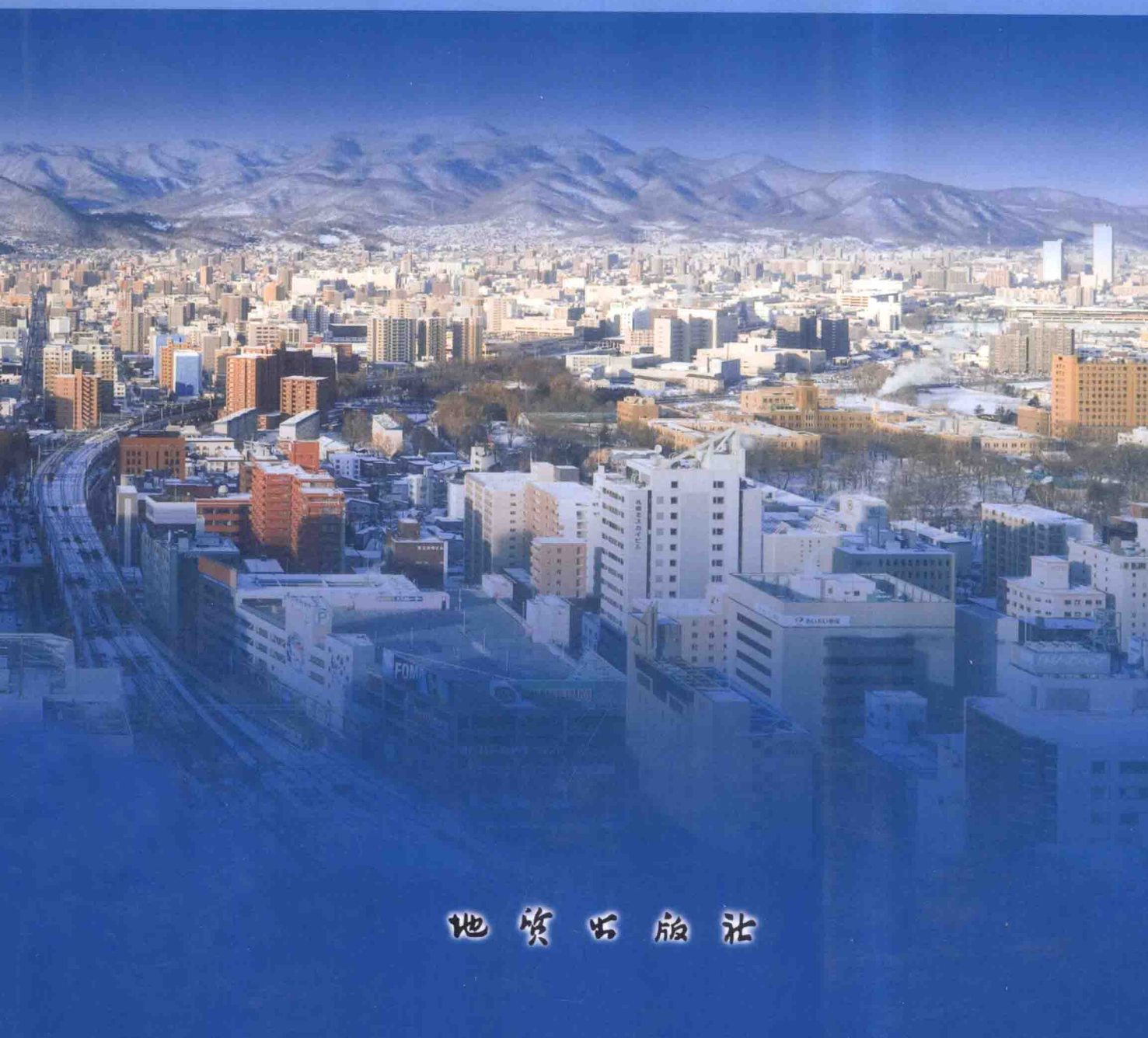


国土资源部信息中心系列成果

世界主要国家和地区 国土规划的经验与启示

张丽君 刘新卫 孙春强 等 编著

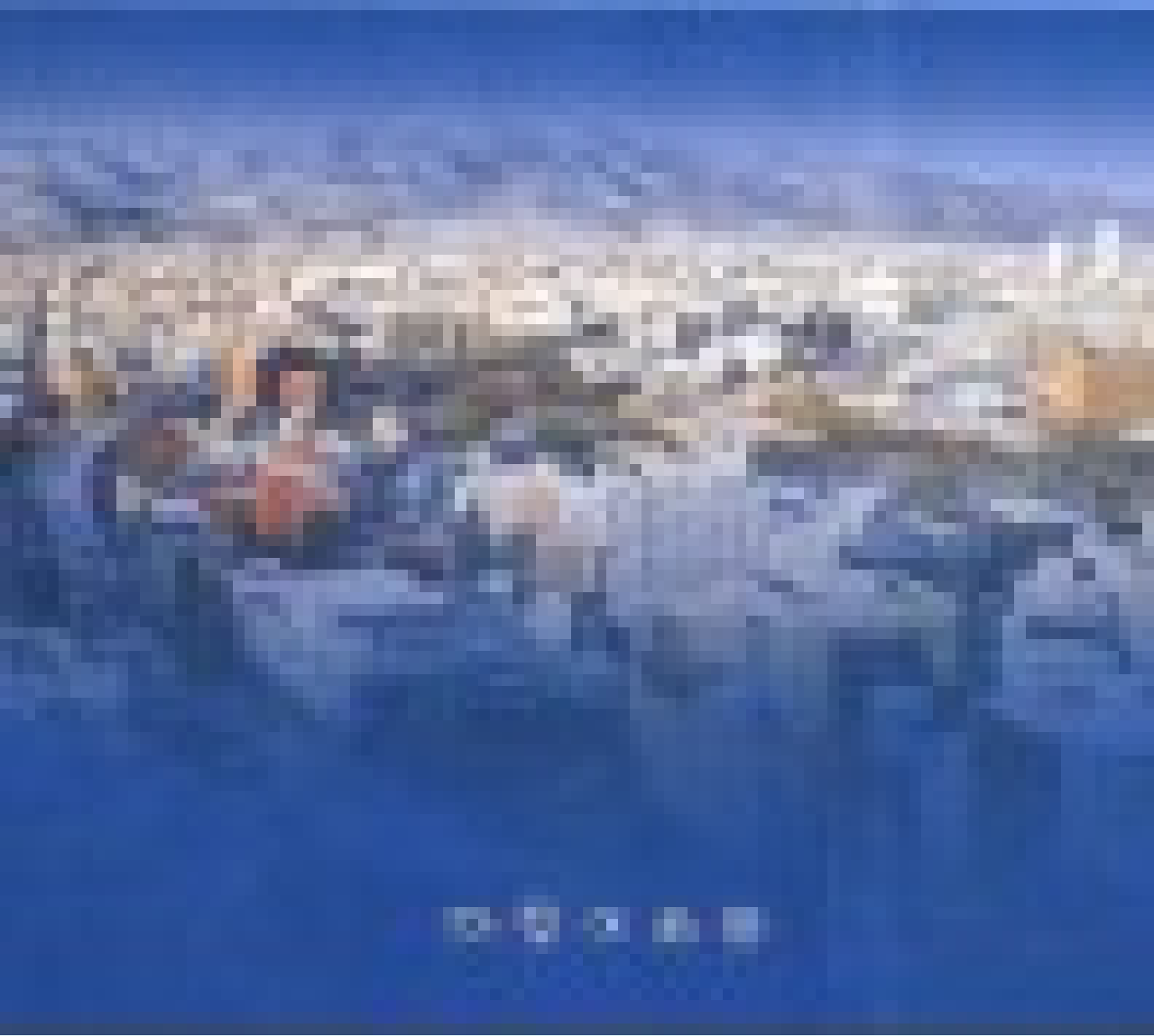


地质出版社

国土空间规划研究中心·研究报告

世界主要国家和地区 国土规划的经验与启示

张其成 王德明 李海英 王 强



中国地质大学出版社

世界主要国家和地区 国土规划的经验与启示

张丽君 刘新卫 孙春强 姜 雅 徐曙光
喻 锋 谢 敏 陈 成 张秋明 李 茂 编著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书分上、下两篇,共12章。上篇为总论,共3章,概述了世界主要国家和地区国土规划开展的情况以及取得的主要经验,归纳和总结了世界主要国家和地区国土规划的值得借鉴的主要经验和启示。下篇为分论,共9章,分别介绍了日本、欧盟及荷兰、德国、法国、英国、瑞士、丹麦和美国开展国土规划的情况、主要经验与启示。

本书可供从事国土规划、土地利用规划、区域规划和城乡规划以及国土资源管理、可持续发展研究的人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

世界主要国家和地区国土规划的经验与启示/张丽
君等编著. —北京:地质出版社,2011.3
ISBN 978-7-116-07135-3

I. ①世... II. ①张... III. ①国土规划—经验—世界
IV. ①F119.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第013371号

