

Planning and  
Decision Planning

# 规划学 与决策规划

>>> 安国辉◎著



# 规划学 与决策规划

安国辉◎著

青  
岛  
出  
版  
社  
QINGDAO PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

规划学与决策规划 / 安国辉著. —青岛: 青岛出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5552-6001-1

I. ①规… II. ①安… III. ①管理规划 - 理论 IV. ①C935

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第213126号

书 名 规划学与决策规划  
著 者 安国辉  
出版发行 青岛出版社 ( 青岛市海尔路182号, 266061 )  
本社网址 <http://www.qdpub.com>  
策 划 高继民  
责任编辑 程兆军  
封面设计 祝玉华  
制 版 青岛新华出版照排有限公司  
印 刷 青岛国彩印刷有限公司  
出版日期 2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷  
开 本 16开 ( 787 mm × 1092 mm )  
印 张 23.5  
字 数 300 千  
书 号 ISBN 978-7-5552-6001-1  
定 价 86.00 元

编校印装质量、盗版监督服务电话 4006532017 0532-68068638

# 前 言

纵观我国的规划与规划学发展的历史，在早期人类历史上我国的各类规划设计是超前的，处于领先的地位。然而，近现代以来，我国规划与规划学的发展如同经济发展一样，更多的是向苏联、西方学习。同我国建设特色社会主义道路一样，我国的制度决定了需要确立具有中国特色的规划与规划学的发展道路。习近平总书记指出：“只有不断发掘和利用人类创造的一切优秀思想文化和丰富知识，我们才能更好地认识世界、认识社会、认识自己，才能更好地开创人类社会的未来。”这也给规划与规划学指明了开创未来的发展方向。

规划学作为一门综合性学科，是多学科融合的交叉学科，涵盖了多学科的内容与理论。伴随经济社会的改革，规划与规划学也必然需要深化改革，实现新的升华，向更高层次飞跃。目前规划学还没有一个完整的体系与统一的学科建设目标、理论体系。习近平总书记指出：“‘创意造言，皆不相师。’一种理论的建成，主要取决于理论工作者对理论的凝练、概括、总结和创新。”“人类社会每一次重大跃进，人类文明每一次重大发展，都离不开哲学社会科学的知识变革和思想先导。”规划学作为一门重要社会学科，应有它全新的概念、全新的体系、完整的理论等多方面的建设。为此，本书重点是系统地阐述规划与规划学的新概念、新体系、新模式、新理论、技术方法与程序，并提出新的规划体系的重构，目的是推动规划与规划学的创新发展。

从规划与规划学的发展来看，本书对规划与规划学的概念赋予了更广泛的内涵和外延的诠释，增加了更多的新内容。规划与规划学不仅是一门技术与课程，而更重要的是一项社会的公共政策和国家管理的具体制度。新的认识使规划由“四维空间”思维向“多维空间”思维转化，加入了人的意识与价值观念的思维，进而体现了规划要坚持“以人为本”的基本理念。从规划概念来看，规划不仅是规划的编制，也是规划的编制、规划

的管理、规划的实施的全过程；规划学包括规划学的理论研究、规划学教育研究和规划的全过程研究的所有内容。

进入新世纪，我国经济社会的发展发生了巨大的变化，由以经济建设为中心转向以建设和谐社会为中心，明确了“两个一百年”的发展目标，并提出到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标。伴随经济社会发展转型与改革的发展，规划界出现了“多规合一”的要求。这也说明了在新的历史时期，规划作为人类经济社会发展的重要工具和国家管理的具体制度之一，也要伴随经济社会的发展不断地深化改革、创新发展，以适应建设和谐社会的目标需求。这给规划学的建设与发展提出了新的发展方向、提出了新的任务。究竟如何实现多规合一？规划学应是一门怎样的学科？规划学科在新时期如何创新发展？这是规划与规划学发展的一个新课题。

