

土地规划管理与城乡规划实施的关系剖析研究

文 / 臧晓荣 砀山县自然资源和规划局砀城管理所

摘要：本文聚焦于国土空间规划体系下土地规划管理与城乡规划实施的融合，深入探讨了二者之间的紧密联系和互动机制，分析了土地规划管理对城乡规划实施的支撑作用以及二者在实际工作中面临的问题与挑战。通过提出强化土地规划管理的科学性与合理性、提高城乡规划实施的执行力与适应性、构建二者的协调机制等策略，为两者的实践提供理论支持和政策建议。未来随着城市化进程的不断推进和土地资源的日益紧张，二者的协同发展将更加重要。

关键词：土地规划管理；城乡规划实施；互动机制；协同发展；策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.08.035

引言

把主体功能区、土地利用、城乡等空间规划融合为统一的一个规划，即国土空间规划，实现“多规合一”，不仅提高了规划的科学性和实施的效率，而且有助于实现国土空间的合理利用和有效保护，促进生态文明建设和可持续发展。这一变革意味着传统的土地规划和城乡规划不再是独立的个体，而是相互融合、相互支撑的有机整体。在国土空间规划体系下，土地规划管理与城乡规划实施作为重要组成部分，对推动城乡发展、实现资源合理配置意义重大。二者相互关联、相互影响，共同促进城乡空间的优化与可持续发展。

一、国土空间规划体系下土地规划管理与城乡规划实施的内涵

（一）土地规划管理的概念

土地规划管理是指在国土空间规划框架下，合理规划布局和利用土地资源，包括土地利用规划、土地整治、土地用途管制等方面。其核心目标是实现土地资源的高效利用和保护，为城乡建设提供基础支撑。随着经济社会的快速发展和生态文明建设的深入推进，国土空间规划体系的构建成为优化国土空间开发保护格局、推动可持续发展的关键举措。在此体系中，土地规划管理扮演着举足轻重的角色，深刻影响着资源的合理配置、生态环境的保护以及城乡建设的有序展开。

（二）城乡规划实施的概念

城乡规划实施是指在国土空间规划体系下对城乡经济社会发展、土地使用、空间布局和各种建设进行综合部署、具体安排和实施管理的全流程，将城乡规划方案在现实空间中落地执行，涉及城市建设、乡村发展、基础设施建设等一系列活动。通过合理布局城市和乡村的空间、功能，提升城乡居民生活质量，促进经济社会不断发展。国土空间规划体系下的城乡规划实施，是一项系统性、综合性工程，需在战略协同、制度保障与公众参与等多个维度持续发力，才能将规划蓝图转化为美好现实，推动城乡高质量、可持续发展，打造和谐宜居、富有活力的城乡人居环境。

在“多规合一”的背景下，城乡规划与土地规划一起整合进国土空间规划，构成规划体系的重要组成部分。

这一整合促进了规划编制与审批的协同，要求在规划编制中，全面考虑土地资源合理配置与城乡发展布局，实现各级各类规划在目标、指标、空间布局等方面的相互衔接。城乡规划实施的核心是将规划理念和目标转化为实际操作，保证规划的科学合理性以及可操作性，同时要求实施者不仅要有超前的规划理念，还要具备实际操作的能力，以应对城市发展中出现的各种困难和挑战。城乡规划实施的成功与否，直接反映着城乡规划的质量和效果，也对城乡居民的生活质量和城乡的可持续发展造成影响。在国土空间规划框架下，城乡规划实施与土地规划管理两者相互依存、相互影响，共同促进区域经济发展、改善人居环境、保护生态环境。

