



不动产征收 法律资讯

2023.12

- 自然资源部办公厅关于印发《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）》的通知
- 自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知
- 上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法
- 湖南省自然资源厅关于印发《湖南省土地征收程序规定》的通知
- 澎湃城市更新大会举行
- 外国记者走进杨浦体验城市更新与科技创新
- 普陀区召开城市更新领导小组大会
- 成年前居住、成年后出国是否属于同住人
- 城更实操分享：从居民对施工时间的误读谈建筑施工噪音的防治

目录

- 一、新法速递..... 1
 - 自然资源部办公厅关于印发《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）》的通知..... 1
 - 自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知 24
 - 上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法 27
 - 湖南省自然资源厅关于印发《湖南省土地征收程序规定》的通知..... 41
- 二、新闻速递..... 48
 - 澎湃城市更新大会举行 48
 - 外国记者走进杨浦 体验城市更新与科技创新 52
 - 普陀区召开城市更新领导小组大会..... 54
- 三、征收实务..... 55
 - 成年前居住、成年后出国是否属于同住人 55
 - 城更实操分享：从居民对施工时间的误读谈建筑施工噪音的防治..... 59

一、新法速递

自然资源部办公厅关于印发《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，发挥“多规合一”的改革优势，加强规划与土地政策融合，提高城市规划、建设、治理水平，支持城市更新，营造宜居韧性智慧城市，部组织制定了《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）》。现印发给你们，请结合实际抓好落实，因地制宜制订各省市的政策指引并及时总结经验，分析问题和矛盾，重要事项及时报告我部。

自然资源部办公厅

2023 年 11 月 10 日

支持城市更新的规划与土地政策指引 （2023 版）

在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，城市更新成为国土空间全域范围内持续完善功能、优化布局、提升环境品质、激发经济社会活力的空间治理活动，是亟需坚持国土空间规划引领、加强规划与土地政策衔接、统一和规范国土空间用途管制的重要领域。为落实《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

千意见》《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》，自然资源部明确的“严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益”四个工作定位要求，在总结各地实践经验的基础上，根据相关法律法规和标准规范，组织编制本政策指引，旨在推动支持城市更新的相关规划工作规范开展。各地可结合实际，按照城市更新的总体要求和目标，因地制宜细化要求，开展城市更新的规划与土地政策探索创新。

一、总体目标

坚持“以人民为中心”的发展思想，以“高质量发展、高品质生活、高效能治理”为目标，以国土空间规划为引领，在“五级三类”国土空间规划体系内强化城市更新的规划统筹，促进生产、生活、生态空间布局优化，实现城市发展方式转型，增进民生福祉，提升城市竞争力，推动城市高质量发展，为地方因地制宜地探索和创新支持城市更新的规划方法和土地政策，依法依规推进城市更新提供指引。

二、基本原则

——坚持规划统筹。国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是优化空间资源配置、开展各类开发保护建设活动的基本依据。应强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，统筹城市更新相关规划和实施全过程，有序推进有机更新。

——坚持底线管控。严守资源安全底线,应严格落实国土空间规划确定的各类管控要求，坚持民生保障、公益优先、补齐短板、保障安全、修复生态、保护传承历史文化，持续改善人居环境品质。

——坚持节约集约。应坚持节约集约利用土地，将存量空间作为规划对象，提倡土地混合使用和空间功能复合，促进空间资源的高效利用。

——坚持绿色低碳。应以生态优先、绿色发展为导向，充分体现人与自然的和谐发展，推进高质量发展，适应未来发展需要。

——坚持多方参与。维护资源资产权益，尊重合法权益，建立多元主体全过程、实质性、高效率的参与机制，充分发挥政府、市场和社会各方的积极性，促进合作共赢，推进治理创新。

——坚持因地制宜。应充分结合不同地区城市发展阶段和不同更新对象的具体情况，因地制宜、一地一策，差异化确定更新对策、更新方式和更新政策，高质量实施城市更新。

三、将城市更新要求融入国土空间规划体系

各级各类国土空间规划的编制应根据城市发展的阶段特征和推进城市更新的要求，着力完善国土空间规划内容和规划管理程序，充分适应城市高质量发展的需要，将有关城市更新的国土空间规划要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管理。

（一）总体规划要提出城市更新目标和工作重点

1. 总体规划

国土空间总体规划（以下简称“总体规划”）应结合城市发展阶段和总体空间布局要求，识别更新对象，提出城市更新的规划目标、实施策略、阶段工作重点以及相关规划管控和引导要求。

——在市/县域层面，在摸清底图底数的基础上，按照全域全要素管控引导要求，明确更新对象的识别原则，提出城市更新的规划目标和工作重点，制定推进城市更新的时序要求和空间管控引导措施。

——在城区层面，根据城市更新的规划目标和工作重点，系统识别更新对象，确定城市更新的重点地区和工作任务。可根据实际需要，拟定城市更新用地的总体规模，划定城市更新规划单元。

2. 近期行动计划

需明确近期重点推进的更新区域和重大更新项目，拟定近期城市更新任务清单，并纳入总体规划的近期行动计划。

（二）详细规划要面向城市更新的规划管理需求

1. 详细规划的编制

国土空间详细规划（以下简称“详细规划”）是实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据。详细规划应结合城市更新实施的特点，面向规划管理需求，将总体规划确定的强制性管控要求、引导措施和城市更新的规划目标，通过“更新规划单元”和“更新实施单元”两个层面分层落实到详细规划中。

——更新规划单元详细规划。应以总体规划为依据，确定更新对象，分解落实总体规划相关要求，明确更新规划单元的发展定位、主导功能及建筑规模总量，提出更新对象的更新方式指引，优化功能结构、空间布局，完善道路交通，提出有关公共服务设施和市政基础设施配置以及空间尺度、城市风貌等底线管控和特色引导要求。更新规划单元详细规划是更新实施单元详细规划编制的依据。

——更新实施单元详细规划。应依据总体规划、根据更新规划单元详细规划，确定更新实施单元的主导功能，结合实施需要、权属关系明确更新对象用地边界，根据不同更新对象的特点优化细化更新规划单元的各项规划管控和引导要求并落实到地块。在更新实施单元详细规划中需充分考虑自上而下的要求、自下而上的诉求以及更新对象的具体情况，协调政府、原权利人、市场主体等各类利益相关方的意愿和诉求，结合更新项目的实施机制和市场需求，研究适配的规划和土地政策。更新实施单元详细规划宜结合城市更新项目实施时序动态编制，是提出更新项目规划条件、规划许可和方案设计的依据。

2. 详细规划的动态维护与修改

为提高对城市更新项目规划管控的精准性和合理性，可对更新规划单元和更新实施单元详细规划进行动态维护和规划修改。

——动态维护。在不突破总体规划和更新规划单元详细规划强制性管控要求的前提下，可通过局部技术性修正和优化调整的方式，对更新规划单元及更新实施单元的详细规划进行动态维护，经法定程序审批后纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

——修改。编制更新实施单元详细规划如涉及突破所在更新规划单元（或详细规划编制单元）强制性规划管控要求的，须经过法定的规划修改程序将更新规划单元及更新实施单元的详细规划予以法定化。

（三）专项规划要因地制宜、多措并举适应城市更新

各类专项规划应充分考虑既有建成环境条件和土地资源情况，在城市更新中综合运用集约复合、多措并举的适用性方式，因地制宜地

满足各专项系统的建设要求。涉及详细规划调整的，依法履行调整程序。

（四）规划许可要有效保障城市更新实施

在确保安全并符合其他相关技术规范等要求的前提下，按照权益保障、渠道畅通的优化办理原则，鼓励探索适应城市更新不同情形的建设用地规划许可和建设工程规划许可办理程序和规则，并与相关行政许可做好衔接，有效保障城市更新实施。

四、针对城市更新特点，改进国土空间规划方法

国土空间规划需要针对城市更新的特点，自上而下、自下而上地开展充分的调查评估，明确城市更新的规划导向，因地制宜地结合城市更新的可实施性，提高规划编制的适应性和对市场的响应性。

（一）开展针对性调查，做好体检评估

在国土空间规划中应认真做好城市更新的调查与评估工作。城市更新的调查与评估一般包括（但不限于）如下方面：

——识别更新对象。将经调查分析后认为生活和生产环境不良、存在安全隐患、市政基础设施和公共服务设施不完善、对环境造成负面影响、城市活力不足、土地利用低效、土地用途和建筑物使用功能不符合城市功能布局和发展要求的片区、建筑物、设施和公共空间等空间对象优先确定为更新对象。

——做实基础调查。综合利用国土调查、城市国土空间监测、地籍调查、国土空间规划、城市体检评估、人口调查、不动产登记等成果，梳理更新对象的现状土地开发强度、土地使用年限、土地和建筑物产权关系及其权属边界、土地用途和建筑物使用功能、建筑质量、

人口规模、人口结构等情况以及历史遗留问题等信息，并将各类数据按汇交要求纳入国土空间基础信息平台，做实城市更新的规划调查基础。

——开展前期评估。开展市政和交通基础设施、公共服务设施和资源环境等承载力评估，加强城市安全、历史文化和生态与自然景观保护、社会稳定等方面的风险影响评估。根据城市更新的需可同时开展其他方面的专项评估。

（二）梳理更新需求和更新意愿

在国土空间规划中通过对客观问题、居民需求两方面的调查分析，汇总形成城市更新的问题清单和需求清单及其空间分布信息，对城市更新涉及的各类权利主体进行更新意愿调查，依法依规尊重相关权利人的合法权益。

