

第三期 / 2018.1

# 城市更新

## URBAN RENEWAL

# 政策观察

双月刊

建纬 & 华勤 · 城市更新业务研发中心 联合出品

贺倩明 | 主编

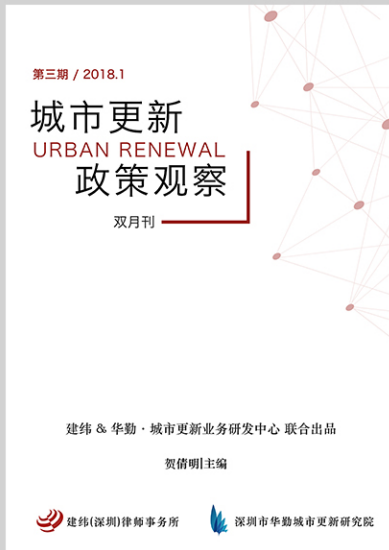


建纬(深圳)律师事务所



深圳市华勤城市更新研究院

# 城市更新 政策观察



第3期 / 2018年1月 No.03



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 毛雅霖 何承颜 黄思维

---

## 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。
-

## 前 言

2017 年是深圳市城市更新“强区放权”改革的深化之年，除南山区城市更新政策为征求意见稿外，各区纷纷出台城市指引性法规，城市更新流程愈发明确，监管机制更加严苛、政府态度愈发谨慎、政策体系愈发完善。

在增量用地稀缺，存量用地发力的大背景下，各地开发商大举进入深圳城市更新市场，供需失衡的竞争态势导致拿地难成为制约开发商发展的掣肘，为激发城市更新项目活力，推动完成深圳市“十三五规划”目标的实现，敦促停滞项目的有效施行，政府开始以“政府主导+国企实施+保障性住房”的模式大举进入旧住宅市场，并以开发商诚信档案制度规制开发商违规行为。除此之外，深圳市罗湖区首开试点，对未经过股份合作公司、股东大会表决通过，以及经过街道办事处审查备案确定的合作方而擅自进驻城中村开展意愿征集，签约安置补偿等活动行为进行严厉处罚。

虽然城市更新项目监管政策越发严苛，政策进程放缓，但在深圳城市更新“十三五”规划及深圳城市化进程客观要求的推动下，受“房子是用来住的，不是用来炒的”、“大众创业、万众创新”、“中国制造 2025”等多重宏观政策的驱动，以房地产带动产业，以产业驱动的城市更新或将成为新的政策和市场风向。

本期城市更新政策观察继续从政策资讯、行业观察、行业资讯三个维度介绍城市更新相关政策。

政策资讯汇编了 2017 年 11 月-12 月国家、广东省、深圳市、深圳各区等相关政策法规，并对内容进行提炼。包括《广东省土地利用年度计划管理办法（修订征求意见稿）》、《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》、《广东省国土规划（2016-2030 年）（征求意见稿）》等宏观指引性文件，以及《深圳市工业区块线管理办法（征求意见稿）》、《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》等具有实践指引性的政策法规。

行业观察结合政策及行业热点，精选 5 篇优质文章，对城市更新政策现存问题进行梳理、长租公寓实现路径进行分析、对比深圳与惠州城市更新政策的异同、房地产融资及税务计算等城市更新热点问题进行分析解读，包括：《城市更新，向左还是向右？》、《“长租公寓”在城中村的实现路径》、《惠州市“三旧改造”政策梳理 ——兼论与深圳“城市更

新”政策异同》、《房地产企业融资途径的风险防范》、《房屋计税依据明显偏低时“正当理由”的认定相关实务问题研究》等。

行业资讯除汇总 2017 年 11 月-12 月城市更新项目单元计划、专项规划和实施主体确认、集体资产交易结果的审批信息外，同时汇集了万科、中洲控股、融创等公司在深圳城市更新项目中的参与动态，为企业决策提供参考。

建纬(深圳)律师事务所

深圳市华勤城市更新研究院

二〇一八年一月

# 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
《土地利用现状分类》.....	1
《广东省土地利用年度计划管理办法（修订征求意见稿）》.....	1
《广东省人民政府办公厅关于修订广东省土地利用总体规划实施管理规定的通知（征求意见稿）》.....	2
《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》.....	2
《广东省国土规划（2016-2030年）（征求意见稿）》.....	3
《广东省沿海经济带综合发展规划（2017-2030年）》.....	3
第二节 实践指引类.....	4
一、国家级政策.....	4
《不动产登记资料查询办法（征求意见稿）》.....	4
《关于维护住房公积金缴存职工购房贷款权益的通知》.....	4
《中国银监会关于规范银信类业务的通知》.....	5
二、广东省政策.....	5
《广东省全面推进拆旧复垦促进新农村建设工作方案（征求意见稿）》.....	5
《广东省国土资源厅关于征求对珠三角九市“三旧”改造工作意见建议的公告》.....	6
广东省《关于完善农村集体建设用地保障机制的通知（征求意见稿）》.....	6
《广东省人民政府关于印发广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施的通知》.....	7

<b>三、深圳市政策</b> .....	<b>7</b>
《深圳市工业区块线管理办法（征求意见稿）》 .....	8
《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》 .....	8
《深圳市保障性住房收购操作规程（修订征求意见稿）》 .....	9
《深圳市城市规划标准与准则》局部修订草案 .....	9
《深圳市建筑物（群）命名规则（征求意见稿）》 .....	10
《深圳证券交易所行业信息披露指引第3号——上市公司从事房地产业务》 ..	10
《关于优化法定图则中公共设施等规划管理的通知》 .....	11
《深圳市既有住宅加装电梯规划管理规定（第二次征求意见稿）》 .....	12
《深圳经济特区物业管理条例（修订草案征求意见稿）》 .....	13
<b>四、各区政策</b> .....	<b>13</b>
（一）福田区 .....	13
《深圳市福田区临时用地审批暂行规定（征求意见稿）》 .....	14
（二）罗湖区 .....	14
罗湖区《通告》 .....	14
（三）龙岗区 .....	15
《深圳市龙岗区城市更新实施办法》 .....	15
《龙岗区城市更新“十三五”规划》 .....	15
《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》 ..	16
《龙岗区城市更新工作指引》 .....	17
《龙岗区城市更新单元计划申报管理规定》 .....	17
《龙岗区城市更新单元规划审批操作规则》 .....	18
《龙岗区产业升级类城市更新管理规定》 .....	18
（四）宝安区 .....	19

《关于强区放权前已列入市城市更新单元计划未批专项规划工改 M0 类项目的专项规划编制指导意见》 .....	19
《宝安区“工改工”类城市更新项目管理办法》 .....	19
（五）龙华区 .....	20
《龙华区股份合作公司集体用地土地使用权交易简化操作指引》 .....	20
《龙华区政府投资项目代建制管理办法（试行）》 .....	21
（六）光明新区 .....	21
《光明新区城市化非农建设用地调整置换暂行办法》 .....	21
《深圳市光明新区管理委员会关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》 .....	22
（七）大鹏新区 .....	23
《大鹏新区关于进一步加强和改进城市更新工作的指导意见（公开征求意见稿）》 .....	23
《深圳市大鹏新区社区配套和公共服务用房管理暂行办法》 .....	23
《深圳市大鹏新区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》 .....	24
<b>五、临深片区 .....</b>	<b>25</b>
《关于广州市住房租赁标准有关问题的通知》 .....	25
《广州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》 .....	25
《惠州市集体土地征收与补偿暂行规定（征求意见稿）》 .....	26
《惠州市区工业控制线划定及管理暂行规定》（草案） .....	26
《中山市国有建设用地配建人才安置房管理暂行办法》 .....	27
《珠海市配建保障性住房和人才住房实施办法（试行）（征求意见稿）》 .....	27
<b>第二篇 行业观察 .....</b>	<b>30</b>
城市更新，向左还是向右？ .....	30
“长租公寓”在城中村的实现路径 .....	36

惠州市“三旧改造”政策梳理——兼论与深圳“城市更新”政策异同 .....	46
房地产企业融资途径的风险防范 .....	55
房屋计税依据明显偏低时“正当理由”的认定相关实务问题研究 .....	59
<b>第三篇 行业资讯 .....</b>	<b>73</b>
<b>第一节 项目资讯 .....</b>	<b>73</b>
一、城市更新单元计划审批概况 .....	73
二、城市更新单元专项规划审批概况 .....	77
三、城市更新单元实施主体确认概况 .....	79
四、集体资产交易结果 .....	82
<b>第二节 企业资讯 .....</b>	<b>86</b>
万科 17.71 亿签订意向金 获得与中兴超总湾地块开发权 .....	86
万科恒大 87 亿进驻深圳湾超级总部，绿地拿下深汕第一高楼 .....	86
中洲控股为宝华置业融资 50 亿提供担保，宝城 26 区推进有望加速 .....	87
腾创未来 19.32 亿拿下前海中心区商业用地 .....	87
<b>附件 2017 年 11—12 月法规列表 .....</b>	<b>88</b>

