



# 城市更新与征收法律资讯

2024 年 10 月

上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会

主编：马永健

副主编：李维世

本期编辑：付琼

## 目录

<b>一、新法速递</b>	<b>3</b>
自然资源部、财政部、中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费缴费方式的补充通知	3
最高人民法院、自然资源部关于加强闲置土地司法查封和处置工作衔接的意见	5
最高人民检察院、自然资源部联合发布土地执法查处领域违法建(构)筑物没收处置行政非诉执行监督典型案例的通知	8
<b>二、新闻资讯</b>	<b>25</b>
让城市更加美好宜居——全国政协“扎实有序推进城市更新改造”远程协商会综述	25
党建引领街区城市更新“五合”工作法	30
<b>三、实务研究</b>	<b>33</b>
私房参加联建公助，是否属于享受过福利	33

## 一、新法速递

### 自然资源部、财政部、中国人民银行关于调整新增建设用地 土地有偿使用费缴费方式的补充通知

（自然资函〔2024〕632号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门、财政厅（局），新疆生产建设兵团自然资源局、财政局，中国人民银行各省、自治区、直辖市及计划单列市分行：

为贯彻国务院关于继续做好要素保障、加快推进相关政策出台和工作落实的要求，在优化单独选址建设项目用地审批流程和精简审查内容的基础上，进一步调整新增建设用地土地有偿使用费缴费方式。现将有关事项通知如下：

对报国务院批准农用地转用的，自然资源部不再下发新增建设用地土地有偿使用费缴费通知单。省（自治区、直辖市、计划单列市，下同）级自然资源主管部门收到用地批准文件后，开具《新增建设用地土地有偿使用费缴款通知书》，通知申请办理新增建设用地审批手续的市、县人民政府在规定的时间内依法足额缴纳新增建设用地土地有偿使用费，同时将缴款通知书抄送财政部各地监管局以及省级财政部门备查。省级自然资源主管部门应当在收到市、县人民政府已足额缴纳新增建设用地土地有偿使用费的有效凭证后，再依法办理后续用地等手续。报省级人民政府批准的新增建设用地，仍按照《财政部 国土资源部 中国人民银行关

于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》（财综〔2006〕48号）规定流程办理。

各地收到本通知后，要严格按照本通知规定，抓紧做好相关工作。此前有关规定凡与本通知规定不一致的，一律以本通知规定为准。

自然资源部 财政部 中国人民银行

2024年8月7日

# 最高人民法院、自然资源部关于加强闲置土地司法查封和处置工作衔接的意见

（法〔2024〕33号）

各省、自治区、直辖市高级人民法院、自然资源主管部门，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院、新疆生产建设兵团自然资源主管部门：

为深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，认真落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于全面加强资源节约工作的意见》，促进土地资源节约集约利用，依法维护、保障各方合法权益，最高人民法院、自然资源部就加强闲置土地司法查封和处置工作衔接及执行联动工作，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国民事诉讼法》及有关司法解释，结合工作实际，提出以下意见。

## 一、盘活存量，依法推进闲置土地处置

1、土地是推进生态文明建设的载体，节约集约用地是推进生态文明建设的重要要求。加大存量土地的盘活利用，有效处置闲置土地，是进一步提高土地节约集约利用水平，实现高质量发展的重要举措。根据《[闲置土地处置办法](#)》，超过国有建设用地使用权（以下简称土地使用权）出让合同或者划拨决定书约定、规定的动工日期未动工满一年，为闲置土地起算时点，由此开始计算土地闲置时间。涉嫌构成闲置土地的，自然资源主管部门应严格按照法律法规和规章制度进行



调查、认定和处置。在处置过程中企业依法依规动工开发的，闲置土地处置程序终止，不再收取闲置费或者无偿收回土地使用权。

## 二、分类认定，区分司法查封不同情况进行处置

2、在人民法院查封前已依法构成闲置土地的，由自然资源主管部门依法依规追究土地使用权人及相关责任人承担闲置土地起算时点至查封前相应的违法违规责任。人民法院查封期间不作为动工违约期，不计入闲置土地计算时间。

3、人民法院查封、处置后，土地权属未发生变更的，动工违约期自人民法院查封解除之日起继续计算，与查封前的动工违约期累计；土地权属因人民法院处置发生变更的，动工违约期自权利主体变更之日起重新计算。

4、各级人民法院要强化善意文明执行理念，查封期间在确保查封土地价值不贬损、不影响执行程序、不损害相关主体权益的前提下，可以允许土地使用权人依法动工开发，减少土地闲置。经土地使用权人申请，人民法院允许土地使用权人依法动工的，应作出通知书，并要求土地使用权人提供担保。自通知书送达之日起，土地使用权人无正当理由未动工开发的，相应查封期间计入闲置土地计算时间，与查封前的动工违约期累计。

## 三、加强联动，推进司法查封和行政管理工作衔接

5、人民法院发布拍卖、变卖公告前，应要求相应的自然资源主管部门提供涉案土地使用权出让合同或者划拨决定书以及规划许可

的土地用途和规划条件、涉案土地使用权出让合同或者划拨决定书对权利限制的约定或者规定、欠缴的土地闲置费、规划调整及权利负担等信息。自然资源部门应在收到人民法院通知之日起10日内提供相应材料信息。人民法院收到以上材料信息后，应在拍卖、变卖公告中予以提示。人民法院完成拍卖、变卖或者以物抵债后，如需办理审批手续及缴纳土地出让价款的，由竞得人或者受让人向自然资源主管部门申请，依法缴纳相关费用。

