

文章编号: 2095-6835(2017)17-0001-04

# 漳州市云霄县土地利用总体规划实施评估研究

张美亮

(漳州市土地开发整理中心, 福建 漳州 363000)

**摘要:** 建立规划实施评估指标体系, 采用定性与定量分析相结合的评估方法, 从规划主要指标实施情况、用地结构与布局情况、用地节约集约程度、规划实施情况、规划与经济社会发展匹配度等方面进行评估, 对实施至2015年的《漳州市云霄县土地利用总体规划》进行评估。

**关键词:** 云霄县; 土地利用规划; 评估方法; 用地结构

**中图分类号:** F301.24

**文献标识码:** A

**DOI:** 10.15913/j.cnki.kjycx.2017.17.001

云霄县地处福建省南部沿海, 位于“闽南金三角”南端, 总面积 95 119.07 hm<sup>2</sup>, 总人口 42.88 万人。《云霄县土地利用总体规划(2006—2020年)》以 2005 年为规划基期年, 2020 年为规划目标年。规划实施以来, 云霄县立足实际县情, 充分发挥特有的区位优势, 积极融入古雷经济开发区、环东山岛经济区建设, 并赋予工业提效、城建提升、旅游提速的时代新使命, 全力打造县城中心区、光电产业园区、临港工业园区“三大重点区域”, 重点打造光电、新能源、临港、现代农业、商贸旅游服务“五大主导产业”, 深入实施“七个五”生态建设行动计划等, 而最初确定的规划目标可能已经不能适应经济社会环境的新要求, 所以, 需要对实施至 2015 年的《漳州市云霄县土地利用总体规划》进行评估, 评估时点为 2015-12-31。

## 1 评估目的

在工作过程中, 主要评价规划实施现状、规划目标实现程度、规划任务完成情况、重点项目建设实施情况、保障措施落实情况等, 总结成效, 分析其中存在的问题和问题出现的原因, 根据新要求和新形势, 综合考虑经济社会发展阶段、保护与保障等因素, 提出相关的对策建议。

## 2 评估方法

采用定性分析与定量分析相结合的评估方法。

### 2.1 定性分析评估方法

在分析时, 可从评估时点现状规模、阶段规划目标、规划目标等指标入手。分析、评估实施情况如表 1 所示。

#### 2.1.1 耕地保护实施情况评估

根据《规划》, 到 2020 年, 全县耕地保有量为 14 844 hm<sup>2</sup>。2015 年, 全县实际耕地面积为 19 691.41 hm<sup>2</sup>, 已超过耕地保护目标, 耕地得到了切实有效的保护。

#### 2.1.2 基本农田保护实施情况评估

截至 2015 年, 全县基本农田保护面积为 13 951.48 hm<sup>2</sup>。

《规划》确定的 2020 年基本农田面积为 13 582 hm<sup>2</sup>, 实际划定的基本农田保护面积大于规划确定的保护目标。在《规划》实施过程中, 基本农田得到了切实的保护。

#### 2.1.3 建设用地指标实施情况评估

##### 2.1.3.1 建设用地总规模分析

由云霄县 2015 年土地利用变更数据可知, 全县建设用地总量为 6 659.08 hm<sup>2</sup>, 已超出规划目标, 未来需要采取农村居民点综合整治等措施减小建设用地的总规模。

##### 2.1.3.2 城乡建设用地总规模和布局分析

截至 2015 年, 云霄县的城乡建设用地为 4 477.77 hm<sup>2</sup>, 控制在 4 672 hm<sup>2</sup> 以内, 其中, 城镇工矿用地 2 359.15 hm<sup>2</sup>, 控制在 2 770 hm<sup>2</sup> 以内。

##### 2.1.4 补充耕地指标实施情况评估

截至 2015 年, 云霄县已经完成补充耕地 1 050.27 hm<sup>2</sup>。自《规划》实施以来, 补充耕地量很好地完成了规划目标。

##### 2.1.5 土地规划实施效益分析

###### 2.1.5.1 社会效益

在云霄县《规划》实施的过程中, 确保了全县耕地和基本农田总量指标的落实, 对全县的耕地和基本农田进行了适当的优化和调整, 通过土地整理开发建设农业基础设施, 进一步优化耕地质量, 使其向交通方便、集中连片分布的方向发展, 以便于耕种, 提高粮食生产综合能力。自《规划》实施以来, 经过土地综合整治, 共新增耕地 1 050.27 hm<sup>2</sup>, 有效促进了耕地保护与建设发展用地之间的良性互动。

