

云南省土地利用总体规划实施评价*

王绍春¹, 廖顺宽², 杨焰², 周好², 王静³

(1. 云南省自然资源厅, 云南昆明 650224; 2. 云南省国土资源规划设计研究院, 云南昆明 650216; 3. 云南省地质技术信息中心, 云南昆明 650041)

摘要:以云南省土地利用总体规划实施情况为评价对象, 分析了2006-2012年土地资源利用的现状、经济社会发展变化的情况, 得出全省土地利用总体规划的执行情况。在收集掌握大量历史与现状资料的基础上, 采用统计分析法、层次分析法与德尔斐法相结合的方法, 定量与定性相结合, 建立评价模型。结果表明, 规划对经济社会发展宏观调控起到重要作用, 耕地和基本农田得到严格保护, 经济社会发展合理用地需求得到切实保障等。规划实施过程中也存在宏观经济背景变化导致规划无法满足发展需求, 全省耕地和基本农田保护压力不断加大等问题。对此, 提出了全省用地布局和利用结构进行优化调整, 加大城乡建设用地增减挂钩工作力度、开展全省范围内指标调节等建议。

关键词:土地利用规划; 实施评价; 指标体系; 评价等级; 评价结果

中图分类号: F 301. 2

文献标识码: A

文章编号: 1007-9394(2019)02-0014-06

Evaluation on Implementation of General Land Use Planning in Yunnan Province

WANG Shao-Chun¹, LIAO Shun-Kuan², YANG Yan², ZHOU Yu², WANG Jing³

(1. Department of Natural & Resources of Yunnan Province, Kunming Yunnan 650224, China; 2. Yunnan Institute of Land and Resource Program and Design, Kunming Yunnan 650216, China; 3. Yunnan Geological Technology Information Center, Kunming Yunnan 650041, China)

Abstract: This paper takes the implementation of the overall land use planning in Yunnan province as the evaluation object, analyzes the current situation of land resource utilization and economic and social development in 2006-2012, and obtains the implementation of the overall land use planning in Yunnan province. On the basis of collecting a large amount of historical and current data, the combination of statistical analysis, analytic hierarchy process and Delphi method is used to establish an evaluation model, which combined quantitative and qualitative methods. The evaluation concluded that the planning plays an important role in the macro-control of economic and social development. The cultivated land and basic farmland are strictly protected, and the demand for rational land use for economic and social development is effectively guaranteed. In the process of planning and implementation, there are also problems in the macroeconomic and social background, which can not meet the development needs, and the increasing pressure on the protection of cultivated land and basic farmland in the whole province. The paper proposes the optimization and adjustment of the land use and utilization structure of the province, and the land for urban and rural construction. Suggestions such as increasing or decreasing the strength of the linked work and the adjustment of indicators within the whole province.

Key words: land use planning; implementation evaluation; indicator system; evaluation grade; evaluation result

0 引言

土地利用总体规划的关键点在于实施。一个能够满足实施条件的土地利用总体规划, 一定必须是可行和有效的, 即土地利用总体规划必须在经济技术方面具备可行性, 在管理方面具备可操作性, 能够有效及时地制止违反土地利用规划的行为, 只有将已有的土地利用总体规划全力付诸实施, 其重要的意义才会真正得以实现。本文以云南省土地利用总体规划实施情况为研究对象, 分析了2006-2012年云南省土地利用总体规划实施后土地资源利

用的现状、经济社会发展变化的情况, 并分析了存在的问题及其影响因素。一方面对云南省16个州(市)规划的执行情况及规划保障措施执行情况进行分析研究; 另一方面合理选取相关指标, 建立基础评价体系。选取专家打分的办法和层次分析方法, 将各指标以相应权重进行打分, 以最终得分对规划实施后产生的综合效益进行全面评价。选取3个准则层、10个指标层, 通过分析, 得出各指标在总体指标评价体系中的重要性, 采用对数效用函数模型量化各指标, 最终得出各项单项指标的得分, 再通过几何平均法算出规划实施的综合得分后划分评价等级, 以便实现对规划

