

主 办 / 北京市房山新城投资有限责任公司
总 编 / 城投智汇
主 编 / 城投智汇
设 计 / 城投智汇

热点新闻

公司董事长朱婧璿同志代表房山区在北京市城乡结合部 建设工作培训会上分享交流

近期，新城投公司董事长朱婧璿同志代表房山区在全市城乡结合部建设工作培训会上以“落实 35 号文精神，推动创新超转模式落地实施”为题进行分享交流。主要以西潞北三村项目超转工作为例，介绍了创新超转模式的观念转变、模式探索和未来展望。

新城投公司积极落实 35 号文，以西潞街道北三村项目为超转试点，创新超转人员保障方式，在保障标准不降低的前提下，超转费用由 2.67 亿元降至 1.18 亿元，规划实施成本得到有效控制。一是趸缴变分期。以确保超转人员保障标准不降低为基础，参考投资收益情况，核算纳入土地开发成本的超转资金，不再趸缴至超转资金财政专户。二是资金变资产。加强投资运营管理，通过“存购组合模式”提高超转资金运转效率，实现投资收益与超转人员保障费用支出动态平衡，打破项目区域限制，考虑超转资金和实施周期等实际情况，推动创新超转模式落地落实。三是死钱变活钱。公司目前正注册区级超转平台公司，计划将区级相关资产纳入管理范围，保障长期稳定收益，促进减量发展的同时，增强区域统筹管理。

接下来新城投公司将持续提升超转平台运营能力，加强市场把控、投资管理和风



落实35号文精神，推动创新超转模式落地实施

主讲人：房山新城投资公司 朱婧璿

2022年8月

险防范能力，按照“趸缴变分期、资金变资产、死钱变活钱”的思路，大胆创新、勇于实践、高效运作、规范管理，将平台公司做优做强，确保 35 号文落地落实落细。

新城投公司多点发力持续开展土地推介工作



高教园九号地看地现场

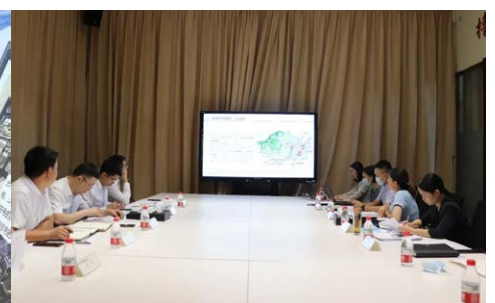


中建壹品投资公司应邀参加购地意向交流会

中建二局参观黄管屯棚改项目一二片区地块现场



保利地产参观阎村镇棚改元武屯项目现场



中建二局应邀参加购地意向交流会

根据区委区政府要求，新城投公司负责全区土地推介工作以来，全面梳理项目情况、精心制作推介手册和资源分布图、多方位联系推介媒介、持续对接各大开发企业。近期，新城投公司针对高教园区九号地、黄管屯棚改项目一二片区项目地块、城关棚改项目南关及北市地块等房山区 2022 年拟供应地块进行了重点推介。

2022 年 8 月 19 日至 8 月 25 日期间，中建壹品投资公司北方分公司、中建二局华北公司、保利北京房地产开发有限公司分别应邀到新城投公司参加购地意向交流会。

2022 年 8 月 30 日，针对城关棚改项目南关及北市地块，由新城投公司牵头，城关街道组织中建二局与燕山石化公司进行了意向对接。

下一步，新城投公司将秉持与开发企业深度对接、全方位跟进购地意向、提供定制化服务的宗旨全力推进供地工作，继续坚定不移做好土地推介的“店小二”，为各方购地决策、产业合作提供便利，助力“一区一城”新房山建设。

新发展、新突破——新城投公司两个重大项目在服贸会圆满签约



8月31日至9月5日，2022年中国国际服务贸易交易会在京举行。9月2日下午，北京市房山区“两区”建设成果发布暨重大项目签约仪式在服贸会首钢园区圆满举办，新城投公司董事长朱婧璿带队参加项目签约。

本届服贸会房山区签约项目涉及民生板块、农业文旅板块、金融板块和高精尖产业及商业服务板块4个版块，共签约70余个项目，签约金额较去年翻番，展示了“两区”建设两周年重要成果。其中，新城投公司的国际葡萄酒世界博览馆、北京大熊猫科研繁育基地是房山文旅类项目的重要组成部分，在市区有关部门领导的见证下圆满完成了签约仪式。

重大项目一：国际葡萄酒世界博览馆

国际葡萄酒世界博览馆位于城关街道八十亩地村，占地16488平方米，由新城投公司与中葡汇（北京）国际红酒小镇建设有限公司合作运营，是房山区国际精品旅



国际葡萄酒世界博览馆效果图



北京大熊猫科研繁育基地效果图

游路线的必经之站。

重大项目二：北京大熊猫科研繁育基地

北京大熊猫科研繁育基地位于青龙湖镇，规划用地面积约133余公顷，拟由首都旅游集团作为项目投资建设主体。该项目是弘扬人与自然和谐共生的基本方略，践行了习近平生态文明思想的重要内容。项目将发挥科普展示、公众宣传教育作用，是提升我国保护野生动物国家形象的重要平台和示范窗口。

新城投公司将积极践行房山区文旅融合和重大项目带动战略，推动国际葡萄酒世界博览馆和北京大熊猫科研繁育基地两个重点项目开发运营工作，开创房山区“两区”建设工作中的新发展、新突破。在构建房山新发展格局中发挥重要作用，助力北京成为国际消费中心城市。

