

土地利用规划管理的供给侧结构性改革

吴登辉

巴东县自源资源和规划局

摘要：本文的研究目的是明确供给侧结构性改革对土地利用规划管理的重要性，并进行了相关的分析。土地利用规划管理能够合理利用土地资源，维护土地利用利益，通过制定和审批相关的用地规划和方案能够有效控制、指导和监测城乡土地利用。实施土地利用规划管理供给侧结构性改革，能够在一定程度上优化土地资源分配，使土地能够充分发挥自身价值。

关键词：土地利用；供给侧结构性改革；土地规划管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.052

前言

2015年，供给侧结构性改革理念被首次提出。随着供给侧结构性改革内涵的逐步深化，它已成为目前我国治理经济活动的重点工作。土地的供给侧结构性改革是供给侧结构性改革的重要环节之一，能够在降低成本的同时优化土地供给和配置。其中，土地利用规划是首要进行的工作，它是合理配置土地要素的核心依据，也能够有效完善土地利用结构，有利于推动土地结构的供给侧改革工作的进行。

一、以系统论视角看待土地利用规划管理的供给侧结构性改革

系统论最早出现于20世纪四十年代，主要思想是充分研究不同学科和不同系统的相似之处。系统论认为，系统是彼此之间相互关联和作用的元素的集合体，根据一定的规律，通过特定的方式组合在一起，具有某些特定的功能，由此带给系统一定的功能性。通过各种元素组合起来的系统具有一定的特性，例如整体性、复杂性等，能描述其本身的状态、演化、和发展等等基本规律。想要确保系统能够正常良好地运行，就需要为其设定符合系统状况的功能目标，并为其配备合理的系统结构和动态反馈机制。土地利用规划以土地的自然状况为基础，结合社会经济的发展情况和需要，将有限的土地资源分配给不同部门。土地利用结构和布局的优化可以满足土地的供需要求，维持相应的平衡状态。在此技术上，利用系统论对土地利用规划管理的供给侧结构性改革进行定义的话，可以按照数量、空间和时间的顺序进行，具体包括协调的系统观、有序的系统观和动态的系统观。

二、协调的系统观

从系统论的观点来看，系统是一个有机体，由相互联系的不同要素构成，各要素之间能够产生一定的影响

和制约，相互之间的组合也能够创造新的功能。结构和功能并不能够单独存在，他们是相辅相成的，结构决定功能的特点，功能引导结构的形成^[1]。土地利用结构直接反映了产业结构的构成和状态，也能够体现出产业结构的功能，因此，产业结构的适应就是土地利用结构的适应，优化土地利用结构就应该最大限度发挥土地利用系统的功能，为各部门合理分配一定比例的土地，使土地资源能够得到充分合理地安排，发挥出土地的价值。土地利用规划可以有效促进经济的健康发展，承载着社会各领域的经济活动，为其提供必要的空间位置。因此，土地利用的规划和管理必须坚持和产业、人口、环境、经济等要素结合在一起，使其达到协调统一的状态，为各部门进行合理分配和调整土地资源，通过调整土地利用结构来促进国民经济结构的转型升级。因此，在进行土地利用规划管理的供给侧结构性改革工作时，必须坚持统筹兼顾，坚持协调的系统观，合理融合土地利用规划和功能目标，将土地数量进行合理的分配和配置，处理好各部门之间的土地关系。

供给侧结构性改革工作要从生产要素入手，通过重组并分配生产要素来提高生产率，促进产业结构的现代化转型，利用新技术替换掉高污染、高产能的产业，促进战略性新兴产业发展，并在一定程度上提高生产生活服务水平，带动产业结构跨入中上层。因此，土地利用规划管理的供给侧结构性改革要以增加土地要素为目标，通过增加要素的有效供给来优化土地利用结构，增加数量，进而提高土地利用供需协调度，并提升了土地利用效率，充分发挥土地的价值。

第一，要着力保障部分功能的用地指标，例如基础设施、新兴产业、生活服务以及生态改善等，还要从整体效应的角度，合理评估土地利用的效果，杜绝高能耗，减少高污染的产业用地。而一些新兴产业对本地区长期发展的适宜性，应该从资金需求和产业体系的角度进行评估。第二，政府需要充分发挥自身在供给侧结构性改革中的底线管理作用，推动市场机制的正常运行，在市场出现失灵情况时进行紧急纠正和调整，创造良好的运行环境。土地利用规划是重要的调控手段之一，在使用这一手段时，必须将其与经济社会发展挂钩，科学划定耕地红线、生态红线和城市增长极限红线的“三条线”，以确保粮食安全和生态安全，同时促进经济的可持续发展。第三，土地的供给侧结构性改革要以保障生态文明为前提和导向，坚持环境友好型的发展理念，践行绿色改革，促进人与自然的和谐相处。因此，在土地

