

# 新城资讯

## FUTURE CITY NEWSLETTER

2021年2月第二期 总第119期(本期8版)

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

### 北京市房山新城投资有限责任公司 召开2020年工作总结会



2021年2月10日,北京市房山新城投资有限责任公司2020年工作总结会顺利召开,会议由党总支书记、董事长朱婧璿同志主持。

会上,朱婧璿同志对2020年公司的整体工作进行了总结,回顾五年来公司取得的成果,制定“十四五”公司目标,对2021年工作进行部署。各分管领导、项目总和部门负责人总结

2020年分管工作情况,部署2021年工作。为强化年度目标,落实项目责任,朱婧璿同志分别与各项目负责人签订目标责任书。会议还对2020年度优秀团队和个人进行了通报表彰,对“春节”和“两会”期间安全生产和疫情防控工作进行了专题部署。

根据疫情防控要求,本次大会采取“1+N会场”方式进行,公司各部门、子公司中层及以上领导39人在总部报告厅参加现场会议,160余名公司员工通过视频全程参加会议。

2020年,公司重点干了哪些工作?“十三五”期间,公司取得了哪些成绩?“十四五”时期,公司主要目标是什么?2021年,需要抓好哪些重点任务?小编带您一图读懂本次会议。

征途漫漫,惟有奋斗。新的一年,立足新时代、新发展阶段,新城人不惧风雨、不畏险阻,必将继续真抓实干、善作善成,全力推动公司高质高效发展,助力“一区一城”新房山建设,确保“十四五”开好局、起好步,以优异成绩庆祝中国共产党成立100周年!

(党建工作部、办公室)

### 一图读懂 新城投公司2020年工作总结

#### 2020年工作回顾

- (一) 紧抓疫情防控,积极复工复产
- (二) 推动重大项目,服务区域发展
  - 01 保障改善民生,加快推进重点项目建设
  - 02 落实文旅融合,全力推进重大文旅项目建设
  - 03 助力科技金融创新城,稳步推动智慧广电项目建设
  - 04 保障项目落地,稳步开展土地整治和表土剥离
  - 05 发挥智慧作用,高标准推进智库建设
- (三) 健全管理体系,规范企业运行
  - 现代企业管理体系
    - ✓坚持民主决策
    - ✓实现管促合一
    - ✓完善财务体系
  - 项目管理体系
    - ✓优化设计管理
    - ✓规范招标工作
    - ✓完善合同管理
    - ✓健全安全生产责任制
- (四) 坚持党建引领,突出党的建设

#### “十三五”时期重点回顾

四个方面

- (一) 推动重大项目落地实施
- (二) 建立现代化企业体系
- (三) 建立项目管理体系
- (四) 锻造专业人才队伍

#### “十四五”时期主要目标

- 员工获得感达到新水平
- 精细化水平实现新提高
- 高质量发展取得新成效
- 公司管理能力得到新提升

#### 2021年重点任务

- 01 毫不放松抓好常态化疫情防控
- 02 全力推进重大项目落地实施
- 03 全面提升公司管理能力和水平
- 04 坚定不移推进全面从严治党



热点新闻

## 新城投公司召开领导班子 2020 年度民主生活会

按照区国资委党委工作部署，根据《北京市房山新城投资有限责任公司 2020 年度民主生活会工作方案》安排，公司于 2 月 9 日上午在第二会议室召开 2020 年度民主生活会。区纪委区监委派驻第十五纪检监察组组长许树河同志、副组长陈富春同志，区国资委党委委员、副主任陈硕宝同志，改革发展科科长石峰同志到会指导并严格监督。会议由公司党总支书记、董事长朱婧璿同志主持，公司领导班子成员参加本次会议。



会议紧扣“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，加强政治建设，提高政治能力，坚守人民情怀，夺取决胜全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的伟大胜利，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”主题，围绕在学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想、坚持和加强党的领导、加强领导班子自身建设、履职尽责和担当作为、学习贯彻党的十九届五中全会精神、落实全面从严治党主体责任等六个方面查摆问题。领导班子成员对标对表，坚持问题导向，深入查找问题并分析问题根源，提出整改措施，认真开展批评和自我批评。

会议首先通报了公司 2019 年度民主生活会整改措施落实情况和本年度民主生活会征求意见情况。朱婧璿同志代表公司领导班子进行对照检查，重点查找“六个方面”差距，深挖问题根源，强调要在“强化理论武装，坚定理想信念”“突出政治引领，

全面从严治党”“科学选人用人，建设专业团队”“强化务实担当，化解风险挑战”“加强科学谋划，助力区域发展”“从严监督执纪，筑牢意识高墙”等方面加以改进。

朱婧璿同志带头作个人对照检查发言，主动接受班子成员的批评意见，并积极表态立行整改。随后，班子成员逐一进行个人对照检查发言，认真开展批评和自我批评，真点问题、点真问题，从具体事情、具体问题入手，从政治上、思想上、作风上提意见，落细落小，以小见大，达到了“红脸出汗”“排毒治病”的效果。

陈硕宝同志对新城投公司领导班子民主生活会给予了充分肯定并提出要求，一是加强理论学习，将习总书记新理论、新思想、新战略纳入理论学习中心组学习计划。提升专业知识，促进工作开展。二是坚持问题导向，根据民主生活会查摆的问题，进一步细化整改措施、明确时间表、路线图和达到的效果，切实做到问题不解决不松劲、解决不彻底不放手。三是下一步要指导基层党支部开展好组织生活会和民主评议党员工作，严明组织纪律、明确专人负责、抓好工作落实，切实发挥支部战斗堡垒作用。

许树河同志指出，本次民主生活会聚焦主题，严谨规范，问题查找准确，原因分析深刻，措施具体得当，达到了“团结—批评—团结”的效果。他要求，一是提高政治站位，新城投公司承担了房山区重大民生项目，在城市建设中发挥着举足轻重的作用，要切实做到以民为先，为民解难。二是加强领导班子建设，着力构建坚强有力、堪当重任、分工合理的领导班子。三是坚持全面从严治党，坚持党建引领中心工作，突出党风廉政建设，营造风清气正的工作氛围。

