



不动产征收 法律资讯

2023.5

- 关于印发《2023 年上海市房屋管理局政务公开工作要点》的通知
- 自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知
- 广州市规划和自然资源局 广州市财政局关于进一步规范前置审批用地处置及前期投入补偿有关问题的意见
- 海南自由贸易港土地管理条例
- 市房管局赴杨浦深入调研住房民生领域城市更新工作
- 享受过私房动迁是否属于福利分房
- 零星更新建设项目实施中的相关问题研究

目录

一、新法速递	1
关于印发《2023 年上海市房屋管理局政务公开工作要点》的通知	1
自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知	7
广州市规划和自然资源局 广州市财政局关于进一步规范前置审批用地处置及前期投入补偿有关问题的意见	11
海南自由贸易港土地管理条例	16
二、新闻速递	47
市房管局赴杨浦深入调研住房民生领域城市更新工作	47
三、征收实务	49
享受过私房动迁是否属于福利分房	49
零星更新建设项目实施中的相关问题研究	55

一、新法速递

关于印发《2023 年上海市房屋管理局政务公开工作要点》 的通知

沪房〔2023〕68 号

局机关各处室，各相关单位：

《2023 年上海市房屋管理局政务公开工作要点》已经第四次局长办公会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

2023 年 5 月 22 日

2023 年上海市房屋管理局政务公开工作要点

2023 年，上海市房屋管理局政务公开工作将始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的二十大精神，按照《2023 年上海市政务公开工作要点》要求，结合房屋管理工作实际，研究制定本部门政务公开工作要点。

一、强化重点领域信息公开

（一）重点工作信息公开。加强保障性租赁住房、旧住房成套改造、“城中村”改造、既有多层住宅加装电梯、老旧小区改造等市房屋管理局承担的市委、市政府重点工作、民心工程、民生实事项目的

信息公开，及时主动向社会公开相关法律法规、政策措施、阶段性工作进展和成效，扩大社会知晓度和影响力。

（二）住房保障信息公开。进一步优化住房保障政策发布及政策解读，及时发布廉租住房、保障性租赁住房(含公共租赁住房)、共有产权保障住房等保障性住房建设、申请、审核、供应及分配等信息，确保住房保障分配供应信息公开透明。

（三）物业管理信息公开。做好住宅小区、房屋应急维修、物业服务企业、商品住宅维修资金等方面的信息公开，做好相关政策宣传和解读，不断创新公开形式，拓宽物业服务领域信息公开范围和渠道。

（四）房产交易信息公开。做好一手房、二手房、房地产开发企业、房地产估价、房地产经纪、商品房预售许可等方面的信息发布和查询，提供便捷查询途径，主动公开相关情况。

（五）住房租赁信息公开。加强市住房租赁公共服务平台建设，及时公开出租房源、政策法规、便民服务等信息。做好《上海市住房租赁条例》相关配套文件的政策公开。

二、优化政策发布和推送机制

（六）推进政策集成式发布。做好住房保障领域集成式发布试点工作，梳理校核现行有效的国家、市、区、街镇级住房保障方面的主动公开政策文件，显著标识有效性或有效期，实施集中归集，实现统一入口、分类展示、一键查询，着力解决政策分散、查找难、适用难

等问题。建立健全行政规范性文件及时归集和动态更新工作机制。

（七）提高政策解读质量。对主动公开的政策文件，合理确定解读形式和渠道，严格落实政策解读材料与政策文件同步起草、同步审签、同步发布“三同步”，做到“应解读、尽解读”。对公开征集意见的政策草案同步开展解读，更好引导公众发表意见建议。政策出台后针对市民企业咨询集中的问题和在实施过程中出现的新情况、新问题，开展动态跟踪解读。加大对重要政策文件可视化、趣味化解读的推广力度，积极引入专家学者、新闻媒体、第三方服务机构，以及相关行业协会等社会力量和组织参与政策宣传和解读。

（八）扩大政策精准推送覆盖面。继续依托“一网通办”平台做好重要政策和解读材料的线上精准推送，持续提升推送范围准确性和推送内容可用性。推进“政府+”政策推送“接力”机制，根据政策适用范围，试点由相关协会根据行业实际需求，跑好政策推送“最后一公里”。完善定点定向线下公开，强化线下政策推送，扩大政策传播面。

三、深化政民互动和公众参与

（九）强化政策咨询和办理服务。统一规范设置政策留言板，加强对留言板的动态维护，及时回应和解答相关问题。对咨询量较大的问题，形成常见问题解答清单，在同一页面发布，方便市民企业查询。探索政策“阅办联动”机制，打通政策公开平台和政务服务平台，对政策文件中包含“一网通办”办事事项的，在标题页和相关内容页增

设“办”字图标，可直接点击跳转到办事页面，实现“阅后即办”。

（十）扎实推进重大行政决策制度。根据年度重点工作，编制 2023 年度重大行政决策事项目录，于 3 月 31 日前向社会公开。推进决策审议过程公众参与，邀请公众代表列席决策会议。通过公开征集意见的方式，对重大行政决策事项目录内事项开展公众参与工作。提高重大行政决策公开集成度，以事项目录超链接等方式，集成公开决策草案全文、起草说明、草案解读、公众意见建议收集和采纳情况、公众代表列席决策会议情况、决策结果等信息。

（十一）持续优化政民互动渠道建设。拓展网上政民互动渠道，规范做好留言选登。全面落实国家和本市关于办理中国政府网转办留言工作的各项要求，建立健全办件回访、评价和典型案例、办理情况通报机制，压实承办处室（单位）主体责任，严格落实办理时限，确保回复质量。推动网站知识库与“962121”“962269”热线知识库的共建、共用、共享，提高政策咨询类留言答复质量。

（十二）不断扩大政府开放活动影响力。8 月份集中组织开展“政府开放月”线下活动，活动期间安排答疑、座谈、活动体验、问卷调查等环节，加强与参与公众互动。结合年度重点工作和重要政策发布时点，推动政府开放活动常态化，不断提高政府开放活动实效性。

四、夯实政务公开工作基础

（十三）完善政务公开内容维护机制。落实专栏专项专人负责，完善主动公开内容的日常检查、维护和更新工作机制，杜绝错链、断链和内容混杂。加强公文公开属性认定，做好新增非密公文全量备案工作。实施政策文件标签化管理，为数字化归集和推送夯实基础。

（十四）巩固政务公开标准化规范化建设成果。优化政府公文分类展示，增设政策文件栏目单独搜索功能。完善和动态更新政务公开全领域标准目录，做好政府信息公开指南栏目维护，按时发布政府信息公开年报。

（十五）规范门户网站和政务新媒体建设。严格落实网络意识形态责任制，强化门户网站、政务新媒体等集约化平台安全防护和应急保障，做好日常巡查与维护，确保门户网站和各类政务新媒体安全平稳运行。规范政府网站各公开栏目内容保障，理顺信息发布机制，科学分类发布相关信息，强化与政务新媒体的稿源互通。

（十六）提升依申请办理服务质效。依法依规做好依申请答复,注重办理过程中与申请人的沟通，强化便民解答、指引和服务，推动申请人合理诉求的实质性解决。注重发挥行政复议、行政诉讼案件的提示、警示作用，举一反三，采取切实措施有效降低纠错率、败诉率。继续做好政府信息公开申请现场查阅、集中受理等基础服务，做强现场解读、政策咨询等功能，实现线下公开和办事顺畅对接。

五、加强政务公开组织保障

（十七）加强组织领导。各处室、各单位要认真落实政务公开工作要点各项重点任务，推动落实信息发布、更新、政策解读等主体责任，持续做好跟踪推进。建立健全局政务公开工作联络员机制、协调联动机制和情况通报机制，加强对政务公开工作的指导、调研、检查。

（十八）加强指导培训。加强政务公开工作培训，不断提升政务公开队伍业务能力和水平。组织依申请办理工作业务交流，分析典型案例，形成合法、规范、统一的答复口径。适时召开专项工作推进会，抓好集成式发布试点、政策公开服务、政府开放月等重点专项工作的过程推进。

自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知

自然资发〔2023〕69 号

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：

为贯彻落实党中央、国务院关于推进政府职能转变、深化“放管服”改革和优化营商环境的决策部署，进一步落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三大环节，推动“多审合一”“多证合一”，提高审批效能和监管服务水平的要求，现就有关事项通知如下：

一、加快推进总体规划审批。各地要贯彻落实深化“多规合一”改革和《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》要求，加快推进地方各级国土空间总体规划编制审批。下级规划要服从上级规划，总体规划要统筹和综合平衡各相关专项规划的空间需求。

二、及时开展详细规划编制或修编。各地自然资源主管部门应根据总体规划，在“三区三线”划定基础上，结合实际加快推进城镇国土空间详细规划和村庄规划的编制（修编）和审批，为开发建设、开展城市更新行动、乡村建设行动，以及实施建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等提供法定依据。对有成片开发要求及全域土地综合整治试点、集体经营性建设用地入市试点需求的地区，应优先完成详细规划编制工作。

三、依据规划实施农用地转用和土地征收。报批城镇用地农用地转用和土地征收应符合国土空间总体规划、详细规划和土地使用标准等要求，并按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》明确土地规划用途和建设项目用地类型。

四、实施规划选址综合论证。位于城镇开发边界外并涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等建设项目，地方自然资源主管部门应整合现行的规划选址论证、耕地踏勘论证、永久基本农田占用补划论证、生态保护红线不可避让论证、节地评价等事项为规划选址综合论证，防止重复论证和审查，论证报告作为建设项目用地预审与选址意见书的申报材料。

