



# 不动产征收 法律资讯

2023.11

- 国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知
- 济南市国有土地上房屋征收与补偿办法（2023 修订）
- 北京经济技术开发区关于加强人才保租房管理的实施意见 [京技管发(2023)24 号]
- 安徽省自然资源厅 安徽省农业农村厅关于印发《安徽省耕地耕作层剥离利用实施意见（试行）》的通知
- 广州市规划和自然资源局关于印发《广州市建筑工程容积率计算办法》的通知
- 上海律协不动产征收（动迁）专业委员会召开不动产征收案件最新裁判动向研讨暨委员会 2023 年度年终总结会
- “工业风”与“人文景”交相辉映：上海杨浦创建“生活秀带”国家文物保护利用示范区
- 汇聚众智，共议城市更新背景下上海历史风貌保护与发展
- 提前收回国有土地使用权的相关法律问题
- 安置房屋认购权应如何分配

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会

## 目录

一、新法速递 .....	1
国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知 .....	1
济南市国有土地上房屋征收与补偿办法（2023 修订） .....	11
北京经济技术开发区关于加强人才保租房管理的实施意见 ...	22
京技管发〔2023〕24 号 .....	22
安徽省自然资源厅 安徽省农业农村厅关于印发《安徽省耕地耕作层剥离利用实施意见（试行）》的通知 .....	27
二、新闻速递 .....	40
上海律协不动产征收（动迁）专业委员会召开不动产征收案件最新裁判动向研讨暨委员会 2023 年度年终总结会 .....	40
“工业风”与“人文景”交相辉映：上海杨浦创建“生活秀带”国家文物保护利用示范区 .....	44
三、征收实务 .....	50
提前收回国有土地使用权的相关法律问题 .....	50
安置房房屋认购权应如何分配 .....	57

## 一、新法速递

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

国办函〔2023〕115 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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

国务院办公厅

2023 年 11 月 3 日

#### 关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见

国家发展改革委 财政部

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

##### 一、准确把握新机制的总体要求

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

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

（二）全部采取特许经营模式。政府和社会资本合作应全部采取特许经营模式实施，根据项目实际情况，合理采用建设—运营—移交（BOT）、转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、建设—拥有一运营—移交（BOOT）、设计—建设—融资—运营—移交（DBFOT）等具体实施方式，并在合同中明确约定建设和运营期间的资产权属，清晰界定各方权责利关系。

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

（四）优先选择民营企业参与。要坚持初衷、回归本源，最大程度鼓励民营企业参与政府和社会资本合作新建（含改扩建）项目，制定《支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单（2023

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

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

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

## 二、规范推进建设实施

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

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

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

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

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

### 三、切实加强运营监管

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

（十三）惩戒违法违规和失信行为。如特许经营者存在违反法律法规和国家强制性标准，严重危害公共利益，造成重大质量、安全事



故或突发环境事件等情形，有关方面应依法依规责令限期改正并予以处罚。对提供的公共产品、公共服务不满足特许经营协议约定标准的，特许经营者应按照协议约定承担违约责任。依法依规将项目相关方的失信信息纳入全国信用信息共享平台。

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

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

#### 四、加大政策保障力度

（十六）加强组织实施。各地区要压紧压实主体责任，完善工作机制，精心组织实施。各有关部门要强化协同联动，明确政策规定，加强实施监管。国家发展改革委要制定特许经营方案编写大纲、特许经营协议范本和实施细则，指导各地区按照新机制要求依法合规、稳



妥有序实施政府和社会资本合作项目，并会同有关方面及时修订完善特许经营相关制度文件，营造良好制度环境。

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

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

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

支持民营企业参与的特许经营新建（含改扩建）项目清单  
(2023 年版)

一、应由民营企业独资或控股的项目

(一) 环保领域

1. 垃圾固废处理和垃圾焚烧发电项目

(二) 市政领域

2. 园区基础设施项目

3. 公共停车场项目

(三) 物流领域

4. 物流枢纽、物流园区项目

(四) 农业林业领域

5. 农业废弃物资源化利用项目

6. 旅游农业、休闲农业基础设施项目

7. 林业生态项目

(五) 社会领域

8. 体育项目

9. 旅游公共服务项目

二、民营企业股权占比原则上不低于 35% 的项目

(一) 环保领域

10. 污水处理项目

11. 污水管网项目

(二) 市政领域

12. 城镇供水、供气、供热项目

(三) 交通运输领域

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

14. 收费公路项目（不含投资规模大、建设难度高的收费公路项目）

15. 低运量轨道交通项目

（四）物流领域

16. 机场货运处理设施项目

17. 国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地项目

（五）水利领域

18. 具有发电功能的小型水利项目

（六）新型基础设施领域

19. 智慧城市、智慧交通、智慧农业、智慧能源项目

20. 数据中心项目

21. 人工智能算力基础设施项目

22. 民用空间基础设施项目

三、积极创造条件、支持民营企业参与的项目

（一）交通运输领域

23. 列入中长期铁路网规划、国家批准的专项规划和区域规划的铁路项目

24. 投资规模大、建设难度高的收费公路等项目

25. 城市地铁、轻轨和市域（郊）铁路项目

26. 民用运输机场项目

（二）能源领域

27. 农村电网改造升级项目

28. 油气管网主干线或支线项目

29. 石油、天然气储备设施项目

（三）水利领域

30. 具有发电功能的大中型水利项目

## 济南市国有土地上房屋征收与补偿办法（2023 修订）

（2013 年 7 月 20 日济南市人民政府令第 248 号公布，根据 2023 年 10 月 26 日济南市人民政府令第 285 号《济南市人民政府关于修改〈济南市国有土地上房屋征收与补偿办法〉的决定》修订）

### 第一章 总则

第一条 为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》《山东省国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市市辖区国有土地上房屋征收与补偿，适用本办法。

第三条 市、区人民政府负责辖区内国有土地上房屋征收与补偿工作。

市住房和城乡建设部门（以下称市房屋征收部门）是本市房屋征收与补偿工作主管部门，负责本市房屋征收与补偿工作的业务指导和监督管理，负责组织实施市人民政府确定的建设项目涉及的房屋征收与补偿工作。

各区住房和城乡建设部门（以下称区房屋征收部门）负责组织实施本行政区域内房屋征收与补偿工作。

济南高新技术产业开发区管理委员会、济南市南部山区管理委员会、济南新旧动能转换起步区管理委员会负责组织实施本区域内房屋征收与补偿工作。

发展改革、自然资源和规划、城管执法、财政、公安、教育、民政、行政审批服务、市场监督管理等部门依照职责，共同做好国有土地上房屋征收与补偿工作。

镇人民政府、街道办事处和居民委员会应当配合房屋征收部门做好房屋征收与补偿工作。

第四条 房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担国有土地上房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收实施单位不得以营利为目的。

房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。

第五条 市房屋征收部门应当定期对从事房屋征收与补偿工作的人员进行相关法律政策、专业知识培训。

第六条 市房屋征收部门应当建立房屋征收信息系统，房屋征收补偿工作实行信息化管理。

第七条 市人民政府对在国有土地上房屋征收与补偿工作中作出突出贡献的单位或个人予以表扬。

## 第二章 征收决定

第八条 有下列情形之一的，确需征收房屋的，由市、区人民政府作出房屋征收决定：

- （一）国防和外交需要的；
- （二）由政府组织实施能源、交通、水利等基础设施建设需要的；
- （三）由政府组织实施科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业需要的；
- （四）由政府组织实施保障性安居工程建设需要的；
- （五）由政府依照本市城乡规划组织实施对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建需要的；
- （六）法律、行政法规规定其他公共利益需要的。

第九条 房屋征收部门应当依法编制国有土地上房屋征收年度计划。保障性安居工程和危房集中、基础设施落后的地段旧城区改建等建设项目,需要征收房屋的,应当纳入国民经济和社会发展年度计划。

第十条 依法确需征收房屋的,项目实施单位应向房屋征收部门提出房屋征收申请,并提交以下材料:

(一)发展改革、自然资源和规划等部门出具的建设项目符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、详细规划和专项规划的文件;

(二)房屋拟征收范围和符合公共利益的情况说明;

(三)用于产权调换的房源和征收补偿资金落实情况报告。

第十一条 房屋征收部门经审查,对房屋征收事项符合法定条件的,应当提出审查意见,报同级人民政府。市、区人民政府决定启动房屋征收程序的,应当合理确定房屋征收范围。

第十二条 房屋征收部门应当在房屋征收范围确定后三日内,发布冻结通告。

冻结通告发布之日起,任何单位和个人不得在征收范围内新建、扩建、改建、翻建房屋及附属物,不得改变房屋和土地用途。

房屋征收部门应当在发布冻结通告的同时书面通知有关部门暂停办理前款所列事项的相关手续。暂停办理相关手续的书面通知应当载明暂停期限。暂停期限最长不超过一年。

房屋征收决定作出后,房屋征收部门应当通知相关部门在项目建设活动结束前停止办理本条第二款所列事项相关手续。

第十三条 冻结通告发布之日起,有下列行为的,不予增加补偿费用:

(一)房屋的析产和过户;



（二）办理户口迁入和分户，但因婚姻、出生、回国、军人退出现役、服刑人员刑满释放等原因必须办理户口迁入的除外；

（三）建立新的房屋租赁关系，分列、变更公有房屋租赁户名；

（四）新设立和变更市场主体登记和事业单位、社会团体登记；

（五）其他导致不当增加补偿费用的行为。

第十四条 房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积、配套设施等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。

被征收人对调查结果有异议的，房屋征收部门应当及时调查核实。

第十五条 征收补偿方案公布前，城管执法部门应当会同自然资源和规划、住房和城乡建设等部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。认定为合法建筑的，应当给予补偿；认定为违法建筑的，不予补偿。

第十六条 房屋征收部门应当拟订征收补偿方案报同级人民政府，由同级人民政府组织相关部门论证后予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于三十日。