会议最后，朱婧璿同志再次感谢区纪委区监委派驻第十五纪检监察组和区国资委督导组莅临指导，并就做好下一步工作表态发言。她强调，一是要旗帜鲜明讲政治，增强领导干部政治意识、大局意识，善于从政治上看问题，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。二是要从严从实抓落实，施猛药、除沉疴，不折不扣地把整改措施落到实处，以点带面解决问题。三是要廉洁自律做表率，筑牢思想防线，严守纪律底线，发挥“头雁”作用，以身作则、率先垂范，锻造忠诚干净担当的干部队伍。新城投公司领导班子将对标房山区“十四五”规划和 2035 年远景目标，把握稳方向、坚定立场，带领全体员工攻坚克难、团结奋进，开创公司发展新局面，为建设国际一流的和谐宜居之都贡献力量。

(党建工作部)

## 区住建委主任张杰一行到长阳 0607 棚改项目走访慰问



新春将至，为深入贯彻落实区委区政府关于做好春节期间疫情防控安全工作要求，2 月 11 日，区住建委主任张杰一行来到长阳 0607 棚改项目，就安全、防疫工作进行调研，为坚守项目一线的各参建单位留京人员致以新春佳节的美好祝福。新城投公司副总经理欧新刚参加活动。

张杰同志在施工现场认真听取了项目负责人关于春节期间安全工作、疫情防控工作的安排部署，询问了关于留京过年

人员的各项保障工作，对长阳 0607 棚改项目采取的各项举措给予肯定。

他强调，要做好安全保障和疫情防控工作，加强春节期间项目巡视及值班值守工作，提前策划节后复工复产计划。要做好留京人员的慰问关爱工作，为他们及时解决各类实际问题，营造节日气氛，体现人文关怀，确保项目留京人员度过一个安乐祥和的春节。

(新城置业公司)

## 新城投公司召开 2021 年“春节”和“两会”期间安全生产和疫情防控工作部署会

2021 年 2 月 9 日下午，新城投公司组织召开了 2021 年“春节”和“两会”期间安全生产和疫情防控工作部署会。会议由公司党总支书记、董事长朱婧璿同志主持，公司领导班子成员及各部门负责人参加会议。

会上，安全管理部总监曹亮同志结合公司《关于做好“春节”和“两会”期间安全生产和疫情防控工作的通知》相关要求，从疫情防控、隐患排查、教育培训、停工复工条件、烟花爆竹管控、应急值守六个方面对 2021 年“春节”和“两会”期间安全生产和疫情防控工作进行部署。

公司副总经理邓凯同志对疫情防控相关工作提出要求，要以在施项目为防控重点，做好农民工春节返乡和节后进京管控措施，落实落细常态化疫情防控。

公司副总经理欧新刚同志结合

公司安全生产工作部署，要求各部门、各子公司负责人要履行领导责任，按春节前、春节中、春节后及“两会”期间四个阶段，认真抓好安全生产工作。

朱婧璿同志强调，一是加强自查自纠工作，建立通报机制。开展疫情防控、安全生产检查工作，及时通报问题，确保整改实效，保持高压态势。二是做好在施项目复工复产工作。各在施项目要做到有序停工，安全复工，提前策划节后复工安排。三是做好值班值守工作。做好公司、各在施项目的值班安排，确保各层级值班人员在岗，做好紧急突发事件的信息报送和处置工作。四是做好留京人员的慰问关爱工作。要及时帮助解决各类实际问题，充分体现人文关怀，确保留京人员度过一个安乐祥和的节日。

(安全管理部)

## 最新政策

## 北京市禁止违法建设若干规定

□ 北京市人民政府令第 295 号

《北京市禁止违法建设若干规定》已经 2020 年 9 月 29 日市人民政府第 86 次常务会议审议通过，现予公布，自 2020 年 11 月 15 日起施行。

市长 陈吉宁  
2020 年 10 月 13 日

## 北京市禁止违法建设若干规定

第一条 为了落实《北京市城乡规划条例》，制止和查处违法建设，维护《北京城市总体规划（2016 年 -2035 年）》的严肃性和权威性，制定本规定。

第二条 本规定所称的违法建设，包括城镇违法建设和乡村违法建设。城镇违法建设是指未依法取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证或者未按照许可内容进行建设的城镇建设工程，以及逾期未拆除的城镇临时建设工程。乡村违法建设是指未依法取得乡村建设规划许可证、临时乡村建设规划许可证或者未按照许可内容进行建设的乡村建设工程。

本规定所称的违法建设当事人，包括违法建设的建设单位、施工单位、所有人或者管理人。

第三条 区人民政府领导本行政区域内城乡规划的规划实施，组织、协调、监督违法建设制止和查处工作，将制止和查处违法建设情况纳入相关考核。

街道办事处、乡镇人民政府根据职责具体组织、协调本行政区域内违法建设的制止和查处工作。

第四条 市规划和自然资源主管部门负责本市城乡规划管理工作，制定、公布规划许可动态清单目录，负责查处职责范围内的重大、复杂违法建设案件，指导各区规划和自然资源主管部门按照职责分工做好有关城乡规划工作和辖区内违法建设的制止和查处工作。

市城管综合行政执法机关负责统筹协调指导和综合协调基层综合行政执法工作，组织制定违法建设查处工作流程、执法程序和标准，开展违法建设查处基层执法培训。

住房和城乡建设、公安、经济和信息化、城市管理、农业农村等部门在各自职责范围内做好制止和查处违法建设相关工作。

第五条 规划和自然资源主管部门、街道办事处和乡镇人民政府（以下统称为行政执法机关）具体承担违法建设查处工作。

规划和自然资源主管部门负责下列情形的查处：

（一）已经取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证或者临时乡村建设规划许可证，但未按照许可内容建设，或者临时建设逾期未拆除的；

（二）未依法取得建设工程规划许可证，但已经取得选址意见书、规划综合实施方案等规划文件，未按照前述规划文件内容进行建设的；

（三）其他不属于街道办事处、乡镇人民政府负责查处的情形。

街道办事处、乡镇人民政府负责对本行政区域内未依法取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证、临时乡村建设规划许可证以及选址意见书、规划综合实施方案等规划文件但进行建设的情形进行查处。

