

Sistema de gestión del plan de uso de la tierra de China: evolución, lógica y perspectivas

杨凌, 林坚 (Yang Ling, Lin Jian)

Resumen: La gestión del plan de uso de la tierra es un importante punto de partida para la implementación del control del uso y la participación en el macrocontrol. A lo largo de la evolución de las tres etapas de la gestión del plan, su desarrollo es inseparable de la transformación de las funciones gubernamentales y el desarrollo social y económico. En la nueva ronda de reformas, el país ha propuesto requisitos como "los proyectos siguen el plan, los factores siguen el proyecto" y "vincular el aumento de los depósitos". Esencialmente, la lógica operativa de la gestión del plan ha cambiado de la asignación vertical de los derechos de desarrollo de tierras de primer nivel a la gestión vinculada de dos niveles, lo que obliga a la asignación racional de los derechos de desarrollo de tierras secundarios. Con base en los desafíos que enfrenta la gestión de los planes de uso de la tierra después de la reforma, se proponen cuatro ideas de optimización: fortalecer la conexión entre los planes y la planificación, construir un sistema de gestión de planes ajustable a gran escala, promover aún más la asignación orientada al mercado de los elementos de la tierra y mejorar la supervisión y evaluación de los efectos de implementación.

Palabras clave: ordenación de la tierra; Plan de uso de la tierra; Dos niveles de desarrollo de la tierra; Control de uso

La gestión del plan de uso de la tierra es una parte importante del sistema de control del uso del espacio terrestre. Es una medida importante para controlar razonablemente la cantidad total de terrenos de construcción y proteger eficazmente las tierras cultivadas. Es un medio importante para guiar la demanda a través de la oferta de tierras y promover la transformación de los patrones de crecimiento económico. Con el establecimiento del Ministerio de Recursos Naturales en 2018 y la reforma del sistema de planificación espacial, la planificación maestra del uso del suelo se fusionó en la planificación territorial y espacial de "planificación múltiple en uno", y el control del uso del suelo se ha convertido en un control unificado del uso territorial y espacial^[1], la base y las ideas para la gestión del plan de uso del suelo también se ajustan y optimizan constantemente. En particular, para adaptarse a los requisitos de los tiempos de desarrollo de alta calidad, la Conferencia Central de Trabajo Económico de 2019 propuso claramente "reformular los métodos de gestión de la planificación de la tierra", y el Ministerio de Recursos Naturales llevó a cabo una reforma y exploración del modelo de gestión de la planificación del uso de la tierra. Con este fin, cómo implementar aún más un sistema unificado de control del uso de la tierra y el espacio y mejorar continuamente la capacidad de las políticas de tierras para participar en el macrocontrol se ha convertido en una cuestión importante para mejorar la gestión de los planes de uso de la tierra. En la actualidad, la investigación nacional se ha acumulado hasta cierto punto, pero la mayoría de ellos son métodos teóricos y análisis empíricos antes de la reforma de la gestión del plan. Hay deficiencias en el resumen sistemático y es difícil satisfacer plenamente las necesidades reales. Este documento intenta combinar el proceso de desarrollo de la gestión del plan de uso de la tierra de China y el análisis de problemas

prácticos, explorar su lógica operativa interna, y luego presentar algunas sugerencias para la optimización y mejora.

1 La evolución de la gestión del plan de uso del suelo

La implementación de la gestión del plan de uso de la tierra es inseparable del desarrollo social y económico y la transformación de las funciones gubernamentales (Figura 1), y su evolución ha pasado principalmente por tres etapas.

1.1 1987-1998: Plan de terrenos de construcción en consonancia con el plan nacional de desarrollo económico y social

Después de la reforma y apertura, el gobierno redujo los proyectos de inversión presupuestarios y alentó a las entidades del mercado a invertir en tierras. La liberación de las fuerzas productivas ha provocado una rápida expansión de las ciudades, y los conflictos entre diferentes usos de la tierra se han vuelto cada vez más obvios. La contradicción entre la ocupación de tierras cultivadas por tierras de construcción es particularmente significativa. El sistema de asignación de "reembolso real" no se ha adaptado a las necesidades de desarrollo. Para hacer frente a problemas como la ocupación ilegal de tierras cultivadas y el abuso de tierras^[2], en 1986 se estableció la Administración Estatal de Tierras y se promulgó la Ley de Administración de Tierras de la República Popular China, que incluyó por primera vez la protección de las tierras cultivadas como una política nacional básica^[3], la gestión de la tierra ha pasado de una gestión descentralizada a una gestión centralizada. En 1987, se promulgaron las "Medidas provisionales para la gestión de la planificación de terrenos de construcción", que establecieron formalmente el sistema de gestión de la planificación de terrenos de construcción, rompiendo el modelo de gestión anterior de "sin plan unificado y concesión de tierras por proyecto".

Durante este período, la tierra se consideró principalmente como el portador espacial de las actividades de producción industrial y agrícola. El "Plan de Tierras de Construcción" sirve a la gestión del comportamiento de la construcción y se posiciona como "una medida importante para fortalecer la macrogestión de los recursos de tierras, regular la escala de inversión en activos fijos e implementar políticas industriales".^①, forma parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Desde la perspectiva del proceso organizacional, el departamento de planificación es responsable del equilibrio integral y la emisión de planes, y está en una posición más dominante, mientras que el departamento de tierras es responsable de proponer recomendaciones y implementaciones específicas de planes de uso de la tierra. El plan de uso de la tierra determina la cantidad total de terrenos para construcción y la cuota de tierras cultivadas ocupadas, con el fin de lograr un equilibrio general entre la protección de las tierras cultivadas y el desarrollo de la construcción. Sin embargo, debido a la falta de base superior y limitaciones de capacidades técnicas, la implementación del plan es deficiente y su papel no se ha desempeñado plenamente.

1.2 1999-2017: Plan de uso del suelo como complemento de la continuación del plan de uso del suelo

En 1994, la reforma del sistema de distribución de impuestos completó la descentralización del poder del gobierno central a los gobiernos locales. Los gobiernos locales que controlaban los recursos de la tierra comenzaron a intervenir más activamente en el desarrollo económico, formando una "financiación de la tierra" que perseguía objetivos de crecimiento a corto plazo.^[4],

los problemas de ocupación ilegal de tierras cultivadas, concesión ilegal de tierras y despilfarro de tierras son prominentes y pérdida de activos de tierras^② Es urgente fortalecer la macrogestión de la tierra y frenar el impulso de expansión excesiva. La creación del Ministerio de Tierras y Recursos en 1998 fortaleció aún más la gestión centralizada de los recursos de tierras^[5]; Ese mismo año, la versión revisada de la "Ley de Gestión de Tierras de la República Popular China" propuso por primera vez el "Plan Anual de Uso de la Tierra" y aclaró su efecto obligatorio. En 1999, se promulgaron e implementaron las "Medidas para la gestión del plan anual de uso de la tierra", que establecían claramente que la gestión del plan anual de uso de la tierra debe basarse estrictamente en el plan general de uso de la tierra, y el plan de uso de la tierra se ha convertido en una herramienta de continuación, complemento e implementación del plan general de uso de la tierra.

