

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

党务政务



党的二十大修改党章的这 9 个方面值得关注

党章是我们党的根本大法，是管党治党的总章程。

在党内，党章是最根本的党内法规，是党内的普遍行为规范。党章保障党员权利、约束党员言行。1922 年，党的二大制定了党的第一部党章《中国共产党章程》，一百年来，我们党完成了 18 次党章修改。党的二十大通过的党章修正案，共修改 50 处，其中总纲部分的修改 37 处，条文部分的修改 13 处。1982 年 9 月，党的十二大修改制定了一部堪称“底板”的党章，根据形势和任务发展变化，党的十三大、十五大、十六大、十七大、十八大、十九大均对党章作出修改，同样的，根据形势和任务发展变化，党的二十大党章也作出相应修改。党章的每一次修改，都反映出我们党对客观实际和客观规律认识上的深化，都是对党的实践经验的最新总结，体现党的实践创新、理论创新、制度创新最新成果，能够在推进党的事业、加强党的建设中发挥重要指导作用。

增写党百年奋斗的重大成就和历史经验的内容。一百多年来，中国共产党团结带领中国人民进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造，归结起来就是一个主题，实现中华民族伟大复兴。把党的初心使命、党的百年奋斗的重大成就和历史经验写入党章，以此凝聚全党，感召人民，提振信心。

充实完善习近平新时代中国特色社会主义思想的科学内涵和历史地位相关内容。增写了坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，科学回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义等重大时代课题。把习近平新时代中国特色社会主义思想的新发展写入党章，作为全党全国人民的行动指南，这是新时代新征程上，确保我们党坚定信仰信念、把握历史主动、实现民族复兴的根本保障。

坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。党章强调实行正确的集中，坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，保证全党的团结统一和行动一致，保证党的决定得到迅速有效的贯彻执行。并对党员新加增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”方面的义务，确保党的团结统一，以党的团结统一实现全国人民的紧密团结，促进海内外中华儿女大团结，形成同心共圆中国梦的强大合力。

分两步走的战略安排写入党章。为实现党的初心使命，一代一代共产党人一张蓝图绘到底，奋力跑好自己手中这一棒。把全面建成社会主义现代化强国，分两步走的总的战略安排写入党章，即：到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成社会主义现代化强国。这凝聚起全党全国各族人民共同奋斗的意志和力量，激励着全党全国人民坚定信心、锐意进取。

以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的奋斗目标写入党章。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。它既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。把“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”写入党章，指明全党全国人民实现中华民族伟大复兴切实可行的正确路径，使全国人民实现民族复兴的步伐迈得更加

坚实，每前进一步都能获得新的动力。

把逐步实现全体人民共同富裕写入党章。我们党把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，着力维护和促进社会公平正义，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。把“逐步实现全体人民共同富裕”写入党章，确保人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，从而激发全社会的积极性和创造活力。

把坚持新时代党的组织路线写入党章。党的政治路线确立之后，必须由党的组织路线、群众路线来保证其贯彻执行。把坚持新时代党的组织路线作为党的建设的基本要求之一写入党章，从而确保不断增强党组织的政治功能和组织功能，培养选拔党和人民需要的好干部，培养和造就大批堪当时代重任的社会主义事业接班人，为党的基本理论、基本路线、基本方略的贯彻落实提供强大组织保证。

把伟大建党精神写入党章。坚持真理、坚守理想，践行初心、担当使命，不怕牺牲、英勇斗争，对党忠诚、不负人民的伟大建党精神，是全党的宝贵财富。把它写入党章，使全党自觉弘扬伟大建党精神，培育中国共产党人精神谱系的根与魂，为我们立党兴党强党提供丰厚滋养。面对国内发展各种困难挑战，面对世界百年未有之大变局加速演进，把发扬斗争精神、增强斗争本领的内容写入党章，激发起全党实现中国梦的昂扬斗志。

找到了自我革命这个跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案。把“以伟大自我革命引领伟大社会革命”写入党章，把全面从严治党，这一新时代党的自我革命的伟大实践的成功经验，体现到党章中，使之转化为全党共同意志，成为全党的行为规范和根本遵循，推动全党把思想和行动统一到党中央对国内外形势的科学判断与党和国家工作战略部署上来，更加自觉地贯彻党的基本路线，不断以推动发展新业绩，续写新时代中国发展的伟大历史。

纵览二十大党章修改的全部内容，可见其突出特点，一是党章总纲修改与条文修改相统一。条文修改同党章总纲部分修改相衔接，对党章部分条文作适当修改。使党章条文部分的具体规范充分体现和落实总纲部分的定性、定向、定位、定调等原则性内容。如，对党的基层组织、党组两章部分条文进行充实完善等。二是党章修改内容与修改目的相统一。党章全部修改都以有利于维护党章权威，发挥党章作用为原则，保持党章作为党内根本法规的相对稳定性。三是凡党章修改部分都体现全党意志、集中全党智慧。共识是共为的基础。体现全党共识的党章更能得到全党自觉遵守，从而降低执行成本，提高执行效果。

在党章中，无论是修改而来的还是保持不变的，都统一于解决“党是什么，要干什么”这个根本问题，都落脚到我们党不断进行自我革命，保持自身先进性纯洁性和强大政治功能与组织功能，跳出历史周期率，保证党能够巩固长期执政地位，团结带领全国人民完成中华民族伟大复兴神圣使命。

我们要深刻把握党章改、变与不改、不变的规律，把党章的明文规定和贯穿党章始终的原则、精神学深悟透，使之真正成为党员加强党性修养的根本标准，成为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据。

城乡融合视角下村庄规划策略：村庄分类与发展方向

“三农”工作是维护国家安全的重要基础。坚持中国特色社会主义的乡村振兴，就要服务于国家重大转型和整体安全。农业、农村和农民直接关系粮食安全、社会稳定，同时越来越大的城乡发展差距须得到重视。纵观发达国家发展史，城乡之间的尖锐矛盾皆出现于工农业发展不够成熟的阶段，换言之，城乡不平衡发展问题的本质是特定生产方式历史运动的结果，城乡关系是由生产力水平决定、随所有制变化而演进的。随着生产力不断发展，城乡关系必然发生变化。一方面，当城镇化率达到一定水平，城市人口聚集到一定程度，城乡发展差距拉大，农民耕作积极性降低，农业剩余提高受阻，城乡分离影响国家粮食安全。另一方面，工业发展到一定阶段会面临需求不足的困境，为避免工业品过剩，拉动农村消费内需成为工业品消费的关键，城乡融合是此时经济社会进一步发展的必然选择。因此，城乡融合发展是工业生产和农业生产的实际需要，是生产力发展和社会进步的内在诉求。

进入 21 世纪以来，尤其是“十一五”规划实施之后，我国城镇化进程加快，大量农用地经招标、拍卖、挂牌转为城镇建设用地，城市建成区持续扩张，大量农村剩余劳动力进入城市，城镇人口迅速增加，城市集中了丰富的人力资源、完备的医疗设施和优质的教育资源。至此，城乡之间出现了公共基础设施和公共服务配置严重不公平的问题，在经济发展压力和官员考核晋升机制影响下，政府通过“卖地”不断扩大土地财政规模，以此获得大量的城市基础设施建设资金，达到吸引投资、拉动二三产业 GDP 的目的。近年来，无论是经济发展规模，还是公共服务水平，城乡之间的差距越来越大。当前，我国已进入城乡融合关键期，立足村庄主体功能，推进乡村振兴战略与新型城镇化战略有机协同，发挥比较优势，是新时期乡村发展的重要任务，因此城乡融合视角下村庄分类对村庄规划编制及乡村发展方向研判具有重要现实意义。

