

# “禁墅令”实施十余年 各地别墅为何越来越多？

城建用地日渐稀缺、人地矛盾突出正成为众多城市发展的症结之一。根据规定，我国各地国土及规划部门早在2003年已明确停止别墅类用地供应。然而，记者在部分用地趋紧城市周边调查发现，低密度、大占地、高标准的在售别墅项目越来越多，仅京沪等地周边以“别墅”名义在售的楼盘就有上百个。

“禁墅令”实施十余年来，以各种手法运作的“擦边球”项目层出不穷，暴露出城市用地资源浪费乃至规划落实乱象。

## 开发商称“容积率想做多低都可以”

“我国对别墅用地供应的限制始于十多年前。早在2003年发布的《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》就要求，优化土地供应布局和结构，停止别墅类用地的土地供应。”中国房地产及住宅研究会副会长顾云昌等专家介绍。

国土资源部、住建部2010年发布的《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》规定，“严格限制低密度大户型住宅项目的开发建设，住宅用地的容积率指标必须大于1。”根据现行《限制用地项目目录》，各地应明确禁止对别墅等低密度住宅供地。

记者调查发现，在北京、上海等大中城市周边，标榜“低密度低容积率”的别墅并不鲜见，一些项目公开以“容积率低于1”招揽买家，有开发商甚至称“容积率想做多低都可以”。

位于北京顺义区的“华润八号院”别墅项目，自称“占地10公顷，建筑面积达3.8万平方米”。销售人员出示的合同资料显示，该项目位于北京潮白河畔，三面均是高尔夫球场，其主打的“60席纯独栋别墅”平均容积率仅为0.41。

根据《国务院关于促进节约集约用地的通知》，各地须明确停止别墅类房地产开发项目的土

地供应，防止大套型商品房多占土地。“华润八号院”销售人员介绍，三种主力户型地上建筑面积从280平方米到480平方米不等，“有的户型加上庭院，面积超过1000平方米，总价数千万元。”

在距离上海市区40余公里的江苏省昆山市淀山湖周边，坐落着农房悦墅、时代御湖等诸多别墅群。其中一处“淀山湖壹号”楼盘销售人员告诉记者，该项目别墅容积率仅为0.6，独栋别墅最低4000万元一套。预售证显示，该处楼盘于2013年建成并取得商品住宅交付备案书，拥有70年产权。

“为了规避检查，对外一般不称别墅叫洋房。”销售人员说。



## 拿地十几年后“二次开发”，高密度配建平摊容积率

“时至今日，各城市的在售别墅项目仍层出不穷，这一现象让人困惑。”上海财经大学不动产研究所所长陈杰说。

《中华人民共和国土地管理法》规定，两年不开发的土地逾期无偿收回。业内人士表示，这意味着，即使是在2003年“禁墅令”颁布前获批的原有别墅用地，也早已过了开发期限。然而，搜房网等中介统计显示，目前仅北京周边以“别墅”名义在售的楼盘就有上百个。

记者从多地国土监管部门了解到，按规定，城市规划中不能存在新增别墅用地供应。“按照国务院关于促进节约集约用地的通知，各城市在土地利用总体规划中要将这一限令写入从严执行。”顾云昌说。

众多新建别墅项目的用地究竟从何而来？记者调查发现，有部分在售别墅用地属于变相囤

地。“有的旧别墅捂盘惜售，十几年之后再‘二次开发’。”上市房企华夏幸福的一家施工公司负责人说。

北京市住建委网站信息显示，“华润八号院”是上世纪九十年代兴建的“华中国别墅”，其土地使用权证号为“市顺港澳台国用（1998）字第10013号”。据销售人员介绍，这一容积率仅为0.41的别墅项目，盖好了一直没有卖，今年被重新整修再次发售。据了解，1998年拿地至今，周边房价至少上涨了十几倍。

还有一些开发商在获得新的一般住宅用地后，将地块分成别墅区和普通配建区，通过缩窄楼距、大量配建等做法“调整”容积率，提高别墅占地面积，用地规划成“空文”。一些地产业人士反映，通过配建一小部分高密度物业，绕过政策限制，是众多别墅项目的“潜规则”。

“一个项目内部不同区块的容积率可以调整，假如别墅部分的容积率还不到0.7，那么盖上高密度商业配套，整个地块容积率就能达标。”北京万科观承别墅销售人员说，别墅部分的容积率可以“想做多少就做多少”，无非就是在地块内部做文章。

土地出让公告显示，万科观承别墅项目在《限制用地项目目录》出台一年后的2013年出让开发，2015年11月刚刚开售。这一理应受到政策限制的住宅项目，“由于别墅部分容积率太低，还有几乎一半的地块不知道要怎么开发。”销售人员透露，眼下一些别墅的间距甚至不足1米，宣称“不是独栋别墅是联排建筑”以规避限令。

一些业内人士向记者反映，目前更多在售的“擦边球”别墅项目中，把容积率做到1.01以规避限制也十分普遍。

## 有些地方对违建别墅睁一只眼闭一只眼

住建部披露的城乡建设统计公报显示，截至2014年年末，全国653个城市建成区面积达4.98万平方公里。“在土地资源日益紧张、住宅及耕地面积稀缺的背景下，对别墅用地设限是基于城乡统筹长远发展的举措，是基本的规划红线。”同济大学教授杨海真说。

