

城市规划与土地规划统筹发展与研究

钟 燕

崇州市城乡规划设计院 四川 成都 611230

摘 要：现如今由于中国市场经济不断的发展，也推动着中国城市化迅速的进步，在中国城市化发展的进程中，城市规划也在中国经济社会发展与城镇化发展过程中存在着非常关键的意义，伴随着我国的国土空间规划政策出台和法律法规的完善，中国的城市化和土地规划工作虽然达到了制度化和规范的发展水平，但在现今的城市规划和土地规划工作中仍存在着一些相应的缺陷，还需政府有关方面进一步完善。

关键词：城市规划，土地规划，统筹发展，分析

引言

伴随着我国的城市土地空间规划的制定以及立法的完成，中国的城市化和国土纲领工作也开始进行了制度化和规范的操作，但现今的中国城市规划和国土纲领工作仍存在着一些相应的缺陷，还需政府及有关主管部门进一步完善。从而实现了城市的高速发展。而城市规划的科学，能够为地块布局提供良好格局，保证土地资源的合理利用。所以，在实际中，对国土纲领和城市规划的协调问题加以充分探讨，有着非常重大的价值。

1 国土空间体系背景下城市规划与土地规划的关联性分析

土地规划和城市规划基本上可看作土地空间规划系统的主要部分，但又被看作引导区域经济社会发展的重大空间性计划。从客观层面上来说，土地规划和城市规划之间的合理衔接将较大幅度地有助于推动中国城市化过程高效平稳开展，从而达到发展可持续的目标。但是结合调查分析，由于土地规划和城市规划在内涵界定、目标功能等层面出现分歧，将使城乡土地范围和规划发展难以实现协调统筹管理。不过从宏观方面上分析，土地规划和建筑设计之间仍然具有着相互促进、相互影响的重要联系，其关系如下所示：

1.1 城市规划与土地规划概念及目的分析

城市规划：它可表现为为了达到某特定阶段的城市发展和经济社会发展所提出的设计要求及其具体设计任务。这里，城市规划部分根据城市特点、范围及其建设目标做出了精细整理和科学判断。在设计规划阶段，设计工作者必须积极根据城市地理和发展建设状况等客观因素，对有利于日本城市建设发展的规划内容，作出了适当部署。与此同时，在计划执行阶段，要求政府有关机关和主管部门要通过合理使用建设土地及其各种利用措施，确保建设空间布局以及各类工程建设质量效益

的协调提升。从客观层面上来说，城市规划基本上是为建立和经营一个城市的根本基础，也是进行城市规划的资源配置和有效运用的主要途径。

土地规划：土地规划：中国土地纲领更多的是指国家政府基于经济与社会发展，以及在规划上通过对该区域土地资源的合理开发利用和有效使用以提高国家土地利用的效率，从而适应国家经济社会发展需要，所制定的一种国土战略计划^[1]。与其他城市规划方式有所不同，土地规划主要依靠于现有自然资源、人才和社会人才为主要考虑条件，同时基于上述相关要素的布局情况及其发展选择状况，以及空间配置情况，对国土资源管理利用计划做好正确安排和落实，防止因政策失误或是其他问题造成的资金占用。对国土资源管理利用计划做好正确安排和落实，防止因政策失误或是其他问题造成的资金占用。

2 明确城市规划与土地规划的有效关系

2.1 分工不同，目标统一

土地规划的主要目标是保护城市总体土地资源，对土地资源合理划分和控制，而空间城市规划的主要目标则是城市范围内土地和空间资源的合理建设，并且它们都行使了其功能，但宗旨是相同的，城市规划 and 土地规划的目的都是为使国土自然资源得到合理使用，以此推动国民经济建设，经济社会发展的平衡、贯彻可持续发展的思想。

2.2 规划思路不同

土地规划的基本思路是按照上一级所提出的基本农田保护区范围、耕地保有量、增加项目的土地、增加建设用地面积等指标，以加强控制和指导实施，重在刚性控制。都市计划中并不是这种自上下的控制目标，而是他们更加重视社会发展的现实需求，并综合研究了城市化的经济社会、历史、人文因素、地理环境、历史、产

业政策、自然条件等要素,以符合社会主义市场经济发展和城市建设的客观规律,为城市的建设模式与发展方向作出建议与计划,而很少去关心耕地与土地的基本保障问题。土地规划是一个被控的计划,但城市规划却是无控计划的^[2]。而地方政府部门重视县城的开发规模,热衷于城市规划,想要把县城的面积不断扩大,做大做强,设计单位在利益驱动以及政府部门的授意下更着重于建设计划编制,这也使得二者的衔接存在困难。