1 我国城乡融合发展阶段

针对城乡关系，党的十六大、十八大、十九大分别提出“统筹城乡经济社会发展”“推动城乡发展一体化”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”，由此，学界产生了城乡统筹、城乡一体化、城乡融合三个概念，三者字面意思相近而背景意义不同，在具体研究分析中存在一些歧见和误用。邹心平、张克俊等通过比较和分析，认为从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合是城乡关系不断发展、不断升华的过程，城乡融合概念具有城乡平等、相互促进、乡村价值多元等优势，可用城乡融合这一表述作为城乡关系的目标追求。

1.1 城乡关系变化历程

我国城乡关系历经城乡二元结构的形成与固化、互动发展、统筹发展、融合发展四个阶段。中华人民共和国成立初期，我国优先发展城市工业，通过农业税征收、户籍限制、“统购统销”和“工农剪刀差”等政策，将农民束缚在农村从事农业生产，为城市工业的发展提供物质基础和支撑，此阶段城乡经济发展失衡，二元结构形成并固化。党的十一届三中全会后，家庭联产承包责任制提高了农村经济产出，改革开放政策促进了乡镇企业发展，城乡发展差距缩小，互动联系增强，但城乡利益格局并未改变。党的十六大和十七大提出“统筹城乡经济社会发展”“建立以工促农、以城带乡长效机制”，提倡工业反哺农业、城市支持农村，致力于实现工业与农业、城市与农村协调发展。党的十九大之后，党中央针对城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题，提出重塑新型城乡关系，建立健全城乡融合发展体制机制，促进乡村振兴和农业农村现代化。

1.2 当前城乡融合条件分析

党的十九大报告指出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。我国人口经济与资源环境空间分布不协调问题已经凸显，大中型城市繁荣，资本和劳动力高度集中，资源环境处于超载或临界状态；小城市和农村落后，经济发展较慢，村庄空心化、人口流失严重。对于当前我国是否具备城乡融合的客观条件，韩文龙等认为，经过多年的生产力发展和制度建设，我国已经具备了实现城乡融合发展的物质条件、制度条件和社会条件等基本条件；仲德涛认为，城乡融合是一个建立在生产力高度发展基础上的以点带面、循序渐进的过程，在一系列条件具备后经过长期发展才能实现；罗来军等认为，当前我国城市郊区、较发达的农村、经济与产业潜力较大的地区已经具备城乡融合的条件，经济落后、发展潜力较小的地区则不能盲目进行城乡一体化。整体来看，已经具备条件的地区应

果断推进城乡融合发展，目前不具备条件的地区应根据其主体功能定位因地制宜、因地制宜施策，缩小城乡发展差距，为城乡融合做准备。

2 城乡融合视角下村庄分类及必要性

2.1 现有村庄类型划分方法

《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》将村庄划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四类，但并未明确具体的分类原则。李裕瑞等基于此四种村庄类型提出二级分类及对应原则与方法，认为村庄特色、村民生存、发展建设、城村联系、村庄功能是村庄分类的依据。在实际工作中，不同视角、不同出发点决定了村庄分类方案的差异性。

2.1.1 乡村振兴视角下村庄分类

乡村振兴视角下的村庄分类一般从村庄自身整治迁建角度，分为保留提升、搬迁撤并两类；或者附加考虑城镇化潜力，将村庄分为城郊融合、集聚发展、存续提升、搬迁撤并、特色保护等类型，如北京市为推进乡村资源整合，将全市村庄划分为城镇化村、局部或整体迁建村、特色保留村、提升改造村四类；抑或直接依据村庄发展现状和地理区位条件，将村庄简单分为中心村、一般村和特色村三类。

2.1.2 产业经济视角下村庄分类

产业经济视角下的村庄分类主要基于乡村产业结构分析，研判区域经济社会转型过程中的乡村产业重构及其所处发展阶段。曾尊固等依据乡村工业占农村社会总产值的比重和乡村工农业产值之比，将江苏省村庄分为工业型、工农型、农工型、农业型，又基于种植业、渔业与牧业产值对比，将村庄分为农业结构较多样、较单一两类。龙花楼等基于地区产业发展状况将我国东部沿海地区村庄分为农业主导、工业主导、商旅服务和均衡发展四类。再如美国依据支柱产业的不同将乡村分为农业型、矿业型、制造业型、依靠补助型、服务业型等。

2.1.3 发展潜力视角下村庄分类

发展潜力视角下的村庄分类多考虑村庄区位条件、产业类型、人力资源等要素，这种分类多立足于乡村土地资源利用，重点服务于未来整体发展。如欧维新等基于乡村振兴潜力和土地利用效率将村庄分为高潜力高利用型、高潜力低利用型、低潜力高利用型和低潜力低利用型四种类型；朱泽等基于潜力评价、兴趣点分析、引力模型等将广州市从化区村庄划分为经济核心、集聚提升、相对稳定、规模控制、搬迁撤并五类。

2.2 城乡深度融合阶段村庄发展要求

2.2.1 立足乡村主体功能，发挥比较优势

城市群、都市圈肩负着科技创新、产业升级的重要任务，乡村则承担着粮食生产、提供生态服务、社会保障等重要功能，乡村提供的粮食、蔬菜、瓜果、肉蛋奶等农产品，以及水源涵养、水土保持、固碳释氧等生态系统服务，是城市生存发展所必需的基本物质资料。在城乡融合发展新阶段，立足村庄主体功能，发挥乡村比较优势，挖掘乡村资源价值、环境价值、人力价值，推动乡村资源优势转变为产业发展优势，是推动乡村经济发展、减轻城市承载压力的可行方案。

2.2.2 合理配置城乡要素，促进产业振兴

在计划经济时代，城市优先、以农养工的发展战略是国家经济落后背景下实现整体实力最大化的战略需要。在当前经济由高速增长转向高质量发展的新阶段，以工促农、以城带乡的互助机制是实现乡村振兴、补齐农业农村短板的不二选择。土地资源、人力资源是激发乡村产业发展的动力源，盘活农村集体经营性建设用地是对培育农业农村新经济业态的有力支持，以农村建设用地价格优势和劳动力资源优势吸引城市的资本、技术和人才，打通城乡间经济循环梗阻，是合理布局城乡生产力、促进乡村产业振兴的重要抓手。

2.3 城乡融合视角下村庄分类必要性

综合来看，不同出发点对应不同的村庄分类方法，现有村庄分类方法大多基于农村单向立场，少数涉及城乡融合的分类研究则较为笼统、针对性不强，从城乡关系双向互动角度的村庄分类研究十分稀少。城乡融合是我国当前农村社会演变面临的主要问题之一，基于乡村主体功能定位的村庄分类对于重塑城乡关系、精准分类施策具

（下接第 5 版）

(上接第 2 版)

有重要现实意义。在当前乡村地区各项管理工作中，城乡融合视角下的村庄分类方案可服务于村庄规划的编制。作为空间规划体系在乡村地区的详细方案，村庄规划是乡村二三产业项目落地许可的法定依据，是农村宅基地选址等各项建设的空间参考。村庄规划须立足村庄首要任务，明确村庄发展方向，在此基础上统筹安排居民点、经营性建设用地和基础设施空间布局，有效避免乡村地区无序建设、大拆大建等问题。因此，基于主体功能导向的村庄分类方案可为城乡要素的合理配置、村庄规划编制总体思路的明确和乡村发展配套政策的制定提供参考，对推进乡村振兴具有重要指导作用。

3 城乡融合视角下的村庄分类与发展方向

本文基于城乡关系中乡村主体功能定位，考虑城乡系统中村庄区位条件、自然地理、人口流动、公共服务等因素，通过定性分析将村庄分为都市供给型、粮食生产型、生态服务型、边境戍卫型四类村庄。

