



# 不动产征收 法律资讯

2023.10 总第 10 期

- 自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）
- 广州市住房和城乡建设局关于印发广州市直管房屋租赁管理办法的通知
- 江西省自然资源厅关于印发《江西省违法违规建设占用耕地与补充耕地指标挂钩管理办法（试行）》的通知
- 关于印发《上海市工业企业升规提质三年行动方案（2023-2025）》的通知
- 平凉市海绵城市建设管理条例
- 推动城镇开发边界管理走向规范化
- 我国对崇明东滩湿地首次实现国际重要湿地自然资源确权登记
- 2023 上海城市更新论坛：城市更新要回到“人”的话题上来
- 未成年人时期享受过福利分房，是否属于“他处有房”
- 出国注销、回国恢复户籍是否属于同住人

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会

## 目录

一、 新法速递 .....	1
自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行） .....	1
广州市住房和城乡建设局关于印发广州市直管房租赁管理办法的 通知 .....	5
江西省自然资源厅关于印发《江西省违法违规建设占用耕地与补 充耕地指标挂钩管理办法（试行）》的通知 .....	16
关于印发《上海市工业企业升规提质三年行动方案（2023-2025）》 的通知 .....	19
平凉市海绵城市建设管理条例 .....	23
二、 新闻速知 .....	31
推动城镇开发边界管理走向规范化 .....	31
我国对崇明东滩湿地首次实现国际重要湿地自然资源确权登记 .....	33
2023 上海城市更新论坛：城市更新要回到“人”的话题上来 .....	35
三、 实务研究 .....	40
未成年人时期享受过福利分房，是否属于“他处有房”？ ...	40
出国注销、回国恢复户籍是否属于同住人 .....	48

## 一、新法速递

### 自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）

（自然资发〔2023〕193 号）

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，上海市海洋局、福建省海洋与渔业局、山东省海洋局、广西壮族自治区海洋局、大连市海洋发展局、青岛市海洋发展局、厦门市海洋发展局：

为贯彻落实《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》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》，运用好“三区三线”划定成果，在国土空间开发保护利用中加强和规范城镇开发边界管理，现就有关事项通知如下：

一、坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性。各地要切实将党中央、国务院批准的“三区三线”划定成果作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。各类城镇建设所需要的用地（包括能源化工基地等产业园区、围填海历史遗留问题区域的城镇建设或产业类项目等）均需纳入全省（区、市）规划城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数统筹核算。不得擅自突破城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数，严禁违反法律和规划开展用地用

海审批。严格城镇开发边界范围内耕地和永久基本农田保护，确需对永久基本农田进行集中连片整治的，原则上仍应以“开天窗”方式保留在城镇开发边界范围内，且总面积不减少；确需调出城镇开发边界范围的，应确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不扩大。在规划实施期内，城镇开发边界可基于五年一次的规划实施评估，按照法定程序经原审批机关同意后进行调整。

二、推动城镇开发边界划定成果精准落地实施。各地要结合市县国土空间规划编制审批实施，进一步深化城镇开发边界内规划用地安排，细化功能分区和用地布局，统筹存量用地和增量用地、地上空间和地下空间，合理安排城镇建设用地规模、结构、布局和时序，使城镇开发边界划定成果精准落地实施。市县国土空间规划实施中，要避免“寅吃卯粮”，在城镇开发边界内的增量土地使用上，为“十五五”“十六五”期间至少留下 35%、25%的增量用地。在年度增量土地使用规模上，至少为每年保留五年平均规模的 80%，其余可以用于年度间调剂，但不得突破分阶段总量控制，以便为未来发展预留合理空间。在严格落实耕地保护优先序，确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破的前提下，可对以下几种情形的城镇开发边界进行局部优化。

（一）国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设，以及行政区划调整涉及城镇布局调整的；

（二）因灾害预防、抢险避灾、灾后恢复重建等防灾减灾确需调整城镇布局的；

（三）耕地和永久基本农田核实处置过程中确需统筹优化城镇开发边界的；

（四）已依法依规批准且完成备案的建设用地，已办理划拨或出让手续，已核发建设用地使用权权属证书，确需纳入城镇开发边界的；

（五）已批准实施全域土地综合整治确需优化调整城镇开发边界的；

（六）规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接等需要局部优化城镇开发边界的。

三、统筹做好规划城镇建设用地安排。引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中，促进城镇集约集聚建设，提高土地节约集约利用水平。城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，不得规划建设各类开发区和产业园区，不得规划城镇居住用地。在落实最严格的耕地保护、节约用地和生态环境保护制度的前提下，结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发、边境地区建设等合理需要，在城镇开发边界外可规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，并依据国土空间规划，按照“三区三线”管控和城镇建设用地用途管制要求，纳入国土空间规划“一张图”严格实施监督。涉及的新增城镇建设用地纳入城镇开发边界扩展倍数统筹核算，等量缩减城镇开发边界内的新增城镇建设用地，确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。

四、严格规范城镇开发边界的全生命周期管理。城镇开发边界发生变化的，省级自然资源主管部门应及时向部汇交数据（附审查认定文件、矢量数据等），检验合格纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划

“一张图”实施监督信息系统并反馈省级自然资源主管部门后，方可作为规划管理、用地用海审批的依据。

部将依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，加强对城镇开发边界实施、监督、评估、考核、执法等全生命周期管理。国家自然资源督察机构将把地方政府落实城镇开发边界管控要求情况作为督察的重要内容。

省级自然资源主管部门要严明工作要求，根据本文件要求制定城镇开发边界管理的实施细则，加强对本省（区、市）城镇开发边界管理工作的实施、指导和监督，严禁弄虚作假违反规定要求。文件执行工作中遇到的问题和建议及时与部相关司局联系，部将根据国土空间规划编制实施管理工作的进展，修订完善城镇开发边界的管理要求。

自然资源部

2023 年 10 月 8 日

## 广州市住房和城乡建设局关于印发广州市直管房租赁管理办法的通知

穗建规字〔2023〕11 号

各有关单位：

现将《广州市直管房租赁管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。实施中遇到问题，请径向市住房和城乡建设局反映。

广州市住房和城乡建设局

2023 年 10 月 7 日

### 广州市直管房租赁管理办法

第一条 为规范直管房租赁管理，在发挥直管房社会保障效用的同时实现资产保值增值和有效配置，根据有关法律法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称直管房，包括越秀、海珠、荔湾、天河、白云、黄埔六区范围内，由市、区两级住建房管部门管理的直管公产、经租产、代管产、托管产等类别的房屋。纳入保障性住房管理、划拨使用、移交国有租赁平台实施市场化运营的直管房及单位公房按有关规定执行，不适用本办法。

直管房经营管理权限已下放区政府的，区政府指定住建房管部门以外的其他区属单位、企业经营管理的直管房，管理单位可参照本办法进行管理。

第三条 直管房管理应遵循尊重历史、规范管理、合理利用的原则。

第四条 市住房城乡建设行政主管部门负责统筹本市直管房管理，拟定相关政策，并组织实施本办法。

市房屋安全管理所负责指导各直管房具体管理部门开展直管房管理工作，监督各直管房具体管理部门落实本办法，协助市住房城乡建设行政主管部门开展政策制定工作。

越秀、海珠、荔湾、天河、白云、黄埔住建房管部门及市城市更新项目建设管理办公室为直管房具体管理部门，负责直管房的具体管理工作，可依据本区（部门）实际情况制定相关实施细则。

公安、民政、财政、规划、消防、城管等部门依职能配合做好直管房管理工作。

属地街、镇应当配合做好直管房日常管理及应急抢险等工作。

第五条 直管房住宅主要用于历史租户的居住使用。

对因租户腾退等原因空置的住宅，可用于公共租赁住房、保障性租赁住房、移交国有企业市场化运营等用途，相关直管房使用管理规定由房屋接收单位依法另行制定。

第六条 承租直管房住宅原则上以家庭为单位，由一名具有完全民事行为能力的家庭成员作为承租人，并将其配偶、未成年子女及其他同住同户籍的近亲属申报为共同居住的家庭成员。

