



江西财经大学学术文库

土地可持续利用 规划理论与方法

—— 但承龙 / 著 ——

自1992年里约热内卢世界环境与发展大会以来，可持续发展思想逐步被各国政府所认识和接受。可持续发展思想集中体现在《21世纪议程》之中。中国是最早实施《21世纪议程》的国家之一。实施可持续发展战略，走可持续发展之路，是中国从现在到21世纪直至更远的未来发展的自身需求和必然选择。

TUDI KECHIXU LIYONG
GUIHUALILUN YU FANGFA



经济管理出版社

江西财经大学学术文库

土地可持续利用规划理论与方法

但承龙 著

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地可持续利用规划理论与方法/但承龙著. —北京:经济管理出版社, 2005
(江西财经大学学术文库)
ISBN 7—80207—202—6

I. 土... II. 但... III. 土地利用—土地规划—研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 004870 号

出版发行:经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京晨旭印刷厂

经销:新华书店

责任编辑:卢小生

技术编辑:杨玲

责任校对:超凡

787mm×1092mm/16

16 印张 276 千字

2004 年 12 月第 1 版

2004 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—6000 册

定价:26.00 元

书号:ISBN 7—80207—202—6/F·191

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部

负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街2号

电话:(010) 68022974

邮编:100836

序

公元 676 年，唐代诗人王勃去交趾探父，途经洪州（今江西南昌），在都督阎伯屿的盛宴上写下了千古名篇《滕王阁序》，其中有“物华天宝，龙光射斗牛之墟。人杰地灵，徐孺下陈蕃之榻”赞誉江西的佳句。千年的历史证明，王勃之言并非客套的溢美之词，而是据实之言。从盛唐至宋，江西经济文化十分发达，唐宋八大家江西占了三家。从长江经鄱阳湖赣江，翻越大庾岭经梅关入广东，商旅不绝，十分繁荣。近代的江西，志士仁人辈出，尤其是土地革命时期，江西籍的革命烈士（有姓名记录者）达几十万人。如今，中国改革开放，又逢盛世，江西经济、文化和社会发展又临新机遇。京九铁路开通，大大改善了江西的区位条件，当初“襟三江而带五湖，控蛮荆而引瓯越”的优势重现，“雄州雾列，俊彩星驰”胜景盛况再来，江西这块交织着历史文化沉淀和革命传统的红土地，将展现新的风采。

江西财经大学是一所以经济、管理类学科为主，理、工、法、文、农、艺术学科兼有的新型多科性经济类大学，始建于 1923 年。学校的目标是建设成为“在江西有优势，在华东有特色，在全国有影响”的第一流高等财经学府。作为学校发展规划的一部分，我们编辑出版《江西财经大学学术文库》（简称《学术文库》），以期展示和检阅我校教师的科研成果，推动我校科研工作和学科建设迈上新的台阶。《学术文库》将收录我校专家学者多年潜心研究获得的学术成果，国家社科基金项目的优秀研究报告，尤其是青年学者的力作。它们的内容涉及经济、管理等学科前沿的许多重大问题，其中不乏对社会主义市场经济建设实践中现实问题的研究成果。《江西财经大学学术文库》将成为我国经济、管理科学百花园中的一支奇葩。

在此，我特别要感谢经济管理出版社卢小生先生和各位编辑，由于他们对经济、管理科学学术研究的深刻理解和大力支持，我校的《学术文库》才得以顺利问世。

史忠良

2004 年 9 月 1 日

序 言

全球从 20 世纪 60 年代，我国从 80 年代起，都不约而同地掀起了规划热潮，它有力地冲击着各国，对人类提出了新的挑战。深究其原因，不难发现，20 世纪以来尤其是 60 年代以来，人类为了发展经济，严重干预了自然界，使全球范围内多处出现森林植被减少、草原退化、水土流失、沙漠扩大、水源枯竭、水质污染、大气质量恶化，严重地威胁着人类的生存和发展。

