

# 试析城市规划与土地利用总体规划相互协调

李钰 苏朝辉

乌鲁木齐市规划信息中心 新疆乌鲁木齐 830000

DOI: 10.12238/ems.v7i8.14682

**[摘要]** 在城市化进程不断加快的背景下, 城市规划和土地利用规划的协调问题越来越突出。基于此, 本文对二者内涵及它们之间的联系进行了深入的探讨, 在此基础上从组织结构到规划编制, 以及管理监督与技术支持等方面, 探讨了二者的相互协调路径, 旨在促进城市可持续发展及优化土地资源的目的, 希望能为相关领域工作者提供一定参考。

**[关键词]** 城市规划; 土地利用总体规划; 协调; 路径

## 引言:

在全面加速城市化的背景下, 城市规划和土地利用总体规划作为两个重要的指导性工作, 二者之间的相互配合显得越来越重要<sup>[1]</sup>。城市规划注重城市总体布局, 功能划分以及社会经济活动组织, 土地利用总体规划则侧重国土资源配置及用途规划, 二者虽然各自侧重不同, 却缺有着密切的联系, 土地利用总体规划为城市规划需要的土地资源提供了保障, 而土地规划的有效实施又离不开城市规划的支持, 因此深入探讨二者联系并探寻有效协调路径, 对优化城市空间布局, 提升用地利用效率及促进城市经济社会与生态环境协调发展, 具有重要的实践意义。

## 1. 城市规划与土地利用总体规划

### 1.1 城市规划

城市规划其核心是科学合理地安排城市空间结构与功能布局, 涉及城市基础设施建设, 公共服务设施配置以及交通体系规划等多个方面, 而且还涉及城市历史文化的传承, 生态环境的保护等内容<sup>[2]</sup>。城市规划编制工作是在深入调研城市现状, 科学预测未来发展趋势以及广泛征求社会公众需求的基础上进行的, 通过一系列具有前瞻性与可操作性的规划方案, 引导城市实现经济社会以及环境的综合发展, 通过对城市功能分区的合理划分与空间布局的优化, 有效地促进了城市资源的合理分配, 提高了城市的综合承载力, 为城市的长期稳定发展打下了坚实的基础。

### 1.2 土地利用总体规划

土地利用总体规划是为了保证土地资源的合理利用, 它是在土地资源调查评价的基础上, 根据国家的经济社会发展需要和土地资源承载力, 统筹安排各种土地的使用布局, 并

对其进行宏观调控, 土地利用总体规划以实现土地资源可持续利用, 坚持保护生态环境与保障粮食安全等的基本国策, 满足经济社会发展的需要。在规划编制过程中要将土地的自然属性, 社会属性以及经济属性等综合考虑进去, 可以有效地防止土地资源的浪费与不合理的开发利用。

## 2. 二者的区别与联系

### 2.1 区别

城市规划和土地利用总体规划虽然都是国土资源规划的重要组成部分, 但是二者存在一定的差异, 起城市规划的基本目标是优化城市空间结构, 健全城市功能体系, 提高城市质量与活力, 土地利用总体规划则是为了保证土地资源的合理利用, 实现土地资源的可持续发展, 它的规划内容主要集中在土地利用与土地资源的分配以及保护上, 通过对各种土地资源的科学规划和合理分配, 保证土地资源既能满足城市发展的多样化需要, 又能兼顾生态保护与资源节约的需要<sup>[3]</sup>。

### 2.3 联系

城市规划和土地利用总体规划虽然有不同之处, 但是二者是密切相关的, 从规划目标上看, 城市规划的目标是对城市空间进行合理布局, 提高城市综合承载力和居民生活品质, 土地利用总体规划则是为了保证土地资源的合理利用和可持续发展, 实际上二者都是以可持续发展为总目标, 都为城市的繁荣建设提供强有力的支持<sup>[4]</sup>。在内容上也相互联系, 城市规划的实施依赖于土地资源的有效供应和合理分配, 土地利用总体规划为城市规划提供了基本的土地资源保障, 明确了各种用地的使用和约束条件, 在土地利用总体规划中也需要将城市规划的空间布局与功能安排在框架内, 城市规划对土地利用总体规划具有宏观导向和发展导向作用, 需要根据城