责任编辑:祁向雷 柳 青
责任校对:李 玫
出版发行:地质出版社
社址邮编:北京海淀区学院路31号,100083
电 话:(010) 82324519(办公室);(010) 82324577(编辑室)
网 址:<http://www.gph.com.cn>
电子邮箱:zbs@gph.com.cn
传 真:(010) 82310759
印 刷:北京天成印务有限责任公司
开 本:889 mm×1194 mm^{1/16}
印 张:14.75
字 数:400千字
版 次:2011年3月北京第1版
印 次:2011年3月北京第1次印刷
定 价:58.00元
书 号:ISBN 978-7-116-07135-3

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

序 言

有关国家和地区的国土规划实践早已证明，作为国家或地区中长期空间发展战略的具体体现，国土规划的编制和实施是促进资源合理利用、生态高效保护、空间集约开发、区域协调发展的必然选择和有效手段。我国自1949年以来，在不同时期也开展过类似的空间规划工作，特别是20世纪80年代还组织开展了从全国到地方的不同层级国土规划编制工作。但由于种种原因，该轮国土规划未能得到有效实施，并在一定程度上导致了我国国土规划工作的长期缺位。虽然在此过程中，相关部门陆续编制实施了一些涉及国土资源利用和国土空间开发的规划，但由于缺乏综合统筹和协调衔接，这些规划在缓解国土资源匮乏、遏制生态环境恶化、引导空间有序开发、缩小区域发展差距等方面所起的作用较为有限，而且这些规划之间的过度重复和盲目交叉还造成了严重的规划资源浪费问题。