自改革开放以来，我国国民经济和社会进步迅速发展，各项建设对土地的需求日益增长，人地矛盾日显突出。在这种形势下，为了加强城乡土地统一规划和宏观管理，合理利用土地，1986 年 6 月 25 日，六届全国人大第十六次常委会通过了《中华人民共和国土地管理法》（简称《土地法》），并于 1987 年 1 月 1 日施行，确定了“十分珍惜和合理利用土地”的基本国策。当年成立了国家土地管理局负责全国土地、城乡地政的统一管理。在全国范围内全面部署和开展了各级土地利用总体规划（1986～2000 年）的编制工作。随后又成立了国土资源部，在全国范围内编制第二轮土地利用总体规划（1997～2010 年）。各级土地利用规划的编制和实施，在协调各业用地矛盾、保护耕地和基本农田、合理开发利用后备土地资源等方面发挥了重要作用，为我国土地利用规划制度的建立奠定了坚实的基础。

可持续发展是在目前全球范围内所面临的人口、资源与环境问题越来越严峻的背景下，人类的一种必然的理性选择。1992 年，里约热内卢联合国环发大会通过的《21 世纪议程》将土地利用规划作为实现可持续发展的有力工具，认为土地利用规划可望为可持续发展的实现提供主要的支持，它有利于土地资源配置于最大可持续效益的用途之上，并对土地资源综合规划和管理提出了具体要求。《中国 21 世纪议程》明确提出：土地利用总体规划是土地资源管理与可持续利用一项行动目标。土地利用规划作为实现土地可持续利用的重要手段和工具，在理论和实践上都要求人们将土地利用规划与土地可持续利用结合起来，编制土地可持续利用规划被迫切地提到了议事日程。

但是，由于可持续发展涉及人口、资源、环境、发展如此广泛的领域以及

代际公平、代际平衡等诸多复杂的问题，虽然传统的土地利用规划的理论和方法也涉及到可持续发展及土地资源持续利用的某些方面，但迄今为止，尚无公认一致的理论和方法可供编制土地可持续利用规划时使用。在规划中明确贯彻可持续发展的原则，关于土地利用规划在土地可持续利用和实施可持续发展战略中作用的研究成果也很少，系统研究为可持续发展和土地可持续利用提供支持的规划理论与方法就显得十分迫切和需要。

但承龙同志从 1996 年攻读硕士学位开始，就积极参加了土地利用规划的具体编制和研究工作，并于 2000 年着手撰写题目为《可持续土地利用规划理论与方法》的博士学位论文，先后发表相关论文 20 余篇，并于 2002 年以优异成绩通过了博士学位论文的答辩，得到了有关专家、教授的一致好评。近年来，他继续从事该领域的研究，并将其研究成果进行系统整理，纳入到《土地可持续利用规划理论与方法》一书中。该书把土地可持续利用理论与土地利用规划紧密结合，对土地可持续利用规划的理论和方法进行全面、系统地探讨，并以南京市为例开展实证研究，对我国土地可持续利用、发展和丰富土地利用规划的理论和方法都有重要意义，尤其在可持续发展的可操作性上具有重大突破性的理论与现实意义。书中在研究内容上紧跟国际上土地可持续利用与规划的研究前沿，尤其是利用土地资源传递的方法来处理土地利用规划中的代际公平问题，具有学术上的创新性，对于指导我国土地利用总体规划的编制具有重要的借鉴作用。

我作为他的导师，为本书的出版感到由衷的高兴。同时，我想指出，本书的出版与其说是结束，不如说是进一步研究的起点。殷切希望更多的年轻学者投入土地利用规划学的理论与方法研究，使具有中国特色的土地利用规划学得以进一步深入发展。

