



# 不动产征收 法律资讯

2023.1

- 烟台市房屋使用安全管理条例
- 住房和城乡建设部办公厅关于印发《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》的通知
- 北京市城市更新条例
- 黑龙江省土地管理条例（2022 修订）
- 提信心稳预期，实现发展目标 龚正市长在市政府记者招待会上作答中外媒体
- 房屋征收中，未经认定的无证建筑能否直接以违法建筑进行强制拆除？

## 目录

一、新法速递 .....	1
烟台市房屋使用安全管理条例 .....	1
住房和城乡建设部办公厅关于印发《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》的通知 .....	14
北京市城市更新条例 .....	20
黑龙江省土地管理条例（2022 修订） .....	43
二、新闻速递 .....	57
提信心稳预期，实现发展目标 龚正市长在市政府记者招待会上作答中外媒体 .....	57
三、征收实务 .....	71
房屋征收中，未经认定的无证建筑能否直接以违法建筑进行强制拆除？ .....	71

## 一、新法速递

### 烟台市房屋使用安全管理条例

(2022 年 10 月 26 日烟台市第十八届人民代表大会常务委员会第五次会议通过 2022 年 12 月 21 日山东省第十三届人民代表大会常务委员会第三十九次会议批准)

#### 第一章 总 则

第一条 为了加强房屋使用安全管理,保障公民、法人和其他组织人身、财产安全,维护公共安全,根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国建筑法》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内合法建造且已投入使用房屋的使用、检查、维护、安全鉴定、危险治理等安全管理活动。

法律、法规对生产经营用房、军队房屋、宗教活动场所房屋、文物保护单位建筑、历史建筑等使用安全管理另有规定的,从其规定。

房屋消防、抗震、防雷安全和通信、电梯、供电、供水、供气、供热等设施设备的使用安全管理,依照有关法律、法规规定执行。

第三条 房屋使用安全管理遵循属地管理、城乡统筹、预防为主、

防治结合、确保安全的原则。

第四条市、区（市）人民政府应当加强房屋使用安全管理工作的领导，建立健全房屋使用安全管理工作机制，组织协调房屋使用安全管理工作，保障房屋使用安全管理工作所需经费。

乡镇人民政府、街道办事处应当落实属地管理责任，负责辖区内房屋使用安全常态化、信息化和网格化管理，配合上级人民政府和有关部门做好房屋使用安全监督管理工作。

第五条住房城乡建设部门是房屋使用安全管理的行政主管部门，负责房屋使用安全的监督管理工作。

发展改革、教育、公安、民政、财政、自然资源和规划、城管、交通运输、农业农村、商务、文化和旅游、卫生健康、应急、体育、机关事务等部门按照各自职责，做好房屋使用安全管理的相关工作。

第六条各级人民政府和有关部门应当组织开展宣传教育，普及房屋使用安全知识，提高社会公众安全使用房屋意识。

鼓励社会公众依法成立房屋安全志愿服务组织，参与房屋使用安全巡查、检查等活动，协助做好房屋使用安全宣传、教育工作。

第七条任何单位和个人对危害房屋使用安全的行为，有权进行投诉、举报。

区（市）住房城乡建设部门应当建立健全投诉和举报机制，向社

会公开投诉和举报受理方式,对投诉、举报事项及时受理、依法查处。

## 第二章 房屋使用安全责任

第八条房屋所有权人是房屋使用安全责任人。房屋属于国家或者集体所有的,管理人是房屋使用安全责任人。

房屋所有权人与房屋使用人不一致的,房屋所有权人与房屋使用人按照约定承担房屋使用安全责任;没有约定或者约定不明的,房屋所有权人承担房屋使用安全责任。房屋所有权人下落不明或者房屋权属不清的,房屋使用人承担房屋使用安全责任。

第九条房屋使用安全责任人应当承担下列房屋使用安全责任:

(一) 按照设计用途、建筑物使用性质以及房屋权属证明记载的房屋用途合理使用房屋;

(二) 检查、保养、维修房屋,及时消除安全隐患;

(三) 按照规定实施房屋装修,不得危及房屋使用安全和毗邻房屋使用安全;

(四) 治理危险房屋;

(五) 委托房屋安全鉴定,并根据鉴定报告对危险房屋解危;

(六) 配合政府以及有关单位组织实施房屋安全调查、隐患排查、危险房屋治理和应急处置;

（七）法律、法规规定的其他责任。

第十条建设单位应当按照法律、法规的规定以及合同约定，承担房屋质量缺陷的保修责任。

房屋的勘察、设计、施工、监理等单位应当按照法律、法规的规定以及与建设单位签订合同的约定，承担房屋安全责任。

第十一条物业服务企业应当按照物业服务合同约定以及物业管理相关规定承担房屋共有部分的管理、维护等责任，并将注意事项、禁止行为等书面告知房屋使用安全责任人。

物业服务合同未约定或者房屋未实行物业管理的，房屋使用安全责任人依法共同承担房屋共有部分的管理、维护等责任。

### 第三章 房屋使用安全防范

第十二条房屋装饰装修应当保障房屋的整体结构安全，不得影响毗邻房屋的使用安全。

房屋装饰装修不得擅自变动房屋建筑主体和承重结构。

房屋修缮、改造或者进行室内装饰装修等依法需要办理用地、规划、施工许可手续的，应当按照规定办理。

第十三条房屋装饰装修前，房屋使用安全责任人应当告知物业服务企业或者其他管理人。

物业服务企业或者其他管理人应当将房屋装饰装修中的禁止行为和注意事项书面告知房屋使用安全责任人,并加强对房屋装饰装修现场的巡查,发现违法变动房屋的建筑主体或者承重结构的,应当立即劝阻、制止,及时向所在区(市)住房城乡建设部门报告。

区(市)住房城乡建设部门接到报告后,应当及时到现场调查,对违法变动房屋建筑主体或者承重结构的,应当责令立即停止施工,并依法处理。

第十四条新建、改建、扩建的各类房屋和依法申领建筑工程施工许可证的房屋装修工程,应当按照规定实施白蚁预防处理。

白蚁防治管理机构应当对白蚁防治单位的防治质量、技术规范、药物安全等进行监督管理,定期对白蚁防治单位进行检查。

第十五条使用建筑幕墙的房屋,房屋使用安全责任人应当加强对建筑幕墙的安全检查和维修、养护,发现建筑幕墙存在破损、脱落等安全隐患的,应当及时设置明显的警示标志,并采取相应防护措施。

第十六条建筑幕墙工程竣工验收交付使用后,房屋使用安全责任人应当至少每十年进行一次安全性检测;设计文件和房屋使用说明书对检测时限另有规定的,从其规定。

出现下列情形之一时,房屋使用安全责任人应当委托具有相应检测资质的单位对建筑幕墙进行安全性检测:

（一）面板、连接构件或者局部墙面等出现异常变形、脱落、爆裂现象的；

（二）遭受地面沉陷、地震、台风、洪涝等自然灾害或者火灾、爆炸等突发事件造成损坏的；

（三）相关建筑主体结构经检测、鉴定认为存在安全隐患的；

（四）达到或者超过设计使用年限继续使用的。

对经安全性检测存在安全隐患的建筑幕墙，房屋使用安全责任人应当及时设置明显的警示标志，按照检测处理意见立即采取安全处理措施。

第十七条房屋所有权人可以向城建档案机构、建设单位、设计单位、物业服务企业或者其他管理人查询房屋结构形式、设计工作年限和结构改造情况等基本事项，有关单位和个人应当积极配合查询。

第十八条区（市）住房城乡建设部门应当建立房屋使用安全信息化管理制度，会同相关行政管理部门建立房屋使用安全信息通报和信息共享机制，实现对房屋使用安全的综合治理，提高房屋使用安全管理的专业化、科学化、精细化水平。

#### 第四章 房屋使用安全鉴定

第十九条有下列情形之一的，房屋使用安全责任人应当委托依法设立的房屋安全鉴定机构进行房屋安全鉴定：



（一）超过房屋设计使用年限，需要继续使用的；

（二）房屋基础、墙体或者其他承重结构出现下沉、倾斜、裂缝、变形等安全隐患情形的；

（三）遭受地面沉陷、地震、台风、洪涝等重大自然灾害损坏，或者因火灾、爆炸等事故造成一定区域内房屋受损，需要继续使用的；

（四）房屋围护结构、房屋外装饰物、外挂物等附属设施、建筑幕墙或者外墙外保温系统出现异常变形、脱落、爆裂等安全隐患，可能危及公共安全的；

（五）其他依法应当进行房屋安全鉴定的。

属于前款第三项情形的，可以由房屋所在地的乡镇人民政府、街道办事处委托。

学校、医院、体育场馆、商场、车（港）站等公共建筑使用年限达到设计使用年限三分之二时，应当委托安全鉴定。超过设计使用年限继续使用的公共建筑，应当至少每五年委托一次房屋安全鉴定。

本条例所称房屋安全鉴定机构，是指具有相应资质等级的勘察设计单位；需要进行检测的，应当由具有相应资质的建设工程质量检测机构实施。

第二十条房屋所在地的乡镇人民政府、街道办事处发现房屋存在应当委托鉴定情形的，应当及时通知房屋使用安全责任人或者相关责

任人委托鉴定。紧急情况下，乡镇人民政府、街道办事处应当协助房屋使用安全责任人或者相关责任人委托鉴定。

第二十一条市、区（市）住房城乡建设部门应当根据国家和省有关规定，建立健全房屋安全鉴定机构诚信体系，加强对房屋安全鉴定机构及其质量检测活动的监督管理，推进房屋安全鉴定工作专业化。

第二十二条房屋安全鉴定机构出具的房屋安全鉴定报告是认定房屋安全状况的依据。房屋安全鉴定机构和鉴定人员对其出具的鉴定报告的真实性和准确性负责。

房屋安全鉴定程序、方法和鉴定报告的制作，应当符合国家、行业标准和规范，客观、真实反映房屋安全状况。

第二十三条房屋安全鉴定机构应当建立鉴定项目档案，专人负责管理，保证检测数据、原始资料的可追溯性。

第二十四条经鉴定为危险房屋的，房屋安全鉴定机构应当向委托人出具危险房屋鉴定报告，并报送区（市）住房城乡建设部门。

第二十五条房屋安全鉴定报告应当标明被鉴定房屋的安全等级。其中，经鉴定为危险房屋的，鉴定机构应当根据危险程度的不同，在鉴定报告中明确提出观察使用、处理使用、停止使用或者整体拆除的处理意见。

第二十六条区（市）人民政府应当组织行业主管部门、乡镇人民

政府、街道办事处、村（居）民委员会进行房屋安全检查，可以委托房屋安全鉴定机构对辖区内房屋开展安全普查，及时发现安全隐患。

## 第五章 危险房屋治理

第二十七条区（市）人民政府应当建立危险房屋动态管理档案，对经鉴定为危险房屋的进行逐栋登记，掌握房屋使用安全责任人、房屋安全隐患基本状况等相关信息，并对危险房屋解危情况实行跟踪。

第二十八条经鉴定机构鉴定为危险房屋的，房屋使用安全责任人应当按照房屋安全鉴定报告的意见及时采取治理措施。

房屋使用人、危险房屋的毗邻房屋使用安全责任人，应当配合履行危险房屋治理的义务。

第二十九条对危险房屋采取加固处理方式解危的，应当由原设计单位或者具有相应资质等级的设计单位出具加固设计方案，并委托具有相应资质的施工单位进行施工。

第三十条经鉴定属于停止使用、整体拆除的危险房屋不得用于居住或者作为生产经营场所。

第三十一条区（市）住房城乡建设部门应当自收到危险房屋鉴定报告之日起三日内，向房屋使用安全责任人发出危险房屋治理通知，提出危险房屋处理意见，同时告知乡镇人民政府、街道办事处。

乡镇人民政府、街道办事处应当督促房屋使用安全责任人按照危

险房屋治理通知要求采取解危措施。

第三十二条危险房屋解危费用由房屋使用安全责任人承担。涉及区分所有权房屋共有部分的费用，由房屋使用安全责任人按照约定承担，没有约定或者约定不明确的，按照各自专有部分建筑面积占房屋建筑总面积的比例分摊承担。

第三十三条对国有土地上的危险房屋采取大修、翻建等解危措施的，可以依法提取住房公积金。涉及房屋共用部位、共用设施设备的修缮费用，可以申请使用住宅专项维修资金。具体按照住房公积金和住宅专项维修资金的有关管理规定办理。

