

# 新城资讯

## FUTURE CITY NEWSLETTER

2021年6月第一期 总第127期(本期8版)

主办/北京市房山新城投资有限责任公司  
总编/王恒  
主编/陈凯  
设计/陈凯

### 热点新闻

## 人民日报刊登新城投资公司土地整治项目成果

近日,人民日报对新城投资公司负责实施的房山区大石窝镇土地整治项目进行了报道。报道指出,该项目将原来的工矿废弃地改造成配套齐全、设施完善的农田生态系统,不仅增加了有效耕地面积,也改善了区域生态环境。

自2019年以来,新城投资公司组织实施土地整治项目16宗,将3215亩村庄拆迁后的废墟、工矿废弃地整治为耕地。截至目前,公司土地整治项目实施工作已完成6宗,新增耕地

552亩。大石窝镇土地整治项目,是公司2020年完成的一宗整治项目,是全区土地整治项目的一个缩影。

土地整治工作意义重大,不仅可以改善区域生态环境,而且是落实减量规划、增加耕地指标和促进粮食安全的有效抓手。“十四五”时期,新城投资公司再接再厉,发挥专业优势,全力推进区内土地整治项目实施,践行“绿水青山就是金山银山”理念,为打造生态宜居示范区、助力新房子建设作出积极贡献。

## 人民日报

RENMIN RIBAO

人民日报网址: <http://www.people.com.cn>

2021年6月  
1  
星期二  
辛丑年四月廿一  
人民日报社出版  
国内统一刊号:CN 11-0048  
代号:1-1  
第2624期  
今日30版

### 习近平回信勉励江苏省淮安市新安小学的少先队员 结合自身成长实际学好党史 从小坚定听党话跟党走的决心 祝全国小朋友们“六一”国际儿童节快乐

回信

亲爱的孩子们,你们好!你们来信,我收到了。你们热爱党、热爱祖国、热爱家乡、热爱家乡,希望你们结合

### 国务院联防联控机制发布会

#### 全国累计报告接种新冠疫苗63917.2万剂次

本报北京5月31日电(记者申少敏)国务院联防联控机制31日召开新闻发布会,介绍疫情防控和疫苗接种有关情况,并回答记者提问。国家卫健委副主任王亚明介绍,进入5月以来,全国累计报告新增本土确诊病例90例,重症病例和死亡病例均明显下降。5月以来,中国每天接种多个省份,疫苗接种速度明显加快,接种工作力度加大。国务院联防联控机制已派出工作组,赴广东指导疫苗接种工作。

“近期在广州、深圳发生的本土疫情,都是由境外输入人员引起的。”中国疾控中心研究员冯子健说,深圳和广州的疫情分别由最早在珠海发现的境外输入病例和最早在东莞发现的境外输入病例引起,两起疫情的传播链条清晰,说明现有的疫情防控措施是有效的。冯子健说,疫情防控的关键是早发现、早报告、早隔离、早治疗,做到及时发现、快速处置、精准管控、有效救治,严防疫情扩散和蔓延。冯子健说,疫情防控的关键是早发现、早报告、早隔离、早治疗,做到及时发现、快速处置、精准管控、有效救治,严防疫情扩散和蔓延。



### 搬出山沟天地宽

甘肃涇川县  
本报记者 李洪彪 王博

从偏僻的山沟搬进平坦开阔的易地扶贫搬迁安置点,不到半年时间,这里就发生了翻天覆地的变化。在甘肃涇川县,易地扶贫搬迁安置点建设如火如荼,昔日的山沟变成了如今的“小洋楼”。



## 房山区建设系统2021年“安全生产月”启动仪式在长阳0607棚改项目举行

2021年6月1日,房山区建设系统2021年“安全生产月”启动仪式暨“绿牌”工地、“放心工地”授牌仪式在长阳0607棚改项目07-46地块举行,房山区住建委副主任荣春海,房山区应急局、消防支队相关主管领导,新城投资公司副总经理欧新刚,房山区重点工程的建设、监理及施工单位负责人参加会议。

会议部署了2021年房山区建设系统“安全生产月”重点工作,对2020年度创建“北京市绿色安全工地”及“北京市绿色安全样板工地”的项目工地进行了通报表扬,对3个“绿牌”工地、8个“放心工地”进行了授牌仪式。房山区“绿牌”工地全部出自长阳0607棚改项目,分别为项目的07-23地块、07-32地块和07-46地块。同时,长阳0607棚改项目这三个地块还获得了“放心工地”授牌。

欧新刚同志在代表房山区建设单位进行倡议发言时表示,长阳0607棚改项目一直以安全生产为第一要务,以创优争先为己任,致力于打造全北京最好的安置房项目。房山区住建委、应急局及消防支队主管领导对长阳0607棚改项目安全生产工作给予了充分的肯定。

荣春海同志宣布房山区建设系统2021年“安全生产月”活动正式启动,并作总结讲话。他强调,一是要认清形势,用安全发展观统领建设事业的发展。二是要突出重点,扎实开展安全专项整治三年行动。三是要加强培训,全面提升从业人员安全素质。四是要强化措施,坚决完成扬尘管控各项工作任务。五是要树立“样板”,用先进经验带动安全管理创优,全区所有建设单位要共同努力,携手打造更安全、更绿色的建筑工地。

## 新城投资公司与西路街道办事处召开西路北三村项目专题会

2021年5月26日下午,新城投资公司与西路街道办事处召开西路北三村项目专题会。西路街道办事处书记钟棉棉、主任杨兆军及街道相关领导,新城投资公司董事长朱婧琳及公司相关领导参加会议。

会上,新城投资公司汇报了北三村项目进展情况及

一级开发中涉及的人员安置、产业用地利用方式等问题。与会领导按照市委市政府的相关指示精神,参照王四营乡开发模式,开展了深入研究和热烈讨论。会议指出,该项目既要参照王四营模式,也要结合当地实际情况有所创新和探索。

接下来,新城投资公司将结合会议精神,积极行动主动作为,尽快明确项目的实施方式和路径,助推“北三村”新型城镇化建设,为“一区一城”新房子建设贡献积极力量。

## 新城投公司组织召开安全生产工作部署会



为深入贯彻落实区委、区政府、区国资委关于中国共产党成立100周年庆祝活动安全保卫工作总体部署，5月27日下午，新城投公司召开了安全生产工作部署会。会议由新城投公司副总经理欧新刚主持，副总经理严谨、李爱萍，综合管理部、安全管理部和各项目部、子公司的负责人及安全人员参加会议。

安全管理部曹亮通报了“5.9通州冷库”火灾事故，传达了《房山区国资委建设工程施工现场安全隐患整治专项行动工作方案》、《北京市房山新城投资有限责任公司“防风险、除隐患、保平安”消防安全隐患集中排查专项行动方案》，部署了项

