



东方律师

SHANGHAI BAR ASSOCIATION



房地产法律资讯

——上海市律师协会 房地产业务研究委员会

2022 年 12 月刊 总第 72 期

目录

上海市律师协会
房地产业务研究委员会

2022 年

12 月刊

总第 72 期

主 任:

陆国飞

副 主 任:

李鹏飞

陈永兴

金哲君

编 委: 按姓氏拼音

董施文 廖 华

孟庆恩 潘宇虹

任 宏 徐惠忠

杨 沛 张 奎

执行主编:

李鹏飞

主编助理:

邹 苗 齐长瑞

本期责任编辑:

杨 沛

一、政策动态..... 4

1、住房和城乡建设部关于修改《城镇污水排入排水管网许可管理办法》的决定..... 4

2、住房和城乡建设部关于发布国家标准《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》的公告..... 11

3、地质灾害防治单位资质管理办法..... 12

4、上海市规划和自然资源局关于印发《关于购买共有产权保障住房（经济适用住房）满五年后续相关不动产登记技术规定》的通知... 18

5、上海市规划和自然资源局关于印发《上海市永久性测量标志管理办法》的通知..... 21

6、上海市关于印发《关于机关、企事业单位附属空间对社会开放工作的指导意见》的通知..... 25

7、关于印发《上海市城市更新指引》的通知..... 28

8、上海市人民代表大会常务委员会发布《上海市住房租赁条例》公告..... 38

二、行业动态..... 46

1、2022 年 1—11 月份全国房地产开发投资下降 9.8% 47

2、11 月份商品住宅销售价格环比总体延续降势 51

3、居民购房意愿创新低，楼市需求端政策优化措施或加速出台 52

4、多地“松绑”限购，需求端宽松政策或加速出台..... 54

5、信贷宽松预期持续，超 80 城最低首付降至两成..... 57

6、银保监会：促进金融与房地产正常循环..... 59

7、重磅会议定调房地产，2023 年这么干..... 60

三、业务问答..... 62

1、疑难案件的法律适用不清楚，怎么办？..... 63

2、开发商销售期房时未告知房屋“不利因素”，要承担责任吗？ 66

- 3、 中介合同纠纷中如何认定委托人是否构成“跳单”? 70

四、观点争鸣..... 75

- 1、 审理建工案件的 3 种思维。 75

- 2、 离婚后共有房屋的相关权益应如何确定? 79

- 3、 房屋买受人可否代位行使特定物债权请求权和担保物权请求权

..... 81

- 4、 买房时，把房子登记在孩子名下的隐患有哪些? 82

一、政策动态

1、住房和城乡建设部关于修改《城镇污水排入排水管网许可管理办法》的决定

发文机关：住房和城乡建设部

发文字号：住房和城乡建设部令第 56 号 来源：住房和城乡建设部网站

主题分类：城乡建设、环境保护\城乡建设（含住房） 公文种类：决定

成文日期：2022 年 12 月 1 日 发布日期：2022 年

住房和城乡建设部关于修改《城镇污水排入排水管网许可管理办法》的决定

（2022 年 12 月 1 日中华人民共和国住房和城乡建设部令第 56 号公布 自 2023 年 2 月 1 日起施行）

住房和城乡建设部决定对《城镇污水排入排水管网许可管理办法》（住房和城乡建设部令第 21 号）作如下修改：

一、将第三条中的“住房城乡建设主管部门”修改为“住房和城乡建设主管部门”。其余条款依此修改。

二、第四条增加一款，作为第三款：“工程建设疏干排水应当优先利用和补给水体。”

三、将第五条修改为“城镇排水主管部门应当因地制宜，按照排水行为影响城镇排水与污水处理设施安全运行的程度，对排水户进行分级分类管理。

“对列入重点排污单位名录的排水户和城镇排水主管部门确定的对城镇排水与污水处理设施安全运行影响较大的排水户，应当作为重点排水户进行管理。”

四、将第六条修改为“排水户向排水行为发生地的城镇排水主管部门申请领取排水许可证。城镇排水主管部门应当自受理申请之日起 15 日内作出决定。

“集中管理的建筑或者单位内有多个排水户的，可以由产权单位或者其委托的物业服务人统一申请领取排水许可证，并由领证单位对排水户的排水行为负责。

“因施工作业需要向城镇排水设施排入污水的，由建设单位申请领取排水许可证。”

五、将第七条第二项至第五项修改为“（二）排水户内部排水管网、专用检测井、雨污水排放口位置和口径的图纸及说明等材料；

“（三）按照国家有关规定建设污水预处理设施的有关材料；

“（四）排水隐蔽工程竣工报告，或者排水户承诺排水隐蔽工程合格且不存在雨水污水管网混接错接、雨水污水混排的书面承诺书；

“（五）排水水质符合相关标准的检测报告或者排水水质符合相关标准的书面承诺书”。

删去第七项。

六、增加一条，作为第八条：“城镇排水主管部门在作出许可决定前，应当按照排水户

分级分类管理要求，对重点排水户进行现场核查，对其他排水户采取抽查方式进行现场核查。”

七、将第八条改为第九条，第一款第二项修改为“（二）排放污水的水质符合国家或者地方规定的有关排放标准”。

删去第二款。

八、将第十条改为第十一条，其中的“可不再进行审查”修改为“不再进行审查”。

九、将第十一条改为第十二条，第一款中的“污染物项目”修改为“主要污染物项目”。其余条款依此修改。

第二款修改为“排水户名称、法定代表人等其他事项变更的，排水户应当在变更之日起 30 日内向城镇排水主管部门申请办理变更。”

十、将第十三条改为第十四条，修改为“排水户不得有下列危及城镇排水设施安全的活动：

“（一）向城镇排水设施排放、倾倒剧毒、易燃易爆、腐蚀性废液和废渣；

“（二）向城镇排水设施排放有害气体和烹饪油烟；

“（三）堵塞城镇排水设施或者向城镇排水设施内排放、倾倒垃圾、渣土、施工泥浆、油脂、污泥等易堵塞物；

“（四）擅自拆卸、移动、穿凿和接入城镇排水设施；

“（五）擅自向城镇排水设施加压排放污水；

“（六）其他危及城镇排水与污水处理设施安全的活动。”

十一、将第十四条改为第十五条，第三十条改为第三十一条，其中的“停止”修改为“暂停”。

十二、将第十六条改为第十七条，修改为“重点排水户应当建立档案管理制度，对污水预处理设施、内部排水管网、与市政管网的连接管、专用检测井运行维护情况、发生异常的原因和采取的措施等进行记录，记录保存期限不少于 5 年。

“鼓励排水户推进传统载体档案数字化。电子档案与传统载体档案具有同等效力。”

十三、将第十七条、第十八条改为第十八条，修改为“城镇排水主管部门应当结合排水户分级分类情况，通过‘双随机、一公开’方式，对排水户排放污水的情况实施监督检查。实施监督检查时，有权采取下列措施：

“（一）进入现场开展检查、监测；

“（二）要求被监督检查的排水户出示排水许可证；

“（三）查阅、复制有关文件和材料；

“（四）要求被监督检查的单位和个人就有关问题作出说明；

“（五）依法采取禁止排水户向城镇排水设施排放污水等措施，纠正违反有关法律、法规和本办法规定的行为。

“被监督检查的单位和个人应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

“城镇排水主管部门可以通过政府购买服务等方式，组织或者委托排水监测机构等技术服务单位为排水许可监督检查工作提供技术服务。受委托的具有计量认证资质的排水监测机构应当对排水户排放污水的水质、水量进行监测，建立排水监测档案。”

十四、增加一条，作为第二十条：“城镇排水主管部门应当将排水户的基本信息、排水许可内容等信息载入城市排水信息系统。涉及排水户的排水许可内容、行政处罚、不良信用记录等信息，应当依法向社会公示。

“城镇排水主管部门可以根据排水户的信用情况，依法采取守信激励、失信惩戒措施。”

十五、将第二十八条改为第二十九条，其中的“3 万元”修改为“1 万元”。

十六、增加一条，作为第三十三条：“重点排水户未按照本办法规定建立档案管理制度，或者档案记录保存期限少于 5 年的，由城镇排水主管部门责令改正，可以处 3 万元以下罚款。”

十七、将第三十三条改为第三十五条，修改为“排水许可证由国务院住房和城乡建设主管部门制定格式，由省、自治区人民政府住房和城乡建设主管部门以及直辖市人民政府城镇排水主管部门组织印制。鼓励城镇排水主管部门实行电子许可证，电子许可证与纸质许可证具有同等效力。

“排水许可申请表、排水户书面承诺书由国务院住房和城乡建设主管部门制定推荐格式，城镇排水主管部门可以参考制定。”

此外，对相关条文序号作相应调整。

本决定自 2023 年 2 月 1 日起施行。《城镇污水排入排水管网许可管理办法》根据本决定作相应修改，重新发布。

城镇污水排入排水管网许可管理办法

（2015 年 1 月 22 日住房和城乡建设部令第 21 号发布，根据 2022 年 12 月 1 日住房和城乡建设部令第 56 号修正）

第一章 总则

第一条 为了加强对污水排入城镇排水管网的管理，保障城镇排水与污水处理设施安全运行，防治城镇水污染，根据《中华人民共和国行政许可法》、《城镇排水与污水处理条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 在中华人民共和国境内申请污水排入排水管网许可（以下称排水许可），对从事工业、建筑、餐饮、医疗等活动的企业事业单位、个体工商户（以下称排水户）向城镇排水设施排放污水的活动实施监督管理，适用本办法。

第三条 国务院住房和城乡建设主管部门负责全国排水许可工作的指导监督。

省、自治区人民政府住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内排水许可工作的指导监督。

直辖市、市、县人民政府城镇排水与污水处理主管部门（以下简称城镇排水主管部门）负责本行政区域内排水许可证书的颁发和监督管理。城镇排水主管部门可以委托专门机构承担排水许可审核管理的具体工作。

第四条 城镇排水设施覆盖范围内的排水户应当按照国家有关规定，将污水排入城镇排水设施。排水户向城镇排水设施排放污水，应当按照本办法的规定，申请领取排水许可证。未取得排水许可证，排水户不得向城镇排水设施排放污水。城镇居民排放生活污水不需要申请领取排水许可证。

在雨水、污水分流排放的地区，不得将污水排入雨水管网。

工程建设疏干排水应当优先利用和补给水体。

第五条 城镇排水主管部门应当因地制宜，按照排水行为影响城镇排水与污水处理设施安全运行的程度，对排水户进行分级分类管理。

对列入重点排污单位名录的排水户和城镇排水主管部门确定的对城镇排水与污水处理设施安全运行影响较大的排水户，应当作为重点排水户进行管理。

第二章 许可申请与审查

第六条 排水户向排水行为发生地的城镇排水主管部门申请领取排水许可证。城镇排水主管部门应当自受理申请之日起 15 日内作出决定。

集中管理的建筑或者单位内有多个排水户的，可以由产权单位或者其委托的物业服务人统一申请领取排水许可证，并由领证单位对排水户的排水行为负责。

因施工作业需要向城镇排水设施排入污水的，由建设单位申请领取排水许可证。

第七条 申请领取排水许可证，应当如实提交下列材料：

- （一）排水许可申请表；
- （二）排水户内部排水管网、专用检测井、雨污水排放口位置和口径的图纸及说明等材料；
- （三）按照国家有关规定建设污水预处理设施的有关材料；
- （四）排水隐蔽工程竣工报告，或者排水户承诺排水隐蔽工程合格且不存在雨水污水管网混接错接、雨水污水混排的书面承诺书；
- （五）排水水质符合相关标准的检测报告或者排水水质符合相关标准的书面承诺书；
- （六）列入重点排污单位名录的排水户应当提供已安装的主要水污染物排放自动监测设备有关材料。

第八条 城镇排水主管部门在作出许可决定前，应当按照排水户分级分类管理要求，对重点排水户进行现场核查，对其他排水户采取抽查方式进行现场核查。

第九条 符合以下条件的，由城镇排水主管部门核发排水许可证：

- （一）污水排放口的设置符合城镇排水与污水处理规划的要求；
- （二）排放污水的水质符合国家或者地方规定的有关排放标准；
- （三）按照国家有关规定建设相应的预处理设施；
- （四）按照国家有关规定在排放口设置便于采样和水量计量的专用检测井和计量设备；列入重点排污单位名录的排水户已安装主要水污染物排放自动监测设备；

（五）法律、法规规定的其他条件。

第十条 排水许可证的有效期为 5 年。

因施工作业需要向城镇排水设施排水的，排水许可证的有效期，由城镇排水主管部门根据排水状况确定，但不得超过施工期限。

第十一条 排水许可证有效期满需要继续排放污水的，排水户应当在有效期届满 30 日前，向城镇排水主管部门提出申请。城镇排水主管部门应当在有效期届满前作出是否准予延续的决定。准予延续的，有效期延续 5 年。

排水户在排水许可证有效期内，严格按照许可内容排放污水，且未发生违反本办法规定行为的，有效期届满 30 日前，排水户可提出延期申请，经原许可机关同意，不再进行审查，排水许可证有效期延期 5 年。

第十二条 在排水许可证的有效期内，排水口数量和位置、排水量、主要污染物项目或者浓度等排水许可内容变更的，排水户应当按照本办法规定，重新申请领取排水许可证。

排水户名称、法定代表人等其他事项变更的，排水户应当在变更之日起 30 日内向城镇排水主管部门申请办理变更。

第三章 管理和监督

第十三条 排水户应当按照排水许可证确定的排水类别、总量、时限、排放口位置和数量、排放的主要污染物项目和浓度等要求排放污水。

第十四条 排水户不得有下列危及城镇排水设施安全的活动：

- （一）向城镇排水设施排放、倾倒剧毒、易燃易爆、腐蚀性废液和废渣；
- （二）向城镇排水设施排放有害气体和烹饪油烟；
- （三）堵塞城镇排水设施或者向城镇排水设施内排放、倾倒垃圾、渣土、施工泥浆、油脂、污泥等易堵塞物；
- （四）擅自拆卸、移动、穿凿和接入城镇排水设施；
- （五）擅自向城镇排水设施加压排放污水；
- （六）其他危及城镇排水与污水处理设施安全的活动。

第十五条 排水户因发生事故或者其他突发事件，排放的污水可能危及城镇排水与污水处理设施安全运行的，应当立即暂停排放，采取措施消除危害，并按规定及时向城镇排水主管部门等有关部门报告。

第十六条 城镇排水主管部门应当加强对排水户的排放口设置、连接管网、预处理设施和水质、水量监测设施建设和运行的指导和监督。

第十七条 重点排水户应当建立档案管理制度，对污水预处理设施、内部排水管网、与市政管网的连接管、专用检测井运行维护情况、发生异常的原因和采取的措施等进行记录，记录保存期限不少于 5 年。

鼓励排水户推进传统载体档案数字化。电子档案与传统载体档案具有同等效力。

第十八条 城镇排水主管部门应当结合排水户分级分类情况，通过“双随机、一公开”方式，对排水户排放污水的情况实施监督检查。实施监督检查时，有权采取下列措施：

- （一）进入现场开展检查、监测；
- （二）要求被监督检查的排水户出示排水许可证；
- （三）查阅、复制有关文件和材料；
- （四）要求被监督检查的单位和个人就有关问题作出说明；

（五）依法采取禁止排水户向城镇排水设施排放污水等措施，纠正违反有关法律、法规和本办法规定的行为。

被监督检查的单位和个人应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

城镇排水主管部门可以通过政府购买服务等方式，组织或者委托排水监测机构等技术服务单位为排水许可监督检查工作提供技术服务。受委托的具有计量认证资质的排水监测机构应当对排水户排放污水的水质、水量进行监测，建立排水监测档案。

第十九条 城镇排水主管部门委托的专门机构，可以开展排水许可审查、档案管理、监督指导排水户排水行为等工作，并协助城镇排水主管部门对排水许可实施监督管理。

第二十条 城镇排水主管部门应当将排水户的基本信息、排水许可内容等信息载入城市排水信息系统。涉及排水户的排水许可内容、行政处罚、不良信用记录等信息，应当依法向社会公示。

城镇排水主管部门可以根据排水户的信用情况，依法采取守信激励、失信惩戒措施。

第二十一条 有下列情形之一的，许可机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销排水许可：

- （一）城镇排水主管部门工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予排水许可决定的；
- （二）超越法定职权作出准予排水许可决定的；
- （三）违反法定程序作出准予排水许可决定的；
- （四）对不符合许可条件的申请人作出准予排水许可决定的；
- （五）依法可以撤销排水许可的其他情形。

排水户以欺骗、贿赂等不正当手段取得排水许可的，应当予以撤销。

第二十二条 有下列情形之一的，城镇排水主管部门应当依法办理排水许可的注销手续：

- （一）排水户依法终止的；
- （二）排水许可依法被撤销、撤回，或者排水许可证被吊销的；
- （三）排水许可证有效期满且未延续许可的；
- （四）法律、法规规定的应当注销排水许可的其他情形。

第二十三条 城镇排水主管部门应当按照国家有关规定将监督检查的情况向社会公开。

城镇排水主管部门及其委托的专门机构、排水监测机构的工作人员对知悉的被监督检查单位和个人的技术和商业秘密负有保密义务。

第二十四条 城镇排水主管部门实施排水许可不得收费。

城镇排水主管部门实施排水许可所需经费，应当列入城镇排水主管部门的预算，由本级财政予以保障，按照批准的预算予以核拨。

第四章 法律责任

第二十五条 城镇排水主管部门有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，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）对不符合本规定条件的申请人准予排水许可的；
- （二）对符合本规定条件的申请人不予核发排水许可证或者不在法定期限内作出准予许可决定的；
- （三）利用职务上的便利，收受他人财物或者谋取其他利益的；
- （四）泄露被监督检查单位和个人的技术或者商业秘密的；
- （五）不依法履行监督管理职责或者监督不力，造成严重后果的。

第二十六条 违反本办法规定，在城镇排水与污水处理设施覆盖范围内，未按照国家有关规定将污水排入城镇排水设施，或者在雨水、污水分流地区将污水排入雨水管网的，由城镇排水主管部门责令改正，给予警告；逾期不改正或者造成严重后果的，对单位处 10 万元以上 20 万元以下罚款；对个人处 2 万元以上 10 万元以下罚款，造成损失的，依法承担赔偿责任。

第二十七条 违反本办法规定，排水户未取得排水许可，向城镇排水设施排放污水的，由城镇排水主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，补办排水许可证，可以处 50 万元以下罚款；对列入重点排污单位名录的排水户，可以处 30 万元以上 50 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十八条 排水户未按照排水许可证的要求，向城镇排水设施排放污水的，由城镇排水主管部门责令停止违法行为，限期改正，可以处 5 万元以下罚款；造成严重后果的，吊销排水许可证，并处 5 万元以上 50 万元以下罚款，对列入重点排污单位名录的排水户，处 30 万元以上 50 万元以下罚款，并将有关情况通知同级环境保护主管部门，可以向社会予以通报；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十九条 排水户名称、法定代表人等其他事项变更，未按本办法规定及时向城镇排水主管部门申请办理变更的，由城镇排水主管部门责令改正，可以处 1 万元以下罚款。

第三十条 排水户以欺骗、贿赂等不正当手段取得排水许可的，可以处 3 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 违反本办法规定，排水户因发生事故或者其他突发事件，排放的污水可能危及城镇排水与污水处理设施安全运行，没有立即暂停排放，未采取措施消除危害，或者并未按规定及时向城镇排水主管部门等有关部门报告的，城镇排水主管部门可以处 3 万元以下罚款。

第三十二条 违反本办法规定，从事危及城镇排水设施安全的活动的，由城镇排水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，并给予警告；逾期不采取补救措施或者造成严重后果的，对单位处 10 万元以上 30 万元以下罚款，对个人处 2 万元以上 10 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十三条 重点排水户未按照本办法规定建立档案管理制度，或者档案记录保存期限少于 5 年的，由城镇排水主管部门责令改正，可以处 3 万元以下罚款。

第三十四条 排水户违反本办法规定，拒不接受水质、水量监测或者妨碍、阻挠城镇排水主管部门依法监督检查的，由城镇排水主管部门给予警告；情节严重的，处 3 万元以下罚款。

第五章 附则

第三十五条 排水许可证由国务院住房和城乡建设主管部门制定格式，由省、自治区人民政府住房和城乡建设主管部门以及直辖市人民政府城镇排水主管部门组织印制。鼓励城镇排水主管部门实行电子许可证，电子许可证与纸质许可证具有同等效力。

排水许可申请表、排水户书面承诺书由国务院住房和城乡建设主管部门制定推荐格式，城镇排水主管部门可以参考制定。

第三十六条 本办法自 2015 年 3 月 1 日起施行。《城市排水许可管理办法》（建设部令第 152 号）同时废止。

2、住房和城乡建设部关于发布国家标准《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》的公告

发文机关： 住房和城乡建设部

发文字号： 住房和城乡建设部公告 2022 年第 164 号 来源： 住房和城乡建设部网站

主题分类： 城乡建设、环境保护\城乡建设（含住房） 公文种类： 公告

成文日期： 2022 年 10 月 31 日 发布日期： 2022 年

住房和城乡建设部关于发布国家标准《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》的公告

（中华人民共和国住房和城乡建设部公告 2022 年第 164 号）

现批准《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》为国家标准，编号为 GB 55034-2022，自 2023 年 6 月 1 日起实施。本规范为强制性工程建设规范，全部条文必须严格执行。现行工程建设标准中有关规定与本规范不一致的，以本规范的规定为准。同时废止下列工程建设标准相关强制性条文：

一、《施工企业安全生产管理规范》GB 50656-2011 第 3.0.9、5.0.3、10.0.6、12.0.3（6）、15.0.4 条（款）。

二、《建筑机械使用安全技术规程》JGJ 33-2012 第 2.0.1、2.0.2、2.0.3、2.0.21、4.1.11、4.1.14、4.5.2、5.1.4、5.1.10、5.5.6、5.10.20、5.13.7、7.1.23、8.2.7、10.3.1、12.1.4、

12.1.9 条。

三、《施工现场临时用电安全技术规范》JGJ 46-2005 第 1.0.3、3.1.4、3.1.5、3.3.4、5.1.1、5.1.2、5.1.10、5.3.2、5.4.7、6.1.6、6.1.8、6.2.3、6.2.7、7.2.1、7.2.3、8.1.3、8.1.11、8.2.10、8.2.11、8.2.15、8.3.4、9.7.3、10.2.2、10.2.5、10.3.11 条。

四、《建筑施工安全检查标准》JGJ 59-2011 第 4.0.1、5.0.3 条。

五、《液压滑动模板施工安全技术规程》JGJ 65-2013 第 5.0.5、12.0.7 条。

六、《建筑施工高处作业安全技术规范》JGJ 80-2016 第 4.1.1、4.2.1、5.2.3、6.4.1、8.1.2 条。

七、《龙门架及井架物料提升机安全技术规范》JGJ 88-2010 第 5.1.5、5.1.7、6.1.1、6.1.2、8.3.2、9.1.1、11.0.2、11.0.3 条。

八、《建筑工程施工现场环境与卫生标准》JGJ 146-2013 第 4.2.1、4.2.5、4.2.6、5.1.6 条。

九、《建筑拆除工程安全技术规范》JGJ 147-2016 第 5.1.1、5.1.2、5.1.3、5.2.2、6.0.3 条。

十、《建筑施工模板安全技术规范》JGJ 162-2008 第 5.1.6、6.1.9、6.2.4 条。

十一、《建筑外墙清洗维护技术规程》JGJ 168-2009 第 4.1.3、5.5.5 条。

十二、《建筑施工土石方工程安全技术规范》JGJ 180-2009 第 2.0.2、2.0.3、2.0.4、5.1.4、6.3.2 条。

十三、《建筑施工作业劳动防护用品配置及使用标准》JGJ 184-2009 第 2.0.4、3.0.1、3.0.2、3.0.3、3.0.4、3.0.5、3.0.6、3.0.10、3.0.14、3.0.17、3.0.19 条。