第三十四条房屋使用安全责任人拒绝、怠于采取措施治理危险房屋，或者房屋使用人拒不配合履行危险房屋治理义务，造成房屋出现重大险情且危及公共安全的，区（市）人民政府应当按照房屋使用安全应急预案组织有关部门、乡镇人民政府、街道办事处采取相应措施进行治理。

房屋使用安全责任人无力承担全部或者部分解危费用的，可以向房屋所在地的区（市）住房城乡建设部门提出解危救助申请。解危救助具体办法由市人民政府另行制定并向社会公布。

第三十五条区（市）住房城乡建设部门、乡镇人民政府、街道办事处应当对遭受地面沉陷、地震、台风、洪涝等自然灾害和火灾、爆炸等事故的房屋进行应急检查。

第三十六条房屋使用安全责任人发现房屋出现险情,可能危及公共安全的,应当立即设置明显警示标识,并及时向所在乡镇人民政府、街道办事处报告。

第三十七条区(市)住房城乡建设部门、乡镇人民政府、街道办事处等有关单位对在工作检查中发现房屋出现险情,可能危及公共安全的,应当立即采取设置警示标识等安全防范措施,并报告区(市)人民政府;区(市)人民政府应当按照房屋使用安全管理突发事件应急抢险预案相关规定,组织房屋使用人或者其他相关人员紧急撤离。

## 第六章 农村村民自建房屋特别规定

第三十八条本市建立农村村民自建房屋安全管理制度。

市、区(市)住房城乡建设部门应当指导乡镇人民政府、街道办事处开展房屋安全使用常识普及工作,提高农村村民的房屋使用安全意识。

第三十九条区(市)人民政府有关部门应当对农村村民自建房屋在村庄规划、建筑规范、施工质量等方面逐步推行规范化管理,向农村村民提供备选房型,引导农村村民选择有资质的单位进行设计和施工,保障房屋使用安全。

第四十条乡镇人民政府、街道办事处应当确定专人担任房屋安全管理员,负责辖区内农村村民自建房屋使用安全的巡查等日常监督管理工作。

区（市）住房城乡建设部门应当对房屋安全管理员进行业务培训和监督。

第四十一条乡镇人民政府、街道办事处应当根据日常监督管理情况，建立农村村民自建房屋信息系统，组织、指导农村村民对自建房屋进行日常维护，及时治理存在的安全隐患。

第四十二条农村低收入群体等特殊困难家庭的房屋需要应急排险或者出现严重蚁害的，乡镇人民政府、街道办事处应当给予救助，采取措施治理房屋险情和蚁害。

## 第七章 法律责任

第四十三条违反本条例的行为，法律、法规已作出行政处罚规定的，从其规定。

第四十四条违反本条例第十二条第二款规定，房屋装饰装修擅自变动房屋建筑主体和承重结构的，由住房城乡建设部门责令改正，处五万元以上十万元以下罚款。

第四十五条违反本条例第二十二条第二款规定，房屋安全鉴定机构出具虚假鉴定报告的，由住房城乡建设部门没收违法所得，并处十万元以上三十万元以下罚款，情节严重的，处三十万元以上五十万元以下罚款，对负有直接责任的鉴定人员处五千元以上一万元以下罚款。

第四十六条违反本条例规定，房屋使用安全责任人不履行房屋安

全管理相关义务，造成事故或者损失的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法承担刑事责任。

第四十七条阻碍国家工作人员依法履行房屋使用安全管理职责，构成违反治安管理规定的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十八条本条例规定的行政处罚，按照相对集中行政处罚权的有关规定，应当由城市管理（综合行政执法）部门处罚的，依照其规定。

第四十九条违反本条例规定，国家工作人员在房屋使用安全管理工作中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第八章 附 则

第五十条本条例自 2023 年 1 月 1 日起施行。

## 住房和城乡建设部办公厅关于印发《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》的通知

建办科函〔2022〕393 号

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

为贯彻落实党中央、国务院关于实施城市更新行动的决策部署，各地积极探索城市更新统筹谋划机制、可持续模式和配套支持政策等，取得较好成效。近期，我部总结城市更新试点城市和各地经验做法，形成《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）》，现印发给你们，请结合实际学习借鉴。

住房和城乡建设部办公厅

2022 年 11 月 25 日

附件：实施城市更新行动可复制经验做法清单（第一批）



序号	政策	主要举措	具体做法
一	建立城市更新统筹谋划机制	(一) 加强工作统筹和督查考核	<p>1. <b>北京市党委、政府主要负责同志亲自推动。</b>在市委城市工作委员会下设城市更新专项小组，市委书记亲自谋划，市委副书记、市长任组长，小组内设有推动实施、规划政策、资金支持 3 个工作专班，负责部署年度重点工作，协调支持政策，督促工作落实。各区政府成立城市更新专项工作小组，统筹协调实施城市更新。</p> <p>2. <b>山东省潍坊市建立城市更新工作联席会议制度。</b>市长为召集人，分管市长为副召集人，市发改、住建、工信、教育、财政、国资、文旅等 19 个市直部门单位和各区主要负责同志为成员，负责统筹推进城市更新工作，协调解决遇到的困难问题，形成上下协同、各司其职、统筹推进的工作机制。</p> <p>3. <b>宁夏回族自治区银川市强化城市更新工作考核。</b>制定《城市更新绩效考评细则（试行）》，将实施城市更新工作推进情况纳入各部门年度考核体系，城市更新三年行动工作指挥部办公室会同市委、市政府督查室，通过不定期现场抽检项目进度、核查资料，分半年、全年对各成员单位工作进行赋分，计入绩效考核得分，动态监测城市更新实施成效。</p>
		(二) 建立城市更新制度机制	<p>1. <b>辽宁省出台省级城市更新条例。</b>《辽宁省城市更新条例》立足辽宁老工业基地城市特点，明确聚焦绿色低碳、便利宜居、保护传承、提升品质的目标要求，提出加强基础设施和公共设施建设、优化调整区域功能布局 and 空间格局、提升城市居住品质和人居环境、加强城市历史文化保护、增强城市安全韧性等主要任务，明确城市更新工作的组织机制、实施程序和底线要求。</p> <p>2. <b>重庆市统筹谋划城市更新制度、机制和政策。</b>出台《重庆市城市更新管理办法》，明确城市更新的工作原则、工作机制、规划计划编制、项目实施等制度要求，针对城市更新多渠道筹资、土地协议出让、产权转移、产业升级、项目一体化开发运营等细化提出相关支持政策。</p> <p>3. <b>江苏省细化明确城市更新七大任务要求。</b>印发《关于实施城市更新行动的指导意见》，聚焦当前城市发展中普遍存在的突出问题和短板，以化解“城市病”为导向，围绕七项重点工作任务推进城市更新，包括既有建筑安全隐患消除、市政基础设施补短板、老旧住区宜居改善、低效产业用地活力提升、历史文化保护传承、城市生态空间修复、城市数字化智慧化提升。</p>

一	建立城市更新统筹谋划机制	<p>(三) 将城市体检和城市更新紧密衔接</p> <p>1. 上海市开展市、区两级城市体检评估。建立由“体系构建—数据采集—计算评价—诊断建议—行动落实”等 5 个环节构建的城市体检闭环流程,全面查找存在的不足和问题,提出统筹城市规划、建设、管理,整体推动城市结构优化、功能完善、品质提升的工作方案、行动计划和具体项目。</p> <p>2. 重庆市开展城市更新专项体检。在中心城区江北区开展专项体检试点,增加了更新片区人口密度、开发强度等 10 项城市更新专项体检指标,辅助城市更新片区策划和项目实施方案的编制,建立“摸家底、纳民意、找问题、促更新”的城市体检成果运用模式和“边检边改”的工作机制,推动老百姓关心的问题限时解决。</p> <p>3. 湖南省长沙市把城市体检作为片区更新前置要素。坚持“无体检不项目,无体检不更新”,采取“六步工作法”,开展城市体检、完善组织机制、编制规划计划、分类实施更新、实施动态监测、发布宜居指数,将城市体检作为城市更新项目实施的立项前置条件,对症下药治理“城市病”。</p>
		<p>(四) 建立城市更新规划编制和实施工作体系</p> <p>1. 北京市建立“总体规划—专项规划—街区控规—更新项目实施方案”的城市更新工作体系。印发《北京市城市更新专项规划》,将专项规划作为落实总体规划的重要手段和指导编制街区控规、更新项目实施方案的重要依据,突出减量发展要求,细化提出首都功能核心区、中心城区等城市不同圈层更新的目标方向,统筹空间资源与更新任务、统筹规划编审与行动计划、统筹项目实施与政策机制、统筹实施主体与管理部门。</p> <p>2. 江苏省南京市探索全链条城市更新项目实施体系。构建“单元规划—体检评估—城市设计—特色片区—计划储备—方案设计—项目实施—监督管理—常态运营”的实施体系,整体谋划、系统推进城市更新。注重城市设计引导,划定特色更新片区,围绕城市体检评估出的问题针对性开展实施阶段的城市设计及更新策划,探索“城市设计—可研方案—规划方案—初步设计—施工图设计”的联动管理机制。</p> <p>3. 江西省建立城市更新规划编制体系。印发《江西省城市更新规划编制指南(试行)》,提出城市更新规划、城市更新行动计划、城市更新项目实施方案等的编制组织程序、主要内容、技术要点和成果要求,规范城市更新规划计划的编制和实施工作。</p>

二	建立政府引导、市场运作、公众参与的可持续实施模式	(一) 建立存量资源 统筹协调机制	<p><b>1. 辽宁省沈阳市探索跨项目统筹运作模式。</b>允许在行政区域内跨项目统筹、开发运营一体化的运作模式，实行统一规划、统一实施、统一运营。对改造任务重、经济无法平衡的，与储备地块组合进行综合平衡，按照土地管理权限报同级政府同意后，通过统筹、联动改造实现平衡。如，将和平区太原街地区划定为城市核心发展板块，将板块内 125 公顷历史文化街区保护、101 万平方米老旧小区改造、31 个口袋公园等民生公益项目，与 6 个储备地块、10 处低效用房项目进行组合开发，通过协议搬迁、先租后出让、带产业条件出让等多种方式，统筹进行跨项目运作实现收益平衡。</p> <p><b>2. 安徽省合肥市探索片区更新“肥瘦搭配”模式。</b>将公共服务设施配套承载力与片区开发强度进行匹配，对收益率高低不同的项目进行“肥瘦搭配”，反哺片区内安置房、学校、党群中心等公益性项目建设。比如，卫岗王卫片区充分利用市场化运作机制，指定区属国有企业为片区土地一级整理单位，将轨道 TOD 项目、片区安置房、公益性项目建设等作为土地上市条件，支持区属国有企业竞得二级土地开发权，确保片区更新改造后公共服务有提升、公共空间有增加、公共环境有改善。</p>
		(二) 通过长效运营 收入平衡改造投入	<p><b>1. 四川省成都市探索全过程一体化推进模式。</b>猛追湾片区按照“政府主导、市场主体、商业化逻辑”原则，由政府收储、租赁、利用既有房屋，引入实力强、资源广、经验丰富的社会力量作为运营商，探索项目策划、规划、设计、建设、运营一体化的投资运营模式，对项目实施整体规划、分步实施、商业运作，并大力实施优质资源“收、租、引”，对收储资产实施资产管理、运营管理、项目招引、业态管控，通过经营性收益平衡改造投入。</p> <p><b>2. 重庆市探索“政府+企业+居民”共同实施模式。</b>戴家巷老街区更新由政府出资通过“微改造”方式开展区域环境提升，建设崖壁步道，国企平台公司征收部分房屋进行改造，引入文化创意、餐饮酒店等业态，使周边物业价值大幅提升，带动居民自发开展临街房屋装修，形成各具特色的小店。在改造中完整保留戴家巷外立面风貌，拆除建筑规模仅占 5.6%，容积率由 2.94 降为 2.82，区域运营收入约 6—7 年可收回房屋改造成本。</p> <p><b>3. 江苏省苏州市探索老菜场更新的“市集模式”。</b>自 2019 年起，对 38 个城市老菜场进行改造，通过引入商业管理公司向产权人承租后，统一负责市集内部装修、设施设备维护、消防改造、软装设计、智慧系统和后期运营等工作，再以房屋租赁形式出租给经营户，通过业态提升收取租金及物业管理费保持收支平衡。改造后，老菜场成为环境优美的文创特色市集，增加书店、舞台、展览区、公共空间等设施，从以前的脏、乱、差华丽转身为具有烟火气的城市会客厅，成功探索老菜场文创化、生态化、网红化、智慧化发展路径。</p>

