



东方律师
SHANGHAI BAR ASSOCIATION



房地产法律资讯

——上海市律师协会 房地产专业委员会

2023 年 11 月刊 总第 83 期

目录

上海市律师协会
房地产专业委员会

2023 年
11 月刊
总第 83 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 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 应丹妮

本期责任编辑:

李鹏飞 邹 苗

政策法规	2
自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知	2
关于强化金融支持举措 助力民营经济发展壮大的通知	5
关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见	9
支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）	15
上海市实施《中华人民共和国土地管理法》办法	27
上海市优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案审批管理办法	35
关于促进和保障“五个新城”建设的决定	39
关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见	43
关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区深化拓展特殊经济功能走在高质量发展前列的若干意见	49
上海市特色产业园区高质量发展行动方案（2024—2026 年）	53
金山区人才住房租购工作实施方案	57
行业动态	59
2023 年 1-10 月份全国房地产市场基本情况	59
2023 年 1-10 月上海市房地产开发、经营基本情况	65
证监会新闻发言人就资本市场支持房地产市场平稳健康发展答记者问	67
中国人民银行 金融监管总局 中国证监会联合召开金融机构座谈会	68
构建房地产发展新模式 推动房地产高质量发展——访住房城乡建设部党组书记、部长倪虹	70
业务问答	73
关于金山区人才购房政策的“一问一答”	73
关于缴纳 2023 年度个人住房房产税有关事项的提示	77
老旧小区既有住宅加装电梯典型案例	81
观点争鸣	94
关于外国投资者赴泰国投资房地产法律重点关注事项指引	94

政策法规

自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知 自然资发〔2023〕237号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

严格国土空间规划实施监督管理，关乎规划严肃性和权威性，关乎民生福祉和高质量发展。近年来，“多规合一”改革取得开创性、决定性成就，确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位，但重规划编制轻规划实施、违反规划进行开发建设等问题仍较为突出，特别是湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故、河南安阳市凯信达商贸有限公司“11·21”特别重大火灾事故、福建泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故等重大安全事故，以及别墅私搭乱建、违规建设“巨型雕塑”等违法违规案件，充分暴露出规划实施违反上位规划、突破详细规划核定规划条件、对未经规划许可擅自建设行为疏于监管、不动产登记办理不规范、违法用地查处不到位等问题，相关自然资源主管部门及其工作人员因未认真履行规划管理职责被严肃追究责任，教训十分深刻。

为贯彻落实党中央、国务院关于统筹发展与安全、提高城市规划建设治理水平、防范化解重大风险的决策部署，汲取重大安全事故和违法违规案件的深刻教训，举一反三，切实加强国土空间规划实施和用途管制监督管理，做到有权必有责、有责要担当、失责必追究，坚决守住法律底线和安全红线，坚决防止规划实施领域违法违规许可、重许可轻监管等问题，现就有关事项通知如下。

一、依据法定规划实施用途管制

经依法批准的国土空间规划是开展各类国土空间开发保护建设活动、实施统一用途管制的基本依据。总体规划和详细规划是实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动和核发规划许可的法定依据。不得以城市设计、城市更新规划等专项规划替代国土空间总体规划和详细规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据。强化国土空间总体规划的指导约束作用，详细规划的编制和修改应当落实上位总体规划的战略目标、功能布局、空间结构、资源利用等要求，不得违反上位总体规划的底线管控要求和强制性内容。依法批准的详细规划纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为规划实施监督管理的重要依据。

二、规范规划条件设置

（一）严格依据详细规划核定规划条件，明确用地位置、面积、土地用途、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、建筑退让、停车泊位以及公共服务、市政交通设施配建、城市设计、风貌管控等。对于乡村产业发展、乡村建设等乡村振兴用地允许适当简化规划条件有关内容。不得将国土空间总体规划和详细规划管控要求之外的非空间治理内容纳入规划条件，不得违反国家强制性标准规范设置规划条件。鼓励地方在规划条件确定后以适当方式进行公开。

（二）以有偿使用方式供应国有建设用地使用权或集体经营性建设用地入市的，市、县自然资源主管部门应当依据详细规划核定规划条件，作为出让公告、有偿使用合同、入市方案的组成部分。以划拨方式供应国有建设用地使用

权或批准使用集体土地举办乡镇企业、建设乡（镇）村公共设施和公益事业的，依据详细规划核定用地的位置、面积、允许建设的范围，纳入国有建设用地划拨决定书或集体建设用地批准文件。用地预审与选址意见书明确的规划要求达到规划条件深度的，可作为规划条件使用。未依法确定规划条件的地块，不得供应建设用地使用权。

（三）市、县自然资源主管部门不得擅自改变规划条件。确需变更的，应当符合经依法批准的详细规划、法律法规以及相关规范的要求。变更内容不符合详细规划的，应当依法定程序修改详细规划后方可办理规划条件变更手续。

三、严格规划许可管理

（一）落实法律法规规定和由自然资源部公布的规划许可实施规范等各项要求，依据详细规划核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证（含临时）；依据村庄规划、县或乡镇国土空间规划管理规定核发乡村建设规划许可证；地方性法规另有规定的，从其规定。核发建设用地规划许可证，应当符合保护耕地和生态环境、节约集约用地的要求，不得违反城镇开发边界的管控要求。核发建设工程规划许可、乡村建设规划许可，应依据职责将涉及安全的要素作为重点审查内容，不符合国家有关安全的强制性标准的，不予核发。

（二）建设用地规划许可证、建设用地使用权有偿使用合同、国有建设用地划拨决定书及集体建设用地批准文件明确的宗地土地用途、规划条件应严格一致，不得擅自改变。核发建设工程规划许可证前，应将建设工程设计方案的总平面图予以批前公示，经依法审定后不得随意修改，确需修改的，应当采取适当方式听取利害关系人的意见，并依法办理相应的变更手续。对开发经营类多宗出让地块实施统一规划的，建设工程设计方案相关指标应符合各宗地地块出让合同附具的规划条件，不得通过统一规划规避容积率等控制指标和配套要求。地方应依法明确改建、扩建项目重新办理建设工程规划许可的情形和程序。未依法依规取得规划许可，不得实施新建、改建、扩建工程，不得擅自改变土地用途。不得以集体讨论、会议决定等非法定方式替代或改变规划许可。

（三）严格依据规划条件开展规划核实。规划核实必须两人以上现场审核并全过程记录，核实结果及时进行公开，接受社会监督，通过规划核实的纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。不得借规划核实规避违法建设认定和行政处罚，将违法建设合法化。未取得规划许可或违反规划许可进行建设的项目，不得通过规划核实。采取隐瞒手段骗取通过规划核实或违法违规通过规划核实的，应依法纠正规划核实意见。存在未按照规划许可内容建设行为的，应依法进行处罚，涉及追究相关人员责任的，应依法追究相关责任。未通过规划核实和不符合其他法定登记条件的，不予办理不动产登记，坚决防止违法违规行为借机搭车，披上合法“外衣”。

四、加强监测评估和监督检查

（一）地方各级自然资源主管部门要依托国土空间基础信息平台、国土空间规划实施监测网络、国土空间用途管制监管系统，结合国土调查监测和国土空间规划定期体检等工作，综合运用卫星遥感监测等技术手段，加强国土空间

规划实施情况的监督检查，通过“双随机、一公开”等方式对违法违规许可行为实施预警纠错，对建设项目未经许可或未按许可要求建设进行严格监管，确保实施与规划、审批、许可内容的一致性。除涉及国家秘密的项目外，地方各级自然资源主管部门应当通过国土空间用途管制监管系统交互各类用途管制业务数据。

（二）依法查处违反国土空间规划和用途管制要求的建设行为，对属于地方自然资源主管部门查处职责的，依法及时予以查处；属于地方其他部门职责的，自然资源主管部门在发现或收到违法线索后及时移交其他部门查处，不得只审批不监管、只管合法不管非法、只备案不检查。国家自然资源督察机构按照职责，对地方政府国土空间规划实施情况适时开展督察。对违法违规审批用地、发放规划许可，未取得规划许可或者未按照规划许可的规定进行建设，造成严重后果的重大典型违法违规案件，自然资源部将依法开展挂牌督办、公开通报，并对相关责任主体进行约谈、问责。

自然资源部

2023 年 11 月 23 日

中国人民银行 金融监管总局 中国证监会 国家外汇局 国家发展改革委
工业和信息化部 财政部 全国工商联

关于强化金融支持举措 助力民营经济发展壮大的通知

银发〔2023〕233号

为深入贯彻党的二十大精神和中央金融工作会议要求，全面落实《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》，坚持“两个毫不动摇”，引导金融机构树立“一视同仁”理念，持续加强民营企业金融服务，努力做到金融对民营经济的支持与民营经济对经济社会发展的贡献相适应，现就有关事宜通知如下。

一、持续加大信贷资源投入，助力民营经济发展壮大

（一）明确金融服务民营企业目标和重点。银行业金融机构要制定民营企业年度服务目标，提高服务民营企业相关业务在绩效考核中的权重，加大对民营企业的金融支持力度，逐步提升民营企业贷款占比。健全适应民营企业融资需求特点的组织架构和产品服务，加大对科技创新、“专精特新”、绿色低碳、产业基础再造工程等重点领域民营企业的支持力度，支持民营企业技术改造投资和项目建设，积极满足民营中小微企业的合理金融需求，优化信贷结构。合理提高民营企业不良贷款容忍度，建立健全民营企业贷款尽职免责机制，充分保护基层展业人员的积极性。

（二）加大首贷、信用贷支持力度。银行业金融机构要积极开展首贷客户培育拓展行动，加强与发展改革和行业管理部门、工商联、商会协会对接合作，挖掘有市场、有效益、信用好、有融资需求的优质民营企业，制定针对性综合培育方案，提升民营企业的金融获得率。强化科技赋能，开发适合民营企业的信用类融资产品，推广“信易贷”模式，发挥国家产融合作平台作用，持续扩大信用贷款规模。

（三）积极开展产业链供应链金融服务。银行业金融机构要积极探索供应链脱核模式，支持供应链上民营中小微企业开展订单贷款、仓单质押贷款等业务。进一步完善中征应收账款融资服务平台功能，加强服务平台应用。促进供应链票据规范发展。深入实施“一链一策一批”中小微企业融资促进行动，支持重点产业链和先进制造业集群、中小企业特色产业集群内民营中小微企业融资。

（四）主动做好资金接续服务。鼓励主办银行和银团贷款牵头银行积极发挥牵头协调作用，对暂时遇到困难但产品有市场、项目有发展前景、技术有市场竞争力的民营企业，按市场化原则提前对接接续融资需求，不盲目停贷、压贷、抽贷、断贷。抓好《关于做好当前金融支持房地产市场平稳健康发展工作的通知》（银发〔2022〕254号文）等政策落实落地，保持信贷、债券等重点融资渠道稳定，合理满足民营房地产企业金融需求。

（五）切实抓好促发展和防风险。银行业金融机构要增强服务民营企业的可持续性，依法合规审慎经营。健全信用风险管控机制，加强享受优惠政策低成本资金使用管理，严格监控资金流向。加强关联交易管理，提高对关联交易的穿透识别、监测预警能力。

二、深化债券市场体系建设，畅通民营企业债券融资渠道

（六）扩大民营企业债券融资规模。支持民营企业注册发行科创票据、科创债券、股债结合类产品、绿色债券、碳中和债券、转型债券等，进一步满足科技创新、绿色低碳等领域民营企业资金需求。支持民营企业发行资产支持证券，推动盘活存量资产。优化民营企业债务融资工具注册机制，注册全流程采用“快速通道”，支持储架式注册发行，提高融资服务便利度。

（七）充分发挥民营企业债券融资支持工具作用。鼓励中债信用增进投资股份有限公司、中国证券金融股份有限公司以及市场机构按照市场化、法治化原则，通过担保增信、创设信用风险缓释工具、直接投资等方式，推动民营企业债券融资支持工具扩容增量、稳定存量。

（八）加大对民营企业债券投资力度。鼓励和引导商业银行、保险公司、各类养老金、公募基金等机构投资者积极科学配置民营企业债券。支持民营企业在符合信息披露、公允定价、公平交易等规范基础上，以市场化方式购回本企业发行的债务融资工具。

（九）探索发展高收益债券市场。研究推进高收益债券市场建设，面向科技型中小企业融资需求，建设高收益债券专属平台，设计符合高收益特征的交易机制与系统，加强专业投资者培育，提高市场流动性。

三、更好发挥多层次资本市场作用，扩大优质民营企业股权融资规模

（十）支持民营企业上市融资和并购重组。推动注册制改革走深走实，大力支持民营企业发行上市和再融资。支持符合条件的民营企业赴境外上市，利用好两个市场、两种资源。继续深化并购重组市场化改革，研究优化并购重组“小额快速”审核机制，支持民营企业通过并购重组提质增效、做大做强。

（十一）强化区域性股权市场对民营企业的支持服务。推动区域性股权市场突出私募股权市场定位，稳步拓展私募基金份额转让、认股权综合服务 etc 创新业务试点，提升私募基金、证券服务机构等参与区域性股权市场积极性。支持保险、信托等机构以及资管产品在依法合规、风险可控、商业自愿的前提下，投资民营企业重点建设项目和未上市企业股权。

（十二）发挥股权投资基金支持民营企业融资的作用。发挥政府资金引导作用，支持更多社会资本投向重点产业、关键领域民营企业。积极培育天使投资、创业投资等早期投资力量，增加对初创期民营中小微企业的投入。完善投资退出机制，优化创投基金所投资企业上市解禁期与投资期限反向挂钩制度安排。切实落实国有创投机构尽职免责机制。

四、加大外汇便利化政策和服务供给，支持民营企业“走出去”“引进来”

（十三）提升经常项目收支便利化水平。鼓励银行业金融机构开展跨境人民币“首办户”拓展行动。支持银行业金融机构为更多优质民营企业提供贸易外汇收支便利化服务，提升资金跨境结算效率。支持银行业金融机构统筹运用好本外币结算政策，为跨境电商等贸易新业态提供优质的贸易便利化服务。

(十四) 完善跨境投融资便利化政策。优化外汇账户和资本项目资金管理,完善资本项目收入支付结汇便利化政策,支持符合条件的银行业金融机构开展资本项目数字化服务。扩大高新技术和“专精特新”中小企业跨境融资便利化试点范围。支持符合条件的民营企业开展跨国公司本外币一体化资金池业务试点,便利民营企业统筹境内外资金划转和使用。有序扩大外资企业境内再投资免登记试点范围,提升外资企业境内开展股权投资便利化水平和民营企业利用外资效率。支持跨境股权投资基金投向优质民营企业。

(十五) 优化跨境金融外汇特色服务。鼓励银行业金融机构健全汇率风险管理服务体系和工作机制,加强政银企担保多方联动合作,减轻民营中小微企业外汇套期保值成本。持续创新跨境金融服务平台应用场景、拓展覆盖范围,为民营企业提供线上化、便利化的融资结算服务。

五、强化正向激励,提升金融机构服务民营经济的积极性

(十六) 加大货币政策工具支持力度。继续实施好多种货币政策工具,支持银行业金融机构增加对重点领域民营企业的信贷投放。用好支农支小再贷款额度,将再贷款优惠利率传导到民营小微企业,降低民营小微企业融资成本。

(十七) 强化财政奖补和保险保障。优化创业担保贷款政策,简化办理流程,推广线上化业务模式。发挥首台(套)重大技术装备、重点新材料首批次应用保险补偿机制作用。在风险可控前提下,稳步扩大出口信用保险覆盖面。

(十八) 拓宽银行业金融机构资金来源渠道。支持银行业金融机构发行金融债券,募集资金用于发放民营企业贷款。对于支持民营企业力度较大的银行业金融机构,在符合发债条件的前提下,优先支持发行各类资本工具补充资本。

六、优化融资配套政策,增强民营经济金融承载力

(十九) 完善信用激励约束机制。完善民营企业信用信息共享机制,健全中小微企业和个体工商户信用评级和评价体系。推动水电、工商、税务、政府补贴等涉企信用信息在依法合规前提下向银行业金融机构开放查询,缓解信息不对称。健全失信行为纠正后信用修复机制。

(二十) 健全风险分担和补偿机制。发挥国家融资担保基金体系引领作用,稳定再担保业务规模,引导各级政府性融资担保机构合理厘定担保费率,积极培育民营企业“首保户”,加大对民营小微企业的融资增信支持力度。建立国家融资担保基金风险补偿机制,鼓励有条件的地方完善政府性融资担保机构的资本补充和风险补偿机制,进一步增强政府性融资担保机构的增信分险作用。

(二十一) 完善票据市场信用约束机制。支持民营企业更便利地使用票据进行融资,强化对民营企业使用票据的保护,对票据持续逾期的失信企业,限制其开展票据业务,更好防范拖欠民营企业账款。引导票据市场基础设施优化系统功能,便利企业查询票据信息披露结果,更有效地识别评估相关信用风险。

(二十二) 强化应收账款确权。鼓励机关、事业单位、大型企业等应收账款付款方在中小企业提出确权请求后,及时确认债权债务关系。鼓励地方政府积极采取多种措施,加大辖区内小微企业应收账款确权力度,提高应收账款融

资效率。推动核心企业、政府部门、金融机构加强与中征应收账款融资服务平台对接，通过服务平台及时确认账款，缓解核心企业、政府部门确权难和金融机构风控难问题。

（二十三）加大税收政策支持力度。落实以物抵债资产税收政策，银行业金融机构处置以物抵债资产时无法取得进项发票的，允许按现行规定适用差额征收增值税政策，按现行规定减免接收、处置环节的契税、印花税等。推动落实金融企业呆账核销管理制度，进一步支持银行业金融机构加快不良资产处置。

七、强化组织实施保障

（二十四）加强宣传解读。金融机构要积极开展宣传解读，丰富宣传形式、提高宣传频率、扩大宣传范围，主动将金融支持政策、金融产品和服务信息推送至民营企业。发展改革和行业管理部门、工商联通过培训等方式，引导民营企业依法合规诚信经营，珍惜商业信誉和信用记录，防范化解风险。

（二十五）强化工作落实。各地金融管理、发展改革、工信、财税、工商联等部门加强沟通协调，推动解决政策落实中的堵点、难点问题，强化政策督导，梳理总结典型经验，加强宣传推介，提升政策实效。进一步完善统计监测，加强政策效果评估。工商联要发挥好桥梁纽带和助手作用，建立优质民营企业名录，及时向金融机构精准推送，加强银企沟通。各金融机构要履行好主体责任，抓紧制定具体实施细则，加快政策落实落细。

国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部
《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知
国办函〔2023〕115 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

国务院办公厅

2023 年 11 月 3 日

关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见
国家发展改革委 财政部

政府和社会资本合作（PPP）实施近十年来，一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用，但在实践中也出现了一些亟待解决的问题。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步深化基础设施投融资体制改革，切实激发民间投资活力，现就规范实施政府和社会资本合作新机制（简称新机制）提出如下指导意见。

一、准确把握新机制的总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，统筹发展和安全，规范实施政府和社会资本合作新机制，充分发挥市场机制作用，拓宽民间投资空间，坚决遏制新增地方政府隐性债务，提高基础设施和公用事业项目建设运营水平，确保规范发展、阳光运行。

（一）聚焦使用者付费项目。政府和社会资本合作项目应聚焦使用者付费项目，明确收费渠道和方式，项目经营收入能够覆盖建设投资和运营成本、具备一定投资回报，不因采用政府和社会资本合作模式额外新增地方财政未来支出责任。政府可在严防新增地方政府隐性债务、符合法律法规和有关政策规定要求的前提下，按照一视同仁的原则，在项目建设期对使用者付费项目给予政府投资支持；政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本。除此之外，不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式，使用财政资金弥补项目建设和运营成本。

（二）全部采取特许经营模式。政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施，根据项目实际情况，合理采用建设—运营—移交（BOT）、转让—

运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）等具体实施方式，并在合同中明确约定建设和运营期间的资产权属，清晰界定各方权责利关系。

（三）合理把握重点领域。政府和社会资本合作应限于有经营性收益的项目，主要包括公路、铁路、民航基础设施和交通枢纽等交通项目，物流枢纽、物流园区项目，城镇供水、供气、供热、停车场等市政项目，城镇污水垃圾收集处理及资源化利用等生态保护和环境治理项目，具有发电功能的水利项目，体育、旅游公共服务等社会项目，智慧城市、智慧交通、智慧农业等新型基础设施项目，城市更新、综合交通枢纽改造等盘活存量和改扩建有机结合的项目。

（四）优先选择民营企业参与。要坚持初衷、回归本源，最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目，制定《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）》（以下简称清单，见附件）并动态调整。市场化程度较高、公共属性较弱的项目，应由民营企业独资或控股；关系国计民生、公共属性较强的项目，民营企业股权占比原则上不低于 35%；少数涉及国家安全、公共属性强且具有自然垄断属性的项目，应积极创造条件、支持民营企业参与。对清单所列领域以外的政府和社会资本合作项目，可积极鼓励民营企业参与。外商投资企业参与政府和社会资本合作项目按照外商投资管理有关要求并参照上述规定执行。

（五）明确管理责任分工。国家发展改革委要牵头做好特许经营模式推进工作，切实加强政策指导。地方各级人民政府要切实负起主体责任，规范推进本级政府事权范围内的特许经营项目。地方各级人民政府可依法依规授权相关行业主管部门、事业单位等，作为特许经营项目实施机构（以下简称项目实施机构），负责特许经营方案编制、特许经营者选择、特许经营协议签订、项目实施监管、合作期满移交接收等工作。地方各级发展改革部门要发挥综合协调作用，严格把关项目特许经营方案等有关内容，依法依规履行项目审批、核准或备案职责。各级财政部门要严格执行预算管理制度，加强地方政府债务管理，加大财会监督力度，严肃财经纪律。

（六）稳妥推进新机制实施。把握好工作力度、节奏，2023 年 2 月政府和社会资本合作项目清理核查前未完成招标采购程序的项目，以及后续新实施的政府和社会资本合作项目，均应按照本指导意见规定的新机制执行，不再执行 2015 年 5 月印发的《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）。

二、规范推进建设实施

（七）严格审核特许经营方案。对拟采取特许经营模式实施的项目，项目实施机构应参照可行性研究报告编写规范，牵头编制特许经营方案，并比照政府投资项目审批权限和要求，由有关方面履行审核手续，以合理控制项目建设内容和规模、明确项目产出（服务）方案。在审核特许经营方案时，要同步开展特许经营模式可行性论证，对项目是否适合采取特许经营模式进行认真比较和论证；必要时可委托专业咨询机构评估，提高可行性论证质量。

