

Система управления планированием землепользования в Китае: эволюция, логика и перспективы

杨凌, 林坚 (Ян Лин, Лин Цзянь)

Резюме: Управление планами землепользования является важной отправной точкой для осуществления контроля за использованием и участия в макроконтроле. На протяжении трех этапов эволюции управления планами его развитие неотделимо от трансформации государственных функций и социально-экономического развития. В новом раунде реформ государство выдвинуло такие требования, как « проекты следуют за планом, факторы следуют за проектами » и « увязка увеличения депозитов ». По сути, операционная логика управления планом перешла от вертикального распределения права на развитие земли первого уровня к двухуровневому совместному управлению, что привело к рациональному распределению права на развитие земли второго уровня. Исходя из проблем, с которыми сталкивается управление планами землепользования после реформы, были выдвинуты четыре идеи оптимизации, такие как усиление стыковки между планами и планами, создание полнокалибровой регулируемой системы управления планами, дальнейшее продвижение рыночного распределения земельных элементов и совершенствование контроля и оценки эффективности реализации.

Ключевые слова: землепользование; планы землепользования; Двухуровневое право на развитие земли; Контроль использования

Управление планом землепользования является важным содержанием системы контроля за использованием территориального пространства, важной мерой для рационального контроля общего объема земель под застройку и эффективной защиты пахотных земель, а также важным средством направления спроса с помощью предложения земли и содействия трансформации режима экономического роста. Наряду с созданием Министерства природных ресурсов в 2018 году и реформой системы пространственного планирования генеральный план землепользования был включен в территориально-пространственное планирование « многоплановое единое », а контроль за землепользованием перешел к единому контролю за территориально-пространственным использованием^[1] Основы и идеи управления планами землепользования также постоянно корректируются и оптимизируются. В частности, чтобы адаптироваться к требованиям эпохи высококачественного развития, на Центральном совещании по экономической работе 2019 года было четко предложено « реформировать методы управления земельными планами », а Министерство природных ресурсов провело реформу и поиск модели управления землепользованием. С этой целью важными темами совершенствования управления планами землепользования стали дальнейшее внедрение единой системы контроля за использованием территориального пространства и последовательное повышение способности земельной политики участвовать в макроконтроле. В настоящее время

отечественные исследования накопились в определенной степени, но большинство из них представляют собой теоретические методы и эмпирический анализ до реформы управления планом. Существуют недостатки в систематическом обобщении, и трудно полностью удовлетворить реальные потребности. В этой статье предпринята попытка объединить процесс развития управления планированием землепользования в Китае и проанализировать практические проблемы, исследовать его внутреннюю логику работы, а затем выдвинуть несколько предложений по оптимизации и улучшению.

1 Эволюция управления планами землепользования

Реализация управления планами землепользования неотделима от социально-экономического развития и трансформации государственных функций (рисунок 1), и его эволюция в основном прошла три этапа.

1.1 1987-1998 годы: план земельных участков под застройку в соответствии с планом народнохозяйственного и социального развития

После реформы и открытости правительство сократило бюджетные инвестиционные проекты и поощрило субъектов рынка инвестировать в землю. Освобождение производительных сил привело к быстрому расширению городов, и конфликты между землями различного назначения становятся все более очевидными, среди которых особенно очевидны противоречия между землями под застройку и захватом пахотных земель. Система распределения « фактического возмещения » больше не отвечает потребностям развития. Для решения таких проблем, как беспорядочное занятие пахотных земель и злоупотребление землей^[2]В 1986 году было создано Государственное земельное управление и обнародован Закон КНР об управлении земельными ресурсами, который впервые включил защиту пахотных земель в качестве основной государственной политики^[3]Переход от децентрализованного к централизованному управлению земельными ресурсами. В 1987 году были обнародованы « Временные меры по управлению планами земельных участков под застройку », которые официально установили систему управления планами земельных участков под застройку и нарушили прежнюю модель управления « без единого плана и предоставления земли по проекту ».

В этот период земля рассматривалась главным образом как пространственный носитель промышленной и сельскохозяйственной производственной деятельности. « План земельных участков под застройку » служит управлению строительным поведением и позиционируется как « важная мера по усилению макроуправления земельными ресурсами, регулированию масштабов инвестиций в основной капитал и реализации промышленной политики ».^④составляют неотъемлемую часть программы народнохозяйственного и социального развития. С точки зрения организационного процесса, отдел планирования отвечает за комплексный баланс и выпуск плана и занимает более доминирующее положение, в то время как земельный отдел отвечает за выдвигание предложений и конкретную реализацию плана землепользования. План землепользования определяет показатели общего

объема земельных участков под застройку и показатели занятых пахотных земель с целью достижения общего баланса между защитой пахотных земель и строительством и развитием, но из-за отсутствия высшей основы и ограничения технических возможностей реализация плана плохая, и его роль не была полностью реализована.

1.2 1999-2017 гг.: План землепользования в качестве дополнения к продолжению плана землепользования

В 1994 году реформа системы распределения налогов завершила децентрализацию центрального правительства на местные органы власти, местные органы власти, контролирующие земельные ресурсы, начали более активно участвовать в экономическом развитии, формируя « земельное финансирование », преследующее краткосрочные цели роста.^[4] остро стоят проблемы беспорядочного занятия пахотных земель, незаконного предоставления земельных участков и расточительного использования земли, потеря земельных

активов² Необходимо срочно усилить макроуправление земельными ресурсами и обуздать импульс чрезмерной экспансии. Создание в 1998 году Министерства земельных ресурсов еще больше усилило централизованное управление земельными ресурсами^[5]; В том же году пересмотренный Закон Китайской Народной Республики об управлении земельными ресурсами впервые предложил « годовой план землепользования » и уточнил его обязательную силу. В 1999 году были обнародованы и введены в действие « Меры по управлению годовым планом землепользования », в которых четко указывалось, что управление годовым планом землепользования должно строго основываться на генеральном плане землепользования, который стал продолжением, дополнением и инструментом реализации генерального плана землепользования.

