

热点新闻

房山区区长阳波到新城投公司调研

2月7日上午，房山区委副书记、区长阳波到新城投公司和长阳06、07棚改项目现场进行调研，区发改委、住建委、国资委、长阳镇主要领导陪同调研。公司董事长朱婧璿随行汇报。朱婧璿同志介绍了公司基本情况，并就企业精细化管理、推动重大项目做法、智库研究成果、企业文化建设等进行了详细汇报。

阳波同志对新城投公司的各项工作表示高度肯定。他指出，新城投公司讲政治、讲大局，市场化程度高，专业能力强。能够以首善标准助推区域发展，为房山区经济建设做出突出贡献，是国企中的表率。他要求，要继续坚持高标准、市场化、强能力、控风险四大重点，完善规章制度，承担使命职责，紧紧围绕首都城市规划，服务于房山区新型城镇化建设，不断提高市场竞争力和抗风险能力，为房山区成为高质量发展主战场做出贡献。

新城投公司将认真落实区领导指示精神，肩负使命担当，苦干实干、迎难而上，高质量推进重大项目，努力为“一区一城”新房山建设贡献新城力量。



新城投公司赴房山区财政局开展交流座谈

为全力建设“六大房山”，助推重点项目落地，促进区域高质量发展。2月6日，新城投公司赴房山区财政局开展深入交流座谈。区财政局局长董凤山，新城投公司董事长朱婧璿，总经理欧新刚，区财政局班子成员及公司领导班子参加会议。

会上，朱婧璿同志重点介绍了公司业务开展、重点项目进展及资金情况。欧新刚同志详细介绍了财政家属院项目工作进展及下一步计划，对新城投公司重点项目进展、资金筹措以及需财政局支持的事项进行了详细的汇报。双方就进一步加强政企联动，发挥财政资金保障作用等工作目标和具体措施进行了深入交流研讨。

董凤山局长表示，新城投公司承担着市、区两级重大项目，能够高标准落实区委、区政府交办的重点任务，在财政资金审批、报审资料准备等方面标准高、效率高，为全区做出示范表率。区财政局将全力支持新城投公司，共同为区域经济高质量发展作出积极贡献。



（下接第2版）

(上接第 1 版)

邹劲松围绕繁荣夜间经济提升文旅品质等事项与相关企业座谈

1月31日下午，房山区委书记邹劲松围绕繁荣夜间经济提升文旅品质，与良业科技股份有限公司、清华同衡规划设计院照明分院进行座谈交流。良业科技股份有限公司董事长梁毅、清华同衡规划设计院照明分院院长荣浩磊出席座谈会。

座谈中，良业科技股份有限公司、清华同衡规划设计院照明分院相关负责同志分别汇报了夜间旅游产品策划及区域照明策划初步方案。与会人员围绕方案进行了交流发言。

梁毅、荣浩磊分别介绍了本单位特长和优势，并表示，下一步将更加深入对接房山、了解房山，结合地区实际，规划设计符合房山区域定位的城市和景区照明方案，提升城市品位和文旅品位，助力地区高质量发展。

邹劲松指出，房山的历史文化底蕴十分深厚，拥有众多的景区景点和良好的自然生态环境。北京城市总体规划在赋予房山生态保育功能的同时，还确定了科技创新的职能定位，房山具有广阔的发展空间和发展潜力优势。邹劲松希望，良业科技和清华同衡照明分院能够更加深入房山、了解房山，结合房山的发展定位，围绕繁荣夜间经济提升文旅品质，坚持规划引领，进一步明确合作重点和方向。要创新合作模式，充分发挥各方优势，努力在房山打造出夜间经济示范点。同时，各方要结合工作实际，成立工作专班，谋划好各方在近期及中长期合作计划，在重点文化景区和城市节点，运用高科技手段建设高品质景观提升和照明工程，打造新消费场景。

区领导张明智、李进伟、高武军参加座谈。

房山区与首开集团签署战略合作协议

2月2日下午，房山区人民政府与北京首都开发控股（集团）有限公司签署战略合作协议。首开集团党委书记、董事长潘利群，总经理李岩，房山区委书记邹劲松，区委副书记、区长阳波出席签约会。

会上，首开集团相关负责同志介绍了集团在房山区业务发展情况及下一步工作。随后，阳波、李岩分别代表房山区人民政府和首开集团签署了战略合作协议，协议的签订标志着双方的合作进入了新的发展阶段。

潘利群感谢房山长期以来给予首开集团的关心和支持，认为房山提出“人人都是营商环境”的理念，真正落实“拿地即开工、交房即交证”的工作举措，大幅提升了项目运作的效率，进一步坚定了企业在房山发展的信心。潘利群表示，首开集团将更加积极主动融入房山发展大局，在推动已有项目的基础上不断寻求双方新的合作领域，为地区经济社会发展贡献力量。

邹劲松对首开集团领导一行表示欢迎，并指出，首开集团积极发挥自身优势，深耕房山沃土，持续推进区域投资和项目建设，在土地市场、房地产开发、老旧小区综合整治、城市更新等方面与房山深度合作，为地区高质量发展提供了有力支持。近年来，房山按照北京城市总体规划赋予地区“三区一节点”的功能定位，进一步明确了全力建设“六大房山”、接续谱写“一区一城”新房山现代化建设新篇章的工作目标。希望首开集团持续关注房山、支持房山，双方建立长效沟通机制，不断寻找更多的合作方向。邹劲松表示，房山将牢固树立“人人都是营商环境”的理念，为入驻企业提供更加优质高效的服务，助力企业在房山取得更大发展。

区领导周同伟、李进伟参加签约会。

房山区与北京建工集团召开座谈会

2月2日下午，房山区与北京建工集团召开座谈会。北京建工集团党委副书记、董事、总经理常永春，房山区委书记邹劲松，区委副书记、区长阳波出席座谈会。

座谈会上，双方围绕重大产业项目，就进一步深化战略合作、推进共同发展进行交流讨论。

常永春感谢房山区长期以来对北京建工集团的信任和支持。他表示，房山区历史底蕴深厚、区位优势明显，具有巨大发展潜力和美好发展前景。去年推出的“拿地即开工”模式，标志着房山区优化营商环境取得了阶段性成果，助推北京建工集团更好发展。北京建工集团希望与房山加强合作，积极参与房山区

城市更新、投资开发建设等重点工作，共同实现高质量发展。

邹劲松对北京建工集团的到来表示欢迎，希望北京建工集团继续关注和支持房山发展，把握住房山高质量发展的有利契机，在高品质楼宇建设、土地开发、城市更新等方面深化合作，加大投资力度，助推更多产业链企业和重点项目入区发展、落地建设。同时，房山区将持续优化营商环境，始终践行“人人都是营商环境”理念，全面推广“拿地即开工”“交房即交证”等模式，为项目建设和企业发展提供更优的服务保障。希望双方立足长远，在巩固合作基础上，不断创新合作模式，扩大合作领域，助力地区经济社会发展。

