

芷江侗族自治县土地利用总体规划中 决策因素研究分析

丁学谦

(湖南师范大学资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410000)

摘要: 土地利用总体规划与国民经济发展有关, 其决策必须、符合区域发展。本文运用管理决策理论分析了芷江侗族自治县土地利用总体规划决策的影响因素, 从决策环境、决策内部条件因素、规划问题的性质以及决策主体四个方面进行分析, 并对芷江的土地利用总体规划的决策提出意见, 并提出了规划前景。

关键词: 土地利用总体规划; 决策; 决策因素; 芷江侗族自治县

文章编号: ISSN2096-0743/2019-22-0088

1. 土地利用总体规划概述

1.1 土地利用总体规划的概念

土地利用总体规划是对一定地区所有的土地资源未来的利用进行整体布局。结合当地的自然环境和社会经济发展情况, 合理调整土地总供给和总需求, 确定各类土地利用结构和布局的综合经济技术措施。

1.2 土地利用总体规划的特点

土地利用总体规划具有总体性、长期性、战略性、政策性、动态性和强制性。它针对区域的全部土地; 期限在 10 年以上; 可预见土地利用的方向、目标、结构、布局及变化趋势; 规划在编制和落实过程中严格执行党和国家有关土地的方针、政策、法律和法规; 是一个“持续规划—实施—纠正—重新实施”的动态过程。

1.3 土地利用总体规划决策的特征

土地利用总体规划是非结构化、综合性和多目标的。土地利用总体规划决策所涉及的信息知识具有很大的模糊性和不确定性, 其性质无法准确判断描述。并且在决策过程中, 土地利用总体规划应综合考虑经济、社会、环境等因素。全面的信息和综合要求, 以做出实际的决策和实施, 因此其决策目标是多样的, 并且多个内部目标和因素之间存在密切关联。在决策时要遵循多目标决策的原理和方法。

2. 芷江侗族自治县土地利用现状分析

2.1 芷江侗族自治县概况

芷江侗族自治县为湖南省西部的一个少数民族自治县, 处于武陵山南麓, 云贵高原以东。临近怀化市的新晃侗族自治县、会同县、洪江市、鹤城区、中方县、麻阳苗族自治县以及贵州天柱县、万山特区和铜仁市, 有“滇黔门户、黔楚咽喉”之称。

2.2 芷江侗族自治县土地利用现状

芷江县土地利用种类繁多, 主要是林地和耕地, 土地利用区域差异明显, 林地主要分布在北部和西部

的山地区域, 耕地集中在舞水旁的四个盆地和丘陵地带, 城镇和工矿用地主要分布在沿河的宽敞地带; 土地开发利用程度较高。

根据县国土资源局的数据, 截至 2014 年底, 芷江侗族自治县土地总面积为 209463.08 公顷。其中农用地面积 193734.23 公顷, 占土地总面积的 92.49%; 建设用地面积 8642.75 公顷, 占土地总面积的 4.13%; 其他土地面积 7086.10 公顷, 占土地总面积的 3.38%。土地利用率为 96.62%, 土地垦殖率为 17.37%。

3. 芷江侗族自治县土地利用总体规划决策的影响因素

政府是各方利益的代表, 可以采取一定的方法来影响土地利用活动和过程, 促进土地利用按照已定的规划发展。在中国, 土地利用规划主要是政府的决策行为。其决策的影响因素主要有以下几点:

3.1 决策环境

3.1.1 国际、国内环境 (一般环境)

所有国家都不能孤立地发展。我国虽然土地面积大, 但人口众多, 人均耕地离世界的平均水平相差较远。因此, 国家需要采用强有力的措施保护耕地。芷江在实施土地利用总体规划时不得违背国家有关规定, 必须环境背景要求。所以, 芷江的土地利用总体规划落实了最严格的耕地保护制度和永久基本农田划定的要求、生态文明建设的要求并严格遵循《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《湖南省土地利用总体规划》等法律法规的要求。

3.1.2 社会经济环境、自然环境 (特殊环境)

3.1.2.1 社会经济环境

土地利用决策问题上, 中央集权和地方分权的现象均存在, 为调动整体的积极性, 需要在进行规划时考虑到社会经济发展形势, 使决策符合芷江当地的实际发展。

芷江的经济发展较好, 以第二产业为主, 第三产

业居次。近年来,芷江也赶上了发展的时机:“武陵山片区区域与扶贫攻坚规划”、“十三五”规划以及“大怀化建设”让芷江抓住武陵山集中连片发展和国家扶贫开发开发的机遇,经济发展和公共设施得到改善,土地利用结构和布局也会随着发展而调整;2015年芷江被国家列为第二批全国新型城镇化综合试验区,以人的城镇化为核心,推动生态文明建设;“海峡两岸交流基地”设置、建立以及规划的实施,芷江面临的社会发展形势发生了显著变化,对土地规划的布局与实施提出了新要求;还有芷江交通优势日趋明显,国道、高速公路、高速铁路均有分布并设站点,而且芷江机场的航线也逐年增加,这都促进县城的经济发展和建设,同时也迫使土地利用转型,对土地利用总体规划提出了新要求。