“房山见清华 长阳启梦想”北京长阳学校2022年首届开学典礼举行



清华附中党委书记曹海翔、房山区委书记邹劲松同志出席开学典礼活动

9月1日上午，北京长阳学校举行“房山见清华 长阳启梦想”2022年首届开学典礼，清华附中党委书记曹海翔、房山区委书记邹劲松、区人大常委会副主任穆建山、副区长靳璐、政协副主席杨冬立等区领导出席活动。房山新城投资公司董事长朱婧璿参加活动。

北京长阳学校为九年一贯制学校，由新城投公司负责建设管理。学校依托清华附中优质的教育教学资源，秉承和发扬清华附中在办学理念、管理模式、课程设置、学生培养、教师队伍建设等方面的办学特色和办学经验，尊重教育规律，注重理论和社会实践相结合。助学生成长成才，助教师修己树人。

在典礼过程中，新城投公司董事长朱婧璿上台接受师生献上的鲜花，见证了这一



董事长朱婧璿同志接受师生献花

光荣时刻，新城投公司在建设过程中所付出的努力，也得到了各方的赞许和肯定。曹海翔在致辞中表示，清华附中将积极履行名校职责，辐射优质资源，在教育理念、师资力量和管理保障等方面给予全力支持。

邹劲松在致辞中对清华大学、清华附中给予房山的大力支持表示感谢，向长阳学校顺利开学表示祝贺。邹劲松要求，长阳学校要把清华附中的教育经验移植到房山，利用好合作办学优势，把学校办成一所高起点、高质量、高影响力的优质名校。全体教职员要切实增强责任感、使命感，把下一代教育好、培养好，为推进“一区一城”新房山高质量发展培养更多人才。

耕地占补平衡和建设用地增减挂钩的制度叠加效应

一、问题的提出

随着“山水林田湖草沙是一个生命共同体”理念的提出，资源与环境问题也愈发复杂。在管理实践中逐渐出现了一个新的现象，即在一个地区同时存在两个或以上的“管制+交易”（cap and trade）类型的制度。这些相互独立的制度设计，分别被用于应对不同的资源环境问题。然而，这也引致了一个新问题——因为市场的关联性、生态系统的耦合性，相互独立的“管制+交易”制度不可避免地会出现相互影响。

比如，近几十年中国快速城镇化对建设用地的需求旺盛。为了避免建设用地的低效和无序扩张，国家实施了建设用地总量控制制度（即一种管制）。同时，以建设用地复垦为耕地作为条件，允许部分地方先行减少建设用地数量，而后在其他地方增加建设用地数量，即在建设用地总量不增加的前提下实现建设用地在空间上的转移（即一种交易，构成“管制+交易”的制度）。

中国高度重视耕地资源的保护，实施了耕地保有量的总量管理制度（即另一种管制）。同时，对因建设开发占用耕地要遵循“耕地占补平衡”的原则来进行补充。地方政府作为责任主体，负责本辖区占用与补充耕地在数量上达到平衡。如果某地方政府无法实现耕地的占补平衡，国家允许该地政府在省级行政辖区范围内向其他地方政府支付费用并由后者代为补充耕地（即另一种交易，也构成了“管制+交易”的制度），从而保障在省级行政范围内耕地总量的不降低。

上述两类“管制+交易”制度是独立设计和实施的。然而，实践中它们又必然出现相互影响和相互依赖。一方面，建设用地和耕地不可避免地在自然空间上面临着竞争；另一方面，城乡建设用地增减挂钩指标或耕地占补平衡指标的交易，也会造成土地开发收益和耕地保护成本在不同地区的再分配。

这引致了一个很难厘清的问题。即对于耕地占补平衡和建设用地增减挂钩两类“管制+交易”制度，它们的初衷既有经济效益目标，又有非经济效益目标（比如粮食安全、生态价值等），那么它们如果放到一起，是否会出现“整体大于局部之和”的现象？亦即，它们究竟是相互促进，还是相互掣肘？当前研究大多关注单个“管制+交易”制度的影响，鲜有研究关注两项制度的相互影响。

二、方法略述

为了回答上述问题，本文探索了一种新的方法。我们不仅需要对两项“管制+交易”制度的关联性和作用机制进行理论阐述，辨析可能的效率、分配和生态效应，还需要建立模型来模拟分析两项“管制+交易”制度叠加后的相互影响。

研究以“决策情景网络”（Network of Action Situations: NAS）为基础，进行了“多情景的模拟模型”（situation-based model）建模。这个模型不仅能够以定量的方式对不同制度情景下建设用地指标的配置效率和生产效率的变化进行动态观测，还能够对不同地区、不同主体、城乡之间等收益变化，以及耕地质量和生态系统服务价值的变化等进行评估和预测。进一步，还能够分析两项“管制+交易”制度在上述方面的叠加效应。在此基础上，以浙江省义乌市及其内部的各镇街为样本开展实证研究。研究结果和结论如下。

三、两项制度的三类叠加效应：效率、分配和可持续发展

1. 制度叠加对效率的影响

在实证案例中，在耕地占补平衡制度的基础上引入城乡建设用地增减挂钩制度后，

新增建设用地开发规模进一步增加。大多数地区的建设用地开发的边际效益不断趋近于零，但也出现部分地区的边际收益不仅未趋于零，相反还增加了。这对于两项制度的叠加效应来说，有两点启示。

第一，在土地资源的配置效率上，耕地占补平衡和城乡建设用地增减挂钩两项制度产生了协同效果，即它们共同推动了土地资源配置效率。

两项制度叠加，引致了建设用地开发规模进一步增加。这表明叠加对资源配置效率提升产生正向影响。因为耕地占补平衡允许耕地开垦指标交易，更多地区因而能够购买该指标满足耕地占补平衡的要求，从而可以继续使用未用完的新增建设用地指标。当城乡建设用地增减挂钩制度引入后，该制度不仅提供了更多满足耕地占补平衡要求的方式（比如通过自行复垦建设用地或购买复垦指标满足占补平衡要求），更为地方政府提供了破解上级分配的建设用地计划指标不足的办法，即某地在一定条件下可以购买其他地区复垦后节余的建设用地指标。

