

城市土地资源管理中土地利用规划的作用及对策探讨

王超群

(丰县自然资源和规划局, 江苏 丰县 221700)

【摘要】以推动城市化建设为前提, 针对土地利用规划在城市土地资源管理中的应用展开分析。阐述土地利用规划在经济发展、城市化建设、土地资源配​​置以及公共资源中的作用, 从而肯定其在城市土地资源管理中的应用价值。其次总结城市土地特征, 以及当下开展土地利用规划的问题, 提出了考虑多方因素制定土地利用规划、强调土地利用规划的持续性、完善城市土地资源管理制度、基于土地和现代技术实现两者的协同发展四点建议, 充分发挥土地利用规划, 以期能够达到提高城市土地资源利用率的目的。

【关键词】城市化建设; 土地资源管理; 土地利用规划

城市规划建设中土地资源是非常重要的物质基础, 通过土地利用规划, 可以提高城市土地资源管理效率, 甚至关系到今后一段时间内城市规划的发展。然而综合近年来土地利用规划现状, 发现在实践中仍然面临问题, 导致无法真正体现出土地利用规划的作用, 也对城市土地资源利用率带来直观影响。所以, 作为城市规划管理人员, 需要真正认识到土地利用规划的作用, 并且结合城市发展现状, 提出优化建议。

一、城市土地资源管理中土地利用规划的作用

城市土地规划属于规划范畴, 可以提高现有自然资源利用率, 提高社会环境规划、改造的合理性, 从而更好地顺应时代发展, 也为人们的生活、生产活动提供支持^[1]。土地规划主要采用系统性方法, 起到优化土地利用结构、保护土地利用环境的作用, 还有利于加强土地资源利用的合理性。为此, 总结城市土地资源管理中土地利用规划的作用, 主要表现在城市经济发展、城市化建设、土地资源配​​置、公共资源四方面。

(一) 有利于带动城市经济发展

土地利用规划是推动城市经济发展, 这主要是因为土地在经济发展中是非常重要的资源, 通过土地管理, 能够增强土地资源利用的合理性。与此同时, 土地管理也与经济发展息息相关, 通过科学的土地利用规划, 切实提高土地资源利用, 使城市中的土地利用结构得到改善, 进一步推动城市经济发展。

(二) 有利于推动城市化建设

土地利用规划是城市化建设的重要组成部分, 也是城市建设非常关键的环节之一。通过土地资源的有

效利用, 在城市化建设中节约成本。结合城市建设实际制定土地利用规划, 也能够有效缓解城市用地紧张, 并抑制由此引发的房价上涨^[2]。另外, 开展城市化建设中, 发挥土地利用规划的优势, 尽可能地减少一些非必要基础设施, 以免城市中道路被大量占用。在土地利用规划的作用下, 促进城市土地资源管理, 使城市土地规划效率得到显著提升。

(三) 有利于协调土地资源

城市土地规划中, 在当地土地利用实际的基础上制定土地利用规划。因为很多城市均体现出人多地少的现象, 那么在制定规划时便需要考虑到这一点, 采取有的放矢的土地利用方法, 协调土地资源, 提高土地资源配​​置效率。比如城市中的远郊废弃地, 制定土地利用规划时, 需要结合其具体应用需求, 将其变更为城市建设用地、耕地等, 由此便可以起到土地资源协调配​​置的效果, 使土地的优势得到真正体现。

(四) 有利于合理分配公共资源

城市发展主要在于“人”的推动, “人”是发展城市的主体, 而城市发展的核心目标也是“人”。城市中往往聚集了大量人口, 从而产生了对于城市中公共设施共享的共同利益需求。那么在城市土地资源管理中, 发挥土地利用规划的作用, 能够真正落实基础设施建设。例如医院、学校等公共设施, 在土地利用规划中, 将其安排在城市中的指定位置, 为大众提供便利, 提高群众满意度的同时, 也加快了城市经济流动。

