

荷兰国土规划考察

魏后凯

荷兰是欧洲的一个小国,1992年人口为1515.9万人,国土面积为41864平方公里,人口密度高达每平方公里446人(不包括水域)。由于国土面积狭小,人口密度极高,而且有一半以上的土地位于海平面以下,60%的人口居住在低地部分,因此,很早以来,荷兰政府就十分重视国土整治与国土规划工作。

一、荷兰国土规划的历史发展

荷兰的国土规划是从第二次世界大战之后开始的。当时,荷兰的人口和经济活动主要集中在由阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌德勒支等城市组成的荷兰兰斯塔德(Randstad Holland),也即荷兰西部环状城市群。而且,由于两方面的原因,这种地理集中的趋势还在进一步加强。一方面,第二次世界大战之后,由于荷兰政府实行出口导向的经济政策,荷兰经济特别是制造业生产所需要的原材料主要通过海路从国外进口,生产的产品和劳务也主要输往国际市场,这样就促使许多经济活动,如石油化工、银行、保险和运输公司等进一步向那些靠近海港的兰斯塔德集中。另一方面,由于战后荷兰人口迅速增长,农业机械化迅速推进,一些农业地区如北部和泽兰省出现了大量的失业现象。为谋求生计,那些没有负担的青年人开始离开农村地区,到经济迅速扩张的西部地区去寻找工作,大量农民迅速涌入西部地区,加剧了西部地区特别是大城市的失业和住房短缺状况。

针对这些问题,1951年荷兰政府建立了一个国家西部工作委员会。该委员会由若干个部、三个省(北荷兰、南荷兰和乌德勒支)以及兰斯塔德四个主要城市(阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌德勒支)政府部门的代表组成,秘书处设在国家计划局(国家国土规划局的前身)。其主要任务就是从全国国土规划的角度,来解决荷兰西部地区的空间需求问题。

1958年,西部工作委员会起草了一个兰斯塔德发展纲要。按照该发展纲要,预计到1980年,将大约有70万人迁移到兰斯塔德。为适应这种趋势,西部工作委员会在该发展纲要中明确提出应优先发展兰斯塔德,以便兰斯塔德能够提供比其他地区更有吸引力的工作岗位和居住地方。关于兰斯塔德的发展规划,该纲要提出把兰斯塔德建设成为一个多中心的绿心大都市。其主要内容包括:(1)保持历史上形成的城市圈或环状城市带(Urban Ring)的原有风貌,使之成为兰斯塔德的重要组成部分;(2)在各城市之间设立绿色缓冲带,以把各个城镇相互隔离开来;(3)严格保护城市圈内的中心农业地

区（后来称之为绿心）；（4）未来的城市化应该向城市圈的外围扩展。这一多中心的绿心大都市的思想，对后来荷兰的国土规划政策有着重要的影响。然而，该发展纲要因过分强调兰斯塔德的重要性，忽视了其他地区的发展，也招致了许多批评。

为此，1960年荷兰政府正式编制了荷兰第一个国土规划报告。该报告明确提出把统筹兼顾公平与效率目标作为国土规划的出发点。所谓效率，就是要实现全国经济的高速增长。在整个60年代乃至70年代初期，增长几乎成为当时人们的“口头禅”。所谓公平，就是指各个地区都应该分享经济增长所带来的好处，不断提高福利水平。从这两个目标出发，第一个报告明确提出一方面要控制全国人口的分布，适当疏散兰斯塔德的人口和就业岗位，同时把各种社会和文化设施分散到全国，以弥补边远地区劣势；另一方面要把一些重要的经济职能，如跨国公司、战略决策中心、港口和港口工业、出口产业等集中到兰斯塔德。在兰斯塔德，大规模的经济扩张主要采取两种方式：一是对一些主要城市的内城区进行更新改造；二是在靠近深水航道的地方开发一批新兴工业区，如鹿特丹西部的欧洲港和阿姆斯特丹西部的北海运河沿岸地区。至于人口、就业岗位和社会文化设施的扩散，由于只是提出了一些规划设想，缺乏具体的促使规划实施的政策手段，因而其效果不是很理想。