面对国土规划缺失所导致的严重负面影响，党中央和国务院日益关注国土规划工作。2005年，胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上强调，要“充分发挥国土规划、土地利用总体规划在调整经济结构和转变经济增长方式方面的调控作用”；2007年，党的“十七大”报告明确提出要“加强国土规划”；2008年，国务院机构改革则再次强化了国土资源部的国土规划职能。为了履行既定职能，国土资源部从成立之日起就进行了认真部署，特别是从2001年开始，陆续在深圳市、天津市、辽宁省和广东省组织开展了国土规划试点工作。近年来，随着国土资源部参与宏观调控的能力不断加强和逐步改善，国土规划工作步伐持续加快。例如，在前述试点基础上，2009年，国土资源部又相继启动或酝酿了福建省、重庆市、山东省、广西壮族自治区、浙江省、上海市、贵州省，以及河南中原城市群、广西北部湾经济区、湖南长株潭经济区等10个省级或区域国土规划编制工作。与此同时，全国国土规划编制工作也提上了议事日程，目前已完成了上报国务院的《关于开展国土规划工作的请示（征求意见稿）》及相关附件。

作为国土资源部国土资源管理和决策的支撑机构，国土资源部信息中心自成立以来，一直秉承“灵、准、快”的原则，广泛开展国内外国土资源及其管理信息的采集、分析、整理、研究和发布工作。除此之外，国土资源部信息中心还一直注意围绕国土资源管理的重点、难点和热点问题，加强对形势的跟踪、分析和研判，形成了不同系列的研究报告和出版物，并在国土资源部制度创新、体制改革、参与调控等方面发挥了不可替代的重要作用。特别是近年来，面对国土资源管理改革创新形势下的新要求和新任务，国土资源部信息中心在及时跟踪了解管理业务工作进展情况的同时，统筹谋划了当前及未来

一段时期的工作思路，明确提出要积极发挥信息资源优势，不断拓展服务领域，切实增强国土资源信息服务能力。其具体要求就是，要进一步突出“两个服务”，做好“三个支撑”，努力将国土资源部信息中心建设成为国土资源部国土资源管理和决策的保障支撑“大平台”、国土资源信息社会服务的“大窗口”。

国土资源部信息中心参与国土资源部国土规划研究的时间较早，近年来更是根据国土资源部的具体安排和部署，将其作为中心的一项主要业务工作。例如，2007年启动的“国土规划预研究”项目，就旨在从理论、方法、实证研究和国内外比较等方面，为国土资源部即将开展的国土规划工作提供参考依据和决策支持。项目启动以来，在国土资源部总规划师、规划司的大力支持下，在方克定先生、马克伟先生等知名专家的悉心指导下，项目组已在国土规划性质功能和定位、国土规划国际比较、国土规划理论和方法、国内国土规划试点研究成果评价、国土规划实证研究、国土规划与主体功能区规划关系等方面展开了系统深入的研究，并且取得了一系列丰硕成果。除在《地理科学进展》、《中国人口·资源与环境（英文版）》、《国土资源情报》、《国际动态与参考》、《中国国土资源报》等刊物上发表几十篇相关文章外，还计划陆续推出系列研究报告，而这本《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》即为其中之一。

《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》是在广泛收集和系统调研外文资料的基础上，精心筛选最具代表性的空间规划报告并经细致分析后形成的。本书的大致完成情况为：2007~2008年间，项目组组织完成了针对欧盟、美国、英国、法国、德国、瑞士、日本等典型国家和地区的13份空间规划报告的翻译工作（中文字数合计约80万字）；2009年，项目组又按照国土资源部信息中心的总体工作部署进行了适当调整，加强了对原始资料的分析整理和归纳总结，完成了包括欧盟、德国、荷兰、法国、英国、瑞士、美国、日本等8个国家和地区的空间规划分报告初稿（中文字数约30万字），并在此基础上完成了《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》研究报告。研究报告所包含的信息量非常丰富，这不仅在2009年的评审中获得了有关专家的高度赞誉，相关管理机构和研究单位在获悉后也急切盼望本书能尽快出版。

当然，由于国土规划本身涉及面广、任务难度大，本书在一些问题的表述上可能存在有失偏颇之处。因此，在希望我们的研究成果能够为即将全面开展的国土规划工作提供参考借鉴的同时，也希望各位专家学者能不吝赐教，以利国土资源部信息中心的相关研究不断改进、研究水平不断提高。

国土资源部信息中心主任 韩海青

2009年12月20日

前 言

国土规划用以构建国家或地区的国土开发空间战略格局和未来 10 年以上的发展宏伟蓝图（愿景），其定位是高层次、战略性、起统领作用的规划。国际经验表明，国土规划对于保证国土开发的良好秩序发挥着全面协调和宏观调控功能，它是市场经济条件下实现可持续发展必不可少的公共管理调控工具。主要发达国家和地区均非常重视开展国土规划工作以实现国家和地区的发展目标。通过编制和实施国土规划，引导和促进国家和地区经济社会的区域统筹协调发展，解决因市场失灵造成的国土结构失衡和社会不公等问题。

许多国家和地区普遍开展了国土规划以实现国家目标，例如，欧盟、英国、德国、荷兰、法国、美国、日本、韩国等国家均非常重视国土规划工作。日本、韩国、中国台湾地区土地资源非常有限且自然灾害频发，因此，日本、韩国、中国台湾地区一直十分重视国土规划工作，不断进行国土规划的适时修订或变更，以适应国土开发的新形势。日本分别在 1962 年、1969 年、1977 年、1987 年、1998 年、2008 年制定了 6 次全国国土规划。日本内阁于 2008 年 11 月通过了最新的《国土形成规划》（第六次全国国土规划）；韩国分别在 1972 年、1982 年、1992 年、2000 年制定了 4 次国土规划。中国台湾地区在 1979 年和 1996 年制定了两次国土规划，提出了三生空间的国土开发架构以及台湾西部一日生产生活圈构想，对中国台湾地区的发展产生了深远的影响。