前款所提近亲属因就学、服兵役等原因暂时不与承租人同住同户籍的，仍可视为共同居住的家庭成员。



第七条 承租直管房住宅应同时满足以下条件：

（一）承租人具有广州户籍，但本办法施行前已是直管房承租人的除外；

（二）承租人及共同居住的家庭成员在本市范围内无自有产权住宅或自有产权住宅家庭人均建筑面积不足 15 平方米；

（三）承租人及共同居住的家庭成员在本市范围内未享受过购买共有产权住房、解困房、安居房、经济适用住房、拆迁安置新社区住房、落实侨房政策专用房等购房优惠政策；

（四）承租人及共同居住的家庭成员在本市范围内未享受广州市公共租赁住房保障（含住房和补贴），未承租总使用面积 30 平方米及以上、家庭人均建筑面积 15 平方米及以上（或使用面积 12 平方米及以上）的其他公房住宅。

历史上承租人因夫妻双方房改面积未达标而补租直管房的，或因公私混合无法独立使用，私房住户承租直管房部位的，不受本条规定的限制。

第八条 已以单位名义承租的直管房住宅，租赁期满后，原则上应改由实际使用人承租。存在以下情形的，可以继续以单位名义承租：

（一）因应急安置、信访维稳等特殊原因，或因公检法、纪检、巡察、审计、国安等特殊性质工作，需要以单位名义承租的；

（二）因征拆、拨用等历史遗留问题，需要以单位名义承租的；

（三）有国家、省、市政策文件明确规定的。

第九条 下列情况之一，经直管房具体管理部门核实住宅由承租

人实际居住且无违反租赁合同约定、直管房相关管理规定的情形，符合直管房承租资格条件的，经承租人和共同居住的家庭成员协商一致后共同申请，可按程序办理承租人变更手续：

- （一）承租人调离本市或出国定居要求改为共同居住的家庭成员承租的；
- （二）承租人夫妻双方离婚后更改为对方承租的；
- （三）承租人承租的住房因城市建设拆迁、征收由项目单位分户（套）安置的，可以办理分户变更手续；
- （四）其他有合理理由需办理变更的。

承租人死亡或失去民事行为能力的，共同居住的家庭成员可共同推荐一名符合直管房承租资格条件的成员为该房屋的新承租人。

单位承租的住宅改由实际居住人员承租的，由单位和实际居住人员书面申请，并提供实际居住人及家庭成员的相关资料，实际居住人员符合本办法规定的直管房住宅承租条件的，可按程序办理承租人变更手续。

**第十条** 直管房住宅承租人之间自愿协商，无违反租赁合同约定、直管房相关管理规定的情形，可共同申请互相调换房屋。区级直管房具体管理部门办理同一行政区内在管房屋调换手续，广州市房屋安全管理所办理跨区房屋调换手续。

**第十一条** 个人承租直管房住宅按我市公房住宅租金标准计租。

以单位名义承租的住宅房屋执行以下租金标准：

- （一）承租单位可以证明由固定实际使用人连续使用一年以上的，结

合该实际使用人情况，按我市公房住宅租金标准计租；

（二）无固定实际使用人的周转房，行政事业单位按我市公房住宅租金标准成本租金均价计收租金，成本租金高于我市最新公布的房屋租金参考价的，可以按我市最新公布的房屋租金参考价计收租金。非行政事业单位按我市最新公布的房屋租金参考价或市场评估价计租；

（三）国家、省、市政策文件规定的其他住宅租金标准。

第十二条 直管房非住宅出租应按照“公开、公平、公正”的要求，实行公开招租，但符合本办法第十三条规定的可定向出租。规划用途为住宅实际用途为非住宅的直管房，可按“一户一策”原则由直管房具体管理部门制定方案报区政府确定是否公开招租。

直管房非住宅公开招租应当按最新公布的房屋租金参考价或以有资质的社会评估机构出具的评估价作为公开招租的标底价。经公开招租后流标的，可按不超过 20% 的幅度下调前次标底价继续招租。如下调幅度达到 20% 仍招租不成功的，由出租方委托新的有资质的评估机构对出租的物业重新进行评估，并按以上程序重新进行招租。

第十三条 直管房非住宅存在下列情形的可以定向租赁：

（一）行政事业单位符合国家、省、市关于政府办公用房标准的相关要求，按程序报批后承租作办公使用的；

（二）社区卫生服务中心承租作非营利性经营用房的；

（三）社区居委会承租作办公用房的；

（四）街道办事处承租作为政务服务中心、党群服务中心、老人饭堂、老人活动中心、志愿者服务站等公益用途的；

- (五) 直管房管理部门作办公、应急和抢险物资储存使用的；
- (六) 因征拆、同一房屋公私混合等特殊情况，无法进行公开招租的；
- (七) 经市、区政府批准或有其他政策文件规定可定向出租的。

第十四条 定向租赁的直管房非住宅，按照最新公布的房屋租金参考价或评估价计租。以下情形除外：

(一) 免收租金。

1. 市级行政、公益一类事业单位承租直管房非住宅作办公使用或公益用途的（需在租赁合同中约定，下同）；
2. 直管房管理部门使用直管房作办公、应急和抢险物质储存使用的；其中，直管房管理部门办公用房符合规定面积的给予免租使用，办公用房面积超标部分按最新公布的办公用房租金参考价或评估价计租；
3. 国家、省、市政策文件规定的其他免收租金的情形。

(二) 优惠租金。

1. 非市级行政事业单位、社区居委会承租直管房非住宅作公益用途的，按照全间 5 元/平方米计租；
2. 国家、省、市政策文件规定的其他优惠租金的情形。

(三) 直管房的经营管理权已下放区政府的，区政府可在本办法基础上结合实际情况细化、完善租金标准。

第十五条 各直管房具体管理部门对历史上房屋规划用途改变的直管房，按以下情形分类处理：

- (一) 具备条件恢复为规划用途的房屋，恢复为规划用途使用管理；
- (二) 对不具备条件恢复为规划用途的房屋，制定处理方案报区政府

（市级单位按审批权限报主管部门）批准后实施，按实际用途保留使用；

（三）未进行房屋登记或虽已登记但规划用途不明确的，按实际用途保留使用。

第十六条 直管房以实际使用性质收取租金。如有其他相关政策文件明确标准的，从其规定。

第十七条 直管房具体管理部门出租直管房应当使用最新印发的直管房租赁合同示范文本签订租赁合同，对房屋的基本情况、租金标准、保证金金额、租金及保证金收取方式、租赁期限、违约责任、双方权利义务以及合同解除等事项予以明确。

第十八条 新租赁的直管房住宅按 60 元/平方米×使用面积的标准收取保证金，本办法施行前已收取的除外。民政部门认定的低保、最低生活保障边缘家庭、支出型困难家庭或市总工会认定的特困职工家庭可免收租赁保证金。

直管房非住宅按 3 个月的房屋租金标准收取租赁保证金，若非住宅免收租金或收取优惠租金的，租赁保证金按 3 个月的房屋租金参考价或市场评估价计算。

第十九条 直管房住宅每期合同的期限原则上不超过 5 年。

直管房非住宅每期合同的期限原则上不超过 6 年，因承租方投入成本较大等特殊原因需要超过 6 年的，应委托中介机构进行专项论证，但每期合同最长不得超过 12 年。

直管房中的文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑，因修缮、保护

等特殊需要，作为非住宅使用的，租赁期限可适当延长，但最长不得超过 20 年。

对于直管房的租赁期限，国家、省、市另有政策文件规定的，从其规定。

第二十条 直管房具体管理部门作为出租人，应当承担以下责任：

- （一）严格执行有关法律、法规和政策规定，依法办事，认真履责；
- （二）完善保密管理措施，对在直管房管理工作中获取的商业秘密、个人隐私负有保密责任；
- （三）建立直管房巡查制度并定期对辖区内的直管房进行巡查，发现房屋存在安全隐患的，应及时处理。具有重大消防安全隐患或鉴定为危险房屋的直管房不得出租；
- （四）与直管房承租人签订安全责任书，列明双方的房屋安全责任，督导承租人安全规范使用直管房；
- （五）直管房租赁合同约定的其他责任。

