

吴次芳 潘文灿 等 编著

国土规划的 理论与方法



科学出版社

www.sciencep.com

国土规划的理论与方法

吴次芳 潘文灿 等 编著

科学出版社

北京

内 容 简 介

国土规划是保障经济建设在空间上合理布局,实现地区人口、资源、环境可持续发展的战略手段。本书结合国内外的国土规划理论和实践,详细论述了国土规划的理论基础;开展了国土规划的战略分析、国土规划的指标测度、国土资源开发禀赋评价及优势分析、高新技术在国土规划中的应用等方面的探索研究;阐述了新时期国土规划的模式与程序、国土规划的基本方法与模型、国土规划重大项目布局方法、国土规划方案的编制及其评价与选择,以及国土规划实施的政策与制度保障。

本书可供国土资源、规划、环境保护、发展与改革等政府有关部门参考,也可作为相关专业教学、研究的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

国土规划的理论与方法/吴次芳,潘文灿等编著. —北京:科学出版社, 2003

ISBN 7-03-011575-9

I. 国… II. ①吴…②潘… III. 国土规划—研究 IV. F205

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第048926号

策划编辑:朱海燕/文案编辑:刘卓澄/责任校对:包志虹

责任印制:刘秀平/封面设计:王浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2003年9月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2003年9月第一次印刷 印张: 29

印数: 1—2 000 字数: 570 000

定价: 49.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

《国土规划的理论与方法》

编辑委员会

顾问：鹿心社

主编：吴次芳 潘文灿

编委：（按姓氏笔画排序）

王庆日 叶艳妹 刘卫东 孙晓莉 吴次芳

吴宇哲 余振国 张晓玲 欧海若 徐建春

梁留科 鲍海君 窦淑荷 潘文灿 潘书坤

序 言

国土规划作为一个国家和地区高层次、战略性、综合性的地域空间规划,以可持续发展战略为指导,把国土作为一个整体,根据规划地区的优势和特点,从地域总体上协调、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,对国土的开发、利用、治理、保护进行全面安排与总体布局,按程序制定国土开发整治方案。它是指导城市规划、自然资源规划以及生态环境保护规划的依据,其最终目标是协调经济发展与人口资源环境的关系,实现经济社会可持续发展。

一个国家经济社会发展到一定阶段,必然要加强国土规划工作。发达国家在20世纪30~50年代先后开展了国土整治和国土规划工作。美国从1993年开始对田纳西流域进行综合开发整治,法国、英国、荷兰等国家都先后编制过国土规划。日本针对本国的国情,至今已制定了5次全国综合开发计划。韩国政府也搞了国土开发规划。

在我国,国土规划作为政府部门一项明确的工作职能,始于20世纪80年代。1981年中央决定开展包括对国土资源的考察、开发、利用、治理、保护等5个方面的国土整治工作,明确其中心任务是搞好国土规划。1989年完成了“全国国土总体规划纲要”编制。到1993年,全国大部分省、区、市完成了国土规划编制工作,并在制定我国经济发展战略和国土开发整治中起到了重大作用。1998年国务院机构改革,将国土规划工作职能划归国土资源部。2001年起国土资源部在天津、深圳两市开展了国土规划试点,努力探索新形势下国土规划工作的路子。

为了加强国土规划理论研究并用以更好地指导实践,国土资源部规划司与浙江大学和中国土地勘测规划院共同组织开展了专项课题研究,并提交了“国土规划的理论与方法研究”报告。这项研究,着重在国土规划的理论基础、中外国土规划历史经验及教训、国土规划编制的模式与程序、国土规划的战略研究与选择、国土规划的指标、方案评价与选择、高新技术在国土规划中的应用等方面,进行了较为深入的探讨。该项研究成果的出版,将对开展我国国土规划和国土整治工作具有现实的指导意义。