На этом этапе подчеркивается важность ресурсных атрибутов земли, план землепользования превратился из « охраны пахотных земель в единую цель » в план регулирования и контроля с комплексными целями, такими как общий контроль, ориентирование и использование, приоритетное обеспечение, зеленое развитие и региональная координация^[6] Больше внимания уделяется устойчивому использованию ресурсов. С другой стороны, усиливая атрибуты факторов производства земли, план землепользования играет роль « тормозной колодки » и « рулевого колеса », когда экономическое развитие перегревается, и становится важным средством макроконтроля. Наряду с тремя пересмотрами методов управления программа и содержание показателей плана постоянно совершенствовались. С точки зрения организационного метода, ведущую роль играет департамент земли и ресурсов, и многие департаменты участвуют вместе, чтобы сформировать процесс составления и выдачи « сверху и снизу » (рис. 2). Что касается управления показателями, то постепенно формируется система показателей, в основе которой лежат плановые показатели новых земель под застройку и дополнительных пахотных земель, а в качестве гарантий лежат такие показатели, как восстановление земель, увязка увеличения и уменьшения, мелиорация промышленных и горнодобывающих заброшенных земель и т. Д.,

Различные плановые показатели распределяются и выдаются на ежегодной основе, независимость, обязательность и обязательность планов землепользования постепенно усиливаются. Однако некоторые считают, что на данном этапе планы землепользования более жесткие и недостаточно гибкие, в некоторых районах наблюдается сбой « чем строже контроль, тем серьезнее несоответствие ресурсов»^[7].

1.3 С 2018 года по настоящее время: планы землепользования для обеспечения факторов производства

Экономическое развитие Китая вступило в новое нормальное состояние, и цели развития были калиброваны с быстрого экономического роста до качественного развития. Институциональная реформа 2018 года открыла новую главу в управлении природными ресурсами. Единый контроль за использованием территориального пространства требует комплексного развития « регионов » и развития « факторов »^[8]. На Центральном совещании по экономической работе 2019 года было предложено « совершенствовать размещение факторов производства на рыночных началах » и « реформировать методы управления земельными планами »^[9]. В « Предложениях ЦК КПК и Госсовета КНР о создании более совершенной системы и механизма размещения факторов производства на рыночных началах » 2020 года предлагается « совершенствовать управление планами землепользования, внедрять систему регулирования и контроля общего объема ежегодных земельных участков под застройку, повышать гибкость управления земельными ресурсами и содействовать более рационализации показателей земельных планов».

На вышеизложенном фоне управление планом землепользования взяло на себя миссию эпохи по единому планированию охраны и развития, соединению гарантий факторов и реализации проектов. В 2020 году прежние методы управления были отменены, а в том же году в « Циркуляре Министерства природных ресурсов об управлении планами землепользования на 2020 год » было предложено « использовать реальную и эффективную реализацию проектов в качестве основы для планов размещения». Уточнение таких целей, как « факторы следуют за проектами » (показатели следуют за проектами), « единое планирование новых и запасов » (увязка увеличения и запасов), « классификация гарантий » и « поддержка интенсивной ликвидации бедности», ознаменовало вступление в новый этап в управлении земельными планами.

2 Логика функционирования управления планом землепользования в рамках двухуровневого права на землепользование

Объект управления планом землепользования-земля-является не только носителем различных видов природных ресурсов и деятельности по освоению, но и экономическим фактором, участвующим в различных видах производственной деятельности. Из-за своего характера общественных благ, чтобы избежать « трагедии общего достояния », необходимо распределить соответствующие права в общественных интересах, то есть распределить права на развитие земли (land developments rights).

Скрытое право на развитие земли в Китае распределяется через двухуровневую систему регулирования^[10]. Право на развитие земли первого уровня существует между правительствами, и его распределение основано на защите национальных и общественных интересов, что в основном отражается в вопросах, связанных с контролем за использованием, таких как территориально-пространственное планирование (то есть предыдущий генеральный план землепользования), годовой план землепользования, управление новыми землями под застройку и т.д.; Право на развитие земли вторичного уровня-это право, предоставленное правительством отдельным лицам или организациям на развитие и строительство для конкретных строительных проектов и земельных участков. Его распределение в большей степени направлено на ограничение и руководство поведением развития рынка, что сосредоточено на вопросах утверждения и разрешения на этапах детального планирования, предоставления земли и развития и строительства. Дальнейшее расширение можно понимать следующим образом: управление правом на развитие земли первого уровня эквивалентно « оптовому » поведению между различными уровнями правительства (или соответствующим различным департаментам), а управление правом на развитие земли второго уровня эквивалентно « розничному » поведению местных органов власти по отношению к субъектам рынка. См. диаграмму 3.

Суть плана землепользования заключается в том, чтобы предоставить правительствам нижнего уровня право на развитие земли через систему показателей с новыми землями под застройку в качестве ядра в соответствии с потребностями развития и неотъемлемыми требованиями контроля землепользования. До 2017 года управление планами землепользования было в большей степени обязательным управлением с волей государства; В новом раунде реформ мы будем и дальше усиливать координацию и взаимосвязь между спросом и предложением, учитывать руководство распределением прав на развитие земли вторичного уровня, постепенно переходить к централизованному управлению на двух уровнях, лучше стимулировать эффективное распределение ресурсов и сохранение и повышение стоимости активов.

2.1 До реформы: разделение двух уровней представляет собой важное средство распределения прав на развитие земли на первом уровне

2.1.1 "Контроль показателей" определяет права на развитие земли первого уровня

План землепользования принимает « постепенный контроль » с новыми показателями земли под застройку в качестве ядра и распределяет право на развитие земли первого уровня вниз. Распределение плановых показателей является важной частью макроуправления правами на развитие земли^[11]С 2006 года, когда показатели новых земельных участков под застройку были включены в регулирование планов землепользования, логика « инкрементного контроля » проходит через все это время, и его законность и обязательность также были усилены Законом о землепользовании. План землепользования связан с планом землепользования, осуществляет директивное управление « единым

распределением и разложением на разных уровнях » и предоставляет нижестоящим правительствам право освоить определенное количество земли, что представляет собой необходимое ограничение для импульсивного поведения местных органов власти в расширении. Между ними общий план землепользования определяет общий объем и пространственный охват права на развитие земли первого уровня с точки зрения среднесрочных и долгосрочных договоренностей и пространственной организации; При реализации плана землепользования основное внимание уделяется управлению краткосрочными квотами, а распределение прав на землепользование первого уровня разбивается и детализируется на годы.