2.3 两者之间互相协调和衔接

城市规划和土地规划之间具有着互相调整与控制的联系,共同贯彻了合理使用和节约土地的理念,发挥了维护土地生态环境,推动经济与空间协同发展的重大作用等。

3 存在的问题

3.1 规划专业技术方面较弱

随着技术不断提高,建筑设计和土地规划中涉及到的科学技术也在不断提高,需要更多的知识。但目前来看,因为自身对特殊空间和时间的需求,建筑设计和土地规划的设计标准和不同的侧重点也形成了更大的冲突,甚至有的人没有选择先进的现代设计手段,这也加大了城市规划和土地规划管理的工作难度。此外,以往的设计方法中的许多的原理和方法早已成为被抛弃的理论,在一定程度上限制着建筑设计和土地规划的发展。

3.2 城市的规模的不断扩张,城市规划建设用地规模远超土地利用规划

由于当前社会经济的不断发展,城市的土地面积也处于不断扩大的进程中,城市规划的用地范围日益扩大,它还侵占了该市所有农田,以及其他设施的土地。部分城市一味讲究建筑体量,而大手笔的进行城市规划建设。据不完全统计,我国小城镇规模的土地总面积已将近全国土地利用与规划中城镇设计土地面积的一点五倍。

3.4 土地规划信息不足,更新缓慢,规范力度不够

中国在调查全国耕地利用现状的数据中,一直呈现着更新速度较慢和数据质量落后的特征,第二次全国耕地调查是二零零九年,而第二次国家土地调查也是二零零九年,而第三次国家土地调查也是二零一九年,都已间断了十年以上,在这十年中也正是我国市场经济高速增长阶段,我国的城乡建设现状也已经出现了变化,而我们对我国耕地的实际利用现状也了解得不如当时,造成了不少用地数据落后,甚至无法体现当时最新的土地利用状况而且,每对土地利用数据的研究与更新都必须花费巨大的人力、资金与费用,加上工作量大,程序繁琐,这一特殊性就造成了国家目前对土地规划的指导、

控制的不足。

3.5 一些地方政府不重视城市规划与土地规划

现在不少的地方政府对自己的城市规划与土地规划方案也缺乏有效的实施监管和管理。甚至有些地区政府部门在提出自己的年度计划中,常常忽视了城市规划和国土计划提出的工作目标,即使关注在城市规划和国土计划中往往也忽视了其长远的目标^[3]。此外,有的地区政府部门在开展地方政府城市规划和土地规划等项目中,既不能准确调查当地的实际状况,又缺少合理的预测和研究,也没有认识到各地的不同情况对城市规划和土地方案的变化,造成了城市规划和土地方案的建设没有适应不同的条件的应变性。有部分的政府已经意识到城市规划和土地纲领的重要的意义,只是没有较好的执行力,只重视的操作,城市规划和土地纲领项目只能是简单的流于形式,没有执行的内容,更没有很好的监管手段,不能起到相应的效果。

4 国土空间规划体系下城市规划与土地规划统筹发展策略

4.1 确定可持续发展观念

土地规划主管部门必须把可持续的理念应用于国土资源管理与规划管理工作中,既要确保国民经济健康稳定,也要确保土地生态环境不遭受损害。也就是说:城市建设规划的每个主体部门,在实施国土资源开发利用工程中提出的终极目标是:既要解决城市规划中对基础设施用地、对工业用地的基本要求,也要达到对国土资源的有效循环利用。因此建筑规划系统人员应该站在更长远的高度来考虑现实情况,必须有大局观、战略观念,只有把问题思考的面面俱到才有机会搞好城市发展与环境保护的统筹工作,一定不能在走改革开放初期的路子,不能盲目注重发展经济效益,而忽略自然生态环境的保护作用。

4.2 完善土地规划建设管理机制

在城乡规划的设计中,对土地资源实施适当的控制是非常关键,通过适当的控制才能更合理开发了土地资源的使用功能。所以,在城市规划使用中必须形成健全的国土资源使用机制,确保国土资源管理的高效实施。在开展土地资源利用管理具体工作时,需要进行综合的考量,制定全面的管理制度。v有关人员必须深入现场进行检查,如此可以充分了解现场的地质形势和气象状况,收集整理出详实的资料数据,以便不断完善地籍管理,从而合理化解国土资源管理和城乡规划设计之间的矛盾,为城乡规划设计提出合理的依据,确保国土资源的合理使用。

