

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

新城投公司长阳 0607 棚改项目 07-46 地块 荣获“安全文明施工”最高奖项

近期，中国建筑业协会建筑安全与机械分会发布了《2022 年建设工程项目施工工地安全生产标准化学习交流项目名单》，新城投公司长阳 0607 棚改项目 07-46 地块荣获“2022 年建设工程项目施工工地安全生产标准化学习交流项目”（原全国 AAA 级安全文明标准化诚信工地）。这是公司长阳 0607 棚改项目继 2021 年 06-10 地块后第二次获此荣誉的项目，此奖项是中国建筑业协会、全国建设工程行业“安全文明施工”方面最高奖项！

此次评选，由中国建筑业协会组织，评选内容主要从疫情防控、绿色安全施工、环境综合治理、施工现场标准化等方面，在“绿色安全样板”工地基础上进行优中选优，全市共有 21 个项目获得此项荣誉，房山区仅此一个项目获此殊荣。新城投公司长阳 0607 棚改项目作为市、区政府重点项目，在管理过程中认真落实施工现场安全文明施工各项规定，积极开展绿色安全工地创建活动，特别是在疫情防控的严峻形势下，攻坚克难，主动作为，确保了项目安全生产。

昌平区沙河镇七里渠南北村 QLQ-004 地块综合性商业金融服务业项目（商业及商务办公）	北京建工集团有限责任公司	王 焯	刘海民
北京城市副中心住房项目（0701 街区）B 地块一标段	北京住总集团有限责任公司	闫 明	刘洪坡
房山区长阳镇 06、07 街区棚户区改造土地开发五片区项目（FS10-0107-0046 地块）（46-1#住宅楼等 10 项）	中国建筑一局（集团）有限公司	黄海祺	王 刚
北京城市副中心行政办公区二期启动区 FZX-0901-0160 地块项目（1 号办公楼等 2 项）	中国建筑一局（集团）有限公司	刘春峰	刘冬伟
北京经济技术开发区河西区 X46R1、X46R2 地块 R2 二类居住用地、A334 托幼用地项目（8#住宅楼-10#住宅楼、14#住宅楼-21#住宅楼、烟囱、S3#配套楼、幼儿园、地下车库 B 段）	中国建筑第二工程局有限公司	王 鑫	马 垒



长阳 0607 棚改项目 07-46 地块

热点关注

北京现行地方生态环境标准达 111 项 已建立“两个层次、九个重点领域”新体系

在北京生态环境改善的背后，有一个功不可没的“幕后功臣”，就是生态环境标准。市生态环境局昨天介绍，北京市高度重视标准建设，目前已经建立了由“两个层次、九个重点领域”构成的生态环境标准新体系，涵盖现行有效的地方生态环境标准 111 项，北京市基本形成了国内最为严格的地方生态环境标准体系。

为推动大气污染防治工作，1998 年北京市就在全率先制定发布了相当于欧 I 与欧 II 标准的《轻型汽车排气污染物排放标准》。通过不断完善标准建设，于“十二五”时期初步确立了北京市环境保护标准体系结构框架。之后，北京市生态环境标准体系不断拓展和优化，逐步形成了包括大气、水、土壤、固体废物、环境噪声与振动、放射性和电磁辐射等要素，分为强制性、推荐性两个层次，涵盖排放标准、监测方法及技术规范等多种类型的标准体系。

“可以说，在北京市实现空气质量全面达标、生态环境整体改善的过程中，生态环境标准是重要的‘幕后功臣’。”市生态环境局法规与标准处处长白文杰表示，今年北京市又印发了《北京市“十四五”时期地方生态环境标准发展规划》，在原有标准体系基础上，扩展了应对气候变化和自然生态保护两个重点领域，建立了“两个层次、九个重点领域”的生态环境标准新体系。

就像运动员追求更好的成绩一样，北京市生态环境标准体系也在努力朝着“更符合首都城市战略定位、更匹配环境保护发展、更衔接国家生态环境标准建设和体系”

的目标靠近。目前，北京市最新版的生态环境标准体系中的“两个层次”，分别为强制性标准和非强制性（推荐性）标准。强制性标准以环境质量标准、污染物排放（控制）标准为主体；非强制性标准包括监测方法标准、污染防治技术规范、环境影响评价技术导则等管理标准。

“九个重点领域”则包括应对气候变化、大气环境保护、水生态环境保护、土壤生态环境保护、自然生态保护、固体废物污染防治、噪声污染防治、核与电磁辐射以及其他等九个领域。其中，应对气候变化和自然生态保护为今年扩展的两个重点领域。

白文杰说，“十四五”时期以来，北京市共发布了《大型活动碳中和实施指南》《建筑类涂料与胶粘剂挥发性有机化合物含量限值标准》《城镇污水处理厂大气污染物排放标准》等 20 项地方生态环境标准，完成了《北京市“十四五”时期地方生态环境标准发展规划》41 项重点项目中的 13 项。至此，北京市现行有效的地方生态环境标准达到了 111 项。其中，大气环境保护标准就达到 42 项，包括固定源排放标准 21 项，技术规范 5 项；移动源排放标准 12 项；产品环保标准 4 项；重点控制颗粒物、氮氧化物、挥发性有机物（VOCs）等主要污染物。

（摘自北京日报）

京津冀交通一体化：从蓝图到现实

2014年2月26日，习近平总书记在北京市考察工作时发表重要讲话，强调“把交通一体化作为推进京津冀协同发展的先行领域，加快构建快速、便捷、高效、安全、大容量、低成本的互联互通综合交通网络”。

8年来，北京交通行业积极落实京津冀协同发展战略，牢牢抓住疏解北京非首都功能这个“牛鼻子”，把握交通基础设施发展、服务水平提升和协同发展机制完善的关键机遇，着力打造与世界级城市群相适应的综合交通网络，推进京津冀交通一体化发展从“蓝图”迈向“现实”，实现京津冀交通领域率先突破，京津冀核心区1小时交通圈、相邻城市间1.5小时交通圈基本形成。

一、基础设施互联互通加速三地资源流通

8年来，北京交通行业牢牢把握交通的基础先导作用，着力推进交通基础设施建设和互联互通。

北京“双枢纽”格局初步形成。2019年9月底北京大兴国际机场正式投运，国际交往服务功能明显提升。首都国际机场航线网络结构与综合交通体系持续完善。北京地区“双枢纽”格局初步形成，年旅客吞吐量超过一亿人次。

“轨道上的京津冀”初步建成。京张高铁、京沈客专（京哈高铁京承段）、京雄城际铁路建成通车，城际铁路联络线一期、京港台高铁、京唐城际、京滨城际铁路建设全面提速，以北京、天津为核心枢纽，贯通连接河北各地市的全国性铁路网已基本形成。京张高铁配套清河火车站、北京朝阳站、丰台站改造等铁路枢纽工程完工，交通枢纽正在建设和完善。北京城市副中心站建设加速，有力支撑“轨道上的京津冀”多层级铁路网络衔接、融合。

高速公路路网结构得到优化。京昆高速、京台高速、京礼高速、京开高速拓宽、京秦高速、首都地区环线通州大兴段、大兴机场高速、大兴机场北线高速等建成通车，北京市域内国家高速公路网实现“断头路”全部清零。北京市高速公路里程从2014年的982公里增至1176.5公里，增幅达到19.8%，以北京为核心的京津冀“单中心、放射状”路网结构得到有效优化。同时随着一条条高速的通车，对于完善京津冀道路路网结构，改善居民出行条件，带动相关旅游、产业发展以及区域经济增长的作用十分显著。