01

政策资讯

REGULATIONS AND NEWS

# 第一篇 政策资讯

## 第一节 宏观统筹类

2017年11月-12月,正值2017年岁末之际,广东省、深圳市出台多部宏观统筹类法规,以期规范2018城市更新工作,引导城市更新方向,除此之外,深圳市发布《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见(二)》,《深圳市工业区块线管理办法(征求意见稿)》、《深圳市保障性住房收购操作规程(修订征求意见稿)》等重要法规,细化城市更新操作流程,详情如下:

### ★《土地利用现状分类》

发布单位:国土资源部 发布时间:2017年11月1日

2017年11月1日,由国土资源部组织修订的国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017),经国家质检总局、国家标准化管理委员会批准发布并实施。

新版标准秉持满足生态用地保护需求、明确新兴产业用地类型、兼顾监管部门管理需求的思路,完善了地类含义,细化了二级类划分,调整了地类名称,增加了湿地归类,将在第三次全国土地调查中全面应用。

新版标准规定了土地利用的类型、含义,将土地利用类型分为耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其他用地等12个一级类、72个二级类,适用于土地调查、规划、审批、供应、整治、执法、评价、统计、登记及信息化管理等。

### ★《广东省土地利用年度计划管理办法(修订征求意见稿)》

发布单位:广东省国土资源厅 发布时间:2017年12月19日

近日,广东省国土资源厅拟对《广东省国土资源厅关于印发〈广东省土地利用年度计划管理办法〉的通知》(粤国土资规划发〔2015〕64号)进行修订,现已形成《广东省土地利用年度计划管理办法(修订征求意见稿)》。

《管理办法》适用于广东省土地利用年度计划的管理,具体包括新增建设用地计划指标、土地整治补充耕地计划指标、耕地保有量计划指标、城乡建设用地增减挂钩计划指标和工矿废弃地复垦利用计划指标以及“三旧”改造计划指标等。根据《管理办法》,新增建设用地计划指标分为省级预留指标和分配给市县指标。省级预留指标用于保障重大基础设施和相关民生项目,分配给市县指标用于本地区除省级预留指标保障范围外的项目建设。分配给市县的指标实行直接分配与奖励分配相结合制度,引导和倒逼各地加快推进“三旧”改造和拆旧复垦,促进存量建设用地盘活利用。同时,省可根据各地“三旧”改造和拆旧复垦情况、引进重大制造业项目落地情况奖励分配部分指标给各地。

### ★《广东省人民政府办公厅关于修订广东省土地利用总体规划实施管理规定的通知（征求意见稿）》

发布单位:广东省人民政府办公厅 发布时间:2017年12月

近日,为规范土地利用总体规划实施,广东省人民政府办公厅制定了《广东省人民政府办公厅关于修订〈广东省土地利用总体规划实施管理规定〉的通知》,正向社会公开征求意见。《管理规定》对土地利用调控指标控制、土地利用总体规划修改、有条件建设区使用管理、建设项目用地规划审核、规划实施检查等方面的内容进行了规定。

《管理规定》在建设项目用地规划审核上,规定建设项目不涉及占用基本农田时,以下情形视作符合土地利用总体规划:1、列入土地利用总体规划重大(重点)建设项目清单的交通、水利、军事设施项目;2、建设项目用地预审和用地审查中,不符合土地利用总体规划确定的规划用途的地块面积,不超过所在单个地块面积的0.5%,且总面积在400平方米以内的;3、单体面积在400平方米以下、为社会公众提供服务的输电线塔基、钻探井位、通信基站等公共基础设施项目用地。此外,《管理规定》规定,已通过用地预审的建设项目,在用地报批阶段原则上不再重复审查是否符合土地利用总体规划,但项目用地位置、规模等发生变化的,应进行复核。

### ★《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》

发布单位:广东省人民政府 国家海洋局 发布时间:2017年10月27日

近日,《广东省人民政府、国家海洋局关于印发广东省海岸带综合保护与利用总体规划

的通知》（粤府〔2017〕120号）发布，提出了严格海岸线管控、协调海域与陆域功能对接、优化海岸带空间格局、构建海陆生态屏障、统筹海岸带基础设施建设与产业发展等措施，加强广东省海岸带综合保护与利用。其中，《总体规划》提到要推动湾区发展，其中对粤港澳大湾区规划如下：

（1）粤港澳大湾区陆域涉及广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门和肇庆9市，海域主要包含大亚湾、珠江口、广海湾等海域。

（2）湾区共划定严格保护岸线482.3千米，限制开发岸线234.4千米，优化利用岸线763.3千米。

（3）积极落实粤港澳大湾区发展战略，发挥深圳、广州龙头带动作用，大力推进广深科技创新走廊建设，形成高度发达的创新经济带，辐射带动全省创新发展。

### ★《广东省国土规划（2016-2030年）（征求意见稿）》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017年11月

近日，广东省国土资源厅组织起草了《广东省国土规划（2016-2030年）（征求意见稿）》。《规划》介绍了广东省国土空间开发利用现状，提出了未来的发展机遇与挑战，主要工作要求为：

（1）联动发展 拓展开放合作空间。要求提高对外开放水平，推动粤港澳大湾区联动发展，深化泛珠三角区域合作，加快省内区域一体化协调发展。

（2）集聚开发 营造宜居宜业空间。要求加强城镇开发引导和管控，优化现代产业发展布局，落实乡村振兴战略。

（3）分类保护 保育绿色安全空间。要求强化生态空间分类分级保护，加强人居生态环境保护，促进农业生产空间管护，增进水资源安全保障。

（4）综合整治 提升国土空间治理水平。要求加快推进城镇地区综合整治，全面实施农村地区综合整治，分类推动重点生态功能区综合整治，积极促进矿产资源开发集中区整治。

### ★《广东省沿海经济带综合发展规划（2017-2030年）》

发布单位：广东省人民政府 发布时间：2017年10月27日

近日，《广东省人民政府关于印发广东省沿海经济带综合发展规划（2017-2030年）的通知》（粤府〔2017〕119号）印发，《规划》由广东省发改委牵头编制，共14章56节，包括总体要求、空间布局、主要任务和规划实施保障四大部分。《规划》提出，加强陆海统筹协调规划建设，坚持促进海洋资源优势与产业转型升级和开放型经济发展需要相结合，着力优化国土空间开发格局和区域经济布局，拓展蓝色经济新空间，打造更具活力和魅力的广东黄金海岸，建设具有全球影响力的沿海经济带。《规划》对全省区域发展战略部署进行深化细化，提出了“一心两极双支点”沿海经济带发展总体格局和“六湾区一半岛五岛群”滨海布局，构筑粤港澳、粤闽和粤桂琼三大海洋经济合作圈。

## 第二节 实践指引类

### 一、国家级政策

#### ★《不动产登记资料查询办法(征求意见稿)》

发布单位：国土资源部 发布时间：2017年11月10日

近日，为规范不动产登记资料的查询活动，加强不动产登记资料的管理、保护和利用，维护不动产交易安全和不动产权利人的合法权益，国土资源部起草了《不动产登记资料查询办法(征求意见稿)》，正在公开征求社会各界意见，截止时间为2017年12月9日前。《查询办法》规定，不动产登记资料实行属地查询和分类查询，遵循依法、便民和高效的原则，权利人、利害关系人、有关国家机关和《查询办法》规定的其他查询主体可以依法查询、复制不动产登记资料。《查询办法》明确了其他查询主体包括清算组、破产管理人、财产代管人、监护人，以及受委托律师、持人民法院调查令的查询申请人等。此外，《查询办法》还对查询程序、查询方式、查询应提交的材料与登记信息资料保护等方面进行了相关规定。

#### ★《关于维护住房公积金缴存职工购房贷款权益的通知》

发布单位：住房和城乡建设部、财政部、中国人民银行、国土资源部 发布时间：2017年12月13日

近日，住建部等四部委联合发布《关于维护住房公积金缴存职工购房贷款权益的通知》

（建金[2017]246号），提出十条通知事项，具体包括：压缩贷款审批时限、严格委贷业务考核、加强销售行为管理、提高抵押登记效率、公开业务办理流程、促进部门信息共享、加大联合惩戒力度、畅通投诉举报渠道、集中开展专项整治、切实加强监督检查。

同时，《通知》指出住房城乡建设主管部门要加强市场监管，要求房地产开发企业在销售商品房时，提供不拒绝购房人使用住房公积金贷款的书面承诺，并在楼盘销售现场予以公示，对违规情节严重、拒不整改的，要公开曝光，同时纳入企业征信系统。

