

土地规划管理与城乡规划实施的关系分析

侯潇

山西省城乡规划设计研究院有限公司

摘要：我国正处于经济快速发展时期。近年来，城市化进程不断加快，城市建设用地需求量急剧增加，而耕地面积却在逐年减少，人地矛盾日益尖锐。同时，随着社会经济的迅速发展，城乡一体化趋势越来越明显，统筹城乡发展已成为全党工作的重中之重。因此，如何建立科学完善的城乡规划编制体系，使其能够更好地指导城乡规划的实施，实现城乡协调发展，这是当前亟待研究并加以解决的重大课题。本文详细分析了土地规划管理与城乡规划实施之间的矛盾和联系，并提出了协调土地规划管理与城乡规划实施之间的具体措施，希望促进我国城乡建设发展。

关键词：土地规划管理；城乡规划；关系；措施

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.23.006

一、引言

土地资源是人类赖以生存和发展的重要物质基础，对于社会经济的可持续发展具有非常重要的意义。随着我国城市化进程不断加快，城市建设用地规模也在逐渐扩大，而农村地区由于土地利用方式较为粗放、集约化程度较低等问题，导致大量优质耕地被占用，严重影响了国家粮食安全以及生态环境质量。因此，加强土地规划管理工作，促进城乡一体化发展已经成为当前亟待解决的问题之一。本文主要探讨土地规划管理与城乡规划实施之间的相互作用关系，以期为相关部门提供参考意见。首先介绍了土地规划管理及城乡规划实施的基本概念及其内涵；其次阐述了土地规划管理与城乡规划实施之间存在的矛盾与联系；最后提出相应建议措施，旨在进一步完善土地规划管理体系，推动城乡一体化健康有序发展。

二、土地规划管理与城乡规划实施概述

在当前我国社会经济快速发展背景下，城市化进程不断加快。为了更好地满足人们对于城市建设用地的需求以及推动城市化进程持续健康稳定发展，必须加强土地利用总体规划和详细规划工作。其中，土地利用总体规划是指以全国或省、市、县（区）为单位，以土地资源开发、整治、保护等方面为主要内容，综合考虑自然环境条件、国民经济和社会发展需要等因素而制定出来的一个长远性规划；详细规划则是指针对具体项目编制的一种规划类型，主要包括建筑工程设计图、道路交通组织方案、绿地系统布局等等。土地利用总体规划和详细规划都具有法定效力，它不仅能够指导各项工程建设活动有序开展，还可以有效保障土地资源合理利用和可

持续发展。然而在实践中，由于土地利用总体规划和详细规划之间存在一定差异，导致其难以完全覆盖所有区域范围内的土地使用情况，因此需要将两者进行有机结合，形成“多规合一”的规划体系，以此实现全域空间管控目标。同时，土地规划管理也是确保城乡规划顺利实施的重要手段之一。通过科学规范的土地规划管理，既可以提高土地资源利用效率，又可以促进城乡一体化协调发展^[1]。

三、土地规划管理和城乡规划之间的主要矛盾

（一）土地规划管理和城乡规划在工作目的上存在矛盾

城市建设是对土地资源进行合理利用。而土地规划管理的目的是为了更好地实现这一目标，通过科学、规范化的手段来协调各类用地需求，从而达到优化空间布局、提高土地集约利用率等效果。但是，由于土地规划管理部门所承担的任务较为繁重，因此其往往会将更多的精力放在经济发展方面，而忽略了生态环境等问题。这种情况下，就很容易导致土地资源被过度开发或者浪费，从而出现一系列严重后果。此外，由于我国城市化进程加快，导致大量农村人口涌入城市，使得城市建设用地规模不断扩大，这就给土地规划管理带来了新的挑战。同时，随着经济社会发展以及人民生活水平的提高，各种新型产业项目也应运而生，这些项目往往具有占地面积大、建筑密度高等特点，因此在土地规划过程中必须充分考虑其特殊性，以便更加精准地确定各项指标及控制要求。

