

土地利用总体规划实施评价指标体系研究

张 军

兰陵县自然资源和规划局 山东临沂 277000

摘要: 目前,土地利用总体规划修编正在全国范围内展开。中国人多地少的基本国情特别是耕地资源高度稀缺,加之经济高速发展引发建设用地需求快速增长,导致耕地保护难度越来越大。生态环境恶化等问题成为可持续发展最大的瓶颈,从而受到越来越多的关注。社会经济发展新形势下的土地利用总体规划修编必须有效地解决耕地资源保护、合理控制建设用地规模、改善生态环境等问题,才能为我国实现全面建设小康社会的战略目标奠定资源保障基础。

关键词: 土地利用;总体规划;评价指标;体系研究

Study on the evaluation index system of the implementation of general land use planning

Jun Zhang

Lanling county natural resources and Planning Bureau Shandong Linyi 277000

Abstract: At present, the revision of the overall land use planning is being carried out nationwide. The basic situation of China with more people and less land, especially the high scarcity of cultivated land resources, coupled with the rapid growth of construction land demand caused by the rapid economic development, makes it more and more difficult to protect cultivated land. The deterioration of the ecological environment has become the biggest bottleneck of sustainable development, which has attracted more and more attention. Under the new situation of social and economic development, the revision of the overall land use plan must effectively solve the problems of cultivated land resource protection, reasonably controlling the scale of construction land and improving the ecological environment to lay the resource guarantee foundation for realizing the strategic goal of building a well-off society in an all-round way.

Keywords: land use; Master plan; Evaluation index; System research

引言:

规划实施评价工作是新一轮规划修编的前提与基础,是规划修编前期工作的重要内容,也是确保规划修编有序进行的重要措施,规划实施评价可以有效地检测、监督既定规划的实施过程和实施效果,并在此基础上形成相关信息的反馈,从而为规划修编工作提供依据。随着人口的增长,工业化城镇化和农村现代化的急速发展,城乡土地的统筹和合理利用成为我国备受关注的土地问题,因而土地利用总体规划的编制和实施也越来越被国家所重视。

1. 土地利用总体规划实施评价概述

1.1 土地利用规划

从广义上说,土地利用规划是在一定时期以及一定

的科学技术条件下,以土地资源的合理利用为核心,以实现社会的整体综合利益为目标,并通过确定未来土地利用系统的空间发展战略,借助政府意志控制与管理土地利用系统活动及其变化,来解决与调整土地利用系统中出现的特定问题的一种专业性的活动过程,它是政府实现对土地资源以及其他社会资源进行公共管理的一种形式。从规划建设的角度来看,土地利用规划本身就是生产力。

1.2 土地利用总体规划

指的是在一定区域和一定时段内,政府根据国家相关政策要求、区域国民经济与发展计划、区域社会经济可持续发展的要求以及区域的自然、经济和社会条件,对区域内所有土地的利用、开发、治理和保护等活动在

空间上和时间上所做的总体与统筹安排。并通过土地利用总体规划,综合各部门、各行和各业对土地的需求,协调各部门间用地矛盾,保障社会经济健康持续发展。

1.3 土地利用总体规划内容和任务

土地利用总体规划是指在一定规划区域内,根据当地自然和社会经济条件以及国民经济发展要求,协调土地总供给与总需求,确定或调整土地利用结构和用地布局的宏观战略措施,其作用是宏观调控和均衡各业用地,核心是土地利用结构和用地布局。

1.4 土地利用总体规划实施评价指标体系

土地利用总体规划作为一个涉及多学科的中长期规划,除了加强规划编制的科学性和可操作性之外,更为重要的是对规划执行进行监督、检查和评价,因此,土地利用总体规划贵在编制、重在实施。然而,由于目前还没有科学的评价体系,而且缺乏完善的评价机制,在规划实施过程中对政府各部门执行土地利用总体规划的情况很难评价。因此,土地利用总体规划修编急需建立科学性的、可操作性的实施评价体系和评价机制。

2. 土地利用总体规划实施评估具体内容

2.1 规划目标的实施评估

规划目标的实施评估,主要是对土地利用总体规划实施后的结果,是否实现目标及其实现程度的评估,评估的手段主要是通过通过对规划主要控制指标的实施情况进行数量上的评估,因为数量执行的好坏就直接影响着规划目标能否实现。因此,在选择规划实施评估指标时,不能只选取直接的经济效益指标。而应从社会、经济和生态三方面综合选取评估指标。

2.2 规划布局的实施评估

规划目标的实施评估是数量上的评估,而规划布局的实施评估是规划用途分区和管制分区是否落实的评估。规划,归根结底是要落实到具体某一个地块上,即规划布局,因此,规划布局的实施评估是规划实施评估的重要方面。

2.3 规划实施效益评估

规划实施效益是衡量规划是否成功的一个最直接标准。规划实施的效益主要包括经济效益、社会效益和生态效益,一个好的规划,就是促使区域土地利用的各项效益整体达到最优,能够促进区域内社会、经济和生态效益协调可持续发展。

2.4 规划实施保障评估

规划实施保障制度和措施是规划能否按照既定目标和布局进行实施的保障,是影响规划实施结果的重要因

素,必须对规划实施保障制度和措施进行评估。

2.5 规划认知情况评估

规划实施认知情况主要是体现规划社会地位的重要指标。只有公众认可和满意规划的目标和内容,规划才能更好的实施。

3. 评价指标体系构建

土地利用总体规划实施评价的核心是建立评价的指标体系。这个体系是由一系列有内在联系和典型代表意义、一定排列顺序和内部结构的指标组合。土地利用总体规划实施评价指标体系应充分体现衡量规划实施过程中的各种影响,对规划实施效果的作用和规划实施结果的各种指标。依据土地利用总体规划要求运用“系统分析—频度统计—专家咨询”的评价指标体系建立方法,构建土地利用总体规划实施评价指标体系评价指标体系采用目标层、准则层和指标层三层结构。

