

江西财经大学学术文库

土地可持续利用规划理论与方法

但承龙摇著

经济管理出版社

序

公元705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1958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

二〇〇九年 怨月 员日

序 摇 言

全球从 20 世纪 70 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 70 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，1982 年 9 月 3 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 1982 年 11 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（1982~1990 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（1992~2000 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 1995 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 1999 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 10 余篇，并于 2001 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

2002 年 苑月 25 日于南京

第一章 摇 摇 摇 摇 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^{〔3〕}。

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 6 章，题名为：“土地资源管理和规划的综合方法”（~~Land Use Planning and Management of Land Resources~~，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总体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 摇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：

一是西方国家真正称为“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^[1]。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^[2]；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。

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^[10]。其规划体系与中国存在着明显差异，导致很难从其体系中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^[11]；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（云规划）和地区详细规划（月规划）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^[12]。

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 100 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^[13]。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

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^[16]。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“灾障裁”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，但仍要注重各级政府部门的利益和意见，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^[17]。

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 1:50000—1:10000 之间^[18]。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^[19]：

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 1 个省、5 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。

☞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；各地方政府内设规划处，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。

☞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，建筑部门有权限时限令停工，如不予理睬，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^[50]：

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和地区，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^[50]。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^[70]。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^[70]：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。

摇表 员原员

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

续表

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
荷兰	增强国家竞争力，提高国家的国际地位	国家国土规划—省级区域规划—市级土地规划（结构规划、土地利用规划）	用地分区、比较选择法、项目评估法，“灾障”政策	统一领导，总体协调的体制；建筑许可制	过分强调政府的作用，公众作用较小
日本	促进各地区自主发展和创造美好的国土	国土综合开发规划—国土利用规划—土地利用基本规划—部门土地利用规划	划定地域和用地分区	强烈的政府干预体制；开发许可制	土地利用的经济优先与单向化；生态环境问题；地价高涨和土地资源的荒废问题
前苏联	将土地利用规划作为一项国家措施，其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	远景利用总体规划—行政区土地规划草图—企业间和企业内土地规划设计—土地利用措施实施设计	系统分析等方法	强烈的政府干预和监察	规划刚性强，公众参与少
中国台湾地区	协调城乡争地，防止环境污染，保持生态平衡	国土综合开发计划—区域计划—都市计划与非都市土地使用计划	土地使用分区及土地使用的编定	建筑许可制	都市计划不明确，民主性不强；非都市计划编制多迁就现状，用地变更缺乏标准等
比较	协调城乡用地矛盾，保护生态环境是其共性	都具备中央、区域、地方完整的规划体系，土地利用规划与其他规划融为一体	分区为主要方法	管理体制不一；管理方法主要都采取许可制	都存在历史的局限性

摇摇根据严金明：《中国土地利用规划》，中国经济出版社，1985年和董祚继：《对市场经济条件下土地利用规划的几点认识》，《中国土地科学》1993年，增刊，第1-3页等资料整理。

二、国内土地利用规划研究的回顾与简评

我国古代的土地利用规划始于何时，难以考证确切。据历史记载，记叙土

地利用规划最早是汉代的《尔雅》，其中记载了公元前 15 世纪商代的农、林、牧用地的布局^{〔1〕}。然而，在漫长的封建统治下，我国的土地利用规划的研究进展甚微，我们看到的著作和资料多属土地经济、地政管理方面的论述^{〔2〕}。新中国成立后，从前苏联引进了土地规划科学，当时的名称为“土地整理”，20 世纪 50 年代后期改称为“土地规划”。

综观我国现代土地利用规划的发展，其可以归纳为四个阶段：第一阶段为 20 世纪 50 年代末的土地利用规划起步阶段，主要是学习前苏联和参加农村土地利用规划实践；第二阶段为 20 世纪 70 年代前的土地利用规划恢复阶段，此时的土地利用规划结合国土规划进行；第三阶段为《土地管理法》颁布后的土地利用规划完善和发展阶段，此时先后进行了全国性的二轮土地利用总体规划编制工作，其在理论和方法等方面都有了较大的突破；第四阶段为 21 世纪初，已在有关县、市开展的土地利用规划试点和即将开展的全国性第三轮土地利用总体规划修编工作。

对于土地利用规划的概念，在我国虽然一直是学术界争论的焦点，但经过几十年的规划实践，尤其是改革开放以来的规划编制工作的实践，对于土地利用规划可做如下定义：土地利用规划是对一定区域未来土地利用超前的计划和安排，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〕}。

我国土地利用规划已经形成了较为完整的体系，按照等级层次分为土地利用总体规划、土地利用详细规划和土地利用专项规划；而按照行政区域则分为全国—省—市—县—乡五级土地利用规划。上一级规划对下一级规划起着控制作用，而下一级规划对上一级规划起反馈作用。同一层次不同单位和区域的规划之间存在着开放性的互补关系。