3.1.2.2 自然环境

决策土地如何利用是以自然环境为基础的。在制定土地利用总体规划的基础上,政府应充分分析土地利用现状,根据国家和区域发展战略和发展计划的要求,结合该区域内自然生态和社会经济的具体情况,寻求符合区域技术特征的土地利用优化体系。芷江的地貌以丘陵为主,内有盆地分布,其舞水河旁是平原地带。境内水资源丰富,溪河密布。结合自然环境和上述的土地利用现状情况,芷江县的土地利用总体规划大致符合规范,

3.2 决策的内部条件因素

决策的内部条件因素主要针对芷江县在进行土地利用总体规划决策时的内部条件。

3.2.1 组织文化

在进行土地利用总体规划的决策是,芷江政府采取的是进取型的态度,勇于创新 and 改变,不断适应环境的变化。武陵山地区区域发展和扶贫攻坚战略的实施、两岸交流基地建设和一些重大基础设施项目的落地,将推动芷江侗族自治县迅速发展,对芷江侗族自治县的土地利用也提出了新的要求,所以芷江的规划用地规模和布局需作出相应调整,为此芷江在2012年、2014年、2016年均对所辖乡镇或全县的规划进行修定。修定后的规划适应了经济社会的发展,近年来芷江在各方面都发生了很大的变化,飞虎路、舞水河一线的土地开发成了商品房,人民医院后面的土地被建造成为公园绿化地,受降纪念坊旁建造了具有和平文化的太和塔,大力促进了县城的进步和发展。

3.2.2 组织的信息化程度

决策过程中,所有参与决策的部门都应根据经济发展的战略要求提出土地使用要求和各类土地信息,为规划和决策提供重要的信息咨询服务。芷江的土地

利用总体规划的信息化程度较高,拥有较先进的信息技术,可以快速获取质量较高的信息。在技术措施方面,芷江采用卫星遥感等手段,扩大了土地利用总体规划的实施监测范围。

在高度信息化的组织中,决策者的意图很容易理解,决策者更有可能从其他人那里获得反馈,使决策方案能根据组织的实际情况进行调整从而得到很好的实施。在进行土地利用总体规划时,芷江县人民政府在初步方案形成后,组织相关部门、用地单位及乡镇村民代表召开了土地利用总体规划调整完善方案听证会;技术单位根据听证代表的意见将方案进一步完善再送审。

3.2.3 过去的决策

芷江在进行土地利用总体规划修订时适应了社会经济的发展,但也是在之前规划基础上进行修定的。修定的规划保留了之前规划中仍然能促进土地利用的部分,对不适合新时期发展的细则进行修改,而修改也是在原基础的前提下结合城市化加快、投资环境改善、国家发展战略等背景进行修改,使得规划能适应新时期的要求。

3.3 决策问题的性质

3.3.1 问题的重要性

土地利用总体规划关系到国民经济的持续、稳定和协调发展,是实现土地管理目标、确保子孙后代生存和可持续发展的重要手段,其重要性不言而喻。芷江县的土地利用总体规划的领导小组成员均为党政成员,规划中的如基本农田保护区划分、建设用地控制指标等均要由高层领导亲自决策。同时,芷江县也针对土地利用总体规划的问题的特殊性咨询了相关专家,在技术和规划编制方面均委托过湖南师范大学。芷江也大力落实并完善公众听证制度,发挥群众的力量和智慧,尤其是征求非土地资源管理相关方面的人员意见,使得土地利用总体规划决策的质量不断提高。

3.3.2 问题的紧迫性

芷江县的土地利用总体规划调整完善均是按照原国土资源部(现自然资源部)和湖南省国土厅的部署进行修编的。在进行修编时,要严格落实上级的最新政策,并在规定时限内完成工作。这要求在土地利用总体规划的决策必须要保证科学可行性。

3.4 决策主体的因素

3.4.1 主体的能力

芷江县的土地利用总体规划委托了湖南师范大学进行编制,专业人士进行编制能够对土地利用总体规划认识的能力更强,同时芷江县也派了国土相关部门的人员进行对接,使规划能够符合芷江县的实际情况,

决策也更切中要害。政府在进行决策时也充分考虑了公众的意见,落实了听证制度,将规划不断完善后再送审。

3.4.2 决策群体对问题感知程度和融洽程度

芷江县土地利用总体规划的领导小组认识到了规划问题的重要性,考虑到了缺乏相应人才,委托湖南师范大学进行编制规划,在规划编制和实施的过程中进行了前期准备,调查研究、公众听证、成果公示与报批等工作,全面了解芷江县土地利用变化状况,并多次核实反馈,力求土地利用总体规划与规委会意见、上级文件与其他规划相衔接,确保规划的科学性,符合经济、生态、社会效益。