3.1 评价标准制定

目前,土地利用总体规划实施评价在中国尚处于研究和初步实践阶段,并且在评价中定性评价居多,而定性评价较少且定性评价的还没有统一的评价标准。由于中国地域广大各个地方的土地利用总体规划各有其特色。加上时间推移,使得土地利用总体规划在实施过程中可能存在不同的问题。因此,评价标准的制定需要因地制宜、因时制宜。评价标准的制定可以从以下方面考虑:(1)国家地方行业或国际标准及区域各种规划指标。(2)如缺少相应的法规标准时可参考国内外同类评价时通常采用的标准,采用时应经过专家论证。(3)区域性本底背景。(4)科学研究的判定标准。一个完整的评价指标体系,不仅能够反映土地利用总体规划实施影响因素及其内在关系,而且也是评价结果的科学性与可靠性的体现。因此评价指标体系设置是否科学合理,直接关系到土地利用总体规划实施评价的质量。

3.2 建立指标体系的原则

指标体系应是对评价对象的本质特征、结构及其构成要素的客观描述,应为评价活动的目的服务。目的性原则是建立指标体系的出发点和根本,衡量指标体系是否合理有效的一个重要标准就是看是否满足了评价的目的。(1)全面性原则:指标体系作为一个有机整体很难用一两个指标去全面说明,应该能较全面的反映和度量土地规划实施状况综合考虑土地规划在优化土地利用结构和布局、提高土地生产能力两方面的作用。(2)科学性原则:土地利用总体规划实施评价是否科学很大程度上依赖其指标、标准、程序和方法是否科学。具体指

标的选取应以公认的科学理论为依据,建立在充分认识、系统研究的科学基础之上,并且能够反映土地利用总体规划实施的内容和目标的实现程度。指标体系的科学性应包括以下几个方面:首先,指标特征性:指标应反映评估对象的特征充分反映土地规划的内在机制。指标的物理意义必须有明确的定义。其次,准确一致性:指标的概念要正确。涵义要清晰,尽可能避免或减少主观判断。对难以量化的评估因素应采用定性和定量相结合的方法来设置指标。指标体系内部各指标之间应协调统一。

3.3 指标体系层次和结构应合理

指标独立性:指标体系中各指标之间不应有很强相关性,不应出现过多的信息包含而使指标内涵重叠。据来源性必须保据源的确性和处理方法的科学性数据的取得应以客观存在的事实为基础,数据测定、处理必须标准规范。(1)可操作性:设置评价指标体系的目的是指导实践行为,它必须抽象于现实而又密切结合现实。因此指标必须具备可测性、可比性和时间上的连续性。指标必须适应于评价信息系统,能够具有定量的数据支持,并按统一的方法计算和统计,便于进行时间和空间上的比较和分析。指标的名称、涵义、计算口径和统计方法,必须量化和规范化保持与原有的统计指标衔接并与国际惯例接轨。(2)动态性和相对稳定性则:土地利用系统是随着时间变化而变化的动态系统。土地利用总体规划的核心内容是土地利用结构在时间上的安排和空间上的配置,因此,土地利用系统具有明显的动态性特征。但土地规划实施评价又是一个相对的概念,是相对于一定土地规划的要求和技术标准,一定生产技术水平下的一种评价,所以,评价指标应在一定时期和社会生产技术水平下保持相对的稳定性。

4. 建立综合、全面、合理的规划实施评估指标体

目前,我国对于土地利用总体规划实施评估理论体系方面的研究非常少,而理论体系是指导规划实施评估

的基础以及选择评估方法的依据,因此,从县级土地利用总体规划实施评估的内涵出发,建立一整套规划实施评估的理论体系对于评估方法体系的建立和评估结果的客观性与合理性具有重要意义,也是本文的研究目的之一。

土地利用总体规划评估指标的选取更多的集中在规划主要控制指标实施情况和规划实施效益,而忽视对规划用地结构及其规划布局、节约集约用地、促进规划实施的制度建设等其他规划内容,从而使得规划实施评估结果比较片面、不合理。因此,规划的主要内容是,针对各个内容关注的重点选取指标建立综合、全面、合理的规划实施综合评估指标体系,以期对规划各项内容的实施情况都能进行科学合理评估。建立土地利用总体规划实施评估的理论体系。

5. 结语

当前,土地利用总体规划实施评价的指标体系的构建多处于研究探索阶段,相关的理论与方法体系还不完善,对其研究有助于推动土地利用总体规划实施评价发展。因此,土地利用总体规划实施评价指标体系进行研究,提出的土地利用规划实施评价的指标体系是在总结国内经验的基础上,能够全面反映土地利用总体规划实施状况的总体水平,从而为进行新一轮土地利用总体规划的调整或修编提供依据。

参考文献:

- [1]王万茂,董祚继,王群等.土地利用规划学[M].北京科学出版社,2016.
- [2]周慧杰,周兴,胡宝清等.广西贵港市土地利用总体规划实施评价[J].生态环境,2015(5):752-756.
- [3]任周生路,廖富强等.基于可持续度的连云港市土地利用总体规划实施评价[J].资源科学,2017,(2):241-246.
- [4]赵小敏,郭熙.土地利用总体规划实施评价[J].中国土地科学,2013(5):35-40.