

城市土地管理中土地利用规划的作用及对策研究

程立艳

(吉林省东丰县国土资源收购储备交易中心, 吉林 东丰 136300)

摘要: 城市土地利用规划是土地管理中的一个极为重要的问题。土地管理的目的就是有效利用和节约土地, 使这项不可再生资源能长期为经济发展和人民生活提高发挥作用。要达到这个目的, 客观上就要求对土地利用作出规划。城市土地利用规划是实现土地管理职能的必不可少的方式, 没有土地利用规划或者没有科学的土地利用规划, 就会导致土地管理职能的缺失和整个管理工作的失败。从而严重影响经济的持续发展和人民生活水平和质量的不断提高, 最终影响国家的基本国策的贯彻和落实。因此从综合的角度来讲, 城市土地利用规划是土地管理的中心内容, 是土地管理职能得以实施的重要方式, 也是实现土地管理目标的前提。

关键词: 城市土地管理 土地利用规划 对策研究

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9082 (2022) 10-0233-03

引言

城市土地是一个由陆地、水面和其上下特定空间组成的自然复合体。在我国, 城市土地是国有的。首先, 随着中国城市化进程的加快, 城市土地自身的特性要求强化城市土地的管理, 其次, 城市土地与城市的社会、经济发展紧密相关, 也需要强化对城市土地的管理。最后要提高土地利用效率, 就需要科学地规划城市土地, 使其在城市发展中发挥更大的作用。

一、城市土地的特点

1. 差异性

由于城市功能区划的不同, 城市土地也具有显著的差异, 而且由于地理位置的差异, 各功能区之间的土地分布也有差异。按照功能划分, 城市分为住宅区、商业区和工业区, 每一个区的地理位置都有很大的差别, 比如市中心和郊区。所以, 要充分考虑到土地的地域特征, 做好前期调查和分析, 使土地得到合理的规划和使用, 以降低资源的浪费, 加快城市的发展, 提高城市的形象和面貌。

2. 稀缺性

在我国城市化进程中, 大量的人口涌入, 使得城市土地面临着越来越多的人口压力, 可以利用的土地越来越少, 土地越来越紧缺。为了更好地利用现有的土地资源, 满足人们的日常需要, 促进城市向前发展, 有关部门必须对土地进行再规划与处置。

3. 区位效益性

土地区位效益是指某个地区某个行业的集聚度, 通过对该地区经济利益的分析与讨论, 可以对该地区的工业发展状况进行正确的预测, 并对未来的发展趋势及特点进行科学的调控, 以降低资源的浪费和消费。控制好土地的区位

效益, 是实现城市发展、实现城市规划目标、促进城市健康发展的重要途径。

二、城市土地管理中土地利用规划的作用

城市土地规划是一种规划工作, 它可以使人充分利用已有的资源, 对已有的社会环境进行合理的规划和改造, 以适应时代的发展, 为人类的生产提供便利。土地规划是一种以系统化的方式来优化土地使用结构、保护环境、使土地资源得以有效利用的方法和方式。城市土地规划要立足于全局, 遵循系统发展的思想, 兼顾社会效益和生态效益, 以达到城市土地的最优配置。土地利用效率的提高, 可以有效地改善环境, 防止资源和土地的浪费。不管是对耕地的保护, 还是对土地的集约利用, 和对经济的发展都起到了积极的推动作用。城市土地规划作为土地使用管理的基础, 在推进现代化进程中发挥着巨大的作用, 具体作用如下。

1. 经济方面

对推动经济发展具有重要意义。土地是人类社会发展的一种重要资源, 而土地规划则是实现社会经济发展的一种有效途径。土地规划直接关系到国民经济的发展, 只有通过科学的规划, 合理利用土地资源, 才能有效地提高土地利用效率, 优化土地利用结构, 进而推动经济的可持续发展。

2. 城市建设方面

土地资源的合理使用, 是城市建设中的一个重要环节, 对城市的发展是有益的。合理编制土地使用计划, 对于缓解当前城市用地紧张和房地产价格上涨等问题具有重要意义。通过强化土地规划, 可以在一定程度上降低基础设施建设成本, 降低用地面积。

3.资源配置方面

城市土地利用规划集中、合理分配,实现城市土地集约化、集约管理、集中布局、合理规划、集聚发展。目前基于我国城市的土地现状,对土地利用进行规划,科学合理分配土地,以最大限度地利用土地,可以降低土地的无谓浪费,促进城市土地的合理分配和科学利用,促进城市的可持续发展。

