

土地利用规划立法的国际经验借鉴与启示

○曾馨漫 黄志基

土地利用规划在保护资源和保障社会经济发展过程中发挥着重要作用。然而，由于我国土地利用规划法律地位不高、立法不完善，土地利用规划正面临重大挑战。本文总结了国外有关土地利用规划立法的先进经验，结合中国土地利用规划实际，以土地利用规划涉及的核心内容和步骤为主线，基于“问题诊断—经验借鉴—立法启示”的思路，从土地利用规划法律地位、规划编制、规划实施与修改、规划监督与检查、违反土地利用规划责任追究等5个方面，对未来中国可能开展的土地利用规划立法提出经验借鉴和立法启示。

作者信息：

曾馨漫，北京大学·林肯研究院城市发展及土地政策研究中心

黄志基，中央财经大学政府管理学院

一、引言

目前我国经济快速发展，城市化水平不断提高，对土地的需求也越来越大。考虑到我国人多地少的基本国情，如何使土地最大限度的满足人们的各种需要，是政府和土地使用者共同关心的话题。土地利用规划是指在土地利用的过程中，为达到一定的目标，对各类用地的结构和布局进行调整或配置的长期计划。它是协调土地需求的无限性和土地面积的有限性之间矛盾的重要途径，其核心是对未来土地利用的引导。因此，科学合理地编制土地规划并有效实施，直接关系到土地资源能否高效开发利用和管理，并确保其可持续性。在国外及我国台湾地区，土地利用规划的功能及内容通常融合在空间规划中。

在我国，现行空间规划主要由国民经济与社会发展规划、城乡规划和土地利用规划三大部分组成。虽然均属于综合性规划，但三大规划体系存在有显著区别，主要体现在规划对象和职能分工上。国民经济与社会发展规划的主管部门是发展与改革管理部门，其法律依据为《宪法》，规划范围是整个市域，核心内容是保障社会经济健康发展和资源环境的利用保护。城乡规划的主管部门是城市规划管理部门，其法律依据为《城乡规划法》，规划范围是市域规划区，核心内容是城乡发展的空间格

局，重点关注城乡建设格局、人口空间配置、基础设施配置和生态保育空间等。而土地利用规划则由国土资源管理部门负责，其法律依据为《土地管理法》，规划范围为整个市域，核心内容是统筹考虑人口、经济发展与土地资源的关系，首要目标是严格保护耕地。

作为空间规划之一的土地利用规划，在保护和合理利用土地资源上发挥重要作用，在促进资源保护与经济发展方面具有重要地位。但是，由于缺乏强有力的法律手段，规划的严肃性、权威性得不到保障。与其他两个规划相比，土地利用规划的基础性作用未能获得有效发挥。在土地利用规划编制中，有着专项立法的城乡规划往往成为主要参考资料，城乡规划所设定的发展区则成为土地利用规划需要预留的用地区。在规划实施过程中，也存在同样问题。土地利用规划在大多数情况下不得不为了配合其他规划的调整而频繁修改，弱化了土地利用规划的整体控制作用。因此，只有通过有效的土地利用规划立法，提高土地规划法律地位，才能从根本上扭转土地利用规划难以落实、规划目标难以实现的不利局面。

土地规划在国外已有二百多年的历史，由于各个国家土地制度和社会经济制度不同，形成了不同的土地规划模式，各国的土地规划法律体系也不相同。总结国外的先进经验可以帮助我们更好地建立公平有序的土地规划法律制度。在分析中国土地利用规划现状和法制建设情况，以及研究国外土地利用规划立法经验的基础上，本文结合中国土地利用规划实际，以土地利用规划涉及的核心内容和步骤为主线，基于“问题诊断—经验借鉴—立法启示”这一逻辑思路，对未来我国可能开展的土地利用规划立法提供建议和参考。

二、土地利用规划的法律地位

2.1 提高土地利用规划法律地位，促进规划的人大立法进程

问题诊断：法律地位不高是我国土地利用规划难以完全实现目标的主要制度性根源。从具体法律层面的规定看，有关土地利用规划法律条文仅体现在《土地管理法》中，并且相关规定也仅作为一章存在。这不仅造成了法律条文内容缺失，无法对土地利用规划涉及的全部法律问题进行界定，而且也客观上形成了土地利用规划地位不高的局面，造成土地利用规划缺乏严肃性，对地方政府的约束性弱，权威力不强，很难完全阻止地方政府的违规、违法用地行为。我国土地利用规划和修改均由政府部门审批，而不是通过人大的决定，也没有在人大的监督下执行，一定程度上为地方政府随意进行规划审批和修改提供了制度上的缺口。

