

城市土地管理中土地规划的作用探究

肖潇

广西嘉路人力资源顾问有限责任公司

摘要：土地规划在城市土地管理中发挥着至关重要的作用。本文围绕土地规划展开讨论，从城市土地的特征入手，分析了土地规划在城市土地管理中的重要作用，最后提出了相应的土地规划应用措施，旨在通过这些措施的实施，可以更好地发挥土地规划在城市土地管理中的作用，提高城市土地利用效率，促进城市可持续发展。

关键词：城市；土地管理；土地规划

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.04.006

城市土地管理是对城市土地的开发、利用和管理。在城市土地管理中，土地规划是至关重要的一环，合理的土地规划不仅可以优化城市资源配置，推动城市的规划建设和经济发展，还能保障社会公共利益。本文旨在探究土地规划在城市土地管理中的作用，并提出相应的应用措施。

一、城市土地的特征

（一）稀缺性

在土地资源供给方面，城市土地具有一定的局限性。相对于人口增长、经济发展等方面的需求，城市土地的供给往往是有限的。在土地管理与规划过程中，必须严格管控城市土地资源，合理地进行管理和利用，以满足城市经济和社会发展的需要。

（二）差异性

由于自身的构成成分、地理位置和周边环境等因素的不同，土地资源往往具有各自独特的性质和用途。例如，由于地形变化和建筑需求的差异，山地土地和平原土地的利用方式存在着明显的差异。在城市土地规划中，规划者需要根据土地的特点和用途，制定不同的管理和利用策略^[1]。

二、土地规划在城市土地管理中的作用

（一）优化资源配置

在土地规划过程中，规划者可以通过合理的配置手段，科学地配置不同类型土地的用途和功能，实现城市各类资源的优化配置。例如，将商业区、居住区和工业区合理规划在不同的地理位置，以提高市民的生活便利性，促进经济发展和资源的高效利用；合理安排农田和绿地的分布，以保障粮食安全和维护生态环境的稳定。

（二）推动城市规划建设发展

土地规划在城市规划中发挥着重要的推动作用。在规划过程中，规划者通过科学规划城市土地，包括道路、交通设施、公共空间和社区设施等，优化城市空间

结构，实现功能的合理布局和区域的有序发展，有助于提高城市居民的生活质量，创造宜居的城市环境，促进城市的可持续发展。

（三）推动城市经济发展

在土地规划中，规划者会合理划定商业、工业和科技园区等经济发展区域，营造有利于投资的环境，吸引外部投资和企业的发展。例如，通过合理规划工业区域，可以集中安置工厂和制造企业，提供生产和加工的场所，促进产业的发展和经济的增长，同时，为居民提供更多的就业机会。同时，规划科技园区可以吸引高科技企业和创新机构入驻，推动科技创新和产业升级，进一步促进城市经济的发展^[2]。

（四）保障生态安全

土地规划注重保障城市生态安全，为人们提供健康的生态环境。在土地规划中，规划者需要考虑保护自然资源、生态系统和生物多样性，确保生态环境的健康和可持续发展，如划定生态保护红线，保护重要的生态系统和生物多样性，限制非法开发和破坏，确保生态系统的完整性和稳定性^[3]。

三、在城市土地管理中土地规划的应用措施

（一）重视生态指导

1. 资源阈值控制

在土地规划中，资源阈值控制是将资源利用量限制在合理的范围内，避免产生不适当的开发和利用方式，以生态保护为前提，保护区域内的生态稳定和功能。具体实施方式包括：（1）制定可持续利用计划。在土地规划时，规划者应根据不同的资源特点和环境条件，设定可持续利用的投资规模和用地规模，制定相关规划和政策，确保资源利用在可持续的范围内进行。（2）限制资源利用的总量。按照城市资源承载能力和生态环境容量，通过制定配额制度、采取生态指标和环境容量评估等措施，限制资源利用总量，防止资源过度开发和利用。（3）优化资源利用方式。采用先进的技术手段和管理模式，推动土地资源的高效利用，实现节约土地资源和环境保护的目标。