4.3 强化部门协作, 实现信息共享

在土地资源规划使用时, 还应注意在城市规划中控制使用的功能。目前区域国土资源高效化应用牵涉众多单位, 各单位应做好信息沟通和配合, 做到各项资料信息的充分共享, 科学合理使用国土资源, 提升国土综合效率。各个部门的项目要求差异很大, 在城市规划和国土的开发建设项目中又存在着个性化要求。为此, 各单位在具体建设时要明确具体的管理责任, 并制定了良好的信息沟通交流制度, 及时反映在土地利用规划和城市规划中的各种情况, 并根据具体情况集中调整改进, 防止造成重大的土地资产损失^[4]。近年来, 由于新一代信息技术的发展较快, 各单位应注意利用信息技术建设良好的网上公共信息系统, 方便于沟通交流, 把土地利用计划情况和建设管理计划信息录入相应的网上信息平台中。有关的人员应做到多种资料的收集, 利用网络查询多种资料, 准确了解设计项目实施情况, 准确调整自身的项目, 能符合土地利用规划和城市规划需要。

4.4 建立城市规划与土地利用共用的信息平台

原建筑设计系统为方便与建设管理相连, 多使用了CAD与矢量信息系统; 而关于土地利用控制的地籍信息, 则通常使用GIS信息系统。两种信息系统之间尽管有数据转换接口, 但因为信息系统模式差异, 坐标系和信息记录的技术要求差异, 并不能做到对海量信息的有效衔接、方便管理和信息查询。土地空间规划系统中已出现了系统的信息技术基础建设的需求, 要充分借助5G信息技术和网络平台, 形成既安全保密又方便使用、兼顾城市规划与土地利用管理的信息系统与网络平台, 以提高土地空间规划的管理水平。

4.5 注重数据共享问题, 加强各部门的统筹协调力度

根据近些年的研究实践与形势分析, 虽然多规结合战略的发展思想已经形成为了中国当前进代国土空间规划领域中的主要发展理念, 而且也已经在许多国家重要规划项目当中取得了良好的运用实践, 不过从总体观点上考虑, 还是面临许多实际困难亟待解决^[5]。举例来说, 县城和农村的空间共享平台智能化程度不高以及建设效

率不佳, 使得城市空间规划建设无法打破管理不统一的障碍, 容易降低区域的开发可持续性作用。

针对于此问题, 要做好经济建设计划和土地利用计划之间的统筹配合工作, 各主体单位都必须积极改革原有的粗放式管理思想, 通过不断加强统筹配合和协调工作, 对当前城镇建设用地规模以及土地利用规划用地问题进行统筹协调与重点强调。期间, 可通过构建城市规划与土地利用共用信息平台体系, 对有关参数信息和重要数据的共享与使用。在实施过程中, 应依托于5G和网络信息技术等新科技信息, 加大数据交换和数据共享工作^[6]。同时, 最好能够根据国家的要求, 对全行业平台数据资源共享工作做出合理规划。

结语

城市规划和土地利用虽起源于二种不同领域, 却又有着实质上的联系, 在土地空间规划框架下, 两个不同的规划范畴尽管合为一体, 但其规划内容本身的理论性和学术性矛盾却始终存在, 因此需要在全国土地空间规划组织的统筹下, 充分发挥各自规划的优点, 进一步转变规划观念, 化解矛盾问题, 共同建设现代城市和山水林田湖草的人类命运共同体, 以完成我国经济社会发展和自然生态统筹建设的长期大计。

参考文献

- [1]陈媛.城市规划与土地利用统筹发展概况[J].建材与装饰, 2019, 99(20): 198-199.
- [2]张孝仁.城市规划与土地利用统筹发展探讨[J].技术与市场, 2017, 24(04): 301+303.
- [3]冷兵.城市规划与土地利用统筹发展探讨[J].中外建筑, 2015, 99(12): 101-102.
- [4]王月琼.探讨城市规划与土地利用统筹发展[J].中华民居(下旬刊), 2014, 99(08): 62-63.
- [5]邵科.浅谈城市规划与土地利用统筹发展[J].大科技, 2015(18): 23-24.
- [6]夏敬英.城市规划与土地利用统筹发展探讨[J].工程技术: 文摘版, 2016(8): 2-3.