五、鼓励同步核发规划许可。对市政基础设施和标准厂房建设项目，在不违反市场公平竞争原则的前提下，可在土地供应前，由自然资源主管部门依据国土空间详细规划及土地使用标准核提规划条件，审查建设工程设计方案，按程序纳入供地方案，实施“带方案供应”。其中，以出让方式配置国有建设用地使用权的，国有建设用地使用权出让合同签订后，一并核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证；以划拨方式配置国有建设用地使用权的，一并核发国有建设用地划拨决定书、建设用地规划许可证与建设工程规划许可证。鼓励地方探索同步发放不动产权证书，依法依规实行“交地即交证”。

六、聚焦规划条件落实情况分类审查建设工程设计方案、核发建设工程规划许可证。市、县自然资源主管部门或省级人民政府确

定的镇人民政府审查建设工程设计方案是否符合国土空间详细规划和规划条件，重点审查涉及安全、主要控制线、景观风貌等管理要求。其中，建筑工程类项目应重点审查土地用途、控制指标、场地布局、公共空间、相邻关系、建筑高度、风貌形态、设施配建等；交通工程类项目应重点审查道路等级（轨道交通类型）、相邻关系、竖向标高、横断面等；管线工程类项目应重点审查管线类型、安全间距、敷设埋深、相邻关系等。

七、探索建立建设工程规划许可豁免清单和告知承诺制。各地可在不影响周边利害关系人合法权益、不改变建筑主体结构、不破坏景观环境、保证公共安全和公共利益的前提下，对老旧小区微改造、城市公共空间服务功能提升等微更新项目，探索制定建设工程规划许可豁免清单并完善监管机制。各地还可区分项目类型、风险程度，按照最大限度利企便民的原则探索建设工程规划许可告知承诺制，明确提交材料的要求、承诺的具体内容以及违反承诺应承担的法律责任；申请人以书面形式作出承诺的，可由自然资源主管部门直接作出许可决定，并做好后续监管。

八、优化乡村建设规划许可管理。依据依法批准的村庄规划核发乡村建设规划许可证；未编制村庄规划的，可依据县或乡镇“通则式”的国土空间规划管理规定，核发乡村建设规划许可证。在城镇开发边界内使用集体土地进行建设的，可依据国土空间详细规划核发建设工程规划许可证；地方性法规另有规定的，从其规定。核发农村村民住宅类乡村建设规划许可应重点审查用地面积、四至范

围、建设占用现状地类、建筑面积、建筑高度、建筑层数、相邻关系等事项。在尊重乡村地域风貌特色的前提下，鼓励各地提供农村村民住宅、污水处理设施、垃圾储运、公厕等简易项目的通用设计方案，并简化乡村建设规划许可的审批流程。

九、推进用途管制全周期数字化管理。各地要加快实景三维中国建设，丰富时空信息数据供给，依托国土空间规划“一张图”、国土空间基础信息平台、用途管制监管系统，按照自然资源部印发的行政许可实施规范和国土空间规划、用途管制等有关标准，积极推动建设项目用地预审与选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可、规划用地核实等规范化、标准化、数字化，实施国土空间用途管制业务全周期数字化监管。严格执行自然资源部监制（制定）的规划用地审批许可文书规范样式，有序推进规划许可电子证照应用。积极推动政府部门内部规划用地信息共享和办理结果自动推送，避免行政相对人在不同环节重复提交有关文件、证书等材料。积极通过互联网、手机 APP 等，为行政相对人提供在线办理等服务。

自然资源部

2023 年 5 月 4 日

广州市规划和自然资源局 广州市财政局关于进一步规范前置审批用地处置及前期投入补偿有关问题的意见

穗规划资源规字〔2023〕4 号

各有关单位：

为妥善处理我市历史上前置审批的国有建设用地（以下称前置审批用地）完善土地出让手续的问题，经市政府同意，现对前置审批用地的出让程序及前期投入补偿问题提出以下意见：

一、适用范围

本意见适用于已取得用地文件且不属于闲置土地的前置审批用地，或者已被认定为闲置土地但按照闲置土地处置决定需在规定期限内以公开出让方式完善出让手续的前置审批用地。

包括以下情形：

（一）已核发以下用地文件之一但至今未办理土地有偿使用手续的各类经营性用地（含工业仓储用地）

- 1.原广州市城市规划局核发的《国家建设征用土地通知书》；
- 2.原广州市国土局核发的《国家建设征用（划拨）土地通知书》；
- 3.原广州市国土资源和房屋管理局核发的《建设用地通知书》或者 1999 年 1 月 1 日前核发的《关于办理建设用地手续的通知》

（二）未核发上述用地文件，但原广州市城市规划局在 2007 年 6 月 30 日前已核发《建设用地规划许可证》的工业仓储用地，且确因

规划实施需要完善相关用地手续实施建设的。

符合前款规定的用地单位统称为原用地方，全部以公开出让方式完善土地出让手续。

二、前置审批用地处置程序

（一）公开出让程序。

1.原用地方自行完成或者委托土地储备机构完成征地拆迁补偿安置后，持前置审批用地批文、前置审批用地权益单位变化资料、落实补偿的依据、权属注销凭证等向规划和自然资源部门申请以公开出让方式完善土地有偿使用手续。

2.规划和自然资源部门审核用地资料并确认规划条件后，与原用地方签订前置审批用地处置协议，约定处置方式、前期投入补偿标准及方式、交地等有关事项的权利、义务与违约责任。

3.由规划和自然资源部门拟定出让方案，按照程序上报审批。

4.出让方案批准后，由规划和自然资源部门组织公开出让。前置审批用地在出让公告中应当客观披露地块现状情况，明确成交后以现状交地、新受让人应当承担解决的地块历史遗留问题。原用地方应当按照前置审批用地处置协议约定履行有关义务。

（二）纳入政府储备程序。

1.原用地方自行完成或者委托土地储备机构完成征地拆迁补偿安置后，可以持前置审批用地批文、前置审批用地权益单位变化资料、落实补偿的依据、权属注销凭证等申请纳入政府储备。

2.由土地储备机构与原用地方签订收储协议，约定前期投入补偿

标准、支付方式、支付期限、交地等有关事项的权利、义务与违约责任。

三、前期投入的补偿方式

前置审批用地前期投入补偿款按照以下方式核定：

（一）经营性用地（不含工业仓储用地）。

1. 已征地结案，或者已拆迁结案且没有回迁安置补偿的地块。

现行规划为居住用途毛容积率 2.0 以下（含本数）部分，或现行规划为商业服务业用途毛容积率 2.5 以下（含本数）部分，按照实际成交价格的如下比例作为前期投入补偿金额：

属于征收集体土地的，补偿比例为实际成交价格的 50%；属于利用历史用地的，补偿比例为实际成交价格的 55%；属于城市房屋拆迁的，补偿比例为实际成交价格的 60%；同一项目涉及上述不同用地来源的，按照不同来源用地面积占总用地面积的比例加权平均确定比例。

居住用途毛容积率 2.0 以上，或商业服务业用途毛容积率 2.5 以上部分，原用地方不参与分成，全部作为政府土地收益。

2. 已拆迁结案但涉及回迁安置补偿的地块。

前期投入补偿数额为居住用途毛容积率 2.0 以下（含本数）部分，或商业服务业用途毛容积率 2.5 以下（含本数）部分的实际成交价格与按照相应用途市场评估价计算的纯收益之差

居住用途毛容积率 2.0 以上，或商业服务业用途毛容积率 2.5 以上部分，原用地方不参与分成，全部作为政府土地收益。

（二）工业仓储用地。

工业仓储用地按照实际成交价格的 60%确定前期投入补偿金额。

四、前期投入补偿款的申请和拨付程序

前期投入补偿款的申请和拨付程序区分以下情形：

（一）公开出让情形。

1.原用地方竞得土地使用权。

前置审批用地由原用地方竞得土地使用权的，原用地方需按照成交价格全额支付出让价款，并按照前置审批用地处置协议约定履行有关义务后，向规划和自然资源部门提出前期投入补偿申请。规划和自然资源部门按照相关规定办理支付手续。

2.原用地方未竞得土地使用权。

原用地方未竞得前置审批用地使用权的，在地块受让人缴清全部出让价款后，原用地方应当按照前置审批用地处置协议约定清场交地。原用地方凭交地凭证向规划和自然资源部门提出前期投入补偿申请，补偿资金的审核与拨付按照上述第 1 点的程序办理。原用地方未按照相关协议交地的，规划和自然资源部门可以委托开展相关工作，相关费用从原用地方前期投入补偿款中抵扣。

（二）纳入储备情形。

原用地单位申请纳入储备的，前期投入补偿款拨付按照收储协议执行。

五、其他规定

（一）前期投入补偿金额按照首次公开出让成交价格计算，公开出让的地块公开出让成交后发生规划用途和容积率等指标变化的，补

偿额不再作调整。

（二）司法机关委托规划和自然资源部门公开出让前置审批用地的，前期投入补偿款由司法机关依法处置。

（三）已被认定为闲置土地的前置审批用地，原用地方未能按照《闲置土地处置决定书》要求在限期内完善出让前期手续并提出出让申请，或者原用地方提出出让申请但公开出让时无人竞投的，按照市闲置土地处置办法的有关规定处理。

六、施行日期

本意见自 2023 年 5 月 17 日起实施，有效期 5 年。本意见实施之前，已签订前置审批用地处置协议且仍然有效的，补偿标准按照用地处置协议约定执行。

广州市规划和自然资源局 广州市财政局

2023 年 5 月 15 日

海南自由贸易港土地管理条例

海南省人民代表大会常务委员会公告第 4 号

《海南自由贸易港土地管理条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第三次会议于 2023 年 4 月 16 日通过，现予公布，自 2023 年 5 月 1 日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2023 年 4 月 16 日

海南自由贸易港土地管理条例

(2023 年 4 月 16 日海南省第七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

第一章 总 则

第一条为加强土地管理，保护土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，改善生态环境，促进社会经济的可持续发展，根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》的规定，遵循《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的基本原则，结合海南自由贸易港实际，制定本条例。

第二条各级人民政府应当贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，坚持绿色发展理念，科学规划，落实土地用途管