田月山

二〇〇二年十月九日

目 录

序言

第一章 国土规划的理论基础与国情依据	(1)
第一节 国土规划的概念辨析.....	(1)
第二节 国土规划的理念、内容和性质.....	(12)
第三节 国土规划的类型和体系	(19)
第四节 国土规划的地位和作用	(23)
第五节 国土规划的理论依据	(25)
第六节 国土规划的国情依据	(47)
第二章 中外国土规划的历史经验及教训	(62)
第一节 外国国土规划的源流梗概	(62)
第二节 计划经济体制国家的国土规划	(65)
第三节 市场经济体制为主国家的国土规划	(69)
第四节 外国国土规划的共同特点、新趋势及启示.....	(82)
第五节 中国国土规划的源流、特点和初步构想.....	(87)
第六节 韩国四次国土规划的变迁、评价及其启示.....	(97)
附 录 日本大阪府森林资源最适宜空间配置规划.....	(104)
第三章 国土规划编制的模式与程序	(113)
第一节 经济全球化与国土规划.....	(113)
第二节 国土规划的基本思路.....	(117)
第三节 国土规划的模式设计与技术路线.....	(124)
第四章 国土规划的基本方法与模型	(137)
第一节 国土资源评价的基本方法.....	(137)
第二节 指标预测的基本方法.....	(142)
第三节 规划决策的基本方法.....	(150)
第四节 资源开发的效益分析模型.....	(157)
第五节 资源分配的基本模型.....	(163)
第六节 系统综合评价模型.....	(166)
第七节 规划动态模拟的系统仿真模型.....	(176)
第五章 国土规划的指标测度	(182)

第一节	国土规划指标的概念	(182)
第二节	自然资源物理指数	(188)
第三节	市场参数因子	(194)
第四节	综合经济指数	(197)
第五节	社会发展指数	(205)
第六章	国土资源开发禀赋评价及优势度分析	(210)
第一节	国土资源开发利用现状评价	(211)
第二节	国土资源开发潜力评价	(217)
第三节	国土资源开发的优势度分析	(231)
第四节	国土资源开发的吸引力分析	(240)
第五节	国土资源开发的敏感度评价	(251)
第六节	国土资源开发风险度评价	(262)
第七章	国土规划的战略研究与选择	(270)
第一节	国土规划战略研究的内容	(270)
第二节	国土规划战略目标的制定	(273)
第三节	国土规划的空间发展战略模式选择	(281)
第四节	国土规划战略选择的依据	(283)
第八章	国土规划方案的编制	(297)
第一节	国土规划方案编制的技术理性分析	(297)
第二节	不同层次国土规划方案编制内容的分析	(303)
第三节	国土规划方案编制研究的关键问题	(306)
第四节	国土规划的空间组织和结构设计	(320)
第五节	国土规划成果的编制	(330)
附 录	温州市产业布局规划研究	(332)
第九章	国土规划分区与重大项目布局	(337)
第一节	国土规划分区	(337)
第二节	国土规划分区的研究	(342)
第三节	国土开发与整治重点项目的布局和规划	(346)
第十章	国土规划方案的评价与选择	(382)
第一节	国土规划方案评价与选择的必要性	(382)
第二节	国土规划方案评价的内容	(383)
第三节	国土规划方案评价的方法	(388)
第四节	国土规划方案的选择	(392)
第十一章	国土规划实施的政策与制度保障	(397)
第一节	国土规划实施的运行机制	(392)

第二节	国土规划实施的重要手段之一——制定区域政策·····	(407)
第三节	国土规划实施的区域政策配套组合·····	(414)
第四节	国土规划实施的法制建设·····	(421)
第五节	国土规划实施与行政管理·····	(426)
第十二章	高新技术在国土规划中的应用·····	(431)
第一节	GIS在国土规划中的应用·····	(431)
第二节	RS在国土规划管理中的应用·····	(438)
第三节	DSS应用于国土规划空间决策支持·····	(445)
参考文献	·····	(449)
后记	·····	(452)

第一章 国土规划的理论基础与国情依据

第一节 国土规划的概念辨析

一、国 土

国土是指一个主权国家管辖下的地域空间,包括领土、领空、领海和根据《国际海洋法公约》规定的专属经济区海域的总称。任何国家管辖的地域空间,都是由土地、水、气、生物、矿物等自然要素和人口、建筑物、工程设施、经济及文化基础等人文要素构成。从国土与人的关系看,国土既是资源,又是环境。作为社会经济发展的物质前提,国土是资源,包括自然资源和人文资源。作为人们生存、生活和生产的活动场所,国土又是环境,同样也包括自然环境和人文环境两个方面。有关领土、领海、领空和专属经济区的定义,目前人们多作以下理解(吴次芳等 1995,李元等 1999)。

