

浅析城市规划与土地利用规划的衔接策略

周凤鸣

(东营市国土资源局河口分局 山东 东营 257200)

[摘要] 由于我国城市规划行业起步较晚、发展缓慢,长期以来,在制定相关规划时,法律和标准一直不统一。本文将通过对当前阶段的分析,分析这两个主要的规划概念,进一步引出现存的主要问题,从而对趋同问题提出科学合理的建议。资源节约型、科学化、计划化的城市综合体将实现两大规划的科学合理结合,共同实现我国社会经济的繁荣。

[关键词] 城市规划;土地利用规划;衔接问题;研究

1 城市规划与土地利用规划的基本任务及关系分析

1.1 两者基本任务的分析

在更好保护耕地面积的前提下,全面统筹安排各种用地的规模面积和布局划分,从而保证我国社会经济的可持续发展。对我国城市的各项建设和未来发展方向进行整体规划和具体安排,通过规划各种用地的面积大小和建设地点,既满足用地需求又能协调建设上的流线管理问题,促进城市社会经济的进一步发展。

1.2 基本关系分析

土地利用总体规划是对我国整体土地进行的全面规划,而城市只是其中的一个小的部分。实际上,城市规划更注重的是城市未来的发展规划,通过对各项不同用地范围的划分,划分人们的居住区、商业区、教育区等用地范围,从而实现对城市整体发展的控制,是对土地利用规划的补充和具体执行,但在实际实施过程中二者之间的确存在很多矛盾。

2 城市规划与土地利用规划之间的矛盾

2.1 两个主要计划之间在重点上的差异导致城市规划用途经常超过土地用途规划区域土地利用总体规划强调对我国土地资源保护和开发的力量和控制。主要是通过建立一套相关的政策和土地管制制度,规划各种土地资源的使用规模,以实现我国土地的长期利用。主要针对城市地区,为城市未来更好的发展,尽可能调动城市范围内的一切资源,甚至分析城市规划与土地利用规划的衔接策略。市区以外的许多资源为城市的发展和建设服务。在城市规划过程中,土地利用规划往往被忽视。如果城市想要更好地发展,他们将相应地牺牲一些资源。因此,在我国城市规划的实际发展过程中,土地利用规模往往超过了土地利用规划的范围,两者没有取得良好的联系。

2.2 城市建设用地规模不平衡

《中华人民共和国土地管理法》规定:“城市建设用地规模应当符合国家规定的标准,充分利用现有土地进行建设,不要占领或占据尽可能少的农地。”为了更好地将城市规划与土地利用规划联系起来,在确定城市规划中使用的建设用地规模时,必须符合由土地利用规划确定的城市、村庄、城镇的土地利用建设规模。然而,由于目前的土地使用规划尚未形成科学合理的规范体系,以确定城市建设用地的规模,城市规划的有关部门和研究学者不同意我国现行土地规划中的土地配置范围。目前,城市规划用地与土地利用规划还没有形成统一合理的规定。

2.3 总体规划的不同和方向的不同导致了两大计划之间的矛盾

随着城市土地利用的进一步扩大,城市规划和土地利用规划在决定城市土地利用的未来发展方向方面有着不同的方向和目标。城市规划主要基于对城市地区现有自然资源和促进发展的社会经济条件的分析。根据规划的城市用地,可以确定城市建设用地的空间分布。土地利用规划的首要目标是确保土地资源的长期利用,其次是城市发展的目标,并根据规划区内城市建设用地的规模控制土地资源的利用。因此,总体规划的指导思想和理论基础的不同,导致两大规划发展方向的追求不一致。这些矛盾直接导致城乡土地利用两大规划之间的矛盾。

3 实现城市规划和土地利用规划更好衔接的策略分析

3.1 一切规划必须建立在可持续发展的基础上

坚持可持续发展战略,妥善处理人口适度增长、经济社会稳定发展、资源合理开发利用、生态环境保护等关系。这是两个计

划趋同的基础。城市建设和民政部门要改变规划思想、规划理念和规划方法,使规划工作适应市场经济发展的要求和实现两个根本性的变化。我们要加强在一些重大问题上的沟通与协调,努力探索中国特色土地集约利用城市的可持续发展道路。

3.2 坚持资源与发展并重的原则,科学合理地进行规划

在合理开发和长期利用土地资源为土地利用规划起点的基础上,以非农业建设用地控制指标为主要前提,科学合理地制定规划目标。对于城市规划,要从社会、经济、文化、发展、人文等方面进行全面分析,根据市场经济条件下城市发展的客观规律和社会需要,进行土地利用规划。在规划过程中,坚持节约用地,尽量减少农业用地,坚持资源与发展并重的原则,科学合理规划城市建设用地布局和规模。

3.3 加强土地管理和后备资源的开发,积极解决城镇建设用地供需矛盾

城市建设用地是两个规划矛盾的焦点。在实现全省耕地总量动态平衡的前提下,对耕地进行合理占用。一方面是土地开发和土地整理。从现在的观点来看,一是合理确定城市规模,集中使用城市土地,提高城市土地利用效率。在这方面仍然有很大的潜力。二是在规划指导下,大力开展土地整理,弥补土地利用指标的不足。三是加强农村居民点整合,合理调整农村土地结构。

3.4 加强各类规划管理部门间的协作

在有关法律和标准下加强规划部门之间的协调与合作统一。在现行土地管理法律法规中,土地管理部门与城市规划部门之间缺乏全面的协调与配合。现阶段,为了更好地协调城市规划和土地利用规划,有关部门必须转变看法,加强合作与沟通。为避免本阶段经常发生超出土地使用计划所用土地范围的城市规划用地,为满足城市规划而规划的建设用地范围,已经超出了土地利用规划中所使用的土地范围。应遵循土地使用规划,城市规划应遵循土地使用规划指导方针。

3.5 应保持规划应有的灵活性

土地利用总体规划的灵活性主要是指在保证土地利用总体规划功能的前提下,规划与实施管理的灵活性和适应性。城市总体规划的灵活性强调从城市形态和结构的合理性角度考虑城市建设用地的组织。同时,提出在实施规划时严格控制人均指标,并制定相应的土地利用人口增长指标。建设用地规划控制能力相对于人口目标值具有一定的弹性系数。

结束语

如上所述,一方面,这些问题缺乏科学和权威的城市规划;另一方面是土地。城市规划与土地利用的理论方法还不够成熟和完善总体规划没有很好地整合。所以两者必须协调合作,地方服从整体原则,使城市规划服从土地利益只有有了规划,中国的土地利用规划和城市规划才能做到这一点。确保土地资源的长期利用,为实现我国城市更好的发展提供了强有力的保障。

参考文献

- [1]曹建丰,许德林.土地利用规划与城市规划的协调[J].规划师,2004,6(20):80-82.
- [2]张颖,王群,王万茂.关于城市总体规划与土地利用总体规划协调问题的探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2007,7(1):58-63.