

土地规划管理与城乡规划实施的关系分析

朱伟成

宁国市国投规划设计有限公司, 安徽 宁国 242300

[摘要]土地规划管理和城乡规划实施是国土空间治理体系中两项重要工作内容,在目的性、空间控制以及操作方式上都具有高度的一致性和互补性。文章从概念界定、问题表现、交流途径及改进措施等几个方面对土地规划管理和城乡规划实施的关系进行阐述。认为土地规划管理和城乡规划实施是城市发展过程中的两个密不可分的部分。土地规划管理是对土地资源的有效分配和使用,对土地开发和保护;而城乡规划实施则是对城市的整体规划和发展项目的设计与建设等。目前两者存在规划体系衔接不够、主管部门分离、实施时间不同步的问题,在国土空间规划体系重构过程中,需要从建立一套完整的规划体系、制定相应的政策措施以及加强监督管理等方面入手,使二者能够更好地配合。本文旨在对国土空间治理现代化起到一定的借鉴意义。

[关键词]土地规划管理;城乡规划实施;国土空间规划

DOI: 10.33142/sca.v9i4.19566

中图分类号: TU984

文献标识码: A

Analysis of the Relationship between Land Planning Management and Urban Rural Planning Implementation

ZHU Weicheng

Ningguo Guotou Planning and Design Co., Ltd., Ningguo, Anhui, 242300, China

Abstract: Land planning management and urban-rural planning implementation are two important tasks in the national spatial governance system, which have a high degree of consistency and complementarity in terms of purpose, spatial control, and operational methods. The article elaborates on the relationship between land planning management and urban-rural planning implementation from several aspects, including conceptual definition, problem expression, communication channels, and improvement measures. It is believed that land planning management and urban-rural planning implementation are two inseparable parts of the development process of city. Land planning and management is the effective allocation and use of land resources, as well as the development and protection of land; The implementation of urban and rural planning refers to the overall planning of the city and the design and construction of development projects. At present, there are problems with insufficient connection between the planning systems, separation of supervisory departments, and asynchronous implementation time between them. In the process of restructuring the national spatial planning system, it is necessary to start from establishing a complete planning system, formulating corresponding policy measures, and strengthening supervision and management, so that the two can better cooperate, so as to provide some reference significance for the modernization of land and space governance.

Keywords: land planning and management; implementation of urban and rural planning; national spatial planning

引言

长期以来,我国的空间规划体系存在规划种类繁多、内容交叉重叠的问题,土地规划与城乡规划是两个最重要的空间规划,在编制单位、技术要求以及管制方式上各有侧重,因此造成现实中出现较多“规划打架”。城乡规划与土地规划的区别在于所涉及领域不同,而且二者的发展水平及其法定效力也不一样,但从经济发展角度分析,二者是统一的整体。而随着自然资源部成立以及新国土空间

规划体系建立,“多规合一”是大势所趋,在此基础上如何处理好土地规划管理和城乡规划实施的关系,是一个需要尽快解决的重大现实课题。本文从内涵、功能出发,探讨两者所处的问题及困难,指明二者关系以及相互影响,进而给出一些解决建议,以供参考。

1 土地规划管理与城乡规划实施的核心内涵与功能定位

土地规划管理是以土地资源为对象,在对土地用途、

开发强度、利用方式进行总体布局基础上,合理调配土地资源的一种公共管理行为。主要作用有:坚守耕地红线,保证国家粮食安全;限制建设用地总量,节约集约使用土地;解决各行业之间土地需求冲突问题;保护生态。随着发展,中国的土地规划管理由服务农业向兼顾建设和保护转变,再进一步突出生态文明理念。城乡规划实施是指根据城乡规划内容落实到具体的空间上过程,包含规划管理、建设管理、供地、配套设施等工作。主要步骤有:编制并报批城乡总体规划,编制详细规划,办理项目规划手续,监督检查等。城乡规划体系包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划等,形成对全域的指导性框架。而在国土空间治理中,两者又各有侧重。土地规划管理注重“底线管控”,重视土地资源保护及合理开发;而城乡规划落实则侧重“发展引导”,关注空间格局改善以及各项建设活动有序开展。土地规划管理在城乡规划中发挥重要作用具体表现为:土地用途管制是维护城乡空间秩序底线,土地供应是保证规划实施节奏和范围,土地市场调节影响城市发展格局。

2 土地规划管理与城乡规划实施的主要矛盾与现实困境

2.1 规划体系衔接不畅与内容冲突

土地规划与城乡规划在编制层级、技术标准、用地分类方面有所不同。土地利用总体规划采取自上而下层层分解的方法,注重指标控制;而城乡规划采取自下而上以及自上而下的方法,注重空间安排。由于两者用地分类不同,使得两者之间难以衔接,如一块土地在土地规划中可能是普通农田,在城乡规划中却属于发展备用地,产生矛盾。土地规划管理和城乡规划在执行过程中也存在差异,在很大程度上体现为土地规划的刚性和城乡规划的柔性的对立。

