

北京市顺义区持续治理产业类无手续建筑 完善手续工作指导手册

一、工作背景

为落实市委、市政府关于本市疏整促专项行动及深化巩固创建成效的重要决策部署，根据北京市规划和自然资源委员会关于印发《北京市深化巩固创建“基本无违法建设区”成效三年行动计划（2024—2026年）》及《北京市存量无手续建筑分类处置指导意见（试行）》的通知要求，在做好建筑安全和消防安全评估基础上，以街乡镇为试点单元，梳理一批土地权属清晰、经济和社会效益好、无安全隐患、符合区域功能定位且符合已通过市级联审的街区控规、乡镇域国土空间规划的产业类无手续建筑，统筹推进持续治理产业类项目的手续办理工作，进而深化巩固创建“基本无违法建设区”成效，妥善处置历史遗留问题，做好“历史遗留无证建筑处置”的后半篇文章。

二、适用范围

（一）适用对象

于2019年4月28日《北京市城乡规划条例（2019修订）》实施之前建设的，已纳入创建“基本无违法建设区”底图持续治理类经营性建筑；或是区域经济贡献高、社会贡献大且经区政府及行业主管部门研究确需保留的经营性建筑。

在坚持依法依规，严守安全、规划底线的基础上，按照有关政策

法规，以建筑权属单位的补办意愿，宗地规划核查情况，建筑承载功能业态、产值、税收、固定资产投资、吸纳就业人数及对本地区经济贡献等指标综合认定。梳理一批符合规划、企业自主性高、社会经济效益好、无安全隐患、符合区域功能定位的高精尖和高价值产业类项目，依据本手册开展手续完善工作。

（二）不适用情形

对于纳入“基本无违法建设区”专项台账的经营性项目违法建设，存在以下情形之一的不予办理：

1. 2019年4月28日《北京市城乡规划条例（2019修订）》实施之后建设；
2. 不符合各级各类规划和两线三区管控及规划实施要求；
3. 占用规划轨道交通、高速路、快速路、主干路、广场、城市公园绿地、高压走廊及现状市、区级公共设施等用地、重点收储地块；
4. 存在权属争议或被司法机关和行政机关依法裁定、决定拆除、查封等限制权利情形；
5. 不符合建筑消防安全使用条件；
6. 加固整改后，经房屋安全鉴定机构鉴定仍不满足安全使用条件。

三、补办流程及机制

遵循依法依规、规划引领、尊重历史、公平公正、试点探索的大原则，依据《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国土地管理法》、《北京市城乡规划条例》、《北京市城市更新条例》、《北京市深化巩固创建“基本无违法建设区”成效三年行动计划（2024-2026年）》、

《北京市禁止违法建设若干规定》等相关规定，结合顺义区实际情况，顺义区持续治理类经营性项目补办手续工作涉及：

未按工程规证或规划前置条件进行建设类、有土地使用权证但未依法取得相关规划文件类、未经批准非法占用土地类三种情形，可参照具体情形的对应路径，开展无手续建筑物的完善手续工作：

（一）已取得规划前置条件但未取得规划审批类

已经取得建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证但未按照许可内容进行建设的；或未依法取得建设工程规划许可证，但已经取得规划条件、选址意见书、规划综合实施方案等规划文件，未按照前述规划文件内容进行建设的；以及项目主体建筑已取得不动产登记手续后，为满足项目生产配套需求擅自加盖的小规模建筑。

对于上述三类情形中有意愿完善手续的项目，可按照下列程序和要求办理。

1. 鉴定与消隐阶段

吻合上述三类情形无手续建筑物的权属单位、个人或建筑实际持有人（以下简称“项目主体”），开展无手续建筑物的建筑结构、消防、地灾、行洪等安全隐患排查，排查工作可委托具有相关资质的第三方机构开展；经排查存在建筑结构、消防、地灾、行洪等安全隐患的存量无手续建筑，属地政府应当明确期限，要求项目主体限期采取措施消除安全隐患。

