

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

## 热点新闻

### 西城区委常委、副区长朱国栋一行 到房山区长阳 0607 棚改项目进行调研座谈



2020年9月11日，西城区委常委、副区长朱国栋，西城区住建委党组书记、主任刘成东、副主任王学涛，西城区保障性住房运营管理公司执行董事王玉熙、常务副总经理周鲲鹏、财务总监刘齐一行六人来房山区长阳镇 06、07 街区棚户区改造土地开发项目调研座谈。房山区委常委、区政法委书记魏广勋，房山区住建委党组书记、主任胡玉富、副主任张慧，新城投资公司党总支书记、董事长周同伟、党总支副书记、总经理朱婧璿、副总经理欧新刚等陪同调研座谈。

长阳 0607 棚改项目主要承接西城区人口疏解任

务，是北京市重大民生工程。两区领导首先到长阳 0607 棚改项目建设现场进行调研考察，新城投资公司周同伟同志随同汇报。他主要介绍了西城安置房项目的区位优势、进展情况、设计理念、项目户型等。

随后，双方在新城投资公司会议室进行座谈交流。魏广勋同志代表房山区政府对朱国栋一行到房山区调研表示欢迎。他指出，长阳 0607 棚改项目是市委、市政府部署的重大民生工程，房山区委、区政府高度重视，新城投公司在项目规划、征地、拆迁、资金等方面积极协调、有力推进，目前项目已全面启动，正

在有序建设中。

朱国栋同志高度赞扬了房山区政府和新城投公司在长阳 0607 项目建设过程中主动作为、攻坚克难的精神，对房山区全力推进长阳 0607 棚改项目所付出的艰辛努力表示肯定。他表示，按照市委、市政府的任务要求，结合两区签订的战略合作协议，项目收购将本着务实、合作的原则尽快敲定协议相关细节，共同推动长阳 0607 棚改项目顺利建设，为疏解北京非首都功能，推动首都高质量发展做出积极贡献。

（新城置业公司）

### 新城置业公司组织开展送安全、防疫知识进工地活动

为提升长阳 0607 棚改项目安全施工水平，增强疫情防控意识，新城置业公司于 9 月 15 日与区住建委、区建筑行业联合会联合组织“送安全、防疫知识进工地”活动。房山区住房和城乡建设委员会建设工程安全监督站张志国、新城投资公司安全管理部副总监刚本明出席活动，长阳 0607 街区已开工地块建筑工人共计 60 余人参加活动。

活动面向项目安全管理人员、一线工人宣传安全知识、强化安全意识、落实安全责任，内容包括发放安全资料、岗位培训、岗位咨询等多个环节，整个活动组织井然有序，达到了预期培训效果。

刚本明同志指出，这次活动的开展旨在强调把生命和健康放在第一位，进一步提高了一线工人对安全生产重要性的认识，做到安全不离口、规章不离手，全力遏制生产安全事故发生。

罗秀芬副会长强调，在今年疫情的特殊时期，党中央多次重申“人民至上、生命至上”的理念宗旨，全国上下同舟共济、共克时艰，在全球抗“疫”斗争中展现了“中国精神、中国力量、中国担当”。在项目建筑施工中，希望大家在安全第一、健康第一的基础上，继续大力弘扬伟大抗疫精神，为我区城市建设的安全稳定发展做出更大贡献！

（新城置业公司）



## 一周动态

## 土地开发

长阳镇 0607 街区棚户区改造项目：

- ◆ 9 月 8 日，市政府邹劲松副秘书长在房山区政府主持召开了房山区项目调度会议，就长阳 06、07 街区棚改项目中心城人口疏解定向安置房使用分配事宜进行了研讨。会议指出，该项目为疏解核心区非首都功能作出了突出贡献，现已全面启动建设并投入大量资金，急需缓解建设和资金压力，要求由市住建委与西城区政府沟通促其抓紧签订回购协议。若西城区需求不足 1 万套，由西城区政府向市住建委或市政府报告明确意见。
- ◆ 9 月 11 日，西城区常委、政府副区长朱国栋同志带队到长阳 06、07 街区棚改项目调研座谈。会上，朱国栋同志充分肯定了房山区政府和新城投公司在项目建设过程中主动作为、攻坚克难的精神，并表示西城区将按照市委市政府任务要求尽快与房山区签订回购协议，共同推动项目建设，为疏解非首都功能做出积极贡献。

房山区西潞北三村项目：

- ◆ 9 月 7 日，1. 新城投公司朱婧璿总经理赴西潞北三村项目进行现场踏勘，详细了解项目情况，并指导工作；2. 与兰台沟通一级开发借转拨协议相关细节与调整内容；3. 调整完善西潞安置房项目报会商 PPT。
- ◆ 9 月 8 日，1. 完成考古机械配合及机械配合监理合同签订；2. 向规自委综合审批科咨询确认北三村安置房项目道路名称。
- ◆ 9 月 9 日，1. 调整西潞安置房项目报会商材料；2. 耕地耕作层土壤剥离利用工作委托协议书；3. 调整手续办理实施流程图；4. 完成交评报告编制；5. 取得西潞一级开发项目资金借转拨协议律师修订版及法律服务确认单。
- ◆ 9 月 10 日，编制北三村安置房 2021 年固投计划。
- ◆ 9 月 11 日，1. 签订占地协议；2. 与表土剥离编制实施方案单位赴现场勘查；3. 草拟完成西潞北三村安置房项目代建资金拨付方案。

房山区青龙湖镇乐高乐园项目：

- ◆ 9 月 7 日，完成口头、坨里两村农转非情况说明青龙湖镇政府盖章。
- ◆ 9 月 8 日，完成口头、坨里两村农转非情况说明区储备中心盖章。
- ◆ 9 月 8 日，项目水评、四水咨询及安保服务费进度款相关材料已上报区财政审核。
- ◆ 9 月 9 日，项目普通测量等前期费用已上报区财政评审。
- ◆ 9 月 10 日，区储备中心已就项目一期范围内国有企业收购补偿款涉及相应管理费上报区财政审核。
- ◆ 9 月 11 日，取得京煤集团铁路专用线评估报告。



京煤集团部分用地

长阳镇 05 街区土地一级开发项目：

- ◆ 9 月 8 日人口调查表报耕保科。
- ◆ 9 月 9 日启动周转房代拆地块入户清登工作。
- ◆ 9 月 11 日三村人口情况说明报区储备，区规自分局草拟完成 3 号地土地征收启动公告的请示。