二	建立政府引导、市场运作、公众参与的可持续实施模式	(三) 构建多元化资金保障机制	<p><b>1. 四川省成都市设立城市更新专项资金。</b>对政府投资的城市更新项目，以直接投资方式予以支持，对城市发展需要且难以实现平衡的项目，经政府认定后采取资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式给予支持。如，在天府文化公园等城市重大功能性片区更新中，由市级财政向市属国有企业注资作为资本金；在历史建筑保护修缮中，市、区（县）两级财政按照 7:3 的比例给予 70%—80% 的投资补助；在老旧小区改造中，对已投放政策性开发性金融贷款且开工建设的部分项目，分类别、分标准给予贷款贴息。</p> <p><b>2. 安徽省铜陵市积极争取开发性金融机构支持。</b>铜陵市政府与国家开发银行安徽省分行签订战略合作协议，获得对 6 个城市更新片区项目的一次性授信 46.18 亿元基准利率下浮贷款，贷款资金已到位 13.3 亿元，用于支持老旧城区改造提升、市政基础设施建设、生态环境治理、公共服务设施配套完善、历史风貌保护和文化传承等多个重点领域。</p> <p><b>3. 上海市设立城市更新基金。</b>为广泛吸引社会力量参与城市更新，上海地产集团联合招商蛇口、中交集团、万科集团、国寿投资、保利发展、中国太保、中保投资等多家房企和保险资金成立 800 亿元基金，定向投资城市更新项目，促进城市功能优化、民生保障、品质提升和风貌保护。</p> <p><b>4. 山东省潍坊市减免城市更新项目行政事业收费。</b>对纳入城市更新重点项目库的项目，免征城市基础设施配套费等各类行政事业收费，对电力、通信、市政公用事业等企业适当降低经营性收费。</p>
		(四) 建立多元主体协同参与机制	<p><b>1. 江苏省苏州市吸引社会力量参与城市更新。</b>引入城市“合伙人”机制，通过赋予实施主体规划参与权、混合用地模式、给予适度奖励等手段，撬动市场主体参与积极性，构建政府引导、社会参与、市场运作、多方协同的工作机制。</p> <p><b>2. 重庆市九龙坡区开展“三师”进社区行动。</b>以“党建引领、基层推动、群众点单、专业把关”为思路，统筹开展规划师、建筑师、工程师进社区行动，通过“居民提议—群众商议—社区复议—专业审议—最终决议”的工作机制确定城市更新方案，提升群众的参与度、支持率和获得感。</p> <p><b>3. 江苏省南京市推动城市更新共商共建共享。</b>小西湖历史风貌区更新项目根据风貌区空间格局及产权关系，以院落和单栋建筑为单位，采用小尺度、渐进式和“一房一策”等方式微改造，在保留原有居住功能及院落形态的前提下，居民自主选择空间功能，全过程参与公共空间设计并合作建设，共商共建共享城市更新。</p>

三	创新与城市更新相配套的支持政策	<p><b>(一) 完善土地政策</b></p> <p><b>1. 上海市完善零星用地整合利用方式。</b>同一街坊内的地块可以在相关利益人协商一致的前提下进行地块边界调整,如将城市更新地块与周边的边角地、夹心地、插花地等无法单独使用的土地合并,以及在保证公共要素的用地面积或建筑面积不减少的前提下,对规划各级公共服务设施、公共绿地和广场用地的位置进行调整。</p> <p><b>2. 重庆市鼓励用地指标弹性配置。</b>给予增加公共服务功能的城市更新项目建筑规模奖励,有条件的可按不超过原计容建筑面积 15%左右比例给予建筑面积支持。如,在沙坪坝区和坪山社区整治提升项目中,运用住房成套化改造的相关支持政策,对原有 D 级危险房屋进行拆除后增容扩建约 1300 平方米,增容面积用于完善房屋使用功能、新建底层社区配套服务用房等。</p> <p><b>3. 湖北省黄石市给予存量用地用途转换过渡期政策。</b>鼓励利用存量土地资源和房产发展文化创意、医养结合、健康养老、科技创新等新产业、新业态,由相关行业主管部门提供证明文件,可享受按原用途、原权利类型使用土地的过渡期政策。过渡期以 5 年为限,5 年期满或转让需办理用地手续的,可按新用途、新权利类型,以协议方式办理用地手续。</p>	<p><b>(二) 优化审批流程</b></p> <p><b>1. 北京市简化简易低风险工程建设项目审批要求。</b>对于社会投资、符合低风险等级、地上建筑面积不大于 10000 平方米等条件的建设项目,纳入“一站通”系统,可“一表式”完成立项、建设工程规划许可申办等手续,精简审批事项、压缩审批时限,为社会主体参与更新改造提供便利。</p> <p><b>2. 河北省唐山市分类制定简化审批流程方案。</b>采取打包审批、联合审批、联合验收等方式简化房屋建筑、市政基础设施审批环节,针对更新单元中的新建工业项目和重点项目、特殊项目分类制定简化审批流程方案,逐步推进城市更新审批事项同级化。</p> <p><b>3. 湖北省黄石市建立城市更新项目审批“绿色通道”。</b>对于配建公共设施或房屋改造的项目,免于办理建设工程规划许可。建设项目按照“先建后验”的规定办理施工许可,相关部门同步介入工程质量、安全、消防监管。</p>

## 北京市城市更新条例

北京市人民代表大会常务委员会公告〔十五届〕第 88 号

《北京市城市更新条例》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第四十五次会议于 2022 年 11 月 25 日通过，现予公布，自 2023 年 3 月 1 日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会

### 北京市城市更新条例

(2022 年 11 月 25 日北京市第十五届人民代表大会常务委员会第四十五次会议通过)

#### 第一章 总 则

第一条为了落实北京城市总体规划，以新时代首都发展为统领推动城市更新，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，优化城市功能和空间布局，改善人居环境，加强历史文化保护传承，激发城市活力，促进城市高质量发展，建设国际一流的和谐宜居之都，根据有关法律、行政法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条本市行政区域内的城市更新活动及其监督管理，适用本条例。

本条例所称城市更新，是指对本市建成区内城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整，具体包括：

（一）以保障老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区等房屋安全，提升居住品质为主的居住类城市更新；

（二）以推动老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等存量空间资源提质增效为主的产业类城市更新；

（三）以更新改造老旧市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施，保障安全、补足短板为主的设施类城市更新；

（四）以提升绿色空间、滨水空间、慢行系统等环境品质为主的公共空间类城市更新；

（五）以统筹存量资源配置、优化功能布局，实现片区可持续发展的区域综合性城市更新；

（六）市人民政府确定的其他城市更新活动。

本市城市更新活动不包括土地一级开发、商品住宅开发等项目。

第三条本市城市更新坚持党的领导，坚持以人民为中心，坚持落实首都城市战略定位，坚持统筹发展与安全，坚持敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态。

本市城市更新工作遵循规划引领、民生优先，政府统筹、市场运作，科技赋能、绿色发展，问题导向、有序推进，多元参与、共建共享的原则，实行“留改拆”并举，以保留利用提升为主。

第四条开展城市更新活动，遵循以下基本要求：

（一）坚持先治理、后更新，与“疏解整治促提升”工作相衔接，与各类城市开发建设方式、城乡结合部建设改造相协调；

（二）完善区域功能，优先补齐市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施短板；

（三）落实既有建筑所有权人安全主体责任，消除各类安全隐患；

（四）落实城市风貌管控、历史文化名城保护要求，严格控制大规模拆除、增建，优化城市设计，延续历史文脉，凸显首都城市特色；

（五）落实绿色发展要求，开展既有建筑节能绿色改造，提升建筑能效水平，发挥绿色建筑集约发展效应，打造绿色生态城市；

（六）统筹地上地下空间一体化、集约化提升改造，提高城市空间资源利用效率；

（七）落实海绵城市、韧性城市建设要求，提高城市防涝、防洪、防疫、防灾能力；

（八）推广先进建筑技术、材料以及设备，推动数字技术创新与集成应用，推进智慧城市建设；

（九）落实无障碍环境建设要求，推进适老化宜居环境和儿童友好型城市建设。

第五条本市建立城市更新组织领导和工作协调机制。市人民政府负责统筹全市城市更新工作，研究、审议城市更新相关重大事项。

市住房城乡建设部门负责综合协调本市城市更新实施工作，研究制定相关政策、标准和规范，制定城市更新计划并督促实施，跟踪指导城市更新示范项目，按照职责推进城市更新信息系统建设等工作。

市规划自然资源部门负责组织编制城市更新相关规划并督促实施，按照职责研究制定城市更新有关规划、土地等政策。



市发展改革、财政、教育、科技、经济和信息化、民政、生态环境、城市管理、交通、水务、商务、文化旅游、卫生健康、市场监管、国资、文物、园林绿化、金融监管、政务服务、人防、税务、公安、消防等部门，按照职责推进城市更新工作。

第六条区人民政府负责统筹推进、组织协调和监督管理本行政区域内城市更新工作，组织实施重点项目、重点街区的城市更新；明确具体部门主管本区城市更新工作，其他各有关部门应当按照职能分工推进实施城市更新工作。

街道办事处、乡镇人民政府应当充分发挥“吹哨报到”、接诉即办等机制作用，组织实施本辖区内街区更新，梳理辖区资源，搭建城市更新政府、居民、市场主体共建共治共享平台，调解更新活动中的纠纷。

居民委员会、村民委员会在街道办事处、乡镇人民政府的指导下，了解、反映居民、村民更新需求，组织居民、村民参与城市更新活动。

第七条不动产所有权人、合法建造或者依法取得不动产但尚未办理不动产登记的单位和个人、承担城市公共空间和设施建设管理责任的单位等作为物业权利人，依法开展城市更新活动，享有更新权利，承担更新义务，合理利用土地，自觉推动存量资源提质增效。

国家机关、国有企业事业单位作为物业权利人的，应当主动进行更新；涉及产权划转、移交或者授权经营的，国家机关、国有企业事业单位应当积极洽商、主动配合。直管公房经营管理单位按照国家和本市公房管理有关规定在城市更新中承担相应责任。

第八条本市城市更新活动应当按照公开、公平、公正的要求，完善物业权利人、利害关系人依法参与城市更新规划编制、政策制定、民主决策等方面的制度，建立健全城市更新协商共治机制，发挥业主自治组织作用，保障公众在城市更新项目中的知情权、参与权和监督权。

鼓励社会资本参与城市更新活动、投资建设运营城市更新项目；畅通市场主体参与渠道，依法保障其合法权益。市场主体应当积极履行社会责任。

城市更新活动相关主体按照约定合理共担改造成本，共享改造收益。

第九条本市建立城市更新专家委员会制度，为城市更新有关活动提供论证、咨询意见。

本市建立责任规划师参与制度，指导规划实施，发挥技术咨询服务、公众意见征集等作用，作为独立第三方人员，对城市更新项目研提意见，协助监督项目实施。

第十条本市充分利用信息化、数字化、智能化的新技术开展城市更新工作，依托智慧城市信息化建设共性基础平台建立全市统一的城市更新信息系统，完善数据共享机制，提供征集城市更新需求、畅通社会公众意愿表达渠道等服务保障功能。

市、区人民政府及其有关部门依托城市更新信息系统，对城市更新活动进行统筹推进、监督管理，为城市更新项目的实施提供服务保障。

第十一条本市推动建立城市更新服务首都功能协同对接机制,加强服务保障,对于满足更新条件的项目,按照投资分担原则和责任分工,加快推进城市更新项目实施。

## 第二章 城市更新规划

第十二条本市按照国土空间规划体系要求,通过城市更新专项规划和相关控制性详细规划对资源和任务进行时空统筹和区域统筹,通过国土空间规划“一张图”系统对城市更新规划进行全生命周期管理,统筹配置、高效利用空间资源。

第十三条市规划自然资源部门组织编制城市更新专项规划,经市人民政府批准后,纳入控制性详细规划。

城市更新专项规划是指导本市行政区域内城市更新工作的总体安排,具体包括提出更新目标、明确组织体系、划定重点更新区域、完善更新保障机制等内容。

编制城市更新专项规划,应当向社会公开,充分听取专家、社会公众意见,及时将研究处理情况向公众反馈。

第十四条本市依法组织编制的控制性详细规划,作为城市更新项目实施的规划依据。编制控制性详细规划应当落实城市总体规划、分区规划要求,进行整体统筹。

编制更新类控制性详细规划,应当根据城市建成区特点,结合更新需求以及群众诉求,科学确定规划范围、深度和实施方式,小规模、渐进式、灵活多样地推进城市更新。

第十五条城市更新专项规划和相关控制性详细规划的组织编制机关，在编制规划时应当进行现状评估，分类梳理存量资源的分布、功能、规模、权属等信息，提出更新利用的引导方向和实施要求。涉及历史文化资源的，应当开展历史文化资源调查评估。

