

城乡规划与土地利用规划的衔接策略

次会荣

元氏县自然资源和规划局

[摘要]近年来,城乡规模越来越大,而且,城乡的发展速度也越来越快。在这个过程中,城乡规划与土地利用之间的矛盾也越来越严重。所以,城乡规划与土地利用规划之间的衔接关系,也受到人们的重点关注。二者的矛盾以及具体的衔接策略,都是本文将要重点讨论的内容。希望通过本文的讨论,能够在城乡规划的时候快速落实土地利用规划的相关内容,也为城乡规划能力的提高提供一些支持。

[关键词]城乡规划;土地利用;衔接策略

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2020.02.887

一、引言

粮食安全问题,是关系到国计民生的重要问题。土地利用规划最主要的目标就是提高耕地的利用效率,保证国家的粮食安全。在城乡发展过程中,二者似乎存在相互矛盾的地方。其实,从发展方向来看,并不存在矛盾的地方。这些显而易见的矛盾,大部分都是由于规划不完善而导致的。解决矛盾,共同进步就是二者衔接过程中需要重点关注的内容。

二、城乡规划与土地利用规划的衔接过程中的矛盾

(一) 原则矛盾,城乡规划扩张与耕地保护原则的矛盾

城乡规划与土地利用规划在衔接过程中确实是存在一定的矛盾的。在原则上,城乡规划是要让城乡的规模不断扩大。所以说,城乡规划的原则是扩张。但是,土地利用规划,是在现有土地资源的条件之下,对耕地进行重点保护。所以,在这个过程中,就产生了原则性的矛盾。城乡规划扩张与耕地保护原则之间的矛盾,也是城乡规划与土地利用规划衔接过程中的主要矛盾之一。想要扩张规模,就代表着一定会涉及建设用地面积的扩张。城乡周边大部分都是耕地,如果想要对城乡建设用地规模进行扩大,就会对耕地面积造成侵害。这也会直接导致耕地面积受损的问题。我国城乡现今的发展状况,就是城乡内大部分都是建设用地以及工业用地。紧邻城乡边界区域的大部分都是耕地。

(二) 理念矛盾,城乡规划重在扩张,土地利用重在潜力挖掘

理念的矛盾也是城乡规划与土地利用规划衔接过程中存在的主要矛盾之一。城乡规划重点是在扩大城乡规模,并且,把城乡内的基础设施进行进一步的丰富。这也就要求,城乡规划的理念是不断地扩大。但是,在土地利用规划过程中,必须要以现有的土地资源为基础,来对土地的利用效率进行探索。所以,土地利用规划重点是在现有土地资源潜力的挖掘方面。二者在理念上存在矛盾。一个是纵向的扩张,一个是横向的扩张。所以,二者在衔接过程中,要对这些问题进行重点分析。并且,要探索其中的共同点。只有这样,才能让城乡规划与土地利用规划工作得到快速衔接。横向扩张和纵向的潜力挖掘在理念上就存在矛盾。这也直接导致了,城乡规划工作与土地利用规划衔接过程中,会出现工作方法,工作内容以及工作标准的差异。这也是二者无法顺利

衔接的主要因素。

(三) 范围矛盾,土地利用规划只对土地进行规划,城乡规划对城乡空间进行规划

之前已经讨论过,城乡规划工作,在规划过程中,需要对城乡内的土地资源、空间资源以及建筑资源进行全方位的规划和管理。而且,还要制定切实可行的执行策略。但是,土地利用规划工作,只是对城乡内的土地资源进行规划利用。并没有涉及城乡的空间资源以及城乡内的建筑设施。所以,二者所涉及的范围是不同的。这也是城乡规划与土地利用规划衔接过程中的矛盾之一。例如,在城乡规划工作开展过程中,需要对城乡内的耕地情况、建设用地情况、工业用地情况进行评估^[1]。而且,还要对城乡内的空间资源以及现有建筑资源,进行综合评估。但是,在对土地利用规划工作开展过程中,只需要对城乡内的耕地资源、建设用地资源以及其他性质土地进行规划和管理。所以,二者的关注范围是不同的。土地方面的内容,只是城乡规划过程中的一个组成部分,而并不是城乡规划工作的全部内容。

(四) 地位矛盾,人们对于城市规划的重视程度明显高于对土地利用规划的重视程度

在政治的角度来看,土地利用规划工作,应该是先于城乡规划工作而开展的。要求城乡规划工作开展过程中,要遵循土地利用规划的内容。并且,以土地利用规划标准来开展城乡规划工作。但是在实际执行过程中,人们对于城乡规划工作的重视程度,明显要比对土地利用规划工作的重视程度要高。这是因为城乡规划工作是直接针对不同城乡的特点,而进行针对性建设发展的实际内容。而且,城乡规划工作,能够快速地在城乡建设以及城乡发展过程中,起到积极的促进作用。城乡规划工作落实的速度也较快。相对于城乡规划工作,土地利用规划工作的对于城乡居民的影响更为深刻,但是,也更为长远。在实际生活中,这种影响是不易被发现的。而且,城乡规划工作是直接针对城乡的经济进步和社会发展而提出的规划工作。