经验借鉴：国外许多国家都有明确的土地利用规划立法，确定了土地利用规划的法律地位。单一制国家通常设有专门的土地规划法，如英国的《城乡规划法》、德国和荷兰的《空间规划法》、法国的《国土整治法》和日本的《国家综合开发法》等；联邦制国家虽然没有全国性的规划法，但在省或州一级也有自己的规划立法和配套法规，如美国的《区域开发法案》、加拿大各省的《规划法案》和澳大利亚各州的规划法。国外的土地利用规划法通常确立了土地利用规划体系，对规划的制定、修改和审批程序、规划管理体制及各级政府规划制定和执行中的权限和职责进行了详细的规定。这些土地规划法大多是由议会审批通过，政府不得随意修改，保证了规划的严肃性和内容的具体实施。

法律地位不高是我国土地利用规划难以完全实现目标的主要制度性根源。

国外许多国家都有明确的土地利用规划立法，确定了土地利用规划的法律地位。

在专项法以外，国外的土地利用规划制度还有配套完善的法律法规体系。在日本，有关土地的法律多达 500 多部，仅关于土地利用规划方面的，就有两类五部，分为基本法和专项法。英国政府以城乡规划法作为核心基础，先后制定了多项附属法规，对规划编制和实施等做了详细的规定。

立法启示：从国外经验来看，为了实现土地利用规划目标，各国均将土地利用规划置于重要的法律地位。给我国的启示，一是土地利用规划也应该有一套专门的法律规定，如《土地利用规划法》，应该与《城乡规划法》具有相似的法律地位。通过土地利用规划立法地位的提高，实现对土地利用规划相关法律法规的重视。二是构建更为完善的法律法规体系，充实土地利用规划的法律条文，确保各项和各级土地利用规划“有法可依”。三是探索人大在土地利用规划编制和实施中的作用和地位。

探索人大在土地利用规划编制和实施中的作用和地位。

从国外经验看，土地利用规划的编制和执行基本由国会或议会来审批或统一协调，可以避免政府部门对土地规划修改的随意性问题，也可以加大议会的监督检查力度。因此，我国也可以探索由人大负责土地利用规划编制和规划修改的审批，有利于监督政府部门的规划行为。

2.2 提高土地利用规划在空间规划体系中的地位

问题诊断：我国空间规划体系包括国民经济与社会发展规划、城乡规划、土地利用规划，以及其他一些部门规划在实践过程中，土地利用规划往往由于地位不高，不仅没有成为一个基础性规划，在很多情况下甚至跟随其他规划，尤其在规划修改过程，因而难以真正实现落实土地资源保护、促进土地与经济协调发展的目的。

土地利用规划往往由于地位不高，不仅没有成为一个基础性规划，在很多情况下甚至跟随其他规划。

经验借鉴：国外的国土空间规划基本都兼备中央、区域到地方的完整规划体系，土地利用规划与其他规划融为一体，但土地利用规划已成为空间规划等规划的核心或主要内容以及各种规划的落脚点。在制定规划法时，各个国家都将“平衡自然环境和经济发展，保持健康的生态环境，实现可持续发展”作为首要的立法目标，由此体现了土地利用规划在规划体系中的重要性和基础性作用。例如，德国《空间规划法》明确约束官方机构在作出会占用土地而产生区域发展意义的规划和举措时必须注意土地规划的目标，并要考虑土地规划的原则和其他要求。通过这种约束作用使得空间规划体系中的其余规划也能遵循该目标，实现土地利用规划的基础性作用。

国外的土地利用规划已成为空间规划等规划的核心或主要内容以及各种规划的落脚点。

立法启示：依据国外经验，在土地利用规划立法过程中，要改变相关法律法规规定的“衔接”字眼，进一步明确土地利用规划作为空间规划的基础性规划的地位，其他规划必须以土地利用规划为基础，相关规划内容必须符合土地利用规划的安排。同时，在“多规合一”的背景下，也应该进一步强调土地利用规划的基础性作用，其他相关规划内容都应该以土地利用规划为前提。

