

西北师范大学

Northwest Normal University



百年学府

土地利用规划

潘竞虎

地理与环境科学学院

2012年4月



第十章

土地利用规划方案论证与实施



第一节 土地利用规划方案论证

1. 经济可行性论证
2. 土地利用规划方案的社会评价
3. 土地利用总体规划的环境影响评价
4. 土地利用规划方案综合评价

1. 经济可行性论证

一、可行性论证的意义和内涵

可行性研究是在建设前期对项目的一种考察和鉴定，对拟议项目进行全面的、综合的技术经济调查研究、分析论证，为项目决策提供科学依据的一种科学分析方法。其目的是要判断项目是否可行，是建设还是放弃。

可行性研究有以下几个阶段：机会研究、初步可行性研究、详细可行性研究阶段。由于对基础资料的占有程度、研究深度以及可行性程度等要求不同，可行性研究各阶段的工作任务、投资成本估算精度、工作时间与费用也不同。

二、经济可行性论证的内容

对于一般的建设项目或投资项目而言，其经济评价的内容有：建设进度、投产生产计划、投资估算、财务条件、成本、总产值、投资回收期、税费、折旧、利润等等。土地利用规划与其他建设项目或投资项目有明显的区别：土地具有生产物质、提供生活空间和改善生态三大功能，是各项社会经济活动和生态功能的载体。因此，对其进行经济可行性论证的时候，除了一般项目的评价外，要考虑其特有的土地产出功能，例如，不同的地点、土地利用方式所带来的产品产量和经济效益不同。

三、经济可行性评价指标以及方法

土地利用规划方案的经济效益衡量指标有单位土地面积开发成本、利润、税收、产出投入比率和投资回收期等等。经济可行性评价分财务评价和国民经济评价两层，

① 财务评价

- a. 内部收益率 (Internal Rate of Return 简称IRR)
- b. 静态投资回收期 (T_p)
- c. 动态投资回收期 (T_p^*)
- d. 净现值 (Net Present Value 简称NPV)

② 国民经济评价

a. 影子价格 (Shadow price)

b. 影子汇率 (S.E.R.)

c. 影子工资

d. 社会折现率

e. 效益和费用

f. 地影子费用



2. 土地规划方案的社会评价

一、社会性评估的意义

开展项目社会评价，

有利于贯彻执行可持续发展战略；

有利于保证项目与所处社会环境相协调，提高投资的经济效益；

有利于完善项目评价理论，对项目全面进行评价，促进国家社会发展目标顺利实现，并提高项目决策的科学水平；

有利于加强投资的宏观指导与调控；

有利于自然资源合理利用与生态环境的保护。

二、社会性评估的内容

社会评价强调机构分析 (Institution)、能力建设 (Capacity building)、利益相关者 (Stakeholder) 协商 (Consultation)、参与 (Participation)，实现项目的可持续发展。可持续发展包含四个资本的可持续，即经济资本、自然资本、人力资本、社会资本4个方面的可持续发展。投资项目的社会影响的评价主要包括3个方面的内容。

(一) 与投资项目相关的利益群体的评价

(二) 项目地区人口生产活动的社会组织的评价

(三) 项目的社会可接受性评价

三、社会评价指标体系

社会评价指标强调民族、社会性别、弱势群体（贫困、非自愿移民、老年人、儿童等）的敏感性（disaggregated）。其指标体系由社会公平评价、社会公正评价、项目与所在地区互适性评价及可持续性发展评价等4部分组成。

四、投资项目社会评价的方法

- (一) 有无对比分析法
- (二) 逻辑框架分析法
- (三) 利益群体分析法

3. 土地利用总体规划的环境影响评价

一、土地利用总体规划环境影响评价的内涵及其特征

环境影响评价属于战略环境影响评价的范畴，是指对土地利用总体规划实施后可能造成环境影响进行分析、预测和评价，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，制定进行跟踪监测的方法和制度。当前土地利用总体规划环境影响评价的重点集中在对规划实施后可能导致的生态环境影响进行评价。

