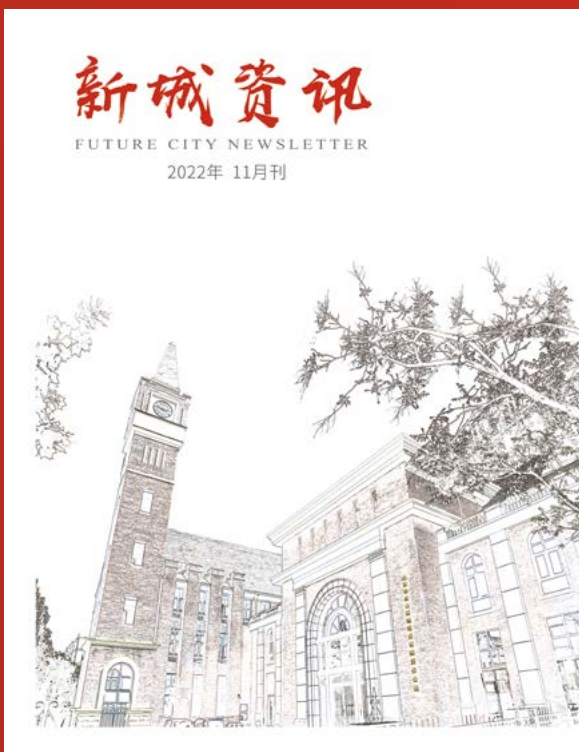


新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

2022年 11月刊





2022 年 11 月刊

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

地 址 / 北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼
邮 编 / 102400
电 话 / 010-57531228
传 真 / 010-57531137
邮 箱 / ctzh666@sina.com

FUTURE CITY

目 录

CONTENTS

■ 新城动态	News in Future City	
热点新闻		02-03
■ 新城关注	Attention in Future City	
热点关注		04-33
■ 行业观察	Industry Observation	
政策环境		34-35

热点新闻

新城投公司长阳 0607 棚改项目 4 个地块 荣获北京市住建系统“无疫工地”称号

近日，北京市住建委发文对获得北京市房屋建筑和市政基础设施“无疫工地”的 82 个项目进行通报表彰，以此表扬在疫情防控方面起到先进模范作用的工程项目，并由房山区住建委颁发奖牌和证书。

房山区共九个在施项目获得北京市疫情防控“无疫工地”称号，其中新城投公司的长阳 0607 棚改项目

06-10 地 块、07-12 地 块、07-23、07-46 地块四个地块获此殊荣。一直以来，公司长阳 0607 棚改项目高度重视疫情防控工作，严格落实疫情防控相关要求，全面执行门岗“四件套”管控措施，严密组织风险人员排查，保证物料无接触配送，设置材料物品独立交接区，落实人员点对点上下班，积极配合长阳镇开展全员核酸检测工

作，成为了房山区建筑工地疫情防控标杆项目，为全项目区积极争创疫情防控“无疫工地”营造了良好氛围。下一步，新城投公司将再接再厉，充分发挥模范带头作用，坚决落实“快、严、准、实、细”的防疫标准，牢固树立“红线意识”和底线思维，齐心协力，为打赢疫情防控阻击战贡献新城力量。



门岗“四件套”措施



日常灭菌消毒



工人点对点上下班



全员核酸检测

文明交通，你我同行！新城投公司在行动~

近期，新城投公司积极响应房山区创城总指挥部要求，踊跃参与“文明驾车 礼让行人”专项行动，助力房山区营造良好文明交通秩序。

创建全国文明城市是房山区委、区政府和全区人民的共同期盼，全区上下始终把创城这一行动当作指挥棒，改善公共秩序，提升社会服务，使我们的生活更有温度，我们的城市更加安全。新城投公司作为区属国企，主动担当、积极作为，全面动员、精心组织。选派青年员

工轮班上岗，严格按照早晚高峰两个重要时段在路口值守，引导机动车与非机动车文明驾车、行人按信号灯指示过马路等文明交通行为。

接下来，公司将继续争当创城任务落实“排头兵”、绿色节能行动“宣传员”、文明引导先行“服务员”，



为房山区交通文明行为、文明城区精细化建设贡献“新城力量”。

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。

昌平区沙河七里渠北村 04-001 地块综合性能提升及配套设施项目（商业及商住公寓）	北京建工集团有限责任公司	王 坤	刘国民
北京城市副中心住区项目（0101 街区）01 街坊	北京住总集团有限责任公司	付 翔	刘洪地
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚
房山区长阳 0607 棚改项目 07-46 地块	中国建设一局（集团）有限公司	黄海航	王 刚



长阳 0607 棚改项目 07-46 地块

>> 在这里你会看到公司的业务成果、课题研究、专项报告，也可以看到领导们、同事们的经验分享。你也想让大家了解你在做什么吗？你是不是也有好的经验可以共享？

热点关注

《全国湿地保护规划（2022—2030 年）》 印发 2025 年我国湿地保护率将达到 55%

为全面贯彻实施《湿地保护法》，推进湿地保护高质量发展，近日国家林业和草原局、自然资源部联合印发《全国湿地保护规划（2022—2030 年）》。

据介绍，第三次全国国土调查及 2020 年度国土变更调查结果显示，全国湿地面积约 5635 万公顷，包括红树林地、森林沼泽、灌丛沼泽、沼泽草地、沿海滩涂、内陆滩涂、沼泽地、河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面（不含养殖水面）、沟渠、浅海水域等。

立足我国湿地资源现状，湿地保护规划明确了我国湿地保护的总体要求、空间布局和重点任务，提出到 2025 年，全国湿地保有量总体稳定，湿地保护率达到 55%，科学修复退化湿地，红树林规模增加、质量提升，健全湿地保护法规制度体系，提升湿地监测监管能力水平，提高湿地生态系统质量和稳定性。新增国际重要湿地 20 处、国家重要湿地 50 处。到 2030 年，湿地保护高质量发展新格局初步建立，湿地生态系统功能和生物多样性明显改善，湿地生态系统综合服务功能增强、固碳能力得到提高，湿地保护法治化水平持续提升，使我国成为全球湿地保护修复的重要参与者、贡献者和引领者。

根据《全国重要生态系统保护和

修复重大工程总体规划（2021—2035 年）》及其专项规划，湿地保护规划以“三区四带”为总体布局，在总结评估“十三五”全国湿地保护工作的基础上，结合我国湿地保护管理现状，提出实行湿地面积总量管控、落实湿地分级管理体系、实施保护修复工程、强化湿地资源监测监管、加强科技支撑、深度参与湿地保护国际事务等 6 项重点任务，以及出台国家重要湿地相关政策，实施 30 个湿地保护修复项目，开展全国湿地资源专项调查，完善湿地标准体系等 16 项具体任务。

湿地保护规划的实施，是贯彻落实习近平生态文明思想的具体实践，是统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理、促进林业草原国家公园“三位一体”融合发展的重要

行动，是实现我国湿地保护中长期目标、推动湿地保护高质量发展、提高湿地生态功能和碳汇能力的有力保障，是我国履行《湿地公约》、向国际社会贡献湿地保护中国智慧，展现负责任大国形象的有效途径，对推进建设生态文明、美丽中国 and 人与自然和谐共生的现代化具有重要意义。

（摘自国土绿化公众号）



吉林莫莫格国家级自然保护区



江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区

20 大报告中的“自然资源”

坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，生态文明制度体系更加健全，生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化，我们的祖国天更蓝、山更绿、水更清。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。

中国式现代化的本质要求是：坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义，实现高质量发展，发展全过程人民民主，丰富人民精神世界，实现全体人民共同富裕，促进人与自然和谐共生，推动构建人类命运共同体，创造人类文明新形态。

全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

促进区域协调发展，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、

高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。

大自然是人类赖以生存发展的基本条件。尊重自然、顺应自然、保护自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。

推进美丽中国建设，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

要加快发展方式绿色转型，实施全面节约战略，发展绿色低碳产业，倡导绿色消费，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。深入推进环境污染防治，持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，基本消除重污染天气，基本消除城市黑臭水体，加强土壤污染源头防控，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治。提升

生态系统多样性、稳定性、持续性，加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，实施生物多样性保护重大工程，推行草原森林河流湖泊湿地休养生息，实施好长江十年禁渔，健全耕地休耕轮作制度，防治外来物种侵害。

积极稳妥推进碳达峰碳中和，立足我国能源资源禀赋，坚持先立后破，有计划分步骤实施碳达峰行动，深入推进能源革命，加强煤炭清洁高效利用，加快规划建设新型能源体系，积极参与应对气候变化全球治理。

增强维护国家安全能力，坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全，维护我国公民、法人在海外合法权益，筑牢国家安全人民防线。

提高公共安全治理水平，坚持安全第一、预防为主，完善公共安全体系，提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力，加强个人信息保护。

(摘自土言土语公众号)

坚持规划引领 提升首都功能

党的十八大以来，习近平总书记10次视察北京，18次对北京工作发表重要讲话，深刻回答了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大时代课题，为做好新时代首都规划自然资源工作指明了方向。

北京市规划和自然资源委员会深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精

神和市委市政府工作部署，坚持首都规划权属党中央，每一次科学规划，每一步执行落地，都在以“都”的功能布局和推进“城”的发展，以“城”的更高水平发展服务保障“都”的功能。

坚持规划引领 提升首都功能

2014年起，站在新的发展阶段，北京市开始着手新版北京城市总体规

划的编制。3年酝酿，6万余字，期间采纳了3100多条社会公众意见。2017年9月，《北京城市总体规划（2016年-2035年）》获得党中央、国务院批复，确定了“一张蓝图”。2018年12月、2020年8月，北京城市副中心控规和首都功能核心区控规先后获得党中央、国务院批复，拉开“一

核两翼”空间框架，首都规划体系的“四梁八柱”基本确立。北京市周密部署、精心组织，滚动编制三个规划的实施方案，推动总体规划实施第一阶段102项任务、副中心控规100项任务、核心区控规80项任务有序实施，取得重要进展。

五年来，市规划自然资源委坚持以首都发展为统领，正确处理好“都”与“城”的关系，牢牢把握加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平的首都发展全部要义，首都功能空间格局不断优化，配套服务支撑能力不断强化。持续开展重点地区综合整治，严格控制建筑高度和建筑规模，为国家政务活动提供更加优越的空间和环境；“一核一城三带两区”的重点任务有序推进，全国文化中心的示范作用逐步彰显；国家速滑馆“冰丝带”等一批运动场馆保障北京冬奥会圆满举办，雁栖湖国际会都实现扩容提升与功能完善，大兴国际机场建成投入使用，国际交往空间不断拓展；编制北京科技创新中心建设专项规划、怀柔科学城控制性详细规划，“三城一区”对首都高质量发展的支撑作用显著增强。

在一张蓝图统筹引领下，北京确立全市“三级三类四体系”的国土空间规划体系，保障总体规划要求层层传导和深化落实。2019年11月，朝阳、海淀、丰台、石景山、大兴、顺义、昌平、房山、门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆13个分区规划和亦庄新城规划获得批复，区级层面规划实施的主体责任和统筹力度得到强化。有序编制街区控规，以“回天控规”为样板打造了一批示范性街区控规案例，推动控规管理从单个地块指标管

控向街区统筹转变。建立“北京市村庄布局规划-区级乡村规划-村庄规划”的村庄规划编制体系，推动村庄规划“应编尽编”并全部批复实施。全市120个应编乡镇全部启动乡镇国土空间规划编制工作。在全国率先开展城市体检评估，完善事前统筹组织、事中督察督导、事后体检评估的规划监督体系。体检结果显示，5年来，总体规划实施第一阶段102项重点任务阶段性目标已全部完成，落实城市战略定位和首都高质量发展取得丰硕成果。

一步一规，一动一思，“都”与“城”的建设在科学规划里，相映成彩。

减量提质增效 转型发展方式

在规划引领下，北京市切实减重、减负、减量发展，坚持框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，发展方式实现了历史性变革，成为全国首个减量发展的超大城市。

