



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主编 2025.05

主编介绍



贺倩明 博士

建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人,中国政法大学经济法学博士、香港中文大学EMBA,长期专注于房地产与城市更新法律研究和法律实务,深度参与粤港澳大湾区三百多个城市更新(“三旧”改造)项目。

兼任深圳市华勤城市更新研究院院长、中国政法大学房地产法研究中心执行主任、中国人民大学律师学院客座教授、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会政策与法律专业委员会副主任委员、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会前期工作专委会副主任委员、深圳市城市更新开发企业协会政策与法律专业委员会主任委员、深圳市城市更新开发企业协会城市更新行业调解中心主任、东莞市城市更新协会前期工作专业委员会主任委员、深圳市人大常委会立法调研基地立法专家、深圳国际仲裁院仲裁员等。

主编出版国内首本城市更新专著《城市更新改造项目与法律实务操作指引》,主编《东莞市城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书增补版》《地产与工程法律观察年刊》《深·穗·莞城市更新年度观察(2020)》等书籍、刊物或杂志。贺倩明律师深度参与深圳市、东莞市以及广东省城市更新(“三旧”改造)领域等相关立法活动,参与深圳市土地交易中心关于深圳市土地二级市场交易制度优化研究课题、联合深圳市城市更新开发企业协会开展深圳市城市更新十周年政策评估调研课题,负责东莞市城市更新“工改工”政策评估调研课题、东莞市城市更新前期服务商工作指引及拆迁补偿操作指引调研课题,承接《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则》等政策制定课题,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果。

建纬大湾区城市更新业务中心介绍

建纬城市更新业务中心由建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人贺倩明博士领衔创立,致力于为粤港澳大湾区提供存量土地开发专业法律服务。该中心发起设立城市更新非盈利性研究机构——华勤城市更新研究院,充分整合规划、财务、金融、产业等跨界专业精英资源,能够为城市更新项目复杂问题提供切实可行的解决方案。

建纬城市更新业务中心服务对象包括开发企业、金融机构、政府部门等,累计为粤港澳大湾区超过300个项目提供法律服务,包含城市更新、土地整备利益统筹、棚户区改造、行政征收等不同类型,涵盖各种类型项目的不同阶段。

建纬城市更新业务中心发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》,创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”,出版《城市更新操作指引与法律实务》专著,深入参与广东省,特别是深圳市、东莞市城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果,在业内具有广泛的影响力,是存量土地再开发法律服务领跑者。

CITY
DEVELOPMENT
LAW FIRM

深圳城市更新与土地整备政策月报【2025·05】

2025年5月，国家、广东省以及深圳市、区层面发布了多项更新整备重要政策，为更新整备提供政策引导。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅于2025年5月15日发布《关于持续推进城市更新行动的意见》，聚焦解决城市发展中的突出问题，旨在通过系统性更新提升城市品质与韧性；深圳市人民政府于2025年5月22日印发《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》，细化完善各类不动产登记历史遗留问题，为深入解决疑难历史遗留问题提供操作路径指引；深圳市住房和建设局和深圳市司法局于2025年5月28日联合发布《深圳市保障性住房规划建设管理办法（修订征求意见稿）》，同日深圳市住房和建设局发布《深圳市配售型保障性住房管理办法（征求意见稿）》，旨在完善深圳市住房保障体系，加强保障性住房规划建设管理。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬(深圳)律师事务所搜集整理2025年5月国家级、广东省级以及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

目录

1、月度政策总览（共19则）

国家级政策2则，广东省级政策1则，深圳市级政策8则，深圳区级政策8则。

2、重点政策梳理及解读（共4篇）

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》

《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》

《深圳市保障性住房规划建设管理办法（修订征求意见稿）》

《深圳市配售型保障性住房管理办法（征求意见稿）》

3、行业热点资讯（共6则）

金融监管总局将研究出台城市更新项目贷款管理办法

国家统计局公布 2025 年 1-5 月份全国房地产市场基本情况

“一揽子金融政策支持稳市场稳预期”政策措施公布

多地公布住房发展年度计划，大力推进城市更新行动

央行货币政策报告：持续巩固房地产市场稳定态势

住建部：建“好房子”不等同于建“大房子”“贵房子”

一、月度政策总览

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
国家级				
1	2025. 05. 15	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》	/	中共中央办公厅、国务院办公厅
2	2025. 05. 21	自然资源部办公厅关于印发《低效用地再开发试点第二批典型案例》的函	自然资办函（2025）1156号	自然资源部办公厅
广东省级				
3	2025. 05. 21	《广东省自然资源厅关于进一步加强土地储备管理促进高质量发展的通知（征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
深圳市级				
4	2025. 05. 06	《深圳市建设工程竣工联合验收管理办法（修订征求意见稿）》	/	深圳市住房和建设局

5	2025.05.06	《深圳市 2025 年度土地整备计划》	/	深圳市规划和自然资源局
6	2025.05.13	《产业园区运营规范》	DB4403/T 625—2025	深圳市市场监督管理局
7	2025.05.21	《深圳市住房和建设系统行政处罚裁量权基准适用规则》	/	深圳市住房和建设局
8	2025.05.22	《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》	深府规〔2025〕2号	深圳市人民政府
9	2025.05.25	深圳市住房和建设局等部门关于《深圳市住房和建设局等部门关于开展住房租赁资金监管的通知》续期的通知	深建规〔2025〕6号	深圳市住房和建设局、中共深圳市委网络安全和信息化委员会办公室、深圳市公安局、深圳市地方金融管理局、中国人民银行深圳市分行、国家金融监督管理总局深圳监管局、深圳市社区网格管理办公室
10	2025.05.28	《深圳市保障性住房规划建设管理办法（修订征求意见稿）》	/	深圳市住房和建设局、深圳市司法局
11	2025.05.28	《深圳市配售型保障性住房管理办法（征求意见稿）》	/	深圳市住房和建设局
南山区				
12	2025.05.28	《南山区创新型产业用房管理办法（修订征求意见稿）》	/	南山区创新型产业用房管理工作领导小组办公室
罗湖区				