规划实施中应当优先考虑存在重大安全隐患、居住环境差、市政基础设施薄弱、严重影响历史风貌以及现有土地用途、建筑物使用功能、产业结构不适应经济社会发展等情况的区域。

第十六条市规划自然资源、住房城乡建设部门会同发展改革、财政、科技、经济和信息化、商务、城市管理、交通、水务、园林绿化、消防等部门制定更新导则，明确更新导向、技术标准等，指导城市更新规范实施。

第十七条城市更新项目应当依据控制性详细规划和项目更新需要，编制实施方案。符合本市简易低风险工程建设项目要求的，可以直接编制项目设计方案用于更新实施。

### 第三章 城市更新主体

第十八条物业权利人在城市更新活动中，享有以下权利：

- （一）向本市各级人民政府及其有关部门提出更新需求和建议；
- （二）自行或者委托进行更新，也可以与市场主体合作进行更新；
- （三）更新后依法享有经营权和收益权；
- （四）城市更新项目涉及多个物业权利人的，依法享有相应的表决权，对共用部位、共用设施设备在更新后依实施方案享有收益权；
- （五）对城市更新实施过程享有知情权、监督权和建议权；

（六）对侵害自己合法权益的行为，有权请求承担民事责任；

（七）法律法规规定的其他权利。

第十九条物业权利人在城市更新活动中，应当遵守以下规定：

（一）国家和本市城市更新有关法律法规规定和制度要求；

（二）配合有关部门组织开展的城市更新相关现状调查、意愿调查等工作，提供相关资料；

（三）履行业主义务，参与共有部分的管理，对共同决定事项进行协商，执行业主依法作出的共同决定；

（四）执行经本人同意或者业主共同决定报有关部门依法审查通过的实施方案，履行相应的出资义务，做好配合工作。

第二十条城市更新项目涉及单一物业权利人的，物业权利人自行确定实施主体；涉及多个物业权利人的，协商一致后共同确定实施主体；无法协商一致，涉及业主共同决定事项的，由业主依法表决确定实施主体。

城市更新项目权属关系复杂，无法依据上述规则确定实施主体，但是涉及法律法规规定的公共利益、公共安全等情况确需更新的，可以由区人民政府依法采取招标等方式确定实施主体。确定实施主体应当充分征询利害关系人意见，并通过城市更新信息系统公示。

第二十一条多个相邻或者相近城市更新项目的物业权利人，可以通过合伙、入股等多种方式组成新的物业权利人，统筹集约实施城市更新。

第二十二条区人民政府依据城市更新专项规划和相关控制性详细规划，可以将区域综合性更新项目或者多个城市更新项目，划定为一个城市更新实施单元，统一规划、统筹实施。

区人民政府确定与实施单元范围内城市更新活动相适应的主体作为实施单元统筹主体，具体办法由市住房城乡建设部门会同有关部门制定。实施单元统筹主体也可以作为项目实施主体。

区人民政府可以根据城市更新活动需要，赋予实施单元统筹主体推动达成区域更新意愿、整合市场资源、推动项目统筹组合、推进更新项目实施等职能。

第二十三条实施主体负责开展项目范围内现状评估、房屋建筑性能评估、消防安全评估、更新需求征询、资源整合等工作，编制实施方案，推动项目范围内物业权利人达成共同决定。

具备规划设计、改造施工、物业管理、后期运营等能力的市场主体，可以作为实施主体依法参与城市更新活动。

第二十四条城市更新项目涉及多个物业权利人的，通过共同协商确定实施方案；涉及业主共同决定事项的，由业主依法表决确定。

实施电线、电缆、水管、暖气、燃气管线等建筑物以内共有部分改造的，可以根据管理规约或者议事规则由业主依法表决确定。

经物业权利人同意或者依法共同表决通过的实施方案，由实施主体报区城市更新主管部门审查。

第二十五条城市更新项目涉及多个物业权利人权益以及公众利益的，街道办事处、乡镇人民政府或者居民委员会、村民委员会可以

依相关主体申请或者根据项目推进需要，通过社区议事厅等形式，召开项目确定听证会、实施方案协调会以及实施效果评议会，听取意见建议，协调利益，化解矛盾，推动实施。区人民政府应当加强对议事协调工作的指导，健全完善相关工作指引。

第二十六条物业权利人拒不执行实施方案的，其他物业权利人、业主大会或者业主委员会可以依法向人民法院提起诉讼；造成实施主体损失的，实施主体可以依法向人民法院请求赔偿。

本市鼓励发挥人民调解制度作用，人民调解委员会可以依申请或者主动开展调解工作，帮助当事人自愿达成调解协议。

项目实施涉及法律法规规定的公共安全的，区城市更新主管部门可以参照重大行政决策的有关规定作出更新决定。物业权利人对决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在决定规定的期限内又不配合的，由区城市更新主管部门依法申请人民法院强制执行。

第二十七条城市更新过程中，涉及公有住房腾退的，产权单位应当妥善安置承租人，可以采取租赁置换、产权置换等房屋置换方式或者货币补偿方式予以安置补偿。

项目范围内直管公房承租人签订安置补偿协议比例达到实施方案规定要求，承租人拒不配合腾退房屋的，产权单位可以申请调解；调解不成的，区城市更新主管部门可以依申请作出更新决定。承租人对决定不服的，可以按照本条例第二十六条第三款规定执行。

第二十八条城市更新过程中，需要对私有房屋进行腾退的，实施主体可以采取产权调换、提供租赁房源或者货币补偿等方式进行协商。

城市更新项目范围内物业权利人腾退协议签约比例达到百分之九十五以上的，实施主体与未签约物业权利人可以向区人民政府申请调解。调解不成且项目实施涉及法律、行政法规规定的公共利益，确需征收房屋的，区人民政府可以依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》等有关法律法规规定对未签约的房屋实施房屋征收。

第二十九条城市更新活动中，相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，为城市更新活动提供以下必要的便利：

- （一）配合对现状建筑物及其附属设施进行测量、改造、修缮；
- （二）给予必要的通行区域、施工作业场所；
- （三）提供实施更新改造必要的用水、排水等便利；
- （四）其他城市更新活动必要的便利。

对相邻权利人造成损失的，应当依法给予补偿或者赔偿。

## 第四章 城市更新实施

### 第一节 实施要求

第三十条实施首都功能核心区平房院落保护性修缮、恢复性修建的，可以采用申请式退租、换租、房屋置换等方式，完善配套功能，改善居住环境，加强历史文化保护，恢复传统四合院基本格局；按照核心区控制性详细规划合理利用腾退房屋，建立健全平房区社会管理机制。核心区以外的地区可以参照执行。



实施主体完成直管公房申请式退租和恢复性修建后,可以获得经营房屋的权利。推进直管公房经营预期收益等应收账款质押,鼓励金融机构向获得区人民政府批准授权的实施主体给予贷款支持。

首都功能核心区平房院落腾退空间,在满足居民共生院改造和申请式改善的基础上,允许实施主体依据控制性详细规划,利用腾退空间发展租赁住房、便民服务、商务文化服务等行业。

区属直管公房完成退租、腾退后,可以由实施主体与区人民政府授权的代持机构根据出资、添附情况,按照国有资产管理有关规定共同享有权益。

第三十一条实施危旧楼房和简易楼改建的,建立物业权利人出资、社会筹资参与、政府支持的资金筹集模式,物业权利人可以提取住房公积金或者利用公积金贷款用于支付改建成本费用。

改建项目应当不增加户数,可以利用地上、地下空间,补充部分城市功能,适度改善居住条件,可以在符合规划、满足安全要求的前提下,适当增加建筑规模作为共有产权住房或者保障性租赁住房。

对于位于重点地区和历史文化街区内的危旧楼房和简易楼,鼓励和引导物业权利人通过腾退外迁改善居住条件。

第三十二条实施老旧小区综合整治改造的,应当开展住宅楼房抗震加固和节能综合改造,整治提升小区环境,健全物业管理和物业服务费调整长效机制,改善老旧小区居住品质。经业主依法共同决定,业主共有的设施与公共空间,可以通过改建、扩建用于补充小区便民服务设施等。

老旧住宅楼房加装电梯的，应当依法由业主表决确定。业主可以依法确定费用分摊、收益分配等事项。

街道办事处、乡镇人民政府应当健全利益协调机制，推动形成各方认可的利益平衡方案。市住房城乡建设部门应当会同有关部门，通过制定工作指引等方式加强指导。

老旧小区综合整治改造中包含售后公房的，售房单位应当进行专项维修资金补建工作，售后公房业主应当按照国家和本市有关规定续筹专项维修资金。

第三十三条实施老旧厂房更新改造的，在符合街区功能定位的前提下，鼓励用于补充公共服务设施、发展高精尖产业，补齐城市功能短板。

在符合规范要求、保障安全的基础上，可以经依法批准后合理利用厂房内部空间进行加层改造。

第三十四条实施低效产业园区更新的，应当推动传统产业转型升级，重点发展新产业、新业态，聚集创新资源、培育新兴产业，完善产业园区配套服务设施。

区人民政府应当建立产业园区分级分类认定标准，将产业类型、投资强度、产出效率、创新能力、节能环保等要求，作为产业引入的条件。区人民政府组织与物业权利人以及实施主体签订履约监管协议，明确各方权利义务。

第三十五条实施老旧低效楼宇更新的，应当优化业态结构、完善建筑安全和使用功能、提升空间品质、提高服务水平，拓展新场景、

挖掘新消费潜力、提升城市活力，提高智能化水平、满足现代商务办公需求。

对于存在建筑安全隐患或者严重抗震安全隐患，以及不符合民用建筑节能强制性标准的老旧低效楼宇，物业权利人应当及时进行更新；没有能力更新的，可以向区人民政府申请收购建筑物、退回土地。

在符合规划和安全等规定的条件下，可以在商业、商务办公建筑内安排文化、体育、教育、医疗、社会福利等功能，也可以用于宿舍型保障性租赁住房。

第三十六条实施市政基础设施更新改造的，应当完善道路网络，补足交通设施短板，强化轨道交通一体化建设和场站复合利用，建设和完善绿色慢行交通系统，构建连续、通畅、安全的步行与自行车道网络，促进绿色交通设施改造。推进综合管廊建设，完善市政供给体系，建立市政专业整合工作推进机制，统筹道路施工和地下管线建设，应当同步办理立项、规划和施工许可。城市更新项目涉及利用集体土地建设配套公共服务设施、道路和市政设施的，应当随同项目一并研究。

实施老旧、闲置公共服务设施更新改造的，鼓励利用存量资源改造为公共服务设施和便民服务设施，按照民生需求优化功能、丰富供给，提升公共服务设施的服务能力与品质。

实施老旧公共安全设施更新改造的，应当加强首都安全保障，提高城市韧性，提高城市应对多风险叠加能力，确保首都持续安全稳定。

第三十七条实施公共空间更新改造的，应当统筹绿色空间、滨水空间、慢行系统、边角地、插花地、夹心地等，改善环境品质与风貌特色。实施居住类、产业类城市更新项目时，可以依法将边角地、插花地、夹心地同步纳入相关实施方案，同步组织实施。

公共空间类更新项目由项目所在地街道办事处、乡镇人民政府或者经授权的企业担任实施主体。企业可以通过提供专业化物业服务等方式运营公共空间。有关专业部门、公共服务企业予以专项支持。

第三十八条本市统筹推进区域综合性更新。

推动街区更新，整合街区各类空间资源，统筹推进居住类、产业类、设施类、公共空间类更新改造，补短板、强弱项，促进生活空间改善提升、生产空间提质增效，加强街区生态修复。

推动轨道交通场站以及周边存量建筑一体化更新，推进场站用地综合利用，实现轨道交通与城市更新有机融合，带动周边存量资源提质增效，促进场站与周边商业、办公、居住等功能融合，补充公共服务设施。

推动重大项目以及周边地区更新，在重大项目建设时，应当梳理周边地区功能以及配套设施短板，提出更新改造范围和内容，推动周边地区老旧楼宇与传统商圈、老旧厂房与低效产业园区提质增效，促进公共空间与公共设施品质提升。