###### 2.1.5.2 经济效益

自《规划》实施以来, 云霄县着眼于当下, 大力发展经济, 加快第二、第三产业的崛起, 着力打造自主创新, 优化经济结构, 推行企业改革, 转变经济发展方式, 推进信息化、工业化、城镇化发展。自《规划》实施以来, 全县 GDP 快速增长, 由 2005 年的 31.13 亿元增长到 2015 年的 130 亿元,

年均增长 9.89 亿元；人均 GDP 由 2005 年的 7 831.45 元/人提高到 2015 年的 30 317.16 元/人，翻了 3.87 倍。

表 1 云霄县土地利用主要调控指标执行情况表

指标	2010 年	2020 年	2015 年现状
总量指标/hm <sup>2</sup>			
耕地保有量	14 831	14 844	19 691.41
基本农田面积	13 582	13 582	13 951.48
园地面积	11 119	11 183	20 161.00
林地面积	31 353	31 004	36 956.54
建设用地总规模	5 640	6 255	6 659.08
城乡建设用地规模	4 346	4 672	4 477.77
城镇工矿用地规模	2 670	2 770	2 359.15
交通、水利及其他用地规模	1 294	1 583	2 181.31
增量指标/hm <sup>2</sup>			
新增建设用地总量	2 075	2 690	1 441.78
新增建设占用农用地规模	293	952	1 277.09
新增建设占用耕地规模	152	419	519.69
整理复垦开发补充耕地义务量	300	1 059	1 050.27
效率指标/m <sup>2</sup>			
人均城镇工矿用地	95	97	136.13

2.1.5.3 生态效益

自《规划》实施以来，云霄县土地利用建设始终以资源节约集约利用和生态环境友好为基准，着力建设威惠庙、将军山城郊休闲区、乌山风景区、红树林观赏区和七星山风景区，形成以主要项目为产业链，以陈岱温泉度假区、梅林及仙石的森林生态区、峰头水库为补充，以仙峰岩、剑石岩和高溪庙等其他各景点为辅助的云霄旅游产品体系。同时，为这些旅游生态区划定了禁止建设区，用地选址不得在禁止建设区内进行非农建设，其他区域选址建设要优先考虑保护生态环境，将对生态环境的影响降到最低，从而促进经济社会

与生态环境的协调发展。

2.2 定量分析评估方法

2.2.1 规划评估指标体系的构建

根据云霄县《规划》实施期间的特点，评估指标体系由评价目标和评价指标 2 个层次组成，由 5 个评价目标、22 个评价指标构成，从规划主要指标实施情况、用地结构与布局情况、用地节约集约程度、规划实施情况、规划与经济社会发展匹配度等方面入手评价。规划指标分为必选指标和备选指标，必选指标为必须评价的指标；对于备选指标，各地可以根据管理需要选择，也可以结合实际情况增设备选指标。此次共选取 20 个评估指标组成规划实施评估指标体系。

2.2.2 评估指标权重的确定

定量评价目标和指标的权重采用特尔斐法确定，评价指标的权重应依据评价的目标、指标对评估结果的影响程度确定，评价目标、指标的权重值应在 0~1 之间，各目标权重之和、同一目标下的各子目标权重之和都为 1。由 9 名熟悉云霄县经济社会发展与土地利用状况的专家组成打分组，对评价目标、指标权重进行 3 轮专家打分（参考规划评估相关材料，在不相互协商的情况下独立进行），并按公式（1）计算各指标、目标权重值。公式（1）为：

$$W_i = \frac{\sum_{j=1}^n E_{ij}}{n} \quad (1)$$

式（1）中： $w_i$  为第  $i$  个目标或指标的权重； $E_{ij}$  为专家  $j$  对于第  $i$  个目标或指标的打分； $n$  为专家总数。

2.2.3 定量评价指标标准值计算方法

定量评价指标标准值计算方法如表 2 所示。

表 2 定量评价指标分值计算方法

评价目标	评价指标	指标分值计算方法
规划主要指标 实施情况	耕地保有量目标实现程度	$\frac{\text{评估时点耕地面积}}{\text{规划2020年耕地面积}} \times 100$ ；当计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100
	基本农田保护目标实现程度	$\frac{\text{评估时点基本农田面积}}{\text{规划2020年基本农田面积}} \times 100$ ；当计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100
	城乡建设用地规模目标实现程度	①现状规模 < 阶段目标时 <sup>[1]</sup> ，指标分值取值为 100； ②当阶段目标 ≤ 现状规模 ≤ 2020 年规划目标时，按[60-100]线性评分，计算公式为： $60 + \frac{(\text{2020年规划目标} - \text{现状规模})}{(\text{2020年规划目标} - \text{阶段目标})} \times (100 - 60)$ ；
	新增建设占用耕地规模目标实现程度	③当现状规模 > 2020 年规划目标时，按(0-60]线性评分，计算公式为： $60 \times \frac{\text{2020年规划目标}}{\text{现状规模}}$
	整理复垦开发补充耕地义务量目标实现程度	$\frac{\text{评估时点整理复垦开发补充耕地面积}}{\text{规划整理复垦开发补充耕地义务量}} \times 100$ ；当计算结果大于 100 时，指标分值取值为 100
	人均城镇工矿用地规模目标实现程度	①当现状规模 > 2020 年规划目标时，计算公式为： $\frac{\text{2020年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ； ②当现状规模 ≤ 2020 年规划目标时，指标分值取值为 100