13	2025.05.30	《深圳市罗湖区创新型产业用房管理若干措施》	罗府办〔2025〕1号	罗湖区企业服务中心
龙岗区				
14	2025.05.19	《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目专项监管资金管理暂行办法》	深龙更新整备规〔2025〕2号	龙岗区城市更新和土地整备局
龙华区				
15	2025.05.22	《龙华区产业项目“拿地即开工”多证联发工作方案（试行）》	/	深圳市龙华区人民政府办公室
16	2025.05.22	《深圳市龙华区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理若干规定》	深龙华府办规〔2025〕3号	深圳市龙华区人民政府办公室
光明区				
17	2025.05.14	《深圳市光明区国有建设用地短期租赁实施细则》	深光府规〔2025〕7号	深圳市光明区人民政府
坪山区				
18	2025.05.07	《坪山区商业办公用房及工业园区去化支持奖励方案（征求意见稿）》	/	深圳市坪山区住房和建设局
大鹏新区				
19	2025.05.30	深圳市大鹏新区管理委员会关于延长深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法有效期的通知	深鹏办规〔2025〕2号	深圳市大鹏新区综合办公室

二、重点政策解读

➤ 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》

中共中央办公厅、国务院办公厅于 2025 年 5 月 15 发布的《关于持续推进城市更新行动的意见》（以下简称《意见》），是指导未来城市高质量发展的重要文件。该文件聚焦解决城市发展中的突出问题，旨在通过系统性更新提升城市品质与韧性。《意见》关键内容如下：

一、总体要求

指导思想：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，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，坚持稳中求进工作总基调，转变城市开发建设方式，建立可持续的城市更新模式和政策法规，大力实施城市更新，促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升，打造宜居、韧性、智慧城市。**基本原则：**坚持以人民为中心；坚持系统观念；坚持规划引领；坚持统筹发展和安全；坚持保护第一、应保尽保、以用促保；坚持实事求是、因地制宜。**主要目标：**到 2030 年，城市更新行动实施取得重要进展，城市更新体制机制不断完善，城市开发建设方式转型初见成效，安全发展基础更加牢固，服务效能不断提高，人居环境明显改善，经济业态更加丰富，文化遗产有效保护，风貌特色更加彰显，城市成为人民群众高品质生活的空间。

二、八大主要任务解析

（一）加强既有建筑改造利用

一是**危房分级治理**，加快拆除改造 D 级危房，稳妥改造国有土地上 C 级危房及国有企业事业单位非成套住房。二是**对保护对象的刚性约束**，对历史文化街区、传统村落、文物、历史建筑等保护对象，推行“一屋一策”，严禁借危房名义对前述建筑进行拆改。三是**推动建筑功能转换和活化**，加强老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等的改造和功能转型，支持土地用途依法转换。

（二）推进城镇老旧小区整治改造

一是**强调安全优先的基础设施更新**，更新改造老化管线管道，整治楼栋内人行走道、排风烟道等以消除安全隐患，并支持有条件楼栋加装电梯。二是**推动设施完善与功能补缺**，完善停车、充电、消防、通信等配套基础设施，增设助餐、家政等公共服务设施。三是**加强质量安全监管**，压实各单位责任。四是**完善长效管理机制**，建立居民参与的小区治理机制。

（三）开展完整社区建设

一是**构建城市一刻钟便民生活圈**，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区。二是**补齐公共服务设施短板**，因地制宜补齐公共服务设施短板，优化综合服务设施布局。三是**促进公众参与**，引导居民、设计师、规划师等共同参与社区建设。

（四）推进重点区域更新改造

就老旧街区，推动功能转换、业态升级、活力提升，打造活力街区。**就商业街区**，完善配套设施，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富商业业态。**就老旧厂区**，鼓励市场化方式推动更新改造，加强工业遗产保护利用，植入新业态新功能。**就城中村**，强调“一村一策”防大拆大建，优先推进群众意愿强、资金平衡项目。

（五）完善城市功能

一是**建设公共服务网络**，建立健全多层次、全覆盖的公共服务网络，充分利用存量闲置房屋和低效用地补齐民生领域公共服务设施短板。二是**推进“平急两用”基础设施建设**。三是**推进适老化、适儿化改造**，加快无障碍环境建设，增加普惠托育服务供给，发展养老服务。四是**推动公共空间拓展**，因地制宜建设改造全民健身场地设施，拓展城市公共空间，布局新型公共文化空间。

（六）加强城市基础设施建设改造。

一是**全面排查城市基础设施风险隐患**。二是**促进地下空间开发利用**，加快地下管线管网和地下综合管廊建设改造。三是**完善排水防涝设施建设**，统筹城市防

洪和内涝治理，加快排水防涝设施建设改造，构建完善的城市防洪排涝体系。**四是以智慧赋能新型基础设施建设**，从垃圾处理、公共消防、城市交通基础设施等方面推进城市基础设施不断完善。