制制度，加强生态保护和修复，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。

第三条国有土地使用权可以依法出让、划拨、租赁、转让、承包、抵押和继承等。

集体所有土地使用权可以依法出让、出租、转让、承包、联营、作价出资（入股）、抵押等。

第四条省和市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门统一负责本行政区域内土地管理和监督工作。

市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门可以在市辖区或者乡镇设立自然资源和规划派出机构，实行垂直管理，负责市辖区或者乡镇的土地管理工作

省和市、县、自治县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，做好耕地质量管理相关工作。

第五条县级以上人民政府自然资源和规划主管部门应当加强土地管理数字化建设，建立统一的国土空间基础信息平台，形成全省国土空间规划“一张图”。国土空间基础信息平台应当包括国土空间规划、土地调查监测、耕地保护、国土空间用途管制、土地储备、土地征收、土地开发利用、国土空间生态修复、自然资源（不动产）登记、执法监督等内容。

县级以上人民政府应当依托国土空间基础信息平台整合相关空间数据，实施机器赋码、一地一码、一码管地等制度，实现土地管理全流程数字化管理和国土空间智慧治理；建立土地信息归集、发布查

询、智能选址、政策指引和招商地图等功能为一体的土地超市，构建规范高效的土地市场服务监管体系；开展国土空间规划动态监测评估预警和监管，实施规划和用地全过程管理。

县级以上人民政府自然资源和规划、发展改革、生态环境、住房和城乡建设、林业、农业农村等部门应当按照国土空间规划建立土地管理信息共享机制，实现数据共享和业务协同。

第二章 土地所有权、使用权和土地登记

第六条土地所有权和使用权依法实行登记发证制度。

流转期限为五年以上的土地经营权，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记；未经登记，不得对抗善意第三人。

第七条省和市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门负责本行政区域内城乡地政、地籍的统一管理工作。

土地权属登记由土地所在地的市、县、自治县人民政府不动产登记机构依照不动产登记相关法律、法规办理。

第八条土地权属争议，由当事人协商解决，协商不成的，由人民政府依照法律规定的权限组织调解，调解未达成协议的，按照分级负责的原则处理。

土地所有权和土地使用权争议，争议各方没有证据证明土地归属，又调解不成的，由县级以上人民政府根据具体情况决定其归属。

第三章 国土空间规划

第九条海南自由贸易港按照国家和本省规定建立国土空间规划体系。国土空间规划包括总体规划、详细规划、相关专项规划。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划；详细规划、相关专项规划应当服从总体规划；相关专项规划应当相互协同，并与详细规划相衔接

经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。

第十条省国土空间总体规划由省人民政府组织编制，经省人民代表大会常务委员会审议后，报国务院批准。国家规定需报国务院批准的城市国土空间总体规划，由本级人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后，由省人民政府审核并报批。其他市、县、自治县国土空间总体规划由本级人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后，报省人民政府批准。乡镇国土空间总体规划的编制、报批，按国家和本省的有关规定办理

城镇开发边界内的详细规划由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门组织编制，报本级人民政府批准。城镇开发边界外的乡村地区，由乡镇人民政府以一个或者几个行政村为单元，组织编制村庄规划作为详细规划，报上一级人民政府批准。法律、法规另有规定的，从其规定。编制村庄规划时，应当留足农村集体经济组织成员的生产、生活用地。

自然资源和规划主管部门负责编制的涉及空间利用的相关专项规划，报本级人民政府批准。涉及空间利用的交通、能源、水利等其

他专项规划，由相关主管部门组织编制，书面征得同级自然资源和规划主管部门同意后，报本级人民政府批准。专项规划与总体规划不一致的，相关部门应当进行修改

本省对重要规划控制区、重点产业园区的国土空间规划编制、审批另有规定的，从其规定。

第十一条经依法批准的国土空间规划，任何组织和个人不得擅自修改；确需修改的，由规划编制机关组织修改，报有权限的批准机关批准。其中，国土空间总体规划确需修改的，应当符合下列情形之一：

（一）国家战略、重大政策调整；

（二）行政区划调整；

（三）国家和省重大能源、交通、水利等基础设施以及其他重大工程建设项目需要；

（四）不可预见的重大国防、军事、抢险救灾、疫情防控等建设项目需要

（五）法律、法规规定或者省人民政府认定的其他情形。

国土空间详细规划、相关专项规划的修改，按国家和本省有关规定执行。

第十二条国土空间总体规划、详细规划编制、修改报送审批前，组织编制机关应当依法将国土空间规划草案予以公示，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。

经批准的前款国土空间规划应当及时公布，法律、法规规定不得公开的内容除外。

第十三条各级人民政府应当加强土地利用计划管理。没有新增建设用地计划指标的，不得批准农用地转用和未利用地转用。

省人民政府对土地利用年度计划的执行情况进行年度评估和考核

县级以上人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向本级人民代表大会报告。

第四章 耕地保护

第十四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。

县级以上人民政府应当建立耕地保护网格化监管机制，实现耕地保护责任全覆盖；确保本行政区域内耕地总量不减少、质量不降低；采取措施防止耕地闲置、荒芜。

省人民政府应当组织自然资源 and 规划、农业农村、统计等部门对市、县、自治县人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。考核结果作为领导干部考核、自然资源资产离任审计等的重要依据。

第十五条严格控制各项建设占用耕地。建设项目能利用荒地、劣地的，不得占用耕地；能利用现有建设用地的，不得新增建设用地。

经依法批准的非农业建设占用耕地的，按照“占多少、垦多少”的原则，由占用耕地的单位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，应当依法缴纳耕地开垦费用于开垦新的耕地。

省人民政府自然资源和规划主管部门建立补充耕地指标统筹调剂机制。市、县、自治县人民政府未落实耕地保护年度责任目标任务、年度耕地垦造任务的，省人民政府可以核减其下一年度农用地转用计划指标。

耕地开垦费、补充耕地指标的相关费用，应当作为建设用地成本列入建设项目总投资，并及时足额缴纳或者兑付。

第十六条经依法划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自变更。经依法批准占用永久基本农田的，应当按照永久基本农田数量不减少、质量不降低的要求进行补划，并按照法定程序修改相应的国土空间规划；缴纳耕地开垦费的，占用单位应当按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

市、县、自治县人民政府应当根据国家和本省有关要求，将永久基本农田范围以外一定数量的优质耕地划为永久基本农田储备区，作为补划永久基本农田的后备资源库。对永久基本农田储备区应当加强管理，保证耕地质量不降低。

第十七条禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养殖。耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。

对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地的，市、县、自治县人民政府负责编制方案，通过统筹林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，落实耕地保有量任务。

第十八条开垦耕地应当制定耕地开垦方案，报请市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门批准。市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当将批准的开垦方案相关信息予以公示。

新开垦的耕地由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门会同同级农业农村主管部门验收，并在验收结束后七个工作日内报省人民政府自然资源和规划主管部门备案，同时公示耕地验收情况。经验收合格的新开垦耕地，由市、县、自治县人民政府登记造册，负责保护管理。

市、县、自治县人民政府应当加强新开垦耕地的后期管护，制定实施方案，明确管护职责、措施、标准等要求，落实项目实施主体、乡镇、村以及土地承包经营者的管护责任。

第十九条土地复垦实行“谁破坏、谁复垦”的原则。因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人不能自行复垦或者复垦不符合要求的，应当按照有关规定交纳土地复垦费，由土地所在市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门统一组织复垦。

第二十条实行耕地保护激励性补偿。

市、县、自治县人民政府可以建立耕地保护激励机制，对承担耕地保护任务的集体经济组织、农户等主体予以奖补。

第二十一条禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。

土地承包经营权人可以采取转包、出租、入股等方式进行土地经营权流转，以及代耕代种、联耕联种、托管等方式，恢复闲置、荒芜耕地耕种。

经土地承包经营权人同意，乡镇人民政府、街道办事处可以将农业标准地集中对外与土地经营权人签订投资建设协议，对亩均投入产出、机械化种植面积、农业投入品使用、农产品安全和环境保护等控制性指标，相应奖励以及撂荒耕地等行为的违约责任作出约定。

第二十二条县级以上人民政府应当加强国土空间生态保护和修复，建立健全生态保护补偿制度，推进山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理。

县级以上人民政府应当按照国土空间规划组织实施土地整治和生态修复，优化城乡生产、生活、生态空间，保护和改善生态环境。对社会投资主体从事生态和保护修复工作的，可以按照“谁修复、谁受益”的原则，通过依法赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式予以激励。

因自然灾害造成耕地损毁的，市、县、自治县人民政府应当及时组织耕地复垦或者修复。

第五章 农用地转用与土地征收

第二十三条非农业建设涉及农用地转用、土地征收的，由市、县、自治县人民政府拟定方案，向省人民政府自然资源和规划主管部门提出申请，经省人民政府自然资源和规划主管部门审核后，按照国家有关规定报请批准。

未利用地转为建设用地的，报省人民政府批准。

农业综合开发用地中的非农业建设项目占用的土地按建设用地报请批准。

第二十四条征收集体所有土地，由被征收土地所在市、县、自治县人民政府组织实施。但国务院或者省人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设项目，跨市、县、自治县的建设项目，以及国家、本省确定的其他重点建设项目，其土地征收由省人民政府自然资源和规划主管部门组织实施