严守“双控”“三线”，北京以疏解、减量倒逼城市功能提质增效。市规划自然资源委制定北京市城乡建设用地减量实施方案、年度城乡建设用地减量实施计划，完善城乡建设用地减量管理机制，严格落实城镇开发边界内

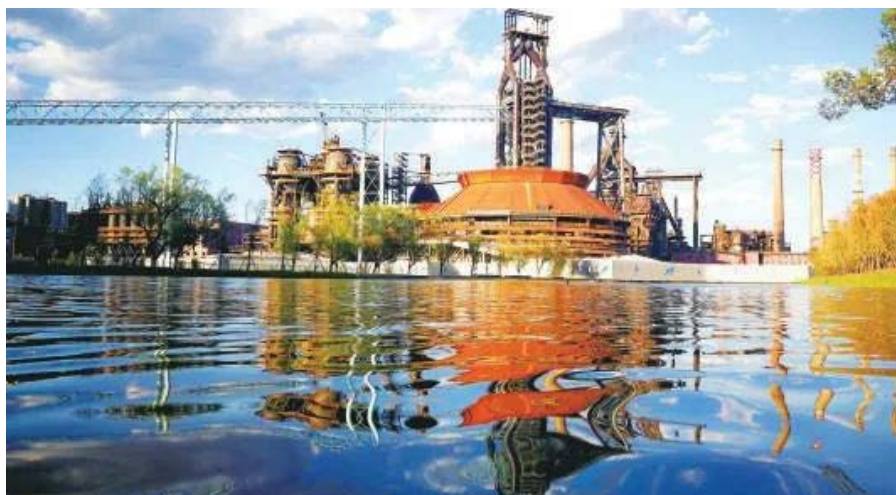
外用地增减挂钩，持续推动城乡功能与空间结构优化重组。全市城乡建设用地净减量约110平方公里，“摊大饼式”粗放蔓延得到有效遏制。地均产出、单位建筑产出不断提升，减量和高质量发展迈出实质性步伐。

市规划自然资源委将土地供应作为优化空间布局、促进产业转型、推动总规实施的重要抓手，合理把握各圈层供地规模，带动城市建设重心从中心城区向外围地区转移，有效保障经济社会高质量发展。2017年到2021年，土地供应总量约165.5平方公里，存量供应占比由“十二五”时期的51%提升至近五年的55%，其中2021年存量用地供应占比63%。出台《北京市人民政府关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见（试行）》等配套政策，产业用地供应量从2017年的240公顷提升至2021年490公顷，70%产业用地分布在“两区”“三城一区”等重点功能区。印发《北京市战略留白用地管理办法》，划定并严格管控约132平方公里战略留白用地，为首都未来预留高质量发展空间。

北京严控大拆大建，小规模、渐



北京城市空间布局效果示意图



首钢园区

引导造林优先向重要绿色空间廊道上布局，促进“大林”连片成网，系统提升绿化规模和质量。开展矿山地质环境现状年度核查，废弃矿山生态环境修复治理取得积极成效。

2021年，首次向市人大常委会报告国有自然资源（资产）管理情况，亮出“家底”；统筹推进自然资源资产产权制度改革，全面启动全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点，切实落实维护国家所有者权益；创新自然资源资产管理手段，开展自然资源清查试点，率先搭建自然资源资产台账系统，建立全市统一的国土空间基础信息平台。一路探索，一路前行，北京市正在构建生态产品价值实现的可持续路径和自然资源统一调查、监测、确权、配置、评价、监督的“全链条”“全流程”管理制度。

传承历史文脉 擦亮古都名片

五年来，北京市统筹城市景观格局要素，加强城市设计和建筑风貌管控，坚持“老城不能再拆了”，处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系，切实做到在保护中发展、在发展中保护，精心擦亮历史文化遗产金名片。

市规划自然资源委牵头重新制定《北京历史文化名城保护条例》，出台一系列政策文件，历史文化名城保护体系不断完善。以中轴线申遗保护为抓手，开展老城整体保护，中轴线重要节点周边环境整治和风貌管控不断加强，太庙、社稷坛、皇史宬北院等重点文物腾退利用实现突破，“银锭观山”历史景观精彩重现。三山五园地区整体保护规划稳步实施，大运河文化带、长城文化带、西山永定河三条文化带构建起全国文化中心建设

进式、可持续的城市更新渐成主流。市规划自然资源委组织编制《北京市城市更新专项规划（北京市“十四五”时期城市更新规划）》，明确以规划街区为基本单元，以存量建筑为主体的城市更新工作思路。“1+N+X”系列政策、城市更新指导意见和4个配套细则打通了老旧小区、老旧厂房、老旧楼宇、核心区平房（院落）等各类项目的实施路径。白塔寺等一系列“社区营造”“街区整理”试点，为申请式退租、共生院模式探索了经验。第一批71个轨道微中心的规划建设，成为地铁站点与周边公共空间融合改造新模式落地的典型实践。建立责任规划师制度，全市近300个责任规划师团队，成为基层规划治理的重要支撑和城市更新的专业力量。

守住生态底线 守护绿水青山

党的十八大以来，市规划自然资源委践行习近平生态文明思想，统筹山水林田湖草沙系统治理，积极开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，细化落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，推动全市生态资源总量持续增加和生态空间持续扩展。

充分发挥规划引领作用，持续加大生态空间拆违腾地力度。2018年以来，各区拆违腾退土地中有74平方公里位于绿隔和“九楔”范围内。印发《关于进一步加强规划引领提高拆违腾退土地利用工作的指导意见》，督导各区加快拆违还绿、留白增绿、见缝插绿，腾退土地中规划非建设用地124平方公里，截至目前已有81平方公里用于复耕复绿，利用率65%。

严格耕地保护制度，落实“田长令”，执行耕地占补平衡和进出平衡，制定耕地保护经济补偿措施，划定耕地和永久基本农田控制线，大力开展复耕复垦，现状耕地由第三次全国国土调查的140万亩回升到166万亩以上，不折不扣落实总体规划确定的耕地保护目标。

坚持山水林田湖草沙是生命共同体的系统观念，实施生态系统整体保护修复。全市生态安全格局专项规划、国土空间生态修复规划、拆违腾退用地生态修复规划等多部重要生态规划获批发布，密云水库上游地区空间保护规划编制深入推进，为统筹非建设空间布局提供了规划指引。持续推进百万亩造林等大尺度绿化建设任务，



责任规划师改造的小微公共空间



海淀区科南中心项目居民拿到房产证

新标识。大力推进革命活动旧址保护传承利用，赓续红色血脉。

同时，加强城市设计，塑造传统文化与现代文明交相辉映的城市特色风貌。制定《北京市城市设计管理办法（试行）》，建立贯穿城市规划、建设和管理全过程的城市设计管理体

系；以城市设计一体化理念推动街道环境提升与更新，3123条背街小巷重现古都风采，街道风貌和秩序显著提升；策划实施“小空间 大生活——百姓身边微空间改造项目”，为老旧小区更新改造、建设更多高品质公共空间探索可复制、可推广的实施方案和经验。

不忘惠民初心 护航美好生活

回首规划引航的路途上，每一步发展、每一次前进，都是为了增强人民群众获得感。市规划自然资源委不断落实“七有”要求，满足“五性”需求，交通出行服务品

质显著提高，职住功能更加平衡，教育、医疗、养老等民生保障水平不断提升。

坚持“房住不炒”定位，住房供应力度不断加大。2017年到2021年住宅用地供应5767公顷。积极探索利用集体土地建设租赁住房，2017年到2021年共安排集体土地建设租赁

住房约668公顷。2021年施行集中供地政策以来，严格控制土地成本在入市价格中的比例，平均成交溢价率5.11%，实现稳地价、稳房价、稳预期目标，促进土地供应从过去的“价高者得”向完善市场、集约土地、保障民生等多目标管理转变。

下大力气提升交通出行服务品质，截至2021年，城市轨道交通运营里程超700公里，市郊铁路开行近400公里。《北京市轨道交通线网规划（2020年-2035年）》《北京市慢行系统规划（2020年-2035年）》《北京市公交场站专项规划（2020年-2035年）》获批，打造“公交+慢行”绿色出行模式，逐步形成以轨道交通为骨干、公交为支撑的公共交通服务体系。

推广“互联网+不动产登记”服务，推动解决历史遗留“办证难”问题。在全国率先推行社会投资低风险项目全流程简易办理，建筑许可14天办结，世界银行营商环境评估排名提高100位。

（摘自北京规划自然资源公众号）

以自然资源科技创新赋能高质量发展

自然资源是高质量发展的物质基础、空间载体和能量来源。自然资源科技创新是国家科技创新体系的重要领域，是推动构建新发展格局、实现高质量发展、深层次解决资源环境问题的重要途径。近年来，自然资源系统认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于加快建设科技强国等一系列重要决策部署，把科技创新摆在发展全局的核心位置，紧紧抓住自主

创新这个“牛鼻子”，积极实施以地球系统科学核心理论为支撑，以深地探测、深海极地探测、深空对地观测为引领，以自然资源调查监测、国土空间优化管控、生态保护修复技术体系为主体的自然资源科技创新战略，自然资源科技“上天入地”“登峰下海”，为增强高质量发展提供科技支撑。

面向重大需求，加强科技攻关，夯实高质量发展根基。习近平总书记

强调，实现高质量发展，必须实现依靠创新驱动的内涵型增长，大力提升自主创新能力，尽快突破关键核心技术。自然资源部聚焦粮食安全和能源资源安全保障，面向生态文明建设、区域协调发展、海洋强国等国家重大发展战略需求，瞄准深地、深海、空天和极地等前沿技术领域，架起科技创新发展规划的“四梁八柱”，初步构建起自然资源科技创新体系。强

化前瞻性研究，持续探索人与自然资源相互作用规律及对资源环境影响机理，在山水林田湖草沙统一管理和系统修复实践平台上，不断丰富发展地球系统科学理论。地球深部探测、资源勘查开发理论方法取得重要突破，亚洲最深大陆科学钻井松科二井成功“入地”7018米；深部资源能源探测核心装备打破国外技术垄断，实现陆地4000米深度范围内的精细结构探测；天然气水合物（可燃冰）两轮成功试采，实现了从勘查、开发理论到技术、工程、装备的全过程自主创新；自主建造我国首艘极地科学考察船“雪龙2”号，极地科考进入“双龙探极”新时代，“蛟龙号”“潜龙二号”实现业务化勘查作业，“奋斗者”号下潜突破万米海深，国产深海开发立体探测技术体系初步形成；全自主的核心关键技术和装备全面担纲第三次珠峰高程测量，科技自力自强再攀新高。

坚持应用导向，推动科技与业务深度融合，激发高质量发展潜力。以高效能治理助推高质量发展，自然资源部在履行“两统一”职责中坚持科技赋能，不断提升治理能力的科学化、精细化、智能化、标准化水平。按照“四统一”要求加快建设国家、省、市、县四级上下贯通，覆盖全域、动态更新、权威统一的国土空间规划“一张图”，构建起新时代数字化空间治理体系框架，引领未来美丽中国建设；深入落实全面节约战略，坚持并落实最严格的节约用地制度，实施建设用地总量和强度双控，完善分行业的土地使用标准，促进城镇内涵式集约型绿色化高质量发展，落实资源节约优先战略，部署制定矿产资源合理开发利用“三率”标准，构建自然资源节约集约利

用技术标准体系，以资源节约集约倒逼经济发展方式转型升级；依托国产高分辨率、快速覆盖的陆海卫星观测能力和部省贯通的卫星应用技术体系，充分发挥卫星遥感技术的“效率倍增器”作用，为实景三维中国建设、第三次全国国土调查、自然资源督察执法等工作提供重要的科技手段保障；研发滑坡预警监测仪等智能设备实现实用化，在地质灾害防治中守护人民群众生命福祉；基础测绘数据获取和保障能力持续提升，全面建成全国卫星导航定轨基准服务系统，向全社会提供厘米级实时导航定位服务，测绘地理信息成果广泛应用于大众消费和民生领域，十年间先后为200余次重特大自然灾害和突发公共事件处置提供服务保障，有力促进了现代物流、自动驾驶、共享经济等新产业快速发展。

