

# 浅谈土地利用总体规划调整完善工作存在的问题及对策

林志坚

广东金兰德房地产土地资产评估规划有限公司, 广东广州 510056

**摘要:**从批复实施到现在,我国第三轮(2006~2020年)土地利用总体规划已接近规划期末,在我国高速发展的社会经济新形势下,工业化、城镇化进程也得到进一步发展,这必然会引起土地利用总体规划进行一些调整与完善,使其更加符合时代发展趋势与适应经济社会的发展需求。然而,在调整完善工作过程中,土地利用总体规划逐渐暴露出一些需要解决的问题。文章首先阐述土地利用总体规划的作用及现状,接着结合实际情况详细分析当前调整以及完善第三轮土地利用总体规划过程中发现的主要问题,然后提出改善问题的有效对策,旨在调整完善好当前的土地利用总体规划,为修编新一轮的土地利用总体规划提供参考。

**关键词:**土地利用总体规划;调整完善;问题;对策

土地利用总体规划是由国务院统筹经相关政府部门进行编制的对社会经济和发展规划进行宏观调控的一种手段,为了满足土地供应能力和建设用地等对土地利用提出的需求,依法在一定规划区域内对土地分布类型、土地利用结构等进行调查和登记,为科学合理利用土地确定以及调整土地利用的总体规划目标。在及时调整完善的基础上再进行土地利用总体规划的编制,其主要目的是在兼顾社会整体利益的前提下,妥善使用和管控国家土地。因此,编制土地利用总体规划意义重大,它能促进土地管理的严格执行,也能使科学发展观得到全面建设和落实,同时也促进了社会经济的可持续发展。所以,通过对当前土地利用总体规划的及时调整完善后再对新一轮规划进行修编是一项必要的工作。然而,随着我国社会经济的发展,城市化和工业化用地也在迅速变化中,在调整完善第三轮(2006~2020年)土地利用总体规划过程中,逐渐出现一些无法适应当前经济社会发展的一些新旧问题,通过分析问题的原因找到解决问题和矛盾的方法,才能为土地利用总体规划新一轮的修编工作提供保障和支持。

## 1 在调整完善过程中发现的问题

### 1.1 调查的基础数据有问题

2007年7月1日,第二次全国土地调查活动全面启动,在获得基本农田、城镇以及农村土地等的调查数据后,紧接着就开始建立起各种地籍信息系统和相关土地利用数据库等。但在实际调查工作中,由于第二次全国土地调查的时间紧急、任务繁重,一些调查人员对调查工作应付了事,没有良好的职业操守,更加不可能进行现场数据的逐一核实。在这些因素的影响下,很多调查数据出现了漏调、错调等多种问题。然后以第二次全国土地调查成果为基础,在2014年进行了土地调查数据的变更,并继续调整以及逐步完善第三轮的土地利用总体规划。由于原始的土地调查数据本身存在问题,这就不可避免地影响到第三轮土地利用总体规划的调整以及完善成果,导致规划与现状经常出现不相符的问题,将会对调整完善土地利用总体规划的成果造成严重影响。

### 1.2 欠缺保护基本农田的有效措施

以往的土地利用总规划基本是采用达到下达指标的方法设立基本农田的,这种方法欠缺弹性,在实际应用中逐渐显露出保护刚性过大和保护弹性缺乏的不足,例如,在进行一些国家重大建设项目时通常会出现占用基本农田的问题,这样必然导

致基本农田出现数量逐年下降的趋势。

### 1.3 规划周期过长

相关法律法规规定,我国现阶段土地利用总体规划的编制周期为15年,属于长期规划。然而,随着经济社会的发展,随着长期规划周期的时间跨度越长,越容易出现反映客观现实不够实时、不够准确等问题,难以跟上社会经济发展的时代步伐;还有,在进行土地利用总体规划的编制过程中,由于范围太广、程序过于复杂繁琐,规划期已过半了,规划的编制还没有最终完成。

### 1.4 与相关规划衔接困难

由于制定规划的部门不同,在制订过程中,部门均是以自身发展需要来制定规划的,容易导致相关规划之间出现协调问题或者矛盾,难以实现“多规合一”。尽管在规划的调整完善过程中,尽可能地融入其他规划,但在具体操作中还是容易受到编制规范和基础数据等因素的影响,相关规划在形式上貌似实现了衔接,但在成果上却难以实现真正的融合。