土地利用总体规划环境影响评价作为战略环境影响评价的一种类型，与建设项目EIA相比较，具有以下特征：

- (一) 早期性
- (二) 战略性
- (三) 综合性
- (四) 区域性
- (五) 层次性



二、土地利用总体规划的环境影响评价内容及步骤

(一) 规划区域环境背景调查与分析

(二) 土地利用总体规划分析

(三) 规划方案的环境影响分析及影响因子识别

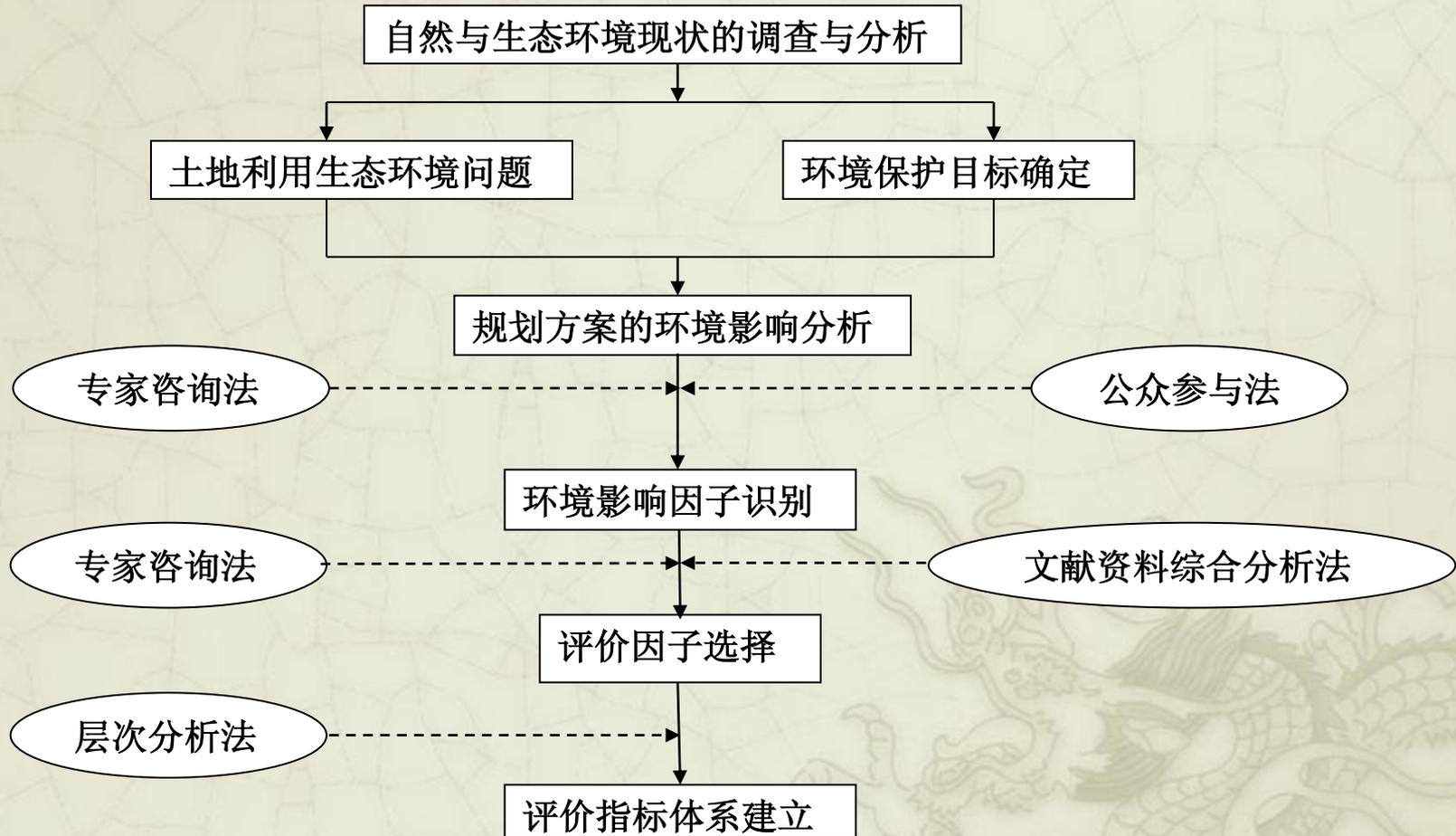
(四) 规划方案的环境影响评价

(五) 环境保护相关对策的提出

三、土地利用总体规划的环境影响评价指标体系构建

土地利用总体规划环境影响评价指标体系的构建是评价的技术核心，直接关系到评价结果的科学性。它是在对规划区域的自然环境及生态环境问题进行充分调查与分析的基础上，依据规划方案的环境影响因子识别，来建立可以客观、全面反映土地利用总体规划对环境的影响的一系列指标。

(1) 评价指标体系构建方法与程序



评价指标体系构建程序与方法

2. 土地利用总体规划环境影响评价指标体系

目标层	准则层	指标层
土地利用总体规划的环境影响评价	1. 建设用地规模、结构及其利用集约度	1. 人均城镇用地面积
		2. 人均农村居民点用地面积
		3. 城镇及工矿用地率
		4. 土地复垦新增建设用地面积
		5. 建设用地总量
		6. 工矿用地空间布局合理性
	2. 耕地保护	1. 基本农田保护率
		2. 人均耕地面积
		3. 耕地转化率
		4. 中低产田改造面积
		5. 土地开发、整理、复垦新增耕地率
	3. 生态用地规模、结构及生态环境建设水平	1. 森林覆盖率
		2. 牧草地覆盖率
		3. 人均公共绿地面积
		4. 建成区绿地覆盖率
		5. 水域面积率
		6. 生态用地总量
