

新城资讯

2020年12月第三期 总第115期(本期8版)

主 办 / 北京市房山新城投资有限责任公司
总 编 / 雷爱先
副总编 / 王 恒
主 编 / 陈 凯
设 计 / 陈 凯

FUTURE CITY NEWSLETTER

热点新闻

城投智汇《建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易规则研究》课题通过验收



全国二级市场试点背景，深入分析其国有土地二级市场存在的主要问题，总结提炼了各地二级市场试点的成效做法，明确了国有建设用地交易制度中的重难点问题，制定了交易规则和合同范本，提出了二级市场交易工作的对策建议。工作思路清晰，技术路线正确，研究方法合理，成果符合实际。课题形成了体系较为完善的研究成果，包含二级市场交易规则研究报告、二级市场转让出租抵押若干意见、合同范本、涉地司法处置转让意见，成果系统完整，为建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易管理提供了有力的政策支持，为国家出台有关政策提供依据，实现了预定目标，专家组一致同意通过验收。

2020年12月11日，深圳市土地房产交易中心组织有关专家，通过视频会议的形式，对智汇公司与中国人民大学共同承担的《建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易规则研究》课题进行验收。

智汇公司总经理王恒对课题的研究背景、研究过程和研究成果进行了详细汇报。专家组认为，课题基于

市场交易规则研究报告、二级市场转让出租抵押若干意见、合同范本、涉地司法处置转让意见，成果系统完整，为建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易管理提供了有力的政策支持，为国家出台有关政策提供依据，实现了预定目标，专家组一致同意通过验收。

(城投智汇)

新城投公司被评为中国农大校级实践基地

关于2020年校级校外实践基地评选结果的公示

根据《关于2020年校级校外实践基地评选办法》要求，本学院于12月9日组织专家对申报的校外实践基地进行了评审。此次评审采取专家现场评审方式，评审专家依据申报材料，结合基地负责人的汇报，重点从合作情况、实习条件、实习效果、专业培养、创新情况等方面进行综合打分。根据专家打分情况，最终评选出14个2020年校级校外实践基地，现对基地名单予以公示。

学院	基地名称
农学	北京大学生物资源与环境学院试验站
工学院	北京博康科技发展有限公司
园艺	北京市昌平区小汤山地区现代农业园区
食品	宁夏农垦石嘴子酒庄有限公司
园林	北京市园林绿化局有限公司
植保	中国农业大学植保教学实践基地
理学院	威海教学实践基地
园林	江苏华农农业股份有限公司
水利	中国水利水电工程集团有限公司
农学	北京农学院农学院(天津农学院实践教学基地)
人文	北京市海淀区人民法院
土地	北京市房山新城投资有限责任公司
经营	河南联益宝源生态管理有限公司
农学	天津科润农业科技股份有限公司蔬菜研究所

2020年12月10日，经中国农业大学专家评选考核，新城投公司被评选为中国农业大学校级实习实践基地。2019年6月，中国农业土地科学与技术学院与我公司共建大学生教学实习基地，在人才培养、学术合作、实践教学等方面，取得积极进展。实践基地的培养对象由本科生扩展至研究生，由院级晋升为校级，是对校企合作模式的充分肯定。新城投公司将继续发挥城建领域土地一级开发优势，积极推进与中国农业大学校级深度合作。

(城投智汇)

读懂五中全会，这是一个“导航密码”

未来5到15年，中国将怎样发展？这是党的十九届五中全会所要回答的主要命题。发展规划，与每个人都息息相关。

全会通过的规划《建议》，60条、2万余字，想要一下子学懂弄通确实不容易。只要紧紧扭住发展这条红线，找出“导航密码”，这个密码不妨概括为三个“新”——新发展阶段、新发展理念、新发展格局。

我们走到哪儿了？

根据时与势的变化，及时对所处发展阶段作出分析判断，确定阶段性的任务，这是我们党治国理政的重要经验。“一五”有“一五”的任务，“十四五”当然有“十四五”的任务。

中国共产党即将建党100年、新中国成立70多年、改革开放40多年、中国特色社会主义进入新时代，在这样一个历史进程中，党中央如何判断中国所处的发展阶段？

“十四五”时期“我国将进入新发展阶段”——今年8月24日，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上，作出这个重要论断。

在五中全会上，习近平总书记进一步指出：“新发展阶段，就是全面建设社会主义现代化国家向第二个百年奋斗目标进军的阶段。”“进入新发展阶段，

是中华民族伟大复兴历史进程的大跨越。”全面小康胜利在望，历史将掀开新的篇章，这个篇章的主题就是“社会主义现代化”。

百年大变局叠加全球大疫情，世界进入动荡变革期。中国的发展仍然处于重要战略机遇期，但面临的国内外环境正在发生深刻复杂变化。

发展阶段、发展环境、发展条件变了，发展理念、思路、方法也要随之变化。这次中央全会提出的一系列战略部署和政策举措，无不立足于新发展阶段这一新的历史方位。

路径如何规划？

5年前，党的十八届五中全会首次提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。“十三五”时期的实践充分证明，新发展理念完全是科学的、正确的。

放眼“十四五”乃至更长发展阶段，习近平总书记强调：“新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念，必须是高质量发展。”

从“有没有”向“好不好”转变，进入新发展阶段，质量问题已成为发展中的矛盾和问题的集中体现。

这次规划《建议》从12个方面对“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务进行了部署。这12部分总体上就是按五大发展理念的内涵来组织的，

真正体现了“把新发展理念贯穿发展全过程和各领域”。

看清这条线索，才能理解为什么规划《建议》在总论之后，把“坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势”放在分论之首，也才能懂得，为什么要把“坚持创新”摆在我国现代化建设全局中的核心地位。

这说明，“十四五”时期的发展，必须更加注重以新发展理念为指挥棒，更加注重以推动高质量发展为主题。

目标在前方

“形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。习近平总书记今年5月在全国两会期间首次提出这项战略部署。随后，总书记在多个场合对此进行了深入阐述。这次中央全会，“新发展格局”正式写入党的文件，并对此作出明确部署。

这意味着，这一立足新阶段、应对新变化的主动抉择，已成为当前和今后一个时期我国发展的重大战略任务。

进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局。三个“新”是相互联系的整体。这三个“新”，深刻回答了我国进入什么样的发展阶段、实现什么样的发展、如何实现发展的重大命题。

(本文摘自新华社)

一周动态

土地开发

长阳镇 0607 街区棚户区改造项目：

- ◆ 12月10日再次对接长阳镇加快劳动力征后补缴测算及转人工作，目前征后补缴费用正在市民政局测算。
- ◆ 12月4日，取得规划四路雨水、污水、再生水管线工程规划许可证申报。
- ◆ 12月10日取得规划四路给水管线工程规划许可证。

房山区城关街道洪寺村经济适用房项目：

- ◆ 12月8日，与安全部进行项目安全检查。

房山区青龙湖镇乐高乐园项目：

- ◆ 12月8日，1.完成项目占用中国铁路北京局集团有限公司土地评估委托协议签订工作；2.关于开展房山区青龙湖02街区西侧一期地块土地一级开发项目土壤剥离工作的请示已报送区储备中心。
- ◆ 12月10日，完成项目高压线迁改协议签订工作。