3.1 都市供给型村庄

都市供给型村庄主要分布在大城市、特大城市、超大城市郊区，主要功能是蔬菜供给、休闲游憩、生态调节服务。由于城区常住人口较多，对新鲜果蔬需求量大，城郊村庄大多定位为“都市菜篮子”，耕地以菜地居多，如武汉市蔬菜种植面积约占耕地总面积的 55%。农家乐、采摘园等休闲农业发展较为成熟是都市供给型村庄的特征之一。此外，大都市郊区村庄区位条件优越，具有推动双向城乡一体化的巨大优势，亟需打通城乡间经济循环梗阻，促进城乡深度融合。

大城市人地关系紧张，保护与开发的空间冲突明显，都市供给型村庄对于城市系统的运行十分重要。首先，应保障都市供给型村庄蔬菜供给功能稳定。在合理规划农用地利用模式的基础上，划定耕地利用分区，允许适度规模的耕地“非粮化”，保障菜地的质量和数量。其次，应拓展都市供给型村庄经济承载功能。当前此类村庄多聚焦休闲旅游产业，产业培育模式趋同、同质化竞争激烈，缺少区域特色，可充分利用当地财力优势，盘活农村建设用地建设乡村工业园区，发挥大都市郊区在城乡融合过程中所具有的“城市比邻优势”，以农村建设用地价格优势和劳动力资源优势吸引城市的资本、技术和人才，同时推进城乡基础设施接轨，疏解大都市资源环境承载压力。

3.2 粮食生产型村庄

粮食生产型村庄主要分布在地势起伏度低、水土条件优良的内陆平原地区，主要功能是口粮生产、社会保障和生态调节服务。此类村庄通常“城市比邻优势”较弱，市场、人脉等社会资本积累较少，耕地保护为当地的首要目标，城镇建设多受土地条件制约，但其产出农产品远销其他省份，对全国范围内大、中、小城市具有重要基础支撑作用，为国内粮食供给提供基本保障。此外，此类村庄农业人口众多，村庄承载着基本生活保障功能。

粮食生产型村庄自然禀赋优良，但经济发展水平相对落后，当前面临的关键问题是“能人外迁和弱者沉淀”。当前阶段，规模经营主体更多考虑经济效益和风险规避，小农户依然是我国粮食安全保障的主体，粮食生产型村庄须留住足量劳动力以稳定粮食生产功能。城市二三产业用地紧张是多数产粮大县土地利用的主要问题，可针对此问题在乡村探索开展建设用地“村村挂钩”试点，将节余的农村建设用地指标留给村集体发展乡村产业或交易流转给优势乡镇或村庄，村庄就地利用剩余劳动力，发挥农村产住结合优势，盘活集体经营性建设用地，发展行业门槛低、易于学习操作的劳动密集型产业，通过工农结合丰富农村经济业态，提高农民收入水平。同时，可探索建立耕地保护生态补偿机制，各级政府没有实现任期耕地保护责任目标的，应支付生态补偿费用，实行跨行政区异地保护的，应给予生态补偿。

3.3 生态服务型村庄

生态服务型村庄主要分布在生态系统重要、生态敏感的山地丘陵地区，主要功能是维护国家和区域生态安全。当地生态系统为流域生态系统提供水源涵养、水土保持等生态服务，为人居环境系统提供二氧化碳固定、制氧释氧、生物多样性保护等生态服务。此类村庄具有发展生态经济的资源禀赋，但多分布于山区，经济发展落后，目前产业类型多为木本粮油、竹藤花卉、林下经济，以及森林康养、生态旅游等单一型经济业态。

生态服务型村庄具有发展生态经济的天然优势，但城乡居民收入增长缓慢，城镇和农村人口呈现逐渐减少趋势，当地农村生态补偿等转移净收入占可支配收入比重较高。生态经济是马克思恩格斯“人与自然和解”思想的先进实践，生态服务型村庄可在严格保护“绿水青山”的基础上，积极探索“绿水青山”向“金山银山”转化的实践路径。可按照生态空间管制要求合理布局旅游产业发展空间，结合当地实际制定森

林、草地、湿地等资源利用细则及绿色产业发展用地保障政策，发展林下经济、旅游康养、生态种养等绿色富民产业，以生态农产品市场流通促进城乡紧密联系，以生产消费关系促进城乡融合。此外，可充分利用当地资源环境优势培育生物能源、生物制药等生物技术产业，探索利用可再生生物资源制作代替化工制品的绿色生态产品。

3.4 边境戍卫型村庄

边境戍卫型村庄主要分布在中国与越南、缅甸、老挝、俄罗斯接壤的边境地区，主要功能是维护边疆国土安全，协同边境城市进行对外交往和贸易。边境地区城乡融合潜在效益较高，但当前我国大多边境地区城乡分工不明确，经济发展形势不乐观，人口呈逐渐减少趋势，如中国与越南双方边境线附近居民数量对比悬殊，广西壮族自治区北部湾边境居民外迁现象明显。此类村庄距离边境线较近，周边贸易口岸和边贸互市点较多，有条件成为对外贸易特色乡村。此外，边境地区自然景观和人文风貌多样，旅游产业发展有巨大潜力。

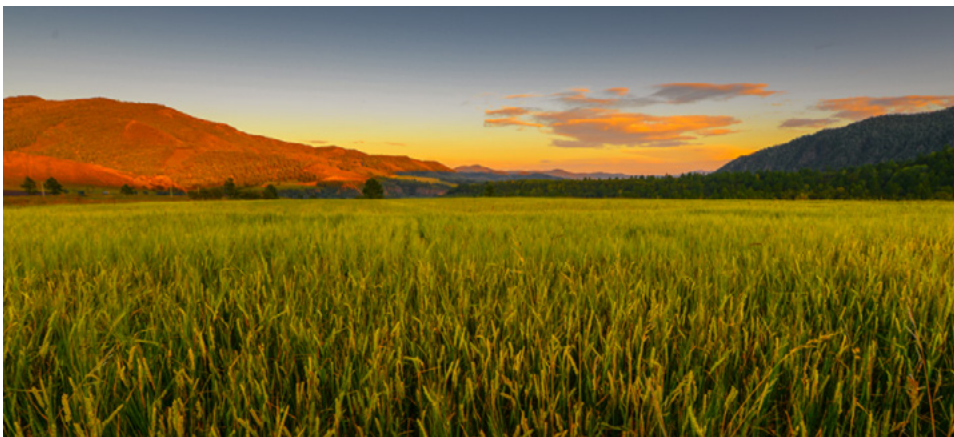
当前，我国边境一线地区大多存在农村居民点分布零散，基础设施条件不佳，公共服务落后等问题，影响边境国土安全。可在边境地区关键节点实施兴边富民工程，完善交通、水利、医疗、教育系统，改善生产生活条件，同时配套戍边补助、投资优惠、贫困资助等系列政策，引导人口向边境线转移，强化边防力量。此外，边境戍卫型村庄的区位条件具有不可替代性，一方面可为边境经济合作区提供人力资源和后备土地资源，协助边境城市提高竞争力；另一方面可发挥自身自然地理优势，开发具有竞争优势的贸易产品，配套相应旅游路线，建成对外贸易特色乡村和边境旅游特色乡村。

