

FAO 可持续土地资源管理综合规划指南及启示

温占军¹, 晏晓红², 耿冯康³, 殷少美¹

(1. 扬州市国土资源局, 扬州 225009; 2 武汉大学资源与环境科学学院,
武汉 430079; 3 武汉市规划土地管理信息中心, 武汉 430014)

摘 要: 土地资源可持续利用是基于可持续发展的核心内容——资源的可持续利用而形成的, 指对人类生存所依赖的物质资源, 在追求经济效益最大的同时, 维持和改善土地资源的生产条件和环境基础。在当前社会主义市场经济体制下, 可持续土地资源管理的任务主要依靠政府严格的土地利用规划事先调节和控制, 引导、限制或鼓励人们的土地利用行为, 保证土地资源的合理配置和可持续利用。该文试图在分析FAO 的土地规划的概念、内容、体系、成功的关键因素、及编制的步骤和方法基础上, 展开探讨并对完善我国土地利用规划提出了借鉴意义。

关键词: FAO; 土地资源; 土地利用规划; 土地可持续利用

中图分类号: F301.23

文献标识码: A

文章编号: 1002-6819(2005)ZK-0142-04

0 引 言

土地资源不断退化, 耕地面积大量减少, 土地生态环境遭到破坏, 人地矛盾日益紧张, 是我国目前土地利用面临的严峻问题。土地利用规划作为土地管理的龙头, 主要是通过规划来引导、限制或鼓励人们的土地利用行为, 以达到规划目标以及土地的可持续利用。在当前市场经济条件下, 研究和借鉴国外先进的土地利用规划理念和方法, 具有十分重要的意义。

1992 年联合国发表的《21 世纪议程》中, 号召采用土地资源管理规划综合方法并提出了一系列政策和战略方针, 在此之后国内外展开了对可持续土地利用规划的研究。1999 年FAO 与联合国环境规划署及其它国际机构合作, 出版了《可持续土地资源管理综合规划指南》一书, 提出了综合土地管理发展的本质, 以及一种建立在政府和公民相互合作关系基础上的土地资源可持续管理综合规划方法。这种方法主要体现在利益相关者(stakeholders)及其目标的认可, 以及政府在创造条件使农民能有效地可持续利用土地过程中所起的作用, 将基层参与同资源和规划评价的系统过程结合是这种方法的关键, 也是它成功的一个必要因素。以下具体介绍FAO 土地资源可持续管理综合规划指南中的几个重点问题。

1 FAO 及中国对土地利用规划的定义和特点

中国土地利用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]。按照VanLier 的观点: 物质规划(physical planning)的主要目标是在有限的空间内进行土地利用配置的优化, 主要是土地利用的分配^[2]。从定义中可以看出中国土地利用规划本质上是

一种物质规划。

1993 年FAO 的第一部土地利用规划指南中认为: 土地利用规划是为了选择和采用最佳的土地利用方式, 对土地和水资源潜力、土地利用以及相关自然、社会和经济条件的多个方案进行系统评价。目的是选择和采用最能满足人们需求, 同时不会破坏资源或环境的土地利用^[3]。规划的驱动力是改变的需要, 提高管理水平的需要, 或者由环境变化决定的另外一种土地利用模式的需要。规划主要建立在土地评价基础上, 强调在所研究区域的自然、经济和社会环境下, 从土地利用模式中选择最合适的、最持续的土地利用方式的评价过程^[4]。

近些年, 土地利用规划已趋向于利用规划的更多的咨询性能力, 作为支持土地使用者取得其目标决策的一种机制。不同于土地利用规划指南中的是, 该书中认为土地利用规划是一个系统和叠代的过程, 实施规划的目的是创造土地资源可持续发展的可行环境, 并满足人们的需要和需求, 它评价了关于土地资源可持续最佳利用的自然、社会经济、制度和法律的潜力和限制, 并且准许人们对资源分配做出决策^[5]。主要强调土地利用规划是一种决策支持机制, 而不仅仅是技术的评价过程。