(1) 领土。狭义的领土指国家疆界以内的陆地部分。广义的领土可包括领海和领空。

(2) 领海。是指沿着国家的海岸、受国家主权支配和管辖下的一定宽度的海域。关于海域的宽度目前尚有争论,但大多数国家都同意领海的宽度为 12 海里。

(3) 领空。包括国家的陆地和水域之上的全部上空。关于领空的高度迄今为止是一个尚未解决的问题。国际法既规定各国对其大气空间拥有主权,又宣布宇宙空间对于各国研究和利用都是开放的。因此,领空的高度由大气空间和宇宙空间的分界线来界定。

(4) 专属经济区。是指在领海以外并邻接领海,具有特定法律制度的区域,其宽度自领海基线量起不超过 200 海里。在该区域内,沿海国享有以勘探和开发,养护和管理自然资源为目的主权权力,以及对于人工岛屿、设施和结构的建造和使用、海洋科学研究、海洋环境保护和保全的管辖权。其他国家则享有航行、飞越、铺设海底电缆和管道的自由。无论从地理位置或法律性质上说,专属经济区都是介于领海和公海之间的第三种海域。自 1982 年《国际海洋法公约》通过以后,200 海里专属经济区已为国际社会普遍承认。

与国土相近的词有“区域”、“地区”、“地域”等,它们都是表示空间的概念,都指地球表面的一个范围,但“区域”是泛指;“地区”是特指,如华东地区;“地域”更强调地方性、景观性;而“国土”则含有更多的主权管辖之义。

二、自然资源及其分类

1. 自然资源的概念

“资”就是“有用”，“有价值”的东西，即一切生产资料、生活资料。“源”就是“来源”。经济学认为资源无外乎三种：自然资源、资本资源、人力资源；或者说土地、资本、劳力。有时也把它们称为基本生产要素。其中的资本包括资金、房屋、机器设备、基础设施等，它们在现代经济中是很重要的因素。

《辞海》一书关于自然资源的定义是“一般指天然存在的自然物，不包括人类加工制造的原材料，如土地资源、矿藏资源、水利资源、生物资源、海洋资源等。是生产的原料来源和布局场所。随着社会生产力的提高和科学技术的发展，人类开发和利用自然资源的广度和深度也不断增加。”这个定义强调了自然资源的天然性，也指出了空间(场所)是自然资源。

联合国有关机构对自然资源的概念作了规定。1970年的一份文件中指出：“人在其自然环境中发现的各种成分，只要它能以任何方式为人类提供福利，都属于自然资源。从广义来说，自然资源包括全球范围内的一切要素”。1972年联合国环境规划署指出：“所谓自然资源，是指在一定的时间条件下，能够产生经济价值以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称”。可见联合国的定义是非常概括和抽象的。

《大英百科全书》的自然资源定义是：“人类可以利用的自然生成物，以及形成这些成分的源泉的环境功能。前者如土地、水、大气、岩石、矿物、生物及其群集的森林、草场、矿藏、陆地、海洋等；后者如太阳能、环境的地球物理机能(气象、海洋现象、水文地理现象)，环境的生态学机能(植物的光合作用、生物的食物链、微生物的腐蚀分解作用等)，地球化学循环机能(地热现象、化石燃料、非金属矿物的生成作用等)。”这个定义明确指出环境功能也是自然资源。

以上定义各有侧重和偏颇，但看来都有一个共同点，即把自然资源看作是天然生成物，而把人类活动的结果排斥在外。实际上现在整个地球都或多或少地带有人类活动的印记，现在的自然资源中已经融进了不同程度的人类劳动结果。因此我们认为，自然资源是人类能够从自然界获取以满足其需要与欲望的任何天然生成物及作用于其上的人类活动结果。或可认为自然资源是人类社会生活中来自自然界的初始投入。这一概念包括以下含义(蔡运龙 2000)：

(1) 自然资源是自然过程所产生的天然生成物，陆地、森林、土壤肥力、地壳矿藏、水、野生动物等等，都是自然生成物。自然资源与资本资源、人力资源的本质区别，正在于其天然性。但现代的自然资源中又已或多或少地包含了人类世代劳动的结晶。