* 收稿日期: 2019-02-27

实施情况的定量分析。

通过评价可以看出, 在本轮规划中, 规划控制指标的执行情况、规划保障措施执行情况、规划的社会认知度和规划实施产生的效果等方面均为良好, 在提升土地利用效率、节约集约用地以及耕地保护方面发挥了作用, 但也存在着规划在实施管理有效性方面有待提高的问题, 同时, 通过本文更可以看出, 规划实施评价不仅有利于促进土地资源的可持续利用, 促进土地利用规划学科的发展与突破, 也为土地利用规划调整完善工作和提升土地规划实施的社会化程度与公众参与度提供了重要的参考依据。

1 云南省土地利用概况

1.1 云南省概况

根据2012年的云南省统计年鉴数据, 全省辖8个市, 8个民族自治州, 共129个县(市、区), 全省常住人口为4 659.0万人, 全年出生人口58.7万人, 出生率为12.63%; 死亡人口29.8万人, 死亡率为6.41%; 自然增长率为6.22%。年末全省城镇人口1 831.5万人, 农村人口2 827.5万人, 全省城镇化率达39.31%。

根据《云南省土地利用总体规划(2006-2020年)中期评估报告(评估期: 2006-2012年)》, 2012年度全省土地总面积38 318 900.81 hm²。其中农用地33 015 135.94 hm², 占全省土地总面积的86.16%; 建设用地970 537.06 hm², 占全省土地总面积的2.53%; 其他土地共4 333 227.81 hm², 占全省土地总面积的11.31%。

1.2 云南省土地利用总体规划概况

1.2.1 总量目标

根据《云南省土地利用总体规划(2006-2020年)中期评估报告(评估期: 2006-2012年)》, 2020年全省耕地保有量为5 980 000 hm², 2006-2020年建设占用耕地控制在106 700 hm², 通过土地整治补充耕地106 700 hm²。全省至2020年基本农田保护面积为4 954 000 hm²。2020年云南省建设用地总规模1 047 957.59 hm²。规划期间实施耕地整理1 000 000 hm², 建设用地整理20 000 hm², 土地开发900 000 hm², 土地复垦6 000 hm²。规划期间通过土地整理开发复垦补充耕地106 700 hm², 其中2006-2010年补充耕地36 000 hm²。2020年, 全省土地利用效率提高到87.59%以上, 人均城镇工矿用地控制在110 m²/人以内, 人均农村居民点面积控制在153.7 m²/人, 单位建设用地二三产业产值提高到170万元/hm²。

1.2.2 增量指标

规划至2020年全省新增建设用地规模172 900 hm², 新增城乡建设用地规模102 522 hm², 新增建设占用耕地规模106 700 hm², 土地整治补充耕地义务量106 700 hm²。

1.2.3 经济社会发展及重大背景变化分析

“十一五”和“十二五”期间, 全省经济社会又好又快发展, 把握机遇、进一步加快了发展的重要战略机遇, 积极应对挑战, 着力解决制约经济社会发展的突出矛盾, 明确发展思路, 突出工作重点, 推进全省更好更快发展, 国民经济和社会保持平稳健康发展。

根据2013年的云南省统计年鉴数据, 2013年全省城镇化进程得到较快发展, 全省常住人口为4 686.6万人, 其中城镇人口1 897.1万人, 全省城镇化率达40.48%, 较2005年增加了

10.98%。全省城乡居民收入继续保持增长态势, 城镇居民人均可支配收入达到23 236元, 收入快速增长, 有效拉动了居民消费水平、质量的提升。与此同时, 农村居民人均纯收入达到6 141元, 城乡居民收入差距缩小。

2 云南省土地利用总体规划实施分析评价

2.1 规划指标执行情况

2.1.1 耕地保有量目标实现程度

规划2012年全省耕地保有量不低于5 979 832.93 hm², 2012年现状耕地面积为6 224 949.15 hm², 现状耕地超出规划2012年耕地保有量245 116.22 hm²。规划实施至2012年, 全省耕地得到了较好的保护, 规划执行较好。

2.1.2 基本农田保护目标实现程度

2020年云南省基本农田面积指标为4 954 251.20 hm², 到2012年规划基本农田面积不得少于4 954 251.20 hm²。2012年, 全省基本农田面积为5 262 006.98 hm², 现状面积比规划目标多307 755.78 hm²。从全省来看, 基本农田保护目标执行情况较好。