目安全隐患排查工作重点。

欧新刚同志对安全隐患整治专项行动工作提出具体要求：一是要提高政治站位，深刻认识此次安全隐患集中排查专项工作的重要性，增强做好安全生产工作的紧迫感和责任感。二是要高度重视，认真履行安全管理责任，深刻汲取通报事故教训，立即开展安全隐患排查工作，按照方案对标对表开展全面自查自纠。三是全面落实安全生产常态化管理和施工安全防范措施，加强安全防范意识。四是加强监督管理，安全管理部要以全面、高压态势进行检查监督，坚决遏制安全生产事故发生，为庆祝建党100周年营造良好的安全生产环境。

### 最新政策

## 《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》和《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》印发

□ 自然资办发〔2021〕31号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，中国地质调查局及部其他直属单位，各派出机构，部机关各司局：

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》，部组织相关单位，研究制定了《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》和《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》，现印发你们，请参照执行。

请各地结合市级国土空间总体规划相关工作，梳理总结试行中遇到的问题及意见建议，及时反馈部国土空间规划局。（制图规范相关：地方规划处，数据库相关：规划监督处）

自然资源部办公厅

2021年3月29日

### 最新政策

## 自然资源部关于做好不动产抵押权登记工作的通知

□ 自然资办发〔2021〕54号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为落实《民法典》对不动产抵押权的规定，现就有关事项通知如下：

一、依法确定不动产抵押范围。学校、幼儿园、医疗机构、养老机构等为公益目的成立的非营利法人的教育设施、医疗卫生设施、养老设施和其他公益设施，以及法律、行政法规规定不得抵押的其他不动产，不得办理不动产抵押登记。

二、明确记载抵押担保范围。当事人对一般抵押或者最高额抵押的主债权及其利息、违约金、损害赔偿金和实现抵押权费用等抵押担保范围有明确约定的，不动产登记机构应当根据申请在不动产登记簿“担保范围”栏记载；没有提出申请的，填写“/”。

三、保障抵押不动产依法转让。当事人申请办理不动产抵押权首次登记或抵押预告登记的，不动产登记机构应当根据申请在不动产登记簿“是否存在禁止

或限制转让抵押不动产的约定”栏记载转让抵押不动产的约定情况。有约定的填写“是”，抵押期间依法转让的，应当由受让人、抵押人（转让人）和抵押权人共同申请转移登记；没有约定的填写“否”，抵押期间依法转让的，应当由受让人、抵押人（转让人）共同申请转移登记。约定情况发生变化的，不动产登记机构应当根据申请办理变更登记。

《民法典》施行前已经办理抵押登记的不动产，抵押期间转让的，未经抵押权人同意，不予办理转移登记。

四、完善不动产登记簿。对《国土资源部关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》（国土资发〔2015〕25号）规定的不动产登记簿样式进行修改：

1. 在“抵押权登记信息”页、“预告登记信息”页均增加“担保范围”、“是否存在禁止或限制转让抵押不动产的约定”栏目。

2. 将“抵押权登记信息”页的“最高债权数额”

修改为“最高债权额”并独立为一个栏目，填写最高额抵押担保范围所对应的最高债权数额。

五、更新不动产权证书和不动产登记证明。更改法律依据，将电子和纸质不动产权证书、不动产登记证明中的“《中华人民共和国物权法》”修改为“《中华人民共和国民法典》”。

六、调整不动产登记系统、数据库以及申请书。各地要根据新的不动产登记簿，抓紧升级改造各级不动产登记系统，扩展完善数据库结构和内容，将新增和修改的栏目纳入登记系统和数据库，并实时完整上传汇交登记信息。要在不动产登记申请书中增加“担保范围”等栏目，完善申请书示范文本等，保障登记工作顺利开展。

为厉行节约、避免浪费，原已印制的存量证书证明可以继续使用完为止。

自然资源部

2021年4月6日

## 政策解读

## 《自然资源部关于做好不动产抵押权登记工作的通知》的解读

2021年4月6日,自然资源部公布了《关于做好不动产抵押权登记工作的通知》(下称“《通知》”)。根据《中华人民共和国民法典》相关新规,自然资源部就抵押权登记事项提出了六点要求。

笔者将结合有关规定对《通知》的重点内容进行解读。

#### 一、依法确定不动产抵押范围,重申公益设施不得抵押登记

《通知》第一点规定:“一、依法确定不动产抵押范围。学校、幼儿园、医疗机构、养老机构等为公益目的成立的非营利法人的教育设施、医疗卫生设施、养老设施和其他公益设施,以及法律、行政法规规定不得抵押的其他不动产,不得办理不动产抵押登记。”

1、就公益设施不得抵押登记的规定在《中华人民共和国民法典》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》已有明确规定,本次《通知》无疑是进一步重申

《中华人民共和国民法典》第三百九十九条第三项规定“学校、幼儿园、医疗机构等为公益目的成立的非营利法人的教育设施、医疗卫生设施和其他公益设施”不得抵押。

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》第六条规定“以公益为目的的非营利性学校、幼儿园、医疗机构、养老机构等提供担保的,人民法院应当认定担保合同无效,但是有下列情形之一的除外:(一)在购入或者以融资租赁方式承租教育设施、医疗卫生设施、养老服务设施和其他公益设施时,出卖人、出租人为担保价款或者租金实现而在该公益设施上保留所有权;(二)以教育设施、医疗卫生设施、养老服务设施和其他公益设施以外的不动产、动产或者财产权利设立担保物权。登记为营利法人的学校、幼儿园、医疗机构、养老机构等提供担保,当事人以其不具有担保资格为由主张担保合同无效的,人民法院不予支持。”

#### 2、公益设施不得抵押登记的原因

究其公益设施不得抵押登记的原因在于“公益性”,公益设施设定抵押权后,如届时抵押权人为实现抵押权主张对公益设施进行拍卖变卖,则将对学校、幼儿园、医疗机构、养老机构的正常运行秩序产生影响,致使该等公益机构的公益性削弱甚至丧失。

#### 3、公益设施的内涵

《公共文化体育设施条例》第二条第一款规定:“第二条本条例所称公共文化体育设施,是指由各级人民政府举办或者社会力量举办的,向公众开放用于开展文化体育活动的公益性的图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆(站)、体育场(馆)、青少年宫、工人文化宫等的建筑物、场地和设备。”

因此,笔者认为公益设施并不局限于教育设施、医疗卫生设施、养老设施,前述《公共文化体育设施条例》提及的建筑物、场地和设备应当纳入公益设施的范畴。

#### 4、私立学校、幼儿园、医疗机构等非营利法人的设施能否用于抵押

《中华人民共和国民办教育促进法》第三条第一款规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”第五条第一款规定:“民办学校与公办学校具有同等的法律地位,国家保障民办学校的办学自主权。”