2 以往土地利用规划方法中存在的缺陷

以往土地利用规划方法存在的缺陷^[5]: (1) 缺乏针对土地可持续利用明确和一致的政策; (2) 未能提出土地使用者的合法目标和使公众参与到规划过程中; (3) 未能找出土地利用问题的关键; (4) 未能综合各种必需的规定和行为; (5) 过分强调技术的解决方法; (6) 体制上的缺陷; (7) 有关土地利用不适当的和无效的规章制度; (8) 缺乏有效的目标激励机制; (9) 缺乏资金(好的规划花费昂贵); (10) 缺乏获取信息、工具的渠道或基于可靠信息进行决策的专业培训。

目前规划中存在的一个突出问题是, 土地利用规划项目大多数由高校或其它技术部门承担, 这些技术援助都只强调技术的解决方法, 外部专家在问题的发现和程序的实施过程中承担了主导任务。当地部门如果没有对所使用的技术方法进行培训, 没有完全参与到技术的进

收稿日期: 2004-09-10 修订日期: 2005-01-20

作者简介: 温占军(1975-), 男, 河北承德人, 主要从事土地利用和管理的工作和研究。扬州 扬州市国土资源局, 225009。

Email: wzyjxh@yahoo.com.cn

展, 系统在项目结束后没有被有效利用和坚持使用, 他们还是没有能力提出和解决当地的问题。此外, 大多数项目很少针对政府和基层提出制度和政策问题, 只有成功解决这些非技术问题, 才能在实践中成功地实行。

传统的土地利用规划没有体现土地资源的可持续管理, 也不能满足土地使用者的需求, 还常常被以“显而易见”的直接经济效益的目标所主导^[6]。因此新的规划方法应该同时实现生产力和资源保护相结合, 是一种可持续土地资源管理综合规划。

3 可持续土地资源管理综合规划的特点

土地利用规划逐步向可持续利用资源的方向发展。土地利用规划是一种决策支持机制, 不应是一个自上而下的过程, 试图通过选择最优或满足公众对土地需求的土地利用的过程, 引导土地使用者或决策制定者^[5]。因此, 它是一个综合的、相互影响的和需求驱动的过程。可持续土地资源管理综合规划具有综合性和交互性的特点。

综合性体现在它综合了基于基层参与的自下而上方法和传统土地资源评价和方案优选评价的自上而下方法两者的优点, 综合考虑决定土地系统的复杂生物物理、社会经济要素, 以及利于规划实施的法律和制度。

交互性体现在规划制定是一个协商的过程, 土地使用者在他们内部及专家们之间相互影响和作用, 同时不同层次(国家级、地区级和地方级)的规划在规划制定过程中也是相互影响和作用的。地方级管理部门收集本地信息, 向上反馈信息和要求。上级提供地方规划所需技术信息、解决冲突的法律建议或支持。政府和公民是一种交互式伙伴关系, 为了相互利益, 他们共同致力于可持续管理土地资源。规划过程促进了土地使用者、决策制定者和专业技术团队之间的相互影响, 更有利于规划的实施。

4 可持续土地资源管理综合规划成功的关键因素

4.1 明确待解决的问题和目标

根据对土地资源和相关社会经济条件的详细了解, 或根据急需解决的问题而制定总体目标。国家、地区和地方三个层次规划制定不同的目标, 并互为补充。为满足利益相关者的利益需求, 他们也有责任参与目标的制定。

4.2 认可利益相关者及其不同的目的

利益相关者是指任何有兴趣、受一件事或活动及其变化影响的人或组织。因此所有的利益相关者包括本地团体或乡村妇女等处于社会边缘的群体, 都有权利参与协商与之相关的土地利用和管理中。不同的公众可能有多个目的, 但是冲突通常发生在生产和保护目标之间。对土地可持续利用来说, 关键是协调好这两个目标之间的相互冲突性。

4.3 可行的环境和规定的政策

一个可行的环境是指决策制定及目标实现的条件。

可行的环境包括合理的国家土地利用政策和土地所有制制度。土地利用政策的制定过程应根据人们的需要, 基于一种“自上而下”交互方式制定政策目标。为达到可持续生产和自然资源保护目的, 政府应当制定激励和约束机制策略, 积极鼓励有吸引力的、可持续的土地利用。对可持续土地管理来说, 激励和约束机制应互补, 最根本的是保持两者之间的适度平衡。土地所有制制度, 应有一部法律或土地法典定义用益物权及其适用的范围、所有者的权利。随后出台处理不同类型的用益物权及其实施详细的规章制度。任何土地利用政策应当根据这部法律来制定。