（三）开展城市设计等专题研究，前置运营设计结合详细规划，可按需开展产业转型升级、综合交通、历史文化保护、公共服务设施、市政基础设施、地下空间、土壤修复、防灾减灾等方面的研究，并着重围绕城市更新的可实施性，加强城市更新项目运营维护、收益分配，以及建筑工程投资测算等方面的专题研究。深入应用城市设计理念和方法，提高城市空间场所品质。研究结论将作为确定详细规划相关规划指标和管控要求的参考依据。

（四）明确更新重点和更新对策

1. 促进产业转型升级

以产业转型和业态升级为目标，以功能复合、土地和建筑物利用效率提升为重点，老旧厂区和产业园区更新应聚焦产业转型升级和发

展新兴产业,合理增加产业及配套建筑容量,鼓励转型升级为新产业、新业态、新用途,鼓励开展新型产业用地类型探索,推进工业用地提质增效,促进新旧动能转换。合理配置一定比例的产业服务设施,促进产城融合;老旧商业街区 and 传统商圈更新应注重保留特色业态、提升原业态、植入新业态、复合新功能,促进商业服务业和消费层级的多样化发展,推进服务扩容、业态升级与功能复合,提升消费空间品质。

2. 扩容升级基础设施

以保障安全和提升承载力、“平急两用”为目标,以消除具有重大灾害风险的空间隐患、增强城市生命线系统可靠性、合理提高市政基础设施标准为重点,健全基础设施体系,提高基础设施服务水平。

3. 提升社区宜居水平

以建设“15 分钟社区生活圈”为目标,重点改善居民住房条件,重点开展市政基础设施更新改造,重点完善公共空间和公共服务设施,重点保障生命安全通道畅通,合理解决停车难问题,同步开展风貌和环境整治,积极通过存量挖潜和扩容提质,盘活存量闲置和低效利用的房屋和用地,关注弱势群体,补齐短板,消除公共服务盲区,切实提升社区宜居水平。

4. 保护传承历史文化

以保护历史文化资源和历史风貌为目标,以体现城市发展历史的连续性为原则,全面梳理和保护利用更新范围内的历史文化资源。分级分类保护各类不可移动文物、历史建筑、历史文化保护区和古树名木,不拆真建假;加强历史城区和历史风貌的保护与传承,不大拆大

建；在对各类定级文化遗产依法保护的基础上，在城市更新中全面开展对未定级历史文化资源的梳理和评估并提出保护管理要求，建立预保护制度；在保护文化遗产真实性和完整性前提下，着力加强文化遗产的活化利用，凸显城市风貌特征。

5. 优化公共空间格局和品质

因地制宜地增加公共空间的数量和规模，着力完善公共空间布局，优化公共空间功能，强化公共空间的慢行可达性，提升公共空间的服务辐射范围和服务品质；重视将城市蓝绿空间等生态系统要素有机纳入城市公共空间体系，在保护并修复生态系统功能的基础上着力提升城市公共空间的环境品质和生态服务功能。

6. 倡导绿色和数字智能技术

城市更新应面向城市未来发展趋势，积极融入城市发展新理念、城市建设新技术，可重点考虑如下方面：

——以慢行友好和公交优先为导向，在城市更新中结合现有路网和功能布局建设慢行网络，整合多种公交模式优化公交网络，增强就业地、居住地与交通节点、公共服务设施、公共空间的连接性。

——以绿色发展为导向，结合新要求与新技术，重点推进既有建筑绿色化、节能化改造和基础设施绿色化、集约化更新。

——以智慧建设、智慧服务、智慧治理为导向，鼓励在城市更新中采用数字化技术手段，提高城市数字化、网络化、智能化水平，推进智慧城市建设。

（五）确定更新方式和更新措施

按照“留改拆”的优先顺序，在更新规划单元详细规划中对更新对象组合采用保护传承、整治改善、改造提升、再开发和微改造等更新方式，并明确其适用条件。以“保护优先、少拆多改”为原则，在更新实施单元详细规划中对各类建（构）筑物、设施、空间等空间对象，研究确定保护、保留、整治、改建、拆除、重建（含复建和新建等更新措施。

（六）拟定更新实施安排

在详细规划中应以“整体性、同步性”为原则，研究划定城市更新的具体范围，拟定更新项目清单和更新实施计划，在统一规划的前提下协同实施。统筹考虑投资成本、运营效益、收益分配、公益性贡献、实施路径和机制等内容，提出城市更新的项目实施建议。

五、完善城市更新支撑保障的政策工具

为推动城市更新落地实施，应结合城市更新的需要和具体情况，积极探索适应城市更新特点的、差异化的规划和土地政策，充分激发多元主体的更新意愿，鼓励建立城市更新的多元合作模式，以国土空间规划为依据协同推动城市更新实施。

（一）优化规划管控工具

1. 复合利用土地

以提升城市活力和功能集聚度、节约集约利用土地为导向，加强土地复合利用，确定不同情形下土地复合利用的正负面清单和比例管控要求，重点可考虑以下情形：

——在产业用地更新时鼓励配置一定比例的其他关联产业功能和配套设施，促进产业转型升级和产业社区建设。

——在轨道交通站点周边、公共空间周边、各级公共活动中心、重要滨水活动区、历史文化保护区等区域，鼓励土地混合使用，通过多功能复合吸引人口集聚，促进地区活力提升。

——在社区更新中鼓励将居住、研发、办公、商业和公共服务等功能在不影响相邻功能前提下复合设置，建设宜居宜业的生活社区。

——除必须采用独立用地方式建设的设施外，鼓励用地和建筑功能在地上地下统筹安排，在确保安全的前提下复合设置，提高土地节约集约利用水平。

——鼓励在符合规范要求的情况下充分开发利用地下空间，加强地上地下空间的统筹建设和复合利用。

2. 容积率核定优化

以加强保障民生和激励公益贡献为导向核定容积率，在依法依规制定相关规则时，可重点考虑以下情形：

——为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施项目，以及老旧住宅成套化改造等项目，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑规模可不受规划容积率指标的制约。

——在规划条件之外，对多保留不可移动文物和历史建筑、多无偿移交政府的公共服务设施等公益性贡献，其建筑面积可按贡献的相应建筑面积补足。

——为满足安全、环保、无障碍标准等要求，对于增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑量可不计入规划容积率。

3. 建筑规模统筹

以保护文化遗产、历史风貌、山水格局和优化布局为导向，在符合更新规划单元规划要求的前提下，更新实施单元规划的建筑量可在更新规划单元内统筹布局、精准投放，鼓励探索规划建筑量跨更新规划单元进行统筹及异地等价值转移的政策和机制。

4. 负面清单管控

为适应各种不同的城市更新情形，在落实规划强制性要求的前提下，在国土空间规划的编制和实施管理中可采取负面清单管控的方法，以规划的弹性适应市场的不确定性，增强规划实施的操作性，并为创新实践提供空间。

5. 技术标准差异化

鼓励根据实际情况，结合城市更新需求，完善地方规划和建设技术标准。

——在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，在城市更新中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的情形，可通过技术措施以不低于现状条件为底线进行更新，并鼓励对现行规划技术规范进行适应性优化完善。

——鼓励有关行业部门积极探索创新、有效、适用的技术和管理措施，以适应城市更新需求为重点，补充完善各类行业用地标准以及消防、人防、市政等工程技术标准和规范。

（二）丰富土地配置方式

1. 盘活利用存量低效土地

对已经开展调查认定和上图入库，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统的低效用地，可以采取多种方式盘活利用。

——原划拨土地使用权人申请办理协议出让，划拨土地使用权转让申请办理协议出让，经依法批准，可采用协议出让方式办理出让手续，但《国有建设用地划拨决定书》、法律、法规、行政规定等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的除外。

——以租赁方式取得土地的非商品住宅类更新项目，在租赁期内依法依规完成更新改造的，可在租赁期满后依法以协议出让方式取得土地。

——鼓励原土地使用权人依法以转让、经分割审批后部分转让或出租土地使用权等方式盘活利用。

——原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。

2. 规范土地复合利用

规范土地复合利用，推动在城市更新中复合利用、节约集约利用土地，主要涉及土地用途和土地使用年限确定及土地价款计收。

——复合利用土地的用途可按主用途确定，主用途可依据建筑面积占比确定，也可依据功能的重要性确定。土地主用途与原用途一致的，按土地原用途管理；土地主用途与原用途不一致的，依法办理土地用途变更。

——复合利用土地的使用年限可根据土地用途不同，分别设定出让年期，但不得超过对应用途最高出让年期。

——复合利用土地的出让底价按不同用途土地分项评估后确定。

（三）细化土地使用年限和年期

在城市更新中为适应市场需求，鼓励灵活确定土地出让年限和租赁年期。

——对城市更新项目重新组织国有建设用地使用权出让的，可以重新设定出让年限。

——为适应产业发展的实际需要，城市更新可考虑采用少于法定最高出让年限或租赁年期供应产业用地，并允许根据需要予以续期，包括续期在内的总年限不得超过该用途土地的法定最高出让年限或租赁年期。

（四）实施差别化税费计收

以“无收益、不缴税”为原则，城市更新项目可依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策，同时加强对国有建设用地使用税的征管。