第六条 行政执法机关应当建立日常巡查制度，发现违法建设行为的，应当立即制止，并依法予以处理。

居民委员会、村民委员会发现辖区内有违法建设的，应当予以劝阻，并报告行政执法机关。

业主委员会或者物业管理委员会、物业服务人发现本物业管理区域内有违法建设的，应当及时劝阻；对劝阻无效的，应当向行政执法机关报告。

第七条 首先发现违法建设或者接到举报的行政执法机关，应当及时核实有关情况，对属于本行政执法机关职责范围的，及时查处；对不属于本行政执法机关职责范围的，在发现违法建设或者接到举报之日起 2 日内将案件线索移送负有查处职责的行政执法机关，接受移送的行政执法机关应当依法及时查处。同时发

现有违反其他法律规定情况的，应当在 2 日内通报其他行政执法机关。

第八条 行政执法机关实施监督检查，可以查阅、调取、复制有关证据材料，进入或者查封现场、扣押工具和材料、责令停止违法行为，有权要求有关单位和个人提供下列材料或者就有关情况作出说明：

- （一）工程用地审批手续；
- （二）工程建设审批手续；
- （三）建设单位、施工单位主体名称等基本信息。

行政执法机关依法履行查处职责，有关单位和人员应当配合，不得以任何方式或者手段妨碍和阻挠；妨碍和阻挠行政执法机关查处违法建设的，由公安机关依法处理。

第九条 行政执法机关采取查封、扣押措施或实施强制拆除的，应当事先制定工作方案，确定公安机关、消防救援机构、市政公用服务单位、属地居民委员会、村民委员会以及物业服务人等配合单位的职责。

配合单位应当依照工作方案履行配合职责。

第十条 行政执法机关发现正在搭建、开挖违法建设的，应当书面责令违法建设当事人立即停止建设，在 3 日内自行拆除或者回填。

违法建设当事人不立即停止建设的，行政执法机关可以查封违法建设施工现场、扣押违法建设施工工具和材料；违法建设当事人拒不拆除或者回填的，街道办事处、乡镇人民政府应当依法立即拆除或者回填。

第十一条 行政执法机关发现已经建成的违法建设，尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，应当在 20 日内书面责令违法建设当事人限期改正、消除对规划实施的影响，并处该建设工程造价 5% 以上 10% 以下的罚款。对逾期不改正或者无法采取改正措施消除对规划实施的影响的，责令限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处该建设工程造价 10% 以下的罚款。责令限期改正期限和限期拆除的期限一般不超过 15 日。

行政执法机关应当加强对没收实物的处置和管理，按照国家和本市有关规定严格监管。

第十二条 本规定第十一条所称尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的违法建设，包括：

（一）未依法取得规划许可证件，但已经取得选址意见书、规划综合实施方案等规划文件，且按照前述规划文件的内容进行建设的；

（二）未按照规划许可证件许可内容建设，但可以通过改建或者部分拆除达到符合许可的内容的。

第十三条 本规定第十一条所称建设工程造价，按照下列规定方式确定：

- （一）已经完成竣工结算的违法建设，应当按照竣工结算价确定；
- （二）尚未完成竣工结算的违法建设，可以根据工程已完工部分的施工合同价确定；未依法签订施工合同或者当事人提供的施工合同价明显低于市场价格的，行政执法机关应当委托有资质的造价咨询机构评估确定。

第十四条 村民使用宅基地建设住宅应当履行规划许可手续；特定时期未经批准使用宅基地进行村民住宅建设，符合村庄规划的，乡镇人民政府责令其依法补办审批手续；不符合村庄规划的，责令限期拆除，逾期不拆除的，乡镇人民政府依法实施强制拆除；有租金收入的，没收租金收入，并处租金收入一倍的罚款。

（下接第 6 版）

(上接第 5 版)

前款规定的租金收入，依据租赁合同、租金收据等确定。租金收入无法确定或者违法建设当事人提供的租金标准明显低于周边同类型房屋租金价格的，乡镇人民政府应当委托专业评估机构参照委托时周边同类型房屋租赁市场价格进行评估确定。

第十五条 违法建设的建筑面积，依照下列规定确定：

(一) 未取得建设工程规划许可证和其他规划文件进行建设的，按照实际建筑面积数计算；

(二) 未按照建设工程规划许可内容进行建设的，按照实际增加的建筑面积数计算；

(三) 未按照建设工程规划许可内容进行建设，建筑高度增加但建筑面积未增加的，按照超出部分的高度与许可建筑高度的比值乘以许可的建筑面积数折算；

(四) 未按照建设工程规划许可内容进行建设，建筑位置与许可不符但建筑面积未增加的，按照其位置超出部分折算。

同时有上述第(二)项至第(四)项规定两种以上情形的，违法建设的建筑面积分别计算或者折算后累计。

第十六条 对街道办事处、乡镇人民政府负责查处的已建成违法建设，当事人逾期不拆除或者回填的，区人民政府依法责成街道办事处、乡镇人民政府作出强制拆除或者回填决定并组织实施。

规划和自然资源主管部门负责查处的已建成违法建设，当事人逾期不拆除或者回填的，规划和自然资源主管部门应当将限期拆除或者回填决定及逾期未拆除或者回填的情况报告违法建设所在地的区人民政府，区人民政府责成违法建设所在地的街道办事处、乡镇人民政府作出强制拆除或者回填决定并组织实施。

第十七条 强制拆除或者回填已建成的违法建设，行政执法机关应当提前 5 日在现场公告强制拆除或者回填决定，告知实施强制拆除或者回填的时间、依据、当事人的权利义务等。违法建设当事人是自然人的，通知本人或者其成年家属到场；违法建设当事人是法人或者其他组织的，通知其法定代表人、主要负责人或者其上级单位负责人到场。

前款规定的应当到场的人员拒不到场的，行政执法机关应当邀请违法建设所在地居民委员会、村民委员会代表或者公证机构作为见证人见证强制拆除或者回填的实施。

行政执法机关对实施强制拆除或者回填应当制作笔录并全程录像。

第十八条 行政执法机关采取查封、扣押措施或者强制拆除、回填已建成的违法建设，应当事先通知当事人清理违法建设内的有关物品。当事人拒不清理的，行政执法机关应当制作物品清单，由违法建设当事人签字确认；违法建设当事人不签字的，行政执法机关可以邀请违法建设所在地居民委员会、村民委员会代表或者公证机构作为见证人见证。

