

基于供给侧结构性改革的江苏省土地宏观调控新机制构建

史峻, 冯素红, 杨兴典* (江苏省土地勘测规划院/自然资源部海岸带开发与保护重点实验室, 江苏南京 210017)

摘要 在分析供给侧结构性改革对土地宏观调控要求及江苏省土地宏观调控的基础上, 剖析了供给侧结构性改革背景下江苏省土地宏观调控面临的问题, 并从总量调控、区域调控、结构调控、效益调控、土地宏观调控绩效评价与监测等角度构建江苏省土地宏观调控“五位一体”新机制。

关键词 供给侧结构性改革; 土地宏观调控; 江苏省

中图分类号 F 301.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)14-0255-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.14.075

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Construction of New Mechanism about Land Macro-control in Jiangsu Province Based on Supply-side Structural Reform

SHI Jun, FENG Su-hong, YANG Xing-dian (Jiangsu Institute of Land Surveying and Planning/ Key Laboratory of Coastal Zone Exploitation and Protection, Ministry of Natural Resources, Nanjing, Jiangsu 210017)

Abstract Based on the analysis of demands of supply-side structural reform on land macro-control and land macro-control in Jiangsu Province, the problems of land macro-control in Jiangsu Province under the background of supply-side structural reform were analyzed. A new “five in one” mechanism of land macro-control in Jiangsu Province was constructed from the perspective of total amount control, regional control, structural control, benefit control, performance evaluation and monitoring of land macro-control.

Key words Supply-side structural reform; Land macro-control; Jiangsu Province

我国积极推进供给侧结构性改革, 并将其作为一项国家战略, 其意义重大, 但统计显示, 土地领域中供给侧结构性改革的研究文献很少^[1]。人多地少是我国的基本国情, 推进土地领域中供给侧结构性改革是提高土地利用效率的重要手段。土地宏观调控是土地资源管理的重要职能^[2], 作为政府调控土地资源配置、土地市场运行等的一种手段, 在推进供给侧结构性改革中发挥着重要作用。我国土地参与宏观调控是 2003 年正式提出的, 之后出现大量关于土地宏观调控内涵、手段等方面的研究^[3-5]。但围绕供给侧结构性改革和土地宏观调控相关的研究较少, 目前研究主要集中在供给侧结构性改革中的土地宏观调控框架设计^[6]、土地供给侧面临的财政困境及解决对策^[7]等方面, 而关于土地宏观调控与供给侧结构性改革之间的内在联系方面缺乏系统研究。为此, 笔者围绕江苏省土地宏观调控实际, 开展基于供给侧结构性改革的土地宏观调控机制研究。

1 供给侧结构性改革对土地宏观调控的要求

供给侧结构性改革是破解当前我国结构性失衡的根本之策, 供给侧结构性改革的重点是用改革的途径推进结构调整, 目标是通过要素优化配置提升经济增长的质量和效益。这对土地宏观调控也提出了控制用地总量、优化用地结构与布局、提高用地效益等新的要求, 主要通过土地政策的制定、实施、调整和完善, 对土地供应和利用加以适时适度干预, 从而促进经济持续增长和产业结构优化, 最终实现宏观经济长期稳定增长、社会可持续发展的目标^[8]。

控制用地总量和强度是供给侧结构性改革的前提; 土地总量是恒定的, 通过土地用途管制、土地税费制度等途径, 建

立低效用地与过剩产业用地的退出机制, 并有序增加符合市场导向的用地量, 合理控制建设用地总量和强度。优化用地结构与区域布局是供给侧结构性改革的关键: 土地利用结构与布局合理与否对社会经济的发展具有直接的促进或制约作用, 通过调整建设用地、城乡用地、产业用地等结构以及差别化的区域土地政策等途径优化用地结构与区域布局。提高用地效益是供给侧结构性改革的落脚点: 土地宏观调控是否有效发挥作用最终也通过土地利用效益来体现, 通过提高节约集约用地水平和土地产出水平等提高用地效益。

