

# 土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨

耿 晗

河南省城市规划技术服务中心有限公司 河南 郑州 450000

**摘 要：**在城市化进程中，土地规划管理和城乡规划实施是密不可分的。两者对于城市化进程的发展都扮演了十分关键的角色。土地规划管理是城乡规划实施的基础和前提，城乡规划实施又需要依赖土地规划管理的支持和保障。只有通过土地规划管理，政府才能较好的掌握土地资源，协调推进城乡规划建设有序进行。同时，合理的土地规划管理，也为城乡规划实施提供了可靠的土地保障。

**关键词：**土地规划管理；城乡规划实施；关系

## 1 土地规划与城乡规划分析

### 1.1 土地规划管理的作用

土地规划管理是指对土地进行合理规划和管理，以实现土地资源的优化配置和利用。它的作用主要有以下几个方面：首先，土地规划管理可以帮助保障国家土地资源的合理利用。通过对土地资源进行科学分析和合理规划，可以有效避免过度开发、浪费和滥用土地资源，保护和合理利用有限的土地资源。其次，土地规划管理可以促进城乡建设的有序发展。有效的土地规划管理可以避免城市的无序扩张和农村土地的随意流失，同时可以根据不同区域的特点和需求，科学地规划土地用途，促进城乡协调发展。土地规划管理可以促进社会经济的发展。科学的土地规划可以为地方经济的发展提供有力的支撑，同时也可以促进产业结构的优化升级，提高土地资源的利用效益和社会经济的发展水平。最后，土地规划管理可以保障国家生态安全。合理的土地规划和管理可以减少不必要的土地破坏和生态环境的恶化，促进生态系统的合理调节和重建，从而维护国家生态安全<sup>[1]</sup>。

### 1.2 城乡规划体系

城乡规划体系是指在保持城乡优化发展的前提下，通过规划的手段，妥善安排城乡之间的关系，实现城乡文脉相通、资源共享、发展共赢。要明确城乡规划的总体思路和发展目标。要以促进城乡互动、实现相互依存为发展目标，并根据这一目标确定城乡规划的总体定位。要建立科学完善的规划法规体系。要制定一系列规范性文件，如规划法、城市规划、乡村规划等，明确城乡规划的基本原则和规范标准，使城乡规划具有严谨性和可操作性。要完善城乡规划信息服务体系，加强规划公开和信息分享。要建立城乡规划监测机制，及时掌握城乡规划实施效果，进行动态调整和完善。同时要通过多种渠道加强规划宣传和普及，提高公众的规划意识和

参与度。最后，要建立城乡规划专业人才培养机制，保障城乡规划实施的人力资源和技术支持。要加大城乡规划专业人才的引进和培养力度，通过人才培养和技术创新，不断提升城乡规划水平，推动城乡规划实施的可持续发展。

## 2 土地规划与城乡规划的矛盾

土地规划和城乡规划之间存在一定的矛盾。土地规划是对土地进行分析评估、合理利用和开发的规划管理工作，其目的是使土地得到合理利用，获得最大效益。而城乡规划则是对城乡综合发展进行规范管理的工作，旨在实现城乡可持续发展和空间整合<sup>[2]</sup>。因此，两者在目的、范围和应用方面存在差异，而这种差异在实践中可能会导致矛盾。

一方面，城乡规划和土地规划之间可能存在重叠甚至冲突。城市建设需要大量土地资源，特别是在经济发展快速的城市，土地规划往往会优先考虑满足城市建设的需要。这可能会导致农村地区的土地资源缺乏，对当地经济、生态环境等方面产生不利影响。此时，需要城乡规划进一步协调土地利用，使其合理分配。

另一方面，城乡规划和土地规划之间的落实不力也会导致矛盾。城乡规划和土地规划都需要大量的时间、人力物力投入，但在实践中，往往存在落实不力、实施困难等问题，甚至存在各自为政的情况。这也使得城乡规划和土地规划之间的协调和整合变得更加困难。

因此，要解决土地规划和城乡规划之间的矛盾，需要加强统筹协调和规划整合。应当通过规划法规、政策措施等手段，加强对土地规划和城乡规划的引导和监督，推动城乡规划与土地规划相衔接，实现城乡资源的协调利用，保障城乡发展的可持续性。