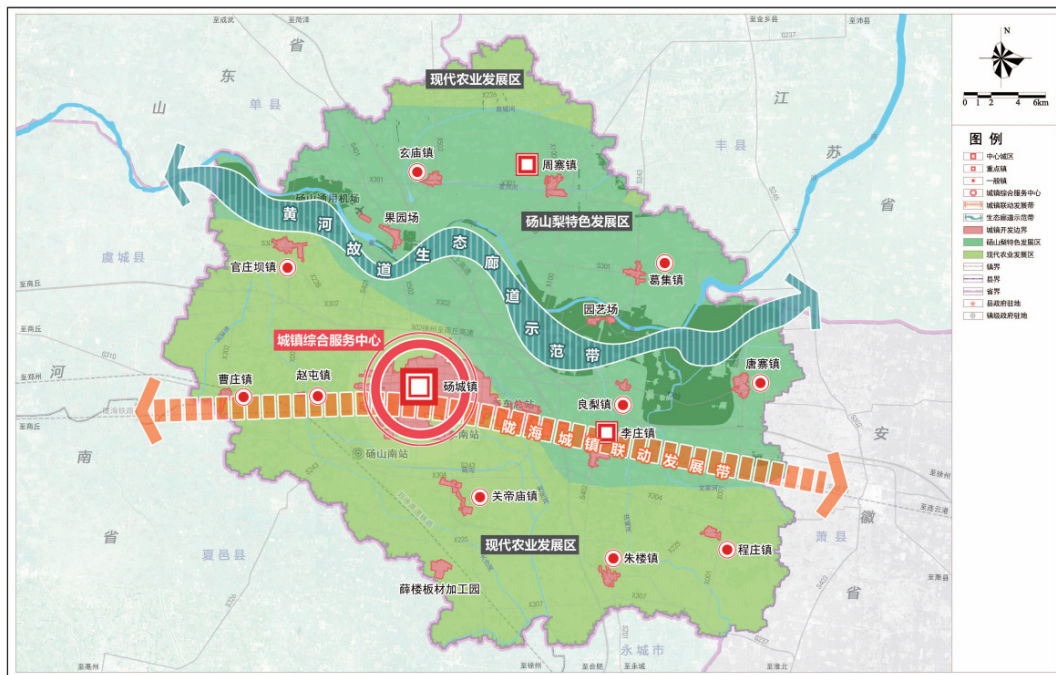
二、土地规划管理与城乡规划实施的互动机制

（一）土地规划管理对城乡规划实施的指导作用

土地规划管理通过对土地资源的统筹安排，为城乡规划实施明确了总体目标方向，如保护耕地、保障生态安全等，确保城乡规划实施在土地利用上符合国家和地方的发展战略，避免城乡建设过度扩张占用耕地和生态空间，促进城乡可持续发展。土地规划管理划定的土地用途分区和空间管制边界，直接限定了城乡规划中各类建设活动的空间范围。比如，确定城镇开发边界，见县域国土空间总体格局规划图红色闭合区域（如图所示），主要位于砀山县城、安徽砀山经济开发区等城镇重点发展区域，引导城镇建设在边界内集中布局，防止城市无序蔓延；明确基本农田保护区，禁止在保护区内进行非农业建设，保障粮食生产空间；划定生态保护红线，为城乡生态建设和环境保护提供了刚性约束，促使城乡规划实施注重生态空间的保护和修复。土地规划管理决定着土地资源的供给和分配，为城乡规划实施提供了土地资源保障。根据城乡规划的需求，合理安排各类用地的规模和位置，保障城乡各项建设的顺利进行。城乡规划在确定建设用地开发强度、规模等方面，必须按照土地规划管理制定的建设用地、耕地保有量等约束性指标要求，不要因过度开发造成土地资源浪费和生态环境破坏，做到控制城乡建设的规模和速度，从而实现城乡和土地资源合理利用的协调发展。土地规划管理实行建设项目

用地预审和审批制度，确保所用土地符合国家出台的
土地供应政策和土地利用规划，从土地使用的源头来对城
乡规划实施中的建设项目进行把控。只有审查合格的项目，
才能进行城乡规划的项目选址、规划许可等后续工作，保障
项目在空间布局和土地利用上合理合规，促进

项目顺利实施。土地规划管理严格按照土地资源的状况
以及城乡发展的需求，合理安排土地开发和利用的顺序。
指导城乡规划实施有序进行，优先为重点项目和民生项目
调配所需的土地资源，避免土地资源的闲置和浪费，使城
乡建设能够稳步推进，实现城乡规划的长远目标。