欧盟继 1999 年出台空间一体化政策——《欧洲空间发展展望》以来，至 2007 年出台了《欧盟国土议程》，不断完善空间凝聚政策体系，其空间规划理念、跨国规划实践、规划的新方法、建立的新协商机制、区域凝聚政策体系以及取得的实际成效，对欧盟的空间一体化可持续发展起着关键的协调和引导作用，成为跨国、跨区区域空间一体化发展的典型成功案例。荷兰、德国、英国、法国在积极推动和参与欧盟空间一体化政策框架的同时，根据本国发展面临的实际挑战，2000 年以后纷纷修改空间规划相关法律，出台了最新的空间规划（政策），以引导国家未来的空间发展方向。迄今为止，荷兰根据不同时期国家发展的需求编制了 6 次国家空间政策（战略）（1960 年、1966 年、1973 年、1988 年、2000 年、2005 年）。法国自 20 世纪 90 年代初期终止了国家五年发展计划后，中央政府通过与大区政府签订国家综合服务合同来落实国家目标，目前已开始实施第四期契约（2007~2013 年），它与欧盟区域凝聚政策实施期相吻合，以便与欧洲空间一体化战略保持一致。

引领世界经济的美国在世界经济一体化和全球气候变化的挑战下,也十分重视巨型都市区域的协调和发展。

20世纪80年代,我国国土规划因为种种原因未能正式实施,从此陷入停滞。在改革开放30年的经济体制转型过程中,尽管我国经济取得了令人瞩目的成就,城镇化得到了快速发展,但同时由于缺乏对国土开发的综合统筹,造成国土开发无序和区域发展失衡。因此,作为管治的必要层次和手段,以新的视野和新的方法开展国土规划在我国已经十分迫切。特别是在当前金融危机之下,产业结构调整的现实需求,更加凸显了国土规划在统筹国土开发中不可或缺的重要地位。党中央和国务院十分关注国土规划工作,2007年党的“十七大”明确提出要“加强国土规划”,2008年国务院机构改革强化了国土资源部国土规划职能,国土资源部则更是把国土规划作为统筹全局的重要抓手并积极筹划。由于国内国土规划工作缺失时间较长,加之试点区域有限、影响范围不大以及积累经验不足,当前迫切需要全面了解世界主要国家和地区国土规划取得的成效和教训以及发展的新动向,这对于开展新时期国土规划有着十分重要的意义。

本书的形成正如序言所述,是基于广泛收集和调研国外英文文献的基础上,筛选出包括欧盟及德国、荷兰、法国、英国、瑞士、美国、日本、韩国、中国台湾地区等国家和地区最具代表性的空间规划报告和文件,并编译出中文初稿(约110万字)。收集的英文文献资料截至2007年底,中文文献资料截至2008年底。形成的主要观点如下:

一、适时修改法律并进行机构重组,规划制度逐步完善以适应国家需求

依法编制和实施空间规划是发达国家的共同特点。各国空间规划的相关法律对空间规划编制和实施的主体的职责、规划的主要任务目标都有明确的规定,并根据不断变化的空间规划的发展需求,不断修订相关法律法规以适应形势的变化,从而使空间规划的编制和实施有法律的根本保障。例如,2005年日本颁布了《国土形成法》,并根据新法编制了《日本国土形成规划(全国规划)》于2008年11月得到内阁通过。2004年英国颁布了《规划与强制性购买法》,首次确立了区域规划机构及区域空间战略的法律地位,同年颁布了《规划政策声明11:区域空间战略》和《城乡规划条例(区域规划)(英格兰)》等一系列法律。

发达国家的国土规划机构重组向综合大部门制迈进,不同层级的国土规划机构的职责和任务也做了相应的调整。一些国家纷纷成立综合性大部门,整合和协调各种空间规划。例如,德国组建了联邦交通、建筑和城市发展部,日本在2001年重组了国土交通省,法国在2005年重组了空间规划与竞争力管理署(DIAC),负责国家层面的国土规划战略(规划)的制定与实施。

通过有关国土规划的国家法律的不断修订,发达国家的国土规划制度和体系逐步完

善，各层级政府的权责清楚，规划体系的层次分明、功能明确且相互衔接。一般规划体系由3个层级组成：联邦（中央）政府、州（省）（大区）、市（镇），前两者规划一般是战略性的指导规划，而地方的市（镇）规划一般是以土地综合利用规划及相关的详细规划来具体落实前两者规划。德国、荷兰、英国、法国、瑞士、日本、韩国等国家的国土规划体系都是如此。

由于我国国土规划没有明确的法律地位，因而没有建立起国土规划制度，即使制定了较为科学的国土规划，也很难使其得以实施。因此，建议在开展国土规划的编制过程中，同时开展国土规划相关的法律研究，尽可能与国土规划方案同步出台相关法律文件以保障规划的实施。