2.1.3 城乡建设用地规模

云南省2009年城乡建设用地规模为738 820.23 hm², 2020年规划城乡建设用地规模为846 239.39 hm², 按照年平均增速计算, 得出云南省2012年规划城乡建设用地规模为768 116.36 hm²。2012年全省实际城乡建设用地规模为775 714.90 hm², 超出计算的2012年规划目标值7 598.54 hm², 规划实施以来全省城乡建设用地增加速度超出规划预期速度。

2.1.4 新增建设占用耕地控制规模实现程度

云南省2009-2020年规划新增建设用地占用耕地指标为136 600.45 hm², 按照年平均增速计算得出2009-2012年规划新增建设用地占用耕地面积37 254.67 hm²。2009-2012年全省实际新增建设用地占用耕地面积38 832.23 hm², 比2012年规划新增建设用地占用耕地面积多1 577.56 hm², 规划实施以来全省新增建设占用耕地速度超出规划预期速度。

2.1.5 土地整治补充耕地规模

云南省2009-2020年规划通过土地整治补充耕地面积108 433.64 hm², 按照年平均增速计算, 2009-2012年规划土地整治补充耕地面积应为29 572.87 hm²。2009-2012年全省实际土地整治补充耕地面积38 275.06 hm², 比2012年规划经土地整治补充耕地面积多8 702.19 hm², 规划实施以来全省通过土地整治补充耕地面积超过规划预期面积(注: 土地整治补充耕地规模仅包含土地占补平衡项目新增耕地面积)。

2.1.6 人均城镇工矿用地

全省规划至2020年, 人均城镇工矿用地为110 m²/人。2012年全省实际人均城镇工矿用地面积为141.10 m²/人, 比2020年规划人均城镇工矿用地面积多31.10 m², 规划实施以来全省人均城镇工矿用地面积持续增加, 超出规划预期速度。

2.2 规划保障措施执行情况

首先采取行政措施, 行政目标责任制执行有力, 有效保证规划实施的效率和效果; 在省人民政府的统一领导下, 建立健全组织、协调和决策机制。其次采取经济措施, 充分发挥市场作用, 完善土地资源市场化配置模式; 全力保障耕地保护的资本需求; 规范土地市场; 实行差别化的耕地使用费。三是采取技术措施, 加大土地调查及评价力度, 建立土地规划管理信息系统, 强化规

划实施动态监测, 全面开展坝区核定工作, 开展三规衔接工作。四是采取社会机制, 完善规划实施的公众参与度建设, 增强规划实施的公众监督。五是采取法制措施, 建立健全土地规划管理制度, 加强规划管理执法力度。

3 云南省土地利用总体规划综合效益评价

3.1 评价指标的确定和指标体系的建立

实施评价涉及规划指标多、范围广, 采用指标体系的形式和加权求和法的综合评价模型对土地利用总体规划的实施效益进行评价, 比较有利于科学客观评价规划实施效果, 使得评价结果具有系统性和可比性。

土地利用总体规划综合效益评价主要包括经济效益、社会效益和生态效益 3 方面, 根据多次专家咨询和问卷调查结果, 结合数据的可得性, 获得影响土地利用总体规划实施效益的指标体系, 利用加权求和法的综合评价模型求出单项效益评价价值和综合效益评价价值。

本次效益评价的评价单元以县级行政单位(包括县级市、市辖区)为基础评价单元, 评价对象为全省 129 个县, 以下统称为“评价单元”。

根据县级土地利用总体规划的特点和功能, 在借鉴已有相关研究成果和资料的基础上, 结合云南省实际, 选取建设用地地均 GDP 增长率、人均生产总值增长率、人均粮食产量增长率、城镇化与用地增长弹性系数等规划实施效益指标, 构建实施效益评价指标体系, 运用综合评价模型法, 对全省各县(市、区)土地利用总体规划实施效益情况进行评价。

指标计算采用对比法, 以 2009 年值为基期值, 2012 年值为评价时点值, 计算公式为: (2012 年值 - 2009 年值) / 2009 年值 * 100%。具体评价指标体系及权重见表 1, 评价指标体系计算方法见表 2。

