



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 12 月刊 总第 84 期

# 目录

上海市律师协会  
房地产专业委员会

2023 年  
12 月刊  
总第 84 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

一、法规政策.....	1
最高人民法院关于适用《中华人民共和国民法典》合同编通则若干问题的解释.....	1
城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案.....	17
住房和城乡建设部关于全面推进城市综合交通体系建设的指导意见.....	21
乡村振兴用地政策指南（2023 年）.....	25
上海市市重大工程建设管理办法.....	50
上海市房产面积测绘成果争议处理办法.....	55
上海市关于规范临时用地管理的指导意见（试行）.....	60
服务浦东社会主义现代化建设引领区 打造上海国际法律服务中心核心承载区实施方案.....	65
上海市人民政府关于本市继续实施调整后的房产税房产原值减除比例的通知.....	69
静安区“卓越城区”城市更新行动方案（2023-2025 年）.....	70
上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）.....	77
上海市崇明区旧住房成套改造实施方案.....	84
二、行业动态.....	87
2023 年 1—11 月份全国房地产市场基本情况.....	87
2023 年 1-11 月上海市房地产开发、经营基本情况.....	93
中央财办有关负责同志详解 2023 年中央经济工作会议精神.....	95
中国人民银行货币政策委员会召开 2023 年第四季度例会.....	102
全国住房和城乡建设工作会议在京召开.....	104
上海调整优化房地产市场相关政策.....	109
三、业务问答.....	110
人民法院依法保护农用地典型案例.....	110
《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》解读.....	120
《上海市企业投资项目备案管理办法》政策问答.....	122

## 一、法规政策

### 最高人民法院关于适用

### 《中华人民共和国民法典》合同编通则若干问题的解释

法释〔2023〕13号

为正确审理合同纠纷案件以及非因合同产生的债权债务关系纠纷案件，依法保护当事人的合法权益，根据《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国民事诉讼法》等相关法律规定，结合审判实践，制定本解释。

#### 一、一般规定

第一条 人民法院依据民法典第一百四十二条第一款、第四百六十六条第一款的规定解释合同条款时，应当以词句的通常含义为基础，结合相关条款、合同的性质和目的、习惯以及诚信原则，参考缔约背景、磋商过程、履行行为等因素确定争议条款的含义。

有证据证明当事人之间对合同条款有不同于词句的通常含义的其他共同理解，一方主张按照词句的通常含义理解合同条款的，人民法院不予支持。

对合同条款有两种以上解释，可能影响该条款效力的，人民法院应当选择有利于该条款有效的解释；属于无偿合同的，应当选择对债务人负担较轻的解释。

第二条 下列情形，不违反法律、行政法规的强制性规定且不违背公序良俗的，人民法院可以认定为民法典所称的“交易习惯”：

（一）当事人之间在交易活动中的惯常做法；

（二）在交易行为当地或者某一领域、某一行业通常采用并为交易对方订立合同时所知道或者应当知道的做法。

对于交易习惯，由提出主张的当事人一方承担举证责任。

#### 二、合同的订立

第三条 当事人对合同是否成立存在争议，人民法院能够确定当事人姓名或者名称、标的和数量的，一般应当认定合同成立。但是，法律另有规定或者当事人另有约定的除外。

根据前款规定能够认定合同已经成立的，对合同欠缺的内容，人民法院应当依照民法典第五百一十条、第五百一十一条等规定予以确定。

当事人主张合同无效或者请求撤销、解除合同等，人民法院认为合同不成立的，应当依照《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第五十三条的规定将合同是否成立作为焦点问题进行审理，并可以根据案件的具体情况重新指定举证期限。

第四条 采取招标方式订立合同，当事人请求确认合同自中标通知书到达中

标人时成立的，人民法院应予支持。合同成立后，当事人拒绝签订书面合同的，人民法院应当依据招标文件、投标文件和中标通知书等确定合同内容。

采取现场拍卖、网络拍卖等公开竞价方式订立合同，当事人请求确认合同自拍卖师落槌、电子交易系统确认成交时成立的，人民法院应予支持。合同成立后，当事人拒绝签订成交确认书的，人民法院应当依据拍卖公告、竞买人的报价等确定合同内容。

产权交易所等机构主持拍卖、挂牌交易，其公布的拍卖公告、交易规则等文件公开确定了合同成立需要具备的条件，当事人请求确认合同自该条件具备时成立的，人民法院应予支持。

第五条 第三人实施欺诈、胁迫行为，使当事人在违背真实意思的情况下订立合同，受到损失的当事人请求第三人承担赔偿责任的，人民法院依法予以支持；当事人亦有违背诚信原则的行为的，人民法院应当根据各自的过错确定相应的责任。但是，法律、司法解释对当事人与第三人的民事责任另有规定的，依照其规定。

第六条 当事人以认购书、订购书、预订书等形式约定在将来一定期限内订立合同，或者为担保在将来一定期限内订立合同交付了定金，能够确定将来所要订立合同的主体、标的等内容的，人民法院应当认定预约合同成立。

当事人通过签订意向书或者备忘录等方式，仅表达交易的意向，未约定在将来一定期限内订立合同，或者虽然有约定但是难以确定将来所要订立合同的主体、标的等内容，一方主张预约合同成立的，人民法院不予支持。

当事人订立的认购书、订购书、预订书等已就合同标的、数量、价款或者报酬等主要内容达成合意，符合本解释第三条第一款规定的合同成立条件，未明确约定在将来一定期限内另行订立合同，或者虽然有约定但是当事人一方已实施履行行为且对方接受的，人民法院应当认定本约合同成立。

第七条 预约合同生效后，当事人一方拒绝订立本约合同或者在磋商订立本约合同时违背诚信原则导致未能订立本约合同的，人民法院应当认定该当事人不履行预约合同约定的义务。

人民法院认定当事人一方在磋商订立本约合同时是否违背诚信原则，应当综合考虑该当事人在磋商时提出的条件是否明显背离预约合同约定的内容以及是否已尽合理努力进行协商等因素。

第八条 预约合同生效后，当事人一方不履行订立本约合同的义务，对方请求其赔偿因此造成的损失，人民法院依法予以支持。

前款规定的损失赔偿，当事人有约定的，按照约定；没有约定的，人民法院应当综合考虑预约合同在内容上的完备程度以及订立本约合同的条件的成就程度等因素酌定。

第九条 合同条款符合民法典第四百九十六条第一款规定的情形，当事人仅以合同系依据合同示范文本制作或者双方已经明确约定合同条款不属于格式条款为由主张该条款不是格式条款的，人民法院不予支持。

从事经营活动的当事人一方仅以未实际重复使用为由主张其预先拟定且未与对方协商的合同条款不是格式条款的，人民法院不予支持。但是，有证据证明该条款不是为了重复使用而预先拟定的除外。

第十条 提供格式条款的一方在合同订立时采用通常足以引起对方注意的文字、符号、字体等明显标识，提示对方注意免除或者减轻其责任、排除或者限制对方权利等与对方有重大利害关系的异常条款的，人民法院可以认定其已经履行民法典第四百九十六条第二款规定的提示义务。

提供格式条款的一方按照对方的要求，就与对方有重大利害关系的异常条款的概念、内容及其法律后果以书面或者口头形式向对方作出通常能够理解的解释说明的，人民法院可以认定其已经履行民法典第四百九十六条第二款规定的说明义务。

提供格式条款的一方对其已经尽到提示义务或者说明义务承担举证责任。对于通过互联网等信息网络订立的电子合同，提供格式条款的一方仅以采取了设置勾选、弹窗等方式为由主张其已经履行提示义务或者说明义务的，人民法院不予支持，但是其举证符合前两款规定的除外。

### 三、合同的效力

第十一条 当事人一方是自然人，根据该当事人的年龄、智力、知识、经验并结合交易的复杂程度，能够认定其对合同的性质、合同订立的法律后果或者交易中存在的特定风险缺乏应有的认知能力的，人民法院可以认定该情形构成民法典第一百五十一条规定的“缺乏判断能力”。

第十二条 合同依法成立后，负有报批义务的当事人不履行报批义务或者履行报批义务不符合合同的约定或者法律、行政法规的规定，对方请求其继续履行报批义务的，人民法院应予支持；对方主张解除合同并请求其承担违反报批义务的赔偿责任的，人民法院应予支持。

人民法院判决当事人一方履行报批义务后，其仍不履行，对方主张解除合同并参照违反合同的违约责任请求其承担赔偿责任的，人民法院应予支持。

合同获得批准前，当事人一方起诉请求对方履行合同约定的主要义务，经释明后拒绝变更诉讼请求的，人民法院应当判决驳回其诉讼请求，但是不影响其另行提起诉讼。

负有报批义务的当事人已经办理申请批准等手续或者已经履行生效判决确定的报批义务，批准机关决定不予批准，对方请求其承担赔偿责任的，人民法院不予支持。但是，因迟延履行报批义务等可归责于当事人的原因导致合同未获批准，对方请求赔偿因此受到的损失的，人民法院应当依据民法典第一百五十七条的规定处理。

第十三条 合同存在无效或者可撤销的情形，当事人以该合同已在有关行政管理部门办理备案、已经批准机关批准或者已依据该合同办理财产权利的变更、移转登记等为由主张合同有效的，人民法院不予支持。

第十四条 当事人之间就同一交易订立多份合同，人民法院应当认定其中以虚假意思表示订立的合同无效。当事人为规避法律、行政法规的强制性规定，

以虚假意思表示隐藏真实意思表示的，人民法院应当依据民法典第一百五十三条第一款的规定认定被隐藏合同的效力；当事人为规避法律、行政法规关于合同应当办理批准等手续的规定，以虚假意思表示隐藏真实意思表示的，人民法院应当依据民法典第五百零二条第二款的规定认定被隐藏合同的效力。

依据前款规定认定被隐藏合同无效或者确定不发生效力的，人民法院应当以被隐藏合同为事实基础，依据民法典第一百五十七条的规定确定当事人的民事责任。但是，法律另有规定的除外。

当事人就同一交易订立的多份合同均系真实意思表示，且不存在其他影响合同效力情形的，人民法院应当在查明各合同成立先后顺序和实际履行情况的基础上，认定合同内容是否发生变更。法律、行政法规禁止变更合同内容的，人民法院应当认定合同的相应变更无效。

第十五条 人民法院认定当事人之间的权利义务关系，不应当拘泥于合同使用的名称，而应当根据合同约定的内容。当事人主张的权利义务关系与根据合同内容认定的权利义务关系不一致的，人民法院应当结合缔约背景、交易目的、交易结构、履行行为以及当事人是否存在虚构交易标的等事实认定当事人之间的实际民事法律关系。

第十六条 合同违反法律、行政法规的强制性规定，有下列情形之一的，由行为人承担行政责任或者刑事责任能够实现强制性规定的立法目的的，人民法院可以依据民法典第一百五十三条第一款关于“该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外”的规定认定该合同不因违反强制性规定无效：

（一）强制性规定虽然旨在维护社会公共秩序，但是合同的实际履行对社会公共秩序造成的影响显著轻微，认定合同无效将导致案件处理结果有失公平公正；

（二）强制性规定旨在维护政府的税收、土地出让金等国家利益或者其他民事主体的合法权益而非合同当事人的民事权益，认定合同有效不会影响该规范目的的实现；

（三）强制性规定旨在要求当事人一方加强风险控制、内部管理等，对方无能力或者无义务审查合同是否违反强制性规定，认定合同无效将使其承担不利后果；

（四）当事人一方虽然在订立合同时违反强制性规定，但是在合同订立后其已经具备补正违反强制性规定的条件却违背诚信原则不予补正；

（五）法律、司法解释规定的其他情形。

法律、行政法规的强制性规定旨在规制合同订立后的履行行为，当事人以合同违反强制性规定为由请求认定合同无效的，人民法院不予支持。但是，合同履行必然导致违反强制性规定或者法律、司法解释另有规定的除外。

依据前两款认定合同有效，但是当事人的违法行为未经处理的，人民法院应当向有关行政管理部门提出司法建议。当事人的行为涉嫌犯罪的，应当将案件线索移送刑事侦查机关；属于刑事自诉案件的，应当告知当事人可以向有管辖权的人民法院另行提起诉讼。

第十七条 合同虽然不违反法律、行政法规的强制性规定，但是有下列情形之一的，人民法院应当依据民法典第一百五十三条第二款的规定认定合同无效：

（一）合同影响政治安全、经济安全、军事安全等国家安全的；

（二）合同影响社会稳定、公平竞争秩序或者损害社会公共利益等违背社会公共秩序的；

（三）合同背离社会公德、家庭伦理或者有损人格尊严等违背善良风俗的。

人民法院在认定合同是否违背公序良俗时，应当以社会主义核心价值观为导向，综合考虑当事人的主观动机和交易目的、政府部门的监管强度、一定期限内当事人从事类似交易的频次、行为的社会后果等因素，并在裁判文书中充分说理。当事人确因生活需要进行交易，未给社会公共秩序造成重大影响，且不影响国家安全，也不违背善良风俗的，人民法院不应当认定合同无效。

第十八条 法律、行政法规的规定虽然有“应当”“必须”或者“不得”等表述，但是该规定旨在限制或者赋予民事权利，行为人违反该规定将构成无权处分、无权代理、越权代表等，或者导致合同相对人、第三人因此获得撤销权、解除权等民事权利的，人民法院应当依据法律、行政法规规定的关于违反该规定的民事法律后果认定合同效力。

第十九条 以转让或者设定财产权利为目的订立的合同，当事人或者真正权利人仅以让与人在订立合同时对标的物没有所有权或者处分权为由主张合同无效的，人民法院不予支持；因未取得真正权利人事后同意或者让与人事后未取得处分权导致合同不能履行，受让人主张解除合同并请求让与人承担违反合同的赔偿责任的，人民法院依法予以支持。

前款规定的合同被认定有效，且让与人已经将财产交付或者移转登记至受让人，真正权利人请求认定财产权利未发生变动或者请求返还财产的，人民法院应予支持。但是，受让人依据民法典第三百一十一条等规定善意取得财产权利的除外。

第二十条 法律、行政法规为限制法人的法定代表人或者非法人组织的负责人的代表权，规定合同所涉事项应当由法人、非法人组织的权力机构或者决策机构决议，或者应当由法人、非法人组织的执行机构决定，法定代表人、负责人未取得授权而以法人、非法人组织的名义订立合同，未尽到合理审查义务的相对人主张该合同对法人、非法人组织发生效力并由其承担违约责任的，人民法院不予支持，但是法人、非法人组织有过错的，可以参照民法典第一百五十七条的规定判决其承担相应的赔偿责任。相对人已尽到合理审查义务，构成表见代表的，人民法院应当依据民法典第五百零四条的规定处理。

合同所涉事项未超越法律、行政法规规定的法定代表人或者负责人的代表权限，但是超越法人、非法人组织的章程或者权力机构等对代表权的限制，相对人主张该合同对法人、非法人组织发生效力并由其承担违约责任的，人民法院依法予以支持。但是，法人、非法人组织举证证明相对人知道或者应当知道该限制的除外。

法人、非法人组织承担民事责任后，向有过错的法定代表人、负责人追偿



因越权代表行为造成的损失，人民法院依法予以支持。法律、司法解释对法定代表人、负责人的民事责任另有规定的，依照其规定。

第二十一条 法人、非法人组织的工作人员就超越其职权范围的事项以法人、非法人组织的名义订立合同，相对人主张该合同对法人、非法人组织发生效力并由其承担违约责任的，人民法院不予支持。但是，法人、非法人组织有过错的，人民法院可以参照民法典第一百五十七条的规定判决其承担相应的赔偿责任。前述情形，构成表见代理的，人民法院应当依据民法典第一百七十二条的规定处理。

合同所涉事项有下列情形之一的，人民法院应当认定法人、非法人组织的工作人员在订立合同时超越其职权范围：

- （一）依法应当由法人、非法人组织的权力机构或者决策机构决议的事项；
- （二）依法应当由法人、非法人组织的执行机构决定的事项；
- （三）依法应当由法定代表人、负责人代表法人、非法人组织实施的事项；
- （四）不属于通常情形下依其职权可以处理的事项。

合同所涉事项未超越依据前款确定的职权范围，但是超越法人、非法人组织对工作人员职权范围的限制，相对人主张该合同对法人、非法人组织发生效力并由其承担违约责任的，人民法院应予支持。但是，法人、非法人组织举证证明相对人知道或者应当知道该限制的除外。

法人、非法人组织承担民事责任后，向故意或者有重大过失的工作人员追偿的，人民法院依法予以支持。

第二十二条 法定代表人、负责人或者工作人员以法人、非法人组织的名义订立合同且未超越权限，法人、非法人组织仅以合同加盖的印章不是备案印章或者系伪造的印章为由主张该合同对其不发生效力的，人民法院不予支持。

合同系以法人、非法人组织的名义订立，但是仅有法定代表人、负责人或者工作人员签名或者按指印而未加盖法人、非法人组织的印章，相对人能够证明法定代表人、负责人或者工作人员在订立合同时未超越权限的，人民法院应当认定合同对法人、非法人组织发生效力。但是，当事人约定以加盖印章作为合同成立条件的除外。

合同仅加盖法人、非法人组织的印章而无人员签名或者按指印，相对人能够证明合同系法定代表人、负责人或者工作人员在其权限范围内订立的，人民法院应当认定该合同对法人、非法人组织发生效力。

在前三款规定的情形下，法定代表人、负责人或者工作人员在订立合同时虽然超越代表或者代理权限，但是依据民法典第五百零四条的规定构成表见代表，或者依据民法典第一百七十二条的规定构成表见代理的，人民法院应当认定合同对法人、非法人组织发生效力。

第二十三条 法定代表人、负责人或者代理人与相对人恶意串通，以法人、非法人组织的名义订立合同，损害法人、非法人组织的合法权益，法人、非法人组织主张不承担民事责任的，人民法院应予支持。法人、非法人组织请求法



定代表人、负责人或者代理人与相对人对因此受到的损失承担连带赔偿责任的，人民法院应予支持。

根据法人、非法人组织的举证，综合考虑当事人之间的交易习惯、合同在订立时是否显失公平、相关人员是否获取了不正当利益、合同的履行情况等因素，人民法院能够认定法定代表人、负责人或者代理人与相对人存在恶意串通的高度可能性的，可以要求前述人员就合同订立、履行的过程等相关事实作出陈述或者提供相应的证据。其无正当理由拒绝作出陈述，或者所作陈述不具合理性又不能提供相应证据的，人民法院可以认定恶意串通的事实成立。

第二十四条 合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力，当事人请求返还财产，经审查财产能够返还的，人民法院应当根据案件具体情况，单独或者合并适用返还占有的标的物、更正登记簿册记载等方式；经审查财产不能返还或者没有必要返还的，人民法院应当以认定合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力之日该财产的市场价值或者以其他合理方式计算的价值为基准判决折价补偿。

除前款规定的情形外，当事人还请求赔偿损失的，人民法院应当结合财产返还或者折价补偿的情况，综合考虑财产增值收益和贬值损失、交易成本的支出等事实，按照双方当事人的过错程度及原因力大小，根据诚信原则和公平原则，合理确定损失赔偿额。

合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力，当事人的行为涉嫌违法且未经处理，可能导致一方或者双方通过违法行为获得不当利益的，人民法院应当向有关行政管理部门提出司法建议。当事人的行为涉嫌犯罪的，应当将案件线索移送刑事侦查机关；属于刑事自诉案件的，应当告知当事人可以向有管辖权的人民法院另行提起诉讼。

第二十五条 合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力，有权请求返还价款或者报酬的当事人一方请求对方支付资金占用费的，人民法院应当在当事人请求的范围内按照中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布的一年期贷款市场报价利率（LPR）计算。但是，占用资金的当事人对于合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力没有过错的，应当以中国人民银行公布同期同类存款基准利率计算。

双方互负返还义务，当事人主张同时履行的，人民法院应予支持；占有标的物的一方对标的物存在使用或者依法可以使用的情形，对方请求将其应支付的资金占用费与应收取的标的物使用费相互抵销的，人民法院应予支持，但是法律另有规定的除外。

#### 四、合同的履行

第二十六条 当事人一方未根据法律规定或者合同约定履行开具发票、提供证明文件等非主要债务，对方请求继续履行该债务并赔偿因怠于履行该债务造成的损失，人民法院依法予以支持；对方请求解除合同的，人民法院不予支持，但是不履行该债务致使不能实现合同目的或者当事人另有约定的除外。

第二十七条 债务人或者第三人与债权人在债务履行期限届满后达成以物抵债协议，不存在影响合同效力情形的，人民法院应当认定该协议自当事人意

思表示一致时生效。

债务人或者第三人履行以物抵债协议后，人民法院应当认定相应的原债务同时消灭；债务人或者第三人未按照约定履行以物抵债协议，经催告后在合理期限内仍不履行，债权人选择请求履行原债务或者以物抵债协议的，人民法院应予支持，但是法律另有规定或者当事人另有约定的除外。

前款规定的以物抵债协议经人民法院确认或者人民法院根据当事人达成的以物抵债协议制作成调解书，债权人主张财产权利自确认书、调解书生效时发生变动或者具有对抗善意第三人效力的，人民法院不予支持。

债务人或者第三人以自己不具有所有权或者处分权的财产权利订立以物抵债协议的，依据本解释第十九条的规定处理。

第二十八条 债务人或者第三人与债权人在债务履行期限届满前达成以物抵债协议的，人民法院应当在审理债权债务关系的基础上认定该协议的效力。

当事人约定债务人到期没有清偿债务，债权人可以对抵债财产拍卖、变卖、折价以实现债权的，人民法院应当认定该约定有效。当事人约定债务人到期没有清偿债务，抵债财产归债权人所有的，人民法院应当认定该约定无效，但是不影响其他部分的效力；债权人请求对抵债财产拍卖、变卖、折价以实现债权的，人民法院应予支持。

当事人订立前款规定的以物抵债协议后，债务人或者第三人未将财产权利转移至债权人名下，债权人主张优先受偿的，人民法院不予支持；债务人或者第三人已将财产权利转移至债权人名下的，依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉有关担保制度的解释》第六十八条的规定处理。

第二十九条 民法典第五百二十二条第二款规定的第三人请求债务人向自己履行债务的，人民法院应予支持；请求行使撤销权、解除权等民事权利的，人民法院不予支持，但是法律另有规定的除外。

合同依法被撤销或者被解除，债务人请求债权人返还财产的，人民法院应予支持。

债务人按照约定向第三人履行债务，第三人拒绝受领，债权人请求债务人向自己履行债务的，人民法院应予支持，但是债务人已经采取提存等方式消灭债务的除外。第三人拒绝受领或者受领迟延，债务人请求债权人赔偿因此造成的损失，人民法院依法予以支持。

第三十条 下列民事主体，人民法院可以认定为民法典第五百二十四条第一款规定的对履行债务具有合法利益的第三人：

- （一）保证人或者提供物的担保的第三人；
- （二）担保财产的受让人、用益物权人、合法占有人；
- （三）担保财产上的后顺位担保权人；

（四）对债务人的财产享有合法权益且该权益将因财产被强制执行而丧失的第三人；

(五) 债务人为法人或者非法人组织的，其出资人或者设立人；

(六) 债务人为自然人的，其近亲属；

(七) 其他对履行债务具有合法利益的第三人。

第三人在其已经代为履行的范围内取得对债务人的债权，但是不得损害债权人的利益。

担保人代为履行债务取得债权后，向其他担保人主张担保权利的，依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》第十三条、第十四条、第十八条第二款等规定处理。

第三十一条 当事人互负债务，一方以对方没有履行非主要债务为由拒绝履行自己的主要债务的，人民法院不予支持。但是，对方不履行非主要债务致使不能实现合同目的或者当事人另有约定的除外。

当事人一方起诉请求对方履行债务，被告依据民法典第五百二十五条的规定主张双方同时履行的抗辩且抗辩成立，被告未提起反诉的，人民法院应当判决被告在原告履行债务的同时履行自己的债务，并在判项中明确原告申请强制执行的，人民法院应当在原告履行自己的债务后对被告采取执行行为；被告提起反诉的，人民法院应当判决双方同时履行自己的债务，并在判项中明确任何一方申请强制执行的，人民法院应当在该当事人履行自己的债务后对对方采取执行行为。

当事人一方起诉请求对方履行债务，被告依据民法典第五百二十六条的规定主张原告应先履行的抗辩且抗辩成立的，人民法院应当驳回原告的诉讼请求，但是不影响原告履行债务后另行提起诉讼。

第三十二条 合同成立后，因政策调整或者市场供求关系异常变动等原因导致价格发生当事人在订立合同时无法预见的、不属于商业风险的涨跌，继续履行合同对于当事人一方明显不公平的，人民法院应当认定合同的基础条件发生了民法典第五百三十三条第一款规定的“重大变化”。但是，合同涉及市场属性活跃、长期以来价格波动较大的大宗商品以及股票、期货等风险投资型金融产品的除外。

合同的基础条件发生了民法典第五百三十三条第一款规定的重大变化，当事人请求变更合同的，人民法院不得解除合同；当事人一方请求变更合同，对方请求解除合同的，或者当事人一方请求解除合同，对方请求变更合同的，人民法院应当结合案件的实际情况，根据公平原则判决变更或者解除合同。

人民法院依据民法典第五百三十三条的规定判决变更或者解除合同的，应当综合考虑合同基础条件发生重大变化的时间、当事人重新协商的情况以及因合同变更或者解除给当事人造成的损失等因素，在判项中明确合同变更或者解除的时间。

当事人事先约定排除民法典第五百三十三条适用的，人民法院应当认定该约定无效。

## 五、合同的保全

第三十三条 债务人不履行其对债权人的到期债务，又不以诉讼或者仲裁方式向相对人主张其享有的债权或者与该债权有关的从权利，致使债权人的到期债权未能实现的，人民法院可以认定为民法典第五百三十五条规定的“债务人怠于行使其债权或者与该债权有关的从权利，影响债权人的到期债权实现”。

第三十四条 下列权利，人民法院可以认定为民法典第五百三十五条第一款规定的专属于债务人自身的权利：

（一）抚养费、赡养费或者扶养费请求权；

（二）人身损害赔偿请求权；

（三）劳动报酬请求权，但是超过债务人及其所扶养家属的生活必需费用的部分除外；

（四）请求支付基本养老保险金、失业保险金、最低生活保障金等保障当事人基本生活的权利；

（五）其他专属于债务人自身的权利。

第三十五条 债权人依据民法典第五百三十五条的规定对债务人的相对人提起代位权诉讼的，由被告住所地人民法院管辖，但是依法应当适用专属管辖规定的除外。

债务人或者相对人以双方之间的债权债务关系订有管辖协议为由提出异议的，人民法院不予支持。

第三十六条 债权人提起代位权诉讼后，债务人或者相对人以双方之间的债权债务关系订有仲裁协议为由对法院主管提出异议的，人民法院不予支持。但是，债务人或者相对人在首次开庭前就债务人与相对人之间的债权债务关系申请仲裁的，人民法院可以依法中止代位权诉讼。

第三十七条 债权人以债务人的相对人为被告向人民法院提起代位权诉讼，未将债务人列为第三人的，人民法院应当追加债务人为第三人。

两个以上债权人以债务人的同一相对人为被告提起代位权诉讼的，人民法院可以合并审理。债务人对相对人享有的债权不足以清偿其对两个以上债权人负担的债务的，人民法院应当按照债权人享有的债权比例确定相对人的履行份额，但是法律另有规定的除外。

第三十八条 债权人向人民法院起诉债务人后，又向同一人民法院对债务人的相对人提起代位权诉讼，属于该人民法院管辖的，可以合并审理。不属于该人民法院管辖的，应当告知其向有管辖权的人民法院另行起诉；在起诉债务人的诉讼终结前，代位权诉讼应当中止。

第三十九条 在代位权诉讼中，债务人对超过债权人代位请求数额的债权部分起诉相对人，属于同一人民法院管辖的，可以合并审理。不属于同一人民法院管辖的，应当告知其向有管辖权的人民法院另行起诉；在代位权诉讼终结前，债务人对相对人的诉讼应当中止。

第四十条 代位权诉讼中，人民法院经审理认为债权人的主张不符合代位权

行使条件的，应当驳回诉讼请求，但是不影响债权人根据新的事实再次起诉。

债务人的相对人仅以债权人提起代位权诉讼时债权人与债务人之间的债权债务关系未经生效法律文书确认为由，主张债权人提起的诉讼不符合代位权行使条件的，人民法院不予支持。

第四十一条 债权人提起代位权诉讼后，债务人无正当理由减免相对人的债务或者延长相对人的履行期限，相对人以此向债权人抗辩的，人民法院不予支持。

第四十二条 对于民法典第五百三十九条规定的“明显不合理”的低价或者高价，人民法院应当按照交易当地一般经营者的判断，并参考交易时交易地的市场交易价或者物价部门指导价予以认定。

转让价格未达到交易时交易地的市场交易价或者指导价百分之七十的，一般可以认定为“明显不合理的低价”；受让价格高于交易时交易地的市场交易价或者指导价百分之三十的，一般可以认定为“明显不合理的高价”。

债务人与相对人存在亲属关系、关联关系的，不受前款规定的百分之七十、百分之三十的限制。

第四十三条 债务人以明显不合理的价格，实施互易财产、以物抵债、出租或者承租财产、知识产权许可使用等行为，影响债权人的债权实现，债务人的相对人知道或者应当知道该情形，债权人请求撤销债务人的行为的，人民法院应当依据民法典第五百三十九条的规定予以支持。

第四十四条 债权人依据民法典第五百三十八条、第五百三十九条的规定提起撤销权诉讼的，应当以债务人和债务人的相对人为共同被告，由债务人或者相对人的住所地人民法院管辖，但是依法应当适用专属管辖规定的除外。

两个以上债权人就债务人的同一行为提起撤销权诉讼的，人民法院可以合并审理。

第四十五条 在债权人撤销权诉讼中，被撤销行为的标的可分，当事人主张在受影响的债权范围内撤销债务人的行为的，人民法院应予支持；被撤销行为的标的不可分，债权人主张将债务人的行为全部撤销的，人民法院应予支持。

债权人行使撤销权所支付的合理的律师代理费、差旅费等费用，可以认定为民法典第五百四十条规定的“必要费用”。

第四十六条 债权人在撤销权诉讼中同时请求债务人的相对人向债务人承担返还财产、折价补偿、履行到期债务等法律后果的，人民法院依法予以支持。

债权人请求受理撤销权诉讼的人民法院一并审理其与债务人之间的债权债务关系，属于该人民法院管辖的，可以合并审理。不属于该人民法院管辖的，应当告知其向有管辖权的人民法院另行起诉。

债权人依据其与债务人的诉讼、撤销权诉讼产生的生效法律文书申请强制执行的，人民法院可以就债务人对相对人享有的权利采取强制执行措施以实现债权人的债权。债权人在撤销权诉讼中，申请对相对人的财产采取保全措施的，人民法院依法予以准许。

## 六、合同的变更和转让

第四十七条 债权转让后，债务人向受让人主张其对让与人的抗辩的，人民法院可以追加让与人为第三人。

债务转移后，新债务人主张原债务人对债权人的抗辩的，人民法院可以追加原债务人为第三人。

当事人一方将合同权利义务一并转让后，对方就合同权利义务向受让人主张抗辩或者受让人就合同权利义务向对方主张抗辩的，人民法院可以追加让与人为第三人。

第四十八条 债务人在接到债权转让通知前已经向让与人履行，受让人请求债务人履行的，人民法院不予支持；债务人接到债权转让通知后仍然向让与人履行，受让人请求债务人履行的，人民法院应予支持。

让与人未通知债务人，受让人直接起诉债务人请求履行债务，人民法院经审理确认债权转让事实的，应当认定债权转让自起诉状副本送达时对债务人发生效力。债务人主张因未通知而给其增加的费用或者造成的损失从认定的债权数额中扣除的，人民法院依法予以支持。

第四十九条 债务人接到债权转让通知后，让与人以债权转让合同不成立、无效、被撤销或者确定不发生效力为由请求债务人向其履行的，人民法院不予支持。但是，该债权转让通知被依法撤销的除外。

受让人基于债务人对债权真实存在的确认受让债权后，债务人又以该债权不存在为由拒绝向受让人履行的，人民法院不予支持。但是，受让人知道或者应当知道该债权不存在的除外。

第五十条 让与人将同一债权转让给两个以上受让人，债务人以已经向最先通知的受让人履行为由主张其不再履行债务的，人民法院应予支持。债务人明知接受履行的受让人不是最先通知的受让人，最先通知的受让人请求债务人继续履行债务或者依据债权转让协议请求让与人承担违约责任的，人民法院应予支持；最先通知的受让人请求接受履行的受让人返还其接受的财产的，人民法院不予支持，但是接受履行的受让人明知该债权在其受让前已经转让给其他受让人的除外。