## 3 城乡规划和土地规划管理中存在的不足

### 3.1 土地规划方面的不足

首先, 土地规划的长远性和持续性不足。目前土地规划过程中存在着规划时效性差、更新不及时等问题。土地利用越来越紧张, 但是土地规划制定期过长及调整不及时, 尤其是在部分经济发展迅速的城市, 土地规划跟不上经济发展的速度, 导致土地利用不合理。其次, 土地规划的聚焦度不足<sup>[3]</sup>。目前土地规划尚未形成对土地资源的全面管理。土地规划多数局限在具体工程项目规划上, 缺乏整体性的考虑, 缺乏科学合理的指导意义。再次, 土地规划的公开透明度不足。当前土地规划行政管理模式下, 规划编制的情况、方案设计内容和审批决策等过程缺乏完善的规范机制, 与公众需求和参与意愿脱节。公众对土地规划缺乏足够的知情权和参与程度。最后, 土地规划制定和实施的法律、政策等规范性文件不足。当前我国土地管理方面的法规体系虽然已经出台, 但在实践中尚存在一些问题, 比如有些规定过于笼统, 缺乏实操性。

### 3.2 土地资源紧张

土地资源紧张是当前面临的一个严峻问题。随着城市化进程的加速和人口的不断增加, 土地资源的供需矛盾日益加剧。土地资源紧张主要表现在以下几个方面:

(1) 城市土地供应不足。城市人口持续增长, 加之城市扩张和工业化进程的加速, 导致土地资源的供给出现瓶颈。很多城市在快速发展的同时, 面临着城市土地开发、供应难度加大的问题。(2) 农村土地流转困难。农村流转需要大量资金、技术和政策保障等条件, 因此, 很多地区的农用地流转难度大。随着城市和工业用地在向农村地区扩张, 也加重了农村土地资源的矛盾<sup>[4]</sup>。(3) 土地利用问题突出。传统的城市土地利用方式存在浪费严重的问题, 尤其是在很多城市的老旧片区, 土地利用效率偏低。而一些新兴工业以及旅游开发等项目也面临着无法有效利用土地资源的问题。

## 4 土地规划与城乡建设相结合的策略

### 4.1 把土地管理作为核心内容

将土地管理作为核心内容, 是指在城乡规划、资源利用、环境保护等各个方面, 把土地管理视为重要核心内容, 全面实施土地资源的管理与保护。首先, 土地是国家有限资源的重要组成部分, 良好的土地管理能够有效控制土地过度开发和乱占乱用现象, 确保土地资源的可持续利用和保护。其次, 土地是城乡建设和发展的基础, 因此, 土地管理思想需要贯穿城乡规划、建设管理和经济发展等各个方面, 保障城乡建设有序发展, 实现资源的优化配置和利用。再次, 土地管理是环保的重要内容。在生态文明建设中, 土地环境是重要组成部分,

土地污染和破坏是严重的环境问题之一。全面加强土地资源的管理和保护, 能够有效预防土地环境污染和破坏, 维护生态环境的稳定性和人民群众的身心健康。最后, 土地管理还是推动城市人口等各方面均衡发展和增强城市可持续竞争力的重要手段。土地资源是城市发展不可或缺的一种资源, 而城市的发展需要优良的土地资源保障。全面推进土地资源的管理和保护, 能够实现城市的可持续发展, 增强城市的竞争力<sup>[5]</sup>。

### 4.2 推进土地管理与城乡规划协同发展

与城乡规划协同发展, 有以下几方面的措施: (1) 要健全城乡统一规划管理体系。明确城乡规划的总体方向和发展目标, 制定集约化规划和生态化规划等具体规划, 协同规划管理, 建立规划评估和动态监测机制, 实行跨部门联动、协同合作的规划推进方式。(2) 要充分发挥土地管理和城乡规划职能作用。土地管理和城乡规划部门应该紧密协作, 共同推进城乡协调发展。土地管理部门应该加大对土地资源的保护力度, 优化土地结构, 推动土地资源利用的调整提高效益, 参与城乡规划工作的制定和实施。城乡规划部门应该加强土地规划与城市规划、乡村规划的关联性, 对资源开发整合和环境保护进行统筹<sup>[6]</sup>。(3) 需要优化城乡空间布局。加强土地利用总体规划, 制定城乡统筹规划, 促进优质土地的保护和开发, 合理引导人口、产业、资本等要素流动, 促进城乡之间资源和产业的优化配置。(4) 要加强法律和制度保障。加强土地管理和城乡规划的政策协调和相互支持, 确定科学的土地利用制度体系, 完善相关法律法规, 提高土地管理的透明度和规范化水平, 推进土地管理和城乡规划协同发展。