表1 指标评价体系
Tab.1 Evaluation index system

目标层	准则层	权重	指标层	权重
经济效益	0.5		建设用地地均 GDP 增长率	0.3
			人均 GDP 增长率	0.25
			单位建设用地二三产业产值增长率	0.25
			生产总值增长率	0.2
土地利用总体规划实施综合效益	社会效益	0.3	人均粮食产量增长率	0.3
			城镇化与用地增长弹性系数	0.3
			职工年平均工资增长率	0.2
			农村居民年人均纯收入增长率	0.2
生态效益	0.2		生态用地保护率增长幅度	0.5
			林地覆盖率增长幅度	0.5

表2 评价指标计算方法
Tab.2 Evaluation index calculation method

指标名称	指标含义	指标算法(来源)
建设用地地均 GDP	衡量建设用地在 GDP 增长中的贡献程度	GDP / 建设用地面积
人均 GDP 增长率	衡量土地利用对人口经济发展的贡献	GDP / 人口总数
单位建设用地二三产业产值	衡量土地利用对产业发展的贡献程度	二三产业产值 / 建设用地面积
GDP	衡量土地利用对经济发展的贡献程度	统计年鉴数据
人均粮食产量	衡量土地利用对农业发展的贡献程度	粮食产量 / 人均总数
城镇化与用地增长弹性系数	衡量土地利用对城镇化发展的影响程度	城镇化差值 / 城镇用地差值
城镇居民人均可支配收入	衡量土地利用对城镇居民收入的影响	统计年鉴数据
农村人均收入	衡量土地利用对农村居民收入的影响	统计年鉴数据
生态用地保护率	衡量土地利用的生态保护效益	生态用地面积 / 土地总面积
林地覆盖率	衡量土地利用的生态保护效益	林地面积 / 土地总面积

3.2 评价分值的计算

3.2.1 指标分值计算

指标分值计算公式:

$$F_i = \sum_{j=1}^n (F_{ij} * w_{ij}) \quad (1)$$

式中: F_i 为*i*指标的指标分值; F_{ij} 为*i*目标*j*指标的赋分值; w_{ij} 为*i*目标*j*指标相对*i*目标的权重值; n 为指标个数。

式(1)注释:

- 1) 公式中指标包括: 3 个指标层指标、10 个准则层指标。
- 2) 指标赋分值是根据指标原始值的级别进行赋分所得的值, 具体赋分标准为: 1 级为 60 分、2 级为 70 分、3 级为 80 分、4 级为 90 分、5 级为 100 分。
- 3) 指标原始值计算采用对比法, 以 2009 年值为基期值, 2012 年值为评价时点值, 计算公式为: 指标原始值 = (2012 年

值-2009年值)/2009年值*100%。

4) 指标级别利用 ArcGIS 中的 Natural Breaks (自然隔断法) 对不同指标原始值进行分级。

5) 指标原始值、指标原始值级别、指标赋分值、指标分值等具体情况见附表 1 实施效益评价指标分值表。

3.2.2 综合分值计算

综合分值计算公式为:

$$F = \sum_{i=1}^n (F_i * w_i) \quad (2)$$

式中: F 为规划评价综合分值; F_i 为 i 指标分值; w_i 为 i 指标的权重值; n 为指标个数。

式(2)注释:

1) 公式中综合分值指实施评价综合效益分值, 指标指 3 个准则层指标。

2) 实施评价综合效益分值根据各准则层指标加权求和获得。

3.3 评价等级确定

根据评价区域计算得出的单项效益各指标层原始值, 利用 ArcGIS 中的 Natural Breaks (自然隔断法)^[5-6] 对不同指标层原始值进行分级, 然后根据不同等级进行赋分, 得到不同指标层指标的赋分值, 然后利用加权求和法计算出准则层指标值, 然后依照上述方法进行二次分级, 得出准则层指标赋分值, 并在此基础上进行二次加权求和, 得出单项效益指标值, 由此得到的分级标准详见表 3-6。