规划界提出了“多规合一”的诉求，说明了规划与规划学科建设有了新的空间。这就对于规划与规划学的定义、理论、分类、任务、内容等方面提出了新的内容与要求。说明了规划与规划学需要进行深刻系统的改革，以适应我国经济社会发展的需要，以创新的精神和理念开创我国新的规划学体系以及规划的变革。结合我国规划与规划学发展的实际情况，要把现代规划的改革和传统的规划传承有机结合在一起，走中国特色的规划与规划学发展的道路。所以要在规划学发展体系上开辟新路径，以求达到“多规合一”的目标。新的规划体系是由决策规划—落实规划—执行规划三个层次构建。决策规划完成顶层设计，将原有的存量空间规划转化为落实规划，一些相关规划设计列为执行规划。通过对于新学科内容的研究，探讨适应新规划体系建立的技术路线和技术难点，实现突破与创新，解决目前规划界存在的诸多问题。

伴随信息化建设、遥感以及 3S 技术应用、大数据、云计算、“互联网+”等新的科学技术的发展，给规划的编制提供了新的技术手段并带来技术革命，突显科技引领的巨大作用。这是经济社会发展和科学技术发展的结果，为规划与规划学创新发展提供了有利条件。规划学学科的建设与发展是有历史渊源的，所以，在创新发展的过程中，也必须把传承 100 多年的规划发展的优良传统和优秀成果继承下来，形成历史传承与现代变革相结合，处理好传承与改革的辩证关系，促进规划学学科得到健康、快速、科学的发展。

习近平总书记指出：“我国哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论，加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结，加强对发展社会主义市场经济、民主政

治、先进文化、和谐社会、生态文明以及党的执政能力建设等领域的分析研究,加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释,提炼出有学理性的新理论,概括出有规律性的新实践。”规划学作为一门重要的社会学科,是实践性很强的学科。要在实践中发现新的领域,不断地总结和创新,不断地发展新理论、建立新体系,开创中国特色社会主义规划与规划学发展道路,满足我国经济社会发展的需要。

我在长期教学与多年从事多种规划领域的实践中,先后完成多种类别的规划编制和规划设计;并由科学出版社出版了高校应用的《土地利用规划》《村庄规划教程》等相关规划教材和书籍。所以根据自己实践经验,重点依据“土地利用规划”和“城乡发展规划”为基础列举众多的实例,说明规划与规划学的一些概念、技术原理、理论与新的规划体系,对于规划与规划学的发展提出一些新的观点。希望在广大同行共同努力下,实现规划与规划学学科的新发展、新飞跃,为经济社会发展做出贡献。

一门学科建立与发展是要经过许多人甚至几代人的努力才可以建立起来的。我根据自己的经验与实践对于规划学学科的建设与发展发表一些看法,不一定正确,还请大家予以评判,希望起到抛砖引玉的效果。我愿当铺路石,在总结前人已有的成果基础上去做些探讨,以期对于规划与规划学的发展做出一点贡献。本书可供规划界同仁们参考,是高校规划学科的一门教科书,也是相关部门决策者和规划管理者必备的工具书。

在完成本书稿的过程中,得到刘秉良教授级高级工程师(注册城市规划师)和河北省人口研究所所长刘相如编审的修改意见,也有常春平、董硕、郭中领教授共同完成的研究成果,实例中有郭晓伟、崔保堂等人完成的项目,有他们付出的心血和劳动,在此深表谢意!对协助出版本书的青岛出版社的高继民总编辑、程兆军编辑以及我的家人的支持也表示衷心的感谢!