征收补偿方案包括以下内容：

（一）房屋征收与补偿的法律依据；

（二）房屋征收目的；

（三）房屋征收范围；

（四）房屋征收部门、房屋征收实施单位；

（五）房屋征收补偿的签约期限；

（六）房屋征收补偿方式和计算方法；

（七）用于产权调换房屋的基本情况；

（八）奖励和各类补助标准；

（九）搬迁过渡方式、过渡期限；

（十）其他事项。

第十七条 市或区人民政府将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

因旧城区改建需要征收房屋的，超过百分之五十的被征收人认为征收补偿方案不符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》《山东省国有土地上房屋征收与补偿条例》和本办法规定的，市或区人民政府组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。

第十八条 征收补偿费用主要包括用于货币补偿的资金和用于产权调换的房屋。

用于货币补偿的资金和补助、奖励等费用应当在房屋征收决定作出前足额到位、专户存储、专款专用。

用于产权调换的房屋在交付时，应当符合国家质量安全标准，并产权清晰，无权利负担。

第十九条 市或区人民政府作出房屋征收决定前，房屋征收部门应当按规定组织进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，由政府常务会议讨论决定。

第二十条 市或区人民政府应当自作出房屋征收决定之日起三日内在房屋征收范围内发布公告。公告应当载明征收补偿方案和权利救济途径等事项。

房屋征收部门及相关部门和单位应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。

### 第三章 补偿

第二十一条 征收补偿方式包括货币补偿和产权调换。

第二十二条 对被征收人的补偿包括：

- （一）被征收房屋的价值；
- （二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置费用；
- （三）因征收房屋造成的停产停业损失。

被征收房屋价值中包括房屋装饰装修价值以及附属于该房屋的国有土地使用权的价值。

第二十三条 因旧城区改建征收个人住宅，被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的，房屋征收部门应当提供改建地段或者就近地段的房屋。

第二十四条 被征收房屋和用于产权调换房屋的价值，应当由经依法备案的房地产价格评估机构评估确定。评估时点为房屋征收决定公告之日。

房屋征收决定作出前，可以提前实施预评估。预征收评估机构可以按规定程序转为征收评估机构。房屋征收评估具体实施办法，由市房屋征收部门依法制定。

第二十五条 被征收的住宅房屋，补偿价值按照其所处区位新建普通商品住宅市场价格，结合被征收房屋建筑结构、层次、朝向、新旧程度和装饰装修情况等因素评估确定。

第二十六条 征收住宅房屋实行产权调换的，产权调换房屋的套内建筑面积一般不得少于被征收房屋的套内建筑面积。

被征收人按照征收补偿方案规定的范围和标准选择的房屋，其公用分摊面积超出被征收房屋公用分摊面积部分的价款由房屋征收部门承担。

被征收人超出征收补偿方案规定的范围和标准选择的房屋，其超出的套内建筑面积及其相对应公用分摊面积的价款按产权调换房屋评估价格计算，由被征收人承担。

第二十七条 被征收房屋实行产权调换的，房屋征收部门应当与被征收人按照本办法规定，结清被征收房屋补偿金额和产权调换房屋价值之间的价款。

第二十八条 征收按政府规定租金标准出租的公有住宅房屋，被征收人与承租人达成协议的，房屋征收部门应当按照双方协议予以补偿；被征收人与承租人未达成协议的，房屋征收部门应当予以产权调换，原租赁关系不变。具体办法另行制定。

第二十九条 被征收人或公有房屋承租人只有一套住宅房屋，且建筑面积小于四十六平方米的，房屋征收部门应当给予最低面积补偿，最低面积补偿标准不少于四十六平方米建筑面积。具体办法另行制定。

被征收房屋和安置房屋存在差价的，应当结清房屋差价款。最低面积补偿标准之内的差价，由房屋征收部门承担；超出最低面积补偿标准对应面积的价款，由被征收人或公有房屋承租人承担。结清差价后的房屋产权归被征收人或公有房屋承租人所有。

房屋征收部门应当将享受前款规定条件的被征收人或公有房屋承租人，在征收范围内进行公示，接受社会监督。

第三十条 被征收非住宅房屋货币补偿价格，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋所处区位类似房地产市场价格。

第三十一条 征收非住宅房屋实行货币补偿的，房屋征收部门应当按照本办法第三十条确定的价值向被征收人支付补偿金。

征收非住宅房屋实行产权调换的，应当符合国家产业政策、土地供应政策和项目规划。具体办法另行制定。

第三十二条 征收按政府规定租金标准出租的公有非住宅房屋，被征收人与承租人达成协议的，房屋征收部门应当按照双方协议予以补偿；被征收人与承租人未达成协议且符合产权调换条件的，房屋征收部门可以进行产权调换，原租赁关系不变；被征收人与承租人未达成协议且不符合产权调换条件的，房屋征收部门应当予以货币补偿。具体办法另行制定。

第三十三条 在征收范围内擅自利用住宅房屋从事经营活动的，按照原房屋产权登记性质认定。

对本办法实施前利用住宅房屋从事经营活动，且营业执照和房屋登记地点一致并且有纳税记录的，按照其实际营业面积，根据纳税时间的长短适当增加补偿。具体办法另行制定。

第三十四条 被征收房屋存在产权纠纷或者使用权纠纷，在签约期限内又未解决的，房屋征收部门应当暂时安置被征收房屋现使用人。

第三十五条 征收设有抵押权的房屋，依照国家有关担保的法律、法规执行。

第三十六条 征收房屋涉及军事设施、教堂、寺庙、文物古迹的，依照有关法律、法规的规定办理。

第三十七条 房屋征收部门应当与被征收人、公有房屋承租人订立房屋征收补偿协议。主要内容包括补偿方式、补偿金额、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限以及违约责任等事项。

第三十八条 被征收人选择货币补偿的，房屋征收部门应当向被征收人支付六个月临时安置费。

被征收人选择房屋产权调换，在过渡期限内自行解决周转用房的，由房屋征收部门按月支付临时安置费；由房屋征收部门解决周转用房

的，不支付临时安置费。因为房屋征收部门的责任延长过渡期限的，对自行解决周转用房的，自逾期之月起临时安置费增加一倍，对房屋征收部门提供周转用房的，自逾期之月起临时安置费按月支付。

房屋征收部门应当向被征收人支付搬迁费。

第三十九条 房屋征收部门应当对按期搬迁、提前搬迁或者选择货币补偿的被征收人、公有房屋承租人给予适当奖励。具体办法另行制定。

第四十条 实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

房屋征收部门给予补偿后，被征收人、公有房屋承租人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的期限内完成搬迁。

任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者以违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人、公有房屋承租人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。

第四十一条 房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，房屋征收部门应当报请同级人民政府依法作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

第四十二条 被征收人、公有房屋承租人在法定期限内不申请行政复议也不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，作出房屋征收决定的人民政府应当催告当事人履行搬迁义务，催告书送达十日后当事人仍未履行搬迁义务的，应当依法向人民法院申请强制执行。

第四十三条 房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿结果在房屋征收范围内向被征收人、公有房屋承租人公开。

审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督。

第四十四条 被征收人或公有房屋承租人签订征收补偿协议并搬迁后，房屋征收部门应当持房屋征收决定、被征收房屋权属证书、被征收房屋清单等相关材料，办理被征收房屋权属证书注销登记手续。

未签订征收补偿协议的，房屋征收部门可持房屋征收补偿决定书、人民法院强制执行裁定书等相关材料，办理被征收房屋权属证书注销登记手续。

办理注销登记手续时，被征收房屋权属证书确实无法收回的，由不动产登记机构公告作废。

#### 第四章 法律责任

第四十五条 违反本办法规定的行为，法律、法规已规定法律责任的，从其规定；法律、法规未规定法律责任的，依照本办法规定执行。

第四十六条 房屋征收部门及相关工作人员在国有土地上房屋征收与补偿工作中不履行职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条 采取暴力、威胁或者以违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十八条 采取暴力、威胁等方法阻碍国有土地上房屋征收与补偿工作，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。



第四十九条 房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者重大差错的评估报告的，依照有关法律、法规规定予以查处。

## 第五章 附则

第五十条 各县国有土地上房屋征收与补偿工作可以参照本办法执行。

第五十一条 本办法自公布之日起施行。2007 年 4 月 19 日市人民政府公布的《济南市城市房屋拆迁管理办法》（市政府令第 223 号）同时废止。本办法施行前已经取得拆迁许可证或者已经依法作出房屋征收决定的项目继续沿用原有的规定办理。需要强制拆除的，应当依法进行。

## 北京经济技术开发区关于加强人才保租房管理的实施意见

京技管发〔2023〕24 号

为进一步贯彻《关于优化住房支持政策服务保障人才发展的意见》（京建法〔2018〕13 号）精神，落实《北京市人民政府办公厅印发〈北京市关于加快发展保障性租赁住房的实施方案〉的通知》（京政办发〔2022〕9 号）部署要求，在亦庄新城全力发展人才保租房的同时，将已配租给入区企业的现有人才政策性租赁住房统一纳入人才保租房管理（下文统称“人才保租房”），统一管理标准，特制定本实施意见。

### 一、适用范围

亦庄新城注册纳税的新一代信息技术、高端汽车和新能源智能汽车、生物技术和大健康、机器人和智能制造、高端服务业、科文融合、数字经济等北京经济技术开发区（以下简称“经开区”）鼓励和支持的各类重点产业企业职工适用本实施意见。

对于建筑业、房地产业、商业、餐饮业等其他行业在经开区纳税的企业，经济贡献或其他贡献由各行业主管部门提出考核标准，另行规定。

根据经开区人才政策认定的人才，可选择按工委、管委会人才支持相关政策承租人才政策性住房，也可选择参照本实施意见承租人才保租房。

### 二、分配标准

#### （一）经济贡献类企业分配标准

1. 对于有纳税的新入区或存量企业，首次申请人才保租房的，按照前一年度每纳税（本文所指税收为全口径税收）1000 万原则上可

申请一套指标作为门槛，结合房源剩余情况报经北京经济技术开发区人才住房工作领导小组（以下简称“领导小组”）同意后进行指标统筹调配。

2. 为鼓励税收增长，对于已经分配过人才保租房又再次提出申请的主体，申请时核查上一年度纳税较再前一年度税收增长情况，每新增 1000 万原则上可新申请一套指标（已享受过的指标不能重复提供），不足 1000 万或保持不变的，不予新增配租指标。自本意见实施开始，将新签或续签的租赁合同期改为 3 年，每 3 年一个周期，由企业行业主管部门核算一次税收情况，三年周期内累计每减少满 1000 万，企业须退出 1 套人才保租房并与经开区住房保障平台公司解除租赁合同。