### ★《中国银监会关于规范银信类业务的通知》

发布单位：银监会            发布时间：2017年11月22日

近日，《中国银监会关于规范银信类业务的通知》（银监发〔2017〕55号）发布，对银信类业务作出进一步规制。根据《通知》，银信类业务，是指商业银行作为委托人，将表内外资金或资产（收益权）委托给信托公司，投资或设立资金信托或财产权信托，由信托公司按照信托文件的约定进行管理、运用和处分的行为。

《通知》明确要求商业银行和信托公司开展银信类业务，应贯彻落实国家宏观调控政策，遵守相关法律法规，不得将信托资金违规投向房地产、地方政府融资平台、股票市场、产能过剩等限制或禁止领域。

## 二、广东省政策

### ★《广东省全面推进拆旧复垦促进新农村建设工作方案（征求意见稿）》

发布单位：广东省国土资源厅    发布时间：2017年12月

近日，为促进城乡融合发展，广东省国土资源厅组织起草了《广东省全面推进拆旧复垦促进新农村建设工作方案》，正向社会公开征求意见。

《工作方案》要求通过拆旧复垦全省农村旧住宅、废弃宅基地、空心村等闲置建设用地，将复垦腾退出来的建设用地指标（以下简称“复垦指标”）在优先保障所在村建设需要后，节余部分以公开交易方式在省内流转用于城镇建设。同时，《工作方案》规定了拆旧、复垦、交易、分配等具体工作内容。在实施范围上，《工作方案》要求在全省范围内推动农村拆旧复垦工作，且自2018年1月1日起，在珠三角地区9个地级以上市（不含龙门县等9个县

市)范围内出让商业、娱乐和商品住宅等经营性用地(不含“三旧”改造用地)应当与全省农村建设用地拆旧复垦形成的复垦指标挂钩,没有复垦指标或复垦指标不足的,不得出让商业、娱乐和商品住宅等经营性用地使用权。

### ★《广东省国土资源厅关于征求对珠三角九市“三旧”改造工作意见建议的公告》

发布单位:广东省国土资源部 发布时间:2017年12月15日

近日,广东省国土资源厅在官方网站发布公告,公告称,为贯彻落实省的部署要求,加强工作督促指导,拟于近期由广东省国土资源厅牵头会同有关部门对广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等珠三角九市“三旧”改造工作进行督促和指导,向公众征求对以上九市“三旧”改造工作的意见,可围绕政策落实情况、规划计划、审批流程、审批效率、利益分配、体制机制等方面提出具体意见、建议,预示广东省省级三旧改造文件或将出台。

### ★广东省《关于完善农村集体建设用地保障机制的通知(征求意见稿)》

发布单位:广东省国土资源厅 发布时间:2017年11月23日

近日,为探索建立农业农村发展用地保障机制,促进农村新产业新业态发展,广东省国土资源厅起草了《关于完善农村集体建设用地保障机制的通知》(征求意见稿)。《通知》包括如下重点内容:

(1)允许通过农村土地综合整治、宅基地整理等节约的建设用地采取入股、联营等方式,支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展。探索农村集体经济组织以出租、合作、入股等方式盘活利用空闲农房及宅基地。鼓励集体建设用地规模较大的农村,利用“三旧”改造政策,依托集体资产管理平台,引入投资经营主体,推动农村配套建设改善、集体物业改造和产业转型升级。

(2)推进南海区农村集体经营性建设用地入市试点工作,到2018年年底在南海区基本实现农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股与国有土地同等入市、同价同权。试点工作完成后,在全省推广建立集体建设用地市场管理工作机制。

(3) 鼓励试点地区镇村集体经济组织通过联营、入股等方式建设运营集体租赁住房项目。项目建设要以存量用地为主开发。

### ★《广东省人民政府关于印发广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施的通知》

发布单位：广东省人民政府、国家海洋局 发布时间：2017年10月27日

近日，《广东省人民政府关于印发广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施的通知》（粤府〔2017〕125号）发布，其中提出“加强用地保障”的政策措施，具体包括：

(1) 对实际投资金额超过10亿元的制造业外商投资项目用地和世界500强企业、全球行业龙头企业总部或地区总部（以下统称重点外资总部）自建办公物业用地，由省市共同安排土地利用计划指标。

(2) 对外商投资建设的高标准厂房和重点外资总部自建办公物业产权，允许以幢、层等固定界限为基本单元分割登记和转让，其中重点外资总部自建办公物业累计分割登记和转让面积不得超过总建筑面积的40%。

(3) 外商投资企业租赁工业用地的，在确定租赁底价时可按照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；可凭与国土部门签订的土地租赁合同和缴款凭证办理规划、报建等手续；租赁期内，地上建筑物、构筑物及其附属设施可以转租和抵押。

(4) 政府实施旧城改造，可以协议出让或租赁方式为需要搬迁的外资工业项目重新安排工业用地。

(5) 制造业外商投资企业利用存量工业房产发展生产性服务业以及兴办创客空间、创新工场等众创空间的，可在5年内按原用途和土地权利类型使用土地，5年期满后按有关规定办理。

(6) 对外商与政府共同投资建设的医疗、教育、文化、养老、体育等公共服务项目，可使用划拨土地的，允许采用国有建设用地作价出资或入股方式供应土地。

### 三、深圳市政策

## ★《深圳市工业区块线管理办法（征求意见稿）》

发布单位：深圳市经济贸易和信息化委员会 发布时间：2017年12月27日

近日，为进一步加强全市工业用地的保护，规范全市工业区块线管理，深圳市经贸信息委会同深圳市规划国土部门研究起草了《深圳市工业区块线管理办法》（征求意见稿）。《管理办法》规定工业区块线分一级线和二级线。一级线是保障城市产业长远发展而确定的工业用地管理线，二级线是稳定一定时期工业用地总规模、未来逐步引导转型的工业用地过渡线。全市区块线总规模在中长期内保持不低于270平方公里。全市区块线内的工业用地和以工业为主导方向的发展备用地的面积不得低于区块线总用地面积的60%。

同时，《管理办法》规定，严格保护区块线内的工业用地和以工业为主导方向的发展备用地，除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地、广场、人才住房和保障性住房等公共利益需要外，原则上不得作为其他非工业用途。此外，《管理办法》还对工改M0、转让限制、配套设施建设、M1改M1的城市更新年限、建筑设计规范等问题作出规定。

## ★《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会 发布时间：2017年12月11日

近日，《市规划国土委关于印发〈关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）〉的通知》（深规土规〔2017〕3号）下发，《处理意见（二）》在城市更新计划管理、规划管理、用地管理、土壤环境风险防控等方面作出了相关规定，包括如下重点内容：

（1）法定图则已批地区（含法定图则已签发和法定图则经法定图则委员会审批通过待签发的地区），依据法定图则确定城市更新计划的更新方向。

（2）拆除重建类城市更新项目拆除用地范围内原划拨用地或者非商品性质房地产不再办理划拨转协议出让、非商品性质转商品性质的手续，直接按照城市更新政策计收地价并签订土地使用权出让合同。

（3）拆除重建类城市更新项目进行地价测算时，城市更新单元规划涉及分项目实施的，各分项目分别作为一个项目整体进行测算；城市更新单元规划涉及分期实施的，各分期分别作为一个项目整体进行测算；城市更新单元规划的分项目内又涉及分期实施的，分项目的各

分期分别作为一个项目整体进行测算。一个项目整体范围内的全部开发建设用地应当同时办理土地使用权出让合同签订手续。

(4) 城市更新项目涉及现状为或者曾作为电镀、线路板、铅酸蓄电池、制革、印染、化工、医药、危险化学品储运等行业工业用地及污水处理厂、垃圾填埋场、垃圾焚烧厂、危险废物及污泥处理处置设施等市政设施用地，或者涉及已列入深圳市污染地块名录内地块的，须开展土壤环境风险防控。

### ★《深圳市保障性住房收购操作规程（修订征求意见稿）》

发布单位：深圳市住房和建设局 发布时间：2017年12月11日

近日，深圳市住建局发布《深圳市保障性住房收购操作规程（修订征求意见稿）》。

《操作规程》适用于市（区）住房保障部门对社会投资主体建设的，且纳入深圳市保障性安居工程年度计划的公共租赁住房和安居型商品房进行的收购活动，土地出让合同中明确收购价格和方式的除外。《操作规程》规定，市住房保障主管部门负责组织拟订全市保障性住房年度收购计划或者市政府安排的其他收购计划，经批准后组织实施。

根据《操作规程》，在洽谈收购前已经确定为安居型商品房的，参照《深圳市安居型商品房定价实施细则》测算收购价格；在洽谈收购进行时或者洽谈收购后期确定为安居型商品房性质的，其收购价格按照《操作规程》进行测算。收购价格的测算时点以建设工程施工许可证确定的时间为准。而收购价格由下列内容组成：（1）建设成本，指项目投资建设所发生的客观平均成本；（2）合理利润；（3）户内装饰装修造价（4）收购双方约定的其他项目；（5）法定税金。