En esta etapa, se destaca la importancia de los atributos de recursos de la tierra y el plan de uso de la tierra ha pasado de "tomar la protección de las tierras cultivadas como objetivo único" a un plan regulador con objetivos integrales como control total, utilización guiada, garantía clave, desarrollo verde y coordinación regional^[6], con mayor énfasis en el uso sostenible de los recursos. Por otro lado, para fortalecer los atributos de los factores de producción de la tierra, el plan de uso de la tierra desempeña el papel de "placa de freno" y "volante" cuando el desarrollo económico se sobrecalienta, y se convierte en un medio importante de macrocontrol. Con las tres revisiones de las medidas de gestión, se han mejorado continuamente el diseño del programa y el contenido de los indicadores del plan. En términos de métodos organizativos, está liderado por el Departamento de Tierras y Recursos, con la participación de múltiples departamentos, formando un proceso de preparación y distribución "integrado de arriba a abajo" (Figura 2). En términos de gestión de indicadores, se ha formado gradualmente un sistema de indicadores con indicadores de planificación para nuevos terrenos de construcción y tierras cultivadas complementarias como núcleo, y indicadores como consolidación de tierras, vínculos de aumento y disminución, recuperación de tierras industriales y mineras abandonadas como garantías. Se han asignado y emitido varios indicadores de planificación anualmente. La independencia, la vinculación y la obligatoria de los planes de uso de la tierra se han fortalecido gradualmente. Sin embargo, algunas personas creen que los planes de uso de la tierra en esta etapa son más que rígidos y lo suficientemente flexibles, y algunas áreas han experimentado fallas como "cuanto más estricto es el control, más grave es la desasignación de recursos"^[7].

1.3 Desde 2018 hasta la fecha: Planes de uso del suelo que garantizan los factores

El desarrollo económico de China ha entrado en una nueva normalidad y sus objetivos de desarrollo han pasado del crecimiento económico de alta velocidad al desarrollo de alta calidad. La reforma institucional de 2018 abrió un nuevo capítulo en la gestión de los recursos naturales, y la regulación unificada del uso del territorio y el espacio requiere la coordinación del desarrollo "regional" y el desarrollo "factorial"^[8]. La Conferencia Central de Trabajo Económico de 2019 propuso "mejorar la asignación de factores orientada al mercado" y "reformular los métodos de gestión de la planificación de la tierra"^[9]. Las "Opiniones del Comité Central del Partido Comunista de China y del Consejo de Estado sobre la construcción de un sistema y mecanismo de asignación de factores más completos orientados al mercado" de 2020 propusieron "mejorar la gestión de los planes de uso de la tierra, implementar un sistema anual de control total de terrenos para construcción, mejorar la flexibilidad de la gestión de la tierra y promover una mayor racionalización de los indicadores de la planificación de la tierra".

En el contexto anterior, la gestión de la planificación del uso del suelo asume la misión de los tiempos de coordinar la protección y el desarrollo, conectar la garantía de los elementos y la implementación de proyectos. Las medidas de gestión originales fueron abolidas en 2020. Ese mismo año, el "Aviso del Ministerio de Recursos Naturales sobre la Gestión del Plan de Uso del Suelo en 2020" propuso que "la implementación real y efectiva del proyecto se utilizará como base para el plan de asignación". Aclarar objetivos como "los factores siguen al proyecto" (los indicadores siguen al proyecto), "coordinar las adiciones nuevas y existentes" (vincular el aumento y el depósito), "garantías clasificadas" y "apoyar el alivio de la pobreza", marca que la gestión de la planificación de la tierra ha entrado en una nueva etapa.

2 Lógica operativa de la gestión del plan de uso de la tierra bajo los derechos de desarrollo de la tierra de dos niveles

El objeto de gestión del plan de uso de la tierra, la tierra, no es solo el portador de diversos recursos naturales y actividades de desarrollo, sino también el factor económico que participa en diversas actividades de producción. Debido a sus atributos de bienes públicos, para evitar la "tragedia de los bienes comunes", es necesario asignar los derechos pertinentes en consonancia con el interés público, es decir, la asignación de derechos de desarrollo de la tierra.

El derecho oculto al desarrollo de la tierra de China se asigna a través de un sistema de regulación de dos niveles^[10]. Los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel existen entre los gobiernos, y su asignación se basa en el mantenimiento de los intereses nacionales y públicos, lo que se refleja principalmente en la planificación territorial y espacial (es decir, el plan maestro de uso de la tierra anterior), el plan anual de uso de la tierra, nueva gestión de terrenos de construcción y otros asuntos relacionados con el control del uso. Los derechos secundarios de desarrollo de tierras son los derechos otorgados por el gobierno a individuos u organizaciones para desarrollar y construir proyectos de construcción y uso de tierras específicos. Su asignación tiene como objetivo más restringir y orientar el comportamiento de desarrollo del mercado y se refleja en la planificación detallada, el suministro de tierras y las etapas de desarrollo y construcción. En cuestiones de aprobación y licencia. Para ampliar aún más, se puede entender de la siguiente manera: la gestión de los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel es equivalente al comportamiento "mayorista" entre diferentes niveles de gobierno (o correspondientes a diferentes departamentos), y la gestión de los derechos de desarrollo de la tierra de segundo nivel es equivalente al comportamiento "minorista" de los gobiernos locales a las entidades del mercado. Véase la figura 3.

La esencia del plan de uso de la tierra es otorgar al gobierno de nivel inferior el derecho al desarrollo de la tierra a través del sistema de indicadores con nuevas tierras de construcción como núcleo de acuerdo con las necesidades de desarrollo y los requisitos inherentes del control del uso de la tierra. Antes de 2017, la gestión del plan de uso de la tierra era más una gestión vinculante con la voluntad nacional; En la nueva ronda de reformas, fortaleceremos aún más la coordinación y el vínculo entre la oferta y la demanda, tendremos en cuenta la orientación sobre la asignación de derechos secundarios de desarrollo de tierras y pasaremos gradualmente a una gestión centralizada de dos niveles para promover mejor la asignación efectiva de recursos y la preservación y apreciación de los activos.