市规划所确定的城市发展方向与重点,对土地使用和配置方案进行合理调整,使其符合城市发展的实际需要,促进土地资源和城市发展的有机结合。另外城市规划与土地利用总体规划在政策法规与技术标准等方面也有很大的联系,都要遵守国家的相关法律法规及政策要求,可见二者在技术标准与规范方面存在着密切关联,都要遵守这些规定以保证规划的科学性及可操作性。总体来看这两个规划存在着上述多方面的密切联系,这就为二者的互相配合与共同促进创造了一个很好的条件。

### 3. 城市规划与土地利用总体规划相互协调路径

#### 3.1 以促进二者协调为导向优化组织结构

在城市规划与土地利用总体规划协调过程中,组织结构的优化是实现二者有效衔接和协调发展的重要环节,城市规划和土地利用总体规划分属不同的管理部门,这种分权管理模式在保证专业独立性的同时,也存在着信息不对称,交流不畅以及协调机制不健全等诸多问题,阻碍了二者的协同发展,为此应以促进规划与管理的协调发展为指导,优化及整合现行的组织架构,建立高效协同的组织结构协同机制<sup>[5]</sup>。

为了促进二者的互相配合,可建立一个由城市规划部门,国土资源管理部门及其他相关职能部门组成的跨部门协调小组,来牵头促进城市规划与土地利用总体规划的相互协调。这一协调组织的建立,能够有助于打破部门间的屏障,促进信息的共享和交流,保证了城市规划及土地利用总体规划在目标设定,规划编制以及实施管理等各个方面的衔接,协调机构应定期召开联席会议,请各部门代表共同协商讨论城市规划与土地利用总体规划中的重要问题,制订统一的规划战略和实施方案,并及时协调解决规划执行中出现的问题,保证规划顺利实施。在组织结构优化过程中,还要明确各部门在协调协调工作中的需要肩负职责与权限,城市规划部门不仅负责编制城市空间布局,功能划分以及基础设施建设等方面的基本规划内容,还要在此基础上保证规划项目的用地合理性与可行性,国土资源管理部门则要根据城市规划发展需要,对土地资源进行合理配置,编制土地利用总体规划并监督管理土地利用状况,保证土地资源的合理利用和可持续发展,明确了各部门的职责与权限,能够有效地防止职能不明确导致的互相推诿问题,提高二者协调的工作效率<sup>[6]</sup>。

#### 3.2 强化二者规划编制的相互协调

城市规划和土地利用规划协调过程中,规划编制是实现二者有效衔接的重要环节,加强二者规划编制的互相配合,不仅可以保证二者在目标设定,空间布局和功能划分上的一致性,而且可以为后续的实施管理奠定坚实的基础,为此必须在规划编制的前期调研,目标的设定以及内容的衔接上进行综合协调。

在规划编制的前期调研阶段,要协同进行基础数据的收集和分析,城市规划部门和国土资源管理部门要联合成立调研小组,全面深入地了解自然地理状况,土地资源状况,人口分布状况以及经济社会发展水平,居民需求情况,充分利用双方的数据资源及技术力量,保证数据的准确及时,为规划编制提供可靠的数据支撑,与此同时双方还要加强交流,对当前本地的发展情况进行分析,确定城市发展的战略方向及优先任务,为下一步的规划工作明确方向。

在规划目标的设定上,要密切结合城市可持续发展的总目标,保证两者之间的目标一致,城市规划的核心目标是提高城市的综合承载力,优化城市空间结构以及提高居民生活质量,并注重经济,社会与环境的协调发展,在土地利用总体规划中,最重要的是要保证土地资源的合理利用及可持续发展,二者在规划编制过程中,双方要充分考虑各自的目标需求,经过协商与协调,把城市规划的发展目标与土地利用总体规划的资源保障目标有机地结合起来,形成一个统一的城市发展愿景,保证规划编制的方向一致性,并有明确的目标。

在规划内容的衔接上,要注意空间布局与功能划分的协调,城市规划要充分考虑土地利用总体规划对各类用地的限制及需求,将居住,工商业以及公共服务等功能分区合理布局,保证城市功能合理布局 and 高效运转,土地利用总体规划要按照城市规划所确定的城市功能布局和发展方向,对各种土地资源进行合理配置,优先保证城市重点开发地区和重大项目对用地的需要,同时要加强对生态和农业用地等重要用地的保护和利用,在规划编制过程中,双方要加强沟通和配合,采取联合编制和互相征求意见的方法,保证两个规划在空间布局和功能划分方面的一致性和协调性,避免规划存在矛盾冲突,提高规划的科学性及可操作性。