### ★《深圳市城市规划标准与准则》局部修订草案

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会（市海洋局） 发布时间：2017年11月29日

近日，深圳市规土委对《深圳市城市规划标准与准则》第4章密度分区与容积率进行了动态修订。此次修订结合城市总体规划，对应城市结构中的中心体系，将各级中心区的核心地区分别纳入密度一区、二区、三区。在地块容积率问题上，修订稿将“容积”明确为：容积=地上规定建筑面积+地下规定建筑面积，而容积率为：容积率=容积/地块面积=（地上规

定建筑面积+地下规定建筑面积)/地块面积。此外，本次修订对各类用地密度分区进行了以下优化调整：

(1) 居住用地：将居住用地密度一区、二区、三区统一调整为基准容积率 3.2，包括了全市近 90%的居住用地；小幅提高了密度四区的居住用地基准容积率，由 2.2 提高至 2.5；继续落实对密度五区的严格管控要求，其居住用地基准容积率与上限维持不变。

(2) 商业服务业用地：本次修订取消了商业服务业用地的容积率上限，除密度一区外，本次修订对其它分区的基准容积率均有小幅提高。

(3) 工业用地与物流仓储用地：本次修订统一了工业用地与物流仓储用地对应不同密度分区的基准容积率，两类用地的基准容积率规定基本相同，进一步适应市场对产业的发展需求。

### ★《深圳市建筑物（群）命名规则（征求意见稿）》

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会 发布时间：2017 年 12 月 16 日

近日，为引导和规范建筑物（群）的命名、更名工作，深圳市规土委发布了《深圳市建筑物（群）命名规则（征求意见稿）》，正在公开征求意见，截止时间为 2017 年 12 月 30 日。《命名规则》规定，建筑物（群）名称原则上以合法用地手续中确定的宗地为基本单位进行命名。土地使用权人相同且功能一致、起止年限相同的相邻宗地，其地上建筑物（群）可申请同一命名。建筑物（群）名称确定后无特殊理由两年内不得更名。

同时，《命名规则》详细规定了建筑物命名的通名规则与专名规则，包括与不得使用的名称与可以使用的情形。最后，《命名规则》特别规定，工业用途的建筑物（群）名称，不得使用“类住宅化”和“类商业化”的名称。

### ★《深圳证券交易所行业信息披露指引第 3 号——上市公司从事房地产业务》

发布单位：深圳证券交易所 发布时间：2017 年 11 月 3 日

近日，为进一步规范从事房地产业务上市公司的信息披露行为，提高上市公司信息披露质量，深交所修订并发布《深圳证券交易所行业信息披露指引第 3 号——上市公司从事房地产业务》。

本次指引修订以提高上市公司信息披露的针对性和有效性为原则，结合行业监管实践经验，秉承放管结合、宽严相济的精神，作出如下要求：

（1）严格规范新问题新现象，严防利用“灰色地带”侵害中小股东利益，指引新增了对房地产行业上市公司与员工共同投资房地产业务的规范，一方面要求制定投资管理制度并履行审议程序和信息披露义务，另一方面要求年度报告中持续披露该类业务的开展情况；

（2）进一步强化风险揭示的要求，指引新增了上市公司向其商品房承购人提供担保的披露要求，以提高上市公司及时识别潜在风险的意识；

（3）进一步强化信息披露的要求，指引对“经营情况与分析”、“财务报告附注”的披露内容进行了完善，新增对预收账款、营业收入对应前五大项目的披露要求；

（4）提高披露内容的投资者决策有用性，将原在管理层讨论与分析、财务报告附注等部分披露的项目经营性信息和财务性信息限定为“主要项目”，避免披露项目多而散从而无法聚焦重点项目的情况；

（5）允许房地产行业上市公司对主营业务所需的财务资助进行额度授权，贯彻程序明确、适度灵活的原则，指引新增了额度授权及可在额度内“滚动”使用的条款，充分考虑了房地产业务的特殊性，以提高上市公司主营业务的运转效率。

### ★《关于优化法定图则中公共设施等规划管理的通知》

发布单位：深圳市规划委员会、深圳市规划和国土资源委员会 发布时间：2017年11月8日

近日，为加强已批准法定图则与《深圳市城市规划标准与准则》的衔接，规范规划管理，提高行政审批效率，深圳市城市规划委员会与深圳市规土委拟定了《关于优化法定图则中公共设施等的规划管理的通知》（征求意见稿）。《通知》的核心内容为将以下情形视作符合法定图则：

（1）法定图则中规划的公共设施、交通设施、市政设施用地，已注明容积率、设施规模的，或备注说明“现状保留”、“保留现状合法的使用功能”、“按政府批件”、“已批未建”等类似表述的，因增加公共设施、交通设施、市政设施等公共利益建筑面积，且满足

建筑、消防等规范要求，地块容积率、设施规模、备注说明等与法定图则表述不一致的。

(2) 法定图则规划建设用地中附设有公共设施、交通设施、市政设施等，因落实现行《深标》等规定，上述设施建筑规模需大于法定图则的。

(3) 法定图则规定的绿地率不作为规划审批的控制指标，用地规划许可时，按照《深标》等相关规定，落实绿化覆盖率等控制要求的。

### ★《深圳市既有住宅加装电梯规划管理规定（第二次征求意见稿）》

发布单位：深圳市规划国土委 发布时间：2017年12月5日

近日，为了加强既有住宅加装电梯的规划管理工作，提高居民生活质量，深圳市规土委结合《深圳市既有住宅加装电梯规划管理规定》（征求意见稿）反馈意见，对相关条文内容进行了修改完善，重新拟定了《深圳市既有住宅加装电梯规划管理规定（第二次征求意见稿）》。《管理规定》在如下几个方面进一步作出了明确要求：

(1) 放宽加装电梯工程征集业主意见范围。规定明确加装电梯的建筑设计方案应当经加装电梯所在单元房屋专有部分占本单元建筑物总面积三分之二以上的业主、且占本单元业主总人数三分之二以上的业主同意。

(2) 明确了可加装电梯的住宅类型。此次规定明确只有具有合法权属证明，非单一产权，已建成投入使用、未设电梯的四层以上（含四层，不含地下室）单元式住宅方可按本规定加装电梯；要求在其建设用地红线内解决加装电梯。

(3) 明确了各行政主管部门的职责分工。市规划国土行政管理部门及其派出机构负责既有住宅加装电梯的规划审批工作。区住房建设（含质量监督、安全监督）、消防、特种设备等行政主管部门应当在职责范围内监督、指导既有住宅加装电梯的审批和管理工作。

(4) 明确了主体权利和义务。规定明确出资加装电梯的全体业主为既有住宅加装电梯工程项目的建设者，承担相应法律、法规规定的义务。

(5) 简化了行政审批手续。既有住宅加装电梯可以直接申请办理工程规划许可手续，不需办理建设用地规划许可、建设用地审批手续和产权登记手续。

## ★《深圳经济特区物业管理条例（修订草案征求意见稿）》

发布单位：深圳市人民政府法制办公室 深圳市住房和城乡建设局 发布时间：2017 年 11 月 24 日

为进一步规范深圳市物业管理活动，维护业主和物业服务企业的合法权益，保障物业的安全与合理使用，深圳市法制办会同住建局起草了《深圳经济特区物业管理条例》（修订草案征求意见稿）。《条例》适用于特区物业管理活动，坚持物业管理实行业主自治、专业服务与政府监管相结合的原则。与旧版物业管理条例相比，新版《条例》重点修改了以下内容：

（1）明晰共有物业规定，回归物业管理本质。《条例》明确了共有物业的范围、管理方式并对产权登记提出要求。同时，规定共有物业的收益归全体业主所有，必须存入共有资金账户，由业主或业主大会根据物业服务的内容向物业公司支付物业服务费。

（2）建立业主大会组织备案制度，明确业主大会在物业管理领域的市场主体地位。《条例》规定业主大会成立后由住建部门负责备案，取得统一社会信用代码证书，业主大会可以凭代码证到合作银行开设业主共有资金账户，也可以委托物业服务企业开设业主共有资金共管账户。

（3）顺应物业管理实际，完善业主共有资金制度。《条例》增加“业主共有资金管理”一章，明确业主共有资金范围，建立了业主共有资金财务管理制度。

（4）明确停车位使用规则，强化出让合同的权属约定功能，《条例》侧重建立了停车位、停车库使用规则：一是对于全体业主所有的停车位，按照优先满足业主需要的原则，由业主大会决定使用及收益方式；二是对于人防工程，明确向全体业主、物业使用人开放使用；三是对于通过《土地出让合同》、《房屋买卖合同》明确产权归属开发商的停车位（库），兼顾开发商和业主之间的利益平衡，开发商在进行产权登记，并向全体业主公示租售方案后，再进行租售。