2.1 Antes de la reforma: la separación de dos niveles constituye un medio importante para asignar los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel

2.1.1 El "control de indicadores" define los derechos de desarrollo de tierras de primer nivel

El plan de uso de la tierra adopta un "control incremental" con nuevos indicadores de tierras de construcción como núcleo y asigna los derechos de desarrollo de tierras de primer nivel hacia abajo. La asignación de indicadores de planificación es una parte importante de la macrogestión de los derechos de desarrollo de la tierra^[11], desde que los nuevos indicadores de terrenos de construcción se incluyeron en la regulación del plan de uso del suelo en 2006, la lógica del "control incremental" se ha permeado en todo momento, y su legalidad y obligatoriedad también se han fortalecido a través de la Ley de Ordenación del Suelo. El plan de uso de la tierra está conectado con el plan de uso de la tierra, implementa una gestión obligatoria de "asignación unificada y descomposición capa por capa" y otorga a los gobiernos de nivel inferior el derecho a desarrollar una cierta cantidad de tierra, lo que constituye una restricción necesaria al comportamiento impulsivo de expansión de los gobiernos locales. Entre los dos, la planificación general del uso de la tierra determina la cantidad total y el alcance espacial de los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel desde la perspectiva de los arreglos a mediano y largo plazo y la organización espacial; En la implementación del plan, el plan de uso de la tierra se centra en la gestión de cuotas a corto plazo y la asignación de los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel se descompone y refina al año.

Adherirse a la unidad de derechos y obligaciones, y los indicadores restantes del plan de uso de la tierra garantizan la implementación de las obligaciones de protección de las tierras cultivadas. El sistema de indicadores del plan de uso del suelo se muestra en la Figura 4. "Cantidad de tierras cultivadas" y "Tierras cultivadas complementarias por consolidación de tierras" aclaran los objetivos de evaluación de la responsabilidad de protección de tierras cultivadas; El "vínculo entre aumento y disminución" y la "recuperación de terrenos abandonados industriales y mineros" restringen el flujo. Sobre la base de garantizar que no se reduzca la superficie y la calidad de las tierras cultivadas, el diseño del suelo se ajusta en forma de reemplazo, lo que constituye un complemento a la nueva cuota de terrenos para construcción.

2.1.2 "Evaluación y evaluación" Supervisión del ejercicio de los derechos de desarrollo de tierras de primer nivel

En el proceso de desarrollo de la gestión del plan de uso de la tierra, se establecieron gradualmente las ideas de supervisión y evaluación de "gestión de libros mayores, supervisión y evaluación, recompensas y castigos"^③, garantizar que los derechos de desarrollo de tierras de primer nivel se ejerzan razonablemente dentro del alcance de la concesión. ① La "gestión del libro mayor" requiere que los departamentos de gestión a nivel de condado o superior registren lotes de tierras y tierras de sitio independientes uno por uno, e informen periódicamente la implementación de los planes de uso de la tierra^[12], favorece el problema de la asimetría de información en la relación "principal-agente" y es de gran importancia para que el gobierno central o superior implemente una gestión dinámica y fortalezca la regulación del suministro de tierras. ② La "evaluación y evaluación" tiene un ciclo anual y se basa en datos como la aprobación del uso de la tierra y la encuesta de cambios para monitorear y evaluar la implementación de varios indicadores del plan, lo que afecta directamente la formulación y gestión del plan del próximo año. ③ "Recompensar a los buenos y castigar a los malos" consiste en movilizar el entusiasmo de los gobiernos locales para implementar el plan sobre la base de los resultados de la evaluación, y recompensar las áreas con una mejor implementación del plan con indicadores del año siguiente; Para las concesiones de tierras que exceden el plan, las

concesiones de tierras ilegales y las regulaciones y la consolidación de tierras que no cumplen con los requisitos, las cuotas del año siguiente se pueden deducir en función de las condiciones reales, promoviendo así el logro del objetivo original de asignar derechos de desarrollo de tierras.

2.1.3 Como base importante para la asignación independiente de derechos secundarios de desarrollo de tierras

Durante este período, el plan de uso de la tierra constituyó la premisa de la asignación de derechos secundarios de desarrollo de la tierra, pero no estuvo involucrado en su proceso de asignación específico. El plan de uso de la tierra implementa un estricto control de la cantidad de indicadores. La aprobación del uso de la tierra para proyectos de construcción debe estar dentro del alcance del plan y no debe exceder la concesión de tierras planificada. Es decir, el plan de uso de la tierra establece el alcance general anual de la autoridad de asignación de los derechos secundarios de desarrollo de la tierra, pero no puede implementarse en proyectos específicos o parcelas espaciales. Sobre esta base, la asignación de derechos secundarios de desarrollo de tierras es relativamente independiente, a través de "un libro y tres certificados"^④ Aclarar las condiciones de desarrollo, como la escala del uso de la tierra, el uso y la intensidad del desarrollo del proyecto, controlar comportamientos específicos y materializar los derechos de desarrollo de la tierra de primer nivel que se centran en el control cuantitativo para lograr una ubicación espacial.

2.2 Después de la reforma: la vinculación de dos niveles obliga a la asignación racional de los derechos secundarios de desarrollo de tierras

En el pasado, debido a la separación de los derechos de desarrollo de la tierra en dos niveles, la coordinación entre la macrogestión y la microgestión es insuficiente, y la regulación indirecta del comportamiento de uso de la tierra en el mercado aún no se ha logrado^[13]; Bajo la asimetría de la información, es difícil que los indicadores planificados coincidan con precisión con las necesidades reales del proyecto^[14]; Los gobiernos locales tienden a "centrarse en luchar por los indicadores y descuidar el uso"^[15], hay problemas inactivos como "aprobado pero no suministrado, suministrado pero no utilizado"; Existe el "efecto trinquete": para mejorar la tasa de ejecución del plan, algunas áreas realizaron concesiones de tierras sorpresa a finales de año^[16]. En respuesta a los problemas anteriores, en la nueva ronda de reformas, el plan de uso de la tierra ha pasado de la restricción indirecta de los derechos secundarios de desarrollo de la tierra a la gestión centralizada de dos niveles. Véase la figura 5.

