

双月刊

城市更新 政策观察

第1期 / 2017年9月

URBAN
RENEWAL

建纬 & 华勤 · 城市更新业务研发中心 联合出品

贺倩明 | 主编

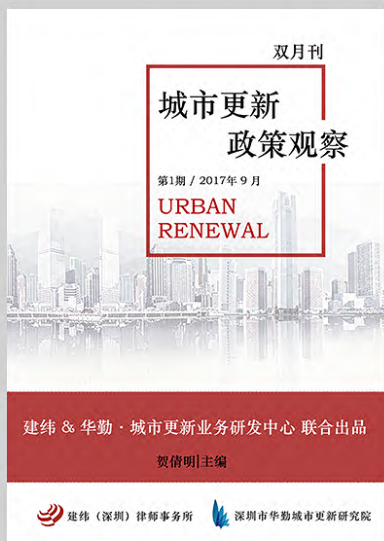


建纬（深圳）律师事务所



深圳市华勤城市更新研究院

城市更新 政策观察



第1期 / 2017年9月 No.01



建纬（深圳）律师事务所



深圳市华勤城市更新研究院

主办单位

建纬（深圳）律师事务所 深圳市华勤城市更新研究院

主编

贺倩明

副主编

林婉莹

编委会

贺倩明 周志芳 陈思斯 林婉莹 李遥 包鑫慧 毛雅霖

本期责任编辑

毛雅霖

地址

深圳市福田区深南大道港中旅大厦9层

电话

0755 2266 1566

传真

0755 2266 1599

邮箱

bianjibu@jianweishenzhen.com

官网

www.jianweishenzhen.com

版权声明 Copyright Statement

- 1.本刊所载观点、数据系建纬&华勤城市更新业务研发中心编辑出品，如需转载，请与我们联系；
 - 2.本刊所载观点、数据仅供参考使用，不代表正式法律意见；
 - 3.如对本刊所涉内容有任何意见或建议，欢迎探讨交流。
-

序

纵观历史，人类文明进步的车轮不啻为城市逐步繁荣的历程。现代商业文明与科技文明造就了一座座城市，却也使很多城市因工业革命与人口集中而引发的现代城市问题而逐渐陷入衰败。城市更新，作为城市的一种新陈代谢方式，是人类文明反思与实践城市发展的必然产物。

20 世纪下半叶，欧美国家掀起城市更新浪潮，通过有组织、有计划的改善不良环境，改造街区房屋，以及实施都市计划，实现了人对于自己衣食住行以及娱乐的种种不同期望。深圳是中国第一个试验城市更新的先行者。2007 年，在深圳市“旧改配套政策研究”会议中，“城市更新”一词被正式采用。2009 年，《深圳市城市更新办法》颁布实施，正式拉开了深圳的城市更新序幕。

至今，近十年的城市更新给深圳带来崭新的面貌。其不仅逐步消除了体制上的障碍，同时也盘活存量土地，促进了产业升级改造和城市投资环境的改善。但随着发展的深入，深圳城市更新暴露出种种问题，比如如何在现行规范前提下，计算拆建比和空间增量的得失、产业链条如何维系等。城市更新已由实践探索阶段向技术成熟阶段迈进。

自 2016 年底起始，深圳市政府密集出台了一系列城市更新政策规章，如《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新“十三五”规划》等。在“强区放权”政策下，深圳各区亦出台不同的办事指南，多层次规范城市更新工作。

建纬（深圳）律师事务所和华勤城市更新研究院都是专注于城市更新领域的专业机构，凝聚了众多城市更新领域的高端智识人才。它们秉持“分享知识、传递价值”的理念，致力于为推动全国城市更新的可持续发展贡献全方位、多体系高端智慧资源和法律支持。鉴于此，建纬（深圳）律师事务所和华勤城市更新研究院特联合出品两月一刊的《城市更新政策观察》，以飨读者。本刊为《城市更新政策观察》的第一期。在本期中，我们将向您介绍以下内容：

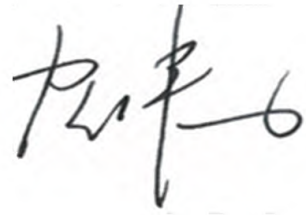
最新的政策资讯。我们从宏观统筹与实践指引的角度梳理了 2017 年 7 月-8 月广东省和深圳市、区颁布的重要法规、政策，提炼出重点内容，并在附表中整理了最新城市更新法规政策目录，供您在最短时间内掌握政策动向。

专业的行业解析。结合最新政策和行业热点，我们精选了 6 篇高质量的解析文章，其中包括棚户区改造与旧住宅区改造的解析文章、深圳市原农村集体土地开发利用的司法案例解析文章、龙岗区调整与创新的非农建设用地管理制度的解读文章，等等。

最新的行业资讯。我们汇总了 2017 年 7 月-8 月间深圳各区对城市更新项目的单元计划、专项规划和实施主体确认的审批情况，助您第一时间了解各区项目发展动态。同时，深圳市部分企业城市更新动态的介绍将为您了解竞争对手的情况提供参考。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。回望过去，城市更新政策法规已日臻完善并不断形塑、调整城市更新市场。然而，作为一个年轻的城市，深圳城市更新的发展依然在路上，它离不开广大业内人士的聪明才智，更需要一代代人对现代城市文明的追求。希望通过本刊略尽绵薄之力，对您在深圳城市更新的工作有所助益。

贺倩明



二〇一七年九月

目录 CONTENTS

01 政策资讯
REGULATIONS AND NEWS

02 行业观察
INDUSTRY DYNAMICS

03 行业资讯
INDUSTRY NEWS

目 录

第一篇 政策资讯	1
第一节 宏观统筹类	1
《关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知》	1
《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区综合规划》草案公示	1
《广东省新型城镇化规划（2016-2020年）》	2
《深圳市住房建设规划2017年度实施计划》	3
《深圳市2017年度城市建设与土地利用实施计划的通知》	4
第二节 实践指引类	5
一、广东省政策	5
《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的试行意见（试行）》	5
《关于开展永久基本农田整备区划定工作的通知》	6
二、深圳市政策	6
《深圳市关于加快推进棚户区改造工作的若干措施》（征求意见稿）	6
《深圳市关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（征求意见稿）	7
《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定方法》（征求意见稿）	8
《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》（修订意见稿）	9
《纳入拆除重建类城市更新单元计划项目土地分宗审批操作规则（试行）》征求意见稿	10
《深圳市蓝线管理规定（草案）》（征求意见稿）	10
三、各区政策	11
《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》（征求意见稿）	11
《龙岗区非农建设用地管理办法》	11
《深圳市大鹏新区城市更新实施办法（试行）》	12
《深圳市大鹏新区海绵城市建设管理办法（试行）》	12
《坪山区城市更新项目计划申报前工作规程（试行）》	13
《深圳市罗湖区旧住宅区改造实施办法（试行）》（征求意见稿）	13
《光明新区关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》（征求意见稿）	14
第二篇 行业观察	16
棚户区改造能成功解锁旧住宅区更新困境吗？	16
龙岗区非农建设用地管理政策详解	24

广东工业用地供应制度供给侧改革的 8 大看点	32
《广东省“三旧”改造税收指引》十大要点解析	36
特色小镇土地获取路径之分析	39
数说更新：深圳市原农村集体土地开发利用民事争议大数据报告	45
第三篇 行业资讯	66
第一节 项目资讯	66
城市更新单元计划审批概况	66
城市更新单元专项规划审批概况	70
城市更新单元实施主体确认概况	73
第二节 企业资讯	78
联想总部将迁至深圳，后海综合体项目正式开工	78
中粮联手龙岗产服集团，试水产城融合新模式	78
大鹏新区与招商银行签订战略合作协议，助力大鹏产业发展	78
南方中集退租招商蛇口太子湾地块	78
附件 2017 年 7—8 月法规列表	80

01

政策资讯

REGULATIONS AND NEWS

第一篇 政策资讯

第一节 宏观统筹类

★《关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知》

文号：国办发〔2017〕74号 发布时间：2017年8月4日

国家发改委、商务部、人民银行、外交部联合发布《关于进一步引导和规范境外投资方向指导意见的通知》（国办发〔2017〕74号）（以下简称“《指导意见》”）。《指导意见》提出了坚持企业主体、坚持深化改革、坚持互利共赢、坚持防范风险的四大原则。值得注意的是，《指导意见》第四条为“限制开展的境外投资”，要求限制境内企业开展与国家和平发展外交方针、互利共赢开放战略以及宏观调控政策不符的境外投资，其中包括：（二）房地产、酒店、影城、娱乐业、体育俱乐部等境外投资。

发改委负责人在8月18日接受新华社记者采访时答复称，《指导意见》出台的背景在于，我国企业境外投资存在一些问题：一些企业未能准确把握国家“走出去”战略导向，开展境外投资缺乏系统规划和科学论证，盲目决策，后续经营困难，造成较大损失；一些企业将境外投资重点放在房地产等非实体经济领域，不仅未能带动国内经济发展，反而导致资金跨境流出大幅增加，冲击我国金融安全；《指导意见》旨在进一步引导和规范企业境外投资方向，促进企业合理有序开展境外投资活动，防范和应对境外投资风险，推动境外投资持续健康发展，实现与投资目的国互利共赢、共同发展。

对限制房地产境外投资问题，国家发改委有关负责人解读称“近年来房地产、酒店、影城、娱乐业、体育俱乐部等领域境外投资出现非理性倾向，部分企业频频出手、大额收购，引起市场和舆论广泛关注。指导意见将此类境外投资纳入限制类，并要求相关主管部门实行核准管理，就是为了强化政府的政策引导，提示企业审慎参与。”

★《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区综合规划》草案公示

发布时间：2017年7月13日

自中国(广东)自由贸易试验区深圳前海蛇口片区(以下简称“前海蛇口自贸片区”)于2015年4月27日挂牌成立,此后,由深圳市规土委牵头开展的《中国(广东)自由贸易试验区深圳前海蛇口片区综合规划》(以下简称“《综合规划》”)编制工作,历时2年,终于在2017年7月13日于深圳市规土委官网上正式对外展示了综合规划的草案,并进行为期30日的公众意见征集。

《综合规划》设定的范围约37.9平方公里,主要包括两大部分:一是国务院批复的中国(广东)自由贸易试验区深圳前海蛇口片区范围,面积28.2平方公里;二是为促进前海蛇口自贸片区及周边地区协同发展,将前海蛇口之间的片区一并纳入规划。

《综合规划》范围主要分成前海片区、大小南山片区、蛇口片区和蛇口南及赤湾片区四个片区,将以4725万平方米的总建筑规模(其中,约2500-2600万平方米为产业建筑面积,约1500-1600万平方米为居住建筑面积)容纳约88万就业人口以及约60万的居住人口。而《综合规划》通过划定若干发展单元,鼓励采用集中成片、地上地下统一规划统筹开发的土地开发模式,从而提高片区规划设计和建筑水平,并促进土地开发效益提升。

针对规划区建设的诸多不确定性,《综合规划》采用了“开发单元管控+通则开发管控”的组合型管控方式。针对成片新建或再开发地区,采用开发单元管控方式,对建设规模的管控由局部地块转化为对单元总量的控制,进一步增强规划的弹性和可实施性,为下层次规划编制预留空间;针对已建或局部更新地区,采用控规通则开发管控方式,为地块开发建设提供规划管理依据。

另外,规划片区创设的“合作区+自贸试验区+保税港区”叠加模式,将以3-5年的改革期来建设中国自由贸易试验区的标杆。

公示异议:

在公示期间,深圳南山热电股份有限公司于2017年8月10日向市规划国土委递交《关于〈前海蛇口自贸区综合规划〉的异议书》,就《通告》及其公示的《中国(广东)自由贸易试验区深圳前海蛇口片区综合规划》中涉及该公司下属南山热电厂等单位所处土地的相关安排和就地关停的决定提出异议。异议表明:南山热电厂所处的两宗土地及相应的生产经营设施、建筑物和域内相关企业等资产,系深圳南山热电股份有限公司依法获批投资兴建、设立和赖以持续经营的核心资产,一旦被实施关停,将直接对公司的生产、经营产生巨大影响。

目前,深圳市规土委并未给予答复。

★《广东省新型城镇化规划(2016-2020年)》

发布时间：2017年8月2日

近日，广东省住建厅与广东省发改委联合印发《广东省新型城镇化规划（2016-2020年）》（以下简称“《规划》”）。《规划》指出了目前的发展基础、存在问题与发展态势，明确了目前工作的指导思想、发展目标与总体布局。《规划》提出的具体安排包括：

《规划》提出，采取稳步推进农业转移人口落户城镇、提升基本公共服务均等化水平、完善农业转移人口市民化机制的措施，将推进农业转移人口市民化的有序推进。到2020年，全省城镇化水平和质量稳步提升，全省常住人口城镇化率将达71.7%左右，户籍人口城镇化率将达50%，力争实现不少于600万广东省和700万外省农业转移人口及其他常住人口在城镇落户。

广东省欲构建“广佛肇+清远、云浮、韶关”“深莞惠+河源、汕尾”“珠中江+阳江”三大新型都市区，通过珠三角世界级城市群的建设、粤东西北地区振兴发展、县城和小城镇加快发展、沿海城镇发展带的构筑等一系列举措相结合，从而实现城镇化空间布局和形态的进一步发展。在具体发展战略上，广东省将以强化城镇产业就业支撑、提升城市功能与基本公共服务水平、保护资源环境和发展生态经济、加强岭南地域文化传承保护、提升基础设施建设水平来提高城镇可持续发展能力。

在城镇治理层面，《规划》提出，提升城镇建设水平和推动城乡发展一体化，推进新型城市建设，提高农业现代化水平，加快建设美丽乡村的同时，还应完善城镇化发展体制机制。包括深化城镇化管理制度改革、推进城乡规划管理体制改革、加强和创新城市社会治理、建立健全城镇群协同发展机制、完善区域合作机制。

★《深圳市住房建设规划2017年度实施计划》

发布时间：2017年7月7日

2017年7月7日，为着力落实《深圳市供给侧结构性改革去库存行动计划（2016-2018年）》和《深圳市住房建设规划（2016-2020）》的任务目标，结合当前全市人口结构、土地资源、住房发展、人才安居政策等现状，深圳市住建部发布《深圳市住房建设规划2017年度实施计划》（以下简称“《计划》”）。

《计划》首先对2016年度计划完成情况进行了评估。2016年，深圳市共落实人才住房和保障性住房40093套，100%完成计划任务目标；折合用地约66.8公顷，完成计划任务目标102.7%。

其次，《计划》对2017年住房建设计划进行安排。包括本年度计划新增安排建设商品

住房 8 万套、建筑面积 720 万平方米，供应商品住房用地 168 公顷，其中，新供应用地 7 公顷，城市更新用地 75 公顷，征地返还用地 86 公顷；新增安排建设保障性安居工程项目 5 万套、建筑面积约 277 万平方米，安排人才住房和保障性住房用地 65 公顷套数建设指标较去年同期增长 25%。

为促进深圳市房地产市场平稳健康发展，《计划》明确了供给侧结构性改革去库存策略与措施，主要为加大居住用地供应力度、稳定住房价格、贯彻落实“强区放权”，加快城市更新实施、加快人才安居工程建设等。

★《深圳市 2017 年度城市建设与土地利用实施计划的通知》

发布时间：2017 年 7 月 11 日

2017 年 7 月 11 日，经深圳市政府同意，深圳国土委发布《深圳市 2017 年度城市建设与土地利用实施计划的通知》（以下简称“《通知》”），《通知》主要强调保障土地有效供应、建立计划动态调校机制、加强计划实施考核三个方面的内容。

《通知》指出，2017 年度计划供应建设用地 1350 公顷，其中新增建设用地 400 公顷，存量建设用地 950 公顷。而各区（新区）原则上不得突破当年下达的新增建设用地指标。

同时，为了保障土地有效供应，《通知》鼓励各区（新区）、相关部门创新工作方法，积极推进城市更新、土地整备工作，盘活存量用地，推进重点区域开发建设。在具体措施上，应加强重大项目的保障、产业结构的优化、民生短板的补齐以及城市功能的完善。必须保证社会经济发展用地需求，并能够促进土地节约集约利用。

为保障上述要求的落实，须加强各区（新区）应计划执行的动态跟踪，以建设项目推进及用地指标使用情况作为计划调整需求的依据，明确统筹与备案制度，从而建立计划动态调校机制。各区（新区）应按照《年度计划》的要求，积极推进计划的实施，不仅将保障性安居工程新供应建设用地、民生设施新供应建设用地、城市更新供应建设用地等实施情况纳入政府绩效考核，也将建设用地清退实施情况与下年度新增建设用地指标挂钩。

第二节 实践指引类

2017年7月到8月，针对城市更新项目，深圳市政府对原《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》进行修订，发布《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（征求意见稿）、《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定方法》（征求意见稿）等法规，拟进一步规范城市更新具体操作流程。在新法规中，深圳市政府扩大了重点产业园区及周边地区保障房的配比范围，严格规范城市更新单元计划管理、规范管理，并确认拆迁补偿旧屋村的面积范围认定方法。

除此以外，在“强区放权”政策精神指引下，各区政府亦开始进行城市更新相关法规的修订与设计。如龙岗区发布《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》（征求意见稿），替代原《深圳市龙岗区人民政府关于加强和改进城市更新工作的意见》（深龙府办〔2015〕18号），并举行《深圳市龙岗区城市更新实施办法》的听证会议。大鹏新区发布《大鹏新区城市更新办法（试行）》，替代原《深圳市大鹏新区拆除重建类城市更新实施办法（试行）》。

以下，我们将从广东省、深圳市、深圳各区三个层面将相关法规政策进行梳理：

一、广东省政策

★《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的试行意见(试行)》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017年7月20日

2017年7月20日，广东省国土资源厅印发了《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）》（以下简称“《试行意见》”），明确了在缩减工业用地出让期限、鼓励租赁工业用地、提出工业用地续期政策与工业用地转型利用政策以及建立工业用地供后监管机制五方面的具体要求，为有效降低工业用地初始取得成本，扶持实体经济的发展建立了政策基础。

为进一步降低企业用地初始成本，推进企业“轻资产”运行，切实提高土地利用效率，

《试行意见》对于工业项目采取出让或租赁方式供应土地的，原则上为 20 年的年限，且最高也不能超过 50 年。《试行意见》还明确了以通过公开交易方式确定租赁使用土地规划、报建、土地登记、转租和抵押等手续以及先租后让方式的土地使用方式。

《试行意见》明确了办理工业用地建设用地使用权续期的前提条件是使用者申请，以及有关部门在申请后的评价工作标准。此外续期土地价款原则上应在原出让（租赁）合同约定的价格与续期时土地所在区域工业用地基准地价的基础上不得低于续期时所在地土地等别相对应的工业用地最低价标准，最低不得低于所在地土地等别相对应的工业用地最低价标准 70% 执行。《试行意见》还结合产业升级与发展，提出了过渡期政策以及地价的优惠政策。

有关本规定的深度解读请参见本《城市更新双月刊》第二章《广东工业用地供应制度供给侧改革的 8 大看点》一文。

★《关于开展永久基本农田整备区划定工作的通知》

发布单位：广东省国土资源厅、广东省农业厅 发布时间：2017 年 8 月 18 日

近日，广东省国土资源厅与广东省农业厅联合发布《关于开展永久基本农田整备区划定工作的通知》（粤国土资耕保发〔2017〕126 号）（以下简称“《通知》”），《通知》提出了广东省开展永久基本农田整备区划定工作事项的相关要求，拟先行将一定数量的优质耕地划为永久基本农田整备区。

同时，《通知》要求严格做好永久基本农田整备区划定工作，包括严格永久基本农田整备区划定比例、确保永久基本农田整备区划定质量、明确永久基本农田整备区规划用地管制及及时报备永久基本农田整备区成果等四个方面。在永久基本农田整备区管理工作上，《通知》要求永久基本农田整备区参照永久基本农田进行备案、严格落实建设占用补划要求、加大永久基本农田整备区整治投入。

二、深圳市政策

（一）棚户区改造

★《深圳市关于加快推进棚户区改造工作的若干措施》（征求意见稿）

发布单位：深圳市住建局 发布时间：2017 年 8 月 1 日

2017年8月1日，深圳市住建局为加快深圳市棚户区改造工作依法有序推进，深圳市住建局拟定《关于加快推进棚户区改造工作的若干措施》（征求意见稿）（下称“《若干措施》”），并向市规划国土委、法制办等部门征求意见。