直管房具体管理部门对直管房租赁、安全和修缮养护等事务性工作，可通过委托下放至区属事业单位、依法购买政府服务等形式交由相应单位办理。

第二十一条 承租人应当与直管房具体管理部门签订房屋租赁合同，按照租赁合同约定使用房屋，承担以下责任：

- （一）及时缴纳租金和其他费用，不得擅自转租、分租、转借直管房，不得私自调换；
- （二）租赁期满，或租赁合同解除的，承租人应当自租赁期满，或收

到直管房具体管理部门关于租赁合同解除的通知之日起 30 日内结清有关费用，交回原承租房屋和设备给直管房具体管理部门；

（三）住宅承租人如实申报承租人及共同居住的家庭成员的信息及变动情况；

（四）与直管房具体管理部门签订安全责任书，不得实施危及房屋安全的行为；

（五）积极配合直管房具体管理部门开展房屋安全检查、修缮，发现直管房所属设施、设备损坏的，应当及时告知直管房具体管理部门。因承租人使用不当造成损坏的，承租人应当自费恢复原状；

（六）发现直管房出现坍塌或其他危险的，应当立即告知直管房具体管理部门，并配合直管房具体管理部门做好安全疏散和修缮改造临近工作；

（七）违反租赁合同约定或有关法律法规政策的规定导致安全事故、造成财产损失的，应当承担相应法律责任；

（八）直管房租赁合同约定的其他责任。

第二十二条 直管房住宅及定向出租的非住宅，租赁期限届满，租赁合同终止。承租人需要继续租用的，应当在租赁期限届满前 3 个月书面向直管房具体管理部门申请办理续租手续。经审查后符合租赁条件的，可办理续租。

公开招租的直管房非住宅，在租赁期限届满前 6 个月，直管房具体管理部门应当组织公开招租并告知原租户。在同等条件下，原租户享有优先承租权。

第二十三条 直管房承租人存在以下情形之一的，直管房具体管理部门责令承租人进行整改并依据房屋租赁合同进行如下处理：

（一）存在违反法律政策或合同约定的危及房屋安全行为的，承租人应当停止相应行为，恢复房屋原状，造成损失的须承担赔偿责任；

（二）租赁期内，逾期交付租金的，每逾期 1 日出租人有权按拖欠租金金额的百分之一向承租人收取违约金，但最高不超过其拖欠租金额；

（三）存在其他违反法律政策规定或违反合同约定行为，但不属于本办法第二十四条合同解除情形的，由直管房具体管理部门责令承租方整改。如有经济损失的，由承租方按责任赔偿损失。

第二十四条 直管房承租人或共同居住的家庭成员存在以下情况之一，违反房屋租赁合同约定的，租赁合同解除，承租人应当在租赁合同解除后 30 日内向直管房具体管理部门交还房屋使用权并搬离房屋：

（一）承租人提供虚假信息骗取承租资格的；

（二）住宅承租人或共同居住的家庭成员不符合承租直管房住宅资格条件的；

（三）住宅承租人连续欠租达 6 个月或累计欠租达 12 个月的；

（四）承租人擅自转租、分租、转借、私自调换直管房的；

（五）承租人或共同居住的家庭成员实施危及房屋安全的行为，经管理部门提出限期整改，承租人在规定时间内仍不整改或整改未达要求的；

（六）法律法规规定、合同约定的其他事由。



住宅住户未签订房屋租赁合同或租赁合同到期后承租人未签订新的租赁合同，经直管房具体管理部门催告后仍不签订，或住户、承租人申请签订但经直管房具体管理部门审核不符合直管房承租条件的，由直管房具体管理部门责令住户、承租人限期搬离。

第二十五条 应当交还房屋但相关单位或个人逾期不交还的，直管房具体管理部门按照租赁合同的约定收取房屋占用费。租赁合同未明确占用费，或未签订租赁合同的，直管房具体管理部门可以按照房屋建筑面积、最新公布的房屋租金参考价的 2 倍收取占用费。对有生效的司法裁判文书、存在征拆历史遗留问题、产权争议、名下无房产或名下房产无法使用等合理理由暂时无法搬迁的，直管房具体管理部门可以按照房屋建筑面积、最新公布的房屋租金参考价收取租金。生效的司法裁判文书已明确租金标准的从其标准。

第二十六条 直管房住宅承租人违反房屋租赁合同的约定，直管房具体管理部门可以依法进行处理，直管房承租人拒不履行行政处理决定且合同内容具有可执行性的，由直管房具体管理部门申请人民法院强制执行。

第二十七条 本办法自印发之日起施行，有效期 5 年。本办法施行前已签订租赁合同的按原合同约定继续履行。本办法施行前出台的直管房租赁相关规定，如有与本办法不一致的，以本办法规定为准。

## 江西省自然资源厅关于印发《江西省违法违规建设占用耕地与补充耕地指标挂钩管理办法（试行）》的通知

各设区市自然资源主管部门，厅机关各处室、赣江新区自然资源局：

《江西省违法违规建设占用耕地与补充耕地指标挂钩管理办法（试行）》已经厅第 23 次厅长办公会审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

江西省自然资源厅

2023 年 10 月 23 日

### 江西省违法违规建设占用耕地与补充耕地指标挂钩管理办法 （试行）

第一条 为坚决遏制新增实质性违法违规建设占用耕地行为，落实最严格的耕地保护制度，根据《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166 号）有关规定，制定本办法。

第二条 本办法所称违法违规建设占用耕地与补充耕地指标挂钩，是指依据执法检查结果，对一个地区违法违规从事非农业建设所占用的耕地，先行冻结违法违规用地所在地储备库中同等数量的补充耕地指标。依法依规应当拆除的，拆除并恢复耕种条件后解除冻结；

依法依规可以补办农用地转为建设用地审批手续的，补办手续到位后解除冻结，也可以在办理用地手续时解除冻结。

第三条 各地 2022 年 1 月 1 日以来新发生违法违规从事非农业建设且未整改到位的耕地，纳入冻结范围。已落实耕地占补平衡且依法依规报国务院审批的项目违法违规占用的耕地，不纳入冻结范围。

第四条 厅执法监督局根据卫片执法“月清”进展，每月形成违法违规建设占用耕地问题清单，交由厅耕地保护监督处通过全国耕地占补平衡动态监管系统，冻结所在县（市、区）与违法违规占用耕地数量相当的补充耕地指标，抄送有关设区市自然资源主管部门、所在县（市、区）人民政府。省自然资源保护检查中心在自然资源督察、检查过程中发现符合条件的违法违规占用耕地问题，去除重复地块后，交厅耕地保护监督处，纳入补充耕地指标冻结清单。

第五条 指标冻结后，县（市、区）储备库中补充耕地指标不足的，不足部分应通过购买或借用补充耕地指标等方式补齐，期间暂停该县（市、区）除民生工程、省级及以上重点工程项目和违法用地整改以外的涉耕地项目报批。

第六条 各设区市、县（市、区）自然资源主管部门应当及时向本级党委政府报告冻结情况，推动党委政府及有关部门、违法主体采取有效措施，尽快消除违法状态。

第七条 拆除并恢复耕种条件的，按照《江西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第五十一条的规定，由县级及以上自然资源主管部门会同本级农业农村、生态环境、林业等有关部门进行联合

验收。验收合格的，通过国土调查云等平台，提交已拆除并恢复耕种条件到位的现场照片和加盖公章的验收文件。对恢复耕种条件面积 10 亩以上或涉及永久基本农田 5 亩以上的，由设区市自然资源主管部门对验收结果进行确认。

第八条 补办用地手续到位的，由县级及以上自然资源主管部门通过国土调查云等平台，提交有关合法用地批准文件、批准范围与图斑的套合图，由设区市自然资源主管部门对批准结果进行确认。

第九条 对虚假拆除复耕、提供虚假批文的单位和个人，应当追究责任的，由各级自然资源主管部门向有关机关移送问题线索。县级自然资源主管部门应当督促属地乡镇政府、街道办事处加强后续监管，避免再次违法。

第十条 厅执法监督局、省自然资源保护检查中心根据审核通过的违法违规占用耕地查处整改进展情况，每月形成解除冻结耕地清单，交由厅耕地保护监督处解除冻结。

第十一条 本办法自公布之日起施行，试行期一年。上级另有规定的，从其规定。

## 关于印发《上海市工业企业升规提质三年行动方案 (2023-2025)》的通知

沪经信运〔2023〕916 号

各区经委、科经委、商务委：

为深入贯彻落实市委、市政府关于全市工业稳增长工作的部署要求，鼓励规下工业企业扩大规模，积极升规纳统，助力全市工业经济平稳运行，根据《上海市推进高端制造业发展的若干措施》等文件要求，现将《上海市工业企业升规提质三年行动方案（2023-2025）》印发给你们，请结合实际认真实施。