深化科技体制改革，打造高水平创新平台，激活高质量发展动能。科技创新归根结底要靠人才实力。近年来，自然资源部不断深化使命导向的科技体制改革，先后出台一系列政策文件，切实优化人才激励机制，为广大科技工作者“松绑减负”，初步搭建起由部科技领军人才、创新团队、青年科技人才等组成的高层次人才梯队，科研人员内生动力不断激发。以高水平科创平台建设为抓手，持续强化国家战略科技力量培育，打造跨学科、跨技术领域、跨区域、产学研用协同的自然资源高效科技创新体系。积极参与国家实验室建设和全国重点实验室重组，建强工程技术中心、工程研究中心和野外科学观测研究站等14个国家级创新平台，加强部级科技创新平台建设，让科创平台成为聚集

优秀人才的高地和原始创新的策源地，自然资源科技创新活力竞相迸发。

参与全球治理，深化国际科技合作创新共赢，增添高质量发展活力。科学技术具有世界性、时代性，国际科技合作是大趋势。自然资源部积极推动国际科技合作，主动融入全球创新网络。积极参与联合国“海洋科学促进可持续发展十年”行动，参与并推动地球观测组织（GEO）、国际大陆科学钻探计划（ICDP）、国际大洋发现计划（IODP）等国际科技组织或计划发展，积极发起并组织地球科学和自然资源领域的国际大科学计划，建设中国-东盟国家海洋科技联合研发中心，推动自主海洋环境预报技术在海上丝绸之路沿线国家开展应用，在华成功建立联合国全球地理信息知识与创新中心，推动建立中国-东盟卫星遥感应用中心、中国-东盟地学信息大数据平台等，为应对全球共同挑战贡献中国智慧。

未来已来，唯变不变。“十四五”时期，自然资源部将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，发扬科技创新精神，持续深化科技体制改革，着力增强科技创新能力，持续激发创新潜力，强化深地探测、深海极地探测、深空对地观测“三深引领”攻关，统筹推进科技研发、科技改革、科技人才、科技平台“四位一体”布局，重点推进生态文明建设、耕地保护、能源资源保障、国土空间规划、灾害监测防治、调查监测与智能化测绘技术建设，矢志以科技创新赋能高质量发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献更多智慧力量。

（摘自光明日报）

对我国构建矿山生态修复制度的思考

矿山生态修复制度是修复实践与管理的保障。近年来,我国土地复垦和矿山地质环境保护与恢复治理制度不断完善,但对于构建矿山生态修复制度,当前相关法律仍存在一定障碍。现行制度还存在如生态修复清账机制、二合一方案编报制度、矿山生态修复地质环境恢复治理基金制度等执行不顺畅,背景调查与对照监测制度、矿山生态替代修复制度等的建立仍缺少依据或支撑,以及法律责任约束力不足等缺陷。建议通过加快修法立法及标准制修订,并从矿山生态保护修复方案编制与实施监督、矿山生态修复基金管理、生态本底背景调查与监测、终身责任追究、替代修复等方面入手,构建我国矿山生态修复制度体系。

矿山生态修复是指依靠自然力量恢复或通过人工修复措施,使因矿产资源勘查开采活动而受损的矿山地质环境、土地、生态系统功能等得到恢复或改善。矿山生态修复是国土空间生态修复工作的重要内容。我国是重要的矿产资源生产国和消费国,大规模的矿产资源开发活动不可避免会对矿山生态环境造成损伤,矿山生态修复任务艰巨。近年来,我国矿山生态修复相关法律法规不断完善,为推进矿山生态修复工作提供了制度保障。然而,矿山生态修复实践中存在的修复不到位、监管手段有限、激励机制效果不强等问题,暴露出现行法律法规制度等仍存在一定缺陷。识别相关障碍,逐步创建良好的法治环境,以引导、规范、约束矿山生态保护与修复行为,是新时期对生态修复提出的要求,是提供更多优质生态产品、满

足人民日益增长的优美环境需要的重要途径,同时也能更有效地为矿山生态保护与修复实践和管理保驾护航。

一、矿山生态修复立法现状

《宪法》《矿产资源法》《环境保护法》《土地管理法》是我国矿产资源开发领域生态环境保护与修复适用的基本法律,《水法》《煤炭法》等法律亦有相关限制性规定。《土地复垦条例》对生产矿山和历史遗留矿山的土地复垦和验收有较大的指导意义。矿山生态保护与修复主要遵照分散于这些法律法规中的规定。

2009年,《矿山地质环境保护规定》出台,随后历经三次修正,明确了“预防为主、防治结合,谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁投资谁受益”的基本原则,逐步建立了矿山地质环境调查评价制度、矿山地质环境保护规划编制制度及相关矿山地质环境保护与土地复垦方案编报制度、矿山地质环境治理恢复基金制度及相关监管制度等。

当前正在修订的《矿产资源法》,拟将针对矿区生态修复成立专章,标志着国家将建立矿区生态修复制度,这对矿山生态修复管理与实践具有重要的意义。2022年7月,作为矿业大省和国家生态文明综合改革试验区的江西省,在全国率先出台了矿山生态修复方面的省级地方性法规——《江西省矿山生态修复与利用条例》,这是以立法决策引领和推动矿山生态修复的具体实践。

二、构建矿山生态修复制度的法律障碍

矿山生态破坏源自对矿产资源的

开发利用活动。《矿产资源法》和《矿产资源法实施细则》作为当前管理矿产资源开发的基本法律法规,其中并没有针对矿山生态修复的相关规定,这是我国构建矿山生态修复制度最大的法律障碍。《环境保护法》《土地管理法》《煤炭法》等法律虽有涉及,但其相关规定尚不足以支撑或指导构建完善的矿山生态修复制度。《土地复垦条例》和《矿山地质环境保护规定》中建立的土地复垦制度和矿山地质环境保护制度较为健全,在责任落实、制度执行、执法处罚等各环节的具体操作中,具有较好的指导性和约束性,但随着经济社会的不断发展,其中的部分内容已经不符合当前管理需求。目前《矿产资源法》修订正处于征求意见阶段,在《矿产资源法》修订基础上,逐步建立完善的矿山生态修复制度体系,任务还非常艰巨。

三、现行矿山生态修复制度执行中存在的问题

3.1 生态修复清账机制运行不顺畅

我国矿山生态修复历史欠账多,历史遗留的矿山生态破坏区域有220万公顷亟待修复,任务艰巨。对于历史遗留的矿山生态问题,难以认定责任人的,法律规定由县级以上地方人民政府组织开展修复。按平均15万元/公顷修复成本估算,历史遗留矿山生态修复资金需求达3300亿元。单靠政府财政资金远远无法满足需求,资金问题已成为制约矿山生态修复的瓶颈。为解决历史欠账多、投入不足等突出问题,2019年自然资源部出台了《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》,提出了据实变

更核减与调整补划各类土地、强化后续产业用地规划、鼓励矿山土地综合修复利用、差别化供应土地、盘活矿山存量建设用地、合理利用废弃矿山土石料等多项激励政策,以吸引社会资金,但由于各矿山所处的自然地理位置和社会经济环境不同,加之矿山特点各不相同,相关政策在部分地区实施过程中未能真正发挥激励作用。在我国北方,特别是地广人稀的西北偏远地区,市场经济活跃程度相对较低,以市场化方式推进矿山生态修复落地困难,西南部分地区的矿山点多、分散、规模小,矿区地形复杂,不具备土地综合利用的条件。一些矿区由于前期未办理合法用地手续,后续综合利用时无法进行确权登记。耕地据实核减及指标激励,因涉及调查监测、登记、空间规划及耕保等多个部门,目前在实施过程中存在路径受阻的困惑。废弃矿山土石料利用政策在实施中面临以生态修复为名实施非法采矿的风险,一些矿山利用已出现违法扩能、无证开采等现象。在尚未建立完善的监管机制之前,大多地方政府相关主管部门对此政策持保守观望之态。

对于生产矿山还在不断产生新账的问题,《土地复垦条例》规定义务人不复垦或验收中经整改仍不合格的,缴纳土地复垦费,由相关部门组织复垦。部分企业认为存在以缴代治的法律许可。而《土地管理法》和《矿山地质环境保护规定》则明确矿山地质环境治理或土地复垦未达要求的,有关主管部门应责令其限期整改。土地复垦和矿山地质环境恢复治理均为矿山生态修复的内容,各地在具体实施中对不履行义务的认定所参照的法律依据存在不一致情况。

3.2 矿山地质环境保护与土地复垦方案编报制度执行不到位

目前,矿山地质环境保护与土地复垦方案是获取采矿许可证的要件,因此大多矿山企业编制方案的目的仅是为了获取采矿权证,方案内容粗糙、质量整体偏低,甚至存在闭门造车的现象。在开采过程中,很多采矿权人实际并未按照方案进行修复,或随意对方案进行变更,致使方案编报流于形式。矿山地质环境保护与土地复垦方案作为地方政府主管部门监管的重要抓手,却由于方案编制脱离实际的情况较为普遍,无法成为指导矿山企业开展生态修复的依据,而给监管工作带来困难。

3.3 矿山地质环境恢复治理基金监管难度大,强制性经济约束机制尚未建立

为减轻矿山企业负担、盘活资金,矿山地质环境恢复治理基金制度取代了原来的矿山地质环境治理恢复保证金制度。自2017年以来,全国各地基金管理制度陆续建立。从目前的实施情况来看,基金制度还存在一些问题。第一,各地对基金使用范围规定不统一。目前的基金管理办法由各省(自治区、直辖市)根据当地情况出台。2019年修改后的《土地复垦条例实施办法》明确将采矿项目的土地复垦费用纳入矿山地质环境治理基金统筹管理,但当前多个地方出台的基金管理办法中仍规定基金的使用范围不包含土地复垦,即基金专项用于矿山地质环境保护与治理。第二,对采矿权人不履行义务的,土地复垦费用与基金的处理规定不一致。《土地管理法》和《土地复垦条例》都明确规定,土地复垦义务人不复垦或复垦验收整改

不合格的,应缴纳土地复垦费。土地复垦费专项用于土地复垦。但有关矿山地质环境恢复治理方面,《矿山地质环境保护规定》只规定了基金由企业自主使用,对于不履行义务的情况,没有收缴费用的规定。土地复垦和地质环境治理同为矿山生态修复内容,针对地质环境治理的经济约束相对较弱。第三,基金制度对矿业权人不能形成强有力的规制。基金制度改革,在减轻企业缴纳保证金负担、放活盘活资金的同时,也减掉了自然资源管理部门对矿山企业生态修复进行监管的一项重要抓手。在基金的使用方面,主要以年度修复计划为依据,以定期报送、信息公示等为主要监管途径,约束性不强,给矿山生态修复监管增加了难度。第四,目前仍然不能完全保证基金的专款专用。由于基金为企业所有,当矿山企业因债务纠纷或宣告破产等原因资产被法院冻结时,基金无法按时用于生态修复,企业被迫形成生态欠账。

3.4 对矿业权人法律责任的约束力不够

对矿业权人生态修复的法律责任约束,现行国家层面的法律中尚无相关条款,主要参照《土地复垦条例》和《矿山地质环境保护规定》。对未按要求编制矿山地质环境保护与土地复垦方案、未按要求在闭坑前完成治理、未按规定提取矿山地质环境治理恢复基金等行为,最高处罚为罚款3万元。企业违法成本低,几乎没有约束力,造成一些矿山企业无视法纪、以罚代治,屡禁不止。对不按规定履行恢复治理义务的矿山企业设置的矿业权人异常名录,只是部门警告,并无后续配套的处罚措施,对仍拒不履