表3 经济效益评价等级及特征描述

Tab.3 Economic benefit evaluation grade and feature description

综合评分	评价等级	特征描述
$85 < C \leq 100$	优秀	土地利用总体规划指标执行很好, 规划实施后的经济效益很明显
$75.5 < C \leq 85$	良好	土地利用总体规划指标执行较好, 规划实施后的经济效益较明显
$70 < C \leq 75.5$	一般	土地利用总体规划指标执行一般, 规划实施后的经济效益一般
$65.5 < C \leq 70$	较差	土地利用总体规划指标执行较差, 规划实施后的经济效益不明显
$C \leq 65.5$	差	土地利用总体规划指标执行很差, 规划实施后的经济效益很差

注: 表 3 中, C 为规划实施经济效益评分。

表4 社会效益评价等级及特征描述

Tab.4 Social benefit evaluation level and feature description

综合评分	评价等级	特征描述
$88 < C \leq 100$	优秀	土地利用总体规划指标执行很好, 规划实施后的社会效益很明显
$85 < C \leq 88$	良好	土地利用总体规划指标执行较好, 规划实施后的社会效益较明显
$82 < C \leq 85$	一般	土地利用总体规划指标执行一般, 规划实施后的社会效益一般
$78 < C \leq 82$	较差	土地利用总体规划指标执行较差, 规划实施后的社会效益不明显
$C \leq 78$	差	土地利用总体规划指标执行很差, 规划实施后的社会效益很差

注: 表 4 中, C 为规划实施社会效益评分。

表5 生态效益评价等级及特征描述

Tab.5 Ecological benefit evaluation grade and feature description

综合评分	评价等级	特征描述
$90 < C \leq 100$	优秀	土地利用总体规划指标执行很好, 规划实施后的生态效益很明显
$85 < C \leq 90$	良好	土地利用总体规划指标执行较好, 规划实施后的生态效益较明显
$75 < C \leq 85$	一般	土地利用总体规划指标执行一般, 规划实施后的生态效益一般
$65 < C \leq 75$	较差	土地利用总体规划指标执行较差, 规划实施后的生态效益不明显
$C \leq 65$	差	土地利用总体规划指标执行很差, 规划实施后的生态效益很差

注: 表 5 中, C 为规划实施生态效益评分。

表6 综合效益评价等级及特征描述

Tab.6 Comprehensive benefit evaluation level and feature description

综合评分	评价等级	特征描述
$86.15 < C \leq 100$	优秀	土地利用总体规划指标执行很好, 规划实施后的经济社会生态效益很明显
$81.05 < C \leq 86.15$	良好	土地利用总体规划指标执行较好, 规划实施后的经济社会生态效益较明显
$76.55 < C \leq 81.05$	一般	土地利用总体规划指标执行一般, 规划实施后的经济社会生态效益一般
$72.1 < C \leq 76.55$	较差	土地利用总体规划指标执行较差, 规划实施后的经济社会生态效益不明显
$C \leq 72.1$	差	土地利用总体规划指标执行很差, 规划实施后的经济社会生态效益很差

注: 表 6 中, C 为规划实施综合效益评分。

3.4 综合评价结果

根据上述指标体系、指标权重的确定, 运用综合评价模型法, 对各评价单元土地利用总体规划实施效益进行评价, 得出各单项效益及综合效益评分及其等级, 对评价结果进行综合分析。效益分析包括: 各单项效益分析、综合效益分析。

3.4.1 经济效益分析

通过计算与分析, 全省 129 个县(县级市、市辖区)中, 属于“差”和“较差”级别的县有 52 个, 约占总数的 40%, 属于“一般”级别的约占总数的 15%, 而属于“优秀”和“良好”级别的约占 45%, 说明 2009 年至 2012 年期间, 约占 45% 的县在土地利用过程中产生较好的经济效益, 但仍有约 40% 的县仍有待进一步提高土地利用产生经济效益的能力。

3.4.2 社会效益分析

通过对全省 129 个县进行社会效益分析, 属于“优秀”和“良好”级别的占 26%, 属于“差”和“较差”级别的占 38%, 说明全省各县在土地利用过程中产生较好社会效益的县数量较少, 下一步需要更加突出土地利用的社会服务功能, 以提高土地利用的社会效益。

3.4.3 生态效益分析

在全省 129 个县中, 产生生态效益属于“差”和“较差”级别的占 24%, 属于“优秀”和“良好”级别的占 41%, 说明在土地利用过程中, 相当一部分县产生了较好的生态效益, 但仍有部分地方产生了较差的生态效益, 下一步仍需继续注意土地利用过