附件：上海市工业企业升规提质三年行动方案（2023-2025）

上海市经济和信息化委员会

上海市财政局

上海市规划和自然资源局

上海市住房和城乡建设管理委员会

国家税务总局上海市税务局

2023 年 10 月 26 日

上海市工业企业升规提质三年行动方案

(2023-2025)

为贯彻落实市委、市政府关于全市工业稳增长工作的部署要求，鼓励规下工业企业扩大规模，积极升规纳统，助力全市工业经济平稳

运行，根据《上海市推进高端制造业发展的若干措施》等文件要求，现制定本方案。

## 一、明确目标和责任

（一）总体目标。2023-2025 年，每年新增规模以上工业企业数量逐年增长，实现 2025 年当年新增 1000 家，全市规上工业企业总数突破 1 万家。

（二）区级分解目标。各区应按照年度新增规上企业数量逐年递增的原则，加快推动企业“小升规”。目标 2025 年当年松江、浦东、奉贤新增 200 家，嘉定、金山新增 100 家，宝山、青浦、闵行新增 80 家，崇明、普陀、杨浦新增 8 家，徐汇、静安新增 3 家，长宁、虹口、黄浦新增 2 家。

## 二、建立流程和机制

（三）明确培育路径。会同税务部门梳理营收超 1000 万元的高成长性规下工业企业，通过强化服务、产业链对接等方式支持企业扩大规模；会同住建部门采用分单体验收、附条件验收等方式支持企业早竣工、早投产、早纳统；加强对重点街镇、工业园区、商务楼宇的排摸，针对芯片研发、新药研发、智能终端设计等研发企业，支持加快产业化进程，鼓励开展委托加工做大产值。各区应按照年度目标的 1.2 倍建立培育企业库，动态管理。

（四）强化运行监测。各区应强化培育库内企业的运行监测，掌握规模变化，紧盯新投产企业产能爬坡进度，跟踪研发设计类企业成果验证、许可获批、市场准入等产业化里程碑事件，按照“宜早则早”

的原则加快推动企业工业纳统。加强跟踪产值为 2000-5000 万的企业，针对产值下降企业做好原因分析，支持其止跌回升，减少退规企业数量。

### 三、强化政策和服务

（五）鼓励升规提质纳统。对本年首次升规并实现规上定报入统的新开业（投产）工业企业，给予不超过 50 万元的一次性奖励；对上一年首次升规并实现规上年报入统的工业企业，根据本年产值增长情况给予奖励，增长 10%（含）以上且低于 30%给予不超过 20 万元的一次性奖励，增长 30%（含）以上给予不超过 40 万元的一次性奖励。鼓励各区给予企业升规配套支持。

（六）加大要素保障力度。各区应加紧落实中小企业融资担保、贴息贴费等政策，缓解企业资金压力。支持特殊用电需求，优化负荷管理，做好电力保障。积极实施“标准地”出让、“先租后让”等土地供应政策，支持企业在沪发展。

### 四、加强组织保障

（七）压实主体责任。各区应加强组织领导，建立健全区级工作机制，原则上应由区分管领导负责，各区产业部门牵头，推动新增规上工业企业目标完成。各区应确保稳增长工作体系直达一线，制定年度目标，细化到月，分解到街镇、园区，倒排时间节点，逐月梳理目标完成进度。

（八）健全工作机制。各区应充分利用线上媒体和线下宣讲等形式，强化政策的宣贯解读，提升政策知晓度。针对企业反映的困难诉

求，各区应建立服务台账和服务专员机制，兜底处理、积极协调、及时反馈。针对重点企业和项目，应建立“包保”联系制度。

（九）强化督促考核。各区年度升规目标完成情况将纳入相关考核体系，并于市领导稳增长调度会上讨论交流。鼓励各区将升规数量纳入街镇、园区考核体系，同步开展月调度，发挥杠杆导向作用，确保目标完成。



## 平凉市海绵城市建设管理条例

平凉市人民代表大会常务委员会公告第 7 号

《平凉市海绵城市建设管理条例》经 2023 年 8 月 18 日平凉市第五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过，已由 2023 年 9 月 27 日甘肃省第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议批准，现予公布，自 2023 年 12 月 1 日起施行。

平凉市人民代表大会常务委员会

2023 年 10 月 30 日

### 平凉市海绵城市建设管理条例

（2023 年 8 月 18 日平凉市第五届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 2023 年 9 月 27 日甘肃省第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议批准）

#### 第一章 总 则

第一条 为了规范海绵城市建设管理，保护和改善城市生态环境，修复水生态、涵养水资源，增强城市防涝能力，促进人与自然和谐共生，根据有关法律法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市城市规划区内海绵城市规划、设计、建设、运营维护和管理等活动，适用本条例。

第三条 本条例所称海绵城市，是指通过加强城市规划建设管理，发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄渗

和缓释作用，有效控制雨水径流，实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方式。

第四条 海绵城市建设管理应当遵循生态为本、自然循环，政府主导、社会参与，规划引领、统筹推进的原则。

第五条 市、县（市、区）人民政府是海绵城市建设管理的责任主体，应当将海绵城市建设纳入国民经济发展规划和年度计划，统筹海绵城市建设管理工作。

第六条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设部门是海绵城市建设的综合管理部门，组织推进海绵城市建设，负责综合协调、技术指导、监督管理等工作。

市、县（市、区）人民政府发展和改革、财政、自然资源、生态环境、交通运输、水务、林业和草原、审计、市场监督管理、气象等部门和机构，按照各自职责负责海绵城市建设管理相关工作。

第七条 市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当加强海绵城市宣传，开展海绵城市知识科普，引导、鼓励社会各界积极参与海绵城市建设。

## 第二章 规划管控

第八条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设部门应当会同自然资源、水务等部门编制海绵城市专项规划，报同级人民政府批准后实施。

海绵城市专项规划应当符合国土空间规划，并纳入城市控制性详细规划。

第九条 编制海绵城市专项规划应当反映雨水年径流总量控制率、径流污染削减率、雨水资源化利用率、再生水利用率等指标。

编制城市总体规划、控制性详细规划以及道路和绿地、水系、排水防涝等专项规划时，应当包含海绵城市建设有关要求和内容。

第十条 市、县（市、区）人民政府自然资源部门按照下列要求，落实规划管控责任：

（一）在国有土地使用权出让或者划拨前，将海绵城市相关控制指标纳入规划条件，并将其作为国有土地使用权出让合同或者划拨决定书的组成部分；

（二）在建设项目规划许可时，审查规划设计方案海绵城市指标落实情况；

（三）在建设项目规划批后监管时，加强规划日常巡查督查，监督落实海绵城市规划管控要求；

（四）在建设项目规划核实时，会同住房和城乡建设、水务部门，对是否符合海绵城市规划指标要求予以核实，符合的出具规划核实手续。

### 第三章 建设管理

第十一条 海绵城市建设应当按照源头减排、过程控制、系统治理的要求统筹推进。

新建片区应当尊重原始地形地貌和自然生态格局，落实海绵城市控制指标；改造片区应当加强解决城市内涝、雨水收集利用、水体治理，推进区域整体治理。

第十二条 新建、改建、扩建项目，应当按照下列要求配套海绵城市设施：

（一）建筑与小区建设应当因地制宜采取屋顶绿化、雨水调蓄与收集利用等措施，提高雨水积存和滞蓄能力；

（二）道路与广场建设应当改变雨水快排、直排方式，在绿化带中建设生物滞留、雨水调蓄等设施，在非机动车道、人行道、停车场、广场等使用透水铺装、生态树池等设施，提高雨水收集、净化和利用水平；

（三）公园和绿地建设应当采取雨水花园、下沉式绿地、植被缓冲带、雨水塘、生态护岸、雨水调蓄等海绵城市措施，增强公园和绿地系统的城市海绵体功能，消纳自身雨水，为周边区域雨水提供滞蓄空间；

（四）排水防涝设施建设应当消除城市易涝点，实施雨污分流，控制初期雨水污染，排入自然水体的雨水应当经过岸线净化，沿岸截流管建设和改造应当控制渗漏和污水溢流；

（五）河沟水系建设应当尊重区域内自然生态本底，通过截污、疏浚、水系连通、径流污染治理、生态护岸、植被缓冲带、生态修复、水体净化等措施，增强城市水系在雨洪调蓄、径流污染削减、水体净化、生物多样性保护等方面的功能；