		7. 自然保护区面积比例
8. 退耕还林还草率		
9. 土地开发新增林地、牧草地面积		

四、规划方案的环境影响评价方法

(一) 矩阵法

(二) 图形叠置法

(三) 前后情景对比分析法

(四) 景观生态学法

(五) 指数法与综合评价法

4. 土地规划方案综合评价

(1) 评价指标和内容

社会效益评价指标：即科教水平、社会进步与精神文明、人口控制、人均收入、消费指数等方面。具体为：大中专人口所占的比重、总人口、人口出生率、人口自然增长率、人口密度、人均寿命、城市化人口的比重、人均工资、农民年平均纯收入、城市人均居住面积等。

经济效益评价指标：即产值、国民收入及人均数、固定资产率、土地产出率等等。具体划分为：社会总产值、一二三产业产值及其比重、国民生产总值、国内生产总值、人均国内生产总值、国民收入等。

生态环境效益评价指标：即国土整治方面、土地利用、保护面积、绿化、环境污染达标、废弃物循环利用等方面。具体细分为：垦殖系数、复种指数、有效灌溉面积、土地利用、土地产出率、农产品加工利用率、农产品增值率、能量产投比、森林覆盖率等。

(2) 评价方法

综合平衡法： 大体包括两方面：一是正确安排社会经济各组成部分的比例关系，如农、林、牧、副、渔、工、运、商、建、服务等之间的比例以及各业内部的比例，生产和建设的比例，积累和消费的比例，物质文明建设和精神文明建设的比例关系等；另一方面是合理分配人力、物力、财力，做好资源与需要的之间的平衡，保证社会经济生活的稳定发展。

多方案综合比较法： 综合比较法常用于对规划中的不同方案进行综合分析比较，通过制定一套切合实际的包括经济、社会、生态环境方面效果的、综合分析评价的指标体系，综合论证后，选定社会、经济效益高、技术可行、生态效益好的最优方案。常用的简单易行的方法是加权求和评价法。