程中生态保护问题, 注意开发与保护并重, 促进全省生态文明建设有序进行。

3.5 综合效益分析

通过对经济、社会和生态效益的综合分析, 全省 129 个县中属于“差”和“较差”级别的占 38%, 与属于“优秀”和“良好”级别所占比例持平, 属于“一般”级别的占 24%, 说明全省土地利用产生效益有较大潜力, 需要优化用地布局, 促进节约集约用地, 使土地利用的经济、社会和生态效益和谐统一, 从而促进土地利用综合效益的提高。各县(市、区)具体情况, 见表 7。

表7 综合效益评价结果表

Tab.7 Comprehensive benefit evaluation results table

等别	个数	占比	行政区				
差	16	12.40%	五华区	官渡区	宜良县	麒麟区	陆良县
			富源县	红塔区	江川县	澄江县	通海县
			楚雄市	禄丰县	勐腊县	大理市	瑞丽市
			兰坪县				
较差	34	26.36%	盘龙区	西山区	呈贡区	晋宁县	嵩明县
			安宁市	马龙县	会泽县	沾益县	华宁县
			易门县	峨山县	隆阳区	昭阳区	水富县
			古城区	思茅区	个旧市	开远市	蒙自县
			屏边县	建水县	石屏县	弥勒县	元阳县
			金平县	文山县	富宁县	景洪市	芒市
			梁河县	福贡县	德钦县	维西县	
一般	31	24.03%	富民县	石林县	师宗县	罗平县	宣威市
			元江县	巧家县	大关县	永善县	绥江县
			威信县	墨江县	孟连县	澜沧县	西盟县
			云县	牟定县	姚安县	大姚县	元谋县
			武定县	泸西县	红河县	河口县	西畴县
			马关县	漾濞县	宾川县	泸水县	贡山县
			香格里拉县				
良好	30	23.26%	东川区	禄劝县	寻甸县	施甸县	腾冲县
			龙陵县	鲁甸县	盐津县	彝良县	玉龙县
			永胜县	华坪县	宁蒗县	宁洱县	景东县
			江城县	临翔区	双柏县	南华县	永仁县
			砚山县	丘北县	广南县	勐海县	祥云县
			弥渡县	永平县	洱源县	剑川县	麻栗坡县
优秀	18	13.95%	新平县	昌宁县	镇雄县	景谷县	镇沅县
			凤庆县	永德县	镇康县	双江县	耿马县
			沧源县	绿春县	南涧县	巍山县	云龙县
			鹤庆县	盈江县	陇川县		

因经济效益在综合效益中权重较大, 导致综合效益等级的空间分布与经济效益空间分布规律具有一致性, 即综合效益属于“优秀”和“良好”的地区主要分布于滇西部分县(市、区), 具体情况, 见图 1。