（七）修复城市生态系统

一是建设生态基础设施体系。坚持治山、治水、治城一体推进，加快修复受损山体和采煤沉陷区，消除安全隐患。**二是推进海绵城市建设**，保护和修复城市湿地，巩固黑臭水体治理成效。**三是加强建设用地土壤污染管控和修复**，确保污染地块安全再利用。**四是保护城市多样性**，增加社区公园、绿道，开放共享绿地空间。

（八）保护传承城市历史文化

一是开展文化资源调查，衔接全国文物普查，开展城市文化遗产资源调查，划定保护范围；**二是落实保护前置**，建立健全“先调查后建设”、“先考古后出让”的保护前置机制；**三是建立保护实施机制**，建立以居民为主体的保护实施机制，推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮；**四是以用促保**，探索文化遗产活化利用路径；**五是加强风貌管控**，加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

三、建立和强化保障支撑机制

一是从开展城市体检评估、建立“专项规划一片区策划一项目实施方案”的规划实施体系、完善工程项目建设管理制度等方面**建立健全城市更新实施机制**。二是通过加强用地保障、推动土地混合开发利用和用途转换、盘活利用存量低效用地、优化地价计收规则与不动产登记制度等途径**完善用地政策**。三是通过落实安全主体责任和监管责任、探索市场化保障机制、完善维修资金政策等路径**建立房屋使用全生命周期安全管理制度**。四是从加大财政支持、落实税费减免与金融支持、完善市场化投融资模式等方面**健全多元化投融资方式**。五是以发挥街道社区作用、鼓励产权所有人自主更新、引导经营主体参与和支持专家参与、建设运营治理机制等方式**建立政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式**。六是通过推进城市更新相关立法工作、完善适用于城市更新的技术标准、加强城市更新科

技创新能力建设等方法健全法规标准。

四、组织实施关键点

《意见》还对城市更新实施工作中的责任主体进行总体明确。省级党委和政府制定目标任务，统筹上下衔接；城市党委和政府履行主责，建立“市级统筹、部门联动”机制，禁止形式主义与“花架子”工程；住房城乡建设部牵头协调，完善政策供给。

五、总结

《意见》为我国城市更新工作提供了明确的指导方向和政策支持。通过一系列具体任务和保障措施的实施，将有助于优化城市结构，完善城市功能，提升城市品质，打造宜居、韧性、智慧城市，满足人民群众对高品质生活的向往。各地应结合自身实际情况，认真落实《意见》要求，积极探索创新，推动城市更新行动取得实效，为城市高质量发展注入新动力。

➤ 《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》

深圳市历史上经历了一段高速土地国有化、城镇化的进程，同时出现大量土地、房屋产权登记手续缺失、不完善、不规范等问题。该等历史问题在存量提质的当下，对产权登记制度建设运行及规范管理、相关主体的合法权益保护产生负面影响。在此背景下，为加快推进深圳市不动产登记历史遗留问题处理，回应实务中出现的新情况，解决好人民群众急难愁盼问题，贯彻有关加快推动解决不动产登记历史遗留问题的决策部署，深圳市人民政府于2025年5月22日印发《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》（深府规〔2025〕2号，以下简称《处理规定》），细化完善各类不动产登记历史遗留问题，为深入解决疑难历史遗留问题提供操作路径指引。

《处理规定》自2025年6月1日正式施行，全文包含总则、一般规定、办理程序、附则四个章节，共四十四条。本文就其主要及亮点内容解读如下：

一、处理对象的全面整合与适度扩张

在《处理规定》出台之前，为深圳市不动产登记遗留问题提供规范指引的政

策主要是 2010 年 5 月 31 日印发的《深圳市人民政府关于加强房地产登记历史遗留问题处理工作的若干意见》（深府〔2010〕66 号，以下简称《若干意见》）。

《若干意见》第二条虽然也就“房地产登记历史遗留问题处理对象”进行了列举，但其采用转引《关于印发深圳市处理房地产登记历史遗留问题若干规定的通知》（深府〔2004〕193 号）等规定的表述方法划定处理范围，导致处理对象范围不够清晰明确，需分散查找历史规定，容易引发争议。同时，《若干意见》处理对象范围已不能覆盖 2010 年后出现的问题，存在局限。

本次《处理规定》全面整合了处理对象范围，按照时间、不动产类型及现状，明确将处理对象限定为以下七类国有建设用地上土地及房屋，并规定了参照适用《处理规定》的对象类型：

1、1982 年 7 月 1 日《深圳市城市建设管理暂行办法》实施前建成且用地单位至今仍占有使用的不动产；

2、原经济特区内 1993 年 7 月 1 日《深圳经济特区房地产登记条例》实施前，原宝安、龙岗两区在 1993 年 7 月 14 日《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》实施前建成，有土地权属材料或者报建相关材料的不动产；

3、2021 年 1 月 4 日《自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知》实施前建成，经批准预售且实际销售，但未完善相关手续的住宅；

4、已批准房改（含建设项目部分房改）或者由市、区住房建设部门出售，且建成时间在 2011 年 6 月 1 日《深圳市安居型商品房建设和管理暂行办法》实施前，未完善相关手续的政策性住房及其配套设施；

5、已取得房屋所有权证或者房地产代用证，但未完善用地或者建设手续的不动产；

6、经市、区人民政府（含新区管理机构，下同）、前海深港现代服务业合作区管理局（下称前海管理局）同意纳入处理范围且建成时间在 2021 年 1 月 4 日前的不动产。

