

西安市自然资源和规划局 西安市住房和城乡建设局 文件

市资源发〔2022〕191号

西安市自然资源和规划局 西安市住房和城乡建设局 关于印发《关于进一步规范企事业单位自有 土地建设保障性租赁住房试点的指导意见 (试行)》的通知

各区县、开发区资源规划部门、住建部门：

《关于进一步规范企事业单位自有土地建设保障性租赁住房试点的指导意见（试行）》已经市政府常务会同意，现予以印发，请遵照执行。

西安市自然资源和规划局



西安市住房和城乡建设局



2022年11月4日

关于进一步规范企事业单位自有土地建设 保障性租赁住房试点的指导意见（试行）

为拓宽保障性租赁住房供给渠道，充分调动企事业单位利用自有土地建设保障性租赁住房的积极性，依据《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）《陕西省人民政府办公厅关于加快发展保障性租赁住房的实施意见》（陕政办发〔2021〕40号）《西安市人民政府办公厅关于加快发展保障性租赁住房的实施意见》（市政办发〔2022〕4号）《西安市保障性租赁住房项目认定指导意见（试行）》等文件精神，结合我市实际，制定本意见。

一、适用范围

企事业单位利用自有居住、商业商务、娱乐康体、工业仓储、行政办公、科研用地，以及符合限定要求的部分教育、交通运输、市政设施用地新建保障性租赁住房；利用自有厂房、办公用房、仓储用房和其他商业用房等非住宅建筑改建保障性租赁住房适用于本意见。

二、建设类型

企事业单位利用自有土地建设保障性租赁住房，可根据现实情况分为住宅型保障性租赁住房和宿舍型保障性租赁住房（含胶囊公寓）。

新建住宅型保障性租赁住房规划要求按照《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）执行，新建宿舍型保障性租赁住房

在满足片区开发强度、交通承载和周边日照等要求的基础上，项目开发强度可适当提高；利用非住宅既有建筑改建保障性租赁住房的，仅能改建为宿舍型保障性租赁住房。各类保障性租赁住房建设标准均应符合《住房和城乡建设部办公厅关于集中式租赁住房建设适用标准的通知》（建办标〔2021〕19号）要求。

企事业单位应在申请《保障性租赁住房项目认定书》时，提出具体建设类型，经审核后在《保障性租赁住房项目认定书》中予以明确。

企事业单位利用自有土地建设的保障性租赁住房以建筑面积不超过70平方米的小户型为主，小户型套型比例不得低于90%。鼓励建设宿舍型保障性租赁住房。

三、申请条件

（一）企事业单位利用自有土地新建保障性租赁住房（以下简称新建项目）应符合下列条件：

1. 申请人应为土地使用权人；
2. 已取得土地合法批准文件；
3. 申请时点剩余土地使用年限大于10年；
4. 不存在被征收或收回土地使用权的情形；
5. 拟申请用地不存在违反土地出让合同、建设用地规划许可证、划拨决定书、不动产权证书、监管协议约定及规定的行为；不存在查封登记、异议登记等限制转移登记或权属争议的情形。存在抵押等其他权利限制的，应解除权利限制或取得该权利人书面同意。

（二）企事业单位自有用地存在以下情形之一的，原则上不

得申请新建:

1. 已纳入政府收储计划或已明确以收储方式整体改造区域内的用地;
2. 尚未按原有土地出让合同或监管协议等约定完成“标准地”税收等承诺的产业用地;
3. 三类工业用地和三类物流仓储用地等存在土壤污染,不符合居住用途土壤环境质量要求的;
4. 占压城市控制线或侵占绿地与开敞空间、公用设施等公共类功能;
5. 相关规划明确需保留原用途使用的用地或明确不宜建设的用地;
6. 其他不适合用于建设保障性租赁住房的情形。

(三) 利用非住宅存量建筑改建保障性租赁住房项目(以下简称改建项目)应符合下列条件:

1. 具有合法产权证明(含土地、房屋);
2. 申请时点剩余土地使用年限大于5年;
3. 拟改建的房屋、建筑物、构筑物及所占用土地使用权不存在查封登记及异议登记等限制转移登记或权属争议的情形。存在抵押等其他权利限制的,应解除权利限制或取得该权利人书面同意;
4. 申请改建的建筑物应为整栋建筑,或建筑中的部分楼层改建面积大于1500平方米(须集中布置)。
5. 三类工业用地和三类物流仓储用地的非居住建筑不得改建为集中式租赁住房。工业厂房类房屋改建依据《西安市工业企

业旧厂区改造利用实施办法》(市政发〔2019〕14号)规定执行。

四、支持政策

企事业单位依法取得使用权的土地,在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下,经市政府同意,允许用于建设保障性租赁住房,不补缴土地价款,原划拨的土地可继续保留划拨方式。涉及土地证证载用途为非居住用途的,应同时变更土地用途。允许土地使用权人自建或与其他市场主体合作建设运营保障性租赁住房。

(一)在国土空间规划批准实施前,经市政府同意,企事业单位自有土地,其上位规划为商业商务、娱乐康体、工业仓储、科研用地,且土地证证载用途为非居住用途的,允许按程序变更规划用地性质和土地用途,用于建设保障性租赁住房,并纳入国土空间规划进行管控;土地证证载用途为居住用途的,原土地审批手续无需变更,相关规划内容同步在国土空间规划中予以纳入。国土空间规划批准实施后,严格按照国土空间规划要求执行。

(二)利用工业用地配套建设行政办公及生活服务设施的,不变更土地用途,用地面积占总用地面积的比例上限由7%提高到15%,建筑面积占项目总建筑面积的比例上限相应提高至30%。个别重大产业项目,在满足用地功能布局要求的基础上,经市政府同意,可适当提高配套比例,最高不得超过40%。提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房,严禁建设成套商品住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施。鼓励将产业园区中各工业项目的配套比例对应的用地面积或建筑面积集中起来,统一建设宿舍型保障性租赁住房。

(三)大专院校自有高等教育用地在满足教育功能的前提下申请建设保障性租赁住房的,不变更土地用途,统一建设宿舍型保障性租赁住房。申请项目认定前应先取得上级主管部门关于建设保障性租赁住房的批复意见。大专院校存在擅自改变建筑功能或未严格执行批复内容的,不得申请建设保障性租赁住房。

(四)交通用地在优先满足交通功能的前提下,剩余利用效率低的非零星用地(用地面积4亩及以上),经行业主管部门同意,不变更土地用途,可统筹申请建设保障性租赁住房。申请主体应结合城市设计等内容编制项目建设方案,并组织专家论证。

(五)鼓励交通场站用地集约节约利用。在优先满足公共功能的前提下,经行业主管部门同意,可申请建设保障性租赁住房。申请主体应结合城市设计要求,采取混合用地上盖等方式编制项目建设方案,并组织专家论证。项目认定通过后按程序变更规划用地性质和土地用途,资源规划部门同步在国土空间规划中将该宗地规划用地性质明确为保障性住房用地(R20)。

(六)通过划拨方式已取得使用权的土地,如原功能已明确退出,经行业主管部门同意,可申请建设保障性租赁住房。项目认定通过后按程序变更规划用地性质和土地用途,资源规划部门同步在国土空间规划中将该土地规划用地性质明确为保障性住房用地(R20)。此类用地的保障性租赁住房建设方案应优先补充周边公共设施短板。

(七)对于部分人口密度大,建设用地紧张的区域,支持按照宿舍型保障性租赁住房标准建设小户型、低租金的胶囊公寓。

(八)企事业单位的自有厂房、办公用房、仓储用房和其他

商业用房等非住宅建筑，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，经市政府同意，允许改建为保障性租赁住房。用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质，不补缴土地价款。

五、规划要求

（一）经市政府研究通过的保障性租赁住房项目，涉及调整规划用地性质的，由资源规划部门按照《西安市自然资源和规划局关于过渡期内规划用地性质变更和规划条件调整的实施细则》（市资源发〔2020〕82号）要求进行办理。