二、规划核心理念是可持续发展统筹观，培育多中心网络空间格局是主流

当代国土规划核心理念是可持续发展的统筹观。主要体现在以下方面：一是通过规划追求经济、社会与资源环境全面协调发展的综合目标，成为当今世界各国国土规划的必然选择。在发展经济的同时，重视公共服务和保护自然环境以及文化遗产。二是区域空间整体协调、城乡一体化发展的理念，强调区域统筹和城乡统筹发展。三是以大都市为增长核心的非均衡增长带动均衡发展的理念，以此提升地区和国家的整体竞争力。四是土地利用的精明管理理念。精明增长提倡紧凑、高效、可持续的土地利用模式。

以大都市为经济增长引擎的城市网络化增长与创新，包括交通和信息通讯（ICT）等在内的基础设施和自然资源与文化遗产及环境保护，是当代在全球经济一体化和全球气候变化的大背景下各国国土规划关注的主题。例如，欧盟的《欧洲空间发展展望（ESDP）》（1999年）及《欧盟国土议程》（2007年）、德国的《德国空间发展行动战略》（2006年）以及荷兰的《国家空间发展战略》（2005年）等所提出的优先领域，都是与上述三大主题密切相关。经济全球化正在导致世界主要国家的经济和社会重整，对世界各国的空间格局产生了深远影响。以重要的经济引擎大都市地区为核心、以次一级的中心城市为节点构成国家（地区）的城市网络，促进国家（区域）的整体竞争力的提升，已成为世界各国空间规划的主流。例如，荷兰的6个国家级城市网络、德国的11个国家城市网络、法国的14个都市区、美国的10个巨型都市区，分别构成了这些国家的城市网络经济空间体系。

三、协商治理新机制既是规划编制的平台，也是规划实施的关键

全球化时代的公共政策从传统的纵向管理（government）正在逐步向横向的伙伴关系治理（governance）转变。因此，沟通协商参与性规划已成为当前空间规划与决策的主要模式。空间规划的有效性不再仅仅是规划精英制定规划方案的科学程序，而是相关利益

主体或行政主体对规划的接纳和执行。因此,协商治理机制是实施空间规划的主要手段之一,也是公众参与的平台。全球化对空间规划的影响在推进一体化的欧洲表现得最为明显,欧盟 1999 年制定的《欧洲空间发展展望》就是经过长达 6 年多的反复协商达成的共识。在欧盟空间政策的制定与实施的多层级体系中,“谈判和协商机制”是保障政策制定、实现民主与效率的关键,欧洲空间战略不具有法律强制性,它是指导性方针。欧盟给出了在非政府组织框架下,运用治理力量实施公共政策的范例。我国目前的空间规划由多部门交叉管理,因此,需要建立一种协商机制,比如,建立由国务院牵头的、由相关多部门参与的国土规划协调委员会来审批和实施国土规划。应汲取欧盟以及荷兰等发达国家规划协调委员会的经验,基于协商谈判平台,引入多层级治理机制,打破行政界限和部门分割的障碍。

四、合约(协议)以及金融工具是国土规划实施的重要手段

法国、英国及荷兰等国中央政府不断推进分权的政治体制改革,以赋予地区(地方政府)更大的灵活性和决策权。中央政府通过合约(协议)的方式,实现分权来落实空间规划,它是实现国家目标的重要途径。法国中央政府从 2003 年开始通过与 21 个大区签订《国家综合服务合同》契约,保障国家发展目标。英国政府通过与 9 个具有自主权的地区发展机构(RDA)签署拨款协议(2007 年、2008 年的国家拨款总额大约为 47 亿美元),落实国家长期公共服务目标。荷兰 1994 年对第四次空间规划进行了修订,首次采用了中央政府和省及都市区域签署契约的新方式。

财政金融政策是规划实施的资金保障,同时也能规范空间开发和资源利用行为。最有代表性的是欧盟具有明确目标导向的区域发展凝聚政策基金。根据欧盟凝聚政策(2007~2013 年)的总预算,凝聚基金总额为 3351 亿欧元,约占欧盟预算的 1/3。2007 年 5 月出版的欧盟第四次凝聚报告对 2000~2006 年间实施欧盟空间战略的效果进行了评估,结果表明,欧盟凝聚基金起到明显的杠杆增值效应,极大地促进了欧盟社会经济的区域凝聚。欧盟提供的不仅仅是投资基金,还包括一整套政策体系,如最初制定的战略、贯穿整个实施过程的有效监管以及科学评估等政策工具,这样才能保障凝聚基金得到有效的管理和利用。

五、规划评估跟踪评估机制是制定空间发展政策的科学基础

制定国土规划的科学基础是对国土空间格局变化状态和趋势及其影响因素进行科学分析评价与预测。欧盟在 1999 年发布《欧洲空间发展展望》的同时,建立了欧洲空间规划观测网络(ESPON)。ESPON 计划建立了空间规划监测与评估的关键指标体系,在统一的标准化统计单元(NUTS)基础上,采用 3S 技术的空间情景分析方法,对欧盟区域政

策的实施情况进行跟踪和评估,提出未来发展的政策建议。2007年出版的第四次欧盟凝聚政策报告以及2007年出台的《欧盟国土议程》的形成就是基于2000~2006年期间实施的ESPON研究得出的。欧盟加大了对2007~2013年ESPON计划的支持力度,以便更好地掌握区域发展趋势,为欧盟未来的区域政策提供最有力的科学支撑。这一整套研究思路和研究方法非常值得我们学习和借鉴。目前,我国支撑国土规划的基础数据及其综合分析水平远远不能满足要求。国土规划所需的各种空间信息散落在各个部门,即便是在同一部门,也没有实现数据的整合。例如,国土资源部自实施国土资源大调查项目以来,积累了大量的数据和信息,如何分析和综合这些信息,回答我国空间格局的变化状况和预测未来的发展趋势是值得深思的,也是特别要加强的。建议借鉴欧盟ESPON空间网络计划的经验,整合研究力量,长期开展空间格局变化监测与评价研究,建立合理的评价监测国土规划指标体系,使国土规划的编制和实施建立在扎实的科学监测和评估基础之上。

