

# 新城资讯

2022年3月第三期 总第152期（本期8版）

主 办 / 北京市房山新城投资有限责任公司  
总 编 / 王 恒  
主 编 / 陈 凯  
设 计 / 陈 凯

## FUTURE CITY NEWSLETTER

### 热点新闻

## 陈清书记对新城投公司 两个重大文旅项目做出重要指示



近日，房山区召开国际葡萄酒小镇博览馆和国家大熊猫科研繁育基地专题会，陈清书记主持会议集中会商研究重点事项，并对新城投公司负责实施的两个重大文旅项目做出重要指示。

会上听取了国际葡萄酒小镇博览馆项目主体工程、精装修工程、展陈工程、合作运营、周边环境提升及二期项目策划进展情况和下一步计划的相关汇报。

会上听取了国家大熊猫科研繁育基地项目概念

设计方案优化、前期工作开展情况和下一步工作计划的相关汇报。

陈清书记指出，过去一年，各项重大项目建设均取得积极进展，成绩来之不易。新的一年，要认真落实区委区政府工作要求，高质高效抓好重大项目建设。

陈清书记强调，要加强工作统筹和精准调度，按照项目既定目标，属地、部门联动，倒排工期、

挂图作战，及时研究解决制约项目建设的困难和问题，推动重大项目建设尽早落地见效。要树立系统思维，细化推进方案，确保把每一个项目都打造成精品工程。

陈清书记要求，各地区各部门要强化主人翁意识，向前一步，担当作为，坚决扛起抓落实的责任，真正跑起来、忙起来、严起来，全力以赴抓投资、抓项目、抓建设，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

## 【新城庆生会】情暖三月，幸福相聚



阳春三月，春暖花开。公司董事长朱婧璘、副总李爱萍、工会主席王炜与新城寿星们欢聚一堂，分享喜悦，唱生日歌、吹蜡烛、切蛋糕，欢声笑语不断，温情暖意浓浓，一张张灿烂的笑脸，一声声真诚的祝福，寿星们共同许下生日愿望，将温馨而热烈的庆生时刻完美定格。

朱婧璘表示，积极向上、和谐友爱的企业文化

是新城人携手共进，奋斗前行的强大动力。新城投资公司承载着助力区域发展的使命，负责市、区两级重大项目，工作任务重、标准高、压力大。希望借此庆生会与员工面对面谈心聊天，为大家缓解压力，疏导情绪，激发干事创业热情，快乐工作，幸福生活。

庆生现场，寿星们纷纷发表了生日感言。有对公司企业文化的高度认同，有对重难点工作的经验

总结，有磨炼成长后的工作感悟……他们金句频出，句句暖心。

生活需要仪式感，工作需要归属感，大家表达心声，感恩企业，尽情享受属于我们新城人的幸福时光，岁月如歌，生辰快乐！让我们筑梦未来，携手共进！



## 最新政策

## 自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，部机关有关司局：

按照党中央、国务院决策部署及部工作安排，各地于2011年至2013年基本完成了集体土地所有权确权登记工作。有的地方将集体土地所有权确权登记成果应用于土地征收、土地开发利用、执法督察等业务，对提升土地管理水平、促进农业农村发展、维护农民土地权益等发挥了重要的基础性作用。但仍有不少地方对于土地征收、农民集体变化等原因导致集体土地所有权变化的，未办理相应注销、变更等登记手续，未及时更新登记成果。为依法维护农民土地权益，支撑集体经营性建设用地入市等自然资源改革工作，部决定在已有工作基础上，用两年时间全面更新汇交集体土地所有权确权登记成果。现就有关事项通知如下：

### 一、将集体土地所有权确权登记成果整理入库

各地要按照《不动产登记数据库标准》等技术规范要求，整理现有集体土地所有权确权登记成果，纳入不动产登记数据库，形成集体土地所有权地籍图。登记成果未建库的，要完成信息录入、资料扫描矢量化等数字化建库工作。登记成果已建库的，要编制不动产单元代码，完成信息补充录入、数据格式转换等工作。不动产登记数据库要做好与同级国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”关联、衔接。

### 二、集中更新集体土地所有权确权登记成果

已登记的集体土地所有权发生变化的，要根据需要补充地籍调查，通过不动产登记系统，集中办理相应登记业务。

(一) 因征收导致全部或部分集体土地所有权消灭的，由市、县自然资源主管部门依据土地征收批准文件等，报请同级人民政府出具嘱托文件后，集中办理注销或变更登记。

(二) 农民集体因互换、土地调整等原因导致集体土地所有权转移的，由乡（镇）人民政府统一组织有关农民集体申请办理转移登记等。

(三) 农民集体合并或撤销、行政区划调整等导致集体土地所有权、农民集体名称或代码发生变化的，由乡（镇）人民政府统一组织有关农民集体申请办理相关登记。

(四) 因测绘精度等原因造成集体土地与国有土地、其他集体土地所有权重叠的，经核实，不存在权属争议且界址无变化的，遵循“低精度服从高精度”原则，按照《不动产登记暂行条例实施细则》第八十一条有关规定办理更正登记。

### 三、统一汇交集体土地所有权确权登记成果

各省级自然资源主管部门要以县级为单位，组织将入库且更新过的集体土地所有权确权登记成果和地籍图，完成一个汇交一个，于2023年底前全部离线汇交至部。省级自然资源主管部门要对市、县汇交成果进行质量检查并纳入省级不动产登记数据库。部将利用国土空间基础信息平台相关成果，对汇交成果进行检查。

### 四、健全集体土地所有权确权登记成果更新和应用机制

各地要采取“日常+定期”模式，做好集体土地所有权确权登记成果更新，保持成果现势性。集体土地经依法征收的，有关地方人民政府在转发的土地征收批准文件中，应明确市、县不动产登记机构要依此办理集体土地所有权注销或变更登记。其他情形导致集体土地所有权发生变化的，要及时组织有关农民集体申请办理登记。自2024年起，市、县自然资源主管部门要结合年度国土变更调查，每年年底组织对集体土地所有权确权登记成果进行整理核实、查缺补漏，予以更新。

各级自然资源主管部门在开展相关业务中，要充分利用集体土地所有权确权登记成果。项目用地报批，应根据集体土地所有权确权登记成果核实土地权属状况。征收集体土地时，乡（镇）人民政府统一组织拟征收土地的所有权人持不动产权属证书办理补偿登记、签订补偿安置协议，做好征收补偿工作。国有建设用地供应前，应审查原集体土地所有权是否已办理注销或变更登记，确保拟供应土地权属清晰、无重叠。国有建设用地供应后，未办理集体土地所有权注销或变更登记的，不得办理国有建设用地使用权首次登记。集体经营性建设用地入市前，应依法完成集体土地所有权确权登记。集体土地所有权未登记或者存在权属争议的，集体经营性建设用地不得入市交易。