区领导周同伟、李进伟参加会议。

房山区委城市工作委员会召开 2023 年第一次工作会议

1月31日上午，房山区委城市工作委员会召开 2023 年第一次工作会议。区委书记、区委城市工作委员会主任邹劲松主持会议。

会议对我区重大项目建设情况进行调度，听取了医疗卫生、学校建设和琉璃河镇平各庄村集租房项目进展情况的汇报，并针对当前存在的问题进行研究和协调解决，安排部署下一步工作。

邹劲松指出，重大项目建设是推动发展的重要支撑和保障，也是拉动经济增长、增强发展后劲的重要引擎。各部门要切实抓好重大项目建设，紧抓有效窗口期，统筹推进各项工作。要加强与市级部门沟通对接，积极争取政策、资金支持。要以滚石上山的魄力、改革创新的精神，集中力量破解瓶颈难题，确保高质量推进重大项目建设。

邹劲松要求，要不断满足辖区百姓对优质医疗服务的需求，坚持高位推进，建立工作专班，加强工作调度，优化审批流程，确保房山中医医院新院区、宣

武医院房山院区项目早日开工建设。要持续扩大优质教育资源覆盖面，压紧压实各方工作责任，加快推进黄城根小学房山分校、北京育才小学长阳分校、北京理工大学附属实验学校高中部项目建设，不断完善我区教育资源布局。要持续推进琉璃河镇平各庄村集租房项目周边配套设施建设，强化要素服务保障，确保高品质建设集租房项目，努力打造乡村振兴示范地、城市新社区典范。

邹劲松强调，各相关部门要进一步提高政治站位，充分认识加快项目建设的重要意义，解放思想、创新工作思路，发挥各自职能作用，加强协作配合，形成工作合力。以时不我待的紧迫感、责任感和使命感，锚定目标、细化举措，主动担当、履职尽责，高标准、高效率推进重大项目和重点工程，助力我区经济社会高质量发展。

区领导周同伟、胡建光、靳璐参加会议。

过去盖的房子没用地手续怎么办？政策有新规定！

由于各种复杂的原因，多年来，各地普遍存在一些存量违法用地，也称历史遗留问题，而且量大面广。没有合法用地手续，还能长期占有使用，也有的私下转让，看似占了便宜，但不能办理土地抵押，不能正常进入土地二级市场，尤其是允许集体经营性集体用地入市后，没有合法用地手续的，会被排斥在公开市场之外。

对违法用地的处理，主要有三种方式，一是拆，二是补，三是挂。之所以存在大量历史形成的违法用地，主要是各地出于各种原因，一直没拆除（或没收），也没补办用地手续，有的可能罚了点款，就那么占着用着，但一直在账上挂着。

对如何处理存量违法用地，国家给出的主要政策和办法：一是通过补办用地手续和确权登记合法化；二是对在农村乱占耕地建房专项整治中摸底排查、登记上账的存量违法用地问题，提出试点先行，分类分步，稳妥处置，没要求各地对存量问题开展大规模、大范围集中整治，当前主要工作重点是管住新增，遏制增量。

在如何补办用地手续和办理确权登记方面，针对不同时期，国家已出台了一些政策规定，各地也有一些具体政策。

重要提醒：对乱占耕地建房、违反生态保护红线管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，不得通过登记将违法用地合法化。

一、最新政策规定

01 综合考虑相关文件要求

2022年9月23日，自然资源部印发新修订的《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》（[点击查看](#)）。新《规程》4.3.3部分提出：承办人员应当在证据认定和事实认定的基础上，严格依照法律法规的规定，综合考虑历史遗留建筑物处置等有关文件要求，提出处理建议。

这里需要关注的是：“综合考虑历史遗留建筑物处置等有关文件要求”。本着依法依规、实事求是原则，在近年来开展的“大棚房”、违建“别墅”、农村乱占耕地建房、自建房等专项整治以及农村集体建设用地和宅基地确权登记中，为避免造成社会财富浪费，防止简单粗暴、一拆了之，国家出台了一些政策性文件。在执法办案中，对涉及历史遗留建筑物的处置，要综合考虑，既要依据法律规定，也要参照相关政策文件，妥善处理。

这也就是说，过去盖的房子，虽然用地不合法，但应区分不同情形，分类处置，有的可以补办用地手续，有的可以暂时保留几年，当然，有的必须拆除或没收。所以，一定要学习研究相关政策文件。

对2013年以来至2020年7月3日之前形成的存量农村乱占耕地建房问题，目前国家正在开展整治试点，试点结束后，会出台新的处置政策。就目前而言，不能再继续顶风违法占地建房，对新增问题，实行“零容忍”，谁胆大，马上拆！

02 不能翻新翻建

2021年11月26日，自然资源部办公厅印发的《土地卫片执法图斑合法性判定规则》（[点击查看](#)）规定，对《土地管理法》颁布实施后，在未经审批或无合法权源的建设用地上翻新、翻建、新建行为认定为新增非农建设违法用地。

通俗解释，就是要倒追35年。从1987年以来，如果你使用的土地至今没有合法手续，也没有通过补办和确权登记合法化，那就只能维持现状，屋顶漏了不能补，快塌了也不能推倒新建，否则，一旦被卫片发现，后果很严重，也非常麻烦。（推荐阅读：多年的小厂子，如果翻新翻建，被卫片发现，小心被拆除！）

简单说，只要你所占土地一直未取得合法用地手续，现在最好的选择是：别动！

10月21日，河北公开通报了11起农村乱占耕地建房典型案例，其中两起就是属于翻新翻建的。

唐山市路北区韩城镇对翻修车间用地监管不力问题。2022年5月，河北佰烨芳晟工程建筑有限公司因车间房顶损坏进行翻修，2022年6月被国家卫片监测发现，其翻修车间违法占用唐山市路北区韩城镇后城河村耕地1.05亩。韩城镇对由于翻新翻建等形成的新增违法用地相关政策规定宣传不到位，未采取有效措施及时制止，目前尚未消除违法状态。

安平县西两洼乡对翻建车间用地监管不力问题。2021年12月，金扬烟花爆竹有限公司厂房因原车间损坏进行翻建，2022年5月被国家卫片监测发现，其翻建车间违法占用安平县西两洼乡南两洼村集体土地6.79亩（其中耕地1.79亩）。西两洼乡对由于翻新翻建等形成的新增违法用地相关政策规定宣传不到位，未采取有效措施及时制止，目前尚未消除违法状态。

03 “三调”是建设用地？

现在有一种较为普遍的现象，就是有的过去占的是耕地，但在土地调查中被认定为建设用地，特别是在“二调”和最新的“三调”中被调查认定为建设用地，这样就代表“合法”了吗？答案是否定的。

“二调”和“三调”属于土地现状调查，行话叫：所见即所得。也就是说，调查时现状是什么地类，就调查为什么地类，种了庄稼，就是耕地，盖了房子，就是建设用地。这样调查认定的“建设用地”就分成了两种，一种是有合法来源的，一种是没有合法来源的。没有合法来源的建设用地，是指没有经过征收转用和审批登记，但在土地调查中按现状用途变更的建设用地。（推荐阅读：“二调”和“三调”都是建设用地，能翻建吗？）