#### （二）创新培育类企业分配标准

具体配租企业清单及分配标准由营商合作局等行业管理部门负责提供并审核。

#### （三）其他类企业分配标准

有入区协议、经济发展合作协议等文件中直接明确写明支持数量的其他类企业，按照入区协议、经济发展合作协议等文件优先支持。入区协议、经济发展合作协议等文件中支持数量条款中如有“按照经开区公租房或保租房分配政策标准”等前置规定的，按照本实施意见中企业相关标准执行。如有其它约定前提的，入区协议、经济发展合作协议等文件主责部门负责核实相关约定前提完成情况并出具完成证明。

#### （四）承租申请人家庭条件

申请租住员工应为所在企业在职员工（以社保缴纳为依据）并签订正式劳动合同，其家庭成员（包括申请人、配偶、未成年子女）应在亦庄新城范围内无住房。

### 三、房源、租金

未来面向入区企业和服务新城发展的机构单位申请配租的房源主要为经开区住房保障平台公司通过市场化取得土地进行开发建设的人才公寓、市场化收购非居房屋进行改建的人才公寓、市场化趸租的房源等新筹集的人才保租房。

经开区住房保障平台公司自持房源中，纳入经开区管委会配租计划的房源按照市场租金评估价格的 70%向承租人收取租金，租金与市场租金评估价格之间的差额由经开区管委会拨付租金补贴。其余房源由经开区住房保障平台公司按照市场化原则运营，租金经评估确定后报领导小组备案。

经开区住房保障平台公司通过市场化趸租方式筹集房源，制定合理的趸租和配租计划，按照趸租期限内平均趸租价格 70%的标准由经开区管委会统一配租，剩余 30%租金、管理费用及税金、空置期成本由领导小组研究认定后，提请经开区管委会向住房保障平台公司拨付补贴。趸租房源项目、趸租数量、趸租价格、趸租期限、配租对象、配租价格等由领导小组审批。

### 四、退出监管

针对入区企业已经承租的人才保租房等政策性租赁住房，实行新增供给与存量动态调整相结合的原则，领导小组每年定期对承租人资格核定一次，持续加强使用监督违规处理，形成动态调整机制。

#### （一）加强不符合资格情况的处理

##### 1. 不符合资格的情况

- (1) 虚报、隐瞒，骗取人才保租房的；
- (2) 转租、转借或者擅自调换承租住房的；
- (3) 承租期间，承租人在职情况、家庭人口、住房等发生变化，不再符合本实施意见规定的承租资格的；
- (4) 承租单位破产、歇业、注销、注册地、纳税地迁出或不符合本实施意见承租资格的；
- (5) 承租单位未按照有关规定或合同约定履行职责，造成严重后果的；
- (6) 租赁合同期满后，不具备续租资格或未按规定提出续租申请的；
- (7) 其他违反法律法规规定、公租房政策规定的。

## 2. 加强处理工作

对于发现属于不符合承租资格情况的承租人，应在 3 个月内退回所承租房屋，并自发现不符合承租资格之日起按照同区域、同类型住房市场租金评估标准收取租金；逾期仍拒不退回的，经开区住房保障平台公司可以向企业发律师函，向人民法院提起诉讼，要求承租人腾退所租住房，逾期违约金由经开区住房保障平台公司与承租人自行约定。

### (二) 加强承租人资格的复核

对于因承租人家庭成员购买期房或现房等不符合租住条件的，经领导小组批准，经开区住房保障平台公司可以与其签署补充协议，约定承租至期房或现房交房后最长 6 个月的过渡期。过渡期按照竣工交付房屋装修情况确定，其中，全装修成品交房的，至房屋交付后 2 个月止；毛坯交房的，至房屋交付后 6 个月止。过渡期内，承租人按照同区域、同类型住房市场租金评估标准交纳房屋租金。

承租人因退休原因不再符合届时人才保租房配租条件，但其家庭成员在本市均无他处住房的，且该承租人在经开区工作满 20 年的，经领导小组批准后，可申请继续承租住房两个租期（共计 6 年），并按同区域、同类型住房市场租金评估标准交纳房屋租金。对于入区企业职工退休后被返聘人员、年龄超过法定退休年龄的人员、聘用的其他单位退休人员中需承租的，由所在企业提出申请、提供在职证明，并由对应行业主管部门出具意见函，报经领导小组同意后，可以签订租赁合同，按同区域、同类型住房市场租金评估标准交纳房屋租金。

### （三）明确承租单位主体责任

承租单位所属承租人如出现前述不符合资格情况、应退未退等情形，一经发现核实，经领导小组批准后，对该单位采取如下处理措施：

1. 暂停该单位人才保租房住房分配；
2. 责成该单位交回涉及违规的房屋，并对相关责任人依法进行处理。

## 五、附则

本实施意见中规定的各项权利义务应在人才保租房租赁合同中进行约定。

本实施意见由北京经济技术开发区管理委员会负责解释，自发布之日起试行。

## 安徽省自然资源厅 安徽省农业农村厅关于印发《安徽省耕地耕作层剥离利用实施意见（试行）》的通知

皖自然资耕(2023)2 号

各市、县自然资源和规划局、农业农村局：

为落实最严格的耕地保护制度，保护利用好耕地耕作层土壤，进一步推进耕地质量的保护和提升，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《安徽省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等规定，制定《安徽省耕地耕作层土壤剥离利用实施意见（试行）》，请认真贯彻执行。

安徽省自然资源厅 安徽省农业农村厅

2023 年 10 月 23 日

### 安徽省耕地耕作层土壤剥离利用实施意见（试行）

#### 一、总体要求

以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，全面落实最严格的耕地保护制度，将耕地耕作层土壤剥离利用作为保护和提高耕地质量的重要手段，通过建立一套涵盖耕地耕作层土壤剥离、运输、存储、管护、利用等全过程的工作制度机制，深入落实耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，切实保障国家粮食安全，为现代化美好安徽建设提供坚实的资源保障。

#### 二、工作主体

##### （一）责任主体。

市、县人民政府负责本区域内耕地耕作层土壤剥离利用工作；县级以上自然资源主管部门负责组织开展耕地耕作层土壤剥离利用管



理和监督具体工作；县级以上农业农村主管部门等相关部门负责协助开展土壤质量调查、指导利用剥离耕作层土壤，参与年度计划论证、实施方案审查、验收等工作。

## （二）实施主体。

按照“谁用地、谁剥离，谁损毁、谁剥离”的原则，确定耕地耕作层土壤剥离的实施主体。其中，城镇村批次用地占用耕地的，实施主体是项目所在地县级人民政府；单独选址项目占用耕地的，实施主体是项目建设单位；矿产资源开采压占、挖掘导致耕地沉陷和损毁的，实施主体是矿山企业。

剥离耕作层土壤利用实施主体是耕作层使用单位。

## 三、剥离范围

耕地耕作层土壤剥离利用应遵循依法依规、科学规范、应剥尽剥、就近利用的原则。非农业建设项目和矿产资源开采依法占用永久基本农田或占用质量等别较高且集中连片优质耕地的，原则上应实施耕地耕作层土壤剥离利用。

有以下情形的，经项目所在地县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门组织充分论证后，确实难以实施剥离的，可酌情不实施：

- （一）耕作层土壤已被严重破坏或被污染不适宜耕作的；
- （二）25 度以上陡坡地、重要水源地 15 度以上坡地，耕地面积小于 1 亩的，耕地质量等别十等以下（不含十等）的；
- （三）涉及国家安全、军事、抢险救灾等急需临时占用的；
- （四）其他经论证不需要实施的。

## 四、实施流程

（一）年度计划编制与审批。县级自然资源主管部门会同农业农村等部门，综合考虑耕地耕作层土壤剥离和利用项目的布局、规模、

建设时序等，编制行政区耕地耕作层土壤剥离利用年度计划，对耕地耕作层的剥离、运输、存储、管护、利用等工作进行统筹安排，报同级人民政府批准后实施。年度计划应符合国土空间规划，并与相关专项规划充分衔接。在年度计划实施过程中，各地可结合建设项目推进情况，适时调整完善年度计划，逐步实现建设项目全覆盖。

（二）实施方案编制与审批。建设占用耕地在土地供应前、新设或延续采矿权前，实施主体应参照《耕作层土壤剥离利用技术规范》（TD/T 1048-2016）编制耕地耕作层土壤剥离实施方案。耕地耕作层土壤剥离实施方案应包括项目概况、编制依据、土壤调查、剥离、运输、验收、存储、管护、利用、投资估算、实施计划、保障措施等内容。需集中堆放的，需在方案中明确水土保持和培肥措施，切实提高耕作层质量。矿山企业应加强开采过程的动态监测，在耕地损毁前，组织编制方案。临时占用耕地开展耕作层土壤剥离的，建设单位在编制临时用地复垦方案时，要将耕作层土壤剥离作为必要章节纳入复垦方案编制内容，明确耕作层土壤剥离的厚度、面积、堆放位置、水土保持措施等。市、县人民政府申请办理农用地转用和土地征收，涉及耕地耕作层土壤剥离的，要在用地申请文件中说明耕地耕作层土壤剥离方案编制情况和实施工作安排。实施方案由县级自然资源主管部门联合农业农村等相关部门组织相关专家进行审查论证，专家组应出具结论性审查意见，论证通过后报市级自然资源主管部门备案。

