

潘文灿 郝寿义 陈玉棠 主编

新时期国土规划探索

——天津、深圳国土规划理论与实践

中国大地出版社

新时期国土规划探索

——天津、深圳国土规划理论与实践

主 编：潘文灿 郝寿义 陈玉堂
副主编：潘书坤 李新玉 李金铎 王 芃

编 委（按姓氏笔画排序）：

丁 强	邓国平	师武军	关凤峻	齐亚彬	刘光振
刘国洪	孙晓莉	杜 舰	李 成	李全人	张照志
陈宏军	孟旭光	钟自然	姚华军	贾中骥	贾文龙
殷卫平	陶向丽	鹿爱莉	曹清华	董秀英	董祚继
窦淑荷	鞠建华				

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期国土规划探索：天津、深圳国土规划理论与实践/潘文灿等主编. —北京：
中国大地出版社，2003.1

ISBN 7-80097-541-X

I. 新... II. 潘... III. ①国土规划—研究—天津市②国土规划—研究—深圳市 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 004068

责任编辑：陈维平

出版发行：中国大地出版社

社址邮编：北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话：(010) 62183493 (发行部)

传 真：(010) 62183493

印 刷：北京航隆胶印厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：12

字 数：300 千字

版 次：2003 年 1 月第 1 版

印 次：2003 年 1 月第 1 次印刷

印 数：1~2200 册

书 号：ISBN 7-80097-541-X/K·106

定 价：36.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

前 言

国土规划是国家 and 地区高层次、战略性、综合性的地域空间规划，它以可持续发展战略为指导，以土地利用总体规划为依托，协调、整合经济社会发展及其建设布局与国土资源和生态环境承载力的关系、各大类国土资源之间的关系、国土资源开发利用与生态环境保护的关系，是指导城市规划、自然资源规划以及生态环境保护规划的依据。

党中央、国务院历来十分重视国土规划工作，多次强调要科学编制和有效实施国土资源规划，加强政策调控，加强规划的宏观指导和约束作用。在 2002 年 3 月 10 日召开的中央人口资源环境工作座谈会上，江泽民总书记强调要“高度重视国土资源的规划编制工作，做到科学规划，严格实施，不断完善国土资源规划体系。经过科学论证和审批的资源规划必须严格执行，修改已批准的资源规划必须经过法定程序”。朱镕基总理强调要“认真编制和执行资源规划”。2000 年 12 月 15 日，温家宝副总理在全国国土资源厅（局）长会议上指出，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。矿产、海洋资源规划要抓紧制定，土地利用规划也要逐步完善。”

中华人民共和国国土资源部自 1998 年成立以来，十分重视国土规划工作，并始终将其作为一项重要工作来抓。但国土规划是一项涉及面广且难度很大的工作，特别是我们面临着可持续发展战略的实施、全面建设小康社会、加入 WTO 等新的形势，如何做好国土规划，如何从空间上协调经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系，需要深入研究和探讨。为此，国土资源部决定在天津市和深圳市开展国土规划试点工作，目的是通过试点，探索新时期国土规划的内涵、性质、内容、作用及与相关规划的关系，使我们编制的国土规划能够真正解决国土资源管理和经济社会发展中的实际问题。

2002 年 4 月和 8 月，国土资源部规划司分别和深圳市规划与国土资源局、天津市规划和国土资源局共同组织召开了两次国土规划试点工作专家研讨会，根据专家的建议和意见，我们对新时期我国开展国土规划工作，形成以下基本认识，我们认为它们是新时期国土规划工作过程中遇到的热点、难点和焦点问题，对其进行深入了解并逐步加以解决，从而为新时期我国国土规划工作的开展奠定基础。

1. 开展国土规划的重要性

国土规划工作是我国的国情和实现长远发展目标的根本需要。人口众多、资源相对贫乏，这是我们的基本国情。改革开放 20 多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，但也面临着一系列严峻的问题。在经济快速发展的同时，人口急剧增长，资源浪费、破坏严重，环境日益恶化，经济社会发展与人口、资源、环境之间的尖锐矛盾没有得到根本改变，有的已成为影响和制约我国或某一地区长远战略目标实现的重要因素。为了从根本上协调好社会经济发展与人口、资源、环境之间的关系，实现可持续发展，必须作好国土资源综合整治工作，应制定一个宏观性的全国国土规划。