对“三调”是建设用地，但没有合法来源的，如果由于新建、翻建、扩建等被国家卫片监测发现，在认定地类时，要向前追溯，一般追到“二调”时的地类。如果“二调”是耕地，那就按耕地认定和处罚；如果“二调”是建设用地，不再考虑是否有合法来源，就按建设用地认定和处罚。还有一种情形，如果“二调”是建设用地，但“三调”被调查认定为耕地，那就按耕地认定和处罚。

二、分阶段处理政策

01 补办用地手续问题

原国土资源部印发的《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）（备注：此件有效期5年，已失效）。

2022年8月2日，自然资源部印发《关于积极做好用地用海要素保障的通知》（[点击查看](#)）提出：建设项目使用城镇低效用地的，可以继续按照《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）有关规定执行。（推荐阅读：这个文件还有效：《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》）。这个文件提出：

用地行为发生在1986年12月31日之前的：由市、县人民政府土地行政部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，依照原国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，由市县人民政府办理土地确权登记发证手续。

用地行为发生在1987年1月1日至1998年12月31日之间的：符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，依照1988年修订的《土地管理法》有关规定，落实处理（处罚）措施后按土地现状办理征收手续。

用地行为发生在1999年1月1日至2009年12月31日之间的：符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，按照1998年修订的《土地管理法》有关规定，缴纳耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费，落实处理（处罚）措施后办理土地转用征收手续。

02 集体建设用地使用权问题

原国土资源部印发的《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）提出：

1987年《土地管理法》实施前：使用集体土地兴办乡（镇）村公益事业和公共设施，经所在乡（镇）人民政府审核后，可依法确定使用单位集体建设用地使用权。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今仍继续使用的，经所在农民集体同意，报乡（镇）人民政府审核后，依法确定使用单位集体建设用地使用权。

1987年《土地管理法》实施后：乡（镇）村公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，应当依据县级以上人民政府批准文件，确定使用单位集体建设用地使用权。

03 宅基地超面积问题

原国土资源部印发的《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）提出：

1982年《村镇建房用地管理条例》实施前：农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，无论是否超过其后当地规定面积标准，均按实际使用面积予以确权登记。

1982年《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年《土地管理法》实施时止：农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过当地规定面积标准的，超过面积按国

（下接第6版）

（上接第 5 版）

家和地方有关规定处理的结果予以确权登记。

1987 年《土地管理法》实施后：农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过批准面积建设的，不予确权登记。符合规划经依法处理予以保留的，在补办相关用地手续后，只登记批准部分，超出部分在登记簿和证书中注记。

历史上接受转让、赠与房屋占用的宅基地超过当地规定面积标准的：按照转让、赠与行为发生时对宅基地超面积标准的政策规定，予以确权登记。

04 非本村成员宅基地问题

原国土资源部印发的《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191 号）提出：非本农民集体成员因扶贫搬迁、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等按照政府统一规划和批准使用宅基地的，在退出原宅基地并注销登记后，依法确定新建房屋占用的宅基地使用权。

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前：非农业户口居民（含华侨）合法取得的宅基地或因合法取得房屋而占用的宅基地，范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，可按实际使用面积予以确权登记。

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施起至 1999 年《土地管理法》修订实施时止：非农业户口居民（含华侨）合法取得的宅基地或因合法取得房屋而占用的宅基地，按照批准面积予以确权登记，超过批准的面积在登记簿和权属证书附记栏中注明。

三、无权属没手续处理政策

01 没有土地权属来源怎么办

原国土资源部印发的《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191 号）提出：

对于没有权属来源材料的宅基地：应当查明土地历史使用情况和现状，由所在农民集体或村委会对宅基地使用权人、面积、四至范围等进行确认后，公告 30 天无异议，并出具证明，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府审定，属于合法使用的，予以确权登记。

对于没有权属来源材料的集体建设用地：应当查明土地历史使用情况和现状，认



定属于合法使用的，经所在农民集体同意，并公告 30 天无异议，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府批准，予以确权登记。

02 没有规划手续怎么办

自然资源部印发的《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84 号）规定：

对合法宅基地上房屋没有符合规划或建设相关材料的，地方已出台相关规定，按其规定办理。未出台相关规定，位于原城市、镇规划区内的，出具规划意见后办理登记。

位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施前建设的，在办理登记时可不提交符合规划或建设的相关材料；位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施后建设的，由集体经济组织或者村民委员会公告 15 天无异议或者异议不成立，经乡（镇）人民政府审核后，按照审核结果办理登记。

目前一些地方仍然存在大量多年形成的违法用地，整改难度非常大，主要还是：建的时候没人管，给了政策也不用，仗着关系无所谓，真要拆除就急眼。

（摘自自然微论坛公众号）

每周政务要闻

重磅！事关首套房贷款利率

近日，人民银行、银保监会发布通知，决定建立首套住房贷款利率政策动态调整机制。新建商品住宅销售价格环比和同比连续 3 个月均下降的城市，可阶段性维持、下调或取消当地首套住房贷款利率政策下限。

住房贷款利率政策与新建住房价格走势挂钩、动态调整，有利于支持城市政府科学评估当地商品住宅销售价格变化情况，“因城施策”用足用好政策工具箱，更好地支持刚性住房需求，形成支持房地产市场平稳健康运行的长效机制。

中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会关于建立新发放首套住房个人住房贷款利率政策动态调整长效机制的通知

《中国人民银行中国银行保险监督管理委员会关于阶段性调整差别化住房信贷政策的通知》发布以来，对于支持各地城市政府因城施策用足用好政策工具箱，更好支持刚性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展发挥了积极作用。按照国务院部署，人民银行、银保监会决定在阶段性调整差别化住房信贷政策的基础上，建立新发放首

套住房商业性个人住房贷款利率政策动态调整长效机制。现就有关事项通知如下：

一、自 2022 年第四季度起，各城市政府可于每季度末月，以上季度末月至本季度第二个月为评估期，对当地新建商品住宅销售价格变化情况进行动态评估。

二、对于评估期内新建商品住宅销售价格环比和同比连续 3 个月均下降的城市，阶段性放宽首套住房商业性个人住房贷款利率下限。地方政府按照因城施策原则，可自主决定自下一个季度起，阶段性维持、下调或取消当地首套住房商业性个人住房贷款利率下限。人民银行分支机构、银保监会派出机构指导省级市场利率定价自律机制配合实施。

三、对于采取阶段性下调或取消当地首套住房商业性个人住房贷款利率下限的城市，如果后续评估期内新建商品住宅销售价格环比和同比连续 3 个月均上涨，应自下一个季度起，恢复执行全国统一的首套住房商业性个人住房贷款利率下限。

四、其他情形和二套住房商业性个人住房贷款利率政策下限按现行规定执行。

住房和城乡建设部办公厅关于开展城市公园绿地开放共享试点工作的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，北京市园林绿化局、天津市城市管理委、上海市绿化市容局、重庆市城市管理局，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

为贯彻落实党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，拓展公园绿地开放共享新空间，满足人民群众亲近自然、休闲游憩、运动健身新需求新期待，决定开展城市公园绿地开放共享试点工作。现将有关事项通知如下。