Придерживаясь единства прав и обязанностей, остальные показатели плана землепользования обеспечивают выполнение обязательств по охране пахотных земель. Система показателей плана землепользования представлена на рисунке 4. « Количество пахотных земель » и « Упорядочение земель для пополнения пахотных земель » уточняют цели оценки ответственности за защиту пахотных земель; « Увязка увеличения и уменьшения » и « рекультивация промышленных и горнодобывающих заброшенных земель » ограничивают поток, на основе обеспечения того, чтобы площадь пахотных земель не уменьшалась и качество, планировка земельных участков была скорректирована в форме замены, что является дополнением к квоте на новые земли под застройку.

2.1.2 Контроль за осуществлением права на развитие земли первого уровня « Оценка и оценка »

В процессе разработки управления планами землепользования постепенно устанавливались идеи надзора и оценки «управления бухгалтерскими книгами, надзора и оценки, вознаграждения за лучшие и наказания за низшие»³ Обеспечить разумное осуществление права на развитие земли первого уровня в пределах предоставления. ① « Управление бухгалтерской книгой » требует, чтобы административные органы уездного уровня и выше регистрировали партии земельных участков и земельные участки для самостоятельного выбора, регулярно сообщали об исполнении плана землепользования¹² Это способствует решению проблемы информационной асимметрии в отношениях « принципал-агент » и имеет большое значение для центрального или вышестоящего правительства в осуществлении динамического управления и усилении регулирования предложения земли. ② « Оценка и оценка » проводится ежегодно, на основе данных согласования землепользования, обследования изменений и т.д., контролируется и оценивается выполнение всех плановых показателей, что напрямую влияет на разработку и управление планом на следующий год. ③ « Награждение за лучшие и наказание за низкие » заключается в том, чтобы мобилизовать энтузиазм местных органов власти на выполнение плана на основе результатов аттестации, а районы, которые хорошо выполняют план, поощряют

показатели следующего года; Для тех, кто выдает землю сверх плана, предоставляет землю в нарушение закона и правил, а также не отвечает требованиям по восстановлению земли, целевые показатели на следующий год могут быть вычтены с учетом фактических условий, тем самым способствуя достижению первоначальной цели распределения прав на развитие земли.

2.1.3 Являясь важным основанием для самостоятельного распределения прав на развитие земли вторичного уровня

В этот период план землепользования представлял собой предпосылку для ограничения распределения вторичных прав на землепользование, но не участвовал в его конкретном процессе распределения. В плане землепользования осуществляется строгий контроль за количеством показателей, утверждение землепользования для строительных проектов должно быть в пределах плана и не должно превышать плановое предоставление земли, то есть план землепользования определяет сферу годовых полномочий по общему распределению права на развитие земли второго уровня, но не может быть реализован в конкретном проекте или пространственном участке. Исходя из этого, право на развитие земли вторичного уровня распределяется относительно независимо, посредством « одной книги и трех сертификатов »^④ Уточнить масштабы, назначение, интенсивность освоения и другие условия освоения объекта, контролировать конкретные действия, конкретизировать право на развитие земли первого уровня, ориентированное на количественный контроль, и осуществить пространственное размещение.

2.2 После реформы: взаимосвязь между двумя уровнями, наоборот, заставляет рационально распределять права на развитие земли второго уровня

В прошлом из-за разделения прав на развитие земли на двух уровнях координация между макроуправлением и микроуправлением была недостаточной, и косвенное регулирование поведения рыночного землепользования не было реализовано^[13]; При информационной асимметрии плановые показатели трудно точно соответствовать фактическим потребностям проекта^[14]; Местные органы власти, как правило, « стремятся больше, чем используют » показатели^[15], возникают такие проблемы простоя, как « одобрение, но не поставление, поставка, но не использование»; Существует « эффект храповки», в некоторых районах для повышения темпов выполнения плана в конце года сосредоточено внезапное предоставление земельных участков^[16]. В ответ на вышеуказанные проблемы в новом раунде реформ план землепользования перешел от косвенного ограничения права на вторичное развитие земли к двухуровневому централизованному управлению. См. диаграмму 5.

2.2.1 Намерения по распределению права на развитие земельных участков вторичного уровня до « Перечня объектов »

« Используя реальную и эффективную реализацию проектов в качестве основы для планирования и размещения», уделять больше внимания соответствию спроса и предложения, стимулировать более точное обеспечение показателей. С

2020 года в управлении планами землепользования был отменен прежний метод расчета факторов и разложения плановых показателей по провинциям, а скорректирован на « проекты следуют за планом, а факторы следуют за проектами», что на самом деле является предварительным намерением проектов по распределению прав на развитие земли вторичного уровня, а также бесперебойным доступом к землепользованию для ключевых объектов и сфер путем двухуровневой взаимодействия. ① Что касается обеспечения важнейших объектов, то для важнейших государственных объектов, а также для важнейших объектов провинциального правительства, отвечающих требованиям, при представлении на утверждение Госсовета КНР или после утверждения провинциальным правительством непосредственно распределяются плановые показатели землепользования. ② Что касается обеспечения приоритетных сфер, то в соответствии с государственными установками, курсами и приоритетными направлениями работы следует развернуть рациональное обеспечение потребностей в показателях землепользования, например: целевые показатели уездных планов по ликвидации бедности для закрепления результатов ликвидации бедности, отдельные показатели обеспечивают потребности крестьян в жилищном строительстве

2.2.2 Эффективность использования права на развитие земли вторичного уровня, связанного с увеличением накоплений