——对在城市更新项目中提供公益性建设、实施产业转型升级的，鼓励相应土地在流转中适度减免土地增值税或降低所得税税率。

——探索差别化的国有建设用地使用税税收政策，对闲置和低效的城镇用地加强国有建设用地使用税的征管，促进土地高效利用。

（五）优化地价计收规则

鼓励在城市更新中优化完善地价计收规则。

——改变用途后，补缴土地价款的计收，可以分区域、用地类别，制定以公示地价（或市场评估价）的一定比例核定的统一规则。

——综合考虑城市更新项目土地整理投入、移交的公益用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本，以市场评估价为基础按程序确定土地价款。

——现有工业用地在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（六）保障主体权益

1. 妥善处置历史遗留问题

按照依法依规、尊重历史、公平公正、包容审慎的原则，根据其成因并兼顾土地管理政策的延续性，在保障无过错方利益的前提下，妥善处置历史遗留问题。

2. 依法依规完成确权登记

在缴清土地价款的情况下，城市更新形成的不动产可根据不同情形依法依规进行不动产登记。

——兼容多种功能的土地和建筑物，对于可分割的可考虑按不同宗地范围、不同建筑区域或楼层办理分割审批手续、分区分层设权后，办理不动产登记。

——立体开发的土地，可考虑按地表、地上、地下分层或按建筑功能分区办理分割审批、分别设权后，办理不动产登记。

六、加强城市更新的规划服务和监管

对城市更新开展全流程、精细化、动态化的规划监督和实施评估，搭建政府、市场、社会在开展城市更新时的供需对接平台，保障城市更新高质量落地实施。

（一）完善全生命周期管理

1. 建立健全由“基础信息-意愿征询-编制审批-实施协商-土地供应-规划许可-验收核实-产权登记-监测监管-实施评估”等环节构成的城市更新全生命周期规划管理体系。

2. 建立健全相关利害关系人、社会公众、专家、媒体的参与监督机制，建立健全共商、共建、共治、共享的全过程城市更新多方参与机制。

3. 建立健全要素保障机制，重点考虑土地要素与城市更新规划管理联动，有效解决存量空间盘活利用问题。

（二）促进市场供需对接

1. 鼓励依托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，结合年度国土变更调查、城市国土空间监测、国土空间规划城市体检评估等工作，推进各类经济社会信息数据的加载，搭建适用于城市更新的规划管理和规划服务平台，加强空间治理的基础支撑。

2. 推动政府更新项目、近期待更新项目地块、规划管控要求及配套政策等信息的公开公示，促进市场与更新项目进行对接，充分发挥政府推动公益性更新项目的辐射和撬动作用。

（三）强化土地合同监管

1. 根据城市更新项目的具体情况，通过在其土地使用权出让合同或履约监管协议中纳入相关的要求及违约责任和解决争议的方法等方式，明确实施主体的责任义务、监管内容和监管措施等，鼓励相关行业主管部门通过信息共享、协同管理，加强履约情况监管。

2. 未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效；造成损失的，依法承担民事责任。

（四）加强规划实施评估

1. 在城市国土空间监测和国土空间规划城市体检评估工作中对城市更新开展全流程、精细化、动态化的规划监督,将相应的体检评估结果作为编制、审批、维护、修改规划和审计、执法、监督等工作的重要参考。

2. 依据国土空间规划目标和管控要求,结合更新实施计划,定期对城市更新项目的实施过程、对经济社会发展的贡献以及产生或可能产生的负面影响等实施结果进行动态评估,及时发现问题并督促整改。

附录：相关的土地政策文件

1. 公益设施建设

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

2. 产业土地供应

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

《自然资源部办公厅关于印发<产业用地政策实施工作指引(2019 年版)>的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第 61 号）

3. 产业土地利用

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019 年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

4. 节约集约利用土地

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第 61 号）

《产业用地政策实施工作指引（2019 年版）》（自然资办发〔2019〕31 号）

5. 产业用地划拨转协议出让

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019 年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019 年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

6. 产业用地租赁、先租后让、租让结合

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019 年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

7. 转让

《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34 号）

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

8. 公益奖励

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

9. 土地价款分类计收

《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）

《财政部 国土资源部 中国人民银行关于印发<国有土地使用权出让收支管理办法>的通知》（财综〔2006〕68 号）

《财政部关于进一步加强土地出让收支管理的通知》（财综〔2009〕74 号）

10. 低效用地和产业用地建设用地过渡期

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

《自然资源部办公厅关于印发<产业用地政策实施工作指引(2019 年版)>的通知》（自然资办发〔2019〕31 号）

11. 土地分割或合并

《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34 号）

12. 集体建设用地再开发

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）

《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》（国土资发〔2016〕147 号）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89 号）

附录：支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单
（2023 年版）

一、应由民营企业独资或控股的项目

（一）环保领域

1. 垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目

（二）市政领域

2. 园区基础设施项目

3. 公共停车场项目

（三）物流领域

4. 物流枢纽、物流园区项目

（四）农业林业领域

5. 农业废弃物资源化利用项目

6. 旅游农业、休闲农业基础设施项目

7. 林业生态项目

（五）社会领域

8. 体育项目

9. 旅游公共服务项目

二、民营企业股权占比原则上不低于 35% 的项目

（一）环保领域

10. 污水处理项目

11. 污水管网项目

（二）市政领域

12. 城镇供水、供气、供热项目

（三）交通运输领域

13. 城际铁路、资源开发性铁路和支线铁路，铁路客货运输商业类、延伸类业务项目

14. 收费公路项目（不含投资规模大、建设难度高的收费公路项目）

15. 低运量轨道交通项目

（四）物流领域

16. 机场货运处理设施项目

17. 国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地项目

（五）水利领域

18. 具有发电功能的小型水利项目

（六）新型基础设施领域

19. 智慧城市、智慧交通、智慧农业、智慧能源项目

20. 数据中心项目

21. 人工智能算力基础设施项目

22. 民用空间基础设施项目

三、积极创造条件、支持民营企业参与的项目

（一）交通运输领域

23. 列入中长期铁路网规划、国家批准的专项规划和区域规划的铁路项目

24. 投资规模大、建设难度高的收费公路等项目

25. 城市地铁、轻轨和市域（郊）铁路项目

26. 民用运输机场项目

（二）能源领域

- 27. 农村电网改造升级项目
- 28. 油气管网主干线或支线项目
- 29. 石油、天然气储备设施项目

（三）水利领域

- 30. 具有发电功能的大中型水利项目

自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知

自然资规〔2023〕7 号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，各派驻地方的国家自然资源督察局：

《土地征收成片开发标准》已经部审议通过，现印发执行。

自然资源部

2023 年 10 月 31 日

土地征收成片开发标准

一、根据《土地管理法》第 45 条的规定，制定本标准。

本标准所称成片开发，是指在国土空间规划确定的城镇建设用地区域内，由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动。

二、土地征收成片开发应当坚持新发展理念，以人民为中心，注重保护耕地，注重维护农民合法权益，注重节约集约用地，注重生态环境保护，促进当地经济社会可持续发展。

三、县级以上地方人民政府应当按照《土地管理法》第 45 条规定，依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划，组织编制土地征收成片开发方案，纳入当地国民经济和社会发展规划，并报省级人民政府批准。

土地征收成片开发方案应当包括下列内容：

（一）成片开发的位置、面积、范围和基础设施条件等基本情况；

(二) 成片开发的必要性、主要用途和实现的功能；

(三) 成片开发拟安排的建设项目、开发时序和年度实施计划；

(四) 依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收成片开发范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例；

(五) 成片开发的土地利用效益以及经济、社会、生态效益评估。

前款第(四)项规定的比例一般不低于 40%，各市县的具体比例由省级人民政府根据各地情况差异确定。

县级以上地方人民政府编制土地征收成片开发方案时，应当充分听取人大代表、政协委员、社会公众和有关专家学者的意见。

四、土地征收成片开发方案应当充分征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见，并经集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意。未经集体经济组织的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，不得申请土地征收成片开发。

五、省级人民政府应当组织人大代表、政协委员和土地、规划、经济、法律、环保、产业等方面的专家组成专家委员会，对土地征收成片开发方案的科学性、必要性进行论证。论证结论应当作为批准土地征收成片开发方案的重要依据。

国家自然资源督察机构、自然资源部、省级人民政府应当加强对土地征收成片开发工作的监管。

六、土地征收成片开发方案经批准后，应当严格按照方案确定的范围、时序安排组织实施。因国民经济和社会发展年度计划、国土空间规划调整或者不可抗力等因素导致无法实施的，可按规定调整土地

征收成片开发方案。成片开发方案调整涉及地块变化的，调整方案应报省级人民政府批准；调整仅涉及实施进度安排的，调整方案应报省级自然资源主管部门备案。调整后公益性用地比例应当符合规定要求，已实施征收的地块不得调出。

七、有下列情形之一的，不得批准土地征收成片开发方案：

- （一）涉及占用永久基本农田的；
- （二）市县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的；
- （三）各类开发区、城市新区土地利用效率低下的；
- （四）已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的。

八、本标准自 2023 年 11 月 5 日施行，有效期五年。

上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法

上海市人民代表大会常务委员会公告〔十六届〕第十四号

《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第八次会议于 2023 年 11 月 22 日修订通过，现予公布，自 2024 年 1 月 1 日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2023 年 11 月 23 日

上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法

(1994 年 2 月 4 日上海市第十届人民代表大会常务委员会第七次会议通过根据 1997 年 5 月 27 日上海市第十届人民代表大会常务委员会第三十六次会议关于修改《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》的决定第一次修正 2000 年 11 月 17 日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第二十三次会议第一次修订根据 2010 年 9 月 17 日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议《关于修改本市部分地方性法规的决定》第二次修正根据 2018 年 12 月 20 日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第八次会议《关于修改本市部分地方性法规的决定》第三次修正 2023 年 11 月 22 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第八次会议第二次修订)

