

# 城市规划与土地规划统筹发展研究

王 飞

中国城市规划设计研究院 北京 100044

**摘 要：**在步入新世纪之后，伴随着中国城市化道路发展的逐步深入，土地规划和城市规划之间的相互关系也日益重要，对用地资源作出合理的规划，就可以达到对土地资源的合理使用，进而有效推动了城市规划的实施，最后实现了城市的高速发展。而由于城市区域规划的方法科学，又能够为地块优化设定良好布局，从而保证了土地资源的合理利用。所以，在实际中，对土地规划和城市规划之间的相互协调关系加以全面深入研究，就有着非常重大的意义。

**关键词：**土地规划；城市规划；统筹

## 前言

随着中国的经济社会不断发展，城市规划也受到了越来越多的重视，而科学的规划对于中国城市的发展以及国土资源的优化配置，有着非常关键的意义<sup>[1]</sup>。另外，土地规划和建筑设计同样具有引导城市化发展和合理使用土地资源的重要性基础，尽管二者分属不同的范畴，但在现代城镇化发展过程中如果想要实现国土规划与城市规划之间实现共赢，就需要对国土规划和城市规划之间的存在问题加以分析，并结合实际进行更为深入的研讨，最后提出合理解决措施。

## 1 城市规划与土地规划的基本内容

### 1.1 城市规划

城市规划是指城市人民为完成特定时间内的城市经济建设任务，明确城市属性、范围和建设目标，并合理使用城市规划面积，以及调整城市空间布局等项目建设所做的总体决策与具体安排。城市规划的目标是：按照我国的发展与城乡建设政策、国家科技方针、国民经济与社会发展长期战略、区域规划，以及城市规划所属区域的自然资源状况、发展环境、现状特征与发展要求，设计城市结构；决定城市功能、范围与格局；统一规划、合理使用建设土地；统筹布局城市教育、科技、基础设施等各类重大建设项目，以保障城市交通有秩序地、合理地建设，为古城的开发与建设，取得了良好的经济效益、社会效益和环境效益。城市规划的基本意义是为建立城市规划和控制城市的初步基础，是保障城市规划中科学合理地开展重大工程建设和城市规划地合理利用和正常运营活动的前提条件和物质基础，是完成城市规划中社会经济发展目标的重要综合手段。

### 1.2 土地规划

土地规划是为正确开发、使用、整理、维护土地通过投资、科技、工程等技术手段来实现的用地进行的规

划和选择。它由地方各级政府负责制定。内容包括土地利用总体规划和各种专项规划。土地资源开发利用总体规划的基本任务从国土全局和长期合理利用考虑，在保障土地的前提下，统筹各种土地需求，统筹安排各种土地规模与布局，合理安排土地开发利用与整合，以推动国土资源的全面、有效合理使用，并确保社会经济的可持续发展。

## 2 城市规划与土地规划存在的矛盾

### 2.1 规划思路不同

对于土地规划工作，其主要思路是向上级政府落实城乡建设用地、耕地保有量、基本农田保护区范围等要求，并以此达到政府对建设用地要求的有效指导、控制，土地规划工作强调刚性管理。而在城市规划中，传统城市规划主要是对城市的诸多要素加以统筹考量，如社会、人文、历史、文化、地理环境、自然资源等，现代城市规划则是以城市管理、市场经济的基本原则为基础，并根据城市规划的具体建设任务、规模与结构<sup>[2]</sup>。在许多时期，各地人民政府都是把城市规划当作是城市建设的目标，这也使得城市规划与土地规划问题产生必然的矛盾。

### 2.2 参数统计口径不同

关于土地规划与城市规划，二者在数据的口径上就有一些不同，首先是土地指数方面，土地规划考虑到的人均建设用地指数可分成二个领域，一个是乡村居民点土地指数另一方面是城乡居民点土地指数，为保证土地存量能够满足动态平衡，城乡建设用地的均数与总数均应当满足土地保有指标。但对于城市规划来说，在考虑人均建设用地后，就不必再根据城市的土地保有量、耕地质量规划，而只是依据相应的城乡建设用地指标规划。其次，在人口数上，虽然土地规划将县城、建制镇等建成范围的人口数界定为城市总人口规模，但其中

