

城镇规划与土地利用总体规划的协调探讨

刘芳芳

河北省巨鹿县自然资源和规划局

摘要：城镇规划是对一个特定时期内的各种建设项目的总体布局，是一个城镇的各种建设项目和管理工作的基础。土地利用总体规划是科学、合理分配土地资源的指导性文件，是对土地使用进行宏观调控的基础。要使土地利用总体规划能够有效地调整和控制土地资源，不仅要在规划的制定和实施上下功夫，还要有统筹的思维。城镇规划与土地利用总体规划的协调是城镇规划与土地利用总体规划相结合的重要内容。文章通过对城镇规划与土地利用总体规划之间的关系和实际问题的分析，并对如何合理协调两者之间的矛盾进行了探讨。

关键词：城镇规划；总体布局；土地利用；总体规划；探讨

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.02.007

引言：为使土地资源得到合理、高效的利用，保护生态环境，保障城镇发展与建设用地的需求，必须充分发挥城镇规划在土地集约利用中的作用。但目前两者之间常常有冲突，需要进行协调。这对优化土地和空间资源的配置、抑制建设用地膨胀的趋势、对宝贵的耕地、基本农田的保护、最大限度的利用土地的利用效率，为城乡居民营造更好的居住空间，美化居住环境，改善生活品质。城镇规划是在特定的时间范围内，对各种建设项目进行统筹安排，是对各种建设项目和管理工作的基础。土地利用总体规划是科学、合理分配土地资源的指导性文件，是实施土地使用宏观调控的基础。要使土地利用总体规划能够有效地调整和控制土地资源，不仅要在规划的制定和实施上下功夫，还要有统筹的思维。城镇规划与土地利用的协调是城镇规划与土地利用相结合的重要内容。

一、城镇规划与土地利用规划存在的差异

（一）规划的指导思想不同

从土地资源供应角度，按照上级对非农业建设用地的调控目标，按照计划进行。所以，“以供应为约束、以需求为导向”的指导思想是“以控制为主”。而城镇规划则要从社会、经济、历史、产业政策、人文等方面进行全面的分析，并根据市场经济发展的客观规律和社会需求来制定规划，因此，规划的指导思想是从需要和便利生活出发，注重发展。

（二）规划主体目标的不一致

土地利用总体规划的目标包括：计划期间耕地和其他主要农用地的保有量、非农用地的控制规模和占用的耕地、开发、整理和复垦的规模、土地利用的布局要求、土地利用率和产出的主要指标。城镇规划的目的是确定城镇性质、规模、发展方向、确定城镇规划区域、确定阶段开发的技术经济指标。

（三）规划部门职能的差异

城镇规划一般都是由规划和建设部门负责，而土地利用总体规划则是由国土资源部负责制定和执行。从计划经济时期的无偿使用过渡到有偿使用，各部门对土地的使用具有直接的经济效益，这在客观上导致了各部门与国土部门之间的矛盾。

（四）规划时间、层次不合理加剧了相互间矛盾

在土地使用规划中，一个很重要的目的就是要保证用地的供应、建设和环境。但目前情况正好相反，很多城镇都是先制定城镇计划，再制定整体用地计划。但土地使用规划的目的却必须服从于城镇规划，这必然会导致指导思想上的不一致和冲突。

（五）规划用地分类和评价系统不一致

在土地利用总体规划中，土地使用类型的划分，是以国民经济各部门的用地组成为依据。主要包括8个方面。城镇用地划分以土地用途为依据，划分为九大类，以建设用地为主。在土地规划中，土地适宜性评估依据土地是否适合或限制某些用途，包括土地适宜性、适用性等层次。城镇土地适宜性评估主要依据土地的适用性划分为三种类型：一种是适合建设的土地，一种是可以建造的土地，一种是不能建造的土地。