京杭大运河京冀段通航。2021年6月，大运河廊坊段与北京段同步旅游通航，北京市第一次出现航道、航运。大运河成为推动京津冀协同发展的重要桥梁纽带，京津冀交通互联互通内涵进一步丰富。

京津冀区域交通基础设施的建设有效推动了三地间人流、物流、信息流等要素加速流通和周转，提升了社会资源的配置效率，促进了区域产业结构调整优化。据统计，八年间，京津冀GDP总量增加了44.9%，北京市第三产业占比由78%提升到了82%。同时，基础设施建设的加快极大支撑了北京非首都功能的疏解，城市副中心配套设施逐步完善，行政办公区第二批搬迁稳步推进，超1.6万家企业入驻运河商务区。

二、探索多种运输方式便利三地群众出行

随着京津冀三地经济不断发展，人员往来越来越紧密，对出行的需求不断增加。8年来，北京市不断提升区域运输组织和服务质量，探索多种运输方式服务三地人员出行。

针对环京地区通勤人员进出京交通不便、出行时间长等难题，今年7月，率先开通北三县至国贸的定制快巴，并持续对北三县进京快巴线路进行动态优化，燕郊至国贸通勤时间由2小时缩短至1小时以内。

北京38条公交线路实现跨省常态化运营，服务河北省廊坊市、保定市、张家口市、承德市的17个县市及地区，日均客运量约27万人次，有力支撑了环京地区居民日常和通勤出行。京津冀三省市联合制定《京津冀省际毗邻地区主要通道客运班线公交化改造实施方案》，合力完成平谷至遵化、宝坻、蓟州等6条客运班线的公交化改造，沿途40余个村庄、8万余人受益，对扩大省级道路客运服务覆盖、推动城乡客运一体化发展起到极大的促进作用。

加速推进京津冀交通“一卡通”互联互通。2015年起，京津冀三省市联合发行“交通联合”互通卡，在京津冀区域内可享受同城优惠政策。到2017年底已基本实现京津冀区域主要城市、各种公共交通方式“一卡全覆盖”。三省市不断扩大互联互通城市数量，推广交通一卡通移动支付便民应用，居民出行更加便捷。推进城市交通一卡通全国互联互通，实现与全国357个城市公共交通乘车刷卡互通，一卡走遍京津冀

乃至全国的出行模式基本形成。

三、机制体制创新加速三地协同发展

通过改革创新不断健全和完善协同发展机制，加速实现“规划同图、建设同步、运输一体、管理协同”，有效保障交通一体化的高质量发展。

从2015年开始，北京交通委与津冀的交通主管部门联合成立了京津冀三省市区域交通一体化统筹协调小组，下设专项推进组，专门负责协调推进跨区域规划、建设、运输、法规、信息化等有关具体工作。三地交通主管部门每年还会定期召开区域交通一体化统筹协调小组联席会议，对接研究重点项目推进情况，并结合项目推进中遇到的困难合问题不断完善对接协调机制。

相关负责人介绍，2021年京津冀三省市区域交通一体化统筹协调小组第6次联席会议上新增了京津冀市区（县）对接协同工作机制，就推进跨省道路运输便利化和信息共享等达成了新共识；在今年的第7次联席会议上新增“推进区域交通一体化联合工作专班”机制，有针对性地对区域重点基础设施推进过程中遇到的问题开展集中调度、协调，充分发挥属地政府职能。2021年底开通的厂通路正是利用这种工作专班机制，快速完成了前期工作，实现了开工。

四、加快构建“四纵四横一环”的综合运输大通道

“十四五”时期，北京交通行业将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落党的二十大精神和习近平总书记对北京一系列重要讲话精神，按照北京城市总体规划要求，紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，以“四纵四横一环”的综合运输大通道为基本骨架，加快推进区域交通网络化布局、一体化服务、智慧化管理、绿色化发展、法制化保障、市场化经营。

持续完善综合交通网络化布局。推进京雄高速、京港台高铁（丰雄商段）、雄安新区至北京大兴国际机场快线（R1线）建设，加强与雄安新区连接。加快M22平谷线、京唐京滨城际铁路、京雄高速、G109新线高速、承平高速、厂通路等项目建设，推进城市副中心与主城区、北三县交通基础设施互联互通。加快G109新线高速建设，提升东北、西部、西南方向高速公路通道辐射能力，疏解北京地区过境交通量。

加快打造世界级综合交通枢纽。提升航空“双枢纽”国际竞争力。强化京津冀机场群分工协同，优化航线网络布局，形成分工合作、优势互补、协同发展的世界级机场群，力争到“十四五”末国际航线质量达到亚洲领先水平。建立全国铁路客运枢纽格局。随新建铁路综合客运枢纽同步推进建设配套城市综合交通枢纽，实现各种交通方式立体或同台换乘，推进铁路和城市轨道交通双向安检互认，为京唐城际、京滨城际等顺利通车提供保障。

持续提升运输服务一体化水平。围绕实现客运“立体换乘”、货运“无缝衔接”目标，优先发展旅客联程联运，大力发展货物多式联运，构建多层级一体化综合交通枢纽体系和综合运输服务系统，推动各种运输方式功能融合、标准协同、运营规范、衔接便捷、信息智能、服务高效，不断提升综合交通运输服务一体化发展水平。

推动交通绿色智能安全发展。深入贯彻绿色发展理念，以满足城市客货运输基本需求为前提，以减少交通碳排放、构建超低排放区为目标，以能源结构调整为主线，优化新能源汽车性价比及配套新能源补给网络，形成“限油推电”的政策导向，加快推进交通行业碳达峰碳中和进程，增强交通运输持续健康发展能力。同时，推进交通新基建，夯实智慧交通基础；建设智慧信息平台，打造“智慧交通大脑”；推广智慧示范应用，促进行业转型升级。

推动体制机制改革创新。加快完善一体化发展政策，推进地方性法规和行业标准统一，增强京津冀地区交通一体化发展体制机制保障，加强跨区域交通基础设施规划、建设、管理、养护一体化研究工作。为解决跨区域、跨方式交通一体化发展问题积累经验。

到“十四五”末期，京津冀“四纵四横一环”的综合运输大通道基本建成，多节点、网络状、全覆盖的综合交通网络形成，城际铁路主骨架基本建成，公路网路基本完善，重点区域交通便捷可达，港口群、机场群运营服务和管理达到国际先进水平，枢纽功能优化提升，运输服务一体便捷，协同发展机制健全完备，安全、便捷、高效、绿色、经济的区域综合交通运输体系基本建立。

（摘自北京交通公众号）

土地储备的模式演化及资产功能

经过 20 多年的发展,土地储备形成了多样化的模式。这些模式既体现了地方政府、储备机构和做地主体（对征收或回购来的国有建设用地进行地上建筑物拆除、地块前期开发整理以及配套设施建设的企业或政府机构）等为实现经济社会发展目标而形成的责权利关系，又进一步决定了土地资产的功能及效果。

一、土地储备的模式演

我国土地储备制度发轫于 20 世纪 90 年代中后期，业已成为土地市场制度体系的一项重要的基础性的制度。2001 年，国务院下发《关于加强国有土地资产管理的通知》，正式提出对建设用地试行收购储备。此后，经过 20 余年的发展，土地储备工作形成了“依法取得土地、组织前期开发、储存以备供应”的标准化内容。

