

城乡规划与土地利用总体规划的融合探索

罗银亚

湖南地腾土地规划咨询有限公司 湖南 长沙 410000

摘要: 由于我国经济的持续增长,大量人口向城市化的转移,中国城市化步伐日益加速。在城乡规划制定的进程中,出现了许多现实难题,其中应该重视的便是用地问题,耕地是社会体系中最基本的一环,是城乡规划和实施的重要前提条件。主要针对我国的土地利用情况和城乡规划的现状出发,透过两者的联系和矛盾,结合我国的发展现状,针对城乡规划中涉及的土地问题,提出战略性措施和建设性意见,以期对我国的城乡建设和发展提供参考。

关键词: 土地利用总体规划;城乡规划;土地管理;协调

引言:中国的社会主义市场经济不断完善,城镇化的水平日益提升。在城镇化的过程中,必须对国土资源作出科学规划,防止国土资源的损失。国土资源利用总体规划与城乡规划的研究重点之间存在着共性,前者以土地使用计划部署为主,注重土地使用的科学性,而后者则以土地纲领部署为主,强调土地利用的科学合理。

1 城乡规划与土地利用总体规划概述

1.1 城乡规划

根据《中华人民共和国城乡规划法》城乡规划,一般包括了村庄体系设计、城市规划、乡设计、村设计和村庄设计。而城市规划、村庄设计,则包括了整体规划和详细设计。城市规划的主要目的是为了加强城市城乡规划管理工作,有效整合城市空间布局,提高人居环境,促进城市的整体协调和永续发展。而城市体系区域规划主要是为了对城市空间资源进行综合分配,而城市规划则主要是为了对城市节点进行规划。

1.2 土地利用总体规划

在国土资源开发利用总体规划过程中,要确保国土资源的开发利用、规划和合理性,使之具备可持续性。县以上土地利用,统筹解决各主管部门土地利用问题,指导下级规划管理工作;对于县级土地规划,应当充分落实具体的资源规划条件;城镇用地应当围绕土地保障目标科学合理规划城乡建设用地,使具体用地在指标与布局上得以全面贯彻^[1]。如何克服地区发展不平衡的困难,也成为推动我国城乡规划和土地使用总体规划科学开发和实施的重要任务。

2 土地利用总体规划和城乡规划的重要性

土地利用总体规划是国土治理的主要方式。城乡规划要求用地控制成为基本支撑,国土治理必须通过城乡建设提升用地效率,两者相得益彰。随着城乡规划建设事业的逐步发展,不论是城市发展,又或是乡村建设,

都离不开丰富的国土资源提供后备支撑,所以只有提升国土治理水平,才有助于促进城乡规划工作的开展。合理的、健全的土地空间规划系统能够使各项目得到更大的、更优质的发展机遇和资金,并能够完善和整合项目规划,推动城乡规划事业稳步发展,为人民创造更为良好的生存条件^[2]。

3 土地利用总体规划与城乡规划之间的关系

3.1 土地利用总体规划与城乡规划之间的联系

不管在国土资源开发利用总体规划方面,还是在城乡规划方面,都需要对城市用地资源进行细致研究,并合理规划,在规划环节,要贯彻合理用地的原则,从而提升耕地资源利用率水平,降低耕地征用率。耕地是城市规划工程中的主要载体,耕地资源是不可再生资源,我国耕地面积比不具优势,土地资源不丰富。所以,在城市土地利用总体规划、城乡规划领域中,都应贯彻并落实“保护耕地,合理规划”的基本原则,努力提高耕地资源利用率。

3.2 土地利用总体规划与城市规划之间的区别

(1)因观点的不同,在土地利用总体规划和城市规划方面,观点也有所不同,在土地使用的综合控制中,对各种土地资源进行了调整利用后,该地区的城乡建设用地范围、永久基本农田范围、土地保护范围等,进而对范围内土地自然资源的合理开发与利用,实施用途控制。

(2)设计方法不同,土地利用与城市建设两者的设计方式与计算依据都存在一定差异。土地使用总计划原则是“以供给制约和引导需求”,采用目标管理和分区控制相结合的方式,自上而下,下级计划要严格按照上一级土地使用总计划,下一级计划的土地建设使用面积、永久基本农田保育任务、特殊农田保育任务等目标,都应满足上级计划制定的要求^[3]。在城市规划时,往往需要以城市规划原则为依据,对城市社会、自然环境