2. 申请及上报阶段

项目主体应委托具有相关资质的第三方机构开展项目情况及规

划校核意见编制，编制完成后项目主体向属地政府提出申请。

项目情况及规划校核意见应包含以下内容：

（1）营业执照、法人身份证复印件（涉及委托，提交授权委托书）；

（2）项目基本信息与已取得的相关用地权源材料及相关审批文件；

（3）拟保留建筑的结构、消防、地灾、行洪等评估材料与鉴定报告；

（4）拟保留建筑的使用用途、业态、效益评估等材料；

（5）结合已通过市级联审的街区控规、乡镇域国土空间规划完成规划校核。

3. 初审及审核阶段

属地政府对项目主体提交的申请材料进行初审，基本情况属实且材料符合形式要求的，提交区创建办进行复审；区创建办组织区级各成员单位及有关职能部门，结合自身三定职责进行复审；复审通过后，区创建办将通过复审项目名单及对应材料上报区政府审定。

区政府定期审定完善手续项目，以会议纪要形式明确按现状保留建筑物并形成完善手续项目清单下发区相关部门。

注：国有出让土地在完善手续后，若宗地内总建筑规模若超过使用权面积控制要求，需签订国有出让合同补充协议，除工业用地增容外，其余应缴纳相应地价款。

4. 处罚阶段

区政府出具会议纪要并将项目清单下发区相关部门后，进行违法建设的查处工作并处以罚款。

5. 完善手续阶段

项目主体持区政府的会议纪要、国有出让合同补充协议(若涉及)、处罚落实情况等相关材料，提交区不动产部门办理不动产登记，若登记发证的前需要公告的，公告期不少于 15 个工作日。经公告无异议或无需公告的，向申请主体颁发不动产权证书。

(二) 有土地使用权证但未依法取得相关规划文件类

对于有土地使用权证，但未依法取得建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等规划审批文件，也未取得规划条件、选址意见书、规划综合实施方案等规划前置条件，进行建设的情形，若项目主体有意愿完善手续，可按照下列程序和要求办理。

1. 鉴定与消隐阶段

项目主体开展无手续建筑物的建筑结构、消防、地灾、行洪等安全隐患排查，排查工作可委托具有相关资质的第三方机构开展；经排查存在建筑结构、消防、地灾、行洪等安全隐患的存量无手续建筑，属地政府应当明确期限，要求项目主体限期采取措施消除安全隐患。

2. 申请及上报阶段

项目主体进行项目上报材料的准备工作，在上报材料准备齐全后，项目主体向属地政府提交初审申请；通过初审后的项目可由属地政府进行整理，将项目清单与项目文件材料一并提交区创建办进行复审；

区创建办收到材料后组织区级各成员单位及有关职能部门进行复审。

项目主体进行相关上报材料准备，应包含以下内容：

（1）营业执照、法人身份证复印件（涉及委托，提交授权委托书）；

（2）项目基本信息与已取得的相关土地权源材料；

（3）拟保留建筑的结构、消防、地灾、行洪等评估材料与鉴定报告；

（4）拟保留建筑的使用用途、业态、效益评估等材料；

（5）其他支撑材料。

3. 规划综合实施方案（规划校核意见）编制

无手续建筑物在通过区创建办的复审后，开展拟补办手续项目规划综合实施方案编制工作。规划综合实施方案（规划校核意见）应委托具有相关资质的第三方机构编制。

规划综合实施方案（规划校核意见），应包含以下内容：

（1）基本情况：方案中应包含项目名称、建成时间、项目四至、位置坐落、用地现状、拟保留建筑使用用途、建筑物实测报告、用地权源证明、相关鉴定报告等内容。

（2）规划校核意见：结合已通过市级联审的街区控规、乡镇域国土空间规划开展上位规划要求、规划指标、道路交通规划、市政设施规划在内的规划校核。

4. 方案审核阶段

规划综合实施方案编制工作完成后，项目相关主管部门依据三定职责，开展规划综合实施方案的审查工作，由市规划自然资源委顺义分局进行初步内审、相关行业主管部门进行联合外审后进行公示，后报送顺义区人民政府进行规综方案审查；区政府审查通过后，区政府审查通过意见可作为现状规划核实意见，不再出具规划许可证、规划验收合格证等其他规划文件。