2. 生态安全布局

生态安全布局是在土地规划过程中，考虑生态安全性，在合理分配城市土地资源，保障生态环境的可持续性，推动城市可持续发展。在生态安全布局中，应优先保护生态流域、生态系统完整性、生态系统功能区等，合理配置城市用地功能，并将生态系统保护列入主导地位。生态安全布局的实施可以采取以下措施：（1）确

认生态保护红线。在城市土地规划中，应设置生态保护红线，将重点生态系统和生态区域纳入保护范围。其中每个区域应有明确的生态保护目标和实施措施。（2）划定生态示范区。创建生态示范区，借鉴最前沿的理念、技术、设备和管理系统，实现生态流域系统保护与修复，探索建设生态型城市、生态区域的模式和路径。

（3）建设生态廊道。在城市用地规划中合理规划生态廊道，促进生态系统湿地、森林、草甸等自然生态系统的联通，实现乡村和城市生态的融合。（4）增强市政绿化。在城市内部和周边适当规划绿化带，增加绿化覆盖率，实现城市与自然的和谐共存。

3. 地形地貌规划

地形地貌规划是针对城市所处的地形地貌特点，通过合理利用土地资源，最大程度发挥地形地貌优势，推动城市可持续发展的一种规划模式。在地形地貌规划时，规划者需要充分考虑城市发展的整体规划和可持续发展的原则，与环境保护、生态建设、景观绿化等规划内容相整合，实现地形地貌与城市发展的良性互动。可以从如下方面入手：（1）地形地貌分析。在土地规划前，规划者应对城市所在地的地形地貌，进行详细的分析和评估，包括地势、高低起伏、坡度、地质构造等特征，了解地形地貌特点，为规划提供基础数据。（2）地形地貌优势利用。根据地形地貌特点，制定合理的土地利用方案。例如，在山区规划生态旅游区，利用山地地势设置滑雪场、健身步道等；在水域地貌区域规划水生生态公园，打造城市的水景和休闲娱乐空间。（3）地形地貌保护。在规划设计中注重保护地形地貌的自然特点和独特景观。通过设定生态敏感区、控制开发强度和类型等措施，保护地方特有的地貌景观，并防止规划过程中的环境破坏和生态退化。（4）地形地貌改造。对一些不利于城市发展和居民生活的地形地貌进行适度的改造，以提高土地的利用效率和功能。例如，在平坦地区进行地形塑造，打造景观型公园或人工湖泊，丰富城市的景观元素。

4. 生态系统保护规划

生态系统保护规划着重强调综合性、长远性和可持续性，与城市土地利用规划、城市规划和生态保护政策相协调。在土地规划时，规划者需要充分考虑自然生态系统的演替过程、人类活动对生态系统的影响、生态系统服务价值等因素，以科学决策为基础，保护和改善城市的生态环境。以下是该规划的几个重点方面：（1）生物多样性保护。土地规划时，规划者应关注保护和恢复生物多样性，包括物种保护、栖息地恢复和生态廊道的规划。通过划定生物多样性保护区、设立自然保护区和野生动物保护区等措施，保护独特物种和生态系统。

（2）生态景观保护。规划者应注重生态景观的保护和营造，通过划定景观保护区、建设生态公园和绿地系统、合理规划水域和湿地等方式，打造具有生态功能的

景观空间。（3）自然资源管理。土地规划过程中，需要合理规划和管理自然资源，避免资源过度开发和污染。规划者可以通过生态用地评估、环境影响评价等手段，减少土地资源规划与利用，对自然资源的压力和损害。

