

## 城乡规划建设中的土地问题及其应对措施

刘欣

安徽建筑大学设计研究总院有限公司, 安徽 合肥 230601

**[摘要]**土地是城乡建设和规划的基本依托以及重要资源。伴随着我国城镇化步入“下半场”,国土空间规划体系逐步建立健全的过程,城乡建设与规划中所面临的问题越来越突出,主要体现为城镇建设用地比例失调,低效闲置严重、无序蔓延,生态环境压力大等一系列问题。文章对城乡建设和规划中存在的土地问题进行了系统分析,在此基础上从政策法规、管理体制、经济因素和社会影响这几个方面探究了土地问题产生的内在根源,最后针对这些问题提出了规划引导、完善制度、节约集约、生态保护四个方面的综合对策措施。

**[关键词]**城乡规划;土地资源;空间管控;节约集约;国土空间规划

DOI: 10.64635/ja.2026.1095

中图分类号: F301.2

文献标识码: A

### Land Issues in Urban and Rural Planning and Construction and Corresponding Countermeasures

Liu Xin

Design and Research Institute Co., Ltd., Anhui Jianzhu University, Hefei 230601, Anhui, China

**Abstract:** Land is the fundamental basis and an important resource for urban and rural construction and planning. As China's urbanization enters a new stage and the territorial spatial planning system is gradually being improved, land-related problems in urban and rural construction and planning have become increasingly prominent. These problems are mainly manifested in the imbalance in the proportion of urban construction land, the severe inefficiency and idleness of land use, disorderly expansion, and mounting ecological and environmental pressure. This paper systematically analyzes the land issues existing in urban and rural construction and planning. On this basis, it explores the underlying causes of these issues from the perspectives of policies and regulations, management systems, economic factors, and social impacts. Finally, comprehensive countermeasures are proposed in four aspects: planning guidance, institutional improvement, economical and intensive land use, and ecological protection.

**Keywords:** urban and rural planning; land resources; spatial control; economical and intensive use; territorial spatial planning

### 引言

在经济新常态下,城镇化的速度从过去的高速增长转变为高质量增长,《国家新型城镇化规划(2021—2035)》提出“严格保护耕地、节约集约用地、优化国土空间格局”。2019年中共、国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,我国的空间规划体系进入了系统化与完整性重塑的时代,在这个时间节点上对城乡规划建设中的土地问题进行再思考、再剖析、找出合理可行的方法来解决土地的问题,这对于推进“多规合一”,提升国土空间治理现代化水平有着非常大的意义。

#### 1 城乡规划建设中的土地问题的主要表现

城市建设和农村建设的土地矛盾是土地的资源属性、经济属性和社会属性的内在矛盾在空间利用上的集中体

现,一是土地资源分配“重城轻乡”。通过第三次全国土地调查的数据可以看出,截至2019年,我国城镇村和工矿用地总面积达到了3530.64万公顷,相较于2009年增加了218.79万公顷,增幅为6.6%,其中村庄用地面积达到2193.56万公顷之巨,占比高达城乡建设总用地面积的62%以上。二是当前我国2023年城镇化率为66.16%,然而农村人均占地面积远远超出城镇平均水平,即出现所谓的人多地少现象;三是我国农村宅基地的面积普遍大于城市的商品房住宅区面积,存在“人多地少”的情况。其次,土地利用率低与大规模扩张共存。2010年—2020年期间,全国城市建成区总面积扩大了近25%,但是同期城镇人口仅增加了18%,城市发展速度远远超过了人口速度,全国城镇低效用地有将近3000万亩,农村居民点闲

置比例在 10%~20%之间,土地资源隐形浪费现象普遍。最后,城乡空间布局无序及功能混杂。原城乡规划各自为营导致城乡交错地带的空间无序,工业生产、居住生活与商贸活动之间没有有效的整合,全国各大中城市平均通勤距离由 2010 年的大 6km 上升到了 2020 年的 9km 以上。与此同时,农业空间、生态空间与城镇空间交织不清,国家空间布局上出现“碎片化”。最后土地生态服务功能丧失以及污染风险加重。“三调”结果显示,在过去的十年

