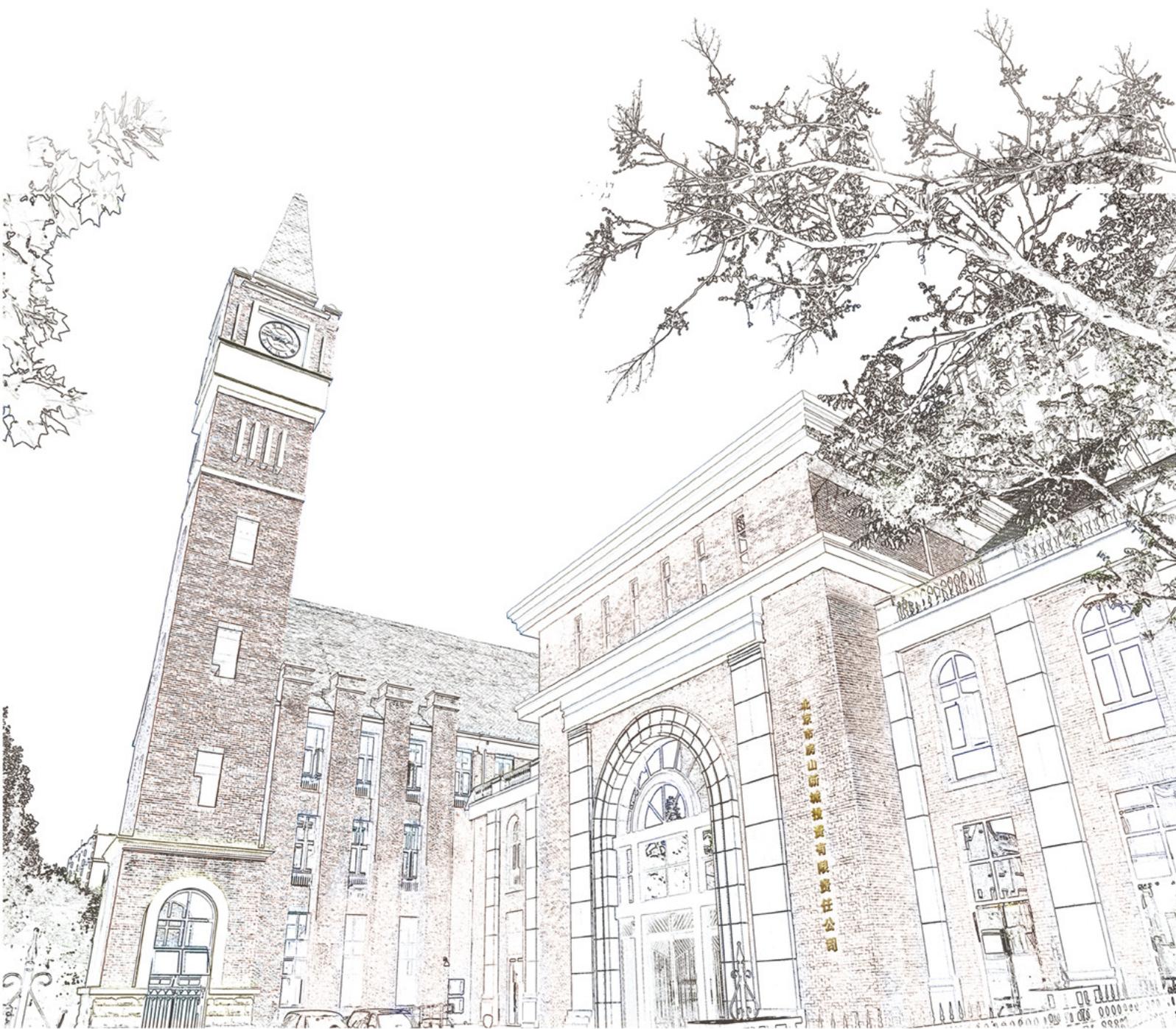


# 新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

2023年 2月刊



北京新城山语城置业有限责任公司

# 新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

2023年 2月刊



2023年 2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

---

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

<b>新城动态</b>	News in Future City	
热点新闻		02-07
<b>新城关注</b>	Attention in Future City	
热点关注		08-31
<b>行业观察</b>	Industry Observation	
政策环境		32-33

>> 从党务政务到新城快讯，从业务进展到创新建设，公司的大事小情都会出现在这里。我们需要你告诉大家更多。

## 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。公司董事长朱婧璘随行汇报。朱婧璘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。



## 房山区区委常委、区政府副区长周同伟到新城投公司指导2022年度民主生活会

近日，房山区区委常委、区政府副区长周同伟参加并指导了新城投公司2022年度民主生活会，区国资委党委委员、副主任陈硕宝和产权科科长孙晓冬同行到会指导监督。会议由公司党总支书记、董事长朱婧璘主持，公司领导班子参加会议。

会议紧扣主题，通报了2021年专题民主生活会整改措施落实情况和本次民主生活会征求意见情况。朱婧璘代表公司班子作对照检查发言，随后班子成员逐一作个人对照检查发言，

进行批评和自我批评，真点问题、点真问题，从具体事情、具体问题入手，从政治上、思想上、作风上提意见，达到了“红脸出汗”“排毒治病”的效果。

周同伟同志对本次民主生活会的召开效果给予肯定，并与公司中层以上领导干部进行座谈。他强调，今年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，做好各项工作意义重大、责任重大。他要求，一是要保持定力，聚焦主业。二是要做强做优，提高效率。

三是要安全至上，严控风险。四是要提升能力，保持活力。五是要力戒形式主义、官僚主义。六是要廉洁自律，健全监督机制。

新城投公司将积极落实周区长提出的六方面要求，加强学习、提升本领，紧扣目标、苦干实干，继续发扬“新城精神”，擦亮“新城名片”，全力以赴完成2023年各项目标任务，为建设“六大房山”贡献力量。



民主生活会



干部座谈会

## 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璘，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，朱婧璘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、效率快，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。

## 新城投公司赴房山供电公司开展交流座谈

2月9日下午，新城投公司董事长朱婧璘、总经理欧新刚带领领导班子赴房山供电公司开展交流座谈。房山供电公司总经理汪海涛及公司班子成员参加会议。

会上，朱婧璘同志重点介绍了公司业务开展情况。欧新刚同志详细介绍了长阳0607、京西棚改、良乡大学城拓展等12个重点项目进展以及需房山供电公司支持的事项。随后，双方就线路迁改、施工临电、正式用电等事项进行了深入交流研讨。汪海涛同志表示，希望双方能够持续深化业务交流，房山供电公司将全力支持新城投公司，切实抓好工作落实。



本次座谈科学谋划了下一步工作的任务目标和具体措施，明确了新城投公司推进市、区两级重大项目建设的发展方向。双方将进一步深化战略

合作，共同推进重大项目落地房山，为全面推进“六大房山”建设作出新的更大贡献！

## 北京市规自委李伟处长一行到房山座谈交流，全力支持区域重大项目建设

近日，北京市规划自然资源委实施二处处长李伟一行到房山区就国土空间规划实施情况进行座谈。房山区区委常委、副区长周同伟，市规自委房山分局局长燕新程，新城投公司董事长朱婧璘等相关领导参加座谈交流。

会上，市规划自然资源委房山分局副局长王爻汇报了房山区国土空间规划工作开展情况。朱婧璘对本次座谈会涉及新城投公司负责的8个重点项目基本情况、进展、存在问题及推进的迫切性进行了汇报。李伟表示，将全力支持项目手续办理，做好规划实施推进工作。

周同伟对市规划自然资源委到房



山指导工作表示衷心感谢。本次座谈会充分研究了各区规划实施与项目审批落地等方面面临的共性问题及解决方案，为进一步加快推进房山区重点

项目建设提供了坚实基础。

## 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。

---

## 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，与良业科技集团股份有限公司、清华同衡规划设计院照明分院进行座谈交流。良业科技集团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，良业科技集团股份有限公司、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分析和协调解决，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。

## 房山区委城工委召开 2023 年第二次会议

2月14日下午，房山区委城市工作委员会以视频会议形式召开2023年第二次会议。区委书记、区委城市工作委员会主任邹劲松主持会议。

会议对中关村房山园低效闲置产业承载空间盘活工作进行了调度，并安排部署下一步工作。会议强调，要高度重视城市更新工作。实施城市更新行动是党中央对进一步促进城市高质量发展作出的重大决策部署，《北京市城市更新条例》将于今年3月1日正式施行。开展城市更新工作是“一区一城”新房山高质量发展的现实需要，既可以促进改善民生，也能够为

重大产业项目落地提供新的空间，实现我区产业提质增效、腾笼换鸟。要充分发挥产业专班作用，系统梳理园区内外产业，统筹推进工业、商务楼宇、商圈和厂房改造。要系统规划，按照产业需求打造产业集群。要探索引入平台公司，推动园区管理服务市场化、专业化。要进一步细化优化城市更新实施路径，强化政策支持，在符合规划要求的前提下，完善楼宇、厂房等设施功能，提高利用率。