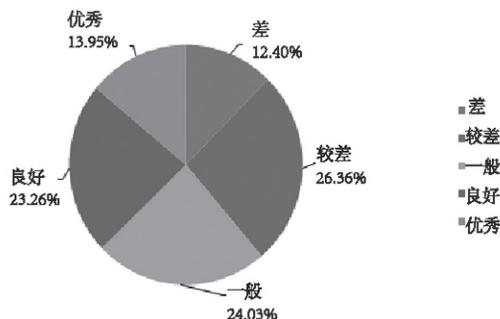


图1 综合效益各等别占比情况图

Fig. 1 Percentage of each class about comprehensive benefit

4 云南省土地利用总体规划实施评价结论与建议

4.1 评价结论

首先, 规划对经济社会发展宏观调控起到重要作用。本轮规划实施以来, 按照云南省人民政府的统一部署, 认真贯彻执行社会经济宏观调控的土地政策, 在促进国民经济协调发展方面起到了重要作用。其次, 土地资源管理水平得到进一步提高。规划实施期间, 云南省发布了《云南省人民政府关于进一步加强国土资源管理工作决定的通知》等一系列加强土地资源管理的文件, 明确国土资源执法的共同责任, 完善执法监管责任体系, 由国土资源部门、发展和改革部门、财政部门等十三个部门共同履行国土资源执法监管责任。管理执法水平进一步提高。再次, 耕地和基本农田得到严格保护, 2009-2012年, 云南省贯彻执行最严格的耕地和基本农田保护制度, 2012年全省耕地现状面积比规划目标年耕地保有量面积多 245 116.22 hm², 多划定的 307 755.78 hm² 基本农田还未使用, 为未来 8 年的规划任务顺利执行奠定了坚实的基础。以及《云南省人民政府关于加强耕地保护促进城镇化科学发展的意见》(云政发〔2011〕185号)等相关文件的出台, 有效促进了对全省耕地、基本农田的保护。最后, 经济社会发展合理用地需求得到切实保障。规划实施以来, 全省新增建设用地指标有效保证了能源、交通等基础设施建设, 支持保证了大理至丽江高速公路等交通水利基础设施建设用地需求, 保证了糯扎渡水电站等重点建设项目用地需求。

4.2 存在问题

宏观经济背景变化导致规划无法满足发展需求, 全省耕地和基本农田保护压力不断加大, 全省建设用地指标特别是城乡建设用地指标不足, 土地利用总体规划指标分配不合理, 全省耕地后备资源不足, 耕地占补平衡的工作压力大。

4.3 建议

针对存在的问题, 提出了一下建议:

一是对全省用地布局和利用结构进行优化调整。规划部分建设用地布局已经不能适应当前发展的需要, 特别是一些重点区域的发展特色和需要。因此, 在充分考虑各类用地的规模及布局, 在各州市之间和县市区内部就需要对建设用地的布局重新进行平衡和调整。同时, 城乡建设用地指标使用量较大, 交通水利及其他建设用地指标剩余较多, 可考虑将部分交通水利及其他建设用地指标划入城乡建设用地指标。

二是, 提高土地利用效率, 确保土地利用总体规划实施。为主动融入国家的各大发展战略, 促进西部大开发等建设, 需积极探索, 研究建立土地供应量与土地使用后产生的效益相互挂钩的机制体制, 研究土地节、集约利用的指标评价体系, 优化土地资源配置, 提高土地利用效率, 充分发挥合理利用土地资源对社会经济可持续发展的保障能力, 提高土总规的整体性、综合性和实用性。

三是加大城乡建设用地增减挂钩工作力度。全省一部分区域农村居民点用地增长速度较快, 在加强这些区域土地节约集约利用的基础上, 要进一步加大城乡建设用地增减挂钩的工作力度, 适当增加这些区域的城乡建设用地增减挂钩指标, 同时挖掘存量, 盘活现有的城乡建设用地, 在保持建设用地总规模不增加的情况下, 尽可能通过自身调节满足这些区域对城镇工矿用地的用地需求。

四是开展全省范围内指标调节。全省各州市和重点区域指标使用程度不一,部分州市由于发展较快,造成建设用地指标严重不足,按照近3年各地建设用地的增加速度测算,新增建设用地指标可使用年限不足5年的有4个州市,而6个州市剩余指标还可使用年限10年以上,所以在全省范围内进行指标调节可以平衡各州市和重点区域的指标紧缺问题,合理再次分配剩余指标,有利于各州市最大程度使用指标,避免造成指标闲置和剩余浪费,为云南省各区域综合发展提供有力保证。

5 结论

本次评价分析了2006-2012年规划实施后土地资源利用的现状、经济社会发展及重大背景变化的情况,并分析了存在的问题及其影响因素。一方面对云南省16个州(市)规划的执行情况及规划保障措施执行情况进行分析;另一方面选取评价指标,建立评价指标体系。采用层次分析法及专家打分法对规划实施综合效益进行评价。选取3个准则层、10个指标层得出各指标对总体指标评价的重要性,采用对数效用函数模型对指标进行量化并得出各项单项指标的得分,采取几何平均法得出规划实施的综合得分并划分评价等级,从而实现了对规划实施情况进行定量分析。

本次规划实施评价的创新点在于建立评价指标体系对经济、社会和生态效益综合分析,全省129个县中属于“差”和“较差”级别的占38%,与属于“优秀”和“良好”级别所占比例持平,属于“一般”级别的占24%,说明全省土地利用产生效益有较大潜力,需要优化用地布局,促进节约集约用地,使土地利用的经济、社会和生态效益和谐统一,从而促进土地利用综合效益的提高。

