

论国土规划的目标与政策

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所)

自中央提出开展国土整治工作以来,国土整治问题已日益受到各有关方面重视和关注,国土开发和整治工作也在全国及各地蓬勃开展。

国土整治包括国土研究、国土规划和国土建设三个环节。国土研究是国土整治的前期工作,包括对国土资源的查勘、利用状况的调查研究及发展预测;而国土建设是国土整治的最终环节,包括对国土资源的开发、利用、治理和保护。国土规划介于国土研究和国土建设之间,它既是对国土进行调查研究的科研成果,又是指导国土建设的行动纲领,体现了国土研究的方向和国土建设的目标。要使国土规划真正成为指导国土建设的行动纲领,必须首先确定切合实际的国土规划目标;而要真正实现国土规划目标,又必须采取相应的政策措施。因此,对国土规划的目标与政策从理论上加以研究,有重要的意义。

一、国土规划是一个连续动态过程

国土规划是对国土的开发、利用、保护和改造的中长期性计划,内容包括资源的综合评价、经济发展方向和经济结构的确定、区域产业综合布局以及项目规划方案的可行性研究。

国土规划是一个连续动态过程。其全过程可以分为:

三个环节	七个步骤
1. 区域研究	{ 1. 资源勘查、调查及评价 2. 罗列区域问题 3. 确定规划目标

2. 规划制定
4. 制定规划方案
5. 规划方案评价及可行性研究
6. 规划实施措施及政策制定
3. 规划实施
7. 规划实施具体行动

国土规划编制的目的是为了给国土建设提供基本方向。因此,编制任何一个国土规划,首先必须进行“区域研究”,找出问题的关键及制约因素;并在此基础上确定规划目标。然后,根据规划目标,制定国土规划方案,并对规划方案进行评价和可行性研究。同时,为了确保国土规划目标的实现,使国土建设方向与国土规划目标协调一致,还必须制定相应的规划实施措施和政策。否则,不可能产生规划实施的具体行动,规划和建设也将会相互脱节。即使规划制定得比较科学,也只能流于形式。

二、国土规划的目标

国土规划的目标,是国土建设的发展方向,也是整个国土开发和整治的目标,要协调好人与它所依存的自然界的关系,特别是人与国土的关系。合理地开发利用好各种国土资源,治理和保护好生态环境,逐步建立生产发展、生态稳定、生活舒适的国土环境。以此总体目标为依据,国土规划包括以下三个子目标:

①区域国土资源的合理配置。区域国土资源是一个区域全部资源的总称,包括自然资源和社会经济资源。区域国土资源的合理配置,是根据动态比较利益优势原则,促使物资、资金、人才、技术等各种要素资源,

在产业部门之间和地区之间进行合理流动和优化组合,从而建立合理的地区产业结构和产业地域结构。

②区域经济的稳定均衡增长。增长与均衡是区域经济发展的双重目标,是公平与效益问题的空间反映。任何国家的国土规划,都不可能避免经济的空间均衡问题,即正确利用经济活动相对集中所引起的“集聚规模经济”,尽可能缩小由于经济活动的密度、产业结构的不同所引起的地区间经济发展水平的差距。我国在相当长一段时间内,一直未处理好产业布局的集中和分散这一空间均衡问题。把“均衡发展”片面理解为平均发展,导致我国产业布局出现了大跃进、六十年代末和七十年代初、以及粉碎“四人帮”以后在“洋跃进”思想影响下的三次大分散。

③生态环境的良性循环化。世界许多国家和地区所走过的发展道路,多是以牺牲环境为代价,结果导致环境污染、大城市急剧膨胀、生活质量下降、生态系统严重失调。然而,自七十年代中期以来,世界各国国土整治和规划的目标发生了根本性的变化,国土规划的重点由以前的资源开发、人口及工业扩散,转移到国土生态环境的良性循环化。法国从第七个计划(1976~1980年)开始,规定国土整治工作重点要从发展经济转向改善居民环境和人民生活。日本政府于1977年编制的“第三次全国综合开发计划”,把“保证人民有健康而文明的生活综合环境”作为规划目标的核心。

国土规划是带有战略性、综合性、地域性的综合规划。因此,国土规划的目标不能只单纯地考虑发展生产,而应该综合考虑三个子目标,全面协调人与自然界的关系。对于各个具体的国土规划,由于区域特点和区域问题的不同,其规划目标应有所侧重。

