

土地利用总体规划如何进行后评价

单俊超

(南京农业大学, 江苏 南京 210095)

【摘要】本文在梳理现有研究成果基础上,对土地利用总体规划实施评价概述、评价方法、评价类型、评价指标体系尤其是目标评价、效益评价和影响评价指标体系,政策执行、土地利用程度、规划效果、规划目标评价指标进行论述,并对土地利用总体规划后评价提出建议。

【关键词】土地利用总体规划 实施评价

1 土地利用总体规划后评价(实施评价)概述

1.1 土地利用总体规划后评价定义

王万茂在《土地利用规划学》中将规划后评价定义为:在规划实施一段时间或规划结束后,对规划的目标、效益、影响和守法等情况所进行系统的、客观的总结和分析。

1.2 土地利用总体规划实施评价对象

土地利用总体规划实施评价对象即指各级土地利用总体规划及规划所涉及的执行单位或用地单位。

1.3 土地利用总体规划实施评价的目的

为了了解土地利用总体规划执行结果的基本情况,以便为现行土地利用总体规划的废、改、立提供指导。(土地利用总体规划实施评价的目的是土地利用总体规划实施评价活动的出发点与归宿,它主要是回答为什么要进行评价的问题。实践中,土地利用总体规划实施评价的目的往往不是单一的,很多情况下是多种评价目的的有机结合。这既是土地利用总体规划目标多样的结果,同时也是土地利用总体规划经济学的必然选择。

2 土地利用总体规划实施评价方法

在整个土地利用总体规划中,各种指标并不都是一个模式的。这就决定了土地利用总体规划实施评价的方法不止一种。有定性的评价方法,也有定量的评价方法。^[1]定性和定量分析是土地利用规划实施评价研究的重要内容。目前比较常用的方法有模糊综合判断法灰色(FUZZY法)综合评价法、协调度模型法、生态足迹法、效用函数法、可持续度法、驱动力-压力-状态-响应(DPSIR)的概念模型方法、地理信息系统(GIS)和遥感技术(RS)、幕景分析法、神经网络法^[2]。

土地利用总体规划实施评价中涉及的量化方法主要有:指标权重的测算、指标分值的计算以及综合评价模型。其中权重的确定方法分为主观赋权法和客观赋权法。

3 土地利用总体规划实施评价类型

3.1 研究概述

(1)规划实施评价分为规划实施前评价、规划实践评价、规划实施结果评价。(2)土地利用总体规划评价包括土地利用总体规划的综合评价和单项评价两种类型,同时,单项评价包括规划可行性评价、费用-效益评价、环境影响评价以及持续性评价。(3)土地规划实施评价包括预测性评价和回顾性评价。

(4)土地利用总体规划实施评价按时间顺序划分为规划前评价、规划编制过程评价、规划方案评价、规划方案实施过程评价和规划方案实施效果评价。

3.2 不同土地利用总体规划实施评价类型

3.2.1 预测性评价和回顾性评价

土地规划评价应该包括预测性评价和回顾性评价,土地规划评价必须基于这两方面的考虑。此外,由于采用土地规划规程评价法具有简单易行的特点,因此可以将其作为土地规划的初步评价(或者总体评价);同时,鉴于土地规划评价目标、意义以及规程评价法的局限性,根据土地利用规划的目的、内容和特点,可以通过构建土地规划综合评价指标体系,在土地规划单项评价和多角度评价的基础上开展土地规划综合评价,即土地规划的深度评价^[3]。

3.2.2 综合评价和单项评价

(1) 评价指标体系的构建

借鉴土地可持续评价的指标,采取生产性、稳定性、保护性、经济可行性和社会接受性这5个层面的各项评价因子和评价指标,构建土地利用规划评价指标体系。

(2) 单因素多角度评价

单因素多角度评价法是分别逐个评价土地利用的生产性、稳定性、保护性、经济可行性和社会接受性这5个方面的各项评价指标,即对反映评价对象的单项指标(包括复合指标)分别进行评价,从不同方面、不同角度评价土地利用规划实施是否满足土地持续利用的要求,这五个方面的任何一个若造成土地的不持续利用,则认为该土地利用规划是不科学不合理的。

(3) 综合评价

综合评价是对土地利用规划的生产性、稳定性、保护性、经济可行性和社会接受性这5个方面的单项指标(包括复合指标)进行综合评定,一般采用多因素综合评价法。

4 土地利用总体规划实施评价指标体系

土地利用总体规划实施评价标准(或指标体系)是衡量或检测一项土地利用总体规划质量高低优劣的尺度。从本质上看,土地利用总体规划实施评价实质上是一种价值判断,必须建立在客观事实的基础上,是价值判断与事实判断的有机结合。

土地利用规划实施评价指标体系的设计具有以下三大特征:

(1)是反映区域土地利用规划系统本质和行为轨迹的量化特征组合(2)是衡量规划系统变化和质量优劣的比较尺度标准(3)是调控规划系统结构和优化功能的实际操作工具。

5 总结与建议

(1)土地利用规划内容(土地利用总体规划、专项规划、详细规划)和土地利用规划空间范围(国家级、省级、地市级、县级、乡镇级)的层次性要求土地利用规划环境影响评价指标体系也宜分层级设置,考虑的因素宜有所区别。

针对国家级、省级战略性土地利用规划与县级、乡镇级等实施性环境影响评价相比,前者侧重土地利用结构调整,后者侧重土地利用布局,因此对两者有所区别、各有侧重且相互衔接的环境影响评价目标、指标体系设置及研究方法集成研究,以及建立科学的完整的与土地利用规划空间体系相对应的规划环境影响评价的空间体系、评价技术导则的编制等方面的研究十分迫切。

(2)由于各地区所选用指标有一定差异,选择指标侧重点也不同,因此规划实施评价不仅要在指标的选取与建立方面考虑多种因素,从多角度多层次出发建立指标体系,同时,在选用评价量化模型中也应根据指标的特牲采用相对合适的量化方法,避免一种方法贯穿于评价始终。

(3)明确规划实施评价介入时点,建立动态监测管理体系。随着规划技术的发展,特别是3S技术在土地利用规划中的推广应用,数据采集、分析与管理更加快捷、经济,为加强土地利用规划实施过程监控提供了重要的工具。

(4)借鉴快速环境影响评价清单法、公众参与法等,实现“决策前评价”,规划编制中实现“决策同步评价”,规划编制后进行土地利用规划实施预测分析和“实施监测评价”,为土地利用规划的科学实施提供保障。

参考文献:

- [1] 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(05):35~40.
- [2] 王婉晶,揣小伟,黄贤金,郭怀成.中国土地利用规划实施评价研究进展与展望[J].中国土地科学,2012(11):91~96.