十四、《建筑施工升降机安装、使用、拆卸安全技术规程》JGJ 215-2010 第 4.1.6、4.2.10、5.2.2、5.2.10、5.3.9 条。

十五、《市政架桥机安全使用技术规程》JGJ 266-2011 第 3.0.1、3.0.3、3.0.5、4.4.5 条。

十六、《建筑施工起重吊装工程安全技术规范》JGJ 276-2012 第 3.0.1、3.0.19、3.0.23 条。

十七、《建筑塔式起重机安全监控系统应用技术规程》JGJ 332-2014 第 3.1.1、3.1.2、3.1.3 条。

本规范在住房和城乡建设部门户网站（www.mohurd.gov.cn）公开，并由住房和城乡建设部标准定额研究所组织中国建筑出版传媒有限公司出版发行。

附件：建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范

住房和城乡建设部
2022 年 10 月 31 日

3、地质灾害防治单位资质管理办法

发文机关： 自然资源部

发文字号： 自然资源部令（第 8 号）

来 源： 自然资源部网站

主题分类： 地质环境管理

公文种类： 通知

成文日期： 2022 年 11 月 8 日

发布日期： 2022 年

地质灾害防治单位资质管理办法

（2022 年 11 月 8 日中华人民共和国自然资源部令第 8 号公布 经 2022 年 10 月 27 日自然资源部第 2 次部务会议审议通过 自 2023 年 1 月 1 日起施行）

第一条 为了加强地质灾害防治单位资质管理，保证地质灾害危险性评估和地质灾害治理工程质量，避免和减轻地质灾害造成的损失，维护人民生命和财产安全，根据《地质灾害防治条例》，制定本办法。

第二条 在中华人民共和国境内从事地质灾害危险性评估以及地质灾害治理工程勘查、设计、施工、监理等地质灾害防治活动的单位，应当依照本办法的规定取得地质灾害防治单位资质，并在资质等级许可的范围内从事地质灾害防治活动。

第三条 本办法所称地质灾害危险性评估，是指在地质灾害易发区进行工程建设或者编制地质灾害易发区内的国土空间规划时，对建设工程或者规划区遭受山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、地面沉降等地质灾害的可能性和建设工程引发地质灾害的可能性作出评估，提出具体预防治理措施的活动。

本办法所称地质灾害治理工程，是指开展勘查、设计、施工、监理等专项地质工程措施，控制或者减轻山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、地面沉降等地质灾害或者地质灾害隐患的工程。

第四条 地质灾害防治单位资质分为甲、乙两个等级。

第五条 地质灾害防治单位资质分为以下专业类别：

- （一）地质灾害评估和治理工程勘查设计资质；
- （二）地质灾害治理工程施工资质；
- （三）地质灾害治理工程监理资质。

第六条 自然资源部负责全国地质灾害防治单位资质工作的监督管理。

省级人民政府自然资源主管部门负责本行政区域内地质灾害防治单位甲级、乙级资质的审批和监督管理。

第七条 申请地质灾害防治单位资质的单位应当符合下列条件：

（一）具有企业法人或者事业单位法人资格，其中申请地质灾害治理工程施工资质应当具有企业法人资格；

（二）具有资源与环境类、土木水利类相关专业技术人员，其中单位技术负责人应当具有高级技术职称；专业技术人员中退休人员数量不超过本办法规定的专业技术人员最低数量要求的百分之十；

（三）具有与从事的地质灾害防治活动相适应的技术装备和设施，其中申请地质灾害评估和治理工程勘查设计资质应当具备全站仪、水准仪、探地雷达等设备，申请地质灾害治理

工程施工资质应当具备全站仪、水准仪、锚杆锚索钻机、凿岩机等设备；

（四）具有健全的管理体系和质量管理体系。

第八条 除本办法第七条规定的条件外，申请地质灾害防治单位资质的单位还应当具备以下人员和业绩条件：

（一）甲级资质

1. 人员条件：申请地质灾害评估和治理工程勘查设计资质、地质灾害治理工程施工资质的单位，资源与环境类、土木水利类相关专业技术人员总数不少于五十人，其中高级、中级技术职称人员总数不少于二十五人，高级技术职称人员不少于十人；

申请地质灾害治理工程监理资质的单位，资源与环境类、土木水利类相关专业技术人员总数不少于三十人，其中高级、中级技术职称人员总数不少于十五人，高级技术职称人员不少于五人。

2. 业绩条件：申请地质灾害评估和治理工程勘查设计资质的单位，在申请之日前五年内应当独立承担并完成地质灾害危险性评估项目、地质灾害治理工程勘查项目、地质灾害治理工程设计项目总数不少于五项，完成项目总经费不少于六十万元；

申请地质灾害治理工程施工资质的单位，在申请之日前五年内应当独立承担并完成地质灾害治理工程施工项目不少于五项，完成项目总经费不少于五千万元；

申请地质灾害治理工程监理资质的单位，在申请之日前五年内应当独立承担并完成地质灾害治理工程监理项目不少于五项，完成项目总经费不少于三十万元。

（二）乙级资质

人员条件：申请地质灾害评估和治理工程勘查设计资质、地质灾害治理工程监理资质的单位，资源与环境类、土木水利类相关专业技术人员总数不少于十人，其中高级技术职称人员不少于三人；

申请地质灾害治理工程施工资质的单位，资源与环境类、土木水利类相关专业技术人员总数不少于二十人，其中高级技术职称人员不少于五人。

第九条 地质灾害危险性评估项目分为一级、二级两个级别。

从事下列活动之一的，其地质灾害危险性评估的项目级别属于一级：

- （一）在地质环境条件复杂地区进行建设项目；
- （二）在地质环境条件中等复杂地区进行较为重要建设项目；
- （三）编制地质灾害易发区内的国土空间规划。

前款规定以外的其他建设项目地质灾害危险性评估的项目级别属于二级。

建设项目重要性和地质环境条件复杂程度的分类，按照地质灾害危险性评估技术规范有关国家标准执行。

第十条 地质灾害治理工程项目分为一级、二级两个级别。

符合下列条件之一的，为一级地质灾害治理工程项目：

- （一）地质灾害治理工程施工经费在五百万元及以上；
- （二）单独立项的地质灾害治理工程勘查项目经费在二十万元及以上；
- （三）地质灾害治理工程勘查、设计项目总经费在四十万元及以上；
- （四）对于治理特大型、大型地质灾害而开展的地质灾害治理工程。

前款规定以外的地质灾害治理工程项目级别属于二级。

第十一条 具有甲级资质的地质灾害防治单位，可以承揽相应一级、二级地质灾害危险性评估项目及地质灾害治理工程项目。

具有乙级资质的地质灾害防治单位，仅可以承揽相应二级地质灾害危险性评估项目及地质灾害治理工程项目。

同一地质灾害治理工程的监理单位与施工单位不得具有隶属关系或者其他利害关系。

第十二条 申请地质灾害防治单位资质的单位，应当向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门提出申请，并提交以下材料：

- （一）资质申请书；
- （二）营业执照或者事业单位法人证书；
- （三）有关专业技术人员名单、身份证、职称证书、学历证书、申请前连续三个月由本单位缴纳社会保险记录文件，技术负责人的任命或者聘任文件；
- （四）本单位设备的所有权材料；
- （五）职业健康安全管理体系认证证书或者安全管理制度文件；
- （六）质量管理体系认证证书或者质量管理制度文件。

除前款规定的条件外，申请地质灾害评估和治理工程勘查设计甲级资质的单位，还应当提供相关业绩的项目合同、验收报告或者专家评审意见；申请地质灾害治理工程施工甲级资质、地质灾害治理工程监理甲级资质的单位，还应当提供相关业绩的项目合同、验收报告。

申请材料中涉及国家秘密的信息应当进行脱密处理后提交。

第十三条 省级人民政府自然资源主管部门对申请单位提出的地质灾害防治单位资质申请，应当根据下列情形分别作出处理：

- （一）申请材料齐全并符合法定形式的，应当决定受理并发放受理通知书；
- （二）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五个工作日内一次告知申请单位需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；
- （三）申请事项依法不属于本机关职责范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请单位向有关机关提出申请。

第十四条 省级人民政府自然资源主管部门可以网上受理、审查地质灾害防治单位资质申请。省级人民政府自然资源主管部门受理申请后，应当依据本办法第七条、第八条规定的条件，对申请材料进行审查。

省级人民政府自然资源主管部门可以组织专家对申请材料进行评审。必要时可以进行实地核查。

省级人民政府自然资源主管部门在作出准予行政许可的决定前，应当对拟批准或者不予批准的单位进行公示，公示时间不得少于五个工作日。公示期满，对公示内容无异议的，省级人民政府自然资源主管部门应当作出审批决定；对公示内容有异议的，省级人民政府自然资源主管部门应当予以复核。

省级人民政府自然资源主管部门应当结合地方实际，细化审批标准和流程，明确核查重点和核查方式。

第十五条 省级人民政府自然资源主管部门应当自受理地质灾害防治单位资质申请之日起二十个工作日内作出是否批准的书面决定。

因特殊情况在二十个工作日内不能作出决定的，经本单位负责人批准，可以延长十个工作日，并应当将延长期限的理由告知申请单位。

省级人民政府自然资源主管部门作出批准地质灾害防治单位资质决定的，应当向申请单位颁发资质证书，并予以公告。省级人民政府自然资源主管部门作出不予批准决定的，应当说明理由，并告知申请单位享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第十六条 地质灾害防治单位资质证书有效期为五年。

电子地质灾害防治单位资质证书和纸质地质灾害防治单位资质证书具有同等法律效力。地质灾害防治单位资质证书样式由自然资源部统一规定，实行统一编号。

第十七条 地质灾害防治单位资质证书有效期届满需要继续从业的，地质灾害防治单位应当在有效期届满六十个工作日前向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门提出延续申请，并依照本办法第十二条有关规定提交申请材料。

受理延续申请的省级人民政府自然资源主管部门应当在地质灾害防治单位资质证书有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作出决定的，视为准予延续。

第十八条 地质灾害防治单位名称、住所发生变更的，应当在有关事项变更后三十个工作日内向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门提交有关部门的核准材料，申请换发新的地质灾害防治单位资质证书。

第十九条 地质灾害防治单位有下列情形之一的，单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门应当依法予以注销资质：

- （一）地质灾害防治单位资质证书有效期届满未延续的；
- （二）地质灾害防治单位依法终止的；
- （三）地质灾害防治单位资质依法被撤销、撤回的；
- （四）地质灾害防治单位资质证书依法被吊销的；
- （五）地质灾害防治单位申请注销地质灾害防治单位资质的。

第二十条 地质灾害防治单位资质证书遗失、损毁的，可以向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门申请补领。

第二十一条 地质灾害防治单位在获得地质灾害防治单位乙级资质证书两年后,符合本办法规定的甲级资质条件的,可以申请相应甲级资质。

第二十二条 地质灾害防治单位与其他单位发生合并或者由事业单位整体转制为企业,需要变更单位名称的,应当向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门申请换发新的地质灾害防治单位资质证书。除本办法第十八条规定材料外,申请单位还应当提交上级单位或者主管部门关于合并或者转制的批复文件;企业无上级单位或者主管部门的,应当提交企业合并方案及企业股东大会、董事会决议。

地质灾害防治单位发生分立的,应当及时向单位登记注册地的省级人民政府自然资源主管部门申请办理地质灾害防治单位资质证书注销手续。分立后需要继续从业的,应当重新申请地质灾害防治单位资质。

第二十三条 省级人民政府自然资源主管部门应当在全国地质勘查行业监管服务平台填报地质灾害防治单位有关管理信息。

自然资源部可以采取网上审查和实地核查等方式,对省级人民政府自然资源主管部门实施地质灾害防治单位资质审批情况进行监督检查。

第二十四条 地质灾害防治单位应当在全国地质勘查行业监管服务平台填报单位基本情况、地质灾害危险性评估项目、地质灾害治理工程项目等地质灾害防治活动等信息,并向社会公示。

第二十五条 地质灾害防治单位应当建立健全内部管理制度,明确质量安全管控职责及工作流程,保障地质灾害危险性评估和地质灾害治理工程质量。

第二十六条 省级人民政府自然资源主管部门应当按照“双随机、一公开”监管要求,采取随机摇号的方式,按照不低于百分之十的比例确定抽查的地质灾害防治单位,组织对地质灾害防治单位资质情况和从事地质灾害防治活动情况进行监督检查。

第二十七条 省级人民政府自然资源主管部门负责本行政区域内地质灾害防治单位资质情况的监督管理,重点对地质灾害防治单位的专业技术人员、项目业绩真实性、质量管理体系等情况进行检查。

第二十八条 市、县级人民政府自然资源主管部门负责本行政区域内地质灾害防治活动的日常监督管理。

第二十九条 地质灾害防治单位应当配合自然资源主管部门开展监督检查,如实提供有关文件、资料,不得隐瞒、拒绝和阻碍。

第三十条 任何单位和个人对违反本办法规定的行为,有权向县级以上人民政府自然资源主管部门举报。接到举报的自然资源主管部门应当及时依法处理。

第三十一条 违反本办法规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府自然资源主管部门依照《地质灾害防治条例》第四十四条的规定予以处罚:

(一)未取得地质灾害防治单位资质证书或者超越其资质等级许可的范围承揽地质灾害危险性评估、地质灾害治理工程勘查、设计、施工及监理业务的;

(二)以其他单位的名义或者允许其他单位以本单位的名义承揽地质灾害危险性评估、地质灾害治理工程勘查、设计、施工及监理业务的。

第三十二条 违反本办法规定，伪造、变造、买卖地质灾害防治单位资质证书的，由省级以上人民政府自然资源主管部门依照《地质灾害防治条例》第四十五条的规定予以处罚。

第三十三条 申请地质灾害防治单位资质的单位违反本办法规定，隐瞒有关情况或者提供虚假材料的，省级人民政府自然资源主管部门应当依法作出不予受理或者不予批准的决定，并按照程序将其列入地质勘查单位异常名录，在全国地质勘查行业监管服务平台上予以公示。该单位在一年内再次申请地质灾害防治单位资质的，省级人民政府自然资源主管部门不予受理。

第三十四条 地质灾害防治单位违反本办法规定，以欺骗、贿赂等不正当手段取得地质灾害防治单位资质证书的，由省级以上人民政府自然资源主管部门依照《中华人民共和国行政许可法》第六十九条的规定予以撤销；并按照程序将其列入地质勘查单位严重失信主体名单。该单位在三年内再次申请地质灾害防治单位资质的，省级人民政府自然资源主管部门不予受理。

第三十五条 监督检查中隐瞒有关情况或者提供虚假材料的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令其限期整改，并按照程序由省级以上人民政府自然资源主管部门将其列入地质勘查单位异常名录，在全国地质勘查行业监管服务平台上予以公示。

第三十六条 违反本办法规定，县级以上人民政府自然资源主管部门的工作人员在地质灾害防治单位资质审批和管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；涉嫌构成犯罪的，移送有关机关依法追究刑事责任。

第三十七条 本办法所称资源与环境类相关专业包括水文地质、工程地质、环境地质、地质工程、勘查技术与工程、资源勘查工程、地下水科学与工程、地质资源与地质工程、地质矿产、地质勘查、地质勘探、地质学等专业。

本办法所称土木水利类相关专业包括岩土工程、结构工程、防灾减灾工程及防护工程、水利水电工程、水工结构工程等专业。

第三十八条 本办法施行前取得的地质灾害防治单位甲级、乙级资质证书，在资质证书有效期内继续有效。

本办法施行前取得地质灾害防治单位丙级资质的单位已经承揽地质灾害危险性评估项目、地质灾害治理工程项目的，可以按照原资质管理办法规定的从业范围继续完成相关项目；需要承揽新的地质灾害危险性评估项目、地质灾害治理工程项目的，应当依据本办法规定申请地质灾害防治单位乙级资质。

第三十九条 本办法自 2023 年 1 月 1 日起施行。原国土资源部 2005 年 5 月 20 日发布的《地质灾害危险性评估单位资质管理办法》（国土资源部令第 29 号）、《地质灾害治理工程勘查设计施工单位资质管理办法》（国土资源部令第 30 号）、《地质灾害治理工程监理单位资质管理办法》（国土资源部令第 31 号）同时废止。

4、上海市规划和自然资源局关于印发《关于购买共有产权保障住房（经济适用住房）满五年后续相关不动产登记技术规定》的通知

沪规划资源规〔2022〕11 号

各区规划和自然资源局、市自然资源确权登记事务中心、各区自然资源确权登记事务中心（不动产登记事务中心）：

为继续做好本市共有产权保障住房（经济适用住房）满五年后续相关不动产登记工作，规范操作办法，我局制定了《关于购买共有产权保障住房（经济适用住房）满五年后续相关不动产登记技术规定》，现予印发，自 2023 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 12 月 31 日。

上海市规划和自然资源局

2022 年 12 月 27 日

关于购买共有产权保障住房（经济适用住房）满五年后续相关不动产登记技术规定

与住房保障机构签订《上海市经济适用住房预售合同》（2009 版）或《上海市共有产权保障住房（经济适用住房）预售合同》（2013 版），购买共有产权保障住房（经济适用住房）（以下简称“共有产权保障住房”），且取得不动产权证书满 5 年的产权人，因购买政府产权份额、上市转让或政府优先购买共有产权保障住房申请不动产登记的，应符合下列规定：

一、购买政府产权份额的变更登记

因购买政府产权份额申请变更登记的，申请人应当是不动产登记簿上记载的权利人。申请人应当向登记事务机构提交下列文件：

- （一）《上海市不动产登记申请书》（原件）；
- （二）申请人身份证明（复印件）；
- （三）不动产权证书（原件）；
- （四）《上海市共有产权保障住房购买政府产权份额协议》（原件）；
- （五）《政府产权份额价款缴清证明》（原件）；
- （六）地籍图（原件二份）；
- （七）房屋平面图（原件二份）。

如有同住人的，同住人也应当全体到场并提交同住人的身份证明且签字确认；同住人已死亡的，提交死亡证明。

符合下列条件的变更登记申请，应当准予登记：

- （一）申请人是不动产登记簿记载的权利人；
- （二）到场确认的同住人应当与不动产登记簿载明的同住人一致；
- （三）申请变更登记的房地产在不动产登记簿的记载范围内；
- （四）申请变更登记的内容与有关文件证明的变更事实一致；
- （五）申请登记事项与不动产登记簿的记载不冲突；
- （六）不属于不予登记的情形。

核准登记的，土地使用权取得方式由“划拨”更改为“出让”，删除不动产登记簿和不动产权证书的附记栏记载的“共有产权保障住房”、“经济适用房”、同住人信息等注记内容，并加注“共有产权保障住房转变为商品住房”，不记载土地出让年限。

二、共有产权保障住房上市转让的转移登记

因共有产权保障住房上市转让申请转移登记的，申请人应当是买卖合同双方当事人。

申请人应当向登记事务机构提交下列文件：

- （一）《上海市不动产登记申请书》（原件）；
- （二）申请人身份证明（复印件）；
- （三）不动产权证书（原件）；
- （四）《上海市房地产买卖合同》（原件）；
- （五）《政府产权份额价款缴清证明》（原件）
- （六）地籍图（原件二份）；
- （七）房屋平面图（原件二份）；
- （八）契税完税证明（原件）。

如有同住人的，同住人也应当全体到场并提交同住人的身份证明且签字确认；同住人已死亡的，提交死亡证明。

符合下列条件的转移登记申请，应当准予登记：

- （一）转让人是不动产登记簿记载的权利人，受让人是房地产买卖合同等有关证明文件中载明的受让人；
- （二）到场确认的同住人应当与不动产登记簿载明的同住人一致；
- （三）申请转移登记的房地产在不动产登记簿的记载范围内；
- （四）申请转移登记的房地产没有查封登记记载；
- （五）申请转移登记的房地产如有异议登记记载，应当书面告知申请人该权利已经存在异议登记的有关事项，申请人申请办理的，应当予以办理，但应当要求申请人提供知悉异议登记存在并自担风险的书面承诺；
- （六）不属于不予登记的情形。

核准登记的，土地使用权取得方式由“划拨”更改为“出让”，删除不动产登记簿和不动产权证书附记栏记载的“共有产权保障住房”、“经济适用房”、同住人信息等注记内容，并加注“共有产权保障住房转变为商品住房”，不记载土地出让年限。

三、政府优先购买共有产权保障住房的转移登记

因政府优先购买共有产权保障住房申请转移登记的，申请人应当是收购机构和不动产权证书上记载的权利人。

申请人应当向不动产登记事务机构提交下列文件：

- （一）《上海市不动产登记申请书》（原件）；
- （二）申请人身份证明（复印件）；

- (三) 不动产权证书 (原件);
- (四) 《上海市共有产权保障住房优先购买转让合同》(原件);
- (五) 地籍图 (原件二份);
- (六) 房屋平面图 (原件二份);
- (七) 契税完税证明 (原件)。

如有同住人的, 同住人也应当全体到场并提交同住人的身份证明且签字确认; 同住人已死亡的, 提交死亡证明。

符合下列条件的转移登记申请, 应当准予登记:

(一) 转让人是不动产登记簿记载的权利人, 受让人是住房保障机构或区人民政府指定的机构;

(二) 到场确认的同住人应当与不动产登记簿载明的同住人一致;

(三) 申请转移登记的房地产在不动产登记簿的记载范围内;

(四) 申请转移登记的房地产没有查封登记记载;

(五) 申请转移登记的房地产如有异议登记记载, 应当书面告知申请人该权利已经存在异议登记的有关事项, 申请人申请办理的, 应当予以办理, 但应当要求申请人提供知悉异议登记存在并自担风险的书面承诺;

(六) 不属于不予登记的情形。

核准登记的, 应当继续保留不动产登记簿和不动产权证书附记栏内 “共有产权保障住房”、“经济适用房” 的注记内容, 删除同住人信息等注记内容。

5、上海市规划和自然资源局关于印发《上海市永久性测量标志管理办法》的通知

沪规划资源规 (2022) 10 号

各区规划资源局、各测绘资质单位、各有关单位:

《上海市永久性测量标志管理办法》已经 2022 年 10 月 25 日局长办公会审议通过, 现予印发, 请严格遵照执行。本办法自 2023 年 3 月 1 日起施行, 有效期至 2028 年 2 月 29 日。

上海市规划和自然资源局

2022 年 12 月 26 日

上海市永久性测量标志管理办法

第一章 总则

第一条 (目的和依据)

为了加强上海市永久性测量标志的保护、使用和管理, 根据《中华人民共和国测绘法》《中华人民共和国测量标志保护条例》等相关规定, 结合本市实际, 制定本办法。

第二条 (适用范围)

本市下列永久性测量标志的管理适用本办法：

- （一）自然资源部、军队测绘主管部门委托本市保管的永久性测量标志；
- （二）上海市规划和自然资源局（以下简称市规划资源部门）设置的永久性测量标志；
- （三）其他单位设置的属于国家和本市测绘基准框架的永久性测量标志。

第三条（标志保护）

永久性测量标志在经济建设和国防建设中具有重要的作用，应该予以长期保护。任何单位和个人不得损毁或者擅自移动永久性测量标志，不得侵占永久性测量标志用地，不得在永久性测量标志安全控制范围内从事危害永久性测量标志安全和使用效能的活动。

第四条（标志分类）

本市永久性测量标志实行分类保护，分为重点保护和一般保护两类。重点保护类包括：

- （一）自然资源部、军队测绘主管部门委托保管的永久性测量标志；
- （二）各类测绘原点、基准点等永久性测量标志；
- （三）测绘基准框架中具有关键或骨干作用的永久性测量标志；
- （四）按照国家相关规定属于重点保护范围的其他永久性测量标志。

