

主 办 / 北京市房山新城投资有限责任公司
总 编 / 王 恒
主 编 / 陈 凯
设 计 / 陈 凯

热点新闻

新城投公司召开四季度安全生产暨疫情防控工作专题会议



2020年12月30日下午，新城投公司组织召开第四季度安全生产暨疫情防控工作专题会。会议由总经理朱婧璿主持，副总经理欧新刚、邓凯及各部门、子公司负责人参加会议，会后总经理带队到项目地块进行了节前综合检查。

会上，安全管理部总监曹亮汇报了四季度安全工作情况，分析了存在问题，明确了2021年一季度安全生产工作重点。针对目前的疫情防控形势，曹亮同志就公司疫情防控工作进行了专项汇报。

邓凯同志指出，公司近期根据文件要求和疫情形势及时调整了疫情防控工作方案，各部门、子公司负责人要切实领会文件精神，熟悉疫情防控政策，根据各自主体责任和防控要求，严格落实各项防控措施。

欧新刚同志要求，一是安全管理部要进一步完善制度，加强对地块安全生产工作的专业监督。二是在施项目要严格落实建委疫情防控“十项措施”要求，收储地块、土地剥离、土地整治、土地一级开发等方面要严防偷窃、火灾事件的发生。三是各项目总要严格落项目安全主体责任制，确保程序合规，不发生安全事故。

朱婧璿同志强调，一是严格落实文件要求，确保取得实效。针对文件相关要求，积极开展各项工作，落实相关举措，安全管理部负责牵头，指导到位。二是做好疫情防控工作，强化责任落实。公司各部门要各司其责、各尽其职，坚决打赢疫情防控阻击战。三是加强自查自纠工作，建立通报机制。开展疫情防控、安全大检查大排查工作，及时通报问题，确保整改实效，保持高

压态势。四是做好资料管理工作，整合档案资源。全面做好疫情防控、安全生产相关资料的存档工作，安全管理部要整合相关部门的动态资料，统一归口管理。五是构建多模式信息传递，确保顺畅衔接。公司各部门要通力协作、密切配合，保持信息沟通，加强信息研判，遇有紧急情况或特殊情况时启动应急联动机制。

会后，朱婧璿同志带队先后到长阳0607棚改项目、琉璃河安置房项目进行安全生产和疫情防控情况综合检查，了解现场管理、施工进度等情况，强调要高标准、严要求地全面做好施工现场安全生产及疫情防控工作，确保施工项目的安全稳定。

（安全管理部）

置业公司与城投智汇公司共同组织开展工作培训交流活动



为加强工作经验交流学习，推动各项工作更好更快开展，置业公司前期一部、前期二部和城投智汇公司于2021年1月6日下午，共同举办工作培训交流活动。相关业务部门约20人参与此次活动，学习交流工作经验。

会上，置业前期一部陈曦结合业务实际，分享了土地一级开发与棚改项目相关知识，系统梳理二者的联系与区别，内容详实、解析深入；置业前期二部韩帅结合工作经验，为与会人员讲解了二级开发与市政工程流程手续办理的相关

知识，探讨工作问题的破解方法与思路；智汇公司人员分享了课题研究过程中的亮点与经验，帮助有效提高工作效率。互动阶段，与会人员就工作中遇到的相关具体问题进行了讨论，气氛热烈内容深入，主题贴近工作实际，实用性很强。

本次培训会对增强业务知识学习、营造新城投公司内部学习交流氛围、顺利推进工作有积极作用，参会人员表示，将继续加强业务培训和理论知识学习交流，优势互补、共同进步。

（城投智汇）

一周动态

土地开发

长阳镇 0607 街区棚户区改造项目：

◆ 12 月 28 日，长阳 06、07 棚改项目七片区 FS10-0107-0005 地块挂牌成交，由北京北投新城开发建设有限公司和北京城市副中心投资基金合伙企业（有限合伙）联合体摘得。

12 月 28 日，取得规自分局关于 07 街区配套城市支路道路工程“多规合一”协同意见的函。

12 月 29 日，取得规自分局核发的关于 07 街区“规划五路、规划六路、规划七路”的“排水工程、中水工程”及给水工程建设工程规划许可证（2 个）。

设计管理

◆ 1 月 5 日，配合农业公司取得多规合一平台会商会意见函；

◆ 1 月 6 日，取得 06-10,07-12/22/23/24/30/44 地块小市政施工图电子版，转交置业公司、成本部。

房山区西潞北三村项目：

◆ 12 月 28 日，1. 完成关于西潞街道北三村项目情况及有关问题的汇报稿（向街道汇报）；2. 招标工程量清单和招标控制价咨询单位已盖章，并提交西潞联社盖章；3. 与财政局确认安置房一标段财评最终预算价，财政已提交报告走内部流程，预计两天取得评审报告。

◆ 12 月 30 日 1. 完成西潞北三村安置房项目乡村建设规划许可证分局录件工作；2. 西潞北三村项目清算工作报告及提示单报区政府；3. 草拟报区财政局安置房成本认定函；4. 与区财政局沟通安置房 2.6 亿资金申请相关事宜。

◆ 12 月 31 日 1. 取得西潞安置房项目 1、3 地块乡村建设规划许可证；2. 取得安置房一标段评审报告；3. 与区政府、区财政，沟通申请拨付 2.6 亿启动资金相关事宜；4. 修改报区财政关于安置房成本认定的请示。

智库咨询

◆ 赴市规自委参加征收集体土地房屋补偿会议。

◆ 赴市规自委参加征收集体土地青苗和地上附着物补偿会议。

◆ 赴市规自委参加北京市征收集体土地房屋补偿、地上附着物和青苗调研汇报会。

◆ 根据甲方提供资料完成城关街道马各庄项目 PPT 初稿。

◆ 根据发改委要求完善房山区“十四五”时期“一区一城”建设规划。

◆ 配合区发改下达 21 年各单位一季度开门红投资任务。

◆ 配合区发改完成市发改监管系统项目填报、审核督办。

◆ 配合区发改完成房山区 2020 年 10 项重点工作推进情况汇总。

◆ 配合区发改梳理 37 个政府投资项目进展情况，形成汇报材料。

最新政策

自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见

□ 自然资发〔2020〕57 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：

为深入贯彻十九届五中全会精神，扎实推进乡村振兴战略实施，针对当前村庄规划工作中反映的一些问题，在《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）基础上，进一步提出以下意见：

一、统筹城乡发展，有序推进村庄规划编制。在县、乡镇级国土空间规划中，统筹城镇和乡村发展，合理优化村庄布局。结合考虑县、乡镇级国土空间规划工作节奏，根据不同类型村庄发展需要，有序推进村庄规划编制。集聚提升类等建设需求量大的村庄加快编制，城郊融合类的村庄可纳入城镇控制性详细规划统筹编制，搬迁撤并类的村庄原则上不单独编制。避免脱离实际追求村庄规划全覆盖。

