

# 城乡规划建设与土地管理的探究

马进

菏泽市国土综合整治服务中心

**摘要：**高质量发展目标作为十四五时期社会经济发展的主流目标内容，明确强调各行业领域应该始终围绕高质量发展目标任务要求，加强对各类生产规划工作的科学部署与贯彻落实。其中，国土空间规划作为国家空间发展的重要指南，应该坚持强调高质量发展问题，从多个层面完成对生产、生活以及生态空间的部署优化。目前，为高质量开展国土空间规划工作，政府相关部门应该着重针对国土空间规划重难点内容进行妥善处理，尤其是城乡规划建设与土地管理之间的问题。对此，本文主要立足于高质量发展目标，对城乡规划建设与土地管理之间的问题进行深度研究与分析，以供参考。

**关键词：**国土空间规划；城乡规划建设；土地管理；统筹协调；措施分析

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.03.003

## 一、引言

近年来，随着我国社会经济水平的持续提升，城镇化发展速度以及建设进程明显加快。然而，城镇化高速发展的同时，环境污染问题以及土地资源紧缺问题相伴而生。再加上城镇化发展背景所面临的不稳定因素较多，容易影响城镇化发展质量效果。十四五时期，面对资源环境以及协调发展所带来的严峻形势，政府相关部门主动立足于高质量发展目标以及新时期国土空间规划目标，重点针对城乡规划建设与土地规划建设问题以及统筹协调问题进行了强调部署，保障高质量发展目标顺利实现<sup>[1]</sup>。其中，为良好打造人与自然和谐发展的全新格局，政府相关部门针对传统国土空间规划发展理念存在的滞后性问题进行了主动调整，并通过出台一系列相关政策手段，增强城乡空间规划与土地资源协调利用效果，以期可以有效缓解城乡空间规划建设与土地管理之间存在的矛盾问题。

## 二、国土空间规划背景下城乡规划建设与土地管理的关联性研究

城乡规划建设与土地管理均可以视为我国国土空间规划体系等核心组成内容，同时也是有效指导地方经济健康持续发展的重要空间性规划内容。客观来讲，城乡规划建设与土地管理统筹协调可促进我国城镇化建设发展进程速率，实现高质量发展目标。结合实际情况来看，城乡规划建设与土地管理在内容以及定位目标方面所存在的差异问题比较明显，再加上政策手段以及区域经济发展差异影响，容易引发城镇用地规模与规划布局不协调的问题。但是从宏观调控角度上来看，土地管理与城乡规

划建设之间还是存在比较明显的促进以及影响关系，具体表现如下：

### （一）城乡规划建设与土地管理概念、目的、影响分析

**城乡规划：**可以理解为集成城镇体系规划、城乡规划、镇乡村规划的统称内容。在具体规划建设过程中，城乡规划人员需要对一定时期内城乡社会与经济发展、土地利用乃至空间布局等各项建设措施进行综合部署，并按照相关制度及规定要求实施管理。结合以往的经验来看，在实施城乡规划内程中，各级人民政府需要结合一定时期城乡经济以及社会发展目标要求，科学编制城乡规划文件以及相关资料<sup>[2]</sup>。在此过程中，应该加强对城乡性质以及发展方向等合理确定。通过科学利用城乡土地以及相关资源，保障城乡规划空间功能布局得以全面优化。由此不难看出，城乡规划建设基本上可以视为有效协调人口、资源以及环境作用关系的重要举措，是贯彻建设节约型社会以及生态文明社会等根本措施。

**土地管理：**可以理解为国家为调整土地关系采取一系列综合性手段及措施完成对土地开发利用、土地资源保护等重要工作而使用的一种管理手段。从属性上来看，土地管理基本上可以视为集成行政、法律、经济以及技术的综合性措施表现。近两年来，国务院针对用地审批问题进行了全新部署，有效赋予了省级人民政府更大用地自主权。强调相关部门应该在严格执行保护耕地以及节约集约用地政策的前提下，对当前土地管理制度以及相关内容进行调整优化，保障我国土地资源开发利用合理以及保护质量安全。