党建工作

- ◆ 12月15日，向国资委党建办上报《房山区国资系统2021年度拟发展党员情况呈报表》。

房山区西潞北三村项目：

- ◆ 12月7日，1.与北规院沟通规综方案合同调整内容；2.安置房围墙放线完成，协调西路街道园林所查看现场，区域内树木量胸径、编号、登记；3.与围墙施工单位完成安全交底工作，签收安全交底管理文件；4.与自然资源保护科沟通北三村办理占地批复事宜。
- ◆ 12月8日，1.与区储备中心沟通一级开发项目实施审核事宜；2.赴区政府汇报北三村项目进展情况及有关问题。
- ◆ 12月9日，1.北三村安置房项目增减挂方案市政府已批准，正在修改市规委回函内容。
- ◆ 12月10日，1.准备报区政府关于西路街道北三村项目情况及有关问题的签报材料；2.与规自分局综合审批科核对安置房项目乡村建设规划许可证申请材料，并发西潞联社提前走印章审批流程，待取得增减挂批复后，报规自分局办理规证。
- ◆ 12月11日，1.与区财政局沟通安置房项目财评审宜。

智库咨询

- ◆ 参加建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易规则研究项目视频验收会。
- ◆ 研讨北京市征收集体土地青苗和地上附着物的指导意见内容。
- ◆ 赴北京市农业农村局、北京市园林绿化局调研青苗及地上附着物补偿情况。
- ◆ 参加北京市征收集体土地房屋补偿暂行办法专家研讨会。
- ◆ 编制北京市闲置土地有偿收回测评工作年度预算表与申报书等材料。
- ◆ 配合区发改委完成12月投资预计完成投资情况进行摸底。
- ◆ 配合区发改委对《关于政府投资基本建设项目成本管控若干措施》进一步调整完善。
- ◆ 配合区发改委督促新增纳入系统的市政府固定资产投资项目进行系统填报，同步督导委内科室完成系统审核工作。
- ◆ 配合区发改委督促各单位上报2021年房地产投资计划。
- ◆ 配合区发改委完成房地产类项目年度投资计划材料审核。
- ◆ 配合区发改委完成房地产项目年度投资计划系统初审。
- ◆ 配合区发改委完成房地产项目投资月报审核。

最新政策

自然资源部关于做好近期国土空间规划有关工作的通知

□ 自然资发〔2020〕183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，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》，依照《土地管理法》《城乡规划法》等有关法规，现就有关事项通知如下：

一、在新的国土空间规划批准生效前，为落实国家发展战略，保障“十四五”近期重大基础设施和民生保障项目、重大产业项目建设用地需求，各省（区、市）可按照2019年国家下达的新增建设用地计划的50%预支建设用地规模。

二、新增城镇建设用地原则上应布局在报批的城镇开发边界内，并符合在国土空间规划中统筹“三条控制线”等空间管控要求。

三、《全国国土空间规划纲要》经批准后，将尽快明确各省（区、市）到2035年建设用地规模。各地要抓紧统筹推进省以下各级国土空间规划编制，确保2021年三季度前基本完成县级以上国土空间总体规划编制报批工作。

自然资源部

2020年11月24日

热点关注

自然资源部发布《社会资本参与国土空间生态修复案例（第一批）》

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在中华民族永续发展的战略高度，做出了加强生态文明建设的重大决策部署。按照十九大“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”的要求，自然资源部积极推进国土空间生态保护修复的市场化机制建设，引导和支持社会资本参与生态修复工程实施。

2019年以来，陆续出台了《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》（自然资规〔2019〕6号）、《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）等政策文件。在实践中，各地积极探索市场化运作、科学性修复、开发式治理，摸索出一些社会资本参与生态保护修复的新模式、新路径、新做法，涌现出一批具有推广和借鉴作用的典型案例。近日，自然资源部印发《社会资本参与国土空间生态修复案例（第一批）》

（以下简称《案例》）。

这些案例的共同特点是，认真贯彻落实习近平生态文明思想，努力践行“尊重自然、顺应自然、保护自然”的生态文明理念，坚持问题导向和目标导向，立足当地实际，因势利导、因地制宜，积极探索鼓励和吸引社会资本参与生态保护修复的新路子，形成了一个“绿水青山就是金山银山”的生动实践。

《案例》收集了社会资本参与矿山生态修复、山水林田湖草生态保护修复、土地综合整治和海洋生态保护修复四种类型共10个案例，重点介绍主要做法、运作模式和实际效果。10个案例中，包括以生态修复改善生态环境带动社会资本投资、政府和社会资本合作共建、生态修复与城市建设发展结合、生态修复与脱贫攻坚融合、生态修复带动旅游业发展等生态保护修复的模式，发挥了良好的生态效益、经济效益和社会效益。

城规、土规与主体功能区——国家视角的国土空间规划

国土空间规划是一个高度复杂的系统。

中国改革过程中有很多关键性节点，当时看得并不清楚，往往是多年后回过头去，才会发现那是个扭转历史进程的大转折。国土空间规划很可能就是这样一个大转折。它是否能成为中国改革史上又一个现象级的历史抉择，取决于我们怎样理解国土空间规划的任务以及设计怎样的规划架构去实现这个任务。

一、国土空间规划的演进

同中国所有的改革类似，国土空间规划也是问题导向的，是一步一步摸着石头走出来的。但也正是出于这个原因，当时往往并不能理解我们摸到的“石头”在“河”中的真实坐标。

广受抨击的“土地金融”就是一个例子，虽然它在中国经济资本化的过程中起到了关键作用，是中国特色经济增长模式的核心，但直到不久前，很多人还是将其作为一种不得已的抉择，大多数人甚至将其误作为“土地财政”而大加批判。

国土空间规划也是源于对现实问题的应对。几乎和土地制度演进同步，中国的空间管制存在城市规划（以下简称“城规”）和土地利用规划（以下简称“土规”）两大系统，前者是“油门”，回答的问题是城市如何成长；后者是“刹车”，回答的问题是耕地如何保护。两个不同的操作系统之上，各自发展出一系列应用。当这些不同的规划在同一个空间上落地时，不可避免地会产生冲突。

为化解两大规划体系的矛盾，2011年6月初，国务院发布《全国主体功能区规划》，企图通过“主体功能区规划”，确立“所有规划的规划”，解决城规、土规矛盾。由于该规划凌驾于两个规划系统之上（“本规划是国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划，在各类空间规划中居总控性地位”），没有考虑产权和附着其上的利益，特别是在地方政府层次没有配套的行政许可，其在城规和土规两大系统的冲突中，完全被边缘化。

随后，很多地方开始尝试“三规（社会经济发展规划、城市规划、土地利用规划）合一”。在此基础上，2014年国家发改委、国土部、环保部和住建部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，试图通过将规划（主要就是城土“两规”）的“合一”，一劳永逸地解决空间治理的矛盾。但由于“刹车”、“油门”两个系统天生存在冲突，用一个“踏板”实现两个操作的设计，被实践证明并不可行。

由于城规和土规是两个不同的操作系统，基于其上的各种规划分别应用于完全不同的场景。结果是发改、环保、国土、住建分别开展规划合一的探索。试图在不改变操作系统的前提下合并规划应用，不仅没有解决规划的冲突，反而使“多规合一”的过程演变为部门权利的争夺。

