

土地规划管理中土地规划发展现状及改进对策探析

侯小胜

甘肃省自然资源规划研究院 甘肃 兰州 730000

摘要：土地规划以经济社会发展目标为导向，对土地资源开发等做统筹安排，具有资源配置、空间管控等多方面作用，与土地规划管理紧密相关。当前土地规划在理念目标、技术应用、协调机制等方面存在不足，如理念滞后、技术手段局限、协调机制不完善等，需更新理念、创新技术、完善机制，以提升土地资源利用效能。

关键词：土地规划管理；土地规划；发展现状；改进对策；资源利用

引言：土地作为经济社会发展的基础要素，其规划工作意义重大。科学合理的土地规划能统筹资源开发、利用、保护与整治，实现多重效益协同提升。然而，当前土地规划在理念目标、技术应用、协调机制等方面存在诸多问题。规划理念滞后、技术手段局限、协调机制不完善等，制约了土地规划的科学与有效性。在此背景下，深入剖析土地规划现状，探寻切实可行的改进对策，对于提升土地资源利用效率、推动经济社会可持续发展具有至关重要的现实意义。

1 土地规划相关概述

1.1 土地规划的内涵与类型

土地规划是一项系统且综合性的工作，它以经济社会发展目标为导向，充分考量土地资源禀赋以及生态环境条件等多方面因素，对特定时期内土地资源的开发、利用、保护和整治，在空间布局与时间序列上作出科学、合理的统筹安排。其核心要义在于通过精准、高效的土地资源配置，达成土地利用经济效益、社会效益与生态效益的有机统一与协同提升。从规划层次来看，土地规划可细分为区域土地利用规划、城乡建设用地规划等，不同层次规划侧重点各有不同，共同覆盖土地利用的各个方面。按规划期限划分，涵盖长期、中期和短期规划，以满足不同时间尺度下土地资源管理的需求。依据规划内容，又可分为土地利用总体规划以及耕地保护规划、生态用地规划等专项规划。各类规划并非孤立存在，而是相互衔接、彼此支撑，共同构建起一个完整、严密的土地规划体系。

1.2 土地规划的作用

土地规划在社会经济发展进程中扮演着至关重要的角色，发挥着多维度的关键作用。（1）在资源配置领域，它犹如精准的“指挥棒”，通过清晰界定各类用地的规模与空间布局，引导土地资源合理流向高效益产业和项目，有效提升土地的利用效率，避免资源的闲置与浪费。

（2）于空间管控而言，土地规划科学划定生产、生活、生态空间的开发边界，为土地开发活动设定明确规则，有力遏制了土地的无序扩张和盲目开发，保障了城市与乡村发展的有序性。（3）在生态保护方面，规划注重预留生态用地，切实保护耕地与湿地等关键生态要素，维护生态系统的稳定性与平衡，为可持续发展筑牢生态根基。（4）在民生保障上，合理规划基础设施和公共服务设施用地，完善城市与乡村的功能配套，显著改善人居环境，提升居民的生活品质。科学的土地规划无疑是破解土地资源约束、推动区域协调发展的重要基石。

1.3 土地规划与土地规划管理的关系

土地规划与土地规划管理之间存在着紧密且不可分割的内在联系。（1）土地规划作为整个体系的核心内容与前提基础，承担着为土地资源合理利用描绘蓝图的重要使命。它依据经济社会发展需求、土地资源现状以及生态环境条件等多方面因素，精心制定规划方案，明确土地利用的具体方向、各类用地的合理布局以及相应的指标要求，为后续的管理工作提供了清晰的目标与坚实的依据。（2）而土地规划管理则是确保土地规划得以有效实施的关键保障。它通过一系列科学合理的组织实施措施，将规划方案逐步转化为实际行动；同时，借助严格的监督检查机制，对规划实施过程进行全程跟踪，及时发现并纠正出现的偏差，保证土地利用始终沿着规划设定的轨道前行。两者相互依存、相辅相成，在协同推进中共同实现对土地资源的科学管控与高效利用，促进社会经济的可持续发展^[1]。

2 土地规划发展现状分析

2.1 规划理念与目标定位现状

在当前土地规划领域，规划理念正经历着深刻变革，逐步从以往“重开发、轻保护”的单一模式向“开发与保护并重”的可持续发展理念转变。然而，不可忽视的是，部分地区在规划过程中仍受短期利益驱使，过