二、全域全要素编制村庄规划。以第三次国土调查（下文简称“三调”）的行政村界线为规划范围，对村域内全部国土空间要素作出规划安排。按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51 号），细化现状调查和评估，统一底图底数，并根据差异化管理需要，合理确定村庄规划内容和深度。

三、尊重自然地理格局，彰显乡村特色优势。在落实县、乡镇级国土空间总体规划确定的生态保护红线、永久基本农田基础上，不挖山、不填湖、不毁林，因地制宜划定历史文化保护线、地质灾害和洪涝灾害风险控制线等管控边界。以“三调”为基础划好村庄建设边界，明确建筑高度等空间形态管控要求，保护历史文化和乡村风貌。

四、精准落实最严格的耕地保护制度。将上位规划确定的耕地保有量、永久基本农田指标细化落实到图斑地块，确保图、数、实地相一致。

五、统筹县域城镇和村庄规划建设，优化功能布局。工业布局要围绕县域经

济发展，原则上安排在县、乡镇的产业园区；对利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自然环境和历史风貌的乡村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业业态可根据实际条件就近布局；严格落实“一户一宅”，引导农村宅基地集中布局；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，促进设施共建共享，提高资源利用节约集约水平。

六、充分尊重农民意愿。规划编制和实施要充分听取村民意见，反映村民诉求；规划批准后，组织编制机关应通过“上墙、上网”等多种方式及时公布并长期公开，方便村民了解和查询规划及管控要求。拟搬迁撤并的村庄，要合理把握规划实施节奏，充分尊重农民的意愿，不得强迫农民“上楼”。

七、加强村庄规划实施监督和评估。村庄规划批准后，应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据。不单独编制村庄规划的，可依据县、乡镇级国土空间规划的相关要求，进行用地审批和核发乡村建设规划许可证。村庄规划原则上以五年为周期开展实施评估，评估后确需调整的，按法定程序进行调整。上位规划调整的，村庄规划可按法定程序同步更新。在不突破约束性指标和管控底线的前提下，鼓励各地探索村庄规划动态维护机制。

省（自治区、直辖市）自然资源主管部门可根据各地实际，细化具体要求；市县自然资源主管部门要加强对村庄规划工作的指导。本意见执行中遇到的问题，应及时向部报告。

自然资源部办公厅

2020 年 12 月 15 日

热点关注

自然资源部解答：一户多宅、超面积、非集体成员取得宅基地等确权问题

1. 没有权属来源材料的宅基地如何确权登记？

根据《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）和《农业农村部 自然资源部关于规范

宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6 号）有关规定，对于没有权属来源

（下接第 5 版）

（上接第 2 版）

材料的宅基地，应当查明土地历史使用情况和现状，由所在农民集体经济组织或村民委员会对宅基地使用权人、面积、四至范围等进行确认后，公告 30 天无异议或异议不成立的，由所在农民集体经济组织或村委会并出具证明，经乡（镇）人民政府审核批准，属于合法使用的，予以确权登记。

2. “一户多宅” 能不能登记？

《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）规定，宅基地使用权应按照“一户一宅”要求，原则上确权登记到“户”。符合当地分户建房条件未分户，但未经批准另行建房分开居住的，其新建房屋占用的宅基地符合相关规划，经本农民集体经济组织或村民委员会同意并公告无异议或异议不成立的，可按规定补办有关用地手续后，依法予以确权登记；未分开居住的，其实际使用的宅基地没有超过分户后建房地地合计面积标准的，依法按照实际使用面积予以确权登记。

对于因继承房屋占用宅基地，形成“一户多宅”的，可按规定确权登记，并在不动产登记簿和证书附记栏进行注记。

3. 宅基地确权登记中的“户” 如何认定？

地方对“户”的认定有规定的，按地方规定办理。地方未作规定的，可按以下原则认定：“户”原则上应以公安部门户籍登记信息为基础，同时应当符合当地申请宅基地建房的条件。根据户籍登记信息无法认定的，可参考当地农村集体土地家庭承包中承包集体土地的农户情况，结合村民自治方式予以认定。

4. 宅基地超面积如何登记？

农民集体经济组织成员经批准建房占用宅基地的，按照批准面积予以确权登记。未履行批准手续建房占用宅基地的，地方有规定的，按地方规定办理。地方未作规定的，按照《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）规定的分阶段处理原则办理：

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前，农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，无论是否超过其后当地规定面积标准，均按实际使用面积予以确权登记。

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施起至 1987 年《土地管理法》实施时止，农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过当地规定面积标准的，超过面积按国家和地方有关规定处理的结果予以确权登记。

1987 年《土地管理法》实施后，农民集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过批准面积建设的，不予确权登记。符合规划经依法处理予以保留的，在补办相关用地手续后，只登记批准部分，超出部分在登记簿和证书中注记。

历史上接受转让、赠与房屋占用的宅基地超过当地规定面积标准的，按照转让、赠与行为发生时对宅基地超面积标准的政策规定，予以确权登记。

5. 非本农民集体经济组织成员取得宅基地能不能登记？

根据《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）规定，非本农民集体经济组织成员取得宅基地，应区分不同情形予以处理：

（1）非本农民集体经济组织成员，因易地扶贫搬迁、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等按照政府统一规划和批准使用宅基地的，在退出原宅基地并注销登记后，依法确定新建房屋占用的宅基地使用权，并办理不动产登记。

（2）非本农民集体经济组织成员（含城镇居民），因继承房屋占用宅基地的，可按规定确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记“该权利人为本农民集体经济组织原成员住宅的合法继承人”。

（3）1999 年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39 号）印发前，回原籍村庄、集镇落户的职工、退伍军人、离（退）休干部以及回乡定居的华侨、港澳台同胞等，原在农村合法取得的宅基地，

或因合法取得房屋而占用宅基地的，经公告无异议或异议不成立的，由该农民集体经济组织出具证明，可依法确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记“该权利人为非本农民集体经济组织成员”。“国办发〔1999〕39 号”文件印发后，城市居民违法占用宅基地建造房屋、购买农房的，不予登记。

6. 如何保护农村妇女的宅基地权益？

《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）规定，农村妇女作为家庭成员，其宅基地权益应记载到不动产登记簿及权属证书上。农村妇女因婚嫁离开原农民集体经济组织，取得新家庭宅基地使用权的，应依法予以确权登记，同时注销其原宅基地使用权。

7. 农民进城落户后其它基地能不能确权登记？

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1 号）明确要求，依法维护进城落户农民的宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权，引导进城落户农民依法自愿有偿退出上述权益，不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件。《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）规定，农民进城落户后，其原合法取得的宅基地使用权应予以确权登记。