针对这一问题，2016年，中共中央、国务院在《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称为“《意见》”）在提出“改革完善城市规划管理体制，加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一”的同时，首次提出“在有条件的城市探索城市规划管理和国土资源管理部门合一”。今天看来，2016年的《意见》中最具含金量的意见是，空间规划改革开始从“应用程序”层次进入到“操作系统”层次。（“两图”，即城市总体规划与土地利用规划。——编注）

但由于中央政府层次规划依然分属两个系统，棋盘和棋子合并，但下棋仍是两套规则，是按“围棋”还是“五子棋”，空间规划依旧是两个玩法。终于，判决的结果来了：既不是城规，也不是土规，而是一个全新的规划——国土空间规划。

二、国家战略视角的国土空间规划

2018年3月13日，第十三届全国人民代表大会第一次会议审议《国务院机构改革方案》。组建自然资源部，要求其“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”，为“解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题”迈出了空间规划整合顶层设计的关键一步。

2019年5月，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》更是将国土空间规划上升到“保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化”的空前高度。

任何一个行业都有高估自己重要性的本能，城市规划也不例外。但作为一个

资深的规划师，我仍然没有想到中央对规划的重视，竟会远远超出我觉得规划所能获得的重视。甚至觉得像“多规合一”虽然谈不上有啥不对，但在经济形势如此严峻的时候投入如此大的资源做这样没啥效果的工作，至少是没有分清主次。直到《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的公布，我才意识到，中央视角的“国土空间规划”很可能根本就不是我们已经习惯的“空间规划”。

要理解中央视角的“空间规划”是什么，一个重要的线索是，为什么中央把强大的城市规划合并到原来的国土部门，而不是相反，把相对弱小的土规合并到原来的建设部门。

过去四十年，中国的增长很大程度上是由城市化推动的。城市化的主要动力不是来自于企业，也不是来自于中央，而是来自于地方政府。这从中国的投资分布，就可以看得很清楚：中国的GDP大头是固定资产投资，这一投资的大头来自于地方政府。与此对应，中国地方政府占政府债务的比重，也远超其他国家。

那么地方政府的动力来自何方？你只要看市长们投资首先想到的是什么就知道了。市长想到的不是财政，不是发债，不是中央转移支付，而是土地。土地给中国地方政府提供的资本之巨，在世界上无出其右。可以说，“土地金融”就是中国奇迹的底层原因。没有“土地金融”，中国与其他金砖国家不会有什么不同，更不可能有过去四十年中国“现象级”的大增长。在中央政府，最有权势的部门是国家发改委和财政部，但在地方政府，最有权势的是规划局和土地局。因为前者主要用来执行预算，后者才是用来实现增长。

那么城规和土规，谁在土地金融中扮演更主要的角色呢？答案是城规。因为前者是服务城市扩张，是“油门”；后者是服务耕地保护，是“刹车”。在增长加速阶段，“油门”显然比“刹车”更重要。有人也许不同意，在城市里，卖出土地并收钱的是土地局而不是规划局。表面上看的确如此，但实际上，规划局和土地局在“土地金融”中的角色更像是“会计”和“出纳”的关系：虽然“钱”是由后者经手，但前者才决定哪些能“报销”。城市土地由土地局完成出让，但土地的价值则是由规划局给定的用途（比如，是居住还是工业）和强度（容积率高低）所决定的。

现在问题来了：既然在过去发增长中，城市规划扮演了更重要的角色，为什么中央不是把空间规划的职责划给城规的主管部门建设部，而是划给了在土规的主管部门基础上组建的自然资源部？

答案是，土地制度里隐含了自然资源制度模板，而这个模板主要包含在原来国土资源部的职责中。城市规划虽然在其中起到了关键作用，但城市规划在建设部只是其中一个服务于建设目的的部门。由于《城乡规划法》赋予城规的“两证一书”都是地方事权，建设部在城市规划管理序列中扮演的不是建设性角色（在一些地方政府眼中，建设部门对规划的管理很多时候甚至是干扰性角色）。（“两证一书”，即城市规划行政主管部门核准发放的建设用地规划许可证和建设工程规划许可证和建设项目选址意见书。——编注）

这并非源自水平高低，而是建设部门和国土部门各自的职责使然。

三、自然资源管理的模板

现在越来越清楚了，“土地金融”是中国增长模式的最大特色。就像其他发达国家的股票市场、债券市场等资本市场一样，土地金融的资本生成模式也有很大的问题。但发达的金融市场作为发达国家和发展中国家增长模式的关键差异，或者说“特色”，确实是没有问题的。只不过中国和其他发达国家不同，“土地金融”形成的资本，比其他资本市场形成的资本更突出，规模更大。

为什么中国的土地金融如此成功，而其它国家，特别是其他发展中国家的土地金融却不能复制中国的成功呢？这需要一篇比本文长得多的文章才能回答。

但我们可以通过与其他发达国家增长道路的对比，概略地描述中国为何能建立起巨大的土地资本市场。以往中国的经济增长多被视为全球化的产物，中国的改革开放正好遇到发达国家的资本输出，过剩的资本和廉价的劳动力结合，塑造了中国史诗般的成功。但这一解释却不能适用于其他一开始就对国际市场开放，劳动力价格也一样的其他发展中国家。中国所赖以成功的“改革开放”在其他发展中国家一开始就需要。

（下接第6版）

(上接第 5 版)

无论在生产还是消费方面，随着中国在全球经济中的比重不断上升，预期中国经济像苏联一样崩溃的观点开始退潮，重新解释中国增长的理论开始增多。其中，越来越多的理论开始把“土地金融”视作中国增长的正面因素。不久前，我参加了一个国务院发展研究中心向非洲国家介绍中国城市化经验的项目。其中，伦敦政治经济学院和牛津大学的一个报告，将中国的土地制度作为中国不同于非洲国家的关键差异。

这个小组把中国的城市化奇迹，归因于 1988 年的宪法修正案。根据这个修正案，原来不能交易的城市国有土地，被区分为所有权和使用权，其中使用权被允许进入市场。换句话说，计划经济下不能交易的国有土地变为市场条件下可以交易的私有土地，是中国经济增长的起点。但同样，这个研究没有解释那些土地一开始就可以交易的非洲国家，为何却没有形成类似的土地金融市场？

我的解释是，中国土地制度的起点不是 1988 年的宪法修正案，而是 1982 年的宪法。在那部宪法里，土地被区分为城市国有土地和农村集体土地两大类。城市土地国有，才有后来的土地使用权私有。

中国改革开放后城市化的本质，是将原来每一个经济主体（企业、家庭、个人）都需要的公共设施，由一个叫“政府”的企业统一提供，从而极大地降低了工业化的固定成本，使经济主体最大限度地轻资产运行。也正因如此，土地不可能从农村的私有直接转变为城市的私有，而必须经过一个农村土地的公有，配套基础设施后，再私有化给城市的使用者的过程。但在其他多数后进国家，由于城市需要极大的资本和统一的投入，这些国家在城市化时被卡在农村土地公有化这个阶段。

最初的一批完成城市化的原住民国家，都是通过海外资本输入（贸易、掠夺、殖民地）完成的，只有极少数殖民地国家能完成城市化和工业化。这些殖民地几乎全部都是非原住民国家，比如美国、加拿大、新西兰、澳大利亚、以色列、新加坡等。这些非原住民国家（地区）一开始就剥夺了原住民的财产权，没有经过大规模产权变更，就完成了城市化的最困难的第一步——土地公有。而这是其他如印度、非洲国家、中国等原住民国家所无法做到的。