到1966年，荷兰政府又编制了荷兰第二个国土规划报告，当时，由于荷兰私人小汽车的发展和城市交通网络的改善，城市郊区化迅速蔓延，城市居住环境质量不断恶化，城市居民大都愿意迁移到位于城市圈内的中心绿地或城际绿色缓冲带的较小村庄居住。50—70%的居民都希望拥有独户式住宅。为阻止这种迅速蔓延的郊区化趋势，进一步促进兰斯塔德人和经济活动的疏散，荷兰政府在第二个国土规划报告中提出，兰斯塔德的人口和就业岗位应沿着便捷的交通线路向外扩散，尤其是向那些正在开垦土地或建设新交通线的地方（如北荷兰省的北部、海尔德兰省与北布拉邦特省的交接地带、以及由于三角洲工程的开工而日益重要的泽兰省）扩散。人口和就业岗位的疏散主要按照“有集中的分散”原则，把人口组成分布在城镇集聚区中，从而使之分散化。这是因为集中使就业和服务便捷，但居住环境恶化；分散则占地很多。“有集中的分散”实际上是两个极端的折衷，它既保护了兰斯塔德的历史风貌，又改善了居民的居住环境。同时，为使荷兰成为西欧大城市群区的一部分，荷兰政府在第二个报告中还提出了发展兰斯塔德的南、北两个城市翼（Urban Wing）的设想。这里，北翼是指从北海岸开始，经阿姆斯特丹、乌德勒支、阿纳姆，到荷德边境的奈梅亨；南翼是指从海牙附近的北海海岸开始，经鹿特丹、多德雷赫特，到比利时的安特卫普。兰斯塔德的绿心则受到特殊的保护。

进入70年代，荷兰的人口分布发生了两方面的重要变化。首先，随着兰斯塔德人口的疏散，一些主要城市的人口规模已出现减少的趋势；其次，随着城市郊区化的推进，大量的城市富裕人口逐步迁移到小城镇甚至乡村地区。这两方面的变化预示着荷兰的“城市危机”已经到来。在这种情况下，荷兰政府于1973年开始编制荷兰第三个国土规划报告。该报告由总体报告、城市地区报告和乡村地区报告三个部分组成。三个分报告的编前后共经历了10年。与第二个报告不同，第三个报告把“有选择的经济增长”作为其基本出发点之一，并提出要对现有城镇给予特别的优先，实行有限的人口疏散，以便增加

现有城市人口,防止城市基础的萎缩,促进其经济繁荣。因此,从第三个报告起,荷兰政府开始把城市区域作为荷兰国土规划的一个重要概念。所谓城市区域,就是中心城市与其周围的增长中心(新城)按照交通原则有机连接起来的整体。按照第三个报告,兰斯塔德就是一个由许多城市区域所组成的综合体。

从80年代中期开始,由于国际国内环境的变化,特别是欧洲经济区即将建立(原计划1992年建立,后推迟到1993年),荷兰政府着手编制新的国土规划报告。1988年,荷兰政府公布了第四个国土规划报告。该报的标题是《2015年的荷兰——工作已经开始》。在此基础上,1991年荷兰(左翼)政府又编制了一个经过修正的荷兰第四个国土规划报告(Extra)。与第三个报告相比,这个报告具有三个明显的特点:第一,特别强调日常生活环境质量的提高和空间结构的改善,并把“持续发展”作为其基本的出发点之一;第二,重新强调兰斯塔德的重要性,以便提高荷兰的国际地位,增强其国际竞争力;第三,十分重视中央、省和地方政府之间以及公营部门与私营部门之间的合作。在第四个报告中,荷兰政府还提出把经济核心区由兰斯塔德逐步扩展到包括海尔德兰和北布拉特省,由此将形成一个中部荷兰城市圈。该城市圈由阿姆斯特丹、海牙、鹿特丹、艾恩德霍芬、阿纳姆/奈梅亨等众多城市组成,其中心是一个比兰斯塔德绿心地带更为开阔的农业地区。在中部城市圈中,鹿特丹是世界第一大港,阿姆斯特丹是荷兰的首都、金融中心和欧洲重要的航空港,海牙则是荷兰政府和众多国际机构的所在地。这三个城市由于彼此邻近,职能分工明确,在吸引跨国公司和外国直接投资等方面具有许多有利的条件,今后重点将是创造一个具有国际竞争力的城市区位环境,以与巴黎、伦敦、布鲁塞尔等大城市区相抗衡。同时,为增强中部荷兰城市圈的国际竞争力,第四个报告还提出要加强主要港口(鹿特丹港和斯希普霍尔机场)和交通干道的建设,其中包括由阿姆斯特丹经斯希普霍尔、鹿特丹到比利时的安特卫普和由阿姆斯特丹经乌德勒支、阿纳姆到德国鲁尔的两条高速铁路的建设。在各主要城市,重点是加强内城特别是中心车站和中央商业区的改造,以创造一个清洁、安全、舒适、优美的日常生活环境,这种环境对于吸引国际直接投资和跨国公司是十分重要的。