行政执法机关应当将有关物品运送到指定场所，交还违法建设当事人；对违法建设当事人拒绝接收的，行政执法机关可以在留存证据后根据实际情况妥善处理。

第十九条 街道办事处、乡镇人民政府作出强制拆除或者回填决定的，应当告知违法建设当事人，其主张拆除或者回填后的违法建设残值，应当在强制拆除或者回填前提出书面声明，并在限定期限内自行处置；违法建设当事人未事先提出书面声明，或者事先提出书面声明但未在限定期限内处置完毕的，街道办事处、乡镇人民政府予以清理。

第二十条 违法建设当事人未按照规定期限缴纳强制拆除或者回填违法建设费用、安全鉴定费、建筑垃圾清运处置费用、相关物品保管费用的，行政执法机关可以按照每日 3% 的标准加处滞纳金，滞纳金数额不得超过前款规定的费用总额。

行政执法机关实施加处滞纳金超过 30 日，经催告当事人仍不履行的，应当依法申请人民法院强制执行。

第二十一条 市规划和自然资源主管部门会同市城管综合执法机关推进多规合一协同平台与综合执法平台信息互通，建立市、区、街乡三级规划管理信息和违法建设查处信息共享和执法协作机制。

本市行政区域内违法建设查处发生跨区管辖争议的，由市人民政府指定管辖；各区行政区域内发生跨街乡管辖争议的，由区人民政府指定管辖。

第二十二条 区人民政府应当对拆除违法建设后的腾退用地依法进行管理。

第二十三条 本规定自 2020 年 11 月 15 日起施行。

## 政策解读

# 新修订《北京市禁止违法建设若干规定》 五大关键词全面解读

### 导读

2020 年 9 月 29 日，市人民政府第 86 次常务会议审议通过修订后的《北京市禁止违法建设若干规定》（北京市人民政府令第 295 号），规定已于 2020 年 11 月 15 日起正式施行。

295 号令的出台，是落实《北京市城乡规划条例》，维护北京城市总体规划严肃性、权威性的重要举措，对推动首都城市发展具有重要意义。随着 295 号令的正式实施将有力推动我市违法建设执法体制更加优化，执法行为更加依法规范，实现违法建设新增“零增长”目标。

### 关键词 1：政府领导 更加突出区政府治理违法建设的领导作用

本次修订进一步突出区人民政府对本行政区域内制止和查处违法建设工作的统筹领导作用。

规定提出区人民政府领导本行政区域内规划的实施，组织、协调、监督违法建设制止和查处工作，将制止和查处违法建设情况纳入相关考核。各区行政区域内违法建设查处发生跨街乡管辖争议的，由区人民政府指定管辖。在违法建设拆除后，区人民政府还应当对拆除违法建设后的腾退用地依法进行管理。从这些规定可以看出，今后各区人民政府对违法建设治理工作的领导将更加全面有力。

对街道办事处、乡镇人民政府等执法机关、有关部门在打击违法建设、加强执法联动上的监督考核将常态化。对拆除违法建设后腾退土地的有效管理上将着力加强。

### 关键词 2：执法下沉 城管部门的查处职权下沉街乡镇

优化违法建设执法体制是本次修订工作的核心任务。围绕如何实现“控新生、

减存量”的违法建设治理目标，根据《北京市城乡规划条例》《北京市街道办事处条例》，结合我市街乡综合执法改革要求，295 号令明确街道办事处、乡镇人民政府根据职责具体组织、协调本行政区域内违法建设的制止和查处工作。

街道办事处、乡镇人民政府对本行政区域内未依法取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证、临时乡村建设规划许可证以及选址意见书、规划综合实施方案等规划文件但进行建设的情形进行查处。

对已建成违法建设，区人民政府责成违法建设所在地的街道办事处、乡镇人民政府作出强制拆除或者回填决定并组织实施。

也就是说，以前由城管部门负责查处的未取得建设工程规划许可证（含临时）和其他规划文件的城镇违法建设，今后将转由违法建设所在地的街道办事处、乡镇人民政府负责查处。为确保职责下沉后基层执法队伍“接得住、管得好、守规范”，295 号文规定市城管综合行政执法机关统筹指导、综合协调基层综合行政执法工作，组织制定违法建设查处工作流程、执法程序和标准，对基层执法队伍开展违法建设查处培训。

### 关键词 3：优化分工 违法建设分“有无”，按片管理更清晰

违法建设查处职责划分是优化我市执法体制的重中之重，也是《北京市城乡规划条例》明确授权市政府开展的一项重要工作。为坚决贯彻落实条例精神，切实回应执法改革和实践需要，295 号令改变了过去城乡二元的执法体制，建立了新型的城乡统筹一体的违法建设查处体制。新法规定，规划自然资源部门负责查处

(下接第 7 版)

(上接第 6 版)

城镇和乡村的“无证”违法建设，街道办事处和乡镇政府负责查处本行政区域内的“无证”违法建设。

具体而言，规划自然资源部门负责查处城镇和乡村的“无证”违法建设，即：

已经取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证或者临时乡村建设规划许可证，但未按照许可内容建设，或者临时建设逾期未拆除的违法建设；

未依法取得建设工程规划许可证，但已经取得选址意见书、规划综合实施方案等规划文件，未按照前述规划文件内容进行建设的。同时，对其他不属于街道办事处、乡镇人民政府查处的情形，规划自然资源部门发挥兜底作用依法予以查处。

街道办事处、乡镇人民政府负责对本行政区域内“无证”违法建设，即未依法取得建设工程规划许可证、临时建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证、临时乡村建设规划许可证以及选址意见书、规划综合实施方案等规划文件但进行建设的情形进行查处。

这样的执法体制构建，首先避免了过去执法机关对某些违法建设是“城镇违法建设”还是“乡镇违法建设”判断不清，导致职责争议问题。根据新法，执法机关通过违法建设有无规划文件，是否属于本行政区域范围，确定有无查处职责。

其次，也从制度上保证对所有“无证”建设工程是否存在违反规划情形，都由规划主管部门进行专业判断和查处。对发生在基层和群众身边的大量“无证”违法建设，由属地街乡镇能够有效发现、快速处置和查处。