国土规划是社会主义市场经济发展的必然要求。从国外的经验看，越是市场经济发达的国家，越重视国土规划。在社会主义市场经济条件下，规划是政府管理社会、管理经济、管理资源的重要手段。在社会发展的过程中，如果经济发展与人口、资源、环境在空间协调上出现了问题，就应通过规划来体现政府的意图。

国土资源部党组对国土规划工作非常重视，多次指示要抓紧开展这项工作。田凤山部长在全国国土资源规划工作会议上指出“负责做好国土规划工作是国土资源管理行政主管部门的一项新的重要职能”；鹿心社副部长强调抓好国土规划试点的研究工作是一项重要工作。

在天津国土规划试点研讨中，各位专家对党中央、国务院领导的重要讲话精神和部领导的指示精神有着深刻的理解，一致认为，在新时期，加强国土规划工作对促进经济社会可持续发展具有重要的作用和意义，即：编制国土规划是完善国土资源规划体系和管理需要，是解决重大战略性资源国家安全保障的需要，是实现经济、人口、资源、环境协调发展的需要。有了这些认识，对作好国土规划试点工作和推进全国国土规划编制工作奠定了基础。

2. 国土规划的性质和功能

何为国土规划？其性质和功能是什么？通过天津、深圳两次会议专家的研讨，大多数专家认为：国土规划是国家和地区高层次、战略性、综合性的地域空间规划，应以可持续发展战略为指导，以土地利用总体规划为依托。协调、整合经济社会发展及其建设布局与国土资源和生态环境承载力的关系、各大类国土资源之间的关系、国土资源开发利用与生态环境保护的关系，是城市规划和各种自然资源规划以及生态环境保护规划的依据。

3. 国土规划的目的

发展是永恒的主题，发展是硬道理。国土规划必须以发展为主题，必须服务和服从于一个国家或地区当前和今后一定时期发展的需要，只有紧紧围绕解决一个国家或地区当前和今后一定时期发展所面临的重大战略问题进行的规划，才是最具有生命力的规划，才是最终能够实现的规划。这一点从20世纪80年代所做的规划可以得到证实，当时所作的全国国土规划纲要中，围绕解决当时和未来一个时期我们国家发展所面临的重大战略问题的主要框架思想，后来都逐一得到实现，并对我国的发展起着越来越重要的作用。

4. 国土规划的内容

要进行国土规划，首先对国土的范畴要有一个清晰的认识，在这一点上专家有不同意见。有的认为我们所说的国土规划中的国土主要是指自然资源和社会资源，也有的认为是自然资源、社会资源和环境在空间上的组合。但趋向性的意见认为国土范畴应包括国家主权管辖的地域空间以及存在于这一地域空间范围内的各种自然要素与人文要素组成的物质系统。

总的来看，国土规划的内容大致包括以下5个方面：国土资源的合理开发和有效利用，规划区内经济建设和城镇建设的总体布局，规划区内以大中城市和工业区为中心的区域基础设施的布局，大规模改造自然工程（如“南水北调”工程、三峡工程等），环境的综合治理、协调经济发展和自然环境的关系。当然，不同发展时期、不同的地区，发展的重点、发展所面临的重大战略问题是不相同的，因此，规划内容的侧重点也应该是不同的，这就需要在做国土规划时进行认真的研究，与时俱进。

因此，无论是一个国家，还是一个地区，在做国土规划时，必须认真研究和分析发展所面临的重大战略问题，在此基础上再来确定规划的重点、规划的主要内容，只有这样，才能体现出不同时期、不同地区的特色。

5. 国土规划立法

与国外相比较，我国的国土规划缺乏相应的法律制度，因此它的法律地位尚难确定，这是影响和制约国土规划工作的一个主要问题。所以，专家都认为加强国土综合立法是非常必要。但是，国土规划立法是一个相当艰巨的工作，涉及的范围很广，有许多问题值得深入研究。如国土规划性质、内容、作用及其体系，国土规划与相关规划的关系，国土规划的主管机关和审议机关，国土经营与管理制等。对这些问题必须花一定工作和时间深入进行调查研究，在正式法律没有颁布前，试点单位可先以行政法规或办法的形式出台，逐步成熟后进行升格为法律。