行义务的，无法形成强有力的威慑或惩戒。

另外，《土地复垦条例》按照“谁损毁，谁复垦”的原则确认土地复垦义务人。《矿山地质环境保护规定》也明确了“谁破坏，谁治理”的原则，并在各项条款中，将矿山（除历史遗留矿山外）地质环境治理义务指向矿业权人。但《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309号）规定，“矿业权人在矿业权出租期间继续履行矿业权人的法定义务并承担法律责任”，同时明确“矿业权出租是指矿业权人作为出租人将矿业权租赁给承租人，并向承租人收取租金的行为”，矿业权租赁人作为破坏行为主体，与法律规定的义务人（即矿业权人，此情况下为出租人）存在不一致的嫌疑，易造成纠纷。

四、制度建设缺少依据或支撑

4.1 尚未明确矿山生态修复的内涵与要求

矿山生态修复有别于传统的矿山地质环境恢复治理与土地复垦，明确矿山生态修复的内涵是顺利开展矿山生态修复工作的前提。目前尚未清晰界定矿山生态修复的法律边界。按照当前大部分矿山的生态修复工作实践，因矿产资源开采导致矿区地面塌陷、地裂缝、崩塌、滑坡、土地损毁、林草植被破坏、地形地貌景观破坏等属于矿区生态修复的范畴已较为明确。由于现阶段技术限制原因，含水层结构的破坏无法进行恢复治理，法律法规只做防护性规定。矿山废水、废气、固体废弃物等的治理，水土保持，生物多样性保护等虽然也属于大众认知范围内的生态修复内容，但由于部门责任划分等原因，其基本思想未在矿

产资源单要素法律法规中体现。在未理清矿山生态修复具体内涵情况下，难以把握矿山生态修复的总体要求。

4.2 缺少参照生态系统背景调查制度与对照监测制度

生态修复所需信息源于一系列部门和学科。当前进行的地质环境调查、土地调查、草原调查、森林调查监测、野生动物及其栖息地调查监测、湿地调查监测、环境监测等，均为单要素调查监测。矿山生态修复中参照系统的选择与修复模式的建立需要系统的、区域性强的综合调查信息，需要将碎片化信息进行整合。目前矿山企业在编制矿山地质环境恢复与土地复垦方案过程中所做的只是简单的前期调查，深度还达不到生态修复的要求。关于参照生态系统背景调查，还没有法律规定或规范指导。由于缺乏系统完整的基础背景数据支撑，矿山生态修复易出现修复目标导向不合理、评估不全面、指标设置不科学情况，不利于开展目标清晰的生态修复动态监测，也无法为适应性调整与实施效果跟踪评估提供科学有效的依据。

4.3 矿山生态替代修复制度尚未建立

2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》，提出了义务人造成生态环境损害无法修复的，由省级、地级以上政府作为本行政区的赔偿权利人向其索赔赔偿金，并由权利人及指定机构开展替代修复。该方案还明确了生态环境损害赔偿的范围包含生态环境修复费用等。该方案所称生态环境损害赔偿适用于大气、水、土壤、森林等环境要素，以及动植物、微生物等生物要素和生态系统功能等损害。

对于矿产资源开发引起的矿山生态破坏，除涉及这些要素外，还包括地形地貌、含水层结构、地质灾害隐患等矿山地质环境，且矿山地质环境损害更为突出。但矿山地质环境损害未被列入生态损害赔偿责任范围，这让“无法修复”成为“不修复”的理由，使矿业权人藉以逃避责任。此外，矿山生态替代修复的责任划分、鉴定评估、实施途径、经费保障等仍不清晰，有待探索。

4.4 法律责任约束依据不足

矿山生态修复的顺利开展既需要法定义务人积极履行义务，也需要相关利益主体的积极配合。在矿产资源开采活动中，矿区村民由于土地等权利受到损害而获得相应的赔偿。现行法律鼓励公众参与，以保障相关利益者的权益，如土地复垦验收中，要求将初步验收结果公告，听取相关权利人的意见。因采矿利润较农作物种植收入更为高，村民有机会获得比使用原土地正常耕种所获收入更高的赔偿，而一旦矿山企业完成了义务，赔偿便终止。因此，实际操作中存在矿区村民阻挠矿业权人履行义务或不配合验收的风险。《矿山地质环境保护规定》明确了扰乱、阻碍矿山地质环境恢复治理或侵占、损坏、损毁相关设施设备等违法行为的行政处罚和刑事追究，但无法规制出于追求赔偿而不配合验收的行为。

五、相关建议

按照“建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系”要求，高效推进矿山生态修复工作，必须着力构建矿山生态修复法律制度体系，逐步实现矿山生态保护修复领域法律完善、制度健全、手段多元、监管有效，

切实做到从源头预防、过程控制到事后评估的全过程保护与修复。

5.1 加快推进矿山生态修复立法及标准制修订

一是加快对《矿产资源法》的修订，同时推进《矿产资源法实施条例》的制定和出台。通过修法立法，理清矿山生态修复的法律内涵及基本要求，树立全过程管控的基本理念，顺应时代发展，剔除计划经济时代的痕迹，将散见于各单行法中有关规定进行归纳统一。

二是在上位法的基础上，根据实际工作需要，完善有关部门规章。一方面，对《矿山地质环境保护规定》中矿山地质环境保护与土地复垦方案编制要求、矿业权人法律责任等与上位法不一致的规定进行修订；另一方面，进一步统筹、完善《矿山地质环境保护规定》与《土地复垦条例实施办法》中有关采矿项目矿山地质环境恢复治理基金、土地复垦费用预存管理等规定。

三是根据以上各项法律法规制定相关生态修复管理和技术标准与规范，如：生态与资源本底调查技术标准、参照生态系统选择技术标准、修复模式选择技术标准、修复方案实施效果评估标准等。

5.2 增强矿山生态修复制度建设

一是完善矿山生态修复方案编制与实施监督制度。国家层面出台方案编制规范，严把方案质量关。鼓励各省（自治区、直辖市）根据实际情况探索取消矿山生态修复方案作为申请采矿权要件的要求，允许矿山企业在开采后的一定时限内编制，以提高方案的科学性和合理性。通过“双随机一公开”、分阶段验收等方式严格监督方案的落实。

二是建立健全矿山生态保护修复的经济约束机制，特别是要建立矿山生态修复基金制度。各省（自治区、直辖市）要根据相关法律法规的最新修订情况，及时调整基金管理办法，尤其是与中央文件有冲突的条款。严格监管矿山企业基金计提和使用情况，建议建立矿山生态修复分级管控机制，根据矿山企业基金计提和履行矿山生态修复义务的情况和风险程度，对矿山企业进行分类分级，实行差异化和信息化监管。此外，由于矿山生态修复工程趋向于统筹实施，所以修复基金也应该以统筹管理和使用为宜，建议加快将土地复垦费用纳入基金统一管理和使用，发挥资金整合的优势。同时，建议在立法中明确，矿山企业因债务纠纷或宣告破产等原因资金被冻结时，基金账户资金应优先作为生态环境损害赔偿资金，用于清偿生态欠债。

三是建立矿山生态修复参照系统背景调查制度。在矿山开采前进行严格规范的原生生态系统或参照生态系统背景调查、评估和登记，为矿山生态修复选取适宜的参考依据，明确阶段目标和远期目标，制定可测量的修复效果评估指标。

四是完善矿山生态修复监测制度。建立矿山生态环境变化与生态修复进展情况的动态监测评价制度，健全矿山环境监测网络，提高监测覆盖度，定期跟踪评估修复系统契合参照系统的发展轨迹，监督修复工作的适应性调整。完善监测报告制度，形成连续、真实的监测数据报告及汇总分析常态化工作体系，为矿山生态修复监管工作提供坚实的基础数据支撑。

五是完善矿山生态修复责任追究制

度。严格矿业权人对于矿山生态修复的责任落实和追究，建立矿山生态修复责任终身追究制度，提高对逃避责任行为的惩罚力度。明确采矿权人为矿山生态修复义务主体，当实际采矿权限因出租等商业行为发生转移时，应依法办理登记手续，出租人可在合同中约定履行责任义务，但矿业权人为连带责任人。

六是建立矿山生态修复联合惩戒机制。在矿业权人异常名录基础上，联合国家有关信用信息系统平台，将异常名录中拒不履行义务的相关责任人纳入失信人被执行名单，通过多方联合强化违法惩戒。健全公益诉讼渠道，强化多方联合监督。

七是建立矿山生态替代修复制度。对于矿山生态损害无法修复的，政府作为权利人可以追究矿业权人的生态损害赔偿责任，并指定相关部门或机构开展替代修复。进一步明确矿山生态损害的赔偿范围，规范鉴定评估，理清矿山生态替代修复的实施路径，保障赔偿资金足额到位和替代修复效果。建立资金追缴制度。赔偿资金不足以覆盖生态修复费用时，政府有权利向矿业权人追缴差额费用。

八是强化监管执法能力。将矿山生态修复监督管理与矿业权人勘查开采信息公示核查、矿产资源执法、生态环保督察等结合起来，利用卫片、大数据等先进技术，提高执法的专业化水平与覆盖面，提升各级管理部门监管执法能力。

（摘自中国国土资源经济公众号）

北京建工房山佳世苑项目案名公布：北京建工·揽星宸

近日，北京建工房山佳世苑三期项目案名公布：北京建工·揽星宸，销售指导价 4.5 万 / 平方米。

北京建工·揽星宸为北京今年第三批集中供地成交项目，由北京建工以 16.7 亿摘得，总建筑面积达到 18.03 万平方米，包含 22 栋住宅楼和 3 栋公共服务配套设施，另外配建一所 2800 平方米的幼儿园。目住宅占地约 4.55 公顷，建控规模约 10.93 万 m²，容积率 2.4，建筑控高 45 米。项目位于房山区西路街道，地铁房山线

苏庄地铁站南侧约 200 米处，紧邻京港澳高速、京周路，具体位置信息如下：

地块北侧、紧邻苏庄地铁站有 1 宗综合性商业金融服务业用地，已达到供地条件，未来或将建设商业配套。周边还有北京师范大学良乡附属中学、良乡第三小学、北京工商大学附属小学（良乡中心小学）等丰富教育资源。北面约 1 公里



有房山区妇幼保健院，南侧约 400 米处还有即将建成的房山中医院。东侧紧邻良乡大学城核心板块，近享发展利好。

房山新速度！拿地即开工，交房即拿本

一个住宅新房项目，前天刚正式拿到地，今天就开工！这在过去是根本无法想象的。但在房山成为了现实。

今天上午，房山区西路街道佳世苑三期地块正式开工，这也是全市首个试点的“拿地即开工”项目。

对于咱们普通购房者而言，新房项目开工更早，购房的时候房子就建得更多，收房也要比过去更快！在如今“保交楼”这个大背景下，这是一项难能可贵的尝试。

最近房山区在优化营商环境、方便百姓方面的动作频频，前些天我们刚推送了房山区在全市率先试点了“交房即交证”的消息，今天又跑出另外一个“房山速度”，实现“拿地即开工”。

房山佳世苑三期地块位于房山区西路街道，附近有地铁房山线的苏庄站。该地块是今年 9 月 22 日土拍成交，10 月 22 日取得土地交接单，开发商正式拿到地。拿到地的同时就取得开工手续。

照过去的一般流程，从拿地到开工的周期大约是 100 多天，也就是至少 3 个月。

而这个地块在前天正式拿地的同时，房山区住建委就为其核发了《施工准备函》，批准开展土护降工程施工，今天就正式开工。实现“拿地即开工”。

这个记录的实现得益于房山区串联改并联、前置预审查、告知承诺制、工程预招标等一系列创新举措的试点。

试点方案打破原有各部门串联分工，互相前置的审批模式，由区政府统筹领导，区住建委作为牵头单位、联合区发改委、区规自分局、区园林局、区人防办等多个审批部门通力合作，并联服务，统筹推进项目全流程手续办理，各相关部门主动做好审批手续办理衔接。