## 四、各区政策

### （一）福田区

## ★《深圳市福田区临时用地审批暂行规定（征求意见稿）》

发布单位：深圳市福田区城市更新局 发布时间：2017年12月18日

近日，为规范临时用地审批及监管工作，深圳市福田区城市更新局发布《深圳市福田区临时用地审批暂行规定（征求意见稿）》。《暂行规定》适用于福田辖区内国有未出让土地的临时用地审批，福田区城市更新局负责受理临时用地的申请及审批工作。

《暂行规定》规定了四种可申请临时用地的情形，分别是：（1）工程项目建设施工临时需要；（2）地质勘察临时需要；（3）抢险救灾临时需要；（4）市、区政府批准的急需的公共服务配套设施需要。同时，《暂行规定》规定临时用地使用期限一般不超过两年，期满确需延期的可申请延期一次，临时用地单位应当在使用期限届满前一个月内提出延期申请，延长期限不得超过一年。此外，《暂行规定》对不予批准临时用地、提前收回临时用地的情形等均作出相应规定。

## （二）罗湖区

### ★ 罗湖区《通告》

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年11月4日

近日，为规范罗湖区城中村城市更新活动，维护城市更新正常秩序，罗湖区城市更新局发布《通告》（罗更新发[2017]34号），具体如下：

（1）未经股份合作公司董事会、监事会、集体资产管理委员会、股东大会表决通过并经街道办事处审查备案确定为合作方的，房地产企业不得进驻未纳入城市更新计划的城中村开展城市更新活动；未经审查备案，房地产企业擅自进驻城中村开展意愿征集、签订搬迁补偿安置协议等活动的，属于违规从事城市更新的行为，由街道办事处依法予以取缔；

（2）股份合作公司违反审查备案规定自行选择合作方的，其申报的城市更新计划不予批准，擅自进驻的房地产企业不得作为合作方参与城市更新活动；

（3）与未经审查备案的房地产企业签订搬迁补偿安置协议引发的法律后果，由签约者自行承担；

（4）区纪委对违规、违纪行为予以严肃查处；涉嫌违法犯罪的，移送司法机关依法处

理。

### （三）龙岗区

#### ★《深圳市龙岗区城市更新实施办法》

发布单位：龙岗区人民政府 发布时间：2017年11月7日

近日，为规范龙岗区城市更新行为，明确部门职责权限，提高城市更新管理水平，深圳市龙岗区人民政府正式发布《深圳市龙岗区城市更新办法》（深龙府规〔2017〕2号），对龙岗区城市更新工作做出相关规定。《更新办法》规定了区城市更新领导小组是龙岗区城市更新决策机构，区城市更新局是龙岗区城市更新的主管部门。

根据龙岗区《更新办法》，龙岗区的城市更新工作分为城市更新单元计划管理、城市更新规划管理、实施主体确认、用地管理、建筑设计管理、项目监管等阶段。与其他各区相比，龙岗区《更新办法》具有以下特点：

（1）在申报流程上，权利主体单一的，申报单位可同步申请城市更新单元计划与城市更新单元规划等工作。

（2）城市更新单元申报主体在更新单元计划批准后，须开展城市更新单元影像记录工作。

（3）在更新单元计划与更新单元规划公示后，如果公示期间公示意见对更新单元计划与更新单元规划有重大调整的，需报区城市更新领导小组进行公示意见处理。

（4）对涉及市、区重大市政基础设施及公共配套设施建设急需用地的城市更新项目，意向实施主体先行完成更新单元拆除范围内公共设施用地搬迁安置补偿工作的，可以申请确认公共设施用地部分的实施主体。

#### ★《龙岗区城市更新“十三五”规划》

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017年11月21日

近日，为有序开展龙岗区城市更新工作，深圳市龙岗区城市更新局发布了《深圳龙岗区城市更新“十三五”规划》及其解读文件，此次规划文本包括七个章节共四十九条，其基本

框架和主要内容如下：

(1) 第一章提出了总体目标为支撑龙岗区打造深圳东部中心建设，打造“三区四心”。分项指标为规划期内新增更新单元计划用地规模控制在 1170-1560 公顷，“工改 M0”类更新单元计划用地规模控制在 160 公顷以内，争取完成各类更新用地规模 980 公顷等。

(2) 第二章主要制定四大优先推进策略，包括强化东部中心发展、推动产业转型升级、提高民生幸福水平、提升城区空间品质等方面的更新策略。

(3) 第三章提出了龙岗区的更新潜力，即全区更新潜力范围规模约 9030 公顷，其中，城中村更新潜力范围面积 2773 公顷，旧工业区更新潜力范围面积 5950 公顷，旧城区更新潜力范围面积 307 公顷。更新规模为规划期内拆除重建类更新的计划用地规模争取完成 1170 公顷，不得突破 1560 公顷，用地供应规模为 420 公顷。

(4) 第四章规定了城中村、旧工业区、旧城区等更新结构指引，同时划定了“十三五”期间拆除重建类更新的空间范围与综合整治类更新的空间范围。

(5) 第五章规定了公共配套设施在内的各种配套设施规划指引，要求以加大公共服务配套供给、提高城区基础支撑系统能力为目标，为存量背景下龙岗有质量增长和可持续发展提供重要保障。

(6) 第六章为人才住房和保障性住房和创新型产业用房配建指引，要求城市更新项目严格按照规定配建相关用房。

(7) 第七章规定了制定年度实施计划、健全城市更新管理机制、创新更新实施模式、完善政策保障体系等行动方案与保障措施。

### ★《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》

发布单位：龙岗区人民政府 发布时间：2017 年 11 月 7 日

近日，为贯彻落实深圳市关于强区放权的决策部署，推进城市更新工作改革，深圳市龙岗区人民政府发布《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》（深龙府〔2017〕32 号），《意见》明确龙岗区城市更新工作的基本原则是“政府统筹、市场运作、产业引领、民生优先、公众参与”。同时，《意见》包括以下重要内容：

(1) 在《深圳市城市更新“十三五”规划》规划期内，龙岗区城市更新争取完成各类更新用地规模 980 公顷，其中，拆除重建类更新供应规模为 420 公顷，综合整治和功能改变等更新用地规模为 560 公顷。

(2) 开展重点片区城市更新规划研究，按照“利益共享、责任共担”原则，探索统筹计划申报、规划编制、项目开发时序的片区更新模式。

(3) 引导社会资本以多种方式参与城市更新。探索社会资本通过统改、统租、统管、统营的方式参与现状保留区域综合整治，提升城市品质。

(4) 建立集体资产处置的评估机制，将市、区有关城市更新的管理规定纳入股份合作公司重大议事议程。指导股份合作公司在公开选取城市更新合作方时，履行好民主决策和公开招商等程序。

(5) 落实工业区块线要求，稳定产业空间规模，控制工业区块线内“工改商”和“工改居”项目，鼓励因技术改造及企业扩大产能的工改 M1 类更新项目，有序引导工改 M0 类更新项目向重点区域及轨道站点周边等区域合理布局。

### ★《龙岗区城市更新工作指引》

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017 年 11 月 24 日

近日，为进一步规范龙岗区城市更新行为，明确部门职责权限及工作要点，细化操作标准及技术指导，提高城市更新工作效率，龙岗区城市更新局印发《龙岗区城市更新工作指引》。

《工作指引》适用于龙岗区城市更新单元的计划申报与审批、土地及建筑物信息核查、规划申报与审批、实施主体确认、用地管理、建筑设计管理等工作事项。《工作指引》详细规定了城市更新申报过程中每一步骤的申报条件、申报材料、审查依据、审查事项等。

### ★《龙岗区城市更新单元计划申报管理规定》

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017 年 11 月 24 日

近日，为进一步规范龙岗区城市更新行为，明确部门职责权限及工作要点，细化操作标准及技术指导，提高城市更新工作效率，龙岗区城市更新局印发《龙岗区城市更新单元计划申报管理规定》。

《计划申报管理规定》适用于龙岗区城市更新单元计划申报，要求计划申报应注重公众参与，充分收集更新意愿以及公众对于更新单元计划范围、周边公共设施需求及现状保留区域综合整治等方案的意见。

### ★《龙岗区城市更新单元规划审批操作规则》

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017年11月24日

近日，为进一步规范龙岗区城市更新行为，明确部门职责权限及工作要点，细化操作标准及技术指导，提高城市更新工作效率，龙岗区城市更新局印发《龙岗区城市更新单元规划审批操作规则》。

《规划审批操作规则》适用于更新单元规划的制定、修改、调整以及可由更新单元规划制定优化已批城市更新计划内容的具体情形，要求更新单元规划制定、制定优化和调整报市建环委或区城市更新领导小组审批。更新单元规划修改报区城市更新领导小组或区城市更新局审批。

### ★《龙岗区产业升级类城市更新管理规定》

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017年11月19日

近日，为规范龙岗区产业升级类城市更新工作，龙岗区城市更新局与经促局联合印发《龙岗区产业升级类城市更新管理规定》，《管理规定》适用于拆除重建及增加生产经营性建筑面积综合整治产业升级类城市更新。其中重要要求如下：