会议听取了2023年供地进展情况汇报，并就需协调解决的事项进行了研究。会议要求，要高度重视土地

上市工作，加强日常调度，各有关部门和属地要齐心协力、攻坚克难，倒排工期、加强督办，及时解决工作推进中遇到的困难。要创新工作机制，持续优化工作流程、提高手续办理效率，打造优质营商环境，增强主动服务意识，协调推进解决土地上市过程中的“堵点”“难点”。要主动对接协调，积极争取市级支持。

会议还研究了其他事项。

区领导吕晨飞、张厚明、高武军参加会议。

(摘自北京房山)

>> 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

# 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主管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）



## 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、天津市城市管理局、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，是扩大城市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,逐步建立及时发现快速解决问题的长效机制。

(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席

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,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  
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。简而言之，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

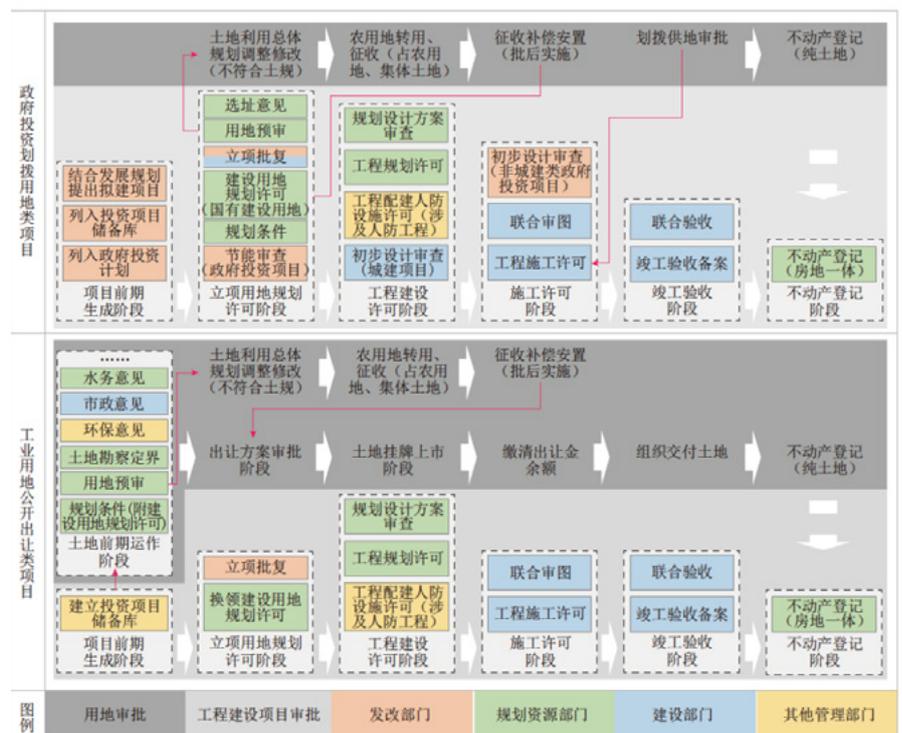
土地是各类规划的基本对象，通过规划的形式对各项建设活动进行空间安排是土地利用及管理的核心内容。在我国，对城乡土地利用影响最大的规划包括土地利用规划、城乡规划，两者从供给侧直接影响了用地结构，并通过用途管制制度得以实现。在统一的空间规划体系

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（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，亟待在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空式、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。

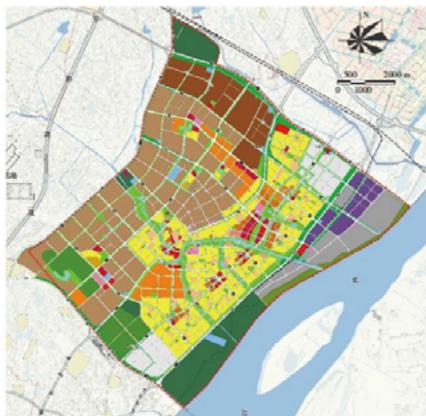
### 2.2.2 成片开发要求制约项目落位

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”。

### 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 科学推进空国边界划定，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，厘清改革的途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研究与实践。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）

## 房企“开足马力”复工复产

据“北京发布”官微12月18日消息，自国家和北京“新十条”政策实施以来，全市正在全力推动企业复工复产，实现“应开尽开”。

具体到各家在京房企，售楼处经营活动的展开、在建楼盘的复工复产

情况如何？采取哪些措施推动全面复工复产？疫情进入到新的阶段，如何一边保健康一边保生产？

自国家和北京“新十条”政策实施以来，各在京房企纷纷启动复工复产。

有房企已不再控制到岗率

据新京报记者了解，包括中海地产、华润置地、中建智地、卓越、泰禾等在内的房企，正推动复工复产。

中建智地总部相关人员称，积极响应、准确执行国家和北京“新十条”

政策，在京办公楼宇、项目售楼处及施工工地均加足马力，全面推进复工复产。

据了解，12月19日起，中建智地总部及各在京单位不再控制到岗率，所有健康人员均可到岗上班。在确保项目推进及企业良性运转的同时，中建智地高度关注员工健康情况，为在岗员工提供口罩、抗原、酒精及药品等保障物资。在办公场所、售楼处及已交付项目中，该公司均制定相关防疫规定，进行有规律的消杀管理措施，为员工、客户及业主家人们共同创造健康良好的环境。

中海地产北京公司方面，据介绍，凡是核酸或抗原检测暂未阳性，或者阳性后两次测试阴性的员工，已经复工复产上班，不设上限；预计本周陆续达成100%复工到岗，目前到岗率约为20%，正在快速好转中。

华润置地北京公司相关负责人告诉记者，当前企业自身办公已经复工，出于保护员工身体健康考虑，目前暂时采取AB班轮流到岗制度，对可能的感染进行“平峰”处理，保障员工身体健康和企业正常生产秩序。

卓越北京方面也表示，公司在疫情期间严格遵守防疫政策，执行轮岗上岗，员工根据抗原检测情况执行到岗或居家工作，到岗率是50%。

售楼处开放，取消到访限制

售楼处是房企经营活动开展的重要场所，用于接待客户、楼盘销售等等。自北京“新十条”政策实施以来，北京各大楼盘的售楼处开放情况如何？在接待购房者等客服方面进行了哪些优化与提升？

位于北京南四环外的泰禾金府大院售楼处已对外开放，同时已全部取

消到访限制，对外实现正常接待。但是，由于疫情原因，目前客户到访情况不佳。泰禾另一项目西府大院目前也已全部复工，在到访接待方面，该项目已取消48小时核酸证明，仅查验绿码。不过据工作人员表示：“近一周客户到访较少，线上看房较多。”

中海地产北京方面告诉记者，在京售楼处坚持100%开放接待，已取消核酸或抗原检测，不过到访情况弱于往月，一是年底为淡季，二是目前处于阳性高峰期，多数客户有所顾虑，但售楼处营销办公人员到岗率已达90%以上。

同样全部开放的还有中建智地在北京的项目。据了解，目前，中建智地在北京项目均已复工复产，售楼处、营销中心全面开放。按照政府最新防疫政策执行，到访客户只需健康宝扫码，查验绿码后即可进入售楼处、营销中心，不再查验核酸、抗原结果和时效。

“不过，目前受整体疫情状况影响，大部分客户仍习惯于预约到访，或采用线上看房签约的形式。”中建智地总部相关人员表示。

首开股份方面表示，目前开放的35个售楼处均执行北京市最新的防疫要求，进入售楼处不再要求核酸天数，健康宝扫码绿码、口罩佩戴正确即可，部分项目采取预约制来访，客户体温不超过37.3摄氏度可以进入。除了亿信公司湖光玖里项目客户进入需现场做抗原检测或出示抗原阴性照片，其余项目目前暂无核酸和抗原要求。

虽然全面放开，但销售案场也严格执行消杀制度，并强化员工管理，最大化营造健康的接待氛围。据泰禾金府大院工作人员介绍，售楼处上班人员仍需要通过核酸检测或抗原检测

阴性证明上岗。中建智地总部相关人员表示，售楼处、营销中心工作人员均在每星期上岗前完成一次抗原自测，对抗原阳性、发烧咳嗽员工实行自我居家隔离、居家办公，抗原阴性、无发热、咳嗽等症状后恢复到岗。

卓越北京方面透露，旗下各售楼处已经取消核酸查验要求等到访限制，但为了给消费者更安全和放心的到访体验，还是会执行标准消杀工作，抗原检测阳性的员工执行居家政策，症状较轻的员工会通过线上进行客户沟通服务工作，但整体客户到访量依然维持较低水平，与11月后两周基本持平。