### 3.3 优化二者协调的实施管理与监督机制

在城乡规划协调过程中,工作的管理监督机制是否有效,将直接影响到规划目标的实现程度以及城市可持续发展的推进效果,目前城市规划与土地利用总体规划分属不同部门,在实施过程中存在着执行管理不协调及监管不力等问题,严重影响了规划实施效果及城市资源的合理配置,因此需要建立以促进两者协调为导向的实施管理与监督机制,建立高效透明的管理机制,是保障规划与土地利用总体规划协调实施的关键。

为了更好地促进城乡规划的协调发展,必须健全城乡规划实施管理的协调机制,明确各部门在规划实施中的职责和权限,城市规划部门对城市建设项目进行空间布局和功能协调,保证建设项目符合总体规划要求,国土资源管理部门负责对土地供应和使用进行审查,确保土地利用符合总体规划,双方应定期召开联席会议,商讨重大项目审批,供地计划以及用地调整等事项形成统一决策,在此基础上要建立协调机制,旨在解决部门间职能交叉及推诿等问题,增强规划执行的协同与执行能力,还要构建一套完善的土地利用规划监管体系,以保证城市规划和土地利用总体规划的顺利实施,安排专门的监管人员对整个规划的实施过程进行监督评价,监督人员要定期检查规划的执行情况,重点是建设项目是否满足规划要求,土地利用是否合法,资源是否合理等,对发现的问题要及时提出整改意见,并对整改情况进行跟踪,同时还要定期向社会公布规划实施进度及监督结果,接受公众监督,增强规划执行的透明度与公信力。

### 3.4 借助技术创新促进二者协调

随着城市化进程的加快及科学技术的飞速发展,传统的城市规划方法已经很难适应日益复杂的城市发展需求与协调需求,针对这一问题,可尝试通过技术手段的创新来促进两种规划的协调,在技术方法上可引入现代信息技术与地理信息技术,并建立城市规划与土地利用总体规划的协同信息平台,实现规划数据共享与动态更新,为规划编制与实施管理提供科学准确的数据支撑,并构建一个统一的实施管理平台,实现城市规划与土地利用总体规划实施管理过程的信息共享,实现城市规划与土地利用总体规划实施过程中的数据与信息实时共享,这种信息共享机制不仅可以提高管理效率,

而且可以避免由于信息不对称或滞后引起的规划冲突,避免因矛盾冲突造成资源浪费。同时统一的执行管理平台还应该具有动态监控功能,可以对规划的执行进度进行实时跟踪,及时发现和解决在执行过程中存在的问题,保证计划目标的实现。总之通过现代信息技术的实现了两个部门之间的信息共享和协同工作,不仅提高了规划编制工作的效率与科学性,还强化了监管职能,进一步推动两种规划的相互协调,且还可以借助信息技术实现公众参与,利用互联网定期公开规划成果,方便公众参与到规划的制定与监督之中,增强规划的民主性与透明度,打造出令社会大众满意的规划方案。

### 4. 结束语

综上,随着我国城镇化进程的加快,城市发展日趋复杂化,二者之间的协同机制亟待完善与创新,城市规划和土地利用规划相互协调是一项复杂的系统性工程,从组织结构到规划编制,再到实施管理等方面入手,加强二者的联系与协同,本文就站在这一视角提出了相互协调的路径,但也要意识到理论研究与实际应用之间还存在一定距离,在实践操作过程中既需要规划部门及各利益主体的共同努力,还需要在实践中总结经验与不断完善,才能更好地适应城市发展的新情况新要求,在不断的探索与实践,为城市的可持续发展提供更加坚实的保障。

### [参考文献]

- [1]程权宝.基于生态理念的城市规划与建设策略[J].大众标准化,2025,(08):68-70.
- [2]郑晴文.新城建视角下城市更新规划路径探索[J].新城建科技,2025,34(04):80-82.
- [3]刘婷.城市规划设计中生态城市规划问题研究[J].新城建科技,2025,34(04):92-94.
- [4]吴禹珊.新形势下的建筑设计与城市规划探究[J].未来城市设计与运营,2025,(04):22-24.
- [5]李俊祥,李冬梅.城市规划与国土空间规划的融合机制与实践探索[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(12):7-9. DOI: 10.19569/j.cnki.cn119313/tu.202512003.
- [6]何文君.城市规划的新路径:功能化与人文价值的协同发展[J].美与时代(城市版),2025,(04):34-36.