然而，工作内容的标准化并不意味着过程模式的统一化。实践中的土地储备出现了多样化的模式。这里的模式是指地方政府、储备机构、做地主体之间在土地储备过程中形成的责权利关系。责权利上的不同关系，直观上是为了推进土地储备的实施，本质上更体现了土地储备在功能上的调整，以适应经济社会发展的需求。

我国土地储备模式的变化伴随着功能的调整，两者相互依赖、相互影响。如，实践中出现了从以单一项目为单元向成片项目为单元的储备模式变化；从正式注册的储备机构自主做地向储备机构与各类做地主体合作做地的模式变化；从只以经营性用地为收储范畴向全地类为收储范畴的模式变化；从以直接的经济收益为主向以经济、社会和生态价值并重的模式变化等。这些模式的变化，都与土地储备所服务的经济社会目标变化有关。

储备机构主导的“单一项目收储模式”。土地储备作为一项“自下而上”式的地方性制度创新，其建立的初衷是推动存量划拨土地的市场化改革。在 20 世纪 90 年代后期，经济转型下的国有企业改制，由于面临在短期内安置职工和资产清算等事务，往往选择协议方式以很低的价格将企业之前通过划拨所得的土地使用权直接交由改制后的企业或其他市场主体，并由后者代为承担下岗职工安置等成本。这实际上形成了改制企业和地方政府“多头”供地局面，导致地方政府无法有效规范和调控国有土地市场，也容易造成国有土地资产流失，甚至滋生寻租腐败。在地方财政紧张的情况下，如何将困难企业手中的大量土地资产变现，并破解国有企业改制“钱从哪里来，人向哪里去”的难题，推动存量划拨土地的市场化改革，成为地方亟须解决的问题。

实践中，地方政府通过创新收储制度，将国有建设用地集中到土地储备机构，再进行统一规划设计、开发整理（即地块内的道路、供水、供电、供气、排水、围挡等基础设施建设和土地平整），然后在一级市场上进行招拍挂出让。这样一来，国企改制后的遗留用地，不仅都进入市场进行再配置，而且盘活后的收益也由地方政府获得。这笔资金既可以用于国企改制和职工纾困，又避免了低地价或零地价造成国有土地资产流失，并有利于建立健全国有土地市场制度体系。

因此，“单一权属地块收储”可视为发展过程中土地储备的第一种模式。即，由土地储备机构统一规划设计、自主筹资、独立运作（全权负责），完成国有存量建设用地的回购、地上建筑物及附属物的拆迁，以及公共设施配套和土地平整等工作。收储涉及的开发整理、验收、储备等环节以及成本预结算等都是项目为单位独立进行，互不影响。土地增值收益也均由地方政府独享，用于城市建设和企业改制等资金投入。

储备机构与做地主体合作的“成片项目收储模式”。进入 21 世纪，城镇化和工业化快速推进，土地要素的作用愈发重要。旧城改造、市区企业向园区搬迁、“撤村建居”推进城镇化进程等，成为地方政府建设和经营城市的重要内容，部分城市还出现新城开发、地铁（或绕城公路、河道）建设等更多诉求。如何在短时间内统筹推进这些目标实现，成为地方政府亟须破解的难题。

从国家层面看，2004 年起，国务院陆续下发《关于深化改革严格土地管理的决定》《关于加强土地调控有关问题的通知》《关于促进节约集约用地的通知》等，强调对地方建设用地总量的控制，要求地方充分利用现有建设用地，大力提高建设用地利用效率。

从地方层面看，依靠土地储备机构自主筹资、独自做地的单一项目储备模式逐渐难以满足多目标的需求。其原因是地方政府不仅在多目标上面临人力物力财力不足的问题，而且原有储备模式下的土地供给还存在后续用地项目“低、小、散”的问题。

为响应中央和地方两个层面上的实际要求，很多城市开始考虑统筹推进一定区域内的各类土地储备项目，即“化零为整”。这也意味着土地储备工作进入了新的阶段。如，浙江省杭州市土地储备中心在 2005 年提出了面向旧城区改造、城中村改造、

工业用地搬迁等收储目标，这与之前围绕存量划拨土地市场化的储备目标发生了显著变化。

因此，“成片项目收储”可视为发展过程中土地储备的第二种模式，即，土地储备机构依据发展规划和土地利用总体规划等，确定土地储备的成片区域和具体项目。成片区域本身往往与城市重点功能区、城市更新、低效土地再开发等区域相对应，并由若干个项目组成。以成片区域为工作单元，在继续保持具体项目相互独立运作的同时，加强在布局和功能上的相互协同，土地储备机构主动创新与各类做地主体的合作关系，共同推动成片的、多目标的土地收储。这种模式，既能缓解短期地方财政的压力，又能形成多主体合力，较快地推动城市建设过程中不同目标的协同实现。

如，2001 年杭州市土地储备工作就已开始探索向成片改造、综合开发的模式转变。经过多年发展，杭州市主城区目前已经形成了以市土地储备交易中心为收储平台、多家做地主体合作做地的模式。主城区的区政府、市级国有企业等作为做地主体，与市土地储备交易中心签订合作协议，负责所属片区内的做地业务。这种模式显著推动了 2000 年以来杭州的旧城改造、撤村建居、市区企业搬迁、钱江新城核心区建设、地铁和运河沿线的地块整理等工作。

储备机构统筹、做地主体实施“片区整体收储模式”。经过多年发展，土地储备工作能够有效保障地方政府对国有土地一级市场的调控，满足了城镇化和工业化对土地要素的需求。然而，土地储备长期以来也形成了只集中在经营性土地，而城市基础设施建设、公共服务配套等用地并没有被纳入储备范畴的问题。党的十八大以来，国家着力提高经济社会发展质量，地方土地储备工作需要关注与民生相关的各类公共利益用地的储备需求。

随着“控制总量、盘活存量和增大流量”等新型城镇化战略下国家对土地要素宏观调控新导向的推进，地方层面上可供收储的增量土地越来越有限。而且，存量用地再开发的成本也在不断升高，这些都给地方的土地储备工作带来了挑战。加上 2014 年《预算法》和《关于加强地方政府性债务管理的意见》出台，禁止地方政府以土地进行抵押融资，进一步增加了开展土地储备的资金压力。

为此，各地的储备机构开始探索一种“片区整体收储”的新模式（亦有地方称为“片区收储”）。这可视为发展过程中土地储备的第三种模式。即，在之前“成片项目收储模式”的基础上，土地储备机构打破传统项目的基本管理单元，对一定范围内包括经营性和公益性的不同用途项目组成的片区进行统一管理、整体预结算，并统筹推进开发整理和储备。这种片区整体收储模式与以往最大的区别就是将经营性和非经营性地块都纳入储备范畴（亦称为“全地类”收储）。

在实践中，储备机构在制定标准的基础上，由做地主体整体完成片区范围内土地的前期开发整理，并承担片区内的部分必要的配套设施建设，如道路、小学、幼儿园、绿地、农贸市场等。这种模式极大提升了土地收储实施的效益和品质。总体上看，整个片区实现了土地的经济价值和社会效益相统一。

如，杭州市在 2009 年就已开展了保障性住房用地储备，2012 年开展了含工业遗存储备用地的保护性储备，2015 年开展了社会停车场库用地储备等具有公共社会



（下接第 6 版）

（上接第 5 版）

特征的土地储备。在这些工作的基础上，杭州市从 2015 年起开始探索并大力推动“片区整体收储”模式。目前，杭州已经基本实现了由做地主体承担片区内土地前期开发整理职能。但因政策等原因，在储备环节上还没有建立健全非经营性土地的储备制度。换句话说，虽然杭州真正形成“片区整体收储”模式还需要探索一段时间，但目前已实现由做地主体部分承担片区土地开发的工作模式。