中有部分地区湿地、林地以及草地还在被城市化用地蚕食。城市化建设使不透水面大量攀升,据住建部统计,有超过 60%以上的城市都不同程度的受到了内涝的影响,一些工业用地以及矿坑废弃地没有得到及时治理,造成严重的安全隐患以及影响到人民的生命健康。

如表 1 所示,第三次全国国土调查数据显示一目了然近十年来各类型用地的变化状况,是发现土地问题的重要依据。

表 1 第三次全国国土调查主要地类面积及变化(与“二调”对比)

地类	“三调”面积(万公顷)	“二调”面积(万公顷)	增减(万公顷)	增减比例(%)
耕地	12786.19	13538.46	-752.27	-5.56%
园地	2017.16	1481.23	+535.93	+36.18%
林地	28412.59	25395.00	+3017.59	+11.88%
草地	26453.01	28731.40	-2278.39	-7.93%
湿地	2346.93	—	—	—
城镇村及工矿用地	3530.64	3311.85	+218.79	+6.61%
交通运输用地	1018.63	794.36	+224.27	+28.23%
水域及水利设施用地	3628.79	4269.00	-640.21	-15.00%

注:“二调”湿地不在一级地类中单独计算,在部分统计数据中由于调查口径发生变化而有所改变。数据来源于自然资源部第三次全国国土调查主要数据公报。

根据表 1 显示的数据来看,城镇村及工矿用地、交通运输用地面积出现明显上升趋势,而耕地、草地、水域等生态与农业功能用地则在下降,城乡建设用地占用自然生态空间的压缩作用十分突出。

## 2 城乡土地问题产生的深层原因

### 2.1 制度与管理因素

#### 2.1.1 城乡二元土地体制的路径锁定

中国长期以来一直维持着两种不同类型的地产所有权以及土地管理机制:城区土地为全民所有,乡村土地为集体经济组织所有,《中华人民共和国土地管理法》明确指出,在城市规划区域的土地主要用于建设用途,在此之外的各种形式的集体建设性土地使用权进入市场交易存在诸多管制措施,这样的土地管理体制的确在一段特定的历史阶段内促进了工业、城市的迅速发展,但同时也导致了城乡之间土地资源要素市场的隔离。城市开发土地由各级政府垄断收储与出让,从而产生对“土地财政”的依赖;而农村集体经营性建设用地由于权属不清、转让受限等原因,一直处在闲置或利用率很低的状态当中,无法做到同地同权同价、同等入市。

#### 2.1.2 规划体系碎片化与管控失效

在国土空间规划体系形成之前,我国就有主体功能区

规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等各种类型的空间规划,各个部门之间规划内容交叉重叠、目的相悖、标准不同<sup>[1]</sup>。“多规冲突”造成空间管控失去权威性和统一性,大量的建设用地突破原来规划界限,产生大量的违法违规用地行为;据统计原国土资源部数据显示:2009—2015 年期间全国每年查处违法用地案件平均为 5 万起左右,涉及土地面积达到 40 万亩,说明了规划执行力度不够严格的问题。

#### 2.1.3 土地征收及增值收益分配不合理

当前的土地征收制度规定了征地的目的为“出于公共利益的需要”,而在实际操作中,征收范围却远远超出其定义,使得失去土地的农民利益得不到有效保护,造成群体性事件频发,国务院发展研究中心进行的一项调查发现,在土地增值收益分配方面,政府方以及开发商拿走 70~80%,而农民及村集体只得到 20~30%,利益分配严重不对等,一方面会导致社会不稳定,另一方面也会导致征收过程中出现低效甚至冲突等问题。

### 2.2 经济社会与观念因素

#### 2.2.1 地方政府“土地财政”路径依赖

土地出让收入与地方税收挂钩,成为地方政府建设城市、偿还债务的资金来源,财政部发布的 2022 年全国国有土地使用权出让收入达到 66854 亿元,占地方本级政府基金收入的 90%以上,约占地方一般公共预算收入的 40%,如此高的依靠土地出让进行发展的模式,在无形中