4 结论和讨论

城乡融合发展是经济高质量发展阶段城乡经济发展和社会进步的必然选择。由于社会生产力决定城乡关系变化，而不同地区生产力水平不一，依据地区具体情况制定差异化城乡融合发展政策刻不容缓。城市和乡村在优质人才吸引、产业发展等诸多领域处于竞争关系，在土地资源、教育资源、医疗资源配置等方面需要统筹协调。随着农村土地制度改革和相关配套政策逐步完善，农村地区用于产业发展的建设用地资源供给与配置在自然资源管理中受到的关注越来越多，农村地区通过盘活老旧宅基地、激发集体经营性建设用地利用潜力，将具备一二三产业融合发展所需的硬件条件和人文环境。在城乡融合大背景下，从城乡关系双向互动视角，基于村庄主体功能定位进行村庄分类具有现实指导意义。在村庄规划中，可基于不同村庄类型谋划未来发展方向。都市供给型村庄须保障都市蔬菜供给，另可拓展经济承载功能，疏解城市超载生产力；粮食生产型村庄须稳定粮食生产，促进工农结合以丰富村庄经济业态；生态服务型村庄须以维护区域生态安全为主，可探索发展绿色富民产业和生物技术产业；边境戍卫型村庄须以维护国土安全为第一要务，同时配合边境城市推进边境贸易和旅游业发展。

一般来说，村庄规划隶属于空间规划体系，其最终目的是服务于农村发展，在实际工作中需注意的，村庄规划须依据当地实际需求决定是否编制，防止出现空间上的“自上而下式机械化计划经济”。对于规划编制必要性不足的村庄，基于村庄主体功能定位的分类方案和发展方向建议可为县级、乡镇级的空间规划或发展规划提供参考。目前，人口变化、历史文化、自然生态、产业发展等常规要素已纳入大多数村庄规划编制者的前期研究范畴，但许多规划编制者在研究过程中受外界影响过大且缺乏大局观，对村庄的特殊区位条件往往考虑较少，尤其是在当前严防耕地“非粮化”的大背景下，都市郊区村庄的蔬菜供给功能往往不作为重点，边境地区村庄的安全戍卫功能则更容易被忽视。在当前全球新冠肺炎疫情起伏反复、局部地缘政治关系紧张的大背景下，边境地区须重视国际环境中的各项不确定、不稳定因素，边境地区村庄建设和城乡融合工作尤为重要。城乡融合视角下，基于村庄主体功能定位的分类方案可为边境地区、生态退化地区等特殊类型地区的政策制定提供参考。

(摘自中国国土资源经济公众号)



科技部 住房城乡建设部关于印发 《“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》的通知

国科发社〔2022〕320号

各省、自治区、直辖市及计划单列市科技厅（委、局）、住房城乡建设厅（委、管委、局），新疆生产建设兵团科技局、住房城乡建设局，各有关单位：

现将《“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》印发给你们，请结合本地区本部门实际，认真贯彻实施。

科技 部
住房 城乡建设 部
2022 年 11 月 18 日

“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划

为明确“十四五”时期城镇化与城市发展领域科技创新的总体思路、发展目标和重点任务，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，制定本规划。

一、形势与需求

（一）我国城镇化与城市发展科技创新现状。

党的十八大以来，我国在城镇区域规划、绿色建筑、城市基础设施和生命线工程、城市功能提升、生态居住环境改善、城市信息化管理、城市文化遗产保护与价值挖掘等方面的科技创新取得了长足进展。超高层建筑、大跨度空间结构、跨江跨海超长桥隧等特种结构工程建造技术居于世界领先水平，建筑节能技术达到世界先进水平，新型建筑结构突破技术瓶颈，工程设计实现自主研发。但是与世界领先水平相比，我国城镇化领域大部分技术仍处在跟跑或并跑阶段，城镇基础设施建设相关材料、装备及工程专业软件等领域的应用基础研究仍然不足。同时，城市信息化水平尚不能满足现代化治理的需求，实现城乡建设领域碳减排目标还需要更多绿色低碳技术支撑。

（二）国际城镇化与城市发展科技创新发展趋势。

近 10 年来，以城市群和都市圈为代表的巨型城市区域成为国际研究热点，在巨型城市区域落实《巴黎气候协定》《生物多样性公约》等逐渐成为焦点，包括基于自然的规划措施、资源优化配置和动态调整、完善公共交通和城市基础设施等。一些城镇化率较高的国家在城镇化与城市发展领域科技部署时，更加关注绿色建筑、低碳城区、适老化社会建设和既有城区建筑改造升级，更加注重信息技术在国土空间优化和城市（群）建设规划、城市基础设施运维、城市功能和空间效率提升等方面的研究和应用。

（三）我国城镇化与城市发展科技创新战略需求。

“十四五”期间，我国城市发展将从经济主导更多转向生产生活生态多元导向，城市建设方式将由增量扩张转向存量挖潜，城市生产生活方式将加快绿色低碳转型。城镇化与城市发展科技创新要紧密结合我国城镇化进程需求，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，提高城镇规划建设科学化水平与城市运行智慧化水平，引领住房城乡建设低碳转型，促进城镇可持续发展，全面支撑建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。

二、指导思想和基本原则

（一）指导思想。

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持创新驱动发展，推动高质量发展，面向世界

科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，以体系设计为总领、以目标导向为主线、以技术突破为重点、以场景应用为驱动，进一步整合科技资源、加强统筹协调，着力提升城镇化与城市发展领域的科技支撑能力，破解城镇化发展难题，构建中国特色新型城镇化范式，开创城镇化与城市发展领域科技创新工作新局面。

（二）基本原则。

坚持以人民为中心。以保障民生、增进人民福祉为出发点，解决城镇化进程中人民群众最关心、最直接、最迫切的问题，不断满足人民群众对城市和建筑舒适性、健康性、功能性需求，提升建筑宜居水平，丰富城市文化内涵。

坚持绿色低碳可持续发展。面向碳达峰碳中和目标，狠抓城镇化领域绿色低碳技术攻关，全方位全过程推行绿色规划、绿色建造、绿色运维、绿色消纳，有效降低能源消耗与温室气体排放。

坚持系统思维与创新引领。围绕城市建设全生命周期，统筹规划、设计、建设和运维各环节创新主体，推动政产学研用深度融合，加强关键核心技术与装备研发攻关，加快新技术在城镇化领域的典型场景应用，以科技创新驱动城镇可持续发展。

三、发展目标

到 2025 年，城镇化与城市发展领域科技创新体系更趋完善，基础理论水平与创新能力显著提高，为新型城镇化提供更高质量的技术解决方案，有力支撑城镇低碳可持续发展，推动城市建设与文化旅游等相关产业发展壮大，科技成果更多更好地惠及民生。

应用基础研究水平显著提升。构建国际领先、中国特色的国土空间、城市（群）建设规划理论和方法。在建筑结构体系与工程建造材料应用基础研究方向取得新突破，形成以健康、低碳和高品质为目标的数字设计、建造和运维的新方法和新工具。

关键核心技术装备研发能力显著增强。在城市更新、建筑低碳节能、韧性城市 and 全龄友好城市建设、智能建造软硬件平台、文旅资源保护利用等方面突破一批关键技术装备。实现建筑与基础设施功能提升、智能建造和智慧运维、公共文旅服务等领域关键核心技术的国际并跑与局部领跑。

领域创新能力体系建设取得新进展。培养一批城镇化领域高端人才和创新团队，推动建设一批国家级科技创新基地和产业技术创新战略联盟，培育一批城镇化领域科技创新骨干企业，进一步优化政产学研用深度融合的创新体系。

科技创新示范引领作用加快凸显。在国家可持续发展议程创新示范区、雄安新区以及京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区等重点区域，完成一批城市生态修复与功能完善、城乡历史文化遗产保护、城镇老旧小区改造创新示范工程，建设一批高品质绿色健康建筑和低碳宜居示范城市。

四、重点任务

（一）加强城市发展规律与城镇空间布局研究。

深入推进以人民为中心的城镇化发展战略，加强城市发展规律与城市体系布局研究，提升规划调控能力，支撑服务国家城市与城市群战略性布局。推进以县城为重要载体的新型城镇化，推动城乡建设高质量发展，构建具有中国特色的城镇空间优化开发、城市（群）及都市圈建设规划设计、城市体检评估等新型城镇化创新理论方法、关键技术体系与应用示范平台。