表2 (续)

评价目标	评价指标	指标分值计算方法
	建设用地总规模目标实现程度	①当现状规模 < 阶段目标, 指标分值取值为 100; ②当阶段目标 ≤ 现状规模 ≤ 2020年规划目标时, 按[60-100]线性评分, 计算公式为: $60 + \frac{(2020\text{年规划目标} - \text{现状规模})}{(2020\text{年规划目标} - \text{阶段目标})} \times (100 - 60);$ ③当现状规模 > 2020年规划目标时, 按(0-60)线性评分, 计算公式为: $60 \times \frac{2020\text{年规划目标}}{\text{现状规模}}$
	城镇工矿用地规模目标实现程度	
	新增建设用地规模目标实现程度	
	新增建设占用农用地规模目标实现程度	
用地结构与布局情况	城乡建设用地结构变化情况	①当现状比例 <sup>[2]</sup> ≥ 规划比例时 <sup>[3]</sup> , 指标分值取值为 100; ②当现状比例 < 规划比例时, 计算公式为: $\frac{\text{现状比例}}{\text{规划比例}} \times 100$
	生态用地 <sup>[4]</sup> 保护情况	$\frac{\text{评估时点生态用地规模}}{\text{规划2020年生态用地规模}} \times 100$ ; 当计算结果大于 100 时, 指标分值取值为 100
	允许建设区使用情况	$\frac{\text{规划实施期间实际新增建设用地布局在允许建设区面积}}{\text{规划实施期间实际新增建设用地总面积}} \times 100$
	禁止建设区保护情况	规划实施期间新增建设未占用禁止建设区, 指标分值为 100, 否则为 0
用地节约集约程度	建设用地地均 GDP 增长率	$(\text{评估时点建设用地地均 GDP} - \text{上一年建设用地地均 GDP}) / \text{上一年建设用地地均 GDP} / \text{理想值}^{[5]} \times 100$
	新增建设用地地均固定资产投资	评估时点固定资产投资/评估时点的新增建设用地面积/理想值 × 100
	闲置土地处置情况	$\frac{\text{规划实施期间闲置土地处置面积}}{\text{规划实施期间闲置土地总面积}} \times 100$
	人均农村居民点用地情况	①当现状规模 > 2020年规划目标时, 计算公式为: $\frac{2020\text{年规划目标}}{\text{现状规模}} \times 100$ ; ②当现状规模 ≤ 2020年规划目标时, 指标分值取值为 100
规划实施情况	土地违法违规案件结案率	$\frac{\text{规划实施期间土地违法违规案件结案数}}{\text{规划实施期间土地违法违规案件数}} \times 100$
	规划修改情况	规划实施期间年均规划修改 0 次, 得分为 100; 每增加一次扣 20 分, 扣完 100 分为止
	规划协调衔接与公众参与情况	在编制《规划》的过程中, 规划协调衔接与公众参与协调情况好, 较好, 一般, 较差的, 指标分值分别为 100 分, 80 分, 60 分, 20 分, 指标分值可采用专家咨询法等确定
规划与社会发展匹配度	城镇化与用地增长弹性系数	$\frac{\text{规划实施期间城镇人口增长幅度}}{\text{规划实施期间城镇用地增长幅度}} \times 100$ ; 当计算结果大于 100 时, 指标分值取值为 100

注: [1]阶段目标是指, 根据规划期间新增用地总量模拟的评估时点的规划目标, 计算公式为:

$$\text{阶段目标} = 2010\text{年规划目标} + \frac{2020\text{年规划目标} - 2010\text{年规划目标}}{10} \times (\text{评估年份数} - 2010)$$

$$[2]\text{现状比例} = \frac{\text{评估时点城镇工矿用地规模}}{\text{评估时点农村居民点用地规模}}$$

$$[3]\text{规划比例} = \frac{\text{规划2020年城镇工矿用地规模}}{\text{规划2020年农村居民点用地规模}}$$

[4]生态用地主要是指, 具有生态功能的耕地、园地、林地、牧草地、水域、滩涂和苇地。

[5]理想值可通过专家咨询法等确定。

## 2.2.4 目标分值和综合分值计算方法

### 2.2.4.1 目标分值计算

目标分值计算公式是:

$$F_i = \sum_{j=1}^n (F_{ij} \times W_{ij}) \quad (2)$$

式(2)中:  $F_i$  为  $i$  目标的分值;  $F_{ij}$  为  $i$  目标、 $j$  指标的分值;  $w_{ij}$  为  $i$  目标、 $j$  指标相对  $i$  目标的权重值;  $n$  为指标个数。

