

# 论城市规划与土地利用总体规划相互协调

董小丰

阜新市规划设计研究院有限公司

DOI:10.32629/bd.v2i11.1843

**[摘要]** 随着我国经济的发展,城市化进程日益加快,与此同时,土地资源呈现出日趋紧张的状况,通过合理的城市规划与土地利用总体规划能够提高土地资源的利用率,促进城乡地区的协调发展。土地利用总体规划与城市规划二者均属于国家关于空间规划利用的重点内容,相互联系也相互制约,具备多样性的基本特点,但在具体的指导方法、规划重点内容、指导思想、规划方法等方面也存在诸多区别,二者的规划地位以及具体实施也存在一定的不同。

**[关键词]** 城市规划; 土地利用总规划; 相互协调

当前,我国开展城市规划的政策注重城市地区的经济发展,通过合理的规划满足城市建设的基本需求。土地利用总体规划注重环境资源的保护,重点是对农村耕地资源的保护,所有的理论和实践过程都是围绕这个环节开展的。随着经济社会的逐步发展,我国面临比较严重的资源保护与经济进步矛盾,城市规划过程中存在比较多的问题,为此规划管理人员需要妥善处理城市发展与土地利用之间的关系,结合所在地区的实际情况,在保证生态环境和资源的基础上提高资源的利用率,实现新时期更大的发展。

## 1 城市规划与土地利用总体规划的关系

我国在上世纪八十年代制定了城市规划的相关法律,明确了城市规划未来的总体发展方向以及对城市规模的基本要求,在立法层面确立了城社会进步与经济发 展的总体目标,确保城市发展符合现代社会的基本要求,法律中明确规定,城市规划需要与土地利用总体规划保持协调。同时,为加强土地管理,国家指定了土地管理法,以此来保护耕地,确保土地资源得到合理的开发利用,其中明确规定,城市的规划以及总体规模不得超过土地利用总体规划规定的城乡地区建设规模。这两种规划的编制都需要依据国民经济情况以及社会发展要求进行处理,需要各级人民政府协调配合,保证规划的效果<sup>[1]</sup>。

我国土地利用总体规划起步时间比较晚,在规划队伍建设、专业人才培养、规划具体编制等实践环节存在诸多问题,国家关于规划编制的一些规定也缺少必要的指导性和可行性。当前我国相关法律制度逐步完善,但土地利用总体规划方面仍然存在规划方法落后、归于注重土地用途数字与土钉类型之间的平衡等问题,整体工作效率不高。城市规划起步时间相对比较早,目前大部分城市已经完成第三轮总体规划,通过长期的摸索实践,城市规划整体的人才队伍比较成熟,已经形成了详细规划、城市总体规划、城镇体系规划的基本模式,能够依据城镇地区的发展水平制定相应的城镇总体发展战略,并能够预测城市化水平以及人口增长问题,协调各个产业的配置,以此来提高土地利用效率,实现城乡地区的协调发展。

## 2 城市规划与土地利用总体规划不协调的主要原因

### 2.1 规划采用的技术路线不一致

土地利用总体规划主要采用的模式是自下而上的模式,能够逐层次的、由整体到局部的完成,在实际工作过程中,城市地区需要根据上级部门的指令要求对各项具体的用地指标分解下放至下属的区县以及乡镇,通过各种措施引导需求和限制供给。在城市面积不断扩大占用耕地时需要考虑农村地区耕地的整体数量。城市规划容易受到政治经济等方面因素的影响,国家财政是城市建设主要的投资者,因此需要在实际操作过程中不断对城市发展规划进行调整,满足城市地区的空间布局需求<sup>[2]</sup>。

### 2.2 使用的基础数据不同

城市规划主要利用城市建设部门提供的数据资源,在统计数据的过程中主要采用抽样调查的模式,以此来得到数据的估算结构,这种模式获得的数据与土地利用总体规划获得的数据存在比较大的偏差,同时二者的基础资料使用期限存在差距也会在一定程度上影响到规划的结果。土地利用总体规划主要是通过土地调查以及土地资料整理的方式获得数据,在获取数据的过程中主要采用RS技术以及GPS等技术,其中RS技术分辨率比较高,能够通过多元以及多时的遥感数据提高测量结果的准确性,保证数据资源的整体质量,同时可以减少工作人员在野外区域的工作量<sup>[3]</sup>。

### 2.3 目的与出发点存在区别

土地利用总体规划的出发点是城乡地区的统筹发展以及保障农民的基本利益,确保粮食产量的稳定以及耕地资源的数量,平衡各种土地供求观,扩大耕地面积,保障国家经济的持续健康发展。土地利用总体规划要求规划的结果具有一定的指令性,能够保证土地资源的平衡供应。城市规划的核心是城市发展建设,主要目的是合理利用城市地区的空间资源,统筹安排各个行业的发展,规划的结果主要起到预测和参考的作用,重点是协调各方关系,促进城市地区的和谐稳定发展<sup>[4]</sup>。