一、鼓励各地积极开展试点工作

随着经济社会发展和人民生活水平不断提升，特别是受疫情影响，人民群众对城市绿色生态空间有了新的需求，希望增加可进入、可体验的活动场地。在公园草坪、林下空间以及空闲地等区域划定开放共享区域，完善配套服务设施，更好地满足人民群众搭建帐篷、运动健身、休闲游憩等亲近自然的户外活动需求，是扩大公园绿地开放共享新空间的重要举措。各地住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要牢固树立以人民为中心的发展思想，充分认识推动公园绿地开放共享、提升公园多元服务功能的重要意义，按照试点先行、积累经验、逐步推开的原则，积极推动开放共享试点工作。

二、试点时间及范围

各省级住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要组织本地区有关城市开展公园绿地开放共享试点工作，试点时间为1年。其中，南方地区（华南、华东、华中以及除西藏以外的西南地区）要按照应试尽试原则，积极开展试点工作，逐步扩大开放共享区域。其他地区可根据实际情况选择试点城市，合理确定开放共享区域，以点带面，逐步探索建立轮换制养护等管理机制，不断推动城市公园绿地开放共享。

三、试点任务

各省级住房和城乡建设（园林绿化）主管部门研究确定开展试点工作的城市，并按要求组织好试点工作。

（一）摸清底数（2023年2月中旬—3月上旬）。各试点城市要认真梳理公园绿地中的空闲地、可供游憩活动的草坪区和林下空间等，以及周边卫生间、垃圾收集点、售货点、安全监控等服务设施配置情况，建立可供开放共享的绿地台账。开放共享区域应处于地形相对平整，服务设施、应急保障相对完善和便捷的区域，避开存在自然灾害风险以及生态脆弱区域，避开易干扰野生动物繁衍和活动区域。

（二）编制方案（2023年3月中旬—4月上旬）。各试点城市要科学编制试点实施方案，根据实际情况确定公园绿地中可开放共享区域、开放时间、可开展的活动类型、游客承载量，以及完善设施配套、提升服务功能、加强植物养护管理和游客服务保障等措施。其中，开放用于游憩活动的草坪区域要根据植物生长周期和特性，可推广地块轮换养护管理等制度，避免植被被过度踩踏影响正常生长。鼓励各地拓展开

放共享的绿地类型，增加绿色活动空间。开放共享区域禁止使用明火。

（三）开展试点探索（2023年4月中旬—10月下旬）。试点城市根据试点实施方案组织好试点工作，可结合实际分批次开放有条件的公园绿地等绿色空间。确定开放的区域通过本地媒体主动公开开放共享的区域范围、开放时间、可开展的活动类型、使用要求等。根据人民群众使用需求和试点中发现的问题，不断完善开放共享区域养护管理制度和配套服务设施，提升精细化管理服务水平。加强安全管理，遇暴雨、大风、高温等极端天气，应采取临时关闭等动态管理措施，并通过通告等形式提前通知。

（四）总结试点经验（2023年11月上旬—12月上旬）。各试点城市围绕划定开放共享区域的选址要求、配套服务设施建设运行、植物养护管理制度、游客服务保障和应急管理机制建设等进行认真总结，研究编制符合本地区实际的开放共享区域划定管理技术指南，不断完善相关管理制度，提出进一步开放共享公园绿地的思路 and 对策。

四、工作要求

（一）完善工作机制。各级住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要牵头建立多部门协同的工作机制，形成部门合力。各省级住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要及时了解试点城市工作进展，及时分析试点城市遇到的困难和问题，通过组织工作交流、专家调研等给予指导和支持。

（二）加强工作指导。各地住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要争取财政资金支持，保证城市公园绿地开放共享区域的养护管理水平。充分发挥科技创新带动作用，加强试点工作的信息化监管系统建设，逐步建立及时发现问题快速解决问题的长效管理机制。

（三）加强宣传总结。各省级住房和城乡建设（园林绿化）主管部门要深入总结试点城市的经验做法，通过电视、报纸、网络等加强宣传，营造公园绿地开放共享的良好氛围，并于2023年12月31日前将本地区试点情况报送我部城市建设司。对于试点工作积极主动、成效明显的城市，在评选国家园林城市（国家生态园林城市）时予以优先考虑。

联系人及联系方式：

城市建设司：汤 飞 赵亚男

电 话：010-58934023 传 真：010-58934690

住房和城乡建设部办公厅

2023年1月31日

习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调 加快构建新发展格局 增强发展的安全性主动权

中共中央政治局1月31日下午就加快构建新发展格局进行第二次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，加快构建新发展格局，是立足实现第二个百年奋斗目标、统筹发展和安全作出的战略决策，是把握未来发展主动权的战略部署。只有加快构建新发展格局，才能夯实我国经济发展的根基、增强发展的安全性稳定性，才能在各种可以预见和难以预见的狂风暴雨、惊涛骇浪中增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力，确保中华民族伟大复兴进程不被迟滞甚至中断，胜利实现全面建成社会主义现代化强国目标。

这次中央政治局集体学习，由中央政治局同志自学并交流工作体会，尹力、刘国中、何立峰、张国清、陈吉宁、黄坤明同志结合分管领域和地方的工作作了发言，大家进行了交流。

习近平在主持学习时发表了重要讲话。他指出，近年来，构建新发展格局扎实推进，取得了一些成效，思想共识不断凝聚、工作基础不断夯实、政策制度不断完善，但全面建成新发展格局还任重道远。要坚持问题导向和系统观念，着力破除制约加快构建新发展格局的主要矛盾和问题，全面深化改革，推进实践创新、制度创新，不断扬优势、补短板、强弱项。

习近平强调，要搞好统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，实现国民经济良性循环。坚决贯彻落实扩大内需战略规划纲要，尽快形成完整内需体系，着力扩大有收入支撑的消费需求、有合理回

报的投资需求、有本金和债务约束的金融需求。建立和完善扩大居民消费的长效机制，使居民有稳定收入能消费、没有后顾之忧敢消费、消费环境优获得感强愿消费。完善扩大投资机制，拓展有效投资空间，适度超前部署新型基础设施建设，扩大高技术产业和战略性新兴产业投资，持续激发民间投资活力。继续深化供给侧结构性改革，持续推动科技创新、制度创新，突破供给约束堵点、卡点、脆弱点，增强产业链供应链的竞争力和安全性，以自主可控、高质量的供给适应满足现有需求，创造引领新的需求。

习近平指出，要加快科技自立自强步伐，解决外国“卡脖子”问题。健全新型举国体制，强化国家战略科技力量，优化配置创新资源，使我国在重要科技领域成为全球领跑者，在前沿交叉领域成为开拓者，力争尽早成为世界主要科学中心和创新高地。实现科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略有效联动，坚持教育发展、科技创新、人才培养一体推进，形成良性循环；坚持原始创新、集成创新、开放创新一体设计，实现有效贯通；坚持创新链、产业链、人才链一体部署，推动深度融合。

习近平强调，新发展格局以现代化产业体系为基础，经济循环畅通需要各产业有序链接、高效畅通。要继续把发展经济的着力点放在实体经济上，扎实推进新型工业化，加快建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国，打造具有国际竞争力的数字产业集群。顺应产业发展大势，推动短板产业补链、优势产业延链，传统产业升

