



# 土地开发整理规划实施评价方法探讨

乔庆伟<sup>1</sup>, 丁喜莲<sup>1</sup>, 刘福增<sup>2</sup>, 许庆福<sup>1</sup>

(1. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013; 2. 济南铁路土地管理局, 山东 济南 250011)

**摘要:**土地开发整理规划实施评价是为适应经济社会环境变化的要求,对原有规划目标的实现程度及保障措施的执行效果进行评价,评价其对经济、社会和环境的影响情况,并调整完善。该文分析了评价的目的和原则,从定性和定量两个方面对评价方法进行分析,建立了土地开发整理规划实施综合评价指标体系及评价模型,并对评价结果进行等次划分。

**关键词:**土地开发整理;规划实施;评价方法;综合评价

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

国土资源部《关于开展土地整治规划编制工作的通知》(国土资发[2010]162号)要求,全面总结、客观评价上一轮土地开发整理规划实施情况。由于规划是一项预测性、综合性决策,所以随着社会经济的发展,最初规划决策的背景可能发生了变化,为了适应经济社会环境的新要求,需要对原有规划实施进行评价<sup>[1]</sup>,在土地开发整理规划实施过程中,其自身科学性、实施条件及环境的变化,会直接影响规划目标的实现程度。作为规划管理的重要一环,实施评价是其重要内容,对改进规划编制和实施管理,具有十分重要意义。目前,关于土地规划实施评价的研究主要集中在土地利用总体规划实施评价方面,对于土地开发整理规划实施评价研究较少<sup>[2]</sup>,而且在建立评价指标体系方面则很少涉及。

## 1 评价目的与原则

### 1.1 评价目的

(1)检查现行规划实施情况。主要包括两个方面:一是上轮规划实施进度及其原因分析,重点是评价目标的实现程度,分析规划实施保障措施的执行效果,指出存在的问题;二是规划实施的影响评价,即评价规划实施对经济、社会和环境产生的影响,以便更好地发挥综合效益。

(2)促进规划的有效实施。通过对规划目标和

保障措施落实情况的评价,明确哪些完成或落实的较好,哪些未能完成或得到落实,找出原因,从而督促政府和相关部门采取针对性的措施,切实落实规划目标和措施,以促进规划更加有效地实施。

(3)为新一轮规划编制提供决策依据。在规划编制时,由于人们认识的局限性、掌握信息的有限性、对未来把握的不确定性,以及实施中经济社会的环境变化,即使对规划方案进行科学、全面的分析论证,也不能保证规划实施中不发生偏离或适应性降低。因此,通过规划实施评价,指出需要调整的目标和内容,以及需要完善或创新的保障措施。

(4)改进规划编制和实施管理。目前,土地开发整理规划在理念、目标、方法和内容等方面亟待完善。规划实施评价,就是在总结经验基础上,就完善规划控制指标体系,调整土地整治分区方法,完善规划内容,改进编制方法等方面提出对策建议,为新一轮土地整治规划编制提供借鉴。

### 1.2 评价原则

为了有效发挥评价的作用,必须遵循一定的原则,主要包括:①真实性原则。评价必须建立在真实、可靠的基础数据之上,科学、全面地反映规划实施的实际情况。②民主性原则。评价应坚持多部门、多方面参与,全面听取规划制定者、执行者的意

\* 收稿日期:2012-07-16;修订日期:2013-01-06;编辑:曹丽丽

作者简介:乔庆伟(1978—),女,山东泰安人,高级工程师,主要从事土地资源研究工作;E-mail:waitqqw@126.com。

见和项目区群众的意见。③历史性原则。任何规划都是在当时条件下做出的决策,具有一定的历史局限性,评价应历史地看待问题,避免不顾当时的条件和背景而苛求前人的工作。④建设性原则。评价是手段而非目的,应围绕改进规划编制、促进规划实施进行,提出改进建议。⑤效率性原则。应考虑评价付出的成本,注重工作效率,不可刻意追求完美。