（三）耕作层土壤剥离实施。城镇村批次建设用地占用耕地由所在地县级人民政府在供地前组织实施耕作层土壤剥离，单独选址项目占用耕地由项目建设单位在用地动工建设前实施耕作层土壤剥离，矿产资源开采沉陷损毁耕地由矿山企业在用地动工建设前实施耕作层土壤剥离。耕作层土壤剥离应按照通过市级自然资源主管部门备案的

实施方案实施。耕作层土壤剥离及运输过程中，应采取水土保持和扬尘防治措施，防止土壤和环境污染。

（四）剥离耕作层土壤存储。剥离耕作层土壤利用应综合考虑存储、管护、运输等因素，做到剥离和利用紧密衔接，鼓励即剥即用、就近利用。剥离的耕作层短期内无法利用的，剥离实施单位应将其运至临时堆放点集中存储。临时堆放点由县级人民政府统一设置，应根据乡镇、街道分布和实际需要进行合理布局，存储的耕作层由所在地县级人民政府统一管理。临时堆放点设置，应综合考虑运距、利用成本及对周边环境的影响等因素，优先使用存量建设用地或未利用地，避让永久基本农田、生态保护红线、水源地等。

（五）剥离耕作层土壤利用实施。剥离耕作层土壤利用由县级人民政府负责监督实施主体按照年度计划和实施方案进行合理安排利用。剥离耕作层土壤主要用于补充耕地质量提升、劣质耕地的土壤改良、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩拆旧区复垦和矿山开采沉陷区土地复垦以及临时用地复垦等项目，确实无法用于耕地质量提升的，可用于城市绿化等项目。新立项实施的土地整治、耕地恢复等各类项目涉及新增耕地的，在项目验收前，原则上应实施剥离耕作层土壤利用。

（六）组织验收。耕地耕作层土壤剥离完毕后，项目实施主体应及时向县级自然资源主管部门提出验收申请。耕作层土壤剥离验收可根据工作需要分区、分段、分期申请。验收资料主要包括验收申请、施工记录、运输存放管护资料、土壤使用记录资料、使用前后影像数据等。县级自然资源主管部门组织农业农村、生态环境、财政等领域专家，依据年度计划和实施方案，对耕作层土壤剥离项目进行验收，专家组应出具结论性验收意见，县级自然资源主管部门根据专家意见

出具验收文件。

## 五、强化保障

（一）加强组织领导。市、县人民政府负责本辖区耕地耕作层土壤剥离利用组织领导工作，自然资源主管部门、农业农村主管部门要会同相关部门积极参与，协调联动，根据通知要求，结合本地实际，制定实施意见或实施办法，建立健全耕地耕作层土壤剥离实施、监管、竣工验收、利用、资金管理等相关制度。

（二）明确经费保障。建设占用耕地耕作层土壤剥离实施方案编制、剥离、运输、存储、利用等费用应纳入城镇村批次建设用地土地取得成本、单独选址项目投资预算和矿山开采成本。年度计划编制经费、将存储的耕作层运至无偿使用耕作层的项目地点的费用由县级人民政府保障。有偿使用耕作层的运输费用，由耕作层使用方承担。鼓励各级人民政府充分运用新增建设用地有偿使用费等经费来源，建立建设占用耕地耕作层土壤剥离利用奖补机制，加大财政保障力度。

（三）强化目标考核。将耕地耕作层土壤剥离利用工作情况纳入《安徽省土地节约集约利用综合改革试点评价考核办法》，对实施耕地耕作层土壤剥离利用并取得良好成效的市、县进行考核加分，同时，在安排耕地保护相关资金时适当予以倾斜。利用剥离耕作层土壤实施土地整治项目产生的补充耕地指标，优先安排交易。

（四）严格监督管理。市、县要严格按照耕地耕作层土壤剥离利用相关法律、法规、技术标准的要求组织开展工作，加强监督管理，做到应剥尽剥，规范做好剥离耕作层土壤的存放，引导提升耕作层的利用效率。同时，要防范风险，对以耕作层土壤剥离之名，行盗采、取土之实等行为要严肃查处。

（五）营造良好氛围。各地开展耕作层土壤剥离工作时，要积极

与规划、建设、补充耕地、土地复垦等工作相衔接，探索建立耕作层土壤剥离与利用信息管理平台，及时上传剥离信息和利用需求，提高利用效率，节约运输成本。各地要综合运用多种形式和途径，广泛宣传耕地保护的极端重要性，宣传耕地耕作层土壤剥离利用政策要求，进一步营造全社会关心、支持耕地保护的浓厚氛围。要善于总结推广耕作层土壤剥离利用工作的好经验、好做法。

## 广州市规划和自然资源局关于印发《广州市建筑工程容积率计算办法》的通知

穗规划资源规字〔2023〕8 号

各相关单位：

现将《广州市建筑工程容积率计算办法》印发给你们，请遵照执行。执行中遇到的问题，请径向市规划和自然资源局反映。

广州市规划和自然资源局

2023 年 11 月 9 日

### 广州市建筑工程容积率计算办法

第一条 为推进高质量发展、绿色低碳可持续发展，进一步优化营商环境、促进科创研发、助推制造业立市，打造宜居、韧性、智慧城市，延续历史文脉、增加民生福祉，规范规划管理中建筑工程容积率计算，根据《民用建筑通用规范》（GB55031）、《建筑工程建筑面积计算规范》（GB/T50353）、《广州市城乡规划技术规定》等国家标准及规章的规定，结合国家省市相关政策要求与本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内城乡规划管理中的建筑工程容积率计算，适用本办法。

第三条 建筑工程设计应符合相关规范要求，且设计合理。规划管理建筑工程建筑面积的计算，应当按照《民用建筑通用规范》（GB55031）、《建筑工程建筑面积计算规范》（GB/T50353）执行。建筑工程面积指标应当分列建筑面积和计算容积率建筑面积。

第四条 在核定建筑工程容积率时，下列情形不计入容积率建筑面积：

（一）建筑物屋顶的梯屋、电梯机房、水箱间、人防报警间，或提供不小于屋顶面积 60% 用作公共活动区时一体化设计的梯屋及设备设施用房，且上述建筑面积累计不大于屋顶面积 25% 时。

（二）建筑物避难层中的避难空间，城市公共通道、地下公交站场、轨道交通地下车站和区间及其专用附属设施（除商业设施外）、地下机动车库、地下非机动车库、非平战结合的人防工程和地下市政公用设施及地下设备用房等地下空间。

（三）符合本办法规定的建筑公共开放空间及其交通附属设施（含专用楼梯、电梯及坡道）。

（四）既有房屋为满足安全疏散、改善垂直交通等而增设必要的消防楼梯、连廊、无障碍设施、电梯等配套设施用房。

（五）符合现行法律、法规、规章规定并经住房和城乡建设主管部门认定的因实施绿色建筑技术而必须增加的建筑空间。

（六）供隧道管理使用的供配电用房、供电动车充电设施的专用配电房、住宅区内独立设置的公用配电房、设置在住宅建筑首层及以上的公用配电房。

（七）市政、交通设施上盖综合开发项目的盖下市政、交通设施及其与上盖建筑之间的结构转换层，盖上停车库及其地面疏散楼梯间等附属设施。

（八）符合本市有关规定不计算容积率的停车场（楼）、文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑、工业遗产建筑等。

（九）建筑外墙面抹灰、装饰面、镶贴块料面层、装饰性幕墙。

（十）其他法律、法规、规章等规定的情形。

第五条 住宅、商业、办公、工业建筑的公共开放空间及其交通附属设施（含专用楼梯、电梯及坡道）应当按照下列规则计算容积率：



（一）住宅、办公、商业、创新型产业建筑位于建筑物首层（含位于坡地与相邻室外广场平缓相接的情形）的建筑公共开放空间不计入容积率；上述情形以外的建筑公共开放空间，其累计建筑面积大于本栋建筑规划核定计算容积率总建筑面积 5% 的，超出部分应按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

（二）工业建筑（创新型产业建筑除外）首层（含位于坡地与相邻室外广场平缓相接的情形）的建筑公共开放空间不计入容积率，上述情形以外的建筑公共开放空间按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

（三）住宅、办公、商业、工业建筑利用架空空间作为建筑公共开放空间不计算容积率建筑面积的，其层高应不小于 4.5 米，且架空开敞面累计长度应不小于架空空间周长的 40%，并应当符合下列要求：

1. 纯住宅建筑首层除必要的垂直交通空间、入口大堂及设备设施用房外应整层架空；其他类型建筑首层（含位于坡地与相邻室外广场平缓相接的情形）的单个架空空间面积应不少于 150 平方米，其临开敞面进深应不小于 4.0 米；

2. 位于建筑物裙房与塔楼之间的架空楼层除必要的垂直交通空间及设备设施用房外应整层架空；

3. 办公、商业、创新型产业建筑位于塔楼中间层的单个架空空间面积应不少于 300 平方米，其临开敞面进深应不小于 4.0 米。

前款第三项情形以外的住宅、办公、商业、工业建筑的公共开放空间，按其水平投影面积的一半计算容积率建筑面积，其中住宅、办公、商业、创新型产业建筑首层（含位于坡地与相邻室外广场平缓相接的情形）以外的建筑公共开放空间，折算后应纳入前款第一项建筑

公共开放空间的比例控制要求。

第六条 建筑半开敞空间按其水平投影面积的一半计算容积率建筑面积，其中住宅、商业、办公、工业建筑的半开敞空间应当按照下列规则计算容积率：

（一）住宅建筑的半开敞空间进深不大于 2.4 米，其中满足连续开敞率不低于 40%的主景观阳台不限制进深，且半开敞空间水平投影面积之和不超过住宅套内（含半开敞空间水平投影面积）建筑面积 20%的，按其水平投影面积一半计算容积率建筑面积。进深或面积比例超出上述规定的部分，按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

高品质生活区的住宅建筑，其半开敞空间按水平投影面积一半计算容积率建筑面积的比例上限可适当提高，由规划和自然资源部门在土地出让前组织规划条件论证，根据论证结果确定比例。