二、荷兰国土规划的协调机制

荷兰政府分为中央、省和市政府三级。在与上级政府的政策和立法不相冲突的情况下,各级政府在决策和立法方面都是独立的。国土规划方面的决策和立法也是如此。

在这种分权体制下,如何保持各级政府乃至各部门之间国土规划政策的协调将是十分重要的。这是因为,一方面,国土规划的综合性很强,它涉及到自然、经济、社会、文化和生态等各个方面,是政府经济、社会、文化和生态政策在空间上的表现。因此,国土规划的制定必须综合考虑多方面的因素,必须通过各级政府和各个部门之间的相互协商才能很好解决。另一方面,国土规划是一个空间规划。各级政府和各个部门的决策都包含着空间的方面,都会产生一定的空间影响。因此,对于国土规划方面的决策,这些部门可能会从自己的局部利益出发,保持不同的观点,这样,就不可避免会出现空间方面的利益冲突。政府的作用就是协调各方面的利益,或者实现自己的特殊目标。通过协调,

政府将制定一个符合大多数人利益的国土规划政策。可以说，荷兰国土规划的关键就是协调。协调的形式，既包括同级政府不同部门之间的水平协调，也包括各级政府间的垂直协调，二者同样重要。协调的主要手段和措施具体包括：

1. 设立国土规划的协调机构。在国家一级，荷兰国家国土规划委员会是一个十分重要的部际协调机构。该委员会主要由那些与国土规划有利害关系的部门的最高级公务员（一般是司局长）和一些非官方的专家组成。委员会设有一个独立的主席，秘书处设在住宅、国土规划和环境部下的国家国土规划局。国家国土规划局长是该委员会的成员兼秘书。该委员会的主要任务是在国土规划的重大决策方面，向住宅、国土规划和环境部长以及其他部长（有时也向各省省长）提出建议，以便协调各个部门的利益，采取一致的行动。特别是，当某一有关国土规划方面的决策涉及到多个部门的利益或者有争议时，一般都需要拿到国家国土规划委员会进行讨论。

荷兰内阁国土规划和环境委员会是另一个重要的官方协调机构。它主要由那些与国土规划有利害关系的部长、副部长和司局长（包括国家国土规划局长）组成，国家国土规划委员会、国家环境保护委员会和中央乡村委员会的主席也是该委员会的成员。荷兰首相亲自兼任该委员会主席。该委员会的主要任务是对国家国土规划委员会提出的建议报告进行协商和评议。通过协商和评议，最后由内阁作出提议。委员会的活动由住宅、国土规划和环境部长统一协调。

在省一级，荷兰每个省也都设有自己的国土规划委员会。省国土规划委员会主要由各政府部门的官员、国土规划监察员、各社会团体的代表以及非官方专家组成。它具有国家国土规划委员会和国土规划顾问委员会的双重性质。

此外，在兰斯塔德，北荷兰、南荷兰、乌德勒支和弗莱沃兰四个省还成立了一个兰斯塔德国土规划协调委员会，该委员会主要由上述四个负责国土规划工作的行政官员组成。它的主要任务是制定兰斯塔德的总体规划，并采取一致的行动，以促使规划的实施。

2. 实行广泛的公众参与。荷兰政府在制定国家国土规划重大决策（包括国家国土规划报告、城乡布局规划和部门布局规划等）的过程中，十分重视公众参与，以听取和反映公众的意见。公众参与主要采取三种形式：一是通过报纸、电台和各种宣传材料，向公众公布政府的政策意图和初步计划。每位公民都可以直接向有关部门发表自己的意见。二是由有关部长举行行政评议会议，以征求各省、市政府部门和其他机构的意见。三是征求国土规划顾问委员会的意见。国土规划顾问委员会由各个社会团体如顾主、顾问、建筑公司、娱乐和自然保护机构、运输机构等的代表，关心国土规划问题的各方面专家，以及各省、市政府部门的专家组成。一些与国土规划有利害关系的部门一般派观察员列席顾问委员会的会议。该委员会的主要任务是通过组织召开信息发布会和意见听取会，广泛听取和了解公众的意见。委员会秘书处将吸收消化公众的意见，并向内阁国土规划与环境委员会提交相应的建议报告。根据公众的意见，内阁国土规划与环境委员会将正式制定出国家国土规划重大决策，提交国会讨论通过。

3. 建立国土规划监察员制度。国家国土规划局既是一个规划部门，也是一个政策部门。它的主要任务是从事国土规划研究，协助部长制定全国国土规划政策，为国家国土规划委员会起草建议报告，以及监督国土规划法和政策的实施。国家国土规划局有 5