安国辉

2016年8月于石家庄

# 目 录

## 第一篇 规划与规划学

### 第一章 规划学导论 ..... 3

第一节 规划概念与性质 ..... 3

第二节 规划是国家管理的具体制度 .. 15

第三节 规划学的含义..... 19

第四节 规划的地位与作用 ..... 21

### 第二章 规划的体系与模式 ..... 27

第一节 规划的体系与分类 ..... 27

第二节 规划的模式与类型 ..... 35

### 第三章 规划学发展的历史 ..... 39

第一节 国外规划学发展的历史 ..... 39

第二节 我国规划学发展的简史 ..... 51

第三节 规划学教育发展史 ..... 67

第四节 规划发展史带来的启示 ..... 72

第五节 城市规划的三大宣言 ..... 78

### 第四章 规划与规划学发展的现状与趋势 .. 83

第一节 世界规划学发展的现状 ..... 83

第二节 我国规划学发展的现状 ..... 87

第三节 规划与规划学发展趋势 ..... 95

第四节 规划学教育发展趋势 ..... 98

## 第二篇 规划学理论与技术应用

### 第五章 规划学的理论体系 ..... 103

第一节 规划学理论发展简史 ..... 103

第二节 规划学的理论体系与分类 .... 107

第三节 规划的基础理论 ..... 111

第四节 规划学基本理论 ..... 115

第五节 规划的生态理论 ..... 123

第六节 规划的技术理论——系统  
平衡控制论 ..... 127

### 第六章 规划技术原理与应用 ..... 134

第一节 规划研究的对象与任务 ..... 134

第二节 规划的原则与依据 ..... 136

第三节 规划的理念..... 139

第四节 规划与规划学的内容 ..... 143

<b>第七章 规划编制的程序与方法</b> .....	148	<b>第七节 “三生红线”划定的实例</b>	
<b>第一节 规划编制的程序</b> .....	148	——河北省威县“三生红线”	
<b>第二节 规划编制基础研究的方法</b> ....	150	划定的说明 .....	252
<b>第三节 规划编制中的方法</b> .....	165	<b>第十章 决策规划</b> .....	265
<b>第八章 规划评价的理论与方法</b> .....	169	<b>第一节 决策规划的背景与意义</b> .....	265
<b>第一节 规划评价的概念与分类</b> .....	169	<b>第二节 决策规划的概念、分类、作用</b> ..	273
<b>第二节 规划评价的原理与任务</b> .....	170	<b>第三节 决策规划的内容</b> .....	277
<b>第三节 规划方案的优选</b> .....	177	<b>第四节 分区规划与规划分区</b> .....	282
<b>第四节 规划的环境影响评价</b> .....	184	<b>第十一章 落实规划</b> .....	288
<b>第五节 规划环境影响评价的</b>		<b>第一节 落实规划的概念</b> .....	288
<b>内容、方法和程序</b> .....	191	<b>第二节 落实规划的内容</b> .....	290
		<b>第三节 落实规划的实例</b>	
		——以河北省新河县城乡总体	
<b>第三篇 决策规划与新的规划体系</b>		规划为例 .....	292
<b>第九章 “多规合一”与“三生红线”</b> ....	201	<b>第四节 土地整理专项规划内容</b> .....	329
<b>第一节 “多规合一”发展的现状</b> .....	201	<b>第十二章 执行规划</b> .....	336
<b>第二节 “多规合一”的理论与技术</b> ....	206	<b>第一节 执行规划的概念</b> .....	336
<b>第三节 “多规合一”的实例</b>		<b>第二节 土地利用项目的规划设计</b> ....	338
——山东省桓台县“多规合一”		<b>第三节 执行规划实例</b>	
<b>的实例</b> .....	209	——河北省大曹庄管理区	
<b>第四节 “三生红线”划定概念</b> .....	234	<b>基本农田建设项目</b> .....	344
<b>第五节 “三生红线”划定的技术方法</b> ..	240	<b>参考文献</b> .....	363
<b>第六节 “三生红线”划定程序与成果</b> ..	246		



第一篇

---

**规划与规划学**



# 第一章 规划学导论

## 第一节 规划概念与性质

### 1. 概念

#### 1.1 规划概念的辨析

规划是人的一种本能,是人的意识与智慧的反映,是人类区别于其他动物的重要标志。美国的规划专家埃里克·达米安·凯利在《社区规划》中指出:“规划是一个最基本的人类活动。它对于任何一项复杂的长期的工作都是必不可少的。”规划是人类文明的产物,是人类社会文明进步的展现。规划学是人文社会科学的重要组成部分。