（六）城镇人口的统计口径不一致也造成规划的不同结果

城镇的人口普查一般有两种方法，一种是计划生育普查，一种是公安机关普查。不同地区的统计范围也有所不同，有些是以行政区划为界，有些是指城镇所在地区的城区人口或市场上的居民。或者是根据现有的城镇建设用地的面积，或者根据非农业人口来确定城镇的人口规模。这一差别导致了对本市各城镇的人口进行了不同的预测。在此背景下，我国城镇规划的“以地定人”与“以人圈地”的土地使用总体规划表现出了差异。必然会导致各种矛盾的后果。

（七）作用及任务的差异

在城镇规划中，主要考虑的是城镇发展的主要方向、发展目标、土地利用、城镇建筑和其他相关的建设，并制定相应的发展计划。城镇规划是城镇总体发展和建设的基础，也是城镇经济发展战略实施的重要保证。城镇规划的重点是经济的发展，科技的发展，社会的发展，城镇的基础设施的建设，都能保证城镇的正常运转。而土地利用总体规划，更多的是考虑到目前的经济发展情况，因此，规划的编制必须考虑到目前的经济发展状况，同时还要考虑到目前的环境保护与土地利用的协调发展，以及如何合理的利用和保护。土地利用总体规划的目标是确定目前各方面的土地相关指标，并将土地保护、土地利用以及相关的建筑规划纳入土地利

用的总体规划之中。

（八）用地规模统计差异

城镇的土地状况是由相应的市政当局进行管理和统计的，其统计范围主要为建成区的水域和未开发的土地，以及少数非建成区的少量土地。但是，在实际的统计中，由于行政机关所统计的大多是建设用地，而不是少数未建成区。城镇用地计划中包含了预留建设用地、污染企业安置用地和竣工用地，并将其作为实际用地。而在城镇规划中，则应当将其纳入城镇用地的编制之中。

二、土地利用总体规划与城镇规划的关系

（一）规划空间和地位具有从属性

土地利用总体规划是一种综合性的规划，是指在行政区划范围内所有用地的使用结构和布局。而城镇规划是局部的，侧重于城镇规划中的土地的类型和布局。因此，城镇用地仅仅是一种土地使用形式，两者之间存在着点和面、局部和整体的联系。城镇规划只是部门用地的一种特殊的、从属的、受土地使用计划的一种特殊的规划，它是对土地使用的整体规划的补充和深化。由于上述原因，城镇用地总规划与土地利用总体规划之间存在着一定的差异，使得两者在规划过程和结果上存在着冲突。其突出的问题是：城镇规划与土地利用规划之间的脱节：城镇规划不受土地利用规划的指引。由于城镇建设没有受到总的土地使用规划的制约，导致了城镇建设用地的过度膨胀和对耕地的侵占。

（二）均以合理用地，节约用地为核心

土地利用总体规划实质上是土地开发、利用、治理、保护等方面的统筹安排，其核心任务是确定土地利用结构、土地布局、土地利用模式，从而实现土地的合理利用和保护。而城镇规划，则主要集中在土地规模的确定、土地的选择、土地的类型和布局上。在土地使用方面，更注重对土地和空间的有效利用。

（三）理论依据和分析方法基本相似

为了适应社会和经济的发展，城镇规划和城镇建设都要有一定的规律性。土地、城镇是自然经济的复合体，它的理论和规律都是一致的，比如土地价格、土地收入递增、土地利用区位、生态经济、价值规律、景观学、系统论等。在分析方法上，它们通常采取系统分析、统计分析、静态分析和动态分析、宏观和微观分析、定性和定量分析等多种分析手段。

（四）法律法规依据相似，并均需与其他相关规划相衔接

与国土规划、区域规划、农业区划等规划相结合，保证两者之间的协调，并在规划中得到进一步的落实和深化。另外，在制定两个规划时，各个行业的专项规划和中长期规划也是一个很好的参考。

三、矛盾关系协调与统一的思路

（一）两种规划均应服从社会经济总体发展战略

社会经济发展战略是国家经济发展的总战略，是决定区域经济发展水平、调整方向的重要内容。未来城镇

规模、形态布局特征的确定。制定符合地方实际的整体社会经济发展策略，既是编制的基础，又是指导编制的指导性文件。无论是城镇规划还是用地规划，都需要对区域的经济发展战略进行深入的研究，从整体上把握城镇发展的可能性，并根据区域发展的相关规划，提出相应的控制性要求，以保证两个规划在整个发展方向上的统一。