每周政务要闻

(上接第 6 版)

专栏 1 城市发展规律与城镇空间布局

1. 城市群和区域可持续发展指标与智能监测技术。研究基于生态本底网络结构的城市群和区域绿色发展的方法论；研究城市群和区域可持续发展的指标与评价体系；研究基于碳中和目标的低碳城市综合评价方法、碳排放核算技术和全生命周期碳代谢模拟技术；研发城市群和区域建成区的实时监测与感知技术；研发基于生态优先的城市群人-地-产耦合评估技术；研究城镇复杂场景的多模态融合感知与场景智能认知技术；开展京津冀、长三角、粤港澳大湾区的试点工作。

2. 城市体检评估技术。研究城市体检评估方法、标准与指标体系；研究面向常态化监测的城市体检体制与机制；研究城市体检多源数据的自动化采集、综合分析处理及标准化诊断技术；依托城市信息模型基础平台，搭建国家-省-市联动的仿真、模拟与智能决策的城市体检信息平台与数据库。

3. 数字化规划设计。研究基于多维空间传输的城市空间数字规划设计方法；研发具有自主知识产权的图形引擎技术；研发城市设计方案智能生成与仿真技术；研究人的环境行为演变及多尺度空间演变模式识别技术，建立中国超大城市中人的环境行为演变模式识别成果库；研究基于实景三维的多尺度时空地理信息数据生产、建模、管理及服务技术，搭建国家-省-市多层级分布式时空地理信息数据库与平台。

(二) 加强城市更新与品质提升系统技术研究。

面向城市大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重发展的阶段，针对我国城市功能宜居、绿色低碳、智慧人文的发展需求，以城市全生命周期管理和市政设施运维安全高效、智慧智能、集约节约为目标进行关键核心技术研究，全面提升城市品质，提高以人为核心的城市建设水平，支撑完整社区、城镇老旧小区（小区）改造、历史文化街区更新保护、既有建筑和工业园区再利用、地下空间高效利用等新时期城市更新工作，开展规模化工程示范。

专栏 2 城市更新与品质提升

1. 既有建筑和市政基础设施诊治更新。研究既有工业厂区、历史文化街区、城区人文保护、改造与功能提升技术；研究既有建筑、社区一体化绿色改造、健康改造、适老改造、消防安全改造、垃圾分类投放设施等宜居改造与性能提升技术与装备；研发建筑与基础设施的智能检测、监测技术与装备；研发建筑与基础设施全生命周期性态演变评估与控制技术；研发建筑与基础设施高效修复、加固技术与装备。

2. 地下空间开发与地上空间高效利用。研究地下空间高效开发利用规划、建设和运维基础理论；研究地下空间资源开发适宜性评价与三维规划管控原理；研发地上地下环境约束下的地下空间容积率控制原理、调查规划方法与高效利用技术；研究地下空间防灾规划技术；研发地下空间开发建造技术与设备，包括地下大空间开发装备、深层地下空间开发技术与装备、受限空间增容开发技术与装备、地下空间开发可持续发展技术、智能化地下空间开发及工程建造技术。

3. 全龄友好城市、活力街区和完整社区。研究城区各类建设场景的智慧建造技术，城市无障碍环境建设技术体系，城市噪音控制与城市热岛效应优化技术，智慧停车管理与慢行交通系统建造技术，基于公共交通导向（TOD）的多功能综合体建造技术，全龄友好型城市公共设施、公共环境、居家环境、信息环境评价与建造技术体系，社区居家养老服务技术体系、普惠托育与适婴适童主动健康服务设施建设技术体系，多场景、多业态全龄社区服务设施建设技术。

(三) 加强智能建造和智慧运维核心技术装备研发。

面向存量巨大的建筑与基础设施高效运维及街道社区精细化运维等城镇社会可持续发展的公共服务需求，以数字化、智能化技术为基础，开展智能建造与智慧运维基础共性技术和关键核心技术研发与转化应用，促进建筑业与信息产业等业态融合，显著提高建筑工业化、数字化、智能化水平，推进市政公用设施的物联网应用和智能化改造，提升建筑与市政公用设施系统协同管控能力、保障设施供给安全，提升城市运维效率。

专栏 3 智能建造与智慧运维

1. 工业化建造与智能建造软件装备。研究非线性几何特征建模与 BIM 图形引擎，建立具有自主知识产权的 BIM 三维图形平台并发展相应软件生态；研发部品部件智能生产线；开发面向典型工程、极端工程建造场景的嵌入式智能融合感知终端；研究大型工地施工现场全要素感知自适应组网技术与多模态异构数据的智能融合技术；研究基于工程供应链、产业链和价值链的建筑产业互联网关键技术；研发智能化工程机械、建筑机器人装备以及人机协同作业系统；研究贯通数字设计、智能生产、智能施工等全产业链的技术标准体系。

2. 高性能土木工程材料与结构体系。研究可持续及环境友好型先进土木工程材料，包括先进水泥基材料、金属材料、复合材料、智能材料、可再生与低碳排放材料等；构建基于材料结构一体化的适应复杂需求和严苛环境的新型结构体系；研发基于工业化建造的城市桥梁新体系及其安全运营和韧性提升关键技术；研发适应工业化与智能建造的新型建筑结构体系与关键技术。

3. 智慧运维。研究公共服务数据治理与数字孪生技术；研究基于三维空间单元的城市信息模型（CIM）理论和平台构建关键技术与应用；研究城镇智能体理论、数据与运行安全等技术标准体系；研究建筑、大型交通枢纽与市政公用设施智慧运维关键技术装备，研究城市数据大脑及数字孪生城市建设理论与技术，构建全场景智能监测预警和智慧综合运维服务平台；研发城市道路系统协同运行平台；研究融合智慧社区与智慧家庭构建方法和技术体系，开展智慧城镇综合示范。

(四) 加强绿色健康韧性建筑与基础设施研究。

为推进绿色建筑与基础设施建设，提升人居环境，提高居民满意度和获得感，通过整合信息化、新能源和新材料技术，在基础理论和设计方法、工程技术标准、新型绿色建材、围护结构系统和部品、高效机电设备、高性能绿色建筑、健康社区与健康建筑、韧性城市等方面实现全链条技术产品创新并进行集成示范。

专栏 4 绿色建筑与基础设施

1. 高性能绿色建筑。研究基于人工智能与人因工程学的绿色建筑设计新理论新方法，研究多主体、全专业、高效能的绿色建筑设计建造全过程协同平台，编制高质量发展背景下新一代绿色建筑工程技术标准体系；研发性能可调建材与多功能复合、结构功能一体化的新型智能围护结构产品，开发高效能机电设备与系统；研发低增量成本、高性能绿色建筑和超低能耗建筑、近零/零能耗绿色建筑关键技术体系。

2. 健康社区与健康建筑。研究空气、声音等环境要素对人健康的定量影响（包括增强性影响）与相关机理，建立包括多尺度室内外环境参数等在内的数据收集平台；开发社区-建筑室内外环境健康保障和优化提升关键技术，非视觉健康照明和健康睡眠保障技术，健康建筑与健康社区规划设计和性能保障技术体系；研究未来社区规划设计和功能体系，开展健康社区和健康建筑技术集成和示范。

3. 韧性城市。研究面向不同类型灾害风险的韧性城市理论及设计、分类评价技术，城市综合防灾规划理论，韧性城市区域致灾动态模型与多灾害韧性动态评估技术，城市生态空间韧性功能提升技术，建筑抗震、抗风、防火抗爆韧性系统提升技术及韧性结构新体系，城市应急广播技术体系、城市综合风险评估技术体系，城市应急避难场所、防洪排涝等基础设施建设、评价和运维技术，城市群、都市圈空间韧性功能协同提升技术。

