热点透析

以供给侧结构调整 促房地产市场平稳发展

□ 喻　桂

房地产去库存是供给侧结构性改革“三去一降一补”五大任务之一。房地产去库存要坚持分类调控、因城施策，以供给侧结构调整促进房地产市场平稳发展，同时要坚持短期举措与长远目标相结合，坚守城市均衡发展的底线，保障城市可持续健康发展。

我国房地产市场总体平稳，但也面临去库存的严峻形势

按照国家统计局的数据，截至2015年底，全国商品房竣工待售面积约7.2亿平方米，这一数据尚不包括在建待售的商品房期房。今年以来，全国房地产库存量略有下滑，但仍处于历史高位，房地产去库存的压力仍然较大。

就商品住宅而言，目前全国商品住宅待售面积约4.3亿平方米，去化周期约23个月。国内不同城市商品住宅库存分化明显。部分一、二线城市受购房政策和信贷刺激影响，去年以来出现投资需求快速回升，购房需求持续旺盛，有的城市甚至出现一房难求的现象。而与此形成强烈反差的是，不少三、四线城市由于房地产放量超过与经济发展和城镇化水平相匹配的需求量，就业岗位和公共服务提供不足，人口持续外流，导致房地产库存加剧。另一方面，库存商品住宅的类型也出现分化。有的城市大户型和高端住宅供给过剩，而面向中低端购房群体的刚性需求却得不到满足，例如沿海个别城市90平方米以下的小户型存量不足三成，而90平方米以上的大中户型库存占比却达到七成以上，特别是170平方米以上的特大户型占比高达26%；而有的城市则是中小户型、高层住宅出现滞销、供给过剩，大户型和高端住宅需求得不到满足。

就商业商务用房而言，目前全国商业商务用房竣工待售面积约3亿平方米，有的城市去化周期甚至超过商品住宅。由于受到电子商务的强烈冲击，一些城市的“提袋消费”持续萎缩，商业营业用房难以租售出去，导致商业营业用房空置率不断上升，去化周期加长。例如中西部个别城市商业用房竣工待售面积达到四五百万平方米，按照目前销售进度需要近100个月才能完全消化。另外，有的城市还处于现代服务业培育阶段，商务办公需求还不旺盛，而供给却明显出现阶段性过剩。

房地产去库存关键在于“减量提质”，加快推进房地产供给侧结构性改革

按照分类调控、因城施策的原则，统筹安排房地产建设的总量、供应结构、空间布局和开发进度，合理调整房地产功能转型，最大限度地防范房地产泡沫破裂带来的经济衰退、企业破产、银行坏账等系统性风险。

一是推进商品住宅供给侧结构性改革。要坚持商品住宅的供应速度、建设时序与人口城镇化进程相匹配。对商品住宅供应明显偏多、去化周期未达到合理区间，或在建住宅用地规模过大的城市，要暂停或延缓居住用地供应计划，大幅调减新开工住宅面积，从源头上减少潜在库存；加快完善城市新拓展区公共交通、教育、医疗、休闲娱乐等公共服务配套，做到城市配套功能开发与住房开发相匹配。同时，要优化住宅产品结构和套型结构，在不改变用地性质和容积率等规划条件前提下，房地产企业可以调整未预售的在建商品住房户型结构，以适应市场满足不同类型的住宅需求；此外，加大住宅产品创新，从仅提供居住空间，转向提供高品质的生活方式，促进住宅与健康医疗、旅游休闲、社区服务的融合。

二是推进商业营业用房供给侧结构性改革。要保持商业营业用房供给总量与社会消费品零售总额相匹配。深入研究“互联网+”等新业态对商业营业用房需求量的影响，合理减少集中商业的供给总量；积极稳妥地调控未售项目的商住比例，对于商业营业用房供给过剩的区域，可以适当调减商住项目的商业规模。同时，充分遵循市场规律，积极做好商业业态策划，在“互联网+”背景下加快向互动体验、文化交往转型。

三是推进商务办公用房供给侧结构性改革。做到商务办公用房供给与城市产业发展阶段相匹配。对于尚在培育第三产业的城市，严格控制商务办公用房的开发总量和节奏。调整优化商务办公用房的供给结构，做到高中低档搭配，满足不同层次的办公需求，特别是要充分考虑大量小微企业的办公用房租金压力。支持房地产开发企业将闲置的商业办公用房转售为租。