（下接第8版）

（上接第 7 版）

链、新兴产业建链，增强产业发展的接续性和竞争力。优化生产力布局，推动重点产业在国内外有序转移，支持企业深度参与全球产业分工和合作，促进内外产业深度融合，打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系。

习近平指出，要全面推进城乡、区域协调发展，提高国内大循环的覆盖面。充分发挥乡村作为消费市场和要素市场的重要作用，全面推进乡村振兴，推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动城乡融合发展，增强城乡经济联系，畅通城乡经济循环。防止各地搞自我小循环，打消区域壁垒，真正形成全国统一大市场。推动区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略等深度融合，优化重大生产力布局，促进各

类要素合理流动和高效集聚，畅通国内大循环。

习近平强调，要进一步深化改革开放，增强国内外大循环的动力和活力。深化要素市场化改革，建设高标准市场体系，加快构建全国统一大市场。完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，加强反垄断和反不正当竞争，依法规范和引导资本健康发展，为各类经营主体投资创业营造良好环境，激发各类经营主体活力。推进高水平对外开放，稳步推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，增强在国际大循环中的话语权。推动共建“一带一路”高质量发展，积极参与国际经贸规则谈判，推动形成开放、多元、稳定的世界经济秩序，为实现国内国际两个市场两种资源联动循环创造条件。

项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略

土地是组织城乡生产生活等功能性活动的核心空间载体。围绕土地的空间资源配置能够显著影响其他生产要素的集聚或扩散，是政府调控社会经济发展的宏观手段。在我国，依赖于土地的开发活动直接支撑着工业化和城镇化的快速推进，孕育了“中国增长奇迹”。也正因此，土地供给不仅成为国土空间规划编制与实施管理中各主体博弈的焦点，也是我国空间治理体系的重要组成部分。这其中，如何提高土地的供给质量与效率是理论研究和规划实践中的关键议题。从政策层面来看，不论是先后启动的“多规合一”试点、组建自然资源部履行“两统一”职责，还是接连开展的用地审批制度优化、工程建设项目审批制度改革等，一系列政策要求清晰地反映出土地供给在空间治理现代化中的重要作用。在当前国土空间规划体系改革进入攻坚克难的关键时刻，土地供给更需要置于国家治理体系和治理能力现代化的宏大背景下思考——通过土地供给侧的提质增效实现土地资源的合理配置和高效利用，不仅是实现高质量发展的重要途径，同时也是国家空间治理意志的新表达。

既有围绕土地供给的研究主要从三方面切入：第一，土地规划与管理领域的学者或探讨新增建设用地指标分配的内在逻辑与合理性，或解析国家治理变迁中土地供应方式等土地供应制度的改革历史与发展逻辑，并在此基础上提出土地制度的创新路径；第二，城乡规划领域的相关研究多关注空间准入、用途转换等用途管制规则对开发建设活动的空间约束作用，从开发控制的视角探讨完善国土空间用途管制体系、规划许可制度的政策建议；第三，公共（政府）管理领域的相关研究多关注政府部门间职能协作和内部业务流程再造对提高土地供给效率的积极效用，在行政审批领域“放管服”改革、优化营商环境、政府机构改革等背景下聚焦用地审批、工程建设项目审批等规划实施管理领域的改革实践，总结地方典型经验。

土地供给涉及建设项目落地实施的全流程，包括供给规模、供给结构和供给效率等问题，实现土地供给的提质增效需要整体工作的协同创新与系统跟进。因此，从单一视角出发的研究不可避免地难以全面解析土地供给中存在的问题，也难以形成系统性、针对性的解决路径。从项目建设全流程切入，将供给规模、供给结构和供给效率 3 个维度纳入统一的分析框架，可以为剖析土地供给问题提供一个更为理想、全面的视角。尤其是 2018 年国务院机构改革后，原来多头管理的土地供给在城市政府层面整合为规划资源部门负责，北京、上海、广州、杭州、南京等沿海发达城市业已聚焦全域、全要素、全流程的国土空间管控展开了大量政策探索，积累了丰富的实践经验。如南京在成立新的规划资源部门后，围绕开发利用和保护修复两条主线梳理并确立了调查、权属、规划、管控、利用、修复、执法等七大业务流程。因此，本文基于建设项目全流程视角，构建涵盖指标、空间、时间 3 个方面的分析框架，其中，土地指标保障是项目生成的基础，土地用途管制直接影响项目的选址，规划资源审批则决定了项目的建设效率；在上述三维分析框架的基础上，结合具体案例，本文进一步分析土地供给中存在的典型问题，并分别提出相应的创新举措，以期为后续更为深入的改革探索提供启示。

1. 框架：基于指标、空间、时间的土地供给分析

土地直接承载各类项目建设，具体到单一建设项目的落地实施过程中，土地指标保障是否充分及时、土地性质转换是否合法合规、规划资源审批是否顺畅高效，在整个流程管理链条中均同等重要。简要而言，可将土地供给分为供给规模、供给结构、供给效率 3 个维度，分别对应指标、空间和时间 3 方面的问题。

1.1 土地指标分配与供给规模

我国的土地资源配置由政府主导，在最严格的耕地保护制度的基础上，政府通过对建设用地实行总量控制的方式开展土地非农化调控。对规划期内新增建设用地指标进行合理分配是土地利用总体规划的主要任务之一，并具体通过土地利用年度计划得以实现。土地利用年度计划管理的本质是政府“自上而下”运用公权力对土地开发权进行配置，并在实践中形成了从中央到地方的层级式土地指标分配方式。在这一过程中，中央政府通过层层下拨的用地指标实现对全国范围内国土利用的有效管控，以强制性的资源分配手段对城乡空间生产阈值加以限定，进而实现城市社会经济的“可控有序”发展。

在上述偏重计划性的土地管理制度下，土地供给规模与土地指标分配挂钩，地方所能用于开发建设活动的土地量直接取决于土地利用年度计划指标。然而，这种计划思维导向的土地指标分配方式不可避免地造成土地资源的低效利用。一方面，各层级政府的信息不对称会造成计划用地指标难以精准匹配实际项目需求；另一方面，在“锦标赛”为代表的地方晋升激励的驱动下，地方政府往往表现为面向引资竞争的“占地竞赛”，从而在土地管理领域往往重指标申请而轻批后监管，带来了大量的城镇低效用地。

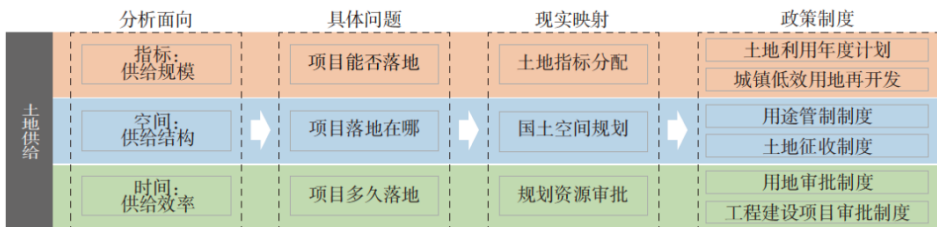
1.2 国土空间规划与供给结构

土地是各类规划的基本对象，通过规划的形式对各项建设活动进行空间安排是土地利用及管理的核心内容。在我国，对城乡土地利用影响最大的规划包括土地利用规划、城乡规划，两者从供给侧直接影响了用地结构，并通过用途管制制度得以实现。在统一的空间规划体系建立之前，多规的不融合甚至相互冲突在实践中饱受争议。经过一段时间“多规合一”的试点探索之后，2018 年国务院机构改革正式组建自然资源部，将原发改部门的主体功能区规划、住建部门的城乡规划、国土部门的土地利用规划、环保部门的生态功能区划等空间规划统一整合为国土空间规划，实行归口管理。其中，通过逐级明确各类空间的管制边界、用途和使用条件，监督各类所有者和使用者严格按照规定的用途和使用条件在各类分区内进行建设活动，是构建国土空间规划体系的一项重要工作，实践中即具体表现为在国土空间规划中统筹划定“三区三线”并制定相应的国土空间用途管制规则。