注：国有出让土地在完善手续后，若宗地内总建筑规模若超过使用权面积控制要求，需签订国有出让合同补充协议，除工业用地增容外，其余应缴纳相应地价款。

5. 处罚阶段

区政府审查通过后，进行违法建设的查处工作并处以罚款。

6. 办理竣工验收备案阶段

区住建部门按照有关规定办理竣工验收备案手续。因建成时间较早不具备办理条件的，由区住建部门出具不具备办理条件的说明，以符合房屋结构安全要求的房屋安全鉴定报告和符合消防要求的消防安全鉴定报告代替竣工验收备案。

7. 办理不动产登记阶段

项目主体可凭用地手续、区政府审查通过意见、竣工验收备案(或无需办理竣工备案的说明材料)、处罚落实情况等相关材料，办理不动产登记，若登记发证的前需要公告的，公告期不少于 15 个工作日。经公告无异议或无需公告的，向申请主体颁发不动产权证书。

（三）未经批准非法占用土地类

对于未经批准非法占用土地需进行没收地上物行政处罚且有意愿完善手续的项目，在符合已通过市级联审的街区控规、乡镇域国土空间规划要求的基础上，按照《北京市没收违法建筑物处置办法（试行）》（京规自发〔2020〕349号）及《北京市规划和自然资源委员会关于印发完善没收建筑物产权手续有关问题的指导意见的通知》（京规自发〔2022〕39号）推进手续补办工作。

1. 消隐及编制方案阶段

项目主体开展无手续建筑物的建筑结构、消防、行洪等安全隐患排查，排查工作可委托具有相关资质的第三方机构开展；无手续建筑物的项目主体在限期采取措施消除安全隐患后，开展拟补办手续项目规划综合实施方案编制工作，方案中包含项目名称、建成时间、位置坐落、使用现状、基础设施配套、拟保留建筑使用用途、建筑物实测报告、已取得的相关审批文件、处罚落实情况、相关鉴定报告、产业业态需求分析、综合效益评估、规划条件在内的相关内容；对于不存在安全隐患或消隐后的建筑物，相关主管部门依据三定职责，开展规划综合实施方案的审查工作，并由市规划自然资源委顺义分局进行初步内审、联合外审后进行公示，后报送顺义区人民政府进行规综方案审查，通过后推进完善手续流程。

2. 处罚阶段

若涉及没收且未进行行政处罚的，在通过规划综合实施方案审查并通过房屋安全鉴定、消防安全鉴定后，市规划自然资源委顺义分局

及各属地镇政府（街道办事处）依据职责分工进行违法用地和违法建设的查处，执法机关做出没收决定。其他行业主管部门（人防、园林、住建等部门）依据职责分工，对需要处罚的项目进行处罚；在执法机关、接收单位共同现场勘查，留存影像资料及书面材料后，由接收单位接收移交的没收建筑物。

3. 申请阶段

完成移交工作后，无手续建筑物的接收单位将完善手续项目对应的项目名称、项目位置、建设时间、使用用途、现场照片、前期鉴定报告（消防安全、房屋安全等）进行整理并形成书面材料；同时与区财政依法组织符合资质的第三方机构对没收建筑物进行资产评估，出具资产评估报告；最终将上述材料以书面申请形式报送市规划自然资源委顺义分局，开展区政府审定会议。

*若项目用地为集体经营性建设用地，则需由市规划自然资源委顺义分局编制项目入市试点方案并上报区政府审议，区政府审议后报送市规自委审议，市规自委审议后报送市政府进行批复。

4. 初审阶段

由市规划自然资源委顺义分局开展规划政策、用地政策及技术性三方面审查工作。规划政策审查包含是否符合各级各类规划和两线三区管控及规划实施要求，出具相应规划图，明确规划条件和没收建筑物规模、用途、高度、层数等指标等内容；用地政策审查包含土地权属审查，组织编制供地方案；技术性审查包括出具土地权属审查成果、现状地籍地类数据，进行用地范围钉桩、勘测和房屋测量，形成测绘

成果，需要开展压覆重要矿产资源核查的，出具相关核查报告。接收单位在此环节应委托专业评估机构开展土地使用价格评估工作，并分别报送属地政府（集体地）/区政府（国有地）通过专家评审会并出具意见。