### 五、加强组织实施，强化督促落实

各地要将集体土地所有权确权登记成果更新汇交列为重点工作，周密组织实施，加强业务培训，强化质量控制，确保按时完成任务。部建立集体土地所有权确权登记成果更新汇交工作台账，定期通报各地进展情况。对工作进度慢、成果质量差的地方进行重点督促指导。

请各省级自然资源主管部门于2022年3月底前，将工作计划报部自然资源确权登记局。河北鹿泉、玉田、吉林珲春、汪清、图们、黑龙江龙江、东宁、穆稜、宁安、江苏东台、山东阳谷、河南郑县、广东鹤山、广西北流、四川蓬溪、宁夏中宁等地作为部工作示范点，要在2022年底前，将成果汇交至部。

自然资源部

2022年1月26日

## 热点关注

## 科学实施城市更新行动，这些实践经验可借鉴

实施城市更新行动是党的十九届五中全会作出的决策部署。当前，我国城市发展正由外延扩张式向内涵提升式转变，城市更新作为以存量用地盘活和空间结构优化为支撑的城市治理方式，是国土空间规划管理的重要内容。

各地要坚持先规划后建设，将城市更新作为城市空间治理的重要内容纳入区域及城市国土空间规划体系，加强城市更新整体谋划、系统考虑；坚持节约优先、保护优先，因地制宜开展有机更新，防止“千城一面”或“一刀切”；坚持以人民为中心，在国土空间规划城市体检评估的基础上，开展更新单元城市设计，构建“15分钟社区生活圈”，有效治理城市病，提升人民群众获得感；坚持统一用途管制，强化国土空间规划“一张图”管控，确保依据法定规划科学实施城市更新建设活动。

日前举办的2021年第六期“UP论坛”上，深圳大学建筑与城市规划学院研究员张宇星、同济大学建筑与城市规划学院教授周俭，连线分享了深沪两地的城市更新案例并给出了分析和建议。北京、广州、成都、福州、昆山、铜陵6个城市自然资源主管部门负责人分享了国土空间规划引领城市更新的实践经验。

### 深圳沙井古墟 从规划师视角活化空间遗产

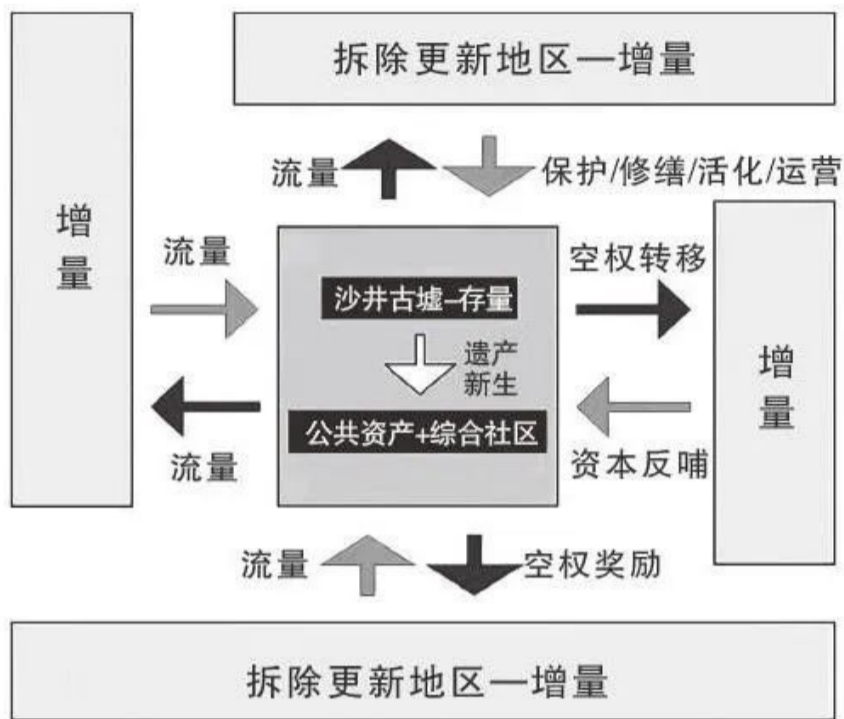
“深圳沙井古墟新生项目”荣获2021年联合国教科文组织亚太地区文化遗产保护奖两项大奖——遗产文脉下的新设计奖和可持续发展特别认可奖。“UP论

(下接第5版)



(上接第 2 版)

坛”上，深圳大学建筑与城市规划学院研究员张宇星从这一更新项目出发，展示了城市更新规划如何最大限度地保护和合理利用自然和文化遗产。



沙井大街片区重点城市更新单元价值模型

张宇星介绍说，沙井古墟位于深圳市宝安区，是深圳现存最大的混合型历史街区，占地约 23 万平方米。古墟包括一条古老的河流、一幢南宋石塔、几百栋老屋、十几处祠堂以及若干古井、牌坊、废墟和遗迹等；同时混杂了城中村握手楼、临时建筑与非正规移民社区，整体风貌呈现出杂糅、交融的新旧共生状态。2019 年，沿龙津河约 70 米的一段约 4000 平方米的区域被确定为沙井古墟新生示范段，以一组微改造项目开启了古墟保护和活化的试点工作。

他建议打破传统上基于考古学和文物学的遗产评估方法，从规划师、建筑师、设计师、艺术家多重叠合的视角，去重新识别和评估“空间遗产”，留意文化遗产的时间细节、自然细节、行为细节、社会细节等。

沙井古墟的局部微更新试点拆掉了龙津河的金属围栏，沿河道用芦苇等植物绿化装点，让河流恢复自然属性，成为居民日常亲近和游戏的场所。一个废弃的旧戏台简单改造后，转化为社区公共空间。戏台附近一处建筑废墟的公共厕所屋顶，顺势设计了空中廊桥系统，营造出富有诗意的微景观。一栋空置的老屋入口，增设了延伸入屋的新媒体展示系统。“旧里生长出新，而不是用新代替旧。好像是老树发新芽。”张宇星说。

在沙井古墟，规划师们进行了“可持续设计实验”，即设计最基础、最有必要的设施和功能，非必要设施尽量不增加。如在河流改造中只是加了一层盖板，做了雨污分流，河流下层依然有原先的排污功能，上层引进附近的中水，河流水质和沿河景观很快得以改善。张宇星说，可持续设计实验重视的是低尺度、低成本和低技术。低尺度更新的背后是低消耗，低成本更新的背后是低资本，低技术更新的背后是低折腾，意味着对环境、社会以及古墟原本稳定状态的低冲击。

张宇星谈到，城市更新中的存量新生模型，核心是空间遗产，未来将所有空间存量都视为一种空间遗产，就可以按照试点案例中的方法使之获得新生。现在的城市更新是广义城市更新，本质上是城市模型的重新选择，寻找的是适合当前和未来，具有中国特色的城市更新道路。

