

# 新城资讯

## FUTURE CITY NEWSLETTER

2020年08月第一期 总第104期(本期8版)

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

### 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,新城投公司副总经理雷爱先、城投智汇公司总经理王恒以及相关工作人员参加座谈。

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、主动作为,克服人员紧张、业务繁忙等困难,迅速动员,第一时间选派优秀党员干部支援一线防控,参与7个疫情防控重点镇街社区(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下全体下沉干部职工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、社区治理贡献智慧和力量。

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)

## 一周动态

## 土地开发

长阳镇 0607 街区棚户区改造项目：

- ◆ 8月6日，07-1地块取得建设工程规划许可证
- ◆ 8月7日，关于1号住宅被拆迁人（压占07-10地块，西城安置房）强制执行的请示报送至区政府。
- ◆ 8月5日，长阳镇政府组织召开长阳镇政府组织召开0607棚改项目110kv变电站协调会，就外电源线路，临时施工占地及通风亭规划审批等问题，逐项研究并提出解决方案。
- ◆ 8月3日，取得规自分局关于七片区05、08地块土权属审查告知书。
- ◆ 8月4日，取得规自分局关于05、08地块供项目“多规合一”协同平台审核意见的函。

房山区青龙湖镇乐高乐园项目：

- ◆ 8月4日，我司组织区储备中心、区检察院及区工业总公司就项目涉及的金玉文砂石料有关情况进行对接，积极推进金玉文私挖盗采刑事案件及破坏生态环境民事案件处理。
- ◆ 8月7日，青龙湖镇政府组织区城管局、新城投公司对芳松达公司违法建筑进行现场踏勘。
- ◆ 8月6日，取得项目新拨地钉桩成果（代征水域用地已调整出项目外）。
- ◆ 8月4日，陈吉宁市长率市规自委、市交通委相关负责同志赴青龙湖乐高乐园项目实地考察调研。

长阳镇 05 街区土地一级开发项目：

- ◆ 8月3日，区委副书记，区政协党组书记、主席刘兵召开专题会议研究长阳05项目相关工作，要求由区经信局牵头，会同区财政、长阳镇和我公司共同研究通过购买物业解决项目历史遗留问题相关方案，要求进一步细化具体操作环节及资金路径。
- ◆ 8月3日，增减挂听证请示上报区规自分局，8月7日完成审核。

房山区琉璃河镇董家林、黄土坡两村安置房项目：

- ◆ 非地库区域：21#、1#、2#、3#、22#、6#楼（北区）土方开挖完成、土钉墙喷锚完成、CFG桩施工完成；13#、17#、19#、20#（南区）土方开挖完成、土钉墙喷锚完成，25#楼土方开挖完成；13#楼CFG桩施工完成、20#楼CFG桩施工完成、17#楼CFG桩施工完成70%，19#楼CFG桩施工完成56%，25#楼CFG桩完成；21#、1#、2#、22#楼桩间土开挖完成；1#楼桩静载试验已完成两处，21#楼桩静载试验已完成两处，2#楼桩静载试验已完成一处。
- ◆ 地库区域：车库支护桩施工完成；车库交圈冠梁完成；车库第一道锚索施工完成254根，车库第一步土方（冠梁顶往下2.5米）剩余大约19000方；疏干井完成55眼。



琉璃河安置房项目

## 设计管理

- ◆ 8月3日，完成琉璃河项目二期两版强排方案。
- ◆ 8月4日，根据规划局意见完成一版葡萄酒项目方案设计文本修改。
- ◆ 8月6日，前往0607项目06-10地块进行机电管线预埋预留预验收。
- ◆ 8月8日，完成诺亚农庄田园综合体项目概念方案。

## 智库咨询

- ◆ 赴市规自委房山分局，参加区政协协商议题第二调研组座谈会。
- ◆ 根据区政协意见，修改完善《史家营乡曹家坊矿区生态产品价值实现案例》，并向市规自委权益处领导汇报。
- ◆ 完成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。
- ◆ 完成温榆河公园顺义段资金平衡方案成果汇报（听取汇报单位顺义区园林局）。
- ◆ 整理和分析3391家土地规划编制机构和76293名土地规划从业人员的数据信息；收集测绘、工程勘察设计、城乡规划、土地规划、房地产估价师等行业的资质管理规定、资质分级标准等政策文件。
- ◆ 完成北京市集体土地房屋拆迁补偿情况调研报告、北京市地上附着物和青苗等补偿标准调研报告、北京市征地开展情况调研报告以及北京市集体土地房屋征收情况调研汇总表。
- ◆ 根据农业公司意见，修改完善《国际葡萄酒小镇项目规划综合实施方案》。
- ◆ 完成国际葡萄酒小镇项目规划综合实施方案课题比选、国际葡萄酒小镇项目葡萄园选址课题比选。

## 党建工作

- ◆ 8月7日，组织完成2020年“好书伴成长”捐赠国语图书活动，上交国资委团委捐赠图书共计171册。
- ◆ 8月12日，组织完成关于疫情防控下沉干部专项考核鉴定表的填报盖章工作，并报送区国资委政治处。

## 最新政策

## 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，农业农村部和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

(下接第6版)

(上接第5版)