« Связь с увеличением депозитов » соединяет три основных звена « одобрение, предложение и использование » и создает механизм положительной корреляции между распределением права на развитие земли первого уровня и эффектом осуществления права на развитие земли второго уровня. В новом раунде реформ предлагается рассчитывать как « приростные », так и « запасные » счета. « Дополнительный » счет, соответствующий количеству распределений прав на развитие земли первого уровня; Счет « запасов » соответствует неэффективному и неэффективному предложению ресурсов в процессе распределения права на развитие земли вторичного уровня, в том числе утвержденные, но не предоставленные земли (земельные участки под застройку, которые не были предоставлены после экспроприации или передачи в соответствии с законом) и незанятые земли (земельные участки под застройку, строительство которых не было начато или приостановлено в установленное время после предоставления земли). Включение этих двух элементов в управление планом землепользования отражает единое управление тремя основными звеньями, такими как утверждение землепользования, предложение земли, развитие и строительство при распределении прав на вторичное землепользование. С точки зрения конкретного способа увязки, города и округа отдельно выбирают места для проектов и партий земли в городах и деревнях, определяют показатели в соответствии с ситуацией утилизации запасов. Чем больше утилизации существующих земель, тем больше новых показателей земли будет создано. Таким образом, управление планом землепользования формирует

модель регулирования и контроля земли первого и второго уровней, что заставляет местные органы власти использовать показатели жить по средствам, тонко трубить

3 Реальные проблемы управления планами землепользования

Судя по практике реализации реформы управления планами землепользования в различных местах, « показатели следуют за проектами » эффективно гарантируют реализацию важнейших проектов провинциального уровня и выше, « увязка увеличения депозитов » способствует повышению эффективности землепользования, но управление планами землепользования все еще существует ряд проблем.

Во-первых, с точки зрения контроля за показателями, существуют определенные « мягкие ограничения » в планах землепользования. В прошлом между планами землепользования и планами землепользования не было четких и четких правил соответствия, а долгосрочные и краткосрочные различия во временных рядах привели к « разрыву » показателей между ними^[17]. После реформы управления планами основное внимание уделяется обеспечению потребностей важнейших государственных и провинциальных проектов, кроме того, в территориально-пространственной программе ниже провинциального уровня не были установлены четкие показатели земельных участков под застройку и новых земельных участков под застройку, что в определенной степени подразумевает риск накопления показателей земельных участков под застройку, фактически используемых в каждый год планового периода, и превышения целевых показателей государственного планирования и контроля.

Во-вторых, с точки зрения обеспечения проекта, отношения между планом и проектом нуждаются в оптимизации. Что касается ключевых гарантированных проектов, доступ недостаточно ясен, когнитивные стандарты в провинциях не единообразны, существуют определенные различия в основании, типах, стандартах, количестве и зрелости списка крупных проектов. Что касается земельных участков для городских партий, то уточняется, что существуют определенные трудности с проектом, трудно определить конкретные проекты на этапе утверждения при проведении торгов, аукционов и предложения земельных участков и строительстве жилья на сельских приусадебных участках, применяется практика преднамеренных проектов, существует аудиторский риск, вызванный несоответствием фактическим проектам.

В-третьих, с точки зрения стимулов и ограничений, механизм увязки увеличения депозитов имеет потенциальные проблемы справедливости и риск последующего недостаточного стимулирования. Цель механизма увязки увеличения депозитов состоит в том, чтобы заставить все населенные пункты еще больше оживить и использовать существующие земли, но на практике, если отношения увязки не будут должным образом обработаны, легко возникнуть несправедливое явление сосуществования « поиска риса в горшке » (недостаточные показатели) и « поиска риса в горшке » (расточительные показатели): с одной стороны, некоторые районы в прошлом имели высокий

коэффициент предложения земли, хорошую утилизацию земли и неиспользованную базу запасов. С другой стороны, в некоторых районах из-за отсутствия показателей баланса занятости и компенсации, изменения спроса на землю, финансовых ограничений и т.д. спрос на новые показатели земли под застройку низок. После того, как показатели « увязки увеличения депозитов » могут удовлетворить спрос текущего года, местным властям не хватает стимулов для продолжения оживления запасов. Кроме того, по мере того, как становится все труднее утилизировать оставшиеся партии земли, которые не были предоставлены, стимулирующий эффект механизма « увязки увеличения запасов » для оживления « твердых орешков » запасов будет ослаблен.

4 Мысли об оптимизации управления планом землепользования

Для лучшего осуществления эффективного размещения права на развитие земли и полного выявления ориентирующей и регулирующей роли плана необходимо усилить общее единое планирование и оптимизированное проектирование системы управления планом землепользования (рис. 6), последовательно оптимизировать методы управления, действительно повышать способность земельных элементов обеспечивать высококачественное развитие.

4.1 Позиционирование: осуществление контроля за использованием и повышение взаимосвязи между годовым планом и пространственным планированием

Четкое позиционирование, план землепользования как продолжение территориально-пространственного планирования и разложение ежегодных задач, следует и дальше усиливать стыковку пространственного и временного измерений, избегать « еды зерновы », лучше выполнять цели планирования и переводить их на реализацию.

Во-первых, в пространственном плане разрабатывать классифицированный контроль внутри и за пределами границ. Строго контролировать нижнюю линию и жесткие ограничения, осуществлять контроль и управление тремя контрольными линиями, усиливать разрешение на планирование в границах городского развития (и границах строительства деревень)^[18], новые земельные участки под застройку представляются на утверждение по частям; Усилить контроль за использованием за пределами границ, в принципе не проводить централизованное строительство, а основные объекты инфраструктуры и специальные земли представляются на утверждение в соответствии с независимым выбором площадки. В сочетании с масштабом и распределением планируемого приростного пространства можно уточнить, что плановые показатели не превышают конкретную долю приростного пространства, чтобы зарезервировать разумное пространство для будущего развития. Во-вторых, с точки зрения времени, план будет составлен на трехлетней скользящей основе. Претворять в жизнь среднесрочную и долгосрочную территориально-пространственную программу и ближайшую пятилетнюю программу, единообразно планировать трехлетнюю скользящую программу, тонко планировать годовые планы, формировать многоуровневый механизм передачи « среднесрочная и долгосрочная программа – 5 лет – 3 года – 1 год », поэтапно не

допускать преодоления общего контроля, лучше реагировать на проблемы стыковки годовых планов с долгосрочными целями. Среди них в настоящее время более слабым является трехлетний скользящий план, который должен усилить исследование и оценку потребностей в землепользовании и межгодовую корректировку показателей в соответствии с центром развития, ключевыми регионами и крупными проектами. Предложения о экономии в контрольной квоте плановых показателей могут быть перенесены и использованы в течение трех лет.