前款所称最先通知的受让人，是指最先到达债务人的转让通知中载明的受让人。当事人之间对通知到达时间有争议的，人民法院应当结合通知的方式等因素综合判断，而不能仅根据债务人认可的通知时间或者通知记载的时间予以认定。当事人采用邮寄、通讯电子系统等方式发出通知的，人民法院应当以邮戳时间或者通讯电子系统记载的时间等作为认定通知到达时间的依据。

第五十一条 第三人加入债务并与债务人约定了追偿权，其履行债务后主张向债务人追偿的，人民法院应予支持；没有约定追偿权，第三人依照民法典关于不当得利等的规定，在其已经向债权人履行债务的范围内请求债务人向其履行的，人民法院应予支持，但是第三人知道或者应当知道加入债务会损害债务人利益的除外。

债务人就其对债权人享有的抗辩向加入债务的第三人主张的，人民法院应

予支持。

## 七、合同的权利义务终止

第五十二条 当事人就解除合同协商一致时未对合同解除后的违约责任、结算和清理等问题作出处理，一方主张合同已经解除的，人民法院应予支持。但是，当事人另有约定的除外。

有下列情形之一的，除当事人一方另有意思表示外，人民法院可以认定合同解除：

（一）当事人一方主张行使法律规定或者合同约定的解除权，经审理认为不符合解除权行使条件但是对方同意解除；

（二）双方当事人均不符合解除权行使的条件但是均主张解除合同。

前两款情形下的违约责任、结算和清理等问题，人民法院应当依据民法典第五百六十六条、第五百六十七条和有关违约责任的规定处理。

第五十三条 当事人一方以通知方式解除合同，并以对方未在约定的异议期限或者其他合理期限内提出异议为由主张合同已经解除的，人民法院应当对其是否享有法律规定或者合同约定的解除权进行审查。经审查，享有解除权的，合同自通知到达对方时解除；不享有解除权的，不发生合同解除的效力。

第五十四条 当事人一方未通知对方，直接以提起诉讼的方式主张解除合同，撤诉后再次起诉主张解除合同，人民法院经审理支持该主张的，合同自再次起诉的起诉状副本送达对方时解除。但是，当事人一方撤诉后又通知对方解除合同且该通知已经到达对方的除外。

第五十五条 当事人一方依据民法典第五百六十八条的规定主张抵销，人民法院经审理认为抵销权成立的，应当认定通知到达对方时双方互负的主债务、利息、违约金或者损害赔偿金等债务在同等数额内消灭。

第五十六条 行使抵销权的一方负担的数项债务种类相同，但是享有的债权不足以抵销全部债务，当事人因抵销的顺序发生争议的，人民法院可以参照民法典第五百六十条的规定处理。

行使抵销权的一方享有的债权不足以抵销其负担的包括主债务、利息、实现债权的有关费用在内的全部债务，当事人因抵销的顺序发生争议的，人民法院可以参照民法典第五百六十一条的规定处理。

第五十七条 因侵害自然人人身权益，或者故意、重大过失侵害他人财产权益产生的损害赔偿债务，侵权人主张抵销的，人民法院不予支持。

第五十八条 当事人互负债务，一方以其诉讼时效期间已经届满的债权通知对方主张抵销，对方提出诉讼时效抗辩的，人民法院对该抗辩应予支持。一方的债权诉讼时效期间已经届满，对方主张抵销的，人民法院应予支持。

## 八、违约责任

第五十九条 当事人一方依据民法典第五百八十条第二款的规定请求终止合同权利义务关系的，人民法院一般应当以起诉状副本送达对方的时间作为合



同权利义务关系终止的时间。根据案件的具体情况，以其他时间作为合同权利义务关系终止的时间更加符合公平原则和诚信原则的，人民法院可以以该时间作为合同权利义务关系终止的时间，但是应当在裁判文书中充分说明理由。

第六十条 人民法院依据民法典第五百八十四条的规定确定合同履行后可以获得的利益时，可以在扣除非违约方为订立、履行合同支出的费用等合理成本后，按照非违约方能够获得的的生产利润、经营利润或者转售利润等计算。

非违约方依法行使合同解除权并实施了替代交易，主张按照替代交易价格与合同价格的差额确定合同履行后可以获得的利益的，人民法院依法予以支持；替代交易价格明显偏离替代交易发生时当地的市场价格，违约方主张按照市场价格与合同价格的差额确定合同履行后可以获得的利益的，人民法院不予支持。

非违约方依法行使合同解除权但是未实施替代交易，主张按照违约行为发生后合理期间内合同履行地的市场价格与合同价格的差额确定合同履行后可以获得的利益的，人民法院应予支持。

第六十一条 在以持续履行的债务为内容的定期合同中，一方不履行支付价款、租金等金钱债务，对方请求解除合同，人民法院经审理认为合同应当依法解除的，可以根据当事人的主张，参考合同主体、交易类型、市场价格变化、剩余履行期限等因素确定非违约方寻找替代交易的合理期限，并按照该期限对应的价款、租金等扣除非违约方应当支付的相应履约成本确定合同履行后可以获得的利益。

非违约方主张按照合同解除后剩余履行期限相应的价款、租金等扣除履约成本确定合同履行后可以获得的利益的，人民法院不予支持。但是，剩余履行期限少于寻找替代交易的合理期限的除外。

第六十二条 非违约方在合同履行后可以获得的利益难以根据本解释第六十条、第六十一条的规定予以确定的，人民法院可以综合考虑违约方因违约获得的利益、违约方的过错程度、其他违约情节等因素，遵循公平原则和诚信原则确定。

第六十三条 在认定民法典第五百八十四条规定的“违约一方订立合同时预见到或者应当预见到的因违约可能造成的损失”时，人民法院应当根据当事人订立合同的目的，综合考虑合同主体、合同内容、交易类型、交易习惯、磋商过程等因素，按照与违约方处于相同或者类似情况的民事主体在订立合同时预见到或者应当预见到的损失予以确定。

除合同履行后可以获得的利益外，非违约方主张还有其向第三人承担违约责任应当支出的额外费用等其他因违约所造成的损失，并请求违约方赔偿，经审理认为该损失系违约一方订立合同时预见到或者应当预见到的，人民法院应予支持。

在确定违约损失赔偿额时，违约方主张扣除非违约方未采取适当措施导致的扩大损失、非违约方也有过错造成的相应损失、非违约方因违约获得的额外利益或者减少的必要支出的，人民法院依法予以支持。

第六十四条 当事人一方通过反诉或者抗辩的方式，请求调整违约金的，人

民法院依法予以支持。

违约方主张约定的违约金过分高于违约造成的损失，请求予以适当减少的，应当承担举证责任。非违约方主张约定的违约金合理的，也应当提供相应的证据。

当事人仅以合同约定不得对违约金进行调整为由主张不予调整违约金的，人民法院不予支持。

第六十五条 当事人主张约定的违约金过分高于违约造成的损失，请求予以适当减少的，人民法院应当以民法典第五百八十四条规定的损失为基础，兼顾合同主体、交易类型、合同的履行情况、当事人的过错程度、履约背景等因素，遵循公平原则和诚信原则进行衡量，并作出裁判。

约定的违约金超过造成损失的百分之三十的，人民法院一般可以认定为过分高于造成的损失。

恶意违约的当事人一方请求减少违约金的，人民法院一般不予支持。

第六十六条 当事人一方请求对方支付违约金，对方以合同不成立、无效、被撤销、确定不发生效力、不构成违约或者非违约方不存在损失等为由抗辩，未主张调整过高的违约金的，人民法院应当就若不支持该抗辩，当事人是否请求调整违约金进行释明。第一审人民法院认为抗辩成立且未予释明，第二审人民法院认为应当判决支付违约金的，可以直接释明，并根据当事人的请求，在当事人就是否应当调整违约金充分举证、质证、辩论后，依法判决适当减少违约金。

被告因客观原因在第一审程序中未到庭参加诉讼，但是在第二审程序中到庭参加诉讼并请求减少违约金的，第二审人民法院可以在当事人就是否应当调整违约金充分举证、质证、辩论后，依法判决适当减少违约金。

第六十七条 当事人交付留置金、担保金、保证金、订约金、押金或者订金等，但是没有约定定金性质，一方主张适用民法典第五百八十七条规定的定金罚则的，人民法院不予支持。当事人约定了定金性质，但是未约定定金类型或者约定不明，一方主张为违约定金的，人民法院应予支持。

当事人约定以交付定金作为订立合同的担保，一方拒绝订立合同或者在磋商订立合同时违背诚信原则导致未能订立合同，对方主张适用民法典第五百八十七条规定的定金罚则的，人民法院应予支持。

当事人约定以交付定金作为合同成立或者生效条件，应当交付定金的一方未交付定金，但是合同主要义务已经履行完毕并为对方所接受的，人民法院应当认定合同在对方接受履行时已经成立或者生效。

当事人约定定金性质为解约定金，交付定金的一方主张以丧失定金为代价解除合同的，或者收受定金的一方主张以双倍返还定金为代价解除合同的，人民法院应予支持。

第六十八条 双方当事人均具有致使不能实现合同目的的违约行为，其中一方请求适用定金罚则的，人民法院不予支持。当事人一方仅有轻微违约，对方

具有致使不能实现合同目的的违约行为，轻微违约方主张适用定金罚则，对方以轻微违约方也构成违约为由抗辩的，人民法院对该抗辩不予支持。

当事人一方已经部分履行合同，对方接受并主张按照未履行部分所占比例适用定金罚则的，人民法院应予支持。对方主张按照合同整体适用定金罚则的，人民法院不予支持，但是部分未履行致使不能实现合同目的的除外。

因不可抗力致使合同不能履行，非违约方主张适用定金罚则的，人民法院不予支持。

## 九、附则

第六十九条 本解释自 2023 年 12 月 5 日起施行。

民法典施行后的法律事实引起的民事案件，本解释施行后尚未终审的，适用本解释；本解释施行前已经终审，当事人申请再审或者按照审判监督程序决定再审的，不适用本解释。

**国务院办公厅关于转发国家发展改革委  
《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》的通知**

国办函〔2023〕121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《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》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19日

**城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案  
国家发展改革委**

社区是城市公共服务和城市治理的基本单元，实施城市社区嵌入式服务设施建设工程，在城市社区（小区）公共空间嵌入功能性设施和适配性服务，有利于推动优质普惠公共服务下基层、进社区，更好满足人民群众对美好生活的向往。按照党中央、国务院决策部署，现就扎实推进城市社区嵌入式服务设施建设工程制定如下实施方案。

**一、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，着力推动高质量发展，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，以务实、可及为导向，聚焦创造高品质生活，推动城市公共服务设施有机嵌入社区、公共服务项目延伸覆盖社区，努力把社区建设成为人民群众的幸福家园，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

——保障基本、优质普惠。社区嵌入式服务设施面向社区居民提供养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身、文化休闲、儿童游憩等一种或多种服务。按照精准化、规模化、市场化原则，优先和重点提供急需紧缺服务，确保便捷可及、价格可承受、质量有保障，逐步补齐其他服务。

——分类施策，有序推进。根据不同城市类型和社区特点精准施策，坚持宜建则建、宜改则改，以城市为单位整体谋划，以街道或社区为单元推进，统筹规划、建设、服务、管理，尽力而为、量力而行，合力推进共建共享，持续提升服务水平。

——鼓励创新，试点先行。尊重基层首创精神，压实地方政府组织实施、资金投入、建设管理主体责任，中央政府加强统筹推动和支持引导，鼓励各地先行先试、改革探索，充分发挥政策激励和典型示范作用。

——健全机制，持续发展。坚持有效市场和有为政府更好结合，统筹调动社会资源，健全优质普惠公共服务向社区延伸下沉的体制机制，积极探索构建公建民营、民办公助等多样化建设运营模式，有效盘活利用城市存量资源，实现社区嵌入式服务可持续发展。

城市社区嵌入式服务设施建设工程实施范围覆盖各类城市，优先在城区常住人口超过 100 万人的大城市推进建设。综合考虑人口分布、工作基础、财力水平等因素，选择 50 个左右城市开展试点，每个试点城市选择 100 个左右社区作为社区嵌入式服务设施建设先行试点项目。到 2027 年，在总结试点形成的经验做法和有效建设模式基础上，向其他各类城市和更多社区稳妥有序推开，逐步实现居民就近就便享有优质普惠公共服务。

## 二、规范建设要求

（一）科学规划合理布局社区服务设施。根据城市人口分布及结构变化等，围绕幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，重点面向社区居民适宜步行范围内的服务需求，优化设施规划布局，完善社区服务体系，把更多资源、服务和管理放到社区，布局建设家门口的社区嵌入式服务设施。落实每百户居民拥有社区综合服务设施面积平均不少于 30 平方米要求，支持有条件的城市达到不少于 80 平方米。社区嵌入式服务综合体（社区服务中心）建筑面积标准由城市结合实际因地制宜设置，面积纳入社区综合服务设施统计范围。

（二）加大资源整合和集约建设力度。在完善社区基本公共服务设施基础上，通过改造和新建相结合，大力推进规模适度、经济适用、服务高效的社区嵌入式服务设施建设。重点推广和优先建设（改造）功能复合集成的社区嵌入式服务综合体（社区服务中心），为居民提供一站式服务。暂不具备条件的社区可“插花”式分散建设功能相对单一的嵌入式服务设施。支持以片区统筹、综合开发模式推进社区嵌入式服务设施建设。

（三）多渠道拓展设施建设场地空间。按照“补改一批、转型一批、划转一批、配建一批”原则，推动各地开展社区嵌入式服务设施建设场地空间拓展攻坚行动。通过拆除、腾退老旧小区现有空间，整合社区用房、产权置换、征收改建等方式，补建改建一批居民急需的社区嵌入式服务设施。鼓励引导产权人充分利用现有房屋场地，将符合条件的场所优先转为社区嵌入式服务设施。允许地方政府结合实际，在保持所有权不变前提下，按规定履行相关国有资产管理程序后，将国有房产提供给社区发展嵌入式服务。新建社区要按照“同步规划、同步建设、同步验收、同步交付”原则，加强配套社区嵌入式服务设施建设。

（四）完善社区嵌入式服务设施功能配置。发挥责任规划师（社区规划师）沟通桥梁作用，广泛征求居民意见和诉求，鼓励居民和各类社会力量积极参与项目设计，按需精准嵌入服务设施，按照可拓展、可转换、能兼容要求科学配置服务功能，避免“一刀切”。鼓励服务设施综合设置、复合利用、错时使用。推进社区嵌入式服务设施规范化设计，打造“幸福邻里”品牌。统筹谋划推进设施建设和服务嵌入，试点城市要科学设置服务场景，优先保障设置婴幼儿托

位、具有短期托养功能的护理型养老床位的必要空间，避免以行政办公功能替代为民服务功能。

（五）积极推进社会存量资源改造利用。大力优化整合社区配套建设用房等公共空间，清理非必要、不合理用途，腾退资源优先用于发展社区嵌入式服务。加快社区周边闲置厂房、仓库、集体房屋、商业设施等社会存量资源出租转让，用好城市“金角银边”，对不符合城市发展方向、闲置低效、失修失养的园区、楼宇、学校、房产及土地进行盘活和改造开发，可按照相关规定用于发展社区嵌入式服务。支持引导机关、企事业单位等盘活闲置用地用房、向周边社区开放职工食堂等，实现共建共享。

（六）健全可持续的建设运营模式。注重发挥市场机制作用和规模效应，根据居民需求、市场供给和财政能力，科学选择合理可持续的服务模式。通过市场化择优、委托经营等方式，向服务运营主体提供低成本设施建设场地空间。服务运营主体要根据服务成本、合理利润等提供价格普惠的社区服务以及其他公益性服务。探索专业性机构连锁化、托管式运营社区嵌入式服务设施，构建“街道—社区—小区”服务体系。鼓励事业单位、社会组织、志愿团队等多元主体参与运营。引导社区物业、家政公司提供普惠社区服务。

（七）增加高质量社区服务供给。依托城市社区嵌入式服务设施建设工程，同步实施城市社区美好生活建设行动。支持各地在养老托育、社区助餐、家政便民等领域积极建设培育一批服务优、重诚信、能带动的“领跑者”企业和服务品牌，在社区嵌入式服务相关培训、示范等方面更好发挥作用。积极培育社区综合服务和专项服务运营主体。加快数字化赋能，提升社区嵌入式服务信息化水平，推动线上线下社区服务融合发展。

### 三、强化配套支持

（八）统筹建设资金渠道。通过统筹中央预算内投资、地方财政投入、社会力量投入等积极拓宽资金来源。结合实施城镇老旧小区改造，加大对社区嵌入式服务设施建设的支持力度，中央预算内投资对相关项目优先纳入、应保尽保。通过积极应对人口老龄化工程和托育建设中央预算内投资专项对先行试点项目予以引导支持，集中打造一批典型示范。将符合条件的社区嵌入式服务设施建设项目纳入地方政府专项债券支持范围。发挥各类金融机构作用，按照市场化原则为符合条件的社区嵌入式服务设施建设项目提供支持。鼓励银行业金融机构在政策范围内对符合普惠养老专项再贷款、支小再贷款条件的社区嵌入式服务设施建设项目和服务运营主体予以支持。

（九）优化项目审批和服务企业登记备案手续。国家发展改革委组织制定城市社区嵌入式服务设施建设导则（试行），指导各地组织开展项目建设。社区嵌入式服务设施在选址布局时要做好安全评估和安全设施配套建设等工作，允许试点城市经科学评估论证，在坚决守住安全底线前提下，结合实际放宽或简化设施场地面积等要求，探索制定地方建设标准。各地可结合实际加强统筹指导，鼓励以城区、街道等行政区域为单位整合辖区内项目，统一开展前期工作。完善社区嵌入式服务机构的行业准入准营政策，简化相关许可审批办理环节、明确办理时限并向社会公布，鼓励各地推广实施“一照多址”措施，为经营主体依法提供便利、规范的登记、许可和备案服务。

（十）加强规划、建设、用地等政策支持。各地在编制城市国土空间总体规划和详细规划、推进城乡社区服务体系建设时要统筹考虑社区嵌入式服务设施建设需求。结合城镇老旧小区改造、完整社区建设试点、社区生活圈构建、城市一刻钟便民生活圈建设等，合理配置社区嵌入式服务设施公共服务用地。在符合国土空间详细规划前提下，试点城市可结合实际对老旧小区补建社区嵌入式服务设施适当放宽规划条件要求。政府建设的社区嵌入式服务设施作为非营利性公共服务设施，允许 5 年内不变更原有土地用途。鼓励未充分利用的用地更新复合利用，允许同一街区内地块拆分合并、优化土地流转。经县级以上地方人民政府批准，对利用存量建筑改造建设社区嵌入式服务设施的，可享受 5 年内不改变用地主体和规划条件的支持政策。在确保消防安全前提下，允许县级以上地方人民政府因地制宜探索优化办理社区嵌入式服务设施消防验收备案手续。

#### 四、组织实施保障

（十一）加强组织实施。坚持和加强党的全面领导，在党中央集中统一领导下，建立部门协调、省市抓落实的工作机制，强化统筹协调和政策保障。国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部要完善社区嵌入式服务设施建设相关制度规范、政策措施，加强统筹协调和评估督导。教育部、民政部、文化和旅游部、国家卫生健康委、体育总局等有关部门要加强指导监督，有力有序有效推动服务质量提升和规范安全发展。重大事项及时请示报告。

（十二）压实地方责任。省级人民政府要强化对本地区社区嵌入式服务设施建设的指导督促。试点城市要落实主体责任，健全组织领导和推进机制，稳妥有序把握节奏、步骤，细化具体建设方案和工作举措，统筹中央相关转移支付资金和自有财力加大支持力度，强化过程管理，加强监测评估，及时研究新情况、解决新问题，切实推动目标任务落地见效。

（十三）营造良好发展环境。总结试点经验并组织开展交流互鉴，推动具有示范效应的建设模式和改革举措及时在全国范围内复制推广。加强对社区嵌入式服务设施建设实际意义、实践要求、工作成效等方面政策解读和宣传引导，及时回应关切，营造全社会共同支持和参与建设的良好氛围。



## 住房和城乡建设部关于全面推进城市综合交通体系建设的指导意见

建城〔2023〕74 号

各省、自治区住房和城乡建设厅，北京市住房城乡建设委、城市管理委、交通委，天津市住房城乡建设委、城市管理委，上海市住房城乡建设管委，重庆市住房城乡建设委、城市管理局，新疆生产建设兵团住房城乡建设局：

城市综合交通体系建设是民生工程、发展工程，对促进城市经济社会高质量发展、满足人民群众美好生活需要具有十分重要的意义。改革开放特别是党的十八大以来，我国城市综合交通体系建设取得历史性成就，但在统筹规划、协同发展、精细治理、服务质量等方面还存在突出问题，与新发展阶段城市高质量发展的要求还不适应。为贯彻落实国务院关于进一步规范城市交通基础设施规划建设的有关部署，全面推进城市综合交通体系建设工作，现提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，统筹发展和安全，按照适度超前进行基础设施建设的思路，整体谋划、协同实施，精准补短板、强弱项，加快构建系统健全、功能完备、运行高效、智能绿色、安全韧性的城市综合交通体系，为打造宜居、韧性、智慧城市提供坚实支撑。

### （二）基本原则。

坚持以人为本，提升服务水平。坚决守住城市交通基础设施安全可靠的底线要求，加快补齐设施短板。持续扩大高品质设施供给，提高设施便捷性和包容性，提升设施运行效率，满足人民群众多样化出行需求。

坚持因地制宜，突出精准施策。充分考虑城市现状实际和发展需要，合理确定各类城市交通基础设施的发展目标和建设任务，不搞“一刀切”。科学把握建设规模、速度、标准，与资源环境承载能力相适应，与财政能力相协调，杜绝政绩工程、形象工程。

坚持系统观念，统筹推进实施。城市综合交通体系建设要着力落实国家重大发展战略，推动城市经济社会发展，增强城市发展活力。针对城市交通基础设施存在问题，注重制定系统性解决方案，坚持规划建设与运营服务并重，促进设施供需精准匹配。

坚持绿色发展，注重创新驱动。建设资源节约、环境友好的城市交通基础设施，构建绿色交通网络，推动城市低碳循环发展。加强物联网、大数据、人工智能等新一代信息技术在城市交通基础设施建设管理中的应用，提升设施信息化、智能化水平。

（三）总体目标。到 2025 年，各地城市综合交通体系进一步健全，设施网络布局更加完善，运行效率、整体效益和集约化、智能化、绿色化水平明显

提升；到 2035 年，各地基本建成人民满意、功能完备、运行高效、智能绿色、安全韧性的现代化城市综合交通体系。

## 二、科学编制并实施城市综合交通体系规划

（一）科学编制城市综合交通体系规划。城市综合交通体系规划是统筹城市各类交通基础设施建设的重要专项规划。各地要在摸清各类交通基础设施底数和科学评估的基础上，统筹存量和增量、地上和地下、传统和新型城市交通基础设施发展，合理确定城市综合交通体系建设的目标和任务，着力优化城市交通基础设施系统布局、规模标准和安全设计，完善城市快速干线交通系统、生活性集散交通系统、绿色慢行交通系统。将公共交通优先发展放在城市综合交通体系建设的首要位置，倡导公共交通支撑和引导城市发展的规划模式，不同层级城市要因地制宜制定公共交通发展目标，推动多种交通方式融合发展，提升城市公共交通保障水平。加强与市政管网、公共服务、防洪排涝、防灾减灾设施的融合，提升城市基础设施建设的系统性、完整性、协同性。

（二）有序推进城市快速干线交通系统建设。快速干线交通系统主要由快速路和城市轨道交通系统组成，是支撑城市高效运行的骨干系统。人口较多、交通压力较大的大中城市，应聚焦促进城市及周边高快速路一体化、提升城市通勤走廊出行效率、完善城市货运物流通道网络、优化轨道交通线网及提升客流效益等重点任务，因地制宜有序开展城市快速干线交通系统建设。城市轨道交通建设要符合城市发展战略，积极发挥轨道交通优化城市功能布局的作用，开展城市轨道交通建成项目效益评估，加强项目实施监督检查。做好快速干线交通系统与生活性集散交通系统的衔接，提升整体运行效率。

（三）积极实施城市生活性集散交通系统建设。生活性集散交通系统由城市主次干路、支路和公交站点、物流配送设施等组成，是生活出行和交通集散的基础系统。优化道路网的级配结构，提高道路网连通性和可达性，实现城市建成区平均道路网密度达到 8 公里/平方公里以上。加强道路建设前期设计及研究论证，按照城市道路沿线功能布局，合理设置道路宽度，优化分配道路空间，发挥道路承载交往、休闲等多元功能作用，增进沿线活力，提升空间魅力。加强城市物流配送设施建设，调整完善线路网络，提高配送效率。

（四）加快开展城市绿色慢行交通系统建设。绿色慢行交通系统由人行道、自行车道等设施网络组成，满足居民日常购物、休闲、健身等需要，是提升城市品质的重要系统。结合实施城市更新行动，科学规划建设人行道和自行车道，“一区一策”、“一路一策”，保障慢行交通出行空间，积极开展人行道净化和自行车专用道建设，提升慢行交通设施的连续性、安全性和舒适性。严格落实无障碍设施工程建设标准，加强无障碍环境建设，便利残疾人、老年人安全通行。

## 三、推动城市交通基础设施系统化协同化发展

（一）强化城市交通基础设施全生命周期管理。探索覆盖城市交通基础设施规划、设计、建设、运营、维护、更新等各环节各阶段的全生命周期管理模式。加强城市交通基础设施前期研究论证，严格工程建设全过程质量安全管理，落实质量终身责任。控制建设成本，减少浪费，提高投入产出效益。加强城市

交通基础设施使用行为特征分析，提升精细化管理和人性化服务水平。完善维修养护管理体制和老旧设施更新机制。

（二）加强充换电站等配套能源设施统筹建设。按适度超前、集约高效、弹性兼容的原则，推动配套能源设施与城市交通基础设施协同化建设，加强对城市加油加气站、充换电站、综合能源站等设施布局优化和规模管控，做好与电力设施、油气管网等专项规划的有效衔接。在确保安全的前提下，加强存量设施的混合利用，鼓励建设“多站合一”的配套能源供应站点。结合城镇老旧小区改造、完整社区建设等，推进城市居住区共建共享充电基础设施，合理利用周边道路建设路侧充电基础设施。

（三）加快补齐城市重点区域停车设施短板。组织开展城市停车设施普查和监测评估，摸清供需底数，及时更新各类停车设施数据信息。加强城市停车管理信息化建设，实现信息互联互通、共享共用，积极发展信息查询、停车引导等智慧服务。结合空间资源和财政承受能力，科学制定并实施城市停车设施建设计划。聚焦老旧小区、医院、学校等重点区域，因地制宜加快推进外部新建、周边共享和内部挖潜等项目，增加停车设施有效供给。合理规划专用卸货场地和临时停车泊位，满足城市配送车辆作业需求。鼓励大中城市轨道交通外围站点建设换乘停车设施，引导居民优先选择公共交通出行方式。根据城市不同特点，研究制定城市停车设施发展指标，指导城市推动解决停车难问题。

（四）建设城市交通基础设施监测平台。探索建设集合城市道路、轨道交通、充电桩、停车等设施以及城市通勤和以公共交通为导向开发模式（TOD）等数据的监测平台，促进各类数据资源联通共享，提升城市交通基础设施建设运行的数字化、标准化、智能化水平。推进城市交通基础设施监测平台与城市运行管理服务平台、城市信息模型（CIM）基础平台深度融合。完善城市交通基础设施监测平台评估功能，积极发挥监测评估结果在城市交通基础设施建设运行管理工作中的辅助决策作用。

#### 四、促进城市交通基础设施安全绿色智能发展

（一）增强城市交通基础设施安全韧性。提升城市交通基础设施的安全保障能力，增强对自然灾害和突发事件的预防抵御、应急响应、快速修复能力。建设城市道路桥隧等设施监测系统，完善预警应急疏散联动体系，确保事故报告及时、处置快速。加强城市轨道交通工程关键节点风险防控管理，建立结构安全评估制度，及时消除设施安全隐患。推动城市道路桥隧隐患探测检测市场化运行机制建设，鼓励研发及使用先进探测检测设备。

（二）推动城市交通基础设施绿色发展。在城市交通基础设施建设中，坚持生态环境优先，节约集约利用土地等资源，减少生态空间占用。推广绿色施工，重视施工后期生态修复，推进废旧建材、项目渣土等再生资源循环利用。推广使用新技术、新工艺、新产品，对已建成城市交通基础设施进行绿色化改造。鼓励开展城市交通基础设施建设及运行的碳排放核算工作。

（三）实施城市交通基础设施智能化改造。推动“多杆合一、多箱合一”，建设集成多种设备及功能的智慧杆柱，感知收集动态、静态交通数据。推进智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展，改造升级路侧设施，建设支持多元化应用的智能道路，在重点区域探索建设“全息路网”。支持智能道路工程关

键技术研究，研究制订相关标准规范，满足城市道路智能化建设和车路协同项目需要。

### 五、强化组织保障

（一）加强统筹协调。各地要建立城市综合交通体系建设协调机制，明确职责分工，制定工作规则、责任清单，建立分年度实施项目库，统筹推动工作。要研究制定相关制度，加强对市、县城市综合交通体系建设的规划编制、平台建设、项目推进等督促指导。

（二）强化实施评估。各地要研究制定城市交通基础设施评价指标，因地制宜建立专项评估制度，全面梳理和分析研判城市交通基础设施建设进展、主要成效及存在的突出问题，有针对性地明确阶段性重点任务。要及时跟踪本地区城市综合交通体系建设工作开展情况，定期进行调度，协助解决遇到的难点问题。

（三）做好宣传引导。各地要加强城市综合交通体系建设工作经验总结，积极开展工作及成效宣传，及时解读重要政策措施，主动回应社会关切，争取社会各界对城市综合交通体系建设的理解支持，营造良好氛围。

住房和城乡建设部  
2023 年 11 月 27 日

自然资源部办公厅关于印发  
《乡村振兴用地政策指南（2023 年）》的通知  
自然资办发〔2023〕48 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：

为切实提升自然资源领域服务保障乡村振兴用地的能力，自然资源部根据现行的法律、法规、规章和文件，梳理乡村振兴用地涉及的政策要点，编制形成《乡村振兴用地政策指南（2023 年）》（以下简称《指南》），现予以印发，请各地认真组织落实。

《指南》印发后，国家新出台的政策规定与本《指南》及其引用文件规定不一致的，以新的政策规定为准。鼓励各地结合实际细化落实。

自然资源部办公厅

2023 年 11 月 14 日

## 乡村振兴用地政策指南（2023 年）

### 第一章 总则

#### 第一条（总体要求）

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，通过优化国土空间格局、强化用途管制、积极盘活存量等系列举措，切实提升自然资源领域服务保障乡村振兴用地的能力。

#### 第二条（适用范围）

（一）农村村民住宅用地；

（二）现代种养业，农产品加工业，农产品流通业，乡村制造、农田水利设施建设和手工艺品业，乡村休闲旅游业，乡村新型服务业，乡村新产业新业态等乡村产业用地；

（三）农村道路、农村供水保障、乡村清洁能源、农村物流体系、农村人居环境整治、乡村信息基础设施等乡村公共基础设施用地；

（四）乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地；（五）国家生态安全屏障保护与修复，草原保护与修复，湿地保护与修复，重点流域环境综合治理，荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，农村土地综合整治，重大地质灾害隐患治理等乡村生态保护与修复用地；

（六）其他符合法律法规及政策文件要求的乡村振兴促进活动涉及的用地行为。

#### 第三条（基本原则）

坚持规划引领，统筹谋划。先规划、后实施，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。

坚持底线思维，保护优先。落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度，强化底线约束，优先保障生态安全、粮食安全、国土安全。

坚持存量挖潜，高效发展。正确处理资源保护与开发利用的关系，严控建设用地总量，严格执行建设用地标准，统筹利用存量和新增建设用地，优化资源配置、提高资源开发利用效率、促进高质量发展。