王万茂

2004 年 7 月 28 日于南京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 国内外土地利用规划研究的回顾与展望	2
第二节 国内外土地可持续利用规划研究进展	12
第三节 本书的基本思路与框架	15
第二章 土地可持续利用与土地利用规划	18
第一节 可持续发展的理论	18
第二节 土地可持续利用的含义及其实现的内在机制	21
第三节 土地利用规划与土地可持续利用的相互作用机制	31
第四节 土地利用规划变革的基本方向分析	35
第三章 土地可持续利用规划的理论框架	47
第一节 土地可持续利用规划的理论基础	47
第二节 土地可持续利用规划的目标与原则	56
第三节 土地可持续利用规划的特征与内容	63
第四节 土地可持续利用规划的时间尺度与空间尺度	69
第四章 土地可持续利用规划的编制思路	71
第一节 规划的本质及过程	71
第二节 土地可持续利用规划的编制程序	75
第三节 土地可持续利用规划的优先工作领域	79
第四节 土地可持续利用规划编制的思路	83
第五章 土地可持续利用评价和潜力分析	85
第一节 土地可持续利用系统组成及评价	85

第二节	土地可持续利用评价指标及指标体系	86
第三节	土地可持续利用综合评价方法	88
第四节	土地可持续利用潜力分析	91
第六章	土地可持续利用规划的生态方法	96
第一节	生态规划与土地生态规划	96
第二节	土地生态规划的步骤与流程	98
第三节	土地生态规划的内容和方法	100
第四节	中国有关的土地生态规划	106
第七章	土地可持续利用规划的系统协调方法	109
第一节	协调性和可持续性的相互关系	109
第二节	土地可持续利用规划系统协调的内容和程序	111
第三节	土地可持续利用规划的协调模型	115
第八章	土地可持续利用规划的公效兼容方法	119
第一节	可持续发展的公平与效益	119
第二节	土地利用规划中公平与效率问题的表现	122
第三节	土地可持续利用的公平性规划的方法	125
第四节	土地可持续利用规划的公效兼容的基本方法	133
第九章	土地可持续利用规划的动态弹性方法	135
第一节	土地可持续利用动态规划方法	135
第二节	土地可持续利用规划的不确定性方法	140
第三节	土地可持续利用的弹性规划方法	142
第十章	土地可持续利用规划的公众参与方法	145
第一节	土地可持续利用规划公众参与的概念	145
第二节	土地可持续利用规划公众参与的方式和途径	148
第三节	公众参与的土地可持续利用规划常用模式	151
第十一章	土地可持续利用规划的数学模型方法	159

第一节	一般数学模型建立的意义和过程	159
第二节	土地可持续利用规划数学建模的方法	161
第三节	土地可持续利用规划的结构优化模型	162
第四节	土地可持续利用规划的空间分区模型	167
第十二章	土地可持续利用规划评估、评价及决策方法	171
第一节	土地可持续利用规划评估的概念和思路	171
第二节	土地可持续利用规划的环境影响评价方法	174
第三节	土地可持续利用规划决策的特征	181
第四节	土地可持续利用规划决策的程序和方法	184
第十三章	土地可持续利用规划的管理	195
第一节	可持续发展观——土地利用规划管理的新视角	195
第二节	土地可持续利用规划管理的原则和系统	199
第十四章	土地可持续利用规划的实例研究	205
第一节	南京市土地利用现状分析及可持续性评价	205
第二节	南京市土地可持续利用规划方案设计	209
第三节	南京市土地可持续利用规划方案优化	213
参考文献		228
后记		240

第一章 绪 论

自 1992 年里约热内卢世界环境与发展大会以来,可持续发展思想逐步被各国政府所认识和接受,可持续发展思想集中体现在《21 世纪议程》^[1]之中。中国是最早实施《21 世纪议程》的国家之一,实施可持续发展战略,走可持续发展之路,是中国从现在起到 21 世纪直至更远的未来发展的自身需求和必然选择。可持续发展的核心思想是:健康的经济发展应建立在生态可持续能力、社会公正和公众积极参与自身发展决策的基础上。它所追求的目标是:既要使人类的各种需要得到满足,个人得到充分发展,又要保护资源和生态环境,不对后代人的生存和发展构成威胁。《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》^[2]是中国的可持续发展战略,是制定国民经济和社会发展中长期计划的指导性文件;它从中国的具体国情和人口、环境与发展的总体联系出发,提出了促进经济、社会、资源和环境相互协调和可持续发展的总体战略、对策和行动方案。