### 2.2.4.2 综合分值计算

综合分值计算公式是:

$$F = \sum_{i=1}^n (F_i \times W_i) \quad (3)$$

式(3)中:  $F$  为规划评估综合分值;  $F_i$  为  $i$  目标分值;  $w_i$  为  $i$  目标的权重值;  $n$  为目标个数。

2.2.5 定量评估结论

根据各项分值和权重,计算出最终综合分值,具体如表3所示。定量评估结果表明,云霄县《规划》实施最终得分为84.19分,总体执行情况良好。

3 评估结论

评估结果显示,耕地保有量大于规划预期目标,基本农田保护面积不低于规划目标任务数,耕地、基本农田得到了有效的保护,但是,布局有待于进一步优化;建设用地总规模已突破规划目标,建设用地发展空间不足;新增建设用地总量没有突破规划目标,但规划新增建设占用农用地、耕地

也已经突破规划目标,现有规划指标将大大制约云霄县的经济的发展。

4 结论

通过对漳州市云霄县《土地利用总体规划》的评估,规划的各项目标实现程度较好,结构、指标、布局基本与规划目标一致。但是,个别指标出现与规划不一致的情况;建设用地总规模与经济发展情况相比,总量明显不足。通过对部分建设用地布局的局部调整,其满足近几年重点建设项目和城市的发展需求,但是,《云霄县土地利用总体规划》还需要适时修改。

表3 土地规划定量评估指标评价表

综合分值	评价目标	评价目标分值	评价目标权重	评价指标	评价指标分值	指标
						权重
84.19	规划主要指标实施情况	89.23	25%	耕地保有量目标实现程度	100	14%
				基本农田保护目标实现程度	100	13%
				城乡建设用地规模目标实现程度	100	11%
				新增建设占用耕地目标实现程度	48.46	13%
				整理复垦开发补充耕地义务量目标实现程度	99.18	13%
				建设用地总规模目标实现程度	63.93	11%
				城镇工矿用地规模目标实现程度	100	13%
				新增建设用地规模目标实现程度	100	12%
	用地结构与布局情况	99.34	25%	城乡用地结构变化情况	97.38	25%
				生态用地保护情况	100	25%
				允许建设区使用情况	100	25%
				禁止建设区保护情况	100	25%
	用地节约集约程度	86.80	20%	建设用地地均GDP增长率	72.86	25%
				新增建设用地地均固定资产投资	85	25%
				闲置土地处置情况	100	25%
				人均农村居民点用地情况	89.34	25%
	规划实施情况	93.40	15%	土地违法违规案件结案率	100	34%
				规划修改情况	100	33%
				规划协调衔接与公众参与情况	80	33%
	规划与经济社会发展匹配度	37.86	15%	城镇化与用地增长弹性系数	37.86	100%

5 对策与建议

在完成相关工作后,建议对云霄县相关部门在规划评估的基础上对《规划》进行必要的修改。在修改时,要提高修改的科学性,加大力度推进农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩工作,对废弃农村居民点、废弃工矿用地及时进行复垦,盘活存量土地,促进工业企业向工业功能区集聚发展。同时,相关单位要统筹安排建设用地,保护生态用地,优先保障交通、水利和能源等基础设施、基础产业建设用地,积极协调各业、各类用地矛盾,优化土地利用结构和布局,加强新增建设用地年度计划管理,进一步提高建设用地节约集约水平。

参考文献:

[1] 国土资源部规划司,中国土地勘测规划院.TD/T

1024—2010 县级土地利用总体规划编制规程[S].北京:中国标准出版社,2010.

[2] 上海市规划和国土资源管理局.DGTJ 08—2151—2014 区(县)、镇(乡)土地利用总体规划实施评估标准[S].上海:同济大学出版社,2014.

[3] 高小英.邵武市土地利用总体规划实施评价[J].安徽农业科学,2013(13).

本文部分参考文献因著录项目不全被删除。

作者简介:张美亮(1977—),女,福建诏安人,毕业于福建农业大学土地管理专业,工程师,研究方向是土地利用规划管理、土地规划与评价研究。

[编辑:白洁]