### 上海曹杨新村 有机更新打造“15 分钟社区生活圈”

“UP 论坛”上，同济大学建筑与城市规划学院教授周俭以曹杨新村为例，讲述了上海市如何以“人民为中心”，在城市更新中通过社区规划师与居民一起共建共治共享，构造“15 分钟社区生活圈”。

城市更新是一个有机更新的过程。周俭谈到，在因地制宜的前提下，首先要补短板，充分保障公共利益，包括完善基础设施和公共服务设施配套，改善民生

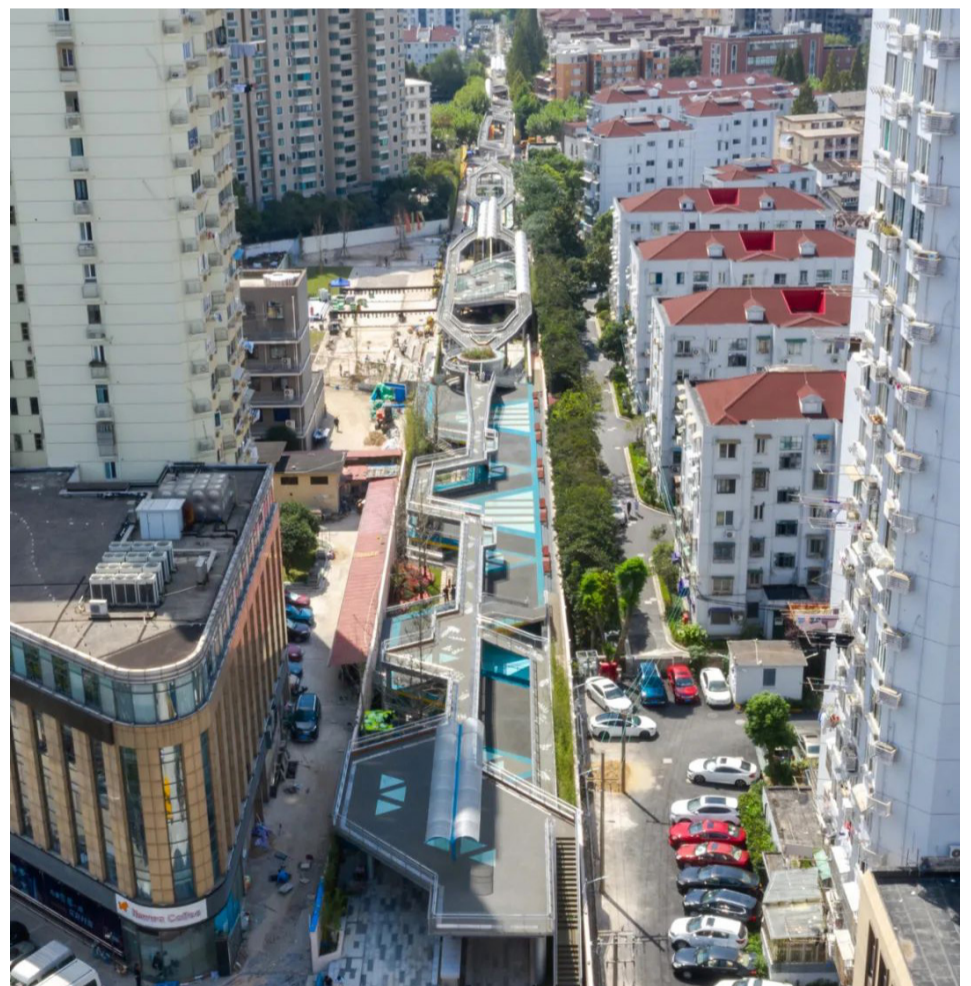
和人居环境，推动土地节约集约利用。同时，要加强历史文化和原有城市空间肌理的保护传承，保留并充分展现地区风貌特色。此外，还要完善城市布局，优化产业结构，促进生态修复，提升公共空间品质和公共服务水平。归根结底，要提升人民的幸福感和获得感。

周俭认为，城市更新有几点原则：坚持规划统筹，推进有机更新；坚持底线保障，维护公共利益和整体利益；坚持新发展理念，提升城市空间品质；坚持多方参与，提升综合治理能力。

在社区的尺度上，上海的城市更新工作以“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”为目标打造复合功能的“15 分钟社区生活圈”。周俭以曹杨新村更新为例，讲述打造社区生活圈的过程，通常是一张规划蓝图整体谋划下，根据补短板的综合考虑，合理安排项目时序，再将具体项目形成项目包，由多专业、多部门、多方共同协调推进。

其中，一张规划蓝图的形成过程，需要经历共商社区需求、需求清单汇总、寻找空间资源、共绘社区蓝图、确立规划理念、优化空间结构、确定“五宜”项目以及规划蓝图法定化八个阶段。比如：在共商社区需求阶段，借助志愿者活动、党建中心等多个渠道收集居民的现实需求，形成初步的社区评估报告；在寻找空间资源阶段，标识老旧社区较容易实现利用效率提升的存量空间；在共绘社区蓝图阶段，群策群力出谋划策，包括将同济大学部分课程的设计比赛放在曹杨新村。

他分析称，过去社区更新，部门条线项目的目标、内容和时序与规划不一致很常见，因为更新规划没有前置展开。有了这张社区规划蓝图，今后的社区更新可以此为依据，根据社区需要和部门计划，以空间为单位，列出项目库和年度项目表并制定每个项目的实施目标和内容。



上海曹杨新村用旧铁路改造的百禧公园

周俭还建议在社区更新中重点做强“长板”，凸显每个社区的特色，让居民对自己的社区更有认同感。比如环滨开放性空间的品质提升，沿河打造亲近自然、慢性友好的公共空间。同时，要重视设计，如美好生活设计联盟联合了多家规划设计单位，共同打磨曹杨新村的项目设计。

### 北京 构建城市更新规划引领六大体系

城市更新是城市进入存量阶段实施规划的主要方式和重要手段。北京将城市更新规划定位在国土空间规划体系中的详细规划范畴。

结合减量发展背景和存量实际，北京市明确了以规划街区为基本单元、以存量建筑为主体的城市更新工作思路，实现了从集聚资源求增长向疏解功能谋发展



(上接第5版)

的重大转变；坚持规划对城市更新工作的战略引领和刚性管控作用，系统构建了城市更新工作的目标体系、空间体系、方法体系、组织体系、动力体系和保障体系。

在城市更新目标体系方面，北京从功能性更新、民生保障和社会性更新两条主线出发，提出落实首都功能、着力扩大内需、保障改善民生等六个方面更新目标以及相应的10条更新策略。