在建楼盘积极响应复工复产

除了售楼处陆续恢复正常经营活动外，各大房企在北京的在建楼盘，其复工复产又是如何推进的？

据介绍，目前，中建智地在北京在建项目均已全面复工复产，并组织总包、分包、监理单位开展复工复产动员会，筹备复工事前准备，铺排工作计划，提升复工复产效率水平。与此同时，中建智地联合总包单位，提前做好复工复产预案，并建立防御机制，确保复工期间现场工人、员工身体健康，对感染、发烧员工提供药品、治疗支持帮助，对确诊无症状、轻症员工、工人进行单独隔离。

此外，中建智地还联合总包单位，从新冠基础知识、症状分级、用药禁忌、科学用药、物理降温等方面，对现场工人开展疫情应对相关宣传培训，消除疫情恐慌、提倡科学防疫。

中海地产北京公司方面告诉记者，在建楼盘也一直坚持复工复产，目前均在持续施工，因为疫情原因劳动力存在短缺，预计本周快速好转，

工程进度一切正常。

据卓越北京方面介绍，12月初政府发布了关于优化施工现场疫情防控措施的通知，指导建设工程项目科学、有序恢复施工作业。在该通知的指导下，卓越在建楼盘积极响应复工复产，

各项目在闭环施工、日常防控、应急管理等方面做好细致管理，明确要求，落实责任主体，推动安全有序复工复产。各工地安排应急隔离室，做到及时隔离控制传播，转阴后再复工，保证工地有序运行。

首开股份方面表示，旗下北京在建楼盘50个左右，包括之前因疫情暂停的项目，目前都已恢复施工。

(摘自新京报)

## 北京 50 个市区重大项目集中开工总投资约 486 亿元

1月31日，北京市50个市区重大项目集中开工。据北京市发改委介绍，此次集中开工的50个重大项目总投资约486亿元，突出重“大”项目引领。

其中投资超过10亿元的项目有12个、总投资超420亿元；突出激发民间投资活力，其中社会投资项目22个、占比超4成，总投资超340亿元。

这次集中开工的项目聚焦现代化产业体系，开工永丰数字科技中心、

北京奔驰纯电动车型升级改造等12个高精尖产业项目；聚焦现代化基础设施体系，开工京唐城际铁路北京隧道段、第四使馆区配套道路等21个基础设施项目；

聚焦城市更新行动落地，开工老旧小区综合整治、城市副中心老城区地区主次干路电力架空线入地等8个城市更新项目；聚焦惠民生暖民心实事，开工清华大学附小二期、朝阳区孙河组团配套学校等9个民生改善项目。

目前，市发改委已梳理出一季度计划开工160项市区重大项目。除一月份开工50个项目外，二、三月份计划开工项目110个，总投资近2200亿元。

其中总投资超过10亿元的项目有13个、总投资超2020亿元，包括京东方第6代新型半导体显示器件生产线、2023年保障性住房项目（打捆）等2个总投资超百亿元的重大项目。

## 北京市规划和自然资源委员会国有建设用地上房屋建筑类项目施工暂设规划监督管理办法（试行）

第一条 为规范本市国有建设用地上施工暂设的规划监督管理，依据《北京市城乡规划条例》《北京市禁止违法建设若干规定》和《北京市规划和自然资源委员会国有土地上房屋建筑类项目施工暂设规划许可审批办理工作标准（试行）》等相关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市国有建设用地上，主体工程已取得建设工程规划许可证的房屋建筑类项目，因主

体工程施工需要取得临时建设工程规划许可证的施工暂设的规划监督。

市政房屋建设类项目和集体土地上房屋建设类项目施工暂设的规划监督参照执行。

第三条 施工暂设取得临时建设工程规划许可证后，随主体工程纳入全过程服务监督。

第四条 建设单位（个人）应在主体工程及施工暂设建设现场的显著位置，对外公开临时建设工程规划许可

证及其附件、附图的内容，方便公众查阅，接受社会监督，公开时间直至该施工暂设拆除为止。法律、法规和国家有关规定不予公开的除外。

第五条 建设单位（个人）必须严格按照临时建设工程规划许可证件批准的内容进行建设，不得擅自改变建设内容，不得建成或改建成永久性或半永久性建设工程，并对施工暂设使用安全和工程质量负责。如确需变更批准内容的，应当报经规划自然资源

主管部门批准后再行建设。

第六条 建设单位（个人）未经批准不得改变施工暂设使用用途，不得擅自转让、交换、买卖、租赁或变相买卖、租赁。

第七条 主体工程尚未竣工，施工暂设期满需要延续使用的，建设单位（个人）应当在临时使用期届满三十日前，报规划自然资源主管部门批准后继续使用。

第八条 施工暂设应当在批准的临时使用期内使用，期满未延续的，建设单位（个人）应无条件自行拆除。

施工暂设在批准的有效期内，因建设市政基础设施、公共服务设施等公共公益类项目建设需要拆除施工暂设的，建设单位（个人）应无条件自行拆除。

第九条 主体工程规划验收前，施工暂设必须拆除。施工暂设未拆除的，主体工程不得通过规划验收。

第十条 如施工暂设关联的主体工程已竣工，其他未规划验收的主体工程需继续使用此施工暂设的，经规划自然资源主管部门同意后，可变更关联的主体工程许可证号，临时建设工

程规划许可证维持原证期限；或与其他未规划验收的主体工程关联，重新办理该施工暂设的临时建设工程规划许可证。

第十一条 对未按照临时建设工程规划许可证许可内容建设或逾期未拆除等涉及违法行为的，按照《北京市城乡规划条例》《北京市禁止违法建设若干规定》及有关法律法规予以查处。

第十二条 本办法自发布之日起施行，有效期五年。

(摘自北京规划自然资源公众号)

## 耕地资源质量分类体系构建

为更好地适应生态文明建设需要，满足自然资源管理新要求，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，自然资源部研究改进了耕地质量分等方法体系，构建形成了耕地资源质量分类体系。

### 耕地资源质量分类体系的构建思路

耕地资源质量分类体系构建，坚持以目标为导向，从自然地理格局、自然生态系统、人与自然和谐共生3个角度来衡量耕地质量，制定分类标准，准确分析、客观描述耕地资源质量特征，准确掌握耕地资源的真实情况。

耕地资源质量分类要把耕地资源放在自然地理格局中分析，摸清耕地资源宏观地域分布规律。我国地域辽阔，自然环境复杂多样、类型丰富，区域差异较大。基于这样的基本国情，认识和研究耕地资源质量状况，必须

考虑自然地理格局的差异性，才能从宏观尺度上为自然资源的合理利用、管理政策的研究制定和区域的可持续发展等提供必要的科学依据。耕地资源质量分类，应采用与自然地域分异规律相适应的原则与方法进行区域划分，将可以体现温度、水分、地貌等各自然环境要素关系的区域单元作为分类指标，在区域尺度上揭示中国耕地资源的地域分异特征，摸清耕地资源宏观地域分布规律。

耕地资源质量分类要突出耕地资源自然本底条件，摸清耕地资源最为重要的基本特征。耕地资源质量受多因素影响，其中最关键的因素是自然条件，主要包括气候、地形、土壤、水分条件等。我国自然条件千差万别，不同地区形成了水分、热量、气温、土壤、生物等要素的不同组合。这些要素影响着耕地生产能力，决定了耕地资源质量的高低和区域差异。作为

自然资源管理部门，耕地资源质量分类应从自然资源系统性的角度，突出耕地资源自然本底条件的差异，抓住影响耕地资源质量的关键因素，选取典型分类指标，全面反映耕地资源最为重要的基本特征。

耕地资源质量分类要关注人与自然和谐共生问题，摸清耕地资源生态环境状况。耕地资源质量不仅受自然条件影响，还与人类利用密切相关。当前，我国一些地区过量使用化肥农药，一方面造成土壤酸化、板结、养分流失；另一方面严重破坏农田生物多样性，造成许多动物、植物、微生物等种类或种群数量明显减少或永远消失。此外，各类污染物的不合理处置与排放在进入土壤后，也会严重影响耕地土壤健康和农产品安全。因此，耕地资源质量分类除了要突出自然条件指标外，还要关注生态环境指标，充分体现人地关系，反映人类在快速

工业化、城镇化背景下对耕地资源质量的影响。

### 耕地资源质量分类方法体系

耕地资源质量分类在指标选取上,从自然地理格局、自然生态系统、人与自然和谐共生3个角度,以类别为主体,系统归纳反映耕地资源质量本底条件的指标;在分类方法上,采取分级分类的思路,以量化描述各指标特征为主,对各指标特征不做综合评价。