全国人大常委会法工委曾在《对关于私立学校、幼儿园、医院的教育设施、医疗卫生设施能否抵押的请示的意见》(法工办发[2009]231号)中认为:“私立学校、幼儿园、医院和公办学校、幼儿园、医院,只是投资渠道上的不同,其公益属性是一样的。私立学校、幼儿园、医院中的教育设施、医疗卫生设施也属于社会公益设施,按照《物权法》第一百八十四条规定,不得抵押。”

笔者认为,虽然前述规定于《中华人民共和国民法典》及其司法解释出台之前,但立法精神与公益设施不得抵押的目的相同,应属不得抵押的范围。

#### 二、明确记载抵押担保范围,落实担保制度解释对抵押担保范围的约定

《通知》第二点规定:“二、明确记载抵押担保范围。当事人对一般抵押或者最高额抵押的主债权及其利息、违约金、损害赔偿金和实现抵押权费用等抵押担保范围有明确约定的,不动产登记机构应当根据申请在不动产登记簿“担保范围”

栏记载;没有提出申请的,填写“/”。”

《中华人民共和国民法典》第三百八十九条规定:“担保物权的担保范围包括主债权及其利息、违约金、损害赔偿金、保管担保财产和实现担保物权的费用。当事人另有约定的,按照其约定。”

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》第四十七条中规定:“不动产登记簿就抵押财产、被担保的债权范围等所作的记载与抵押合同约定不一致的,人民法院应当根据登记簿的记载确定抵押财产、被担保的债权范围等事项。”第十五条第二款规定:“登记的最高债权额与当事人约定的最高债权额不一致的,人民法院应当依据登记的最高债权额确定债权人优先受偿的范围。”

实务中,各地不动产抵押登记是否显示担保范围并不一致,且很多地区并不登记抵押权的担保范围,由此导致抵押合同约定的担保范围与登记范围不一致,造成诸多争议。《通知》出台后,将有效解决抵押合同与抵押登记产生的争议,确保不动产登记簿中对担保范围的登记与抵押合同的约定保持一致。

#### 三、保障抵押不动产依法转让,落实《民法典》关于抵押财产可依法转让的规定

《通知》第三点规定:“三、保障抵押不动产依法转让。当事人申请办理不动产抵押权首次登记或抵押预告登记的,不动产登记机构应当根据申请在不动产登记簿“是否存在禁止或限制转让抵押不动产的约定”栏记载转让抵押不动产的约定情况。有约定的填写“是”,抵押期间依法转让的,应当由受让人、抵押人(转让人)和抵押权人共同申请转移登记;没有约定的填写“否”,抵押期间依法转让的,应当由受让人、抵押人(转让人)共同申请转移登记。约定情况发生变化的,不动产登记机构应当根据申请办理变更登记。《民法典》施行前已经办理抵押登记的不动产,抵押期间转让的,未经抵押权人同意,不予办理转移登记。”



《中华人民共和国物权法》第一百九十一条规定:“抵押期间,抵押人未经抵押权人同意,不得转让抵押财产,但受让人代为清偿债务消灭抵押权的除外。”

《中华人民共和国民法典》第四百零六条规定:“抵押期间,抵押人可以转让抵押财产。当事人另有约定的,按照其约定。抵押财产转让的,抵押权不受影响。抵押人转让抵押财产的,应当及时通知抵押权人。抵押权人能够证明抵押财产转让可能损害抵押权的,可以请求抵押人将转让所得的价款向抵押权人提前清偿债务或者提存。转让的价款超过债权数额的部分归抵押人所有,不足部分由债务人清偿。”

可见,《中华人民共和国民法典》施行前采取抵押财产转让必须经抵押权人同意的规定;而在《中华人民共和国民法典》施行后则采取除非当事人另有约定,否则抵押财产可自由转让。

另外,为避免新老规定造成窘境,《通知》采取了新老划断的做法,《中华人民共和国民法典》施行前已经办理抵押登记的不动产,仍然适用《中华人民共和国物权法》的规定。

热点关注

## 两项通则发布！自然资源分等定级和价格评估有了行业标准

近日，自然资源部发布《自然资源分等定级通则》和《自然资源价格评估通则》，将自2021年6月1日起实施。据悉，这两项推荐性行业标准已通过全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会审查，为完善自然资源评价评估技术体系，显化自然资源资产质量与价值提供行业标准，将有利于推进自然资源有偿使用制度建设，为自然资源保护和合理开发利用、开展自然资源资产核算和负债表编制等工作提供重要支撑。

《自然资源分等定级通则》规范了自然资源分等定级的基本原则、技术路径、工作组织和成果要求，让分等定级制度程序化、规范化，更具操作性。其中，自然资源等别着重体现自然资源的天然禀赋、现实生态地理条件等宏观地域差异。级别按不同管理实际分两种技术路线，以开发利用为主要导向的自然资源级别主要体现社会经济条件的影响，进一步显化区域内自然资源的可利用差异，以保护为主要导向的自然资源级别可在等别基础上进一步细化，体现区域内特征因素的影响差异，便于精细化管理。通则规定的各类自然资源类型和类别的划分适用于自然资源综合调查、监测、管理、评价和保护规划。该行业标准的颁布实施，将为全面开展全国自然资源分等定级工作提供技术规范，为自然资源调查监测、自

然资源保护和合理开发利用、国土空间规划、用途管制、生态修复、自然资源所有者权益管理及相关税费管理等自然资源管理工作提供统一、规范的技术指导与支持，有助于推动相关工作高标准、规模化实施，保障评估成果的科学性、准确性。

《自然资源价格评估通则》是首部针对包括土地、矿产、海域海岛等各类自然资源的价格评估进行整体性规范的技术标准。该标准包含范围、规范性引用文件、术语和定义、基本技术原则、主要技术路径、价格内涵的界定、价格影响因素、各类自然资源价格的基本评估方法与应用要点、自然资源保护涉及的价格评估、政府公示价格评估以及基本执业准则等十一章及三个分别针对部分类型自然资源评估方法的规范性附录。由于现行标准体系中，已具备了土地、矿产、海域等部分自然资源门类的相关技术标准，而在不同自然资源领域中，既有评估实践工作的广度和深度存在较大差异。故作为通用型标准，通则在坚持科学性、规范性、实用性、统一性等基本原则的基础上，注重体现了兼包并容、继承与引领并进的基本定位以及“重统筹融合，补遗漏缺失”的整体性理念，充分发挥了“通则+各类针对性技术标准”紧密衔接，共同规范自然资源评估的作用。