**关键词 4：机制保障 健全巡查报告和执法联动协调机制**

为贯彻落实党的十九届四中全会有关“充分发挥社会共建共治共享作用”，结合《北京市物业管理条例》，本次修订进一步健全巡查机制，充分发挥基层发现和报告作用。特别是新增物业管理委员会、物业服务人的发现和报告责任。在要求行政执法机关建立日常巡查制度的基础上，规定：居民委员会、村民委员会发现辖区内有违法建设的，要予以劝阻，并报告行政执法机关；业主委员会或者物业管理委员会、物业服务人发现本物业管理区域内有违法建设的，要及时劝阻并报告。

除赋予物业服务人发现报告责任外，为支持和保障街乡镇政府，加强执法联动，新法规定市规划和自然资源主管部门会同市城管综合执法机关推进多规合一协同平台与综合执法平台信息互通，建立市、区、街乡三级规划管理信息和违法建设查处信息共享和执法协作机制。

**关键词 5：标准细化 规范基层执法，细化行政执法裁量标准**

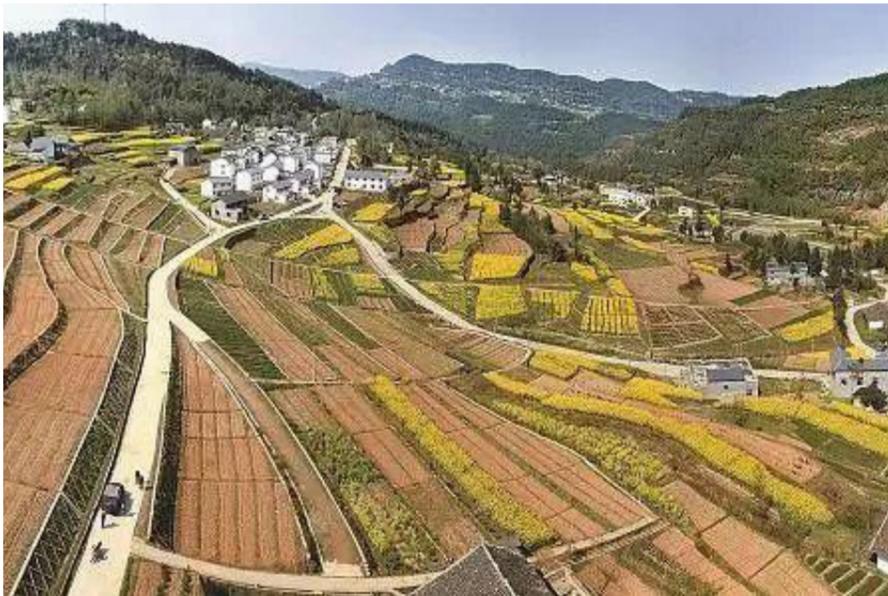
执法权下沉街乡后，为加强和指导基层依法行政，保障全市执法裁量标准统一，新修订的 295 号令细化了违法建设查处基准，补充完善执法操作关键环节。如：补充了《北京市城乡规划条例》有关在施违法建设立即处置时限的规定。规定行政执法机关发现正在搭建、开挖违法建设的，应当书面责令违法建设当事人立即停止建设，并在 3 日内自行拆除或者回填；对建设工程造价、违法建设建筑面积、以及违法建设当事人拆违费用滞纳金的计算规则进行了细化，对宅基地上违法建设租金收入的认定方式、违法建设当事人拒不到场，执法机关的行为规范等进行了详细规定。

(摘自房山规划自然资源公众号)

## 热点关注

# 乡镇级国土空间规划的编制

乡镇级国土空间规划是“五级三类”国土空间规划编制体系的最基本“层级”，是实现各类国土空间要素精准落地的“棋盘”。其编制除了严格遵循国家确定的技术规范或标准外，还应结合区域资源本底特点，确定能够有效指导保护和利用地方自然资源的可行性措施。



### 乡镇级空间性规划的现状

空间性规划类型和数量众多，自成体系。乡镇作为最低层级的规划编制单元，也是“多规冲突”最直接的交汇点。机构改革前，各部门都编制了类型众多的空间性规划。这些规划在一定的历史时期内为城镇化、工业化发展，促进国土空间资源开发利用等发挥了重要作用，但也出现了规划类型过多、缺乏统筹、内容重叠冲突等问题。首先，各类规划的基础数据、坐标系统、地类划分、规划目标、指标体系、空间划分等核心内容均存在内涵和执行标准的差异，规划目标执行效果差；其次，空间性规划有自上而下的纵向类型，也有部门的横向类型，各部门规划编制过程中缺乏有效衔接，自成体系，规划空间的差异与冲突严重；再次，各纵向类型规划编制的数字化、信息化程度不尽相同，这就导致在乡镇级规划落地执行中，无法形成统一方向和统一数据，规划执行者无从下手。

各类规划目标与思路不尽相同。由于空间规划体系不统一，落实到乡镇级行政单元内的各类空间规划对生态建设的目标和建设思路不尽相同。

综合性规划管理人才缺乏，部门信息共享不足。由于城乡差距等原因，许多规划类专业技术人才、大学生到乡镇工作的意愿不强。当前，在技术专业性要求比较高的岗位和部门中大多都是由非专业人员承担，导致基层规划管理人员在规划实施过程中难以有效应对专业难题。同时，由于信息化建设的滞后，规划成果及支撑基础数据无法与上级部门及时共享，规划实施更新、监测和预警等流程建设也随之滞后。

### 乡镇级国土空间规划编制的思路

明确规划的定位和编制原则。与以往各类空间性规划相对单一或片面的发展目标不同，国土空间规划是全要素、全空间、全过程的规划。乡镇级国土空间规划作为落实上级规划的底层单元，首先，应明确规划是落实省级、市级、县级国土空间总体规划和相关专项规划关于本乡镇的具体要求，也是实施国土空间规划用途管制的法定依据；其次，摸清乡镇全域各类资源底数，结合本地实际，明确上位规划落在乡镇级空间的管控内容和要求，通过对规划指标、空间布局、控制线划定等进行深化落实，完善全域支撑体系；再次，在上位规划确定的“三区三线”、国土空间开发保护格局、用途管制分区的基础上，因地制宜地细化、深化空间布局，尤其突出公共服务设施、市政基础设施等公益类设施的合理配置；最后，结合区域资源本底和上级管控要求，合理制订国土空间开发、资源保护、生态修复、国土整治等分阶段实施项目的统筹安排和行动计划，加强规划的实施性与操作性，明确对详细规划的指导要求和实施引导。