二、城市中土地资源的特征

城市土地受多方因素影响, 在城市土地资源管理的土地利用规划中也表现出不同特点。工作人

员在充分了解土地资源特征之后，可以制定更加有的放矢的土地规划利用方案，加强城市土地资源管理效能。为此，总结城市土地资源特征主要总结有三点：

（一）城市土地的差异性

因为城市按照功能划分为不同的区域，随之形成的差异性也体现在城市土地上。由于分别处在不同的位置，所以城市中各个功能区土地势必无法一致。例如划分城市功能区域，主要有住宅区、商业区、工业区等，每个区域中也会因具体位置的差异，比如商业区一般位于市中心，工业区则多处于郊区，这也使得每个区域的土地价值、开发成本略有不同。所以无论是土地资源管理，还是制定土地利用规划，都必须充满了解土地以及所在区域的特征，由专业人员前往现场即那些前期勘察，保证土地规划的科学性与利用合理性，杜绝土地资源浪费，在城市土地合理规划的基础上推动城市发展。

（二）城市中土地资源的紧缺性

在城市化发展的关键阶段，越来越多的人到城市中寻找工作机会，相应地也给城市土地施加了人口压力，而且这种人口压力也相继增加，导致城市中的可用土地资源越来越紧缺。政府以及其他有关部门在此前提下，认识到土地重新规划的重要性，旨在提升城市土地利用效率，在满足城市发展需求、人们生活需求的基础上，缓解土地资源紧缺的现状。

（三）土地所在区位的效益性

城市中的土地区位具有明显的效益性，这一特征可对任意产业所在特定区域呈现的集中程度进行衡量，了解区域效益的同时，也可以掌握所在区域范围内相关产业实际发展进程，给未来产业发展方向的分析提供参考，以便调整发展规划，避免产业资源浪费，或者是出现过度消耗资源的现象。那么在此情况下的土地区位效益，一方面可以作用于土地资源的开发与利用，帮助城市实现规划目标，另一方面也可以助力城市建设的良性发展，真正把握土地区位效益，切实提升城市建设实力。

三、城市土地资源管理中土地利用规划问题

（一）土地利用规划考虑问题不全面

城市土地资源管理过程中，制定土地利用规划需要考虑因素比较多，例如城市经济发展现状与未来的趋势、人口控制情况、土地利用效率、环境与污染治理、生态环境以及保护策略等。但是在此方面依然存在着一些隐患，尤其是因为考虑不够全面，

而降低土地利用规划合理性。例如城市土地利用规划的实践中，工作人员没有结合实际指出土地利用的方向，导致城市土地资源的规划、利用行为过于随意。考虑到土地利用规划本身具有很强的系统性和实践性，而且也直接关系到城市建设的各方各面，如基础设施建设和土地资源供给等，这些因素均关系到城市建设与发展的综合实力。那么一旦发现城市土地利用规划中，存在因考虑不够全面引发的问题时，势必会影响到城市建设。对此，建议在城市规划与建设过程中加强对土地管理的重视，提高土地资源分配合理性，以此来提升城市土地利用规划能力。

（二）土地利用规划存在短视现象

城市中的土地利用规划，主要对象是城市中现有的土地资源，与城市建设需求相符。前期制定土地利用规划方案时，相关人员需要负责的工作比较多，除了土地利用公平性和效益的平衡外，还需要对土地利用规划长期成效予以考虑。但在实践管理中，有部分工作人员所制定的土地利用规划方案，不仅没有综合分析涉及主体利益需求，还有明显的短视现象，只是关注眼前利益，降低土地利用规划适用性。除此之外，规划人员缺乏长远目光，还有可能会导致城镇之间、耕地保护和城市建设之间的矛盾，限制土地利用规划价值的体现，也无法实现土地利用规划利用各项措施的落地。

（三）土地利用规划保障制度不够完善

城市土地资源管理中的土地利用规划工作，必须在完善的保障制度约束下才能够真正发挥出效能，而且保障制度也是各项政策得到落实的关键，如果缺少完善制度，势必会影响到土地管理有关政策的实施效果。现阶段土地利用规划相关制度内容仍然有很多内容需要补充，导致一些最新出现的问题，很难通过保障制度得到解决。长此以往保障制度很难与土地利用规划相适应，也会对土地利用规划的实施效能产生影响。

（四）土地利用规划信息化建设不到位

城市土地资源管理在转型与创新中，与信息化技术的结合是其中一项重要任务。但根据对土地利用规划的了解，发现很多工作虽然已经实现了向信息化的转型，但一些新技术的应用仍然比较少，例如人工智能、无人机等。正因此问题的存在，土地利用规划效率明显降低，而且土地科技成果的转化也势必会受到技术的影响。