可能有些粉丝会问，这么快就启动施工，它的手续是否齐全？小区的规划设计方案是否能够落实好？

房山区住建委相关负责人介绍，

目前该项目进行的是土护降工程施工，土护降工程是包括土石方开挖、运输、回填以及平整场地、排水、降水、土壁支护等工作。

可以说，土护降工程是最前端的施工，比如大家经常会说的在“挖土”，这些工序是可以提前进行的，工期大约 3 个月左右。

在这 3 个月的时间里，该项目的规划许可证、规划设计方案等会陆续稳定并获批。简单来说，这个项目肯定会是手续齐全、合规的建设项目。

“拿地即开工”对于咱们普通购房者来说有什么好处？

最直接的好处就是新房项目的建设周期缩短了。刚才说过，过去从拿地到开工的时间周期大约 3 个多月，现在“拿地即开工”，把这 3 个多月省了下来，施工进度也就整体提前了。

如今“保交楼”是房地产调控的一个重要要求，也是普通购房者们非常关注的。

目前一般购房者在买房、也就是一个项目开盘预售时，大部分项目购房者都是只能见到在挖坑，也就是在进行土护降工程施工。

而“拿地即开工”后，等到楼盘预售、购房者买房时，土护降施工都已经完成了，可以进行到地下结构等方面的施工，甚至更快，这意味着购房者买房时就能看到建设进度完成的更多了，自然买房就更踏实了。

再一点，“拿地即开工”意味着

项目的整体工期都提前了，提前了三个月开工，那么自然就可以比过去提前至少三个月竣工，最终交房的时间也就能更早了。

再加上房山区现在又在推行“交房即交证”，购房者收房的时间能更早，收房的时候

又立马能办“房本”，自然更踏实、

更方便了。

(摘自京房字公众号)



紧贴群众需求，织补城市功能——临时菜市场升级化身“社区会客厅”，房山区拱辰街道黄辛庄农贸市场更新项目这样干

房山区拱辰街道黄辛庄农贸市场，是典型的老旧临时菜市场，环境脏乱差、安全隐患突出，造成了土地资源的浪费。为彻底解决这一民生问题，在市规划自然资源委相关处室的指导下，房山区启动了黄辛庄农贸市场提升改造规划综合实施方案的研究工作。为保障项目的顺利实施，市规划自然资源委房山分局会同实施二处、带领规划编制团队通过“深度解读明方向——多维评估找短板——精准服务定功能——共享共融绘空间——盘活利

用新模式”的工作路径，让临时菜市场变身亲民“社区会客厅”。研究、探索出一套适合建成区内城市更新项目的创新方法，开创了盘活建成区边角土地、织补城市功能的新模式。

实施方案三大亮点

一、以“社区会客厅”为核心设置功能混合的社区公共服务综合体，按需织补配套设施短板

今日的城市更新项目应重在惠民利民，其最终目的是要满足居民需求，解决老百姓最关心、最直接、最迫切

“区域评估——居民需求——资源梳理——社区短板”的方式，对项目周边约 1.5 公里区域的社区进行评估。按照“缺什么、补什么”的要求，项目配置了社区文化、体育、养老、菜市场、社区食堂、综合超市等基本保障型设施，满足居民的基本需求。同时，适当引入健身房、书店、培训机构等品质提升型设施，满足多样化的人群需求。整体构建多类型、多层级的混合功能体系，完善地区 5-15 分钟生活圈的设施服务功能。

二、通过村集体经济合作社利用集体建设用地的模式实现社区综合服务设施的功能，降低土地利用成本，提升土地利用效益

作为建成区内的存量集体经营性建设用地，边角地、土地征转成本都限制着该项目的落地。为使项目尽早惠及周边居民，创新采用村集体经济合作社利用集体建设用地的模式，缩短项目审批流程，降低土地使用成本，提升土地利用效益。

的问题。以此为导向，本次规划明确地块更新方向为“有温度的社区会客厅”，是以亲民便民为主题，集多种社区服务设施功能于一体的社区服务综合体，零距离服务社区居民。

规划方案贯彻以需求为导向，通过



另外，参照城镇的用地性质，本项目将地块规划为社区综合服务设施用地。既补齐城市的设施功能短板，又能让黄辛庄村村集体参与到拱辰街道的管理服务中，助力村与城的融合发展。

三、同一产权主体范围内统筹拆建，实现拆占、拆建规模双减量

坚持减量提质。统筹项目所在村范围内的规划非建设用地，化零为整，整合畸零地，通过项目建筑规模指标挂钩的方式，带动非建设空间的拆除腾退，让空间尺度更好、绿地系统更完整。项目建成后拆占比约 1: 0.4、拆建比约 1: 0.75，整体实现了区域建设用地规模和建筑规模的双减。

本项目严格落实上位规划的管控要求，从便民惠民的角度出发，通过功能混合、规模管控和土地利用方式方面的创新探索，实现建成区内存量集体产业用地的盘活利用。

（摘自北京规划自然资源公众号）

耕地“三位一体”系统保护路径思考

南京农业大学土地管理学院 郭杰 胡林影

一、耕地系统保护逻辑

1. 耕地保护重大意义

习近平总书记强调，耕地是我国最为宝贵的资源，我国人多地少的基本国情，决定了我们必须把关系十几亿人吃饭大事的耕地保护好，这是全面推进乡村振兴、实现农业农村现代化、扎实推进共同富裕的重点工作和基础支撑。长期以来，全国各地认真贯彻落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，守住耕地红线，不断夯实粮食生产“根基”。但我国耕地资源保护仍面临耕地数量保障难、耕地质量退化严重、耕地生态保护动力不足等一系列严峻挑战。由于土地的多宜性，有限的国土空间如何协调粮食安全、生态安全和经济发展的合理用地需求，保护有效耕地数量面临诸多挑战，高强度的土地利用导致了耕地质量不断退化，耕地生态补偿机制和生态产品价值实现机制的缺失导致耕地生态保护的動力不足。因此，必须加快耕地数量、质量、生态“三位一体”系统保护的理論、方法与政策体系研究，完善耕地保护用途管制规则，促进耕地合理利用和有效保护的目标实现。

2. 耕地保护政策变迁

自 1994 年颁布《基本农田保护条例》之后，我国的基本农田保护政策不断发生变化，第一阶段以数量保护为主，通过基本农田划定保护一定数量耕地，满足国民对粮食等农产品需求；第二阶段数量与质量保护并行，耕地总量动态平衡政策保护了耕地数量，但质量与空间布局发生了较大变化，因此基本农田划定对地块空间分布、耕地质量提出新要求；第三阶段开始注重生态保护，结合生态文明建设的国家战略需求，在数量和质量保护基础上，突出耕地生态功能的保护。

习近平总书记强调：“18 亿亩耕地必须实至名归。农田就是农田，而且必须是良田。”立足于耕地“三位一体”系统保护，国家出台了一系列法律、法规和制度办法。自 2020 年以来，国家不断落实“长牙齿”的耕地保护硬举措，耕地保护趋严趋紧。2020 年 11 月《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》明确永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产；2021 年 9 月新《土地管理法实施条例》首次在法规层面对耕地转为其他农用地做出规定；2021 年 11 月《关于严格耕地用途管

制有关问题的通知》首次提出耕地“进出平衡”的概念，对一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，要实行耕地“进出平衡”。

3. 耕地系统保护基本逻辑思考

保证粮食安全是我国发展的底线，落实“藏粮于地、藏粮于技”需要从耕地的数量、质量、生态系统保护入手。锚定“数量—质量—生态”三位一体的耕地系统保护目标，全面维护和提高耕地生态系统的生产、生态和生活功能，保障粮食安全和绿色可持续发展。借助国土空间规划和国土空间用途管制，协调多目标用地，落实耕地数量保护目标，依托国土空间全域综合整治与低效用地地力提升技术体系，促进耕地质量提升，通过基于自然解决方案（Nature-based Solutions，以下简称“NbS”）的农用地整治和国土空间生态修复，探索耕地生态保护的路径，建立完善耕地保护生态补偿和耕地生态产品价值实现制度体系，实现耕地数量保护、质量提升和生态环境改善的系统治理目标。

二、耕地数量保护路径

1. 基于多目标规划的耕地数量

保护

通过国土空间规划平衡农业生产、生态保护和经济发展的用地需求，统筹优化城镇、农业和生态空间布局，以有限土地资源保障粮食安全、生态安全、经济安全以及人民日益增长的生活品质提升等多元需求，统筹耕地数量保护与布局优化。以宏观调控目标、微观治理目标为核心构建国土空间规划指标集，通过耦合系统动力学模型、木桶原理、突变点识别法等测算关键资源环境要素指标阈值，构建基于“结构—布局”的国土空间优化框架，研究耕地数量保护的情景方案，以规划落实耕地空间保障，实现耕地数量的有效保护。

2. 基于粮食产能的优质保护空间识别

统筹划定“三区三线”中，永久基本农田以稳定耕地的一定比例进行划定。考虑到耕地和永久基本农田是粮食安全保障的资源承载空间，其划定不仅应考虑耕地现状布局及其质量，还应考虑耕地种植结构、要素投入等农户行为，基于粮食实际产能对永久基本农田布局进行优化。可利用农业生态区划模型（AEZ 模型）估计土地自然生产潜力，考虑农户行为因素对土地生产潜力进行修正，确定耕地的实际粮食产能，在保证耕地数量、兼顾质量水平、提升耕地生态功能的前提下调整优化永久基本农田。

3. 基于数量平衡的耕地占补平衡政策

我国实施了最严格的耕地保护制度和耕地用途管制制度，耕地占补平衡政策不断完善，由最初的“数量平衡”演化至“数量与质量的双平衡”，再到数量、质量与生态“三位一体”的

系统保护。但仍然存在着耕地后备资源数量不足、新增耕地质量低下、新增耕地分布在生态脆弱区等问题，以往更注重耕地数量的占补平衡，而缺乏耕地质量占补平衡的有效制度供给，未来需要强化耕地数量、质量占补平衡的制度设计。

4. 基于数量平衡的耕地“进出平衡”政策

耕地“进出平衡”政策主要为满足现代农业发展、合理农业结构调整的空间需求，而进行的耕地数量保护的制度设计。耕地转出应优先选择不稳定利用、质量较低、零星分散、不宜集中连片耕作管护的耕地，耕地转进优先考虑规模较大地块，或与周边现状耕地布局集中连片、农田水利设施配套较好地块。通过江苏和浙江两地调研发现，农业结构调整以及现代农业发展导致设施农用地需求较大，但存在缺乏空间规划引导、认定标准模糊、用地标准不明和维护监管系统乏力等问题，未来应通过规划引导、政策更新、标准规范、联合监督等手段细化农业结构调整、设施农用地占用耕地的“进出平衡”管理。

三、耕地质量保护思路

1. 国土空间全域综合整治提升耕地质量

全域土地综合整治是耕地质量建设的重要路径。江苏省基于系统治理理念，促进农业、建设和生态空间的系统治理，尊重村民主体诉求，调整村域国土空间格局，完善农田基础设施配套，建立多元化资金保障机制。通过农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理等综合治理，落实耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，统筹推进高标准农田

建设、宜耕后备资源开发、耕地提质改造、农田基础设施建设等，利用政策杠杆严格保证耕地数量不减少、质量有提升，增加有效耕地数量，改善农田质量与生态环境。

2. 中低产田地力提升强化耕地质量保护

应充分利用高标准农田建设与改良技术不断提高耕地质量和农业基础设施水平，促进农业生态环境的良性循环和可持续发展，如构建高标准农田地力监测评估技术体系、研制地力提升的有机肥及应用技术体系、构建高标准农田地力提升的工程技术体系、创建调控土壤微生物区系防控土传病害的技术体系等技术手段。目前，南京农业大学立足多学科交叉，探索形成了包括农业信息化监测与智慧农业关键技术、农田地力提升的关键技术研发、高标准农田地力提升技术集成与示范推广等在内的“信息监测—关键技术研发—集成示范”一整套高标准农田建设与改良工程技术创新与示范管理体系。

