

土地利用规划管理的供给侧结构性改革

王静

(临沂市自然资源和规划局经济技术开发区分局, 山东 临沂 276000)

摘要: 当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾, 这要求我国经济发展由以GDP为导向的高速度发展向高质量发展模式转变。而土地制度安排极大地影响了其他生产要素的积累、配置、效率及收益分配, 极大地影响了中国经济与社会的发展和转型。供给侧结构性改革背景下, 土地供应的规模、结构和节约集约利用水平在相当程度上决定着中国经济的体量和质量。随着供给侧结构性改革的加速推进, 在供给侧结构性改革的大背景下, 如何合理利用土地, 统筹城乡土地资源, 是眼下不得不解决的问题之一。

关键词: 土地利用; 规划管理; 供给侧结构性改革

土地是人类社会生活中最基本的自然资源, 也是人类进行生活、生产的基础, 在人类社会历史的发展中具有强大的战略性与基础性作用。“合理开发和非常珍惜土地, 保护耕地资源”是我国的其中一项基本国策, 我国目前土地资源和基本国情又是“优质耕地、人均耕地、耕地后备的资源较少”。我国当前正处于全面深化改革关键的时期, 国家发展的情况面临着新的形势, 有限的土地资源不仅承载着经济的发展, 也是环保工作的重点, 因此更加宝贵。我们都明白, 想要社会经济能够可持续发展下去, 想要保护我们国家的粮食安全, 一定要改变现在这种土地资源低效利用、粗放的局面, 一定要走土地高效利用之路^[1]。

1 供给侧结构性改革概述

供给侧结构性改革即是为了调整国家整体的经济结构, 实现资源的最优化配置, 用质量和数量做出成绩, 提升经济增长。需求侧改革的要素包含了如下几个方面: 消费端、出口端、投资端。供给侧要素则有劳动力、资本、土地、创新、制度创造等。

针对供给侧结构性改革的内容而言, 其实际意义就是在供与给质量提升的基础上, 借助于改革的方式将其进行结构调整, 同时还要将要素配置上的扭曲加以矫正, 让有效供给方面得以扩大, 需求的适应性和灵活度也稳步提升。对于供给结构方面来说, 伴随着全部要素的生产效率大幅提高, 不仅满足广大人民的生产生活需要, 而且促进经济社会的持续发展与健康发展^[2]。本文中所提及的供给侧结构性改革, 其实际意义是用增量改革促进存量调整, 同时在投资增加的过程中使投资结构得以优化、使产业结构得以转型, 在国民经济持续增长的前提下, 实现经济可持续发展与人民生活水平的并行提高; 就是对产权结构的再次优化, 让政府宏观调控与市场迸发活力相互作用, 国进民进; 就是资源配置时促进资源整合, 投资过程中优化投资结构, 实现资源与投资优化再生; 就是对产业调整实现协调发展、对质量提高推动产业发展; 就是将消费力化为生产力, 优化分配制度, 促进资源再生; 就是合理优化流通结构, 缩减交易成本, 进而令有效经济总量提升; 就是消费结构再优化, 使消费品不断升级得以实现, 使人民的生活品质得以提高^[3]。

2 土地利用规划管理对供给侧结构性改革的效应

土地作为一切经济活动的空间载体, 不仅仅是重要的生产要素, 更是供给侧中最基本的“生活”要素和“生态”要素, 土地利用规划管理在供给侧结构性改革中的地位举足轻重, 是整体供给侧结构性改革的基础平台、核心内容^[4]。

(1) 土地利用规划管理回归了政府在土地市场中的监管与调控作用, 进一步促进经济发展的增质提效。

(2) 土地利用规划管理推动土地要素改革由低密度、低效率的粗放型经济向节约集约型发展模式转变。优化用地结构, 利用土地要素推进我国经济结构调整, 实现经济结构的转型升级^[5]。

(3) 土地利用规划管理平衡了土地整治领域存在的供需错配问题, 间接推动新型城镇化, 促进城乡区域协调发展。

(4) 土地利用规划管理协调了供给和需求之间的矛盾, 在提高供给质量的基础上, 优化供给结构对需求变化的适应力和反应力, 进一步提升全要素生产率。总而言之, 土地利用规划管理是助力供给侧结构性改革的有效手段和最佳切入点^[6]。