我国目前土地利用规划的方法包括以下几种类型：一是以土地质量为基础，从土地学和地学的角度提出土地评价和规划，强调的是土地（土壤）的质量。如刘树臣^{〔4〕}认为，要发展土地利用地质学，加强地质科学在土地利用规划中的应用。二是从地理学和景观生态角度提出景观评价和规划，强调的是景观生态要素（景观生态系统）之间的相互作用及各种景观生态系统的适应性特征。如张惠远、王仰麟^{〔5〕}认为，空间格局的生态优化是以往土地利用优化配置中的薄弱环节，景观生态学的发展与完善为弥补此项不足提供了一个全新的研究视角。三是从系统生态学和生态经济学角度提出生态规划，强调生态系统的良性循环和土地的生态功能。四是从经济学和管理学的角度出发，强调

土地资源合理配置和最优化问题。如王万茂教授^[10]认为,土地利用规划的内容主要包括土地供需的综合平衡、土地利用结构的优化、土地利用宏观布局和土地利用微观设计四个方面。五是从社会学和政策学的角度出发,强调土地利用规划是社会各利用团体妥协的结果。如王正兴^[11]提出了交互式土地利用规划的概念,认为传统的“自上而下”的土地利用规划方法,由于它忽略了基层土地用户的愿望,实施时困难重重,效果不佳。“交互式土地利用规划”的出发点是协调个体和群体的利益冲突:既考虑代表全社会利益的政府规划(自上而下),又在具体规划中重视土地用户的切身利益。鼓励所有当事人的积极参与,既鼓励开发,又鼓励保护,因而具有许多优点,容易实施。六是从地理信息系统和遥感等自然科学技术的角度研究。

我国土地利用规划的管理采取的是以土地用途管制为核心的严格的国家管理体制,形成了土地用途管制制度的实施、土地利用年度计划管理、农用地规划管理、建设用地规划管理、土地开发整理管理、土地复垦管理、土地利用动态监测等一系列的管理和实施的办法^[12]。

对国外土地利用规划的介绍、引进和汲取,我国的学者也做了大量的工作,比如,丁荣晃(1981年)翻译印度学者 印度曼德尔著的《土地利用理论与实践》;原国家土地管理局土地利用规划司(1982年)也对国外的一些土地利用的著作进行了翻译,比如, 李德云等著的“《森林生态学》”;王万茂教授(1983年)对俄罗斯的土地规划设计进行了系统的介绍,翻译出版了俄罗斯的《土地规划设计》一书;严金明(1985年)对国内外的土地利用规划进行了初步的比较和分析;吴次芳、叶艳妹(1986年)对国际土地利用规划的发展进行了初步的总结,并对其发展趋势进行了展望。

三、国内外土地利用规划发展的趋势展望

未来国内外土地利用规划的发展将会更加紧扣各国社会经济发展的主要矛盾,更加有效地协调各种关系,解决各种矛盾。特别是 1987年《我们共同的未来》发表以来,可持续发展已经成为全球的共识,这将使全球范围内的土地利用规划在内容、理论和方法上发生巨大的变化,建立土地可持续利用规划的理论和方法体系也正成为世界各国努力探索和追求的目标。从规划理论上,可持续发展理论及土地的社会生态经济多元复合理论将不断得到深化和应用;从规划内容上看,许多国家由物质规划开始转向社会发展规划,生态因素和社会因素将越来越受到重视,规划目的不再仅仅局限在安排好一个物质的环境,更主要的是要实现一定的社会、经济和环境的目标;从规划方法发展看,

公众的参与程度的提高和高新技术的广泛应用将使土地利用规划朝着动态化、智能化方向发展；从规划范围上看，将更加重视对土地资源的综合规划和管理，越来越从大范围考虑问题、越来越多学科、多层次地考虑问题，更加重视以整个国家为对象的规划，比如，荷兰、德国等许多国家都将土地利用规划结合国土规划来进行。出现了跨国或者以大州为对象的规划，如东欧八国的空间规划和欧洲区域规划等。甚至有位环境生态学家康斯坦丁·多席尔第斯提出编制全球性土地利用总体规划的倡议。

第二节 摇国内外土地可持续利用规划研究进展

国内外对土地可持续利用规划的研究是在联合国《21世纪议程》发表以后展开的。《21世纪议程》第16章，专门论述了“土地资源的综合规划和管理”，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。其目的就是为土地可持续利用规划的协调决策工作提供一个框架。可持续的土地利用规划的理论基石是“可持续发展理论”，但由于可持续发展概念本身的不明确性和广泛性，加之可持续发展衡量的困难，在实施中尚存在诸多障碍。从土地可持续利用规划需要建立的理论和方法体系看，目前的研究还仅仅处在起步阶段，其内容主要集中在如何将可持续发展的原则应用到土地利用规划中、土地可持续利用规划内涵的界定、土地可持续利用规划的基本内容的探讨等方面，真正规范的、可操作性强的土地可持续利用规划理论和方法体系，仍有待于在实践中不断地总结和完善的。

对于土地可持续利用规划内涵的研究目前有以下几种理解：

(员) 云等认为，土地资源综合规划方法是通过规划者、土地权利人和决策者之间的协商和交流，来优化和对未来土地利用进行选择。其对可持续利用规划的理解侧重于规划的协调和社会可接受性^[10]。

(圆) 刁国军、蔡建群等认为，土地可持续利用规划是为了正确选择各种土地利用区位，改善农村土地利用的空间条件以及长久保护自然资源而制定的土地利用政策及实施这些政策的操作指南。其侧重于农用土地的可持续利用规划^[11]。