6. 国土规划理念和思维

专家一致认为，做好新时期国土规划必须要有新的理念和思维。新的理念包括：问题理念，市场理念，新世纪理念，经济全球化理念；新思维包括：弹性思维，人本主义思维，公众参与思维，政治思维。在这种理念和思维的指导下，我们所做的规划才会真正起到宏观调控的作用，一些由市场解决的问题也就还会再纳入到规划中来；我们作的规划才能够充分体现民意，并站在公众利益、特别是长远利益的立场上调节各种利益关系。

7. 编制国土规划遵循的原则

要根据所处的发展阶段、存在问题和实际可能来确定该项原则。新一轮国土规划应遵循的原则主要是：一是效率原则，也就是要发挥市场作用来推进合理布局，实现国土开发整治的高效率；二是公平原则，也就是既要为相对落后地区创造加快发展的条件，又要防止一些地区因盲目发展而缺乏市场竞争力；三是可持续发展原则，也就是要坚持经济、社会发展与环境、资源承载力相协调，兼顾近期、长期的环境成本并实现最小化；四是公众参与原则，也就是不仅国土规划的编制要吸收公众的广泛参与，而且要注重国土规划的实施利用社会力量的投入；五是现代化原则，也就是既要坚持因地制宜又要坚持与时俱进，通过编制和实施国土规划，促进国家和地区经济社会发展的逐步现代化，缩小与世界发展的差距。

8. 国土规划与其他规划的关系

国土规划与国民经济发展规划、城市规划、有关部门规划、土地利用规划等之间的关系，对于这个问题，应该从两个方面去认识，一是全国国土规划，应该是最高层次规划，二是不同地域的规划，各有侧重，是一种互为补充、相辅相承的关系，它们各有各的出发点、各有各的侧重点。当然，在做规划的过程中，必须做好相互之间的协调。这一点从日本的国土规划可以看出。日本国家国土规划、都道府县国土规划、市町村国土规划，其规划名称是不一样的，这不是名字上的简单区别，其实包含着内容上的差异。就是同一级的国土规划，不同时期，其内容也不相同。所以，国土规划的内容也不能格式化、固定化，主要应体现时代特点、地区特点，要解决实际问题。

9. 国土规划的协调机制及整治基金

专家一致认为，国土规划的内容十分庞杂，涉及到经济社会发展的方方面面和部门，这就必须建立起集中统一、运行高效的协调机制；同时，国土规划又是一项复杂的系统工

程，需要大量的资金作保证，因此，建立国土规划或国土综合整治财政基金是十分必要的。

上述 9 方面的热点和难点问题几乎涵盖了国土规划全部内容，通过这两次国土规划试点工作专家研讨会，对新时期国土规划的内涵、性质、内容、作用及与相关规划的关系有了清晰的认识，我们深感编著一本反映这些成果的书很有必要，并且意义重大，特别对我国新时期开展国土规划提供很好的借鉴和参考价值。为此，我们将两次会议成果进行了汇总，整理，分类，经过作者和出版社的艰苦努力，终将此书奉献给亲爱的读者朋友！

由于时间紧张，加之水平有限，我国的国土规划又处于试点与探索阶段，因此，书中错误之处在所难免，恳请读者朋友批评指正！

编 者

2002 年 11 月

目 录

国土规划的地位、作用及管理篇

从深圳市情出发部署国土规划试点·····	方克定 (3)
从国土规划起源角度看《深圳 2030 城市发展策略》·····	方克定 (9)
关于新时期国土规划和国土立法工作的若干建议·····	徐国弟 (14)
国土资源规划管理中的热点和难点问题·····	潘文灿 (19)
关于新时期国土规划工作的若干思考·····	林家彬 (35)
对《天津市国土规划纲要》的意见和建议·····	关凤峻 (39)
对国土规划若干问题的基本认识·····	潘书坤 (43)
关于《天津市国土规划工作纲要》的几点思考·····	李泊溪 (49)
对《天津市国土规划纲要》的几点意见·····	郑伟元 (51)
国土规划迎来了第二个春天·····	方 磊 (54)