地方政府统筹推进的“生态收储模式”。为贯彻落实习近平生态文明思想、践行“绿水青山就是金山银山”理念，自然资源管理目标及内涵也发生了一系列新的变化。2019 年，中办、国办印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，明确提出要强化自然资源整体保护、推动自然生态空间系统修复和合理补偿。这说明，地方政府要承担起对发展过程中被破坏的生态系统进行保护修复的责任。

为此，地方土地储备工作在强化土地要素对经济和社会发展支撑的同时，也开始注重生态系统的保护修复。“生态收储模式”可以视为发展过程中土地储备的第四种模式（与第三种模式并列而非替代）。即，以片区整体收储为基本模式，由更高层级政府统筹推进、鼓励社会资本参与，做好片区的生态修复，增强生态产品供给能力。同时，政府和社会资本后续共同推进片区内自然资源资产的综合开发，实现生态、社会和经济价值的全面提升。目前，不少城市已开始探索将土地收储和生态保护修复进行结合。

如，福建省厦门市五缘湾片区基于储备土地开展的生态修复与综合开发就是典型案例。2002 年，厦门市委、市政府启动了五缘湾片区生态修复和综合开发工作（即更高层级政府统筹）。厦门市土地发展中心代表市政府作为业主单位（即储备机构），负责片区规划设计、土地收储和资金筹措等工作，联合市路桥集团等建设单位（即做地主体），整体推进环境治理、生态修复和综合开发。截至 2019 年年底，厦门市针对片区进行整体收储、改造，先后完成 457 公顷可开发用地收储。其中，划拨用于各类配套设施建设的用地面积达到 212 公顷，是整治开发前的 20 多倍。在这些收储土地上，政府和社会资本共同推动综合开发，建设城市绿地、街心公园、清礁疏浚、退田还海等。五缘湾片区目前已经成为厦门岛内唯一集水景、温泉、植被、湿地、海湾等多种自然资源要素于一体的生态空间。可以预期，随着生态产品供给的增加和产业结构的转型发展，五缘湾片区还将能通过土地资源资产升值、高端服务产业发展等进一步显化生态价值。

二、土地储备不同模式的资产功能

土地储备能够服务于经济社会发展，本质上是土地的资产功能在发挥作用。土地资产功能的实现并不仅仅是土地经济收益的最大化，而是要通过土地资产来更好地支撑经济社会目标的实现。总体上看，选择土地储备模式与发挥土地资产功能是紧密相关的。土地储备的资产功能是指地方政府依托土地资产增值及收益分配来形成激励机制，推动土地（再）开发、储备和供应各环节不同主体的合作，降低合作过程中的交易成本和制度成本，从而更好地实现相应的经济社会目标。换句话说，土地储备模式的选择，体现了地方政府如何用土地资产的经济收益来换取发展时间和空间，换取社会效益和生态效益。

“单一项目收储”模式助力市场化改革，并显化土地资产价值。地方土地储备机构主导的“单一项目收储”模式，有利于在经济转型初期和国企改革过程中建立健全土地有偿使用制度，并发挥市场机制的配置作用。土地市场化带来的土地资产化，能够为当时的城市建设和经济发展提供必要的资金支持。

第一，由统一的官方机构开展储备（即统一储备）是该阶段推动市场化的必要举措。统一储备有利于市场化改革的价值倡导，也有利于避免国企等划拨用地原使用权人盲目压低国有土地价格，造成国有资产流失等。这是实现土地资产价值的前提。

第二，统一储备有利于土地资产收益用在“刀刃”上。随着当时城镇化速度加快，基础设施建设和公共服务供给都需要地方政府投入更多资金。地方政府能否在财政本身不宽裕的情况下集中力量办大事，是影响发展速度和质量的重要因素。统一储备为地方政府享有并决定土地增值收益分配提供了条件。

第三，统一储备有利于降低当时土地资产处置过程中的制度成本和交易成本。这一阶段储备的地块分布零散且数量较少，项目多涉及国有企业，部分项目还需额外清偿企业债务，而土地资产收益也存在较大的不确定性。所以，统一储备在降低协商成本、推动工作进度等方面具有优势。

因此，这一时期“单一项目收储”模式有利于地方政府在市场经济早期阶段实现辖区土地资产的保值增值。

“成片项目收储”模式撬动规模效益并换取发展时间。在快速城镇化和工业化阶段，当地方政府在短期内需要完成旧城区、城中村改造，以及工业用地搬迁等发展任务时，如果遵循之前的“单一项目收储”模式，资金需求将激增，这对于绝大多数地方政府是个巨大挑战。

“成片项目收储”模式在成本和收益两端都发挥了土地资产功能。在成本端，该模式本质上就是储备机构让渡部分土地增值收益给做地主体（类似于向做地主体购买服务），通过利益共享来撬动更多做地主体的人、财、物投入，缓解地方政府短期成本快速上升的压力，并在相同时间内完成更多的地块储备。同时，由更加市场化、专业化的做地主体（比如国有城投公司、国有交投公司等）推进前期的土地（再）开发，有利于形成良好的市场竞争机制和激励机制，降低落地过程中的实施成本。

在收益端，该模式一定程度上有利于形成土地资产的规模效益。因为该模式是成片式的项目推进，集中连片项目的统一规划、开发、布局等有利于后续市场供应阶段形成土地规模经济，进而提高储备地块的资产价值。

因此，这一时期“成片项目收储”模式蕴含着地方政府通过分享土地资产收益来换取发展时间和扩大土地资产规模效益的目的。这有利于地方政府在经济发展竞争中具备更多优势。

“片区整体收储”模式推动专业分工并换取社会效益。当地方政府需要更加关注地方经济增长质量，做好更多非经营性土地供应，但同时又面临中央对土地抵押融资更严格的限制时，原有“成片项目收储”模式就逐渐面临不适应的问题。因为这种模式只关注经营性土地的收储，对于地方政府而言，提供在空间布局和功能上不可或缺的基础设施用地和公共服务用地，亦属政府责任，但此时面临更多的资金压力。

“片区整体收储”就是为了解决“成片项目收储”逐渐出现的不适应问题。“片区整体收储”是对土地资产功能的进一步优化，在让渡部分土地增值收益给做地主体的基础上，要求做地主体额外承担非经营性土地的做地成本。虽然做地主体的利润空间被压缩了，但基于前面“成片项目收储”模式的经验和利润空间，这个阶段做地主体还是愿意承担新增加的成本。“片区整体收储”模式也是一种市场倒逼机制，督促做地主体节约成本来提高做地效益。对于地方政府来说，需要做好自身成本收益的权衡，如，可以通过额外再让渡部分增值收益来保障做地主体的积极性。

因此，这一时期“片区整体收储”模式蕴含着地方政府通过分享土地资产收益来换取社会效益的目的。在做地成本上升、筹资渠道受限的条件下，地方政府将经营性和非经营性的土地开发整理都委托给做地主体，是一种自我减负。

“生态收储”模式的资产功能换取了生态溢价并激励生态保护修复。随着全民所有自然资源资产产权制度改革的推进，尤其是委托代理机制试点的推进，地方政府不仅需要做好地方经济和社会发

