

规划的本质与 土地利用规划的

南京农业大学 教授 王万茂

土地是人类赖以生存和发展不可替代的物质基础。土地利用规划是合理组织土地利用的重要手段和工具。编制规划固然重要，但规划贵在实施。实施规划过程中会遇到许多问题有待处理，稍有不当就会对规划的作用产生误解。

规划的本质

从20世纪60年代起，全球范围内森林覆盖减少、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人类的生存和发展，面对这种新的挑战，世界各国不约而同地掀起了规划热潮，以避免或减轻环境对人类的报复。

关于规划的概念有多种理解和解释。多数学者仅将规划看成是一种可适用的手段来为特定的哲学认识、意识形态或思想观念提供服务，而往往忽视了对规划本质的认识。

作者认为，规划的最重要特征是其未来导向性。规划作为人类的一项社会活动，是人类有目的地改造和利用自然与创建人为环境的具体行动，具有鲜明的社会目标导引和众多参与者的社会特征。规划既是对未来行动

结果（目标）的预测，也是对实现这种结果的行动的预先安排，并且是在针对目标达成的行动过程中不断趋近目标的所有努力。规划的行动过程中总是在不断的趋近未来预期的目标。随着这种趋近的发生，目标也会发生变化。原定的目标接近于实现，有新的目标不断地被提出，原来的目标也会发生改变。从这个意义上讲，规划是一项永无止境的人类社会活动。

规划是未来学的研究范畴，人们对规划的认识存在误区，即科学规划就不应偏离现实，对原定规划加以修改完善就是规划无用。实际上规划中存在有许多不确定性因素，规划系统是一个信息不完全的灰色系统，规划实施过程中发生修改和完善的要求，本属正常范围。规划应理解为给出行动的过程，是向人们提出的实现未来的目标所采取的行动过程与途径。规划是时期行为而不是时点行为。

规划是给出行动的过程

1987年荷兰人克拉伯尔斯和庶普提出了社会系统的绿图设计思想。以往人们对待规划的认识，就像建筑师一样，在图板上把他所要建造的产品全部细节都给得清清楚楚，制定了蓝图之后一切都照此执行。但是由于客观事件的不断发展变化，致使在执行蓝图的过程中往往招来很多问题，有些设计执行不下去就要放弃重来。面对不断变化的客观现实，需要采用一种新的设计方法，即具有生命力的用象征生命的绿色为标志的所谓“绿图设计”。这种设计只为使用者设计好骨架性的内容，其内容由使用者针对变化的环境条件，不断地学习加以充实和完善，给使用者留下了设计空间，而使规划成为一个持续发展的过程。绿图设计的目标是既要保持系统原来的功能，又



使它具有充分的弹性（或称回复力）和活力。为了达到这个目标，人们建立计算机辅助的支持系统，用以模拟社会系统中的多行为者和多层次的相互作用，以弥补人的认识能力的不足。支持系统要能多向激发多个行为者思考他们用以解释现实观念，对多种不同的驾驭模式进行比较，对可能的规划决策后果有充分的估计和理解，支持系统要帮助行为者对他们所处的环境现实进行不断的认识、学习，不断充实和发展原有的规划系统设计。只有这样做，规划决策才能对它的问题提出正确的解决办法，并且让行为者对这些解决办法从不同的角度做出不同程度的接受，从而使这个规划系统健康地生存下去而得以进行。

近年来，学术界众多学者认为，规划是一个建议未来方向的过程，是一项政策性很强，涉及到国民经济每个部门的十分复杂的技术经济工作，需要较高权威性的领导机构，以组织经济、地理、建筑、工程技术、社会学、法学、环境和规划科学等各学科协同工作。规划依据预测研究未来，预测的结果是规划的依据，预测可以指示未来可能的方向、期望值以及精确度的上下界限。预测是规划工作中不可缺少和不容忽视的组成部分。

规划是一种政治行为实施过程。来自不同利益的团体、政府部门和具有特定兴趣的个人。不断适用多种政治经济压力，透过每种媒介，形成舆论来干预规划，使自己的主张通过规划得以实现。在一般情况下，规划可视为不同利益团体、个人主张之间的竞争和折衷。胜者的利益和主张则是规划的结果，胜败乃取决于政治势力。