(1) 拆除重建产业升级类城市更新除因技术误差或落实上层次规划公共利益用地外，应位于《龙岗区城市更新“十三五”规划》拆除重建空间范围内；综合整治产业升级类城市更新不受拆除重建和保留区空间范围的限制。

(2) 拆除重建产业升级类城市更新的建筑物建成时间原则上应不少于15年。因规划统筹和公共利益需要，旧工业区中部分建成时间未满15年的建筑物，符合以下条件之一的，可纳入城市更新单元拆除范围进行统筹改造：1) 未满15年的建筑物占地面积之和不大于6000平方米，且不超过拆除范围的三分之一。2) 公共利益用地面积不小于拆除范围的40%，或者该城市更新单元涉及法定规划要求落实不小于6500平方米独立占地的公共服务设

施。

(3) 对于位于重点区域的产业升级类城市更新项目除要符合全区产业规划外，还要符合重点区域的产业规划。

(4) 拆除重建类的新型产业用地位于城市轨道交通近期建设规划的地铁线路站点 500 米范围内或属市重大产业项目时，地块容积率按 6.0 取值。位于深圳市城市总体规划确定的城市副中心及组团中心时，地块容积率按 5.0 取值。

#### (四) 宝安区

### ★《关于强区放权前已列入市城市更新单元计划未批专项规划工改 M0 类项目的专项规划编制指导意见》

发布单位：宝安区城市更新局 发布时间：2017 年 11 月 9 日

近日，深圳市宝安区城市更新局印发《关于强区放权前已列入市城市更新单元计划未批专项规划工改 M0 类项目的专项规划编制指导意见》（深宝城更[2017]90 号），对宝安区强区放权前已列入市城市更新单元计划未批专项规划工改 M0 类项目的专项规划编制提出指导意见，具体如下：

(1) 根据《深圳市城市规划标准与准则》第 2.1.6 条规定，“新型产业用地（M0）主导用途为厂房（无污染生产）、研发，其他用途为商业、宿舍、可附设的市政设施、可附设的交通设施、其他配套辅助设施”。结合产业立区的需要，新型产业用地（M0）应建设一定比例的厂房（无污染生产）。结合产业立区的需要，厂房（无污染生产）占主导用途建筑面积的比例不宜低于 20%。“工改 M0”项目中的研发用房部分，要严格按照《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》要求配建创新型产业用房。

(2) 根据《深圳市城市更新单元规划容积率审查指引》核算容积率小于 6.0 的项目，按以上要求规划建设厂房（无污染生产）后，在满足公共服务设施、交通设施和市政设施各项设施服务能力的前提下，鼓励增建厂房（无污染生产），增建后项目的容积率不超过 6.0。

### ★《宝安区“工改工”类城市更新项目管理办法》

发布单位：宝安区经济促进局 发布时间：2017 年 11 月

近日，为提高产业类城市更新工作的制度化、规范化水平，宝安区经促局起草了《宝安区“工改工”类城市更新项目管理办法》，现正面向社会公开征求意见，征求意见截至 12 月 1 日前。《管理办法》适用于符合《深圳市城市更新管理办法》的“工改工”拆除重建类城市更新项目。包括以下重点规定：

(1) “工改工”城市更新项目，位于宝安区工业红线范围以内的，原则上只能更新为普通工业用地 M1；经深圳市、宝安区产业发展工作领导小组明确为新兴产业用地的，可调整为 M0。

(2) 位于宝安区工业蓝线范围以内的“工改工”城市更新项目，可结合项目所在街道的产业发展实际，由所在街道办事处出具书面意见，报宝安区产业发展工作领导小组审核，更新为 M1、M0 或 M0 与 M1 混合用地。

(3) “工改工”城市更新项目，项目产业类别需符合《深圳市产业结构调整优化和产业导向目录》最新版的鼓励发展类目录。

(4) “工改工”城市更新项目申报主体，编制城市更新单元专项规划时，需同步编制产业规划。

此外，《管理办法》详细规定了“工改工”城市更新项目的准入条件，分别对不同的更新主体类型作出在净资产、纳税额、经营时间上的不同要求；同时规定了投资主体单位不得存在的五项情形。

## (五) 龙华区

### ★《龙华区股份合作公司集体用地土地使用权交易简化操作指引》

发布单位：龙华区财政局、龙华区公共资源交易中心 发布时间：2017 年 11 月 6 日

近日，为进一步优化集体用地土地使用权交易流程，深圳市龙华区财政局与公共资源交易中心联合印发《龙华区股份合作公司集体用地土地使用权交易简化操作指引》（深龙华财〔2017〕300 号），将龙华区股份合作公司集体用地土地使用权交易操作步骤更加明晰，具体步骤为：

(1) 进行前期研究，经“三会”审议立项；(2) 开展资产评估并制定项目方案，经“三

会”审议；（3）项目公示；（4）街道办研提意见；（5）股东(代表)大会决策；（6）进入综合监管系统交易。（7）交易受理；（8）交易文件编制；（9）交易文件确认；（10）公告发布；（11）投标报名；（12）投标报名资格审查；（13）资格审查名单确认；（14）资格审查结果公示；（15）谈判邀请公告；（16）竞争性谈判；（17）成交结果确认；（18）公示结束后,公司应组织召开股东(代表)大会,对成交候选人或预成交人进行表决。（19）成交结果发布；（20）发出成交通知书；（21）签订合同；（22）交易结果备案。

### ★《龙华区政府投资项目代建制管理办法（试行）》

发布单位：龙华区发展和改革局 发布时间：2017年12月21日

近日，深圳市龙华区人民政府办公室印发了《龙华区政府投资项目代建制管理办法（试行）》（深龙华府办规〔2017〕5号），对龙华区政府投资项目代建问题作出了相关规定。《管理办法》由7个章节组成，共二十七条条款，包括适用范围、代建单位的确定和条件、双方职责、代建程序、代建费用和奖励、法律责任和附则。《管理办法》规定政府投资项目的代建单位通过招标等方式确定，各相关职能部门按照职责分工参与或配合招标工作。

但符合以下条件之一，且代建费用（包括管理服务费、利润和税金）为零的政府投资项目，由委托单位按程序确定项目实施代建，并编制代建方案报区分管领导专题会议审定后，可以直接委托代建。1、紧邻城市更新单元红线，应由政府投资建设的市政基础设施和公共配套设施项目；2、市、区重点开发区域内应由政府投资建设的市政基础设施及公共配套设施项目；3、与社会投资建设项目红线紧邻，需与该社会投资项目同步建设，且应由政府投资建设的市政基础设施和公共配套设施项目；4、区委区政府研究确定的其他项目。

## （六）光明新区

### ★《光明新区城市化非农建设用地调整置换暂行办法》

发布单位：光明新区管理委员会 发布时间：2017年11月3日

近日，为加强城市化非农建设用地后续管理，保障城市规划实施，促进集约节约用地，维护原农村集体经济组织继受单位合法权益，深圳市光明新区管理委员会印发了《光明新区城市化非农建设用地调整置换暂行办法》（深光规〔2017〕14号）。

《暂行办法》所指的非农建设用地是根据《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》所确定的指标中已划定给原农村集体经济组织继受单位的非农建设工商用地和非农建设居住用地。《暂行办法》规定因城市更新项目需要，可对非农建设用地进行调整置换，但因城市更新项目需要调整置换的，仅限于非农工商用地，按下列规定处理：

（1）处于计划申报阶段的城市更新项目，可先办理可调入非农建设用地指标规模确认函，有效期限为2年。

（2）城市更新单元专项规划通过后，已确认调入的非农建设用地指标不再调出，但可以继续调入指标，新调入的指标仅用作地价核算，不再据此变更相关规划建设指标。

（3）原则上在本社区范围内调整。

（4）非农建设用地调整至城市更新项目范围的，按原批准用地规模等面积核定调入面积。

（5）调入的非农建设用地仅计非农建设用地指标，不另行制作用地方案图。

在程序上，《暂行办法》规定，涉及非农建设用地调整置换、城市更新和原地开发（包括原地拆迁）的，有关方案内容（含用地面积减少不再补回的）应经原农村集体经济组织继受单位按《深圳经济特区股份合作公司条例》的要求进行表决，并予以公证。股份合作公司章程另有规定的，按照章程规定进行表决。如涉及到集体资产交易的，需符合市、新区集体资产管理的相关规定，并取得新区集体资产管理部门书面意见。

### ★《深圳市光明新区管理委员会关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》

发布单位：光明新区管理委员会 发布时间：2017年12月18日

近日，《深圳市光明新区管理委员会关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》发布，就规范出具延长土地开工、竣工期限证明工作要求作出通知。《通知》规定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；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。如用地项目属于政府扶持和鼓励发展的产业项目，违约金减半计收。