(八)公平选择特许经营者。项目实施机构应根据经批准的特许经营方案，通过公开竞争方式依法依规选择特许经营者（含特许经营者联合体，下同）。应将项目运营方案、收费单价、特许经营期限等作为选择特许经营者的重要评定标准，并高度关注其项目管理经验、专业运营能力、企业综合实力、信用评级状况。选定的特许经营者及其投融资、建设责任原则上不得调整，确需调整的应重新履行特许经营者选择程序。根据国家有关规定和项目建设投资、运营成本、投资回收年限等，合理确定特许经营期限，充分保障特许经营者合法权益。特许经营期限原则上不超过 40 年，投资规模大、回报周期长的特许经营项目可以根据实际情况适当延长，法律法规另有规定的除外。

(九)规范签订特许经营协议。项目实施机构与特许经营者应在法律地位平等、权利义务对等的基础上签订特许经营协议。需成立项目公司的，项目实施机构应当与特许经营者签订协议，约定其在规定期限内成立项目公司，并与项目公司签订特许经营协议。特许经营协议应明确项目实施范围、产出（服务）质量和标准、投资收益获得方式、项目风险管控、协议变更、特许经营期限等内容，约定双方的权利、义务和责任。

(十)严格履行投资管理程序。对政府采用资本金注入方式给予投资支持的特许经营项目，应按照《政府投资条例》有关规定履行审批手续；对由社会资本方单独投资的项目，应按照《企业投资项目核准和备案管理条例》有关规定履行核准或备案手续。规范履行项目调整程序，完成审批、核准或备案手续的项目如发生变更建设地点、调整主要建设内容、调整建设标准等重大情形，应报请原审批、核准机关重新履行项目审核程序，必要时应重新开展特许经营模式可行性论证和特许经营方案审核工作。特许经营项目法人确定后，如与前期办理审批、用地、规划等手续时的项目法人不一致，应依法办理项目法人变更手续，项目实施机构应给予必要支持和便利。

(十一)做好项目建设实施管理。特许经营者应做深做实项目前期工作，严格按照有关规定优化工程建设方案，合理安排工期，有效控制造价，保障工程质量，做好运营筹备。对地质条件复杂、施工风险较大、存在维修养护困难的项目，应完善勘察和施工设计，强化建设风险控制，防止项目烂尾。项目建成后，应依法依规及时组织竣工验收和专项验收。需要试运行或试运营的项目，应在投入试运行或试运营前符合相应要求并取得试运行或试运营许可。

三、切实加强运营监管

(十二)定期开展项目运营评价。项目实施机构应会同有关方面对项目运营情况进行监测分析，开展运营评价，评估潜在风险，建立约束机制，切实保障公共产品、公共服务的质量和效率。项目实施机构应将社会公众意见作为项目监测分析和运营评价的重要内容，加大公共监督力度，按照有关规定开展绩效评价。

(十三)惩戒违法违规和失信行为。如特许经营者存在违反法律法规和国家强制性标准，严重危害公共利益，造成重大质量、安全事故或突发环境事件等情形，有关方面应依法依规责令限期改正并予以处罚。对提供的公共产品、

公共服务不满足特许经营协议约定标准的，特许经营者应按照协议约定承担违约责任。依法依规将项目相关方的失信信息纳入全国信用信息共享平台。

（十四）规范开展特许经营协议变更和项目移交等工作。在特许经营协议有效期内，如确需变更协议内容，协议当事人应在协商一致的基础上依法签订补充协议。特许经营期限届满或提前终止的，应按协议约定依法依规做好移交或退出工作，严禁以提前终止为由将特许经营转变为通过建设—移交（BT）模式变相举债；拟继续采取特许经营模式的，按规定重新选择特许经营者，同等条件下可优先选择原特许经营者。特许经营期限内因改扩建等原因需重新选择特许经营者的，同等条件下可优先选择原特许经营者。对因特许经营协议引发的各类争议，鼓励通过友好协商解决，必要时可根据争议性质，依法依规申请仲裁、申请行政复议或提起行政、民事诉讼，妥善处理解决。

（十五）建立常态化信息披露机制。项目实施机构应将项目建设内容、特许经营中标结果、特许经营协议主要内容、公共产品和公共服务标准、运营考核结果等非涉密信息，依托全国投资项目在线审批监管平台，及时向社会公开。特许经营者应将项目每季度运营情况、经审计的年度财务报表等信息，通过适当方式向社会公开。

四、加大政策保障力度

（十六）加强组织实施。各地区要压紧压实主体责任，完善工作机制，精心组织实施。各有关部门要强化协同联动，明确政策规定，加强实施监管。国家发展改革委要制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则，指导各地区按照新机制要求依法合规、稳妥有序实施政府和社会资本合作项目，并会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。

（十七）做好要素保障和融资支持。支持在不改变项目地表原地类和使用现状的前提下，利用地下空间进行开发建设，提高土地使用效率。支持依法依规合理调整土地规划用途和开发强度，通过特许经营模式推动原有资产改造与转型，提高资产利用效率。探索分层设立国有建设用地使用权，支持项目依法依规加快办理前期手续。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续的原则，采用预期收益质押等方式为特许经营项目提供融资支持。积极支持符合条件的特许经营项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

（十八）支持创新项目实施方式。鼓励特许经营者通过技术创新、管理创新和商业模式创新等降低建设和运营成本，提高投资收益，促进政府和社会资本合作项目更好实施。特许经营者在保障项目质量和产出（服务）效果的前提下，通过加强管理、降低成本、提升效率、积极创新等获得的额外收益主要归特许经营者所有。鼓励符合条件的国有企业通过特许经营模式规范参与盘活存量资产，形成投资良性循环。

附件：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）

附件：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

自然资办发〔2023〕47 号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，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干意见》《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。根据城市更新的需要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)

划拨自行开发

《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3 号)

产业用地划拨转作价出资

《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)

出租

《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)

自主、联营、入股、转让

《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）

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》《中华人民共和国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性需要，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公告、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。

第二十二條 按照《中華人民共和國土地管理法》第五十八條第一款第(一)項規定，確需使用土地，依法收回國有土地使用權的，規劃資源部門應當擬訂收回國有土地使用權的方案，報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准。規劃資源部門應當將擬收回地塊的坐落、四至範圍、收回理由、收回日期通知土地使用權人，並在地塊範圍內公告，公告期不少於三十日。

依照前款規定收回國有土地使用權的，應當對土地使用權人給予適當補償。規劃資源部門應當就補償方案與土地使用權人進行協商，協商一致的，簽訂補償協議；無法達成一致意見的，由規劃資源部門委託評估機構進行評估後確定補償方案，並報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准後實施。

征收國有土地上房屋，同時收回國有土地使用權的，按照國有土地上房屋征收的有關規定執行。

第二十三條 農村村民建住宅，應當符合國家有關規定，農村村民一戶只能擁有一處宅基地，其他基地的面積不得超過市人民政府規定的標準。人均土地少、不能保障一戶擁有一處宅基地的，區人民政府在充分尊重農村村民意願的基礎上，可以採取措施，按照本市規定的標準保障農村村民實現戶有所居。

農村村民經依法批准異地建住宅的，其原有的宅基地應當由村集體經濟組織依法收回；按照規劃要求，宅基地上的建築物、構築物和其他附着物不再保留的，農村村民應當在規定的期限內拆除。

本市鼓勵農村村民建房採用集體建房方式，引導村民建房向農村居民點集中。

本市鼓勵農村集體經濟組織及其成員在符合國土空間規劃、用途管制要求，尊重農村村民意願的前提下，利用閑置宅基地和閑置村民住房，發展鄉村民宿、鄉村休閒旅遊等鄉村產業，並依法辦理相關手續。

第二十四條 農村集體經濟組織使用國土空間規劃確定的集體建設用地興辦企業，或者與其他單位、個人以土地使用權入股、聯營等形式共同舉辦企業的，應當持有關批准文件，向區規劃資源部門提出申請，由區規劃資源部門審核後報區人民政府批准。相關建設用地必須嚴格控制，並符合用地標準、生態環境、產業政策等要求。

鼓勵鄉村休閒旅遊、農產品加工、鄉村商貿流通等鄉村重點產業和項目，以及一二三產業融合發展項目，使用集體經營性建設用地。

本市按照國家規定推進集體經營性建設用地出讓、出租，健全城鄉統一的建設用地市場。

第二十五條 國有土地使用權出讓、國有土地租賃和集體經營性建設用地使用權出讓、集體經營性建設用地出租等，應當按照國家有關規定通過公開的交易平台進行交易，並納入統一的公共資源交易平台體系。

鼓勵土地使用權轉讓、出租等交易活動在土地交易平台進行。

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不再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。

关于印发

《上海市优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案审批管理办法》的通知 沪房规范（2023）8 号

浦东新区建设和交通委员会，各区住房保障房屋管理局：

为进一步加强优秀历史建筑修缮（装修改造）工程审批管理，落实属地化管理责任，现将《上海市优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案审批管理办法》印发给你们，请遵照执行。

2023 年 10 月 31 日

上海市优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案审批管理办法

第一条（目的依据）

为进一步加强优秀历史建筑修缮（装修改造）工程审批管理，落实属地化管理责任，根据《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》等规定，制定本管理办法。

第二条（定义）

本管理办法所称的优秀历史建筑，是指由上海市人民政府批准确定并公布的优秀历史建筑。

本管理办法所称的修缮（装修改造），是指为保持和恢复房屋的完好状态，以及完善其使用功能，进行维护维修、装饰装修、改造的行为。

第三条（适用范围）

本市行政区域内投资额 100 万元及以上的优秀历史建筑（市优秀历史建筑与全国重点文物保护单位、上海市文物保护单位重叠的除外），修缮（装修改造）工程的设计方案审批适用本办法。

投资额低于 100 万元的优秀历史建筑修缮（装修改造）工程，纳入各区属地化管理。对于涉及重点保护部位的小额项目，区房屋管理部门应当征询评审专家意见。具体实施办法由各区房屋管理部门会同相关部门制定。

第四条（职责分工）

上海市房屋管理部门负责本市优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案的行政许可办理和监督管理。

各区房屋管理部门，全过程参与本辖区范围内优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案审批（以下简称优秀历史建筑设计方案审批），夯实属地化保护

管理责任；实行委托管理的相关区房屋管理部门，实施本辖区范围内优秀历史建筑设计方案审批工作。

第五条（审批流程）

优秀历史建筑设计方案审批按照以下流程进行办理：

（一）优秀历史建筑修缮（装修改造）工程的申请人应当为优秀历史建筑的所有人或者受托单位。申请人在上海市政府“一网通办”总门户的上海市工程建设项目审批管理系统（以下简称联审平台），申报优秀历史建筑修缮（装修改造）工程。

（二）各区房屋管理部门核对申请人在联审平台提交的相关材料后，对于不符合收件要求的，退回申请人进行补正。对符合收件要求的，进行现场踏勘。

（三）现场踏勘后，各区房屋管理部门根据踏勘情况、调查评估情况和保护技术规定等有关要求，出具保护要求告知单，并上传至联审平台；

保护要求告知单明确要求需要进行房屋检测鉴定的项目，申请人应当委托有资质的专业检测单位进行房屋检测鉴定；检测鉴定报告按相关要求需进行技术评审的，还需组织专家评审。

（四）申请人根据相关要求，编制完成优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案，并在联审平台申报。由区房屋管理部门对方案是否符合保护要求告知单、方案编制要求等内容进行初步审核。涉及建筑主体承重结构变动的、改变建设工程规划许可证核准的使用性质的、涉及规划管理的，还应当征询市规划资源管理部门的意见。

（五）初步审核后，市房屋管理部门会同区房屋管理部门组织专家评审设计方案，出具专家评审意见，并上传联审平台；实行委托管理的，上述工作由相关区房屋管理部门负责落实。

（六）专家评审通过的，申请人根据专家评审意见对设计方案进行完善，重新提交设计方案并对评审意见的落实情况进行专题说明；专家评审未能通过的，申请人根据专家评审意见对优秀历史建筑设计方案补充、修改后再行评审。

（七）申请人重新提交设计方案后，市房屋管理部门应当会同各区房屋管理部门对相关材料进行审核，并在受理材料通过之日起 10 个工作日内完成优秀历史建筑设计方案审批，出具“优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案的批复意见”，上传联审平台；实行委托管理的，上述工作由相关区房屋管理部门负责落实。申请人对设计方案进行补充、修改、完善及重新组织评审的时间，不计入行政审批办理时限。

批复文件有效期为 1 年，延期或者变更需重新办理相关手续。

第六条（所需材料）

（一）提交项目信息申报时，申请人应当通过联审平台填写项目基本信息并上传以下附件：

- 1、立项文件（若有）
- 2、房地产权证复印件（房屋无产权证的，提供权属证明文件）
- 3、建筑所有人委托或者授权文件（由受托单位申报的）
- 4、优秀历史建筑总平面图
- 5、其他相关材料

（二）提交设计方案审批申请时，申请人应当通过联审平台填写设计方案相关信息，上传以下附件：

- 1、上海市优秀历史建筑工程设计方案审批申请表
- 2、房屋质量检测报告（保护要求告知书中明确要求房屋质量检测的）
- 3、优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案（包括工程概况与设计依据、历史沿革调查及价值特征分析、现状分析、保护要求和对应的设计要点、保护修缮设计说明、保护修缮设计图纸等内容）

专家评审会议后，申请人上传提交根据专家评审意见修改完善的优秀历史建筑修缮（装修改造）设计方案及修改说明材料。

对属于本市政府部门核发且已归集到电子证照库的申请材料，能通过调用电子证照等途径获取的，申请人免于提交纸质材料。

第七条（专家评审）

市房屋管理部门建立由建筑、结构、施工、材料、设备、文化等方面专业人士组成的本市优秀历史建筑保护专家库，评审专家应当从市优秀历史建筑保护专家库中抽取。

优秀历史建筑设计方案审批涉及的专家评审费用纳入评审组织部门的财政预算，用于首次专家评审费用。

第八条（事中事后监管）

市房屋管理部门应当加强对优秀历史建筑修缮（装修改造）工程现场踏勘、保护要求告知和方案审核的业务指导和监督抽查。优秀历史建筑设计方案审批完成后，市、区各相关行业主管部门按各自职责分工实施项目后续管理。

各区房屋管理部门应当跟进项目进度，必要时对重点保护部位相关情况进行检查，发现异常情况及时处置。

第九条（档案管理）

市房屋管理部门或者实行委托管理的区房屋管理部门应当按照档案管理要求，对所办理的优秀历史建筑设计方案审批项目及时做好立卷归档工作。各区房屋管理部门应当督促申请人及时将项目竣工验收图纸上传至联审平台。对于享受政府公共财政补助、以及国有资金实施的优秀历史建筑修缮（装修改造）

工程，应当建立三维数字化测绘档案，相关费用纳入工程项目预算；鼓励其他项目参照相关要求采用三维数字化测绘的归档成果形式。

优秀历史建筑修缮（装修改造）工程三维数字化测绘成果应当报送至上海市优秀历史建筑保护管理系统。

第十条（施行日期）

本办法自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 12 月 31 日。

上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障“五个新城”建设的决定 (2023年10月27日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第七次会议通过)

新城是《上海市城市总体规划(2017-2035)》确定的网络化、多中心、组团式、集约型空间结构的重要功能节点，是构建市域空间新格局的重要组成部分，是上海承载国家战略的重要战略空间。为了举全市之力推进嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等五个新城建设，作如下决定：

一、本市按照独立的综合性节点城市定位，统筹新城发展的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，将新城建设成为引领高品质生活的希望之城、未来之城，全市经济发展的重要增长极，推进人民城市建设的创新实践区、城市数字化转型的示范区和上海服务辐射长三角的战略支撑点。

二、本市推进五个新城建设，应当坚持以人民为中心，落实人民城市理念，回应人民群众对美好生活的向往和需求；坚持高标准定位，落实新发展理念，强化“四大功能”，面向未来打造宜居城市、韧性城市、智能城市；坚持改革创新，强化系统观念，持续增强新城发展动力和活力；坚持因地制宜，找准比较优势，形成新城与中心城梯次发展、优势互补、互相赋能的格局。

三、本市推进新城建设，应当建立以区为主、市区联动的工作机制，形成合力。市人民政府应当加强对新城建设工作的统一领导，建立健全推进协调机制，统筹解决新城发展中的重大问题。市人民政府各相关部门应当根据各自职责，支持和保障新城建设工作。

市人民政府及其相关部门应当按照效率优先、服务发展的原则，依法将符合新城功能定位、有助于推进新城建设、有利于完善公共服务和促进高效治理的行政审批权等管理事权下放，扩大新城建设发展自主权。

相关区人民政府(含相关管委会，下同)是推进新城建设工作的责任主体，应当建立健全新城建设推进工作机制，因地制宜创新各项政策和措施，承接市级层面下放的管理事权。

四、新城建设应当充分发挥国土空间规划的引领作用，保持战略定力。新城国土空间规划应当体现产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效的要求，加强国家重大战略任务落地的统筹，强化战略谋划、功能策划与空间规划的联动融合。

本市建立健全新城国土空间规划的评估和动态维护机制。市人民政府相关部门、相关区人民政府应当对规划的实施情况进行年度评估并每五年进行一次综合评估，根据评估结果及时对规划进行深化优化。

五、市、相关区人民政府应当加强中心城与新城建设联动，导入高能级、高水平的项目，推动新城集聚企业总部、研发创新、要素平台、公共服务等功能，加大对中心城人口的吸引力。

市发展改革部门应当会同相关部门加强市级资源统筹布局,结合新城需求,拟订资源供给清单;相关区人民政府应当主动对接、加强服务、创造条件,推动符合新城发展定位和相关发展规划的功能导入。

六、新城建设应当加强产业支撑,聚焦先导产业和未来产业布局,根据自身的产业基础、区位优势和资源禀赋,加强产学研用深度融合,实现错位发展、互补发展、联动发展。

市经济信息化部门应当会同相关区人民政府制定产业指引,聚焦产业链价值链关键环节,提升主导产业能级,以构建各具特色、协同发展的开放型产业体系为导向,夯实制造业发展基础,优化产业园区管理体系和推进机制,打造具有特色和竞争力的产业集群。

市经济信息化、商务等部门应当会同相关区人民政府积极发展总部经济,推动高能级生产性服务业和高品质生活性服务业发展。

七、新城建设应当加快构建现代集约、功能完备、智慧生态的新城综合交通体系,提升区域交通节点功能,强化枢纽辐射服务功能。

市交通部门应当会同相关区人民政府建设便捷高效的对外交通系统,加快推进新城与中心城区的快速交通通道、轨道交通快线建设,加快推进新城与长三角城市间的快速交通通道建设。

相关区人民政府应当坚持绿色集约,打造系统完善的新城内部综合交通体系,优化路网结构,构建高品质慢行交通系统。

八、新城建设应当以人为本,加强城市设计,不断提升城市建设品质。

市住房城乡建设管理部门应当会同相关部门以及相关区人民政府,高标准推进新城内的建筑、公共空间、基础设施建设,强化空间品质的整体性、系统性、协同性;推进绿色建筑、新型基础设施、海绵城市等示范区(项目)建设;落实公园城市理念,构建蓝绿交织、开放贯通的生态格局;强化老城区有机更新,加强新城和老城区生产布局、生活环境、生态空间的一体安排和功能协调,塑造传统与现代交融的新城风貌。

九、新城建设应当对标一流标准,提高公共服务能级和水平。市、相关区人民政府应当积极导入教育、卫生和文体旅等公共服务资源并完善配套服务保障,增加优质教育资源供给,进一步提升各级各类医疗资源配置能级,支持市级文体场馆和新城文体场馆开展合作共建,引入市级重大文体活动和赛事活动。

相关区人民政府应当建设一站式、功能复合的社区服务综合体,完善社区级公共服务配置及运行保障机制,积极打造“15 分钟社区生活圈”;促进新城住房规划建设与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施配套联动发展;推进新城发展与乡村振兴同步,缩小城乡差距,推动共同富裕。

十、市人民政府相关部门应当制定差异化的新城人口导入和人才引进政策,持续跟踪实施效果并适时调整优化。

相关区人民政府应当针对新城发展特殊需求，加大新城对紧缺急需人才、优秀青年人才、高技能人才的引进和培养力度，拓宽海外人才引进渠道；因地制宜完善涉及人才的教育、医疗、养老等公共服务配套政策。

十一、市规划资源部门应当会同相关区人民政府加大新城空间要素保障力度，优先保障新城建设用地需求，优化用地结构和开发强度，支持新城存量土地二次开发；完善土地收储及其价格确定机制，保障空间资源有效供给；优化规划实施机制，完善规划实施平台，统筹规划、建设和运营管理，创新技术规范和设计标准，加强资源整合和建设时序安排。

十二、市、相关区人民政府应当加大对新城财政支持力度，强化对新城建设、运营、维护的支撑；实施新城范围内的市级土地出让收入专项支持政策，加大对新城政府债券发行的支持力度。

鼓励金融机构创新金融产品和服务，支持符合新城产业发展导向的重大项目、重大平台建设，发挥金融对新城建设的促进作用。创新新城开发模式，积极支持在产业发展、城市建设、社会事业等领域引入社会资本，推动投资和开发运营主体多元化。

十三、相关区人民政府应当加快营造市场化、法治化、国际化的新城营商环境，推动要素流动、竞争政策、争端解决、监管执法等领域的改革探索和制度创新；统筹营商环境、企业服务、投资促进等工作，聚焦新城重点区域和重大项目，实行项目审批绿色通道；优化事中事后监管，建立与国际接轨的监管标准和规范制度，打造一流营商环境新高地。

相关区人民政府应当创新治理模式，强化新城规划建设管理全过程的公众参与，充分发挥“一网通办”和“一网统管”平台功能，加强科技赋能，提升城市管理精细化、智能化水平。

市人民政府相关部门应当建立健全客观反映新城建设的指标和统计体系，对新城建设情况开展定期监测并及时优化统计指标。

十四、市人大常委会根据新城建设需要，及时制定、修改或者暂时调整、停止实施与新城建设有关的地方性法规；在坚持国家法制统一原则和本市地方性法规基本原则的前提下，市人民政府可以就推进新城建设制定相关文件，在新城先行先试，并报市人大常委会备案；相关区人大及其常委会可以就促进和保障新城建设工作作出相关决议、决定，并报市人大常委会备案。

十五、市人大常委会和相关区人大常委会应当通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查、开展询问和质询等方式，加强对本决定执行情况和新城建设推进情况的监督。

市人大常委会和相关区人大常委会应当充分发挥各级人大代表作用，组织人大代表围绕新城建设开展专项调研和视察等活动，汇集、反映人民群众的意见和建议，督促有关方面落实新城建设的各项工作。

本决定自 2023 年 10 月 28 日起施行。

上海海博

上海市人民政府印发修订后的
《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》的通知
沪府规〔2023〕12 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