## 3 城市规划与土地利用总体规划实例—矿山生态修复

煤炭资源是我国经济发展的重要资源,由于过度开采,导致矿山地区出现裂缝、地表沉陷、滑坡、塌陷等问题,同

时一些煤矸石的自燃还会引发空气污染、水土流失、地面植物破坏等问题,严重影响周边居民的正常生活。在对煤矿地区进行生态修复是需要遵循城市规划与土地利用总体规划协调一致的基本原则,在保证资源供应的情况下,加强生态保护,实现可持续发展。在实际工作过程中首先应当加大宣传以及整顿的力度,提高煤矿人员的环保意识,引导相关领导人员妥善处理好经济发展与土地资源保护之间的关系。针对煤矿地区发展规划不合理的问题,需要切实保证行业的整体秩序,采用环境许可证制度,提高准入门槛,对严重污染周边环境的企业采取关闭的措施,制定严格的法律规定,提高煤矿生产效率。在生态修复过程中可以采用物理修复法和生物修复法相结合,在前期尾矿库的熟土覆盖以及采空矿区充填时可以采取物理修复法,后期可以使用微生物、动植物的生物修复法,二者结合实现矿区生态的修复<sup>[5]</sup>。

#### 4 城市规划与土地利用总体规划互相协调的措施

##### 4.1 建立完善的城镇规划体系

在实际规划过程中可以将城市规划与土地利用总体规划分别作为不同的区域规划内容进行规划处理,促进二者之间的协调一致。目前普遍由各级政府组织编制城乡规划体系,制定总体的发展战略目标,以城市地区作为中心,结合重点的城镇,建立完善的规划设计内容,通过这种模式将城市规划与土地利用进行结合,以此来加快城镇化建设的步伐。新时期,土地规划的相关部门需要积极参与到规划体系的评审鉴定等工作中,加强协调,保证规划方案的可行性。在城市总体规划规程中不应对城市的总体规模以及性质做出过大的调整,以城镇体系规划作为基础,实现城市规划与土地利用总体规划之间的协调。

##### 4.2 完善各级组织体制,保证土地规划的合理性

在城市发展过程中,政府部门逐渐认识到了城市规划的重要作用,很多地区设立了专门的规划机构,但依然存在规划管理不够合理的问题,很多地区将规划与土地管理工作进行合并,导致城乡之间无法实现统筹协调的发展。在开展城市规划的过程中应当注重各个机构的协调配合,统一进行管

理,合理分配权力,提高规划整体体制的协调性和科学性,实现土地资源的高效利用。同时,在规划过程中应当加强对所在区域居住人口、社会经济发展、自然景观、水文地质、地貌、生态环境等情况的了解,将各种数据汇总制成图表,为规划总体计划的制定提供必要的依据。利用统计学的方式挖掘土地资源的潜力,结合当前的林业规划、农业规划、环保规划、水利水电规划、土地规划等情况进行统筹岸坡,保证规划的合理性和可行性<sup>[6]</sup>。

##### 4.3 加强规划设计

城市规划需要依照相关法律规定以及具体的设计要求进行安排,可以在存在一问题的土地利用总体规划以及城市规划区域进行重建和改造,促进规划管理各个部门之间的协调,结合地区实际,适当调整规划方案,立足长远,实现可持续发展。

#### 5 结束语

城市规划与土地利用总体规划关系到土地资源的合理利用,也关系到国家未来的发展,因此需要处理好二者之间的关系,科学合理的规划,保证规划方案的可操作性,实现国家持续健康的发展。

#### [参考文献]

- [1]张凯,岳晓群,倪振杰.济南城市轨道交通与集约土地利用协调发展对策研究[J].铁道勘察,2018,44(05):107-111.
- [2]耿冰瑾,郑建乐,付志鹏,等.中小城镇的土地集约节约利用研究——以工业用地集约节约化利用为例[J].产业与科技论坛,2018,(19):276-277.
- [3]赵哲.城市规划变更的合法性与科学性研究——从城市规划的公信力形塑入手[J].河北法学,2018,36(10):112-123.
- [4]郑晓燕.重点地区控规阶段城市设计的实施路径——以C市金鸡山南部区域城市设计实施为例[J].中外建筑,2018,(09):126-129.
- [5]罗震东,宋彦.变与不变之间:二战以来美国土地使用规划的演进及其对中国的启示[J].国际城市规划,2018,33(04):4-11.
- [6]蔡玉梅,刘畅,苗强,等.日本土地利用规划体系特征及其对我国的借鉴[J].中国国土资源经济,2018,(09):19-24.