

城市规划与国土规划管理中的矛盾及措施

熊晖昊

长沙市自然资源和规划局

摘要：随着我国社会经济的不断发展以及科技水平的飞速攀升，无形中加快了城市现代化发展进程，而城市规划作为明确和优化城市发展路径必不可少的重要环节，在实现城市规范化、集约化发展等方面发挥着难以忽视的作用。本文简单分析了城市规划与国土规划管理之间的异同点以及主要矛盾，并对解决城市规划与国土规划管理之间矛盾的措施进行了论述。

关键词：国土规划管理；城市规划；矛盾与解决措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.043

城市规划和国土规划对城市建设发展都有着巨大的影响，二者之间既存在互补互促的关系，也有着或多或少的矛盾，特别是随着城市建设步伐的持续推进，城市发展对土地资源的需求在不断增加，而如何协调好城市规划与国土规划管理之间的矛盾，也逐渐成为关系到城市进一步发展的关键所在，这不仅需要深入研究国土规划管理与城市规划之间的异同点和矛盾，更应在此基础上制定出更加妥善可行的针对性协调措施。

一、城市规划与国土规划的概念

城市规划是城市未来一段时间内的发展蓝图，也是规范城市建设与发展的重要指导依据，主要是围绕城市实际情况和建设发展需要，秉持长远发展眼光通过科学论证和专家决策等一系列举措，对城市空间布局、经济结构以及各项工程进行综合部署，更是城市管理的初始环节以及核心组成部分。不同的国家对城市规划的理解既有着相似之处也有着各自的独特理念，比如，美国将城市规划视为一项政策活动，且认为其具有极强的艺术性特点，在开展城市规划设计工作时，提倡围绕城市经济发展需要突出城市空间和谐性与共融性；英国则更加注重围绕整体形象提升这一理念开展城市规划，倡导通过充分展现建筑、街道以及公园等城市设施各自意义和要求的方式，更好的带动城市经济的进一步发展；而我国城市规划通常是在制定一个城市经济长远发展目标的基础上，明确城市发展方向以及对有限的土地资源进行合理、充分的利用。

国土规划管理是立足于全国国土层面或某一地域整体层面制定的具有阶段性的土地资源治理和保护总体规划，主要是基于土地资源保护和生态平衡等核心目标进行国土资源合理开发利用，从而最大限度的确保城市建设和经济发展能够尽量符合自然规律。特别是随着我国正式步入新的发展时期，对国土规划管理以及自然资源部门提出了更多的新要求和更高的标准，不仅要求国土规划管理紧密贴合我国发展现状和发展特点，还需要规划方案编制部门具有极强的战略性思想并贯彻可持续发展理念，从而最大限度的避免因国土规划方案存在疏漏或不合理之处而引发的土地资源浪费以及地区发展遭受制约等问题。

二、城市规划与国土规划管理之间的异同点

城市规划与国土规划管理之间既存在相同和相似之处，也存在较多的不同之处，二者的相同点主要包括以下几个方面：第一，城市规划与国土规划管理都是以相关法律法规为主要开展依据，前者主要是将《中华人民共和国城乡规划法》作为实施依据，后者是以《中华人民共和国土地管理法》为主要实施依据，正是基于这一情况使得城市规划与国土规划都具备科学性以及合法性特点；第二，城市规划与国土规划管理都属于围绕有限土地资源开展的空间类规划工作，且都是秉持长远发展眼光在经过科学分析的基础上开展的一系列规划工作，主要体现在二者都是根据未来一段时间的发展规律对土地类型乃至城市结构进行总体规划；第三，城市规划与国土规划管理都是围绕城市现状和时代发展需要提供相对应的服务。

其次，城市规划与国土规划管理之间的不同之处包括以下几个方面：（1）二者的规划范围存在较大差异，城市规划主要是根据经济发展需要对市区以及近郊等部分城市辐射区域的土地资源进行规划控制，但也有部分城市行政区域并不在城市规划内容中，比如所属城市附近农村地区就不在城市规划范围内，而国土规划管理则囊括了土地利用规划、城乡规划以及海洋功能规划等，涉及的范围更广，这也是城市规划与国土规划需要进行协调规划的重要原由之一；（2）二者在规划侧重点方面存在较大差异，城市规划更加注重城市开发建设以及城市经济等方面，一般是在综合考量当地人文历史、地理环境以及经济条件等因素的基础上，围绕城市空间结构、经济结构以及社会结构开展相对应的规划工作，也就是说城市规划通常是将环境保护放在城市经济发展和地理因素之后，而国土规划管理则更加重视对自然资源以及生态环境的保护，在土地资源规划过程中也是以绿色发展理念和生态环境为优先，同时，国土规划会围绕平衡土地类别这一目标立足于整体层面采取相应的控制措施，比如，农业用地一般情况下不允许开展商业开发以及各地区土地开发比例会根据当地实际情况进行合理规划等；（3）城市规划与国土规划在规划所用参数方面存在差异，城市规划工作中在统计城市人口时除了包括当地常住人口以外，对于居住时间超过一年的流动人口也包含在统计范围内，而国土规划在统计地区人口时主要涉及某一区域范围内的常住人口，但不包含该区域的流动人口。

三、城市规划与国土规划管理之间的主要矛盾

（一）编制方面的因素

城市规划与国土规划管理虽然都属于空间类的土地资源规划工作，但因为二者的核心工作目标各有不同，使得城市规划与国土规划管理的主管部门也并不相同，城市规划主要是由各个地区的城市建设规划部门负责，

而国土规划管理则是由国土资源部门负责，正是因为城市规划与国土规划受不同政府部门管理，且两个部门之间在工作重心、实际需求和特点等方面存在较大差异，使得两个部门在日常工作当中缺少充分的沟通交流，再加上两个部门在工作侧重点等方面的差异，很容易引发城市规划与国土规划管理之间的矛盾和问题。