（二）新建保障性租赁住房涉及编制国土空间详细规划地块详则的，其编制报批应按照《省自然资源厅关于做好过渡期国土空间规划管理工作的通知》（陕自然资发〔2020〕35号）以及《西安市自然资源和规划局关于国土空间规划过渡期推进建设项目实施相关工作的指导意见（试行）》（市资源发〔2022〕97号）要求执行。

（三）通过土地用途变更建设保障性租赁住房的用地，在国土空间规划中用地分类名称确定为保障性住房用地（R20）。保障性租赁住房规划用地性质一旦明确，在封闭运行期内不得调整为可售的经营性用地；确需调整的，应经市人民政府同意。

（四）工业用地配建、轨道交通满足功能后的剩余非零星用地建设、高等教育用地建设，以及利用非住宅存量建筑改建保障性租赁住房的规划用地性质和土地用途无需变更。其用地性质在资源规划部门“一张图”平台统一明确为“原用地性质-R20”（例如M1-R20），并备注保障性租赁住房的净用地规模或建筑面积。

六、不动产登记

（一）土地不动产登记

建设项目土地证证载用途为非居住用途的，除本意见明确的不需要变更土地用途的情形外，其余均需要办理新的保障性住房用地（R20）土地不动产权证。

资源规划部门依据详细规划、《西安市保障性租赁住房项目认定书》和发改部门立项文件，出具规划条件、办理土地审批文件、进行土地不动产登记。

（二）房屋不动产登记

1. 增量保障性租赁住房办理首次登记时，应以项目为单位确权，并在房屋登记簿及产权证书附记栏标注“保障性租赁住房”。已登记的自有房屋改建为保障性租赁住房的，在项目认定后由相关部门明确所涉具体房屋信息，并在业务办理系统里加以标识。

2. 经批准允许建设的保障性租赁住房项目，土地用途变更为保障性租赁住房用地后，土地使用年限按剩余年限计，并在产权证书附记栏标注该宗地用途为“保障性租赁住房”。项目须按规定办理整体产权、整体持有、整体抵押，不得分割登记、分割转让、分割抵押。不能以户型分割产权，划拨类土地使用年限最高不得超过50年。退出机制另行规定。

3. 对于国有建设用地已设定抵押权的土地，应先行办理土地抵押权注销登记或征得抵押权人书面同意的意见，经市住保办同意后，可用于建设保障性租赁住房，并申请房屋所有权首次登记。

4. 对于整宗地分批次建设的项目，以整幢建筑为最小单元申请办理房屋首次登记，并在房屋登记簿上注明“保障性租赁住

房”。

5. 对于土地证载用途为非住宅的，新建保障性租赁住房办理首次登记的，依据规划批准用途进行房屋登记；利用既有建筑改建为保障性租赁住房的，房屋用途按照原规划批准用途进行登记。在房屋登记簿及产权证书附记栏标注“保障性租赁住房”。

七、监督检查

（一）各区县、开发区住建、资源规划部门应建立年度台账，明确保障性租赁住房土地和建设相关内容，每年度12月10日前报市住保办备案，同步抄送市资源规划局。属地资源规划部门负责，将项目规划用地性质等内容于项目规划方案审定后及时纳入“一张图”平台保障性租赁住房图层。

（二）保障性租赁住房实行闭环管理机制。由市住保办搭建住房租赁管理服务平台，将保障性租赁住房列入平台清单管理，做好检测评价结果运用，推动保障性租赁住房健康有序发展。房屋建成后按照“只租不售”、“租金政府指导”的原则，全部纳入住建部门房屋租赁监管平台管理使用封闭运行。

（三）严禁违法改变土地用途和建筑功能，严禁以保障性租赁住房为名违规经营或骗取优惠政策，坚决防止变相福利分房。各区县、开发区应建立健全监管机制，组织资源规划、住建、城管、市场监管、公安等相关职能部门，加强对项目建设、运营等进行全链条监管，依法对相关违法行为进行查处。