规划是一项综合协调过程。规划者通常组织工业、农业、水利、能源、交通、城建、环保、商业、文教等各部门的规划设计人员共同参加，分析各部门的需求和发展策略，并对其加以综合协调，发挥规划的管理功能。

规划是为人类提供良好的生活和工作环境的过程。规划是在一定的地域范围内，对国土资源进行综合开发利

用和保护，对经济与社会发展中的每项重大建设项目的布局进行综合协调，为人类提供高质量的生活与工作环境。

同时规划又是一个理性思考的过程、一个质疑的过程、一个学习的过程、一个辩护的过程、一个调解的过程、一个解决问题的过程。

科学的土地利用规划观

人类社会发展伴随着土地利用的演变，人类社会发展史就是一部人类适应土地、改造土地和利用土地的历史。土地面积有限性和土地需求增长性是土地利用领域中永恒的主题，也是土地利用规划产生的客观必要性。

我国土地利用规划工作古老而悠久。据有关资料证明，汉代《尔雅》记载了公元前15世纪商代的农、林、牧用地的布局，所谓“邑外谓之郊、郊外谓之牧、牧外谓之野、野外谓之林”。但在我国土地利用规划成为一门独立学科则是近代的事情，尤其是改革开放以来我国两轮土地利用总体规划（1986—2000）、（1997—2010）的完成，使我国土地利用规划制度得以建立。对于土地利用规划可作如下定义：土地利用规划是国家依据社会经济发展和生态环境保护的要求以及土地的特性功能，对一定区域（国家、省、市、县、乡）未来土地利用超前性的计划和安排，在时空上合理分配土地资源和组织土地利用的综合技术经济措施。

土地利用规划观的树立基于对其特性的认识。土地利用规划有下列特性。

（1）政策性。政府作为公共利益的代表，有必要借助规划对土地利用进行干预，这是世界各国普遍存在的现象。政府通过土地制度和土地政策的制定为政府干预土地利用提供法律和政策依据。土地利用规划是一项政府行为，是为一定的制度和政策服务的。从一定意义上讲，土地利用规划具有法律性、原则性和严肃性。

（2）整体性。土地数量有限性与土地需求增长性，要求规划时必须从国

民经济的整体的角度，在全部土地资源的层面上选择规划方案，合理配置土地资源。土地利用规划是（土地）这块蛋糕的分配者，各个用地部门只能是蛋糕的消费者。

（3）兼容性。土地利用规划目标是多维的，有社会的、经济的、生态环境的目标，也有公益的、私人的、国家的、地区的目标等。规划的重点和难点在于多维目标之间协调，若将其目标概括为吃饭与建设，生存与发展的话，规划的包容性和兼得性就体现为规划方案必定为吃饭与建设，生存与发展，“鱼和熊掌兼得”方案。除此以外，规划兼容性还体现在规划编制和实施过程中采用多种技术和手段。

（4）折衷性。由于土地面积的有限性致使土地资源分配方案具有折衷性，是社会目标和经济目标，个人目的和公共目的调和折衷的结果。所以，土地利用规划方案实质上是各部门各行业用地的满意方案，只能使用地分配达到满意而无法实现满足，即所谓不求最优，只求满意。

（5）动态性。由规划本身的不确定性、灰色性，要求规划实施中的主客观情况一成不变是不切实际的，规划要在实施的反馈中定时修正。在认识规划的严肃性的同时，规划是在反复修正中逐步使其更加完善。规划的动态性是指其微分决策的积分。往往称富有弹性和生命力的规划为绿图规划。规划不是时点行为，而是时期行为。与此同时，为了克服修改规划的随意性，必须遵守法定规划修改程序，一般来讲，修改规划行为主体应与编制规划行为主体一致。

正如任何规划一样，土地利用规划的生命力在于其对未来土地利用的导向性。为此，要解决主观与客观，现时与未来，局部与全局之间关系问题。集中反映在规划实施过程中，所以，我们常说“三分规划，七分实施”就是这个道理。首先应当转变观念，将规划实施阶段视作规划过程的不可或缺的重要组成部分，编制好规划仅意味阶段性工作的完成，规划的完成有待于规划的实施，