在城市更新空间体系方面，北京坚持条块结合，将近期重点更新街区按照居住主导类、科创园区主导类等六类主导功能区分，对接城市更新行动计划。

在城市更新方法体系方面，北京以回龙观天通苑地区街区控规为样板，形成体检评估找问题、多元协商问需求、整体策划配政策、制定计划推行动的“四步走”“八清单”工作模式。

在城市更新组织体系方面，北京依托基层社区治理，搭建多元协商平台形成合力。

在城市更新动力体系方面，北京深入制定“1+N+X”系列政策，释放政策红利。

在城市更新保障体系方面，北京加强政策保障、机制保障、服务保障和动态保障，滚动集成更新任务和项目，变一次性工作为长期动态跟踪推进。

### 福州在更新实践中协调效率与品质

新时期的城市更新，不再以空间资源经济价值最大化为单一目标，而是更加注重效率与品质协调的多元价值导向。近年来，福建省福州市在“人民城市为人民”的理念下，聚焦城市品质提升和资源高效利用，通过“四个一”策略（坚持一个规划引领、出台一个更新办法、构建一个更新体系、建立一个保障机制）统筹推进城市更新工作。

福州编制存量用地基础数据“一张图”，摸清各类用地底数，做好开展城市更新行动的基础准备；构建“国土空间规划—城市更新专项规划—城市设计—项目策划—土地出让—片区建设—治理服务”的规划建设管理机制，科学引导城市更新项目有序实施。

在此过程中，福州聚焦用地提质增效、产业转型升级、住房保障与社区生活圈等方面，精准实施晋安东部片区连片旧改、晋安湖核心区提升、福兴产业园区转型升级等一系列城市更新项目，提升城市品质；通过生态公园城市建设、水系综合治理和加大历史文化保护力度，实现“留绿、留蓝、留文、聚人”，增强城市活力；推动智慧社区、智慧商圈、智慧政务建设，推进“阳光规划”，以精细化治理提升治理效能。

### 广州夯实城市更新规划管控传导机制

城市更新是国土空间规划管理的重点领域。广东省广州市将城市更新纳入国土空间规划“一张图”，统筹引领城市更新高质量发展，构建城市更新规划管控传导机制，建立完善城市更新单元管理制度，强化城市更新单元详细规划刚性管控，分区分策稳妥有序推进实施。

广州建立了“国土空间总体规划目标定重点、专项规划建路径建机制、详细规划控指标定功能”的城市更新规划管控传导机制。坚持不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划，坚持城市更新涉及的国土空间规划职权由自然资源部门统一行使，确保全市规划“一盘棋”。

该市出台城市更新单元详细规划编审批、土地整合、文化保护、产业配置、设施配套、交通评估等一系列工作指引，规范城市更新规划管理。同时，坚持“开门编规划”，实行专家领衔、集体审议、投票表决、全程公开的规划委员会独立审议制度；坚持先规划后实施，项目跟着规划走，避免过度房地产化。

同时，广州严格落实“三线”和绿线、历史文化保护等刚性要求，推进生态保护和修复，配置高质量产业空间，完善公共服务和市政基础设施，增加保障性住房供给，拓展绿地和公共开放空间，强化风貌管控，促进国土空间有效保护和合理利用。在系统研究资源环境承载能力和国土空间开发适宜性基础上，科学合理确定规划指标，保障城市空间品质。

广州以国土空间规划为引领，在全市范围内系统研究、分区引导、分类施策、

分期推进城市更新。其中，划分三片、七类城市更新区域，提出差异化的城市更新策略，明确项目正负面清单。同时，结合年度用地计划指标、土地供应计划等，采取微改造、混合改造、全面改造多种方式，“留改拆”并举，按2025年、2030年、2035年分期分批稳妥推进城市更新行动。

### 昆山聚焦产业用地更新全力破解资源瓶颈

江苏省昆山市以制造业立市强市，现状工业用地约占全市建设用地总量的36%。面对产业空间受限、布局零散的困扰，近年来昆山市坚持减量发展，将产业用地更新作为破解资源瓶颈、谋划新机遇空间的抓手。昆山坚持以法定规划为支撑，积极探索产业用地更新规划的研究与实施，在国土空间总体规划层面，在“三线”基础上增加“工业和生产性研发用地保障线”，形成“四线”管控；在国土空间详细规划层面，探索用地功能兼容与指标管控优化；在村庄规划层面，综合考虑村级工业布局零散、低效，或腾退作为拆旧复垦潜力范围，或更新用于一二三产融合发展。

昆山通过在全市范围内划定工业和生产性研发用地保障线，引导产业向保障线内集聚，鼓励推进连片更新改造，建设配套完善的先进园区。

在产业用地更新实践中，昆山开展典型工业区、半城半乡零散工业用地等方面的更新规划研究，构建评估标准体系，逐步动态编制全市各类工业区更新规划，引导工业地块按计划有序更新；鼓励先行先试，在多地以试点的方式探索线内线外多种工业用地更新模式；结合产业用地及从业人口特征，创新打造回应多维需求的“工业邻里中心”，推动公交场站、商业配套、公共服务、租赁住房等多种功能复合，进一步完善产业园区配套，促进职住平衡、产城融合。

### 成都走出高质量城市有机更新路径

四川省成都市坚持以人为本，以建设践行新发展理念的公园城市示范区为总目标，以国土空间规划为引领，推动公园城市理念下城市有机更新从顶层设计到落地实施全流程传导，努力探索具有成都特色的高质量城市更新路径。

成都构建了“市级城市更新规划—区县级城市更新专项规划及行动计划—城市更新单元实施规划”三级更新规划子体系，并将其融入全市国土空间规划“三级三类”规划体系。其中，市级城市更新规划作为市级国土空间规划的专项规划，其核心内容纳入市级国土空间总体规划，形成城市更新专章；区县级城市更新专项规划按照市级规划确定的目标与方向，围绕区县更新问题与特征，深化细化更新策略，优化锁定更新单元，制定更新行动计划；城市更新单元实施规划按片区统筹和全生命周期理念编制，按程序纳入控制性详细规划和国土空间规划“一张图”，确保城市更新项目依法依规实施。

城市更新实施中，加强利益机制设计，注重发挥规划、土地、产权政策的关键撬动作用，出台容积率分类管控、平衡转移、容积率奖励等14项支持性措施；推行街道一体化设计，引导街区更新，再造城市活力品质；突出文脉传承，以“留改建”结合及培育新产业与新业态方式，最大限度保留城市文化基因与烟火气。

### 铜陵探索“1+3+1”一体化规划解决方案

安徽省铜陵市以国土空间规划城市体检评估为基础、以国土空间总体规划为统领、以单元详细规划为支撑、以社区更新规划为行动抓手、以城市更新用地政策为保障，探索“1+3+1”（一个评估+三项规划+一个保障体系）的城市更新一体化规划解决方案。

铜陵立足安全、创新、协调、绿色、开放、共享六大维度，做实做细国土空间规划体检评估，全方位对规划实施状况“把脉问诊”，了解群众需求，找准空间治理问题和功能短板，为各区域科学开展城市更新行动提供指引。

在全面梳理城市问题的基础上，铜陵开展城市更新专项规划编制，明确更新总体目标，制定分区更新策略，建立更新项目库，完善城市更新顶层设计；强化单元详细规划管控，开展更新单元城市设计，将其重要内容纳入详细规划，为单元更新提供法定依据；试点编制社区更新规划，坚持公共利益优先，构建社区生活圈，鼓励公众参与，探索以社区为单元整体推进城市更新，防止碎片化更新改造。

