

城市规划与土地规划统筹发展研究

施嘉俊

浙江绿城建筑规划设计管理有限公司 浙江 杭州 310012

摘要：土地规划与城市规划是截然不同的两个领域，但从中国城市化发展规划甚至是我国经济社会发展战略定位的重大背景出发，两者都是互补的。一项良好的城市规划研究成果，必须是建立在正确的土地利用规律所形成的科学结构范畴之内，而当以城市发展和产业布局建设的目标要求为基础的一系列城市计划研究确立以后，土地规划才能够有比较完善的体系。所以，为了使城市经济社会良好的发展，必须把两种规律整合起来。

关键词：城市规划；土地规划；统筹发展

引言：在国内经济建设的步伐不断推进之际，城市规划建设强度逐渐增强，对用地的实际要求明显提高，在此背景下，我国必须要认真进行好土地规划建设，这样才能确保用地效益明显提高，国民经济持续平稳增长。就国内城市计划和土地开发如何进行协同管理的探讨。

1 城市规划与土地规划的关键差异

1.1 研究思路的差异

土地规划部门在最初的规划时，是根据主管部门要求的控制目标来对耕地、新增的土地数量等方面进行保护和管理，由此实现对供给的管理，达到对市场的控制和导向；城市规划在适应城市化建设的特点与要求上，要在长远的问题上体现出预见性所以指标要求往往在合理的规格指标中的容积率、建设密度等层面得到反映。由于在当下的区域规划中，城市发展目的为建设资源节约型、环境友好的城市社区，所以政府在其具体执行过程中，往往会考量各个方面要素，其中土地纲领更偏重资源集约利用与环境合理使用，各政府部门则在区域开发时更多地考量职能定位、规划空间格局，决策重点多以参考城市规划研究为主，导致很多地区的城市规划与土地规划之间存在较大的衔接问题^[1]。

1.2 参数统计标准的差异

首先，在土地指数方面，土地规划中的土地指数通常包含两方面内容，农村居民土地指数和城市居民土地指标。所以，由于在我国关于粮食生产安全的政策决定中比较侧重耕地面积，所以为了让土地私人汽车的保有量充分达到我国设定的标准要求，也需要根据土地私家车保有量的规定标准，来对我国土地的均量和总量加以更全面的明确。在中国城市规划制定活动中，在研究人均城乡建设用地数量时，一般并没有根据实际土地保有量的人口指标来加以计算，而是依据城市规划用地属性类别和城市规划的土地使用指标来加以制定。其次，

在城市人口指标计算方面，新土地纲领更侧重于将城市规划与建成区范围内的人口数共同界定为城市总人口规模，在城市规划编制中为了适应城市居民对交通体系和综合配套要求，往往把常住人口总量和城市流动人员总量作为主要研究内容，并统筹考虑。

2 城市规划与土地规划统筹发展存在的问题

2.1 由于城市规划以及土地规划存在协调性的问题

城市规划和土地规划之前存在着密切的关系。尽管二者涉及的范围有所不同，但实际操作活动中又有着不同的内容。城市规划主要说的是对城市的各种土地资源加以统筹规划、配置，在这里还涉及对土地资产的有效控制。城市用地规范与合理，才能保证土地资产得以最大程度的使用，并有效地充分发挥其自身的作用与功能。反过来，土地规划的效果，又对城市规划功能整体的发挥形成了难以忽略的负面影响^[2]。国土资源的有限，就应该用到刀口上了，不但可以推动社会生产建设，带来理想的经济效益，而且还可以显著提高城乡居民的生存质量。

2.2 土地保护工作不到位

要对用地规划加以优化，这样政府才可以更好的对其加以规划与使用，同时还要做好对于农田以及土地资源的管理维护，减少城市建设施工中对土地资源的浪费。进行城市规划是为了进行城市化的发展，也为了把目光放的长远一点，从而减少了对土地资源的利用。有时城市规模也会与土地利用规模形成矛盾的关系，要了解现在城市的人口数量正在不断扩大，这就需要增加城市的规模，这样一来就会浪费更多的城市用地，当然也就会影响到对土地的使用规模。另一方面是对耕地的使用一方面也是对耕地的维护，如若无法加以配合的话，将会产生矛盾，对各自合作的进行造成障碍，不能做到对耕地资源的合理的维护^[3]。