土地资源作为自然资源的重要组成部分,其可持续利用问题是自然资源可持续利用的关键。而土地利用规划作为土地管理工作中的“龙头”,其对未来土地利用的方向、土地利用结构的调整、土地空间的布局及土地生产力的提高起着十分重要的作用。土地利用规划可望为可持续发展的实现提供主要支持,它有利于土地资源配置产生最大可持续效益的用途之上^[1]。

土地利用规划的修编是实现土地资源可持续利用的具体行动计划。《21 世纪议程》将土地利用规划作为实现可持续发展的有利工具。土地利用规划与管理列为该议程的第 10 章,题名为:“土地资源管理和规划的综合方法”(Integrated Planning and Management,也有译为“统筹规划和管理陆地资源的方法”)。其要求国际组织和政府机构研究编制综合的适应可持续发展需要的土地资源管理和利用规划。提出土地资源的综合规划和管理的目标是促进把土地分配给那些可提供最大可持续效益的用途,促进向土地资源可持续的综合管理的转移,同时,应考虑环境、社会和经济问题。《中国 21 世纪议程》中也列有“土地资源的管理与可持续利用”的内容,要求开展土地资源调查、监测和

规划等合理活动，把土地利用规划可持续性问题的也提到了议事日程。

由于可持续发展涉及人口、资源、环境、发展如此广泛的领域以及代际公平、代际平衡等诸多复杂的问题，虽然传统的土地利用规划的理论和方法也涉及到可持续发展及土地可持续利用的某些方面，但迄今为止，尚无公认一致的理论和方法可供土地可持续利用规划使用。在规划中明确贯彻可持续发展的原则，研究土地利用规划在土地可持续利用和实施可持续发展战略中作用的成果也很少。综合上述，系统研究为可持续发展和土地可持续利用提供支持的规划理论与方法就显得十分迫切和需要。

第一节 国内外土地利用规划研究的回顾与展望

由于土地利用规划与一个国家和地区特定时期的政治经济体制、社会制度、基本国情、社会发展程度等有着千丝万缕的联系，而这些因素在国与国之间千差万别，从而导致各国所面临的土地问题不尽一致，各国的土地利用规划也会存在差异。对国内外土地利用规划进行比较分析，对构建中国特色的土地利用规划理论和方法有着十分重要的意义。

一、国外及中国台湾地区土地利用规划研究的回顾与简评

（一）国外及中国台湾地区土地利用规划的内涵和体系

多年来，西方国家与中国土地利用规划的内涵的显著差异一直困扰着我国的土地利用规划工作者，其主要表现在两个方面：

1. 西方国家真正称为“土地利用规划”（Land Use Planning）或近似称为“土地利用规划”的规划外延要比中国的土地利用规划小得多。中国的土地利用规划（简称土地规划）是指对一定区域未来土地利用超前性的计划和安排，是依据区域社会经济发展和土地的自然历史特性在时空上进行土地资源分配和合理组织土地利用的综合技术经济措施^[3]。而西方国家真正称为“土地利用规划”或近似称为“土地利用规划”的规划外延要比中国的土地利用规划小得多。在大多数西方国家，土地利用规划是县市一级的规划或者是城市规划的代名词，如日本规划体系中的“土地利用基本规划”是以划定城市、农业、森林、自然公园、自然保护五种地域，以调整土地利用等相关事项为内容，由都道府县一级地方政府制定^[4]；荷兰规划体系中的“土地利用规划”是由市级行

