

# 城市规划与国土规划之间的矛盾及解决措施研究

邹佳伟

深圳市龙华区更新整备事务中心

DOI:10.12238/bd.v8i4.4226

**[摘要]** 在城市发展路径上,城市建设规划与土地利用规划的矛盾始终是待解的紧要问题。从观念与目标的角度出发,本文深入分析城市建设规划与土地利用规划之间的区别和互相补充的关联。接着,深入分析两者之间的对立和矛盾,包括在空间界定、目标职责、行政命令以及数据互通等方面的差异性。解决这些差异,必须制定针对性的解决方案,包括强化规划之间的配合、促进信息资源的交流共享、提高规划实施的监督效能、加强技术人才的培育及相关支持等多个方面。借助国内珠江三角洲区域的实例,详细解读具体措施的实施及所取得的成果。综上所述,提倡构建完善的规划和机制框架,推进城市与国土规划的整合和发展,有助于为共同助力城市的持续发展,提供有力的理论与实践支持。

**[关键词]** 城市规划; 国土规划; 矛盾; 解决措施; 协调机制

**中图分类号:** F323.24 **文献标识码:** A

## Research on the Contradictions and Solutions between Urban Planning and National Land Planning

Jiawei Zou

Longhua District Renewal and Maintenance Affairs Center

**[Abstract]** The contradiction between urban construction planning and land use planning has always been a crucial issue to be resolved on the path of urban growth. From the perspective of concepts and goals, this article deeply analyzes the differences and complementary relationships between urban construction planning and land use planning. Next, conduct a thorough analysis of the opposition and contradictions between the two, including differences in spatial definition, target responsibilities, administrative orders, and data exchange. Resolve these conflicts and develop targeted solutions, including strengthening coordination between plans, promoting the exchange and sharing of information resources, improving the supervision efficiency of plan implementation, enhancing the cultivation of technical talents and related support, and other aspects. With the help of domestic examples of the the Pearl River Delta region, the results of the implementation of specific measures are explained in detail. In summary, it is advocated to establish a sound planning and mechanism framework, promote the integration and development of urban and territorial planning, jointly assist in the sustainable development of cities, and provide strong theoretical and practical support.

**[Key words]** urban planning; Land planning; Contradiction; Solution measures; coordinating mechanism

### 引言

城市规划与土地使用策略是推动城市群可持续生态发展的关键策略,它们在现代城市管理中肩负着必不可少的功能。但在具体操作中,经常会遭遇一些难题:城市建设规划与土地利用规划的矛盾。这种分歧不仅体现在思想层面,更多的是对城镇化进程产生深远的影响,比如城市规划专注于以城市为中心的进展,强调的是对空间的合理安排以及各项功能的明确划分;国家土地利用规划的核心在于综合评估国土资源的利用效果与保护。这一争议引发了在实施阶段中出现的冲突与协调问题。本文论

述的目标在于详尽分析城市发展规划与土地利用规划之间的矛盾所在,并给出针对性的解决方案,期望为我国的城市建设提供更精确、更有效的规划参考。

### 1 城市规划与国土规划的理念与目标分析

城市规划与土地利用布局是推动城市发展和优化国家资源配置的重要组成部分,核心在于有效开发与利用城市土地资源,优化使用效率与收益。这通过精心规划城市内部结构、功能区划分以及人与环境的关系来实现。城市规划目标包括城市空间合理安排、生活质量提升、社会经济的持续健康发展等,而国土

规划则从宏观角度出发,强调土地资源的全面开发与维护,旨在实现土地合理使用、自然环境保护等目标。城市规划与国土规划互为依赖和强化,两者需在全球和细节上相互配合,实现协调共存。

城市规划理念凸显以人为本,关注人民幸福的发展方针。这一思想贯穿于城市建设规划的各个细节,比如公共服务设施安排需以迎合居民日常生活需求为基础,交通系统规划须以提升居民出行便利性和确保安全为目标。城市发展领域提倡将生态环境保护 and 持续发展的概念融合,意味着在推进都市进步的过程中,必须注重生态体系的保护,并努力实现经济领域、社会层面与自然界的环境的和谐发展。

国土规划的基本理念在于对全国土地资源的全方位规划与严格监管<sup>[1]</sup>。国家土地规划的核心思想是全方位土地资源利用与保护,目的是实现土地资源的可持续增长及维护。国土空间规划贯穿于土地利用和生态保护的各个方面。在土地使用规划中,重视土地的合理利用与发展;在生态保护规划中,强调生态系统的完整性与稳定性。城市规划与国土规划虽有不同,但相辅相成,共同推动以人为本和生态维护的城市土地资源的和谐发展。