现将《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》印发给你们，请认真按照执行。

关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见

为进一步提升土地资源要素配置效率和产出效益，走内涵式、集约型、绿色化高质量发展新路，现就本市全面推进土地资源高质量利用提出如下意见：

一、覆盖全域土地资源，提升城市综合承载力

（一）统筹生态、农业、城镇三大空间。守牢 2035 年 180 万亩耕地保有量、150 万亩永久基本农田保护任务底线。到 2035 年，规划建设用地总规模控制在 3200 平方公里以内。统筹陆海空间资源，加强自然岸线保护，优化岸线功能布局，生活、生态岸线比例不低于 60%，强化滩涂资源保护与利用。

（二）加强控制线管控。划定生态保护红线、耕地和永久基本农田保护红线、城镇开发边界等空间管控边界及各类海域保护线，强化底线约束，为可持续发展预留空间。生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；生态保护红线内自然保护地核心保护区外禁止开发性、生产性建设活动，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动和国家重大项目落地。耕地和永久基本农田保护红线划定后，不得随意调整，符合要求的建设项目确实无法避让的，应在办理审批手续时同步落实“先补后占”。城镇开发边界内，强化城镇建设集中布局、集约紧凑发展；城镇开发边界外，重点推进低效工业用地和农村宅基地减量。逐级分类划定文化保护控制线，保护历史文化遗产、自然（文化）景观和重大文化体育设施集聚区，并建立定期评估与更新机制。

（三）优化城乡建设用地结构。加强公共服务设施供给，合理确定城镇居住用地规模，统筹总量、结构、布局，增加城镇居住用地特别是各类保障房用地规模，推进城镇开发边界内存量工业用地“二次开发”和开发边界外低效建设用地减量，保障必要的产业发展空间。坚持农村低效建设用地“拆并与优化并重”的方针，鼓励利用存量集体建设用地实施乡村振兴战略。

（四）强化最严格的耕地保护制度。健全耕地保护党政同责制度，完善耕地保护和粮食安全责任目标考核，加强全域、全要素、全过程国土空间用途管制，构建保护有力、建设有效、管理有序的耕地保护格局，探索超大城市耕地保护全覆盖、网格化、智能化的分级管控新机制。根据“十四五”规划目标，锁定不低于 150 万亩永久基本农田和 202 万亩耕地保护空间，实施严格管控，落实“占补平衡”；对 202 万亩耕地保护空间以外的一般耕地，按照规划计划落实用

途管制手续后，有序退出耕地管理，用于生态建设、农业结构调整和农业设施建设等。确需占用耕地保护空间和永久基本农田的，应在符合规划、严格限定项目类型的前提下，编制耕地（永久基本农田）优化方案，并依法办理相关手续。推动永久基本农田调优提质，及时将已建成的高标准农田划入永久基本农田。

二、突出“以减定增”，确保建设用地流量

（一）大力推进低效建设用地减量化。结合国企存量土地资产盘活、五个新城绿环建设、全域土地综合整治、农民相对集中居住等工作，着力推进城镇开发边界外低效建设用地减量化。继续全面实施“以用定减、以减定增”的用地管理原则，进一步强化年度任务完成情况考核，研究进一步支持减量化推进政策措施，持续加大国企低效用地减量化推进力度。

（二）强化国土资源利用计划联动管理。统筹安排土地供应计划、土地准备计划、减量化计划、增量用地计划、存量用地盘活计划。主要依靠减量化和存量盘活产生的建设用地流量有效保障发展。用好极有限的增量建设用地空间，优先保障国家和本市重大战略项目用地指标。继续实施新增建设用地与低效建设用地减量化的全面挂钩，强化市级对全市用地指标的统筹管理力度，畅通市与区、区与区之间用地指标调剂。综合运用预下达、周转暂借、指标平移等措施，多渠道、多方式充分保障各类建设项目用地的合理需求。

（三）稳步推进土地储备。统筹考虑规划实施时序和土地储备资金情况，合理安排土地储备规模，优化土地储备结构，控制土地储备成本，优先储备存量低效建设用地，探索战略预留区土地储备机制。合理调节储备土地库容，加快推动土地前期开发，有序组织供应。探索建立土地整备机制，根据区域发展和城市更新需要，统筹实施土地储备与土地整理。

（四）加快批而未供建设用地处置。按照“增存挂钩”的原则，将批而未供和闲置土地盘活情况作为安排各区政府新增建设用地指标的重要依据。逐宗分析未供地原因，明确相应处置路径，加快推动处置，保持合理供地率。对用地批文撤销和失效的土地，明确相应用地指标和税费盘活使用政策，鼓励平移使用用地指标。

（五）探索特定用地不纳入建设用地规模管理新机制。按照国家有关要求，结合本市实际，探索公园绿地、现代农业等生态用地和高压走廊、水源保护地、垃圾填埋场周边等区域依法依规办理用地手续但不纳入城乡建设用地规模管理的新机制，支持在浦东新区先行先试。

三、创新存量土地再开发模式，推动城市更新可持续发展

（一）完善城市更新实施机制。坚持规划引领，在空间布局上进行整体统筹、系统谋划，强调保障民生，分类施策，加快推进“两旧一村”改造。全面开放、多方引入社会资本，通过创新资源配置方式和政策供给，采用评估、作价、出资、入股、注记等方式，贯通资源、资信、资产、资金，提高各方参与城市更新积极性。允许不适宜单独开发的储备土地，结合其周边的城市更新项目以协

议出让方式，供给实施主体一并实施。建立健全责任规划师、责任建筑师、责任评估师联创机制，提升城市更新项目品质并确保可落地实施。

（二）全面推进“15 分钟社区生活圈”建设。依托“15 分钟社区生活圈”基本单元，加快推进一站式服务中心和灵活散点布局、小体量、多功能服务设施或场所的规划建设，不断完善各类设施空间布局，提升社区居住、商业、就业、生态环境、文化、体育、教育、养老、医疗等各类设施和公共空间的服务便利性。

（三）有序实施低效用地再开发。建立“规划-计划-实施”低效用地再开发的工作体系，从规划土地、政策激励、利益平衡等方面，探索创新低效用地再开发政策体系。建立土地利用综合绩效评估制度，准确识别低效用地，形成低效用地提质、转型、减量、更新、收储等多路径联动统筹的处置模式。对低效产业用地，在技术改造、能源价格、生态环境、财税信贷、用地保障、信用管理等方面，实施差别化政策。创新低效用地再开发多个门类自然资源资产组合包等资源配置方式。探索零星低效用地通过整合、置换等方式实现成片改造。加强国企对低效用地减量、更新、收储、保留的实施路径的统筹联动，推动国企制定低效用地处置计划并率先实施。

（四）严格闲置土地处置。建立责任压力传导机制，明确年度处置目标，严控闲置土地总量和新增规模，提高闲置土地处置率。加强各类建设项目土地的供前研判和供后监管，切实预防土地闲置。根据土地闲置原因实施分类处置，全面梳理存在各类历史遗留问题的土地，纳入土地资源统筹，按照国土空间规划和区域功能定位盘活利用。

四、保持合理开发强度，提升城市空间品质

（一）坚持开发强度分层分区管控。主城区坚持“双增双减”，着力提升城市能级和品质，增加公共空间和公共绿地；新城体现综合性节点城市功能，强调紧凑布局、集约高效发展，提升城市活力和服务水平；新市镇统筹镇区、集镇和周边乡村的作用，注重塑造空间形态特色，打造宜居环境。以强度换空间、以空间促品质，提高开发强度后腾挪出的土地，优先用于增加供给公共绿地、公共空间、服务设施等，形成疏密有致的城市空间格局。

（二）强化开发强度分类差异化引导。重点地区给予开发强度支持政策。对于城市主中心、副中心、地区中心等公共活动中心区域和市政府明确的重点区域，在单元规划中明确特殊开发强度控制要求。围绕轨道交通站点集聚城市功能，适度提高站点周边土地开发强度，站点 600 米范围内适用“特定强度区”政策。风貌旧改地块在满足风貌保护的前提下，兼顾经济平衡因素，经城市设计研究，允许规划开发规模进行转移，优先转移至轨道交通站点 600 米范围内及公共服务设施配套完善的区域。

（三）集约高效利用产业用地。强化规划管控和产业发展导向，持续稳定产业发展空间总规模。明确高质量产业用地的绩效标准，实施高标准的产业用地准入，提升单位面积土地产出效益。经产业和规划评估，根据需求核定产业用地开发强度，积极支持用地企业合理的工业上楼需求。加强产业用地全生命

周期管理，严格合同履行管理，规范产业用地以及物业的转让和出租行为。对存量产业用地实施市、区、街镇（园区）等多层级、多部门协同治理，着力提升存量产业用地管理的综合施策水平。

（四）鼓励土地混合利用。在符合规划用地性质、建设用地兼容性的条件下，鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享。强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合、平急两用。探索不同行业公共服务设施和市政基础设施的协同开发机制，建立有利于复合兼容的相关行业标准，实行公益性和经营性设施混合的土地供应制度。探索产业用地弹性规划和功能复合的混合利用新机制。

（五）促进地下空间资源合理利用。完善地下空间基础数据库，加强地质安全监测，近中期重点开发浅层和中层地下空间。优先安排市政、应急防灾等公共基础设施功能，有序适度安排公共活动功能。大幅提高主城区、新城新建轨道交通、市政设施地下化比例，逐步推进现状市政基础设施的地下化改造。依托轨道交通，由主城区向新城扩展利用地下空间。加强地下空间横向连通，加大综合管廊建设力度。对重点开发地区，通过详细规划附加图则，引导地上地下空间一体化发展。完善地下建设用地使用权出让和不动产登记制度。

五、坚持质量绩效导向，提高土地资源经济密度

（一）完善经营性用地市场配置方式。优化完善多元化的住房结构，合理配置住房套型结构，满足居民刚性和改善性住房需求。优化商办用地供应结构，鼓励开发企业持有商业、办公物业持续运营，提高商业、办公用地供应的有效性和精准度。

（二）优化产业用地配置方式。强化产业绩效导向，实行产业用地全要素、标准化、差别化的配置方式，保障产业用地持续、充足、主动供应。优化产业用地先租后让、长期租赁、弹性年期等出让制度，支持企业选择适宜的用地方式。实行产业用地地价与产业绩效挂钩，在地价底线管理原则下，由各级政府根据产业项目的绩效、能级等情况，综合研究确定产业用地出让价格。

（三）高效配置乡村土地资源。通过郊野单元规划落实区、镇国土空间规划核心管控指标，优化调整生产、生活、生态空间布局，统筹各类乡村建设行动。全面推进全域土地综合整治试点，统筹推进农用地整理、建设用地整理和生态保护修复工程。深化农村集体经营性建设用地入市试点，细化集体建设用地作价入股路径，完善集体建设用地多元配置政策。稳妥有序盘活存量土地资源，推进集体经营性建设用地建设保障性租赁住房。完善基础设施和公共服务设施，探索宅基地自愿有偿退出机制和多元安置路径。探索激活利用村庄内部非建设用地的实施路径。促进现代农业健康发展，编制现代设施农业专项规划，加强设施农用地保障。

（四）健全节约集约用地技术体系。优化调整各类设施用地标准，健全覆盖城乡区域、各行业建设项目的节约集约用地标准体系。鼓励采取节地技术，创新节地模式。强化用地标准的实施，发挥用地标准在规划编制、用地许可和

土地利用绩效评价等管理中的引导作用，进一步加强用地规模约束，引导设施综合设置、土地混合利用、社区开放共享。

六、提升市、区协同效率，优化营商环境

（一）优化建设项目规划土地审批。建立项目储备库和实施库，提前开展规划和建筑设计方案研究。以行政协助的方式一次性征询相关管理部门意见，将项目的规划条件、土地条件、建设条件和配套要求，纳入规划土地意见书或土地出让条件，一并提供给项目单位。实施区域评估和“用地清单制”，土地出让前完成有关评估、评价工作，减少企业取得土地后的审批手续。

（二）市、区一体推动控详规划提质增效。优化本市控详规划管理流程，提升审批效能。全面加强市、区一体，提高控详规划编制审批全周期效能，加强规划高水平引领，带动城市高品质建设。按照规划实施深化管理规定，控详规划批准后，对照实施需求，对符合规划导向、适度的指标变化实行弹性控制，完善规划实施深化适用范围，切实提高审批效能。

（三）强化土地全生命周期共同监管。各区政府要加强土地全生命周期管理，健全多部门共同监管机制，各部门和街镇在土地出让前，要细化建设、产业和运营等管理要求，明确监管标准；在土地出让后，要按照“谁提出、谁监管”的原则开展日常监管。经营性用地要落实规划公共要素，加强物业持有管理和功能业态引导。产业用地要加强产业绩效评估和土地退出监管，探索建立土地全生命周期管理企业履约情况的信用管理体系。

（四）加强土地基础数据高质量支撑。以第三次全国国土调查成果为基础，组织开展年度变更和日常变更调查，建立本市土地利用状况数据动态更新机制。建立本市国土资源利用状况分析评价工作机制，为土地管理工作提供高质量决策支撑。通过数字化手段，创新建立本市土地管理、监测、执法协同工作机制，进一步完善“管理-监测-执法”闭环规则，服务本市土地管理工作全面提质增效。

（五）实施土地管理数字化转型。以时空一张图建设为抓手，利用数字化、信息化、智能化方式，实现国土空间规划编制、国土空间用途管制、耕地保护、土地资源利用的智慧化管理。推动应用场景建设，依托市大数据中心公共数据资源平台，建立多部门信息共享和业务协同机制，促进自然资源、生态环境、经济社会等多领域信息资源融合与应用，赋能土地资源高质量利用。

（六）加大耕地保护执法力度。严守耕地和永久基本农田保护红线，压实各级政府主体责任，进一步加大违法违规用地整治力度。坚决遏制新增违法用地，严格落实违法违规用地快查快处。坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。稳妥处置存量违法用地，有序推进违法用地综合整治三年行动等工作。同时，持续做好“大棚房”、违建别墅、农村乱占耕地建房、耕地占补平衡等专项行动。

（七）严格对区政府履行土地管理职责的监督检查。定期分析、研判土地资源保护利用形势，加强土地管理常态化监督检查，探索市级土地督察制度，检查各区政府在落实耕地保护的主体责任和实施国土空间用途管制、推进土地资源高质量利用等方面的情况，对政府主体责任落实不到位、政策执行不全面、审

批严重违规、全生命周期监管不力等情形，采取通报考核、警示约谈等方式督促整改，并通过与纪检监察、组织人事、审计等部门的贯通机制进行移送追责。

本意见自 2023 年 11 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 10 月 31 日。

中共上海市委 上海市人民政府关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区深化拓展特殊经济功能走在高质量发展前列的若干意见

（2023 年 9 月 9 日）

增设中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（以下简称新片区），是习近平总书记交给上海三项新的重大任务之一。新片区设立以来，特殊经济功能区与现代化新城建设取得明显成效，积极发挥了国家改革开放“试验田”和上海经济发展“增长极”作用。为深入贯彻落实习近平总书记关于新片区“五个重要”的重要指示精神，准确把握新征程上新片区肩负的重大使命任务，推动新片区加快建设独立综合性节点滨海城市，现就支持新片区深化拓展特殊经济功能走在高质量发展前列提出如下意见。

一、强化新片区特殊功能定位

立足支持新片区打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，赋予其更大的自主发展、自主改革和自主创新管理权限。

（一）继续给予新片区差异化政策支持。原则上，我市重大改革举措优先在新片区试点，符合新片区发展导向的重点项目优先在新片区布局。推动新片区适用《上海市推进浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区行动方案》中的各项支持政策。我市出台的政策继续按照“政策从优、普遍适用”原则给予新片区支持，适度保持新片区与其他区域的“政策梯度”。

（二）完善集中行使事权动态调整机制。根据新片区发展需要，在经济发展、产业升级、城市建设、人才招引、综合执法等领域，继续支持新片区完善管理权限、优化管理内容。

（三）创新支持新片区参照经济特区管理方式。用好浦东新区法规支持新片区发展，支持新片区参照适用相关浦东新区法规。优化新片区管委会全过程参与浦东新区法规立法工作机制。

二、打造更具吸引力的人才发展环境

延续实施新片区设立以来出台的人才政策，进一步开展差异化人才政策创新试点，构建形成更加积极、更加开放、更加有效的政策体系。重点支持青年人才发展，打造高标准青年发展型城区建设样板区。

（四）进一步优化高校应届毕业生直接落户政策。结合新片区重点产业和实际发展需求，优化完善新片区引进非上海生源应届高校毕业生重点扶持用人单位的认定标准。

（五）优化完善人才引进落户重点支持行业范围。支持新片区管委会根据市委、市政府决策部署，结合重点产业和实际发展需求，优化完善人才引进重点机构、居转户年限由 7 年缩短为 3 年的单位清单推荐及备案的行业范围。

（六）加大技术技能人才培养支持力度。支持新片区建设高技能人才培养基地，赋予新片区管委会对东方英才领军项目、政府特殊津贴、上海市高技能人才评选表彰项目等的初审推荐权。

（七）实行更加开放灵活的激励机制。支持新片区对紧缺急需、专业性强的公务员职位加大聘任制实施力度，试点面向海（境）外招聘高端紧缺人才，实行协议年薪，一职一薪，并进一步探索更大力度的激励措施。按照国家和我市有关规定，支持新片区选派干部赴海外工作学习，拓展干部国际化视野和国际化思维。进一步巩固新片区人才激励政策，对新片区内事业单位在编在册工作人员，按照国家和我市有关规定，实施相关补贴，并纳入单位绩效工资总量。对为新片区建设和发展作出重大成绩、重要贡献的人员，按照国家和我市有关规定，给予表彰奖励。

（八）深入推进人才安居工程。优化完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的人才住房供应体系。持续推进落实人才优先选房购房等支持政策。

（九）进一步改善新片区住房条件。优化住房结构，建立多层次、多元化住房区域统筹工作机制，在满足国土空间规划的基础上，推进落实多类型住房套型统筹，引导多元化的房屋功能设计，提供满足市场需求的高品质住房产品。

三、加大财政资金、土地等要素供给支持力度

深化财政、土地管理改革，着力提升财政管理与土地利用效率，为新片区推动人才集聚、产业发展、城市建设夯实基础。

（十）进一步加强新片区发展财力保障。优化新片区产城融合区域内相关地方收入结算机制，2024 年 1 月 1 日至 2028 年 12 月 31 日，由市、区两级财政部门按月将相关地方收入拨付至新片区管委会。2023 年 9 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，延续现行新片区专项发展资金使用管理办法。在政府债券发行方面进一步加大对新片区的支持力度，自 2024 年 1 月 1 日起，新片区新增政府债券（含专项债券）纳入市级债务管理，债券还本付息支出由新片区管委会全额承担。

（十一）加强土地指标统筹保障。对新片区新增建设用地指标实行市级单列，与减量化指标脱钩。耕地占补平衡指标在区域无法平衡时可予以调剂或周转。

（十二）鼓励土地节约集约混合利用。试点实行混合用地、综合用地、创新型产业用地等政策，推进工业、研发办公、中试生产等功能混合。

四、推动科技创新前沿产业集聚发展

着力提升科技创新策源功能，推动新片区“生长出更多企业”。加强重大产业科技项目落地保障，加快打造世界级前沿产业集群。

（十三）进一步赋予新片区管委会科技创新发展有关区级推荐权。推动实现新片区科技小巨人（含培育）企业评审体系纳入全市体系。赋予新片区管委会对市级科技小巨人（含培育）企业、市级科技型中小企业技术创新资金项目、院士专家工作站、市级企业技术中心、纳入我市科技创新创业载体培育体系的科技企业孵化器和众创空间等的区级推荐权。

（十四）推进智能网联汽车创新应用。支持新片区高标准建设智能网联汽车创新引领区，推进车路云一体化系统和设施建设以及城市级车路云一体化示范应用，支持 L3 及更高级别的自动驾驶功能商业化应用，探索无驾驶人智能网联汽车、无人装备应用场景拓展和制度创新。

（十五）支持新片区建设高能级、绿色低碳的数据中心。支持以提供智算算力能力为主、效益产出水平优于我市数据中心建设导则要求的数据中心建设，对符合国家和我市规定的，所需能耗在一定额度内由市级予以保障。

五、支持服务贸易创新发展

聚焦发展数字贸易、新兴金融、高端航运服务、技术贸易等重点领域，加快提升新片区服务贸易发展能级。

（十六）加快建设国际数据港。积极探索建立健全数据资源交易流通、跨境传输、安全保护等制度和标准规范。依托国际数据港建设国际数字经济产业园，推动国际数据产业合作。

（十七）支持新片区打造跨境资产管理示范区。积极支持合格境外有限合伙人（QFLP）、合格境内有限合伙人（QDLP）试点项目在新片区落地。鼓励外资机构投资者通过 QFLP 试点参与新片区建设，投资新片区内科技创新领域或高新技术类企业。鼓励新片区内机构投资者等参与认购 QDLP 试点基金份额。

（十八）支持在新片区设立外商投资性公司。在确保风险可控的前提下，建立新片区管委会推动外商投资性公司设立登记机制。

（十九）提升高端航运服务能级。支持新片区发展航运金融、航运交易、航运结算、航材租赁等高端航运服务业。支持国际航行船舶保税油（气）加注、甲醇加注等相关企业在新片区集聚发展，对所需牌照申请等事项依法予以支持。

（二十）支持离岸贸易创新发展。支持新片区“跨境通”平台建设，提升离岸贸易真实性审核能力。积极争取国家有关部门支持，推动新片区离岸贸易业务免征印花税。

（二十一）完善技术贸易交易体系。支持上海技术交易所国际交易中心创新发展，打造集技术贸易、科技研发、企业孵化、科技金融、人才服务为一体的国际跨境技术贸易枢纽。支持进口国内急需的技术密集型、知识密集型服务，扩大各类技术出口。探索建立跨境技术贸易结算便利化通道和跨境技术交易标准体系。

六、提升城市基础功能

持续推进现代化新城建设，全面提升新片区城市能级和核心竞争力，建设“智慧、低碳、韧性”的独立综合性节点滨海城市。

（二十二）支持新片区教育高质量发展。支持新片区建设 1 所高品质、寄宿制基础教育学校，实施新型教育教学模式，创新学校管理体制，支持学校自主招聘教师，促进高起点办学。支持新片区按照实际需要设立优质民办幼儿园。

(二十三) 试点高水平教育对外开放。支持新片区根据规划布局筹设外籍人员子女学校。引进国外高水平教育资源，支持设立中外合作应用科技大学。

(二十四) 进一步加强医疗资源配置。推进市级优质中医资源布局新片区，深化研究市级中医医院临港院区建设。支持新片区医疗机构高质量发展，向研究型医院方向布局，进一步促进科研创新和健康产业发展。