8. 农民集体经济组织成员之间互换房屋如何确权登记？

经宅基地所有权人同意，农民集体经济组织成员之间互换房屋，导致宅基地使用权及房屋所有权发生转移的，可以依法予以确权登记。《不动产登记暂行条例实施细则》第四十二条规定，农民集体经济组织内部互换房屋，申请宅基地使用权及房屋所有权转移登记的，应当提交不动产权属证书或者其他权属来源材料、集体经济组织内部互换房屋的协议等材料办理登记。

9. 农民集体经济组织成员之间转让、赠与宅基地上房屋如何确权登记？

经宅基地所有权人同意，在本集体内部向符合宅基地申请条件的农户转让、赠与宅基地上房屋，导致宅基地使用权及房屋所有权发生转移的，可以依法予以确权登记。转让、赠与宅基地，申请宅基地使用权及房屋所有权转移登记的，参照《不动产登记暂行条例实施细则》第四十二条规定，提交不动产权属证书或者其他权属来源材料、集体内部转让、赠与协议等材料办理登记。

《国土的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）规定，历史上接受转让、赠与房屋占用的宅基地超过当地规定面积标准的，按照转让、赠与行为发生时对宅基地超面积标准的政策规定，予以确权登记。

10. 合法宅基地上房屋没有符合规划或者建设相关材料能不能登记？

《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）规定，对合法宅基地上房屋没有符合规划或建设相关材料的，地方已出台相关规定，按其规定办理。未出台相关规定，位于原城市、镇规划区内的，出具规划意见后办理登记。位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施前建设的，在办理登记时可不提交符合规划或建设的相关材料；位于原城市、镇规划区外且在《城乡规划法》实施后建设的，由集体经济组织或者村民委员会公告 15 天无异议或者异议不成立，经乡（镇）人民政府审核后，按照审核结果办理登记。

11. 换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋所有权证面积不一致，如何处理？

换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋所有权证记载面积不一致的，应当以精度高的测量方法测得的面积为准。运用同种测量方法测量，属于精度误差范围内的，以原房屋所有权证记载面积为准。对于房屋翻建后造成面积不一致的，当事人应当提供翻建房屋的规划许可等材料，申请变更登记。

（下接第 6 版）

（上接第 5 版）

12. 换发房地一体不动产权证书时，宅基地测量面积与原登记面积不一致的，如何处理？

换发房地一体不动产权证书时，宅基地测量面积与原登记面积不一致的，应当区分不同情形进行处理：（1）对于宅基地界址未发生变化，属于测量方法造成面积不一致的，以精度高的测量方法测得面积登记。（2）因非法超占宅基地导致测量面积大于原登记面积的，应以原登记面积为准，超占面积按照本问答第 35 条办理。

13. 农村简易房、临时性建（构）筑物能不能登记？

农村简易房、圈舍、农具房、厕所等临时性建（构）筑物，没有符合规划或者建设的相关材料，一般不予登记。

14. 宅基地批准使用后一直未办理登记，若原批准使用人死亡的，能不能申请登记？

宅基地是以“户”分配和使用的，只要“户”中还有其他成员，批准使用人的死亡就不影响该“户”的宅基地使用权，可由现在的户主申请登记。如果“户”中已没有其他成员，按照《继承法》规定，宅基地上房屋可由继承人继承，因继承房屋占用宅基地的，可按规定申请登记，并在不动产登记簿及证书附记栏中注记。

15. 同一宗宅基地上多个房屋属于不同权利人，申请办理房地一体不动产登记，如何处理？

同一宗宅基地上多个房屋属于不同权利人，申请办理房地一体不动产登记的，应当区分不同情形进行处理：（1）属于新型农村社区或多（高）层多户农民公寓的，按照《不动产登记暂行条例实施细则》第四十三条，参照国有建设用地使用权及建筑物区分所有权的规定，办理宅基地等集体土地上的建筑物区分所有权登记。（2）属于因继承、分家析产等原因，造成房地权利主体不一致，若遗嘱或者分家析产协议对宅基地作了明确分割，分割的宅基地经县（市）自然资源主管部门认定符合不动产单元划定标准，可以分别办理登记；若遗嘱或者分家析产协议对宅基地未作明确分割的，按照宅基地使用权共同共有办理登记。（3）属于存在民事纠纷的，待纠纷解决后予以确权登记。

16. 根据国家法规政策，哪些宅基地、集体建设用地不予登记？

《不动产登记暂行条例》第二十二条规定，登记申请有下列情形之一的，不动产登记机构应当不予登记：（一）违反法律、行政法规的；（二）存在尚未解决的权属争议的；（三）申请登记的不动产权利超过规定期限的；（四）法律、行政法规规定不予登记的其他情形。《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）规定，对乱占耕地建房、违反生态保护红线管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，不得通过登记将违法用地合法化。凡有上述情况的宅基地、集体建设用地，不予登记。（摘自国土自然资源空间规划公众号）

最新政策

自然资源部办公厅关于印发《自然资源部立案查处自然资源违法行为工作规范（试行）》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，各派出机构，部机关各司局：

《自然资源部立案查处自然资源违法行为工作规范（试行）》已经部领导审定，现印发给你们，请认真遵照执行。

自然资源部办公厅

2020 年 12 月 29 日

自然资源部立案查处自然资源违法行为工作规范（试行）

为规范自然资源部本级立案查处自然资源违法行为工作，明确部立案查处的范围、职责分工、工作程序和工作内容，规范执法行为，提升执法效能，推进自然资源执法制度建设，依据《土地管理法》《矿产资源法》《测绘法》《自然资源执法监督规定》《自然资源行政处罚办法》等法律法规规章和规范性文件，制定本规范。

一、适用范围和职责分工

自然资源部立案查处土地、矿产、国土空间规划、测绘地理信息领域违法行为，适用本规范。自然资源部立案查处具体工作由执法局和其他业务司局按照以下执法职责划分实施：

（一）执法局归口管理。

1. 制度建设归口。执法局牵头推进行政执法的制度化、规范化建设，统一立案查处程序、标准、格式文书等内容。2. 重大案件归口。执法局接收其他业务司局在履职过程中发现并移交的中央领导关注、群众反映强烈、社会影响重大、跨省级区域违法等重大违法线索，会同相关司局立案查处。3. 对外移送归口。执法局统筹做好立案查处的重大违法案件对外移送等相关衔接工作。4. 执法信息归口。执法局、其他业务司局在执法过程中发现的重大违法线索和重大案件查处情况，分别抄送对方以及总督察办和相关督察局，执法局对有关信息进行集成。