所谓规划,1983年商务印书馆出版的《词源》一书中解释为:计划、谋划;比较全面的长远的发展计划;计划安排。在我国旧的词解中“规划”与“规画”为同义之解,如台湾1986年出版的《百科大辞典(革新版)》有“规画”条目,同“规划”,是指企业管理术语;在传统的理念中对于“规划”与“计划”也为同一种解析,并没有严格的区分界限,只是凭习惯用法划分。这些解析均是狭义的概念。从广义上来讲,规划是指人们对于人为事物进行预见的活动,也可以认为是一种信念,一种理性的、可适应的、应用于未来的事物发展施加控制的思想意识与措施。这说明了规划是“知”与“行”并存人类社会活动过程中的两个方面。

西方国家对于规划的理解,有着较先进的理念。但从不同的角度认识则有不同的解析,一种认识认为“规划”意味着对社会多元化和权力不均衡的认知,其目标是实现土地、资源、设施、服务的平等,有机发展与社会、经济、文化多样化差异之间的协调关系,这是对于规划的内容实质的解析,即所谓的“知”。还有一种认识认为规划是一个有意识的系统分析过程,是一个寻找目标与问题并通过寻找城市社会、经济和生态系统负面代价最小的方案解决问题,达到目标的过程,规划面对的是目标与问题,而不是一种计划安排。这是从过程角度认识规划的,即所谓的“行”;这就说明了对于规划的概念理解从不同角度就有不同的解析。

还有就是对于规划的具体理解也有些区别,如美国城市规划学家约翰·弗里德曼认为对于规划的理解主要观点有二:“一种观点认为规划是建筑学的一部分,是关于物质形态的规划;另一种观点则是认为规划应该和社会学、政治学联系在一起,规划是个决策的、理性的过程,是一种建立在理性思考的专业判断行为,是知识和行为相联系的过程。”美国著名规划专家纽曼曾说:“规划是在做某事之前的决策,也就是说规划是行为的过程的程序。”西方的城市规划把城市规划与城市研究分离开来,原则上认为城市规划是实践的过程,城市研究是理论研究的过程。美国的规划专家埃里克·达米安·凯利在《社区规划》中指出:“规划是对未来做好准备的理性方法。它一般包括资料的收集和分析,考察未来发展的可能倾向,考虑不同的前景,对不同的前景进行一定的费用效益分析,选择一个最佳的发展前景,准备一个实施计划。”这个概念讲述了规划过程的方法与步骤,是从操作层面上讲述规划编制的程序。

规划对于规划学科建设、规划的编制、规划的管理、规划实施以及应用来说,处在不同的层次则有不同的认识,使得规划概念显得有些零乱。原因是“规划”的概念源于多学科、多层面、多角度的集成,就使得规划的概念难以用一句话说清。所以,统一规划的概念、统一理念的认识、统一理论的研究、统一语境是学科发展的必然要求,要建立“规划”的“概念群”。规划对于学术界来讲,是一门应用学科,是人类社会发展的必然结果;规划是未来学,规划是社会学的重要组成部分;对于规划师来说,是一门技术,用规划的理念与思维,规划出未来发展与建设的美好蓝图。规划是物质的,规划是人类社会发展的重要工具;对于行政管理及规划的实施者,则是一项重要的措施与管理的工具,规划是社会管理的“龙头”,是依法管理的依据与标尺;规划是社会管理的一种具体的措施和管理的具体制度。对于认识和使用规划,人们是有不同的理解与认识的。现在的问题就是如何使得规划学科、规划编制者和规划的使用者达到统一的认识,使得规划学与规划师的“知”与规划使用者的“行”有机结合到一起,寻找学科发展的规律与理论,共同发展这门学科。这就需要我们重新认识规划、规划学概念与理论的必要性。