4.2 Ядро: оптимизировать регулирование масштаба, создать систему управления регулируемым планом полного калибра

Система показателей является основным содержанием управления планом землепользования, а также централизованным и всесторонним отражением многоцелевых требований. Что касается состава показателей, то усиливать взаимосвязанное управление приростом, сокращением и запасами, создавать полнокалибровую и регулируемую систему управления планами, которая «обеспечивает важнейшие объекты, увязывает увеличение запасов с базовым уровнем, увязывает увеличение и сокращение с помощью, увеличивает и мобилизует новые земельные участки».

Во-первых, обеспечение ключевых проектов, детализация правил классификации и классификации. В отношении важнейших объектов государственного уровня и важнейших объектов провинциального уровня, самостоятельно выбранных площадок, научно и рационально составлять перечень объектов, уточнять критерии допуска к перечню и правила регулирования, непосредственно распределять показатели объектов, отвечающих требованиям, эффективно поддерживать земельные участки для важнейших объектов. Что касается других крупных проектов на провинциальном и муниципальном уровнях, то места, где есть условия, могут уточнить конкретные требования к обеспечению показателей проектов с учетом планирования и социально-экономического развития. Кроме того, в ключевых областях, где плановое предложение земли недостаточно, таких как строительство домов сельскими жителями и интегрированное развитие сельских производств, мы должны совершенствовать механизм обеспечения землепользования и резервировать показатели в плане.

Во-вторых, увязка увеличения сбережений с базовым уровнем, совершенствование механизма стимулирования и обеспечения. Продолжать увязывать увеличение запасов для независимых объектов выбора площадок и партий земельных участков, которые не распределяют индивидуальные показатели, стимулировать эффективное утилизацию имеющихся земель. Изучать возможность создания механизма градиентного вознаграждения за перевыполнение, соответствующим образом снижать учетные коэффициенты для районов с большим количеством утвержденных, но непредоставленных и простаивающих земель, соответствующим образом увеличивать учетные коэффициенты или организовывать базовые показатели для районов с небольшой базой запасов, лучше мобилизовать энтузиазм в утилизации имеющихся земельных участков путем разработки совместимой системы стимулов.

В-третьих, увеличение и уменьшение связей оказывают помощь, усиливать

единое управление проектами. Научно и рационально разграничить старые районы для сноса и строительства новых районов, уточнить правила использования и управления показателями, связанными с увеличением и уменьшением городских и сельских земель под застройку. Продолжать совершенствовать механизм межрегиональной торговли, увязанный с увеличением или уменьшением показателей экономии земельных участков под застройку и показателей экономии пахотных земель, своевременно корректировать предельные цены с учетом функционирования торгового рынка и усиливать регулярное раскрытие информации.

Четвертый-маневрировать новые земельные участки, различать самостоятельный выбор площадки и партии земельных участков. Надлежащим образом зарезервировать небольшое количество гибких маневренных показателей для межгодовой корректировки и оптимизации, чтобы повысить гибкость системы. « Категория независимого выбора площадки » устанавливается с учетом несоответствия между временем создания проекта и временем составления перечня, объект должен иметь важность включения в перечень важных объектов, и он должен быть утвержден по принципу « одно дело, одно обсуждение ». Управление и аттестацией « партии земельных участков », обобщение правил поощрения показателей плана землепользования в различных политических установках, дополнение потребностей в показателях землепользования.

4.3 Модель: адаптация к потребностям развития и дальнейшее стимулирование рыночного размещения земельных факторов

Столкнувшись с отклонениями спроса и предложения на региональном уровне, необходимо надлежащим образом решить проблему « справедливости и эффективности », создать более совершенный механизм распределения земельных факторов на рыночных началах, восполнить недостаточную эластичность планов землепользования за счет децентрализации прав и функционирования рынка, в частности, надлежащего регулирования отношений между центральными властями и землями, совершенствования механизма передачи прав на развитие земли и снижения затрат на поиск информации.

Во-первых, предоставить правительствам провинций больше автономии в землепользовании. Разумно разделять полномочия по управлению земельными ресурсами и лучше играть роль правительства^[19]. Макроуровень центрального правительства сосредоточен на общем руководстве и контроле за нижней линией, уменьшая прямое вмешательство в распределение показателей; В то же время мы должны улучшить пространство для принятия решений местными органами власти и осуществлять дифференцированный контроль за пространственными полномочиями. Провинциальным уровням необходимо совершенствовать и совершенствовать механизм эффективного распределения прав на земельное развитие, в соответствии с завершением утилизации излишков и запасов земли в едином порядке разбивать и корректировать резервные показатели и показатели на муниципальном уровне, усиливать возможности комплексного регулирования и управления планами, а также обеспечивать эффективное использование

показателей по ступеням и классификациям.

Во-вторых, создать и усовершенствовать механизм межрегиональной торговли показателями. Изучать возможность создания межпровинциальных и межгородских торговых платформ по показателям, некоторые торговые показатели размещаются путем межрегиональных торгов. Совершенствовать соответствующий механизм предотвращения рисков, бдительно предотвращать потенциальные риски слепого расширения и дисбаланса защиты, можно усилить гарантии с помощью таких средств, как ограничения типов и количества показателей, лимиты ценовых диапазонов и целевые средства для торговых доходов.

В-третьих, повысить открытость и прозрачность планов землепользования. Местные органы власти должны активно брать на себя ответственность за раскрытие и публичность спроса и предложения земли. Учитывая своевременность и руководящую роль, продвигать время публикации информации до начала каждого года, в сочетании с реализацией трехлетнего скользящего плана учитывать показатели распределения местных городов и резервировать показатели провинциального уровня для поддержки инфраструктурных и народных проектов провинциального уровня, опубликовать варианты предварительного распределения планов землепользования, активно ориентировать рыночный спрос.