未纳入重点保护范围的为一般保护永久性测量标志。

第五条（信息化建设）

市规划资源部门应当加强永久性测量标志的信息化建设，将永久性测量标志信息作为规划资源管理基础底板要素，纳入本市国土空间基础信息平台。

市规划资源部门应当以信息系统为抓手优化管理流程，建立永久性测量标志信息日常更新机制，为实现永久性测量标志的动态管理、高效服务提供支撑。

第六条（经费预算）

市规划资源部门应当将永久性测量标志保护工作经费纳入本部门预算，区规划资源部门应当将巡查经费纳入本部门预算。

第二章 职责分工

第七条（市区分工）

市规划资源部门负责永久性测量标志的统一监管。区规划资源部门按照市规划资源部门的要求，协助落实本行政区域永久性测量标志的日常管理工作。

第八条（市级部门职责）

市规划资源部门的主要职责包括：

- （一）负责建立本市永久性测量标志管理制度并组织实施；
- （二）负责永久性测量标志信息系统建设，组织建立永久性测量标志档案和数据库；
- （三）负责重点保护永久性测量标志的迁建审批；

（四）指导和监督检查各区的永久性测量标志管理和保护工作。

第九条（区受理点职责）

市规划资源部门各区受理点负责所在区一般保护永久性测量标志的迁建审批。

第十条（区级部门职责）

区规划资源部门的主要职责包括：

（一）负责建立本行政区域永久性测量标志保护的工作制度，开展永久性测量标志保护和宣传工作；

（二）负责制定永久性测量标志巡查计划，组织开展本行政区域永久性测量标志巡查工作；

（三）负责落实具体岗位和人员做好永久性测量标志日常管理工作。

第三章 保护和设置

第十一条（协同保护）

市、区规划资源部门在核发建设项目规划土地意见书时，应当同步告知土地使用过程中使用权人对土地使用范围内永久性测量标志的保护要求。

以出让方式提供土地使用权的建设项目，市、区规划资源部门应当在土地出让须知中告知土地出让后受让人对地块内永久性测量标志的保护要求，并将保护要求纳入土地出让合同。

市、区规划资源部门在土地整理复垦项目立项批复时，应当告知项目范围内永久性测量标志的保护要求。

市、区规划资源部门应当在建设工程规划设计方案审查阶段同步审查永久性测量标志避让情况，永久性测量标志遭到压盖的，应当提醒建设单位依法迁建。

第十二条（设置要求）

永久性测量标志的设置，优先选择有利于长期保管的位置，适用国家相关技术标准，并与国土空间规划相衔接。

设置永久性测量标志的，应当设立明显指示标记；属于架设测量钢标或者在建筑物上建设永久性测量标志的，指示标记中应当包含警示信息。

设置永久性测量标志，需要依法使用土地或者在建筑物上建设永久性测量标志的，有关单位和个人不得干扰和阻挠。

第十三条（成果移交要求）

设置新的永久性测量标志，建设单位应当于设置完成后 1 个月内向市规划资源部门移交测量坐标、点之记等成果资料。

第十四条（及时纳入监管）

市规划资源部门应当将新设置的永久性测量标志及时纳入本市国土空间基础信息平台。

区规划资源部门应当将新设置的永久性测量标志纳入日常管理,做好监督、巡查等工作。

第四章 审批和迁建

第十五条（迁建审批）

新建、改建、扩建、拆除建筑物,以及道路(公路、市政道路、街巷)挖掘、绿化翻新(修建步道)等工程活动应当尽量避开永久性测量标志。确实无法避开,必须拆迁或者使其失去使用效能的,建设单位应当按下列规定履行审批手续:

(一)自然资源部设置的永久性测量标志,由市规划资源部门批准,批准前可以征询自然资源部意见;

(二)军队测绘主管部门设置的永久性测量标志,由市规划资源部门征得军队测绘主管部门同意后批准;

(三)其他重点保护永久性测量标志由市规划资源部门批准,一般保护永久性测量标志由市规划资源部门区受理点批准。

第十六条（迁建费用）

经批准拆迁永久性测量标志或者使其失去使用效能的,建设单位应当向设置永久性测量标志的单位支付迁建费用;设置永久性测量标志的单位查找不到的,建设单位应当向市规划资源部门支付迁建费用。迁建费用收费标准按国家有关规定执行。

第十七条（标志重建）

永久性测量标志的重建工作,由收取迁建费用的单位组织实施,重建标准不得低于原设置标准。

第五章 巡查和维护

第十八条（巡查方式）

永久性测量标志巡查采用定期巡查和动态巡查相结合的方式。

(一)永久性测量标志每年定期巡查一次。

(二)永久性测量标志所处区域正在开展工程建设的,在工程建设期间增加动态巡查频次。

(三)在收到社会公众关于永久性测量标志损坏、安全隐患等情况反映后,及时开展现场检查。

区规划资源部门可探索结合网格化、基层管理或第三方服务等方式开展巡查工作。

第十九条（巡查内容）

永久性测量标志巡查内容包括查看标石、标志附属物、指示标记完好性以及周围环境的稳定性,巡查人员应当及时通过系统上报现场检查情况。

第二十条（损坏情况处理）

经检查发现永久性测量标志存在损坏、失去使用效能等情况的,区规划资源部门应当及时通知市规划资源部门,市规划资源部门应当及时组织检测和维修。

第六章 成果提供和使用

第二十一条（成果申请）

测绘单位需要使用永久性测量标志成果的，可以通过本市“一网通办”平台申请使用。

第二十二条（标志使用）

永久性测量标志使用人员使用永久性测量标志时应当保持其完好无损，使用后应当按照规定整饰，并通过系统拍照上传永久性测量标志现场情况。

第二十三条（成果保管）

永久性测量标志成果使用单位应当建立永久性测量标志成果保管制度，有效保障成果数据安全。

第七章 法律责任

第二十四条（法律责任）

建设单位擅自拆迁永久性测量标志或者使其失去使用效能，或者拒绝支付迁建费用的，按照《中华人民共和国测绘法》第六十四条等规定处理。

永久性测量标志使用人员违反测绘操作规程使用永久性测量标志，造成永久性测量标志毁损的，按照《中华人民共和国测绘法》第六十四条等规定处理。

存在其它违反永久性测量标志保护要求行为的，依照法律法规相关规定予以处理。

第八章 附 则

第二十五条（施行日期）

本办法自 2023 年 3 月 1 日起施行。

6、上海市关于印发《关于机关、企事业等单位附属空间对社会开放工作的指导意见》的通知

沪规划资源详〔2022〕461 号

各区人民政府（管委会）、各市级有关部门、各有关单位：

《关于机关、企事业等单位附属空间对社会开放工作的指导意见》经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

市规划资源局 市发展改革委 市绿化局 市容局市 国资委市机管局 市财政局

2022 年 11 月 25 日

关于机关、企事业等单位附属空间对社会开放工作的指导意见

为深入践行“人民城市”重要理念，落实“上海 2035”总体规划，树立公共开放、社会共享的单位附属空间发展导向，创造条件把封闭空间变成开放空间，有效增加市民游憩活动的绿色共享空间，现就机关、企事业等单位附属空间对社会开放工作提出如下指导意见。

一、践行人民城市理念，统一开放共识

（一）指导思想

以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻落实“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，建设生态宜居的公园城市，打造更多城市公共生态空间，全面提升城市软实力。

（二）基本原则

按照“能开尽开、分类指导、安全有序、分批推进”的原则，立足当前、着眼长远，促进更多有条件的单位附属空间对外开放，为民所享。

一是能开尽开。机关、事业单位、国有企业应积极创造条件，具备开放条件的单位通过围墙（围栏）的打开、退界等多种方式，实现附属空间开放；鼓励社会单位参与，充分释放附属空间。

二是分类指导。根据单位权属属性和使用功能，分类明确开放方式、建设维护等管理要求以及相应政策措施。

三是安全有序。以安全开放为前提，注重开放空间的安全性、配套设施的可靠性、管理维护的实效性，明晰主体责任，营造安全有序的空间环境。

四是分批推进。近期聚焦中心城、主城片区与新城范围，优先推进一批基础条件好、市民需求度高、区域功能需要的存量项目，按年度、分批次逐步实施。中长期逐步扩大至全市范围。

（三）开放标准

附属空间开放应满足可进入、可游憩的开放标准，鼓励提高观赏性。一是空间可达，原则上应临街或有连通路径，形状规整、地势平缓，公众可自由进入；二是活动可容，有明显的开放标识，具有满足游憩、健身、交流等的日常休闲活动场地和座椅、照明设施、垃圾收集容器、无障碍等公共服务设施；三是景观可赏，具有一定规模和观赏性的绿化或小品景观，有条件改建成口袋公园的，应按照建设标准进行改建。

（四）工作目标

落实“上海 2035”总体规划提出的打造“15 分钟社区生活圈”、提高友好型城市建设水平的规划目标，至“十四五”期末，推进 100 个以上的机关、企事业单位附属空间对社会开放工作，开放空间约 100 万平方米，改造成 35 个以上口袋公园，实现单位附属空间开放对公共广场和公共绿地系统建设的有益补充。

二、围绕目标愿景，明确行动要求

针对存量项目，衔接国民经济和社会发展规划制定专项行动计划，编制开放方案，推动实施开放，加强后续运维管理；针对新建项目，落实常态化开放要求。

（一）制定专项行动计划

由市规划资源局会同市相关主管部门、各区政府（管委会），近期聚焦中心城、主城片区与新城范围内公共空间服务半径范围未覆盖区域、环境品质优且具有历史风貌特色区域、助力城市安全韧性满足防疫需求的区域、一江一河沿岸等公共活动功能相对集聚的区域，重点选择开放条件成熟的机关、事业单位、国有企业等单位（涉及保密等特殊要求的单位除外），在推进 2022 年单位附属空间开放试点项目（附件 1）的基础上制定单位附属空间开放三年

行动计划，形成三年行动计划项目库（2023—2025 年）（附件 2）。分批逐步推进附属空间开放，每年年初由各区政府（管委会）选择可实施性高、示范效应强的项目，明确项目名称、项目数量、开放面积、责任主体，制定年度行动清单。

（二）编制开放方案

市、区相关主管部门牵头，由拟开放的机关、企事业等单位组织编制“一单位一方案”，方案需明确开放目标、改造类型、建设内容、实施主体、时间节点、运维管理、安全职责、投资和运维费用等内容，由区政府（管委会）组织认定，报相关主管部门备案后实施。对涉及到口袋公园改建的项目，方案还应先由市绿化市容局审核同意。

市规划资源局、市绿化市容局针对广场、绿地等不同类型，规范建设要求，指导开放方案的编制。

（三）推进项目实施

由开放方案中明确的实施主体按照备案的开放方案推进附属空间的实施建设。改造方案涉及行政审批的，应按规定办理相关手续。各区政府（管委会）做好本行政区域内机关、企事业等单位附属空间改建的支撑保障及验收工作，其中口袋公园改建的项目实施完成后，由市绿化市容局组织验收。

（四）注重管理维护

开放后的附属空间维持原权属属性。由区政府（管委会）负责协调，与原单位共商明确开放时段的管理主体和管理模式，统筹好原单位在开放与正常运营之间的关系。管理主体应提高精细化管理水平，与公安、城管执法等部门以及街道（镇）建立协调联动机制，确保开放管理的常态化与安全性。

新建项目落实常态化开放策略，在规划中明确开放控制要求，纳入土地合同全生命周期管理，建筑设计贯彻开放理念，将附属空间尽量设置在临街、路口以满足开放要求，在建设及后续运营管理中严格执行。

三、强化实施保障，确保行动取得实效

（一）明确职责分工

由市级层面做好统筹协调，市相关主管部门、各区政府（管委会）、机关、企事业等单位共同参与并落实职责分工，推进附属空间开放行动。市规划资源局、市绿化市容局、市教委、市国资委共同做好附属空间开放的统筹和技术指导服务工作，其中市绿化市容局牵头推进附属绿地开放工作。市级主管部门落实所属单位开放工作，指导实施主体编制开放方案，督促实施主体推进附属空间开放实施。各区政府（管委会）负责本行政管辖范围内单位附属空间开放工作的整体推进以及在资金、运营维护、安全管理等方面的支撑保障。机关、企事业等单位负责各自单位附属空间开放的方案制定和实施工作。市、区公安、城管执法等部门负责附属空间对外开放期间联防联控的日常管理工作。

（二）强化政策合力

1. 加大政策协同支持

对“专项改造开放类”项目，即仅对附属空间实施拆墙、退界等改造以实现开放共享的项目，由开放单位所在区作为项目建设和运维主体，改造建设费用由所在区承担。其中，对

于改造后符合“十四五”口袋公园建设扶持办法的，给予市级补贴资金支持；运维费用由开放单位原渠道和所在区各承担 50%。

对“综合改造提升类”项目，即结合地块开发、环境整治、风貌提升等综合性工作同步实施开放改造的项目，按照“一项目一方案”的形式推进，由所在区相关部门与开放单位商议确定改造后的开放边界。其中，边界外对社会开放的区域，由所在区作为建设运维主体，并承担全部建设和运维费用；边界内不对社会开放的区域，仍由项目单位作为建设和运维主体，由项目既有资金渠道保障其建设运维费用。

对“开放不改造类”项目，即基本不涉及建设改造的，由开放单位作为运维主体，新增运维费用通过既有资金渠道按实保障。

同时，将附属空间开放工作纳入年度市对区绩效考核体系，在“林长制及绿化林业建设综合评价”指标中增设评价内容和加分项，具体办法由市绿化市容局进一步细化明确。

2. 建立动态管理机制

在保证开放数量不减少的基础上，形成增补及退出管理机制。在年度清单制定中，通过各区评估存量资源、街镇自下而上梳理需求、公众参与提出诉求等方式对行动清单进行动态微调，结合实际情况可新增开放单位或退出开放管理。如因发展建设等原因退出开放管理的，应通过主管部门、市规划资源局、市绿化市容局、所在区政府（管委会）联合认定。

（三）加大宣传监督

加强社会宣传，鼓励公众参与监督，推动机关、企事业等单位附属空间能开尽开。做好开放效果评估，形成示范效应，鼓励更多的社会单位附属空间开放，营造比学赶超的良好氛围。

附件：1. 2022 年单位附属空间开放试点项目

2. 附属空间开放三年行动计划项目库（2023—2025 年）

7、关于印发《上海市城市更新指引》的通知

沪规划资源规〔2022〕8 号

各区人民政府（管委会），市政府各委、办、局：

为落实《上海市城市更新条例》，全面指导本市城市更新活动开展，经市政府同意，现将《上海市城市更新指引》印发给你们，请遵照执行。本指引自 2022 年 11 月 21 日起施行，有效期至 2027 年 11 月 20 日。

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

上海市经济和信息化委员会

上海市商务委员会

2022 年 11 月 12 日

上海市城市更新指引

第一章 总则

第一条 （目的）

为全面指导本市城市更新活动开展，根据《上海市城市更新条例》（以下简称《条例》）要求，明确本市城市更新工作的指导思想、总体目标和重点任务，细化完善实施机制和保障措施，充分发挥市场主体组织、实施城市更新活动的作用，制定本指引。

第二条 （指导思想）

坚持以人民为中心的发展思想，以《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》为引领，践行新发展理念，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，统筹实施城市更新行动，建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

第三条 （适用范围）

本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动适用本指引。

第四条 （总体目标）

城市更新活动应当按照规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的原则，实现以下目标：

（一）优化区域功能布局，推动产业转型升级，提高城市能级与核心竞争力，促进创新发展。

（二）构建多元融合的“15 分钟社区生活圈”，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

（三）加强历史文化保护和活化利用，塑造城市特色风貌，持续提升城市文化软实力和城市魅力。

（四）完善公共服务设施和市政交通设施，提高城市服务水平，保障城市风险防控和安全运行，提升城市韧性。

第五条 （重点任务）

城市更新工作应当包括以下重点任务：

（一）坚持规划引领，推动重点区域提升转型。根据上海市国土空间总体规划层次、单元规划层次的相关要求，落实详细规划中明确的公共服务设施、市政交通设施、公共空间和文化风貌等要求；按照“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间战略，推进国土空间近期规划确定的城市更新重点区域行动任务。

（二）实现对象全覆盖，分类开展城市更新行动。改善人居环境，积极推进老旧住房持续更新，完善配套设施，提升社区服务水平；促进存量产业用地转型升级，推动土地高质量利用；全方位升级商务集聚区与传统商圈，更好地承载全球城市核心功能；推进公共服务设施和市政交通设施提标改造，提高公共卫生与安全应急保障能力；促进保护建筑的持续修缮和活化利用；全面提升公共空间网络与品质，推动各类附属空间对外开放。鼓励在各类更新活动中运用新材料、新技术。

（三）以公平公正公开为前提，最大程度激发市场活力。在既有储备方式实施规划的基础上，针对区域更新建立“城市更新行动计划-区域更新方案”的行动制度，推动区域整体

更新；针对零星更新健全规则，指导零星更新实施。

第六条 （城市更新方式）

区域更新是针对需要整体提升转型的区域，由更新统筹主体（以下简称统筹主体）按照规划，统筹各利益主体更新意愿，达成共识，编制区域更新方案，组织实施城市更新。

零星更新主要针对有自主更新意愿的自有土地房屋，在符合整体规划的前提下，编制项目更新方案，实施城市更新。

第七条 （市人民政府职责）

市人民政府成立城市更新领导小组，负责统筹、协调全市城市更新工作，研究、审议城市更新相关重大事项。

城市更新领导小组办公室负责城市更新日常工作。

第八条 （市级部门职责）

市规划资源部门负责本市区域更新、零星更新的管理工作，包括审查更新行动计划后报市人民政府，审核更新方案中涉及控详规划优化的内容；负责制定更新行动计划和更新方案编制的规则、城市更新规划土地实施细则等配套文件；负责牵头组建城市更新专家委员会（以下简称专家委员会）并开展相关工作。

市住房城乡建设管理部门负责牵头制定与城市更新活动相适应的消防、抗震、交通、市政配套等建设标准；负责研究制定旧住房更新、“城中村”改造、市场主体参与公有房屋城市更新等相关政策；负责组织各区推进相关实施工作。

市经济信息化部门负责制定产业升级类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量产业用地资源利用效率评价，利用差别化政策推进低效产业用地的城市更新；对产业升级类城市更新活动给予行业指导。

市商务部门负责制定商业商办类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量商业商办用地资源利用效率评价；对商业商办类以及生活物资保障设施的城市更新活动给予行业指导。

市交通、生态环境、绿化市容、水务、文化旅游、应急管理、民防、科技、民政等市政交通设施、公共服务设施相关部门负责梳理相应类型低效闲置用地与空间；制定城市更新相关行业配套政策；对相应类型城市更新活动给予行业指导。

市发展改革、财政、金融、税务、国资等有关部门在各自职责范围内，制定相关政策措施，协同开展城市更新相关工作。

第九条 （区和街镇职责）

区人民政府（含作为市人民政府派出机构的特定地区管理委员会，下同）是推进本辖区城市更新工作的主体，负责细化制定区级城市更新相关政策文件和工作机制，包括统筹主体遴选、土地价款确定规则等内容；负责组织编制本辖区更新行动计划、组织遴选统筹主体、组织认定更新方案。

区级部门按照市级部门职责分工，协同开展城市更新相关工作。

街道办事处、镇人民政府按照职责组织公众参与城市更新活动，收集更新建议，配合推

进城市更新项目实施。

第十条 （专家委员会）

专家委员会由规划、房屋、土地、产业、建筑、交通、生态环境、城市安全、文史、社会、经济和法律等方面的人士组成，具体组成办法和工作规则由市规划资源部门会同市住房城乡建设管理部门制定。

专家委员会按照工作规则，为更新行动计划、更新方案的决策提供咨询意见。

第十一条 （信息系统）

本市依托“一网通办”“一网统管”平台，建立全市统一的城市更新信息系统。城市更新信息系统的功能主要包括：

（一）信息公布和收集，包括公布城市更新指引、相关政策标准技术文件、更新行动计划、统筹主体遴选相关信息、更新方案、其他城市更新相关信息等；收集公众的更新意愿、意见和建议等。

（二）监测监督，包括各区更新行动计划的推进落实和项目进展的督查督办与公众监督。

第二章 区域更新

第十二条 （区域更新的基本流程）

区域更新由区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，向社会公布；区人民政府遴选或者指定各更新区域的统筹主体，并赋予统筹主体相应职能；统筹主体组织编制区域更新方案，报区人民政府认定后，组织实施。

第十三条 （更新行动计划的编制）

区人民政府应当根据各级国土空间规划与国民经济和社会发展规划，结合本辖区实际情况和开展的城市体检评估报告意见建议，对需要实施区域更新的，组织编制更新行动计划，划示更新区域，并针对各更新区域，明确规划设计条件、统筹主体的确定方式等内容。

（一）更新区域的划示

更新区域应当根据区域情况和更新需要予以划示，兼顾保民生和促发展的要求，综合考虑规划实施情况和专业主管部门的意见。

更新区域一般涉及多个物业权利人，原则上不小于一个街坊。

（二）更新区域的规划设计条件

更新区域的规划设计条件应当符合各级国土空间规划，充分衔接相关专项规划的管理要求，包括区域更新目标，开发强度、高度分区等要求，可预留弹性；以及公共服务设施、市政交通设施、公共空间、历史风貌保护等底线要求。

（三）统筹主体的确定方式

统筹主体的确定方式有公开遴选和指定两种。公开遴选统筹主体的，应当通过“公开招标”、“竞争性谈判”等方式开展。属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政交通设施

整体提升等情形的，市、区人民政府可以指定统筹主体。

第十四条 （更新行动计划的听取意见和评审）

更新行动计划的编制，应当广泛听取各单位和个人的更新建议。

更新行动计划编制过程中，区人民政府应当组织听取市、区相关部门意见，并组织专家委员会专家进行评审。

第十五条 （更新行动计划的审定和发布）

区人民政府应当将更新行动计划报市规划资源部门；市规划资源部门会同市住房城乡建设管理等部门审查后，报市人民政府审定。

经审定的更新行动计划应当通过城市更新信息系统向社会公布。区人民政府应当做好社会推介、解读与咨询工作。

更新行动计划对规划设计条件、统筹主体的确定方式等主要内容调整的，应当依照第十四条、第十五条规定，履行相关程序。

第十六条 （统筹主体的确定）

更新行动计划发布后，区人民政府应当根据更新行动计划确定统筹主体。以公开遴选方式确定的，区人民政府应当发布遴选公告，物业权利人和市场主体均可报名参加遴选。以指定方式确定的，应当通过区政府常务会议等形式集体决策确定。

统筹主体确定后，统筹主体应当与区人民政府签署区域更新统筹实施协议，协议中应当明确统筹主体权利和义务、区域更新方案编制完成时限等内容。

第十七条 （区域更新方案的编制）

统筹主体应当按照更新行动计划及统筹实施协议的要求，形成区域更新方案。区域更新方案主要包括规划实施方案、利益平衡方案和全生命周期管理清单。

（一）规划实施方案包括土地使用、开发强度、空间管制、道路交通等系统的开发指标。规划实施方案编制过程中可以按需开展城市设计、公共服务设施、交通影响评价等专题研究。

（二）利益平衡方案包括产权归集或者合作的具体措施，各城市更新项目的土地利用方式、实施主体、实施时序、资金筹措与使用安排等，以及规划实施方案中确定的公共要素的建设实施要求。

（三）全生命周期管理清单包括运营维护管理、项目绩效、物业持有等要求。

第十八条 （区域更新方案的意见征询与评审）

区域更新方案编制过程中，统筹主体应当与区域范围内相关物业权利人进行充分协商，并听取相关专业主管部门、利害关系人意见，组织专家委员会专家评审。

市、区相关部门应当加强对统筹主体编制区域更新方案的指导。

第十九条 （区域更新方案的认定与公布）

统筹主体报送区域更新方案时，应当附具物业权利人、专业主管部门、利害关系人和专家意见的采纳情况。

区域更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，区域更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

