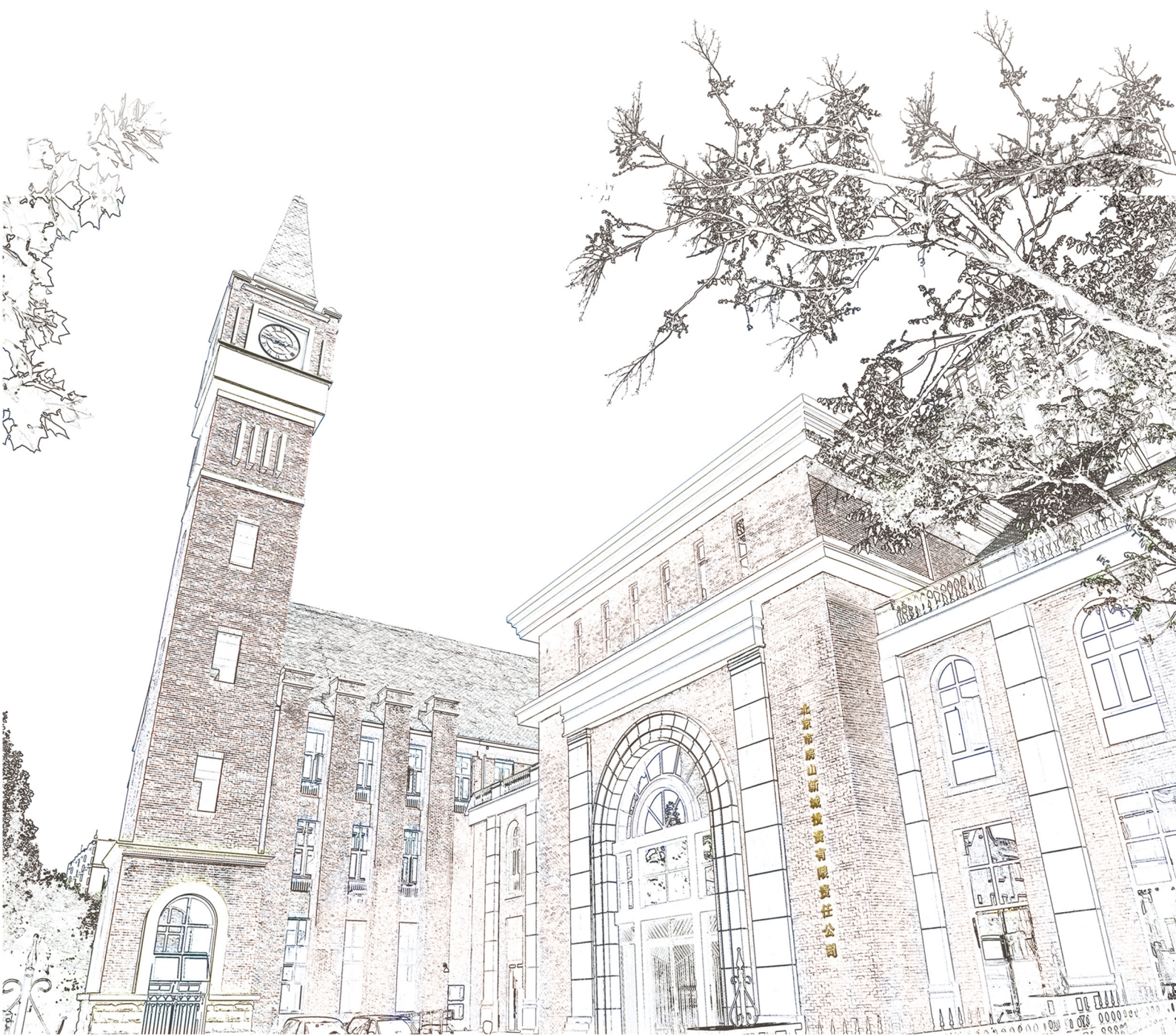


# 新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

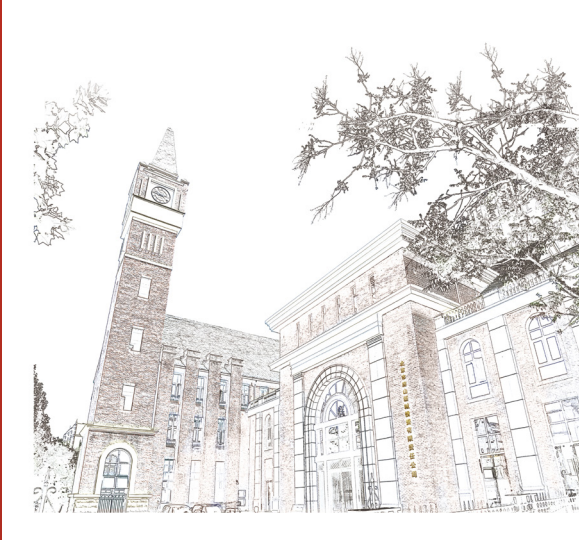
2020年 8月刊



# 新城资讯

FUTURE CITY NEWSLETTER

2020年 8月刊



2020 年 8 月刊

主 办

北京市房山新城投资有限责任公司

总 编 / 雷爱先

副 总 编 / 王 恒

主 编 / 陈 凯

设 计 / 陈 凯

地 址 / 北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼

邮 编 / 102400

电 话 / 010-57531228

传 真 / 010-57531137

邮 箱 / ctzh666@sina.com

FUTURE CITY

# 目录

## CONTENTS

### ■ 新城动态 News in Future City

热点新闻	02
------	----

### ■ 新城关注 Attention in Future City

北京市土地及房地产市场动态监测信息	08
房山区土地及房地产市场动态监测信息	10
热点关注	11

### ■ 新城之家 Home of Staff

员工风采	28
------	----

### ■ 行业观察 Industry Observation

政策环境	32
------	----



热点新闻

## 自然资源部国土空间利用研究室 到新城投公司交流座谈



8月6日下午，自然资源部国土空间利用研究室李树枝处长一行来到新城投公司，就“国有土地节约集约利用”进行交流座谈，新城投公司副总统

理雷爱先、城投智汇公司总经理王恒以及相关部门人员参加座谈。

雷爱先同志代表新城投公司对李树枝处长一行的到来表示热烈欢迎，她介绍了智汇公司成立以来开展的课题情况，随后双方围绕新发展形势下国有土地节约集约利用等方面进行了深入讨论，双方表示未来将在课题研究领域展开一系列的交流活动。

(城投智汇公司)

## 疫情形势持续向好， 社区联防联控工作圆满落下帷幕

自6月11日报告新发地批发市场疫情后，北京市紧急重启了“上一线、做贡献”党员干部服务社区联防联控工作，经过近两个月的艰苦努力，目前疫情形势持续稳定向好，联防联控工作任务从8月3日0时起正式结束。新城投公司作为区属国有企业，在接到区委组织部关于干部下沉支援社区的号召后，迅速集结了一支素质过硬的支援队伍，听从指挥、永扛重任，圆满完成了各项疫情防控执勤任务。

社区一线防控工作责任重大，

新城投公司助力社区筑起疫情防控的坚实壁垒，体现国企员工“战时为兵”的责任担当。截至8月2日，新城投公司共有120余名党员及志愿者参加轮岗执勤，累计参加1690人次。在每周末，先后派出21批志愿者参加“周末上一线、值守做贡献”活动累计135人次。在常态化防控新形势下，新城投公司将继续坚持做好疫情防控和抓紧复工复产，为彻底打赢这场疫情防控阻击战不懈奋斗！

(党建工作部)

### 中共北京市房山区委组织部

#### 感谢信

房山新城投资有限责任公司：

“疫”线冲锋，方显担当。2020年初，一场突如其来的新型冠状病毒肺炎疫情影响，牵动着千家万户的心。面对疫情考验，全区各单位党员干部和社会各界不惧风险、果敢行动，在医疗救治、社区防控、物资保障等各条战线上日夜奋战、担当奉献，谱写了同心战“疫”的壮美诗篇。

贵单位作为下沉干部工作组人员选派单位，胸怀大局、积极作为，克服人员紧张、业务繁忙等困难，迅速动员，第一时间选派优秀干部职工支援一线防控，参与7个疫情防控重点街区（村）卡口值守工作，同时加强各方面保障措施，为打赢疫情防控阻击战作出了积极贡献。

广大下沉干部发扬不怕疲劳、持续作战的精神，舍小家、为大家，斗严寒、战酷暑，坚守一线、认真履职，主动当好疫情防控“管控员”“宣传员”“示范员”，与基层干部共同构筑起社区（村）防控的牢固防线。特别是新发地聚集性疫情发生后，他们再次返岗、继续坚守，不辞辛苦、无私奉献，成为战“疫”一线最美的风景，彰显了贵单位过硬的作风和广大党员干部的良好形象。

特此，对你们的支持和帮助及全体下沉干部职工170多天的辛勤付出表示衷心的感谢！希望你们不断巩固深化与基层的结对帮扶关系，坚持“上一线、做贡献”，持续为地区发展、社区治理凝聚合力。

区社区防控组  
2020年8月3日



## 通州区国资委监管企业土地及房屋资产调查与优化利用研究课题专家论证会顺利召开



为加快北京城市副中心的规划落实，高水平规划建设副中心，受通州区国资委委托，我司与金地房地产评估公司共同承担了通州区国资委监管企业土地及房屋资产调查与优化利用研究课题。经过 6 个月的研究，形成了“1+3+1”的系列成果，即 1 份研究报告，围绕租金配套 3 个成果分别为租金指导价成果、租赁管理政策、租赁合同范本，1 个资产运营监管系统。

2020 年 8 月 10 日，通州区国资委组织召开课题中期专家论证会。会议邀请了中国国土勘测规划院副总工程师邹晓芸、北京市土地利用事务中心科长刘禹、朝阳区国资委副主任王萍、产权科科长张云飞、北京市估价师协会名誉会长高千里、原北京市估价师协会副会长邓峰等专家参与论证。通州区国资委主任吴长利、副主任

巩少峰、调研员刘庆海、科长乔永胜、新城投公司副总经理雷爱先、金地评估公司董事长韩仁铎、城投智汇公司总经理王恒及相关人员参加此次会议。

吴长利主任首先对各位专家的到来表示热烈欢迎，随后课题组重点对租金指导价、租赁管理办法、租赁合同范本、运营管理系统等相关成果进行了汇报，与会专家分别从国有资产管理、土地房屋评估、信息系统建设等多维度对课题组成果进行了提问点评，并提出了完善建议。

最后，吴长利主任再次感谢各位专家提出的宝贵建议，并对课题研究成果提出了肯定，相信在专家的专业建议下，课题研究工作能够高质量完成。

（城投智汇公司）

# 智汇公司参加史家营乡曹家坊矿区生态修复和价值提升项目专题汇报会



8月13日，房山区政协组织召开史家营乡曹家坊矿区生态修复和价值提升项目专题汇报会，区政协主席刘兵、副主席于英虎、办公室主任李朝辉、研究室主任李鹏飞、

专委四室主任孟芳、专委五室主任王金恒，市规自委房山分局副局长张贵斌，史家营乡党委书记汤连成、副乡长李会华，新城投公司副总经理雷爱先及相关人员参加会议。会

议由于英虎副主席主持。

于英虎副主席首先介绍了参会人员、项目背景、工作开展情况，雷爱先副总经理随后从案例背景、具体做法、主要成效、指标体系、政策建议等方面汇报了曹家坊矿区生态产品价值实现案例。参会人员

对案例展开热烈研讨，并提出修改完善建议。刘兵主席做会议总结，高度认可城投智汇公司编制的曹家坊矿区生态产品价值实现案例，表示案例内容丰富、质量高，要求城投智汇公司按照会议精神进一步完善案例，相关单位同步做好案例上报准备。

(城投智汇公司)

## 新城置业公司对长阳 0607 棚改项目进行防汛检查

8月12日下午至夜间，全市迎来入汛以来最大暴雨预警。根据市住建委防汛部署会议要求和区住建委防汛应急工作要求，新城置业公司高度重视，及时传达长阳 0607 棚改项目各总包单位，要求 12 日全天停止施工作业，做好现场清理，特别是防止高空坠物，加强对宿舍、围挡、脚手架、起重机械的稳定性检查，检查防雷接地措施落实情况，确保防汛措施落实到位、物资配备充足、抢险人员备勤、领导 24 小时带班值守。

8月13日上午，置业公司执行董事欧新刚同志再次来到长阳 0607 棚改项目，重点对施工现场的起重机械、塔吊垂直度、脚手架、深基坑、



高压线防护等安全状态进行雨后检查。

欧新刚同志强调，各施工、监理单位要高度重视汛期安全，全力

做好防汛应急准备，高标准做好施工现场安全管理，确保长阳 0607 棚改项目平稳度汛。

(新城置业公司)



# 项目一部召开房山区在施土地 整治项目工作例会

8月13日，新城投公司项目一部组织召开房山区在施土地整治项目工作例会。会议由项目一部总经理陈东峰主持，城关街道丁家洼村土地复垦项目、长阳镇高岭村等两个村土地整治项目等6宗在施土地整治项目涉及的施工、监理、验收等15家单位参会。

会议首先组织参会单位观看学习大石窝、长沟两宗土地整治项目新增耕地验收工作现场视频，以市规划自然资源委新增耕地验收工作为切入点，就各项目实施情况展开座谈。项目一部总经理陈东峰对确保项目顺利实施提出如下要求：一是要求各项目要将安全责任落实到人，确保安全生产。二是要求各参

建单位各司其职，协同配合，依法依规完成项目实施，确保顺利通过验收。施工单位要按规划设计规范施工，确保质量；监理单位要切实履职，做好过程中质量监督；验收单位要严把技术验收关，确保顺利通过市级验收。三是强调各单位要严格按照相关规范和流程开展工作，推进项目顺利实施。

本次工作例会向各参建单位通报



了市规划自然资源委新增耕地验收工作的技术手段，梳理了各项目实施情况，从项目的角度统一了各参建单位的工作口径，从而将进一步推进项目顺利实施及验收工作。

(项目一部)