### 《自然资源分等定级通则》解读

自然资源部自然资源开发利用司 伍育鹏  
中国地质大学（北京）吴克宁 廖佳佳 冯喆

2021年3月2日，自然资源部正式颁布《自然资源分等定级通则》（TD/T 1060-2021）（以下简称“《通则》”）作为推荐性行业标准。自然资源分等定级是自然资源资产产权制度的重要内容，是各级自然资源主管部门落实自然资源资产有偿使用制度，建立自然资源资产评价评估体系，促进自然资源管理向数量、质量与生态管护并重转变的基础性工作。《通则》的颁布实施，标志着在自然资源分等定级工作有了标准的程序和方法，有助于科学评价和管理自然资源，全面掌握我国自然资源质量分布状况，促进自然资源保护与合理开发利用。以下，就《通则》的情况进行解读。

#### 《通则》编制的背景和历程

随着人与自然和谐共生、山水林田湖草生命共同体、“绿水青山就是金山银山”等生态文明思想不断深入人心，全国贯彻落实习近平生态文明思想意识不断增强，探索生态环境友好型、经济可持续发展型、资源永续利用型的社会发展模式，成为生态文明建设的内在要求。其中，自然资源保护与开发利用管理是生态文明建设的重要制度性保障，具有全局性、基础性、战略性和不可替代性地位。

为进一步加强自然资源统一管理，2019年4月，中办、国办印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，明确指出“完善自然资源资产分等定级价格评估制度”，新《土地管理法》第27条也明确要求“县级以上自然资源主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划统一用途和国家制订的统一标准，评定土地等级”。为进一步加强自然资源统一管理，党的十九届三中全会通过党和国家机构改革方案，设立自然资源部，明确自然资源部要履行“组织开展自然资源分等定级价格评估”职能。为满足新形势下自然资源分等定级管理工作需要，落实中央关于统筹推进自然资源资产产权制度改革要求以及《土地管理法》要求，基于我国复杂的自然地理环境结合我国自然资源质量分布基本情况，开展自然资源分等定级。

我国自然地理环境复杂，资源种类较多。开展自然资源分等定级，全面摸清自然资源质量分布基本情况，既是自然资源部“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使国土空间用途管制和生态修复职责”的基础支撑，也是科学开展自然资源保护和开发利用的前提条件。机构改革前，除城镇建设用和耕地分等定级工作具备一定的技术和实践基础外，其它自然资源门类分等定级工作尚处于探索或空白阶段。要推动全国自然资源分等定级工作的开展，亟需先编制通则技术标准，明确自然资源分等定级的基本技术原则、工作对象、技术方法、

工作程序、成果要求等内容。

为此，自然资源部自然资源开发利用司启动了《通则》的编制工作。2018年11月，在南京组织召开自然资源等级评价工作思路研讨会。会议集中讨论了如何搭建自然资源分等定级技术路线，基本确立了以土地为载体统一自然资源分等定级的工作思路。2019年3月起，部开发利用司委托中国土地估价师与土地登记代理人协会、国家林业和草原局调查规划设计院，依托中国农业大学、北京林业大学、华中师范大学开展自然资源分等定级技术标准预研究，并多次组织专家研讨会，对关键技术环节开展讨论。2020年5月，在内蒙古、福建、江西、湖北、湖南、海南、重庆、四川部署开展林地、草地、园地分等定级试点，试点验证不同区域、不同层级分等定级技术路线和工作组织模式。

2020年6月-7月，组成由部开发利用司司长郑凌志领衔，伍育鹏处长担纲的《通则》起草工作组，研究确定《通则》起草框架。召开起草组第一次全体工作会，讨论《通则》起草主要问题，形成初稿。在随后的半年时间里，起草组多次召开工作会议，并邀请相关专家组织了多次研讨会，形成了《通则》（征求意见稿）。通过座谈会、函件等方式就《通则》（征求意见稿）向部内各相关司局，各省级自然资源主管部门，以及科研院所、高校、地方行政事业单位、地方行业协会、中介机构等方面广泛征求意见，起草组根据意见对《通则》（征求意见稿）的体系构架、内容完整性、文字逻辑和学术规范等方面进行全面的完善补充，形成《通则》（送审稿）。2020年12月，《通则》（送审稿）经全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会土地资源利用分技术委员会审议通过。起草组根据审查意见和建议又进行了补充、调整、完善和细化，形成《通则》（报批稿）及全套说明文档，报国家标准化管理委员会审查。2021年1月，经标委会审查通过的《通则》（报批稿）及编制说明向全社会公示征求意见。起草组根据公示反馈意见进行了进一步的修改。3月，《通则》经由自然资源部审定后正式颁布。

#### 《通则》的总体思想和原则

明确自然资源的定义对分类具有至关重要的作用，《通则》明确自然资源是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。在梳理现有自然资源类别分等定级成果基础上，分析各自然资源特点，结合生态文明建设要求和管理需要实际，显化不同利用分类情况下的自然资源质量差异。其中，

（下接第7版）

(上接第 6 版)

自然资源等别着重体现自然资源的天然禀赋、现实生态地理条件等宏观地域差异。级别按不同管理实际分两种技术路线，以开发利用为主要导向的自然资源级别主要体现社会经济条件的影响，进一步显化区域内自然资源的可利用差异，以保护为主要导向的自然资源级别可在等别基础上进一步细化，体现区域内特征因素的影响差异，便于精细化管理。按照上述目标，确定自然资源分等定级对象，明确分类分区、综合分析、主导因素、定量定性结合原则，统筹分等定级技术方法，统一工作内容和流程，细化成果管理要求，提供自然资源分等定级资料清单和指标分值计算规则。

根据不同类型自然资源质量和生态地理分区的特点，将自然资源分等定级范围界定为土地资源、海洋资源和水资源等。由于矿产资源赋存条件的复杂性和特殊性，《通则》秉持开放发展的态度，暂未收录。在全国范围内，根据各类自然资源特点，按照规定的方法和程序进行的自然资源质量综合评定，划分出的自然资源等别。自然资源级别为在行政区内，依据构成自然资源质量的自然属性、社会经济属性和区位条件，根据地方自然资源实际情况和管理需要，按照规定的方法和程序进行的自然资源质量综合、定量评定。