三、国土规划政策及其作用

国土规划政策有广义和狭义之分。国土

规划目标以及促使规划目标得以实现的支持措施与政策体系属于国土规划政策的广义范畴;狭义的国土规划政策是国土规划构想或蓝图(即国土规划方案)与国土规划实施具体行动之间的联系。由于国土规划方案是由中央或地方政府制定,有全局性和战略性;而实施国土规划者往往是企事业单位及居民等,其经济有局部性和短期性。因此,政府制订国土规划政策,运用行政、经济、法律等政策手段进行联系,解决二者在经济权益分配上的摩擦与冲突,尽可能使企事业单位、居民等的行动符合政府的规划构想。

政府的行政手段和法律手段对行动者的直接干预,均带有强制执行性质,如我国对某些产业发展采取的“关、停、并、转”措施,法国颁布“限制巴黎地方建立事务所或工厂法”,日本颁布“首都圈现有工业地域工业限制法”等,均属控制大城市规模、限制某些工业的发展;政府也可运用价格、税收、利率、汇率等经济手段调控市场,通过市场来引导企业、居民,间接对其经济进行控制。

国外一般把国土规划和区域发展政策有机地结合起来。国土规划是作为实施区域发展政策的一种手段;而区域发展政策的实施,又促进和支持国土规划目标的实现。如联邦德国对落后地区的开发,通过编制四年一期的“完善发展计划”,有重点地采取两项经济刺激政策:一是优先资助落后地区进行公路、水运和城市市政公用设施建设;二是对在落后地区建厂的单位减税10%。荷兰的国土规划政策主要是为城市圈地得到合理使用而进行干预,使城市圈的社会经济发展与生态环境相协调¹⁾。其区域发展政策则通过对资本、劳力等生产要素流向和流量的控制和调节以及基础结构政策措施,控制城市圈的集中程度,并通过行政手段和投资补贴以及低息贷款等经济措施,引导城市圈工业

1) 荷兰城市圈是以鹿特丹、阿姆斯特丹、海牙和乌德勒支为中心的港口城市群体。

和人口向中小城市转移及在新开发区进行投资。

我国各种空间规划（国土规划、区域规划、城市规划等的总称）搞了不少，但由于单纯依靠行政，忽视区域发展政策及法律措施的重要作用，规划实施往往不够理想，以致社会上流传“规划规划，纸上画画，墙上挂挂，没人理它”，反映了规划和建设的严重脱节现象。到目前为止，规划学界仍把注意力集中在如何编制规划上，而对规划政策和如何实施规划在理论上研究甚少。因此，规划学界，地理学界、经济学界等共同进行规划政策研究是当务之急，值得高度重视。

旧体制编制国土规划（包括地区社会经济发展战略规划），行业规划，往往把主要精力都放在确定发展速度、产值、项目布局等数量指标上。而这些数量指标的实现，主要通过下达指令性计划，调动和组织各种可利用要素资源如劳力、资金、原料等来保证。规划本身要求极为具体、详细，其结果耗费了大量的人力、物力，使政府陷于年年制订规划的泥潭；同时，任何一个规划都是人们对客观现实经济的主观反映，很难避免片面性、局限性、主观性，因而，规划方案与现实经济之间的偏差，必然导致区域经济的扭曲。改革以来，随着市场机制的逐步引入，国家行政指令性干预的减少和投资主体的日益多元化，要建立“国家调节市场，市场引导企业”的运行机制，国家和各级地方政府要制订国土规划、行业规划，使地区、行业的发展有一个明确的方向，更重要的是制定全面、协调的政策措施加以引导。否则，规划只能是一纸空文。

四、对我国国土规划政策的建议

国土开发与整治的目标，主要是协调好人与它所依存的自然界的关系。人与自然界的关系，很大程度上就是人与国土的关系。我国国土资源和生态平衡遭受破坏相当严重，如西北地区的沙漠化，黄土高原和南方

丘陵山地的水土流失以及黄淮海平原的盐碱化，严重阻碍了这些地区的经济发展；我国741个贫困县，占全国总县数的36.2%，总人口约2.36亿，占全国22%，其中有4千多万人的温饱问题尚未得到完全解决，这是个严重的经济和社会问题；上海、北京等特大城市超越区域承载能力，导致工业过密、人口拥挤、用地和用水紧张、能源和原材料供应不足、居民生活环境质量下降；长江三角洲、珠江三角洲等地区的农业发展，辽中老工业基地的经济稳定增长等，都需要在区域研究的基础上，开展各种类型的国土规划，制订相应的国土规划实施政策：