分层级确定分类指标。按照耕地资源质量分类体系构建的总体思路,构建了包含6个层级10个指标的分类体系,通过各指标值的差异来反映耕地资源质量的不同。一是自然地理格局,揭示我国自然界的地域分异规律,体现自然环境各要素的生态地理关系,用《中国生态地理区域》的自然区作为分类指标;二是地形条件,反映耕地所属地表单元陡缓程度,用坡度作为分类指标;三是土壤条件,反映土壤的理化性质,用土层厚度、土壤质地、土壤有机质含量、土壤酸碱度(以下简称“土壤pH值”)作为分类指标;四是生态环境条件,反映耕地生物种类的丰富程度和土壤重金属污染状况,用生物多样性、土壤重金属污染状况作为分类指标;五是作物熟制,反映由气候条件决定的耕地可实现的种植情况,用熟制作为分类指标;六是耕地利用现状,反映由水分条件决定的耕地利用状况,用耕地二级地类作为分类指标。

统一分类分级标准。为确保分类结果可比,全国统一确定了各分类指标的等级划分标准,除自然区和坡度指标外,其他8个指标均分为3级。自然区直接引用《中国生态地理区域》

的结果,将全国划分为49个自然区;坡度直接引用第三次全国国土调查坡度的分级标准,分为 $\leq 2$ 度、2~6度、6~15度、15~25度、 $> 25$ 度共5级;土层厚度分为 $\geq 100$ 厘米、60~100厘米、 $< 60$ 厘米,土壤质地分为壤质、黏质、砂质,土壤有机质含量分为 $\geq 20$ 克/千克、10~20克/千克、 $< 10$ 克/千克,土壤pH值分为6.5~7.5,5.5~6.5或7.5~8.5, $< 5.5$ 或 $\geq 8.5$ ;生物多样性分为丰富、一般、不丰富;土壤重金属污染状况分为绿色、黄色、红色;熟制分为一年三熟、一年两熟、一年一熟;耕地二级地类分为水田、水浇地、旱地。

明确指标数据获取途径。耕地资源质量分类指标数据获取由国家 and 地方共同完成,充分利用现有基础数据成果,实现数据共享,减少重复工作。自然区、熟制由国家依据现有相关研究成果以县为单位统一确定;其他指标数据由地方根据现有资料结合外业补充调查获取,其中坡度和耕地二级地类直接采用国土调查数据,土壤条件4个指标从农业农村部门的耕地质量等级调查评价数据获取,土壤重金属污染状况从生态环境部门农用地土壤污染状况详查的重金属污染综合评价结果数据获取,生物多样性指标根据国家统一要求调查确定。

用分类代码描述分类结果。分类结果用12位代码来表述,其中前两位代码表示耕地所在的自然区,49个自然区分别用01—49表示;第3~12位分别表示耕地的坡度、土层厚度、土壤质地、土壤有机质含量、土壤pH值、生物多样性、土壤重金属污染、熟制和耕地二级地类条件。其中,土壤pH值用两位代码表示,6.5~7.5用10表示,

5.5~6.5用2a表示,7.5~8.5用2b表示, $< 5.5$ 用3a表示, $> 8.5$ 用3b表示,其余8个指标均用1位代码表示,按照分级或分类个数分别用1、2、3、4、5表示。如,代码为“1921112a2322”的耕地地块,其质量信息为:华北平原区—坡度2~6度—土层厚度 $\geq 100$ 厘米—土壤质地壤质—有机质含量 $\geq 20$ 克/千克—土壤pH值5.5~6.5—生物多样性一般—土壤重金属污染状况红色—一年两熟—水浇地。

### 耕地资源质量分类体系思考

耕地资源质量分类继承了土地资源分类思想,是耕地质量分等体系的改进,不再反映多种条件下的综合质量等,而是着力客观、准确掌握耕地资源质量的真实状况,构建耕地资源质量属性特征明显的质量分类数据,有利于揭示耕地资源质量条件时空变化,为自然资源管理提供有力支撑。

耕地资源质量分类是土地资源分类思想的继承与发展。联合国粮农组织发布的《土地评价纲要》认为,土地质量由许多土地自然特性相互作用形成,进而提出土地评价就是对土地适宜性的分类,土地质量与土地利用类型相配合可构成土地适宜性分类。中国科学院编制完成的《中国1:100万土地资源图》是在借鉴适宜性评价方法的基础上,对全国土地资源的质量与潜力进行评级。而耕地资源质量分类体系则在指标选择上充分考虑了耕地的自然特性,并按照指标分级进行分类,形成耕地资源条件有关自然要素类型的综合划分。这一思路借鉴了《中国1:100万土地资源图》土地潜力区和土地资源单位的分类体系,是其分类思想的继承与发展。

耕地资源质量分类是耕地质量分

等体系的改进。从 1999 年开始的全国耕地质量分等成果在国土资源相关领域得到了应用，但在适应生态文明建设的新形势和支撑耕地保护的新要求上越来越显现出不足。改进后的耕地资源质量分类体系与原耕地质量分等体系相比，不再保留分等体系中逐级修正得到各级指数并划分等别的方法；而是在统一的指标体系内分级界定由气候、地形、土壤、生态环境、利用状况等决定的耕地资源质量类型，对耕地资源质量进行科学分类，符合尊

重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。另外，耕地资源质量分类体系解决了见“等”不见属性的问题，可以直观全面地反映耕地资源的各类重要特征信息，分类重点更突出，指标更简洁，内容更全面。

耕地资源质量分类有效支撑自然资源管理。耕地资源质量分类以耕地现状图斑为分类单元，客观反映了每块耕地的自然地理特征和耕地本底条件，形成了不同耕地资源条件及其组合的耕地面积与分布成果，可以更简

洁清楚地揭示耕地资源质量特征、分布及其时空变化，为自然资源管理提供有效数据支撑。而在自然资源实际管理中，可以利用宏观自然地理和作物熟制分区在国家层面制定差异性耕地保护措施，优先将光热水资源条件好的自然区内农用地整治为耕地，使耕地的空间布局进一步优化；利用微观土壤条件、地形条件等，在区域尺度上指导耕地占补平衡、土地综合整治和永久基本农田划定等工作。

(摘自中国土地公众号)



## 自然资源资产权利行使的概念与内涵辨析

2018 年，中共中央《深化党和国家机构改革方案》明确，为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责……组建自然资源部，作为国务院组成部门。与之前的国土资源部相比，自然资源部的职责中明确增加了“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”，并成立了专门的“自然资源所有者权益司”，对自然资源进行资产化管理。关于全民所有自然资源资产所有者职责的内涵，《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》中将其明确为“主

张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”。其中“行使权利”是履行所有者职责的核心，因此，如何行使自然资源资产所有者的权利，体现其作为自然资源资产所有者的权益，是自然资源部履行其所有者职责的一项重要工作。为此，本文就自然资源资产权利行使的概念与内涵进行辨析，为履行自然资源资产所有者职责提供理论参考。

### 一、何为自然资源资产

自然资源是天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。资产是主体拥有

的、具有使用价值并能带来收益的财产，自然资源因其具有这一属性当然也是资产，但是并非所有的自然资源都属于自然资源资产。只有产权主体明确、产权边界清晰、可给人类带来福利、以自然资源形式存在的稀缺性物质资产，即只有既稀缺又具有明确所有者的自然资源才可能转化为自然资源资产。目前，我国确定的自然资源资产包括土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋和国家公园 8 类。

### 二、权利、权力与产权的区分

权利是一个法律概念，一般指法律赋予人实现其利益的一种力量，与

义务相对应。是法律关系主体在法律规定的范围内，为满足其特定的利益而自主享有的权能和利益。因此，权利通常包含权能和利益两个方面。权能是指权利能够得以实现的可能性，它并不要求权利的绝对实现；而利益则是权能现实化的结果。也可以说权能是可以实现但未实现的利益；利益是被实现了的权能。

权力与权利、产权不同。通常认为权力包含两层含义：一是政治上的强制力量，如国家权力；二是职责范围内的支配力量，它同一定的职务相联系。权力与权利的区别是：①确认方式不同。权利可由民法予以确认，而权力需由行政法、刑法等公法予以确认。②行使主体不同。权利的行使是一般主体，而权力的行使主体主要是国家机关及其工作人员。③双方关系不同。权利属于民法的范畴，属于平等主体之间的财产关系、人身关系，而权力是管理者与被管理者的关系，双方的地位是不对等的。④行使方式不同。权利可以通过委托代理、契约等民事方式明确双方权利义务，而权力必须通过国家强制力实现。⑤处分方式不同。权利一般可以放弃和转让，而权力必须依法行使，不得放弃和转让。⑥推定规则不同。权利的推定规则为“法无明文禁止即可为”，而权力只以明文规定为限，否则为越权。⑦社会功能不同。权利一般体现私人利益，权力一般体现公共利益。