(本文摘自各地方自然资源主管部门)



## 结合“三调”成果，这里用“算法”守护草地资源

草地作为新疆最大的植被类型，是新疆自然资源陆地生态系统的主体，既是我国边疆地区主要的生态屏障，也是新疆各民族赖以生存的主要生产资料。

据了解，新疆草原管理数据一直沿用的是20世纪80年代在1:10万和1:20万地形图上勾绘的调查成果。30多年来，新疆草地资源已发生了很大变化，草地资源底数不清、动态变化掌握不及时、调查技术手段落后等问题亟待解决。

随着机构改革工作职能的调整，为尽快实现新疆草地资源的统一调查监测与评价，2020~2021年，新疆维吾尔自治区自然资源部门选取3个重点牧区县——阿勒泰地区富蕴县、伊犁哈萨克自治州新源县和塔城地区托里县作为试点区，借助北京数慧时空信息技术有限公司自主研发的“遥感云脑”平台，采用遥感反演、深度学习和智能解译等新型算法技术，连续两年开展草地资源专项调查监测与“三调”草地数据衔接分析研究，逐步建立了新疆草地资源调查监测云平台。

### 从“理论车间”走向“产品流水线”

在高寒、荒漠区域以及地形复杂的山区复合草地，由于人烟稀少、自然条件恶劣，往往缺乏准确及时有效的监测技术手段。

新疆维吾尔自治区自然资源林草数据衔接分析项目是构建林草资源调查监测体系的一次探索与实践，旨在借助遥感和人工智能等先进技术，实现3个目标：基于人工智能驱动的遥感解译，快速、准确地获取林草资源的面积、分布、结构等信息；基于遥感反演和评估模型，评估草原综合植被盖度、生物量及合理载畜量；开展林草资源数据与“三调”数据的衔接分析研究。

新疆自然资源厅调查监测处处长李超介绍，传统的草地监测多采用地面调查技术手段，通过一些样点调查，按照统计学方法反推出草地数据。如今，随着遥感技术的飞速发展，影像分辨率、空间分辨率和光谱分辨率的不断提高，为长时间序列和大区域尺度的草地监测提供了有力的技术支持。调查人员可以利用影像光谱的颜色、纹理、形状等特征与实际的地面植被建立对照模型。

“我们看到的植物是绿色的，是因为大部分的红光和蓝光被吸收了，只反射了绿光。”李超告诉记者，利用高光谱遥感数据，就可以通过光谱变化的模型，识别出草地的类别，反演植被覆盖度、地上生物量等指标，从而科学评估草原综合植被盖度、生物量、载畜量等。

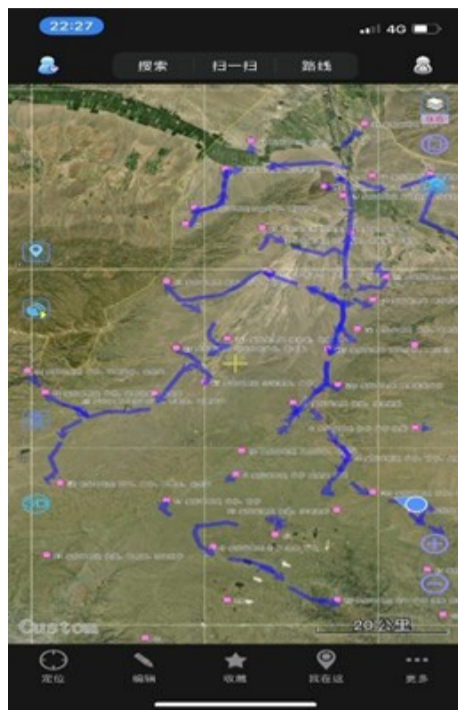
这个模型是学术界从20世纪七八十年代一直到现在积累形成的，但从理论走向应用需要经过一个漫长的过程。在实地调查中，工作人员将地面光谱仪采集的数值与卫星光谱数据建立联系，同时还要用无人机航拍技术精确识别地物信息，检验相应样地点位草地类型的准确性。“现在相当于把工艺流程和技术路线确定下来了。”李超说，他们对野外实测样地数据、影像光谱数据进行处理，结合相关性分析，最终筛选出合适的植被指数建立反演模型。这意味着，该模型从理论走向了可以量化生产的工艺。

### 建立草地类型解译标志库和光谱库

新疆林草数据衔接分析项目通过对试点区域约6万平方千米草地资源进行调查监测，充分借鉴草地分类行业标准，结合现行自然资源管理需求，将试点区域草地资源划分为温性荒漠、温性草原、山地草甸等9个类别，解译总体精度达到92%。

李超介绍，该项目采用空间信息、人工智能、大数据等技术手段，结合深度学习、知识图谱等方式，打造了自动化的遥感数据预处理引擎，构建了智能化的深度学习解译算法框架，实现卫星遥感数据接收、数据处理、样本管理、模型训练、影像解译的全流程处理。

“我们除了需要利用两个月的时间到野外采集样本和验证，剩下的成果全部是自动化生产计算出来的。”李超说，野外采样工作一般在7月~8月开展，这是新疆草原植被生长最旺盛的时期，具有较丰富的光谱信息，可通过光谱特征和



解译标志自动化判读，结果客观，不易受人为因素干扰。

通过建立不同草地类型解译标志库和光谱库，项目初步形成了草地资源监测影像解译规范和大数据处理流程，实现无人机航测、卫星遥感影像与地面监测的“天、空、地”数据逻辑关联。

目前，项目已顺利通过省级验收，并得到新疆维吾尔自治区林草主管部门和行业专家的高度认可。技术路线、计算模型和调查监测成果得到了中国科学院、北京林业大学、中国农业大学、国家林业和草原局调查规划设计院等单位专家学者的肯定。

### 与“三调”数据紧密衔接

新疆林草数据衔接分析项目成果是基于16米分辨率的4波段多光谱影像，经深度学习自动解译提取的结果。而“三调”成果是基于2米或优于2米分辨率的3波段RGB（颜色系统）影像，人工目视解译量化的结果。

据介绍，“三调”成果数据的优势是以高空间分辨率遥感影像为基础，影像底图纹理清晰、可读性强，并经人工判别举证，成果准确性高。因此，为做好林草资源数据与“三调”数据的有效衔接，对于调查提取成果中的疑似图斑，工作人员要检索对应区域的高空间分辨率（2米或优于2米）遥感影像，充分结合多光谱分辨率、高空间分辨率的优势进行人工补充判读。如果无法通过多光谱信息及人工核查进行判定，则采用外业实地核查，确认地类属性，保证数据成果的准确性与真实性。