坚持以人为本，维护权益。充分尊重农民意愿，依法保障农民土地合法权益和农村建设用地需求，促进农业增效、农民增收、农村增美。

### 第二章 规划管理

#### 第四条（规划符合性）

把加强国土空间规划管理作为乡村振兴的基础性工作，实现规划管理全覆盖。按照先规划后建设的原则，各地根据国土空间总体规划，在“三区三线”划定基础上，结合实际加快推进城镇国土空间

详细规划和村庄规划的编制（修编）和审批，为开发建设、乡村建设行动以及实施乡村建设规划许可等提供法定依据。【《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》、《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）、《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）】

### 第五条（规划布局）

完善县镇村规划布局。强化县域国土空间规划管控，统筹划定落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。统筹县城、乡镇、村庄规划建设，明确村庄分类布局。推进县域产业发展、基础设施、公共服务、生态环境保护等一体规划，加快形成县乡村功能衔接互补的建管格局。科学编制村庄规划，允许在不改变县级国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局。涉及永久基本农田和生态保护红线调整的，严格按国家有关规定执行，调整结果依法落实到村庄规划中。【《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》（国发〔2021〕25号）、《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》（自然资办发〔2019〕35号）】

严格落实“一户一宅”，引导农村宅基地集中布局。在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间，已有村庄规划的，要严格落实。没有村庄规划的，要统筹考虑宅基地规模和布局，与未来规划做好衔接。强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，统筹布局村基础设施、公益事业设施和公共设施。依据《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）的规定，做好产业布局。【《自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见》（自然资办发〔2020〕57号）、《自然资源部农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）】

## 第三章新增建设用地计划保障

### 第六条（土地利用年度计划）

土地利用年度计划是实施国土空间规划的重要措施，是农用地转用审批的依据。建设项目需要使用土地的，必须符合土地利用年度计划管理规定，严禁无计划、超计划批准用地。【《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）】

各地应统筹安排全年土地利用计划，坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，以真实有效的项目落地作为配置计划的原则，严格实施计划指标配置与处置存量土地挂钩机制，保障乡村振兴合理用地需求。【《自然资源部关于2023年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38号）】

### 第七条（倾斜支持乡村振兴措施）



新编县乡级国土空间规划应安排不少于 10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时，应安排至少 5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。【《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》】

每个脱贫县每年安排新增建设用地计划指标 600 亩，戴帽专项下达脱贫县；原深度贫困地区新增建设用地计划指标不足的，由所在省份协调解决。【《自然资源部关于 2023 年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38 号）、《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》（自然资办发〔2022〕45 号）】

在年度全国土地利用计划中单列农村村民住宅建设用地计划，专项用于符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅建设，单独组卷报批，实行实报实销。【《自然资源部关于 2023 年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38 号）】

市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决。【《自然资源部国家发展改革委农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16 号）】

对革命老区列入国家有关规划和政策文件的建设项目，纳入国家重大建设项目范围并按规定加大用地保障力度。支持探索革命老区乡村产业发展用地政策。【《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》（国发〔2021〕3 号）】

落实好设施农业用地政策，指导各地国土空间规划编制同步考虑设施农业用地用海需求和布局。【《农业农村部国家发展改革委财政部自然资源部关于印发〈全国现代设施农业建设规划（2023—2030 年）〉的通知》（农计财发〔2023〕6 号）】

依据文化和旅游部等 17 个部门印发的《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98 号）、国家发展改革委等 19 个部门和单位印发的《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》（发改就业〔2020〕104 号），各地在安排新增建设用地计划时，加大对乡村旅游、返乡入乡创业等合理用地需求的倾斜支持力度。

#### 第四章 建设用地审批与规划许可

##### 第八条（用地预审与选址意见书）

建设项目用地预审是在建设项目审批、核准、备案阶段，依法对建设项目涉及的土地利用事项进行的审查。按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当申请核发选址意见书。【《建设项目用地预审管理办法》（国土资源部令第 68 号）、《城乡规划法》】

根据《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2 号），自然资源主管部门统一核发建

设项目用地预审与选址意见书，不再单独核发建设项目选址意见书、建设项目用地预审意见。

使用已经依法批准的建设用地进行建设的项目，或符合《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）规定情形的，不需申请办理用地预审。【《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2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）】

在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书。【《自然资源部国家发展改革委农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）】

对于适用简易审批的村庄建设项目，使用集体建设用地开展建设的，项目单位无须办理建设项目用地预审与选址意见书。【《国家发展改革委自然资源部农业农村部关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见》（发改农经〔2020〕1337号）】

#### 第九条（建设用地审批）

建设项目用地审批包含农用地转为建设用地的审批、集体所有土地征收为国家所有土地的审批。乡村振兴用地涉及农用地转为建设用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。确需征收农民集体所有的土地的，应当符合《土地管理法》第四十五条规定的情形和条件，并依法实施征收。

其中以《土地管理法》第四十五条规定中“成片开发建设”作为土地征收依据的，需按规定编制土地征收成片开发方案，报省级人民政府批准。【《自然资源部关于印发〈土地征收成片开发标准〉的通知》（自然资规〔2023〕7号）】

矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需占用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。【《森林法》】

#### 第十条（规划许可）

将建设用地规划许可证、建设用地批准书合并，自然资源主管部门统一核发新的建设用地规划许可证，不再单独核发建设用地批准书。

在城市、镇规划区内使用国有土地的建设项目，核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。城镇开发边界内使用集体土地进行建设的，可依据国土空间详细规划核发建设工程规划许可证。城镇开发边界外，依据依法批准的村庄规划核发乡村建设规划许可证；未编制村庄规划的，可依据县或乡镇“通则式”的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。【《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）、《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）】

根据《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号），对标准厂房等建设项目，在不违反市场公平竞争原则的前提下，鼓励土地供应阶段同步核发规划许可，实施“带方案供应”。其中，以出让方式配置国有建设用地使用权的，国有建设用地使用权出让合同签订后，一并核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证；以划拨方式配置国有建设用地使用权的，一并核发国有建设用地划拨决定书、建设用地规划许可证与建设工程规划许可证。

农村村民住宅用地，由乡镇政府审核批准，鼓励地方将乡村建设规划许可证由乡镇发放，并以适当方式公开。在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的，可按照省（区、市）有关规定办理规划许可。在尊重乡村地域风貌特色的前提下，鼓励各地提供农村村民住宅、污水处理设施、垃圾储运、公厕等简易的通用设计方案，并简化乡村建设规划许可的审批流程。【《农业农村部自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）、《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）】

#### 第十一条（可按原地类管理的情形）

（一）依据《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》（自然资规〔2019〕6号）的规定，各地依据国土空间规划在矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用永久基本农田以及不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全的前提下，其用地可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。

（二）依据国家旅游局等 11 个部门印发的《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》（旅发〔2016〕148号）的规定，对自驾车旅居车营地的特定功能区，使用未利用地的，在不改变土地用途、不固化地面的前提下，可按原地类管理。

（三）依据文化和旅游部等 6 个部门印发的《关于推动文化产业赋能乡村振兴的意见》（文旅产业发〔2022〕33号）的规定，文化和旅游项目中，属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，不改变原用地用途的，不征收（收回）、不转用。

（四）依据文化和旅游部等 14 个部门印发的《关于推动露营旅游休闲健康有序发展的指导意见》（文旅资源发〔2022〕111号）的规定，在国土空间规划确定的城镇开发边界外的经营性营地项目，在不改变土地用途、不影响林木生长、不采伐林木、不固化地面、不建设固定设施的前提下，可依法依规利用土地资源，推动建立露营地与土地资源的复合利用机制，超出复合利用范围的，依法依规办理相关用地手续。

（五）依据《自然资源部办公厅国家林业和草原局办公室国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》（自然资办发〔2023〕12号）的规定，光伏方阵用地不得占用耕地，占用其他农用地的，应根据实际合理控制，节约集约用地，尽量避免对生态和农业生产造成影响。光伏方阵用地不得改变地表形态，以第三次全国国土调查及后续开展的年度国土

变更调查成果为底版，依法依规进行管理。光伏方阵用地实行用地备案，不需按非农建设用地审批。

光伏发电项目配套设施用地，按建设用地进行管理，依法依规办理建设用地审批手续。其中，涉及占用耕地的，按规定落实占补平衡。符合光伏用地标准，位于方阵内部和四周，直接配套光伏方阵的道路，可按农村道路用地管理，涉及占用耕地的，按规定落实进出平衡。其他道路按建设用地管理。

## 第五章土地利用与供应

### 第十二条（严格执行土地使用标准）

各类建设项目要严格执行土地使用标准，超标准、无标准的项目用地要按照《自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕14号）要求，做好项目用地节地评价，使用集体土地的建设项目参照执行。国有土地上的工业项目建设要严格执行《工业项目建设用地控制指标》，集体土地上的工业项目建设可参照执行。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。【《自然资源部关于发布〈工业项目建设用地控制指标〉的通知》（自然资发〔2023〕72号）、《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）、《土地管理法》】

依据《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》（自然资办发〔2022〕45号）的规定，国家乡村振兴重点帮扶县、原深度贫困地区按规划新批准的工业项目，过渡期内，其建设用地控制指标可不受相应地区行业投资强度控制指标约束。

### 第十三条（明确工业用地的地价〔租金〕标准）

对采取长期租赁、先租后让、弹性年期出让方式供应的工业用地，实行地价鼓励支持政策。地价计收标准按照《自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》（自然资发〔2022〕201号）执行。

### 第十四条（国有建设用地供应）

乡村振兴用地符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）规定的，可以划拨方式供应国有建设用地使用权；符合《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第21号）相关条件和要求的，可以协议方式出让国有建设用地使用权。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。【《招标投标法》】

### 让国有建设用地使用权规定》（国土资源部令第39号）】

### 第十五条（使用农村集体建设用地的情形）

下列建设项目可依法依规使用集体建设用地：

（一）乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设；【《土地管理法》】

(二) 农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的；【《土地管理法》】

(三) 依据《自然资源部关于做好采矿用地保障的通知》(自然资发〔2022〕202 号)、文化和旅游部等 14 个部门印发的《关于推动露营旅游休闲健康有序发展的指导意见》(文旅资源发〔2022〕111 号)、国家旅游局等 11 个部门印发的《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》(旅发〔2016〕148 号)、文化和旅游部等 10 个部门印发的《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》(文旅市场发〔2022〕77 号)、文化和旅游部等 17 部门印发的《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》(文旅资源发〔2018〕98 号)、《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》(自然资规〔2019〕3 号)的规定,矿产资源开采、文化和旅游经营、选址在国土空间规划确定的城镇开发边界外的露营旅游经营性营地和自驾车旅居车营地的特定功能区、乡村民宿、养老服务设施等用地可以按规定使用集体建设用地。按照国家统一部署,鼓励乡村重点产业和项目依据《土地管理法实施条例》,使用集体经营性建设用地。

#### 第十六条 (盘活利用农村集体建设用地)

有序开展县域乡村闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、厂矿废弃地、道路改线废弃地、农业生产与村庄建设复合用地及“四荒地”(荒山、荒沟、荒丘、荒滩)等土地综合整治,盘活建设用地重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业。【《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》(国发〔2019〕12 号)】

县级以上地方人民政府应当推进节约集约用地,提高土地使用效率,依法采取措施盘活农村存量建设用地,激活农村土地资源,完善农村新增建设用地保障机制,满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。【《乡村振兴促进法》】

在符合国土空间规划确定的用地类型、控制性高度、乡村风貌、基础设施和用途管制要求、确保安全的前提下,鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用,发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等农村产业。【《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》(自然资办发〔2022〕45 号)、《自然资源部国家发展改革委农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》(自然资发〔2021〕16 号)、《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》(文旅市场发〔2022〕77 号)】

鼓励盘活利用乡村闲置校舍、厂房等建设敬老院、老年活动中心等乡村养老服务设施。【《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》(自然资规〔2019〕3 号)】

在充分保障农民宅基地用益物权的前提下,探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房,按照规划要求和用地标准,改造建设乡村旅游接待和活动场所。【《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》(文旅资源发〔2018〕98 号)】

### 第十七条（使用临时用地）

建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的，应当尽量不占或者少占耕地。临时用地由县级以上人民政府自然资源主管部门批准，其中涉及占用耕地和永久基本农田的，由市级或者市级以上人民政府自然资源主管部门负责批准，期限一般不超过二年；建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设使用的临时用地，期限不超过四年。土地使用者应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦，使其达到可供利用状态，其中占用耕地的应当恢复种植条件。临时用地具体的使用范围、选址、期限、审批、恢复、监管等事项，依据《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）和《自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕1280号）执行。生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。【《土地管理法实施条例》、《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）、《自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕1280号）、《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）】

## 第六章农村不动产确权登记

### 第十八条（集体土地所有权确权登记）

集体土地经依法征收的，有关地方人民政府在转发的土地征收批准文件中，应明确市、县不动产登记机构要依此办理集体土地所有权注销或变更登记。其他情形导致集体土地所有权发生变化的，要及时组织有关农民集体申请办理登记。自 2024 年起，市、县自然资源主管部门要结合年度国土变更调查，每年组织对集体土地所有权确权登记成果进行整理核实、查缺补漏，予以更新。【《自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知》（自然资发〔2022〕19号）】

### 第十九条（宅基地使用权及房屋所有权登记）

对权属合法、登记要件齐全的宅基地及房屋均未登记的，要加快办理房地一体确权登记颁证；宅基地已登记、房屋未登记的，根据群众需求及时办理房地一体登记，换发房地一体不动产权证书；已登记的宅基地及房屋自然状况和权利状况发生变化的，依法办理相关登记。落实相关费用减免政策，除收取不动产权属证书工本费外，不得违规向群众收取登记费等，确保不增加群众负担。【《自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》（自然资发〔2023〕109号）】

对“一户多宅”、宅基地面积超标、非本集体成员占用宅基地、没有权属来源材料的宅基地，以及合法宅基地上的房屋没有符合规划或建设相关材料等情形，可依据《国土资源部中央农村工作领导小组办公室财政部农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号）、《国土资源部财政部住房和城乡建设部农业部国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101号）、《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》

（国土资发〔2016〕191号）、《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）等政策文件以及地方细化完善的政策要求办理登记。

对违反国土空间规划管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，严禁通过不动产登记将违法用地或违法建设合法化。【《自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》（自然资发〔2023〕109号）】

## 第二十条（集体建设用地使用权确权登记）

要按照《不动产登记暂行条例实施细则》等规定办理集体建设用地使用权确权登记。1987年《土地管理法》实施前，使用集体土地兴办乡（镇）村公益事业和公共设施，经所在乡（镇）人民政府审核后，可依法确定使用单位集体建设用地使用权。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今仍继续使用的，经所在农民集体同意，报乡（镇）人民政府审核后，依法确定使用单位集体建设用地使用权。1987年《土地管理法》实施后，乡（镇）村公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，应当依据县级以上人民政府批准文件，确定使用单位集体建设用地使用权。【《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）】

对于没有权属来源材料的集体建设用地，应当查明土地历史使用情况和现状，认定属于合法使用的，经所在农民集体同意，并公告30天无异议，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府批准，予以确权登记。【《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）】

## 第二十一条（土地承包经营权登记）

依法依规办理土地承包经营权登记，做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接。已依法颁发的农村土地承包经营权证，在新的承包期继续有效且不变不换。对于延包中因土地承包合同期限变化直接顺延的，农业农村部门组织签订延包合同后，自然资源部门依据延包合同在登记簿上做相应变更，在原农村土地承包经营权证书上标注记载，加盖不动产登记专用章。涉及互换、转让土地承包经营权等其他情形，颁发《不动产权证书》（土地承包经营权），证书记载内容与原农村土地承包经营权证书内容衔接一致。自然资源部门通过不动产登记系统办理土地承包经营权登记。【《自然资源部农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知》（自然资发〔2022〕157号）】

## 第二十二条（林权登记）

各地不动产登记机构要将林权登记纳入不动产登记一窗受理。除“一地多证”以及已合法审批的建设用地外，对于分散登记时期因管理不衔接等原因，导致林权证范围内存在耕地、草地等其他情形，权利人申请登记的，登记机构应当办理，保障林权正常流转。地类重叠问题能同时解决的，可一并解决。【《自



然资源部办公厅国家林业和草原局办公室关于进一步规范林权类不动产登记做好林权登记与林业管理衔接的通知》（自然资办发〔2020〕31号）】

自然资源和林草部门要强化业务协同，进一步提升林权登记便利化、规范化服务水平。优化林权地籍调查流程，林权合同签订前，应当开展地籍调查，明确界址、面积等信息，确保地籍调查成果满足林业管理和林权登记需要，实现共享共用，避免重复调查。共同做好原林权登记存量数据整合移交入库。自然资源和林草部门要加强林权登记与林权流转、森林资源管理等各环节的工作衔接，建立内部协调工作机制，共同化解权属重叠、地类冲突等历史遗留问题，统筹协调解决工作推进中的重大问题，进一步夯实林权登记工作基础，保障林权正常流转，切实维护林农、林企合法权益。【《自然资源部办公厅国家林业和草原局办公室关于强化业务协同加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知》（自然资办发〔2023〕2号）】

## 第七章 乡村自然资源保护

### 第二十三条（耕地利用优先序）

落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。实行耕地保护党政同责，严守 18 亿亩耕地红线。分类明确耕地用途，严格落实耕地利用优先序。一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。高标准农田原则上全部用于粮食生产。【《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）、《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》】

### 第二十四条（占用永久基本农田）

一般建设项目不得占用永久基本农田；符合相关法律和规范性文件规定的重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，报自然资源部用地预审，农用地转用和土地征收依法报批。2024 年 1 月 2 日前，原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等建设项目，确实难以避让永久基本农田的，可以纳入重大建设项目范围，由省级自然资源主管部门办理用地预审，并按照规定办理农用地转用和土地征收。【《土地管理法》、《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）、《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》（自然资办发〔2022〕45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）】

### 第二十五条（耕地“占补平衡”）

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地，按照“占多少、垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直

辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。对符合可以占用永久基本农田情形规定的重大建设项目，在2024年3月31日前允许以承诺方式落实耕地占补平衡。【《土地管理法》、《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）】

## 第二十六条（耕地“进出平衡”）

将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，按照《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）文件及各地实施细则要求，通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，落实“进出平衡”。其中水库淹没区占用耕地的，用地报批前应当先行落实耕地进出平衡。【《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）】

“进出平衡”首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实；市域范围内仍无法落实的，在省域范围内统筹落实。县级人民政府应组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案，明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，并组织实施。【《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

## 第二十七条（涉及生态保护红线）

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，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，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占用。允许有限人为活动和国家重大项目占用应符合《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）规定的情形。【《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）】

## 第八章宅基地用地政策

### 第二十八条（宅基地）

宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。农村宅基地归本集体成员集体所有。宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。【《民法典》、《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

宅基地管理工作的重心在基层，县乡政府承担属地责任。农业农村部门负责农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地分配、使用、流转、违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用；组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，及时将农民建房新增建设用地需求通报同级自然资源部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。自然资源部门负责国土空间规划、土地利用计划和规划许可等工作，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，满足合理的宅基地需求，依法

办理农用地转用审批和规划许可等相关手续。【《农业农村部自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）、《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

#### 第二十九条（宅基地申请）

农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组

或者村民委员会提出申请。【《土地管理法实施条例》】

农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。经批准易地建造住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。【《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

#### 第三十条（宅基地审批）

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照《土地管理法》第四十四条的规定办理审批手续。在下达指标范围内，各省级政府可将《土地管理法》规定权限内的农用地转用审批事项，委托县级人民政府批准。对农村村民住宅建设占用耕地的，县级自然资源主管部门要通过储备补充耕地指标、实施土地整治补充耕地等多种途径统一落实占补平衡，不得收取耕地开垦费。具体审批程序依据《农业农村部自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）和省、自治区、直辖市相关规定执行。【《土地管理法》、《自然资源部农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）】

#### 第三十一条（宅基地退出）

在征得宅基地所有权人同意的前提下，鼓励农村村民在本集体经济组织内部向符合宅基地申请条件的农户转让宅基地。【《中央农村工作领导小组办公室农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。乡（镇）人民政府和农村集体经济组织、村民委员会等应当将退出的宅基地优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。【《土地管理法实施条例》】

### 第九章 设施农业用地

#### 第三十二条（设施农业用地范围）

设施农业用地范围包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地。其中，作物种植设施用地包括作物生产和为生产服务的看护房、农资

农机具存放场所等，以及与生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储等设施用地；畜禽水产养殖设施用地包括养殖生产及直接关联的粪污处置、检验检疫等设施用地，不包括屠宰和肉类加工场所用地等。【《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）】

### 第三十三条（设施农业用地选址）

各地要依据国土空间总体规划和村庄规划，引导设施农业合理选址。严格控制畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地，确需使用的，应经批准并符合相关标准，落实耕地“进出平衡”，严禁占用永久基本农田。【《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

### 第三十四条（设施农业用地标准）

各类设施农业用地规模执行各省（区、市）自然资源主管部门会同农业农村主管部门根据生产规模和建设标准合理确定的用地标准。其中，看护房执行“大棚房”问题专项清理整治整改标准，即南方地区控制在“单层、15平方米以内”，北方地区控制在“单层、22.5平方米以内”，其中严寒地区控制在“单层、30平方米以内”（占地面积超过2亩的农业大棚，其看护房控制在“单层、40平方米以内”）。养殖设施允许建设多层建筑。【《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）】

### 第三十五条（设施农业用地备案和入库）

设施农业用地由农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备案，乡镇政府定期汇总情况后汇交至县级自然资源主管部门。设施农业用地上图入库范围以省级落实《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）具体实施办法明确的设施农业用地范围为准，包括作物种植、畜禽养殖、水产养殖等用地情形。其中，直接利用耕地耕作层或其他农用地表层土壤进行农业生产的普通塑料大棚、下挖覆土式大棚、普通日光温室和非硬化的养殖坑塘用地可不纳入上图入库范围，但配建的耳房、看护房、管理房等应纳入上图入库范围。严禁将非设施农业用地以设施农业用地名义上图入库。设施农业用地上图入库以设施项目为单位，由县级自然资源主管部门负责。【《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）、《自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知》（自然资办函〔2020〕1328号）】

### 第三十六条（设施农业用地监管和退出）

各级自然资源主管部门在耕地保护检查、土地变更调查、土地执法等工作中，对设施农业用地的认定将依据上图入库信息，设施农业用地未按要求上图入库的，管理中不予认可。设施农业用地不再使用的应恢复原用途。设施农业用地被非农建设占用的，应依法办理建设用地审批手续。【《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）、《自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知》（自然资办函〔2020〕1328号）】

## 第十章增减挂钩与土地综合整治

# 第三十七条（城乡建设用地增减挂钩）

城乡建设用地增减挂钩是依据国土空间规划，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。【《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138号）】

实施增减挂钩原则上在县域范围内开展，依据当地生产生活实际，充分征求农民意见，编制项目区实施方案，经批准后实施。增减挂钩腾出的建设用地，首先要复垦为耕地，在优先满足农村各种发展建设用地后，经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用的，其土地增值收益必须及时全部返还农村。增减挂钩项目立项批准、实施验收均应按规定在自然资源部城乡建设用地增减挂钩在线监管应用系统备案。【《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47号）】

支持原“三区三州”及其他深度贫困县、国家乡村振兴重点帮扶县所在省份，优先按照东西部协作和对口支援关系开展增减挂钩节余指标跨省域调剂。调出节余指标省份应将获得的调剂资金全额下达产生节余指标的地区，全部用于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，优先保障安置补偿、拆旧复垦、基础设施和公共服务设施建设、耕地保护、高标准农田建设、生态修复及农业农村发展建设等，支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。【《自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知》（自然资办发〔2022〕45号）、《自然资源部财政部国家乡村振兴局关于印发〈巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法〉的通知》（自然资发〔2021〕178号）】

# 第三十八条（土地综合整治）

县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。【《土地管理法》】

各级人民政府应该实施国土综合整治和生态修复，加强森林、草原、湿地等保护修复，开展荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，改善乡村生态环境。应当坚持取之于农、用之于农的原则，按照国家有关规定调整土地使用权出让收入使用范围，提高农业农村投入比例，重点用于农村土地综合整治等。【《乡村振兴促进法》】

以科学合理规划为前提，以乡镇为基本单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，整治验收后腾退的建设用地，在保障农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。【《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）、《自然资源部国土空间生态修复司关于印发〈全域土地综合整治试点实施要点（试行）〉的函》（自然资生态修复函〔2020〕37号）】

各地根据《自然资源部办公厅关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》（自然资办函〔2020〕2421号）确定的全域土地综合整治国家试点，应参照《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）》编制实施方案，并做到在试点工作中维护“三区三线”划定成果的严肃性、防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降低、切实维护群众合法权益、严格控制试点范围等。【《自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》（自然资办发〔2023〕15号）】

在土地整理复垦开发中，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要在项目区内予以补足；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。

【《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

## 第十一章 法律责任

### 第三十九条（非法占地的责任）

未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，依据《土地管理法》第七十七条、《土地管理法实施条例》第五十七条的规定处罚。超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

### 第四十条（非法转让的责任）

买卖或者以其他形式非法转让土地的，依据《土地管理法》第七十四条、《土地管理法实施条例》第五十四条的规定处罚。

### 第四十一条（非法转让集体土地的责任）

擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等

方式用于非农业建设，或者违反《土地管理法》第六十三条的规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，依据《土地管理法》第八十二条、《土地管理法实施条例》第六十条的规定处罚。

### 第四十二条（农村村民非法占地建住宅的责任）

农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，依据《土地管理法》第七十八条的规定依法处置。超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

### 第四十三条（破坏耕地破坏种植条件的责任）

违反《土地管理法》第三十七条第二款的规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，依据《土地管理法》第七十五条、《土地管理法实施条例》第五十五条的规定处罚。违反《黑土地保护法》第二十条规定，盗挖、滥挖和非法买卖黑土的，依据《黑土地保护法》第三十二条的规定处罚。

### 第四十四条（永久基本农田“非农化”“非粮化”的责任）

违反《土地管理法》第三十七条第三款的规定，非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，依据《土地管理法实施条例》第五十一条的规定处罚。

#### 第四十五条（乡村违法建设的责任）

在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按

照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，依据《城乡规划法》第六十五条的规定，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

附录：1.乡村振兴用地负面清单

2.乡村振兴用地政策指南引用的相关法律、法规、规章和文件清单

# 附录1 乡村振兴用地负面清单

一、永久基本农田严禁占用情形：永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施；严禁任何单位和个人在永久基本农田上建窑、建房、建坟、挖砂、采石、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。

二、一般耕地“五不得”：不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

三、禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。

四、严禁以设施农业为名占用耕地违法违规建设与农业发展无关的设施；严禁在农业大棚内违法违规占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施。

五、农村乱占耕地建房“八不准”：不准占用永久基本农田建房；不准强占多占耕地建房；不准买卖、流转耕地违法建房；不准在承包耕地上违法建房；不准巧立名目违法占用耕地建房；不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；不准非法出售占用耕地建的房屋；不准违法审批占用耕地建房。

六、农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。

七、严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。

八、禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，不得强制农民搬迁和上楼居住。

九、禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

十、严禁违规占用耕地和违背自然规律绿化造林、挖湖造景，严格限制林区耕地湿地等占用和过度开发。

十一、严禁在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田。严禁以土地综合整治名义调整生态保护红线。严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，不得采伐古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。严禁违背群众意愿搞大拆大建，不得强迫农民“上楼”。



十二、国家明令淘汰的落后产能、列入国家禁止类产业目录的、污染环境的项目，不得进入乡村。

## 附录 2 乡村振兴用地政策指南引用的相关法律、法规、规章和文件清单

序号	文件名称	文号
1	中华人民共和国民法典	中华人民共和国主席令第四十五号
2	中华人民共和国土地管理法	中华人民共和国主席令第三十二号 2019 修正
3	中华人民共和国城乡规划法	中华人民共和国主席令第七十四号 2019 修正
4	中华人民共和国黑土地保护法	中华人民共和国主席令第一一五号
5	中华人民共和国森林法	中华人民共和国主席令第三十九号
6	中华人民共和国乡村振兴促进法	中华人民共和国主席令第七十七号
7	中华人民共和国土地管理法实施条例	中华人民共和国国务院令 第 743 号 2021 修订
8	中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见	2023 年中央一号文件
9	中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见	2022 年中央一号文件
10	中共中央 国务院关于做好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	2020 年中央一号文件
11	中共中央 国务院关于做好坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	2019 年中央一号文件
12	中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》	2018 年 9 月 26 日印发
13	中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见	中发〔2017〕4 号
14	国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见	国发〔2019〕12 号
15	国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见	国发〔2021〕3 号
16	国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知	国发〔2021〕25 号

序号	文件名称	文号
17	国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点 切实做好农村土地整治工作的通知	国发〔2010〕47 号
18	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》	2022 年 5 月 23 日印发
19	国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见	国办发〔2020〕44 号
20	建设项目用地预审管理办法	2016 年修正
21	招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定	国土资源部令第 39 号
22	协议出让国有土地使用权规定	国土资源部令第 21 号
23	划拨用地目录	国土资源部令第 9 号
24	自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知	自然资规〔2023〕7 号
25	自然资源部关于规范临时用地管理的通知	自然资规〔2021〕2 号
26	自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见	自然资规〔2019〕6 号
27	自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知	自然资规〔2019〕4 号
28	自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见	自然资规〔2019〕3 号
29	自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知	自然资规〔2019〕2 号
30	自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知	自然资规〔2019〕1 号
31	自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知	自然资发〔2023〕109 号
32	自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知	自然资发〔2023〕90 号
33	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
34	自然资源部关于发布《工业项目建设用地控制指标》的通知	自然资发〔2023〕72 号

序号	文件名称	文号
35	自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知	自然资发〔2023〕69 号
36	自然资源部关于 2023 年土地利用计划管理的通知	自然资发〔2023〕38 号
37	自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知	自然资发〔2022〕19 号
38	自然资源部关于做好采矿用地保障的通知	自然资发〔2022〕202 号
39	自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知	自然资发〔2022〕201 号
40	自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知	自然资发〔2022〕157 号
41	自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》	自然资发〔2022〕142 号
42	自然资源部 财政部 国家乡村振兴局关于印发《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》的通知	自然资发〔2021〕178 号
43	自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局 关于严格耕地用途管制有关问题的通知	自然资发〔2021〕166 号
44	自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知	自然资发〔2021〕16 号
45	自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知	自然资发〔2020〕128 号
46	自然资源部 农业农村部关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知	自然资发〔2020〕127 号
47	自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知	自然资发〔2020〕84 号
48	自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知	自然资发〔2019〕194 号
49	国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知	国土资发〔2016〕191 号

序号	文件名称	文号
50	国土资源部 财政部 住房和城乡建设部 农业部 国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知	国土资发〔2014〕101 号
51	国土资源部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见	国土资发〔2011〕178 号
52	城乡建设用地增减挂钩试点管理办法	国土资发〔2008〕138 号
53	自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知	自然资办发〔2023〕15 号
54	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知	自然资办发〔2023〕12 号
55	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于强化业务协同 加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知	自然资办发〔2023〕2 号
56	自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知	自然资办发〔2022〕45 号
57	自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知	自然资办发〔2021〕14 号
58	自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见	自然资办发〔2020〕57 号
59	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于进一步规范林权类不动产登记 做好林权登记 与林业管理衔接的通知	自然资办发〔2020〕31 号
60	自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知	自然资办发〔2019〕35 号
61	自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知	自然资办函〔2023〕1280 号
62	自然资源部办公厅关于印发全域土地综合整治试点名单的通知	自然资办函〔2020〕2421 号
63	自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知	自然资办函〔2020〕1328 号

序号	文件名称	文号
64	自然资源部国土空间生态修复司关于印发《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》的函	自然资生态修复函〔2020〕37 号
65	农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部关于印发《全国现代设施农业建设规划（2023—2030 年）》的通知	农计财发〔2023〕6 号
66	文化和旅游部 中央文明办 发展改革委 工业和信息化部 公安部 自然资源部 生态环境部 住房和城乡建设部 农业农村部 应急管理部 市场监管总局 体育总局 林草局 乡村振兴局关于印发《关于推动露营旅游休闲健康有序发展的指导意见》	文旅资源发〔2022〕111 号
67	文化和旅游部 公安部 自然资源部 生态环境部 国家卫生健康委 应急管理部 市场监管总局 银保监会 国家文物局 国家乡村振兴局关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见	文旅市场发〔2022〕77 号
68	文化和旅游部 教育部 自然资源部 农业农村部 乡村振兴局 国家开发银行关于推动文化产业赋能乡村振兴的意见	文旅产业发〔2022〕33 号
69	国家发展改革委 自然资源部 农业农村部关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见	发改农经〔2020〕1337 号
70	国家发展改革委等十九部门联合印发《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》	发改就业〔2020〕104 号
71	中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知	中农发〔2019〕11 号
72	农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知	农经发〔2019〕6 号
73	文化和旅游部 国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 生态环境部 住房城乡建设部 交通运输部 农业农村部 国家卫生健康委 中国人民银行 国家体育总局 中国银行保险监督管理委员会 国家林业和草原局 国家文物局 国务院扶贫办关于印发《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》的通知	文旅资源发〔2018〕98 号