产权，是财产权的简称，是法定主体对财产所拥有的各项权能的总和。产权有三个基本要素，一是产权主体，即享有或拥有财产所有权或具体享有所有权某一项权能以及享有与所有权

有关的财产权利的人（自然人、法人）、单位、组织或国家；二是产权客体，即产权权能所指向的标的，亦即产权主体可以控制、支配或享有的具有经济、文化、科学等价值的物质资料以及各类无形资产；三是产权权利，即产权主体依法对产权客体行使的一组权利和享受的相应利益。产权权利是产权的核心，由一系列的权利构成，包括所有权以及构成所有权的占有权、使用权、处分权和收（受）益权，这些权利又往往称为“权利束”，其中最核心的是收（受）益权（谷树忠，2019）。结合自然资源部的职责定位，自然资源资产权利中的权利主要是指产权权利中的所有权权利。

### 三、所有者权利的涵义

所有权权利即所有者享有的权利，是主体基于其对客体的所有权而享有的权能和利益。一般从物权的角度进行理解，指所有权人可以排除他人妨害，绝对地对物占有、使用、收益、处分的权利，是一种排他性的、绝对的完全财产权。所有权权利的基础是所有权。我国的自然资源所有权包括国家所有权和集体所有权两种，考虑到“三定方案”中关于自然资源部的职责描述——统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，因此，自然资源部对自然资源资产所有者权利的行使仅指对国家所有（全民所有）自然资源资产所有者权利的行使，集体所有自然资源资产所有者权利的行使不包括在内。全民所有自然资源资产所有者权利是指国家作为民法上拟制的“民事主体”，与普通民事主体一样行使自然资源所有权的四项权能，在特异性的区别上进行同等对待。但是，

由于我国的自然资源又具有一定的公共性和公益性，因此，对自然资源资产所有者权利的行使又不能像物权领域的其他私有财产一样，以最大化资产收益为目标，而是要在维护自然资源资产的公共性和生态性的基础上，实现国家作为自然资源资产所有者的权利。

所有者权利与监管者权力存在区别。作为全民所有自然资源资产所有者的国家，兼具多种身份，既是政治意义上的概念，也是法律意义上的概念；既是主权的享有者、政权的承担者，也是国有财产的所有者、归属者。既是“全民所有自然资源资产的所有者”，也是“国土范围内所有自然资源所涉及的公共事务管理者”；既“对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理”，履行所有者职责（简称“所有者权利”），也“对国土范围内自然资源行使监管权”，履行监管者职责（简称“监管者权力”）（邱少俊等，2019）。但是，国家的所有者职责和监管者职责是不同的。前者是所有权人意义上的权利，是一种物权，以自然资源资产的保值增值为主要目标，后者是管理者意义上的权力，是一种政治权力，以自然资源的可持续利用和保护修复为主要目标。“两权”在性质、权源、内容和行使方式上均有根本性的不同。

### 四、权利行使的界定

广义的权利行使，泛指任何种类的权利类型以任何方式行使。狭义的权利行使，是限定为财产权利以正当的或者不正当的方式行使。权利行使的方式有事实方式和法律方式两种。事实方式，是指权利人通过事实行为

行使权利；法律方式，是指权利人通过民事法律行为行使权利。所有权的行使，是指所有权人通过一定方式使其对财产的占有、使用、收益和处分的权能，以实现其所有权的行为。所有人行使其财产所有权，既可以在事实上占有使用收益和处分财产，也可依法定方式将其所有权之权能转移于他人，尤其在现代社会，所有权人通过授权他人对其所有物加以占用、使用，而所有人从中获取利益，已成为行使所有权的重要方式，如设定他物权、让与、转让物的使用权。当然，任何权利的行使均非无限制的，所有权的行使也不例外。

权利行使与权利实现、权利维护存在一定的差别。行使是一个动词，因此权利行使侧重的是过程，注重行使的方法方式与手段，而权利的实现侧重的是结果。权利行使指的是所有者如何通过一定的方式体现法律赋予其的权利，而权利的实现强调的是所有者通过一定的方式、手段，其权利实现的结果与程度。两者可以看作是权利实现的不同阶段，所有者权利的行使是所有者权利实现的其中一步，

也往往是最后和最关键一步。而权利的维护则主要指为了实现自然资源资产所有者权利而设计的一系列制度保证。其中不少制度构成自然资源资产权利行使的基础，如在行使自然资源资产权利之前，我们需要通过清查统计、评估核算和委托代理来明晰资产家底、明确资产价值、确定产权主体，而所有者权利的行使往往是在这些基础性工作都完成之后，所有者通过一定的途径与方法实现其作为自然资源资产所有者所享有的占用、使用、收益和处分的权利。

### 五、自然资源资产权利行使及其特征

自然资源资产权利行使，全称全民所有自然资源资产所有者权利行使，是指作为全民所有自然资源资产所有者的国家，通过一定的方式和手段，行使其作为全民所有自然资源资产所有者的权能，包括占有权（实际控制）、使用权（直接使用）、收益权（征缴自然资源资产收益）、处分权（依法处置，设立用益物权、担保物权以及地役权、捕捞权、狩猎权等他物权）以及法律法规规定的其他权能。我国全民所有

自然资源资产所有者权利的行使，具有非所有者行使性、行使目标的公共性、行使方式的多样化与区分性的特征（黄军，2005）。首先，国家是一个抽象的概念，虽有政治权利和财产权利，却不能像公民那样亲自为之。因此，国家要参与民事法律关系，行使其所有权，就必须通过一定的机关或法人的活动才能实现，即国家所有权是通过一定的执行机关行使的，具有非所有者行使性。其次，国家所有自然资源资产所有权的行使行为，应当致力于对国有财产的有效利用。但是，也并不意味着唯经济效益是从，单纯致力于经济效益的最大化，而应以追求公共利益为重要目标，具有行使目标的公共性。第三，我国自然资源资产国家所有权客体性质各异，其自然属性或社会属性亦非整齐划一，所分布的领域也具有多样性。因而，国家所有权的行使方式与行使途径不能依赖于某种单一的模式，而应当依据自然资源资产属性的不同，所追求具体社会目标的差异，设置不同的行使方式。

（摘自中国土地科学公众号）

## 综合用地年期一律 50 年，还是可区分情形分别确定为 70 年、40 年等？

土地年期 土地使用权出让、土地租赁与土地使用权出租

1978 年，中国开启了改革开放的伟大历程，原有的土地“三无”制度同样需要改革。1986 年 2 月，国务院第 100 次常委会决定组建国家土地管

理局，负责全国土地、城乡地政统一管理。1987 年 9 月、11 月和 12 月，深圳市规划国土局分别以协议、招标和拍卖方式，开创性地出让了 3 宗国有土地使用权。1986 年 6 月 25 日，全国人大审议通过《土地管理法》；

1988 年，《宪法》、《土地管理法》先后修改，明确：“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”、“国家依法实行国有土地有偿使用制度”，拉开了我国土地使用制度改革的大幕。

综合用地是国务院 55 号令中明确的出让地类之一，但在国家土地分类标准中并无此地类，那么到底什么是综合用地、综合用地土地使用年限该如何确定呢？原国土资源部利用司在 2005 年全国土地利用管理处长研讨班上，对相关实务问题进行了统一梳理、解答和指引，其中，关于综合用地及其使用年限界定，是这样说的：

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院 55 号令）第 12 条规定了五类用地最高出让年限，具体为：居住用地七十年；工业用地五十年；教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年；商业、旅游、娱乐用地四十年；综合或者其他用地五十年。五类用地中，前四类用地都是单一类型用地，土地利用分类标准中都有具体规定，相对比较明确，最后一类综合用地，由于复合土地用途，往往含有两种或两种以上的具体土地用途，组合复杂且土地利用分类标准中并没有综合用地分类，办理土地供应、登记时往往难以准确把握。

一般来说，土地用途首先应由国土空间规划（确定土地用途和利用强度）确定。建设用地使用权出让前，自然资源部门应当明确拟出让宗地的用途、范围、面积、容积率等土地使用条件，并以此为据编制具体的土地出让方案，报政府批准后实施；确定受让人后，应当在出让合同中明确土地用途等具体使用条件，受让方缴清土地使用权出让金后办理土地登记，不动产登记证书中记载具体的土地用途。可见，土地用途在规划用地条件、出让文件、出让合同、不动产登记等各个环节都要涉及和明确。

对于土地供应中土地用途的界

定，2000 年国土资源部、国家工商行政管理总局联合发布的《国有土地使用权出让合同》示范文本（国土资发[2000]303 号）填写说明中明确：合同第四条出让土地用途按《城镇地籍调查规程》规定的土地二级分类填写（2007 年国家标准《土地利用现状分类》（GB/T21010-2007）颁布后，应按该国标规定的土地二级分类填写；2017 年 11 月 1 日，《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）实施后按该国标建设用地二级分类用途填写）；属于综合用地的，应注明各类具体用途及其所占面积比例。303 号文件第一次从国家层面对综合用地进行了明确界定，即综合用地是指同一宗地内包含两种或两种以上不同用途，例如商业和城镇混合住宅用地，教育和科研设计用地等，该文件要求综合用地应当在规划和土地出让阶段明确所包含的具体用途和各自比例。