7、2021 年 1 月 4 日前建成，现状属科研设施、文化设施、文化遗产、体育

设施、医疗卫生设施、教育设施、社会福利设施、市政设施、交通设施、水利设施、殡葬设施等公共管理与服务设施、公用设施且产权归非营利性组织所有的不动产,或者经行业主管部门会同民政部门认定为非营利性的不动产,适用本规定。

8、产权归党政机关的不动产或者符合“2021年1月4日《自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知》实施前建成,经批准预售且实际销售相关条件”的商业、办公、工业等房屋,可以参照本规定执行。

另外,《处理规定》明确,符合本规定处理范围的不动产位于已批准的拆除重建类城市更新单元计划拆除范围的,其权属认定可以按照我市城市更新相关规定执行。历史遗留违法私房和生产经营性违法建筑、农村城市化历史遗留违法建筑以及历史遗留产业类违法建筑等,不适用《处理规定》。

二、处理程序的细化与优化

(一) 申请对象细化

在《若干意见》规定的“特殊申请主体”的基础上,本次《处理规定》第九条首先明确“由当事人依法提出申请”的原则,同时针对开发建设主体灭失、国有企业改制等复杂情况分类设置申请主体确定的方式,并总体明确根据《处理规定》代为提出申请的,相关权利义务仍由原权利义务主体承担。

其中,针对实践中频发的相关开发建设或权属单位已不存在,购房者具有登记需求的情况,《处理规定》第九条、第三十三条列举了四种购房者可代为或单方提出申请情况情形,即1、开发建设单位已经被吊销营业执照,或者注销且无承继单位的,可以由购房者提出申请;2、政府机关、企事业单位自行开发建设的,原建设单位被吊销营业执照,或者注销且无承继单位,且没有主管单位的,由购房者提出申请;3、市、区属国有企业改制前已转让且改制时未纳入改制范围的不动产,原改制企业已经被吊销营业执照,或者注销且无承继单位的,由购房者提出申请;4、建设项目已经办理国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记,开发建设单位已经被吊销营业执照或者注销且无承继单位的,购房者可以提交相关材料单方申请办理不动产转移登记,并由不动产登记机构对登记事项进行公告。

另外，《处理规定》增加了“情况特别复杂、社会关注度高的重大历史遗留问题，经区人民政府、前海管理局同意，可以指定相关职能部门或者街道办事处提出申请”的兜底条款，便于疑难问题的灵活处理。

（二）办理程序优化完善

就相关办理程序的优化改善，《处理规定》内容亮点如下：

1、明确“并行办理”及“购房者办证和开发建设单位欠缴价款缴交分离”原则

《处理规定》第七条明确，符合本规定适用范围的不动产，申请人可以并行申请办理规划、用地、房屋安全检测鉴定文件备案、消防验收或者备案等手续。

同时，《处理规定》第八条明确，除行政处罚为拆除或者没收该不动产外，按照本规定完善规划、用地相关手续时涉及行政处罚的，行政处罚决定的作出与执行不影响相关手续完善和不动产登记办理。

第三十条规定，在不动产已建成且已批准销售或者开发建设单位已经被吊销营业执照或者注销且无承继单位的情况下，按照购房者办证和开发建设单位欠缴价款缴交分离原则，先予办理国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记和购房者的不动产登记手续。即开发建设单位欠缴相关费用，不必然导致购房者办证迟延，有效维护了购房者合法权益。

2、增加不动产测绘相关程序

本次《处理规定》纳入“不动产测绘”章节，明确：不动产未进行测绘或者测绘后面积、界址等又发生变化的，申请人申请处理前应当委托有资质的测绘机构进行现状测绘；同时分类明确了无需测绘的情形。

3、明确建筑物建成时间认定相关程序

鉴于建筑物建成时间构成判断其是否属于《处理规定》项下处理范围的要素之一，《处理规定》新增以下两项规定：

第一，明确建筑物建成时间认定标准。《处理规定》第三十九条规定：建筑

物建成时间，包括建筑物改建、扩建的完成时间，以原已取得的竣工验收文件记载的时间为准；未取得竣工验收文件的，以不动产所在街道办事处凭施工合同、结算书等建房有关资料或者会同规划土地监察机构根据历史地形图等进行综合认定后出具的相关文件为准。

第二，明确提交申请材料（包括土地权属来源材料或者报建相关材料、测绘报告等）无法判断建筑物建成时间的，申请人还需提交建筑物建成时间相关认定材料。

4、明确土地、房屋用途认定规则

针对土地、房屋用途的确定，《处理规定》明确：土地权属来源材料明确土地用途、房屋用途的，按土地权属来源材料确定；土地权属来源材料未明确土地用途、房屋用途的，按规划、报建相关材料确定；土地权属来源材料及规划、报建相关材料均未明确土地用途、房屋用途的，房屋用途由辖区街道办事处进行认定，经公告后予以确认，土地用途由主管部门派出机构结合房屋用途予以确认。

三、新旧政策衔接

根据《处理规定》第四十四条规定，《处理规定》于2025年6月1日施行后，《关于印发深圳市处理房地产登记历史遗留问题若干规定的通知》（深府〔2004〕193号）、《深圳市人民政府关于加强房地产登记历史遗留问题处理工作的若干意见》（深府〔2010〕66号）同时废止，但依据前述文件规定正在处理的不动产可按原规定继续处理，确保新旧政策平稳有序过渡。