4.4 相互衔接的全国、区域和地方级的有效机构

综合规划方法的一个原则性策略就是将决策制定的权力转移到尽可能最低层次的机构, 他们与实施能力一致。有双重优势: 通过提高相关人员的参与程度, 从基层调动资源和知识信息, 同时减轻政府负担。为有效管理, 必须有一个公认委托管理的合法实体, 主要责任包括乡村管辖区域的土地利用规划的设计, 及监测规划实施引起的土地利用变化。

图 1 表示了各层次下土地资源管理部门运作框架^[5]。

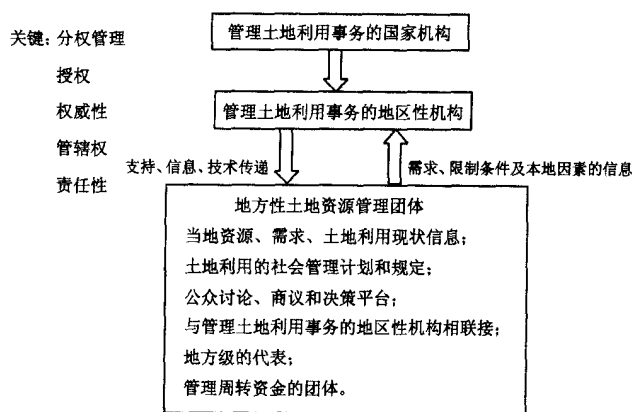


图 1 各层次土地资源管理部门运作框架

Fig 1 Operation framework of land resource management department at all levels

4.5 协商的平台

协商的本质是所有受影响的人都应公平地出席在讨论会中, 合法的讨论会是一个必备条件, 必须保证各层次机构是协商和争议解决的有效平台。所有的利益相关者都有公平陈述地权利, 协商解决不同目标的冲突。在地方级部门解决不了的冲突, 可到上一级解决, 最后可以诉诸法律。为保证参与的有效性, 应将公众参与纳入立法体系。

4.6 易获取的和有效的知识库

政府应建立一个对所有公众有用的和易获取的知识库, 否则土地利用的有效协商和决策制定就不可能实现。知识库应该有满足他们需求的信息, 公众能够获取并有能力使用信息。公共知识库应满足以下要求^[7]。

1) 有一种通用的技术语言, 专业术语简单易懂, 能被所有参与者理解。

2) 公共的信息知识库, 包括以下几种关键信息:

土地资源信息: 包括气候、地形、土壤、土地利用现状以及许多其它方面的信息;

关于资源管理的先进技术、生产力提高和资源保护方面的信息;

关于现在的生活条件(特别是问题), 所有公众团体和社会需要和目标方面的信息;

制度和法律方面的信息。公众需要知道他们拥有的权利, 怎样的决策权利, 以及他们获得进一步信息和帮助的地方;

经济条件方面的信息, 如价格和利率。

3) 一组土地利用设计程序, 提供一系列商议过程中土地利用分配和基于参与者目标及其说明的其它综合信息的图件。

4.7 土地利用规划程序

规划过程中采用传统土地利用规划中的一些正确的技术方法, 如土地评价。但有些方面, 与传统规划方法相比, 显著地扩展和发展了特别是公众参与和利益相关者目标分析等内容。同时不同的层次, 规划过程和内容可能明显不同。

综合方法的一个重要组成部分是土地利用规划的监测和评价。参与性监测和评价鼓励利益相关者设计和实施监测和评价规划, 利益相关者识别这些指标或反馈信息, 了解土地利用规划是否向原始目标进行, 同时可以监测规划成功的指标。

5 规划编制程序

可持续土地资源管理综合规划编制程序共包括 9 个基本步骤^[5], 如图 2 所示。现仅就前两项内容作简单的说明。

1) 明确问题和规划的目标 规划目标本质上是随层次而定的。国家级规划的长期发展目标主要考虑整个国家的自然资源分配, 包含生产和环境部分。地区级规划是国家目标和地方级目标之间联系的纽带, 起着关键作用, 使用参与式规划方法。地方级规划重点是乡村及其土地资源的可持续发展, 规划的制定过程包括目标的确定, 必须在政府和其它组织的帮助下由公民决定。各层次规划之间是连续的, 下一级规划应符合并服务于上级规划。