第二十五条征收农村集体土地的程序、补偿安置标准和方式等，按照《中华人民共和国土地管理法》以及海南自由贸易港征收的有关规定执行。

第六章 国有土地使用权市场管理

第一节 国有土地供应

第二十六条国有建设用地使用权出让、划拨、租赁，应当以宗地为单位，坚持以项目带土地的原则，且符合下列条件：

（一）符合省和市、县、自治县国土空间规划以及土地利用年度计划；

（二）土地权属清晰；

（三）没有法律纠纷；

（四）土地征收补偿安置落实到位；

（五）出让、划拨的国有土地地块位置、使用性质、容积率、绿地率、建筑密度等规划条件明确；

（六）符合相应的土壤环境质量要求；

（七）具备动工开发所必须的其他基本条件。

国有建设用地使用权出让和租赁的最高年限依照国家有关规定执行。

第二十七条国有土地使用权出让、划拨、租赁用于非农业建设的，由市、县、自治县人民政府批准。

国有土地使用权出让用于种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，由市、县、自治县人民政府批准。但依法应当由国务院批准的除外。

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有土地的，由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门批准。

国有土地不得承包用于非农业建设。国有土地使用权承包用于种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，由市、县、自治县人民政府批准。国家所有依法由农民集体使用的农用地承包，依照农村土地承包有关法律、法规执行。

第二十八条省人民政府自然资源和规划主管部门应当会同有关主管部门按照节约集约用地的原则，在满足功能和安全要求的前提下，区别产业和项目功能，确定和调整各类项目建设用地标准，报省人民政府批准后公布执行。

市、县、自治县人民政府应当根据各类项目建设用地标准进行用地审批。

第二十九条市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门根据本地区国民经济和社会发展规划，产业政策，省和市、县、自治县国土空间规划、土地利用年度计划和土地市场状况，编制国有土地使用权供应计划，报经本级人民政府批准后，在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上公布。

需要使用土地的单位和个人可以在公布的时限内向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提出意向用地申请。

第三十条市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当按照国有土地使用权供应计划，会同有关部门拟定土地供应方案，报本级人民政府批准后组织实施。

土地供应方案应当包括拟出让、租赁地块的具体位置、界址、用途、面积、年限、土地使用条件、规划设计条件、供地方式、供地时间等。

第三十一条国有土地使用权出让、租赁、承包的，应当纳入土地超市，并进入政府公共资源交易平台进行供应。

工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，以及同一地块有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让。国家对海南自由贸易港土地出让方式另有规定的，从其规定。

以招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让、租赁、承包国有土地使用权的，应当在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上

发布公告，公布拟出让、租赁、承包地块的基本情况和招标、拍卖、挂牌等公开竞价的时间、地点。

第三十二条市、县、自治县人民政府可以采取弹性年期、先租后让、租让结合、招挂结合等方式供应土地。

市、县、自治县人民政府供应混合用地可以按照主导用途对应的用地性质实行差别化的方式供应土地。

市、县、自治县人民政府对产业链关键环节、核心项目涉及的多宗土地可以实行整体供应。

土地供应的具体办法由省人民政府另行制定。

第三十三条实行基准地价、标定地价和国有土地供应最低价标准公示制度。市、县、自治县各类用地的基准地价、标定地价和国有土地供应最低价标准由市、县、自治县人民政府组织测算，经省人民政府自然资源和规划主管部门审核并报省人民政府批准后，由省人民政府公布执行，并定期调整。

出让、租赁、承包土地使用权的价格不得低于公布的国有土地供应最低价标准。

出让、租赁、承包土地使用权，应当委托有资质的土地评估机构对土地使用权价格进行评估，土地估价报告应当报省人民政府自然资源和规划主管部门备案。未经价格评估、备案的土地使用权，不得出让、租赁、承包。

以招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式出让、租赁、承包土地使用权的底价或者以协议方式出让、租赁、承包土地使用权的价格，由市、

县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门根据土地估价结果和产业政策等因素确定。

出让、租赁、承包土地使用权的结果应当在省人民政府自然资源和规划主管部门指定的媒介上公布。

第三十四条国有建设用地土地使用权受让人、承租人从出让、租赁合同约定的动工开发之日起，满两年未完成项目投资总额百分之二十五的，由市、县、自治县人民政府无偿收回土地使用权，但因政府原因或者不可抗力等其他法定原因造成土地闲置的除外。

第三十五条非农业建设闲置土地按下列标准征收土地闲置费，但因政府原因或者不可抗力等其他法定原因造成土地闲置的除外：

（一）以出让方式取得土地使用权，超过出让合同约定的动工开发日期满一年未满两年不动工开发的，以及已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五，中止开发建设满一年的，按土地使用权出让金百分之二十征收；

（二）以租赁方式取得土地使用权，超过租赁合同约定的动工开发日期满一年未满两年不动工开发的，按当年的租金百分之二十至百分之五十征收；

（三）已经办理征地划拨审批手续的非农业建设项目，占用耕地一年以上未动工开发的，按该地块标定地价的百分之五至百分之二十征收。

以出让方式取得国有建设用地使用权，超过出让合同约定的竣工日期一年未竣工的，按照海南自由贸易港闲置土地处置的有关规定征收土地闲置费。

第三十六条国有土地使用权出让、租赁期限届满，除住宅建设用地使用权自动续期外，其他国有土地使用权需要续期的，土地使用者应当在期满前一年提出申请，经批准后重新签订出让、租赁合同，按规定的地价标准支付土地使用权出让金、租金。土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依法未获批准的，土地使用权由市、县、自治县人民政府无偿收回。

国有土地使用权受让人、承租人对原受让、租赁的土地使用权享有优先受让、租赁权

承包期限届满，承包人对原承包的土地享有优先承包权，承包合同到期后未续期的，由发包方收回承包土地，地上附着物按承包合同约定处理，没有约定的，归发包方所有。国家所有依法由农民集体使用的农用地的承包期限届满，依照农村土地承包的有关法律、法规执行。

第三十七条土地使用权受让人、承租人应当按照合同约定的用途使用土地；需要改变用途的，必须经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门同意后，报市、县、自治县人民政府批准。市、县、自治县人民政府批准改变土地用途的，应当符合国家和本省的有关规定，并在批准后报省人民政府自然资源和规划主管部门备案，同时予以公示。

第三十八条土地使用权人应当按照土地出让合同或者用地批准文件规定的条件进行土地开发利用，不得擅自改变容积率；确需改变的，应当依法报经市、县、自治县人民政府批准。市、县、自治县人民政府批准改变土地容积率的，应当符合国家和本省的有关规定，并在批准后报省人民政府自然资源和规划主管部门备案，同时予以公示。

经批准调整容积率的，土地使用权人应当与自然资源和规划主管部门签订变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，并依法补缴土地使用权出让金。

第三十九条鼓励合理利用地下空间，统筹地上地下开发利用，促进城镇土地复合利用、立体利用、综合利用。

开发利用地下空间，应当符合国土空间规划要求，依法取得地下空间建设用地使用权。使用权的取得方式和使用年限，参照建设用地使用权相关规定执行。

地下空间建设用地使用权和地下建（构）筑物应当依据不动产登记的法律、法规规定依法登记。

第四十条建设使用土地应当优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地。

鼓励社会资金参与城镇低效用地、废弃地再开发和利用。鼓励土地使用者自行开发或者合作开发。

第四十一条经省人民政府批准，可以将不符合省和市、县、自治县国土空间规划或者零星分散的国有存量建设用地，与规划为建设用地的农用地进行置换。

按照省和市、县、自治县以及乡镇国土空间规划的要求，农村住宅向中心村和集镇集中，或者乡镇企业向工业小区集中，确需占用永久基本农田以外的土地的，经市、县、自治县人民政府批准，可以与腾出来的旧址土地进行置换。

自然保护区体系建设、饮用水水源保护区管理需要使用移民迁出所腾挪的建设用地的，可以在自愿有偿并落实拆迁补偿安置的基础上，以国有安置用地与所腾挪的集体建设用地进行等价置换，依照有关规定办理审批手续。

土地置换的具体办法由省人民政府制定。

第二节 国有土地使用权交易

第四十二条以出让方式取得的土地使用权可以依法转让、入股、出租、抵押、继承。

以租赁方式取得的承租土地使用权，在土地使用者按规定支付租金并完成开发建设后，经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门同意或者根据租赁合同约定，可以出租、转让或者依法抵押。

国有土地承包后，可以依法转让、转包、入股或者抵押

国有土地使用权转让、出租、转包、入股、抵押的，当事人应当签订合同。转让、出租、转包、入股、抵押合同不得违反出让、租赁、承包合同的约定。土地使用权转让价格明显低于市场价格的，市、县、自治县人民政府有优先购买权。

地上建筑物、其他附着物与土地使用权应当同时出让、转让、抵押。地上建筑物、其他附着物转让需办理产权转移登记手续的，必须持有该建筑物、附着物所涉及的土地使用权和其他产权证书

第四十三条有下列情形之一的，土地使用权不得转让、出租：

- （一）未持有合法不动产权属证书及其他产权证书的；
- （二）未依照土地使用权出让合同约定的期限和条件投资开发的；
- （三）县级以上人民政府依法决定收回的；
- （四）土地使用权有争议的；
- （五）未征得土地使用权共有人同意的；
- （六）司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制土地使用权转让、出租的；
- （七）法律、法规规定禁止转让、出租的其他情形。

第四十四条国有土地使用权转让、抵押、入股或者企业改制、改组等，涉及国有土地使用权转移的，当事人应当委托土地评估机构对土地使用权价格进行评估。土地估价报告应当报县级以上人民政府自然资源 and 规划主管部门备案。

第三节 划拨土地使用权交易

第四十五条划拨土地使用权报市、县、自治县人民政府批准后，可以转让、承包、出租、抵押、作价出资、授权经营或者与他人联合举办企业，并办理土地登记手续。但依法应当收回的除外。国家和本省另有规定的，从其规定。

划拨土地使用权不得承包用于非农业建设。

第四十六条划拨土地使用权转让、出租、抵押或者与他人联合举办企业的，应当同时具备下列条件：

- （一）已依法办理土地使用权登记手续，取得不动产权属证书；
- （二）须征得土地及地上建筑物等产权共有人的同意。

第四十七条划拨土地使用权转让的，由受让方与市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门补签土地使用权出让合同，补办土地使用权出让手续，并按该宗地经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金；划拨土地使用权出租，出租方应当按经确认的租金的百分之四十向县级以上人民政府交纳土地收益。