经初审同意的，市规划自然资源委顺义分局提请区政府审定，并附项目申请材料、初审意见及相关方案。

*若没收建筑物占用农用地的，用地手续需按照基本建设程序办理，组织编制农用地转用方案，占用耕地的，落实占补平衡，报市政府审批。

5. 审定阶段

区政府在接收市规划自然资源委顺义分局申报材料后，开展项目材料审查，审查内容包含项目申请材料、初审意见，测绘备案结果、消防安全鉴定、房屋安全鉴定、办理门楼牌编号等意见进行审查；基于上述材料，同步开展区级各部门意见征求工作，由区住房城乡建设部门负责对是否符合房屋质量安全标准进行审查认定，对测绘结果明确审核意见；区消防监管部门应对是否达到消防安全标准进行检查认定；区发展改革部门出具是否符合北京市产业禁限目录要求认定意见；区财政部门负责出具国有资产划拨意见或指导并规范属地进行资产划转。涉及其他部门的，依据部门职责出具书面意见。

各部门在审定会上均明确原则同意的，应以会议纪要形式予以明确，区政府审定通过后，授权接收单位推进具体处置工作。

6. 处置阶段

房屋产权和土地使用权公开交易应通过北京产权交易所平台进行，采取网络竞价、招标评审或拍卖等方式确定买受人；经市场公开交易确定买受人后，交易双方签订《实物资产交易合同》、土地出让合同，土地出让合同应符合交易前认定的规划条件、规划指标、地价水平等。

7. 登记阶段

在签订完成上述合同后，买受人向区不动产登记部门提交登记申请，区不动产登记部门开展审定会议纪要、国有土地出让合同或集体土地出让合同、市场公开交易凭证、交易价款缴清凭证、房屋安全质量合格材料、房产测绘报告、消防安全鉴定报告、门楼牌号证明信、契税完税（或减免税）凭证等相关材料的审查工作。若登记发证的前需要公告的，公告期不少于 15 个工作日。经公告无异议或无需公告的，向申请主体颁发不动产权证书。

四、工作机制

（一）工作组织

区政府建立区级联席会议机制，由顺义区城市管理综合行政执法局、市规划自然资源委顺义分局共同统筹全区持续治理产业类项目的完善手续工作，组织各部门按照工作程序和要求出具部门意见，审定完善手续的处置方式。各属地镇政府（街道办事处）负责完善手续项目的收集与初步审查。各个项目主体负责完善手续工作的具体上报与执行。

区联席会议成员单位包括但不限于规划和自然资源部门、城市管理部门、住房城乡建设部门、国有资产管理部门、发展改革部门、经济信息化部门、农业农村部门、生态环境部门、应急管理部门、交通部门、水务部门、文化和旅游部门、市场监督管理部门、园林绿化部门、文物部门、人防部门、国安部门、商务部门等。

（二）职责分工

项目主体：是全区持续治理产业类无手续建筑物完善手续的申报主体，负责无手续建筑的隐患排查、消隐工作以及项目情况及规划校核意见编制、规划综合实施方案编制的组织工作；重点做好无手续项目的申请及上报。

属地人民政府：是农村集体土地使用的监督管理主体，依法承担监管工作主体责任，做好属地范围内无手续建筑物完善手续意愿收集工作；负责对于项目主体提交的申请材料进行初审与满足要求项目的提交落实工作，加强全流程的指导和管理。

顺义区城市管理综合行政执法局、市规划自然资源委顺义分局：统筹全区持续治理产业类项目的完善手续工作，组织各部门按照工作程序和要求出具部门意见，审定完善手续的处置方式。

区住房城乡建设委：对于通过区级审查、条件成熟的项目，负责推进质量安全监督、工程竣工验收备案等相关工作。因建成时间较早不具备办理条件的，由区住建部门出具不具备办理条件的说明；以符合房屋结构安全要求的房屋安全鉴定报告和符合消防要求的消防安全鉴定报告代替竣工验收备案。

区国资委：以国有资产为重点，梳理一批土地权属清晰、经济和社会效益好、无安全隐患、符合区域功能定位、土地权源清晰、符合规划要求的产业类无手续建筑，进行综合效益排序并完成项目的梳理、收集与上报。

区发展改革委、区经济和信息化局、区经管站：对暂不具备完善手续条件或无完善手续需求，且不符合现状保留情形的产业类存量无手续建筑，根据不同区域特征、项目业态、税源支持、经济社会贡献情况，制定量化的综合效益评估评估体系。