四、总结

本次《深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理规定》在《若干意见》基础上，结合实践中频发、疑难问题，围绕不动产登记各环节完善历史遗留问题申请、处理程序及认定规则等，以“建设时间+土地房屋性质用途+申请主体”三个纬度优化处理框架，形成新阶段指导深圳市国有建设用地不动产登记历史遗留问题处理的规范依据。《处理规定》的出台及实施能够进一步推动深圳市不动产登记制度建设及规范运行，促进城市存量空间治理，保障人民群众合法权益。

➤ 《深圳市保障性住房规划建设管理办法（修订征求意见稿）》

为贯彻落实党中央、国务院关于加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度的决策部署，完善深圳市住房保障体系，加强保障性住房规划建设管理，深圳市住房和建设局、深圳市司法局于 2025 年 5 月 28 日联合发布了《深圳市保障性住房规划建设管理办法（修订征求意见稿）》（下称“办法《修订征求意见稿》”），办法《修订征求意见稿》共 8 章 46 条，包括总则、规划计划、建设筹集、建设项目管理、质量管理、资金保障、法律责任及附则，主要对三类保障性住房的规划建设有关内容进行完善。办法《修订征求意见稿》主要内容解读如下：

一、关于规划计划

由市住房主管部门牵头编制全市住房发展规划，各区同步制定本区计划；每五年编制全市住房发展规划，每年编制年度计划；规划和自然资源部门需在国土空间规划中优先保障居住用地供应。规划和自然资源部门在保障性住房用地规划选址时，应当统筹做好教育、医疗、交通等设施用地的规划布局。

二、关于建设筹集

办法《修订征求意见稿》明确了六大用地来源：新供应居住用地、新供应非居住用地、企事业单位/社会组织自有用地、符合条件的未完善征（转）地补偿手续空地及历史遗留未完善出让手续用地、城中村等存量房屋拆除建设用地等。保障性住房筹集方式则包括：公共租赁住房可以通过购买或租赁既有住宅筹集；保障性租赁住房可改建既有非居住房屋；配售型保障房可收购新建商品住房。针对保障性租赁住房，建立项目认定与退出机制，由区政府出具认定书，市主管部门可以根据市人民政府授权组织认定并出具项目认定书，项目认定书应当载明项目信息、有效期、租金要求等内容。

三、关于建设项目管理、质量管理

项目实施备案制与监管协议书制度。户型设计应坚持集约、实用原则，要求“以小户型为主”，严格按照保障性住房相关建设标准执行，要求配套设施与主体工程“同步规划、同步建设、同步交付”；质量管控覆盖全周期，明确建设、勘察、设计、施工、监理五方主体责任，通过强化方案设计审查与施工抽查、样

板房确认、分户验收抽样核查等制度强化质量常见问题防治。

四、关于资金保障

资金方面涵盖财政资金、地方政府专项债、住房公积金、政策性银行优惠贷款、REITs 发行等多渠道支持。同时，对配售型保障性住房建设项目实行独立封闭运作，对其资金收支和使用情况进行全流程监管，确保资金规范使用。

最后，办法《修订意见稿》还明确了建设单位违规行为的处罚措施以及相关部门和人员的法律责任。

五、总结

本次修订衔接了中央关于健全住房保障体系的要求；通过规范本市相关规划与建设工作，优化存量资源利用，构建多元化供给和保障机制，扩大有效供给规模，全面提升住房质量与居住体验，切实解决好新市民、青年人群的住房难题。

➤ 《深圳市配售型保障性住房管理办法（征求意见稿）》

为规范深圳市配售型保障性住房的配售和管理，根据国家有关配售型保障性住房的政策规定，深圳市住房和建设局于 2025 年 5 月 28 日发布了《深圳市配售型保障性住房管理办法（征求意见稿）》（下称“办法《征求意见稿》”），办法《征求意见稿》共 5 章 37 条，明确了配售型保障性住房的申请条件、配售方式及流程、封闭管理、使用监管等内容。办法《征求意见稿》主要内容解读如下：

一、定义及面向对象

根据办法《征求意见稿》，配售型保障性住房是住房保障体系中的一种住房类型，是指按照有关政策规划建设，限定户型面积、销售价格、使用和处分权利等，实施封闭管理，面向符合条件的住房困难工薪群体配售的住房。配售型保障性住房实行现房配售，以小户型的一居室和两居室为主。

二、申请条件

根据办法《征求意见稿》，申请购买配售型保障性住房的条件为：

（一）申请主体

申请人组建家庭的，应当以家庭为单位申请配售型保障性住房，申请人配偶、未满十八周岁的子女为共同申请人；年满三十五周岁的单身居民可以个人名义申请。申请人父母可以作为共同申请人；投靠子女取得本市户籍的居民不得作为申请人。

（二）申请条件

申请购买配售型保障性住房需要满足深户、在本市无自有住房（3年内未转让过或者因离婚分割过自有住房）、申请人在深缴纳社保满5年（具备市人民政府规定的人才引进迁户核准条件的，在深缴纳社保满3年）等条件。住房主管部门可以结合配售型保障性住房项目的具体情况，调整部分申请条件，具体项目的申请条件在项目配售通告中载明。

三、配售流程

配售型保障性住房项目配售通告发布后，申请人按照要求提交项目认购申请，市住房保障实施机构或者区住房主管部门会同相关部门进行资格审核，审核通过后组织选房；选房队列按户籍、社保等因素确定，分组摇号，特殊群体（如人才、退役军人）可优先选房；配售价覆盖划拨土地成本、建安成本、适度合理利润及相关税费，结合当地经济水平、供需关系等综合核定，并在项目通告中载明；放弃选房累计两次或违约者，3年内不得再次申请。