国土规划的内涵、内容及特点篇

国土规划的性质及其新时期的特点·····	胡序威 (59)
外国国土规划的特点和新动向及对中国新时期国土规划的启示·····	顾林生 (64)
关于国土规划的几个问题·····	徐国弟 (77)
新时期我国国土规划的特点·····	李新玉 (86)
国土规划及其实施管理·····	郑振源 (90)
国土规划的再认识·····	刘卫东 (93)
新时期国土规划的若干问题·····	崔功豪 (102)
关于新时期我国国土规划的几点思考·····	金凤君 (104)
论我国当前国土规划的性质、任务及实现途径·····	宋治清 王仰麟 王恩涌 (109)
关于推进国土规划工作的建议·····	林家彬 丁宁宁 (115)
新时期我国国土规划的作用、内容以及对《天津市国土规划纲要》的若干意见 ·····	杜 平 (119)
新时期的国土规划·····	曾 刚 (124)
关于《天津市国土规划纲要》的意见·····	周寅康 彭补拙 许有鹏 (129)

国土规划的实践与经验篇

对《天津市国土规划纲要》的一点看法	方克定 (135)
借鉴以往国土规划经验更好地进行天津新试点工作	吴传钧 (142)
天津市国土规划的实践性理论分析	吴次芳 王庆日 (146)
对深圳国土规划试点工作的若干思考	王爱民 (151)
《深圳国土规划》试点工作方案	(155)
对《天津市国土规划纲要(讨论稿)》的评议	胡序威 (161)
天津市国土规划专家研讨会发言提纲	顾文选 (164)
天津市国土规划之我见	刘卫东 (166)
天津市综合交通运输体系建议	董 焰 (170)
附录一	
《深圳国土规划》试点工作汇报	(174)
附录二	
关于“天津市国土规划试点工作专家研讨会”的报告	(181)

国土规划的地位、
作用与管理篇

从深圳市情出发部署国土规划试点

方克定

一、参加深圳 2030 城市发展策略高级研讨会的收获

(一) 香港 2030 规划远景与策略

主要目标——探讨为未来香港提供发展用地的的问题，加上交通、环保，构成规划策略的核心内容。按目标拟定了 9 个对未来发展有深远影响的范畴：

- (1) 促进与内地更紧密的联系。
- (2) 积极回应特殊用地的需要。
- (3) 在土地资源运用上更贯彻可持续发展概念。
- (4) 开拓新发展机会，提高发展素质。
- (5) 增加毗邻居所的就业机会。
- (6) 拓展未来商机。
- (7) 社会普遍排斥但是有必要的设施。
- (8) 加强海傍土地用途规划。
- (9) 提供更多康乐及运动设施的选择。

以上专题，除第 5 项外都与土地利用问题有关。有专家认为，这个规划内容不很深，但都集中在居民关心的实在问题上。

(二) 深圳 2030 城市发展策略（前期研究）

主要思路：①贯彻可持续发展基本战略；②提高城市综合竞争力；③珠江三角洲“互通、互联、互补、互助”。

分阶段选择城市发展的近期（到 2005 年）、中期（到 2010 年）、长远（到 2030 年）目标。

安排 12 项专题研究：

- (1) 城市发展地位研究。
- (2) 深港关系研究。
- (3) 产业布局的战略选择研究。
- (4) 城市空间发展战略的选择研究。
- (5) 城市生态环境发展策略研究。
- (6) 城市综合交通体系发展策略。
- (7) 城市基础设施支撑体系的发展策略研究。
- (8) 城市住房发展策略。
- (9) 城市土地开发与经营策略。
- (10) 总体城市设计策略研究。

(11) 城市发展公共政策研究。

(12) 相关城市发展战略的对比研究。

上述专题研究涉及国土空间方面的问题也很多。

(三) 听取与会专家研讨的几点体会

1. 深圳 2030 城市发展策略的时间跨度大

深圳 20 年历史成就巨大, 城市空间结构每 5 年发生一次根本性变化。但从珠江三角洲的两种城市化类型看, 在前进中也存在着无序和退化的问题, 周干峙院士就此提出“激活”或“复壮”城镇的“八字”方针——整治、补缺、优化、伸展。

