

城市化进程中的土地利用总体规划与管理

蔺 璠

山西地山规划设计咨询有限公司 山西 太原 030006

摘要：随着城市化进程的加速，土地利用总体规划与管理显得尤为重要。本文旨在深入探讨城市化进程中土地利用的总体规划原则、管理方法及其面临的挑战，以期可为可持续城市发展提供理论支持和实践指导。

关键词：城市化；土地利用；总体规划；管理

引言

城市化是全球范围内不可逆转的趋势，它带来了经济、社会、文化等多方面的深刻变革。然而，城市化的快速发展也伴随着土地资源的日益紧张和不合理利用的问题。因此，科学合理的土地利用总体规划与管理成为当下亟待研究的重要课题。

1 城市化与土地利用的关系

城市化进程中的土地利用变化主要表现为农用地向建设用地的转化，以及城市内部土地利用结构的优化调整。城市化的发展推动了人口和产业向城市集聚，导致城市建设用地需求不断增加。同时，随着城市经济的发展和产业结构的升级，城市内部土地利用结构也在发生相应的变化。这些变化对城市的交通、环境、公共服务等方面都提出了新的挑战和要求。

2 城市化进程中的土地利用总体规划

2.1 规划原则与目标

土地利用总体规划，作为对一定区域内土地资源未来利用的科学指导和战略部署，承载着促进经济社会与生态环境和谐共生的重任。在规划过程中，必须坚守保护耕地和生态环境的底线，确保粮食安全和生态安全；同时，要贯彻节约集约用地的理念，提高土地利用效率，避免资源浪费。规划还需统筹兼顾各方利益，平衡好经济发展、社会进步和生态保护之间的关系。此外，注重区域协调发展也是规划的重要原则，旨在缩小区域差距，实现共同繁荣。最终，土地利用总体规划的目标应定位于实现土地资源的可持续利用，为经济社会与环境的长期协调发展奠定坚实基础，确保子孙后代能够继续享有充足的土地资源和良好的生态环境。

2.2 规划内容

土地利用总体规划的内容丰富而全面，它首先需要当前土地利用现状进行深入细致的分析，了解各类用地的分布、利用效率和存在的问题，为规划提供基础数据支撑。在此基础上，规划应设定明确、量化的土地

利用目标，包括保护耕地数量、提高土地利用效率、优化土地利用结构等，以指导未来的土地利用行为。为实现这些目标，规划还需对土地利用结构进行合理调整，优化各类用地的布局 and 比例^[1]。同时，根据区域特点和发展需求，划分不同的土地利用功能区，明确各功能区的定位和发展方向。此外，规划还应确定一系列土地利用控制指标，如建设用地规模、耕地保有量等，以确保规划目标的实现。最后，制定相应的土地利用政策，为规划的实施提供法律保障和政策支持。这些内容共同构成了土地利用总体规划的完整框架，为土地资源的可持续利用提供了有力保障。

2.3 规划方法

在现代土地利用总体规划的实践中，规划方法的科学性和先进性至关重要。为实现规划的高效与精准，我们广泛借助地理信息系统（GIS）、遥感技术（RS）和全球定位系统（GPS）等前沿科技手段。这些技术为我们提供了强大的空间数据处理和分析能力，使得我们能够精确掌握土地资源的分布、利用状况及其动态变化。通过GIS的空间分析功能，我们可以对土地利用进行多维度、深层次的挖掘和评估，为规划决策提供有力支持。同时，利用RS和GPS技术，我们可以实现对土地利用变化的实时监测和精准定位，确保规划实施的及时性和准确性。这些先进技术手段的应用，不仅提升了土地利用总体规划的科学性和精确性，也为实现土地资源的可持续利用提供了坚实的技术保障。

3 城市化进程中的土地利用管理

3.1 管理体制

建立健全土地利用管理体制，对于确保土地利用总体规划的有效实施具有至关重要的作用。这一体制的核心在于明确各级政府在土地利用管理中的职责和权限，形成权责明确、协调有序的管理格局。通过明确职责，能够确保各级政府在土地利用管理中发挥积极作用，形成合力，共同推进土地利用的规范化、科学化。强化土