三、土地利用规划编制

3.1 立法保障规划编制数据和基础资料的真实性和实效性

问题诊断：第三轮土地利用总体规划修编所使用的是土地利用变更调查数据。

由于数据的实效性问题，于2009年改为以“二调”数据为基础。但由于“二调”开展时间太长，直至2013年还未全面完成。就地方的规划编制来说，基础数据的准确性也与实际出入很大，规划修编时间跨度很大，难以保障实效性。2010年之后，规划指标下达以土地利用变更为基础，而现状又以“二调”数据为基础，两套不同类型数据的使用直接影响了规划编制的质量，甚至在一些地方规划编制中，出现建设用地规划指标远小于现状指标的现象。这样的规划编制很难体现出规划的严肃性和科学性。

经验借鉴：国外一些经济发达的国家都建立有成熟的土地登记和调查制度。英、德、法、美、加、澳、日等国还拥有相应的土地调查规划和管理机构，自二十世纪三十年代先后开展了全国和地区性的土地利用调查与制图工作，为全国和地区土地利用规划提供了主要依据。值得提出的是，日本制定了专门的法律，对土地调查提出具体要求，明确职责分工。为了保证土地调查的顺利实施，还颁布了配套的法律、法规，使土地调查受到法律的切实保障。

立法启示：具备实效性的基础数据是科学开展土地利用规划的前提条件。我国应该从立法的高度，规定土地利用规划基础数据的获得、处理、认定和使用等环节相关法律条文，明确基础数据的负责机构，并规定实时对基础数据进行更新和审查，从而确保规划基础数据的准确性和实效性。

3.2 推进规划编制的科学性，突出各级规划的编制重点

问题诊断：虽然我国土地利用规划编制相关政策中规定了下级规划服从上级规划，但一些地方采取自下而上、逐级汇总的办法，编制技术规范不全，上层规划难以贯彻实施。总体上，各级规划的内容重复性太多，重点不明显，拟解决的问题不突出，从而造成规划的重叠。在地方编制规划过程中，以领导意志为主，“拍脑袋”式的规划方式仍然存在。

经验借鉴：国外在土地利用规划编制方面，通常设有专门的机构按照严格的程序拟定，在编制过程中也非常注重吸收专家和公众意见。德国《空间规划法》第7条第5.6款规定，“在制定空间规划计划时必须要有公众的参加或参与”。第20条规定“在负责空间规划的联邦部内必须建立一个顾问委员会”。土地规划顾问委员会是联邦空间规划部除了乡镇自治代表外，特别聘请相关领域的专家组成的，任务是在土地规划的原则问题上为联邦规划部出谋划策。

各国在规划法中也对规划体系及各层级的内容和侧重点作了明确规定。纵观各国的规划体系，不同规划在目标任务上有合理分工，在内容上又体现了层次性和控制性。且国外都非常重视微观/地方规划，规划十分具体，可操作性强。在德国、荷兰等国，国家和区域级的规划只限于制定国土空间协调发展的原则和总体性、方向性、纲领性的目标，兼具约束和调控功能，比较宏观；地方层级的土地利用规划负责将联邦规划、州规划和区域规划制定的发展目标根据市镇乡村的情况具体化，进行全区范围内土地利用的总体布置。无论是从规划领域的制度建构，还是从实践角度出发，地方级的土地利用规划都是空间规划体系的核心内容。

立法启示：实现土地利用规划编制的科学性，首先需保障组织结构的合理性，确保组织有力；其次是制定科学的技术规程；再次是要保障编制队伍的高素质；最后是要坚持多方参与，兼顾各方的利益，组成委员会，通过协商实现最大公约数。

规划指标下达以土地利用变更为基础，而现状又以“二调”数据为基础，两套不同类型数据的使用直接影响了规划编制的质量。

我国应该从立法的高度，规定土地利用规划基础数据的获得、处理、认定和使用等环节相关法律条文，明确基础数据的负责机构

国外在土地利用规划编制方面，通常设有专门的机构按照严格的程序拟定，在编制过程中也非常注重吸收专家和公众意见。

在规划技术规程中，应该重视不同层级规划的异同，要将不同层级规划的侧重点进行明确，避免规划的重叠。

我国的土地利用规划立法应该将以上与规划编制相关的内容进行详细的法律规定，确保规定编制的科学性。

此外，在规划技术规程中，应该重视不同层级规划的异同，要将不同层级规划的侧重点进行明确，避免规划的重叠。国家、省级的规划应侧重宏观管控；市、县、乡级规划应该侧重规划的可操作性。

