

土地规划管理中土地规划发展现状及改进对策探析

高昌民

砀山县自然资源和规划局 安徽 宿州 235300

摘要：在新型城镇化与乡村振兴战略协同推进的背景下，土地作为核心资源，其规划管理的科学性直接关系到发展与保护的平衡。本文围绕土地规划发展现状与改进对策展开研究。界定了土地规划、土地规划管理核心概念，梳理相关支撑理论；从编制、实施、监管三层面分析现状，发现规划动态适配不足、存量土地盘活效能低、协同监管不畅等问题；最后从优化编制流程、强化实施保障、创新监管模式、构建协同机制、加强人才建设五方面提出对策。研究旨在为提升县域土地规划管理水平、促进土地资源高效利用提供参考，助力区域经济社会与生态环境协调发展。

关键词：土地规划管理；土地规划发展现状；改进对策

引言：当前土地规划实践中，普遍存在规划动态适配不足、存量土地利用低效、多部门协同监管不畅等问题，制约土地资源可持续利用与发展质量提升。本文围绕土地规划管理核心议题，先界定核心概念、梳理理论支撑，再从编制、实施、监管三层面分析现状与共性问题，最终从优化编制流程、强化实施保障等五维度提出对策。

1 土地规划管理概念与理论基础

1.1 核心概念界定

土地规划是在一定区域内，以国家社会经济发展目标为指引，结合区域土地资源的数量、质量、分布及生态承载能力，对土地开发的强度、利用的方向、保护的重点及整治的路径，在空间维度上进行科学布局、在时间维度上进行阶段划分的总体安排与布局。其核心目的是通过合理配置土地资源，平衡经济发展、社会需求与生态保护的关系，避免土地无序开发，为长远发展预留空间。

土地规划管理则是围绕土地规划目标落地，对规划全流程开展的专业化管理活动，具体涵盖编制阶段的方案论证、审批阶段的合规审查、实施阶段的资源调配、监督阶段的动态监测与问题整改，通过协调各方主体、优化流程机制，确保规划不与执行脱节。

在规划类型上，土地利用总体规划覆盖行政区域全域，以确定土地利用整体格局为核心，明确耕地保护、城镇建设等关键区域边界与指标，具有战略性、长期性，是各类规划编制的根本依据；专项土地规划聚焦特定领域，如耕地保护、矿产开发规划，针对性补充细化总体规划；详细土地规划下沉至具体地块，明确用途、开发强度及配套要求，直接对接开发建设，是连接宏观规划与微观实践的关键，保障规划精准落地。

1.2 相关理论支撑

土地可持续利用理论强调在满足当代人需求的同时，不损害后代人满足其需求的能力，指导土地规划在编制时兼顾经济发展、社会公平与生态保护，避免短期开发对土地资源的过度消耗；人地协调理论要求土地规划充分考虑区域人口、资源、环境与发展的相互关系，在实施中平衡人类活动与土地承载力，促进人地关系和谐；空间规划理论为土地规划的空间布局优化提供方法论，助力构建合理的土地利用空间结构；资源优化配置理论则指导土地规划在监管环节合理分配土地资源，提高土地利用效率，确保土地资源向高效益、高需求领域有序流动，为土地规划各环节提供科学理论依据^[1]。

2 土地规划管理中土地规划发展现状

2.1 土地规划编制层面的现状

规划体系逐步完善，已完成与省级国土空间规划的衔接，形成覆盖市、县、乡三级的规划框架，村庄规划分类推进，针对不同类型村庄制定差异化编制要求，非编制区域通过“通则式”管理实现规划覆盖。编制技术不断规范，依据省级专项规划衔接导则，明确本地规划编制的技术标准与流程，在用地规模、空间布局等关键内容上严格遵循上级要求。基础数据支撑得到强化，接入省、市、县三级共建的国土空间基础信息平台，实现土地资源、人口、产业等基础数据的归集与共享，为规划编制提供数据支持。

2.2 土地规划实施层面的现状

要素保障模式持续优化，积极推进批而未供、闲置及工业低效土地清理处置，通过“存量换增量”缓解用地紧张，工业用地供应探索弹性出让、混合利用等方式，提升土地利用效率。项目落地流程不断简化，推行“标准地”出让和“用地清单制”，减少项目审批环

节，压缩审批时间，同时保障保障性住房、基础设施等重点领域用地需求，优化用地供给结构。规划传导机制逐步健全，将省级下达的用地指标分解至县、乡两级，通过详细规划对城镇开发边界内用地性质、开发强度进行管控，乡村地区重点优化产业用地与公共服务设施用地布局。