政部门制定的、惟一与居民直接相关的一项规划，它表明土地的合理利用并进行设计；德国规划体系中的“土地利用规划”是关于市镇村土地利用的总体规划，是以整个市镇村的全部地域为对象而制定的。

2. 欧美等西方国家很少有类似于中国相对独立的土地利用规划体系，其土地利用规划大部分都包含在国土规划、区域规划、城市规划及乡村规划之中^[4]。其规划体系与中国存在着明显差异，导致很难从其体系找出与中国土地利用规划内涵完全相同或者基本类似的规划层次，导致它们之间的可比性和可公度性较差。比如，日本规划体系分为国土综合开发规划、国土利用规划、土地利用基本规划和部门土地利用规划四个层次^[5]；荷兰规划体系分为国家的国土规划报告、省一级的区域规划和市一级的土地利用规划三个层次；德国规划体系分为联邦规划、州规划、区域规划、市镇村规划四个层次，而市镇村规划又分为土地利用规划（F 规划）和地区详细规划（B 规划）两个层次；英国规划体系分为国家级规划、区域规划、郡级规划（结构规划）和区级规划（地方规划）四个层次^[6]。

但从中国土地利用规划所包含的本质内容看，西方国家规划与中国的土地利用规划还是存在一定的类似性。首先，西方国家规划体系有一个共同点，就是都有全国性的、区域性的和地区性的完整的规划体系，这与中国相同。其规划内容与中国也有类似之处，比如，美国的“土地利用区划”的内容与中国的土地利用总体规划相类似；日本、德国、荷兰等国各级国土规划之中的有关土地配置的内容与中国的土地利用规划也有共同之处。因此，虽然我国的土地利用规划并不能与西方国家的土地利用规划完全相对应，但是西方国家的土地利用规划、区域规划或国土规划等有关土地配置和规划的内容仍然与中国的土地利用规划有可比之处。

俄罗斯自土地规划工作开展以来至今已有 200 多年的历史，其对土地管理和土地规划有三种意见：一是认为土地规划就是土地管理，只是叫法不同；二是认为土地管理包括了土地规划，土地规划是土地管理的部分内容；三是认为土地管理是土地规划的组成部分，土地规划包括了土地管理。在学术界占主导意见的是土地规划包括土地管理。他们所指的土地规划与我国所讲的土地规划的概念不同，内涵也有所差异^[7]。前苏联土地规划是旨在实施国家土地使用政策，调节土地关系的国家措施体系，其主要任务在于组织利用和保护土地。作为国家措施的土地规划不仅组织合理利用农业生产用地，而且还要组织合理利用工业、交通和其他国民经济部门占用的土地。土地规划是一种社会经济过

程,实施规划是一个社会经济发展过程^[8]。前苏联的土地规划系统由全苏和加盟共和国土地资源远景利用总体纲要,州(边疆区、自治共和国)和行政区土地规划草图、企业间和企业内土地规划设计和土地利用措施(项目)实施设计四个层次组成。每个层次规划具有相对的独立性,解决特定的土地利用与保护问题,但其间具有相辅相成的关系^[8]。

在我国台湾地区土地利用规划称做土地使用计划,我国台湾地区现行土地使用计划大致可分为国土综合开发计划、区域计划、都市计划、都市与非都市土地使用计划四个层次^[9]。

(二) 国外及中国台湾地区土地利用规划的理论和方法

西方国家制定土地利用规划的理论及其发展历程各异,其规划思维也存在差异。但总体上看,特别是在第二次世界大战以后,各国土地利用规划理论一度面临着城镇化运动所带来的相似土地利用问题^[10]。比如,城镇化导致的土地投机和地价高涨,如何使公众在地价上涨中受益的问题;低收入家庭住房短缺的问题;如何防止城镇的过分扩张及对农地的侵占等。这与当前中国土地利用规划现阶段保护耕地、控制城市规模的主要任务基本相同。中国可以充分借鉴西方国家解决此类问题的经验,比如,Ebenezer Howard的“田园城市”理论、英国的“绿化带”制度、Abercrombie的大伦敦规划、Christaller的中心地域理论、德国的“开发轴系统”理论等。特别是近年来,随着可持续发展观的提出,世界各国对生态环境和社会问题的共同关注,使国外先进的规划理论和方法与中国更具可比性和可借鉴性。