农业户口、非农业户口、集体户人口等，并不能涵盖到城市流动人数。而在中国城市规划中，把住宅单位在区内一岁以上的人口也视为城市总人口，涉及到流动人口。

### 2.3 法律地位不同

从立法方面来说，在土地规划的法律约束力和宏观控制之间并不能得到很好的体现。部分规定仅仅是简要说明了各个层级部门对国土资源的总体使用计划编制责任，但是在实际规划的时候，没有具体的法律规定，宏观控制对象、土地总体使用规划的法律约束力、规范执行方式，以及违反规范处理的办法等。但城市规划却有着明晰的立法标准，比如《城市规划法》，其中就具体规定了相应责任范围以及有关的管理制度等。

## 3 城市规划与土地规划方面存在的问题及原因

### 3.1 规划专业技术方面较弱

随着科学技术的提高，城市建筑与土地规划中所涉及到的科学技术问题也将日益增加，需要越来越多的专业知识。但目前来看，因为自身对一定空间和土地的需求，建筑设计和土地规划的设计层次和不同的侧重点也造成了更大的问题，甚至有的人不能应用优秀的现代设计手段，也加大了城市规划和土地规划管理的工作难度<sup>[3]</sup>。此外，中国传统的城市规划模式中的许多的原则和方法都早已是被淘汰的理论知识了，在一定程度上也影响着现代城市规划和土地规划研究的发展水平。

### 3.2 一些地方政府不重视城市规划与土地规划

现在不少的地方政府对自己的城市规划与土地规划战略，也缺乏有效的制度实施监管和管理。甚至有些地区政府部门在提出自己的年度计划时，往往忽略了城市规划和土地方案提出的发展方向，即便注意到城市规划和国土方案时往往也忽略了其长期的规划。此外有的地区政府部门在实施政府城市规划和土地规划中，未能准确调查当地的现实状况，缺少合理地预测与研究，不能了解到当地的不同条件对城市规划和土地方案的变化，造成了城市规划和土地规划的方案没有适应不同的条件的适应性。有部分地区人民政府已经意识到了城市规划和土地规划工作的重要历史意义，但只是没有较好的执行力，只重视了表面工作，而城市规划和土地规划工作也只能是简单的流于形式，没有具体实施和贯彻，也没有较好的监管举措，并不能起到应有的效果。

### 3.3 城市规划与土地规划管理制度不完善

实际上来看，一个负责专业城市规划和土地规划的组织通常会包括几个部分，比如研究、计划、研究等，但是目前常常出现没有必要的协同配合的现象，往往出现职责交叉的复杂任务，这也极大的削弱了城市规划和

土地规划的效能，出现占用巨大的资金的情况，造成了各领域的规划机构间无法相互配合<sup>[4]</sup>。但由于城市规划和土地规划制度的不健全，也限制了城市规划项目实施的积极性，或者是削弱了有关部门开展项目的主动性。目前由于这方面的法规制度还需进一步健全，也就导致目前的城市规划和土地规划管理责任追究制度还是有一定的缺陷。

## 4 城市规划与土地规划的统筹发展对策

### 4.1 明确土地与城市规划的统筹协调思路

要想作到与土地规划和城市规划原则的协调配合，就需要一个明确具体的思路，首先是它们一定要具备合理性，不要过分偏重某一方面，而要对用地方案和城市规划原则均衡把握，具体来说是在要实施用地方案的程序当中，考虑到城市规划的整体发展需要，尽量从宏观方面上给都市计划留有发展的余地，但在实施都市计划的过程当中，也一定要顾及到对土地规划的宏观规划，而不要与之相背离，二是要实现多元化设计，由于土地规划与城市规划在服务对象方面各有相应的不同，要达到国土与建设发展的统筹协调，我们需要在设计上表现出多样性，适应自然保护、经济社会开发、科技发展等多样化的需要。

### 4.2 完善规划体系、统一参数和标准

土地规划与城市规划的在制度方面也需要进一步健全，减少了土地与城市规划的范围内土地分级的存在重复和交错的情况时所造成的规模浪费，健全完备、统一的管理体系，有效促进了土地规划与城市规划发展的统筹协调；此外，政府部门的土地规划与城市规划之间还需要做好衔接工作，除土地分类之外，其他的有关参数与要求也都应该保持一致，如此才可以防止政府土地规划与城市规划之间在具体实施当中发生冲突，以便更有效实现到了对土地和城市规划问题的统筹处理。

### 4.3 重视生态环境建设，促进可持续发展

自然环境是人们赖以生存与发展的最主要家园，习总书记曾指出中国要建成“五位一体”的社会主义现代化强国，其生态文明建设便是最主要的内涵<sup>[5]</sup>。在《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》中明确，到二零三五年后将整体提高我国国土资源空间管理体系及其质量控制水平。并可以最终达到国家对国土资源空间的集约化、高效化管控，对人民居住空间的社会更宜居、自然条件更适宜、环境空间更均衡，山清水秀，人民生活环保更健康的建设要求。所以，城市规划和国土资源协调发展要把生态文明建设视为重点内涵。在现代科学技术进步和市场经济制度的发展下，生态环