(2) 任何自然物之成为自然资源，必须有两个基本前提：人类的需要和人类的

开发利用能力,否则自然物只是“中性材料”,而不能作为人类社会生活的“初始投入”。

(3) 人的需要与文化背景有关,因此自然物是否被看作自然资源,常常取决于信仰、宗教、风俗习惯等文化因素。例如伊斯兰教徒不食猪肉,印度教徒不食牛肉,某些佛教徒食素,这就决定了他们的“食物资源”的概念。又如非洲一些地区的人把烤蚱蜢看作美味佳肴,而且是他们蛋白质的主要来源之一,这在其他文化背景的人看来是不可接受的。因此资源与环境的伦理观在人类与环境的相互关系中起着重要作用。

(4) 自然资源的范畴随着人类社会和科学技术的发展而不断变化,人类对自然资源的认识,以及自然资源开发利用的范围、规模、种类和数量,都是不断变化的。随着社会的进步和科技的发展,自然资源的范畴和种类有不断扩大的趋势。

(5) 自然资源与自然环境是两个不同的概念,但具体对象和范围又往往是同一客体。自然环境指人类周围所有的客观自然存在物,自然资源则是从人类需要的角度来认识和理解这些要素存在的价值或者说自然资源是自然透过社会经济这个棱镜的反映。因此有人把自然资源 and 自然环境比喻为一个硬币的两面。

(6) 自然资源的形态具有多样性,包括物质形态,如土地、矿产等;能量形态,如太阳能、风能等;体系形态,如生态体系、物质能量循环体系等。

2. 自然资源的分类

人们可以为了不同的目的,按不同的原则或根据对自然资源进行分类。

(1) 按自然资源存在的形态不同,可将它们分为土地、水、矿产、森林、牧草、物种、海洋、气候、旅游和自然信息 10 种资源。我们将再现物质运动时空差异的自然信息(如生物遗传密码、大地测量、大气测量和空间观测获得的信息等)也归于自然资源行列,是因为自然信息具有自然资源的基本属性,而且,还为将自然信息纳入自然资源的统一管理提供理论依据。

(2) 按自然资源的不同功用,可将它分为物质资源、能量资源、环境资源、信息资源、空间资源和时间资源。有的资源既可成为物质资源又可成为空间资源(如土地等)或能量资源(如石油、煤等)。任何资源在开发利用中都存在时间价值问题,因此,它们都具有时间资源属性。

(3) 依据自然资源本身固有特征进行分类。这些特征主要包括自然资源的可更新性(Renewability)、耗竭性(Exhaustibility)、可变性(Multability)、重新使用性(Reusability)等。自然资源分类正逐渐由单一特征分类,走向多因素的综合分类体系(见图 1-1)。

图 1-1 中首先根据自然资源是否可能耗竭的特征分成耗竭性资源与非耗竭性资源两大类。耗竭性资源按其是否可以更新和再生,又分成可更新资源和不可更新资源两类:①可更新资源主要是指各种生物及生物与非生物因素组成的生态系

统。可更新资源在正确的管理和维护下,可以不断更新和利用,反之,可更新资源就会退化、解体并有耗竭之忧。对于可更新资源必须做到开发、利用与保护、管理相结合,以保持基本的生态过程和生命维持系统,保持遗传的多样性并保持物种和生态系统的持续利用。②不可更新资源主要是指各种矿物和化石燃料。其中一些非消耗性金属如黄金、铂,甚至铁、铜、锡、锌等,它们虽不像太阳能等非耗竭性资源那样能源源不断地供给人类,但却是可以重复利用的。另一些不可更新资源如化石燃料(石油、煤炭、天然气等),当它们作为能源进行利用时,遵循热力学第二定律,除部分可继续传递和做功外,总有部分能量耗散。虽然从物质不灭定律来看,地球上元素的数量并没有变,但它们的形式和位置都发生了变化。尽管从理论上讲它们是可以合成的,但不论从经济还是技术条件来看,几乎不存在可能性。因此,对不可更新资源要注意节约使用,并应尽量避免或减少其在开发利用过程中对环境造成的污染。

