

城乡规划与土地管理协同发展策略

李思敏 万城辉 陈玮琦

九江市规划设计集团有限公司

摘要：都市的发展需要农村的扶持，而农村的发展又需要都市的引导。从我国城乡经济发展规律出发，通过城镇经济的发展，对周围村庄进行辐射、带动，能够有效地推动农村经济的发展，从而使城镇的经济得到更大的发展。农村蕴藏着大量的资源，如劳动力资源、土地资源、产品资源，对农村资源进行有效的开发利用，发展农村经济，对建设社会主义和谐社会具有重要意义。城乡规划建设与土地管理工作息息相关，对城市进行科学的城乡规划建设，必须以对用地进行科学治理，使城乡发展有机结合，使资源得到最优化的使用。在这一背景下，本文对二者协调发展的对策进行了探讨。

关键词：城乡规划；土地管理；协同发展；国土空间

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2022.12.105

引言

统筹城乡规划建设是对城市、农村未来发展的总体规划与布局，其主要包括土地的数量、位置和使用情况等。因此，城乡规划建设也必须与土地的统筹管理紧密地联系在一起，简单来说，城乡规划建设离不开土地规划行政的大力协助，只有这样，才能对用地的总量和结构进行科学的规划，使其最大限度地利用其自身的价值，进而获得更大的经济利益。目前，可利用土地资源呈逐年下降趋势，对土地资源进行有效利用，降低对耕地和对自然环境的损害，是实现“绿色”发展的必然趋势。在土地管理工作中，要与城乡统筹建设相配合，将各种用地的用途要求都纳入考量，并根据其实际进行统筹管理，预防不合理的用地使用，又要防止对土地资源造成的严重污染，以此来保护我们所依赖的天然生态环境^[1]。

一、城乡规划建设与土地管理的关系

（一）土地管理是实施城乡规划的关键

在新时期，统筹规划和用地经营是统筹推进城乡发展的核心问题，对其进行科学经营是提高其使用效率的重要途径。在城乡统筹进程中，提高用地计划的品质，既能改善农村人口居住条件，又能促进城乡总体发展，提高群众对用地的利用效率。目前，为了真正达到这一目的，提高城乡规划的科学性和用地计划的合理性，有关部门必须认清目前城乡地区的土地资源现状，对其进行科学、合理的规划和利用，既能保证城乡居民对土地资源的实际使用要求，又能促进城乡地区经济、文化等方面的可持续发展。

（二）土地管理在实施过程中需与城乡规划相结合
在目前的城乡发展规划中，如果用地管理方法不够

科学，不但会影响到城市和农村的生态环境，而且还会延缓实施的进度，从而妨碍城市和农村的经济协调发展。在目前阶段，为了防止以上问题发生，有关部门必须通过不断健全土地规划体系，强化制度执行的品质，提高规划的科学性和效率，为实现城乡资源的宏观调控奠定良好的基础。尤其是要将城乡规划和土地管理规划有机地融合起来，以免发生当国土治理规划中有大量的永久性基本耕地，很多地区规划了大量的住宅和商用用地，而城乡规划并未根据国土行政规划的用地现状来编制，造成了城乡规划资源的浪费和土地管理的难题。

（三）土地管理在实施过程中需与生态环境相结合

为了防止矛盾，土地管理规划在实施过程中必须考虑到永久基本农田、生态保护红线、国家森林公园、自然保护区和海洋资源等问题。在此基础上，对现有耕地保护体系进行深入探讨，提出基于生态环境的耕地保护模式。

二、城乡规划建设中土地管理存在的问题

（一）管理体制不完善

健全的行政体制是保证政府工作顺利、有效运行的关键，然而，由于行政体制不健全，导致了我国城市的城市规划、建设用地等方面出现诸多问题。伴随着我国社会和经济的飞速发展，城市规划的重要性日益凸显，而在现实生活中，部分地区却忽视了相关管理体制，未能与经济发展相适应。在用地经营方面，由于缺乏对具体问题的处理基础，难以保证其有效运行，从而加大了对其进行行政管理的困难^[2]。

（二）土地资源相对不足

城乡发展的持续扩张给城乡土地利用带来了持续的压力，使得乡村可耕种面积不断缩小，造成了大量的农

田损失，导致了土地资源的巨大损失，而其实际价值并没有被很好地发挥出来。伴随着中国社会的飞速发展，农民进城后逐步放弃了自己的土地权利，造成大量农地闲置。城乡统筹要主动指导乡村居民以经济发展为导向，针对当前的土地使用规划与管理中所出现的问题，必须及时进行相关的政策调整，进行科学、高效的发展。