## 2 评价方法

(1)因果分析法。通过分析规划目标与规划实施保障措施的对应关系,寻找规划目标未能实现或实施进展快慢的原因,如分析不同类型补充耕地目标未能实现或未能按照时间段完成的原因。

(2)参与式评价法。规划实施评价既是一个科学分析、判断的过程,也是一个听取公众意见或建议的过程,通过专家咨询、座谈和问卷调查等方式,获取公众对规划的认知程度等。

(3)对比分析法。通过指标实际值与目标值的对比,定量的反映规划目标的实现程度或规划对社会经济环境的影响。

(4)综合评价法。单一指标的评价难以判断规划实施的总体效果,需要将影响规划实施的主要因

素组成一个集合,以判断规划实施影响的方向和程度。综合评价法多用于不同区域规划实施情况的横向对比。

## 3 规划实施综合评价

### 3.1 综合评价指标体系构建

#### (1)构建原则

科学性与可操作性相结合。评价指标体系的设计,既要考虑其科学性,又要考虑便于实际操作,主要是数据的可获取性。

系统性与综合性相结合。评价指标的设计,首先要考虑反映规划实施效果的各个方面,并用具体指标进行度量,其次,要考虑指标设计不能过于细致,能综合的尽量进行综合,以减少指标的数量。

定性分析与定量分析相结合。能够进行量化的指标,尽量进行定量评价;对于难以量化的指标可采用问卷调查等方法获得对规划的评价,通过设定等级,根据程度赋值。

#### (2)指标体系构建

根据评价目的和指标构建原则,并借鉴相关研究成果,提出 3 级评价指标体系(表 1)。

表 1 土地开发整理规划实施综合评价指标体系及权重

一级	二级	三级	计算方法	指标类型
规划 执行 效果 (0.40)	规划指标落实比率 (0.70)	土地整理补充耕地落实比率(0.40)	实际整理补充耕地量/规划整理补充耕地量	正向指标
		土地复垦补充耕地落实比率(0.30)	实际复垦补充耕地量/规划复垦补充耕地量	正向指标
		土地开发补充耕地落实比率(0.20)	实际开发补充耕地量/规划开发补充耕地量	正向指标
		农村居民点整理补充耕地 落实比率(0.10)	实际居民点整理补充耕地量/规划居民点整理补充耕地量	正向指标
	规划项目实施比率(0.30)		实际实施项目数/规划项目数	正向指标
规划 实施 有效性 (0.15)	实际资金投入与规划资金投入比率(0.20)		实际资金投入/规划资金投入	正向指标
	实施项目一次性验收通过比率(0.45)		一次性验收通过项目数/实施项目数	正向指标
	违规案件发生率(0.35)		单位项目违规案件发生次数/总单位项目违规案件发生次数	逆向指标
社会 认知 (0.20)	政府领导对规划的认知度(0.30)		问卷调查	正向指标
	政府相关部门对规划的认知度(0.30)		问卷调查	正向指标
	群众对规划的认知度(0.40)		问卷调查	正向指标
规划 实施 效益 (0.25)	经济效益(0.30)	粮食产能提高程度(0.55)	规划期间粮食单产增加量/规划基期粮食单产	正向指标
		农民收入提高程度(0.45)	规划期间农民人均收入增加量/规划基期农民人均收入	正向指标
	社会效益(0.40)	农民剩余劳动力就业提高率(0.35)	规划期间新增耕地、林地、园地面积极/规划基期耕地、林地、园地面积极	正向指标
		农民生产生活环境改善程度(0.65)	问卷调查	正向指标
生态效益(0.30)	水土流失面积变化率(0.55)		规划期末实际水土流失率/规划基期水土流失率	逆向指标
		林木覆盖率(0.45)		规划期末实际林木覆盖率/规划基期林木覆盖率

注:( )内数据为指标权重。

### 3.2 综合评价方法

(1)综合评价模型。在评价指标体系中,有正向指标和逆向指标。正向指标是指标值越大越好地指标,逆向指标是指标值越小越好的指标。对于逆向指标,在实际评价时,可以取其计算值的倒数参与评价。对于定性评价指标,一般采用问卷调查的方法,进行分级评价(级别和分值:好为 0.90,较好为 0.70,一般为 0.60,差为 0.45,较差为 0.30)。

