

城乡规划与土地规划管理

杨世铎

宁夏彭阳县自然资源局 宁夏 固原 756000

摘要：城乡规划与土地规划管理是城乡发展的重要支撑，二者关联紧密却常存在协同不足问题。本文阐释两者概念内涵，剖析相互依存（土地为基础、城乡规划引领方向）与相互制约（资源约束规划、规划影响土地策略）的关系，指出当前存在规划目标不一致、管理体制不完善、技术标准不统一、公众参与不足等矛盾，提出通过统一规划目标、完善管理体制、统一技术标准、强化公众参与等路径促进二者协同发展，为优化城乡空间布局、提升土地利用效率提供理论参考。

关键词：城乡规划；土地规划；管理

引言：随着新型城镇化进程加速，城乡空间结构持续调整，土地资源供需矛盾日益凸显。城乡规划引导空间发展方向，土地规划管理调控资源配置，二者的协同程度直接影响城乡可持续发展质量。当前，两者在实践中常因目标错位、体制分割、标准不一等导致规划冲突，造成土地资源浪费、空间布局失衡等问题，制约了城乡统筹发展。基于此，本文立足城乡规划与土地规划管理的内在联系，深入分析二者的互动关系及现存矛盾，探索协同发展路径，旨在为破解规划难题、提升城乡治理效能提供思路与对策。

1 城乡规划与土地规划管理的概念

城乡规划是对一定区域内城乡空间布局、基础设施建设、产业发展、生态保护等进行的综合性安排与设计。它以实现区域协调发展、提升居民生活质量为目标，涵盖城市与乡村的整体布局，包括居住区、商业区、工业区的划分，交通道路、公共服务设施的规划，以及绿地、水域等生态空间的保护。通过对空间资源的合理配置，引导城乡有序建设，平衡发展需求与环境承载能力，塑造功能完善、宜居宜业的城乡环境。土地规划管理则侧重于对土地资源的利用、分配和保护进行系统性管控。它围绕土地的不同用途，如农业用地、建设用地、生态用地等，制定合理的利用方案，确保土地资源在数量和质量上的可持续性。其内容包括土地利用现状的调查与分析，各类用地规模的划定，以及土地开发、整理、复垦等活动的组织与协调。通过科学规划土地利用结构，避免资源浪费和过度开发，保障土地资源在不同用途之间的合理转换，支撑社会经济的稳定发展。两者虽各有侧重，但相互关联，共同促进区域资源的优化配置^[1]。

2 城乡规划与土地规划管理的相关性分析

2.1 相互依存关系

2.1.1 土地规划管理是城乡规划的基础

土地规划管理为城乡规划提供了不可或缺的资源载体与空间约束依据。土地作为城乡发展的核心要素，其数量、质量和空间分布直接决定了城乡规划的可行性——若缺乏合理的土地规划管理，城乡规划中关于产业园区布局、住宅片区建设等内容将成为空中楼阁。土地规划管理通过明确土地资源的可利用规模、适宜开发区域及禁止建设范围，为城乡规划划定了基本边界。例如，耕地保护红线、生态保护红线等刚性管控要求，直接限定了城乡建设的拓展空间，确保城乡规划在土地资源承载能力范围内制定。

2.1.2 城乡规划引领土地规划管理方向

城乡规划为土地规划管理提供了战略性指导和目标导向。城乡规划根据区域发展定位、人口增长预测等，明确了城乡空间的功能分区、发展规模及建设时序，这些内容为土地规划管理中土地利用结构调整、开发强度控制等提供了具体依据。例如，城市总体规划中确定的商业核心区、高新技术产业园区等功能布局，会引导土地规划管理优先保障相关区域的建设用地指标，同时限制不符合功能定位的土地开发行为。

2.2 相互制约关系

2.2.1 土地资源约束限制城乡规划实施

土地资源的稀缺性与刚性约束，对城乡规划的落地实施形成硬性限制。土地总量固定、耕地保护与生态保护红线不可突破等现实条件，使得城乡规划中部分扩张性目标难以完全实现。例如，若某城市规划中拟新增大量建设用地用于产业升级，但区域内可转为建设用地的后备土地资源不足，且耕地占补平衡难以落实，土地规划管理的刚性管控便会直接制约该规划的推进节奏。