55 号令明确综合用地最高出让年限为 50 年，出让时该如何确定出让年限呢？一般来说，涉及多种用途的综合用地出让年限可分为两种情形：一是多种用途不动产很难分割、只有一个使用者的，建成后也不需要分割确定不同使用者的，可以按照综合用地最高出让年限 50 年办理出让手续，即该宗综合用地出让年限统一按 50 年，写入相应的出让文件和出让合同予以设定；二是各用途不动产之间可以分割，用途界限清楚，建成后往往会分割销售或转让给不同使用者的，为保证各土地使用者的合法权益，一般应当按照综合用地所包含的具体土地用途分别确定所占比例和各类土地出让年限。如一二层为商业、上面为

住宅或住宅部分商业、商业、办公用地各自的土地面积、范围等，出让年限可分别按商业用地 40 年、住宅用地 70 年、办公用地 50 年等，写入出让文件和出让合同予以设定。

出让后，受让方按照出让合同约定缴清全部出让金，依法办理土地登记。办理土地登记时，应当根据出让合同约定办理：一是多种用途不动产很难分割、只有一个使用者的，建成后也不需要分割确定不同使用者的，不动产登记时，土地用途为综合用地（注明各类具体用途及其所占比例），土地使用年期 50 年，一般不能分割登记；二是各用途不动产之间可以分割，用途界限清楚，建成后往往会分割销售或转让给不同使用者的，不动产登记时，土地用途为综合用地（注明各类具体用途、所占比例及各用途出让年期）或直接登记各部分用途、面积及年期（一般按各具体用途的最高出让年期分别注明），分割登记时，直接按分割部分对应的用途和相应年期办理。

注评：综合用地是指同一宗地内包含两种或两种以上不同用途的用地，例如商业和住宅用地，教育和科研设计用地等。土地使用权出让前，应当根据国土空间规划等确定土地使用条件和出让方案；出让实施中，通过出让文件、出让合同等，对综合用地包含的具体地类、范围和年期进行设定、确定；不动产登记根据出让合同约定具体办理，不能超越出让合同约定办理。

（摘自土言土语公众号）

# 集中供地生变

实行了两年的集中供地制度，正在迎来新的调整。

近日，一份自然资源部出台的《关于进一步规范住宅用地供应信息公开工作的通知》流传开来，其中“公开的拟出让时间段可以一次或多次发布出让公告”，也意味着出让公告不再要求“全年不超过3次”。

2月3日，据媒体报道，自然资源部确认了上述文件，并针对重点22城集中供地政策是否被取消作出回应不是要取消集中供地制度，而是优化完善集中供地政策。

实际上，自去年四季度以来，集中供地明显转向了常态化。北京、深圳、南京、杭州、上海等地土地出让进入第四轮，部分城市集中供地更是“三变六”。

调整之后，土地供应端透明度更强，同时放宽全年供地批次数量的限制，缓解房企因资金压力而带来的投资难题。而2023年土地市场热度能否被激活？楼市端的表现至关重要。

## 1. 建立拟出让地块清单公布制度 此次土地出让新规最大的变化在

于，在土地供应节奏上，不再要求“全年不得超过3次”，而是在公开的拟出让时间段内“可以一次或多次发布出让公告”。

《通知》明确，建立拟出让地块清单公布制度，要求每次公开详细土地清单对应的拟出让时间段原则上不少于3个月，给市场主体充足的时间预期预判。同时，详细清单内的地块，在公开的拟出让时间段内可以一次或多次发布出让公告，有序组织出让。

但集中出让公告更加透明。《通知》要求，在计划编制中，各地要将住宅用地近三年年平均交易量以及对应的住宅建筑面积，作为测算下一年度供地计划总量的参考。

同时，规范各城市土地供应规模。凡商品住房去化周期长、土地流拍率高、市场需求明显不足的城市，应当控制商品住房用地供应规模。其中已供应未竣工住宅用地面积超过近三年平均完成交易量5倍的城市，应当从严压缩计划规模直至暂停供地。

与此同时，新的土拍政策取消了“租赁住房用地占比不低于10%”的规定，仅提到大城市土地供应要向租赁住房建设倾斜，供地计划中应单列租赁住房用地。

整体来看，在对集中供地政策的调整，核心仍在于“推进供应信息公开”。两年前，重点22城集中供地实施以来，市场透明度不断提升，市场由热转冷的过程中，密集的供地对房企拿地准备工作也提出了很多挑战，投资拿地策略也受到了一定影响。

此番调整后，市场主体将迎来充足的时间预期预判。

2. 土拍热度逐轮走低后降至低估 实际上，两年前重点22城试点集中供地制度的大背景是重点城市地市竞拍热度走高，地价居高不下，为了控制地价上涨，稳定房价上涨预期，催生土地调控升级。

彼时，重点城市地市高热，比如杭州、南京，无论是主城区还是边缘板块，成交住宅用地均触及总价上限，上海更是在2021年2月拍出两个区域单价地王。部分城市溢价率更是超过25%。

集中供地制度出台，可以说是遏制房企抢地、限制高地价的重要手段。

两集中政策实施以后，2021年第一批次集中供地依然保持较高热度，彼时，整体溢价率仍然达到了14.8%，溢价成交地块幅数占比达到54%。

随即土拍政策收紧，2021年第二批次集中供地热度迅速下降，重点22城整体溢价率仅为4%，流拍率达到了31%，创下了集中供地两年来各批次流拍率最高记录。

2021年下半年以来，去杠杆大背景下，房企现金流承压，进一步限制了房企投资脚步，各地逐渐通过降门槛、增加优质地块供应、减少租赁住房 and 自持比例等放松政策，提振房企投资积极性，但政策效果并不明显，随后集中供地热度逐轮走低，地方城投公司“托底”成为主流，而到了2022年第五轮，整体溢价率已低至1.7%。

整体来看，2022年全年，CRIC监测的重点城市土地成交溢价率仅为3.4%，较2021年下降了7个百分点。



● 自然资源部 公开资料

## 22城集中供地各批次热度表现



批次	溢价率	溢价成交幅数占比	延期、撤牌、流拍幅数占比
2021年第一批	14.8%	54%	6.1%
2021年第二批	4.0%	25%	30.8%
2021年第三批	2.6%	21%	20.9%
2022年第一批	4.7%	39%	15.2%
2022年第二批	4.1%	34%	8.0%
2022年第三批	2.5%	23%	10.9%
2022年第四批	2.2%	15%	5.6%
2022年第五批	1.7%	13%	0.0%

● 数据来源：CRIC

房地产市场热度下滑，土地市场成交“惨淡”，2022年土地市场成交规模迎来了近十年低点。

为稳定市场预期，实施了两年的集中供地政策到了调整的关键时刻，适时完善和优化原有集中供地政策，对市场信心恢复、提振房企投资积极性有一定促进作用。

### 3. 集中供地政策能否延续？

自2021年年初实施集中供地以

来，供地政策发生了多轮变化和调整，整体呈现“松-紧-松”的格局。

进入2022年四季度，重点城市集中供地发生了较大变化。

主要表现在，土地出让政策继续放松，供应采取预告、推介会等方式，提前摸底房企拿地意愿，为了避免撞期，减轻企业拿地压力，各城市集中

供地批次也由去年的三批次增加至四批次、五批次甚至六批次。

但整体效果并不明显，2023年1月，房企投资依然疲软，销售百强房企有土地入账的只有3家。在房企销售端仍未改善的情况下，还将延续保守的投资态度，2023年无疑还将是土地市场“小年”。

实际上，过去两年集中供地的尝试中，也经历了土拍规则不断放宽和

调整，土地市场宽松政策已基本“见底”，也就是说进一步放宽的难度较大。

那么，集中供地是否会继续延续？

去年底，江西省住建厅表示，力争将南昌从“集中供地”城市名单中调出；长沙也表示，今后不再按年度批次推介土地，更改为年度常态化更新。而此次自然资源部也明确表示：不是要取消集中供地制度，而是优化完善集中供地政策。

至于未来是否还会延续集中供地模式，短期内集中供地还将持续，只是未来这一模式可能会发生两方面改变。首先，增加集中供地批次，去年以来已有很多城市采取多批次供应措施。其次，集中供地名单或将迎来调整，部分城市不再强调集中出让或已不适合放在集中供地名单中，比如长春、沈阳等。

(摘自丁祖昱评楼市公众号)