自然界中还存在着一些资源,它们在目前的生产条件和技术水平下,不会在利

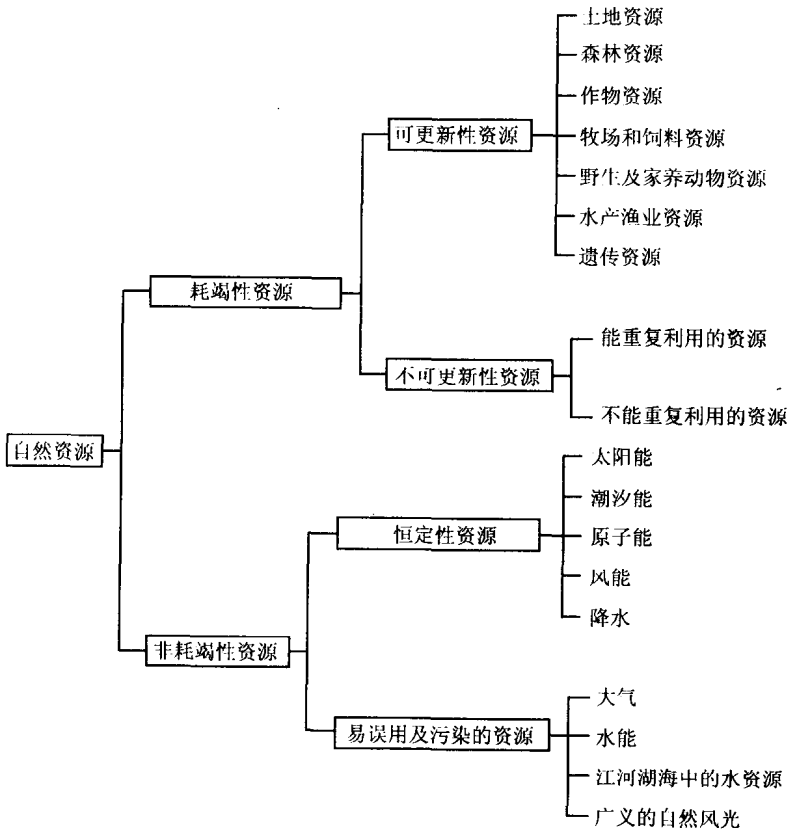


图 1-1 自然资源的分类系统(按固有特征分类)

(据蔡运龙 2000)

用过程中导致明显的消耗,即非耗竭资源。其中又可分为恒定性资源及易误用和污染的资源两大类(见图 1-1)。对于这种非耗竭性资源要加以充分利用,同时要发展低污染或无污染技术。

三、国土资源

1. 广义和狭义的国土资源概念

国土资源是指一个国家主权管辖范围内的全部资源。正如资源概念有广义和狭义之分一样,国土资源也有广义和狭义之分。广义的国土资源包括一国主权管辖范围内的全部自然资源、全部社会资源(如人力资源、社会文化资源等)和经济资源;狭义的国土资源仅指一国主权管辖范围内的全部自然资源。国土规划的“国土资源”主要指狭义的国土资源,同时也兼顾广义的国土资源。

“国土资源”这个概念或词只在世界上少数国家(如日本等)和地区(如我国的台湾等)使用,绝大多数国家使用“自然资源”概念或词。不少国家称管理自然资源的部门为自然资源部。

2. 国土资源与自然资源的区别

国土资源与自然资源两个概念在外延和内涵上都有区别。外延上的区别不仅表现在范围上,还表现在数量和种类上。自然资源是无限的,不受国界、洲界、星球界的限制。每个国家的国土资源的绝对量和相对量(人均占有量)却都是有限的,而且还是各不相同的。一个国家无论其疆土有多大,其主权管辖范围内的自然资源种类,尤其是亚种,不可能囊括自然资源的全部种类和亚种,一些内陆国家甚至缺少海洋资源这种大类自然资源。

两个概念在内涵上的差别主要在于国土资源概念增加了“主权管辖范围”的内容。首先,这个“主权管辖范围”是符合国际法规定的范围;其次,这一范围的划定是得到国际公认的,尤其是邻国认可的;再次,那些主权关系未定或不明确的资源,如公海、南极大陆、宇宙空间等的资源不能列入国土资源;第四,那些流动于两个及其以上国家的资源,如国际河流的水资源等,对这类资源进行规划,就不能仅依据一国的法律行政,还必须依据国际法和国际条约,否则,就会产生国际纠纷。