2.3 城市规划的管理体系不够完善

在我们国家，城市规划所面临的问题还是比较多的，特别是城市管理方面显得不健全。从中国城市化发展的整体视角来看，城市规划可以具有相当的促进作用，因而一定要确定城市规划是非常合理的。但国内的不少城市对规划工作的重视程度仍然是比较低下的，城市规划系统也并没有非常完善，以至个别地区出现随建筑随规划或先建筑后调规划的现象，从而没有城市规划的科学性、人文性和长远性，各方面的管理和实施存在很大的漏洞。

3 城市规划与土地规划统筹发展措施分析

3.1 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，才能够使土地纲领的功能有效的施展出来。面对城市中的民众，我们必须要避免出现穿越类型的交通设施，给市民们提供优越的生活环境^[4]。其次，要尽可能的为民众的出行创造便利，从多个角度出发来提升交通的兼容性，保证土地规划的合理性，提升土地资源的利用效率。促进城市当中土地资源的综合利用，通俗地来说就是在城市规划当中提高了土地的综合利用效益，这样就能够更有效地缓解城市的压力，从而降低拥堵情况的发生率。

3.2 宏观推进两者的协调发展，做好部门合作

城市规划与国土进行二者的交叉不可以分离的，这样就需要实现二者的横向与纵向连接，并对有关工作与任务加以统筹协调，来实现城市规划发展与国土建设工作的统筹发展，在政府相关单位的积极组织下，通过城市发展与土地规划座谈会和研讨会的举办促进双方的合作协调发展和取得共识，才能有效缓解在城市规划发展与土地规划中面临的问题。两者最终的目的都是相同的，就是为了促进社会主义市场经济，提高市民生活，这样就要实现对土地资源的最佳利用率，从而尽量减少对土地资源耗费。但是城市规划工程又是一项比较复杂的工作，希望二者可以很好地共同发挥，因此必须结合社会主义市场经济，给城市工作的进行创造足够的时间。

3.3 对管理机制进行完善

促进了整体性的进步。现如今，虽然城市的经济规划和土地规划分属二个并不不同的部分进行，不过要想促进二者工作得以统筹地开展，就一定要构建起完善合理的机制，使二者之间存在着必要的协调性^[5]。一是在对该城作出设计以前，首先必须对该地的规划现状进行充分的研究，内容涉及土地的利用现状和建设发展以及矿

产资源等，针对在当地的开发进程中和城市规划建设中的问题进行解决，促进该城能够进行合理的开发。二是可以经过进行细致的研究和调查，由专业力量对地块进行整合和设计，在这过程中，必须有效的进行土地规划人员之间的交流，对方向和责任进行确定，如此才能够确保城市规划和土地规划进行协调的实施。另外还必须加强监督的能力，有关部门一定要经常的对城市规划及其国土资源利用现状进行监测，对在城市规划活动中出现的不当现象作出有效的控制，采取相应的改进措施。作为新闻媒体专业人员，能够对国土开发节违法事件做出适当的披露，能够依靠群众的影响力，获取民众共识，对民众本身的需要进行理解，确保城市规划和土地规划能够有效的对民众进行公共服务，从而推动其事业有效的开展^[1]。

3.4 遵循城市规划与土地规划的基本原则

国土空间规划者要充分紧密结合本地城市规划的实际状况，根据城市规划的具体内容进行相关操作，并作出统一的答复。目前正不断完善对土地空间规划的政策措施和相关规范，同时利用全国土地数据信息共享系统，进一步增强了对土地空间规划监管工作的规范性，进一步保证了城市规划的合理性和科学性。但不管城市规划还是国土纲领，对于国家经济社会建设和经济进步都有着相当重大的作用，两者在协调发展的进程中，应当坚持合理性原则，在互补和共同成长条件下，实现两者之间的平衡度。除此之外，还必须坚持一致性原则，把利用国土资源视为按照科学规律发展的关键所在，在保证经济性基础的前提下，充分考虑到了社会效益和生态效益。引进了更加多样的综合开发方式，使城市规划的各个方面都可以得到统筹开发的有效保障，多种工作开展过程之中也要遵循弹性化原则，对两者之间存在的辩证关系加以明确，对多种细节加以有效把控，使其能够形成交相呼应之势，为我国城市化进程的不断推进奠定更加坚实的基础^[2]。

3.5 从制度方面推动两个规划

从法规体系上看，从中国目前的土地法规制度体系来看，虽然城市规划已经有了相应方面的法律制度——《城市规划法》予以保护，但是国家直到现在都还没有针对土地纲领出台过相应的规章制度，这也使得在城市规划的制定过程中，城市规划比传统土地规划法更为严谨、更加科学合理、更具有操作性。但从行政角度看，城市规划与土地规划分别由两个行政级别不等的领导机关进行实施，这样势必造成机关各行其事，缺少有效的信息沟通，执行规划政策不能实现一致，工作

