



# 城市更新与征收法律资讯

2025年6月

上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会

主编：马永健

副主编：李维世

本期编辑：付琼



## 目录

<b>一、新法速递</b> .....	<b>3</b>
关于进一步加强城市建筑垃圾治理的意见.....	3
划拨用地目录.....	11
<b>二、新闻资讯</b> .....	<b>22</b>
自然资源部相关司局负责人解读新修订的《划拨用地目录》.....	22
妥善处置闲置存量房地产用地案例集发布.....	27
<b>三、实务研究</b> .....	<b>29</b>
拆迁单位未盖章但已履行的房屋安置协议是否有效? .....	29

## 一、新法速递

### 关于进一步加强城市建筑垃圾治理的意见

住房和城乡建设部

为贯彻落实《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等法律法规规定，进一步加强城市建筑垃圾治理，提升资源化利用水平，推动行业高质量发展，现提出如下意见。

#### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹城市规划、建设、管理，坚持问题导向与系统治理相结合、存量治理与增量控制相结合、有效处置与资源化利用相结合、政府主导与社会参与相结合，健全城市建筑垃圾治理体系，提升治理效能，促进建筑垃圾减量化、资源化、无害化，为全面推进美丽中国建设提供有力支撑。

到2027年，健全城市建筑垃圾治理体系，完善建筑垃圾管理法规政策和标准规范，建筑垃圾全过程管理制度得到有效落实，偷排乱倒问题得到有效遏制，全国地级及以上城市建筑垃圾平均资源化利用率达到50%以上，城市建筑垃圾有效治理新格局基本形成。

#### 二、加强建筑垃圾源头管理

（一）压实减量责任。落实工程建设单位、设计单位、施工单位等主体责任，采用新型建造方式，大力发展装配式建筑，创新设计、施工技术与装备。推广绿色施工和全装修交付，从源头减少建筑垃圾产生。工程建设单位应将建筑垃圾减量、运输、利用、处置所需费用列入工程造价。（住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国家铁路局按职责分工负责，地方人民政府负责落实。以下均需地方人民政府落实，不再列出）

（二）实行分类处理。各地要依照《建筑垃圾处理技术标准》，将建筑垃圾分为工程渣土、工程泥浆、工程垃圾、拆除垃圾、装修垃圾，实行分类处理，因地制宜明确处理方式。严禁将建筑垃圾直接与生活垃圾混合处理。原则上，工程渣土和干化处理后的工程泥浆可用于土方平衡、场地平整、道路建设、环境治理或烧结制品等；工程垃圾、拆除垃圾、装修垃圾应优先用于生产再生骨料、再生建材、道路材料等；无法利用的，应进行无害化处置，保障处置安全，防止污染环境。（住房城乡建设部牵头，生态环境部、交通运输部、水利部、国家铁路局按职责分工负责）

（三）强化施工现场管理。工程建设主管部门应督促工程建设和施工单位，划定建筑垃圾分类贮存场所，分类收集建筑垃圾，选择符合条件的运输单位及时清运，规范运输车辆进出管理，并按规定对建筑垃圾进行利用、处置。各地要因地制宜推进建筑拆除与建筑垃

圾资源化利用一体化。（住房城乡建设部、交通运输部、水利部、国家铁路局按职责分工负责）

（四）规范装修垃圾管理。各地要明确装修垃圾投放、收运管理要求，落实属地政府、物业服务单位责任，引导合理设置装修垃圾投放点，采取必要的污染防治措施，保持周边环境整洁。鼓励采取提前预约、袋装投放、箱体收集等方式收运装修垃圾。（住房城乡建设部负责）

### 三、强化建筑垃圾运输监管

（五）明确技术要求。各地要制定完善建筑垃圾运输车辆、船舶相关技术要求，明确外观规格、标志标识、密闭装置、北斗卫星定位、安全配置、装卸记录、数据传输等要求，鼓励使用新能源车辆、船舶运输建筑垃圾。（住房城乡建设部牵头，工业和信息化部、公安部、交通运输部、市场监管总局按职责分工负责）

（六）规范运输管理。各地要结合实际，科学评估本行政区域内建筑垃圾产生量、运输需求，引导运输单位合理配置运力。强化运输行为监管，严格水路运输码头、船舶监管，督促运输单位加强驾驶员安全教育和车辆、船舶运行状况检查，按照规定时间、路线将建筑垃圾运送至指定地点，严防沿途遗撒、乱倒乱卸、交通违法等行为发生。