### 1.2 规划概念的内涵

规划是人的本能与智慧的反映,它是由人的思维与实践得以发展形成的,理论上讲,就是意识—实践—管理—实施反复作用与反作用的结果。具体地讲就是人们对于经济社会和自然环境控制能力的体现和采取的具体措施,通过规划使得人们可以驾驭经济社会的发展导向和控制自然环境有利于人类经济社会的发展,体现了规划的“知”与“行”的两面性。从学科建设角度来说,规划学的基本内容包括相关理论、方法技术及其实际应用两部分。

对于规划的理解,还可以认为规划是一个“过程”,在时间延伸的理念中得以体现。这也

是比较认可的概念。也就是说,规划是人类经济社会发展过程中未来的一个时段的安排,是由过去、现状推测未来一个时段的过程,是由现状的状态规划到规划期的状态,实现经济社会发展的平衡状态的转化。正如美国著名城市理论家刘易斯·芒德福在《城市发展史:起源、演变和前景》一书中所说的:“城市的实质就是人类的化身。城市从无到有,从简单到复杂,从低级到高级的发展历史,反映了人类社会及人类自身的同样发展过程。”英国城市规划思想家尼格尔·泰勒说过:“理性规划包含一个正在进行的、连续不断的过程,对于这一点的认可代表了与基于设计的传统城市规划理论的重大决裂。”《马丘比丘宪章》中指出:“规划过程,包括经济计划、城市规划、城市设计和建筑设计,必须对人类的各种需求作出分析和反应。”对于这个“过程”则有两种见解,第一种认识是以 Y. Dror 为代表,主张规划是政策科学的组成部分,这个过程是理性决策的过程,是把科学方法应用到政策制定的过程。也就是说作为一种决策过程规划,是通过一系列选择来决定适当的未来行动的过程。另一种认识则是在承认决策规划除决策方面意义外,进一步强调规划与实施行动相联系,这样的过程就把决策与实施连为一体,实际上就是把规划与管理连为一体,认为规划仅是决策过程重大部分,而后来的管理则是规划的延续,是对于未来控制的具体措施。持这种观点的代表人物是 A. Wilavsky。其实,我也认为第二种观点是符合现实的,这正是规划的“知”与“行”有机结合。规划本身是一种措施,目的是为了管理和控制未来。也就是说,规划不仅是选择实现目标的途径,也是实现目标的一种行为方式,在参与规划实施中规划有着不可替代的作用。同时,规划与管理的关系是相互的,编制规划成为管理的依据,反过来通过管理又不断地修正和调改规划,为下一轮编制规划提供依据。这就充分说明规划与管理是相互作用、相互联系、相互依赖的关系。所以,规划自编制完成后就存在修编的问题,也就是规划实施的动态监测的任务。可以肯定地说,任何规划都不是一成不变的,所有规划不都是十分合理的,这就给修编规划提出了明确的任务。这也就决定了规划的动态性和对于规划的动态监测的具体任务。

从目前国内外规划编制的过程分析,规划的过程还可以理解为规划是循环的过程。不过只能说明时段是可以循环,而每次规划的内容则不是简单的循环,而是为了新的目标不断地修改规划。从这个角度分析,规划的实施也不是规划的结束,而是新一轮规划编制的开始。这也就是说,规划是一个持续不断的、无休止的、向不断变化的目标趋近的过程。

关于过程的理解,除了以上的解析外,从社会政治方面理解,规划作为一项社会的公共政策,具有寻求和实现社会价值分配的过程,这就要求在编制规划过程中注意把编制规划的技术与社会价值分配问题有机地结合起来进行研究。规划是解决经济社会中诸多问题的,所以在编制规划的过程中要采用社会调查的方法、公众参与的方法,要平衡多元的价值取