以划拨土地使用权与他人联合举办企业的，以经评估确认的土地入股额依照前款规定的比例补交土地使用权出让金

划拨土地使用权转让符合划拨用地目录的，可以不补交土地使用权出让金，办理转移登记手续。

划拨土地使用权人经市、县、自治县人民政府批准，并按经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金后，可以办理土地使用权出让手续。

第四十八条以划拨土地使用权设定抵押权的，因债务清偿或者其他原因终止抵押关系时，办理注销登记后可以保留划拨土地使用权性质；抵押人债务到期未能偿还或者在抵押合同期间宣告解散、破产，依法处分已抵押的划拨土地使用权的，应当从所得价款中按经确认的评估价格百分之四十补交土地使用权出让金后，抵押权人方可优先受

偿，并由取得土地使用权的单位或者个人与市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门签订出让合同，依照法定程序报请批准。

第四十九条国有企业以国有划拨土地使用权作为出资条件与他人联合举办企业、入股或者企业改制、改组等，涉及国有划拨土地使用权转移的，应当拟定国有划拨土地使用权处置方案，经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门审核后，报本级人民政府批准，并依照国有资产管理的相关规定办理审批手续

第五十条国有划拨农用地不得擅自改变用途用于非农业建设，确需转为建设用地的，应当依法办理农用地转用审批手续，由市、县、自治县人民政府收回国有土地使用权，并按规定供应土地。省人民政府对农垦国有划拨农用地转为建设用地另有规定的，适用其规定。

第七章 集体所有土地使用权市场管理

第五十一条集体所有土地使用权出让或者与他人联合举办企业用于农业开发的，由农村集体经济组织向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提出书面申请，经市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门审查后，报市、县、自治县人民政府依法办理。

农村集体经济组织利用国土空间规划确定的建设用地举办企业或者与他人联合举办企业的，应当持有关批准文件，向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提出申请，由市、县、自治县人民政府批准；其中，涉及占用农用地的应当依法办理审批手续。

乡（镇）村公共基础设施、公益事业等乡（镇）村建设需要使用集体所有土地的，经乡镇人民政府审核，向市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门提出申请，报请同级人民政府批准，其中涉及农用地转为建设用地的，应当按照规定权限办理农用地转用审批手续。

集体所有土地的承包经营，依照农村土地承包经营的有关法律、法规执行。

第五十二条国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租、作价出资（入股）等方式交由单位或者个人使用，优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。

通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

农村集体经济组织可以委托土地储备机构承担集体经营性建设用地的前期开发、管护和交易等工作。

第五十三条土地所有权人出让、出租集体经营性建设用地的，应当符合国家和本省有关规定，按照下列程序进行：

（一）土地所有权人拟出让、出租集体经营性建设用地的，市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门应当根据国土空间规划对拟出让、出租的集体经营性建设用地的规划条件提出意见，并会同

同级发展改革、生态环境等有关主管部门一并提出产业准入和生态环境保护等要求。

（二）土地所有权人应当根据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体经营性建设用地出让、出租方案，在出让、出租前不少于十个工作日报市、县、自治县人民政府。

（三）市、县、自治县人民政府应当及时组织自然资源和规划、发展改革、生态环境等有关主管部门对方案进行研究，并在收到方案后五个工作日内提出意见。认为集体经营性建设用地出让、出租方案不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，市、县、自治县人民政府应当提出修改意见，土地所有权人应当按照修改意见进行修改。

（四）土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者，双方应当参照国家合同示范文本签订书面合同，并报市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门备案。未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效；造成损失的，依法承担民事责任。

（五）集体经营性建设用地出让、出租合同双方应当按照合同约定交付土地和支付价款，并依法缴纳相关税费，持有效合同、价款支付凭证以及纳税证明等向集体经营性建设用地所在地的不动产登记机构依法申请办理不动产登记。

第五十四条县级以上人民政府应当依据国土空间规划,统筹安排集体经营性建设用地入市的规模、布局和用途等,并纳入土地利用年度计划。零星分散的存量集体经营性建设用地依照有关规定整治后,腾挪出的建设用地指标可以异地入市。

省人民政府应当规范集体经营性建设用地入市流程,完善入市规则。集体经营性建设用地使用权出让、出租的,应当纳入土地超市,并进入政府公共资源交易平台进行供应。

省人民政府应当按照公开透明、合理平衡利益的原则建立土地增值收益分配机制。

第五十五条集体经营性建设用地使用者应当按照法律、法规有关规定和合同确定的规划条件、开发期限、产业准入以及生态环境保护要求等使用土地。

第五十六条集体所有土地使用权出让、出租或者举办企业、与他人联合举办企业,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并进行村务公开。

第五十七条投入开发资金未达到合同约定标准的,集体所有土地使用权不得转让、入股、出租。

集体所有土地使用权转让、入股、出租的,必须签订合同,依法办理转移登记手续。

第五十八条集体所有土地使用权出让、出租或者与他人联合举办企业的,应当依照合同约定的用途使用土地。转让、出租后不得改变土地用途。需要改变用途的,应当报请市、县、自治县人民政府批准。

第五十九条农村村民一户只能拥有一处宅基地,每户用地面积不得超过一百七十五平方米,具体标准由市、县、自治县人民政府规定,报省人民政府批准后执行。

通过合法方式占有宅基地并建成房屋,但不符合前款规定的,可以探索实行宅基地有偿使用。有偿使用费由农村集体经济组织收取和使用。具体办法由省人民政府制定。

第八章 监督检查

第六十条县级以上人民政府应当加强用地审查报批信息化建设,推行网上申报和审批,并对审批事项的受理、办理、办结情况实行网络全程监控。

县级以上人民政府应当将土地审批事项范围、条件、申请材料目录、示范文本、程序、期限、审批结果、投诉方式等在政府门户网站公示,接受公众查询和监督。但涉及国家秘密的信息除外。

第六十一条自然资源和规划主管部门应当建立内部会审和重大事项集体决策制度,明确内部审批职责权限,规范土地审批工作程序,健全内部监督制度,加强对土地审批实施情况的监督

第六十二条县级以上人民政府应当加强对土地监督管理工作的领导,建立和完善土地违法行为查处协调机制。

县级以上人民政府自然资源和规划主管部门负责土地执法工作,依法查处土地违法行为。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律、法规、规章的行为进行监督检查，适用本条例关于自然资源和规划主管部门监督检查的规定

县级以上人民政府发展改革、住房和城乡建设、生态环境等部门应当按照各自职责协同做好查处土地违法行为的相关工作。

第六十三条县级以上人民政府自然资源和规划主管部门应当依法对下列事项进行监督检查，并依法公开监督检查情况和处理结果：

（一）省和市、县、自治县国土空间规划的编制、审批、实施、修改和土地利用年度计划执行情况；

（二）耕地开垦、占补平衡和保护情况

（三）农用地转用、土地征收情况；

（四）国有土地使用权划拨、出让、租赁、承包以及土地使用权转移等情况；

（五）改变土地用途和容积率的情况；

（六）农民集体所有土地用于非农业建设情况；

（七）集体经营性建设用地入市情况；

（八）土地有偿使用费和耕地开垦费、土地闲置费、土地复垦费等有关费用的收缴、使用情况；

（九）土地权属变更和登记发证情况；

（十）盘活存量土地情况；

（十一）依法应当监督检查的其他事项。

第六十四条土地管理监督检查人员应当经过培训，经考核合格，取得行政执法证件后，方可从事土地管理监督检查工作。

土地监督检查人员执行监督检查公务时，应当向被监督检查单位和个人出示土地监督检查证件。

第六十五条省人民政府自然资源和规划主管部门发现市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门非法批准用地的，应当责令市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门限期改正；市、县、自治县人民政府或者自然资源和规划主管部门逾期不改正的，由上级机关依法追究相关责任人的责任。

第六十六条自然资源和规划主管部门在履行监督检查职责时，可以提请监察机关、银行、审计、税务等单位予以协作，有关部门应当予以配合。

第六十七条自然资源和规划主管部门应当建立举报投诉制度，在办公场所以及相关网站公布举报投诉的电话号码、通信地址或者电子邮件信箱，及时受理公民、法人和其他组织对土地违法行为的举报和投诉，并依法查处违法行为。

第六十八条县级以上自然资源和规划、住房和城乡建设、税务、市场监管等主管部门应当加强对涉地股权转让的联合监管。

未满足法律、法规规定和土地出让合同约定转让条件的，受让人不得通过擅自变更出资比例、股权结构、实际控制人等方式变相转让建设用地使用权。受让人变相转让建设用地使用权的，依照法律、法

规的规定和合同约定采取限期整改、支付违约金、解除合同收回土地等方式处置并纳入信用监管。

第九章 法律责

第六十九条违反本条例规定，有下列行为之一，批准文件无效；已办理土地登记手续的，由市、县、自治县人民政府依法收回非法批准使用的土地，由市、县、自治县人民政府不动产登记机构注销土地登记，并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准用地的；

（二）不按照省和市、县、自治县国土空间规划确定的用途批准用地，或者未依法批准擅自改变省和市、县、自治县国土空间规划后批准用地的；

（三）没有土地利用计划指标擅自批准用地，或者没有新增建设用地指标擅自批准农用地和未利用地转为建设用地的；

（四）超越权限或者违反法定程序批准征地、农用地转用、未利用地转用和土地使用权出让、租赁、承包的；

（五）未按规定落实社会保障费用而批准征地，未按照法律、法规规定的标准支付征地补偿费或者未全额支付征地补偿费而办理供地手续的；

（六）违反本条例第二十八条规定的项目建设用地标准进行用地审批的；

(七) 超越权限或者违反法定条件、程序非法进行土地登记的；

(八) 化整为零审批土地的

(九) 在办理农用地转用或者土地征收申报、报批等过程中，有谎报、瞒报用地位置、地类、面积等弄虚作假行为的。

前款所列非法批准登记土地行为对当事人造成损失的，依法承担赔偿责任。

第七十条国有土地使用权出让、划拨、租赁、承包，有下列行为之一，合同或者划拨文件无效；已办理土地登记手续的，由市、县、自治县人民政府依法收回非法使用的土地，由市、县、自治县人民政府不动产登记机构注销土地登记，并依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 应当采取出让方式而采取划拨方式的；