深圳未来 30 年在面临机遇和挑战中充满变数和不可预测性。应对长远规划和变化莫测的矛盾之出路: 一是拓宽视野, 多方位积累基础数据, 这是问题切入法所必须的; 二是把握好变化的总趋势, 如, 李善同教授指出的新世纪的“四化”, 并看到变中有不变(一国两制、文化积淀、地形地貌等), 不变中有变(如黄贝岭 F8 断层的微量位移等), 提高应变能力; 三是就过去看未来, 从多目标的匹配和冲突中辨别真目标和伪目标, 这对于目标导入法也是重要的; 四是把长远设想与近期安排结合起来, 在实施过程中滚动调校。

2. 发展策略的宏观性强

规划着眼点不限于 2020 平方公里市域, 而要从全球视角看珠江三角洲和香港及其与深圳的关系, 看对内(华南、西南)和对外(东盟)辐射的两个“扇面”; 从全国视角看珠三角与长三角、环渤海经济圈的关系, 看沿海地区发展(3~5 个特大城市布局)与西部开发的关系; 从珠三角城市群(大组团)看深圳市(小组团), 从城市之间争夺资源的恶性竞争转向市场经济条件下以合作性、互补性竞争为基础的区域协调和城市联盟。其中, 深港关系问题是最集中的热点, 内容涉及香港在亚太地区的优势与弱势、深圳在全国和广东省的优势与弱势及其变化和对比, 两个城市未来定位的设想及不可分割性, 在高度密集的珠江三角洲核心区打造背靠内地、面向世界市场的港深大都市区或巨型城市的展望及双方的政策取向等, 立意相当高。

3. 发展策略的综合性强

前期研究报告和与会专家意见中贯穿着经济、社会发展与城市空间发展两个主题或“两条线”。这次研讨会开成了以前者为热线的高层论坛, 议题包括产业转移、升级和补课, 企业规模与市场、人口规模和经济总量的关联性以及成本和收益的结合, 城镇化和大城市化的政策比较和选择, 深交会的地位和创业板市场选址, 从深港“紧密的经贸关系”到“粤港澳自由贸易区”的梯次递进及其核心——半边缘——边缘关系, 中国作为全球制造业中心(不开放资本市场)和香港作为世界金融中心的互补性等。经济发展的重大问题离不开区域空间组合和前述的宏观思考, 也同宏观战略一样不可能在深圳市决策, 但可以通过深入、系统的研究和论证提出有价值的比较方案和重要建议, 这项工作繁重有加。另一条线从现实的比较优势出发, 强调内涵式、集约化发展, 或“低姿态的第二次创业”; 从区域性制造业中心转向国际化专业性城市, 从区域贸易中心转向区域经济中心: 在人口、建筑物、汽车加密的条件下保护生态环境, 搞好基础设施, 提高居民生活质量; 在吸引人才及其流动过程中营造移民城市的高度文明等, 总的以合理化、高品质的城镇空间发展带动整个经济发展, 这是自己定下来就可以做的。处理好这两条线的关系很要紧, 李迅副院长归结为“有重点的综合、非单一的空间发展战略”, 值得重视。

4. 城市规划这潭水很深

在对以往规划的反思和补缺的基础上，有专家指出要从城市生命轨迹、发展规律和企业发展战略着眼，提升规划总体水平。从计划经济的资源再分配转向市场经济的自我融资，从无序竞争转向区域协调，受经济体制特别是转型期间计划经济残余定式的制约以至传统文化弱势层面的影响。从问题和目标导入的充分理性的战略规划要有公共政策支撑，才是有效的，也就是说，经济发展有赖于城市规划指导创造的硬环境与制度创新创造的软环境相结合，后者包含一系列的复杂问题。《深圳 2030 城市发展策略》有从技术路线、项目目标到主要成果的一套项目开展方式和分阶段安排，相当严密，有专家建议选用 SWOT 分析、情景分析等方法，淡化发展目标性，注重过程保障。此外，还有多门类规划的管理体制问题，也需要认真研究。