序号	文件名称	文号
74	国家旅游局 国家发展改革委 工业和信息化部 公安部 财政部 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部 交通运输部 国家工商总局 国家体育总局 关于促进 自驾车旅居车旅游发展的若干意见	旅发〔2016〕148 号
75	农业农村部乡村产业发展司关于印发《全国乡村重点 产业指导目录（2021 年版）》的通知	农产综函〔2021〕41 号

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市市重大工程建设管理办法》的通知

沪府办规〔2023〕26 号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《上海市市重大工程建设管理办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2023 年 12 月 15 日

## 上海市市重大工程建设管理办法

进一步健全完善市重大工程建设管理服务机制，依据国家和本市有关规定，制定本办法。

### 第一条（适用范围）

本办法适用于本市市重大工程的建设管理活动。本办法所称市重大工程，是指为落实国家战略、强化“四大功能”、加快“五个中心”建设、全面深化改革开放、加快构建新发展格局、着力推动高质量发展，在提升城市枢纽功能、改善生态环境、保障城市安全、推动产业转型升级、支撑重点领域基础研究和关键核心技术攻关、增进民生福利、全面践行人民城市重要理念等方面，具有前瞻性、全局性、引领性，具备一定规模与影响力，并按照程序审议确认的建设项目。市政府确定的其他重点建设项目，可参照本办法执行。

### 第二条（协调机制）

建立市重大工程建设的协调机制，协调机制每年组织召开市重大工程建设工作会议，部署年度工作任务。

协调机制的日常工作由上海市重大工程建设办公室（以下简称“市重大办”）具体承担。市重大办负责市重大工程建设的统筹实施、综合协调、资源整合、督促考核等工作；编制发布市重大工程年度建设计划，协调督促市重大工程推进实施，统筹协调市重大工程资源指标配置，组织落实市重大工程督查考核评价，推动开展市重大工程文明施工升级示范、立功竞赛等工作。市重大办代表市政府组织召开专题协调推进会议，协调解决市重大工程建设中存在的问题。对协调达成一致意见的事项，以市重大办会议纪要形式明确；对协调未达成一致意见的重要事项，由市重大办报协调机制决策。市重大办应当对各相关主体责任落实情况加强督促。

市政府相关部门、单位应当严格落实协调机制决策和市重大办协调意见。

### 第三条（部门职责）



市发展改革委负责明确市重大工程遴选标准和原则，编制市重大工程年度项目计划草案，编制和调整市重大工程年度投资计划，协调推进市重大工程前期工作。

市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市绿化市容局、市科委、市经济信息化委、市发展改革委、市教委、市文化旅游局、市体育局、市房屋管理局、申康医院发展中心等行业主管部门（以下简称“行业主管部门”）是本行业市重大工程项目申报和协调推进的责任主体，负责建立本行业市重大工程建设推进机制，开展项目前期研究，统筹推进本行业市重大工程建设，并定期向市重大办和市发展改革委通报相关情况。

市发展改革委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市绿化市容局、市生态环境局、市公安局、市卫生健康委、市国动办等工程建设审批部门（以下简称“行政审批部门”）是市重大工程项目审批的责任主体，负责办理市重大工程建设全流程审批事项，主动跨前加强审批事项协调推进，并指导、督促各区落实相关审批服务，推动项目尽早开工。

市规划资源局、市水务局、市绿化市容局、市房屋管理局等资源指标主管部门（以下简称“资源指标主管部门”）负责市重大工程项目所需资源指标配置，建立资源指标统筹管理和分类保障机制，落实资源指标生成、储备、配置和统筹等管理工作，保障市重大工程资源指标实现占补平衡。

市财政局、市人力资源社会保障局、市国资委等部门按照各自职责，协同实施本办法。

#### 第四条（各区职责）

各区按照各自职责，负责本辖区内市重大工程建设涉及的土地和房屋征收腾地、配套工程建设、施工保障和社会稳定等工作，统筹落实相关资源指标配置和行政审批等工作；负责落实本辖区内市重大工程建设推进相关工作。

#### 第五条（建设单位职责）

建设单位是市重大工程建设管理的实施主体和第一责任人，负责落实项目组织实施、资金筹措、证照办理、安全保障、工程质量、文明施工、风险防范、应急处置等管理职责，并根据市重大工程建设计划要求，高质量完成工程投资和形象进度任务。

#### 第六条（项目储备）

行业主管部门负责开展关于本行业市重大工程相关专项规划、发展建设规划的研究，加强相关前期储备工作。市发展改革委统筹谋划市重大工程项目储备，对于符合条件的项目，安排专项研究经费。

#### 第七条（项目确定）

市发展改革委按照规定程序，编制市重大工程年度投资计划。市重大办根据市重大工程年度投资计划，组织编制市重大工程年度建设计划。

市重大工程年度项目按照项目成熟程度，分为正式项目和预备项目。

## 第八条（方案稳定）

建设单位是稳定市重大工程建设方案的责任主体，应当主动对接项目所在区和相关部门，综合考虑项目功能需求、土地利用性质、征收腾地难度、资源指标平衡等因素，尽早稳定项目建设方案。

行业主管部门是稳定市重大工程建设方案的协调主体，应当按照行业总体规划 and 项目建设计划，督促各方及时稳定方案。对可能影响项目进展的重大方案问题及时提请市政府协调。

市发展改革委、市规划资源局和市住房城乡建设管理委是市重大工程建设方案的审批主体，应当按照各自职责加强工程可行性研究、规划设计方案、初步设计等相关业务指导和行政审批服务，保障市重大工程建设方案快速稳定。

各区政府和特定地区管委会是稳定市重大工程建设方案的配合主体，应当积极配合建设单位开展前期调查摸底，提出合理建议，并加强对项目周边地区功能和环境品质的同步研究、协同规划、实施衔接，推动横向、纵向空间一体发展。

市重大办应当督促各方主体落实市重大工程的建设方案稳定工作，推动项目建设方案尽早稳定。

## 第九条（征收腾地）

各区政府应当根据市重大工程建设计划，及时完成征收腾地工作，并按照规定落实资金保障，确保满足市重大工程用地需求。

市级部门应当支持完成市重大工程涉及部队、中央在沪单位、央企、市属企事业单位等的征收腾地工作。

## 第十条（指标保障）

市级部门和各区政府应当统筹做好市重大工程建设推进和自然资源保护工作。行业主管部门和建设单位应当优化项目选址和工程设计方案，尽可能不占用、少占用资源指标。

资源指标主管部门和各区政府应当加强对市重大工程涉及用地、水面积、林地、绿地、征收安置房源等资源指标的统筹保障，建立资源指标仓。除法律法规明确规定的情形外，在不影响公共安全和公共利益的前提下，支持采用先用后补、跨年统筹、周转暂借等方式优先保障市重大工程所需资源指标。

借用资源指标的责任主体，应当根据行政许可批复要求按时按量归还。未按照要求归还的，资源指标主管部门可不再给予该责任主体相关政策支持。市重大办会同资源指标主管部门根据实际情况向市政府报告资源指标占补平衡执行情况。

市重大工程所需的其他指标由行业主管部门支持落实。

## 第十一条（项目审批与监督管理）

行政审批部门应当持续优化改革措施，在不影响公共安全和公共利益的前提下，在工程可行性研究、规划设计方案、环境影响评价、规划用地许可、招

标投标、施工许可、竣工验收等环节落实市重大工程提前服务、非关键要件容缺后补、并联审批、多措并举、分批验收等改革措施，高效开展市重大工程建设行政审批服务。

行政审批、工程监督等部门和技术审查机构应当按照各自职责，加强对市重大工程规划设计、技术经济、市场行为和现场施工的服务管理和监督执法，支持市重大工程提高建设效能和品质。

#### 第十二条（配套工程建设）

各区政府和特定地区管委会及电力、通信、燃气、给排水等管线权属单位应当支持配合市重大工程建设，根据工程建设需要和交付投用计划，制定相关配套工程建设计划，优先组织完成配套道路建设、管线搬迁、排管施工等工作，确保配套工程与主体工程实现同步交付，满足项目建设运营需求。

#### 第十三条（施工保障）

市级部门和各区政府应当按照各自职责，保障市重大工程因施工工艺、安全风险等原因需要开展的连续施工（包括夜间施工）。确有必要且能够严格落实工地污染防治要求的市重大工程，可在空气质量应急响应期间继续施工。

各区政府和特定地区管委会应当配合市重大工程建设单位选定临时用地和相关手续办理工作。

市绿化市容局和各区政府应当负责统筹推进全市渣土消纳点的规划、设置，保障市重大工程渣土（泥浆）消纳。

市公安局、市交通委和相关区政府应当保障市重大工程及其配套工程涉路施工作业的高效实施。市公安局、市交通委应当优先保障市重大工程建设涉及的交通组织工作，指导建设单位编制和实施交通组织方案；市交通委应当优先保障市重大工程及其配套工程建设掘路计划。

#### 第十四条（示范引领）

市重大办、行业主管部门、各区政府和建设单位应当注重市重大工程品质提升，拓展丰富工程项目内涵和外延，创造高品质人居环境，引领打造宜居、韧性、智慧城市。

市重大办和市、区相关部门应当组织市重大工程各参建单位加强党建引领，发挥市重大工程在科技支撑、创新机制、首创案例等方面的示范引领作用，推动建设更多优质工程，培育更多优秀建设人才。

建设单位应当按照有关规定，高标准落实市重大工程安全质量管理、应急处置、文明施工、绿色低碳、智能建造、海绵城市、建筑工人权益保障等工作，积极推广建筑师负责制等新型生产组织方式，实现市重大工程高水平建设管理。

#### 第十五条（信息化运用）

市重大办、行业主管部门、各区政府和建设单位应当加强市重大工程信息管理系统平台应用，实现与行业主管部门相关信息系统、工地现场视频终端等

平台对接，在投资建设、协调推进、督促指导、考核通报等方面全面提高市重大工程精细化管理水平。

市重大办会同相关行政审批和工程监督部门建立建设行为信息共享机制，采集和共享建设单位、施工总承包单位、其他参建单位及其从业人员在市重大工程建设活动中的行为信息，作为在建设领域信用评价、奖项评比等各类建筑市场和现场管理工作的重要依据，并向有关部门通报。

#### 第十六条（督导推进）

行业主管部门和建设单位应当按照有关要求，及时向市重大办报送市重大工程建设统计数据、形象进度和相关信息等。

市重大办根据市重大工程建设情况加强综合协调推进，会同市相关部门开展检查督查。

相关区、部门和有关单位对市重大工程项目服务保障不力并影响实施的，市重大办通过函告、通报等方式督导落实。

#### 第十七条（考核评价）

市重大办组织对相关部门、单位和各区推进市重大工程建设和提升市重大工程建设品质情况的考核评价。考核评价结果纳入对区绩效考核体系，作为有关单位参评市重点工程实事立功竞赛的依据。

#### 第十八条（立功竞赛）

市重大工程参建各方应当积极参与市重点工程实事立功竞赛，推荐工作成效突出、考核成绩优秀的集体和个人参与市重点工程实事立功竞赛先进评选，并在年度表彰大会予以表彰。

#### 第十九条（附则）

本办法有效期自 2024 年 1 月 1 日起，至 2028 年 12 月 31 日止。

## 关于印发《上海市房产面积测绘成果争议处理办法》的通知

沪房规范〔2023〕10 号

各区住房保障房屋管理局，市房地产交易中心，各房屋调查机构，各房屋调查成果管理部门，市房地产行业协会：

经评估，2014 年 5 月制定的《上海市房产面积测绘成果争议处理办法》（沪房管规范权〔2014〕1 号）需继续实施，有效期延长至 2028 年 12 月 31 日。

特此通知。

2023 年 12 月 28 日

### 上海市房产面积测绘成果争议处理办法

#### 第一条（制定目的）

为维护房地产权利人及其他有关当事人的合法权益，保障房产面积测绘成果的客观、公正、正确，根据《房产测绘管理办法》（建设部、国家测绘局令 第 83 号）相关规定，结合本市实际情况，制定本办法。

#### 第二条（适用范围）

本市行政区域内房产面积测绘成果争议处理，适用本办法。

#### 第三条（申请复核和鉴定途径）

对房产面积测绘成果有争议的，有关当事人可以向出具房产面积测绘成果的房屋调查机构申请复核，也可以向上海市房屋调查专家委员会（以下简称专家委员会）申请房产面积测绘成果鉴定（以下简称鉴定）。

#### 第四条（申请复核和鉴定的当事人范围）

下列当事人（以下简称异议人）可以申请复核或者鉴定：

- （一）房产面积预测和实测的委托人（以下简称委托人）；
- （二）尚未申请房地产转移登记的商品房预购人；
- （三）尚未申请房地产转移登记的新建商品房买受人；
- （四）专家委员会认为可以受理的其他有关当事人。

#### 第五条（复核程序）

对房产面积测绘成果有争议的，异议人可以在收到房产面积测绘成果报告或者测算表、计算表的十五日内向出具房产面积测绘成果的房屋调查机构申请复核。

房屋调查机构应当复核有争议的房产面积测绘成果，并向异议人解释房产面积测绘情况。异议人要求出具书面复核结果的，房屋调查机构应当在接受复核申请的三十日内向异议人出具书面复核结论。

经复核，房屋调查机构更正房产面积测绘成果的，应当书面告知异议人，并应当更正房产面积测绘成果，及按有关规定申请更正房屋楼盘表信息。异议人不是委托人的，房屋调查机构还应当将房产面积测绘成果更正情况书面告知委托人。

#### 第六条（房产面积测绘成果争议鉴定）

房产面积测绘成果争议鉴定（以下简称成果鉴定）是指专家委员会按照国家和本市有关法律、法规、房产测绘技术规范等规定，对有争议的房产面积测绘成果的合法性、规范性、准确性进行鉴定并出具鉴定结果报告的行为。

#### 第七条（专家委员会）

专家委员会由上海市房地产行业协会组织成立。专家委员会由本市从事房产测绘教学、科研和实务工作的学者、专家和专业人士等组成。

专家委员会鉴定受理窗口设在上海市房地产交易中心。

#### 第八条（鉴定受理）

房产面积测绘成果有争议的，异议人可以在收到房产面积测绘成果报告或者测算表、计算表的十五日内或在收到房产面积测绘成果复核结果十日内向专家委员会申请鉴定。

异议人是委托人的，申请鉴定时，应当提交以下文件：

- （一）申请书；
- （二）申请人身份证明；
- （三）房产面积测绘成果报告；
- （四）申请人认为测绘成果有误的证明材料；
- （五）鉴定需要的其他材料。

异议人是其他当事人的，申请鉴定时，应当提交以下文件：

- （一）申请书；
- （二）申请人身份证明；
- （三）证明与房屋测绘成果有关的购房合同、房产面积计算表、测算表等；
- （四）申请人认为测绘成果有误的证明材料；
- （五）鉴定需要的其他材料。

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。

鉴定受理后，专家委员会应当对异议人申请鉴定进行核实，不属于本办法第四条规定范围的，应当在七个工作日内书面告知异议人不予鉴定的理由。

#### 第九条（鉴定专家组）

专家委员会应当自受理申请的七个工作日内组织成立鉴定专家组。鉴定专家组一般由三人及三人以上单数组成，有较大影响的房产面积测绘争议鉴定的鉴定专家组应当由七人组成。

#### 第十条（回避和保密）

鉴定专家组成员有下列情形之一的，应当回避：

- （一）鉴定项目的当事人；
- （二）鉴定项目当事人的近亲属；
- （三）与本案有利害关系；
- （四）可能影响鉴定公正处理的其他情形。

参加鉴定人员对鉴定有关情况负有保守秘密的责任。

#### 第十一条（鉴定程序）

鉴定专家组开展鉴定工作应当按照下列程序：

- （一）调阅成果管理部门备案的房产面积测绘成果资料和出具报告的房屋调查机构工作档案；
- （二）集体审议调阅的资料；
- （三）对申请鉴定的房产面积按照设计图和有关资料进行计算，需要实地测量的，应当重新进行实测；
- （四）撰写鉴定结果报告。

重大疑难鉴定项目，鉴定专家组可以申请提交专家委员会全体会议集体审议决定。

#### 第十二条（鉴定结果确定）

鉴定专家组的鉴定结果应当由参加鉴定的专家作出，并按照多数意见确定。提交专家委员会讨论的鉴定结果由出席会议的全体委员表决，并按照多数意见确定。

#### 第十三条（鉴定结果报告）

鉴定结果报告一般应当包括以下内容：

- （一）鉴定申请人、鉴定对象、鉴定事由等鉴定基本情况；
- （二）鉴定所依据的有关法律、法规、测绘技术规范及其他有关资料等鉴定依据；
- （三）鉴定结果和理由。

鉴定结果报告应当由参加鉴定的专家签章。

鉴定结果分为确认测绘成果或者不予确认测绘成果。

测绘成果合法、规范、准确的，专家委员会应当出具确认测绘成果的结论。测绘成果不合法、不规范或者不准确的，专家委员会应当出具不予确认测绘成果的鉴定结论。不予确认测绘成果的，专家委员会还应当将鉴定结果报告送达出具房产面积测绘成果报告的房屋调查机构。

鉴定结果报告由鉴定受理窗口通知申请人领取。

#### 第十四条 （更正成果）

专家委员会出具不予确认测绘成果的鉴定结果报告的，房屋调查机构接到鉴定结果报告后，应当更正房产面积测绘成果，并按有关规定申请更正房屋楼盘表信息。

#### 第十五条 （鉴定档案）

鉴定工作完成后，专家委员会应当将有关鉴定结果报告与工作底稿整理归档并长期保存。鉴定工作档案主要包括以下内容：

- （一）鉴定受理材料；
- （二）鉴定结果报告；
- （三）鉴定工作中的调查取证材料；
- （四）有关的会议记录；
- （五）鉴定工作其他有关的资料。

#### 第十六条 （测绘资料的调用）

鉴定所需有关测绘资料由专家委员会向房屋调查机构调用，房屋调查机构应当在接到通知后的三个工作日内将调用资料移送专家委员会。上海市房地产交易中心的房产测绘管理部门应协助专家委员会调取有关测绘资料。

#### 第十七条 （鉴定工作期限）

鉴定工作期限是指自鉴定申请受理日起至通知鉴定申请人领取鉴定结果报告止所需的工作时间。

鉴定工作期限一般为六十日。

#### 第十八条 （鉴定费用管理）

鉴定收费标准由专家委员会参照国家有关房产测绘产品价格标准合理制定。

专家委员会确认测绘成果的，鉴定费用由申请人承担；专家委员会不予确认测绘成果的，鉴定费用由出具房产面积测绘成果报告的房屋调查机构承担。

#### 第十九条 （其他事项）



出具房产面积测绘成果的房屋调查机构已经撤销的，由承受其权利义务的单位负责复核；无承受其权利义务的单位，异议人可直接申请鉴定。

## 第二十条 （施行）

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

# 上海市人民政府办公厅转发规划资源局制订的 《关于规范临时用地管理的指导意见（试行）》的通知

沪府办规〔2023〕31 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

市规划资源局制订的《关于规范临时用地管理的指导意见（试行）》已经市政府同意，现转发给你们，请按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023 年 12 月 28 日

## 关于规范临时用地管理的指导意见（试行）

### 第一章 总则

第一条 为进一步规范临时用地管理，落实最严格的耕地保护制度，促进节约集约用地，根据《中华人民共和国土地管理法》等有关规定，结合本市实际，制订本指导意见。

### 第二章 临时用地范围

第二条 临时用地是指建设项目施工、地质勘查等临时使用，不修建永久性建（构）筑物，使用后可恢复的土地（通过复垦可恢复原地类或达到可供利用状态）。临时用地具有临时性和可恢复性等特点，与建设项目施工、地质勘查等无关的用地，或使用后无法恢复到原地类或达不到可供利用状态的用地，不得作为临时用地使用。临时用地的范围包括：

（一）建设项目施工过程中建设直接用于施工人员的临时办公用房、生活用房、工棚等使用的土地；直接用于工程施工的项目自用辅助工程，包括农用地表土剥离堆放场、材料堆放场、制梁场、拌合站、钢筋加工厂、施工便道、运输便道、地上线路架设、地下管线敷设作业和能源、交通、水利等基础设施项目的取土场、弃土（渣）场等，使用的土地。

（二）在矿产资源勘查、工程地质勘查、水文地质勘查等期间直接用于勘查工作的临时生活用房、临时工棚、勘查作业及其辅助工程、施工便道、运输便道等使用的土地，包括油气资源勘查中钻井井场、配套管线、电力设施、进场道路等钻井及配套设施使用的土地。

（三）《自然资源部、国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》规定的考古和文物保护工地建设临时性文物保护设施、工地安全设施、后勤设施使用的土地。

（四）符合其他法律、法规规定的需要临时使用的土地。

### 第三章 临时用地使用条件和期限

第三条 临时用地应坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”，尽量不占用或少占用耕地，可利用劣质耕地的，不占用优质耕地。

第四条 临时用地一般不得占用永久基本农田，选址确实难以避让永久基本农田的，必须能够恢复原种植条件，并符合《自然资源部、农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》中的申请条件、土壤剥离、复垦验收等有关规定。用于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的，不得以临时用地方式占用永久基本农田。

第五条 不得以临时用地方式规避建设项目正式用地手续，确需先行用地的应按照规定办理先行用地报批手续。对轨道交通站点的出入口等附属设施无法确定准确位置的，可以一并纳入临时用地批准范围，但应在报批临时用地时注明出入口等附属设施的数量和面积。

第六条 临时用地使用期限不超过主体项目可行性研究报告批复的工期，一般不超过两年；建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目施工使用的临时用地，不超过四年（若国家有另行规定的执行国家规定）。临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可的期限应与临时用地使用期限相衔接。临时用地使用期限，从批准之日起计算。

主体项目可行性研究报告批复的工期长于临时用地批准期限或主体项目建设超期未竣工，需继续使用临时用地的，可以重新办理一次临时用地使用审批，继续使用期限一般不超过两年；确需超过两年的，区规划资源部门应报请区政府同意后，报市规划资源部门备案。原临时土地使用主体应在临时用地批文到期前 3 个月提出重办申请，重办过程中，除临时用地申请书、临时用地协议外，其他申请材料可免于提交。属于主体项目建设超期未竣工重新办理的，区规划资源部门在审批过程中应征求相关主管部门意见。

### 第四章 临时用地申请和审批

第七条 申请并使用临时用地的主体应是主体项目建设单位。主体项目建设单位可以书面委托施工单位代为办理临时用地相关手续。主体项目建设单位是临时用地的权利义务主体，按照批准内容和期限临时使用土地，承担临时用地使用期限到期后复垦的义务。主体项目建设单位可以在施工协议中约定施工单位应承担的复垦责任。

第八条 临时用地方案应与主体项目的专项规划方案同步考虑，并与主体项目工程设计方案同步编制，编制过程中要充分听取属地街道办事处或乡镇政府意见。主体项目工程可行性研究报告批复后，临时用地申请人即可到区规划资源部门申请获取临时用地边界，区规划资源部门应于 5 个工作日内提供临时用地边界确认单。临时用地申请人凭临时用地边界确认单，开展房屋土地权属调查和现状地类勘测，并与拟用地块相关权利人签订临时用地协议。

第九条 临时用地为国有土地的，临时用地申请人与该地块土地使用权人签订协议；临时用地为集体土地的，临时用地申请人与该地块所属农村集体经济组织签订协议。

第十条 临时用地申请人应在签订临时用地协议后及时向区规划资源部门提出临时用地申请，申请最迟不得晚于主体项目正式开工前一个月。

第十一条 申请临时用地应提供临时用地申请书、临时用地协议、主体项目工程可行性研究报告批复、房屋土地权属调查报告、临时用地复垦方案报告表、临时用地复垦费用预存凭证或银行保函、临时用地利用现状照片。不得要求临时用地申请人提供除上述规定以外的其他资料或设定其他前置要求作为临时用地申请受理条件。

第十二条 临时用地申请人可以一并申请临时建设用地规划许可和临时用地审批，具备条件的还可以同时申请临时建设工程规划许可，区规划资源部门一并出具相关批准文件。分开申请的，申请人与土地使用权人或农村集体经济组织达成临时用地意向后，可先办理临时建设用地规划许可。

第十三条 对临时用地只涉及使用林地或水面的，区林业部门或水务部门依法办理审批手续；对涉及林地、耕地、水面等地类混合的，区规划资源部门牵头受理并会同有关部门分别审批后，统一出具一份审批文件。

第十四条 临时用地申请资料齐备且符合规定的，区规划资源部门应自受理之日起 20 个工作日内完成审批。区规划资源部门认为有必要征询相关行业部门、属地街道办事处或乡镇政府意见的，可在受理临时用地申请后进行征询，被征询部门、单位应在 5 个工作日内予以回复，征询时间纳入审批时限。

## 第五章 临时土地使用和到期管理

第十五条 临时用地使用人应按照批准的用途使用土地，不得超批准面积、超批准期限使用土地，不得转让、出租、抵押临时用地，否则按照违法用地有关规定处理。

第十六条 临时用地使用人应自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦（恢复原地类或达到可供利用状态）。

因气候、自然灾害等不可抗力因素影响复垦的，经批准可以适当延长复垦期限，延长期限原则上不超过一年且不得再次延长。延期复垦申请应在复垦期限到期前三个月内提出。

第十七条 临时用地使用人应在临时用地期满前六个月结合对土地使用情况的评估，编制土地复垦方案报告书，明确临时用地的恢复技术手段、恢复实施计划、资金测算等。区规划资源部门应对土地复垦方案报告书进行审查并出具审查意见，需论证的由区规划资源部门组织专家论证。前期预存复垦费低于测算资金的，临时用地使用人应及时补足。临时用地使用人应按照审查同意的土地复垦方案报告书完成土地复垦工作。

第十八条 临时用地期满后原则上应恢复为占用时的原地类。对临时用地期满前已按照规划办理农转用手续或设施农用地备案的，可不再恢复为耕地。

第十九条 区规划资源部门依法监督临时用地相关主体履行复垦义务的情况。临时用地期满之日起一年内未完成复垦或未恢复种植条件的，由区规划资源部门责令限期改正，并依照《中华人民共和国土地管理法》第七十六条的规定处罚，由区规划资源部门会同区农业农村部门代为完成复垦或者恢复种植条

件。

第二十条 占用耕地以外其他地类的临时用地，在规定的使用期限内且不改变用途和范围的前提下，经原审批机关批准，可以用于其他建设项目，但必须确保土地复垦义务履行到位。

第二十一条 按年度统计，区域内的临时用地超期一年以上未完成土地复垦的总规模达到临时用地应复垦总规模 20% 以上的，属地区政府暂停审批新的临时用地并予以整改，根据整改情况恢复审批。

第二十二条 临时用地的复垦验收按照土地复垦相关法律法规执行。土地复垦完成后，临时用地使用人应按照临时用地协议及时归还土地。

## 第六章 监督管理

第二十三条 市、区规划资源部门要完善信息管理系统建设，按照自然资源部要求做好临时用地上图入库工作。上图入库信息经查核，不属于临时用地的，应及时整改处理。上图入库的临时用地范围，是在农用地或未利用地上的临时用地，经依法批准的国有或集体建设用地上临时使用的土地不纳入上图入库范围。区规划资源部门应在临时用地批准后 20 个工作日内，将临时用地的批准文件、协议和四至范围、土地利用现状照片影像资料等上传至自然资源部临时用地信息系统备案。

临时用地复垦工作完成后，区规划资源部门应在 20 个工作日内，将土地复垦验收文件、地块坐标、面积、地类和土地复垦的实地照片等上传至自然资源部临时用地信息系统备案，逾期未备案视作未完成土地复垦。因气候、自然灾害等不可抗力因素需延长复垦期限的，区规划资源部门应在复垦期限即将到期 20 个工作日内，将复垦延期审批文件、复垦完成部分的照片信息上传至自然资源部临时用地信息系统。

第二十四条 临时用地日常监管、土地卫片执法、自然资源督察、国土变更调查等工作中涉及临时用地的，以自然资源部临时用地信息系统和本市临时用地管理系统为基本依据，系统中没有审批信息的，不予认可为临时用地。

第二十五条 区规划资源部门要加强对临时用地使用的监督检查，落实责任主体，建立早发现机制，发现改变临时用地用途修建永久性建（构）筑物等问题的，要依法依规进行查处，并在自然资源部临时用地信息系统和本市临时用地管理系统中核销临时用地信息。

第二十六条 临时用地期满前三个月，区规划资源部门应督促临时用地使用人开展土地复垦工作。

第二十七条 市规划资源部门抽查占用耕地和永久基本农田的临时用地的使用和复垦情况，对不符合用地要求和未按期完成土地复垦的，向相关区进行通报，由区规划资源部门依法依规查处。

第二十八条 市规划资源部门加强对区规划资源部门的监督，发现不履行管理职责和违法违规审批临时用地的，依法依规进行查处并严肃问责。

第二十九条 储备土地的临时利用按照国家和本市土地储备相关规定执行。

本文件自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2025 年 12 月 31 日。

上海市规划和自然资源局

2023 年 12 月 20 日

# 关于印发《服务浦东社会主义现代化建设引领区 打造上海国际法律服务中心核心承载区实施方案》的通知

沪府办规〔2023〕24 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《服务浦东社会主义现代化建设引领区 打造上海国际法律服务中心核心承载区实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023 年 12 月 11 日

## 服务浦东社会主义现代化建设引领区 打造上海国际法律服务中心核心承载区实施方案

为深入贯彻《中共中央国务院关于支持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的意见》，支持浦东对标国际最高标准和最好水平，打造上海国际法律服务中心核心承载区，建设全球法律服务资源配置功能高地，服务保障上海建设“五个中心”、强化“四大功能”，助力加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，制定本方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入践行习近平法治思想，持续深化法律服务业改革创新，推动法律服务领域制度型开放，以专业化、规模化、国际化、品牌化、数字化为发展方向，提升律师、仲裁、公证、司法鉴定、商事调解等领域的功能作用，推动法律服务向价值链高端延伸，成为浦东经济高质量发展的增长极、动力源和新赛道。

到 2025 年，初步建成上海国际法律服务中心核心承载区，法律服务经济总量占浦东 GDP 的 1%以上，拥有 50 名以上执业人员的大中型法律服务机构达到 30 家以上，律师、公证员、司法鉴定人等法律服务执业人数达到 1 万人以上。到 2035 年，形成服务高度集聚、业态高度完备、市场高度开放的法律服务生态圈，进一步增强浦东法律服务在全球合作竞争中的影响力和话语权，实现“在浦东、通世界”。

### 二、任务措施

#### （一）积极服务保障国家重大发展战略

1. 围绕服务“一带一路”倡议、“五个中心”建设等国家重大战略提供优质法律服务。充分释放法律服务业作为生产性服务业的功能效应，为浦东打造社会主义现代化建设引领区提供坚强的法治保障和法律服务支撑。引导广大法律服务机构和从业人员积极参与经济、贸易、金融、航运、科技创新等重大领域的法律服务，为各类重大工程、重大项目立项、招标、投资、企业合规、争议解决等活动提供专业法律服务，防范化解各类风险。做优涉外知识产权法律服务，

提升专利、商标和著作权保护、涉外知识产权争议解决等方面法律服务水平。支持法律服务机构积极参与国际事务、国际规则、国际标准制定和谈判，参与重大涉外事项谈判协商和政策制定，为驻外使领馆、境外中资企业和公民提供优质法律服务，维护国家重大战略利益。

2.围绕浦东经济高质量发展提供法律服务支撑。完善“产业链+法律服务”模式，为集成电路、生物医药、人工智能等重点产业领域项目提供政策咨询、法律风险评估、谈判法律支持、法律文件制作等专业服务。引导法律服务机构与重点产业布局相匹配、产业体系相融合、产业发展相适应，助推现代法律服务业与浦东重点产业融合发展。充分发挥法律服务机构在招商安商稳商过程中的“资源库”“智力库”作用，助力引领区投资促进服务，为经营主体提供从设立到成长、从发展到壮大的全生命周期法律服务。