《通则》规定了自然资源分等定级工作遵循的主要原则。包括：分类分区原则，自然资源分等定级按照自然资源类别，依据全国统一的《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类（试行）》开展。分类分区应该满足制定国民经济和社会发展规划，宏观调控，生态文明建设以及自然资源管理的需要。依据各类自然资源的自然特点和用途特征等因素，对自然资源的类型和类别进行归纳和划分。综合分析原则，即自然资源分等定级应对影响自然资源质量的各种因素进行综合分析，如生态因素、社会因素、经济因素等。因此，所选的因素、因子既能反映自然资源的自然生态方面的差异，又能反映社会经济方面的差异。主导因素原则，即：自然资源分等定级应重点分析对自然资源质量有重要作用的因素，突出主导因素的影响。着重体现其对自然资源起着控制和主导作用因素的主导性。定量定性相结合原则，即：自然资源分等定级应以定量评价为主，对现阶段难以量化的因素进行必要的定性分析，将定性分析的结果进行量化，提高工作精度。

#### 《通则》的分区和指标体系

《通则》为体现我国不同利用分类情况下自然资源的质量差异，显化地理区域内特征要素的差异，便于精细化管理，构建了中国自然资源分等定级分区。分区的划定主要参考任美镔院士《中国自然区划问题》（1961年，8个自然区）、傅伯杰院士《中国生态区划方案》（2001年，3个一级区13个二级区）、郑度院士等《中国生态地理区域系统区划》（2003年，11个气候区）等重要研究成果。

在中科院地理所陈百明教授等著名专家指导下，结合各类自然资源的特点，兼顾分等定级工作开展的便利性和区划的完整性，将我国自然资源类型划分为八个一级区。分别是：温带、寒温带湿润区，暖温带湿润、半湿润区，亚热带湿润区，热带湿润区，南亚季风湿润、半湿润区，半干旱草原、荒漠草原区，干旱荒漠半荒漠区和青藏高原高寒区。

在指标体系的构建上，《通则》从自然资源管理的角度出发，考虑经济价值与生态价值的体现，结合分等定级的思想和原则以及不同资源类型用途和后续生态经济价值估算方法的不同，将自然资源类型分等定级因素、因子的选取划分为必选指标和备选指标。

在分等指标选取上，基于粮食生产的角度，耕地分等以地形、土壤、生态及农田建设四部分入手，增加土壤生物多样性指标并采用三调耕地资源分类专项调查数据。土壤重金属污染指标作为耕地评价单元属性之一，分为绿色、黄色、红色三级，以反映耕地生态环境条件。园地分等主要考虑园地质量本底以及经济产出指标。林地分等不考虑公益林和商品林的区别，使用能反映植物种类多样性的“群落结构”指标来表征林地的生物多样性。草地主要以草地退化、草地沙化、草地盐渍化和草原综合植被盖度等为评价指标。国有建设用地分等依据《城镇土地分等定级规程》（GB/T 18507-2014）开展；集体建设用地不分等。海域、无居民海岛分等主要考虑自然因素、生态因素、经济因素和社会因素。水资源分等依据《水资源评价导则》（SL/T 238-1999）开展。湿地分等则充分考虑了景观因素、水资源因素和生物因素。

在定级指标选取上，主要强调各类自然资源开发利用、生产力及资源保护程度的体现。耕地可选取土壤质地、田块形状和道路通达度等；园地则主要考虑采收量、可及度、运输距离及道路通达度等指标；林地指标主要来自各项森林调查成果，如森林一类调查、森林二类调查以及林地更新调查；草原分等定级中将现有草地 pH 值，裸露程度等指标作为草地退化作为指标替代，海拔作为气温修正；海域、无居民海岛则将新增岸线资源状况、动植物资源状况及典型生态系统情况等指标纳入评价体系。

#### 结语

《通则》规定了各类自然资源类型和类别的划分，适用于自然资源综合调查、监测、管理、评价和保护规划。将自然资源分等定级制度程序化、规范化，并在实践中进一步加以完善，使其更具可操作性。《通则》的颁布实施，对全面开展全国自然资源分等定级工作提供技术规范，为自然资源调查监测、自然资源保护和合理开发利用、国土空间规划、用途管制、生态修复、自然资源所有者权益管理及相关税费管理等自然资源管理工作提供统一、规范的技术指导与支持，有助于推动相关工作的高标准、规模化实施，保障评估成果的科学性、准确性。

## 热点关注

### 自然资源部国土空间规划局负责人谈村庄规划工作

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（以下简称“十四五规划”）明确要强化乡村建设的规划引领。《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》（以下简称“2021 年中央一号文件”）要求“加快推进村庄规划工作”。2019 年以来，自然资源部办公厅先后发布《关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（以下简称《通知》）和《关于进一步做好村庄规划工作的意见》（以下简称《意见》），指导各地有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制。那么，如何做好村庄规划工作，切实发挥村庄规划对乡村振兴和乡村建设的引领和支撑作用？日前，记者就相关问题采访了自然资源部国土空间规划局负责人。

问：在推动乡村振兴、实施乡村建设中，为什么要强调村庄规划的引领作用？

答：习近平总书记强调“实施乡村振兴战略要坚持规划先行、有序推进，做到注重质量、从容建设”，要“通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，编制‘多规合一’的实用性村庄规划”。2019 年 5 月，中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，将村庄规划定位为城镇开发边界外乡村地区的详细规划，是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划

许可、进行各项建设等的法定依据。各地近年来的实践也表明，村庄规划在实施乡村振兴战略中发挥了不可替代的作用。浙江省从启动“千村示范、万村整治”工程到建设美丽乡村，其最重要的一条经验就是以科学规划为先导，一张蓝图绘到底，久久为功搞建设。

实施乡村振兴战略和乡村建设行动，必须做好村庄规划，这有利于理清村庄发展思路，明确村庄定位、发展目标、重点任务；有利于科学布局农村生产生活生态空间，尽可能多地保留乡村原有地貌和自然生态，系统保护好乡村自然风光和田园景观；有利于统筹安排各类资源，集中力量，突出重点，引导城镇基础设施和公共服务设施向农村延伸，加快补齐农村基础设施和公共服务设施短板。坚持村庄规划引领，做到发展有遵循、建设有依据，确保乡村振兴始终沿着正确的方向发展。

问：乡村振兴战略的 20 字总要求中，首先一条就是“产业兴旺”。发展乡村产业，空间保障是重中之重，请问如何在规划中合理安排乡村产业发展空间？

答：习近平总书记强调“要加快发展乡村产业，顺应产业发展规律，立足

(下接第 8 版)

(上接第7版)

当地特色资源，推动乡村产业发展壮大，优化产业布局”。农村产业发展要考虑一二三产业不同的发展规律、乡村功能、基础设施配套、生态环境保护、土地节约集约利用、劳动力和技术力量等多方面因素，既要坚持城乡融合，又要体现城乡有别，因地制宜、分类指导，《通知》和《意见》均强调要以县域为单元统筹考虑，针对不同类型的产业提供不同的空间载体：