(二) 应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式而采取协议方式的；

(三) 在招标、拍卖、挂牌等公开竞价过程中，采取与投标人、竞买人恶意串通，故意设置不合理的条件限制或者排斥潜在的投标人、竞买人等方式，操纵中标人、竞得人的确定或者出让结果的；

(四) 低于国有土地供应最低价标准的；

(五) 国有土地使用权出让合同签订后，擅自批准调整土地用途、容积率等土地使用条件的

第七十一条有下列情形之一的，按非法占地处理，由县级以上人民政府自然资源 and 规划主管部门责令退还非法占用的土地，对违反省和

市、县、自治县国土空间规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合省和市、县、自治县国土空间规划的，没收新建的建筑物和其他设施，可以并处非法占用土地每平方米一百元以上一千元以下的罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的；
- （二）超过批准用地数量或者用地界限占用土地的；
- （三）拒不归还非法批准、使用的土地的。

非法占用建设用地、未利用地的，由县级以上人民政府自然资源 and 规划主管部门责令退还非法占用的土地，可以限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以按照非法占用土地每平方米一百元的标准处以罚款。涉及违反城乡规划法律、法规的，依照相关法律、法规处理。

第七十二条有下列行为之一，其有关协议、合同、文件、图纸无效，由县级以上人民政府自然资源 and 规划主管部门没收违法所得，对违反省和市、县、自治县国土空间规划擅自将农用地转为建设用地的，限期拆除新建建筑物和其他设施，恢复土地原状，符合省和市、县、自治县国土空间规划的，没收新建的建筑物和其他设施，可以并处违法所得百分之十以上百分之五十以下罚款；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；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未经依法批准擅自出让、转让、租赁、承包、抵押土地使用权的；

（二）不符合法律、法规规定的条件，非法转让建设用地使用权或者通过变更出资比例、股权结构、实际控制人等方式变相转让建设用地使用权的；

（三）以联营、合作、合资等名义倒卖土地批准文件和用地图纸的；

（四）农村集体经济组织将不属于本集体经济组织所有的土地出让或者与他人联合举办企业的；

（五）法律、法规规定禁止的其他形式非法转让土地的。

第七十三条擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等方式用于非农业建设，或者违反法律、法规规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，由县级以上人民政府自然资源 and 规划主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处违法所得百分之十以上百分之三十以下的罚款。

集体经营性建设用地使用者擅自违反法律、法规有关规定和合同确定的规划条件、开发期限、产业准入以及生态环境保护要求等使用土地的，依照有关法律、法规的规定处理。

第七十四条自然资源 and 规划主管部门、农业农村主管部门及其工作人员有下列行为之一，由所在单位或者监察机关依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对符合规定的用地申请，无正当理由不予受理或者超过规定期限未予办理的；

（二）发现土地违法行为或者接到对土地违法行为的举报后不制止、不依法查处的；

（三）未依法实施行政处罚或者采取行政强制措施的；

（四）其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

第七十五条违反土地管理法律、法规，阻挠国家征收土地的，由市、县、自治县人民政府自然资源和规划主管部门责令交出土地，拒不交出土地的，申请人民法院强制执行；违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的，由公安机关依法处理。

第七十六条本条例规定的违法行为，根据国家和本省规定已实施综合行政执法管理的，由市、县、自治县综合行政执法机构处理。

违反本条例的行为，本条例未设定处罚，相关法律、法规另有处罚规定的，从其规定。

第十章 附 则

第七十七条本条例自 2023 年 5 月 1 日起施行。《海南经济特区土地管理条例》同时废止。

二、新闻速递

市房管局赴杨浦深入调研住房民生领域城市更新工作

023-05-08 来源：杨浦区人民政府

认真对照市房管局党组主题教育工作安排和调查研究部署要求，5月5日下午，在市委主题教育第十五巡回指导组组长张培荣、市委主题教育办调研组的指导下，市房管局局长王桢、副局长林伟斌一行到杨浦区旧住房成套改造项目、街道、居委会调研住房民生领域城市更新工作。

调研组一行首先前往杨浦区城市更新样本——长白 228 街坊，实地察看杨浦区统筹抓好工业元素、城市记忆与环境品质的历史风貌保护成果。

随后深入走访凤南一村小区，走进居民家中察看房屋结构与居住环境，了解居民生活现状，倾听居民群众、居委会干部关于更新改造方案、改善生活环境的心声与建议。

在听取居民代表意见后，市房管局与杨浦区政府、杨浦区控江路街道、杨浦区五角场街道及各相关单位召开座谈会。会上，杨浦区成套办就区域成套改造工作的基本情况、工作成效及年度重点项目情况进行了介绍，各单位就目前项目推进中的问题与建议展开了深入的交流与讨论。

王桢同志表示，杨浦区今年两个重点旧住房成套改造项目的体量在全市前列，任务艰巨，对本市“两旧一村”工作开局起步意义

重大。

对下一步工作，一要深化模式创新。要坚持规划引领，探索创新更可持续发展的城市更新模式，以旧住房成套改造为契机，带动区域城市功能强化与品质提升。二要着眼长远大局。要注重民生改善和品质提升相结合，对于有条件的项目坚持以拆除重建为主的方式进行改造，房型设计应体现老百姓对提升居住品质的需求，改造出老百姓的获得感、幸福感和安全感。三要坚持问题导向。要充分发挥党建引领作用，把群众的宜居安居放在首位，坚持从实际出发，深入一线、深入基层，倾听百姓诉求，积极回应关切，切实解决好群众在项目建设、在外过渡等方面反映的实际问题，把实事办实，好事办好。

杨浦区委常委、副区长徐建华、市房管局相关处室、杨浦区房管局、杨浦区规资局、杨浦区控江路街道、杨浦区五角场街道、卫百辛集团、城投集团、科创集团参加调研。

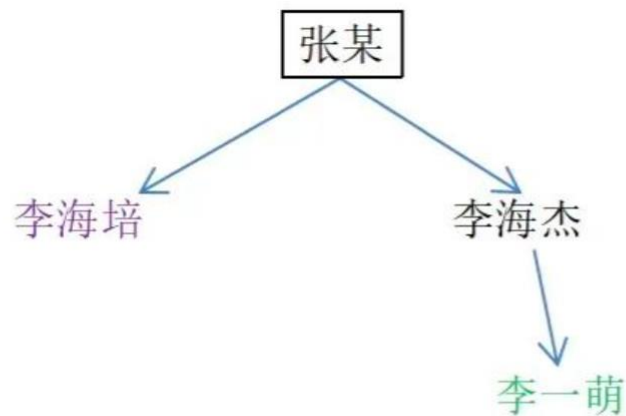
三、征收实务

享受过私房动迁是否属于福利分房

李维世律师

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会委员

一、人物关系



张某育有两个子女：李海培与李海杰，李一萌为李海杰之女。

二、案情简介

系争房屋为黄浦区公房，2020 年被纳入征收范围，原承租人为张某（已过世），过世后变更为李海培。张某育有两个子女：李海培与李海杰，李一萌为李海杰之女，征收时只有两个户籍在册人员即李海培（1995 年迁入）与李一萌（1993 年迁入）。

2020 年底，承租人李海培签订了征收补偿协议，分得征收补偿款 390 万余元。因双方协商不成，李一萌诉至法院，要求分得二分之一的征收补偿款。

双方证据情况：九十年代初的《住房调配单》显示，李一萌爷爷之私房被拆迁，该户取得浦东安置公房一套，包括李一萌（1987 年出生）在内，新配房人员共 5 人，新配房屋使用面积 25.6 平方米。另外，双方均有两名证人出庭作证，李一萌的证人系对面杂货店邻居、同一弄堂邻居，证明其 2007 年至 2009 年期间居住于系争房屋，除此之外无其他与居住相关的证据；李海培的证人系同一栋楼邻居、系争房屋房客（2009 年出租至征收），前者证明李一萌仅于 2007 年短暂居住三、四个月，后者证明从未见过李一萌。

三、一审各方观点

原告观点：

原告李一萌认为，两名证人的证言可以相互印证，足以证明其在系争房屋内居住超过一年。李一萌爷爷的私房动迁与李一萌无关，且动迁时其未成年，他处无房，故其符合同住人条件，有权分得二分之一的征收补偿款。

被告观点：

被告李海培认为，李一萌所述的居住情况与事实不符，2007 年夏天，李一萌住回来过，但只是断断续续居住，其他时间都没有居住。李海培是 2006 年底住回系争房屋的，直到 2009 年初出租后才搬离。且李一萌曾于九十年代初因私房拆迁作为受配人获得了浦东

安置房屋，其已经享受了福利分房政策，故其不应认定为本案的同住人。

四、一审裁判观点

一审法院认为，首先，关于双方的证人证言，李一萌申请了两位证人证明其居住情况，而李海培的证人中仅有一位是证明居住问题，系孤证，故李一萌方证人的证明效力优于李海培方；李一萌方两位证人的证词基本吻合，相互印证，能够较客观地反映李一萌的居住情况，虽有时间及房屋格局的陈述瑕疵，但作为不与双方共同生活的证人而言，这样的陈述也符合生活常理。李海培的证人毛海波也确认李一萌于 2007 年暑假开始居住涉案房屋，而对于李一萌搬离的事实，仅仅是根据李海培的告知，显然属于传来证据，在无其他证据予以佐证的情况下，其证词不能完全推翻李一萌两位证人的证言，故法院对于李一萌两位证人关于居住的陈述予以采纳，并据此认定李一萌在涉案房屋内连续居住超过一年以上。