第二，在土地要素的投入产出效率上，两项制度是替代作用，即它们加剧了开发集聚的现象，引致部分地区边际收益不降反增。

与只存在耕地占补平衡制度的情形相比，当进一步引入城乡建设用地增减挂钩制度时，部分地区建设用地投入的边际收益不仅未趋于零反而增加了。这说明两项制度对建设用地开发的成本和收益产生了不同影响，产生了相反的影响。其本质原因在于，一个地区此时需要权衡的是“自我开垦补充耕地”“向他地购买耕地占补平衡指标”“自我复垦补充耕地”和“向他地购买复垦所节约的建设用地指标”等四类成本的大小。而在只有耕地占补平衡政策的情形下，一个地区只需要权衡“自我开垦补充耕地”和“向他地购买耕地占补平衡指标”等两类成本的大小。

2. 制度叠加对收益分配的影响

在实证案例中，在耕地占补平衡制度的基础上引入城乡建设用地增减挂钩制度后，大多数地区的净收益均出现增长。而且，不同地区之间的基尼系数也由 0.21 进一步下降到 0.15。但是，城市同农村之间的净收益差距进一步扩大了。这对于两项制度的叠加效应来说，有三点启示。

第一，两项制度在促进整体的收益分配收敛上是协同的。

两项制度让不同地区收益的基尼系数更小了。这意味着两项“管制+交易”制度都能够让指标购买区在获得增值收益的同时，转移了一定比例的增值收益给指标出售区，且购买区的收益增长率低于出售区的收益增长率。这说明指标交易属于“帕累托改善”意义上的政策工具，在促进收入差距收敛上是一种可行的选择。

第二，两项制度对局部地区收益的影响可能是冲突的。

在两项制度同时存在的情形下，部分地区收益降低，说明两项制度对收益分配的影响是冲突的。究其原因，某地收益的变化与该地的建设用地的边际收益、耕地开垦和建设用地复垦的边际成本等自然和社会禀赋条件有关。这也说明无论是占补平衡还是增减挂钩，在收益分配上都是“双刃剑”，对禀赋条件好的地区更有利。但是，假设未来有更多类似的制度出台，其结果必然会造成更多的地区受到损害。因为一个地区面临更多“管制+交易”时，其优势必然会越来越而劣势会越来越多。最终，每个地区可能都是净收益为负。



（下接第 6 版）

（上接第 5 版）

第三，两项制度在对城乡收益分配的影响上是协同的，只是它们都加大了城乡收益差距。

因为开垦指标和复垦指标交易都是牺牲农村和农民的发展权，换取城市和非农就业的收益增加。而且，城乡之间并不像地方政府之间那样是基于市场原则的，在当前的体制下政府和城市通过非市场的分配机制分享了大部分的增值收益。所以，随着增值收益的增加，城乡间的收益分配差距也会拉大。

3. 制度叠加对耕地质量和生态价值的影响

在实证案例中，在耕地占补平衡制度的基础上引入城乡建设用地增减挂钩制度后，耕地平均质量等级下降了 0.26%，整个区域生态系统服务价值进一步下降了 164 万元。当引入耕地质量平衡和生态价值平衡两项约束条件后，耕地平均质量等级上升了 0.01%，生态系统服务价值总量也微弱上升了 3 万元。同时，在要求耕地占补质量平衡的条件下，不同地区收益的基尼系数略微升高，但城乡收益差距减少了 4.79%；而在要求生态平衡的条件下，不同地区收益的基尼系数得以回落，同时城乡收益差距减少了 3.78%。这对于两项制度的叠加效应来说，有四点启示。

第一，两项制度都不属于资源环境友好型制度，对资源环境影响都是负向的。

这是因为交易制度是以经济收益和比较优势为原则，往往忽视资源和环境的异质性，即使满足了数量上的零净损失，但也无法避免质量上的净损失。另外，因为复垦指标市场与开垦指标市场是竞争关系，所以当允许复垦指标交易后，复垦会替代部分开垦，而复垦的耕地质量更为堪忧，造成总体耕地质量以及整体的生态价值的进一步恶化。

第二，耕地质量平衡和生态平衡两项约束条件，只是对质量或生态达到平衡（无净损失）的要求，所以对资源环境状态改善的程度不明显。

两个约束条件只是解决了忽视资源和环境的异质性问题，但不会主动激励交易双方进一步提升资源和环境的质量。即两项约束条件只是在交易规则上引入了类似于汇率的交易制度来实现零净损失。

第三，两项制度的叠加，相反造成了生态平衡约束条件失效。

在耕地占补平衡制度下，我们模拟的最后一轮迭代的指标价格（市场均衡价格）是 6.65 万 / 亩。当引入生态平衡约束时，最后一轮的迭代价格为 6.9 万 / 亩。这说明生态平衡约束作为一种成本，进入了决策过程。

然而，当进一步引入增减挂钩制度后，最后一轮迭代指标价格是 9.69 万 / 亩，当再引入生态平衡约束，最终的迭代价格仍为 9.69 万 / 亩。这表明在两项制度叠加后，生态平衡约束并未作为成本，进入决策过程。

原因是此时地方政府通过用一部分复垦指标代替了开垦指标来扩大建设开发规模，而复垦是将建设用地改为耕地，其生态系统服务价值不降反升，地方政府此时不用考虑生态平衡的约束条件。所以此时的生态平衡约束是一种未起作用的制度。