《若干措施》明确了棚户区改造政策的适用范围限定在20年以上、存在住房质量安全隐患、使用功能不齐全、配套设施不完善的老旧住宅区项目，同时此类项目不再采用城市更新的方式进行改造。

结合深圳市的实际情况，棚户区改造的流程调整为：1、街道办负责受理棚户区改造项目并初审；2、由区主管部门编制专规并受理街道申报的改造项目，建立年度项目库；3、指定市安居集团或者公开招标的方式确定实施主体；4、以“政府主导+国企实施+公共住房”的方式进行改造；5、改造过程中须经过市保障性安居工程建设指挥部的全程统筹以及市住房建设主管部门编制计划。

在具体操作上，《若干措施》规定实施主体只能是国企，且需完成制定补偿方案、签订补偿协议、实施项目拆除，办理不动产注销、申请建设用地规划许可、测算地价和签订土地出让合同的工作。而对钉子户由实施主体向区主管部门申请强制程序。

有关本规定的深度解读请参见本《城市更新双月刊》第二章《棚户区改造能成功解锁旧住宅区更新困境吗？》一文。

（二）更新办法

★《深圳市关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（征求意见稿）

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间：2017年7月6日

核心内容：继2017年4月，城市更新局出台《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》之后，深圳市规土委对实施工作中的城市更新单元计划管理、城市更新单元规划管理、城市更新单元用地管理、档案及信息化管理等内容进行了修订。并于2017年7月6日颁布《深圳市关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（以下简称“《处理意见（二）》”）以征求意见。

《处理意见（二）》对于城市更新单元计划的管理的修改，涉及管理制度、备案工作，工改工项目的保障房措施，以及城中村整治政策。而对于城市更新单元规划管理则强调了各

区对城市更新单元列入计划后的监管，包括用地审批、地价测算、不纳入城市更新单元拆除范围的城中村区域范围，以及城市更新单元计划调整、人才住房和保障性住房等制度。对于城市更新单元规划管理，明确了保障性住房配建比例、混合用地容积率测算等重点指标。对于城市更新单元用地管理，则是对同一宗地多种土地用途的土地年限确定、超建或增加的建筑面积地价补缴等问题进行细化说明。

★《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定方法》（征求意见稿）

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间:2017年7月12日

为深入推进城市更新工作，完善旧屋村范围认定的相关制度，规范旧屋村认定标准，深圳市规划国土委基于《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》“以下简称‘《规定》’”、《关于发布〈深圳市宝安、龙岗区规划国土管理暂行办法〉的通知》“以下简称‘《通知》’”，于2017年7月12日颁布了《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定方法》（征求意见稿），通过对旧屋村的认定标准做出调整，细化了可纳入与不可纳入旧屋村范围的建（构）筑物与公共服务设施情形，扩大了政策适用范围。

可以纳入旧屋村范围具体包括：

1、《规定》或《通知》实施前已经建设的旧（祖）屋，因年久失修等原因坍塌或废弃但墙基尚存的；

2、《规定》或《通知》实施前已经建设的旧（祖）屋，实施后进行重建、加建、改建、扩建后不涉及扩大建筑基底范围，且重建、加建、改建、扩建后总建筑面积不超过480平方米的；

3、《规定》或《通知》实施前已经建设的为旧屋村生活服务的教育（幼儿园、托儿所、村小学等）、医疗卫生（卫生所、公厕等）、交通（村道、街巷、胡同等）、民俗活动（礼堂、祠堂等）、行政管理与社区服务（居委会、农贸市场等）等公共服务设施，《规定》或《通知》实施后仍用于公共服务功能的；

4、《规定》或《通知》实施前已经建设的风水塘、球场、活动广场、晒谷场等公共空间及其他零散用地，可以纳入旧屋村范围，原则上总量不得超过旧屋村范围总用地面积的10%且总面积不得大于3000平方米；

5、按照《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》（市人大常委会第 33 号，2002 年 3 月 1 日起施行）等规定已办理房产证的私房，《规定》或《通知》实施前已经建设的。

★《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》（修订意见稿）

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间：2017 年 7 月 18 日

《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》（以下简称“《配建规定》”）于 2016 年 12 月正式公布，于 2017 年 7 月 18 日发布修订稿，拟征求社会各方意见。修订版按照时效性、全覆盖和职住平衡的原则，对一类、二类、三类地区的城市更新项目保障性住房配建比例范围做出修订。

根据《配建规定》，保障性住房配建比例的一类地区主要是指福田—罗湖、南山—前海、宝安、盐田、光明新区、龙华区、坪山区、大运新城等城市主、副中心区和规划以研发办公功能为重点产业园区内，并位于已建、在建以及国家发改委批复的近期建设的城际线和轨道站点 1000 米覆盖的地区。在原《配建规定》的基础上，此次修订主要增加了福田 CBD 地区、广东自贸试验区前海片区、后海中心区、深圳湾超级总部基地、宝安中心区、大运新城、坪山中心区、光明凤凰城、清水河片区、盐田河临港现代服务业产业带、宝龙工业区等。

二类地区是指除一类地区之外的城市主、副中心区，规划以研发办公功能为重点产业园区，和已建、在建以及国家发改委批复的近期建设的城际线和轨道站点 1000 米覆盖地区。在原《配建规定》的基础上，此次修订主要增加了空港新城、平湖金融与现代服务业基地、坝光国际生物谷和轨道 6 号线支线、12 号线、13 号线、14 号线、16 号线站点 1000 米覆盖地区。

三类地区是指一、二类地区和基本生态控制线以外的所有陆域地区。在原《配建规定》的基础上，此次修订主要增加了机场地区、大铲湾地区、坪山区东部地区、大鹏新区、坪地街道等。

总结来看，《配建规定》修订对保障房配建比例进行了实时调整，扩大了城市更新保障性住房配建比例地区的范围，加强了对重点产业园区及周边地区保障房配比的范围，不仅计划大幅提高旧改项目中保障房的配比，还要在福田 CBD、后海中心、深圳湾超总等核心地段

扩建保障房。

★《纳入拆除重建类城市更新单元计划项目土地分宗审批操作规则（试行）》征求意见稿

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间：2017年8月16日

近日，为深入推进城市更新工作，规范纳入拆除重建类城市更新单元计划项目的土地分宗，深圳市规土委对更新项目的土地分宗遇到的问题、对策等进行了调研，收集了各部门的意见和建议，并根据相关法律、法规、政策等规定，起草了《纳入拆除重建类城市更新单元计划项目土地分宗审批操作规则（试行）》（以下简称“《操作规则》”）。目前正在公开征求社会公众意见，截止时间为2017年8月30日。

《操作规则》适用于更新项目在《操作规则》实施前已纳入深圳市拆除重建类城市更新单元计划（以下简称“已批计划项目”），因规划统筹、项目实施等原因确需进行的土地分宗。已批计划项目应在城市更新单元规划批准后、申请建设用地审批前完成土地分宗手续。已批计划项目在完成土地分宗手续及确认实施主体前，不得进行建筑物拆除。同时，《操作规则》规定了已批计划项目的土地分宗应满足的要求、具体办理程序等。

（三）其他

★《深圳市蓝线管理规定（草案）》（征求意见稿）

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间：2017年6月30日

为加强对深圳市城市地表水体和原水工程的规划与管理，保障城市供水、防洪排涝和通航安全，改善人居生态环境，促进城市健康、协调和可持续发展，落实国家海绵城市建设工作相关要求，2017年6月30日，深圳市规划国土委发布《深圳市蓝线管理规定（草案）》（以下简称：“《蓝线管理规定》”）。

《蓝线管理规定》载明，全市性蓝线的划定和调整由市规划主管部门会同市水务主管部门组织，区域性蓝线的划定和调整由市规划主管部门派出机构会同区级水务主管部门负责。蓝线皆以专项规划的形式进行划定，并在各层次城市规划中予以落实。蓝线一经批准，不得

擅自调整。

在蓝线范围内禁止进行下列活动：（1）擅自填埋、占用蓝线范围内土地或水域；破坏水系与原水工程；（2）影响蓝线范围内设施和水系安全的爆破、采石、取土等活动；（3）擅自新建、改建各类排污设施；擅自建设与河道防洪滞洪、湿地保护、水环境保护、水源工程安全无关的各类建筑物；（4）其它对蓝线保护对象构成破坏或妨碍蓝线管理的活动；（5）其它违反法律法规规章规定的活动。

三、各区政策

★《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》（征求意见稿）

发布单位：龙岗区人民政府办公室 发布时间：2017年7月14日

近日，深圳市龙岗区城市更新局为贯彻落实市委市政府关于强区放权的决策部署，推进城市更新工作改革，进一步发挥城市更新在城市提质、产业升级、经济转型、社会建设等方面的主导作用，高质、科学、规范、有序地开展龙岗区城市更新工作，起草发布《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》（征求意见稿）。强调坚持政府统筹、市场运作、产业引领、民生优先、公众参与五大原则。确立在《深圳市城市更新“十三五”规划》要求下，力争完成各类更新用地 980 公顷、更新固定资产投资 1000-1200 亿元、10 个以上旧工业区复合式更新和旧工业区综合整治项目、10 个以上城中村或旧住宅区、旧商业区综合整治类项目、城市更新配建人才住房和保障性住房不低于 4.6 万套、通过城市更新实现违法建筑存量减少 300 万平方米的目标。同时，意见稿强调政府协调、坚持产业引领、公众参与和民生优先，为城市更新工作提供了良好的政策环境。另《深圳市龙岗区人民政府关于加强和改进城市更新工作的意见》（深龙府办〔2015〕18 号）同时废止。

★《龙岗区非农建设用地管理办法》

发布单位：深圳市龙岗区人民政府办公室 发布时间：2017年8月9日

为进一步加强非农建设用地后续管理，保障城市规划实施，维护社区及股份合作公司合法权益，龙岗区政府印发《龙岗区非农建设用地管理办法》（深龙府办规〔2017〕6 号），替代原《龙岗区非农建设用地管理暂行办法》（深龙府办〔2015〕28 号），新办法对龙岗非

农土地的认定给予特殊情况认定，对居住商业等经营性用途用地可以提高收益提出规划；并放宽了非农用地调入城市更新项目的规定，鼓励原农村集体经济组织拆除违法建筑，将用地用于引进产业实体。本办法自 2017 年 8 月 16 日起施行，有效期 3 年。

有关本规定的深度解读请参见本《城市更新双月刊》第二章《龙岗区非农建设用地管理政策详解》一文。

★《深圳市大鹏新区城市更新实施办法（试行）》

发布单位：深圳市大鹏新区综合办公室 发布时间:2017 年 7 月 21 日

近日，深圳市大鹏新区管委会印发深圳市大鹏新区城市更新实施办法（试行）的通知，《大鹏新区城市更新实施办法（试行）》适用于大鹏新区范围内拆除重建类城市更新和综合整治类旧工业区升级改造。实施办法主要内容是对大鹏新区拆除重建类城市更新流程（计划立项、建筑物信息核查、规划审批、实施主体确认及用地手续的办理等）及注意事项进行说明。功能改变类、复合更新类及其他本实施办法未规定的事项，按照《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》及有关规定办理。本实施办法自发布之日起 5 天后实行，有效期三年，另《深圳市大鹏新区拆除重建类城市更新实施办法（试行）》同时废止。

★《深圳市大鹏新区海绵城市建设管理办法（试行）》

发布单位：大鹏新区海绵城市建设工作领导小组办公室 发布时间:2017 年 8 月 15 日

为建立完善的海绵城市建设管控机制，有序推进大鹏新区海绵城市建设工作，深圳市大鹏新区发布了《深圳市大鹏新区海绵城市建设管理办法(试行)》(以下简称“《管理办法》”)。《管理办法》适用于大鹏新区新建、改建、扩建的建设项目的立项、土地出让、建设用地规划许可、方案设计、建设工程规划许可、施工许可、施工、竣工验收等环节。

《管理办法》在立项、选址、设计、报建、施工、验收阶段均作出了相关规定，包括：规划国土行政主管部门在政府投资项目的选址意见书中明确开展海绵城市设施建设要求；对于社会投资项目，规划行政主管部门在国有土地使用权出让合同中明确开展海绵城市设施建设要求；规划国土行政主管部门在受理建设工程规划许可证时，对不符合海绵城市建设要求的项目不予发放建设工程规划许可证；在验收时，对于未按审查通过的施工图设计文件落实

海绵城市措施的，不予受理验收备案申请。

★《坪山区城市更新项目计划申报前工作规程（试行）》

发布单位：深圳市坪山区城市更新局 发布时间：2017年8月9日

为确保坪山城市更新项目计划申报前工作规程的有序推进。坪山区城市更新管理局发布《坪山区城市更新项目计划申报前工作规程（试行）》主要规制范围为拆除重建类城市更新项目，对象为社区股份合作公司、子公司或分公司引进前期合作方的流程。

计划申报前工作规程流程为：社区股份合作公司、子公司或分公司研究更新项目可行性、形成项目可行性分析报告——报社区党委审查同意后，向街道办事处报备，抄送城市更新局——董事会决策同意——发布意愿征集表——社区党委审查同意——街道办事处审核同意——更新意向公示——第一次民主表决会议（街道办事处资办须列席）——前期合作方进行协商谈判——社区党委对民主决策及协商谈判工作结果审查同意——谈判结果公示——签订合作意向书——街道办审核及备案，报公共资源交易平台公示，报城市更新局备案——区城市更新职能部门申报计划立项。

★《深圳市罗湖区旧住宅区改造实施办法（试行）》（征求意见稿）

发布单位：深圳市罗湖区住房和建设局 发布时间：2017年8月23日

近日，深圳市罗湖区住建局发布了《深圳市罗湖区旧住宅区改造实施办法（试行）（征求意见稿）》（以下简称“《实施办法》”）。

《实施办法》适用于罗湖区行政区域内国有居住用地及商住混合用地上旧住宅区拆除重建类改造活动。罗湖区旧住宅区改造工作按照“政府主导+国企实施+保障性住房（人才住房）建设”模式推进。

根据《实施办法》，罗湖区旧住宅区改造的申报必要条件为：

（1）集中成片、用地面积不少于10000平方米。用地面积少于10000平方米，但全体权利人同意异地安置的；

（2）房屋使用年限在20年以上；

（3）全体权利人同意实施改造的书面证明材料。《实施办法》同时规定了由政府组织的基于基础设施建设、公共事业、保障性安居工程建设、其他公共利益的需要的旧住宅区可

不受上述必要条件限制。

同时,《实施办法》规定,旧住宅区改造项目符合市棚户区改造项目界定标准的,项目实施主体开展棚户区界定相关评估论证,并被界定为棚户区的,可享受棚户区改造优惠政策。

★《光明新区关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》(征求意见稿)

发布单位:市规划国土委光明管理局 发布时间:2017年8月23日

为进一步加强已出让土地管理,规范出具土地开工、竣工期限证明工作,促进土地节约集约利用,结合光明新区工作实际,深圳市规划国土委光明管理局起草了《关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》。目前正在公示征求意见,公示时间为2017年8月23日—2017年8月31日)。

《通知》规定,由于非用地单位自身原因导致用地不能按期开工或竣工,且不属于闲置土地的,由新区规划国土部门直接办理延长土地开工、竣工期限手续;由于用地单位自身原因导致土地不能按期开工或竣工,且不属于闲置土地的,用地单位须按照土地出让合同约定和相关政策规定完成违约金缴纳等有关处置后,方可由新区规划国土部门办理延长土地开工、竣工期限手续。用地项目属于政府扶持和鼓励发展的产业项目的,违约金减半计收。

02

行业观察

INDUSTRY DYNAMICS

第二篇 行业观察

棚户区改造能成功解锁旧住宅区更新困境吗？

2017年8月1日，深圳市住建局拟定《关于加快推进棚户区改造工作的若干措施》（征求意见稿）（下称“《若干措施》”），并向市规划国土委、法制办等部门征求意见，预计在未来一段时间内，《若干措施》及棚户区改造其他相关政策，将陆续颁布出台。建纬深圳团队深度参与了深圳市目前推行棚户区改造项目，根据本所棚户区改造及城市更新领域专业实务经验，结合《若干措施》的内容，特对棚户区改造相关问题进行分析，供读者参考。

《若干措施》征求意见稿的制定，一石激起千层浪，特别其中的第九条“**关于符合纳入棚户区改造使用范围的老旧住宅区不再采用城市更新的方式进行改造**”牵动着各大房地产开发企业、旧住宅区业主的心。对于准备进驻或刚进驻旧住宅小区项目的房地产开发企业，需要综合评判项目开展的可行性与难度；对于将要完成“双百”的旧住宅区项目来说，正好借着《若干措施》征求意见的东风，再卯一把劲冲击签约率，向业主宣贯及时签约，及时更新改造，避免纳入棚改，补偿标准降低的观念；对于还处于观望的业主来说，本次《若干措施》征求意见，确实会打击一大批业主对于获取更高赔付标准的期望值；对于住在存在危房隐患房屋迫切期待改造的业主，《若干措施》确实让大家看到了尽早实现安居乐业的曙光。

一、以棚户区改造方式更新旧住宅区有迹可循

棚户区改造是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民生工程。在国家、广东省层面，先后出台《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》、《关于加快棚户区改造工作的意见》、《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》、《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》、《广东省城市和国有工矿棚户区改造规划（2010—2012年）》等规定，**将城镇危旧住宅区纳入棚户区改造的范畴当中。**

在深圳市层面，早在2016年早已有关于将符合条件的城市旧住宅区纳入到棚户区改造的范畴，符合棚户区改造政策，并且**优先适用棚户区改造政策实施的相关规定。但是，在《若干措施》征求意见稿发布之前，尚未有明确规定杜绝符合棚户区改造界定标准的项目纳入城**

市更新。

2016年6月16日，深圳市住房和建设局颁布出台《深圳市棚户区改造项目界定标准》，明确棚户区改造项目定义与界定依据；其中第二条明确将使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等旧住宅区纳入棚户区改造工作的范畴。

2016年12月29日，深圳市政府颁布出台《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办〔2016〕38号），第二条第（6）项规定：“稳步推进旧住宅区更新。对使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等亟需改善居住条件的成片旧住宅区，符合棚户区改造政策的，按照棚户区改造相关规定实施改造。”

2017年4月5日，深圳市规土委印发《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》，在沿袭2016年《暂行措施》的政策基础上，进一步强调“对于……等亟需改善成片旧住宅区，符合棚户区改造政策的，应优先按照棚户区政策实施改造。”

二、棚户区改造与城市更新的主要区别

城市更新与棚户区改造在适用范围上存在交叉，即均可对城市危旧住宅区或城中村进行更新改造，以达到消除隐患、改善配套、集约节约利用土地的改造更新效果。但二者在政策依据、运作模式、适用范围、实施主体、改造程序等方面存在较大差异。城市更新与棚户区改造路径对比如下：

	城市更新	棚户区改造
主要法规依据	1、《深圳市城市更新办法》（深府第211号令）； 2、《深圳市城市更新办法实施细则》（深府〔2012〕1号）； 3、《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》； 4、《深圳市城市更新单元规划审批操作规则》； 5、《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办〔2016〕38号）； 6、各区城市更新办法。	1、住房和城乡建设部等五部委《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》（建保〔2009〕295号）； 2、国务院《关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）； 3、广东省人民政府《关于加快棚户区改造工作的实施意见》（粤府〔2014〕2号）； 4、国务院《关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）； 5、财政部《关于做好城市棚户区改造相关工作的通知》（财综〔2015〕57号）； 6、深圳市住房和建设局《深圳市棚户区改造项目界定标准》（深建规〔2016〕9号）； 7、《宝安区棚户区改造工作指引》。
运作模式	政府引导，市场运作	政府主导，国企实施，人才住房建设
适用范围	旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村	危旧住宅或住宅区、城中村
实施主体	1、权利主体自行实施；2、市场主体单独实施；3、合作实施。4、政府组织实施。	人才安居集团或通过公开招标方式确定实施主体
改造程序	意愿征集、城市更新单元规划制定计划申报、城市更新单元规划审批、搬迁补偿安置协议的签订、实施主体确认、建筑物拆除、产权注销、用地审批及出让、开发建设、回迁安置、预售及规划验收	老旧住宅区项目信息普查、纳入区棚改项目库、编制全市棚改项目库、 拟定实施主体确定方案并确定实施主体、与实施主体签订项目监管协议、实施主体编制棚改项目规划并报批 、制定搬迁安置补偿方案、签订搬迁安置补偿协议、（视情况启动强制征收）、建筑物拆除、产权注销、用地审批及出让、开发建设、回迁安置
改造后的功能	根据专项规划内容确定，可做住宅、商业或其他用途	住宅部分，除用于回迁安置，应全作为人才住房与保障性住房（南山、福田、罗湖、盐田四区规定只租不售）；但未提及商业部分
补偿内容及标准	市场协商	套内建筑面积1：1（目前案例；但未有明确规定）
项目推进可行性	市场主体资源相对缺乏，对签约困难情形处理存在障碍，群众信任感弱；项目推进风险较大，转化率较低。	国有企业推进力度大，群众信任感强；项目推进有保障，转化率较高。

