

# 土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨

田哲学

长春市规划编制研究中心(长春市城乡规划设计研究院) 吉林 长春 130000

**摘要:** 随着城市化进程的不断加速,土地资源的合理利用与城乡的有序发展成为关键议题。本文首先阐述了二者的基本概念,包括土地规划管理的定义与特点、城乡规划实施的定义及重要性。接着剖析二者相互影响、制约以及相辅相成的关系。同时指出当前二者协调中存在管理体制差异、规划滞后与编制不完善、规划编制缺乏同步协调性、公众参与不足等问题,并针对性地提出建立统一协调管理机制、完善法规衔接、加强规划同步协调、提高公众参与度等策略,旨在促进二者协同发展,助力城乡建设。

**关键词:** 土地规划管理; 城乡规划; 实施关系; 探讨

引言: 在城乡建设快速推进的当下,土地资源的合理配置与有效利用至关重要。土地规划管理与城乡规划实施作为把控城乡发展走向的关键环节,对城乡的空间布局、功能完善、可持续发展等方面有着深远影响。然而,在实际工作中,二者常因各种因素出现不协调的情况,影响了城乡建设的整体效益。基于此,深入探讨它们之间的关系,分析现存问题并寻求解决策略,具有十分重要的现实意义。

## 1 土地规划管理与城乡规划实施的基本概念

### 1.1 土地规划管理的定义与特点

土地规划管理指的是政府依据相关法律法规、发展战略以及区域实际情况,对土地资源的开发、利用、整治和保护等活动实施全面统筹安排与监督管理的工作。它是城乡建设有序开展的重要基础,旨在让有限的土地资源实现效益最大化。其特点有三方面。一是权威性,它以法律为依托,各项规划举措具备法定效力,必须严格遵循。二是综合性,综合考虑土地的自然、经济、社会等多重属性,协调各类用地关系。三是长期性,并非短期行为,而是为区域长远发展谋划,随着时代发展不断优化调整,保障土地资源能持续满足不同阶段城乡发展的需求,为区域的稳定繁荣筑牢根基<sup>[1]</sup>。

### 1.2 城乡规划实施的定义与重要性

城乡规划实施是把既定的城乡规划方案,通过政策引导、项目建设、管理监督等多种手段,切实转化为具体城乡建设成果的实践过程。这个过程关联着城市与乡村各个层面的发展与变化。其重要性十分显著。从经济角度看,合理的规划实施能优化产业布局,吸引投资,带动就业,促进城乡经济的蓬勃发展。在生活方面,完善的实施过程可保障交通、水电等基础设施以及教育、医疗等公共服务设施的合理配置,提升居民生活质量。从文化

角度而言,有助于保护和传承地方特色文化,营造独具魅力的城乡风貌,增强城乡的文化底蕴与吸引力。

## 2 土地规划管理与城乡规划实施的关系

### 2.1 相互影响

#### 2.1.1 土地规划管理对城乡规划实施的影响

土地规划管理为城乡规划实施奠定了土地资源基础与空间框架。例如,土地利用总体规划所划定的建设用地范围、规模及土地用途分区,限制着城乡建设的拓展方向与项目布局,城乡规划实施时需在此框架内选址建设,像要避开基本农田保护区来安排项目。同时,土地开发整理工作增加的可建设用地储备,也为城乡规划实施中的项目落地创造了有利条件,其对土地资源的统筹安排深刻影响着城乡规划实施的走向与成效。

#### 2.1.2 城乡规划实施对土地规划管理的影响

城乡规划实施过程中,建设项目对土地需求的动态变化能促使土地规划管理适时调整。比如新兴产业出现带来新的土地用途及规模需求,若城乡规划合理反映并论证,就可推动土地规划管理修编,优化土地用途分区等内容。而且城乡规划实施对土地利用效率提升的实践经验,也能为土地规划管理制定政策、标准提供参考,使其更贴合实际发展,两者相互影响、紧密关联。

### 2.2 相互制约

#### 2.2.1 土地规划管理对城乡规划实施的制约

土地规划管理中的土地用途管制制度极为严格,城乡规划实施若想变更土地用途,需历经复杂法定程序,这限制了其灵活性。例如,将规划为生态用地的土地改为建设用地用于建设项目,若无合规调整很难实施。同时,土地规划对土地开发强度等指标的限定,约束了城乡规划中建设项目的容积率、建筑密度等参数设定,使得部分城乡空间形态塑造设想难以达成,一定程度上制