第四，耕地质量平衡和生态平衡两项约束条件，会引起增值收益的再分配。

两项约束条件都有利于城乡收益差距的减少。这说明如果强调资源环境质量或生

态价值的平衡，是有利于城乡共同富裕的。然而，不同地区之间的收益差距未有明显的变化。这是因为在案例范围内无论是耕地的资源禀赋差异还是生态价值禀赋的差异都不明显。只有存在明显的禀赋差异才能为特定地区提供市场优势，所以不同地区的收益差距变动不大。

四、结论和启示

制度的叠加在机制和效应上都属于复杂系统的议题。当一个地区同时存在两项及以上的“管制 + 交易”制度时，政策的影响不能简单地相加。这既是对“整体大于部分之和”的呼应，又进一步引发如何才能更准确地研究不同制度的叠加效应的思考。

以中国土地管理中的耕地占补平衡制度和城乡建设用地增减挂钩制度为例（即都属于经典的“管制 + 交易”制度），本文通过建立“决策情景网络”（NAS），不仅能够展现两项制度的内容和联系，更是将中国建设用地管理和耕地保护管理的制度体系进行了系统呈现，不仅包括中央对地方的规划指标管控、地方政府对集体土地征收、地方政府经营国有土地、耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩等五个决策情境，还涵盖了耕地占补的质量平衡和生态平衡两项实践中的重要政策创新。这个 NAS 的建构，为理解中国特色的土地管理制度提供了全面的视角。

同时，本文还运用了多智能体模型对 NAS 进行了模拟，量化地给出不同制度设计对不同主体行为的影响，同时也能够准确地分析不同制度的叠加效应。这个多智能体模型以不同主体成本和收益为基础，建构出新增建设用地开发决策模型和补充耕地决策模型两个核心模型及相关的决策网络，同时允许对不同制度情景进行模拟。

本文将该模型运用到浙江省义乌市开展实证研究，重点分析了不同制度情景下建设用地指标的配置效率和建设用地的生产效率的变化；不同镇街、不同主体，以及城乡之间的收益变化；耕地质量和生态系统服务价值的变化等。这些变化都能够以定量的方式予以预测和评估。基于模拟的结果，本文详细讨论了两项“管制 + 交易”制度的叠加效应。研究发现，两项制度的影响不是简单地相加。

在效率上，两项制度出现了不同的叠加效应。比如，在配置效率上，两者是相互协同，但在生产效率上，两者是冲突的。前者指能够同向提升指标配置效率，后者是指两项制度改变了不同主体的成本收益函数从而影响了市场均衡。

在收益分配上，两者有利于整体地区间的收益差距收敛，但是却并不总是“帕累托改善”原则，有的地区在两项制度作用下净收益相反少于单一制度作用的情形。这与土地是异质性的自然资源有关。禀赋差异会影响市场交易的议价能力。而在城乡收益差距上，两项制度都拉大了这个差距，虽然两者是协同的，但这个协同并不符合实践对乡村振兴的预期。

在资源质量和生态环境影响上，两项制度的影响都是负向的，且叠加后进一步恶化了负面影响。这对实践中提出“管制 + 交易”制度提出了警示，经济效益往往是以资源环境为代价的。而且，“管制 + 交易”制度本身还要关注资源环境禀赋的差异可能带来市场不公的问题。但是，研究也发现了一个有价值的结果，如果在“管制 + 交易”制度中加入耕地质量或者生态价值平衡的约束条件，是有助于城乡收益差距收敛的，这意味着对生态环境提出补偿要求，是有助于促进城乡之间的共同富裕。

（摘自中国土地科学公众号）



自然、生态、林草两部一局：关于加强生态保护红线管理的通知（试行）

自然资发〔2022〕142号

各省（区、市）自然资源（海洋）、生态环境、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、生态环境局、林业和草原局：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，加强生态保护红线管理，严守自然生态安全边界，依据相关法律法规，就有关事项通知如下：

一、加强人为活动管控

（一）规范管控对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线是国土空间规划中的重要管控边界，生态保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许以下对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线内自然保护地、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照法律法规执行。

1. 管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动及相关的必要设施修筑。
2. 常住居民和其他合法权益主体，允许在不扩大现有建设用地、用海用岛、耕地、水产养殖规模和放牧强度（符合草畜平衡管理规定）的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖（不包括投礁型海洋牧场、围海养殖）等活动，修筑生产生活设施。
3. 经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。
4. 按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新，依法开展的竹林采伐经营。
5. 不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关规划的配套性服务设施和相关的必要公共设施建设及维护。
6. 必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施、通讯和防洪、供水设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。
7. 地质调查与矿产资源勘查开采。包括：基础地质调查和战略性矿产资源远景调查等公益性工作；铀矿勘查开采活动，可办理矿业权登记；已依法设立的油气探矿权继续勘查活动，可办理探矿权延续、变更（不含扩大勘查区块范围）、保留、注销，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将开采拟占用的地表或海域范围依照国家相关规定调出生态保护红线；已依法设立的油气采矿权不扩大用地用海范围，继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施的前提下继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立和新立铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、（中）重稀土矿等战略性矿产探矿权开展勘查活动，可办理探矿权登记，因国家战略需要开展开采活动的，可办理采矿权登记。上述勘查开采活动，应落实减缓生态环境影响措施，严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求。
8. 依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的生态修复。
9. 根据我国相关法律法规和与邻国签署的国界管理制度协定（条约）开展的边境边境视道清理以及界务工程的修建、维护和拆除工作。
10. 法律法规规定允许的其他人为活动。

开展上述活动时禁止新增填海造地和新增围海。上述活动涉及利用无居民海岛的，原则上仅允许按照相关规定对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变轻微的低影响利用方式。

（二）加强有限人为活动管理。上述生态保护红线管控范围内有限人为活动，涉及新增建设用地、用海用岛审批的，在报批农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时，附省级人民政府出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见；不涉及新增建设用地、用海用岛审批的，按有关规定进行管理，无明确规定的由省级人民政府制定具体监管办法。上述活动涉及自然保护地的，应征求林业和草原主管部门或自然保护地管理机构意见。