5个国土规划监察员，每个监察员负责二、三个省的国土规划工作。这些监察员在各自的管辖区域内代表住宅、国土规划与环境部，其主要任务是负责监督国土规划法的实施。按照国土规划法，国土规划监察员在其管辖区内是国土规划委员会的当然成员。他们有权向省国土规划委员会和市政府部门提出国土规划方面的建议，以使省、市的国土规划政策符合国土规划法和国家的政策。因此，国土规划监察员实际上是在中央与省、市政府之间建立一种重要的联系。

4. 加强中央对地方的宏观控制。荷兰的国土规划分为三级，在国家一级主要有国家国土规划报告（20—30年），在省一级有区域规划（10—15年），在市一级则有土地利用规划（5—10年）。除此以外，各级政府还制定有各种类型的总体布局规划（5—10年）。总体上看，从中央到地方，国土规划的期限越来越短，内容也越来越具体。到市一级，国土规划将变为直接与市民息息相关的各种项目计划和政策。而且，荷兰各级政府都具有一定的独立性，下级政府的规划也不必与上级政府的政策相一致。但是，如果下级政府的规划与上级政府的政策相冲突，上级政府可以采取一些必要的手段进行宏观控制。

在荷兰，中央或省政府一般通过协商途径把自己的政策意图传输到下级政府。如果通过协商达不到满意的结果，中央或省政府在必要时采取强制性的干预措施。例如，按照荷兰国土规划法，市土地利用规划必须上报省政府部门，予以批准。如果市土地利用规划与省区域规划相冲突，省政府将有权作出决定，责令市议会在一年内制定一个新的规划，或者对原规划必要的修改（除非市议会向王室提出上诉）。否则，如果市议会不予执行，省政府有权自己制定或修改该规划，其费用全部由市政府负责。

省区域规划也必须“通报”住宅、国土规划和环境部长，部长将提请国家国土规划委员会对该规划进行审查，看它是否与国家的政策相冲突。如果国家国土规划委员会证明该规划与国家的政策相冲突，住宅、国土规划和环境部长在与省政府部门商议后将作出决议，责令省议会在一定期限内重新制定或修改该区域规划。否则，如果省议会不予执行，住宅、国土规划和环境部长将采取强制措施，重新制定或修改该区域规划，其费用全部由省政府负担。1985年国土规划法重新修订后，住宅、国土规划和环境部长对市土地利用规划也直接拥有这方面的权力。

此外，如果地方政府的规划决策与国家法律和公众利益相冲突，王室在征求国会的意见后，也可以直接取缔地方政府的决定。

三、荷兰的国土规划政策

第二次世界大战之后，荷兰政府先后编制了四个国土规划报告。为促进国土规划的实施，荷兰政府采取了一些重要的政策措施。

1. 大力促进边远地区的经济开发。早在50年代，由于人口的迅速增长和农工联合企业就业的减少，荷兰北部地区就面临着严重的失业问题。1965年之后，南部地区特别是林堡省南部由于煤矿的大量关闭，其失业率也迅速上升。为解决兰斯塔德以外地区特别是北部和南部地区的失业问题，并促进其经济发展，从1968年起，荷兰政府实行了一种投资奖励金制度，对北部和南部地区扩建或新建的工业和服务业提供10—30%（扩

建)或15—35%(新建)的奖励金。1978年,荷兰政府又实行了一种特别地区协助金制度,对北部和南部的某些地区提供额外的投资奖励金。同年,荷兰政府还实行了国土规划补助金制度,以对兰斯塔德附近那些具有发展潜力的市给予一定的津贴。进入80年代,由于地区收入差异的缩小和国际环境的变化,荷兰国土规划的目标转向强调经济效率。因此,从1984年起,荷兰政府取消了特别地区补助金和国土规划补助金,降低了投资奖励金。目前,荷兰政府对北部和南部地区的投资奖励金已降到15—20%,获取奖励金地区人口占全国人口的比重也由20%减少到9%。同时,为促进边远地区的经济开发,荷兰中央和省政府还相继建立了一些地区开发公司。这些公司的主要任务是为新企业的建立提供合作资金,参与一些重要项目的开发,吸引外资特别是外国资本,帮助企业加强经营管理,提供信息服务,以及促进技术的转让等。此外,对边远地区省和地方政府建设的公路、铁路、桥梁、运河、港口设施以及重要的工业区等,中央政府也给予一定的财政资助。

