

区域（辽宁）国土规划研究

QUYULIAONINGGUOTUGUIHUAYANJIU

辽宁省国土规划总项目组 著



辽宁人民出版社

区域(辽宁)国土规划研究

辽宁省国土规划总项目组 著

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域 (辽宁) 国土规划研究 / 辽宁省国土规划总项目组著. —沈阳: 辽宁人民出版社, 2010. 3

ISBN 978-7-205-06783-0

I. ①区… II. ①辽… III. ①国土规划—研究报告—辽宁省 IV. ①F129.931

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第027405号

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路25号 邮编: 110003

<http://www.lnpublish.com.cn>

印刷: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

幅面尺寸: 165mm×240mm

印 张: $20\frac{1}{2}$

插 页: 1

字 数: 220千字

印 数: 1-1000

出版时间: 2010年3月第1版

印刷时间: 2010年3月第1次印刷

责任编辑: 成咏梅 石 岩

封面设计: 杨 勇 白 咏

版式设计: 王珏菲

责任校对: 郑 佳 侯俊华

书 号: ISBN 978-7-205-06783-0

定 价: 30.00元

总项目组成员

顾	问	卢 松	焉锦林	
组	长	齐建珍	周远波	
副	组	长	白 翎	戴小川 吴殿廷
		刘 瑛	关 榕	
成	员	陈晓鹏	霍长龙	赵永清
		蔡洪春	石常英	曾兆勇
		罗 帅		

序

旨在为编制辽宁省国土规划提供科学依据的“区域(辽宁)国土规划研究”,通过国土系列研究加深了对辽宁省情的认识,为编制辽宁省国土规划打下了坚实基础。

辽宁省陆域三分、海域两分的“五元”模块国土,被“N”字形海岸线穿插分割,除近海、通海的辽中地区外,辽东山地和辽西丘陵都依山(丘)傍海,有渔盐、舟楫和亲海、临港之利。全省陆海关系嵌合,交融较深,显示出均衡的一面;而在区域关系上,辽宁省在东、中、西三大区域中,兼有东部沿海(是东北大区唯一的沿海省)、紧邻中部和西部的区位特征,跨度之大,又是不均衡的表现。集陆海相对均衡与区域不均衡于一体,这在我国沿海省(区、市)中绝无仅有,省域国土特色鲜明。

辽宁省域经济是沈阳与大连比肩、陆核与港核联动的“双核”经济。2006年,沿海七市(含朝阳)作为经济联合体签署了紧密合作框架协议;2007—2008年,中部八市(含阜新)共建沈阳经济区,沈阳—营口通海产业高速公路投运,并兴建沈西工业走廊出海铁路。以“振兴与可持续发展”为主题的本轮系列研究提出未来省域国土空间开发的总格局是:重点开发沿海,优化提升中部,保育东西两厢,推进据点式发展。这就以陆海统筹、区域统筹为前提,以做大做强沈大经济带为核心,把辽中南连接起来,把优化开发与重点开发连接起来,把重振老工业基地与新型工业化联结起来,也把工业化与城镇化

联结起来。辽中南作为大城市群不仅是带动全省经济社会发展的引擎和龙头,在我国沿海大城市群中也自成一席。据中国工程院2009年提交的我国大城市连绵区的规划与建设问题研究报告,我国东南沿海地区的六大城市连绵区,自北而南依次为辽中南、京津唐、山东半岛、长三角、福建海峡西岸和珠三角。其中,辽中南连绵400公里的城市带上八大城市,2006年的GDP相当于长三角的22%、珠三角的40%、京津唐的53%、山东半岛的60%,尚处于中下游,与日本、韩国的大都市圈相比,差得更多,还要奋力赶上。

《辽宁省国土规划纲要》已上报待批,下一步有两件事值得重视:

第一,在国务院2009年批复的“辽宁沿海经济发展规划”指导下,编好沿海经济带区域规划。

始于1977年的上海宝钢建设开启了我国临港工业的先河,当时未普及到沿海诸省。1986年辽宁提出建设“海上辽宁”,10年间仍以离岸的传统海洋产业为主体,陆海统筹意识薄弱,直到后10年有所改观。2005—2006年探索辽宁沿海“三点一线”、“五点一线”到“沿海经济带”,成为2007年全国新一轮经济布局沿海化的重要支柱。2008年7月、8月,我随国土资源部考察组在辽宁沿海“五点一线”跑了一个月,回来写了两份辽宁沿海经济带考察报告。其中描述了三个“N”字形:一是基于辽东湾—辽东半岛—北黄海海岸线的小“N”字形,规划建设辽宁沿海经济带;二是小“N”字形,从盘锦向陆延伸到沈阳的中“N”字形,其中斜线(沈大经济带)是辽宁发展的一个主轴;三是起于天津滨海新区、经辽宁沿海和东边道直抵珲春、绥芬河的大“N”字形,是连接环渤海和东北经济区面向东北亚的跨五省(市)轴线,具有宏观战略意义。而在微观层次上,第一重型机械厂开创齐齐哈尔—大连—天津滨海新区“三足鼎立”的新格局,则是内陆企业依托大“N”字形焕发活力的一个范例。以上三个“N”字形是相互套叠、动态发展的。第一、第二个“N”字形在辽宁正比翼齐飞,为“保增长”做出

积极贡献,但对渤海的“死海化”倾向要严加防范;随着东北亚经济交流合作深化并向中日韩自由贸易区推进,第三个“N”字形的外向性功能也将逐步显化。

辽宁沿海经济带规划是立足小“N”字形、触及中“N”字形的区域规划。在注重科学发展、和谐发展、创新发展、一体化发展的前提下,在应对国际金融危机的实时调整中,应强化陆海统筹意识,把握好产业结构与空间结构的匹配关系。在这方面,相隔不远的天津滨海新区树立了一个榜样。2009年一二月间我曾访天津滨海新区,了解到那里的万元工业增加值耗能0.23吨标煤,为全国平均水平的1/10;耗水8.21立方米,远低于美、日等发达国家。这得益于他们奉行“双轮驱动”战略:一轮打造高端化、高质化、高新化的“三高”产业结构,另一轮提高自主创新能力,还与新加坡合作规划建设“中新生态城”。以2008年与2005年相比,天津滨海新区的人口密度增加了45%,国土经济密度提高了92%。现正推进10个重点大项目建设,培育新的经济增长点。2009年上半年其经济增速倍于全国平均增速,对天津市经济取得领先于另3个直辖市的增幅,起了重要作用。2008年编制的《天津市空间发展战略规划》,2009年6月以来征集到2000多条市民建议。辽宁沿海经济带的工业结构重于天津滨海新区,而曲折式、多元化的海岸线结构优于天津滨海新区,可在比较分析中取长补短,寻求协调发展之路。辽宁沿海经济带按海岸线坐落的城市密度只及辽中南城市带的1/8,城市人口规模也相差很远,人口密度(444人/平方公里)约相当于辽中南城市带的一半,这为今后发展并合理布局生活、生产、生态岸线和一、二、三产业(以接纳高端产品和服务为首选)留下了可贵空间。除老城市扩容和建设滨海新城作为二、三产业和生活岸线外,要优化大连、丹东和葫芦岛等地的游憩和生态岸线,穿插配置其他宜居、宜憩、宜渔、宜农的生态岸线,做到与城市和工矿区疏密相间、错落有致。

在把辽东湾建成环渤海经济区重要支撑点的同时,还要依托北黄海融入环黄海经济圈。2009年8月、9月国土资源部和国家行政学院部分教研人员共赴山东调研,对他们建立环黄海经济圈的创意留下很深印象。黄海是中国仅有的三个“大海洋生态系”(LME)之一。山东省拟建“环黄海经济圈”是全国第一个环“大海洋生态系”的外向型经济圈,也是蓝色经济的陆缘海洋空间载体,立意较高。环黄海经济圈的覆盖范围:一是我国山东、辽东两大半岛和苏北、苏中沿海地区;二是以平泽唐津港为中心的韩国西海岸;三是日本九州岛(福岡、北九州)及本州岛西南角(山口);还有以南浦为中心的朝鲜西海岸。辽东半岛南岸临北黄海一隅,而跨两海、以大窑湾保税港区为核心的大连港,其重心偏于北黄海(在建的丹通高速公路也将扩大北黄海港口的物流圈),宜与山东、江苏省联手,共建面向东北亚的环黄海经济圈。