（三）土地资源利用总规划缺乏长远性

随着全球城市化进程的加速，城乡规划与土地管理在区域可持续发展中扮演着越来越重要的角色。两者在理论和实践层面上的协同发展，不仅关系到城乡空间布局的合理性，更直接影响着土地资源的有效配置、生态环境的保护以及社会经济的可持续发展。因此，探讨城乡规划与土地管理的协同发展，对于构建和谐社会、促进经济转型升级具有重大的现实意义和理论价值。我国已经步入了高速发展阶段，并且市场经济也逐渐趋于完善。但是，由于缺乏科学、合理的规划，加之我国缺乏相应的法律、法规和政策，使得我国国土资源开发利用缺乏有效的法制和可供借鉴的基础。虽然我国在改革过程中对国土资源管理的各项制度进行了逐渐调整和改进，但是仍然无法适应新时期的新需求，从而制约了我国国土资源管理事业的发展。总体而言，许多国土资源管理干部对土地资源管理理念不强，没有整体意识，没有专门的管理技能，缺少长、短时间的土地资源管理规划，造成了土地资源的浪费。

三、城乡规划与土地管理协同发展策略

（一）建立健全土地管理体制

在进行城乡规划时，有关部门要仔细分析调研成果，根据当地实际情况，制订相应的管理体制。根据区域特点，在进行城乡统筹时，也要根据区域的具体发展需要，构建健全的资源管理体系，最大限度地降低城乡发展进程中各个主体之间的矛盾，提升资源的利用效率。在具体的工作中，要对土地用途进行详细的规定，保证在各个项目的施工中，都要严格遵守用地规定，对土地资源进行合理的开发和利用。另外，还要保障使用标准的专业性、规范性，要清楚知道各种用途地采用何种方法，以及在开发之后怎样进行建设，从而更好地确定土地资源的用途，实现对土地资源的合理利用。第一，各部门要对国土资源管理体制的重要性有更深地了解，在充分履行职责的基础上，对各部门、各单位的职责与职责进行界定，确保在使用中所牵涉到的每一件事

项都有专门的人员来处理，避免在工作中留下疏漏，从而影响到治理的成效。第二，要健全监管体制。同时，重视对行政机关内部权力的制约，避免某些行政机关因自身的经济利益而滥用职权。第三，我国国土资源行政制度应具有一定的发展和包容能力，以保证现行国土资源行政工作不断适应时代的要求^[3]。

（二）合理规划城乡建设空间

第一，加强对土地的管理和控制。在统筹推进的进程中，要强化现行管理体制与整体土地使用规划之间的联系，使现行建设用地规模得到进一步规范化，全面实现国土规划的各项指标，并根据土地资源的总体规划，对不满足年度计划和总体规划的资源进行适时调整，保证对土地的科学管理。第二，要加强对基础设施和基础产业等方面的统筹。在统筹推进城乡经济发展进程中，要不断完善基础设施，健全根本产业规划，避免盲目的投入，最大限度地降低因重复建设而造成的不必要资源浪费。建立完善的管理指标，对公用设施和公益事业土地进行规范制定，在确保土地集约利用的整体要求的情况下，充分考虑到施工的安全性和功能的需要，对各种建设用地的标准进行综合审查，并对与现有的用途不相符合的地方进行修改和改进。第三，要对国土资源进行有效开发和保护。保障土地资源的科学利用，可以更好地发挥资源的利用率，最大限度地降低土地供需之间的冲突，在城乡统筹进程中，既要推动农业的长远、稳定发展，又要有效地增加耕地的产出，保持粮食生产的稳定，还要不断地提升城乡统筹的建设用地利用水平，降低征地成本。此外，要加大对违法占用和违章建筑的处置力度，制定出切实可行、行之有效的治理办法，保证城乡建设工作的科学化，严惩违法者^[4]。

（三）因地制宜地进行规划设计

坚持“因地制宜”的基本原则，可以使土地管理与城市规划的衔接更紧密，更好地反映到实际工作中去。比如，在土地征收时，如果关系到了土地所有者的利益、管理需要的资金等，就需要建立一套可行的、行之有效的征地管理体制，并根据市场行情调整的现实需要，对被占用的农户进行合理的职业指导，并给予基本的生活补助。另外，还要考虑到土地的大小、性质和质量，与现实情况和市场行情相联系，制定合适的赔偿计划，以此来更好的保障农民群众的合法利益，从而使土地的使用效率得到进一步提升，确保城乡规划的顺利进行。同时，在城乡统筹进程中，要增强监督意识，就算