## （二）打造多元布点的法律服务集聚区

1.在陆家嘴地区，发挥高端头部机构集聚虹吸效应，建设“核心功能区”。加快高端、涉外、规模法律服务机构集聚发展，鼓励功能性、稀缺性优质法律服务机构落户，实现各类机构功能融合共生和法务业态全链条发展，提升陆家嘴高能级法律服务集中度和显示度，发挥法律服务与其他专业服务链接耦合效应，赋能实体经济和金融贸易高质量发展，打造国际化法治高地金名片。

2.在浦东世博地区，打造国际争议解决机构的标志性平台载体，建设“特色功能区”。推动在浦东建设亚太国际仲裁中心大厦项目，重点吸引国际法律服务组织落户，支持境外知名仲裁和争议解决机构设立业务机构，就国际商事、海事、投资等领域发生的民商事争议开展涉外仲裁业务，形成资源高度集聚、服务功能健全的国际商事争议解决法律服务生态圈，助力面向全球的亚太仲裁中心建设。

3.在临港新片区，探索新兴法律服务实践，建设“压力测试区”。建立与制度型开放体系相适应的涉外商事争议解决机制，发展海事海商法律服务，为国际航运中心建设提供专业法律支撑。

4.支持浦东打造全链条法治机构集聚、法律功能无缝衔接、法治空间集约共享、法律服务“最多跑一地”的国际法律服务集中展示区。吸引境内外法律科技机构和专业服务机构集聚，建设以法律科技为特色的国际法律服务集聚区，形成法律科技产业集聚发展态势。

## （三）推进更高水平的制度型开放

1.依托浦东立法授权，加强制度供给，推出更多首创性、引领性的改革举措。研究对标 CPTPP、DEPA 等高标准国际经贸规则，围绕律师执业、公证发展、商事调解、涉外仲裁、企业合规、法律援助等内容研究探索，积极争取更大改革自主权，加大风险压力测试力度，推动出台一批浦东新区法规和管理措施，逐步建立与国际通行规则相衔接的法律服务规则，构筑法律服务领域制度型开放的法治保障体系。

2.稳步推进法律服务业对外开放。建立境外法律服务人才引进机制，依据国家和本市有关考核执业许可规定，吸引具有境外律师执业资质并具有较强的实战能力的法律服务人才在浦东从事律师职业。深化中外律师事务所联营制度，



推进内地与港澳律师事务所在浦东开展实体合伙型联营。

3.积极探索仲裁制度规则创新。根据相关授权，探索在浦东登记的涉外商事纠纷当事人自主约定在浦东范围内，适用特定仲裁规则，由特定仲裁人员对有关争议进行仲裁。鼓励当事人在民商事合同中约定仲裁作为纠纷解决机制，在浦东签订合同和解决争议。

#### （四）培育国际一流法律服务机构和法律服务人才

1.引进和培育一批国内一流、具有国际竞争力的法律服务机构，形成规模机构、专业机构、特色机构多元丰富的法律服务体系。依法探索允许符合条件的注册会计师、税务师、注册造价工程师、专利代理人等其他专业人员成为律师事务所的合伙人。推动上海东方域外法律查明服务中心建设。组织法律服务机构积极参与全国涉外法律服务示范机构创建，提升涉外法律服务水平。支持律师事务所通过在境外设立分支机构、海外并购、联营合作等方式，在世界主要经济体所在国、“一带一路”沿线国家和地区设立执业机构，参与国际市场竞争。支持仲裁机构在境外设立分支机构或办事机构，提高仲裁跨境服务能力和国际市场竞争力。

2.建设法律服务人才集聚高地。支持在浦东设立法律服务人才培训机构，举办涉外法律服务、知识产权等律师高端业务培训，培养一批专业化、国际化、复合型高素质律师人才。实施浦东促进法律服务业人才发展政策，重点引进、培育涉外法律服务人才，让浦东成为境内外优秀法律服务人才优选的工作地。支持法律服务人才到境内外知名法学院校学习，到浦东相关部门担任专职法务助理。探索在境外法律服务机构建立实训基地，定期组织紧缺领域人才培养。推荐优秀法律服务人员到国际律师、仲裁、调解等机构和组织任职，提升浦东在国际法律服务中的参与度和贡献度。

#### （五）加强法律服务重点领域改革探索

1.加大法律服务领域审批服务改革力度。对涉及律师事务所变更、注销的部分行政许可事项，探索由市司法行政部门依法委托浦东新区司法行政部门实施。依托“一网通办”平台，进一步减证便民，推行告知承诺制，满足各类主体的多元法律服务需求。制定针对小微企业的法律援助管理措施。

2.支持浦东公证机构探索运营机制改革。制定促进浦东公证行业创新与发展规划，促进公证机构规范管理，鼓励公证行业积极探索新领域新业务，参与新兴公证领域的行业标准制定，提升公证机构内生动力和市场运营活力。

3.推动商事调解领域改革。对标《新加坡调解公约》，鼓励在浦东设立国际商事调解组织，制定与各类争议解决方式相衔接的商事调解规则、谈判促进规则、专家评审规则和其他争议解决规则。创新商事调解组织登记设立形式，探索实施个人调解制度，推动建立调解、仲裁、诉讼“一站式”国际商事争议解决机制。

#### （六）推动行业组织和法律新业态发展

1.健全完善浦东法律服务行业组织。成立律师行业自律组织，发挥其在自律管理、人才培养、权利保障、对外交流中的作用。支持行业组织和专业机构

对标国际法律服务业发展水平，建立评价模型和评估体系，打造法律服务业“浦东指数”，便利经营主体精准高效获取专业法律服务。

2. 不断扩大“陆家嘴法治论坛”国际影响力。聚焦全球法律服务业发展热点和前沿问题，开展中外法治交流，加强与境外法律服务机构、行业组织的友好合作，构建开放、包容、共赢的交流合作平台。鼓励各类法律服务机构针对法律服务和法治建设热点话题，定期开展行业峰会、主题论坛、品牌沙龙等交流活动，打造浦东法治交流活动品牌矩阵。

3. 发展法律服务衍生新业态。鼓励法律科技、法律新媒体、法律智库等发挥创新策源作用，运用大数据、云计算、人工智能、区块链等技术，探索面向各类经营主体的“法律+数字”智慧法律服务新业态。充分发挥法律服务对上下游产业链的辐射带动作用，吸引会计、资产评估、知识产权、税务等涉法服务企业 and 高校法学研究机构汇聚浦东，形成高能级法律服务产业群。

### 三、组织保障

#### （一）加强组织领导

建立健全由市司法局、浦东新区政府负责人牵头的协作工作机制，探索建立国际专家咨询委员会，凝聚各类法律服务机构和从业人员，进一步强化上海国际法律服务中心核心承载区建设的整体布局、统筹规划、政策扶持，推动目标任务落地落实。

#### （二）注重风险防控

坚持统筹发展和安全，注重防范和处置涉外法律业务相关风险，重点关注涉外法律服务机构的运营情况，加强指导、跟踪和研判，确保既放得开、又管得住，促进法律服务业依法依规有序发展。

#### （三）强化宣传引导

讲好浦东法律服务品牌故事，生动展现浦东打造上海国际法律服务中心核心承载区的改革创新举措，营造浦东建设全球法律服务高地的良好氛围。

本实施方案自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 12 月 31 日。

上海市人民政府关于本市继续实施调整后的

房产税房产原值减除比例的通知

沪府规〔2023〕14 号

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市人民政府关于调整本市房产税房产原值减除比例的通知》（沪府规〔2019〕5 号）明确，自 2019 年 1 月 1 日起，本市按照房产余值计算缴纳房产税的纳税人，房产原值减除比例调整为百分之三十。经评估，本市继续实施调整后的房产税房产原值减除比例，自 2024 年 1 月 1 日起执行。

特此通知。

上海市人民政府

2023 年 12 月 8 日

## 关于转发区建设管理委

### 《静安区“卓越城区”城市更新行动方案（2023-2025 年）》的通知

静府办发〔2023〕13 号

区政府各委、办、局，各街道办事处、彭浦镇政府：

区建设管理委《静安区“卓越城区”城市更新行动方案（2023-2025 年）》已经区政府第 72 次常务会议通过，现转发给你们，请认真按照执行。

上海市静安区人民政府办公室

2023 年 12 月 12 日

### 静安区“卓越城区”城市更新行动方案（2023-2025 年）

为全面落实上海市关于实施城市更新行动的决策部署，进一步贯彻《上海市城市更新条例》，按照《上海市城市更新行动方案（2023-2025 年）》明确的职责和任务，探索建立规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的城市更新运作体系，加快建设卓越的现代化国际城区，走稳走好静安特色的高质量发展之路，提出静安“卓越城区”城市更新行动方案。

#### 一、总体要求

##### （一）总体目标

围绕“国际静安、卓越城区”的发展愿景，将静安区建设成为全球城市核心功能的发展实践区，国际文化大都市的重要展示区，具有国际竞争力的现代化国际城区，着力显现静安品质。到 2025 年，持续城市更新工作稳步推进，健全完善高质量发展的城市更新体制机制，打造一批有静安特色的亮点工程，为全面建设卓越的现代化国际城区奠定坚实基础。

深入实施“一轴三带”发展战略，充分发挥“一轴”贯通联动作用和“三带”特色支撑功能，实现将“一轴三带”区域建设成静安产业能级最高、要素最为集聚、创新最为活跃、管理水平最高的区域。

##### （二）基本原则

坚持规划引领、试点先行；区域统筹、整体推进；民生为先、品质为重；绿色低碳、安全韧性；传承文化、弘扬精神；政府引导、共建共享六大原则。

#### 二、重点任务

聚焦区域，分类梳理，开展静安更新六大“卓越行动”：

##### （一）再造发展新极行动——综合区域整体焕新

提升发展能级，统筹推进综合区域更新，聚焦重点领域和重点地区，强化分区分类引导，加强全要素统筹协调。

到2025年，一是着力打造“一江一河”新亮点。重点推进东斯文里区域（静安区石门二路01单元）更新。东斯文里区域是静安区“一轴三带”发展战略中南北高架复合发展轴与苏河湾滨水商务聚集带的交汇处，在保护里弄风情和红色记忆的基础上，整合区域资源，加强区域统筹、提升区域整体价值与综合收益，实现高质量、可持续发展，形成静安发展新增长引擎，辐射带动苏河湾地区整体价值提升，打造世界级滨水区发展的新高地和文化遗产的新地标。二是加快推动中环两翼集聚带存量工业用地盘活。中环南翼重点推进大徐家阁片区规划研究，中环北翼以成片低效工业用地的整体转型为重点，紧密结合大数据产业发展的需求，推动走马塘片区城市更新建设，打造领先的国际化创新型产业社区。

## （二）重塑美丽新居行动——人居环境品质提升

增进民生福祉，推动人居环境品质提升。不断改善居住条件，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

一是加快“两旧”改造收尾攻坚。根据全市“两旧一村”改造工作要求，静安区按照“开工一批，启动一批，研究一批”的节奏，滚动推进。力争到2025年，在全市中心城区率先完成零改和小梁薄板房屋改造的任务目标。二是持续巩固“美丽家园”建设成果，创建“美丽家园”示范小区。静安区以需求和效果为导向，切实解决人民群众“急、难、愁、盼”的问题，不断提升住宅小区更新改造的科学化、精细化、智能化水平。

到2025年，全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，基本完成小梁薄板房屋改造。彭一小区和谈家桥路121、155弄旧住房拆除重建工程实现完工。基本完成愚园路627弄、西藏北路970弄等小梁薄板不成套职工住宅房屋改造。蕃瓜弄小区旧住房拆除重建项目全面加快施工速度，确保居民尽早回搬。其余不成套职工住宅加快研究，成熟一批启动一批。按照“能加尽加、愿加快加”原则，推进既有多层住宅加装电梯工作，完成既有多层住宅加装电梯700台。每年完成80万平方米屋面及相关设施改造、多高层综合整治及里弄全项目修缮，创建20个新时代“美丽家园”特色小区、10个新时代“美丽家园”示范小区。

## （三）智创和谐新境行动——公共空间设施优化

优化功能品质，推进公共空间和设施升级，打造高品质城市公共空间，完善基础设施和公共服务设施，提升公共服务水平，系统提高城市应对风险能力。

到2025年，在公共服务设施提升改造方面，各街镇全面推进“15分钟社区生活圈”行动，率先建成3个“15分钟社区生活圈”示范性街镇。建设国际一流高品质公共服务设施，重点推进静安区全民健身中心新建工程。启动推进基础教育“高品质”校园建设项目，苏河湾地区完全中学新建工程实现开工，市北初级中学新建工程实现竣工。

到2025年，在公共空间优化方面，建设有特色、高颜值、高品质的街景绿地、口袋公园和公共活动空间，充分彰显国际城区的人文关怀。推进静安公园改造和不夜城绿地改造，改建或新建9座左右口袋公园，参照新一轮“美丽街

区”三年行动计划（2024—2026），打造创建3个高品质“美丽街区”，创建1个“公园城市示范点”。

到2025年，在市政基础设施提升改造方面，一是升级城市基础设施建设，进一步提升城市空间品质能级。完成架空线入地和杆箱整治约48公里，完成燃气老化管道改造约36公里，完成老旧供水管道改造要求，实施排水主管检测约123公里，对其中的约24公里进行修复或改造。二是重点打造苏河湾世界级滨水商务区，持续推进“可慢行、可游憩、有历史、有故事、诗意栖居”的静安苏河湾公共空间品质提升。完成北苏州路公共空间和共和新路桥下空间品质提升工程，推动苏州河沿岸和桥梁景观照明建设，打造苏河湾绿地慢行示范片区，深化北站街道精细化滨水示范区建设。三是推进海绵城市建设。围绕本区建成区40%以上面积达到海绵城市建设要求的目标任务，重点推进苏州河北岸苏河湾区域、彭越浦楔形绿地、大宁绿地及周边区域等市级海绵规划重点区域建设。四是完成应急避难场所建设144.45万平方米。

到2025年，在绿色节能改造方面，践行绿色低碳理念，推进居住建筑节能改造，完成94万平方米既有公共建筑节能改造。深入贯彻绿色发展理念，充分发挥区域绿色生态规模集聚效应，完成苏河湾片区绿色生态城区试点创建。落实市北高新园区三星级绿色生态城区及苏河湾片区绿色生态城区规划建设内容。

#### （四）蝶变重获新生行动——历史风貌魅力重塑

加强保护传承，促进历史文化遗产活化利用，将历史风貌保护与人民城市发展需求有机结合，合理引导空间载体活化利用。

到2025年，静安区充分挖掘城市鲜明的文化特质与脉络，结合静安区的历史文化遗产分布，形成不同导向的风貌格局。一是注重历史文化风貌的重点继承和保护的重点片区，旨在打造重历史文化、强沉浸体验的上海城市更新最高品质案例，重点推进张园历史风貌片区整体更新项目，推进愚园路历史风貌保护街区更新改造项目，作为历史风貌保护和城市有机更新结合的探索实践，稳步推进巨富国潮文化馆建设，加快推进安远路899项目。二是苏州河片区探索两岸历史建筑的活化利用与周边新建项目的新旧融合，发挥历史文化资源价值，促进文化产业的创新升级发展，打造世界级滨水区发展的新高地和文化遗产的新地标。主要推进福新面粉厂以及四行仓库二分库优秀历史建筑修缮工程和北站新城地区武进路560号楼文物建筑修缮工程。推进静安区图书馆（天目路馆）扩建及北站街道社区文化活动中心项目，对改建图书馆进行功能补充，结合里弄石库门特色，创建一个文化传承、知识共享、创新引领的“文化交流平台”。三是市北中环两翼地区聚焦工业遗存的保护和利用，探索现代工业遗产的城市风貌，推进彭浦机器厂、新中动力机厂和上海冶金矿山机械厂（新业坊二期）工业风貌保留重现项目。推进宝丰苑内五卅运动初期上海总工会遗址挂牌或立碑工作。

#### （五）提档园区新产行动——产业园区提质增效

服务产业升级，推动产业园区提质增效，推动存量工业用地转型升级、创新发展，促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变，培育新兴产业发展优势。

静安区聚焦存量工业用地转型，优化资源配置、全面提升效率。对产业用地综合绩效评估分类，优化建立评价体系与低效识别，拓宽存量工业用地盘活路径，大力提升单位土地经济承载容量和产出水平，实现更集约、更高效、更可持续的土地高质量利用。

到2025年，坚持盘活利用工业遗存，注入科技创新、文化创意功能，项目化、成片式推动老工业区焕发新生机，重点推进市北与大宁地区存量工业用地转型，推动市北高新园区走马塘重点项目地块建设，推进大徐家阁地区规划研究，在保护工业遗存的基础上，强化数字赋能，提升创新浓度，共同为上海具有国际影响力的科技创新中心建设贡献静安力量。做好低效用地盘活转型和城市更新，深化产业空间高质量利用，实施产业园区提质增效计划，加快推进3个既有园区和至少1个科创园区的提质增效。

### （六）点燃商业新擎行动——商业商务活力再造

盘活存量资源，焕发商业商务区崭新活力，营造布局合理、结构灵活、功能多元的新业态环境，辐射带动周边区域。

南京西路功能区是静安区强化南北复合发展形成“一轴三带”的其中“一带”，突出“国际化、高端化、品质化”特征，发挥着上海城市东西发展主轴中心节点的区位优势。

到2025年，南京西路功能区进一步巩固以消费为核心的高端商业生态，拓展高端商务、高端服务产业。对标世界顶级商圈，结合区域未来发展的空间载体需求，进一步激发南京西路经济增长动能，不断提升南京西路地区高端楼宇的产出规模和经济效益。一是围绕“后街经济”，推动南京西路集聚带文商旅融合发展、扩展南京西路集聚带的厚度，推进大张园地区整体开发，精心打造静安寺下沉式广场苹果店项目，形成演艺产业生态圈、夜色经济示范板块等新节点新地标，构建高度连通、多样活力的特色后街网络。推进“巨鹿路-富民路-长乐路”片区更新，通过业态功能提升、空间环境美化和慢行体验改善，不断实现功能互补、业态联动，不断做宽、做厚、做深南京西路商圈。二是积极推进南京西路沿线楼宇更新、整合盘活、业态迭代升级，打造功能复合、要素集聚的高端商务商业综合体，推动“梅泰恒”地区更新、城市航站楼、威海路500号（四季酒店）项目等商业街区 and 商务楼宇改造升级或转化利用项目，进一步做强静安的楼宇经济。三是推进全国“一刻钟便民生活圈”试点地区建设和上海“一刻钟便民生活圈”示范社区建设，以满足居民日常生活基本消费和品质消费，形成多业态集聚的社区商圈。

## 三、保障措施

### （一）坚持科学规划引领

以科学规划为引领，充分考虑静安区功能定位、空间利用条件、群众诉求等各方面因素，提前研判分析，精准施策；紧密结合城市发展规划，坚持连片规划、整体改造的原则，引领区域功能转型、打造城市更新亮点、焕活经济活力。

### （二）健全更新统筹机制

结合本区城市更新建设的需要,进一步完善“静安区城市更新工作领导小组”组织架构和功能定位,明确责任分工,加强统筹协调。建立健全督查反馈机制,对重点工作做到“及时更新进度、及时报送信息、及时反馈问题、及时协调解决”。

(三) 加强重点项目推进

梳理形成六大类重点任务清单,各推进主体加快开展前期工作,合理安排项目实施时序。在此基础上,结合发展实际,及时优化调整重点任务、重点项目。

(四) 构建多维宣传矩阵

全面构建形式多样有特色的宣传矩阵,加强城市更新新闻宣传策划,分专题、分区域,多层次、多平台反映我区城市更新最新工作成效,营造良好的舆论氛围。

(五) 开展专项评估考核

配合市级部门落实城市更新评估体系、开展城市更新工作任务推进情况专项年度考核,引导本区城市更新工作向规范化、系统化、可持续化方向发展。

附件：静安区“卓越城区”城市更新行动重点任务清单（2023-2025 年）

任务类型		序号	工作任务	推进单位
行动一：再造发展新极行动（综合区域整体焕新行动）		1	“一江一河”地区：重点推进东斯文里区域（石门二路 01 单元）整体更新，打造成为静安发展新的增长引擎，辐射带动苏河湾地区整体价值提升。	区规划资源局、区建设管理委、区发展改革委、区文化旅游局、江宁路街道、石门二路街道
		2	推进走马塘片区规划研究	区规划资源局、区建设管理委、区发展改革委、区商务委、区国资委、市北高新集团
		3	推进大徐家阁地区规划研究	区规划资源局、区建设管理委、区发展改革委、区商务委、区国资委、大宁集团
行动二：重塑美丽新居行动（人居环境品质提升行动）	旧区改造	4	全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造	区“两旧”专班、区房管局、区旧改总办、区成套办、各相关街镇
	旧住房更新改造	5	推进小梁薄板等老旧住房成套改造，基本完成小梁薄板房屋改造。重点推进：彭一住宅小区成套改造项目，蕃瓜弄小区成套改造项目，谈家桥路成套改造项目，愚园路 627 弄项目、西藏北路 970 弄项目	
		6	加快推进各类旧住房更新改造。	



行动三： 智创和谐 新境行动 (公共空 间设施优 化行动)	“美 丽家 园” 建设	7	完成既有多层住宅加装电梯 700 台	
		8	创建 20 个新时代“美丽家园”特色小区、10 个新时代“美丽家园”示范小区	
	公共 服务 设施 提升 改造	9	各街镇全面推进“15 分钟社区生活圈”行动，率先建成 3 个“15 分钟社区生活圈”示范性街镇。	区规划资源局、 各相关街镇
		10	建设国际一流高品质公共服务设施。重点推进：静安区全民健身中心新建工程	区体育局、区规 划资源局、区建 设管理委
		11	启动推进基础教育“高品质”校园建设项目。苏河湾地区完全中学新建工程，市北初级中学新建工程。	区教育局、区规 划资源局、区建 设管理委
	公共 空间 优化	12	完成公共空间优化项目，推进静安公园改造和不夜城绿地改造	区绿化市容局
		13	改建或新建 9 座左右口袋公园	
		14	参照新一轮“美丽街区”三年行动计划（2024—2026），打造创建 3 个高品质“美丽街区”。创建 1 个“公园城市示范点”。	
	市政 基础 设施 提升 改造	15	完成架空线入地和杆箱整治约 48 公里	区建设管理委、 区绿化市容局、 区国动办、区应 急局、各相关街 镇
		16	完成燃气老化管道改造约 36 公里	
		17	完成老旧供水管道改造，实施排水主管检测约 123 公里，对其中的约 24 公里修复或改造	
		18	提升桥下空间品质、提升河道景观，推动苏河湾绿地慢行示范片区和北站街道精细化管理滨水示范区建设。重点推进：北苏州路公共空间和共和新路桥下空间品质提升工程、推动苏州河沿岸和桥梁景观照明建设。	
		19	推进海绵城市建设。城市建成区 40%的区域达到海绵城市建设要求。重点推进苏州河北岸苏河湾区域、彭越浦楔形绿地、大宁绿地及周边区域等市级海绵规划重点区域建设；在建筑与小区、公园与绿地、道路与广场、水务系统等各类建设项目中，筛选示范性、引领性建设项目，提升海绵城市建设显示度；系统推进雨水调蓄设施建设，开展积水点改善工程，推进排水系统提标。	
		20	完成应急避难场所建设 144.45 万平方米。	
	绿色 节能 改造	21	推进居住建筑节能改造，完成 94 万平方米既有公共建筑节能改造，推进苏河湾片区绿色生态城区试点创建。推动市北园区三星级绿色生态城区及苏河湾片区绿色生态	

			城区规划建设内容。	
行动四： 蝶变重获 新生行动 （历史风貌魅力重塑行动）	历史文化风貌区风貌保护街坊风貌保护道路	22	重点推进张园历史风貌片区开发；推进愚园路历史风貌保护街区更新改造项目	区文化旅游局、区房管局、区发展改革委、区规划资源局、区建设管理委、置业集团
	历史建筑保护修缮和活化利用	23	打造历史建筑或文物建筑保护修缮和活化利用示范项目。重点推进：静安区图书馆（天目路馆）扩建及北站街道社区文化活动中心项目、彭浦机器厂工业风貌保留重现项目、福新面粉厂、巨富国潮文化项目、安远路 899 项目、四行仓库二分库优秀历史建筑修缮工程、北站新城地区武进路 560 号楼文物建筑修缮工程、新中动力机厂和上海冶金矿山机械厂（新业坊二期）工业风貌保留重现项目。推进宝丰苑内五卅运动初期上海总工会遗址挂牌或立碑工作。	
行动五： 提档园区 新产行动 （产业园区提质增效行动）	产业园区	24	对产业用地综合绩效评估分类，优化建立评价体系与低效识别。重点推进：市北与大宁地区存量工业用地转型。市北高新园区走马塘重点项目地块规划研究与建设、大徐家阁地区规划研究	区规划资源局、区商务委、区建设管理委、区发展改革委、区国资委、市北高新集团、大宁集团
		25	做好低效用地盘活转型和城市更新，深化产业空间高质量利用，实施产业园区提质增效计划。加快推进 3 个既有园区和至少 1 个科创园区的提质增效。	区商务委、区科委、区文化旅游局、区建设管理委、区国资委、各相关街镇
行动六： 点燃商业 新擎行动 （商业商务活力再造行动）	商圈改造升级	26	推动南京西路商圈成为国际一流商区。重点推进：大张园地区整体开发、“梅泰恒”地区地区更新。推进巨富长地区更新。静安寺下沉式广场苹果店建设。推进全国“一刻钟便民生活圈”试点地区建设和上海“一刻钟便民生活圈”示范社区建设。	区规划资源局、区商务委、区建设管理委、区发展改革委、区国资委
	商务楼宇改造升级	27	鼓励引导楼宇改造升级或转化利用等城市更新项目。重点推进：恒隆广场项目、威海路 500 号（四季酒店）项目、静安上海机场城市航站楼改建工程等地标性项目	

## 关于印发

### 《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》的通知

沪崇府规〔2023〕4 号

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》已经区政府第 39 次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市崇明区人民政府

2023 年 12 月 14 日

### 上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）

#### 第一章 总则

##### 第一条（目的与依据）

为全面贯彻落实《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》等法律法规以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》（厅字〔2022〕34 号）《自然资源部办公厅关于印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》（自然资办函〔2023〕364 号）《上海市规划和自然资源局关于印发〈上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》（沪规划资源乡〔2023〕201 号）和《上海市崇明区人民政府办公室关于印发〈本区农村集体经营性建设用地入市试点推进工作方案〉的通知》（沪崇府办发〔2023〕16 号）的文件精神和有关决策部署，为加快推进乡村振兴战略实施，以健全城乡统一的建设用地市场为目标，以探索农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系为导向，为了规范崇明区农村集体经营性建设用地入市工作，现制定本办法。

##### 第二条（定义）

本办法所指的农村集体经营性建设用地，是指国土空间规划确定为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。

本办法制定的目标是以同区域、同地、同价、同权、同责为导向宗旨，稳步加快健全城镇和农村统一的建设用地规范市场，逐步建立完善的农村集体经营性建设用地入市制度流程。

##### 第三条（适用范围）

本办法适用于试点期间崇明区行政区域内的农村集体经营性建设用地入市管理。

#### 第四条（基本原则）

（一）坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。紧盯“三项负面清单”，不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品住宅开发。

（二）坚持规划引领和用途管制。按照国土空间总体规划，以整体区域发展为目标，统筹空间布局，合理确定入市范围、规划布局、用地类型和产业业态，严格国土空间用途管制要求，严格按照规划许可使用土地。

（三）坚持同地同价同权同责的管理制度，应在符合权属清晰、规划、用途管制以及依据城乡建设用地基准地价前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同价同权同责，在城乡统一的建设用地市场中交易。应遵循公开、公平、公正和诚信原则，实行有偿、有期限、可入市的使用制度。

（四）坚持做好权益分配及保护机制，建立健全农村持续发展和农民持续增收机制，以及农民参与、共建共享的利益分配机制，处理好土地增值收益分配关系，充分发挥市场的决定性作用。

#### 第五条（管理职责）

崇明区人民政府负责本行政区域内农村集体经营性建设用地入市区域统筹、综合管理和监督工作。具体由区规划资源局、区农业农村委负责牵头落实解决。

崇明区人民政府成立农村集体经营性建设用地入市工作协调监管机构，负责协调解决在出让前、出让中、出让后所碰到的相关问题，入市工作协调监管机构负责出让后对地块的全生命周期管理进行监管。

集体经济组织在土地入市前应征询区农村集体经营性建设用地入市工作协调监管机构成员部门意见，区发展改革委、区经委、区科委、区公安分局、区规划资源局、区生态环境局、区建设管理委、区农业农村委、区水务局、区文化旅游局、区卫健委、区绿化市容局、区国动办、区住房保障房屋管理局、区交通委等相关职能部门以及入市地块所在（乡）镇人民政府应提出各项规划条件、建设管理、功能业态管理、运营管理、环境保护、转让管理、违约责任管理等内容，作为入市条件纳入入市方案、合同以及监管协议中。按照全生命周期管理的要求，切实履行“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对受让人的合同履行情况进行要素评定，依法实施监管。

区规划资源局负责制定入市年度计划，规范入市程序，落实入市具体工作；区农业农村委做好农村集体经营性建设用地入市民主管理、入市增值收益分配指导和监管工作；区财政局负责土地增值收益调节金征收使用管理和抵押融资业务指导和监管工作；区税务局做好税收征缴业务指导和监管工作。

各（乡）镇人民政府应积极配合落实入市相关工作，并加强基础民主管理和入市收益监管。

#### 第二章 入市方式和程序

## 第六条（入市权利双方）

农村集体经营性建设用地入市出让人是入市地块的所有权人，可由农村集体经济组织代表农民集体负责入市工作，其中，属于（乡）镇集体所有的，由（乡）镇集体经济组织代表集体行使所有权，属于村集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分别属于村内两个及以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权。集体经济组织尚未依法取得法人资格的，可以通过授权或者委托其他具有法人资格的组织代理实施入市，并明确双方权利义务关系。

境内外的自然人、法人和其它组织，除法律、法规另有规定外，均可依照本办法的规定受让农村集体经营性建设用地使用权，并进行土地开发、利用和经营。

## 第七条（入市类型）

经依法登记、权属清晰且符合国土空间规划为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），主要面向农村一二三产业发展，直接服务产地农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、乡村旅游、创意研发办公、康养、医疗卫生、文化教育、保障性租赁住房等功能用途项目。

## 第八条（入市条件）

农村集体经营性建设用地入市，应具备以下条件：

（一）农村集体经营性建设用地归农民集体所有，并完成集体土地所有权登记，持有集体建设用地所有权证，土地权属清晰、无争议、未被司法机关行政机关等执行限制土地权利情况的；

（二）符合国土空间规划和国土空间用途管制要求；

（三）符合国家、本市和本区产业准入、环保等必要政策；

（四）具备必要的通路、通水、通电基础的开发建设条件，且需完成地上（构）建筑物补偿、拆除及其产权注销、土地平整等事项，交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外；

（五）法律法规规定的其他条件。

## 第九条（计划管理）

区规划资源局应整体统筹协调各乡镇入市管理工作，以尊重农民意愿为前提，根据经济社会发展规划、产业政策、国土空间规划、土地利用年度计划、土地市场状况和所有权人意向申请，控制入市节奏，制定入市供应计划。

## 第十条（入市决策程序）

农村集体经营性建设用地入市动议、入市方案、入市价格、授权委托、资金使用、收益分配等相关事项，应根据《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市民主管理实施意见（试行）》相关规定，经民主决策程序后形成书面决议。集体经济组织应按照农村集体资产管理规定，将决议的事项、资金的使用、收益支出等情况信息及时向集体经济组织成员公示。

### 第十一条（前期开发和准备）

入市的农村集体经营性建设用地可由集体土地所有权人自行或委托土地储备机构实施前期开发，如涉及水系、公益林等情况，须依法取得并完成填堵河道、迁移林木的行政许可批复，方才达到土地供应条件。

达到土地供应条件后，入市主体应完成拟入市地块的勘测定界并依法申请取得区规划资源局核发的乡村规划土地意见书。入市主体可委托区规划资源局组织完成对拟入市地块的征询工作，将征询意见纳入出让方案中。

