十余年"禁墅令"下 各地别墅为何越来越多

□新华社"新华视点"记者 杜放 杨毅沉 罗政

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，"新华视点"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10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。

容积率低于1的独栋别墅仍在售，有开发商甚至称"容积率想做多低都可以"

"我国对别墅用地供应的限制始于10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，北京"华润八号院"是上世纪九十年代兴建的"华中园别墅"，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。

视觉热点

遥远的敖鲁古雅

□宋德辉

因为是9月上旬，白桦树已经开始泛出黄和红的颜色，落叶松叶已经渐渐闪着金黄色，一些阔叶树也不甘示弱，已经迫不及待地把自己最美的一面展示出来，房前屋后三五成群的驯鹿悠闲地徜徉着、追逐着，偶尔有几个老人和小孩在林地上走着，整个敖鲁古雅就是一幅美丽绝伦的风景画。真是太可惜了，当时没有照相机，未记录下这美丽的场景。等我有了照相机，却再也见不到这种天人合一的美丽景观了。时至今日，我仍是感到很遗憾，只有把它留在遥远的回忆里。

时隔30年的2005年7月，吉林省委宣传部组织有关媒体开展"中国北部边疆万里行"采风活动，要求白城市领导推荐一位历史文化顾问，我非常荣幸地担任了这一角色。7月5日上午，我们从额尔古纳市前往漠河的途中，在距根河10多公里的地方，一块赫然写着"敖鲁古雅"的大标志牌立在公路的左侧，里面是一排排整齐的砖瓦结构平房。我当时很纳闷，什么时候这个地方又有了一个敖鲁古雅，以为是打造旅游文化。下车以后，我找到一位看似领导的当地人问："为什么这里也叫敖鲁古雅，满归那个敖鲁古雅和这个是怎么回事？"他惊讶地说："这就是满归的那个敖鲁古雅，已经从满归迁出来了。""他们在这里做什么？""养驯鹿，发展旅游。""他们能习惯吗？""那就是不习惯也得习惯了。"我一看，也没法再唠了，就直奔靠公路第一排的第一家，只见一位40多岁的妇女在院里，就问："请问，您是从敖鲁古雅搬来的吗？"她用生硬的口音回答我说"是呀。""那你认不认识老八月？""认识，他早已经死了。""放电影的白师傅呢？""他也死了。""何林乡长呢？""也死了。"我很悲哀，她看到我沉痛的样子，就把我让到屋里问我："你怎么认识这么多敖鲁古雅的人？"我说："30多年前，我在西林吉当兵，经常去敖鲁古雅放电影。""你们为什么搬到这里？""政府不让打猎了，就把我们搬到这里来了。""你们习惯吗？""不习惯，好多驯鹿水土不服都死了，没死的都回去了。""你们家有驯鹿吗？""有，也死了20多头，没办法，都赶回去了。""是赶回敖鲁古雅吗？""是的，是敖鲁古雅的山上。""敖鲁古雅还有什么亲人吗？""没有了，房子都拆了，他们都在山上放驯鹿。"我从这个院又走到另一个院，都是一样的回答。我又看着他们住的小院，每家两间房，也就有40多平方米的样子，院子不大，杂乱地堆着一些劈柴什么的。和满归敖鲁古雅的房子是没法比的，前后有十几栋房子，每栋至少有五六家的样子。与我一起去的记者们都问我，他们原来住什么房子？我给他们讲了原来房子的样子。他们也都跟着我替这些鄂温克族猎民们惋惜，我极力地联系着这两个敖鲁古雅，却怎么也联系不起来，我就在现在的敖鲁古雅，怎么就感觉离得那么远。下午3点左右，我们车路过满归，变化很大，整齐的街道和宽敞的马路，还有满归林业博物馆，都是那么亲近。可是当我们车路过敖鲁古雅时，却是另一番景象，原来的木刻楞房子已经拆没了。

2007年8月的一天，我和几位朋友又一次路过距根河十几公里的敖鲁古雅新村，这里又有了很大的变化，盖起了楼房，建了敖鲁古雅鄂温克狩猎博物馆，还有广场等设施。博物馆里有仿鄂温克族猎民的生活用具，都开发成了旅游纪念品，一些猎民的服饰也都成为了展览的陈列品。记得在我进入文博行业时，看到的干志耿和孙秀仁写的一本书，名叫《黑龙江古代民族史纲》，这是对我影响最大的一本书。当时，我从别人手借到这本书时，就一口气看完了，想不还了，可是不行，就自己复印了这本40多万字的书，后来两位作者知道以后，给我寄来一本精装书，书中记载了鄂温克族是森林民族，他们在历史上也称为森林里的民族。2012年，在中央电视台《探索与发现》栏目里看到了鄂温克民族生活的新变化，有的干脆就远走高飞进城打工，从此脱离了森林，有的已经在城里有了舒适的生活条件，却又回归了森林，开始以驯鹿为伴，重操旧业，成为新的狩猎民族。然而，无论社会发展多快，敖鲁古雅新村楼盖的多高、广场多大，我都感觉，敖鲁古雅离我们越来越远了，成为我们昔日的记忆，为此，本文就起名为《遥远的敖鲁古雅》，以怀念我的部队生活和曾经相识的鄂温克族的朋友。

(完)