从上述内容上不能看出，城乡规划建设与土地管理虽然在目标侧重点以及实施方式上存在明显差异，但是从本质上来看，均是为了实现社会经济高质量发展目标而做的一系列努力准备。与此同时，城乡规划建设与土地管理可以视为国土空间规划体系的重点内容，本身就存在相互促进以及相互影响的关系。

### （二）城乡规划建设与土地管理差异点分析

城乡规划建设与土地管理在出发点以及目标任务方面存在差别，其中，城乡规划建设更加侧重于强调如何满足经济社会发展需求，而土地管理更加侧重于强调如何合理开发利用与高效保护土地资源。也就是说，为满足社会经济高质量发展需求，城乡规划会立足于城市空间布局发展，采取做大人口以及扩大经济规模等方式进一步增强城乡规划的可行性。而土地管理工作则是以资源约束以及开发保护为工作前提，利用科学合理的手段方式对有限土地资源进行合理开发利用。从这一点上不能看

出，城乡规划与土地管理在应用建设过程中可能会存在协调矛盾问题。如城镇化建设速度过快可能会导致用地紧缺问题出现，不利于实现土地资源的合理开发与保护利用<sup>[3]</sup>。

### 三、城乡规划与土地管理之间的矛盾问题及现状分析

#### （一）城镇建设进程持续加速，影响城乡规划与土地管理衔接效果

土地管理更加侧重于强调利用国家相关法规以及相关制度内容完成对土地资源的开发保护过程。然而，随着城镇化建设速度的持续加快，城乡规划工作所表现出的重要性逐渐凸显。其中，为满足城乡规划空间体系建设发展需求，相关规划人员重点针对城市空间格局体系以及部署发展问题进行了重点强调。在具体落实过程中，政府相关部门需要对城乡管辖范围内的各类物质资源进行合理开发与利用。

甚至为满足宏观经济发展需求，也可能对管辖范围之外的一定区域内的资源设施进行开发应用。而这样一来，物质资源以及自然环境利用保护问题所受的重视程度严重下降，促使城乡规划用地规模明显超过土地管理以及规划利用所能承受的范围。如果这一问题不得到切实解决，土地管理高质量目标将难以得到贯彻落实，并且所表现出的土地资源紧张局面会越来越严重。最重要的是，土地资源未能得到合理保护与开发利用，会对开发建设区域生态环境质量安全构成威胁<sup>[4]</sup>。

#### （二）土地资源开发保护力度不高，容易引发资源浪费或者其他矛盾问题

不同规划体系在内容建设以及惯例应用方面存在差异，导致城乡规划与土地管理无论是在出发点还是在界定范围方面所表现出的差异性都都十分明显。因此二者在统筹协调过程中，很容易受到不稳定因素影响引发矛盾问题。举例而言，城乡规划需要立足于本地区经济发展情况以及资源配置情况，对当地土地资源以及经济资源等各项资源要素进行合理开发与高效利用。而土地管理工作需要重点针对土地资源开发以及保护等一系列工作内容进行合理部署，保障土地资源不被闲置、不会出现浪费现象。

然而结合实际情况来看，当前我国对于土地资源开发保护力度尚未达到预期高度。甚至部分城市为追求效益发展，所表现出的建设用地规模扩张问题十分严峻，已经严重影响了耕地等保护性要素质量安全。最重要的是，城乡规划建设期间对于土地利用问题缺乏重视，导致大量土地资源被闲置或者废弃，不利于我国土地管理工作健康持续开展。除此之外，部分地区在城乡规划与土地管理之间所表现出的资源共建共享以及管理制度建设短板问题比较明显，容易滞后我国社会经济高质量发展进程<sup>[5]</sup>。