三、以棚户区改造方式推进旧住宅区更新存在的难题

棚户区改造对旧住宅区更新改造有积极推动作用，多数人也认为伴随着棚户区改造相关法规、政策的出台与棚户区改造项目成功案例，也许能解锁旧住宅区更新困境。特别是近日《若干措施》征求意见稿的发布，更是奠定了棚户区改造将肩负起深圳市老旧住宅区改造升级的重任。反观现有棚户区改造相关规定与案例，以棚户区改造方式推进旧住宅区更新尚存在如下难题需解决。

（一）棚户区改造配套规定需进一步完善或与城市更新体系接轨

自2009年深圳市创新提出“城市更新”概念，城市更新经历建章立制，二次革新等阶段，已形成涉及各类操作模式、确权、规划、集体资产、地价等诸多配套文件构成的庞大政策体系。

反观棚户区改造相关配套规定，目前尚处于初级阶段。截至目前，深圳市棚户区改造已经正式颁布如下规定：《深圳市政府购买棚户区改造服务管理办法》（深建规〔2016〕7号）、《深圳市棚户区改造项目界定标准》（深建规〔2016〕9号）与《宝安区棚户区改造工作指引》；《若干措施》处于征求意见过程，尚未发布，棚户区改造方式存在诸多实际操作问题需进一步界定。鉴于棚户区改造体系建立需要一定时间，在一些项目具体操作问题上，除需进一步完善棚户区改造配套文件以外，亦不能全然抛弃城市更新相关配套规定，应当选择借鉴城市更新体系相关操作方式，达到棚户区改造先试先行，惠及民生的目的。

1. 棚户区改造项目立项问题

《深圳市棚户区改造项目界定标准》第四条规定：“区政府负责辖区棚户区改造项目界定，受理棚户区改造项目界定申请，审核棚户区改造界定依据文件，改造项目经审核合格，报市棚户区改造领导小组备案并纳入市棚户区改造年度计划。”该条并未约定区级政府层面如何受理改造项目申请、如何进行审核审议，涉及的相关职能部门以及具体办事程序等。

《若干措施》（征求意见稿）规定需先进行老旧住宅项目信息普查、街道办初审、区主管部门审核、纳入区棚改项目库后最后经区指挥部审议并报市主管部门汇总后编制市棚改项目库。

《宝安区棚户区改造工作指引》规定项目立项程序包括：区住建局受理项目申报，审查项目改造规模、范围、改造意愿、土地权属、消防安全评估、检测鉴定和建筑安全等级评定

等申报材料；区住建局报区规划委员会研究后提出初审意见；初审通过后，规划委员会征求各专业委员会书面意见；报区城市更新工作委员会审议；立项计划公示、审议、公告。

在项目立项阶段，关于棚户区改造界定依据文件的审核程序、审批时限、流程、涉及的职能部门与立项结果以何种方式为最终依据尚需进一步完善；此外，如在立项阶段涉及改造意愿征集、土地建筑物权属核查尚需进一步拟定棚改配套文件或城市更新体系内相关配套文件衔接，节约时间成本，予以借鉴使用。

2. 棚户区改造项目专项规划编制问题

《若干措施》（征求意见稿）中规定编制棚户区改造项目规划需根据项目监管协议（注：根据《若干措施》规定，项目确定实施主体后，应签订监管协议，而后制定改造项目规划；监管协议中约定项目进度、土地出让、住房建设与移交等重要事宜）要求与城市总体规划和片区法定图则有关规定予以编制，并按要求报批。《宝安区棚户区改造工作指引》规定，“棚户区改造专项规划管理参照《深圳市宝安区城市更新暂行办法》关于城市更新单元专项规划管理的相关规定。”《若干措施》未规定棚户区改造项目规划具体编制要求、审批程序等，宝安区目前规定是参照城市更新单元专项规划相关制定、审批要求等。

3. 棚户区改造项目产权注销问题

《若干措施》（征求意见稿）规定，“项目全部建筑物完成拆除后，实施主体应当持实施主体确认文件、补偿协议、不动产权证书、注销不动产权证书的委托书以及建筑物已被拆除的确认文件等相关材料……注销登记”。根据市规划国土委关于《拆除重建类城市更新项目房地产证注销操作规则（试行）》中关于申请注销登记的申请材料中要求提供“……含项目拆除范围图的城市更新单元规划批复文件、项目实施主体确认文件……”

换言之，目前棚户区改造项目产权注销与城市更新房地产证注销操作规则要求提交的资料存在一定的差异，尚需进一步完善棚改相关配套文件保障产权注销操作顺利推进。

（二）城市更新与棚户区改造衔接问题

根据《深圳市棚户区改造项目界定标准》第三条明确规定了棚户区改造项目的界定依据，将“符合一定条件且取得《城市更新单元规划》批复”的城市更新单元纳入到棚户区改造范畴之中；前述规定带来的信号是已列城市更新单元计划的旧住宅区可以被纳入棚户区改造范畴。根据《若干措施》（征求意见稿）规定各街道棚改办对辖区内老旧住宅区项目进行摸

底调查，并建立信息清单作为棚户区改造项目库的基础；前述规定亦未将已列入城市更新单元计划的项目排除在外，进一步明确已列城市更新单元计划的旧住宅区可以被纳入棚户区改造范畴。

根据 2016 年暂行措施的规定，“各区政府应当定期对城市更新计划进行清理，对于具有以下情形之一的项目，可按程序调出计划：……自城市更新单元规划批准之日起 2 年内，项目首期未确认实施主体的”。换言之，城市更新项目存在被调出的可能。

现有棚户区改造法规、政策（包括《若干措施》）并未对纳入棚户区改造项目库是否需要调出城市更新单元计划予以明确约定，是否可以同时存在两种模式计划中；棚户区改造、城市更新改造两种模式作为深圳市升级、改造的重要途径，其中存在的交叉地带需进一步厘清。

此外，棚户区改造与城市更新衔接过程中，对于开发商前期投入，如何平衡与补偿的问题也有待进一步厘清与规定。深圳市已列入更新计划的旧住宅区城市更新项目，开发商前期已经进行了相当的投入与付出，但囿于城市更新法规政策要求，未能实质推进项目实施的情况，这些旧住宅区若纳入棚户区改造，开发商前期投入如何处理、相关利益如何平衡的问题，目前尚不明确，亟待政策做进一步厘定与解释。

（三）棚户区改造项目搬迁补偿标准问题

城市更新项目搬迁补偿标准并无明确约定，纯属是市场主体协商的结果，也正因如此，才存在约四分之三已列城市更新单元计划的项目深陷在搬迁谈判的泥沼中，迟迟未能完成项目实施主体确认。

《若干措施》（征求意见稿）中虽未对搬迁补偿标准明确约定，但是约定各区政府根据辖区实际情况，研究制定使用于辖区棚户区改造项目的搬迁安置补偿标准，指导本区棚户区改造项目实施主体开展工作，并向社会公布。换言之，未来棚户区改造项目将以辖区实际情况制定统一标准指导棚改项目开展。

一般而言，城市更新项下采取的市场主体协商确定补偿标准比政府统一制定的补偿标准对业主而言更具有吸引力，更有助于促进签约；在棚户区改造项目未启动征收前，如何能引导、促进业主签约，以及棚户区改造搬迁补偿标准如何与城市更新市场标准衔接等问题，亦是值得思考的问题。

（四）视条件启动征收操作可行性问题

《若干措施》其中一大亮点，在棚户区改造项目中，对签约期内少数业主拒不签约、拒不搬迁的损害大多数业主利益的，实施主体可以申请启动行政征收、行政处罚等强制程序。此外，《若干措施》还规定纳入年度棚户区改造计划之同时纳入年度市、区房屋征收计划并启动相关前期程序。签署规定无疑确定了在棚户区改造过程中，将会以行政征收作为助推项目实施的保障手段。

鉴于《若干措施》对“视条件启动征收”及启动征收后的处置方式未有相应规定，在操作可行性方面上存在如下问题待解决。

1. 启动征收的条件

《若干措施》尚未“少数业主”进行界定，即未约定棚户区改造项目未完成签约率具体为多少时即符合启动征收的条件。如未约定，在实际操作中，实施主体在向政府主管部门提交申请时，政府主管部门对于认定未签约业主是否阻碍大多数业主利益判定上存在较大的自由裁量权，不利于规范操作；如明确约定，如约定在项目签约率达到 95%时，可以启动征收程序，又会限制一些接近但不符合启动强制征收条件的项目无法推进，此时，棚户区改造可以“附条件启动征收”便失去了其助推项目实施的功效。如何平衡过大的自由裁量权与避免限制棚户区改造推进的问题，需进一步深入探讨。

2. 启动征收后如何与棚户区改造模式衔接的问题

根据《若干措施》，项目前期按照棚户区改造模式推进，实施主体为人才安居集团或通过公开招标方式确定其他主体，则项目前期棚户区改造模式项下的搬迁补偿安置协议应由实施主体签署。但一旦项目签约不能达到 100%，实施主体视情况申请启动征收，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《深圳市房屋征收与补偿实施办法（试行）》等相关规定，行政征收应由政府主导、负责，视项目情况需经纳入征收计划、下达征收决定、制定征收方案、完成征收评估、签订征收补偿协议、下达补偿决定、强制执行等程序。

第一，棚改补偿协议与征收协议签约主体不一致如何衔接。前期项目按照棚户区改造模式项下签署的搬迁补偿协议签署主体应为实施主体；后续征收补偿协议签署主体应为市、区政府房屋征收部门；换言之，即实施主体享有项目部分权益，政府房屋征收部门享有项目部分权益，关于前述协议如何衔接需进一步明确；

第二，如何划定与何时划定行政征收范围问题。《若干措施》规定项目同时纳入棚户区改造与行政征收计划并启动相关前期程序，但是在棚户区改造项目不能完成 100%签约难以推进时申请启动征收，则行政征收应是针对剩余未完成签约的建筑物的，在划定行政征收范围时是否采取按照未完成签约建筑物零星划定征收范围需进一步明确。此外，按照行政征收程序，在划定征收范围后需进行征收提示、发布征收决定、公布补偿标准等程序，如在棚户区改造模式不能推进项目后启动行政征收后，还要完成后续征收程序的耗时较长。

根据近期出台城市更新、棚户区改造相关政策，旧住宅区更新采取棚户区改造模式趋势已经明朗，而且采用棚户区改造模式更新老旧小区有益民生。但是，棚户区改造相关政策尚处于初期建制阶段，相关配套文件还需完善或完成与城市更新体系中配套规程接轨；各部门职责、具体实际操作审批流程、程序还需进一步明确；在棚户区改造模式项下，旧住宅区业主签约成功率是否能比城市更新模式更有优势亦有待市场考验；启动行政征收作为棚户区改造助推、保障手段还存在诸多法律问题需进一步厘清。

此外，旧住宅区棚户区改造而衍生的问题，值得我们进一步思考与最终解决：

（1）深圳市已列入更新计划的旧住宅区项目转为棚户区改造，开发商前期投入及相关利益平衡问题如何处理？

（2）旧住宅区除住宅功能外，原有商业用途物业如何进行回迁、如何解决？

（3）棚户区改造模式下搬迁补偿安置标准与城市更新模式下市场搬迁补偿标准如何衔接？

（4）棚户区改造视情况启动的强制程序如何更具操作性？

在棚户区改造推进过程中，相关问题或将陆续浮现，棚户区改造是否能成功解锁旧住宅区更新困境，且让我们拭目以待。

【本文由建纬（深圳）律师事务所陈思斯律师执笔】

龙岗区非农建设用地管理政策详解

2017年8月9日,龙岗区正式发布《龙岗区非农建设用地管理办法》(深龙府办规(2017)6号)(以下简称《办法》)。取代《龙岗区城市化转地后非农建设用地补划和调整置换暂行办法》(深龙府办〔2011〕82号)与《龙岗区非农建设用地管理暂行办法》(深龙府办〔2015〕28号)(以下简称《暂行办法》)更新了非农建设用地的补划、开发建设、调整等事项的管理制度。

而在《办法》正式颁布前的一年中,国土资源部、广东省国土资源厅和深圳市等各级政府部门在土地制度、产业政策以及城市更新制度的政策风向都发生了改变。《办法》的制定的过程也受到了影响。本文将结合《办法》对龙岗区非农建设用地调入城市更新项目的情况进行解读。

一、非农建设用地的范围

非农建设用地是相对于农业建设用地而言,指用于农业之外的一切工程建设以及其它建设设施所占用的土地,其实质是在集体土地转为国有土地以后对于集体的一种资源补偿。传统上的非农建设用地即指深圳在“统征”“统转”过程中出台的《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》(深府〔1993〕283号)和深府〔2004〕102号文划定给原农村集体经济组织及其继受单位的用地。

但在深圳发展的三十多年中,除了“统征”“统转”以外,对土地资源的重新分配还存在多种形式。因此仅仅是以上两个规定,实际是对非农建设用地的限缩。在《办法》中,范围增加了“以其他形式批准给原农村集体经济组织使用,且用地批复明确将其纳入非农建设用地管理范畴的用地”,这也就包括了已批准的同富裕工程用地、扶贫奔康用地、固本强基用地等土地。

二、非农建设用地

随着《关于建立健全股份合作公司综合监管系统的通知》以及深圳市和各区的一些集体资产交易文件的发布,集体资产交易进入了强监管的时代。《办法》在这一大趋势的影响下,明确了补划或调整非农建设用地的申请条件和调入范围。

(一) 补划或调整条件

申请流程	1、股东大会或股东代表大会表决同意 2、街道办审查
------	------------------------------

调整范围	原则上在本社区范围内	
用地划分	原则上在未完善征（转）地补偿手续的地上安排	
	2008年4月3日以后已取得非农建设用地批复的，需将原征（转）地的土地补偿费无息退还给市（区）财政	
	≤400 m ²	视为符合规划，由龙岗规划国土管理局管理，并定期向区领导小组通报。
	>400 m ²	报区领导小组审定。

（二）涉及城市更新项目的特殊规定

调入城市更新项目	申请时间	城市更新项目专项规划审批前
	申请流程	1、符合补划或调整的申请流程 2、股东大会或股东代表大会决议并由公证处公证 3、取得区城市更新局、区土地整备中心的审查意见
	调整范围	1、允许在本街道范围内调整 2、原农村居民住宅用地指标（含统建楼用地）不得调入城市更新项目
调出城市更新项目	纳入计划的城市更新项目原则上不允许调出	
	可申请调入其他城市更新项目或土地整备利益统筹项目	非农建设用地面积>拟出让建设用地面积的部分 因原用地已完善土地征（转）手续或已开发建设而无法落实的非农建设用地指标
	原已调入的非农建设用地指标视为未调整	调入非农建设用地后的城市更新项目3年内未纳入或者被清理出城市更新单元计划

三、非农建设用地的面积核定方式

方式	类型	用地规模
按土地用途调整	工业用地调整为商业或居住用途	原用地规模×30%
	工商用地调整为商业或居住用途	原用地规模×65%
	工商用地调整为工业用途	原用地规模
空地指标	建成区内落实	原批准用地规模×1.5
调入城市更新项目、土地整备利益统筹项目	建成区非农建设用地指标	原批准用地规模
	原农村经济组织做到以下三项： 1、自行拆除地上建筑物 2、理清相应经济关系 3、用地纳入国有储备	原批准用地规模×1.5

四、非农建设用地未落实指标的划定规则

非农建设用地未落实指标的划定，又称非农指标的落地、非农指标的落实或者非农指标的补划，是指将规划国土部门依法核定未落实的非农指标划地落实，包括剩余指标落实和指标计算错误更正两种情形。

一般而言，非农建设用地未落实指标的划定，须按照《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》（深府〔2004〕102号）的规定进行面积核定，剩余指标按照工商用地指标等面积进行补划。补划指标原则上按照建成区、空地 7:3 的比例进行落实，但此次《办法》也规定了特殊情况。

划定类型		划定规则
原则规定	未落实指标	按《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》（深府〔2004〕102号）面积核定
	剩余指标	按照工商用地指标等面积补划
	补划指标	建成区、空地 7:3
非农建设用地划定时与已批合法用地冲突的		按原用地面积和划定用途，按建成区指标落实在土地整备利益统筹项目或符合我区优先推进条件的城市更新项目
非农建设用地划定后	1、签订征（转）地补偿协议 2、经街道办核实未给予货币补偿 3、未经其他途径给予土地安置	

五、非农建设用地的调整

非农建设用地的调整置换，是指已划定的非农建设用地因城市规划实施需要等原因所进行的调整置换，包括非农建设用地调整置换至城市更新项目以及对与现行规划不符的非农建设用地进行调整置换。

(一) 非农建设用地的调整方式

调整类型	调整方式
批复用途与生效法定图则规划用途不符 （非农工商用地规划为工业用途或商业用途的视为与规划相符）	可申请调整
<300 m ²	
1、批复用途与生效法定图则规划用途相符； 2、≥3000 m ²	1、调整至符合区优先推进条件的城市更新项目； 2、更新主导方向为居住、商业等用途的更新项目土地移交率≥40%
1、已完善征（转）地补偿手续； 2、已移交地上建(构)筑物； 3、已建成的公共设施类非农建设用地	1、按工商用地指标在土地整备利益统筹项目或城市更新项目内安排； 2、政府对地上建（构）筑物相应部分按照重置价给予补偿
原农村集体经济组织创办的村办小学土地遗留房产用地	按市政府有关政策处理
1、已办理产权登记的非农建设用地 2、经原农村集体经济组织开发建设签订土地使用权出让合同的非农建设用地	不可调整

(二) 非农建设用地调整后的原用地处理方式

类型	处理方式	
调整前用地属于空地	按照调整用地时货币补偿标准完善转地手续，将土地纳入国有储备	
调整前用地属建成区	建筑物可保留使用，不得加建、扩建、改建	
1、调入土地整备利益统筹项目或城市更新项目等建成区 2、公共管理与服务设施用地、交通设施用地或公共设施用地	1、自行拆除地上建筑物	选择对地上建筑物进行市场价补偿的，按原规模核定调入面积
	2、完善转地手续并纳入国有储备	选择对地上建筑物进行重置价补偿的,按原规模的 1.5 倍核定调入面积
	保留使用原建筑物	选择在规划实施时按有关政策进行补偿的，按原规模核定调入面积

六、非农建设用地的开发建设要求

基本要求	类型	操作要求
>3000 m ²	地内存在临时搭建的建（构）筑物的未建非农建设用地	1、按原批准用地面积和已生效法定图则规划； 2、签订土地使用权出让合同
	已纳入城市更新计划或土地整备计划范围的非农建设用地	按照城市更新及土地整备的相关政策执行
	1、规划为工业用途； 2、自行理清经济关系； 3、将建筑物拆除； 4、未办理规划验收或建筑物产权登记手续 5、建成区非农建设用地	按空地开发建设

七、提高容积率

原则上，非农建设用地划定后不得申请变更已生效法定图则规划用途，但《办法》为增加保障性住房、人才住房及拆迁安置房的供应，允许有条件提高建筑容积率，这也是本《办法》的一大创新。

土地类型	容积率增幅	向政府提供物业量	地价	备注
1、规划为居住、商业等经营性用途 2、尚未签订土地使用权出让合同	增幅 \leq 规划容积率	$\geq 15\%$ 增加建筑面积物业	1、给政府的物业免缴 2、增加的经营性建筑面积按市场评估地价标准计收 3、其他建筑面积按《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府（2011）198号）计收	法定图则未明确容积率的，提高容积率部分为超过3.2部分
	增幅 $>$ 规划容积率	$\geq 20\%$ 增加建筑面积物业		
1、规划为工业用途 2、尚未签订土地使用权出让合同	\	\	按《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府（2011）号）计收	\