第一条 为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续、高质量发展,根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共

和《土地管理法实施条例》等有关法律、行政法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 市规划资源部门统一负责全市土地的管理和监督工作。区规划资源部门负责本行政区域内土地的管理和监督工作。

发展改革、农业农村、经济信息化、生态环境、绿化市容、水务、住房城乡建设管理、交通、财政、人力资源社会保障、国资、统计、审计等部门，按照各自职责，协同实施本办法。

第三条 土地开发、保护、建设活动应当坚持规划先行。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。

国土空间规划包括总体规划、详细规划、专项规划。下级国土空间规划应当符合上级国土空间规划；专项规划应当符合总体规划。

第四条 国土空间规划应当按照国家和本市有关规定编制，强化规划单元划定和空间全覆盖。

本市针对历史文化遗产、带有人文要素的自然景观和公共文化服务设施聚集区，在国土空间规划中分类划定文化保护控制线。

第五条 本市根据国土空间总体规划，制定国土空间近期规划和国土资源利用年度计划，作为分阶段实施国土空间总体规划的重要依据。

国土空间近期规划由市规划资源部门组织编制，报市人民政府批准后实施。国土空间近期规划应当明确近期建设的空间布局、发展方向和时序，规划期限为五年。

国土资源利用年度计划应当统筹安排年度土地准备、土地供应、存量建设用地盘活、低效建设用地减量、新增建设用地的规模、区域，

并明确具体管理要求。国土资源利用年度计划的编制办法由市规划资源部门制定。

本市优先保障中国（上海）自由贸易试验区及临港新片区、张江国家自主创新示范区、虹桥国际中央商务区、五个新城等推进重大战略部署的建设用地需求。

第六条 本市应对未来土地资源配置的战略需要，在国土空间规划中科学划定一定比例的战略预留区。

战略预留区内的土地资源应当予以严格管控。确有符合城市发展功能导向的土地资源配置需求的，应当严格按照国家和本市战略预留区有关规定履行程序后，方可整体或者局部启用战略预留区。

第七条 土地调查应当按照国家和本市规定开展。规划资源部门组织实施土地勘测定界专项调查的，应当按照相关技术规范要求埋设土地界桩。任何单位和个人不得毁损或者擅自移动土地界桩。

第八条 本市耕地保护实行党政同责、一岗双责，属地管理、分级负责。各级人民政府对本行政区域耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。

市、区人民政府应当将上一级人民政府下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务逐级分解下达，落实到具体地块，并对下一级人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。

第九条 本市按照国家规定实行耕地和永久基本农田保护制度。

因土地整理、高标准农田建设、全域土地综合整治等确需对少量零散永久基本农田进行优化的，由区人民政府组织编制优化方案，确

保永久基本农田质量提升、数量增加、布局优化、生态改善，并依法办理相关手续。

因农业结构调整、农业设施建设等，确需将永久基本农田以外的耕地转为其他农用地的，应当按照规定程序办理相关手续，并同步补充数量相等、质量相当、可以长期稳定利用的耕地，但国家另有规定的除外。

本市对承担耕地和永久基本农田保护任务的区给予生态保护补偿。具体补偿办法由市财政会同发展改革、规划资源、农业农村等部门制定。

第十条 本市按照国家规定实行占用耕地补偿制度。

市、区人民政府可以组织开展未利用地开垦、农用地整治、建设用地复垦等，增加耕地面积。新增耕地产生的占补平衡指标，纳入国家统一的耕地占补平衡指标库管理，实行全市统筹、跨区调剂。在保障国家级和市级重大建设项目用地需求的前提下，占补平衡指标可以由新增耕地所在区优先使用。

未利用地开垦、农用地整治、建设用地复垦项目应当符合土地、农业、水利等有关标准和技术规范，按照国家和本市有关规定实施。

第十一条 农业农村部门应当会同规划资源、生态环境等部门，建立健全耕地质量监测网络，对耕地质量进行监测，定期开展耕地质量评价，并依据评价结果采取相应的耕地质量保护与提升措施。

第十二条 本市逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。

市农业农村部门应当根据国家高标准农田建设规划，编制本市高标准农田建设规划，报市人民政府同意后组织实施。区农业农村部门

应当根据本市高标准农田建设规划，编制本行政区域高标准农田建设规划或者实施方案，按照规定报经批准后组织实施。

发展改革、规划资源、水务、财政等相关部门按照各自职责，做好协同实施工作。

第十三条 本市开展乡村地区全域土地综合整治，在国土空间规划确定的乡村规划单元内，统筹农用地和建设用地整理、生态保护修复和国土空间开发活动，优化生产、生活、生态空间布局。

乡镇人民政府、街道办事处应当会同区规划资源等部门，编制全域土地综合整治实施方案，报区人民政府批准后组织实施。

第十四条 建设需要占用国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外土地的，建设单位应当依法向规划资源部门提出建设用地预审申请。规划资源部门应当按照国家和本市有关规定进行建设用地预审。

第十五条 建设占用土地，涉及农用地、未利用地转为建设用地的，应当按照国家和本市规定办理转用审批手续。

永久基本农田转为建设用地的，依法报国务院批准。

永久基本农田以外的农用地转为建设用地的，区人民政府应当组织拟订农用地转用方案；农用地转用方案按照下列规定审批后，由区人民政府组织实施：

（一）在中心城建设用地规模范围内的，分批次逐级上报国务院批准或者由市人民政府根据国务院授权批准；

（二）在城镇、村庄建设用地规模范围内的，分批次报市人民政府批准；

（三）在中心城和城镇、村庄建设用地规模范围外的，逐级上报国务院批准或者由市人民政府根据国务院授权批准。

未利用地转为建设用地的，由区人民政府组织拟订未利用地转用方案，报市人民政府批准后，由区人民政府组织实施。

第十六条 为了公共利益的需要征收农民集体所有的土地的，在依法完成征收土地预告、土地现状调查、社会稳定风险评估、确定征地补偿安置方案、签订征地补偿安置协议等前期工作后，区人民政府方可申请征收土地，并经有批准权的人民政府批准后组织实施。

区人民政府应当在拟征地范围内公示土地现状调查结果。被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人对公示内容有异议的，区人民政府应当组织进行核实；经核实后公示内容有变化的，应当及时公布。

审计部门应当加强对征地补偿费用管理和使用情况的监督。

第十七条 市人民政府应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口和经济社会发展水平等因素制定区片综合地价，确定征收土地的土地补偿费、安置补助费标准，并至少每三年调整或者重新公布一次。

农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿标准，由市人民政府制定。

市、区人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老、医疗等社会保障体系。社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老、医疗保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用，按照本市有关规定执行。

第十八条 建设单位使用国有土地，应当以出让、租赁、作价出资或者入股等有偿使用方式取得。但是，法律、行政法规规定可以以划拨方式取得的除外。

有偿使用国有建设用地，依法采用招标、拍卖、挂牌、协议出让等方式供应。按照法律规定，没有条件，不能采用招标、拍卖、挂牌方式的，经市人民政府同意，可以采用协议出让方式供应土地。

第十九条 国有建设用地供应，由区规划资源部门审查，拟订供地方案，报区人民政府审批；涉及特定区域、项目的，由市规划资源部门审查，拟订供地方案，报市人民政府审批。

第二十条 有偿使用国有建设用地的，由规划资源部门与建设单位签订国有土地有偿使用合同。国有土地有偿使用合同除法律规定应当约定的内容外，还可以约定建设要求、功能业态、产业准入、经济产出、生态环境保护、公共要素配置、房地产转让、土地退出等内容。

第二十一条 建设单位使用国有土地，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地。

建设单位确需改变该幅土地建设用途的，应当依法经规划资源部门同意，报原批准用地的人民政府批准；确需改变有偿使用合同约定或者土地使用权划拨批准文件规定的其他内容，应当按照法律法规的规定和有偿使用合同约定的方式办理。

第二十二条 按照《中华人民共和国土地管理法》第五十八条第一款第（一）项规定，确需使用土地，依法收回国有土地使用权的，规划资源部门应当拟订收回国有土地使用权的方案，报经原批准用地

的人民政府或者有批准权的人民政府批准。规划资源部门应当将拟收回地块的坐落、四至范围、收回理由、收回日期通知土地使用权人，并在地块范围内公告，公告期不少于三十日。

依照前款规定收回国有土地使用权的，应当对土地使用权人给予适当补偿。规划资源部门应当就补偿方案与土地使用权人进行协商，协商一致的，签订补偿协议；无法达成一致意见的，由规划资源部门委托评估机构进行评估后确定补偿方案，并报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准后实施。

征收国有土地上房屋，同时收回国有土地使用权的，按照国有土地上房屋征收的有关规定执行。

第二十三条 农村村民建住宅，应当符合国家有关规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过市人民政府规定的标准。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的，区人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取的措施，按照本市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民经依法批准异地建住宅的，其原有的宅基地应当由村集体经济组织依法收回；按照规划要求，宅基地上的建筑物、构筑物和其他附着物不再保留的，农村村民应当在规定的期限内拆除。