6、自然资源主管部门依法履行协助执行义务。人民法院允许动工开发或者拍卖、变卖涉案土地后，应及时将相关情况或者处置结果告知当地自然资源主管部门。

7、建立健全人民法院与自然资源主管部门间的工作会商机制，进一步加强执行联动。各级人民法院和自然资源主管部门应当做好工作衔接，建立有效的信息共享和工作协商机制。

8、各高级人民法院与各省级自然资源主管部门可以根据本意见，结合本地实际，制定贯彻实施办法。对执行本意见的情况和工作中遇到的问题，及时报告最高人民法院、自然资源部。

最高人民法院 自然资源部

2024年2月7日

## 最高人民法院、自然资源部联合发布土地执法查处领域违法建（构）筑物没收处置行政非诉执行监督典型案例的通知

各省、自治区、直辖市人民检察院、自然资源主管部门，新疆生产建设兵团人民检察院、自然资源局：

2022年3月，最高人民法院、自然资源部联合印发《关于建立行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制的意见》以来，全国检察机关和自然资源主管机关深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，认真落实党的二十大部署，共同加强和推进土地执法查处领域协作配合，有力维护了国家粮食安全。

为坚决落实党中央重大决策部署，以“长牙齿”的硬措施保护耕地，进一步加强土地执法查处领域行政检察与行政执法衔接工作，充分发挥典型案例示范、引领和指导作用，最高人民法院、自然资源部共同选编了四件土地执法查处领域违法建（构）筑物没收处置行政非诉执行监督典型案例，现印发你们，供参考借鉴。各级人民检察院和自然资源主管部门要认真组织学习，加强对典型案例的培训和宣传，推动行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制落地见效，切实守牢耕地保护红线。

最高人民法院 自然资源部

2024年7月2日



## 案例一

## 四川省某农业发展有限公司非法占地行政非诉执行检察监督案

## 【关键词】

行政非诉执行监督 非法占地 没收违法建（构）筑物 纸面没收 规范处置

## 【基本案情】

2019年，四川省某市规划和自然资源局（以下简称市自然资源局）调查发现，某农业发展有限公司（以下简称某农业公司）未取得相关用地审批手续，擅自占用某市某镇某村86.23亩土地，修建餐饮服务和户外拓展场地。依据《四川省人民政府办公厅关于开展综合行政执法体制改革试点工作的指导意见》《某市机构改革方案》，某市成立综合行政执法局，集中行使自然资源等多个部门的行政处罚权。2019年9月，某市综合行政执法局（以下简称市综合执法局）作出行政处罚决定：1. 责令某农业公司退还非法占用的土地86.23亩；2. 没收符合土地利用总体规划的86.23亩土地上新建的建筑物和其他设施；3. 按非法占地每平方米15元的标准处罚款共计862300.5元。某农业公司收到行政处罚决定书后，未主动履行行政处罚决定，也未申请行政复议或提起行政诉讼。2020年4月，市综合执法局经催告后，向某市法院申请强制执行罚款和加处罚款共计1724601元，市法院裁定准予执行。2020年9月，市法院执行某农业公司12371.75元后，因该公司无其他可供执行的财产，裁定终结本次执行。对责令某

农业公司退还土地及没收违法建筑物和其他设施的行政处罚决定，市综合执法局未申请市法院强制执行。

### 【检察监督与行政机关履职情况】

案件来源。2021年6月，某市检察院在开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中，查阅了市法院行政非诉执行案卷以及市综合执法局行政处罚案件台账，发现本案线索，遂依职权启动监督程序。

调查核实。市检察院调阅市法院、自然资源局、综合执法局案件卷宗，对非法占地现场进行调查核实，询问某农业公司负责人、村民小组负责人及其他相关人员。查明：某农业公司与某市某镇某村签订集体所有土地租赁协议，租赁村集体土地修建训练基地对外经营，但没有办理相关用地审批手续。某农业公司非法占用的土地符合土地利用总体规划，根据《中华人民共和国土地管理法》规定，非法占用土地上新建的建筑物和其他设施应当没收。市综合执法局作出行政处罚决定后，某农业公司经营困难，无力缴纳罚款，应当没收的违法建筑物和其他设施仍由该公司占有和使用。因相关部门对违法建筑物和其他设施没收处罚后是否需要申请强制执行，没收后的处置主体、处置程序不明确等，市综合执法局多次与市财政局（市国资金融局）等部门沟通，但未能达成共识，导致没收违法建筑物和其他设施未能得到实际执行。

监督意见。市检察院经审查认为，根据《中华人民共和国行政处

罚法》《中华人民共和国行政强制法》《自然资源行政处罚办法》等法律、规章的规定，市综合执法局应当申请人民法院强制执行没收违法建筑物和其他设施、责令退还非法占用的土地。市综合执法局没有申请执行，确有不当地。市检察院向市综合执法局制发检察建议，建议严格履行土地执法查处法定职责，确保行政处罚决定悉数执行，切实保护珍贵的土地资源。

监督结果。市综合执法局收到检察建议后，积极与市财政局（市国金融局）沟通，并向市政府专题汇报。经市政府专门工作会议研究，市综合执法局将没收的违法建筑物和其他设施统一交由属地镇政府，按国有资产予以处置，案涉其余土地退回村集体。

长效治理。为推动解决违法建筑物和其他设施没收处置问题，市检察院开展类案监督，梳理市综合执法局移交的案件台账，还发现某环保科技有限公司等20余家单位和个人非法占地修建厂房、住宅，市综合执法局作出的没收违法建筑物和其他设施的行政处罚决定未实际执行。市检察院依据《人民检察院检察建议工作规定》第十一条之规定，依法能动履职，组织市综合执法、自然资源、财政、法院等部门召开联席会，共同会商研判。市检察院认真分析违法建筑物和其他设施没收执行中存在的问题、原因，从明确接收主体、强制执行主体、移交主体、后续处置主体职责及权限等方面向市委专题报告，并提出具体的对策建议。市委主要领导对专题报告高度重视，责成相关部门制定整改方案。2021年9月，市政府召集市综合执法、自然资