本书分为上、下两篇,共12章。上篇为总论,共3章,分别概述了主要国家和地区国土规划开展的情况以及取得的主要经验。在此基础上归纳和总结了世界主要国家和地区国土规划值得借鉴的主要经验和启示。下篇为分论,共9章,分别介绍了日本、欧盟、荷兰、德国、法国、英国、瑞士、丹麦和美国开展国土规划的情况以及主要经验与启示。上篇由张丽君、刘新卫执笔。第四章日本国土规划由姜雅、刘新卫执笔;第五章欧盟空间规划与凝聚政策由张丽君执笔;第六章荷兰空间规划由张丽君执笔;第七章德国空间规划由谢敏执笔;第八章法国空间规划由喻峰、李茂执笔;第九章英国空间规划由陈成执笔;第十章瑞士空间规划由孙春强执笔;第十一章丹麦空间规划由徐曙光执笔;第十二章美国国土规划由孙春强、张秋明执笔。张丽君和刘新卫对全书进行了审校。

在本书即将出版之即,特向清华大学顾林生教授、国家发展改革委员会宏观国土开发与地区经济研究所肖金成研究员、中国科学院地理科学与资源研究所陈百明研究员和毛汉英研究员、中国地质经济研究院孟旭光研究员表示衷心的感谢,他们为本书提出了很好的修改建议。与此同时,还要对国土资源部规划司的一贯支持表示感谢。

希望本书的出版对我国开展国土规划编制工作和相关学术研究能有所裨益。对于书中可能存在的遗误之处,敬请读者指正。

《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》编写组

2010年4月

目 录

序 言 前 言

上 篇 总 论

第一章	主要国家和地区国土规划开展情况	(3)
第二章	主要国家和地区国土规划主要经验	(11)
第三章	主要国家和地区国土规划的借鉴与启示	(23)

下 篇 分 论

第四章	日本国土规划	(29)
第五章	欧盟空间规划与凝聚政策	(50)
第六章	荷兰空间规划	(71)
第七章	德国空间规划	(92)
第八章	法国空间规划	(112)
第九章	英国空间规划	(130)
第十章	瑞士空间规划	(161)
第十一章	丹麦空间规划	(170)
第十二章	美国国土规划	(185)
附件 重要文献目录		
附件 1	《欧洲空间发展展望 (EDSP)》	(211)
附件 2	《欧盟国土议程——为了建立一个更具竞争力和可持续发展的多元化欧洲》	(214)
附件 3	《2007 ~ 2013 年欧盟战略指导方针——支持增长与就业的凝聚政策》	(219)
附件 4	《欧盟第四次经济社会凝聚报告》	(220)
附件 5	《欧盟国土状态与发展前景》	(222)

上 篇
总 论

第一章 主要国家和地区国土规划开展情况

一、日本、韩国和中国台湾地区

日本、韩国和中国台湾地区均位于太平洋西侧。其中，日本和中国台湾属于岛屿型国家或地区，韩国则是一个半岛国家。它们的共同特点是国土面积狭长、山多平原少、土地资源非常有限、矿产资源匮乏，以及自然灾害频发。正是由于这些国土结构和资源禀赋特点的存在，日本、韩国和中国台湾地区一直十分重视国土规划工作，并将其作为推行中央政府调节和干预国土开发和空间秩序管治的政策工具，以期实现对国土的合理开发和高效利用，统筹考虑国土的均衡协调发展以纠正市场失灵造成的不良影响。随着经济社会不断发展和科学技术不断进步，经济全球化和全球气候变化的影响日益深远，日本、韩国和中国台湾地区也不断适时修订或变更国土规划，以适应国土开发的新形势。

（一）日本

日本陆地总面积约 37.79 万平方千米，其中，山地和平原分别占全国总面积的 76% 和 24%，人口近 1.28 亿（2006 年），土地资源非常有限。因此，日本一直非常注重国土规划工作。日本现行的国土行政管理体系分为 3 级，即国家级、都道府县级和市町村级。国家级国土资源管理机构是日本国土交通省，其职能是依据《土地利用规划法》、《土地基本法》等相关法律对日本的土地、水资源、江河、海岸等进行综合系统的利用规划、开发和保护，并综合制定和推进海、陆、空的交通政策。日本国土规划的制定部门是国土交通省国土规划局，具体负责制定和实施《国土形成规划（全国规划）》和 10 个《广域地方规划》。迄今为止，日本已经制定了 6 次全国层面的国土规划，而纵观这 6 次国土规划的历程可以发现，国土规划对日本经济社会发展一直起着决定性的统领作用。