（二）部本级执法查处职责划分。

1. 执法局承担违法批地、批矿以及未经审批自然资源违法行为的执法查处职责，包括发现并核查重大违法线索、依法组织查处等。2. 其他业务司局承担与部本级行政许可、行业监管等密切相关违法行为的执法查处职责，包括加强批后监管，发现、核查违法线索，对违反相关许可禁止性规定的违法行为，依法作出警告、责令停产停业、暂扣、降低资质等级或吊销许可证件等处罚。符合立案条件的，相关业务司局可以依法立案查处，也可以根据情况转交省级自然资源主管部门，跟踪督促地方依法处理到位。

二、工作要求和流程

自然资源部立案查处自然资源违法行为，应当遵循严格规范公正文明执法原则，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、依据正确、程序合法、处理适当。

自然资源部立案查处自然资源违法行为，应当按照立案、调查取证、案情分析和调查报告、案件审理、征求意见、重大执法决定法制审核、部审议形成处理决定、实施处理决定、执行、结案的工作流程进行。

三、立案

（一）立案管辖范围。

自然资源违法案件管辖以属地管辖为原则。自然资源部管辖全国范围内重大、复杂和法律法规规定应当管辖的案件，具体包括：

1. 党中央、国务院要求自然资源部管辖的自然资源违法案件；2. 法律法规规定应当由自然资源部管辖的自然资源违法案件；3. 跨省级行政区域的自然资源违法案件；4. 自然资源部认为应当由其管辖的自然资源违法案件。

其中，自然资源部认为应当由其管辖的自然资源违法案件，是指省级自然资源主管部门上报、其他部门移送以及执法督察工作中发现严重损害群众权益的重大、典型违法行为，经部批准立案查处的案件。

（二）立案呈批。

对需要由自然资源部立案查处的自然资源违法行为，应当先行组织对违法线索基本事实进行核查。

经核查，发现符合以下条件的自然资源违法行为，应当报部批准后立案：

1. 有明确的行为人；2. 有违反自然资源管理法律法规的事实；3. 依照自然资源管理法律法规应当追究法律责任；4. 未超过行政处罚追诉时效；5. 符合自然资源部

（下接第 7 版）

（上接第 6 版）

立案管辖范围。

经核查，发现违法事实不存在，违法行为轻微并及时纠正、没有造成危害后果，或者违法状态已消除的，报部批准后，可以不予立案。立案或者不予立案呈批前，具体案件的承办司局（包括执法局和其他业务司局）可以征求部相关司局意见。立案或者不予立案呈批时，承办司局应当向部提交相应的请示，附《立案呈批表》或者《不予立案呈批表》、违法线索初步核查报告和征求意见情况。部领导在 10 个工作日内作出立案或者不予立案的决定。

（三）确定承办人员。

部决定立案查处的，承办司局应当确定至少 2 名有执法证件的案件承办人员。

根据工作需要，承办司局可以会同其他业务司局，也可以抽调地方自然资源主管部门人员参加部立案查处工作，配发部临时执法证件，保障办案人员执法资格。

四、调查取证

（一）取证要求。

调查取证时，办案人员应当不少于 2 人，并向被调查人出示执法证件。根据需要，可以请派驻地方的国家自然资源督察机构派员参加调查。

办案人员按照《自然资源行政处罚办法》等规定的证据收集要求，收集与案件相关的书证、物证、视听资料、证人证言、当事人陈述、询问笔录、现场勘测笔录、鉴定意见等证据。其中，需要耕地破坏程度、矿产资源破坏价值等鉴定或认定的，部可以委托省级自然资源主管部门或者有关专业机构进行鉴定或认定，并出具鉴定意见或者认定意见。

（二）调查中止或者调查终止。

出现规定的中止调查或者终止调查情形的，案件承办人员应当填写《中止调查决定呈批表》或者《终止调查决定呈批表》，征求部相关司局意见，按程序报部批准后，中止或者终止案件调查。

五、案情分析和调查报告

在调查取证的基础上，案件承办人员对收集的证据、案件事实进行认定，确定违法性质和法律适用，研究提出处理建议，起草调查报告。

（一）案情分析。

案件承办人员对收集的证据进行真实性、合法性和关联性审查，梳理和认定违法事实，研究确定违法性质和法律适用等。案情分析过程中，可以根据需要征求部相关业务司局或其他单位的意见。

（二）调查报告。

在调查取证和案情分析基础上，案件承办人员起草《违法案件调查报告》。调查报告提出的处理建议应当明确具体。其中，建议给予行政处罚的，应当依据土地、矿产资源所在地或国土空间规划、测绘地理信息违法行为发生地的行政处罚自由裁量权标准和办法，提出具体的行政处罚建议。

六、案件审理

案件承办人员起草的《违法案件调查报告》经审核后，提交承办司局的司（局）会议审理，视情况可以邀请相关司局参加。

司（局）会议由承办司局的主要负责人主持。案件承办人员介绍案件情况，对违法事实、案件定性、处理意见和法律适用等作出说明；参会人员就案件有关问题进行提问和讨论，案件承办人员进行解答或者补充说明；会议主持人总结形成审理意见；案件承办人员如实记录参会人员意见和审理意见，制作《违法案件审理记录》，参会人员签字后，报会议主持人审签。

根据审理意见，案件承办人员对《违法案件调查报告》进行修改、完善。

七、征求意见

案件审理通过后，将《违法案件调查报告》分送部相关业务司局、案件所在地省级自然资源主管部门或者其他单位征求意见。

根据征求意见情况，承办司局对《违法案件调查报告》进行修改、完善。

八、重大执法决定法制审核

征求意见后，承办司局依据《自然资源执法监督规定》的相关规定，对拟作出的重大执法决定提交法规司进行法制审核，法规司审核后出具审核意见。

按照法规司的重大执法决定法制审核意见，承办司局对《违法案件调查报告》进行修改、完善。

九、部审议形成处理决定

承办司局起草《关于提请部专题会审议 xxx 违法案件调查报告的请示》，经相关业务司局会签后报部。请示应附会签意见及采纳情况、征求意见及采纳情况、重大执法决定法制审核意见、《违法案件处理决定呈批表》等。对于拟作出行政处罚决定的，另附《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》《行政处罚决定书》；对于拟作出行政处理决定的，另附《行政处理告知书》《行政处理决定书》；对于需要追究党纪政务责任或涉嫌职务犯罪的，另附《问题线索移送书》；对于涉嫌非职务犯罪，另附《涉嫌犯罪案件移送书》。

部领导同意召开部专题会并确定会议时间后，承办司局准备会议材料，并于会议前分送各参会单位。部专题会由分管部领导主持，承办司局汇报，相关司局参加。部专题会对案件调查报告及相关法律文书进行审议，形成案件处理决定。承办司局起草《部专题会议纪要》，按照规定程序报分管部领导签发。部专题会认为案件特别复杂、重大的，应当提交部长办公会审议。承办司局按照《自然资源部工作规则》的有关规定，提请部长办公会审议，并准备相关材料。经部专题会或者部长办公会审议通过后，承办司局将《违法案件处理决定呈批表》报部领导审签。