状况、历史、人文历史背景、城市发展建设条件等方面进行细致研究,并根据各个城市的实际发展需要提出更完善的城市规划对策,所以,土地的总体规划和城市规划原则之间存在着一些冲突,同时在法律层面上可能还会产生矛盾。

(3) 在实施计划时考量的原因多种多样,国土资源开发利用规划总体规划的核心是控制。政府部门在进行广泛的考察和科学的调研后,对各种类型别用地的面积指标作出规范,把用地资源界定为不同量的建筑用地、农田等。城市规划除了根据城市未来发展走向,对各种社会建设加以控制,更为重视城市的建设。

(4) 管理模式不同面积控制、区域管制是土地使用的总体规划的重要方法,重点保护永久基本农田,控制使用土地的范围,避免无限扩大。空间布局、容积率管理是城乡规划的重要方式,主要确定城市规划建设目标,确定城市规划空间结构。二者控制方式不一样,但在空间上彼此交叉^[4]。

4 土地利用总体规划和城乡规划存在的问题

4.1 编制方法传统,不适应社会经济发展

目前,我国土地利用总体规划与城乡规划依然是以传统的定性研究方法为主,存在经验主义。采用定性调研方式编写的规划研究成果,具有浓厚的主观色彩,具有相当的不合理性和局限性。新科学技术不断涌现,既有的系统定性控制手段已不能满足社会发展,使得房地产控制、城市规划不能满足高速城镇化发展。系统编制手段与社会经济发展出现一定高度脱节的情况,目前仍未能较好地解决。有关单位必须实行科学合理的控制,强化宏观调控,采取技术创新与改造才能取得更大的进展^[5]。

4.2 管理成效不佳,缺乏更详细的引导

土地使用不当。用地适当性直接影响着城乡规划与国土管理的工作,唯有全面考虑土地利用,才能真正合理解决环境和生态的损害问题。在部分开发项目中,不考虑自然环境、生态、灾害和气候条件等各种因素,也不全面考虑地块的合理开发问题,而只是着眼于项目自身的合理开发,从而导致了以损害环境为代价的发展,降低对土地自然资源的合理利用效果,同时还对周边地区的生态环境造成了极为负面的作用。

4.3 土地规划中缺乏基础设施规划内容

近年来,我国在不断实施社会主义建设的进程中,也加强了基础设施建设力度,水利、新型能源开发项目和城市交通设施建设等基础工程逐渐增多,同时这些基本建设工程也必须对一定的土地资源加以合理开发利用,并应当作为国家土地规划建设的重要一部分。不过

实际上,各地方在积极进行土地规划的进程中,并不能把这些信息融入计划之中,不利于提高计划的准确性^[1]。另外,各区域的土地规划中,对上述项目的计划都没有明确的规定,计划单位与项目设计单位没有联系,无法精确的规划该项目的布置,造成国土服务人员就业难增加。部分重点建设工程没有列入到国家重点建设工程中,相关部门可以根据国家基本农田布局进行土地规划的调整,但是部分小型农田水利等工程会受到农田布局的严重制约,建设项目的价值无法充分的发挥出来。

5 城乡规划与土地利用总体规划融合策略

5.1 构建信息共享平台

将土地利用总体规划流程中所需的资源、信息和数据等加以全方位的收集,并在统一的信息网络平台上进行资源共享,使各建设主体在工作的过程中,可以参考相应的资料,提高建设标准的统一性。在这一过程中,计划的期限、基期等都将逐步实现统一。在这一过程中,计划的时间、基期等都将逐步实现统一。同时,还必须有针对性的建设专门基础资料平台,针对各个规划制定阶段提供相应的资料和信息,这是因为在区域规划、城乡规划以及土地规划的过程中,需要的资料存在相当的多样性,要想提升规划的质量,就必须增强相关资料的精确性和全面性,在实现“多规融合”的过程中,基础数据的准确度至关重要,通常情形下,这些基础数据主要包括经济情况、规划底数、人均土地面积、城镇化率和重点保护范围等^[2]。这样,充分的人口资料就能够供应到不同城市规划阶段,在不同规划与发展阶段,就能够对相同的土地规模、人口数量等数据做出更充分的运用,为形成协调一致的城市城镇化、经济现代化等长期发展规划,打下了良好的基础。

5.2 明确统一的战略目标

加强规划管理是实现“多规融合”的关键措施之一。在进行管理工作的活动中,管理者应该先确定统一的战略目标。指在城市基础设施建设、城乡建设和土地利用等各类建设的经营管理上,管理者要在确定工程建设目标的基础上,运用了明确的战略目标,进一步增强了管理的科学化,做到对自然资源环境保护、旅游开发和自然资源开发等领域的有效管理,并通过统筹经营,增加合理利用自然资源的效益,从而为人与自然关系的和谐发展,打下了良好的基础。所以,在未来阶段,政府相关机构要把可持续发展、“多规融合”、统筹合作等视为最关键的战略目标,有针对性的进行管理。