## 第二节 实施程序

第三十九条本市建立市、区两级城市更新项目库，实行城市更新项目常态申报和动态调整机制，由城市更新实施单元统筹主体、项目

实施主体向区城市更新主管部门申报纳入项目库。具体办法由市住房城乡建设部门会同有关部门制定。

具备实施条件的项目，有关部门应当听取项目所在地街道办事处、乡镇人民政府以及有关单位和个人意见，及时纳入城市更新计划。

第四十条项目纳入城市更新计划后，实施主体开展实施方案编制工作。编制过程中应当与相关物业权利人进行充分协商，征询利害关系人的意见。

实施主体结合实际情况编制实施方案，明确更新范围、内容、方式以及建筑规模、使用功能、设计方案、建设计划、土地取得方式、市政基础设施和公共服务设施建设、成本测算、资金筹措方式、运营管理模式、产权办理等内容。市、区人民政府有关部门应当加强对实施主体编制实施方案的指导。

第四十一条依照本条例第二十四条第三款规定确定的实施方案，报区城市更新主管部门，由区人民政府组织区城市更新主管部门会同有关行业主管部门进行联合审查；涉及国家和本市重点项目、跨行政区域项目、涉密项目等重大项目的，应当报市人民政府批准。审查通过的，由区城市更新主管部门会同有关行业主管部门出具意见，并在城市更新信息系统上对项目情况进行公示，公示时间不得少于十五个工作日。

对实施方案应当重点审核以下内容：

- （一）是否符合城市更新规划和导则相关要求；
- （二）是否符合本条例第四条相关要求；

- (三) 现状评估、房屋建筑性能评估等工作情况；
- (四) 更新需求征询以及物业权利人对实施方案的协商表决情况；
- (五) 建筑规模、主体结构、使用用途调整等情况是否符合相关规划；
- (六) 项目资金和用地保障情况；
- (七) 更新改造空间利用以及运营、产权办理、消防专业技术评价情况。

第四十二条政府投资为主的城市更新项目，可以由区人民政府或者实施主体将相同、相近类型项目或者同一实施单元内的项目统一招标、统一设计。

区人民政府或者实施主体在项目纳入城市更新计划后，在项目主体、招标内容和资金来源等条件基本确定的前提下，可以依法开展勘察设计招标等工作。

第四十三条实施主体依据审查通过的实施方案申请办理投资、土地、规划、建设等行政许可或者备案，由各主管部门依法并联办理；符合本市简易低风险工程建设项目要求的，按照相关简易程序办理。市住房城乡建设、规划自然资源部门应当会同有关部门，建立科学合理的并联办理工作机制，优化程序，提高效率。

第四十四条在保障公共安全的前提下，城市更新中既有建筑改造的绿地率可以按照区域统筹核算，人防工程、建筑退线、建筑间距、日照时间、机动车停车数量等无法达到现行标准和规范的，可以按照改造后不低于现状的标准进行审批。

相关行业主管部门可以按照环境改善和整体功能提升的原则，制定适合城市更新既有建筑改造的标准和规范。

第四十五条城市更新既有建筑改造应当确保消防安全，符合法律法规和有关消防技术标准要求。确实无法执行现行消防技术标准的，按照尊重历史、因地制宜的原则，应当不低于原建造时的标准；或者采用消防性能化方法进行设计，符合开展特殊消防设计情形的，应当按照有关规定开展特殊消防设计专家评审。

有关部门可以根据城市更新要求，依法制定相适应的既有建筑改造消防技术规范或者方案审查流程。

第四十六条利用更新改造空间按照实施方案从事经营活动的，有关部门应当办理经营许可。

对于原有建筑物进行多种功能使用，不变更不动产登记的，不影响实施主体办理市场主体登记以及经营许可手续。

## 第五章 城市更新保障

第四十七条实施城市更新过程中，为了满足安全、环保、无障碍标准等要求，增设必要的楼梯、风道、无障碍设施、电梯、外墙保温等附属设施和室外开敞性公共空间的，增加的建筑规模可以不计入各区建筑管控规模，由各区单独备案统计。

为了保障居民基本生活、补齐城市短板，实施市政基础设施改造、公共服务设施改造、公共安全设施改造、危旧楼房成套化改造的，增加的建筑规模计入各区建筑管控规模，可以由各区单独备案统计，进行全区统筹。

第四十八条本市探索实施建筑用途转换、土地用途兼容。市规划自然资源部门应当制定具体规则，明确用途转换和兼容使用的正负面清单、比例管控等政策要求和技术标准。

存量建筑在符合规划和管控要求的前提下，经依法批准后可以转换用途。鼓励各类存量建筑转换为市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施。公共管理与公共服务类建筑用途之间可以相互转换；商业服务业类建筑用途之间可以相互转换；工业以及仓储类建筑可以转换为其他用途。

存量建筑用途转换经批准后依法办理规划建设手续。符合正面清单和比例管控要求的，按照不改变规划用地性质和土地用途管理；符合正面清单，但是超过比例管控要求的，应当依法办理土地用途变更手续，按照不同建筑用途的建筑规模比例或者功能重要性确定主用途，按照主用途确定土地配置方式、使用年期，结合兼容用途及其建筑规模比例综合确定地价。

住房城乡建设、市场监管、税务、卫生健康、生态环境、文化旅游、公安、消防等部门应当按照工作职责为建筑用途转换和土地用途兼容使用提供政策和技术支撑，办理建设、使用、运营等相关手续，加强行业管理和安全监管。

第四十九条开展城市更新活动的，国有建设用地依法采取租赁、出让、先租后让、作价出资或者入股等有偿使用方式或者划拨方式配置。采取有偿使用方式配置国有建设用地的，可以按照国家规定采用协议方式办理用地手续。



根据实施城市规划需要,可以由政府依法收回国有建设用地使用权。重新配置的,经营性用地应当依法采取公开招标、拍卖、挂牌等方式。未经有关部门批准,不得分割转让土地使用权。

本市鼓励在城市更新活动中采取租赁方式配置国有建设用地。租赁国有建设用地可以依法登记,租赁期满后可以续租。在租赁期以内,承租人按照规定支付土地租金并完成更新改造后,符合条件的,国有建设用地租赁可以依法转为国有建设用地使用权出让。

国有建设用地租赁、先租后让和国有建设用地使用权作价出资或者入股的具体办法由市规划自然资源部门制定。

第五十条在不改变用地主体的条件下,城市更新项目符合更新规划以及国家和本市支持的产业业态的,在五年内可以继续按照原用途和土地权利类型使用土地,可以根据更新改造需要办理建设工程规划许可和建筑工程施工许可手续,暂不办理用地手续和不动产登记。

五年期满或者涉及转让时,经区人民政府评估,符合更新规划和产业发展方向,已经实现既定的使用功能和预期效果的,可以按照本条例第四十九条规定以新用途办理用地手续。允许用地主体提前申请按照新用途办理用地手续。

五年期限的起始日从核发建筑工程施工许可证之日起计算;不需要办理建筑工程施工许可证的,起始日从核发建设工程规划许可证之日起计算。

第五十一条在城市更新活动中,可以采用弹性年期供应方式配置国有建设用地。采取租赁方式配置的,土地使用年期最长不得超过二

十年；采取先租后让方式配置的，租让年期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。国有建设用地使用权剩余年期不足，确需延长的，可以依法适当延长使用年限，但是剩余年期与续期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。

涉及缴纳或者补缴土地价款的，应当考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，综合确定土地价款。

采取租赁方式使用土地的，土地租金按年支付或者分期缴纳，租金标准根据前款以及地价评估规定确定。土地租金按年支付的，年租金应当按照市场租金水平定期评估后调整，时间间隔不得超过五年。

第五十二条城市更新范围内已取得土地和规划审批手续的建筑物，可以纳入实施方案研究后一并办理相关手续。无审批手续、审批手续不全或者现状与原审批不符的建筑，区人民政府应当组织有关部门进行调查、认定，涉及违反法律规定的，应当依法处理；不涉及违反法律规定的，经公示后可以纳入实施方案研究后一并办理相关手续。

城市更新项目应当权属清楚、界址清晰、面积准确，实施更新后依法办理不动产登记。

第五十三条本市鼓励在符合控制性详细规划的前提下，采取分层开发的方式，合理利用地上、地下空间补充建设城市公共服务设施，并依法办理不动产登记。

支持将符合要求的地下空间用于便民服务设施、公共服务设施，补充完善街区服务功能。

第五十四条市、区人民政府应当加强相关财政资金的统筹利用，可以对涉及公共利益、产业提升的城市更新项目予以资金支持，引导社会资本参与。鼓励通过依法设立城市更新基金、发行地方政府债券、企业债券等方式，筹集改造资金。

纳入城市更新计划的项目，依法享受行政事业性收费减免，相关纳税人依法享受税收优惠政策。

鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新，适应城市更新融资需求，依据审查通过的实施方案提供项目融资。

按照国家规定探索利用住房公积金支持城市更新项目。

## 第六章 监督管理

第五十五条市、区人民政府及其有关部门在实施城市更新过程中，应当依法履行重大行政决策程序，统筹兼顾各方利益，畅通公众参与渠道。

第五十六条市人民政府以及市住房城乡建设等有关部门应当加强对区人民政府及其有关部门城市更新过程中实施主体确定、实施方案审核、更新决定作出、审批手续办理、信息系统公示等情况的监督指导。

国有资产监督管理机构应当建立健全与国有企业参与城市更新活动相适应的考核机制。

第五十七条区城市更新主管部门会同相关行业主管部门对城市更新项目进行全过程监督，可以结合项目特点，通过签订履约监管协

议等方式明确监管主体、监管要求以及违约的处置方式，加强监督管理。

城市更新项目应当按照经审查通过的实施方案进行更新和经营利用，不得擅自改变用途、分割销售。

第五十八条对于违反城市更新有关规定的行为，任何单位和个人有权向市、区人民政府及其有关部门投诉、举报，市、区人民政府及其有关部门应当按照规定及时核实处理。

## 第七章 附 则

第五十九条本条例自 2023 年 3 月 1 日起施行。

## 黑龙江省土地管理条例（2022 修订）

黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 58 号

《黑龙江省土地管理条例》已由黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第三十九次会议于 2022 年 12 月 22 日通过，现予公布，自 2023 年 3 月 1 日起施行。

黑龙江省人民代表大会常务委员会

2022 年 12 月 26 日

### 黑龙江省土地管理条例

（2022 年 12 月 22 日黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第三十九次会议通过）

#### 第一章 总则

第一条 为了加强土地管理，促进社会经济可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省行政区域内土地的保护、开发、利用及相关监督管理活动，适用本条例。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当加强对土地管理工作的领导，全面规划，严格管理，保护和合理开发利用土地资源，推动节约集约用地，制止非法占用土地和破坏土地资源的行为。

村民委员会、农村集体经济组织应当开展日常巡查，及时发现、制止土地违法行为，并将巡查情况报乡（镇）人民政府。

第四条省人民政府自然资源主管部门统一负责全省土地的管理和监督工作。

市（地）、县（市）人民政府（行署）自然资源主管部门负责本行政区域内土地的管理和监督工作。

## 第二章 国土空间规划

第五条国土空间规划包括总体规划、详细规划、相关专项规划。详细规划应当服从总体规划；相关专项规划应当相互协同，服从总体规划并与详细规划相衔接。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划。

在国土空间规划批准实施前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

第六条国土空间总体规划应当包括下列内容：

- （一）规划目标、期限和范围；
- （二）国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、用途管制要求；
- （三）国土空间分区；
- （四）规划实施措施；
- （五）其他需要载明的事项。

第七条国土空间总体规划，由省、市（地）、县（市）、乡（镇）人民政府（行署）分别组织编制。

市、县（市）人民政府自然资源主管部门和乡（镇）人民政府应当依据国土空间总体规划组织编制详细规划。

相关主管部门组织编制专项规划，应当遵循国土空间总体规划，不得违背国土空间总体规划强制性内容。专项规划的主要内容应当纳入详细规划。

第八条国土空间规划实行分级审批。

省国土空间总体规划，经省人民代表大会常务委员会审议后，由省人民政府报国务院批准。

哈尔滨市以及国务院指定城市的国土空间总体规划，经同级人民代表大会常务委员会审议后，由省人民政府审查同意，报国务院批准。

其他市（地）国土空间总体规划，经同级人民代表大会常务委员会（工委）审议后，由市（地）人民政府（行署）报省人民政府批准。

县（市）国土空间总体规划，经同级人民代表大会常务委员会审议后，由市（地）人民政府（行署）报省人民政府批准。

乡（镇）国土空间总体规划，由县（市、区）人民政府报市（地）人民政府（行署）批准，报省人民政府自然资源主管部门备案。

城镇开发边界内的详细规划，由市、县（市）人民政府自然资源主管部门报本级人民政府批准。城镇开发边界外的村庄规划，由乡（镇）人民政府报上一级人民政府批准。

国土空间规划不得擅自修改；确需修改的，应当先经规划审批机关同意后，按照法定程序修改。

第九条各级人民政府可以依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划实施监督信息系统，对国土空间规划实施情况开展动态监测、评估、预警和监管。