通过两年来对3县试点的研究，新疆林草数据衔接分析项目初步形成了可复制、可推广的草地资源调查监测技术与工作流程，推进了草地资源调查监测方法的革新，解决了传统监测受人员和技术限制只能“以点推面”的根本问题，提升了调查监测的自动化水平，充分发挥遥感监测技术优势，快速、客观地反映大范围、长时间序列的草地资源情况，在节省大量人力、物力及时间成本的同时，有效提高了监测成果的科学性和准确性。

据悉，为进一步推进草地资源调查监测工作，新疆维吾尔自治区自然资源厅与林业和草原局计划2022年共同开展16个县市的草地资源专项调查监测，在自然资源统一调查监测技术体系的框架下，按照统一标准、统一技术路线，以“三调”数据为基础，将草地资源专项调查监测成果，有序纳入国土调查年度变更工作，实现自然资源专项调查监测与基础调查成果的联动更新，为后续全疆全面开展草地资源专项调查监测奠定基础，最终实现草地资源的数据统一，支撑草原的科学管理与保护。

## 规划小课 | 湖北咸宁：为规划在乡村传导落地搭“桥梁”

有些村民不明白，自家房子为什么不能想怎么修就怎么修；乡镇干部常常为垃圾处理设施、医务室该如何选址犯难；外来的项目团队不了解每个乡镇有什么特色，有哪些发展诉求……

湖北省咸宁市首批27名乡村规划师，正在27个重点镇开展“1对1”派驻服务，

（下接第8版）



(上接第7版)

在乡镇与自然资源主管部门之间、村民与村干部之间、规划编制单位与项目实施单位之间，起到“桥梁”和“纽带”的作用。这批乡村规划师是由咸宁市自然资源和规划局聘任并颁发证书，委派至各县（市、区）进驻各乡镇的自然资源和规划技术负责人，以全市自然资源和规划系统内部选聘和中介机构推荐等方式产生。

“我们有古桂树、古民居，然而怎样让资源优势更有效地转化为发展优势，还是个难题。”咸安区桂花镇镇长王辉说。近年来，咸宁以自然山水脉络为基底打造公园乡村体系，建设了一批具有地方特色的村庄。但“懂乡村，不懂规划”还是乡镇基层的普遍现状。

乡村规划师“让村民了解政策，让乡镇及项目团队理解对方，最终让规划理念落实落地”。咸宁市国土空间规划院院长邵力说。这些乡村规划师职责包括：协助乡镇政府和村（居）委会组织编制村庄规划，对乡村发展定位、整体布局、规划思路、产业谋划及实施措施等提出意见与建议；统筹抓好公共服务设施和市政基础设施规划建设，提升农村基本公共服务水平；加强农村个人建房规划管理，加强建筑风貌管控；对建设项目规划和重点地段规划设计方案进行技术指导与把关；协助乡镇开展执法巡查督查，参与规划执法检查，对规划违法行为处置提出意见和建议等。

来自咸宁市规划设计的黄鹏飞是此次受聘的乡村规划师之一。在他看来，乡村规划师走进村庄，要充分了解当地的文脉、风俗、资源禀赋，因地制宜编制规划



同时，还要与村民一起编规划，编村民看得懂的规划。

“我们不仅要完成规划，更要考虑如何把规划完整实施下去。”派驻通山县南林桥镇的乡村规划师石勋说。他举了个例子：南林桥镇的明清古民居远近闻名，但部分村民想在古民居附近建新房，如果建设水平达不到要求，对古民居将是一种破坏。“这时候，我们乡村规划师就为村民解读政策，协调古民居保护和新建房诉求之间的矛盾。”石勋说，村庄规划要立足当地自然资源禀赋，因地制宜做产业文章、特色文章、优势文章，不搞单一模式，守住一方特色，方可留住乡愁。

## 丨 规划小课丨 广西河池市小龙村 立足资源禀赋编制村庄规划



广西壮族自治区河池市宜州区刘三姐镇小龙村属于旅游资源丰富、文化特征明显的特色保护类村庄，曾获评“第六届全国文明村镇”，拥有喀斯特地貌景观和浓厚的“刘三姐文化”底蕴，当地的旅游产业已形成一定规模，且镇村两级发展意愿强烈。来自广西自然资源遥感院的规划编制团队立足当地自然和人文资源禀赋，科学编制小龙村村庄规划，为培育宜居宜业宜游的农旅融合新业态打下良好基础。

小龙村村庄规划编制开展以来，规划编制团队依托卫星遥感及三维实景技术，让村民通过实景三维模型直观了解村庄规划，引导其充分表达对村庄规划建设的意愿，从而统筹小龙村生活、生产、生态综合发展需求，确立了“融合文旅特色，

坚持保护优先、节约集约用地”为规划思路，通过“一户多宅”腾退、改造、转用和复垦以及乡村风貌整治，将腾出的土地用于建设公共休闲场所，从而保障村庄发展用地需求。

同时，结合小龙村民居特色、现状农户户型特点，规划设计融入了浓郁的民族风情，为村民住宅换上了“新衣”，提升了全村域的乡村文化体验，实现村庄规划对村庄风貌的改造和引导。

编制团队坚持“景村互动，业态互补”的规划理念，依托小龙村现有的农业桑蚕、葡萄、食用菌等产业基础，走农业生产生态化、产品加工特色化道路，预留未来旅游项目所需空间，助力一、二、三产业融合发展。

## 丨 我为耕地保护献一策丨 落实于地 落实于库 落实于责 落实于心

永久基本农田是最为宝贵的耕地，约占耕地的八成。18亿亩耕地红线能否守住、我们的饭碗能否端稳端牢，关键在于永久基本农田数量和质量的底线能否把住。一定意义上讲，守护好了永久基本农田，就基本保住了我们的饭碗。

2019年修正的《土地管理法》及2021年修改的《土地管理法实施条例》（以

(下接第3版)



(上接第8版)

以下简称《实施条例》)与2018年修正的《农村土地承包法》及2021年实施的《民法典》一道,共同筑牢了永久基本农田保护新制度。而落实好永久基本农田保护制度,关键在于能否做到“四落实”。

一要落实于地。《土地管理法》为了强化对基本农田的保护,一方面将“基本农田”的称谓修改为“永久基本农田”,扩大了永久基本农田的范围,将糖生产基地内的耕地、已建成的高标准农田明确纳入永久基本农田;另一方面明确要求永久基本农田应当落实到地块,乡(镇)人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告,并设立保护标志。《实施条例》进一步要求省、自治区、直辖市人民政府应当将国务院确定的耕地保有量和永久基本农田保护任务分解下达,落实到具体地块。扩大永久基本农田的范围、将永久基本农田落实到具体地块并向社会公告、设立保护标志,是永久基本农田制度“落地”的明确、刚性要求,是新制度为切实保护永久基本农田而出的实招、硬招。这些重大举措的推出,既有利于广大民众和社会各界知晓永久基本农田的范围,自觉遵守和执行永久基本农田保护制度,进而避免无意侵占或破坏永久基本农田,也有利于社会各界监督永久基本农田划定,避免过去一些地方曾出现的基本农田“上山下沟”或者胡乱凑数字等乱象,从而为全社会有效保护永久基本农田奠定良好基础。当然,永久基本农田落实到具体地块并公告、设立保护标志的过程,也是“挤压”以往基本农田划定“水分”的过程,这对做实永久基本农田具有重要意义。作为一项基础性工作,永久基本农田“落地”并公告、设立保护标志工作应当尽快启动、早日完成。