房山区云居寺文化景区一期土地一级开发项目：

- ◆ 9 月 9 日，草拟云居寺项目签订补充协议终止企业带资的请示。

## 设计管理

- ◆ 9 月 10 日，组织参加 06、07 街区项目园林景观概念方案专题汇报会。
- ◆ 9 月 11 日，参加葡萄酒项目设计方案二次专家会。

## 智库咨询

- ◆ 完成顺义区大孙各庄镇规划综合实施方案成本控制说明编制。
- ◆ 完成燕郊土地一级开发实施工作方案 PPT 初稿。
- ◆ 依据北京市规自委关于规划技术责任管理办法的相关规定，调整和完善资质管理规定内容。
- ◆ 修改完善集体土地房屋征收补偿调研报告和立法报告内容。
- ◆ 到市规自委参加征收集体土地房屋征收补偿暂行办法的研讨会。
- ◆ 赴自然资源部国土空间规划局听取关于管理办法签报的修改意见，修改完善签报内容。
- ◆ 到部国土空间规划局参会，听取签报上会审阅情况。
- ◆ 修改资质管理办法，整理管理办法修改前后的改革要点内容。
- ◆ 完成区发改 1～8 月份固投、9 月固投填报通知。
- ◆ 完成区发改 2021 年新开工项目、续建项目固投填报通知。

## 党建工作

- ◆ 9 月 7 日向国资委党建办上报《新城投公司第一党支部“四融入”工作法总结》。
- ◆ 9 月 8 日，向国资委党建办上报“在新时代弘扬抗战精神”及“弘扬抗疫精神，激励担当作为”两篇评论员文章。
- ◆ 9 月 10 日组织召开党总支委员会 2020 第四十七次会议。
- ◆ 9 月 14 日，向国资委党建办上报关于 9 月 9 日中组部学习习近平重要讲话的评论员文章。
- ◆ 9 月 14 日，向国资委党建办上报《房山区国资系统党建引领垃圾分类情况统计表》。

## 最新政策

## 北京市人民政府关于落实户有所居加强农村宅基地及房屋建设管理的指导意见

□ 京政发〔2020〕15 号

各相关区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

为落实户有所居，加强农村宅基地及房屋建设管理，推进乡村振兴战略实施，加快美丽乡村建设，根据《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》有关要求，结合本市实际，制定本指导意见。

一、坚持规划引领管控，落实村民户有所居

（一）依法编制村庄规划。各相关区要依据国家和本市相关规定，指导乡镇编制村庄规划，为宅基地及房屋建设管理提供依据。在编制村庄规划时，应当本着节约集约利用土地和保护耕地的原则，统筹考虑生态控制线、城市开发边界和城乡建设用地总量（分区）控制目标，合理安排宅基地用地。严格控制新增宅基地占用农用地，不得占用永久基本农田；涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转为建设用地审

批手续。村庄规划应当对村民住宅建设布局，建筑风貌，房屋间距、层数和高度以及基底面积和高度等作出规范。

（二）严格执行村庄规划。村民建设住宅应当符合村庄规划，并尽量使用原有宅基地和村内空闲建设用地，要按程序申报，获得批准后方可建设。宅基地涉及文物保护单位保护范围及其他各类建设控制地带的，要按照有关规定报相关部门审批。宅基地上建房应当本着安全、适用、经济、绿色、美观的原则，遵守村规民约，方便村民生活，体现当地历史文化、地区特色和乡村风貌。

（三）分区分类落实村民户有所居。各相关区可结合本区实际，在尊重村民意愿

（下接第 5 版）

（上接第 2 版）

的基础上，通过以下四种途径并重点通过前三种途径落实村民户有所居。

1. 对已经在城镇稳定就业并纳入城镇职工社会保障体系的村民，可通过纳入本区居民住房保障体系实现户有所居。没有宅基地但已享受保障性住房的村民，村集体不得再为其提供宅基地；已有宅基地再申请保障性住房的村民，应按有关要求处置地上房屋并退出原有宅基地，不退出的不得为其提供保障性住房。

2. 对具备条件且村民有积极性的乡镇、村，相关区可统一规划，鼓励乡镇、村通过集中建设村民公寓、村民住宅小区等方式，引导村民集中居住，实现户有所居。各相关区要结合本区实际制定具体申请政策，申请集中居住的应当是无宅基地的村民或自愿退出原有宅基地的村民。

3. 对已依法、合理取得宅基地的村民，引导其在符合村庄规划的前提下，经乡镇政府审批，通过在原有宅基地上适当增加建筑面积缓解住房紧张，实现户有所居。

4. 对无法通过上述三种途径落实村民户有所居的，可通过合理安排建设用地指标、村庄整治、废旧宅基地腾退等多种方式提供宅基地空间，缓解村民住房紧张问题，并严格按照申请条件进行审批。

#### 二、依法确定宅基地申请条件，规范履行审批手续

（四）明确宅基地用地相关标准。村民一户只能拥有一处宅基地。每户宅基地用地标准，人多地少的地区最高不得超过 167 平方米，其他地区最高不得超过 200 平方米，具体标准由各相关区根据本区实际情况确定。村民应严格按照批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建和超面积、超高度建房。对按照统一规划批准易地建设住宅或集中居住的，应严格按照“建新拆旧”的要求，依据相关规定退出原有宅基地。

（五）明确宅基地申请资格和条件。宅基地申请主体应当是具有本集体经济组织成员资格或符合有关政策规定的村民。符合下列情形之一且未将原住宅出卖、出租、赠与或改作生产经营用途的，可申请宅基地：一是本户内有两个（含）以上子女，除一名和父母共同居住的子女外，其他子女达到法定结婚年龄、无房分居且现有宅基地按照所在区规定用地标准无法分户扩建的；二是因地质灾害搬迁、新村建设等按照统一规划批准使用宅基地的；三是经村委会同意，确因交通不便、饮水困难等原因申请村内易地搬迁的；四是国家工程等公益性建设占用原宅基地未进行住房安置的；五是其他符合法律法规规定的情形。

（六）依法规范履行宅基地审批手续。村民申请宅基地应向村委会提出书面申请，经村民会议或村民会议授权的村民代表会议审议且公示无异议后，报所在乡镇政府。乡镇政府要严格依据村庄规划及有关规定，到场审查合格后进行审批。经依法批准的宅基地，村委会应及时将审批结果张榜公布。乡镇政府下达宅基地批复后，要及时组织有关人员到实地钉桩放线。

#### 三、严格履行宅基地建房审批手续，加强建设管理

（七）加强建房设计管控。依法、合理取得宅基地的村民申请在宅基地上新建、改建、扩建、翻建房屋（以下简称村民建房，包括住房和附属用房）的，要严格依据村庄规划对房屋间距、层数和高度，基底面积和高度等规范的标准执行；村庄规划尚未编制完成或虽已编制完成但对上述相关标准未作出规范的，由乡镇政府按照实际情况报区政府审批后确定。村民建房基底面积占宅基地面积原则上不得超过 75%，房屋檐口高度（以房屋基底上平面起计算）原则上不得超过 7.2 米。房屋四至（含滴水）垂直下落投影、台阶均应控制在自家宅基地范围内。要加强村民建房风貌管控，村庄内建筑风貌应相互协调，鼓励引导村民选用有关部门无偿提供的通用标准图集进行建设，也可委托设计单位、施工单位、国家注册专业人员进行设计。