(二十五) 支持新片区率先推进建筑师负责制试点。对于实行建筑师负责制的项目，试点工程规划许可要件告知承诺制，逐步取消施工图审查，完善事中事后监管机制。在城市更新、美丽乡村、科教文卫等项目中积极推行建筑师负责制试点。

(二十六) 支持新片区建设低碳城市。加快推进氢能地方立法制度创新。推广虚拟电厂建设，开展储能示范项目应用，提升综合能源利用效率。探索海上风电制氢，在储氢和氢能应用等领域实现创新突破。积极探索开展新型船舶绿色清洁燃料加注服务。

(二十七) 加快完善对外快速交通体系。滚动修编新片区综合交通规划，完善新片区轨道交通网络，研究论证四团枢纽规划方案。加快建设市域铁路南汇支线，推进南枫线前期工作并按照计划启动建设。研究确定新片区与市中心直达快速轨道交通线路方案，并纳入上海市轨道交通线网实施深化调整规划，推动尽早实施。研究推进 S2 沪芦高速拓宽工作。

(二十八) 优化对外主要通道差异化收费政策。在 S2 客车免费通行基础上，对进出收费站分别为 G1503 迎宾大道收费站和 G1503 临港大道收费站的 ETC 客车尽快实行免费通行。

(二十九) 委托新片区管委会行使海域使用审批权。统一海域使用审批监管相关事权行使主体，将新片区范围内的海域使用审批权依法委托新片区管委会行使。

各相关部门和浦东新区、奉贤区要充分认识支持新片区深化拓展特殊经济功能的重要意义，根据任务分工，落实工作责任，完善工作机制，加强统筹协调，强化跟踪评估，积极抓好贯彻落实。对涉及国家事权的事项，积极争取国家有关部门支持，尽快推动落地实施，确保重大改革于法有据。

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市特色产业园区高质量发展行动方案（2024—2026 年）》的通知

沪府办发〔2023〕20 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市特色产业园区高质量发展行动方案（2024—2026 年）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023 年 11 月 7 日

上海市特色产业园区高质量发展行动方案（2024-2026 年）

为进一步提升本市特色产业园区创新突破、示范引领作用，强化特色产业集聚和产业生态培育，打造高质量发展重要功能载体，构筑面向未来产业发展的战略优势，制定本行动方案。

一、总体要求和主要目标

以科技创新为引领，着力提升特色产业园区发展能级和竞争力。聚焦特色产业方向，提升产业特色化和品牌化，布局和发展先导产业、重点产业、新赛道产业和未来产业。打造特优园区主体，优化园区平台主体开发运营机制，加大专业化、综合性配套供给。营造特强产业生态，推动产业链、创新链、人才链、价值链融合发展，促进项目、资源要素耦合共生，推进特色产业集聚发展。

到 2026 年，全市特色产业园区达到 60 个左右，集聚高新技术企业和专精特新中小企业 5500 家左右，国家级和市级创新研发机构达到 360 家以上，规上工业总产值突破万亿元。

二、重点任务

（一）实施集群化发展强化行动

抓好标志性产业链布局。实施一批补链固链强链重点项目，培育集成电路、创新药和高端医疗装备、新能源和智能网联汽车、民用航空等标志性产业链 10 条以上，创建国家先进制造业集群。（责任单位：市经济信息化委、各区政府）

打造特色产业地标。发挥上海市产业地图导向作用，引导各区围绕重点产业定位，市、区联动提升特色产业园区投资规模、建设水平和产业能级。到 2026 年，培育形成 5 家千亿级、20 家百亿级特色产业园区，打造更具辨识度和影响力的产业地标，创建国家新型工业化产业示范基地。（责任单位：市经济信息化委、各区政府）

营造特强产业生态。引进培育一批具有核心技术、带动效应强的龙头企业，培育集聚一批创新能力突出、成长潜力大的优质中小企业，支持专精特新中小企业做大做强。集聚产业链上下游企业和配套服务机构，构建“龙头企业引领、中小企业共生”的发展体系。打造优势特色突出的中小企业特色产业集群 10 个。（责任单位：市经济信息化委、各区政府）

（二）实施园区创新能级提升行动

构建多层次产业科技创新平台。推动特色产业园区建设一批国家级和市级制造业创新中心、产业创新中心和技术创新中心，集聚一批国家重点实验室、新型研发机构和高水平研发中心，提升园区“科技浓度”。充分发挥高校、科研机构的学科溢出效应和实验室平台优势，促进“园区、城区、校区”联动，对接高质量孵化器等科技创新创业载体，进一步完善科技成果转化-孵化-产业化机制。加速形成特色产业集成服务平台 10 个以上。（责任单位：市经济信息化委、市科委、各区政府）

加快园区数字化转型。提高园区“上云用数赋智”水平，深化园区数字底座建设，推动园区公共数据、社会数据等汇集整合、开放利用。实现特色产业园区规模以上制造业企业数字化诊断全覆盖，数字化转型比例达到 85%，建成工业互联网“平台+园区”试点 10 个以上。（责任单位：市经济信息化委、各区政府）

创新绿色低碳发展。推动园区清洁能源开发利用和节能技术改造，重点发展氢能、储能、绿色材料等绿色低碳产业，推进先进技术和工艺突破，推广绿色制造，开发绿色产品，培育绿色工厂，打造绿色供应链。支持建设一批零碳创建企业（园区）。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市生态环境局、各区政府）

（三）实施要素供给优化配置行动

优化产业空间布局。按照产业导向和发展需求，推进生物医药、集成电路、高端装备等产业项目标准厂房建设，提升优质项目承载能力。建立特色产业园区用地储备库，支持市级统筹新增建设用地指标向特色产业园区倾斜。推进“工业上楼”、打造“智造空间”，鼓励混合用地、产业综合用地等复合用地方式，提高集约用地水平，明确制造业企业在符合环保、消防、安全等要求下，可入驻产业综合用地进行生产制造。支持弹性出让、长期租赁、租让结合等措施灵活供地，降低优质项目获地成本。（责任单位：市规划资源局、市经济信息化委、各区政府）

加大金融创新供给。支持园区开发运营主体通过挂牌上市、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、银行信贷、债券发行、信托保险等方式拓展融资渠道。用好上海园区高质量发展基金，鼓励各区设立子基金，引导金融市场和社会资本加大投入力度，支持园区基础设施、园区更新等项目建设。支持园区设立特色产业发展基金，促进“基金+基地”联动发展。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市地方金融监管局、各区政府）

加快园区产业人才集聚。着力构建产业和人才融合发展生态，聚力园区高质量发展。依托产业人才政策举措，持续推进招才引智，招引一批特色产业领

军人才和团队。支持园区企业申报本市人才培养项目和重点产业领域人才专项。支持园区企业开展职业技能等级认定，培育特色产业“上海工匠”。优化人才事项办理，为人才入园提供“一站式”服务。支持建立园区、学校、企业融合的市域产教联合体，为特色产业园区高质量发展提供重要人才支撑。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教委、市经济信息化委、各区政府）

支持园区保障性租赁住房建设。完善特色产业园区及周边保障性租赁住房布局。支持园区集中配建保障性租赁住房，鼓励符合产业导向的大型企业用好产业类项目配套建设指标，建设宿舍型保障性租赁住房，促进产城融合发展。（责任单位：市房屋管理局、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市经济信息化委、各区政府）

提高配套设施供给水平。积极发展源网荷储和多能互补，推广以分布式新能源加储能为主体的绿色微电网建设。提升园区新型基础设施能级，推进园区 5G 基站、工业互联网、大数据中心、新能源汽车充电桩等布局建设。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、市规划资源局、市生态环境局、市住房城乡建设管理委、市应急局、各区政府）

（四）实施园区主体赋能增效行动

加强园区主体建设和管理。打造一批专业化、高能级的特色产业园区主体，培育一批懂产业、善管理、强服务的运营服务团队。通过外部引进成熟机构、内部培育专业团队等方式，为园区企业提供科技创新、投融资、人才领域等生产生活专业配套服务。加强对园区产业培育、运营管理等动态评估，通过招商激励、考核评价等方面的机制创新，激发园区主体创新活力。（责任单位：市经济信息化委、市国资委、各区政府）

打造特色产业园区品牌。深入实施“区区合作、品牌联动”，推动特色产业园区与临港、张江、虹桥等成熟品牌园区实现资源共享、优势互补，打响“张江研发+上海制造”品牌，带动提升特色产业园区发展能级和运营品质。支持引进国内外优质园区运营商参与，在园区开发、机制创新、产业培育等方面进行合作。（责任单位：市经济信息化委、市国资委、各区政府）

建立完善产业园区协同招商机制。依托上海市企业服务云、上海市投资促进平台，编制特色产业园区招商手册，推动特色产业园区主体联合打造招商共享平台，深化项目信息资源的整合共享和挖掘利用，探索建立利益分享机制。创新精准招商模式，加强龙头企业招商、平台招商、渠道招商、应用场景招商、产业链招商，借助数字化工具开展精准招商。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委、各区政府）

（五）实施政策创新增能行动

加大专项政策支持力度。支持符合条件的特色产业园区纳入张江国家自主创新示范区（以下简称“示范区”）建设和管理，推动示范区专项政策覆盖特色产业园区。支持特色产业园区建设创新中心、检测机构等公共服务平台，市级层面给予最高 200 万元资金支持，鼓励各区加大配套支持力度。加大特色产业园区与上海自贸试验区协同发展，优化集成电路产业海关监管模式，扩大特殊物

品联合监管机制试点范围。（责任单位：市经济信息化委、上海科创办、市财政局、上海海关、各区政府）

探索园区更新升级政策。建立政府统筹、市场运作、多元参与的产业用地更新机制，以“二转二”为主攻方向，加快“腾笼换鸟”。鼓励各区和园区探索研究“二转二”开发贷款及贴息支持政策，降低更新成本。鼓励国有、民营和外资等各类主体加快盘活特色产业园区的存量土地。（责任单位：市经济信息化委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市发展改革委、市国资委、各区政府）

畅通先行先试政策通道。支持位于重要功能区的特色产业园区开展政策集成创新，推进空间规划编制、产业招商运营、存量空间盘活、技术标准、应用场景等试点突破，条件成熟后可在其他特色产业园区复制推广。（责任单位：市经济信息化委、市发展改革委）

三、保障措施

（一）加强组织推进

依托市产业园区和结构调整工作领导小组相关机制，由领导小组办公室（市经济信息化委）统筹推进本市特色产业园区创建和管理工作，市级各相关部门结合各自职责协同推进相关工作。各区按照“一区一计划、一园一方案、一企一政策、一年一评估”的原则，优化完善本区特色产业园区发展计划。

（二）制定建设导则

制定特色产业园区建设导则，规范特色产业园区申请、公告、运营、评价和退出等机制流程。建立市级特色产业园区统计制度，加强特色产业园区发展运行情况的统计分析，及时掌握特色产业集聚度、成长性、竞争力和创新力等情况。开展特色产业园区星级评价，促进先建后评、分类指引、有进有出、动态管理。

（三）强化示范引领

推动特色产业园区在空间载体、企业服务、运营管理和生态培育等方面的探索，打造一批特色产业标杆园区，并发挥示范引领作用，加大有关经验做法和典型案例的宣传推广力度。

金山区人民政府关于印发《金山区人才住房租购工作实施方案》的通知

金府规发〔2023〕2号

各镇政府、街道办事处、园区管委会，区政府各部门、各直属单位：

《金山区人才住房租购工作实施方案》已经区政府审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。

特此通知。

上海市金山区人民政府

2023年10月24日

金山区人才住房租购工作实施方案

为进一步发挥好人才引领发展的驱动作用，为人才汇聚和价值实现创造更好的宜居条件和安居环境，根据《上海市人才安居工程实施意见》《关于加快推进南北转型发展的实施意见》《上海市发展公共租赁住房的实施意见》等文件精神及相关工作要求，制定金山区人才住房租购工作实施方案。

一、工作目标

深入践行新时代人才强国战略和“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，贯彻落实“南北转型”发展要求，推动建立与职住平衡相适应的多主体供应、多渠道保障、租购并举的人才安居体系，将“分层次、有梯度”的人才住房政策作为集聚人才、留住人才的重要抓手，推动我区建设各类人才安居置业优选地。

二、基本原则

1.人才需求导向。紧扣金山区功能布局调整和经济结构升级需求，按照“智造集聚、文旅赋能、门户枢纽、生态宜居”的总体要求，聚焦重点产业、重大项目和社会事业等各类人才安居需求，推动区域职住平衡。

2.坚持租购并举。以稳定就业、改善居住为导向，稳妥有序推进满足人才刚性住房需求，租购并举，营造人才安居宜居住房环境，保持区域内房地产市场供需平衡。

3.系统谋划推进。坚持系统思维和整体观念，统筹区域经济和社会发展重点，系统谋划产业发展、人才建设和住房服务等多方面工作，突出产城融合，强化条块结合和部门协作，合力推进人才安居宜居。

三、主要内容

1.加大人才租赁房源供应。通过集中新建、商品房配建、非居住房屋改建转化、企业自筹等方式，多渠道筹措人才公寓房源，重点在产业集中、商务集

聚等交通便捷、生产生活便利的区域选址布局。到“十四五”期末，争取全区人才公寓房源规模达到 1 万套以上。

2.深化人才租购补贴制度。聚焦重点行业，实行人才积分认定管理，对符合一定积分标准的人才分类给予租房补贴；聚焦高层次人才，实行分等定级管理，对符合一定认定标准的人才分类给予购房补贴。

3.优化重点转型区域人才购房政策。为促进产城融合发展，实现区域职住平衡，结合城镇布局、产业规划和转型需求，划定重点转型区域人才购房政策实施范围。经区人才管理部门认定，同时符合单位条件、个人条件以及工作年限条件的非本市户籍人才，按规定在沪缴纳职工社会保险或个人所得税 3 年及以上、且在本市无住房的，可购买 1 套住房，同时购房资格由居民家庭调整为个人。

四、工作要求

1.严格人才认定。区重点转型区域人才购房申请采用“个人申请、单位初审、属地复核、区级认定”的流程，其中用人单位实行清单管理，并根据区域发展和产业导向，定期更新。

2.加强部门联动。区人才管理部门负责牵头各属地政府认定人才资格；区房屋管理部门负责人才安居租赁房源筹措供应，负责人才购房的交易管理；各区行业管理部门负责本行业用人单位审核认定及人才安居管理协调工作。

3.强化监督管理。严格人才资格审核，对于提供虚假信息、违反合同约定或承诺的，信息纳入个人征信体系，不再享受其它优惠性政策；用人单位提供虚假信息的，相关信息纳入企业征信体系，不再享受区级相关优惠政策，情节严重构成犯罪的，移交司法部门处理。

五、附则

本实施方案自 2023 年 11 月 24 日起施行，有效期为两年。

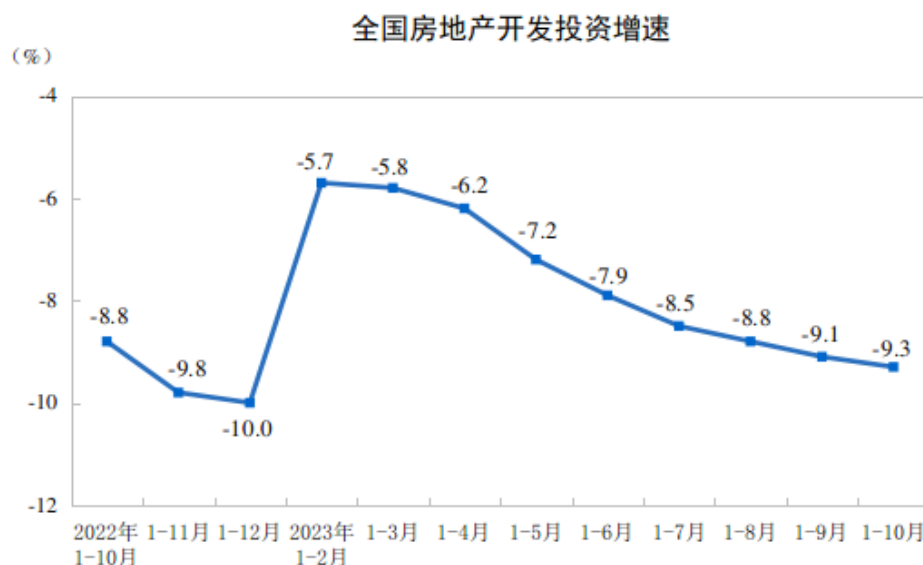
行业动态

2023 年 1—10 月份全国房地产市场基本情况

来源：国家统计局

一、房地产开发投资完成情况

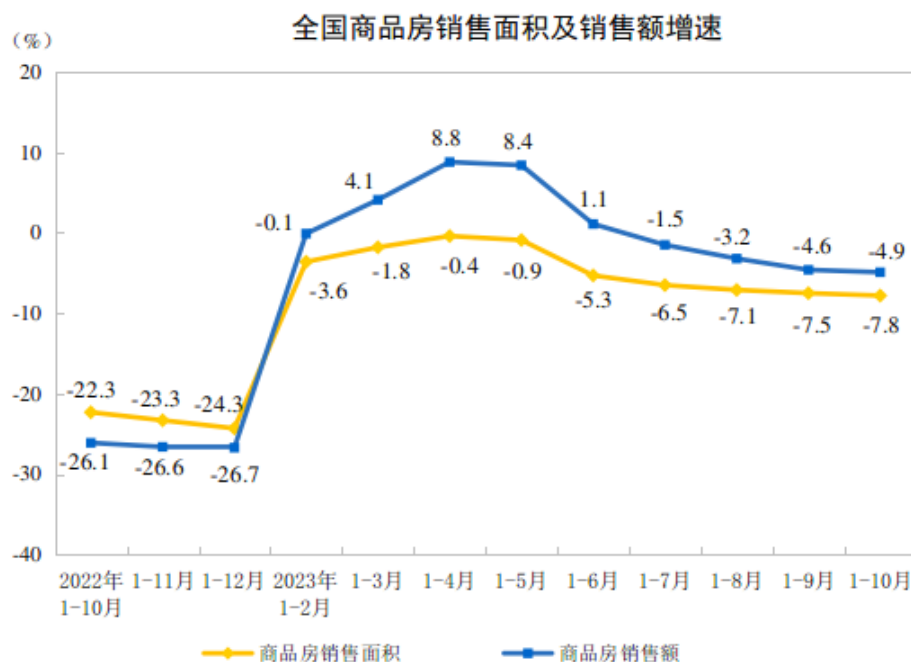
1—10 月份，全国房地产开发投资 95922 亿元，同比下降 9.3%（按可比口径计算，详见附注 6）；其中，住宅投资 72799 亿元，下降 8.8%。



1—10 月份，房地产开发企业房屋施工面积 822895 万平方米，同比下降 7.3%。其中，住宅施工面积 579361 万平方米，下降 7.7%。房屋新开工面积 79177 万平方米，下降 23.2%。其中，住宅新开工面积 57659 万平方米，下降 23.6%。房屋竣工面积 55151 万平方米，增长 19.0%。其中，住宅竣工面积 40079 万平方米，增长 19.3%。

二、商品房销售和待售情况

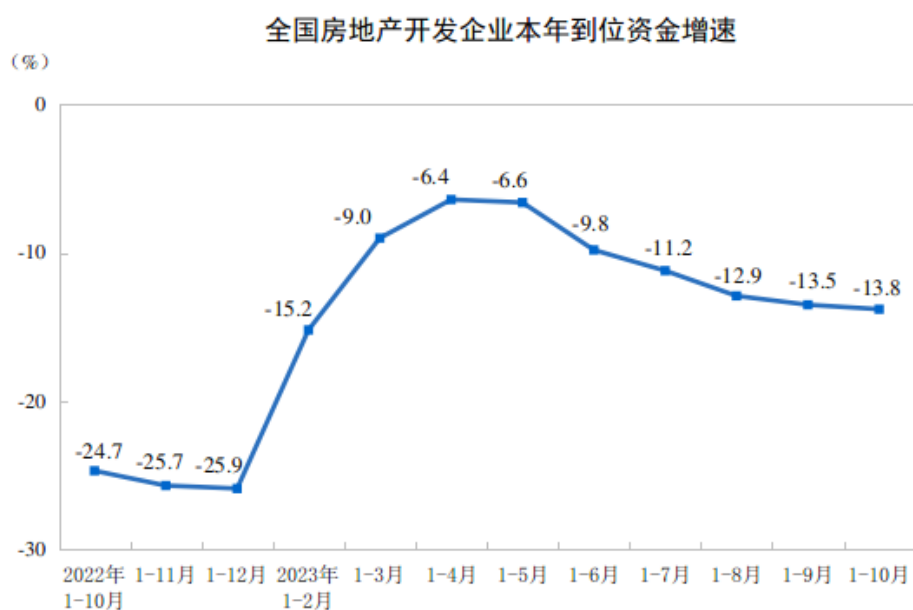
1—10 月份，商品房销售面积 92579 万平方米，同比下降 7.8%，其中住宅销售面积下降 6.8%。商品房销售额 97161 亿元，下降 4.9%，其中住宅销售额下降 3.7%。



10 月末，商品房待售面积 64835 万平方米，同比增长 18.1%。其中，住宅待售面积增长 19.7%。

三、房地产开发企业到位资金情况

1—10 月份，房地产开发企业到位资金 107345 亿元，同比下降 13.8%。其中，国内贷款 13117 亿元，下降 11.0%；利用外资 37 亿元，下降 40.3%；自筹资金 34781 亿元，下降 21.4%；定金及预收款 36596 亿元，下降 10.4%；个人按揭贷款 18506 亿元，下降 7.6%。