四、耕地生态保护探索

1. 研究基于 NbS 耕地生态保护解决方案

21 世纪初，普遍的自然保护范式是生态系统的可持续管理，考虑人类对生态系统服务日益增长的需求，研究基于自然的解决方案，保障人类福祉与生物多样性保护，对由受损、退化的自然和人工生态系统组成的社会—生态系统采取“自然恢复+人工修复”的措施进行可持续管理和修复行动。作为自然生态系统重要组成部分，耕地也具有供给服务、调节服务、支持服务和文化服务等功能。耕地生态保护应以耕地地力下降、农田面源

污染、生物多样性减少等问题为导向，借助耕地生态系统自身的恢复能力，辅以必要的人工干预措施，增强耕地生态系统韧性、提升可持续性，实现生态效益和社会效益的协同作用。

2. 探索基于 NbS 耕地生态保护典型模式

可通过在农田及其周边最大限度地修复自然植被或构建自然生境、推行保护性耕作模式、采取免耕或少耕减少机械对土壤的扰动、种植覆盖作物提升土壤肥力、采取作物轮作等手段保护、可持续管理和修复自然或人工生态系统，充分利用生态系统涵养水源、改善土壤健康、保护生物多样性、固碳释氧等服务，改善土壤健康状况。为了有效遏制东北黑土地退化，东北地区研发了适合玉米种植的“梨树模式”，采用免耕播种、秸秆还田等技术措施，减少对土壤的扰动，改善土壤结构，增加土地肥力和保水能力，借助基于自然的解决方案，增加了耕地有机质和碳储量，显著提升了耕地质量和耕地生态系统保护水平。

五、经济利益平衡机制

耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，需要以政策约束和经济激励为支撑建立利益平衡机制，调动政府、集体、农户、社会主体合理利用与保护耕地的意愿。

1. 完善耕地保护与价值实现法规与政策

完善耕地保护立法，强化地方行政长官耕地保护责任制，完善分级田长制的实施细则。研究制定有助于耕地生态产品价值实现的法律法规条款及政策体系，不断强化和完善耕地数量、质量占补平衡和进出平衡、永久基本农田保护、农用地转用以及土地征收制度等为核心的耕地用途管制制度，完善耕地保护导向的生态补偿、金融及税收制度安排。

2. 建立基于耕地完全价值生态补偿标准

结合耕地的生态系统服务功能，从供给、调节、文化等方面测度耕地实物量，从收益还原、成本重置、影子价格等方面建立耕地实物量的价值

量测度的匹配方法，构建耕地生态产品完全价值核算方法体系，结合耕地分等定级结果，确定基于耕地完全价值的生态补偿合理标准。

3. 探索耕地生态产品价值实现多元路径

从生态补偿、发展权交易、经营开发利用、绿色金融支持等方面探索耕地生态产品价值实现差异化路径。完善以耕地地力保护补贴、生态农业补贴、特色农产品支持补贴、农机购置补贴等绿色生态为导向的农业补贴约束激励手段。利用耕地保有量指标交易、耕地占补平衡及进出平衡指标交易等手段，探索耕地保护的长效市场化路径。研发耕地内的农作物秸秆、米糠、麸皮等废弃生物质的再利用技术，开发推广农业生态旅游的典型模式，促进耕地生态产品的“产业化”。探索绿色债券、绿色保险、绿色基金等绿色信贷的金融体系，实现耕地生态产品的“市场化”。

（摘自中国土地科学公众号）

加强规划与用地政策融合！ 自然资源部发文加强国土空间规划编制和实施管理 （附通知原文）

为进一步巩固和深化“多规合一”改革成果，自然资源部日前印发《关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（以下简称《通知》），旨在加快地方各级国土空间规划编制报批，强化国土空间规划实施的监督管理。

《通知》要求，加快完成各级国土空间总体规划编制。依据《省

级国土空间规划编制指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等相关技术规定，在“三区三线”划定成果基础上，各地要进一步落实国家战略，优化区域和城乡功能布局、用地结构和要素配置，及时形成有效支撑高质量发展和新发展格局的规划成果。报国务院审批的省级、市级总体规划成果，

请于今年11月20日前完成专家论证，并征求自然资源部意见；于12月10日前经同级人大常委会审议后，由省级人民政府呈报国务院。本省份省级、市级总体规划可同时上报。其他市级、县级总体规划应于2023年6月底之前由各省（区、市）完成审批，并由省级自然资源主管部门向自然资源部汇交规划矢量数据

库，纳入全国国土空间规划“一张图”系统。

《通知》强调，各级自然资源主管部门要坚决落实“多规合一”改革要求，研究制定深化改革具体措施。不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划，不得擅自设置、分割或下放规划管理权限。要依法严肃规划许可管理，编制或修改控制性详细规划应依据市县国土空间规划总体规划。市县国土空间总体规划批复后，市县自然资源主管部门应结合实际及时推进控制性详细规划的修编报批。不得以专项规划、片区策划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可。要防止为单一地块财务平衡擅自修改规划或变更规划条件。要严格规划实施监督检查，不符合国土空间规划的工程建设项目，不得办理用地用海审批和土地供应等手续，不予确权登记。国家自然资源督察机构将按照职责，适时对地方政府国土空间规划实施情况开展督察。

《通知》明确，国土空间规划管理要更加注重资源资产关系，将国土调查、地籍调查、不动产登记等作为规划编制和实施的工作基础。规划方案要与用地政策有机融合，有效推动存量资源资产的盘活利用。要依托国土空间规划“一张图”实施监督系统和监测网络，实现各级规划编制、审批、修改、实施全过程在线管理，建立定期体检、五年评估的常态化规划实施监督机制。

自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知

自然资发〔2022〕186号

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，各省会城市自然资源主管部门：

将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，是党中央、国务院作出的重大决策部署。为深入学习贯彻习近平总书记重要指示批示精神，落实好《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》要求，巩固和深化“多规合一”改革成果，加快地方各级国土空间规划编制报批，强化国土空间规划实施的监督管理，切实维护国土空间规划的权威性和严肃性，现将有关事项通知如下：

一、加快国土空间总体规划编制报批

（一）加快完成各级国土空间总体规划编制。依据《省级国土空间规划编制指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等相关技术规定，在“三区三线”划定成果基础上，进一步落实国家战略，优化区域和城乡功能布局、用地结构和要素配置，及时形成有效支撑高质量发展和新发展格局的规划成果。要在国土空间规划“一张图”上统筹各类空间开发保护需求，确保空间布局不冲突，功能结构更合理；确保用地规模不突破，资源利用更有效。要将耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、新增建设用地规模等管控指标分解到下级规划。其中，新增建设用地规模应按照城镇建设用

矿产及其他建设用地分解确定。

（二）加快规划成果报批。报国务院审批的省级、市级总体规划成果，请于11月20日前完成专家论证，并征求我部意见；于12月10日前经同级人大常委会审议后，由省级人民政府呈报国务院。本省份省级、市级总体规划可同时上报。上报成果应包括规划文本、图集、说明、专家评审和人大审议意见、国土空间规划“一张图”系统建设成果报告及矢量数据库等。其他市级、县级总体规划应于2023年6月底之前由各省（区、市）完成审批，并由省级自然资源主管部门向我部汇交规划矢量数据库，纳入全国国土空间规划“一张图”系统。

二、严格规划实施监督管理

（一）坚决落实“多规合一”改革要求。各级自然资源主管部门要坚决贯彻党中央、国务院关于“多规合一”改革的战略部署，按照“三定”规定严格履职尽责，研究制定深化改革具体措施。改革不走“回头路”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。不得擅自设置、分割或下放规划管理权限。

（二）依法严肃规划许可管理。国有土地使用权出让设置规划条件、核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、低效用地再开发、落实土地征收成片开发方案、实施城市更新等应严格依据控制性详细规划；实施全域土地综合整治、核发乡村建设规划许可证应严格依据村庄规划或乡镇国土空间规划。编制或修改控制性详细规划应依据市县国土空间总体规划。市县国土空间总体规划批复后，市县自然资源

主管部门应结合实际及时推进控制性详细规划的修编报批。不得以专项规划、片区策划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可。要防止为单一地块财务平衡擅自修改规划或变更规划条件。

(三) 加强规划与用地政策的融合。国土空间规划管理要更加注重资源资产关系,将国土调查、地籍调查、不动产登记等作为规划编制和实施的工作基础,规划方案要与土地利用、产权置换、强度调节、价格机制等用地政策有机融合,有效推动存量资源资产的盘活利用。

(四) 实施规划全生命周期管理。依托国土空间规划“一张图”实施监督系统和监测网络,实现各级规划编制、审批、修改、实施全过程在线管理。建立定期体检、五年评估的常态化规划实施监督机制,将国土空间规划体检评估结果作为编制、审批、修改规划和审计、执法、督察的重要参考。

(五) 严格规划实施监督检查。经批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据,不符合国土空间规划的工程建设项目,不得办理用地用海审批和土地供应等手续,不予确权登记。严肃查处

违法违规编制、修改和审批国土空间规划、发放规划许可、违反法定规划设置规划条件和“未批先建”等问题。国家自然资源督察机构将按照职责,适时对地方政府国土空间规划实施情况开展督察。

各级自然资源主管部门要按照本通知精神,细化工作举措,保障工作实效,并及时向属地党委、政府报告。部将适时组织优秀规划成果评选,对地方好的经验和做法予以鼓励和推广。

自然资源部

2022年10月18日

国务院办公厅： 灵活运用阶段性信贷政策 支持刚性和改善性住房需求

10月26日,国务院办公厅发布《关于第十次全国深化“放管服”改革电视电话会议重点任务分工方案的通知》,其中提出,要继续深化利率市场化改革,发挥存款利率市场化调整机制作用,释放贷款市场报价利率(LPR)形成机制改革效能,促进降低企业融资和个人消费信贷成本。要引导商业银行扩大中长期贷款投放,为设备更新改造等配足融资。

另外,《通知》还强调,要给予地方更多自主权,因城施策运用好政策工具箱中的40多项工具,灵活运用阶段性信贷政策,支持刚性和改善性住房需求。有关部门和各地区要认真做好保交楼、防烂尾、稳预期相关工作,用好保交楼专项借款,压实项目实施主体责任,防范发生风险,保持房地产市场平稳健康发展。

具体原文内容如下:

党中央、国务院高度重视深化“放管服”改革优化营商环境工作。2022年8月29日,李克强总理在第十次全国深化“放管服”改革电视电话会议上发表重要讲话,部署持续深化“放管服”改革,推进政府职能深刻转变,加快打造市场化法治化国际化营商环境,着力培育壮大市场主体,稳住宏观经济大盘,推动经济运行保持在合理区间。为确保会议确定的重点任务落到实处,现制定如下分工方案。

一、依靠改革开放释放经济增长潜力

(一) 继续把培育壮大市场主体作为深化“放管服”改革的重要着力点,坚持“两个毫不动摇”,对各类所有制企业一视同仁,依法平等保护各类市场主体产权和合法权益、给予同等

政策支持。(市场监管总局、国家发展改革委、工业和信息化部、司法部、财政部、商务部、国务院国资委、国家知识产权局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

具体举措:

1. 落实好《促进个体工商户发展条例》,抓紧制定完善配套措施,切实解决个体工商户在经营场所、用工、融资、社保等方面面临的突出困难和问题,维护个体工商户合法权益,稳定个体工商户发展预期。(市场监管总局牵头,国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 深入开展制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动,进一步健全公平竞争审查制度,建立健全市场竞争状况监测评估和预警机制,更大力度破除地方保护、市场分割,切

实维护公平竞争市场秩序。（市场监管总局牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

3. 持续清理招投标领域针对不同所有制企业、外地企业设置的各类隐性门槛和不合理限制，畅通招标投标异议、投诉渠道，严厉打击围标串标、排斥潜在投标人等违法违规行为。（国家发展改革委牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二）加快推进纳入国家“十四五”规划以及省级规划的重点项目，运用“放管服”改革的办法，打通堵点卡点，继续采取集中办公、并联办理等方式，提高审批效率，强化要素保障，推动项目尽快落地。同时，进一步压实地方政府和相关业主单位的责任，加强监督。（国家发展改革委牵头，自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、审计署等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 依托推进有效投资重要项目协调机制，加强部门协同，高效保障重要项目尽快落地，更好发挥有效投资对经济恢复发展的关键性作用。（国家发展改革委牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 落实好重要项目用地、规划、环评、施工许可、水土保持等方面审批改革举措，对正在办理手续的项目用海用岛审批实行即接即办，优化水利工程项目招标投标程序，推动项目及时开工，尽快形成实物工作量。（自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、水利部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（三）依法盘活用好 5000 多亿元专项债地方结存限额，与政策性开