2.2 管理主体分割与权责边界模糊

在机构改革之前,土地规划由国土资源部门负责,城乡规划由建设或规划部门负责,“两张皮”。虽然2018年的机构改革把这两方面的工作都归并到了自然资源部,但是长期以来形成的习惯势力、技术标准不同以及人的思想观念还是很难改变。土地规划管理与城乡规划建设之间工作内容有冲突,前者注重农用地保护、建设用地规模,而后者更关注城市发展、城市的功能提升,在城镇开发边界划定、基本农田调整等方面协调困难较大。在当前的规划许可制度下,建设用地规划许可主要起到确定规划条件的作用,在实际操作中却与供地环节的功能重合,在一些地方已经尝试取消此环节。

2.3 实施时序脱节与空间落地困难

土地规划每五年一次修编,城乡总体规划一般为15~20年,两者之间的时间尺度不同步造成实施的时间不同步,在城乡规划提出新的要求的情况下,土地规划可能尚处于修编期不能及时供应,出现“有项目无指标”或者“有指标无空间”,另外用地审批周期较长而且程序繁琐,很难满足建设项目的需要,增加了规划落实的难度,目前规划实施所面临的底限管控趋严和市场需求不足的压力,以及存量资产盘活由于缺乏利益协调机制而遇到的问题。

2.4 信息共享不足与监督评估滞后

长期以来,土地规划与城乡规划分别属于不同的系统,数据标准不一致,接口不匹配,不能实现互联互通。规划实施监管主要依靠人工作业,缺乏有效的动态监控手段。规划实施评价一般是在规划期满之后才开展,滞后性强,不能有效纠正执行中的偏差。而随着国土空间基础信息平台的建设,这个问题有所缓解,但是离“一张图”管地还有一定距离。

3 土地规划管理与城乡规划实施的深层联系与互动机制

3.1 土地资源对规划实施的支撑与约束作用

土地是城乡发展的空间基础,土地的数量、质量和位置以及所有权对城乡规划能否落实起到至关重要的影响。足够的用地规模是保证规划项目能够实施的基本要求,而耕地保护红线、生态保护红线等则是限制规划拓展的硬约束。从支撑角度来看,土地资源有效供给是规划顺利进行的基础。一方面,新增建设用地计划指标可以用于新区建设、园区发展、大项目谋划等;另一方面,盘活闲置低效用地有利于旧城改造、功能转变、老社区改善等。从约束作用来看,永久基本农田划定遏制了城市无序扩张,生态保护红线阻止了开发活动进入敏感地区,建设用地总量和强度双控行动促使城市节约集约利用土地。由于土地资源有限,在城乡规划中必须以“底线思维”来考虑发展空间问题。城乡规划工作是在合理安排土地基础上进行,城乡规划手段对于改善土地利用格局也有一定帮助作用。土地供应速度以及方式决定了城市发展进度及其形态,“净地”出让有利于促进开发活动顺利进行,但同时也会因为征地拆迁时间较长而导致项目延期。

3.2 城乡规划对土地利用结构的引导与反馈

城乡规划通过对城市发展定位、功能区划分、密度区划分等方式,使土地向一定地域和用途倾斜,从而改善土地使用方式。规划中规定的公共设施用地、绿地、道路广

场用地等，强制性改变土地使用情况。而且，在规划执行过程中反馈的建设用地需要、土地市场的信息以及空间上的冲突等，都可作为土地规划进行调整的基础。由于受到我国国情的影响，我国的土地规划职能与管理职能相脱离，但从本质上来说，两者都是对土地进行管控，所以两者必须进行沟通以达到一致。

3.3 空间管控体系中的耦合与协同逻辑

土地规划与城乡规划在空间管控方面存在相互影响的关系，即：

表1 土地规划管理与城乡规划实施的空间管控耦合关系

空间管控要素	土地规划管理的对应工具	城乡规划实施的对应工具	耦合关系
开发边界管控	城乡建设用地扩展边界	城镇开发边界	协同互补
用途分区管制	土地用途管制分区	城镇功能分区	层级嵌套
强度指标控制	容积率、建筑密度控制	规划条件设定	功能重叠
生态空间保护	生态保护红线	绿地系统规划、生态控制线	协同强化
农业空间保护	永久基本农田	乡村建设边界	刚性约束
建设用地规模	年度用地计划指标	建设用地规划许可证	传导衔接

在国土空间规划体系下，依据明晰事权、权责对等的原则，在落实放管服的要求下，厘清不同层级政府以及各级自然资源部门之间的职能分工，明晰不同层级、不同类型国土空间规划编制及管理的重点内容，两者的关系更紧密。土地利用总体规划注重数量上的控制，而城市总体规划更加强调形态上的指导作用，在国土空间规划“一张图”的背景下二者相得益彰。