明确规划编制工作内容。一是夯实基础摸查。在乡镇级国土空间规划编制工作中，需收集包括相关规划成果、各项自然资源管理数据等各相关行业、部门的基础性资料，并对各项基础数据加以分类、归纳和分析。同时，还要深入乡村、部门、企业，通过现场踏勘、座谈交流等方式进行实地调研，深入了解本地发展实际与诉求，切实了解规划区域内的各相关方的合理诉求。二是确定规划编制内容和时序。在摸排规划区域内资源本底的基础上，因地制宜地制定并统筹生态保护修复、

(下接第 8 版)

(上接第7版)

耕地和永久基本农田保护、农村住房建设、公共基础服务设施布局等内容，建立分期建设的重点建设项目库，构建完善支撑体系清单，制定详细的用途管制规则。

#### 完善乡镇级空间规划编制的建议

立足自然资源禀赋，确保“三条控制线”精准落地。运用科技手段开展规划区域内的“双评价”，以手机信令、信息点(POI)、经济运行等大数据技术为支撑，增强“三条控制线”的可执行性。

将逆向思维规划方法与现有规划方法有机结合。从规划设计非建设用地空间格局入手，以土地生态系统的视角，在保持生态内在联系过程的连续性和完整性的前提下进行生产建设用地安排，并与先确定建设用地后安排生态用地的传统规划思路相互印证，以达到开发和保护相协调，增强规划的实际操作性。

规划引领并促进乡村振兴建设。新时代乡镇级国土空间规划编制，应基于乡镇、乡村地区生态环境区位和资源本底，确定生态修复空间格局，提升乡村田园的生态质量和生态景观水平；基于乡镇、乡村的自身特点，因地制宜配置乡村各类基础服务设施，促进乡村土地复合利用，农业空间多功能保护式发展，引领并促进乡村振兴建设。

适当留白，实现规划弹性布局。乡镇级国土空间规划的刚性应体现在底线层面要素的管控，对区域发展有重要影响的自然要素如自然肌理、生态空间、公共

服务设施等方面，必须严格控制、不能突破，而对其他方面应给予适度的弹性空间。例如：在城镇开发边界内不必进行图斑化用途制定，只需在城镇开发边界内划定不同区块为单元，按“面积刚性、布局弹性”的原则管理；为应对城镇发展的不确定性，在与生态红线、永久基本农田保护红线不相冲突的情况下，在城镇集中建设区外划定一定比例的弹性留白空间，允许开展符合特定条件的建设活动。通过刚性与弹性相结合的规划方式，增加规划的可执行性，减少规划实施过程的频繁调整。

建立全过程、多主体的规划公众参与制度。乡镇级国土空间规划的重点内容包括全域的自然资源保护、国土空间开发利用、全域空间格局、镇区空间布局和村庄建设管控等，涉及乡镇经济社会发展相关的各个部门和社会主体，必须建立起包含规划前期研究、规划草案、规划成果、管理管控措施制订等全过程，政府部门、村民、企业、乡贤、专家学者等多元主体共同组成的公众参与制度，实现开门做规划。

建立信息共享的规划信息管理平台。新时代的乡镇级国土空间规划编制已经从“蓝图型”向“协调管理平台型”转变；规划实施监督审查也不再只针对某一单项工作，而是穿插着多个部门及镇村协调工作，除去战略性预留用地部分的蓝图功能，大部分规划实施都需要通过协调来落实。因此，建立一个纵向到底、横向到边的规划信息管理平台，对乡镇级国土空间规划的编制和落实至关重要；一方面，可以弥补乡镇与上级政府信息不对称的问题；另一方面，可以此作为构建国土空间数字化生态的基础和抓手，促进规划的实施监督预警管理。

(摘自《中国土地》)

## “十三五”，我们这样走过 | “十三五”基础地理信息服务能力不断提升

“十三五”时期，国家基础地理信息中心深化改革创新，以全新的理念积极融入自然资源工作大格局、融入生态文明建设，实现了新担当、新作为。5年来，该中心地理信息数据基础夯实有力、事业发展转型探索推进有序、重大项目建设取得实效、测绘服务保障供给优质高效、科技创新应用能力再创新高，在推动地理信息转型升级的道路上取得了新成绩、新发展，为自然资源管理和各行业需求提供了有力支撑和基础保障。

#### 夯实数据基础 融入自然资源统一监管新格局

“十三五”期间，机构改革将测绘职能并入自然资源部，为测绘地理信息工作提供了更为广阔的发展空间。国家基础地理信息中心抓住机遇，开拓思路，以服务谋发展，充分发挥测绘地理信息在自然资源管理中的支撑和保障作用，快速融入自然资源统一监管新格局中，取得了显著成绩。

5年来，该中心不断丰富地理信息资源，持续做好全国基础性地理国情、国家基础地理信息数据库动态和联动更新、全球地理信息资源建设以及覆盖全部国土高精度、三维、动态的国家现代测绘基准体系维护等重大工程的组织实施。在第一次全国地理国情普查基础上，建立了地理国情常态化监测技术体系，形成地理国情时空变化信息数据，在国土空间规划、调查监测、管理利用和督察执法等方面发挥了重要作用。

国家地理信息公共服务平台“天地图”开通至今，已形成拥有1个主节点、31个省级节点和314个市县级节点的服务聚合、互联互通和联动更新的全国一体化在线服务格局。基础地理信息数据库、地理国情数据库、全球地理信息资源数据库、“天地图”服务数据库信息融合逐步完善，建成自然资源三维立体时空数据库，为国土空间规划、调查监测、管理利用和督察执法提供了地理信息数据支撑。

该中心每年高质量做好国家航空航天遥感影像获取工作，采集的影像数据为基础测绘生产、第三次全国国土调查及时提供了影像服务保障。此外，覆盖全国的1:5万、1:25万、1:100万基础地理信息数据库已实现动态更新和联动更新，每年更新一次、发布一版，基础地理信息数据库成果在各行各业广泛应用，取得显著社会效益。