四、房地产开发景气指数

10 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 93.40。

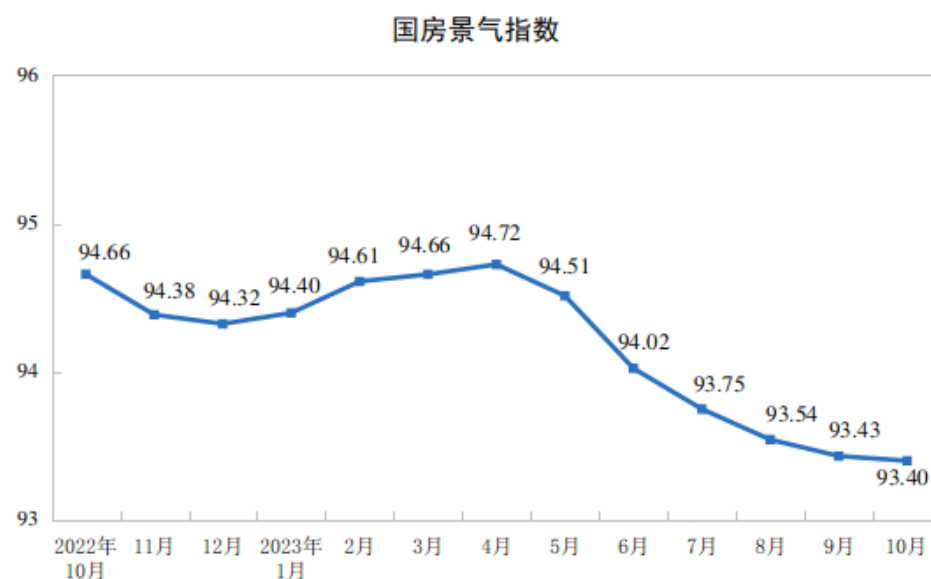


表 1 2023 年 1-10 月份全国房地产开发和销售情况

指标	绝对量	同比增长 (%)
房地产开发投资 (亿元)	95922	-9.3
其中：住宅	72799	-8.8
办公楼	3794	-9.7
商业营业用房	6892	-17.3
房屋施工面积 (万平方米)	822895	-7.3
其中：住宅	579361	-7.7
办公楼	32459	-5.7
商业营业用房	71391	-9.5
房屋新开工面积 (万平方米)	79177	-23.2
其中：住宅	57659	-23.6
办公楼	2143	-20.0
商业营业用房	5369	-23.2
房屋竣工面积 (万平方米)	55151	19.0
其中：住宅	40079	19.3
办公楼	1576	11.0
商业营业用房	3883	3.2
商品房销售面积 (万平方米)	92579	-7.8
其中：住宅	79386	-6.8
办公楼	2099	-12.6

指标	绝对量	同比增长 (%)
商业营业用房	4973	-15.1
商品房销售额 (亿元)	97161	-4.9
其中: 住宅	86502	-3.7
办公楼	2832	-17.3
商业营业用房	5263	-13.0
商品房待售面积 (万平方米)	64835	18.1
其中: 住宅	31362	19.7
办公楼	4751	20.0
商业营业用房	14020	13.8
房地产开发企业本年到位资金 (亿元)	107345	-13.8
其中: 国内贷款	13117	-11.0
利用外资	37	-40.3
自筹资金	34781	-21.4
定金及预收款	36596	-10.4
个人按揭贷款	18506	-7.6

2023 年 1-10 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	95922	72799	-9.3	-8.8
东部地区	56970	41917	-4.8	-4.6
中部地区	18603	15210	-8.7	-7.3
西部地区	17685	13598	-19.0	-17.8
东北地区	2665	2073	-26.7	-28.8

表 3 2023 年 1-10 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	92579	-7.8	97161	-4.9
东部地区	42307	-6.1	59820	-3.7
中部地区	23828	-11.4	17525	-9.6
西部地区	23122	-7.8	17455	-3.3
东北地区	3321	-2.8	2362	-8.7

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。

2.统计范围

有开发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。

6. 同比增速说明

房地产开发投资、商品房销售面积等指标的增速均按可比口径计算。报告期数据与上年已公布的同期数据之间存在不可比因素，不能直接相比计算增速。主要原因是：（一）加强在库项目管理，对退房的商品房销售数据进行了修订。（二）加强统计执法，对统计执法检查中发现的问题数据，按照相关规定进行了改正。（三）加强数据质量管理，剔除非房地产开发性质的项目投资以及具有抵押性质的销售数据。

https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202311/t20231115_1944529.html

2023 年 1-10 月上海市房地产开发、经营基本情况

来源：上海市统计局

房地产开发、经营

2023年1-10月

指标	1-10月	比去年同期 增长 (%)
房地产开发投资 (亿元)		22.1
# 住宅		26.9
办公楼		5.4
商业营业用房		11.4
房屋建筑、销售面积 (万平方米)		
施工面积	16031.15	1.0
# 住宅	7414.76	1.8
新开工面积	1846.27	-14.7
# 住宅	1062.64	-8.8
竣工面积	1374.24	35.9
# 住宅	823.41	50.7
销售面积	1404.33	1.5
# 住宅	1158.33	-0.3

房地产开发经营主要指标的统计范围、采集方式及指标解释

一、统计范围

辖区内有开发经营活动的全部房地产开发经营业法人单位及所属的产业活动单位。

二、采集方式

房地产开发经营法人单位根据房地产开发统计报表制度要求，按在地统计

原则以网上直报的方式报各区政府统计机构，最终通过超级汇总的方式获取全市统计数据。

三、指标解释

1、房地产开发投资：指报告期内房地产开发企业（单位）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投资。

2、房屋施工面积：指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和上年开工跨入本期继续施工的房屋面积，以及上期停缓建在本期恢复施工的房屋面积。本期竣工和本期施工后又停建缓建的房屋，其建筑面积仍计入本期房屋施工面积中。

3、房屋新开工面积：是指在报告期内新开工建设的房屋面积。不包括在上期开工跨入报告期继续施工的房屋面积和上期停缓建而在本期恢复施工的房屋面积，房屋的开工应以房屋正式开始破土创槽（地基处理或打永久桩）的日期为准。

4、房屋竣工面积：是指报告期内房屋建筑按照设计要求已全部完工，达到可住人和使用条件，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。

5、商品房销售面积：指报告期内出售新建商品房屋合同总面积（即双方签署的正式买卖合同中所确定的建筑面积）。由现房销售建筑面积和期房销售建筑面积两部分组成。

<https://tjj.sh.gov.cn/ydsj42/20231110/7781608c952d435f940379610f5f64f6.html>

证监会新闻发言人就资本市场支持房地产市场平稳健康发展答记者问

来源：证监会

问：证监会易会满主席在不久前召开的金融街论坛年会上表达了资本市场支持房地产市场平稳健康发展的政策态度，在支持房地产企业股权融资方面，具体有哪些政策措施？

答：房地产市场平稳健康发展事关金融市场稳定和经济社会发展全局。证监会坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，积极发挥资本市场功能，支持实施改善优质房企资产负债表计划，加大权益补充力度，促进房地产市场盘活存量、防范风险、转型发展，更好服务稳定宏观经济大盘。证监会决定在股权融资方面调整优化 5 项措施，并自即日起施行。

一、恢复涉房上市公司并购重组及配套融资。允许符合条件的房地产企业实施重组上市，重组对象须为房地产行业上市公司。允许房地产行业上市公司发行股份或支付现金购买涉房资产；发行股份购买资产时，可以募集配套资金；募集资金用于存量涉房项目和支付交易对价、补充流动资金、偿还债务等，不能用于拿地拍地、开发新楼盘等。建筑等与房地产紧密相关行业的上市公司，参照房地产行业上市公司政策执行，支持“同行业、上下游”整合。

二、恢复上市房企和涉房上市公司再融资。允许上市房企非公开方式再融资，引导募集资金用于政策支持的房地产业务，包括与“保交楼、保民生”相关的房地产项目，经济适用房、棚户区改造或旧城改造拆迁安置住房建设，以及符合上市公司再融资政策要求的补充流动资金、偿还债务等。允许其他涉房上市公司再融资，要求再融资募集资金投向主业。

三、调整完善房地产企业境外市场上市政策。与境内 A 股政策保持一致，允许以房地产为主业的 H 股上市公司再融资；允许主业非房地产业务的其他涉房 H 股上市公司再融资。

四、进一步发挥 REITs 盘活房企存量资产作用。会同有关方面加大工作力度，推动保障性租赁住房 REITs 常态化发行，努力打造 REITs 市场的“保租房板块”。鼓励优质房地产企业依托符合条件的仓储物流、产业园区等资产发行基础设施 REITs，或作为已上市基础设施 REITs 的扩募资产。

五、积极发挥私募股权投资基金作用。开展不动产私募投资基金试点，允许符合条件的私募股权基金管理人设立不动产私募投资基金，引入机构资金，投资存量住宅地产、商业地产、在建未完成项目、基础设施，促进房地产企业盘活经营性不动产并探索新的发展模式。

<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c6763083/content.shtml>

中国人民银行 金融监管总局 中国证监会联合召开金融机构座谈会

来源：中国人民银行

11月17日，中国人民银行、金融监管总局、中国证监会联合召开金融机构座谈会，贯彻落实习近平总书记在中央金融工作会议上的重要讲话精神和会议部署，研究近期房地产金融、信贷投放、融资平台债务风险化解等重点工作。中国人民银行党委书记、行长潘功胜，金融监管总局党委书记、局长李云泽，中国证监会党委委员、副主席王建军出席会议并讲话。中央金融委员会办公室副主任夏先德应邀出席会议并讲话。

会议指出，刚刚结束的中央金融工作会议是我国金融发展史上具有里程碑意义的一次重要会议。学习贯彻习近平总书记重要讲话和中央金融工作会议精神是当前金融系统最重要的政治任务。各金融部门、金融机构要进一步把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来，深刻把握金融工作的政治性、人民性，坚持目标导向、问题导向，着力解决当前金融领域面临的主要矛盾和突出问题，加快建设中国特色现代金融体系，以金融高质量发展服务中国式现代化。

会议认为，今年以来，金融部门认真落实党中央、国务院决策部署，为经济恢复发展提供了有力有效的金融支持。主要金融机构主动担当作为，发挥了金融支持实体经济主力军的作用。下一步，要坚定信心、持续发力、久久为功，继续加大政策落实和工作推进力度，持之以恒营造良好的货币金融环境。要落实好跨周期和逆周期调节的要求，着力加强信贷均衡投放，统筹考虑今年后两个月和明年开年的信贷投放，以信贷增长的稳定性促进我国经济稳定增长。要优化资金供给结构，盘活存量金融资源，加大对重大战略、重点领域和薄弱环节的金融支持，增强金融支持实体经济的可持续性。

会议强调，过去一段时间，金融部门积极配合行业主管部门和地方政府，从房地产市场的供需两端综合施策，保持信贷、债券、股权等重点融资渠道稳定，支持改善行业经营，优化调整个人住房贷款政策，着力稳定房地产市场，取得了良好的效果。近日金融部门和行业主管部门联合召开代表性房地产企业座谈会，调研了解行业风险化解和高质量发展的主要金融需求。各金融机构要深入贯彻落实中央金融工作会议部署，坚持“两个毫不动摇”，一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求，对正常经营的房地产企业不惜贷、抽贷、断贷。继续用好“第二支箭”支持民营房地产企业发债融资。支持房地产企业通过资本市场合理股权融资。要继续配合地方政府和相关部门，坚持市场化、法治化原则，加大保交楼金融支持，推动行业并购重组。要积极服务保障性住房等“三大工程”建设，加快房地产金融供给侧改革，推动构建房地产发展新模式。

会议要求，金融部门要认真贯彻落实中央关于防范化解地方债务风险的精神，按照市场化、法治化原则，配合地方政府稳妥化解存量、严格控制新增。金融机构要完善工作机制，突出重点、分类施策，与融资平台开展平等协商，通过展期、借新还旧、置换等方式，合理降低债务成本、优化期限结构，确保金融支持地方债务风险化解工作落实落细。

中国人民银行、金融监管总局相关司局、银行间市场交易商协会、上海证券交易所、深圳证券交易所，政策性和开发性银行、18 家全国性商业银行、5 家全国性金融资产管理公司、4 家大型证券公司的主要负责同志在主会场参会，部分中国人民银行、金融监管总局分支机构主要负责同志在各地分会场参会。

<http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/5118184/5118191/5138967/index.html>

构建房地产发展新模式 推动房地产高质量发展——访住房城乡建设部党组书记、部长倪虹

来源：新华社

新华社记者 王优玲

今年以来，房地产市场备受关注。从部门到地方，“认房不认贷”、降低首付比例、降低按揭贷款利率……一系列房地产调整优化措施接连出台。这些政策的效果如何？怎样研判房地产市场？如何重构房地产发展新模式？住房城乡建设部党组书记、部长倪虹回答了记者提问。

因城施策促房地产市场平稳健康发展

问：房地产市场备受关注，如何研判我国的房地产市场形势？

答：研判市场，重要的是尊重规律、看大势。7月24日中央政治局会议指出，“适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势”。这是立足我国经济社会发展阶段和房地产自身发展规律作出的重大判断。要认识当前的房地产形势，首先要把握住这个重大变化。

从供给看，整体上，“有没有”的问题基本得到解决，但结构性不足问题仍然存在。从需求看，人民群众对住房的品质有了更高的要求，希望住上更好的房子、获得更好的服务。

分析市场，主要看供需关系，也就是交易量、价格和结构。现在是信息化的时代，需要用信息化手段研究分析市场的变化。这几年，住房城乡建设部一直致力于打造全国的数字住房信息系统，它与全国所有城市联网，能够实时显示房屋网签备案的数据，可以了解每个城市、每天的交易情况。

今年的房地产市场，总的看是前高、中低、后稳。从数据看，“认房不认贷”“降低首付比例和利率”等政策措施起到了积极的效果。1到10月份，一手房交易量虽然下降，但二手房是上升的，一、二手房合起来实现同比正增长。另外，保交楼工作的扎实推进，带动了全国房屋竣工面积同比增长近20%，也反映出各地政府帮助企业纾困是有效果的。

“十家锅灶九家不同”。房地产是不动产，房地产市场有其特殊性。它是以城市为单元的市场，区域特征很明显，各个城市的交易量和价格有很大差异。关于房地产调控，我们强调因城施策、精准施策、一城一策，就是这个道理。我们将会同有关部门，指导地方认认真真落实好中央作出的一系列重大部署，努力满足人民群众的住房需求，促进房地产市场平稳健康和高质量发展。

“房住不炒”构建房地产发展新模式

问：关于构建房地产发展新模式，具体有哪些考虑？

答：党中央提出，构建房地产发展新模式。这是破解房地产发展难题、促进房地产市场平稳健康发展的治本之策。过去在解决“有没有”时期追求速度和数量的发展模式，已不适应现在解决“好不好”问题、高质量发展阶段的新要求，亟

需构建新的发展模式。

——在理念上，要始终坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，以满足刚性和改善性住房需求为重点，努力让人民群众住上好房子。好房子好在哪儿？就是要绿色、低碳、智能、安全，让群众住得健康，用得便捷，成本又低，又放心安心。

——在体制机制上，一个是，建立“人、房、地、钱”要素联动的新机制，从要素资源科学配置入手，以人定房，以房定地、以房定钱，防止市场大起大落；再一个是，建立房屋从开发建设到维护使用的全生命周期管理机制，包括改革开发方式、融资方式、销售方式，建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险等制度。

——在抓落实上，要实施好规划建设保障性住房、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设“三大工程”。同时，还要落实中央金融工作会议精神，一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求，促进金融与房地产良性循环。

新模式下，房地产企业要有清醒的认识，现在要拼的是高质量、新科技、好服务，谁能为群众建设好房子，谁能为群众提供好服务，谁就会有市场、谁就会有发展。

房地产市场未来持续发展仍有坚实支撑

问：“三大工程”建设是党中央作出的重大战略部署，“三大工程”的基本要求是什么？

答：近日召开的中央金融工作会议提出，加快保障性住房等“三大工程”建设。这是中央作出的重大决策部署，是根据房地产市场新形势推出的重要举措。目前，有关工作已经启动。

——规划建设保障性住房，是完善住房制度和供应体系、重构市场和保障关系的重大改革。这次改革的重点是拓展了配售型保障性住房的新路子，最终是实现政府保障基本需求、市场满足多层次住房需求，建立租购并举的住房制度。要求是，城市党委、政府担负起主体责任，解决好群众的住房问题，尤其是新市民、青年人的住房问题，让他们放开手脚为美好生活去奋斗。青年人有希望，城市才能有未来。

——城中村改造，是解决群众急难愁盼问题的重大民生工程，重点是，消除安全风险隐患，改善居住环境，促进产业转型升级，推动城市高质量发展。

——“平急两用”公共基础设施建设，是统筹发展与安全、提高城市韧性的重大举措，关键是，平时用得着、急时用得上。

当前，我国房地产市场正处在转型期，虽然遇到了一些困难，但未来的持续发展仍然有坚实的支撑。随着中央各项决策部署的持续落实，随着房地产发展新模式的逐步建立，一定能够推动房地产转型升级、实现高质量发展，让人民群众住上更好的房子。

https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202311/content_6914866.htm

上海海博

业务问答

关于金山区人才购房政策的“一问一答”

来源：上海金山

一、人才购房政策针对哪类人群？

答：非沪籍人才。

二、具体要符合哪些条件？

答：同时符合以下单位条件之一、个人条件之一，并与金山区用人单位签订二年及以上劳动（聘用）合同且工作满一年的非沪籍人才，按规定在沪缴纳职工社会保险或个人所得税满 3 年及以上、且在本市无住房的，可购买 1 套住房，同时购房资格由居民家庭调整为个人。

（一）单位条件

1.符合金山区产业发展导向，且工商注册地、生产经营地、税收户管地均在南北地区重点转型区域的用人单位；

2.金山区重点支持引进、重点发展，或为金山区经济社会发展做出贡献的其他单位或机构。

符合上述条件的用人单位实行清单管理，并定期更新。

（二）个人条件

1.具有大学本科及以上学历或学士及以上学位；

2.具有中级及以上职称或职业资格；

3.取得国家三级职业资格（高级工）及以上证书的高技能人才，工种与证书相符，且符合单位主导产业或行业（单位提供证明）；

4.最近 3 年内累计 24 个月在本市缴纳职工社会保险基数大于等于本市上年度职工社会平均工资 2 倍；

5.入选“上海湾区”人才计划、市级及以上人才计划或具有相当层次的人才；

6.由用人单位提出、行业主管部门推荐并经区人才管理部门审核认定，金山区经济社会发展紧缺急需或为金山区经济社会发展做出特殊贡献的其他人才。

其中，符合个人条件 5-6 的人才实行白名单制，不受单位条件以及工作年限、劳动（聘用）合同年限等前置条件的限制。

三、与金山区用人单位签订二年及以上劳动（聘用）合同且工作满一年，如何理解？

答：1.该用人单位需在清单内；

2. 与该单位签订的劳动（聘用）合同需要两年及以上；

3.到政策落地时间已在金山工作满一年。

四、按规定在沪缴纳职工社会保险或个人所得税满 3 年及以上,如何认定?

答: 申请人需提供自购房之日前连续缴纳满 3 年及以上职工社会保险或个人所得税证明。

五、城镇社会保险证明如何取得?

答: 申请人可在随申办、上海人社 app, 或者一网通办的“参保人员城镇职工基本养老保险缴纳情况”模块中申请并下载。或可前往就近的社区事务受理服务中心, 持身份证在大厅的机器上打印。

六、个人所得税证明如何取得?

答: 申请人可在“个人所得税”app 中的“纳税记录开具”模块申请并下载。

七、大学本科及以上学历或学士及以上学位, 怎么理解?

答: 包括全日制和非全日制, 同时不要求双证(只有学历证, 没有学位证也可), 只要取得大学本科及以上学历或学士及以上学位, 就符合本条要求。

八、中级及以上职称或职业资格, 是否需要和职业/岗位相关?

答: 不需要, 只要是个人按照规定取得的职称或职业资格证书, 均认可。

九、国家三级职业资格(高级工)及以上证书的高技能人才, 工种与证书相符, 且符合单位主导产业或行业(单位提供证明), 如何理解?

答: 按照规定取得的国家职业资格证书需与自身工种或岗位相匹配, 单位要出具相关的证明材料。

十、符合条件者可购买几套住房?

答: 1 套。

十一、家庭的概念是什么?

答: 家庭成员包括本人、配偶及未成年子女(未满 18 周岁)。

十二、离婚恢复单身的如何进行界定?

答: 根据《关于促进本市房地产市场平稳健康发展的意见》沪建房管联〔2021〕48 号规定, 夫妻离异的, 任何一方自夫妻离异之日起 3 年内购买商品住房的, 其拥有住房套数按离异前家庭总套数计算。

十三、人才可购房的范围?

答: 滨海城区、高新社区以及亭枫社区三个重点区域的可售一手房和二手房。具体为:

滨海城区: 东至亭卫公路、西至张泾河-金卫城河-张泾河南延伸段-金涛路、南至沪杭公路-金涛路、北至红旗港, 以及其辐射区。

高新社区：东至夏宁路/西新泾、西至秋灵路、南至天工路、北至金山工业区大道/九工路。

亭枫社区：东至金山铁路、西至车亭公路、南至大亭公路、北至南枫公路，以及其拓展区。

关于某具体小区是否纳入在内，可直接联系区房管局确认，联系电话：57971252。

十四、二手房是否可以购买？

答：政策实施范围内一手房和二手房均可购买。

十五、《金山人才购房资格认定单》如何下载？

答：申请人可至上海湾区人才服务平台

(<http://wqrc.jinshanqu.net/f>) 下载，请申请人根据用人单位性质（非公、事业及其它）类别确定填写的表格。

十六、需要递交哪些材料？

答：

（一）事业单位证明材料：

事业单位法人证书。

（二）非公和其他单位证明材料：

1.营业执照或民非登记证；

2.完税证明。

（三）申请人证明材料：

1.《金山人才购房资格认定单》（一式两份，单面打印）；

2.申请人身份证；

3.申请人劳动合同或聘用合同；

4.在沪缴纳 3 年及以上的社保缴费记录或个税单；

5.申请人实际在金工作 1 年及以上相关证明；

6.对应人才条件需提供的其他材料（如符合条件的申请人学历、学位证书，职称、职业资格证书等，或入选区级及以上人才计划的相关证明材料等）。

*备注：以上材料验原件，收复印件（社保或个税证明收原件）

十七、我已经拿到了审核通过的《金山人才购房资格认定单》，下一步应该怎么做？

答：凭认定单在政策实施范围内选房、购房即可。

十八、涉及到文件中的购房补贴和租房补贴的问题

答：申请人通过一网通办中的“上海湾区人才服务平台”查看政策。

十九、申请受理部门及接待时间

答：1.非公企业向所在园区递交办理申请，并至所在地社区事务受理服务中心大厅备用窗口提交审核。

漕泾镇社区事务受理服务中心：中一西路 601 号

山阳镇社区事务受理服务中心：亭卫公路 1500 号

金山卫镇社区事务受理服务中心：古城路 319 号

石化街道社区事务受理服务中心：卫零路 485 号

高新区社区事务受理服务中心：恒顺路 280 弄 15 号

2.事业单位及其他单位（包括国有企业、民非组织等）至区人才服务中心（板桥东路 900 号）高层次人才服务部递交办理申请。

3.接待时间：周一至周五，8:30-11:00，13:00-16:30（节假日除外）。

<https://www.jinshan.gov.cn/zcjd-zcwd/20231108/854096.html>

关于缴纳 2023 年度个人住房房产税有关事项的提示

来源： 上海税务

根据本市个人住房房产税征管相关规定，个人住房房产税的纳税人应于每年 12 月 31 日前，缴纳当年度应纳税款。纳税人可根据实际，选择通过电子税务局、税务专窗和有关银行三种渠道之一缴纳税款。

有关问题解答

一、问：个人住房房产税缴税渠道的服务时间是怎么安排的？

答：（一）电子税务局

1.移动端：即日起，可通过“随申办”APP（含“随申办”支付宝、微信小程序）在线缴纳税款，进入服务有两种方式。

（1）搜索“个人房产税缴纳”；（2）“办事频道-服务大厅-按部门-市税务局-个人房产税缴纳”。

2.电脑端：即日起，纳税人可登录上海市电子税务局（网址：<https://etax.shanghai.chinatax.gov.cn>，栏目：我要办税/税费申报及缴纳/税费缴纳/个人住房房产税缴纳），按照网上流程缴税。

注：推荐移动端缴税，注册登录、在线支付等操作更加便捷。

（二）税务专窗

1.应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口，服务时间为周一至周日办公时间。

2.应税住房所在区税务局办税服务厅个人住房房产税专窗，服务时间为周一至周五办公时间。

纳税人到税务专窗缴税的，用带有银联标志的银行卡，通过 POS 机当场缴纳税款。

（三）有关银行

1.即日起至 2023 年 12 月 31 日，纳税人可到就近的上海银行、上海农商银行在本市办理个人业务的营业网点，使用银行卡或现金缴税。

2.银行网点的服务时间与日常办理个人业务的时间相同，具体可咨询有关银行。

二、问：当年度应缴纳的个人住房房产税税款如何确定？

答：税款从纳税人取得应税住房产权的次月起计算，按年计征，不足一年的按月计算应纳税额。

（一）凡在 2023 年之前取得产权的应税住房，2023 年应缴纳税款为认定通知书中确定的年应纳税额。

(二) 凡在 2023 年 1 月至 11 月期间取得产权的应税住房, 2023 年应缴纳税款按以下公式计算: 当年度应纳税款=年应纳税额÷12 个月×当年度应纳税月份数。

三、问: 缴纳个人住房房产税需要携带什么资料?