其次，关于李一萌是否享受过福利分房的问题，浦东房屋系原房屋拆迁所得，当时李一萌是未成年人，故其不应认定为已经享受了福利分房政策。

综上，法院对李一萌的共同居住人身份予以确认。结合涉案房屋来源、双方的户籍迁入情况、居住情况及目前的居住情况对涉案房屋的征收补偿利益酌情予以分割，判决李一萌获得近 160 万元征收补偿款。

五、二审各方观点

上诉人观点：

上诉人李海培认为，首先，一审法院认定李一萌未享受过福利分房政策显属错误。第一，根据李海培提交的证据《住房调配单》记载，原房屋是李一萌爷爷的私房，李一萌并非产权人，新配浦东房屋系公房，调配类型「动拆迁」，配房人员 5 人，包括李一萌；李一萌爷爷的私房拆迁分配公房，非产权人李一萌作为新配房人员得以安置，显然系「数人头」，且配房面积 25.6 m² 大于 20 m²（4 m² × 5 人），已解困。第二，根据 1991 年上海市人民政府发布的《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》第四十四条：拆迁居住房屋应安置人口，以拆迁公告公布之日拆迁范围内常住户口为计算标准。因此，不论是基于事实还是当时政策，李一萌均属于享受了拆迁利益，属于他处有房，不应认定为共同居住人，无权享受征收补偿利益。

其次，一审法院仅以李一萌提供的有相反证据证明的证人证言，便认定其在系争房屋内连续居住一年以上，证据严重不足，在证据采信上违反了民事诉讼证据规则。民事诉讼证人证言受主客观多方面因素的影响，无其他证据佐证的情况下，不可单独作为定案依据。李一萌提供了两名证人证明其居住满一年，李海培提供的两位证人的证言推翻了李一萌方的证人证言，一审法院最终以李一萌方两名证人的证言能够相互印证而采纳其主张，逻辑无法自治。李一萌应当对其主张的居住事实补强证据。一审法院未能客观采纳李海培的证据，仅以证人的多寡作为证明力大小的判断标准错误。

最后，系争房屋来源于李海培外婆的公房拆迁安置，与李一萌毫无关系，之后承租人便由李海培母亲变更为李海培，所谓未成年时跟随父母获配甲房不属于福利分房不适用于李一萌，因该条有附加条件「成年后又获配乙房」。李一萌成年以前随奶奶和父亲主要居住在浦东房屋和其他地方，成年后也仅于 2007 年在系争房屋短暂借住三、四个月，此时系争房屋的承租人已是李海培，由于李一萌未成年时一直由李海培和母亲抚养照料，其短暂居住也符合情理，但并不代表其对系争房屋具有法定居住权。

综上所述，李一萌不合同住人条件，不应分得征收补偿利益，征收补偿利益应全部归上诉人所有。

被上诉人观点：

被上诉人李一萌认为，一、李一萌的户籍在 1993 年迁入系争房屋，年仅 6 岁。浦东房屋系公房，以户口作为享受居住权的特征，李一萌的户口迁出后，就失去了居住权，不再是原公房的权利人。原房屋拆迁时，李一萌还未成年，根据相关规定，未成年人与父母共同受配公房时，未成年人并非作为独立的民事主体获得住房福利，而是附随于父母的居住利益，故原则上不属于他处有房，不影响其成年后所获得公房在征收时共同居住人的认定。且浦东公房是爷爷辈的私房拆迁获得，该房屋面积狭小，李一萌无法与叔叔一家共同居住，李一萌在 1993 年之后从未居住该房屋，而是以居住系争房屋为主，直至成年仍然居住。现浦东房屋由叔叔一家居住，

与李一萌早已没关系。二、李一萌在一审已经竭尽所能进行了举证，证明了李一萌在涉案房屋居住一年以上。

综上，一审判决事实清楚，证据确凿，请求驳回上诉，维持原判。

六、二审裁判观点

二审法院认为，李一萌之户籍虽于 1993 年迁入涉案房屋，但其之前已在他人产权房屋的拆迁安置中获得利益，且其所分得的面积依据分配当时的政策已属解困，故即便其曾居住涉案房屋，也无法被认定为涉案房屋共同居住人。虽然李一萌在原产权房屋被拆迁时尚未成年，但是否成年并不影响其作为独立的安置人员享受安置利益。一审法院认定李一萌是涉案房屋共同居住人有误，本院予以纠正。李一萌辩称原产权房屋拆迁时，其还未成年，不属于他处有房的意见缺乏依据，本院不予采纳。

据此，二审法院判决撤销一审判决，改判全部征收补偿款归上诉人李海培所有。

七、案例评析

本案所谓的争议焦点其实毫无争议，证人证言不得单独作为定案依据，居住情况证据不足，无法认定；非产权人却享受私房动迁，安置面积又超过人均 4 平方（是否居困以当时的政策为准），又非被征收房屋受配人，当然属于享受过福利分房。所幸二审最终改判。

零星更新建设项目实施中的相关问题研究

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

近年来，全国各地关于城市更新的立法如火如荼，城市更新的建设项目也在不断涌现。从《上海市城市更新条例》（以下简称《条例》）的规定来看，城市更新包括了区域更新和零星更新。前者由政府主导并由政府依法确定的统筹主体实施，后者由物业权利人等各类市场主体实施。可见，区域更新将是城市更新的主要方式，但零星更新也是城市更新的必不可少的补充。本文拟就零星更新建设项目实施中的相关问题展开探讨，为实务提供参考。

一、零星更新的定义

《条例》以概念界定与具体列举的方式定义城市更新，即城市更新是指在本市建成区内开展持续改善城市空间形态和功能的活动，具体包括：（一）加强基础设施和公共设施建设，提高超大城市服务水平；（二）优化区域功能布局，塑造城市空间新格局；（三）提升整体居住品质，改善城市人居环境；（四）加强历史文化保护，塑造城市特色风貌；（五）市人民政府认定的其他城市更新活动。从《条例》的具体规定来看，城市更新包括区域更新和零星更新两种形态。

那么，何谓零星更新？从《上海市城市更新指引》（以下简称《指引》）的规定来看，零星更新是基于物业权利人的意愿，由物业权利人等各类市场主体，根据规划和相关规定，对物业权利人自有的土地房屋实施城市更新建设。由此可见，区域更新是由区人民政府主导、更新统筹主体实施的城市更新形态，而零星更新是由物业权利人等市场主体依法自发实施完成。

二、零星更新建设项目实施的基本流程

根据《条例》《指引》《上海市城市更新操作规程（试行）》（以下简称《规程》）等相关法律之规定来看，零星更新建设项目实施的全流程包括项目基本信息申请与咨询、项目更新方案编制与认定、项目实施三个阶段。

1、项目基本信息申请与咨询

在这一阶段，申请人可以通过城市更新信息系统向区规划资源部门申请相关基本信息包括规划信息、地籍信息、城市更新支持政策等。区规划资源部门收到申请后，核对该项目是否已纳入收储范围或区域更新范围等情形，并根据前述情形告知申请人相关情况，向其提供编制更新方案所需的资料。

2、项目更新方案的编制与认定

在这一阶段，申请人应当编制项目更新方案（主要包括实施主体、规划实施方案和全生命周期管理清单等），并在编制完成后报区人民政府认定。具体流程如下：

（1）协商方案要求：申请人获得基本信息后，与区人民政府、市规划资源部门协商方案要求。

（2）编制项目更新方案草案：申请人经区人民政府认可，依据协商方案要求，编制项目更新方案，前述工作具体包括：

①编制规划实施方案（按需明确地块建设方案、公共空间规模位置、交通组织方案、地下空间的建设范围、退界退让等有关内容以及日照分析工作；根据项目特点，如涉及产业转型升级、历史风貌保护利用、市政基础设施与公共服务设施建设的，按需开展环评、风貌、交通影响等专题研究）；

②拟定全生命周期管理清单（应具有形成合同条款的深度条件，包括公共环境、公共服务设施和市政设施等的类型、规模、布局、开竣工、投达产、运营绩效、自持比例、待建移交、违约责任等内容）；

③征询与评审（区规划资源部门收到草案，组织部门意见征询，按需组织城市更新专家委员会专家评审。项目更新方案编制成熟的，可结合控详规划相应程序一并开展）；

④形成零星更新项目方案成果（文本、总平面图、《零星更新项目全生命周期管理清单表》）与报批材料（包括程序性文件《零星更新项目规划实施方案征询意见单》《零星更新项目规划实施方案意见汇总和处理建议》以及过程性研究报告等）。

（3）认定公布

申请人根据意见征询情况，对草案修改完善，成果报送区规划资源部门，并附具意见汇总和处理建议。如申请人不是原物业权利人的，应出具与原物业权利人签订的转让或合作协议等证明文件。区规划资源部门受理项目更新方案并组织审核，由区人民政府认定，成果应当通过城市更新信息系统予以公布。涉及已批控详规划优化的，应当取得市规划资源部门意见后，由区人民政府认定更新方案，并适时启动控详规划调整程序。

3、项目实施

零星更新项目实施主体根据认定的项目更新方案予以实施。项目更新方案经认定后不得随意调整；确需调整的，应当重新提交区规划资源部门审核、报区人民政府认定。更新方案中明确的城市更新项目，按照批准的控制性详细规划、认定后的项目更新方案和各项管理规定，参照区域更新中的项目实施路径，开展土地前期准备，办理用地手续，进行项目建设，实施产权登记等。具体包括：

①前期准备工作（边界确认、产权归集、土壤环境调查与治理）。

②用地手续办理（根据项目的具体情况依法办理用地手续；依法无需办理用地手续的，直接办理建设相关手续）。

③建设手续办理（实施主体在完成建构筑物拆除、绿化管线搬迁前期基础性开发工作后，应当依法办理建设工程设计方案审批、建设工程规划许可、施工许可、竣工验收等建设手续）。