源、财政等部门共同研究，以会议纪要形式明确，市综合执法局作出没收违法建筑物和其他设施的行政处罚决定后，违法行为人不主动履行的，依法申请人民法院强制执行，并交由违法建筑物属地镇政府、街道办事处或市财政局（市国金融局）等单位按国有资产予以处置。

### 【典型意义】

行政处罚决定作出后，行政机关对多项处罚内容选择性申请人民法院强制执行，应没收的违法建筑物和其他设施仍由违法行为人占有和使用，没有实际执行到位，存在“纸面没收”现象。一是此类案件强制执行难，行政机关未主动申请人民法院强制执行；二是自然资源部《自然资源行政处罚办法》（自然资源部令第6号）和财政部《罚没财物管理办法》（财税〔2020〕54号）对罚没违法建筑物和其他设施的处置主体规定不一致，执行中存在分歧；三是行政主管部门接收违法建筑物和其他设施后的利用、处置，涉及自然资源、规划、消防等多部门和多环节，缺乏规范的处置流程。检察机关针对个案办理中发现的普遍性问题，开展类案监督。为凝聚共识形成合力，检察机关牵头相关部门召开联席会，并对监督中发现的共性问题进行深入分析，提出对策建议，形成专题报告呈报市委，推动市政府专题研究非法占地修建的建筑物和其他设施没收处置程序，为本市同类案件的规范处置提供样本，以精准监督助推依法行政，以能动履职促进社会治理。

## 案例二

## 广西某市某区某投资公司非法占地行政非诉执行检察监督案

## 【关键词】

行政非诉执行监督 没收违法建（构）筑物 检察建议 长效治理

## 【基本案情】

2012年，根据广西壮族自治区人民政府关于同意调整某市城市管理综合行政执法范围的批复，某市政府发布《关于调整城市管理综合行政执法机关行政处罚权范围的通知》，将对城市规划区内未依法取得用地审批手续非法占用土地的行政处罚权纳入城市管理综合行政执法范围，由某市和城区两级城市管理综合行政执法局行使。2016年9月起，某投资公司未经批准擅自占用该市某区某路延长线西侧的2512.87平方米农用地用于建设临时停车场。2017年6月，某区城市管理综合行政执法局（以下简称区综合执法局）对某投资公司作出行政处罚决定：1. 责令退还非法占用的2512.87平方米土地；2. 没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施；3. 并处罚款37693.05元。该处罚决定于同月送达后，某投资公司仅履行了缴纳罚款的义务，对行政处罚决定书的其他处罚内容，既没有主动履行，又没有在法定期限内申请行政复议或者提起行政诉讼。2018年1月，区综合执法局对某投资公司进行催告，但该公司仍不履行义务。3月，区综合执法局向区法院申请强制执行。4月，区法院作出裁定，对区



综合执法局作出的“责令退还非法占用的2512.87平方米土地”“没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施”等处罚决定准予强制执行，由区政府组织实施，但区政府未及时组织对涉案违法建筑物和其他设施的没收。

### 【检察监督与行政机关履职情况】

案件来源。2022年8月，某区检察院在开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中发现该案线索，依职权启动监督程序。

调查核实。区检察院通过调阅卷宗、询问相关人员、实地勘查发现，区法院作出准予强制执行的裁定后，将裁定书送达区综合执法局，未送达区政府。区综合执法局收到裁定后向区政府报告，区政府指令区综合执法局组织实施没收工作，但区综合执法局一直未移交同级财政部门处理或拟定处置方案报同级人民政府，导致该案一直处于“裁而不执”的状态。经进一步调查发现，近年来区法院裁定由区政府组织实施没收违法建（构）筑物的非法占地案件，均经区政府指令，由区综合执法局组织实施没收。区检察院依托与区综合执法局、自然资源局建立的土地执法查处工作衔接机制，获取2021年以来的行政非诉执行案件数据和已执行数据，全面筛查发现，另有陈某非法占地案等四起案件也存在法院作出准予强制执行裁定后未及时办理移交手续或拟制处置方案的情况，被非法占用的农用地达27125.7平方米（约41亩），遂决定依职权监督。

监督意见。区检察院认为，区综合执法局负责组织实施没收，但

未及时办理违法建筑物和其他设施的移交处置手续，消除其违法状态，确有不妥。2022年9月，区检察院向区综合执法局发出检察建议，建议其及时组织实施没收，妥善处置没收的违法建筑物和其他设施。

监督结果。区综合执法局收到检察建议后，高度重视，安排人员分析梳理某投资公司非法占地案等五起案件的违法建筑物和其他设施的具体情况，进行现场复核，劝说违法行为人搬离，同时拟定处置方案报区政府审定，推进没收工作。目前，经区政府同意，区综合执法局已对某投资公司非法占地案、陈某非法占地案的涉案建筑物和其他设施进行处置。

长效治理。区检察院与区综合执法局召开座谈会，对土地执法查处领域行政非诉执行案件没收工作存在的困难和问题进行调研，了解到区综合执法局曾将部分案件的违法建筑物和其他设施移交区财政部门处置，但被区财政部门以不具备可操作性为由退回，此后未再移交。没收执行程序尚无操作性规定，是该局未能及时移交违法建筑物和其他设施的主要原因。调研还发现，区法院办理的“裁执分离”案件普遍存在未将准予强制执行裁定书送达区政府的问题。为此，区检察院就该案的处理及调研情况向某市检察院汇报，积极推动区综合执法局根据本地工作实际制定《关于处置违法用地上建筑物的内部工作规程》，规定对没收违法建筑物和其他设施予以“拆除”和“保留”的具体情形，明确辖区违法用地案件中没收建筑物和其他设施的移交、处置工作流程。同时，区检察院向区法院制发检察建议，督促该院改