（八）严格履行建房审批手续。村民建房应当征询相邻土地使用权人意见，并携带选定的通用标准图集中相应户型图或满足基本质量标准且具有基本结构设计的施工图，向村委会提出书面申请，经村委会审议且公示无异议后（四邻意见不一致的由村委会形成是否同意其建房的决议），报所在乡镇政府。乡镇政府要严格依据村庄规划及有关规定进行审批，出具建房批复。

（九）切实加强施工管理和服。村民建房要严格按照建房批复进行，可自行施工，也可选择施工单位、国家注册专业人员及其组织的施工队伍或者经住房城乡建设部门培训合格的建筑工匠承接施工并签订施工协议。施工过程中，要遵守国家和本市建筑安全、消防安全、环境保护、抗震设防和绿色发展等有关要求，便于消防取水 and 消防车辆通行，形成施工记录。村民对建设房屋的质量安全负总责，承担建

设主体责任；村民房屋的设计、施工、材料供应单位或个人分别承担相应的建设工程质量和安全责任。乡镇政府和村委会要加强施工全过程监管和服务，督促落实抗震设防和绿色发展等措施。

（十）依法加强建房后续管理。房屋建成后，乡镇政府要组织相关人员到现场对房屋位置、面积、层数、高度以及抗震设防和绿色发展措施落实情况等进行验收。公安机关应按照《北京市门楼牌管理办法》（市政府令第 254 号）规定，根据建房批复等受理编制门牌，并为不动产登记部门出具《北京市门楼牌编号证明信》。经合法审批建设且符合建设要求的村民住宅，可依据本市有关规定申请办理确权登记手续。乡镇政府对管理过程中形成的文书、照片、影音等资料应及时归档，实行“一户一档”管理并建立台账。

#### 四、稳慎处理历史问题，积极探索有偿退出和转让机制

（十一）稳慎处理因历史原因超标准占用宅基地等问题。对于 1982 年以前划定的或因转让及房屋继承、赠与等原因形成的超出现行规定面积标准占用的宅基地，超占面积达到现行规定标准且户内具备分户条件的，允许其家庭内部分户后优先使用，但应严格履行宅基地审批手续；超占面积未达到现行规定标准或户内不具备分户条件的，仍由其继续使用，并按照村庄规划或待转让及房屋继承、赠与时逐步调整。对于村民非法占用农用地建房等历史遗留问题，要依法逐步进行整治。

（十二）积极探索建立有偿退出和转让机制。各相关区可多渠道筹集资金，探索通过多种方式鼓励进城落户及因继承、赠与或购买房屋形成“一户多宅”的村民，自愿有偿退出闲置宅基地，具体房屋补偿标准由本集体经济组织成员民主决策确定。鼓励和引导村民在征得村集体经济组织同意的前提下，向本集体经济组织内部符合宅基地申请条件的村民转让宅基地，各区要探索通过制定示范合同等方式，规范引导转让行为，转让合同生效后应及时办理宅基地使用权变更手续。严禁城镇居民到农村购买宅基地和宅基地上房屋。严格执行国家和本市户籍政策，除法律法规规定情形外，严禁城镇居民户籍向农村迁移，严格管理农村间的户籍异地迁移。

#### 五、切实加强闲置宅基地和闲置住宅盘活利用管理

（十三）依法规范闲置宅基地和闲置住宅盘活利用。在落实户有所居、保障本村村民居住需求的前提下，村集体经济组织及其成员可依法通过盘活利用闲置宅基地和闲置住宅发展乡村旅游、餐饮民宿和文化体验等产业。盘活利用的闲置住宅应当是在合法宅基地上已经闲置且预期继续闲置 2 年以上的住宅，原则上应以现有集体建设用地（宅基地）使用权证及规划自然资源、住房城乡建设部门或乡镇政府核发的住宅建设手续作为权利证明依据，没有依据的可由村委会出具证明。在确保村民合法权益的前提下，要兼顾集体与个人利益，规范引导村集体经济组织及其成员通过自营、合作、出租等方式盘活利用。出租用于居住或经营的，要严格遵守国家和本市有关规定，履行出租登记手续，租赁合同期限不得超过 20 年，严禁出租不符合条件的房屋，严禁违法群租。

（十四）充分发挥村集体的组织引导作用。鼓励和支持村集体通过自营、合作或统一组织对外出租等方式开展经营；对成员经村集体同意后开展经营的，村集体要切实加强管理。村集体可通过统一组织、提供公共设施和服务等方式，获取合理的经营收益和管理费用，并严格纳入集体资产进行管理、分配和使用。在尊重农民意愿并符合规划的前提下，鼓励村集体积极稳妥开展闲置宅基地整治，整治出的土地优先用于满足农民新增宅基地需求、村庄建设和产业发展。闲置宅基地盘活利用产生的土地增值收益应惠及集体经济组织全体成员，村民易地搬迁节省出的宅基地指标应优先用于村集体发展产业。

（十五）严格防止各类违法建设。盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，要严格按照村庄规划和村庄建筑风貌管控要求进行。地质灾害易发区等存在安全隐患的村庄以及已列入搬迁计划、拟拆迁腾退和已纳入城市开发边界内的村庄不得开展盘活利用工作。享受过政策性搬迁的旧村址，要严格执行调整后的规划，已经调整为非集体建设用地的，必须复垦复绿；仍规划为集体建设用地的，在消除安全隐患前不得开展盘活利用工作。严禁社会资本利用宅基地建设别墅大院和私人会馆，严禁借租赁、盘活利用之名违法违规圈占、买卖或变相买卖宅基地。

（十六）切实加强安全监管。盘活利用的闲置住宅应当符合本市抗震设防和绿色发展要求。开展经营活动过程中要严防火灾，存在消防安全隐患的，必须依据相关标准进行整改。村委会和村集体经济组织要加强安全监管，杜绝治安、消防、卫生

（下接第 6 版）

(上接第 5 版)

等安全隐患。

#### 六、加强组织保障

(十七) 全面加强党建引领。各级党组织要加强对党员、公职人员、村干部的监督管理, 带动广大群众严格遵守国家和本市宅基地及房屋建设管理相关规定。严禁党员、公职人员、村干部违法违规占用土地或超占、多占宅基地建房。对违法违规建房的当事人以及相关责任人, 坚决依法依规依纪严肃查处; 对触犯刑法、构成犯罪的, 要依法追究刑事责任。

(十八) 建立健全管理机制。加快建立市级指导、区级主导、乡镇主责、村级主体的宅基地及房屋建设管理体制机制, 各级各部门要依法履行职责, 加强监督管理。加快建立宅基地统计调查制度, 组织开展宅基地和农房利用现状调查, 全面摸清宅基地规模、布局和利用情况。逐步建立宅基地及房屋建设基础数据和管理信息系统, 推进宅基地及房屋建设规范化、信息化管理。