2.2.2 城乡规划要求影响土地规划管理策略

城乡规划的多元目标与动态调整,会对土地规划管理的稳定性与执行难度产生直接影响。城乡规划常因经济社会发展需求变化而调整功能布局,如突然新增大型公共服务设施规划,可能导致土地规划管理中原定的用地指标分配、用途管制规则被打破,需重新协调耕地保护、生态保护与建设需求的关系。同时,城乡规划对开发强度、空间形态的精细化要求,如容积率限制、建筑风貌管控等,会增加土地规划管理的技术难度,要求其在指标管控之外,进一步细化审批流程与监管标准,甚至可能因规划要求过于复杂而降低管理效率。

3 城乡规划与土地规划管理中存在的矛盾与问题

3.1 规划目标不一致

城乡规划与土地规划管理的目标导向存在显著差异,导致二者在实践中难以协同。城乡规划往往侧重于区域经济发展、空间功能优化和人居环境改善,追求城市扩张、产业升级等短期效益,例如部分地区为吸引投资而规划大面积产业园区,忽视土地资源的长期承载能力。而土地规划管理以资源保护为核心目标,强调耕地保有量、生态红线管控等刚性约束,更注重土地利用的可持续性。这种目标差异使得规划方案常出现冲突:城乡规划中提出的建设项目可能因不符合土地规划的资源保护要求而无法落地,而土地规划的严格管控又可能被视为阻碍城乡发展的“枷锁”,导致两类规划在实施过程中相互掣肘,难以形成合力。

3.2 管理体制不完善

现行管理体制的分割性加剧了城乡规划与土地规划管理的协同难度。两类规划分属不同行政部门管辖,城乡规划多由住建、规划部门主导,土地规划管理则隶属于自然资源部门,部门间的权责划分模糊,缺乏统一的协调机制。在实际操作中,部门间往往各自为政,规划编制、审批流程相互独立,信息共享渠道不畅。例如,城乡规划部门在编制规划时,可能未充分参考土地规划的资源约束数据;而土地规划管理部门在审批用地时,也可能忽视城乡规划的功能布局需求^[2]。

3.3 规划技术标准不统一

城乡规划与土地规划管理在技术体系上缺乏统一标准,导致规划成果难以有效对接。在基础数据层面,两类规划采用的土地分类标准不同:城乡规划多按“商业用地”“住宅用地”等功能属性划分土地类型,而土地规划管理依据“耕地”“建设用地”等资源属性分类,同一地块可能被赋予不同的分类标签,造成数据统计口径混乱。在技术方法上,城乡规划侧重空间形态设计,常用容积率、建筑密度等指标控制开发强度;土地规划

管理则注重数量管控,以“建设用地总量”“开发边界”等指标为主,技术参数的差异使得规划方案的衔接存在技术障碍。

3.4 公众参与不足

公众在城乡规划与土地规划管理中的参与度较低,导致规划方案缺乏社会认同基础。当前,两类规划的编制和审批过程多由相关部门主导,公众参与仅停留在公示阶段,缺乏实质性的意见征集与反馈机制。例如,规划方案公示时间短、内容专业晦涩,普通民众难以理解规划的核心内容,更无法有效表达自身诉求。在涉及土地征收、村庄搬迁等直接关系群众利益的规划中,公众常因参与渠道缺失而被动接受规划结果,容易引发抵触情绪。这种“自上而下”的规划模式使得规划方案可能忽视局部利益与民生需求,导致规划实施过程中遭遇村民阻挠、项目停滞等问题,影响规划的合理性与可行性。

4 促进城乡规划与土地规划管理协同发展的策略

4.1 统一规划目标,加强顶层设计

4.1.1 构建综合规划目标体系

构建综合规划目标体系,需整合城乡规划与土地规划管理的核心诉求,形成发展与保护兼顾的框架。目标设定时,融合空间功能优化、人居环境提升等发展需求,与土地承载力、生态韧性等保护要求,确立“动态平衡”导向。设定区域建设规模目标,既考虑人口增长带来的空间需求,也测算土地长期供给能力,通过“需求—供给”匹配模型保障可行性。依据区域特征划分优先级,城镇化快的区域提高建设空间弹性,生态敏感区强化保护权重,动态调整避免僵化。

4.1.2 建立规划协调决策机制

建立多元主体参与的协调决策机制,可消解两类规划衔接障碍。搭建由规划编制机构、学术团体、行业协会组成的协作平台,通过定期磋商、信息互通统筹规划编制与实施。开展片区规划时,平台组织城乡规划团队提功能方案,土地规划团队供资源参数,经多轮推演形成共识方案。明确各方分工,技术团队论证可行性,行业代表反馈需求,功能互补提效。

