

# 土地规划管理与城乡规划实施的关系初探

李 伟

山东省成武县自然资源和规划局 山东 成武 274200

**摘 要：**随着我国经济建设的稳定增长，人们生活水平的提高，基本建设工作在如火如荼进行，城乡规划工作也在积极开展，旨在通过合理的规划使人们的生活更加舒适。土地是人们进行活动的基础，是基本建设工作开展的用地，其合理的规划布局是促进城乡规划实施的保障，随着城市化发展进程的加快，一些建筑用地开始征用农用地去建设。因此，土地规划管理显得尤为重要。文章对土地规划管理与城乡规划实施之间的关系进行分析研究。

**关键词：**土地规划管理；城乡规划；实施；关系

## 引言

土地规划和城乡管理任务已经成为城乡建设发展的重要手段，但两者的职责不同。土地规划和城乡管理基本上是对我国现有的土地资源进行管理和规划，但由于改革初期，存在着独特的特点和问题。我国城乡规划改革较早，经过长期的城乡建设和发展，在实践经验的基础上，在专业理论指导下，使得更加强化和成熟。而土地规划是一种新兴的建设理念，在保证土地合理利用的前提下，以保护土地资源为目的，土地规划已成为政府部门关注的焦点，所以研究两者关系变得尤为重要。

### 1 土地规划管理与城乡规划实施工作之间的矛盾

在城乡一体化发展的背景下，越来越多的农村人口涌入城市，使城市的土地资源变得紧张。城市当前的建设用地面积已无法满足居民的居住需求，政府不得不开发农耕地，而这一决策明显背离国家可持续发展的理念。一方面，土地规划管理和城乡规划用地之间的矛盾如果得不到妥善的处理，会对我国小康社会目标的实现过程产生严重影响。另外一方面，大量农村人口转移到城市后，许多农村用地处于闲置或荒废状态。只有通过合理的土地规划，充分利用这些闲置土地，才能提高城乡发展的均衡性。但就当前国内各城市发展情况来看，土地规划与城乡规划之间存在十分明显的不平衡，主要表现在两个方面：一是城市在建设和发展过程中肆意挤占农业用地面积；二是过度关注农耕地保护，使得越来越多的农耕地无法得到合理利用，局限了城市经济建设发展水平。在土地规划管理和城乡规划工作开展的过程中不可避免会存在一定的矛盾与分歧，若问题不能妥善处理，就会阻碍两项工作的顺利开展。因此，在实际工作中，务必重视两者之间的联系，处理好其中的各种矛盾。

### 2 土地规划管理与城乡规划实施的必然联系

#### 2.1 土地规范管理促进城乡规划的发展速度

对于城乡规划来说，需要考虑的问题很多，属于综合性的建设问题。因此，建设者的目光不应该拘泥一方面，应该制定全局的方案去实施。土地无论在城乡规划还是城市建设中，都具有重要的意义。土地资源的合理规划利用是相关的单位进行建设之前的一个核心的问题。土地规划与城乡规划之间一定要协同作业，相互考量，切不可因为一方的利益偏差，引起土地资源的利用情况出现问题。

在进行土地规划的管理任务实施过程中，主要从两方面进行入手，一方面是提高土地的利用率，避免资源的浪费；另一方面是建立健全土地规划的工作管理系统，提升规划的总体质量。只有将土地规划管理任务进行落实，城乡规划实施工作才能顺利开展建设。建设用地在使用批准之前，应该采取增减挂钩模式去促进城乡的发展速度，从而旧貌换新颜，并且在城乡经济的发展上也起到一定的促进作用。增减挂钩的模式将为城乡规划的工作任务提供技术支持，还能保障当前所有工作任务都是遵守国家规范标准完成的。如今的农村正在积极响应国家的号召，完成建设新农村的任务，将土地合理利用起来，使农村逐渐向城市靠拢，城市化的发展进程也在加快。城市规划建设用地的时候，占用农用地的现象是存在的，在合理的规划范围内，国家也是允许的。只是要采取正确的工作模式和征用体制，按照国家的指导文件进行处理，增强监督体制，不损害农民的利益，将土地资源得到充分的利用<sup>[1]</sup>。

#### 2.2 土地规划与城乡规划实施之间的联系

土地规划是将土地进行合理的配置，土地是基础，规划是行动。城乡规划进行的前提是将土地进行规划管理，才能保障基本建设的正常进行。以此提高城乡规划工作的整体工作效果及质量。现阶段，我国对于城乡规划的实施工作通常与土地规划联系的不紧密，导致一些

土地资源不合理的现象发生。因此,要在实际的城乡规划建设过程之中,与土地规划进行合理的结合,二者相互协作,共同完成城市化的发展进程,提高城乡建设工作的工作效率。城乡规划是一个动态发展的过程,应该根据市场经济的变换以及国家新的政策要求去探究,在每个发展阶段都要进行长期和短期的计划,对于可能出现的影响因素进行具体分析,从而采取一定的措施进行合理规避,将风险降到最低,从而对城市化的建设任务不断完善,提高人们的生活质量,促进我国经济的稳步提升。