（二）商业、办公、创新型产业建筑每层的半开敞空间水平投影面积之和不超过该层（含半开敞空间水平投影面积）建筑面积 5%的，按其水平投影面积一半计算容积率建筑面积。面积比例超出上述规定的部分，按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

（三）工业建筑（创新型产业建筑除外）的半开敞空间按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

第七条 建筑层高不超过层高基准值的，按该层水平投影面积 1 倍计算容积率建筑面积，超出基准值部分以每 2.2 米为单位累进增加 1 倍计算容积率建筑面积。倍算的计算规则具体详见本办法附件《广州市各类建筑计算容积率建筑面积层高标准表》。

套内建筑面积超过 144 m<sup>2</sup>的复式住宅，其客厅、起居室挑空部分层高不大于 7.2 米时，水平投影面积不大于套内各层平均水平投影面积 30%且不大于 50 m<sup>2</sup>的按 1.5 倍计算容积率建筑面积，超出部分按

2 倍计算容积率建筑面积。当其客厅、起居室挑空部分层高大于 7.2 米时,超出部分以每 2.2 米为单位累进增加 1 倍计算容积率建筑面积。

对层高有特殊要求的空间,如建筑的门厅、大堂、中庭、采光厅等公共部分和电影院、大型会议厅、宴会厅、展览厅、指挥监控中心以及有特殊工艺需求的工业建筑和仓储、物流建筑等,按其水平投影面积计算容积率建筑面积。

第八条 本办法未规定的情形,按照《民用建筑通用规范》(GB55031)、《建筑工程建筑面积计算规范》(GB/T50353)需计算建筑面积的,应当按其建筑面积计算容积率面积。

城乡规划有特殊要求的应按照经批准的城市设计和规划条件执行。对公共环境品质有提升的建筑创新设计,对建筑层高、公共开放空间等有特殊要求的,可以由规划和自然资源部门组织进行专题研究或者专家评审,根据研究或评审结果确定容积率的计算。

第九条 本办法中部分术语解释如下:

(一) 计算容积率建筑面积:指建设用地内需计入容积率指标的建筑面积。

(二) 避难空间:用于人员暂时躲避火灾及烟气危害的空间,不包含电梯间、楼梯间、电梯前室、楼梯前室等垂直交通空间以及设备用房。

(三) 半开敞空间:有永久性顶盖,且至少有一边除护栏外没有任何围护结构的开敞平台,如建筑的阳台、入户花园、空中花园、设备平台、活动平台、挑廊、结构内的花池或者空调搁板、平台式的花池或者空调搁板等。

(四) 半开敞空间进深:半开敞空间上部永久性顶盖投影线外缘至外墙边缘的最大垂直距离。

（五）住宅套内建筑面积：由套（单元）内的房屋使用面积、套内墙及柱体面积、套内的半开敞空间水平投影面积及为套内服务的烟囱、通风道、管道井的面积组成。其中各套之间的分隔墙和套与公共建筑空间的分隔等共有墙，均按水平投影面积的一半计入套内墙体面积。外墙（包括山墙）以及套内自有墙体按水平投影面积全部计入套内墙体面积。

（六）创新型产业建筑：是指区别于传统产业建筑，供人们从事各类创新型产业、创意产业和生产性服务业等的建筑。

（七）建筑公共开放空间：是附属建筑物，具备边界开放与便捷的公共可达条件，面向公众或者不特定业主全天候免费开放的公共空间，包括架空层、屋顶花园、骑楼、过街楼、架空走廊、空中连廊、檐廊、挑廊、景观亭廊等，但不包括住宅建筑位于塔楼中间层的单个架空空间。其中廊道空间的宽度应结合建筑功能按人流疏散需求设置。

（八）集中大型商业建筑：商业功能集中布置的，任一楼层建筑面积不小于 5000 平方米或总建筑面积不小于 20000 平方米的商业建筑。

（九）公用配电房：指需移交供电部门的 10kV（20kV）及以下电压等级的供配电设施，包括开关房、综合房、公变房、低压房等。

（十）阳台连续开敞率：指阳台位置连续的开敞面长度占阳台周长的比值。若设有作为阳台竖向受力构件所必需的结构柱时，仍视为连续开敞但结构柱尺寸不计入开敞面长度。

（十一）主景观阳台：住宅套内仅限设置一个结合起居室（厅）的凸阳台，阳台内设有必需的竖向受力结构柱时可视为凸阳台。采用局部内凹阳台设计时，内凹部分进深不超出外凸部分进深一半的，按其水平投影面积的一半计算容积率建筑面积，超出部分按水平投影面

积计算容积率建筑面积。

（十二）结构转换层：对于市政、交通设施上盖综合开发项目，指盖下市政、交通设施与上盖建筑因平面使用功能不同、采用结构类型与形式不同，而用于设置转换结构构件的楼层，不作为其他功能使用。

第十条 本办法自 2023 年 11 月 9 日起施行，有效期五年。《广州市规划管理容积率指标计算办法》（穗国土规划规字〔2018〕9 号）同时废止。办法发布实施前已办理规划条件核实的建设工程，其容积率计算按原办法执行。

## 二、新闻速递

### 上海律协不动产征收（动迁）专业委员会召开不动产征收案件最新裁判动向研讨会暨委员会 2023 年度年终总结会

2023 年 11 月 17 日下午，上海律协不动产征收（动迁）专业委员会（以下简称“征收委”）在北京炜衡（上海）律师事务所召开不动产征收案件最新裁判动向研讨会暨委员会 2023 年度年终总结会。本次会议由委员会主任马永健律师主持。征收委特邀征收委分管领导、上海市百汇律师事务所主任邹甫文律师，北京市炜衡（重庆）律师事务所主任隋宜径律师参加本次会议。征收委主任马永健律师、副主任郑震捷、高兴发、张崇华律师，委员、秘书等共计 40 余人参加了本次会议。

此次会议的第一环节为不动产征收案件最新裁判动向研讨，张崇华律师以《浅谈征收利益分割审判要素化》为题进行了主题分享。随着上海经济的不断发展，城市的变化日新月异，征收利益分割纠纷数量也在不断增长。张律师指出，对于涉及公有住房的征收补偿利益分割案件，在处理时应当从房屋性质出发，注意以下几点：认真领会上海市高级人民法院《关于房屋动拆迁补偿款分割民事案件若干问题的解答》，结合当前征收工作实际情况准确认定同住人；准确把握公有住房的公有性质，突出保障功能；深入了解房屋来源及居住历史，体现平衡分配。

张律师认为，律师在代理相关案件时，需对主体、管辖、标的进行程序审查，对被征收房屋情况、征收利益组成情况、征收利益控制情况、户籍登记以及迁移情况、当事人意见、各当事人在被征收房屋

内居住情况、各当事人享受拆迁安置或住房福利情况等事实进行调查。

法院在处理征收利益分割案件时，裁判规则要点包括：承租人认定、同住人认定的一般规则、拆迁安置认定、住房福利认定、利益分配指引。张律师认为，由于征收类案件情况复杂，各当事人家庭情况千差万别，难以确定一个完全恒定的标准，希望这次主题分享能够成为一个契机，引起各位的关注和思考，为各位律师提供最新的办案思路。

与会律师就近期代理的征收利益分割案件裁判动向进行了热烈的讨论，与会律师分享了上海各区法院最新处理的案件结果，并就办案经验、成果进行了交流、共享。

会议第二环节为征收委 2023 年度年终总结会。马永健律师表示，征收委各位委员专业、认真、团结，自征收委成立以来，通过委员们的不断努力，征收委共举办活动 60 多场，提交案例和专业论文 150 多篇，举办了 30 多场专业讲座，在不动产征收领域进行了深入的研究和交流，在城市更新领域展开了丰富的活动，举办了数次跨行业、跨领域的深度调研，关注立法动态，注重对最新政策、理论的学习和讨论。汇集了征收委全体委员智慧结晶的《国有土地不动产征收案例汇编》也已纳入律协文丛，并已报法律出版社出版。征收委还完成了《律师办理上海市国有土地上房屋征收与补偿法律业务操作指引》。“征收实务研究”公众号也在各位委员、编辑的支持下运行良好。

截至本次会议，征收委在 2023 年共举办内部活动 4 次，对外交流 4 次，发布活动简讯 10 篇；发布法讯 11 篇；发布专业论文及案例 20 篇。截至 2023 年 11 月 17 日，本年度征收委在 53 个专业委员会活动积分排行榜上排名第 14 位，取得了较好的成绩。

希望征收委在 2024 年能够做好《国有土地不动产征收案例汇编》

出版后的宣传与发布工作；进一步联合律协其他专业委员会，就不动产征收、旧区改造、上海城市更新等课题进行跨行业的交流与探讨，并进行实地调研；继续与其他地区的律师就城市更新课题进行交流，学习、借鉴城市更新律师实务。马律师再次感谢各位委员的辛苦付出，征收委 4 年来完成了成绩斐然的答卷，也希望日后各位律师能够继续潜心钻研业务，提升执业能力和专业能力，成为专家型的律师。

武顺华、李登川、李维世、周文宣律师荣获 2023 年度杰出贡献奖；王览、焦士雷、吴伏曦、常敬泉、李刚、许伊音、秦志刚、方燕、金毓、林琴、陈秋月律师荣获 2023 年度突出贡献奖；王秉彦、陈元奇、李甲三、王文琴、黄超宇、许建斌、李克垣、王垚翔、占健明、焦玉同、顾剑栋律师荣获 2023 年度优秀委员奖。

回顾征收委 4 年来的工作，郑震捷副主任感慨颇深。各位委员在不动产征收和城市更新领域研究深入，虽然本届征收委的工作即将圆满结束，但希望各位委员能够继续加强交流与互动。随着城市更新项目的推进，旧改业务量减少，但是在后旧改时代，调解中心以及信访维稳等工作急需律师的参与，希望各位律师能够在这些领域进行业务开拓，继续为上海城市更新和旧改作出贡献。4 年来与马永健律师、高兴发律师、张崇华律师、各位委员的配合默契，工作开展顺利，希望日后能够继续与各位律师保持良好的友谊和合作。