4.2 完善管理体制,强化部门协作

4.2.1 整合规划管理职能

整合规划管理职能需打破城乡规划与土地规划管理的职能分割,构建集中统一的管理架构。可将分散在不同团队的规划编制、实施监管等职能整合,形成覆盖“空间布局—资源配置—动态调整”全流程的管理链条。例如,成立专职协调小组,统筹两类规划的技术标准制定、方案审核与实施评估,避免因职能交叉导致的

重复工作或管理空白。同时,明确各环节的责任主体,如由专人负责规划衔接中的技术对接,专人跟踪实施过程中的问题反馈,通过职能归并提升管理效率,确保规划从编制到落地的连贯性。

4.2.2 加强部门间信息共享与协作

加强部门间信息共享与协作需搭建统一的信息交互平台,打破数据壁垒。推动城乡规划团队与土地规划管理团队共享基础数据,如土地利用现状、空间规划蓝图等,确保双方在统一数据基准上开展工作。建立常态化协作机制,如定期召开技术交流会,共同研讨规划衔接中的难点问题,通过联合调研、方案共商提升协作深度。例如,在重大项目规划阶段,双方同步参与论证,城乡规划团队提供空间功能需求,土地规划管理团队反馈资源约束条件,通过即时沟通减少后期调整成本,形成协作闭环。

4.3 统一规划技术标准,提高规划科学性

4.3.1 制定统一的规划技术规范

制定统一的规划技术规范需建立兼容城乡规划与土地规划管理的技术框架。在土地分类标准上,整合功能属性与资源属性分类方式,形成“用途—资源”双重标注体系,如将“商业用地”同步标注为“建设用地”属性,消除数据对接障碍。统一规划基础参数,明确容积率、开发强度等指标的核算方法,确保两类规划采用一致的技术语言。同时,规范规划期限与数据精度要求,如统一以15年为规划基准期,采用相同比例尺的地形图作为底图,通过技术标准的一致性,避免因规则差异导致的规划冲突,为规划协同提供技术支撑。

4.3.2 加强规划技术创新与应用

加强规划技术创新与应用可提升两类规划的协同效率。引入地理信息系统(GIS)构建一体化空间数据库,实现土地利用、空间布局等数据的实时联动更新,为规划衔接提供动态数据支持。运用大数据分析技术,挖掘人口流动、产业分布等要素与土地利用的关联规律,增强规划预测的科学性。例如,通过模拟不同城乡规划方案对土地资源的影响,提前预判潜在冲突并优化方案。

4.4 强化公众参与,保障规划合理性

4.4.1 拓宽公众参与渠道

拓宽公众参与渠道需搭建多元、便捷的互动平台,打破参与壁垒。可依托社区公告栏、线上交流群等载体,及时发布规划草案、用地布局等核心信息,用通俗图表替代专业术语,降低理解门槛。组织规划沙龙、居民座谈会等线下活动,邀请不同群体代表围绕规划方案充分表达意见,如邀请商户讨论商业用地布局、村民分享宅基地需求。此外,开发简易线上投票系统,针对规划中的关键选项设置民意征集环节,让公众能随时反馈想法,形成“信息公开—意见收集—反馈互动”的完整链条,确保不同群体的诉求都能进入规划视野。

4.4.2 提高公众参与深度

提高公众参与深度需让公众从“意见提供者”转变为“规划参与者”。在规划编制初期就引入公众视角,通过田野调查、入户访谈等方式,记录居民对生活空间、公共设施的具体需求,将其转化为规划设计的基础数据。开展规划工作坊,提供简化的规划工具包,让公众分组绘制心目中的空间蓝图,如标注希望保留的绿地、需要新增的停车位等,再由专业团队整合这些想法到正式方案中^[3]。

结束语

城乡规划与土地规划管理的协同,是城乡发展的关键支撑。二者如车之两轮,需在目标、标准、参与层面紧密联动。当前虽存在规划错位、衔接不畅等问题,但综合目标体系构建、协作机制完善等探索,已为解决矛盾提供思路。未来,随着城乡高质量发展推进,两类规划融合将更深入,协同的深度与广度持续拓展。唯有以可持续发展为导向,兼顾土地自然属性与居民多元需求,才能实现空间效益与资源价值最大化,为城乡高质量发展筑牢根基。

参考文献

- [1]吴青梅.城乡规划建设中与土地管理相关的影响因素[J].农村经济与科技,2021,30(18):129-130.
- [2]陈春娅.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].智能城市,2022,5(04):75-76.
- [3]裴向伟.土地管理与城乡规划建设[J].城市建设理论研究(电子版),2021,269(23):145-146