## 新城投资公司组织消防演练活动



为增强消防安全意识，提高消防处置能力，熟练掌握消防器材性能及操作，新城投公司于2020年8月21日组织了模拟办公楼火灾消防

分，随着消防预警信息发布，在疏散组的引导下，全体员工从疏散通道有序撤离到安全地带，整个撤离过程安全、快速、有序。随后，警

演练。此次演练共分火灾预警、灭火救援、消防器材操作使用三个环节，进行了员工疏散、消防队伍灭火、干粉灭火器及地下消防栓使用等消防应急演练。

下午16:40

戒组迅速封锁现场，灭火组、救援组冲进楼内进行灭火、抢救搬运物资，医疗组检查人员受伤情况，整个演练过程紧张有序。演练后，向大家讲解了手提式干粉灭火器、消防水带、消防水枪的使用方法，以便遇有紧急险情能及时应对。

通过此次演练，使大家掌握了消防器材的使用方法，提高了应对突发事件的处置能力，增强了消防安全意识，达到了“人人懂消防、人人会消防”目的，为公司的安全、健康、有序发展提供了有效保障。

(安全管理部)



## 长阳 0607 棚改项目承办房山区城市建设安全专项整治三年行动施工现场会



为全面提升房山区施工现场安全管理水平，切实做好“疫情防控”常态化工作，2020年8月18日下午，区住建委组织房山区内多家施工企业负责人在长阳 0607 棚改项目 06-2 地块召开房山区城市建设安全专项整治三年行动施工现场会。

区住建委安全监督站负责人高宁同志就施工现场安全生产和“疫情防控”常态化工作提出必须坚持施工现场全封闭和实名制管理，必

须全面提升生活区卫生、环境美化工作，必须严格做好危大工程管理工作要求。

区住建委副主任荣春海同志传达了房山区安全生产专项整治三年行动专题会的会议精神，并指出“现场会”在长阳 0607 棚改项目召开的目的是要求参会各单位从管理理念、管理思路、管理手段等方面充分向区内优秀项目学习，以 06-2 地块为标杆，全面提升本单位、本项

目的安全管理水平，从而推动房山区施工现场安全生产整体水平的提升。

最后，长阳 0607 棚改项目 06-2 地块总承包单位项目负责人介绍先进项目管理经验，并引导参会人员对项目施工现场及生活区进行了观摩学习。

(新城置业公司)

## 区城市管理委到新城投公司开展座谈交流

2020年8月25日上午，区城市管理委主任耿纪民带队到新城投公司开展座谈交流，副主任杨学忠、四级调研员于晓鹏、项目中心副主任郑迪涛、能源科副科长马永璟等领导参加本次会议。

座谈会由新城投公司董事长周同伟同志主持，他首先对区城市管理委领导此行表示热烈欢迎。随后，新城投公司分别就长阳镇06、07街区棚改项目、国际葡萄酒小镇一期项目、琉璃河安置房项目、西潞北三村项目涉及市政道路及市政配套情况，以及房山区工矿废弃坑塘调查与综合利用研究成果进行汇报。重点针对加快长阳镇06、07街区棚改项目主次干路立项、供热厂手续

办理，尽快取得国际葡萄酒小镇一期项目大市政专项综合方案、完成一期与整体市政建设方案测算，明确琉璃河安置房项目外部部分大市政源头建设及接驳时间，启动西潞北三村项目主、次干路规划建设等事项进行充分讨论，深入研究后续工作开展思路，确保各项市政道路及配套按期交付。

通过本次座谈交流，新城投公



司与区城市管理委就在建项目中涉及的市政建设情况进行充分探讨、提前谋划，为后期项目建设提供有效保障。

(办公室)

## 长阳 0607 棚改项目首次结构验收顺利通过



2020年8月25日，房山区长阳镇06、07街区棚户区改造土地开发项目六片区FS10-0107-0044地块

位、监理单位对现场结构施工质量及相关内业资料进行了详细的检查和验收，最终一致认为符合相关验

项目顺利通过地基基础（地下室）及地上1-7层结构验收。

在房山区质监站的监督下，新城置业公司联合设计单位、勘察单

收标准，予以通过。

本次验收为0607棚改项目开工地块中的首次结构验收，它的顺利通过为后续地块验收工作积累了一定的经验，起到了良好的模范带头作用。新城置业公司根据验收过程中收到的意见建议，将进一步加强现场施工质量管控工作，坚持高标准、严要求推进项目的质量管理，持续提升长阳0607棚改项目整体管理水平。

(新城置业公司)

>> 在这里你会看到公司的业务成果、课题研究、专项报告，也可以看到领导们、同事们的经验分享。你也想让大家了解你在做什么吗？你是不是也有好的经验可以共享？

## 北京市土地及房地产市场动态监测信息

### 北京

2020年7月，北京市累计成交各类用地8宗，共计72.24万 $m^2$ ，同比增长68.31%；土地出让金共169.93亿元，同比上升14.84%；住宅用地的成交楼面均价25596.32元/ $m^2$ ，环比下降12.59%，同比增长7.45%。

7月份成交8宗地中，包含工业用地2宗，分别位于密云区和大兴区，成交居住用地、综合用地（含住宅）6宗，分别位于门头沟区、丰台区、房山区和通州区。从成交土地总面积来看，门头沟区成交土地总面积最大，其次是丰台区；从土地出让金总额来看，丰台区土地出让金总额最高为77.6亿元；从住宅用地的楼面地价来看，丰台区和房山区的楼面地价较高，分别为46587.92元/ $m^2$ 、35420.17元/ $m^2$ 。

2020年1-7月，北京市共成交各类用地47宗，共计436.94万 $m^2$ ，同比减少21%。其中，成交住宅用地37宗，共计399.26万 $m^2$ ，同比增长9.68%；商办用地2宗，共计5.94万 $m^2$ ，同比减少90.10%。

## 北京市土地市场监测—成交量

北京市成交土地列表 (2020.7)

单位：公顷、万平方米、亿元、元/平方米

序号	区县	规划用途	宗地名称	土地面积	建设用地面积	规划建筑规模	成交价	溢价率	竞得方	楼面单价
1	门头沟区	综合用地(含住宅)	北京市门头沟区龙泉镇门头沟新城05街区MC00-0005-6002、6003、6010、6011、6007、6008、6012地块R2二类居住用地、S4社会停车场用地、A33基础教育用地	16.46	15.40	20.94	26.95	/	京能置业股份有限公司	12869.75
2	密云区	工业用地	北京密云经济开发区三期A7-1-2地块M1工业项目用地国有建设用地使用权出让	1.17	1.00	2.00	0.10	0	卡迪诺科技(北京)有限公司	519.4
3	大兴区	工业用地	大兴生物医药产业基地DX00-0502-6004-1地块M1工业项目用地国有建设用地使用权出让公告	2.00	2.00	4.00	0.28	0	北京三元基因药业股份有限公司	702.06
4	丰台区	综合用地(含住宅)	北京市丰台区卢沟桥大瓦窑DWY-L39等地块(大瓦窑馨城项目)二类居住、基础教育及绿隔产业用地	4.47	4.47	11.99	29.60	18.26	首金祺志(天津)投资管理有限公司	24696.1
5	丰台区	综合用地(含住宅)	北京市丰台区卢沟桥大瓦窑DWY-L33等地块(大瓦窑新村项目一期)二类居住、基础教育及绿隔产业用地	4.11	4.11	10.30	48.00	26.48	北京远东新地置业有限公司和北京城建投资发展股份有限公司联合体	46587.92
6	房山区	住宅用地	北京市房山区轨道交通房山线稻田站02-5-09地块R2二类居住用地	4.71	4.71	11.29	40.00	41.34	北京中海地产有限公司	35420.17
7	门头沟区	住宅用地	北京市门头沟区新城04街区MC00-0004-6022地块R2二类居住用地	2.00	2.00	4.00	12.60	8.15	北京鼎泰佳业房地产开发有限公司	31439.04
8	通州区	综合用地(含住宅)	北京市通州区永顺镇运通人和良园二期项目FZX-0604-6002、FZX-0604-6006地块R2二类居住用地、A334托幼用地	3.78	3.78	7.72	12.40	9.64	北京古城房地产开发有限公司、北京通州投资发展有限公司和北京春江房地产经纪有限责任公司联合体	16068



北京市正在交易土地列表 (截至 2020.8.6)

单位: 公顷、万平方米、亿元

序号	区县	规划用途	宗地名称	宗地位置	交易方式	土地面积	规划建筑规模	起始价	公告时间
1	石景山区	综合用地 (含住宅)	北京市石景山区北辛安棚户区改造 B 区土地开发项目 1608-658 地块其他类多功能用地、1608-673-B 地块二类居住用地、1608-676 地块托幼用地	石景山区北辛安地区	挂牌	7.39	26.72	69.78	2020/7/29
2	平谷区	居住用地	北京市平谷区王辛庄镇 (二号地三期) PG00-0002-6006 地块 R2 二类居住用地	平谷区王辛庄镇	挂牌	3.65	8.57	13.28	2020/7/29
3	顺义区	综合用地 (含住宅)	北京市顺义区仁和镇临河村棚户区改造土地开发 C 片区 SY00-0007-6057 等地块二类居住用地、商业用地、其他类多功能用地、公交场站设施用地和社区卫生服务中心用地	顺义区仁和镇	挂牌	12.22	20.61	31.18	2020/7/24
4	顺义区	综合用地 (含住宅)	北京市顺义区仁和镇临河村棚户区改造土地开发 B 片区 SY00-0007-6080、6081、6082、6084、6086 地块二类居住用地、商业用地	顺义区仁和镇	挂牌	8.39	14.60	24.34	2020/7/24
5	顺义区	综合用地 (含住宅)	北京市顺义区仁和镇临河村棚户区改造土地开发 B 片区 SY00-0007-6072、6073、6075、6076、6078 地块二类居住用地、托幼用地	顺义区仁和镇	挂牌	9.95	15.38	30.24	2020/7/24
6	怀柔区	居住用地	北京市怀柔区雁栖镇陈各庄村 HR00-0010-6040 地块 R2 二类居住用地	怀柔区雁栖镇陈各庄村	挂牌	4.20	8.41	19.71	2020/7/13

2020 年 7 月,北京市累计成交各类用地 8 宗,共计 72.24 万 $\text{m}^2$ ,同比增长 68.31%。其中,成交住宅用地 6 宗,共计 66.24 万 $\text{m}^2$ ,工业用地 2 宗,共计 6 万 $\text{m}^2$ ,商办用地无成交。

2020 年 1-7 月,北京市共成交各类用地 47 宗,共计 436.94 万 $\text{m}^2$ ,同比减少 21%。其中,成交住宅用地 37 宗,共计 399.26 万 $\text{m}^2$ ,同比增长 9.68%;商办用地 2 宗,共计 5.94 万 $\text{m}^2$ ,同比减少 90.10%;工业用地 8 宗,共计 31.74 万 $\text{m}^2$ ,同比减少 76%。

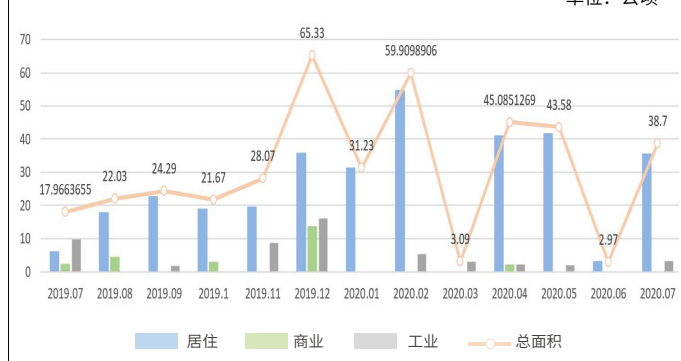
北京市土地成交量 (2020 年)

单位: 公顷、万平方米

土地类别	2020.7			2020.1-7		
	宗数	建设用地面积	建筑规模	宗数	建设用地面积	建筑规模
住宅用地	6	34.47	66.24	37	200.01	399.26
商办用地	0	0.00	0.00	2	1.98	5.94
工业用地	2	3.00	6.00	8	17.72	31.74
整体用地	8	37.47	72.24	47.00	219.71	436.94

北京土地供应趋势 (2019.7-2020.7)

单位: 公顷

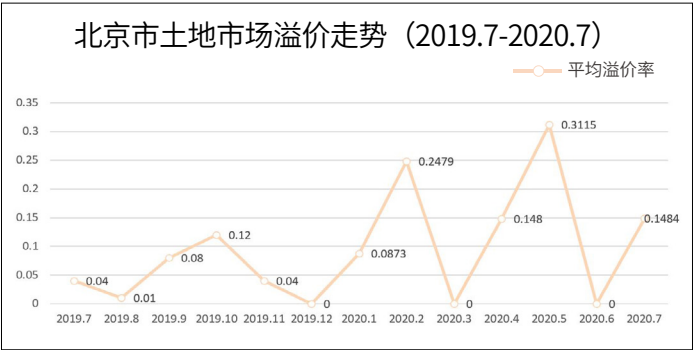


## 北京市土地市场监测—成交价格

2020 年 7 月,北京市土地出让金为 169.93 亿元,同比上升 14.84%。其中住宅用地成交额为 169.55 亿元,占总额的 99.78%,有 5 宗住宅用地溢价,平均溢价率为 20.77%;工业用地成交额为 0.38 亿元,占总额的 0.22%。

2020 年 1-7 月,北京市成交土地出让金达 1322.79 亿元,平均溢价率为 21.33%。其中住宅用地成交额为 1302.04 亿元,占总额的 98.43%;商办用地成交额为 18.24 亿元,占总额的 1.38%。工业用地成交额为 2.51 亿元,占总额的 0.19%。

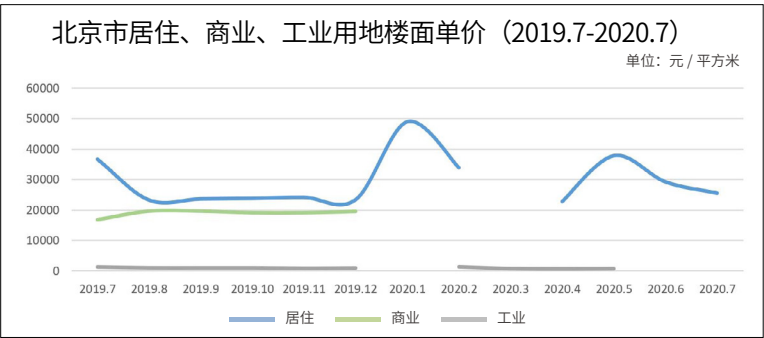
北京市土地市场成交价格（2020.6）						
单位：亿元、%						
土地类别	2020.7			2020.1-2020.7		
	成交总金额	溢价宗数	平均溢价率	成交总金额	溢价宗数	平均溢价率
住宅用地	169.55	5	20.77%	1302.04	30	22.18%
商业用地	0.00	0	0	18.24	0	0
工业用地	0.38	0	0	2.51	0	0
整体用地	169.93	5.00	14.84%	1322.79	30.00	21.33%



