土规划再次被提到议事日程。2007年,中共“十七大”明确提出“提升国土规划地位”,合理利用国土资源、均衡开发国土空间、整治国土生态环境、保障国土安全以及改善宏观调控。据此先后有天津、深圳、辽宁、广东等省市完成了国土规划的试点编制工作。2009年国土资源部向国务院递交了《关于开展国土规划工作的请示(征求意见稿)》并获得同意开展全国国土规划编制批示,为中国全面推进国土规划的编制和实施奠定了基础^[11]。

新的国土规划编制有一个好的条件和基础。一个是国际上发达国家有成功的经验可以借鉴,也有我国20世纪80年代编制的教训可以吸取。另一个是《全国主体功能区规划》已经颁布实施。党的“十八大”提出的打造经济升级版、规划美丽国土的时机和条件已经具备。所以,《全国国土规划纲要(2011~2030)》虽然是我国的第一部全国性的国土开发战略性规划,但也是在经济快速发展中遇到了各种经济、社会、资源、环境、生态等突出矛盾情况下才编制的。

《全国国土规划纲要(2011~2030)》由国土资源部和国家发展和改革委员会牵头,财政部、环境保护部、住房和城乡建设部等28家部门、单位参加编制,初步确立了国土规划的基本思路,提出构建富有竞争力、安全、和谐和开放的国土的主题,坚持广域均衡开发与区域集聚开发相协调,推进城乡融合和一体化发展,统筹陆海开发利用,坚持国土集约利用与有效保护,扩大国土开放与开发合作和走低碳绿色发展道路^[12]。

三、国土规划的明天:将开发装进规划的笼子,形成美丽国土

面对全球经济危机后的结构变化、地区日益增长的相互依赖性、气候变化和环境风险、高度信息化时代的挑战等问题,世界各国纷纷开始修订和完善各自的国土规划,以适应新的发展需求。这些新的国土规划的总的目标指向基本就是形成美丽国土。欧盟于2011年出台了《2020欧盟国土议程》,核心是为了实现一个包容、明智和可持续的欧洲,形成国土凝聚力,重点在于促进多中心和均衡的国土发展,鼓励城市、农村和特定区域的一体化发展,跨境和跨国的功能区国土整

合,基于强劲的地方经济确保区域的全球竞争性,改进个人、社区和企业之间的国土联系和具有生态、景观和文化价值地区的管理和连接。日本在这样的背景和时代潮流下,为解决日本面临的主要问题,提出了今后10年的国土规划目标,通过发达的交通网路形成一体化无缝隙的亚洲,形成具有超强抗灾能力的安全而有弹性的国土,形成可持续发展的美丽国土,形成以“新型公共主体”为支柱的地区建设,为应对全球化和人口减少而进行更有效的国土资源管理^[13-14]。

2012年底,国土资源部印发了《国家可持续发展国土资源战略纲要》,立足经济社会发展全局,对未来15~20年全国国土资源开发利用进行了全方位、宽视野的顶层设计。《国家可持续发展国土资源战略纲要》明确提出要加强国土规划工作,要通过实行节约优先的资源科学保障战略,到本世纪中叶基本实现“国土安全和谐、资源持续利用”的总体目标,促进经济社会发展与资源利用相协调^[15]。

国土资源是生存之基、发展之本,国土资源的可持续利用直接关系到国家经济安全、粮食安全、生态安全和社会稳定,是经济社会可持续发展的基础。建设美丽国土,形成美丽国土,需要全面的国土开发规划,国土规划需要与主体功能区规划、海洋功能区划、城镇群规划、土地利用总体规划、生态保护规划等重要规划进行充分衔接,进而将国土开发装进国土空间开发规划的“笼子”,使国土开发行为规范在科学的通道内^[12]。

(上接第16页)

泛而深入的研究,为天然气水合物的商业开采奠定了良好的基础。在海洋天然气水合物调查研究及开发进程中,主要呈现以下发展趋势。一是大致摸清了天然气水合物的资源总量,为商业性开采提供了数据支撑。如,美国天然气水合物资源量在3172~19142万亿立方米之间,日本在周边海域圈定的12块天然气水合物富集区估算甲烷水合物资源量为6万亿立方米,印度大陆边缘天然气水合物资源量约40~120万亿立方米。二是在找矿方法上呈现出多学科、多方法的综合调查研

参考文献

- [1]张福生.需要什么样的国土规划[J].中国土地,2013(005):44-45
- [2]牛慧恩.国土规划,区域规划,城市规划——论三者关系及其协调发展[J].城市规划,28(11):42-46
- [3]吴次芳,潘文灿.国土规划的理论与方法[M].北京:科学出版社,2003
- [4]费移山,王建国.明日的田园城市——一个世纪的追求[J].规划师,2002,18(2):88-90
- [5]王中.城市规划的三位人本主义大师——霍华德,盖迪斯,芒福德[J].建筑设计管理,2007,4:017
- [6]顾林生.国外国土规划的特点和新动向[J].世界地理研究,2003,12(1):60-70
- [7]张丽君.典型国家国土规划基本经验[J].国土资源情报,2011,(8):2-10
- [8]黄以柱.国土规划原理[M].郑州:河南大学出版社,1994
- [9]顾朝林.中国城镇体系:历史·现状·展望[M].北京:商务印书馆,1992
- [10]张丽君,刘新卫,孙春强.世界主要国家和地区国土规划的经验与启示[M].2011
- [11]编辑部.国土资源部:正式启动《全国国土规划纲要(2011-2030年)》编制工作,国土资源,2010,(9):40-40
- [12]刘晓慧.《全国国土规划纲要》专家咨询会召开[OL],http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201301/t20130129_1179413.htm.2013-01-29
- [13]强海洋,兰平和,张宝龙.中国国土规划研究综述及展望[J].中国土地科学,2012,26(6):92-96
- [14]傅聪.欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因[J].欧洲研究,2012,(1):65-80
- [15]王少勇.《国家可持续发展国土资源战略纲要》印发,http://news.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201301/t20130109_1173809.htm.2013-01-29

究,但在天然气水合物成藏动力学、成藏机理和资源综合评价等方面的研究相对较少,还没有十分有效的找矿标志和客观的评价预测模型,也尚未研制出经济、高效的天然气水合物开发技术。三是在“水合物形成与分解的物化条件、产出条件、分布规律、形成机理、经济评价、环境效应”等方面取得初步研究进展的基础上,加大勘探开发技术研发,融多项探测技术于一体,向“多项技术联合、单项技术深化”的方向发展,相关技术还处于继续探索之中。