4.4 Обеспечение: совершенствовать комплектующую поддержку, усилить контроль и аттестацию эффективности реализации плана использования

Устранять проблемы информационной асимметрии и несовместимости стимулов в управлении, непрерывно совершенствовать систему поддержки и обеспечения управления планами землепользования, которая « гарантирует законы и нормативные акты, научная оценка и контроль, динамический мониторинг и поддержка, а также уделяет равное внимание стимулам и ограничениям», повышать нормативность управления планами.

Во-первых, совершенствовать систему законов и нормативных актов. После реформы плана землепользования следует как можно скорее сформулировать новые методы или правила управления, выдвинуть четкие требования к разработке, реализации и оценке плана и укрепить построение верховенства закона.

Во-вторых, усовершенствовать систему оценки и аттестации. Интегрировать оценку планов землепользования в такие перспективы, как скоординированное экономическое и социальное развитие городов, справедливое и эффективное использование земельных ресурсов^[20]Перейти от оценки коэффициента исполнения к комплексной оценке эффективности использования ресурсов и уровня затрат, охраны экологии и окружающей среды, социального обеспечения народного благосостояния и т. д., уделять внимание стабильности и устойчивости плановых показателей. Усилить стыковку управления планами с медицинским осмотром и оценкой городов, оценкой экономного и интенсивного использования, оценкой уровня управления земельными ресурсами и т. д.^[17]В городские медицинские осмотры и оценки были добавлены специальные элементы оценки выполнения ежегодных планов.

В-третьих, совершенствовать и осуществлять мониторинг и контроль. Совершенствовать и совершенствовать интегрированную платформу информационного управления по принципу « нормативно-правовой акции-хранение-снабжение-использование-пополнение-проверка», увязывать « единую карту » территориально-пространственного планирования, усиливать векторное управление информацией, повышать точность контроля и аттестации. На основе отчетности и регистрации в различных местах комплексно использовать передовые средства, такие как аэрообследование, дистанционное зондирование и большие данные, для повышения своевременности мониторинга. Совершенствовать механизм мониторинга, раннего предупреждения и уведомления об использовании показателей плана землепользования, предупреждать и оповещать настенные диаграммы о ходе выполнения плана землепользования, утилизации имеющихся земель и других показателей.

В-четвертых, оптимизировать механизм управления и стимулирования. Претворять в жизнь результаты оценки и мониторинга, стимулировать институционализацию положительной и регулярную обратную связь с отрицательным стимулом. Районы с хорошими результатами реализации планов землепользования и реализации политики должны быть вознаграждены путем распределения учетных коэффициентов или наклона количества показателей. В соответствии с количеством незаконно использованных земельных участков в предыдущем году планируемые показатели временно удерживаются по определенному коэффициенту, а показатели возвращаются в зависимости от состояния исправления. Оптимизировать механизм привлечения к ответственности, включить оценку планов землепользования в систему аттестации результативности и повысить эффективность исполнения планов.

Примечания

① В « Правилах управления планами земельных участков под застройку », опубликованных бывшей Государственной комиссией по планированию и Государственным земельным управлением (№ 1865), говорится, что « планы земельных участков под застройку являются неотъемлемой частью планов землепользования в планах народнохозяйственного и социального развития. Это важная мера для усиления макроуправления земельными ресурсами, регулирования масштабов инвестиций в основной капитал и реализации промышленной политики ».

② Из циркуляра ЦК КПК и Госсовета о дальнейшем усилении управления земельными ресурсами и эффективной защите пахотных земель (Чжунфа (1997) № 11).

③ В пересмотренном издании 2004 года « Меры по управлению годовыми планами землепользования » впервые было предложено оценить выполнение планов землепользования в сочетании с комплексной статистикой земли и ресурсов,

утверждением и регистрацией земельных участков под застройку, обследованием изменений в землепользовании и динамическим мониторингом землепользования. В последующем « Уведомлении об усилении управления бухгалтерскими книгами планов землепользования » (Туцзифа [2005] № 124), « Меры по оценке выполнения годовых планов землепользования » (Туцзифа [2008] № 55) и « Меры по управлению годовыми планами землепользования » в 2006 и 2016 годах постоянно оптимизировались и совершенствовались надзор, оценка и управление планами землепользования.

④ « Одна книга и три сертификата » включают в себя предварительное рассмотрение земельного участка и заключение о выборе места, разрешение на планирование земельного участка под застройку, разрешение на планирование строительных работ и разрешение на планирование сельского строительства.