向,参与多方利益的协调,维系社会的公平、公正,制定社会的公共政策,这些内容无一不是社会学的过程。

在理解规划是决策与规划、管理和实施的过程后,则明确了规划过程包括了决策与实施,使得决策与规划就成为过程中不可分割的有机的两个组成部分。这就使得规划的确切含义得以解析,对于理解规划与决策之间的关系有了明确的阐述。从此,我们就可以清楚地理解到规划既不是单一的决策过程,又不是唯一的实施行为,而是连接决策与实施的一架有机的桥梁。从学科整体上分析,决策与规划、规划与管理、管理与实施都是规划过程中不可缺少的组成部分,把它们割裂开来就不是真正意义上的规划学。也就是说把规划的“知”与“行”两者割裂开来,失去了规划学的本意。

### 1.3 规划概念的外延

在经济社会的发展过程中,由于诸多学科的渗入、交叉、融合,使得规划学成为一门综合性学科。以城市规划为例,自20世纪中叶以来,以城市问题为导向的研究成为国际政界和科学界共同关注的焦点,社会、经济、政治、生态环境等交叉学科理论与思想大量涌入城市规划领域,促成了城市问题和城市发展研究的繁荣,并出现了诸如城市社会学、城市经济学、城市生态学、城市地理学、城市管理学等交叉学科。这些新兴学科的诞生促进了城乡规划学科研究领域与范畴的不断延伸和拓展。这就说明了规划学是有着广泛的外延的。

#### 1) 规划是一门社会学科

所谓社会学是从社会整体出发,通过社会关系和社会行为来研究社会的结构、功能、发生与发展规律的综合性学科。规划就是一种社会行为,规划的目的就是促进社会的和谐与发展。法国规划专家让·保罗·拉卡兹说:“规划具有不同的目的,但多是寄望于推进社会进步。”它主要反映出对于经济社会发展作出科学合理的判断与决策,为人类社会发展作出明确的发展道路和勾绘美好的蓝图,指出经济社会发展的目标与方向;规划的核心目的在于取得社会的公平、公正和谐的发展,规划的主要目标是实现规划区域内经济、社会、生态三大效益的最佳组合。为此目的和目标,规划就是制定的社会公共政策,体现为国家管理的一种具体制度。美国著名规划理论学家约翰·福利斯特曾说:“为人民规划。”规划是人类实行民主、坚持科学发展和维系可持续发展的必要手段。按目前对于规划的认识,规划是解决经济、资源、人口、环境等经济社会发展问题的行之有效的措施。美国著名的城市理论学家刘易斯·芒福德在《城市发展史》中指出:“在促进城市发展的因素中,社会因素是主要的。”除以上内容外,规划学在发展中对于区域的区位、社会结构、社会组织、生活方式、社会心理、社会问题、社会发展和社会价值的规律都要进行必要的研究,这些内容既要作为编制规划的依

据,又是规划的主要内容之一。英国城市规划思想家尼格尔·泰勒说过:“城镇规划已经成了一门社会科学,而不是一门艺术。”这些论述均说明了规划学与社会学的关系。

从20世纪60年代,城市规划从单纯的物质空间形态的规划转变为特定的政治、经济和社会的产物,表现出一种社会规划的特征,承担了协调与沟通的角色。在规划编制的实践中,许多社会团体、行政部门、国家与集体、个人之间的利益需要协调,反映在规划中的诸多社会问题需要解决,这就需要规划学与社会学多层次结合,规划师成为利益协调、问题协商与沟通解决的社会活动家。既要解决价值取向的问题,也要制定对策和措施来解决具体的问题。