本市鼓励农村村民建房采用集体建房方式，引导村民建房向农村居民点集中。

本市鼓励农村集体经济组织及其成员在符合国土空间规划、用途管制要求，尊重农村村民意愿的前提下，利用闲置宅基地和闲置村民

住房，发展乡村民宿、乡村休闲旅游等乡村产业，并依法办理相关手续。

第二十四条 农村集体经济组织使用国土空间规划确定的集体建设用地兴办企业，或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向区规划资源部门提出申请，由区规划资源部门审核后报区人民政府批准。相关建设用地必须严格控制，并符合用地标准、生态环境、产业政策等要求。

鼓励乡村休闲旅游、农产品加工、乡村商贸流通等乡村重点产业和项目，以及一二三产业融合发展项目，使用集体经营性建设用地。

本市按照国家规定推进集体经营性建设用地出让、出租，健全城乡统一的建设用地市场。

第二十五条 国有土地使用权出让、国有土地租赁和集体经营性建设用地使用权出让、集体经营性建设用地出租等，应当按照国家有关规定通过公开的交易平台进行交易，并纳入统一的公共资源交易平台体系。

鼓励土地使用权转让、出租等交易活动在土地交易平台进行。

第二十六条 建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，应当按照国家有关规定办理相关手续。

临时使用农用地的，土地使用人应当履行复垦义务，按照国家规定完成土地复垦工作。土地使用人应当在土地复垦费用专门账户中足额预存土地复垦费用。

第二十七条 本市实行土地储备制度。市、区人民政府应当根据国土空间规划、国民经济和社会发展的需要，合理确定未来一定时间内

的土地储备规模。依法征收、收回、收购或者依法取得的其他土地，可以纳入储备范围。

本市建立健全土地收购价格确定机制。依法采用收购方式进行土地储备的，收购价格应当综合考虑土地区位、用地性质、出让年期、土地取得方式等因素，并参照评估价格合理确定。

市、区人民政府可以委托专门机构对储备土地进行管护。受委托的专门机构应当建立巡查制度，加强储备土地的管护，发现储备土地上存在违法占用、违法建设、违法倾倒等行为的，应当及时制止，并报告有关部门依法处理。

本市探索建立土地整备机制，根据区域发展和城市更新需要，划定实施单元，统筹实施土地储备与土地整理。

第二十八条 本市探索创新土地资源配置方式，通过组合供应土地、融合利用土地、零星土地整合和土地置换等，推进城市更新可持续发展。

物业权利人按照本市规定自主或者引入其他主体，以拆除重建、改建、扩建以及土地用途调整的方式实施城市更新的，可以按照土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限，并由实施主体依法办理存量补地价和相关不动产登记手续。

第二十九条 本市优化调整产业用地的规模和布局，加大先进制造业的用地保障力度。

本市建立完善产业用地融合利用机制，工业、研发、仓储、公共服务配套等功能用途互利的用地可以按照规定混合布置、立体设置。

本市优化确定产业用地开发强度和供应方式。规划资源部门可以采取长期租赁、先租赁后出让、弹性年期出让等适宜的方式供应土地。

第三十条 本市推行社会投资项目用地清单制度。

土地供应前，相关行业主管部门、区人民政府按照规定开展地质灾害、地震安全、压覆矿产、气候可行性、水资源论证、水土保持、防洪、考古调查勘探发掘等评估，对文物、历史建筑保护对象、古树名木、人防工程、地下管线等进行现状调查，并将评估和调查结果提供给规划资源部门。

土地供应时，规划资源部门将评估和调查结果一并提供给土地使用权人，土地使用权人不再单独开展上述评估和调查，但国家另有规定的除外。

第三十一条 规划资源部门应当推进土地管理审批制度改革，通过多种有效方式，进一步简化审批材料、缩减审批时限、优化审批环节，提高审批效能。

规划资源部门组织编制国土空间详细规划时，可以进行建设用地规模审查。国土空间详细规划编制阶段已经完成建设用地规模审查的，规划资源部门进行建设项目用地预审时可以对用地规模进行审查。

第三十二条 本市建立土地利用综合绩效评估制度。市规划资源部门会同市发展改革、经济信息化、生态环境、国资、统计等部门制定土地利用综合绩效评估指标。评估指标应当包括经济产出、社会效益、生态环境、创新引领等内容。

区人民政府根据土地利用综合绩效评估指标,组织开展本区域内土地利用综合绩效评估工作,根据评估结果分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策,并结合城市更新、低效建设用地减量、土地储备等工作,通过提质、转型、退出等方式予以分类处置。

第三十三条 本市加强土地管理数字化建设,依托“一网通办”“一网统管”,建立健全全市统一的国土空间基础信息平台,整合规划和自然资源、生态环境、经济社会等相关空间数据,实现土地管理全流程数字化和国土空间整体智慧治理。

规划资源、发展改革、经济信息化、农业农村、生态环境、绿化市容、水务、住房城乡建设管理、交通、财政、人力资源社会保障等有关部门依托国土空间基础信息平台,加强数据共享,推动土地管理相关行政审批、监测、执法的业务协同,推进土地全生命周期管理。

第三十四条 本市加强土地高质量保护开发利用标准化体系建设,按照科学规范、系统完备、结构优化、协调配套的要求,制定国土空间规划编制、耕地保护、国土空间生态修复、土地节约集约利用等方面的标准和规范。

第三十五条 本市鼓励企业、高等院校、科研机构 and 行业协会、学会等社会组织,依托科技创新平台,开展土地保护、开发、利用、管理的科技研发和成果转化工作。

本市支持土地生态基底调查、土地资源可持续利用、国土空间优化开发等新技术、新工艺的研发、应用和示范推广。

第三十六条 本市鼓励社会资本通过自主投资、与政府合作和公益投入等模式参与土地整理、土地复垦、高标准农田建设、低效用地再开发等活动。

第三十七条 本市加强与长江三角洲区域相关省、市土地资源管理的协同，按照一体化、高质量的要求，在基础设施、生态环境、公共服务、产业布局等方面，推进空间规划相互衔接和国土空间协同治理，探索建立跨区域统筹用地指标的土地管理机制。

第三十八条 市规划资源部门根据授权对市相关行政管理部门、区人民政府、市人民政府派出机构的土地管理情况进行土地督察。

有关单位和个人应当配合土地督察，如实反映情况，提供有关材料。

督察部门发现有违反土地管理法律法规，或者落实国家和本市有关土地管理重大决策不力等情形的，可以出具督察意见书，并依法追究相关单位和责任人的责任。相关单位应当认真组织整改，并及时反馈整改情况。

第三十九条 本市综合利用遥感监测、无人机航摄等技术，加强对土地利用状况的动态调查，并依据调查情况采取相应的监管措施。

市规划资源部门应当会同相关部门加强土地交易市场信用监管，推进土地市场信用档案建立、信用信息归集、信用分级分类监管等工作。

第四十条 违反本办法规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

违反本办法第七条规定，毁损或者擅自移动土地界桩的，由规划资源部门责令限期改正，处二百元以上一千元以下的罚款。

第四十一条 本办法自 2024 年 1 月 1 日起施行。

湖南省自然资源厅关于印发《湖南省土地征收程序规定》 的通知

湘自资规〔2023〕6 号

各市州、县市区人民政府：

《湖南省土地征收程序规定》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

湖南省自然资源厅

2023 年 11 月 16 日

湖南省土地征收程序规定

为加强土地征收管理，规范土地征收行为，切实维护被征地农村集体经济组织和被征地农民的合法权益，保障经济社会发展合理用地需求，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《湖南省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法律法规，结合我省实际，制定本规定。

一、土地征收需符合公共利益。为了公共利益的需要，设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府认为确需征收农民集体所有的土地的，应符合《中华人民共和国土地管理法》第四十五条的规定，可结合用地项目立项文件，以及相关用地分类标准、划拨用地目录等进行分析，必要时，可组织有关部门、相关领域专家进行论证。实施成片开发建设需要征地的，应当在发布征收土地预公告前按照国务院自然资源主管部门规定的标准编制土地征收成片开发方案，并报省人民

政府批准。

二、发布征收土地预公告。征收土地预公告应当包括征收范围（另附范围图并张贴）、征收目的、开展土地现状调查的安排等内容。征收土地预公告由设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府在拟征收土地所在的乡镇（街道）政务公开栏和村（社区）务公开栏以及村民小组显著位置公开。预公告时间不少于十个工作日，并采取摄影、摄像、公证等方式证明公告内容、时间、地点、期限符合法定要求。自征收土地预公告发布之日起，任何单位和个人不得在拟征收范围内抢栽抢建；违反规定抢栽抢建的，对抢栽抢建部分不予补偿。

三、开展土地现状调查。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当综合考虑最新年度国土变更调查、不动产登记成果和土地实际利用现状等因素，组织开展拟征收土地的现状调查工作。土地现状调查应当查明土地的位置、权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等情况。拟征收土地现状调查结果由被征收土地所有权人（农村集体经济组织、村民小组）盖章确认及三名以上被征地农民签字见证，并附签字农民身份证复印件和联系电话；拟征收土地上农村住宅、青苗和其他地上附着物调查结果由附着物所有权人、使用权人签字确认。不同意签字或者因客观原因无法签字的，可以对调查结果予以公证或者采取摄影、摄像等方式固定相关证据。拟征收土地现状调查结果公示应当不少于五个工作日，并采取摄影、摄像、公证等方式证明公开内容、时间、地点、期限符合法定要求。