④不动产登记（在项目建设完成后依法办理不动产登记，领取权利证书）。

三、零星更新建设项目实施中的相关问题

1、零星建设项目可否以合作开发建设方式实施？

《中华人民共和国民法典》第三百五十三条规定，建设用地使用权人有权将建设用地使用权转让、互换、出资、赠与或者抵押，但是法律另有规定的除外。《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十八条规定，依法取得的土地使用权，可以依照本法和有关法律、行政法规的规定，作价入股，合资、合作开发经营房地产。从前述法律规定来看，零星更新建设项目以合作开发建设方式实施具有法律依据。

另外，根据《条例》与《指引》的规定，零星更新项目，物业权利人有更新意愿的，可以由物业权利人实施，物业权利人可以采取与市场主体合作方式实施。项目申请人报送项目更新方案时，涉及联合体或者市场主体作为实施主体的，应当附具与原权利人的合

作协议、房地产权益转让协议或者合作意向材料。前述规定从实施操作的层面对物业权利人与市场主体合作实施零星更新建设项目提供了路径。

2、项目规划条件与要求问题

（1）根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十七条第一款、第三十八条一款、《上海市城乡规划条例》第三十一条等相关法律法规之规定，零星更新建设项目的实施应符合控制性详细规划以及城乡规划主管部门核定的规划条件。

（2）根据《指引》《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》（2022 年 12 月 30 日实施；以下简称《实施细则》）的规定，零星更新可以以提供公共要素为前提，按照规定，采取转变用地性质、按照比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施，对于实现地区功能品质提升有重大贡献的零星项目，也可以在区人民政府与实施主体协商土地、经济、招商、建设等其他条件的基础上，按照规划合理性确定指标（各区人民政府可以细化相应的协商规则）。

（3）公共要素的认定与要求

根据《实施细则》的规定，公共要素包括公共空间（公共绿地、广场、公共通道等）、公共服务设施（非营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等）、交通设施（道路、公共停车场、公

交场站等)以及市政设施(供水、雨污、燃气、电力、通信、环卫、综合防灾等)。零星更新中公共要素的认定应当符合以下情形之一:①依据单元规划层次的规划及相关标准确定、②根据公众意愿和地区发展需求补充、③其他经论证且由相关管理部门认定补充。

公共要素的布局、规模、形态等应当满足公共活动的要求,方便周边居民使用,但经评估所在地块单元规划层次的规划中无公共要素实施需求且实际地区发展没有公共要素补充需求,或者实际情况中没有条件提供公共要素的,可以在同一实施主体的其他地块上提供,并优先在临近区块和本行政区内平衡。

3、项目建设标准问题

《条例》第三十九条规定,因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业转型升级需要,有关建筑间距、退让、密度、面宽、绿地率、交通、市政配套等无法达到标准和规范的,有关部门应当按照环境改善和整体功能提升的原则,制定适合城市更新的标准和规范。第四十条第二款规定,对零星更新项目,在提供公共服务设施、市政基础设施、公共空间等公共要素的前提下,可以按照规定,采取转变用地性质、按比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施。根据前述规定并结合《指引》《实施细则》的相关规定,零星更新项目的实施中应把握以下建设标准要求:

(1) 对于涉及历史风貌保护、旧住房更新、重点产业区域转型需要的零星更新项目,可以由相关部门另行制定有关建筑间距、

退让、密度、面宽、绿地率、交通、市政配套等差异化的标准或者管理要求。如历史风貌区保护规划范围内的建设活动，确因历史风貌保护需要，无法达到规定消防技术标准和规范要求的，应当在不降低现有保护状况的前提下，依法制定保护方案。

（2）零星更新涉及建筑量调整的，应当按照“主城区双增双减、总量控制，新城集约高效，新市镇打造宜居环境”的分区要求，符合规划功能定位、强度分区，并匹配地区交通承载力，具体如下：

①涉及增加商业商办建筑面积的（包括产业等各类用地性质转换为商业商办用地后增加建筑面积的情形），可增加的建筑面积应当符合《符合相关标准规范要求时经营性建筑面积增量规则》；提供的公共要素面积超出相关标准规范要求的，超出部分对应的可增加经营性建筑面积应当按照《超出相关标准规范要求时增加倍数的折减系数》予以折减；

②旧住房更新可以按照规划增加建筑量，增量部分的用途根据原土地取得方式确定，具体以旧住房成套改造和拆除重建相关规定为准；

③不得增加商品住房建筑量；

④营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利、菜场等公共服务设施，保障性租赁住房，产业用地可以经行业主管部门认定后，按需增加建筑量。

（3）零星更新涉及建筑高度调整的，应当符合高度分区以及相邻关系要求。城市重点地区的建筑高度应当结合城市设计确定。有风貌保护、净空控制的地区应当严格执行相关要求。涉及建筑高度调整的零星更新项目，提供的公共要素规模应当依据单元规划层次的规划、地区评估，由区人民政府确定。

（4）零星更新项目涉及需要保留的存量建筑物，在建设用地使用权合同签订前，应当明确房屋结构安全、消防等底线管理要求。

4、项目用地问题

《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例(2020 年修订)》等法律法规规定了划拨、协议出让以及招标、拍卖、挂牌出让国有建设用地使用权的用地制度。《条例》进一步规定了根据城市更新地块的具体情况，鼓励在符合法律规定的前提下，创新土地供应政策，激发市场主体参与城市更新活动的积极性。根据前述法律法规并结合《实施细则》《指引》与《规程》的相关规定，零星更新建设项目应遵循以下规定使用国有建设用地。

（1）用地方式

①鉴于零星更新系就物业权利人自有的土地房屋实施更新建设，一般不涉及通过收储、收回后再以出让方式使用国有建设用地，

但物业权利人原以划拨方式用地经区人民政府批准后可继续以划拨方式用地。

②零星更新涉及旧区改造、历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地，实现成本收益统筹。

③零星更新项目周边的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地，不具备独立开发条件的，可以采取扩大用地的方式整体开发。

④零星更新项目通过存量补地价方式办理用地手续的，应当具备独立开发条件，权属清晰，由更新方案明确的实施主体办理存量补地价；通过协议等方式引入市场主体的，应当在用地手续办理前完成相应手续办理。

⑤对于零星更新项目中的规划保留地块，在原用地范围内，按照原用途对建筑物进行改建、拆除重建并不超过原登记合法建筑面积的，无需办理用地手续，直接办理建设相关手续。

（2）用地性质

零星更新涉及用地性质调整的，应当符合规划的功能定位与产业发展导向，有利于优化用地结构，激发城市活力。

①在满足地区规划要求的前提下，商业服务业用地与商务办公用地可以相互转换，工业用地、仓储物流用地可以相互转换或者转

换为研发用地，工业用地、仓储物流用地、住宅用地、研发用地可以转换为商业服务业或商务办公用地。涉及以上用地性质转换的零星更新项目，提供的公共要素规模应当依据单元规划层次的规划、地区评估，由区人民政府确定。

②满足相应配套设施设置要求的前提下，各类用地可以更新为保障性租赁住房用地以及营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等公共服务设施用地。

③市政、交通设施用地在满足底线型功能的前提下可以与相适应的功能进行综合开发。

（3）用地范围

零星更新涉及用地范围调整的，应当在同一街坊内，并符合以下情形：

①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，所引起的地块扩大；

②因实际更新需要，相邻地块的拆分合并；

③在保证公共要素的用地面积或建筑面积不减少、可实施性提高、服务半径要求满足的前提下，对公共要素用地的位置进行调整。

（4）土地使用期限

①零星更新以拆除重建和改建、扩建方式实施的，可以按照相应土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限。

②零星更新项目通过存量补地价方式实施的，可以根据土地利用情况和相关政策要求，在相应用途的法定最高出让年限范围内重新设定土地使用期限。

（5）土地使用权出让金

物业权利人原以划拨方式用地经区人民政府批准后继续以划拨方式用地的，无需缴纳土地使用权出让金。

零星更新项目通过存量补地价方式实施的，涉及补缴土地价款，应当按照新、旧条件下土地使用条件，委托土地评估机构进行市场评估，并经区人民政府集体决策后确定；区人民政府集体决策时可以综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素。市场评估中可以综合考虑拆除重建项目的旧房屋拆除成本、土地通平费用等土地前期开发成本及新条件下无偿提供产权移交的公共要素土地和建设成本。

5、不动产登记问题

鉴于不动产登记的公示公信效力且零星城市更新项目均涉及不动产的开发建设，建设完成后的不动产登记亦系零星更新项目实施必不可少的重要环节。根据《条例》《上海市不动产登记若干规定》《上海市不动产登记技术规定》《上海市旧住房成套改造和拆除重

建实施管理办法（试行）》（2023 年 1 月 4 日实施）、《指引》与《规程》等法律法规的相关规定，零星更新项目应在建设工程设计方案审批、建设工程规划许可、施工许可、竣工验收等建设手续完成后依法办理不动产登记手续。

（1）通过存量补地价方式实施的城市更新项目，在建设土地使用权合同签订后，实施主体可凭借建设用地使用权合同、出让人出具的已付清全部建设用地使用权价款的证明等相关材料向登记事务机构申请办理首次登记。

（2）对于市场主体通过与物业权利人签订协议方式受让房地产权益的，在更新方案经认定后，可以由原权利人和实施主体共同申请将更新方案作为不动产权利有关事项记载于不动产登记簿。

（3）实施主体办理存量补地价后，可以申请首次登记，并同步注销原产权和记载事项。

（4）涉及存量建筑物保留的，应当结合更新后的土地和房屋用途，在项目规划许可阶段，与新（改、扩）建方案以及后续不动产登记做好衔接。