5.3 加大法律法规建设力度

通过完善的立法,能够对空间规划系统实现较为高

效的整合,其中,建立完善的政府、空间规划与科技法制是提升空间规划法制系统不断完善的重要举措^[3]。在完善空间规划制度的进程中,既然必须从法规角度考虑,则有关部门首先对规划的法律关系加以确定,同时对有关规定间的关系加以把握,尽量对规定的种类加以减少,避免各机关单独进行制定规范的。为此,需要根据规定的内容、属性及其作用作出具体的界定,并对编制工作实施中的主体及其具体过程作出规定,唯有如此,才可以避免与城市规划不衔接问题的发生。

5.4 完善相关规划体系

在空间规划体系中,现行的规划类型包括区域规划、国土规划、土地利用开发整理规划以及农业区划。其中,区域规划是对一定区域范围内的经济社会发展和总体规划,涉及土地利用、城乡建筑、基础设施和公共服务建设布局、环境保护等方面作出的综合决定;公共服务机构从宏观环境方面,为我国及地方国土资源的综合利用,做出的长远性与战略性的规划。现如今,公共服务机构与重点功能区的发展得还没有,因此,要做好地方行政区域国土规划与重点功能区的编制工作,形成以重点功能区和地方公共服务机构为统领、引导下的城市总体规划,与全国土地利用总体规划完善一体的城市空间规划框架,从全局的统筹与城乡和谐发展的高度做好城市规划编制工作^[4]。

5.5 保护城市的自然生态环境

在城市总体规划中,必须保持城市自然生态环境的和平与安定。在新城区的规划建设中,禁止以牺牲既有耕地价值和植被覆盖率高的耕地为代价。近年来,随着城市人口的迅速增长,土地资源匮乏的情况也越来越明显,一旦盲目发展植物覆盖率较高的农田,将可能导致山体滑坡、雾霾等环保现象,对城市居民生活产生不良影响。因此,在城市空间的规划时,应当将建设生态城市作为首要方向,在注重城市环境卫生的同时,也充分考虑生态多样性的维护,根据城市的实际情况,在可持续发展科学理念的指导下,划分准建区、限建区、禁建区,避免对城市环境造成不良影响。

5.6 协调管理土地资源

要想充分的统筹好国土资源,必须对当地的城乡规

划制度加以完善,并进一步的对其加以优化,从而根源上协调好国土资源管理的问题。与此同时,必须重视国土资源和城乡规划二者之间的联系,把国土使用总体规划的控制优势发挥起来,以推动城乡规划高效执行。我国城乡规划是以用地控制为基础的,同时又是完善和调整城市土地利用的关键手段。国土资源利用总体规划与城乡规划均以最优化使用国土自然资源,这就需要在发展进程中完善了这二个制度,从而推动整个社会发展的^[5]。

5.7 加强土地管理,促进城乡规划发展

加强对土地的管理,可以进一步促进我国城乡的发展。在对土地进行管理的过程中,要与时俱进,引入先进的技术,进而在科学技术的帮助下,不断地提升土地管理的质量,确保土地划分的合理性。同时,还要不断完善土地资源的合理分配,进而保证当地的土地规划制度符合实际的情况,避免对当地的生态环境造成影响。

结语

综上所述,该文重点对土地利用总体规划和城市规划的协调策略展开了细致研究。在当前的城市规划建设中,盲目增加建筑规模、位置不合理、空间布局不科学合理等问题都较为普遍。为增强土地使用总体规划和城市规划之间的协调性,在土地资源规划使用中,应当综合考虑城市规划特点,并贯彻局部服从总体的原则,让城市规划服务于土地使用总体规划,把土地使用总体规划和城市规划加以优化统筹,推动城市规划可持续发展。

参考文献

- [1]叶泳仪.城市规划与土地利用总体规划的协调发展[J].房地产导刊,2019,000(009):1.
- [2]陶健伟.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].大众标准化,2020(12):167~168.
- [3]王昭.浅议城乡规划和土地规划管理的相关性[J].建材与装饰,2020(16):61~63.
- [4]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.
- [5]付磊.城乡规划建设与土地管理策略研究[J].住宅与房地产,2020(15):228~254.