地利用的监管和执法力度是管理体制的重要组成部分。有效的监管能够及时发现和纠正土地利用中的违法违规行为，保障土地市场的健康有序发展。因此，应建立健全土地利用监管体系，加强对土地利用行为的日常监督和定期检查，对违法违规行为进行严厉打击和处罚。同时，建立土地利用信息共享和协调机制也是管理体制不可或缺的一环。通过信息共享，能够实现各级政府之间、政府部门之间以及政府与社会之间的信息互通有无，提高土地利用管理的透明度和效率。协调机制则能够确保各级政府在土地利用管理中形成统一意见和行动，避免出现各自为政、相互掣肘的现象。建立健全土地利用管理体制需要从明确职责、强化监管执法、建立信息共享和协调机制等多个方面入手，形成全面、系统、高效的管理体系^[2]。只有这样，才能确保土地利用总体规划得到有效实施，实现土地资源的可持续利用和经济社会的协调发展。同时，随着经济社会的发展和土地利用形势的变化，管理体制也需要不断创新和完善，以适应新的形势和任务要求。

3.2 管理策略

在土地利用的管理策略上，动态监测与评估是不可或缺的重要环节。通过对土地利用进行实时、持续的监测，我们能够及时捕捉土地利用的变化趋势，发现潜在的问题和风险。这种动态监测不仅有助于我们全面了解土地利用的现状，还能为未来的规划和管理提供有力的数据支撑。评估工作则是对监测数据的深入分析和解读，它能够帮助我们准确判断土地利用的合规性、效率以及环境影响。通过评估，我们可以及时发现土地利用中的违规行为，如非法占地、违规建设等，从而迅速采取措施予以纠正，维护土地利用秩序。除了监测与评估，管理策略还应综合运用经济、法律、行政等多种手段，以引导土地利用向更加集约、高效、环保的方向发展。经济手段可以通过调整土地价格、税收等政策，激励土地使用者提高土地利用效率；法律手段则通过制定和执行严格的土地管理法律法规，对违规行为进行惩处，保障土地利用的合法性和公平性；行政手段则通过政府的规划和指导，优化土地利用结构和布局，推动土地利用的可持续发展。管理策略在土地利用中发挥着至关重要的作用。通过动态监测与评估，我们能够及时发现和纠正土地利用中的违规行为；通过综合运用经济、法律、行政等手段，我们能够引导土地利用向更加集约、高效、环保的方向发展。这些策略的实施，不仅有助于提升土地利用的管理水平，还能为经济社会的可持续发展提供有力的土地保障。

3.3 管理创新

在信息技术日新月异的时代背景下，土地利用管理亟需与时俱进，不断创新。现代信息技术，如大数据、云计算等，为土地利用管理提供了前所未有的机遇。利用这些技术，我们可以构建智能化的土地利用管理系统，实现对土地利用数据的实时采集、传输、处理和分析，从而大幅提升管理效率和准确性。智能化水平的提升，不仅意味着管理流程的自动化和优化，更代表着决策支持系统的智能化。基于大数据和云计算的土地利用决策支持系统，能够为管理者提供全面、深入、实时的土地利用信息和趋势预测，为科学决策提供有力支撑。此外，管理创新还应探索建立土地使用权交易市场。通过市场机制来优化土地资源配置，是实现土地资源高效利用的重要途径。在这样的市场中，土地作为一种稀缺资源，其价格将由市场供求关系决定，从而引导土地使用者更加珍惜和合理利用土地资源。建立土地使用权交易市场，需要完善相关法律法规，明确交易规则和监管职责，确保市场的公平、公正和透明^[3]。同时，还需要加强市场参与者的培育和引导，提高市场主体的交易能力和风险意识。管理创新是提升土地利用管理水平的重要途径。通过利用现代信息技术提升智能化水平，以及探索建立土地使用权交易市场，我们可以不断优化土地资源配置，提高土地利用效率，为经济社会的可持续发展提供坚实的土地保障。在未来的土地利用管理中，我们应继续秉持创新精神，不断探索和实践新的管理方法和手段，以适应经济社会发展的新要求和新挑战。

4 实施保障措施的实施：以芮城县土地利用总体规划为例

4.1 落实最严格的耕地与基本农田保护制度

为了切实保护好我们的耕地与基本农田，必须实施最严格的保护制度。首先，要健全耕地保护补偿制度，确保农民在保护耕地中得到应有的经济补偿，从而充分调动他们的积极性与主动性。这是保障粮食安全、维护农民权益的重要举措。同时，我们要加强和改进耕地占补平衡工作。在建设用地报批阶段，必须严格落实耕地占一补一、占优补优的原则，确保补充的耕地数量和质量与占用的相当。对于不足之处，要通过易地补充的方式来解决，确保耕地总量不减少、质量不降低。此外，还要严格耕地占补平衡实施监管，坚决防止补充数量质量不到位的问题。要实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地内在质量建设，提高耕地产能，实现“藏粮于地”的目标。为了推进高标准农田建设，我们还需要依据土地利用总体规划，编制实施各级土地整治规划。同