二、联想到这次研讨会会有相近似的轨迹

首先是变化。回顾过去，北大王恩涌教授点破深圳市在从一个边陲小镇发展到今天的 22 年里人口增加了 250 倍，是人类历史上绝无仅有的巨变；王仰麟教授用遥感图像为我们展示了深圳市景观格局的演变和人为干扰的影响，也留下了深刻印象。在上次研讨会上周干峙院士揭示的城镇退化现象，反映在国土空间上恐怕有过之而无不及，全市绿化荒山中留有 600 个裸露的山头，还有“山青水不秀”的落差。展望未来，南大王本炎教授指出新时期国土规划的“四个转变”，中山大学的王爱民副教授指出新的发展背景下影响国土规划的 5 方面的变化，都是把握未来变化趋势的有益探索。天津市国土规划期定到 2010~2030 年，时间跨度相当大；深圳市国土规划期为 15~20 年，是比较适当的，为同《深圳 2030 城市发展策略》相配套，也可以考虑在 15~20 年规划基础上增加一小块到 2030 年的粗线条预测。

深圳市国土规划与城市规划一样面临诸多宏观战略性问题。试点工作汇报中提出“关于深圳未来的一些宏观发展战略，如，区域协调发展、深港关系等方面，由于《深圳 2030 城市发展策略》也还在研究和编制过程当中，还没有形成很清晰的思路，应在《深圳国土规划》制定之前或期间，对这些大的方面的问题做必要的分析与探讨，作为本次《深圳国土规划》的必要前提”。是很对的。问题是谁来分析与探讨，怎样才能落到实处？《香港 2030 规划远景与策略》从长远建议角度研究“开放边境禁区供作发展之用与利用内地土地资源的可行性”，我们也要有预为之计的国土对策研究。

没有综合就没有国土规划，在这里的综合中同样有经济发展和空间发展“两条线”的问题。有专家提出国土规划的两个目标：建成一片繁荣的区域，建成一片宜居的国土，就是从两条线中抽象出来的。广义国土规划与狭义国土规划在一定程度上也是两条线的延伸。听了 3 所大学介绍工作思路，我感到北大设想的是广义国土规划，南京大学、中山大学设想的是狭义国土规划，果真如此，有不同思路是好事。当然，在国土规划中处理好两条线的关系也不能没有重点。

国土规划有高层次的位势，也有深层次的要求。“高”更多体现在宏观战略性上，如前所述。“深”涉及端正规划工作方向和强化实施保障等方面；前者如观念转换问题，王思涌教授讲了 4 条，刘卫东教授也讲了 4 条，崔功豪教授讲了 5 条新理念，林家彬博士介绍了日本国土规划的 4 条新理念，都有启发性；后者，郑老就规划实施保障机制特别是经

济政策措施讲的几点意见很重要,也把试点方案引向了深层次。

参加这两次会获益很大。比较起来,上次会带有阶段性的成果评议性质,各路专家纵论深圳市及其周边区域的未来发展战略,务虚多,而对前期研究报告的具体分析偏少,这次会作为开题会,议得比较实,但与深圳市的发展现状贴得不够紧,似乎各有长短。

三、对试点工作汇报中“尚有待澄清的一些问题”的试解析

汇报中提出了7个感到困惑的问题求解,说明课题组已进入角色。首先要问,7个问题想全了没有?郑老提到把研究范围扩大到珠三角的问题,也就是列在试点工作方案上的次级目标(1),恐怕也是困惑之一,(天津局后来又提出一个规划深度的问题);其次感到解题的难度大,这都不是简单的是非问题,而是利弊权衡或两难选择,我听了两天会还是没有想清楚。下面讲几点不成熟的看法求证。

(一)在规划内容的水平层面上,如何处理《深圳国土规划》与《深圳城市总体规划》及《深圳2030城市发展策略》之间的关系?

在一般意义上发展规划(计划)、国土规划、城市规划三者之间的关系,徐国弟研究员、林家彬博士等讲得很到位了。相比之下,国土规划和城市规划在空间属性、对象属性、规划期限和刚柔相济性等方面比较接近,而覆盖面不同,但在高度城市化地区,两者覆盖面的差别也在缩小,深圳市的城市规划已到了行政村。现在,对三者的层次排序的认识不尽一致,恐怕有两方面的原因:一是对新一轮国土规划“一大、二远、三高、四综合”理解上的相对性或绝对化;二是随我国社会主义市场经济体制的不断完善,国土规划的地位可能愈来愈重要,林家彬博士对此有3点阐释。遗憾的是,在三者的工作时序上,国土规划本应在前,由于十多年停滞,这项基础性工作反而落到了后面,这使国土规划试点工作带有补课性。