对工业企业，要坚持向园区集中，安排在县、乡镇的产业园区；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚。工业和农产品加工等需要考虑到规模效益，这些产业往往产业化程度高，配套基础设施及环境污染处理设施门槛高，不宜零散布局。相对集中既可降低配套成本，又能避免污染环境。

对直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，原则上应集中在行政村村庄建设边界内。主要考虑这些产业需要靠近原料产地，保障产品新鲜度，相对集中布局可防止侵占耕地，还可充分利用村内的空闲地和劳动力。

对利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，在不侵占永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏自然环境和历史风貌的条件下，可在村庄建设边界外就近布局。主要考虑分拣、初加工作业更适合在田间地头完成，以降低运输成本，提高经济性；乡村旅游景观具有不可移动、不可替代性，农业采摘活动注重实地参与，服务配套需要依托资源相对零散布局。在此过程中，要注意守底线，保护环境和乡村风貌。

问：“十四五”规划强调，要“以县域为基本单元推进城乡融合发展，强化县城综合服务能力和乡镇服务农民功能。健全城乡基础设施统一规划”。在村庄规划工作中，如何具体落实这一要求？

答：习近平总书记指出“现阶段，城乡差距最直观的是基础设施和公共服务设施差距大。农业农村优先发展，要体现在公共资源配置上”“要把公共基础设施建设的重点放在农村，推进城乡基础设施共建共享、互联互通”。

近年来，乡村的基础设施和公共服务取得了长足进步，但与城镇相比差距仍然较大。我们在村庄规划的相关调研中也发现，这方面的供给还难以满足大部分农民对美好生活的向往。同时，放在城镇化趋势上看农村，以城乡融合的思路做好公共服务和公共基础设施建设要注意远近结合，避免资源浪费。从各地反映的情况看，有些村庄里的公共服务设施已经出现了闲置情况；有些村庄离城镇近，老百姓都选择到就近的县城或镇上看病、上学，也一定程度上导致了村里公共服务设施的闲置。

因此，《通知》和《意见》均强调要统筹布局基础设施、公益事业设施和公共设施。具体来说：一是以县域为整体城乡统筹考虑，对于与城区、城镇距离较近的村庄，可将其纳入城镇生活圈，引导城镇市政公用设施和公共服务设施向乡村延伸和覆盖；二是配置标准上，要强化县城综合服务功能，把乡镇建成服务农民的区域中心，既要保障合理需求，也要注意与本地区经济社会发展阶段相适应，量力而行，尽力而为；三是要注重村庄与村庄之间基础设施和公共服务设施的共建共享，以及各类设施之间的复合利用，提高资源利用节约集约水平。

问：2021年中央一号文件提出，编制村庄规划要立足现有基础，保留乡村特色风貌。村庄规划中如何保护好乡村特色风貌？

答：乡村风貌是指基于自然地理环境和历史人文传统所形成的可感知的景观特征和文化内涵，主要包括良好的生态环境、优美的田园风光、有序的村庄格局、独特的乡村建筑等有形物质环境，乡村特色文化、风土人情、风俗习惯等非物质文化，也往往会以某种文化符号的形式体现在自然环境和人工建设等物质载体上。乡村特色风貌不是孤立的，会受到当地自然生态环境、历史文化传统、经济发展水平、乡村治理能力、村民认知意愿、制度政策变化等多方面因素的影响。

习近平总书记高度重视乡村风貌保护，多次强调乡村建设要遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。村庄规划工作要深入学习习近平生态文明思想，贯彻落实习近平总书记关于乡村风貌保护的重要指示批示，强化乡村特色风貌保护。一是开展乡村特色风貌的基础调查，摸清家底，全面掌握自然山水本底和历史文化遗存。二是强化底线约束，科学划定生态保护红线、永久基本农田、历史文化保护线、村庄



建设边界等各类空间管控边界，将不挖山、不填湖、不毁林，保护好乡村的山水格局、田园风光、历史文化资源作为规划编制的基本原则。三是坚持城乡融合，合理确定村庄分类，优化村庄布点，严格保护历史文化名镇名村和传统村落，防止不切实际盲目拆村并居。四是加强对乡村各类建设的引导，明确建筑高度、开发强度等空间形态管控要求，体现乡土田园特色和风土人情，避免照搬城市的规划设计手法。另外，各地还可以因地制宜，利用当地的建设材料，发挥当地能工巧匠的作用，体现当地特点和建筑风格。

问：“乡村建设是为农民而建”。在村庄规划编制、审批、实施各环节，如何充分发挥农民主体作用？

答：村庄规划怎么编、编得好不好，农民最有发言权。当前，不少地区反映，村庄规划工作中存在农民局外人的现象，一些农民存在“事不关己、高高挂起”的心态，对村庄规划工作缺乏主人翁意识；一些农民受限于信息不对称，想知道、想参与，却缺乏渠道；一些农民过于关注自身利益，规划有利的就遵从，不利的就抵触。

解决好这一问题，就必须立足广大农民的切身利益，充分尊重农民意愿，提高农民的知情权、参与权和决策权，把村庄规划的过程变成组织农民、引导农民的过程，变成培育农民、提升农民文明素质的过程，真正让农民从“台下看戏”转为“台上唱戏”。一是强化村“两委”责任。紧紧依托村党组织和村民委员会开展村庄规划工作，发挥好第一书记、驻村工作队等的力量，注重发现、吸纳具有规划知识和一定眼界能力的人才充实到村庄规划工作中来。二是充分听取村民诉求和意见。加强驻村调研、入户访谈，深入了解村民的真实想法和诉求，找准规划重点，确保规划符合村民意愿。规划报批前，要经村民代表大会审议通过。三是引导农民参与规划管理。规划批准后，组织编制机关通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开，方便村民了解和查询规划及管控要求。要把规划的约束内容作为村规民约的重要内容，引导村民依照村庄规划开展生产生活。要采取符合农村特点、农民群众喜闻乐见的方式，积极开展面向农民的村庄规划宣讲，既要传达给本村常住居民，也要让在外求学、务工人员了解相关情况。四是搭建联合行动平台，建立管理部门、规划设计单位、驻村（镇）规划师、社会投资主体和村集体、村民等多方参与的协商机制，共商共建共治共享。