### 第十二条（入市方案）

农村集体经营性建设用地入市方案应包括地块的界址、地块的名称、地块面积、土地用途、规划条件、交易方式、使用期限、入市价格、交易委托、收益分配、违约责任等以及各行业协会出具的产业准入、建设要求、生态环境保护 and 地下管线普查等方面内容。

入市方案应经集体经济组织成员或成员代表会议同意并形成决议后，报区人民政府后组织实施。

### 第十三条（入市申请和入市研判）

入市主体应向区规划资源局提交土地权属证明、入市决议、入市方案、集体经营性建设用地使用权预合同、监管协议等相关材料并向区人民政府提出入市申请。区规划资源局应会同区农业农村委等相关职能部门对入市前的民主决策程序、规划条件、用途管制要求、产业准入要求、投资运营管理、生态环境保护、出让前期成本与收益分配之间的平衡情况等其它入市基本条件提出修改意见。入市主体按照修改意见完善入市方案后，由区规划资源部门向市土地交易市场提交，通过入市研判后发布入市公告。

### 第十四条（入市方式）

农村集体经营性建设用地入市，参照国有建设用地相关规定，合理确定集体经营性建设用地使用权的出让（出租）方式、出让（出租）年限和适用范围等，供应方式一般采取招标、拍卖、挂牌等有偿方式。对于商业办公等乡村产业融合项目，可探索“招标挂牌”复合方式出让，对于重点扶持的乡村工业、仓储物流等产业类项目，可探索定向挂牌方式出让。对于营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目、保障性租赁住房等用地，可采取协议出让方式供地。鼓励农村集体经济组织探索先租后让、租让结合、带建筑出让、弹性年期出让等方式实施土地供应，也可结合农地流转和集体经营性建设用地出让等组合方式实施项目。农村集体经营性建设用地地下空间使用权出让，参照《上海市地下建设用地使用权出让规定》《上海市地下建筑面积分类及计算规则》等相关规定执行。

### 第十五条（出让年限）

农村集体经营性建设用地出让年限参照国家和本市的相关规定，出让年限不得超过国有建设用地使用权的法定最高出让年限。

### 第十六条（出让合同和监管协议）

受让人应按照成交确认书或中标通知书约定的时间签订出让合同和监管协议。

出让合同应由出让人、受让人共同签订，合同文本报区规划资源局备案。

出让监管协议应由出让人、受让人、区人民政府共同签订。

#### 第十七条（土地开发、利用和经营的要求）

农村集体经营性建设用地应参照国有建设用地，加强土地利用要素全生命周期管理。

受让人应按出让合同的规划用地性质、规划要求、开发期限和条件等约定进行开发、利用和经营。

受让人在出让地块上进行开发的，应按本市规划管理、建筑管理、房地产管理以及交通、环保、卫生、环卫、消防等城乡管理的有关规定办理各项申请审批手续。

#### 第十八条（违法查处）

受让人不按照批准的用途和条件使用农村集体经营性建设用地的，应按照违法用地和违法建设的相关规定进行查处。

### 第三章 地价管理和收入分配

#### 第十九条（地价管理）

农村集体建设用地使用权应与国有土地“同权、同价、同责”，入市主体可委托具有相应资质的专业评估机构对拟入市地块进行市场评估，评估机构应参照本市城乡建设用地基准地价标准进行公平、公正的评估。在此基础上结合前期产生的补偿成本、产业、经营性用地全要素管理的要求，综合确定出让起始价并经集体经济组织成员或成员代表会议集体决策同意。

#### 第二十条（土地增值收益分配）

农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金由区财政局负责征收使用管理，具体应充分考虑土地用途、土地等级、土地区域、交易方式等因素，具体按照《上海市崇明区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理实施细则（试行）》规定确定调节金征收比例。

农村集体经济组织应按照《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市集体收益分配管理规定》（试行）的规定，管理和使用入市集体收益。

### 第四章 土地使用权登记和抵押

#### 第二十一条（土地使用权登记）

在签订出让合同后，集体经营性建设用地使用权受让人按出让合同约定缴清全部出让价款和相关税费后，受让人方可依照不动产登记条例的相关规定申请办理集体经营性建设用地使用权登记。

#### 第二十二条（土地使用权抵押）

以入市途径依法取得的农村集体经营性建设用地使用权及其地上的建筑物、构筑物及其他附属物可以设定抵押权。土地使用权抵押，抵押人与抵押权人应签订抵押合同，设定抵押关系应依法办理抵押登记。

农村集体建设用地抵押时所担保的主债权仅限于开发建设该出让地块的贷款，且不得超过合同约定的土地出让价款总额。以房屋在建工程、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照《上海市房地产抵押办法》相关规定办理。

可在出让合同中约定，设定抵押关系和处理抵押物之前，应事先征询出让人意见，在同等条件下出让人享有优先购买权。抵押权实现后，不得改变土地所有权性质和出让合同约定的使用条件。

## 第五章 土地使用权转让、续期和收回

### 第二十三条（合同和监管协议约定）

出让人和协调监管机构应在农村集体经营性建设用地出让前明确物业持有和转让管理要求，并在出让合同中约定，受让人可依据相关法律法规和出让合同约定转让农村集体经营性建设用地使用权，涉及下列情形的，出让合同中应作如下约定：

（一）工业用地产业类项目和研发类总部产业项目类建设用地使用权不得整体或分割转让；建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构不得改变，确需改变，应事先经出让人同意。

（二）营利性教育、医疗、养老等设施用地应由受让人整体持有，不得分割转让；确需整体转让的，应事先经出让人同意，或由出让人按照出让合同约定的价格和方式优先回购。

农村集体经营性建设用地使用权转让后，受让人应按照原出让合同中约定的权利和义务履行。

### 第二十四条（使用权到期续期）

农村集体经营性建设用地使用权出让合同约定使用期限届满，受让人要求继续使用土地的，应当至迟于届满前一年向出让人提出申请续期。经出让人同意继续使用土地的，应重新签订出让合同，支付土地出让价款，并办理集体建设用地使用权变更登记手续。

### 第二十五条（使用权收回）

受让人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，未违反合同约定，在出让合同约定的使用年限届满前，不得收回，法律法规另有规定的除外。

可在出让合同中约定，出让合同约定的使用年限届满，受让人未申请续期的，或者申请续期但未获批准的，土地使用权由集体经济组织无偿收回，其地上建筑物、构筑物和其他附着物按照出让合同的约定处理。法律法规另有规定的，从其规定。

因公共利益需要，土地需征收为国有的，按民法典等法律法规终止合同；出让人提前收回使用权，按合同约定终止合同，并给予适当补偿。



## 第六章 附则

### 第二十六条（本办法期限）

本办法自 2024 年 1 月 15 日起施行,至 2024 年 12 月 31 日止。执行期间,如遇国家和上海市新出台规定与本办法不一致的,按国家和上海新出台规定执行。

## 关于印发《上海市崇明区旧住房成套改造实施方案》的通知

沪崇房管规〔2023〕1 号

各相关乡镇、委办局、有关产权单位：

《上海市崇明区旧住房成套改造实施方案》已经区政府第 38 次常务会议同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

特此通知。

上海市崇明区住房保障和房屋管理局

2023 年 11 月 30 日

### 上海市崇明区旧住房成套改造实施方案

为彻底消除老旧房屋结构性安全隐患，多渠道、多途径改善居民居住条件，加快推进城市韧性建设，提升城市管理效能，根据《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》（沪府办规〔2021〕2 号）、《关于加快推进旧区改造、旧住房成套改造和“城中村”改造工作的实施意见》（沪委办〔2022〕53 号）等文件精神，结合本区实际，制订以下实施方案。

#### 一、指导思想

全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记考察上海重要讲话精神，贯彻落实市委市政府“两旧一村”改造工作的决策部署，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，积极有序推进房屋成套改造，进一步消除安全隐患、提升居住功能、改善环境质量、优化管理服务。

#### 二、基本原则

1. 坚持以人为本。营造更高质量、更加美好的居住环境，切实维护人民群众居住安全和健康安全，加强保留保护与改善民生相结合，在改善居住条件的同时，延续历史文脉。

2. 坚持规划引领。有效衔接国土空间规划，统筹做好区域规划，加强旧住房成套改造与安置房源建设、公共服务设施建设等统筹实施，实现区域整体更新。

3. 坚持分类施策。结合区域发展规划、房屋基本情况、居民改造意愿等，因地制宜，分类施策，科学确定改造方式和时序，强化资金、资产、资源等要素统筹，加强项目联动，推动跨周期、跨区域、跨类别平衡。

4. 坚持条块联动。各行业部门做好政策指导，属地乡镇充分发挥主动性，加强沟通协调，形成工作合力，共同推动旧住房成套改造工作。

#### 三、改造对象

改造对象为本区不成套职工住宅及小梁薄板房屋，共 3.3 万平方米，其中小梁薄板房屋 1.1 万平方米，不成套职工住宅 2.2 万平方米，主要涉及城桥镇、堡镇、庙镇、向化镇和长兴镇。

#### 四、总体目标

到 2025 年底，基本完成小梁薄板房屋改造；到 2027 年底，全面完成小梁薄板房屋改造；到 2032 年底，全面完成不成套职工住宅改造。

#### 五、改造方式及资金分摊

##### （一）改造方式

本区不成套职工住宅及小梁薄板房屋采取的改造方式分为改造类和征收类。其中，改造类主要包括贴扩建、加层、内部分隔、原址复建等；征收类主要包括协议置换。

##### （二）资金分摊

除市级补贴外，余下资金由原产权单位承担。

#### 六、工作步骤

1.规划方案。实施主体根据控详规、规划设计条件、技术规定等标准，编制旧住房更新规划方案，编制完成后，实施主体报相关管理部门和专家审核，并根据部门和专家意见予以优化完善。根据规划方案进一步细化编制旧住房更新实施方案，包括实施主体、更新范围、安置方式、协议生效条件、推进计划、环境影响评价及预计工程周期等。

2.意见征询。实施主体将旧住房更新规划设计方案和实施方案以方案公示、座谈会、评议会等多种形式充分征询公房承租人、售后公房产权人、私有房屋产权人等意见，并取得 80%以上公房承租人、售后公房产权人、私有房屋产权人同意，根据反馈意见予以再优化完善并报区房屋管理部门同意。

3.项目报批。实施主体提出改造申请，编制工程项目建议书或工程可行性研究报告报区发展改革委立项。

4.协议签订。区发展改革委完成审批后，由实施主体对批复主要内容进行公示，并书面征询公房承租人、售后公房产权人、私有房屋产权人意见，取得总户数 95%以上同意后方可实施。

5.审批监管。采用内部分隔方式的旧住房更新项目，纳入住宅修缮工程审批流程管理；采用贴扩建、加层、原址复建等成套改造方式的旧住房更新项目，纳入新改扩建审批流程管理。

6.权属登记。成套改造后，原产权单位按照本市“多测合一”相关规定，委托测绘服务机构开展“多测合一”工作。房屋权属调查机构以“多测合一”成果为依据，出具房屋权属调查报告，并按照本市不动产登记的相关规定办理不动产登记。

#### 七、职责分工

区住房保障房屋管理局是旧住房成套改造工作牵头部门，负责编制旧住房

成套改造总体实施方案，负责统筹协调、组织评审、指导监管、检查考核及市级补贴资金的申请工作。

区发展改革委负责将相关项目纳入政府投资项目储备库，推动项目有序列入年度投资计划，推进项目立项审批工作。

区财政局负责区级财政资金的保障和落实工作。

区规划资源局负责国土规划、安置房源建设等规划资源管理，负责指导历史风貌区域保护工作，配合做好方案评审工作，指导办理成套房屋规划许可证及确权登记。

区建设管理委负责做好贴扩建、拆除重建项目相关审批、监管等工作。

乡镇人民政府负责统筹推进辖区内旧住房成套改造工作，负责改造项目的具体方案制定、调查摸底、矛盾调处、意愿征询、住户签约、推进实施以及后期维护管理等具体工作。

原产权单位负责配合实施主体做好调查摸底、矛盾调处、意愿征询等工作。

区城市更新领导小组其他成员单位按各自职责范围协同推进旧住房成套改造相关工作。

## 八、保障措施

（一）加强组织领导。区住房保障房屋管理局要发挥旧住房成套改造专班作用，统筹协调推进全区旧住房成套改造工作。各有关部门按照职责分工，加强政策协调、工作衔接、调研督导。各乡镇要把推进旧住房成套改造摆上重要议事日程，健全领导机制，成立工作专班，调动各方面资源抓好组织实施，切实扛起主体责任，统筹协调业主委员会、物业服务企业、党员干部等，做好旧住房成套改造的组织发动、群众意愿征集、化解处理矛盾纠纷等工作。

（二）严格督导考核。将旧住房成套改造工作列入国有企业、乡镇考核内容，纳入区政府实事项目和重点工程，确保目标任务、政策措施、工作责任落实落细。区住房保障房屋管理局要加强督促指导和工作调度，建立健全年度改造计划，按月通报各乡镇进展情况，形成比学赶超的良好局面。

本实施方案自 2023 年 12 月 31 日起施行。

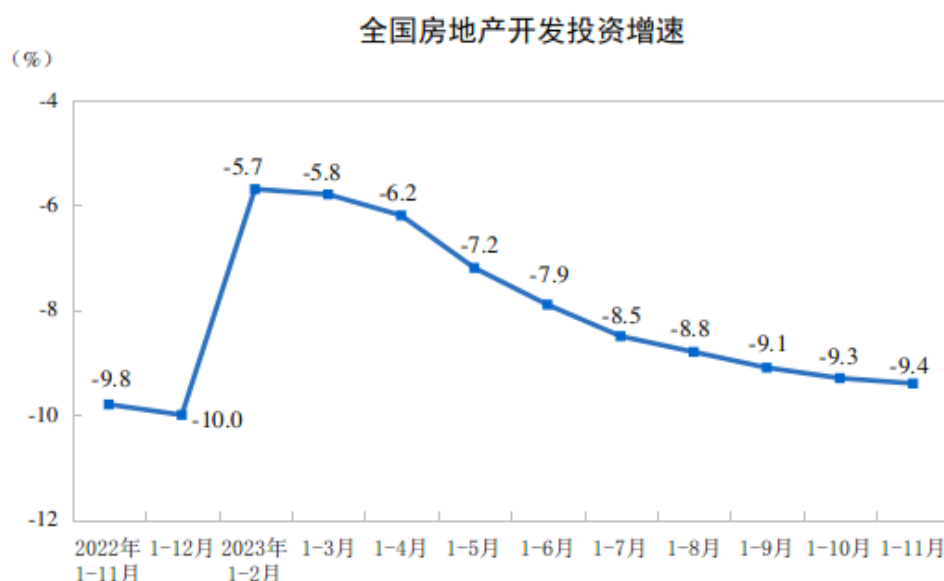
## 二、行业动态

### 2023 年 1—11 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

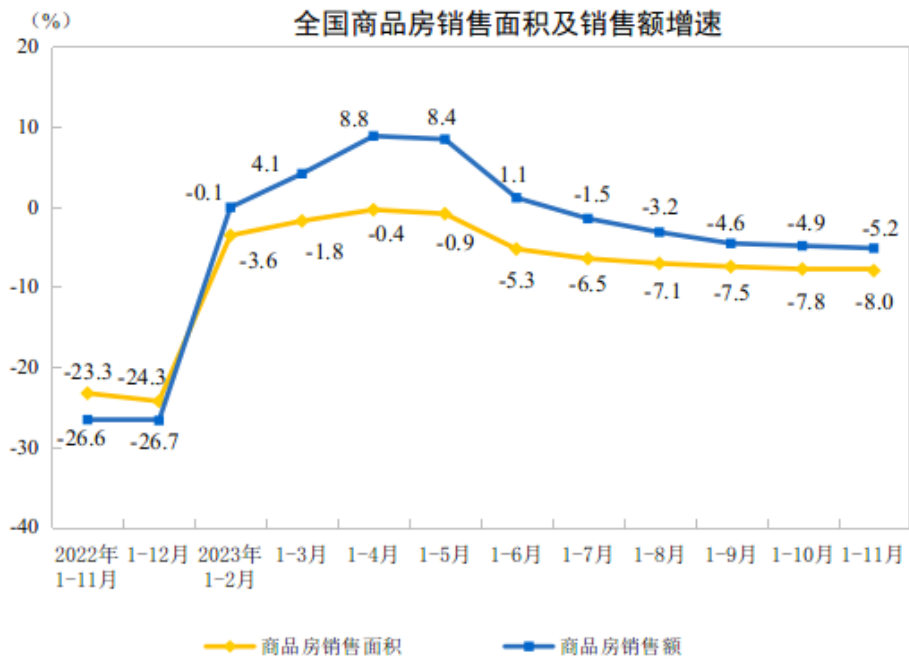
1—11 月份，全国房地产开发投资 104045 亿元，同比下降 9.4%（按可比口径计算，详见附注 6）；其中，住宅投资 78852 亿元，下降 9.0%。



1—11 月份，房地产开发企业房屋施工面积 831345 万平方米，同比下降 7.2%。其中，住宅施工面积 585309 万平方米，下降 7.6%。房屋新开工面积 87456 万平方米，下降 21.2%。其中，住宅新开工面积 63737 万平方米，下降 21.5%。房屋竣工面积 65237 万平方米，增长 17.9%。其中，住宅竣工面积 47581 万平方米，增长 18.5%。

#### 二、商品房销售和待售情况

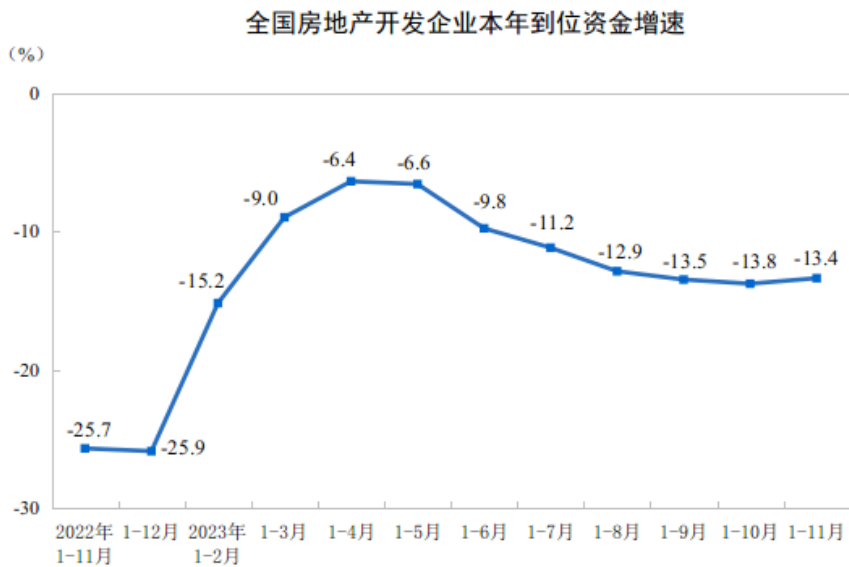
1—11 月份，商品房销售面积 100509 万平方米，同比下降 8.0%，其中住宅销售面积下降 7.3%。商品房销售额 105318 亿元，下降 5.2%，其中住宅销售额下降 4.3%。



11 月末，商品房待售面积 65385 万平方米，同比增长 18.0%。其中，住宅待售面积增长 20.4%。

三、房地产开发企业到位资金情况

1—11 月份，房地产开发企业到位资金 117044 亿元，同比下降 13.4%。其中，国内贷款 14227 亿元，下降 9.8%；利用外资 42 亿元，下降 35.1%；自筹资金 38505 亿元，下降 20.3%；定金及预收款 39583 亿元，下降 10.9%；个人按揭贷款 19982 亿元，下降 8.1%。



#### 四、房地产开发景气指数

11 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 93.42。

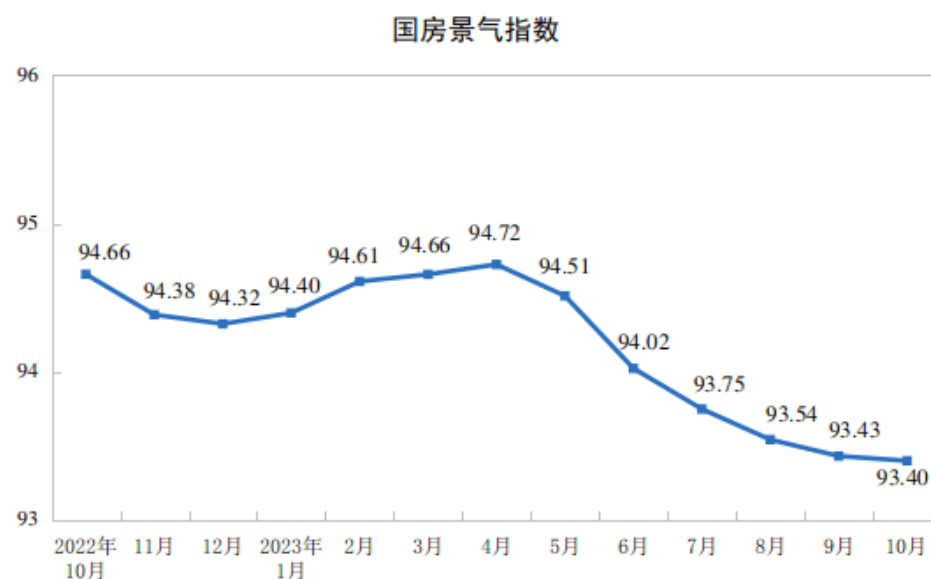


表 1 2023 年 1-11 月份全国房地产开发和销售情况

指标	绝对量	同比增长 (%)
房地产开发投资 (亿元)	104045	-9.4
其中：住宅	78852	-9.0
办公楼	4145	-10.0
商业营业用房	7493	-16.9
房屋施工面积 (万平方米)	831345	-7.2
其中：住宅	585309	-7.6
办公楼	32665	-5.7
商业营业用房	71970	-9.4
房屋新开工面积 (万平方米)	87456	-21.2
其中：住宅	63737	-21.5
办公楼	2320	-19.1
商业营业用房	5893	-21.7
房屋竣工面积 (万平方米)	65237	17.9
其中：住宅	47581	18.5
办公楼	1805	5.5
商业营业用房	4539	0.7
商品房销售面积 (万平方米)	100509	-8.0
其中：住宅	85964	-7.3
办公楼	2280	-11.5
商业营业用房	5493	-13.9
商品房销售额 (亿元)	105318	-5.2

指标	绝对量	同比增长 (%)
其中：住宅	93646	-4.3
办公楼	3088	-15.1
商业营业用房	5772	-11.9
商品房待售面积（万平方米）	65385	18.0
其中：住宅	31813	20.4
办公楼	4764	17.8
商业营业用房	14069	13.7
房地产开发企业本年到位资金（亿元）	117044	-13.4
其中：国内贷款	14227	-9.8
利用外资	42	-35.1
自筹资金	38505	-20.3
定金及预收款	39583	-10.9
个人按揭贷款	19982	-8.1

2023 年 1-11 月份东中西部和东北地区房地产开发投资情况

地 区	投资额 (亿元)	同比增长 (%)		
		住 宅		住 宅
全国总计	104045	78852	-9.4	-9.0
东部地区	62103	45601	-5.1	-5.0
中部地区	20018	16381	-9.0	-7.6
西部地区	19049	14626	-19.1	-18.1
东北地区	2876	2244	-25.5	-27.4

表 3 2023 年 1-11 月份东中西部和东北地区房地产销售情况

地 区	商品房销售面积		商品房销售额	
	绝对数 (万平方米)	同比增长 (%)	绝对数 (亿元)	同比增长 (%)
全国总计	100509	-8.0	105318	-5.2
东部地区	46148	-6.3	64872	-4.3
中部地区	25607	-12.2	18853	-10.2
西部地区	25132	-7.2	19023	-2.8
东北地区	3622	-3.4	2571	-8.8

## 附注

### 1. 指标解释

房地产开发企业本年完成投资：指报告期内完成的全部用于房屋建设工程、



土地开发工程的投资额以及公益性建筑和土地购置费等的投资。该指标是累计数据。

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

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

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

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

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

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

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

## 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.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content\\_6920424.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6920424.htm)

2023 年 1-11 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1-11月

指标	1-11月	比去年同期增长 (%)
房地产开发投资 (亿元)		19.7
# 住宅		24.8
办公楼		3.4
商业营业用房		8.2
房屋建筑、销售面积 (万平方米)		
施工面积	16502.08	2.1
# 住宅	7764.96	4.5
新开工面积	2096.64	-16.7
# 住宅	1190.89	-12.2
竣工面积	1644.20	39.9
# 住宅	973.36	50.1
销售面积	1544.77	1.2
# 住宅	1266.40	-1.2

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的投资。

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刨槽（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的商品房屋销售合同总面积（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/ydsj42/20231212/174879819308463a89744687f5222110.html>

## 中央财办有关负责同志详解2023年中央经济工作会议精神

来源：浙江税务公众号

中央经济工作会议12月11日至12日在北京举行。习近平总书记出席会议并发表重要讲话，全面总结2023年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署2024年经济工作。

如何看待中国经济走势？此次会议围绕做好2024年经济工作释放哪些重要信息？中央财办有关负责同志会后第一时间接受中央主要媒体采访，深入解读2023年中央经济工作会议精神，回应当前经济热点问题。

### 今年主要预期目标有望圆满实现 明年有利条件强于不利因素

问：今年经济运行有何特点？如何看待明年我国经济发展面临的内外环境？

答：习近平总书记在中央经济工作会议上的重要讲话，对今年经济工作进行了全面总结，对明年经济形势作了深刻分析。我们理解，概括起来讲，今年我国经济运行呈现“一高一低两平”的特点，即增速较高、就业平稳、物价较低、国际收支基本平衡，主要预期目标有望圆满实现。一是经济实力再上新台阶。有机构和专家学者预测，全年经济增长5.2%左右，国内生产总值超过126万亿元。今年我国仍是全球增长的最大引擎，对全球经济增长的贡献约为1/3。二是就业物价总体稳定。城镇调查失业率平均值降到5.2%左右、比去年低0.4个百分点，居民消费价格指数上涨约0.3%。三是国际收支基本平衡。进出口额同比基本持平，出口占国际市场份额有望维持在14%左右的水平。四是高质量发展扎实推进。现代化产业体系建设取得积极进展，科技创新实现新突破，安全发展基础巩固夯实，民生保障有力有效。

明年我国经济面临的机遇大于挑战，有利条件强于不利因素。从国际看，当今世界变乱交织，百年变局加速演进，国际政治纷争和军事冲突多点爆发。世界经济增长动能不足，据国际机构预测，明年世界经济和贸易整体上不如疫情之前。从国内看，经济大循环存在堵点。主要是：有效需求不足，居民消费和企业投资意愿不够强；部分新兴行业存在重复布局和内卷式竞争，一些行业产能过剩；社会预期偏弱，企业存在不愿投、不敢投现象；风险隐患仍然较多，化解多年积累的房地产、地方债务、金融风险需要一个过程。

当前，我国经济发展仍面临诸多机遇。一是我们拥有世界上最有潜力的超大规模市场。随着社会预期逐步改善，高储蓄将逐步向消费、投资转化。二是宏观政策会对经济恢复持续提供支撑。今年增发一万亿元国债，以及降准降息、减税降费等政策效应将在明年持续释放，明年还将出台新措施，增量政策和存量政策形成叠加，有力推动经济恢复向好。三是政策空间仍然较足。我国物价较低，中央政府债务水平不高，加力实施货币政策和财政政策是有条件的。四是全面深化改革开放注入强大动力。我们深化国有企业改革，促进民营经济发展壮大，加大吸引外资力度，持续优化营商环境，将不断激发经营主体的积极性、创造性。五是全球新一轮科技革命和产业变革蕴含新机遇。人工智能、商

业航天、量子科技、生物制造等领域技术加快突破，绿色发展推动生产消费加速转型，这些将催生产业变革，为我国经济发展提供更为广阔的舞台。

总的看，我国经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变，支撑高质量发展的要素条件不断集聚增多，我们要增强信心和底气。

### 坚持稳中求进、以进促稳、先立后破

问：会议提出要加大宏观调控力度，明年财政政策、货币政策等宏观调控政策有哪些考虑？

答：实现明年经济社会发展主要预期目标，我们理解，工作指导上要把握好几点。

第一，坚持稳中求进、以进促稳、先立后破。稳是大局和基础，要多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策。进是方向和动力，要有力进取，该立的要积极主动立起来，该破的要在立的基础上坚决破，不断积累更多积极因素，实现经济社会大局稳定。同时，调整政策和推动改革要稳扎稳打，把握好时度效，不能脱离实际、急于求成。

第二，积极的财政政策要适度加力、提质增效。要用好财政政策空间，提高资金效益和政策效果。优化财政支出结构，强化国家重大战略任务财力保障，严控一般性支出，真正把资金用在刀刃上。要优化地方政府专项债券投向和额度分配，合理扩大用作资本金范围。落实好结构性减税降费政策。要严格转移支付资金监管，严肃财经纪律。增强财政可持续性，兜牢基层“三保”底线。

第三，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。保持流动性合理充裕，社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。这个表述有两方面新意，一是把社会融资规模指标排在货币供应量前面，因为这一指标与经济增长的关系更紧密；二是把以往的“名义经济增速”改为“经济增长和价格水平预期目标”，这样可以更好统筹经济增长和价格水平的目标要求，并强调价格水平是货币政策的重要调控目标。要发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，盘活存量、提升效能，引导金融机构加大对科技创新、绿色转型、普惠小微、数字经济等方面的支持力度。促进社会综合融资成本稳中有降。要保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

第四，要增强宏观政策取向一致性。加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，确保同向发力、形成合力。比如，在化债进度、补充银行资本、政府债券发行等方面，财政政策和货币政策要加强配合。会议第一次提出把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估，这对加强政策协同具有很强针对性。要加强经济宣传和舆论引导，强化预期管理，与宏观调控政策同频共振，为经济持续回升向好提供有力支撑。

### “三驾马车”协同发力 更大力度吸引和利用外资

问：目前我国需求不足的问题较为明显，明年如何实现“三驾马车”协同发力，促进经济回升向好？

答：明年要加强需求侧管理，有效驱动消费、投资和出口“三驾马车”，使生产能力有用武之地。必须统筹扩大内需和优化供给，发挥超大规模市场和强大生产能力的优势，使国内大循环建立在内需主动力的基础上，并带动提升国际循环质量和水平。实现“三驾马车”协同发力，需要做好以下几方面工作。

一是加强和改善宏观调控，实施好积极的财政政策和稳健的货币政策。中央经济工作会议提出，明年要强化宏观政策逆周期和跨周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加强政策工具创新和协调配合。财政政策中，提出要用好财政政策空间，强化国家重大战略任务财力保障，合理扩大地方政府专项债券用作资本金范围。货币政策中，提出要使社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配，促进社会综合融资成本稳中有降。落实好这些宏观政策要求，强化宏观政策取向一致性，就能够有效扩大总需求，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

二是更好统筹消费和投资，激发有潜能的消费，扩大有效益的投资，形成消费和投资相互促进的良性循环。明年要努力促进居民消费从疫后恢复转向持续扩大。要大力发展数字消费、绿色消费、健康消费等新型消费，积极培育智能家居、文娱旅游、体育赛事、国货“潮品”等新的消费增长点，带动相关产业和消费场景的投资。要以提高技术、能耗、排放等标准为牵引，推动大规模设备更新和消费品以旧换新。这方面潜力很大，是实现高质量发展和人民高品质生活的必然要求，在政策上适当支持引导就能够释放很大的需求。要发挥好政府投资的带动放大效应，重点支持关键核心技术攻关、新型基础设施、节能减排降碳等领域，培育发展新动能，加快经济社会薄弱领域补短板 and 重大项目建设。要实施好政府和社会资本合作新机制，支持社会资本参与新型基础设施等领域建设。

三是积极稳定外贸基本盘，加快培育外贸新动能。要拓展中间品贸易、服务贸易、数字贸易、跨境电商出口。要巩固外资企业在华发展信心，提升产业链供应链韧性和安全水平，发挥完善的产业配套体系优势，支持外资企业继续“在中国、为世界”，深度参与国际大循环。

问：今年以来我国吸引外资规模有所下降，外界炒作“外资撤离中国”。引资规模波动的原因是什么，未来走势如何？下一步有哪些举措更大力度吸引和用好外资？

答：受全球跨国直接投资持续低迷、去年同期基数较高等因素影响，今年前10个月我国吸引外资规模同比下降9.4%，但金额仍处于历史高水平，特别是服务业、高技术制造业外商直接投资加快，新设外资企业数量增长32.1%，高技术制造业实际使用外资增长9.5%，加拿大、英国、法国、瑞士、荷兰等发达国家对华投资大幅增长。