## 2 城市规划与国土规划的矛盾与冲突呈现

在城市规划和国土规划的策划过程中,经常会出现各种分歧和争论,这些主要集中在以下几个关键方面:城市规划结构与国家领土规划在空间覆盖上存在差异。都市规划主要关注城市内部的空间安排与区域功能划分,而国家规划则更加广泛,涵盖城市、农村、农地、林地、水体等多种地理种类。由于空间范围的差别,使得城市布局与国家规划在空间分布协调性不佳,比如城市规划的边界与国家规划的行政区划界线可能不符,又或者城市规划的土地利用与国家规划的土地开发产生冲突。

城市和国土的规划工作在规划目标上存在协调不一致的情况。城市建设规划以促进城市的经济发展、社会稳定及生态环境保护为主轴,相较之下,土地行政着眼于土地综合利用与保护<sup>[2]</sup>。城市规划与土地配置蓝图之间的差异常引发市镇建设与生态保护在用地规划上的不协调。例如,市镇建设规划中的重点发展区域可能与生态保护蓝图中的关键保护区域冲突,产业结构与国家级保护区也可能矛盾。城市建设与土地利用规划政策存在差异,由不同部门管理,发布政策指示常有诸多分歧。这种分歧可能引起都市发展和土地开发政策的矛盾,形成政策间的对立和混乱。

在都市建设和土地资源配置两大领域,缺乏有效的信息交流和合作程序。城市规划与国土布局任务分别落在各个专门机构,这些机构在信息交流和协作方面通常缺少高效的协同作用。在这种背景下,城市规划结构与国家空间布局之间的交换和协调通常不足,进而引致在实施规划方案时出现一系列问题和障碍。城市规划与国土建设布局,在空间划分、功能定位、政策导向以及数据互联等领域,常常陷入纷争和对立。

## 3 解决城市规划与国土规划矛盾的措施探讨

面对城市建设布局与土地利用规划之间的矛盾,探讨处理方法涉及众多因素和方针,需从体系建设、政策优化、技术运用等多角度进行深入探究与实施。迫切需要加强规划布局的整合性与协作性。建立全面涵盖城市与国土的规划体系,明确从规划制定到执行以及监控的连贯流程和规范,保障各级规划相互间无矛盾且和谐共进。国家可以出台相关法律法规,对城市规划与土地利用规划的编制流程及其规范内容进行监管,各级政府部门应当构建起协调会议制度,以促进各个部门间的密切合作与沟通,共同推出并执行规划政策。

在策划阶段的流程中,必须增强信息交流与合作共事的机制。打造一个让城市设计和土地利用规划能互相沟通的信息纽带,以便共享和共同建设规划信息,进而提升规划制定的精确性。建设统一的数字城市平台,将城市空间、土地利用、资源环境等多种数据进行整合,为规划制定和决策作出科学技术支持和根据。需要优化规划管理与监督机制<sup>[3]</sup>。加强对城市规划和土地利用的监管与评估,迅速辨识并协调执行过程中的问题和矛盾。构建规划实施效果的评价体系,定期对城乡规划执行情况进行详尽评估和严格核查,若检测到差异,立即调整并重新规划发展蓝图。

需强化技术层面的工作的技术支持和培养专业技术人才。打造一支精通城乡规划的专业团队,助力编制规划和执行向更高科学、专业层次迈进。比如,着力推进高等院校中城市规划和国土规划学科的发展,激励学生深度探索规划领域的理论与实操,从而提高他们的专业能力和个人素养。民众参与度和监管强度需加强。打造包容万象、明朗化的都市布局与国土安排的决策体系。广泛汇聚社会各界的聪明才智和建议,增加决策过程中的公众参与和提高决策的精确性。

## 4 强化规划协调机制的建立与优化

构建与优化城乡规划之间的平衡机制,成为减轻城乡之间矛盾的关键策略之一。建立完善的协同机制,促进各级规划之间的顺畅沟通与合作,从而增强规划实施的协调性与一致性。创建一个跨部门和跨行业的综合规划与协调机制,需要依赖于不同部门之间的协作以及行业间的沟通。该组织由涉及行政、行业及专业领域的多个单位构成,担当城市建设和国土规划工作的综合协调、实施及监督管理职责。比如,打造一个由国土资源管理部门、住房和城乡建设管理部门、生态环境管理部门等机构联合主导的城市建造和土地开发的协调平台,以调和城市规划与土地规划之间的互动。