(五) 加强城镇发展低碳转型系统研究。

以建筑领域积极落实碳达峰碳中和目标为导向，面向城镇能源系统发展目标，从单纯追求能源消费侧的节能减量转变为以低碳发展为导向的能源消费侧革命，积极开展城镇低碳发展表征评价方法与监测系统、城市低碳能源系统、光储直柔新型配电系统、市政基础设施低碳减排与提质增效、城市生态修复与功能完善、零碳建筑、绿色消纳等关键技术与装备研究，推进零碳零排放城市示范。

(下接第 8 版)

(上接第 7 版)

专栏 5 城镇低碳支撑系统
1. 城镇新型低碳清洁能源系统。研发热水联供、热电协同、烟气余热利用与减排一体化、大温差跨季节水热联储等系列技术；研究光储直柔新型供配电系统基础理论、安全保护方法及相关标准，研发新型光伏一体化技术体系，直流供配电关键设备与技术；开展北方城镇地区低品位余热清洁供暖工程示范，以及源网荷储用协同的区域能源系统试点示范。 2. 市政基础设施低碳减排与提质增效。研究供排水设施低碳排放与提质增效协同优化技术，污水收集处理过程温室气体控制与碳捕集技术，生态型水体全要素全生命周期低碳建设与运维技术，降雨径流污染低碳净化技术，可再生能源为核心的多能互补燃气供应、能源梯级利用和运行优化技术，生活垃圾处理设施低碳排放技术与装备，城市园林绿化碳汇增效技术。 3. 生态修复与功能完善。研究城市生态修复与生境重建相关的城市生态基础设施建设关键技术，基于遥感技术的城市河湖岸线生态系统恢复及调控技术，城市水循环体系智慧管控技术，城镇近自然生态环境营建与运维技术，公园城市背景下都市空间绿化关键技术，研究城市光热环境耦合调控治理技术、竖向城市构建与宜居环境营造技术。 4. 绿色消纳。研究建筑与基础设施低环境影响拆解技术，建（构）筑物三维形态及拆解受力特征的快速测绘分析技术，自动化、智能化建（构）筑物拆解专用装备，适用于城市复杂环境的拆解专用器具与防护作业工具，拆解过程有害效应的生成传播机制与精细控制技术，各类工业建（构）筑物高效拆解技术，拆除垃圾与城市垃圾低碳处理可再生综合利用技术。

（六）加强文物科技创新与城市历史文化遗产保护研究。

面向包括历史文化名城名镇名村街区、文物史迹、古建筑、古遗址等在内的文化遗产保护和传承利用的重大需求，加强文物保护与认知基础研究和共性关键技术攻关，创新文物知识挖掘和展示传播技术，构建中国特色、中国风格、中国气派的考古学，建立完善文化遗产全周期保护修复和风险预控理论与技术体系，保护和共享城乡历史文化资源，全面支撑基于历史文化遗产的学习、教育和国际交流等。

专栏 6 文物保护和传承利用
1. 文物保护与认知基础研究。研究夏商时期文明传承、统一多民族国家形成进程，中华文明起源与早起发展的整体脉络和历史规律；研究文物劣化机理与环境作用机制，研究文物典型劣化过程（病害）的等效模拟或实验验证方法；研究文物建筑火灾蔓延机理；研究文物保护材料作用机理、失效机制、环境影响和服役周期预测方法；研究古代工艺逆向重建与文物产地溯源理论与方法，建立主要产地的示踪指标基础数据库。 2. 文物保护与认知共性关键技术。研发文物表层病害无损检测 and 智能诊断关键技术与装备；研发文物本体稳定化处理关键技术和装备；研发文物保护新型功能性材料；研究基于历史数据和多维特征的文物建筑动态风险智能评估方法、监测预警模型及防控技术装备，研发针对文物建筑火灾早期探测、快速救援处置技术和专用装备，研究古建筑区域防雷、生物风险监测和出土文物应急保护环境控制成套技术和专用装备；研发考古探测、发掘与研究关键技术和装备。 3. 文物知识挖掘与展示传播技术。研究博物馆文物知识智能化深度展示方法与技术，研发馆藏文物数字物纹提取关键技术与智能监管系统；研发面向特殊场景的虚实融合的文物知识展示与传播技术；研发数字空间文物知识展示与传播技术，研发文物超高清数字化与超高真实感绘制、珍贵文物动态历史信息呈现与多模态交互、在线数字孪生博物馆关键技术。

（七）加强文化旅游融合与公共文化服务科技创新。

针对我国文化服务领域智能技术应用、信息化技术融合不足，以及在提供安全、便利的旅游服务和精准智能旅游监管等方面的不足，研究文化和旅游科技的基础理论、关键核心技术以及系统集成技术，提升文化和旅游融合发展的科技支撑能力，实现文化和旅游资源保护与管理服务共性关键技术突破，推动中国文化和旅游高端装备形成国际竞争力，以智能服务平台促进文旅行业监管模式变革。

专栏 7 文化与旅游融合
1. 文旅资源保护利用。研发文化资源保护与复原复现关键技术，优化文化数据提取、存储、利用技术；研究传统文化素材数字化挖掘与素材化基础理论方法，研发文化资源数字化与内容挖掘集成技术；研究语言及视听认知表达、跨媒体内容识别与分析、情感分析等智能创作基础理论与方法，研发文化资源内容创作技术与装备；研究新型全感知、自然交互、虚拟现实、全息影像等视听技术，全媒体内容智能认知和生产处理技术；研发旅游资源保护开发技术与装备，开发旅游资源数据服务平台。 2. 公共文旅服务。研发公共文化服务共性关键技术与装备；研发公共文化服务效能大数据分析集成技术；研发物理形态和数字形态文化资源的备灾存储关键技术与系统装备；研究景区和博物馆等智慧文化场馆构建技术，开发国家文化公园、基础文化设施等智能化监测服务等技术和装备，研发具备智慧媒体功能的公共文化信息视听服务装备；研发旅游智慧发展与旅游公共服务集成技术与系统；研发文旅演艺和文旅展演空间共性关键技术与专用装备；研发文化场馆和文化资源旅游应用专用技术与装备。 3. 文化和旅游行业治理能力提升。研究文旅“智慧大脑”，研发文化行业治理与安全保障关键技术与装备，研究文化场所和设施安全保障基础理论与关键技术，制定文化领域安全技术标准，开发文化行业大数据统计与分析集成技术和系统；研究旅游统计调查和征信服务基础理论；研究国家旅游大数据体系理论与关键技术，研发旅游行业治理与安全保障技术与装备，开发旅游区域安全检验检测、大密度人流安全风险监控及处置等技术装备。

五、保障措施

（一）完善体制机制，激励自主创新。

完善科研经费管理机制和科研评价体制，坚持分类评价与政策激励相结合，使科研项目和资金配置更好满足城镇化与城市发展领域重大需求。充分发挥科研人员的积极性和创造性，切实提升自主创新能力。注重科研成果的创新性和系统性，坚持科研工作源于工程、服务工程、引领工程，坚持绩效评价导向，完善同行评议和考评机制，简化项目申报程序，优化完善过程管理。

（二）加强政策扶持，创新投入机制，推动产业发展。

充分运用现有政策和资金渠道，着力支持关键技术研发、应用示范、成果产业化、创新能力建设等。鼓励各级地方政府加大财政扶持力度，强化对新型城镇化相关产业投入的引导和带动作用，建立以政府扶持为引导、企业投入为主体、多元社会资金参与的创新投入机制，推动建筑业等相关产业高质量发展。