2.3 土地规划监管层面的现状

监管技术逐步升级，运用国土空间规划“一张图”系统，对土地利用情况进行动态监测，借助信息化手段提升监管效率，构建涵盖耕地保护、生态管控、城镇开发等领域的监测指标体系。监管机制不断完善，依据省级土地监督检查条例，建立多部门联动监管机制，加强行政执法与相关部门的合作，形成监管合力。动态管控能力有所增强，开展规划实施监测，建立预警机制，对规划执行中的异常情况及时预警并督促整改，重点强化耕地保护等约束性指标的监管，严控违法占用土地行为。政策保障不断加强，落实省级出台的效益评价、临时用地管理等政策文件，结合本地实际制定配套措施，为规划监管提供政策依据^[2]。

3 土地规划发展中存在的问题

3.1 土地规划编制层面的问题

规划动态适配性不足，部分基层规划长期未修订，与区域发展战略、产业升级需求存在脱节，村庄规划对民生用地预留考量不够精准，易引发建设需求与地类管控的冲突。编制基础支撑薄弱，基础数据更新频次滞后，人口、产业等数据与实际发展节奏不匹配，影响规划科学性。公众参与机制不健全，基层主体参与热情不足，规划编制未能充分吸纳多元诉求，区域间规划衔接多停留在框架层面，统筹协同机制尚未完善。

3.2 土地规划实施层面的现状

存量土地盘活效能偏低，批而未供、低效用地处置面临流程繁琐、激励机制缺失等问题，与集约利用要求存在差距。实施保障能力不足，基层基础设施建设滞后，资金筹措渠道单一，融资难题制约规划落地进度。供地结构存在失衡，产业用地与公共服务设施用地布局匹配度不够，难以适应人口集聚与产业升级的双重需求，规划指标传导至基层后精准性不足。

3.3 土地规划监管层面的问题

协同监管机制不畅，多部门间信息共享壁垒未完全打破，联动执法效率不高，违法用地早发现、早处置能力薄弱。监管力量配置不均，基层规划管理人员不足，日常巡查覆盖存在盲区，数字化监管技术应用不够普及。政策执行存在偏差，部分区域对规划管控要求把握

不准，执法监管力度不足，甚至出现简单化整改现象，监管闭环尚未完全形成^[3]。

4 改进土地规划管理中土地规划的对策

4.1 优化土地规划编制流程，提升规划科学适配性

(1) 建立动态评估调整机制。定期开展规划实施效果评估，结合区域产业结构调整、人口流动趋势等实际情况，及时对用地布局、指标分配等内容进行优化调整，确保规划与发展需求同步适配，避免规划长期滞后于实际发展节奏。(2) 强化基础数据支撑能力。扩大国土空间基础信息平台的数据归集范围，将人口、产业、生态、交通等多维度数据纳入平台管理，提高数据更新频次，建立数据质量核查机制，通过交叉验证、实地核验等方式确保数据精准，为规划编制提供可靠依据。(3) 完善公众参与机制。通过线上问卷、线下座谈会、现场宣讲等多种形式，拓宽公众参与渠道，在规划编制关键阶段公开规划草案，主动解读规划内容，收集基层群众、企业等主体的意见建议，并建立意见采纳反馈机制，让规划更贴合实际需求。(4) 深化区域协同编制。加强与周边区域的规划沟通对接，围绕产业互补、生态共保、基础设施联通等重点领域，建立常态化协同编制机制，统一规划技术标准和核心指标，避免区域间规划冲突，形成规划合力。

4.2 强化土地规划实施保障，推动规划高效落地

(1) 优化存量土地盘活机制。分类制定批而未供、闲置及低效用地处置方案，简化处置流程，明确处置时限和责任主体，同时建立激励机制，对高效完成存量土地盘活的区域给予用地指标倾斜，提高存量土地利用效率。(2) 完善用地供给结构。根据区域产业发展重点和民生需求，动态调整各类用地供应比例，优先保障产业升级、基础设施、公共服务等重点项目用地，合理控制非必要商业、住宅用地供应，确保用地供给与发展需求精准匹配。(3) 提升项目审批效率。全面推行“标准地”出让和“用地清单制”，整合项目审批环节，建立“一窗受理、并联办理”的审批模式，推行审批全程代办服务，压缩审批时间，减少企业和项目单位的审批成本。(4) 健全资金保障体系。拓宽规划实施资金渠道，建立政府主导、社会参与的多元投入机制，设立规划实施专项基金，重点支持乡村规划落地、基础设施配套等领域，同时引导社会资本参与土地整治、产业园区建设等项目，缓解资金压力。还可建立实施进度跟踪机制，定期核查项目用地进度与规划匹配度，及时协调解决落地堵点；同时加强用地后评估，根据实际利用效果优化后续供地策略，进一步保障规划落地质量。

