

国土空间体系下城市规划与土地规划关系研究

彭二楼

合肥东部新城核心区综合管理办公室

摘要：在中央城镇化工作会议上重点指出，城市规划和土地规划的融合是合理且必然的举措，只有绘制了宏观上的蓝图，制定了统一的计划并贯彻落实，才能让国土空间的分配变得更加均匀有效。对此，本文将从国土空间体系的规划出发，立足于城市规划和土地规划这两个领域，探讨这两者之间的内在联系，并阐述规划中存在的一些矛盾，列举出协调并进的方法和措施，希望能够产生一定的积极影响，仅代表个人做出的判断和总结。

关键词：国土空间体系；城市规划；土地规划；协调路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.043

引言：

近些年来，国内城市化建设的进程显然是急速推进的，在这一趋势的引导下，工业化水平明显提升，但环境污染和土地资源紧缺等问题也变得更加明显。除此之外值得注意的是，尽管城市的开发如火如荼，但城乡之间的发展依旧是不够平衡的，资源的分配也有所倾斜。如果这一现象得不到缓解，那么城市规划和土地资源分配之间的矛盾就会变得更加突出，国土空间的利用率也会明显下降。对此，必须要构建起人与自然和谐发展的全新格局，提炼出传统国土空间规划中存在的一些弊端，进而提高资源的利用率，推动城市走可持续发展的道路。

一、城市规划和土地规划的逻辑内涵

（一）城市规划

通常意义上所说的城市规划，主要强调的是在特定的时期和背景下，针对城市发展的主线和任务进行设计的一系列的活动，牵涉到土地资源的开发、空间的布局、功能分区、地域范围的划分等多个层面，具有极为明显的综合性特点。一般情况下，城市规划都是以20年为期限的，主要目的就是为了让基础设施的配置变得更加合理，让建设用地的开发能够被把控在科学的范围内。从实践的角度来看，城市规划通常是由地区人民政府的城市规划部门负责的，在展开前期设计的时候，也必须结合当地的自然条件和人文条件，参考国家宏观上出台的方针政策，这样才可以尽可能地提高规划的合理性与可行性。

从国内的发展历程来看，城市规划建设已经经历了相当长的一段时间，在殷商时期就有了明显的雏形，而到了西周时期，城市的性质又得到了进一步的确认。在中华人民共和国成立之后，共产党的工作中心是有所转

移的，已经从农村正式转向城市。而城市的规划也大概经历了三个阶段，首先就是城市的总体规划，这主要集中在计划经济时期，城市的建设是受到行政力量的支配的，大多是以电力电信设计、给排水施工、园林绿化为主的，核心目的是为了保障基本的工业和民生。其次就是改革开放初期的规划，这一阶段的城市建设彰显出了更为多元化的市场性特征，无论是建设的广度和深度都有了明显的延展。在这期间，城市体系的设计有了更加鲜明的目标，环境保护和整治也提上了日程，城镇和县域之间的范围变得更加明晰。最后就是改革开放后期的城市规划，这一阶段的城市建设是以可持续发展为核心路线的，重点强调的是历史文化和工业文化的兼容，同时也注重对交通体系的完善，不同的城市都希望在发展的过程中展现出自身的特色，实现资源的合理开发和利用^[1]。

（二）土地规划

土地规划是受到特定行政区域影响的，以基本的行政区域为单位，能够根据国家在宏观上出台的大政方针，对土地资源进行合理的开发，结合利用与治理等多种措施。也就是说，土地规划与国家发展的整体形势是密不可分的，而且其自身也是以利用为中心点的，在利用的时候强调保护和治理。对于城市来讲，土地规划是城市建设和管理的纲领性前提，能够为各种经济活动的建设提供有效的保障。

一般情况下，土地规划是由特定行政区域的政府部门来负责的，各级人民政府在实践的时候，会先综合分析土地的供给能力和净化能力，分析土地的环境容量，然后再联系发改委、交通局等其他相关的利益部门，针对基本的农田进行规划，然后再设计出改善生态环境的计划，进而延长土地资源的使用周期。除此之外值得注意的是，在正式落地之前，土地规划需要经历层层审批，先要做好前期的编制准备，然后制作土地利用战略研究报告，再由省政府审批，接着报请国务院批准^[2]。