1. 我国各地经济水平、资源条件、结构特点以及需解决具体问题的区域差异较大，为使规划针对性强，目标明确，便于实施，可根据区域自然、社会经济特点以及区域的共同性，把我国国土整治区域划分为整治区、整治开发区、开发区和待开发区四种类型，分别进行规划，采取不同的区域发展政策，确保规划目标的实现。例如，对落后及贫困地区的经济开发，要改变过去那种以物资援助和财政拨款为主的“济贫”援助方式。在国土规划基础上，通过国家区域发展政策，如基础结构政策、人力资本投资政策、区域优惠政策、发展区政策等，变“输血”机制为“造血”机制。

2. 合理利用价格、税收、工资、信贷等地区差异，管理和调节区域经济发展，协调国土规划和国土建设的关系。长期以来，我国城市土地被各企事业单位无偿占有、无偿使用，导致城市功能分区混乱，土地利用不合理；仅仅依靠行政指令，拆迁市区工厂非常困难。上海市1984年，全市工业企业的59%和工业产值的73.6%集中在市区（不包括闵行和吴淞区），有50%的工业企业和26%的工业产值集中在黄浦、南市、卢湾和静安四个中心市区。“六五”期间，某工业系统原计划搬迁几十个工厂，结果只搬迁了一个，有的搬了七、八年仍在原址。

此外,城市基础设施、公用服务项目价格与成本严重扭曲,不利于城市公用设施的发展及市区高能耗、高物耗工业的规模控制和向外扩散。据统计,我国城市工业需环用水成本为48.3厘/吨,而售价只有1.5厘/吨,相差32倍;工业耗用水成本与售价也相差6倍多。西北地区水电成本比全国平均水平低20~47%,现有电力供需有余。北方沿海大城市用水紧张,国家投资20亿元于引滦入津工程,在供水价格上却没有反应。因而,国家应用经济手段在各产业部门、各地区以及不同地区同一产业部门的差异,来调整地区产业结构和产业地域结构,促使各产业要素在部门间和地区间协调流通;通过土地有偿使用,征收土地使用费,调整城区产业布局,促使城市功能合理化;对国家投资的交通、供水等大型基础设施,可通过征收适当的基础设施使用费或按使用单位进行部分投资分摊,控制沿海的高能耗、高物耗工业的继续扩展,等等。

3. 政府通过大型骨干企业的布局和能源、交通、通讯等基础设施的供给来吸引生产要素流入和培育产业发展。一个地区的发展,首先需要解决三个基础:一是物质性的基础结构,即交通运输、能源与基础设

施;二是非物质性基础结构,即教育设施与人才培养;三是一套能顺利运转的体制,这套体制,能促使不同部门之间加强纵横向的联系,使体制有效地运转。因而,政府通过能源、原材料、交通、通讯等大型骨干企业的布局以及各种基础设施的供给,为企业培育和产业发展提供一个较合适的外部环境,吸引要素的流入,刺激区域经济的发展。

4. 制定法规,按法行事,使国土整治工作纳入法制轨道。目前,我国已颁布的与国土开发和整治有关的法规有土地管理法、矿产资源法、环境保护法、草原法等,但还没有专门涉及国土开发和整治的综合和专项法规。国外各项国土开发和整治,一般都制订了相应的法规,而且往往是立法先行,按法规划开发和整治。美国开发落后地区和田纳西河流域,由总统签署了“再开发法案”,然后根据法案规定进行开发。日本的国土整治法规比较全面,内容相当广泛,种类较多,仅属总理大臣掌管实施的法律就有40种之多,如“国土综合开发法”、“国土利用法”等。为了使我国国土开发和整治做到有法可循,按法从事,必须尽早制定出国土开发、整治的综合法规和专项法规。

《县级经济综合开发与区域研究》简介

《县级经济综合开发与区域研究》从县级经济总体特征与开发模式,经济发展规划,农村经济综合发展,工业特点、地位及发展,农业发展战略,自然资源综合开发利用,土地资源、水资源的开发与管理以及县城经济发展环境保护问题等九方面,对县级经济的综合开发与区域进行了系统的研究和论述。该书理论紧密联系实际,对促进我国县级经济学发展有重要意义。可供县级领导干部、经济工作人员及地理学工作者参考。

此书由河南地理研究所张占仓等同志编著,气象出版社出版。