“二战”后为迅速恢复经济，日本于 1950 年颁布了第一部国土开发基本法——《国土综合开发法》，后经历 6 次修改，规划目标和开发模式也随着时代背景的改变而发生了很大变化。①1962 年的《第一次全国综合开发规划》（“一全综”）确定了“增长级据点式”开发模式。在太平洋沿岸原有 4 大工业地区以外的地区，选择了 15 个地区作为“新产业城市”，6 个地区作为“工业建设特别地区”进行重点开发。一直到 2000 年末，日本政府才宣布该项计划已经达到了预期目标。②1969 年的“二全综”确定了“大规模”开发模式。该轮规划拟通过实施大规模交通网络基础设施建设项目，将国土开发扩展到整个国土，以解决东京一极过密发展问题。③1977 年的“三全综”确定了“技术密集型城市”和“定居构想”开发模式。该轮规划拟通过合理调整产业布局，实现资源密集型产业向发展技术和劳动密集型产业转移，以改善国民居住的综合环境。④1987 年的“四全综”确定了“交流网络构想”和“分散国土”开发模式。该轮规划旨在通过陆海空立体交通体系将整个国土空间连成一体，加强各方合作，扩大国际交流。在这轮规划中，为了形成多极分散的国土结构以解决东京一极过于集中问题，加强了名古屋、大阪、札幌、仙台、广岛和福冈等地方枢纽城市建设。⑤1998 年承上启下的“五全综”提出了一极四轴的国土开发空间结构。在这轮规划中，日本从国土开发转变为国土管理，更加注重参与和协作，扩大地区合作轴和形成广域国际交流圈等，标志着日本国土规划理念有了彻底改变。⑥2008 年的“六全综”确定了“广域地区自立协作发展”模式。在这轮规划中，日本由“国土综合开发”向“国土形成规划”彻底转型，以顺应进入 21 世纪以来的经济全球化和信息化时代潮流，重点关注 10 个广域地区的自主发展和协作发展，还重点关注如何通过东京一极的发展带动周边地区发展以谋求整个广域东京地区发展，以期最终实现下述 5 个目标：通过发达的交通网络形成一体化

的无缝隙的亚洲,形成可持续发展的日本,形成具有超强抗灾能力的安全而有弹性国土,美丽国土的管理与继承,以及形成以“新型公共主体”为支柱的地区建设。

(二) 韩国

韩国从20世纪60年代开始进入国土大开发时代,为了协调和统筹国家未来发展战略,适应快速工业化和城市化发展需要,推动经济社会全面发展和国土空间均衡开发,1963年和1967年相继颁布了《国土建设综合计划法》和《大国土建设计划》,从此拉开了韩国国土规划序幕,并为后来历次国土规划奠定了基础。①1972~1981年间韩国开展了第一次国土综合开发规划,其主要任务是:大规模工业基础设施建设以及交通、通信、水利、能源等基础设施建设。通过实施第一次国土规划,韩国形成了以首尔和釜山为中心的产业和人口过度集中的不均衡发展格局。②从1982年开始的第二次国土综合开发规划,主要任务是建立分散的多核心国土结构,重点开发大丘、光州、大田等地方大城市,限制首尔和釜山两大城市扩张并外迁一些工业和大学,促进落后地区开发。在此期间,由于1986年亚运会和1988年奥运会的举办,韩国在1987年对第二次国土综合开发规划进行了修编。总体而言,韩国第二次国土规划的实施效果并不明显,突出表现为首都圈的集中和地域间的不均衡发展态势仍在继续。③1992~1999年间韩国进行了第三次国土综合开发规划,其主要任务是:培育地方圈并抑制首都圈,建立新兴产业地带实现产业结构布局合理化,构筑综合高速交通体系,加强环境保护。第三次国土规划的实施,构筑了韩国经济增长基础,大幅度提高了国民生活水平,但是首尔-釜山极轴与首都圈人口和产业过密现象仍在加剧。例如,2000年首都圈占全国国土面积的11.6%,但却集中了全国46.5%的人口、55.0%的制造业企业、70.0%的尖端企业、88.0%的大企业以及84.0%的国家公共机构。④2000年韩国开始了第四次国土综合开发规划,规划期限为2000~2020年,其主要任务:一是以全球化为背景,凭借韩国所具有的东北亚战略门户的特殊地位,加强与中国、俄罗斯、日本、蒙古国的交流与合作,构筑3轴开放的国土空间格架,也即形成韩国环太平洋、环黄海、环东海的3个沿岸国土轴,并将韩国发展成为东北亚交流中心;二是提高地区竞争力;三是形成健康适宜的国土环境;四是构筑高速交通网和信息网;五是加强韩国和朝鲜的交流与合作,为实现南北统一的国土目标奠定基础。

韩国国土规划的实施有专门的组织机构作保障,最初是由建设部负责编制和实施,后又移交到合并后的建设部与交通部,现今交由国土海洋部接管,专职的规划管理机制一直是推动韩国国土规划的关键因素。

(三) 中国台湾地区

中国台湾地区国土规划发展历程起源于被日本统治的时代,并以1899年颁布的《台中都市计划》为标志。中国台湾地区国土规划制度先是沿袭日本的做法,后又逐渐学习欧美的制度和理念,而现行国土规划体制则是日本殖民政府规划体制与中国台湾地区国民政府体制的融合体。