八、产业融合政策

地块要求	选择路径	处置方式
1、规划为工业用途； 2、独立占地面积在 10000 平方米以上； 3、建成区非农建设用地； 4、自行理清经济关系； 5、将用地拆为空地	按照集体用地开发和交易监管办法与政府引进的产业实体进行合作开发或按合法工业的用地依据我市“农地入市”相关政策挂牌出让的空地	政府按拆除建筑物重置价给予补助
	按未完善征（转）地补偿手续用地依据我市“农地入市”相关政策挂牌出让的空地	按 1.5 倍调整至土地整备利益统筹项目或城市更新项目 在本社区范围内规划为居住、商业类的未完善征（转）地补偿手续的空地上落实原面积的 30% 指标

【本文由建纬（深圳）律师事务所李遥执笔】

广东工业用地供应制度供给侧改革的 8 大看点

广东省国土资源厅于 2017 年 7 月 17 日发布《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的试行意见(试行)》(以下简称“《试行意见》”),对供给侧结构性改革,工业企业用地成本,工业用地有效供给,工业用地节约集约利用和工业企业转型升级进行了指导。

《试行意见》共六大点十八小点,沿袭了国土资源部办公厅于 2016 年 10 月 28 日发布的《产业用地政策实施工作指引》(国土资厅发(2016)38 号)(以下简称“《工作指引》”)和国土资源部于 2016 年 11 月 11 日发布的《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》(国土资发(2016)147 号)(以下简称“《指导意见》”)的精神,同时也对很多条款作出了细化以至于突破,现笔者依据上述两个文件对《试行意见》进行解读。

看点一 明确新产业的认定方法

《工作指引》第五条指出地方各级资源主管部门编制下达土地利用计划时要根据国家产业政策和当地产业发展情况统筹安排用地计划指标。《试行意见》一方面将国家产业政策具体化,包含:《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》《中国制造 2025》《国家战略性新兴产业“十三五”发展规划》和“互联网+”等国家鼓励发展的新产业、新业态政策。另一方面也提出以**产业政策与本地实际相结合**的方式来确定重点发展的新产业。

看点二 明确新产业优先安排用地供应的操作方式

《工作指引》第六条明确优先对三类重点产业安排用地供应,而《试行意见》则沿袭了该项要求,明确安排工业用地时以上述重点发展的新产业优先,并规定了具体操作方式为在“先存量、后增量”为原则下适度增加对新产业发展快、用地集约且需求大的地区的年度新增建设用地指标。

看点三 建立工业用地预申请制度

《试行意见》要求建立工业用地预申请制度,要求市、县国土资源主管部门及时了解工业用地需求状况并会同相关部门编制公布工业用地供应计划以纳入年度土地供应计划。并须适时组织相关单位对申请单位和个人的申请确定工业用地的相关条件,并编制具体土地供应方案。同时还鼓励有条件的地区研究建立工业用地供需信息平台。

此外，《试行意见》要求在前期开发中，应严格遵守的农用地转用和土地征收的办理手续，并加强土地储备管理，以及规定了灵活的工业项目用地面积方式。

看点四 细化工业用地租赁制度，推行弹性年期出让

《工作指引》第八条，明确各类产业用地均可采取先租后让、租让结合方式使用土地，但也申明租赁期限不得超过二十年。《试行意见》要求大力推进上述方式并在合同内容、用地总年限、阶段性验收评估、土地使用手续和不动产权属证书的办理、土地整改和收回制度以及租赁续期使用制度，细化了先租后让方式的具体要求，并明确了租让结合方式的适用类型与使用年限。

此外，《试行意见》突破了上述期限的限制，以弹性年期出让政策为政策方向：对于工业项目采取出让或租赁方式供应土地的，原则上不超过 20 年，但对于经地级以上市人民政府认定的国家、省重大产业项目、战略性新兴产业项目等，以认定的出让年期出让，最高不超过 50 年。

同时，《试行意见》在鼓励租赁工业用地上提供了手续上的政策便利：对于通过公开交易方式确定租赁使用的工业土地，土地使用者可凭与国土资源主管部门签订的土地租赁合同和缴款凭证办理有关规划、报建、土地登记等手续。

针对上述两种方式供应工业用地的，《试行意见》提出可按照出让(租赁)年期与工业用地可出让最高年期的比值确定年期修正系数，确定出让(租赁)底价。

看点五 分类盘活利用存量用地

《指导意见》明确了城镇低效用地的范围，要求开展城镇村里建设用地调查，摸清现状、改造潜力，查清土地权属关系并了解权利人意愿，在此基础上由市县国土资源部门组织编制城镇低效用地再开发专项规划和实施方案。而《试行意见》也强调了对于低效闲置工业用地盘活力度，要求全面清理低效闲置工业用地并制定促进高效开发利用的盘活利用方案。针对不同的情况也有不同的要求，包括：

- 1、鼓励边角地、夹心地等分散低效的工业用地整合利用。结合《指导意见》，此类难以独立开发的零星土地可一并进行改造开发同时符合面积的限制规定；

- 2、对于符合国家产业政策因旧城区改建需要搬迁的工业项目，经审核批准，应在收回

原国有土地使用权后以协议出让或租赁方式为原土地使用权人重新安排工业用地。拟安置的工业项目用地应尽可能在确定的工业集中区安排工业用地；

3、为鼓励原国有土地使用权人进行改造开发，《指导意见》和《实施意见》均对现有工业项目不改变用途前提下提高容积率和新建工业项目建筑容积率超过国家、省、市规定容积率部分的，不再增收土地价款；

4、对于传统工业企业转为先进制造业企业，以及利用存量房产进行制造业与文化创意、科技服务业融合发展的，实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的5年过渡期政策。期满及涉及转让需办理相关用地手续的，可按新用途、新权利类型及市场价，以协议方式办理。这是对于《工作指引》第十二条一年期的过渡期支持政策的进一步扩大，并对原条款中以协议方式改变用地主体和规划条件的手续的细化。并且符合《指导意见》对于鼓励原国有土地使用权人进行改造开发的政策要求。

看点六 细化土地兼容复合利用的各项制度

《试行意见》要求在符合控制性详细规划的前提下，按照用途相近、功能兼容、互无干扰、基础设施共享的原则，根据当地实际，研究制定有助于新产业、新业态发展的兼容性地类和相关控制指标。

《工作指引》第七条对于兼容设施建筑面积比例不超过项目总建筑面积的15%的工业用地和科教用地可仍按原用途管理这一规定，《试行意见》也做出了细化规定：

1、新产业工业项目用地中仍按工业用途管理的建筑包括生产服务、行政办公、生活服务设施；

2、科教用地具体须可兼容研发与中试、科技服务设施与项目及生活性服务设施，且明确土地、房产不得分割转让；

3、兼容用途的土地转让，应按主用途确定供应方式，在现有建设用地上增加兼容的，可以协议方式办理用地手续。“主用途”的确定可依据《工作指引》第七条建筑面积占或功能的重要性确定，并将结论和理由写入供地方案以批准。

看点七 推动功能融合、产城融合以实现产业集聚发展

《工作指引》对社区养老服务设施等分散、规模小、有密切依附关系的产业配套设施作

出相应规定，重视相应设施的服务功能。但《试行意见》已积极推动功能融合和产城融合。在符合城乡规划的前提下，将单一生产功能的开发区、产业转移园区(产业转移集聚地)、产业集聚区按照统一配套、依法供应、统筹管理的原则，适当安排建设用地用于商品零售、住宿餐饮、商务金融、城镇住宅等建设，推动相关区域从单一生产功能向城市综合功能转型。

看点八 明确相关部门在用地供应中的责任

《试行意见》要求各地建立政策实施部门联动机制和工业用地供后共同监管机制，配合国土资源主管部门的工作：1、投资或相关行业主管部门应提供项目符合条件证明文件以备后者登记备案执行。2、上述部门应当在土地供应成交后，要求土地使用者提交项目用地产业发展承诺书，作为签订合同的前提条件和关联部门的监管依据，并对承诺书的履行情况进行监督和适时通报。3、相关部门应对项目用地达不到约定要求的依法依规进行处置。

而《工作指引》第十七条明确要求市、县国土资源管理部门应在土地供应前置条件的设置和落实，以及对于承诺书的监管过程中积极配合相关部门，主动商请、说明和提醒。在《试行意见》中要求其他部门配合国土资源主管部门的工作与此相互对应，分别明确了国土资源主管部门和相关单位的各自责任。

【本文由建纬城市更新业务研发中心原创出品】

《广东省“三旧”改造税收指引》十大要点解析

2017年6月30日广东省地方税务局、广东省国家税务局、广东省国土资源厅联合制定印发了《广东省“三旧”改造税收指引（试行）》（粤地税发〔2017〕68号，以下简称《指引》），公布了三大类九种“三旧”改造模式的情况描述、典型案例和税务事项处理意见。《指引》是在广东省政府提升“三旧”改造水平促进节约集约用地以及全国营业税改征增值税背景下出台的税收政策依据，对于广东省“三旧”改造的税收政策适用有重大指导作用，同时对于深圳市的城市更新税收政策适用也有重大参考意义。笔者经过对《指引》进行深入研究，以及对比分析深圳市地税局办公室2012年印发的《城市更新税收政策指引》，对《指引》作出十大要点解析如下：

解读一 改造主体不同，适用税收政策不同

《指引》按“三旧”改造主体不同将改造模式分为政府主导类、政府和市场方合作类以及市场方主导类三大类九种改造模式，政府主导类3种、政府和市场方合作类2种、市场方主导类4种，每种模式均列明了典型案例，梳理了“三旧”改造过程中涉及的增值税、土地增值税、契税、房产税、城镇土地使用税、个人所得税等主要税种相关税务处理事项。《指引》以法律、部门规章、国税总局规范性文件为基础，针对广东省“三旧”改造中各主体各税种涉税事项列明了详细的指引。

解读二 政府收储模式税收优惠力度大

政府收储模式分为征收方式收储和收购方式收储两种。

征收方式收储，对于被征收方免征增值税、土地增值税、个人所得税；成交价格或补偿面积没有超出规定补偿标准的，免征契税；符合政策性搬迁规定情形的，企业所得税按照国家税务总局公告2012年第40号文和国家税务总局公告2013年第11号文的规定处理。征收方式收储对于征收方向被征收方赔偿房产的，按“销售不动产”征收增值税，按照相关规定缴纳土地增值税；拆迁方如为政府职能部门不涉及企业所得税，政府部门以外其他机构因拆迁行为取得收入应征收企业所得税。征收方式收储对于受让方和工程施工方没有特别的税收优惠规定。

收购方式收储，对原权属人按转让房地产征收流转税及附加、土地增值税等税费，对土地收储机构应按取得土地使用权征收契税等税费，如能提供政府依法征用、收回土地使用权文件及补偿协议的，按征收方式收储处理。

解读三 政府统租模式适用“不动产经营租赁”税收政策

政府统租模式对于农村集体经济组织（土地出租方）征收租金收入的增值税和企业所得税；政府下属企业（承租方）对外出租房屋的按“不动产经营租赁”征收增值税；城镇土地使用税由承租方缴纳；承租方相关建造支出应作为长期待摊费用，在土地租赁期间均匀摊销，作为企业所得税成本费用扣除；土地租赁终止或期满，承租方向出租方无偿移交增设建筑物的，不产生纳税义务。

解读四 综合整治（政府出资）模式可以适用专项用途财政性资金企业所得税处理

政府将整改资金拨付给整治区域内不动产原权属人，原权属人应计入收入，如果同时符合《财政部国家税务总局关于专项用途财政性资金企业所得税处理问题的通知》（财税〔2011〕70号）规定的三个条件，可作为不征税收入，在收入总额中剔除后计算缴纳企业所得税，但相应的用于改造支出以及形成资产所计算的折旧、摊销，不得在计算应纳税所得额时扣除。

解读五 毛地出让模式土地增值税有特别规定

国有土地出让的受让方负责拆迁安置的，用建造的本项目房地产安置回迁户的，安置用房视同销售处理，按国税发〔2006〕187号第三条第（一）款的规定确认收入，同时将此确认为房地产开发项目的拆迁补偿费；支付给回迁户的补差价款，计入拆迁补偿费；回迁户支付给房地产开发企业的补差价款，应抵减本项目拆迁补偿费；异地安置的房屋属于自行开发建造的，房屋价值按国税发〔2006〕187号第三条第（一）款的规定计算，计入本项目的拆迁补偿费；异地安置的房屋属于购入的，以实际支付的购房支出计入拆迁补偿费。

解读六 土地整理模式土地前期整理合作方所得税处理有特别规定

《指引》规定土地前期整理合作方垫资土地前期整理费用以及其作为建设方直接向规划设计单位和施工单位支付设计费和工程款等支出，应视为企业取得的债权性投资资产（会计科目一般为“其他应收款”或者“其他流动资产”）进行税务处理。土地公开出让后，企业按协议约定分得的收入应确认为企业所得税应税收入，前期垫付资金允许税前扣除。从该规定可以看出，土地前期整理合作方的土地前期整理支出应视作对外投资，投资资产的成本在计算应纳税所得额时不得扣除，企业在转让或者处置投资资产时，投资资产的成本准予扣除。

解读七 村企合作模式下合作主体适用不同税收政策

《指引》对广东省“三旧”改造的村企合作模式，对合作主体规定了全然不同的土地和税收政策。一是集体土地申请转为国有土地，划分为融资地块与复建地块（复建地块用作村民回迁安置房建设，融资地块由集体土地转为国有土地后，通过土地公开出让筹集改造资

金), 复建地块采取划拨方式供应给村集体经济组织, 融资地块由政府协议出让给开发企业。二是对被征收方(农村集体经济组织或村民) 免征增值税、企业所得税、个人所得税; 对受让方(房地产开发企业) 按规定征收契税、城镇土地使用税、企业所得税; 对工程施工方按规定征收增值税、企业所得税及在工程所在地代扣代缴工程作业人员个人所得税。

解读八 自改模式下固定资产折旧摊销有特别规定

企业自行出资在原址升级、功能改造发生的支出和补缴的地价款, 根据《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例规定, 符合固定资产改良支出条件且原固定资产已提足折旧的, 按照固定资产预计尚可使用年限分期摊销; 如果原固定资产尚未足额提取折旧, 应并入该固定资产计税基础, 并从改扩建完工投入使用后的次月起, 重新按税法规定的该固定资产折旧年限计提折旧, 如该改扩建后的固定资产尚可使用的年限低于税法规定的最低年限的, 可以按尚可使用的年限计提折旧。

解读九 企业收购改造模式适用一般税收政策

《指引》对企业收购改造模式未做特殊规定, 仍旧适用一般税收政策; 被收购方按规定缴纳增值税、土地增值和企业所得税; 收购方按规定缴纳增值税、房产税、城镇土地使用税、契税和企业所得税。

解读十 承袭上位法出台最新规定, 对深圳市城市更新税政适用有重大参考价值

《广东省“三旧”改造税收指引(试行)》与深圳市《城市更新税收政策指引》适用法律法规和上级规范性文件一脉相承, 对三旧改造和城市更新中各主体各税种的政策适用做出了明确规定; 《指引》是全国营业税改征增值税后针对城市更新建设出台的第一部税收规范性文件, 减少了纳税人对税收政策不确定性的担忧, 有利于各主体合理预估不同开发模式下税负成本; 《指引》的发布, 对于深圳市城市更新税收政策适用具有重大参考价值和现实意义, 有利于房地产开发商、村集体组织(或村股份合作公司) 和拆迁、平整、施工企业等合理测算各种开发模式下税负成本, 审慎选择城市更新开发模式、厘清自身纳税义务及规避税务风险。

【本文由建纬(深圳) 律师事务所蔡敬执笔】

特色小镇土地获取路径之分析

[摘要] 特色小镇是推进供给侧结构性改革的重要平台，是深入推进新型城镇化的抓手，对推动经济转型升级具有积极意义。随着特色小镇在全国范围内的全面推进和深入展开，特色小镇多元化功能样态与土地用途监管制度、权属划分审批制度矛盾日益突显。本文从用途监管制度和土地权属分类视角入手，分析特色小镇特点，提出现行政策下特色小镇土地获取的可行性路径。

特色小镇概念始于 2015 年 4 月浙江省人民政府发布的《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》（浙政发〔2015〕8 号），因实践效果甚佳而被其他地区效仿。2016 年 7 月 1 日，住建部、发改委及财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》将此概念正式纳入国家规范性文件。在我国推进土地集约节约利用土地，全国各地积极探索供给侧结构性改革大背景下，特色小镇的兴起有其历史必然性。

特色小镇是指以某一特色产业和特色环境因素，打造具有明确产业定位、文化内涵、旅游特征和一定社区功能的综合开发项目。是旅游景区、消费产业聚集区、新型城镇化发展区三区合一，产城乡一体化的新型城镇化模式。

作为一种土地开发模式，土地供需不平衡及获取路径难是实践操作过程中常遇到的问题，落实土地政策首先需将土地获取路径及步骤流程进行明确，以此作为土地政策持续性执行的保障。

一、特色小镇多元业态下土地利用的复杂性

特色小镇以产业为生命力，以特色为竞争力，坚持因地制宜和突出特色，从各地实际出发，挖掘特色优势，强调区域差异性。基于上述理念，特色小镇的发展模式不一，多元化趋势明显。这决定了各类特色小镇赖以依托的土地在用途上各不相同，很难概之以统一分类。

在产业分布上，特色小镇发展并不均衡。现阶段的特色小镇开发主要分布于东南沿海相对发达地区，尤以浙江省为盛。但在其他省份，特色小镇因缺乏创意产业因素驱动，开发效果及力度皆稍为逊色。

从发展特点上，特色小镇要求以产业为中心，结合地方特色进行综合开发，包括了历史文化型、城郊休闲型、新兴产业型、特色产业型、交通区位型、资源禀赋型、生态旅游型、高端制造业、金融创新型、时尚创意型等类型。不同产业模式下有不同用地需求，而这些需求常以经济视角为考量，使得土地用途分类界限及权属分类界限常被忽视。

特色小镇各类功能组合完善的背后，横跨了多类不同用途的土地，模糊了土地权属的界限。其无论是在申请报批还是政府审批，从流程和路径上较之其他土地政策都更为复杂。

二、从土地用途与权属角度看特色小镇土地供应

（一）土地用途分类与特色小镇土地供应

1. 土地用途管制制度

我国实行土地用途管制制度，按用途划分为三级分类体系，一级为农用地、建设用地和未利用地，二级、三级为一级分类用地下属细分类别。

土地用途管制控制表现在土地登记注册及土地用途变更审批流程上，如农村集体土地所有权登记，需按土地利用现状登记土地用途分类与土地面积大小。城镇土地登记，需按工业用地、居住用地和商业用地三种用途类别进行登记。在审批层面，建设用地占用农用地的，报批人需要上报农用地转用方案、耕地补充方案、征地方案、供地方案等二到四种方案，明确该地是符合土地利用总体规划和产业政策的建设项目。实践中，国务院、省级政府在审批时存在农用地转用审批权、国家征地权、建设用地审批权三权分设且互相制约的情况，导致土地用途分类审批所需审查时间较长、审批效率较低。

2. 特色小镇与土地用途监管制度的矛盾

特色小镇功能聚合的发展模式为其土地政策的有效施行带来难度。从宏观政策角度，特色小镇以产业为生命力，以特色为竞争力，坚持突出特点，强调区域差异性，用地呈现多样化功能需求。从微观角度，特色小镇强调“产、城、人、文”，既要求特色发展，又要求综合开发功能“聚而全”，反映了土地需求的多样态和土地利用的复杂性。

以农业生态特色小镇为例，其土地利用可能同时包括农用地（耕地、园地、林地、牧草地等）、建设用地（商服用地、公用设施用地、公共建筑用地、住宅用地、交通运输用地、水利设施用地等）以及未利用地。不同功能用地需要提请不同审批流程，既增加了审批的成