发性金融工具相结合，支持重点项目建设。在专项债资金和政策性开发性金融工具使用过程中，注重创新机制，发挥对社会资本的撬动作用。引导商业银行扩大中长期贷款投放，为重点项目建设配足融资。（财政部、国家发展改革委、人民银行、银保监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

指导政策性开发性银行用好用足政策性开发性金融工具额度和 8000 亿元新增信贷额度，优先支持专项债券项目建设。鼓励商业银行信贷资金等通过银团贷款、政府和社会资本合作（PPP）等方式，按照市场化原则加大对重要项目建设的中长期资金支持力度。（财政部、人民银行、银保监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（四）抓紧研究支持制造业企业、职业院校等设备更新改造的政策，金融机构对此要增加中长期贷款投放。完善对银行的考核办法，银行要完善内部考评和尽职免责规定，形成激励机制。持续释放贷款市场报价利率改革和传导效应，降低企业融资和个人消费信贷成本。（人民银行、银保监会、国家发展改革委、财政部、教育部、工业和信息化部、人力资源社会保障部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

继续深化利率市场化改革，发挥存款利率市场化调整机制作用，释放贷款市场报价利率（LPR）形成机制改革效能，促进降低企业融资和个人消费信贷成本。督促 21 家全国性银行完善内部考核、尽职免责和激励机

制，引导商业银行扩大中长期贷款投放，为设备更新改造等配足融资。（人民银行、银保监会负责）

（五）落实好阶段性减征部分乘用车购置税、延续免征新能源汽车购置税、放宽二手车迁入限制等政策。给予地方更多自主权，因城施策运用好政策工具箱中的 40 多项工具，灵活运用阶段性信贷政策，支持刚性和改善性住房需求。有关部门和各地区要认真做好保交楼、防烂尾、稳预期相关工作，用好保交楼专项借款，压实项目实施主体责任，防范发生风险，保持房地产市场平稳健康发展。同时，结合实际出台针对性支持其他消费领域的举措。（财政部、税务总局、工业和信息化部、公安部、生态环境部、住房城乡建设部、商务部、人民银行、银保监会等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 延续实施新能源汽车免征车辆购置税政策，组织开展新能源汽车下乡和汽车“品牌向上”系列活动，支持新能源汽车产业发展，促进汽车消费。（财政部、工业和信息化部、税务总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 实施好促进绿色智能家电消费政策，积极开展家电以旧换新和家电下乡。办好国际消费季、家电消费季、中华美食荟、等活动。加快培育建设国际消费中心城市，尽快扩大城市一刻钟便民生活圈试点，促进消费持续恢复。（商务部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（六）支持企业到国际市场打拼，在公平竞争中实现互利共赢。加强对出口大户、中小外贸企业服务，帮

助解决生产、融资、用工、物流等问题。加大对跨境电商、海外仓等外贸新业态支持力度，线上线下相结合搭建境内外展会平台，支持企业稳订单拓市场。（商务部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、交通运输部、人民银行、银保监会、中国贸促会等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1.2022 年底前再增设一批跨境电子商务综合试验区，加快出台更多支持海外仓发展的政策措施。鼓励贸促机构、会展企业以“境内线上对口谈、境外线下商品展”方式举办境外自办展会，帮助外贸企业拓市场、拿订单。

（商务部牵头，中国贸促会等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

2. 鼓励金融机构积极创新贸易金融产品，提升贸易融资服务水平。支持金融机构按照市场化原则，为海外仓企业和项目提供定制化的信贷产品及出口信保等金融产品和服务。（人民银行、银保监会牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（七）继续深化通关便利化改革，推进通关业务全流程网上办理，提升港口集疏运水平，畅通外贸产业链供应链。（海关总署、交通运输部、商务部、国家铁路局、中国国家铁路集团有限公司等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1.2022 年底前，依托国际贸易“单一窗口”平台，加强部门间信息共享和业务联动，开展进口关税配额联网核查及相应货物无纸化通关试点。在有条件的港口推进进口货物“船边直提”和出口货物“抵港直装”。（海

关总署牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 加快推动大宗货物和集装箱中长距离运输“公转铁”、“公转水”等多式联运改革，推进铁路专用线建设，降低综合货运成本。2022 年 11 月底前，开展不少于 100 个多式联运示范工程建设。（交通运输部、国家发展改革委、国家铁路局、中国国家铁路集团有限公司等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

（八）保障外资企业国民待遇，确保外资企业同等享受助企惠企、政府采购等政策，推动一批制造业领域标志性外资项目落地，增强外资在华长期发展的信心。（国家发展改革委、商务部、工业和信息化部、财政部、中国贸促会等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1.2022 年底前制定出台关于以制造业为重点促进外资扩增量稳存量提质量的政策文件，进一步优化外商投资环境，高标准落实外资企业准入后国民待遇，保障外资企业依法依规平等享受相关支持政策。（国家发展改革委、商务部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 更好发挥服务外资企业工作专班作用，完善问题受理、协同办理、结果反馈等流程，有效解决外资企业面临的实际困难问题。（中国贸促会牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

二、提升面向市场主体和人民群众的政务服务效能

（九）继续行简政之道，放出活力、放出创造力。落实和完善行政许可事项清单制度，坚决防止清单之外违法

实施行政许可，2022 年底前省、市、县级要编制完成本级行政许可事项清单和办事指南，加快实现同一事项在不同地区和不同层级同标准、无差别办理。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1.2022 年底前，省、市、县级人民政府按照统一的清单编制要求，编制并公布本级行政许可事项清单，明确事项名称、主管部门、实施机关、设定和实施依据等基本要素。（国务院办公厅牵头，各地区按职责分工负责）

2.2022 年底前，对行政许可事项制定实施规范，明确许可条件、申请材料、审批程序等内容，持续推进行政许可标准化、规范化、便利化。强化监督问责，坚决防止清单之外违法实施行政许可。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十）不断强化政府部门监管责任，管出公平、管出质量。依法严厉打击制售假冒伪劣、侵犯知识产权等违法行为，完善监管规则，创新适应行业特点的监管方法，推行跨部门综合监管，进一步提升监管效能。（国务院办公厅、市场监管总局、国家知识产权局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1.2022 年底前制定出台关于深入推进跨部门综合监管的指导意见，对涉及多个部门、管理难度大、风险隐患突出的监管事项，加快建立健全职责清晰、规则统一、信息互通、协同高效的跨部门综合监管制度，切实增强监管合力，提高政府监管效能。（国

国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 针对企业和群众反映强烈、侵权假冒多发的重点领域，进一步加大执法力度，严厉打击商标侵权、假冒专利等违法行为，对重大典型案件开展督查督办，持续营造创新发展的良好环境。(市场监管总局、国家知识产权局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十一) 严格规范公正文明执法，深入落实行政处罚法，坚持过罚相当、宽严相济，明确行政处罚裁量权基准，切实解决一些地方在行政执法过程中存在的简单粗暴、畸轻畸重等问题，决不能搞选择性执法、“一刀切”执法、逐利执法。严肃查处吃拿卡要、牟取私利等违法违规行爲。(司法部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

具体举措：

1. 深入贯彻落实《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》(国办发〔2022〕27号)，进一步推动各地区各部门分别制定本地区本领域行政裁量权基准，指导督促各地区尽快建立行政裁量权基准动态调整机制，将行政裁量权基准制定和管理工作的纳入法治政府建设考评指标体系，规范行政执法，避免执法畸轻畸重。(司法部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 严格规范行政处罚行为，抓紧清理调整一批违反法定权限设定、过罚不当等不合理罚款事项，进一步规范罚款设定和实施，防止以罚增收、以罚代管、逐利执法等行为。(司法部牵头，国务院相关部门及各地区按

职责分工负责)

(十二) 按照构建全国统一大市场的要求，全面清理市场准入隐性壁垒，推动各地区、各部门清理废除妨碍公平竞争的规定和做法。(国家发展改革委、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

具体举措：

1. 落实好《市场准入负面清单(2022年版)》，抓紧推动清单事项全部实现网上办理，建立健全违背市场准入负面清单案例归集和通报制度，进一步畅通市场主体对隐性壁垒的投诉渠道，健全处理回应机制。(国家发展改革委、商务部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 加快出台细化落实市场主体登记管理条例的配套政策文件，编制登记注册业务规范和审查标准，在全国推开经营范围规范化登记，完善企业名称争议处理机制。(市场监管总局牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十三) 加强政务数据共享，推进企业开办注销、不动产登记、招工用工等常办事项由多环节办理变为集中办理，扩大企业电子营业执照等应用。(国务院办公厅、自然资源部、人力资源社会保障部、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

具体举措：

1. 2022年底前实现企业开办、涉企不动产登记、员工录用、企业简易注销等“一件事一次办”，进一步提升市场主体获得感。(国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 加快国家政务大数据平台建设，

依托政务数据共享协调机制，不断完善政务数据共享标准规范，提升政务数据共享平台支撑能力，促进更多政务数据依法有序共享、合理有效利用，更好满足企业和群众办事需求。(国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

3. 加快建设全国统一、实时更新、权威可靠的企业电子证照库，并与全国一体化政务服务平台电子证照共享服务系统互联互通，推动电子营业执照和企业电子印章跨地区跨部门互信互认，有序拓展电子营业执照在市场监管、金融、招投标等领域的应用，为市场主体生产经营提供便利。

(国务院办公厅、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十四) 再推出一批便民服务措施，解决好与人民群众日常生活密切相关的“关键小事”。(国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

具体举措：

1. 延长允许货车在城市道路上通行的时间，放宽通行吨位限制，推动取消皮卡车进城限制，对新能源配送货车扩大通行范围、延长通行时间，进一步便利货车在城市道路通行。(公安部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

2. 加快开展“互联网+考试服务”，建立中国教育考试网统一用户中心，丰富和完善移动端功能，实行考试信息主动推送，进一步提升考试成绩查询和证书申领便利度。(教育部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责)

(十五) 进一步扩大营商环境创新试点范围，支持有条件的地方先行

先试，以点带面促进全国营商环境不断改善。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

密切跟踪营商环境创新试点工作推进情况，及时总结推广实践证明行之有效、市场主体欢迎的改革举措，适时研究扩大试点地区范围，推动全国营商环境持续改善。（国务院办公厅牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十六）落实好失业保险保障扩围政策，进一步畅通申领渠道，提高便利度，继续对不符合领取失业保险金条件的失业人员发放失业补助金，确保应发尽发。加强动态监测，及时发现需要纳入低保的对象，该扩围的扩围，做到应保尽保。及时启动价格补贴联动机制并足额发放补贴。加强和创新社会救助，打破户籍地、居住地申请限制，群众在哪里遇到急难就由哪里直接实施临时救助。加强各类保障和救助资金监管，严查优亲厚友、骗取套取等行为，确保资金真正用到困难群众身上，兜牢基本民生底线。

（民政部、人力资源社会保障部、国家发展改革委、财政部、退役军人部、国家统计局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 2022 年底前制定出台关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的政策文件，指导督促地方及时将符合条件的困难群众纳入社会救助范围，优化非本地户籍人员救助申请程序，全面推行由急难发生地直接实施临时救助，切实兜住、兜准、兜好困难群众基本生活底线。（民政部牵头，国务院相关部门及各地区按

职责分工负责）

2. 深入推进线上申领失业保险待遇，简化申领手续、优化申领服务，推动失业保险金和失业补助金应发尽发、应保尽保。（人力资源社会保障部、财政部及各地区按职责分工负责）