2) 确定不同的利益相关者及其目的、需要及利害关系 不同的目标有时是相互冲突的, 根本上要明确所有的利益相关者及其需求, 特别是确定那些受土地利用活动影响的间接利益相关者, 以及关注土地的科学利用和保护的感兴趣团体。确定目标的基本原则是保证利益相关者的积极参与, 及目标的制定应符合现有法律, 至少在政府政策范围内。

监测和评价就是在编制土地利用规划时, 就可以开始制定一部监测和评价规划。主要对规划实施过程进行监测和评价, 公众可以讨论实施中的一些特殊问题和可能的补救措施, 可行的话给予实施。如果土地利用规划或其中的某些部分都不能被人们接受或证明无效, 有必

要对规划进行调整或修编。

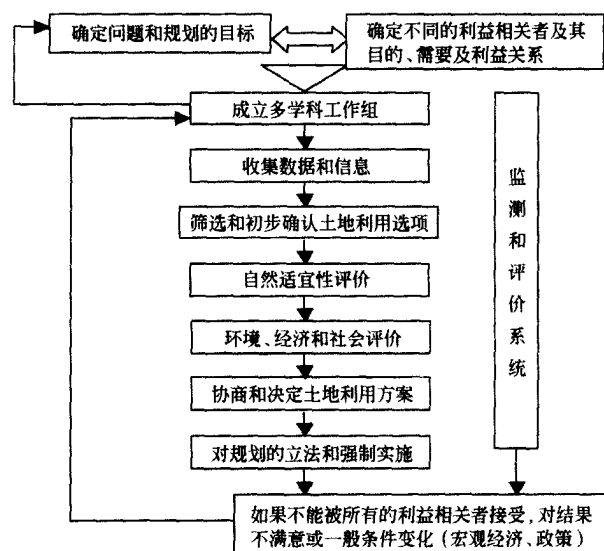


图2 土地资源可持续利用综合规划编制程序图

Fig 2 Procedure of integrated planning for sustainable management of land resources

6 对中国土地利用规划的启示

尽管 FAO《土地资源可持续管理综合规划指南》中, 很大程度上缺乏对土地可持续管理综合规划所需的方法和技术的详细阐述, 缺乏一定的可操作性, 但作为一种可持续土地利用综合规划的理念, 其内容也有很多是值得我们借鉴的。

6.1 可持续发展的观念应体现在规划内容中

FAO《可持续土地资源管理综合规划指南》将可持续发展的思想贯穿于整个规划过程中, 从土地利用规划的定义, 到规划的目标, 以及法律和政策的制定都体现可持续发展的思想。选择最佳土地利用时, 不但综合考虑自然的适宜性, 经济的可行性和社会的可接受性, 而且考虑了对环境的潜在影响, 保证土地资源的可持续利用。在中国, 随着人口的迅猛增加和城市化进程的加快, 土地利用现实日益严峻, 人地矛盾显著, 土地生态系统遭到严重破坏, 严重威胁人类地生存和发展。而中国的规划本质上就是从供、需两方面出发, 协调供给和需求的矛盾, 即根据各业用地的需求量预测的结果调整用地结构, 其实质只考虑各业用地的需求, 忽视社会、经济和生态三者之间的综合效益^[8]。因此, 中国需要将可持续发展的思想也体现在土地利用规划内容和制定的法律法规中, 将土地资源可持续利用作为规划的一个目标, 同时制定一系列土地可持续利用和环境保护的激励和约束政策。

6.2 完善土地利用规划及实施的法律法规

为保证规划的有效实施, FAO《可持续土地资源管理综合规划指南》详细讲述了土地利用规划法律的作用、框架、法律政策目标及立法的原则、结构, 强调了立法对规划实施的意义。中国的土地立法体系还很不完善, 立法层次偏低, 缺乏土地资源可持续利用的内容。土地利用规划是土地管理的龙头, 但目前规划没有独立立

法,其规范性差,执法空间大,难以操作,大大降低土地利用规划的法律权威性^[9]。因此需要完善土地基本法,健全土地利用规划及实施监测立法,逐步完善土地法律法规体系。