（住房城乡建设部牵头，公安部、交通运输部按职责分工负责）

（七）建立退出机制。各地要依法依规明确“黑名单”等从业禁止规定，制定有关行政处罚自由裁量权基准制度，明确奖惩制度和退出规则。对违法违规情节严重的运输单位，依法依规吊销其城市建筑垃圾处置核准证。（住房城乡建设部、国家发展改革委按职责分工负责）

#### 四、规范建筑垃圾处置

（八）加强规划选址。各地在编制城市国土空间规划及相关专项规划时，要统筹考虑本行政区域内建筑垃圾产生量、源头分布及建筑垃圾处理设施用地需求，科学规划建筑垃圾处理设施建设规模、选址布局、建设时序等，根据需要落实建筑垃圾处理设施用地，确定建筑垃圾利用、处置固定去处。各地要充分考虑运输成本、经济效益和生态效益，在严守耕地和永久基本农田保护红线等三条控制线基础上，合理规划建设长期的建筑垃圾填埋场，并研究就近配套建设资源化利用设施，及时处理建筑垃圾。（自然资源部、住房城乡建设部按职责分工负责）

（九）推进设施建设。各地要把规划内建筑垃圾利用、处置设施作为城市兜底性市政基础设施，纳入本地区重点项目建设计划，加快办理项目前期手续，按期完成设施建设任务。既有设施处理能力不足时，各地可结合实际制定临时利用、贮存设施设置方案，明确设置数量、利用贮存能力和使用期限，并按照有关规定办理审批手续。支持设置建筑垃圾临时贮存设施，用于临时贮存工程渣土和干化处理后的

工程泥浆。具备利用、处置能力后，应及时拆除临时利用、贮存设施，清理占用的场地。（住房城乡建设部、自然资源部按职责分工负责）

（十）规范设施运行。各地要明确对建筑垃圾利用、处置设施的监管要求，实行动态监管。建筑垃圾利用、处置单位要按照有关标准加强运行管理，做好场区污染防治工作，组织开展安全风险评估、隐患排查治理、安全教育培训、应急处置演练，提升安全风险防控和应急处置能力。（住房城乡建设部、生态环境部按职责分工负责）

（十一）开展存量治理。各地要全面排查评估存量建筑垃圾情况，对占用耕地和永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、自然灾害风险区的临时贮存设施，应限期将建筑垃圾有序转移至资源化利用、处置设施。对存在环境隐患或造成环境污染的临时贮存设施，应进行污染防控和治理；无法原位防控和治理的，应将建筑垃圾有序转移；暂时无法转移的，应采取常态化监测和管控措施，确保安全。（住房城乡建设部牵头，自然资源部、生态环境部、水利部按职责分工负责）

## 五、推进建筑垃圾资源化利用

（十二）支持资源化利用企业发展。鼓励经营主体积极开展建筑垃圾资源化利用，加快培育产业基地和骨干企业。支持行业龙头企业增强对上下游产业的带动能力，发挥引领作用。鼓励推行建筑垃圾收运、利用一体化运营。（住房城乡建设部、国家发展改革委按职责分工负责）

（十三）推广产品应用。推进建筑垃圾资源化利用产品认证，健全产品应用标准规范，鼓励将产品价格纳入建设工程材料造价信息清单。鼓励使用财政资金的工程建设项目和国有资金占控股或主导地位的工程建设项目使用建筑垃圾资源化利用产品。各地要结合实际，畅通利用建筑垃圾生产的建筑材料、路基材料等应用渠道，明确建筑垃圾资源化利用产品的应用范围、使用部位等要求。（住房城乡建设部牵头，财政部、交通运输部、水利部、市场监管总局、国家铁路局按职责分工负责）

（十四）完善付费制度。按照“谁产生、谁付费”原则，建筑垃圾产生方应支付合理的建筑垃圾运输、利用、处置费用。建筑垃圾处理企业要主动向社会公布各类建筑垃圾运输、利用、处置等价格信息。（住房城乡建设部负责）

## 六、实施全过程监管

（十五）完善工作机制。建立省级统筹、城市负总责的工作责任制，完善城市建筑垃圾管理部门间协调机制，明确职责分工，细化目标任务，推动工作落实。根据城市规模和建筑垃圾管理需要，建立城市建筑垃圾巡查体系，对重点区域开展常态化巡检，有效提升监管能力。建立行业技术人才库，为行业发展提供智力支撑。（各省、自治区和各城市人民政府负责）