4.公共资源方面

合理规划城市土地可以有效维护公共利益。一个城市的发展核心就是人。人类创造了城市,大量的人口集中在一起,就产生了对诸如公共设施这样的共享基础设施的需要。只有通过对土地使用的有效规划,才能使学校、医院、邮政等公共设施得到合理的安置,以便于市民、增加市民的满意度、推动经济的发展。

5.投资成本方面

在土地利用规划中,通过合理的土地利用规划,可以降低城市建设投资的成本,降低城市资源的无序使用,从而降低土地使用的浪费,提高土地的管理性和科学性,降低开发成本,提高土地管理的效率。

三、城市土地管理中土地利用规划的不足

1.土地利用规划目标不够明确

城市土地利用规划是一个多目标的综合,包括人口控制、生态保护、污染治理、发展规模、城市经济发展等多个方面,其中包括住宅、商业区、道路交通等。该项目具有很强的综合性和实用性,主要包括:一是对城市土地进行合理的规划和使用,以推动城市的经济发展;第二,要加强基础设施的建设,优化城市的公共服务;第三,城市建设用地的合理规划和合理使用,确保城市建设用地供应均衡;第四,资源是城市发展的根本,必须合理分配公共资源,以支持城市的发展。从不同的规划目标中可以看出,不同的目标之间存在着一些矛盾,比如:在不同的土地指标中,不同地区的经济发展状况不同,如果采用相同的分配方式,就很难实现公平与利益的均衡。

2.并未全面考虑利益主体

土地利用规划必须合理配置,以适应城市建设与经济发展的既定需求。在编制规划过程中,必须兼顾规划的公平性和效益,兼顾规划的利益,提高规划的可操作性和科学性。然而,由于没有充分考虑各方面的利益诉求,使规划的可操作性和适用性大大降低。城乡、耕地保护与城市发展、公共利益与个体利益矛盾明显,不能充分发挥土地利用规划的功能。

3.可持续发展意识薄弱

城市土地利用规划不当不仅会导致土地的浪费,也会成为制约城市发展的瓶颈。基础设施建设过度,会造成大量的基础设施闲置,如健身器材、老年人活动广场等过多,造成了资源的浪费。

4.保障体系不健全

在土地利用规划实施过程中,缺乏配套的保障机制。目前我国的土地使用规划实施缺乏配套的保障机制和实施机制,缺乏对保障体系的健全建设,这就造成了保障体系与土地利用规划之间的脱节,使得土地利用规划工作相对滞后。

5.信息数据不够完善

当前,我国城市化进程尚处在初期,对土地使用的把握不够充分,对已开发的土地和可使用的土地不清楚,而且使用不当的现象很多。要建立和健全城市土地使用数据库,使其对土地使用状况有一个清晰的认识和记录。只有把资料做得更细致,才能对未开发土地进行更合理的规划,更好地利用已用土地。

6.城市发展与规划不平衡

随着我国经济的快速发展,城市规划和经济发展的步伐不能很好地协调发展和规划之间的关系。有关的规划文件,例如土地和城市规划等,属于不同的部门,规划文件的编制的依据也各不相同,二者存在着巨大的差异。城市土地短缺与耕地短缺加剧了土地供应短缺,旧城改造造成的土地浪费现象严重,而郊区的闲置土地却未得到有效利用。

四、城市土地管理中土地利用规划的对策

针对目前我国城市土地利用中出现的一系列问题,应从现实出发,严格按照科学发展和可持续发展的思想,寻找有效、合理的对策来合理规划土地的使用,具体对策如下。

1.编制科学合理的土地利用规划方案

城市土地利用规划要从城市、社会和经济可持续发展的角度出发,以此为基础进行土地利用规划。城市土地利用规划要有建设性、超前性,在规划编制的初期,应广泛听取社会意见,对城市发展趋势进行调研,并与城市发展的现实相结合,统筹城乡建设、经济发展、生态环境保护。规划要充分发挥城市建设的职能,明确城市各功能分区,明确建设用地和环境保护用地,做到集工业、商业区、住宅区和绿化区的集约经营,确保用地规划的可操作性。

2.优化土地管理机制

要建立健全土地供应制度,避免在发展过程中对耕地、生态环境的破坏,打破传统的粗放经营方式,完善土地经营机制。首先,在城市土地利用规划的基础上,通过对城市建

设用地、产业结构、容积率、绿化用地和人口规模等方面的分析,建立符合城市建设和发展需要的土地指标体系,从而达到土地资源优化配置的预期目标。在此基础上,结合我国国土空间总体规划和城市规划的重点内容,加强城市空间布局的科学性和合理性,优化城市空间布局的设计和施工,不断提升城市综合水平。其次,要做好城市建设土地的管理工作,提高规划的科学性和有效性。以可持续发展为目标,避免规划与城市建设的错位,充分发挥土地规划功能和价值。