3. 指导督促各地于 2023 年 3 月前阶段性调整价格补贴联动机制，进一步扩大保障范围，降低启动条件，加大对困难群众物价补贴力度，并及时足额发放补贴。（国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、退役军人部、国家统计局及各地区按职责分工负责）

三、着力推动已出台政策落地见效

（十七）用“放管服”改革办法加快释放政策效能，推动各项助企纾困政策第一时间落到市场主体，简化办理程序，尽可能做到直达快享、“免申即享”。各级政府包括财政供养单位都要真正过紧日子，盘活存量资金和资产，省级政府要加大财力下沉力度，集中更多资金落实惠企利民政策，支持基层保基本民生支出、保工资发放。严厉整治乱收费乱罚款乱摊派等行为。（财政部、国家发展改革委、工业和信息化部、司法部、税务总局、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 落实好阶段性缓缴社会保险费政策，进一步优化经办服务流程，健全部门协作机制，实现企业“即申即享”。优化增值税留抵退税办理流程，在实现信息系统自动推送退税提醒、提取数据、预填报表的基础上，进一步完善退税提醒服务，促进留抵退税政策在线直达快享。（人力资源社会

保障部、国家发展改革委、财政部、税务总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 2022 年底前，在交通物流、水电气暖、金融、地方财经、行业协会商会和中介机构等重点领域，集中开展涉企违规收费专项整治行动，切实减轻市场主体负担。（国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、市场监管总局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（十八）加大稳就业政策实施力度。着力拓展市场化社会化就业主渠道，落实好各项援企稳岗政策，让各类市场主体在吸纳就业上继续当好“主角”。对 200 多万未落实就业去向的应届大学毕业生，要做好政策衔接和不断线就业服务，扎实开展支持就业创业行动，对自主创业者落实好担保贷款、租金减免等政策。稳住本地和外来务工人员就业岗位，在重点项目建设中扩大以工代赈实施规模，帮助农民工就近就业增收。支持平台经济健康持续发展，发挥其吸纳就业等作用。同时，坚决消除就业歧视和不合理限制，营造公平就业环境。（人力资源社会保障部、教育部、国家发展改革委、中央网信办、住房城乡建设部、农业农村部、人民银行、市场监管总局、银保监会等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 持续组织开展线上线下校园招聘活动，实施离校未就业高校毕业生服务攻坚行动，为未就业毕业生提供职业指导、岗位推荐、职业培训和就业见习机会，确保 2022 年底前离校未就业毕业生帮扶就业率达 90% 以上。深入推进企业吸纳就业社会保险

补贴“直补快办”，扩大补贴对象范围，支持企业更多吸纳重点群体就业。（教育部、人力资源社会保障部、财政部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 推进新就业形态就业人员职业伤害保障试点。针对新冠肺炎康复者遭遇就业歧视问题，加大监察执法力度，发现一起严肃处理一起，切实维护劳动者平等就业权益。（人力资源社会保障部、财政部、国家卫生健康委、税务总局、国家医保局等相关部门和单位及各地区按职责分工负责）

（十九）保障好粮食、能源安全稳定供应，确保全年粮食产量保持在1.3万亿斤以上。围绕保饮水保秋粮继续抓实抗旱减灾工作。强化农资供应等服务保障，把农资补贴迅速发到实际种粮农民手中，进一步保护他们的种粮积极性。稳定生猪产能，防范生猪生产和猪肉价格出现大的波动。

（农业农村部、水利部、应急部、国家发展改革委、财政部、商务部、国家粮食和储备局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

1. 及时启动或调整国家防汛抗旱总指挥部抗旱应急响应，加大对旱区的抗旱资金、物资装备支持力度，督促旱区加快蓄引提调等抗旱应急工程建设。加强预报、预警、预演、预案“四预”措施，及时发布干旱预警。

依据晚稻等秋粮作物需水情况，适时开展抗旱保供水联合调度，为灌区补充水源。（应急部、水利部、财政部、农业农村部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

2. 压实生猪产能分级调控责任，督促产能过度下降的省份及时增养能繁母猪，重点排查并纠正以用地、环保等名义关停合法运营养殖场的行为，确保全国能繁母猪存栏量稳定在4100万头以上。加强政府猪肉储备调节，切实做好猪肉市场保供稳价工作。（农业农村部、国家发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、商务部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二十）加强煤电油气运调节，严格落实煤炭稳价保供责任，科学做好跨省跨区电力调度，确保重点地区、民生和工业用电。国有发电企业担起责任，应开尽开、稳发满发。（国家发展改革委、国务院国资委、国家能源局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

在确保安全生产和生态安全的前提下，加快煤矿核增产能相关手续办理，推动已核准煤炭项目加快开工建设。督促中央煤炭企业加快释放先进煤炭产能，带头执行电煤中长期合同。

（国家发展改革委、自然资源部、生态环境部、应急部、国务院国资委、

国家能源局、国家矿山安监局等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

（二十一）持续推进物流保通保畅，进一步畅通“主动脉”和“微循环”，稳定产业链供应链，保障全行业、全链条稳产达产，稳定市场预期。（交通运输部、工业和信息化部等国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

具体举措：

密切关注全国高速公路收费站和服务区关闭关停情况，及时协调解决相关问题。指导各地认真落实优先过闸、优先引航、优先锚泊、优先靠离泊等“四优先”措施，保障今冬明春煤炭、液化天然气（LNG）等重点物资水路运输。（交通运输部牵头，国务院相关部门及各地区按职责分工负责）

各地区、各部门要对照上述任务分工，结合自身职责，细化实化相关任务措施，明确时间表，落实责任单位和责任人，强化协同配合，切实抓好各项改革任务落地，最大限度利企便民，更好服务经济社会发展大局。国务院办公厅要加强业务指导和督促协调，支持地方探索创新，及时总结推广经验做法，推动改革取得更大实效。各地区、各部门的贯彻落实情况，年底前书面报国务院。

（摘自中华人民共和国中央人民政府网站）



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，北京交通委与京津冀的交通主管部门联合成立了京津冀三省市区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；在今天的第 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，全面贯彻落实党的二十大精神 and 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，构建多层次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）

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

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

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，国企改革后的遗留用地，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革和职工纾困，又避免了低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”）。这可视作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。

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）



>> 从政策环境到热点评述，在这个行业中你想了解的，这里都会提供给你。你能否告诉我们你还想了解行业内哪些方面的信息？你对于这个行业有没有独特的见解想要与大家分享？

政策环境

人民币市场汇率迎来大幅反弹

10月26日，人民币兑美元即期汇率在以7.2949开盘后，一度跌破7.30关口，午后随着美元指数进一步走弱，人民币对美元即期汇率接连大涨超过千点，单日升幅超过1.3%，至当日北京时间17:45，人民币对美元即期汇率报7.1775。人民币对美元在离岸市场的单日升幅同样超过1%。10月26日，更多反映国际投资者预期的离岸人民币对美元汇率从盘中最低的7.3412升值超过千点，截至当日北京时间17:45，维持在7.2114的水平，其最高曾升值至7.182。10月26日，衡量美元对六种主要货币的美元指数从111.1399一度回落至110.1293，跌幅接近1%。欧元兑美元站上1.00，为9月20日以来首次升破平价，日元对美元等同样大涨。10月25日，为进一步完善全口径跨境融资宏观审慎管理，增加企业和金融机构跨境资金来源，引导其优化资产负债结构，人民银行、外汇局决定将企业和金融机构的跨境融资宏观审慎调节参数从1上调至1.25。中国人民银行党委、外汇局党组认真传达学习党的二十大精神，会议提出，人民币汇率保持基本稳定具有坚实基础。深化汇率市场化改革，增强人民币汇率弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。10月26日，人民币兑美元中间价报7.1638元，较上一交易日上调30个基点，但仍然位于近十年低位附近。

北京挂牌2宗预申请宅地， 总起始价约55亿元

10月23日，北京市规划与自然资源委员会官网挂牌两宗预申请住宅用地，分别为朝阳区崔各庄乡奶西村棚户区改造土地开发项目29-321地块R2二类居住用地、石景山区古城综合改造土地一级开发项目1608-626地块R2二类居住用地，起始价分别为28.1亿元和26.9亿元，合计约55亿元，受理时间均自10月24日起至10月25日17时。

配建幼儿园、养老院等，两部门发文 推进社区适老化、适儿化改造

10月31日，住房和城乡建设部办公厅与民政部办公厅联合印发《关于开展完整社区建设试点工作的通知》，以进一步健全完善城市社区服务功能。自2022年10月开始，为期2年，将重点围绕完善社区服务设施、打造宜居生活环境、推进智能化服务、健全社区治理机制这四个方面探索可复制、可推广的经验。

《通知》指出，将按照相关规范要求，规划建设社区综合服务设施、幼儿园、托儿所、老年服务站、社区卫生服务站。统筹若干个完整社区构建活力街区，配建中小学、养老院、社区医院等设施，与15分钟生活圈相衔接，为居民提供更加完善的公共服务。并鼓励在社区公园、闲置空地和楼群间布局简易的健身场地设施，开辟健身休闲运动场所。

《通知》还要求推进智能化服务，如：引入物联网、云计算、大数据、区块链和人工智能等技术，建设智慧物业管理服务平台，促进线上线下服务融合发展；推进智慧物业管理服务平台与城市运行管理服务平台、智能家庭终端互联互通和融合应用，提供一体化管理和服务；整合家政保洁、养老托育等社区到家服务，链接社区周边生活性服务业资源，建设便民惠民智慧生活服务圈；推进社区智能感知设施建设，提高社区治理数字化、智能化水平。

超20个省市落地“交房即交证” 提升购房者信心

早在2018年，湖南省株洲市就推出“交房即交证”，属于全国首创；2019年，杭州、长沙、昆明等地陆续开展“交房即交证”试点，随后全国各地推广。据不完全统计，截至目前，浙江、河北、河南、湖北、湖南、山西、四川、广东、山东、甘肃、西安、江苏、安徽、黑龙江、吉林、辽宁、广西、贵州、福建、北京、重庆等至少21个省市已有“交房即交证”项目落地。

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。

前三季度北京房地产大宗交易额同比减半

今年前三季度，北京房地产大宗投资市场与往年相比仍然低迷。根据第一太平戴维斯统计，今年前三季度，北京房地产大宗交易中，资产交易的金额仅为40%，大部分金额是通过股权交易完成的。按照收购物业成交金额来看，写字楼、二手地块/在建项目、酒店、住宅、产业园区、商业零售分别占比为47.3%、21.2%、11.4%、8.2%、6.6%、5.3%。

前三季度北京办公楼销售面积同比增长 38%

据北京市统计局数据，前三季度，北京全市商品房销售面积为737.8万平方米，同比下降5.1%。其中，住宅销售面积为540.1万平方米，下降15.5%；办公楼为45.5万平方米，增长38%；商业营业用房为42.1万平方米，增长1.4倍。

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。

北京第四批次供地 7 宗预申请地块起始总价 137.3 亿元

在第三批供地结束后不久，北京于近日开始加推第四批供地。9月30日，北京市规划和自然资源委员会挂出了5宗预申请用地。10月11日，北京市规自委又挂出了2宗预申请住宅地块。7宗预申请地块起始价总计137.3亿元。7宗预申请地块分别位于朝阳、通州、大兴、延庆、房山和经开区。

前三季度北京办公楼销售面积同比增长 38%

据北京市统计局数据，前三季度，北京全市商品房销售面积为737.8万平方米，同比下降5.1%。其中，住宅销售面积为540.1万平方米，下降15.5%；办公楼为45.5万平方米，增长38%；商业营业用房为42.1万平方米，增长1.4倍。



新城投资
FUTURE CITY
INVESTMENT



北京市房山新城投资有限责任公司

Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼

Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,
Fangshan District, Beijing, China



| 责任 | 专业 | 创新 | 卓越 |

北京市房山新城投资有限责任公司
Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街8号院1号楼
Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,
Fangshan District, Beijing, China
Tel: 010-57531041