

## 关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考

马珍丽

巴音郭楞蒙古自治州国土资源勘测规划设计院, 新疆 库尔勒 841000

**[摘要]**我国经济社会发展呈现出城乡差距逐步缩小但仍存在的趋势, 城市化水平提升迅速, 城市扩张对土地资源的需求逐年增加, 与此同时, 农村用地的过度集约利用和城乡建设用地的利用差异也使得城乡土地发展面临一系列挑战, 对城乡建设用地的统筹规划显得尤为迫切, 如何更好地实现城乡建设用地的统筹发展, 已成为当前国土空间规划亟待解决的重要问题。

**[关键词]**城乡建设用地统筹; 国土空间规划; 土地利用

DOI: 10.33142/ec.v7i2.11150

中图分类号: F301.23

文献标识码: A

### Reflection on the Overall Planning of Urban and Rural Construction Land in National Spatial Planning

MA Zhenli

Bayingol Mongolia Autonomous Prefecture Land and Resources Survey and Design Institute, Korla, Xinjiang, 841000, China

**Abstract:** The economic and social development of China has shown a trend of gradually narrowing the urban-rural gap, but it still exists. The level of urbanization has improved rapidly, and the demand for land resources for urban expansion has been increasing year by year. At the same time, the excessive and intensive use of rural land and the differences in the use of urban and rural construction land have also posed a series of challenges to the development of urban and rural land. The overall planning of urban and rural construction land is particularly urgent. How to better achieve the coordinated development of urban and rural construction land has become an important issue that urgently needs to be solved in current national spatial planning.

**Keywords:** urban and rural construction land overall planning; national spatial planning; land use

#### 引言

国土空间规划是国家宏观经济政策的基础和指导性文件, 其在推动城乡建设用地合理利用和促进城乡一体化发展方面具有至关重要的作用。城乡建设用地统筹作为国土空间规划的重要组成部分, 直接关系到城乡发展的协调性和可持续性, 在我国城市化快速发展的过程中, 城乡建设用地的不合理利用、城市扩张对农地的压力、农村用地过度集约利用等问题逐渐显现, 需采用科学规划和创新手段加以解决。

#### 1 国土空间规划中城乡建设用地统筹重要性

国土空间规划中城乡建设用地统筹具有重要性, 在现代化进程中, 城乡一体化发展是提升国家综合竞争力的重要战略, 城乡建设用地统筹作为国土空间规划的核心内容, 不仅关系到城市化进程的顺利推进, 也涉及到农村经济的可持续发展。合理的城乡建设用地布局能够促进资源的高效利用, 提升土地的综合生产力, 同时通过规划与管理的有效结合, 可以缓解城市用地压力, 减轻农地资源过度开发的问题, 实现土地的可持续利用。在城市化过程中, 不同区域、不同群体之间存在着资源分配的不平衡, 通过规划科学合理的城乡建设用地, 可以更好地促进资源配置的均衡, 减小城乡差距, 提高农民的土地收益, 实现城乡居民共享发展成果。此外通过合理规划城乡建设用地, 可以提高城市的宜居性, 改善农村居住环境, 促进乡村振兴战

略的顺利实施。

#### 2 国土空间规划中城乡建设用地统筹面临的问题

##### 2.1 城市扩张与农地压力

城市扩张对农地造成的压力是国土空间规划中城乡建设用地统筹面临的一项重要问题。随着城市化进程的加速, 城市对土地的需求不断增长, 城市扩张在一定程度上引发了对周边农地的压力。城市不断向外延伸, 原本用于农业生产的土地逐渐被城市建设所取代, 农地面积受到压缩, 这不仅直接影响了农业的可持续发展, 也使农村居民的生计面临挑战。原本用于农业的土地被转变为城市建设用地, 使得农业用地的空间布局发生变化, 这可能导致一些农业区域失去了适宜的生产条件, 影响了农业的发展方向 and 效益<sup>[1]</sup>。农地逐渐被规划为城市建设用地, 导致农业用地的集约化程度降低, 土地利用效率下降, 这不仅加大了土地资源的浪费, 也影响了农业的可持续性。因此, 解决城市扩张对农地造成的压力, 需要在国土空间规划中科学合理规城市布局, 保障农地的基本稳定, 促使城乡建设用地的统筹发展。