是乡村建设用地，也要严格遵循“以保护为本”的思想，切实做到城乡统筹与土地经营相结合。

（四）加强土地利用监督管理

城市规划工作能否顺利进行，与广大市民的利益息息相关。城乡规划建设与土地资源使用管理都是各部门的重要工作，在进行土地资源管理和城乡规划时，必须严格遵循公平、公正、透明的原则，对土地资源使用的各个环节进行严格监管和检查，保证城乡规划工作的正常进行，增强其可操作性。各地的政府部门都要通过定期报告的方式，将土地资源的真实情况上报给主管部门，要主动接受公众的监督和监督，并且要建立健全的城乡规划纠正机制。在对国土资源进行治理的同时，也要由主管机关对下属单位进行经常性的监督，发现其在工作中的不当之处予以改正。由于土地资源管理和城乡规划建设事关广大民众的切身利益，因此，还必须让社会各界都有监督权和执行权，将更多的专业人士纳入城乡规划的制定之中，保证在专家的监管下，有效地提升国土资源的利用效率，推动城乡规划工作的顺利进行^[5]。

（五）增强土地管理人员的综合素质水平

由于国土资源经营是一个复杂的系统工程，所以必须得到有关部门的有力支撑，才能使国土资源的开发得以顺利进行。因此，要培养一批高质量的国土资源开发人员，加强对城乡规划施工队伍中的人员的培养和管理，提高他们的法制、专业管理观念。为提高国土资源的利用水平，提高国土资源的使用效益，在对干部队伍进行全面的培养和管理上，要进一步加强《土地法》《城乡规划法》《环境保护法》等法律法规的贯彻，切实加强城市的规划和建设，确保城市的整体质量。城市和农村的发展要与当地的自然生态环境相融合，注重植被、水体和自然景观的保存，保证城市园林、绿地和景区的建设符合现实需求。城乡建筑的建造必须与地区的城市规划法相配合，同时，作为一名行政人员，也应该注重增强自己的法律和法规的认识，掌握好国家对城市规划的有关规定，以使整个城市的管理水平得到更好地提高。

（六）利用科技手段和大数据技术进行土地资源管理

我国已步入了信息化社会，运用信息化手段对国土资源进行管理，有利于有关部门对国土资源进行有效管制和对国土资源进行科学规划。将国土资源管理信息系

统、3S技术、系统技术等现代技术方法引入到地貌要素的定量研究中，为国土空间利用规划与管理提供支撑，实现宏观尺度的动态监测。在此基础上，将大数据技术引入到土地资源的管理中，可为其提供可靠、有效的保障。通过对已有的土地信息进行采集、分析与集成，构建国土综合数据库。大数据的应用使得数据涵盖了全部的地面和矿物，实现了对电子地面数据的实时、便捷更新，保证了地面数据的可靠性、高效性和高效率的利用。同时，城乡规划部门要加强与有关单位之间的大数据交换，为政府决策提供可信的依据。在此基础上，要从根本上解决国土资源工作中存在的一些问题，必须加强对行政人员的培训，提高他们的专业技能和技术素质，使之与时俱进。首先，应当在遴选和招募程序中强化应聘者的综合能力考核，并在初始阶段提升员工的能力；其次，要强化工作人员的技能，定期进行培训，让他们掌握最新的思想和工作方式，培养终生学习观念，让他们可以持续地进行技术更新，从而提升资源管理的品质与效益。

结论

综上所述，统筹城乡规划与土地管理，是推动统筹城乡发展的关键支撑。对城市用地进行科学规划与管理，是实现城市与农村空间资源配置与使用的有效途径，也是最大限度地满足居民生活需要、实现社会经济发展的有效途径。此外，统筹城乡规划和土地管理的协调发展，也是贯彻我国国土规划一体化发展要求的措施，保证了规划总体目标、原则和执行程序等方面的统一。为此，城乡规划与土地管理是统筹城乡发展的关键。

参考文献

- [1]王承旭.深圳法定图则制度的十年嬗变——写在“法定图则大会战”十周年之际[J].《规划师》论丛, 2020, (00): 81-89.
- [2]韩莉莉.乡村治理体系的形成及其对乡村规划的启示分析[J].财经界, 2020, (24): 244-245.
- [3]赵玉莲.土地规划管理与城乡规划实施的关系分析[J].住宅与房地产, 2020, (15): 223.
- [4]忻州市人民政府办公室关于规划审批事项权责划分事宜的通知[J].忻州市人民政府公报, 2020, (04): 32-33.
- [5]杜婷婷.土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J].居舍, 2020, (08): 8.