2 江苏省土地宏观调控现状及存在的问题

2.1 江苏省土地宏观调控现状 江苏省位于 116°18′~121°57′E、30°45′~35°20′N, 地处沿海、长江、陇海 3 条国土重要轴线的结合部, 具有跨江滨海的独特区位优势, 在全国“一带一路”建设以及长江经济带发展中具有重要的战略地位, 是“一带一路”战略的交汇点。近年来, 江苏省主动适应经济发展新常态, 自觉践行新发展理念, 土地宏观调控取得了一些成绩。

2.1.1 土地利用总量调控不断强化。一方面, 耕地总量减少趋势得以遏制。2008 年江苏省耕地首次实现净增加, 2012 和 2015 年再次出现净增加, 2010—2016 年全省耕地年均减少 0.49 万 hm^2 , 而在 1997—2001 年年均减少 1.18 万 hm^2 , 2002—2007 年年均减少 3.98 万 hm^2 。另一方面, 建设用地增量总体呈下降趋势。2014 年江苏省全面推进“提升节地水平、提升产出效益”的“双提升”行动, 有力助推了全省节约集约用地水平的提升, 2011 年建设用地增量达 3.30 万 hm^2 , 2017 年增量降低至 1.90 万 hm^2 , 降幅达 42%。

2.1.2 保障了经济社会可持续发展。其一, 保障经济发展。江苏省委、省政府明确指出在保持 GDP 稳定增长的同时, 要求相对消耗的土地资源数量必须越来越少。据统计, 江苏省单位 GDP 建设用地占用规模逐年降低, 2010 年全省为

基金项目 江苏省自然资源厅科技项目(2017016)。

作者简介 史峻(1982—), 男, 江苏宜兴人, 高级工程师, 从事土地资源管理研究。*通信作者, 高级工程师, 博士, 从事土地利用与政策研究。

收稿日期 2019-01-17; **修回日期** 2019-02-25

54.64 hm²/亿元,2017 年下降至 35.39 hm²/亿元,降幅达 35%。其二,促进社会和谐。江苏省建立健全产业用地差别化供应机制,大力支持先进制造业等,探索城镇低效用地再开发及工业用地退出机制,并逐步加强保障房建设力度,有效提高被征地农民基本生活保障。其三,促进生态文明。近些年来,随着处置力度的加大,违法占用耕地有所缓和,江苏省各地正逐步推进生态保护引领区和生态保持区建设。

2.1.3 土地资源供给侧结构改革成效明显。其一,堵疏结合促进去产能。严把用地闸门,从源头上遏制产能过剩行业用地;开展工业用地调查,积极推进低效用地再开发工作。其二,分类施策促进去库存。有序调控用地供应节奏,合理引导市场需求,避免异常高价地出现,严格执行异常交易地块报备制度。其三,规范管理促进去杠杆。规范土地储备行为,开展全省土地储备机构名录更新和审核,科学合理编制土地储备规划和年度计划。其四,深化改革促进降成本。不断探索,建立健全符合企业发展规律、产业生命周期和产业发展方向的工业用地供应制度。其五,精准扶贫促进补短板。支持苏北重点帮扶县调整完善土地利用总体规划,支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发试点。

2.1.4 土地宏观调控政策机制不断完善。近年来,江苏省在国土资源管理中,适应经济社会的发展宏观形势,立足江苏省国土资源省情,制定出台了大量政策文件,土地宏观调控政策机制不断完善。在耕地保护方面,建立健全“责任+激励、行政+市场”的耕地保护新机制,对全省耕地保护责任主体、补充耕地数量质量平衡、耕地保护补偿激励机制、耕地保护执法监管等方面提出明确要求。在建设用地调控方面,强化建设用地总量与强度“双控”,改革土地利用计划与土地供

应,综合施策,提高节地水平和产出效益。

2.2 供给侧结构性改革背景下江苏省土地宏观调控面临的问题 尽管江苏省土地宏观调控取得了一些成效,但面临供给侧结构性改革背景下提出的新的要求,江苏省土地宏观调控依旧面临着一些问题:一方面,江苏省土地利用自身仍存在的问题,主要包括建设用地供需矛盾依旧突出、土地利用结构不尽合理、节约集约利用水平和土地生态效益水平有待进一步提高、土地利用结构区域差异显著等;另一方面,江苏省土地宏观调控面临的问题,主要有土地利用管理监督滞后、土地供应方式不灵活、土地资源投入结构失衡等。