而从各国的规划方法上看,分区制则是许多国家进行规划和管理的技术方法,这与中国相同。比如,美国颁布《标准州区划授权法案》(The Standard State Zoning Enabling Act)以后,几乎所有州都授权给地方政府进行区域划分;加拿大颁布的《土地分区管理法》(Zoning by Law),规定每个城市都应以土地的用途和密度去划分市区;日本的《国土利用计划法》规定土地利用基本规划中要在都道府县区域层次上划定城市、农业、森林、自然单元和自然保护等地区;韩国的《国土利用计划》把全国土地分为城市地域、耕地地域、工业地域等10种地域。我们要充分借鉴西方国家分区制中的成功经验,以完善中国自身的分区体系和方法。

西方国家规划编制的过程则分为自上而下、自下而上及上下结合等几种形式。比如,美国土地利用规划一般自下而上进行编制,在编制及实施过程中,“多边谈判”是其最重要的方法,实际情况也表明规划的实施总是与规划师的

说服力以及由此得到的支持密切相关。美国目前常用的“多边谈判”的方法主要有仲裁、合作性的决策和设计导向性的谈判方案^[11]。而荷兰土地利用规划一般采取自上而下的方法编制，其主要政策为“VINEX”政策，其对城市地区的新住宅的选址、农村地区的环境政策以及政策的实施战略等问题做了详细的规定。中国目前的土地利用规划为发挥总体宏观调控的作用和保证不同级别规划的相互协调和衔接，采取自上而下的编制办法，但仍要注重各级地方政府和部门的利益和意见，只有这样，才能保证规划的实施。

前苏联的土地规划是为实现特定时期的社会经济发展目标制定的，其将土地保护与土地利用相提并论，视土地利用、土地再生产和土地保护为合理利用土地的不可再分割部分，是研究土地利用最优方案的出发点和归宿，在规划中必须兼顾社会、生态和经济效益。其土地利用的国家措施体系包括社会、经济、技术、法律和生态等项内容，形成了“预测—计划—设计”土地利用和保护系统的总体构想。前苏联土地利用规划的常用方法有：系统分析法、统计分析法、数学规划法、回归分析法和目标规划法等^[8]。

我国台湾地区区域计划拟订的目的是解决经济发展过程中，因各区域之间经济发展不平衡所产生的各种区间差距问题，它是通过制定区域政策，颁布《区域计划法》，协调区间发展，以长补短，共同前进，一方面逐步消除已存在的区间差异，另一方面防止区间差距的继续发生或扩大。我国台湾地区的都市计划依地区性质分为市（镇）计划、乡街计划和特定区计划三种。依计划的结构层次而论，都市计划可分为主要计划和细部计划两种。主要计划是规划一座都市的发展和建设的方向及模式的指导性计划，它研究当地的地理条件、经济环境和社会并瞄准发展目标进行规划设计而成，它是拟订细部计划的依据和准则；细部计划又称详细计划，泛指主要计划内一部分地区的详细的实质计划，其比例尺需在 $1/2500 \sim 1/1000$ 之间^[12]。我国台湾地区的非都市土地使用计划是基于区域计划编制非都市土地分区使用计划，以乡镇为单元制定土地使用分区图，并编定各种使用地，经批准后实施管制。其规划的主要方法是采取土地使用分区及土地使用的编定。