展，还需要进一步做好超出本地利益的生态保护修复工作。保证地方政府在生态保护修复上的积极性，关键是找到合适的激励机制。“生态收储”模式是这个方向上的一个重要探索。地方政府在片区收储过程中，通过更高层次或者更广范围的财政转移支付，做好片区的生态修复，增强生态产品供给能力。这是政府事前成本的投入，但也为整个片区带来了良好的生态本底，为之后的生态产业化和产业生态化的发展提供条件。此外，相关产业和产品具备了生态溢价的可能，这是一种潜在的激励机制，让更多的做地主体或社会资本愿意参与到生态修复及后续生态产业的综合开发中来。

对于地方政府来说，主要面临生态修复初始资金的投入难题，同时还需要考虑如何支持、引导后续生态产业化和产业生态化的综合开发问题。通过土地储备为生态修复提供土地和空间条件，有利于降低保护修复成本，同时，也为之后的综合开发提供便利。该模式中，地方政府需要对当期经济成本、未来生态价值以及生态产品溢价三者进行权衡。

因此，“生态收储”模式蕴含着地方政府通过分享土地资产收益并且额外再支付一定生态修复成本来换取片区的生态效益的目的。在“绿水青山就是金山银山”的理念下，地方政府具有做好保护修复生态的责任，通过生态收储能够降低生态修复成本，并为生态溢价提供可能性。

三、相辅相成的土地储备模式与资产功能

前文通过分析土地储备过程中地方政府、储备机构、做地主体之间形成的责权利关系，给出了四类重要的土地储备模式。但是，本文并没有完整地梳理实践中的储备模式，而是依托四类模式来展现土地储备如何服务于土地资产收益的增值和分配，从而更好地服务于经济社会发展的需要。

（下接第 7 版）

（上接第 6 版）

公有制背景下的土地资产是政府调控经济社会发展的重要工具。但如何用好这个工具，需要关注三个方面的内容。一是如何做大土地资产。土地资源的资产化离不开有效的市场和有为的政府。土地储备模式的选择会影响到市场和政府的作用，进而影响土地资产市场价值的大小。二是如何分配好土地资产。这个分配不仅是指不同利益主体之间的分配，还涉及提前或延后、集聚或分散等在时间和空间上的分配。三是如何降低“做大”和“分配”过程中的制度成本和交易成本等。

前述四种土地储备模式都是在回应这三个方面的关切。

“单一项目收储”模式是为了划拨用地的资产化（即做大资产），防止国有资产流失并用于支持城市建设（即做好分配），同时建构统一储备的市场秩序（即降低制度成本）。

“成片项目收储”模式是为了统筹推进经营性土地储备项目（即做大资产），用于满足快速城市化和工业化对土地要素投入的需求（即做好分配），同时形成土地储备机构和做地主体之间的合作秩序（即降低制度成本）。

“片区整体收储”模式是为了同时将经营性和非经营性土地都纳入储备，既做

好经济利益的保值增值（即做大资产），又满足社会利益的诉求（即做好分配），同时推动做地主体的专业化水平（即降低制度成本）。

“生态收储”模式是为了做好生态保护修复（即做好分配），又实现生态产业化和产业生态化过程中的生态溢价（即做大资产），形成中央和地方、政府与社会资本等不同主体之间的合力（即降低制度成本）。可见，20 多年的实践已经很好地诠释了土地储备模式如何通过演变来发挥国有土地资产的功能，进而服务经济社会发展大局。

在当前生态文明建设和全民所有自然资源资产产权制度改革深入推进的背景下，经济社会发展对优化城市存量建设用地、做好地上地下空间统筹开发、保障民生和公共基础设施有效供给、做强土地资源生态本底、协调好中央和地方之间的委托代理关系等提出了新的要求。因此，土地储备模式创新也会一直在路上，可以通过做大土地资产、分配好土地资产，并提升土地储备的治理体系和治理能力现代化等手段，来不断满足这些新的要求。

（作者谭荣供职于浙江大学公共管理学院，孙建卫、林亮供职于浙江省杭州市土地储备交易中心）

（摘自中国土地公众号）

混合产业用地的供给思维

探索增加混合产业用地供给，是土地要素市场化配置改革的重要内容。本文基于国家和地方的创新性政策和典型做法，系统剖析了混合产业用地的内涵和外延，厘清了混合产业用地的供给思维，分析了面临的挑战，并提出了相关建议。

当前，我国产业经济发展正处于创新驱动的新时代。相比产业门类边界清晰的工业化时代，创新驱动的新时代呈现出产业类型交叉融合、工作与生活休闲空间界限模糊的显著特征。为回应这种“自下而上”的空间需求，2020 年，国家出台《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，首次提出“探索增加混合产业用地供给”。但从目前的发展程度看，有关混合产业用地的概念内涵、分类标准以及供地过程、供后监管等尚不清晰。鉴于此，厘清混合产业用地的内涵、供给路径及其存在的问题，对创新产业用地政策、推动土地要素市场化配置改革具有重要意义。

一、混合产业用地的内涵与外延

地方对混合用地开展了积极探索。现阶段，国家层面尚未单独提出“混合用地”的概念，但地方层面已将混合用地作为一种独立的用地类型，对其概念和运用开展了诸多探索。上海、福建、浙江湖州、四川广安等地区出台文件明确，混合用地是一个地块内有两类或两类以上用地性质，且每类性质的建筑面积占总建筑面积的比例均大于 10% 或超出单一用地性质的适配要求的用地。

混合地类是混合用地政策的重点。一般来讲，可以是居住、工业、商服设施、物流仓储、交通设施、公共管理

与公共服务等用途当中 2~3 个用途的组合，但须对混合地类严加限制或监管。若混合方式存在用途变更隐患，则不应鼓励混合使用，这是混合用地供给的前提。如：北京市为防止混合用地的房地产化，不允许复合住宅与商办功能的单宗混合用地出让；广东省深圳市在商业办公供应

相对过剩的背景下，为防止居住与办公混合可能导致的大量超高层建筑对居住环境的不利影响，对居住、办公混合情形予以限制。

混合产业用地是限定产业用地类型的混合用地。产业用地是居住用地以外，以发展经营性的工业、文化、体育等产业为目的的用地。2019 年，自然资源部印发的《产业用地政策实施工作指引（2019 年版）》提出，产业用地政策所适用的特定行业并不包括房地产业。广东省明确要求推动二三产业融合发展，探索供应包含工业用途与其他产业用途的混合用地。因此，笔者认为，混合产业用地是一个地块内含两种或两种以上的生产、服务或经营性建设用地类型，且单一用地性质超出用地兼容性的适建比例，需要采用多种用地性质组合表达的用地类别。

新型产业用地是混合产业用地的典型代表。新型产业用地是建立在新时期我国产业实际需求之上的一种被动式变革。2011—2013 年，上海、北京提出了工业研发用地（M4）；2013 年，深圳提出了新型产业用地（M0），即融合研发、创意、设计、中试和无污染生产等创新型产业功能，以及与产业功能相关配套服务活动的用地。2015 年，国家在《关于支持新产业新业态发展 促进大众创业万众创新用地的意见》中，首次提出“新产业新业态”，指出其用地布局普遍呈现出产学研密切合作、功能高度融合、用地类型混合等特征。

目前，至少有 28 个城市提出了新型产业用地及其管理办法。新型产业用地本质上是“工业 + 办公”的混合，再加上较高的配建比例（建筑面积占比 15%~30%），相当于一个产业综合体。这是当前适合产业需求、人才发展的一种典型的混合产业用地类型。