（十六）严格核准备案制度。严格落实城市建筑垃圾处置核准制度，公开建筑垃圾处置核准信息，接受社会监督。各地要结合实际，

按照“高效办成一件事”要求，将城市建筑垃圾处置核准与建设施工许可并联审批。工程施工单位要制定建筑垃圾处理方案，并在开工前将工程概况、建筑垃圾产生量与种类以及源头减量、分类收集、利用处置的目标和措施，向当地环境卫生主管部门备案。（各省、自治区和各城市人民政府负责）

（十七）加强信息化监管。充分利用“物联网+”、卫星监测、大数据等技术手段，统筹建设全国建筑垃圾信息化管理平台，如实记录和发布建筑垃圾种类、数量、流向、利用、处置等信息，实现部门数据互通，共享工程渣土排放和用土需求信息，合理调配工程渣土，推动实现产消动态平衡。推行建筑垃圾全过程电子联单管理，实现自动预警、闭环管控，做到来源可查、去向可追、责任可究。（住房城乡建设部负责）

（十八）强化联合监管执法。健全完善住房城乡建设（环境卫生）、公安、自然资源、生态环境、交通运输、水利等部门联合执法、联合惩戒工作机制，畅通信息共享、案件移送等渠道。常态化开展联合执法行动，优化办案流程，提高办案效率，严厉打击私自排放、违规运输、随意倾倒建筑垃圾等违法违规行为。建立相邻省市协作机制，严格落实建筑垃圾跨区域转移审批备案管理规定，规范跨区域处置。对违法倾倒建筑垃圾行为，除追究运输单位责任外，同步追究工程建设单位、施工单位和建筑垃圾利用、处置单位相关责任，并依法依规纳

入信用管理。（住房城乡建设部牵头，国家发展改革委、公安部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、水利部按职责分工负责）

## 七、落实保障措施

加快推动城市建筑垃圾管理地方立法，完善城市建筑垃圾处理及污染防治标准体系。（住房城乡建设部牵头，生态环境部、市场监管总局按职责分工负责）充分利用现有资金渠道支持建筑垃圾资源化利用重点项目建设。（国家发展改革委、住房城乡建设部按职责分工负责）将关键工艺技术装备研发纳入国家重点研发计划相关重点专项支持范围，鼓励企业、高校、科研院所加大建筑垃圾处理相关技术和设施设备研发力度，推动成果产业化应用。（住房城乡建设部负责）将建筑垃圾治理纳入“无废城市”建设。（生态环境部、住房城乡建设部按职责分工负责）

## 划拨用地目录

自然资源部

一、根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》的规定，制定本目录。

二、严格限制以划拨方式设立国有建设用地使用权。符合本目录，确需以划拨方式使用土地的，由建设单位提出申请，经有批准权的人民政府批准，方可以划拨方式提供；建设单位提出或者同意以有偿方式使用土地的，应当依法采取出让、租赁等方式提供。

三、本目录明确为“非营利性”“公益性”或者“非经营性”的建设项目，县级以上地方自然资源主管部门在划拨用地审查时，应当根据建设单位提供的民办非企业单位、社会服务机构等登记证书以及有关行业主管部门出具的材料文书等进行核实。根据工作需要，可以征求有关行业主管部门的意见。

四、以划拨方式取得的国有建设用地使用权，因企业改制、国有建设用地使用权转让或者改变土地用途等不再符合本目录的，应当实行有偿使用。

五、本目录施行后，法律、行政法规和国务院有关政策另有规定的，从其规定。

六、本目录自2025年9月1日起施行。

## 国家机关用地和军事用地

### （一）党政机关和人民团体用地

1. 办公用地。
2. 安全、保密、通讯等特殊专用设施。

### （二）军事用地

1. 指挥机关，地上和地下的指挥工程、作战工程。
2. 军用机场、港口、码头。
3. 营区、训练场、试验场。
4. 军用洞库、仓库。
5. 军用信息基础设施，军用侦察、导航、观测台站，军用测量、导航、助航标志。
6. 军用公路、铁路专用线，军用输电线路，军用输油、输水、输气管道。
7. 边防、海防管控设施。
8. 国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。