采用加权和法进行综合评价,评价模型为:

$$E = \sum_{i=1}^l \sum_{j=1}^m \sum_{k=1}^n (F_{ijk} \times W_{ijk})$$

式中: $E$ 为综合评价指数; $F_{ijk}$ 为评价指标的权重; $W_{ijk}$ 为评价指标的量化值; $l, m, n$ 分别为一、二、三级评价指标的个数; $i, j, k$ 分别为一、二、三级评价指标序号。

(2)指标权重确定。依据原始数据的来源不同,将权重的确定方法分为主观赋权法和客观赋权法两类。主观赋权法主要是由专家根据经验主观判断而得到,包括特尔菲法(Delphi)或层次分析法(AHP)等<sup>[3]</sup>,客观赋权法的原始数据是在各指标在评价单位中的实际数据形成的,不依赖于人的主观判断。在土地开发整理规划实施评价中,由于各指标的统计数据缺乏或口径不一,采用特尔菲法(Delphi)或层次分析法(AHP)更符合实际操作需要。

### 3.3 综合评价结果等次划分

根据上述方法计算综合评价指数,可以对不同区域的规划进行横向对比。由于影响规划实施因素

的复杂性,加上有些指标取值的准确性,当综合评价指数比较接近时,指数稍大的也很难说明其实施情况要好一些。因此,需要根据综合评价指数的大小,进行相对性分级。将规划实施情况分为 4 个等次,分别为:优秀( $E \geq 0.85$ )、良好( $0.85 > E \geq 0.70$ )、一般( $0.70 > E \geq 0.60$ )和较差( $E < 0.60$ )。当然,进行不同区域规划对比时,应根据具体计算结果,确定分级的数量区间范围<sup>[4,5]</sup>。

## 4 结语

规划实施评价的目的是为了改进规划的编制和管理,并不要求追求评价结果的精确化。作为一种探索,该文设计了土地开发整理规划实施评价指标体系及评价模型,方法简便、操作性强,可以满足实际需要,不失为一种可取的方法。当然,为了使该方法更具可操作性,还需要对指标体系进一步完善,对数据采集的简便性等方面进行完善或改进。

## 参考文献:

- [1] 张正峰,薛永森,杨晓艳.全国土地开发整理规划目标实施评价及问题分析[J].江西农业学报,2009,21(5):178-181.
- [2] 张正峰.土地整理的模式与效应[M].北京:知识产权出版社,2011:166-221.
- [3] 郑新奇,孙凯,李宁.土地利用总体规划实施评价类型及方法探讨[J/OL].中国科技论文在线,http://www.paper.edu.cn.
- [4] 杨晓艳.环境视角下的土地整理——土地开发整理规划的环境影响评价[M].上海:上海远东出版社,2009:82.
- [5] 许庆福,毕翠红,梁东,等.特尔斐法在土地利用总体规划评价中的应用[J].山东国土资源,2004,20(6):36-39.

## Study on Land Development and Planning Implementation Evaluation Method

QIAO Qingwei<sup>1</sup>, DING Xilian<sup>1</sup>, LIU Fuzeng<sup>2</sup>, XU Qingfu<sup>1</sup>

(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Jinan Railway Land Management Bureau, Shandong Jinan 250011, China)

**Abstract:** Land development and planning implementation evaluation can meet the requirements of economic and social environment changes. It can evaluate the implementation effect of realization and protection measures of the original planning goals and evaluate the economic, social and environmental impact, and adjust and improve the method. In this paper, the purposes and principles of the evaluation have been analyzed, evaluation methods have been analyzed from the aspects of qualitative and quantitative, comprehensive evaluation index system and evaluation model of the implementation of land development and planning have been established, and the degrees of evaluation results have been classified.

**Key words:** Land development and consolidation; implementation of plan; evaluation methods; comprehensive evaluation