进“裁执分离”案件的送达工作，将准予强制执行裁定书送达执行机关，确保执行机关及时掌握执行依据、执行内容，提升执行效率。

### 【典型意义】

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。我国一直坚持最严格的节约用地制度，但土地执法查处领域存在没收的违法建筑物和其他设施不及时移交、处置的问题，导致土地资源浪费。检察机关能动履职，对法院裁定准予强制执行后，负责组织实施的行政机关不及时移交、处置没收的违法建筑物和其他设施的行为，依法予以监督，督促行政机关积极履行主体责任，采取有效措施进行处置。同时，检察机关以个案为切入点，深入挖掘行政非诉执行案件中源头性、普遍性问题，通过制发检察建议，督促审判机关改进工作，助推行政机关提升执行效率，并聚焦没收违法建筑物和其他设施的移交和处置尚无具体规定的问题，积极研判、充分沟通，集各方力量推动行政机关健全工作制度，规范工作程序，为当地今后正确组织实施同类案件的没收工作提供制度保障，有效维护执法权威，保护国家土地资源。

### 案例三

河北省某市自然资源和规划局某分局申请强制执行张某退还土地、没收违法建筑物行政非诉执行检察监督案

### 【关键词】

行政非诉执行监督 违法占地 没收程序 受理审查

### 【基本案情】

河北省某市某区张某未经批准，违法占用某乡某村集体土地1051.75平方米（合1.58亩）建房。2020年9月，某市自然资源和规划局某分局（以下简称区自然资源局）对张某作出行政处罚决定：

1. 责令退还土地；2. 没收地上建筑物和其他设施；3. 罚款10567.5元。张某既不履行处罚决定又未申请行政复议或者提起行政诉讼，区自然资源局催告无效后向区法院申请强制执行。区法院受理后作出裁定，准予执行处罚决定书中的退还土地和罚款，其中退还土地由区自然资源局报请区政府组织实施，罚款由区法院执行局执行；但对没收处罚不予受理，理由是根据《自然资源行政处罚办法》（2020年修正）第三十五条规定，没收处罚由自然资源部门直接移交财政部门，无需经过人民法院审查。

区自然资源局对区法院的裁定有异议，认为本部门无强制执行权，没收处罚若不经人民法院的受理和审查，本部门无权对违法建筑物强制没收。关于没收的法律规定不细致、部门衔接不顺畅，区财政局对接收存在畏难情绪，区自然资源局自身也无力、无权独自移交违法建筑。没收处罚如不能执行，退还土地处罚也无法执行，故一直未对涉案违法建筑物予以处置，导致该宗土地仍由违法行为人违法占用。

### 【检察监督与行政机关履职情况】

案件来源。2021年5月，某市某区检察院在开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中，与区自然资源局召开联席会，建

立土地行政执法检察与行政执法工作衔接机制。区自然资源局主动向检察机关移送该案线索，区检察院决定依职权启动监督程序。

监督意见。检察机关审查认为，人民法院对行政机关作出的行政处罚非诉执行申请予以受理并审查是强制执行的第一步，没收违法建筑物和其他设施的处罚决定也不例外。《自然资源行政处罚办法》（2020年修正）第三十五条的规定应仅限于违法行为人自愿履行、主动上缴违法建（构）筑物情形，此时自然资源部门可从违法行为人手中获取钥匙、建筑物相关文件等，实现对建（构）筑物的和平、合法控制。若经多方沟通、释法说理、催告等，违法行为人不同意履行，自然资源部门还应当按《中华人民共和国行政强制法》第五十三条规定申请人民法院强制执行，人民法院作出准予强制执行裁定后才能进行下一步没收移交工作。2020年9月，该市中级法院、市自然资源和规划局印发的《强化“府院联动”推进“裁执分离”切实整治违法用地、违法建设行为的实施意见》规定：“对涉及自然资源行政处罚类非诉执行案件，积极推进由县（市、区）人民法院负责合法性审查、县（市、区）人民政府负责组织实施的‘裁执分离’工作模式；对没收、限期拆除违法建筑物和其他设施等行政处罚决定，人民法院裁定准予强制执行的，由县（市、区）人民政府组织实施或接收及后续管理工作。”该规定明确，对于没收处罚的强制执行与退还土地、拆除违法建筑一样，实施“裁执分离”模式，且必须先由人民法院“裁”，才能由政府部门“执”，裁是执的前提；若无人民法院针对处罚决定



合法与否的“裁”，行政机关则缺乏“执”的基础与底气。该案中的没收处罚，区自然资源局在行为人不配合的情况下申请区法院强制执行合法合理，而区法院不予受理、审查，不符合法律规定。同时查明，类似案件还有四件，区法院均裁定不予受理。

监督结果。2022年5月，区检察院向区法院提出检察建议，建议对没收处罚非诉执行申请不予受理的违法行为予以纠正，并以此为鉴，完善合法性审查程序，避免此类错误再次发生。区法院高度重视，经审委会专题讨论研究，采纳检察建议并重新作出裁定，确定退还土地和没收地上违法建（构）筑物由区自然资源局报请区政府组织实施。