3 土地利用规划管理的供给侧结构性改革影响

供给侧结构性改革要求的是, 积极进行经济结构的调整, 优化配置要素, 促进经济增长, 提高其质量和效益。供给侧结构性改革担负了三个方面的任务: 第一积极稳妥化解过剩产能、严重库存, 实施去产能、去库存; 第二补足有效供给的短板; 第三决策部署减轻企业负担, 去杠杆、降成本。同时也提出了对土地利用规划管理的要求: 从总量和强度上控制用地, 调整用地结构、优化区域布局, 提升用地效益。供给侧结构性改革对节约集约利用土地的影响如下:

(1) 消除无效供给及削减低效供给, 需要基于总体观念调控产业和项目用地。土地负载了所有生产活动, 如果不以土地为根基, 那所谓产业发展就流于空中楼阁。要改进土地税费制度、完善用途变更制度, 对于低效或过剩产业用地, 要建立健全其退出机制, 清退无效供给, 减弱低效供给^[7]。

(2) 增加有效供给, 关联产业或项目用地需要增加。其重点在于基于市场需求, 扩充关联产业或项目用地。第一, 要健全土地利用计划, 完善土地供应制度, 在总量上扩大土地的供应, 特别注重增加适应市场导向的用地供给。第二, 供给要更加适应不断变化的需求, 要领是完善土地供应机制, 供应要更加灵敏, 所有的土地供应不能仅仅由政府垄断, 土地收储制度要继续完善, 由市场决定土地资源配置^[8]。

(3) 增加创新性供给, 对创新型企业特别对待, 采取土地供给的低成本以及政策激励策略。按照通常的产业发展规律, 从政策上扶持创新型企业, 特别表现在给予资金和土地等支持。发展初期的创新型中小型企业, 特点是有限的利润与财力, 要采取招拍挂方式不容易获取土地, 所以, 政策的支持对于他们无疑是雪中送炭。政府要创新供地方式, 帮助创新型企业能够得到发展用地的成本较低^[9]。

4 土地利用规划管理的供给侧结构性改革策略

4.1 转变观念, 提高土地利用

为实现土地利用规划管理, 科学的规划是首要途径。启东市土地利用总体规划调整完善方案已经省政府批复, 具有严肃的法律效力。因此, 新一轮土地利用总体规划需要相关部门和镇(区)的严格遵守, 同时大力保护耕地, 将节约集约用地制度落到实处, 充分发挥规划空间管控作用, 确保各行业各类用地符合土地用途管制要求。围绕启东市“三优三新”产业, 借力重点骨干企业的规模效应和辐射带动作用, 按照集群化布局、专业化招商, 努力打造产业集群有特色、资源配置最优化、整体效能最大化的产业发展格局, 优化产业空间布局, 提升启东市土地利用规划管理水平。同时, 除了加强城乡规划、道路交通规划外, 二者还应与土地利用总体规划相互通, 促进协调统一、科学合理的规划调控体系的建立^[10]。

4.2 划定“三线”, 加快耕地后备资源储备

为了增加有效耕地面积, 提高耕地质量, 重点推进“万顷良田”建设工程。通过大规模综合整治, 建成大面积的连片高标准农田, 推进农业生产经营规模化, 实现土地资源集约高效利用, 增加有效耕地面积, 化解土地资源制约矛盾。在整个进程中一定要以基本农田的高标准建设以及耕地保护的目标为主, 严控耕地减少, 同时让非农建设占用耕地得到严格地控制, 加强耕地防灾减灾能力建设, 减少自然灾害损毁耕地数量。以精准扎实的基础工作为支撑, 确保项目所需占用耕地能够做到耕地动态平衡。对耕地后备资源调查数据库进行年度更新, 建立耕地后备资源年度更新调查数据库并报省备案。加快农业围填海项目报批并尽快组织实施, 为未来的发展储备耕地后备资源^[11]。

4.3 加快农村建设用地复垦

政府在坚持创新和提升管理能力的过程中应当依据科学的规划、因地制宜的策略以及分类实施的原则, 特别注重农村居民点的梳理, 认真盘算, 有效利用上农村存量建设用地; 引导农村居民点布局从自然形态向规划形态的转变, 改善农村居民生活条件和生态环境质量, 让城乡统筹协调发展得以加快实现, 缩小城乡两极分化; 同步注重对农村建设用地进行整理, 提高土地利用效率^[12]。