十、实施处理决定

《违法案件处理决定呈批表》经部领导签批后，承办司局具体履行相应程序，实施处理决定。

（一）行政处罚。

决定给予行政处罚的，按照下列程序进行：

1. 行政处罚告知和行政处罚听证告知。制作《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》，采取直接送达或者委托送达等方式送达当事人。当事人提出陈述和申辩的，由承办司局进行复核。当事人申请听证的，由法规司按照《自然资源听证规定》组织听证。2. 行政处罚决定。当事人未在规定时间内提出陈述、申辩和申请听证的，或者陈述、申辩、听证提出的事实、理由或者证据不成立的，制作《行政处罚决定书》，经部领导签发、加盖部印章后，采取直接送达或者委托送达等方式，送达当事人。经陈述、申辩或者听证，需要修改拟作出的行政处罚决定的，按照程序调整或者重新作出处罚决定。3. 行政处罚作出时限。部应当自立案之日起 60 日内作出行政处罚决定。如需延长，应当报部批准。

（二）行政处理。

对违法批地、违法批矿等，决定给予行政处理的（如明确违法批准征收、使用土地或者违法批准勘查、开采矿产资源的相关文件无效，提出撤销批准文件、废止违法内容、依法收回土地等具体要求和建议追究党纪政务责任等），按照下列程序进行：

1. 行政处理告知。制作《行政处理告知书》，采取直接送达或者委托送达等方式送达当事人。当事人提出陈述和申辩的，由承办司局进行复核。2. 行政处理决定书。当事人未在规定时间内提出陈述、申辩的，或者陈述、申辩提出的事实、理由、证据不成立的，制作《行政处理决定书》，经部领导签发、加盖部印章后，采取直接送达或者委托送达等方式送达当事人。经陈述、申辩，需要修改拟作出的行政处理决定的，按照程序调整或者重新作出处理决定。

（三）移送案件。

对发现党员干部涉嫌违反党纪、国家公职人员涉嫌职务违法或职务犯罪，决定向纪检监察部门移送问题线索的，承办司局起草《问题线索移送书》，报部领导签发后，按照《自然资源行政监督与纪检监察监督贯通协调工作机制清单》的有关要求办理。

对案件责任人涉嫌非职务犯罪，决定向公安机关移送案件的，承办司局起草《涉嫌犯罪案件移送书》，报部领导签发后，按照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》和行政执法与刑事司法衔接的相关规定办理。

（四）撤销立案决定。

对违法事实不成立或者违法行为已过行政处罚追诉时效，决定撤销立案决定的，承办司局填写《撤销立案决定呈批表》，报部批准。

（五）不予行政处罚或者行政处理。

对违法行为轻微或者违法状态已消除，决定不予行政处罚或者行政处理的，承办司局按照本规范第十二条的规定办理结案手续。

（六）移送有管辖权机关。

案件不属于自然资源部管辖，决定移送有管辖权机关的，承办司局起草移送案

（下接第 8 版）

（上接第 7 版）

件管辖文件，报部批准后，移送有管辖权机关，按照本规范第十二条的规定办理结案手续。

十一、执行

（一）主动公开处理决定。

自然资源部作出的行政处罚决定、行政处理决定生效后，按照政府信息公开、政务公开和行政执法公示制度的有关规定，承办司局在部门门户网站上公开，督促违法当事人自觉履行，接受社会监督。根据工作需要，也可以通过其他媒体进行报道。

立案查处过程中，应当按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》和自然资源部《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施方案》的要求，做好行政执法信息公开相关工作。

（二）行政处罚决定的执行。

当事人应当按照《行政处罚决定书》的要求自觉履行。其中，决定没收违法所得或者罚款的，应当将违法所得或者罚款足额上缴国库，并提供缴款凭据；决定没收地上建（构）筑物、矿产品或者其他实物的，应当配合将地上建（构）筑物、矿产品或者其他实物移交所在地的人民政府或者其指定的部门。

当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政处罚决定的，自然资源部可以自期限届满之日起三个月内，向土地、矿产资源所在地或国土空间规划、测绘地理信息违法行为发生地的中级人民法院申请强制执行。《强制执行申请书》应当由部领导签名，加盖部印章，注明日期，并附具相关材料。

申请强制执行前，自然资源部制作《履行行政处罚决定催告书》，承办司局采取直接送达或者委托送达等方式，送达当事人。

（三）行政处理决定的执行。

当事人应当按照《行政处理决定书》的要求，自觉履行，撤销、废止违法批准征收、使用土地或者违法批准勘查、开采矿产资源等相关文件，落实依法收回土地等决定。

（四）督促执行。

根据案件情况，自然资源部可以要求省级自然资源主管部门跟踪督办行政处罚、行政处理决定的执行情况。国家自然资源督察机构结合督察职责开展督察工作。

（五）执行记录。

根据行政处罚、行政处理决定的执行情况，承办司局制作《执行记录》。

十二、结案

（一）结案条件。

符合下列条件之一的，可以结案：

（1）案件已经移送管辖的；（2）终止调查的；（3）决定不予行政处罚或者行政处理的；（4）行政处罚决定或者行政处理决定执行完毕的；（5）行政处罚决定终结执行的；（6）已经依法申请人民法院强制执行的。

涉及需要移送有关部门追究刑事责任、党纪政务责任的，结案前应当已经依法移送。

（二）结案呈批。

符合结案条件的，承办司局填写《结案呈批表》，报部批准后结案。

（三）立卷归档。

结案后，案件承办人员将办案过程中形成的全部材料，按照相关规定和部档案管理要求，及时整理归档。

案卷分为正卷和副卷，正卷主要为案件查处过程中制作的法律文书和收集的证据材料等；副卷主要为内部呈批材料等。

热点 关注

探秘“绿心”：不一样的基础设施，不一样的游览体验

导读

2020 年 9 月 29 日，伴随着“5、4、3、2、1”的倒计时声，1600 多名健步走市民成为北京城市副中心绿心公园的首批体验者，绿心公园神秘的面纱从此开启。目前绿心公园运营即将“满月”，已然成为市民的网红打卡地。除了公园内的步移景异的园林景观外，细心的游客一定能体会到脚下的道路、市政设施似乎有所不同……

城市道路及市政设施是解决城市交通以及排水、供水、电力、电信等管线需求而修建的功能性“骨架”和“血脉”，是城市正常运转的重要基础设施。同时，道路是城市居民休闲、游憩以及体验城市风貌的重要载体。绿心公园基础设施建设全过程坚持贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，通过项目实施实现高质量发展。