### 3 两个方案矛盾的原因

两种方案产生矛盾的原因是建设用地集中与分散的矛盾。土地集约发展规划是土地规划的原则,许多文件包含关于人口集中在城市和城镇,行业集中在中心城市和开发区。目前,土地规划是以土地利用变化的调查结果为基础,由于在土地规划过程中没有积极规划村庄的土地布局,所以调查结果分散在广大农村地区。整个城市规划过程是在县政府和县级地方政府的参与下进行的,主要代表了来自直辖市和县政府的集中资源,用于建设中心城市和外部城市。然而,一个持续存在的问题是建设用地在禁止和限制地区的布局。一般来说,农田、山地水资源等保护区都属于禁止建设区域。除了彻底保护耕地外,土地规划还对其他建筑工地提出了严格的控制要求,从而造成了两者之间的矛盾。

### 4 土地规划管理和城乡规划实施的有效结合

#### 4.1 规范土地征用程序

解决盲目征用现象,就需要对土地征用程序进行完善,提高土地征用的科学性和合理性,首先,需要完善相应的补偿机制,并对土地征用为农民造成的损失进行合理分析,再根据农民的具体损失来进行补偿。并且在农民的损失进行分析时,相关的工作人员还需要对土地征收对农民造成的间接损失进行分析,避免农民出现不满情绪。其次,还需要对土地征用进行市场化管理。根据市场的实际情况对土地进行科学的征用,在征用土地之后,相关的开发单位还需要制定出科学合理的土地征用方案,以此来保障土地征用的科学性和合理性。最后,在对农民的土地进行征收时,还需要对农民进行思想教育,使其认识到土地征收工作并不是要放弃农业发展,而是要促进农业经济多元化发展,避免农民放弃农业,导致农业经济水平降低<sup>[2]</sup>。

#### 4.2 加强城乡建设用地管理

根据城乡建设的现状,实施联动政策增加与减少土地资源建设和规划过程已成为城市和农村建设的主要手

段,是非常促进城乡规划和经济发展的重要方式。城乡土地资源使用增减环节法,可以正确引导农村土地资源的合理利用,对促进农村居民点结构的建立和转型起到积极作用。在提高土地资源合理利用、优化城乡结构合理布局、保障农民耕地充足供给的同时,形成集中管理结构,进一步缓解城乡发展过程中的相关矛盾。但随着市场经济的不断发展,在实际建设经营过程中,农民违背意愿的程度有所不同,可能会出现城市建设用地征地增多的情况。有必要以土地规划管理措施为重点,合理规划运用相关的增减政策。从而使土地资源的利用和城乡规划更加有效和规范。另外,根据场地的实际情况和开发现状,适当调整和安排土地资源的利用,适当调整土地资源开发与耕地利用的关系,防止耕地资源被破坏,提高土地规划和城乡管理的可行性<sup>[3]</sup>。

#### 4.3 遵循因地制宜原则

不管是土地规划管理,还是城乡规划,都必须遵循因地制宜的原则制定相适应的规划政策,为提高城市规划建设水平打好基础。如土地征用工作往往涉及到多方利益,为了平衡各方权益,首先要发挥市场调节功能,引导农民转行,同时提高土地征用管理工作的规范化程度;其次,综合考虑土地性质、质量和规模,制定合理的补偿方案,保证农民利益的同时,提高土地资源的使用效率。针对建筑用地,必须加大监督管理力度,遵循保护耕地原则,充分体现土地规划的意义。严格执行现行的各类政策,保证这些政策不仅满足实际建设需求,还可以保护土地资源。

#### 4.4 推进土地管理与城乡规划协同发展

当前,我国社会经济的快速发展为土地资源规划和城乡管理提供了机遇和挑战,这种新形势的发展趋势是促进土地管理和城乡规划的发展。为了二者的和谐发展,需要在实际运行过程中制定能够满足未来发展需要的土地规划方案。一是考虑城乡发展现状和未来前景;二是根据土地经营规划制定城乡规划。所以说,有必要建立“双调控”发展机制,不断完善经验,将制度化与通信信息系统相衔接。可以采取以下措施来确保这两个计划在执行中的协调。比如说,对于城市来说,它不仅是一个地方,也是丰富人们的精神文明重要资源,所以对于一些资源有必要实行保护。在限制施工区域,有必要事先与村和农村经营单位、所有制单位沟通,达成联合合同,从而使得两者可以更好地得到实施<sup>[4]</sup>。

#### 4.5 建立健全人员管制体制

管理人员作为土地规划管理的核心部分,需要有较高的素质和丰富的经验,只有这样的人才能做好土地规

划工作。为了保证人员的质量和顺利开展土地规划工作，一定要建立健全人员管理体制。作为管理人员，要具备一定的专业知识基础，提高所有人对土地规划管理的认识，从而达到促进地方和国家经济发展的目的。

结束语：针对于国土地资源利用率不高、人均土地占有量少的问题，完善土地规划管理工作是解决其问题的基础。人们的生活水平提高了，城市化发展的进程也在加快，因此，城乡规划实施与土地规划管理二者必须协同作业，才能发挥出土地资源的最大作用，提高土地使用的整体质量，在城乡建设的发展中，起到一定的促

进作用。

**参考文献：**

- [1] 欧阳来禄. 土地规划管理与城乡规划实施的关系初探[J]. 居舍, 2019(13):8.
- [2] 齐婷婷. 城乡规划实施与土地规划管理关系的探讨[J]. 居舍, 2019(13):16.
- [3] 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, 2019, 5(04):75-76.
- [4] 彭玉如. 土地规划管理与城乡规划实施的相关性[J]. 管理观察, 2020(04):75-76.