四、封闭管理

配售型保障性住房实行严格封闭管理，禁止以任何方式将配售型保障性住房变更为商品住房。购房人需退出配售型保障性住房的（因购买、接受赠与等原因在本市另行拥有自有住房的、购房人户籍均迁出本市的、配售型保障性住房买卖合同约定的其他情形），签订买卖合同满3年后可以向住房主管部门申请在信息平台进行封闭流转，面向符合条件的对象转让，市住房主管部门可以通过制定参考价格上限等方式规范转让行为。购房人申请封闭流转超过一年无人购买的，主管部门可以回购。发生回购的，回购价格=原购买价格×（1-年折旧系数×建筑物已使用年限），年折旧系数取1%。

五、监督管理

配售型保障性住房交付使用后，购房人按照法律、法规规定和配售型保障性住房买卖合同约定行使业主权利，并承担相应的义务和责任，不得出租、擅自转让、擅自抵押、改变住房居住功能等。

六、总结

本次办法《征求意见稿》的发布，使得深圳市配售型保障性住房的管理正式进入了新的阶段，在推动保障体系转型（原有安居房、人才房逐步退出）的同时，面临存量消化与流通限制的双重挑战。广东省城规院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉表示，深圳当前积压约 3.5 万套安居房待消化，而新配售房的严格封闭管理虽强化了保障属性，却也导致其失去金融属性和交易确定性损耗。李宇嘉强调，新配售房的核心竞争力在于价格优势，但需通过在核心区增加土地供应和优质配套，将其打造为“好房子”，才能平衡低价吸引力与流通劣势的矛盾。这一改革既为刚需群体提供低成本住房选择，也倒逼商品房市场聚焦品质提升，推动“市场归市场、保障归保障”的双轨制健康发展。

三、行业热点资讯

➤ 金融监管总局将研究出台城市更新项目贷款管理办法

2025 年 5 月 20 日，金融监管总局统计与风险监测司司长廖媛媛 20 日在国新办新闻发布会上表示，金融监管总局将研究出台专门的城市更新项目贷款管理办法，明确贷款条件标准，满足城市更新行动金融需求，提高金融服务的及时性和有效性。

据介绍，城市更新贷款实行项目清单制管理，由城市政府对项目进行初选，金融机构对备选项目自主评审，形成城市更新贷款项目清单，增强融资的精准性、适配性和有效性。办法同时坚持市场化、法治化原则，金融机构自主决策，针对不同类型的项目特点，合理合规设置业务品种、贷款额度、期限、利率、还款方式等。

廖媛媛提及“金融机构应该充分考虑城市更新项目特点，在全面测算项目综

合收益和风险基础上,开展授信审批和风险管控,做好专款专用和资金封闭管理。”廖媛媛表示,金融监管总局将认真贯彻落实《关于持续推进城市更新行动的意见》要求,指导金融机构深入理解城市更新行动的内在逻辑,准确把握新特点新要求,按照依法合规、风险可控、商业可持续原则,积极为城市更新行动提供丰富多样、量身定制的金融产品和金融服务,满足不同主体、不同项目、不同阶段、不同环节的金融需求。

➤ 国家统计局公布 2025 年 1-5 月份全国房地产市场基本情况

国家统计局于 2025 年 6 月 16 日发布 2025 年 1-5 月份全国房地产市场基本情况。

2025 年 1-5 月份,全国房地产开发投资 36234 亿元,同比下降 10.7% (按可比口径计算,详见附注 6); 其中,住宅投资 27731 亿元,下降 10.0%。

1—5 月份,房地产开发企业房屋施工面积 625020 万平方米,同比下降 9.2%。其中,住宅施工面积 435354 万平方米,下降 9.6%。房屋新开工面积 23184 万平方米,下降 22.8%。其中,住宅新开工面积 17089 万平方米,下降 21.4%。房屋竣工面积 18385 万平方米,下降 17.3%。其中,住宅竣工面积 13337 万平方米,下降 17.6%。

1—5 月份,新建商品房销售面积 35315 万平方米,同比下降 2.9%; 其中住宅销售面积下降 2.6%。新建商品房销售额 34091 亿元,下降 3.8%; 其中住宅销售额下降 2.8%。5 月末,商品房待售面积 77427 万平方米,比 4 月末减少 715 万平方米。其中,住宅待售面积减少 439 万平方米。

1—5 月份,房地产开发企业到位资金 40232 亿元,同比下降 5.3%。其中,国内贷款 6679 亿元,下降 1.7%; 利用外资 16 亿元,增长 49.0%; 自筹资金 13743 亿元,下降 7.2%; 定金及预收款 11931 亿元,下降 5.0%; 个人按揭贷款 5645 亿元,下降 8.5%。

5 月份,房地产开发景气指数 (简称“国房景气指数”) 为 93.72。

➤ “一揽子金融政策支持稳市场稳预期” 政策措施公布

2025年5月7日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会负责人介绍“一揽子金融政策支持稳市场稳预期”有关情况。

人民银行表示将加大宏观调控强度，推出一揽子货币政策措施，主要有三大类共十项措施。一是数量型政策，通过降准等措施，加大中长期流动性供给，保持市场流动性充裕。二是价格型政策，下调政策利率，降低结构性货币政策工具利率，也就是中央银行向商业银行提供再贷款的利率，同时调降公积金贷款利率。三是结构型政策，完善现有结构性货币政策工具，并创设新的政策工具，支持科技创新、扩大消费、普惠金融等领域。