根据《通知》非用地单位自身原因包括：1、自然灾害等不可抗力；2、导致用地无法开发的司法裁定行为；3、用地地质原因导致无法开发；4、因政府规划调整或法定图则未覆盖导致无法开发；5、因市政建设行为直接导致无法开发；6、因军事管制、文物保护及收地等其他政府原因导致无法开发；7、其它经认定的客观原因。

## （七）大鹏新区

### ★《大鹏新区关于进一步加强和改进城市更新工作的指导意见（公开征求意见稿）》

发布单位：大鹏新区城市更新局（土地整备局） 发布时间：2017年11月10日

为贯彻落实市委市政府关于强区放权的决策部署，大鹏新区城市更新局（土地整备局）草拟了《大鹏新区关于进一步加强和改进城市更新工作的指导意见（公开征求意见稿）》。

《指导意见》具体提出以下要求：

- （1）坚持规划引领, 打造与大鹏新区发展定位相匹配的城市更新规划体系；
- （2）坚持政府统筹, 形成科学、规范、平稳、有序的城市更新推进机制；
- （3）坚持市场运作, 进一步规范市场行为；
- （4）坚持民生优先, 建设“美丽大鹏”，打造高端人居环境；
- （5）坚持公众参与, 进一步搭建更新平台。
- （6）强化组织领导和制度保障, 进一步提高工作效率和质量；
- （7）强化廉政建设, 进一步健全廉政风险防控体系。

### ★《深圳市大鹏新区社区配套和公共服务用房管理暂行办法》

发布单位：大鹏新区城市建设局 发布时间：2017年11月10日

近日，为规范大鹏新区社区配套和公共服务用房的规划建设、移交接收、委托使用、产

权登记和监督管理,大鹏新区发布《深圳市大鹏新区社区配套和公共服务用房管理暂行办法》(深鹏城建 2017【265】号),对社区配套和公共服务用房的规划和建设、移交接收管理及委托使用管理、产权登记、监督检查等方面均做出了相关规定。在规划和建设方面,核心内容如下:

(1) 社区公配物业应与项目主体统一规划设计、同步配套建设、同步交付使用。项目分期开发的,社区公配物业原则上应在首期建设和交付使用。

(2) 建设项目涉及社区公配物业的,规土委大鹏管理局或者区城市更新局(土地整备局)与开发单位签订的土地使用权出让合同及其补充协议应明确社区公配物业的具体内容、建设规模、权属及移交方式(有偿或无偿)。

(3) 开发单位的社区公配物业设计方案应当征求新区城建局的意见。

(4) 市规土委大鹏管理局、区城市更新局(土地整备局)在核发《建设工程规划许可证》前,应核查城建局对社区公配物业设计方案的意见;在规划验收前,应核查开发单位与城建局签订的《大鹏新区社区配套和公共服务用房移交协议书》。

### ★《深圳市大鹏新区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》

发布单位:大鹏新区发展和财政局 发布时间:2017年12月27日

近日,深圳市大鹏新区印发《深圳市大鹏新区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》,对大鹏新区股份合作公司集体用地(以下简称“集体用地”)开发和交易行为进行规范。《实施细则》所称集体用地是指股份合作公司所属的由规划国土部门核准的非农建设用地、征地返还用地。集体用地开发和交易包括:集体用地自主开发、集体用地合作开发、集体用地参与城市更新、集体用地项目公司股权转让、集体用地使用权转让等。

《实施细则》根据上述集体用地开发和交易的类型分别规定了相应的开发程序。其中,集体用地和物业参与城市更新的主要程序为:前期研究、制定方案、项目公示、审查表决、选择交易方、审核备案、后续手续。而在选择交易方时,股份合作公司集体用地面积超过城市更新项目用地总面积的20%(不含20%),或者改造前股份合作公司集体物业面积超过城市更新物业总面积的1/3(不含1/3),股份合作公司原则上应当通过公开招标、竞争性谈判的方式选择交易方。未达到上述标准的,可采用公开招标、竞争性谈判或者单一来源方式

选择交易方。

## 五、临深片区

### ★《关于广州市住房租赁标准有关问题的通知》

发布单位：广州市住房和城乡建设委员会 广州市公安局 广州市来穗人员服务管理局

发布时间：2017年10月30日

近日，广州市住建委、公安局、来穗人员服务管理局联合下发《关于广州市住房租赁标准有关问题的通知》，《通知》对于广州市的租赁行为作出了相关规定，主要包括：

- (1) 出租用于居住的房屋，承租人人均使用面积不得低于5平方米；
- (2) 住房租赁应当符合消防、燃气、结构、治安、环保等方面的标准和要求，并具备给排水、供电等必要的生活条件；
- (3) 住房租赁应当以原规划设计或按现有住宅设计规范改造为居住空间的房间为最小出租单位；
- (4) 住房租赁企业按相关规定改造住房租赁的，不得损坏或者擅自变动房屋承重结构、主体结构影响房屋安全。居民小区住宅套房不得改为宿舍。
- (5) 集中出租房屋供他人居住，出租房间达到10间以上或者出租房屋居住使用人达到15人以上的，出租人应当设置专责服务人员并办理房屋租赁登记备案。

### ★《广州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》

发布单位：广州市人民政府 发布时间：2017年12月14日

近日，为规范广州市国有土地上房屋征收与补偿行为，《广州市人民政府关于印发广州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法的通知》（穗府规〔2017〕18号）发布，在征收决定、征收补偿、征收实施等方面作出具体规定。

根据《实施办法》，对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。同时，征收住宅房屋的，应当实行同一征收项目统一标准的征收奖励。住宅房屋价值的补偿金额加上征收奖励不得高于被征收房屋所处区位的新建普通商

品住宅的市场价格。征收住宅房屋可实行搬迁时限奖励制度，搬迁时限奖励标准应控制在被征收房屋所处区位的新建普通商品住宅市场价格的 15% 以内。

### ★《惠州市集体土地征收与补偿暂行规定（征求意见稿）》

发布单位：惠州市国土资源局 发布时间：2017 年 10 月 31 日

近日，为进一步规范惠州市集体土地征收补偿工作，惠州市国土资源局拟定了《惠州市集体土地征收与补偿暂行规定》（征求意见稿），现向社会公开征求意见，意见征集截止日期为 2017 年 12 月 3 日。《暂行规定》对惠州市集体土地征收与补偿的征地程序、土地征收和补偿安置、房屋补偿、地上附着物和青苗补偿以及责任追究等方面均作出具体规定。

### ★《惠州市区工业控制线划定及管理规定（草案）》

发布单位：惠州市住房和城乡建设局 发布时间：2017 年 12 月 4 日

12 月 4 日，惠州市住房和城乡建设局公告《惠州市区工业控制线划定及管理规定》（草案），各单位和个人可在公告之日起三十日内书面提出相关意见。《管理规定》划定了一定时期内需要严格控制和保护的工业用地范围线，适用区域为惠城区、仲恺高新技术产业开发区、惠阳区和亚湾经济技术开发区。《管理规定》划定了两级控制线：一级工业控制线是保障惠州市实体产业长远发展的工业用地，面积为 211.87 平方公里；二级工业控制线是稳定城市一定时期工业用地总规模，未来逐步引导转型的工业用地过渡线，面积为 4.78 平方公里。

《管理规定》要求，一级工业控制线为严格保护的工业用地范围线，严格限制控制线内工业用地转化为非工业用途。二级工业控制线在近期（3 年内）予以保护，除因公共利益需要外，原则上不得作为其他非工业用途。同时，《管理规定》提出鼓励工业控制线内进行“工改工”三旧改造和综合整治。在符合规划、不改变用途的前提下，在工业用地上对工矿厂房进行改建、扩建和利用地下空间，提高容积率、建筑密度的，不再征收土地价款差额。但工业控制线内的“工改工”三旧改造项目申报时，须编制产业规划，经市产业行政主管部门批准后，方可按原有程序推进。

## ★《中山市国有建设用地配建人才安置房管理暂行办法》

发布单位： 中山市人民政府办公室 发布时间：2017年11月13日

近日，为落实国有建设用地使用权公开出让竞配建人才安置房要求，中山市人民政府办公室印发《中山市国有建设用地配建人才安置房管理暂行办法》（中府办〔2017〕50号），要求房地产开发企业按照国有建设用地使用权出让公告，参与中山市商业住宅或商品住宅用地公开出让竞价，在达到土地出让最高限价后所竞配建的人才安置房，应当按《暂行办法》进行规划和建设并无偿移交给政府（人才安置房产权归属政府所有），同时对配建的人才安置房提出以下要求：