推动库存商业商务用房功能转型，特别是与文化体育、健康养老、教育医疗、众创空间融合发展。

推进房地产供给侧改革要坚持“三个均衡”不能打破的原则

一是坚持总量均衡不能打破。通过对城镇化发展水平的预测，合理确定满足未来经济和人口增长需求的用地和建筑规模。特别是住宅用地和住宅建筑供给总量要与规划确定的人口规模相匹配。一般来讲，城市的住宅总规模按照规划的人口规模和人均住宅面积35至40平方米测算，如果住宅总量过多，就会打破供需平衡，造成住宅供给泡沫。同时，要防止为了实现阶段性去库存目标和当期财政平衡，一哄而上大规模调增住宅用地，甚至把未出让的规划科研用地、绿地、工业用地调整为住宅用地，导致长远的住宅总供给严重过剩、居住人口密度过大，影响未来城市人居环境品质。此外，还要坚持规划的建设用地规模不突破生态环境保护的“底线”，确保用地总量与资源环境承载能力相均衡。

二是坚持结构均衡不能打破。城市是一个由各类功能有机构成的巨系统。要把房地产供给结构调整与城市用地功能结构优化结合起来，促进城市功能结构均衡。首先，住宅和产业用地的供给要做到均衡匹配。一般来讲，除特殊的休闲旅游城市以外，居住人口与城市的就业岗位之间要均衡匹配，一些城市沦为“睡城”“空城”就是未能真正做到产城融合发展。其次，住宅和商业商务用房供给要与城市支撑体系均衡匹配，不能超越市政交通、水电气基础设施和教育、医疗等公共服务设施的综合承载能力。

三是坚持时序均衡不能打破。土地供给要结合城市的经济发展阶段、市场供需关系进行宏观调控，合理确定各阶段的住房、商业商务用地的供应时序，防止出现阶段性供给过剩，影响土地价值的发挥。特别是三、四线城市的土地供给，要遵循城市发展规律，坚持以产业功能开发为先导，公共服务配套和居住同步，形成人口集聚后逐步增加商业商务供给。对于城市拓展新区的土地出让，尤其需要科学论证合理确定开发时序，着眼城市长远发展，为城市重大功能引入，或城市转型预留足够的弹性发展空间。对于城市重点片区，宁可多留一点白，也不可信手涂鸦，不为未来城市的发展留下遗憾。

（上接3版）被认定容错的单位和个人，考核、提拔、晋升、评优等不受影响。容错纠错机制内含的一项重要机制是澄清保护机制：对查无实据或轻微违纪但不够追究纪律责任的信访问题，可以通过谈心、召开会议和通报等适当方式，及时澄清事实，消除负面影响。《陕西省党政干部容错纠错办法（试行）》即容错纠错机制有三个重要特点：一是体现了中央精神。特别是习近平总书记鲜明提出“三个区分开来”的重要论断，为我们制定办法提供了重要指导和基本依据。二是澄清了模糊认识。《容错纠错办法》准确把握政策界限，把严格执纪与保护干部干事创业积极性统一起来，严格区分了失职与失误、敢为与乱为、负责与懈怠、为公与为私的界限，都具有很强的现实针对性和操作性。三是总结了基本经验。立足我省现有的一些教育、挽救和保护干部的做法和经验，注重抓早抓小，防范在先，以保持制度的连续性，特别是在健全纠错改正机制和完善澄清保护机制方面，总结提炼了陕西之前的一些探索、做法和经验，进行了有效的梳理整合。