高兴发副主任认为此次会议就征收利益分割案件裁判思路的最新动向进行了分享，收获颇丰。征收委各位律师专业性非常强，4 年来委员会开展了各项活动，研究成果显著。通过 4 年来与各位律师的交流学习，相信各位的办案经验和执业水平都得到了长足的进步。在明年换届之前，相信征收委还可以做很多事情，也希望各位委员能够继续齐心聚力，共同进步。



张崇华副主任表示，非常荣幸能够在征收委担任副主任的职务。作为年纪较轻的副主任，在 4 年中跟征收委各位律师学习了很多，在律师的专业性，管理能力，以及大局观上都有了长足的进步。征收委一直保持高度专业性，在业务指引、案例分析、案例汇编等工作的开展上，得到了各位委员的全力支持。希望大家能够继续以专业委员会委员的身份积极参与律协的各项业务活动，也希望能够与各位律师在日后多交流、多互动。

邹甫文律师作为征收委的分管领导，对征收委 4 年来的工作进行了高度评价。邹律师表示，4 年时间过得很快，非常荣幸能够与征收委一起完成了很多的工作。作为专业委员会，在业务研究方面就是要出成果，发挥委员在专业领域内的引领、指导作用。征收委在专业引领方面聚焦专业热点、难点问题，站在法律研究的最前沿，从委员参与度、工作成果来说，征收委真正做到了研究疑难案件、推动适法统一、提升律师专业素质和办案水平、规范和指引律师办理征收业务，这点难能可贵。并且征收委一贯保持着良好的工作氛围，各位委员有着极强的归属感，各项活动都积极报名、踊跃参与，这点非常难得。相信各位律师这 4 年来在无私奉献的同时也收获良多。邹律师表示会一直关心、关注各位律师日后的成长，会继续在台下为各位的进步与成绩鼓掌。相信这不是终点，也希望日后在各个领域与大家有更多的交流。

# “工业风”与“人文景”交相辉映：上海杨浦创建“生活秀带”国家文物保护利用示范区

2023-11-17 来源：上海规划资源

新华社客户端上海 11 月 16 日电（记者 李荣）“全方面摸底、全要素保护、全方位赋能、全周期管理、全民性参与”。上海杨浦，以“生活秀带”为主题，入选首批国家文物保护利用示范区创建名单。如今，面对文物保护利用之问、城区发展之问、人民城市建设之问，上海杨浦科学实施区域文物资源、工业遗产集中连片有效保护和合理利用，推动文物保护利用与城市有机更新、产业创新升级、文旅融合发展的协同互进。

## 一、延续根脉 重现风貌

杨浦位于上海中心城区东北部，“百年大学”“百年工业”“百年根脉”“百年市政”的历史文化底蕴，造就了这方水土。杨浦滨江沉淀下了“世界仅存的最大滨江工业带”的城市肌理。

上海杨浦“生活秀带”国家文物保护利用示范区的建设范围，覆盖杨浦滨江 15.5 公里区域，总面积约 15.6 平方公里，涵盖了杨浦 60%以上的不可移动文物资源，包括全国重点文物保护单位 2 处，市级文物保护单位 4 处，区级文物保护单位 5 处，区级文物保护点 43 处，优秀历史建筑 19 处。其中各类工业遗产最为突出，呈现时间早、类型多、分布广、规模大的特点，这些宝贵的历史文化遗产，赋予了杨浦城市水岸独特的精神气质和神韵。

从保护利用文物建筑，到保留更新工业遗产。上海杨浦做到了“四个保护”：

——落实整体保护。尊重原有环境的肌理和历史印记，将杨浦滨

江南段 5.5 公里作为连续不间断的工业遗存博览带，落实整体性保护，对 26 万平方米的工业遗产全面厘清底数。加强文物保护利用研究，集中力量做好滨江中北段发展规划。

三年来，核定公布黄浦码头旧址等 3 处为区文物保护单位，登记公布明华糖厂仓库旧址等一批工业遗产作为区文物保护点，一大批工业文明特色元素在滨江水岸空间得以保留传承，延续杨浦滨江“素颜”工业之美。

——升级精准保护。采取修旧如旧、原汁原味保护修缮的原则，让满载匠心的一砖一瓦、一梯一窗、一榀一墙重现文物建筑的往日光华。科技赋能、模式创新，在全国重点文物保护单位的杨树浦水厂深度处理改造工程中，引入 BIM 技术，实现操作全真模拟，精准预测实施效果；编制“保护图则”，对“待转型”的杨树浦发电厂（上海市文物保护单位）厂区内工业物件、设施设备、厂区建筑等，逐一进行全景解析、记录、甄别，以科学态度、绣花功夫实施工业遗产的精准保护。

——开展抢救性保护。随着城区功能转型和滨水空间更新，原位于示范区中的大部分工厂、车间等，基本已停产或搬迁。抓紧时间，评估工业遗产档案资料安全现状，开展上海船厂等 12 处重要工业遗产档案资料的抢救工作，已完成英商怡和啤酒厂档案资料的抢救性保护；对杨树浦煤气厂等 6 处采取预防性保护，完成历史图纸 2000 余张、历史照片 1500 余张的数字化归集。

——延展口述史保护。聚焦工厂、工匠、工艺等主题，邀请曾在杨浦滨江生活工作的老劳模、老专家、老职工代表、开发建设者代表，以及直接参与滨江开发、规划的资深专家学者代表，采用面对面访谈形式，以亲历者“口述历史”的方式，从不同视角透析杨浦滨江变“工

业锈带”为“生活秀带”的发展历程，加强对工艺流程、生产过程等非物质遗存的深入研究和保护。

## 二、焕新生长 重塑功能

“历史感、智慧型、生活化、生态性”，这是上海杨浦示范区的规划理念。“以用促保”，拓展文物活化利用的深度广度，打造一批兼具烟火味和书卷气、人文景和科技流、活力源和国际范的多元创新空间，让可见的历史痕迹和充满现代活力的气息在这里共生并存。

导入新兴业态，深化产城融合。目前杨浦滨江已经集聚美团、抖音、B站、中交、中节能等国内外知名头部企业，吸引投资总额超千亿元，预期到2025年，将汇集30家以上在线新经济头部企业、3000家以上创新型企业，产业规模超过3000亿元。同时，对工业遗产精心设计巧利用，筑巢引凤让海内外高层次创新创业人才近悦远来，到2026年，杨浦滨江南段将有270万平方米“商办体量”投入使用，27万创新创业人才将汇聚于此。推动功能转型，赋彩现代生活。百年船坞拥抱百年古船，长江口二号古船博物馆落户示范区核心区域，未来将建成具有世界影响力的古船博物馆、全球一流水下考古的研究中心、国际航运贸易中心的展示窗口、人民城市生活秀带的文化地标。

永安栈房旧址西楼变身世界技能博物馆，这一重磅级博物馆已于2023年11月7日免费向社会公众开放，一站式了解世界技能的过去、现在和未来。

现存唯一成套的“两万户”长白228街坊，更新打造为“15分钟社区生活圈”样板街坊，并将建成开放“上海工人新村建设展示馆”，曾经的工人新村又以崭新姿态重回人们生活。

## 三、激活要素 重赋价值

把最好的资源留给人民、以更优的供给服务人民

上海杨浦激活各类要素资源，正走出一条具有杨浦特色的工业遗产保护和活化利用之路，探索机制创新，着力破解瓶颈难题，在深化工业遗产甄别评估技术路径、探索分类运营管理等方面，落地“细化规范”，系统提升工业遗产集成连片保护利用能级水平。

以最小干预、最大程度保留保护为原则，在工业遗产保护利用中践行绿色发展理念，构建成片风貌区域的低碳发展体系。杨树浦电厂遗迹公园、“绿之丘”等项目，以其独特的工业历史印记、良好的景观呈现获得市民青睐，原本封闭空间转型为开放的生态公共空间。

通过保留工业厂区原生植物景观带，加强废旧工业设施部件再利用，引入水污染防治、资源循环利用等绿色低碳技术应用，充分尊重滨江原生态，让自然风光和人文景观相得益彰。

目前，杨浦滨江南段公共绿地已建成开放 21.6 万平方米，有鸟类 30 多种，生态多样性显现勃勃生机。

政府引导、公众参与、法治保障，上海杨浦正在形成“人人都是文物工作保护者、参与者、协力者和共享者”的生动局面。更多的社会资源，赋能国家文物保护利用示范区创建，与“世界会客厅”全域旅游特色示范区、公园城市先行示范区、儿童友好公共空间示范区、无障碍创新示范区等创建“聚力汇能”，以工业遗产为特质，将公园形态与城市空间有机融合，建设开放、创新和包容的无障碍环境，构建全龄友好、平等融合、人人共享的城市滨水空间，感受人民城市的温暖表情。

## 汇聚众智，共议城市更新背景下上海历史风貌保护与发展

2023-11-17 来源：上海规划资源

近日，根据“上海 2035”总规实施评估及动态维护方案推进计划，“上海历史文化名城保护专项规划（暨“上海 2035”总规历史文化名城保护发展实施评估及动态维护方案）及《上海历史文化风貌区（历史文化街区）保护更新技术指南》”专家咨询会成功举办。会议由市规划资源局风貌处牵头组织召开，市规划资源局总规处、乡村处、市文旅局、市房管局等相关部门配合参与，市规划院、同济规划院、同济大学、中规院上海分院、华建历保院、中建科上海中森等参编单位共同参加。

本次会议由市规划院名城研究中心代表联合编制团队汇报上海历史文化名城保护动态维护方案（以下简称“名城规划”）和历史文化风貌区保护更新技术指南（以下简称“技术指南”），中国科学院院士郑时龄、同济大学建筑与城市规划学院教授周俭、中国城市规划设计研究院副总规划师张广汉、清华大学教授吕舟、中国城市史研究会会长熊月之、华东建筑设计研究院有限公司总建筑师张俊杰、上海交通大学设计学院副院长曹永康、中国建筑设计研究院副总建筑师柴培根等专家就研究成果进行点评。