第二,立足“广域国土的合作开发”,搭建“泛东北经济区”的合作平台。

从“广域国土的合作开发”着眼,在《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》指导下,突出东北特色,努力建成具有独特优势和竞争力的新的增长极。辽宁位居东北地区之南、环渤海经济区之北,南连环黄海经济圈,东望环日本海经济圈,总的跨叠“三区”、临近“三海”,在东北亚区域有北、南两条欧亚大陆桥,海陆交通左右逢源。辽宁的临海和沿边优势,与吉林、黑龙江的沿边和近(日本)海优势,各有所长,长短互补可望创造出新优势,如中俄合作开发黑龙江和日本海的潜力巨大,发展江海联运、LNG海运、管道运输和建设大型水电站都有良好前景。“泛东北经济区”指东北三省和内蒙古自治区东部四盟一市的区域经济联合体,它南连环渤、黄海经济区,东邻环日本海经济圈,其出境陆路通道不是单向的而是多向的,出海通道不止一个而有多个出海口。我国建设东北亚国际航运

中心实际上是分布在东北、华北以至华东地区的多中心、多门户的复合式港口联盟,要广域统筹、陆海统筹、各具特色、竞合适度。

在陆域,东北三省已显现“丰”字形交通和城镇骨架的轮廓。统筹泛东北经济区,可在此基础上培育和促成以哈尔滨为枢纽、以辽中南城市群为重心的“T”字形城市带:在横轴上把哈(尔滨)—大(庆)—齐(齐哈尔)工业走廊向东延伸到牡丹江、绥芬河,向西延伸到内蒙古的海拉尔、满洲里,两头连通俄罗斯远东边疆区和西伯利亚联邦区,兼起陆域对俄商贸走廊的作用;在纵轴上从哈尔滨向南通往长春、沈阳、鞍山、大连,串连三省,以“T”字轴构成泛东北经济区陆域的主骨架、主枢纽。此外,浑河、大伙房水库输水工程竣工,可局部沟通东西向自流引水,但不足以解决全省资源性缺水的矛盾,还要着眼于东北地区谋划北水南调的重大工程问题。

在海域,东北地区以环顾“三海”(渤海、黄海、日本海)的眼光,跳出“环辽东半岛港航体系”,从图们江、绥芬河和松花江多线路、多节点切入日本海。首先是布设南、北呼应的出海通道:南侧打通图们江出海口,缩短环日本海国家之间的航运距离;北侧依托松花江—黑龙江出鞑靼海峡,开通纵穿日本海、经朝鲜海峡和济州海峡进入黄、东、南海的沿海航线,也是连接东北亚与东南亚的海上大动脉。利用这些“黄金水道”既是节能减排和低运费的,又缓解国内铁路运力之不足,是“屋檐下”或“家门口”不可多得的江海空间。从珲春图们江口北上符拉迪沃斯托克(海参崴)往东折向纳霍德卡(深水港群),再往北折向黑龙江口的尼古拉耶夫斯克(庙街),俄罗斯远东边疆海岸线也呈不对称的“N”字形,是与前述第三个“N”字形交互接替的第四个“N”字形。辽宁省域以中斜线为重心的第一二个“N”字形是东北地区一级发展轴线,跨区域性海陆一体、内外兼筹的第三四个“N”字形作为泛东北“T”字轴的侧翼开放前沿和大物流、大运量通道,使“T”字轴如虎生翼、更添活力。

陆、海域统筹并进,对释放区域发展的巨大潜力、加快形成具有独特优势和竞争力的新增长极将起重要促进作用。

回顾国内的省(区、市)国土规划试点,有自力为主的,也有外包为主的。辽宁省国土规划编制工作采取立足本省的“内外结合式”,在省政府国土规划编制领导小组之下,设立由国内外、省内外专家组成的专家组,以省政府发展研究中心、国土资源厅为主的总项目组,还有众多的研究课题组。这种工作模式和组织形式,有利于协调各方、保证国土规划的宏观性、综合性和权威性,有利于统筹发挥省内专家情况熟、基础牢、数据准和国家级专家起点高、视野广的两种优势,更便于国土规划的实施、修编和与专项规划配套,取得了可贵、可行的经验,有推广价值。其中,省政府发展研究中心起了关键作用,功不可没。