(五) 程度矛盾,城乡规划普遍比土地利用规划更为成熟

我国推行城乡规划工作时间较早,但是,土地利用规划工作是20世纪80年代才刚刚提出的。虽然在土地利用规划工

作提出之后,也得到了快速的发展,但是,发展速度以及发展状况明显要比城乡规划工作要弱。所以,可以说城乡规划工作比土地利用规划工作更为成熟。在实际执行过程中,制度更为健全,覆盖范围更加广泛,执行性、可行性更强。这也是城乡规划工作能够快速落实的重要前提条件。在我国现行的土地利用规划工作内,大部分都是方向性的土地规划理念,并没有针对不同城市以及不同乡镇,来进行详细的土地利用规划内容规范。这也就直接导致了,土地利用规划工作在实际执行过程中会产生一定阻碍。

三、城乡规划与土地利用规划的衔接策略

(一) 完善土地利用规划内容,与城乡发展相结合

无论是城乡规划还是土地利用规划,都是为了提高城乡居民的生活水平,而开展的规划工作。所以,在二者衔接过程中,一定要对不完善的土地利用规划内容进行补充。结合城乡的实际发展情况,来指导城乡规划工作的开展。这也是二者进行衔接的主要策略之一。在城乡规划与土地利用规划衔接过程中,城乡规划是根据不同城乡的实际情况,而开展的规划工作。但是,土地利用规划,却缺少这部分的内容。所以,二者在衔接的过程中,要针对不同城乡的实际情况,来对土地利用规划内容进行完善^[2]。这样,二者就有了内容上的统一。这对于二者的有效衔接,也是有着积极的促进作用。例如,在我国南方地区的某个乡镇,如果乡镇周边都是丘陵地区,而且,都是酸性土壤,不适合农作物种植。在这样的情况之下,就要根据实际情况,对土地利用规划内容进行完善。在对这一地区的土地利用规划内容进行完善的过程中,要针对这个乡镇的实际情况,设置耕地红线。

(二) 把科学发展与耕地保护有机结合,创建城乡规划新方法

在土地利用规划工作过程中,耕地保护是最为主要的內容,这也是我国开展土地利用规划工作的重要目标。在土地利用规划内,针对不同地区,都设置了耕地红线。要求在该区域发展过程中,耕地的数量不得少于红线要求的数量。这是为了保障国家的粮食安全,也是保障社会稳定的重要前提条件。所以,在城乡规划与土地利用规划有效衔接的过程中,一定要把城乡发展和耕地保护,进行有机地结合,寻找二者的平衡点,创建城乡规划的新方法。例如,在保证粮食安全的前提之下,可以适当转变土地性质。城乡内有些工业企业经营不善,已经倒闭多年。根据城乡的发展需求,可以把这些土地性质改变为建设用地的土地性质,用于城市开发建设。这样,不仅能够保障城乡的进步和发展,在发展过程中,也不会对耕地资源进行占用。

(三) 以可持续发展为原则,开展城乡规划

城乡规划虽然是利国利民的重要内容。但是,在规划过程中,以及实际执行过程中,一定要对发展速度以及发展状态进行合理规划。因为,在当今的环境之下,由于人类对自

然环境的过度破坏,导致了环境我国的环境问题已经十分严峻。可持续发展必须成为城乡规划的主要内容。这一理念不仅适用于城乡规划,同样也适用于土地利用规划工作。在城乡规划工作开展过程中,尤其是在城乡规划与土地利用规划相互衔接的过程中,一定要把可持续发展原则,作为重要的衔接纽带。以可持续发展为基础,提高土地的利用效率。在城市进步和发展过程中,也要对环境进行积极的保护。

(四) 保证城乡规划的标准化、规范化以及可执行性

在土地利用规划中,对于土地性质、土地利用方式以及耕地红线等,都进行了规范化的标注。可以说,土地利用规划工作是具有重要指导意义的规范标准。所以,在城乡规划与土地利用规划进行衔接的过程中,也要参考土地利用规划的标准化、规范化,来进行实际的操作^[3]。例如,在城乡规划工作开展过程中,可以参照土地利用规划内容中关于耕地保护红线的标准,来进行城乡规划中耕地保护相关内容的标准化执行。而且,二者的标准必须是统一的。虽然每个城乡的具体情况不同,但是,城乡规划工作的流程以及目的,都是统一的。所以,在针对不同城乡开展规划工作的过程中,要对规划流程、规划目的、规划标准进行规范化管理。要求,所有城乡规划工作在正式开展之前,必须要对城乡内的居民展开大范围的调研。以此来获取城乡居民的实际生活需要。这也是城乡规划工作快速落实的重要前提条件。

(五) 加强沟通,统一相关政策法规

城乡规划工作和土地利用规划工作属于同归一个主管部门管理,但是,在实际执行过程中,却是由不同的人员执行的。所以,想要加强二者的衔接能力,就要在实际衔接过程中加强沟通。在共同工作的过程中。也要在政策、法规等方面进行融合。确保二者执行过程中,应用同一套法律法规。这样,在制度层面实现统一之后,二者的融合工作才能高效的开展。而且,在衔接过程中也不会出现政策上的冲突。

结论:

综上所述,以现行的状况而言,城乡规划与土地利用规划衔接过程中仍旧存在一定的矛盾,针对性地提出相关的解决策略,是加强二者联系的重要基础,也是促进城乡规划工作快速进步的重要前提条件。在实际执行过程中,不仅城乡规划工作要相应进步,土地规划管理工作也要不断进行丰富,建立二者沟通的桥梁才能促进二者的相互衔接。

参考文献:

- [1] 乡村振兴战略:理论、政策和土地规划分析[J]. 刘雅楠. 工业建筑. 2019(05)
- [2] 各议土地规划管理与城乡规划实施的关系[J]. 林镇真. 住宅产业. 2019(08)
- [3] 土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 李长慧. 住宅与房地产. 2019(36)