（六）流域区域治理应当保护山体自然风貌，恢复山体原有植被，修复河流、沟道和湿地等水体，保护现有雨洪调蓄空间，提高水资源涵养、蓄积、净化能力。

第十三条 海绵城市设施应当与建设项目主体工程同步设计、同步施工、同步交付使用。

不要求配套建设海绵城市设施的建设项目，由市、县（市、区）人民政府制定相关办法确定。

第十四条 建设项目可行性研究报告应当明确海绵城市建设内容和指标要求。

建设项目规划方案设计、初步设计、施工图设计应当设置海绵城市设计专篇。

第十五条 施工图审查机构应当按照海绵城市建设技术标准和规范对海绵城市设计专篇进行审查，审查不合格的，不得出具施工图审查合格书。

第十六条 勘察、设计单位应当按照海绵城市建设技术标准和规范勘察、设计，并对勘察、设计质量负责。

第十七条 建设单位应当全面落实海绵城市建设要求，不得明示或者暗示施工单位使用不合格建筑材料、建筑构配件和设备，降低海绵城市建设工程质量。

第十八条 施工单位应当按照工程设计图纸和施工技术标准进行施工，不得擅自去除、降低或者削减海绵城市设施具体功能、建设标准和工程内容，不得使用质量不达标的建筑材料、建筑构配件和设备。

第十九条 监理单位应当依照法律法规以及海绵城市技术标准和规范、工程监理合同等实施监理。

第二十条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设、交通运输、水务等部门应当将海绵城市建设内容纳入工程质量监督范围，加强对海绵城市建设工程原材料、工艺、施工质量、工程验收等方面的监督管理。

第二十一条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设、交通运输、水务、自然资源等部门应当联合相关行业部门加强海绵城市建设项目验收管理工作。

海绵城市建设工程项目竣工后，建设单位应当将海绵城市设施纳入建设工程项目竣工验收，竣工验收报告中应当写明海绵城市建设项目实施情况。未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。

#### 第四章 运营维护

第二十二条 海绵城市设施应当明确运营维护责任主体。

市政道路、园林绿化、排水设施等中的海绵城市设施，由县（市、区）人民政府行业主管部门或者其委托单位负责运营维护。

公共建筑、商业楼宇、住宅小区、工业厂区等中的海绵城市设施，由所有权人或者其委托单位负责运营维护。

第二十三条 海绵城市设施运营维护责任主体应当建立海绵城市设施维护管理制度和操作规程，按照相关法律法规和规范标准，对海绵城市重要设施和监测设施进行标识、登记、巡查、清理、养护和维修，确保海绵城市设施和监测设施正常运行。

第二十四条 任何单位和个人不得擅自挖掘、拆除、改动、占用或者损坏海绵城市设施。

确需挖掘、拆除、改动、占用海绵城市设施的，应当依照权限报市、县（市、区）相关行业主管部门审批，并承担恢复、改建和采取临时措施等费用；申请人自行恢复的，经相关部门验收合格后投入使用。

## 第五章 监督和保障

第二十五条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设部门负责制定海绵城市建设考核管理制度，明确考核对象、考核内容和考核方法。会同财政、交通运输、水务等部门定期对本行政区域内的海绵城市建设进行绩效评价和监督考核。

第二十六条 市、县（市、区）人民政府住房和城乡建设部门应当按照国家有关规定，加强对海绵城市建设项目的建设、勘察、设计、施工、监理、施工图审查等单位和相关从业人员的信用监管。

第二十七条 市、县（市、区）人民政府应当保障海绵城市建设资金投入，统筹安排海绵城市建设资金，设立引导、奖励和补助资金，鼓励和支持海绵城市建设。

市、县（市、区）人民政府应当将市政公用海绵城市设施运营和维护管理费用纳入本级财政年度预算。非市政公用海绵城市设施运营和维护管理费用由所有权人或者经营权人承担。

市、县（市、区）人民政府应当建立多元化海绵城市建设投融资机制，鼓励吸引社会资本参与海绵城市投资、建设、运营管理。

第二十八条 市、县（市、区）人民政府应当推广新工艺、新材料、新技术在海绵城市建设中的应用。

## 第六章 法律责任

第二十九条 违反本条例第二十三条规定，海绵城市设施运营维护责任主体未按照相关法律法规和规范标准进行养护维修，造成海绵城市设施损坏或者无法发挥正常功能的，由市、县（市、区）人民政府相关主管部门责令限期改正，逾期未改正或者造成严重后果的，对单位处五千元以上五万元以下罚款，对个人处二千元以上五千元以下罚款；海绵城市设施运营维护责任主体为县（市、区）行业主管部门的，由上级主管部门责令限期改正，逾期未改正或者造成严重后果的，依照本条例第三十一条规定执行。

第三十条 违反本条例第二十四条第一款规定，由市、县（市、区）人民政府相关主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施，逾期未改正的对单位处一万元以上五万元以下罚款，对个人处二百元以上二千元以下罚款；造成严重后果的，对单位处五万元以上十万元以下罚款，对个人处二千元以上五千元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第三十一条 国家工作人员在海绵城市建设管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，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。

第三十二条 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，依照其规定执行。

## 第七章 附 则

第三十三条 本条例自 2023 年 12 月 1 日起施行。



## 二、 新闻速知

### 推动城镇开发边界管理走向规范化

2023-10-25 自然资源部

10 月 24 日自然资源部召开媒体座谈会，部国土空间规划局相关负责人在会上解读了近日印发的《关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》（简称《通知》）出台背景、基本原则和具体要求等相关内容。

据介绍，党中央、国务院批准《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》（简称《纲要》）和“三区三线”划定成果后，自然资源部加快推进各级国土空间总体规划编制和“三区三线”管理政策制定。为了解决城镇开发边界从“怎么划”转向“怎么管”的问题，自然资源部认真梳理和归纳各地经验做法，经过广泛讨论、深入调研后印发《通知》，按照守住底线、有序实施、留有弹性、上下贯通的基本原则，主要从 4 个方面为依法依规加强和规范城镇开发边界管理提供基本遵循。

《通知》要求坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性和权威性，推动城镇开发边界划定成果精准落地有序实施，统筹做好规划城镇建设用地安排，严格规范城镇开发边界的全生命周期管理。其中，强调各类城镇建设所需要的用地均需纳入全省（区、市）规划城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数统筹核算。在增量土地使用上要分阶段、按比例，为“十五五”“十六五”期间留下不少于 35%、25% 的增

量用地空间；在年度增量土地使用规模上，在为每年保留五年平均规模的 80%的前提下，允许其余部分用于年度间调剂，但不得突破分阶段总量控制。在严格落实耕地保护优先序，确保城镇建设用地规模和城镇开发边界扩展倍数不突破的前提下，可对符合六种情形的城镇开发边界进行局部优化。结合城乡融合、区域一体化发展和旅游开发、边境地区建设等合理需要，在城镇开发边界外可规划布局有特定选址要求的零星城镇建设用地，涉及新增城镇建设用地要在城镇开发边界内进行等量缩减，确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破。城镇开发边界发生变化的，省级自然资源主管部门应及时向部汇交数据，检验合格纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统并反馈省级自然资源主管部门后，方可作为规划管理、用地用海审批的依据。

据了解，城镇开发边界划定坚持统筹发展和安全，尊重自然地理格局，统筹农业、生态、城镇空间布局；坚持守住底线，通过反向约束与正向约束相结合，指导城镇开发边界避让资源环境底线、灾害风险、历史文化保护等限制性因素，设置扩展倍数严控新增建设用地，推动城镇紧凑发展和节约集约用地；坚持区域统筹，在优先划好划足耕地和永久基本农田保护红线、应划尽划生态保护红线的前提下，各省份按不超过 2020 年现状城镇建设用地总规模的 1.3 倍控制城镇开发边界范围，给予各省份统筹指导市县划定城镇开发边界的自主权。