2. 积极疏散兰斯塔德的人口和就业岗位。早在1958年,为解决兰斯塔德的住房短缺问题,防止大城市的过渡膨胀,荷兰政府就提出在兰斯塔德城市圈的外围,离中心城市15—30公里的地方建立一批新城(荷兰官方称之为增长中心),作为疏散人口就业岗位的分流中心。当时,仅有阿尔克马尔等几个地方被列为增长中心。到1966年,被列为增长中心的数目已增加到12个。随后又增加到15个。在这15个增长中心中,有13个分布在兰斯塔德,有11个位于城市区域之内。按照政府规划,每一增长中心在10年内至少要吸纳6000户居民,以便能形成5.5—8万左右的人口规模。增长中心作为一个独立、完整的聚落,应具有充分的就业机会、豪华舒适的住宅和高水平的文化娱乐设施等。这样,居民就可以“居住在乡村地区,享受城市文明”。此外,在70年代中期,荷兰政府还计划建立若干增长城市,以把人口和工商业从兰斯塔德迁移到更远的,有时甚至100—150公里外的北部、东部和南部。不同于作为城市区域次级中心的增长中心,增长城市是指兰斯塔德以外那些具有较大经济吸引范围的中心城市。每一增长城市的发展至少要接纳1万居民。为促进增长中心和增长城市的发展,荷兰政府采取了一系列的财政刺激措施,包括主要基础设施津贴、房屋成本补贴和区位津贴等17项津贴计划。据初步估计,荷兰增长中心政策的实施,有力地推动了兰斯塔德人口和就业岗位的疏散。从1970年到1985年,荷兰15个增长中心的人口增长了128%,住宅增长了209%;而同期中心城市的人口却下降16%,住宅仅增长13%;城市区域的人口也下降1%,住宅也仅增长31%。目前,荷兰政府已宣布不再建立新的增长中心。现有的增长中心大部分(12个)也将在1994年以前完成。

3. 合理引导各种产业活动的区位选择。为有效促进国土规划的实施,荷兰政府一直实行比较严格的产业区位政策。各种产业活动的区位选择都必须符合国土规划特别是土地利用规划的要求。企业的新建或扩建都只能在政府规划所允许的范围内选择合适区位。在农村地区,一般是不允许发展工业的。即使是农民闲置的房产,也不允许用于发展工业。农业生产是这里最主要的经济活动。乡村绿地、自然景观则受到特别的保护。特别是,在兰斯塔德的绿心和绿色缓冲带,政府严格控制这里的人口增长和城镇扩展。按照规划,这里主要用于发展农牧业、园艺业、防护林和娱乐设施。政府将通过土地购

买和发展闲暇项目的途径,来严格保护乃至加强兰斯塔德绿心和绿色缓冲带的自然景观和生态环境。

在城市地区,荷兰政府则根据交通运输条件及通达性能,把工商服务业区位分为A、B、C三种类型。A区位位于城市中心车站附近,为铁路、地铁、有轨电车和公共汽车等诸多公共交通的交汇点。这里将重点发展那些严重依赖公共交通、劳动力密集、顾客联系范围广的经济活动,如公共和行政办公活动、零售商业、社会文化机构及各种娱乐活动等,以便使之能够成为集办公、购物乃至娱乐诸多功能于一体的新的商业中心。C区位位于城市郊区的主要交通干道附近,其主要交通工具集体交通和小汽车。这里将重点发展那些占地面积大、资金密集、顾客较少、对公共交通没有特别需要的产业活动,如冶金、石油化工、化学工业、造纸、机械、电子产品、金属制品、橡胶塑料制品、纺织、食品、皮革、批发商业等。B区位介于上述二者之间,它位于城市或区域主要公共交通线的汇合处或郊区火车站附近。这里既有较为方便的公共交通,也有相当数量的小汽车停车场所。因此,这里将重点发展那些劳动力使用强度、顾客联系范围以及小汽车使用率都较适中的产业活动,如行政办公活动、维修、仪器和仪表工业、成衣、化纤、社会服务和文化娱乐设施等。

(作者单位:中国社会科学院工业经济研究所)



新书简介

《中国自然资源丛书—四川分册》,将于年末出版发行。《中国自然资源—四川分册》是国家计委统一部署编写进行,四川省国土局组织省内各有关科研单位的专家、学者编写的。共分四篇24章83节,约60万字,图14、表114,全面系统地反映了四川省九十年代初期自然资源的概况,包括气候、土地、水、森林、草地、水产、野生动植物、矿产、旅游等项资源的现状、特点、分布及其评价。对全省自然资源分区、开发利用前景和更新、保护等内容作了论述,对资源开发战略和社会主义市场经济条件下资源的合理配置作了有益的探讨,可作为各级领导,有关部门决策的参考,也可作为教育、科研的参考书,是宣传四川、认识四川的一部不可多得的研究成果。