（三）统筹基地平台建设，促进产学研用深度融合。

面向城镇绿色低碳可持续发展需求，强化国家战略科技力量，统筹推进国家重点实验室、国家技术创新中心、国家野外科学观测研究站的建设，对符合“十四五”国家重点科研平台建设领域和建设方向的行业重点研究平台，加大支持力度，力争培育进入国家重点科研平台序列，不断提升行业重点科研平台的发展水平。

（四）加强人才培养支持力度。

通过各类人才计划，加快培养领域科技领军人才和创新团队。完善人才激励机制和评价体系，以国家科技计划项目为纽带，重点培养中青年科研骨干。重点支持青年科技人才持续发展，建设行业专家智库。支持青年科技人才承担重大科研项目，开展独立性和原创性研究。

（五）推动科技成果示范应用与试点推广。

结合国家可持续发展议程创新示范区建设，在城镇化基础条件好和可持续发展需求迫切的重点领域，围绕智能建造装备、低碳技术集成应用等方面，开展新模式、新技术、新产品试点示范，形成有效的经验和模式，选择标杆企业和产品进行推广。

（六）积极开展国际交流与合作。

在标准制定、知识产权等方面广泛开展国际交流与合作，不断拓展合作领域。支持国内外科研机构、企业及行业组织间开展技术交流与合作，促进人才、资本、技术等科技创新要素的自由流动。鼓励跨国公司、国外机构等在华设立相关领域研发机构。实行更高水平对外开放，推动“一带一路”高质量发展，提升科技支撑能力和国际竞争力。

(摘自科技部官网)

农用地全域全类型保护与空间用途差别化管制探讨

“食为政首，粮安天下。”党的二十大报告强调：“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。”当前，我国耕地保护面临诸多挑战与困境。严格的农用地保护与空间用途管制，是夯实国家粮食安全的重要路径。在此背景下，思考我国农用地保护和空间用途管制如何应变局、开新局等问题，具有重大意义。

“大食物观”下的农用地全域全类型保护

我国传统膳食结构简单，形成了“谷物=主食=粮食=食物”的惯有思维。现阶段，我国居民膳食结构已发生重大改变：“主食”被“副食”逐渐取代；肉、蛋、奶等动物性食物消费量所占比例不断增加；蔬菜、水果的消费量也大大增加。由于动物性食物生产需要占用更多的农业资源，居民膳食结构的改变极大地增加了农业生产压力，对农用地保护与空间用途管制提出了更高要求。过去聚焦于粮食产量的耕地保护理念，已无法满足居民日益增长的对营养、多元、健康食物的需求。基于此，2016年出台的《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》首次提出：“要树立大食物安全观，面向整个国土资源，全方位、多途径开发食物资源，满足人们日益多元化的食物消费需要。”因此，在“大食物观”下，农用地保护不应仅聚焦以“谷物”生产为主的耕地，而应逐步向所有农用地保护转变，尤其是加强动物性食物生产用地的保护。

动物性食物生产通常采用两种方式：谷饲、草饲。从谷饲养殖来看，小麦、水稻、玉米是我国三大粮食作物。其中，70%以上的玉米用作饲料。因此，农业空间应确立“为养而种”的观念，增加饲用玉米种植面积，增加动物性食物供给。从草饲养殖来看，在我国作物种植结构中，青饲料（可以用作饲料的植物新鲜茎叶，主要包括天然牧草、栽培牧草、田间杂草、水生植物、嫩枝树叶等）占比极低，发展潜力较大。因此，种草养畜的发展空间较大，是保障粮食安全的有效途径。

农用地空间布局亟须调整

全国范围内，基于自然资源利用与生态安全调整耕地布局。近年来，经济较为发达地区大量耕地流向建设用地，而补充的耕地主要分布在东北区、西北区，造成宏观上的耕地位移。受水、土、光、热等自然因素影响，南方耕地产能普遍高于北方地区，耕地位移会造成耕地产能降低，威胁粮食安全。由于耕地位移造成了耕地地力降低，这导致粮食种植成本显著增加。而且，北方耕地数量增加主要在生态脆弱区，致使北方林地、湿地、草原面积减少，耕地退化风险加大，对生态安全产生负面影响。因此，需要在全国范围内统筹布局耕地：一是强化对南方地区耕地的管控和引导，提高耕地利用效率；二是加大北方粮食主产区投入，提高耕地质量；三是实施东部“藏粮于地”战略，安排休耕轮作，用养结合；四是适当核减西部地区耕地，防控生态风险。

市域范围内，基于食物域安全保障，调整农用地布局。随着城市不断扩张、城市周边耕地不断减少，永久基本农田被“边缘化”，向远离镇村的空间进行布局。农业空间本应是城市功能的一部分，若市域范围内没有农用地布局，在日常食物供给中，远距离运输的食物会产生较高的运输成本与生态成本。同时，在应急事件发生时，农

产品受物流配送限制无法被分发到居民手中，满足居民日常食物需求。因此，城市发展需要融入农业空间建设，完善用于城市食物生产的土地资源配置，发挥农业空间的多功能性。

未来农业空间用途管制途径思考

基于自然资源优势、区位优势、市场需求等差异，确定城乡农业空间功能定位，发展不同的生产方式。未来现代化的农业生产方式将趋向于小而精的智能化农业、生产大宗农产品的规模化农业以及生态与生产耦合的生态化农业这3种类型。为此，笔者认为，可以城市圈为核心向外推移，农用地用途管制也应趋于3种情况。

一是城市郊区农业空间采用智能化、工厂化农业经营模式。其农业特征是具有交通区位优势，拥有广阔的农产品市场，主要供应鲜活农产品以及高产量、高产值农产品。其空间利用特征是农业空间高度集约利用，可为城市高质量发展腾出空间。

二是农业主产区农业空间采用规模化、集约化农业经营模式。其农业特征是土地广袤、机械化程度高，主要生产粮食、畜禽等农产品。其空间利用特征是农业空间规模化利用，发掘农业空间生态功能。

三是山地丘陵区农业空间采用生态化、传统化农业经营模式。其农业特征是环境优美、地形复杂，发展家庭农场与休闲农业。其空间利用特征是农业空间分散利用，生态空间分布均匀。

同一地类在不同空间发挥不同作用，用途管制的确定性与严厉性应有所差别。笔者认为，对于城市郊区农业空间，在不破坏耕作层的前提下，科学界定耕地、设施农用地、建设用地关系，鼓励建设现代化的设施农业，使之农业产值更高，利用效率更高，其农业供给在一定程度上可满足城市居民农产品需求。对于农业主产区，应以“长牙齿”的硬措施，落实耕地保护粮食安全的硬任务、硬责任，坚决遏制耕地“非农化”、永久基本农田“非粮化”，进行土地整理和复垦，提高耕地集中连片度与机械化程度。对于山地丘陵区农业空间，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统化治理，以生态化、传统化农业发展为导向，建设特色农产品优势区、乡村农业旅游示范区，走人与自然和谐共生的现代化用途管制之路。

农业空间、生态空间、城镇空间均为多种土地利用类型有机复合的系统空间，三者相生相息。农业空间用途管制体系要基于系统观，协调耦合三类空间，实现城乡农业生产、生态环境、文化生活、空间景观的协调发展。其中，对于城镇空间主导的城市郊区农业，除食物供给功能外，可充分发挥耕地景观功能与生态功能。对于农业空间主导的粮食主产区，可建立耕地防护林，重视生态保护，提高生物多样性，防止耕地退化。对于生态空间主导的山地丘陵区农业，应进行三产融合，满足居民对自然景观的向往，承担耕读文化传承使命。