从一定意义上讲,随着社会经济的发展,规划永无止境,永无终点。

要求规划实施中的主客观情况一成不变是不切实际的,规划要在实施的反馈中定时有序修正,也就是说,规划决策决不是固定僵化的,而应该看成是动态的,在反复修正中逐步使规划加以完善。当原有规划决策的实施将危及规划目标的实现时,对目标或规划决策方案进行根本性的修正即追踪规划决策。

追踪规划决策实质上是就原来的问题按照原定规划程序,重新进行一次规划。要做好追踪规划决策必须坚持四项,即回溯分析(从原有规划决策的起点开始追溯)、非零起点(考虑原有规划决策)、双重优化(在原有规划决策基础上寻求优化)和心理效应(承受改变原有规划决策的心理反应)。总之,追踪规划决策较一般规划决策更为复杂和艰巨。

土地利用规划的多维思考

土地利用规划的客观必要性基于土地面积的有限性与土地需求的增长性。协调不同区域不同时空土地供给与土地需求量是土地利用规划的核心问题。寻求符合区域特点和土地利用效率最大化的约束下最佳或满意的土地利用决策方案就成为土地利用规划的主要内容。

优化土地利用结构是在保证土地利用效率最大化的约束下解决土地供需平衡的有效途径。优化土地利用结构是指不需要或不可能追加土地面积投入的条件下,获得土地供需平衡的结构效应的有力工具。土地利用结构研究可以解决两个相关的问题,即国民经济各部门之间合理分配土地资源和实现土地利用效率最大化。土地利用效率可用平均单位土地面积的产出量或平均单位产出的占地量来表示。土地利用效率最大化就在于尽可能地降低平均单位产出的占地量或提高平均单位土地面积的产出量。

土地利用结构是土地资源优化配置研究的重要内容。其内在机制在于各种



土地资源用途之间的转换或变更。如从海洋转变为陆地,从未利用土地转变为已利用土地,从已利用土地资源中的一种类型转变为另一种类型。土地利用类型的转变受制于社会经济发展和生态环境保护以及土地质量特性。在土地利用规划决策过程中应当实现土地利用的多维思考。具体来讲要处理好下列土地利用中多维交叉的关系:陆地—海洋,平面—立体,地上一—地下,城市—乡村,数量—质量,已利用—未利用,内涵—外延,粗放—集约,生产—消费,开源—节流,粮食—食物,小农业—大农业,农地—非农地,耕地—非耕地,近期—远景,代内—代际,自然供给—经济供给等。归纳起来,应当树立科学的土地观、土地利用观、可持续消费观、大农业观、大粮食观(食物观)。核心问题是保证在可持续发展的约束下充分合理利用土地,珍惜和保护土地资源。

土地利用是一个复杂的动态系统,但亦是一个可控系统,即可以通过控制土地利用行为,使之与其相关因素进行动态协调,从而控制系统的状态。这已不是传统的规划方法所能达到的,为此,迫切要求借助系统工程方法来加以实现。面对经常变化的复杂系统,采用

土地利用信息系统及时地作出一个又一个的微分规划决策,通过规划实施达到符合规划目标的规划积分效果。

国民经济各部门的发展需要土地,土地利用活动如任何一项经济活动一样,总是同劳力、资金、资源和时间相联系,拥有多维的规划目标,一般都有许多不同的资源分配方案,并随之产生不同的结果。如何选择其中最符合规划目标的规划方案,这就是一个规划决策问题。一项科学规划决策必须遵循下列流程:提出问题→明确相关因素→限定问题→设计备选方案→制定评价标准→确定评价方法→选择最佳方案→灵敏度分析→研究改进方案→实施规划方案→提出新问题……(循环上列决策流程)。从上述可知,在决策过程中离不开人的判断。由人(即决策者)认识问题,也是由人限定。备选方案、评价标准和评价方法,都是由人设计和决定的,这就要求决策者在决策全过程中,必须缜密而积极地思考,同时又要把握时机果断决策。思考之前先行动,繁琐分析而迟迟不行动均不是科学决策。同时,一个决策者首先是科学的人,学习和掌握科学的规划决策方法,才能有科学决策的行动。B