四、规 划

一般意义上的“规划”,可以与“计划”一词相互代换,对应的同是英文planning。事实上,“规划”一词在我国学科中的使用始于20世纪50年代。旧有“规画”一词,但为打算谋划之意。1950年11月出版的《辞源(改编本)》尚无“规划”条目。1953年8月出版的《综合新词典》,也仅作“谋划”解。1954年前后的专业文献中已出现

“规划”一词。1961年版的《辞海(试行本)》已经列出了诸如:国家计划,地方计划,城市公共事业计划,企业计划等的条目,有趣的是它将“远景规划”和“长远计划”作同义解。到1979年版的《辞源》,已正式有“规划”词条,作“计划”解。可见,“规划”与“计划”在我国学术界用法并无严格界限,只凭习惯来区分。台湾1986年版的《百科大辞典(革新版)》有“规画”条目,同“规划”(planning),并明指为企业管理术语。但人们习惯上将短期计划(5年以内)称为计划,将长期计划(10年以上)称为规划,例如通常所说的五年计划,十年规划等。另外,在规划界,由于与经济学等学科联系,“计划”与“规划”术语并用,但似乎又在做某种区别,这样也人为地造成在外文专业文献中难以明晰 planning 是计划还是规划,由此在概念上多少造成一些混乱。而事实上计划与规划两者并无本意上的差异。

就内涵而言,规划可有多种理解。从广义上讲,它是有目的地对人为事物进行预见的活动(Mannheim语)。它也可被理解为一种信念,一种理性的、可适应的、应用于未来的对事物发展施加控制的一种思想意识。半个多世纪以来,规划成为诸如政治学、经济学、管理学、决策科学等多学科共有的关键词,虽然各学科领域中的学者重视借鉴相邻学科的理论成果,但毕竟因为研究视角的不同和个人理解的差异,会产生许多意义的分歧。在上述理解之外,我们分析一些有代表性的论点(方创琳 2000,张兵 1998)。

规划是一种“过程”,这一点可以算作共识。而对于“过程”所包括范围的不同见解,产生了对规划不同的解释。总的来讲,在这一点上,已有的定义可分为两大类。第一类是把规划与实施活动分割开,将规划几乎等同于一种决策过程。第二类是在承认规划决策方面的意义外,进一步强调规划与实施行动的联系,这样的规划过程在内容与形式上的复杂性,远远超出了单纯决策意义上的规划过程。

作为一种决策过程的规划,是通过一系列选择来决定适当的未来行动的过程。这种活动采取合理系统的方式,对未来做出建议,评价备择方案,推荐行动路线,以达到社会和组织共同持有的目标。事实上,被解释为获得理性决策过程的规划,是把科学方法在政策制定中加以应用的过程。Y. Dror直截了当地主张规划是政策科学(policy science)的一部分,因而不足为怪。但问题是这样定义使规划与一般政府决策行动之间难以区分。而且规划的使命被狭隘地局限于决策阶段。正是在这些问题上,第二类观点与之分道扬镳,对规划做出根本不同的解释。

A. Wilavsky可以说是持第二类观点的代表人物之一,他认为规划是“控制(control)我们行动结果的尝试”。使规划能够作为一种可判定而且可信的决策形式存在下去的基本条件之一,是对未来的控制(另外两种条件是因果关系与权力)。更明确地讲,规划不仅停留在选择实现目标的途径,它本身也是实现目标的一种行动方式,在参与政策实施的过程中规划体现其存在价值。

规划被赋予实施行动的特征,对区分什么是规划,什么是一般决策过程有重要的意义。如果将规划概括为一种理性决策过程,那么实践中的规划在实行政策中

的各种作用特点均被排斥在外,这样规划可以追求的似乎只能是决策范围内行为过程的理性化和改进决策成果的表达形式。这就使规划理论发展从政策实施的行动过程中吸取养分以及不断改进的可能性大为减少。常见的在决策理性方面的极端化,则反而加剧了规划理论与实践的背离。然而规划理论真正应当面对的问题不再是如何把决定做得理性而是如何改进行动的质量,也就是说,要研究如何能更为有效地控制行动。承认规划不同于一般决策过程并具有控制未来行动的内在特性,是实现理论目标的基本前提。

