

城市规划与土地规划统筹发展研究

黄 磊

菏泽市牡丹区自然资源局 山东 菏泽 274000

摘 要：摘要城市规划和土地纲领都是中国城市化建设的主要内涵，在新时代，城市规划和土地纲领的关系成为相互促进，和谐统一的整体。土地规划法为国土资源的科学发展提供了保证，是中国城市规划科学发展的必然基础，而城市规划就是发展土地纲领基础上的再发展，对国土纲领的布局加以整体调整。这样，才能使发展国土纲领与城市规划实现有效整合，在具体内容的各个方面都加以了科学统筹，以便于为中国城市化发展的科学合理性作出保证。

关键词：城市规划；土地规划；统筹发展

引言：随着中国城镇化的推进，对城市规划使用土地的要求也愈来愈大，对城市规划的使用土地通常都会进行相当严格的审查，而许多的建设工程由于没有达到相应的要求，使得用地审批变得非常的困难，在如此的发展形势下，为了实现城市规划的合理发展，就一定要对现有的用地做出科学合理的、合理的设计，既能节约城市规划的建设用地，又能加快城市的发展和建设。在城市规划和建设过程中，土地资源的合理配置将直接关系到城市的发展和建设。

1 城市规划与土地规划的关键差异

1.1 研究思路的差异

土地规划的主要目标是按照上级的指令，利用供给约束及引导土地需求，并进行刚性管理。城市规划并不符合这一特征，没有进行自上而下的研究分析，更注重的是发展的现实需求，以便比较精确的研究城市发展、地域人文和城市发展的要素，在符合客观规律的基础上，对城市规划的建设计划和具体任务进行设计并付诸实践，适当控制农田和土地的基本保障因素。土地规划是一个良好的控制性设计，相反，都市计划却不是这种特征^[1]。一般政府比较重视的是城市的开发，所以更加偏向于都市计划，更注重把城市的规模不断扩大，从而在做大做强的基础上，协调好政府与部门之间的相互关系，更好的方便于城市规划工作。也正是如此，加剧了土地规划与城市规划之间的矛盾。

1.2 参数统计标准的差异

首先，在土地指数领域，土地规划中的土地指数通常包含二个部分的，即农村居民土地指数和城市居民土地指数。所以，国家粮食安全的重大战略决策都要着眼于耕地，首先要确保所有土地上私人的粮食保有量充分达到国家所制定的标准要求，就需要根据土地保有量的情况来对城乡建设用地的均数和总量作出合理的确

定。但在城市规划制定过程中，在研究城市人均建设用地时，往往并没有根据城市土地保有量的人口指标来加以计算，而是常侧重于依据城市规划用地属性类别的规划建设用地指标来加以制定。其次，在人口指标计算方面，在土地规划时着重于将城市规划的建成区范围内的居民确定为城镇人口规模，在城市规划设计时为了适应城镇居民对交通网络的综合配套要求，也往往把农村居民规模和流动人口规模作为主要研究内容，统筹研究。

2 城市规划与土地规划统筹发展中遇到的问题

2.1 城市规划与土地规划协调性受到限制

城市规划与土地规划在工作内容以及规划领域上存在很大的不同。城市规划中主要面对的问题是将城市里面的用地资源进行划分和整合，是为了使城市用地的用途更加明确，使我们城市在发展的进程中可以更加合理的使用土地资源，从而实现城市更多的发展。国土纲领主要指对国土资源加以综合的分配，提高国土资源的效益，实现对国土自然资源的充分利用，促进国家的发展，改善国民的生存条件。城市规划和国土方案有着很大的区别，所以，二者在协作和配套方面受到限制。在实践的发展中，不同单位、各个单位的发展目标不一致，协作配套的水平很差，所以，城市规划发展和国土协调工作遭到了抑制^[2]。

2.2 管理机制不完善，整体性不强

目前，城市规划和土地规划协调实施的管理体制机制不健全，不能提出具体的规划要求，有些地方在实施城市规划的进程中，很难充分根据土地纲领作出总体布局。另一方面，农村土地纲领的稳定性很好，农村土地方案的规定涵盖领域广泛，同经济社会建设息息相关。所以，所以，土地纲领存在很大的重要性。土地规划必须是以国家的土地政策为指导准绳，在提出规划政策前，必须充分考虑经济社会条件。但目前，在土地规划