长效治理。为确保没收处罚执行到位，经区政府决定，区检察院、法院、自然资源局、财政局以及违法建筑物所在地乡政府多次座谈研究，最终确定将涉案违法建筑物交由属地乡政府接管。法检干警和行政执法人员多次对张某面对面释法说理，促使张某消除抵触情绪，主动退还土地、上缴违法建筑物使用权。区自然资源局、财政局及时总结该案经验，以区政府名义起草了做好违法建（构）筑物罚没执行和处置工作的实施意见，对全区非法占地违法建筑物和其他设施的罚没程序予以细化，明确了文书送达、移交手续、登记造册、评估分类、纳入国有资产管理等执行步骤和责任单位，推动建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的违法建（构）筑物处置机制，落实土地管理责任。

#### 【典型意义】

违法用地上的建筑物和其他设施没收执行难是土地执法查处领域长期存在的问题。检察机关坚持依法履职、能动履职，对土地非诉执行的受理审查、执行实施开展全链条监督，强化法律监督和协作配合，共同破解土地执法查处难题。本案中，检察机关既督促法院纠正对没收处罚不予受理和审查的违法行为，理顺土地执法裁执关系，为后续违法建（构）筑物和其他设施移交处置工作的顺利进行打下良好基础，又协助行政机关落实没收裁定，检察权、审判权、行政权同向发力，切实解决土地执法查处执行“最后一公里”问题，同时推动建章立制，促进区域内违法建筑物和其他设施没收工作规范化，提升土地保护力度。

#### 案例四

##### 黑龙江省某市某县非法占地行政非诉执行检察监督案

#### 【关键词】

行政非诉执行监督 公共活动场所 和解协议

#### 【基本案情】

2018年5月，黑龙江省某县某镇某村村民委员会未取得用地审批手续，占用有林地等农用地建设村委会办公室、文体中心、活动中心广场及场地硬化项目。同年8月，原某县国土资源局发现后，对该村委会下达责令停止违法行为通知书，并根据《黑龙江省国土资源行政处罚自由裁量权基准》，对非法占用的4.04亩农用地，处以罚款13460.8元。该村委会在法定期限内未申请行政复议或者提起行政诉

讼，经县自然资源局依法催告后，仍未履行处罚决定书确定的义务。

2019年3月，县自然资源局因某村委会行政处罚一案向县法院申请强制执行。县法院审查认为，县自然资源局作出的处罚决定认定事实清楚，适用法律法规正确，符合法定程序，裁定准予强制执行。2020年12月，县自然资源局与该村委会双方达成和解，同意长期履行，县法院以暂未发现被执行人有可供执行财产，申请执行人亦未提供相关财产线索，双方达成和解为由，裁定终结本次执行。

### 【检察监督与行政机关履职情况】

案件来源。县检察院在开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中发现，县法院未依法向县自然资源局送达执行裁定书。县检察院依托黑龙江省检察院与省自然资源厅联合出台的《关于加强行政检察与自然资源行政执法衔接工作的意见（试行）》，与县自然资源局进行沟通，并开展调查核实。另发现，根据《中华人民共和国土地管理法》第七章关于“法律责任”的规定，不存在单独处以罚款的情形，而本案仅对某村委会处以罚款。经全面检索中国裁判文书网上公布的土地执法领域行政裁判和执行文书，对本案进行对比梳理后，发现在未办理用地审批手续情况下，建设村委会办公场所的情况较多，且多以和解方式结案，和解协议未实际履行到位。县检察院依职权受理该案。

调查核实。通过调阅审查县法院执行案卷和县自然资源局的行政执法案卷；向原县国土资源局人员了解本案行政处罚、申请强制执行

以及未实际履行的原因；对涉案土地进行实地查看，了解涉案土地目前的使用情况；与镇政府进行座谈，了解上级部门要求建设村委会的相关政策；到涉案村委会进行走访，了解未执行和解协议的主要原因及存在的顾虑。县检察院发现：2018年5月，因村级组织办公、活动场所老旧狭小，某村委会按照上级要求对办公场所进行了重新建设。办公场所包括村委会办公室、文体中心、活动中心等。项目一直没有办理用地审批手续。由于某村委会没有资金，原县国土资源局在作出处罚、申请强制执行后，与某村委会达成了和解协议。在和解协议履行过程中，某村委会认为，建设村委会办公场所系按照相关部门要求启动，且缴纳罚款后仍然不能解决非法占地的问题，至县检察院调查时仍未履行和解协议。县自然资源局认为，案涉土地仍为集体所有，但地上建（构）筑物属于公用基础设施，没收后归国家所有，不符合“房地一体”处置原则；案涉土地为集体所有，退还给集体无实际意义，保留使用的建（构）筑物可作为村集体公共活动场所，故仅对某村委会的违法行为作出罚款的行政处罚。

监督结果。经调查核实，县检察院认为：县自然资源局仅对某村委会的违法行为进行罚款，未对消除建（构）筑物违法状态进行处理。县自然资源局对此类问题进行了全面清理，防止类似错误再次发生。县检察院对县法院文书送达违法情形制发检察建议，督促纠正。与某村委会、村民代表等各方开展座谈交流，并对某村委会进行了释法说理，促使某村委会消除抵触情绪，及时缴纳了罚款，利用荒地补林，

实现占补平衡。县检察院与县自然资源局开展同堂培训，重点学习土地执法查处过程中法律适用、黑龙江省相关行政处罚自由裁量权基准、农用地上违法建（构）筑物处置等相关规定，为精准执法打下了良好基础，召开联席会议共同商议如何破除土地违法案件查处中“没收难”“移交难”“处置难”等问题。县检察院与县自然资源局联合属地镇政府、县财政局就案涉建（构）筑物办理用地审批手续后是否符合城乡规划、是否具有可利用价值进行研判。经上述部门研究后认为，案涉建（构）筑物符合总体城乡规划，地上建（构）筑物属于公用基础设施，没收后归国家所有，但案涉土地仍为集体所有，不符合“房地一体”处置原则，案涉建（构）筑物处置难题仍未解决。如能够补办规划、建设手续，就能保留案涉建（构）筑物继续作为养老设施、村集体公共活动场所等公益用途。最终，协调相关部门为村委会办公场所办理了规划、行政审批手续。

