

探究城市规划与国土规划管理中的矛盾及措施

褚轶飞*

广州亚城规划设计研究院有限公司北京分院 北京市 100016

摘要:随着我国社会经济不断进步发展,城市化进程也随着扩展,由于我国人口数量多,人均资源利用率也随着升高,但现如今耕地面积少,导致城市与土地之间存在很大矛盾,城市对于土地资源需求越来越大。只有将两者协调统一才能够有效地降低两者间的矛盾,因此需要有效地加强两者的管理以及设计探索出科学有效的办法,只有这样才能更好地在加快推进城市化进程的同时保护好我国的土地资源。

关键词:城市规划;国土规划;规划管理

引言

随着国民经济的发展和人民生活需求的提高,城市规划在大众视野中不断出现,逐渐成为人民的关注点。经过改革开放和多年的经济发展,在社会主义市场经济的发展和社会制度的完善下,城市规划取得了一定的成就。但在发展过程中仍存在许多问题,土地资源的浪费、污染、规划不合理等,对城市居民造成不好的影响。

1 相关概念

1.1 城市规划的概念

城市规划是为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标,确定城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设所作出的综合部署和具体安排。城市规划是建设城市和管理城市的基本依据,在确保城市空间资源有效配置和土地合理利用基础上,实现城市经济和社会发展目标的重要手段之一^[1]。

1.2 土地规划的概念

土地规划是指一定地区范围内,按照经济发展的前景和需要,对土地合理使用所作出的长期安排,旨在保证土地的利用能满足国民经济各部门按比例发展的要求。规划的依据是现有自然资源、技术资源和人力资源的分布和配置状况,务必使土地得到充分、有效的利用,而不因人为的原因造成浪费。土地利用总体规划是在一定区域内,根据国家社会经济可持续发展要求和自然、经济、社会条件,对土地的开发、利用、治理和保护在空间上与时间上所做的总体安排和布局。

2 城市规划与国土规划管理中存在的矛盾及问题

2.1 城市规划与国土规划中的规划内涵不同

城市规划偏向于发展规划,国土规划偏向于管控规划。二者的出发点不同,因此造就不同管理实施机制、编制方法、实施力度等。在城市规划发展中,逐渐变为城市谋发展、提思路、找出路的规划,一定程度上承担着政府顾问的角色,更加侧重于规划咨询,相对来说内容丰富、手段多样、理论先进,因此在规划中更加着力于城市的扩张与发展,倾向于感性规划。国土规划侧重土地资源管理,因此刚性更足,手段单一,内容相对简洁,弹性不足。

2.2 二者管理实施机制不同

首先,从管理实施目的上来看,城市规划主要包括城市规划和城市建设两个部分,除此之外主要是建设城市最基本的依据,是针对一个城市而言。其目的是为了能够更好地发展城市化进程,有效帮助城市完成一定经济和发展目标,制定好城市性质、规模和发展方向,合理利用城市土地,协调城市空间布局 and 各项建设所作综合部署和具体安排;国土规划相比城市规划来讲管理层次更高,是针对一个国家而言,主要是对国家的土地资源进行管理和安排,根据国家现如今发展形式来对土地资源进行开发利用以及保护。

其次,从管理内容上来看,城市规划管理内容主要是针对城市的空间、经济以及社会等结构进行管理的,通过有

*个人简介:褚轶飞 1987.10.27,男,汉,河北石家庄,本科 注册规划师,城乡规划

效管理来让城市更加规范化,更好地进步和发展,城市和经济是随着时间的推移在不断的变革和发展,因此城市规划管理内容上也要随着城市经济的变革去提高和改进;国土规划是针对整个国家土地资源进行了解的,要有效地去把握现如今土地的使用和发展情况以及使用需求,然后对今后的土地资源进行有效测量并对其进行有效的规划。

最后,从编制的规程和规划期限上来看,城市规划与国土规划在工作上有不同工作思路和步骤,其编制方法的不同导致其工作在实施上也会有差异性。国土规划上采取从上至下、从整体到局部的逐级编制方式,目的就是为能够更好地保护土地资源的同时充分利用土地资源,国土规划相比城市规划而言在期限要求上也更加的严格,是由国务院进行决定然后土地管理部门对各级的土地规划进行制定要求,一般期限是5~15年;城市规划则采用从上到下,相互交替的综合编制方式,目的是为了能够更好的加快城市化进程,更加具有实践性,期限一般是由城市的政府部门根据当地的实际需求等来进行规划,一般期限是20年左右^[2]。

2.3 土地规划信息不足,更新缓慢,规范力度不够

我国在对土地使用情况信息上,呈现出更新缓慢与信息滞后的特点,第二次全国土地调查是2009年,第三次全国土地调查是2019年,间隔了十年,而这十年是经济高速发展时期,全国城乡建设情况发生了巨大变化,对于土地的使用情况掌握不及时,导致许多土地信息滞后,不能反映最新的土地使用情况,而且每次对土地使用信息的调查和更新都需要耗费大量的人力、物力和时间,工程量大,过程烦琐,这一特点也导致了我国对于土地规划的规范、管理不够。

2.4 城市规划期限刚性不足,实施力度较差

从规划期限来看,国土规划更加合理,期限周期较长。而城市规划的期限因各级政府的政策性调整等因素导致期限更加随意。例如,永久基本农田保护线是多年来的基本国策,通常由国务院统筹确定,再通过国土等多部门联合发文进行规划管理。中央对国家的经济统筹布局更加长远,一般有近期规划(5年)、中长期规划(10~15年)和远期规划(20年)三种,而城市规划由于规划实施管理不严,因政府换届、重点项目等导致的规划修编比较常见,导致规划实施过程中期限较短,因而显得比较随意。