2.2.1 Intención de asignación de derechos de desarrollo de tierras secundarios antes de la "Lista de proyectos"

"Tomar la implementación real y efectiva de proyectos como base para la asignación planificada", prestar más atención a la coincidencia de la oferta y la demanda y promover indicadores más precisos y garantizados. A partir de 2020, la gestión del plan de uso de la tierra ha cancelado el método anterior de utilizar el método factorial para calcular y descomponer los indicadores del plan por provincia, y lo ha ajustado a "los proyectos siguen el plan y los factores siguen los proyectos". De hecho, es un proyecto que asigna derechos secundarios de desarrollo de tierras. La intención está adelantada y los canales de uso de la tierra para proyectos clave y áreas clave se desbloquean mediante un vínculo de dos niveles. ① En términos de garantía de proyectos clave, para grandes proyectos nacionales y grandes proyectos del gobierno provincial que cumplan con los requisitos, los indicadores del plan de uso de la tierra se asignarán

directamente cuando se presenten al Consejo de Estado para su aprobación o después de la aprobación del gobierno provincial. ② En términos de seguridad en áreas clave, la demanda de indicadores de uso de la tierra debe garantizarse razonablemente de acuerdo con las políticas nacionales y los despliegues de trabajo clave, por ejemplo: arreglar especialmente indicadores de planificación de condados de alivio de la pobreza para consolidar los resultados de alivio de la pobreza, y enumerar indicadores separados para garantizar las necesidades de construcción de viviendas de los agricultores.

2.2.2 La eficacia del uso de los derechos secundarios de desarrollo de tierras vinculados al "aumento de los depósitos"

El "vínculo de aumento de depósitos" conecta los tres vínculos principales de "aprobación, suministro y uso" para establecer un mecanismo de correlación positiva entre la asignación de los derechos de desarrollo de tierras primarias y el efecto del ejercicio de los derechos de desarrollo de tierras secundarias. En la nueva ronda de reformas, se propone calcular tanto las cuentas "incrementales" como las cuentas "existentes". La cuenta "incremental" corresponde a la cantidad asignada de derechos de desarrollo de tierras de primer nivel; La cuenta de "stock" corresponde al suministro ineficaz e ineficiente de recursos en el proceso de asignación de derechos secundarios de desarrollo de tierras, incluidos específicamente terrenos aprobados pero no suministrados (terrenos de construcción que no se han suministrado después de la aprobación legal para la expropiación o conversión) y terrenos ociosos (terrenos de construcción cuyo desarrollo no se inicia o se suspende según el tiempo acordado después del suministro). Incorporar los dos en la gestión del plan de uso de la tierra refleja la gestión general de los tres vínculos principales de aprobación del uso de la tierra, suministro de tierras, desarrollo y construcción para la asignación de derechos de desarrollo de tierras secundarias. En términos de métodos de vinculación específicos, las ciudades y condados seleccionan sitios separados para proyectos y lotes de tierras en ciudades y aldeas, y la cuota de cuota se determina en función de la situación de disposición existente. La proporción del 50%, el 30% y el 50% del volumen de disposición verificado calculará los nuevos indicadores de terrenos de construcción, es decir, cuanto más se enajene el terreno existente, más nuevos indicadores de terrenos se generarán. Como resultado, la gestión del plan de uso de la tierra ha formado un modelo de regulación de la tierra vinculado de primer y segundo nivel, obligando a los gobiernos locales a utilizar indicadoresViva dentro de tus medios y maneje cuidadosamente

3 Desafíos reales de la gestión de los planes de uso de la tierra

A juzgar por la práctica de implementar la reforma de la gestión de los planes de uso de la tierra en varios lugares, "los indicadores siguen los proyectos" han garantizado efectivamente la implementación de grandes proyectos a nivel provincial o superior, y el "vínculo del aumento de los depósitos" ha promovido la mejora de la eficiencia del uso de la tierra. Sin embargo, todavía existen una serie de desafíos en la gestión de los planes de uso de la tierra.

En primer lugar, en términos de control de indicadores, existen ciertas "restricciones blandas" en los planes de uso de la tierra. En el pasado, no había reglas de correspondencia claras y explícitas entre los planes de uso de la tierra y los planes de uso de la tierra, y las diferencias de series temporales a largo y corto plazo condujeron al problema de "desconexión" entre los dos indicadores^[17]. Después de la reforma de la gestión del plan, el énfasis se centra en satisfacer las necesidades de los principales proyectos nacionales y provinciales. Además, la

planificación territorial y espacial por debajo del nivel provincial no ha emitido indicadores claros de terrenos de construcción ni nuevos terrenos de construcción, lo que implica hasta cierto punto el uso real de terrenos de construcción en cada año durante el período de planificación. El riesgo de acumulación de indicadores de terrenos y superación de los objetivos de control de planificación nacional.

En segundo lugar, en términos de garantía del proyecto, es necesario optimizar la relación entre planes y proyectos. Para los proyectos clave de garantía, el acceso no es lo suficientemente claro, los estándares cognitivos de cada provincia no son unificados y existen ciertas diferencias en la base, el tipo, los estándares, la cantidad, la madurez, etc. de la lista de proyectos importantes. En cuanto al uso de terrenos para lotes de proyectos urbanos, existen ciertas dificultades para aclarar los proyectos. Es difícil determinar proyectos específicos en la etapa de aprobación para la implementación de licitaciones, subastas y cotizaciones de proyectos de suministro de terrenos y construcción de viviendas rurales. El enfoque de los proyectos intencionales se adopta y existen inconsistencias con los proyectos reales. Riesgos de auditoría.

En tercer lugar, en términos de incentivos y restricciones, existen posibles problemas de equidad en el mecanismo de vinculación de depósitos y riesgos de incentivos posteriores insuficientes. El propósito del mecanismo de vinculación del aumento de los depósitos es obligar a todas las localidades a revitalizar y utilizar aún más las tierras existentes. Sin embargo, en la práctica, si la relación de vinculación no se maneja adecuadamente, es fácil "encontrar arroz en la olla" (indicadores insuficientes) y "encontrar arroz en la olla" (desperdicio de indicadores) Fenómeno injusto: por un lado, algunas áreas tenían altas tasas de suministro de tierras, una buena disposición de tierras y una pequeña base de stock aprobada pero no utilizada. Por otro lado, en algunas áreas, debido a la falta de indicadores de equilibrio de ocupación y compensación, cambios en la demanda de tierras, limitaciones financieras y otras razones, la demanda de nuevos indicadores de terrenos para construcción es baja. Después de que los indicadores generados por el "aumento de depósitos vinculados" puedan satisfacer la demanda del año en curso, los gobiernos locales carecen de continuidad. Motivación para revitalizar el stock. Además, a medida que se vuelve cada vez más difícil disponer de los lotes restantes de terrenos que no están disponibles, se debilitará el efecto incentivador del mecanismo de "vinculación al aumento de los depósitos" para revitalizar los "huesos duros" de las existencias.