本又加大了土地获取的难度。土地用途监管制度成为特色小镇功能用地的制约。

3. 土地用途兼容审批政策出台

考虑到土地用途监管制度的不便捷性，近年来，国家开始进行土地用途兼容复合利用及审批的尝试。

2015年《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》及2016年《国土资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引〉的通知》便强调应按照用途相近、功能兼容、互无干扰、基础设施共享的原则进行土地用途兼容复合利用。出让兼容用途土地的，按主用途确定供应方式。在现有建设用地上增加兼容的，可以协议方式办理用地手续。上述文件虽赋予兼容审批的权利，却也在兼容面积比例及建筑物流转使用方面设定限制。如兼容设施建筑面积比例不得超过项目总建筑面积的15%；兼容用途的土地、房产不得分割转让。广东省国土资源厅2017年7月19日发布的《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）的通知》亦规定在工业用地的供应上采取土地用途兼容审批方式，以响应国家政策。

综合来看，兼容审批的指导思想为：多种用途用地的，以主用途作为申报对象。

（二）土地权属划分与特色小镇土地供应

1. 土地权属区分及流转方式

《土地管理法》第二条规定，我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制，通常称作国有土地和集体土地。

国有土地的范围包括：城市市区的土地；农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为所有的土地；国家依法征收的土地等。国有土地建设用地取得方式包括划拨、出让、租赁及作价入股。如今，《划拨用地目录》划拨用地范围正在不断缩小，土地有偿使用的比例正不断扩大。

集体土地的范围包括：除由法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区的土地，宅基地和自留地与自留山。随着改革的推进与时代变迁，集体所有土地的用地流转方式不断演变与创新，在土地承包经营之外，出让、租赁、作价入股和自主开发等方式亦成为集体土地新型流转方式。

2. 特色小镇在不同土地权属下的适用路径

特色小镇以产业为中心，强调功能聚合及特色发展。依据小镇功能和产业需求，其用地选址常分布于不同权属下的土地，因用地性质不同而导致的获取土地的方式与路径的不同增加了特色小镇土地获取的难度，而特色小镇的用地性质很大程度上取决于产业性质。

三、特色小镇土地获取路径探索

在不同地域，不同产业类型的特色小镇土地获取路径不同。综合土地用途分类与土地权属分类，特色小镇土地获取路径可以从以下几个方面考虑：

1. 土地承包经营

我国《土地管理法》规定，国有土地可以由单位或者个人承包经营。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。特色小镇建设强调因地制宜，结合地方资源优势建立独具特色的农业生态小镇、渔业特色小镇、森林特色小镇、农畜牧特色小镇等符合土地承包经营政策规定。开发主体通过承包经营的方式获取土地，不仅在审批上较为简便快捷，还有利于当地政府盘活集体土地，提高集体土地的利用效率和经济效益。

2. 集体建设用地入市

2017年5月23日，国土资源部发布的《中华人民共和国土地管理法（修正案）》（征求意见稿）提出了国家建立城乡统一的建设用地市场的意见。明确指出符合土地利用总体规划的集体经营性建设用地，集体土地所有权人可以采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式由单位或者个人使用，并签订书面合同。

在国家发展改革委印发的《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》中，亦指出城中村集体建设用地可依法征收开发，集体经营性建设用地入市改革试点地区，可按照改革试点要求，采取自主、联营、入股等方式进行改造开发。

特色小镇已将集体建设用地入市政策纳入到自己的用地指标规划中，如集体建设用地在未来入市，根据现阶段各地给予特色小镇的优先审批政策，入市后的集体土地将成为特色小镇建设土地供应的一大来源。

3. 国有土地长期租赁、先租后让、租让结合方式

2016年10月28日，国土资源部办公厅印发了《产业用地政策实施工作指引》（国土资厅发〔2016〕38号），提出了土地租赁和出让的招拍挂工作可合并实施；可通过先租后让方式使用土地；允许以协议方式办理出让手续等政策。这些政策优化了原本繁琐的审批流程，降低了国有土地流转审批的难度。

《福建省人民政府关于开展特色小镇规划建设的指导意见》（闽政〔2016〕23号）规定，在符合相关规划的前提下，经市、县（区）人民政府批准，利用现有房屋和土地，兴办文化创意、科研、健康养老、工业旅游、众创空间、现代服务业、“互联网+”等新业态的，可继续按原用途和土地权利类型使用土地，过渡期为5年。过渡期满后需按新用途办理用地手续，若符合划拨用地目录的，可依法划拨供地。江西省、浙江省皆有类似规定。

值得注意的是，国家在长期租赁形式上并未放宽二十年租赁期限限制。特色小镇在上述方式获取土地时，应注意长期租赁形式不得超过二十年。如采取长期租赁形式使用土地，可考虑在租赁合同上设置优先条款以保障特色小镇开发建设的安全性和持续性。

4. 集体经营性建设用地使用权入股、联营等形式

国土资源部发布的《产业用地政策实施工作指引》规定，产业用地政策允许依法使用集体建设用地的，除农村集体经营性建设用地入市改革试点地区外，其他地区应按《土地管理法》相关规定执行，以农村集体经济组织自行使用、农村集体经济组织以土地使用权入股、联营等方式与其他单位、个人共同举办企业的方式使用土地。在此前提下，各地可依法探索完善集体建设用地使用权入股、联营的管理方式。特别的，在旅游产业中，依《旅游法》及各省（区、市）管理办法规定，乡村居民可以利用自有住宅或者其他条件依法从事旅游经营。这说明在产业发展中，特别是旅游等新业态构建过程中，如申请使用集体土地开发利用，遇阻相对较小。

对于符合国家产业政策的特色小镇用地，可以通过集体经营建设用地入股、联营等方式开发利用，如涉及旅游产业的，可直接依据《旅游法》由乡村居民自用住宅从事旅游经营。在国家大力倡导产业升级的背景下，集体经营性建设用地使用权的入股、联营以及农村集体经济组织自用住宅的旅游经营为特色小镇土地获取提供了新路径。

5. PPP 模式

PPP 模式作为政府引入民间资本合作开发的新型模式，能够有效解决政府资金不足难

以开发的困境，促进产业发展。为加快 PPP 项目实施，国家各部委相继出台政策对 PPP 审批流程进行简化。2016 年 10 月 11 日发布的《关于联合公布第三批政府和社会资本合作示范项目加快推动示范项目建设的通知》（财金〔2016〕91 号）规定：“依法需要以招标拍卖挂牌方式供应土地使用权的宗地或地块，在市、县国土资源主管部门编制供地方案、签订宗地出让（出租）合同、开展用地供后监管的前提下，可将通过竞争方式确定项目投资方和用地者的环节合并实施”。

福建省国土资源厅于 2015 年出台的《关于保障 PPP 项目建设用地的意见》（闽国土资综〔2015〕379 号）明确载明，乡村兴办的公益性 PPP 项目，经依法批准可以使用集体所有的土地，涉及使用农用地的，允许办理只转不征的农用地转用审批手续。

审批手续简化与集体用地政策的放行契合功能多样态的特色小镇特征。实践中，特色小镇多以 PPP 模式、BT（建设—移交）、运营服务等合作方式进行开发。PPP 模式下，特色小镇项目在确定投资方和用地者环节合并实施审批，一方面简化了项目申请报批的流程，另一方面缓和了投资主体关于拿项目和拿地之间无法衔接的顾虑，可见 PPP 模式在特色小镇土地获取路径中具有一定优势。

纵观全局，特色小镇虽因土地依产定位，功能多样，导致土地利用在功能与权属的划分上并不明晰，增加了土地获取的难度。但伴随着供给侧政策的有效施行，国家和各级政府放出的积极政策信号，特色小镇已经具备对接市场的功能和推动经济发展的能力。只要转变思路，更新观念，特色小镇必能发挥其产业集合优势，驱动经济发展，推动土地政策的变革与创新。

【本文由建纬城市更新业务研发中心原创出品】

数说更新：深圳市原农村集体土地开发利用民事争议大数据报告

一、报告背景及目标案例来源

深圳市土地历史遗留问题的复杂程度在全国来说是首屈一指，与其他地区土地性质改变方式不一样的是，深圳通过 1993 年和 2003 年的两轮创新“城市化”运动率先在全国实现了全市“无农村化”的目标，但是因为“城市化”运动过程中的存在一些主、客观因素，造成深圳市现在仍然存在部分形式上已国有化，实际上还存在未完成征（转）手续的集体土地。同时，因为深圳土地所有形式发生了极大的变化，原农村集体土地的投资方与所有者的合作协议基础也发生了本质的变化，那么在基础发生了变化的经济关系中，双方是否存在民事纠纷？主要诉讼请求是什么？案件纠纷集中在哪个区域？纠纷发生后法院裁判的方向和依据是什么？这些都与深圳的土地变化存在直接的关系，希望这份报告能给读者提供参考思路 and 方向。

本报告从最高院、广东省高院、深圳市中院及区法院四级法院公布的与深圳市原农村集体土地开发利用相关民事案例中，筛选 100 份裁判文书为分析对象，在统计相关数据的同时，通过分析典型案例裁判要旨为深圳市原农村集体土地开发利用存在的法律风险提供针对性的实务建议。

二、原农村集体土地开发利用基本概况

（一）案例年度数量分布



数据分析

根据上图，我们可以发现两个明显的大趋势，第一个是 2002 年-2015 年的总体上升趋势，第二个是 2015 年-2017 年的下降趋势。结合上图以及裁判文书公开规则，原农村集体土地合作开发利用年度案件数量存在下列特点：（1）2014 年 1 月 1 日后裁判文书应当上网的规则实施后，案件数量陡增，表示该类案件因为原有的文书公布规则并没有对外公开；（2）2015 年后案件数量下降，反映案件数量时间分布的不平衡，但是不排除存在由于案件正在审理而没有公开生效裁判文书的情形；（3）深圳原农村土地开发利用产生民事纠纷的案列数量在深圳市第二次城市化运动后总体呈上行趋势。

（二）各级法院案件数量



数据分析

根据上两图显示：（1）大部分案件能在区法院和市中院得到解决，其中市中院审结了

49%的案件；（2）区级法院中受理该类案件最多的是龙岗区法院、宝安区法院。这两个区域也是 2003 年深圳市实施第二次城市化运动的区域，也间接反应了城市化运动所带来的后遗症持续存在；（3）部分案件矛盾激烈，进入了省高院甚至最高院进行审理判决。

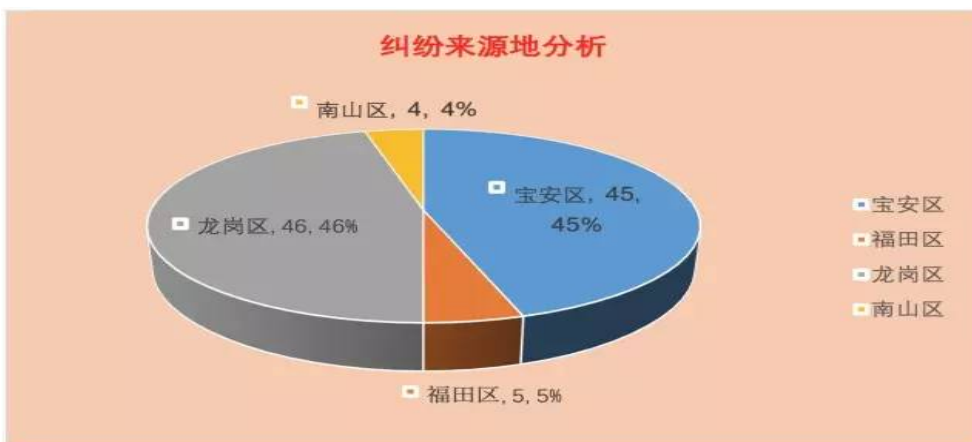
（三）审判程序



数据分析

根据上图可以得知进入二审和再审的案件高达 62%，反映了原农村集体土地民事诉讼请求纠纷激烈，当事人难以在一审阶段认可司法裁判结果，服判息诉率较低。

（四）纠纷案件来源地分析



数据分析

考虑到龙华区和坪山区分别是从小圳市原特区外的宝安区、龙岗区划分出来，且在案例受理法院中并没有龙华区法院和坪山区法院，故在本报告中将涉案不动产的来源地按照原特区外区管辖地域范围划分。根据上图可以得知，涉案纠纷主要集中在宝安区、龙岗区所管辖的地域范围，这两区域位于原深圳特区外，是原深圳招商引资开发的重点区域，存在大量的市场主体与原农村集体经济组织合作开发利用的集体土地，而经过 2003 年深圳市的第二次城市化运动改变了土地性质后，造成了不少的历史遗留问题。

三、深圳市原农村集体土地开发利用民事纠纷要素分析

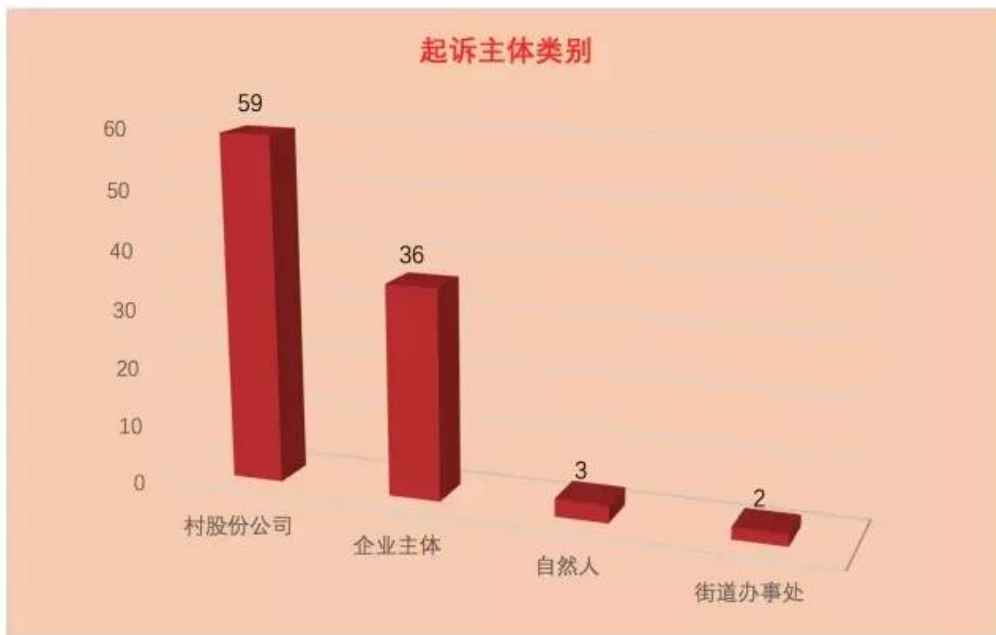
（一）案由分布



数据分析

本报告是以深圳市原农村集体土地开发利用为核心要素进行案例收集，其中合资、合作开发房地产合同纠纷 36 例，土地租赁 25 例，土地使用权转让 12 例，确认合同无效 13 例，这四类都是土地开发利用纠纷的主要表现形式。在这四种主要形式之外，还存在少量因集体土地开发利用产生的物权确权、居间合同、施工合同、征地补偿、安置补偿合同等引起的民事纠纷。

（二）起诉主体类别

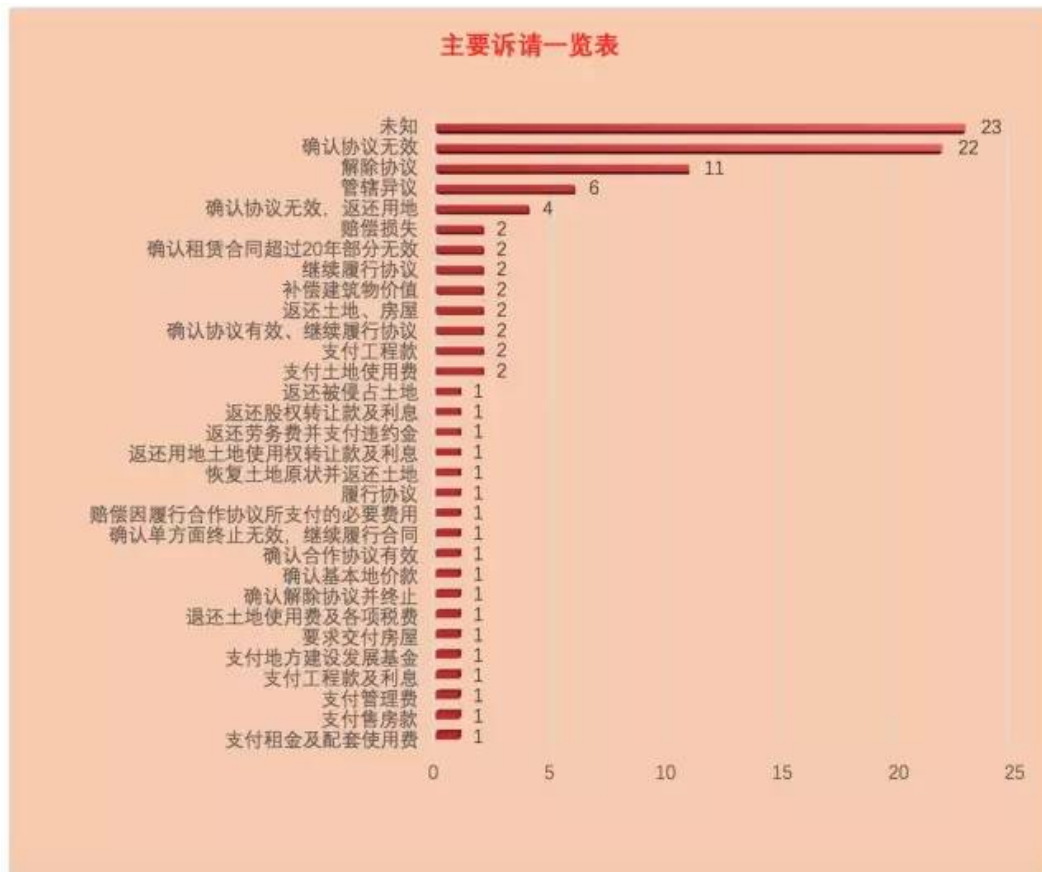


数据分析

鉴于土地的固定性、合作开发的资金密集性和深圳原农村集体土地政策变化等原因，原农村集体土地合作开发利用起诉主体有以下特点：（1）参与主体类型多，主动提起诉讼的有村股份公司、企业主体、自然人、街道办事处等主体；（2）村股份公司、企业主体是原农村集体土地合作开发利用的主要合同相对方，其中村股份公司为起诉主体的有 59 例，企业主体为起诉主体的有 35 例；（3）其他主体如街道办事处和自然人（非因违建私人住宅）在少数情况下也会成为合同中的一方，主动提起诉讼。

在本报告中村股份公司特指承继深圳原农村经济组织的股份合作公司、实业有限公司；企业主体特指一般有限责任公司、股份公司。

（三）主要诉请



数据分析

根据上图显示：

1. 从主要诉请上分析，有多达 31 种主要诉讼请求，这充分反映了案例的复杂性和诉求目的多样性，涵盖了确认之诉、给付之诉、变更之诉三类诉讼所涉及的各种可能性权利主张。其中最核心的诉讼请求紧紧围绕着合同效力展开，提出了确认协议无效，确认合作协议有效，确认租赁合同超过 20 年部分无效，确认单方面终止无效、继续履行合同，确认协议有效、继续履行协议，确认协议有效、返还用地等 6 种诉讼请求。

2. 从诉讼请求案例数量上分析，确认协议无效有 22 件，解除协议有 11 件，其他诉讼请求有多项也与协议相关，这反映了原农村集体土地合作开发利用事项中合同效力的法律风险已经成为该类案件的主要风险点之一。