四、开展社会稳定风险评估。设区的市（自治州）、县（市、区）

人民政府应当开展拟申请征收土地社会稳定风险评估。评估报告应当载明拟征收土地概况、用途、所在村组和其他利害关系人等各方面意见及采纳情况、评估程序，社会稳定风险因素调查识别、分析研判情况、风险等级评定依据及结论、风险防范应对措施和应急处置预案等内容。经评估，属低风险的可以申请征收，属中风险的暂缓申请征收，属高风险的不得申请征收。

五、拟订征地补偿安置方案。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当依据社会稳定风险评估结果，结合土地现状调查情况，组织自然资源、财政、农业农村、人力资源社会保障、民政等有关部门拟订征地补偿安置方案。征地补偿安置方案应当包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障等内容。

六、发布征地补偿安置公告。征地补偿安置方案拟订后，设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当在拟征收土地所在的乡镇（街道）政务公开栏和村（社区）务公开栏以及村民小组显著位置予以公告。公告时间不少于三十日，并采取摄影、摄像、公证等方式证明公告内容、时间、地点、期限符合法定要求。

征地补偿安置公告应包括以下内容：

- （一）征地补偿安置方案；
- （二）告知听证权利、申请听证期限及方式；
- （三）办理补偿登记方式和期限以及逾期不办理补偿登记的后果；
- （四）异议反馈渠道；
- （五）法律法规规定的其他事项。

七、听取意见和组织听证。在征地的补偿安置方案公告期内，被征地农村集体经济组织及其成员或者其他与土地征收有利害关系的组织或者个人对征地补偿安置方案有意见、建议的，可以通过征地补偿安置公告明确的异议反馈渠道提出。

有下列情形之一的，设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当在公告期满后十五日内组织听证：

（一）二分之一以上被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的；

（二）被征地农村集体经济组织或者被征地农村集体经济组织成员或者利害关系人申请听证且符合听证相关规定的。

设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应按照《自然资源听证规定》（自然资源部令第 6 号）要求组织听证，同一征地补偿安置方案，不同听证申请可合并组织听证。

设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府根据法律、法规规定和征求意见、听证会等情况，认为征地补偿安置方案确需修改的，应当组织修改，并将修改后的征地补偿安置方案按原公告的范围及方式重新公布，公布时间不少于五个工作日，并采取摄影、摄像、公证等方式证明公告内容、时间、地点、期限符合法定要求。

在公告期内未收到听证申请或者不符合听证条件的，设区的市（自治州）、县（市）人民政府在申请征收土地时应当出具情况说明。

八、办理补偿登记。拟征收土地的所有权人、使用权人应当在征地补偿安置公告规定的期限内，持相关不动产权属证明材料，到公告指定的单位、地点办理补偿登记。未在规定期限内登记的，以公示的

土地现状调查结果作为征地补偿安置依据。

九、签订征地补偿安置协议。征地补偿安置方案确定以后，设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府确定的土地征收实施机构应当与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。征地补偿安置协议应当依法约定征地补偿费用的支付期限、方式，交付土地的期限、条件等。

对个别确实难以达成征地补偿安置协议的，设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当在申请征收土地时如实说明。对个别没有签订协议的，可在申报土地征收后继续推进协议签订工作。

十、落实有关费用。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当及时落实土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅以及其他地上附着物和青苗等的补偿费用、社会保障费用等，并保证足额到位，专款专用。有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。设区的市（自治州）、县（市）人民政府在土地征收申请文件中需对费用落实及预存情况进行说明，并附具预存凭证。

十一、申请征地报批。征收土地前期工作完成后，设区的市（自治州）、县（市）人民政府方可提出征收土地申请，依照《中华人民共和国土地管理法》第四十六条的规定报有批准权的人民政府批准。征收土地申请应当自征收土地预公告发布之日起一年内提出，一年内未提出的，应重新启动征收土地前期工作。

十二、发布征收土地公告。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当自收到征地批准文件之日起十五个工作日内，在拟征收土地所在的乡镇（街道）政务公开栏和村（社区）务公开栏以及村民

小组显著位置发布征收土地公告、勘测定界图以及征地批准文件，时间不少于十个工作日，并采取摄影、摄像、公证等方式证明张贴内容、时间、地点、期限符合法定要求。公告应当载明批准征地机关、批准文号、征收土地的批准用途、权属、范围、面积以及征地补偿标准、征收时间以及不服征地批准文件可依法申请的法律救济途径及期限。

十三、支付征地补偿安置费用。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府应当自发布征收土地公告后三个月内，对已经签订征地补偿安置协议的，将征地补偿费用足额支付到位；对未签订征地补偿安置协议的，应当作出征地补偿安置决定并依法送达后，将所涉及的征地补偿费用存入指定银行账户。

十四、交付土地。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府足额支付征地补偿安置费用后，被征收土地所有权人、使用权人应当按征地补偿安置协议的约定或征地补偿安置决定的规定交付土地。

对签署安置协议又不按协议约定交出土地、腾地的，由征地实施机构书面催告当事人履行义务，催告履行期限届满仍不腾退土地的，由设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府作出责令限期交出土地、腾地决定，责令限期交出土地、腾地决定应告知权利救济渠道，在法定期限内不申请行政复议又不提起行政诉讼，也不交出土地、腾地的，由作出有关决定的人民政府依法申请人民法院强制执行。

对收到征地补偿安置决定后未按照规定交出土地、腾地的，由设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府作出责令限期交出土地、腾地决定，责令限期交出土地、腾地决定应告知权利救济途径，在法定期限内不申请行政复议又不提起行政诉讼，也不交出土地、腾地的，

由作出有关决定的人民政府依法申请人民法院强制执行。

十五、办理不动产注销或变更登记。因征收导致全部或部分集体土地所有权、使用权消灭的，由市、县自然资源主管部门依据土地征收批准文件等，报请同级人民政府出具嘱托文件后，不动产登记机构依法办理注销或变更登记。农业农村、林业等部门同时做好承包经营权合同的变更等工作。各部门应及时共享相关信息。

十六、附则。设区的市（自治州）、县（市、区）人民政府要充分利用数字化手段，不断提升土地征收工作的规范化水平和透明度，并按照全省统一部署，及时将征地信息在线备案。涉及土地征收的政府信息应在征收土地的市（自治州）、县（市、区）人民政府及其自然资源主管部门门户网站主动公开。

非农业建设经依法批准使用国有农场、林场、牧场、渔场土地，可以参照本规定执行。

本规定自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期 5 年。法律、法规、规章和上级规范性文件另有规定的，从其规定。

二、新闻速递

澎湃城市更新大会举行

2023-12-14 来源：解放日报

2023 年 12 月 12 日，作为“2023 澎湃城市更新文化月”的重磅活动，“共生·共享·共为-2023 澎湃城市更新大会”在上海张园（W4 栋）举办，并宣布张园成为澎湃城市更新大会永久会址和首个澎湃城市更新示范区。本次大会设有院士讲坛、文化讲坛、跨界对“Tan”、院长论坛、国际论坛、文化论坛，并举办澎湃城市更新专家顾问团授牌仪式（第二批），现场发布“2023 澎湃城市更新年度榜单”。

一、老城厢的根与新

中国科学院院士常青以《再生：城市更新的适应性途径》为题发表演讲，他表示，城市更新有时并不是直接面对着历史保护的对象，而是面对历史保护周边的建控地带如何进行更新，这是一个更全面的再生模式。

他举出两个案例进行阐述。第一个是上海老城厢方浜路再生。“老城厢是城市的本源。方浜中路是老城厢中最核心且保留下来的地块。”专家表示，即将实施的上海老城厢方浜路再生，实则也是对 20 年前建造的金豫商厦进行二次更新或二次塑形。该项目地处豫园风貌管控范围内，设计需避免 40-60 米塔楼对天际线的影响，最终方案在提高土地利用率的的同时，高层严格压在底线控制范围之内，即站在九曲桥视线范围内看不到高层建筑；为了再现传统街廓，同时利用裙房遮挡

塔楼，控制街廓天际线。方浜路以北，是红色楼台街市；方浜路以南，是黛瓦粉墙的故宅。基于这些场景元素，设计方面，以钢结构打造歇山屋顶，运用现代的表达方式，呼应场地粉墙黛瓦的传统基因。这种古韵新风的现代塑形，同时也运用在奉贤龙门镇历史环境的龙门阁。

演讲中提及的第二个案例是福州中洲岛的设计，历史可追至宋代，因泥沙淤积形成沙洲。后来，继而人们在此建造浮桥、木桥、石桥，连接两岸交通，成为是福州人城市历史记忆的心理地标。经年累月，中洲岛的文化地理和城市运行价值并未改变，依然有望借助再生创意设计，在延续历史、正视现在和再创未来中获得复兴。该设计的价值取向和策略选择有两个要点：其一，传扬“新旧共生，和而不同”的城市更新理念；其二，践行“留”“改”“拆”“拼”并举的再生设计策略。

常青表示，以上设计体现了城市更新的适应性途径——“再生”。即更新不仅是外在的变旧为新，也是内在的活化为新；不是大拆大建为新，而是留改拆添为新。

中国工程院院士、全国工程勘察设计大师孟建民以《城市更新语境下的医院改扩建》为题发表演讲，他表示，城市更新已经出现了五大趋势：从过去的单一到复合、从均值到多元、从分散到集成、从割裂到共享、从封闭到开放。

面向未来，他认为应该用整体观来看待城市更新，他分别用网络性、同构性和渐进性来阐述这样一个整体观。所谓的网络性是指城市的本质特征，它是网络化的，城市更新区域的不同组元要通过网络系统和城市建立起关联和联系。第二个是同构性，是指城市的任何一个