（三）有序处理历史遗留问题。生态保护红线经国务院批准后，对需逐步有序退出的矿业权等，由省级人民政府按照尊重历史、实事求是的原则，结合实际制定退出计划，明确时序安排、补偿安置、生态修复等要求，确保生态安全和社会稳定。鼓励

有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式，对人工商品林实行统一管护，并将重要生态区位的人工商品林按规定逐步转为公益林。零星分布的已有水电、风电、光伏、海洋能设施，按照相关法律法规规定进行管理，严禁扩大现有规模与范围，项目到期后由建设单位负责做好生态修复。

二、规范占用生态保护红线用地用海用岛审批

上述允许的有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目，按照以下规定办理用地用海用岛审批。

（一）项目范围。党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目；中央军委及其有关部门批准的军事国防项目；国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）明确的交通、水利项目；国家级规划明确的电网项目，国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目；为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目；按照国家重大项目用地保障工作机制要求，国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度，确实难以避让的国家重大项目。

（二）办理要求。上述项目（不含新增填海造地和新增用岛）按规定由自然资源部进行用地用海预审后，报国务院批准。报批农用地转用、土地征收、海域使用权时，附省级人民政府基于国土空间规划“一张图”和用途管制要求出具的不可避免论证意见，说明占用生态保护红线的必要性、节约集约和减缓生态环境影响措施。

国家重大项目新增填海造地、新增用岛确需在生态保护红线内实施的，省级人民政府应同步编制生态保护红线调整方案，调整方案随海域使用权、无居民海岛开发利用申请一并报国务院批准。

占用生态保护红线的国家重大项目，应严格落实生态环境分区管控要求，依法开展环境影响评价。

生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。

三、严格生态保护红线监管

（一）强化数据共享。生态保护红线划定方案经国务院批准后，应按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，逐级汇交纳入全国国土空间规划“一张图”，并与国家生态保护红线生态环境监督平台实现信息共享，作为国土空间规划实施监督、生态环境监督的重要内容和国土空间用途管制的重要依据。加强各部门数据和成果实时共享，提升空间治理现代化水平。

（二）加大监管力度。各级自然资源主管部门会同相关部门，强化对生态保护红线实施情况的监督检查。各级自然资源主管部门要严格国土空间用途管制实施监督；各级生态环境主管部门要做好生态环境监督工作；各级林业和草原主管部门重点抓好自然保护地的监督管理。

各级自然资源主管部门对生态保护红线批准后发生的违法违规用地用海用岛行为，按照《土地管理法》《海域使用管理法》《海岛保护法》《土地管理法实施条例》等法律法规规定从重处罚。处理情况在用地用海用岛报批报件材料中专门说明。破坏生态环境、破坏森林草原湿地或违反自然保护区风景名胜区管理规定，由生态环境、林草主管部门按职责依照《环境保护法》《环境影响评价法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《森林法》《草原法》《湿地保护法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《森林法实施条例》等法律法规从重处罚。对自然保护地内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的违法行为移交生态环境保护综合行政执法部门。造成生态环境损害的，由所在地省级、市级政府及其指定的部门机构依法开展生态环境损害赔偿工作。

（三）严格调整程序。生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况，可由省级人民政府编制生态保护红线局部调整方案，纳入国土空间规划修改方案报国务院批准，并抄送生态环境部。自然保护地边界发生调整的，省级自然资源主管

（下接第 8 版）

(上接第 7 版)

部门依据批准文件，对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划“一张图”。已依法设立的油气探矿权拟转采矿权的，按有关规定由省级自然资源主管部门会同相关部门明确开采拟占用地表或海域范围，并对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划“一张图”。更新后的国土空间规划“一张图”，与省级生态环境部门信息共享。

本通知适用于国务院批准的生态保护红线，自印发之日起试行；期间法律法规有新规定的，从其规定。实施过程中如有重大问题，由各地自然资源主管部门会同生态

环境、林业和草原主管部门及时总结提出建议反馈两部一局。

自然资源部

生态环境部

国家林业和草原局

2022 年 8 月 16 日

(摘自中华人民共和国自然资源部)



LPR 降 15 基点 对北京楼市的影响



LPR 大降 15 个基点，5 年期贷款从 4.45 降至 4.30，对北京楼市有什么影响？

我们的答案是，肯定是利好，但心理作用的影响大于实际贷款减少的影响。

首先，在北京绝对“房住不炒”。首套房贷利率要 +55BPs，二套房贷利率要 +105BPs，所以，在此次降息后，北京的首套房贷利率从 5.00 降低为 4.85，二套房贷利率从 5.50 降低为 5.35。

北京首套房贷利率确实跌破了 5。但是，北京楼市需求以改善为主，所以二套房贷款为大多数情况。

那么，假设海淀某购房者有改善需求，要买 2500 万左右豪宅，二套大约能贷款

500 万。那么又假设能贷款 30 年，月供每月只是能从 28389.45 降至 27920.68，减少 468.77 元。总贷款减少 168757.2 元。

由于二套首付要八成，所以即使贷款出现了 15 个基点降低，对于动辄一两千万以上房产置换的人来说，并无实质的影响。

其次，对北京楼市来说，降息利好新房。目前，北京购房者买新房仍以贷款为主，不论首套还是二套。但是二手房很多成交以全款为主，所以新房市场更受益一些。

再次需要看到，这是今年第三次降息，5 年期 LPR 在 2022 年 1 月 20 日从 4.65 降至 4.60，降了 5 个基点；2022 年 5 月 20 日，由 4.60 降至 4.45，降了 15 个基点。今日又大降 15 个基点，至 4.30。