(十九) 明确市级部门职责。市农业农村局负责宅基地改革和管理工作, 指导宅基地分配、使用、流转、闲置宅基地和闲置住宅盘活利用以及责令退还村民建住宅非法占用的土地等。市规划自然资源委负责指导村庄规划编制及宅基地合理布局、宅基地建房审核报批、房地一体确权登记颁证、标准建筑图集编制发放以及违法建设认定等。市住房城乡建设委负责宅基地上房屋建设的指导和技术服务等。其他相关单位按照各自职责, 共同做好宅基地及房屋建设管理相关工作。

(二十) 强化区级主导职责。各相关区政府对本区内宅基地及房屋建设管理工作

负总责, 履行统一监督管理职责, 指导乡镇编制村庄规划, 负责村庄规划审批、宅基地涉及农用地转为建设用地的申报、闲置宅基地和闲置住宅盘活利用的组织统筹以及村民建房的指导和技术服务等; 要强化组织领导, 切实加强宅基地及房屋建设管理体系建设, 加大支持力度, 充实力量, 落实经费, 改善条件, 确保工作有人干、责任有人负。

(二十一) 压实乡镇属地责任。乡镇政府对本辖区内宅基地及房屋建设管理工作负主责, 负责组织村庄规划编制, 合理安排宅基地用地, 闲置宅基地和闲置住宅盘活利用管理, 宅基地及建房审批, 建房施工监管、指导和服务, 违法违规建房的制止和查处等。探索建立宅基地及建房统一管理机制, 建立联审联办制度。开展宅基地及建房动态巡查, 及时发现和处置各类违法违规行为。对于未经批准使用宅基地进行村民住宅建设的, 符合村庄规划的, 责令其补办审批手续; 不符合村庄规划的, 责令限期拆除; 有租金收入的, 没收租金收入, 并处租金收入一倍的罚款。

(二十二) 发挥村级主体作用。村委会要依法完善宅基地村民自治管理程序, 强化村规民约的监督约束作用, 具体负责本村宅基地及建房的申请核实、施工管理、宅基地用地调整、超占面积处置、退出处置、纠纷调解以及宅基地违法用地的劝阻和报告等; 配合村集体经济组织开展闲置宅基地和闲置住宅盘活利用等工作。村集体经济组织负责配合村委会做好集体经济组织成员资格认定等工作, 对本村以外的个人或单位使用本集体宅基地的, 由村集体经济组织收取相关费用。

各相关区政府要根据本指导意见制定管理办法或实施细则。

北京市人民政府  
2020 年 7 月 31 日

## 热点关注

# 国土空间规划：三条控制线怎么理解？

生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作是国土空间规划的重要内容。“三线”不仅仅是表现在规划空间上的三条引导线, 更重要的是形成与之相配套的管理机制和实施政策, 强调各项政策在空间上的综合性和协同性, 这是对管理提出的更加精细化和高效的新要求。这三条控制线, 旨在处理好生活、生产和生态的空间格局关系, 着眼于推动经济和环境可持续与均衡发展, 是美丽中国建设最根本的制度保障。三条控制线要划得实、守得住, 有权威、落实好, 有待于更多创新探索。

#### 一、“双评价”的发展历程及内涵

生态保护红线指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

##### 1、生态保护红线内区域

按照生态功能划定生态保护红线。自然保护地发生调整的, 生态保护红线相应调整。



##### 2、生态功能极重要区域和生态极敏感区域

生态功能极重要区域和生态极敏感区域可通过生态重要性评价得到, 将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域, 以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入。

##### 3、自然保护地

中共中央办公厅、国务院办公厅 2019 年 6 月 15 日印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》明确提出按照自然生态系统原真性、整

体性、系统性及其内在规律, 依据管理目标与效能并借鉴国际经验, 将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园 3 类, 并确立国家公园的主体地位。

**国家公园** ▶ 以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的特定陆域或海域。



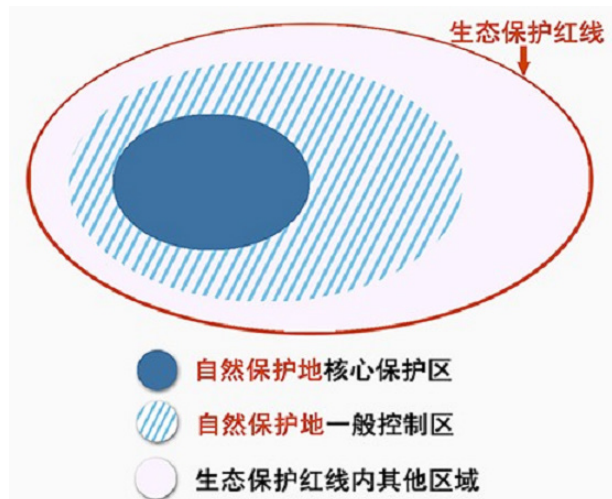
**自然保护区** ▶ 保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的区域。



**自然公园** ▶ 保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观、具有生态、观赏、文化和科学价值, 可持续利用的区域。



#### 4、综合划定



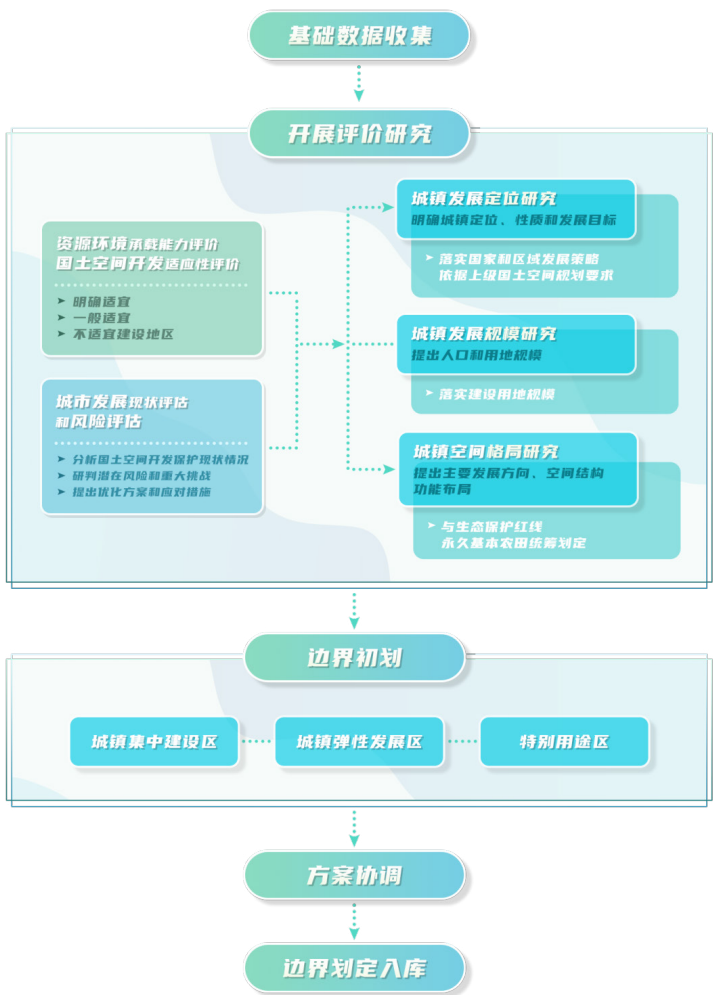
(下接第 7 版)