效率降低、浪费资源。在城市规划的制定与执行上往往忽视了市场经济规则,不顾及市场的供需形势,而是主观行事,从而导致城市规划与市场经济规则相互不服,与市场经济规律脱轨的严重后果。所以通过上述的各种问题诟病,要统筹二个城市规划就必须实现体制创新。

(1)要创新法律制度,完善相关法律制度,尤其是要及时出台《土地规划法》来为二地块的实际规划保驾护航,让两个具体规划项目都得到了相应法规体系的保护,为统筹规划提供了法制保证。(2)要创新管理制度,将两个制定规划的部门合二为一,统一政令,增强规划的执行力度和社会经济效应,为统筹战略提供管理保障^[3]。(3)要创新环境管理体系,就必须突破了长期以来形成的政府为主,企业为次的环境治理方式,坚持以企业管理为核心政府干预为补充的环境管理,遵守市场管理规则,尊重市场规律,为统筹发展战略提供良好环境保证。

3.6 引入可持续发展理念

生态环境是人类赖以生存与发展的唯一家园,习总书记已经明确提出了建设五位为一体的社会主义国家的具体要求,而实施这个规划的主要工作重点则在于引入可持续发展理念。而当前国家对于在土地空间规划体系的建设规划当中,已经作出了关于进一步增强对国土资源的管理水平的具体规定,需要能够将对国土资源的管理进行集约化和高效化管理,以形成更为宜居、舒适、安全的人居空间。但这也这就要求了城市规划和国土资源统筹开发必须把生态文明建设作为重点项目,引入可持续发展机制,对城市垃圾处理、生活污水处理和工业园区建设项目予以较为严格的规范,根据当地的风向特点与地理位置要求加以布局,使得国土资源开发和利用可以减少对自然环境的影响和损害^[4]。

3.7 对“多规合一”的发展途径进行统筹

过去一段时间内,各个政府主管对多个计划分别负责管理,这些分散的管理机制导致多个计划的侧重点、要求往往存在很大差异,许多主管部门没有及时做好数据统一交换,难以在执行过程中彼此参考、共同借鉴、共享发展。在当前的体制整合语境下,应促进城市统筹向“多规合一”战略转型,可以充分体现城市整体规划

与地方整体利益的统一规划的实质,可以很好的结合地方政府规划,进一步加强了多规并行的统一规划作用;又可以综合考虑地方的社会发展情况,并立足于地方经济的发展情况,加以深入分析,广泛征询各权利单位同意后的整体平衡;促进规划管理体制由简单集权转变为多重考核的公平合理。这样编制出来的城市规划更能符合城市规划工作实际,更能为破解城市发展建设难题而献计献策,而且这样的“多规合一”透明及可信度更高强,更能满足人民对美好生活的向往。“多规合一”的多向结合优势,使得在国民经济总体发展过程中避免了相互脱节、各自为战的现象,既能够满足上级规划实施的执行力,加快城市建设和土地利用,也能充分发挥地方优势,利用特色资源。“多规合一”的统筹开发优势,对在计划的执行过程中产生的许多问题进行纠正与解决,减少了反复设计与重复施工带来的资金损失^[5]。

结语

现阶段,我国城市规划理论与国土纲领政策在经济社会发展进程中仍占有着很关键地位,对城镇化步伐的加速具有着很大的助力作用,因此城市规划理论和土地规划统筹工作也开始逐渐引起社会普遍关注。从规划过程的两个组成部分进行研究表明,由于其规划要求方面的差异,产生了适应性不佳、体系失衡,制度不健全等许多现象。这时,要求有关单位应增加关注范围,作出正确的规划,为相应的体系的健全做好管理,进行评价检查。

参考文献

- [1]徐可也.农村集体建设用地改革背景下苏南乡村空间优化策略研究[D].苏州科技大学,2019.
- [2]张启芳.公共政策视角下的广州市功能片区土地利用总体规划研究[D].华南理工大学,2019.
- [3]赵春龙.白城市洮北区新型城镇化建设过程中存在的问题与对策[D].吉林大学,2018.
- [4]杜明阳.韧性目标下城市开发边界(政策工具)评价与优化策略研究[D].重庆大学,2018.
- [5]孙海军.西北典型大城市区城乡一体化的空间模式及规划方法研究[D].西安建筑科技大学,2020.