二要落实于库。从“基本农田”到“永久基本农田”的变化,意在强调对基本农田保护力度的强化。如《土地管理法》规定永久基本农田经依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途;禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼;农村村民住宅不得占用永久基本农田等等。但需注意的是,永久基本农田概念的采用,并不表明永久基本农田划定之后将永远处于静止不变状态。永久基本农田可能因公共利益需要而被农用地转用或征收,只是相应的实体和程序要求更加严格。如国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田,涉及农用地转用或者土地征收的,必须经国务院批准;永久基本农田转为建设用地的,由国务院批准;建设项目确需占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的农用地,涉及占用永久基本农田的,由国务院批准;农用地转用方案涉及占用永久基本农田的,还应当对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划可行性作出说明。可见,永久基本农田概念中的“永久”并非严格意义上的永久。对于变动中的永久基本农田的管理,需要采用信息化管理手段。为此,《土地管理法》明确要求将永久基本农田纳入国家永久基本农田数据库严格管理。《实施条例》进一步要求新开垦耕地划入永久基本农田的还应当纳入国家永久基本农田数据库严格管理。永久基本农田保护制度的落实,应在永久基本农田落实于地的基础上,加快建立国家层面的永久基本农田数据库,实现永久基本农田的信息化动态管理。

三要落实于责。《土地管理法》围绕永久基本农田保护,针对各类主体规定了比较完善的责任制度。国务院划定各省、自治区、直辖市永久基本农田占本行政区域内耕地的具体比例,对省、自治区、直辖市人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域耕地保护负总责,应当将国务院确定的耕地保有量和永久基本农田保护任务分解下达,落实到具体地块,其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。县级以上地方人民政府应当采取措施保护黑土地等优质耕地。县级人民政府自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织实施永久基本农田划定。县级以上人民政府自然资源主管部门对非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼负有管理及处罚责任。乡(镇)人民政府应当将永久基本农田的位置、范围向社会公告,并设立保护标志。禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡(镇)土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。非农业建设依法占用永久基本农田的,建设单位应当按照省、自治区、直辖市的规定,将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。禁止占用包括基本农田



在内的耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等,大幅提高了罚款标准,而且明确规定破坏黑土地等优质耕地的,从重处罚。承包方给承包地造成永久性损害的,发包方有权制止,并有权要求赔偿由此造成的损失。土地经营权人给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境,承包方在合理期限内不解除土地经营权流转合同的,发包方有权要求终止土地经营权流转合同。土地经营权人对土地和土地生态环境造成的损害应当予以赔偿。耕地生态损害赔偿还可以适用《民法典》规定的破坏生态惩罚性赔偿制度。由此可见,《土地管理法》围绕永久基本农田保护,建立了从国务院、地方各级政府及其主管部门,到建设单位、发包方、承包方、土地使用权人及违法行为人的比较完整的行政责任和民事责任,加之既有的非法占用农用地罪、非法采矿罪、盗窃罪等与耕地保护相关的刑事责任,永久基本农田保护的法律责任体系已经比较完善。如果这些责任都履行或追究到位,永久基本农田能够得到更有效保护。

四要落实于心。永久基本农田不仅要落实到田间地块,更需落实到人们的心头。《土地管理法》的出台,标志着我国耕地尤其是永久基本农田保护法律网已经铸就。执行好永久基本农田保护的新法新规,根本还在于各级党委政府、司法机关及其广大民众对于耕地尤其是永久基本农田保护重要性及紧迫性的充分认识,从内心认同新制度规定,进而自觉守法、严格执法、公正司法。从过去的执法司法来看,对违反耕地保护法律法规的行为人,行政处罚总体偏软。对落实耕地保护责任不力的领导干部和公职人员,给予政务处分的不多。针对破坏耕地造成损害的行为,只有少数地方的检察机关提起刑事附带民事公益诉讼,很少追究违法土地所有权人、使用权人的民事损害赔偿。最为严厉、最具威慑力的刑事责任追究,总体显得过轻,通过分析近8年裁判文书网公开的140多件有关耕地保护的刑事判决书,笔者发现多数只判处罚金或判处拘役、有期徒刑适用缓刑,判处并适用实刑的比例不到20%。因此,各级领导干部一定要认识到实行最严格的耕地保护制度、坚守耕地和永久基本农田保护红线、坚决遏制耕地“非粮化”、防止“非粮化”的重要性和紧迫性。同时,要着力做好《土地管理法》的精准普及工作,让耕地保护的不同主体明白自己的权力、权利、义务和责任,让耕地保护的底线真正深入人心,让耕地、尤其是永久基本农田保护法律制度尽快落地、生根、长牙。

不折不扣贯彻落实耕地和永久基本农田保护新制度,包括在贯彻落实的速度上不打折扣。如果新法新规运行两三年后,在田间地头依然见不到永久基本农田保护标志,依然鲜有追究严重渎职失职责任人员的责任,处在永久基本农田保护最前线的发包方对于盗采滥采黑土地等违法行为依然熟视无睹,《民法典》规定的生态损害惩罚性赔偿手段很少被用于保护耕地,就不能说耕地和永久基本农田保护的新制度得到了有效落实。我们的耕地数量离18亿亩耕地保护红线不远,耕地质量和耕地生态保护的任务同样急迫繁重。保护耕地,我们没有喘息的机会,必须与时间赛跑。

保护永久基本农田,需要立新法新规,更需要已有法律制度的真正落地。既有法律制度的有效实施既是对已有法律制度的检验,也是判断立法需求和重点的基础。保护永久基本农田,是一项关乎粮食安全、国家安全的长远战略,需久久为功。

(摘自i自然全媒体官方公众号)



## 两部门发布《中央财政城镇保障性安居工程补助资金管理办法》

近日，财政部和住建部联合发布《中央财政城镇保障性安居工程补助资金管理办法》，规范中央财政城镇保障性安居工程补助资金管理，提高资金使用效益。

《管理办法》明确了中央财政城镇保障性安居工程补助资金支持范围，包括：租赁住房保障。主要用于支持公租房、保障性租赁住房等租赁住房的筹集，向符合条件的在市场租赁住房的城镇住房保障对象发放租赁补贴等相关支出。其中，中央财政支持住房租赁市场发展试点资金主要用于支持试点城市多渠道筹集租赁住房房源、建设住房租