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农村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)

## 最新政策

# 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

## 政策解读

## 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？

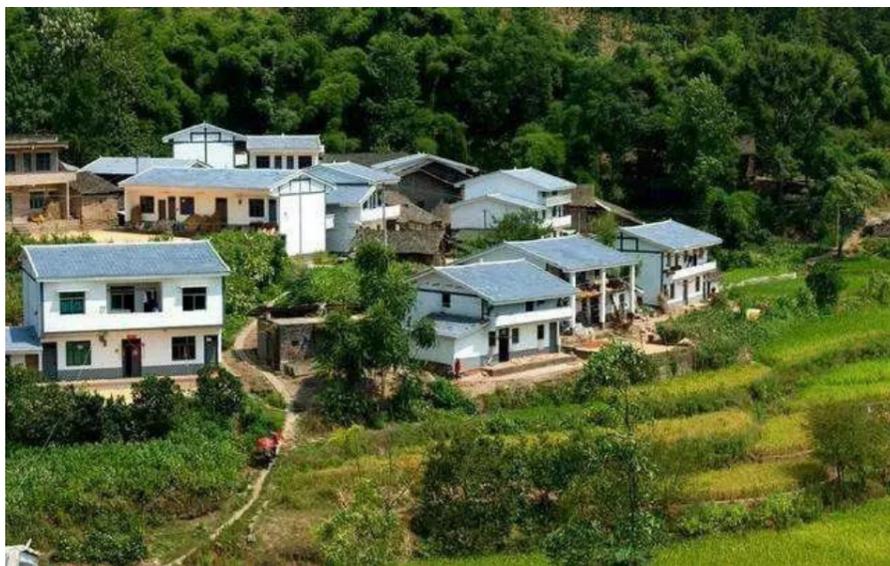
——从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售蔓延

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、商服等产业类房屋。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）

## 政策解读

## 如何进一步遏制新增农村乱占耕地建房？速看权威解读！

“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。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，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）

## 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。要以新型城镇化带动投资和消费需求，推动城市群、都市圈一体化发展体制机制创新。要提高产业链供应链稳定性和竞争力，更加注重补短板 and 锻长板。要全力巩固农业基础地位。

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。

## 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。

## 发改委：酒店、商场等房地产项目 不属于基础设施 REITs 试点范围

8月3日，国家发改委发布《关于做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点项目申报工作的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求，优先支持位于《京津冀协同发展规划纲要》《河北雄安新区规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《海南自由贸易港建设总体方案》等国家重大战略区域范围内的基础设施项目。支持位于国务院批准设立的国家级新区、国家级经济技术开发区范围内的基础设施项目。并优先支持基础设施补短板项目，鼓励新型基础设施项目开展试点。

在重点行业方面，《通知》明确，优先支持基础设施补短板项目，鼓励新型基础设施项目开展试点。主要包括：

1. 仓储物流项目
2. 收费公路、铁路、机场、港口项目
3. 城镇污水垃圾处理及资源化利用、固废危废医废处理、大宗固体废弃物综合利用项目
4. 城镇供水、供电、供气、供热项目
5. 数据中心、人工智能、智能计算中心项目
6. 5G、通信铁塔、物联网、工业互联网、宽

带网络、有线电视网络项目

### 7. 智能交通、智慧能源、智慧城市项目

同时，鼓励国家战略性新兴产业集群、高科技产业园、特色产业园等开展试点。项目应满足以下条件：位于国家发展改革委确定的战略性新兴产业集群，或《中国开发区审核公告目录（2018年版）》确定的开发区范围内。业态为研发、创新设计及中试平台，工业厂房，创业孵化器和产业加速器，产业发展服务平台等园区基础设施。项目用地性质为非商业、非住宅用地。值得注意的是，《通知》强调，酒店、商场、写字楼、公寓、住宅等房地产项目不属于试点范围。

另外，《通知》指出，要确保试点项目满足基本条件，权属清晰、资产范围明确，且项目运营时间原则上不低于3年。现金流需持续稳定且来源合理分散，投资回报良好，基础设施运营管理机构要具备丰富的同类项目运营管理经验，配备充足、具有持续经营能力。发起人、基金管理人、基础设施运营管理机构必须满足近3年在投资建设、生产运营、金融监管、工商、税务等方面无重大违法违规记录，项目运营期间未出现安全、质量、环保等方面的重大问题的要求。

## 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，总结了全国自然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自然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，是标准化工作的重要组成部分。下一步，标委会要从三个方面主动作为：一是进一步提高认识，增强标准化工作的使命感责任感，适应生态文明新时代、高质量发展和国家治理现代化的新要求；二是坚持问题导向和实践特色，在标准供求关系，部门协调，中央与地方、政府与市场的关系和标准国际化等方面，抓住关键问题，以标准引领发展；三是创新工作机制，提高工作实效。各分技委以及支撑单位要进一步细化工作方案、完善工作机制，加强组织保障、做好技术支撑，强化自身本领、主动担当作为，做好新时期自然资源与国土空间规划标准化工作，推进自然资源治理体系和治理能力现代化。

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。

## 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，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。

## 城市更新要用好用活规划土地政策

□ 雷爱先 王恒

### 【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。