## 城市基础设施用地和公益事业用地

### （三）城市基础设施用地

1. 供水设施：包括取水工程、净水厂、输配水工程、水质检测中心、调度中心、控制中心。
2. 燃气供应设施：包括天然气、液化石油气等燃气储配站。

3. 供热设施：包括城市热源、区域性热力站。
4. 公共交通设施：包括城市轻轨、地下铁路线路、公共交通车辆停车场、首末站（总站）、调度中心、整流站、车辆保养场。
5. 环境卫生设施：包括雨水处理设施、污水处理厂、垃圾（粪便）处理设施、其他环卫设施。
6. 市政管廊：包括电缆隧道、供水、排水、供气、供热等专业管廊、综合管廊和其他市政管沟。
7. 道路广场：包括市政道路、市政广场。
8. 绿地：包括公共绿地（住宅小区、工程建设项目的配套绿地除外）、防护绿地。

#### （四）消防救援、应急避难设施用地

1. 消防设施：包括消防站、消防通信及指挥训练中心等设施。
2. 救援设施：包括应急救援指挥训练中心、防灾减灾、安全等设施。
3. 应急避难场所：包括有关人民政府建设的人防工程、应急避难所。

#### （五）国家储备设施用地

1. 中央和地方政府储备设施（包括粮食等农产品和农资储备，石油等能源储备，战略性矿产品、关键原材料等物资储备，以及应急救援物资、医药等应急专用物资储备）。

2. 国家储备配套铁路专用线、专用公路、管道等生产附属设施。

(六) 非营利性邮政设施用地

提供邮政普遍服务、邮政特殊服务的邮政营业场所和邮政处理场所。

(七) 非营利性教育、托育设施用地

1. 学校（普通高等教育学校、普通中小学、特殊教育学校、中等职业学校、专门学校）教学、办公、实验、科研、学生宿舍、食堂、校内实习实训场所和文化体育设施。

2. 幼儿园、托育机构的教学卫生保健、儿童寝室、食堂、办公、园内体育文化设施、游戏活动场地。

3. 特殊教育学校康复、技能训练设施。

符合本款规定使用划拨土地的，应当为经依法批准或者登记设立的学校、幼儿园等教育机构或者托育机构。其中，学校、托育机构应当属于非营利法人；幼儿园应当属于非营利法人或者经教育主管部门认定的普惠性幼儿园。

(八) 公益性科研机构用地

1. 科学研究、调查、观测、实验、试验（站、场、基地）设施。

2. 科研机构办公设施。

符合本款规定使用划拨土地的，应当为经依法批准或者登记设立，从事基础研究、应用基础研究、公益性研究或者提供公共技术和公益服务的非营利法人。

#### （九）非营利性公共文化体育设施用地

1. 公共文化设施：向公众开放的公益性图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、科技馆、文化馆（站）、青少年宫、青少年科技馆、青少年（儿童）活动中心、工人文化宫、广播电视播出传输覆盖设施。

2. 公共体育设施：向公众开放的公益性体育场（馆）（高尔夫球场除外）、全民健身运动设施（住宅小区、企业单位内配套的除外），以及体育信息、科研、兴奋剂检测设施。

符合本款规定使用划拨土地的，应当为公共文化体育设施管理单位，且属于非营利法人。

#### （十）非营利性医疗卫生设施用地

1. 医院。

2. 乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）、村卫生室、医务室、门诊部（所）等基层医疗卫生机构。

3. 疾病预防控制机构、专科疾病防治机构、妇幼保健院（所、站）、健康教育机构、急救中心（站）、采供血机构等专业公共卫生机构。

4. 医学检验中心、病理诊断中心、医学影像中心、血液透析中心等独立设置机构和护理机构、康复医疗中心、安宁疗护中心等接续性服务机构。

符合本款规定使用划拨土地的，应当为卫生健康主管部门分类登记核定为非营利性的医院、基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构或者其他医疗卫生机构。

#### （十一）非营利性社会保障和福利设施用地

1. 保障性住房。
2. 老年人、儿童、残疾人和综合性社会福利设施。
3. 救助管理机构：未成年人救助保护中心、救助管理站。
4. 公益性殡葬设施：殡仪馆、殡仪服务站、骨灰堂、公益性公墓。

