

城乡规划工程建设与土地管理研究

常 森 高占杰 张明洋

中国城市建设研究院有限公司 河南 郑州 450000

摘要：城乡规划、工程建设与土地管理是空间治理体系的三大支柱，三者协同程度直接影响城镇化质量与土地资源利用效率。本文系统梳理了城乡规划的公共政策属性、工程建设管理的全过程要点及土地用途管制的制度框架，深入分析了规划与落地脱节、土地供需失衡、审批流程繁琐、部门壁垒突出等协同失调问题。在此基础上，构建了“规划-土地-建设”三位一体制度框架，从规划传导、审批优化、信息平台等方面提出协同机制，并从规划引领、土地集约、审批服务、基层能力四个维度提出对策建议。

关键词：城乡规划；工程建设；土地管理；用途管制；协同机制

引言：我国城镇化已进入高质量发展阶段，城乡规划、工程建设与土地管理作为空间治理的核心环节，三者之间的协同程度决定着空间开发保护的最终成效。在当前“多规合一”改革背景下，城乡规划作为统一空间规划体系的核心组成部分，与土地用途管制、工程建设管理之间的衔接更加紧密。然而长期以来，规划编制与土地供应脱节、建设项目审批流程繁琐、部门间政策目标冲突等问题依然存在，导致项目落地难、土地粗放利用、违法建设频发等突出矛盾。本文立足于规划-建设-土地一体化视角，系统分析三者协同的障碍与路径，为完善现代空间治理体系提供参考。

1 城乡规划、工程建设与土地管理的理论基础

1.1 城乡规划的本质与实施机制

在当前“多规合一”改革背景下，城乡规划已成为统一空间规划体系的核心组成部分，主要负责城镇和乡村建设空间的具体布局与管控。其实质是政府为优化空间资源配置、引导城乡发展而制定的公共政策，具有综合性、前瞻性和法定强制性。城乡规划的实施，主要依据经依法批准的详细规划（含控制性详细规划、村庄规划），并通过规划许可制度（包括建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证等）予以落实。规划传导体系从总体规划到详细规划再到建筑方案设计，将“三区三线”等刚性管控要求及发展战略意图，转化为具体地块的管控条件和建设指引，确保规划意图在工程建设和土地供应中得到严格执行。

1.2 工程建设管理的核心内容

工程建设管理是对建设项目从立项、设计、施工到竣工验收全过程的技术与经济活动的组织、协调与控制。其核心内容包括：规范化的招投标管理以优选施工主体；全

流程的质量监督以保障结构安全与使用功能；严格的施工安全管理以防范事故；以及竣工验收备案以确认工程符合设计与规范要求。工程建设与城乡规划、土地管理存在紧密的业务衔接点：依据详细规划核发的建设用地规划条件是工程设计的法定依据；用地红线界定了合法施工边界；规划核实与土地核验是工程竣工联合验收的前置条件。三者环环相扣，任一环节脱节或矛盾都可能导致项目停滞^[1]。

1.3 土地管理制度框架

我国土地管理制度以土地用途管制为核心，严格区分农用地、建设用地和未利用地，严禁擅自改变用途。在统一的空间规划体系系统下，其管理链条涵盖：依据规划确定的年度新增建设用地计划指标分配、农用地转用审批、土地征收及以划拨、出让、租赁等方式的土地供应。耕地保护是制度底线，通过永久基本农田特殊保护、耕地占补平衡等机制，确保数量与质量双保。同时，存量土地管理聚焦批而未供、供而未用及低效用地再开发，依托“增存挂钩”机制，倒逼各地盘活存量、节约集约，支撑城乡建设由外延扩张向内涵提升转变。

2 城乡规划、工程建设与土地管理的突出问题分析

2.1 规划层面：前瞻性与落地性的矛盾

城乡规划在编制阶段常注重长远理想蓝图，但在实施中易与复杂的土地权属、现状建设等现实条件脱节。一方面，依据“三区三线”划定的建设用地范围，在实际中可能与土地权属界限不完全一致，导致合规项目落地困难；另一方面，部分地区详细规划覆盖率不足，使大量建设活动缺乏直接的规划许可依据，不得不频繁调整规划，程序繁琐、周期漫长。同时，规划的刚性管控与弹性应变难以平衡：过于僵化会阻碍合理项目，过于灵活则会侵蚀规划的权威性与可预期性。