构建一个联合规划的中心节点,可作为高效率的协作平台。这个综合功能平台能将城市规划、土地规划、交通布局、生态环境等多方面的规划资料整合,向各个规划设计机构提供具体数据支撑、专业技术帮助以及决策依据。构建集成数字城市规划及国土资源的信息化平台,促进规划信息的互通互联及共同建设,从而为决策制定奠定牢固的科学依据。建立以会议为基础的规划协调体系,这一体系高效率且实用。定期举办城市规划和土地利用布局的合作研究会议,召集相关部门、学术界

的学者以及各界代表,共同研讨和解决在实施规划时出现的问题和矛盾<sup>[4]</sup>。每年举办一次全国性的城市发展和土地利用和规划的高层会议,旨在汲取历史经验,交流实施成果,推动规划创新,促进不断进步。

实施一系列具体措施,能够有力地促进完善并优化规划调节机制,提升都市规划与土地利用规划相互协调与整合,推动都市与土地资源的有效结合与发展提升。下表为规划协调机制建设的实施方案及效果评估:

表1 规划协调机制建设方案及效果评估表

建设方案	实施情况	效果评估
建立城市规划与国土规划协调委员会	已完成	委员会有效发挥协调作用,促进规划协调一致性
建立数字城市规划与国土资源信息平台	进行中	平台建设有望提高规划数据共享和决策科学性
定期召开城市规划与国土规划协调会议	已实施	会议为各方提供交流合作的平台,促进规划工作的开展

通过以上表格,可以清晰地了解到规划协调机制建设的实施情况及效果评估,为进一步优化和完善规划协调机制提供参考依据。

## 5 案例分析与总结:促进城市规划与国土规划的有机融合

对具体实例的细致分析,是促进城市建设和土地使用和谐发展重要手段之一。通过对实际案例进行深入研究,能够归纳出宝贵经验和察觉不足之处,这为策划方案提供参考依据和学习例子。接下来,将以国内案例的一个具体案例为切入点,进行详尽讨论与总结。

以我国珠江三角洲地区为样本,这一区域作为我国经济增长的重要推动因素和城市化发展的前端区域,同时也是城市规划和土地利用协调发展的典型例子。城市的布局设计与国家土地利用布局紧密相连,相互影响,共同推动区域经济社会快速发展。珠江三角洲地区在城市建设领域,巧妙实施规划手段,精心布局空间结构,提升功能区域的合理规划与优化。广州这座城市通过明确城市职能与发展目标,设定建设的总体框架与空间结构,绘制城市发展的具体规划。

珠江三角洲地区在土地整治上聚焦土地资源的综合利用与

保护,借助规划方案,重构土地布局,增进土地资源的使用效率和经济效益。深圳市制订《土地利用总体规划》,确立用地的总体原则与方针,确定土地使用的整体布局与分布格局,形成对土地资源合理利用与生态环境保护的制度保障<sup>[5]</sup>。珠江三角洲地区在城市与国土规划的融合上进行探索,推动规划与协调发展的有机结合。通过建立协作编制体系和部门间合作,实现城市规划与土地利用的顺畅对接。该地区的成功案例促进了区域经济和社会的快速发展,为其他地区提供了规划和土地利用整合的参考。

## 6 结语

在探讨城市规划布局与国家空间布局的区别中,深度剖析二者间的冲突与对立,研讨处理方法以及加强规划协调机制的建立与优化。通过具体实例的研究,目睹城市和国土规划相得益彰、巧妙结合的典范之作。在这个环节中,构建与优化各类协同工作体系起到决定性的作用。城市规划与国土规划的整合,并非一朝一夕即可完成,它涉及许多相关部门与机构的齐心协力,是一场长期且复杂的合作战斗。期待本次深入讨论能助力城乡建设和土地利用规划的有机融合,为两者的持续进步注入新的动力,推动城市建设达到新水平。

## [参考文献]

- [1]周魏晶,李迪.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(13):37-39.
- [2]余晓敏,陈翠芳,祁玉杰,等.面向国土空间规划的城市引力模型研究[J].地理空间信息,2024,22(04):16-19+124.
- [3]吴掠梳,崔蓓,毛燕翎,等.城市级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统设计与实践——以南京市为例[J].自然资源信息化,1-6[2024-05-13].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/10.1797.n.20240415.2250.002.html>.
- [4]吴畅,彭怡鑫.新时期国土空间规划视角下总体城市设计转型探究[J].佛山陶瓷,2024,34(03):11-13.
- [5]白华军.城市可持续发展视角下的土地储备与国土空间规划研究[J].国土绿化,2024,(02):52-53.

## 作者简介:

邹佳伟(1992--),男,汉族,广东兴宁人,本科,助理工程师,研究方向:城乡规划。