2005年6月,我在国土资源部举办的“辽宁省国土规划工作方案专家座谈会”上与规划研究课题组组长齐建珍同志初识。2008年1月,在沈阳“辽宁省国土规划(纲要)论证会”上与她再次切磋。同年4月在大连、8月在沈阳曾为此进行专访或小型座谈,6月还在福州“中日国土规划论坛”上听过她对辽宁省国土规划编制工作的系统讲解,体会到她以抱病之身苦心孤诣、殚精竭虑的执著精神,深为钦佩,也庆幸辽宁省国土规划得此人。以后间有电子邮件交流。到2009年9月24日戴小川同志来访,意外听到齐建珍同志因病情恶化于当月1日辞世的噩耗,不想去年8月沈阳一晤竟成永诀,对她鞠躬尽瘁、死而后已的崇高品德倍加感念,谨借这篇短文结尾遥寄哀悼之情。同时获悉区域(辽宁)国土规划研究荣获中国发展研究奖一等奖,虽滞后3日,差可告慰齐建珍同志在天之灵。期望在她的敬业精神激励下,辽宁省国土规划的实施和后续工作百尺竿头,更进一步。

方克定

2009年10月7日

前言

到目前为止,中国还没有颁布全国性的国土规划。由于国土规划的缺位,导致了国土开发的无序。党中央、国务院十分重视国土规划的编制和国土资源管理工作。胡锦涛总书记、温家宝总理多次强调要编制好国土规划,加强国土资源管理。胡锦涛总书记在全国人口资源环境工作座谈会上明确指出:“要建立健全适应可持续发展要求的资源调查评价体系、法律体系、规划体系、科技创新体系和行政管理体系,全面提高资源保护和合理利用水平。”温家宝总理明确要求:“要建立完善国土资源规划体系,充实规划的科学基础,提高其法律地位。国土资源规划作为国家 and 地区的高层次、综合性规划,要给予高度重视,使其发挥主导、协调整个国土资源开发利用和保护的‘龙头’作用。”党的十七大报告明确提出,加快全国国土规划的编制。国务院把编制国土规划作为国土资源部的重要职责。为了积极推进国土规划的编制,国土资源部先后选择了5个省市进行国土规划编制试点,旨在通过试点探索出在发展社会主义市场经济条件下,如何编制符合国情(省情),具有中国特色的国土规划,以指导和调控国土科学合理地开发利用。辽宁是全国国土规划编制的试点省之一。本课题在研究辽宁省国土规划编制的同时,更深层次探讨区域国土规划编制的特点,其宗旨不仅为编制好辽宁省国土规划提供科学依据,也为今后编制区域国土规划提供借鉴。

目录

序	方克定	1
前言		1

第一章 编制国土规划的重要意义

第一节 编制新一轮国土规划的意义	1
一、国土规划是不可缺少的一种规划类型	2
二、工业化和城市化的快速推进迫切需要国土规划提供保障	2
三、贯彻中央人口资源环境基本国策,实施可持续发展战略 的重要举措	3
四、解决国土资源重大战略问题的重要途径	4
五、促进国土资源保护和合理利用的重要手段	5
六、推进资源管理方式转变的主要步骤	6
七、国家长远发展的重大项目需要国土规划发挥统筹作用	6
八、市场经济条件下更需要国土规划	7
第二节 编制区域国土规划的意义	8
一、中央政府区域发展战略呼唤区域国土规划的出台	8

二、从辽宁省的实际看编制区域国土规划的必要性	9
------------------------------	---

第二章 国土规划的理论基础

第一节 科学发展观与可持续发展理论	18
一、科学发展观与五个统筹理论	18
二、可持续发展与循环经济理论	20
三、生态经济与生态文明理论	21
第二节 区域发展战略与新型工业化理论	23
一、区域发展的阶段性及其对应的发展战略理论	23
二、区域发展的空间过程规律和区域开发空间模式理论	26
三、区域协调发展理论	32
第三节 区域分工与合作理论	33
一、区域分工理论	33
二、区域合作理论	34
第四节 产业集群和新型工业化理论	37
一、产业集群理论	37
二、新型工业化理论	38
第五节 经济全球化和区域经济一体化理论	39
一、经济全球化	39
二、区域经济一体化	41
第六节 空间管制与空间规划理论	44
一、空间管制与主体功能区理论	44
二、空间规划理论	50
三、弹性规划理论	51
四、战略规划理论	52