3.4 实施过程中的双向调节与动态适应

规划实施是一个持续的过程，必须有土地规划管理和城乡规划实施之间的相互协调配合。一方面，在城乡发展需要发生变化的情况下，土地规划应及时进行修编，重新分配用地指标；另一方面，在土地供给受到限制的情况下，城乡规划应当合理安排用地布局，节约集约使用土地。而这种协调主要是通过灵敏地识别以及反应来实现。即要清楚地界定引起协调的情况，如上位规划变化、大项目落地、自然灾害发生、经济社会发展超出预期等；其次是要制定好协调的方式方法及权限大小，一般的变动可以由地方人民政府自行决定，重大的变更则需报原批准机关同意。再次，要确定调节时间窗口，防止过度干预削弱规划严肃性。而这种灵活性需要有相应的规划执行监督预警机制来配合，“编制-实施-检查-修正”，同时要与国民经济和社会发展五年规划相联系，把城市现有土地资源利用改善作

为近期目标及主要工作列入总体规划中的近期实施计划中并细化为一个个具体项目，然后逐年落实。

4 土地规划管理与城乡规划协调发展的优化策略

4.1 构建统一的国土空间规划体系

国土空间规划体系建立为两者协同奠定基础。“多规合一”国土空间规划体系构建是一项系统工程、一场深刻变革，而不仅仅是一个结果，是要有一套运作机制。要加快建立“五级三类”，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等多个空间规划融合成统一的国土空间规划。而在实际操作中，要注重解决不同层级间传导协调问题。国家层面规划重在发挥战略性指导作用，省域层面规划重在综合协调，市县层面规划重在落实执行，乡镇层面规划重在具体控制，形成自上而下、层层递进关系^[1]。同时，应明确总体规划的统领地位、详细规划的法定依据作用以及专项规划的补充支撑作用，防止不同类型规划之间出现相互重叠甚至相互矛盾的情况，《广州市国土空间规划条例》是第一个将该条例定位为统领地方城乡建设和空间规划领域的“小母法”，是连接上位法与下位法规章、统领同级法规、协调全市城乡建设和空间管理工作的重要法规，其立法经验具有借鉴意义。

4.2 完善土地管理制度与政策工具

应对现有规划许可进行梳理，实行“多审合一、多证合一”。为适应放管服改革、农村三块地改革、陆海统筹、城乡统筹等需求，在此基础上采取调整、取消、整合、重构等方式确定一书两证规划许可制度^[2]。改进土地供应方式，推广弹性年期出让、租赁结合等形式的土地供应方式。健全闲置土地处置办法，制定低效用地判断标准以及再开发鼓励措施。探索城乡统一的土地市场建设，使农村集体经营性建设用地能够进入市场流通。

4.3 强化实施监督与动态评估机制

建立以规划实施年度监测、五年评估以及重点行业领域专项评估相结合的方式。统筹规划、建设和管理三者的关系，简化行政许可程序，提升空间治理能力和水平^[3]。建设国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，通过互联网+、遥感监测等方式，对规划执行情况进行实时监控并发出警报。完善规划变更机制，规定变更条件与审批权限，避免随意变更规划。制定规划实施评价办法，把规划执行效果作为地方人民政府工作评价内容之一。

4.4 推进信息平台建设与多主体协同治理

基于国土空间基础信息平台，制定统一规划数据标准，使土地规划数据和城乡规划数据能够有效衔接；在进行规划过程中，同时建立国土空间基础信息平台，逐步形成全

国国土空间规划“一张图”，促进数据开放、信息交流；完善部门之间信息共享机制，连接规划、用地、建设和不动产登记等相关信息系统；建立健全公众参与机制，在规划编制、审批、实施以及评价等各个环节都有利于公众参与；尝试设立规划委员会，吸纳各界人士如学者、人大代表、政协委员及社会公众等参与到规划工作中来。

5 结语

土地规划管理和城乡规划实施之间的联系，在很大程度上就是“地”与“城”之间关系在空间治理中的反映。土地规划管理和城乡规划实施都是城市建设中密不可分、相互影响的部分，在新的国土空间规划体系下两者之间的配合情况直接影响到国家的空间治理能力。本文从四个方面探讨土地规划管理和城乡规划实施的关系：一是土地规划管理和城乡规划实施的概念；二是土地规划管理和城乡规划实施中存在的问题；三是土地规划管理和城乡规划实

施之间的互动；四是提高土地规划管理和城乡规划实施水平的方法。未来要加快建立健全国土空间规划法律制度，推进“多规合一”，健全规划落实机制，促进空间治理由“分治”到“共治”的转变，推进国土空间开发利用与保护工作高质量开展。

[参考文献]

- [1]徐山柱.土地规划管理与城乡规划实施的关系剖析[J].城市建设理论研究(电子版),2024(21):25-27.
 - [2]潘聪,方勇.国土空间规划体系下规划许可改革研究[J].城乡规划,2025(3):46-52.
 - [3]谢炳林.浅谈城乡规划与土地规划统筹发展策略[J].城市建设理论研究(电子版),2024(11):1-3.
- 作者简介：朱伟成（1985—），男，汉族，安徽宁国人，全日制本科，现就职于宁国市国投规划设计有限公司，研究方向：土地规划管理。