（三）国外及中国台湾地区土地利用规划的管理

西方国家的规划管理体制基本上可以分为如下三类^[13]：

1. 以日本为代表的分工合理、职责分明、高度统一的规划管理体制，其具有高度的指令性和强烈的干预性。其规划管理机构由 13 个省、12 个厅及委员会组成，既体现了作为规划主体的人们对规划较高的参与度，又体现了较为

完善的规划管理法规体系的权威性。

2. 以德国、英国和荷兰等国为代表的国家对规划实行统一领导，有意识地加以适当干预和总体协调的规划管理体制。比如，荷兰的规划管理机构分为中央、省、市三级，中央设住房规划环境部，负责制定国家有关政策；省市设建委和建设规划局，负责制定省的建设规划和政策；市政府负责规划的制定和执行。又如，德国的各级政府都设有专管规划的机构和人员，在国家政府和州政府，是由政府的发展规划与环境保护部主管规划工作；各地区政府内设规划处，管理规划工作。联邦政府对规划组织实施进行宏观调控，对州与州之间规划组织实施过程中出现的问题进行协调；州和市政府对规划的组织实施进行领导和监督；地区、县、乡政府和规划联合会直接组织规划的实施。

3. 以美国为代表的分散的管理系统，国家对规划不进行集中统一管理，只制定政策，土地利用规划的绝大部分权力集中在地方政府手中，管理也由地方政府负责的管理体制。除个别情况外，联邦政府不参与地方政府的规划与土地利用管理工作，联邦政府的影响在很大程度上是间接的，如联邦政府可以制定有关空气质量和水的质量的标准。美国地方政府的权力是由州政府授予的，州政府授予地方政府权力有多种形式：可以通过立法授权；可以通过影响某些政府部门的法案来授权；也可以通过州宪法的形式向市政府授权。

西方国家规划管理的主要方法采取的是规划许可制，这也与中国相同。比如，英国实行开发行为的规划许可制，其一切开发行为都必须在事前得到地方当局许可，没有得到许可便不能进行；德国实行建筑许可制，所有的建设开发都必须符合建筑物的规定和限制；荷兰也采取建筑许可证等来限制居民使用土地的权力；日本实行开发许可制，任何土地未经规划不得开发，使用土地必须按照规定的用途，未经规划盲目开发以及违反规划规定的用途皆属违法。

前苏联有一个独立于行政、教学、科研和生产四条线之外的土地利用监察系统，其对土地利用实行国家监督。它的权限很大，其监察权是垂直领导的。对一些不合理的土地利用，如违章建筑等，建筑部门有权限时令停工，如不予理会，监察部门有权向法院起诉。

我国台湾地区土地利用规划管理的方法同西方国家的方法很相似，采取的也是规划许可制度。

所有这些是由各国和地区不同的情况和规划传统所决定的，我们可以本着求同存异的原则，在辨析各国和地区规划异同点的基础上，充分汲取国外及我国台湾地区土地利用规划中的精华，为我国的土地利用规划工作服务。

（四）国外及中国台湾地区土地利用规划的评价

国外土地利用规划理论、方法和体系发展的历史较长，形成了各自的体系和特点，也都取得了一定的成功，如完善的法律基础、较好的公众参与等。但由于受到整个经济体制的影响，再加上其规划本身的针对性和时效性，其难免也存在一定的局限性，主要表现在以下几个方面^[14]：

1. 土地的私有制与土地的公共规划的矛盾。除前苏联等土地公有制国家外，在私有制占支配地位的国家 and 地区，土地所有者的抵制往往会导致规划编制和实施中产生土地的私有制与土地的公共规划的矛盾。技术上即使完美和杰出的规划，有时由于它们缺乏政治上的可接受性或操作上的政治合法性，从而无法贯彻执行。这类情形充斥着美国土地利用规划的历史^[15]。同样，英国的土地利用规划也只能阻止土地所有者改变土地的用途，但却不能强迫他们去积极有效地利用土地。在土地私有制中遇到的许多土地利用规划问题，在中国土地公有制背景下则不存在。中国土地管理机构同时兼任规划者和所有者的代表的角色，不会出现土地所有者抵制规划这类基本问题，但必须协调好土地使用者对土地需求的相互冲突。