符合本款规定使用划拨土地的，保障性住房应当符合有关规划建设要求；其他非营利性社会保障和福利设施，建设单位应当为非营利法人。

#### 国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地

#### （十二）能源类战略性矿产资源开采设施用地

1. 露天开采矿场及配套设施。
2. 地下开采井巷工程及配套设施。
3. 钻井开采井场及配套设施。
4. 进场道路、管道运输设施。

5. 矿山救护、安全生产、消防防护设施。

(十三) 电力设施用地

1. 发(变)电主厂房设施及配套库房设施。

2. 发(变)电厂(站)的专用交通设施。

3. 配套环保、安全防护设施。

4. 火力发电工程配电装置、网控楼、通信楼、微波塔。

5. 火力发电工程循环水管(沟)、冷却塔(池)、阀门井水工设施。

6. 火力发电工程燃料供应、供热设施,化学楼、输煤综合楼,启动锅炉房、空压机房。

7. 火力发电工程乙炔站、制氢(氧)站,化学水处理设施。

8. 核能发电工程应急给水储存室、循环水泵房、安全用水泵房、循环水进排水口及管沟、加氯间、配电装置。

9. 核能发电工程燃油储运及油处理设施。

10. 核能发电工程制氢站及相应设施。

11. 核能发电工程淡水水源设施,净水设施,污水、废水处理装置。

12. 新能源发电工程电机,厢变、输电(含专用送出工程)、变电站设施,资源观测设施。

13. 储能电站及相应设施。

14. 输配电线路塔（杆），巡线站、线路工区，线路维护、检修道路。

15. 变（配）电装置，直流输电换流站及接地极。

16. 输变电、配电工程给排水、水处理等水工设施。

17. 输变电工区、高压工区。

#### （十四）铁路交通设施用地

1. 铁路线路、车站及站场设施。

2. 铁路运输生产及维修、养护设施。

3. 铁路防洪、防冻、防雪、防风沙设施（含苗圃及植被保护带）、生产防疫、环保、水保设施。

4. 铁路给排水、供电、供暖、制冷、节能、专用通信、信号、信息系统设施。

5. 铁路轮渡、码头及相应的防风、防浪堤、护岸、栈桥、渡船整備设施。

6. 铁路专用物资仓储库（场）。

7. 铁路安全守备、消防、战备设施。

#### （十五）公路交通设施用地

1. 公路线路、桥梁、交叉工程、隧道和渡口。

2. 公路通信、监控、安全设施。

3. 高速公路服务区（区内经营性用地除外）。

4. 公路养护道班（工区）。

5. 公路线路用地界外设置的公路防护、排水、防洪、防雪、防波、防风沙设施及公路环境保护、监测设施。

#### （十六）水路交通设施用地

1. 码头、栈桥、防波堤、防沙导流堤、引堤、护岸、围堰水工工程。

2. 人工开挖的航道、港池、锚地及停泊区工程。

3. 港口生产作业区。

4. 港口机械设备停放场地及维修设施。

5. 港口专用铁路、公路、管道设施。

6. 港口给排水、供电、供暖、节能、防洪设施。

7. 水上安全监督（包括沿海和内河）、救助打捞、港航消防设施。

8. 通讯导航设施、环境保护设施。

9. 内河航运管理设施、内河航运枢纽工程、通航建筑物及管理维修区。

#### （十七）民用机场设施用地

1. 机场飞行区。

2. 公共航空运输客、货业务设施：包括航站楼、机场场区内的货运库（站）、特殊货物（危险品）业务仓库。

3. 空中交通管理系统。

4. 航材供应、航空器维修、适航检查及校验设施。
5. 机场地面专用设备、特种车辆保障设施。
6. 油料运输、中转、储油及加油设施。
7. 消防、应急救援、安全检查、机场公用设施。
8. 环境保护设施：包括污水处理、航空垃圾处理、环保监测、防噪声设施。
9. 训练机场、非经营性通用航空机场、公共航运机场中的通用航空业务配套设施。

#### （十八）水利设施用地

1. 水利工程用地：包括挡水、泄水建筑物、引水系统、尾水系统、分洪道及其附属建筑物，附属道路、交通设施，供电、供水、供风、供热及制冷设施。
2. 水库淹没区。
3. 堤防工程。
4. 河道治理工程。
5. 水闸、泵站、涵洞、桥梁、道路工程及其管护设施。
6. 蓄滞洪区、防护林带、滩区安全建设工程。
7. 取水系统：包括水闸、堰、进水口、泵站、机电井及其管护设施。