赁管理服务平台等与住房租赁市场发展相关的支出。

城镇老旧小区改造。主要用于小区内水电路气等配套基础设施和公共服务设施建设改造，小区内房屋公共区域修缮、建筑节能改造，支持有条件的加装电梯等支出。

城市棚户区改造。主要用于城市棚户区改造项目中的征收补偿、安置房建设（购买）和相关配套基础设施建设等支出，不得用于城市棚户区改造中安置房之外的住房开发、配套建设的商业和服务业等经营性设施建设支出。

## 房企拿地分化显著 一线城市为布局重点

来自中指研究院的最新统计显示，2022年2月，50家代表房企拿地总额同比下降67.0%。具体来看，50家代表企业分化显著，以国企、央企为主的企业拿地态度积极。从拿

地情况来看，一线城市房企拿地占比最高，50家代表房企2022年1-2月在一线城市的投资面积占比最高，分别为36.2%和34.0%；在城市群中长三角居首位，占比达到38.1%。

## 北京推出9宗预申请宅地 优化竞买规则可“分期付款”

3月14日晚间，北京规划和自然资源委员会发布了9宗商品住宅预申请公告。9宗土地分别位于：房山西潞街道、丰台青龙湖、大兴生物医药基地、朝阳管庄、通州、平谷、延庆等地，总土地面积约50公顷，总建筑面积约88万平方米，总起始价187.25亿。

值得注意的是，此次预申请公告中，对申请机制进行了优化：参与预申请的企业竞得本宗地后，在成交后30个自然日内缴纳全部政府土地出让收益和50%的土地开发建设补偿费，剩余土地开发建设补偿费延长至地块成交后4个月内缴清。

## 楼市整体成交下行 上海环比下降25.5%

据中指研究院最新数据显示，上周楼市整体成交量下降，各线代表城市同环比均下降。分城市来看，二线代表城市环比降幅大于一、三线代表城市。监测城市库存总量整体上升，北京升幅最大。

数据显示，上周一线城市整体成交环比下降12.8%，上海降幅较大，约为25.5%；广州居其次，降幅为15.2%。同比来看，楼市整体成交下降，降幅为50.2%。其中，上海降幅较大，约为53.6%；深圳居其次，降幅为51.6%。

二线代表城市环比下降21.8%，同比下降46.3%。环比下降的城市中，南京降幅显著，约为48.7%；宁波居次位，降幅为37.9%。三线代表城市成交量环比下降20.5%，惠州降幅较大，约为23.7%。同比来看，三线代表城市整体下降65.8%。

监测的7个代表城市库存环比整体上升3.59%。监测的城市中，北京库存升幅较大，约为14.34%，杭州升幅为3.49%，位居第二；广州升幅为3.37%，位居第三。

## 重点任务划定 新型城镇化建设加快推进

2022年，我国将进一步提升新型城镇化质量，充分发挥新型城镇化对促进居民消费、拉动有效投资的积极作用。《经济参考报》记者获悉，2022年新型城镇化建设重点任务已基本划定。今年将着力提高农业转移人口市民化质量，不断提高落户便利度。推动城镇基本公共服务加快覆盖常住人口，以新生代农民工为重点推动参保扩面。同时，推进以县城为重要载体的城镇化建设，支持一批条件较好的县城加快发展，持续精准补短板强弱项。

近年来，我国城镇化水平不断提升。数据显示，2021年末，我国常住人口城镇化率达到64.72%，户籍人口城镇化率提高到46.7%，分别比上年提高0.83和1.3个百分点，两个城镇化率差距进一步缩小。同时，城乡收入也有缩小之势，城乡居民收入比从上一年度的2.56进一步降至2.5。

“当前，我国城镇化仍处于快速发展的中后期。”一位业内人士对《经济参考报》记者说，虽然城镇化进程将在未来几年迎来换挡，但其内部动力仍然强劲，蕴含着巨大内需潜力和强大发展动能。

“从经济发展角度来看，结构变动是最重要的增长动力来源，我国的新型城镇化恰好是城乡结构变化、工农结构变化最集中中的一个体现。”国务院发展研究中心宏观经济部研究员张立群对《经济参考报》记者表示，抓好新型城镇化，对于持续释放中国经济中长期的高成长能力至关重要。

根据《政府工作报告》，“提升新型城镇化质量”列入今年工作重点之一。其中，以“人”为核心被摆在重要位置。记者获悉，相关部门将重点提高农业转移人口市民化质量。继续深化户籍制度改革，拓宽在城市稳定就业生活的农业转移人口举家落户渠道。

同时，随着农业人口向城镇转移，一系列服务设施也将加快完善。据悉，今年，相关部门将着力推动城镇基本公共服务加快覆盖常住人口，重点在新生代农民工参保扩面、随迁子女义务教育、农民工就业服务和技能培训等方面完善相关政策安排，今年开展农民工补贴性培训600万人次以上。

此外，记者了解到，相比过去着力推动中心城市，今年将着力推进以县城为重要载体的城镇化建设，增强综合承载能力，健全公共设施体系。支持一批条件较好的县城加快发展，持续精准补短板强弱项，更好满足农民到县城的就业安家需要。加强边境地区城镇建设。继续推动特色小镇规范健康发展。

“县——上接中心城市和城市群，下联乡村振兴主阵地和城镇建设，是县域经济发展的空间载体和主要支撑。”在湖北省日前召开的县（市、区）委书记工作交流会上，湖北省相关负责人表示，从湖北省情看，县域经济不强是湖北高质量发展的突出短板，抓好县城建设、抓好以县城为重要载体的城镇化，就抓住了县域经济发展、乡村振兴战略的主要矛盾。

《政府工作报告》提出，“加强县城基础设施建设”。河南、广东、重庆等多地已作出具体安排。例如，“重点围绕公共服务设施和产业培育设施等补短板强弱项，安排建设任务193项，总投资规模487亿元，近期重点推进医疗应急物资储备库、康复养老中心、美术馆、档案馆及博物院等示范项目建设。”日前印发的《河南省新型城镇化规划（2021—2035年）》对河南兰考在县域补短板强弱项方面作出如此安排。

《广东省新型城镇化规划（2021—2035年）》也围绕公共服务设施提标扩面、产业培育设施提质增效等方面，推进县城城镇化补短板强弱项，大力提升县城公共设施和服务能力。

前述业内人士表示，新型城镇化的核心是人的城镇化，农村人口向城镇的迁移和聚集是城镇化最鲜明的特征。县作为与农村保持着最密切联系的地方可以承担大量农业转移人口，其不仅具有经济成本低的特点，而且所受的户籍以及土地管理制度的约束较少，接纳水平更高。此外，县也是农村人口向城镇转移时，与其就业能力、受教育水平以及生活环境最相宜的过渡空间。

张立群表示，随着新型城镇化的推进，我国基层的基础设施、公共服务能力建设步伐将全面加快，现代产业体系的发展环境会不断完善，就业机会将持续较快增加，城镇人口也会持续较快增长。这些也将通过其对投资和消费需求的拉动，带动强大国内市场持续回暖，克服需求收缩约束，促进经济增长能力加快释放。