和城市规划一样，土地规划的发展年限也是很长的。早在20世纪90年代就已经有了基本的框架，中共中央在1997年明确强调非农业建设项目给耕地资源带来的影响，而且也做出了冻结非农业项目的批示，目的是为了强化耕地保护的效果。而在发布第11号文件之后，国家在调控土地中展现的宏观力量也更强，这进一步凸显出了土地规划的主导作用。在国务院第149次常务会议上，国土资源部也针对未来14年的土地资源发展做出了一定的设计，进一步肯定了耕地资源保留的必要性和现实价值。而后，在2016年，国务院又以2030年为界

限，印发了全新的土地规划纲要，针对国土资源的综合性整治作出了有效的部署。

二、城市规划和土地规划之间存在的矛盾

（一）衔接性不足

从上文的叙述中可以看出，土地规划大多是从整体的角度出发，来加大资源的保护力度的，而国家政府也的确为此出台了一系列的文件和政策，从宏观的角度去科学控制当下的土地资源。但不可否认的是，在城市化规模延展的影响下，政府部门也有可能转移自己的关注重点。为了进一步提高城市发展的等级，政府需要加大资源开发的力度，要在城市的管辖范围内，尽可能提炼更加丰富的物质资源，甚至会动用一些区域之外的力量。而在这一开发的过程中，政府部门也有可能降低对资源保护的重视，在一定程度上忽略了环境的自净能力，最终导致城市规划的力度超过了土地资源承受的限度，影响了土地规划建设目标的实现，加剧了土地资源分配紧张的局势，让生态环境极度恶化，最终威胁群众的生命财产安全^[3]。

（二）协调统一效果不突出

从当下的行政规划和法律体系来看，这两大板块的发展都已经花费了很长的时间，所以也形成了一些习惯性的调理。特别是就城市规划和土地规划来讲，这两者的出发点和界定范围是存在明显区别的，这就意味着，在具体融合的过程中，双方必然会产生一些矛盾和冲突，最终会限制协调统一的效率。除此之外值得注意的是，土地规划本身就是国土空间规划体系的重要组成部分，所以管理模式的建设也是自上而下的，目的就是为了让整个区域内的用地空间变得更加合理。但城市规划是以地方建设体系为准绳的，大多数情况下会参考本地经济发展的现状，所以视野也会局限在土地资源和经济资源的开发上。如果城市过度追求短期的经济利益，盲目扩大自己的建设用地规模，那么就必然会影响当地的耕地资源，让土地规划的建设进程变得更加落后。再加上，很多城市本身就没有充分挖掘土地资源的价值，许多土地是被闲置甚至是被废弃的，这就进一步加剧了资源的浪费。接着，城市规划和土地规划之间是存在信息差的，二者并没有实现数据的长期共享，如果这种信息差持续加大，那么国土空间的规划也会遇到更加多元化的挑战和风险，最终影响社会经济建设的质量^[4]。

（三）法律法规的编制存在出入

当下，指挥城市规划和土地规划的法律分别是《土地管理法》和《城乡规划法》，这两个规定都是从法律的层面出发，去约束和促进国土空间的发展的。但不可否认的是，两规在编制上也存在一定的出入。具体来讲，两规的编制思想并不统一，土地规划是以供给和需求的双向调和为原则的，更加侧重于去控制资源的供应，而且把大部分的视线都集中在保护基本农田上。而城市规划更加关注的是建设用地的需求，同时还会根据