## 2) 规划是法律法规的延续

法是约束人们在经济社会活动中的规则。规划是法律与法规的继续与发展,是实施法律与法规的具体措施,是对于法律法规进一步的阐述,是约束人类经济社会各种活动的规范。规划是控制人类经济社会活动依法管理的具体措施,所以说规划即“法”。英国城市规划思想家尼格尔·泰勒说过:“规划包含了政治判断和政治决策——建立一个城乡规划体系本身就涉及政府干预和立法。”也可以说,区域的主要规划就是地方的法规,也就明确地说明了规划就是法律法规的延续。《雅典宪章》指出:“最迫切的需要,是每个城市都应该有一个城市计划方案与区域计划、国家计划整个地配合起来,这种全国性、区域性和城市性的计划之实施,必须制定必要的法律以保证其实现。”从规划学的形成与发展的轨迹来看,法律法规是编制所有规划的基本依据,也就是说,规划的编制离不开已有的法律法规。同时,规划的实施也离不开法律法规的保障作用,没有法律法规的保障就没有真正意义上的规划实施,所编制的规划就是一句空话。从以上角度分析不难看出,规划学是由法律法规延伸的学科,是法律法规的具体化措施。这充分说明了规划与法学之间的关系。

## 3) 规划是政治学

规划是政治学。所谓政治是利益分配所影响到的所有人类之间互动关系的总和;对于政治学的定义美国学者解释为:“当政治知识的复杂性,精深度和自我意识达到一定程度时,人们可以称它为政治学。”美国著名规划学家约翰·M·利维曾说:“规划是一项高度政治化活动。”英国城市规划思想家尼格尔·泰勒说过:“城市规划天生就是一个规范性、政治性活动。”美国著名的规划学者诺顿·朗指出:“规划就是政策,在一个民主国家,无论如何,政策就构成了政治。”还说:“问题不是规划是否会反映政治,而是它将反映谁的政治。规划人员试图实施的是何种价值观以及何人的价值观?”英国城市规划思想家尼格尔·泰勒说:“规划依托于对未来理想的价值判断,并且这些判断都是政治所关注的事务,因为它们以不同的方法反映或影响了社会不同群体的利益。”美国著名的规划学者诺顿·朗又说:“事实上规

划就是政治过程。在广义上他们代表政治哲学，代表将优良生活的不同概念付诸实施的办法。”由此看来，规划一是直接为政治服务的一个重要的工具。规划本身的实质作用就是社会各团体、政府各部门、公众参与的群体之间的利益分配。为了管理和协调社会各个阶层、各个阶级的利益与矛盾，协调解决经济社会发展与资源环境之间的矛盾，协调解决社会发展公平、公正与效率的矛盾，没有规划与规划设计就不可能实现经济社会发展和管理的需求。规划二是一种政府行为，是政府决策的具体体现，也是政府逐级管理、实行监督的依据；三是在规划的编制过程中，首先要考虑的是规划内容实施的因素，规划实施的基本保障主要有两个方面，一是政府，二是市场。为了确保规划的实施，这两个方面缺了哪一个都不行，因此，政府的作用不容忽视，这就说明了政治在规划中的作用。

### 4) 规划与地理学

规划是个四维空间的决策规划。从地理学角度分析，地理学是地球表层学，主要是研究地球空间的科学。地理学的发展历史是由对地理现状的知识性描述逐渐演变为对地球表面规律的探索，成为一门研究经济社会与自然环境关系的学科，从空间、区域、时间、景观角度认知人地关系的学科。地理的组成要素成为规划编制的基本要素，因为不同区域的地理要素都对规划的编制起到重要的支撑和限制作用，只有对一个区域的自然地理、人文地理要素分析研究透彻，才能编制好该区域的各项规划。规划学自诞生之日起，就以空间布局为规划的主要内容，早先的理论也均是借以地理学的空间理论为主，如杜能的农业区位论、韦伯的工业区位论、中心地理论等，成为规划学早期理论的核心内容。在时间上规划是人类社会进程的延伸，是人类社会发展的一个未来发展的过程。规划是人类社会发展过程的延续，是由过去—现在—未来推动人类社会发展的历史阶段，规划是这个过程中的一个组成部分；空间上规划是地理空间的一部分，其重点是实现空间布局安排；在空间内各种物质流、能量流、信息流按着一定的约束进行合理地流动，在流动中存在着一定控制作用，及流动中的阈值。规划就是控制各种流的速度、流量、时序，为了使“流”流得合理、有组织性，满足人类经济社会稳定、健康、快速发展；规划是地理学的延伸与发展，地理学的理论与方法是规划学的基础。英国城市规划思想家尼古尔·泰勒说过：“我们需要一种新型的规划师，他们接受的训练是从经济和社会方面来分析认识城市及其区域在空间上是怎样运行的——就是说，规划人员应该接受经济地理学或社会科学方面的训练，而不仅仅是建筑学或测量学方面的训练。”这说明规划师必须具备地理学的知识，同时也说明了地理学与规划学之间的关系。