一、突出统筹协调 实现不一样的整体感受

绿心公园规划过程中注重统筹市政道路与公园景观环境，通过“融合、消隐”的道路设计，将道路融入自然环境，使游园人群随性、无阻的进出。绿心公园如同绿色的海洋，公园内五角星的园区路和外围蜿蜒曲折的道路共同组成绿色海洋中的环状“礁石”，实现不一样的整体感受。

在绿心公园基础设施规划过程中，突出各专项规划相互融合，建立了交通、市政、防涝、景观、海绵城市等多专业的技术统筹平台，采取“政府组织、多方融合、专家评审”的工作机制，对基础设施进行精细化的规划设计，在满足基础功能的同时，实现高水平的整体景观风貌。

道路设计因势借形，融合区域保留建筑、保护古树、既有跨线桥梁等条件，不拘泥于固定的道路线形，绕行、躲避、贴近、远离，灵活的处理道路与各种自然因素的关系。

利用一切可能的道路空间增加绿化，路口“扇形”树池、路段上连续树池、独立树池间隔布置，形成绿心道路上有规律、有功能、满林荫的绿化效果。

二、突出以人为本 体现不一样的人文关怀

以人为本不仅是一种理念，同时也是基础设施规划建设的重要原则。绿心公园道路在深入分析人的需求和行为基础上开展规划设计，将人文关怀落实在项目方案中。

绿心公园是市民休闲的空间，步行、自行车将成为园区主要的交通方式，绿心道路将慢行交通放在第一位，设施、流线、优先级向慢行交通倾斜，在绿心公园打造友好、完整、闭合的步行、自行车循环线路，形成快慢、动静融合的组合式系统。

为更好地服务园区游览人群，鼓励市民采用公共交通游览园区，道路设计时精准定位门区、公交车站就近过街系统。同时，满足步行优先，建立区域道路提前掉头、路口“胶囊”安全岛、分开放式过街、过街信号灯优先等措施，确保市民在园区游览时的安全、便捷、快速。

绿心公园配建 13 个地面停车场，近 5000 个车位，全部按照智能停车场标准建设，安装充电桩，出入口安装智慧停车管理设备与无人收费管理系统。搭建了智慧化停车综合管理服务平台，车主可通过手机 APP 和微信小程序，享受停车场导航、充电设施查询、车位预约、反向寻车等智慧停车服务，并可实时接收各个车场的车流量高峰预警提示。

三、突出绿色可持续 打造不一样的基础设施组合

城市副中心规划提出建设“绿色低碳、节水节能”基础设施体系。绿心公园遵循自然水文循环，打造“生态排水、滞蓄消纳、源头控污”的海绵示范工程，绿心公园内景观用水全部利用可再生水源。

绿心公园内塑造以运河故道、蓄滞湖区为主的大型滞蓄型海绵，岸上建设以雨水花园、植草沟、生物滞留设施等多种措施相结合的渗透型小海绵，实现 90% 以上年径流总量控制率要求，将 91.7% 的雨水就地消纳和利用。建设五处大型蓄滞区，实现“50 年雨水不外排”，成为北京市最严格排水防涝标准示范性项目。

除此之外，绿心公园还采用蓄冷又蓄热的蓄能技术，多种能源相互耦合；利用低谷电价起到对电网的“削峰填谷”；采用智慧能源管控平台和运行参数监测系统，对运行状态、系统能耗、地温条件等进行实时监控，确保系统长久平稳运转。

绿心公园基础设施规划建设是深入贯彻落实新发展理念的过程，也是不断满足人民日益增长的优美生态环境需要的过程。城市副中心基础设施规划建设将以绿心公园为坐标，以最先进的理念、更高的标准、更好质量推进项目建设，打造更多“不一样”的基础设施，创造经得住历史检验的“城市副中心质量”。

（本文摘自北京规划自然资源公众号）

央行：分档管理房地产贷款

2020 年 12 月 31 日，中国人民银行联合中国银行保险监督管理委员会发布一则关于建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度的通知，当中列出 11 个要点，该通知自 2021 年 1 月 1 日起实施。

通知显示，为增强银行业金融机构抵御房地产市场波动的能力，防范金融体系对房地产贷款过度集中带来的潜在系统性金融风险，提高银行业金融机构稳健性，人民银行、银保监会决定建立银行业金融机构房地产贷款集中度管理制度。

首先，通知所称“银行业金融机构”是指在中华人民共和国境内设立的中资法人银行业金融机构。通知所称“房地产贷款集中度管理”是指银行业金融机构（不含境外分行）房地产贷款余额占该机构人民币各项贷款余额的比例（简称房地产贷款占比）和个人住房贷款余额占该机构人民币各项贷款余额的比例（简称个人住房贷款占比）应满足人民银行、银保监会确定的管理要求，即不得高于人民银行、银保监会确定的房地产贷款占比上限和个人住房贷款占比上限，开发性银行和政策性银行参照执行。

其次，人民银行、银保监会根据银行业金融机构资产规模及机构类型，分档对房地产贷款集中度进行管理（具体分档及相应管理要求见附件），并综合考虑银行业金融机构的规模发展、房地产系统性金融风险表现等因素，适时调整适用机构覆盖范围、分档设置、管理要求和相关指标的统计口径。

人民银行副省级城市中心支行以上分支机构会同所在地银保监会派出机构，可在充分论证的前提下，结合所在地经济金融发展水平、辖区内地方法人银行业金融机构的具体情况和系统性金融风险特点，以本通知第三档、第四档、第五

档房地产贷款集中度管理要求为基准，在增减 2.5 个百分点的范围内，合理确定辖区内适用于相应档次的地方法人银行业金融机构房地产贷款集中度管理要求。人民银行、银保监会将对人民银行副省级城市中心支行以上分支机构、银保监会派出机构确定辖区内地方法人银行业金融机构房地产贷款集中度管理要求的行为进行监督管理。

同时，该通知还指出，2020 年 12 月末，银行业金融机构房地产贷款占比、个人住房贷款占比超出管理要求，超出 2 个百分点以内的，业务调整过渡期为自本通知实施之日起 2 年；超出 2 个百分点及以上的，业务调整过渡期为自本通知实施之日起 4 年。房地产贷款占比、个人住房贷款占比的业务调整过渡期分别设置。

针对房地产贷款集中度超出管理要求的银行业金融机构，须制定业务调整过渡期内逐步达到管理要求的调整方案，明确向管理要求边际收敛的具体举措。适用于第一档和第二档房地产贷款集中度管理要求的银行业金融机构，于本通知实施之日起 1 个月内将调整方案报送人民银行、银保监会，并按季度报告执行情况。适用于第三档、第四档、第五档房地产贷款集中度管理要求的银行业金融机构，于本通知实施之日起 1 个月内将调整方案报送当地人民银行分支机构、银保监会派出机构，并按季度报告执行情况。