四、城市土地资源管理中土地利用规划的改善对策

（一）考虑多方因素制定土地利用规划

工作人员编制土地利用规划期间，必须综合考虑多方因素，例如城市建设、经济发展、环境协调等，以期能够在满足城市发展需求基础上，站在前瞻性角度分析土地利用规划展开分析，从而提升土地利用规划合理性。

土地利用规划编制前期，工作人员在社会层面广泛采集群众的意见，确定城市建设方向，对已有的城市规划进行深度优化，加强城市规划编制可行性，并以此对城镇化建设、经济发展、生态环境保护等进行协调，这是城市土地资源管理以及土地利用规划的基础。开始编制土地利用规划过程中，工作人员必须站在全局视角，对城市建设具有的服务功能展开分析，清晰划定城市建设用地、环境保护用地，城市所有功能区建设用地，采取集约化管理方法，使土地利用规划得到深入落实，并且能够在城市土地资源管理中体现出合理性、可行性，真正满足城市土地资源管理要求、城市建设用地需求，为土地资源利用赋予可持续性。

（二）强调土地利用规划的持续性

制定土地利用规划过程中，工作人员务必要遵循可持续性原则，对参与的各方主体利益加以协调^[3]。具体在开展城市土地资源管理期间，工作人员应采取可操作性强的专项措施，加强社会、经济、生态环境之间的协调性与持续性，为城市土地资源管理夯实基础。工作人员将持续性原则与土地利用规划结合，提高土地资源效率，能够真正满足城市长远发展需求，使城市规划建设能够始终有土地资源作为支持。工作人员参与到城市化建设中，需要充分考虑经济发展趋势、现状，通过对其的判断，加强土地利用规划针对性，这也是城市土地资源管理的重要前提，有利于推动城市化建设的深入进行。

（三）完善城市土地资源管理制度

城市土地资源管理过程中，工作人员务必严格按照土地资源管理制度，并创新相应的管理理念，切实提高城市土地资源利用率，为土地利用规划提供指导。建议在制定土地利用规划时，将其作为切入点，结合城市土地资源利用的基本情况，分别立足于绿化用地、人口总量、城市建设用地等维度，对已有的城市规划建设用地指标体系加以完善，提高城市土地资源配置合理性^[4]。其间工作人员还需对土地利用总

体规划、城市规划加以考虑，尤其需要将规划紧密衔接，更有助于加强城市空间规划布局有效性，助力城市建设，并且达到预设的土地利用规划目标。

此外，工作人员还应加强对城市建设用地管理的重视，结合城市土地资源管理现状与需求，调整土地利用规划内容。在土地利用规划的实践过程中，工作人员严格按照城市土地资源管理制度要求和城市规划建设方向，加强土地利用规划的有的放矢，促使土地利用规划、城市土地资源管理要求更加契合。如此一来，能够充分体现出土地利用规划对于城市土地资源管理的作用，以及管理制度的指导价值。

（四）基于土地和现代技术实现两者的协同发展

现代化经济体系的发展中，需要对其进行创新，从而提供相应的战略支撑。进入信息化时代之后，信息技术推动着社会科技的进步，也广泛应用于土地资源管理以及规划利用。为了充分体现出土地利用规划的优势，需要构建土地和现代技术协同发展的创新机制，将土地资源管理和科技创新结合，构建土地科技创新技术体系，为土地科技成果转化提供技术支持，达到提高土地资源利用率的目的。

五、结语

综上所述，城市土地资源的科学管理，是推动城市化建设与经济发展的一项重要工作。应用土地利用规划，可以结合城市土地资源实际情况，制定与之相符合的土地资源利用方案。提升土地资源利用与分配的合理性，这对于城市生态环境保护、经济发展等均体现出推动作用。

参考文献：

- [1] 李俊义. 浅谈测绘地理信息技术在城市土地资源管理中的应用与发展[J]. 智慧中国, 2021(Z1):102-103.
- [2] 杨莎莎. 浅谈测绘地理信息技术在城市土地资源管理中的应用与发展[J]. 科技风, 2020(03):25.
- [3] 周黎明. 我国城市土地资源管理的现状与应对策略分析[J]. 住宅与房地产, 2019(30):208.
- [4] 戴松波. 城市土地资源管理与生态保护的现状和对策[J]. 环境与发展, 2019, 31(07):193-194.

作者简介：王超群（1974.10.01—），男，汉族，江苏省丰县，丰县自然资源和规划局，丰县不动产登记交易服务中心，股长，中级职称，本科学历，土地资源管理方向。