当代中国台湾地区国土规划演变大致可分为两个阶段:1979~1996年间的第一次国土规划时期以及从1996年至今的第二次国土规划时期。①20世纪70年代初,正值第一次世界石油危机,为了刺激中国台湾地区经济发展并改善区域不均衡发展状况,1971年中国台湾地区“行政院”成立了“台湾地区综合开发计划工作小组”,开始编制中国台湾地区土地利用计划,并参照日本国土综合开发理念,于1979年颁布实施了《台湾地区国土综合开发计划》,旨在通过人口与产业的妥善布局、生活条件和工作环境的改善以及自然资源的有效保育,以实现国土的均衡发展。然而,第一次国土综合开发计划的实施并未取得预期效果,经济的高速增长并没有使居民生活水平得到相应提升,而且生态环境也遭到了极大破坏。②中国台湾地区“行政院”在1993年核定经济振兴方案时,要求修订《台湾地区国土综合开发计划》和研究制定《国土综合开发计划法》,并于1996年出台了经过修订的《台湾地区国土综合开发计划》和《国土计划法(草案)》。第二次国土综合开发计划的主要目的是:健全国土经营与管理、生态环境维护、生活环境提升、生产环境建设(三生空间),缩小城乡差距与均衡区域发展,

最终实现国土空间的有效利用、生态环境的永续发展和国民生活的逐步提高。由于缺乏法律支撑,加上实施机构分散在不同部门以及没有配套的土地利用总体规划等缘故,中国台湾地区第二次国土综合开发计划的实施效果也不很理想。1996年以后,中国台湾地区的国土计划法草案一直处于修订之中,但迄今尚未正式颁布该法。

尽管中国台湾地区《国土综合开发计划》因缺少法律基础等缘故,影响了其实施效果,但是,1996颁布的《国土综合开发计划》所提出的“三生空间”国土开发架构(图1-1)以及台湾西部一日生活圈构想,还是对台湾地区发展产生了深远影响,后来的许多国土开发项目均在此架构引导下进行。

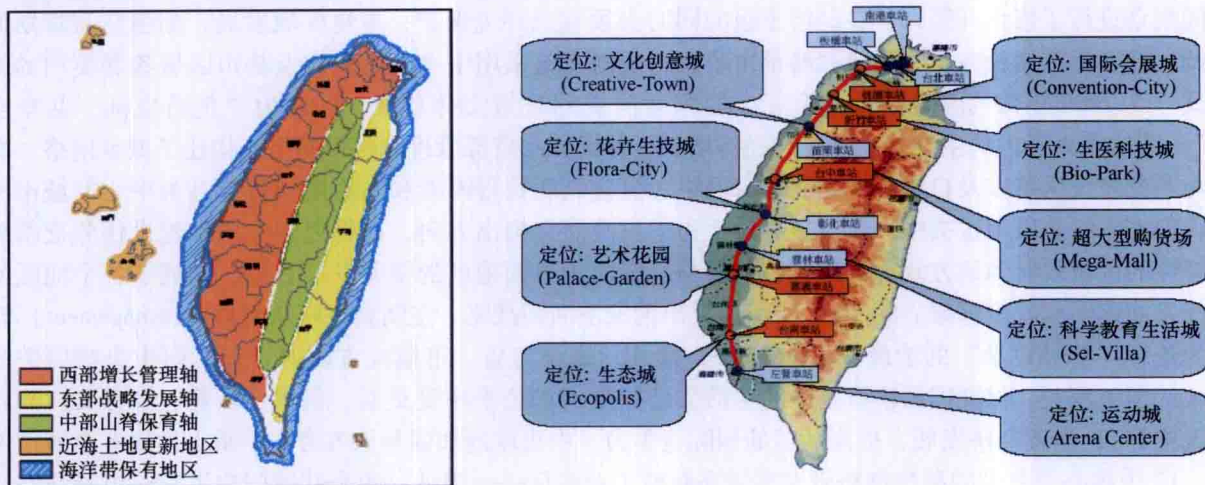


图1-1 中国台湾地区未来国土空间构想
(三生空间:西部生产空间、中部生态空间、东部生活空间)

二、欧洲主要国家

(一) 荷兰

荷兰陆域面积4万多平方千米,人口1636万(2007年),人口密度约478人/平方千米,另外还有5.8万平方千米海域面积。荷兰陆域的40%低于海平面,全部土地的60%是农用地,12%是建设用地,但全国陆域面积的18%是水体,因此,对水的管理在荷兰尤为重要。由于荷兰土地资源缺乏,加上低洼地形的不利条件,荷兰一直重视土地的高度集约利用,通过精细的空间规划实现国土资源的合理开发利用,目前已成为世界各国规划的典范,一定程度上堪称“世界规划的王国”。

荷兰的行政层级有三层:第一层是中央政府,第二层是12个省,第三层是约500个市镇。在国家层面,负责空间规划的有两个机构:一是荷兰内阁空间规划和环境委员会,荷兰首相亲自兼任该委员会主席,负责审议和批准空间规划;二是荷兰国家空间规划委员会,秘书处设在住宅、空间规划和环境部的国家空间规划局,具体负责空间规划政策编制并监督其实施。在省一级层面,荷兰的每个省都设有空间规划委员会。在区域层面上,成立了跨4省的兰斯塔德空间规划协调委员会,负责制定和实施兰斯塔德区域空间规划。

通过空间规划加强对空间开发的引导和管治,是荷兰中央政府履行政府职能的重要手段和政策工具。荷兰从1960年编制第一次全国空间规划以来,迄今已修订了6次:①1960年编制的第一个空间规划,基本出发点是统筹公平与效率。一方面要适当疏散兰斯塔德的人口和就业,解决该地区人口过密问题,另一方面则要促进和引导欠发达地区发展。②第一轮空间规划发布后,由于人口与经济增长很快就远远超过预期,荷兰政府于1966年开始编制第二次空间规划。该轮规划提出了“有集中分散”的