### 【典型意义】

土地执法查处实践中，因没收的违法建（构）筑物涉及违法行为人切身利益，存在阻力大、无合法产权难“变现”“房地一体”违法部分无法分割等问题，导致没收的违法建（构）筑物“移交难”“处置难”，加之没收建（构）筑物的处置法律制度不健全，导致处置“出口”不畅等问题。本案中，县检察院和县自然资源局通过加强协作配合，联合相关部门对没收建（构）筑物是否符合城乡规划、是否具有可利用价值等进行研判，对符合完善行政审批手续条件，且具有利用



价值的违法建（构）筑物，协助办理规划、用地等手续，将保留使用的建（构）筑物用作村集体公共活动场所等公益用途。通过各部门的协调配合、担当作为，解决处置难题，打通土地执法查处“最后一公里”，探索形成了自然资源主管部门与检察机关依法依规推动提升农村基础设施和公共服务质量、服务乡村振兴的好做法。

## 二、新闻资讯

### 让城市更加美好宜居——全国政协“扎实有序推进城市更新改造”

#### 远程协商会综述

2024年09月30日 来源：人民政协报

记者：包松娅

城市更新是城市工作的重要组成部分。党的十八大以来，习近平总书记高度重视城市工作及城市更新工作，提出一系列重要论述、作出一系列重要部署，为新时代开创我国城市工作及城市更新新局面指明了前进方向，提供了根本遵循。二十大报告提出，“加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。”二十届三中全会进一步明确提出，“建立可持续的城市更新模式和政策法规，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动。”

当前，我国城市更新进入新时期，越来越多的城市正在由增量建设为主向存量提质为主转变。加快推进城市更新，对于全面提升城市发展质量，不断满足人民日益增长的美好生活需要，促进经济社会持续健康发展具有重要意义。9月27日，全国政协召开“扎实有序推进城市更新改造”远程协商会，在全国政协机关设置主会场，在浙江省、河南省、重庆市三地政协设置分会场，在上海市普陀区真如境项目（原红旗村）中海中心、浙江杭州市管廊运管中心大厅设视频连线

点，部分政协委员、专家学者与有关部门负责同志线上线下深入协商，进一步凝聚了“人民城市人民建、人民城市为人民”的广泛共识，为城市的美好宜居汇聚各方智慧和力量。

探索城市更新改造可持续模式。改革开放以来，伴随着工业化和经济快速发展，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。相关数据显示，中国的城市建成区面积从1981年的0.74万平方公里扩大到2023年6.4万平方公里，超过9.3亿人生活在城镇。人民收入水平和生活质量大幅度提高，从整体上摆脱了贫困，实现了向小康生活的迈进。“多年来，各级党委、政府因地制宜探索城市更新的工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度，全力推进老旧小区改造、城市生态修复、历史文化保护等工作，城市更新改造取得重要成效。”全国政协常委、经济委员会副主任毕井泉介绍了此前专题调研组赴浙江湖州、绍兴、宁波等地开展调研的情况，建议分类构建可持续的城市更新投融资模式，尽快启动《城市更新改造法》立法，完善城市更新配套政策法规，为城市更新提供可持续发展的模式。城市更新改造关系改善城市居民的长期生活质量和便利化程度，合理、稳定的资金来源是首先需要面对的问题。在全国政协常委、经济委员会副主任易纲看来，完善价格机制，优化资源配置，有助于长期实现城市的可持续健康发展。当前，城市更新的模式较单一，更新项目主要由政府主导，市场化程度不高。全国政协委员、致公党浙江省委副主委王丽萍通过调研认为，民营资本参与城市更新的内生动力

力不足，主要还是受相关政策和制度的局限，要创新土地政策供给、创新规划管理制度、创新金融支持政策，引导社会资本广泛参与城市更新，形成有为政府与有效市场相结合的新型城市开发建设机制。“现在连线所在地是上海普陀区中海真如境项目，这里曾经是上海中心城区规模最大、问题最多的城中村。如今通过投资改造建设，这里已经成为百万平方米城市综合体。”视频连线中，来自香港的全国政协委员、中国海外集团有限公司董事长颜建国带来的，恰是破解城市更新改造中多方利益平衡难题的探索实践。通过多个项目经验，颜建国最大的感受是，城市更新要坚持用市场化方式调节村集体、原住民、企业等各方利益，加快推广模块化建筑技术，实现人民群众的居住环境原地大幅升级改善。

进一步深化城市安全韧性。进入初秋，刚刚过去的夏季暴雨给部分省市或多或少都带来了内涝问题。全国政协委员、河南投资集团有限公司原董事长刘新勇认为，加强北方平原地区城市内涝特点研究，统筹考虑内涝治理和外部水利条件，健全完善“流域+城市”防洪排涝治理模式，提升上游蓄洪能力、城市排涝能力、下游行洪能力。加快形成溢流污染控制、初期雨水治理等工作协同机制。同样事关城市安全韧性，燃气等管网是城市重要的生命线工程。全国政协委员、江苏省政协副主席周岚建议，要上下联动，有力推动燃气问题管道的存量更新；条块衔接，分类健全城市燃气高质量发展机制；用好特许经营抓手，健全统筹发展和安全的工作机制；多措并举，拓宽燃气管网