### 四、新时期背景下城乡规划建设与土地管理统筹协调发展措施分析

#### （一）结合多规合一发展理念，强化城乡规划建设与土地管理协调效果

新时期国土空间规划工作应该坚持贯彻多规合一发展理念，在规划建设过程中，应该对本地区经济社会发展情况以及各类规划内容落实问题进行重点强调。并按照多规合一理念原则，统筹协调城乡规划以及土地管理等空间性规划内容。与此同时，在开展统筹协调管理工作期间，相关负责人员应该立足于新时期高质量发展目标要求，加强对各类目标任务工作的部署贯彻。其中，相关负责人员应该结合发展总规中的规划目标任务，精准协调资源环境、城镇建设以及耕地保护等一系列规划内容。这样做的主要目的在于妥善解决传统空间土地规划所存在的滞后性问题，消除以往各自为政带来的负面影响。

除此之外，城乡规划建设工作应该主动结合国土空间规划改革标准，重点针对城乡空间资源配置问题以及协调问题进行强调分析。举例而言，在编制城乡规划建设方案期间，规划人员应该结合城市区域经济发展情况以及资源协调情况，对适合本城市建设发展的规划内容进行合理部署与优化调整。在具体实施期间，政府相关部门及主管单位应该主动利用城市土地资源以及其他资源设施，协调优化城市空间布局，并保障各项规划落实质量。需要注意的是，城乡规划以及土地管理工作所表现出的专业性特点十分明显。在具体协调管理过程中，各部门负责人员应该坚守各自的岗位职责内容，通过主动发挥岗位职权优势，切实强化城乡空间规划效果<sup>[6]</sup>。

#### （二）重点强调土地循环利用问题，实现资源统筹兼顾目标

为保障城市规划建设与土地管理工作统筹协调，规划人员应该坚持以土地资源可持续利用为目标实现重点内容。在具体实践过程中，规划人员除了需要对城市规划布局结构体系进行健全完善之外，还应该加强对土地资源的合理开发与高效利用，有效缓解城镇化建设进程中所存在的土地紧缺问题。一方面，城乡规划管理部门及相关负责单位应该坚持强调可持续发展理念，对当前土地利用规划存在的短板问题进行补齐处理。与此同时，立足于多规合一发展理念，强调以总规划为龙头，通过不断加强城乡规划以及土地管理等空间性规划内容的协调效果，确保各项统筹协调管理工作稳步开展。需要注意的是，在统筹协调过程中，规划人员应该将目光放在长远角度，不可因过度关注短期经济效益而导致城市建设规模大肆扩张，加剧用地紧缺严重程度。

另一方面，规划人员应该对当前土地空间结构以及资源协调配置问题进行重点强调与分析。在分析过程中，应该始终坚持合理开发、高效利用的原则理念，消除传统粗放式管理模式带来的负面影响。在规划建设指标以及相关要素的确定上，规划人员应该对非农业建设

用地指标问题进行重点强调与规划分析。并且在规划建设过程中应该衡量多方面影响因素,尤其是经济因素以及社会因素等,确保城市发展客观规律得以有所展现。在此基础上,针对农耕地占用面积进行适当缩减,保障各项资源统筹兼顾效果达到预期。在上述举措的推动作用下,城市建设用地空间布局以及城乡规划体系健全程度将会得到进一步完善加强<sup>[7]</sup>。

### (三) 站在科学发展观角度, 构建完善合理的城市建设用地空间格局

科学发展观基本上可以视为促进城乡规划建设高质量发展的重要指导思想。其中,为确保城市建设用地空间格局得以健全完善,规划人员始终贯彻落实科学发展观理念及相关内容,对城乡规划建设以及土地管理问题进行重点部署。在具体实施过程中,规划人员应该始终坚持以人为本的发展原则,明确城乡规划建设目标,即为人民群众创造良好的生活生产环境,提升人民群众生活幸福感以及质量感。与此同时,城乡规划建设必须重点强调统筹兼顾发展原则,应积极利用科学合理的措施方法,实现城市与村镇协调发展目标。在编制城乡规划过程中,应该重点关注环境保护以及生态保护等可持续发展问题,尽量避免因过度追求经济效益而盲目开发利用土地资源的行为出现。