会上，专家们一是肯定了名城保护专项规划编制内容的完整性与系统性，也从文化价值体现、历史城区界定和划分以及保护要素管控机制方面提出建议。对于上海的文化价值体现，熊月之会长认为应强调上海地方特色和加强重点要素挖掘，突显上海衔接国际的重要地位，吕舟教授呼吁“以点扩局，以线串联”，表达好上海文化价值，讲好上海故事；对于历史城区界定和划分，张广汉副总规划师认为还需加

深历史城区尺度和格局方面的研究，周俭教授提出需再探讨历史城区的划分；对于保护要素管控机制，柴培根副总建筑师强调要用“动态”的维护机制管理城市的动态演进和更新，曹永康副院长认为应加强对要素监测的管控力度。二是认为技术指南内容全面、有新意，建议立足于系统性、可持续性和可操作性等方面进一步完善成果。对于体系构建，郑时龄院士建议“遵循原有框架，扩充既有内容”，柴培根副总建筑师认为要兼顾分区划分的“系统性”及城市的“多样性”；对于分级分类原则，郑时龄院士强调要协调保护与更新的问题，曹永康副院长认为要增加风貌区价值特色的差异化分析与定义，明确不同措施针对的建筑类型；对于技术统筹，张俊杰总建筑师提出要“聚焦中观层次，强调动态更新”，加强技术指南的实操性。

下一步市规划资源局将牵头组织联合编制团队，抓紧推进形成历史文化名城保护专项规划核心工作成果，紧密衔接“上海 2035”总规实施评估及动态维护方案推进工作。

## 三、征收实务

### 提前收回国有土地使用权的相关法律问题

高兴发律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会副主任

#### 一、问题的提出

根据《土地管理法》等法律法规之规定，建设项目使用国有土地，一般通过有偿使用和划拨两种用地方式。有偿使用国有土地，均有规定年限；划拨用地未规定使用年限，在依法收回土地使用权前可持续使用。然而，近三十年中，我国的经济发展日新月异，带来城市建设的迭代升级较快。因城市建设的需要、规划的调整以及产业的发展等，需要提前收回国有土地使用权，以为新的建设项目供应土地；在土地使用权人未按国有土地有偿使用合同约定使用土地，出让人亦可依法收回土地使用权。其中必然涉及公权力的正当行使与私权的保护问题，如：如何收回？是否应当给予补偿、如是则应如何补偿？因此，如何依法合规地提前收回国有土地使用权在现行法律框架下具有深入探讨的必要与价值。

我们认为，回应上述问题，根据《民法典》等法律法规之规定，应综合法律法规之规定与国有土地有偿使用合同约定而予以处理，下文详论述之。

#### 二、因公共利益需要提前收回国有土地使用权

《土地管理法》第五十八条第一款规定，有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：（一）为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土



地的...。《城市房地产管理法》第二十条、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（以下简称《暂行条例》）第四十二条均规定，因公共利益需要，国家可以依照法定程序提前收回国有土地使用权。《土地管理法》第四十五条对公共利益作了列举性规定，可为认定公共利益之依据。

根据上述规定，因公共利益需要，自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以通过行政行为提前收回国有土地使用权。此种情形，根据《土地管理法》第五十八条第二款之规定，应当给予土地使用权人适当补偿。根据《暂行条例》第四十二条之规定，“适当补偿”可根据土地使用者已使用的年限和开发、利用土地的实际情况予以确定。对于无地上建筑物的国有土地，依据《土地管理法》第五十八条第一款通过行政行为提前收回土地使用权，法律适用上应无疑义，但对于有地上建筑物的国有土地，能否适用前述规定直接收回土地使用权并就土地使用权与地上建筑物给予补偿？对此，我们认为，对于有地上建筑物的国有土地，应以征收房屋所有权同时收回土地使用权的方式实施，而不能仅依据《土地管理法》第五十八条收回土地使用权并给予补偿，理由如下：

（1）《民法典》第二百四十三条规定，征收组织、个人的房屋以及其他不动产，应当依法给予征收补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。第三百五十八条规定，建设用地使用权期限届满前，因公共利益需要提前收回该土地的，应当依据本法第二百四十三条的规定对该土地上的房屋以及其他不动产给予补偿，并退还相应的出让金。

根据上述规定并结合现行法律法规，建设用地使用权期限届满前因公共利益需要提前收回土地使用权，对于土地上有房屋或其他不动产的，如不能通过协商一致实施补偿的，则应以征收方式收回土地使用权并实施补偿。

（2）《上海市土地使用权出让办法》第三十一条虽规定“提前收回土地使用权的补偿金额，应当按出让年限的余期、规划用地性质、出让金以及地上建筑物、构筑物和其他附着物的价值等项内容，由出让人与受让人协商确定，或者委托具有相应资质的房地产评估机构进行房地产价格评估后确定。受让人对补偿金额的确定有异议的，可以向人民法院起诉，但土地使用权的收回仍可以按公告规定的日期执行”，但从该条规定的文义来看，对于收回有地上建筑物的国有土地使用权并非以征收方式实施，鉴于法的位阶效力，不应适用该条规定，仍应适用《民法典》的上述规定。

### 三、因土地收购储备提前收回国有土地使用权

《土地储备管理办法》第三条第（八）项规定，下列土地可以纳入储备范围：

...2. 收购的土地...。该条第（九）项规定，收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方性法规规定的其他机构确认。

根据上述规定，土地储备机构可以通过收购土地的方式提前收回国有土地使用权，当然，此种情形，土地储备机构应在对土地使用权价值评估的基础上与土地使用权人协商确定补偿，签订土地使用权收购储备补偿协议。

有争议的是，土地使用权收购储备补偿协议是行政合同还是民事合同？从合同双方来看，土地储备机构收购土地，实际上代表的是政府，并非完全独立运行、自主经营的市场主体，合同价款在与土地使用权人按相关法律法规确定的补偿标准协商确定后仍需报有批准权的机构批准确认，土地使用权收购储备补偿协议具有行政合同的色彩。但从现行法律法规以及法理来看，我们认为，土地使用权收购储备补偿协议应按民事合同定性处理，理由如下：

首先，《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二条规定的行政协议中并不包括土地使用权收购储备补偿协议。

其次，从交易本身来看，双方也要经过要约、承诺最后协商达成一致，与一般的民事主体进行的土地使用权交易本质上并无二致。

最后，《最高人民法院关于印发修改后的〈民事案件案由规定〉的通知》将更具有行政合同色彩的建设用地使用权出让合同界定为民事合同，相形之下，土地使用权收购储备补偿协议更应认定为民事合同为宜。

#### 四、因土地使用权人违反国有土地有偿使用合同提前收回国有土地使用权

##### （1）闲置土地的收回

《土地管理法》第三十八条第二款规定，在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。《房地产管理法》第二十六条规定，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的，必须按照土地使用权出让合同约定的土地用途、动工开发期限开发土地。超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的，可以征收相当于土地使用权出让金百分之二十以下的土地闲置费；

满二年未动工开发的，可以无偿收回土地使用权；但是，因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。

根据上述法律规定，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的国有土地，在非因《闲置土地认定办法》第八条规定情形造成土地闲置、满二年未动工开发的，可以无偿提前收回土地使用权。有必要指出的是，根据国家土地管理局《关于对〈中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例〉第十七条有关内容请求解释》的复函（[1993]国土函字第 15 号），作出收回土地使用权的处罚而消灭时，在该土地使用权上设定的抵押权随之消灭。

（2）因土地使用权人违法行为而予以行政处罚提前收回土地使用权。

《土地管理法》第八十一条规定，依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令交还土地，处以罚款。《暂行条例》第十七条第二款规定，未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，市、县人民政府土地管理部门应当予以纠正，并根据情节可以给予警告、罚款直至无偿收回土地使用权的处罚。

根据上述规定，除闲置土地违法情形外，土地使用权人不按批准用途使用国有土地，或未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，自然资源主管部门根据情节可给予其无偿提前收回土地使用权的处罚。

（3）因土地使用权人违反国有土地有偿使用合同，出让人依法按约解除合同收回土地使用权。

《民法典》第五百六十二条第二款规定，当事人可以约定一方解除合同的事由。解除合同的事由发生时，解除权人可以解除合同。第五百六十三条第一款规定，有下列情形之一的，当事人可以解除合同：（一）因不可抗力致使不能实现合同目的；（二）在履行期限届满前，当事人一方明确表示或者以自己的行为表明不履行主要债务；（三）当事人一方迟延履行主要债务，经催告后在合理期限内仍未履行；（四）当事人一方迟延履行债务或者有其他违约行为致使不能实现合同目的；（五）法律规定的其他情形。

国有土地有偿使用合同（包括出让合同与出租合同）履行过程中，如发生土地使用权人违反合同，根据上述法律规定或合同约定出让人/出租人有权解除合同的，出让人/出租人可以解除合同、提前收回土地使用权。此种情形，出让人/出租人无需向土地使用权人支付补偿，但国有土地有偿使用合同另有约定除外。

#### 五、无偿收回划拨国有土地使用权

《土地管理法》第五十八条第一款规定，有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：...（三）因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的...。《暂行条例》第四十三条规定，划拨土地使用权是指土地使用者通过各种方式依法无偿取得的土地使用权。《暂行条例》第四十七条规定，无偿取得划拨土地使用权的土地使用者，因迁移、解散、撤销、破产或者其他原因而停止使用土地的，市、县人民政府应当无偿收回其划拨土地使用权，并可依照本条例的规定予以出让；（第二款）对划拨土地使用权，市、县人民政府根据城市建设发展需要和城市规划的要求，可以无偿收回，并可依照本条例的规定予以出让；（第

三款) 无偿收回划拨土地使用权时, 对其地上建筑物、其他附着物, 市、县人民政府应当根据实际情况给予适当补偿。

根据上述法律法规之规定, 因迁移、解散、撤销、破产或者其他原因而停止使用土地的, 市、县人民政府应当无偿收回其划拨土地使用权; 根据城市建设发展需要和城市规划的要求, 市、县人民政府可以无偿收回划拨土地使用权。无偿收回划拨土地使用权时, 如地上有建筑物、其他附着物的, 应给予土地使用权人适当补偿。那么, 此时应如何对土地使用权人进行补偿?