2.2 土地层面：供需失衡与低效利用并存

土地资源管理面临指标紧缺与存量闲置并存的结构矛盾。一方面，城镇化快速发展对新增建设用地需求旺盛，有限的年度计划指标难以满足各地诉求；另一方面，大量批而未供、供而未用土地长期沉淀，闲置土地处置力度和手段不足。同时，耕地占补平衡压力持续加大，优质耕地被大量占用，而补充耕地质量往往难以保证。此外，农村建设用地粗放利用问题普遍，宅基地闲置、“空心村”现象突出。土地征收补偿标准与农民预期存在差距，引发的矛盾也影响了项目顺利推进与社会稳定。

2.3 建设层面：审批低效与监管缺位

工程建设项目审批领域长期存在环节多、周期长、效率低的问题。一个项目从立项到取得施工许可，往往需要经历数十个审批事项，涉及多个部门，平均周期长达半年以上，严重迟滞项目进度。“重审批、轻监管”的惯性依然存在，审批通过后的事中事后监管力量薄弱，导致违规建设、超规划建设、擅自改变土地用途等行为时有发生。规划、土地、住建等核心系统数据不互通，形成信息孤岛，加大了监管难度。工程验收与不动产登记衔接不畅，规划核实、竣工验收、土地核验分属不同部门，直接影响群众和企业的办证效率^[2]。

2.4 协同层面：部门壁垒与政策冲突

城乡规划、土地管理与工程建设分属不同职能部门，长期以来横向协调机制不健全，沟通成本高、决策效率低。各部门政策目标存在内在冲突：土地管理部门侧重“守红线”，强调耕地保护与用途管制；规划部门倾向“谋长远”，注重空间布局优化；住建部门聚焦“保进度”，关注工程速度和施工安全。数据标准不统一更放大了协同困难——规划数据以CAD格式为主，土地数据多采用GIS格式，而建设数据正向BIM格式发展，三者难以有效互通。尤其在基层乡镇一级，普遍缺乏规划、土地、建设的综合管理能力，成为违法占地、违法建设的多发地带。

3 城乡规划、工程建设与土地管理的协同机制构建

3.1 “规划-土地-建设”三位一体制度框架

构建“三位一体”制度框架是实现三者协同的基础性安排。首先，统一规划管控体系：以“多规合一”后的空间规划为总遵循，整合城乡规划、土地利用规划等，实现“一张图”管全局、管底线、管边界。其次，统一用地管控规则：将依据详细规划核发的建设用地规划条件、土地出让合同、建设工程规划许可三者强制关联绑定，确保土地供应有规划依据、工程建设有土地保障。再次，统一审批流程：全面推行“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一”，将分散于各部门的审批事项整合为链

条式办理。最后，统一监管平台：建设规划-土地-建设一体化信息平台，实现全流程数据互通、动态监测与协同监管。该框架的核心是将土地作为载体、规划作为前提、建设作为实施，形成从蓝图到落地的完整闭环。

3.2 规划传导与土地供应的精准对接

解决“有地无规、有规无地”问题，需建立“规划条件-土地出让-方案设计”三级联动机制。土地出让前，由规划部门依据经批准的详细规划明确地块的用地性质、容积率、建筑密度、建筑高度等规划条件，并将其作为土地出让合同的法定附件。积极推行“带方案出让”模式，在土地出让前完成修建性详细规划或建设工程设计方案，使竞得人拿地后可直接办理施工许可，大幅缩短审批周期。建立规划实施评估与土地供应计划的动态联动机制，根据详细规划的实施进度和存量用地消化情况，合理调整年度土地供应计划，优先保障规划确定的重点区域和重大项目^[3]。在供地环节引入弹性年期出让、先租后让等灵活方式，降低企业用地成本，提高土地供应与项目需求的匹配度。

3.3 建设项目审批流程优化

优化审批流程是提升营商环境、加快项目落地的关键举措。具体包括：推行“用地预审+选址意见书”合并办理，减少项目单位多头跑；实施“用地规划许可+用地批准”合并办理，实现“拿地即发证”；推行“工程规划许可+施工许可”并联审批，对符合条件的项目实行告知承诺制，允许先行开工后补办部分手续。建立“规划核实+土地核验+竣工验收”联合验收机制，由住建部门牵头，规划、自然资源等部门参与，统一组织现场查验、分别出具意见，实现“一次申请、统一受理、集中验收”。全面推行“多测合一”，整合规划验线、竣工测量、房产测绘等测量事项，实现一次委托、成果共享，切实减轻企业负担、缩短验收周期。

