

“治疗日趋显现的‘大城市病’,向地下要空间将是一种非常有效的手段”“发展城市地下空间,将带来适度的基础设施投资增长”“‘地下空间’开发利用有必要纳入国家战略”……随着城市化的推进,地下空间的开发利用越来越成为媒体热点话题。

有研究将21世纪称为“地下空间开发利用发展的世纪”,也有国家将地下空间归为“新型国土资源”。可以说,地下空间是一座“富矿”,特别是在改善基础设施、提升空间容量、缓解交通压力等方面,更发挥着不可替代的作用。近些年来,我国对地下空间的开发利用愈加重视。比如,地下综合管廊与海绵城市建设已经列入“十三五”新型城镇化建设重大工程;不少城市充分利用人民防空工程和建筑地下室,为老百姓开辟许多具有文化、休闲性质的公共空间;还有的城市全面更新地下管网,为即将到来的智慧城市铺设“路基”……做足城市“向下”的文章,正逐渐成为潮流和趋势。

如果说高楼大厦是城市的“面子”,那么地下空间在一定意义上可以称作城市的“里子”。改革开放40多年来,我国城镇化水平快速提高,与“面子”上的突飞猛进相比,“里子”确实显得有些“跟不上趟”。比如,有的城市楼越来越高、路越来越宽,然而地下管网却建设混乱、底数不清;地上地下规划不同步,导致道路被反复挖掘,甚至一场大雨就能让城市“看海”;一些城市的轨道交通设计不尽合理,与城市其他基础设施缺乏衔接……

利用好地下空间资源,不仅需要先进技术,更需要先进理念。去年,我国自主研发的巨型盾构机曾引发热议,这个被称为“工程机械之王”的设备代表了我国在工程建设领域高超的技术水平。可见,在地下空间的开发利用上,技术等硬实力不是大问题,理念、规则、管理等软实力才是更重要的决定性因素。比如,地下空间管理权相对分散,资源权责不明,如何构建相应制度,理顺权责关系?面对私搭乱建、无序开发现象,如何提升规划协同性、前瞻性,并保证严格实施?这些都需要在开发过程中逐渐消化、逐个解决。

习近平总书记指出,“城市管理应该像绣花一样精细”,城市地下空间资源的开发与利用更应如此。那些隐藏着的细节,最能展现一座城市的“功力”。起步不久的雄安新区,在规划纲要中专辟一个章节对地下空间进行系统规划,树立了“高起点规划”“规划先行”的标杆;正在建设中的京张高铁清河站,采取高铁、地铁及市政工程一体化建设,实现一次安检就能在地铁与高铁“无缝”换乘;不少城市在城市轨道交通中探索引入社会资本,以“轨道+物业”开发模式大幅提升开发质量与利用效率……这些新理念、新模式,正为城市发展注入新的动力。

现代城市编辑部  
主任:雷茂盛  
本版编辑:明慧  
新闻热线:(010)56805152  
监督电话:(010)56805167  
电邮:cityweekly2001@126.com

# 大城市全面放宽落户会否影响楼市

国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》指出,将继续加大户籍制度改革力度。专家表示,放宽落户条件预计会形成一波新的红利,其中就包括对于购房需求的提升

□ 段文平

落户、城镇化与房地产息息相关。4月8日,国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》(以下简称《任务》),继续加大户籍制度改革力度,其中,城区常住人口300万~500万的I型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制。

一石激起千层浪,结合之前不少城市发布的人才落户新政,引起市场热议。落户政策在打通户籍壁垒、促进人员流动、提供公平的教育与医疗等资源上,具有积极意义。此外,户籍改革是新型城镇化的一部分,与房地产关系紧密。如今,国家发改委提出放宽落户条件,对于哪些城市楼市将产生哪些影响呢?

## 大城市放宽落户政策

《任务》指出,要积极推动已在城镇就业的农业转移人口落户。继续加大户籍制度改革力度,在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上,城区常住人口100万~300万的II型大城市要全面取消落户限制;城区常住人口300万~500万的I型大城市要全面放开放宽落户条件,并全面取消重点群体落户限制。超大特大城市要调整完善积分落户政策,大幅增加落户规模、精简积分项目,确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。

值得关注的是,上述关于落户

政策的表述,与此前的《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》(以下简称《规划》)的表述有着很大的变化。《规划》指出,合理放开城区人口100万~300万的大城市落户限制,合理确定城区人口300万~500万的大城市落户条件,严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模。特大城市可采取积分制等方式设置阶梯式落户通道调控落户规模和节奏。

分析来看,100万~300万人口的城市,表述从“合理放开”到“全面取消落户限制”,300万~500万人口的城市,表述从“合理确定”到“全面放宽落户条件”,500万以上人口的超大特大城市,表述从“严格控制”到“大幅增加落户规模”。总体来看,落户政策正全面放宽。

值得关注的是,不管是《规划》还是《任务》抑或是2019年全国两会政府工作报告中关于落户的表述,都是置于新型城镇化的大背景下,更多的是为了推进农业转移人口落户城镇。在业内人士看来,放宽落户条件有助于降低人口导入门槛、加快农民的市民化进程,预计会形成一波新的红利,这其中就包括对于购房需求的提升。

根据上述《任务》,除了超大特大城市外,大型城市基本要全面放宽落户条件了。从人口上来看,哪些城市将具备放宽落户的条件呢?