2020年7月，北京市各类用地成交楼面均价 23523.52 元 / m<sup>2</sup>，住宅用地的成交楼面均价 25596.32 元 / m<sup>2</sup>，环比下降 12.59%，同比增长 7.45%。

2020年1-7月，北京市各类用地成交楼面均价 30000 元 / m<sup>2</sup>，同比增长 64.70%。

北京市楼面地价（2020年7月）					
单位：亿元、%					
土地类别	2020.6			2020.1-2020.6	
	楼面地价	环比	同比	楼面地价	同比
住宅用地	25596.32	-12.59%	7.45%	32611.16	35.69%
商业用地	0	—	—	30721.55	47.42%
工业用地	639.83	—	—	791.34	-20.47%
整体用地	23523.52	-19.67%	65.98%	30000	64.70%



## 房山区土地及房地产市场动态监测信息

房山区	
2020年7月，房山区土地市场共成交居住用地1宗，土地面积为4.71公顷，建筑规模为11.29万平方米，土地出让金为40亿元。	
2020年1-7月，房山区土地市场累计成交3宗地块，土地总面积为19.15公顷，建筑规模共38.7万平方米，土地出让金为85亿元。	

房山区成交土地列表（2020.7）										
单位：公顷、万平方米、亿元、元 / 平方米										
序号	成交日期	规划用途	宗地名称	土地面积	建设用地面积	规划建筑规模	成交价	溢价率	竞得方	楼面单价
1	2020/7/14	住宅用地	北京市房山区轨道交通房山线稻田站02-5-09地块R2二类居住用地	4.71	4.71	11.29	40.00	41.34	北京中海地产有限公司	35420.17

2020年7月，房山区土地市场共成交居住用地1宗，土地面积为4.71公顷，建筑规模为11.29万平方米。

2020年1-7月，房山区土地市场累计成交3宗地块，土地总面积为19.15公顷，建筑规模共38.70万平方米。

2020年7月，房山区土地出让总金额为40亿元，政府收益为21.84亿元。

2020年1-7月，房山区土地出让总金额为85亿元，政府收益为48亿元。

房山区土地成交量						
单位：公顷、万平方米						
规划用途	2020.7			2020.1-7		
	宗数	土地面积	建筑规模	宗数	土地面积	建筑规模
居住	1	4.71	11.29	3	19.15	38.7
总计	1	4.71	11.29	3	19.15	38.70

房山区土地市场成交价格（2020.7）				
单位：亿元、%				
规划用途	2020.6		2020.1-2020.6	
	成交总金额	政府收益	成交总金额	政府收益
居住	40	21.84	85	48
合计	40	21.84	85	48

## 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

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

近年来，一些地方农村未经批准违法乱占耕地建房问题突出且呈蔓延势头，尤其是强占多占、非法出售等恶意占地建房（包括住宅类、管理类、工商业类等各种房屋）行为，触碰了耕地保护红线，威胁国家粮食安全。习近平总书记等中央领导同志高度重视，多次作出重要指示批示。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚决遏制农村乱占耕地建房行为，根据法律法规和有关政策，现就农村建房行为进一步明确“八不准”。通知如下：

- 一、不准占用永久基本农田建房。
  - 二、不准强占多占耕地建房。
  - 三、不准买卖、流转耕地违法建房。
  - 四、不准在承包耕地上违法建房。
  - 五、不准巧立名目违法占用耕地建房。
  - 六、不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。
  - 七、不准非法出售占用耕地建的房屋。
  - 八、不准违法审批占用耕地建房。
- 各地要深刻认识耕地保护的极端重要性，向社会广泛公告、宣传“八不准”相关规定。地方各级自然资源、农业农村主管部门要在党委和政府的

领导下，完善土地执法监管体制机制，加强与纪检监察、法院、检察院和公安机关的协作配合，采取多种措施合力强化日常监管，务必坚决遏制新增农村乱占耕地建房行为。对通知下发后出现的新增违法违规行为，各地要以“零容忍”的态度依法严肃处理，该拆除的要拆除，该没收的要没收，该复耕的要限期恢复耕种条件，该追究责任的要追究责任，做到“早发现、早制止、严查处”，严肃追究监管不力、失职渎职、不作为、乱作为问题，坚决守住耕地保护红线。

自然资源部 农业农村部

2020年7月29日

### 政策解读

## 自然资源部、农业农村部解读农村乱占耕地建房“八不准”

耕地是我国最为宝贵的资源。日前，自然资源部、农业农村部联合召开农村乱占耕地建房问题专项整治有关工作新闻发布会，向大家介绍近日两部门联合印发的《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》

《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，并回答记者提问。会上，自然资源部执法局局长崔瑛逐条解读了农村乱占耕地建房“八

不准”的各种情形。

问：当前农村乱占耕地建房现象很突出，再不坚决遏制，可能会出现不可收拾的局面，请问为什么会出现这样的局面？

自然资源部执法局局长崔瑛：农村乱占耕地建房既包括住宅类的房屋也包括公共管理和服务类的房屋，还有工矿、仓储、商服等产业类房屋，其中非法占地占绝大多数。

根据以往的情况分析，主要是下面几个方面：

### 一是认识不到位

许多地方对耕地保护的重要性虽有认识，但一到具体问题，总感到“我占一点，不碍大局”、“占比罚好处得多”，“耕地保护说起来重要、做起来不那么重要”。

### 二是土地执法不严

自然资源系统和地方政府不同



程度存在监管不到位问题。自然资源督察的力度和科学性也不够。一些地方政府担心严格执法会妨碍当地产业发展和乡村振兴，对土地违法查处力度不够，责任追究还不够严格。

### 三是利益驱动，违法成本低

以往，违法占1亩耕地最高才罚款2万元，数额偏低。非法占用基本农田5亩以上或者基本农田以外的耕地10亩以上，才涉嫌犯罪。

### 四是政策法律不完善

比如，法律规定农村村民违法占地建住宅，无论是否符合规划均必须拆除，但实际查处难、执行难。比如，法律规定了农村“一户一宅”，具体保障措施不够，政策不够明确，有些地方挤占、挪用计划指标，甚至停批、限批宅基地。

这里，既有需要进一步加强监管、严格执法的问题，也有需要改进管理和服 务，保障农村村民建住宅合理用地需求的问题，需要从疏堵结合两个方面着力解决。

问：为便于大家全面理解，准确把握通知内涵，能否逐条解读一下《通知》列出的八种情形？

自然资源部执法局局长崔瑛：“八不准”的通知立足“耕地”与“建房”两个关键，重点聚焦8类乱占耕地建房典型情形。每一种情形的表述虽然简单，却涵盖了多种违法情形。对于不同的违法行为，需要根据具体的违法事实，依法作出处罚。

### 一是不准占用永久基本农田建房

《土地管理法》规定，国家实行永久基本农田保护制度，永久基

本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，农村村民建住宅亦不得占用永久基本农田。为此，通知明确“不准占用永久基本农田建房”，并将其摆在8类乱占耕地建房情形的首位，以突出不准乱占耕地特别是永久基本农田建房的总要求。

### 二是不准强占多占耕地建房

《土地管理法》规定，超过批准的数量占地建房，多占的土地以非法占用土地论处。强占耕地建房行为未经合法审批，多占耕地建房行为超出了合法批准的面积，均应明令禁止。

### 三是不准买卖、流转耕地违法建房

《土地管理法》规定，国家实行用途管制制度。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地用于建房等非农业建设。以买卖、流转耕地等方式建房，改变了耕地的农用地性质，应明令禁止。

### 四是不准在承包耕地上违法建房

《土地管理法》《土地承包法》规定，承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务，未经依法批准不得将承包地用于非农业建设。因此，《通知》明确不准在承包耕地上违法建房。

### 五是不准巧立名目违法占用耕地建房

“乡村振兴”、“美丽乡村”、“新农村农村建设”、“设施农业”、异地扶贫、移民搬迁等涉及非农业建设的，均

须依法办理用地审批手续。《通知》针对这些情况作出禁止性的规定，旨在防止再出现以各种名义未经批准占用耕地搞休闲、旅游、养老等非农业产业。

### 六是不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房

《土地管理法》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民出卖、出租、赠予住宅后，再申请宅基地的，不予批准。违反“一户一宅”规定占用耕地建房，应明令禁止。

### 七是不准非法出售占用耕地建的房屋

违法占用农民集体所有的土地特别是耕地建的房屋属于违法建筑，相关买卖行为不受法律保护，不能办理不动产登记。因此，应予以禁止。

### 八是不准违法审批占用耕地建房

农用地转用手续等用地审批须由有权机关依照法定权限及法定程序作出。单位或者个人非法批准占地建房的，批准文件无效。

需要注意的是，《通知》规定了不准乱占耕地建房的8种情形，并不意味着没有列入的行为就是允许的。对“八不准”未涵盖的其他农村乱占耕地行为，也要依法依规予以严厉打击。

问：“八不准”第六条明确规定不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房，怎么理解这个规定？

农业农村部农村合作经济指导司司长张天佐：两部门“八不准”的每一个不准，都是依据现行的法律法规作出的明确规定，内涵非常

丰富，所以应该完整和准确的理解这条规定。农村村民占用耕地或者占用其他类型的土地建住房，都必须履行规范的审批程序。按照《土地管理法》的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，宅基地的面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。已经拥有宅基地的农户，不得再占用土地建房。农村村民出卖、出租、赠予住宅以后，再申请宅基地的，不予批准。没有宅基地但符合当地宅基地分配条件的农户，需要建房的，必须按照程序提出宅基地和建房申请，经过批准后使用宅基地来建房。在审批中原则上优先使用村内空闲地、未利用地，尽量少占和不占耕地。确实需要占用耕地建房的，必须按照规定的程序依法经过审批以后才能在批准的土地上建房，不得未批先建、边批边建、少批多建，这都是有关落实“一户一宅”的法律规定相关的制度要求。

问：《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》的出台，对农民建房和农村宅基地管理有什么重要意义？

农业农村部农村合作经济指导司司长张天佐：我认为这个文件的出台对切实保障和规范农村村民住宅建设用地具有重要意义。

这次自然资源和农业农村两个部门出台的《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，是根据党中央、国务院的部署和要求，针对解决当前农村村民住宅建设用地中面临的突出问题而制定的。这个文件对农民住宅建设用地，从空间

规划、用地指标、耕地占补平衡等多个方面作出了明确的规定，是保障农村村民住宅建设用地的一个重要文件。

依据新修订的《土地管理法》，农村村民住宅用地，由乡镇人民政府审核批准，为了规范农村宅基地的申请、审批等工作，去年，农业农村部 and 自然资源部联合印发了《关于规范农村宅基地审批管理的通知》，明确了宅基地农户申请、村组审核、乡镇审批的具体程序和要求。具体来说，在申请和审核环节，符合宅基地申请条件的农户向所在的村组提出书面申请，经过村组按照民主的程序讨论通过，并在本集体经济组织范围内公示后，报乡镇人民政府。

在审批环节，乡镇人民政府组织农业农村、自然资源等部门，在对申请农民的资格、拟用地是否符合规划布局等内容进行审核以后，依法出具《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》，农民凭这两个证件就可以合法的建设住宅。

在村民用地申请和建房过程中，乡镇人民政府还要组织相关部门落实“三到场”要求，也就是说，在宅基地申请审查的过程中要到场去实际查看；在农民开工建住宅之前，对这块土地的丈量 and 批放要到场；农民住宅建成以后，核查验收要到场。通过乡镇政府组织相关部门落实“三到场”的要求，确保农民能够规范开展住宅建设。

保障农村村民住宅建设合理用地和规范农村宅基地审批管理两个文件的出台，意味着农村宅基地的

管理从最初的规划和计划指标的落实到最终的农民宅基地建房申请审批和监管的过程管理，形成了完整的制度体系。所以，通过这两个文件既能切实保障农民合理的建房需求，也有助于农村宅基地的规范化管理。

问：《通知》在保障农村村民住宅建设合理用地方面出台了哪些有针对性的措施？

自然资源部国土空间用途管制司司长江华安：刚才陈尘肇副总督察强调，这次清理乱占耕地建房主要是疏堵结合，刚才崔瑛同志就“堵”提出了八项措施，我这里主要是从“疏”的角度，特别是保障农村村民建房合理需求角度作一个介绍，我们会同农业农村部经过深入的调查研究主要是从两个方面考虑。

首先，针对计划指标需求不平衡、指标使用要求不够明确、指标有挪用等地方反映的突出问题，提出了针对性措施。一是自下而上、以需定保，以县域为单位，由自然资源、农业农村主管部门两家，根据农村村民住宅建设的实际需要，共同提出用地需求，增强计划的合理性。二是自上而下、专项保障，将农村村民住宅建设与农村基础设施建设、农村产业建设分开，对农村村民住宅建设用地实行年度计划指标单列安排，由县级专项管理，防止截留、挤占和挪用。当年保障不足的，下一年度优先保障，强化计划的保障性。三是合理用地、实报实销，按照“计划跟着项目走”的改革思路，强调计划指标核销要以村民住宅的实际用地为准，防止

宅基地批而不建、闲置浪费，突出计划的实效性。

其次，针对农村村民住宅建设占用农用地审批层级高、周期长、报件多等问题，提出了针对性措施。一方面，《土地管理法》修订后，农村村民住宅用地由乡镇人民政府审核批准。去年，农业农村部、自然资源部发文，明确宅基地和村民住宅规划许可实行一表申请、合并办理，由乡镇人民政府一并发放农村宅基地批准书、乡村建设规划许可证。另一方面，涉及占用农用地的，除永久基本农田以外，由省级政府或省级政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。今年中央一号文件提出，要简化农村集体建设用地审批程序，下放审批权限。因此，地方可在法律允许的范围内，将村民住宅建设占用农用地的审批事项下放县级政府批准，提高审批效率，及时保障村民住宅合理用地需求。

问：《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》采取了哪些措施严格保护耕地？

自然资源部国土空间用途管制司司长江华安：从“疏”的角度来说要保障农民合理建房的用地需求，

但是我们另一方面也要保护好耕地。就像刚才崔瑛同志回答的，“八不准”范围内的要堵住，没有点到的违法用地也要堵住，这两者不能偏废。一方面要给农民建房合理的出路，另一方面也要加强对耕地的保护。《通知》从四个方面进行了统筹考虑。