第三，“庸者下”。《陕西省推进省管党政领导干部能上能下办法（试行）》即能上能下机制，从根本上说是要建立优胜劣汰、奖优罚劣、激发全体干部干事创业积极性的新机制，实现干部“能下”“真下”。能上能下机制规定7个方面工作不力就要让位子。包括年度目标责任考核、县域经济社会发展监测考评、扶贫绩效考核和生态环境等7个方面工作不力就要让位子。《陕西省推进省管党政领导干部能上能下办法（试行）》即能上能下机制有三项基本要求：一是聚焦重点对象和重点问题。《能上能下办法》把适用对象聚焦到省管党政领导干部，把重点内容聚焦到解决干部“不适应经济发展新常态、履职不力工作平庸、不适宜担任现职”等问题上来，目标更加集中、重点更加突出、内容更加具体，操作性也更强。二是明确了让干部下得服气的硬杠杠。《能上能下办法》根据年度目标责任考核、县域经济社会发展监测考评、扶贫绩效考核和生态环境、安全生产、维稳综治、党的建设等工作不力的责任认定结果，明确了对相关党政领导干部进行调整的7个方面情形，对这些规定最大限度地量化，划出底线，让干部下得心服口服。三是用严格的程序保障干部下得稳妥。《能上能下办法》坚持于法周延、于事简便原则，注重与干部追责的有关法规相衔接，明确了干部“下”的环节和程序。

“三项机制”的建立，是一个探索创新的过程，肯定还有许多不够完善的地方，所以，这三个文件目前都以“试行”的形式下发。各地各部门在实践操作中也会遇到各种各样新情况、新问题，因此，省委没有搞一刀切。各地各部门各单位可根据省委文件，结合实际制定具体落实办法。

学习时报：通过您的介绍，我们可以看出，“三项机制”协调配套同时出台既具有鲜明的问题导向，同时又是相互衔接配套的制度链条。那么，“三项机制”各自独特的作用是什么，内在联系是什么，请您再详细谈谈“三项机制”的逻辑关系。

毛万春：“三项机制”的核心就是“能者上”“干者容”“庸者下”。“三项机制”不是单向机制，而是一个三位一体的机制群。建立干部鼓励激励、容错纠错、能上能下“三项机制”，是从不同角度对激发干部干事创业积极性作出制度安排。鼓励激励机制，主要从“正向激励”层面鼓励党员干部“勇于担当，敢于创业”，重点解决干部干事创业内生动力不足的问题，让能干事、干成事的干部得褒奖、获重用。容错纠错机制，主要从优化环境层面为干事创业提供重要保障，重点解决干部干事创业放不开手脚的问题，让敢担当、敢创新的干部没顾虑、有舞台。能上能下机制，主要从“负面约束”层面对“为官不为”作出惩戒，重点解决干部干事创业压力不够的问题，让不适应、不作为的干部受惩戒、让位子。

“三项机制”相互衔接配套，是应对新形势破解新难题的一项重大决策。传递的信号就是希望通过鼓励激励、容错纠错、能上能下，最大限度地激发和保护干部干事创业的积极性、营造争先创优的好氛围、凝聚追赶超越的精气神。“三项机制”相互配套相辅相成，鼓励激励催生动力，容错纠错提供保障，能上能下标明底线，是一套比较系统科学、较为成熟完备的制度体系。

学习时报：好的制度关键还在于落实，请您谈谈在实践中应该如何贯彻落实“三项机制”。

毛万春：一是抓好学习宣传。各级党组织认真学习“三项机制”精神，领会制度精神实质和实践要求，切实把思想行动统一到省委的决策部署上来，不断激发全系统、全行业和各级干部干事创业的积极性和主动性。组织专家学者、领导干部对“三项机制”进行全面、持续、深入解读。注重挖掘一批正反典型，通过正面引导、反面警示，进一步营造干事创业、追赶超越的良好风气。

二是完善配套政策。要按照“三项机制”精神，抓紧研究制定体现省委精神、符合工作实际的具体操作文件，形成相互衔接配套的制度体系，既要不折不扣地落实好省委要求，又要紧密结合实际，大胆探索实践，体现地方和单位特色。

三是扎实贯彻实施。全省各地发展基础不一、各部门业务领域不同，难免会遇到各种各样的新情况、新问题，要紧密结合本地本部门实际，不折不扣地落实省委要求，大胆探索、积极完善，勇于实践，切实把干部队伍的活力激发出来、干事创业的积极性调动起来，使广大干部进一步坚定信心、鼓足干劲，勇于担当、主动作为。

四是严格落实责任。组织人事部门要主动承担起牵头责任，把贯彻落实“三项机制”情况作为“两学一做”学习教育督导和年度目标责任考核检查、党建制度改革督查的重要内容，严格考核，强化督促，奖惩并举，层层传导压力，倒逼制度落实。