(上接第 6 版)

二、城镇开发边界划定方法

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，重点完善城镇功能的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

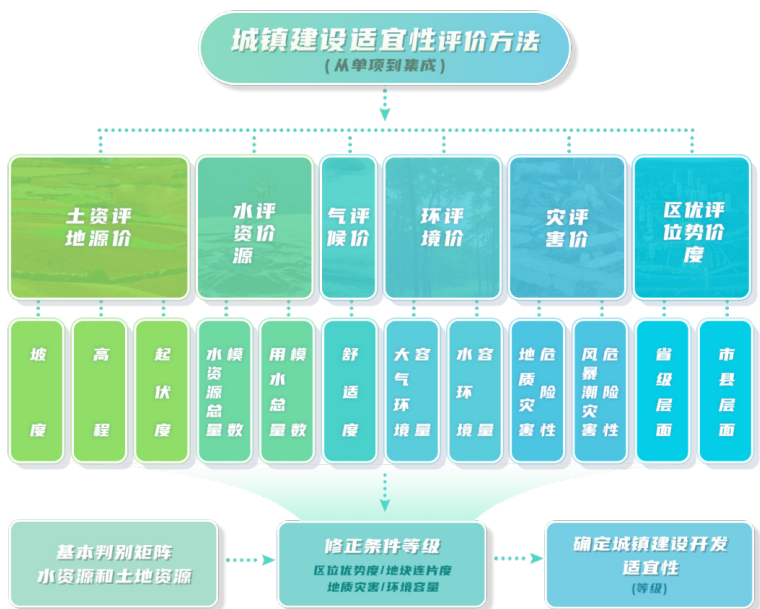
城镇开发边界划定以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量，限定容量，防止城镇无序蔓延。



1、城镇发展定位研究。

紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标，落实国家和区域发展战略，依据上级国土空间规划要求，明确城镇定位、性质和发展目标。

2、城镇建设适宜性评价

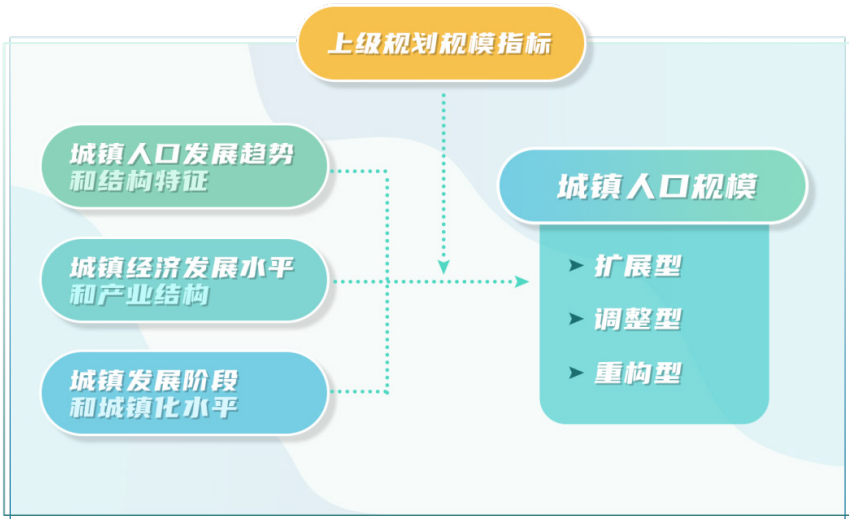


开展城镇建设功能指向的土地资源、水资源、气候、环境、灾害、区位等单项评价，集成得到城镇建设适应性，划分为适宜、一般适宜、不适宜三个等级。地势越低平，水资源越丰富，水气环境容量越高。

3、城镇发展现状评估和风险评估。

摸清现状建设用地底数和空间分布；对现行城乡规划、土地利用规划等空间性规划和国土空间开发保护情况进行分析，对国土空间面临的水平衡等潜在风险和重大挑战进行评估，提出优化方案和应对措施。

4、城镇发展规模研究



分析城镇人口发展趋势和结构特征、经济发展水平和产业结构、城镇发展阶段和城镇化水平，落实上级国土空间规划规模指标要求，根据扩张型、调整型和重构型特点，提出行政辖区内不同城镇的人口和用地规模。

4.1 人口预测

采用户籍人口综合平衡法、常住人口综合增长法进行预测。

(1) 综合增长率法

①适用范围：经济发展稳定，人口增长率变化不大的城市。

②基本原理： $P_n = P_0 \times [1 + (m+k)]n$

$P_n$  为规划年末的人口数， $P_0$  为规基年的人口数， $n$  为规划年限， $m$  为年平均自然增长率， $k$  为年平均机械增长率， $m+k$  为年平均综合增长率。

(2) 综合平衡法

基本原理： $Q = Q_0 (1+K)n + P_0 (1 + Z)n$

$Q$  为人口预测数（人）， $Q_0$  为户籍现状人口数（人）， $P_0$  为暂住人口现状数（人）， $K$  为规划期内户籍人口的综合增长率， $Z$  为规划期内暂住人口的增长率， $n$  为规划期限（年）

4.2 用地规模预测

根据预测的人口数量结合《城市用地分类与规划建设用地标准》中的规划人均建设用地规模取值区间值，进行规划年用地规模的计算。

5、城镇空间格局研究

综合研判城镇主要发展方向，平衡全域和局部、近期和长远、供给和需求，可以运用城市设计、大数据等方法，延续历史文脉，控制生态廊道，提出城镇空间结构和功能布局。

6、边界初划

城镇集中建设区。结合城镇发展定位和空间格局，依据国土空间规划中确定的规划城镇建设用地规模，将规划集中连片、规模较大、形态规整的地域确定为城镇集中建设区。现状建成区，规划集中连片的城镇建设区和城中村、城边村，依法合规设立的各类开发区，国家、省、市确定的重大建设项目用地等应划入城镇集中建设区。

| 人口规模       | 弹性发展区面积占城镇集中建设区原则比例 |
|------------|---------------------|
| 1000万以上    | 不高于3%               |
| 500万至1000万 | 不高于5%               |
| 300万至500万  | 不高于8%               |
| 300万以下     | 不高于15%              |