中国改革开放时，殖民和战争这条资本积累的路径已经不存在了。但中国的计划经济，使得中国得以像非原住民国家那样直接将城市土地国有。这就是 1982 年宪法的伟大意义。

正是因为有了 1982 年宪法，才有 1997 年从深圳开始仿效香港（非原住民殖民地）模式，垄断土地一级市场，才有 1998 年的所有权使用权分离，才有 1990 年的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、1994 年的央地财政分权、1998 年的住房制度改革……直到 2004 年 8 月 31 日起所有经营性土地一律都要公开竞价出让的招拍挂制度形成，中国“土地金融”为中国的城市化筹集到巨额资本，也开启了此后中国经济的一路狂奔。

也正是在这一模式下，中国的空间规划才具有了与其他国家完全不同的作用。如果说股票的重要性使华尔街在美国资本市场扮演了一个核心作用，那么，土地的重要性使得规划（地方政府）在中国扮演了一个类似“华尔街”的关键作用。中国的地方规划部门画出的“线”，同印度规划部门画出的“线”，在资本市场上的价值完全不同。

到这里，我们就应该比较清楚空间规划在中国增长中的真正价值了：不是来自于各类用地的比例、建筑街道的外观、天际轮廓线、开放的街区、交通教育医疗……这些都很重要，但这些“应用”都是围绕一个目标——土地资源的价值最大化。如果说中国城市化有一条主线的话，这条主线就是土地使用权公有化，配套基础设施后再私有化。规划部门和国土部门在这一过程中扮演着核心作用。而这一条主线是在原来的国土部门而不是建设部门。

四、国土空间规划的使命

通过解读空间规划合并到自然资源部门，我们就可以理解中央视角下的国土空间规划是什么。它既不是土规，也不是城规，更不是主体功能区规划，而是一个全新的规划。

我认为，这个规划应当把“土地金融”的成功模式，复制到所有自然资源的管理上，从而大幅度提高中国空间治理的水平。

这个模式是什么？简单讲，就是先将所有自然资源公有化（1982 年宪法），再将自然资源使用权资本化（1988 年宪法修正案、招拍挂），利用资本将资源变为资产（配套“七通一平”的基础设施），然后将资产通过市场找到能够创造最多

现金流（税收）的使用者（招商引资）。所谓履行“全民所有自然资源资产所有者职责”，就是确保从资源到资本，再从资本到资产到现金流的过程，自然资源能够保值增值。为了履行“所有国土空间管制和生态保护修复职责”，国土空间规划还要建立将那些不能保值增值的资产，重新还原为资源的渠道。（七通一平，指道路通、给水通、电通、排水通、热力通、电信通、燃气通及土地平整。——编注）

一旦国土空间规划能按照中央的视角（而不是规划专业的视角）建立国土空间规划的新模式，中国经济增长就会获得远比“土地金融”更大的增长动力。当然，不同的自然资源不同，资本化的途径也不同，这些都需要国土空间规划进行开创性的制度设计。现有的土地制度也并不是完美无缺，一旦上升到国家的战略高度，就需要重新设计。

比如“建设用地指标”就是一个有待完善的重要规划工具。一旦“建设用地指标”配置能从现在的计划配置转换为货币配置，就可以成为重要的宏观管理工具。这个工具一旦成功，就可以复制到水、大气等稀缺的自然资源的市场化分配中，真正实现让市场在资源分配中“起到决定性作用”。在原来的土地资源分配中，中央并没有居于核心位置。而自然资源指标一旦货币化，就可以通过类似“自然资源储备银行”的机构管理国家资源。中央政府也会因此成为资源分配的中枢。

这个“银行”并非一个简单的类比，而是真正影响货币的扩张与收缩。现代金融体系下的货币，本质上都是债务，资产及其信用（未来的现金流）决定了货币的发行能力。中国之所以能发出远高于 GDP 的 M2（广义货币供应量）而不出现通货膨胀，就是因为作为债务抵押的土地维持着强大而稳定的信用（在某种程度上比美国的股票市场更稳定）。债务并不可怕，高增长必定伴随着高债务，而所有债务的镜像，都对应对应着资产，只要资产可以带来抵押时预期的现金流，债务多高都不可怕。

相反，这也意味着，如果能有更多可以带来稳定的现金流的自然资源，中国的债务规模就可以继续扩大。中国今天之所以可以实现货币主权，就是因为中国货币的信用不再依赖美元储备，不再需要结汇发行货币。2008 年以后，中国的货币增长主要是建立在基本不受国际资本市场波动影响的国内资产的信用上。而这其中最主要的信用就是城市土地。

只要房地产市场不崩盘，人民币会在全球危机中屹立不倒。一旦中国货币的信用被世界所接受，人民币国际化就会水到渠成。国际贸易本币结算，则意味着中国可以避免被美元“割韭菜”。而这都和自然资源的资本化密切相关。自然资源储备银行指标的宽松还是收紧，很大程度上决定了货币信用的宽松还是收紧。在新的国土空间规划架构下，可以预期“自然资源金融”未来对增长的影响，将会远超“土地金融”对城市化的影响。

五、结论和建议

任何好的工具，都是使用者定义的。规划也是如此。理解中央赋予国土空间规划的使命，对于此次国土空间体系改革的成败至关重要。无论新规划所需要的知识是我们学科已经会的还是完全不会的都不重要，重要的是我们能否达成历史赋予空间规划的新的使命。

本文有以下几条建议：

首先，新的国土空间规划不要急于在底层（构造系统）没有设计好的情况下，匆忙开展新的空间规划（零件设计）。在没有确立新的参照系的情况下，回到旧的规划方法是完全在预料之内的。这样，隐藏在原来规划基因里的缺陷（周期过长、杂而无用、反应迟钝、无法滚动等），都会遗传到新的国土空间规划中。

其次，土地规划的成功应该是先从法规甚至法律的制定开始，法律是国土空间规划的基础。要像“八二宪法”那样对“自然资源”的全民属性加以界定；然后把自然资源部门的职责转换为中央到地方政府的一系列事权和行政许可；围绕行政许可生成相应的资源-资本-资产流转的规则。一系列法律和规则，构成国土空间规划稳定的“隐规则”。

第三，有了顶层设计，再开始具体规划的编制。也许有人担心原来的规划废止，新的规划缺位，会导致审批混乱。以我的经验来看，这类情况会有，但不会像想象的那么严重。总体规划常常一批就是几年，这期间总体规划对土地审批并没有什么影响，控规也是如此，有没有总规的审批和控规的编制，现实的操作是完全一样的。而且即便规划通过了审批，往往是因为现实的变化，完成的规划又需要改编。因此，在新的国土空间规划的架构建立起来之前，只要行政许可不出现空窗，

(下接第 7 版)

(上接第 6 版)

规划编制的暂时缺位就不会对城市发展产生多大影响。

国土空间规划是一个高度复杂的系统，这种复杂性是不能简单依靠“设计”就能解决的，只有在不断“使用”的过程中解决复杂性问题。原来的土地制度，经 1982 年宪法得以确立，到 2004 年 8 月 31 日之后土地招拍挂制度最终形成，