此外，我国实行城乡二元的土地制度且城镇土地一级市场由政府垄断，长期以来农村集体土地必须经过征收变为国有土地后才能进入土地一级市场进行交易。可以看到，土地征收是土地供应的前提。土地征收的标准、程序、补偿费用等制度设计决定了土地征收的程度难易与进度快慢，进而在一定程度上决定了城市土地出让的位置与时序。因此土地征收制度同样影响土地的供给结构，可以将其理解为国土空间规划实施的前端业务。如何在国土空间规划的编制中协调土地征收（在当前的政策语境中即为“成片开发”）是土地供给中需要统筹考虑的关键问题，其将直接影响到后续国土空间规划的实施成效。

需要说明的是，在国土空间总体规划的编制阶段会涉及土地指标的总量确定

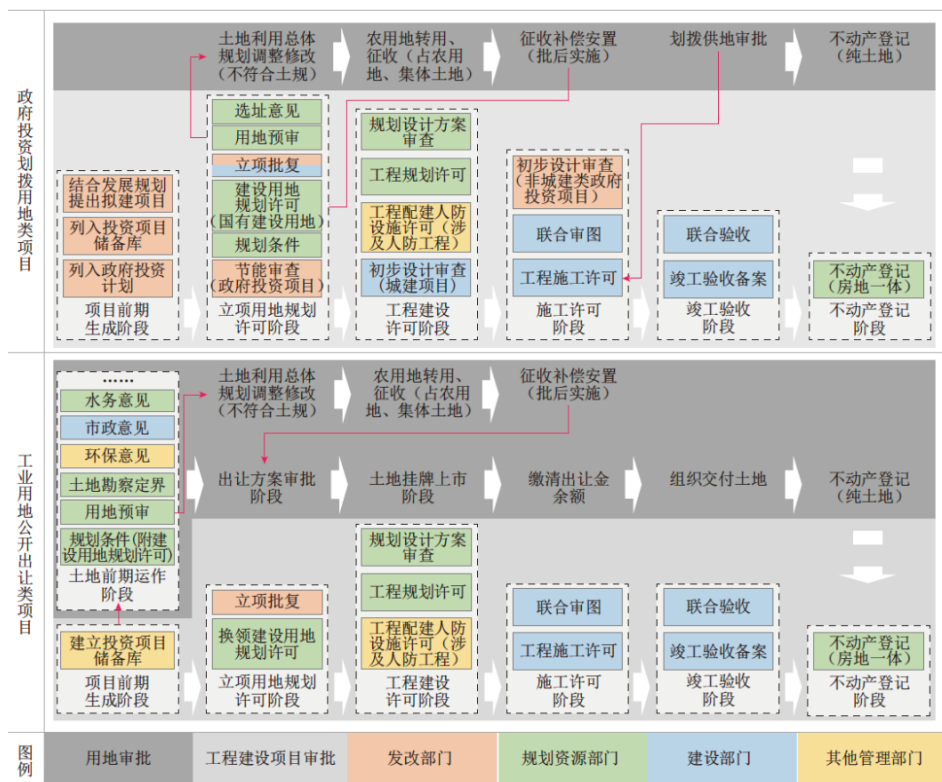
（下接第 3 版）



（空间规模）、空间分布以及实施时序等诸多方面的内容。但在当前的政策语境下，土地指标分配更多地强调“自上而下”的计划性，市县国土空间总体规划编制中虽然能够通过划定“城镇开发边界”等手段影响城市的用地规模，但实践中建设项目的落地仍需要依赖土地利用年度计划等土地指标分配政策的保供。因此，国土空间（总体）规划与土地供给结构（空间分布）的关联性更强，并具体通过上述用途管制制度与土地征收制度在空间上得以实现。

1.3 规划资源审批与供给效率

面向单个建设项目的规划资源审批同样也是土地供给业务链中的关键一环。传统的规划实施管理将其转译为对建设项目的过程管理，我们姑且称之为工程建设项目审批的小流程。从面向规划资源全要素的大流程角度看，项目前期生成到用地规划许可、工程建设许可、工程施工许可乃至竣工验收、不动产登记等环节，均需要依据规划和相应法律法规的要求，实行以技术审查、行政审批和行政监督等为主要内容的规划资源审批（图2）。这一过程中，审批要件的繁简、审批周期的长短、审批流程的串联并联等均直接影响土地的供给效率。具体而言，与建



设项目相关的规划资源审批主要包括用地审批和工程建设项目审批，两者分别从土地前期运作与项目立项建设两个层面影响着建设项目的落地实施。

2. 问题：土地供给的症结剖析

在上文构建土地供给3个维度分析框架的基础上，本节依据南京等地规划资源管理中涉及的具体案例，剖析当前土地供给在规模、结构、效率3个维度中存在的典型问题，强调土地供给的提质增效需要整体性、系统化思维。

2.1 土地指标的供需关系存在错配

2.1.1 指标分配与城市定位不匹配

土地指标分配是一种实现国家空间治理的重要手段，中央政府作为宏观主体，通过行政手段合理控制土地投放，进而保障人口增长和产业发展带来的空间需求。然而，当前我国新增建设用地指标分配的逻辑是基于地方发展的本地需求，通常依据省域GDP、固定资产投资等反映经济发展水平的指标进行分解下达；而城市功能本身具有基本部门与非基本部门之分，一些中心城市更是在地化承担了诸多区域功能。以南京为例，作为省会城市和东部地区的重要中心城市，提升南京省会城市首位度需要土地指标的充分保供。但从新增建设用地指标分配来看，其与南京承载的省会城市功能以及南京在全省的经济地位并不相符。随着我国城镇化进入后半程，在经济发展空间结构深刻变化的背景下，过去主要按行政单元分配建设用地指标的土地管理方式已经不能适应当前以中心城市和城市群为主体的发展格局。实际上，近些年出台的国家战略方针已经在这方面有过重要论述，亟待自然资源领域进一步落实。要使土地资源发挥出更高的价值，首先需要使土地指标得到更精准的配置，有限的建设用地指标应优先保障优势地区的发展需求，在推动优势地区经济高质量发展的同时，引领带动区域协同发展。