答: 纳税人到银行和税务专窗缴税时, 应携带产权人之一的居民身份证原件。

四、问: 没有居民身份证能不能办理缴纳个人住房房产税?

答: 没有居民身份证的纳税人有以下两种缴纳个人住房房产税的渠道:

(一) 按照本提示“解答一”相关内容网上缴税。

(二) 到税务专窗现场缴税, 并带好产权人之一的有效身份证明(原件)以及应税住房的房地产权证或不动产权证(原件或复印件)。

注: 其他缴税渠道只受理持居民身份证的纳税人办理缴税。

五、问: 纳税人(应税住房产权人之一)无法提供居民身份证原件但需委托他人缴税的, 应如何处理?

答: 对受托人无法取得委托人居民身份证原件的, 须携带以下资料到税务专窗办理缴税:

(一) 委托书原件。

(二) 委托人有效身份证明复印件。

(三) 应税住房的房地产权证或不动产权证(原件或复印件)。

(四) 受托人身份证明原件和复印件。

六、问: 如何获取个人住房房产税纳税清单?

答: 为践行“绿色税务”理念, 创新“互联网+税务”模式, 我局推出了个人住房房产税纳税清单服务功能, 税款入库后纳税人可通过该功能查询、保存、打印个人住房房产税电子纳税清单。具体获取方式如下:

(1) 登录上海市电子税务局(网址: <https://etax.shanghai.chinatax.gov.cn>, 栏目: 我要办税/证明开具), 通过个人住房房产税纳税清单模块获取。

(2) 两种移动端方式之一: ①“随申办”APP(劳动就业/个税服务); ②“支付宝”APP(市民中心/税务/税务大厅/办税)的个人住房房产税纳税清单模块获取。

注: 在银行缴税的, 可在缴款之日起 3 个工作日后进行上述操作。

七、问: 如何取得完税凭证?

答: (一) 纳税人在银行缴税的, 请妥善保存银行收款凭证; 纳税人在电子税务局或银行缴税, 需要取得税务机关完税凭证的, 可登录上海市电子税务

局（网址：<https://etax.shanghai.chinatax.gov.cn>，栏目：我要办税/证明开具），获取电子税收完税证明；或至本市任一房地产交易中心税务窗口或区税务局办税服务大厅，凭产权人之一的居民身份证原件当场开具完税凭证，没有居民身份证的应携带产权人之一的有效身份证明（原件）以及应税住房的房地产权证或不动产权证（原件或复印件）。

注：在银行缴税的，可在缴款之日起 3 个工作日后进行上述操作。

（二）纳税人在税务专窗缴税的，当场获取完税凭证。

八、问：纳税人不在上海，如何缴纳房产税？

答：纳税人不在上海，可按照本提示“解答一”相关内容网上缴税，也可以委托他人缴纳税款。

九、问：缴税时发现纳税信息有误怎么办？

答：纳税人在缴税时发现系统显示的纳税信息有误，可携带有关证明文件、资料，到应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口办理更正手续。其他征收点不受理信息更正业务。

十、问：如何查询个人住房房产税的应税和缴税信息？

答：纳税人需要了解自己的应税和缴税信息，可以通过以下方式查询：

（一）登录上海税务网站（shanghai.chinatax.gov.cn），打开“个人住房房产税应税及已缴税情况查询”模块进行查询。

（二）使用“上海税务”微信公众号，打开“涉税查询/房产税查询”进行查询。

（三）使用“随申办”APP，打开“生活服务/房产税查询”进行查询。

（四）使用“支付宝”APP，打开“市民中心/税务/房产税查询”进行查询。

（五）携带产权人之一的居民身份证原件，没有居民身份证的应携带产权人之一的有效身份证明（原件）以及应税住房的房地产权证或不动产权证（原件或复印件），到应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口，向税务机关工作人员进行查询。

个人住房房产税的缴税信息，可在缴款之日起 3 个工作日后通过上述方式查询。

十一、问：个人住房房产税认定后，纳税事项发生变化如何处理变更认定？

答：纳税人居民家庭住房情况发生变化（如发生家庭原有住房减少、家庭成员增减等情况），涉及应税住房房产税纳税事项调整的，可携带有关证明文件、资料，到应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口申请办理变更认定手续，从重新认定之次月起调整纳税。其他征收点不受理变更认定业务。

十二、问：逾期缴纳个人住房房产税的渠道及如何加收滞纳金？

答：凡是逾期纳税的，可按照本提示“解答一”有关上海电子税务局缴税流程

进行网上缴纳；或到应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口缴纳。逾期缴纳的，当年度税款从次年 1 月 1 日起按日加收滞纳金万分之五的滞纳金。

十三、问：经税务机关催报催缴仍拒不缴纳个人住房房产税的，税务机关将会如何处理？

答：对经催报催缴仍拒不缴纳个人住房房产税的，税务机关除依照《中华人民共和国税收征收管理法》处理外，还将根据个人信用征信管理相关办法，将欠税信息纳入上海市公共信用信息服务平台管理。欠税住房权属转移前应缴清房产税税款，未缴清税款的将被限制交易。

纳税人有其他缴纳个人住房房产税问题，可通过拨打 021-12366 纳税服务热线、登录上海税务网站（shanghai.chinatax.gov.cn）或通过“上海税务”微博、微信进行咨询，也可到应税住房所在区的房地产交易中心税务窗口咨询。

国家税务总局上海市税务局

2023 年 11 月

<http://shanghai.chinatax.gov.cn/xxgk/tzgg/202311/t469413.html>

最高人民法院 住房和城乡建设部联合发布

老旧小区既有住宅加装电梯典型案例

来源：最高人民法院公众号

2023 年 11 月 8 日上午，最高人民法院、住房和城乡建设部联合发布老旧小区既有住宅加装电梯典型案例并回答记者提问。最高人民法院民一庭庭长陈宜芳、住房和城乡建设部城市建设司副司长刘李峰、最高人民法院民一庭副庭长吴景丽出席发布会，发布会由最高人民法院新闻局副局长王斌主持。

随着我国人口结构深刻变化和人民群众对美好生活的需求不断提升，老旧小区既有住宅加装电梯成为广大城市家庭，尤其是有老年人、婴幼儿、残疾人家庭的迫切需求。习近平总书记指出，老旧小区改造是提升老百姓获得感的重要工作，也是实施城市更新行动的重要内容。要聚焦为民、便民、安民，尽可能改善人居环境，改造水、电、气等生活设施，更好满足居民日常生活需求，确保安全。让老百姓体会到我们党是全心全意为人民服务的，党始终在人民群众身边。截至 2023 年 10 月，全国老旧小区既有住宅已累计加装电梯近 10 万部，但加装电梯仍是老旧小区改造中群众反映强烈的难点问题。在电梯加装和使用过程中，楼上楼下、左邻右舍因需求和利益不同，容易产生纠纷。妥善化解邻里纠纷、为老旧小区既有住宅加装电梯提供有力的法治保障，事关千千万万家庭幸福安居、事关“一老一幼”和残疾人安全便利出行、事关广大基层社区和谐稳定。

近年来，最高人民法院与住房和城乡建设部在多个领域通力协作，通过共同建立“总对总”在线诉调对接机制、发出和办理司法建议等方式共促多元解纷，形成法治合力。“一个案例胜过一打文件。”司法和执法案例是最生动的法治教材。为深入学习贯彻习近平总书记关于老旧小区改造的重要讲话精神、贯彻落实全国调解工作会议精神、促进无障碍环境建设法有效实施，推动多元解纷、促进诉源治理，在司法审判和行政执法中大力弘扬法治、文明、和谐、友善等社会主义核心价值观，让广大人民群众住有所居、居有所安，今天，最高人民法院与住房和城乡建设部联合发布老旧小区加装电梯典型案例。

本次发布的老旧小区加装电梯典型案例有以下几个特点：

一、弘扬法治精神、彰显行为规则

民法典第 288 条规定，不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系。民法典还对业主决定加装电梯的表决程序等作了明确规定。2023 年 9 月 1 日施行的无障碍环境建设法第 22 条规定，国家支持城镇老旧小区既有多层住宅加装电梯或者其他无障碍设施，为残疾人、老年人提供便利。房屋所有权人应当弘扬中华民族与邻为善、守望相助等传统美德，加强沟通协商，依法配合既有多层住宅加装电梯或者其他无障碍设施。本次发布典型案例中加装电梯行为都依法履行了民主决策程序、完成了报建审批手续，明确了其他业主不得违法阻挠依法加装电梯的行为规范。徐某等六人诉范某排除妨害纠纷案中，人民法院明确依法加装电梯的业主有权请求相邻楼栋业主停止妨害加装电梯行为；康某等人诉刘某等人排除妨害纠纷

案中，人民法院明确依法加装电梯占用公共绿地对其他业主影响较小的，其他业主不得阻挠；某公司诉钟某排除妨碍纠纷案中，人民法院明确业主违法阻挠加装电梯施工造成损失的，应当依法承担赔偿责任；赵某诉唐某、樊某等合同纠纷案中，人民法院明确业主使用加装电梯产生纠纷应按有利生产方便生活的原则协商处理；刘某诉某经济联合社侵权责任纠纷案中，人民法院明确业主无充分证据证明依法加装的电梯影响其通风、采光及通行的，无权请求拆除电梯。

二、推动多元解纷、强化诉源治理

习近平总书记要求，法治建设既要抓末端，治已病，更要抓前端，治未病。我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。中共中央政治局委员、中央政法委书记陈文清在全国调解工作会议上强调，随着经济社会快速发展，社会矛盾纠纷规模较大，不能都进入诉讼，要充分发挥调解作用，切实把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，依法保障人民群众合法权益。本次发布的多起典型案例均通过调解方式处理，将矛盾化解在基层。张某等八人诉李某、任某排除妨碍纠纷案中，人民法院通过调解，促使当事人优化施工工艺、安排安全监测，打消其他业主对加装电梯的安全顾虑，化解群众心结；苏某、吴某诉湛某等十人排除妨碍纠纷案中，人民法院通过调解引导当事人互谅互让、睦邻友善，有效化解电梯加装后的使用纠纷；何某诉万某排除妨碍纠纷案中，浙江省杭州市上城区人民法院、区住房城乡建设局与区人民调解委员会联合召集各方进行联合调解，从法律和施工的专业角度释法答疑，促进业主形成加装电梯共识，有效化解纠纷。

三、弘扬传统美德、促进社区和谐

习近平总书记要求，要坚持依法治国和以德治国相结合，实现法治和德治相辅相成、相得益彰。处理邻里纠纷，既要扎牢法治底线，又要引领道德上线。邻里团结是中华民族传统美德。我国古人讲“千金买屋，万金买邻”。这是因为构建和谐邻里关系对生活品质有重要影响。处理邻里关系之要在“让”，之害在“争”。让能让出格局、让出友善、让出和谐；争会争出隔阂、争出积怨、争出纠纷。本次发布的多起典型案例，都体现了邻里之间让为先、和为贵的中华民族传统美德，弘扬了法治、文明、和谐、友善的社会主义核心价值观。例如，王某、窦某诉骆某、阳某等侵权责任纠纷案中，在主张加装电梯的业主已经胜诉，并完成了电梯加装的情况下，居住楼上的党员业主牵头，主动找到反对安装电梯的二层业主协商，由楼上业主共同出资 7639 元，为二层老年业主免费增设电梯入户连廊，10 年内免交电梯保养费、维修费，各方握手言和，邻里关系更加和谐。

四、衔接法治自治、实现政通人和

邻里关系是典型的熟人关系。处理邻里纠纷，既需要法治，也需要自治。商以求同，协以成事，“有事好商量，众人的事由众人商量”是基层社会治理的真谛。浙江杭州某小区化解加装电梯纠纷时，当地街道办搭建听证平台，邀请各方参与听证，让法律专业人员释法，由人民群众讲理，让法治与自治有机衔接，使人民群众在充分协商的基础上自行化解纠纷，促使搁置 4 年的加梯项目“破冰”。本次发布的多起典型案例中，纠纷化解都得益于人民法院、政府部门引导当事

人通过协商解决争议，将矛盾化解在基层，让纠纷不出街道，实现了政通人和的效果。

下一步，最高人民法院与住房和城乡建设部将积极履职、通力合作，通过信息共享、司法建议、案例发布、政策协调等方式积极开展多元解纷、诉源治理，为实现人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安提供更加有力的法治保障。

老旧小区既有住宅加装电梯典型案例

案例一 依法加装电梯的业主有权请求相邻楼栋业主停止妨害加装电梯的行为

案例二 依法加装电梯占用公共绿地对其他业主影响较小的，有权请求其他业主停止阻挠施工、排除妨害

案例三 业主诉请拆除电梯但无充分证据证明依法加装的电梯影响其通风、采光及通行的，人民法院不予支持

案例四 业主违法阻挠加装电梯施工应当依法承担赔偿责任

案例五 未同意加装电梯业主补交出资后有权使用电梯

案例六 优化施工工艺、安排安全监测，人民法院加强调解解心结

案例七 法院调解促成业主按有利生产方便生活原则化解纠纷，依法保障未出资业主使用电梯权利

案例八 法院调解引导当事人互谅互让、睦邻友善，化解加装电梯使用纠纷

案例九 楼上业主集资免费为低层老年业主加装电梯连廊，共享加装电梯便利

案例十 联合调解、释法答疑促进业主形成加装电梯共识

案例十一 搭建公开听证平台力促搁置 4 年加梯项目“破冰”

案例一

依法加装电梯的业主有权请求相邻楼栋业主停止妨害加装电梯的行为

——徐某等六人诉范某排除妨害纠纷案

一、基本案情

江苏省无锡市某花园小区某号楼某单元全体业主于 2019 年一致签字同意本单元增设电梯，于小区主要出入口及单元楼道张贴意见征集单、公示、承诺及图纸等相关材料，公示期间未收到异议。随后该增设电梯项目取得了主管部门的审批手续，于 2020 年 4 月正式开工。居住于某号楼北楼的业主范某认为该电梯安装位置影响其采光，侵犯其合法权益，遂多次在加装电梯施工现场阻碍施工，导致项目停工。该小区某号楼业主向人民法院起诉，要求判令范某排除妨碍，停止对加装电梯工程的妨害行为。

二、裁判结果

江苏省无锡市梁溪区人民法院认为，某号楼加装电梯经过本幢房屋相关业主表决同意，徐某等业主系依据合法有效的既有住宅增设电梯开工备案通知单进行施工，范某实施阻碍加装电梯的行为，侵犯了徐某等合法权益。根据法律关于相邻关系的规定，相邻关系应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则处理，案涉住宅增设电梯，将对大多数业主特别是老人、小孩生活带来极大便利。虽然可能会对北楼的房屋采光、通风产生一定影响，但北楼应当本着和睦邻里、互让互谅的原则对待增设电梯工程。人民法院判决范某停止对无锡市某花园小区某号楼加装电梯工程的阻挠行为。范某不服一审判决，提起上诉，江苏省无锡市中级人民法院经审理后判决驳回上诉，维持原判。

三、典型意义

本案是一起因老旧小区加装电梯而造成的相邻关系纠纷，增设电梯工程系依法进行，相邻楼栋业主以侵害相邻权提出异议、阻挠施工。某号楼位于小区的中间位置，加装电梯意味着不仅要对该楼外墙进行改建，且电梯井道也需占用紧邻的一部分土地和地上空间，属于影响业主权利、需由业主共同决定的事项。人民法院判决明确该楼加装电梯事宜已经获得该栋楼法定比例以上业主同意，程序合法。关于增设的电梯是否会对相邻楼栋业主通风采光造成影响的问题，某号楼增设电梯可以改善该幢楼业主的居住条件及生活便利程度，电梯井道采用的是玻璃幕墙，在设计时已经考虑了可能给相邻楼栋及低楼层业主造成的采光问题，在保证本楼栋业主出行便利的情况下，尽可能将相邻及低楼层业主通风采光权的影响降到最低。同样，可能受到影响的业主如本案例中的范某，也应对相邻楼栋业主合理合法使用不动产提供一定的便利，即容忍相邻楼栋业主因加装电梯而在合法合理范围内改造建筑物。此外，考虑到增设电梯可能给小区业主造成的影响并非一开始就会全部显露，为充分保障范某的权利，本案二审中也提出，如加装电梯后在采光、通风等方面确对部分业主造成较大影响的，亦可就补偿问题另行协商或通过法律途径解决，既保障了增设电梯工程的顺利完工，也为范某合理合法行使权利指明了路径。

案例二

依法加装电梯占用公共绿地对其他业主影响较小的，有权请求其他业主停止阻挠施工、排除妨害

——康某等人诉刘某等人排除妨害纠纷案

一、基本案情

四川省成都市武侯区某小区某栋某单元共有 6 楼 12 户住户。2019 年 10 月，该单元业主拟增设电梯，获得全部 12 户业主“同意”表态。之后，该小区所在社区居委会根据成都市既有住宅自主增设电梯的相关政策，委托小区物业公司将与增设电梯相关的政策文件及电梯安装示意图等材料在该小区物业公告板以及该单元入口处张贴公示。公示期间没有其他业主提出异议。其后居委会根据成都市相关政策对该单元电梯加装活动进行了备案，该单元业主便委托有资质的安装企业进行电梯安装。安装企业按照政策向住房城乡建设部门报备后入

场施工。根据施工方案，需在该单元门口的公共绿地挖基坑。施工活动招致该单元相邻楼栋及非相邻楼栋的业主不满，部分业主以增设电梯未取得小区全部业主同意、施工违法、占用公共绿地等理由，采取随意进入施工工地等方式阻挠施工，致使案涉电梯增设工程停工。经当地居委会和派出所调解无果后，加装电梯单元业主提起诉讼，要求停止阻拦、妨害电梯正常施工并赔偿相应损失。

二、裁判结果

四川省成都市武侯区人民法院经审理认为，在增设电梯方案公示期间，其他楼栋的业主未提出异议，增设电梯的程序符合政策要求。增设电梯需占用的公共绿地虽属全体业主共有，但电梯加装占用的绿地面积较小，对该单元以外的其他业主影响较低，其他业主应给予便利。最终，四川省成都市武侯区人民法院判决阻挠施工的业主停止对该小区某栋某单元增设电梯施工活动的阻挠和妨碍。四川省成都市中级人民法院二审维持一审判决。

三、典型意义

既有住宅增设电梯政策是落实《中华人民共和国无障碍环境建设法》的重要措施，是保障残疾人、老年人权益的重要抓手。与常见的因低楼层业主阻碍电梯加装活动引发纠纷不同，本案系相邻的其他楼栋业主以电梯加装占用公共绿地，侵犯业主共有权为由引发。本案的处理兼顾了法理与人情，倡导当既有住宅有必要加装电梯且需占用公共绿地时，在占地的位置、面积合理的情况下，若加装行为不会导致他人采光、通行、安全等方面受到明显不利影响，相关业主应当秉持有利生产、方便生活的原则，给予电梯加装活动便利。本案充分践行了文明、和谐、法治的社会主义核心价值观，对构建自由平等、和谐友善邻里关系具有积极示范作用。

案例三

业主诉请拆除电梯但无充分证据证明依法加装的电梯影响其通风、采光及通行的，人民法院不予支持 ——刘某诉某经济联合社侵权责任纠纷案

一、基本案情

刘某系北京市朝阳区某老旧小区某单元一层业主，其父母常年居住在案涉房屋内。2018 年 4 月 23 日，北京市朝阳区住房和城乡建设委员会下发《北京市既有多层住宅增设电梯试点工作项目确认书（朝阳区）》，确定某经济联合社系该小区增设电梯项目的实施主体。2019 年，该联合社对案涉房屋所在单元全部 12 户居民进行了民意调查，其中 10 户居民同意加装电梯，刘某及 402 号的居民不同意。后该联合社在该单元北侧加装了外挂直行电梯，现已投入使用。刘某认为联合社未征得其同意强行加装电梯，对其房屋的通风、采光及老年人出行造成影响，要求拆除已经加装的电梯。

二、裁判结果

北京市朝阳区人民法院经审理认为，从现场勘验情况看，加装电梯位置位于楼宇北侧原单元门出口，电梯东、西、北侧均为透明玻璃材质，南侧为电梯

门，加装电梯后电梯入口朝西，未对楼宇一层的房屋通风形成遮挡或影响；电梯位于楼宇北侧，且未正对刘某的房屋，难以认定对其房屋采光或日照有影响，亦难以认定会产生噪音污染。加装电梯后，楼门口进出依然顺畅，并不对老年人出行带来障碍。刘某亦未提交证据证实案涉电梯影响其房屋的采光、通风及产生噪音污染。综上，法院依法驳回了刘某的诉讼请求。