第二节 土地利用规划的实施

- 1. 土地利用分区与控制导向**
- 2. 规划实施的行政手段—用地计划**
- 3. 土地利用规划的公众参与**

1. 土地利用分区与控制导向

一. 土地利用分区控制的本质与作用

其一,克服市场的缺陷,以便使市场能更有效地运行,从而使稀缺的土地资源能合理分配,有效地提供公共产品,提高土地利用的效益。

其二,协调市场和自然环境的外部因素,使私人和社会的费用与效益紧密地保持一致,并使土地实现可持续利用。

其三,重新分配土地等稀缺的社会资源,使条件较差者能有较大的机会分享社会成果。

二.土地利用分区控制模式

不同发展阶段土地利用的控制目标不同，其空间控制的内容也有所不同。

美国城市分区控制模式

日本对土地利用的法律控制

英国城市规划法规体系

我国的土地用途管制制度

2. 规划实施的行政手段——用地计划

a. 土地利用计划的概念

土地利用计划:国家对土地资源开发利用做出的布署和按排的中期和年度计划。它是土地利用规划的具体实施计划。编制土地利用计划的依据,是土地利用规划的各级行政区土地利用宏观控制指标。

b. 土地利用计划和土地利用规划的关系

c. 土地利用计划的体系

中期土地利用计划

年度用地计划

d. 土地利用计划的编制程序和方法

国家建设用地计划编制方法

乡镇集体建设用地计划的编制方法

农村个人建房用地计划的编制

3. 土地利用规划的公众参与

a. 公众参与土地利用总体规划的必要性

首先，公众参与可以协调各主体间的利益，使决策符合最大多数群众的意愿，实现社会公平，保证社会健康发展；其次，土地利用总体规划的制定和实施涉及技术、行政、经济、社会等多个学科领域，同时又需要多部门、多主体的认可和协作，公众参与能够集思广益，使规划更为科学；

另外，通过公众参与，可以建立互相信任、互相学习、互相聆听的对话机制，使规划编制从一开始就广泛征求群众意见，提高规划的有效性和实施的可行性；

最后，群众也将要求享有更多民主决策的权利，并要求政府管理工作透明度的增加，使公众监督成为一股重要的社会监督力量影响规划决策，减少黑箱操作及由此导致的不平等和腐败的产生。

b.我国公众参与土地利用总体规划现状及存在问题

规划编制阶段：主要是由规划设计机构通过调查或走访的方式让公众参与，但这种参与是被动参与，范围仅仅限于被调查的几个问题，带有规划者的主观愿望，同时在调查走访时通常是了解与此次规划相关的各方面意愿，协调各集团的利益要求，未能有效反应弱势群体的利益要求，缺乏广泛性。

规划审批阶段：对规划的审查基本上是专家、学者和规划管理者组成的“小组”来进行的。专家也好，人大代表也好，都不足以代表广大公众的呼声。因此规划评审结果，往往对广大公众缺乏公平性与公开性，对于其它利益团体来说其利益的分配也欠缺平衡性。

规划编制实施阶段：公众舆论监督缺乏相应法律保障，公众意见容易流于形式。

概括起来说还存在以下几个方面问题：一是规划编制过程公众参与程度低；二是规划成果的公告虽然启动，但是多数地方并没有建立完善的公众意见反馈机制；三是公众参与形式限制了社会影响面；四是规划公告内容缺乏直观性，限制了公众的理解和接受程度。

c.我国公众参与土地利用总体规划的框架初步设定

公众参与主体

公众参与阶段、方式及内容

公众参与组织机构

d.我国公众参与土地利用总体规划的保障措施

放权规划管理，转变政府职能

广泛宣传，增强公众参与意识

确立法律体系，规范公众参与程序

西北师范大学

Northwest Normal University



百年学府

谢谢！