第十条各级人民政府应当加强土地利用年度计划管理，实行建设用地总量控制，统筹安排建设项目用地。

土地利用年度计划应当优先保障国家和省重大能源、交通、水利等基础设施项目和重大产业项目用地。

第十一条县级以上人民政府应当执行国家土地调查和土地统计制度。

县级以上人民政府自然资源主管部门会同同级有关部门进行土地调查，并根据调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

县级以上人民政府统计机构和自然资源主管部门依法进行土地统计调查，定期发布土地统计资料。

### 第三章 耕地保护

第十二条各级人民政府应当加强耕地特殊保护，促进耕地资源可持续利用，保障国家粮食安全，保护和改善生态环境。

第十三条各级人民政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。

上级人民政府对下级人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。考核内容包括耕地保有量、永久基本农田保护面积、耕地数



量变化、耕地占补平衡、永久基本农田占用和补划、高标准农田建设、耕地质量保护与提升、耕地保护制度建设等方面情况。

第十四条市（地）、县（市）人民政府（行署）应当严格执行国土空间规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少的，由上一级人民政府责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量和质量相当的耕地，本行政区域内不具备开垦条件的，按照有关耕地易地占补平衡的规定执行；耕地质量降低的，由上一级人民政府责令在规定期限内组织整治。新开垦和整治的耕地，由上一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验收。

第十五条经依法批准非农业建设占用耕地的，由占用耕地的单位或者个人负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省有关规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。开垦耕地产生的费用作为建设成本，列入建设项目总投资或者生产成本。

第十六条县级以上人民政府应当落实国家关于耕地保护补偿的有关规定，按照财政事权和支出责任相适应的原则，在符合国家规定的前提下，可以结合实际安排耕地保护资金用于耕地保护补偿，对承担耕地保护责任的主体根据其耕地保护实际成效给予补偿激励。

第十七条非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。禁止占用耕地建

窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

耕地应当优先用于粮食和油、糖、蔬菜等农产品生产。按照国家有关规定需要将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地。

禁止违反规定占用耕地开展绿化造林、超标准建设绿色通道、挖田造湖造景等活动。

第十八条禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。

已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，由用地单位按照土地出让或者划拨价款的百分之二十缴纳土地闲置费。

已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，连续二年未使用的，经原批准机关批准，由市、县（市）人民政府无偿收回用地单位的土地使用权。该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。建设项目需要使用时，对恢复耕种土地有青苗的，由市、县（市）人民政府给予适当补偿。

第十九条禁止任何单位和个人在国土空间规划确定的禁止开垦的范围内从事土地开发活动。

按照国土空间规划，开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，应当向土地所在地的县级以上人民政府自然资源主管部门提出申请，一次性开发

五十公顷以下的，由县级人民政府批准；一次性开发超过五十公顷不超过一百公顷的，由市级人民政府批准；一次性开发超过一百公顷的，由省人民政府批准。

第二十条因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

第二十一条建设所占用耕地耕作层的土壤利用按照国家和省有关规定执行。

第二十二条法律、法规对黑土地等优质耕地的保护、利用和相关治理、修复等活动另有规定的，从其规定。

## 第四章 建设用地

### 第一节 一般规定

第二十三条从事土地开发利用活动，应当采取有效措施，防止、减少土壤污染，并确保建设用地符合土壤环境质量要求。列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的地块，不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。

第二十四条鼓励合理利用地上、地下空间。开发利用地上、地下空间，应当符合国土空间规划要求。

地上、地下空间建设用地使用权的取得，参照地表同类用途国有建设用地使用权的相关规定执行。

第二十五条县级以上人民政府应当统筹新增和存量建设用地使用，保障中小企业用地，优先支持通过工业用地整治改造、城乡低效用地再开发等方式建设中小企业园区，促进中小企业集聚发展和转型提升。

第二十六条建设单位或者个人应当按照批准的用途使用国有土地。确需改变土地用途的，应当经有关人民政府自然资源主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准，按照新的用途需要补缴土地价款的应当予以补缴。

第二十七条建设项目施工和地质勘查需要临时使用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。土地使用者应当根据土地权属，与有关自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。临时用地期满后，未按照法律、行政法规规定完成复垦或者恢复种植条件的，除依法处罚外，还应当依法承担赔偿责任。

第二十八条农村集体经济组织使用乡（镇）国土空间规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，以及乡村公共设施、公益事业建设需要使用土地的，应当按照国家和省有关规定报批。其中，涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。

第二十九条抢险救灾、疫情防控等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，用后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，

建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内申请补办建设用地审批手续。

## 第二节 农用地转用

第三十条建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的，报国务院批准。

第三十一条除国务院授权省人民政府批准的农用地转为建设用地外，在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该国土空间规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，由市级人民政府批准。

第三十二条在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外，将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，报省人民政府批准。

第三十三条建设项目占用土地，涉及未利用地转为建设用地的，参照农用地转用的规定办理审批手续。

## 第三节 土地征收和占用

第三十四条属于成片开发建设需要用地的，县级以上人民政府应当按照国家和省有关规定编制土地征收成片开发方案，经省人民政府依法批准后，方可申请土地征收。

第三十五条在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，征收永久基本农田以外的耕地三十五公顷以下，其他土地七十公顷以下的，省人民政府可以委托市级人民政府批准。

第三十六条征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准，按照省人民政府制定公布的区片综合地价的规定执行。

第三十七条征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，按照省人民政府制定公布的区片综合地价的规定执行。

第三十八条县级以上人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。

第三十九条建设项目占用具有合法使用权的国有农用地的，参照集体土地征收的补偿标准实施。

#### 第四节 宅基地管理

第四十条农村村民一户只能拥有一处宅基地。

农村村民宅基地，每户不得超过三百五十平方米。城市近郊和乡（镇）人民政府所在地以及省属农、林、牧、渔场场部的宅基地，每户不得超过二百五十平方米。

农村村民建住宅应当符合乡（镇）国土空间规划和村庄规划，不得占用永久基本农田，并结合旧村改造，尽量使用原有宅基地和村内空闲地。

第四十一条人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，通过提供安置房等措施，保障农村村民实现户有所居。

第四十二条农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡（镇）人民政府审核批准。其中，涉及占用农用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

第四十三条鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，发展农家乐、民宿、乡村旅游等新产业、新业态，增加经济收入，壮大农村集体经济组织实力。

第四十四条允许进城落户农村村民依法自愿有偿退出宅基地，退出的宅基地在符合国土空间规划的前提下，优先用于保障本农村集体经济组织成员的宅基地需求。

第四十五条省人民政府农业农村主管部门负责全省农村宅基地改革和管理有关工作。

市、县级人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村宅基地改革和管理有关工作。

## 第五节 集体经营性建设用地管理

第四十六条各级人民政府应当在土地利用年度计划中对集体经营性建设用地作出合理安排。

第四十七条拟使用集体经营性建设用地的产业和项目，参照国有建设用地《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》进行用地审核，应当符合废气、废水的排放标准，符合固体废物、噪声管理的环保要求。

第四十八条土地所有权人应当按照集体经营性建设用地出让、出租等方案，对于同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖、挂牌方式确定土地使用者；只有一个意向用地者的，可以以协议方式确定土地使用者。

## 第五章 监督检查

第四十九条省人民政府授权的机构，依照有关法律、法规和本条例的规定，对市、县级人民政府下列土地利用和土地管理情况进行督察：

- （一）耕地保护情况；
- （二）土地节约集约利用情况；
- （三）国土空间规划编制和实施情况；
- （四）国家有关土地管理重大政策落实情况；
- （五）土地管理法律、法规执行情况；
- （六）其他土地利用和土地管理情况。

第五十条被督察的市、县级人民政府违反土地管理法律、法规，或者落实国家和省有关土地管理重大决策不力的，省人民政府授权的机构可以向被督察的人民政府下达督察意见书，被督察的人民政府应当组织整改，并及时报告整改情况。省人民政府授权的机



构可以约谈被督察的人民政府有关负责人，对发现的违法问题依法移送有关机关处理。

第五十一条县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门应当按照职责分工，开展监督检查工作，依法应当给予行政处罚的，由有权机关作出行政处罚决定。

第五十二条县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门在监督检查工作中发现违法行为涉嫌犯罪的，应当及时将案件移送有关机关依法处理。

## 第六章 法律责任

第五十三条县级以上人民政府以及自然资源、农业农村等有关部门和乡（镇）人民政府及其工作人员有下列行为之一的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）违反法定权限、程序，擅自批准或者修改国土空间规划的；

（二）违反法定权限、程序或者不按照国土空间规划确定的土地用途批准土地使用的；

（三）违反法定权限、程序审批同意占用耕地开展绿化造林、超标准建设绿色通道、挖田造湖造景等活动，或者占用永久基本农田扩大自然保护地的；

（四）违反法定权限、程序进行土地征收的；

（五）违法减免土地有偿使用费等土地费用的；

（六）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

第五十四条县级以上人民政府自然资源主管部门或者农业农村主管部门作出的行政处罚决定，当事人不服的，可以依照《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国行政诉讼法》的规定申请行政复议或者提起行政诉讼。逾期不申请行政复议或者不提起行政诉讼，又拒不履行行政处罚决定的，由作出行政处罚决定的部门依法申请人民法院强制执行。

第五十五条拒绝、阻碍自然资源主管部门、农业农村主管部门工作人员依法执行职务的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

第五十六条法律、行政法规对土地管理已有规定的，从其规定。

第五十七条本条例自 2023 年 3 月 1 日起施行。1999 年 12 月 18 日黑龙江省第九届人民代表大会常务委员会第十三次会议通过的《黑龙江省土地管理条例》同时废止。

## 二、新闻速递

### 提信心稳预期，实现发展目标 龚正市长在市政府记者招待会上作答中外媒体

2023-01-16 来源：解放日报

昨天下午，上海市十六届人大一次会议闭幕。闭幕会后，新当选的上海市市长龚正与记者见面并回答媒体提问。

#### 增长 5.5%以上 有足够支撑和信心实现预期目标

人民日报记者：去年上海经济发展克服困难、顶住压力，实现了 V 型反转，很不容易。政府工作报告提出了今年经济发展的主要预期目标，请问设定这一目标是出于什么考虑？今年是新一届政府的开局之年，如何稳预期、提信心，抓好经济开局起步？

龚正：刚刚过去的 2022 年很不容易，全市人民都很拼。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，按照市委的部署要求，我们积极应对疫情等超预期因素的叠加冲击，上海经济走出了 V 型反转。从一系列经济数据中，我们欣喜地看到，上海经济韧性强、潜力大、活力足，长期向好的基本面没有变，呈现出“四个持续”的鲜明特点。

一是城市核心功能持续巩固。去年上海金融市场交易总额近 3000 万亿元、同比增长约 20%，上海港集装箱吞吐量突破 4730 万标准箱，连续 13 年排名世界第一。二是改革开放红利持续释放。实际利用外资再创新高，预计全年增长 5%左右，超过 235 亿美元。三是发展新动能持续壮大。工业战略性新兴产业总产值占规模以上工业总产值的

比重提高到 42%左右，集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业总规模预计突破 1.4 万亿元。四是人民生活持续改善。全年新增就业岗位 56.3 万个，居民消费价格涨幅为 2.5%，居民人均可支配收入增加到 7.9 万元左右。这些都为我们做好今年经济工作打下了坚实的基础。

刚刚闭幕的市人代会确定，今年全市经济增长的预期目标为 5.5% 以上。主要有三方面考虑：一是考虑了现实可能。上海承担的一系列国家重大战略任务的溢出带动效应正在加快释放，去年出台的一大批稳增长、促发展政策效应也在持续显现，再加上去年基数较低的客观因素，实现这一目标有足够的支撑，也有足够的信心。二是考虑了发展需要。我们希望通过量的合理增长，为更充分的就业、更稳定的物价创造更好的条件，这样进一步提振市场信心，稳定社会预期。三是考虑了远近平衡，以更好地实现市第十二次党代会、“十四五”规划确定的发展目标。