《通知》的出台有利于更好落实国家战略和重大项目落地实施，有利于更好实施《纲要》和各级国土空间规划，为优化国土空间格局、

提升城镇品质、促进城镇高质量发展提供坚实的规划支撑。

## 我国对崇明东滩湿地首次实现国际重要湿地自然资源确权登记

2023-10-25 自然资源部

10月24日，自然资源部召开媒体座谈会透露，上海崇明东滩国际重要湿地（以下简称“崇明东滩湿地”）于9月28日完成自然资源确权登记，这是我国首个由国家登记机构开展的自然资源确权登记，也是中央政府直接行使所有权的国际重要湿地首次实现登簿。

崇明东滩湿地自然资源登记登簿主要记载以下三类信息：一是自然状况。包括崇明东滩湿地的坐落、空间范围、面积、自然资源类型等信息。崇明东滩湿地自然资源登记单元面积32600.34公顷，其中湿地资源10928.03公顷，水流资源9156.13公顷，森林资源9.8公顷，草原资源1.49公顷，其他资源12504.89公顷。二是权属状况。登记单元内各类自然资源全部为国有，自然资源资产所有者职责履行主体为自然资源部（含国家林草局）。三是其他相关事项。比如登记单元内关联的不动产权利情况和公共管制信息。

据介绍，崇明东滩湿地位于上海市崇明岛最东端，处于长江入海口的核心位置，是我国规模最大、最为典型的河口型潮汐滩涂湿地之一，于2002年被列入国际重要湿地名录。2022年5月，自然资源部

会同上海市人民政府、国家林业和草原局启动开展崇明东滩湿地确权登记工作，根据中央政府直接行使所有权的自然资源清单，将崇明东滩湿地作为自然资源登记单元，依据湿地管理范围界线划分登记单元界线，全面完成了通告、地籍调查、登记审核和公告登簿等各环节登记工作。另据了解，除崇明东滩湿地外，今年全国已完成宁夏沙湖自然保护区等 8 个自然保护地、史灌河等 7 个河流湖泊、浙江绍兴平水矿区等探明储量的矿产资源公告登簿，打通了自然资源确权登记“最后一公里”。

自然资源部将从四个方面持续开展自然资源确权登记工作。一是有序推进重点区域自然资源确权登记。持续拓展登记范围，逐步实现国家公园、水、林、草、湿、矿、海等各类自然资源确权登记全覆盖。二是健全自然资源确权登记制度体系。进一步完善工作流程、标准规范、技术方法，建立登记成果动态更新机制，保持登记成果的现势性、规范性。三是强化改革协同，探索登记成果应用。从服务支撑生态文明建设的需求出发，探索登记成果在生态产品价值实现、生态保护补偿、生态环境损害赔偿、碳汇交易、自然资源资产清查、领导干部离任审计等相关领域的应用。四是拓展登记信息共享。通过部署应用全国统一的自然资源登记信息系统，形成上下贯通的信息系统运行模式，实现自然资源登记信息的统一管理和实时共享。同时，完善登记成果公众展示平台，增强公众互动，提升登记成果公共服务水平。

## 2023 上海城市更新论坛：城市更新要回到“人”的话题上来

2023-10-09 澎湃新闻

2022 年，上海全面完成 30 年成片旧改的历史性任务，彻底改善了 165 万居民的居住条件。接下来，上海城市更新将以一种可持续的有机形式继续动态推进。

《上海市城市总体规划（2017-2035）》写道：“2035 年的上海，建筑是可以阅读的，街区是适合漫步的，公园是最宜休憩的，市民是尊法诚信文明的，城市始终是有温度的。”城市更新，便是实现这一目标的重要途径。

10 月 8 日下午，2023 上海城市更新论坛在上海市历史博物馆举行。此次论坛以“人民城市 有机更新”为主题，专家学者与企业代表通过观点分享和对话碰撞，深入探讨城市更新与人民城市之间的密切关系。上海城市更新应当突出“人民”，突出“人”。

### 年底前形成整个外滩区域总体更新方案

最近上海大力推行城市更新，其中尤为突出的项目之一便是“外滩第二立面”的更新。这一项目践行“人民城市”发展理念，在论坛上被屡次提到。

据中国科学院院士、同济大学建筑与城市规划学院郑时龄教授介绍，外滩第二立面的城市更新总面积 60 公顷，涉及 30 个街坊。

众安·美丰大楼、中央商场、元芳弄等的更新改造都富有特色，不仅要保护原有的历史建筑，还要发挥更多新的功能，释放更多的公共空间。

华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授曾刚则指出，外滩第二立面，应该成为上海市新一轮城市有机更新的重要抓手。外滩第二立面更新的核心要义是要重现风貌、重塑功能。曾刚认为这同早期城市更新不同，此前更多是为了解决上海市民居民住房面积不足、居住环境恶劣等问题。这也正如新华社上海分社社长王永前在论坛致辞中所提到的，当前城市建设正从“有没有”转向“好不好”，而城市更新是回答“好不好”的解题之笔。

推进城市更新的过程中，上海于 2020 年在全国首创成立了上海市城市更新中心。三年时间里，中心积极发挥桥梁和平台的作用，克服了诸多困难。上海城市更新建设发展有限公司副董事长（正职）、上海外滩城市更新投资发展有限公司董事长徐尧表示，外滩区域下一步改造的总体定位，是要建设成为上海最具标志性的世界级金融文化中央活动区，实施城市更新区域更新和整体的风貌保护。

徐尧介绍，目前外滩区域全市首批三次试点工作方案第一阶段基本完成。外滩区域三个成片旧改项目，力争在年底前全面收尾，四个零星旧改项目力争年内全部签约生效。区域更新方案正在逐步优化完善，希望在年底前形成整个外滩区域的总体更新方案。

而从具体方法论的视角立足外滩第二立面看整体的城市更新，曾刚还提出了多个可供思考的面向：历史建筑的更新利用如何保留

历史风貌，与现代生活相结合？城市更新推进过程中如何探索多元化主体共同参与、一体化运营等新模式？市中心与市郊区域如何更好地承接不同文化？城市更新中的生产空间能否借长三角一体化进一步向外拓展？

### 人的流动：“新城”要承接什么功能

打造城市空间的新格局，不仅仅是单点爆破的工程，更要考虑诸多区域的协同联动。具体到上海这一特大城市，除了在地的更新改造之外，还要着眼于中心城区同“五个新城”间的协同联动。更进一步，是上海城市更新在长三角一体化中所能发挥的作用。

在这个框架中，“人”的存在同样重要。中国城市规划设计研究院上海分院院长孙娟在发言中表示，上海这座全球城市到底需要“新城”承接什么功能，首先要看的是“人”。目前上海 65 岁以上的老人，大概 60%在中心城区，而年轻人更多在外围。她认为“新城”应该分担一部分上海未来老城区的人口疏解，而“老城”应该让更多年轻人进得来。

孙娟指出，城市更新战略应该是通过更新把空间资源盘活，让要素能够流动起来，提供一些低成本高端的创业空间，从而让上海在全球拥有更多的竞争力。

人口的大规模疏解某种意义上体现了城郊之间的密切互动，但是与此同时，站在“新城”的角度，承接制造业后服务业是否有相应的成长，人才、创新、技术、研发等系统性的支撑是否形成，更是需要思考的问题。上海社会科学院城市与房地产研究中心主任万

勇认为，在工业化、城市化和现代化“三化”叠加的“新城”里面，接下来的平衡和共进非常重要。新城老城之间有机的联动，归结起来要做到高质量发展、高品质生活、高效能治理。

而以嘉定汽车城、奉贤东方美谷、松江 G20 科创走廊为例，华东师范大学经济与管理学院副院长、教授杨连星认为“五个新城”已经一定程度上形成了资源型的节点城市，但目前对于中心城区的依赖程度较强，与周边城市的联动相对较弱。

如果在长三角一体化的格局之下，“新城”自身可以形成枢纽承担起全球资源配置的功能，也会有助于中心城区同“新城”的连接，也是上海成为战略连接的中心城市或是全球资源配置要素的中心城市很重要的环节。杨连星判断，制度性的开放可能是重要抓手，能够破解当前存在的堵点问题。

### **重要议题：考虑人和建筑所发生的共情**

上海的历史风貌和文化魅力是独一无二的。在城市更新过程中，人们心中的烟火气息和独特韵味如何得以保留，也是一项重要议题。

上海市历史博物馆馆长周群华说：“当我们讲到一座城市，有几个非常重要的因素：一是城市主体的人，二是建筑；第三，就是人和建筑在生活当中发生的关系。”个人成长过程中的记忆、一座城市历史的集体记忆都同建筑紧密地联系在一起。周群华指出，必须考虑人和建筑所发生的共情和感应。