产业结构升级与土地管理改革

当前我国产业结构升级所面临的关键问题，与土地管理及其改革有着密切联系。第一产业发展受到土地权利等非市场因素的影响和制约，第二产业比较严重的产能过剩与土地政策调控密切相关，第三产业发展相对滞后也是因为受制于土地利用规划不合理。因此，需要以土地制度创新推动现代农业的建设与发展，以土地供应管理促进第二产业的调整与升级，以土地利用规划加快第三产业的提速与发展。

□ 李　宏

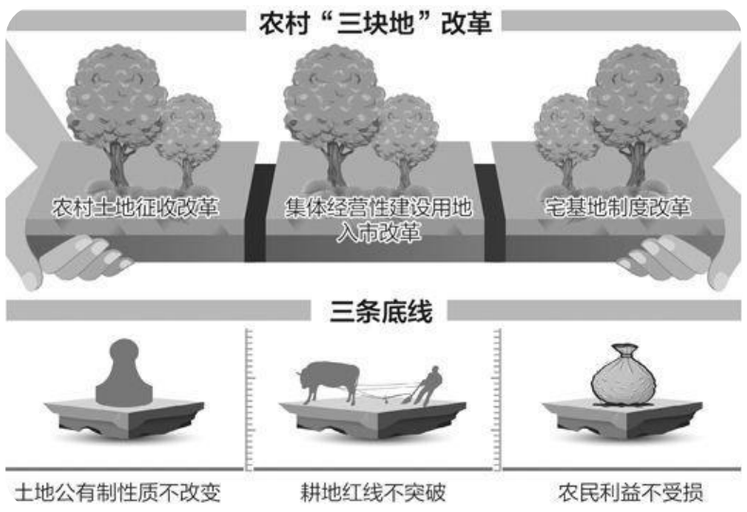
土地管理在我国的经济社会发展过程中始终扮演着重要角色，它不仅事关国家的粮食安全和工农业生产发展，更是关乎投资消费、产业结构升级和新型城镇化建设等全局性问题。李克强总理早在2009年就已经明确指出，“土地管理要为保持经济平稳加快发展，推进经济结构的战略性调整，提供更为有力的支撑”。

新常态下产业结构升级对土地管理提出更高要求

现阶段我国的产业结构优化，既面临着“后金融危机时代”下消费模式与结构的转变，以及美德联手启动的“新一轮工业革命”所营造的新环境，同时也面临着经济下行压力持续，经济转型与提质增效迎来关键时期的总体局势。当前我国产业结构升级所面临的关键问题，与土地管理及其改革有着密切联系。

第一产业发展受到土地权利等非市场因素的影响和制约。改革开放以来，从农业产业化发展的进程来看，以农户为单位分散经营、资金投入不足，以及农业生产技术推广存在各种困难等，被认为是我国农业产业化发展的主要障碍。家庭联产承包责任制的创立与推行，对于农村家庭生产力和农村经济活力的释放是毋庸置疑的。然而，在农业生产发展已经取得巨大成就的今天，鉴于农产品国际竞争力不足而导致质量提升受阻，耕地总量不断逼近18亿亩的红线，以及城乡二元经济格局的延续，等等问题，农村集体土地所有制条件下的家庭联产承包责任制，已经在许多场合被看成是落后农业生产关系的代表。同时，为了满足工业化与城镇化发展衍生的土地需求，大量的农村土地被征用，而农民基于有限的土地权利，往往在土地增值收益分配中占有的比例极低，并由于丧失了几乎与家庭保障具有同等重要性的土地保障而派生出更多的社会问题。

第二产业比较严重的产能过剩与土地政策调控密切相关。产能过剩，是现阶段我国产业结构优化升级所面临的最为典型的核心问题。



根据相关研究，当前我国传统产业的生产能力闲置比例普遍达到了20%~30%左右，诸如钢铁、水泥和电解铝等传统产业的供给已经远超现实的需求与消费能力，从而导致“去库存”和化解产能过剩成为目前经济结构调整的重点之一。事实上，根据国家有关产业结构调整的决定及指导意见等，结合土地、财政和税收等政策的运用去“淘汰落后产能”，尽管已经连续实施多年，但当前产能过剩的局面并没有得到根本的转变，这依然是最为典型和基本的经济事实。仅从土地政策调控的角度来看，近年来仍有许多地方立足“土地财政”和政绩考核等的需要，为一些业已过剩甚至处于被淘汰行列的产业，提供建设用地及相关的政策支持。