4 Reflexiones sobre la optimización de la gestión del plan de uso de la tierra

Para realizar mejor la asignación efectiva de los derechos de desarrollo de la tierra y aprovechar plenamente el papel rector y regulador del plan, es necesario fortalecer la coordinación general y el diseño optimizado del sistema de gestión del plan de uso de la tierra (Figura 6), continuar optimizando los métodos de gestión y mejorar efectivamente el papel de los elementos de la tierra en el desarrollo de alta calidad.

4.1 Posicionamiento: Implementar el control de uso y mejorar la conexión entre el plan anual y la planificación espacial

Con un posicionamiento claro, la planificación del uso del suelo, como continuación de la planificación territorial territorial y descomposición de tareas anuales, debe fortalecer aún más la conexión entre las dimensiones espaciales y temporales, evitar "comer mucho más" y completar mejor la traducción de los objetivos de planificación a la implementación del plan.

En primer lugar, en términos espaciales, desarrollar un control clasificado dentro y fuera de

los límites. Controlar estrictamente las restricciones rígidas del resultado final, implementar tres líneas de control y fortalecer los permisos de planificación dentro de los límites de desarrollo urbano (y límites de construcción de aldeas)^[18], los nuevos terrenos de construcción se presentarán para su aprobación por lotes; Se fortalecerá el control de uso fuera de las fronteras. En principio, no se llevará a cabo construcción centralizada. Las principales infraestructuras y terrenos especiales se presentarán para su aprobación de acuerdo con la selección independiente del sitio. Combinado con la escala y distribución del espacio incremental planificado, se puede aclarar que los indicadores planificados no exceden la proporción específica del espacio incremental para reservar un espacio razonable para el desarrollo futuro. En segundo lugar, en términos de tiempo, el plan de implementación se preparará de forma continua durante tres años. Implementar la planificación territorial y espacial a mediano y largo plazo y la planificación quinquenal a corto plazo, coordinar el plan móvil de tres años, refinar los arreglos de planificación anual y formar un mecanismo de transmisión capa de "mediano y largo plazo-5 años-3 años-1 año", y el control total no debe romperse en etapas, para abordar mejor la conexión entre los planes anuales y los objetivos a largo plazo. Entre ellos, el más débil actualmente es el plan móvil de tres años. La investigación y el juicio de la demanda de uso de la tierra y el ajuste interanual de los indicadores deben fortalecerse en función del enfoque de desarrollo, las áreas clave y los grandes proyectos. Las sugerencias de ahorro en la cuota de control de indicadores planificados se pueden arrastrar y utilizar dentro de tres años.

4.2 Núcleo: optimizar el control de escala y construir un sistema de gestión de planificación ajustable a gran escala

El sistema de indicadores es el contenido central de la gestión del plan de uso de la tierra, y también es una reflexión centralizada e integral de los requisitos multiobjetivo. En términos de composición de indicadores, fortaleceremos la gestión vinculada del incremento, la reducción y el stock, y construiremos un sistema de gestión de planificación ajustable a gran escala que "garantía de proyectos clave, apoyo de vinculación de depósitos adicionales, asistencia de vinculación de aumento y disminución, y nueva movilidad de uso de la tierra".

El primero es garantizar proyectos clave y perfeccionar las reglas de clasificación y clasificación. Para los grandes proyectos a nivel nacional y los grandes proyectos a nivel provincial con selección independiente de sitios, formular listas de proyectos de manera científica y racional, aclarar los estándares de acceso a la lista y las reglas de ajuste, asignar directamente indicadores a proyectos que cumplan con los requisitos y proporcionar eficazmente apoyo a la tierra para proyectos importantes. Para otros grandes proyectos provinciales y municipales, los lugares donde las condiciones lo permiten pueden perfeccionar los requisitos específicos para la garantía de indicadores de proyectos en función de la preparación de la planificación y el desarrollo económico y social. Además, para áreas clave donde la oferta planificada de tierras es insuficiente, como la construcción de viviendas por los aldeanos rurales y el desarrollo integrado de industrias rurales, debemos mejorar el mecanismo de garantía del uso de la tierra y reservar indicadores en el plan.

El segundo es vincular el aumento de los depósitos y mejorar el mecanismo de incentivos y garantía. Para proyectos de selección de sitios independientes y lotes de tierras que no tienen indicadores asignados por separado, insistiremos en vincular el aumento de los depósitos para promover la disposición efectiva de los terrenos existentes. Explorar el establecimiento de un mecanismo de recompensa gradiente por el exceso de cumplimiento, reducir el coeficiente

contable en consecuencia para áreas con una gran cantidad de tierras aprobadas pero no suministradas e inactivas, aumentar el coeficiente contable o organizar indicadores básicos en consecuencia para áreas con pequeñas bases de stock y diseñar un sistema compatible con incentivos, para movilizar mejor el entusiasmo por la eliminación de tierras existentes.

El tercero es aumentar y disminuir la asistencia vinculada y fortalecer la gestión unificada de proyectos. Delinear científica y racionalmente áreas antiguas para demolición y nuevas áreas para construir, y aclarar las reglas de uso y gestión de indicadores vinculados al aumento o disminución de terrenos de construcción urbanos y rurales. Mejorar aún más el mecanismo comercial interregional que vincula el aumento o la disminución de los indicadores de terrenos de construcción excedentes y los indicadores de tierras cultivadas excedentes, ajustar los límites de precios de manera oportuna en función del funcionamiento del mercado comercial y fortalecer la divulgación regular de información.

El cuarto es movilizar nuevas tierras y distinguir entre la selección independiente de sitios y el uso por lotes de tierras. Reserva adecuadamente una pequeña cantidad de indicadores de maniobra flexibles para el ajuste y la optimización interanuales para aumentar la flexibilidad del sistema. La "categoría de selección de sitio independiente" tiene en cuenta que el tiempo de establecimiento del proyecto y el tiempo de preparación de la lista están desalineados. El proyecto debe tener la importancia de incluirse en la lista de proyectos importantes y adoptar "un caso, una discusión" para su identificación y aprobación. La "categoría de uso de la tierra por lotes" está conectada con la evaluación de la gestión, resume las reglas de recompensa del indicador del plan de uso de la tierra en diversas políticas y complementa la demanda del indicador de uso de la tierra.

