

浅析城市规划与土地利用规划的衔接策略

龙小青

杭州市城市规划信息中心

DOI:10.32629/bd.v3i4.2228

[摘要] 城市现代化进程不断加快下,城市土地资源总量急剧减少,由于土地利用不规范,影响到城市规划合理性。尽管当前我国城市经济水平较高,但是现行的城市规划中缺乏统一标准和要求,各部门沟通和协调不畅,导致城市规划中用地范围模糊不清,两者之间未能有效衔接,影响城市整体发展水平。本文就城市规划和土地利用规划衔接展开分析,立足于实际情况,提出合理的衔接措施,为城市化建设和发展奠定基础。

[关键词] 土地利用; 城市规划; 衔接策略; 城市化

土地利用规划是城市规划的重要内容,伴随着城市基础设施建设逐渐趋于完善下,土地资源总量减少,如何在有限土地资源开发基础上,设计合理的城市规划受到广泛关注。但是,在城市化建设和发展中的城乡不平衡发展问题愈加严峻,加剧土地利用规划和城市规划矛盾冲突,实际工作中无法协调有序展开,带来不同程度上的损失。因此,为了改善两者之间的矛盾,需要寻求两者平衡点,统筹安排土地资源,为国民经济可持续增长做出更大的贡献,并且为后续城市规划积累经验,提供参考和支持。

1 城市规划与土地利用规划的任务和关系

1.1 二者基本任务

就城市规划基本任务来看,主要是结合区域建设情况和未来发展目标,实现资源统筹规划和配置,确定不同用地面积大小和功能用途,在满足建设用地需求同时,实现基础设施建设流线管理,为城市经济持续增长注入持久动力。

土地利用总体规划基本任务,是结合土地长远持续开发和利用目的,坚持保护环境原则,保护耕地面积的基础上,协调城市建设中各种用地需求,统筹规划各种用地布局和面积,合理划分用地范围来提升土地资源利用效率,为社会经济持续增长做出更大贡献^[1]。

1.2 二者关系

结合城市规划与土地利用规划基本任务,对我国土地资源合理开发和利用基础上,进一步探究二者局部和整体之间关系。土地利用规划不仅仅局限于城市土地资源规划,而是对我国全国整体土地资源全面规划,城市仅仅是其中一部分。这就需要相关规划部门对区域土地资源合理开发和利用的基础上,对城市进行整体规划。与此同时,城市规划立足于城市发展现状基础上,对城市未来发展规划,确定不同用地范围和功能,包括商业区、教育区和居住区用地范围,以便于实现城市整体各区域有效控制,对土地利用规划补充和执行,但是具体工作中可能出现矛盾冲突^[2]。

2 城市规划与土地利用规划中的矛盾冲突分析

2.1 规划重点不同

在城市规划与土地利用规划中,二者规划重点不同是主

要的矛盾,城市规划用地范围超过土地利用规划用地范围,通过颁布配套的政策制度,建立完善的土地控制体系来整合土地资源,确保土地资源合理开发和保护,提升土地资源利用效率。城市总体规划以推动城市未来发展为主,在了解城市区域范围基础上,整合城市可利用资源,为城市未来建设和发展提供支持。但是,当前城市规划中的土地利用规划缺乏足够关注和重视,不可避免地存在牺牲资源来获取城市经济增长现象,破坏生态环境^[3]。所以,在城市建设和发展中,城市规划用地范围要远远超过我国土地利用规划用地范围,二者衔接不畅,加剧矛盾冲突。

2.2 规划方向不同

当前城镇用地规模不断扩大,城市规划和土地利用规划有效衔接,有助于为城镇未来用地发展确定明确的目标。城市规划中,通过现有城镇区域内自然资源条件和社会经济条件合理规划,确定城市建设用地范围,优化城市整体空间布局。土地规划的一个主要目标是对土地资源的长远保护利用,然后才是格局规划区域城镇建设用地规划,确定环境保护和耕地保护未来发展方向,实现土地资源合理开发和利用,制定合理的城市未来发展目标^[4]。所以,在城市总体规划中由于指导思想和理论依据差异,二者规划方向有所偏差,在一定程度上加剧城乡土地利用矛盾。

2.3 城镇建设用地规模不平衡

城镇用地范围确定是城市规划中的重要内容,结合我国相关法律法规和政策制度,逐渐形成较为完善的方法。但是,现有国家法律法规中明确规定,城市建设用地规模符合法律法规要求,对建设用地合理开发和利用,尽可能减少占用农用地资源,实现土地利用规划和城市规划有效衔接。这就需要在确定城市规划建设用地规模时,充分遵循土地利用规划确定的用地规模。但是,纵观当前我国土地利用规划现状来看,城镇建设用地规模方面尚未形成完善的规范体系。所以,很多城市规划部门对于划分用地范围认可度不足,城市规划与土地利用规划缺少统一管理,不利于城镇建设规模平衡发展^[5]。