促使地方政府更愿意选择增加供给而不会注重对存量资产的有效利用从而出现大量低价甚至零地价的土地供应,缺乏了土地节约集约使用的内在需求。

### 2.2.2 传统发展理念的羁绊作用

长期以来,“靠地发展”的思维观念深入人心,一些地方、企业和个人依旧倾向于通过增加土地规模来实现经济发展,注重的是土地利用数量而非质量效益以及生态环境承载力问题,政绩考评体系中经济增长速度、固定资产投资这些指标分量又很重,而像单位GDP土地耗用量、处置闲置土地利用效率等体现质量和效率方面的指标却又很轻,不利于倒逼发展模式转换。

## 3 城乡规划建设中的土地问题的应对策略

破解复杂农村城市土地难题,就一定要树立整体观念,在此基础上合理融合规划、制度、科技、经济等各个方面来引导土地资源从粗放外延型向集约内涵型转化。

### 3.1 强化规划引领与空间管控

全面实行“多规合一”国土空间规划体系,确定规划的法律权威和强制力度。基于资源环境承载能力以及对国土空间开发利用适宜性的评价(“双评价”),合理划定“三区三线”,即生态空间、农业空间、城镇空间;永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界等不可突破的底线,为优化经济结构、引导产业发展和推进城镇化提供硬约束。遵照《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》,在全国范围永久基本农田不少于15.46亿亩、生态保护红线不少于315万平方公里,在城镇开发边界扩展倍数不超过基于2020年城镇建设用地规模的1.3倍的前提下,做到城镇空间集约高效利用以及底线管控<sup>[2]</sup>。在详细规划方面,全面落实“单元规划+地块设计”管控方式,强化城市设计对形态的指引作用,提高空间品质及功能混合程度。

### 3.2 创新土地管理制度与政策

推进土地要素市场化配置改革,打破城乡二元结构体制藩篱,释放土地要素动力,深化农村土地制度改革,在试点基础上稳步实施农村集体经营性建设用地入市,完善“同权同价、流转顺畅、收益共享”的入市机制,按照中央要求,在“十四五”期间,全面推开农村集体经营性建设用地入市,入市范围覆盖全部农村集体经营性建设用地;进一步健全征地制度,合理界定公共利益用地范围,探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高征地补偿标准,维护好被征地农民合法权益。

### 3.3 促进土地节约集约与复合利用

把节约集约用地作为破解“地少人多”的根本办法,推进全域土地综合整治和城市更新工作。在城市区域,大力开展城镇低效用地再开发,鼓励政府收回、自主实施、合作开发等方式,对老旧住宅区、旧厂区、旧街区及城中村进行改造,提高土地利用效率以及城市综合承载力,《“十四五”新型城镇化规划》明确提出,“十四五”时期要完成2000年底前建成的21.9万个城镇老旧小区改造任务,这是民生工程更是土地资源挖潜的重要手段。推广“混合用地”,在保障安全、功能一致的情况下,在一宗地上允许工矿仓储、研发、办公、商业等功能用途集中布置和空间相互渗透,并且做到空间设施共建共享,提升土地综合利用率,在农村探索乡镇全域土地综合整治,实行农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复协同推进,优化农村生产生活生态空间结构,稳妥有序推进农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用,大力发展乡村民宿、康养、文创等新产业新业态,让乡村资源变成资产。

### 3.4 加强生态保护与空间修复

践行好“山水林田湖草沙”的一体化的生态系统观,整体开展国土空间生态修复。强化耕地保护,贯彻好“藏粮于地”的方针政策,加强对永农用地对各项建设用地的约束,加强高标准农田建设,在保障耕地红线的同时,保障国家粮食安全<sup>[3]</sup>。到2035年,我国将建成12亿亩高标准农田,耕地质量平均提高1个等级。加强生态空间治理,严控生态保护红线内的各项开发活动,严禁所有不符合主体功能定位的开发活动,强化对生态保护红线管控。加强城市生态修复,优化城市绿地、湿地等绿化空间,建设海绵城市、韧性城市,修复城市受损生态系统。依据“十四五”规划的要求,全国地级及以上城市的建成区基本上消除了黑臭水体,城市建成区绿化覆盖率达到38.9%。加强污染地块的风险管理和修复整治,实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度,做到“净土入库、净土出库”。创新生态产品价值转化方式,采用生态补偿、碳汇交易、生态银行等市场化手段,调动生态保护修复的积极性。