（二）土地规划管理和城乡规划在实施方法上存在矛盾

土地规划管理和城乡规划实施的过程中，二者都需要采用不同的技术手段来完成。但是在实践操作过程中，由于两者所涉及的范围以及工作重点有所差异，因此在具体实施时也会面临一些问题。比如：在进行城市总体规划设计时，往往需要考虑到经济、社会等多个方面因素对城市发展产生的影响；而在农村地区开展新农村规划建设时，则更加注重生态环境的保护和资源利用效率的提高。这些都要求我们在实际操作过程中要灵活运用各种技术手段，充分发挥它们各自的优势，以达到最佳效果。然而，现实情况却并非如此简单明了。有时为了实现某种目标需要采取相互冲突的措施，这就给双方带来一定的困难和挑战。例如：当我们加快某个区域的城市化进程时，可能需要占用大量农田或者其他农业用地，如果在这时采用传统的土地征收方式将不可避免

地导致农民失去他们赖以生存的土地，从而引发一系列社会问题^[2]。

（三）土地规划管理和城乡规划实施在工作内容上存在矛盾

从本质上来看，土地规划管理和城乡规划实施是两个不同的体系。前者更加注重对于土地资源进行合理化配置、科学化布局以及规范性管控等方面的工作；而后者则更多关注于城市建设发展过程中各种空间形态的塑造及其所带来的经济效益和社会影响等问题。因此，在实践操作层面上，两者往往会出现诸多不协调之处。一方面，由于土地规划管理需要充分考虑到自然环境因素的制约作用，而这恰恰是城乡规划实施难以全面顾及的一个重要领域。例如，一些地方政府为了实现所谓的“生态宜居”目标，可能会过于强调绿化率或者水域面积等指标，但却忽略了地形地貌、气候水文等实际情况的影响，导致最终制定出来的土地利用规划方案缺乏可持续性和可行性。另一方面，由于城乡规划实施涉及众多利益主体的博弈和平衡，其结果很有可能会受到各种现实条件的限制和干扰，进而使得某些规划项目无法得到有效落实。比如：一些开发商出于自身利益最大化的考量，可能会采取不正当手段来获取用地指标，或是通过变更规划设计来降低成本，这些都将直接影响到城乡规划的实施效果。综上所述，土地规划管理和城乡规划实施虽然分别属于两种独立的工作体系，但它们之间也并非完全对立和割裂的关系。只有加强彼此之间的沟通交流和协作配合，才能够形成相互促进、相得益彰的良性循环局面。

四、土地规划管理与城乡规划实施工作之间的联系

（一）以土地管理为核心，推动城市科学发展

在当前我国社会经济快速发展背景下，城市化进程不断加快。因此，加强对于土地资源的合理利用和有效保护显得尤为重要。而要想实现这一目标，就需要通过开展土地规划管理来达到目的。具体从以下几个方面入手：第一，建立健全完善的土地使用制度；第二，加大耕地保护力度，确保国家粮食安全；第三，优化用地结构，提高建设用地效率等。这些措施都是以保障土地资源可持续利用为前提条件的，同时也能够促进城市的健康、有序发展。另外，城乡规划作为一项全局性、综合性较强的工作，其主要任务就是协调好各类空间资源的配置问题，并以此推进整个区域内各项事业的全面发展。而这其中，土地规划又是城乡规划中不可或缺的一部分。因为只有做好了土地规划管理工作，才能更加明确各个地区的土地用途以及开发强度等指标要求，进而指导城乡规划的编制和实施过程。此外，还有助于防止因盲目扩张导致的生态环境破坏等问题发生。由此可见，土地规划管理与城乡规划实施工作之间存在着密不可分的内在联系。