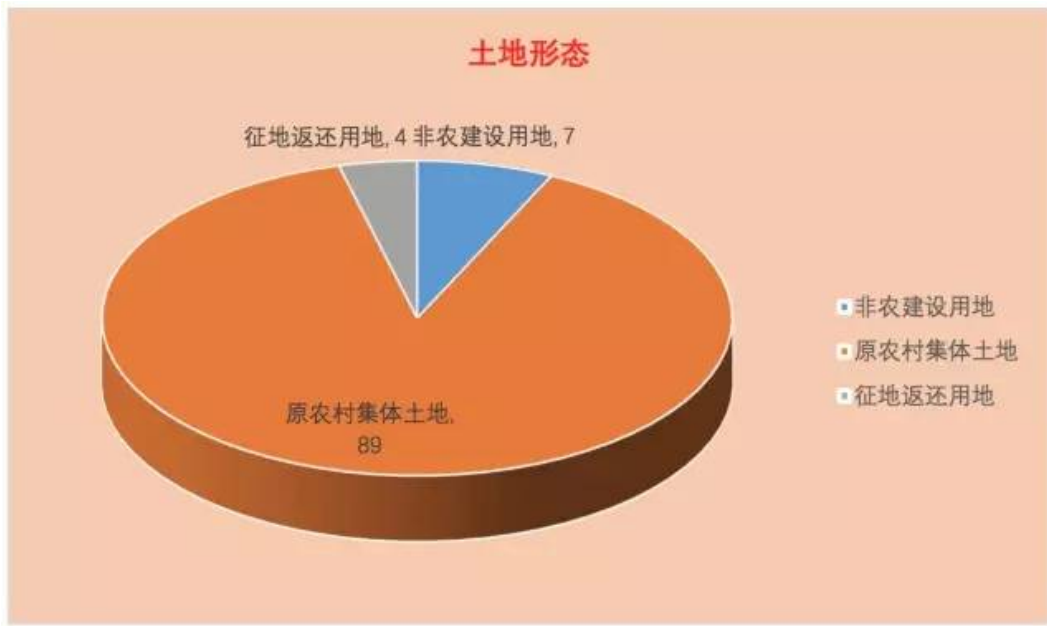
（四）纠纷原因



数据分析

根据上图显示深圳市原农村集体土地开发利用纠纷原因存在以下特点：（1）纠纷原因繁杂，除无法确认的之外还有 23 种其他原因；（2）合作协议履约争议是指履约过程中违反合作协议内容的行为，在各种纠纷类型中占到 37% 的比例，是纠纷原因中占比最高的。在此笔者不细说履约争议涉及的具体合同条款。

（五）土地形态



根据上图显示的土地形态分类并不是依据土地目前的实际性质，而是按照涉案土地合作开发利用时的形态加以区分，分别为原农村集体土地、非农建设用地、征地返还用地三类。89%的涉诉案件都集中在原农村集体土地上，这反映了涉诉案件的土地开发利用历史长远，在土地为集体土地性质的时候就已经合作开发利用。

(六) 裁判是否涉及合同效力



数据分析

合同效力是原农村集体土地合作开发利用的主要诉请方向，在法院裁决中是否涉及合同效力，也是该类案件的核心要素。法院裁决不涉及合同效力的占 43%，确认合同无效的占 24%，确认合同有效的占 33%，合同有效裁决和无效裁决并没有表现出明显太大差距。

（七）结案方式

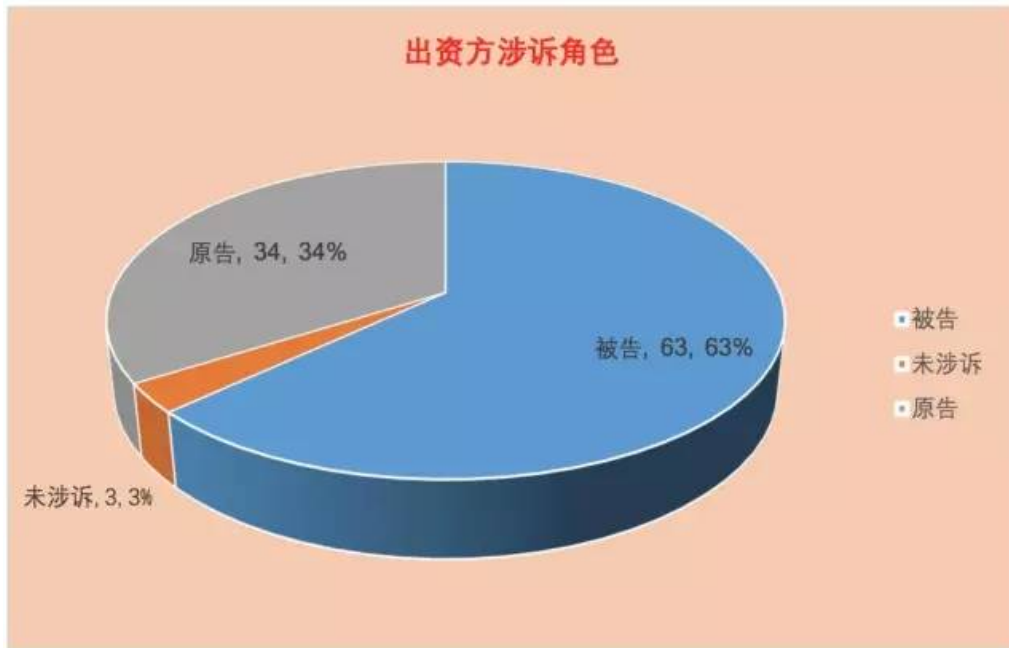


数据分析

根据上图可以得知：（1）55%的案例做出了实体判决，裁定准予撤诉的有 15%，裁定按撤诉处理的有 4%，这反映原农村集体土地开发利用民事诉讼通过案外和解等其他方式解决争议的可能性不高，侧面反映了该类案件矛盾尖锐，无法轻易案外化解。（2）裁定指令再审的 2%，裁定发回重审的 2%，裁定驳回再审申请的 2%，反映有小部分案件矛盾非常激烈，经历二审仍然无法息诉。

四、原农村集体土地合作开发利用出资方涉诉分析

（一）出资方涉诉角色



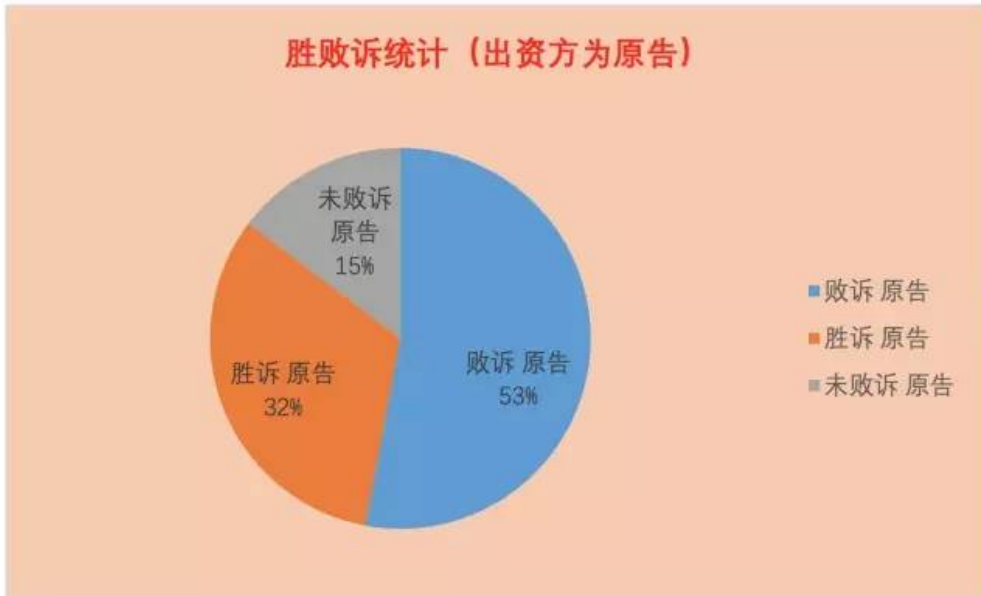
数据分析

上图是深圳市原农村集体土地合作开发利用诉讼出资方角色的比例，反映了以下情况：

(1) 出资方在 97%的情况下承担了诉讼的原告或被告的重要角色身份；(2) 出资方在 63%的案例中都是承担被告角色，反映出出资方并不愿意主动诉讼的客观心理。

(二) 出资方胜败情况统计

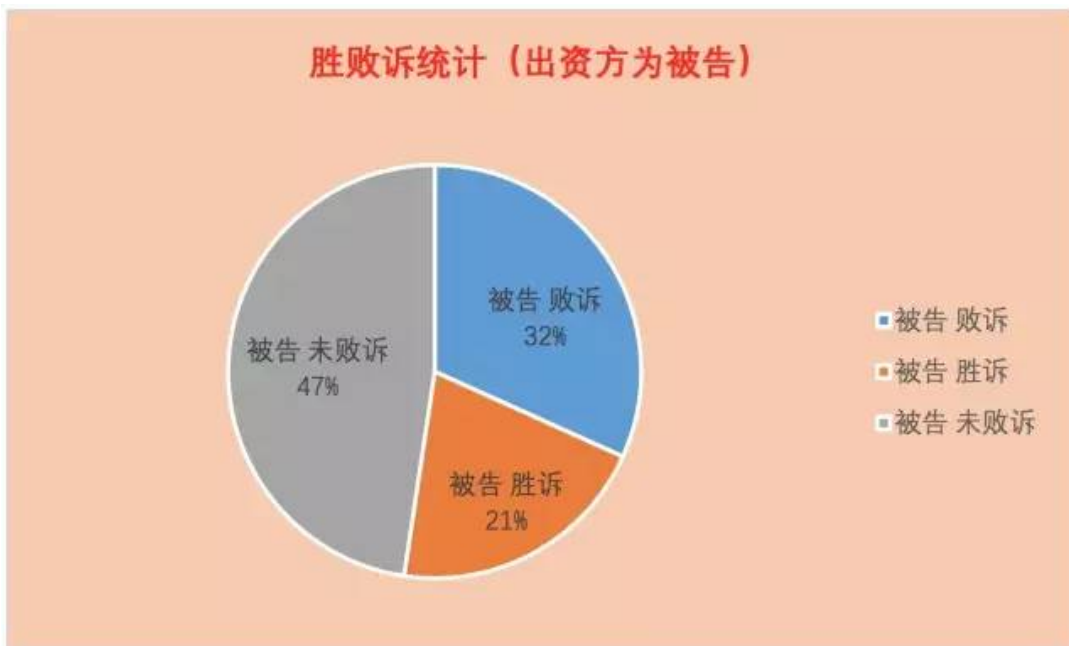
1. 出资方为原告



数据分析

结合出资方涉诉角色图和上图显示，出资方在深圳市原农村集体土地开发利用纠纷涉诉情况中，主动提出诉讼的概率较低，而出资方主动提起诉讼并承担败诉结果的情况达到了53%，胜诉率仅有32%，败诉率绝对值远高于胜诉率。

2. 出资方为被告



数据分析

结合出资方涉诉角色图和上图显示，出资方在深圳市原农村集体土地开发利用纠纷涉诉中，被动应对诉讼的案例较多，胜诉率仅有 21%，败诉率 32%，在绝对值上败诉率仍高于胜诉率。

无论出资方为被告或者为原告，败诉率绝对值都高于胜诉率，这也反映了在深圳市原农村集体土地开发利用过程中，出资方由于忽略了对法律风险的防控，从而造成了诉讼上的被动，承担败诉带来的不良后果。

五、典型案例裁判观点

（一）涉及合资、合作开发土地的纠纷

1、裁判要旨

合作开发土地协议违反法律、行政法规的强制性规定被认定无效后，涉案土地应当返还村股份公司。

典型案例：

(2015)深中法房终字第 831 号深圳市上水径股份合作公司与深圳市裕华兴印刷科技有限公司合同纠纷，深圳市上水径股份合作公司要求确认与深圳市裕华兴印刷科技有限公司签订的合作开发土地协议无效。

文书摘录：

本案所涉《合作开发土地合同书》、《合作开发土地补充合同书》以及《租赁协议书》涉及的不动产标的均没有取得建设工程规划许可，属于违法建筑，即合同标的物违反法律、行政法规的强制性规定及社会公共利益，属于《中华人民共和国合同法》第五十二条第（五）项规定的合同无效的法定理由，故该院以标的物违法为依据认定本案涉及的上述合同无效。当事人因无效合同占有的财产，应当予以返还，故该院支持原告请求被告返还涉案土地的请求。

关于涉案土地上的由被告实际出资建造的两栋建筑物的处置问题，根据“地随物走，物随地走”的房地一体化原则，以及对无效合同的法律后果一并处理的精神，两栋违章建筑物

宜与所在土地一并归还原告较为适宜，但该认定并非是法院对该违章建筑的确权，涉案房产的确权处理应属于国家行政机关的权属范围，法院不予处理。另基于公平原则，原告应当根据实际情况给予作为建筑物实际出资建造方即本案被告一定的补偿。本案被告虽未提起诉讼主张，但考虑被告作为法人目前已实际停止经营，负责人亦欠薪逃逸，诸多债权人的合法债权需要及时实现，原审法院支持原告自愿对被告按照评估报告认定的建筑物成本价12172688元给予经济补偿的请求。因被告并未出庭应诉且未提出相应诉讼请求，为保障被告的诉权，被告如认为原告经济补偿的金额应多于原告自愿支付的上述金额，被告可另行通过法律途径主张超出部分的金额。

2、裁判要旨

征地返还用地合作开发建造的历史遗留违法建筑物，应当先由行政机关对涉案建筑物的合法性进行审查。

典型案例：

(2014)深宝法民三初字第817号深圳市后瑞股份合作公司与陈炳辉合同纠纷，深圳市后瑞股份合作公司起诉确认无效被驳回起诉。

文书摘录

本院认为，涉案土地上的建筑物没有合法的报建手续，也没有房地产证，而涉案土地上建筑物的合法性直接影响本案的处理，故本案应当先由行政机关对涉案建筑物的合法性进行审查，行政部门对建筑物进行处理后，当事人可就因履行合同而发生的纠纷再向人民法院提起民事诉讼。

3、裁判要旨

市场主体知晓报建报批手续存在政策性障碍，仍然选择继续履行合同的，则其不得再援引该已存在的障碍作为免责事由。

典型案例

(2015)深中法房终字第514号来宾市三安投资有限公司与深圳市东方上报美股份合作公司合作开发合同纠纷。来宾市三安投资有限公司知晓存在政策性障碍，仍然要求继续履约并超过合同约定期限，深圳市东方上报美股份合作公司依约解除协议并没收保证金。

文书摘录

本院认为，双方并未约定在宽限期之外还可因政策原因顺延办理期限，三安公司主张顺延办理期限缺乏合同依据。至于是否可免责，三安公司主张逾期办理土地批复手续是基于政策原因，并提交了落款为2011年6月11日的《关于落实东方上报美股份合作公司征地返还用地的复函》以资证明。据此，双方在2011年6月24日会谈之时，应已知晓涉案合同的履行存在政策上的障碍。双方就合同是否继续履行，及继续履行的期限进行协商并达成一致，形成会议纪要。从内容看，会议纪要的目的与双方《合作协议书》第五条第一点第7小点约定的本意是一致的。即，双方已知晓合同履行存在政策性障碍，此时终止履行，互不追究责任的约定。但如继续履行，则以2011年12月25日为限，以避免因合同履行长期处于不确定状态而导致的损失扩大。三安公司在签订会议纪要之时，已明知存在政策性风险，其仍选择继续履行，并受期限约束，则其不得再援引该已存在的障碍作为免责事由。

4、裁判要旨

村股份公司按照公司章程的规定经董事会、监事会、资产委员会、股东代表大会等审议通过与市场主体合作开展城市更新项目，证据未表明存在事实上或法律上不能履行的障碍，村股份公司应按合同约定实际履行。

典型案例

(2016)粤0306民初25390号深圳金光华实业集团有限公司与深圳市库坑水围股份合作公司合同纠纷，深圳市库坑水围股份合作公司在与深圳金光华实业集团有限公司签订城市更新合同后反悔拒绝履约，深圳金光华实业集团有限公司起诉要求继续履约。

文书摘录

原被告签订的《深圳观澜库坑片区城市更新项目合作意向协议书》系双方对库坑片区进行城市更新合作开发所达成的初步协议，约定了合同双方权利义务，符合合同的属性；合同双方均具备缔结合同的民事行为能力，该协议的签订已由被告按照公司章程的规定经被告董事会、监事会、资产委员会、股东代表大会等审议表决，该协议系双方的真实意思表示，合同内容亦未违反法律、行政法规的强制性规定，不违背社会公共利益，应当认定为合法有效。有关原被告签订的《非农建设用地工商指标意向合作协议书》，符合合同特征，被告的签约行为同样符合被告章程规定的表决程序由董事会、监事会、资产委员会、股东代表大会

审议通过，该协议亦为合同双方的真实意思表示，不违反法律、行政法规的效力性强制性规定，亦应认定为有效。结合本案，原被告签订的两份协议经本院认定有效，合同对双方当事人均具有法律约束力，双方均应按照合同约定全面履行各自的义务。有关《深圳观澜库坑片区城市更新项目合作意向协议书》的履行，原告已经按照约定向被告支付了意向定金 500 万元，原告主张被告部分村民收受第三方公司利益、被告怠于推动合同履行，虽未能提供证据予以证实，但被告亦未予反驳，且本案现有证据也未表明本案存在事实上或法律上不能履行的障碍，原被告应继续遵循诚实信用的原则，围绕双方的订约目的，严格按照国家有关城市更新所涉及法律法规的规定，为履行后续合同义务作出具体安排并按合同约定实际履行。有关《非农建设用地工商指标意向合作协议书》的履行，深国房宝[2008]1167 号《关于深圳市库坑股份合作公司城市化非农建设用地的批复》虽显示深圳市库坑股份合作公司为 15441.67 平方米的非农建设工商用地使用权人，但该公司已经声明该用地的实际权利人为本案被告，现有证据亦未表明该协议存在事实或法律上无法继续履行的情形，原告已经按约支付被告合作预付款 2000 万元，原告主张被告部分村民收受他人利益、被告怠于履行合同义务虽无证据佐证，但被告亦未予反驳，且被告未按照约定与原告签订正式《非农建设用地工商指标合作协议书》已经构成违约，原被告应当按照协议约定及法律规定继续履行合同义务。

小结

上述四个纠纷案件，两个涉及到合同效力问题，两个涉及到合同履行问题。其中，从两个合同效力案件可知，虽然两个案件项下的建筑物均没有合法的报建手续，第一个案件以此为由认为合同标的物违反法律、行政法规的强制性规定及社会公共利益，认定该案涉及合同无效；但第二案件则以此为由认定涉案房屋应先由行政机关进行合法性审查后再提交法院处理，最终驳回原告诉请。两个案件存在不同的裁判结果，足以反映各法院对此类未经合法报建手续的土地或房屋纠纷存在不同的理解。另外，从两个涉及到征地返还用地或非农建设用地的合作开发案件来看，只要该土地按照规定履行了相关手续，如征地返还用地已经签署了《返还被征地村建设用地合同》和《征地补偿协议书》并明确了征地返还用地的红线范围等，如非农建设用地已获得批复等，则不会认定以该土地作为合作开发对象的合同无效。

（二）涉及土地租赁的纠纷

1、裁判要旨

租赁合同成立于《中华人民共和国合同法》正式实施以前，并且租赁期限跨越合同法实施之日，租赁合同超过二十年部分无效。

典型案例

(2016)粤 0306 民初 3182 号深圳市新石桥股份合作公司与深圳市冠杰实业发展有限公司租赁合同纠纷，新石桥股份合作公司要求确认租赁合同超过 20 年部分无效。

文书摘录

《中华人民共和国合同法》第二百一十四条第一款规定，租赁期限不得超过二十年。超过二十年的，超过部分无效。第四百二十八条规定，本法自 1999 年 10 月 1 日起施行。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释（一）》第二条规定，合同成立于合同法实施之前，但合同约定的履行期限跨越合同法实施之日或者履行期限在合同法实施之后，因履行合同发生的纠纷，适用合同法第四章的有关规定。本案中，双方签订租赁合同是在合同法实施之前，合同约定的履行期限跨越合同法实施之日，合同约定的租赁期限为 70 年，违反了合同法的强制性规定，超过 20 年的部分无效。至于 20 年的起算时间，当事人自合同法实施之日起就知道或应当知道合同违反现行法律规定，因此，自合同法实施之日 1999 年 10 月 1 日起算 20 年的租赁期限有效，超过 20 年的部分无效，即自 2019 年 10 月 1 日至 2069 年 7 月 31 日期间的租赁合同无效。

2、裁判要旨

土地租赁合同被认定为无效，地上建筑物等不动产价值的评估标准要考虑和兼顾双方原约定的合同期限、建筑物不具有合法性、无效合同的处理等因素，在双方对无效合同均有过错的情况下双方按残值标准各承担 50%的赔偿责任。

典型案例

(2015)深中法房终字第 48 号香港康艺工程公司与深圳市桂花股份合作公司土地租赁合同纠纷案，租赁到期后香港康艺工程公司起诉要求补偿地上建筑物、构筑（附属）物等不动产价值。