区域更新方案经认定后，应当经城市更新信息系统向社会公布。

区域更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第十八条、第十九条规定，履行相关程序。

第二十条 （区域更新方案与控详规划的关系）

区域更新方案涉及控详规划优化的，由控详规划组织编制主体会商统筹主体，依据更新方案中的规划实施方案，同步编制控详规划成果，按规定开展控详规划优化相关工作。

第二十一条 （区域更新方案的实施）

区域更新方案经认定后，统筹主体应当有序开展产权归集、土地前期准备等工作，配合完成规划优化和土地供应，落实城市更新项目开发时序，优先落实公共要素建设。

区域更新方案中明确的各城市更新项目的实施主体，应当在统筹主体的协调下，根据认定的区域更新方案予以实施。

第二十二条 （跨行政区的区域更新）

涉及跨行政区的区域更新，参照上述规定，经市人民政府指定，由市规划资源部门或者区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，确定统筹主体。统筹主体编制区域更新方案后，由更新行动计划编制主体组织更新方案认定。

第三章 零星更新

第二十三条 （零星更新的基本流程）

零星更新是基于物业权利人的意愿，由物业权利人或者市场主体（以下统称“申请人”），向区规划资源部门申请相关基本信息；编制项目更新方案报区人民政府，经区人民政府认定后，实施城市更新。

第二十四条 （零星更新项目的信息申请）

申请人可以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。区规划资源部门结合相关情况予以回复。

第二十五条 （项目更新方案的编制）

申请人应当编制项目更新方案。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。

第二十六条 （项目更新方案的认定与公布）

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。

项目更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，项目更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

项目更新方案经认定后，应当通过城市更新信息系统向社会公布。

第二十七条 （项目更新方案的实施）

项目更新方案涉及控详规划优化的，控详规划组织编制主体应当同步形成控详规划成果，开展控详规划优化相关工作。

项目更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第二十六条规定，履行相关程序。

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。

第四章 保障措施

第二十八条 （总体要求）

市、区人民政府及其有关部门应当完善城市更新政策措施，深化制度创新和管理创新，形成政策合力，支持和保障城市更新。

第二十九条 （规划保障）

区域更新在优先保障系统性公共要素的前提下，可以按照规划统筹开发指标与公共要素要求。

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面积、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，可以探索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，合理确定规划指标。

第三十条 （用地保障）

根据城市更新项目具体情况，通过收储、收回再供应方式实施的，供应土地采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式。按照法律规定，没有条件，不能采取招标、拍卖、挂牌方式的，经市人民政府同意，可以采取协议出让方式供应土地。

城市更新涉及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。城市更新项目周边的“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。物业权利人利用自有土地实施城市更新的，对于规划保留地块，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。

城市更新项目通过收储、收回再供应实施的，按照相关要求评估土地价款；通过存量补地价方式实施涉及补缴土地价款的，应当按照新、旧土地使用条件，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。市场评估中可综合考虑土地前期开发成本、移交类公共要素成本等，区人民政府集体决策可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。

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。实施主体办理存量补地价后，可以申请首次登记，同步注销原产权和记载事项。

城市更新项目以拆除重建和改建、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。

第三十一条 （标准保障）

按照环境改善和整体功能提升的原则，因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业区域转型需要，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。

历史风貌区保护规划范围内的建设活动，应当符合消防等有关技术标准和规范要求。确因历史风貌保护需要，无法达到规定标准和规范要求的，应当在不降低现有保护状况的前提下，经风貌保护专家委员会论证后，由相关管理部门和市规划资源部门协商制定保护方案。

旧住房的改建、扩建活动，应当确保消防安全，确因旧住房改建、扩建需要，无法达到标准和规范要求的，应当在不降低现有消防条件的前提下，由实施主体制定相应的防火安全保障方案，经专家论证后，由消防部门会同市房屋管理部门予以认定。

第三十二条 （资金保障）

区人民政府应当安排资金，对旧住房更新、“城中村”改造等涉及民生保障以及其他涉及公共利益的城市更新项目予以支持，市级按照规定给予相应的资金补助；鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集改造资金。

城市更新按照存量补地价方式补缴的土地出让金，在计提国家和本市有关专项资金后，剩余部分由各区统筹安排，用于城市更新和市政交通等设施建设。

市住房城乡建设管理部门会同相关部门，建立全市统一的市政基础设施维护及资金保障机制，推进市政基础设施全生命周期智慧化运营和管理。

市、区人民政府应当保障组织开展更新行动计划制定、统筹主体遴选等城市更新实施工作经费。

第三十三条 （金融支持）

鼓励设立城市更新基金，支持各类城市更新活动开展。

鼓励政策性、商业性银行通过产品创新、专项运维、专项管理等，加大对城市更新的信贷支持。

鼓励国有银行、社会资本等创新低效用地盘活投融资机制。

第三十四条 （税费政策）

城市更新项目可以依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。具体细化措施由发展改革和税务部门另行制定。

第三十五条 （产业转型升级引导）

规划为产业用地的城市更新项目，应当按照产业用地高质量利用相关规定实施，完善产业绩效、土地退出等全生命周期管理要求。

区人民政府应当在资源利用效率评价结果的基础上，会同各部门分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策，促进产业用地高效配置；应当综合采取各类措施对低效产业用地实施“一地一策”分类处置。鼓励通过协议转让、物业置换、园区平台回购、节余土地分割

转让和节余房屋租赁等方式，盘活低效产业用地。

其他行业主管部门可以参照产业用地，推进相应存量用地资源利用效率评价工作，推动低效用地的更新盘活。

第三十六条 （加强公有房屋管理）

本市对优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权归集加强管理。经市人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权，实施城市更新。

经区人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集除优秀历史建筑、花园住宅类以外的公有房屋承租权，实施城市更新。

市场主体参与归集公有房屋承租权的具体管理办法由市房屋管理部门另行制定。

公有房屋出租人可以通过有偿回购承租权、房屋置换等方式，归集公有房屋承租权，实施城市更新。

第三十七条 （改革国企土地资产管理与考核机制）

国有企业土地权利人应当带头承担国家、本市重点功能区开发任务，实施自主更新。

国有企业应当积极向市场释放存量土地，促进存量资产盘活。

国资部门应当建立健全与国有企业参与城市更新活动相适应的国有资产监督管理与考核机制，将存量低效用地城市更新工作纳入国有企业考核评价范畴。

第三十八条 （社区规划师）

结合社区规划师制度的建立，推动社区规划师全过程参与城市更新，发挥社区规划师在城市更新过程中的技术咨询服务、引导公众参与、政策和方案宣讲解读等作用，促进公众与政府部门、城市更新相关主体的沟通，推动多方协商、共建共治。

第五章 监督管理

第三十九条 （全生命周期管理）

本市对城市更新项目实行全生命周期管理。市、区人民政府应当组织规划资源、住房城乡建设管理、经济信息化、商务、交通、绿化市容等部门，综合考虑产业功能、区域配套、公共服务等因素，在更新方案中明确城市更新项目功能、改造方式、建设计划、运营维护管理、项目绩效、物业自持比例、持有年限、节能环保和公共要素建设等全生命周期管理要求。

市、区人民政府应当将明确的全生命周期管理清单纳入城市更新信息系统，通过信息共享、协同监管，实现城市更新项目的全生命周期管理。有关部门应当按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对全生命周期管理清单落实情况进行评定并纳入城市更新信息系统，依法实施监督。

城市更新项目涉及用地手续办理的，应当将土地全生命周期管理要求纳入建设用地使用权合同或者划拨决定书。

第四十条 （时效管理）

统筹主体应当按照统筹实施协议中明确的区域更新方案编制完成时限，完成区域更新方案编制和报送。未能按时报送的，应当依约向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，统筹主体资格依约失效。

实施主体应当按照更新方案的有效期推进实施。未能按照规定时间实施的，应当按照申报程序向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，更新方案失效。

第四十一条 （公共要素运营监督管理）

除更新方案另有规定外，公共要素应当与城市更新项目同步实施。

有公共开放要求的上述设施，相关部门应当对设施的运营管理情况予以监管，确保公共开放要求的落实，促进其管理和服务水平的提升。

第六章 附则

第四十二条 （施行日期）

本指引自 2022 年 11 月 21 日起施行。

附录：名词解释

城市更新：指本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动。在现有以政府收储方式实施的城市更新活动，以及仅对公共空间或者建筑进行配套功能完善、品质提升的微更新活动的基础上，本指引重点聚焦《条例》创设的区域更新和零星更新，创新实施机制和保障措施，在公平公正的前提下，充分激发市场主体参与城市更新活动的积极性。

区域更新：为更好地统筹安排功能提升、产业发展、生态环境、市政交通设施和公共服务，针对划定的更新区域，政府可以赋予统筹主体参与规划编制、统筹整体利益等职能，由统筹主体负责推动达成区域更新意愿、编制区域更新方案，明确区域内的城市更新项目和实施主体，组织推进城市更新项目实施。区域更新可以包含多个城市更新项目。

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。

更新行动计划：仅针对区域更新，由区人民政府组织编制，划示区域更新范围，明确规划设计条件等内容，用于向社会公开招募统筹主体。更新行动计划根据更新需求和市场反馈情况，适时编制上报，可以包括一个或者多个区域。

更新方案：更新方案包括区域更新方案和项目更新方案两类。区域更新方案明确各城市更新项目的开发指标、实施主体、实施时序、需要实施的公共要素、运营管理要求等。项目更新方案明确规划指标、需要实施的公共要素、实施时序等要求。

更新统筹主体：针对区域更新，由市、区人民政府通过公开遴选或者指定的方式确定，承接政府授权，通过市场化运作，统筹平衡各方利益，推动更新区域内物业权利人达成统一的更新意愿，协调推进区域更新实施。统筹主体可以是物业权利人，也可以是其他市场主体。

实施主体：城市更新项目的建设单位，可以是物业权利人、物业权利人和市场主体的联合体、物业权利人委托的市场主体、以协议方式取得房地产权益的市场主体等。区域更新中的实施主体也可以是统筹主体。

公共要素：包括公共绿地、广场、公共通道等公共空间；文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等非营利性公共服务设施；道路、公共停车场、公交场站等交通设施；供应、环境卫生、消防等市政设施。

8、上海市人民代表大会常务委员会发布《上海市住房租赁条例》公告

（十五届）第一三九号

《上海市住房租赁条例》已由上海市第十五届人民代表大会常务委员会第四十六次会议于 2022 年 11 月 23 日通过，现予公布，自 2023 年 2 月 1 日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2022 年 11 月 23 日

上海市住房租赁条例

（2022 年 11 月 23 日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第四十六次会议通过）

第一章 总则

第一条 为了规范住房租赁行为，保障住房租赁当事人合法权益，促进住房租赁市场健康发展，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国城市房地产管理法》和其他有关法律、行政法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内的住房租赁及其监督管理，适用本条例。

第三条 本市践行人民城市重要理念，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，培育和发展住房租赁市场，推动形成管理有序、服务规范、租赁关系稳定的住房租赁体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，满足居民多层次的居住需求

第四条 本市建立健全住房租赁市区统筹、条块结合、街镇（乡）负责、居村协助、行业自律的治理机制，将住房租赁活动纳入基层治理范畴。

第五条 市人民政府加强对本市住房租赁工作的领导，建立健全议事协调机制，研究、决定住房租赁工作的重大事项，统筹部署、协调和推进住房租赁相关工作。

区人民政府落实住房租赁属地管理责任，建立住房租赁协调推进机制，统筹推进本辖区住房租赁管理工作。

第六条 市住房城乡建设管理部门负责本市住房租赁工作的综合协调。

市房屋管理部门是本市住房租赁的行政主管部门，负责制定住房租赁相关规划和政策，并承担住房租赁监督管理和住房租赁经营、房地产经纪等行业管理职责。区房屋管理部门负责本辖区住房租赁具体监督管理工作，指导街道办事处、乡镇人民政府开展住房租赁相关工作。

公安部门负责住房租赁的治安管理和人口管理工作。

市场监管部门负责住房租赁有关市场主体登记，查处涉及住房租赁的不正当竞争、垄断以及广告、价格等违法行为。

发展改革、规划资源、农业农村、经济信息化、财政、税务、金融监管、民政、应急管理、城管执法、教育、人力资源社会保障、网信等部门以及消防救援机构按照各自职责，

做好相关工作。

第七条街道办事处、乡镇人民政府负责本辖区住房租赁的日常监督管理，指导居民委员会、村民委员会做好住房租赁相关工作。

居民委员会、村民委员会依法组织居民、村民开展住房租赁相关自治活动，协助街道办事处、乡镇人民政府做好住房租赁相关工作。

第八条本市在统筹考虑人口、产业、土地和重点发展区域的基础上，聚焦不同群体租赁需求，合理规划租赁住房供给规模和结构，按照职住平衡、增存并举、布局优化、供需适配的原则，确定住房租赁发展目标、主要任务、配套措施等，并纳入住房发展规划。

编制年度住宅用地供应计划时，应当单列租赁住房用地供应计划。

第九条本市通过新增国有建设用地和利用已有国有建设用地建设租赁住房、在新建商品房住房项目中配建租赁住房、利用非居住存量房屋改建租赁住房、利用集体建设用地建设租赁住房以及将闲置住房出租等方式，多渠道增加租赁住房供给。

第十条市、区人民政府及其有关部门应当完善住房租赁相关政策措施，深化制度创新，加大资源统筹力度，综合运用规划、土地、财政、税收、金融等政策，加大对住房租赁的支持力度。

第十一条本市依托“一网通办”“一网统管”平台，按照服务与管理相结合的原则，建立健全全市统一的住房租赁公共服务平台（以下简称住房租赁平台），充分运用信息化手段，推进数据共享，创新服务方式，提升管理效能。

第十二条住房租赁相关行业组织应当加强行业自律，制定住房租赁服务标准、行为规范和自律准则，开展职业培训和评价，加强住房租赁纠纷的行业调解，促进企业合法公平竞争、诚信经营，引导企业不断提高服务质量和水平。

第十三条本市建立健全住房租赁矛盾纠纷多元化解机制，综合运用人民调解、行业调解、行政调解和司法调解等多种方式，统筹开展住房租赁矛盾纠纷调解工作，及时妥善化解矛盾纠纷。有关部门应当依法对住房租赁矛盾纠纷的调解提供支持和指导。

第二章 出租与承租

第十四条租赁当事人应当遵守《中华人民共和国民法典》等法律、法规的规定，按照平等、自愿、公平、诚信的原则，自觉履行法定和约定义务。

第十五条出租住房应当遵守下列规定：

（一）房屋符合国家和本市建筑、消防、治安、防灾、卫生、环保等方面的标准和要求；

（二）具备供水、供电等必要的生活条件；

（三）以原始设计或者经有关部门批准改建的房间为最小出租单位；

（四）厨房、卫生间、阳台、贮藏室以及其他非居住空间不得单独出租用于居住；

（五）每个房间的居住人数和人均居住面积符合本市相关规定；

（六）法律、法规、规章的其他规定。

禁止违反前款第三项至第五项规定，将住房用于群租。

禁止将违法建筑、擅自改变使用性质的房屋以及其他依法不得出租的房屋用于出租。

第十六条出租人和承租人应当依法订立住房租赁合同。鼓励出租人和承租人通过住房租赁平台进行网上签约。

住房租赁合同一般包括下列内容：

- （一）出租人、承租人以及共同居住人员的身份信息和联系方式；
- （二）增加共同居住人员的条件；
- （三）房屋及其附属设施和设备的基本情况；
- （四）租赁用途、房屋使用要求和维修责任；
- （五）租赁期限和房屋交付日期；
- （六）租金和押金的数额、支付方式和期限；
- （七）物业服务、水、电、热、燃气等相关费用的承担方式；
- （八）违约责任和争议的解决方式；
- （九）租赁当事人约定的其他内容。

市房屋管理部门会同市市场监管部门制定和完善住房租赁合同示范文本。

鼓励租赁当事人订立长期住房租赁合同，建立稳定的租赁关系。

第十七条出租人应当自住房租赁合同订立后三十日内，向区房屋管理部门办理登记备案。登记备案也可以通过社区事务受理服务机构或者住房租赁平台办理。登记备案内容发生变化的，出租人应当在三十日内办理变更手续。

办理登记备案应当提交住房租赁合同、身份证明、房屋权属证明等材料，不得提交虚假材料。任何单位和个人不得为办理登记备案出具虚假证明材料。

第十八条出租人应当遵守下列规定：

- （一）向承租人出示身份证明材料、房屋权属证明材料；
- （二）不得向未提供身份证明材料的自然人、法人或者非法人组织出租房屋；
- （三）负责出租房屋及提供的设施、设备的安全，告知承租人安全使用事项，与承租人约定进行安全检查；
- （四）发现承租人在房屋内有违法违规行为的，及时报告有关部门，并配合有关部门开展调查、制止和处罚等工作；
- （五）不得采取停止供水、供电、供热、供燃气以及其他故意降低服务标准等方式，或者采取暴力、威胁等非法方式，强迫承租人变更、解除住房租赁合同，提前收回租赁住房；
- （六）法律、法规、规章的其他规定。

第十九条承租人应当遵守下列规定：

（一）向出租人出示承租人、共同居住人员的身份证明材料；

（二）合理、安全使用房屋及设施、设备，不得擅自改变房屋用途、结构或者实施违法搭建行为；

（三）装修房屋或者增设设施、设备的，征得出租人同意；

（四）遵守管理规约或者村规民约，不得损害相邻权利人的合法权益；

（五）法律、法规、规章的其他规定。

第二十条鼓励出租人、承租人投保租赁住房财产保险、人身意外保险。

第三章住房租赁经营

第二十一条住房租赁企业、房地产经纪机构应当依法办理市场主体登记。经营范围应当注明“住房租赁”或者“房地产经纪”。

个人以营利为目的转租房屋达到规定数量，从事住房租赁经营活动的，应当依法办理市场主体登记。具体规定，由市房屋管理部门会同市市场监管部门制定。

第二十二条住房租赁企业、房地产经纪机构应当自领取营业执照之日起三十日内，向区房屋管理部门备案。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当具备与经营规模相适应的自有资金、专业人员、管理制度和风险控制能力。

第二十三条本市实行住房租赁企业、房地产经纪机构从业人员实名从业制度。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当为从业人员办理从业信息卡。从业人员应当持从业信息卡实名从业，并在其提供服务的住房租赁合同、房地产经纪合同上，注明从业信息卡编号。

从业信息卡的内容和样式，由市房屋管理部门统一规定。

住房租赁企业、房地产经纪机构应当加强对从业人员的管理，督促其诚信、规范从业。

第二十四条住房租赁企业、房地产经纪机构对外发布房源信息的，应当核实核验房屋权属证明和基本状况，确保房源信息真实有效，不得发布虚假房源信息。已成交的房源信息应当及时予以撤销。

住房租赁企业、房地产经纪机构通过网络信息平台发布房源信息的，应当同时注明企业备案信息和从业人员信息。

第二十五条通过网络信息平台发布房源信息的，网络信息平台经营者应当要求信息发布者提交身份、地址、联系方式以及房源核验等信息；信息发布者为住房租赁企业、房地产经纪机构的，还应当要求其提交企业备案信息及其从业人员信息。

网络信息平台经营者应当对信息发布者提交的材料进行核实，并建立档案，留存不少于三年。

网络信息平台经营者可以接受信息发布者的委托，代为进行房源核验。

第二十六条网络信息平台经营者知道或者应当知道信息发布者提供虚假材料、发布虚

假信息的，应当及时采取删除、屏蔽相关信息等必要措施；未采取必要措施的，依法与该信息发布者承担连带责任。

对两年内因违法发布房源信息受到三次以上行政处罚，或者在停业整顿期间的信息发布者，由网络信息平台经营者依法采取一定期限内限制其发布房源信息的措施。

第二十七条住房租赁企业、房地产经纪机构在订立住房租赁合同或者房地产经纪合同前，应当如实说明房屋状况，将可能影响租赁住房使用的因素和安全使用事项，书面告知承租人。

第二十八条住房租赁企业出租房屋的，应当通过住房租赁平台，完成网上签约和登记备案。

租赁当事人通过房地产经纪机构订立住房租赁合同的，应当由房地产经纪机构通过住房租赁平台，完成网上签约和登记备案。

第二十九条住房租赁企业承租个人住房从事转租业务的，应当按照规定，在商业银行开立住房租赁交易资金监管专用账户，并通过住房租赁平台向社会公示。

住房租赁企业向承租人一次性收取租金超过三个月的部分，以及收取押金超过一个月租金的部分，应当存入住房租赁交易资金监管专用账户。

住房租赁交易资金监管的具体规定，由市房屋管理部门会同金融管理部门制定。

第三十条住房租赁企业、房地产经纪机构不得有下列行为：

- （一）捏造、散布涨价信息，哄抬价格；
- （二）以隐瞒、欺诈、胁迫、贿赂等不正当手段招揽业务，诱骗消费者交易或者强制交易；
- （三）泄露或者不当处理租赁当事人的个人信息或者商业秘密；
- （四）滥用市场支配地位，在交易时附加不合理的交易条件；
- （五）侵占、挪用住房租赁交易资金；
- （六）法律、法规、规章禁止的其他行为。

房地产经纪机构不得隐瞒真实的房屋交易信息，赚取租金差价；不得为禁止出租、转租的住房提供经纪服务。

第四章保障性租赁住房

第三十一条本市按照政府引导、市场运作原则，加快发展保障性租赁住房，扩大供需适配、租期稳定、租金优惠、公共服务配套的保障性租赁住房供给，有效缓解特定群体的住房需求，切实发挥保障性租赁住房在租赁市场中的示范引领作用。

第三十二条市住房城乡建设管理、房屋管理部门会同市规划资源部门编制本市保障性租赁住房专项规划，明确发展目标和规模、空间布局、房源筹措渠道、建设要求、保障措施等内容。

保障性租赁住房重点在新城等人口导入区域、高校园区、产业和商务商业集聚区、轨道交通站点周边等租赁需求集中、生产生活便利、交通便捷的区域进行布局。

商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的，按照国家和本市有关规定实施。

第三十三条本市针对不同层次需求，建设住宅型、宿舍型保障性租赁住房，其中住宅型保障性租赁住房以小户型为主。

保障性租赁住房实行全装修，配备必要的基本生活设施，并充分考虑承租人需求特点，合理配置公共服务和商业服务设施，适当增加公共活动和共享空间。

第三十四条本市加强保障性租赁住房管理，合理设置准入条件和退出机制、优化申请审核流程、完善配租使用规范，通过住房租赁平台实现准入、使用、退出的全流程管理。

第三十五条租赁保障性租赁住房，应当遵守下列规定：

- （一）申请人按照本市有关规定提交申请材料，不得提交虚假材料；
- （二）租赁合同终止时，承租人及时将房屋返还出租人；
- （三）不得将保障性租赁住房转租、出借。

任何单位和个人不得为保障性租赁住房申请人出具虚假证明材料。

第三十六条保障性租赁住房出租人应当按照规定程序，向符合准入条件的申请人出租保障性租赁住房。

保障性租赁住房不得销售、变相销售。

第三十七条保障性租赁住房出租人应当以低于同地段同品质市场租赁住房的租金水平确定租赁价格，向区房屋管理部门备案，并向社会公布。列入政府定价目录的保障性租赁住房，租赁价格按照本市相关规定执行。