3.3 促进“多规合一”，保障各类空间规划的协调

问题诊断：虽然相关法律法规都规定，在规划编制过程中应该做到各类规划的衔接。但由于规划基础数据难以衔接，规划方法的差异等原因，现阶段各类规划的协调困难重重。目前，已经有一些城市尝试开展“多规合一”的工作，并取得了一定的进展，但总体上还远未完成，需要在立法层面进行具体规定，从而为“多规合一”工作扫清制度障碍。

经验借鉴：在国外的国土空间规划内涵中，土地利用规划与其他规划融为一体。国外的土地利用规划没有我国土地利用总体规划和城市规划之分，两者是有机地结合在一块，主要归因于国外对土地规划有统一的领导和管理机构。英格兰划分为9个大区，每个大区都有一个“政府办公室”作为它的规划机构，受中央的社区和地方政府部门管理。

立法启示：为了实现“多规”的统一，应该从立法的高度，明确规定并促进“多规合一”，逐步实现多种规划的衔接乃至融合。从国外经验看，“多规合一”也应该将土地利用相关的规划作为一项基础性或前提性的规划来开展，并立法予以明确。

四、土地利用规划实施与修改

4.1 明确规划实施主体，保障规划实施的严肃性

问题诊断：规划实施的严肃性是土地利用规划面临的重大挑战，其主要表现：一是在经济发展过程中，由于其“滞后性”，土地利用规划没有发挥应有作用；二是地方政府往往为了引进项目而随意更改规划；三是土地利用规划随城市规划变更的情况时有发生；最后，地方政府官员的变更可能使土地利用规划失去效力。归根到底，这些现象很大程度上是规划实施主体不明确造成的必然后果。我国还未从制度或法律层面规定规划实施的主体，使得规划实施严肃性难以保障。

经验借鉴：国外在规划法中会对各级规划实施主体和对应职责做具体规定。德国的规划法规定在各级政府设置专管规划的机构和人员。联邦政府对规划的组织实施进行宏观调控，对州与州之间规划组织实施过程中出现的问题进行协调。州和市政府对规划的组织实施进行领导和监督，州市级政府的规划主管机关，组织指导本州市规划的组织实施工作。地区、县、乡政府和规划联合会直接组织规划的实施。为使规划方案具有公开性、科学性和可行性，在政府规划部门的指导下，可采取选举的办法，组建群众社团性的规划联合会，以协助政府主管规划工作。

立法启示：在土地利用规划立法中，应从法律高度明确规划实施的主体，及责任主体。不管是政府、具体政府部门还是专门的规划实施委员会，应该从立法角度明确其具体责任和义务，并对规划实施的效果负有完全的责任。对没有尽到

在土地利用规划立法中，应从法律高度明确规划实施的主体，并明确规划实施的责任主体。

相关义务的主体，应该具有明确的法律追究责任，从而可以保障规划的严肃性，从根本上遏制不按规划实施保护和建设的势头。

4.2 建立规划实施评估机制

问题诊断：土地利用规划需要进行定期评估，但是我国远未形成制度性和法律性的规划实施评估机制，其结果往往是进行无实质意义的或无法法律效力的实施评估，有些情况甚至是为了进行规划修改而开展规划实施评估，不利于规划实施的严肃性。

经验借鉴：国外多数国家都很重视对空间规划的定期评估，有的在规划法中以条文规定，有的国家则单独设立了规划评估法。澳大利亚新南威尔士州于2000年通过了《环境规划与评估规章》，2006年又通过了修正的《环境规划与评估法》议案。环境和规划调查委员会是由总督会同行政局根据《环境规划和评估法》独立指派的，他们指导调查委员会以及规划大臣在法案规定下指定的环境、规划和开发方面的其他形式的调查。环境和规划调查委员会以书面报告的形式向负责人报告调查的发现和建设，根据新南威尔士规划法律这些调查报告对公众都是公开的。

立法启示：应该从立法的高度，明确土地利用规划实施评估的重要性和严肃性，立法制定相关的规章制度，如《土地利用规划评估规章》，明确规划评估的目的、对象、意义、原则、程序和作用等，使得规划评估真正成为规划实施的重要环节之一。