#### 深化应用服务 构建应急测绘保障业务体系

应急保障是测绘地理信息应用的重要方面。“十三五”期间，国家基础地理信息中心充分发挥测绘地理信息技术、数据、人才等作用，加快构建国家应急测绘保障业务体系，为领导决策、突发事件应对和重大战略实施提供了高效、准确

和科学的测绘地理信息保障服务，有效支撑了国家经济建设、生态文明建设和社会发展重点工作。

5年来，该中心为全国各地重特大自然灾害、安全事故等提供应急测绘保障服务，为社会提供基本系列比例尺地形图6.8万幅，数据成果2558.61TB，控制点成果11.5万点次。基础地理信息成果广泛应用于水利普查、土地调查、交通运输、石油勘探、民航建设、应急救援、城市规划、基础设施建设、文物普查、电子政务、科学研究等领域。

2020年底，国家应急测绘保障能力建设项目36个单项工程全部完成验收，其在航空应急测绘、应急现场勘测、影像快速处理、多源数据集成、应急快速服务、应急地图快速印制、应急测绘调度、应急数据传输、应急测绘资源共享等方面能力得到大幅提高。

#### 坚持科技创新 为转型发展注入新动力

2020年9月15日，在联合国成立75周年之际，自然资源部发布2020版30米全球地表覆盖数据，并向联合国捐赠数据。这是国家基础地理信息中心在“十三五”的收官之年献出的一份测绘人的礼物，也是多年来坚持科技创新的成果。

据介绍，该中心近年来着力推进创新驱动发展战略，推进测绘地理信息转型升级，加快构建新型基础测绘技术体系和生产模式，推进新型基础测绘数据生产、业务体系和共享服务体系建设，建立健全网络化项目管理系统、生产业务管理系统，实现了多种网络环境下各类管理信息的互联互通。

同时，该中心积极贯彻落实国家和自然资源部党组科技创新决策部署，凝聚和培养了一批高层次地理信息科技人才，形成了一支专业结构合理、创新能力强的科技队伍，为事业发展提供了有效的人才支撑。截至2020年底，该中心获得国家科技进步二等奖13项、国家自然科学基金二等奖2项、省部级奖130多项；有工程院院士1人、教授级高工5人、突出贡献中青年专家1人、政府特殊津贴人员17人。2020年，该中心修订发布了相应的科技创新与人才激励以及科技成果转化管理办法，以更好地推动科技成果转化和创新人才培养，提升科技创新能力与水平。

站在“十四五”的新起点，国家基础地理信息中心将紧紧围绕新时期测绘工作“两服务、两支撑”，奋力开创地理信息工作新局面，为部“两统一”职责的履行、生态文明建设的有力推进和社会应用服务的有效开展提供更加优质高效的地理信息保障服务。

(摘自i自然全媒体公众号)

## 自然资源部印发《自然资源三维立体时空数据库建设总体方案》

据自然资源部官网2月10日消息，为切实履行自然资源统一调查监测职责，加强自然资源调查评价监测工作，自然资源部制定了《自然资源三维立体时空数据库建设总体方案》并于近日印发。方案所列主要建设任务包括以下三方面：

第一，自然资源三维立体时空数据库建库与集成。基于全国统一的三维空间框架，构建自然资源三维立体时空数据模型，准确表达地上、地表、地下各类自然资源空间关系及属性信息；组织开展自然资源调查监测数据的整合、集成与建库，形成物理分散、逻辑一致、动态更新的自然资源三维立体时空数据库，及时掌握自然资源基础数据及变化情况，有效支撑国土空间规划和自然资源各项管理的业务需求。

第二，自然资源调查监测历史数据及

相关数据集成衔接。采用“专业化处理、专题化汇集、集成式共享”的模式，将土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海域海岛等各类自然资源调查监测历史数据成果，以及荒漠化、沙化、石漠化、野生动物等专题调查成果进行标准化整合，纳入国家级自然资源三维立体时空数据库集成管理。

第三，自然资源三维立体时空数据库管理系统研发。围绕自然资源调查监测数据管理与应用需求，研发数据浏览、数据查询、数据分发、数据统计、数据分析、数据服务等功能，实现基于三维立体时空数据库的全国各类自然资源调查监测数据的可视化浏览、查询、统计、分析等实时应用，支撑国土空间规划和自然资源管理业务系统的运行。

## 农业农村部：进一步放活土地经营权

2月3日，农业农村部表示，将进一步放活土地经营权，使土地资源得到更有效合理的利用，加快农业农村现代化发展。

据了解，现行的《农村土地承包经营权流转管理办法》是农业部2005年颁布实施的，许多条款已不适应新的形势和法律法规要求。针对这种情况，农业农村部日前发布了《农村土地经营权流转管理办法》，并将自2021年3月1日起施行。

对此，农业农村部负责人表示，与原有的政策相比，新的管理办法聚焦土地经营权流转，在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，主要就平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权增加了一些具体规定，有助于进一步放活土地经营权，使土地资源得到更有效合理的利用。同时，新管理办法围绕强化耕地保护和粮食安全，补充了新内容，进一步强化了对耕地的保护和促进粮食生产。

新的管理办法中，一方面，严格防止耕地“非粮化”，明确土地经营权流转要确保农地农用，优先用于粮食生产，将经营项目是否符合粮食生产等产业规划作为审查审核的重点内容。另一方面，坚决制

止耕地“非粮化”，禁止改变土地的农业用途等。

针对近年来出现的部分工商资本大规模流转耕地，加剧“非粮化”倾向等问题，农业农村部负责人表示，要建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度。明确地方政府要依法建立分级资格审查和项目审核制度，引导工商企业等社会资本规范流转土地经营权。

同时，针对土地流转过程中可能出现的风险，新的管理办法明确将建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的风险防范制度，有条件的可以设立风险保障金。

农业农村部负责人表示，新管理办法出台是为了进一步规范农村土地经营权流转行为，为保护广大承包农户和各类新型农业经营主体的合法权益提供更有力的制度保障，而不是限制流转、捆住守法遵规经营主体的手脚。在要求地方建立健全准入监管制度的同时，也明确要求各地建立土地经营权流转市场或农村产权交易市场，引导和促进土地经营权规范、有序流转。