#### 一是规划预留空间

县、乡级国土空间规划和实用性村庄规划要为农村村民住宅建设用地预留空间，要统筹好保护耕地和保障村民住宅建设用地规模、布局，要引导村民住宅建设优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。

#### 二是统一落实耕地占补平衡

确需占用耕地的，由县级自然资源主管部门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。因此，不需要由农民承担耕地占补平衡义务。

#### 三是要严格执行标准

农村村民住宅建设要依法落实“一户一宅”要求，严格执行各省（自治区、直辖市）规定的标准，不得随意改变。另外，今年新实施的《土地管理法》第六十二条明确规定，“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

在充分尊重农村村民意愿的基础上，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。”

#### 四是不得占用永久基本农田

《土地管理法》规定，农村村民建设住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划、村庄规划，不得占用永久基本农田。

也就是说，地方在实施时，要严格按照法律要求，统筹好保护耕地和保障村民住宅建设合理用地需求，根据当地土地资源禀赋，保障“一户一宅”或者保障“户有所居”；要优先使用原有的宅基地和村内空闲地，实在有困难的，可以在与规划做好衔接的情况下，占用一些耕地，但必须由县级统一落实占补平衡；不是说耕地就可以随意占了，特别是不得占用永久基本农田。

总之，要从源头上防止乱占耕地建房问题，一方面要保障村民住宅建设合理用地，另一方面要严格保护耕地，防止耕地“非农化”，两者不可偏废。

（摘自自然资源部官方网站）

## 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

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

为贯彻落实党中央、国务院决策

部署，保障农村村民住宅建设合理用地，针对当前存在的计划指标需求不平衡、指标使用要求不够明确、指标有挪用等问题，现通知如下：

一、计划指标单列。各省级自

然资源主管部门会同农业农村主管部门，每年要以县域为单位，提出需要保障的农村村民住宅建设用地计划指标需求，经省级政府审核后报自然资源部。自然资源部征求农业农村部意



见后，在年度全国土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地图计划指标的 5%，专项保障农村村民住宅建设用地，年底实报实销。当年保障不足的，下一年度优先保障。

二、改进农村村民住宅用地的农转用审批。对农村村民住宅建设占用农用地的，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，委托县级政府批准。

三、加强规划管控。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。要优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。

四、统一落实耕地占补平衡。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。县域范围确实无法落实占补平衡的，可按规定在市域或省域范围内落实。

五、严格遵守相关规定。农村村民住宅建设要依法落实“一户一宅”要求，严格执行各省（自治区、直辖市）规定的宅基地标准，不得随意改变。注意分户的合理性，做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申

请条件。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，可以按照《土地管理法》采取措施，保障户有所居。充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。宅基地审批要严格落实《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）。

各省级自然资源、农业农村主管部门要结合实际制订实施细则。

自然资源部 农业农村部  
2020 年 7 月 29 日

## 解读【关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知】

### 解读 1：目前农村乱占耕地建房问题有多严重？

——从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售蔓延

自然资源部党组成员、国家自然资源副总督察陈尘肇介绍说，农村乱占耕地建房问题历时较长，面广量多，问题突出。既包括住宅类房屋，也包括公共管理服务以及工矿、仓储、商贸等产业类房屋。违法类型主要有非法占地、非法批地、非法转让土地，也有非法出售房屋。

据他介绍，十九大以来，各地各部门共同开展了“大棚房”、“违建别墅”等专项整治，自然资源部也采取了推进审批制度改革、下放审批权、清理批而未供土地、清理闲置用地等措施，来加强行业管理，保护耕地。

但是，农村乱占耕地建房现象并没有完全止住，“再不坚决遏制，就会出现不可收拾的局面。”

陈尘肇谈到，目前，违法占用耕地建房问题正从局部地区向全国范围、从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售、从单家独户向有组织实施蔓延。“相关法律制度成了‘摆设’和‘稻草人’，有关部门监管不力、执法不严，甚至听之任之、置若罔闻。在部分群众中也存在‘法不责众’心理，认为‘别人建，我也建，别人不拆，我也没事’。农村乱占耕地建房问题还夹杂着复杂的利益关系，甚至是一些基层干部腐败问题。”

自然资源部执法局局长崔瑛谈到，出现这些问题的原因，一是许多地方对耕地保护的重要性认识不到

位，“总感到‘我占一点，不碍大局’、‘占比罚得到的好处多’；二是土地执法不严，一些地方政府担心严格执法会妨碍当地产业发展和乡村振兴，对土地违法查处力度不够；三是利益驱动，违法成本低；四是政策法律不完善。比如，法律规定农村村民违法占地建住宅，无论是否符合规划均必须拆除，但实际查处难、执行难。

### 解读 2：将从哪些方面遏制乱占耕地建房行为？

——地方在招商引资落地时，不能违法批准或越权批准

自然资源部、农业农村部此次发布关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知，列举了当前最突出的、最显而易见的 8 类典型违法情形。

此次通知明确的“八不准”具体

包括，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；不准违法“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。

针对不准违法“一户一宅”规定占用耕地建房，如何落实？农业农村部农村合作经济指导司司长张天佐解释说，按照《土地管理法》的规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，宅基地的面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。没有宅基地但符合当地宅基地分配条件的农户，需要建房的，必须按照程序提出宅基地和建房申请。

他指出，在审批中，原则上优先使用村内空闲地、未利用地，尽量少占和不占耕地。确实需要占用耕地建房的，必须按照规定的程序依法经过审批以后才能在批准的土地上建房，不得未批先建、边批边建、少批多建，这都是有关落实“一户一宅”的法律规定相关的制度要求。

陈尘肇强调说，用地单位和个人都要树立依法依规用地意识，要知道未经批准占用耕地建房屋是违法违规不可以干的。另一方面，地方各级党委政府、乡镇以及村组干部，要知道耕地是受到国家严格保护的，在招商引资项目落地的时候，或者是在给老百姓批宅基地时，要看看是不是占用永久基本农田，是不是占用耕地，不能违法批准，或者越权批准。

**解读 3：对新增违法违规行  
如何追责？**

——国家公职人员不作为、乱作为，将严肃追责

陈尘肇表示，对通知下发后出现的新增违法违规行为，各地要以“零容忍”的态度依法严肃处理，该拆除的要拆除，该没收的要没收，该复耕的要限期恢复耕种条件，该追究责任的要依法依规追究责任。

他特别强调，针对新增违法违规行为的追责，既包括行政责任的追究，也包括对刑事责任的追究。行政追责方面，对监管不力、失职渎职，不作为、乱作为的国家公职人员，将依规依纪依法严肃追究责任。刑事追责方面，根据《刑法》和相关司法解释的规定，分三种情形。

据介绍，对非法占地行为，占用永久基本农田达到 5 亩以上、一般耕地达到 10 亩以上，造成种植条件严重毁坏的，要依法追究刑事责任；对非法转让行为，非法转让、倒卖基本农田达到 5 亩以上、一般耕地达到 10 亩以上、非法获利达到 50 万元以上，或具有其他恶劣情节的，要依法追究刑事责任；对非法批准征收、使用土地行为，永久基本农田达到 10 亩以上、一般耕地达到 30 亩以上的，以及虽未达到上述标准，但造成直接经济损失 30 万元以上，造成耕地大量毁坏等恶劣情节的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员要依法追究刑事责任。

**解读 4：如何保障村民建设住宅的合理用地需求？**

——不得强制农民搬迁和上楼居住  
实际上，农村乱占耕地建村民住宅现象，其中有不少合情合理但不合法的情形。比如，农村村民住宅用地

没规划、缺计划，有的地方多年未批新的宅基地；计划指标政策不够明确，存在截留、挤占和挪用；有的宅基地申请条件互为前置，存在政策“打架”现象等。

为保障村民建住宅的合理用地需求，两部门发布通知，明确了一系列措施。“归纳起来是 3 句话：计划单列、审批下放；规划管控、统一占补；一户一宅、注意分户合理性。”陈尘肇说。

他介绍说，指标方面，农村村民住宅建设用地计划指标在年度全国土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的 5%，专项保障农村村民住宅建设用地，年底实报实销。当年保障不足的，下一年度优先保障。

审批方面，对农村村民住宅建设占用农用地的，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，委托县级政府批准，简化报件材料，提高审批效率。同时，各地在编制县、乡级国土空间规划和实用性村庄规划时，要充分考虑宅基地的合理需求，为农村村民住宅建设用地预留空间。

《通知》强调，农村村民住宅建设要优先利用村内空闲地，尽量少占耕地。确需占用耕地的，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。但不需要由农民承担耕地占补平衡义务，各地也不得向农民个人收取耕地开垦费。县域范围确实无法落实占补平衡的，可按规定在市域或省域范围内落实。

陈尘肇强调，根据通知要求，要特别注意分户的合理性，不得随意改

变各省（自治区、直辖市）规定的宅基地标准；做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申请条件；针对

一些地方出现的问题，强调要充分尊重农民意愿，不提倡在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集

中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。

（摘自自然资源部官方网站）

## 如何进一步遏制新增农村乱占耕地建房？速看权威解读！

“仓廪实，天下安。”粮食安全是社会稳定的“压舱石”，而耕地则是粮食安全的根基所在。近日，自然资源部、农业农村部联合下发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，通过亮出“八不准”这一“负面清单”，为保护耕地再添制度保障，坚决守住耕地保护红线，坚决维护国家粮食安全。

那么，此次新政亮相，将采取哪些措施进一步遏制新增农村乱占耕地建房行为？围绕“八不准”要如何综合施策，统筹解决好遏制增量和处置存量问题？应怎样进一步保障农民依法依规建住宅用地需求？自然资源部有关负责人对此进行了解读。

### 认清现状——农村乱占耕地建房现象仍在蔓延

党的十九大以来，各地各部门共同开展“大棚房”“违建别墅”等专项整治，起到一定震慑作用。但是，农村乱占耕地建房现象仍在蔓延，表现为违法占用耕地建房问题正从局部地区向全国范围、从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售、从单家独户向有组织实施蔓延。

自然资源部有关负责人表示，出现这些现象，首先是由于认识不到位。许多地方对耕地保护的重要性虽有认识，但一到具体问题，总感到“我占

一点，不碍大局”“占比罚好处得多”，耕地保护说起来重要、做起来不那么重要。其次是土地执法不严。自然资源系统和地方政府不同程度存在监管不到位问题，自然资源督察的力度和科学性也不够，一些地方政府担心严格执法会妨碍当地产业发展和乡村振兴，对土地违法查处力度不够，责任追究还不够严格。

同时，利益驱动、违法成本低也是主要原因之一。以往，违法占1亩耕地最高罚款2万元，数额偏低。非法占用基本农田5亩以上或者基本农田以外的耕地10亩以上，才涉嫌犯罪。此外，还存在政策法律不完善的问题。比如：法律规定农村村民违法占地建住宅，无论是否符合规划均必须拆除，但实际却存在查处难、执行难的问题。

“农村乱占耕地建房问题历时较长，面广量大，问题突出，既包括住宅类房屋，也包括公共管理服务以及工矿、仓储、商服等产业类房屋。这里既有需要进一步加强监管、严格执法的问题，也有需要改进管理和服务，保障农村村民建住宅合理用地需求的问题。”该负责人指出。“农村乱占耕地建房问题再不坚决遏制，就会出现不可收拾的局面。”该负责人说。

自然资源部有关负责人强调，当务之急，就是要立行立改，坚决止住增量，防止再增加违法违规面积，使

耕地再受到非法侵占。对历史存量问题的整治，要讲求工作方法，把握好工作重点和节奏，分步整治、分类处置，积极稳妥有力有序有效推进。

在保障农民合理住宅用地需求的同时，重点整治强占多占、非法出售等恶意占地建房行为。“此次新政亮相，就是要从‘堵’和‘疏’两个方面，采取有力措施堵后门，通过有效措施开前门，以‘零容忍’的态度坚决遏制新增违法违规问题，切实保障农村村民建住宅的合理用地需求。”该负责人表示。

### 堵严“后门”——坚决遏制新增乱占耕地建房

据介绍，《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》采取简单明了的方式，列举了当前最突出、最显而易见的8类典型违法情形，并向社会广泛宣传公告，就是为了提高全社会依法用地意识，发挥事前防范和警示教育作用，坚决止住新增问题。一方面，用地单位和个人都要树立依法依规用地意识，要知道未经批准占用耕地建房屋是不可以的；另一方面，地方各级党委政府，乡镇以及村组干部要知道耕地是受到国家严格保护的，在招商引资项目落地时，或是在给老百姓批宅基地时，不能违法批准，或者越权批准。

自然资源部有关负责人表示，《关



于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》立足“耕地”与“建房”两个关键，重点聚焦8类乱占耕地建房典型情形，并将不准占用永久基本农田建房摆在8类情形的首位，以突出不准乱占耕地特别是永久基本农田建房的总要求。同时，其每一种情形都涵盖了多种违法情形，对于不同的违法行为，需要根据具体的违法事实，依法作出处罚。此外，对“八不准”未涵盖的其他农村乱占耕地行为，也要依法依规予以严厉打击。

该负责人指出，对政策下发后出现的新增违法违规行为，各地要以“零容忍”的态度依法严肃处理，该拆除的要拆除，该没收的要没收，该复耕的要限期恢复耕种条件，该追究责任的要追究责任。

需要强调的是，在对行政责任的追究方面，对监管不力、失职渎职，不作为、乱作为的国家公职人员，要严肃追究责任。在对刑事责任的追究方面，根据《刑法》和相关司法解释的规定，对非法占地行为，占用永久基本农田达到5亩以上、一般耕地达到10亩以上，造成种植条件严重毁坏的，要依法追究刑事责任；对非法转让行为，非法转让、倒卖基本农田达到5亩以上、一般耕地达到10亩以上、非法获利达到50万元以上，或具有其他恶劣情节的，要依法追究刑事责任；对非法批准征收、使用土地行为，永久基本农田达到10亩以上、一般耕地达到30亩以上的，以及虽未达到上述标准，但造成直接经济损失30万元以上，造成耕地大量毁坏等恶劣情节的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员要依法追究刑

事责任。

### 开好“前门”——切实保障农民住宅建设合理用地需求

农村乱占耕地建村民住宅现象，其中有不少合情合理但不合法的情形。既有地方政府的原因，也有政策设计方面的原因。因此，要从实际情况出发，切实保障农村村民住宅建设合理用地需求，从源头上解决违法乱占耕地建村民住宅的问题。