我们认为, 此种情形, 如不能通过协商一致实施补偿的, 仍应通过征收方式实施补偿, 理由如下:

(1) 从《民法典》第三百五十八条规定之“建设用地使用权期限届满前, 因公共利益需要提前收回该土地的, 应当依据本法第二百四十三条的规定对该土地上的房屋以及其他不动产给予补偿, 并退还相应的出让金”文义来看, 该条规范调整的是“因公共利益提前收回有偿使用国有土地且土地上存在房屋或其他不动产”情形, 即在该情形应通过征收方式实施补偿, 而上述无偿收回划拨土地使用权情形似不在该条规范调整的范围内。然而, 从该条的立法精神来看, 应旨在依法收回国有土地使用权情形保护土地使用权人之地地上房屋的所有权价值利益, 因而无偿收回划拨土地使用权且地上有建筑物或其他不动产时, 可以适用该条规定实施补偿。

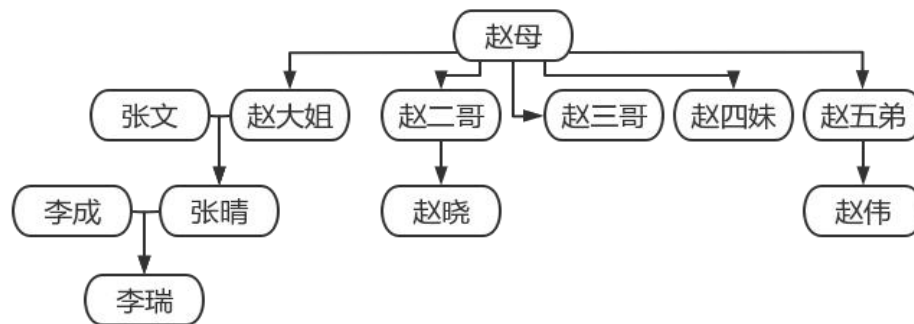
(2) 《民法典》第三百五十八条规定之“提前收回国有土地使用权”情形与《暂行条例》第四十七条规定之“无偿收回划拨国有土地使用权”均为收回国有土地使用权的法定情形, 对土地使用权人的房屋所有权价值权益给予平等保护, 符合民法的基本原则。

## 安置房屋认购权应如何分配

应鸿敏律师

上海市律师协会不动产征收（动迁）专业委员会委员

### 一、人物关系



（以上均为化名）

赵母生育五个子女，即赵大姐、赵二哥、赵三哥、赵四妹和赵五弟；赵大姐、张文系夫妻关系，张晴系赵大姐、张文之女；张晴、李成系夫妻关系，李瑞系张晴、李成之子；赵晓系赵二哥之女；赵五弟于 2010 年 12 月 01 日去世，赵伟系赵五弟之继承人。

### 二、案情简介

系争房屋为公有住房，承租人为赵母。2020 年征收决定作出，系争房屋内在册户籍人员为赵母、赵大姐、张文、张晴、李成、李瑞、赵三哥、赵晓共八人。2021 年 5 月 10 日，赵母去世。

#### 1、户籍情况

赵大姐作为知青，户籍于 1977 年 5 月从系争房屋迁至湖南省，1998 年 5 月根据知青政策户籍从湖南省迁回系争房屋。张文原系外省市人员，户籍于 1998 年 5 月根据知青政策户籍从湖南省迁回系争房屋。

张晴依据知青子女政策于 1993 年 9 月从湖南省迁入系争房屋，大学期间户籍迁入学校，毕业后户籍迁回系争房屋。李成基于和张晴的婚姻关系，户籍于 2004 年 11 月从本市他处迁入系争房屋。李瑞户籍系出生报入系争房屋，从未实际居住。

赵三哥户籍自 1960 年 9 月迁入系争房屋。

赵晓户籍于 1999 年 10 月从本市他处迁入系争房屋。

## 2、征收情况

该户与征收单位签订《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，根据生效协议及结算单，该户获得的补偿为：房屋价值补偿人民币 1,887,000.23 元、居住装潢补贴人民币 8,900 元、签约奖励费人民币 540,000 元、家用设施移装费人民币 2,000 元、搬迁费人民币 2,000 元、无搭建补贴人民币 100,000 元、临时安置费人民币 40,000 元、限定选房奖励费 169,000 元、特殊困难对象补贴人民币 30,000 元、搬迁奖励费人民币 400,000 元、期房临时安置费补差人民币 10,000 元、征收补偿费用计息人民币 43,334.98 元。该户用补偿款选购一套本市青浦区某路某号某室房屋（房屋认购总价人民币 2,230,220.68 元）。

## 3、居住情况

赵大姐及配偶张文自湖南省迁入户口后曾在系争房屋短暂居住。张晴曾在系争房屋有过居住。李成、李瑞从未在系争房屋实际居住。

赵三哥一直与承租人赵母居住至征收之时。

赵晓未在系争房屋实际居住。

## 三、争议焦点

安置房的认购权应如何分配？

## 四、一审各方观点



1、赵大姐、张文、张晴、李成及李瑞认为：

系争房屋承租人系赵母，赵母于房屋征收决定作出后去世。赵母生育五位子女，应平等继承赵母的安置利益。根据征收相关规定，赵大姐、张文、张晴、李成、李瑞、赵三哥及赵母符合安置对象条件，赵晓不符合同住人条件，故主张获得补偿利益总额的七分之五，内部自行处理无需分割。对属赵母享有的未处分部分的补偿利益，由其继承人按法定继承方式继承，赵大姐主张五分之一。安置房屋应由该五人认购，愿意支付差价补偿。

2、赵三哥认为：

系争房屋承租人系赵母，赵大姐、张文、张晴、李成、李瑞、赵晓虽户籍在册，但均不符合同住人条件，故系争房屋征收补偿利益应归其与赵母共有。因赵母在征收过程中去世，故属赵母的补偿利益部分可由继承人继承，因其长期与赵母共同生活，对其尽主要扶养义务，遗产应当多分。其作为唯一居住至动迁的同住人，无其他住所也无收入，征收后始终在外租房。安置房屋应当由其认购，保障其居住利益。

3、赵二哥、赵晴认为：

赵晓户籍在系争房屋，但不符合同住人条件，对系争房屋征收不享有补偿利益，其它同意赵三哥的答辩意见。

4、赵四妹认为：

其作为赵母的法定继承人，对赵母的补偿利益部分享有继承权。

5、赵伟认为：

其系赵五弟的继承人，对属于赵五弟的继承份额享有代位继承权，其他同意赵三哥提出的继承分配意见。

**五、法院观点**

赵大姐系上海知青，其在退休后根据知青政策迁回户籍，张晴系知青子女，根据知青子女政策迁回户籍，根据知青相关政策和规定，赵大姐、张晴符合同住人条件，有权获得系争房屋征收补偿利益，但因未实际居住至征收，故补偿利益中与实际搬迁相关的补偿费用与其无关。

张文虽户籍从外省市迁入，但其非本市知青，故不适用知青政策且其户籍迁入后未实际居住满一年以上，故不符合同住人条件，无权获得系争房屋补偿利益。李成基于婚姻关系迁入户籍，从未实际居住，李瑞系出生报入户籍，从未实际居住，故李成、李瑞均不符合同住人条件，无权获得系争房屋征收补偿利益。

赵三哥户籍在册且一直居住至系争房屋征收之时，符合同住人条件，有权获得系争房屋征收补偿利益。征收决定作出时，赵母为承租人且一直居住至征收之时，故属于符合条件的安置人员，有权获得系争房屋征收补偿利益，现因其已去世，对属于赵母未处分部分的补偿利益，可作为遗产由其继承人依法继承。

赵晓虽户籍在系争房屋，但无居住事实，故不符合同住人条件，无权获得系争房屋征收补偿利益。赵二哥、赵四妹、赵伟系作为赵母的继承人或代位继承人参加诉讼，其仅对赵母的遗产享有继承权利。

符合系争房屋安置条件人员为赵大姐、张晴、赵三哥及赵母，本院根据公平原则以及征收补偿相关规定和补偿结果，依据查明的事实并结合房屋居住使用情况、户内人员履约能力等方面因素，对该户内符合条件安置人员的补偿费用酌情予以确定。

对选购的安置房的认购，因赵三哥无支付差价能力，故由具有支付能力的安置人员赵大姐、张晴作为安置房的认购人，由其向其余符合条件的安置人员给付补偿款。

对于属赵母的遗产，可由赵大姐、赵二哥、赵三哥、赵四妹和赵五弟继承，基于赵三哥与赵母长期共同生活，对被继承人尽了主要扶养义务，故在分配遗产时，可酌情予以多分。

## 六、律师分析

根据房屋征收的相关规定和征收方案，征收居住房屋的，被征收人取得货币补偿款、产权调换房屋后，应当负责安置房屋使用人；公有房屋承租人所得的安置利益归公有房屋承租人及其共同居住人共有。但对于公有房屋征收补偿的安置房并不意味着必然由承租人及其共同居住人共同所有。本案中的争议焦点即选购的安置房的认购权，显然已不适合由已尖锐对立的原被告共有。法院在本案中对安置房的认购权进行明确的裁判，有利于息讼止争，了结各方矛盾。

对公房征收中的安置房屋，原则上应优先保障原居住人的居住需求。但本案中的赵三哥无支付差价能力，在此情形下难以保障其他安置人员获得补偿款。由具有支付能力的安置人员作为安置房的认购人，由其向其余符合条件的安置人员给付补偿款，更利于保障其他安置人的权益及补偿款分割纠纷的妥善解决。对于赵三哥的居住权可以通过现金补偿方式保障。动迁协议签订后，被告赵三哥长期租房居住，其居住状态亦处于稳定状态。故由公房的原居住人获得现金及差额补偿亦可保障其居住利益。