2. 土地利用规划目标与社会经济发展的冲突。如美国其土地利用规划的一个重要指导思想就是保护耕地，但是另一方面，其剩余农产品却在不断积累，从而导致在保护耕地的同时，又出现耕地产品过剩的现象。同时市场经济的利润追求欲望促使高产农田向城市用地转变，大片农田的非农业占有和城市发展郊区化，要抑制这种趋势要付出较高的经济成本。保护耕地的土地利用目标与社会经济的发展存在着明显的矛盾，使规划的编制和实施阻力很大。

3. 规划系统和规划体系的不完善。在世界各国不可能存在十全十美的规划系统和体系，即使被称做世界上最精细的英国的土地利用规划，其也有不合理的地方和不足之处。比如，英国的规划系统比较适合保持现状，不太适合积极地刺激新的发展项目；其规划在编制和管理方面，中央政府和地方政府都进行参与，从而使规划既能考虑到国家利益又能兼顾地方利益。但是，当两级政府的利益不同时，其冲突则不可避免。美国的规划系统对土地利用中出现的新问题，其处理的办法是反映性的，而不是预见性的，在确定发展地区及其密度方面其效果是有限的，同时由于管理权力下放太多，联邦政府对地方政府的规划冲突不能协调，从而使地方政府缺乏实质性指导，在地方利益的驱使下，难免造成破坏性的土地开发。

4. 规划方法也存在不足之处。目前，西方国家及我国台湾地区普遍采用的

分区制有其合理性的一面，但也存在不足之处^[16]。比如，分区制度的优点包括：是控制和制止土地利用冲突的好工具，在自然和环境的保护上能取得好的效果，对不相容的土地进行空间分隔能取得好的效果，能保护好私人的财产。其不足之处有当前土地利用分区的地图与和土地的未来发展之间存在时间上的间隙，假若管理不当，分区容易受到发展的攻击，执行分区决定的费用是相当大的。同样规划编制的“自上而下”或者是“自下而上”的方法也各有利弊。如“自下而上”方法的优点主要表现为^[17]：符合地方的利益，公众和地方政府有参与规划编制和实施的积极性；能引起人们对土地问题的普遍关注；规划能够因地制宜；能为上级规划提供充足准确的信息。其不足之处表现在：地方的利益常常与国家的利益不一致；将各地方土地利用规划在大范围内进行综合很困难；地方技术能力的限制；没有上级政府的支持，地方政府的规划有时将无法进行。

表 1—1

一些国家和地区土地利用规划的比较

国家或地区	规划指导思想	规划体系	规划主要方法	规划管理	规划的局限性
美国	保护农业用地；控制大城市用地规模；保护森林和生态环境	国家—区域—州—亚区域—县—市六级	分区方法、多边谈判及补充方法	国家政策指导，地方政府管理的体制；立法、动态监测、开发行为的批准，细分型用途制	私有土地与公共规划的矛盾突出，权力下放过多、政府间协调难，规划缺乏主动性
英国	保护和改善城乡环境；制定开发规划，将建设活动引导到适当的地方	国家规划—区域规划—结构规划—地方规划	容积率规定，“绿带”制度	统一领导，总体协调的体制；规划许可制	私有土地与公共规划的矛盾突出，各级政府的冲突，规划没有预见性，农村土地利用控制不力
德国	缩小城乡差别，使城与乡、乡与乡之间均衡和协调发展	联邦规划—州规划—区域规划—市镇村规划（含土地利用规划和地区详细规划）	土地利用分区、公共设施的位置，各场地建筑规划的规定	统一领导，总体协调的体制；建筑许可制，地区详细规划制	规划缺乏弹性