##### 2.2 农村用地过度集约利用

农村用地过度集约利用是国土空间规划中城乡建设用地统筹所面临的一项显著问题。过于密集的农业活动使得土壤质量下降、水资源过度利用, 进而影响生态平衡, 这不仅对农业可持续发展构成威胁, 同时对周边环境产生

负面影响。为追求高产出,农业生产中可能过度投入农药、化肥等生产资料,增加了农业生产的经济成本,这对农民的经济负担造成影响,也加剧了农业的不可持续性。农地被过度利用,生态环境失衡,影响农田生态系统的自我修复能力,容易导致土地退化、生态系统崩溃。解决这一问题,国土空间规划需要在农业发展布局上进行优化调整。

### 2.3 城乡建设用地利用差异

城乡建设用地利用差异是国土空间规划中城乡建设用地统筹所面临的一项显著挑战。由于城市的快速发展需求,城市建设用地往往呈现出集中、大规模的趋势,而农村建设用地则呈现出分散、零星的特点,这导致了城市与农村用地资源配置的不均衡,影响了农村地区的整体发展水平。城市建设用地往往通过科学规划和管理,实现了土地的高效利用,提升了土地的综合效益,相反,农村建设用地由于规划滞后、管理不善等因素,存在着土地利用效率低下的问题,导致土地资源浪费和农村经济的低效发展。由于城市用地需求大,土地供给受到限制,导致城市用地价格上涨,进而加大了城市建设用地的压力,而农村建设用地供给相对较充裕,但需求不足,导致农村建设用地资源的浪费。解决城乡建设用地利用差异的问题,需要国土空间规划中更加注重城乡一体化发展。

### 2.4 规划体系不健全

规划体系不健全是国土空间规划中城乡建设用地统筹所面临的一个重要问题。由于缺乏整体性、系统性的规划体系,城市规划、农村规划、土地利用规划等规划之间缺乏有效衔接,导致了城乡发展中出现了片面追求经济增长、片面追求用地集约利用等问题,阻碍了城乡建设用地的有序统筹。规划体系的不健全使得城乡规划的实施缺乏有效的执行力度,各地方政府在规划实施过程中可能会因为缺乏全局观、不同利益主体的分歧等问题而偏离规划初衷,导致规划目标的难以实现。由于规划体系不够完备,城市和农村的发展容易出现脱节,一些地方可能存在违规用地、规划调整不及时等问题,造成土地资源的浪费和环境问题,解决规划体系不健全的问题,需要在国土空间规划中加强体系构建。

### 2.5 管理体系不完善

管理体系不完善是国土空间规划中城乡建设用地统筹所面临的一项重要问题。由于一些地方管理体系的滞后与不完备,导致规划制定与实际执行之间存在较大差距,规划落地难、执行难成为一些地方管理体系不完善的显著体现,影响了城乡建设用地的统筹发展。缺乏有效监管和惩戒机制,一些地方可能存在对规划的违背、用地的违规行为,这不仅影响了土地资源的合理利用,也损害了城乡建设用地的法治环境。一些地方管理机构在城乡建设用地管理中存在执法不严、监管不力的问题,导致一些用地违规行为屡禁不止,加大了城乡建设用地的管理难度,解决管理体系不完善的问题,需要在国土空间规划中强化管理