“为此，《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》出台了多项针对性措施，归纳起来是3句话，即‘计划单列、审批下放；规划管控、统一占补；一户一宅、注意分户合理性’。”自然资源部有关负责人表示。

其中，针对计划指标需求不平衡、指标使用要求不够明确、指标有挪用等地方反映的突出问题，采取自下而上、以需定保的方式，以县域为单位，由自然资源、农业农村主管部门根据农村村民住宅建设的实际需要，共同提出用地需求，增强计划的合理性；采取自上而下、专项保障的方式，将农村村民住宅建设与农村基础设施建设、农村产业建设分开，对农村村民住宅建设用地实行年度计划指标单列安排，由县级专项管理，防止截留、挤占和挪用。当年保障不足的，下一年度优先保障，强化计划的保障性；同时，通过合理用地、实报实销的方式，按照“计划跟着项目走”的改革思路，强调计划指标核销要以村民住宅的实际用地为准，防止宅基地批而不建、闲置浪费，突出计划的实效性。

针对农村村民住宅建设占用农用地审批层级高、周期长、报件多等问题，提出地方可在法律允许的范围内，

将村民住宅建设占用农用地的审批事项下放县级政府批准，提高审批效率，及时保障村民住宅合理用地需求。

“为进一步加强耕地保护，通知从规划预留空间、统一落实耕地占补平衡、严格执行标准等方面进行了明确。”上述负责人指出，通知提出县、乡级国土空间规划和实用性村庄规划要为农村村民住宅建设用地预留空间；确需占用耕地的，由县级自然资源主管部门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。

同时，通知重申了《土地管理法》的规定，在特别注意分户的合理性基础上，强调“三个不得”。一是依法落实“一户一宅”要求，严格执行各省（自治区、直辖市）规定的宅基地标准，不得随意改变；二是注意分户的合理性，做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申请条件；三是针对一些地方出现的问题，强调要充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。

“要从源头上防止乱占耕地建房问题，一方面要保障村民住宅建设合理用地，另一方面要严格保护耕地，防止耕地‘非农化’，两者不可偏废。”自然资源部有关负责人强调，“各地要抓好落实，根据实际情况制订实施细则，加强协作配合，强化监督检查，切实保障农村村民住宅建设合理用地需求，严格保护农民宅基地合法权益，从源头上解决违法乱占耕地建村民住宅问题。”

（摘自自然资源报官方公众号）

# 堵后门 + 开前门，自然资源部有关负责人解读农村建房新政

“仓廩实，天下安。”粮食安全是社会稳定的“压舱石”，而耕地则是粮食安全的根基所在。近日，自然资源部、农业农村部联合下发《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》

《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，通过亮出“八不准”这一“负面清单”，为保护耕地再添制度保障，坚决守住耕地保护红线，坚决维护国家粮食安全。

那么，此次新政亮相，将采取哪些措施进一步遏制新增农村乱占耕地建房行为？围绕“八不准”要如何综合施策，统筹解决好遏制增量和处置存量问题？应怎样进一步保障农民依法依规建住宅用地需求？自然资源部有关负责人对此进行了解读。

## 认清现状，农村乱占耕地建房现象仍在蔓延

党的十九大以来，各地各部门共同开展“大棚房”“违建别墅”等专项整治，起到一定震慑作用。但是，农村乱占耕地建房现象仍在蔓延，表现为违法占用耕地建房问题正从局部地区向全国范围、从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售、从单家独户向有组织实施蔓延。

自然资源部有关负责人表示，出现这些现象，首先是由于认识不到位。许多地方对耕地保护的重要性虽有认识，但一到具体问题，总感到“我占一点，不碍大局”“占比罚好处得多”，耕地保护说起来重要、做起来不那么重要。其次是土地执法不严。自然资源系统和地方政府不同程度存

在监管不到位问题，自然资源督察的力度和科学性也不够，一些地方政府担心严格执法会妨碍当地产业发展和乡村振兴，对土地违法查处力度不够，责任追究还不够严格。

同时，利益驱动、违法成本低也是主要原因之一。以往，违法占1亩耕地最高罚款2万元，数额偏低。非法占用基本农田5亩以上或者基本农田以外的耕地10亩以上，才涉嫌犯罪。此外，还存在政策法律不完善的问题。

“农村乱占耕地建房问题历时较长，面广量大，问题突出，既包括住宅类房屋，也包括公共管理服务以及工矿、仓储、商服等产业类房屋。这里既有需要进一步加强监管、严格执法的问题，也有需要改进管理和服务，保障农村村民建住宅合理用地需求的问题。农村乱占耕地建房问题再不坚决遏制，就会出现不可收拾的局面。”该负责人说。

自然资源部有关负责人强调，当务之急，就是要立行立改，坚决止住增量，防止再增加违法违规面积，使耕地再受到非法侵占。对历史存量问题的整治，要讲求工作方法，把握好工作重点和节奏，分步整治、分类处置，积极稳妥有力有序推进。在保障农民合理住宅用地需求的同时，重点整治强占多占、非法出售等恶意占地建房行为。“此次新政亮相，就是要从‘堵’和‘疏’两个方面，采取有力措施堵后门，通过有效措施开前门，以‘零容忍’的态度坚决遏制新增违法违规问题，切实保障农村村民建住

宅的合理用地需求。”该负责人表示。

## 堵严“后门”，坚决遏制新增乱占耕地建房

据介绍，《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》采取简单明了的方式，列举了当前最突出、最显而易见的8类典型违法情形，并向社会广泛宣传公告，就是为了提高全社会依法用地意识，发挥事前防范和警示教育作用，坚决止住新增问题。一方面，用地单位和个人都要树立依法依规用地意识，要知道未经批准占用耕地建房屋是不可以的；另一方面，地方各级党委政府，乡镇以及村组干部要知道耕地是受到国家严格保护的，在招商引资项目落地时，或是在给老百姓批宅基地时，不能违法批准，或者越权批准。

自然资源部有关负责人表示，《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》立足“耕地”与“建房”两个关键，重点聚焦8类乱占耕地建房典型情形，并将不准占用永久基本农田建房摆在8类情形的首位，以突出不准乱占耕地特别是永久基本农田建房的总要求。同时，其每一种情形都涵盖了多种违法情形，对于不同的违法行为，需要根据具体的违法事实，依法作出处罚。此外，对“八不准”未涵盖的其他农村乱占耕地行为，也要依法依规予以严厉打击。

该负责人指出，对政策下发后出现的新增违法违规行为，各地要以“零容忍”的态度依法严肃处理，该拆除的要拆除，该没收的要没收，该复耕



的要限期恢复耕种条件，该追究责任的要追究责任。

需要强调的是，在对行政责任的追究方面，对监管不力、失职渎职，不作为、乱作为的国家公职人员，要严肃追究责任。在对刑事责任的追究方面，根据《刑法》和相关司法解释的规定，对非法占地行为，占用永久基本农田达到5亩以上、一般耕地达到10亩以上，造成种植条件严重毁坏的，要依法追究刑事责任；对非法转让行为，非法转让、倒卖基本农田达到5亩以上、一般耕地达到10亩以上、非法获利达到50万元以上，或具有其他恶劣情节的，要依法追究刑事责任；对非法批准征收、使用土地行为，永久基本农田达到10亩以上、一般耕地达到30亩以上的，以及虽未达到上述标准，但造成直接经济损失30万元以上，造成耕地大量毁坏等恶劣情节的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员要依法追究刑事责任。

### 开好“前门”，切实保障农民住宅建设合理用地需求

农村乱占耕地建村民住宅现象，其中有不少合情合理但不合法的情形。既有地方政府的原因，也有政策设计方面的原因。因此，要从实际情况出发，切实保障农村村民住宅建设合理用地

需求，从源头上解决违法乱占耕地建村民住宅的问题。

“为此，《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》出台了多项针对性措施，归纳起来是3句话，即‘计划单列、审批下放；规划管控、统一占补；一户一宅、注意分户合理性’。”自然资源部有关负责人表示。

其中，针对计划指标需求不平衡、指标使用要求不够明确、指标有挪用等地方反映的突出问题，采取自下而上、以需定保的方式，以县域为单位，由自然资源、农业农村主管部门根据农村村民住宅建设的实际需要，共同提出用地需求，增强计划的合理性；采取自上而下、专项保障的方式，将农村村民住宅建设与农村基础设施建设、农村产业建设分开，对农村村民住宅建设用地实行年度计划指标单列安排，由县级专项管理，防止截留、挤占和挪用。当年保障不足的，下一年度优先保障，强化计划的保障性；同时，通过合理用地、实报实销的方式，按照“计划跟着项目走”的改革思路，强调计划指标核销要以村民住宅的实际用地为准，防止宅基地批而不建、闲置浪费，突出计划的实效性。

针对农村村民住宅建设占用农用地审批层级高、周期长、报件多等问

题，提出地方可在法律允许的范围内，将村民住宅建设占用农用地的审批事项下放县级政府批准，提高审批效率，及时保障村民住宅合理用地需求。

“为进一步加强耕地保护，通知从规划预留空间、统一落实耕地占补平衡、严格执行标准等方面进行了明确。”负责人指出，通知提出县、乡级国土空间规划和实用性村庄规划要为农村村民住宅建设用地预留空间；确需占用耕地的，由县级自然资源主管部门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。

同时，通知重申了《土地管理法》的规定，在特别注意分户的合理性基础上，强调“三个不得”。一是依法落实“一户一宅”要求，严格执行各省（自治区、直辖市）规定的宅基地标准，不得随意改变；二是注意分户的合理性，做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申请条件；三是针对一些地方出现的问题，强调要充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。

“要从源头上防止乱占耕地建房问题，一方面要保障村民住宅建设合理用地，另一方面要严格保护耕地，防止耕地‘非农化’，两者不可偏废。”自然资源部有关负责人强调，“各地要抓好落实，根据实际情况制定实施细则，加强协作配合，强化监督检查，切实保障农村村民住宅建设合理用地需求，严格保护农民宅基地合法权益，从源头上解决违法乱占耕地建村民住宅问题。”

（本文摘自自然资源部官方公众号）



## 探讨 | 农村房地一体登记十大难点及对策

随着自然资源部《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》（以下简称“84号文”）印发，宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作进入最后冲刺的关键阶段。全国各地在稳步推进农村房地一体确权登记工作的过程中已经取得了积极效果，但也遇到不少难题。本文对此进行了梳理，并提出相应的对策。

### 1 城镇居民可否继承农村房屋所有权及宅基地使用权

公民的房屋属于个人的合法财产，按照我国《继承法》的规定是可以继承的。继承作为不动产物权变动的方式，在继承事实发生时，不动产物权变动即发生法律效力，登记只是对已经生效的物权变动事实的确认，而非物权变动发生的依据。《物权法》第29条规定：“因继承或者受遗赠取得物权的，自继承或者受遗赠开始时发生法律效力。”《继承法》第2条规定：“继承从被继承人死亡时开始。”结合上述法条规定可见，在被继承人死亡时，作为城镇居民的继承人即已取得了农村房屋所有权，后面的不动产登记仅是对城镇居民已取得农村房屋所有权事实的确认。对于宅基地使用权，一般认为，由于其有身份属性限制，城镇居民不能继承取得，但因地上房屋的继承可以继续占用使用宅基地。

《不动产登记暂行条例实施细则》第42条、《不动产登记操作规范（试行）》（以下简称《规范》）10.3.1和10.3.4等都明确了，城镇居民可以继承农村房屋所有权。《规范》10.3.5明确规定：“已拥有一处

宅基地的本集体经济组织成员、非集体经济组织成员的农村或城镇居民，因继承取得宅基地使用权及房屋所有权的，在不动产权属证书附记栏记载该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人。”《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，以下简称“178号文”）规定：“严格规范确认宅基地使用权主体……已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的，可按规定登记发证，在《集体土地使用证》记事栏应注记‘该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人’。”

### 2 城镇居民可否回乡申请原宅基地使用权和农村房屋所有权登记

城镇居民回乡要求申请原来已经修建好的农村房屋所有权登记，即宅基地使用权取得时他仍是本集体经济组织成员，并且在当时即修建了房屋，后来因参军、考学、外出工作等种种原因失去本集体经济组织成员身份而成为城镇居民，现回乡申请原农村房屋权属登记。针对此种情况，笔者认为可以纳入登记。因为《物权法》第30条规定，因合法建造、拆除房屋等事实行为设立或者消灭物权的，自事实行为成就时发生法律效力。可见，如果农民在取得宅基地使用权和修建农村房屋时具有本集体经济组织成员身份，那么在农村房屋修建事实行为成就时，即农村房屋修建完毕具备居

住功能时，农民即取得了农村房屋的所有权。不动产登记机构事后的登记行为仅仅是对已经生效房屋所有权事实的确认，而非房屋所有权产生的依据。在我国广大农村，多数农村房屋都没有纳入登记，没有颁发不动产权属证书，但不能因为没有登记即否定他们对农村房屋的所有权，即便现在政府在推进农村房地一体确权登记工作时，他们已经不属于本集体经济组织成员。

178号文明确规定，“非农业户口居民（含华侨）原在农村合法取得的宅基地及房屋，房屋产权没有变化的，经该农民集体出具证明并公告无异议的，可依法办理土地登记，在《集体土地使用证》记事栏应注记‘该权利人为非本农民集体成员’”。《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，以下简称“191号文”）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”。但需要强调的是，登记机构在进行确权登记时，应严格把握城镇居民在取得宅基地使用权修建农村房屋时具有本集体经济组织成员身份，可要求乡村组三级集体经济组织出具证明并予以公示。

### 3 宅基地户内某个人死亡的，是否办理继承登记

191号文规定，“宅基地使用权应按照‘一户一宅’要求，原则上确权登记到‘户’”。由于宅基地使用权以户为单位进行确权登记，因此，

户内某个人去世的，由于该户还存在，不用办理继承登记。对此，可以参照承包地处理方式——在承包经营户内，某一成员死亡时，其他家庭成员组成的承包经营户仍然存在，故家庭承包的，家庭成员之一死亡时不发生土地承包经营权继承问题，承包地由家庭其他成员继续承包经营。

#### 4 法院司法文书将农村房屋过户给本集体经济组织成员以外的人，如何处理

在不动产登记实务中，时有遇到法院出具司法文书要求登记机构将被执行人农民的农村房屋过户给本集体经济组织成员以外的人的情形，登记机构应该如何处理呢？《最高人民法院 国土资源部 建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》第24条规定：“人民法院执行集体土地使用权时，经与国土资源管理部门取得一致意见后，可以裁定予以处理，但应当告知权利受让人到国土资源管理部门办理土地征用和国有土地使用权出让手续，缴纳土地使用权出让金及有关税费。对处理农村房屋涉及集体土地的，人民法院应当与国土资源管理部门协商一致后再行处理。”