县域国土空间总体格局规划图

(二) 城乡规划实施对土地规划管理的反馈影响

城乡规划实施不仅反映了土地规划管理的科学合理状
况，其实施的顺利程度和达成的目标也直接体现了土地规
划管理的成效。城乡规划实施过程中，如频繁遇到土地利
用冲突，或与预设目标相差很多，通常反映出土地规划管
理存在一定的问题，如土地规划目标制定的不合理，或规
划实施缺乏有效地监督管理。相反城乡规划实施比较顺利
并实现了所设目标，则体现了土地规划管理较高的有效性。
城乡规划实施中的土地利用效率是衡量土地规划管理有效
性的重要指标。高的土地利用效率，表明土地资源得到了
充分利用，可能没有出现大面积空置或滥用情况，说明土
地规划管理发挥了良好的指导和调控作用。此外，广大群
众对城乡规划实施的满意度也能反映土地规划管理的有效
性。土地规划管理不仅以提高土地利用效率为目标，还要
实现满足公众需求、保护生态环境、促进社会公平公正等
目标。公众满意度高则表明土地规划管理在这些方面做得
较好，具有较高的有效性。

(三) 两者互动中存在的问题与挑战

在快速城市化进程中，国土空间规划体系下土地规划
管理与城乡规划实施的互动至关重要，但二者仍面临诸多
问题与挑战。从规划理念层面看，传统土地规划管理多侧
重资源保护与指标管控，追求土地利用的合规性；而城乡
规划实施常聚焦于城市空间的拓展与功能的完善，注重建
设发展的效率与效益。这种理念差异使得在国土空间规划

整合过程中，对于有限土地资源的开发与保护平衡点难以
精准把握。例如在城市新区建设中，土地规划可能因严守
耕地保护红线而限制用地供给，城乡规划却为了承载产业
与人口集聚的需求，期望更大规模的建设用地指标，两者
目标的冲突易导致规划难以落地实施，造成土地资源的闲
置或低效开发，影响国土空间整体价值的实现。从公众参
与程度来看，以往的土地规划管理和城乡规划实施中，公
众参与多流于形式，在国土空间规划体系下，这一问题依
然存在。由于公众对规划专业知识了解有限，参与渠道不
畅，其诉求难以在规划互动过程中得到充分表达和有效回
应。这可能导致规划实施后与居民实际需求脱节，引发社
会矛盾，如居住配套设施不完善、公共空间被侵占等问题，
进而影响规划实施的社会认可度和可持续性，不利于国土
空间规划的长期稳定执行与动态优化调整。

三、土地规划管理在城乡规划实施中的作用

(一) 土地规划管理对城乡规划实施的支撑

在国土空间规划体系下，土地规划管理对城乡规划
实施的支撑作用至关重要。土地规划管理确定了城乡规划
实施的基础和边界，通过对土地利用的规定和控制，深刻
影响着城乡规划实施的方向和质量。土地规划管理作为城
乡规划实施的前提和保障，确保了土地资源得到更为合理
地利用和更为优化地配置，为城乡建设提供了空间框架和
物质基础。土地规划管理决定了土地的分配和使用方式，
直接关系到土地利用结构的优化调整和城乡规划的空间布

局。土地规划管理做得科学合理与否直接关系到城乡规划实施的好坏。合理的土地规划可以最大程度地提高土地利用效率，土地规划管理指导和支撑城乡建设和基础设施建设，涉及能源、环境、道路、水利等基础设施的规划和管理，为城乡居民提供更好的生活和工作条件。

（二）土地规划管理对城乡规划实施的约束

土地规划管理通过明确土地利用方向和目标，通过合理科学地进行土地利用，对城乡规划实施发挥基础性的约束作用。城乡规划管理要在土地规划管理的框架内进行，不能违反上位国土空间总体规划强制性内容。土地规划管理倡导土地的节约集约利用，优化土地利用结构，提高土地利用效益，限制了城乡规划实施中的土地资源配臵，要求规划实施必须注重土地资源的高效使用，如推进农村建设用地整治，充分尊重农民意愿，以乡镇或村庄为基本单元开展城乡建设用地增减挂钩，统筹推进农村旧住宅、废弃宅基地、零散村庄、空心村、低效经营性用地的拆旧复垦，加强农村人居环境整治，实现村庄布局优化、道路硬化、村庄绿化、环境美化。农产品主产区限制大规模高强度的工业化城镇化开发，城市化地区实施开发强度管控，优化城镇空间结构、提高空间利用效率、提升生活空间品质，安排必要新增建设用地用于城镇空间腾挪。