金融监管总局表示近期将推出8项增量政策。一是加快出台与房地产发展新模式相适配的系列融资制度，助力持续巩固房地产市场稳定态势。二是进一步扩大保险资金长期投资试点范围，为市场引入更多增量资金。三是调整优化监管规则，进一步调降保险公司股票投资风险因子，支持稳定和活跃资本市场。四是尽快推出支持小微企业、民营企业融资一揽子政策，做深做实融资协调工作机制，助力稳企业稳经济。五是制定实施银行业保险业护航外贸发展系列政策措施，对受关税影响较大的市场主体提供精准服务，全力帮扶稳定经营，拓展市场。六是修订出台并购贷款管理办法，促进产业加快转型升级。七是将发起设立金融资产投资公司的主体扩展至符合条件的全国性商业银行，加大对科创企业的投资力度。八是制定科技保险高质量发展意见，更好发挥风险分担和补偿作用，切实为科技创新提供有力保障。

证监会表示经打出一揽子稳市“组合拳”。一是全力巩固市场回稳向好势头。强化市场监测和风险综合研判，动态完善应对各类外部风险冲击的工作预案，全力支持中央汇金公司发挥好类“平准基金”作用。配合中国人民银行健全支持资本市场货币政策工具长效机制，更好发挥市场各参与方的稳市功能。二是突出服务新质生产力发展这个重要着力点，重点抓好三件事：出台深化科创板、创业板改革政策措施，抓紧发布新修订的《上市公司重大资产重组管理办法》和相关监管指引，大力发展科技创新债券，优化发行注册流程，完善增信支持。三是大力推动中长期资金入市，抓紧印发和落实《推动公募基金高质量发展行动方案》。

➤ 多地公布住房发展年度计划，大力推进城市更新行动

近期，多个热点城市如北京、广州、天津、西安、成都等正式发布 2025 年住房发展计划，紧密围绕市场平衡与居民实际需求，从供需调节、保障建设、城市更新、品质提升等多方面发力，全力构建健康有序的房地产市场格局。

北京明确，加强闲置土地盘活利用，完善分类实施机制，健全核心区平房成片区、整院落退租机制，加快实施老旧小区改造，统筹推进老旧街区、老旧厂区、城市基础设施等各类更新改造。围绕实施 500 个老旧小区综合整治年度任务，在尊重居民意见基础上“愿改尽改”“能改尽改”，确保到 2025 年底完成“十四五”时期市属老旧小区改造任务。

广州提出，加力实施城中村改造和城市更新。完善城市更新政策和工作机制，实施“依法征收、净地出让”改造新模式，罗冲围等四大片区取得突破性进展，加快推进 11 个示范项目建设。稳中求进做好旧模式改造项目，加强统筹，稳妥推进。按照“成熟一个，推进一个，做成一个”的工作思路，积极谋划在城中村改造项目中落实货币化安置政策，加快制定使用城中村改造专项借款购买存量商品房作为安置房的工作方案和工作指引，打通实施路径。

成都表示，大力实施城市更新。加快推动《成都市城市更新条例》立法工作，制定相关配套政策及实施细则，形成城市更新政策合力。强化项目包装策划，持续推进老旧小区改造提升 395 个、城中村改造 63 个，更新片区 27 个。

➤ 央行货币政策报告：持续巩固房地产市场稳定态势

2025 年 5 月 9 日，中国人民银行发布《2025 年第一季度中国货币政策执行报告》。报告显示，今年以来，各项宏观政策协同发力，经济呈现向好态势。

报告提及，支持房地产市场平稳健康发展。继续用好保障性住房再贷款，激励引导金融机构支持地方国有企业收购已建成未出售商品房，用于配租配售。用好抵押补充贷款，支持政策性开发性金融机构为保障性住房建设、城中村改造、“平急两用”公共基础设施建设等提供信贷支持。3 月末，抵押补充贷款余额为 2.1 万亿元。

报告认为，当前我国处于新旧动能转换的关键阶段，房地产、地方政府融资平台等传统领域需求收缩比较明显。下一阶段房地产方面货币政策的主要思路以落实存量政策为主。拓宽保障性住房再贷款使用范围，持续巩固房地产市场稳定态势，完善房地产金融基础性制度，助力构建房地产发展新模式。

根据报告，一季度国内生产总值（GDP）同比增长 5.4%，社会信心持续提振，高质量发展扎实推进，国民经济实现良好开局。

➤ 住建部：建“好房子”不等同于建“大房子”“贵房子”

住建部发布国家标准《住宅项目规范》于 2025 年 5 月 1 日正式施行，要求住宅项目建设应以“安全、舒适、绿色、智慧”为目标，并在规模、布局、功能、性能和关键技术措施等方面，对住宅项目建设、使用和维护作出规定，

6 月 5 日，住建部举行新闻发布会。住建部有关负责人和《规范》编制组专家分别从《规范》编制发布的主要背景、意义以及如何保障住宅的安全性和健康舒适性能、提升隔声性能、满足“一老一小”需求等方面进行了详细介绍。

根据住建部标准定额司有关人员介绍，下一步住建部将重点围绕三个方面抓好规范的落地实施：一是抓好宣传培训，指导设计人员、施工图审查人员、施工技术人员尽快熟悉、掌握规范；二是指导支持各地因地制宜制修订地方标准，指导支持有关协会和学会根据市场供需等制修订团体标准，细化有关措施要求，支撑规范落地实施；三是抓好规范实施监督。要指导督促地方依据有关法律法规，加强监督管理，落实好建设、规划、勘察、设计、施工、监理等各方的主体责任，严格执行规范及其他相关强制性工程建设国家标准。同时，要加强规范实施的监督检查，检查内容包括工程项目的设计、施工、验收等是否符合标准，工程项目采用的材料、设备是否符合标准等，并及时通报违法违规行为，依法对违反强制性标准的行为进行处罚。