8. 输（排）水设施（含明渠、暗渠、隧道、管道、桥、渡槽、倒虹、调蓄水库、水池等）、加压（抽、排）泵站、水厂。
9. 防汛抗旱通信设施，水文、气象测报设施。
10. 水土保持管理站、科研技术推广所（站）、试验地设施。

### 法律、行政法规规定的其他用地

#### （十九）烈士纪念设施用地

1. 烈士陵园、纪念堂馆、纪念碑亭、纪念塔祠、纪念塑像、纪念广场。
2. 烈士骨灰堂、烈士墓、烈士英名墙。

#### （二十）特殊用地

1. 使领馆馆舍。
2. 监教场所。
3. 由政府组织实施的生态环境和资源保护事业需要的保护和公共管理设施用地。

## 二、新闻资讯

### 自然资源部相关司局负责人解读新修订的《划拨用地目录》

党的二十届三中全会提出，深化自然资源有偿使用制度改革。为贯彻落实党中央、国务院关于完善国有土地资源有偿使用制度工作的决策部署，自然资源部对《划拨用地目录》（以下简称《目录》）进行了修订。自然资源部法规司、权益司负责人日前接受《中国自然资源报》记者采访，就《目录》的修订背景、主要修订内容和如何发挥新修订《目录》的作用等内容进行了解读。

问：修订《目录》的背景和目的是什么？

答：《民法典》第三百四十七条规定，设立建设用地使用权，可以采取出让或者划拨等方式。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。《土地管理法》第五十四条对划拨用地范围作出了规定，国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源交通水利等基础设施用地等，可以以划拨方式供地。

2001年，原国土资源部制定实施部门规章《划拨用地目录》（国土资源部令第9号），通过列举的方式，对划拨用地的具体范围进行细化。《目录》颁布实施24年以来，在完善土地要素市场化配置机制、保障相关基础设施建设和公益事业发展、规范市场秩序等方面

面发挥了重要作用。

随着经济社会发展、投融资体制改革和产业业态调整，现行《目录》需要按照党中央、国务院的决策部署，进行调整和优化。一是《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》等重要政策文件先后提出，深化土地要素市场化改革，扩大国有建设用地有偿使用范围，加快修订划拨用地目录。这些改革要求需要尽快落地。二是完善基础设施建设和公益事业发展的用地保障。随着城市建设和近年来消防救援、国家储备等领域的改革推进，基础设施建设和公益事业用地的类型在不断丰富，一些新业态符合划拨用地制度的主旨，需要明确纳入《目录》范围，做好用地保障。三是一些传统基础设施建设领域出现了市场化的经营主体和经营方式，需要相应地采取竞争方式配置市场要素，不必然使用划拨土地。此外，现行《目录》有关行业用地的分类和概念需要与现行法律法规和有关行业管理政策的规定作出衔接，方便地方政府和自然资源主管部门执行。

为此，自然资源部对《目录》予以全面修订，贯彻落实党中央、国务院关于自然资源有偿使用制度改革的要求，提高土地要素配置精准性和利用效率。

问：《目录》的主要修订内容有哪些？

答：此次《目录》修订保持总体框架不变，聚焦《土地管理法》第五十四条所列举的四大类型，对一些具体用地类型和方式进行调整、删减、细化，修订后分为20类，106种具体情形。

严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。落实党中央、国务院关于完善国有建设用地有偿使用制度，扩大国有建设用地有偿使用范围等要求，严格限制以划拨方式设立建设用地使用权：一是将鼓励有偿使用作为基本原则。明确《目录》列举的国有建设用地项目，可以以划拨方式供应；经建设单位同意，也可以出让、租赁等有偿使用方式提供。二是结合行业主管部门的意见，对于划拨用地的“非营利性”“公益性”“非经营性”等作出进一步限定，比如，在“（九）非营利性公共文化体育设施用地”增加“向公众开放”作为公共文化体育设施划拨用地的前提等。三是删去了一些实践中已采取市场化配置的用地方式。上述修改，旨在贯彻落实深化自然资源有偿使用制度改革，扩大国有建设用地有偿使用范围的要求。