局部的组成部分都具有与城市整体结构相适的一种特征,就如同中医的整体医学观一样来这样认知。第三个是渐进性,是指城市在更新过程当中各种变化是逐步进行的,而不是一种突变。

中国文物学会会长、故宫博物院学术委员会主任单霁翔以《文化的力量,让文化遗产资源活起来》为题发表演讲,他表示,传承,不是我们完整地把一个城市复古地传到后代,而是今天人的创造要科学叠加在历史文脉上,再传给子孙后代,才能展示我们这个城市的风采。

“今天城市更新最重要的核心是以人为本,满足人们不断增加的精神、文化的质量来进行设计,而不是仅仅作为一个一般的建设工程、土木工程来对待。”

二、解读共生、共享、共为理念下的城市更新

新一轮的城市更新已成为万众瞩目的发展大计,涉及经济社会的环境、人口、资源、科技、人文等方面。

由复旦大学国际关系与公共事务学院博士、副教授蒋昌建主持,国际钢琴大师、联合国和平大使郎朗,与 MAD 建筑事务所创始人及合伙人马岩松进行跨界对“Tan”,讨论更新进程中如何保持城市的文化自信。郎朗提到,不管是东方的建筑还是西方的建筑,实际上和音乐是有直接关系的,比如弹一个巴洛克的音乐风格,它有很多装饰音,和巴洛克时期的建筑就非常像,有很多复杂的东西;马岩松指出,城市更新,要展现现代人的多元和现代人的梦想、创造力,不是说一直要附属过去。

院长论坛以“共生”为主题。全国工程勘察设计大师、北京建筑大学建筑与城市规划学院院长张杰,同济大学建筑与城市规划学院院

长、哈佛大学客座教授李翔宁，华建集团华东院党委副书记、总经理牛斌，中国建筑西南设计研究院有限公司党委副书记、总经理吴鸣，结合各自的研究与实践，探讨融入共生理念的城市更新。李翔宁表示，从新旧建筑的共生到城乡的共生，再到人和自然的共生，在这样一个过程当中，我们的概念是不断拓展、不断延伸的。

国际论坛以“共享”为主题。同济大学副校长、瑞典皇家工程科学院院士、中国工业设计协会副会长娄永琪，意大利设计师、孟菲斯学派联合创始人 Aldo Cibic，盖博建筑事务所国际执行总裁、中国区总裁 Marius Ryrko，ARQ 建筑事务所中国区总裁朱立琦，Gensler 副总裁、设计总监薛芸，从国际视角出发，探讨城市更新中如何建立共享机制，实现成果共享。娄永琪指出，人和人的活动是核心，并不是空间好了，再想着往里面装内容，是先有人，再有空间，这是做城市更新项目最核心的。

文化论坛以“共为”为主题。湖南省长沙市政协主席、党组书记陈刚，景德镇陶瓷文化旅游集团董事长刘子力，上海静安置业（集团）有限公司董事长、《静安石库门》作者时筠仑，日清设计创始人宋照青，共同探讨文化引领的城市更新模式，以及如何建立多方合作机制、充分调动全社会的广泛参与。时筠仑以“海上第一名园”张园的更新为例阐释文化传承在更新中的意义，他表示，现在张园原住民或者老上海人看到张园觉得回到了童年，小时候在弄堂里玩耍、去上学，历历在目，因为很多房子都在。

外国记者走进杨浦 体验城市更新与科技创新

2023-11-13 来源：杨浦区人民政府

为进一步发挥进博会的溢出效应，搭建合作、共享的开放性交流平台，近日，瓦努阿图主流媒体记者团和由来自亚非、阿拉伯、欧洲、拉美加勒比地区多个国家的记者组成的外国记者团，来沪报道进博会，并参访杨浦。

在此期间，外国记者们先后走访长白 228 街坊和美团上海总部等企业，实地感受杨浦城市更新治理成果以及互联网企业的创新成果。

长白 228 街坊是上海城市更新发展历程的缩影和典范，承载着一代奋斗者的光荣与梦想。在城市更新的过程中，长白 228 街坊始终秉持“修旧如旧、整旧出新”的原则，最大限度地保留了原来“两万户”工人新村的素墙红瓦建筑外观，同时也焕发出了新的生机与活力。

11 月 6 日，瓦努阿图主流媒体记者团一行来到长白 228 街坊，了解 228 街坊的“前世今生”以及城市更新成功案例背后的故事。记者团一行对这里的艺术氛围、建筑风格和社会发展产生了浓厚的兴趣。他们纷纷表示，通过此次走访，深刻感受到杨浦在城市更新中对于历史文化遗产保护和传承的重视，并表示会将这里的故事带回自己的祖国，向更多人介绍杨浦、展示上海。

11 月 8 日，外国记者团一行来到位于杨浦的美团上海总部。在参观环节中，外国记者团深入了解企业的商业模式和发展历程，亲身体验展馆里的各式装备。“美团竟然有无人机配送服务，这真是不可思议！”来自约旦通信社的拉娜·穆罕默德·尼姆拉特感叹道。

外国记者团对美团的商业模式和创新精神表示惊叹。他们说，美团的发展历程是中国互联网企业快速成长的缩影，这次有幸参访美团上海总部，深入了解到美团的故事，也感受到了中国互联网企业的创新能力和发展潜力。

乘进博之风，扬友谊之帆。此次进博会期间，外国记者团走进杨浦，深入理解杨浦的城市更新、切身感受杨浦的经济社会发展速度，这将进一步推动杨浦的国际化发展。

普陀区召开城市更新领导小组大会

2023-11-18 来源：普陀区人民政府

2023 年 11 月 17 日，普陀区城市更新领导小组大会召开。区委副书记、区长、区城市更新领导小组组长肖文高主持会议并讲话。

肖文高指出，城市更新是实现高质量发展过程中的重要命题，各部门、各街镇、各单位要切实提高思想站位，全面、深刻、准确把握做好城市更新工作的重要意义和丰富内涵，着力把城市更新工作谋深谋实谋细。要分层、分类、分区域地推进城市更新各项工作，努力探索超大城市中心城区现代化治理新路。

肖文高要求，要着力推动城市更新系统治理、更可持续发展。要强功能，提升自身发展指数，聚焦“一带一心一城”重点地区，优化产业结构、夯实发展后劲，有效提升地区经济密度、创新浓度和投资强度。要提品质，提升群众宜居指数，加快推进“两旧一村”改造，重点围绕“半马苏河”做好民生文章。要补短板，增强城市风险承载力和城市体征感知力，提升城市安全指数。

肖文高强调，要着力凝聚齐抓共管工作合力。要持续压实工作责任，继续发挥好区城市更新领导小组办公室的牵头抓总作用，各成员单位要主动跨前、积极作为，扎实推动工作落实。要鼓励社会多元主体共同参与，进一步优化资源配置、实现可持续运营，助力普陀城市更新工作不断取得新的成效。

会上，区建管委、区规划资源局、区房管局、长寿路街道等部门就城市更新工作推进计划作交流发言。

三、征收实务

成年前居住、成年后出国是否属于同住人

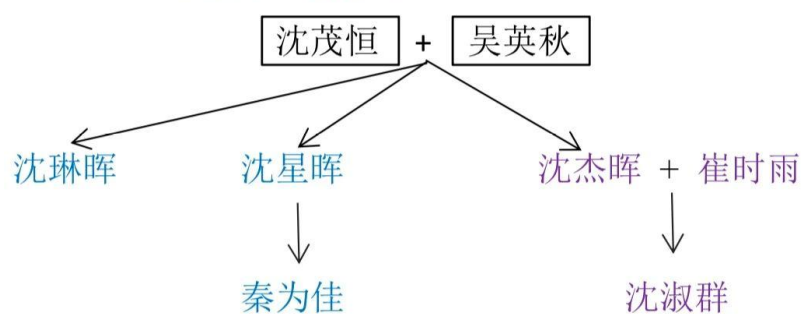
李维世律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会委员

一、案情简介

人物关系

原告方、被告方分别以不同颜色标识



系争房屋为黄浦区公房，2021 年 10 月被纳入征收范围，原承租人为沈茂恒（2002 年过世），沈茂恒过世后，2006 年承租人变更为沈杰晖。沈茂恒育有三个子女：长子沈杰晖、次女沈星晖、小女沈琳晖。征收时共有 6 个户籍在册人员：沈杰晖及其妻女崔时雨、女儿沈淑群、沈星晖及其女儿秦为佳、沈琳晖，各方基本情况如表所示：

户籍人员	末次迁入情况	落户后居住情况	知(支)青/子女	他处房屋
沈琳晖	1993 年自徐汇	未居住	—	徐汇区福利分房
沈星晖	2007 年离退休	未居住	知青	无
秦为佳	1996 年自安徽	未居住	知青子女	1999 年买房， 2006 年结婚买房
沈杰晖	1992 年 回国定居	居住至 2008 年，随后在外租房 照顾吴英秋到 2016 年（2012 年 起老房出租），2016 年吴英秋去 世后回来住到 2018 年，随后老 房出租，住在岳母家	—	无
崔时雨	2000 年 夫妻投靠	居住至 2012 年老房出租，后住 至自己母亲家照顾精神病弟弟	—	无
沈淑群	2000 年报出生	居住至 2018 年，后出国读书	—	无