4.4 优化空间布局

通过加强占补平衡项目的实施, 保证补充耕地质量不降低; 遵照退劣补优的原则, 做好基本农田布局优化调整, 保证基本农田调入质量等别总体局于调出质量等别, 加强农田建设, 改善农田生态环境, 确保耕地和基本农田总体质量稳中有提高。依据经济发展潜力和自然资源禀赋的地区差异, 合理调整基本农田空间分布, 优化基本农田空间布局。另外, 城镇用地还需要进行合理的空间整理和功能置换整理, 通过“双置换”这一方式, 详细来说就是用城镇职工社会养老保障取代土地承包经营权, 用城镇住房取代农村宅基地和住宅, 继而才能让耕地有效集聚, 不但在数量上有所提升, 在质量上也能提高。结合农村土地综合整治, 整理农用地“落实耕地保护责任, 实现耕地占补平衡”, 根据启东市土地利用总体规划的要求以及上级下达指标, 结合启东市实际情况, 注重运用生物、工程手段, 加强农田生态系统的保育和修复工作; 开展农用地整理工作, 通过整理农用地提高耕地质量^[13]。

4.5 严控违法用地行为

全面落实土地执法共同责任机制, 有效遏制土地违法行为。充分利用“智慧守土”实时视频监控点, 进行电子巡查与人工巡查相结合的方式开展土地执法动态巡查, 确保对各类违法违规用地行为做到早发现、早报告、早制止, 力争把违法违规用地行为消灭在萌芽状态。加大土地执法力度, 坚决依法依规用地, 严肃查处土地违法案件, 严格土地问责机制, 努力构建全程监管的国土资源执法新格局。配合政府拆违控违办进一步落实全市土地监管共同责任机制, 提升城乡统筹杯违法用地管控考核的分值, 同时探索建立我市国土资源综合执法监管共同责任机制及问责办法。创新违法行为制止和处置措施, 落实“政府牵头、部门参与、整体联动”的土地执法监管共同责任机制。按照“发现一起、查处一起、整改一起”和“既处理事又处理人”的原则, 严肃查处侵占、破坏耕地违法行为, 切实提升耕地保护执法监管力度和实效。充分运用执法、督察手段, 增强与监委会等监督或司法机关的联动, 有效制止和严肃查处违法违规用地行为^[14]。

5 结语

在多重改革的大背景下, 土地利用规划管理工作推动是一项长期艰巨、综合系统的改革工作, 项目策划生成有效推动了空间治理工作的实施。为强化规划的引领作用, 项目策划生成作为一项重要的创新工作, 需与其他改革工作一道更进一步统筹配置好各类空间要素资源, 实现土地利用在规划建设管理更科学、更有实效, 为美丽国土空间建设提供技术支持和制度支持。

参考文献

- [1] 冯志峰. 供给侧结构性改革的理论逻辑与实践路径[J]. 经济问题, 2016(2): 12-17.
- [2] 徐旭, 张海龙, 周樟垠, 等. “一张蓝图”统筹项目生成机制探究—以重庆市南岸区为例[J]. 规划师, 2019(24): 29-35.
- [3] 江鸿. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 砖瓦世界, 2021(12): 8-9.
- [4] 张鹏. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 建材发展导向(上), 2020, 18(12): 157.
- [5] 吕维娟, 殷毅. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 城市规划, 2013, 37(10): 34-38.
- [6] 黄田富. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 卷宗, 2019, 9(1): 253.
- [7] 李楠. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 消费导刊, 2020(6): 186.
- [8] 付豪, 朱晓南, 范回伟. 土地利用规划管理与城乡规划实施的关系探讨[J]. 商情, 2017(3): 185.
- [9] 陈晓丽. 浅谈土地利用规划与土地资源的可持续利用[J]. 消费导刊, 2017(28): 197.
- [10] 刘萍, 付梅臣, 任忠宝. 浅谈土地利用规划中的资源环境经济核算[J]. 中国农业资源与区划, 2006, 27(6): 15-18.
- [11] 赵亚萍. 浅谈参与式土地利用规划在林业生产中的现实意义[J]. 甘肃农业, 2017(2): 20, 27.
- [12] 王亚杉. 浅谈城市规划与土地利用总体规划的协调[J]. 技术与市场, 2013(7): 246-246.
- [13] 岳峰伟, 胡俊美, 田宾. 浅谈环境保护与土地资源可持续利用[J]. 商品与质量, 2019(50): 174.
- [14] 贾青峰. 浅谈区域土地利用规划在经济发展中的作用[J]. 管理观察, 2015(29): 82-83.