城镇弹性发展区。在与城镇集中建设区充分衔接、关联的基础上，合理划定城镇弹性发展区，做到规模适度、设施支撑可行。

城镇弹性发展区面积原则上不得超过城镇集中建设区面积的 15%，其中 300 万人至 500 万人城市的城镇弹性发展区面积原则上不得超过城镇集中建设区面积的 8%，特大城市、超大城市或收缩城镇及人均用地显著超标的城镇，应在 8% 基础上进一步收紧弹性发展区所占比例。

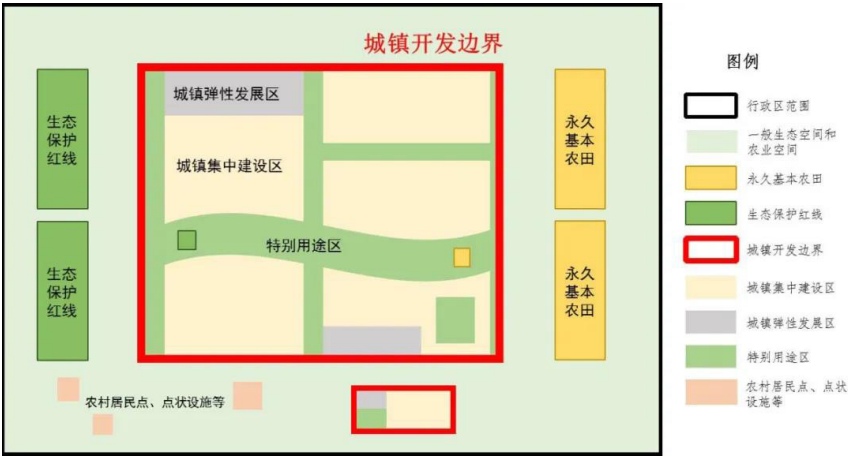
(下接第 8 版)

(上接第 7 版)

特别用途区。根据地方实际，特别用途区应包括对城镇功能和空间格局有重要影响、与城镇空间联系密切的山体、河湖水系、生态湿地、风景游憩空间、防护隔离空间、农业景观、古迹遗址等地域空间。同时，对于影响城市长远发展，在规划期内不进行规划建设、也不改变现状的空间，可以以林地、草地或湿地等形态，作为留白空间，一并划入特别用途区予以严格管控。特别用途区应做好与城镇集中建设区的蓝绿空间衔接，形成完整的城镇生态网络体系。

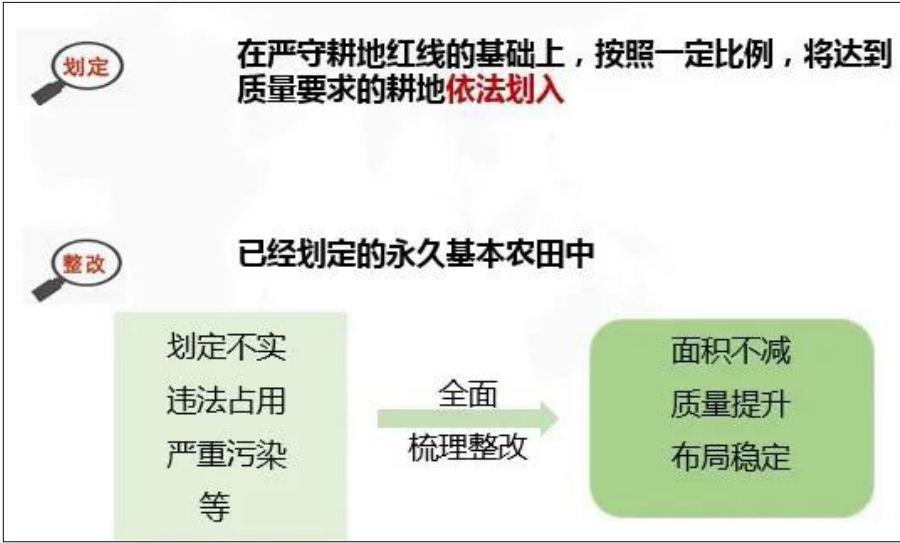
7、综合划定

根据预测建设用地与三调数据中的建设用地现状做对比，得到规划期的建设用地发展规模，结合城镇开发适宜性评价与城镇发展定位综合进行城镇开发边界



的综合划定，在划定的过程中科学预留一定比例的留白区，为未来发展留有空间城镇建设和发展不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

三、永久基本农田



永久基本农田是保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。依据耕地现状分布，根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况，在严守耕地红线基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入。已经划定的永久基本农田中存在划定不实、违法占用、严重污染等问题的要全面梳理整改，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。

( 本文摘自国土自然资源空间规划公众号 )

热点 关注

《农村乱占耕地建房问题摸排工作方案》印发

近日，农村乱占耕地建房专项整治行动部际协调机制办公室印发《农村乱占耕地建房问题摸排工作方案》（以下简称《方案》），明确通过开展摸排工作，摸清全国农村乱占耕地建房底数，建立全国农村乱占耕地建房问题工作台账，为分步整治、分类处置存量问题奠定基础，重点整治强占多占、非法出售等恶意占用耕地建房行为，保障农民合理的建房需求。

《方案》指出，本次摸排对象为全国范围内 2013 年以来各类占用耕地建设的没有合法合规用地手续的房屋。之前个别或部分已经建设但与 2013 年以来违法违规建房行为有整体关联性的房屋，要一并摸排。其中，占用的耕地是指第二次全国土地调查（以下简称“二调”）为耕地且未依法依规变更用途或现状为应按耕地管理的土地，以及“二调”后各年度通过土地整理复垦开发等途径新增加的耕地或按耕地管理的土地。没有合法合规用地手续建设的房屋，无论全部或部分违法占用耕地（包括国有的和集体的），都要纳入摸排范围。对实际已经建设但因各种原因导致“二调”时调查为耕地的土地上建设的房屋，也要纳入摸排范围，但可以举证说明。乱占耕地建房是指没有合法合规用地手续或用地手续不全，占用上述各类耕地建设房屋。

《方案》明确，此次摸排类型分为住宅类、公共管理和公共服务类，以及工矿、仓储、商服、旅游等产业类。对农村宅基地类住宅，以宗为单元开展摸排，并认定房屋是否符合当地“一户一宅”政策或“分户条件”；对单元楼式的多户住宅，以项目为单元开展摸排，摸清房屋类型、建设和使用情况、土地违法和处罚情况等；其他两类以项目为单元，摸清该类房屋用途、建设主体、建设依据、土地违法和处罚情况等，最终形成农村乱占耕地建房问题工作台账。