八、其他事项

（一）企事业单位自有土地用途涉及城市总体规划中的市政基础设施、公共服务设施、绿地等强制性内容的，未经市政府批

准，不得进行土地用途和规划用地性质变更，不得用于建设保障性租赁住房。

（二）经批准允许建设的宿舍型保障性租赁住房，为满足日常生活需求，可合理配建不超出地上总建筑面积 6% 的食堂、文体、便民商业等配套设施。为平衡收益可另设置一定的商业设施，并按照市场价补缴地价。

（三）企事业单位利用自有土地建设的保障性租赁住房可以优先向本单位符合保障性租赁住房资格的职工租赁。面向本单位职工租赁时，企事业单位应当向住房保障部门提出申请，在申请中明确房源公告信息及租赁范围，并自行组织租赁。面向本单位职工租赁后的剩余房源，企事业单位可向住房保障部门申请重新发布房源信息公告，面向本市公开租赁。

（四）企事业单位利用自有土地建设的保障性租赁住房抵押时只抵押收益，不得抵押房产和土地。保障性租赁住房整体出售时，不解除正在行使的租赁关系。

（五）加强保障性租赁住房建设及运营管理监督，强化工程质量安全监管。切实提高保障性租赁住房使用效率，承租人正在享受其他形式保障性住房的，不得申请保障性租赁住房。保障性租赁住房承租人不得破坏其承租的保障性租赁住房设施设备，不得擅自装修或转租、转借，不得转变租住用途。建立保障性租赁住房供应主体的信用评价和联合惩戒机制，保障性租赁住房不得上市销售或变相销售。

（六）符合条件项目涉及整体转让的，须经市政府批准，转让后原保障性租赁住房性质不变，土地用途和土地取得方式不

变。工业项目范围内建设的保障性租赁住房应与生产性厂房一并转让，不得单独转让；工业项目企业与产业园区管委会联合投资建设的保障性租赁住房，涉及转让其部分产权的，产业园区管委会可优先购买。

（七）本意见自印发之日起施行，试行期两年。

- 附件：1. 企事业单位自有土地建设保障性租赁住房项目规划
土地审批流程
2. 改建住房租赁项目联审复函

企事业单位自有土地建设保障性租赁住房项目 规划土地审批流程

一、办理部门

新建项目的规划、土地手续由属地资源规划部门受理并主导办理。改建项目由属地住建部门受理，属地资源规划部门作为联审部门，负责对改建方案进行规划技术审查，配合住建部门办理装饰装修类施工许可证。

二、办理流程

（一）新建项目办理流程

1. 项目申请。申请单位持申请报告、职工代表大会表决或民主决策决议、土地权属文件、上级主管单位或资产管理部门批复、宗地实测成果、项目建设方案等有关材料向所在区县、开发区住建部门提出申请。

2. 初步确认。属地住建部门牵头，会同同级发改、资源规划等部门对申请项目建设方案进行初步确认，提出保障性租赁住房拟建设套数和建筑面积、配套设施拟建设内容和建筑面积等建议后，提交市住保办。新建项目需要开展专家论证的，由建设方案编制单位按照指导意见要求组织开展专家论证会并出具会议意见。轨道交通满足功能后的剩余非零星用地建设保障性租赁住房，应在项目认定前取得专家论证意见。

3. 项目认定。市住保办组织市资规、发改、住建、人防、文

物等相关部门，属地区政府（开发区管委会），以及行业主管部门，对收集的项目建设方案进行联合审查，取得一致意见后上报市政府。经市政府审定通过后，以市住保办名义出具《保障性租赁住房项目认定书》。《保障性租赁住房项目认定书》包括项目名称、用地范围、建设规模、配套设施相关指标等内容。

4. 项目立项。申请单位持《保障性租赁住房项目认定书》在属地发改部门办理立项手续。

5. 规划编制。新建项目涉及用地性质调整和国土空间详细规划地块详则编制的，按照指导意见第五条执行。经市政府审议通过的《保障性租赁住房项目认定书》可作为用地性质调整的启动依据。

6. 建设用地规划许可。新建项目涉及核提规划条件的，由属地资源规划部门依据《保障性租赁住房项目认定书》对申报材料进行核查，并出具规划条件。属地资源规划部门可同步核发《建设用地规划许可证》。