保障性租赁住房租金不得高于备案的租赁价格，并应当按月或者按季度收取；收取的押金不得超过一个月租金。

除承租人另有要求的，保障性租赁住房租赁期限不得少于一年。租赁期限届满，承租人符合规定条件并申请续租的，应当予以续租。

第三十八条支持利用住房公积金计提的相关资金按照国家和本市有关规定，用于相关保障性租赁住房建设、供应。

第五章 服务与监督

第三十九条市房屋管理部门通过住房租赁平台，向租赁当事人提供房源核验、信息查询、网上签约、登记备案等服务，并向住房租赁企业、房地产经纪机构和网络信息平台开放数据接口，为其批量办理相关业务提供便利。通过住房租赁平台完成网上签约的，无需另行办理登记备案。

市房屋管理部门依托住房租赁平台，建立与公安、市场监管、农业农村、金融监管、民政、城管执法、教育、人力资源社会保障、住房公积金等部门的数据共享和业务协同机制，并为街道办事处、乡镇人民政府开展住房租赁日常监督管理提供相关信息服务。

有关部门应当采取必要措施保护数据信息的安全，并对其中的个人信息、隐私和商业秘密严格保密，不得泄露、出售或者非法向他人提供。

第四十条承租人按照有关规定，依法享受基本公共服务和便利。

承租人办理居住登记、落户、子女入学、公积金提取等需要提交住房租赁合同的公共服务事项，已经完成住房租赁登记备案的，可免于提交住房租赁合同。

第四十一条房屋管理部门与公安部门加强协作，推动住房租赁、实有人口信息的协同采集和共享使用，为租赁当事人办理登记备案、居住登记等事项提供集中、便捷的服务。

第四十二条住房租赁相关单位和个人依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。

第四十三条鼓励商业银行为租赁住房建设和运营提供期限匹配、利率适当、风险可控、商业可持续的信贷产品和服务。

支持符合条件的住房租赁企业发行公司信用类债券、担保债券、资产支持证券和不动产投资信托基金等，专门用于租赁住房建设和运营。

第四十四条街道办事处、乡镇人民政府应当会同相关部门建立健全住房租赁联勤联动机制，发挥网格化管理作用，开展租赁住房安全巡查、人口信息采集、安全隐患整治和政策宣传等日常工作。房屋管理、公安、民政、城管执法等相关管理部门应当加强指导，提供支持和

服务。

街道办事处、乡镇人民政府应当定期组织排查租赁住房违法搭建、群租以及擅自改变商业办公用房、厂房房屋结构和规划用途等隐患。发现存在违法情形的，应当督促整改，及时依法启动执法程序，必要时通过联合执法等方式开展整治。

对擅自改变商业办公用房、厂房房屋结构和规划用途的违法情形，在整治期间尚有承租人实际居住的，应当纳入基层治理范畴。

第四十五条本市建立健全以居民区、村党组织为领导核心，居民委员会或者村民委员会、业主委员会、物业服务企业等共同参与的工作机制。倡导通过制定居民公约、村规民约、管理规约等方式，共同推进形成住房租赁共建共治共享格局。

第四十六条宅基地房屋出租用于居住的，鼓励农村集体经济组织自行或者通过与住房租赁企业合作等方式，引导村民统一出租，实行统一管理。

第四十七条集中出租房屋供他人居住，出租房间或者居住人数达到规定数量的，出租人应当建立管理制度，明确管理人员，落实安全管理责任，建立信息登记簿或者登记系统，并将相关登记信息报送公安部门。具体规定由市公安局会同住房城乡建设管理、房屋管理、消防救援等部门和机构制定。

第四十八条市房屋管理部门应当建立住房租赁价格监测机制，做好相关预警工作。住房租金显著上涨或者有可能显著上涨时，可以依法采取涨价申报、限定租金或者租金涨幅等价格干预措施，稳定租金水平。

对依法采取的价格干预措施，出租人应当执行；拒不执行的，由市场监管部门依法处理。

第四十九条本市建立健全住房租赁守信激励和失信惩戒机制，出租人、承租人信用信息，住房租赁企业、房地产经纪机构及其从业人员信用信息依法归集至本市公共信用信息服务平台。

对存在失信行为的市场主体和个人，在财政资金支持、项目招投标、融资授信、获得

相关奖励等方面依法予以限制。

支持住房租赁相关行业组织开展住房租赁企业、房地产经纪机构及其从业人员信用等级分类和信用评价。

第五十条发生自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件等突发事件时，街道办事处、乡镇人民政府应当将承租人及共同居住人员纳入基本生活必需品的供应范围，保障其基本生活。区应急管理、房屋管理、卫生健康等部门应当做好指导工作。

第六章 法律责任

第五十一条违反本条例规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

违反本条例规定，当事人有违法所得，除依法应当退赔的外，应当按照《中华人民共和国行政处罚法》的规定予以没收。

第五十二条违反本条例第十五条第二款、第三款规定，出租住房不符合相关规定的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

第五十三条违反本条例第十七条第一款、第二十八条规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未办理登记备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。

第五十四条违反本条例第十七条第二款、第三十五条第一款第一项、第三十五条第二款规定，提交虚假材料或者出具虚假证明材料的，由区房屋管理部门责令限期改正，处五千元以上二万元以下罚款，并可以对住房租赁企业、房地产经纪机构暂停网上签约服务；对已经承租保障性租赁住房的，责令其限期腾退住房，按照市场价格补缴租金，并处二万元以上十万元以下罚款。

第五十五条违反本条例第二十二条第一款规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未按照要求备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。

违反本条例第二十三条第二款规定，住房租赁企业、房地产经纪机构未为从业人员办理从业信息卡的，由区房屋管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处一千元以上一万元以下罚款。

第五十六条违反本条例第二十五条第一款规定，网络信息平台经营者未要求信息发布者提交房源核验信息的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一千元以上五千元以下罚款；逾期不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。情节严重的，网信部门可以采取暂停相关业务、停业整顿等措施。

违反本条例第二十五条第二款、第二十六条第二款规定，网络信息平台经营者未建立、留存档案，或者未采取限制信息发布等措施的，由房屋管理部门按照《中华人民共和国电子商务法》的相关规定处理。

第五十七条违反本条例第二十九条规定，住房租赁企业未按照规定开立住房租赁交易资金监管专用账户，或者未按照规定将资金存入资金监管专用账户的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

第五十八条违反本条例第三十条第一款第五项、第二款规定，侵占、挪用住房租赁交易资金或者为禁止出租、转租的住房提供经纪服务的，由区房屋管理部门责令限期改正，暂停网上签约服务，处一万元以上十万元以下罚款，并可对相关责任人员处五千元以上三万元以下罚款。

第五十九条违反本条例第三十五条第一款第二项规定，承租人未及时返还房屋的，由区房屋管理部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上五万元以下罚款。

违反本条例第三十五条第一款第三项规定，承租人转租、出借保障性租赁住房的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款，并禁止五年内再次申请本市各类保障性住房。

第六十条违反本条例第三十六条第一款规定，出租保障性租赁住房不符合要求的，由区房屋管理部门责令限期改正，处二万元以上十万元以下罚款；逾期不改正的，处十万元以上五十万元以下罚款。

违反本条例第三十六条第二款规定，销售或者变相销售保障性租赁住房的，由区房屋管理部门责令限期改正，处十万元以上五十万元以下罚款；逾期不改正的，处五十万元以上一百万元以下罚款。

第六十一条违反本条例第三十七条第一款规定，未按照要求办理租赁价格备案的，由区房屋管理部门责令限期改正，处一万元以上五万元以下罚款；逾期不改正的，处五万元以上二十万元以下罚款。

违反本条例第三十七条第二款规定，收取的租金或者押金不符合要求的，由区房屋管理部门责令限期改正，处五万元以上二十万元以下罚款。

第六十二条违反本条例第四十七条规定，出租人未履行相关安全管理责任的，由公安部门责令限期改正，可以处一万元以上三万元以下罚款；造成严重后果的，处三万元以上十万元以下罚款。

第六十三条对本条例规定应当由房屋管理部门行使的行政处罚权及相关的行政检查权和行政强制权，由城管执法部门以及街道办事处、乡镇人民政府依法实施。

第六十四条有关部门及其工作人员违反本条例规定，有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，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。

第七章附则

第六十五条公有房屋租赁的管理办法，由市人民政府另行制定。

第六十六条本条例自 2023 年 2 月 1 日起施行。1999 年 12 月 27 日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《上海市房屋租赁条例》同时废止。

二、行业动态

1、2022 年 1—11 月份全国房地产开发投资下降 9.8%

一、房地产开发投资完成情况

1—11 月份，全国房地产开发投资 123863 亿元，同比下降 9.8%；其中，住宅投资 94016 亿元，下降 9.2%。

1—11 月份，房地产开发企业房屋施工面积 896857 万平方米，同比下降 6.5%。其中，住宅施工面积 633916 万平方米，下降 6.7%。房屋新开工面积 111632 万平方米，下降 38.9%。其中，住宅新开工面积 81734 万平方米，下降 39.5%。房屋竣工面积 55709 万平方米，下降 19.0%。其中，住宅竣工面积 40442 万平方米，下降 18.4%。

二、商品房销售和待售情况

1—11 月份，商品房销售面积 121250 万平方米，同比下降 23.3%，其中住宅销售面积下降 26.2%。商品房销售额 118648 亿元，下降 26.6%，其中住宅销售额下降 28.4%。

11 月末，商品房待售面积 55203 万平方米，同比增长 10.0%。其中，住宅待售面积增长 18.0%。

三、房地产开发企业到位资金情况

1—11 月份，房地产开发企业到位资金 136313 亿元，同比下降 25.7%。其中，国内贷款 15823 亿元，下降 26.9%；利用外资 66 亿元，下降 26.6%；自筹资金 48994 亿元，下降 17.5%；定金及预收款 44601 亿元，下降 33.6%；个人按揭贷款 21870 亿元，下降 26.2%。

四、房地产开发景气指数

11 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 94.42。

表 1 2022 年 1—11 月份全国房地产开发和销售情况

指标	绝对量	同比增长（%）
房地产开发投资（亿元）	123863	-9.8
其中：住宅	94016	-9.2
办公楼	4826	-11.3
商业营业用房	9845	-14.5
房屋施工面积（万平方米）	896857	-6.5
其中：住宅	633916	-6.7
办公楼	34638	-6.7

商业营业用房	79571	-11.2
房屋新开工面积（万平方米）	111632	-38.9
其中：住宅	81734	-39.5
办公楼	2870	-39.1
商业营业用房	7608	-41.2
房屋竣工面积（万平方米）	55709	-19.0
其中：住宅	40442	-18.4
办公楼	1711	-22.8
商业营业用房	4544	-24.9
土地购置面积（万平方米）	8455	-53.8
土地成交价款（亿元）	7591	-47.7
商品房销售面积（万平方米）	121250	-23.3
其中：住宅	102727	-26.2
办公楼	2820	-0.3
商业营业用房	7234	-3.9
商品房销售额（亿元）	118648	-26.6
其中：住宅	104188	-28.4
办公楼	3843	-2.7
商业营业用房	7257	-10.1
商品房待售面积（万平方米）	55203	10.0
其中：住宅	26294	18.0
办公楼	4034	9.0
商业营业用房	12344	-3.0

房地产开发企业到位资金（亿元）	136313	-25.7
其中：国内贷款	15823	-26.9
利用外资	66	-26.6
自筹资金	48994	-17.5
定金及预收款	44601	-33.6
个人按揭贷款	21870	-26.2

点击下载：相关数据表

表 2 2022 年 1—11 月份东中西部和东北地区房地产开发投资情况

地 区	投资额 (亿元)		同比增长 (%)	
		住 宅		住 宅
全国总计	123863	94016	-9.8	-9.2
东部地区	67485	49612	-6.9	-6.5
中部地区	26866	21778	-6.3	-6.2
西部地区	25655	19535	-17.1	-16.1
东北地区	3858	3091	-25.8	-22.8

表 3 2022 年 1—11 月份东中西部和东北地区房地产销售情况

地 区	商品房销售面积		商品房销售额	
	绝对数 (万平方米)	同比增长 (%)	绝对数 (亿元)	同比增长 (%)
全国总计	121250	-23.3	118648	-26.6
东部地区	50213	-22.8	68722	-25.6

中部地区	36235	-19.0	25230	-24.0
西部地区	31054	-27.0	21875	-30.5
东北地区	3748	-35.9	2820	-39.5

附注

1. 指标解释

房地产开发企业本年完成投资：指报告期内完成的全部用于房屋建设工程、土地开发工程的投资额以及公益性建筑和土地购置费等的投资。该指标是累计数据。

商品房销售面积：指报告期内出售新建商品房屋的合同总面积（即双方签署的正式买卖合同中所确认的建筑面积）。该指标是累计数据。

商品房销售额：指报告期内出售新建商品房屋的合同总价款（即双方签署的正式买卖合同中所确认的合同总价）。该指标与商品房销售面积同口径，也是累计数据。

商品房待售面积：指报告期末已竣工的可供销售或出租的商品房屋建筑面积中，尚未销售或出租的商品房屋建筑面积，包括以前年度竣工和本期竣工的房屋面积，但不包括报告期已竣工的拆迁还建、统建代建、公共配套建筑、房地产公司自用及周转房等不可销售或出租的房屋面积。

房地产开发企业本年到位资金：指房地产开发企业报告期内实际用于房地产开发的各种货币资金及来源渠道。具体细分为国内贷款、利用外资、自筹资金、定金及预收款、个人按揭贷款和其他资金。该指标是累计数据。

房屋施工面积：指房地产开发企业报告期内施工的全部房屋建筑面积。包括本期新开工的面积、上期跨入本期继续施工的房屋面积、上期停缓建在本期恢复施工的房屋面积、本期竣工的房屋面积以及本期施工后又停缓建的房屋面积。多层建筑物的施工面积指各层建筑面积之和。

房屋新开工面积：指房地产开发企业报告期内新开工建设的房屋面积，以单位工程为核算对象。不包括在上期开工跨入报告期继续施工的房屋建筑面积和上期停缓建而在本期复工的建筑面积。房屋的开工以房屋正式开始破土刨槽（地基处理或打永久桩）的日期为准。房屋新开工面积指整栋房屋的全部建筑面积，不能分割计算。

房屋竣工面积：指报告期内房屋建筑按照设计要求已全部完工，达到住人和使用条件，经验收鉴定合格或达到竣工验收标准，可正式移交使用的各栋房屋建筑面积的总和。

土地购置面积：指房地产开发企业在本年内通过各种方式获得土地使用权的土地面积。

土地成交价款：指房地产开发企业进行土地使用权交易活动的最终金额。在土地一级市场，是指土地最后的划拨款、“招拍挂”价格和出让价；在土地二级市场是指土地转让、出租、抵押等最后确定的合同价格。土地成交价款与土地购置面积同口径，可以计算土地的平均购置价格。

2. 统计范围

有开展经营活动的全部房地产开发经营法人单位。

3. 调查方法

按月（1 月份除外）进行全面调查。

4. 全国房地产开发景气指数简要说明

全国房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）遵循经济周期波动的理论，以景气循环理论与景气循环分析方法为依据，运用时间序列、多元统计、计量经济分析方法，以房地产开发投资为基准指标，选取了房地产投资、资金、面积、销售有关指标，剔除季节因素的影响，包含了随机因素，采用增长率循环方法编制而成，每月根据新加入的数据对历史数据进行修订。国房景气指数选择 2012 年为基年，将其增长水平定为 100。通常情况下，国房景气指数 100 点是最合适的景气水平，95 至 105 点之间为适度景气水平，95 以下为较低景气水平，105 以上为偏高景气水平。

5. 东、中、西部和东北地区划分

东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 10 个省（市）；中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南 6 个省；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省（市、自治区）；东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江 3 个省。

来源：国家统计局发布时间：2022-12-15 10:00

2、11 月份商品住宅销售价格环比总体延续降势

——国家统计局城市司首席统计师绳国庆解读 2022 年 11 月份商品住宅销售价格变动情况统计数据

2022 年 11 月份，各线城市商品住宅销售价格环比下降，一线城市同比涨幅回落、二三线城市同比降势趋缓。

一、一线城市商品住宅销售价格环比降幅略扩，二三线城市环比降幅收窄或与上月相同

11 月份，70 个大中城市中，新建商品住宅销售价格环比下降城市有 51 个，比上月减少 7 个；二手住宅销售价格环比下降城市有 62 个，个数与上月相同。

11 月份，一线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格环比分别下降 0.2% 和 0.4%，降幅比上月均扩大 0.1 个百分点。二线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格环比分别下降 0.2% 和 0.4%，降幅比上月均收窄 0.1 个百分点。三线城市新建商品住宅销售价格环比下降 0.3%，降幅比上月收窄 0.1 个百分点；二手住宅销售价格环比下降 0.5%，降幅与上月相同。

二、一线城市商品住宅销售价格同比涨幅回落，二三线城市同比降势趋缓

11 月份，70 个大中城市中，新建商品住宅和二手住宅销售价格同比下降城市分别有 51 个和 64 个，个数均与上月相同。

11 月份，一线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格同比分别上涨 2.5% 和 1.2%，涨幅比上月均回落 0.1 个百分点。二线城市新建商品住宅销售价格同比下降 1.2%，降幅比上月收窄 0.1 个百分点；二手住宅销售价格同比下降 3.2%，降幅与上月相同。三线城市新建商品住宅销售价格同比下降 3.9%，降幅与上月相同；二手住宅销售价格同比下降 4.8%，降幅比上月扩大 0.1 个百分点。

注释：

70 个大中城市房地产价格统计一二三线城市划分：一线城市指北京、上海、广州、深圳等 4 个城市；二线城市指天津、石家庄、太原、呼和浩特、沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、杭州、宁波、合肥、福州、厦门、南昌、济南、青岛、郑州、武汉、长沙、南宁、海口、重庆、成都、贵阳、昆明、西安、兰州、西宁、银川、乌鲁木齐等 31 个城市；三线城市指唐山、秦皇岛、包头、丹东、锦州、吉林、牡丹江、无锡、徐州、扬州、温州、金华、蚌埠、安庆、泉州、九江、赣州、烟台、济宁、洛阳、平顶山、宜昌、襄阳、岳阳、常德、韶关、湛江、惠州、桂林、北海、三亚、泸州、南充、遵义、大理等 35 个城市。

来源：国家统计局

3、居民购房意愿创新低，楼市需求端政策优化措施或加速出台

中房网讯（亚晨/文）央行近日公布的《2022 年第四季度城镇储户问卷调查报告》显示，认为房价将继续上涨的居民比例在降低，购房意愿也创下阶段性低点。

居民购房意愿创 2016 年下半年以来新低

这份中国人民银行在全国 50 个城市进行的 2 万户城镇储户问卷调查显示，对下季房价，14% 的居民预期“上涨”，低于三季度的 14.8%；18.5% 的居民预期“下降”，高于上季度的 16.3%；有超过半数的居民（53.7%）预期“基本不变”，还有 13.8% 的居民表示“看不清”。

值得注意的是，居民的购房意愿进一步降低。

根据央行调查报告，未来三个月仅有 16%的居民打算购房，这一比例不但低于今年第三季度的 17.1%，更是创下 2016 年下半年以来的新低。

此外，在“消费、储蓄和投资意愿”方面，超过六成的居民更倾向于储蓄，占比达 61.8%，比上季增加 3.7 个百分点；倾向于消费的居民占 22.8%，与上季基本持平；倾向于投资的居民占 15.5%，比上季减少 3.7 个百分点。

另据调查报告显示，居民偏爱的前三位投资方式依次为：“银行、证券、保险公司理财产品”“基金信托产品”和“股票”，选择上述三种投资方式的居民占比分别为 44.1%、20.4%和 14.7%。

楼市持续低迷，需求端政策优化措施或加速出台

居民购房意愿的持续低迷，与当前房地产市场现状吻合。

近日发布的中国城市住房价格 288 指数报告显示，一手房价格指数和二手房价格指数已分别连续下跌 9 个月和 5 个月。在监测的城市中，11 月一手房价格下跌城市超过五成，另有九成城市二手房价格出现下跌。

要改变市场颓势，除了保持房地产企业稳定生产经营外，还要有效刺激市场购房需求。

近期结束的中央经济工作会议强调，支持住房改善，要因城施策，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题。

针对需求端，央行方面近日表示，要因城施策实施好差别化住房信贷政策，支持刚性和改善性住房需求。银保监会强调，“因城施策”支持刚性和改善性住房需求，做好新市民、青年人等住房金融服务。

事实上，最近一段时间，对于刺激居民购房需求的动作不断。

根据贝壳研究院此前的一项统计，目前已有包括武汉、南昌、石家庄、长春、哈尔滨、贵阳、南宁和乌鲁木齐等省会城市在内的 82 个城市，将首套房商业贷款最低首付比例降至两成。此外，包括深圳、广州、天津、杭州、厦门、成都、南京、合肥和西安等热点城市，也已将首套房商业贷款最低首付比例降至三成。

而今年以来，郑州、西安、杭州、南京等重点城市信贷政策持续宽松，多地已经优化或取消了“认房认贷”政策。

另一方面，多个城市也开始对住房限购政策进行调整。

12 月 26 日，东莞宣布暂停实行莞城街道等 5 个地区的商品住房限购政策。这也意味着，东莞全域取消了限购。

上海易居房地产研究院智库总监严跃进对中房网表示，东莞取消限购政策信号意义重大，这意味着楼市调控进入到新阶段，即全面废除限购。也要求各地主动作为，减少对房地产交易市场的约束和阻碍，真正为新一轮楼市复苏提供新动力。

中央财办有关负责人近日曾表示，在住房消费等领域还存在一些妨碍消费需求释放的限制性政策，这些消费潜力要予以释放。

业内人士普遍认为，限购、限贷、限售等政策已经不适用于当前的房地产市场，应及时进行调整，以稳定市场和购房者信心。

据中房网不完全统计，自三季度以来，已经有包括佛山、厦门、南京、成都、西安、郑州、济南和青岛等城市不同程度对限购政策进行优化。随着这些热点城市政策的相继调整，未来还会有更多城市加入。

克而瑞研究中心预计，2023 年中央政策将继续发挥托底作用，房住不炒主基调不变，中央层面不会出台收缩性政策，但强力刺激也较难落地。地方因城施策空间进一步打开，激活新市民等购房消费潜力。

在更多的业内人士看来，2023 年的房地产政策力度有望超过今年。在未来政策相对宽松的背景下，涉及房地产上下游产业链也有望迎来较大的需求增长。

来源：中房网

4、多地“松绑”限购，需求端宽松政策或加速出台

中房网讯（苏晓/文）临近年末，多个重点城市陆续“松绑”楼市限购。

12 月 9 日，佛山市住建局印发《佛山市住房和城乡建设局关于进一步优化房地产调控政策的通知》提出，自 2022 年 12 月 10 日起，在佛山市禅城区祖庙街道、南海区桂城街道、顺德区大良街道暂停实施住房限购政策，但须自商品房买卖合同网签备案之日起满 3 年方可上市交易。本次新政的发布，意味着佛山全域放开了限购。

12 月 8 日，网传武汉市将调整限购政策，限购范围缩小至二环内，其他区域不再限购，此外非武汉户籍居民可先申请购房资格再补齐 6 个月个税和社保。不过，相关工作人员表示，该调整仅限于第 39 届武汉房交会期间，即 12 月 8 日至 31 日，有效期 22 天。

12 月 6 日，厦门市放开岛外限购政策：自 2022 年 12 月 5 日起，厦门市岛外限购政策调整为在厦门市实际工作和生活的非本市户籍无住房家庭和个人可在岛外限购 1 套住房。岛内限购政策不变，仍为过去 4 年连续缴纳 3 年社保或申报个税的非本市户籍家庭和个人，以及符合条件的非本市户籍人才在岛内限购 1 套住房。