2013 年，沈星晖、秦为佳签署承诺书，“为打消沈杰晖的顾虑，特对相关问题作如下说明：秦为佳女儿申报入户，纯为预防接种，上幼托，办理健康保险等之用。考虑到吴英秋、沈杰晖、崔时雨、沈淑群是老房的实际居住人，我们重申如遇动拆迁，如果只分一套房，先敬沈杰晖并归他所得。如果按人头分配安置，则各自取得各自的份额。”2021 年 11 月，沈杰晖作为承租人签订了征收补偿协议，分得征收补偿款 491 万余元，其中有 3 万元为崔时雨的特殊困难补贴。因无法协商一致，沈琳晖、沈星晖、秦为佳诉至法院。

二、争议焦点

（一）原告沈星晖、秦为佳签订的承诺书，是否可以视为放弃征收利益？

（二）成年前居住、成年后出国未实际居住的被告三沈淑群是否为同住人？

三、各方观点

（一）原告观点

原告认为，同住人应为三原告。理由是：沈琳晖配偶的福利分房与其本人无关；沈星晖系知青回沪，理应享有征收利益；秦为佳系知青子女回沪，也符合同住人条件，二人签署的承诺书，并无放弃征收利益的意思表示，而且是被沈杰晖胁迫签署的。崔时雨母亲曾享受福利分房，系分给其家庭，故崔时雨不属于同住人；沈淑群成年后即出国，未居住系争房屋，故不属于同住人。因此，原告主张分得 3/4 的征收补偿款，内部需要区分份额。

（二）被告观点

被告认为，同住人为崔时雨、沈淑群二人。理由是：沈琳晖享受过福利分房，虽然系其配偶单位分配，但是调配单上明确写明系分给其家庭，故其仍属于享受福利分房；沈星晖知青回沪证据不足，仅有出沪材料，没有入沪材料，且户籍迁入后未居住，故不符合同住人条件；秦为佳 2013 年签订承诺书，如遇动迁，保证沈杰晖购得一套房，现全部征收利益都不足以购房，故应视为其已放弃征收利益。崔时雨母亲的福利分房明确写明“在册人口肆人，核定叁人”，即父母和弟弟，崔时雨当时已与沈杰晖结婚，分配原因与其无关，故其符合同住人条件；沈淑群虽然成年后未居住系争房屋，但系因出国读书的客观原因，结合其成年之前持续居住系争房屋，应视为保留居住权，符合同住人条件。沈杰晖系承租人，被告内部不需要区分份额，故征收补偿款应当全部归三被告共同所有。即使法庭认定沈星晖或秦为佳为同住人，因沈杰晖系大病老年人，被告方也应当酌情多分。

四、裁判观点

法院认为，关于承诺书，从内容来看，其承诺的两个先决条件“只分一套房”与“按人头分配安置”在本次征收中均未涉及，且从内容上也无法得出沈星晖、秦为佳有放弃全部征收利益的意思表示。关于沈淑群的居住权，2002 年原承租人去世后，系争房屋由沈杰晖一家实际控制使用，在沈杰晖、崔时雨、沈淑群他处并无福利分房或住房的情况下，其三人的居住权益均应位于系争房屋中。结合涉案房屋的来源、居住时间等情况，法院判决沈星晖、秦为佳分别分得征收补偿款 85 万元，沈杰晖、崔时雨、沈淑群分得 321 万余元。

五、案例评析

本案又是居住权之争，当事人的情况是否可视为保留居住权，是同住人认定中永恒的话题。本案中沈淑群只是未成年时居住，成年后出国读书未实际居住。按照主流的司法裁判观点，因未成年人的居住利益依随于父母，如只是未成年时居住、成年时未居住，这种情况很难被认定为同住人。

凡事有例外，本案沈淑群最终之所以被认定为同住人，一方面因为沈淑群成年之前持续居住在系争房屋，成年后也是因出国读书等特殊原因而未居住，另一方面也与系争房屋一直由沈杰晖一家控制管理而无他人介入有关。由此可见，尽管法院对于认定保留居住权持谨慎态度，但并不代表完全不认可特殊情况，作为律师，需具体问题具体分析，维护当事人的合法权益。

城更实操分享：从居民对施工时间的误读谈建筑施工噪音的防治

李登川律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会委员

上海的城市更新项目在建筑施工中，较难处理施工过程中所产生的噪音扰民问题。如处理不当，将面临疲于应付众多居民投诉的局面，且存在项目施工被叫暂停的风险。上海的项目建筑施工在施工过程中所产生的噪音存在哪些法律风险？又该如何应对？笔者将在本文中一一进行解答。

一、居民对上海建筑施工时间的误读

建筑项目的施工较为普遍的开始施工时间为上午 7 时（包括周末），而居民对建筑施工噪音扰民问题最频繁的投诉点便是周末过早施工。多部分居民对建筑施工时间的理解为：工作日 8 时至 12 时、14 时至 22 时，工作日 12 时至 14 时、22 时至次日 8 时、法定节假日，不可以施工，属于扰民（这也是百度里很多专业律师给出的答案）。

实际上，居民对这个有关上海建筑施工时间的理解系误读。笔者通过检索发现，上述不可施工时间段的来源为《北京市环境噪声污染防治办法》第三十五条第一款的第一句，原文为“法定休息日、节假日全天及工作日 12 时至 14 时、18 时至次日 8 时，禁止在已竣工交付使用的居民住宅楼内进行产生噪声的装修作业。”上海类似的规定为《上海市社会生活噪声污染防治办法》第十二条第一款的第一句，时间相比北京宽松，原文为“每日 18 时至次日 8 时以

及法定节假日（不含双休日）全天，不得在已交付使用的住宅楼内进行产生噪声的装修作业。”除此之外，居民们普遍反映的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》中对此并无具体时间规定，且上述法律已被 2022 年 6 月 5 日起施行的《中华人民共和国噪声污染防治法》废止，而新法中同样没有具体的时间规定。

然而，无论是《北京市环境噪声污染防治办法》第三十五条第一款还是《上海市社会生活噪声污染防治办法》第十二条第一款，针对的施工时间都是社会生活噪音中的装修噪声，并不适用于建筑施工噪声。建筑施工的施工时间并没有类似装修施工的规定。

二、噪声污染防治的种类

居民包括一些专业律师对建筑施工时间的误读究其根源在于不了解噪声污染防治的种类。根据现行有效的《中华人民共和国噪声污染防治法》的规定，噪声污染防治主要针对四大类噪声，包括工业噪声污染防治、建筑施工噪声污染防治、交通运输噪声污染防治及社会生活噪声污染防治。

其中根据《上海市社会生活噪声污染防治办法》，上海社会生活噪声污染防治主要包括商业经营活动噪声防治、公共场所噪声防治、车辆防盗报警装置噪声污染防治、住宅小区公用设施噪声污染防治、家庭娱乐活动、宠物噪声污染防治、装修噪声污染防治、学校噪声污染防治等等。

因此，建筑施工噪声和社会生活噪声中的装修噪声不是同一类别！法律法规对每一类型的噪声污染防治都有专门的要求和标准，

在没有明文规定的情况下，不可直接等同或参照适用不同种类的防治标准。

三、上海市建筑施工噪声的防治

根据《中华人民共和国噪声污染防治法》《上海市环境保护条例》《上海市建设工程文明施工管理规定》《上海市建设工程夜间施工许可和备案审查管理办法》等法律法规的规定，上海建筑施工噪声的防治的重点在夜间施工、噪声监测、噪声污染防治实施等等。

（一）夜间施工的禁止与例外

在噪声敏感建筑物集中区域，建筑施工原则上禁止夜间施工，此处的夜间根据《中华人民共和国噪声污染防治法》《上海市建设工程夜间施工许可和备案审查管理办法》的规定，主要指晚上十点至次日早晨六点之间的期间（即 6:00-22:00 为建筑施工的施工时间，且无法定节假日、午休等禁止施工的规定）。

建筑施工虽原则上禁止夜间施工，但抢修、抢险施工作业，因生产工艺要求或者其他特殊需要必须连续施工作业的情况下，可以有关政府部门申请夜间施工。上海夜间施工采取许可和备案审查管理，房屋类建筑工程夜间施工需获得许可（城市更新项目多数属于此类建筑施工），城市道路和公路（包括养护工程）、轨道交通工程不需要许可但需办理备案手续。

需要注意的是，无论是许可还是备案，夜间施工都必须在施工现场显著位置公示或者以其他方式公告附近居民。

（二）噪声自动监测系统的设置

法律法规对于建筑施工的施工时间虽相比社会生活噪声中的装修施工时间稍有宽松，但排放的环境噪声必须要符合国家和上海市规定的环境噪声排放标准，如超标排放，依旧会面临行政处罚。另外，《中华人民共和国噪声污染防治法》明确规定在噪声敏感建筑物集中区域施工作业，建设单位应当设置噪声自动监测系统，与监督管理部门联网，保存原始监测记录，对监测数据的真实性和准确性负责。

（三）噪声污染防治的实施

无论是法律法规的规定还是实践的经验，建议建筑施工的建设单位将噪声污染防治费用列入工程造价，并在施工合同中明确施工单位的噪声污染防治责任。而施工单位应当制定噪声污染防治实施方案，并严格执行，采取有效措施降低噪声。

总之，在面对建筑施工中的居民投诉噪音扰民时，一方面要做好合法合规合理的解释工作，另一方面要督促各方严格做好建筑施工噪声污染的防治工作，切勿因小看噪声污染的防治问题而最终影响整个项目的进程。

中华人民共和国噪声污染防治法

主席令第一〇四号

《中华人民共和国噪声污染防治法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2021年12月24日通过，现予公布，自2022年6月5日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2021年12月24日