（二）建立完善的土地规划机制

1. 制定完善的土地规划制度

完善的土地规划制度，是确保规划工作高效有序进行的关键，有助于提高土地规划的质量和效果，为城市和社会的可持续发展提供坚实的基础。土地规划制度应覆盖土地规划的所有方面，从规划编制开始到最终实施和监督，如明确土地规划编制的各个环节和流程，包括数据收集、分析、参与和决策等，确保规划编制过程的科学性、透明性和公正性。规定项目审批、用地许可、土地交易等规划实施过程中各个参与方的职责和责任。建立有效的监督和评估机制，加强对土地规划执行和效果的监测和评价，确保规划的有效实施和管理。同时，制定规划工作的指导性文件，为土地规划提供具体的操作指南和规范，确保规划工作在各个环节中的准确性和一致性。结合实际规划需要，合理确定规划编制方法和技术要求，提供规划编制所需的具体指导。此外，明确数据收集、分析、评估等工作的要求，提供规划编制所需的具体指导，确保规划的顺利推进和落地。包括项目审批、建设管理、土地交易等方面的要求和指导。

2. 统筹和协调机制

加强部门间的沟通和协作，以及与利益相关方的沟通和协商，可以形成土地规划一体化的工作格局，推动可持续发展目标的实现，不仅能够提高土地规划的质量和效益，也能够增强公众对土地规划决策的信任和支持。具体方法如下：（1）建立跨部门、跨领域的协调机制。土地规划往往涉及城市规划、交通规划、环境保护、社会福利等多个领域的事项。建立协调机制可以让各部门在土地规划的全过程中相互交流、协商，解决出现的问题，确保各项政策和规划的一致性和有效性。

（2）加强与相关部门和利益相关方的沟通和协商。土地规划不仅涉及政府部门，还影响到社会各界的利益相关方，如企业、社区、公众等。通过与这些部门和利益相关方的沟通和协商，可以更好地了解 and 平衡各方的需求和利益，形成共识，进一步增强土地规划的可行性和公众参与度。

3. 建立数据信息支撑机制

数据信息支撑机制，包括建立土地资源信息管理系统、加强土地调查和监测工作以及定期更新土地资源信息，可以为土地规划提供科学决策和可靠依据，有助于优化土地资源利用，保障城市可持续发展，并提高规划决策的科学性和合理性。支撑机制可以从如下方面入手：（1）建立信息管理系统。信息管理系统可以集中收集和整合土地相关数据，包括土地属性、土地利用类

型、土地价格、土地所有权情况等。通过该系统，可以对土地资源进行全面的、系统化的分析与监测，为土地规划提供支持。（2）加强土地调查和监测工作。土地调查和监测是确保土地资源信息的准确性和及时性的关键步骤。通过开展土地调查和监测工作，可以收集土地利用状况、土地利用变化趋势、土地质量、生态环境等方面的数据，通过这些数据，规划者可以了解土地资源的现状、趋势和可利用性，并制定相应的规划策略。

（3）定期更新土地资源信息。土地资源是一个动态的系统，定期更新土地资源信息，可以捕捉土地利用变化、土地市场价格变化、土地政策变化等方面的信息，确保土地规划的数据始终保持准确和可靠，便于及时调整规划策略，以适应新的土地资源情况。

4. 公众参与机制

强化公众参与机制，是实现规划公正、合法、可持续发展的重要手段。通过广泛征求公众意见、建立公开透明的决策机制、建立参与机制以及加强公众教育和信息传播，可以提高土地规划的合法性、公信力和可持续性，同时，也增加公众对土地规划决策的信任和支持。以下是一些相关手段和措施：（1）强化公众参与。在土地规划中，规划者应积极引导和鼓励公众参与。通过组织公众听证会、座谈会、问卷调查等方式，广泛征求公众的意见和建议。同时，还可以利用互联网和社交媒体等渠道，提供在线反馈和投票机制，方便公众随时参与和表达意见。规划者应该重视并认真考虑公众的反馈意见，使公众的声音能够真正影响土地规划的制定和实施。（2）建立公开透明的决策机制。规划决策应该保持公开透明，确保信息的分享和传递。可以通过公开发布规划方案、政策文件和决策结果，及时回应公众的关切和问题，增加规划决策的透明度，制定更符合公众利益的土地规划和利用政策。（3）建立参与机制。建立明确的参与机制，如成立社区规划委员会或专家顾问委员会，邀请公民、专业人员等代表参与土地规划决策过程，为土地规划提供多元化的意见和建议，从多个角度审视规划方案的可行性和可持续性，增加规划决策的科学性和合理性^[4]。