尤其是专项规划上没有实现整体性,主次不明确,从而导致土地规划不合理等一系列问题。另外,土地纲领必须兼顾自然环境保护的方针,不要走先开发后管理的老路,必须实现效益和生态效益的开发。我国在实际土地规划时,常常忽略生态环境保护这一特点,把较多的耕地安排在经济建设项目中,只保留较少的耕地开展生态建设,这些不适应同中国在“五位一体”的先进国家不一致,必须及时克服。

3 解决城市规划与土地规划统筹发展的对策

3.1 更新管理理念

在过去的一段时间当中,很多城市在开发的进程当中都坚持的是“先发展后治理”的开发思想,事实上,这样的开发思想不但会导致自然资源的损失,而且也会加大的开支,对城市的可持续开发造成了很大的限制影响。基于此,在以后的时期内,一定要注意自己对经营思想和经营观念的创新和完善,把对土地的开发利用与保护管理的两者加以有机的整合,站在统一管理和使用的高度上来规划土地的,使土地资源规划工作具有较好的科学合理性,也减少造成土地自然资源污染的问题。在现实的建设管理工作中,土地规划单位要充分发挥自己的指导作用,帮助建设计划单位科学合理使用有限的城市用地资金,进而提高用地资金的使用率,严格控制好用地资金的使用率,切实解决当前用地资金日趋紧张的情况^[3]。都市计划单位在实施项目中,应严格的依据有关的法律规定来履行项目责任,要抛弃掉以往的传统落后的“先发展后治理”的思想观念,合理衔接好都市计划项目的土地纲领任务,从而保证都市的发展和环境保护事业的协同化发展。

3.2 明确土地使用,加强混合利用

在对土地规划政策加以具体贯彻的实践中,最关键的是必须结合各领域的状况来制订出合理的规划政策,如此才能够使土地纲领的功能有效的发挥开来。由于不同的用地在实际使用的过程中可能会对交通规划产生不同的影响,我们必须根据用地的各方面具体状况来进行整体考量,对土地规划的实际功能起到一定的作用。诸如:例如:面对都市中的新居民,我们应避免穿越类型的交通工具,给人们提供更好的生存条件。其次,要尽量的人们的日常生活提供方便,从多种方面入手来提高交通的可靠性,增强土地规划的科学性,增强土地利用的合理性。整个城市在从结构上进行规划的时候,通常是根据城市规划当中各个元素的不同类型而加以划分的,它可以形成有机体,它是一种比较理想的环境,它在城市规划的建设当中是一种强有力的手段,可以通过

增加各个地方之间的联系,进而改善城市规划工作状态。在城市当中土地的综合利用简单来说就是在城市规划当中提高土地的利用效益,这样就能够有效的缓解城市的压力,降低拥堵现象的发生率。

3.3 完善管理机制,促进整体性发展

尽管城市规划和土地规划是二种不同的部门,但要推动城市规划和土地资源规划协调开展,必须形成健全的管理体系与机制,确保二者协调性和统一。首先,在城市规划之前必须对本地的发展情况进行充分的研究和调查,如:土地利用、建设发展、矿产资源等问题,通过对全国各地经济开发和建设发展过程中存在的缺陷及时加以改善和补充,实现了城市规划科学发展。其次,经过深入细致的研究和调查,并组建了专业队伍开展的资源整合研究和规划。在这个进程中,必须及时与土地规划主管部门协调,确定方向和责任,才能确保城市规划和土地规划协调开展。要加大监督力度,有关单位应当经常对城市规划和国土资金利用实施监测和评估,对城市规划中存在的合理和不正确的问题进行控制,并提供合理的改进建议。媒体应当对农村土地建设和使用的过程中,存在的农村土地资源占用和违法建设问题进行揭露^[4]。也要依靠群众的影响力,采取信访举报和公众信箱的形式,收集民众的建议,了解民众的要求,使城市规划和土地纲领切实做到为民众服务,为公众发展,实现城市规划和土地纲领有效运作。

3.4 加强城市规划与土地规划协调发展

城市规划与土地规划管理密不可分,在实际的工作中应该加强二者的联系,并根据各自不同的工作内容与目标,相互协调,共同配合完成我国的城市建设目标与国土空间管理目标。有关单位根据需求,经常举办城市规划部门和土地规划单位之间的座谈会和研讨会等活动,并通过双方交换意见,共同提出新课题,最后取得一致,从而有效克服城市规划进程中土地使用率降低的困难。在促进合理性建设的同时也必须推动经济性建设,城市规划和土地规划的共同点都是推动经济社会建设,改善群众的生产条件,从而在统筹的发展中要实现用地的效益最优化,避免用地浪费和设计不合理、不科学合理的现象。通过各方的合作和研究,使土地开发和土地的开发有效融合,提高土地的经济效益。