要让这些建筑更好地留存，势必要让其中的历史文化风貌同现代生活融为一体。除此之外，上海市房地产科学研究院院长严荣设



想，如果一幢优秀的历史建筑能够变成公共空间，让人民群众参与其中，分享所得，当是“人民城市”的重要体现。

在上海现代城市更新研究院院长俞斯佳看来，人民的参与其实也是城市更新精神需求的体现。“城市更新不是政府部门和专业人士的工作，而是所有人的工作。”俞斯佳表示，很多城市更新案例都会刻意地对城市空间进行“留白”，让生活在其中的人群去发挥他们的创意性，安排自己的生活。

要让这些理念得以实现，更为先进的建筑技术无法缺席。上海交通大学设计学院副院长、建筑遗产保护国际研究中心主任曹永康举了两个例子。一是上海的文物监管已然形成一个庞大的数据系统，能够和物联网实现连线；二是上海正在积极推进的庄园数字化，尝试在虚拟空间搭建消费场景。

在技术层面，数字技术、物联网、元宇宙，都被曹永康纳入对城市更新的想象之中。“将线下的有限空间和线上无限的拓展相结合，去放大的历史建筑，让更多人参与进来。”他说。

### 三、 实务研究

#### 未成年人时期享受过福利分房，是否属于“他处有房”？

秦志刚

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会委员

##### 一、人物关系

原告：吕某星、张某 1、张某斌

被告：张某 2、张某莹、丁某瑶、张某平

##### 二、案件情况

被征收房屋位于上海市杨浦区，房屋性质为公房，原承租人是张某棠，2008 年承租人变更为吴某英，吴某英去世后，系争房屋的承租人未进行变更。2021 年 2 月 2 日，上海市杨浦区人民政府发布房屋征收决定，系争房屋在征收范围内。2021 年 2 月 20 日，物业公司确定张某 2 为系争房屋的承租人。在册户口人数共七人，均为本案当事人。

系争房屋原由案外人吴某英夫妇居住。张某斌系根据知青政策户籍迁入系争房屋，并在系争房屋内居住。吕某星、张某 1 的户籍系于天潼路房屋动迁后迁入系争房屋。张某莹的户籍系根据知青子女政策回沪，因居住困难原因未在系争房屋内居住。张某 2 户籍迁入系争房屋后，居住在系争房屋，后将系争房屋对外出租并进行管理和控制。丁某瑶户籍虽报出生在系争房屋，但其出生后一直随母亲张某 2 居住，

并未实际居住在系争房屋内。张某平户口迁回系争房屋后未实际居住。

2021 年 3 月 2 日，张某 2 代表该户与征收部门签订征收补偿协议，选定补偿方式为货币补偿。因七人对征收补偿利益无法协商一致，吕某星、张某 1、张某斌向法院提起诉讼，请求依法分割。

### 三、法院观点

#### 1. 一审法院观点

征收补偿费用为系争房屋征收补偿款，应由房屋承租人及同住人共同享有。张某斌系根据知青政策户籍迁入系争房屋，并在系争房屋内实际居住，是系争房屋的同住人。吕某星、张某 1 享受过天潼路公房动迁福利政策，不符合同住人的条件。张某平享受过福利分房，不是系争房屋的同住人。张某莹的户籍系根据知青子女政策回沪，因居住困难未在系争房屋内居住，可以认定为系争房屋的同住人。张某 2 被指定为系争房屋的承租人，其实质是签约代表，张某 2 未成年时享受过福利分房，不影响其成年后在系争房屋被征收时同住人的认定，张某 2 于户籍迁入系争房屋后，居住在系争房屋，后将系争房屋对外出租并进行管理和控制，可以认定为系争房屋的同住人。丁某瑶户籍虽报出生在系争房屋，但其出生后一直随母亲张某 2 居住，并未实际居住在系争房屋内，不符合同住人的条件。因此，征收补偿费用 5,108,703.71 元应当在上述有权享有的人员中分配。综合考虑系争房屋历史来源、性质、户籍、居住以及他处房屋情况等因素，一审法院酌情确定张某斌可得征收补偿利益 1,500,000 元，张某莹可得征收补偿利益 1,800,000 元，剩余征收补偿利益归张某 2 所有（约 180 万

元)。

## 2. 二审法院观点

张某斌方不服一审判决，上诉请求：撤销原审判决，改判张某斌方依法共同分得系争房屋征收安置补偿款 5,108,703.71 元以及百分比奖励 70,000 元，本案一审、二审诉讼费由张某 2 方承担。

二审法院认为一审判决对吕某星、张某 1、张某平的同住人资格认定结论并无不当，二审法院予以认同。丁某瑶系未成年人，依法不能独立分得征收补偿利益。张某 2 征收前长期未实际居住，且未成年时随父母享受福利分房，人均面积已然达标，一审判决认定其系同住人的依据不足，二审法院予以纠正。张某莹系享受知青子女政策回沪，入住系争房屋客观存在困难，故不影响其同住人资格的认定。本案并无证据证明百分比奖在一审判决前已经发放，故张某斌方关于百分比奖的上诉请求二审法院不予支持。系争房屋的征收补偿利益应当由张某斌、张某莹共同享有，二审法院酌情认定由张某斌分得征收补偿款 2,554,352.71 元，张某莹分得征收补偿款 2,554,351 元。综上，张某斌方上诉请求部分成立，一审判决认定不妥，二审法院予以改判。

## 3. 再审法院观点

再审认为，本案的争议焦点为：系争房屋户籍在册人员是否为系争房屋的同住人，是否有权分得征收补偿利益。

根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的规定，同住人是指在作出房屋征收决定时，在被征收房屋处具有常住户口，并实际居住生活一年以上（特殊情况除外），且本市无其他住房或者虽

有其他住房但居住困难的人。就丁某瑶、张某平不符合系争房屋同住人条件，一、二审已作充分阐述，本院予以认同，不再赘述。关于张某斌，其按照知青政策回沪将户籍迁入系争房屋，其户籍迁入后亦长期在系争房屋居住，虽然 2012 年张某斌出国后未在系争房屋居住，但目前尚无证据证明张某斌已加入他国国籍或取得他国的永久居留权，因此无法排除张某斌今后回国居住的可能性，鉴于张某斌在本市没有获得福利性质的房屋，故本案中仍以认定张某斌为系争房屋的同住人为宜。吕某星、张某 1 在天潼路公房动迁中享受过福利政策，不符合系争房屋同住人的条件。

关于张某 2，其在系争房屋征收工作开展期间被指定为系争房屋的承租人，其实质仅为签约代表，并非实质意义上的承租人。张某 2 是否为系争房屋同住人仍应按照相关规定进行认定，张某 2 未成年时虽享受过福利分房，但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，不影响其成年后在系争房屋被征收时同住人的认定。张某 2 户籍迁入系争房屋后，亦曾长期在系争房屋居住，后将系争房屋对外出租并对系争房屋进行实质的管理和控制，故可以认定张某 2 为系争房屋的同住人。关于张某莹，其根据知青子女政策回沪，系争房屋的居住面积 28 平方米，其按政策回沪时，系争房屋的承租人张某棠、吴某英夫妻及张某虎家庭均在内居住，从系争房屋的面积及人员结构来看，张某莹的确不便在系争房屋居住，符合因居住困难未在系争房屋内居住的情形，且其在本市没有福利性质的房屋，故其可以认定为系争房屋的同住人。

鉴于张某斌、张某 2、张某莹为系争房屋的同住人，有权分得征收补偿利益，本院综合系争房屋的来源及承租人指定情况、当事人之间的身份关系、户籍迁入原因、在系争房屋的居住情况等因素，酌情确定三人平均享有系争房屋的征收补偿利益。根据征收补偿协议的约定及查明的事实，本案需分割的款项为征收协议第十四条确定的征收补偿费用 5,108,704 元。张某斌方主张要求分割征收协议之外的百分比奖，因并无证据证明该户的百分比奖已经发放，故本案不作处理。如有本案未处理的征收补偿利益，当事人可另行主张。

综上所述，吕某星、张某 1 的再审请求，无事实和法律依据，再审不予支持；张某 2 认为其符合系争房屋同住人的条件，理由成立，再审予以支持。二审判决未认定张某 2 为系争房屋的同住人，有所不当，再审予以纠正。