体系建设。

## 3 国土空间规划中城乡建设用地统筹的方法与策略

### 3.1 建立全面的城乡一体化土地规划机制

建立全面的城乡一体化土地规划机制是国土空间规划中城乡建设用地统筹的关键战略。通过建立统一的规划框架,将城市规划、农村规划、土地利用规划等不同层面的规划纳入一个整体的城乡一体化规划中,实现规划的协同与统一,确保城市和农村规划的发展目标相互契合,避免片面追求城市化而忽视农村的可持续发展,促使城乡发展在整体战略上实现共赢。通过科学合理的农地保护政策,避免过度农地利用和乱占耕地的问题,保障农业生产和农民的生计。机制的建立还需要充分考虑城乡间的相互关系,注重协同发展,通过建立联动机制,实现城市和农村用地的连接,促使资源在城乡之间的有序流动,避免城市过度扩张对农村用地的压力。

### 3.2 实施强有力的用地集约与节约政策

实施强有力的用地集约与节约政策是国土空间规划中城乡建设用地统筹的关键举措。最大限度地提高土地利用效率,确保土地资源的经济、社会、环境效益的协同增长,通过建立高效的城市规划和土地利用规划,推动城市内部空间的优化配置和高密度利用,实现城市用地的集约化,减少土地浪费。科学合理的农村规划避免农地过度利用和不合理开发,保障农村的耕地质量和农业生产需求,实现农村用地的可持续利用。明确产业发展方向和空间布局,推动产业用地的合理利用,避免同质化建设和过度开发,确保产业用地的经济效益和社会效益最大化。建立健全的土地利用监管机制,及时发现和处理闲置土地,防止土地资源被滞留和浪费,推动土地的有效利用。

### 3.3 探索建立城乡建设用地人地挂钩机制

探索建立城乡建设用地人地挂钩机制是国土空间规划中为实现城乡建设用地统筹发展提出的重要举措,这一机制的核心在于将土地利用与居民生活需求、农民权益等紧密关联,通过建立更加紧密的联系,实现土地利用得更精准、更符合社会发展需要。首先,通过深入了解城乡人口的分布、迁移状况,合理规划土地用途,满足不同地区的居民生活、工作、就业等需求,确保土地规划更贴近实际人口情况。其次,机制的建立要注重土地利用与居民权益的平衡,通过设立土地利用补偿机制,保障农民的土地财产权益,鼓励他们更加积极地参与土地规划和利用,促使土地用途更好地满足农村居民的实际需求,建立公开透明的规划决策机制,鼓励居民参与土地用途的选择和决策,使土地规划更符合居民的实际意愿,引入现代信息技术,建立居民信息数据库,更加精准地掌握居民需求,实现土地用途与人口需求的更精准匹配。

### 3.4 创新土地增值收益分配机制

创新土地增值收益分配机制是国土空间规划中城乡

建设用地统筹发展的关键性创新。核心在于更加合理、公正地分配土地增值收益,激励土地开发主体更加积极地参与规划建设,实现土地资源的可持续利用<sup>[2]</sup>。创新分配机制需要强调市场化与社会公平的有机结合,通过建立市场调节机制,确保土地增值收益的形成受市场供需关系的动态调整,同时要设立合理的红利机制,使土地收益的分配更加公正合理,不断激发开发主体的创新热情,在规划初期就确定土地增值收益的归属权,引导开发主体在规划实施中更加注重土地的合理利用,推动土地价值的最大化。设立土地增值收益的专项用途,确保一定比例用于基础设施建设、社会福利等公共事业,实现土地增值效益的共享,推动城乡建设的可持续发展,建立健全的法律法规和监管机制,确保分配的公正性和透明度,避免出现不合理的权益争议,保障各方的合法权益。