三、典型意义

城市老旧小区加装电梯是推动城市更新、缓解老弱人群出行难的民生工程，也是明显改善人民群众生活质量的善举，受到全社会的关注。在加装过程中，低楼层与高楼层住户矛盾较大，低楼层业主往往以影响其采光、通风、隐私等理由反对加装电梯。在加装电梯表决程序合法前提下，已加装的电梯经过绝大部分住户同意，且未明显影响低楼层住户利益，则低楼层住户负有适度容忍义务。电梯加装过程中应大力弘扬“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”的中华民族传统美德。本案体现了和谐、友善的社会主义核心价值观，彰显了司法裁判在社会治理中的规则引领和价值导向作用，对维护团结互助的社区环境、营造和谐友爱的邻里关系具有积极意义。

案例四

业主违法阻挠加装电梯施工应当依法承担赔偿责任 ——某公司诉钟某排除妨碍纠纷案

一、基本案情

广东省广州市海珠区某住宅楼某单元加装电梯项目于 2018 年取得规划部门核发的《建设工程规划许可证》。该单元业主钟某认为，电梯加装工程影响其住宅采光，高层业主并未与其协商好补偿方案，遂采取多种方式阻挠施工，亦与高层业主发生多次诉讼。2021 年 3 月，案涉住宅楼业主代表与某公司签订《建筑工程施工合同》，约定由某公司承包案涉住宅楼加装电梯井道工程。但钟某两次进入施工现场阻挠和破坏电梯施工工程，以致建设工程长期未能正式开工。某公司向人民法院起诉，请求判令钟某不得对电梯施工进行阻挠和破坏，并赔偿工程无法开工造成的损失。

二、裁判结果

广东省广州市中级人民法院审理认为，案涉住宅楼加装电梯，已经相关行政部门审核批准。某公司作为案涉加装电梯工程的施工方，其合法权益受法律保护。案涉电梯施工需要大型施工设备进场作业，出于安全考虑，非施工人员均不应长时间在施工现场停留。在此前生效判决已经判令钟某、刘某不得对住宅楼电梯施工进行阻挠和破坏的情况下，钟某仍故意在施工现场出入，其行为已影响了某公司的施工，构成侵权，钟某应对阻碍加装电梯工程施工的行为承担侵权责任。故某公司要求钟某等不得对电梯施工进行阻挠和破坏，于法有据。在某公司已举证证明因钟某的阻挠行为导致损失的情形下，判决钟某不得对案涉住宅楼电梯施工进行阻挠和破坏，并赔偿某公司 3600 元损失。

三、典型意义

老旧小区加装电梯易引发邻里间矛盾，双方应本着和谐、友善的原则相互沟通和协商。在加装电梯方案设计过程中，高低楼层业主可在充分协商后确定方案，尽可能从技术上减少或避免对低层业主的影响。在加装电梯方案的公示审批过程中，低层业主应当合理行使自己的异议权，在法定的批前公示时间内向相关行政部门提出主张，从而实质性解决加装电梯方案争议。在加装电梯方案无法从技术手段上避免影响且获得行政许可的情况下，低楼层业主应当通过协商补偿或者诉讼等方式合理主张权利。审理法院判决对低楼层业主擅自采取各种行为粗暴阻挠电梯施工作出否定性评价，倡导低楼层业主应采取合法合理的方式维护自身权利，而不是粗暴干涉甚至以置自己于危险境地的手段阻挠施工，对于构建和谐共处、团结互助的邻里关系具有积极引导意义。

案例五

未同意加装电梯业主补交出资后有权使用电梯 ——郭某与谢某等建筑物区分所有权纠纷案

一、基本案情

广东省广州市荔湾区某小区某栋 9 层住宅楼业主于 2017-2018 年商议加装电梯，44 户业主中有 32 户业主同意。居住于 3 楼、年近八旬的业主郭某因有异议未参与出资。电梯投入使用后，郭某提出希望在补交相应集资款后使用电梯，但 32 户业主认为郭某前期对加装电梯有异议，导致加装电梯工程延误一年多，反对其使用电梯。郭某向人民法院起诉，请求确认其在按前期加装电梯筹资方案支付 10077 元费用后，对新建电梯拥有与 32 户业主同等的权利和义务。

二、裁判结果

广东省广州市荔湾区人民法院审理认为，案涉电梯在使用属性上系建筑物的共有部分，郭某与其他业主对电梯享有使用权和共同管理的权利。郭某使用该电梯并不属于相关法律及司法解释所规定的应由业主共同决定的事项，亦不会导致其他业主使用电梯的合法权利受到损害，故无须经多数业主同意。依据公平原则，使用电梯应以交纳集资款为前提，故法院判决郭某支付增设电梯集资款后，由该住宅业主代表向郭某提供电梯卡，供其搭乘电梯使用。宣判后，32 户业主提出上诉。广东省广州市中级人民法院二审驳回上诉，维持原判。

三、典型意义

加装电梯涉及的法理、情理错综复杂，邻里之间应多一分理解和包容，坚持自愿平等、友好协商、兼顾公平的原则开展协商，共同营造和谐舒适的居住环境。郭某已 80 岁高龄，确有使用电梯的客观需要，其在加装电梯期间提出异议属于正常表达意见的范围，若其他业主以此为由拒绝高龄老人使用电梯，不符合诚信友善的社会主义核心价值观。其他业主如认为郭某阻碍电梯加装的行为给其造成损失，可另案主张权利，但不能以此拒绝郭某在补交集资款后使用电梯。

案例六

优化施工工艺、安排安全监测，人民法院加强调解解心结

——张某等八人诉李某、任某排除妨碍纠纷案

一、基本案情

张某等八人系浙江省玉环市某公寓某单元住户，李某、任某两人系夫妻关系，双方为同幢立地栋联建不动产登记权利人，房屋中间有公共通道相隔，间隔距离最近为 12 米。2020 年 7 月，张某等八人经法定程序申请加装电梯。2020 年 10 月，玉环市住房和城乡建设局等部门共同作出《玉环市既有住宅申请加装电梯并联审查意见书》，同意张某等八人加装电梯的申请。李某、任某认为加装电梯会严重损害其房屋安全，强烈反对并采取过激行为阻挠施工，导致加装工程一直无法竣工。张某等八人起诉要求李某、任某立即停止对加装电梯工程的妨碍行为，并赔偿损失 164575 元。

二、裁判结果

案件审理中，经浙江省玉环市人民法院调解，双方当事人充分了解对方关切，并就双方最关心的房屋安全问题提出了切实有效的解决方案，自愿达成如下调解协议：一、原告方电梯施工方式采用直径 1000 毫米的钻孔灌注桩（该图纸需报送相关部门进行变更备案）；二、由原告方负责委托有资质的第三方机构对两被告的房屋进行安全动态监测（具体监测时间分三次：第一次为电梯施工开工前，第二次由第三方机构在施工期间自行选择一个时间，第三次为电梯竣工验收合格之日起满 60 日后），该监测费用由原告方承担；三、自本协议双方签字生效后，两被告不得再阻挠原告方电梯施工。原、被告双方都要遵守本协议约定，如果有任何一方违约的话，违约方要赔偿对方 16 万元的经济损失。若该违约金不足以覆盖实际损失的，以实际损失为准。

三、典型意义

老旧小区加装电梯，是居民为提升生活品质的合理需求，但却会引发相邻业主对加装电梯施工影响其房屋安全的担忧，进而产生矛盾纠纷。本案审理法院找准问题解决的突破口，通过多次调解解开当事人心结，促使双方重新商定施工方案，并确定对被告房屋安全进行动态监测。这一解决方案既消除了本案被告对房屋安全的顾虑，又满足了原告对美好生活的需求，还为同类矛盾化解提供了新的解纷思路。

案例七

法院调解促成业主按有利生产方便生活原则化解纠纷，依法保障未出资业主使用电梯权利

——赵某诉唐某、樊某等合同纠纷案

一、基本案情

2017 年底，江苏省南京市玄武区某小区某幢某单元业主签订协议，约定居住于四楼以上的五户业主为出资方，承担加装电梯所有建设费用、后续维护保养费、电费，包括未出资户在内的本单元所有用户可享受电梯使用权。电梯建成后，全体出资户成立了加装电梯业管理委会，制定了《电梯运行管理办法》，要求凭 IC 卡使用电梯，未出资户需交纳保障金 6 万元方可领取 IC 卡。

赵某为三楼业主，因不愿交纳保障金而无法使用电梯，双方难以达成一致意见。赵某向人民法院起诉，要求法院判令其有权按出资户同等条件使用电梯。

二、裁判结果

江苏省南京市玄武区人民法院一审判决赵某有权按《某幢某单元增设电梯楼里协议》的约定使用电梯。二审经人民法院主持调解，双方达成《某幢某单元电梯使用调解方案》，约定设立电梯运行维护基金，2 年内电梯运行维护开支仍按原协议由出资加装电梯居民承担，2 年后由所有使用电梯住户均摊，所有电梯使用住户签订免责协议，即电梯使用住户成员及相关访客，在乘坐电梯过程中出现任何安全事故、人身伤害，除追究电梯运保维修公司责任外，其余责任自负。上诉人向人民法院申请撤回上诉。

三、典型意义

本案中，计划加装电梯时，为争取更多的业主签字同意，部分加装电梯意愿强烈的业主以免费使用电梯为条件，争取加装电梯意愿不强烈的业主签字同意。双方签署了电梯使用协议，明确约定未出资建设的业主也可以使用电梯。但电梯使用协议对电梯使用过程中的运行费用、维保费用以及安全责任等问题未作明确约定，以致产生矛盾。

加装电梯使用过程中，因涉及电梯运行费用、维保费用的承担以及安全保障义务等问题，由使用电梯的部分业主承担全部费用和安全保障义务确实有失公平，但是本案双方已经签署了使用协议，双方应当遵守诚实信用原则。法院在审理本案过程中，直接作出判决不仅不能化解双方的矛盾，还会加剧双方的矛盾，造成邻里关系恶化，达不到法律效果和社会效果的统一。且赵某在一审庭审中表明其愿意就承担电梯管理、维护等义务，与单元内包括出资户在内的其他业主进行友好协商。在此情况下，人民法院组织双方进行调解，既遵从了双方使用电梯的意愿，也兼顾了权利和义务的统一，最终双方重新达成新的电梯使用方案，彻底解决了双方现有的矛盾和将来的隐患。

案例八

法院调解引导当事人互谅互让、睦邻友善，化解加装电梯使用纠纷 ——苏某、吴某诉湛某等十人排除妨碍纠纷案

一、基本案情

原告苏某、吴某和被告湛某等十人为某小区某栋楼某单元业主。该单元共 6 层 12 户，苏某、吴某为一层住户。2021 年 3 月，该单元业主商议增设电梯，除吴某未签名同意外，其余 11 位业主均同意在本单元出入口前空地增设电梯。在商议时，十被告同意在单元出入口顶板延伸处设置电梯停靠点供苏某、吴某进出。2021 年 5 月，案涉电梯取得《建设工程规划许可证》开始施工，因建筑结构特点，新增电梯与建筑物连接处均为楼梯中间转角平台，业主出停靠点后走半层楼梯方能入户，未在单元出入口顶板延伸处设置停靠点。案涉电梯竣工验收后已取得特种设备使用登记证并投入使用。因案涉电梯实际停靠点设置与原商定方案不一致，原告提起诉讼，请求依法判令各被告停止侵害，拆除已违

法建设完成的电梯，并在保障其加装电梯平等使用权的前提下重新委托设计、申请规划审批及依法加装电梯。

二、裁判结果

福建省漳州市南靖县人民法院经审理认为，根据《中华人民共和国民法典》第二百七十八条规定，案涉房屋增设电梯属于应由业主共同决定的事项，应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并应当经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。案涉单元楼共计12户业主，11户业主同意增设电梯，电梯施工中10户业主同意现有的该电梯设置停靠点的方案，表决程序及建设程序符合法律规定。苏某、吴某在电梯建设前后均需走半层楼梯入户，案涉电梯建设并未对其出行构成妨碍，其关于拆除案涉电梯并重新设计、建设的主张未经业主合法表决通过，不应予以支持，遂驳回其诉讼请求。苏某、吴某上诉后，经二审法院耐心细致做调解工作，案涉单元楼业主互相达成谅解，同意按照既有设计、建设方案继续使用电梯，苏某、吴某撤回上诉。

三、典型意义

本案中，由于案涉楼栋建筑结构特点，电梯的增设虽无法满足业主平层入户，但从总体效益而言，提高了绝大部分业主的出行便利，提升了居住质量。本案中一楼业主苏某同意增设电梯，但其需求与其他业主的利益发生冲突，一审法院结合实际施工条件及公平原则，权衡各方利益，驳回了苏某、吴某全部诉讼请求。苏某不服提出上诉后，二审法院晓之以理动之以情，促成原告与被告达成和解协议并撤回上诉。该案在坚持依法审理的同时，运用平等协商、互谅互让、与邻为善的理念化解了邻里之间的纠纷，充分发挥已加装电梯的实际效益，从根本上实现案结事了。

案例九

楼上业主集资免费为低层老年业主加装电梯连廊，共享加装电梯便利 ——王某、窦某诉骆某、阳某等侵权责任纠纷案

一、基本案情

2020年3月，广西壮族自治区南宁市某老旧小区某栋某单元业主投票决定启动小区加梯工作。除居住二层的王某不同意以及2户业主弃权外，其他业主均同意加装电梯。2020年12月，加装电梯项目准备施工时，王某出面阻挠，并向人民法院起诉，以楼上14户邻居侵犯其建筑专有部分权利以及通风采光权等为由，要求停止电梯施工。

二、裁判结果

广西壮族自治区南宁市青秀区人民法院审理认为，经现场勘验，拟加建的电梯及连廊作为全封闭的建筑，在距楼栋较近的情况下可能会影响王某家阳台一侧的通风、采光和日照，至于影响的程度大小，因无明确的证据而无法确定，王某也无法举证。该加装电梯项目已取得相关行政许可，且业主表决程序合法，加建电梯的行为符合法律的规定，故判决不支持王某的诉讼请求。虽然骆某等

14 户业主赢了官司，但为避免出现“赢了官司、输了感情”，该单元的几名中共党员牵头，主动找到王某协商，提出由楼上业主共同出资 7639 元，为二楼年近九旬反对加装电梯的业主免费增设电梯入户连廊，10 年内免交电梯保养费、维修费。王某也消除了思想顾虑，肯定了加装电梯对自身带来的便利，双方最终握手言和。

三、典型意义

广西壮族自治区南宁市青秀区人民法院积极引导当事人维护友善和谐文明的邻里关系，在审理中坚持法理情的统一，判令被告停止对电梯安装施工的阻挠、妨碍，从法律层面平衡利益、定分止争，作出符合法律规定、符合社会主义核心价值观、符合人民群众期待的价值判断，彰显了司法为民的价值理念和情怀。同时，在支持加装电梯业主胜诉后，居民党员牵头主动沟通协商，既保障了加装电梯项目圆满推进，又促成了双方破冰和解，维护了以和为贵、团结互助的邻里真情。本案例做到了“法理和情理”的交融，大力弘扬了和睦包容、互谅互让的中华民族传统美德，充分表明党建引领议事协商在小区“微治理”中的关键作用，为坚持和完善共建共治共享的社会治理制度提供了有益探索。

案例十

联合调解、释法答疑促进业主形成加装电梯共识 ——何某诉万某排除妨碍纠纷案

一、基本案情

2017 年，浙江省杭州市上城区某小区业主何某等人发起加梯申请，但是三楼业主万某认为新安装的电梯位置离其住宅距离过近，会带来通风、采光等不利影响，明确反对加装电梯，经街道社区多次协商仍未就电梯加装位置达成一致意见。根据相关规定，同意加装电梯人数已超过法定比例，何某等人向有关部门提交加装电梯申请，区住房城乡建设局等部门联合审查认为该项目符合加装电梯相关条件。2018 年 8 月，加装电梯项目开始施工，而万某坐在施工现场阻挠。何某向人民法院起诉请求万某赔偿因加梯受阻而导致的相关经济损失。万某申请人民调解。

二、裁判结果

浙江省杭州市上城区人民法院、区住房城乡建设局和区人民调解委员会共同决定召集各方进行联合调解，从专业角度为双方分析利弊。法官在充分了解该项目实际情况及双方诉求基础上，详细解读加装电梯适用的相关法律规定、诉讼对邻里关系的负面影响等。区住房城乡建设局说明了加梯补贴政策、加梯审批流程、位置移动变更手续等。电梯加装企业就电梯加装对楼房间距、个人隐私等影响，从技术层面予以对比说明。最终，双方签订调解协议，电梯在原方案基础上适度移位，双方共同监督加装电梯施工，尽量减少对居民的影响，同时经区人民法院、区住房城乡建设局和区人民调解委员会与设计单位、电梯加装企业协商，不再增加移位后产生的加装费用。何某等人撤诉。

三、典型意义

处理加装电梯纠纷，需要坚持德法融合、情理结合，注重平衡各方利益，推动“共情”促和，寻求加装电梯的“最大公约数”。本案坚持将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，充分发挥人民调解化解矛盾、排忧解难的第一道防线作用，以“和善”为主基调，注重法理情相结合，积极调动各方力量共同参与，从不同专业、不同角度查找切入点和突破口，兼顾各方利益，做好正面引导，晓之以理、动之以情，力促双方求同存异，化解心结，拉近距离，促进双方达成加装电梯共识。

案例十一

搭建公开听证平台力促搁置 4 年加梯项目“破冰” ——浙江杭州某小区加装电梯纠纷

一、基本案情

浙江省杭州市上城区某小区某楼栋某单元共 7 层 14 户居民，70 岁以上老人 20 多人，加装电梯需求迫切。在 2018 年至 2021 年近 4 年间，居民始终未就加装电梯达成共识，社区和街道多次协调无果，加装电梯就此搁置。2021 年 7 月 29 日，根据该单元楼部分业主申请，属地街道办事处依据《杭州市老旧小区住宅加装电梯管理办法》规定，举行了加装电梯公开听证会。

二、处理结果

听证会邀请了资深律师、经验丰富的调解员、工程技术和特种设备专家以及民情议事员等 5 人组成听证团，共同参与项目调解；听证会申请方和被申请方业主均委托公益律师代理参与听证。听证过程中，听证会申请方和被申请方业主充分阐述各自的诉求、顾虑，双方律师在尊重事实和法律的基础上向委托人解读事实和法律，听证团站在独立、客观、公正的角度居中调解，明理释法。通过事实举证和现场辩论，听证团 5 位听证员经现场商议，向申请方及被申请方阐明《中华人民共和国民法典》《杭州市老旧小区住宅加装电梯管理办法》等相关规定，说明相互之间提供通行便利是每个公民互助互爱、尊老、护老的应有体现，不仅是中华民族的美德也是每个公民应尽的法定义务。听证团对该加装电梯项目是否建议安装、后续如何进一步推进加装电梯矛盾化解都给出了具体听证意见。经听证会积极协调，申请方及被申请方达成一致意见。2021 年 10 月，该加装电梯项目顺利完工。

三、典型意义

商以求同，协以成事，“有事好商量，众人的事由众人商量”是基层社会治理的真谛。浙江省杭州市探索建立加装电梯项目公开听证制度，整合人民调解组织、矛盾调解中心和第三方专业机构等各方力量，由公益律师为各自委托人主张权利，让加装电梯申请方和反对方的诉求能够清晰、理性表达，听证员倾听、归纳争议焦点，释疑解惑并居中评判，确保加装电梯纠纷回归到理性和法治轨道，形成“政府引导、居民自治、社会参与”良性互动，实现群众问题能反映、矛盾能化解、权益能保障，从源头上减少加装电梯矛盾产生，为完善非诉讼纠纷解决机制，破解加装电梯中各楼层业主“意愿难统一”问题提供了新思路。

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/417032.html>

上海海御

观点争鸣

关于外国投资者¹赴泰国投资房地产

法律重点关注事项指引

引言

随着“一带一路”进程的推进及泰国旅游业的发展,越来越多外国人赴泰旅游后萌生了在泰国购房的想法。近期,不仅有一些个人客户就如何购买泰国房产向我们进行了咨询,也有一些中资房地产开发商就计划赴泰开发地产项目与我们进行了沟通。在此过程中,我们按照上述两种不同类型客户关心的问题,分别总结整理了投资泰国房地产应当重点关注的法律事项并最终形成了本指引,以供参考。

考虑到无论是个人客户还是房地产开发商在近期咨询中所关注的房地产类型主要以住宅类为主,因此,本指引的主要关注点聚焦于住宅类房地产,其他房地产类型本指引暂不展开详述。

鉴于本指引作者均为中国执业律师,本指引中就泰国相关法律、法规、规范性文件及政策等内容的介绍、解读及/或建议等仅供参考,不构成正式法律意见或建议。

与外国人²相关的主要规定

无论是作为个人购房者还是房地产开发商,在一个新的国家、地区进行投资前首先需要了解此国家、地区的法律、法规、政策等特点及与自己国家的差异,尤其是需要了解此国家、地区专就外国人制定的特殊规定,才能更好的适应当地的“水土”,从而为进行成功的商业投资打牢基石。就泰国房地产而言,其与外国人相关的主要法律、法规、政策等规定的核心制度包括:

一、泰国土地私有化

与中国土地均为公有,城市市区土地属于国家所有,农村和城市郊区土地一般属于农民集体所有的规定不同,在泰国土地主要分为两种,一种是政府享有所有权的土地(如:公路、政府机构所处土地、自然保护区、沙滩等);另一种则是私人享有所有权的土地;当私人购买土地后将永久享有此土地所有权,且子孙后代能够永久继承。

二、非经豁免外国人无法购买泰国土地

¹ 外国投资者:本指引中就外国投资者、外国人、外商等表述均是从泰国视角出发与泰国本土主体进行区分,即除泰国本土主体外,其他国家主体均属于外国主体。

² 外国人指:包括自然人及法人,具体有:(1)外籍自然人;(2)在泰国之外注册成立的公司;(3)公司在泰国注册成立,但外籍人士持有相当于已发行股份 50%或者以上(即外商投资公司);(4)公司在泰国注册成立,但外籍股东人数多于泰籍股东人数。

虽然在泰国允许土地私有化，但政府出于保护国土安全，防止泰国居民土地流失等角度考虑，泰国《土地法案》（Land Code Promulgating Act）规定，只有泰国人（包括自然人及法人）才允许拥有土地所有权；外国人不得拥有泰国的土地所有权，除非满足较为苛刻的豁免条件。

特别提示：2022 年 10 月 25 日，泰国内阁一致通过了一项部长级条例草案，首次允许符合条件的外国人能够以个人名义在泰国购买土地，直接获得土地所有权；草案指出，外国人三年内在泰国投资房地产、证券或基金价值超过 4000 万泰铢，则有资格购买曼谷、芭提雅和其他城市的不超过 1 莱（1600 平方米）的住宅区用地，不得在军事区购买土地，且限制外国人只有一次购买土地的机会（未来即使外国人出售掉此土地也无法享有再次购买土地的权利）。