当然，要实现今年经济增长 5.5%以上的发展目标，也是要全市上下共同努力，奋力拼搏才能取得。新的一年，我们将坚持稳字当头，稳中求进，突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。特别是要在三个方面下更大气力、求更大突破。一是充分发挥国家重大战略任务的牵引带动作用，深化改革开放创新，积极谋划推出一批首创性、引领性、集成性的政策举措，把国家战略综合优势更好转化为上海改革发展胜势。二是加快释放稳增长政策的综合效应，抓紧制定新一轮助企纾困、扩大需求、提振发

展信心等政策举措和行动方案，加大政策供给、提高政策合力。三是持续营造国际一流营商环境，制定实施优化营商环境 6.0 版，持续推出一批含金量高、市场主体获得感强的改革举措，更大激发市场活力和发展内生动力。

### 全过程创新 为企业创新发展营造更好的环境

解放日报·上观新闻记者：上海科创中心建设进入关键跃升期，请问进展如何，为国家实现高水平科技自立自强提供了哪些支撑？未来如何服务好创新企业，让上海更具吸引力、竞争力？

龚正：加快建设具有全球影响力的科技创新中心，是习近平总书记亲自赋予上海的重大战略使命任务。当前的主要任务是推动核心功能全面升级，急国家所需，尽上海所能，全力服务国家加快实现高水平科技自立自强。去年，上海全社会研发经费支出相当于 GDP 的比例预计达到 4.2% 左右，每万人口高价值发明专利拥有量达到 40 件左右，又有一批新的重大科技成果问世，比如，首台国产质子治疗装置、全球首创糖尿病新药、航母“福建号”、梦天实验舱等，这些都凝聚着大量上海科技创新的智慧和力量。

企业是推进科技创新的主力军。上海一直大力支持企业创新发展，去年我们落实相关财税政策，所涉及的资金规模就超过了 920 亿元，有近 5 万家企业受益。接下来，我们将坚持“全过程创新”理念，以推动“科技—产业—金融”良性循环为重点，为企业创新发展营造更好的环境。重点有三个“更加注重强化”：

一是更加注重强化协同创新，支持各类科研主体、行业上下游企业组建创新联合体，共同打通研发设计、生产制造、集成服务等全链条。

二是更加注重强化平台服务，推动大企业联合孵化基地、科技头部企业开放创新平台建设，推广“孵化+投资”模式。

三是更加注重强化金融支持，引导社会资本投早、投小、投科技，探索设立科技成果转化引导基金，促进优质资本、项目、技术和人才向高成长性的科技企业进一步集聚。

解放日报讯 市十六届人大一次会议昨天闭幕，市政府记者招待会在世博中心举行。上海市市长龚正回答了中外记者的提问。以下为问答实录。

龚正：今年的“两会”开得很成功，是一次鼓舞人心、团结奋进、凝心聚力的大会。会议期间广大媒体朋友们付出了辛勤的劳动，做了大量卓有成效的报道，为“两会”的胜利召开营造了良好的氛围，大家辛苦了，向你们表示衷心的感谢。闭幕会上，我代表新一届的市政府领导班子做了表态发言，刚刚我们领导班子的成员和记者朋友们也都见了面，下面欢迎大家提问。

### **赋予浦东更大的改革自主权**

中央广播电视总台记者：浦东引领区综合改革试点很受关注，能否介绍一下现在进展如何？能否剧透一下接下来有什么“大招”？怎么把浦东这张“王牌”打得更出彩？

龚正：按照习近平总书记指示要求，我们全力以赴打造浦东社会

主义现代化建设引领区。去年，浦东地区生产总值增速快于全市两个百分点左右，占比提高到 36%以上，全市经济发展的压舱石、稳定器作用充分彰显。

探索开展综合改革试点，是下一步浦东引领区建设重中之重的任务。我们也正在配合国家相关部门推动综合改革试点方案加快出台。该试点将在市场准入、投资建设、要素流动、产业创新等领域，赋予上海、赋予浦东更大的改革自主权。我们将对国家授权事项形成“一项一方案”，打好组合拳、实现新突破。

一是深入推进首创性改革。坚持系统集成、协同高效，配合制定实施浦东放宽市场准入特别措施清单，率先建立行业综合许可和综合监管制度，更大程度激发各类市场主体活力。二是深入推进引领性开放。坚持开展更大程度压力测试，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，争取在服务业开放、离岸贸易、数字贸易等领域率先取得突破。三是深入推进集成化创新。坚持以体制机制创新为核心，率先实施更加便利高效的人才引进政策，健全高水平知识产权保护和运用制度，加快建设自主创新新高地。

### 用 10 年完成“两旧一村”改造

新华社记者：去年，上海解决了中心城区成片二级旧里以下房屋改造这一困扰多年的民生难题后，又提出在两届政府任期内完成“两旧一村”改造。为什么会设立这样一个挑战很大的目标？今年的任务主要是什么？

龚正：这几年上海提速推进中心城区成片二级旧里以下房屋改造，

去年历史性地为这项持续 30 年的民心工程、民生实事画上圆满句号。中心城区的成片二级旧里以下房屋改造完成以后，上海客观上还存在着不少零星二级旧里以下房屋、不成套的旧住房以及“城中村”，这些区域居住条件比较差，配套设施也比较落后，存在一些安全隐患，居住其中的市民改造意愿十分强烈。

市委市政府提出再提速、再加力推进“两旧一村”改造，用两届政府，也就是 10 年时间完成这一改造任务，具体来说分为三步走：第一步，到 2025 年全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，基本完成小梁薄板房屋改造；第二步，到 2027 年，也就是本届政府结束的时候要全面完成小梁薄板房屋改造、中心城区周边“城中村”改造项目；第三步，再用五年时间，到 2032 年也就是下届政府结束的时候，全面完成不成套的职工住宅改造、“城中村”的改造项目。

今年“两旧一村”改造的主要目标，一是完成 12 万平方米中心城区零星旧改，二是完成 28 万平方米小梁薄板等不成套旧住房改造，三是启动 10 个“城中村”改造项目。我们将采取市区联手、以区为主、政企合作的方式，同时更好地发挥上海市城市更新中心的统筹平台作用，全力推进这项工作。

### 以市场化法治化国际化吸引外资

新加坡联合早报：尽管受到疫情影响，上海去年实际利用外资仍创新高，请问，上海持续成为全球外资最具吸引力投资目的地的“密码”是什么？新的一年，上海会出台哪些新举措吸引外商投资？



龚正：去年上海实到外资继续创新高，达到 235 亿美元，已经连续三年稳定在 200 亿美元以上。其中新增跨国公司地区总部 60 家，外资研发中心 25 家，累计分别达到 891 家和 531 家，这也充分说明上海仍然是全球最富吸引力的外商投资热土之一，仍然是跨国公司产业链、供应链、创新链全球布局的首选地之一。

如果上海吸引外资有“密码”，除了广大市场的吸引力以外，这“三化”就是很重要的因素。

一是市场化，我们遵循市场规律，持续完善要素市场化配置体制机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的作用。

二是法治化，我们深入贯彻落实外资法，出台了全国首部外商投资地方性法规，实施外商投资项目核准和备案管理办法，持续加强外资企业合法权益保护。

三是国际化，我们率先实施了外资准入前国民待遇加负面清单管理制度，还陆续出台了服务业扩大开放综合试点等重大举措，加快构建与国际通行规则相衔接的经济贸易制度体系。

### 在临港加大差异化制度创新探索

东方卫视·看看新闻记者：自贸区临港新片区成立三周年，实现了“三年大变样”。在新的一年里，临港新片区如何加快构建制度型开放体系，持续发挥高质量发展“增长极”作用？

龚正：上海自贸试验区临港新片区是以习近平同志为核心的党中央交给上海的三项新的重大任务之一。挂牌三年来，临港新片区以总

书记要求的“五个重要”为统领，全面落实总体方案，累计已经出台各类政策 283 项，形成了全国首创案例 36 个，签约项目 1380 个，涉及总投资 7745 亿元，主要经济指标保持两位数高速增长。

下一步，临港新片区将聚焦特殊经济功能区和现代化新城两个重点，持续深化“五自由一便利”，重点要做到“三个着力”：

一是着力扩大制度型开放。落实国家自贸试验区提升战略，在数字经济、公平竞争、知识产权保护等领域，加大差异化的制度创新探索力度。

二是着力构建世界级的产业集群。要持续推动创新链、产业链、资金链和人才链“四链”深度融合，打造“动力之源”“国际氢能谷”等特色产业园区，加快形成人工智能、新能源汽车、高端装备、集成电路等千亿级产业集群。

三是着力增强全球服务功能。大力培育科技金融、跨境金融等新兴金融业态，促进离岸贸易、数字贸易等新型国际贸易加快发展，放大沿海捎带、保税油气加注等重大航运政策的创新效应。

### 研究制定新政策提振市场信心

澎湃新闻记者：去年，上海出台多轮助企纾困稳增长政策，效果很好。请问下一步上海将有哪些新的政策举措，激发各类市场主体的活力？对于中小微企业，是否有专门的支持政策？

龚正：去年 3 月份以来，我们先后出台实施了三轮稳增长、助企纾困的相关政策，全年累计为各类市场主体减税降费超过 3000 亿元人民币。调查显示，超过 60% 的受访企业已经从政策中直接受益。

上海正在进一步研究制定新一轮政策举措。新的政策举措将继续加大全面提振市场主体信心的力度，让国企敢干、民企敢闯、外企敢投。在政策制定中，我们将做到三个更加注重：

一是更加注重政策普惠。要抢抓经济恢复窗口期，在金融、土地、人才、能源等要素资源保障上下更大功夫，助力受疫情影响的企业、行业尽快地恢复到疫情前的发展水平。

二是更加注重迭代升级。延续前三轮政策中的部分减税降费、社保费缓缴等措施，要复制推广援企稳岗、财税金融等领域的创新做法，还要加大对中小微企业、科技创新、绿色发展等支持力度。

三是更加注重市场导向。围绕增强市场主体发展后劲，推动产业链上中下游、大中小企业融通创新，积极组织企业参加各类境内外的商业活动，大力支持文化、旅游、体育、会展、住宿、消费等行业发

展。

### 全力构筑上海人才战略优势

文汇报记者：党的二十大要求深入实施人才强国战略，上海怎样推进高水平人才高地建设，更广泛吸引海内外人才，形成人才竞争的国际比较优势？

龚正：近年来，我们大力实施人才引领发展战略、人才高峰工程等一批引才聚才政策，取得显著成效。有三个指标很亮眼：在沪持有永久居留证的外籍人才超过了 1.1 万人，全市累计核发的外国人工作许可证超过了 37 万份，直接落户引进的留学回国人才累计也超过了 27 万人，这三个指标在全国都排第一。

建设高水平人才高地，是党中央对上海的明确要求，也是上海塑造发展新动能、新优势的迫切需要。我们要举全市之力加快推进、全力构筑人才战略优势，工作当中要着重把握好“三个坚持、三个更”。

首先是坚持人才与教育、科技“三位一体”推进，推动“四支队伍”更加壮大。要强化各类创新平台的人才集聚效应，打通拔尖创新人才的培养通道，加快打造科技创新人才国家队、地方队、民间队和国际队，这四支队伍“四轮驱动”推动科技创新人才高地建设。

其次是坚持“破”“立”并举，推动人才发展的体制机制更加灵活。尤其是要聚焦破除唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项等“四唯”问题。

三是坚持精细化和多元化相结合，推动人才服务保障更加有力。精准对接人才需求，细致地做好出入境、停居留、子女教育、医疗等保障，深入实施人才安居工程，努力营造高品质的人才生态。

### **“三个持续”加速长三角一体化**

经济日报记者：长三角生态绿色一体化发展示范区是实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。揭牌三年来，在制度创新和项目建设方面，最大亮点是什么？下一步的发力点在哪里？