6.3 建立和健全土地利用规划公众参与制度,及公众获取信息的有效知识库

公众参与规划过程可使规划方案更切合实际,符合地方利益。使规划更具有可操作性,提高了社会的公平公正性,同时能减轻政府的负担。FAO《可持续土地资源管理综合规划指南》强调了对所有利益相关者及其目标的认可,及政府在创造条件使农民能有效的可持续利用土地资源时所起的作用。政府建立协商的平台,提供给公众技术支持,告知利益相关者充足的信息,建立适合本地环境充足的知识库。公众参与目前在中国仍处于初始阶段,应当制定公众参与的法律法规,对公众参与的组织设置、参与规模、参与形式和步骤做出具体的规定。为使公众更有效地参与到土地利用规划协商过程中,使规划更具有社会可接受性和可操作性,更重要的是根据中国农村社会教育基础薄弱的实际国情,政府应创造条件使更多公众有能力参与规划过程,提供给公众专门的知识库,使用简单易懂的专业语言,告知公众充足的信息,指导他们参与。只有这样,才能真正实现公众参与,否则只能流于形式。

6.4 建立土地利用规划监测和评价的反馈机制

FAO《可持续土地资源管理综合规划指南》要求在编制土地利用规划的时候就制定一部参与式监测和评价规划。主要监测和评价规划实施对于目标的实现的程度,是否按照时间表,是否需要调整,是否有需要考虑的新信息或影响因素,以及对新的条件需要采取的新行动

和策略,改革不成功的方面等。土地利用规划的优劣成败信息可通过监测和评价手段反馈到土地利用规划制定者和决策者那里,为规划的调整和修订提供依据^[10]。建立土地利用规划监测体系,健全评价结构的反馈机制,可以及时监控和了解土地利用的变化信息,检验规划是否适应情况的变化,及时发现土地利用规划实施中存在的问题,采取补救措施,或者对规划进行调整或修编。

[参 考 文 献]

- [1] 王万茂 土地利用规划学[M] 北京: 中国大地出版社, 2000
- [2] Vanlier H V, et al Sustainable land use planning [M] Elsevier Science B. V, 1994
- [3] Guidelines for land-use planning: FAO Development Series 1[M] 1993
- [4] An overview of land evaluation and land use planning at FAO [R] H. George, 2000
- [5] The Future of Our Land Facing the Challenge-Guidelines for Integrated Planning for Sustainable Management of Land Resource: FAO and UNEP[M], 1999
- [6] 毕凌岚, 黄光宇 对现行城市土地利用规划的生态反思 [J] 城市规划汇刊, 2003, (5).
- [7] Planning for sustainable use of land resource Towards a new approach: FAO Land and Water Bulletin[M] 1995
- [8] 张立亭, 钟小威, 等 现阶段土地利用规划实践方法分析 [J] 中国人口、资源与环境, 2001, (52).
- [9] 严金明 土地立法与《土地管理法》修订探讨[J] 中国土地科学, 2004, (1).
- [10] 赵小敏, 郭 熙 土地利用总体规划实施评价[J] 中国土地科学, 2003, (5).

FAO guidelines for integrated planning for sustainable management of land resources and their revelations

Wen Zhanjun¹, Yan Xiaohong², Geng Fengkang³, Yin Shaomei⁴

(1. Yangzhou Municipal Bureau of Land Resource Management, Yangzhou 225009, China;

2 School of Resources and Environment Science, Wuhan University, Wuhan 430079, China;

3 Information Center of Wuhan Urban Planning and Land Resource Management, Wuhan 430014, China)

Abstract: Sustainable use of land resources is formed out of sustainable use of resources, which is the core of sustainable development. It refers that at one time people seek economic benefit as maximum as possible, at the same time maintain and improve the condition of land resources. On the condition of socialism market economy system, the goal of sustainable land use management mainly depends on government strict land use plan, which inducts and limits or encourages the land use behavior of people so as to ensure the rational collocation and sustainable use of land. This paper analyzes the definition, the content, the system, the key factor, the organization step and method of the land resources, published by FAO. On this basis, the paper discusses and puts forward the references to improving the land use planning in China.

Key words: FAO; land resources; land planning; sustainable use of land resources