图 1 我国土地利用计划发展演变历程

Рисунок 1 Развитие и эволюция планов землепользования в Китае

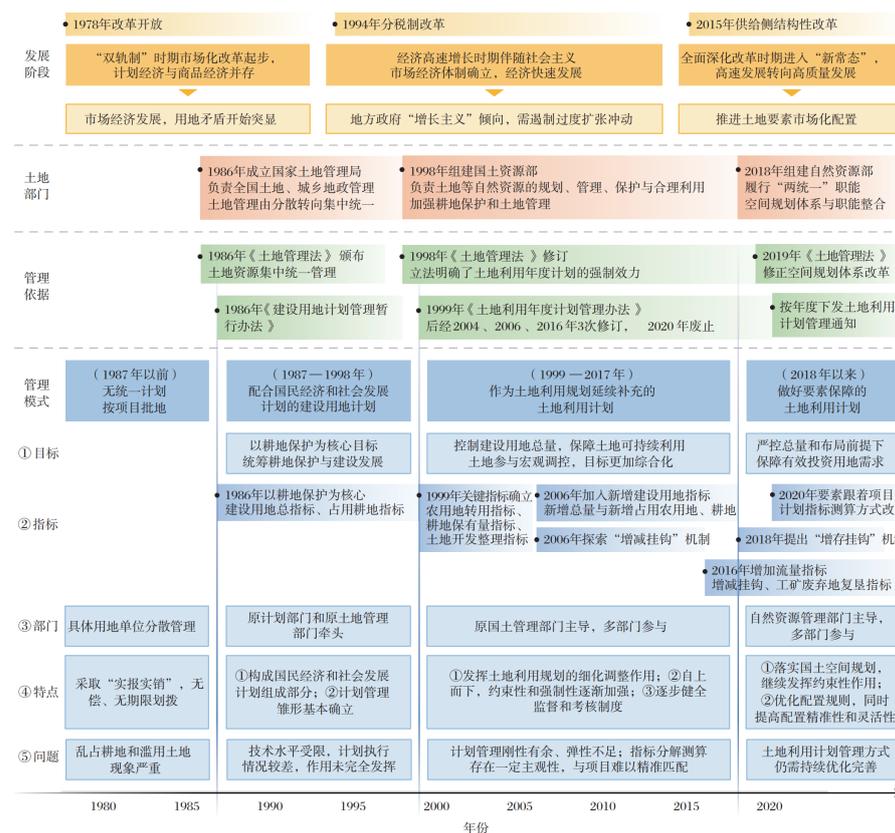


图 2 土地利用计划编制下达流程图（注释：根据 2016 年《土地利用年度计划管理办法》第三次修订版绘制）

Рисунок 2 Блок-схема составления и выдачи плана землепользования (примечание: составлено в соответствии с третьим пересмотренным изданием « Административных мер по годовому плану землепользования » 2016 года)

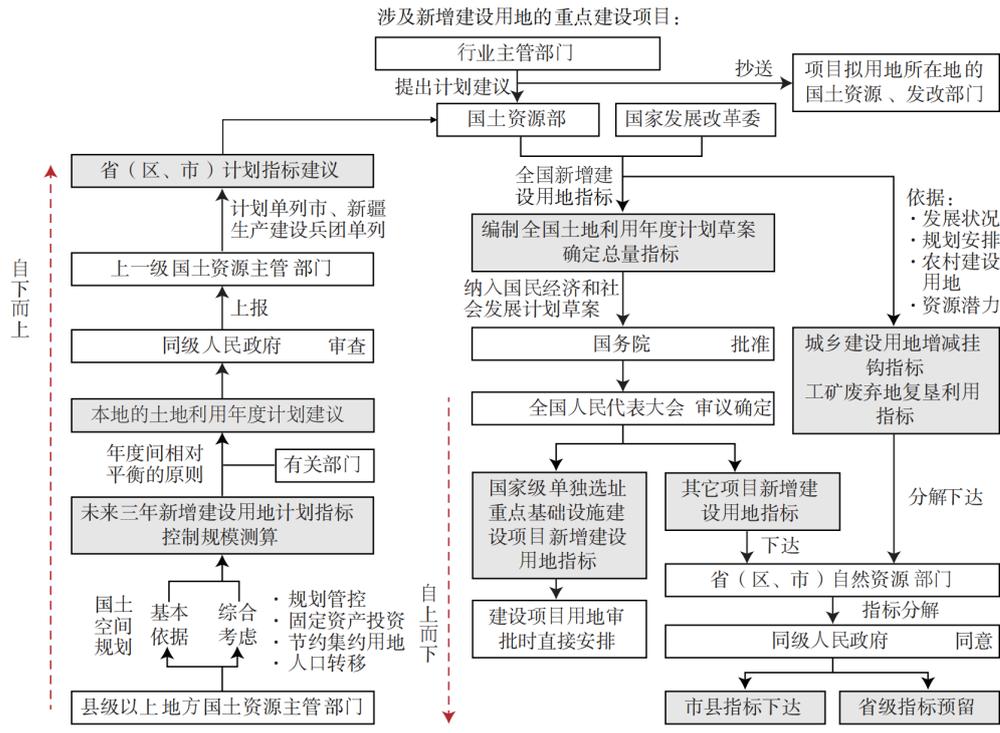


图 3 中国两级土地发展权体系

Рисунок 3 Двухуровневая система права на землю в Китае

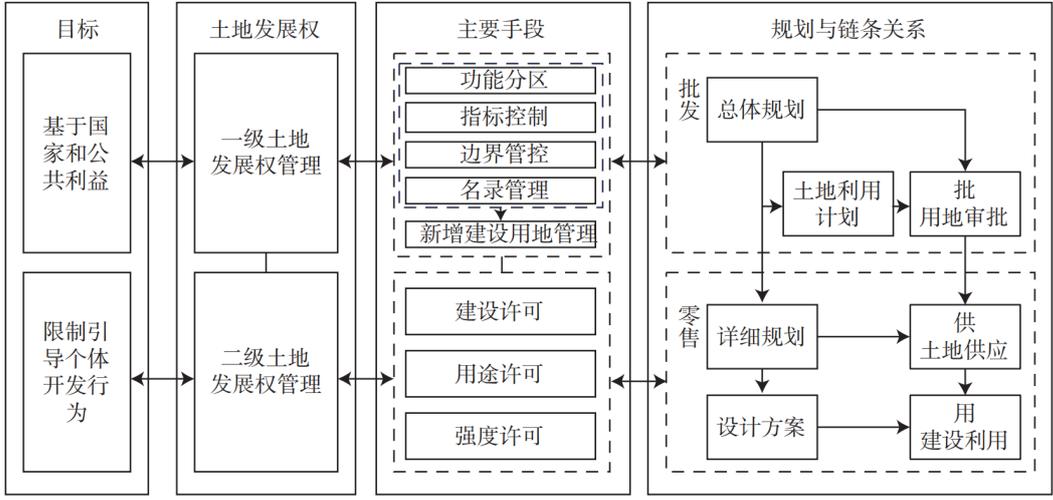


图 4 改革前土地利用计划指标体系

Рисунок 4 Система показателей плана землепользования до реформы

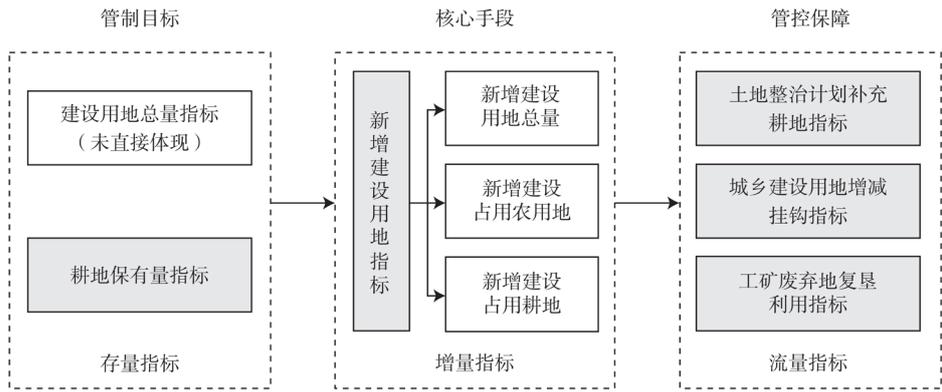


图 5 改革前后土地利用计划与两级土地发展权的关系

Рисунок 5 Связь между планами землепользования и двухуровневыми правами на землепользование до и после реформы