## 2 改善土地利用总体规划的对策

### 2.1 全力扎实做好第三次土地调查工作

首先,应该明确开展土地调查的基本目的及具体操作。土地调查的具体工作是明确每块土地的分布位置、地类、面积、范围、所有权等情况,并详细了解并掌握每宗土地的界线、界址、数量、范围以及使用情况等,能够在土地利用现状图上显示基本农田保护地的具体范围,然后,把调查信息详细登记上证、造册,搭建信息共享平台实现信息相互共享。最后,建立一套信息数据的自动管理机制体系,统计、监测土地资源的变更信息并进行快速实时更新。因此,在明确土地调查工作的目标及具体工作的前提下,无论是对土地利用总体规划进行修编还是调整完善,均要从基础数据抓起,确保规划成果能够准确实时反映客观情况,全面扎实地做好各项土地调查的相关工作。当前,为了确保土地基础数据的准确性和真实性,我国第三次土地调查工作在如火如荼地进行中。在这次土地调查工作过程中,要吸取上次调查工作的教训,实事求是,认真客观地摸清土地的基数,杜绝为了满足指标需求而虚假反映土地情况的做法,并根据工作计划积极完成工作,务必在开始制定新的土地利用总体规划前完成调查工作,为新的土地利用总体规划建立准确的、实时的基础数据库。

### 2.2 做好基本农田保护措施

做好我国基本农田的保护措施分为两方面的内容,一方面是确保基本农田符合刚性要求,另一方面则是要考虑基本农田是否符合弹性要求。首先,需要认识到基本农田是我国的“保命田”以及“口粮田”,具有十分重要的地位,是每次土地利用总体规划中的核心指标。所以,必须坚定不移地贯彻落实基本农田保护政策,严格执行耕地保护制度,确保它的刚性作用,并让它继续在土地利用总体规划中发挥核心指标作用,实现我国粮食安全的战略目标以及促进其可持续发展。随着社会经济的持续发展,越来越多不可预见的事情发生,一些重大建设项目也越来越多,对基本农田占用的不确定性开始增加,这就必须确保基本农田的面积符合弹性需求,进而强化基本农田的弹性保护。在对基本农田继续严格执行现有保护政策的同时,建议从历次编制土地利用总体规划的做法中吸取经验,例如,

# 解读城市规划设计与建筑设计的关系

陈伟

华蓝设计(集团)有限公司,广西南宁 535000

**摘要:**在对城市规划设计及建筑设计的内涵进行介绍的基础上,文章分析这两者之间的关系,并针对城市建设过程中如何将这种关系利用起来进行研究,并对具体的应用实例进行了介绍。

**关键词:**城市规划设计;建筑设计;关系

现今,人们对于城市建设的关注度越来越高,相关单位必须结合城市规划设计与建筑设计做好建设方案规划工作。在这样的背景之下,通过研究明确这两者之间的实际关系是非常有必要的。本文将在分析城市规划设计内涵与建筑设计内涵的基础上对这一问题进行探究,并在此基础上结合应用实例展开论述。

## 1 城市规划设计与建筑设计的内涵

从定义来说,城市规划设计主要是指在实际的建设过程开展之前,结合城市的发展状况,运用科学的设计和分析方法对城市的空间布局进行分析,并完成城市全面发展总体部署的过程。具体的规划设计内容应与城市的社会及经济发展保持一致,并确保城市空间布局的科学性和合理性,提升土地利用效率,最终保证城市建设工作的展开能满足城市居民的具体需求,辅助

城市在发展过程中更好、更快的达到预期目标。

本文所讨论的建筑设计主要是指使用科学的规划设计方法对建筑物进行设计的过程。在这一过程中,工作人员应以提升建筑物美观度、确保建筑物能满足使用者要求等为最终的设计目标,同时,建筑设计风格应能体现出时代背景,提升建筑物在长期使用过程中的价值。