就深圳市来说,其城市规划有了“3件宝”:一是《深圳市城市总体规划(1996~2010)》;二是《深圳市城市总体规划检讨与对策(2001~2005)》现状调研报告;三是《深圳2030城市发展策略》前期研究。此外,还有先进的城市规划制度和有权威的城市规划决策机构。近来初步酝酿,在深圳市理顺“三规”关系有3种设想:一是“三规”分立,综合协调;二是“三规”合一,两局共管;三是“三规”并行,定于一尊。其中,以第二方案比较理想,争取做到:全市一个综合规划,一个规划工作条例,一个规划决策机构。如果一步到不了位,在小市域和一个职能局的条件下也可以先由城市规划与国土规划“两规”合一。这样做的好处:“三规”(时、空统一)或“两规”(大、小尺度空间结合)互补,减少重复和脱节;省去综合规划之间的内耗,集中精力搞好与有关专业规划之间的协调,提高规划的综合水平;降低规划成本。香港规划署有700多人的规划编制力量,其“发展战略”实际上是“两规”合一的;徐国弟研究员介绍日本东京都、林家彬博士介绍德国鲁尔市也是如此。如果各方面的认识能统一到第二方案上,或者把它作为目标导向,我们研讨这7个问题就有了一定的倾向性。当然,这一改革方案的设计和论证需要时间,今年的试点工作恐怕只能按第一方案做。试点成果除了出国土规划本子,还要有包括国土整治基金立项意见在内的国土规划工作条例(草案),并促成一个好的规划体制建设方案。

(二)对“国土规划”的概念在国家和深圳市这两个层次宜作“狭义”,还是“广义”化理解?

就全国和省级国土规划来说,当然定位在“广义化”理解上。而从深圳市情出发,我倾向予以狭义的国土规划为重点,适当注入空间发展、综合发展的内容。这考虑到:

(1) 国土规划的出发点,从目标需求型出发,据《深圳 2030 城市发展策略》去年 8 月在网上公众咨询意见的统计,对把深圳建成“生态型城市”、“可持续发展城市”的认同率高;从问题——矛盾型出发,课题组由最近市政协约 600 件提案的分析中筛选出生态和环境、土地和空间这两个主要问题,是很有意义的,空间自应包括陆地水域和海域。

(2) 这两个问题既是空间发展的核心问题,所谓“空间规划要落地”:也是可持续发展的核心问题,即 PRED 在地域(海域)空间上相协调,它们的覆盖范围其实是很广的。

(3) 重视和加强空间管理,包括对国土规划的管理,可以借助土地利用总体规划的管制手段,依法、有效管理。

(4) 从试点工作汇报中介绍的国土规划的 7 项主要内容看,基本上是狭义范畴的,同时也注意到要以深圳市宏观发展的一些方面为重点内容,总起来可以说是“有重点的综合”。

(5) 立足于市域面积有限的城市,不搞大而全的自成体系,而出一套针对性强,相对小而专、深、新、实的国土规划精品,站得住,用得上,自有它的示范性,也是探索新路子。

所以,把(一)、(二)两个问题串在一起来想:“两规”合一为上策,这除了内涵相通,还有在规划接轨上推进“深港联合”的战略意义,以狭义国土规划为基础,取“有重点的综合”是中策;单纯“广义”化理解、不惜扩大规划重叠面是下策。这是立足于深圳市情的抉择,而从“条条”着眼也许是倒过来的。如果“条块”协调取其中,也是一种妥协和平衡,好在还有天津市走广义国土规划的试点路子,可供对比检验。

(三) 在规划内容的垂直层面上,如何把握好国土规划与一些部门规划之间的关系?