约了城乡规划实施的推进。

### 2.2.2 城乡规划实施对土地规划管理的制约

城乡规划实施一旦出现违背规划的情况，就会干扰土地规划管理。像个别地方出现未依规申请就私自开工建设现象，打乱了土地规划管理预设的土地利用节奏，易造成土地资源浪费。同时，若城乡规划实施缺乏科学规划，时常变动内容，土地规划管理便难以依据既定规划稳定调配土地，增加了资源统筹管理的难度，使管理工作面临诸多挑战。

## 2.3 相辅相成

### 2.3.1 共同目标的一致性

土地规划管理与城乡规划实施虽然侧重点有所不同，但有着共同的目标指向，那就是推动城乡土地资源的科学利用以及区域的可持续发展。土地规划管理着重从土地资源本身出发，通过合理规划土地用途、严格管控开发利用等举措，保障土地资源能有序、高效地被运用，确保其可持续性。而城乡规划实施聚焦于将城乡的各类要素，如产业、基础设施、公共服务等进行有机整合，致力于打造宜居、宜业且生态友好的城乡环境。二者殊途同归，都是围绕城乡的长远发展布局，共同服务于城乡经济社会发展这个大目标，为人们创造更美好的生活家园。

### 2.3.2 协同作用的发挥

当土地规划管理与城乡规划实施能够良好协同配合时，会产生强大的协同效应。比如在城镇新区建设中，土地规划管理能科学安排土地供应的先后顺序以及规模大小，为城乡规划实施里的基础设施建设、各类项目落地等提供有序且充足的土地保障。相应地，城乡规划实施依照合理的空间布局和功能分区开展建设，能充分利用土地资源，提升土地的产出效益，避免不合理开发对生态环境造成破坏，实现土地资源利用与城乡建设相互促进、良性互动的良好局面，助力城乡高质量发展<sup>[2]</sup>。

## 3 土地规划管理与城乡规划实施协调中存在的问题

### 3.1 管理体制差异

土地规划管理主要由国土资源管理部门负责，城乡规划实施则由城乡规划建设部门主导，这两个部门有着不同的行政隶属关系与管理权限范围。在实际工作中，各自有着不同的工作侧重点和任务目标，国土资源管理部门侧重于土地资源的保护、开发利用等方面的管控，而城乡规划建设部门更关注城乡空间形态塑造以及各类设施的布局等。由于缺乏统一且高效的沟通协调机制，双方往往容易各自为政，在涉及土地利用与城乡建设交叉的复杂问题上，很难快速达成共识，例如在城市边缘

土地开发项目上，常因部门间沟通不畅出现规划矛盾，进而影响城乡建设整体推进的效率与质量。

### 3.2 规划滞后与编制不完善

在现实中，部分地区的土地规划和城乡规划存在滞后性问题，未能紧跟时代发展步伐以及区域实际需求变化。比如一些城市在快速城市化进程中，原有的土地规划没有预见到新兴产业对土地的特殊要求，导致后续产业落地时找不到合适的用地。同时，规划编制也不够完善，在内容上对土地利用的细节考量不足，像一些乡村地区规划编制时未充分考虑到农业现代化发展所需的配套设施用地布局，对城乡空间的整体把控也缺乏前瞻性，使得规划难以有效指导实践，限制了城乡建设的合理有序推进，造成土地资源利用效率不高的局面。

### 3.3 规划编制缺乏同步性与协调性

土地利用总体规划与城乡总体规划在编制环节存在诸多不协调之处。从时间维度来看，二者编制进度常常不一致，有的先有土地利用规划，后编城乡规划时却未充分与之衔接，或者反之，导致规划内容出现矛盾。空间范围上，二者划定界限也可能存在差异，像城乡结合部区域，容易出现规划重叠或空白地带。再者，基础数据方面二者常各自为政，统计口径、精度等不同，例如对同一片土地的可开发面积统计有出入，这使得规划依据不可靠，进而影响规划实施的连贯性，在项目落地等环节容易出现混乱，阻碍城乡建设按计划推进。

### 3.4 公众参与程度不足

在土地规划管理与城乡规划实施过程中，公众参与的深度和广度都十分欠缺。一方面，信息公开程度有限，相关部门只是简单公示规划内容，却未对关键信息、规划影响等进行详细解读，公众难以真正理解规划意图。另一方面，参与渠道狭窄且不通畅，现有的听证会、意见箱等方式往往形式大于内容，公众意见很难得到有效反馈和重视。例如在老旧小区改造规划中，居民虽有诸多生活需求和改造建议，但因缺乏有效的参与途径，这些想法无法传达至规划部门，导致规划与实际居民需求脱节，实施时容易遭遇居民抵触，影响规划的顺利落实<sup>[3]</sup>。