利用规划供给侧结构性改革中,要着力保障生态用地供应,提高生态用地指标,为生态建设打造好所需的土地和空间,对土地利用的分类进行创新,将当前土地利用归纳到体系分类之中,将生态区、生活区和生产区之间的关系进行合理的协调和调整,促进三个区域的和谐发展。除此之外,土地利用规划供给侧结构性改革旨在统一城乡发展要求,坚持城乡协调发展理念,合理统筹城乡用地范围和数量,以防止城市过度扩张。另外,还要采取降低建设用地指标的措施来鼓励城市建设用地的潜力开发,同时通过合并农村居民点和重新设计中心村,提高农村建设用地利用效率。

三、有序的系统观

系统具有明显的层次性和有序性,系统内部的运行通常会遵循一定的顺序,各个组成部分组合起来,形成具有一定规则和层次的系统。土地利用规划要优化土地的布局,在横向空间和纵向空间两个方面进行合理的安排^[2]。横向空间层次指的是,不同土地之间,因利用方式的不同而产生的空间分布关系^[3]。纵向空间层次指的是,基于土地利用活动的不同层次主体之间的空间尺度关系^[4]。横向层次上,土地利用规划要协调区域内各种空间规划的分布,纵向上要对各级土地利用单位进行管理,以安排不同的空间管理尺度。

在系统空间的横向层次上,合理划分不同经济部门的空间是保障土地利用规划供给侧结构性改革进行的必要保证,还要对整个空间进行统筹协调。但是,在我国现行的空间规划体系下,不同职能部门各自为政,对同一土地面积的规划思想均有不同,使各部门的土地区划存在交叉和重叠,难以统筹协调规划情况,冲突难以避免。因此,土地利用规划供给侧结构性改革必须调整不同规划的需求,构建具有一定规则的统一的空间规划体系,促进土地利用规划的完善,同时赋予土地利用规划的功能,将土地利用控制规则与其他规划管理方式相结合,形成能够合理配置区域资源的统一性政策,充分发挥土地改良规划的作用,做好土地资源的优化工作。此外,供给侧结构性改革对国家底线管理的要求,不仅要基于数量关系,更要落实到空间层面^[5]。在土地利用规划改革中,要妥善处理各项规划的基本要求,通过土地利用控制、建筑用地控制等手段,确保生态红线、耕地红线,落实城市发展边界。在纵向层面,供给侧结构性改革针对不同的市场需求分配相应的供给,因此,土地利用规划应根据供给侧结构性改革的要求,重新设计总体规划、详细规划的框架,将细节工作做好,细化服务市场。其次,实施供给侧结构性改革,实现政府职能的重塑,各级应有不同的重点。目前,我国县级以下土地利用总体规划经常存在发展成果空间过于分散、发展规划难以实施的问题。因此,在土地利用规划改革中,应

建立差异化、有序的纵向规划体系,完善战略、政策、管控三个维度以及从国家到乡村的七级垂直行政系统。

四、动态的系统观

系统很复杂,系统中的各个要素在与系统外部不断交互的同时,也在相互影响,便于系统的不断更新,系统内外信息随时间而变化。随着供给侧结构性改革的深入推进,当前经济发展形势与过去相比产生了十分明显的变化,如果改革随着时间的推移不断深化,未来的发展方向也将与当前不同。土地利用规划能够预测未来的土地利用情况,但并不能百分百预测成功,本质上是确定的。因此,需要从动态系统的角度分析土地利用规划供给侧结构性改革,处理好可用土地空间的供给关系。土地利用规划供给侧结构性改革无法预知真实发生的变化,它的规划是立足于现有经验和变化规律的基础之上的,但并不能做到完全预知,因此,需要建立具有一定规则的动态评估机制,对土地变化情况进行监测和分析,适时调整土地利用规划,做好充足的保障工作。在此基础上,供给侧结构性改革需要借助市场机制来完成要素的合理配置,但市场需求多变,会随着时间的推移发生或多或少的变化,对土地的需求也不会一成不变。因此,土地利用规划的供给侧结构性改革供给应为难以预测的市场变化预留灵活空间,消除潜在的障碍,促进土地利用方式进行必要的转变,实现经济结构性改革,最后重新配置土地要素,促进经济的进一步发展。

五、结论

通过文章的研究和分析得知,土地供给侧结构性改革是供给侧结构性改革的重要环节之一,其中的土地利用规划能够有效完善土地利用结构,有利于推动土地结构的供给侧改革工作的进行。基于此,本文从三个方面对土地利用规划管理的供给侧结构性改革展开了分析,对于我国土地资源的再配置具有重要意义。

参考文献

- [1]段云峰,申文金.供给侧结构性改革视角下农村土地利用规划的编制路径[J].安徽农业科学,2020,48(03):230-231.
- [2]白嘉丽.如何做好土地管理与规划的措施分析[J].农村实用技术,2021,9(04):17-18.
- [3]程海军.土地规划利用中存在的问题研究[J].中国资源综合利用,2021,39(04):99-101.
- [4]刘非.城市土地管理中土地利用规划的作用及其措施[J].城市住宅,2021,28(02):207-208.
- [5]杨喜.供给侧结构性改革视域下乡村土地综合整治研究[J].长春理工大学学报(社会科学版),2021,34(02):11-15+22.