## 越秀进京、京东出手 北京土拍延续冷热分化

“越秀挺进京城、央国企所向披靡、京东出手摘地”，北京最新一期土拍看点十足。

2月8日，北京土地市场兔年首拍落下帷幕，6宗地收金132.09亿元，本次土拍仍属于北京2022年第五批集中供地。

其中，3宗地现场竞价激烈角逐，3宗地底价成交，延续了北京土拍市场2022年“冰火两重天”的特点，“少量供应、流拍率为0、冷热分化”等表现也是一脉相承。

从溢价率来看，五批次土拍的整

体溢价率约为7.8%，低于2022年第四批土拍的10.02%，热门3宗地分别吸引了14家、10家、6家报名主体的数据，也与四批次有相似之处。

业内人士认为，房企对优质地块的激烈争夺并不意味着拐点确立，土拍市场的明确回暖尚需时间。“房企并没有失去理性，拿地依然非常谨慎。”中原地产首席分析师张大伟说。

值得注意的是，越秀地产作为大湾区国企，曾多次尝试在北京市场拿地，均以遗憾告终，本次土拍，越秀不但顺利实现了进京，还斩获了2宗

地块，被认为是五批次土拍的“最大赢家”。

除此以外，中建系旗下一局和八局也实现了摘地，其余两宗地分别归属于北京新城基业和京东。

随着北京二手房市场交易明显复苏，北京土拍市场的趋势或也将随之波动。

### 房企竞逐优质地块

北京本次供应总计推出了6宗地，其中位于通州、房山、经开区的3宗地已于2月7日底价成交，因只有1家企业参与报价，3宗地分别归属于

北京新城基业、中建智地（一局）和京东。

其余3宗地则热度较高。昌平区回龙观地块共吸引了14家报名主体，朝阳区小红门地块吸引了10家报名主体，石景山苹果园地块吸引了6家报名主体。

中海、中建系、金茂、保利、招商、首开等北京土拍市场的常客悉数出现，龙湖也报名了朝阳区小红门地块。厦门国贸和越秀作为不常出现的企业，报名情况受到了市场关注。

在实际竞拍中，3宗地块的争夺相当激烈，昌平地块触及地价上限和竞现房销售面积上限，其余两宗地均触及地价上限。

朝阳小红门地块在触及地价上限后，摇号确定中建东孚（八局）为竞得人，成交价14.26亿元，溢价率15%，折合楼面价约4.73万元/平方米，销售指导价为8万元/平方米。叠加其地块位置在北京朝阳区东南四环之内，从业人士分析，3.27万元的缝差为房企预留了相对充足的利润空间。

而越秀对石景山地块志在必得的决心，让市场品来甚觉津津有味。

石景山历来被认为是中海的主场，中海深耕石景山，已经在这里打造了十几个项目，是区域内市场占有率最高的开发商。

在达到地价上限之后，石景山转入竞现房销售面积环节，越秀紧追中海，丝毫不予退让。经过33轮举牌，越秀以15%溢价率1.5万平方米现房销售面积夺得石景山地块。

这也是越秀首次在京独立拿地。“刺激。”业内人士表示，石景山地块楼面价折合4.86万元/平方米，销

售指导价7.48万元/平方米，加上现房销售面积需要的时间周期，越秀此举可谓够有魄力。

越秀的底气或许来自石景山地块较高的去化概率。周边生活配套相对完善，也不缺乏购房人群，去化是有保证的。

作为本次土拍热度最高的地块，昌平地块的竞拍主体包括中建智地（一局）、中建玖合（二局）、越秀、城建、建发、厦门国贸、招商、首开、中海未来科学城、金茂、华润、建工、中铁、中能建等企业及联合体。

昌平地块在3分钟内就触及了地价上限，竞现房销售面积环节，房企举牌也没有犹豫，很快就触及了竞现房销售面积上限。最终，摇号确定越秀为地块获得者，代价为33.12亿元总价15%溢价率4.5万平方米现房销售面积。

越秀在本次土拍中斩获2宗地块，一方面是运气加成，另一方面也显示了拿地的决心。据悉，越秀华北区域副总裁董毅原本是旭辉华北区域总裁，2023年2月刚入职越秀。

业内分析人士认为，刚刚加盟越秀的董毅需要一场证明，而越秀也有逆势扩张的意愿，本次土拍中的出手顺理成章。

6宗地最终的拿地主体中，央企国企占了5席。张大伟表示，中建系、越秀地产各揽两宗地，外地国企进北京市场是这场土拍的主要特点，越秀成为主要的赢家，但整体地价并未过高。

整体来看，本次土拍的冷热分化依然明显。张大伟认为，房企并没有失去理性，拿地非常谨慎，在优质区域地块上竞争激烈，但郊区非热门地

块，大部分房企参与很少。“2023年是北京的土地供应大年，市场预期将有大量优质土地供应，所以从房企的出价情况看，还是非常谨慎的，只争低风险优质地块。”他说。

这批宅地总建设用地规模约21.47万平方米，规划总建筑面积约53.18万平方米，将为市场新增32.78万平方米住宅。

### 京城楼市现回暖信号

2023年以来，北京楼市晴雨表——二手房市场明显复苏。

随着疫情影响减弱，业主、客户积压的房产需求逐渐释放，二手房市场交易活跃度上升。

北京住建委官网数据显示，1月全市二手房网签8308套，环比上月下降5.3%。抛开春节假期网签暂停的因素，1月1日-15日，北京二手房网签5152套，环比上月同期上涨51.6%，实际上，从2022年12月最后一周开始，二手房交易量已显著增加。

“1月前两周带看量环比之前两周上涨55.7%，和去年春节前同一时间段相比，上涨14.9%。”麦田房产方面提供的数据显示，1月北京二手房市场的热度和12月相比，客户入市意愿明显加强。

随着成交加速，二手房挂牌房源量也开始下降，1月第二周（1.9-1.15）麦田在售房源总量环比上周下降0.1%。叠加带看量的上升，已经有少部分房东出现惜售苗头，当前市场优质房源的去化速度明显变快。

“对比2022年年末，当时的客户普遍处在观望情绪，带看量、成交量都处于低位，卖方比较着急，现在情况有些改变。”麦田房产北苑大区

润泽西区店长姜德常说：“客户出手速度明显加快，看到中意的房子，觉得价格合适，都会尽快定下来。”

从客源群体来看，此前被疫情压抑的刚需入市需求和改善置换需求都在释放。“当天看房、当天洽谈签约的客户多起来了，一些之前不愿意加价的客户，也开始调整心理预期。”麦田房产北京广渠门大区富力城西区区域经理闫中文透露。

价格方面，根据麦田房产监测，1月份北京市（麦田覆盖楼盘）挂牌均价和上月相比持平，最近一年挂牌价呈现波动上升趋势，1月二手房挂牌价同比去年1月上涨3.24%。

与此同时，贝壳研究院数据显示，全国范围内二手房价格也出现了“止跌”趋势。2023年1月贝壳50城中约六成城市二手房价格止跌，二手房价格指数环比上涨0.2%，这是自

2021年8月连续17个月环比下跌以来首次止跌，同时带动同比跌幅收窄。

“预计一季度市场会保持复苏的势头，小阳春可期，京津冀重点城市及珠三角表现好于其他城市群。”贝壳研究院方面指出。

（摘自21世纪经济报道）

## 北京市规划和自然资源委员会 国有建设用地上房屋建筑类项目施工暂设规划监督管理办法(试行)

第一条 为规范本市国有建设用地上施工暂设的规划监督管理，依据《北京市城乡规划条例》《北京市禁止违法建设若干规定》和《北京市规划和自然资源委员会国有土地上房屋建筑类项目施工暂设规划许可审批办理工作标准（试行）》等相关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市国有建设用地上，主体工程已取得建设工程规划许可证的房屋建筑类项目，因主体工程施工需要取得临时建设工程规划许可证的施工暂设的规划监督。

市政房屋建设类项目和集体土地上房屋建设类项目施工暂设的规划监督参照执行。

第三条 施工暂设取得临时建设工程规划许可证后，随主体工程纳入全过程服务监督。

第四条 建设单位（个人）应在主体工程及施工暂设建设现场的显著位置，对外公开临时建设工程规划许可证及其附件、附图的内容，方便公众查阅，接受社会监督，公开时间直至

该施工暂设拆除为止。法律、法规和国家有关规定不予公开的除外。

第五条 建设单位（个人）必须严格按照临时建设工程规划许可证件批准的内容进行建设，不得擅自改变建设内容，不得建成或改建成永久性或半永久性建设工程，并对施工暂设使用安全和工程质量负责。如确需变更批准内容的，应当报经规划自然资源主管部门批准后再行建设。

