

# 土地规划管理与城乡规划实施的关系分析

吴晓伟

威海市文登区城市规划技术服务中心

**摘要:**近几年,不少城市纷纷实施高效且合理利用土地资源的发展战略,期望与时代发展齐头并进。推广城乡一体化的阶段里,城市用地一直以来都十分的紧张,土地资源变得愈发稀缺,这也成了土地规划管理与城乡规划实施之间矛盾激化的重要原因。本文从土地规划管理与城乡规划实施之间的对立关系说起,分析导致这些对立关系的具体原因,随后探讨两者未来如何实现良性循环的发展战略。

**关键词:**土地规划管理;城乡规划实施;关系分析

从古至今,中国在发展的每一个阶段都面临着不同程度的土地使用规范问题。分析比对不难发现,其共同原因都是经济建设。不同时期的管理者也都在发现该原因后采取了相应的举措,并对前一阶段的方法进行优化和升级,不得不说,效果是显而易见的。就当下的发展大背景而言,城市化的脚步正在飞速前进,城市中的各部分建设也都趋于成熟化,对土地资源的需求量也是与日俱增。当需求大于供给时,就出现了土地资源稀缺的情景。该情景让国家察觉到了一丝危机感,于是,针对现状出台了一系列具有指导意义的文件,以调和土地规划管理与城乡规划实施之间存在的关系。

## 一、土地规划管理与城乡规划实施之间呈现出怎样的对立关系

### (一) 城市规划中土地利用方案具有不合理性,致使实施活动无法正常进行

城市规划中土地利用方案的不合理性主要体现于两个方面。首先,随着建设需求的不断扩大,现有的土地资源已经达到了供不应求的境界。于是,农耕面积在不断减少,建设面积在不断扩大,村庄、城镇和一些非农业用地的实际状况很难被控制。其次,目前正在使用的土地规划策略不具备全局性,可以说是漏洞百出。土地征用成了很常见的事,但是补偿的费用通常情况下是不符合土地本身价值的,农民得不到应有的收益,自然会产生不满情绪。另外,还存在土地的市值远远大于征用补偿的现象,致使土地资源的白白流失。不仅如此,对土地的使用权的界定变得越来越迷离,严重阻碍了土地资源的有效利用。伴随着城镇化的不断推进。既带动了区域经济的增长速度,还在一定程度上增加了农民的收益,提高其幸福指数。就现状而言,土地竞拍成了房地产开发商的一大手段,用以哄抬土地价格。房地产开发商的这种行为明显违背规范用地的标准,为了追求利益最大化而激化了土地规划管理与城乡规划实施之间的冲突和矛盾。这样一来,城乡一体化的推进速度会变得缓慢,人们过上美好生活的目标变得似乎遥不可及。

### (二) 中央对地方的制约打破了土地规划管理与城乡规划实施之间的和谐关系

如果分析土地规划管理与城乡规划实施之间产生冲突和矛盾的根本原因,那莫过于中央对于地方的制约作用。区域内进行的土地规划管理和城乡规划实施同属于一级政府组织编制,不管是报批程序还是部门协调的步骤都具有极强的相似性。虽说两者的编制主体是统一的,但是其在城市化推进中的发展战略目标以及规模的选择都是具有差异性的,这使得土地规划管理与城乡规划实施的对接工作显得寸步难行。相关的学者在实地考察的过程中有了重大的发现,抛开部门之间本有的偏见和特殊化的标准外,土地规划管理按照上级要求进行,而城乡规划实施则服从于地方政府安排,由此可知,两者产生的矛盾不是短暂激化的,而是长期存在的。于土地规划而言,呈现局限性的原因非常多,不单单是上位规划限制了编制,就连实施的过程都是受控于国家一级的省级政府。

### (三) 在新增建设用地计划中,地方政府长期处于被动地位

从职能角度来看,土地规划管理的主要任务是有效地管理新增建设用地。在我国,每年的新增建设用地都是由国土资源部统一拟定的,而后会层层分解给各区域。面对这种土地资源规划模式,地方政府需要做的就是抢占先机,提前争取到新增建设用地,这样才能开展相关的一系列报批工作。从本质上来看,国家和省级土地主管部门掌握着新增建设用地的审批权力,也就是说,在每年争取和审批新增建设用地方面,地方政府长期处于被动的地位。

## 二、土地规划管理与城乡规划实施如何维系良性循环关系

### (一) 统一并规范用地标准

城乡一体化的进程中免不了土地征用,所谓的土地征用就是指国家运用其强制性权利去征用农民的土地并给予农民一定的资金补偿。随着建设用地的面积不断扩大,越来越多的农耕地被征用,而农耕又是农民唯一的生产生活资料,是他们通往幸福生活大门的一把钥匙,这样一来,农民缺失了一大部分收入,生活品质也会有所降低。解决这一问题的关键是政府在土地征用处理和合理使用的过程中做到结合实际情况,譬如政府事先对征用土地的面积和收益做一个大致评估,按照其应有价值基于农民以补偿。除此之外,要做好从农耕到购买的衔接工作,为土地征用与现代化市场经济发展接轨保驾护航。

### (二) 提升土地规划管理的执行力

面对土地规划管理与城乡规划实施之间存在的矛盾关系,解决的捷径莫过于完善和健全两者的协调发展。城乡规划由政府和相关主管部门负责,主要工作是对城镇体系格局进行构想并实现总体规划。简而言之,即合理应用有限的城乡空间资源,对已有的居住环境配置方法不断地完善和优化,以保证城乡经济达到均衡状态。而土地规划管理工作的主要任务是将土地科学合理规划作为既定目标,围绕目标制定一系列行之有效的制度和举措。

### (三) 拓宽对土地规划的理解

目前,我国部分地区采取的一些缺乏科学性和合理性的土地规划方案,严重影响城乡一体化的推进。这些方案的形成为城市建设和土地资源的储备创造了巨大的困境,方案的推进可能还会影响基础设施的建设,严重的还会使城市丧失一些基本功能。建立完整的土地规划管理体系不仅可以从根本上提高土地的利用率,还可以强化城乡规划的整体效果,可谓是一举两得。完整的土地规划管理体系可以放大土地储备的引导和调控功能,激发土地调控的宏观意义。明确土地利用和城乡规划之间的关系,才能将土地规划管理和城乡规划实施的功能发挥至极致,以此来推进我国城乡一体化的发展进程。

## 三、结束语

总的来说,土地规划管理与城乡规划实施之间的关系是错综复杂的。从时代背景的角度来看,两者之间存在一定的矛盾和冲突;从未来发展角度来看,两者之间又存在相辅相成关系。新的时代背景下,国家对于城乡一体化愈发重视,这也为土地规划管理与城乡规划实施的核心提供了更为广阔的展示空间。相关工作更应该从解决对立关系出发,深入探究两者和谐发展的真谛。

### 参考文献

- [1] 文翠玉. 关于土地规划管理及城乡规划关系的分析[J]. 门窗, 2017(11).
- [2] 谢远巍. 土地规划管理与城乡规划实施的关系[J]. 黑龙江科技信息, 2017(17).