通过以上措施, 能够推进土地管理与城乡规划协同发展, 实现城乡统筹发展, 推进绿色、智慧、和谐的城市和乡村建设。

### 4.3 加快落实多规合一

加快落实多规合一是推动城乡发展现代化、建设美丽中国的关键。首先, 要以高质量的城乡总体规划为支撑, 推进各类规划逐步融合。建立统一的规划管理协调机制, 制定支持性政策和法律法规, 提高规划和设计水平。其次, 要深入实施划区分类施策, 要根据实际情况对不同空间区域制定不同规划, 探索跨区域、跨领域、跨行业协同治理模式。再次, 要加强规划实施和监督机制的建设, 规范城乡规划监测体系, 实行规划效果考评和评价公示制度, 健全报告评议、考评鉴定、绿色指标等评价体系, 强化规划的监督管理, 保证规划实施的有效性和科学性<sup>[1]</sup>。最后, 加快推进调整涉及相关立法的法

律法规修订工作,逐步落实多规合一机制,促进各类规划统一规划制定、审批、执行、监管、评估,实现城乡发展更为协调有序。需要全社会的共同努力,推进多规合一工作,构建全面体系的城乡规划体系,实现城乡规划的协同发展,共同迎接现代化建设的挑战。

#### 4.4 完善土地资源利用制度

土地资源是国家宝贵的战略资源,是支撑国家经济发展和人民生活的重要基础条件。完善土地利用制度是中国土地管理工作所需要着重解决的重大问题之一。针对我国土地资源管理制度存在的问题,需要通过以下方面来完善土地资源利用制度:(1)建立健全的土地资源管理法律制度。通过修订完善土地法、城镇土地使用管理条例和宅基地条例等法规,加强土地资源管理和保护,制定土地计划和开发管理等实施细则,确保土地资源的有序管理和合理利用。(2)开展土地资源确权登记工作,完善土地资源资产管理。建立土地资源所有权界定和描述标准,同时把现有的各类土地不动产登记资料转化为具有法律效力的土地确权登记资料。(3)实行集约化土地利用并加强土地指标量化考核。优化土地利用模式,推动农业、工业和城镇建设用地的优化结构,使得土地利用效率得到提高,同时通过建立完善的土地品质考核系统,对各类土地进行指标标准化管理,保证土地利用的质量和效益<sup>[2]</sup>。(4)加强土地资源监测和信息公开。建立多元化和开放性的土地监测和评价体系,及时掌握土地利用和变化动态,同时逐步推行土地信息公开,建设规范有效的土地利用信息公示平台,促进土地管理的透明化。通过以上措施,能够进一步完善我国土地资源利用制度,加强土地资源管理工作,有效保护和利用土地资源,推动中国土地管理工作实现可持续发展。

#### 4.5 土地规划管理与城乡规划的有效交流

土地规划管理与城乡规划的有效交流是今天城市化进程中必须要解决的问题。为实现城市的可持续发展,各级政府需要对土地规划管理与城乡规划进行有效的协调和交流。首先,建立健全城乡统筹规划。城市化进程

中,城乡之间的规划需要协调一致。政府管理部门应统筹规划、制定详细的城乡建设规划,包含城市、乡镇、村庄,这样可以使城市化进程的步伐更加有序、合理。其次,提高信息共享水平。城乡规划往往是不同部门和单位之间关注的焦点,为了实现城乡规划的有效交流,政府部门需要建立信息共享平台。在信息共享平台上发布各单位的规划方案,促进城市化进程的顺利推进<sup>[3]</sup>。再次,落实政策扶持和资金保障。为保证城乡规划和土地规划管理的有效交流,政府应统筹资金,实行集中和分散相结合的方式,适当减轻地方财政压力,给予城乡规划建设资金支持。最后,加强监督和评估。政府监管部门应建立完善的监督制度,加强对城乡规划和土地规划管理的监督和评估,及时发现和解决问题。

#### 结束语

总之,土地规划管理和城乡规划实施的关系是城市化进程中必须解决的问题。只有在政府的引领下,两者之间相互协调,才能够顺利推进城市化进程。同时,要不断探索新路径,不断完善城市化管理,积极实现国家推进城市化进程的各项目标,为让城市化建设逐步走向高效、有序发展奠定坚实的基础。

#### 参考文献

- [1]付雄武,沈平,雷媛.基于生命周期模型的土地监管平台建设——以武汉市为例[J].中国土地,2019(12).
- [2]乔伟峰,吴菊,戈大专,王亚华,曹敏.快速城市化地区土地利用规划管控建设用地扩张成效评估——以南京市为例[J].地理研究,2019(11).
- [3]城乡规划对土地价值的影响评价探讨[J].胡建华.中华建设,2019(12).
- [4]论城乡规划和土地规划管理的相关性[J].钟小艳.科技风,2020(16).
- [5]吴永峰.土地规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J].农家参谋,2020(04):48.
- [6]陈乐奇.土地规划管理与城乡规划实施的矛盾及建议分析[J].南方农业,2020,14(32):128-129