（作者郝晋珉为中国农业大学土地科学与技术学院教授、博导，张金懿就读于中国农业大学土地科学与技术学院）

（摘自中国土地公众号）



“内保外贷”政策的成效有待观察

房企海外债已连续四个月无新发行，基本处于冻结状态。中指研究院数据显示，2022年1-11月，房地产企业非银融资总额7796.3亿元，同比下降51.7%。房企海外债偿还压力较大，2023年Q1房企待偿海外债规模超过1000亿元。近期，在监管机构要求下，国有四大行通过“内保外贷”业务跨境增信支持房企海外融资。但是，此政策能否修复房企境外信用形象与海外融资渠道有待于进一步观察。继龙湖集团此前官宣获得中国银行7亿元规模的“内保外贷”之后，近日市场上又传出，碧桂园有望获得该项融资支持。不过，IPG中国区首席经济学家柏文喜表示，“‘内保外贷’这种方式，需要房企在境内拥有足够的担保或者抵质押条件，很显然目前大多数房企还不具备。因此‘内保外贷’这种方式不会扩展到更多房企，它只适用于资质较好的房企。”去年下半年以来，房企普遍遭遇流动性危机。在偿付高压下，多数房企选择“保内弃外”，这使得内房企在境外的信用形象急剧下滑，并频频遭到海外评级机构下调主体评级或展望评级。还有部分房企主动撤销境外评级。从2022年6月至今，已发生25次房企评级撤销事件，其中10月份多达11次，在涉及撤销评级的22家房企中，有过半数量房企为主动撤出，如碧桂园。此外，房企境外债违约现象时有发生。克尔瑞统计，在债务违约方面，旭辉在11月1日公告表示将对境外债务停付本息；上坤地产也在同日公告称一笔境外优先票据出现交叉违约；此后7日中南建设公告称美元票据利息违约；海伦堡也于8日公告称旗下一笔境外优先票据未能按期支付利息；中梁则在13日正式宣布暂停支付境外债务项下所有应付本金和利息。

住建部：北京城市更新经验将全国推广

住建部近日印发《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》，各地实施城市更新行动取得较好成效的经验做法被纳入《清单》。其中，北京市在工作统筹和监督考核、建立城市更新规划编制和实施工作体系、优化审批流程等方面的经验做法被纳入其中。作为我国第一批开展城市更新工作的试点城市，北京围绕推进首都城市战略定位、推动民生保障和环境改善的主线，实施了减量发展背景下的城市更新。在优化审批流程方面，北京市简化了简易低风险工程建设项目审批要求。对于社会投资、符合低风险等级、地上建筑面积不大于10000平方米等条件的建设项目，纳入“一站通”系统，可“一表式”完成立项、建设工程规划许可申办等手续。住建部表示，将把城市更新试点城市和各地经验做法印发至各地住房和城乡建设部门，供各地结合实际学习借鉴。

科技部：印发《“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》

据科技部网站消息，为明确“十四五”时期城镇化与城市发展领域科技创新的总体思路、发展目标和重点任务，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，科技部、住房和城乡建设部联合印发《“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》。其中提出，到2025年，城镇化与城市发展领域科技创新体系更趋完善，基础理论水平与创新能力显著提高，为新型城镇化提供更高质量的技术解决方案，有力支撑城镇低碳可持续发展，推动城市建设与文化旅游等相关产业发展壮大，科技成果更多更好地惠及民生。在国家可持续发展议程创新示范区、雄安新区以及京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区等重点区域，完成一批城市生态修复与功能完善、城乡历史文化遗产保护、城镇老旧小区改造创新示范工程，建设一批高品质绿色健康建筑和低碳宜居示范城市。

龙湖集团获中国银行7亿元“内保外贷”

12月9日，中国银行宣布利用境内外市场资源，成功为龙湖集团提供“内保外贷”业务，该笔贷款规模为7亿元，已于12月9日实现提款。至此，继央行“第二支箭”之后，“第四支箭”首单，再度花落龙湖。据业内人士分析，中国银行的长期离岸贷款，用于满足龙湖集团境外流动性需要，有助于龙湖持续优化债务结构。基于稳健的流动性，龙湖此前曾多次提前赎回未到期的美元债。

多地降低改善性购房门槛

近期，中国多地出台相关政策，降低换房等改善性购房门槛。其中，南京部分商业银行再度调整二套房贷政策。对于购房家庭来说，如果首套房贷已结清的，购买二套房按首套房贷政策执行三成首付；首套房贷未结清的，二套房首付按四成执行。杭州也在近期对二套房房贷政策进行调整。此前，福州将五城区内贷款已结清的二套房首付比例由50%调整为40%，海南、天津将二套房首付比例降至40%，厦门小幅放宽岛外限购政策。中指研究院指数事业部总经理曹晶晶表示，近期南京、杭州等核心二线城市需求端政策陆续落地，以此降低购房者的置业门槛和置业成本，信号意义明显。招联金融首席研究员、复旦大学金融研究院兼职研究员董希淼指出，目前住房信贷政策调整，主要集中在支持刚性住房需求。下一步，在如何更好支持改善性住房需求方面，还有较大的优化空间。

年末集中供地市场热度持续分化

临近年末，各地土地市场供应节奏加快，重点城市集中供地也临近收尾阶段。多方数据显示，今年11月，全国主要城市土地市场供应规模环比显著增加，成交规模也达到年内最高水平，供地明显提速。但提速同时“加量”并不充分，11月全国土地市场供应规模同比仍呈下降趋势，多城集中供地供应量也明显缩减，“缩量”供应已成集中供地市场一大特征。供应缩量的同时，集中供地市场供地质量仍在提升，受此影响，11月全国土地市场整体溢价率出现小幅上涨。不过，各地集中供地市场热度持续分化，11月多城集中供地以底价成交为主，部分城市则出现回温，溢价成交地块数量有所提升，且部分地块触及最高限价成交。对此，中指研究院土地事业部负责人张凯举例说，部分房企在自身全年投资任务叠加相关城市供地质量提升等因素影响下，北京、深圳、杭州等城市集中土拍溢价成交地块数量有所提升。

北京银保监局：稳定房地产开发贷款和建筑企业信贷投放

12月9日，北京银保监局发布《关于加强金融支持复工复产相关工作的通知》，其中提出稳定房地产开发贷款和建筑企业信贷投放。支持商业银行按市场化、法治化原则与优质房地产企业开展保函置换预售监管资金业务。鼓励机构在风险可控、商业可持续基础上，为积极自救、主动配合“保交楼”的出险房地产企业在建项目提供增量融资支持，保持建筑企业融资连续稳定。在保证债权安全的前提下，支持房地产企业开发贷款、信托贷款等存量融资合理展期，促进项目完工交付，2023年5月10日前到期的，可在原规定基础上多展期1年，可不调整贷款分类。

民营房企债券发行增信担保出现“央地合作”模式

据深交所显示，12月9日，碧桂园地产集团在深市成功簿记发行2022年第二期公司债券，深交所顺利落地市场首批“央地合作”模式民营房企融资支持试点项目，并实现全额增信支持。本期债券发行规模合计10亿元，其中品种一发行规模为8亿元，由中国证券金融股份有限公司、承销商中信建投证券股份有限公司联合创设全额信用保护凭证，品种二发行规模为2亿元，由广东中盈盛达融资担保投资股份有限公司提供全额债券担保。同时，上交所发布信息，新希望五新实业集团有限公司和美的置业集团有限公司共簿记发行24.3亿元公司债券，中国证券金融股份有限公司、天府信用增进股份有限公司、成都武侯中小企业融资担保有限责任公司、国金证券、国泰君安证券等机构联合为相关债券创设信用保护工具增信。这些房企发债是首批“央地合作”增信新模式助力民企债券融资的落地，即不仅仅是一家增信公司，而是包括全国、地方在内的多方提供联合增信服务。