度追求眼前的经济收益,而忽视了长远的发展需求。在目标定位方面,存在明显的不均衡性,过于侧重经济增长指标,对生态保护、民生改善等社会和环境目标的考量相对薄弱。同时,规划目标与区域实际需求之间存在脱节现象,缺乏针对不同区域资源禀赋和发展特色的精准定位,呈现出“一刀切”的弊端。此外,规划的弹性机制尚不完善,对市场变化、突发事件等动态因素的预判和应对能力不足,导致规划频繁调整,不仅增加了规划成本,也削弱了规划的权威性和稳定性^[2]。

2.2 技术应用与方法手段现状

在土地规划领域,技术应用与方法手段虽取得了一定进展,但仍存在诸多亟待完善之处。传统规划方法往往过度依赖规划人员的经验判断与定性分析,对定量分析与模型模拟的运用不够充分,这在一定程度上削弱了规划成果的科学性与精准性。尽管地理信息系统(GIS)、遥感(RS)等先进技术已逐步应用于规划编制过程,但由于数据共享机制尚不健全,多源数据之间的融合度较低,难以形成全面、准确的数据支撑,从而限制了精细化规划的实现。此外,规划信息化平台建设相对滞后,规划编制、审批、实施等关键环节的数字化程度不高,影响了规划工作的整体效率与透明度。同时,规划监测评估技术手段较为单一,对规划实施效果的动态跟踪与及时反馈能力不足,难以满足现代土地规划管理的需求。

2.3 规划协调与实施机制现状

在土地规划工作中,规划协调与实施机制方面存在明显短板。在规划协调上,部门间与区域间的衔接问题突出。不同部门基于自身职能编制规划,在用地规模、空间布局等关键要素上冲突频发,且缺乏高效的沟通协调机制,导致“规划打架”现象屡见不鲜。区域间规划协同也严重不足,跨行政区的土地资源配置缺乏统筹规划,不合理状况频现,极大地制约了区域整体发展效能的提升。在规划实施环节,公众参与度极低,规划方案制定过程中未能充分吸纳公众意见,使得规划与公众需求脱节,实施时面临较大阻力。同时,规划实施评估与反馈机制不完善,对规划实施效果的监测评估手段单一,难以全面、准确地掌握实施情况,无法依据实施效果及时、有效地优化规划内容,影响了土地规划的科学性和有效性。

3 土地规划发展中存在的问题

3.1 规划理念滞后与目标失衡

在当前部分地区的土地规划实践中,传统发展思维依旧占据主导,生态优先、(1)绿色发展的先进理念未

能得到切实有效地贯彻。规划过程中,对生态环境保护重视不够,使得生态用地不断被其他建设用途挤占,生态系统的完整性和稳定性遭到破坏,同时,耕地保护也面临着愈发严峻的形势,保护压力持续增大。(2)规划目标的设定存在明显偏差,过于聚焦经济指标的提升,一味追求短期的经济增长效益,却严重忽视了土地利用的可持续性以及空间布局的宜居性。这种片面的目标导向,造成了土地资源的粗放利用和大量浪费,城市和乡村的人居环境也随之恶化,居民的生活品质难以得到保障。(3)对城乡一体化发展趋势认识不足,土地规划缺乏前瞻性和统筹性,未能充分发挥规划的引领作用,城乡土地利用在功能、效率等方面差距显著,阻碍了城乡协调发展的进程^[3]。

3.2 技术应用不足与方法单一

在当前土地规划领域,规划技术手段的局限愈发凸显,难以契合精细化管理的高标准要求。GIS、RS等技术虽已引入,但应用程度较浅,大多仅停留在数据可视化展示阶段,未能充分发挥其在空间分析与模拟预测方面的强大功能。这使得规划决策缺乏坚实的数据支撑和科学依据,科学性大打折扣。同时,大数据、人工智能等前沿新技术在规划中的应用极为匮乏。对于人口流动、产业发展等关键动态数据的挖掘分析不足,无法精准把握发展趋势,导致规划难以具备前瞻性,难以适应未来发展的不确定性。此外,规划编制方法也亟待创新。目前多采用“自上而下”的传统模式,与基层实际需求脱节,缺乏有效的沟通与融合。这种模式下制定的规划方案,往往难以落地实施,可操作性不强,无法有效指导土地资源的合理配置与高效利用。