第六条 建设单位（个人）未经批准不得改变施工暂设使用用途，不得擅自转让、交换、买卖、租赁或变相买卖、租赁。

第七条 主体工程尚未竣工，施工暂设期满需要延续使用的，建设单位（个人）应当在临时使用期届满三十日前，报规划自然资源主管部门批准后继续使用。

第八条 施工暂设应当在批准的临时使用期内使用，期满未延续的，建设单位（个人）应无条件自行拆除。

施工暂设在批准的有效期内，因建设市政基础设施、公共服务设施等

公共公益类项目建设需要拆除施工暂设的，建设单位（个人）应无条件自行拆除。

第九条 主体工程规划验收前，施工暂设必须拆除。施工暂设未拆除的，主体工程不得通过规划验收。

第十条 如施工暂设关联的主体工程已竣工，其他未规划验收的主体工程需继续使用此施工暂设的，经规划自然资源主管部门同意后，可变更关联的主体工程许可证号，临时建设工程规划许可证维持原证期限；或与其他未规划验收的主体工程关联，重新办理该施工暂设的临时建设工程规划许可证。

第十一条 对未按照临时建设工程规划许可证许可内容进行建设或逾期未拆除等涉及违法行为的，按照《北京市城乡规划条例》《北京市禁止违法建设若干规定》及有关法律法规予以查处。

第十二条 本办法自发布之日起施行，有效期五年。

（摘自北京规划自然资源公众号）

>> 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

### 农业农村部： 探索建立土地增值收益有效调节机制 稳慎推进农村宅基地制度改革试点

2月14日上午，国新办举行新闻发布会，介绍2023年全面推进乡村振兴重点工作，中央农办主任、农业农村部部长唐仁健；中央农办副主任、农业农村部党组成员、国家乡村振兴局局长刘焕鑫；中央农办专职副主任、农业农村部党组成员吴宏耀出席会议并回答记者提问。

吴宏耀在回答记者提问时表示，深化农村土地制度改革。主要是统筹推进农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地三块地的改革。承包地方面，重点是稳步推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点，逐步扩大试点范围，坚持大稳定小调整，确保大多数农户原有承包权保持稳定、顺利延包，有条件的地方可在农民自愿的前提下，结合农田集中连片整理探索解决细碎化的问题。

宅基地方面，重点是稳慎推进农村宅基地制度改革试点，聚焦保障居住、管住乱建、盘活闲置，在确权登记颁证基础上加强规范管理，探索完善集体所有权、农户资格权、宅基地使用权等权利内容及其配置的实现形式。

集体经营性建设用地方面，重点是深化农村集体经营性建设用地入市试点，要探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制。

唐仁健同时强调，新型农村集体经济的内涵就是产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理；发展途径为资源发包、物业出租、居间服务、资产参股。

### 新年多地出台购房补贴政策 有助提振住房消费

近期，中央积极出台楼市政策，各地政府也相继落实“因城施策”，宁波紧跟步伐。在浙江省宁波市海曙区委宣传部官方微信公众号“海曙发布”获悉，海曙区首次推出千万购房消费券，总额达2000万元，消费券金额与房屋总价有关，购买的房屋总价500万元以上，送18万元消费券。此外，辽宁、日照、洛阳、江西、温州等多地也相继发布购房补贴政策。

### 北京：“十四五”累计推广超低能耗建筑500万m<sup>2</sup>

日前，北京市住建委官网发布《北京市建筑绿色发展奖励资金示范项目管理实施细则（试行）（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），旨在深入推进北京市建筑绿色发展，规范建筑绿色发展市级奖励资金示范项目管理。

据悉，北京市将重点对公共建筑节能绿色化改造、超低能耗建筑等四类项目给予财政奖励支持，单个超低能耗建筑示范项目最高奖励600万元。

征求意见稿指出，根据《北京市碳达峰碳中和工作领导小组办公室关于印发北京市民用建筑节能降碳工作方案暨“十四五”时期民用建筑绿色发展规划的通知》，“十四五”期间北京市将累计超低能耗建筑500万平，较“十三五”期间增加近9倍；公共建筑节能绿色化改造目标累计3000万平，增加了3倍。可以看出，我市民用建筑节能减碳形势严峻，任务繁重，装配式建筑和绿色建筑的高质量发展也面临较大挑战。

因此，为进一步激发社会投资积极性、强化区级主体责任、提高预算统筹力度、聚焦核心重点任务，北京市将重点对公共建筑节能绿色化改造、超低能耗建筑、装配式建筑及绿色建筑四类项目给予财政奖励支持。

其中，公共建筑节能绿色化改造奖励不超过20元/平，单个示范项目市级奖励资金总额不超过改造投入的30%；超低能耗建筑奖励不超过200元/平，单个示范项目最高奖励不超过600万元；AA级以上装配式建筑奖励不超过120元/平，单个示范项目最高奖励不超过1000万元；高星级绿色建筑奖励不超过60元/平，单个示范项目最高奖励不超过600万元。

同时，示范项目申报业务将实现全程网办，通过建设“北京市建筑绿色发展示范项目奖励平台”，进一步推进市区并联协作，提高企业办事便利度，并切实加强示范项目市区联动监管，强化奖励项目绩效目标管理，做好奖励资金示范项目绩效运行监控和绩效评价。

## 财政部：2022 年国有土地使用权出让收入 6.69 万亿

1月30日，财政部数据显示，2022年，全国政府性基金预算收入77879亿元，比上年下降20.6%。分中央和地方看，中央政府性基金预算收入4124亿元，比上年增长3%；地方政府性基金预算本级收入73755亿元，比上年下降21.6%，其中，国有土地使用权出让收入66854亿元，比上年下降23.3%。政府性基金预算支出方面，2022年，全国政府性基金预算支出110583亿元，比上年下降2.5%。分中央和地方看，中央政府性基金预算本级支出5544亿元，比上年增长76.8%；地方政府性基金预算支出105039亿元，比上年下降4.7%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出63736亿元，比上年下降17.8%。

## 北京商业消费复苏信号强商业需求或渐恢复

北京市商务局此前发布的春节消费数据显示，假日期间，重点监测的百货、超市、专业专卖店、餐饮和电商等企业实现销售额50.9亿元，恢复至去年同期（农历日，下同）的98%，较2019年同期增长13.2%。全市60个重点商圈客流量2531.1万人次，恢复至去年同期的88.7%。其中，大兴机场商圈、前门大栅栏商圈、西红门商圈客流量同比分别增长99.5%、45.1%、31%。仲量联行华北区研究部董事纪明告诉新京报记者，从消费需求来看，北京防疫政策调整后，全市购物中心在圣诞、元旦、新年假期明显客流量增多，释放消费回暖信号，引领复苏的板块包括餐饮类、儿童娱乐教育类等在疫情中受冲击较大的业态。

## 降低利率、放松限购 各地优化调控政策提振住房消费

近期，多地降低首套房贷利率至4%以下。据不完全统计，2023年已有近30个城市调整了首套房贷利率。优化限购、降低首付、补贴税费、提高贷款额度也逐渐成为调控政策优化的“标准配置”。多项政策利好叠加，从1月份各地房地产市场表现来看，部分城市的二手房市场已显现回暖迹象。业内人士呼吁，各地应继续优化政策，大力支持刚性和改善性购房需求，促进房地产市场平稳健康发展。

## 中国一月份信贷“开门红” 主要为政策推动

财新传媒近日对13家境内外机构的调查显示，经济学家对2023年1月新增人民币贷款的预测均值为4.1万亿元，同比多增约1200亿元，较前值1.4万亿元大幅回升。随着疫情冲击的消退，经济活动逐步恢复，1月信贷“开门红”几无悬念。新增信贷和社融边际变化的主要贡献或都来自企业部门，企业部分融资需求转变为贷款，但这并不代表融资需求或投资意愿的增长。因而，社融信用阶段性回升的主要驱动力或仍来自政策端，而非市场主体的内生性变化。社会融资规模方面，受访经济学家对1月新增社会融资规模的预测均值为5.5万亿元，较去年同期的6.17万亿元少增约6700亿元，较前值1.31万亿元亦大幅回升。

## 北京楼市回暖 2月上旬二手房网签数量 环比1月同期增长超30%

近日，有消息称春节假期过后，北京二手房带看量的增长比较明显。2月1日-15日，北京二手房网签量环比1月同期增幅超30%。

目前，房价依然比较稳定，没有出现大幅上涨的情况。业内人士认为，北京楼市已进入“小阳春”状态，但能否持续则要看购房政策是否会变化。

有报道表示，部分在房产交易平台上的二手房源出现停售情况，而根据该平台的规则，“停售”的原因有两种，一种是被卖出，一种是业主不再出售。

数据显示，春节假期后20天（2023年1月28日-2月16日），我爱我家北京区域二手住宅买卖带看量环比节前20天（2023年1月1日-1月20日）增长超八成，同比去年节后20天（2022年2月7日-2月26日）增长超一成。

同一时期，我爱我家北京区域二手住宅交易量环比节前20天（2023年1月1日-1月20日）增长超一成，同比去年节后20天（2022年2月7日-2月26日）增长超三成。

另外，春节过后，上海、深圳、南京、武汉等多地都传出房地产市场回暖的消息。



新城投资  
FUTURE CITY  
INVESTMENT



北京市房山新城投资有限责任公司

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