（二）深化土地规划深度，促进管理体系的改进

为了更好地实现城市建设这一目标，我们必须加强土地规划和管理的工作。同时，要想保证土地规划和管理的工作能够顺利开展，还需要不断完善相关法律法规以及制度措施。这样才能有效规范土地使用行为，保障国家、集体和个人三者利益。此外，通过深入研究我国现有的土地规划管理体制，可以发现其中存在的一些问题，例如：权责不明确、监管不到位等。这些问题不仅会影响到土地规划和管理工作的正常开展，还会导致各种违法违规现象的发生，给社会带来不良后果。针对上述情况，我们应该采取一系列措施来加以解决。首先是明确各部门职责分工，避免出现多头管理或无人负责的局面；其次是建立健全监督检查机制，加大执法力度，及时查处各种违法违规用地行为；再次是进一步完善土地规划和管理方面的政策法规，提高政策执行效果；最后是注重人才培养和引进，打造一支高素质、专业化的土地规划和管理队伍。这样才能从根本上确保土地规划和管理工作的有序推进，推动城乡一体化进程向前发展^[3]。

（三）有序新增建设用地

在城市和农村地区，由于土地资源的稀缺性以及城市化进程加快等因素影响，需要通过科学合理的手段来进行土地利用。因此，对于城市和农村而言，我们必须要加强土地规划管理，以保证其有序新增；同时要注重保护耕地，避免占用基本农田，从而进一步保障国家粮食安全。此外，土地规划管理部门也可以通过编制村庄搬迁计划、控制建设用地总量等措施，为城乡发展提供有力支撑。值得注意的是，在土地规划管理过程中，不仅要考虑到当前的需求，更重要的是未来的可持续发展问题。为此，土地规划管理部门应该充分发挥自身作用，积极参与到城乡规划实施方案的制定当中，并提出相应的意见建议。只有这样才能确保城乡规划的有效落实，实现经济社会全面协调可持续发展目标。

（四）新建设用地计划与城乡建设用地规划相结合，共促发展

在城市和农村地区进行新项目开发时，需要对其占用的土地资源进行合理安排。首先，我们有必要将新增建设用地计划同城乡建设用地规划相结合，以确保这些项目能够得到充分、有效地利用。其次，加强对现有建设用地的监管力度，防止出现违法占地等行为，保护耕地红线不被逾越。最后，通过科学合理地编制城乡建设用地规划，可以为政府部门提供更加准确的决策依据，从而进一步优化城乡空间布局结构，促进经济社会协调可持续发展。总之，土地规划管理是实现城乡一体化发展的重要手段之一，也是推进新型城镇化战略的必然选择。只有深入理解并把握好土地规划管理与城乡规划实施工作之间的内在联系，才能更好地推动我国城乡现代

化进程不断向前迈进。

五、土地规划管理与城乡规划协调发展的有效措施

(一) 完善城乡规划体系

为了实现城乡规划的顺利开展,我国必须建立健全科学合理、切实可行的城乡规划体系。首先,加强对城市和农村地区的调查研究工作,充分掌握当地的自然环境、人文历史等方面情况,以此作为制定城乡规划方案的基础数据支撑。其次,在编制城乡规划时,应该注重保护生态环境,坚持可持续发展战略,尽可能地减少资源浪费和环境污染问题。此外,还应注意将城乡规划纳入国家整体规划中来考虑,使得城乡规划能够与其他相关规划相互衔接,形成一个完整的规划体系。最后,政府部门也应当加大对城乡规划的投入力度,提高资金使用效率,同时积极引导社会资本参与其中,推动城乡一体化进程不断向前迈进。此外,政府还可以通过出台一些优惠政策,鼓励企业投资开发农业园区、休闲旅游景点以及农产品加工基地等项目,从而带动农民就业增收,促进乡村经济的快速健康发展^[4]。