## 4 实施保障与协同机制

### 4.1 完善法律法规与标准体系

加大国土空间开发保护立法力度,“三区三线”的划定和管控、国土空间用途管制、土地节约集约利用等方面的核心制度纳入法律予以强制执行。修订《土地管理法实施条例》及配套规章制度,对集体经营性建设用地入市、宅基地管理、土地征收等问题作出具体规定。建立节约集约利用土地评价指标体系,完善城市、开发区、建设项目

等不同类型的用地定额标准以及集约利用评价方法。为土地精细化管理提供技术支持。

#### 4.2 健全多元主体参与机制

打造政府与社会、市场、权利主体多方联动的空间治理体系。规划制定过程中完善听证会、专家委员会、集体讨论等公众参与程序,增强规划的有效性及可行性。土地整治和城乡更新工程中建立健全协商共治及互利共赢机制维护原产权主体的信息获取权、参与决策权以及受益权等合法权益。尝试引入“社区规划师”、“乡村规划师”等制度把专业技术资源引入基层,提升基层治理水平。引导社会资本投入土地整治和生态保护修复,成立国土空间生态修复基金等途径丰富资金筹措方式,实现多元化的投资主体。

#### 4.3 提升科技支撑与监测能力

利用大数据、遥感卫星、GIS等新兴信息技术建立国土空间基础信息平台及“一张图”实施监督信息系统,在2025年之前完成全国统一的国土空间总体规划“一张图”的实施监督信息系统,实现从规划编制审批实施监管的全生命周期管理,在此基础上通过卫星高分遥感影像,定期对永久基本农田、生态红线、城镇开发边界等重要管控内容实时监控,及早发现问题并预警;探索数字孪生技术的城市建设应用,在数字环境中对城市土地开发建设强度、功能布局 and 空间结构进行模拟推演以及智慧优化,提高城市空间规划设计的智能化程度。

#### 4.4 强化实施监督与动态评估

完善国土空间规划实施监督体系,把规划执行情况纳入到自然资源督察和领导干部自然资源资产离任审计的范畴之中,保障规划的权威性。针对重点区域、重点领域开展专项督查,严厉处置违法违建、突破底线、占用耕地

的行为。建设国土空间规划定期考评制度,每五年组织开展一次规划实施评估,在每年健康体检之时,实时观测规划目标和指标完成情况,根据评估结果适时改进完善政策工具箱。健全土地利用绩效考评机制,把单位GDP建设用地使用面积、存量土地消化率、供地率以及违法用地发生率等指标列入对地方党委政府高质量发展综合绩效考核<sup>[4]</sup>。促使地方形成科学的发展理念和发展政绩意识。

#### 5 结束语

城乡规划建设中的土地问题,实质上就是发展模式和资源受限之间的矛盾在空间上的体现,在当前我国全面建设社会主义现代化国家的新征程下,土地资源紧缺、环境保护刚性制约将是长久性的状态,处理好城乡建设中的土地问题不能再沿用依靠数量扩张、污染环境、城乡分离的老办法,必须彻底转变发展理念和土地使用手段,这就需要我们抓住国土空间规划体系建设、土地要素市场化改革、节约集约用地、生态保护修复四个关键点来重塑城乡空间结构格局。

#### [参考文献]

- [1]王学会.乡村振兴背景下的城乡规划建设与土地管理探讨[J].城市建设,2026(01):36-38.
  - [2]陈江羊.城乡规划建设中的土地问题及其应对措施[J].住宅与房地产,2026(03):66-68.
  - [3]曾臻,暨爱民.土地革命时期中国共产党解决民族地区土地问题的理论与实践探索[J].衡阳师范学院学报,2026,47(01):120-127.
  - [4]刘宇辉.城乡规划与土地管理协同发展策略研讨[J].工程建设与设计,2025(14):234-236.
- 作者简介:刘欣(1996.06—),女,本科,汉族,毕业院校:福州大学,专业:城乡规划。