现阶段，混合产业用地的利用不应仅局限于设立单独的“混合”地类，还应延伸拓展到体现土地混合利用的其他土地资源配置方式上。

“用地兼容”是混合产业用地的外延拓展。为满足产业用地需求、完善城市建筑功能，以配套服务设施为载体的“用地兼容”亦体现了用地功能的混合。从事物发展的角度看，笔者认为，“用地兼容”也可看作在现阶段混合用地规则模糊不清的困境下，促进单一用地性质向多种功能融合发展的过渡性策略。

现阶段产业用地的两种混合模式。内涵和外延加以耦合，笔者提出现阶段我国产业用地的两种主要混合模式。一是“新型产业用地 + 高比例兼容”，即以融合研发、创意、设计、中试、无污染生产等多种功能的主体产业空间，再结合以较高面积比例的生产服务、行政办公、生活服务设施建筑的配套设施所组成的混合产业用地类型。其中，以深圳、浙江杭州、福建福州、广东广州等地推行的新型产业用地为典型代表。二是“工业用地等单一主导用途 + 多功能兼容”。工业用地使用权是我国产业用地使

（下接第 8 版）



（上接第7版）

用权的典型形态。该模式一方面聚拢上下游产业链条，将新型产业及商服、仓储等纳入配套；另一方面，考虑人才发展和产城融合，将保障性住房、公共设施等纳入配套。这两种模式均追求在效益和功能上“1+1>2”的效应。



二、混合产业用地的供给思维

系统思维。与传统产业用地一样，混合产业用地供给须按照国土空间规划和用途管制的要求，在规划管理、土地供应、供后监管等全流程上系统性地展开。基于地方实践，各地区在各环节的做法呈现以下特点。一是以控制性详细规划为依据（深圳为法定图则），对混合用途进行主导功能、容积率、混合比例等方面的管控。二是在土地供应过程充分考虑了出让方式、地价估算、登记管理、租售管理等细则。各地在普遍做法的基础上，会结合实际加以政策修正。如，各地普遍采用按各自建筑面积或用地面积比例加权平均的方法来精确定价或确定出让底价的方式，但在权重方面各地考虑不一。三是加强对新型产业用地的监督管理。如，广州市在准入阶段将投入产出监管协议纳入到土地供应合同，并通过后续对合同指标的考核来实现监管。

底线思维。防止地产化、商办化对制造业空间的侵占是混合产业用地政策制定的基本底线，可分为四个方面。一是准入底线。实行“带项目”供地的同时，将规划设计、建设工程方案、功能运营等作为混合用地出让的前提条件纳入合同。二是规模底线。新型产业用地应符合区域内市场对新型产业的需求程度，同时为避免“商办化”，这类混合产业用地并非越多越好，而应在核心产业发展区内控制其规模比例。三是容量底线。建设容量不能太高，可采取设定容积率上限和提高行政许可难度来控制。四是转让底线。如：广东等大多数地区规定了工业建筑区内办公、生活服务及配套用房不得独立分割转让，深圳规定配套公寓必须采用企业定向供给或租赁方式，严格准入和退出；北京则规定建设单位不得分割销售研发、工业项目。

弹性思维。混合用地供给涉及规划和供地的系统调整，更涉及政府治理意识的转变，因此亟待建立兼备差异性和弹性的制度体系，形成“刚性管控”与“柔性调节”的配合模式。一是提升“地类+配建”的规划弹性。利用“白地”“灰地”的规划理念，以缓解土地用途管制“刚性有余而弹性不足”的困境。如，云南滇中新区东盟产业城提出开发商可根据需要灵活决定土地性质、比例及其混合用途。另外，可采取服务国家战略发展导向的配建比例适度提升策略。如，深圳对更新为新型产业用地的项目，规划了不少于开发建设用地面积15%且不超过20%的独立保障性住房用地。二是提升“平面+立体”的布局弹性。推动土地由平面化拓展利用向空间立体化三维配置，探索产业集聚区内的工业大厦、多层厂房模式，促进地上地下空间综合开发利用，在有限的土地上创造更多的混合空间。

存量思维。我国城乡发展逐渐由增量发展转向存量优化。作为混合产业用地的重要载体，存量用地可通过用途转换或增加的方式来实现混合，这一过程可归纳为两种模式：一是单一用途用地以“工改工”或“工改新”的方式实现用途多元化，典型做法是以现有业务为核心，聚拢一批上下游企业形成产业链条，催生多功能融合的产业园区；二是通过增加配套商业、配套公寓等物业形态实现“新旧”功能混合。从经济学角度讲，混合产业用地导向的用途转换是利益关系的交织与主体多元性导致的资源再分配行为。这可作为一种产权激励方式，反过来促进存量用地盘活，表现为通过产业链带动企业预期收益增长，通过“允许建筑使用功能转换或功能兼容”的激励性政策降低盘活存量的交易成本，进而提高市场主体参与盘活的积极性。这种“双向互动”决定了存量思维是现阶段混合产业用地供给的重要路径。

三、面临的挑战

分类体系缺乏顶层设计。一是现行《城市用地分类与规划建设用地标准》《工

业用地控制指标》等标准制定时间较早，缺乏对增加混合产业用地供给的有力支撑。二是各地对内涵界定的方式不一，包括不独立分类的文字补充说明，以及单独设立工业用地下的三级分类M0、M4等，致使各地规划和供地政策稍显混乱。而且，各地在尝试摸索混合用地“底线”的同时，易给国土空间规划及其用途管制带来风险和挑战。

规划管控缺乏功能弹性。科学的国土空间用途管制应是“保证刚性”与“预留弹性”的双重管控。空间留白作为弹性管控的典型代表，允许开发商根据后期使用需求，灵活决定政府许可下的土地用途混合比。然而，当前《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》对于留白用地的解释并未明确混合利用的情形，实践中部分地区的“白地”在用于混合用地开发时也受到了限制。此外，国家规定利用存量用地发展新产业新业态及增加服务型配套设施的，可享受五年规划用途不变的过渡期政策，但这条政策在增加配建比例和类型、用途确定等方面仍存在局限性，单一用途转多种用途的规划弹性尚显不足。

供地制度缺乏规范引导。一是相比规划管控，混合产业用地的土地供应制度体系更加滞后。规划地类确定后，若缺乏配套的供地政策，会限制混合产业用地的有效落地。二是产业准入一般以经济指标为导向，忽略了混合用途背景下人才引进、科创水平、上下游产业带动等方面的综合指标。三是不同地类的利用管理政策具有较大差异。如，若选择单纯依据工业或商办等主导用途定价，或选择混合用途加权定价，会导致企业拿地成本不同。地价过高不利于产业发展，地价过低则会带来寻租空间。

供后监管缺乏有效机制。一是监管对象边界模糊，表现为部分新型产业与普通三产服务业边界模糊，从而衍生出规划、供地各环节的监督管理问题，给项目带来风险。二是监管指标限于“经济性”，新型产业用地的供后监管协议仅明确投入产出指标的审查机制，显得“片面化”。三是监管缺乏部门有效协调，产业主管部门和基层政府未充分发挥监管作用，一旦企业没有按审批条件建设，查处工作量巨大，相关工作机制有待完善。