规划实施评价的数据准确性非常重要,在建立评价指标体系时,科学准确的数据对评价的结果产生很大影响,这就需要在数据收集的阶段做到所收集的数据的准确性和正确性,但本次研究的研究对象比较宏观,数据量较大、受时间、资料和研究手段等多方面因素的限制,无法做到深入研究。同时评价指标建立的深度和广度还有待加强。评价方法及综合指数计算方法尚需改进。本文只采用了一种评价模型和综合指数计算方法,虽然取得了较满意的结果,但未尝试运用多模型计算,从而不能进行多模型评价结果比较,选取最优模型。

在规划调整完善时,须充分认识规划修编和实施面临的新形势,明确规划的目标和阶段性重点,着眼解决“生存与发展问题”“刚性与弹性问题”“静态与动态问题”,积极做好以下几

个方面:新一轮规划要体现区域和地方特色加强规划修编前的调查评价分析、改善土地用途分区管制方法、健全规划管理的协调机制、完善土地利用环境影响评价、建立规划实施管理新机制、增加规划管理的公众参与程度、建立完善的规划管理信息系统,进一步提高规划实施的可持续度,促进地区土地资源的可持续利用。

同时,土地利用规划的综合性 and 长期性决定了其实施影响的复杂性、不确定性和累积性,所以建立综合、系统、动态的土地利用规划实施评价方法体系十分必要。加强对规划编制方法、内容和规划实施管理和执行过程评价。根据评价对象的具体特点,科学合理地构建评价指标体系,明确必选指标和备选指标,促进评价工作的规范化。

【参 考 文 献】

- [1] 云南省统计局. 云南统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2012.
- [2] 云南省统计局. 云南统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2013.
- [3] 刘越岩, 张金亭, 熊华, 等. 土地利用规划实施评价的基础数据整理问题探讨[J]. 国土资源科技管理, 2005(3): 62-65.
- [4] Huang Kun, Chen Senfa, Sun Yan, Qi Xia. Study and Implementation on the Grey Comprehensive Evaluation Support System of Ecocity[J]. Journal of Southeast University: English Edition, 2002, 18(4): 356-360.
- [5] 赵小敏, 郭照. 土地利用总体规划实施评价[J]. 中国土地科学, 2003, 17(5): 35-40.
- [6] 张金亭, 吴秀, 刘越岩. 基于模糊综合评判的土地利用规划实施评价方法[J]. 国土资源科技管理, 2005(5): 82-86.
- [7] 孟晓晨, 赵星烁. 中国土地利用总体规划实施中主要问题及成因分析[J]. 中国土地科学, 2007, 21(3): 19-25.
- [7] 欧海若. 土地利用规划的基础理论问题研究[D]. 杭州: 浙江大学, 1999.
- [8] 孙绍辉, 张志波. 关于土地利用规划修编的四点思考[J]. 观察与思考, 2005(4): 27.
- [9] 云南省人民政府. 云南省土地利用总体规划(2006-2020年)[Z]. 昆明: 2009.
- [10] 云南省国土资源厅. 云南省土地利用总体规划(2006-2020年)中期评估报告(评估期: 2006-2012年)[R]. 昆明: 2013.
- [11] 周好. 云南省土地利用总体规划实施评价方法与实践[D]. 昆明: 昆明理工大学, 2017.

作者简介: 王绍春(1977~), 男, 山东潍坊人, 本科, 工程师, 研究方向为国土空间规划及重大项目用地政策研究。

本刊声明

为适应期刊电子化、网络化出版的需要,《地矿测绘》期刊已整刊加入“万方数据——数字化期刊群”“中国核心期刊(遴选)数据库”“中国学术期刊(光盘版)”“超星期刊域出版平台”“中国期刊网”“中国学术期刊综合评价数据库”“维普网”“中文科技期刊数据库”。凡被本刊录用的文章,本刊所付稿酬均包含本刊及以上数据库著作权使用费。

若作者不同意稿件加入以上数据库,请在投稿时注明或另投他刊。

《地矿测绘》编辑部