3.4 信息共享与动态监管平台建设

统一的信息平台是提升协同治理能力的技术底座，建设覆盖全域的空间基础信息平台，整合城乡规划、土地供应、工程建设、不动产登记、执法监察等各类数据资源，打破部门信息壁垒。推行“一码管地、一码管房”制度，赋予每宗土地、每个建设项目唯一编码，贯穿项目全生命周期，实现来源可查、去向可追、责任可究。构建工程建设项目审批管理系统，实现“一窗受理、网上流转、并联审批、限时办结”，审批过程全程留痕、公开透明。利用“互联网+监管”手段，综合运用卫星遥感、无人机巡查、视频监控、移动执法等技术，对建设活动实施非现场、不打扰的智慧监管，并对超规划建设、违

法占地、闲置土地等行为建立自动预警模型,实现从事后查处向事前预防转变。

4 对策建议

4.1 强化城乡规划的引领战略作用

强化规划引领是从源头化解矛盾的根本之策。一要提高规划编制的科学性,充分衔接经济社会发展规划,深入调研现状,科学预测趋势,确保依据“三区三线”划定的空间格局切实可行。二要提升详细规划(控制性详细规划、村庄规划)的覆盖率,为所有建设项目的审批提供直接、明确的法定依据,大幅减少规划调整的随意性。三要建立规划定期评估与动态维护机制,定期对规划实施情况进行全面评估,并适时启动修改,保持其时效性与可操作性。四要刚性管控与弹性适应相结合,严守生态保护、永久基本农田、城镇开发边界三条红线,同时通过机动指标、用途留白等方式为重大项目和未来发展预留合理空间。

4.2 推进土地资源节约集约利用

节约集约是破解土地供需矛盾的根本出路,严格执行建设用地标准,修订完善各类用地定额指标,从源头上严控用地规模;大力推广节地技术和节地模式,鼓励工业上楼、地下空间开发、混合用地等集约方式;加大批而未供和闲置土地处置力度,强化“增存挂钩”考核,将新增指标分配与存量盘活成效直接挂钩;系统盘活低效用地,通过城市更新和产业用地“二次开发”,对旧城区、旧厂房、旧村庄实施综合整治与功能置换;深化农村土地制度改革,稳慎推进宅基地有偿退出和集体经营性建设用地入市,激活农村土地资源价值^[4]。

4.3 优化工程建设领域审批服务

优化审批服务是改善营商环境、激发市场活力的重要举措。应持续深化工程建设项目“放管服”改革,进一步精简审批事项,取消不合理的前置条件和兜底条款。大力推行“告知承诺制”和“容缺受理”,对风险可控的审批事项,申请人书面承诺后即可先行办理。建立健全跨部门联合审批机制,实行“一窗受理、集成服务”,由综合窗口统一收件、出件,部门后台并联审批、限时办

结。加强审批管理系统与规划、土地系统的数据对接,实现一次录入、多方共享。完善事中事后监管,建立以“双随机、一公开”为基础、以信用监管为核心的新型监管机制,营造公平有序的市场环境。

4.4 加强基层空间治理能力建设

加强基层能力建设是打通政策落地“最后一公里”的关键。在乡镇层面探索整合规划、土地、建设管理职能,设立综合性机构,明确权责清单,解决多头管理问题;加强基层管理人员专业培训,定期组织法律法规和技术规范学习,提升综合执法能力;推广建立乡村规划师制度,通过政府购买服务等方式为乡镇配备专业规划师,指导项目建设和农房管理;完善基层执法装备,配备移动终端、无人机等信息化设备,提升现场执法效能;将违法用地、违法建设管控成效纳入乡镇年度绩效考核,压实属地管理责任,并畅通公众参与渠道,形成共建共治共享的基层治理格局。

结束语

城乡规划、工程建设与土地管理三者相互关联、相互制约,构建跨领域协同机制是提升我国空间治理现代化水平的关键。本文从理论基础出发,系统分析了规划、建设、土地三大领域存在的突出问题,提出了“三位一体”制度框架及具体协同机制,并从规划引领、土地集约、审批服务、基层能力四个维度提出系统性对策。未来,应继续深化空间规划体系改革,强化数字孪生、CIM等新技术的融合应用,推动三者关系从条块分割向系统集成根本转变,为城乡高质量、可持续发展提供坚实支撑。

参考文献

- [1]许雁冰.城乡规划工程建设与土地管理研究[J].中国住宅设施,2026(2):242-244.
- [2]程莉莉.城乡规划建设与土地管理研究[J].工程建设与设计,2024(19):254-256.
- [3]张加冕.探讨城乡规划工程建设与规划管理——以光明区街区提升为例[J].建材与装饰,2024,20(34):64-66.
- [4]叶莹.城乡一体化进程中城乡规划与工程项目规划建设管理研究[J].中国科技纵横,2025(1):132-134.