四、相关建议

加快完善顶层设计。建议加强对土地混合利用模式和机制的探索，从不同组织和职能部门角度系统性提出原则性的指导意见。尽快修订《城乡用地分类与规划建设用地标准》，界定混合用地或混合产业用地的内涵，规定用地兼容性的方向，明确鼓励混合的类型。抓紧更新《工业用地控制指标》，进一步明确工业用地配套建筑的功能和比例。

适度提高规划弹性。建议明确将混合产业用地纳入“白地”规划用途，满足不可预期的产业及其配套服务的空间诉求。适当简化规划调整的流程，完善土地用途变更、整合、置换等政策，增加产业用地的兼容性和规划变更的灵活性。进一步完善和拓展新产业新业态的五年过渡期政策体系，加大促进空间利用从单一功能转向混合利用的政策创新力度。

规范供地制度体系。做好供地政策与前期规划体系的衔接，系统性规范全流程的供地制度体系，推动混合产业用地的有效落地。适当拓展并完善准入条件，探索构建混合用途背景下人才引进、科创水平、上下游产业带动等方面的综合指标体系。明确混合用途下规划和供地政策的选择依据，避免由于不同用途土地管理政策的差异性带来的利益博弈或寻租风险。

完善供后监管制度。落实“双合同”监管模式，构建包含投入产出、人才引进、节能环保、科技创新等在内的多元化指标监管协议。探索与产业用地创新政策相协调的配套监管制度，必要时可提供开发绩效后评估、外部负效应控制等制度保障。建议明确部门职责，推动土地混合利用过程中不同组织和职能部门的沟通协作，严防产业“空心化”“地产化”“商办化”。

（摘自i自然全媒体公众号）



自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知

自然资办发〔2022〕45号

每周政务要闻

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，各派驻地方的国家自然资源督察局，部乡村振兴工作领导小组成员单位：

脱贫攻坚期内，自然资源部和各级自然资源主管部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻习近平总书记关于扶贫工作的重要论述，坚决落实党中央、国务院决策部署，立足部门职责，加强政策供给，有力地支持打赢脱贫攻坚战。为更好地推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，部坚持和落实最严格的耕地保护制度、最严格的生态环境保护制度和最严格的节约用地制度，统筹发展和安全，对以往印发的政策文件进行了梳理，明确了过渡期内有关支持事项，现通知如下。

一、科学推进村庄规划编制管理

顺应乡村发展规律，根据乡村人口变化、区位条件和发展优势，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，在县级国土空间总体规划中统筹城镇和村庄布局，科学确定村庄分类，加快推进有条件有需求的村庄编制“多规合一”实用性村庄规划。依据村庄类型，分类引导村庄规划编制的内容和深度，可以多个行政村为单元联合编制，实现资源高效配置、空间高效融合。编制村庄规划要落实上位规划确定的各类管控边界、约束性指标等管控要求，坚持村民主体地位，尊重村民意愿，反映村民诉求，合理安排村庄用地布局。

二、加强建设用地计划指标保障

每个脱贫县每年安排新增建设用地计划指标600亩，专项用于巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要，不得挪用；原深度贫困地区新增建设用地计划指标不足的，由所在省份协调解决。

三、完善耕地保护措施

按照《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）要求，改进和规范建设占用耕地占补平衡制度，耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地。过渡期内，继续执行跨省域补充耕地国家统筹政策，补充耕地指标优先考虑耕地保护成效突出的革命老区、民族地区、边疆地区和脱贫地区。鼓励支持脱贫地区光伏项目在戈壁、荒漠等地区建设，不得新增占用耕地建设光伏项目。

四、延续建设占用永久基本农田预审政策

2024年1月2日前，原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，确实难以避让永久

基本农田的，可纳入重大建设项目范围，由省级自然资源主管部门办理用地预审，并按照规定办理农用地转用和土地征收。

五、优化完善增减挂钩节余指标跨省域调剂政策

按照《自然资源部 财政部 国家乡村振兴局关于印发〈巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法〉的通知》（自然资发〔2021〕178号），支持原“三区三州”及其他深度贫困县、国家乡村振兴重点帮扶县所在省份，优先按照东西部协作和对口支援关系开展增减挂钩节余指标跨省域调剂。对其他脱贫地区继续实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易政策。同时，工矿废弃地复垦利用政策已到期，政策到期后不再新增项目，但符合条件的工矿废弃地可纳入增减挂钩实施。

六、优化工业项目用地指标控制

国家乡村振兴重点帮扶县、原深度贫困地区按规划新批准的工业项目，过渡期内，其建设用地控制指标可不受相应地区行业投资强度控制指标约束。

七、推动城镇低效用地再开发

继续支持脱贫地区依据国土空间规划开展城镇低效用地再开发。在城镇开发边界内编制或修编详细规划，优化存量空间结构；在保障安全和节约集约的原则基础上，因地制宜制定地方规划用地标准，引导土地混合开发和空间集约复合利用，推动城镇有机更新。不再开展历史遗留工矿废弃地复垦利用、低丘缓坡开发利用试点。

八、盘活利用集体建设用地

按照《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）要求，农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，可以依据《土地管理法》第六十条规定使用规划确定的建设用地；单位或者个人也可按照国家统一部署，通过集体经营性建设用地入市的渠道，以出让、出租等方式使用集体建设用地；在充分尊重农民意愿的前提下，可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴；在符合国土空间规划和用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。

九、加强矿产资源开发利用

在生态保护红线之外，加大地质找矿力度，选择有市场前景、有资源潜力的资源富集区开展前期调查勘查，统筹安排矿产资源开发利用的指标、项目、技术、资金等，在同等条件下，向国家乡村振兴重点帮扶县、原深度贫困地区倾斜支持。

十、加大地质灾害防治力度

加大地质灾害防治投入，对脱贫地区上报的符合条件的特大型地质灾害治理项目予以重点支持。加强山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害防治，抓好灾害易发区的监测预警、搬迁避让和工程治理等措施的落实，建立健全脱贫地区地质灾害防治体系。

十一、搞好地质信息服务

引导和鼓励各类市场主体、地勘单位等积极开展原深度贫困地区现有地质资料的二次开发，深入挖掘地质资料潜力，继续开展地质资料专题服务和定制服务。积极实施原深度贫困地区地质调查，进一步摸清地质资源优势；继续加强原深度贫困地区土地质量地球化学调查，助力特色农业发展；继续加强原深度贫困地区地下水综合调查，助力解决饮水用水难题。

本文件自下发之日起执行，有效期至2025年12月31日。此前部印发的支持脱贫攻坚的政策文件，有关规定与本文件明确支持事项规定不一致的，以本文件为准。

自然资源部办公厅

2022年10月13日

住建部确立 24 个智能建造试点城市

11 月 9 日，住建部网站发布通知称，决定将北京市、天津、重庆等 24 个城市列为智能建造试点城市，试点为期 3 年。根据通知，24 个城市具体为北京市、天津市、重庆市、河北雄安新区、河北省保定市、辽宁省沈阳市、黑龙江省哈尔滨市、江苏省南京市、江苏省苏州市、浙江省温州市、浙江省嘉兴市、浙江省台州市、安徽省合肥市、福建省厦门市、山东省青岛市、河南省郑州市、湖北省武汉市、湖南省长沙市、广东省广州市、广东省深圳市、广东省佛山市、四川省成都市、陕西省西安市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市。通知要求，试点城市要严格落实试点实施方案，建立健全统筹协调机制，加大政策支持力度，有序推进各项试点任务，确保试点工作取得实效。通知还提到，有关省级住房和城乡建设主管部门要加大对试点城市的指导支持力度，宣传推广可复制经验做法，推动解决问题困难。住建部将定期组织对各试点城市的工作实施进度、科技创新成果、经济社会效益等开展评估，对真抓实干、成效显著的试点城市予以通报表扬，对工作进度滞后的试点城市加强调度督导。