文书摘录

本院认为，双方签订土地租赁合同名称虽为《租用工业用地合同书》，但双方均不能举

证证明该租赁土地已被批准为非农建设用地，即应仍属于农村集体用地，且康艺公司在土地上建设的房产亦未取得任何报建报批手续，因此，双方签订的《租用工业用地合同书》违反了法律法规的强制性规定，应为无效。本案二审双方争议的焦点为桂花公司收回土地后对于康艺公司在该土地上建设的建筑物、构筑物应按何种标准进行赔偿。康艺公司主张按照评估机构采用重置成新价作出的评估结果 3413245 元作为赔偿标准，对此，本院认为，评估机构作出的重置成新价是以评估时重建的成本及建筑物仍可长期使用为基础的，而事实上，一方面土地上建筑物应是在双方合同订立后不久兴建，而非评估时，若按重置成新价，则无效合同情况下，康艺公司兴建建筑物的成本反而获得了增值，与法律精神相悖；另一方面，土地上的建筑物多数并非永久建筑，且属于违法建筑，其能否继续使用及能够使用的时间均无法确定，该事实也与重置成新价评估基础不相符。基于以上两点，本院对康艺公司的上述主张不予采纳。相反，原审采用残值标准，已考虑和兼顾了双方原约定的合同期限、建筑物不具有合法性、无效合同的处理等因素，在双方对无效合同均有过错的情况下，原审判令双方按残值标准各承担 50% 的赔偿责任并无不当，本院予以确认。桂花公司主张无需承担赔偿责任，但康艺公司在土地上兴建的建筑物尚存一定价值，桂花公司亦对合同无效存在过错，且双方已约定，合同期满，桂花公司同意对地上建筑物折价补偿，因此桂花公司上诉认为不应承担任何赔偿责任缺乏事实和法律依据，本院不予支持。

小结

上述案例涉及的主要是土地租赁纠纷，撇开第一案件中《合同法》适用的问题不谈，我们可以从上述两案的裁判思路得出，如果未被批准为建设用地，租赁农村集体用地且未办理任何报建报批手续的，则土地租赁合同则面临被认定无效的法律后果。

（三）涉及土地使用权转让的纠纷

1、裁判要旨

根据广东省相关规定，集体建设用地使用权可以在一定条件下进行流转，名为合作开发实为土地使用权转让的合同有效。

典型案例

(2009)粤高法审监民再字第 50 号深圳市黄金台科技发展有限公司与深圳市嘉昌宝实业开发总公司土地使用权转让纠纷，黄金台科技发展有限公司起诉要求确认合同无效。

文书摘录

本院再审认为，双方当事人签订的《合作开发合同书》是名为合作开发实为土地使用权转让的合同，对此双方当事人及原审法院均无异议，本院再审予以确认。本案再审争议焦点是该合同是否有效。本院再审确认涉案《合作开发合同书》应为有效，主要理由是：

（一）《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》（简称《实施办法》）第四十六条规定：“符合土地利用总体规划并依法取得集体所有土地建设用地的农村集体企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的，县级以上人民政府土地行政主管部门应当予以办理变更登记手续。”《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（简称《管理办法》）第一条规定：“为加强国家对集体建设用地的管理，合理利用土地，规范集体建设用地使用权流转市场秩序，促进经济可持续发展，根据国务院关于深化改革严格土地管理的决定，结合我省实际，制定本办法。”第二条规定：“集体建设用地使用权出让、出租、转让、转租和抵押，适用本办法。”第八条第1项规定“兴办各类工商企业”等建设项目可以使用集体建设用地。第十八条规定：“集体建设用地使用权转让、转租应当签订书面合同。集体建设用地使用权转让的，原受让方的权利、义务随之转移；集体建设用地使用权转租的，承租人应当继续履行原出租合同。集体建设用地使用权转让、转租的年限为原土地使用权年限减去已使用年限后的剩余年限。”上述《实施办法》和《管理办法》分别是广东省人大常委会、广东省人民政府制定和颁布的，具有相应的法律效力。根据该《实施办法》和《管理办法》的规定，我省集体建设用地使用权可以在一定条件下进行流转。

（二）本院二审判决直接引用《指导意见》虽有不妥，但本院根据相关规定和我省土地利用现状作出的二审判决，与我省上述《实施办法》、《管理办法》的规定精神是一致的。

（三）根据流塘公司与先科公司签订的《合作兴办〈深圳黄金台科技创业村〉合同书》、黄金台公司与嘉昌宝公司签订的《合作开发合同书》的约定，双方明确约定涉案土地为集体建设用地。且该涉案土地已于1989年10月16日经广东省国土厅批准给黄金台公司作建设用地，深圳市规划国土局宝安分局于1996年3月26日批准涉案土地的功能变更为酒店的附属设施用地，只是要求双方按规定完善用地等相关手续。该涉案土地使用权已成为黄金台公司的法人财产，其有权利对该土地使用权进行处分。因此，二审判决根据上述相关规定以及我省审判实践，认定《合作开发合同书》有效并无不当。至于黄金台公司称嘉昌宝公司未按合同约定履行义务的问题，可另循途径解决。

2、裁判要旨

转让农村集体土地用于非农建设，未办理建设用地批地手续的，被驳回起诉。

典型案例

(2013)粤高法民二破终字第 14 号深圳市安良股份合作公司八村分公司与深圳市建材集团有限公司建设用地使用权合同纠纷二审民事裁定书，深圳市安良股份合作公司八村分公司起诉要求确认协议无效。

文书摘录

本案系转让农村集体土地用于非农建设引发纠纷的案件。涉案的《关于征用安良乡八三生产队番薯排土地建设深圳市特种水泥厂的协议书》与 1991 年 6 月 23 日宝安县横岗镇安良村民委员会与建材集团签订的《征（使）用土地补偿、安置协议书》的内容均是转让集体土地用于非农建设，现涉案土地上已经存在建筑物且已用于非农生产多年。根据当事人提交的深圳市规划和国土资源委员会龙岗管理局深规土龙函（2011）612 号、深规土龙函（2012）738 号以及深规土龙函（2012）1752 号函件，可以明确涉案土地上确实发生过数次征用行为，征地合同由用地单位和村集体双方签订，同时该宗地并未办理出让手续。由此可以看出，涉案土地在本次起诉前未被批准为建设用地，土地权属情况尚不明确，土地上已经进行了非农建设。涉案的两个合同实际是在我国土地管理制度逐步完善过程中发生的征用、转让集体土地用于非农建设，包含了大量历史遗留问题。本案中，政府主管机关对于涉案土地以及地上建筑物均未作处理，而政府的处理结果可能直接影响当事人之间的财产权益，也可能影响当事人之间的合同效力。对此类问题的处理，本院在《关于审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农建设纠纷案件若干问题的指导意见》中已作出明确规定，应由行政主管部门先行处理。

小结

涉及农村集体土地转让的案件，只有农村集体土地被依法批准为建设用地或经行政主管部门依法批准补办了征用手续转为国有土地等手续，可认定涉案土地使用权转让合同有效，否则，要求确认涉案土地使用权转让合同效力的案件将面临被驳回起诉，而由行政主管部门先行处理的结局。

六、市场主体参与深圳市原农村集体土地开发利用的建议

（一）核实土地现有及历史变迁形态是合作的第一要素

前文提到深圳市开展了两轮“城市化”运动，但是因为主客观原因造成深圳土地现存在多种形态，有根正苗红的亲生子女国有土地，有养子女非农建设用地，有继子女征地返还用地，还有数量不详的私生子女未完善征转手续的国有土地。不同形态的土地开发利用面对的法律风险均有所不同，故核实土地的现有及历史变迁形态是控制法律风险的第一要素。

（二）充分预估履行风险，针对设计协议条款

合同履行过程中产生的争议是深圳市原农村集体土地开发利用民事诉讼的最大纠纷来源，市场主体应当充分预估风险。同时，市场主体要在合同签订时对合同中的关键节点针对性设计法律条款，拒绝“批发”类条款，进而合理安排规划合同的履行，为后期存在的风险提供解决之道。

（三）“小题大做”减少合同无效或解除带来的风险

部分市场主体在参与原农村集体土地合作开发利用时，未能及时发现风险或者因为某些原因而“明知故作”，合同面临着无效或解除的风险。如果市场主体能在前期进行一定的调查工作或者留存有能够减少己方过错的证据，那么即使合同无效或者解除也能最大程度上减少损失。

（四）诉讼策略的选择与执行

通过数据分析，市场主体一般怠于主动提起诉讼，同时市场主体无论在主动诉讼或者被动诉讼的情况下，败诉率都高于胜诉率。深圳市原农村集体土地开发利用产生的民事诉讼胜败与土地的开发利用是否合法规范，双方过错、合同条款等因素息息相关。主要的胜败因素一般集中在土地的开发利用手续是否符合法律规范，因此市场主体应当充分分析开发利用的合法性，从而灵活选择诉讼策略，维护自身利益最大化。

【本文由建纬（深圳）律师事务所黄鸿律师、彭晓辉律师、程庭刚律师、余恺律师执笔】

03

行业资讯

INDUSTRY NEWS

第三篇 行业资讯

城市更新项目获取过程中，需要经过意愿征集、股东会表决、计划报批、专项报批、实施主体确认等程序。本刊主要选取“更新计划”“专项规划”“实施主体确认”这三个关键环节统计深圳市各区项目申报情况，以便对行业项目能够整体把握。

第一节 项目资讯

一、城市更新单元计划审批概况

2017年7月、8月，在深圳十个区内，六个辖区有项目列入更新计划。分别为龙华区4例、坪山区1例、龙岗区1例、南山区1例、光明新区1例、福田区1例（另有计划草案1例）。

（一）龙华区

《2017年深圳市城市更新单元计划龙华区第一批计划》

（公告时间：2017年8月10日）

编号	街道	单元名称	申报主体	拆除重建用地面积 (平方米) / 土地 移交率 (%)	备注
1	观湖街道	庆盛工业区城市更新单元	深圳庆盛服饰皮具有限公司	15093.7 / 19.9	① 拟更新方向为 新型产业 等功能。 ② 拟拆除重建用地范围内无偿移交给政府用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于3000平方米。
2	大浪街道	龙胜工业区城市更新单元	深圳市大浪龙胜股份合作公司	37635.96 / 19.4	① 拟更新方向为 居住、商业 等功能。 ② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于1653平方米的公共绿地，落实社区健康服务中心、不小于12班幼儿园、邮政所。

3	民治街道	水尾泰安城市更新单元	深圳市民治水尾股份合作公司	12813 / 23.4	① 拟更新方向为 商业办公 等功能（不含商务公寓）。 ② 拟拆除重建用地范围内无偿移交给政府用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于 3000 平方米。
4	龙华街道	清湖富多肯城市更新单元	深圳市锦富房地产开发有限公司	23496.4/40	① 拟更新方向为 商业等功能 。 ② 拟拆除重建用地范围内应落实面积不少于 9399 平方米的城市基础设施和公共服务设施用地，依据法定图则落实社会停车场库、公交场站等公共服务设施。

(二) 坪山区

《坪山区 2017 年深圳市城市更新单元计划第一批计划》

(公告时间：2017 年 8 月 15 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
坪山街道	坪山街道坪山围城市更新单元（拆除重建）	深圳国宏投资有限公司	102918.03 m ²	①统筹范围面积 114652.53 平方米。 ②拟更新方向为居住、商业等功能。

(三) 龙岗区

《龙岗区 2017 年深圳市城市更新单元计划第二批计划》

(公告时间：2017 年 8 月 14 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
坂田街道	喜来乐科技园城市更新单元	深圳市科城置业有限公司	17336.6 m ²	①拟更新方向为新型产业等功能； ② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于 3908 平方米的教育设施等公共利益用地。

(四) 南山区

《南山区 2017 年深圳市城市更新单元计划第一批计划》

(公告时间: 2017 年 8 月 11 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
招商街道	海湾路 8 号价值工厂城市更新单元	招商局蛇口工业区控股股份有限公司	总面积 121117.6 m ² , 其中, 拟空地扩建范围面积 26177.5 m ² , 拟局部拆建范围面积 2169.9 m ²	①拟更新方向为新型产业等功能。 注: 这是继 2016 年暂行措施发布以来首个旧工业区复合式更新。

(五) 光明新区

《光明新区 2017 年城市更新单元计划第一批计划》

(公告时间: 2017 年 8 月 15 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
光明办事处	荔园片区城市更新单元	深圳市汇银置业有限公司	51953 m ²	① 拟更新方向为居住功能; ② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于 17509 平方米土地用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目 (含公共绿地和道路)。

(六) 福田区

《福田区 2017 年城市更新单元计划第一批计划》

(公告时间: 2017 年 8 月 30 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
梅林	中粮金帝食品	中粮地产集团深	28409 m ²	①拟更新方向为新型产业等功

街道	厂区城市更新单元	圳房地产开发有 限公司		能； ②拟拆除重建范围内贡献用地 不少于 4262 m ² ； ③应落实一处 110KV 变电站。
----	----------	----------------	--	---

福田区计划草案公告

(公告时间：2017 年 8 月 9 日)

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
梅林街道	中粮金帝食品厂区城市更新单元	中粮地产集团深圳房地产开发有限公司	28409 m ²	①拟更新方向为新型产业等功能； ②拟拆除重建范围内贡献用地不少于 4262 m ² ； ③应落实一处 110KV 变电站

二、城市更新单元专项规划审批概况

（一）《罗湖区莲塘街道东海莲塘汇(富宝化纤厂)城市更新单元规划》公告发布

发布单位：罗湖城市更新局；发布时间：2017年7月14日

罗湖区莲塘街道东海莲塘汇(富宝化纤厂)城市更新为工改居拆除重建类项目，改造方向为纯住宅项目和一所小学配套，该项目被列入《2010年深圳市城市更新单元规划计划第一批计划》。容积率8.3。更新单元用地面积为42396.0平方米，拆除用地范围面积为42396.0平方米，开发建设用地面积为20000平方米，计容积率建筑面积为166130平方米，其中住宅162930平方米（包括保障性住房26720平方米），公共配套设施3200平方米。

（二）《南山区白石洲沙河街道沙河五村城市更新单元规划（草案）延长》通知

发布单位：规划国土委南山管理局；发布时间：2017年7月28日

南山区白石洲沙河街道沙河五村城市更新单元被列入《2014年深圳市城市更新单元第二批计划》，申报主体为“深圳市白石洲投资发展股份有限公司”，该规划(草案)原于2017年6月16日进行草案公示，因社会关注度较高，将公示时间延长至8月14日。项目位于南山区沙河街道沙河五村片区，东临华夏街，南临深南大道，西临沙河街，北临香山西街。更新单元用地面积480148.0平方米，拆除用地面积459542.1平方米，开发建设用地面积303793.7平方米，计容积率建筑面积为3479550平方米，容积率高达11。

（三）《福田区城市更新局发布福田区梅林街道燃机电厂改造专项规划》调整公告

发布单位：福田区城市更新局；发布时间：2017年7月28日

福田区城市更新局发布福田区梅林街道燃机电厂城市更新单元为工改居改造专项规划，项目更新是在保证已批规划拆除用地范围和开发建设用地范围不变的情况下，对规划指标进行调整。首先，规划新增30000平方米计容积率建筑面积用于建设产业用房，其中新增产业研发用房22940平方米（含新增创新型产业用房19530平方米），新增产业配套用房7060平方米，上述新增物业建成后产权无偿移交区政府。调整后计容积率总建筑面积为292680平方米，其中产业研发用房262620平方米，产业配套用房29660平方米，公共服务设施400平方米。此外，该项目创新型产业用房配建比例由5.0%提高至12.0%，建筑面积由11990平方米提高至31520平方米。

（四）《福田区梅林街道中汽南华地块城市更新单元规划（草案）》公告

发布单位：福田区城市更新局；发布时间：2017年7月24日

福田区梅林街道中汽南华地块城市更新单元为《2015年深圳市城市更新单元计划第四批计划》。属于福田中心区北部信息产业带的重要组成部分，拟拆除用地面积1.1万m²，计容总建面约5.2万m²，拟更新方向为新型产业。

从2016年初福田政府在线发布的中汽南华地块城市更新单元规划（初审稿）中获知，该项目将打造为大型汽车产业综合体，以国际知名品牌汽车零部件分销总部基地为核心，集合商务办公、研发创新中心、电子商务、金融中心、创新型产业、商业配套等六大功能。重点打造四大平台：国际知名品牌汽车零部件全球采购总部；汽车零部件电子商务平台；汽车创新工场；汽车金融中心。

项目位于福田区梅林街道，南依北环大道，北靠奥士达路，梅康路（规划）穿过地块。拆除用地面积为11544.6平方米，开发建设用地面积为8768.4平方米，计容积率建筑面积52610平方米，其中产业研发用房36830平方米（含创新型产业用房4420平方米），产业配套用房14280平方米，公共配套设施1500平方米（含文化活动室1000平方米，社区管理用房450平方米，社区警务室50平方米），不计容建筑面积200平方米，为片区汇聚机房一处。

（五）《深圳市福田区下梅林村改造专项规划》（二期项目规划修改（草案））公示

发布单位：福田区城市更新局；发布时间：2017年7月28日

《深圳市福田区下梅林村改造专项规划》为拆除重建类城市更新，其专项规划经深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会2009年第5次会议审议通过，该项目分为五期实施，二期项目位于梅林街道，梅华路与梅丽路交界处西北角。2017年7月二期项目专项规划修改公示，拆除面积发生变化，主要为：拆除重建范围用地面积由15106.76m²调整为14815.20m²，开发建设范围用地面积由12263m²调整为12099.96m²。在总建筑面积保持76030m²不变的前提下，因开发建设范围用地面积的调整，容积率由6.2调整为6.28，绿地率35%修改为绿化覆盖率宜大于30%。因拆除重建范围及开发建设范围的调整，原规划商业后勤辅道将进行相应微调。

（六）《坪山区谷仓吓片区城市更新单元规划（修改）》草案的公示

发布单位：坪山区城市更新局；发布时间：2017年7月26日

坪山区谷仓吓片区城市更新单元规划位于坪山区中部，位于马峦街道，北侧为东纵路，南侧紧邻比亚迪路（规划为东城环路），西侧为民强路。2010年纳入计划，2012年7月专规通过，2015年12月18日合作招商方案通过，现对专规进行修改如下：

1、在建筑总量、各地块主导用地性质及更新单元内分项建筑功能不变且保证公共服务设施用地面积不变的前提下，将原规划01-05地块（文化设施用地）、01-06地块（公共绿地）腾挪至01-04地块东侧，01-04地块（居住用地）开发建设用地面积由24178.1 m²减少至24034.1 m²，其他地块开发建设用地面积保持不变。

2、在符合相关道路规范的前提下，将原规划批复的堂屋路线位进行调整，往西偏移约41m，道路红线宽度保持不变。

（七）《宝安区石岩街道总部经济园区城市更新单元（修改）》草案的公示

发布单位：宝安区城市更新局；发布时间：2017年7月26日

宝安区石岩街道总部经济园区城市更新单元位于宝安区石岩街道，东临松白路，西临规划四路，北临洲石路，南临国泰路，临近宝安中心区，与南山、光明、龙华，以及交通枢纽宝安机场、深圳北站联系便捷，于2015年列入《2015年深圳市城市更新单元规划制定计划》的第三批计划。现申报单位申请对规划（草案）进行修改，开发建设用地面积（不含腾挪后建设用地范围面积8440.9平方米）由原143450.7平方米修改为143046.4平方米；将06地块的部分宿舍集中在01-01地块设置；将该地块土地利用性质由原新型产业用地M0相应修改表达为三类居住用地R3；将公交综合车站位置由原03、05地块内分别修改至04、06地块内。