（三）合理规划存量土地和工业用地

1. 闲置存量土地规划

闲置存量土地是城市内暂时未被开发利用或未充分利用的土地资源，这些土地可能是空置的、废弃的或者是利用率较低的土地，但具有一定的开发潜力和利用价值。通过对闲置存量土地进行规划，可以使其成为城市发展的有益资源。以下是一些常见的闲置存量土地规划考虑因素和措施：（1）土地调查和评估。对闲置存量土地进行全面的调查和评估，了解其地理位置、规模、现状和潜力等信息。评估可以包括土地市场分析、潜在用途评估、可行性研究等，以确定土地的开发潜力和可行性。（1）定位和用途选择。规划者应根据城市发展

规划和需求，基于城市的战略目标、经济发展方向、居民需求、环境保护等多种因素进行综合考虑，确定闲置存量土地的合适定位和用途。（3）规划设计和布局。通过制定详细的规划方案和布局，确定闲置存量土地的合理利用方式，包括土地用途布局、建筑设计、交通配套、绿化规划等，并考虑公共设施、市政基础设施和环境保护要求，以提高土地利用的效率和可持续性。

2. 工业用地科学规划

工业用地包括工业园区、工业企业用地、仓储物流用地等。工业用地的科学规划，实现工业用地的合理配置和高效利用，可以有效满足城市工业发展的需要，促进经济增长，同时，也要保障生态环境、人民生活等方面的利益。以下是一些常见的工业用地规划方法：

（1）产业定位和需求预测。规划者应明确城市工业的战略定位和发展方向，在此基础上，对工业用地的需求进行预测和估算，包括制造业的发展趋势、行业特点、市场需求、技术水平等，通过准确预测工业用地需求，制定符合实际的工业用地规划方案。（2）用地选址和空间布局。根据工业用地的需求和城市规划的要求，选择适宜的土地区域进行规划和开发。在规划过程中，规划者应考虑交通配套条件、市政公用设施、环保和资源利用等方面，使工业区空间布局更加科学合理。（3）规划设计和建设控制。规划者应按照用地特点和城市规划要求，制定详细的工业用地规划设计和建设控制方案。注意要遵循“节约用地、保护环境、科学规划”的原则，充分利用地下空间和深度开发，提高土地利用效率，减少工业生产对环境的影响^[5]。

结语

综上所述，土地规划在城市土地管理中发挥着重要的作用，通过科学、合理的土地规划，优化资源配置、推动城市规划建设发展、促进城市经济发展和保障社会公共利益，可以实现城市土地的可持续利用和管理。为了实现这些目标，在土地规划过程中，规划者需要通过重视生态指导、健全规划机制和挖掘存量土地等应用措施的实施，提高城市土地利用效率，推动城市的可持续发展。

参考文献

- [1] 张旭. 城市土地管理中土地利用规划的作用及其措施研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)工程技术, 2022(8): 188-191.
- [2] 张红. 城市土地管理中土地利用规划的作用及其措施[J]. 城镇建设, 2021(13): 103.
- [3] 王敏. 论城市土地管理中土地利用规划[J]. 地产, 2021(8): 13-14.
- [4] 阮少华. 土地利用规划在城市土地管理中的重要性和应用[J]. 农村科学实验, 2022(21): 225-227.
- [5] 刘非. 城市土地管理中土地利用规划的作用及其措施[J]. 城市住宅, 2021(2): 207-208.