7. 土地审批。涉及土地用途变更或新办理土地手续的，由属地资源规划部门按照土地审批文件办理土地不动产权证。

8. 建设工程规划许可。属地资源规划部门按照《西安市自然资源和规划局关于建设工程设计方案审查相关事项的指导意见》等文件审查建筑总平面图并核发《建设工程规划许可证》。

（二）改建项目办理流程

申请单位按照《西安市住房保障工作领导小组办公室关于印发西安市保障性租赁住房项目认定指导意见的通知》（市住保办发〔2022〕15号）取得《保障性租赁住房项目认定书》后，由

属地住建部门将盖章确认的《西安市新建（配建）、改建租赁住房项目申报表》《新、改建租赁住房项目联审函》和申报材料函告属地资源规划部门。属地资源规划部门应当对申报材料进行核查并且组织踏勘现场，经属地资源规划部门局长办公会同意，向属地住建局函告规划审查意见。（模板见附件2）

三、申报资料

（一）新建项目办理《保障性租赁住房项目认定书》的申报资料

- 1.《西安市住房保障工作领导小组办公室关于印发西安市保障性租赁住房项目认定指导意见的通知》（市住保办发（2022）15号）要求提供的材料；
- 2.宗地实测成果；
- 3.合规性审查成果；
- 4.涉及抵押登记的，应先行办理土地抵押权注销登记或征得抵押权人书面同意的意见；
- 5.审批部门认为应当提供的其它材料。

（二）新建项目办理《建设工程规划许可证》的申报资料

- 1.《西安市保障性租赁住房项目认定书》。
- 2.其他申请材料按照市资源规划局现有《建设工程规划许可证核发》办事指南执行。

（三）改建项目申报资料

- 1.《西安市保障性租赁住房项目认定书》；
- 2.住建部门出具的《新、改建租赁住房项目联审函》以及住建部门已盖章确认的《西安市新建（配建）、改建租赁住房项目

申报表》;

3. 房屋及土地的合法产权证明复印件并核查原件;

4. 改建建筑单体平面图;

5. 改建方案外立面效果图;

6. 总平面图(利用工业厂房、工业用地配套设施改建保障性租赁住房项目的,需提供总平面图,并载明土地证范围内总建筑面积、配套设施建筑面积及保障性租赁住房面积等指标。其他类型建筑改建保障性租赁住房项目的,未加挂电梯楼梯、不改变建筑外轮廓、未增加地面停车位的项目可不提供总平面图);

7. 涉及抵押登记的,应先行办理土地抵押权注销登记或征得抵押权人书面同意的意见;

8. 审批部门认为应当提供的其它材料。

四、新建项目办理类型

(一)法定规划用地性质和土地证证载用途均为居住的;大专院校自有高等教育用地及轨道交通满足功能后的剩余非零星用地,取得《保障性租赁住房项目认定书》及立项批复后,属地资源规划部门依据《保障性租赁住房项目认定书》指标办理建设工程规划许可证。

(二)法定规划用地性质为居住用地、土地证证载用途为非居住用途的,取得《保障性租赁住房项目认定书》及立项批复后,属地资源规划部门重新办理规划条件、土地审批文件和土地不动产权证,核发《建设用地规划许可证》等后续规划许可。位于法定规划范围外、土地证证载用途为非居住用途的,编制国土空间地块详则后,按照以上程序办理。

(三)法定规划用地性质为非居住用地或位于法定规划范围外、土地证证载用途为居住用途的，取得《保障性租赁住房项目认定书》及立项批复后，按照原土地证证载用途，属地资源规划部门依据《保障性租赁住房项目认定书》指标办理建设工程规划许可证，相关规划内容同步在国土空间规划中予以纳入。

(四)法定规划用地性质为非居住用地、土地证证载用途为非居住用途新建的，取得《保障性租赁住房项目认定书》后，属地资源规划部门按程序进行用地性质变更，依据详细规划办理规划条件，并办理土地审批文件及土地不动产权证，核发《建设用地规划许可证》等后续规划许可。