(注：国家对首套房贷有 20 个基点优惠，在一些城市目前首套房贷年利率最低至 4.1，这是几十年来新低利率。比 2008 年底 2009 年初，为应对世界金融危机首套房利率低至 4.158% 还要低)

中央银行，一年连续降息三次，考虑到如今才只是 8 月份，在本年度内还有下降的可能。

这是意味着，经济有点不太好，下行压力大。具体来说，占中国 20%GDP 的房地产市场从去年下半年以来，销售金额和销售面积等等持续下跌；7 月社融又出现“塌方”，企业借贷意愿严重下跌。

所以，这一次，央行重点降低了 5 年期以上的借贷成本，一年期借贷成本仅降了 5 个基点。

中国经济下行势头是否已扭转了呢？这显然有待 8、9 月份的数据观察。

所以，如果不是急于买房，不妨等等，或许有更低的历史新低出现。

不管怎么说，降息通道已经形成，政府正在使用各种手段促使市场见底。不论是房地产，还是其他行业，市场的底部正在一步步接近中。

有了这种认识，市场信心才会逐步回来。而此刻信心比月供少几百，或者 30 年贷款少十几万重要得多得多。

北京有潜在购房需求的人，可以比半年前或者几个月前，更多关心身边的房产价格变化了。

(摘自京津冀买房公众号)

宅基地制度改革的几点思考

一、宅基地制度改革的背景与迫切性

宅基地是城市规划区以外的农村村民依法取得、用于建设住宅及其生活附属设施的集体建设用地，包含三个方面：建筑住房、辅助住房、生活附属设施。随着城镇化进程的不断推进，宅基地的经济功能逐渐显化，然而传统的宅基地制度产权结构不够明晰，在宅基地流转方面存在较多的限制，且收益分配机制不完善，致使农民无法利用宅基地获得应有的收益，宅基地的财产价值难以显化；加之城乡二元结构问题没有根本解决，相当一部分农民为寻求更好的生计机会进入城市务工。然而在农村常住人口不断减少的同时，却出现宅基地面积不降反增的逆增长态势，“冒进式”城市与“蔓延式”村庄同时存在，据自然资源部 2018 年 16 省调研数据显示，闲置宅基地平均占比 6.32%，最高的省份可达 13.17%，空心村现象严重，宅基地利用效率低下，与我国集约节约利用土地的政策相悖。一方面导致农村房屋十分拥挤，而无论农民还是当地政府，均因受制于用地指标而无法改善当地的生产生活条件；另一方面，在农村建设用地总量控制的前提下，闲置宅基地的增多必然会带来新增宅基地的减少，难以保障新落户农民的居住需求，导致宅基地合理的刚性需求与宅基地低效利用的矛盾逐渐加深，侵犯了农民权益，极有可能引发农村社会不稳定。因此，迫切需要深化宅基地改革，对宅基地权利结构进行调整优化，根据合理的权利结构引导调整利益分配，以维护农民的合法权益。

二、宅基地制度改革必须守住的底线和红线

宅基地制度改革的核心目标之一是还权于民，“还”字体现出要把本应属于农民的利益归还农民，“还”的过程需要法律法规予以保障。《中华人民共和国宪法》明确规定，要尊重和保护人权，人权中最基本的方面是生存权与发展权，生存权又包含衣、食、住、行、医等方面，而发展权是人们对美好生活的向往。如果将这些权利落于土地上可以发现，土地为权利保障提供物质资料，我们需要生产用地、生活用地和生态用地。首先，要保障国家的粮食安全，满足最基本的生存需求，这就是 18 亿亩的耕地（生产用地）不能减少；其次要保证农民“户有所居”，即保障农民的居住用地（生活用地）；再次，随着农民生存需求与生活保障的需求得以满足，农村社会也趋于稳定，人们对美好生活的向往，不断改善人居环境所需的土地（生态用地）。因此，习近平总书记在十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议中强调，土地改革事关重大，是重中之重。我们要准确把握土地制度作为国家的基础性制度这一重要定位，对土地制度改革的重大意义要有充分的认识。宅基地制度改革要严守三条红线，即土地公有制性质不变、耕地红线不突破以及农民利益不受损。2020 年 6 月 30 日习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议时再次强调，深化农村宅基地制度改革，要积极探索落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权的具体路径和办法，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线，实现好、维护好、发展好农民权益。

众所周知，《中华人民共和国宪法》中明确规定农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；2022 年中央一号文件指出，要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。由此可见，国家针对土地公有制与耕地保护已经有了较为完备的法律法规及监督机制，但在宅基地制度改革中如何保证农民利益不受损，既是宅基地制度改革的底线，也是宅基地制度改革的一项目标。要保护农民的合法权益，核心在于权利调整与权益分配。根据权责对等原则，权利的界定与调整，既要保障农民应当享有的合法权益，同时也要强调农民应当担负的法律责任。尤其是针对宅基地三权分置中“资格权”的问题，需要按照“资格到人、不重不漏、按户实现、户有所居”的原则，以集体成员户（成员权）为基础，根据个人贡献原则保障相应的权益，必须坚守住两条红线，一是严格禁止城里人下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆；二是不能以各种名义强制农民退出宅基地和强迫农民“上楼”，这样既保证了农村社会的和谐稳定，也可以进一步推动成员权的收益分配机制不断完善。

三、宅基地制度改革的路径选择

1. 宅基地制度改革之“值”

合理界定宅基地的价值是宅基地流转、退出及有偿使用的核心，也是显化宅基地价值的基础。当过分强调宅基地的居住保障功能时，便忽略了农村宅基地使用权的用途物权属性，使得宅基地与城乡居住用地形成两种截然不同的价值。实质上，宅基地价值应包含住房保障功能价值、生产功能价值与期权价值。其中，住房保障功能价值是指宅基地的住房保障功能等同于城镇的最低住房保障政策，均为居民提供最基本的