3 城市规划与土地利用规划的有效衔接措施

3.1 坚持可持续发展, 创新城市规划思路

在城市规划与土地利用规划衔接中, 为了提升衔接有效性, 应该坚持可持续发展原则, 转变城市规划思路, 对土地资源合理开发和利用, 实现土地资源可持续利用。通过对可持续土地利用规划, 提升土地资源的利用效率。所以, 城市规划中需要综合考量城市资源利用情况, 遵循环境保护原则, 分析不同规划下城市发展方向, 再确定土地资源承载力, 就在此基础上协调规划土地资源, 形成可持续发展的新思路。这样保证规划合理性同时, 还可以满足城市建设和发展用地需求, 实现社会经济和资源可持续发展^[6]。

3.2 资源和发展并重, 合理规划土地资源

在城市建设和发展中, 如何实现土地资源的合理开发和利用, 需要坚持土地资源可持续发展为原则, 非农业建设用地指标作为前提来确定规划目标。城市规划需要综合考量经济、发展、社会、人文和文化等多种因素, 立足于现有市场经济发展水平, 把握城市可观发展规律, 在此基础上制定科学合理的土地资源利用规划。需要注意的是, 规划期间尽可能减少占用农业用地资源, 坚持资源和发展并重原则, 优化城市建设用地布局^[7]。

3.3 城乡统筹规划, 选择合理的规划手段

城市整体规划中, 应该遵循城市可观发展规律, 了解城镇建设用地需求, 减少或不占用农业用地, 寻求城市规划与土地利用规划平衡点。如果土地资源利用效率较高, 但是区域内土地资源总量不会增加下, 可以采用科学合理的规划手段, 实现区域内土地资源集约化开发和利用, 而不是盲目占用土地资源来满足城市建设用地需求。所以, 实现城乡统筹发展, 从全局角度出发, 寻求科学合理的规划手段, 为城镇经济持续发展注入新的活力。

3.4 严格控制人均指标, 提升规划弹性

土地利用规划弹性, 强调规划编制和管理灵活性, 保证土地利用总规划的功能保障基础上实现。城市规划弹性, 则是结合城市整体结构和形态角度着手, 优化城市建设用地组织结构, 严格控制人均指标, 保证规划的弹性符合要求, 推动

城市现代化建设和发展。与此同时, 还要加强各个部门协调配合, 编制统一完善的法律法规, 但是由于客观因素影响, 导致各部门沟通不畅, 沟通渠道狭窄, 城市规划与土地利用规划之间矛盾冲突严峻。故此, 为了实现城市规划与土地利用规划幼小衔接, 需要转变相关部门的合作观念, 积极沟通与合作, 避免频繁的城市规划用地超出土地利用规划用地范围, 提升城市规划合理性, 满足土地利用规划标准, 实现土地资源合理开发和利用。只有这样, 才能确保城市规划与土地利用规划有效衔接, 为后续城市建设和发展提供支持。

4 结束语

综上所述, 在城市化进程不断加快下, 如何实现城市规划与土地利用规划有效衔接, 应该整合城市土地资源, 明确城市规划定位, 避免盲目扩大建设规模, 实现二者协调整合。在满足城市发展需求基础上, 提升土地资源利用效率, 以便于推动城市现代化建设和发展。

[参考文献]

- [1]陈训争, 范胜龙, 林晓丹, 等. 基于 Logistic-CA-Markov 模型的龙海市土地利用/覆被变化与模拟[J]. 福建农林大学学报(自然科学版), 2017, 46(06): 685-691.
- [2]刘祥胜. 浅析城市规划与国土规划管理中的矛盾及措施[J]. 智能城市, 2019, 5(03): 97-98.
- [3]田莉, 李经纬. 高密度地区解决土地问题的启示: 纽约城市规划中的土地开发与利用[J]. 北京规划建设, 2019, 31(1): 88-96.
- [4]刘利刚, 吴凡. 多专业视角下的“海绵城市”规划设计策略探索——基于迁安市海绵城市规划设计课的思考[J]. 风景园林, 2017, 26(12): 117-124.
- [5]王旭峰, 栾乔文, 谢鑫. 基于土地利用规划视角的汶川地震灾后重建思考[J]. 山西建筑, 2018, 44(30): 28-30.
- [6]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.
- [7]张祥宁, 周荣根. 基于规划与土地价值利用的矿山环境治理探究——以吉山铁矿矿山环境治理项目为例[J]. 中国市场, 2018, 23(03): 181-182.