完善基础设施和公益事业用地的类型。一是加强消防救援、应急避难设施等用地保障，本次修订单列“（四）消防救援、应急避难设施用地”予以保障。二是满足新形势下基础设施和公益事业的用地方式，落实国家储备体系建设的需求，单列“（五）国家储备设施用地”；补充新的用地业态，比如，在“（三）城市基础设施用地”中增加“市政管廊”，在“（十三）电力设施用地”中增加“储能电站及相应设施”等。三是传承和弘扬英雄烈士精神，加强对英雄烈士事迹的宣传和教育，单列“（十九）烈士纪念设施用地”。四是服务保障国家公园建设等生态文明建设需求，单列“由政府组织实施的生态环境和资源保护事业需要的保护和公共管理设施用地”。同时，根据近年来新

制定的法律法规政策和有关行业主管部门的意见，对现行《目录》涉及一些用地方式类型进行修改完善。

完善审查标准和认定机制。随着新业态的发展和投资主体的多元化，地方普遍反映在具体工作中有时难以准确把握“公益性”等标准。本次修订进一步完善了审查标准和认定机制，明确划拨用地审查时应当根据建设单位提供的民办非企业单位、社会服务机构登记证书以及有关行业主管部门出具的材料文书等进行核实。根据工作需要，可以进一步征求有关行业主管部门的意见，通过具体的标准和横向的工作机制综合予以认定。

问：如何发挥修订《目录》对社会经济发展的促进作用？

答：新修订的《目录》贯彻落实党中央、国务院决策部署，在划拨用地的范围、审查程序等方面进行了完善和优化，有利于提高土地资源配置效率，有利于更好支持民生工程和国家重点项目建设，有利于规范土地管理秩序。各级自然资源主管部门要抓紧做好新修订《目录》的贯彻实施工作。

加强学习宣传。划拨用地制度在土地管理和要素保障工作中具有基础性、公益性、长远性保障作用。各级自然资源主管部门要进一步学习贯彻深化自然资源有偿使用制度改革的要求，结合划拨用地制度的法律渊源和主旨，准确理解把握本次修订的背景和主要内容。省级自然资源主管部门要将新修订的《目录》作为近期政策法规宣贯的重点，采取各种方式加强指导。

严格规范执行。各级自然资源主管部门要在划拨用地的审查报批程序中按照新修订的《目录》严格审查，对于符合《目录》的用地项目，特别是诸多民生工程，应当抓紧办理划拨用地手续，提高要素保障效能。对于不符合《目录》范围的建设项目，绝不允许违反规定以划拨方式供应，坚决维护土地管理秩序。自然资源督察机构将划拨用地制度的执行情况作为督察内容，发现违反规定批准划拨土地的，依法依规督促整改。

强化部门协作。划拨用地审查的重点和难点是把握界定“非营利性”“公益性”“非经营性”等标准。本次修订对审查的具体标准进行了补充完善，但随着新业态不断出现和发展，现有标准也不可能完全对工作实践中出现的所有用地情形进行覆盖和定义。因此，本次修订将建立部门协调参与机制作为完善划拨用地审查制度的内容。具体工作实践中，自然资源主管部门在审查建设项目是否符合《目录》标准时，可以采取征求意见、会商等方式会同行业主管部门进行研究并形成审查结论，在法律制度框架下充分发挥划拨用地的基础保障作用。

## 妥善处置闲置存量房地产用地案例集发布

来源：中国自然资源报 记者：方正飞

6月25日，自然资源部发布妥善处置闲置存量房地产用地案例集，包含鼓励企业优化开发、促进市场转让合作、支持地方政府回收收购等3方面共39个案例。

据介绍，自然资源部会同国家发展改革委等部门去年6月研究出台了18条政策措施，采取适度“松绑、放活、让利、简化”等政策，破解闲置存量房地产用地利用难、转让难、收回难，支持各地加快去库存、调结构、提品质，改善市场预期，促进房地产市场止跌回稳。一年来，各地结合实际推进各项措施落地见效。

在鼓励企业优化开发方面，江苏常州运用合理调整规划条件和设计要求的政策，指导企业优化住宅方案，调整户型、层高、车位、绿地面积等指标，改善人居环境，提升居住品质。吉林长春适当放宽分期开发和价款缴纳时间，在建立资金共管账户、严格落实监管责任前提下，允许对建筑已完工且土地出让价款已缴清的住宅部分先行办理不动产登记，助力企业回笼资金，用于保交房。