经济发展的实际情况来划分土地利用的布局。也就是说，两规的指导思想是存在差别的，真的有可能让国土空间规划在执行的时候显现出两张皮的问题，进而削弱规划的权威性和说服力。除此之外值得注意的是，两规的周期和发展程度也是不尽相同的。就土地规划来讲，长期规划的周期一般是15年，短期规划的周期一般是5年，而国家也针对不同等级的土地开发设立了规划的基准期。就城市规划来讲，周期一般为20年，而近期的规划也集中在5年左右，其自身会受到各级政府的约束，因此也具有一定的随意性。再加上，土地规划和城市规划的数据也存在很大的差别。就土地利用来讲，国土部门会以年和季度为周期，结合遥感技术与卫星定位技术，对土地资源的现状进行详细的调查，然后及时更新数据的变化动态。但城市规划是受到城市建设部门的限制的，一般情况下会依靠抽样调查的方法来提炼信息。这也就意味着，城市规划和土地规划的信息收集方式不尽相同，后期的利用也会产生矛盾。

三、城市规划和土地规划的协调点

（一）都兼顾土地的开发和保护

无论是城市规划还是土地规划，两者都兼顾了资源的开发和资源的保护。就土地规划来讲，强调的是对土地的高效利用，重点是资源的保护与开发并行，不同部门会从自身的需求出发，对土地利用结构做出细致的设计，由此来保证布局的合理性与可行性。而城市规划更强调节约用地与城乡统筹的理念，这也和土地资源的保护不谋而合，无论是何种类型的城区，其内部的建设行为，都必须符合土地管理和环境管理的基本指标。

（二）都参考了可持续发展理论

可持续发展是指导中国特色社会主义建设的基本准绳，既可以兼顾当下的需求，又可以为后代打下基础。具体来讲，人类社会经济发展是有一定限度的，必须要以自然能够承受的范围为边界，同理，土地资源也并不是取之不尽、用之不竭的。在这里，城市规划和土地规划都参考了可持续发展这一科学的理念，都可以分析土地资源的特征，用数学和物理等多种途径，对其下定义，定量描述土地的功能和特点。除此之外值得注意的是，城市规划和土地规划都是极为复杂的工程性产物，所以双方都必须受到国家宏观力量的支配。

（三）都以地方政府为协调主体

在机构正式改革之前，土规和城规是隶属于土地管理和规划管理这两个部门的，而当下，两个规划的编制都要受到自然资源和规划局的限制，而且地方人民政府也可以参与其中。例如，县级以上的地方人民政府，就可以直接指派土地行政主管部门，针对本行政区域内的土地资源展开统筹设计和管理^[5]。而乡级人民政府，可以直接负责区域内的土地资源利用。以上这些也足以说明，各级人民政府都可以在两规中发挥作用，其自身的力量可以直接施加在土地资源的开发和保护上。

四、城市规划与土地规划协调的方法和路径

(一) 坚持多规合一的基本理念

从国土空间规划体系中可以看出，城市规划和土地规划本身就是相辅相成的，二者缺一不可，所以双方在实践中都要坚持多规合一的基本理念。必须要先对本地区的经济发展形势进行调研，然后从总体的角度出发，对空间资源的利用进行科学的编制，除此之外，还要把城乡发展、土地资源开发、环境生态保护充分的、结合到一起。另外，负责人要总结出城市规划和土地规划统筹协调的核心目标，只有确立了主线任务，才可以真正兼顾城镇建设耕地保护等一系列现实工作，打破传统各自为政的僵局，缩小城规和土规之间的信息差。接着，城市规划管理必须要以国土空间规划为准绳，要重点提炼出当下空间资源统筹中面临的困境。例如，就规划编制来讲，规划人员就要先分析城市的地理环境和人文环境，提炼多元化的客观因素，然后对城市的建设作出部署。当进入到规划的实施阶段之后，政府和主管单位也要加大监督的力度，确保城规和土规方案的执行力度。在这里，负责人员也要发挥自身的岗位和职权优势，对一些关键的规划事项必须集中负责，这样才能将建设成果控制在合理的范围内。