业务调整过渡期结束后因客观原因未能满足房地产贷款集中度管理要求的，由银行业金融机构提出申请，经人民银行、银保监会或当地人民银行分支机构、银保监会派出机构评估后认为合理的，可适当延长业务调整过渡期。人民银行、银保监会将对未执行本通知要求的银行业金融机构，采取额外资本要求、调整房地产资产风险权重等措施。

北京：银行不得向二手房中介机构“返点”“返费”

2020 年 12 月 31 日，北京市银行业协会正式印发《北京市银行业协会个人住房贷款业务自律公约》，自 2021 年 1 月 1 日起生效实施。公约从内控制度、风险管理、尽职调查、差别化住房信贷政策执行、合作机构监督、公平竞争、优质服务等七个方面对银行的个人住房贷款业务提出自律要求，同时也对银行开展的关于个人商业用房贷款业务的做出了自律要求。

针对公约出台的背景，北京市银行业协会表示，目前北京地区会员银行开展的个人住房贷款业务中主要存在两个突出问题：一是，自北京市开展房地产市场调控以来，相关政府部门和行业监管部门出台了多项涉及个人住房贷款业务的调控政策，但各家会员银行对政策的理解不尽相同，造成部分银行在政策执行尺度的掌握方面存在一定差异；二是，近年来北京地区房地产市场中，二手房交易的市场占比逐年提升，房地产中介机构在二手房交易中成为关键环节，个别银行为争揽客户而向中介“返点”“返费”的现象死灰复燃。

其中，在统一房贷政策尺度方面，公约规定：住房贷款记录不区分本市、非本市；月供收入比不超过 50%；对首付款资金来源进行实质性审核，不得使用“首付贷”等金融产品加杠杆、挪用其他个人类贷款资金或信用卡融资用于支付首付款；涉及一手房的个人住房贷款其所购房屋必须是主体结构已封顶的住房；必须严格执行差别化住房信贷政策等。

在涉及“返点”“返费”问题方面，公约规定：银行不得向房地产开发商、房地产中介机构（含关联机构）及工作人员支付或变相支付财物从而获取交易机会或竞争优势，并明确规定：支付或变相支付佣金、介绍费或其他性质类似的费用；免费或低于成本价提供服务，或出租办公场所、办公设施和设备；替其支付、承担应当由其自己承担的支出或费用；以超出正常价格或不合理方式等使用其提供的服务；租用其办公场所或渠道（含线上、线下）向购房客户营销本行业务等方式均在禁止范围之内。

北京：新型共有产权房 5 年后可全产权交易

为合理引导市场预期，严格落实“房住不炒”，北京土地公开出让首次采用“竞地价+竞政府持有商品住宅产权份额+竞高标准商品住宅建设方案”方式供地。

北京市规划和自然资源委近日发布《关于北京市海淀区海淀镇树村棚户区改造 B-1 南地块 R2 二类居住用地等 3 宗地块国有建设用地使用权出让补充公告》，调整了海淀区海淀镇树村等 3 宗地竞买规则，试点施行“竞地价、竞政府持有商品住宅产权份额、竞高标准商品住宅建设方案”的挂牌方式。引人注目的是，这 3 宗地建设的共有产权房，将改变“封闭管理循环使用”的原则，购买者持有 5 年后可将全部产权份额上市交易，政府只取回共有部分份额的原值。

房住不炒 购买后 5 年内不得转让

公告明确，这 3 宗地将设定土地合理上限价格，当竞买报价达到土地合理上限价格时，则不再接受更高报价，转为现场竞报政府持有商品住宅产权份额程序。同时，宗地设定有政府持有商品住宅产权份额预设份额，当现场竞报政府持有商品住宅产权份额达到设定的预设份额时，转入高标准商品住宅建设方案投报程序。

据悉，政府持有商品住宅产权的份额，将由土地竞买人现场竞报确定。宗地内的每套商品住房政府产权份额一致，此类住房属于政府与购房人按份共有产权的商品住房，初始购房人仅支付个人产权部分购房款，房屋面向符合本市商品住房限购政策的家庭销售，购买之后 5 年内不得转让。

对此，业界专家表示，通过实行此种方式，可有效减轻购房者负担，充分满足居民自住需求。“5 年内不得转让”则再次表明了政府坚决抑制投资投机性购房需求的决心，对落实“房住不炒”定位起到有效推动作用。

打破封闭管理 产权可上市政府只取原值

对于此类共有产权商品住房购买后的出租或再出售，公告中明确，已购住房用于出租的，租金收益全额归购房人所有。所购住房再次上市交易时，购房人持有的产权份额与政府持有份额一并出售，购房人可按市场价格转让，买家也将获得该住房 100% 的产权，政府只是按所占份额原值取得购房款。

专家表示，在房屋转让阶段政府仅按住房原值收取购房款，不参与房屋溢价分成，充分体现了让利于民。在此之前，北京上市的共有产权房如果拿证满五年，虽然可按市场价格转让所购房屋产权份额，但要么是同等价格条件下被代持机构优先购买，要么是转让给其他符合共有产权住房购买条件的家庭。而且再上市的过程中，个人份额无论是出售给代持机构，还是出售给其他符合条件的购房人，都不涉及出售和购买共有产权住房的政府份额，政府份额也不得出售和购买。

引导房价预期 设定地价上限约束预售价格

这 3 宗地出让的补充公告还强调，政府部门将严格执行《北京市人民政府办公厅转发市住房城乡建设委等部门〈关于促进本市房地产市场平稳健康发展的若干措施〉的通知》规定，对报价明显高于周边在售项目价格和本项目前期成交价格且不接受指导的商品住房项目，属于期房预售的暂不核发预售许可证书、属于现房销售的暂不办理现房销售备案。

业界分析，无论是设定地块出让时的地价上限，还是重申政府对于开发建设单位房屋销售价格的管理，都体现了政府对于合理引导市场主体理性竞争、促进房地产市场健康发展的目的。

为提升商品住宅建设品质，此次补充公告中还明确提出，当政府持有商品住宅产权份额达到预设比例后，将转入高标准商品住宅建设方案的评比。企业要在现场竞价日后的第 10 个工作日递交投报的高标准商品住宅建设方案。由专家组成的评选委员会对这些方案进行评分，评分的标准包括：绿色建筑、装配式建筑、超低能耗建筑等。

上述竞买规则体现了政府对于房屋建筑品质和质量的关注。开发商可以因为利润不高而不去高价拿地，但既然拿地了，就必须提供高品质的房屋。



告别“摊大饼”城市发展开启“存量更新”模式（下）

□ 雷爱先

三大瓶颈亟待破解

当前我国城市更新仍处于初级阶段，存在资金短缺、政策法规缺失、形象工程屡禁不止等瓶颈。

资金短缺是目前城市更新过程中最为突出的一个问题。北京筑福集团已在全国不少城市参与上千个老旧小区改造项目。“今年我国计划改造 3.9 万个城镇老旧小区，总投资预计在 7000 亿到 1 万亿元。其中，中央财政计划出资 543 亿元，其余需要鼓励消费者和企业承担，资金压力相当大。”董有表示，实施城市更新战略投资巨大，如何创新投融资体制是关键。