龚正：长三角生态绿色一体化发展示范区揭牌成立三年多来，我们始终牢记习近平总书记的殷殷嘱托，坚持“制度+项目”双轮驱动，走出了一条跨行政区共建共享的新路。

今年是示范区建设加速加力之年。我们将与各级各方紧密配合，共同下好国家战略的先手棋。主要是“三个持续”：一是持续抓好制

度成果的深化拓展，抓制度创新重点突破、难点攻坚，抓制度创新成果落地生效、复制推广。二是持续提升项目建设显示度，制定实施新一轮三年行动计划，集中力量推进水乡客厅、西岑科创中心等重大项目建设的力度，力争早出形象、早出功能。三是持续增强示范区治理机制执行力，要进一步健全理事会—执委会工作机制，引导开发者联盟发挥更大作用，更好地为示范区发展赋能。

### 初步构建“3+6”新型产业体系

凤凰卫视记者：上个月，在上海设计制造的国产大飞机 C919 已交付东航，即将投入运营。请问下一步上海如何围绕新型产业体系建设，以及未来产业发展布局“新赛道”？

龚正：产业是高质量发展的“顶梁柱”，也是上海城市核心竞争力的“硬支撑”。经过多年的努力，上海已经初步构建起“3+6”的新型产业体系。一批标志性的产业链基本形成。下一步我们将持续优化产业结构、业态结构、动力结构，加快建设优质、高效、创新的现代化产业体系。主要做到三个大力推动：一是大力推动传统产业升级。关键是强化技术主导，推动数字化转型和绿色低碳转型，促进数字技术深度赋能传统产业，鼓励钢铁、化工、电力等传统高耗能企业实现绿色化技术改造。二是大力推动新兴产业培育。重点是围绕集成电路、生物医药、人工智能这三大先导产业和高端装备制造等六大重点产业，打通产业链、供应链的核心环节和技术堵点，引领业态模式创新，加快打造一批世界级的新兴产业集群。三是大力推动新赛道产业和未来产业布局。我们已经着眼抢占数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终

端四大新赛道产业，出台实施了一批行动方案，还在未来健康、未来智能、未来能源、未来空间和未来材料这五大方向进行前瞻布局，布局了 16 个领域的未来产业。我们将全力抓好梯次培育、接续发展，构建一批新的增长引擎，努力掌握未来上海产业发展的主动权。

### **加强储备提高药品保障能力**

新民晚报记者：疫情防控现在处于新阶段，从原来的“防感染”到现在“保健康，防重症”，上海是怎样应对的？尤其是针对“一老一小”等脆弱人群，采取了哪些措施？

龚正：当前疫情防控面临着新形势新任务，进入到新阶段。这段时间，我们持续地坚持人民至上、生命至上，把保健康、防重症放在更加突出的位置，重点做了以下三个方面的工作：一是全力做好医疗救治工作。我们强化防重症的关口前移，健全社区卫生服务中心配药、氧疗、输液、住院等诊疗服务，提升基层医疗救治服务能力。我们强化了市区两级医院重症救治资源的扩容，统筹医院的各类科室资源，迅速将 ICU 的床位提升到 7500 张以上，配备重症救治医护人员近万人。二是全力保障市民的用药需求。接下来，我们要根据疫情形势变化和药品供应情况，有针对性地加强资源储备，提高防疫物资尤其是药品医疗资源的保障能力。三是全力强化重点人群的防护。“一老一小”就是保健康、防重症的重中之重。通过加强对老年人、孕产妇、婴幼儿等脆弱人群的健康监测，严格养老院、护理院闭环管理，加强老年人的疫苗接种等措施，尽可能地降低感染风险。同时建立重点人群与医疗机构的对接机制，畅通绿色通道，尽最大努力提升救治效果。

这段时间千千万万的医务工作者正奋战在防疫救治最前线，为患者的健康和生命拼尽全力。借此机会，我代表市政府向每一位医务工作者表示深深的敬意，向每一位守护人民身体健康和生命安全的奉献者表示诚挚的谢意！

### **把稳就业摆在更加突出位置**

东方网记者：就业是最基本的民生，能否介绍一下上海目前的就业情况，特别是大学生的就业情况？上海今年会推出什么新的政策举措，来促进高质量充分就业？

龚正：就业是民生之本、财富之源。去年，我们着力强化就业优先导向，打出援企稳岗扩就业“组合拳”，有力维护了就业大局稳定。今年，我们要把稳就业摆在更加突出位置，健全就业促进机制，推动高质量充分就业，确保全年新增就业岗位 55 万个以上，城镇调查失业率 5% 以内。我们着重抓好四个强化：一是强化稳岗扩就业政策。落实落细各项助企纾困措施，发挥政策组合效应，切实稳定就业存量。二是强化创业倍增效应。完善创业融资担保、场地支持、开办便利等相关扶持政策措施，加强新就业形态劳动者权益保护，进一步扩大就业容量。三是强化重点群体帮扶，首先是高校毕业生，就业指导、岗位推荐、就业见习等措施要进一步完善提升。多渠道促进就业创业。同时，要精准做好困难群体就业援助，确保零就业家庭实现就业。四是大规模开展职业技能培训。实施技能培训标准化建设工程，大规模开展技能培训，让更多的劳动力长技能、好就业。

## 减污降碳扩绿推进生态优先

上海人民广播电台记者：这些年很多市民都感到上海的天更蓝了，水更清了，上海在城市生态建设、应对气候变化、落实双碳战略方面，有哪些成效，在抢占绿色低碳新赛道方面，还有什么举措？

龚正：近年来，我们坚决贯彻落实习近平生态文明思想，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，全市生态环境质量持续改善，在国家污染防治攻坚战考核中连续三年被评为优秀。让上海天更蓝、地更绿、水更清，生态环境更优美，是我们孜孜以求的目标，我们将全面推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。重点有三条：一是减污，重点是深入打好蓝天、碧水、净土三大保卫战。二是降碳，重点是建设深远海的海上风电示范、外电入沪、绿色清洁能源等重大项目，发展绿色园区、绿色工厂、绿色产品、绿色供应链，布局绿色低碳新赛道，加快打造国际绿色金融枢纽，推进碳普惠制度建设，推动形成绿色低碳生产生活方式。三是扩绿，持续推进黄浦江、苏州河、环城生态公园带“一江一河一带”建设，持续着力打造公园城市，今年新建公园 120 座。到 2025 年，上海要实现形成千座公园的目标。



## 三、征收实务

### 房屋征收中，未经认定的无证建筑能否直接

### 以违法建筑进行强制拆除？

高兴发律师

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会副主任

#### 【案情简介】

2013 年 11 月 10 日，某市人民政府（下称“某市政府”）因建设南广高速铁路某客运站前广场（下称“建设项目”）的需要，作出贵政通[2013]23 号征收房屋决定，梁某的房屋纳入该建设项目的征收范围。在征收房屋过程中，因梁某不同意房屋征收补偿安置方案的补偿条件，未与征收部门签订房屋征收补偿协议。2016 年 10 月 19 日，某市某区人民政府（下称“某区政府”）向梁某发出公告，内容为：梁某的房屋在建设项目征收范围内，房屋一间七层，未取得《建设工程规划许可证》；决定于 2016 年 10 月 28 日依法对梁某的违法建筑组织强制拆除，限梁某在 2016 年 10 月 27 日前自行清理屋内财务，逾期未清理，损失由梁某自负。2016 年 11 月 1 日，评估机构对梁某的房屋进行评估工作，并对梁某的房屋作出《房屋征收补偿分户估价预评结果报告》。上述公告和评估报告均张贴于梁某房屋门前。2017 年 2 月 21 日，某区政府对梁某的上述

房屋予以强制拆除。实施强制拆除前，某区政府对其屋内物品及房屋设施情况进行录像，并制作建筑财物登记表。根据录像反映，在某区政府对梁某房屋进行强制拆除前，梁某对室内物品已进行过清理和撤离，房内仅剩下抽油烟机、床等少量日常生活用品。

梁某不服某区政府的上述行政行为，遂向人民法院起诉，请求确认某区政府的上述行政行为违法，并提出行政赔偿。

### 【双方观点】

原告梁某认为，某区政府强制拆除其房屋的行为是违法的。故向法院提起行政诉讼，请求确认某区政府强制拆除其房屋的行为违法，恢复房屋原状，无法恢复房屋原状的，应当按照现行市场价格，赔偿房屋价值损失及屋内物品损失。

被告某区政府认为，涉案房屋系违法建筑梁某的，其拆除涉案房屋系为合法。本案的评估机构经由法定程序选择，评估结果依照评估程序和规范作出，体现的是市场评估价格，可以作为梁某的房屋赔偿标准。

### 【裁判结果】

一审法院认为，某区政府对梁某房屋实施强制拆除，未作出违法建筑认定和限期拆除的决定，未经书面催告履行，亦未作出强制执行决定，强制执行程序违法。梁某房屋纳入某市高铁站前广场建设项目征收范围，对于该房屋的价格，已由房屋征收部门依法组织委托评估，梁某知悉评估内容但并未申请复核，且评估价格的依据为补偿安置方案中公布的某市中心城区房屋建设市场指导价格，评

估结论客观合理，足以填补其同时期的实际损失。某区政府在强拆前未对房内物品尽到清理保存义务，违法强拆扩大梁某损失，依法应予赔偿。故一审法院判决确认某区政府强制拆除房屋行为违法，某区政府赔偿梁某 712864 元。梁某不服，提起上诉。

二审法院认为，评估机构出具的评估报告，经某市住建委公示后，梁某未在规定的时间内申请复核，该评估报告合法有效，可作为征收补偿的依据。涉案房屋属于因历史原因未经审批建设、手续不全的私人建筑，与手续齐全的合法建筑不同。但是，某区政府没有依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条的规定，对该房屋是否属于违法建筑进行调查认定和处理，强拆行为违法，应当依法赔偿。故二审法院判决：维持一审判决第一项，确认强制拆除房屋行为违法；变更判决第二项，赔偿梁某损失共计 817203 元。

最高人民法院再审认为：1、某区政府没有提供有效证据证明，实施强制拆除前，对梁某未进行产权登记的房屋进行调查，作出违法建筑认定并限期拆除的决定，未经书面催告履行程序，亦未听取梁某的陈述、申辩，未作出行政强制执行决定，强制拆除行为严重违反法律规定；2、本案中，梁某通过合法交易，获得涉案土地权益，并且，某区政府至今没有提供充分证据证明，梁某通过合法交易获得的土地上的房屋属于违法建筑，鉴于此，二审判决将梁某的土地、房屋视为合法建筑，按照市场评估价格和征收补偿方案确定的补偿项目和标准，依法判决某区政府赔偿梁某房屋、装修费、搬

迁费、临时安置费等共计 817203 元，符合本案事实及法律规定，本院予以支持，遂裁定驳回梁某的再审申请。

### 【法律评析】

本案争议的焦点之一为：未经认定的无证建筑直接以违法建筑进行强制拆除是否合法？

《中华人民共和国行政强制法》第四十四条规定：对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

《城乡规划法》第四十条规定：在城市规划区内，未取得建设工程规划许可证件或者违反建设工程规划许可证件的规定进行建设，严重影响城市规划的，由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令停止建设，限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施；影响城市规划，尚可采取改正措施的，由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令限期改正，并处罚款。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条规定：市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。

根据上述法律规定，笔者就上述争议焦点具体分析如下：

1、无证建筑不等于违法建筑。无证建筑是指没有办理房地产权属登记的建筑物。违法建筑是指未取得建设工程规划许可证或临时建设工程规划许可证，擅自建筑的建筑物和构筑物。

2、在房屋征收中，如强制拆除无证建筑，应首先依据上述法律法规之规定对无证建筑是否违法建筑作出调查、认定。本案中，某区政府没有提供有效证据证明在实施强制拆除前已对梁某的无证房屋进行调查，未作出违法建筑认定并限期拆除的决定，未经书面催告履行程序，未听取某的陈述、申辩，亦未作出行政强制执行决定，故其强制拆除行为严重违反法律规定。

3、在房屋征收过程中，对因历史原因形成的没有建设审批手续和产权证照的房屋，行政机关应当在征收之前依法予以甄别，作出处理，不能简单将无证房屋一律认定为违法建筑，不予征收补偿；违法拆除因历史形成的无证房屋造成损失的，也不能简单以无证房屋即为违法建筑为由，不予行政赔偿。在行政机关没有充分证据证明被拆除的无证房屋属于违法建筑的情况下，应当将该房屋视为合法建筑，依法予以行政赔偿。本案中，1996 年易某获得涉案土地准许其建房，几经转手后，梁某通过合法交易，获得涉案土地权益。某区政府未能提供充分证据证明梁某通过合法交易获得的土地上的房屋属于违法建筑。鉴此，上述二审判决及再审裁定将梁某的土地、房屋视为合法建筑并据此确定行政赔偿，可资肯定。