对于近期外资数据出现的波动，原因是多方面的，既有经济因素，也有非经济因素。一是外部环境发生深刻变化。地缘政治风险显著上升，一些国家推动产业和资金回流，出台涉华投资限制措施。发达国家和新兴经济体纷纷出台大力度优惠政策，招商引资国际竞争愈加激烈。二是疫情造成的冲击和影响。疫情阻断了线下考察交流，造成跨国公司对中国实际情况缺乏了解，甚至存在一定程度的误解误读，影响了投资决策。三是随着国内发展阶段变化，劳动

力成本上升，低成本优势弱化。一些劳动密集型产业因比较优势变化发生梯度转移，这是经济因素决定的，也是正常的。

展望未来，我们吸引外资仍具备诸多有利条件。一是超大规模市场的吸引力。中国人均GDP已超过1.2万美元，中等收入群体已有4亿多人，全球规模最大而且还在不断增加，这些都构成了一个规模巨大、成长性强的国内市场，将为各国企业提供广阔市场空间和合作机遇。很多外资企业表示，中国市场不是选答题，而是必答题。二是完整产业体系的支撑力。中国是全世界唯一拥有联合国产业分类中所列全部41个工业大类、207个工业中类、666个工业小类的国家，产业配套能力和集成优势是其他国家难以比拟的。三是新发展格局的聚合能力。在我国构建新发展格局过程中，外资企业在联通国内国际循环、优化配置资源要素方面发挥着独特的纽带桥梁作用，大有可为，前景广阔。

利用外资是中国对外开放基本国策的重要内容，要更大力度吸引和利用外资。一是稳步推进制度型开放，结合高水平经贸协议谈判，主动对标国际高标准经贸规则，深化国内相关领域改革。全面取消制造业外资准入限制，扩大电信、医疗等服务业开放，努力破除影响外资准入的隐性壁垒，保障内外资依法平等进入负面清单之外的领域。二是积极回应外资企业诉求，认真解决数据跨境流动、平等参与政府采购等问题，落实好外资企业国民待遇，促进公平竞争，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境。三是进一步便利中外人员往来，在近期宣布的单方面免签政策、互免签证安排、加快恢复国际航班等基础上，切实打通堵点，提升外籍人员来华经商、学习、旅游的便利化水平。

### 新质生产力以全要素生产率提升为核心标志

问：如何理解新质生产力这一概念的内涵，怎样加快培育形成新质生产力？

答：习近平总书记近期到地方考察调研，多次提出要加快形成新质生产力。这次中央经济工作会议提出要以科技创新推动产业创新，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，发展新质生产力。“新质生产力”这一重要论断，是对马克思主义生产力理论的创新和发展，进一步丰富了习近平经济思想的内涵，既具有重要的理论意义，又具有深刻的实践意义。

新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的当代先进生产力，它以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的质变为基本内涵，以全要素生产率提升为核心标志。

加快培育新质生产力要把握好三点。一是打造新型劳动者队伍，包括能够创造新质生产力的战略人才和能够熟练掌握新质生产资料的应用型人才。二是用好新型生产工具，特别是掌握关键核心技术，赋能发展新兴产业。技术层面要补短板、筑长板、重视通用技术。产业层面要巩固战略性新兴产业、提前布局未来产业、改造提升传统产业。三是塑造适应新质生产力的生产关系。通过改革开放着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动和高效配置。

具体而言，有6个方面的政策举措。



一是畅通教育、科技、人才的良性循环，弘扬科学家精神和企业家精神，营造鼓励大胆创新的良好氛围。二是加快完善新型举国体制，发挥好政府的战略导向作用，让企业真正成为创新主体，让人才、资金等各类创新要素向企业聚集。三是支持战略性新兴产业和未来产业发展，激励企业加快数智化转型，实现实体经济与数字经济的深度融合。四是加快建设全国统一大市场，持续优化民营企业发展环境，真正发挥超大规模市场的应用场景丰富和创新收益放大的独特优势。五是健全要素参与收入分配机制，激发劳动、知识、技术、管理、数据和资本等生产要素活力，更好体现知识、技术、人力资本导向。六是扩大高水平对外开放，不断改善营商环境，加强知识产权保护，形成具有全球竞争力的开放创新生态，与全球企业和人才共享中国的发展红利。

问：我们如何进一步发挥科技创新引领作用，加快现代化产业体系建设？

答：在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，有关部门和地方增强忧患意识，坚持底线思维，有效应对一些国家不断升级的遏制打压，科技和产业领域涌现了不少里程碑式成果。此次会议明确提出，要以科技创新引领现代化产业体系建设。领会好、落实好会议精神，重点要做好以下三个方面的工作。

一要健全新型举国体制，抓好关键核心技术攻关。我们所讲的新型举国体制，是社会主义市场经济条件下的举国体制，既要发挥好政府的战略导向作用，也要发挥好企业的创新主体作用。要加快补上工业化基础、深层次积累等方面的差距，不断强化产业链供应链韧性，提高现代化产业体系的安全水平。

二要大力推进新型工业化，增强产业核心竞争力。要积极主动适应和引领新一轮科技革命和产业变革，大力发展数字经济，加快发展人工智能，打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业，开辟量子、脑科学等未来产业新赛道，鼓励绿色低碳产业发展。要运用数智技术、绿色技术等先进适用技术为传统产业注入新动能，加快实现转型升级。

三要凝练产业需求，优化创新体系布局。要根据产业的当下急需和长远发展需要，再凝练部署一批关系全局、影响长远的国家重大科技项目，不断加强应用基础研究和前沿研究，进一步发挥好国家实验室体系等国家战略科技力量的作用。要通过鼓励发展创业投资、股权投资，支持长期资本、耐心资本更多地投向科技创新。

此外，备受关注的锂电池、光伏、新能源汽车等“新三样”行业近年来发展比较快，在国际市场上也具有较强竞争力。要大力支持企业深度拓展国内、国际市场，推动优化行业技术标准，营造良好竞争环境，实现符合市场规律的优胜劣汰。

### 促进民营企业发展壮大 加大政策落地力度

问：今年中央推出一系列促进民营企业发展壮大的政策措施，目前落实情况 and 成效如何？怎样进一步提振民营企业的信心？

答：民营经济是推进中国式现代化的重要力量。今年7月，中共中央、国务院发布了关于促进民营经济发展壮大的意见。随后，相关部门陆续出台了一

系列配套政策举措，形成了“1+N”政策体系。目前，这些政策举措正在抓紧落实落地，民营经济呈现出积极向好的发展态势。此次中央经济工作会议对发展壮大民营经济进一步进行部署，再次强调了坚持“两个毫不动摇”。领会好、落实好会议精神，要完善相关政策举措，加大政策落地力度，着力让民营企业可感、可及。

一是促进民营经济发展壮大。健全中国特色社会主义法治体系，依法维护民营企业产权和企业家权益，破除制约民营企业公平参与市场竞争的制度障碍。推动民营企业转变发展方式，转换增长动力，做强实业，加强自主创新，实现民营经济健康发展、高质量发展。

二是在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面落实一批标志性举措。开展招标投标领域涉民企歧视专项治理，清除所有制打分等歧视性做法。推动健全民企参与重大项目建设体制机制，破解民企融资难题。优化民企信用修复和服务机制。在查办涉企案件和异地办案中依法维护民企合法权益。

三是激发民营企业内生动力和创新活力。推动在重点行业建立公共研发平台，支持民营企业与科研机构、高校合作建立技术研发中心等创新平台，走专精特新发展道路。加大高端装备、智慧物流、绿色低碳等领域应用场景开放力度，鼓励民营企业参与新场景开发建设。进一步完善创新政策环境，有效实现民营企业创新产品优质优价、创新者获利。

### 积极稳妥化解房地产风险，加快构建房地产发展新模式

问：我国房地产市场仍处于调整周期，中央提出积极稳妥化解房地产风险，加快构建房地产发展新模式。促进房地产市场平稳健康发展，明年政策侧重点是什么？

答：当前，我国房地产市场形势及发展走向受到各方面高度关注。这次会议对做好明年乃至今后更长时期的房地产工作作出了专门部署。领会好、落实好会议精神，需要着重把握好三方面内容：

一是积极稳妥化解房地产风险。今年以来，各有关方面认真贯彻党中央决策部署，适时调整优化房地产调控政策，陆续出台了首套房“认房不认贷”“降低首付比例和利率”“支持金融机构满足房企合理融资需求”等一系列政策措施，取得了积极效果。根据中国人民银行最新数据，仅11月份以来，工、农、中、建、交等五大银行向非国有房企投放开发贷款300多亿元，其中近两周投放了140多亿元。下一步，要持续关注房地产市场走势，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，对正常经营的房地产企业做到不抽贷、不断贷、不惜贷，更好支持刚性和改善性住房需求。要切实加强预售资金监管，确保在建项目顺利完成。经过各方共同努力，防风险、稳市场的政策目标是完全可以实现的。

二是抓紧推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。这是党中央根据房地产发展新形势作出的重大部署。“三大工程”既是解决人民群众急难愁盼问题的重大民生工程，又有利于带动房地产相关投资消费，稳定宏观经济大盘。目前，有关工作已经启动。下一步，要

抓紧完善各项配套支持政策，尽早推动一批项目落地实施，形成实物工作量，见到实实在在的经济和社会效益。

三是加快构建房地产发展新模式。这次会议就加快构建房地产发展新模式提出了明确要求。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。要在推进“三大工程”建设中，加大保障性住房建设和供给，加快构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，满足工薪收入群体刚性住房需求，满足城乡居民多样化改善性住房需求。同时，要针对房地产高质量发展面临的突出矛盾和问题，完善相关基础性制度，为构建房地产发展新模式奠定良好的体制基础。

当前，我国房地产市场正处于转型期，虽然遇到了一些困难，但持续发展仍然有广阔的前景和坚实的支撑。随着党中央重大决策部署持续落实，各项工作有力有序有效推进实施，相信一定能够有效化解风险，构建房地产发展新模式，推动房地产市场平稳健康发展。

问：这次会议对防范化解风险做了哪些部署，如何防范风险，特别是系统性风险？

答：今年中央经济工作会议以及不久前召开的中央金融工作会议，强调要持续有效防范化解房地产、地方债务、中小金融机构等重点领域风险，坚决守住不发生系统性风险的底线。领会好、落实好会议精神，需要把握三方面的原则：

一是要统筹风险化解与稳定发展的关系。债务风险高的地区要边化债边发展，在债务化解过程中找到新的发展路径，要更大力度激发民间投资、扩大利用外资。债务风险较低的地区要在高质量发展上能快则快，特别是经济大省要真正挑起大梁，为稳定全国经济作出更大贡献。

二是要全面加强监管，坚决守住不发生系统性风险的底线。要严格财政监管，加强财会监督，严肃财经纪律，兜牢基层“三保”底线。要依法将所有金融活动全部纳入监管。地方政府要守土有责、守土尽责，各方面要齐抓共管、密切配合，对各类违法犯罪行为和非法金融活动，要及时出手，坚决打击。

三是要坚持系统观念，找到正确的方式方法。要善于盘活存量资产，抑制增量风险。统筹化解房地产、地方债务和中小金融机构风险。

总的看，尽管当前一些领域风险隐患仍然较多，但在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，只要坚持正确的原则和工作方法，风险仍是可防可控的，一定能守住不发生系统性风险的底线。

[https://zjic.zj.gov.cn/zkdt/rdzx/202312/t20231227\\_21370292.shtml](https://zjic.zj.gov.cn/zkdt/rdzx/202312/t20231227_21370292.shtml)

## 中国人民银行货币政策委员会召开 2023 年第四季度例会

来源： 中国人民银行网站

中国人民银行货币政策委员会 2023 年第四季度（总第 103 次）例会于 12 月 27 日在北京召开。

会议分析了国内外经济金融形势。会议认为，今年以来宏观政策坚持稳字当头、稳中求进，稳健的货币政策精准有力，强化逆周期和跨周期调节，综合运用利率、准备金、再贷款等工具，切实服务实体经济，有效防控金融风险，为经济回升向好创造适宜的货币金融环境。贷款市场报价利率改革成效显著，存款利率市场化调整机制作用有效发挥，货币政策传导效率增强，社会融资成本明显下降。外汇市场供求基本平衡，经常账户顺差稳定，外汇储备充足，人民币汇率双向浮动、预期趋稳，在合理均衡水平上保持基本稳定，发挥了宏观经济稳定器功能。

会议指出，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效。当前外部环境更趋复杂严峻，国际经济贸易投资放缓，通胀出现高位回落趋势，发达国家利率保持高位。我国经济回升向好、动力增强，高质量发展扎实推进，但仍面临有效需求不足、社会预期偏弱等挑战。要稳中求进、以进促稳，加大宏观政策调控力度，不断巩固稳中向好的基础。精准有效实施稳健的货币政策，更加注重做好逆周期和跨周期调节，更好发挥货币政策工具的总量和结构双重功能，着力扩大内需、提振信心，推动经济良性循环。

会议认为，要加大已出台货币政策实施力度。保持流动性合理充裕，引导信贷合理增长、均衡投放，保持社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。增强政府投资和政策激励的引导作用，提高乘数效应，有效带动激发更多民间投资。促进物价低位回升，保持物价在合理水平。完善市场化利率形成和传导机制，发挥央行政策利率引导作用，释放贷款市场报价利率改革和存款利率市场化调整机制效能，推动企业融资和居民信贷成本稳中有降。积极盘活被低效占用的金融资源，提高资金使用效率。深化汇率市场化改革，引导企业和金融机构坚持“风险中性”理念，综合施策、校正背离、稳定预期，坚决对顺周期行为予以纠偏，坚决防范汇率超调风险，防止形成单边一致性预期并自我强化，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

会议指出，要深化金融供给侧结构性改革，构建金融有效支持实体经济的体制机制。引导大银行服务重心下沉，推动中小银行聚焦主责主业，支持银行补充资本，共同维护金融市场的稳定发展。做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融“五篇大文章”，实施好存续结构性货币政策工具，落实好再贷款再贴现额度，继续加大对普惠金融、绿色转型、科技创新、数字经济、基础设施建设等支持力度，综合施策支持区域协调发展。落实好加大力度支持科技型企业融资行动方案，引导金融机构增加制造业中长期贷款，支持加快建设现代化产业体系。坚持“两个毫不动摇”，持续做好支持民营经济发展壮大的金融服务。以促进实现碳达峰、碳中和为目标完善绿色金融体系。优化大宗消费品和社会服务领域消费金融服务，继续加大对企业稳岗扩岗和重点群体创业就业的金融支持力度。因城施策精准实施差别化住房信贷政策，更好

支持刚性和改善性住房需求，一视同仁满足不同所有制房地产企业合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。加大对保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造的金融支持力度，推动加快构建房地产发展新模式。落实促进平台经济健康发展的金融政策措施。切实推进金融高水平双向开放，提高开放条件下经济金融管理能力和防控风险能力。

会议强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神、中央经济工作会议和中央金融工作会议精神，按照党中央、国务院的决策部署，坚持稳中求进工作总基调，牢牢把握高质量发展首要任务，扎实推进中国式现代化，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，进一步加强部门间政策协调配合，强化政策统筹，充分发挥货币信贷政策效能，兼顾好内部均衡和外部均衡。切实增强经济活力、防范化解风险、改善社会预期，巩固和增强经济回升向好态势，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

本次会议由中国人民银行行长兼货币政策委员会主席潘功胜主持，货币政策委员会委员廖岷、张青松、李云泽、易会满、康义、朱鹤新、刘世锦、蔡昉、王一鸣出席会议。徐守本、李春临、刘国强、田国立因公务请假。中国人民银行北京市分行、山西省分行、海南省分行、四川省分行、西藏自治区分行负责同志列席会议。

[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content\\_6923238.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6923238.htm)

## 全国住房城乡建设工作会议在京召开

### 夯实基础 深化改革 推动住房城乡建设事业高质量发展再上新台阶

来源：住房城乡建设部网站

12月21日至22日，全国住房城乡建设工作会议在北京召开。会议以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，认真落实中央经济工作会议精神，系统总结2023年工作，分析形势，明确2024年重点任务，推动住房城乡建设事业高质量发展再上新台阶。住房城乡建设部党组书记、部长倪虹作工作报告。

会议期间，参会代表围绕工作报告进行了分组讨论，并在全体会议上交流了各组讨论情况。驻部纪检监察组组长宋寒松出席会议，副部长姜万荣主持第一次全体会议并作总结讲话，副部长董建国主持第二次全体会议，副部长秦海翔、王晖出席会议，总经济师杨保军、总工程师江小群参加会议。

会议认为，2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，是三年新冠疫情防控转段后经济恢复发展的一年。全国住房城乡建设系统坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚定信心、保持定力，在稳中起好步、在进上下功夫，稳支柱、防风险、惠民生，努力为经济运行整体好转作贡献、为人民群众生活品质提升办实事。

在理念方法上，践行党的初心使命，牢牢抓住让人民群众安居这个基点，以好房子为基础，推动好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，坚持想明白、干实在，锻造专业敬业的住建人精神品格；在行动实践上，着力稳定房地产业和建筑业“两根支柱”，稳步实施城市更新行动和乡村建设行动，推动建筑业转型；在工作成效上，一大批发展工程、民生工程、安全工程落地见效，住房城乡建设事业高质量发展打开新局面。

会议对2023年重点任务进行了盘点。

——在房地产市场方面，积极采取措施，增信心、防风险、促转型，会同有关部门出台“认房不用认贷”、降低首付比例和利率、实施支持居民换购住房有关个人所得税政策、降低二手房买卖中介费等政策工具，指导地方因城施策、一城一策、精准施策稳定市场。扎实推进保交楼工作，维护购房人合法权益。

——在住房保障方面，启动了保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造“三大工程”。稳步推进保障性租赁住房、公租房和棚改安置房等建设。支持新市民、青年人提取住房公积金租房安居。

——在城市建设方面，有序推进城市更新，全面开展城市体检，以城市体检出来的问题为重点实施城市更新，开展完整社区建设试点，完善“一老一小”等服务设施，开展“国球进社区”“国球进公园”活动。截至11月底，全国共实施各类城市更新项目约6.6万个。其中，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，惠及882万户居民；加装电梯3.2万部，增设停车位74.6万个，增设养老、托育等社区服务设施1.4万个；改造城市燃气等各类管道约10万公里，有效增强

了人民群众的获得感、幸福感、安全感。

——在城市管理方面，推进“一委一办一平台”（即城市管理委员会、城市管理委员会办公室、城市运行管理服务平台）工作体系建设，巩固深化“强基础、转作风、树形象”专项行动，提高城市管理为民服务水平。

——在村镇建设方面，指导做好京津冀和东北三省等暴雨洪涝灾区灾后农房恢复重建工作，为受灾群众建设“放心房”“暖心房”，让受灾群众温暖过冬。深入实施农房质量安全提升工程，支持约31.6万户重点对象实施危房改造和农房抗震改造。开展乡村建设评价，推动小城镇污水垃圾设施建设补短板，加大定点帮扶和对口支援力度。

——在建筑业发展方面，把企业资质审批时间缩短到了2个月。以建造方式变革促进好房子建设，推进智能建造城市试点，开展设计公益培训，打造好房子样板。积极参与开展清理拖欠企业账款工作，举办“质量月”活动。

——在城乡历史文化保护传承方面，一体推进历史文化保护、传承和利用，从真重视、真懂行、真保护、真利用、真监督5个方面部署历史文化街区和历史建筑保护利用工作，与中央广播电视总台合作制作播出大型纪录片《文脉春秋》，抢救性保护1336个有重要价值的传统村落。

——在绿色低碳发展方面，认真学习贯彻习近平总书记给上海市虹口区嘉兴路街道垃圾分类志愿者的重要回信精神，推动既有建筑节能改造、推动县级城市黑臭水体治理，加强城市园林绿化建设。截至11月底，地级及以上城市居民小区生活垃圾分类覆盖率达到90.2%；全国新建和改造提升城市绿地约3.1万公顷，开工建设“口袋公园”3980个，建设绿道5033公里；全国846个市县、6174个城市公园开展绿地开放共享试点，轮换共享草坪，让人民群众共享绿地空间。

——在安全生产方面，推进设施建设、机制建设、能力建设，启动城市生命线安全工程建设，应用数字化智慧化手段，推动城市安全风险防控从被动应对转向主动预防，扎实推进城市排水防涝工程体系建设，深入开展全国城镇燃气安全专项整治，抓好房屋市政工程安全生产工作。

——在制度创新和科技创新方面，推动立法工作，实现工程建设项目审批系统县级全覆盖，研究建立房屋体检、养老金、保险等制度，推动城市信息模型基础平台建设。

——在国际交流合作方面，参加第二届联合国人居大会，举办首届中国-东盟建设部长圆桌会，通过《南宁倡议》，建立“推动中新建设发展部长对话”机制，积极参与推进共建“一带一路”，成功举办首届全球城市可持续发展奖（上海奖）颁奖活动和世界城市日中国主场活动。

——在党的建设方面，深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，同步推进干部队伍教育整顿，把从严管理监督和鼓励担当作为统一起来，营造担当作为、团结奋斗的良好氛围。

会议指出，站在新的历史起点，做好住房城乡建设工作，要适应新形势、落实新要求、展现新担当，准确把握住房城乡建设事业发展的阶段性特征，准

准确把握中央的要求、人民的需求、行业的追求，准确把握推进事业发展的科学方法，以习近平总书记重要指示批示和党中央、国务院重大决策部署为行动指南，以人民对美好生活的向往为奋斗目标，以当好中国式现代化的建设铁军为不懈追求，认真学习领悟习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，将贯穿其中的立场、观点、方法，创造性运用到住房城乡建设实践中，更加注重统筹推进、更加注重依法行政、更加注重实事求是、更加注重有效落实。

会议强调，2024年是中华人民共和国成立75周年，是实施“十四五”规划的关键一年，做好住房城乡建设工作意义重大。明年全国住房城乡建设工作的总体思路是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，认真落实中央经济工作会议精神，把推进中国式现代化作为最大的政治，把坚持高质量发展作为新时代的硬道理，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，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，统筹高质量发展和高水平安全，当好贯彻落实党中央决策部署的执行人、行动派、实干家，当好中国式现代化的建设铁军，以党的建设为引领，以夯实基础、深化改革为主线，以完善机制、体制、法治为重点，全面推动住房城乡建设各项工作提质增效，充分发挥对经济社会发展的基础和支撑作用，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献。

会议指出，明年的工作要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，重点抓好4大板块18个方面工作。

——住房和房地产板块，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，适应房地产市场供求关系发生重大变化新形势。

稳定房地产市场，坚持因城施策、一城一策、精准施策，满足刚性和改善性住房需求，优化房地产政策，持续抓好保交楼保民生保稳定工作，稳妥处置房企风险，重拳整治房地产市场秩序。

构建房地产发展新模式，建立“人、房、地、钱”要素联动的新机制，完善房屋从开发建设到维护使用的全生命周期基础性制度，实施好“三大工程”建设，加快解决新市民、青年人、农民工住房问题，下力气建设好房子，在住房领域创造一个新赛道。

——城乡建设板块，要深入践行人民城市理念，把增进民生福祉、推进共同富裕作为出发点和落脚点，打造宜居韧性智慧城市，建设宜居宜业和美乡村。

积极推进城市更新行动，做实做细城市体检。研究建立城市设计制度，再改造一批城镇老旧小区，重点解决加装电梯平层入户、停车难等问题，建设一批完整社区，补齐一老一幼等设施短板，加强无障碍环境建设和适老化改造，打造一批儿童友好空间建设样板，大力推进城市地下管网改造，实施城市排水防涝能力提升工程，深入推进城市生命线安全工程建设，推进城市生活垃圾分类提质增效，持续推进“口袋公园”、城市绿道建设，探索在中小学校、幼儿园周边配套建设公园、公厕和等候区等场所设施，为接送孩子的家长提供便利。

进一步提高城市管理水平，深化改革，理顺体制，加强城市管理统筹协调，



推动地级及以上城市建立“一委一办一平台”工作体系，推动城市运行“一网统管”，推动城管融入基层社会治理体系。

打造宜居宜业美丽村镇，学习运用“千万工程”经验，推进县、镇、村建设，选择一批县城，以体检为基础，开展设施建设补短板行动，推进小城镇建设，持续实施乡村建设行动，做好农村危房改造和农房抗震改造。

持续加强城乡历史文化保护传承，完善法规标准制度，加强历史文化名城名镇名村及历史文化街区、历史建筑、传统村落整体保护，坚决制止建设性破坏现象，推动活化利用、活态传承，加强传统村落保护利用。

——建筑业板块，深化建筑业供给侧结构性改革，持续在工业化、数字化、绿色化转型上下功夫，努力为社会提供高品质建筑产品，打造“中国建造”升级版。

大力发展新型建造方式，稳步推进城乡建设领域碳达峰工作，抓好智能建造城市试点，稳步发展装配式建筑。

优化建筑市场环境，强化市场监管，高质量开展清欠行业企业账款工作。

强化工程质量和既有房屋安全监管，启动住宅质量多发问题整治行动，抓好房屋体检、养老金、保险制度试点，开展房屋市政工程等领域安全生产治本攻坚三年行动。

加强建设工程消防审验管理，充实消防审验技术工作力量，完善国家工程建设消防技术标准体系，组织开展消防审验违法违规专项治理，严厉打击使用假冒伪劣建筑防火材料、设施设备和技术服务造假的行为，规范市场秩序。

——基础支撑板块，适应从解决“有没有”转向解决“好不好”的要求，大力加强基础性工作，为推动住房城乡建设高质量发展筑牢根基。

夯实法治基础，落实全面依法治国战略部署，进一步提升住房城乡建设工作法治化水平。

完善工程建设标准，围绕建造好房子，发布住宅项目规范，从建筑层高、电梯、隔音、绿色、智能、无障碍等方面入手，提高住宅建设标准，结合“一带一路”国外工程项目需求，推动工程建设标准“走出去”。

强化科技驱动，研究面向未来的好房子建造技术，组织筹建新一批重点实验室和工程技术创新中心等科技创新平台，加快推动“数字住建”落地实施。

改进建设统计，研究建立住房城乡建设统计基础数据库和综合统计平台，加强数据分析应用。

管好城建档案，完善工程建设档案管理制度，建立城建档案移交履约信用监管机制，推进城建档案数字化建设。

筑牢人才支撑，实施“建设英才”培养计划，让有志青年在事业发展中施展才华。

扩大对外交流，深化与联合国人居署的合作，持续做好全球可持续发展城市奖（上海奖）评选，办好世界城市日中国主场活动，深化首届中国—东盟建

设部长圆桌会议成果，积极拓展国际伙伴关系布局，推动双多边机制开展住房城乡建设领域务实合作。

加强舆论宣传，始终把讲政治摆在首位，加强正面宣传，准确解读政策，支持壮大部管媒体，发挥好“住建智库”专家引导作用，推动线上线下融合，提高新媒体产品制作能力，提升新闻宣传效能。

会议强调，加强党的领导和党的建设是事业发展的根本保证。要持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，要心怀“国之大者”，巩固拓展主题教育成果，加强组织领导、党风廉政建设、干部队伍建设，以永远在路上的坚定和执着推进全面从严治党，不断提高党的建设质量，引领住房城乡建设事业高质量发展。

会议还对岁末年初城市保供、农民工工资发放、安全生产等工作作出了部署。

会议号召，全国住房城乡建设系统要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，凝心聚力、攻坚克难、改革创新，以坚定的信心和扎实的行动，推动住房城乡建设事业在高质量发展上不断取得新进展新成效，在中国式现代化的历史进程中，为一域增光，为全局添彩。

中央和国家机关有关同志、驻部纪检监察组负责同志，部机关各单位、各直属单位、学协会主要负责同志，各省区市、新疆生产建设兵团和副省级城市住房城乡建设部门主要负责同志，以及承担相关试点的地级及以上城市政府分管负责同志，有关中央企业、中央金融企业、高校负责同志等参会。

[https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202312/content\\_6921891.htm](https://www.gov.cn/govweb/lianbo/bumen/202312/content_6921891.htm)

## 上海调整优化房地产市场相关政策

来源：浦东新区人民政府

12 月 14 日从有关部门获悉，为更好满足居民刚性和改善性住房需求，上海自 12 月 15 日起调整普通住房标准和优化差别化住房信贷政策。

### 调整普通住房标准

根据市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市规划资源局、市财政局、市税务局联合印发《关于调整本市普通住房标准的通知》，可以享受优惠政策的普通住房，应同时满足以下条件：一是五层以上（含五层）的多高层住房，以及不足五层的老式公寓、新式里弄、旧式里弄等；二是单套住房建筑面积在 144 平方米以下（含 144 平方米）。

### 优化差别化住房信贷政策

一是首套住房商业性个人住房贷款利率下限调整为不低于相应期限贷款市场报价利率（LPR）减 10 个基点，最低首付款比例调整为不低于 30%。

二是二套住房商业性个人住房贷款利率下限调整为不低于相应期限贷款市场报价利率（LPR）加 30 个基点，最低首付款比例调整为不低于 50%。

同时，为支持推进“五个新城”和南北转型重点区域高质量发展，促进产城融合、职住平衡，在自贸区临港新片区以及嘉定、青浦、松江、奉贤、宝山、金山 6 个行政区全域实行差异化政策，二套住房商业性个人住房贷款利率下限调整为不低于相应期限贷款市场报价利率（LPR）加 20 个基点，最低首付款比例调整为不低于 40%。

银行业金融机构根据上海市市场利率定价自律机制确定的最低首付款比例和利率下限，结合本机构经营状况、客户风险状况等因素，合理确定每笔贷款的具体首付款比例和利率水平。

<https://www.shanghai.gov.cn/nw17239/20231215/2d979ddb311d419cb7c6881990dc0a95.htm>

1

### 三、业务问答

#### 人民法院依法保护农用地典型案例

来源：最高人民法院新闻局

##### 一、梁某东等人非法占用农用地案

###### 【基本案情】

2016 年年初，被告人梁某友、梁某斌、梁某明在分别担任或代理广东省肇庆市鼎湖区某村委会 1、2、3 队村民小组组长期间，为增加村集体收入，经村民会议讨论决定，将村属耕地通过公开招投标方式发包出去挖塘养鱼。被告人梁某东中标后，上述三被告人代表各村民小组作为发包方分别与梁某东签订了《鱼塘承包合同》。合同签订后，在没有办理合法用地相关手续，且缺少相应职能部门统一监管的情况下，被告人梁某东在承包的耕地上挖掘鱼塘、搭建猪舍。经勘测和鉴定，涉案的 54.53 亩耕地规划用途为基本农田保护区，毁坏前地类为水田；非法占用的耕地耕作层、灌溉设施被完全毁坏，难以恢复。2017 年 12 月，被告人梁某东等四人先后主动到公安机关投案，如实交代了本案犯罪事实。

###### 【裁判结果】

广东省肇庆市鼎湖区人民法院认为，被告人梁某友、梁某斌、梁某明作为鼎湖区某村委会 1、2、3 队村民小组的组长，违反土地管理法规，代表村集体将村数量较大的耕地非法发包，致被告人梁某东违反土地管理法规，在没有办理合法用地相关手续及缺乏统一监管的情况下，在承包的耕地上挖掘鱼塘，搭建猪舍，非法占用耕地 54.53 亩，改变被占用土地用途，数量较大，造成农用地大量毁坏。被告人梁某东、梁某明、梁某友、梁某斌的行为均已构成非法占用农用地罪。鉴于四被告人主动投案，如实供述本案犯罪事实，系自首，且均认罪、悔罪，可依法予以从轻处罚。以非法占用农用地罪分别判处梁某东、梁某明、梁某友、梁某斌有期徒刑十个月至八个月，并处罚金人民币 50000 元，并依法对梁某友、梁某斌适用缓刑。

宣判后，梁某明、梁某东提出上诉。梁某明在二审阶段撤回上诉。广东省肇庆市中级人民法院裁定准许梁某明撤回上诉，驳回上诉人梁某东的上诉，维持原判。

###### 【典型意义】

本案是人民法院依法惩处村民小组组长在土地发包过程中，违反土地管理法规变更土地用途、毁坏耕地的典型案例。在发展农村经济中，发包土地、收取土地承包金是提高村集体收入，发展农村经济最常见的方式之一。但由于法律意识不强，一些村集体不按照土地管理法规的规定进行土地发包，随意变更土地用途、毁坏耕地等现象时有发生，导致在承包土地过程中非法占用农用地的问题比较突出。即使是为了村集体的利益，村集体也无权擅自改变土地性质和用途。本案中，某村委会 3 个村民小组随意变更土地性质、用途将土地发包，承包人梁某东也以为按合同约定使用土地不是违法犯罪行为，致使梁某东违反