境问题已经越来越突出,为保障人类的可持续发展,生态文明工作自然不能忽略。

#### 4.4 完善管理机制,促进整体性发展

尽管城市规划和土地资源规划是两种不同的部门,但要推动城市规划和土地资源规划协调开展,必须形成健全的管理体系与机制,确保二者协调性和统一。首先,在城市规划之前要对本地的发展现状有全方位的研究和分析,主要包括:在土地利用、城市建设规模、矿产资源等方面,对本地经济社会发展状况和城市规划建设中国存在的缺陷适时加以改善和补充,从而实现城市规划科学发展。然后,经过细致的研究和数据分析,组建专家队伍完成土地整理与设计。在这个过程中,要及时与土地规划主管部门协调,确定具体目标和任务,才能确保城市规划和土地资源规划协调发展。

#### 4.5 积极推进老城区保护更新,新城区科学建设。

城市化发展中,旧城更新已变成了其发展计划编制的主要内容之一。为了在城市的更新过程中进一步提高城市土地资源使用率,应站在城市规划理论和用地纲领的双层角度上考虑城市土地使用问题,并充分运用老城区土地资源使其各种功能得到有效发挥,以便于为城市用地的有效节省提供坚实基础<sup>[6]</sup>。此外,鉴于城市地下土地的开发与利用相对较低,政府也应鼓励发展地下资源,兴建地下商场、地下轻轨等基础设施,以增强城市的公共服务能力。

#### 4.6 优先发展生态建设

当前,我国的土地资源规划以资源保护作为最重要的发展方向与目标,这是基于长远发展的综合考虑的,是不可动摇的,而不管是在土地资源规划中还是在城市城乡建设规划中,都必须有优先发展能效标签,它也是为实现土地与城市规划的统筹协调发展的一个重要途径。目前中国的生态环境质量在持续下滑,所以对城市规划、建设和生态的探讨也迫在眉睫,除了应该优先考虑生态的建设,还有城市规划的合理容量,资源、土地价值的合理保护等方面也是一个需要反思的问题。

#### 4.7 重视整体协调性

真正做到土地资源规划事业与城市规划事业的和谐发展,就必须贯彻四项基本原则:(1)合理性原则,就是

在具体实施中必须保证国土方案和城市规划的科学合理性,而绝不可能刻意注重于某一方面的科学实施,不可能看到某项事业对该地的经济产生重大作用,而只关注这项事业。只有从长远的观点考虑才能实现二项任务的完成,才能够真正推动中国社会的发展和经济效益的提高;(2)多元化原则所谓多元发展说的意思是使二项社会事业相互促进,在和谐发展的同时与提高经济效益、生态效益,以及各方面的经济利益和社会效益的实现密切相关;而在开展这二种事业以前就应该预先明确项目实施的基本任务,如此可以促进经济社会各领域的和谐发展;(3)经济性,为了提高工作建设的经济性,虽然社会发展也离不开经济的进步,但这项工作的正常开展也需要经济能力的保障,所以,经济效益,也是国家土地资源规划管理和城市规划管理等工作顺利完成的重要保障。

#### 结语

对于土地资源规划与城市规划,两者虽然存在诸多不同之处,但是在城市经济发展的整体上,两者是可以实现统筹发展的,具有相互补充、相互促进的作用,土地资源规划是城市规划的坐标,可以为城市规划指明方向,而城市规划可以为土地资源规划的科学开展提供基础。因此,在实际中,必须注重土地资源规划与城市规划的统筹发展,从而全面促进城市发展建设。

#### 参考文献

- [1]黄庆坤.土地资源规划与城市规划的统筹关系探究[J].科技创新与应用,2015,(3):103.
- [2]邵科.浅谈城市规划与土地资源规划统筹发展[J].大科技,2015,(18):212-213.
- [3]陈亮,陈雪婷.完善我国土地资源规划体系的探讨[J].环球市场信息导报,2014,(22):25.
- [4]冯磊.浅谈城市规划与土地利用规划关系和协调[J].国土与自然资源研究,2014(6):18-19.endprint
- [5]任致远.论我国城市总体规划的历史使命——兼议21世纪初城市总体规划的改革[J].规划师,2000(04).
- [6]孙志军.从城市设计要素建构城市特色[J].中国科技信息,2006(10).