#### 四、律师解答

公房征收补偿利益民事分割案件中，他处有房的问题与实际居住的问题是困扰所有居民和办理律师的难题。尤其是未成年人时期，他处享受福利分房是否会被认定为享受过福利分房。虽然 2020 年上海高院有相关解释，但从一审和二审的判例来看，审判法官对此案例的观点不统一。尤其是，未成年人时期享受过福利分房，成年后实际居住于被征收房屋内的在册户口人，是否属于被征收房屋的同住人的观点更是无法统一。本案中，张某 2 未成年人时期随父母享受过福利分房，但成年后对被征收房屋一直出租管理。一审法官认为其符合同住人，二审法官对观点与一审不同，认为其享受过福利分房，并且未实

际居住，属于空挂户口；再审法院认为，未成年人阶段享受过福利分房，不属于对未成年人分配，应视为对父母对分配房屋。成年后对房屋实际占有、管理和控制，符合“实际居住满一年”的条件。再审法官改判二审观点，张某 2 符合同住人条件，可以分得相应的征收补偿利益。

本案需要注意的常见法律问题包括：（1）未成年人时期享受福利分房，成年后再次动迁的可否认定其享受过福利政策？（2）未成年人享受过福利分房，成年后实际居住一年以上，是否可以被认定为同住人？本文用较短的篇幅，解释一下司法实践中的观点。

（1）未成年人时期享受过福利分房，成年后，户口所在的公房被征收，那么未成年时期享受的福利分房是否应当视为其已享受过福利政策？

2020 年之前上海法院统一认为，享受过福利分房，与年龄无关。未成年人时期享受过福利分房，是经过政府或者单位同意，根据户籍在册人员的数量，确定新配房或者拆迁安置面积的大小，而且作为独生子女，可以获得双份。未成年人的名字写在了调配单或者拆迁协议上，未成年人当然会被认定为享受过国家福利政策。但是该观点与上海各级法院一直以来坚持的观点相违背。法院认为：“在公房征收补偿利益民事分割案件中，未成年人无权分割房屋的征收补偿利益，但是可以给其监护人适当多分。”该观点可以在大量的判决书中找到依据，并非个案。但是笔者认为上海各法院关于“符合同住人条件的未成年人不能享受征收补偿利益的观点”不仅侵犯了未成年人的合法权

益，而且也不符合上位法的精神，应当给予纠正，笔者也通过发表论文，提出建议，呼吁各界应当保护未成年人的合法权益。上海高院似乎也意识到该问题存在冲突，一方面现行政策规定“未成年人无权享有征收补偿利益”，另一方面又称“未成年时期享受福利分房，仍然属于他处有房”。

所以在 2020 年，上海高院召开会议，会议上规定：“实践中，有的当事人在未成年时曾与父母共同受配过公有住房（甲房），在成年后又分得另外一套公房（乙房），在确定乙房同住人范围时，该当事人是否会因为曾经受配甲房而被认定为‘他处有房’存在一定争议。会议倾向性意见认为，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，不影响其成年后所在公房征收时同住人的认定。”

但是，该观点一出，整个征收界人士都大为震惊。因为该观点否定了政府和企业分房时将未成年人作为安置人或者同住人的客观事实与法律事实，且不符合上位法精神的规定，导致符合同住人条件的未成年人仍然无法享有征收补偿利益。

（2）未成年人享受福利分房，成年后实际居住一年以上，是否可以被认定为同住人？

结合上述问题的分析，该观点并没有讨论的必要，既然高院已经统一了该类的裁判观点，符合上述条件的居民应当被认定为同住人。但是从目前大量的案例可以看出，各基层法院以及二中院的观点，仍



然存在差异。使得该类法律问题，难以做到统一适用。甚至一些法官考虑未成年人时期享受过福利分房，所以对其成年后的实际居住情况要求特别严格，如果不能充分证明自己成年后实际居住或者实际居住到征收，法院依旧会因“成年后未实际居住”而排除其同住人身份。本案作为一则二审、再审改判的经典案例，可以作为办案律师和法官的参考。

## 出国注销、回国恢复户籍是否属于同住人

李维世律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会委员

系争房屋为黄浦区公房，2021 年底被纳入征收范围，原承租人为杨某广（已于九十年代过世），杨某广过世后，2006 年承租人变更为其妻童某。二人育有两个儿子：长子杨大、次子杨二。征收时共有 4 个户籍在册人员：杨大、童某、杨二及其妻田某。

2022 年 1 月，杨二作为童某的代理人，签订了征收补偿协议，分得征收补偿款 490 万余元，其中有 3 万元为田某的特殊困难补贴。因无法协商一致，杨大诉至法院。

原告观点：原告认为，同住人应为原告杨大、被告杨二两人。理由是：原告在涉案房屋居住至 28 岁，1996 年出国，按照当时的政策注销户籍，2002 年回国后即恢复户籍，未享受过任何福利分房，符合同住人条件；杨二户籍迁入后实际居住满一年，符合同住人条件；田某曾享受过动迁安置，不符合同住人条件，因此涉案房屋征收补偿款应由杨大、杨二及承租人童某三人分得，原告主张 160 万余元。

案件审理过程中，原告要求法庭向被告索要征收补偿款在童某账户上的证据，被告提供支票后，原告又要求法庭向被告索要

童某账户明细，老人不愿提供，原告遂要求三被告共同向其支付征收补偿款。

被告观点：被告认为，同住人仅有被告杨二一人。理由是：原告杨大成年之后读大学，大学毕业后住单位宿舍，未居住系争房屋，1996 年出国注销户籍，未在系争房屋居住，2002 年户籍迁入后亦未居住（诉状里已自认），已丧失对系争房屋的居住权，不符合同住人条件；且其已购商品房，居住不困难。即使因系原承租人第二代酌情分配，也不应超过 30 万元。被告杨二成年后居住系争房屋多年，因此杨二符合同住人条件，加上承租人童某，征收利益应归两人所有。现被告之间不需要区分，故征收补偿款应当全部归三被告共同所有。

一审法院认为，同住人为杨大、杨二两人。杨大户籍因读书迁出迁入、出国注销迁回均属按政策要求，故应以其户籍最早迁入的时间点审查其居住情况。杨大户籍 1985 年迁入涉案房屋，涉案房屋为其家庭居住地址，其读大学期间、工作期间即便居住宿舍亦不应视为放弃对涉案房屋的居住，故杨大符合同住人条件。杨二实际居住一年以上，他处无房，符合同住人条件。田某在杨浦区公有房屋拆迁中获得安置且户籍迁入后未实际居住，不符合同住人条件。综合涉案房屋的来源、户籍迁入的历史缘由及时间长短、实际居住情况等，法院判决除田某的 3 万元专属补贴外，杨大、杨二分别分得征收补偿款 145 万余元，童某分得 200 万元。鉴于三被告之间不要求法院进行分割，杨二、田某为夫妻且三被

告未向法庭证明征收补偿款的现存情况,故杨大要求三被告共同履行支付义务,法院予以支持。

被告方不服一审判决,提起上诉。

二审法院认为,被上诉人杨大的户籍曾因出国而注销,后其户籍于 2002 年重新报入系争房屋,报入后没有在系争房屋居住,故难以认定被上诉人是系争房屋的共同居住人。除特殊困难补贴 3 万元归田某所有外,系争房屋的征收补偿利益应由童某、杨二取得。鉴于三上诉人之间不要求法院进行分割,且杨二与田某系夫妻,故不再区分三上诉人各自的份额。

据此,二审法院最终撤销一审判决,判决系争房屋的全部征收补偿款由三上诉人共同取得。

本案是典型的保留居住权之争,很多未实际居住的当事人的代理人都会从这一角度来争取认定同住人。因为同住人的三要素——户籍在册、有居住权、他处无房中,有居住权是实务中争议最大的。笔者认为,除直接行使居住权即户籍末次迁入且成年后实际居住满一年外,未实际居住而保留居住权的,应当有明确的政策规定,如知(支)青/子女按政策回沪、或直接的法理基础如将被征收房屋出租等,不应随意扩大解释。本案的二审判决印证了这一点,目前法院在保留居住权问题上还是持谨慎态度,出国前注销户籍、回国后恢复户籍而未实际居住的,不属于保留居住权的情形。