## 2 城市规划设计与建筑设计之间的关系

### 2.1 存在的差异

#### 2.1.1 复杂度不同

对于建筑设计来说,设计者只需要对用户的需求、周边环境、施工技术等进行考量即可,但相对的,城市规划设计是一个更为庞大的工程,这一过程中需要大量不同专业的人员参与和进来,在人员组织与方案确定上的难度都要比建筑设计大得多。

#### 2.1.2 设计目标不同

在进行建筑设计之前,设计者必然已经掌握了具体的设计需求,设计者只需要结合这些内容,确定建筑的结构、布局等即可。对于城市规划设计来说,由于所涉及到的问题相对较多,城市规划设计本身周期较长,而在城市不断发展的过程中,城市自然环境、人文环境、经济发展需求等都会对具体的设计目

在第三轮土地利用规划中对基本农田的保护措施是与下发指标相比还要多划入一定比例的基本农田面积的办法,当遇到一些重大项目确实需要占用基本农田时,可以从多划入的基本农田范围内核减相应的基本农田指标,从而切实有效地加强基本农田的弹性保护,因此,应该继续大力沿用这种方法。

### 2.3 缩短规划周期

在实际操作中,随着我国社会经济日新月异,一些不可预见的因素呈几何级数递增,与社会经济发展的速度相比,我国管控土地利用总体规划方面已出现严重滞后的情况,这主要是由于规划周期过长引起的。为了改善这一问题,在执行土地利用总体规划的具体修编时,考虑到国民经济的持续发展趋势,并结合其他多种社会发展规划、城镇规划的周期时限等,把现行较长的规划周期缩短到一个适当年份,尽可能实现不同规划周期的统一性以及现势性。同时,在确保符合规划指标的情况下,把以往一成不变的调整方式改变为5年一小调,10年一大修,可以对规划进行局部调整,确保规划实现最大限度灵活性以及现势性。例如,在颁布实施第三轮土地利用总体规划后,为了确保规划能适应经济社会的发展需求,也在陆续开展一些规划的布局调整和调整完善的工作。

### 2.4 增加新的指标管控方式

在实际操作中,还要继续对现行规划进行管控方式方面的改革,在继续保持现行规划实行的空间管控模式的基础上,增加一种新的指标管控模式。也就是说,在继续保持限制建设区、禁止建设区的空间管控模式不变的情况下,建设用地的总指标量保持不变的前提下,尝试在一些新的空间范围内,例如,有条件建设区或者允许建设区内实行指标管控,对具体指标进行实时调整。

### 2.5 逐步实现“多规合一”

对现行土地利用总体规划实行调整完善,就是有效补充和修缮本轮规划,这既要考虑对土地规划的自身需求进行综合考虑,又要考虑相关规划的融合,逐步实现“多规合一”的这一最终目标。实现真正意义的“多规合一”的前提是首先认识到各项规划之间有哪些相同的内容和哪些不同的内容,然后把这些相同的内容有机融合在一起,并实施在共同的规划空间中。具体操作如下:一是要改革相关国家机构,明确相关指标体系,逐步在全国范围内建立统一的数据基础;二是要明确规划的空间管控范围,建立一个明确统一的空间形态;三是要协调不同规划之间的用地分类标准,实现用地功能统一化;四是重构规划的空间管治体制,实现求同存异的总体目标;五是加强对不同规划期限的协调作用,对规划时序进行统一化管理。

## 3 结语

综上所述,通过对现行的土地利用总体规划进行调整完善能够为编制新的土地利用总体规划提供重要参考依据,在此过程中,我们要重视其科学性与宏观性,与时俱进,保持其现实性;确保规划有足够的空间与弹性,要让不同的规划实现良好的融合,使新的土地利用总体规划既能体现其动态性,又能体现其合理性,为以后的土地规划管理工作打下坚实的基础。

### 参考文献

- [1] 黄训华,赵俊三,黄勇.威信县经济社会发展与土地利用关系研究[J].商场现代化,2011(5):84-86.
- [2] 陆红生.土地管理学总论[M].2版.北京:中国农业出版社,2007.

**作者简介:**林志坚,硕士,高级策划师、高级信用管理师、中国注册房地产估价师、中国注册土地估价师、森林资源评估师,研究方向为土地规划及管理。