2.5 城市规划与土地规划难以实现协调统一,产生了冲突

由于土地规划与城市规划在侧重方面有所不同,导致二者之间很难实现协调统一,难以避免地出现了冲突。土地规划属国土体系,采取自上而下的管理模式,代表国家战略,立足于全域用地空间的合理配置,对重要土地资源尤其是耕地进行严格保护;而城市规划属地方建设体系,代表地方发展意图,立足于经济发展,以建设为主导,注重建设用地规模的扩张,建设用地规模的扩张必然会对耕地等保护性要素造成一定的威胁。因此,土地规划与城市规划从管理角度来说必然会产生矛盾,二者由于代表不同规划意图,其规划目标和应用技术等各方面都有所不同,造成二者之间规划的不协调和不统一。

3 解决城市规划与国土规划管理中存在矛盾的有效措施

3.1 坚持可持续发展原则

想要有效地解决城市规划与国土规划之间的矛盾问题,需要坚决贯彻可持续发展的原则。国土规划能够促进我国的土地资源更加长远的利用和发展,而城市规划也是希望通过规划和管理促进城市良好发展,二者根本目的是在于促进人类更好发展。所以在城市规划过程中,需要充分考虑土地承载能力问题,对土地功能进行科学规划,使土地规模能够相互配合,维持社会经济发展和环境生态之间平衡,实现共同、持续的发展^[3]。

3.2 利用科学的规划手段

充分发挥国土空间规划科学设置在城市规划工作中的作用,了解城市规划与国土规划的关系与内容。城市规划与国土规划具有不同的优势,国土规划较城市规划土地内容方面更加详细具体,在进行城市建设时,良好的国土规划可以为城市规划提供合理科学的指导。同时,城市规划在国土规划的基础上能够有效反映出国土规划的土地利用规模与控制指标。所以可以将两者进行辩证统一,将两者相结合,协调国土规划与城市规划的关系,充分发挥国土空间规划的作用,从而促进城市的发展。

3.3 明确兼容的任务分工

二者的矛盾一定程度上导致了新时期国土空间规划推进过程中一些问题,如指标难以确定、规划推进缓慢、地方

诉求无法满足等。基于二者不同的内涵,明确二者的任务分工,将城市规划的任务单独隔离出来,使其起到原有城市规划的作用,可以在一定程度上缓和刚性与弹性之间的矛盾。国土空间规划行使刚性管控的作用力,确定城市发展空间,而城市规划承担起研究城市发展空间内部弹性发展的任务。软硬兼施、内外兼修,以实现二者的协调统一,利于国土空间规划更好的推进。

3.4 构建完善的法律法规体系

为了使国土规划和城市规划的期限和用地分类统一性能够得到保障,国家需要完善相关的法律法规。要对两者关系进行正确了解,以此来帮助完善法律法规。在落实规划建设用地指标之前要进行检测,确定国土规划指标符合法律。一旦存在不相符的地方需要重新进行制定,以此保证国土空间规划工作的顺利开展。

3.5 充分认识二者关系

对于城市用地规模而言,国土规划统筹管理中存在总量控制,也就是对城市占地规模从总体上展开控制,而不是管理其具体用途。国土规划应保障与城市规划处于协调一致的状态,同时让新增城市发展规模、发展方向、用地数量得到大致引导。在预测城市人均用地标准和建设用地规模时,我们应协调二者的关系,保障城市规划顺利完成。从当前的国土规划来看,其需要考虑的因素较多,包含适合的规划期限、选择上级要求的规划控制指标、未来城市发展及投资能力、历年的城市开发规模、当前的城市人均用地规模等。以城市人口规模预测为例,我们通过合理预测可得出城市用地的合理规模,在对城市用地展开规划时,可根据预测结果同时兼顾耕地保护原则,提升土地利用的有效性,避免土地盲目占用所引发的相关矛盾。

3.6 完善城镇体系规划

城市规划的另一个重要内容是完善城镇体系规划,只有同样重视城市规划和城镇体系完善才能更好地实现国土规划的整体目标。通过对城镇发展条件进行综合评价,制订出适合城镇区域发展的战略部署,对城镇区域的人口增长速度和城市化发展水平进行预测。根据城镇体系职能结构以及等级结构,对城镇的体系布局进行系统规划,对城镇的土地利用总量结构进行平衡,对城镇区域的基础设施以及社会公共服务设施进行合理规划,引导城镇区域的合理发展与科学布局,为编制和实施城市总体规划提供指导作用,促进国土规划按照整体布局方向有序发展。

结束语

综上所述,有效地对城市规划与国土规划管理中的矛盾进行探究并进行高效的改进,对新的国土空间规划编制体系的完善、环境的进步和城市的发展都有着重要的意义。在这个过程中要有效地把握两者的作用和意义,从而有效地将两者协调发展,更好地去解决两者之间的矛盾,更好地化解我国城市的发展以及土地资源保护上所产生的问题,为未来社会的发展奠定坚实的基础。

参考文献:

- [1]李明.土地规划管理与城乡规划实施的关系解析[J].住宅与房地产,2016(30):299.
- [2]王素萍,杜舰.城市总体规划与土地利用总体规划的矛盾与协调[J].国土资源,2004(12):26-27.
- [3]陆永亮.城市规划管理新趋向、新挑战及解决措施[J].工程技术研究,2016(5):154-155.