时,采用先进技术推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用工作,进一步提高土地利用效率。

4.2 强化土地规划的调控和引导作用

为了有效管理和利用土地资源,我们必须强化土地规划的调控和引导作用。各部门、各行业在编制与土地利用相关的规划时,如城市、村镇、交通、水利、能源、旅游、生态建设等,必须确保与土地利用总体规划紧密衔接。这意味着这些规划必须符合保护耕地、节约集约用地的核心原则,并严格遵循土地利用总体规划所确定的用地规模和总体布局安排。规划审查、批准机构在执行职责时,应严格以土地利用总体规划为依据,细致审查各类规划的用地规模和标准。这一过程中,必须切实落实土地用途管制制度,确保每一寸土地都得到合理、高效、可持续的利用^[4]。对于任何不符合土地利用总体规划的规划,我们必须及时进行调整和修改,以确保土地资源的长期可持续发展。通过这样的措施,我们能够更好地发挥土地规划的调控和引导作用,为经济社会的持续健康发展提供坚实的土地保障。

4.3 严格管控“三线”,加大生态保护力度

为了切实保护土地资源与生态环境,我们必须严格按照“三线”管控措施来执行。这意味着要坚决保护城市周边的优质耕地,防止城市用地无序扩张,确保核心生态资源不受侵害。在土地利用总体规划的实施管理中,生态文明建设应被放在首要位置,以优化国土空间开发格局,实现城乡结构和空间布局的统筹协调。为了持续推进生态建设工程,我们应继续推进退耕还林还草、天然林保护等项目,加快实施国土综合整治。在整治过程中,要统筹考虑山水林田河等自然要素,按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则,全面做好保护和修复工作。这样的措施不仅有助于提升土地利用效率,更能促进各类自然生态系统的安全稳定。通过严格管控“三线”和加大生态保护力度,我们能够确保土地资源得到合理、高效、可持续的利用。

4.4 推进土地整治工作

为了更有效地利用土地资源,我们必须积极推进土

地整治工作。这需要加大新增建设用地有偿使用费在土地整治上的投入,确保资金充足,以支持各项整治措施的实施。同时,政府应直接加强对区域土地整治的支持力度,为社会各界资金和力量的参与提供引导和激励。在实施土地整治时,我们应以小流域为单元,进行综合性的整治工作。这包括加强土地权属调整和地块重划的协调,确保整治工作的顺利进行。同时,我们需要统筹安排土地整治方案和后续利用方案,以确保土地能够持续、高效地利用。项目管理在土地整治中至关重要。我们应完善相关管理制度,加强项目立项前的环境影响评价和可行性研究,确保整治工作的科学性和合理性。同时,强化项目实施过程中的监督和验收工作,确保土地整治能够取得良好的经济、环境和社会效益。此外,我们还应严格管理土地整治的指标。市级土地整治项目新增的耕地应用于市级以上重点建设项目的占补平衡,但严禁用于城乡建设用地增减挂钩项目,以确保土地资源的合理利用和保护。

结语

城市化进程中的土地利用总体规划与管理,不仅关乎土地资源的合理配置,更是城市健康发展的基石。面对城市化的诸多挑战,我们必须坚持科学规划为先导,严格管理为保障,持续创新为动力,确保每一寸土地都得到高效、合理的利用。只有这样,我们才能在城市化的浪潮中守住耕地红线,保护生态环境,为城市的繁荣与可持续发展奠定坚实的基础。

参考文献

- [1]刘宛婷.浅谈城市规划中的土地利用问题[J].科技创新与应用.2020(29):140.
- [2]孙永敏.城市规划中土地利用总体规划的问题[J].中外企业家.2019(25):257-258.
- [3]王建纲.论土地利用总体规划与城市总体规划的协调关系[J].智慧中国,2022(06):78-79.
- [4]王令彤.论土地利用总体规划与城市总体规划的协调关系[J].绿色环保建材,2021(12):75-76.