三、城市更新单元实施主体确认概况

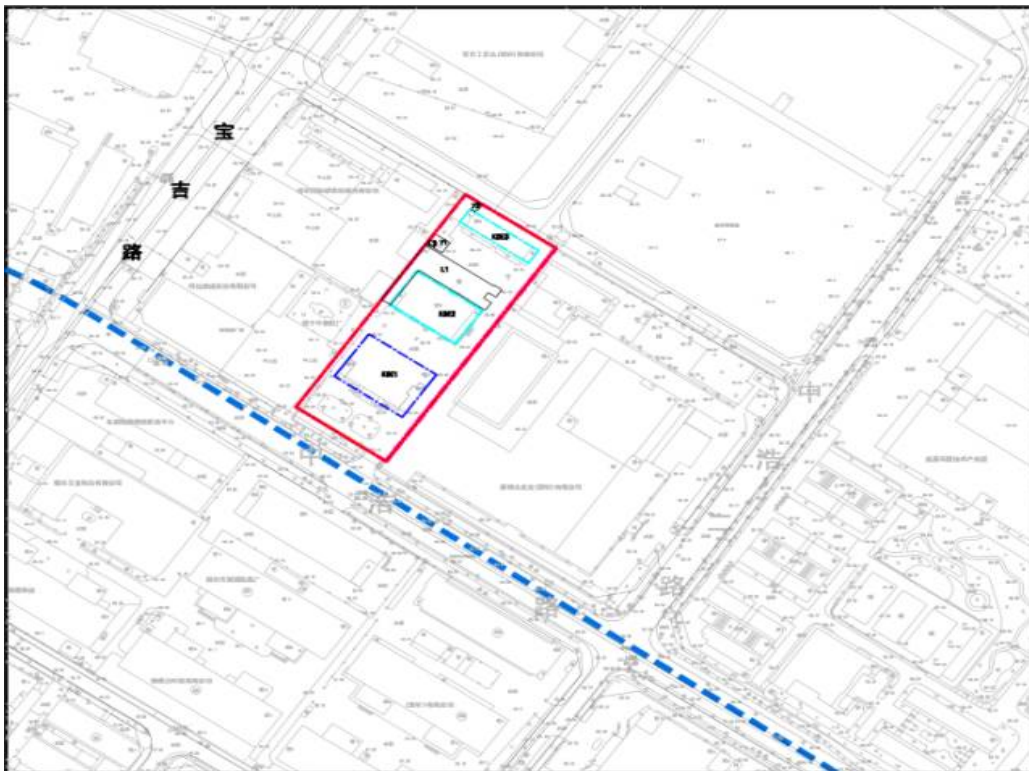
1、龙岗区坂田街道首个综合整治类项目——科尔达工业园城市更新单元实施主体公示

发布单位：龙岗区城市更新局；发布时间：2017年7月20日

2017年7月20日，深圳市龙岗区城市更新局发布关于公告，确认深圳市科尔达电气设备有限公司为龙岗区坂田街道科尔达工业园综合整治类城市更新单元的实施主体。

坂田街道科尔达工业园综合整治类城市更新单元位于宝吉路与中浩一路交汇处以东区域。科尔达工业园城市更新单元于2016年纳入《2016年深圳市龙岗区综合整治类旧工业区升级改造城市更新计划第一批计划》中，后于2017年4月份公示综合整治类城市更新单元规划草案。科尔达工业园城市更新单元是坂田街道首个综合整治类项目。

科尔达工业园位于宝吉路与中浩一路交汇处以东区域，更新单元面积8691.27平方米，开发建设用地面积8691.27平方米，其中局部拆建范围用地面积1303.69平方米，现状保留范围用地面积1392.34平方米；现状总建筑面积约13万平方米，其中现状保留面积7427.75平方米，待拆除面积5792.19平方米。

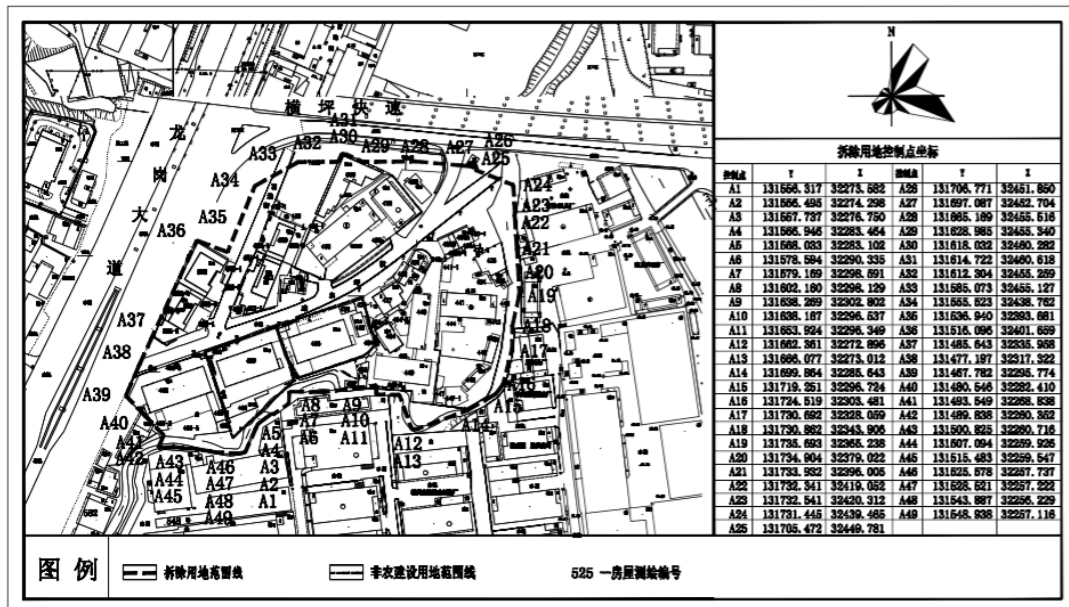


2、龙岗区横岗街道保安片区城市更新单元一期东片区实施主体公示

发布单位：龙岗区城市更新局；发布时间：2017年8月10日

2017年8月10日，深圳市龙岗区城市更新局发布公告确认深圳市卓弘新城实业有限公司为龙岗区横岗街道保安片区城市更新单元一期东片区的实施主体。

横岗街道保安片区城市更新单元一期东片区位于龙岗大道与横坪快速路交汇处东南区域。根据该更新单元规划，一期东片区拆除范围面积38012.6平方米（见附图），现深圳市卓弘新城实业有限公司已完成了该更新单元一期东片区拆除范围内土地、房屋及其它地上附着物的搬迁补偿安置协议的签订。



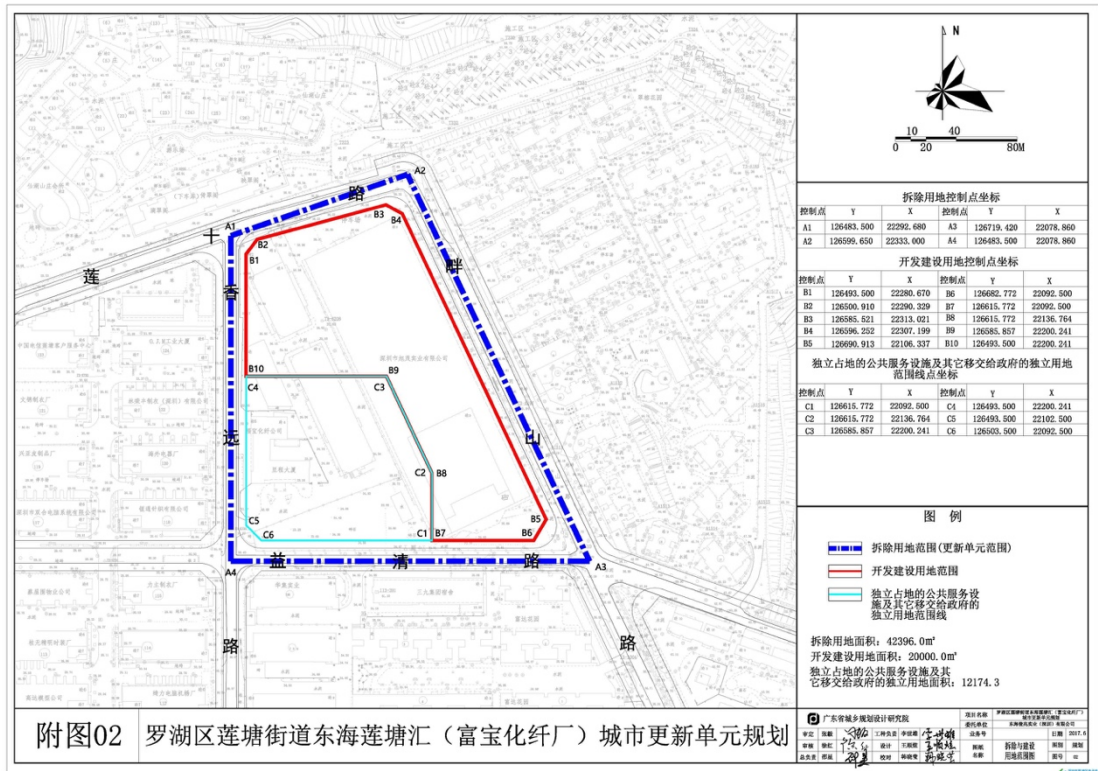
3、罗湖区莲塘街道东海莲塘汇（富宝化纤厂）项目城市更新单元实施主体确认公示

发布单位：罗湖区城市更新局；发布时间：2017年8月23日

2017年8月23日，深圳市罗湖区城市更新局发布公告，确认东海俊兆实业（深圳）有限公司为罗湖区莲塘街道东海莲塘汇（富宝化纤厂）项目城市更新单元的实施主体。

罗湖区莲塘街道东海莲塘汇（富宝化纤厂）城市更新单元位于莲塘街道，北临仙湖植物园，南接益清路，西临香远路，东接畔山路。目前该项目已获罗湖区人民政府核发的规划批复（罗府更新复（2017）7号）：拆除用地面积42396.0平方米，开发建设用地面积20000.0平方米。（见附图）

项目包括一宗地（H227-0083），根据相关单位提供的证明资料，现状建筑测绘总建筑面积为 52558.24 平方米，其中已办理房产登记建筑物面积 45544.94 平方米，权利人共 4 名东海俊兆实业（深圳）有限公司、雷一鸣、林二考、涂忠传，东海俊兆实业（深圳）有限公司为其中一名权利人。现其余 3 名权利人与东海俊兆实业（深圳）有限公司均签订了搬迁补偿安置协议。



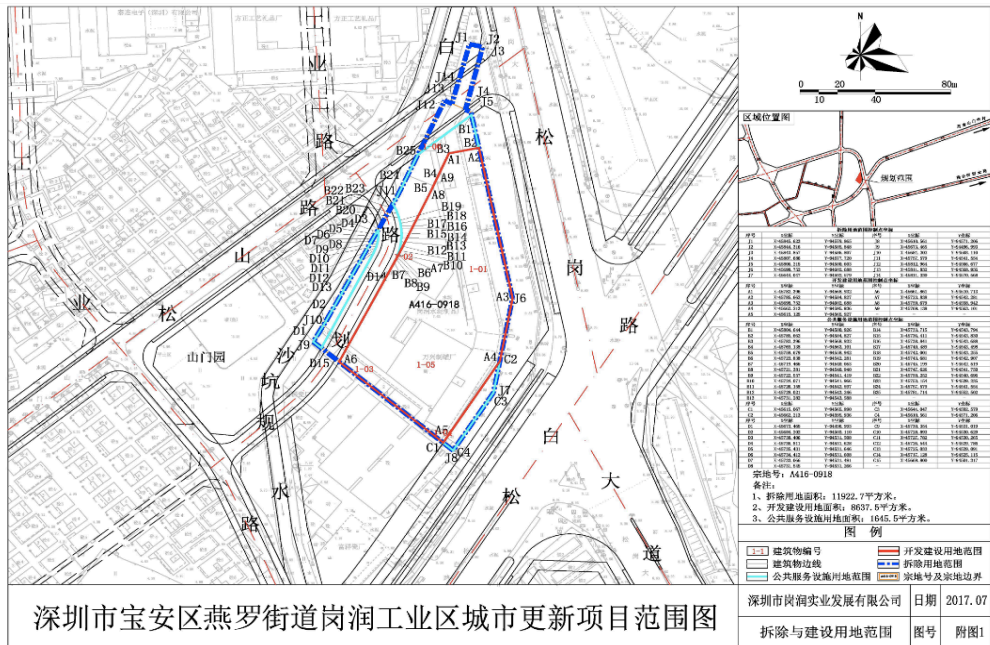
4、深圳市宝安区燕罗街道岗润工业区城市更新项目拟确认实施主体公示

发布单位：宝安区城市更新局；发布时间：2017年8月23日

2017年8月23日，深圳市宝安区城市更新局发布公告，确认**深圳市名德投资有限公司**为深圳市宝安区燕罗街道岗润工业区城市更新项目实施主体。

深圳市宝安区燕罗街道岗润工业区城市更新项目（下称“项目”）位于深圳市宝安区燕罗街道松柏路7014号，项目改造专项规划经深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会2016年第8次会议审议并获通过。

项目更新单元拆除用地面积 11922.7 平方米，其中开发建设用地面积为 8637.5 平方米（见附图）。就项目范围内的全部土地及地上建筑物、构筑物等，深圳市名德投资有限公司已与权利主体达成搬迁补偿安置协议。



5、深圳市宝安区沙井街道辛养工业区城市更新项目拟确认实施主体公示

发布单位：宝安区城市更新局；发布时间：2017 年 8 月 23 日

2017 年 8 月 23 日，深圳市宝安区城市更新局发布公告，确认深圳卓越青浦房地产开发有限公司为深圳市宝安区沙井街道辛养工业区城市更新项目实施主体。

深圳市宝安区沙井街道辛养工业区城市更新项目（下称“项目”）位于深圳市宝安区沙井街道环镇路与蚝乡路交界处。项目改造专项规划经深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会 2016 年第 10 次会议审议并获通过。

本项目更新单元拆除用地面积为 54718.3 平方米，开发建设面积 40149.2 平方米（见附图）。就项目范围内的全部土地及其地上建筑物、构筑物等，深圳卓越青浦房地产开发有限公司已通过搬迁补偿方式与权利人理清经济关系。

第二节 企业资讯

一、联想总部将迁至深圳，前海综合体项目正式开工

联想将会把总部搬迁到深圳，去年以 52.66 亿元底价竞得深圳市前海中心区一宗商业用地，规划建筑面积 20.87 万平方米，其中计容积率建筑面积 17.87 万平方米，地下商业 3 万平方米。该项目于 6 月 28 日正式开工，位于深圳前海 CBD 商圈，可通过地铁直达福田、罗湖商业区及深圳宝安国际机场，建成后将惠及前海周边南山、福田、宝安地区数百万人口。

二、中粮联手龙岗产服集团，试水产城融合新模式

6 月 23 日，中粮地产深圳公司、深圳市龙岗区产业投资服务集团有限公司与武汉大学深圳研究院于深圳签订合作框架协议，计划将中粮祥云国际项目打造成龙岗重点创新产业载体。此次三方合作的试点项目——中粮祥云国际位于深圳龙岗区龙岗大道与如意路交汇处，项目整体占地约 4.8 万平方米，建筑面积约 48 万平方米，涵盖住宅、公寓、写字楼、商业等多种业态。与龙岗产服集团及武汉大学深圳研究院合作后，以该项目为基础，搭建创新产业升级运营培育服务体系，打造重点创新产业载体，为龙岗企业、人才提供服务平台。

三、大鹏新区与招商银行签订战略合作协议，助力大鹏产业发展

7 月 5 日下午，大鹏新区管理委员会与招商银行股份有限公司深圳分行签署《战略合作协议》。此次战略合作协议的签署，将促进双方在重大项目建设、企业和居民金融服务等方面的合作。大鹏新区领导王京东、李勇、王继良，招商银行深圳分行党委书记、行长岳鹰等出席了签约仪式。

根据协议，招行深圳分行与大鹏新区启动战略合作，未来将加快在大鹏新区的综合化网点建设，探索与新区政府引导基金合作，为新区的学校医院提供智慧校园、智慧医疗等综合服务，为重大项目建设、区属企业、核心与新引进企业、中小创新企业孵化和大鹏居民等提供良好的金融服务。

四、南方中集退租招商蛇口太子湾地块

8 月 3 日，中集集团发布公告，旗下全资子公司深圳南方中集集装箱制造有限公司当日

与招商局蛇口工业区控股股份有限公司签订协议，因招商蛇口太子湾项目用地开发建设需求，经双方友好协商，南方中集将从该地块租赁的用地地上撤场并将用地退还给招商蛇口，而招商蛇口将给予相应补偿款，金额约为人民币 4.95 亿元。根据【大南山地区】法定图则信息，该地块所在片区土地利用性质主要包括：居住用地（R）、商业服务业用地（C）、政府社团用地（GIC），发展目标是：利用大南山地区特定的区位及自然优势，建设具有鲜明的山海城市特征，集高尚居住、商业办公、自然生态公园、高科技创业园区的综合性地区。

附件 2017 年 7—8 月法规列表

限于篇幅，本刊无法将所有新法规全文附录于此，现将 2017 年 7 月—8 月各级政府部门发布的城市更新相关法规列表如下，如有需要，请致邮[linwanying@jianweishenzhen.com]索取。

2017 年 7—8 月法规列表

序号	法规名称	发文机关	发布日期
1	《国土资源部关于广东省土地利用总体规划（2006-2020 年）有关指标调整的函》	国土资源部	2017/6/30
2	《中华人民共和国土地管理法（修正案）》（征求意见稿）	国土资源部	2017/7/4
3	《不动产单元设定与代码编制规则》	国土资源部办公厅	2017/7/12
4	《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》	国务院办公厅	2017 / 8/4
5	《住房城乡建设部关于保持和彰显特色小镇若干问题的通知》	住房城乡建设部	2017/7/7
6	《关于建筑服务等营改增试点政策的通知》	财政部、税务总局	2017/7/11
7	《广东省新型城镇化规划（2016-2020 年）》	广东省住房和城乡建设厅 广东省发展和改革委员会	2017/8/2
8	《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）》	广东省国土资源厅	2017/7/14
9	《广东省国土资源厅关于进一步规范土地出让管理工作的通知》	广东省国土资源厅	2017/7/25
10	《关于开展永久基本农田整备区划定工作的通知》	广东省国土资源厅 广东省农业厅	2017/8/7
11	《深圳市住房建设规划 2017 年度实施计划》	深圳市规划国土委	2017/7/7
12	《深圳市 2017 年度城市建设与土地利用实施计划》	深圳市规划国土委	2017/7/11

13	《深圳市蓝线管理规定（草案）》（征求意见稿）	深圳市规划国土委	2017/6/30
14	《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（征求意见稿）	深圳市规划国土委	2017/7/6
15	《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》（征求意见稿）	深圳市规划国土委	2017/7/18
16	《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法》（征求意见稿）	深圳市规划国土委	2017/7/12
17	《纳入拆除重建类城市更新单元计划项目土地分宗审批操作规则（试行）》（征求意见稿）	深圳市规划和国土委员会	2017/8/16
18	《市经贸信息委保税区创新型产业用房管理实施细则（暂行）》	深圳市经贸委	2017/7/24
19	《大鹏新区产业发展专项资金项目评审管理办法（征求意见稿）》（征求意见稿）	大鹏新区经济服务局	2017/7/21
20	《光明新区鼓励社会资金投资建设城市更新项目周边公共设施暂行规定（第三稿）》（征求意见稿）	光明新区城市更新局	2017/7/4
21	《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》（征求意见稿）	龙岗区城市更新局	2017/7/14
22	《大鹏新区城市更新办法（试行）》	大鹏新区管委会	2017/7/21
23	《坪山区城市更新项目计划申报前工作规程（试行）》	深圳市坪山区城市更新局	2017/8/9
24	《龙岗区非农建设用地管理办法》	深圳市龙岗区人民政府办公室	2017/8/9
25	《光明新区关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》（征求意见稿）	市规划国土委光明管理局	2017/8/23
26	《深圳市大鹏新区海绵城市建设管理办法（试行）》	大鹏新区海绵城市建设工作领导小组办公室	2017/8/15
27	《深圳市罗湖区旧住宅区改造实施办法（试行）》（征求意见稿）	深圳市罗湖区住房和建设局	2017/8/23
28	《加快发展住房租赁市场工作方案》	广州市人民政府办公厅	2017/7/10

城市更新政策观察

建纬 & 华勤·城市更新业务研发中心 出品



建纬（深圳）律师事务所

办公地址：深圳市福田区深南大道港中旅大厦9层

邮编：518048

总机：0755 2266 1566

传真：0755 2266 1599



深圳市华勤城市更新研究院

办公地址：深圳市福田区东海国际公寓二期B区B座14D

邮编：518048

总机：0755 2266 1516

电子邮箱：admin@huaqinvaniiu.com