第三章 国土规划的方法探索

第一节 国土规划的常规方法	54
一、地理综合法	54
二、区域的比较与评价方法	55
三、系统预测法	60
第二节 国土规划新实用方法	63
一、大系统递阶分解控制和层次分析法	63
二、专家调查法	65
三、SWOT分析	66
四、情景分析法	66
五、生态足迹法	67
六、4S技术(RS、GPS、GIS、DSS)	67

第四章 国内外国土规划的经验借鉴

第一节 我国第一次国土规划的作用、经验和教训	69
一、主要成就与作用	69
二、主要经验	70
三、存在的主要问题和教训	72
第二节 外国国土规划的历程	74
一、20世纪30年代开始起步	74
二、各国国土规划内涵不尽相同,但实施效果都很好	75
第三节 外国国土规划的共同经验	75
一、机构健全,层次清晰,职责明确	75
二、重视国土立法,在法律框架下制定与实施国土规划	76

三、构建并形成了相对完整的国土规划体系	77
四、国土规划编制过程中得到公众的广泛参与	78
五、注意把握各国(地区)国土规划的发展趋势	79
第四节 外国国土规划经典案例剖析	82
一、日本六次国土规划述评	82
二、创新区域发展规划,保持鲁尔地区长盛不衰	85
三、综合开发,田纳西河流域一跃成为美国较发达的地区	87

第五章 国土规划的性质、地位、作用和任务

第一节 国土规划的性质	91
第二节 国土规划的地位和作用	92
一、国土规划的地位	92
二、国土规划的作用	93
第三节 国土规划的任务和内容	93
一、国土规划的任务	93
二、国土规划的内容	94
三、国土规划的目标和指标体系	96

第六章 国土规划的编制

第一节 国土规划的模式选择	98
一、可供选择的模式	98
二、辽宁国土规划编制的模式选择	101
第二节 区域国土规划的初步设计	103
一、规划的基本依据	103
二、国土开发利用总体思路与总体目标	103

三、国土资源开发的总体布局	104
四、主要国土资源的优化配置	104
五、国土环境的综合整治	104
六、国土开发利用的科学管理	104
第三节 辽宁省国土规划编制方案	105
一、目的与主题	105
二、指导思想及原则	106
三、主要内容	107
四、技术路线	108
五、成果的形式与要求	110
六、专题设置	111

第七章 辽宁省未来经济社会发展的战略定位

5

第一节 辽宁在世界经济一体化中的定位	115
一、打造世界制造业的新高地	115
二、建设东北亚航运、金融贸易和物流中心	116
第二节 辽宁在国内分工中的定位	118
一、建设全国新型产业基地	118
二、努力建设成为环渤海经济区的重要支撑点	121
三、东北老工业基地振兴的先导和重点	121

第八章 辽宁国土资源和环境承载力

第一节 综合承载力	123
一、关于承载力的讨论	123
二、辽宁省国土综合承载力	124

第二节 资源承载力	125
一、耕地资源承载力	125
二、建设用地承载力	125
三、水资源承载力	127
四、主要矿产资源承载力	128
五、海洋资源承载力	129
第三节 生态环境承载力	129
一、生态环境单要素承载力加权综合法	130
二、自然植被净第一性生产力评价	131
三、生态足迹法	132

第九章 辽宁国土及其开发利用评价

第一节 国土的特点与优势	133
一、国土由五元模块组成	133
二、地理区位优势,交通便捷	135
三、海陆兼备,土地类型多样	136
四、矿产资源种类多,组合好,开发价值大	140
第二节 国土开发利用的主要成就	142
一、为国家发展做出重大贡献	142
二、工业化水平居全国前列	143
三、农业生产实现了历史性突破	144
四、海洋经济体系逐渐形成,海上辽宁建设初见成效	145
五、城市化水平较高	146
六、国际化水平较高,是东北地区对外开放的先导和窗口	147
七、现代化建设初见端倪,高新技术产业成为新的主导产业	148