除此之外,规划人员应该主动立足于城市空间规划管理情况,准确把握现阶段土地利用强度以及效益情况。根据实际反馈情况,加强对闲置空闲土地资源的盘活利用,切实增强土地利用效能。以老城区土地资源更新改造为例,部分老城区建筑所存在的老旧问题且设施配套不完善问题已经严重阻碍现代化城市建设发展进程,尤其体现在土地资源高效开发与利用方面。近些年来,为加强对闲置空闲土地资源的盘活利用,城市规划建设工作可结合框定总量以及盘活存量的理念内容,实现对老城区规划建设的更新改造。更新改造期间,应该重点对老城区原有土地资源进行高效整合与开发利用,保障城市土地利用效能持续增强。

### (四) 实现数据资源共建共享, 提升各主体部门的协调管理水平

多规合一理念背景下,实现数据资源共建共享已然成为国土空间规划各体系予以重点关注的问题。结合以往的管理经验来看,不同部门之间所表现出的数据共享效率水平不高,导致城乡规划建设与土地管理之间所存在的脱节问题相对明显。举例而言,部分城市及乡镇发展空间资源信息平台在信息化建设水平方面未达到预期,导致城乡空间规划工作落实效率并不是很高,且难以突破治理短板问题。

针对此种情况,规划人员应该立足于统筹协调管理角度,针对城乡规划与土地管理问题实现资源共建共享。期间,各主体部门应该消除传统粗放式管理理念带

来的滞后性影响,可通过依托于信息化管理技术以及大数据技术等,构建基于多规合一理念的共用信息平台体系。在此基础上,对当前土地管理以及城乡规划所涉及各类信息以及资料内容进行统筹应用,确保数据交流以及共建共享效果。

### (五) 按照协同管理原则要求, 重点强化相关人员专业能力

为确保城乡规划建设与土地管理工作实现统筹协调目标,自然资源和规划主管部门必须构建本单位科室之间、相关部门之间良好的合作交流关系。在管理期间,应该重点围绕城市建设以及土地资源合理开发利用问题进行研究分析。最好可以立足于新时期国土空间规划体系标准,解决过去存在的遗留问题、矛盾问题。在此基础上,主体部门应该对内部工作人员专业能力以及职业素养进行重点深化加强。如开展培训教育活动,让每一位从业人员都可以深刻意识到多规合一背景下加强城乡规划建设与土地管理协调发展的重要性。并通过不断规范个人的工作行为,保障各项规划内容落实到位。

### 结论

总而言之,新时期我国社会经济发展所营造出的态势条件相对良好。在这样的发展背景下,国土空间规划工作必须对以往所存在的短板问题进行重点补齐。并主动结合新时期国土空间多规合一发展理念,加强对各类规划内容的统筹协调与高质量落实。其中,尤其要重点加强土地管理与城乡规划建设之间的统筹协调管理。最好可以立足于新时期发展背景,正视当前城乡规划建设与土地管理之间存在的矛盾问题。并依托于可持续发展原则,以科学合理的方式实现对土地资源的合理开发与高效利用,在提高土地开发利用价值的同时,促进我国城乡建设高质量发展。

### 参考文献

- [1] 王芸. 城乡规划建设与土地管理的探究[J]. 城镇建设, 2020(1): 21.
- [2] 和颂忠. 城乡规划建设与土地管理探究[J]. 乡村科技, 2020, (5): 35-36.
- [3] 余桂梅. 城乡规划建设与土地管理分析[J]. 住宅与房地产, 2021(36): 36-37.
- [4] 郭小东, 王玲. 浅谈城乡规划建设与土地管理[J]. 城市建设理论研究(电子版). 2015, (34). 2200.
- [5] 张立, 李雯骐, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考——兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城乡规划学刊, 2021(06): 70-77.
- [6] 史方波. 基于GIS的镇域国土空间规划探索研究[D]. 湖南工业大学, 2021.
- [7] 张荣. 城乡统筹发展中的土地管理问题探析[J]. 山西农经, 2021(21): 154-156.