3.坚持可持续发展原则

城市土地的可持续发展必须以城市的可持续发展为目的,并以此为最终目的,推动城市的稳定发展。首先,制定可持续发展的土地使用计划,为长期的土地资源开发打下坚实的基础;其次,要从多方面促进城市经济稳定健康发展,保障地区经济稳定,促进楼市稳定发展。在编制土地空间规划时,必须从长远的角度来看待我国城市建设与经济发展的策略,并从全局上确立可持续发展的理念,组织实施土地空间规划。通过对土地资源的合理分配和合理利用,对土地资源进行全面、系统的综合考虑,对城市建设与发展的潜力与趋势进行科学的评价,建立一套科学的土地管理体制。

4.加大宣传

要坚持科学的全面、可持续的发展战略,就要加强对城市的宣传,要切实推动城市土地规划的实施,要把土地利用规划纳入城市建设中来。推进工业结构调整,提高土地利用效率,将城市整体规划放在首位。要坚持与发展经济发展相适应,要结合实际,强化环保工作,结合地域特点,听取群众意见,切实监督规划的执行。

5.兼顾发展利益

土地利用规划的基本目标是发展经济,而要实现城市的可持续发展,必须以经济发展为基础。经济发展是重中之重,因此,在发展的过程中,要把土地规划列为优先保留的项目,并建立相应的协调机构。通过对城市土地的综合分析,从开发和使用两个角度进行综合的分析,为土地的合理利用提供科学的依据,并在一定程度上考虑生态的发展,防止产生环境问题。针对城市土地复垦的情况,对土地复垦问题进行研究,力求实现土地和耕地的协调利用,并在一定程度上兼顾社会和生态环境的双重利益。加快改革和综合发展,从完善土地管理体制入手,有效地解决耕地的粗放问题。在合理使用土地的同时,还应充分发挥土地资源的作用,实现最大程度的节约,调整城市建设用地和耕地保护的关系。

6.按需挖掘存量土地

城市化的加速是建立在不断发展的工业化基础上的,这也是国民经济持续发展的基础。目前,我国已全面摆脱贫困,很多城市还在进行老城区的改建,由于经济发展速度过快,很多城市的中心区发展滞后。因此,在城市规划中,老城区的更新是至关重要的。目前,我国城市土地未得到充分的利用,大量的闲置土地被占用,因此必须对其进行合理的规划。我国城市平均容积率与土地的合理容积率相比虽然有0.2的差距,但其发展空间仍十分巨大。可以以现有土地进行“二次建设”,建设商场、游乐区等,以促进经济发展,保障生态和土地资源的合理使用。

7.严格工业用地规划

城市的发展离不开第二产业,而工业是生产发展的第一要务,而目前的工业体制仍然是以第二产业为主。因此,在大力发展第二产业时,特别要注意工业用地的规划。在城市建设过程中,工业用地的规划是非常重要的。①考虑到城市人口的密集分布,并在一定程度上保证大量的城市土地可以满足工业需要。②增加进入市场的门槛,合理使用土地,对技术水平高、占地面积小的企业进行投资,使其在合理使用的基础上,实现产业的发展,从而实现生态的可持续发展。③工业用地应考虑到城市的地理位置,以连接城乡为基础,合理布局城市周围的郊区,降低城市废气和污水排放。

8.将土地集约化利用指标体系与城市规划相结合

可以找到一套与我国城市规划相适应的土地集约使用指标体系。在城市土地规划中,要对城市的空间布局 and 形式进行合理的设计,以防止一系列的土地被占用,从而促进城市的城市化进程,实现土地的集约利用。在城市土地管理中,土地规划的方式是多方面的,应从多方面进行分析,以确保在城市土地管理中采取的各项措施都能起到良好的效果。

结语

土地是人类赖以生存的重要条件,而随着人口的不断增加,城市土地的管理问题也逐渐成为人们关注的焦点。因此,对土地使用规划进行科学、全面的分析,可以使土地利用规划在土地管理中的地位越来越重要,制定出科学、有效的土地使用计划,可以有效促进城市的发展与建设。在制定土地利用规划时,必须深入考虑到城市建设和发展的关键要素,这样既可以强化城市的生态保护,又可以促进城市的持续发展。城市土地开发与利用的最优管理机制可以使城市土地资源得到更合理的配置,使城市的空间布局得到进一步的改善,为城市经济、土地、生态环境的和谐发展提供良好的条件。