3.5 强化各部门之间的沟通协作

一方面,由于城市建设过程中包括城市建设土地,与土地纲领中包含的农业用地具有矛盾性。据此,政府必须做好城市统筹规划管理的工作,合理安排城镇建设用地和农业用地,以做好二者的合理平衡,从而保证

能够使农民的生活需求得到合理满足,并确保农田资源得以合理使用。在城市建设中,倘若农田资源有限时,为不侵占耕地资源,须以最合理、科学的规划方法为基础,以提升耕地利用效益,克服了耕地资源严重受限的情况^[5]。但是,因为目前中国的城市规划制度和有关土地规划管理方面的配套立法还没有健全,有关机关之间是彼此独立的关系,缺少高效的信息交流合作。所以,要做好有关单位间的沟通交流。通过积极协调,研究出台两个规划项目的有关规定,以保证城市规划工作处在土地纲领工作的框架范围之内,以防止出现城市规划工作处于土地纲领范畴之外的现象。确保城市规划工作符合土地纲领准则及规定,提高两种计划工作的协调性和合理性。

3.6 技术规范的协调

进行建筑设计、土地利用设计中,把既定的规范视为依据,使得两者之间建立良性的配合机制,相应的方法也要统一出来。计划的目标、制定的方式等都要做到一致,如此才能使基础数据、指标体系能够进行均衡使用。在实施协调中,需要注意的有以下几点:第一,调整城市规划的实际面积。如果建设规模过大的话,则在实施建设的过程中就会产生很大的问题,同时在土地建设、土地利用之间也会出现很大矛盾,所以讲,一定要把城市规划建设的具体要求当作起点,并对建设范围进行了适当确定;然后,对人均使用的土地资源进行了重视^[6]。在展开城市规划建设的进程中,如果实际情况还可以的话,也可以对城乡建设用地的要求进行放宽,但是在这里必须说明的是,对城乡建设的整体要求是一定要落实到位的;再次,必须对土地划分指标予以强调,在城市整体规划中,就必须将乡村、镇区等土地范围进行了确定,从而使在国土资源管理领域的具体要求得以实现,并以此为依据来合理进行土地划分项目。

3.7 加强生态建设

保护自然环境,加强生态建设是我国未来发展的主

要目标之一,为了让我国居民的生活环境更加安全、更加舒适、宜居度更高,实施绿色发展,加强生态建设是非常重要的。为此城市规划和土地规划统筹发展工作应当重视生态建设的重要性,控制科技和经济发展以及工业化的速度,积极推广绿色产业和新能源产业,确保我国城市具备可持续发展能力。除此之外,城市还应当加强对于城市垃圾、污水处理等技术的优化,加强绿色工厂的建设,并且根据当地情况对高污染企业进行重新布局,确保减少对环境的污染和破坏。

结语

综上所述,城市与土地的规划在国民经济发展的进程中占有举足轻重的地位,这两方面工作的协调统一和高质量开展能够促进城市化的快速发展。通过对两个发展阶段的调研发现,由于各层次的规划要素存在差异,导致了城市发展过程中存在着不和谐、制度不合理、制度不健全等一系列问题。这个时候,有关方面要引起足够的关注,对这些问题进行透彻的分析和研究,并从解决问题的角度出发做出科学的规划,同时也要对有关的制度加以改进,在工作过程中强化管理,要做好监管。

参考文献

- [1]吴鹏.国土空间体系下城市规划与土地规划关系研究[J].城市建筑,2020,17(24):34-35.
- [2]李昊.城市规划与土地规划统筹发展研究[J].现代物业(中旬刊),2019(11):183.
- [3]王洪明.城市规划与土地规划统筹发展概况[J].地产,2019(18):46.
- [4]李云霞.城市规划和土地规划对城市建设用地扩张的影响研究[J].工程建设与设计,2018(02):40-41.
- [5]王月琼.探讨城市规划与土地规划统筹发展[J].中华民居(下旬刊),2014(08):62-63.
- [6]杨爽.论城市规划与土地规划统筹发展的必要性和可行性[J].经营管理者,2017(20):322.