3 基于供给侧结构性改革的江苏省土地宏观调控新机制构建

3.1 江苏省土地宏观调控的目标 依据江苏省经济社会发展状况及供给侧结构性改革的主要任务,基于供给侧结构性改革的江苏省土地宏观调控的目标在于改变目前用地结构不合理、用地效益不高、土地生态效益低以及土地供应方式不灵活、土地利用管理监督滞后等问题,通过“三去一降一补”,采用严格保护耕地和生态用地、控制建设用地总量、合理调整土地利用结构和布局、提高土地利用节约集约水平等手段,保持全省土地总供给与土地总需求的基本平衡,弥补市场机制调节的不足,促进经济增长,增加就业,稳定物价,达到社会和谐、生态良好的局面,最终实现全省社会、经济、生态的协同发展。

3.2 江苏省土地宏观调控“五位一体”新机制 江苏省根据供给侧结构性改革对土地宏观调控的要求,依据自身的土地利用状况和土地宏观调控现状,构建江苏省土地宏观调控总量调控、区域调控、结构调控、效益调控、土地宏观调控绩效评价与监测等“五位一体”新机制(图 1)。

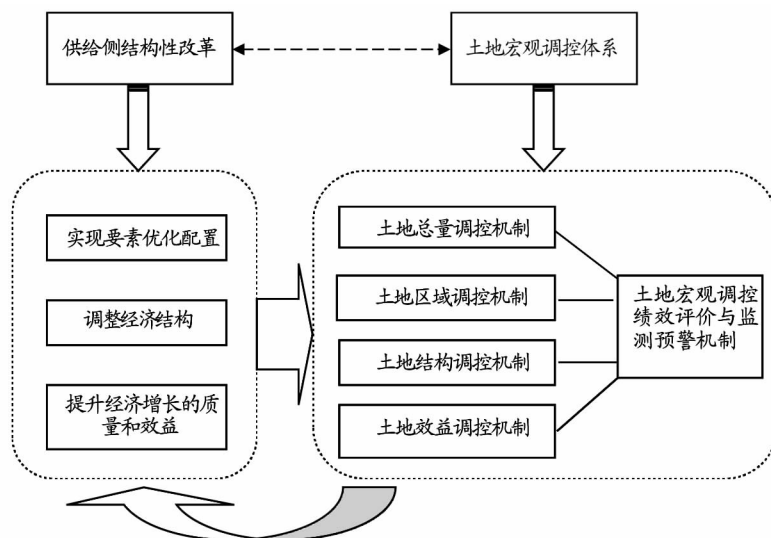


图 1 基于供给侧结构性改革的土地宏观调控体系

Fig.1 Land macro-control system based on supply-side structural reform

3.2.1 总量调控机制。主要对应要素优化配置,强化耕地和生态用地保护,逐步减少新增建设用地计划,控制单位国内生产总值的建设用地强度,提升土地资源配置效率。

江苏省土地开发强度已经处于较高的位置,推进供给侧

结构性改革要求江苏对土地开发总量与强度双控。在此背景下,江苏省提出了生态保护红线、耕地保护红线和开发强度红线“三条红线”保护战略,坚持保护与开发并重、开源与节流并举、节地与提效并进,促进区域差别化特色化协调发

展。生态红线保护的制度创新主要在于构建集生态补偿机制、生态红线保护数据库、生态红线保护信息反馈机制等于一身的生态文明建设制度体系;耕地保护红线的制度创新主要在于建立健全“责任+激励”“行政+市场”耕地保护机制;开发强度红线的制度创新主要在于完善建设用地总量与强度“双控”制度体系。

3.2.2 区域调控机制。主要对应要素优化配置和调整经济结构,通过区域资源环境承载力评价分析,制定和实行差别化的土地政策,促进区域经济社会持续和均衡发展。

江苏省在已有区域发展的基础上,根据国家区域经济发展的重大战略,打造“1+3”的功能区,即以扬子江城市群作为经济主战场,同时打造沿海经济区、生态经济区和以徐州为中心的淮海经济区。根据各区域土地资源主导功能、经济社会发展阶段、资源环境承载力等差异,实施差别化的区域土地利用管理政策,构建区域差别化土地调控机制。