## 4 促进土地规划管理与城乡规划实施协调发展的策略

### 4.1 建立统一的协调管理机制

建立统一的协调管理机制对于促进土地规划管理与城乡规划实施的协调发展至关重要。首先，应设立跨部门的综合协调机构，该机构成员涵盖国土资源管理部门、城乡规划建设部门以及涉及城乡发展的其他相关部门人员，明确各成员的职责与权力范围，避免出现职责

推诿或权力交叉的混乱局面。例如,可以指定专门的负责人来统筹协调重大项目涉及的土地与规划问题。其次,要搭建常态化的沟通交流平台,定期组织联席会议、专题研讨会等。在会议中,各方能够及时共享土地资源现状、城乡建设进度等各类信息,共同商讨在土地利用和城乡建设中出现的矛盾与难题,如针对城市新区开发中土地供应与项目布局的衔接问题进行深入探讨并制定解决方案。

#### 4.2 完善法规政策衔接

完善法规政策衔接是实现土地规划管理与城乡规划实施协调发展的关键保障。一方面,需要对现有的土地管理相关法规和城乡规划法规进行全面梳理,组织专业的法律团队和行业专家,对照两部法规中不一致甚至冲突的条款,比如土地用途变更审批程序、违法建设的认定与处罚标准等方面,进行深入分析和研究。在此基础上,依据城乡发展的实际需求以及科学合理的原则,对相关法规条款进行修订和整合,制定统一、清晰且操作性强的标准和规范。例如,明确规定何种情况下土地用途可以依法依规进行变更,变更需要经过哪些具体的流程和审批环节,对于违法建设按照统一的分类和对应的处罚尺度进行处理等。同时,还要加强法规政策的宣传与培训工作,让涉及土地规划管理和城乡规划实施的各部门工作人员以及社会公众都能充分了解并熟悉这些统一的法规要求。

#### 4.3 加强规划编制的同步与协调

加强规划编制的同步与协调能够从源头上避免土地规划管理与城乡规划实施出现矛盾。在规划编制初期,要统一基础数据的收集与整理工作,运用先进的地理信息系统(GIS)、遥感(RS)等技术手段,获取准确、全面且一致的土地资源现状数据,包括土地面积、地形地貌、土地利用类型等信息,以此作为规划编制的共同基础,消除因数据差异导致的规划分歧。规划编制过程中,应当建立同步推进机制,要求土地利用总体规划和城乡总体规划同步开展编制工作,并且在各个阶段都要加强部门之间的沟通协作。例如,在确定土地功能分区时,土地规划部门和城乡规划部门共同参与讨论,充分

考虑土地资源的适宜性以及城乡建设的实际需求,使土地利用规划与城乡空间布局相互契合,避免出现土地规划中可建设用地与城乡规划中项目选址不协调的情况。

#### 4.4 提高公众参与度

提高公众参与度对于土地规划管理与城乡规划实施协调发展有着不可忽视的作用。首先,要拓宽公众参与的渠道,除了传统的公示、听证会等形式外,还应充分利用互联网平台,搭建专门的规划信息公开与互动网站、手机应用程序等,方便公众随时随地了解土地规划管理和城乡规划实施的相关信息,如项目规划的具体内容、对周边环境及居民生活的影响等。同时,要丰富公众参与的形式,开展线上线下相结合的问卷调查、民意征集活动,鼓励公众积极表达自己的想法和建议。例如,在城市公园规划建设过程中,通过线上问卷收集市民对于公园功能布局、景观设计等方面的期望,线下组织居民代表实地考察并召开座谈会,深入听取意见<sup>[4]</sup>。

#### 结束语

总之,土地规划管理与城乡规划实施紧密相连、相互影响,二者协调与否关乎城乡发展的质量与可持续性。尽管当前存在管理体制差异、法规衔接不畅等诸多问题,但通过建立统一协调机制、完善法规政策、加强规划同步以及提升公众参与度等策略,有望实现二者的协同共进。在未来城乡建设的进程中,我们应持续重视并优化二者关系,让土地资源得以科学配置,城乡空间得以合理塑造,共同推动城乡迈向高质量、可持续发展的新阶段。

#### 参考文献

- [1]张震.土地规划管理与城乡规划实施的关系初探[J].居舍,2023(33):13-14.
- [2]金海龙.探析城乡规划实施与土地规划管理关系[J].地产,2023(15):59-62
- [3]郑云.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].住宅与房地产,2023(22):65-68
- [4]明捷.土地规划管理与城乡规划实施的关系[J].住宅与房地产,2023(35):210-214