从两类论点的比较看,为了达到某种特定的目标,规划不仅需要首先对手段和途径加以安排,而且需要在与预先设定目标保持一致的条件下,来具体地应用这些手段和途径。规划既不单纯是一种决策过程,也不单纯是一种特殊的实施行动。规划是横跨于决策过程与实施过程之间的特殊媒介。它的许多特征是从决策过程和实施过程中来获得的。规划作为一种连续过程的特征已不必赘述,其他特征主要在于规划面向未来,同时通过具体问题的解决来逼近未来的目标;技术意义上的规划从决策到实施是一种组织行为,是连续调整以适应环境的行为;规划需要理性知识,同时也需要责任(responsibility)、权威(authority)和控制(control),这些因素均内在于规划过程。上述多种特征整合于规划,不能舍弃其一。任何极端地强调某一方面特征的做法,都是对规划含义的曲解和偏执。

在澄清上述这些问题的基础上,还需强调对规划的决策—实施过程产生重大影响的因素之一,即规划发生的环境(context)。规划全过程不是一个封闭的只在规划内部各要素之间发生相互作用的过程,而是从决策到实施不断与其周围各种环境因素发生互动的过程,规划内部要素相互作用的意义也正是由它存在的环境所赋予的。理解规划少不了理解规划的环境。

根据以上分析可以认为,规划是一种服务于社会整体利益和公共利益,实现社会、经济、环境、资源系统所确定的长远目标,提供未来系统空间发展的战略,并借助合法权威通过对系统行为及其变化的控制,来调整 and 解决系统发展中特定问题的职业性活动过程,是公共管理的一种形式。

五、国土规划及其技术特质

1. 国土规划的含义

对国土规划含义的理解,国内外学者并不一致(包征祥等 1998,方创琳 2000,马中 1999,胡序威 1998,刘东海等 1989,魏清泉 1994,弗拉基米罗夫 1991,索恰瓦 1991,毛汉英 1997)。在国内,1956年国家建委制订的《区域规划编制和审批暂行办法(草案)》把国土规划定义为“在将要开辟若干新工业区和将要建设若干新工业城镇的地区,根据当地的自然条件、经济条件和国民经济的长远发展计划,对工业、动力、交通运输、电讯、水利、农业、林业、城镇、建筑基地和

供水、排水等各项工程设施的建设,进行全面的规划,使一定地区内国民经济的各个组成部分之间和各个工业企业之间有良好的协作配合,城镇的布局更加合理,各项工程建设更有秩序”。胡序威认为国土规划是在一定地域范围内的国土上进行国民经济建设的总体部署,即对一定地区的国土进行综合区划,对包括工业、农业、水利、交通运输、城区建设、环境保护、商业、文教、卫生等国民经济的各个部门的建设在规划地域范围内进行综合布局。费孝通认为国土规划就是“定出周密的计划去实现自己的目标”。由同济大学和重庆建筑工程学院合编的《区域规划概论》把国土规划定义为“在一定地区范围内对整个国民经济建设进行总体的战略布局”。肖秋生认为国土规划是针对一定地区范围内的国民经济各部门的建设安排,把它们相互隔阂的建设发展规划联系起来纳入地区生产力空间结构的有机体系。何芳认为国土规划就是通过安排各项建设事业的综合布局,进行区域资源的开发、利用、治理和保护,使经济发展同人口、资源、环境趋于和谐统一。在国外,波兰科学院院士 Peter Zaremba 认为国土规划作为整体物质规划“是一门建筑在科学原则基础上的,组织空间的艺术,是一种恢复空间秩序,保证形成使人满意的的美的环境和通过技术的措施创造新的价值的‘实用艺术’”。原苏联 B. B. 弗拉基米罗夫认为国土规划是对某个区域进行合理的地域经济布局,建立具有弹性的建筑规划结构,在有效综合利用自然资源和劳动力资源的前提下,为工农业生产、人口分布、城市建设、自然环境的保护和改善提供最佳条件。前联邦德国在 1965 年颁布的《区域规划法》中指出国土规划就是空间规划,是“在重视自然条件的现状及特别重视区域之间相互关系的前提下,改善经济、社会、文化条件,为个人在社会中的自由发展提供良好的空间结构”。美国规划界普遍认为国土规划是指“城乡物质环境建设的空间布局规划”,其内涵重物质形态的开发与建设、形式与功能、空间的布局等,重在编制指导区域未来发展的建设方案图纸。国际货币基金组织财政事物部 A. Premchand 认为国土规划包括实体规划和财政规划两种,其中“实体规划也称发展规划,指对社会目标的规划和达成目标所需的自然资源、人力资源和财力资源的动员规划”。