在城市更新项目中，“拆除重建”和“有机更新”类项目，由于投资收益较好，能够有效吸引社会投资。但对于“综合整治”类项目，由于老旧小区改造项目大部分为民生工程，盘活闲置资产的运营收入相对较低，远远不足以弥补改造投入，很难吸引社会资本深度参与。再加上财政投入有限，资金短缺就成为抑制老旧小区改造的瓶颈。

对此，北京房山新城投资公司副总经理雷爱先说，广东省对“旧城镇、旧厂房、旧村庄”的“三旧”改造是目前全国城市更新做得较好的。在实际推进中，“三旧”中的旧村庄和旧厂房改造成果显著，而旧城镇改造则一直困难重重、收效不大。主要原因就是旧村庄和旧厂房改造是让多元主体都能受益，能够吸引众多社会资本参与。而旧城镇的老旧小区改造，则因为产权多元化、资金短缺、政策缺失等瓶颈迟迟难有进展。

城市更新是城市治理现代化的一个新课题，从各地城市更新的实践看，政策缺失、法规缺位等瓶颈问题也比较突出。

目前，国内针对城市建设项目的法规、政策、规划、标准等顶层制度法规都是针对新建建筑的，而对于城市更新改造还没有明确的规定。“包括土地管理法、房地产管理法、担保法、合同法等一些顶层的制度法规，在更新改造项目和存量土地开发方面还非常欠缺。”雷爱先说。

同时，实际操作中的各种规范缺失严重。在北京等多地参与城市更新项目投资改造的高和资本合伙人陶民坦言，像旧工厂改造等城市更新项目，大部分都要改变建筑物用途，面积也会随之发生变化，这些都需要相关部门批准认可的手续或文件等。但实际操作中，没有这样一个政府部门来审批，往往只有地方政府“会议纪要”或行政命令。“因为没有明确的政策和法律保障，直接影响了一些更新项目资产的交易、

证券化等，也加大了相关企业的经营风险，为权力寻租提供了空间。”

城市更新的技术标准也严重滞后。董有、雷爱先等企业家反映，对于旧有建筑更新改造，目前还没有明确的技术标准，如果按照新建建筑的标准，则很多更新改造困难以达标将无法进行。例如，新建建筑要求达到八级抗震标准，大部分的更新改造项目不可能达到。“目前，许多城市对于更新改造项目，包括设计单位、审图单位等都不知道按什么标准来执行。唯一的办法就是开专家会，以专家的意见来定调，而不是靠制度和标准。”

除了资金、政策法规，另一个比较突出的瓶颈就是面子工程、形象工程在一些城市更新项目中屡见不鲜。按照今年城镇老旧小区改造的标准，每平方米费用在 1000 元左右。“但实际上，一些城市老旧小区改造每平方米投入甚至不到 30 元。”董有说，有的老旧小区改造项目只是刷了一下外立面，与加装电梯、提升环境的要求相差甚远，而有的则只做了几个样板工程。

据介绍，还有不少城市在城市更新过程中大拆大建，导致城市历史文化风貌不仅未得到保护和修复，反而不同程度地遭受了损毁。

应加强顶层设计

有关专家建议，不断改革创新，加强顶层设计，破解城市更新过程中的难题。

对于资金短缺问题，应创新市场机制，形成整体打包、项目统筹、肥瘦搭配的市场推广模式，激发社会资本参与的积极性。同时，政府应灵活运用财政、金融等手段，不断创新投融资体制和工具。

例如，推动国家政策性银行向地方政府提供 20 年以上低利率的长期贷款。社会资本通过“房产价值增值、盘活存量资源、增量产权资产”等方式，实现市场运作并获得资金自平衡；研究制定专项财政激励政策，进一步明确纯政策性、准政策性、市场性的内容，构建利益确认、协调及分配机制，激发各地的主动性和创造性。

秦虹建议，将城市更新金融政策从房地产开发金融政策中分离出来专项管理；引导和鼓励保险、金融机构进入城市更新领域；设立政府性城市更新母基金及公募私募产业基金；将公募 REITs 试点扩大到城市“有机更新”和“综合整治”类项目。

对于政策法规缺失的问题，建议国家层面成立城

市更新领导小组，指定相关部委牵头负责，地方层面以城市一级统筹管理城市更新，建立以更新规划为抓手的空间管理体系，以行政审批为抓手的过程监管体系。并逐步完善城市更新法规体系，对标梳理滞后的相关政策法规，尽快构建全要素的管理和技术规范体系。例如，上海出台规定，一些城市更新项目改造后，只要改造标准比老标准高就可以通过验收。同时，在城市更新项目中，建议创新推进政策规划兼容，商业服务用地与商业办公用地可以相互转换，住宅用地可以全部或部分转换为商业服务业或商务办公用地。

而针对形象工程问题，柴志坤、秦虹等专家建议，一是要建立城市更新负面清单制度，对城市更新过程中凸显的一些问题，以负面清单的方式加以约束，坚决杜绝。而对于负面清单之外的内容，则可以进一步放开，给城市更新更大的市场空间。二是探索城市更新倒逼机制，以倒逼机制力促低效资产使用主体主动实施城市更新。根据用地规模、亩均产值、单位能耗、排污强度等指标对用地效率进行分等定级，并在用能、用电、用水、排污权等方面实行差别化配置，倒逼低效资产使用主体主动实施改造或退出。

边兰春表示，城市更新战略的实施，有助于打破千城一面的城市形象。在充分考虑旧城区原有空间结构、社会网络及衰退根源的基础上，应因地制宜采取重建、整建和维护等多种更新模式和手段，保护、延续和发展城市的传统历史风貌。

在破解瓶颈的同时，专家认为，还要从更高层面认识城市更新的重要性。目前，从中央到地方，对于城市更新的政策规定各有不同，存在地区不平衡、不系统、碎片化等问题。从国内外发展形势看，应当从顶层设计上将城市更新上升为国家战略。

专家建议，国家建立由城市更新专项规划及年度计划组成的城市更新目标传导机制，支持地方政府加强城市更新与人口发展规划、国土空间总体规划、控制性详细规划、城市设计、行业专项规划等的充分衔接。

同时，建议将城市更新战略纳入国家“十四五”规划，为城市更新政策及规划制定提供前瞻性、全局性以及系统性的指引。城镇化率达到 60% 左右的省份或城市，应编制“十四五”城市更新专项规划，明确城市更新的总体目标、发展方向和实施策略，设置城市更新相应指标，建立城市更新推动机制，加快推动新型城镇化建设。