2.1.2 指标利用与建设需求不协调

在土地资源紧约束、建设用地空间规模不足的背景下，当前诸多城市的土地指标利用效率与项目建设的实际需求之间存在明显落差。一方面，由于征地拆

迁工作推进困难、招商项目未能按计划落地等原因，部分城市存在着大量用地“批而未供、供而未用”的情况，严重影响了土地利用效率。仅以南京为例，根据《江苏省自然资源厅关于明确2020年度批而未供和闲置土地处置任务的通知》，2020年江苏省的平均供地率仅为82.6%，省会城市南京的供地率更是不足80%。另一方面，由于城市存量土地利用变更制度的缺失或执行不力，一些缺少转型发展路径的企业更加倾向于通过“囤地”获得土地溢价收入，进一步导致城市中大量闲置、低效用地的存在。此外，长期以来“以地生财”的发展模式使得土地资源配置存在较大的路径依赖，地方政府在保障建设项目用地的过程中存在过度依赖增量指标的现象，对流量、存量指标的综合利用则较为忽视。同样以南京市为例，在2020年省级重大项目（非线性工程项目）的用地保障中，新增建设用地占总用地规模的比例高达64.2%，建设模式尚待转型调整。

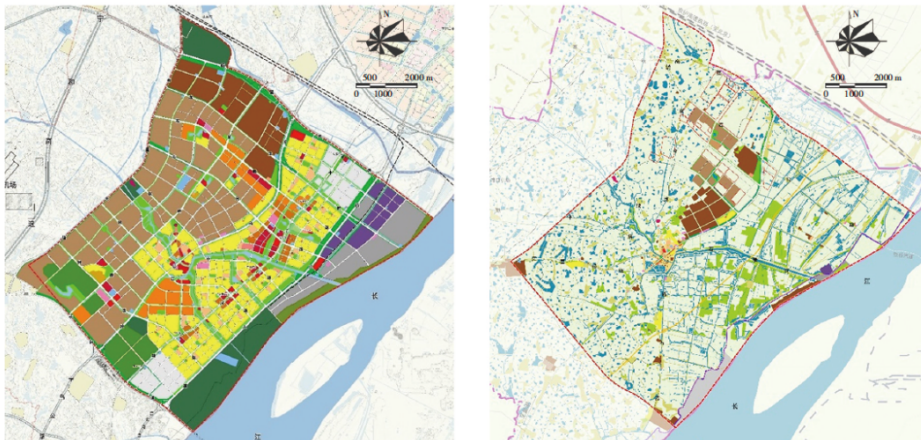
2.2 项目选址与规划边界划定存在张力

2.2.1 用途管制制度影响项目实施

土地用途管制是我国土地管理制度的核心，以规划为基础的土地用途分区管制是约束土地使用“负外部性”的有效方法。然而在实际的操作过程中，管制（regulation）思维下过于严格僵化的用途规制体系在一定程度上影响了建设项目的落地实施，主要体现在建设项目空间落位与国土空间规划“三区三线”之间的关系需要协调。就边界划定而言，既有生态保护红线、永久基本农田保护红线的划定不尽合理。如：过去一些地方为争取更多的生态补偿资金随意圈划生态保护区，导致生态保护红线的划定范围过大；在永久基本农田保护红线的划定中，面对过重的保护任务，部分区县只能采取填充式、挤牙膏式划定，造成永久基本农田布局零散、犬牙交错，导致项目建设时难以避让永久基本农田。就边界调整而言，线性工程、重大基础设施项目落位的不确定性与稳定耕地、永久基本农田调整间存在矛盾。尤其对于地形地貌复杂、历史遗迹密聚的城市而言，部分项目（尤其是线性工程）实施过程中难免因地质、水文、文物等诸多因素出现位置偏移而占用少量永久基本农田。然而受制于规划调整、永久基本农田补划等规则的刚性限制和繁琐程序，此类项目的施工进度难免受到影响。此外，当前一些城市的“三调”实有耕地和永久基本农田保护任务间存在“倒挂”，耕地后备资源紧张且分布不均，也导致占补平衡难度进一步加大。

2.2.2 成片开发要求制约项目落位

2020年新版的《中华人民共和国土地管理法》（下文简称“新《土地管理法》”）实施，对土地征收制度进行了相应改革，明确了属于公共利益征收土地的6种情形，成片开发是其中之一。成片开发的意义在于，通过开展大规模基础设施建设以形成功能齐全的土地区块，进而实现土地利用结构的优化，提高土地开发建设的效率、效能和效益。然而在实际的操作过程中，成片开发的相应标准要求与具体项目的落地实施间同样存在矛盾。一方面，针对自上而下分配的有限建设用地指标，为保证土地征收和项目建设的顺利开展，区县一级政府倾向于将具备成熟征收条件的地区纳入近期实施方案，导致片区难以成片划定，造成了用地跳跃式、插花式使用（图3），形成了“项目倒逼规划，而非规划引领发展”的现象；另一方面，《土地征收成片开发标准（试行）》中规定“依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例一般不



低于40%”，上述要求限制了一些开发类型地区土地征收工作的开展。如：对于工业园区而言，除道路及市政设施以外，该类片区几乎没有其他公益性用地需求，因而难以达到40%的比例要求；此外，少数存在特殊用地需求的重大项目不满足

（下接第4版）

（上接第 3 版）

成片开发要求，也无法落地实施。

2.3 规划资源的审批效率仍有挖潜空间

在行政审批领域“放管服”改革、优化营商环境的宏观背景下，从中央到地方均围绕用地审批制度改革、工程建设项目审批制度优化展开了丰富的实践探索。尤其国务院机构改革后，新组建的自然资源部汇集原有多部门的相关职能，相应的行政审批流程也随之进行深度调整，总体上实现了审批环节减少、审批方式优化。但规划资源审批的运行效率仍存在一定优化空间，突出表现为用地审批报件要求高、周期长，工程建设项目审批涉及部门多、标准杂等问题。具体而言，新《土地管理法》实施后，征地报批所需的前置条件越来越多、涉及的征前佐证材料急剧增加，延长了报批的周期，使得与土地相关的前期手续成为制约项目加快推进的关键性因素；在工程建设项目审批中，有些审批手续涉及部门比较多，相关手续的办理缺乏联动机制，且当前规划管理依据文件日趋复杂，即使条口内部也存在着技术规定不统一、管理流程不清晰的情况，产生了一定的“技术壁垒”。

审批阶段	改革举措
立项用地规划许可	“选址意见书”和“用地预审意见”合并 “建设用地批准书”和“建设用地规划许可证”合并
工程建设许可	取消设计方案审查环节消防、人防等部门的技术审查 施工图设计文件审批由各部门单独审批改为施工图审查机构统一审查
竣工验收	实行部门联合审批，从“串联验收、互为前置”转变为“一家牵头、并联审批”

3. 创新：土地供给的调控策略

作为国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分，空间治理现代化需要强调土地供给的提质增效。对应指标、空间、时间 3 方面的问题，分别提出相应的土地供给调控策略，通过指标内涵拓展、规划编制优化、审批制度改革等路径创新，以整体性思维系统破解土地供给中存在的问题。