多地财政收支情况仍然承受较大压力

11 月 8 日，北京市财政部公布了前 10 个月财政收支情况。1-10 月，全市一般公共预算收入累计完成 5022.9 亿元，扣除留抵退税因素后同口径增长 2.7%，较 1-9 月提高 0.1 个百分点；按自然口径下降 4.8%，降幅较 1-9 月收窄 1.9 个百分点。江西也在 8 日公布前 10 个月收支情况。江西省财政厅数据显示，1-10 月份，全省一般公共预算收入完成 2629.7 亿元，同比增长 2.3%，（扣除留抵退税因素）同口径增长 8.3%。江西省财政收入保持增长，情况好于全国地方平均水平。贵州省财政厅数据显示，1-10 月中旬，全省一般公共预算收入累计完成 1296.55 亿元，扣除留抵退税因素后增长 4%，按自然口径计算下降 10.7%。这一降幅也在持续缩窄。湖南省财政厅近日公布的数据显示，今年 1-10 月，湖南全省地方一般公共预算收入完成 2536.67 亿元，同比下降 5.2%，扣除留抵退税因素后增长 5.2%。其中，地方税收完成 1617.63 亿元，同比下降 12.1%，扣除留抵退税因素后增长 3.1%；非税收入完成 919.04 亿元，同比增长 10%；非税占比 36.2%，扣除留抵退税因素后非税占比 32.2%。与此同时，湖南 1-10 月全省一般公共预算支出 6940.86 亿元，同比增长 9.2%。总体来看，随着经济稳步复苏，10 月份地方一般公共预算收入总体延续恢复增长势头。不过由于经济恢复势头仍不牢固，加之疫情散发，退税减税政策等政策性减收等，仍对地方财政造成一定增收压力。除了一般公共预算收入外，地方仍有一大财力来自卖地收入，而受楼市低迷、开发商资金紧张，大多数地方卖地收入出现明显下滑。比如江西省财政厅数据显示，1-10 月份，全省政府性基金收入 1438 亿元，同比下降 23.9%，其中国有土地使用权出让收入 1256.1 亿元，同比下降 26.9%。受近期稳楼市政策等影响，这一降幅较之前有所缩窄。

发改委提出支持民间投资参与基建投资项目

发改委发布关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的意见，其中提出，支持民间投资参与 102 项重大工程等项目建设。根据“十四五”规划 102 项重大工程、国家重大战略等明确的重点建设任务，选择具备一定收益水平、条件相对成熟的项目，多种方式吸引民间资本参与。已确定的交通、水利等项目要加快推进，在招投标中对民间投资一视同仁。支持民营企业参与铁路、高速公路、港口码头及相关站场、服务设施建设。鼓励民间投资以城市基础设施等为重点，通过综合开发模式参与重点项目建设，提高数字化、网络化、智能化水平。鼓励民营企业加大太阳能发电、风电、生物质发电、储能等节能降碳领域投资力度。意见提出，支持民间投资项目参与基础设施领域不动产投资信托基金（REITS）试点。在发行基础设施 REITS 时，对各类所有制企业一视同仁，加快推出民间投资具体项目，形成示范效应，增强民营企业参与信心。积极做好政策解读和宣传引导，提升民营企业参与基础设施 REITS 试点的积极性，拿出优质项目参与试点，降低企业资产负债率，实现轻资产运营，增强再投资能力。

中国数字经济占 GDP 比重已接近 40%

国务院新闻办公室 11 月 7 日发布的《携手构建网络空间命运共同体》白皮书称，数字经济已成为推动中国经济增长的主要引擎之一。白皮书称，据研究机构测算，截至 2021 年，中国数字经济规模达到 45.5 万亿元，占国内生产总值比重为 39.8%，数字经济已成为推动经济增长的主要引擎之一。数字经济规模连续多年位居全球第二。白皮书显示，中国信息基础设施建设规模日益扩大。截至 2022 年 6 月，中国网民规模达 10.51 亿，互联网普及率提升到 74.4%。截至 2022 年 6 月，中国累计建成开通 5G 基站 185.4 万个，5G 移动电话用户数达 4.55 亿，建成全球规模最大 5G 网络，成为 5G 标准和技术的全球引领者之一。北斗三号全球卫星导航系统建成开通。2021 年，中国卫星导航与位置服务总体产业规模达到 4690 亿元。2021 年，中国规模以上互联网和相关服务企业完成业务收入 15500 亿元，同比增长 21.2%。工业互联网发展进入快车道。制造业数字化转型持续深化，截至 2022 年 2 月，规模以上工业企业关键工序数控化率达 55.3%，数字化研发工具的普及率达 74.7%。电子商务持续繁荣。2021 年中国实物商品网上零售额 10.8 万亿元，同比增长 12%，占社会消费品零售总额比重达 24.5%。2021 年，中国跨境电商进出口规模达到 1.92 万亿元，同比增长 18.6%。2021 年，中国可数字化交付的服务贸易规模达 2.33 万亿元，同比增长 14.4%。

我国首个住房租赁基金在北京正式成立

近日，我国首个住房租赁基金在北京正式设立，将通过盘活市场存量房产，向个人租户提供长租房服务。消息称，这个住房租赁基金由建设银行负责运作，募集资金规模为人民币 300 亿元。在基金成立后，签署了首批项目收购协议。收购了部分存量办公和商业房产，将改造成出租住房，投入长租房市场。出租对象主要是目前没有购房资格或者买不起房，也没有租赁廉租房资格的新市民群体，房租价格将低于周边平均租价 10% 左右。

亦庄台湖马驹桥解除“双限购”

11 月 8 日，北京市住房和城乡建设委员会发布《关于加强亦庄新城台马地区商品住房管理的通知》，通知指出，自本通知发布之日起，划归北京经济技术开发区管理的通州区台湖、马驹桥地区（约 78 平方公里）商品住房（包括新建商品住房和二手住房）执行北京经济技术开发区商品住房政策有关规定。购房人只需要满足北京市购房资格——京籍、北京市工作居住证、非京籍满 5 年社保或个税，便可购买台马地区的新房、二手房，与北京限购条件相同。

北京二手房挂牌量创历史新高

公开信息显示，近年来，北京链家二手房的挂牌量一直在 9 万套徘徊，直到 2022 年 11 月 4 日，开始突破 10 万套，达到历史新高。截至 11 月 7 日，北京二手房挂牌数量 101270 套，到 11 月 11 日，挂牌数量增加到 101945 套。值得注意的是，通常二手房市场由买卖双方决定，比新房市场更加能够反映整个市场变化。如果北京二手房挂牌量持续增加，未来有可能会引起价格出现调整。

住建部将北京市等 24 个城市列为智能建造试点城市

11 月 9 日，住建部网站发布通知，决定将北京市、郑州市等 24 个城市列为智能建造试点城市，试点自公布之日开始，为期 3 年。通知要求，试点城市要严格落实试点实施方案，建立健全统筹协调机制，加大政策支持力度，有序推进各项试点任务，确保试点工作取得实效。要及时总结工作经验，形成可感知、可量化、可评价的试点成果，每季度末向住建部报送试点工作进展情况，每年年底前报送试点年度报告。