4.3 创新土地规划监管模式，提升监管精准性

(1) 推进监管技术数字化升级。深化国土空间规划“一张图”系统应用，拓展动态监测覆盖范围，重点加强对耕地保护、城镇开发边界、农村宅基地等关键区域的实时监测，利用卫星遥感、无人机巡查等技术，提高监测数据的时效性和精准度。(2) 构建多部门协同监管机制。建立跨部门监管协调平台，明确自然资源、住建、城管等部门的监管职责，实现监管信息实时共享，推行联合巡查、联合执法制度，对违法违规用地行为实行联合处置，形成监管合力。(3) 强化基层监管力量建设。充实乡镇级规划监管人员队伍，通过业务培训、技能考核等方式提升监管人员专业能力，建立网格化监管制度，将监管责任落实到具体人员，扩大监管覆盖范围，消除监管盲区。(4) 建立闭环监管流程。制定“监测—评估—预警—整改”的全链条监管规范，定期开展规划实施评估，对发现的问题及时下发整改通知，跟踪整改落实情况，对整改不到位的进行督促问责，确保监管措施落地见效。

4.4 构建多元协同管理机制，增强规划管理整体效能

(1) 建立编制与实施衔接机制。在规划编制阶段，邀请规划实施部门、乡镇基层单位参与编制过程，提前论证规划实施的可行性，明确实施过程中的关键节点和难点问题，制定针对性应对措施，避免编制与实施脱节。(2) 完善上下联动机制。上级部门加强对基层规划工作的指导，通过业务培训、现场督导等方式提升基层规划管理能力；基层单位及时向上级反馈规划实施中的问题和需求，形成上下互动、高效协同的工作格局。(3) 推进“多规合一”深度融合。统一各类规划的技术标准和数据基准，将产业规划、交通规划、生态规划等专项规划纳入国土空间规划体系，消除规划间的矛盾冲突，实现规划内容无缝衔接，提升规划体系的整体性。(4) 建立激励约束机制。将规划执行情况纳入相关单位和个人的绩效考核体系，对规划执行到位、成效显著的给予表彰和政策支持；对规划执行不力、违规调整规划的进行约谈问责，压实规划执行责任。

4.5 加强规划人才队伍建设，夯实规划管理基础

(1) 完善人才培养体系。制定常态化人才培训计划，围绕规划编制技术、数字化监管工具应用、政策解读等内容开展系统培训，邀请行业专家、资深从业者授课，提升规划人员的专业素养和实操能力。(2) 拓宽人才引进渠道。通过公开招聘、人才引进计划等方式，吸引规划、地理信息、土地资源管理等领域的专业人才，优化人才队伍结构，同时鼓励跨部门、跨区域人才交流，借鉴先进地区的规划管理经验。(3) 建立人才激励机制。设立人才专项奖励基金，对在规划编制、实施、监管等工作中表现突出的个人和团队给予奖励，同时在职称评定、晋升提拔等方面向优秀规划人才倾斜，激发人才工作积极性。(4) 搭建人才交流平台。定期组织规划管理人员开展经验交流研讨会，分享工作中的做法和心得，同时与高校、科研机构建立合作关系，开展产学研合作，推动规划理论与实践深度融合，提升人才队伍的综合能力^[4]。

结束语：本文系统研究了土地规划管理中土地规划发展现状及改进对策，明确了核心概念与理论支撑，分析了土地规划在编制、实施、监管层面的现状与问题，并提出五方面改进对策。研究为土地规划管理实践提供了可行路径。未来可进一步扩大研究范围，对比分析不同县域土地规划管理模式，深化对策的针对性与适用性；同时结合新技术发展，探索数字化技术在土地规划管理中的深度应用，持续提升土地规划管理现代化水平。

参考文献

- [1]满菊,裴真.关于土地规划利用中存在的问题研究[J].中文科技期刊数据库(全文版)工程技术,2022(9):185-187.
- [2]戴怀庆.城市更新中土地再开发的模式及对策研究[J].中文科技期刊数据库(文摘版)社会科学,2024(4):0139-0142.
- [3]王蔚.土地管理中土地规划发展现状及改进对策的探讨[J].建筑工程技术与设计,2020(17):35.
- [4]刘梅宇.土地规划管理中土地规划发展现状及改进对策探析[J].城市建筑与发展,2025,6(2).12