根据国务院2014年10月29日出台的城市规模划分新标准,以城区常住人口为统计口径,将城市划分为

五类七档。城区常住人口50万以下的城市为小城市,其中20万以上50万以下的城市为I型小城市,20万以下的城市为II型小城市;城区常住人口50万以上100万以下的城市为中等城市;城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,其中300万以上500万以下的城市为I型大城市,100万以上300万以下的城市为II型大城市;城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市;城区常住人口1000万以上的城市为超大城市(“以上”包括本数,“以下”不包括本数)。

住建部发布的《2017年城乡建设统计年鉴》显示,城区人口超过500万的城市有北上广深等一线城市,以及重庆、天津、成都、南京、武汉等二线城市。城区人口在100万~500万的城市近70个,其中300万~500万人口的城市分别有西安、沈阳、哈尔滨、昆明、郑州、杭州、济南、青岛、大连、长春、太原等;100万~300万的城市分别有太原、长沙、苏州、石家庄、南昌、汕头、南宁、福州、无锡、合肥、东莞、乌鲁木齐、贵阳、洛阳、徐州、厦门、唐山、宁波、邯郸、兰州、临沂、淄博、常州、温州等。

## 应避免楼市大起大落

落户带来人口的流入,人口的流入带来居住、教育、医疗等各种衣食住行方面的需求。因此,落户与房地产密切相关。

恒大集团首席经济学家、研究院院长任泽平在谈到房地产发展时曾

提出过一个观点:“长期看人口,中期看土地,短期看金融”。在他看来,从房地产的供需角度看,人口是需求,土地是供给,金融是杠杆。所以房地产核心就是看人往哪里流动,这个区域土地供给情况,以及金融货币杠杆情况。

对于放宽落户政策,易居研究院智库中心研究总监严跃进认为,这或将强化各地人才落户等相关政策,对购房需求等影响比较大。其中,对于500万人口以下的大城市,要全面放宽落户政策,并全面取消重点群体落户政策,这意味着后续类似大中专院校毕业生落户方面,不仅不会设置障碍,而且还可能会给予各类鼓励措施,诸如购房和租房补贴等。另外,政策实际上有较大突破的还有超大特大城市,此类城市过去落户政策比较紧,有所调整,明确了要把社保和居住证等作为落户的主要因素,这样是有助于一些工作时长、有比较稳定就业机会群体的人落户,也体现了公平性。

在同策研究院总监张宏伟看来,落户新政主要是针对中小城市,对其人口导入有一定的作用。在他看来,目前这些城市的房地产仍存在去库存压力,通过人口导入,将能够刺激购房需求有利去库存。中原地产首席分析师张大伟分析认为,目前来看,全国除了京沪,大部分城市落户难度已经不大,放开落户政策,有利于已经在城市生活的群体获得城市的公共资源。对于房地产市场来说,也有了稳定的市场需求。

## 北京前门东区展新颜

前门东区地处北京南中轴线东侧,是古都风貌保护的核心地区。近年来,伴随“前门东三三河及周边恢复整治项目”的推进,这里逐渐成为北京的一张“金名片”。居住在草厂四条胡同的侯雅明老人对前门东区的变化感受颇丰。“三里河地区从以前的臭水沟变成了‘水穿街巷’的绿化景观;西打磨厂街现在成为一条文化创意街巷;草厂胡同里的公共厕所也有了很大改变。侯雅明说,在侯雅明眼中,前门东区的变化,不仅提升了胡同生活的质量,同时展现了首都北京的时代风貌。图为市民在三里河绿化景观区休闲。

新华社发(任超摄)



## 延伸阅读

□ 沙璐

作为超大特大城市的代表,“北上广深”四个一线城市的落户政策一直备受关注。梳理发现,截至目前,北京、上海、广州、深圳四个一线城市均已出台积分落户政策,并已经启动申报。

近年来,广州市户籍制度改革力度越来越大。早在2010年,广州市发布《农民工及非本市十城区居民户口的城镇户籍人员积分制入户办法(试行)的通知》。2019年1月,广州市启动新一轮入户政策,发布《广州市积分制入户管理办法》。据悉,新政在引进人才入户、积分入户等方面都有了新的变化,今后入户广州,不再将符合计划生育政策作为前置条件,学士、硕士、博士等学历类人才入户年龄将比之前放宽5岁。

2012年4月,《深圳市外来务工人员积分入户暂行办法》发布,明确积分落户的基本条件为:年龄在18周岁以上、48周岁以下;身体健康;高中(含中专)以上学历;已在该市办理居住证并缴纳社保;未违反国家人口和计划生育法律、法规和有关政策;未参加国家禁止的组织及活动,

无劳动教养及违法犯罪记录的人员。据媒体报道,上海于2013年7月1日正式施行《上海市居住证管理办法》,是全国最早施行居住证积分制度的城市。新政策取消了此前人才居住证和一般居住证的差别,统一实行积分制,并根据不同的积分,为持证者提供梯度化的公共服务。北京市人力资源和社会保障局相关负责人表示,由北京市发改委牵头制定

的《北京市积分落户管理办法(试行)》明确规定北京现行积分落户政策试行期至2019年12月31日。《北京市积分落户操作管理细则》是按照办法制定的对试行期内申报工作的规定。因此,今年北京的积分落户政策不会有“政策层面”的调整。

相关领域专家认为,这次国家发改委出台的政策对北京、上海、广州、深圳会有一定影响,但影响不会

太大。专家表示,上述四个城市肯定会执行中央的战略布局,但由于这些城市情况较为特殊,人口规模和密度都比较大,即使略微放开,程度也是有限的。专家认为,户籍改革重点是解决非户籍人口在城市落户,尤其是以农业转移人口为重点,应主要发展城区常住人口100万~500万的大城市,引导人们向二三线城市发展。

# “北上广深”落户政策或变化不大

专家表示,由于北京、上海、广州、深圳情况较为特殊,人口规模和密度都比较大,即使略微放开,程度也有限