综合国内外学者的不同观点,结合我国的国情,我们认为,国土规划(territorial planning)是指对国土资源的开发(development)、利用(use)、整治(harness)和保护(protection)(简称 DUHP)所进行的综合性战略部署,也是对国土重大建设活动的综合空间布局。它在地域空间内要协调好资源、经济、人口和环境四者之间的关系,做好产业结构调整 and 布局、城镇体系的规划和重大基础设施网的配置,把国土建设和资源的开发利用和环境的整治保护密切结合起来,达到人和自然的和谐共生,保障社会经济的可持续发展。

国土规划通常兼有两层含义:一是目标确立。规划是人们根据现在的认识对未来国土开发整治目标和发展状态的构想。二是行为决策。即为实现未来国土开发整治目标或达到未来发展状态的行动顺序和步骤决策。更具体地说,国土规划

就是根据国土开发利用和整治保护系统自身的功能和外部环境条件确定规划的目标和任务,在此基础上研制为实现目标可能采取的途径和政策措施,同时分析各种政策、措施可能造成的各种国土开发整治后果,从而编制不同时期、不同政策背景下形成的各种国土开发整治状态的比较或模拟方案。然后,按照从目标和任务引申出的准则对各种方案进行比较和评价,以便产生被推荐的策略性规划方案。

国土规划是一个地区比较长远、全面和综合的发展构想。其主要任务是,根据地区的发展条件,从其历史、现状和发展趋势出发,明确规划地区社会经济发展的主要问题,确定社会经济发展方向和目标,对地区国土资源的开发、利用、整治和保护作出总体部署,对资源产业化的重大项目和国土建设活动进行统筹安排,并提出规划的实施政策和措施。

2. 国土规划的技术特质

国土规划是为避免市场配置资源失灵而建立的,它是一种政府的公共管理行为。国土规划只有通过政府对政策目标的积极维护,才能在政府政治的实际运作过程中,为政府的其他部门所认同,在行政组织的意义上获取其权力的“合法化”,并以制度化的方式在国土资源配置中发挥作用。但是,在对国土规划概念作深层次理解时,同时应该认识到,国土规划不是政治,它不同于一般的政府政治过程,通常不存在各种形式的所谓“偏好的动机”(the mobilization of bias)。

首先,国土规划是一种知识性的或者分析性的活动,它在国家整体利益和社会公共利益标准以及规范的价值取向的指导下,对地区空间可持续发展以及国土资源有效配置做出综合性的分析和判断,对于难以预见和难以控制的未来地区空间发展,从整体上给予特别的关注,并采取措施努力维护未来的整体利益,这是政府其他部门所不具备或不完全具备的特质。

其次,国土规划是为政府减少国土资源开发整治不确定性的重要途径。政府制定有关政策时,面临国土资源开发利用和整治保护方案的不确定性,通过国土规划专家的分析判断而估测未来某个时期社会经济发展对国土资源配置的要求,使政府在制定有关政策时能避免盲目性,对资源做出预先妥善的安排,帮助实现政府决策的理性化。几乎可以说,减少不确定性和推进决策理性化这两点是规划的两个主要目标。

再次,保障资源安全和各系统协调发展的理论,奠定了国土规划行动厚实的理论基础,使得国土规划能够把握国土资源开发、利用、整治和保护系统的有效运行。

无论如何,国土规划在被纳入政府政治过程的同时,仍应保持其特有的知识和技能。它通过技术方式,而非直接的价值方式来表达它对国土资源问题的判断,对政府政策的理解,对规划内容与形式的选择,并且通过将存在于社会环境中的价值与目标转译成技术语汇,拥有防止外界因素侵蚀的技术屏障,对规划所维护的整体利益和公共利益做出合理的解释和辩护,才能发挥规划应有的作用。如果规划完