居住保障权；生产功能价值主要表现在两个方面：一是宅基地复垦后作为耕地，考虑其复垦为耕地后可能产生的收益，二是宅基地作为生产场所，其价值产生于租赁收益；宅基地的期权价值是指在未来收益不确定性的条件下定量地对其当前价值进行修正，是对宅基地未来价值的现实判断。

在宅基地的价值组成中，宅基地的住房保障功能价值与生产功能价值均较易测度，而宅基地的期权价值存在较大争议，宅基地期权价值的核心应为宅基地的增值收益。从增值机理上看，宅基地的增值收益应包含自然增值、用途转变增值、投资增加增值等。其中，自然增值是由于宅基地稀缺性、市场供给小于需求时产生的增值，用途转变增值是随着宅基地用途与使用方式的转变所带来的收益的增加，投资增加的增值应包含资金、技术、劳动力等直接投资产生的增值收益与外部的投资辐射导致的间接投资产生的增值收益之和。因此，宅基地所产生的全部收益中去除投资管理成本及宅基地原有价值，即为宅基地的增值收益。

在宅基地价值的清楚界定与增值收益的合理测算的基础上，需要健全增值收益分配机制，并据此分配宅基地利用或流转所产生的收益，以维护农民的合法利益。目前可采取两种方式对增值收益予以分配。第一，产权结构决定收益的分配格局，从宅基地的产权结构来看，宅基地增值收益的分配主体包括国家、集体和农民个人，国家应当收取建设用地土地增值收益调节金，集体应当享有宅基地所有权价格的增值部分，农民应依法享受宅基地资格权、使用权价格的增值部分；第二，可根据按要素贡献理论予以分配，即凡是对宅基地增值收益做出贡献的主体均有资格分享宅基地的增值收益。

2. 宅基地制度改革之“偿”

我国宅基地制度经历了从有偿到无偿、如今又回到部分有偿的发展历程。“偿”包含有偿使用、有偿退出和无偿退出，其目的为提高土地资源的利用效率以及在效率基础上实现成员之间的公平。之所以对闲置宅基地和超面积宅基地进行有偿使用、有偿退出和无偿退出，一方面是保护现有耕地、保障粮食安全，节约集约利用土地资源，满足城乡一体化的用地需求；另一方面是尊重农民的意愿，保障农民的合法权益。从政府的角度来看，在公平和效益兼顾的条件下，应当优先考虑无偿或者有偿退出。鉴于历史原因、遗留问题或个人因素，目前无法无偿或者有偿退出时，可以对无资格权取得、部分超面积等情形的宅基地实行有偿使用。从农民的角度来看，其决策是在权衡退出收益、使用成本、规避风险等基础上做出的有限理性的决策过程。调研发现，截至目前，农民对在城市还是农村生活偏好已有明显转变，74.39% 的农户更愿意在农村居住，这也是国家大力推动宅基地制度改革与乡村振兴的重要原因。由于历史原因，各地区宅基地规模存在一定差异，应结合当地实际情况，设定宅基地有偿使用的相关阈值，向超过当地规定面积且不接受有偿退出的农户收取有偿使用费。但有偿使用的阈值确定应综合考虑宅基地的费用阈值、面积阈值、收取期限阈值与频率阈值后确定。其中，费用阈值应根据宅基地基准价格与标定价格综合分析，面积阈值应综合考虑超面积的情形、户均面积与人均面积，收取期限阈值因涉及到宅基地历史原因复杂，遗留问题较多，应考虑不同时段与宅基地有偿使用的相互关系进行确定，收取频率阈值应当依据收缴单位和方式予以考量。

3. 宅基地制度改革之“活”

盘活闲置宅基地，提高宅基地利用效率是宅基地制度改革的核心目标。提高宅基地利用效率的关键是放活宅基地使用权，让宅基地可以有序流转，将宅基地流转到可以使其实现价值最大化的利用者手中。因此，在宅基地制度改革中，宅基地流转对宅基地利用效率的提高发挥了一定的中介作用。与此同时，随着农村生活水平的逐渐提高，农民因收入差距与收入来源不同产生了异质性，针对不同的农户，应当采取不同的方式引导盘活利用宅基地。针对纯农户，一方面需推进纯农户规模化种植，并强化其宅基地辅助生产功能，另一方面应合理规划农村宅基地布局和面积标准，满足纯农户农业生产的需要；针对兼业户，不仅要鼓励农户盘活利用宅基地，更要对有意愿经营民宿农家乐的兼业户提供资金和技术支持；非农户由于生活重心不在农业生产，因此对发展民宿、农家乐等经营产业的非农户，通过引进新资本新业态，提高行业水准，同时村集体可通过收储、招商、开发对非农户闲置宅基地进行盘活开发。

4. 宅基地制度改革之“治”

（下接第 4 版）

（上接第 3 版）

从法治、德治和自治“三治统一”的角度来看，自治是基础，法治是根本，德治是先导。目前“法治”较为完善，主要由政府有关职能部门予以治理，通过法律手段加以实施。“德治”应由集体成员来治理，“自治”应由村民理事会进行治理，实现以“治”促“改”。在宅基地制度改革的实践中，江西省大余县实行村“一约三会”（村规民约、议事会、理事会、禁毒反赌协会），实行组“一会三长”（理事会、村民小组长、党小组长、妇女小组长）等治理模式，成效显著。江西省余江区通过宅基地制度改革，促进农业发展现代化基础设施标准化、公共服务均等化、村庄面貌亮丽化、转移人口市民化、村庄治理规范化，实现“一改促六化”，推进了乡村治理，值得借鉴。此外，随着大数据技术的广泛应用，各地应该建立宅基地信息数据库，逐步实现宅基地监督治理的数字化，将各个村庄的村庄基本数据、宅基地利用信息、耕地利用信息等信息做成数据库，让人少跑路，让数字多跑腿。一方面可以便于农民或其他集体经济组织成员、市民快速了解生产、生活、生态空间基本状况，杜绝违规占地建房，也可以促使农民真正地成为自治的主体，发挥其在宅基地制度改革中的主观能动性。