除上述城市外，近段时间以来，北京、西安、成都、天津、济南等地也已相继放宽或优化楼市限购政策，新一轮刺激楼市活跃度的政策浪潮或已开启。

如在 11 月份，继北京解除台湖、马驹桥部分地区商品房“双限购”之后，成都发布了优化区域限购的相关政策，将包括锦江区、青羊区等在内的 12 个区统一为一个住房限购区域，具备该区域内任一区购房资格的居民家庭以及具备成都高新区南部园区购房资格的居民家庭，均可在该限购区域内购买住房；同时，还允许非成都市户籍且无自有产权住房的居民家庭在成都东部新区、青白江区等区域内购买一套自住用房。紧随其后，西安也发布通知，解除远郊区域的限购政策，明确临潼区，西咸新区沣东新城上林街道，沣西新城高桥街道、马王街道，高新区托管的非限购区域不再列入西安住房限购限售范围。

值得注意的是，12 月 9 日午间，网上还传出一张“南京市产业集聚区购房资格”的购房证明，据悉，这张购房证明的名称为“南京市产业集聚区购房资格”，开具时间为“12 月 8 日”，开具单位为“南京市房地产市场交易中心”。在特别提示里该证明提到“仅限于购买产业集聚区（建邺区江心洲生态科技岛、秦淮区南部新城、玄武区红山新城、鼓楼区幕府创新城）商品住房和二手住房”。上述列举的四处产业集聚区分别位于建邺区、秦淮区、玄武区和鼓楼区，刚好是南京目前仅剩的四处限购区域。相关媒体向南京市住房保障和房产局相关人士求证后得知，该购房证明属实。这意味着，南京的限购板块也出现了“松动”。

楼市景气度下滑

近期多地密集放松楼市限购的背后，或与当下楼市景气度下行不无关系。

克而瑞数据显示，截至今年 11 月，佛山市商品房成交面积 1261 万平方米，成交金额 1725 亿元，较 2021 年全年分别下降 29.8%和 32.4%。易居研究院智库中心研究总监严跃进表示，佛山此次取消核心区域的限购，说明此类市区楼市交易也面临较大的压力，政策放松是为了稳定楼市。

再如武汉，据武汉市住房保障和房屋管理局数据，今年 1-10 月，武汉市新建商品房网签销售 12.45 万套，网签销售面积 1396.48 万平方米，同比减少 34.03%；新建商品住房网签销售 9.33 万套，网签销售面积 1052.23 万平方米，同比减少 42.96%；存量住房成交 6.55 万套，成交面积 638.15 万平方米，同比减少 22.45%。截至 10 月末，已批准预售尚未网签的商品住房 18.16 万套，面积 2109.64 万平方米。从整体数据表现来看，武汉整体库存居高不下，流动性差。

厦门方面，今年 1-11 月，厦门岛内新建商品住宅成交规模同比下降 34.6%，岛外同比降幅 55%。其中，岛外部分区域市场调整压力较大，翔安区、集美区销售面积同比下降均超六成。价格上，11 月厦门新建住宅价格环比连续 2 个月下跌，跌幅为 0.01%；二手住宅价格环比下跌 0.05%，自 9 月份以来持续下跌。

克而瑞研究中心总经理林波表示，今年除几个一线城市成交仍保持一定热度外，武汉、南京等二线城市新房成交不理想，出现库存量增加的问题，去化难度有所加大。

广东省城规院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉指出，当前商品房市场需求端比较疲弱，对于解决供给端保交楼、风险处置是不利的。要想让信贷、债券、股权等“三支箭”能够尽快落地，就必须让市场需求端保持一定的活跃度。而从南京、佛山、武汉等城市的近期政策举动来看，新一轮需求端的政策纾困已经开始。

需求端宽松政策或加速出台

诸葛找房数据研究中心高级分析师关荣雪认为，在市场信心不足，楼市成交动力偏低的背景下，多城适度放松楼市政策，其中不乏放松限购这类带动力较强的政策，以促进购房需求进一步释放，带动成交回升，是符合市场需要的；同时，二线城市本身具有一定韧性，

产业基础相对完善，也是很多群体的定居选择地，在房地产市场处于修复阶段，放松限购政策的试探性也是较为必要的，可以有效判断政策是否可以进一步推进，是否能更好地实现政策的积极作用。

严跃进同时指出，政策放松或与 11 月 22 日国务院常务会议决定向地方派出督导工作组，促进前期已出台政策措施切实落地的工作部署有关。当前督导组比较重视房地产市场信心提振的内容，各地也要把提振交易需求作为一项重要工作去抓，后续全国层面的购房政策放松也依然会出现。

民生证券指出，本轮需求端政策能产生较好效果是因为核心二线城市明文取消限购、一线城市人才落户政策进一步深化和购房社保年限缩短等。如厦门的城市能级高，但市场容量小，虽对全国的心理预期提升作用有限，但或将引发更多二线城市的跟进，预计年末至明年 1 月中旬将是需求端政策集中加码期。

来源：中房网

5、信贷宽松预期持续，超 80 城最低首付降至两成

中房网讯（亚晨/文）12 月 20 日，人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布，1 年期 LPR 为 3.65%，5 年期以上 LPR 为 4.3%，均与上月持平。

有分析人士认为，此举进一步体现近期强调既有政策的消化与落实。另一方面，尽管 LPR 保持不变，但并不影响信贷政策的持续宽松。根据机构监测，截至目前至少有超过 80 个城市的首套房商业贷款最低首付比例可以降至两成，其中包括部分热点省会城市。

19 城首套房贷主流利率降至 4% 以下

贝壳研究院近日发布的报告显示，2022 年 12 月首套主流利率平均为 4.09%，二套平均为 4.91%，环比基本持平，同比分别回落 155BP 和 100BP，创历史新低。

从各线城市来看，一线城市房贷利率最高，首套平均为 4.60%，二套平均为 5.13%，与上月持平。二线及三四线城市首套利率平均为 4.07%。

从利率下调幅度看，三四线城市房贷利率同比降幅最大，首二套利率同比降幅分别为 164BP 和 107BP。一线城市房贷利率同比降幅最小，首二套利率同比降幅仅 69BP 和 62BP。

报告显示,截至 12 月 18 日,已有 19 城首套房贷主流利率降至 4.0%以下,其中二线城市有 6 城,三四线城市 13 城。首套主流利率来看,仅 9 个城市高于 4.1%;二套主流利率来看,仅北京、上海、厦门和西安 4 个城市高于 4.9%。

平均放款周期方面,近期受疫情影响,较上月有所延长。根据报告,12 月银行放款周期 28 天。其中,一线城市平均放款周期为 35 天,二线城市平均放款周期均为 26 天,三线城市平均放款周期为 27 天。

超 80 城最低首付降至两成

另外,根据贝壳研究院监测,目前已有包括武汉、南昌、石家庄、长春、哈尔滨、贵阳、南宁和乌鲁木齐等省会城市在内的 82 个城市,首套房商业贷款最低首付比例可至两成。

深圳、广州、天津、杭州、厦门、成都、南京、合肥和西安等城市,首套房商业贷款最低首付比例已降至三成。但从整体来看,京沪仍然是全国按揭信贷环境最严的城市。

而今年以来,郑州、西安、杭州、南京等重点城市信贷政策持续宽松,多地已经优化或取消了“认房认贷”政策。

根据贝壳研究院监测范围,有超过七成的城市只要结清已有贷款,再次贷款购房仍按首套房执行。另外,还有 29 个城市仍然执行“认房认贷”政策。在这其中就包括一线城市及东莞、佛山、中山和珠海等大湾区城市。

信贷政策仍有优化空间

随着信贷环境的逐步宽松,目前部分地区房贷利率已处于历史性低点。

在民生银行首席经济学家温彬看来,促楼市回暖之外,更重要的是通过下调存量房贷利率进一步降低住房消费者的负担,以稳定居民资产负债表,促进消费恢复。

贝壳研究院分析认为,近期召开的中央经济工作会议把支持住房改善视为扩大内需的重要任务。预计未来需求侧宽松政策仍将持续,高能级城市的限制政策仍有进一步优化的空间和可能,包括贷款利率、首付比例、认房认贷政策等。

近日,中央财办有关负责人就中央经济工作会议精神和当前经济热点问题解读时表示,要确保房地产市场平稳发展。其中,在预期和需求端方面。要着力改善预期,扩大有效

需求，支持刚性和改善性住房需求，比如，在住房消费等领域还存在一些妨碍消费需求释放的限制性政策，这些消费潜力要予以释放。同时，合理增加消费信贷，支持住房改善等消费。

该负责人指出，要看到我国城镇化率仍有较大提升空间，刚性和改善性住房需求潜力很大。近期密集出台的政策措施将逐步见效，各项政策措施还将继续完善。

来源：中房网

6、银保监会：促进金融与房地产正常循环

中房网讯（亚晨/文）银保监会近日召开党委（扩大）会议，深入学习中央经济工作会议和中央农村工作会议精神，结合银行保险监管工作实际，进一步研究具体贯彻落实措施。

会议要求，明年是贯彻落实党的二十大精神开局之年，做好经济金融工作意义重大。要坚持稳字当头、稳中求进，准确把握“六个统筹”，突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作，有效防范化解重大经济金融风险，加强金融监管政策与其他政策的协调配合，改善心理预期，提振发展信心，形成共促高质量发展合力。

在“加大金融支持扩大内需力度”方面，会议提出，金融政策要更主动地配合财政政策和社会政策，把支持恢复和扩大消费摆在优先位置。优化消费金融服务，鼓励新能源汽车、绿色家电等大宗商品消费，促进居住消费提升，为新型消费和服务消费提供信贷支持和保险保障。持续改善新市民金融服务，更好满足农村转移人口、新毕业大学生等群体安居乐业需要。丰富金融产品供给，多渠道增加居民安全稳定的财产性收入，改善居民家庭资产负债表，增强消费能力。强化对投资的融资保障。推动完善社会领域投融资体制，探索符合条件的医院、学校、文化、体育、养老、托育等机构借助多种融资工具加快发展。深化供给侧结构性改革，支持实施城市更新行动、乡村建设行动，推动补齐社会事业领域短板。

在“坚决防范化解金融领域重大风险”方面，坚持“一行一策”“一司一策”，加快推进中小银行保险机构改革化险。前瞻应对信贷资产质量劣变风险，鼓励银行机构加大不良资产处置力度，推动中小银行加快处置不良贷款试点落地。促进金融与房地产正常循环，做好“保交楼、保民生、保稳定”工作，满足房地产市场合理融资需求，改善优质房企资产负债表。坚持“房住不炒”定位，“因城施策”实施差别化住房信贷政策，满足刚性和改善性

住房需求，支持长租房市场建设，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。配合化解地方政府隐性债务风险。坚守私募和公募、投资与信贷、股权与债权的区别，严防各类高风险影子银行死灰复燃，及时查处宣扬“保本高收益”的欺诈行为，严厉打击违法违规金融活动。强化金融稳定保障体系，牢牢守住不发生区域性、系统性金融风险底线。

来源：中房网

7、重磅会议定调房地产，2023 年这么干

中房网讯（亚晨/文）12 月 15 日-16 日，中央经济工作会议在北京举行。会议总结了 2022 年经济工作，分析当前经济形势，部署 2023 年经济工作。

会议指出，当前我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，外部环境动荡不安，给我国经济带来的影响加深。但要看到，我国经济韧性强、潜力大、活力足，各项政策效果持续显现，明年经济运行有望总体回升。要坚定做好经济工作的信心。

会议要求，明年要坚持稳字当头、稳中求进，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大宏观政策调控力度，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。积极的财政政策要加力提效，积极的财政政策要加力提效。产业政策要发展和安全并举，科技政策要聚焦自立自强，社会政策要兜牢民生底线。

而本次中央经济工作会议对于房地产的表述，主要体现在两处。

支持住房改善

一是，在“着力扩大国内需求”部分，会议提出“要把恢复和扩大消费摆在优先位置。增强消费能力，改善消费条件，创新消费场景。多渠道增加城乡居民收入，支持住房改善、新能源汽车、养老服务等消费”。

此次会议将“支持住房改善”列为第一内需，足以显示对住房消费领域的重视。而这一表述，与国务院近日印发的《扩大内需战略规划纲要（2022—2035 年）》中关于房地产的内容大体一致。

实际上,改善型需求一直是近年来的购房的主力。而未来的房地产市场能否企稳回暖,并对经济有所拉动,如何刺激改善型需求是重中之重。基于此,未来关于需求端的政策还有一定继续优化的空间。

首提“三保”

二是,在“有效防范化解重大经济金融风险”部分,对房地产描述的比较多。

会议提出,要确保房地产市场平稳发展,扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作,满足行业合理融资需求,推动行业重组并购,有效防范化解优质头部房企风险,改善资产负债状况,同时要坚决依法打击违法犯罪行为。要因城施策,支持刚性和改善性住房需求,解决好新市民、青年人等住房问题,探索长租房市场建设。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,推动房地产业向新发展模式平稳过渡。

值得注意的是,“保交楼、保民生、保稳定”工作,也首次在中央经济工作会议上提出。

而“保交楼”一词,最早出现在 7 月份的中央政治局会议中。此后,央行发布保交楼贷款支持计划,向商业银行提供 2000 亿元再贷款,拟封闭运行、专款专用,用于支持“保交楼”。

做好“保交楼”工作,一方面可以避免一部分房地产项目烂尾所造成的民生问题,另一方面,做好“保交楼”工作也是守住不发生系统性风险的底线。因此,做好“三保”工作,将是未来房地产持续稳健的基础。

满足合理融资需求

最近几个月以来,满足房地产行业的合理融资需求,被多个主管部门反复提及。自“金融支持房地产 16 条”政策落地后,对于房企的资金支持力度明显加大。

此后,“三支箭”政策相继落地,为房地产释放大量资金。据中房网不完全统计,截至目前,大约有 50 家银行和各地分支机构,对 80 余家房企提供意向授信,授信总额超过 3.5 万亿元;8 家房地产企业储架式注册发行总金额也已超过 1200 亿元;此外,披露股权融资意向的上市房企至少超过了 20 家。

房地产融资政策的松动，对于推动房地产行业重组并购，有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况等方面都有着积极作用。

向新发展模式平稳过渡

2021 年底的中央经济工作会议曾提出要“探索新发展模式”，此次会议则提出要“向新发展模式平稳过渡”。这也意味着房地产行业的新发展模式已经基本确立。

《丁祖昱评楼市》指出，一方面是既有市场又有保障的住房体系的建立，未来保租房、长租房等相关政策有望发力。另一方面，则是与高负债、高杠杆、高周转的旧发展模式的告别。

对此，中央财办有关负责人在接受新华社等媒体提问时表示，要抓紧研究中长期治本之策。要深入研判房地产市场供求关系、人口变化、城镇化格局，包括城市群都市圈、城市更新、再城市化等，研究推动房地产业向新发展模式平稳过渡，摆脱多年来“三高”模式。

房住不炒

另外注意的是，此次中央经济工作会议虽然对“房住不炒”也有所提及，但与此前相比已经出现了一些微妙变化，其体现的位置已经有所靠后，但这也表明“房住不炒”未来仍将是中长期的基准定位。

中国人民银行副行长刘国强近日表示，房地产对居民生活和财产、宏观经济循环和产业链稳定、政府财政、金融市场的影响，都不是别的产业可以比肩的。

刘国强指出，房地产是支柱产业，支柱不能大幅度摆动，非保持总体稳定不可。前期的宏观调控已经化解了大涨的风险，现在大跌已成为主要矛盾，亟需止跌。当然，也不能偏离“房住不炒”的定位，要以稳民生为落脚点，以稳市场主体为重要抓手，优化金融监管制度，加大金融支持力度。

来源：中房网

三、业务问答

1、疑难案件的法律适用不清楚，怎么办？

作者：何建，上海市第一中级人民法院民事审判庭审判长、三级高级法官。

办案要以事实为依据，以法律为准绳。而事实千变万化，法条成千上万。如何依法裁判，是每位法官都要思考、研究的问题。

案件的事实查明和法律适用有难易之分，经过不同的排列组合，会形成事实和法律都清楚、事实不清楚而法律清楚、事实清楚而法律不清楚、事实和法律都不清楚四种类型。

一般而言，对于事实和法律都清楚的案件，通过运用“司法三段论”就能直接得出结论。对于事实不清的案件，可以通过分配证明责任加以处理。

而对于找不到法律规定、法律用语不确定、法律规范之间存在冲突或者适用该法律会造成明显不公等法律适用不清楚的疑难案件，其裁判方法的使用可以从以下三个方面展开。

01

灵活运用解释方法

充分保护民事主体权益

法学理论为法官提供方法论指导，使法官能够借助这些方法以正确并且为他人所理解的方式完成法律适用。

一是要运用法律解释方法，全面保护民事主体权益。作为大前提的法律规范离不开法律解释，在文义解释之外，还包括体系解释、目的解释、历史解释等。运用法律解释的方法，避免“向一般条款逃逸”，方能增强裁判的说服力和文书的说理性。

二是要遵循“先特殊后一般”的思维方式。如在侵权案件中，要先判断是否属于特殊主体的责任类型，是无过错责任还是过错推定或过错责任，再审查是否存在适用公平责任的情形，以及受害人是否存在过错。在不属于特殊主体责任类型的情况下，再判断是否属于一般侵权责任。

三是要对解释结论的妥当性进行利益衡量。解释法律时，应摆脱逻辑的机械规则束缚，探求立法者制定法律时衡量各种利益所作的取舍。利益衡量是法官处理具体案件的一种价值判断、一种裁判结论，而非导出此结论的方法；它本身是对解释结论妥当性的一种论证和验证方法。

判断利益优先保护层次的原则，一般为当公共利益与私人利益发生冲突时，则公共利益优先。在私人利益上发生人格利益与财产利益冲突时，人格利益优先；就不动产利益而言，财产利益和生存利益发生冲突时，生存利益优先。

例如，在某公司诉某学院股东知情权纠纷案中，一审法院以某学院系法人型民办非企业单位，非公司法调整的范畴，且章程也未约定举办者的知情权为由，直接驳回某公司的诉讼请求。二审法院认为，我国《民办教育促进法》第五条第二款规定，国家保障民办学校举办者的合法权益。举办者作为民办学校的出资人，享有的合法权益应当包括了解和掌握学校办学和管理活动等重要信息的权利，该权利是举办者依法取得合理回报、参与重大决策和选择管理者等权利的重要基础。举办者在履行出资义务，让渡其财产所有权的同时，应当享有对应的权利。就立法目的而言，举办者的合法权益应当包括知情权在内的各种权利和利益，即

举办者有权知悉学校办学和管理等活动的信息。基于上述理由，二审法院改判支持某公司的诉讼请求。

法律解释要在法律文义射程范围内进行，如果作扩张解释，其中的前后文义内涵要相同。比如，在股东要求查阅会计原始凭证的知情权案件中，经常涉及对会计账簿是否当然包括原始凭证的判断。单从语义上看，原始凭证已经超出了会计账簿的文义范围，但法官可从保护股东权利、知悉公司经营和财务状况的目的及必要性等角度出发，对可以行使知情权的范围作扩张解释。

02

准确识别法律漏洞

积极引导民事主体行为

法律适用是一个法律发现的过程。法官在查明事实之后，却找不到可以适用的法律规则，或者发现现行法律对此没有规定，此时可能遇到了法律漏洞。面对法律漏洞，法官应当如何处理？

一是要区分是否立法“有意为之”。这里的“有意为之”是指立法有意对此不作规定，而非立法有意造成漏洞。立法有意不作规定的对象或领域属于立法有意不予调整或保护的范畴，不属于法律漏洞，比如情谊行为；而立法有意造成漏洞，是指立法者出于某种考量本应规定而未规定或者本不应规定而予以规定所留下的漏洞，属于法律漏洞中的明知漏洞。

判断是否“有意为之”需要探求立法的本意。如果立法并非“有意为之”，比如立法时未意识到漏洞存在或者立法后社会发展变化导致漏洞产生，则属于法律漏洞。法律漏洞就好比是一堵墙上出现的洞，即法律对法律适用必须回答的问题没有提供答案。对于法律漏洞，需要法官在司法过程中进行填补，方法包括类推适用、目的性限缩和目的性扩张等。

二是要尽量避免向一般条款逃逸。

比如在判断合同效力时，应首先依据具体的法律条文进行评价，在没有规定时，才适用公序良俗或社会公共利益等不确定概念进行价值补充认定合同效力，以弥补法律难以虑及之处。

三是要积极通过裁判引导民事主体的行为，真正把法律制度优势转化为治理效能，通过解释最大程度实现法的安定性和可预测性。裁判不单单是形式逻辑的演绎，也是实践理性的指引。法官在适用法律，填补制定法漏洞的同时，也要在理论指导下，接受一些新的法律思想并对其进行发展，即进行法续造。

法官超越制定法文义的边界，但仍在立法者的原初计划里、在制定法的目的范围内填补法律漏洞，属于在制定法内的法续造；如果法官不仅超越了制定法文义的边界，也超越了立法者原初立法计划的边界，则属于超越制定法的法续造。法官的法续造并非司法权的任意扩张，即使是超越制定法的法续造，仍然要与整体法秩序主导的原则相协调。

法官的法续造与法律解释虽然有所区别，但不应被看成本质截然不同的两种活动，而应被视为同一思维进程的不同阶段。

例如，《民法典》第一千零七条规定：“禁止以任何形式买卖人体细胞、人体组织、人体器官、遗体。违反前款规定的买卖行为无效。”但在《民法典》施行前，对买卖人体干细胞行为效力的判断曾因没有法律规定而给司法实践造成困扰。

在吴某某诉某公司买卖合同纠纷案中，一审法院在认为涉案买卖干细胞合同有效的前提下，支持了原告解除合同、返还预付款等诉讼请求。二审法院依职权对涉案合同是否存在无效情形进行了审查，认为涉案合同因不符合原国家卫生计生委会同原国家食品药品监管总局联合制定的《干细胞临床研究管理办法（试行）》之规定，损害了社会公共利益而无效，据此进行了改判。

干细胞属于人体细胞，在《民法典》实施之前，干细胞管理规范散见于部门规章和规范性文件文件中。违反规章一般不影响合同效力，规章并非评价合同效力的法律依据。但是，如果该规章的内容涉及金融安全、市场秩序、国家宏观政策等公序良俗的，应当认定合同无效。

随着医疗技术的进步，人体细胞移植延长了许多具有治疗需求的人的生命，与此同时，也导致了需求的增加，使得人体细胞、组织或器官商业买卖的不法行为难以销声匿迹。干细胞涉及人民群众用药安全和生命健康，只有明确干细胞买卖合同的效力，方能规范市场秩序，维护社会公众利益，满足人民群众对美好生活的向往。

一个案件的裁判，可能影响一种社会生活交往模式，改变一个行业或者职业的命运，甚至可能影响到一个群体或者阶层的整体利益和生存状态。面对疑难复杂案件，应当全面贯彻社会主义核心价值观，通过案件的依法办理，增强全民法治观念，推进法治社会建设，以良法善治保障新业态、新模式的健康发展，保障人民群众安居乐业。

03

牢固树立系统思维

合理认定民事主体责任

一是要对《民法典》进行体系思考。比如，侵权责任与违约责任的竞合，侵权之债与合同之债的抵销，营业致人损害之债是否属于夫妻共同债务的认定，婚姻关系撤销或者离婚无过错一方请求损害赔偿与侵权责任的区分等等，不能对分编结构及其内部条文作孤立理解。

二是目光要在大前提与事实之间，在《民法典》与特别法之间，在各分编与总则编的条文之间来回穿梭。比如，相较于《民法典》侵权责任编的免责事由，应优先适用其他单行法、特别法如《铁路法》《电力法》的规定；对股东与公司人格混同损害债权人利益责任、董事违反勤勉义务损害公司利益责任、清算赔偿责任是否成立，以及个人信息或隐私侵权的归责原则、未经患者同意公开其病历资料的侵权责任承担等问题的认定，均难以脱离对侵权构成要件进行判断。