土地利用总体规划决策最终由政府土地管理人员执行。此时,决策组织自身的能力、内部凝聚力,执行人员业务能力和素质尤为重要。此外,土地利用总体规划涉及地方各级政府、相关政府部门、土地使用单位和当地人民的利益。由于政府主体在决策时存在获取信息不充分和表达个人偏好等不足的现象。所以,再进行规划编制和修改时,遵循公众参与原则,通过座谈、会议等形式广泛听取各方意见,力求各方意见统一。

4. 芷江侗族自治县土地利用总体规划决策建议

不可否认的是芷江县的土地利用总体规划决策仍存在一定的不足之处,就此提出以下几点建议:

4.1 提高决策的质量

主要针对的是要更新保护耕地的内涵。芷江县土地管理部门应及时落实基本农田的各项工作,确定其边界并示意公众,以保证工作及时展开。这需要县政府高度重视土地利用总体规划的工作,培育一支高素质的队伍,使规划的制定能够科学和合理。

4.2 加强决策执行的力度

土地利用总体规划会影响城乡规划和土地用途管制。如果没有一个完整,系统和科学的土地资源可持续利用计划,就会阻碍经济社会发展。在土地利用总体规划修改后和实施过程中,各有关部门要步调一致,通力协作,严格落实土地利用总体规划,使土地能做到物尽其用。并开展适当的环保活动,降低规划带来的部分对环境的负面影响。

5. 芷江侗族自治县土地利用总体规划的展望

对于芷江的土地利用总体规划,我们应站在“五位一体”和“多规合一”的战略视角,考虑芷江的整体和长远利益,以利用为中心,对土地开发、利用、整治和保护进行统筹安排和长远规划。在全县规定土地用途、划分允许建设区、限制建设区和禁止建设区,

更要关注国土空间规划最新动态,做好“双评价”工作,利用土地利用规划引导芷江县的产业布局。

参考文献:

- [1] 罗士军, 廖发良. 土地利用总体规划[M]. 湖南: 湖南师范大学出版社, 2018: 27—28.
- [2] 但承龙. 土地可持续利用规划理论与方法[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004: 23.
- [3] 石英. 基于决策模型和优化算法的乡级土地利用规划方法研究[D]. 中国农业大学, 2006.
- [4] 芷江侗族自治县国土资源局. 芷江侗族自治县土地利用总体规划[EB/OL]. 2018—07—25.
- [5] 高仲秋. 新型城镇化背景下芷江县土地优化配置研究[D]. 湖南师范大学, 2017.
- [6] 陈银蓉. 我国政府土地管理行为的研究[D]. 华中农业大学, 2000.
- [7] 陈银蓉, 陆红生. 土地利用规划决策过程的研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2003(03):56—60.
- [8] 芷江侗族自治县人民政府. 芷江侗族自治县罗旧镇等17个乡镇土地利用总体规划(2016—2020年)2016年调整完善方案说明[Z]. 2017—04.
- [9] 王秋茂, 韩桐魁. 土地利用规划学[M]. 北京: 中国大地出版社, 1996.
- [10] 芷江侗族自治县人民政府. 关于《芷江侗族自治县公坪、罗旧镇等5个乡镇土地利用总体规划(2006—2020年)》(2012年修改)成果的公示[Z]. 2015—08—18.
- [11] 王松林, 郝晋珉. 建立科学的公共决策模式——关于土地利用总体规划中社会选择行为的探讨[J]. 中国土地, 2001(04):23—25.
- [12] 郭宏伟, 张凯. 高速公路改扩建工程对土地利用总体规划实施影响研究——以山东省邹平县为例[J]. 环球人文地理, 2017, (2):143.
- [13] 李晓飞. 关于农村土地利用规划指标控制模式分析. 现代农村科技. 2019—07—17
- [14] 李勤志. 城乡结合部农村土地利用存在的问题及对策研究[J]. 生态经济(学术版). 2006(01)
- [15] 吴惠敏. 乡村旅游视域下农村土地利用的生态安全探析——以安徽省为例[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版). 2013(02)
- [16] 于天琦. 我国政府土地储备管理存在的问题与对策研究. 辽宁师范大学. 2014—03—01
- [17] 陈志家, 向兵. 对进一步完善我国土地储备制度的探索[J]. 国土资源科技管理. 2013(05)
- [18] 林志坚. 浅谈土地利用总体规划调整完善工作存在的问题及对策. 智能城市. 2018—08—01
- [19] 李斌. 土地利用规划实施问题及对策探讨. 资源信息与工程. 2017—08—15