（二）科学合理地预测环境承载量

环境和发展问题是当前国际社会普遍关心的问题，而协调人口、资源、环境三者的关系是实现发展的先决条件。而土地是人类赖以生存的基础。土地是一种特殊的交通工具，它对实现区域可持续发展具有十分重要的意义。可以说，任何一个区域或一个城镇的可持续发展策略都离不开对土地的研究。土地资源特别是耕地资源非常有限，生产力也非常有限，无法再利用。全面建成小康社会，加速现代化。城镇的经济实力也在不断的提升，但城镇的发展，并不是单纯的建造成为一个大城镇，而是要成为一个经济、人口、发展为重点的现代化城镇。土地的扩张并不代表经济的发展，要想缩小城乡差距，必须把农业生产力、生产效率、农村现代化放在第一位，这样才能缩短城乡差距，推进城镇化。

四、城镇规划与土地利用总体规划协调的内容

城镇用地扩张的规模与扩张方向是土地利用与城镇规划协调与连接的核心内容。其中，城镇尺度是协调与连接的重点和关键。此外，还涉及城镇的性质、人均建设用地标准、城乡接合部的土地布局等问题。

五、城镇规划与土地利用总体规划协调的措施

（一）加强政府的组织领导，组建国土规划的编制专班

在国家实施“国土空间规划”战略的背景下，城乡统筹发展已成为国家重大基础战略，是一项具有系统性的重大工程，必须引起各方面的高度重视。这就需要政府、规划界改变传统的规划编制理念，以提高土地利用效率来达到城镇规划的目的，并运用城镇规划的合理布局来确定用地的基本需求，把两者的基本目的有机结合起来，使两者相辅相成、相互促进，为实现两者的协调发展创造良好的条件。同时，在规划中，要切实履行主体责任，成立专门的编制小组，进行具体的工作，明确职责，既可以提高土地利用的效率，又可以使国土空间的规划流程得到优化。

（二）强化职能部门之间的合作，形成统一的规划管理体系

要加速国土空间规划的制定，就需要各个部门加强联系、协作，建立一个统一的规划、管理系统，以达到降低问题、解决矛盾、提升整体规划管理水平的目的。首先，各有关部门要统筹规划，按照规划、征地、开发等工作程序进行有效的管理，不断简化工作程序，防止资源的大量浪费。其次，要明确各部门的责任，明确城镇规划和用地规划的整体边界，防止交叉管理、相互推诿，保证各项工作的顺利进行。最后，根据国土空间

规划的总体规划,按照各有关部门、监管部门的工作要求,建立“规划-管理-监督”的工作机制,既可以促进城乡统筹发展,又可以促进城镇的可持续发展。

(三) 城镇发展用地规划要以土地利用总体规划确定的用地结构调整为依据

城镇规划中确定的发展用地规模、控制范围不能超过总规划中关于城镇发展用地的控制指标。在保证耕地质量的前提下,必须严格遵循土地利用的总量均衡原则。城镇建设用地应满足土地使用控制的需要。对不合理的用地,要按照国土空间总体规划和城镇总体规划的规定,进行适当的调整,以达到科学合理利用的目的。

(四) 走“内涵控潜”的城镇建设道路

目前,我国城镇规划要转变观念,改变“摊大饼”式、以扩大规模的城镇建设模式,向节地利用转变。“内涌控潜”的集约化建设之路,充分利用城镇的空间效益。这就需要城镇规划中,先要有土地紧张的概念,再在规划时更科学、更细致地安排每个地块的建造,以最大限度地利用城镇空间、合理地增加建筑密度、容积率。当前,我国很多城镇的建筑密度较小,容积率较低,有较大的发展与改造空间。此外,要大力发展老城区。改善旧城用地的效验,以达到城镇用地布局、结构与功能更加紧密和合理。因为老城区的改造需要的资金和拆迁工作要比发展郊区困难得多,所以必须在政策、土地、税费等方面大力扶持,以缓解土地占用耕地的问题。此外,还可以采取对村庄和城镇工业企业进行土地置换,以“迁村并点”,并将城镇工业企业集中起来,从而节省建设用地。通过对中心村的建设,对村庄的建设进行了压缩。