整个过程花了足足二十年。显然国土空间规划也不能一蹴而就，在新的架构建立之初，关键是要抓住其中的几个关键点。

土地制度形成的几个关键点——农村土地的公有、政府统一配套基础设施、私有化给城市的使用者——为其他自然资源提供了可资借鉴的模板，完成新的国土空间规划所需的时间可因此大幅缩短。完善工具的最好办法，就是使用工具。

(摘自国土自然资源空间规划公众号)

集体土地直接入市

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于 2019 年 8 月 26 日通过。新土地管理法与旧法相比有何不同，会不会对市场造成冲击征地补偿模式有何改变……这些大众关切的问题在召开的全国人大常委会办公厅新闻发布会上都给出了答案。

在新闻发布会上，全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任杨合庆、自然资源部法规司司长魏莉华共同回答了关于修改土地管理法、城市房地产管理法相关问题。

一、是基本农田保护 2.0 版

Q: 对比旧法，新法将原来的“基本农田”表述，全部改成了“永久基本农田”表述。为什么作出如上改动？是简单的文字调整，还是另有深意？

魏莉华回应，“基本农田”全部修改为“永久基本农田”不是简单的文字修改，而是理念的重大转变。“我们用网上一个时髦的话说，这就是基本农田保护 2.0 版，从‘基本农田’到‘永久基本农田’是基本农田保护的 2.0 版。这样的修改，体现了对基本农田永久保护这样一个价值理念”。

新法总结了实践中永久基本农田保护和划定的一些成功经验，第 35 条明确规定永久基本农田经依法划定后任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，要求永久基本农田必须落实到地块，纳入数据库严格管理。“同时，原来土地管理法要求各省、自治区、直辖市必须把 80% 以上的耕地划入永久基本农田，考虑到各省的耕地后备资源有很大的不同，所以这次新法作了一个微调，具体的划定比例由国务院根据各省、自治区、直辖市实际情况来确定，使这部法律的规定更加符合实际”。

二、征地按区片综合地价补偿

Q: 新土地管理法在土地征收模式方面有哪些重要改革？

魏莉华表示，新土地管理法从三个方面，改革了土地征收模式。

其一，新法首次明确界定了何为“公共利益”，“原来宪法和土地管理法都规定，国家为了公共利益的需要可以征地。但什么是公共利益？长期以来没有明确的法律规定，特别是修改前的土地管理法又规定，任何单位和个人使用土地必须使用国有土地，所以导致了征收成为获得土地的唯一途径。这次我们在总结试点经验的基础上，采用列举的方式，对于哪些是公共利益可以动用国家征收权作出了明确的界定。因军事外交，政府组织实施的基础设施建设、公益事业、扶贫搬迁和保障性安居工程，以及成片开发建设等六种情况确需要征地的可以依法实施征收”。

其二，新法首次明确了土地征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低，长远生计有保障。“这样一个规定就改变了过去我们是以土地征收

的原用途来确定土地补偿，以年产值倍数法来确定土地补偿费和安置补助费的做法，以区片综合地价取代原来的土地年产值倍数法，另外在原来的土地补偿费、安置补助费、地上附着物三项基础上又增加了农村村民住宅补偿和社会保障费，这样就从法律上为被征地农民构建了一个更加完善的保障体系”。

其三，新法完善了土地征收程序，“把原来的批后公告改为了批前公告，主要是使被征地农民在整个过程中有更多参与权、监督权和话语权”。

三、地方政府不能强迫农民退出宅基地

Q: 新土地管理法有什么制度创新？

“我们删除了原来土地管理法第 43 条，任何单位或个人需要使用土地的必须使用国有土地的规定”，魏莉华说，新法增加规定，农村集体建设用地在符合规划、依法登记，并经三分之二以上集体经济组织成员同意的情况下，可以通过出让、出租等方式交由农村集体经济组织以外的单位或个人直接使用，同时使用者在取得农村集体建设用地之后还可以通过转让、互换、抵押的方式进行再次转让。“这是土地管理法一个重大制度创新，取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制，为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍，集体经营性建设用地入市是这次土地管理法修改的最大亮点”。

此外，宅基地方面，新法在原来一户一宅的基础上，增加了户有所居的规定，“因为有一部分农村村民已经进城落户，对他们原来在农村的宅基地是否允许退出，这次修改允许已经进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地，因为农民变成市民真正实现城市化是一个漫长的过程，在整个过程中我们要有足够的耐心。如果农民不愿意退出宅基地，地方政府不能强迫其退出宅基地，必须是在自愿有偿的基础上”。

四、不会对土地市场造成冲击

Q: 新土地管理法改变了此前建设用地只能用国有土地的格局，这一变化会不会对土地市场带来冲击？

杨合庆回应，这次土地管理法的修改，包括集体经营性建设用地入市改革，目的就是为了改变、完善现有的建设用地土地供应的格局。原来我们只有国有的建设用地才能进入市场，以进行各项建设，现在是允许集体可以把集体的建设用地，直接由集体出让、出租用于建设，这是土地供应格局的改变。

但是，集体经营性建设用地入市，首先入市的土地要符合规划，规划必须是工业或者商业等经营性用途；必须要经过依法登记；在每年的土地利用年度计划中要作出安排；即使获得了集体经营性建设用地的使用权之后的土地权利人，也要按原来规划的用途来使用土地。“因此从这几个方面来讲，不会对我们的土地市场造成冲击。”杨合庆说。

(摘自国土自然资源空间规划公众号)

将制止耕地“非农化”落到实处

导读

保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子。针对当前耕地“非农化”存在的突出问题，国务院办公厅不久前印发了《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（以下简称《通知》），要求采取有力措施，强化监督管理，落实好最严格的耕地保护制度，坚决制止各类耕地“非农化”行为，坚决守住耕地红线。

日前，自然资源部咨询研究中心组织召开专题学习交流研讨会，会议采取“线上+线下”“重点发言+研讨交流”相结合的方式，就深入学习贯彻《通知》要求，组织专家开展了专题研讨。

严要求：坚决制止耕地“非农化”，守住耕地红线

我国实行了最严格的耕地保护制度。在与会专家看来，以 1986 年《土地管理法》出台、1998 年和 2019 年两次重要修正，以及中共中央、国务院先后印发的 1986 年《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》、1997 年《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》和 2017 年《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》为重要标志，我国总体上已经形成了以《土地管理法》为基本，以土地用途管制制度、永久基本农田保护制度、建设用地审批制度、耕地占补平衡政策、国土综合整治

(下接第 8 版)

(上接第7版)

制度为主线，以耕地保护责任目标考核制度和自然资源执法督察制度为保障的耕地保护制度体系，在保障我国粮食安全，促进经济和社会可持续发展方面发挥了重要作用。

此次国务院办公厅发布《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》又基于哪些新的考量？与会专家认为，坚决制止耕地“非农化”行为，守住耕地红线是保障粮食安全的重要举措。当前和今后较长时期，我国粮食供需仍将维持紧平衡态势，特别是今年新冠肺炎疫情、洪涝灾害、蝗虫灾害等各种因素叠加，以及错综复杂的国际局势对我国粮食安全造成威胁，耕地保护的重要性更加凸显，要确保国家粮食安全这根弦儿不能放松。“手中有粮，心中不慌”，保护耕地这一粮食生产的重要基础，实施“藏粮于地”，是保障我国粮食安全的根本所在。