该草案原定计划在政宪公报网站上刊登后一个月自动生效；但令泰国内阁未曾想到的是，该草案遭到了泰国反对党和公众的强烈反对，因此在 2022 年 11 月 8 日的政府新闻发布会上，泰国内阁决定撤回此条例草案。截至目前，非经豁免外国人依然无法以自己的名义在泰国拥有土地。虽然此草案最终未能生效，但从该草案的内容能看出泰国政府有意逐步放松对外国人购买泰国土地的限制，也许在不久的将来，符合特定条件的外国人直接以自己名义购买到泰国土地也未尝不能实现。

三、泰国房地分离，外国人可以购买与土地分离的建筑物所有权

泰国土地和房屋的关系并非像中国一样属于房地一体，泰国房屋产权与土地产权可以分离，即可分属于不同的主体。因此，虽然泰国《土地法案》规定外国人不能获得土地所有权，但外国人却可以拥有与土地分离的地上建筑物所有权；比如，根据泰国《共管公寓法》（Condominium Act），外国人在泰国可以拥有一套共管公寓。

四、外国人可以租赁泰国不动产

泰国在不动产（土地、公寓、别墅等）租赁方面赋予外国人和泰国人相同的权利，外国人可以在泰国自由的租赁不动产而不存在特殊限制，但按照泰国最高法院（Thailand Supreme Court）规定，单次租赁期限最高不得超过 30 年，也就意味着在租赁期满 30 年后，如需续租，还需不动产权利人同意，且最多续租 2 次（即，最多能够租赁 90 年）。

外国投资者购买泰国房产

在实践中，外国投资者赴泰购买不动产类型中最多的住宅类不动产，而住宅类不动产在泰国最常见的当属公寓和别墅，因此我们将分别介绍购买公寓和别墅过程中需要重点关注的法律事项及税负成本。

一、购买泰国公寓³

³ 公寓：本指引中所述公寓主要指 Condominium（简称“Condo”），Condo 主要开发建设在土地资源宝

泰国的公寓与国内商品住宅较为相似，可以按户进行销售并办理产权登记证书，且购买者享有公寓永久所有权。虽然泰国《土地法案》规定外国人不能拥有土地，但基于泰国房地分离的原则，根据《共管公寓法》第 19 条，外国人可以购买并享有公寓性质房屋的所有权（不含公寓对应土地所有权）。虽然《共管公寓法》赋予了外国人购买泰国公寓的权利，但同时也作出了一定的限制，一栋公寓楼房中外国人购买的公寓所有权最高不能超过此公寓楼房总建筑面积或套数的 49%，剩下的 51% 公寓份额需由泰国人持有，不过外国人可以承租此 51% 部分。虽然存在 49% 的外国人购买上限指标，但也为外国投资者购买泰国房产打开了通道，这也是目前大多数外国投资者购买泰国房产的首选类型。

二、购买泰国别墅

除上文所述公寓外，别墅是另一种较为常见的住宅类型，泰国的别墅主要包括独栋别墅（Villa）和联排别墅（Townhouse）。按照泰国《土地法案》规定，非经豁免外国人无法以自己的名义在泰国购买并拥有别墅所有权⁴；如果外国人希望通过其他方式达成相近于购买泰国别墅的效果，目前较为常见的方式有以下几种：

（一）设立且以泰籍公司⁵名义购买

由外国人与泰国人合资设立泰籍公司（泰籍股东至少占股 51%），外国人通过控制印章证照、董事席位等方式实际控制泰籍公司，后以此泰籍公司名义购买别墅。

特别提示：此种外国人设立且以泰籍公司名义购买别墅的方式虽较为常见，但此种方式依然存在较大法律风险，如：股东之间就合资公司控制权产生纠纷，因此可能会影响到别墅所有权的最终归属。在 2006 年 5 月泰国土地办公室指导方针出台后，泰国相关政府部门对此种外国人滥用泰籍公司购买别墅的行为调查趋严。实践中，政府部门通常会对公司股东身份及购买别墅的背景进行调查核实，判断外国人与泰国人成立泰籍公司的目的是否属于真实商业合作，或是仅为购买别墅；若泰国相关政府部门判断合资成立泰籍公司真实意图只是为

贵、人口密度大的繁华都市，其以高密度、高容积率，多层、高层、小高层、塔式、板式、蝶式等多种形式，及装修较好，交通便利，配套齐全等优势著称，在泰国都市中较为常见；泰国所有在售楼盘公寓不经特别指出一般都是指配套齐全的 Condo 私有公寓。有些人也会将 Apartment 称为公寓，但 Apartment 通常是一栋楼只有一个业主且只能整栋出售而不能拆分出售，通常所有权人也是采用按户出租的方式进行经营，其配套设施通常也没有 Condo 的齐全，外国人也不能购买 Apartment，因此本指引中的公寓主要是指 Condo。

⁴ 在实践中，也曾有客户提出这样的疑问，虽然泰国《土地法案》规定外国人不能拥有泰国土地，但鉴于泰国实施房地分离的政策，既然公寓可以由外国人通过只购买地上房屋而不购买地下土地的方式取得公寓所有权，为何别墅不能采用同样的方式由外国人取得别墅所有权；我们研究后倾向于认为，公寓本身是能够进行逐间拆分售卖的，能够确保外国人持有此栋公寓总建筑面积或套数的比例不超过 49%；而别墅本身是无法进行拆分出售的，在别墅的物理条件上无法规定外国人只能拥有不超过 49% 的所有权，因此若允许外国人拥有别墅，那别墅全部所有权将归属于外国人，再结合泰国允许永久拥有不动产所有权的规定，在此外国人拥有别墅所有权期间，别墅下的土地也无法再另作他用，等于外国人变相拥有了别墅下土地；因此，我们倾向于认为泰国出于保护土地不被外国人变相拥有的目的，才没有将购买别墅所有权的权利赋予给外国人。

⁵ 泰籍公司指：在此公司中泰国股东合计持有的比例最多，通常泰国股东持有的股权比例需超过 51%，而外资股东持有的股权比例不超过 49%。

规避《土地法案》购买土地或别墅的，除不予办理产权登记手续外，可能还存在处罚等风险。另外，实践中，合资成立泰籍公司时外国人与泰国人可能会签署股权代持协议，虽然股权代持在国内已较为常见，但在泰国签署股权代持等此类抽屉协议是不被保护的，可能面临承担民事、行政、甚至刑事责任⁶的风险。

（二）采用以租代售的方式购买

在实践中，有个别客户反馈其在向房产中介咨询购买泰国别墅时，被告知可以采用以租代售并办理借款抵押的方式购买；即：投资者先与别墅所有权人签署别墅买卖协议，约定双方本意为别墅买卖法律关系；但因外国人无法办理别墅产权转让登记手续，所以双方再签署别墅租赁协议，以租赁形式向泰国相关房产管理部门办理备案登记，也就是采用“阴阳合同”的形式；然后，在投资者打款时和别墅所有权人签署借款协议，并以别墅为此笔“借款”办理抵押担保登记。

特别提示：实践中确实有不少投资者采用此种方式购买泰国别墅，但此种方式存在较大的法律风险：（1）首先，因明面上备案登记的法律关系属于租赁关系，从对外公示权利来看，投资者依然无法取得别墅所有权；（2）其次，虽然别墅上设置了借款抵押担保，能够避免别墅所有权人未经投资者允许而另行出售的风险，但若别墅所有权人未来出现债务等问题（第三方纠纷、破产等），可能发生第三方与投资者争夺别墅权益（在先抵押权能否对抗第三方存在不确定性）或别墅被司法机关强制处理等情况；（3）正常情况下泰国别墅为永久产权，并且能够继承，但采用此种以租代售方式，续租期只能延续 2 次，也就是最长只能租赁 90 年，且当发生继承情形时，外国投资者的继承人很难要求出租方履行继承相关义务，且此权利也不受当地法律保护；（4）最关键的是，因操作方式中的合同属于“阴阳合同”，实质上属于以合法形式掩盖非法目的，因此合同本身的效力很难被泰国司法机关认定有效，届时可能会出现民事纠纷、行政处罚等风险，整体法律风险难以控制。综上，我们不建议外国投资者采用此种方式来购买泰国别墅。

三、不动产交易时所涉主要税负成本

在泰国不动产交易中，无论交易标的是土地、公寓、别墅等，在不考虑特殊优惠政策的情况下，交易时的税负成本计算方式基本相同，且基本与卖方及买方是否外国人无关，泰国不动产交易需要缴纳的税种主要有：

（一）转让费

转让费不是一种税收，而是一种政府收费。该费用按政府部门评估房产价值（不是房产销售价格，房产评估价值往往低于实际销售价格）的 2% 征收。

（二）特定营业税

如果卖方是企业，基本需要缴纳特定营业税；如果卖方是个人，满足一定条件（比如最常见的是个人持有此出卖的房产满 5 年且在出卖前 1 年内作为长

⁶ 刑事责任包括但不限于被处以三年监禁和/或 10 万至 100 万泰铢的罚款，在违反规定期间每日最高罚款额为一万至五万泰铢等。

期居住地并在此房屋上登记满 1 年)可以免交此税种;此税费按销售价格或政府部门评估房产价值(以孰高为准)的 3.3%缴纳。

(三) 印花税

印花税按登记或房屋评估价值(以孰高为准)的 0.5%征收。如果卖方缴纳过特定营业税那就可以免缴印花税,但如果卖方免缴了特定营业税,就需要缴纳印花税。

(四) 预扣所得税

如果卖方是个人,需要缴纳个人所得税,按照房屋评估价值的累进税率来确定税额,并根据拥有此房屋的年限进行扣除(某些特定的条件下可以豁免缴纳,但豁免通常不适用于外国人);如果卖方是企业,则需要缴纳企业所得税,税额固定为财产注册或销售价格或政府评估价值的 1%(以孰高为准)。

外资开发商进驻泰国房地产市场

一、外资开发商进驻泰国房地产市场的形式

因泰国《土地法案》规定外国人非经特殊豁免不得持有泰国土地,并且泰籍公司和外资企业在从事各项业务时将面临不同的要求、限制及优惠等差异;因此,外资开发商在选择进驻泰国房地产市场时,首先需要考虑的就是以何种身份来开展业务,常见方式有以下两种:

(一) 与泰国人合资成立泰籍公司

外资开发商进入泰国房地产市场的常用方式之一就是与泰国人(通常为泰国当地开发商)一起合资成立泰籍公司(通常外资开发商持股 49%,泰国人持股 51%),并以新设泰籍公司作为房地产开发的实施主体。泰籍公司因泰资处于控股地位,因此不会被认定为外国主体,进而无需办理相关外资准入手续,也不会因外资身份而受到包括非经豁免无法购买泰国土地在内的各项限制,而是和正常泰国开发商一样,可以进行如土地购买、开发建设、竣工后对外销售、自持运营等房地产常规业务;并且,开发的楼盘性质也不用局限于公寓、别墅等住宅项目,商业写字楼项目、酒店项目、甚至文旅养老等产业地产项目也可以由泰籍公司进行开发建设。

虽然此种模式有诸多优点,但在这种合作模式下,外资股东持股比例不超过 49%,不享有合资公司的绝对控股权,这点对于某些外资尤其是外国国资控股的大型开发商而言可能较难接受;因此,实践中外国投资者往往采用如下方式取得对泰籍合资公司的控制权:

1、通过除股权外的其他方式尽量取得对泰籍合资公司的控制权,如取得多数董事会席位,在管理、运营、财务等重要岗位上争取由己方人员担任,对公司银行卡、U 盾(如有)等财务工具及公司印章证照等享有实际管控权;

2、外资开发商尽量寻找泰国当地口碑较好或/且已形成合作信任关系的泰

资开发商或其他泰国人，按照每个项目成立一家合资项目公司的方式，共同开展房地产开发等商业活动。

3、特别提示：部分外资开发商在面临此种情况时，喜好采取签署股权代持协议的方式规避政府监管，需要注意的是，股权代持协议不被泰国法律所保护，未来产生纠纷时通常会被司法机关认定为无效，并且泰国相关土地部门、工商监管部门也对股权代持协议持否定态度，签署股权代持协议可能引致民事纠纷、行政处罚，甚至刑事风险。

（二）设立外商投资公司并取得行业准入

因前述设立泰籍合资公司的方式中，外资开发商无法取得控股股东地位；因此，有些外资开发商可能更倾向在泰国以控股股东身份设立外商投资公司⁷作为项目公司独立开发房地产项目。

但在泰国，相关法律对外国人设置了行业准入限制，泰国《外商经营法》（Foreign Business Act）对外商投资采取负面清单管理模式，对禁止外国人从事某类特殊业务的清单和限制外国人从事业务的清单中的行业规定了外商投资审批的要求。三类清单的简要介绍如下：

1、第一类清单为外商绝对禁止从事的行业，主要包括新闻媒体、水稻种植、畜牧业、林业和森林木材加工、泰国草药、泰国文物的贸易和拍卖、土地交易、佛像的制作等；

2、第二类清单为外商禁止参与的行业，除非经过商务部的内阁决议批准，或获得投资促进委员会（Board Of Investment, “BOI”）的投资促进许可，或由泰国工业管理局（Industrial Estate Authority of Thailand, “IEAT”）批准的工业经营或出口贸易。第二类清单上的商业活动涉及国家安全、文化问题、风俗传统以及国家自然资源与环境问题，包括生产、销售、维修枪支、弹药，火药、炸药；木雕生产；甘蔗制糖、矿盐生产等；

3、第三类清单为泰国人尚无法与外国人相竞争的行业。因此，外国人被限制参与此类商业活动，除非商务部公司注册处局长的批准，或获得 BOI 的投资促进许可，或由 IEAT 批准的工业经营或出口贸易。第三类清单涉及的行业包括，碾米业、以大米及其他农作物为原料的面粉生产；渔业、水产养殖；造林；夹板、胶合板、纸板及硬纸板生产；石灰生产；会计、法律、建筑设计、工程服务业；广告业、导游业及餐饮业。

另外，除《外商经营法》的规定外，外国人还必须遵守 BOI 或者 IEAT 制定的相关规定，包括最低注册资本要求、在泰国有住所的外国董事的数量、负债权益比例、最低注册资本、投资总额的到位时间、专有技术或者资产，以及

⁷ 外商投资公司指：外商公司在泰国当地以控股股东身份（通常持股 50%以上）设立的注册地在泰国的公司。《外商经营法》将“外商”定义为：（1）任一不具备泰国国籍的自然人；（2）任一没有在泰国注册的法人；（3）任一在泰国注册的法人，但是其至少 1/2 的股份由由以上所述（1）或（2）中的人所拥有或缴付，或有上述数所（1）中的人作为管理合伙人或经理的有限合伙企业或者一般合伙企业；（4）任意在泰国注册的法人，其至少 1/2 的股份由以上所述（1）（2）或者（3）之主体所拥有或者缴付。

相关政府部门要求的其他条件。

特别提示：根据上述法律规定，泰国原则上非经豁免禁止外国人从事土地交易、房地产开发建设等相关业务，但也存在例外情形，当外资开发商在取得下列审批之一的情况下可以从事房地产相关业务：

- 1、取得泰国商务部颁发的《外商经营执照》（Foreign Business License, “FBL”）；
- 2、在取得 BOI 行业准入批准后，再申请获取《外商经营证书》（Foreign Business Certificate, “FBC”）。

在实践中，FBL 证书一般很难获批，通常外资开发商会选择通过获得 BOI 行业准入批准后再进而取得 FBC 证书。

二、外商投资公司取得泰国土地

外资开发商若希望以外商投资公司身份开展房地产业务，则土地所有权的获取是其能否成功赴泰投资房地产的关键环节，外商投资公司获取土地的方式有如下几种：

（一）满足《土地法案》的特定豁免条件

根据《土地法案》第 96 条第 2 款规定，如果外国人在有利于泰国经济发展的商业领域投资时间持续不少于 3 年，从境外汇入的投资金额不少于 4000 万泰铢，并取得泰国内政部长的许可后，可在特定的地区拥有不超过 1 莱（即 1600 平方米）的土地用于居住，且该土地仅属于此外国人所有，不可转让，不可继承。

（二）通过 BOI 批准取得土地

根据泰国《投资促进法》（Investment Promotion Act）和《土地法案》规定，获得 BOI 批准证书的外国人，可以获得土地用于 BOI 批准的业务经营活动，还允许已取得 BOI 行业准入批准且实缴注册资本金额不少于 5,000 万泰铢的外国人享有位于工厂以外的办公楼、外籍管理人员和专家宿舍以及工人宿舍用地的土地所有权等，外国投资者在泰国停止经营活动的，应当在 1 年内将土地卖出，否则土地管理局将收回相关土地。

（三）通过 IEAT 批准取得土地

根据泰国《工业园管理局法》（Investment Promotion Act）规定，允许外国投资者在获得 IEAT 批准的情况下，在工业园区内拥有土地用于工业活动，但在泰国停止经营活动 3 年内需将土地退还工业园管理局或转让给其他企业，否则土地管理局将收回相关土地。

特别提示：实践操作中，房地产外商投资公司通常会在取得 BOI 行业准入批准后购买土地，从而取得土地的所有权；而生产型外商投资公司，通常是与泰国的工业园区进行优惠政策协商，并在取得 IEAT 许可后取得土地。当然，

建议外资开发商在作出投资决策前，最好先与 BOI、IEAT 进行沟通协商，确认能否经豁免取得土地，能否实际开发后续的房地产开发项目。

三、泰国房地产开发流程 and 规定

无论采用合资设立泰籍公司还是设立外商投资公司的方式，其在泰国开发房地产项目的流程基本一致，主要流程如下：

（一）选择合适的土地

首先，选择适合开发项目的土地，地块的规划用途⁸、地块旁马路宽度、周边环境情况等均关系到项目的总建筑面积和设计方案；对于泰国各类规划用途土地的使用范围和建筑面积的要求，泰国城市规划局都有明确的规定。

除了以颜色进行划分的土地用途外，同中国对土地的容积率要求相似，每个地块还有相对应的可建筑面积的规定。此类事项需要在取得土地前就进行明确并提早规划，而后就是按照项目公司性质依据不同的规定、流程、手续等取得待开发土地。

（二）进行项目规划及设计

在取得符合建设标准的土地之后，开发商可以雇佣设计公司或者建筑公司出具项目设计方案，一般设计师会根据泰国当地的法律法规来设计符合建造标准的图纸，后报当地相关行政部门审批。

（三）申请环境评估许可证（EIA）

泰国《国家环境质量促进和保护法》（Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act）第 46 条对环境影响评估（Environmental Impact Assessment, “EIA”）的强制要求作出了规定，对于别墅小区数量在 500 户以上或者总占地面积在 100 莱以及公寓和酒店项目在 80 个房间或者使用面积在 4000 平米以上的项目，必须取得 EIA。只有取得了 EIA 后，开发商才有资格申请建筑施工许可证，只有取得建筑施工许可证的项目才可以开始动工建设。

泰国 EIA 的申请周期较长，顺利的话需要 6-9 个月。如果设计方案问题比较多，或者体量比较大的项目，申请周期可能需要 1-2 年。考虑到 EIA 不仅仅涉及项目本身的情况，如室内高度、空气状况、排水排量、电压电容、绿化公共面积等，还涉及项目周边的情况，如：环评证其中一个很重要的参考点在于项目周边的居民意见，如果因所建项目可能会影响周围居民，如挡住周围居民交通、通风或者阳光等，就很可能因无法取得周边居民的同意书而导致无法取得 EIA 进而无法继续实施项目。因此，实践中，一些开发商会委托专业中介

⁸ 在泰国规划类型主要通过颜色进行区分，各颜色含义如下：黄色：地块用途为低密度型的住宅用地；橙色：地块用途为中密度型的住宅用地；褐色：地块用途为高密度型的住宅用地；红色：地块用途为商业用地；紫色：地块用途为工业用地；紫罗兰色：地块用途为仓储用地；绿色：地块用途为乡村和农业用地；浅褐色：地块用途为文化产业传统保护用地；蓝色：地块用途为政府以及其他公共设施用地。

机构协助申请 EIA。

泰国 EIA 评估过程异常严格，能否尽快取得 EIA 是对房产开发商实力的一大考验。我们也关注到，泰国并不禁止 EIA 随土地一并转让，外资开发商也可以在购买土地时选择已经办理完毕 EIA 的土地，以节省申请 EIA 的时间和精力，加快项目实施进度。

（四）项目销售

在泰国，法律虽规定在未通过 EIA 审核前不允许开工建设，但我们并未发现泰国法律就何时允许项目预售作出明文规定。在实践中，泰国开发商开展预售的时间不尽相同，某些较小的开发商可能在项目尚未取得 EIA 前就开始预售并收取部分房款，但较为正规的开发商通常还是会在取得 EIA 后才开始预售。就此而言，开发商在泰国开发房地产项目所面临的开发建设等资金压力可能相对较小一些。

（五）申请建筑施工许可证

根据泰国《建筑控制法》（Building Control Act）规定，取得 EIA 后，开发商需要向都市与乡镇公共工程计划部门（Department of Public Works and Town & Country Planning）申请施工许可。

相较于 EIA 的申请难度及周期，施工许可的申请难度较小、所需时间也较短，通常情况下，施工许可申请只要符合法定条件，一般不会遇到较大障碍。在取得施工许可证后，项目则可以正式开工建设。

（六）项目验收与交付

当项目建设完成并经相关政府机构验收通过后，开发商就可以开始着手办理项目产权证，并逐步向购房者交付房屋，为购房者办理产权登记手续等常规流程。

结语

泰国是东南亚国家联盟（ASEAN）成员国和创始国之一，也是亚太经济合作组织（APEC）、亚欧会议（ASEM）和世界贸易组织（WTO）成员，作为一个经济相对开放的国家，其拥有良好的投资环境以及对待外国投资者的鼓励政策，加上泰国城市化进程和旅游业的驱动，使得泰国房地产市场板块近年来受到越来越多外国投资者的青睐。然而，受限于泰国土地私有化、房地分离等房地产基本制度，泰国法律在外国人对泰投资房地产方面的限制相对较多；从购房者角度，非经特别豁免不能购买带有土地性质的房屋；从开发商角度，一般需要与泰国人合资设立泰籍公司，或设立外商投资公司并取得行业准入且合法获得土地后方能进驻泰国房地产市场，且过程中可能面临诸多法律风险，相关风险包括但不限于本指引所示。

据此，外国投资者在赴泰进行房地产投资的调查、决策以及后续落地执行过程中，既需要熟知泰国的法律和政策，也需要了解实际的操作流程，并需要

对拟投资区域的政治风险、经济波动、文化差异等影响因素进行综合评估。金杜作为全球化律所，我们的律师团队在境外房地产投资领域中积累了丰富的经验，且与泰国本土的知名律所有着密切的合作关系，可以就外国投资者赴泰国投资房地产提供综合法律服务解决方案。

作者：李鹏飞 李东阳