(二) 遵循因地制宜原则

在进行城市和乡村建设时,需要充分考虑当地的自然环境、地理位置以及气候条件等因素。因此,在开展土地规划工作时应当遵循因地制宜的基本原则,结合实际情况制定科学合理的规划方案,确保各项政策能够得到顺利落实;同时做好环境保护工作,尽可能减少对生态环境造成的破坏。此外,我们要加强基础设施建设力度,提高公共服务水平,为农村经济的快速健康发展提供有力保障。总之,在土地规划管理过程中,必须始终坚持以人民群众利益为出发点,全面贯彻可持续发展战略思想,严格遵守相关法律法规及标准规范要求,切实做到统筹兼顾、综合平衡,促进城乡一体化进程不断加快,推动区域协调发展取得新成效,努力实现经济社会发展的良性循环。

(三) 做好土地储备工作

城市建设需要大量的土地资源作为支撑。因此,政府部门应该加强对于土地储备方面的重视程度,通过科学合理的手段来完成好这项工作。首先,制定出完善的土地储备计划和方案,确保其具有可行性、可操作性以及前瞻性等特点;其次,建立起健全的土地收购机制,以便更加高效地开展土地储备相关工作;最后,进一步强化土地利用效率,提高土地使用价值,从而实现土地储备效益最大化。除此之外,我们还需注意到土地储备过程中可能会遇到一些问题,例如资金不足、用地矛盾等等。针对这些情况,可以采取以下措施:一是积极拓宽融资渠道,加大财政投入力度,同时引入社会资本参与其中,形成多元化的投资格局;二是优化土地供应结构,适当增加住宅类用地比例,并且注重保护耕地资

源,保障农民合法权益;三是创新土地储备制度,采用“净地”出让模式,减少征地拆迁成本,缩短项目落地周期。

(四) 实现信息的高效交流与共享

在当前社会背景下,信息技术得到了快速的普及和应用。为了更好地推进城乡一体化建设进程,必须加强各部门之间的沟通协作,促进信息资源的共享共用。首先,要建立健全信息管理平台,通过该平台及时传递相关政策、法规及数据等信息,确保各级政府部门能够实时掌握用地情况,并对其进行科学合理的调整和优化。其次,充分利用现代化科技手段,如遥感技术、地理信息系统(GIS)等,全面收集、整理和分析各项基础资料,形成准确可靠的空间数据库,从而为土地利用总体规划提供有力支撑。其次,利用大数据分析等手段,深入挖掘各项数据背后所蕴含的价值,从而提高决策水平和效率;我们还可以借助互联网、手机APP等多种渠道,搭建公众参与平台,广泛征求群众意见建议,不断完善土地利用规划方案,切实保障广大人民群众合法权益。最后,积极推广新技术、新手段,不断提升信息处理能力和水平,以便更加精准地掌握城市及农村地区的实际情况,进而有针对性地制定相应政策和计划。此外,还需要注意到一个问题,即不同层级之间的信息壁垒现象仍然存在。这种情况不仅会影响各级部门的正常运转,也容易导致信息传递不畅甚至失真。因此,我们应当进一步深化改革,打破固有格局,推动信息资源开放共享,形成全方位、多层次、宽领域的信息互联互通体系,促进政府决策科学化民主化法治化。

结语

本文对于土地规划和城乡规划之间的关系进行了深入探讨。通过研究发现,二者在实践过程中有着密切联系,相互促进、相辅相成。因此,为了实现城乡可持续发展目标,我们必须加强土地资源利用规划和城市建设的协调性,以确保各项工作能够顺利开展。同时,还需要进一步完善相关法律法规体系,提高执法力度,保障农民合法权益,推动农村经济健康有序发展。此外,应当注重人才培养,引进先进技术手段,不断提升国土空间治理能力现代化水平。

参考文献

- [1]高妍.土地规划管理与城乡规划实施的关系初探[J].华北自然资源,2020(06):126-127.
- [2]林镇真.刍议土地规划管理与城乡规划实施的关系[J].住宅产业,2020(08):74-76.
- [3]曲树胜.土地规划管理与城乡规划实施的关系研究[J].中国高新科技,2020(15):66-67.
- [4]陶健伟.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].大众标准化,2020(12):167-168.