五、规划方案审查原则

(一)新建项目审查原则

规划设计方案审查按照《西安市自然资源和规划局关于建设工程设计方案审查相关事项的指导意见》等文件执行。

(二)改建项目审查原则

1. 利用非住宅改建的保障性租赁住房属于宿舍型租赁住房；
2. 总平面图审查时，主要审查以下内容

(1) 改建方案不得减少原建筑配套的规划审批车位数量；改建场地允许的情况下应当根据需要增设机动车停车位；

(2) 改建方案涉及外立面改造时，可以在外墙增加电梯及保温层、消防疏散楼梯。新增电梯、保温层、消防疏散楼梯不计算建筑面积，但建筑物任何构件及凸出物均不能占压城市红线及绿线等规划控制线；

(3) 工业用地上，配套设施（含行政办公、保障性租赁住

房等生活服务设施)面积不超过总建筑面积的30%，其中，非保障性租赁住房面积不超过总建筑面积的15%。个别重大产业项目，在满足用地功能布局要求的基础上，经市政府同意，可适当提高配套比例。

3. 单体方案审查时，主要审查以下内容

(1) 改建方案不能加宽、加高，增加建筑面积；

(2) 改建房屋应设置不低于50平方米的公共空间(如共享会客厅、书咖、洗衣房、健身房、管理用房、快递收取、共享厨房等)用于提升租赁住房品质，公共空间可由申请主体自行设置内容；

(3) 非整栋建筑物改建时，改建的部分建筑楼层应当设置独立的建筑物入口及楼梯、电梯。

4. 效果图主要审查改建后的建筑外立面是否与周边环境相协调。

5. 市资源规划局信息中心按照审查原则做好技术审查工作。

六、档案整理

(一) 新建项目档案资料按照《西安市自然资源和规划局“一书三证”管理实施细则》证书存档规定执行。

(二) 改建项目由属地资源规划部门自行归档保存项目申报材料及规划审查意见。

(三) 属地资源规划部门应建立保障性租赁住房年度工作台账，明确新建和改建项目的具体建设内容，并定期提交市资源规划局备案。

七、其他事项

(一)新取得《建设工程规划许可证》的未建或在建非住宅项目,不涉及变更《建设工程规划许可证》及其附图,申请调整为保障性租赁住房的,建设单位应取得市住保办书面同意意见后,按照利用非住宅改建的保障性租赁住房项目程序和要求办理,涉及《建设工程规划许可证》及附图变更的(建筑位置、外轮廓尺寸、规划技术指标等),建设单位应取得市住保办书面同意意见后,注销原《建设工程规划许可证》,按照新建保障性租赁住房项目申报。

(二)文件自从下发之日起新受理的保障性租赁住房改建项目按照此文件执行,已受理的改建保障性租赁住房项目按《西安市自然资源和规划局关于非住宅改建租赁型房屋规划审查指导意见》及其补充通知执行。

改建住房租赁项目联审复函

-----区住建局：

你局关于-----项目《新、改建住房租赁项目联审函》已收悉（编号：），----单位对既有建筑改建为宿舍型租赁住房项目已经你局审核同意，现将我分局规划审查意见回复如下：

- 一、原则同意改造项目外立面效果图；
 - 二、改建方案不得加宽、加高，不得增加建筑面积；
 - 三、需要增设外挂电梯、楼梯不得超出用地范围、占压道路红线及城市绿线等规划控制线，应严格落实建筑消防、结构安全要求；
 - 四、消防应符合要求；
 - 五、改建项目应当设置不低于 50 平方米的公共空间（如共享会客厅、书咖、洗衣房、健身房、管理用房、快递收取、共享厨房等）用于提升租赁住房品质；
 - 六、非整栋建筑物改建时，改建的部分建筑楼层应当设置独立的建筑物入口及楼、电梯；（整栋建筑物改建时，可删除此条）
- 上述规划要求须纳入施工图审查中，经你局审核同意。同时，你局向社会公示内容应包括停车数量、公共空间面积及内容，并纳入《房屋租赁合同》。

（资源规划分局/县局盖章）

---年---月---日

抄送：各区县政府、开发区管委会。

西安市自然资源和规划局办公室

2022年11月7日印发