可持续更新资金渠道。可以说，地下综合管廊建设和运维是城市更新的重要基础工作，也是深化城市安全韧性的的重要内容。“我现在所在的位置是杭州市管廊运管中心大厅，这里是杭州管廊日常运维调度的驾驶舱，也是第十九届杭州亚运会期间完成管廊运维保障任务的总调度指挥中心。”通过视频连线，近年来共建设管廊137公里的杭州市地下管道开发有限公司董事长闻军能认为，地下综合管廊建设应与满足群众需求、改善城市空间形态和提升城市品质相结合。他建议，国家有关部门和地方政府加强联动，积极推动地下综合管廊改革试点工作，推动管廊建设和运维经济可持续性发展。二十大报告指出：“我国发展进入战略机遇和风险并存、不确定难预料因素增多的时期”。面对风险和挑战，全国政协常委、台盟上海市委会主委刘艳认为，应抓住城市更新改造契机，坚持人防工程与城市更新相结合的道路，增强城市整体防灾救灾能力，筑牢城市安全韧性的“座底”。

以人为本提升群众“幸福筹码”。“以前我们社区道路坑坑洼洼，电线满天飞，现在变化太大了，不想做饭就来社区食堂，二十几个菜随便选，很方便。”九龙坡区谢家湾街道民主村社区居民们表示，社区食堂已营业一年有余，吃饭的不仅有社区居民，还有附近的上班族。2024年4月，习近平总书记在重庆市九龙坡区谢家湾街道民主村社区考察时强调，“中国式现代化，民生为大”“党中央很关心的一件事，就是把老旧小区改造好。”围绕城镇老旧小区改造，重庆市政协主席程丽华提出，要探索多元化出资模式，为改造提供资金支持，同



时统筹做好公共设施配建，加强基础设施改造协调力度，推动相关企业积极参与改造工作。与此同时，随着我国人均预期寿命保持增长，推进适老化改造也是城市更新不可或缺的重要内容。全国政协委员、台盟江西省委会主委吕少军发现，当前适老化改造普遍面临的还是资金问题。“要凝聚适老化改造的社会共识，建立完善居家适老化改造投资机制，建立完善加装和运维电梯的资金来源机制。”吕少军表示，可以树立“谁受益谁出资”“谁受损谁获补贴”的原则，探索社区居民参与项目建设和建后权益分配，使适老化改造能落地、管持久。文以载道，文以兴城。文化是城市的“根”和“魂”，是老百姓的精神家园。全国政协委员、北京市政协主席魏小东从北京中轴线申遗成功出发，提出了加强古都历史风貌保护的意见建议。“要坚持顶层设计、规划引领，锲而不舍推动老城整体保护，并注重在保护中保障和改善民生，以活化利用激发文化遗产与城市共生活力，擦亮北京历史文化‘金名片’。”魏小东说。城市更新不仅是民生工程，更是发展工程。交流探讨中，委员们一致认为，作为一项综合性、系统性的复杂工程，城市更新需要各方积极参与、共同推进。随着人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理良好氛围的构建，有创新有特色、可复制可推广的城市更新之路一定会越走越宽广。

## 党建引领街区城市更新“五合”工作法

2024年10月6日 来源：“学习强国”上海学习平台

作者单位：杨浦区控江路街道

杨浦区控江路街道始终把人民宜居安居放在首位。在凤南片区旧住房拆除重建项目中，街道以老旧片区更新撬动城市街区治理，把党的群众路线与全过程人民民主相融合，探索党建引领全过程城市基层治理模式，形成了全链条凤南街区城市更新“五合”工作法。

### 一、愿景和目标：党群愿景融合法。

旧住房拆除重建工作需要居民参与。党委、政府和居民目标意愿的一致性是以凤南一村为核心的凤南片区旧住房拆除重建工作的前提要件。该片区房屋大多建于20世纪50年代，小区地势低洼、居住空间狭小、厨卫多户合用、设施老化，居民要求改造的呼声十分强烈。2021年12月，杨浦第二房屋征收服务事务所和街道工作组正式进场。在方案制定、前期策划阶段，街道积极听取群众意见，先后召开4次房型设计意见征求会，就增加电梯以及暗卫暗厨、房间和客厅内有管道等问题多次与居民进行民主协商，吸纳居民的合理建议，完善改造方案。

### 二、沟通和认同：多方协商合作法。

街道坚持党建引领，把协商民主程序应用在凤南街区城市更新过程中，切实把党的政治优势和组织优势转化为城市更新的强大动力和制胜法宝，践行全过程人民民主。街道20余次召开党支部会议、党

小组会议、居民代表恳谈会、居民楼组会议，摸清居民思想动态，争取绝大多数居民的认同和支持。多方协商合作，让党群关系在城市更新中融洽提升。

### 三、联动和科学：问题分类合并法。

街道党组织发挥牵头作用，构建联动体系，协同杨浦区职能部门和专家团队，分析居民提出的问题，进行分类归纳，让后续政策有细化接口。针对居民需求，街道始终坚持居民利益最大化，联合杨浦区房管局、设计单位，在反复打磨拆除重建方案的同时，争取市、区各相关部门政策支持，解决了新增出入口、提升容积率等一批难题。把城市更新与完善公共服务相结合，拟建标准化小学，设计社区食堂、图书馆、健身中心、养育托管点、卫生服务站等社区嵌入式服务设施，多维度改善人居环境。对一时无法满足的群众需求，街道牵头召开居民专题协商沟通会，由相关部门解答，做到“你有所需，我必有应”。

### 四、承诺和信任：精准施策合成法。

凤南街区城市更新涉及 1813 户居民，背后就是 1813 个故事。街道依托微（元）网格，细化党建工作，制定了“一户一档”，把党建工作嵌入具体的更新事务，摸清群众真实诉求，一户一户争取居民支持。面对居民的各种诉求，街道打造了上海市唯一的专业化“城市更新党群服务站”。服务站提供沙盘、VR 看房、协商调解、法律咨询、签约等全过程配套服务，推出搬家服务、过渡安置等九大便民服务清单，建立“1+24+96”全时段党员志愿服务机制，成立党员志愿服务