(五) 注重规划的实施及其法律效力

城镇总体规划和城镇规划一旦通过,将会产生法律上的影响,并将其予以强制实施。要加强对两个计划的贯彻和落实,自觉服从和贯彻落实土地利用计划。

(六) 充分明确规划分工与相关内容

在城镇规划建设过程中,要全面了解整个城镇的实际状况,对整个村庄、产区和镇区的布局进行统一规划,并将规划的作用、发展规模、未来发展形势等纳入规划内容。在整个土地使用规划中,主要包括对农田进行保护,以增强农用地的使用效益,在此阶段要对农用地进行全面的保护,防止农用地不能转化为其他用地。同时,要以国家有关的政策为依据,全面贯彻实施,强化工业用地的合理配置,以增强土地使用效益。

(七) 建立健全同步的编制计划,统筹规划管理的各个环节

要提高国土空间规划的科学性和合理性,需要借助信息化技术,使国土空间规划的建设更加科学、合理,需要各有关方面充分利用信息技术的优势,结合国家统一的技术要求和规范,建立城镇规划与土地资源总体规划的同步编制信息平台,并对规划信息平台进行有效监管。另外,要保证规划的实施,各级党委政府要树立“权力”的观念,在规划批准后,相关部门要严格按照

规划的内容和程序来完成,不能随意修改,也不能擅自修改,这样才能提高实施的效率。

(八) 不断提高规划编制的严肃性,强化法律法规的影响力

在此基础上,有关部门要加强城镇规划的严肃性,增强城镇规划的效力,增强城镇规划的法律效力,为城镇建设的顺利进行提供有力的保证。为达到这一目的,我国的立法机关应当制订相关的法律、法规,以促进相关职能部门的依法行政,对违法犯罪行为进行严厉打击。通过这种方式,既可以规范城镇规划的管理过程,又可以大大提高城镇规划管理工作的质量,缩短城镇规划和用地规划的管理过程,使两者之间的关系更加和谐。

(九) 对规划编制体制进行创新

城镇规划和用地规划在实施过程中出现的问题,主要是因为规划的问题,因为在规划的过程中,并没有体现出应有的科学性,也没有真正的贯彻执行,两者之间的联系也不紧密,这就导致了两者在编制体系上的创新。要解决这个问题,就需要在两个计划之间进行某种程度的协调,以及在特定的编制制度方面的创新,可以通过有关的法律形式来决定这两种方案的实施形式、对象、关系和目标。在实施细则、方法、理念和具体实施领域等方面,要进行全面的研究和讨论,以保证两者的和谐发展。

结束语

综上所述,必须使城镇规划和土地利用总体规划相结合,才能真正贯彻国家的基本要求,促进资源、经济、人口和环境的可持续发展。在现阶段,国家把城镇规划和土地利用规划纳入国土空间规划,其目的是要对国土资源的开发、利用和保护作出全面的战略部署,促进城镇体系规划与国土资源体系规划的有机结合,以便达到人与自然的和谐共生,从而确保社会经济和生态环境的协调发展。

参考文献

- [1]王凯,蒲春玲,王婷.阜康市城市规划与土地利用总体规划协调研究[J].农村经济与科技,2014(3):141-144.
- [2]殷鹏飞,鲁成树,费罗成,等.土地利用总体规划与城市规划协调机制探讨[J].现代城市研究,2007,22(11):6.
- [3]尹向东,熊进军.土地利用总体规划与城市总体规划协调的法律探讨[J].广东土地科学,2007,6(1):5.
- [4]张颖,王群,王万茂.关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007.
- [5]张亚丽,黄塘嫦,蔡运龙,等.乡镇级土地利用总体规划与村镇体系规划协调评价[J].中国土地科学,2012,26(4):6.
- [6]刘斌.城市总体规划与土地利用总体规划的协调发展[J].中国房地产业,2018(20):1.