4.3 立法加强规划修改必要性的论证和审查、保障规划修改程序的规范性

问题诊断：目前对土地利用规划修改必要性的论证和审查同样没有法律性的文件进行规范和引导，这就为规划修改的随意性提供了空间。进行土地利用规划修改，必须遵循规范的程序执行。但是目前还没有有效的法律文件规划这一程序。

经验借鉴：在国外，土地利用规划一经批准通过即具有法律效力，很难轻易变更，即使变更也有严格的程序和限制。美国总体规划的修编都要通过决议。因为决议是具有立法效力的，所以要等到30天的公投期过了以后才能生效。总体规划中的强制性要素每年只能修编四次。但是每次可以做多个修改，这几个修改都只被看作是修编一次。

加拿大规划修改的时候需要经过复杂的程序以确保其稳定性。规划修改可由两种方式提出：一是由政府提出对规划进行修改。《规划法案》要求议会至少每五年举行一次听证会以决定规划是否需要修改。二是由社会公众提出修改。公众可因对土地的开发建设方案与总体规划方案不一致而提出修改建议。规划修改的程序与编制规划的程序一样。总体规划方案的修改文件是改变总体规划方案内容的正式文件，与总体规划方案具有同等效力。

立法启示：从国外经验看，规划修改是一件相当严肃的事情，都具有明确的法律法案或法律规章予以明确规定。我国在下阶段规划立法过程中，应确保将规划修改的相关规定上升到法律高度。要对规划修改的必要性和规范性予以明确规定，对于不符合相关法律法规规定的，应予以明确禁止。

土地利用规划需要进行定期评估，但是我国远未形成制度性和法律性的规划实施评估机制，其结果往往是进行无实质意义的或无法法律效力的实施评估。

应该从立法的高度，明确土地利用规划实施评估的重要性和严肃性，立法制定相关的规章制度。

具体来说，法律应该明确规划修改必要性的审查过程、规划修改的具体内容、规划修改的依据等等。在规划修改程序方面，要明确规划修改的审查主体、参与主体、审批主体等等，从而从根本上消除规划修改的随意性。

五、土地利用规划监督检查

我国土地利用规划的监督检查机制还没有完全建立起来。

在未来的土地利用规划立法中，应该设立专门的章节，规定规划实施监督检查相关事项，明确监督检查在规划立法体系中的重要地位。

5.1 明确监督检查主体，规范监督检查程序

问题诊断：我国土地利用规划的监督检查机制还没有完全建立起来，目前的监督检查还主要与国土执法监察或者卫片检查等工作结合起来开展的，还未成立专门的土地利用规划监督检查主体，而且监督检查的程序也还没有法律层面的规定，从而为该项工作的开展带来较大困难。

经验借鉴：国外对土地利用规划的监督检查工作十分重视，大多成立有专门的监督检查机构，并在法律中明确规定监督机构的职责和行使权力的程序。前文修改规划提到的英国规划委员会，主要职能就是监督审查并执行规划和开发相关的事宜。

日本在《国土利用计划法》第七章实际上规定的是土地利用规划的监督工作内容。这一章在都道府县设立国土利用规划地方审议会和土地利用审查会。国土利用规划地方审议会的设置，是为了依据法律规定，对所属权限的事项进行调查和审议，并针对都道府县知事的咨询，来调查和审议都道府县区域国土利用有关的基本事项及土地利用相关重要事项。土地利用审查会的设置，是依据法律规定来监督处理土地规划事项。

立法启示：在未来的土地利用规划立法中，应该设立专门的章节，规定规划实施监督检查相关事项，明确监督检查在规划立法体系中的重要地位。建立立法成立有专门的监督检查机构，并在法律中明确规定监督机构的职责和行使权力的程序。

5.2 加强社会公众参与，实现多途径的监督检查

问题诊断：社会公众参与在土地利用规划监督检查中没有实质性落实，还存在着法律层面的空白，使得督查形式过于单一，效果不明显。

经验借鉴：国外土地规划法十分强调公众的参与，公众参与规划的形式多样，如民意调查、投票、申请、集会、听证、诉讼等，日本国土审议会下设规划部会，其成员由社会各界代表组成。规划部会下设专业委员会，成员主要是大学和研究机构的学者和研究员。

另一方面，在立法及执法过程中实行广泛的公示制度，从而置立法与执法过程于公众的监督之下。而且各国法律往往对公众的土地私有权利实施特殊保护，因此合理的公众意见往往能够被规划所采纳。