随着我国工业化和城镇化的发展，稀缺的土地资源供给与不断增长的用地需求之间似乎永远处于不匹配状态。近年来，我国土地供应持续吃紧、建设用地增量日趋匮乏，并开始倒逼发展模式的转型。因此，需要转变单一增量思维，充分利用增量、存量、流量各类用地指标，实现新增建设项目用地指标的多渠道保供。具体来看，全国各地已经出现了一些值得普遍推广的经验做法，即探索用地指标的分类使用，针对重要程度、类型不同的建设项目采用不同的指标予以保障，强化用地指标的精准化和差别化配置。对于增量指标，应建立“指标跟着项目走”的机制，将有限的增量指标优先向重点发展区域和民生类项目（基础设施、公共服务设施等）、重点产业类项目倾斜；对于流量指标，应加快探索建立指标跨省交易机制和土地资源交易平台，为土地供给中的市场化参与奠定制度基础，使优势地区有更大发展空间；对于存量指标，积极探索利用存量土地解决新增用地不足的问题，结合年度监测、定期评估制度的建立，完善增量安排与存量消化相挂钩的机制，对项目质量较高、土地效益较好、存量土地盘活利用力度较大的区域实施新增建设用地指标奖励措施，以此形成对批而未供和闲置土地处置的有效激励。

3.2 规划编制优化：转变僵化管制思维，分类型供应建设用地

3.2.1 科学推进国空边界划定，探索规划留白管理

国土空间规划是调控空间资源配置的政策性工具，“三区三线”的划定侧重自上而下的刚性管控。在新一轮“三区三线”的划定工作中，应依据“三调”结果实事求是核减永久基本农田保护任务：对分散零落、犬牙交错的永久基本农田进行布局优化，减少其对建设项目落地的影响；对于生态空间管控区域则应依据分级分类管理原则，提出相应的划分标准和具体的管控细则。与此同时，借助空间规划体系重构的契机创新空间规划编制技术与方法，尤其要更加注重空间规划的弹性，为城市未来发展和开发建设活动留有余地，真正发挥规划的战略引领作用。具体而言，鼓励在编制国土空间规划时探索建立规划留白综合管理体系，有效解决空间规划唯一性（一解）与空间开发不确定性（多解）的悖论。从开发管控的角度来看，规划对开发建设活动的控制主要集中在空间位置、用地性质和建筑总量 3 个方面。根据核心管控要素管控程度的不同，可以将规划留白划分为指标留白、空间留白和功能留白等 3 种类型，不同类型规划留白的管控目标与政策内涵也相应地有所不同。

3.2.2 分类明确成片开发标准，改革用地供应模式

科学划定成片开发类型，针对不同主导用地类型的片区设定差异化的公益性

用地比例要求。如江苏省自然资源厅《关于加快推进土地征收成片开发方案编制工作的通知》中，将成片开发划分为城市新区、产城融合类，老旧城区类和工业主导类，规定工业主导类片区公益性用地一般不低于 25%，有效保障了产业类项目的选址落地。与此同时，改革用地供应模式，根据建设项目的实际情况将项目分为两种类型：一种为“以标准化提升效率型”，此种类型的建设项目在用地供应时更加强调“筑巢引凤”，即针对符合地方发展思路的产业类项目，探索建立工业用地土地储备制度，结合区域评估、“标准地”出让等先进经验，以高质量土地储备管理保障土地供给；另一种为“以定制化寻求突破型”，此种类型的建设项目在用地供应时需采取“开口子”的方式，即针对具有特殊性、突发性、不定向等选址特征的建设项目采取“一事一议”的形式在制度设计上予以突破，如结合规划留白综合管理体系的建立为此类建设项目预留空间，针对少数需选址于城镇开发边界外的特殊项目探索“点状用地”管控机制。

3.3 审批制度改革：转变传统管理思维，全方位提高审批效率

传统规划实施管理更多关注事前审批，试图通过严格的方案审查、规范性审核和许可证发放对建设活动进行引导，对事后监督的重视程度相对不足，不可避免地造成了“管太多太死”与“管不住”问题的并存。应转变传统管理思维，通过创新审批方式等推动审批制度改革进入深水区，进一步提高建设项目用地的供给效率。如：大连市、昆明市通过向社会购买规划技术审查服务的形式推进技术审查和行政审批分离，节约了有限的管理资源；杭州市通过免检免审清单制、承诺许可和备案制等改革，结合信用体系建设等配套制度的完善，构建了以信用为基础的有限监管、分类监管。与此同时，结合“双合同”制度和土地利用绩效评价体系建设，通过“激励—倒逼”相结合的差异化考核机制强化全流程监管体系建设，由过去的强调事前审批转向加强事中事后监管，保证优先的资源真正服务于建设项目的落地实施。

4. 结论与讨论

土地供给是一个宏大的话题，与土地资源管理、城乡规划、行政管理等学科紧密相关，甚至涉及经济学、法学等诸多研究领域。本文基于项目建设全流程视角对这一宏大话题进行解析，从指标、空间、时间 3 个方面构建了土地供给的分析框架，3 个维度框架的建立能够帮助我们对当前土地供给中存在的典型问题进行比较全面的分析。土地的供给涉及建设项目落地实施的全流程，土地供给的提质增效需要建立整体性、系统化思维，而土地指标分配、国土空间规划、规划资源审批分别在指标、空间、时间 3 个方面与供给规模、供给结构、供给效率相关联。对应上述问题，结合典型地方的实践探索，本文进一步从指标、空间、时间 3 个方面提出了保障土地供给的政策创新路径：首先在供给规模上要拓展指标内涵，转变单一增量思维，多渠道保供用地指标；其次在供给结构上要优化规划编制，转变僵化管制思维，分类型供应建设用地；最后在供给效率上要改革审批制度，转变传统管理思维，全方位提高审批效率。

土地供给的提质增效不仅是从供给侧改革出发，优化土地资源空间配置、提高土地资源利用效率的过程，也是一个从自然资源管理端发力，促进国家空间治理体系和治理能力不断现代化的过程。尤其后疫情时代，围绕着力实现“六稳”“六保”工作，土地供给的提质增效对于引导和激发其他生产要素的高效流动和合理配置亦有重要涵义。然而，需要意识到，土地供给政策与相应制度的变动通常需要极高的协调成本，具有很强的“路径依赖”，因而土地供给的提质增效也应该是一个持续完善、不断推进的过程，需要久久为功。针对当前土地供给中存在的问题，厘清改革的路径方向和工作思路是求解的关键，相关的理论研究和实践创新也亟待在未来一段时间内整体推进。

本文基于项目建设全流程视角对当前土地供给问题的分析仅是一种探索性尝试，未来对于这一宏大话题的讨论值得学者们从不同视角展开更为丰富的理论与实践。尤其是立足于当前广泛开展的国土空间总体规划编制工作，聚焦总体规划编制环节，进一步关注总体规划阶段的土地要素配置问题，打通从指标位置的生成到具体供给落地的全流程，将有利于提升国土空间规划、管理的科学性。总之，在国土空间规划体系重构、国家治理体系和治理能力现代化建设的背景下，需要通过一系列政策制度的适应性改良与动态创新，推动土地供给的提质增效，从而真正实现通过供给侧改革引领乃至创造社会经济发展新需求的目标。

（摘自中国国土空间规划）