咨询委员纪东义认为，应该客观看待耕地“非农化”问题，从近30年情况来看，我国城镇化、工业化快速推进阶段同时也是耕地“非农化”问题日益突出的时期，研究耕地“非农化”应立足于我国人多地少的基本国情和所处的发展阶段。

“近年来，一些地方确实存在认识不到位、审批放宽、执法不严的问题，如果任其发展，势必会危及耕地红线，威胁国家粮食安全，影响经济社会稳定大局。”咨询委员刘随臣认为，坚决制止耕地“非农化”行为，是对我国最严格耕地保护制度的再次强调和重申。《通知》有针对性地再次强调和重申耕地保护政策，及时遏制耕地“非农化”行为，对维护耕地保护工作的严肃性，提高制度公信力具有重要现实意义。

与会专家普遍认为，耕地保护要数量、质量并重，耕地“非农化”行为不但占用耕地，造成耕地数量减少，最关键的是破坏了耕地耕作层，造成耕地质量下降。种植苗木、草皮等用于绿化装饰的植物，对耕作层破坏很大，特别是根系发达的树种，既耗费养分又破坏土壤结构，使土地很难再用于粮食生产。针对一些地方出现生态建设与粮食生产“争地”的新情况新问题，《通知》明确提出，

严禁违规超标准建设绿色通道、违规占用耕地挖湖造景等“非农化”行为，要求新建自然保护地应当明确边界，不准占用永久基本农田，已划入自然保护地核心保护区的永久基本农田要有序退出。

多举措：综合施策遏制“非农化”，重点管控永久基本农田

《通知》对耕地保护提出了新的要求，下一步应该如何贯彻？与会专家们普遍认为应以《土地管理法》为遵循，结合部门重点职能，综合施策系统治理、防患未然。

“要以国土空间用途管制为抓手，从源头上遏制‘非农化’趋势。”咨询委员任洪昌认为，遏制耕地“非农化”是耕地保护最关键的一道防线，应履行好全民所有国土空间用途管制职责，建立空间规划体系并监督实施，这是制止“非农化”问题的源头防控措施。《通知》要求，

批地用地必须符合国土空间规划，凡不符合国土空间规划以及不符合土地管理法律法规和国家产业政策的建设项目，不予批准用地。

任洪昌建议，贯彻落实《通知》要求，要统筹做好国土空间规划编制、“三线”划定、第三次全国国土调查工作，全面摸清土地家底并准确掌握耕地“非农化”的真实情况。科学编制2020年至2035年国土空间规划，重点是统筹划定落实好“三条红线”，尤其要处理好耕地与林地、草地的规划布局和规模控制问题，实现山水林田湖草系统治理。

咨询委员刘随臣认为，耕地尤其是永久基本农田作为“口粮田”“保命田”，如果不及时制止“非农化”“非粮化”问题，将会进一步触及粮食安全底线，因此要实行最严格耕地保护制度，重点管控永久基本农田“非农化”。刘随臣表示，《通知》多处体现了对永久基本农田实行特殊保护的要求，如：明确提到禁止占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；占用永久基本农田的，要限期恢复，确实无法恢复的按照有关规定进行补划等。“一系列关于永久基本农田特殊保护的新政策，亟须在修订《永久基本农田保护条例》中予以强化体现，特别是要以加强法治建设督促地方各级党委、政府切实增强保护永久基本农田的主体责任意识。”此外，研究员孟祥舟建议，应重视耕地“非粮化”问题研究，提前分析研判农业结构调整发展趋势及其对耕地保护目标与粮食安全整体影响和潜在风险。

在与会专家看来，全面推进乡村规划编制和实施国土综合整治也是制止耕地“非农化”的良方。专家建议以国土空间格局优化和生态保护修复为核心，对乡

村进行全域规划、整体设计、综合治理，通过整体开展农村农用地整治、建设用地整治和生态保护修复，不断优化生产、生活、生态“三生”空间，解决农村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化问题。

《通知》提出，要对本地区耕地及永久基本农田保护情况进行全面检查，并将违规占用永久基本农田开展绿化造林、挖湖造景、非农建设等耕地“非农化”行为纳入考核内容，加强对违法违规行为的查处，对有令不行、有禁不止的严肃追究责任。

对此，咨询委员张璞认为，结合自然资源部督察监督执法职能，履行耕地保护督察职责，定期巡查执法，加大土地执法查处力度，组织实施耕地保护责任目标考核，对于遏制耕地“非农化”问题至关重要，应加强自然资源督察执法力度，严肃查处“非农化”行为。与会专家提出，结合第三次全国国土调查开展摸底工作，要对耕地“非农化”“非粮化”问题突出的地区，加大督察问责力度；以督察问责省级政府耕地保护责任落实为抓手，层层传导压力，力促形成党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的耕地保护格局。

新机制：严守耕保第一道防线，确保实现耕地永久保护

相比耕地“非粮化”，坚决制止耕地“非农化”是严守耕地保护红线的第一道防线。如果这道防线失控，就会造成耕地的永久灭失，这一点须始终高度重视。专家们提醒，当前应重点关注人为造景建设绿色通道、农村建房、农业设施用地标准与审批监管、养殖业服务政策、审批权试点地区的占补平衡等方面问题，确保实现耕地永久保护。

对于人为造景建设绿色通道问题，从各方面掌握情况看，当前铁路、公路等道路沿线两侧在用地范围以外违规人为造景占用耕地建绿化带，是当前耕地“非农化”最为突出的问题之一，亟须采取有效治理措施。针对农村建房问题，《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》和《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》体现了有堵有疏的政策取向，但要确保政策执行不走样、不偏差。同时，在保障农村居民正常建房需求的同时，要及时关注城里人下乡联合建房的新情况。关于农业设施用地标准与审批监管问题，专家分析认为设施农用地是合理的用地需求，但目前还需要根据生产领域类型、规模比重、加工半径等，进一步制定具体的设施农用地分类管理标准，明确审批程序，便于从源头上进行管理。对于养殖业服务政策，专家认为包括生猪养殖在内的畜牧业发展，均在农业区域内进行，其用地规划、占地标准与“非农化”趋势风险关联密切，须高度关注、主动服务、精准施策。针对审批权试点地区的占补平衡问题，专家提出在国务院授权委托用地审批权的8个试点省份，“占优补优、占水田补水田”能否真正落实到位，须高度关注。此外，《通知》提及的挖田造湖问题同样是地方普遍存在的问题，必须因地制宜，在考虑防洪排蓄的同时警惕形象工程、面子工程。

针对上述问题，与会专家一致认为，要从严格控制建设占用耕地、改进耕地占补平衡管理、推进耕地质量提升和保护、健全耕地保护补偿机制、强化保障措施和监管考核等方面构建耕地保护长效机制。为确保《通知》落实到位，建议从以下三方面进一步加强耕地保护监管，将制止耕地“非农化”的要求落到实处：

一方面，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。要深刻认识严格耕地保护、坚决制止耕地“非农化”的极端重要性，采取有力措施，强化监督管理，早发现、抓典型、查问题、早制止，落实最严格的耕地保护制度。对新出现的各类耕地“非农化”问题，要加大整治力度，及时发现、及时制止、及时处理。