在促进市场转让合作方面，江苏无锡规范分割宗地开发和转让，盘活了停滞项目，维护了群众权益；江苏宿迁支持合作开发，协助企业变更投资主体，引导企业以存量土地引入社会资本，共同成立新公司推动项目开发。

在支持地方政府回收收购方面，海南万宁运用依法规范收回土地

的政策，大胆创新，以“容积率漂移”（空间置换）方式拓宽闲置土地收回路径，解决了海岸带保护范围内的闲置土地历史遗留问题；湖北武汉组合运用依法规范收回土地、合理调整规划条件和设计要求、有序组织重新供应等政策工具，有效促进了商业地产去库存；福建福州运用“收回—供应”并行方式简化程序，将收回地块分别用于建设安置型商品房和保障性住房，保障了回迁群众和工薪群体的刚性住房需求；广东广州积极推进运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地。

据悉，这39个典型案例此前已通过《中国自然资源报》“妥善处置存量房地产用地每周一例”专栏逐个评析推介。现将这批案例整理成集正式发布，旨在发挥典型案例的示范引领作用，引导各地进一步释放存量空间及价值，激发经济活力，助力新时代国土空间高效利用和经济社会高质量发展。

### 三、实务研究

#### 拆迁单位未盖章但已履行的房屋安置协议是否有效？

金毓 律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海市海华永泰律师事务所合伙人

万江红 律师

上海市海华永泰律师事务所合伙人

巩苏婵，上海市海华永泰律师事务所律师助理

#### 一、案情简介

原告张某5系张三（已故）之子，2007年，张三遗留的案涉拆迁房屋被纳入拆迁范围，其他4名继承人向原告出具《具结书》，指定张某5为共有人代表处理征收安置事宜。2019年，原告张某5与被告一拆迁单位、被告二拆迁实施单位签订《房屋安置协议》，但原告依约搬迁出案涉拆迁房屋后，被告却拒不交付安置房屋及办理产权过户，故诉至法院，请求判令交房过户，并支付实际交房日止的租房损失与过渡费。

#### 二、争议焦点

被告一拆迁单位与被告二拆迁实施单位是否构成委托代理关

系？被告一未在《房屋安置协议》上盖章，是否影响协议效力？

### 三、双方观点

#### （一）原告观点

原告认为，被告一与被告二系委托代理关系，被告二在代理权限内以被告一的名义与原告签订《房屋安置协议》对被告一发生约束力；原告已按照协议约定搬迁出案涉被拆迁房屋，被告应该按照约定交付安置房屋、办理产权过户并支付租房损失与过渡费。

#### （二）被告观点

被告认为，案涉被拆迁房屋未办理宅基地使用证，按政策规定不予补偿，审计无法通过，被告一未在《房屋安置协议》上盖章，该协议对其不具有约束力。

### 四、法院判决

法院认为，被告一系拆迁单位，被告二系拆迁实施单位，被告二系以被告一的名义与原告就房屋拆迁补偿安置事宜进行协商，其实施的签约、接收与拆除房屋等行为应当对被告一发生法律效力，被告一应当承担法律后果。案涉《房屋安置协议》不存在无效的情形，且原告已经按照协议约定交付被拆迁房屋、被告二已接收并拆除，该协议已实际履行，被告一虽未在协议上盖章，但不影响协议的成立和效力。

最终，法院判决支持原告要求两被告交付安置房屋、支付过渡费

的诉讼请求，但要求两被告支付租房费用的诉请无事实依据，不予支持。

## 五、律师评析

受托人以委托人名义实施代理行为，其法律后果直接归属于委托人。本案中，被告二作为拆迁实施单位，在被告一授权范围内以拆迁单位名义签约并接收房屋；难点在于，即使房屋安置协议中明确约定“本协议经甲乙双方签名或盖章后生效”，作为拆迁单位的被告一并未盖章，法院仍然认定被告一与被告二构成委托代理关系。

房屋安置协议存在形式瑕疵（如未盖章），合同方已实际履行主要义务（如交房、拆房、支付部分补偿款），法院仍可能认定合同有效，口头委托或事实行为也可能产生法律约束力，重点看双方是否“用行动认可合同”。

委托关系成立的核心在于代理权来源及行为后果归属，合同效力侧重实质履行与合法性。律师建议，征收单位应以书面形式明确拆迁实施单位的代理范围，避免越权代理风险，注重书面授权、协议形式合规性及实际履行证据留存，以最大限度规避法律风险。