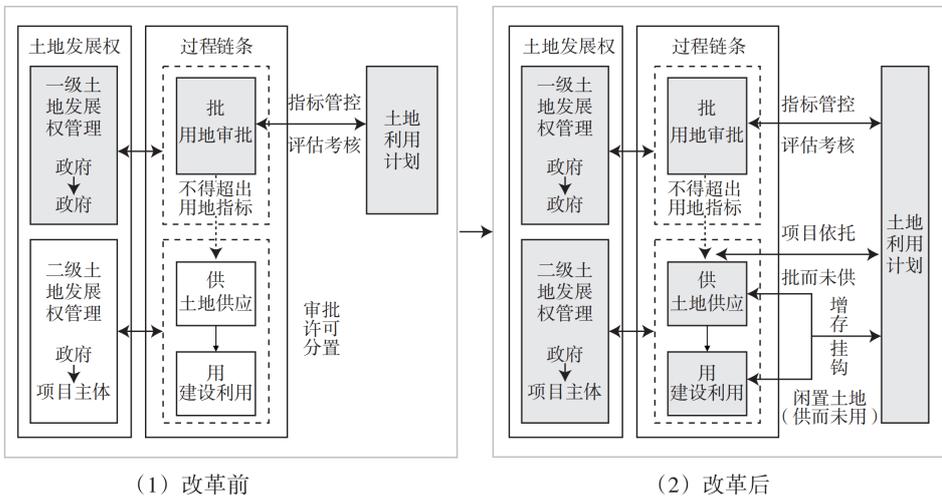
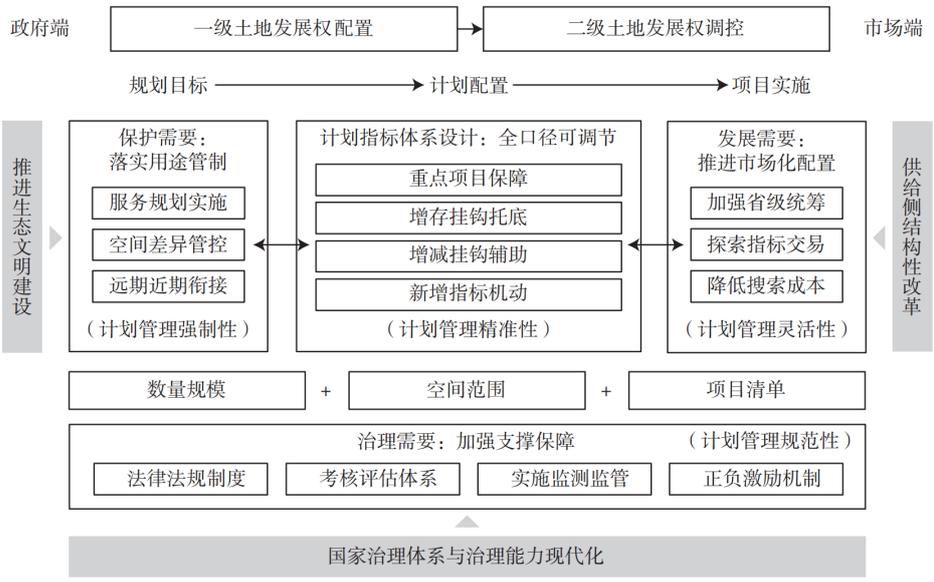


图 6 土地利用计划管理优化框架

Рисунок 6 Оптимизационные рамки управления планами землепользования



Ссылки

- [1]林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019,34(10):2200-2208.
- [2]国家土地管理局土地利用规划司.土地利用计划管理资料选编[M].北京:法制出版社,1989.
- [3]官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规划学刊,2023(1):96-103.
- [4]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019,34(10):2040-2050.
- [5]林坚,赵冰,刘诗毅.土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J].国际城市规划,2019,34(4):23-30.
- [6]黄征学,潘彪,滕飞,等.深入推进土地利用年度计划管理改革的建议[J].土地经济研究,2021(1):1-23.
- [7]王博,吕沛璐,冯淑怡.中国建设用地一级配置管理制度失灵的理论解析与对策探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):108-117.
- [8]于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(5):1-11.
- [9]成立,魏凌.改革土地计划管理方式的原因和影响:中央经济工作会议解读[J].中国房地产,2020(4):39-40.
- [10]林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.
- [11]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
- [12]代兵,王克强,陈立俊.省级土地利用年度计划执行考核监管制度深化研究[J].中国土地科学,2011,25(7):3-8.
- [13]曲波.中国城市化和市场化进程中的土地计划管理研究[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [14]申明锐,杨帆,唐爽,等.项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J].城市规划学刊,2022(5):51-58.
- [15]杨鑫,范宇,赵勇,等.建设用地指标配置方式创新探讨:基于南京、淮安两市的实践[J].中国国土资源经济,2016,29(12):23-27.
- [16]姜海,李成瑞,王博,等.土地利用计划管理绩效分析与制度改进[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(2):73-79.
- [17]刘松雪,林坚,杨凌.国土空间规划下的土地利用年度计划管理思考[J].中国土地,2022(6):28-30.
- [18]林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”:我国 14 个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(2):37-43..
- [19]蔡继明,刘梦醒,熊柴.论我国土地资源配置转型:从计划管理到市场决定[J].经济发展研究,2022(1):37-51.
- [20]许伟,范华,卢方方.超大城市土地利用计划执行监测方法研究:以上海市为例[J].上海国土资源,2023,44(4):123-130.