另一方面，实行更为严格的耕地保护监管方式。要将耕地保护的常态化监管纳入自然资源督察的重要事项，特别是在审批权下放的省份，专项督察与常态监管手段一定要跟上。在国务院出台《关于授权和委托用地审批权的决定》的背景下，建议以落实耕地保护和占补平衡制度为重点，尽快建立与用地审批权改革相衔接的监督考核评价制度，加强审批事中事后监管。

此外，强化省级政府责任意识与主体意识。加强与相关部门联合，严格开展省级政府耕地保护责任目标考核和粮食安全省长责任制考核。高度重视、充分发挥领导干部自然资源资产离任审计作用，强化对耕地保护责任履行情况的审计制度。在此基础上，强化与土地违法案件查处相关部门的协作配合，探索完善“行刑衔接”的案件移送工作制度。

与会咨询委员表示，按照部党组的统一部署和安排，咨询中心应进一步深入学习文件精神，在这项工作中力求主动担当，有所作为。

(摘自北京规划自然资源公众号)

中共中央政治局会议： 促进房地产市场平稳健康发展

12月11日，中共中央政治局召开会议，分析研究2021年经济工作；听取中央纪委国家监委工作汇报，研究部署2021年党风廉政建设和反腐败工作；审议《中国共产党地方组织选举工作条例》。中共中央总书记习近平主持会议。

会议要求，要扭住供给侧结构性改革，同时注重需求侧改革，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。

要整体推进改革开放，强化国家战略科技力量，增强产业链供应链自主可控能力，形成强大国内市场，夯实农业基础，强化反垄断和防止资本无序扩张，促进房地产市场平稳健康发展，持续改善生态环境质量。

要对全面建成小康社会进行系统评估和总结，巩固拓展脱贫攻坚成果，做好同乡村振兴

有效衔接。要抓好各种存量风险化解和增量风险防范。

会议认为，今年是新中国历史上很不平凡的一年。面对严峻挑战和重大困难，我们保持战略定力，准确判断形势，精心谋划部署，果断采取行动，付出艰苦努力，交出了一份人民满意、世界瞩目的答卷。我国成为全球唯一实现正增长的主要经济体，三大攻坚战取得决定性成果，科技创新取得重大进展，改革开放实现新突破，民生得到有力保障，全党全国各族人民向心力、凝聚力进一步增强。

会议指出，今年是“十三五”规划收官之年。经过5年奋斗，我国经济实力、科技实力、综合国力和人民生活水平跃上新的大台阶，新时代脱贫攻坚目标任务如期完成，全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步。

财政部：推动金融、房地产同 实体经济均衡发展

日前，财政部党组书记、部长刘昆在《学习时报》撰文指出，站在“两个一百年”历史交汇点上，党的十九届五中全会深入分析我国发展面临的国际国内形势，统筹考虑“十四五”规划与2035年远景目标，系统回答新形势下实现什么样的发展、如何实现发展这个重大问题，明确提出加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是以习近平同志为核心的党中央根据我国发展阶段、环境、条件变化，审时度势作出的重大战略决策，有利于在错综复杂的国际环境中把握重要战略机遇期，更好发挥我国超大规模经济体优势，塑造国际合作和竞争新优势。

在撰文中，刘昆称，财政在支持加快培育完整内需体系方面责无旁贷，并且大有可为。全面促进消费，顺应消费升级趋势，支持提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费。进一步健全养老、医疗、教育、社会救助、优抚安置等政策体系，增加中低收入群体收入，

提升社会整体消费意愿和能力。支持完善流通体系特别是农村流通体系，促进产销高效对接，扩大消费市场。拓展投资空间，发挥中央基建投资、地方政府专项债券等作用，支持国家重点领域、重大工程、重大项目建设，积极扩大有效投资。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。畅通国内大循环，深化财税体制改革，加大财政“放管服”力度，推动破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，降低全社会交易成本。支持缓解中小微企业融资难融资贵问题，完善住房市场体系和住房保障体系，推动金融、房地产同实体经济均衡发展。促进国内国际双循环，统筹运用好关税、进口税收政策，推动外贸公共服务平台建设，促进外贸外资循环畅通。增加优质产品进口，作为国内供给的必要补充，满足国内消费升级和多样化需要。

北京房屋征收补偿新规征求意见： 区政府原则上半年内作出补偿决定

北京市住建委12月9日发布《关于进一步做好国有土地上房屋征收补偿决定有关工作的通知（征求意见稿）》，其中拟提出，明确房屋征收补偿决定工作流程：区房屋征收部门与被征收人、公房承租人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，区房屋征收部门应及时报请区人民政府作出补偿决定。区人民政府原则上自征收补偿方案确定的签约期满之日起六

个月内作出补偿决定。补偿决定规定的搬迁期限，不得少于15日。

另外，补偿决定规定的搬迁期限届满后被征收人、公房承租人拒绝搬迁的，区人民政府应当催告被征收人、公房承租人履行义务，催告期满被征收人、公房承租人仍拒绝履行搬迁义务的，可以在法定复议或者诉讼期限届满之日起，原则一个月以内申请人民法院强制执行。

做好“三调”耕地质量等级调查评价 与耕地资源质量分类成果对接

经自然资源部、农业农村部同意，近日，国务院第三次全国国土调查领导小组办公室印发《关于做好第三次全国国土调查耕地质量等级调查评价与耕地资源质量分类成果对接工作的通知》（以下简称《通知》），对有关事项作出要求。

《通知》明确了重点工作。一是形成评价成果。县级农业农村部门负责更新县域耕地质量属性数据库与空间数据库，按照《耕地质量等级》（GB/T 33469-2016）国家标准和农业农村部统一建立的耕地质量等级评价指标体系，开展耕地质量变更评价，标注耕地质量变更评价等级结果与土层厚度、土壤质地、土壤有机质、土壤pH值等4项耕地资源质量分类指标，形成县域耕地质量评价单元图件。

二是开展成果对接。县级自然资源部门联合同级农业农村部门共同组成县级工作专班，双方签订保密协议，将第三次全国国土调查土地利用现状图与县域耕地质量评价单元图件叠加，在第三次全国国土调查土地利用现状图上标注耕地质量等级及4项耕地资源质量分类指标，形成县域成果图件。省级自然资源部门联合同级农业农村部门共同组成省级工作专班，加强数据质量审核。省级自然资源部门将所辖所有农业县（区、市、旗）标注了耕地质量等级信息的第三次全国国土调查最新县域土地利用现状图件整体移交至省级农业农村部门后，省级农业农村部门将其上报农业农村部备案。

三是落实耕地质量保护责任。加强耕地质量等级调查评价与耕地资源质量分类成果应用，为开展永久基本农田划定、耕地占补平衡、粮食安全省长责任制考核、省级政府耕地保护责任目标考核、自然资源资产负债表—耕地质量等级变动表编制、耕地资源环境承载能力评价及因地制宜开展耕地质量建设与保护提供基础支撑。

住建部：鼓励大型物业公司开放 智慧管理平台，拓展服务范围

12月15日，住房和城乡建设部公告了与工业和信息化部、公安部、商务部、卫生健康委、市场监管总局等六部门联合发布的《关于推动物业服务企业加快发展线上线下生活服务的意见》。