土地性质使用土地，造成耕地耕作层、灌溉设施完全毁坏。梁某东应承担相应的法律责任，梁某友、梁某斌、梁某明是村民小组组长，作为直接负责的主管人员，对此亦应承担相应的法律责任。人民法院充分发挥审判职能作用，依法对本案四名被告人予以刑事处罚，对于教育和警示村民委员会、村民小组等基层组织应当依法依规发包土地，村民委员会主任、村民小组组长应当忠诚履职尽责、充分发挥耕地保护的先锋表率作用具有重要意义。

## 二、程某科非法占用农用地案

### 【基本案情】

从 2004 年开始，以被告人程某科为首的犯罪组织称霸一方，欺压残害群众，先后实施违法犯罪活动 20 余起，造成 10 余人重伤、轻伤及轻微伤，破坏了江西省浮梁县域周边经济社会生活秩序，造成了恶劣的社会影响。期间，程某科利用黑社会性质组织影响，先后从浮梁县兴田乡村民处“强买”1700 余亩山林，并于 2015 年左右私建黄沙坑山庄建筑，硬化水泥道路、开挖水塘及其附属设施，违法改变土地用途。经鉴定，浮梁县兴田乡黄沙坑山庄违法占用农用地面积 34.53 亩，其中耕地约 12.84 亩（含基本农田 1.09 亩）、毁林面积 21.09 亩，沟渠面积 0.6 亩，被毁坏的农用地复垦费用为 347256 元，制定生态修复方案费用 5800 元。

### 【裁判结果】

江西省乐平市人民法院认为，被告人程某科违反土地管理法规，非法占用农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏，其行为已构成非法占用农用地罪。程某科非法占用农用地的行为导致原有土地失去耕种条件，破坏了土地资源，损害了社会公共利益，应承担恢复土地复垦条件的民事责任。综合考虑被告人坦白、认罪认罚及累犯等情节，以非法占用农用地罪，判处程某科有期徒刑一年三个月，并处罚金人民币五万元，与认定的其他犯罪数罪并罚，决定执行有期徒刑二十五年，并处没收个人全部财产，剥夺政治权利五年。同时，判决程某科按照江西景德镇司法鉴定中心作出的生态修复方案交纳恢复复垦条件费用 347256 元，同时承担制定生态修复方案的费用 5800 元。

江西省景德镇市中级人民法院二审维持原判。

### 【典型意义】

本案是人民法院依法严惩与涉黑涉恶等其他犯罪相互交织的非法占用农用地犯罪的典型案例。司法实践中，因非法占用农用地犯罪牵涉利益巨大，往往与非法采矿、盗伐林木、滥伐林木等其他犯罪交织，特别是很多案件还具有涉黑涉恶因素，群众反映强烈，综合治理难度较大。本案中，村民迫于被告人程某科黑社会性质组织影响，不得已将名下山林转给程某科。程某科私自改变占用农用地用途，不仅造成农用地大量毁坏，而且严重影响当地村民生计，造成了恶劣的社会影响。人民法院依法追究程某科刑事责任，数罪并罚判处其二十五年有期徒刑，并判令程某科承担恢复耕地、林地复垦条件及制定生态修复方案等费用。该案体现了人民法院坚持扫黑除恶常态化，依法严厉打击土地资源领域涉黑涉恶犯罪，斩断伸向土地资源领域的“黑手”，全面保障土地资源可

持续利用和农业可持续发展的决心与成效。

### 三、季某辉、李某非法占用农用地案

#### 【基本案情】

2011 年，季某辉、李某以修建大棚、发展农业养殖为名，从村民手中承包、置换了位于辽宁省大连市普兰店区城子坦街道某村的部分土地，购置了铲车、洗砂船等设备，组织人员挖土洗砂并对外销售。同年 11 月，季某辉被原辽宁省普兰店市国土资源局处以责令限期将被毁坏耕地复种及罚款 900310 元的行政处罚。被行政处罚后，季某辉、李某仍继续从村民手中承包、置换土地并取土对外销售，造成农用地严重破坏。经鉴定，2011 年至 2014 年期间，季某辉、李某以取土形式破坏耕地 63.72 亩，其中，永久基本农田 54.25 亩，挖掘深度达 0.54 米，原种植层已被破坏。季某辉、李某非法获利共计人民币 664500 元。

#### 【裁判结果】

辽宁省大连市沙河口区人民法院认为，季某辉、李某违反土地管理法规，明知是耕地而进行非法取土，造成耕地被大量毁坏，构成非法占用农用地罪。判处季某辉有期徒刑三年六个月，并处罚金人民币 50000 元；判处李某有期徒刑一年六个月，并处罚金人民币 50000 元；追缴季某辉、李某的违法所得，上缴国库。

辽宁省大连市中级人民法院二审维持原判。

#### 【典型意义】

本案是人民法院依法从严惩处利用承包合同方式流转土地后，非法取土挖砂毁坏耕地的典型案例。季某辉、李某以修建大棚、发展农业养殖为名，从农民手中承包、置换大量土地，非法破坏土壤种植层，取土洗砂销售，造成永久基本农田 54.25 亩被毁坏，并获得巨额利润，既严重破坏农用地资源影响粮食生产，又因洗砂活动危害生态安全。人民法院针对本案特点，充分考虑案件在当地的严重负面影响，依法从重对被告人季某辉、李某判处自由刑和财产刑。该案体现了人民法院对非法占用农用地、破坏基本农田犯罪行为决不手软，坚决依法予以严厉惩处的信念和决心，对进一步规范农村土地承包经营活动也起到了良好的警示教育作用。

### 四、陕西省西安市鄠邑区渭丰街道某村民委员会与冯某汉土地租赁合同纠纷案

#### 【基本案情】

1998 年 3 月 20 日，西安某实业有限责任公司与户县渭丰乡某村民委员会签订《土地承包合同》，约定租赁该村 132 亩土地，用于经营种植或养殖业，租赁期限为 25 年，即自 1998 年 3 月 11 日至 2024 年 3 月 10 日。2008 年 4 月 30 日，双方签订《土地承包合同补充协议》，约定将租赁期限延长 5 年至 2029 年 3 月 11 日。被告冯某汉系西安某实业有限责任公司法定代表人，2011 年 5 月 26 日，冯某汉与户县渭丰乡某村民委员会签订《协议书》，约定将西安某实业有限责任公司的土地租赁合同及补充协议约定承租方的权利和义务由冯某汉全部享有和承担。冯某汉在租赁土地期间，案涉土地上被多次倾倒大量建

筑渣土和垃圾，因被盗挖砂石，在案涉土地区域西南角形成 28 亩砂坑和西北角形成 5 亩砂坑各一个，东南角土地堆附大量建筑垃圾，土地遭到严重破坏。当地公安机关对有关人员进行了处罚。2018 年 5 月，户县渭丰乡某村民委员会撤村合并为陕西省西安市鄠邑区渭丰街道某村民委员会，2021 年 7 月 6 日，该村民委员会起诉请求解除《土地承包合同》。

### 【裁判结果】

陕西省西安市鄠邑区人民法院一审认为，冯某汉在租赁土地期间，涉案土地被长期撂荒，2018 年至 2021 年期间该土地存在长期非法采挖砂石，承包地内形成多个大型砂坑，区域内土地被大量废弃砖块和黄土组成的废弃建筑混合物堆积，部分砂坑被盗挖后用建筑渣土和垃圾进行了填埋，土地自然生态遭到严重破坏。本案所涉农业用地长期、反复地遭到不法人员掠夺性的破坏，与冯某汉长期看管不力，未采用有效管控措施之间存在因果关系，村委会提出解除土地租赁合同等诉讼请求符合法律规定，应予支持。遂作出解除案涉合同、冯某汉向原告返还 132 亩土地、原告向冯某汉返还土地承包费 94453 元的判决。一审法院作出判决后，向有关责任主体发出司法建议：一是加强土地保护的力度。建议通过安排人员值守或不定期巡查、鼓励群众举报等多种举措，加强对所辖土地的看护、监管；二是加大对土地资源保护的宣传力度，通过悬挂宣传标语等方式，营造保护土地资源的良好社会氛围；三是及时对遭受破坏的土地进行复耕复种。开展全面排查，是否仍有类似情况，加大与环境保护部门的协作联动力度，开展对砂坑联合复耕复种行动，力争做到合理利用土地资源。

陕西省西安市中级人民法院二审判决驳回上诉，维持原判。

### 【典型意义】

本案是因土地承包人未尽监管和保护义务致使土地生态严重破坏，人民法院依法判决解除土地承包合同的典型案例。《中华人民共和国农村土地承包法》第十八条规定了承包方应当承担“依法保护和合理利用土地，不得给土地造成永久性损害”的义务。本案中，冯某汉怠于履行保护土地义务，导致案涉土地遭到严重破坏。人民法院依法判决解除合同，使承包方承担了违约责任的同时，认真落实能动司法理念，积极延伸司法职能，主动发出司法建议，有力推动有关部门做好百亩土地的复耕保护工作，取得了良好效果。本案的正确处理，对于引导教育广大人民群众和基层组织树牢“耕地保护、人人有责”观念，严守土地保护义务，坚持节约集约利用土地，不断增强土地保护工作的自觉性、积极性和主动性具有重要意义。

五、四川省崇州市道明镇协和社区四个居民小组与李某洪土地经营权出租合同纠纷案

### 【基本案情】

2010 年 9 月 30 日，李某洪与原告签订《农村土地承包经营权流转合同》，约定由李某洪承租位于崇州市“天府粮仓”核心示范区范围内的 264.9 亩土地，租赁期限 17 年。合同履行期间，李某洪将土地用于种植园林绿化树木，因管理不善，该地块树木枯死、土地荒芜、杂草丛生，被当地农业农村主管部门认定为抛荒地，建议“退树还耕”。同时，李某洪仅向原告支付了 15 万元租金，2021

年起未再支付租金。双方多次协商未果，原告提起诉讼，要求李某洪给付拖欠租金 52.4508 万元并解除合同，将土地进行复垦复耕。

### 【裁判结果】

四川省崇州市人民法院经过联动调解，当事人自愿达成一致意见：解除双方签订的土地流转合同，李某洪返还该合同项下承租的全部土地，出售承租土地上的树木等附作物抵偿租金。经人民法院督促，当事人双方积极履行调解协议，案涉土地已全部完成复垦复耕，成为优质水稻田。

### 【典型意义】

本案是人民法院依法调解解除土地承包经营权流转合同，收回抛荒地，退树还田，守护“天府粮仓”的典型案。农村中由于疏于管理形成的抛荒地，极易导致土壤退化、水源污染、生态破坏，严重影响耕地资源的可持续利用和农田生产能力的提高。依法整治农用地抛荒问题，推进科学复耕复种，对于严守耕地红线、让农业增效农民增收意义重大。本案中，人民法院积极调解双方当事人达成一致意见，督促被告人归还案涉土地，处理土地附着物，开展复垦复耕，帮助十万亩粮食高产稳产高效综合示范基地收回抛荒地 264.9 亩，对于坚决制止耕地闲置浪费现象，杜绝变相“非粮化”“囤地”“抛荒”等现象，促进耕地保护与修复，盘活耕地资源等均具有重要意义。

## 六、陈某杨诉重庆市綦江区扶欢镇人民政府行政赔偿案

### 【基本案情】

2015 年 8 月 4 日，重庆市綦江区扶欢镇东升村 8 社部分村民向重庆市綦江区扶欢镇人民政府（以下简称扶欢镇政府）提出申请，要求依綦江区现行征地拆迁安置政策规定的安置补偿标准，对扶欢镇东升村 8 社全部土地房屋实施征收并进行补偿安置。2015 年 12 月 23 日，扶欢镇政府（甲方）与扶欢镇东升村 8 组（乙方）签订了征收土地协议书，约定了甲方征收乙方土地面积共计 250.24 亩，其中耕地 192.64 亩，宅基地 33 亩，其他土地 24.6 亩。2015 年 12 月 30 日，扶欢镇政府（乙方）与扶欢镇东升村 8 组（甲方）签订了土地移交协议，约定了由甲方向乙方移交扶欢镇东升村 8 组土地 283.05 亩。2016 年 11 月 30 日，扶欢镇政府（甲方）与扶欢镇东升村 8 组（乙方）签订了交地协议，约定了甲方将未使用的 122 亩土地交由乙方集体经济组织统一管理。2016 年 1 月 11 日，扶欢镇政府推掉了原告陈某杨位于扶欢镇东升村 8 组享有合法承包经营权的土地及地上种植的作物，2018 年 6 月 19 日，该强推行为被人民法院判决确认违法。2018 年 8 月 1 日，陈某杨向扶欢镇政府提交行政赔偿申请。2018 年 9 月 6 日，扶欢镇政府作出不予赔偿的决定。陈某杨不服，遂向人民法院提起行政赔偿诉讼。

陈某杨在扶欢镇东升村 8 组承包面积为 4.25 亩农村集体土地，其中 1.18 亩土地并不在征地范围内。陈某杨的承包地每年均栽种两季农作物，春夏季耕种水稻，秋冬季栽种蔬菜萝卜。2014 年前，扶欢镇东升村 8 组属綦江区扶欢镇杂交水稻制种基地。2014 年后，扶欢镇东升村 8 组未再进行水稻制种。

### 【裁判结果】



重庆市大渡口区人民法院一审认为，扶欢镇政府于 2016 年 1 月强推陈某杨承包土地违法行为与陈某杨因该行政违法行为未能在涉案承包地种植农作物而造成经济损失之间存在因果关系，故应承担赔偿责任。判决撤销扶欢镇政府作出的不予赔偿决定书，扶欢镇政府赔偿陈某杨 15637.69 元。

宣判后，陈某杨不服，提起上诉，重庆市第五中级人民法院依法判决驳回上诉，维持原判。

### 【典型意义】

本案是行政机关违法强推土地，人民法院依法支持土地承包人损失赔偿请求的典型案。本案中，在赔偿期间上，人民法院在扶欢镇政府少批多占土地，多占土地已退还集体经济组织前提下，对强推土地时起至退还集体经济组织止期间的损失予以赔偿，确立了相应赔偿的最大期间；在赔偿范围上，未机械以 2014 年以后大多数农民没有进行水稻种植为由而不将该部分损失计算在内，而是包含了一年四季所不能种植的农作物种类，还充分考虑了强推承包地行为造成相对人无法种植的未来可得利益；在赔偿标准上，参照了当地统计年鉴确立的产量，以及国家收购价格和当地行政主管部门出具的证明材料。该案体现了人民法院始终以最大限度保护耕地和土地承包人合法权益为着眼点，服务保障粮食安全“国之大者”的信念和决心。

七、江苏省盐城市自然资源和规划局与盐城市某建材有限公司国土资源非诉执行案

### 【基本案情】

2020 年 9 月 7 日，江苏省盐城市自然资源和规划局（以下简称盐城市自规局）发现盐城市某建材有限公司未经批准在南洋镇柴坝村二组境内占用土地 8538 平方米（折 12.81 亩）堆放砂石及硬化水泥场地、新建办公房。经勘测定界，其中占用耕地 3139 平方米，占用园地 2242 平方米，占用其他农用地 3149 平方米，占用交通运输用地 8 平方米。盐城市自规局于 2021 年 11 月 25 日作出盐亭国土资罚〔2020〕40 号《行政处罚决定书》，责令盐城市某建材有限公司十五日内将非法占用的土地退还，并自行拆除土地上新建的建筑物和其它设施。2022 年 2 月 14 日，盐城市自规局向盐城市某建材有限公司邮寄送达《履行行政处罚决定催告书》，但盐城市某建材有限公司未履行上述义务，故盐城市自规局于 2022 年 3 月 1 日向江苏省东台市人民法院申请强制执行。该案审查过程中，盐城市某建材有限公司辩称案涉建筑于 2009 年之初即修建完成，案涉行政处罚已过处罚期限。

### 【裁判结果】

江苏省东台市人民法院经审查认为，案涉盐亭国土资罚〔2020〕40 号《行政处罚决定书》，认定事实清楚，主要证据充分，处罚程序合法，适用法律、法规正确。关于盐城市某建材有限公司辩称的案涉行政处罚已过处罚期限的问题。案涉查处行为发生在 2020 年 9 月 7 日，《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条第一款规定，违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。该款规定的期限，系从违法行为发生之日起计算，但违法行为有连续或者持续状态的，从行为终了之日起计算。即便案涉建筑于 2009

年之初即修建完成，但该违法行为处于持续状态，故盐城市自规局作出的行政处罚未过处罚期限。裁定：盐亭国土资罚〔2020〕40 号《行政处罚决定书》中的行政处罚，准予强制执行。

### 【典型意义】

本案是人民法院对虽发生时间很早但一直持续的非法占地行为，依法支持行政机关收回农用地的行政处罚的典型案。案涉被占土地含有大量耕地，且非法占用时间较长。根据最高人民法院《关于如何计算土地违法行为追诉时效的答复》，不法状态被恢复原样之前，该非法占用行为处于继续状态。同理，非法占用土地建造建筑亦是如此。本案裁判表明土地行政主管部门无论何时发现非法占用农用地的行为，只要违法事实依旧存在，均应依法作出处罚。人民法院通过准予强制执行裁判有力支持了行政机关依法查处违法占用土地行为，对乱占耕地行为坚持“零容忍”的态度和立场，依法保障土地资源合理有效利用。

## 八、江苏省镇江市金山地区人民检察院诉马某华刑事附带民事公益诉讼案

### 【基本案情】

2013 年 5 月，马某华租赁江苏省镇江市丹徒区上党镇某村民小组农用地 33.98 亩，在未办理用地手续的情况下擅自在该地块建设猪舍、道路等设施从事养殖业，造成土地毁坏。经鉴定评估，马某华已固化占地面积 10925 平方米（合 16.39 亩），其中包括永久基本农田 7108 平方米（合 10.66 亩），耕作条件已被破坏。江苏省镇江市金山地区人民检察院向江苏省镇江市京口区人民法院提起刑事附带民事公益诉讼，请求：一、判令马某华修复被破坏的耕地 16.39 亩，如不能自行修复，承担耕地修复费用 31.96 万元；二、判令马某华在市级媒体公开赔礼道歉。

对马某华非法占用基本农田 10.66 亩的行为，另案刑事判决被告人马某华犯非法占用农用地罪，判处有期徒刑一年四个月，并处罚金人民币二万元。

### 【裁判结果】

江苏省镇江市京口区人民法院认为，马某华违反土地管理法规，破坏土地资源，应当承担土地修复责任。判决：一、马某华在判决生效后六个月内自行修复被破坏的土地 16.39 亩；如不能自行修复，应承担破坏土地的修复费用 31.96 万元。二、马某华在判决生效后一个月内在市级媒体上公开赔礼道歉。马某华不服，提起上诉。

江苏省镇江市中级人民法院认为，马某华非法占用永久基本农田 10.66 亩建设养殖设施，应当拆除有关永久基本农田上的违法建设并依法复垦，如果马某华不能自行实施，则应当承担相应的拆除和修复费用共计 207891 元。对马某华占用设施农用地、园地、沟渠、田坎共计 5.73 亩建设养殖设施、道路，由于相关土地并非耕地，不属于破坏耕地的情形，原审判决认定的部分事实不清，应予部分改判：马某华在判决生效后六个月内自行修复被破坏的永久基本农田 10.66 亩；如不能自行修复，应承担破坏永久基本农田的修复费用人民币 207891 元；马某华在判决生效后一个月内在市级媒体上公开赔礼道歉。

### 【典型意义】

人民法院在本案中正确区分了占用的不同农用地性质并作区别处理，既坚决守住耕地红线，又依法保障养殖户合法用地需求，是统筹保护与发展关系的典型案例。因生猪养殖破坏农用地的违法犯罪案件，是基层执法、司法的难点之一，此类案件的审理既要依法保护耕地红线，也要实事求是地保障生猪养殖的合法用地需求，避免因一刀切的执法损害生猪养殖产业的健康发展。本案中，人民法院遵循“以事实为根据，以法律为准绳”原则，根据有关审批规定作区别处理：对于非法占用永久基本农田建设养殖设施的，应当拆除并复垦；对于占用设施农用地建设养殖设施的，如果能够与永久基本农田上的养殖设施区分使用，可不予拆除、复垦；对于占用其他农用地建设养殖设施，并不破坏耕地及农地周边资源环境的，且可以通过一定程序依法建设养殖设施的，由当事人或者有关主管机关依法处理。人民法院坚持把握好高质量发展和高水平保护的辩证统一关系，在严格依法捍卫生态红线的同时，积极贯彻国家支持设施农业的政策，不遗余力地保民生、保发展，通过精细化的裁判，践行环境保护法第一条所规定的推进生态文明建设与促进经济社会可持续发展的双重立法目的。

九、山东省滨州市人民检察院诉杨某义、山东省某实业有限公司民事公益诉讼案

#### 【基本案情】

2011年1月10日，杨某义（山东省某实业有限公司的出资人及经营管理人）与山东省滨州市沾化区古城镇西张王村村民委员会就村内45.21亩集体土地签订租赁合同，用于厂房及其他项目的建设。2017年8月7日，山东省滨州市沾化区国土资源局（以下简称沾化区国土局）因山东省某实业有限公司、杨某楠（系杨某义之子、山东省某实业有限公司法定代表人）非法占地作出行政处罚，责令其拆除违法占地上的建筑物和其他设施、退还非法占用的土地、恢复土地原貌，并给予罚款，同时将该案件线索移送公安机关立案侦查。2018年2月7日，沾化区国土局又向山东省某实业有限公司作出《履行行政处罚决定催告书》，山东省某实业有限公司仍未履行。在法定期限内，沾化区国土局未申请强制执行。2018年5月2日，山东省滨州市沾化区人民法院作出刑事判决，认定杨某义、山东省某实业有限公司均构成非法占用农用地罪。之后，山东省滨州市人民检察院向济南铁路运输中级法院提起民事公益诉讼，请求判令杨某义、山东省某实业有限公司停止侵害，排除非法占用涉案耕地上的建筑物及设施，恢复土地原状。

#### 【裁判结果】

济南铁路运输中级法院认为，杨某义、山东省某实业有限公司未经批准，以租赁形式长期非法占用涉案耕地建造厂房、污水处理设施等用于生产经营，造成涉案耕地大量毁坏，损害国家利益和社会公共利益。本案检察机关提起民事公益诉讼符合法律规定，不受行政机关是否先期作出行政处罚、采取行政措施的制约。判决：一、杨某义、山东省某实业有限公司立即停止对涉案耕地的非法占用，于本判决生效之日起六个月内自行拆除涉案耕地上的建筑物及设施并对涉案耕地进行修复，修复完成后应经当地行政主管部门验收合格；二、上述第一项义务逾期未完成的，杨某义、山东省某实业有限公司应当交纳生态环境修复费用223633.65元；三、杨某义、山东省某实业有限公司于本判决生效后十日内向山东省滨州市人民检察院支付鉴定费28400元。

山东省高级人民法院二审维持原判。

### 【典型意义】

本案是行为人因非法占用农用地被行政处罚和刑事制裁，在未履行行政处罚决定情形下，同时依法承担拆除违法建筑物、修复涉案耕地的民事责任的典型案例。保护耕地就是保护粮食安全，人民法院应当统筹适用多种法律责任，对农用地进行“全环节、全要素、全链条”保护。本案中，行政机关对非法占用耕地的行为作出行政处罚决定后，根据自然资源领域行政执法和刑事司法衔接机制的规定，将案件移送司法机关依法追究了当事人非法占用耕地行为的刑事责任。同时，人民法院依法支持检察机关提起的生态环境保护民事公益诉讼，判决当事人立即停止对涉案耕地的非法占用，拆除非法占用耕地上的建筑物及设施并对涉案耕地进行修复或承担生态环境修复费用，体现了保护耕地重在修复的理念。人民法院统筹协调行政、刑事、民事法律手段，有效衔接对同一违法行为的行政处罚、刑事制裁和民事赔偿三种责任，对严厉打击违法违规占用耕地违法犯罪行为，实现受损耕地的有效修复，形成耕地资源保护整体合力具有重要意义。

十、洛阳铁路运输检察院诉河南省栾川县自然资源局未全面履行职责行政公益诉讼案

### 【基本案情】

栾川县某养殖专业合作社违法建设养鸡场总面积 9.968 亩，造成了 8.879 亩耕地（其中基本农田 6.722 亩，一般耕地 2.157 亩）的种植条件严重毁坏，违法建筑面积 4720.17 平方米（7.08 亩）。2022 年 1 月 18 日，河南省栾川县自然资源局（以下简称栾川县自然资源局）下达《责令停止违法行为通知书》《责令改正违法行为通知书》。1 月 19 日，河南省栾川县人民检察院向栾川县自然资源局发出检察建议。3 月 9 日，栾川县自然资源局经委托鉴定后认为该案已涉嫌刑事犯罪，遂将案件移交河南省栾川县公安局，对该案中止调查。12 月 8 日，河南省栾川县人民检察院发现栾川县某养殖专业合作社在行政复议和行政诉讼法定期满后，未恢复土地原貌，未达到种植条件。栾川县自然资源局未继续向人民法院申请强制拆除违法建筑，也未采取恢复土地种植条件措施。洛阳铁路运输检察院提起行政公益诉讼，请求判令栾川县自然资源局依法全面履行法定职责。诉讼过程中，栾川县自然资源局根据“三区三线”划定成果，对栾川县某养殖专业合作社作出了相应的行政处罚，洛阳铁路运输检察院将诉讼请求变更为确认原行政行为违法。

### 【裁判结果】

郑州铁路运输法院认为，栾川县某养殖专业合作社未经批准占用耕地建设养鸡场，栾川县自然资源局将案件移交公安机关后中止调查，存在未依法全面履行职责的问题。诉讼中，栾川县自然资源局对栾川县某养殖专业合作社作出相应的行政处罚。判决：确认栾川县自然资源局未依法全面履行职责的行为违法。

栾川县自然资源局未提起上诉，本案一审生效。

### 【典型意义】

本案是人民法院依法监督行政机关应当依法全面履行保护耕地职责的典型案。珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。《中华人民共和国土地管理法》第六十七条第一款规定了县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查的职责。本案中，栾川县自然资源局发现某养殖专业合作社非法占用基本农田构成犯罪后，不仅要移送公安机关追究刑事责任，还要继续履行职责，向人民法院申请强制拆除基本农田上的违法建筑，督促违法当事人履行土地复垦义务，或者违法当事人拒不复垦的，责令其缴纳土地复垦费并代为组织复垦。栾川县自然资源局将案件移送公安机关后怠于履行上述法定职责，导致土地未能复垦，损害国家和公共利益。检察机关依法提起行政公益诉讼，人民法院判决确认栾川县自然资源局未依法全面履行职责的行为违法，充分彰显了人民法院服务法治政府建设、依法监督行政机关全面履行守护耕地安全和粮食安全职能的责任担当。

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/422842.html>

## 《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》解读

来源：崇明区人民政府

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》（厅字〔2022〕34号），推进深化崇明区农村集体经营性建设用地入市试点工作，建立城乡统一的建设用地市场，经区政府第39次常务会议审议通过并印发《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》（沪崇府规〔2023〕4号），主要内容有哪些？

### 一、什么是农村集体经营性建设用地？

答：本办法所指的农村集体经营性建设用地，是指国土空间规划确定为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。

### 二、入市地块的条件是什么？

答：农村集体经营性建设用地入市，应具备以下条件：①农村集体经营性建设用地归农民集体所有，并完成集体土地所有权登记，持有集体建设用地所有权证，土地权属清晰、无争议、未被司法机关行政机关等执行限制土地权利情况的；

②符合国土空间规划和国土空间用途管制要求；③符合国家、本市和本区产业准入、环保等必要政策；④具备必要的通路、通水、通电基础的开发建设条件，且需完成地上（构）建筑物补偿、拆除及其产权注销、土地平整等事项，交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外；⑤法律法规规定的其他条件。

### 三、入市地块的类型是什么？

答：经依法登记、权属清晰且符合国土空间规划为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），主要面向农村一二三产业发展，直接服务产地农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、乡村旅游、创意研发办公、康养、医疗卫生、文化教育、保障性租赁住房等功能用途项目。

### 四、入市的主体是谁？

答：农村集体经营性建设用地入市出让人是入市地块的所有权人，可由农村集体经济组织代表农民集体负责入市工作，其中，属于（乡）镇集体所有的，由（乡）镇集体经济组织代表集体行使所有权，属于村集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分别属于村内两个及以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权。集体经济组织尚未依法取得法人资格的，可以通过授权或者委托其他具有法人资格的组织代理实施入市，并明确双方权利义务关系。境内外的自然人、法人和其它组织，除法律、法规另有规定外，均可依照本办法的规定受让农村集体经营性建设用地使用权，并进行土地开发、利用和经营。

### 五、入市主要有哪些方式？

答：农村集体经营性建设用地入市，参照国有建设用地相关规定，合理确定集体经营性建设用地使用权的出让（出租）方式、出让（出租）年限和适用范围等，供应方式一般采取招标、拍卖、挂牌等有偿方式。对于商业办公等乡村产业融合项目，可探索“招标挂牌”复合方式出让，对于重点扶持的乡村工业、仓储物流等产业类项目，可探索定向挂牌方式出让。对于营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目、保障性租赁住房等用地，可采取协议出让方式供地。鼓励农村集体经济组织探索先租后让、租让结合、带建筑出让、弹性年期出让等方式实施土地供应，也可结合农地流转和集体经营性建设用地出让等组合方式实施项目。农村集体经营性建设用地地下空间使用权出让，参照《上海市地下建设用地使用权出让规定》《上海市地下建筑面积分类及计算规则》等相关规定执行。

#### 六、试点期限？

答：本次农村集体经营性建设用地入市试点工作截止 2024 年 12 月 31 日。

如果您有其他疑问，请致电区规划资源局 59612799 咨询。感谢您的参与和支持！

<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231218/4fba1889317949489fc6eda07ae9e8f7.html>

## 《上海市企业投资项目备案管理办法》政策问答

来源：上海市人民政府办公厅

### 一、哪些企业投资项目实行备案管理？

本市未列入国务院颁布的《政府核准的投资项目目录》、《上海市政府核准的投资项目目录细则》的企业投资项目，按照《上海市政府备案的投资项目目录》，以及属地原则进行备案。

本办法适用于内资企业投资项目备案。市政府于 2021 年 12 月印发了《上海市外商投资项目核准和备案管理办法》（沪府规〔2021〕19 号），此次修订明确外商投资项目管理按照国家和本市有关规定执行。

### 二、企业如何办理项目备案？

实行备案管理的项目，项目单位按照《上海市政府备案的投资项目目录》，登录“一网通办”平台，通过上海市投资项目在线审批监管平台（以下简称“在线平台”）向项目备案机关备案。项目备案机关收到规定的全部项目备案基本信息即为备案。项目单位对备案项目信息的真实性、合法性和完整性负责。项目备案后生成作为该项目整个建设周期身份标识的唯一项目代码。完成备案后，项目单位通过在线平台可自行打印《上海市企业投资项目备案证明》。

### 三、已备案项目如发生变更如何办理手续？

项目备案后，项目规模、内容发生重大变更，或放弃项目建设的，项目单位应当通过在线平台及时告知项目备案机关，并修改相关信息。完成备案变更后，企业可自行打印《上海市企业投资项目备案变更证明》。

项目法人、项目建设地点发生变化，项目单位应当通过在线平台重新填报项目备案基本信息，并撤销原备案项目代码。

### 四、项目备案是否有有效期？

项目自备案后 2 年内未开工建设或未办理任何其他手续的，项目单位如果决定继续实施该项目，应当通过在线平台作出说明；如果不再继续实施，应当撤回已备案信息并撤销项目代码。

### 五、备案后项目单位应报送什么项目信息？

项目单位应当通过在线平台，如实报送项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。项目开工前，项目单位应当登录在线平台报备项目开工基本信息。项目开工后，项目单位应当按年度在线报备项目建设动态进度基本信息。项目竣工验收后，项目单位应当在线报备项目竣工基本信息。

<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231229/5a2413d49bfa468e82cf5787baea4784.html>