问：请您介绍一下村庄规划工作的整体推进安排。

答：关于村庄规划工作的推进安排，2021年中央一号文件有明确要求，各地要严格按照要求，不折不扣抓好落实，部里将加强督促指导。一是在县域面上，今年要基本完成县级国土空间总体规划编制，明确村庄分类和布局，这是编制“多规合一”实用性村庄规划的基础。做好村庄分类和布局，要按照尊重历史、顺应自然地理格局、保护历史文化、维护群众利益、因地制宜的原则，在科学评估基础上，明确哪些村保留、哪些村整治、哪些村缩减、哪些村做大。二是在村庄点上，要积极有序推进实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄尽快实现应编尽编。我国有行政村约54万个、自然村约270万个，数量多、区域差异大、发展阶段不同、类型复杂，自然资源禀赋、文化传统等各有特点。在加快推进村庄规划工作的同时，要充分认识到村庄规划工作的复杂性、艰巨性，不能一哄而上、盲目追求短时期内全覆盖，务求规划管用、能用、好用。三是对暂不编制村庄规划的，要在县、乡镇国土空间规划中做好安排，明确国土空间用途管制规则和村庄建设管控要求，据此进行用地审批和规划许可，确保乡村建设有规可依。

## 商务部等 12 部门提出城市一刻钟便民生活圈建设试点方案

5月31日，商务部等12部门印发关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见，并提出城市一刻钟便民生活圈建设试点方案。

意见中表示：一刻钟便民生活圈，是以社区居民为服务对象，服务半径为步行15分钟左右的范围内，以满足居民日常生活基本消费和品质消费等为目标，以多业态集聚形成的社区商圈。近年来，各地便民生活圈快速发展，但也存在商业网点布局不均、设施老旧、新业态新技术新模式发展不平衡不充分等问题，亟待加以解决。

意见提出要科学优化布局。合理优化网点，重点对城镇老旧小区、新建居住区、城乡结合部小区加强商业网点布局，满足居民便利生活和日常消费需求。推动商居和谐，落实相关规

划和标准，引导住宅和商业适当分离，商业设施和社区风格相协调，基本保障业态和品质提升业态相结合。

除此之外，意见还提出了城市一刻钟便民生活圈建设试点方案。今年起拟开展城市便民生活圈建设试点，试点城市申报原则和条件如下：

(一) 政府重视，积极性高，发展基础好，实施方案科学。

(二) 推动深化“放管服”改革、优化营商环境，已落实财税、信贷、就业等支持政策。

(三) 前期已开展便民生活圈或社区商业相关工作，出台有配套支持政策，取得成熟经验和阶段性成效的城市；实行“市长（区长）负责制”的城市；已纳入省级试点的城市等，将优先纳入全国性试点。

## 政策支持力度加大 乡村建设驶入“快车道”

中央部委和地方政府近期纷纷加大政策支持力度，推进乡村建设落地提速。其中，人居环境改善、古村落文化保护、数字乡村建设等成为工作重点。同时，坚持软件、硬件两手抓，多措并举发展乡村产业。

农业农村部部长唐仁健日前表示，要大力实施乡村建设行动，探索创新乡村治理方式，多种渠道增加农民收入，充分尊重农民意愿，坚持乡村建设为农民而建，更好满足广大农民群众对美丽家园、美好生活的追求。

国家乡村振兴局与住房和城乡建设部近日举行会议研究推进乡村建设工作，将聚焦乡村建设和农村人居环境改善等领域，在重点保障脱贫户和监测帮扶对象住房安全等方面发力，强化工作落实。

除了中央部委层面，各地方政府也加大力度推进乡村建设。河南省全面启动乡村建设行动，制定完善专项行动方案和工作推进机制。计划新培育1000个乡村建设示范村，并在乡村基础设施建设、农村基本公共服务体系建设等方面实施一批项目。黑龙江省出台政策深入推动数字乡村试点工作，将数字乡村工作摆上重要位置，完善配套措施，加大投入力度，督促落实各项任务。

除此之外，包括浙江、江苏、湖南、湖北等多地都陆续出台了推进现存建设的规划细则等。重点聚焦在提升乡村面貌、提高基础设施水平、实现基本公共服务均等化、推进实现农业农村现代化等方面。

中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥表示，加强基础设施建设既要要对原有设施提质升级，也要结合人居环境整治，对物流、天然气、污水处理等设施重点“补缺”。一方面持续改善农村水电路气房讯等传统的基础设施条件，另一方面推进新型基础设施建设向农村覆盖延伸。

## 北京打造消费新地标 培育建设国际消费中心城市

为培育建设国际消费中心城市，北京将实施消费新地标打造行动，着力打造优势互补、特色凸显的消费新地标，全力提升“北京消费”的全球吸引力。

北京市商务局相关负责人介绍，北京将依托故宫、王府井、隆福寺形成的“文化金三角”，推进王府井商圈商业、旅游、文化、科技深度融合，并推进前门大栅栏商圈打造“老字号+国潮”传统文化消费圈，推进西单-金融街商圈一体化进程。

依托华贸、国贸、SKP等商业综合体，北京将加快形成千亿级国际化商圈，提升消费集群国际竞争力。其中，将首钢园培育成“体育+创意”全球首发消费圈；将五棵松华熙LIVE培育成“时尚+夜京城”多元业态网红打卡地；将丽泽地区培育成“数字+商务”体验消费圈；建设一批国际特色街区，打造“第二个三里屯”。

北京还在建设新型消费圈，以环球主题公园、大运河景区、张家湾设计小镇、台湖演艺小镇、宋庄艺术小镇建设为重点，布局一批高品质消费设施。此外，充分发挥“双机场”优势，建设空港型国际消费“双枢纽”；按照站城一体化模式，打造购物、商务、文娱于一体的轨道微中心消费链；将回天地区打造成“商圈+生活圈+夜经济”消费重镇。

## 财政部：继续支持有条件地区开展国家级田园综合体建设试点

5月28日，财政部办公厅网站公布《关于进一步做好国家级田园综合体建设试点工作的通知》称，中央财政将继续支持有条件的地区开展国家级田园综合体建设试点。

其中的重点任务提到，支持在农业农村基础设施较为完备、农业生态资源条件较为优越、特色产业优势较为明显、农村基层组织和市场主体试点积极性较高、开发主体已自筹资金投入较大且自身有持续投入能力、农村综合改革工作基础较好的地区，以一定数量村庄构成的特色片区为开发单元，开展田园综合体建设试点，实现一二三产业深度融合、生产生活生态“三生同步”、产业教育文旅“三位一体”，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

首先是促进农业高质高效。做大做强传统特色优势主导产业，深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，结合田园综合体定位

特征，大力培育农产品品牌，打造地理标志产品，形成1-2个田园综合体特色品牌。

观点地产新媒体查阅通知获悉，在资金支持方面，《通知》提到，2021年在北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、江西、山东、河南、湖北、湖南、广东、海南、云南等13个省份继续开展田园综合体建设试点。每个试点省份安排1个试点项目。

中央财政将通过农村综合改革转移支付，按照有关规定实施定额补助。各试点省份、县级财政部门统筹运用现有各项涉农财政支持政策，创新财政资金使用方式，采取先建后补、以奖代补、政府与社会资本合作、政府引导基金等方式支持试点项目建设。