在构建智慧物业管理服务平台方面，《意见》表明，支持物业服务企业联合建设通用、开放的智慧物业管理服务平台，降低平台建设运营成本，提高服务资源整合能力。鼓励大型物业服务企业开放自有智慧物业管理服务平台功能，拓展服务范围，为中小物业服务企业提供平台支撑和技术支持。引导各类智慧物业管理服务平台加强与电商、科技、金融、快递等第三方平台互联互通，实现资源对接、互补。

《意见》还从全域全量采集数据，融合线上线下服务，推进共建共治共享，加强领导统筹推进等方面提出意见。

《意见》表示，以加强城市新型基础设施建设为基础，大力推进居住社区物联网建设，对设施设备进行数字化、智能化改造，补齐数字化短板。对设施设备赋予唯一识别码，运用传感器、全球定位、射频识别、红外感应等装置与技术，全面感知、识别和记录水、电、气、热、安防、消防、电梯、水泵、照明、管线、变压器等设施设备运行数据。运用物联网、大数据、人工智能等先进技术，实时记录物业服务动态信息。对物业服务基础资料和档案进行全面数字化。



告别“摊大饼”城市发展开启“存量更新”模式（上）

□ 雷爱先

引言

向外围无限扩张、大拆大建的“摊大饼”模式，在城市发展过程中一直被人诟病。随着我国城镇化率和服务业占 GDP 比重均超过 50%，城市发展也开始由增量扩张为主转入存量更新为主的新阶段，“摊大饼”模式逐步成为过去式。围绕城市核心区开始的以存量资源开发为主的城市“有机更新”成为新时期城市发展的主流。

目前，我国越来越多的城市开始加大政策支持力度推进城市更新，但仍然存在资金短缺、政策标准缺失、形象工程屡禁不止等瓶颈，亟须通过改革创新实现突破。

城市发展“存量”模式开启

截至目前，北京、上海、广州、天津等都加快了城市存量资源的更新改造。

位于北京西直门交通枢纽附近的京盐融园，以前一直是中盐集团的存盐仓库。随着经济的发展和城市功能的不断升级，地处北京核心地区、占地近 10 亩的存盐仓库已经越来越不能适应城市发展的需要。作为仓储场所，其吸引了大量的车流、物流，对西直门周边交通等干扰较大。而作为企业的固定资产，其运行效率也越来越低。

针对这种情况，中盐集团对包括京盐融园在内的，位于北京市西城区、丰台区、通州区等区县的 7 处类似资产进行了整体更新改造。京盐融园主要仓库整体框架结构得到了保留，并在此基础上进行了改造和结构加固，总共建成了 6000 平方米的办公面积。以前破旧的仓库，变成了一个环境优雅的办公院落，老仓库的红墙砖透出一股后工业时代感觉，与整体的科创风格设计相得益彰。

“与高楼大厦的写字楼相比，这样的环境特别受高科技、文创企业欢迎。”京盐融园负责人刘欣介绍，目前 6000 平方米的办公面积已经全部租出，入驻的都是高科技企业。

针对城市更新等相关议题，全国工商联房地产商会城市更新分会近期深入全国 30 多个城市开展专题调研。相关调研报告认为，“十三五”以来，我国新

型城镇化建设取得阶段性成果，2019 年常住人口城镇化率已达 60.6%，第三产业增加值占国内生产总值比重达到 53.9%。这两个关键数据，标志着我国城市发展由增量扩张为主，转入存量更新为主的新阶段。

全国工商联房地产商会城市更新分会会长柴志坤表示，随着第三产业增加值超过第二产业，以前的“摊大饼”模式已经不适应城市发展新要求。它不仅过度占用农村土地，降低了每单位基础设施服务的人口，加重了地方政府债务负担，而且大大削弱了城市的集聚效益，使城区内产生了大量低效土地资源，影响了经济产出的效率。

据了解，当前包括北京在内的一些城市，空置的写字楼、仓储等楼宇大量存在。北京筑福集团董事长董有介绍，目前，北京市门头沟、石景山和通州三个区的空置存量房产就超过 1000 万平方米。

行业分析机构认为，受新增供应大、市场需求不足影响，北京众多产业园的空置率正在持续上升。预计到 2020 年底，北京成熟产业园体量将超过 1500 万平方米，空置率将突破 30%。

“城镇化建设中有一对突出矛盾值得高度重视。”中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员秦虹表示，1978 年至 2018 年，我国城镇人口增长了 3.8 倍，但同期城镇建成区面积却增长 7.4 倍，即从 7000 平方公里增加到 5.85 万平方公里，面积增长比人口增长快一倍。

据介绍，目前国内城镇化率总体超过 60%，其中超过 80% 的城市有 20 个，超过 70% 的有 40 个。有的城市已经处于人口流失的状态，却还在搞扩张式发展。这对于未来发展是有害的，必须通过挖掘城市内部潜力，提高城市效率来获得新的增长。

以成都为例，城市扩张中的基础设施建设等成本已经越来越难以承受。近年来成都已考虑基本停止外围扩张，转而在城市中心推动“有机更新”，例如把一些老旧批发市场改造为办公商用设施等。

将撬动十万亿投资规模

据全国工商联相关课题组测算，当前启动我国城市更新战略可拉动投资规模 10 万亿元。

首先，城市更新将加快新旧动能转换。随着新经济快速发展和城市转型升级加快，一些城市的传统商业设施、老旧厂房等出现产能过剩。对此，全国工商联房地产商会城市更新分会秘书长夏子清表示，启动城市更新战略，可以高效利用城市存量土地资源，通过模式创新、政策调整和创造新需求来释放“过剩”产能，促进城市转型发展。据介绍，广东省近年来通过对“旧城镇、旧厂房、旧村庄”改造累计节约土地 20.4 万亩，节地率达 42.4%。单位建设用地产出从 2008 年的每年每亩 13.7 万元增加到 30 多万元，增长率超过 125%。

其次，城市更新还可以有效扩大国内需求。据住房和城乡建设部统计，目前全国共有老旧小区近 16 万个，涉及居民超 4200 万户，建筑面积约 40 亿平方米。按照目前每平方米投入 1000 元的标准计算，我国老旧小区改造投资总额可达 4 万亿元。各地城中村改造未来两三年投资规模预计可达 1.8 万亿元。老旧商办物业约为 170 亿平方米，即使按照每年改造 1% 计算，年投资规模就是万亿级水平。其中，仅北京、上海、深圳三地老旧小区综合整治、老旧工业区改造，以及商办物业更新的投资规模每年就超过 2000 亿元。

城市更新中的老旧工业区改造、商办物业更新等项目，由于有较好的投资收益，能够有效吸引社会投资。据介绍，2008 年以来广东省累计投入改造资金 1.66 万亿元，其中社会投资约占 86%。同时，各地通过城市更新而形成的新工业、新商住、新生态等集聚区，已成为引领当地经济高质量发展的热土。

再次，城市更新是对城市区域再规划和环境再升级的过程。清华大学建筑学院教授边兰春表示，我国城镇老旧小区量大面广，涉及上亿居民，普遍存在原设计标准较低、维护不到位、市政设施破损严重、公共服务和配套设施缺乏等问题，难以满足人民群众对美好生活的需要。城市更新可有效破解城市发展不平衡不充分的难题，提高居民获得感，促进城市可持续发展。（未完待续）