为进一步刹住违建之风，国家及各地国土、规划部门几乎年年重申严禁向别墅供地。然而顶风作案仍时有发生，仅2010年以来，湖北省宜昌市规划局等部门违规批准建设别墅、福建省晋江市有关部门违法批准转让土地建别墅等案件，均被国土资源部门挂牌督办。

“受利益驱使，开发商有开发别墅类高端住宅的冲动，有些地方对此也睁一只眼闭一只眼。”国土资源部相关负责人表示，在我国目前的经济社会条件下，居

民居住条件相差太大并非积极现象，各地政府不应鼓励住房差距过大，亟须加强对“擦边球”做法的监管。

专家表示，每年有限的住宅用地供应通过种种手法建成别墅，挤压了中低收入阶层的住宅用地供给。“一些地方规划的别墅群、低密度住宅区供大于求出现空置，还造成了资源浪费。”国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁表示，由于一些地方热衷于“摊大饼”发展、盲目追求大占地高端项目，近年来我国人均占地面积持续扩大，一些高标准低密度住宅与城镇化下居民的主体居住需求已明显错位，土地利用率偏低。

“只有从严规范部分别墅项目打政策擦边球的种种做法，才能真正让城市用地规划落到实处。”中国地质大学公共管理学院院长李江风说。 据新华社

### 协议落实不力

今年2月12日，俄罗斯、乌克兰、德国和法国四国领导人，在白俄罗斯首都明斯克就长期政治解决乌克兰危机的综合性措施及乌东部地区停火问题达成协议，即外界所称的新明斯克协议，协议落实的定期期限为今年年底。

新协议增加了将针对乌东部冲突地区的临时性特殊地位法变为永久性法律、进行以中央放权为宗旨的乌克兰宪法改革、可组建地方警察队伍等符合乌东部民间武装要求的内容。

俄高等经济学院世界经济和世界政治系副教授苏兹达利采夫指出，新明斯克协议规定的顿涅茨克州和卢甘斯克州某些地区特殊地位法未得到实施。乌当局应与民间武装就宪法改革和地方选举事宜进行磋商，但这种磋商未能进行。新明斯克协议的落实处于停滞状态，乌东部地区局势仍然存在不稳定因素。

# 欧美对俄施压恐难如愿

欧美以新明斯克协议在规定期限内无法得到全面落实为由协调行动，分别于21日和22日宣布对俄延长或追加制裁。俄强硬回击，威胁报复。

观察人士认为，新明斯克协议自签署以来并未得到切实执行，乌克兰冲突相关方皆有责任。乌克兰危机背后是俄罗斯与西方的地缘政治博弈，欧美指望以制裁压俄罗斯屈服恐难如愿。

### 欧美继续制裁施压

由于俄罗斯与西方关系因乌克兰冲突恶化，欧盟和美国2014年7月底宣布对俄一些经济部门实施制裁。制裁最初涉及一些自然人和法人，后来扩大至俄能源、国防和金融领域。作为回应，俄罗斯在2014年8月限制从上述国家进口食品，并宣布了进口替代方针。2015年夏，俄将制裁和应对措施的期限延长一年。

12月21日，欧盟理事会发表声明称，鉴于俄未能全面履行新明斯克协议，欧盟决定将对俄制裁再延长6个月。

22日，美国财政部发布声明，宣布对4名个人和10家公司实施制裁，原因是这些个人和公司“严重且持续逃避现有制裁”或“被已受到制裁的公司所控制”。此外，6名“威胁乌克兰安全与稳定的分离分子”、2名乌政府前官员，以及克里米亚地区的12家公司也同时受到制裁。

美国财政部外国资产控制办公室代理主任约翰·史密斯在声明中说，制裁举措显示了美对俄施压的“坚定决心”。他敦促俄方采取必要行动，以履行其在新明斯克协议中的承诺并通过和平手段解决乌克兰危机。

普京对此予以强硬回击。他在声明中表示，企图凭借制裁迫使俄放弃原则（指克里米亚半岛的主权）从一开始就是错误且目光短浅的。

普京新闻秘书佩斯科夫重申，俄将进行报复，“基于对等原则，俄方先会对这些决定进行分析，而后将不断提出反制性措施”。

**战火复燃危险犹存**

乌克兰今日之危局，是外部博弈和内部斗争的共同结果。俄罗斯与西方的关系如果能得到进一步改善，乌克兰就多一些实现

和平的机会。苏兹达利采夫认为，俄罗斯在克里米亚问题上不会让步，因此，克里米亚问题会在很多年里妨碍俄罗斯与西方关系的正常化。

北约秘书长斯托尔滕贝格说，虽然在过去几个月里新明斯克协议的实施取得一些进展，但近期违反停火的事件有所增加，乌克兰东部仍有战火复燃的危险。他呼吁各方遵守停火承诺，并称“俄负有特殊责任”。俄总统普京表示，俄绝非有意加剧危机，相反，乌克兰危机越早得到解决越好。

据新华社