此前于2017年，财政部曾印发《开展农村综合性改革试点试验实施方案》，确定江苏、浙江、福建、江西、山东等18个省份开展田园综合体建设试点。

## 证监会：适时稳步扩大基础设施 REITs 试点范围 培育多元投资群体

5月28日，证监会召开新闻发布会，新闻发言人高莉主持，发行部副主任李维友出席，发布了1项内容：证监会发布证监会系统离职人员入股行为监管指引，并回答了记者提问。在被问及首批基础设施公募REITs获证监会注册，目前基础设施REITs试点工作的有关进展情况及下一步工作安排时。

证监会新闻发言人高莉回答，首批9只基础设施公募REITs项目获批，于近期完成询价，下一步将启动基金的公开发售，首批试点项目涵盖高速公路、工业园区、仓储物流、污水处理和垃

圾发电等多种资产类型，募集资金用于新的基础设施和公用事业建设，重点投向补短板领域。

高莉表示，证监会将会同有关单位积极贯彻落实“十四五”规划纲要关于推动基础设施REITs健康发展的工作部署，及时总结试点经验，适时稳步扩大基础设施REITs试点范围，积极培育多元化REITs投资者群体，鼓励银行、保险、社保基金、证券、基金等专业机构投资者参与。同时，加强基础制度研究，进一步完善优化REITs规则体系，强化REITs业务监管，保障市场长期健康发展。



### 简介：

土地用途的改变主要分为土地供后未建期间土地用途的变化和既有建筑物在使用性质、使用功能上发生改变所引致的土地用途的相应改变两种情形。对土地供后未建期间土地用途变更的管理，管理的主体是土地行政主管部门和规划行政主管部门；对既有建筑物改变使用性质和使用功能的管理，管理的主体主要是规划行政主管部门，涉及补缴土地价款和补办用地手续的，才涉及土地行政主管部门的配合。同时，上述规范上述两种用途变更的政策目的、审批程序有较大的差异性。为提高政策的针对性，从政策设计和推进路径上考虑，可采取先制度设计、再稳妥推进，制度设计实现存量土地和存量房屋变更用途管理全覆盖的原则，分别制定规范供后土地用途变更的管理政策和规范既有建筑物改变使用性质的管理政策。

## 完善国有建设用地用途改变的政策框架思考

□ 雷爱先

### 土地供后改变用途管理政策框架

一是细化变更土地用途的处置方式。考虑不同用途处置的差异性，细化处置分类。具体分为三类：(1)由商业服务业、工业、物流仓储用地等变更为居住用地的处置；(2)由其他用途变更为文体设施、医疗卫生、社会福利、社会停车场（库）的处置；(3)除前述两种情形外其他各类用途之间变更的处置等。对上述三类处置方式，依据住房政策、产业政策和城市基础设施、公共服务设施要求，再进行政策细分。

二是合理计算改变用途后的土地使用权期限。土地用途变更后的土地使用权期限，应按照法律规定的最高年期确定。变更后宗地的土地用途为非居住用地的，土地使用权起始日期维持原土地使用权出让合同约定或划拨不变；变更后宗地的土地用途仅为居住用地的，土地使用权起始日期可重新计算。

三是调整土地用途变更涉及的地价缴纳。土地用途变更的处置，由原土地使用权人继续开发建设的，需缴纳的地价为继续开发建设部分剩余年期市场价格与原土地使用权出让合同约定用途剩余年期市场价格的差值。移交政府的建筑面积产权归政府，不缴地价。

四是完善土地用途变更审批程序。变更土地用途的处置审批程序应明确职责主体，细化公示环节，做好土地政策和规划政策的衔接，避免因政策修订而导致新的问题产生。应结合国家政策、地方做法和北京市的实际，研究制定改变用途土地使用权的具体操

作流程，申请与审核、取得规划条件的说明、地价评估、核定土地出让价款、地价审核、市政配套工程建设、签订土地使用权转让合同及补缴土地使用权出让价款、签订土地使用权出让合同、土地登记等方面，细化操作程序。

### 现有建筑物改变使用性质管理政策框架

一是明确管理目的。落实国家近年来制定的支持新产业新业态发展政策，促进产业布局调整和城市区域功能调整，鼓励企业盘活存量用地用于开办养老、文化、教育、体育、医疗、旅游、物流等国家支持并符合规划的项目，规范建筑物使用性质的规划管理。

二是界定政策适用范围。政策主要适用于城市范围内国有土地上利用现有建筑物临时改变房屋用途从事商业、商务、娱乐康体、公共设施营业网点、文化设施、教育科技、体育、医疗卫生、社会福利和其他服务业等活动的行为。

三是严格界定现有建筑物改变用途。现有建筑物，是指在用地上有合法权属，并已投入使用的建筑。改变房屋用途，是指将城乡规划部门批准的建设工程规划证件和图纸中载明的房屋用途或房屋产权证和使用土地的有关证明文件上注明的房屋用途改变为其他用途。

四是明确建筑物使用管理原则。房屋所有权人、管理人或者使用人应当按照建设工程规划许可证确定的房屋用途使用房屋。除依法禁止临时改变房屋用途

的情形外，房屋所有权人确需临时改变用途的，应当经房屋所在地规划、国土资源行政主管部门审批。

五是明确延续期限规定。国家现行政策中，对利用存量房产、土地资源兴办鼓励类经营服务项目的过渡期是5年，近年来其他省市对临时改变房屋用途的期限一般规定不得低于一年且不得超过五年。五年期满确需延期的，应当在期限届满前六十日内持房屋安全鉴定报告等资料向规划部门申请办理延续手续，每次延续期限不得超过两年。北京市的临时改变房屋用途的期限，可以参照上述5年政策制定。

六是明确允许改变用途的土地收益缴纳政策。对现有房屋经批准临时改变用途的，房屋所有权人应当按国土资源主管部门的规定交纳土地收益金。利用存量房产、土地资源兴办鼓励类经营服务项目的（包括经营性的养老、医疗、健康、文化、教育、体育、信息、研发设计等），可依据国家政策研究过渡期土地收益金的优惠政策。

七是明确改变房屋使用性质的申请和审核程序。房屋所有权人申请临时改变房屋用途的，应当向房屋所在地规划部门提交申请报告或申请表，不动产权属证明、相关利害关系人意见等。对临时改变房屋用途的情形，规划和土地部门应明确申请受理、审核的时间，出具意见的时间，明确办理时限等。

八是加大信息公开力度。对于临时改变房屋用途的方案、审批结果等，应在政府网站或门户网站、房屋现场进行公示，做到公开透明。