三是要根据常识常情常理确定损害赔偿。损害包括财产损害和非财产损害，应准确区分直接损失、间接损失与纯粹经济损失，精准厘定给付不能、给付迟延或者不完全给付的不同违约样态，精确界定信赖利益、固有利益与履行利益，在实际损失基础上适用可预见性规则、减损规则、过失相抵规则、损益相抵规则等进行计算，依法认定按份责任、连带责任与补充责任。要注意区分行为与结果之间的因果关系，不能机械计算赔偿项目。比如植物人的住院费用，因为本身已经包括了护理费等，故不能单独再对护理费进行计算。又如对于事故发生时已经超过60周岁但仍从事劳动获取报酬的受害人，要据实赔偿误工费。

例如，在周某某诉某公司肖像权、姓名权纠纷案中，周某某作为明星，其肖像和姓名具有巨大商业价值，如果机械适用《侵权责任法》进行裁判，需要原告举证实际损失，实强人所难，也不足以惩罚侵权行为人。填补损失是侵权损害赔偿的基本原则，但当侵权人的所获利益大于被侵权人的实际损失时，殊难谓公平，亦有违《侵权责任法》的制裁和预防功能。

该部分基于姓名、肖像的商业化利用的权能本质上属于财产范畴的公开权，对于侵害公开权的赔偿，可以考虑以与代言费或许可费相当的金额作为损害金额。

该案裁判回应了《民法典》侵权责任编关于侵权损害按照损失或获利进行赔偿的规定，同时引入动态系统论，在确定赔偿数额时，结合了权利类型、侵权方式、被侵权人和侵权人的侵权程度、身份地位、经济情况、获利情况、过错类型等予以综合考量，最大程度实现公平正义。一审判决后，双方当事人均未提起上诉。

结语

如果没有一定的客观标准和鉴别过程，法律的解答有可能是因人而异的。裁判者按照一定规则使用法律方法，可以大大减少不同观点的出现以及对法律不同理解的冲突，可以有效避免司法自由裁量权的滥用。同时，裁判结果能够得到检视和验证，有利于促进法律适用统一，提升司法公信力。

来源：“上海高院”公众号

2、开发商销售期房时未告知房屋“不利因素”，要承担责任吗？

作者：方美玲、钱茜 发表于上海高院

从开发商处购买商品房期房，房屋交付时才发现东侧庭院因靠近排烟井及地库疏散楼梯导致庭院面积减少。开发商在商品房销售时已在沙盘中展示不利因素，但销售人员在具体向顾客推介房屋时未主动告知该不利因素及其对房屋庭院面积的影响，开发商是否违反告知义务？是否构成欺诈？应该承担哪些法律责任？

吴某、金某诉某房地产开发有限公司商品房预售合同纠纷

裁判要旨

当开发商存在故意隐瞒与订立合同有关的重要事实或者提供虚假情况的情形时，同时构成欺诈与缔约过失，当事人享有选择权。在无法证明开发商存在欺诈的故意时，开发商虽不用承担因欺诈而导致合同被撤销的责任，但若存在未如实告知相关情况等其他违反诚实信用原则的行为，仍应承担缔约过失责任，该缔约过失责任不以商品房预售合同的不成立或无效为前提，但应注意将合同有效下的缔约过失责任与违约责任相区分。

法官解读

合同生效且履行完毕不影响缔约阶段违反先合同义务导致的损害赔偿赔偿责任。

基本案情：2017 年 2 月 24 日，两原告吴某、金某与被告某房地产开发有限公司签订《上海市商品房预售合同》一份。约定两原告向被告购买房屋，房屋类型为 1-2 层复式，属东边套。

2019 年 5 月 29 日，被告将房屋交付给两原告。两原告发现，其他列东边套房屋相比，该房屋东侧庭院靠近排烟井及地库疏散楼梯，导致形状不规整，内凹一块，内凹面积约为 2.7 平方米。

被告则称展示在售楼处现场的沙盘和“红线外不利因素”，已披露了排烟井及地库疏散楼梯的详细位置。

两原告认为，在售楼处现场并未注意到有“红线内不利因素”展示，被告销售人员未提醒两原告注意此相关内容。两原告即便知晓讼争房屋庭院东侧存在排烟井和地库疏散楼梯，也并不知道由此会必然导致庭院面积减少。

裁判结果：某房地产开发有限公司违反先合同义务的告知义务，应承担缔约过失责任，酌情确定该公司应向两原告赔偿 50000 元。

裁判理由：

首先，本案中讼争房屋的庭院与同列同户型同朝向房屋有显著区别，东侧庭院并非规则的长方形，而是被地下车库出口、排风口和相邻房屋占用了不小的面积，影响了庭院格局和功能，对此开发商在缔约时负有主动告知义务。

其次，售楼处确已展示红线外不利因素，房屋系原告自行挑选后认购，根据在案证据难以认定开发商在主观心态上存在欺诈故意。再次，欺诈的法律后果为撤销合同，但本案中原被告并未主张撤销其与开发商签订的商品房预售合同，仍然愿意继续履行商品房预售合同，说明其在缔约过程中并未因为开发商的隐瞒行为而陷入签订预售合同的错误意思表示。

最后，本案中开发商的行为虽然不构成欺诈，但其在客观上确实违反了在缔约过程中如实告知的先合同义务及诚实信用义务，应承担缔约过失责任。

案例评析：本案的法律适用难点在于，开发商在缔约阶段违反告知义务，购房者在主张继续履行合同的情况下是否能要求开发商承担缔约过失责任？违反告知义务的缔约过失责任与欺诈如何区分？法律后果有何不同？

一、商品房预售合同中的缔约过失与违约责任

1、有关缔约过失责任构成要件的相关争议

(1) 不以合同不成立或无效为前提

缔约过失责任在法学理论上为德国法学者耶林首次提出的概念,旨在认定契约因当事人一方的过失至不能成立时,有过失的一方应就他方当事人因信赖契约成立而遭受的损失,负赔偿责任。

民法理论界就缔约过失责任不断进行理论上的探讨,具体而言,缔约过失责任包括:意思表示因错误而撤销时表意人的赔偿责任;契约标的自始客观不能时缔约人的赔偿责任;无权代理中无权代理人对相对人的赔偿责任以及其他在缔约之际违反诚实信用原则的相关行为,如违反照顾、保护、通知、协助等先合同义务。

缔约过失责任一般被认定为独立于侵权责任以及违约责任的一种独立责任类型,在我国民事诉讼中也存在着独立的缔约过失责任案由。

关于缔约过失责任是否仅以合同不成立、无效为前提,理论与实践存在一定的争议。理论上观点认为,缔约过失责任仅适用于合同未成立、无效或者变更、被撤销的情形,认为缔约过失责任有其特定的内涵与外延,其本意为用来救济合同不成立或无效情形下的相对人的损失,至于合同有效后产生的损失应通过违约责任来保护。

但在司法实践中,已基本认可缔约过失责任可以存在于合同有效的情形。民法典第 500 条规定在订立合同过程中存在恶意磋商、违反告知义务以及其他违反诚实信用原则的情形适用缔约过失责任。从文意解释来看,民法典在缔约过失责任条款中并不以合同不成立或者无效为前提,只要进入缔约阶段违反了相关义务,造成了相对人的损失即承担责任,该损失既有可以发生在合同不成立或无效的情形,也有可能持续到合同有效甚至已经履行的状态。实践中,违反先合同义务给对方造成的损失完全可能发生在合同成立或生效后。

(2) 缔约过失责任应以要约生效为时间起点

缔约过失责任为契约当事人在缔约阶段进行磋商期间产生,若将磋商起算点定为双方当事人第一次开始接触,可能会造成缔约过失责任标准过低,此时双方当事人可能完全没有缔约的意向,设置违反先合同义务的责任形态不是保护公民之间的一般信赖关系,而是保护特定缔约人间的信赖关系。

而要约邀请在性质上是一种事实行为，当事人在发出邀请时并无受到法律约束的意思，若将其纳为缔约过失的责任范畴内，将使其受到法律约束，则与其本意相违背。故将发出要约并生效作为缔约过失责任中磋商行为的起算点认定较为适宜。发出要约即意味着当事人有主动愿意订立合同的意思表示，要约一旦到受要约人则产生要约约束力。同时要约内容具体确定，则表明磋商行为已经具有明确的内容与行动，使相对人具备产生信赖利益的可能。

综上，在当事人发出要约前的接触行为不能构成当事人信赖利益丧失的基础，要约生效后的接触行为才有可能违反先合同义务导致缔约过失责任。

2、商品房预售合同中缔约过失与违约责任的区别

在商品房预售合同成立并生效后，缔约过失责任并未因合同的生效而消灭，则此时面临着缔约过失责任与违约责任并存的情形，二者在认定上共存在以下差别：

一是构成要件不同，缔约过失责任中违反的义务是先合同义务，发生在合同生效前。而违约责任则是合同生效后，履行过程中相关合同条款义务的违反，二者之间不存在交叉。

二是赔偿责任不同。缔约过失责任根据违反义务的不同可分为两种责任，一是在缔约过程中造成他人固有利益损害的赔偿责任，此时赔偿责任范围不限于信赖利益或者履行利益，包括直接损失与间接损失。二是无加害行为情形下的信赖利益损害的赔偿责任，包括相对人因信赖合同生效而遭受的损失及所失的机会利益，信赖利益损失的赔偿范围不超过履行利益。违约责任的赔偿范围则分为约定与法定，法定范围则为民法典第 577 条规定的继续履行、采取补救措施以及赔偿损失，其中损失范围不得超过违约一方预见或者应当预见的损失。

二、商品房预售合同中缔约过失与欺诈的竞合与区别

1、缔约过失责任与欺诈的竞合

民法典第 148 条规定，一方以欺诈手段，使对方在违背真实意思的情况下实施的民事法律行为，受欺诈方有权请求人民法院或仲裁机构予以撤销，将原合同法第 52 条规定的欺诈后果由无效变成可撤销。民法上的欺诈共有四个构成要件，即具有诈欺行为；诈欺行为与表意人陷于错误并为意思表示具有因果关系；须有诈欺的故意；须施行诈欺之人为相对人或第三人。其中，明确规定“故意”为欺诈的主观构成要件，即存在故意隐瞒事实或者告知虚假情况的主观心态，有观点认为故意包含“欺诈相对人、欲使相对人陷入错误的故意”以及“使相对人因错误而做出一定的意思表示的故意”双重故意。《最高人民法院关于审理商品房买

卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》第九条也明确规定商品房销售合同中的欺诈仅限于故意的情形。在存在欺诈故意且致使当事人基于错误认识作出意思表示的情况下，欺诈便与缔约过失责任产生制度上的竞合。

在欺诈与缔约过失责任构成请求权规范竞合的情形下，可赋予当事人选择权，即由当事人选择通过缔约过失责任追究相对人的损害赔偿赔偿责任，或选择通过构成欺诈而主张撤销合同，从而产生恢复原状的清算义务。

2、缔约过失责任与欺诈的区别

首先，在射程范围上，缔约过失的责任范围广于欺诈。基于私法自治原则，欺诈旨在当表意人的意思形成与决定受到他人不当干涉时，法律应予以保护。而缔约过失责任则源于诚实信用原则的遵守，不仅包括意思表示阶段违反诚实信用原则，亦包括违反先合同义务的其他情形，具有相对开放性。因此，构成民法上的欺诈则一定构成缔约过失责任，但构成缔约过失责任不一定构成欺诈。

其次，举证难度不同。欺诈的构成要件相对较为严格。一般而言，主张存在隐瞒真实情况或告知虚假情况举证较易，但关于故意的主观心态的认定则存在一定难度，由于主观心态的不可视性，很难在客观事实中认定相对人在主观上存在欺罔的恶意，而缔约过失责任在举证难度上小于欺诈。

最后，在法律效果上，欺诈产生的法律效果要强于缔约过失责任。根据“弱要件产生弱效果、强要件产生强效果”的逻辑原理，欺诈的认定明显难于缔约过失，因此其责任必然重于后者。欺诈会产生退一赔三或退一赔一等惩罚性赔偿责任，而在缔约过失责任中一般赔偿责任仅限于信赖利益的损失，且不得高于履行利益。

来源：“浦江天平”公众号

3、中介合同纠纷中如何认定委托人是否构成“跳单”？

作者：邓珍、方靖 发表于上海高院

“跳单”并非严格意义上的法律术语，俗称“跳中介”，常见于二手房买卖或房屋租赁中介纠纷中。《民法典》明确禁止“跳单”行为，对于违背契约精神的“跳单”行为上升到法律层面进行严格规制。本期《案例参考册》从“跳单”规定的法律解析入手，结合具体案例，

就司法实务中“跳单”行为认定中的举证责任分配问题、“跳单”行为的审查要点及其法律后果判定作出阐述。

上海中原物业顾问有限公司诉周某某居间合同纠纷案

裁判要旨

二手房买卖中，委托人（买方或卖方）在与中介人建立中介合同关系后，利用该中介人提供的交易机会或媒介服务，通过其他中介人或者直接与交易方订立房屋买卖合同，应向该中介人承担违约责任。

在认定是否构成“跳单”的审查中，除遵循民事诉讼举证责任分配一般规则“谁主张，谁举证”外，应区分不同构成要件，充分考虑中介合同履行的信息不对称的特点，从衡平各方法益的角度，分担举证责任。

法官解读

从委托权限、缔约主体和时间、佣金金额等审查“跳单”构成要件。

基本案情：2020 年 1 月 5-13 日，A 中介公司向周某某推荐了数套房屋，并于 13 日带周某某及其母亲江某某看了涉案房屋，当日即与周某某签署了《看房确认书》。看房确认书中确认了双方权利义务、A 中介公司独家居间人的地位、并约定周某某与出售方签订买卖合同（无论通过何种渠道成交），应按售价 2% 支付“报告居间报酬”，且实际成交后，需另行支付 2% 的“媒介居间报酬”。

2020 年 1 月 15 日，周某某的母亲与涉案房屋卖方在 B 中介公司的居间下签约成交，约定各付佣金总房价款（414 万元）的 1%。

A 中介公司诉至法院，要求周某某支付涉案房屋售价的 2% 的佣金。

审理中，周某某称其并非实际成交人，认可其母亲最终选择 B 中介公司成交是因为其佣金较低，并称在 A 中介公司带看之前 B 公司已经带其母亲看过涉案房屋，但并未提供充分且真实有效的证据。

裁判结果：法院判令周某某支付 A 中介公司佣金 2 万元。

案例评析：

一、“跳单”行为的概念

“跳单”并非严格意义上的法律术语，俗称“跳中介”，常见于二手房买卖或房屋租赁中介纠纷中。在二手房买卖中，“跳单”是指合同的一方或者双方当事人已经与中介人订立了合同，中介公司已经按照协议履行了提供中介信息，并促使买卖双方见面洽谈等促进交易的义务或者媒介服务，买卖一方或双方为了规避或减少按照协议约定履行向中介人交付中介费的义务，跳过中介而私自签订合同的行为。

二、《民法典》前后我国对“跳单”行为的规制

在《民法典》之前，法律法规并没有明文规定“跳单”行为的认定及法律后果。司法实践中，由于缺乏针对性的法律规定，对何种情况构成“跳单”以及中介合同中禁止“跳单”条款的法律效力如何，理解不一。

法院对于此类案件主要依据诚实信用原则以及《中华人民共和国合同法》第四百二十四条、第四百二十六条关于居间合同的规定进行审理。最高人民法院于 2011 年 12 月 20 日发布的指导案例 1 号（上海中原物业顾问有限公司诉陶德华居间合同纠纷案）很大程度回应了实践需要，尤其着重分析了关于禁止“跳单”条款的法律效力问题，亦分析了禁止“跳单”条款的可撤销问题。

《民法典》第九百六十五条明确规定“跳单”行为的认定与法律后果，明确规定“委托人在接受中介人的服务后，利用中介人提供的交易机会或者媒介服务，绕开中介人直接订立合同的，应当向中介人支付报酬。”该新增条文明确禁止“跳单”行为，对于违背契约精神的“跳单”行为上升到法律层面进行严格规制。

三、《民法典》中“跳单”规定条款的法律分析

（一）“跳单”行为的构成要件

1、前提要件：委托人接受了中介人的服务。

实践中，中介合同名称多样，有“居间协议”“房屋买卖服务合同”“看房确认书”等。判断核心是合同是否生效且中介公司是否向委托人提供二手房买卖的信息和媒介服务。

2、核心要件：委托人利用了中介人提供的信息机会或者媒介服务。

具体审查要素：出售方是否独家委托以及委托条件；委托人与中介人之间有无委托协议，是否独家委托；哪方中介先行提供房源信息、带看房屋，带看时间及相应证据；不同中介人分别提供了哪些服务；委托人和中介人约定佣金由谁支付，委托人与实际成交中介约定佣金

支付标准及实际支付主体及金额，委托人有无逃避付佣的动机；若实际签约主体与委托人不同一，则其与委托人的关系，以及在涉案中介人提供服务时，该实际签约主体有无参与。

3、行为表现：委托人绕开中介人直接订立合同。

（1）不通过中介，委托人直接与合同相对方签约；

（2）委托方通过其他报价更低的中介方与合同相对方签约；（3）委托方将信息透露给亲朋好友，以亲朋好友的名义与合同相对方签约。

（二）“跳单”行为的法律后果

《民法典》对“跳单”规制的法律后果是“应当向中介人支付报酬”。关于该“报酬”的性质是属于委托人应承担的违约责任还是中介合同的对价，实践中理解不一。

笔者认为，在“跳单”情形下，中介人往往并未完全履行完毕合同约定的中介服务，若理解为对价，仅按照已经完成的部分收取报酬，无法在委托人违约情形下，充分保障中介人的权益。若参照“附条件民事法律行为，当事人为自己的利益不正当地阻止条件成就，视为条件已经成就”的规则，亦存在一定障碍，首先，上述规则是针对合同效力问题，本条是合同履行问题；其次，视为条件已经成就在此适用，容易导致中介人并未完成全部居间服务却能收取全部佣金的不公平结果，造成对中介方的过度保护。

而委托人“跳单”，其实质是对双方中介合同履行的违约，大部分中介合同均有关于禁止“跳单”的条款，若无，亦可从违反合同履行的诚实信用原则角度考量。将该行为约定为违约行为有利于促进中介公司的正常经营发展，有利于鼓励诚信交易。

（三）“跳单”行为认定中的举证责任分配新思考

二手房交易过程中存在信息完全不对称的情况，买方无法了解房屋是否在该中介独家委托销售，亦不知中介方与交易相对方约定或实际收取的佣金金额，与自己的佣金约定是否合理。而若确实存在“跳单”，基于同行竞争关系，最终成交的中介不可能向其提供带看记录、磋商记录、居间协议、实际成交价约定、佣金确认单、实际佣金支付凭证等。房屋买卖交易相对方亦存在逃避佣金的可能，或者存在多一事不如少一事的心态，拒绝向中介人提供上述信息和证据。

笔者认为，在认定是否构成“跳单”的审查中，除遵循民事诉讼举证责任分配一般规则“谁主张，谁举证”外，应区分不同构成要件，充分考虑中介合同履行的信息不对称的特点，从衡平各方法益的角度，分担举证责任。

具体为，在中介人以委托人“跳单”为由起诉要求委托人支付报酬时，对构成要件中的前提条件和行为表现要件的举证责任应归于中介人，即中介人需举证其与委托人建立了中介合同关系并且向其提供了服务的事实以及委托人绕开其最终成交的事实。而对构成要件中核心要件，即对委托人是否利用了中介人提供的信息机会或者媒介服务进行审查时，应要求中介人就其知道或应当知道的事实，如涉案房屋其是否独家委托销售、其提供的服务的过程（提供房源信息、看房、磋商交易条件、初步签约、协助办理贷款等）进行举证。而委托人则需要就其掌握的事实和证据进行举证，如最终成交中介的带看记录、磋商记录、居间协议、实际成交价约定、佣金确认单、实际佣金支付凭证等，以证明其系通过其他中介的正常居间成交并支付了合理的佣金，并不存在利用原告该中介人提供的信息机会或者媒介服务的恶意。

四、对于禁止“跳单”条款的法律效力认定

指导性 1 号案例认为该约定目的在于防止买方一方面利用自己的信息和服务，另一方面又绕开自己（中介公司），从而使自己得不到应得的报酬，不属于免除其责任、加重对方责任、排除对方主要权利的情形。且“跳单”行为违反了诚实信用原则，当事人将该行为约定为违约行为并应当支付违约金，是对中介公司合法利益的正当保护，有利于促进中介公司的正常经营发展，有利于鼓励诚信交易。故认定有效。

笔者认为，即使《民法典》增加了关于禁止“跳单”的规定，对中介合同中有关禁止“跳单”条款的效力，也应具体案件具体分析。

五、本案对“跳单”行为的审查要点

详见上文“裁判思路”及“跳单行为的构成要件”部分。

六、本案对“跳单”行为的法律后果的判定

A 中介公司是否有权按照看房确认书第二条第 2 款约定主张售价 2% 的佣金？居间方在居间过程中应履行的义务内容包括提供有用的房源信息、带看房屋、协助双方商谈价格、协助办理贷款、协助办理产权过户手续等。而本案中，A 中介公司仅提供了房源信息和带看房屋，其余义务尚未履行，合同约定的报告居间报酬过高，故酌定为 2 万元，对逾期利息不再支持。

来源：“浦江天平”公众号

四、观点争鸣

1、审理建工案件的 3 种思维。

作者：李兴 上海市第一中级人民法院民事审判庭（环境资源审判庭、执行裁判庭）
审判长、三级高级法官

建设工程施工案件的证据事实多、利益调整大、审理周期长、专业性强，历来是审判实践的难点。2021 年施行的《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》（以下简称《司法解释》），整合了两部原有的司法解释，汇聚了此类案件的典型裁判规则。完整理解这部司法解释，准确适用裁判规则，需要我们具备特定的思维方式，穿透查清案件事实，合理掌握审理方向。

01 对违法承包的穿透认定思维

建筑企业实行资质等级管理，承包方式、质量安全等均受到强制性规范的约束。实践中，有大量的“实际施工人”未通过合法的方式承揽工程，但事实上却承担了施工任务。《司法解释》第 1 条罗列了缺乏资质、借用资质、违反招投标法、违法分包转包等导致建设工程施工合同无效的情形，针对不同类型的违法承包关系，《司法解释》在结算条款认定（第 2、22、23、24 条），权利主张主体（第 35、43、44 条）、损失责任分配（第 6、7、15 条）等方面确立了特殊规则。

（一）实际施工人的主体确定

“实际施工人”是 2004 年《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》创设的用语，一般是指无效施工合同中具体组织施工的人。明确了实际施工人，就能以此为中心调查、确定多个主体之间的关系结构，分清不同主体的利益立场以及在施工中的功能地位与代表权限。即使案件中出现许多当事人，或证据中显现多个关键人物，也能在审理中保持清晰的思路，查明项目发包的链条和纠纷产生的源头。

实践中，大部分实际施工人都是从事建筑业的个人，一般也会签订书面合同。如果不存在书面合同，或者虽有合同，但当事人存在争议，则主张作为实际施工人的主体，就需要举证证明其承担了材料采购、施工组织、民工工资支付 3 项主要义务。有的主体，比如项目介绍人、参与管理者或零散的民工班组负责人，虽然也领取报酬，但其所涉的法律关系并不是建设工程施工合同关系，审理中应当注意区分。

在《司法解释》的不同条文中，由于规则的价值取向不同，实际施工人的含义范围也存在不同程度的差异，这就需要在审理中进行细致的辨别：

1. 工程质量问题涉及的主体范围最广

根据《司法解释》第 6、7、15 条规定，所有无效合同承包人都应承担质量赔偿责任。借用资质施工人，违法分包、转包承包人（包括多层违法分包、转包链条中的所有承包人）应当与被借用资质人、总包人、分包人共同承担质量赔偿责任。