4.3 Modelo: adaptarse a las necesidades de desarrollo y promover aún más la asignación de factores de tierras orientada al mercado

Ante las desviaciones entre la oferta y la demanda a nivel regional, es necesario abordar adecuadamente la cuestión de la "equidad y la eficiencia", construir un mecanismo de asignación más completo orientado al mercado para los factores de la tierra y compensar la falta de flexibilidad de los planes de uso de la tierra a través de la descentralización y las operaciones del mercado, lo que implica específicamente manejar adecuadamente la relación entre el gobierno central y los lugares locales, mejorar el mecanismo de transferencia de los derechos de desarrollo de la tierra y reducir los costos de búsqueda de información.

El primero es dar a los gobiernos provinciales más autonomía en el uso de la tierra. División razonable de los poderes de gestión de tierras para desempeñar mejor el papel del gobierno^[19]. El nivel macro del gobierno central se centra en la orientación general y el control final, reduciendo la intervención directa en la asignación de indicadores; Al mismo tiempo, mejorar el espacio de toma de decisiones de los gobiernos locales e implementar un control diferenciado del poder espacial. El nivel provincial necesita mejorar el mecanismo efectivo de asignación de los derechos de desarrollo de la tierra, coordinar la descomposición y el ajuste de los indicadores reservados y los indicadores municipales en función de la finalización del excedente de tierras y la disposición de existencias, fortalecer las capacidades de control integrales y la gestión de la vinculación de planes, y garantizar el uso efectivo de los indicadores por clasificación y clasificación.

El segundo es establecer y mejorar el mecanismo de comercio interregional de indicadores. Explorar el establecimiento de una plataforma de comercio de indicadores de dos niveles entre

provincias y ciudades, y algunos indicadores negociables se configurarán a través de licitaciones interregionales. Mejorar el mecanismo de prevención de riesgos correspondiente, estar atento a los riesgos potenciales de expansión ciega y desequilibrios de protección, y fortalecer la protección mediante restricciones de tipos y cantidades de indicadores, límites de rangos de precios y fondos especiales para ingresos por transacciones.

El tercero es mejorar la transparencia de los planes de uso del suelo. Los gobiernos locales deben asumir activamente la responsabilidad de divulgar y publicitar la oferta y la demanda de tierras. Teniendo en cuenta la puntualidad y el papel de orientación, adelantar el tiempo de publicación de información hasta el comienzo de cada año, combinado con la implementación del plan móvil de tres años, calcular los indicadores de asignación de varias ciudades y reservar indicadores provinciales para apoyar la infraestructura provincial y los medios de vida de la gente. proyectos, y publicar planes de uso de la tierra pre-asignados para orientar activamente la demanda del mercado.

4.4 Garantía: Mejorar el apoyo de apoyo y fortalecer la supervisión y evaluación del efecto de implementación del plan de utilización

Resolver los problemas de asimetría de información y incompatibilidad de incentivos en la gestión, mejorar continuamente el sistema de apoyo y garantía de la gestión del plan de uso de la tierra de "garantía legal y reglamentaria, evaluación y control científicos, apoyo de seguimiento dinámico e igual énfasis en incentivos y restricciones", y mejorar la estandarización de la gestión del plan.

El primero es mejorar las leyes, regulaciones y sistemas. Después de la reforma del plan de uso de la tierra, se deben formular nuevos métodos o regulaciones de gestión lo antes posible, y se deben presentar requisitos claros para la formulación, implementación y evaluación del plan, y se debe fortalecer el estado de derecho.

El segundo es mejorar el sistema de evaluación y evaluación. Integrar la evaluación del plan de uso de la tierra en la perspectiva del desarrollo económico y social urbano coordinado y la utilización justa y eficiente de los recursos de la tierra^[20], desde la evaluación de la tasa de implementación hasta la evaluación integral de la eficiencia de la utilización de los recursos y los niveles de costos, la protección del medio ambiente ecológico, la seguridad social y de los medios de vida de las personas, etc., prestando atención a la estabilidad y sostenibilidad de los indicadores del plan. Fortalecer la conexión entre la gestión del plan y la evaluación del examen físico urbano, la evaluación del uso económico e intensivo y la evaluación del nivel de gestión de la tierra^[17], se agrega un contenido especial para la evaluación de la implementación del plan anual a la evaluación del examen físico urbano.

El tercero es mejorar la implementación del seguimiento y la supervisión. Mejorar y mejorar la plataforma integrada de gestión de información de "regulación, lote, almacenamiento, suministro, uso, reposición e inspección", conectar el "mapa único" de la planificación territorial y espacial, fortalecer la gestión vectorial de la información y mejorar la precisión de la supervisión y evaluación. Sobre la base de informes y presentaciones de varias localidades, se utilizarán de manera integral medios avanzados como la topografía aérea, la teledetección y los big data para mejorar la puntualidad del monitoreo. Mejorar el mecanismo de seguimiento y notificación de alerta temprana para el uso de indicadores de los planes de uso de la tierra, y proporcionar gráficos murales de alerta temprana y recordatorios sobre el progreso de la implementación de los planes de uso de la tierra, la disposición de tierras existentes y otros indicadores.

El cuarto es optimizar el mecanismo de incentivos de gestión. Implementar los resultados de evaluación y seguimiento y promover la institucionalización de la retroalimentación de incentivos positivos y la normalización de la retroalimentación de incentivos negativos. Para las áreas con buenos resultados de implementación de planes de uso de la tierra y políticas implementadas, se otorgarán recompensas mediante clasificación de coeficientes contables o inclinación del número de indicadores. Implementar el "vínculo de aumento de violaciones": en función de la cantidad de tierras ilegales utilizadas en el año anterior, los indicadores planificados se retendrán temporalmente según un cierto coeficiente y los indicadores se reembolsarán según el estado de rectificación. Optimizar el mecanismo de rendición de cuentas, incorporar la evaluación del plan de uso de la tierra en el sistema de evaluación del desempeño y mejorar la eficacia de la implementación del plan.

Notas

Las "Medidas para la gestión de planes de tierras de construcción" (Ji Guo Di [1996] No. 1865) emitidas por la antigua Comisión Estatal de Planificación y la Administración Estatal de Tierras establecen que "los planes de tierras de construcción son una parte integral del plan de uso de la tierra en el plan nacional de desarrollo económico y social. Es una medida importante para fortalecer la macrogestión de los recursos de la tierra, regular la escala de inversión en activos fijos e implementar políticas industriales".

② Del "Aviso del Comité Central del Partido Comunista de China y del Consejo de Estado sobre el fortalecimiento adicional de la gestión de la tierra y la protección efectiva de las tierras cultivadas" (Zhongfa [1997] No. 11).