队、青年志愿服务队，及时解答居民咨询、帮助居民搬家、协助居民操作“一网通办”终端等便民服务设备。

#### 五、程序和环节：更新流程闭合法。

搬迁只是城市更新的第一步，是拆除重建工作“开始的结束”，是“街区全过程治理”的起点。凤南街区还面临着新房建设、居民回搬等一系列后续问题，街道始终牢记在三轮征询过程中对居民的承诺，记录居民对重建住房的个性化需求，实施“个户联系方案”，形成科学的衔接和流程闭环。比如，针对街区重建时期居民户口挂靠问题，街道联合杨浦区房管局、区公安分局、卫百辛集团创新推出“涉改房屋地址名册”，作为涉改居民在房屋地址暂时灭失时户籍事项办理不受限制的依据，这些前后衔接的环节大大提升了居民搬迁的速度。

### 三、实务研究

#### 私房参加联建公助，是否属于享受过福利？

作者：周文宣律师，上海律协城市更新（征收）专业委员会委员、北京市隆安律师事务所上海分所高级合伙人

#### 案情简介

系争房屋为公有居住房屋，原承租人为辛1的父亲，1996年变更为辛1。高某系辛1的侄女，辛1与瞿某系夫妻关系，辛2系两人之子。房屋征收时，系争房屋在册户口共4人，即本案原告高某和被告辛1、辛2、瞿某。2021年4月，该房屋被纳入征收范围，2021年8月，辛1(乙方)和上海市黄浦第四房屋征收服务事务有限公司(甲方)签订了《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，协议明确：系争房屋类型为旧里，房屋性质为公房，房屋用途为居住。系争房屋共获得各项补偿、奖励费等总计501万元。1986年12月，瞿某在普陀区的私房参加联建公助，1990年交通路新房登记在瞿某名下，2001年瞿某将该房屋出售。高某1992年按照知青子女回沪政策迁入，因和辛1方的家庭矛盾而无法居住。辛1方称其一家长期居住在系争房屋，至2014年购买商品房后搬离。一审判决165万元征收补偿款由高某分得，其余336万元由辛1、辛2所有。辛1、辛2、瞿某不服，提起上诉。

#### 争议焦点

瞿某私房参加联建公助，是否属于享受过福利？



## 各方观点

上诉方观点：撤销一审判决，改判上诉方三人共同分得征收补偿款404万元。瞿某在系争房屋中结婚、生子，一直实际居住至2014年，符合共同居住人条件。交通路房屋是私房差价置换所得，瞿某作为原私房产权人，在房屋置换过程中没有另行多获得房屋面积，还另行支付了房价款，不属于享受过住房福利。一审法院认定瞿某享受过住房福利属于事实认定错误。高某在系争房屋中没有居住需求，户籍迁入后也没有居住过，应少分征收补偿款。辛1是承租人，一家三口长期居住和控制系争房屋，是实际签约和搬迁人员，故与签约、搬迁相关的奖励费和补贴应归辛1方所有。被上诉方观点：瞿某获得联建公助住宅属于福利分房。瞿某作为被拆私房户，个人所承担的出售款是新房市场价的1/3，剩余2/3由建设单位补贴，按照出资比例属于相关规定中的通过福利性质取得的房屋，不符合同住人条件。系争房屋是高某在上海的唯一住房，高某对系争房屋有绝对的居住需求，是因上诉方拒绝入住而只能由居委安排在孤寡老人家轮流寄居，公平公正起见，不应剥夺其分割全部征收利益的权利。与搬迁相关的奖励理应均分，征收前上诉方也没有长期居住在系争房屋内，系争房屋长期用于出租，不需要搬迁和临时安置。签约类奖励对象是该户的承租人和共同居住人，不能因为辛1的签约代表身份就认定该部分奖励归辛1所有。

## 法院观点

二审法院观点：被认定为共同居住人，除了需要有居住事实，还需要满足在他处没有享受过福利性质房屋政策。瞿某曾将私房参加联建公助，在获得私房价值补偿款之后，其在支付了新房市场价的三分之一房款后取得了交通房屋的完全产权，按照出资比例，根据相关规定，属于享受过福利性质房屋。因此瞿某不属于同住人。一审法院根据本院查明的事实将征收补偿款在共同居住人辛1、辛2和瞿某之间分配，该分配并未明显失衡。故酌情确定维持原判。

### 律师评议

《上海市高级人民法院关于房屋动拆迁补偿款分割民事案件若干问题的解答》【沪高法民一（2004）3号】第三条规定指出，福利性质取得的房屋包括了房款的一半以上系用单位的补贴所购买的商品房。是否属于福利性质取得的房屋，取决于由个人所承付的出资比例是否达到了一半及以上。《上海市“联建公助”建设住宅试行办法》指出，联建公助住宅出售以建筑面积计算，按建筑实体成本确定出售价款……售给被拆私房户住宅，不超过原居住面积的，个人承付出售款的三分之一，其余部分由建筑单位补贴，超过原居住面积，超过部分按售给建设单位职工的规定办理。本案中，瞿某获得新房面积不扩大的情况下，个人出资为新房市场价的1/3，其余由建设单位补贴。法院认为，瞿某曾将私房参加联建公助，在获得私房价值补偿款之后，其在支付了新房市场价的三分之一房款后取得了交通房屋的完全产权，按照出资比例，根据相关规定属于享受过福利性质房屋，不符合同住人条件。