深圳有关全市总体或各部门的发展规划虽有上百项,但还有缺门,若综合起来是一笔可观的财富,“综而不合”就成了“鸡肋”。从“深圳城市规划编制情况一览表”上看,全市生态环境无总体规划,但有不错的林业、水土保持规划;土地、海洋都有总体规划,而仍有进一步提高的空间,针对城市型的土地利用情况和问题,作为全市而不是部门的土地利用总体规划,能不能率先探索对“四土”利用和保护的综合监督管理:一是土地,包括面积、坡度和生态,我在上次研讨会的发言中点到了这方面的问题;二是农业用地的土壤,国土资源部门对城郊土壤污染加大监测力度,是做得到的;三是建设用地的土力,香港土木工程署的土力控制处(GEO)做了出色的工作,值得内地借鉴;四是土蚀,包括缓变性的土壤侵蚀和剧变性的泥石流等,市局地矿处有把建设项目的工程勘察与地质灾害危险性评估结合起来的可行思路,并在大鹏半岛(南澳)坪西公路建设中取得了一段成功经验。深圳城市规划对填海、采砂、建港、危险品仓库选址等方面的协调力度不够,又都涉及海洋规划问题。还要看到,即使狭义国土规划的综合范围也很宽,并不限于这几方面,中山大学王爱民副教授就此提出要重视 3 方面的问题,是有道理的。

(四) 国土规划的空间层次定位问题

定位于城市型国土规划的试点工作目标,为全国开展国土规划积累经验和指导深圳未来的城市发展,在这两层价值中间可以再加一层为其他城市型国土规划起示范作用。南京大学王本炎教授指出高度城市化地区国土规划的 3 个重点,值得关注。但这三层次的价值

体现,在排序上恐怕要倒过来,只有对解决本市自身发展问题起作用大才谈得上对其他点或面的借鉴意义。这就引出一个为什么选在深圳市试点的问题。我想深圳市试点的地利条件不尽优越,但有时、人和之利。徐国弟研究员对开展国土规划较早的国家和地区归纳出3个共同点:市场经济体制;国土(地区)面积小;经济发达或较发达。深圳市在国内可谓“三全其美”这是天时。深圳市城市规划底子厚,软环境好,保障条件也好,这是人和。要以天时、人和带地利,即以处理人地关系为根本,把试点工作做好。

(五) 提高协调工作效率及其有效性问题

没有协调就没有综合,没有权威,也没有国土规划,协调力度弱只能出低水平的规划。许多专家发言都讲:国土规划是协调平台,形成规划是博弈过程,规划是对利益的分配和再分配,规划成果是各利益主体之间达成共识的契约等。联系到工作方法,还有所谓“争论也是规划”,这同上次研讨会的一些观点不谋而合。加强协调,靠的是起作用的协调机制,在全方位、全过程的协调中,要更多地重视外部协调和决策前的协调,更多地依靠专家、公众,特别是利益团体的参与。对存在重大争议的重大问题,要立项研究。

(六) 数字化的地位和作用问题

“数字深圳”的空间基础框架已有了一个雏形。《深圳2030城市发展策略》把建设数字城市列为到2010年首要的中期目标,规划期设定在2015~2020年的国土规划似应把建成“数字国土”作为次级目标之一。城市规划原是市局信息化工程建设的3个服务对象之一,但早期建设的规划数据库由于数据少、更新慢,所起的作用不大。国土规划依托的SUPLIS工程为我所用。当然,也会遇到内、外部数据不充分的问题,如建成区的53万个钻孔资料大多分散在勘察企业手里,市局没有统一的地下地质数据库,这都要同信息中心商量解决如何充实信息数据的问题。

(七) 其他注意事项

我想到一个夯实国土规划的多学科、多专业工作基础及其填平补齐的问题。举例来说,在深圳市被纳入“法定测绘”的地籍测绘和房产测绘市场发育,带动城市地形图(1:1000)每3~4个月更新一次,这种“准动态更新”速度领先于全国其他城市,并率先建立了测绘工程监理制(但面临收费标准的难题);而成图于20世纪80年代中期的深圳特区范围的1:5万区域地质图也需要更新,还应当覆盖整个市域,对城市建设需要的1:1万地质填图更是空白,全市地质灾害综合调查至今没有启动,《深圳市地质环境保护管理条例》(草案,1999)迟迟不能出台,对罗湖断裂破碎带长期观测的连续性不容忽视,无论城市规划或国土规划的地质工作基础都很薄弱。另对选在常年满库容的水库下游的城镇建设的先天不足应有“亡羊补牢”的防范策略,市域西部滨海地带无节制抽取地下水引起海水倒灌已演化成为地下灾害。希望国土规划试点促成这些问题尽早得到解决。