按照现有法律法规及相关政策规定，农村宅基地及农村房屋的自由交易是受限制的，如果法院与有关部门协商后，仍需登记机构执行，由于被执行人名下农村房屋涉及宅基地，登记机构可以提出审查建议，但不宜停止办理协助执行事项。《最高人民法院 国土资源部 建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》第3条规定：“对人民法院查封

或者预查封的土地使用权、房屋，国土资源、房地产管理部门应当及时办理查封或者预查封登记。国土资源、房地产管理部门在协助人民法院执行土地使用权、房屋时，不对生效法律文书和协助执行通知书进行实体审查。国土资源、房地产管理部门认为人民法院查封、预查封或者处理的土地、房屋权属错误的，可以向人民法院提出审查建议，但不应当停止办理协助执行事项。

#### 5 宅基地户内有成年子女的，其可否另行以户申请宅基地

此类情形成年子女可以另行申请，但实践中一些地方户籍管理部门要求先有房才能分户，有关宅基地审批部门会要求先分户才审批宅基地。对此，需要两个部门协调处理。191号文规定“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，经本农民集体同意并公告无异议的，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用地合计面积标准的，依法按照实际使用面积予以确权登记”。根据以上规定，达到分户条件而名义上未分户的，也可以实质上的户另行取得宅基地，履行相关手续后，纳入登记。由于上述情形并未分户，从而出现了一户两宅，但这本质上是两户两宅，仍然符合“一户一宅”基本要求。

宅基地户内的成年女子已经出嫁的，在新家庭取得宅基地使用权，原有的宅基地使用权应予以注销。191号文规定：“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，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。”

#### 6 协议离婚分割农村房屋如何登记

夫妻协议离婚时，将农村房屋协议给本集体经济组织成员以外的人，可否办理登记呢？对此，首先要界定该农村房屋是否属于夫妻共同财产，即在房地一体确权登记过程中宅基地审批时是否属于夫妻共有，从而界定该农村房屋是否属于夫妻共同财产。属于夫妻共同财产的，可以通过协议离婚的方式过户对方，办理相应的转移登记；如果不属于夫妻共同财产，不应通过协议离婚的方式将农村房屋过户给本集体经济组织成员以外的人。如果是法院判决离婚，将农村房屋过户给本集体经济组织成员以外的人，可参照前文论述，应由法院事先与有关部门协商，若法院仍要求过户，则登记机构可提出审查建议后过户。

#### 7 农村“五保户”房屋登记如何办理

“五保户”在世的，在进行农村房地一体确权登记过程中，应将房地权属主体确权给“五保户”。“五保户”去世的，他的农村房屋可否纳入继承呢？根据最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国继承法〉若干问题的意见》的规定，集体组织对“五保户”实行“五保”时，双方有扶养协议的，按协议处理；没有扶养协议，死者有遗嘱继承人或法定继承人要求继承的，按遗嘱继承或法定继承处理，但集体组织有权要求扣回“五保”费用。如果“五保户”的农村房屋已经失修不存在，而仅剩宅基地，则只能将该宅基地收回集体经济组织。

### 8 规范确权遗留问题的要件与程序

一直以来，农村居民自建房屋的修建行为并不规范，修建的相关手续也不完备。由于历史久远，很多农户也不能出具当年建房相关材料。但这些年农村房屋的物权在修建完毕时即已产生，仅仅是由于各种原因未办理登记，这种历史上既成的物权事实应该被尊重。

针对没有土地权属来源材料的宅基地，191号文明确了，“对于没有权属来源材料的宅基地，应当查明土地历史使用情况和现状，由所在农民集体或村委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，并出具证明，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府审定，属于合法使用的，予以确权登记”。对于其他登记要件缺失的，可以采取并联审批方式处理，由相关职能部门出具意见后纳入登记。

### 9 小产权房不应纳入确权登记

“小产权房”违背土地用途管制，是指在集体土地上违规开发并对外公开销售的房屋，它不能取得不动产权证书，实质上是无产权。

此次全国开展的农村房地一体确权登记，主要针对农民散居房屋和集中居住区房屋，它们的修建行为本身是合法的，是合法建筑物，可以取得

不动产权证书。而“小产权房”修建行为并未遵照现行的法律程序，并未纳入政府的监管，其修建行为本身违法。因此，“小产权房”不属于此次农村房地一体确权登记范畴。

另外，城镇居民购买农民在宅基地上修建的农村房屋，由于不能取得不动产权属证书，很多人也称其为“小产权房”，这实质上是一种误解。

“小产权房”本质上是一种违法建筑，不应纳入登记，而城镇居民购买农村房屋办不了产权证，原因是现行法上宅基地使用权具有身份属性限制，宅基地使用权不能自由流转。

### 10 农村房屋买卖

农村房屋买卖有两种情况。

一种是本集体经济组织内部买卖，买受人属于本集体经济组织成员。买受人可以纳入确权登记，但要受“一户一宅”的限制，即买受人没有申请取得宅基地，而是通过买卖取得宅基地。同时，买受人取得的农村房屋所有权和宅基地使用权要受当地规定的限额标准限制，对于超过限额标准的，在登记簿和权属证书附记栏中予以注明。比如，买受人的户口有3人，假定应享受的宅基地面积为105平方米，农村房屋建筑面积不超过210平方米，如果买受人一家通过买卖取得宅基地为150平方米、农村房屋建筑

面积为300平方米，那么纳入确权登记的应为105平方米的宅基地使用权和210平方米的农村房屋建筑面积，超标的45平方米宅基地使用权和90平方米农村房屋建筑面积在登记簿和权属证书附记栏中予以注明。此外，出卖人出卖农村房屋后再申请宅基地的不予批准，《土地管理法》第62条第5款规定，“农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准”。

另一种是，买受人并非本集体经济组织成员，由于宅基地具有身份属性限制，因此这类情况的买受人不能纳入确权登记，而应登记的是出卖人。特别是针对城镇居民在农村购房的，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》、2004年《国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见》、2008年《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》、2011年《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》及2020年84号文等文件都规定，禁止城镇居民在农村购买住宅，城镇居民购买农村住宅的，不得办理登记。

（本文摘自自然资源部官方公众号）

## 中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅 关于印发《北京市自然资源资产产权制度改革方案》的通知

各区委、区政府，市委各部委办，市各国家机关，各国有企业，各人民团体，各高等院校：

经市委、市政府同意，现将《北京市自然资源资产产权制度改革方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委办公厅北京市人民政府办公厅

2020年8月5日



## 北京市自然资源资产产权制度改革方案

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。为加快健全本市自然资源资产产权制度,进一步推动首都生态文明建设,根据《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见〉的通知》精神,结合本市实际,制定本方案。

### 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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,全面落实习近平生态文明思想,深入落实习近平总书记对北京重要讲话精神,认真贯彻党中央、国务院决策部署,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,以落实《北京城市总体规划(2016年-2035年)》为统领,以完善自然资源资产产权体系为重点,以落实产权主体为关键,以调查监测和确权登记为基础,积极改革创新,加强监督管理,着力促进自然资源集约利用、整体保护和系统修复,加快构建自然资源资产产权制度体系,为建设国际一流的和谐宜居之都提供基础支撑。

### (二) 基本原则

——坚持保护优先、集约利用。正确处理资源保护与开发利用的关系,严守保护底线,严格用途管制,优化资源配置,提高利用效率,推动高质量发展。

——履行所有者职责、维护所有者权益。坚持主体明确、权能明晰、权责对等,处理好自然资源资产所有权与使用权的关系,平等保护各类自然资源资产产权主体合法权益。

——坚持市场配置、政府监管。以扩权赋能、激发活力为重心,发挥市场配置资源的决定性作用;加强政府监督管理,促进自然资源权利人合理利用资源。

——坚持首善标准、区域协作。围绕落实首都城市战略定位,统筹推进自然资源资产产权制度改革,提高自然资源资产管理水平,发挥示范作用;坚持京津冀协同发展,加强区域联动。

(三) 总体目标。到2020年底,基本建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。到2022年底,形成完善的法规政策体系、监督管理体系和技术支撑体系,自然资源资产产权制度全面运行,自然资源保护成效和开发利用效率显著提升,为维护首都生态安全和资源安全、促进经济社会全面协调可持续发展作出更大贡献。

### 二、主要任务

(四) 健全自然资源资产产权体系。加快构建分类科学的自然资源资产产权体系。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,加强对流过程的规范化管理。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,鼓励农村集体经济组织及

成员盘活闲置宅基地。积极探索集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”,创新国有林场产权实现形式,理顺林地和林木资源产权关系。推进建设用地上、地表和地下分别设立使用权,促进空间合理开发利用。理顺取水权与地热水、矿泉水采矿权,水域滩涂养殖的权利与土地承包经营权之间的关系。完善采矿权退出与土地使用权收回的衔接机制。创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式,按照全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资等相关政策细化完善本市工作措施并抓好落实。探索集体经营性建设用地使用权入股、联营模式,规范推进集体经营性建设用地交易市场建设,稳步推进利用集体土地建设租赁住房试点工作。

(五) 明确自然资源资产产权主体和权责。在本市代理行使所有权的自然资源资产范围内,研究建立分级行使所有权的资源清单和监督管理制度,将部分自然资源保护利用权责归属区政府和市政府相关部门。完善全民所有自然资源资产收益管理制度,根据市、区自然资源资产管理事权,合理调整收益分配比例和支出结构,并加大对生态保护修复支持力度。推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权,依法落实农村集体经济组织特别法人地位,增强其对集体所有自然资源资产的保护意识,提高管理和经营能力。保证各类市场主体依法平

等使用自然资源资产、公开公平公正参与市场竞争,同等受到法律保护。

(六)开展自然资源统一调查监测评价。建立自然资源调查监测评价制度。依据国家统一的自然资源分类标准和技术体系,制定本市自然资源调查地方标准和技术规范。统一组织实施自然资源调查,以第三次全国国土调查为基础适时开展自然资源基础调查,并结合自然资源专项调查,掌握重要自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。开展自然资源全覆盖动态遥感监测,提高监测频率和精度,对自然保护区、永久基本农田、自然灾害易发区等区域进行重点监测。研究建立自然资源资产核算评价体系和核算规则,在实物量统计基础上,探索价值量核算,编制自然资源资产负债表。落实自然资源资产统计调查制度,建立本市统计调查工作体系。开展全民所有自然资源资产清查。建立统一权威的自然资源调查监测评价信息发布机制,实现数据共享。

(七)加快自然资源统一确权登记。坚持确权登记法治化,制定本市自然资源统一确权登记工作方案,重点推进各类自然保护区、森林、山岭、湿地、河流等重要生态空间确权登记,逐步实现自然资源确权登记全覆盖。清晰界定各类自然资源资产的产权主体,划清所有权、使用权边界。开展宅基地使用权确权工作,落实代征道路、绿化地产权主体。健全登记信息管理基础平台,构建信息共享机制,提升公共服务能力和水平。

(八)强化自然资源整体保护。

完善本市国土空间规划体系,健全规划实施管理机制,加强规划实施与产权制度、管理政策之间的衔接。划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线。建立健全国土空间用途管制制度,严格执行用途管制规则、产业准入政策和负面清单。加快构建自然保护区体系,建立统一的分级分类管理体系,健全自然保护区内自然资源资产特许经营权等制度。完善监控手段,积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为。依法依规解决部分现有使用权、经营权合理退出问题。探索建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制。建立完善生态林、湿地、耕地等自然资源以及生态保护红线、生态涵养区等重点区域的生态保护补偿机制。完善保护成效评价考核机制。积极探索生态价值的实现途径,构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。

(九)促进自然资源资产集约开发利用。既要通过完善价格形成机制,扩大竞争性出让,发挥市场配置资源的决定性作用;又要通过总量和强度控制,更好发挥政府管控作用。深入推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革,扩大国有建设用地有偿使用范围,落实加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策。分区域、差别化引导矿业权设置,严控并逐步减少固体矿产开发利用总量,加快固体矿山退出,倡导矿山企业就地转型。完善地热资源开发利用管理体系,实施地热资源差别化供应,制定地热采矿权到期差别化处理政策。健全水资源

开发利用制度,建立水资源统一配置、总量管控、分级监管制度。逐步退养以河湖水库为水源的养殖业。建立健全京津冀水生态环境联合防治综合协调机制。完善自然资源资产分等定级价格评估制度和价格审核制度,统筹建立政府公示价格体系,实现基准地价全覆盖。创新各类自然资源资产定价机制,完善土地开发项目成本审核机制。完善自然资源资产开发利用标准体系,将自然资源资产开发利用和生态保护要求纳入自然资源出让合同。落实自然资源资产使用权转让、出租、抵押市场规则,明确受让人开发利用自然资源资产要求。推进自然资源资产交易平台和服务体系建设,建立统筹衔接工作机制,健全市场监测监管和调控机制,建立自然资源资产市场信用体系,探索增加生态产品交易种类。

(十)推动自然生态空间系统修复。坚持政府管控与产权激励并举,增强生态修复合力。编制实施国土空间生态修复规划,实施自然生态系统修复治理。统筹推进绿色廊道建设、百万亩造林、生态清洁小流域建设、土地资源整理、废弃矿山生态修复等工程。推进京津冀生态环境协同治理。做好留白增绿,完善城乡建设用地减量实施机制,统筹推进城市有机更新、环境综合整治、违法建设拆除等工作,探索老城有机更新模式,推动城市修补和生态修复。鼓励各类主体通过租赁、置换等方式扩大自然生态空间。建立健全依法建设占用耕地、林地和压覆矿产的占用补偿制度,严格占用条件,以生态产品产出能力和

生态服务价值为基础完善测算方法,提高补偿标准。构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿机制,由责任人承担修复或赔偿责任;责任人灭失的,遵循属地管理原则,按照事权由属地政府组织开展修复工作。从保护所有者权益角度,完善自然资源资产损害赔偿制度。按照谁修复、谁受益原则,通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等政策措施,激励社会投资主体从事生态保护修复。

(十一)健全自然资源资产监管体系。发挥人大、行政、监察、司法、审计和社会监督作用,形成监管合力。市、区政府定期向本级人大常委会提交国有自然资源资产管理情况专项报告,依法接受监督。根据法律授权和代理行使自然资源资产所有权制度,建立自然资源资产管理考核评价制度,持续推进领导干部自然资源资产离任审计,落实党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。完善自然资源资产产权信息公开制度,强化社