2. 特别权利保障的适用范围应严格限缩

《司法解释》第 35 条规定的工程款优先权主体，就不包括违法分包、转包的实际施工人。而第 43 条规定，实际施工人可以请求发包人在欠付相对方的工程款范围内，对其直接承担付款责任。根据最高法院的相关裁判观点，该条中的实际施工人不包括多层违法分包、转包的实际施工人。

（二）无效类型的区分

转包、违法分包、借用资质（挂靠）都是建筑市场中常见的违法承包类型。借用资质行为是双方结合最紧密的类型，借用资质人与转包施工人一样，都实际进行全部工程施工。区别在于，借用资质人已经有了对外以他人名义活动的授权或表象，转包是承包人将所承接的工程全部发包给他人，违法分包则是承包人将自己承接工程的一部分以法律禁止的方式再发包给他人。区分无效的类型，要抓住实质特征，而不能仅根据合同表面的约定进行判断。比如，“内部承包协议”是借用资质常用的合同名称表述，但其实际约定或行为也有可能是转包、违法分包。

司法实践中，区分无效的类型对具体争议处理具有实际意义：

第一，借用资质人通常具有对外代理被借用资质人从事民事法律行为的表象，可能对相对人构成有权或表见代理。

第二，发包人明知的借用资质人，可以认定其与发包人形成事实上的无效施工合同关系，借用资质人可以直接向发包人主张结算。

第三，转包人往往不对工程进行实际管理，而违法分包人则通常承担部分施工并对工程整体进行管理。根据最高法院的相关裁判观点，未实际从事管理的转包人、被借用资质人无权主张无效合同约定的管理费。

（三）违反招标投标法的行为辨别

《司法解释》第 2、22、23 条，贯彻招标投标法的原则，对通过招标投标程序订立的施工合同条款适用进行了严格规制，识别此类行为也是建工案件审理的重点。上述规则的基本精神是，在招标投标程序合法的情况下，中标通知到达，合同关系即告成立，当事人不得另行签订实质背离招标投标文件的合同，也不能在履行中擅自变更实质性条款。

所谓“黑合同”，就是在招标投标程序外自行签订了其他合同，修改了工程价款、工期、质量、范围等主要条款。这种合同虽然不存在绝对无效的事由，但其中背离招标投标文件实质条款的内容属于无效。法官应当主动查明工程发包是否经过招标投标程序，并对比当事人提交的合同本文，审查是否存在背离招标投标文件的情形。即使当事人实际履行的是“黑合同”，也应当强制按照招标投标文件、中标合同的约定确定工程款等实质内容。

辨别过程中要特别注意 2 点：

一是要区分具有合理依据的正常合同变更与擅自变更。比如，施工过程中出现了规划变更或者人工材料市场出现了难以预料的显著上涨，就不能绝对排斥当事人在合理范围内的调整。

二是要审查招标投标程序本身是否合法。如果存在先施工后招标等虚假招标的情况，那么招标投标文件本身就是无效的，不能作为权利义务依据，应以实际履行合同为准（《司法解释》第 24 条）。

02 对专业鉴定的基础审查思维

工程鉴定有 3 个显著特点：

一是鉴定并非必然需要启动。对当事人已经达成合意的事项，不能随意鉴定。

二是鉴定结论并不当然存在唯一正确答案。与结论非此即彼的真伪鉴定相比，鉴定机构不可能仅根据工程的客观物理状态完成工程造价鉴定，而是需要根据当事人约定和证据事实，选择合理的计价原则，认定真实的工程量，确定必要的鉴定范围。

三是鉴定结论的内容可分。当事人有权对其中各个部分的合理性提出异议、进行辩论，法官也应当对异议部分的最终采信结论进行论证。如果法官不对鉴定活动进行必要引导与审查，就可能导致诉讼资源的浪费和审理期限的拖延，也可能产生“以鉴代审”的现象。为此，《司法解释》第 28-34 条集中对鉴定的审查问题进行了规定。

（一）范围依据的前置审查

《司法解释》第 28-31、34 条是对鉴定范围、依据的规定。当事人有权提起鉴定，但是否需要启动鉴定，是法官需要审查决定的事项。如果对于合同已有明确约定或者在双方自行结算中已达成合意的内容再进行司法鉴定，不仅耗费司法资源，而且对于案件审理没有参考价值，反而会破坏当事人的意思自治。

法官在前置审查程序中应实质把握 4 点：

1. 鉴定的必要性审查

一方提出鉴定申请，另一方可以对必要性提出异议，法官也应当主动审查申请的事项是否属于已经达成合意的范围。比如，如果当事人就工程价款约定了固定总价，对合同范围的造价就不应再进行鉴定。

2. 鉴定范围的限定

大型建工案件的鉴定内容庞杂，工程造价也分为不同的子项目，即使双方对造价、质量等问题存在争议，未能事先自行达成合意，确有必要鉴定的，也应当向双方释明，尽量明确具体的争议范围，缩小司法鉴定的范围。对于质量鉴定，要防止在竣工验收后，发包人无根据地要求全面质量鉴定。保修期内，发包人应当提供具体部位、项目出现影响实际使用的初步证据，鉴定工作仅针对具体质量问题展开。

3. 鉴定依据的质证程序

造价鉴定所依据的基础材料，都必须作为证据提交并经历质证程序，只有根据确认具有真实性、关联性的基础材料作出的鉴定结论，才能被采信。

4. 鉴定方法的依法认定

造价鉴定有很多计价方式（比如固定单价、定额计价），这就需要法官在鉴定启动时就根据合同约定和法律规定（比如黑白合同问题），明确本案鉴定需要采取的计价方式。错误的计价方式可能导致全案结论错误。如果当事人存在计价方式的争议，可以在分清举证责任、鉴定费承担的基础上，要求鉴定机构出具按照不同计价方式计算的结论，供法庭选择。

（二）结论争议的焦点归纳

工程造价鉴定是一个系统工程，审价报告需要根据当事人主张，合同约定的计价方式，竣工图纸、签证单、联系单等施工中形成的变更文件、现场勘验结果等，先就不同的分项出

具结论，再最终形成汇总金额。当事人有权对鉴定报告所有的分项结论提出异议。无论当事人提出多少异议，鉴定报告都应当予以记载，并有针对性地进行回应。

法官审理时，应当在列明当事人主张的基础上，明确具体的异议点及理由。不论争议所涉及的专业术语多么抽象、复杂，都应当从基础逻辑的角度进行概括提炼，尤其要注意运用类比思维，将当事人含糊的主张，用生活中浅显易懂的语言进行归纳整理。

比如，发包人主张部分项目不应当计价时，法官可追问项目是否实际施工；如果已经施工，再明确是否因属于合同内包干项目而不应另行计价，抑或项目是否由于承包人施工不当导致返工。如果承包人主张部分项目计算金额过低，则应当分清该项目是合同内还是合同外增加，鉴定金额是计取的工程量错误还是定额套算的方法错误，还是签证单中记载过于模糊，实际工序存在争议。

总之，只有先把争议项目的焦点进行正确的提炼，才能在最终论证时作出合理的回应。

（三）结论采信的逻辑论证

法官不是技术专家，审查评判鉴定结论，也不是替代鉴定人的专业计算工作，而应是从基础逻辑的角度进行论证、说明。

在明确争议焦点的基础上，首先，我们可以要求鉴定人对当事人的异议及法庭的疑问进行充分回应与说明；其次，应让鉴定人、各方当事人之间进行充分质证、辩论，法庭要穷尽争议事实的查明手段；最后，法庭针对当事人异议的方向予以回应，并将同类问题予以合并，厘清，通过法律观点的评析，论证采信结论的理由。

比如，当事人就多个项目的单价计取提出异议，而该异议又涉及对一份补充协议表述的理解，法官论证的实质问题就应是对该补充协议条款的解释。

03 对权利保护的利益平衡思维

（一）工程款结算权的合理托底保障

《民法典》第 793 条规定，施工合同无效，但验收合格的，承包人可以参照关于工程价款的约定主张折价补偿。建筑市场是劳动力密集行业，即使承包方式出现了违法情形，但在工程质量主体合格的情况下，依然需要平衡利益，托底保障代表施工工人利益的工程款结算权，而不是按照一般无效合同的后果处理方式。

《司法解释》第 17、20、21、27 条延续了这种价值取向，强调工程款的及时足额支付，具体体现为：一是对质保金的返还期限进行了规定，防止发包人恶意扣留工程尾款；二是对增加工程量的认定，不局限于审查书面文件，也需要结合其他证据；三是如果发包人拖延答复结算文件，按合同约定视为认可报送价格的，可按约定处理，遏制发包人的拖延付款行为；四是即使付款期限不明，承包人的工程款包括无效合同的折价补偿款也可从工程实际交付起享有利息补偿的权利。

（二）优先权认定的第三人利益保护

《司法解释》第 35-42 条是关于工程款优先权的规定，工程款优先权的效力优于抵押权，但是需要对行使期间（不得超出应付工程款日起的 18 个月）、权利主体（包括装修承包人，但不包括个人家庭装修情形）、客体范围（仅限于工程款本金）进行严格限定。

值得注意的是，以上规定都是法官需要依职权审查的范围，不属于建设工程施工合同的

当事人可自由处分的范围。如果承包人与发包人约定放弃优先权，也需要主动审查是否实质损害了建筑工人利益。因此，法官面对涉及工程款优先权的调解时，需要保持审慎的态度，必须依法对调解所涉及的优先权期限、范围、主体进行主动审查，防止当事人虚增金额，恶意串通，损害案外人尤其是抵押权人的利益。

（三）工程质量问题的责任分类认定

《司法解释》第11-14、16、18条均是关于工程质量问题的实体规则。建筑安全关系公共利益，应严格贯彻《建筑法》《建设工程质量管理条例》的规定，既要求发包人承担验收责任，也强调承包人的质量瑕疵担保义务。

实践中，要区分质量问题发生的阶段与性质，如果在竣工验收前发生争议，经维修仍然无法验收合格的，则无效合同承包人无权主张参照约定结算；在竣工验收后发生的质量争议，除主体及基础工程外，原则上应当按照保修义务处理。如果承包人主张工程款，而发包人抗辩或反诉质量赔偿责任，应当合并处理，平衡发包人与承包人的利益。

结语

裁判规则总是在一般规律与特殊背景之间演化形成，建设工程施工合同案件的审理，也需要符合相关交易活动的客观实际，法官既要在事实与规范之间把握审理方向，亦要遵循法条背后的价值取向，立足于建筑市场的客观实际，将基础思维方法运用到审理流程中。这既是对过往经验的延续传承，也是面向未来的探索创新。

来自“浦江天平”公众号

2、离婚后共有房屋的相关权益应如何确定？

鲁法案例【2022】563

城镇化进程的不断加快，使得城乡结合部大量住宅房屋进行了拆迁安置。如果拆迁安置之后，又出现夫妻双方劳燕分飞的情况，拆迁安置房屋是否属于共有？是哪一种共有关系？使用权如何分配？一起来看看下面的案例吧~

基本案情

李娜与王小龙原系夫妻关系，婚后同王小龙的父母王父、王母共同居住在王父位于某村的住宅。

2018年5月，由于某村拆迁，王父与拆迁部门签订拆迁补偿安置协议书，约定，王父的住宅房屋被拆迁部门拆除，按人口数量选择安置房；拆迁部门按照现有安置人口，即王父、王母、李娜、王小龙4人，安置给王父A、B两处楼房房屋，并支付相应拆迁安置补偿费用。后王父领取了上述补偿费用，也收取了两套安置房屋。

2020年10月，李娜与王小龙登记离婚，离婚协议书载明，双方没有共同存款、债务和共同房产。

李娜认为，以王父名义签订的拆迁安置协议，安置人口为包括自己在内的四个人，每人的安置面积为47平米，遂向法院提出诉讼，请求判令其与王父、王母及王小龙分割两处安

置房屋。

王父等被告辩称，房子系拆迁而来，原房屋是王小龙和李娜结婚前由王父购买宅基地修建，李娜未投资和参与建房。李娜与王小龙已经离婚，丧失了共同居住的权利，双方离婚协议明确记载双方没有共同存款、债务和房产。李娜获得 47 平方米的安置房面积，是因为她抵扣了王父 40 平方米的房屋；所安置 B 处房屋已经出售他人。

法院审理

在审理过程中，李娜补充诉称，因王父、王小龙辩称将 B 处房屋已经出售他人，故要求确认李娜对 A 处房屋享有居住使用权，可给予对方适当补偿。

法院认为，农业家庭户依户主申请而取得宅基地使用权并非户主一人享有，而应是整个家庭成员之间共同享有。王父与拆迁部门签订的拆迁补偿安置协议书，载明案涉被拆迁房屋的被安置人系本案原、被告 4 人。王父签订合同的行为系代表行为，合同效力及于 4 人。原、被告均属于拆迁被安置人，均享有因拆迁安置获得的权益。原、被告因拆迁取得的安置房，李娜有居住使用的权利。

拆迁房屋安置利益的分割，应综合考虑被拆迁房屋的实际居住使用情况以及保障各家庭成员居住权益等各项因素，遵循公平公正、着重保障房屋实际使用人权益的原则进行处理。王父等被告辩称 B 处房屋已经出售，但未提交充分证据加以证明，该出售事实不能确认。李娜基于王父等辩称 B 处房屋已经出售的理由，要求居住使用 A 处房屋，应予以准许。

关于李娜抵扣王父原房屋面积 40 平方米房屋导致李娜应承担的相应补偿问题，因双方对补偿标准未达成一致意见，且案涉两套拆迁安置房尚未取得所有权，权利人尚未进行析产，故该补偿问题，本案不予处理。

最终，济南市槐荫区法院判决：王父等被告于判决生效之日起十五日内将 A 处房屋交由李娜居住使用。王父不服一审判决，提起上诉，济南中院判决：驳回上诉，维持原判。

法官说法

共有是指两个或者两个以上的单位或者个人对同一不动产或者动产享有所有权。其法律特征如下：

第一，主体多数。共有的主体不是单一的，而是两个或者两个以上的公民、法人或者其他组织。

第二，客体特定。在共有关系中，虽然主体多数，但是客体仍然是特定的，既可以是独立物，也可以是集合物。共有物在共有关系存续期间，原则上不能分割为各个部分，由各个共有人分别享有所有权，而只能是各共有人对共有物共同享有所有权，每个共有人的权利及于整个共有物。这是由一物一权原则决定的。

第三，内容复杂。各共有人对共有物所享有的权利因共有关系的性质不同而有区别，存在着按份共有和共同共有两种共有关系，享有权利、承担义务的方式也各不相同。

本案中，案涉 A、B 两处房屋是特定的客体，共有主体为原被告 4 人，共有关系为共同共有。共同共有，是指各共有人根据共同关系，不分份额地共同享有对共有财产的权利。本案 4 人的共同关系，是因为家庭关系的存在，宅基地使用权是整个家庭成员之间共同享有，且签订安置补偿协议书中明确记载了 4 人均为安置权利人，才发生案涉房屋的共同共有关系。在这种共有关系中，4 人不分份额、平等地享有案涉房屋的占有、使用、收益和处分的

权利，承担的义务也是平等的。

（文中均为化名）

法条链接

《中华人民共和国民法典》

第三百条 共有人按照约定管理共有的不动产或者动产；没有约定或者约定不明确的，各共有人都有管理的权利和义务。

第三百零三条 共有人约定不得分割共有的不动产或者动产，以维持共有关系的，应当按照约定，但是共有人有重大理由需要分割的，可以请求分割；没有约定或者约定不明确的，按份共有人可以随时请求分割，共同共有人在共有的基础丧失或者有重大理由需要分割时可以请求分割。因分割造成其他共有人损害的，应当给予赔偿。

来源：济南市槐荫区法院

3、房屋买受人可否代位行使特定物债权请求权和担保物权请求权

山东高法 2022-12-29 10:48 发表于山东

裁判要旨

开发商怠于行使对其债务人的房屋过户和注销抵押权等与债权有关的从权利，严重影响房屋买受人合法权益的，房屋买受人可代位行使开发商的上述权利，直接向相关第三人主张特定物债权请求权和担保物权请求权，要求第三人履行协助办理房屋过户、涂销抵押登记信息义务。

基本案情

2002 年，鸿基公司与该公司员工刘某签订房屋买卖合同，约定刘某购买涉案房屋。2003 年，农行河北支行与刘某、鸿基公司共同签订抵押借款合同，约定刘某为购买涉案房屋向农行河北支行贷款 20 万元，鸿基公司提供保证责任。之后，三方办理了房屋过户手续和抵押登记手续。2008 年，法院受理农行河北支行与刘某、鸿基公司借款合同纠纷案。审理中，刘某、鸿基公司均认可上述贷款打入鸿基公司账户，并由鸿基公司负责还贷，刘某未参与贷款的使用和偿还。三方达成调解，约定解除抵押借款合同，由鸿基公司偿还剩余贷款本金及利息，刘某不再负担还款义务，法院出具了调解书。后鸿基公司未履行还款义务，农行河北支行申请强制执行。因鸿基公司无可供执行财产，执行案件终结本次执行。2009 年，董某某与鸿基公司签订协议购买涉案房屋，交付了全部购房款，并办理了入住。因涉案房屋登记在刘某名下且存在抵押信息，董某某起诉要求农行河北支行、鸿基公司、刘某解除涉案房屋的抵押手续，并要求鸿基公司、刘某协助将涉案房屋过户至其名下。

法院裁判

天津市西青区人民法院审理后认为，鸿基公司与刘某之间不存在真实的买卖交易行为，刘某并非涉案房屋的实际权利人。鸿基公司作为开发商将房屋出售给董某某，双方签订的买卖协议合法有效，董某某交付全部购房款并已取得涉案房屋，鸿基公司与刘某应共同协助董某某完成房屋过户登记。涉案房屋抵押的主债权人农行河北支行未在主债权诉讼时效期间行使抵押权，鸿基公司亦拒绝履行抵押清偿义务，双方怠于行使权利的行为，对董某某对房屋

的所有权的完整行使造成阻碍，故农行河北支行与刘某、鸿基公司有义务办理注销抵押登记手续。遂判决，农行河北支行、刘某、鸿基公司办理注销涉案房屋的抵押登记，刘某、鸿基公司协助董某某办理涉案房屋的权属转移登记手续，将该房屋转移登记至董某某名下。

宣判后，农行河北支行不服，提起上诉。天津市第一中级人民法院审理后认为，董某某作为行使代位权的债权人和房屋的买受人，有权要求鸿基公司、刘某配合办理涉案房屋的产权过户登记手续，要求农行河北支行配合涂销抵押权登记。遂判决，驳回上诉，维持原判。

本案争议焦点在于房屋买受人可否代位行使特定物债权请求权和担保物权请求权。

1. 存在合法有效的到期债权。代位权诉讼既要认定债权人对债务人的债权进行认定，亦要对债务人对次债务人的债权作出判定，需要从债权具有合法性、债权已届履行期、债权具有确定性等方面进行判断。本案中，董某某与鸿基公司签订订购协议，且足额支付了房款。鸿基公司仅完成交房义务，未履行办理产权过户登记的义务。鸿基公司与刘某签订虚假的房屋买卖合同，实质上是为套取银行贷款，双方之间的房屋买卖合同无效，因涉案房屋已登记在刘某名下，鸿基公司有权要求刘某返还房屋所有权。故董某某与鸿基公司之间，鸿基公司与刘某之间就房屋过户登记均存在合法、确定的到期债权。同时，农行河北支行作为抵押权人未在主债权诉讼时效届满前行使抵押权，作为实际抵押人的鸿基公司有权请求农行河北支行、刘某配合涂销抵押权登记。故董某某与鸿基公司之间，鸿基公司与刘某、农行河北支行之间就解除房屋抵押权登记均存在合法、确定的到期债权。

2. 债务人怠于行使债权以及与债权有关的从权利。债务人怠于行使权利为启动代位权的起因，也是核心要件。怠于行使指应当行使、能够行使而不行使。民法典第五百三十五条将债权人代位权的客体界定为债务人怠于行使的“债权或者与该债权有关的从权利”。本案中，鸿基公司一直怠于要求刘某将涉案房屋所有权人恢复为鸿基公司，怠于要求农行河北支行、刘某配合涂销抵押权登记。其中，房屋过户登记属于“特定物债权”，涂销抵押权登记属于与债权有关的从权利。实践中，多将代位权的客体范围扩张到特定物债权。民法典规定的“与债权有关的从权利”，包括担保物权、违约金、利息等，将抵押权纳入代位权客体范围能够更好地保护债权人及债务人的实质权利。

3. 债务人怠于行使权利影响债权人债权实现。债务人怠于行使其债权与债权人的债权实现之间有直接的因果关系。对于影响债权人债权实现的判断标准，学理上采取“无力说”和“特定物债权说”两种学说。其中“特定物债权说”倾向认为保全必要的标准为“债权实现发生障碍”。具备债权保全必要性，才可证成代位行使他人权利、干涉他人财产关系的正当性。本案中，董某某在涉案房屋未办理不动产登记、存在抵押权的情况下，只能要求鸿基公司配合办理过户登记、涂销抵押权，而涉案房屋因鸿基公司与农行河北支行之间存在借款和抵押关系，鸿基公司无法直接将房屋所有权过户给董某某、无法直接涂销抵押登记。故董某某行使代位权具有必要性和合理性。

本案案号：（2020）津 0111 民初 7434 号，（2021）津 01 民终 5809 号

来源：人民法院报

4、买房时，把房子登记在孩子名下的隐患有哪些？

山东高法 2022-12-27 11:29 发表于山东

离婚时可以分割登记在孩子名下的房产吗？

原则上不可以。如果房产登记在孩子名下，父母离婚时不能主张分割。因为房产登记在孩子名下，根据不动产登记效力原则法律推定房产属于孩子的个人财产，而不属于夫妻的共同财产，除非父母双方能取证证明确实属于夫妻共同财产的才可以主张对登记在孩子名下的房产进行分割。

家庭出现变故父母可以处置该房产吗？

需分两种情况：一种情况下，如果该房产确实属于孩子所有的，父母作为法定监护人在维护被监护人利益的情况可以处置，但必须提供监护人签名保证其具有监护人资格和出售房产是为了未成年人利益的保证书，保证书须经公证处公证。

另外，父母出售房产所得款项应全部用于抚养未成年人。否则，日后孩子一旦提出异议，认为父母侵犯其合法权益，父母还要承担赔偿责任。

另一种情况下，该房产本身属于夫妻共同财产而只是登记在孩子名下的可以主张房屋的处分权。

孩子成年后不赡养父母父母可以收回该房产吗？

需分两种情况：一种情况下，如果该房产确实属于子女所有，待子女成年后，父母不能因为子女不赡养而收回房产；另一种情况下，该房产本身属于父母共同财产，同时确有证据证明的可以主张该房产的所有权。

房产登记在子女名下如何规避风险？

(1) 可以到房产交易中心进行房产份额变更，减少子女名下的房产份额；

(2) 可以到公证处进行房产公证，约定子女未成年时或在父母生前房屋产权收归父母；对于那些计划用于养老的房产，在过户给子女之前，还可以在房产上设立父母的居住权。

【相关法律适用】

《中华人民共和国民法典》

第三十五条 监护人应当按照最有利于被监护人的原则履行监护职责。监护人除为维护被监护人利益外，不得处分被监护人的财产。

未成年人的监护人履行监护职责，在作出与被监护人利益有关的决定时，应当根据被监护人的年龄和智力状况，尊重被监护人的真实意愿。

第二百一十四条 不动产物权的设立、变更、转让和消灭，依照法律规定应当登记的，自记载于不动产登记簿时发生效力。

第二百一十五条 当事人之间订立有关设立、变更、转让和消灭不动产物权的合同，除法律另有规定或者当事人另有约定外，自合同成立时生效；未办理物权登记的，不影响合同效力。

来源：法律服务 160、问律