### 3.5 优化城乡规划编制体系

优化城乡规划编制体系是国土空间规划中城乡建设用地统筹发展的关键一环。首先,优化城乡规划编制体系需要强调科学性和数据支持的结合,通过整合先进的地理信息系统(GIS)技术和大数据分析手段,实现对城乡空间的精准测绘和全面分析,提高规划编制的科学性,使规划更加符合实际情况。其次,体系的优化要注重规划编制与可持续发展目标的契合,通过明确城乡建设的可持续发展指导思想,将资源利用、环境保护、社会公平等因素纳入规划编制考量,确保规划体系更好地服务于长期可持续发展目标<sup>[3]</sup>。此外,优化城乡规划编制体系还需要强调区域差异和灵活性,通过充分考虑不同地区的自然地理、经济社会等特点,建立具有差异性的规划模式,实现对城乡发展的因地制宜、有针对性。体系的优化还需注重社会参与和协同机制的建设,通过建立规划编制的公众参与机制,吸纳各方面的意见和建议,促使规划更贴近市民需求,实现规划编制过程的透明与民主。

### 3.6 加强城乡规划管理体系

加强城乡规划管理体系是国土空间规划中确保城乡建设用地统筹发展的重要措施,引入现代信息技术,建立规划管理的数字化平台,实现对城乡规划的全程监控和实时调整,提高规划管理的精准性和时效性,健全相关法律法规和制度,明确各级政府和相关机构的职责,规范规划管理的程序 and 标准,确保规划实施的合法性和规范性。通过开展培训课程,提高城乡规划管理人员的专业水平和综合素养,使其更好地适应城乡规划管理的新形势和新要求,建立跨部门合作的协同机制,实现城乡规划的整体协调,同时鼓励社会各界的参与,充分发挥公众的监督作用,提高规划管理的公正性和透明度。

### 3.7 指导城乡统筹发展的城乡规划方针

指导城乡统筹发展的城乡规划方针是国土空间规划中确保城乡建设用地统筹发展的战略性导向,明确城乡规划的总体目标和发展方向,引导城乡一体化发展,实现资源的有效配置和经济社会的可持续发展。明确规划目标中的生态环境、资源利用、社会公平等方面的可持续发展原则,确保城乡规划不仅满足当前需求,更要兼顾后代利益,实现经济社会的长期稳定和健康发展。通过在方针中强调不同地区的特殊性和发展阶段的不同,制定具有区域差异性的城乡规划政策,促使各地根据实际情况实施灵活的发展战略,实现城乡发展的协调与均衡。确保城乡规划中充分考虑教育、医疗、交通等公共服务的均等化分配,实现城乡基础设施的互通互补,缩小城乡发展的差距,提升居民生活水平。方针的确立还需注重社会参与和民主决策,通过建立规划方针的公众参与机制,使各方面的意见都能得到充分考虑,实现城乡规划的民主决策,确保方针的科学性和合理性。

## 4 结语

在国土空间规划中,城乡建设用地统筹至关重要。面对城市扩张导致的农地压力、农村用地过度利用、城乡建设用地差异、规划体系缺陷、管理体系不足等问题,我们需要建立全面的城乡一体化土地规划、实施强有力的用地集约与节约政策、探索城乡建设用地人地挂钩、创新土地增值分配、优化规划编制体系、加强城乡规划管理、明确城乡统筹发展的规划方针等方法。这些努力有助于实现土地资源的合理利用,促进城乡一体化发展,提高土地资源利用效益。通过科学规划和高效管理,我们可以为未来创造更加可持续、平衡和宜居的城乡空间。

### [参考文献]

- [1]王阳,郭开明,苏练练.关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考[J].西安建筑科技大学学报(自然科学版),2023,55(5):729-738.
  - [2]王阳,郭开明,苏练练.关于国土空间规划中城乡建设用地统筹的思考[J].西安建筑科技大学学报(自然科学版),2023,55(5):729-738.
  - [3]梁景宇,邓木林.县级国土空间规划城乡建设用地规模分解方法——以湛江市遂溪县为例[Z]//中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(20总体规划).[出版者不详],2021:10.
- 作者简介:马珍丽(1988.10—),国土空间规划副高级工程师,硕士研究生学历,毕业于新疆农业大学农村与区域发展专业,当前就职单位:巴音郭楞蒙古自治州国土资源勘测规划设计院。