会监督。充分利用大数据等现代信息技术,建立统一的自然资源三维时空数据库,提升监督管理效能。依托本市行政执法信息服务平台,完善自然资源行政执法与刑事司法无缝衔接机制,实现信息共享、案情通报、案件移送。加强自然资源督察,完善自然资源资产督察执法体制,加强督察执法队伍建设,严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。

(十二)完善自然资源资产产权法规体系。根据国家法律法规、政策文件和自然资源资产产权制度改革进程,适时制定、修订、废止本市地方性法规、政府规章和规范性文件。建立健全协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议和诉讼等有机衔接、相互协调、多元化的自然资源资产产权纠纷解决机制,建立各级政府牵头、多部门配合的权属纠纷调处机制。全面落实公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼等法律制度,构建自然资源资产产权民事、行政、刑事案件协同审判机制。

### 三、保障措施

(十三)强化组织领导。自然资源资产产权制度改革涉及重大利益调整,事关改革发展稳定全局,必须在党的集中统一领导下推行。各区各部门各单位要增强“四个意识”,加强对自然资源资产产权制度改革工作的组织领导,按照本方案和任务分工抓好工作落实。市规划自然资源委要牵头建立自然资源资产产权制度改革联席会议制度,组织市发展改革委、财政、生态环境、水务、农业农村、园林绿化等部门协同推进各项工作。

(十四)积极改革创新。针对重要专项工作,争取承担国家试点任务。鼓励各区各部门各单位积极参与,主动探索实践,创新改革路径,及时总结提升,形成可复制、可推广的制度成果。

(十五)加强宣传引导。加强政策解读,系统阐述自然资源资产产权制度改革重大意义、基本思路和重点任务。利用世界地球日、全国土地日等重要纪念日,开展形式多样的宣传活动,营造良好氛围。

## 【解读】首善标准、生态优先，北京发布自然资源资产产权制度改革方案

近日,北京市委办公厅、市政府办公厅印发了《北京市自然资源资产产权制度改革方案》(京办发〔2020〕17号,以下简称《改革方案》)。

《改革方案》的出台,是落实中央改革要求、深化北京市生态文明体制改革的重要举措,是贯彻新发展理念、推动北京高质量发展的重要制度安

排,对于加强自然资源资产管理,深入推进生态文明建设,支撑新版城市总体规划具有深远意义。

### 1 避免权责不清,完善自然资源资产产权体系

2019年4月,中办、国办正式印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,自然资源

资产产权制度改革全面推开。为加快健全北京市自然资源资产产权制度体系,推进首都生态文明建设,市规划自然资源委牵头起草了《北京市自然资源资产产权制度改革方案》,并于近日正式印发。

值得关注的是,此次自然资源资产产权制度改革与以往只针对某一种



自然资源或者某一类资源管理事项的  
改革明显不同。它将山水林田湖草等  
各类自然资源作为一个有机整体，紧  
紧围绕所有者权益实现，对自然资源  
全生命周期的各个环节均做出改革的  
政策性和制度性安排。

具体涉及九大方面 59 项改革任  
务，以完善自然资源资产产权体系为  
重点，以落实产权主体为关键，以调  
查监测和确权登记为基础，通过健全  
完善监管体系和法规体系，强化自然  
资源整体保护，着力促进自然资源资  
产集约开发利用和生态保护修复，系  
统解决原有“九龙治水”式分散管理  
导致的自然资源资产底数不清、所有  
者不到位、权责不明晰、权益不落实、  
监管保护制度不健全等一系列突出问  
题。

《改革方案》还提出，在市政府  
代理行使所有权的资源范围内，研究  
建立本市分级行使所有权的资源清单  
和监督管理制度，将部分自然资源保  
护利用权责归属区政府和市政府有关  
部门。

## 2 坚持首善标准，生态优先突出 北京特色

《改革方案》既衔接落实了国家  
改革任务，又基于北京市自然资源特  
点和改革诉求，做出重点强调，在自  
然资源开发利用和整体保护中坚持生  
态优先。

具体内容包括，加快构建自然保  
护地体系，完善监控手段，积极预防、  
及时制止破坏自然资源资产行为；建  
立完善自然资源生态保护补偿机制；  
抓好自然生态空间系统修复，通过统  
筹推进绿色廊道建设、百万亩造林、



生态清洁小流域建设、土地资源整理、  
废弃矿山生态修复、留白增绿、建设  
用地减量等多种措施扩大生态空间；  
抓好改革试点，形成可复制可推广的  
制度成果。

留白增绿，促进疏解腾退空间再  
利用。《改革方案》提出，完善城乡  
建设用地减量实施机制，统筹推进城  
市有机更新、环境综合整治、违法建  
设拆除等各项工作，探索老城区低成  
本改造模式。鼓励各类主体通过租赁、  
置换等方式扩大自然生态空间。

此外，《改革方案》提出，市区  
政府要定期向本级人大常委会提交国  
有自然资源资产管理情况专项报告，  
依法接受监督；同时，持续推进领导  
干部自然资源资产离任审计，落实党  
政领导干部自然资源资产损害责任追  
究制度。

## 3 确定目标期限，年底产权制度 体系基本建立

《改革方案》深入贯彻习近平总  
书记视察北京系列讲话精神，立足首  
都城市战略定位，坚持首善标准和问  
题导向，对目标期限作出了明确规定。

——到 2020 年底，全市基本建

立归属清晰、权责明确、保护严格、  
流转顺畅、监管有效的自然资源资产  
产权制度；

——到 2022 年底，形成完善的  
法规政策体系、监督管理体系和技术  
支撑体系，自然资源资产产权制度全  
面运行，自然资源保护成效和开发利  
用效率显著提升，为维护首都生态安  
全和资源安全、促进经济社会全面协  
调可持续发展作出更大贡献。

在健全产权体系方面，《改革方  
案》提出，探索集体林地所有权、承  
包权、经营权“三权分置”，创新国  
有林场产权实现形式，理顺林地和林  
木资源产权关系。探索集体经营性建  
设用地使用权入股、联营模式，规范  
推进集体经营性建设用地交易市场建  
设，稳步推进利用集体土地建设租赁  
住房试点工作。

下一步，改革工作将在市委市政  
府的统一领导下，建立统筹推进本市  
自然资源资产产权制度改革的工作机  
制，狠抓落实，确保各项改革工作有  
序推进、落地生效。

（本文摘自北京规划自然资源）

## 土地出让金和房地产税不可相互替代

□ 雷爱先

### 【摘要】

土地出让金和房地产税，二者性质不同，产生机理不同，作用领域不同。回归土地价格和土地税收理论，辨析二者区别与联系，可以清楚地发现，缴纳土地出让金，并不意味着不开征房地产税；开征房地产税，也不意味着要取消土地出让金。或者说，出让金和房地产税是两个路径上的不同范畴，可以并行不悖，不能、也不应当相互替代。

### 出让金与房地产税概念内涵不同

土地出让金是地价的别称，是政府以土地所有者身份，在出让土地使用权时收取的土地价款，是土地所有权在经济上的体现，是地租；对用地者来说，是取得土地的代价；在土地市场上，出让金也就是土地价格。房地产税是政府凭借公共权利，对房地产所有人、占用人或使用人所拥有或支配的房地产，就其价值（增值额）或数量所课征的一类税的总称。

### 出让金与房地产税分属范畴不同

房地产税收作为财政收入的取得方式，属于分配范畴；土地出让金作为土地有偿使用收入的主要形式，则属于交换范畴，体现土地使用权的价格，具有等价、有偿的特点。

### 土地出让金是房地产税的基础

房地产与土地直接相关，土地是基础。从经济学意义上说，土地出让金（即土地价格）构成了房地产价格的重要部分。开征房地产税，完整的计税价应当是包括土地价格和地上建筑物、附着物价格在内的全部价格。

政府出让土地使用权所取得的土地出让金，构成了房地产的交易价格，从而土地出让金也就构成了房地产税计税价的部分。开征房地产税如果取消土地出让金，就意味着土地使用权没有价格，那么，从价计征的房地产税的计税依据也就成了无源之水、无本之木。

### 房地产税替代出让金造成土地收益流失

世界各国的通例，是对房屋所有者自用住宅，在一定标准内免征财产税（房地产税），当然多处住宅、豪宅、别墅除外。我国当前尚处于解决居者有其屋阶段，多数房屋所有者只有自用一套住宅，并且多数是经济适用房，属于免税之列，以房地产税替代地价之后，恐怕这些住房依然是不能不免税的。这样，以税代价的结果，无疑会造成国有土地收益流失。

### 房地产税替代出让金不符合土地市场配置方向

实行以房地产税替代出让金，实质上成为政府向房地产开发者无偿供给土地，政府也就随之失去了通过市场作用配置土地资源的手段，其结果只能是与市场经济方向背道而驰，放弃多年土地市场化改革的成果，倒退回计划经济时期政府凭借行政手段划拨土地资源的老路。市场经济的根本特征就是社会资源通过市场机制来配置。房地产税替代出让金，等于取消了房地产用地出让制度，政府作为土地所有权人无偿供给土地，实质是倒退回计划经济时代政府凭借行政手段划拨供地的老路，这与深化土地要素市场改革、发挥市场配置土地资源决定性作用的方向是背道而驰的。

## 国有土地出让收入管理的制度变迁

□ 雷爱先

自法律确定国有土地实行有偿使用制度以来，我国国有土地出让收入作为这一制度的直接产物，尽管从一开始就被准确界定在财政收入范畴，但由于多种因素，

国家对国有土地出让收入的征收管理，经历了较为复杂的过程。按照出让收入在中央与地方之间的分成关系和出让收入的内容来划分，土地使用出让收入征收管理主

>> 家的建设需要每个人的参与。你想对公司说的话，你想与大家分享的文章书籍，你喜欢做的事等，都希望你在这里讲给大家听。

要经历了四个阶段。

### 1 中央与地方分成 (1989 年-1993 年)

1989 年 5 月，国务院下发文件，明确提出：土地出让收入必须上交财政，其中 40% 上缴中央财政，60% 留归地方财政。同年 9 月，财政部发文《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行办法》，明确国有土地使用权有偿出让收入由财政部门征收，取得财政收入的城市财政部门先留 20% 作为城市土地开发建设费用，其余部分 40% 上交中央财政，60% 留归取得收入的城市财政部门。

1990 年，就国有土地使用权有偿出让收入上交中央部分向地方返还，财政部政策规定：沿海港口城市的经济技术开发区的返还比例为 95% — 99%；深圳市、珠海市、汕头市和海南经济特区的返还比例为 85% — 90%；其他城市采取由地方逐项申报具体开发项目所需费用，由中央财政逐笔核定拨付。

1992 年，财政部再次调整了中央财政和地方财政土地有偿出让收入的分享比例，规定：土地使用权有偿使用收入归中央政府 5% 上缴中央财政，95% 留归地方。

### 2 全部纳入地方财政收入 (1994 年-1997 年)

1994 年，我国实行分税制财政体制改革，明确自 1994 年起，国有土地有偿使用收入（包括土地出让金）列入地方固定收入，中央不再

参与土地收益分成。取消了中央财政和地方财政分享国有土地使用权有偿出让收入的制度，实行土地出让金全部归地方的新政策。

### 3 区分新增用地和存量用地实行不同管理 (1997 年-2006 年)

1997 年 4 月，国家对土地收入使用政策作了重大调整，明确规定：原有建设用地的土地收益全部留给地方，农地转为非农建设用地的土地收益全部上缴中央。这一政策的实质，是按照土地的来源来确定收益分成比例：如果政府出让的土地是原有建设用地或通常所说的存量建设用地，土地收益就全部归地方所有；如果出让的土地源于征收农村集体的农用地，那么，土地收益全部归中央。政策的目的是为了保护耕地，控制各项建设大量占用农用地，鼓励地方盘活存量建设用地。

1999 年，新修订的《土地管理法》，对 1997 年的土地收益中央与地方分成政策又作了调整，规定：新增建设用地的土地有偿使用费，30% 上缴中央财政，70% 留给有关地方政府。即新增建设用地的土地有偿使用收益实行中央与地方“三七”分成；对于地方利用存在建设用地取得的土地收益，仍然全部归地方所有。

### 4 土地出让总价款全额纳入地方预算管理 (2007 年以来)

2006 年，国家对土地出让收支管理制度进行了重大改革。主要内

容是，一是明确了纳入国有土地出让收入出让收入，包括以招标拍卖挂牌和协议方式出让土地的总成交价款；转让划拨土地或依法利用原划拨土地进行经营性建设应当补缴的土地价款；处置抵押划拨土地应当补缴的土地价款；转让房改房、经济适用住房应当补缴的土地价款；改变出让土地用途、容积率等土地使用条件应当补缴的土地价款；其他和国有土地使用权出让或变更有关的收入；按照土地出让合同规定依法向受让人收取的定金、保证金和预付款，在土地出让合同生效后可以抵作土地价款。

二是纳入国有土地出让收入管理的非出让收入，包括国有土地所有权人在国有土地租赁过程中取得的土地租金收入，主要是国土资源管理部门依法出租国有土地向承租者收取的土地租金收入和出租划拨土地上的房屋应当上缴的土地收益；国有土地所有权人在划拨供应国有土地使用权过程中取得的土地划拨价款，主要是土地使用者以划拨方式取得国有土地使用权依法向市、县人民政府缴纳的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费等费用。

三是国有土地出让总价款全部纳入预算管理。从 2007 年 1 月 1 日起，国有土地使用权出让总价款全额纳入地方预算，缴入地方国库，实行“收支两条线”管理。



# 城市更新要用好用活规划土地政策

雷爱先 王恒

## 本文摘要

城市更新贯穿于城市生长的全过程。在城市更新工作中，城市政府无一例外地面临城市功能定位、空间布局优化、存量建设用地调整、资金保障等方面的问题、困难和障碍。创新规划和土地发展理念，创新规划和土地利用管理方式，用好用活规划和土地政策工具，是城市政府推进城市更新工作的关键。

## 1 城市更新中存在的主要困难和问题

城市规划方向需要重新调整。城市更新与新城新区建设的规划逻辑完全不同，新城规划是增量规划，是以新增建设用地为配置对象、基于空间扩张为主的规划；城市更新规划则是促进建成区功能优化调整的存量规划，需要探索政府、社会和市场主体共同参与、兼顾各方利益、上下互动的协商式、开放式的规划方法。规划对象转向存量用地及空间后，存在规划“从上至下”的刚性与“从下至上”的弹性的融合问题，需要规划国土部门及时应对，在职能定位、管理重点、制度设计等方面进行统筹谋划。