③ La versión revisada de 2004 de las "Medidas para la gestión del plan anual de uso de la tierra" propuso por primera vez evaluar la implementación del plan de uso de la tierra en combinación con estadísticas integrales de tierras y recursos, aprobación y presentación de terrenos para construcción, encuestas de cambios en el uso de la tierra, monitoreo dinámico del uso de la tierra, etc. En el posterior "Aviso sobre el fortalecimiento de la gestión del libro mayor de los planes de uso de la tierra" (Tutu Zifa [2005] No. 124), "Medidas para la evaluación de la implementación de los planes anuales de uso de la tierra" (Tutu Zifa [2008] No. 55), y "En las dos revisiones de las Medidas para la Gestión del Plan Anual de Uso de la Tierra" en 2006 y 2016, se optimizó y mejoró continuamente la supervisión, evaluación y gestión de los planes de uso de la tierra.

④ "Un libro y tres certificados" incluyen específicamente la revisión previa del uso del suelo y la opinión de selección del sitio, el permiso de planificación del suelo de construcción, el permiso de planificación del proyecto de construcción y el permiso de planificación de la construcción rural.

图 1 我国土地利用计划发展演变历程

Figura 1 El desarrollo y la evolución de los planes de uso de la tierra de mi país

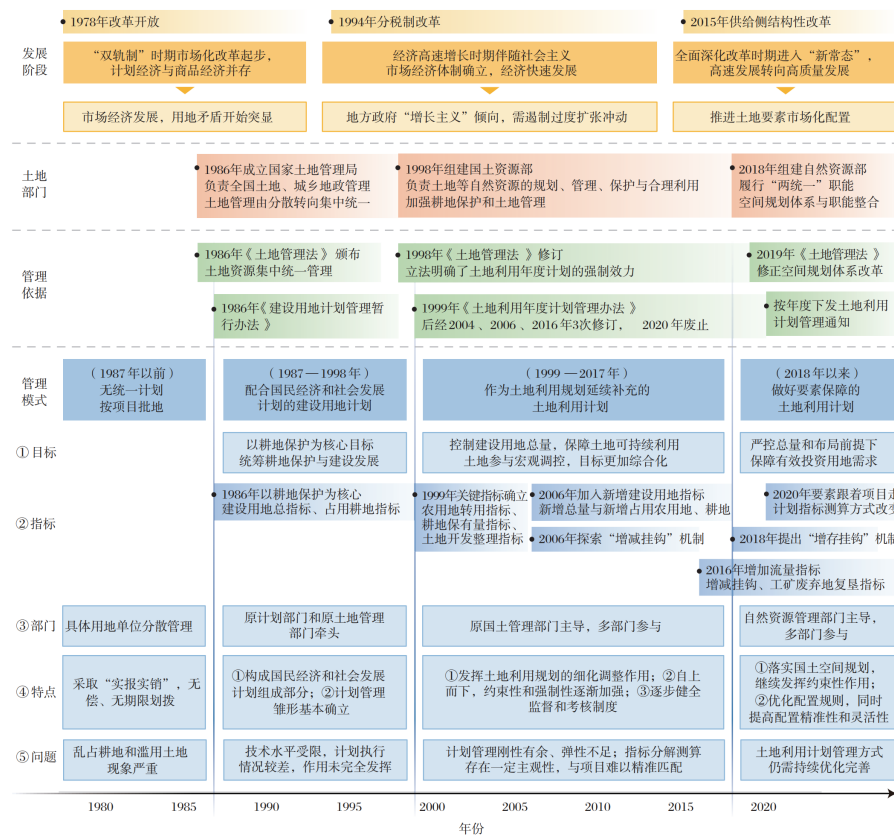


图 2 土地利用计划编制下达流程图（注释：根据 2016 年《土地利用年度计划管理办法》第三次修订版绘制）

Figura 2 Flujo de preparación y emisión de planes de uso del suelo (Nota: Dibujado de acuerdo con la tercera edición revisada de las "Medidas de gestión del plan anual de uso del suelo" de 2016)