### 5) 规划是管理学

规划是管理学。《中国城市规划广州宣言》中明确指出：“要建立民主科学的规划管理决



策机制。处理好规划与决策的关系,凡城市发展的重大决策,城市政府及其规划行政主管部门必须在决策内容、决策程序等方面,充分尊重专家和公众的意见。”这充分说明了规划与决策的关系。规划为人类社会未来发展建设和管理提供了依据,其形成与发展过程是决策—规划—管理—实施,给管理指明了方向,使人类社会有序地发展,所以不少人将规划视为管理的“龙头”,纲举才能目张。规划是指导各类建设指导的蓝图,为各项建设和管理提供先决条件和立足空间,离开了规划各项建设就会失去控制和管理的手段;在经济社会的管理中,人们常常说要依法管理,依法管理的基础依据就是规划。没有规划就不能检验各类建设是否合法、合理,符合规划者则是合法的,反之,则是违法的、不合理的。因此,规划是依法管理的一个重要标尺;管理是规划的延伸,管理是规划实施的保证;规划是人类社会发展过程中必须采取的措施,遵循规划指明的方向,使人类社会按照人的理想去实现既定的目标。这也就说明了规划与管理是人类经济社会发展的两个重要环节。

#### 6) 规划是哲学

规划是哲学。哲学源于希腊文(philosophia),意即爱智慧,属于社会意识形态之一,是关于世界观的学说。哲学是一门智慧的学问,是一门辩证唯物主义的学科,哲学使人正确认识人的行为的利弊、好坏,事物发展均具有两面性的特点。一方面,从哲学角度对于规划的解析,规划就是战略与战术相结合的措施。长期的、宏观的规划就是战略规划,近期的具体部署就是战术、计划。作为一个大的长远发展构想,既要有战略部署,又要有战术安排与计划,二者缺一不可;从哲学角度分析,长计划、短安排是规划的基本思路,把长远计划与近期安排有机结合到一起是实施规划的基本方法;规划的目标也存在长期的、总体的目标,而实现这些目标必须由近期的、具体目标来实现;对于规划的效益分析,也存在长远效益与短期效益有机结合的问题。这些都是要从哲学角度进行分析,辩证地认识长远目标与近期目标、整体效益与局部效益,长期措施与近期办法有机地结合,才会实现长远目标与效益。另一方面,规划是个系统工程,对于系统的分析、判断都要有辩证的思维,即哲学的理念,任何行为都存在利弊辩证的关系,在做出决策时一定要有利弊的辩证分析,趋其利、避其害,是规划的基本准则。所以,对于规划来说,必须坚持从哲学概念出发,来编制所有的规划。我国历史上最好的战略决策,莫过于诸葛亮的“前出师表”的论述,以天时、地利、人和三大要素决策天下的三分格局,论述极为精辟。我国规划大师吴良镛先生对于城市规划曾说过:“城市建设的许多重大问题要慎于决策,需要提到哲学的高度来观察与思考,因为城市发展过程中的许多决策一经决定,是难于变更甚至不可逆转的。”决策规划就是战略规划、概念规划,项目的规划设计就是战术与计划,是落实规划总体目标的具体措施。往往任何一种决策规划都需