## 北京2020年房地产贷款增速低于各项贷款平均增速

北京银保监局2月3日发布数据显示，去年房地产贷款增速低于各项贷款平均增速1.44个百分点，房地产信托规模同比下降16.7%。此外，去年北京银保监局加大查处惩治力度和监管震慑力度，全年累计对47家机构、57名责任人进行行政处罚，

罚没款项1.11亿元，为上年的2.2倍。出台规范性文件 and 政策文件17份，整治结构性存款、信托贷款、押品管理、兼业代理、保险销售等业务领域突出问题。信托通道类业务规模同比下降40.6%，影子银行规模持续收缩。

## 自然资源部：农村产业融合发展用地不得用于房地产开发

据自然资源部2月7日消息，为贯彻落实党中央、国务院优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的决策部署，发展县域经济，顺应农村产业发展规律，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，为农村产业发展壮大留出用地空间，自然资源部、国家发展改革委、农业农村部通知如下：

一、明确农村一二三产业融合发展用地范围。

农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地，土地用途可确定为工业用地、商业用地、物流仓储用地等。

二、引导农村产业在县域范围内统筹布局。

把县域作为城乡融合发展的重要切入点，科学编制国土空间规划，因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目要进产业园区；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚；直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，原则上应集中在行政村庄建设边界内；利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，并依法办理农用地转用审批和供地手续。具体用地准入条件、退出条件等由各省（区、市）制定，并可根据休闲观光等产业的业态特点和地方实际探索供地新方式。

三、拓展集体建设用地使用途径。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，可以依据《土地管理法》第六十条规定使用规划确定的建设用地。单位或者个人也可以按照国家统一部署，通过集体经营性建设用地入市的渠道，以出让、出租等方式使用集体建设用地。

四、大力盘活农村存量建设用地。在充分尊重农民意愿的前提下，

可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。在符合国土空间规划前提下，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、电子商务等农村产业。

五、保障设施农业发展用地。

支持现代农业发展，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，可按照《关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求使用。对于作物种植和畜禽水产养殖设施建设对耕地耕作层造成破坏的，应认定为农业设施建设用地并加强管理。农村产业融合发展所需建设用地不符合设施农业用地要求的，应依法办理农用地转用审批手续。

六、优化用地审批和规划许可流程。

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，可暂不做规划调整；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；办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书；除依法应当以招标投标挂牌等方式公开出让的土地外，可将建设用地批准和规划许可手续合并办理，核发规划许可证书，并申请办理不动产登记。

七、强化用地监管。

落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非粮化”行为，严禁违规占用耕地进行农村产业建设，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染。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。各级自然资源主管部门要将农村产业融合发展用地情况纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”进行动态监管，并结合国土变更调查进行年度评估。各地对村庄建设边界外分散布局的用地管理，要与本通知一致。各省（区、市）要结合实际制订实施细则。



## 政策研究 | 法律制度允许改变土地用途

□ 雷爱先

### 导读

我国土地管理法、城市房地产管理法等法律制度，对国有土地供应之后，用地者在开发利用土地过程中由发生的改变土地用途行为，从土地用途变更方式、变更登记及补缴出让金等诸多方面做出了管理规定，在制度安排上保障了土地要素的合理配置。

### 涉及改变土地用途的主要法律政策

在国家层面，对改变土地用途有明确管理规定的规定，主要体现在土地管理法（第56条）、城市房地产管理法（第44条）、国务院关于深化改革严格土地管理的决定（2004）、国务院关于节约集约用地的通知（2008）、国务院办公厅《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（2019）、国土资源部《划拨用地目录》（2002）、国土资源部《协议出让国有土地使用权规定》（2003）、

国土资源部《协议出让国有土地使用权规范》（2006）、国土资源部等部委《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（2016）中。

### 现行制度允许变更土地用途且管理要求明确

一是国家现行法律法规未禁止改变土地用途。根据《土地管理法》第五十六条规定，确需改变土地用途的，应报政府批准。在城市规划区内改变土地用途的，应经先城市规划行政部门同意。这说明土地使用权改变用途需经政府或有关部门批准，并不是禁止改变用途。

二是国家现行政策改变土地用途有明确管理要求。2004年国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）规定，经依法批准利用原有划拨土地进行经营性开发的，应当按照市场价补缴土地出让金。经依法批准转让原划拨土地使

用权的，应当在土地有形市场公开交易，按照市场价补缴土地出让金。2019年国务院办公厅《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）进一步明确明晰了不同权能建设用地使用权转让的必要条件，提出以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经依法批准，不符合《划拨用地目录》的，在符合规划的前提下，由受让方依法依规补缴土地出让价款。以出让方式取得的建设用地使用权转让，在符合法律法规规定和合同约定的前提下，应充分保障交易自由。国土资源部、自然资源部的相关政策性文件，对变更土地用途的申请条件、地价测算、价款缴纳、合同变更、登记发证等作了细化。可以说，在处置土地用途变更上，国家政策一直都是从规范管理上明确要求的。

## 政策研究 | 改变土地用途的审批主体和要件

□ 雷爱先

### 导读

在土地用途的确定和变更上，权利主体是土地所有权人，市县土地行政主管部门是组织实施主体。因此，对于变更土地用途的行为，首先要取得土地所有权人的同意，这是第一层次的权力。而是否同意变更土地用途，审核的重要条件是否符合规划，这是第二层次的权力。

### 改变土地用途须经有权人民政府批准

《土地管理法》第五十六条规定：建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。基于此，是否批准土地用途变更，是作为土

地所有权人的市县人民政府的权利。供地时，土地所有权人需要明确土地用途等土地使用条件，用地者拟改变土地用途的，需报政府批准。在土地用途的确定和变更上，权利主体是土地所有权人，市县土地行政主管部门是组织实施主体。因此，对于变更土地用途的行为，首先要取得土地所有权人的同意。

### 改变土地用途应当符合规划

《城市房地产管理法》规定：土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意；以出让方式取得土地使用权的，转让房地产后，受让人改变原土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得原出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意。基于此，在作为土地所有权人的



出让方同意后，土地用途变更还必须符合城市规划。不符合规划的，不得变更土地用途。因此，对于变更土地用途的行为，还必须征得城市规划行政主管部门的同意。