土地利用方向调整存在限制。城市更新过程中，城市规划大多是将城市中心、核心区的工业、仓储、批发市场、居住区调整为公共文化设施、公共服务设施。城市规划性质的调整，反映到土地利用方向上，是将土地价值较大的仓储物流设、商服、住宅等经营性用地调整为收益较小或非盈利性用地的公共设施、公益事业用地。这种土地利用价值的逆向调整，限制了城市更新中通过改变土地用途弥补资金成本的可能性，直接加大了城市更新的经济成本。

城市更新资金量大。城市更新基本以老城区为主。区域内人口密度集中，同时历史文化设施广布，是城市功能疏解的重中之重，也是更新改造的重点区域。改造过程中会涉及大量的居住用地，产权关系复杂，资金量大，更新改造难度大。

## 2 用好用活土地规划政策要突出 4 个创新

在城市设计、规划和土地的兼容上要有创新的理念。

城市设计与城市规划要兼容，要依据城市规划确定更新项目的设计方案并纳入城市设计方案，落实在控制性详细规划中。要依据控规确定的土地性质，确定更新实施方案；存量土地开发要注重规划兼容。存量土地开发地区在增加公共服务设施用地的同时，可与各类用地兼容或混合设置；在满足地区规划导向的前提下，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商业服务业或商务办公用地。

在城市更新实施中要划定城市更新实施单元。城市更新实施单元的划定要满足更新规划、街区控规和上位规划，保证基础设施和公共服务设施相对完整，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素，符合成片连片和有关技术规范等要求。划定的城市更新实施单元中，可包括多个具体项目，每个具体项目可以涉及多种土地用途。

在存量用地盘活上要创新土地配置方式。城市更新中涉及的国有企业划拨土地，探索采取作价出资（入股）处置方式；在不改变地表用地性质前提下，更新项目利用地下空间建设停车场、便民商业服务设施、公共配套服务设施的，免收土地价款；涉及历史文化风貌保护街区更新项目的，允许政府向实施主体拨付异地开发用地，作为统筹外迁安置房源及资金平衡用地，使疏解成本和未来腾退土地收益实现良性循环。

在城市更新资金政策上要拓展新的融资渠道。按照政府和社会资本合作项目建设模式及企业建设等模式创新融资方式，争取更多的国家政策性贷款用于更新改造项目；城市更新规模大、更新改造任务重、政府财力不足、改造资金缺口大的城市，可探索发行城市更新专项债券。

# 土地出让金、出让成交价与出让收入的联系与区别

雷爱先

## 【摘要】

国有土地使用权出让金、国有土地使用权出让价款、国有土地使用权出让收入三者之间既有区别、又有内在联系。1990年发布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和1994年发布的《城市房地产管理法》，尽管已经确立了国家以土地所有者身份向土地使用者出让土地使用权，土地使用者向国家支付土地使用权出让金的有偿使用土地制度，实施土地出让金收缴制度已有30多年的历史，但不少人至今尚未厘清土地出让金的内涵、土地出让金与土地出让价款的关系、土地出让金与土地出让收入的关系，以致产生认识上的误区。

## 土地出让金的性质是地租

土地使用权出让金的内涵和性质，要从土地所有人、土地使用者、土地交易行为三个角度来理解。就土地所有人来说，土地出让金是其将土地使用权让渡给土地使用者，从土地使用者那里取得的一份使用土地的报偿。显然，这一报偿的本质，就是地租。正如马克思所指出的：“不论地租有什么独特的形式，它的一切类型有一个共同特点：地租的占有是土地所有权在经济上借以实现的形式”。又说：“在这里地租是土地所有权在经济上借以实现即增殖价值的形式”。这是马克思给地租下的定义，也是对地租这个经济范畴所反映的生产关系所作的精辟概括。

按所有者向使用者的收取方式，地租可以分为“年租制”和“批租制”两类。“年租制”是指按年收取地租的制度，“批租制”是指在法律政策规定期限内按合同约定一次（或分次）收取整个让渡年期地租的制度，其实质是国家作为土地所有者一次性让渡若干年的土地使用权，一次（或分次）收取整个让渡期限内各个年度地租的贴现值总和，这一总和被称为土地使用权出让金。

## 土地出让金不一定等于出让地价

土地出让金作为土地在出让年期内使用权的报偿，与出让地价既有同一性，又有区别。其同一性在于：在土地市场上，土地所有权人愿以某一价格出让土地使用权，受让人愿意接受该价格，土地价格被双方接受，交易达成，出让成交，所有权人取得该价款让渡一定年限的土地使用权，使用权人支付该价款取得一定年限的土地使用权。这里的土地价款，实质上也就是土地使用权出让金。土地出让金与出让地价的主要区别在于：土地出让金侧重反映并适用于土地租赁关系，而出让地价则侧重反映并适用于土地使用权的市场交易关系。

## 土地出让收入包括但不限于土地出让金

土地出让收入与土地出让金的内涵和外延既有内在联系，又有明显区别。从内涵上分析，作为国家出让一定年限土地使用权报偿的土地使用权出让金，按照现行制度应当全部上缴财政，列入预算。因此，土地使用权出让金在性质上一定是财政收入。同样，土地出让收入也是一个财政概念，属于财政范畴。从上述分析可知，土地出让金与土地出让收入的内涵是一致的，都是基于土地使用权有偿让渡而取得的报偿。但二者在外延上则有明显区别。按照现行财政制度规定，国有土地出让收入的具体范围除了包括政府出让国有土地使用权取得的全部土地价款之外，还包括国土资源管理部门依法出租国有土地向承租者收取的土地租金收入；出租划拨土地上的房屋应当上缴的土地收益；土地使用者以划拨方式取得国有土地使用权，依法向市、县人民政府缴纳的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费等费用，一并纳入土地出让收入管理。显然，在财政征收制度上，将土地出让金与不属于出让收入的国有土地租赁收入、划拨供地时用地单位支付的土地成本一并纳入土地出让收入管理，因此，在外延上，出让收入要大于土地出让金。

>> 从政策环境到热点评述，在这个行业中你想了解的，这里都会提供给你。你能否告诉我们你还想了解行业内哪些方面的信息？你对于这个行业有没有独特的见解想要与大家分享？

## 政策环境

### 中共中央政治局： 继续坚持房地产市场“房住不炒”

7月30日，中共中央政治局召开会议，决定今年10月在北京召开中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议。其中主要议程为，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议。

会议分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作，并要求要毫不放松抓好常态化疫情防控，健全常态化疫情防控机制，强化医疗卫生物资储备，加强疫情防控国际合作，以实际行动推动构建人类卫生健康共同体。

此外，会议还要求下半年要持续扩大国内需求，克服疫情影响，扩大最终消费，为居民消费升级创造条件。要着眼长远，积极扩大有效投资，鼓励社会资本参与。要加快新型基础设施建设，深入推进重大区域发展战略，加快国家重大战略项目实施步伐。

其中，会议再次强调，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，促进房地产市场平稳健康发展。要做好民生保障，做好困难群众基本生活保障工作，采取有效措施缓解疫情对青年人就业影响，强化外出农民工就业服务，引导返乡农民工就近就业。

### 国务院：新增财政资金要切实推动 减税降费直接惠企利民

李克强总理在8月17日的国务院常务会议上强调，中央新增财政资金要切实推动减税降费，直接惠企利民。

当天会议部署深入做好新增财政资金直接惠企利民工作。李克强说，建立特殊转移支付机制，中央新增财政资金直达市县基层、直接惠企利民，是扎实做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要内容。

“我去基层调研、开座谈会，听到企业普遍反映，今年‘费’的负担减轻不少，‘税’在近几年持续降低的基础上还在进一步降低。这说明我们的财政资金直达机制发挥了应有的作用。”李克强说。

他强调，下一步要继续深入做好新增财政资金直接惠企利民工作，巩固经济恢复性增长基础。

### 全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会成立

7月28日，全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会成立大会暨第一次工作会议在京召开。会议学习了习近平总书记关于加强标准化工作的重要讲话精神，总结了全国国土资源标准化技术委员会工作，研究部署了全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会的主要任务。自然资源部总规划师庄少勤、国家标准化管理委员会等相关领导出席会议并讲话。

会上，国家标准化管理委员会相关领导宣读了关于全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会调整方案的批复，充分肯定了第三届全国国土资源标准化技术委员会的工作成效，并对全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会提出了注重沟通协调、注重效率质量、注重国际视野等工作建议。

据介绍，全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会是自然资源部负责指导的4个全国标准化专业技术委员会之一，秘书处依托中国自然资源经济研究院；标委会下设8个分技委，覆盖了自然资源调查、监测、评价评估、确权登记、保护、资产管理和合理开发利用全流程，涉及国土空间规划、用途管制、生态修复全链条，涵盖地灾防治、勘查技术与实验测试等多个专业领域，应用于管理、技术和服务各个方面，是自然资源领域非常重要的标准化技术力量，发挥着“中流砥柱”的支撑作用。

自然资源部总规划师、全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会主任庄少勤在会上指出，自然资源与国土空间规划标准化工作是支撑行政管理的基础工作，是国家标准化工作的重要组成部分。会议宣讲了《自然资源标准化管理办法》等有关制度，审议通过了《全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会工作报告（送审稿）》、《全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会章程（送审稿）》以及《全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会秘书处工作细则（送审稿）》。

自然资源部科技发展司、国土空间规划局等有关负责同志，全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会及8个分技委全体委员在现场或通过视频参加了会议。



## 五部门：开展无障碍环境 市县村镇创建工作验收

住房和城乡建设部、工业和信息化部、民政部、中国残疾人联合会、全国老龄工作委员会办公室五部门联合发布通知，决定对申报参加“十三五”无障碍环境创建的 211 个市县村镇创建工作进行验收。

据悉，验收内容包括省级主管部门对无障碍环境市县村镇创建工作的部署落实情况，参加无障碍环境创建的市县村镇开展的主要工作、取得的成效、经验、存在问题和改进措施。

五部门表示，各省级主管部门视当地疫情防控情况制定工作方案，采用适当方式开展核查，于 2020 年 9 月 20 日前将本地区无障碍环境创建工作总结报告、示范和达标市县村镇推荐名单、汇总后的各市县村镇自查材料（含电子版光盘）报住房和城乡建设部城市建设司。各省（区、市）推荐的示范市县村镇总数不超过 5 个，推荐的达标市县村镇数量依据核查达标情况确定。

为进一步做好无障碍环境建设工作，力争到 2020 年实现无障碍环境建设工作机制、地方性法规、规章、标准体系进一步健全，决定组织开展无障碍环境市县村镇创建工作。

## 发改委：加快新型城镇化建设补短板工作

7 月 28 日，国家发改委网站发布《国家发展改革委办公厅关于加快落实新型城镇化建设补短板强弱项工作 有序推进县城智慧化改造的通知》。

通知中提到，将加快落实新型城镇化建设补短板强弱项工作，有序推进县城智慧化改造；加快交通、水电气热等市政领域数字终端、系统改造建设。

根据建设原则，对于县城市政建设、公共服务、社会治理、应急安全等公共领域公益性建设项目，政府支持引导建设。对于有一定收益的智慧化建设项目，积极调动市场化资源投入，充分激发市场活力，形成良性市场化机制模式。

另外，通知中表示，各地要统筹用好财政资金与社会资本支持建设。一是加大财政资金向县城智慧化改造建设倾斜力度，利用地方政府财政资金、直达市县的新增财政赤字规模、抗疫特别国债等财政资金予以积极支持，重点支持公益性项目建设。

二是拓展社会资金渠道，针对县城准公益性、经营性项目，积极探索利用开发性政策性商业性金融、专项企业债券等予以融资支持，规范有序推广 PPP 模式。

## 尊重农民意愿 杜绝一刀切的“被上楼”

近日，关于农村村民住房问题，自然资源部、农业农村部下发《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》，强调要保障农村村民建住宅的合理用地需求，充分尊重农民意愿，不提倡、不鼓励在城市和集镇规划区外拆并村庄、建设大规模农民集中居住区，不得强制农民搬迁和上楼居住。

某些地方，农民的房子被大面积拆除，评估和补偿标准争议很大，上楼后的生计问题亦存在诸多不确定性，更有甚者，新建社区八字还没一撇，农民的房子就被拆了。为了追求合村并居的推进速度，采取了各种利益捆绑的强制做法。

两部门此番发文，明确表达了对在城市和集镇规划区外大规模建设农民集中居住区“不提倡、不鼓励”的态度，强调不得强制农民搬迁和上楼居住，有效预防损害农民利益的各种“被上楼”乱象。说到底，让农民生活更美好，才是推进乡村振兴和新型城镇化要义所在。

事实上，强制农民搬迁和上楼居住的“被上楼”乱象，并不是最近才有，而是出现了很多年。一开始，是通过减少农村宅基地面积，为城镇建设换取增量用地面积，进而获得更多土地级差收益；再后来，又开始片面追求城镇化率，将农民上楼作为建设美丽乡村和推进乡村振兴的“捷径”。一些地方官员想让农民集中居住，还有追求政绩考虑。

合村并居因此必须结合实际，做到因村制宜，科学把握乡村的差异性和发展分化特征，不能违背农民个人意愿强制搬迁。毕竟，农民才是乡村的主人，他们喜欢什么样的美丽乡村，想要什么样的乡村生活，不要试图代替他们作出自认为更好的选择，而是应该充分尊重农民自身的意愿，让他们有权自主选择生活方式。

依法获得宅基地，是法律赋予农民的权利。强制农民搬迁或上楼居住，不仅可能损害农民利益，还有违法嫌疑。美丽乡村首先是农民的美丽乡村，要真正从农民切身利益出发，以农民满意作为行动标尺，让他们拥有更多的获得感和幸福感。





新城投资  
FUTURE CITY  
INVESTMENT





北京市房山新城投资有限责任公司

北京市房山新城投资有限责任公司

Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街 8 号院 1 号楼

Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,  
Fangshan District, Beijing, China





| 责任 | 专业 | 创新 | 卓越 |

北京市房山新城投资有限责任公司  
Beijing Fangshan Future City Investment Co., Ltd

北京市房山区长阳镇祥云街8号院1号楼  
Building No.1, No.8 Court, Xiangyun Street, Changyang Town,  
Fangshan District, Beijing, China  
Tel: 010-57531041