（三）土地规划管理与城乡规划实施的协同发展

土地规划管理是城乡规划实施的基础和前提。土地规划管理中，应当及时优化调整土地利用结构，以适应城乡发展的变化和需臵。城乡规划实施要求土地规划管理具备灵活性和适应性，以适应日益加快的城市化进程和城乡发展的变化。另外，城乡规划实施要求土地规划管理具备合法性和公正性，在土地规划管理过程中，需要严格遵守相关法律法规规定和规划准则，依法行政。城乡规划实施还要求土地规划管理具备参与性和民主性，需充分征求公众意见，规划实施过程中遇重大调整、规划修改，落实听证论证制度，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见的途径。

四、提升土地规划管理与城乡规划实施效率的策略

（一）强化土地规划管理的科学性与合理性

土地规划管理通过合理利用土地，改善产业和区域平衡，促进经济、人、土地的共同发展。土地规划管理应推动管理制度的完善与创新，优化土地规划的流程和方法，采用先进的规划方法和技术，提高土地规划管理效率。土地规划管理需强化土地规划的可操作性，在进行土地规划内容的编制时，要考虑到规划的可行性和可操作性，制定出更为具体、更为合理的实施步骤和方案，便于在实际生活中落实下去。同时需要建立长效的监管机制，对土地规划的执行情况进行定期监测和评估。

（二）提高城乡规划实施的执行力与适应性

加强信息技术的应用是提升规划实施执行力的关键，通过遥感技术、地理信息系统和大数据技术等先进信息技术的应用，可以更加高效地收集和处理地理空间数据，让数据信息更加精准，增强信息处理的能力，提高制作

和分析效率。运用先进的信息技术可进行复杂的空间分析和可视化表达，能够更加直观地理解和分析空间关系，从而进行多方案的比选和优化。提高公众参与度是提高规划适应性的重要途径，引导公众广泛参与规划实施过程中，让更多公众融入进来，可以提升规划的透明度和社会监督力度。通过强化城乡规划的民主性，可以提高城乡规划的科学性。公众参与不仅仅是要保障本地户籍居民广泛参与，也应保障在本区域工作和生活的非户籍居民参与，保证公众的意见得到更好的表达，意思清晰完整，参与过程顺畅高效；加强规划的审批和实施管理，也可以提升规划的执行力。严格执行规划审批程序，加强对规划实施情况的监督检查，建立健全规划管理信息系统，实现规划管理信息化。

（三）构建土地规划管理与城乡规划实施的协调机制

构建土地规划管理与城乡规划实施的协调机制，关键在于确保两者的目标一致性、时空尺度的匹配以及利益关系的平衡。需要协调两者的目标，使土地资源的合理配臵和有效利用与城乡发展需臵和生活质量提升相辅相成；在宏观与微观、长期与短期之间找到平衡点，确保土地规划与城乡规划实施的有机结合；此外还需协调不同利益主体间的矛盾和冲突，实现公平公正的土地利用。为了实现规划与管理的协调，可以建立工作协调小组，共同研究和解决城乡规划建设与土地管理的问题。同时建立信息沟通和交流平台，促进各方之间的信息共享和经验交流。优化土地规划流程和方法，采用先进的规划方法和技术，提高土地规划的准确性和效率。强化跨部门、跨领域的协同工作，避免规划冲突和重叠。

结语

综上所述，国土空间规划体系下土地规划管理与城乡规划实施彼此依存、相互促进。土地规划管理为城乡规划实施提供基础保障和引导，城乡规划实施又反作用于土地规划管理，推动其不断优化和完善。在实际工作中，应加强两者的协调与合作，实现土地资源的合理配臵和城乡规划的有效实施，共同促进城乡发展。

参考文献

- [1] 卢雅薇. 城乡规划与土地管理协同发展策略研究[J]. 房地产世界, 2024, (15): 38-40.
- [2] 谢炳林. 浅谈城乡规划与土地规划统筹发展策略[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (11): 1-3.
- [3] 盘雪梅. 乡村振兴背景下城乡规划建设与土地管理探讨[J]. 农村科学实验, 2024, (10): 4-6.
- [4] 肖勇强. 浅谈城乡规划与土地管理协同发展策略[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023, (35): 22-24.
- [5] 宋赞. 土地规划管理与城乡规划的关系探讨[J]. 居业, 2021, (08): 33-34.

作者简介：臧晓荣，1985年2月，女，汉族，安徽省砀山县人，大学本科，土地规划工程师，研究方向：土地规划。