3.2.3 结构调控机制。主要对应调整经济结构,通过建立城乡统一的建设用地市场、完善城乡建设用地增减挂钩、完善产业转型升级引导、探索人地挂钩政策机制等,优化城乡用地结构和产业用地结构,助推产业结构优化升级,提升经济增长质量和效益。

江苏省从优化土地资源供应结构入手,优用存量、优配增量、主动减量,有效促进产能过剩有效化解,促进产业优化重组,降低企业用地成本;并不断完善供地政策,精准保障重大产业项目、民生项目和创新项目用地,大力支持先进制造业等用地,着力提高土地资源供给质量和效率。江苏省调控土地利用结构的主要做法有健全城乡统一的建设用地市场、探索江苏特色“人地挂钩”机制等。

3.2.4 效益调控机制。主要对应提升经济增长的质量和效益,通过节约集约用地评价、低效用地再开发、闲置土地处置、地上/地下空间综合利用、土地综合整治、耕地保护等手段和措施,提升节地水平和产出效益,从而达到提升经济发展质量、提高资源配置效率的目标。

江苏省紧密围绕供给侧结构性改革,推进改革创新,严格控制建设用地规模,优化配置新增建设用地,积极盘活存量建设用地,有序调整土地利用结构,以政策创新、制度创新和机制创新,实现节地水平和产出效益双提升。通过严把建设项目用地准入关、完善土地资源市场化配置机制、提高成效建设用地利用效率、完善土地利用的跟踪监管等,分别从

准入、配置、使用、监管等环节提升节地水平和产出效益。

3.2.5 土地宏观调控绩效评价与监测机制。为前面的四大机制提供评估与反馈,是为了更好地提高土地宏观调控机制的效果,通过土地宏观调控绩效评价、土地宏观调控监测,并从耕地保护红线预警和土地开发强度预警等方面对土地宏观调控进行预警,使土地宏观调控决策更具科学性、说服力,从而更好地为经济社会的持续稳定发展和供给侧结构性改革服务。

为深入全面地反映土地宏观调控效果,江苏省从保障经济发展、推进社会和谐、促进城乡区域统筹和建设生态文明等方面构建了土地宏观调控核心指标体系,主要包括单位GDP耗地率、城乡建设用地增减挂钩面积、单位建设用地碳排放量等。为了加强土地宏观调控,江苏省实施了全省国土资源综合监管平台、全天候遥感监测等监测手段。

4 结论

当前,我国经济社会发展已经进入了新常态,推进供给侧结构性改革是历史所需,与此同时,习近平总书记对江苏发展提出了“努力建设经济强、百姓富、环境美、社会文明程度更高的新江苏”要求。面临新形势、新要求,急需构建国土资源保护、保障和调控新机制,而调控是重要职能,是为了更好的保护和保障。对此,围绕供给侧结构性改革对土地宏观调控的要求以及江苏省土地宏观现状及存在的问题,构建了基于供给侧结构性改革的江苏省土地宏观调控新机制,这为在供给侧结构性改革背景下推动全国土地宏观调控提供了参考。

参考文献

- [1] 冯广京.土地领域供给侧结构性改革的重心和方向[J].中国土地科学,2016,30(11):4-12.
- [2] 袁国华.国土资源参与宏观调控的思路与重点[J].中国发展观察,2011(9):13-16.
- [3] 王兴,杜新波,杨景胜.土地宏观调控的机制框架与对策研究[J].资源与产业,2011,13(2):57-62.
- [4] 杨志荣,姚秋萍,姚岚.基于非均衡理论的土地政策参与宏观调控的实证研究[J].安徽农业科学,2010,38(36):20893-20894,20898.
- [5] 殷红艳.我国土地宏观调控存在的法律问题及对策[J].中北大学学报(社会科学版),2012,28(3):18-22.
- [6] 程子腾,高峰.供给侧结构性改革中的土地宏观调控战略框架设计研究[J].现代管理科学,2017(6):79-81.
- [7] 朱子男.后土地财政时代地方政府在土地供给侧的财政困境及对策研究[J].中国市场,2017(3):59-60,68.
- [8] 卢为民.推动供给侧结构性改革的土地制度创新路径[J].城市发展研究,2016(6):66-73.