立法启示：建立立法过程中，充分明确公众参与在规划实施监督检查中的重要作用，并通过规定一系列的措施予以保障。另外，国家应该立法完善信息公开和公示制度，确保公众的知情权和参与权。

六、违反土地利用规划责任追究

6.1 立法成立土地利用规划仲裁机构

问题诊断：现有土地利用规划实施中的纠纷解决还没有公正的仲裁机构，而主要是依靠政府的行政力量或者是通过法院裁决的途径进行。没有专门的仲裁机构使得土地利用规划相关纠纷案件处理费事费力。

经验借鉴：从国外实践来看，针对土地规划实施中的纠纷矛盾设立专门的环保法庭或土地环境法院处理相关纠纷案件已经成为一种国际趋势。澳大利亚新南威尔士州的土地与环境法院是世界第一家环境法院，直接接受州议会的任命，独立行使司法权，对州所辖的140多个市（地方）政府审批的与土地有关的上诉案件进行审理。为了公正、快速、廉价地解决争议，除了一般的裁决程序外，土地和环境法院还特别引入了调解、调停和中立评估程序。2004年开始施行法院专家制度，法院可以聘请专家，而且一名专家只解决案件中的一个问题，在提高了裁决公正性的同时也大大缩短了诉讼时间。

立法启示：参考国外经验，在立法过程中明确成立土地利用规划仲裁机构，专门负责与土地利用规划相关的纠纷问题。这一仲裁机构应具备专业性和规范性，应明确仲裁机制。

6.2 加大责任追究力度，引入对地方政府官员的奖惩制度，提高违反规划成本

问题诊断：目前还没有清晰和严厉的责任追究机制，也没有明确的违反规划的责任机制，使得违法成本较低，而且操作空间很大，不利于责权明确。同时，土地利用规划能否执行得有力，与地方政府官员的行为有密切的关系。从一定程度上看，违反规划的往往就是地方政府部门。

经验借鉴：在国外，规划一旦批准通过，就成为有法律效力的文件，必须严格遵照执行，各国对于违反土地规划的行为在法律中也有严厉的处罚规定。

日本《国土利用计划法》最后一章第九章规定了惩罚条例，对土地违法者，以行政、经济和刑罚等多种手段相结合的方式严厉制裁。在英国，任何未经许可而展开的规划活动都会被视为违法行为，当地规划机构有权采取强制措施来保证规划的执行。

立法启示：从国外经验看，没有完善和严肃的奖惩激励制度，土地利用规划也难以实现其目标。我国的土地利用规划立法应该设立专门的内容丰富和完善的奖惩激励制度。对于违反规划的，必须根据相关法律予以严惩，若相关行为已经触犯刑法，则应该依据刑法入罪。对于政府部门官员来说，其执行土地利用规划的行为和效果应该与其升迁奖惩联系起来，并制定相应的措施予以落实。

针对土地规划实施中的纠纷矛盾设立专门的环保法庭或土地环境法院处理相关纠纷案件已经成为一种国际趋势。

目前还没有清晰和严厉的责任追究机制，也没有明确的违反规划的责任机制，使得违法成本较低，而且操作空间很大，不利于责权明确。

七、结语

自上世纪 80 年代以来，我国已组织开展了三轮全国性土地利用总体规划的编制和实施工作，至今已形成了国家、省级、市（地）级、县级和乡镇级五个层次完整的土地利用总体规划体系。按规划批地用地的制度已经建立，对统筹保障发展和保护耕地，促进区域和城乡协调发展起到了至关重要的作用。

然而，由于土地利用规划专门立法相对滞后，一定程度影响了规划地位和作用的进一步发挥。目前现有法律法规对土地利用总体规划的规定比较原则不够全面，各级规划的功能和定位、规划编制的程序、规划修改的条件权限、规划实施的措施等没有明确的法律条款，不能完全满足实际工作的需要，出现了一些地方对规划编制不重视、规划实施较随意和行政不作为等问题。因此，迫切需要通过土地利用规划立法，进一步细化现行土地管理法律法规，确保土地利用总体规划编制的科学性和实施的权威性。□

本文改编自北大-林肯中心承担的国土资源部研究项目“国外土地规划立法对比研究及对国内土地规划立法的借鉴”。