服务优势

深耕地产与工程领域30年，精于专业

建纬律师事务所成立于1992年，是全国首批专注于建筑、地产领域法律服务的专业律师事务所。30年来，凭借优良的专业基因和持之以恒的努力，建纬所斩获诸多殊荣；国内获评“司法部部级文明律师事务所”、“全国优秀律师事务所”；国际上获权威法律评级机构评为“中国最佳建筑律师事务所”、“房地产、建设工程领域领先律师事务所”等。

强大的城市更新研发能力，精通行业政策

建纬承接了深圳、东莞、佛山等多地政府部门的大量城市更新政策立法课题研究工作，发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》，创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”，出版《城市更新操作指引与法律实务》专著，定期发布《城市更新政策观察》（双月刊），发表数篇专业论文，累计研发成果超过100万字，在业内具有广泛的影响力。

建纬深圳所自2013年创建了专业自媒体【地产与工程法律观察】公众号，且一直致力于分享地产、工程、金融领域最权威、最专业的法律资讯及专业文章。公众号自正式上线运营以来，各领域精选文章、实务探析、政策研究、周报等栏目吸引了大量行业人士密切关注。

强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

建纬在深圳、东莞、广州均设立分所，拥有近200人的专业团队，实行完全的公司化、一体化管理，各分所间相互协同配合，资源共享，能够为大湾区全域提供属地化的便捷服务，并能随时调配、增派服务团队，以满足服务过程中的突发性需求。并作为“深圳市华勤城市更新研究院”发起机构。研究院拥有业内顶级的规划、财税、金融和产业方面的专家顾问，不仅能够为客户提供一般性的政策法律咨询，更能为城市更新中的复杂问题提供一站专业解决方案。

深厚的存量土地开发领域法律服务经验

建纬城市更新业务中心聚力于存量土地开发领域，业务专长涵盖城市更新、棚户区改造、征地拆迁、土地整备（利益统筹），依托建纬大湾区法律服务平台与华勤城市更新研究院优势资源，累计为粤港澳大湾区超过300个存量土地开发项目提供项目可研、投资拓展、实施全过程等专项法律服务，包括为深圳市首个棚户区改造项目---罗湖“二线插花地”棚户区改造项目、宝安区首个棚户区改造项目---宝安区宝城38区新乐花园和39区海乐花园棚户区改造项目提供项目全过程法律服务，为东莞市首批城市更新“头雁计划”项目---东城街道火炼树城中村改造单元、东莞市重点推进征地拆迁项目---常平镇“香港城”征地拆迁项目提供专项顾问服务。建纬城市更新业务中心致力于为客户项目的成功推进提供有力的法律保障和专业支持，深受客户广泛赞誉。

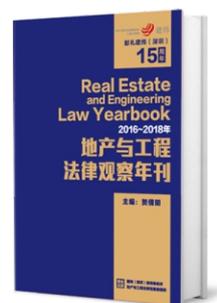
成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



课题研究

建纬城市更新业务中心深入参与广东省城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作，在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果，在业内具有广泛的影响力。

- ◆ 深圳市土地交易中心深圳市土地二级市场交易制度优化研究项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业用房租赁协议范本编制项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业监管协议履约核查法律服务项目
- ◆ 深圳市福田区城市更新和土地整备局福田区推进城市更新工作若干措施课题研究
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局开展城市更新拆除范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定调研项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局深圳市城市更新和土地整备制度协同研究项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则研究制定》
- ◆ 深圳市城市更新开发企业协会深圳市城市更新十周年政策评估调研课题
- ◆ 中共东莞市委政策研究室东莞市“工改工”政策实施调研项目
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新前期服务商工作指引课题调研
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新拆迁补偿操作工作课题调研
- ◆ 万科房地产项目并购法律风险防范指引
- ◆ 万科深圳、广州、东莞搬迁补偿手册
- ◆ 万科旧村改造模式研究课题
- ◆ 中铁深圳城市更新课题研究

| 法律服务产品

◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

法律服务产品

◆ 前期服务商资格获取

◆ 前期服务商采购/招引流程梳理

◆ 前期服务商投标/参选策略制定

◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持

◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定

◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导

◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证

◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

◆ 项目搬迁补偿安置全过程

◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定

◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定

◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作

◆ 权属资料审查

◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核

◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持

◆ 律师见证服务

◆ 律师驻场服务

法律服务产品

◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

法律服务产品

◆ 政策、课题研究与论证

◆ 政府部门城市更新课题

◆ 企业城市更新课题

◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

◆ 城市更新专题培训

◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读

◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享

◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理

◆ 土地整备利益统筹操作实务

◆ 棚户区改造政策解析与操作实务

◆ 城市更新确权与补偿操作实务

◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控

◆ 城市更新基金操作实务

◆ 专题培训定制



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区振兴大街18号广州之窗总部大厦26层

电话:020 3195 5660

建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

www.jianweishenzhen.com

上海 北京 深圳 昆明 武汉 长沙 杭州 天津 福州 南昌 南京 郑州 包头 西安 重庆 合肥
乌鲁木齐 成都 太原 济南 东莞 广州 青岛 大连 西宁 海口 兰州 贵阳 南宁 银川 哈尔滨