5. 宅基地制度改革之“兴”

宅基地制度改革的一大目标是盘活闲置宅基地，实现宅基地功能的多样化，促进乡村振兴。因此，宅基地制度改革是乡村振兴的引擎，是乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等五大振兴的重要抓手。在宅基地的多功能利用过程

中，需注意与五大振兴紧密衔接。由于各区域的村庄发展存在着差异化，应当按照不同村庄的特点分类予以推进。对于特色农业型村庄，应当突出“一村一品”，实施“品牌强农”战略；休闲旅游型村庄应当发挥区位优势，推进城乡产业联动；产业融合型村庄应当盘活自然、人文特色，实现乡村产业转型升级；区域联动型村庄应当充分挖掘农旅资源，发展高品质乡村旅游；生态保护型村庄可锚固生态品质，优化乡村风貌。同时应注意村庄与村庄之间的相互联系与相互作用，所以需明确区域发展的空间功能定位，从宅基地功能出发，推动全域“生活—生产—生态”功能的协调布局。四、宅基地制度改革要做好衔接工作宅基地制度改革应做好衔接，包括试点区与非试点区的衔接、传统农区与城郊区以及城镇规划区的衔接、资格权与非资格权的衔接、历史遗留问题与现实状况的衔接以及短期性试点与长期性实施的衔接。比如，在宅基地确权颁证的过程中，需要综合考虑宅基地的资格权与非资格权认定；在认定超标宅基地与未超标宅基地时，需要综合考虑超面积原因、宅基地取得方式和时间等多方面因素，这个过程便需要做好历史遗留问题与现实状况的衔接。

此外，在宅基地权利流转过程中，相应的风险也将随之产生。在宅基地制度改革过程中，面临政治风险、经济风险、社会风险和生态风险等，比如会有基层干部道德失范等政治方面发生偏离的不确定性风险，有农民经济损失不确定性的经济风险，有农村社会秩序和社会稳定不确定性的社会风险等，有土地应有的生态环境和自然资源遭到破坏，环境污染加剧，生态价值下降的不确定性所产生的生态风险。在宅基地制度改革中，风险如何规避和防范，是值得继续思考与探索的问题。

央行：坚持不将房地产作为短期刺激经济的手段

据央行网站 8 月 10 日消息，《2022 年第二季度中国货币政策执行报告》指出，下一阶段，牢牢坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，坚持不将房地产作为短期刺激经济的手段，坚持稳地价、稳房价、稳预期，因城施策用足用好政策工具箱，支持刚性和改善性住房需求，稳妥实施房地产金融审慎管理制度，促进房地产市场健康发展和良性循环。

7 月份一线城市商品住宅销售价格环比微涨

【7 月份一线城市商品住宅销售价格环比微涨】

7 月份，70 个大中城市中，新建商品住宅销售价格同比下降城市有 48 个，二手住宅销售价格同比下降城市有 61 个。具体来看，一线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格同比分别上涨 3.1% 和 0.9%，；二线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格同比分别下降 0.5% 和 2.5%；三线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格同比分别下降 3.2% 和 3.9%。

央行：坚持不将房地产作为短期刺激经济的手段

据央行网站 8 月 10 日消息，《2022 年第二季度中国货币政策执行报告》指出，下一阶段，牢牢坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，坚持不将房地产作为短期刺激经济的手段，坚持稳地价、稳房价、稳预期，因城施策用足用好政策工具箱，支持刚性和改善性住房需求，稳妥实施房地产金融审慎管理制度，促进房地产市场健康发展和良性循环。

国家统计局：房地产市场整体处于筑底阶段

“尽管最近有些地方出现了房地产项目交付问题，但从全国看，大部分施工期在两年以上，接近交付期的房地产开发项目建设进度保持平稳，总体风险是可控的。”国家统计局新闻发言人、国民经济综合统计司司长付凌晖 15 日在国新办新闻发布会上表示，目前房地产市场虽然呈现下行态势，但当前整体上处于筑底阶段。

北京 1-7 月住宅销售面积 400.7 万平，同比降 21.2%

8 月 16 日，北京市统计局公布 2022 年 1-7 月北京市房地产市场运行情况。

市场建设方面，1-7 月，北京市房地产开发企业房屋新开工面积为 940.4 万平方米，同比下降 18.5%。其中，住宅新开工面积为 496 万平方米，同比下降 24%；办公楼为 28.1 万平方米，下降 46.4%；商业营业用房为 46.9 万平方米，增长 10.7%。

北京市房屋竣工面积为 583.5 万平方米，同比下降 14.3%。其中，住宅竣工面积为 296.3 万平方米，下降 7.5%；办公楼为 114.7 万平方米，增长 59.4%；商业营业用房为 27.8 万平方米，下降 43.8%。

销售方面，1-7 月，北京市商品房销售面积为 533.9 万平方米，同比下降 11.5%。其中，住宅销售面积为 400.7 万平方米，下降 21.2%；办公楼为 30.3 万平方米，增长 24.5%；商业营业用房为 25.9 万平方米，增长 1.6 倍。

房地产企业资金方面，1-7 月，北京市房地产开发企业到位资金为 2716.9 亿元，同比下降 18%。其中，定金及预收款为 1354.8 亿元，下降 28.5%；国内贷款为 474.3 亿元，下降 20.9%；自筹资金为 431.9 亿元，下降 17.2%。