《方案》提出，一要做好基础资料准备，国家层面统筹已有的基础数据，以省（区、市）为单位统一下发。各省（区、市）利用国家统一下发的基础资料、本省（区、市）土地利用规划数据、城乡（村庄）规划以及国土空间规划数据、第三次全国国土调查初步成果及有关遥感影像资料，结合农村宅基地和集体建设用地确权发证、地籍调查（测量），以及土地承包经营权调查相关工作成果，制作本地区摸排工作基础资料。二要做好统一数据汇交。国家层面依托自然资源综



合信息监管平台，补充完善相关功能，形成农村乱占耕地建房数据汇交平台，建立全国摸排工作台账。各地可利用该汇交平台填报摸排信息，记录房屋位置信息，上传现场照片，上报摸排结果，形成统计汇总结果。三要做好成果质量管控。各地要建立严格的质量控制机制，充分采用公开、公示等方式，确保摸排结果真实、准确。每宗宅基地房屋或每个项目均要明确记录填报人、审核人、复核人等（均可多人），确保填报信息可追溯。

《方案》要求，省级党委和政府要切实担起责任，逐级压实属地责任。要形成由村到乡（镇）、街道再到县级、市级的各级党委和政府主要领导“双签字”负责机制。摸排工作主动接受纪委监委的全程监督，决不允许上有政策下有对策、有令不行、有禁不止，同时发挥舆论监督作用。

根据《方案》，10 月底前，各地将初步摸排结果通过信息平台汇交。11 月底前，各省（区、市）组织地方完成核实纠正工作，上报最终摸排结果。

( 本文摘自北京规划自然资源公众号 )

## 自然资源部：推进构建统一自然资源调查监测体系

9月14日，自然资源部举行新闻发布会表示，自然资源部高度重视自然资源统一调查的基础性和重要性，将其作为自然资源部履行“两统一”职责的重要支撑，按照生态文明建设总体目标要求，紧紧围绕土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛七类资源，系统重构自然资源调查监测的任务和工作内容，创新研究调查业务体系，统筹设计调查工作的组织实施方式，形成了自然资源调查监测体系构建的顶层设计。

自然资源调查监测体系科学构建涵盖地表基岩层、地表覆盖层、地下资源层，管理层的自然资源分层分类模型，通过空间位置关系形成完整支撑生产、生活、生态的自然资源立体时空模型。系统布局自然资源调查监测工作，明确开展自然资源调查、监测、数据库建设、分析评价和成果应用五项工作内容。

工作组织上坚持“六个统一”的原则，即统一总体设计和工作规划、统一制度和机制建设、统一标准制定和指标设定、统一组织实施和质量管控、统一数据成果

管理应用、统一信息发布和共享服务。

当前，自然资源部正着力推进以下工作：一是夯实技术支撑基础，聚焦短板问题，全力推进调查监测技术融合与创新；二是加快标准体系建设，组织开展自然资源分类等标准研究，统一国土空间用途分类，印发《自然资源调查标准名词术语推荐定义》等；三是全力推进第三次全国国土调查，组织实施林、草、水、湿地和海域海岛等专项资源调查，推进地理国情监测向自然资源监测转换，研究建立自然资源调查监测数据分析评价指标体系；四是推进调查监测成果管理、更新和共享服务，推动调查监测数据的部门间共享应用，扩大社会化服务范围 and 领域。

下一步，自然资源部将继续推进自然资源调查监测体系构建的实质性组织实施，并从加强组织领导、保障经费投入、统筹队伍建设和推动科技创新等四个方面给予保障，夯实自然资源管理和生态文明建设的数据基础。

## 央行：稳步扩大重点房地产企业资金监测和融资管理规则适用范围

9月14日，中国人民银行副行长潘功胜在国务院政策例行吹风会上表示，在前期广泛征求意见，与房地产业界、金融业界进行广泛沟通的基础上，人民银行和住建部会同相关部门形成了对重点房地产企业的资金监测和融资管理规则。该规则是房地产市场长效

机制建设的重要内容，也是房地产金融审慎管理制度的重要组成部分。

下一步，央行将会同住建部以及其他的相关管理部门，跟踪评估执行情况，不断完善规则，稳步扩大适用范围。

## 北京：2020年全面落实稳地价、稳房价、稳预期长效机制

9月11日，北京市住房和城乡建设委员会发布《北京住房和城乡建设发展白皮书（2020）》（以下简称《白皮书（2020）》），通过数据分析反映2019年北京房地产、住房保障等基本情况，并提出2020年北京市住房和城乡建设工作思路。目前，北京市建立起了以“一租、一售、一补”（配租公租房、配售共有产权住房、发放租赁补贴）为主的保障房供应体系，但配套政策、运行机制还需完善。

根据《白皮书（2020）》，2019年，北京地区生产总值35371.3亿元，同比增长6.1%。全社会固定资产投资同比下降2.4%，降幅较上年收窄7.5个百分点。房地产开发投资同比下降0.9%，其中，保障性住房投资比重接近三成。

2019年，北京房地产开发施工面积12515万平方米，同比减少3.5%，其中住宅施工面积5640.1万平方米，同比减少4%。新开工面积2073.2万平方米，同比减少10.7%，其中住宅新开工面积1003.7万平方米，同比减少18.6%。竣工面积1343.3万平方米，同比减少13.8%，其中住宅竣工面积583.2万平方米，同比减少20.2%。

2019年，北京新建商品住房上市8.73万套，同比增加3.2%。其中，共有产权住房项目上市1.84万套，剔除共有产权住房后，商品住房6.89万套，占全市新建商品住房供应总量的78.9%。

2019年，北京商品住房成交20.23万套，同比增加4.9%。其中，新建商品住房签约5.97万套，同比增加45.3%；二手房网签14.26万套，同比减少6.0%。二手房与新建商品住房销售套数之比由2018年的3.7:1下降到2019年的2.4:1。

据国家统计局发布的70个大中城市住宅销售价格变动情况，2019年1-12月份，北京市新建商品住宅价格环比（上月=100，下同）涨幅在-0.2%至1.7%之间，11月份环比上涨1.7%；同比（上年同月=100，下同）连续上涨，其中1-8月份涨幅逐月扩大，涨幅在2.8%至4.8%之间，11月份涨幅最大，达到5.4%。年内，全市二手房价格环比涨幅在-0.4%至0.6%之间，其中2-4月份连续上涨，5、6月份持平，7-11月份连续5个月下降；同比除4-6月份外均下降，下半年降幅在0.5%至1.5%之间。

此外，《白皮书（2020）》表示，北京房地产市场主体规模小幅缩减，开发企业盈利水平下滑。截至2019年底，全市资质证书有效期内的房地产开发企业共计2333家，同比减少6.7%。开发企业总资产为55157.4亿元，同比下降3.5%。主营业务收入为3422.0亿元，同比下降2.6%。利润总额411.5亿元，同比下降30.5%。