（二）规划目的方面的因素

城市规划管理部门和国土规划管理部门在管理目的以及工作方式等方面存在较为明显的不同，就规划目的这一方面而言，国土规划涉及的管理层次要高于城市规划，因为国土规划主要是着眼于全国视角或某一地区整体视角，围绕社会需求、长远发展需要以及生态文明建设对土地资源进行分析研究和布局统筹，进而在完成生态环境保护任务的基础上实现土地资源的充分、有效利用；而城市规划则属于地方性质的建设规划，而且规划目的大多是为了更好的满足城市建设和经济发展需要，这就使得城市规划与国土规划管理在规划目的方面天然存在或多或少的不一致和冲突现象。

（三）管理内容方面的因素

城市规划管理部门和国土规划管理部门在管理内容方面也存在较大不同，城市规划管理部门的核心目标是服务于城市经济发展需要，并围绕城市各个区域功能划分以及经济综合发展等方面开展一系列的研究和土地资源规划工作；而国土规划管理部门具体管理内容则是基于生态保护以及人与自然和谐共处等目标，借助现如今发达的科技手段和相关仪器设备对土地资源现状以及发展趋势进行科学分析和预测，然后在此基础上对现有土地政策以及发展方案进行规划和完善，从上述内容不难看出城市规划与国土规划两个部门在管理内容方面同样存在偏差，而这也是引发城市规划与国土规划管理之间矛盾的重要原由之一。

（四）编制规程方面的因素

城市规划管理部门与国土规划管理部门受管理目标和管理内容存在差异等因素的影响，使得两个部门在工作思路以及规划本质方面也存在或多或少的不同之处，一方面，国土规划管理编制规程通常采用了自上而下、逐级编制的模式，而城市规划编制规程则是采用了自上而下和自下而上混合运用的模式，另一方面，国土规划编制核心体现在对土地资源的保护方面，受编制模式的影响对于耕地保护指标等内容的规定也大多使用了自上而下的方式，使得国土规划往往具有极强的计划性和目的性特点，而城市规划编制核心在于满足城市经济发展用地需要，然后以此为依据从时间和空间两个方面对城市辐射范围内的土地资源进行编制管理，这也令城市规划具备较强的可协调性以及可操作性特点，而且，正是由于二者在编制规程以及具体操作方面存在较多迥异之处，使得城市规划与国土规划在用地指标方面经常出现前者申请指标期望值较高但后者分配指标过低等矛盾。

（五）规划期限方面的因素

城市规划与国土规划管理在规划期限方面的差异也是引发二者矛盾的重要原由之一，很多国土规划相关政策，都是中央在综合考量国家发展现状以及经济发展需

要的基础上做出的长远统筹布局，其中涉及5年期限的近期规划、10-15年的中长期规划以及20年的远期规划等几个类型，以便能够在提高土地资源保护工作成效的同时更加充分的利用土地资源，而城市规划受不同地区各级政府出台的相关政策以及实际发展需要等因素的影响，使得城市规划并没有国土规划那么严谨和严格，在规划期限方面极为随意，很多地区都有着或多或少的期限在5年以内的规划。

四、解决城市规划与国土规划管理之间矛盾的措施

（一）进一步完善相关法律法规

虽然城市规划与国土规划在规划目标、编制规程以及具体实施等方面存在较多差异，但二者都是以相关法律法规为主要开展依据，而以相关法律法规的完善为切入点，则是缓解城市规划与国土规划管理之间矛盾以及实现二者协调统一的重要举措之一，其具体实施途径可以从以下几方面着手：其一，对城市规划建设用地控制指标相关政策法规进行调整和优化，也就是在用地控制指标确定之前查验其是否与国土规划及其相关法律法规存在矛盾之处，并及时改进和优化其中的不完善之处，一方面可以更好的发挥国土规划对城市规划编制过程中的指导和规范作用，另一方面还可以使城市规划和国土规划相互促进、连接密切，这对二者之间矛盾的化解有着显著的效果。

其二，城市规划和国土规划相关法律法规还需要在规划期限以及土地分类等方面进行合理调整，主要是综合考量城市发展需要以及时代特点对与规划期限和土地分类有关的法律制度进行不断改进完善，从而最大限度的保证城市规划与国土规划具备较好的协调性，既可以更好的发挥在二者编制与实施等方面的指导作用，还可以大幅度提升二者编制内容的实效性。

（二）充分发挥国土规划的优势

目前，城市规划与国土规划之间存在这样或那样的矛盾与冲突，但国土规划在城市建设以及城市经济发展过程中同样发挥着难以忽视的重要作用，毕竟国土规划有着城市规划所不具备的优势，如果在城市规划工作中能够充分发挥国土规划的优势和指导作用，既可以显著提升城市土地资源利用效率，还可以有效缓解城市规划与国土规划管理之间的矛盾，其具体实施主要体现在土地资源使用规模以及控制指标等制定环节，与城市规划相比较，国土规划对于相关内容的研究和编制更加全面、翔实，城市规划可以将国土规划相关内容作为规划编制的重要参考资料，并通过采取时间要素把控等措施提高城市规划的科学性与实效性，一方面可以使城市发展用地需求更加贴合土地资源总体规划目标，并更好的发挥国土规划在城市现代化建设发展方面的推动作用，另一方面还可以通过城市规划的实施对国土规划真实效果进行反映。

（三）正确认识国土空间规划与城市发展规划之间的关系

城市规划与国土规划之间的矛盾主要涉及规划期限以及规划控制指标等方面，而引发矛盾的原由则包括在城市建设和经济发展过程中对土地资源的盲目占用等因