(二) 突出土地循环利用这一重心

规划人员必须要以可持续利用理念为出发点，要认识到当下土地资源分配日益紧俏的局势，尽最大限度保障城市规划布局的合理性与可行性。在这里，城市规划管理部门也要掌握主动权，要从被动的状态中脱离出来，立足于宏观的立场，重点分析当下土地利用中存在的短板问题，参考多规合一的原则，抓住总体设计这一龙头，把城乡开发、环境保护结合到一起，不能盲目关注短期的效益，必须要着眼于长期的发展，切不可擅自扩大发展规模。另外，当分配土地空间结构和资源的时候，也要把握好尺度，要严格避免用粗放管理的理念去看待全新的问题，规划人员应当明确非农业建设的用地指标，不能让非农业项目过多挤占现有的耕地空间。同时，还要分析经济因素和社会环境，把握好城市发展的客观规律以及脉搏^[6]。

(三) 完善建设用地空间格局

从上文的叙述中可以看出，现行的行政规划体系和法规都是经过多年的演变才形成当下的模式的，所以在实践的时候也具有一定的固化性。在这种情况下，就要结合多规合一的理念，挣脱传统自扫门前雪的束缚。具体来讲，政府部门和主管单位必须要积极进行沟通和交涉，要缩小城市规划与土地规划之间的信息差，确保工作内容能够协调更新。而且，规划人员也要提炼出城市发展和规划保护之间的矛盾，结合国土空间体系的开发标准，约束城市发展的秩序。接着，规划人员要分析城市的土地利用强度，计算出城市土地的利用效益，负责

人员也可以对一些闲置的土地资源进行整合，盘活这一潜在的资源链。例如，在更新老城区土地资源的时候，由于老城区内部本来就有很多老旧的建筑和设备，所以其资源的开发利用也很容易出现过度浪费的问题。在面对这一现象的时候，规划人员就要重点分析老城区的一些闲置用地，或者是一些效率较低的用地，在此基础上做出更进一步的开发，深层次挖掘资源的潜在价值。

(四) 加大数据共享的力度

尽管国土空间的改革已经实现了多个部门之间的沟通，但从实践的角度来看，很多主管单位之间的沟通积极性是相对薄弱的，而且也没有搭建起统一的交流平台。例如，就城市和乡镇来讲，其资源信息化平台的建设等级就是有所欠缺的，如果信息的更新进程滞后，那么规划人员就有可能存在认知上的空白。在这里，各个主体部门都要做好思想上的准备，要重点强调土地规划和建设用地规模的控制问题，而且要结合现代化的信息技术，搭建起共用信息平台体系，及时分享主要的参数。与此同时值得注意的是，国土部门在展开土地调查的时候，也要参考城市总体规划的变化数据，进而划分基础用地范围。而城市总体规划，更是要跟进土地资源的动态，结合人口流动数据，来判断建设用地的现实需求。也就是说，只有两规在信息更新上保持同频城市规划和土地规划，才可以有效衔接到一起。接着，信息平台的建设也要充分考虑到基层群众的需求，划分出不同的板块，例如土地利用边界、资源评估、群众反馈等等，并在模块的引导下，逐步绘制出整体覆盖的蓝图。在条件允许的情况下，主管部门还要结合3S技术，及时公开城市规划和土地规划的数据，引导群众进行监督和反馈，动用社会的力量来约束自身的行为，让广大人民群众可以随时登录信息平台，通过专业的规划查询窗口，踊跃发表自己的意见和看法。

五、结束语

综上所述，城市规划和土地规划的融合是任重且道远的，双方都需要在实践中相互妥协、相互配合，主管部门也要保持足够的耐心和热情。本文通过多规合一理念的渗透，土地资源的循环利用，建设用地空间格局的完善，数据的对接和共享这几个角度，论述了城市规划和土地规划融合的路径，充分结合了这两者的现实目的和原则，具有理论上的合理性与实践上的可行性，能够作为相关从业人员的参考指南。

参考文献

- [1] 张北. 国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J]. 建设科技. 2021, (16).
- [2] 任晓馨, 霍凤莲. 国土空间规划下城市设计在村庄规划中的应用探索[J]. 青海国土经略. 2021, (4).
- [3] 许连群. 土地规划管理与城乡规划的关系探讨[J]. 山西农经, 2020 (23): 9-10.