第三产业发展相对滞后与土地利用规划相对不合理有关。根据最新统计，我国的第三产业增加值在2015年首次突破了50%，这意味着当前我国的第三产业发展达到了一个新的高度。不过，无论是从第三产业在三次产业中的占比情况来看，还是从第三产业内部的具体结构来看，我国的第三产业发展依然处于相对滞后的状态。发达国家的第三产业产值比重早在20世纪末就普遍达到了70%以上，目前世界各国的平均水平也在60%以上。以第三产业中最为核心的服务业的增加值比重为例，美国早在2000年就达到了75%，日本服务业增加值占GDP的比重在2012年为73.2%，而同为发展中国家的印度也在2012年达到了56.3%。总体而言，我国的第三产业固然可以说是实现了巨大的发展并正在崛起，但同时还有较大的发展空间。第三产业发展相对滞后的一个重要原因是，各地在土地利用规划中偏重第二产业，没有为第三产业健康发展提供足够的土地空间。

促进产业结构升级的土地管理改革建议

以土地制度创新推动现代农业的建设与发展。在农村土地制度改革框架基本确立，新一轮土地制度改革大幕业已开启的背景下，当前的土地制度创新依然不能忽略三个基本的前提，即：确保国家粮食安全，确保土地承包权益，确保资源配置效率。在进一步明确这三个前提的基础上，土地制度创新的关键内容就在于稳定农村土地承包关系和引导农村土地实现规范有序流转。目前，针对部分农户流转意愿不足、流转程序不规范，以及许多“大户”的土地经营管理能力欠缺等问题，需要在尊重农户意愿的基础上进一步做好宣传教育与培训。同时，基于鼓励和推动多种形式规模经营的需要，完善相关的扶持政策和农村社保体系更是迫在眉睫，如扶持新型的农业经营主体和提高组织化程度，以及通过社会保险与社会救助的全民覆盖，来妥善地解决农民的各种后顾之忧，等等。

以土地供应管理促进第二产业的调整与升级。经济发展的新常态下，土地管理参与宏观经济调控并支持经济结构的战略性调整，集中体现在对产业用地的管理与调控方面。依据目前土地管理改革的进展，促进第二产业调整与升级的土地供应管理主要应抓住如下几点。一是以产业结构调整的重点与方向为指导，对产业用地的供应范围、总量与结构实施严格的控制。在这一方面，天津、深圳和南京等城市通过设置新的细分的产业用地类型的做法和经验，值得其他地方学习和总结。二是结合当前供给侧的结构性改革，合理设计和推行差别化的产业用地政策。差别化的产业用地政策并非“筹码”，更不是掩盖不合理甚至非法供应土地的“幌子”，其根本的宗旨与目的在于强化产业用地的市场化配置，进而实现土地资源配置效率的提升。其中，对于工业项目的建设用地供应，应继续完善出让、租赁和入股等具体方式，并将供地政策、用地需求和用途管制等有机地结合起来。三是尽快加强和完善产业用地的跟踪管理，以便及时发现和纠正土地供应与使用过程中的各种问题。

以土地利用规划加快第三产业的提速与发展。近年来，已有不少地方专门针对第三产业用地出台了各种具体的办法和措施，全面加强这方面的土地利用规划已经刻不容缓。具体而言，以下几个关键问题需要引起高度重视。一是结合第三产业发展的方向与重点，对区域性的土地利用规划进行统筹安排。从目前的情况来看，节能、物流、家政、体育和文化等行业，明显具有较强的发展潜力，而根据不同的发展重点考虑如何规划和布局，对于解决长远发展的需求至关重要。二是以节约集约利用土地为原则，寻求新型城镇化建设与第三产业发展的良性互动。城乡一体、产业互动与节约集约，都是新型城镇化的基本特征，在“贴牌生产”的优势不复存在而就业压力依然持续的背景下，因地制宜地发展第三产业应成为新型城镇化建设的重点。三是强化土地利用规划的总体控制。总体控制不仅意味着总量与结构问题，同时也包含了各个相关主体间关系的管理问题，数据库建设、配套法规和动态监管等都是土地利用规划有效实施的重要保障。