2019年，北京市保障性住房配租配售规模继续扩大，共建设筹集政策性租赁住房50186套（间），完成5万套（间）年度任务的100%，其中公共租赁住房14870套，集体土地租赁住房29617套，企业自持租赁房765套，改建租赁型宿舍2054套；建设政策性产权住房66763套，完成6万套年度任务的111%，其中共有产权住房15834套，安置房50929套；竣工验收政策性住房80262套，完成7万套年度任务的115%；实现棚户区改造1.63万户，完成1.15万户年度任务的142%。全年各类保障性住房新增申请3.3万户，通过审核备案3.32万户，同比分别减少31%、10%；其中公租房实物申请2.45万户、通过审核备案2.48万户，同比分别减少33%、36%。

## 农业农村部：开展新一轮农村宅基地制度改革试点

返乡下乡人员用地政策得到进一步明确。近日，农业农村部公布了对十三届全国人大三次会议有关建议的答复。农业农村部表示，在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。将会同有关部门，在原有33个试点县（市、区）的基础上，再选择一批重点地区开展新一轮农村宅基地制度改革试点。在试点中，将探索农村集体经济组织及其成员通过自营、出租、入股、合作等多种方式，盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅发展乡村产业的有效途径。

由于多方面原因，村庄“空心化”、宅基地闲置浪费现象在一些地方比较突出，农村闲置土地资源得不到有效利用；同时，返乡下乡创新创业人员又面临产业发展用地难的问题。早在2016年，国务院办公厅就印发文件，提出在符合土地利用总体规划的前提下，通过调整存量土地资源，缓解返乡下乡人员创新创业用地难问题。鼓励返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式使用农村集体土地发展农业产业，依法使用农村集体建设用地开展创新创业。

“2019年，全国各类返乡下乡创新创业人员累计超过850万人，创办农村产业融合项目的占到80%，利用互联网+创新创业的超过50%。”农业农村部乡村产业发展司司长曾衍德介绍，国家高度重视发挥返乡下乡人员在乡村振兴中的作用，制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才返乡下乡创业。国务院办公厅也出台文件明确，城乡建设用地增减挂钩政策腾退出的建设用地指标，以及通过农村闲置宅基地整理新增的耕地和建设用地，重点支持返乡下乡人员创新创业。

伴随宅基地制度改革试点推进，返乡下乡人员的产业用地和居住保障得到了改善。2019年，中央农办、农业农村部印发《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》，鼓励盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，依据合同法保护城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的合法权益，明确租赁合同的期限不超过20年，合同到期后，双方可以另行约定。农业农村部出台了《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，支持返乡人员依托自有和闲置住宅发展适合的乡村产业。注重保护非本集体经济组织成员通过继承农房或其他合法方式占用宅基地的权益，探索由农村集体经济组织主导实施有偿使用制度。这些对返乡下乡人员的用地需求都是实质性利好。

农业农村部表示，将结合宅基地制度改革试点深入研究，对基层因地制宜开展的探索创新进行跟踪，及时总结好的做法和经验，稳妥有序推动形成制度性成果，提出完善有关法律法规的意见建议。下一步将在防范风险、权属清晰和保证农民有稳定住所前提下，探索赋予农民住房财产权（含宅基地使用权）抵押融资功能，为建立依法取得、节约利用、权属清晰、权能完整、流转有序、管理规范的农村宅基地制度提供实践经验。



## 国有土地出让收入使用管理的制度变迁

雷爱先

### 摘要

国有土地出让收入的使用，属于财政支出范畴。上个世纪八十年代末，国有土地出让收入被纳入财政收入，相应地，出让收入的安排使用也被纳入财政支出管理。从财政支出范围的视角分析，国有土地出让收入使用管理制度的变迁主要经历了3个阶段。

#### 主要用于城市建设和土地开发阶段

(1988-1996)

从1989年到1994年，就国有土地出让收入的使用方向和使用范围，国家先后下发政策进行明确。政策的核心内容主要有二，一是土地出让收入主要用于城市（基础设施）建设和土地开发；二是建立城市土地开发建设基金，实行专款专用。这一时期，出让收入使用政策的最重要特点，是极具稳定性和连续性。直到1997年新政策实施前，我国国有土地出让收入使用方向主要是城市建设和城市土地开发，大量的土地出让收入为这一时期的城镇化提供了重要财力支持。

#### 使用范围快速扩展阶段

(1997-2006)

这一时期，国有企业改革不断深化，耕地保护成为基本国策，城市政府调控土地市场的重要作用日益发挥，推动财政政策频繁调整，财政分配的调节作用突出表现在：土地出让收入使用范围不断被拓宽；财政政策与土地政策具有更强的针对性和灵活性。土地出让收入的使用，除原有的继续用于城市建设和土地开发外，又逐步扩展到十多项开支。主要有：

一是土地出让收入用于安置破产企业职工。1997年，国家政策规定“安置破产企业职工的费用，从破产企业依法取得的土地使用权转让所得中拨付”，第一次突破土地出让收入的原定使用范围，扩展到可以用于破产企业职工安置。

二是土地出让收入用于耕地开发。1998年，国家法律规定从1999年1月1日起，对于新增建设用地，市、县政府取得的土地收益30%上缴中央，专项用于耕地开发。土地出让收入使用方向从原来的城市建设用地开发扩展到耕地开发。

三是土地出让收入用于农业土地开发。2004年国务院发文，将部分土地出让金用于农业土地开发。土地出让金用于农业土地开发的比例，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%确定；用于农业土地开发的土地出让金主要留在市、县，专款专用。

四是建立国有土地收益基金。2004年国务院发文，建立土地收益基金，将部分土地出让收益用于收购土地。

#### 出让收入使用规范化、制度化阶段

(2007至今)

2006年之前，土地出让收入使用管理制度创新力度比较大，相关政策陆续出台，管理制度几乎年年都有调整。2006年下半年，国务院31号文和国务院办公厅100号文，对土地出让收入使用的原则、范围及管理方式进行了改革，财政部印发《国有土地使用权出让收支管理办法》进一步细化，确立了新的国有土地出让收入使用管理制度。2007年以来，国有土地出让收入使用管理逐步走向规范化、制度化。制度运行主要有四个特点：

一是使用范围清晰。出让收入的使用范围包括：征地和拆迁补偿支出、土

地开发支出、支农支出、城市建设支出以及其他支出等五项，五项支出再细化为15项具体支出项目。

二是使用重点明确。出让收入使用的重点向新农村建设倾斜，逐步提高用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重。用于农村基础设施建设的资金，要重点用于农村饮水、沼气、道路、环境、卫生、教育以及文化等基础设施建设项目。

三是使用顺序严格。出让收入的使用要确保足额支付征地和拆迁补偿费、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出。在支出安排上，首先确保被征地农民和补拆迁居民的合法权益，然后才能安排其他各类事项。

四是使用管理规范。出让收支全额纳入地方政府基金预算管理，收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的“收支两条线”管理；在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况；要按照“以收定支，收支平衡”原则编制年度土地出让收支预算。