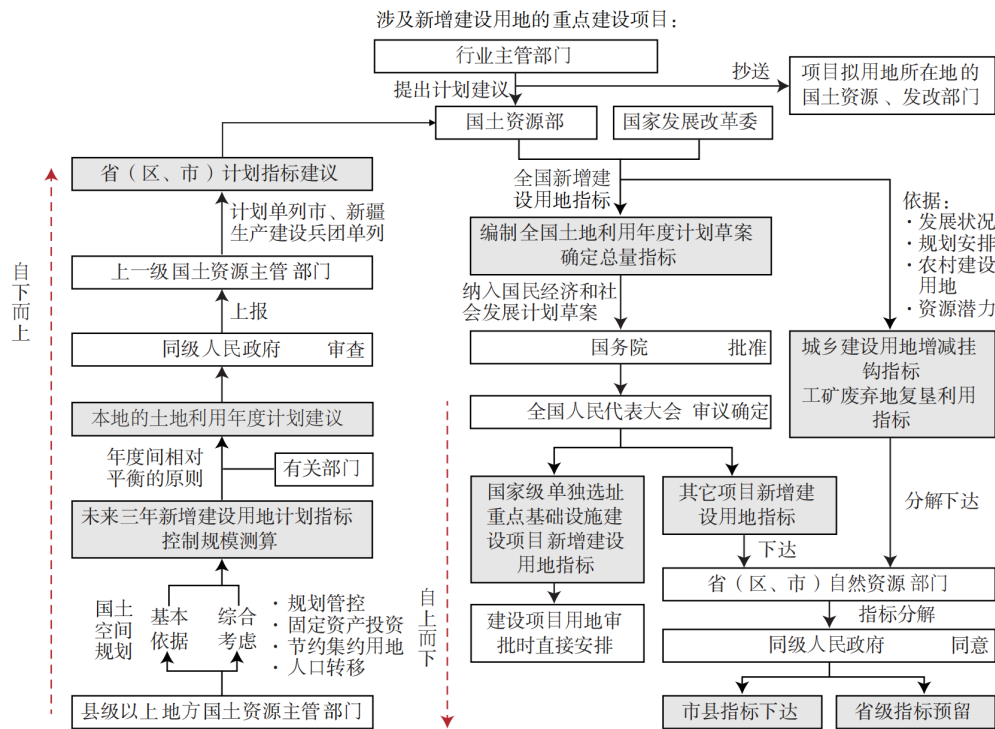


图 3 中国两级土地发展权体系

Figura 3 Sistema de desarrollo de tierras de dos niveles de China

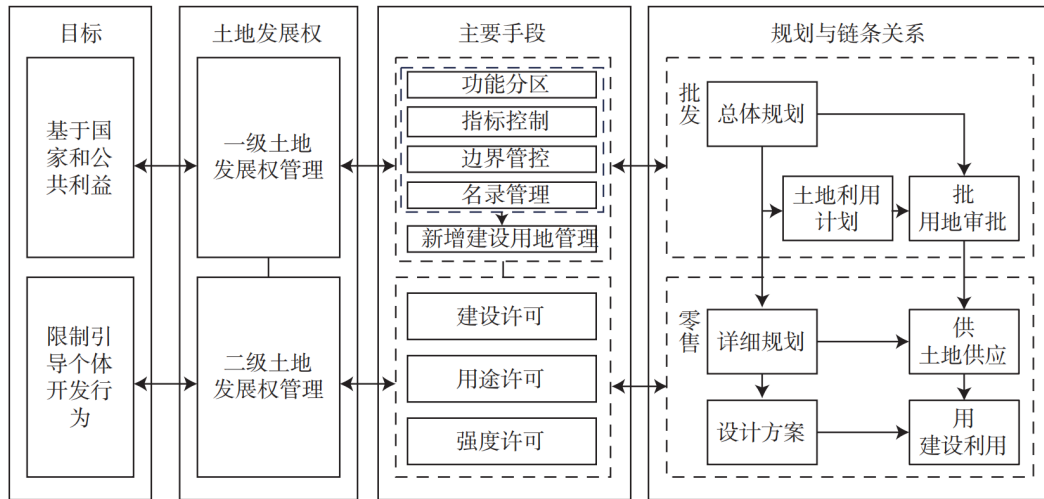


图 4 改革前土地利用计划指标体系

Figura 4 Sistema de indicadores del plan de uso de la tierra antes de la reforma

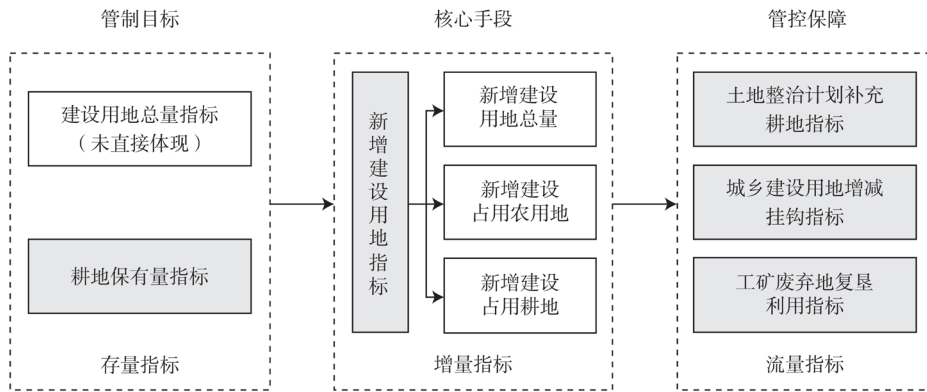


图 5 改革前后土地利用计划与两级土地发展权的关系

Figura 5 La relación entre los planes de uso de la tierra y los derechos de desarrollo de la tierra en dos niveles antes y después de la reforma

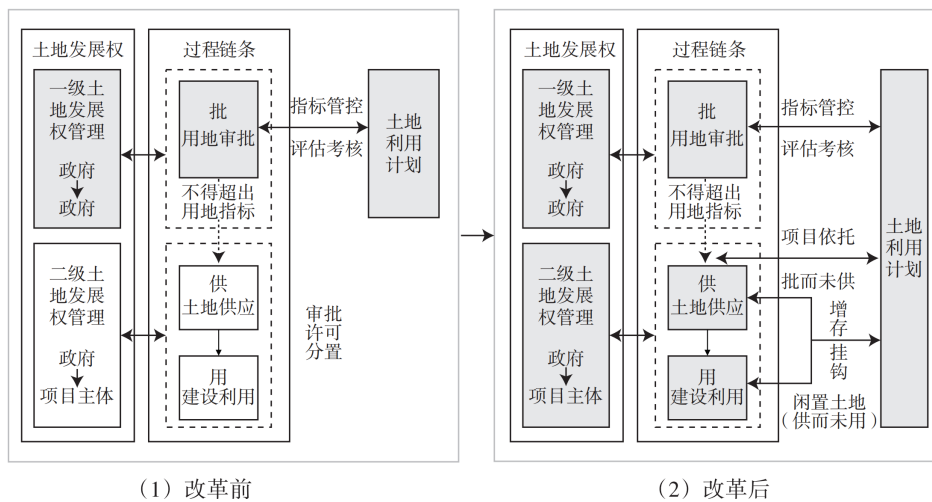
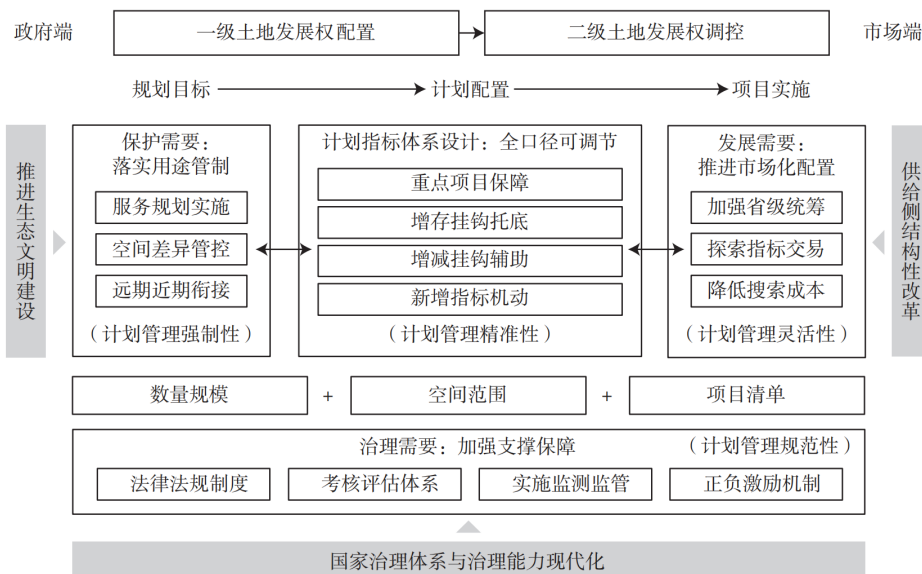


图 6 土地利用计划管理优化框架

Figura 6 Marco de optimización de la gestión del plan de uso de la tierra



Referencias

- [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.