3.3 协调机制不完善与实施效能低

在当前土地规划工作推进过程中,协调机制不完善与实施效能低的问题较为突出。(1)部门协同机制存在明显缺陷,规划编制、审批、实施等各环节之间缺乏高效、有序的衔接机制,行政壁垒森严,各部门往往从自身利益出发,导致规划难以统筹推进,出现“各自为政”的局面。(2)区域规划协调方面,缺乏强有力的制度保障,跨区域项目用地规划在落地过程中困难重重,不同区域间的规划难以有效衔接与协同,严重制约了区域一体化发展的进程。(3)公众参与规划的渠道不够畅通,参与范围较为狭窄,规划的民主性与透明度大打折扣,社会各界对规划的认同感和支持度较低。(4)规划实施监督力度薄弱,对违反规划的行为缺乏有效的约束手段,难以形成足够的威慑力,导致规划的严肃性与权威性受到损害,影响了土地规划的整体实施效能。

4 土地规划发展的改进对策

4.1 更新规划理念与优化目标体系

在土地规划领域，亟须更新规划理念并优化目标体系。（1）应牢固树立生态优先、绿色发展的先进理念，把生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界这三条关键控制线，作为规划编制过程中不可逾越的刚性约束，以此切实保障生态系统的安全稳定以及国家粮食安全。（2）要构建一套多目标协同共进的规划体系，全面平衡经济发展、社会民生改善与生态保护之间的关系，避免出现单一目标导向的弊端。同时，依据不同区域的资源禀赋、发展基础等特色，制定具有差异化的规划目标，提高规划的针对性与适配性。（3）增强规划的弹性至关重要，需预留一定比例的机动用地以及合理地调整空间，从而有效应对经济社会发展的不确定性。并且，强化规划的战略引领功能，将契合时代发展的新理念融入其中，引导城乡土地实现集约、高效利用，推动土地规划与经济社会发展的深度融合。

4.2 创新技术手段与方法

在土地规划领域，创新技术手段与方法是提升规划质量与效能的关键。（1）要积极推动规划技术迭代升级，深度挖掘 GIS、RS 等成熟技术的潜力，借助先进的空间分析模型，对土地的用地适宜性展开精准评价，优化空间布局方案，让规划决策更具科学依据。（2）大力引入大数据、人工智能等前沿技术，整合人口、经济、环境等多源异构数据，构建精细化的土地利用预测模型。通过数据分析与模拟，提前预判土地利用变化趋势，增强规划的前瞻性与精准性，为土地资源的合理配置提供有力支撑。（3）加快建设智慧规划平台，实现规划编制、审批、实施、监测等全流程的数字化管理，打破信息壁垒，提升规划效率与透明度。并推广“上下结合”的规划编制方法，深入基层开展调研，充分吸纳各方意见，使规划方案更贴合实际，提高可操作性^[4]。

4.3 完善协调机制与提升实施效能

在土地规划工作推进中，完善协调机制与提升实施效能至关重要。（1）需构建跨部门、跨区域的常态化协调机制，通过定期召开高规格协调会议，搭建高效沟通平台，及时化解不同部门、区域间规划存在的冲突与矛盾，确保规划“一张蓝图”绘到底、无偏差实施。（2）强化区域规划协同合作，建立紧密的区域土地利用联动机制，打破行政壁垒，依据区域发展实际需求，促进跨区域土地资源在空间上合理布局、在功能上互补协同，实现土地资源优化配置与高效利用。（3）拓宽公众参与规划的渠道，综合运用规划公示、听证会、网络互动等多样化方式，广泛吸纳公众意见，让规划充分反映民意，提高规划的民主性与社会认同度。同时，健全规划实施监测评估与反馈机制，定期对规划实施效果进行全面、深入评估，依据评估结果及时调整优化规划内容，保障规划目标顺利达成。

结束语

土地规划作为合理利用土地资源的关键举措，其发展现状有变革亦有不足，存在理念滞后、技术局限、协调不畅等问题。改进对策需多管齐下，更新理念以契合时代需求，创新技术手段提升规划精准度，完善协调机制保障规划落地。唯有如此，才能提升土地规划的科学性与有效性，实现土地资源的高效配置与可持续利用，为经济社会的稳定、健康发展筑牢坚实根基，推动土地规划迈向新的发展阶段。

参考文献

- [1]张兰. 探析农村土地规划管理中存在的问题及解决对策[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (06): 31-33.
- [2]廖山. 从土地管理角度完善土地利用与规划的途径[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (02): 17-19.
- [3]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.
- [4]李蓉. 土地规划管理与城乡规划实施的关系剖析[J]. 冶金管理, 2023, (20): 38-41.