（1）单套建筑面积原则上不小于90平方米、不大于144平方米，配建总面积不得小于公开出让约定的面积要求；

（2）户型、设计、质量、配套设施须与所在楼盘建筑标准（指标）一致，须达到与所在楼盘商品住房同等的供水、供电、燃气、通讯、光纤网络等通达条件；

（3）人才安置房的建设须与地块工程整体设计、整体开发、整体施工；

（4）原则上不集中建设，不得将人才安置房的建设独立于地块整体工程以外。

## ★《珠海市配建保障性住房和人才住房实施办法（试行）（征求意见稿）》

发布单位：珠海市住房和城乡建设局 发布时间：2017年12月21日

近日，珠海市住房和城乡建设局发布了《珠海市配建保障性住房和人才住房实施办法（试行）（征求意见稿）》，目前正向公众征求意见，意见征集时间为2017年11月29日至2017年12月10日。《实施办法》适用于珠海市配建保障性住房和人才住房（以下简称“配建住房”）的规划、建设和管理。《实施办法》要求配建住房应当坚持政府主导、企业建设、合理布局、设施共享、社区融和的原则。具体要求如下：

（1）新出让土地商品住房开发项目或城市更新项目需配建保障性住房和人才住房的，配建建筑面积不得低于住宅建筑面积的10%。

（2）配建住房的比例、面积户型、建设标准等，规划主管部门和住房保障部门应在土地出让规划设计条件或城市更新批准文件中予以明确；国土部门应在配建住房的土地出让合

同中明确约定面积和产权归属。

(3) 配建住房应与商品住房同步规划设计、同步建设、同品质、同步交付使用，交楼标准原则上与配建项目销售的商品住宅交付标准相一致。

(4) 配建住房原则上不集中建设，在项目批准预售时，由产权管理单位按照配建住房的建筑面积总量，从商品住房开发项目或城市更新项目建设的住宅中随机抽取，产权无偿归政府所有。

02

行业观察

INDUSTRY DYNAMICS

## 第二篇 行业观察

### 城市更新，向左还是向右？

#### 一、深圳城市更新制度，看起来很美？

深圳在 2009 年首创了城市更新制度，将旧住宅区、旧商业区、旧工业区、城中村和旧屋村全纳入改造范围。改造方式可以是拆除重建、功能改变、综合整治的单一模式，也可以几种改造方式相结合的复合式更新模式，改造主体可以是市场主体改造，权利人自改，也可以是政府主导进行改造。经过近八年的努力，城市更新从野蛮生长走向规范发展时代。深圳已经形成了全面而详尽的城市更新政策体系，为项目准入、规划审批、权属核查、违法建筑处理、实施主体确认、用地手续办理、集体资产监管等各个环节都提供了政策依据。从制度设计来看，城市更新制度安排本身并无重大问题，但制度实施的效果却不理想，很多制度安排并没有得到真正的落实，比如：政府鼓励综合整治、鼓励有机更新，但市场主体却热衷于拆除重建；政府鼓励工改工，而市场主体想尽办法工改商住；政府鼓励权利人自改，但几乎没有权利人自改的先例；政府倡导产业优先，但真正通过城市更新形成规模化的产业园成功案例到目前为止还屈指可数；政府要求集体资产平台交易，但平台交易只不过是“皇帝的新装”；政府规定搬迁补偿签约率达 90% 时，可以转由政府组织实施，但 8 年来未有过先例。

据公开数据统计，在 2010-2016 年期间，深圳市累计列入更新计划的项目约 600 个左右，累计涉及的更新用地规模多达 3000 公顷。但这些列入计划的项目中真正完成用地供应的仅为 20% 左右，而完成开发建设进入市场的更加屈指可数。随着越来越多的项目陷入困局，我们不禁思考：这到底是市场出了问题？还是制度出了问题？

#### 二、政府强势介入城市更新活动，以传统房地产开发为主要驱动力的开发商路在何方？

从 2016 年下半年起，深圳市政府和各区政府似乎不再甘心于城市更新中的配角地位，政府开始以更加积极的姿态介入城市更新活动中。

首先，政府通过国企平台积极尝试旧住宅区的棚改模式。城市更新和棚改的区别暂且不

论，旧住宅区改造项目无疑是开发商眼中的“香饽饽”，但受拆迁难和政策制约的影响，开发商已被逐步挤出旧住宅区改造市场。目前，政府正以“政府主导+国企实施+人才住房”的模式大举进入旧住宅区改造市场。从目前几个棚改项目的前期实施情况来看，以政府为主导的项目进展相对顺利，“罗湖二线插花地棚改”即为典型案例。

其次，政府通过各种方式引导城中村采取通过“综合整治”开展规模化租赁运营。万科旗下万村公司与福田南园街道合作开展的玉田村改造项目，即是“综合整治+物业管理+统租运营”模式的先行者。

第三，各区政府加强主导本辖区产业发展战略规划和片区的统筹规划。只有符合区政府产业导向和规划导向的项目才可能通过主管部门的审批，否则，即便通过了集体资产平台交易，与土地、建筑物权利人达成了拆补协议，仍然可能面临审批停滞的尴尬局面。

第四，政府在集体资产参与城市更新项目中的介入力度正逐渐加大。目前，各区集资监管部门对集体资产的认定倾向于保守和严格，且缺乏统一的标准。在过去近三十年，尤其是80年代和90年代期间，村集体通过土地租赁、转让、合作开发、村民自建等各种有偿使用方式对土地进行了处分，这些历史遗留问题并没有有效的处理通道，加之在政府历征次征转地过程中有大量的征转手续没有厘清、许多村集体的非农建设用地和征地返还用地没有得到落实，这一系列的问题都给集体资产参与城市更新的监管工作造成了困难。也正是这些问题的存在，集体资产平台交易监管政策实施一年来完成平台交易的项目屈指可数。即便如此，政府对集体资产交易监管并没有放松的迹象。

上述种种迹象表明，政府在城市更新领域的介入力度正不断加大，政府不仅强化城市更新行政审批过程中的行政职能，还会联手大型国企、品牌开发商直接介入城市更新市场活动。在政府的强势干预下，城市更新市场将迎来重新洗牌的局面。试想一下，如果旧住宅区改造以政府主导的棚改为主流形式，旧村改造以“综合整治+租赁”为主要模式，而成片区的大规模改造项目又是优先发展以政府鼓励的产业类项目，那以传统房地产开发为主要驱动力的地产开发商路在何方呢？

**三、令人遗憾的是，在宏观政策环境和市场环境均已发生重大改变的情形下，大多数开发商仍然遵循传统的惯性思维**

政府之所以直接介入城市更新活动,除了增加人才住房和保障性住房供给等公共利益的考虑外,市场主体在城市更新的力不从心也给了政府介入的正当理由。政府通过“行政征收+市场协商”的方式有效地推进了拆迁谈判工作,这是政府的优势。正是基于这一优势,政府主导的棚改项目取得了显著的成绩。但如果凭借一两个项目的成功就认定这是一条可以推广和复制的成功模式未免太过草率。政府虽然在棚改项目中借国企之力运用市场和行政相结合的手段解决了市场主体难以解决的拆迁难题,但拆迁毕竟只是城市更新项目成功的一个要素,而非全部要素。而且,采取“行政征收+市场协商”的方式目前只适用于具有公益性质的人才住房或保障性住房建设项目,对于商业开发项目并不适用。因此,政府全面主导旧住宅区的改造既存在资源制约,也存在法律制约。

从市场的角度看,令人遗憾的是,在宏观政策环境和市场环境均已发生重大改变的情形下,大多数开发商仍然遵循传统的惯性思维。传统的房地产市场主要是靠良好的政商资源和强大货币资本驱动,以住宅和商业开发为主要产品形态。而城市更新不仅需要货币资本和政商资源,还需要大量的智慧资本解决其复杂的交易结构、产权争议、产业规划和融资结构等问题。城市更新项目的商业模式与传统的房地产市场也存在很大的差异:一方面,在土地供应端,城市更新的土地资源多数被村集体或私营企业,甚至是私人所控制,开发商要获得政府的批准,首先需要取得原权利人的同意,而要取得原权利人的同意必须采取市场化的手段,通过货币收购、产权置换或合作开发等方式与原权利人形成一致意见,所以,在城市更新中,政商资源在土地获取方面的作用受限;另一方面,在项目开发和运营端,城市更新项目的产品也不是单一的商品房模式,而是包括产业用房、保障性住房、回迁用房在内的混合产品模式。

此外,城市更新中的搬迁谈判、产品设计、项目融资、报批报建、招商运营也都有别于传统的地产项目。城市更新项目需要将金融、产业和地产进行深度的融合,用产业驱动地产,用地产孵化产业,同时综合运用各种金融工具化解市场可能存在周期性风险。

因此,开发商应该顺应政策趋势和政府导向,转变传统商住地产的思维,从经营政商资源转变经营智慧资源;从单纯商住开发转变为产城融合发展;从销售为主,转变为租售并举;从有形产品的设计和建造为中心,转变为有形产品和无形服务并重。提升资产的运营和证券化的能力,将金融、地产和产业通过强大智慧资源链接起来,只有这样才能击中政府在产

业发展和城市规划的技术痛点、满足政府业绩需求，从而在项目审批方面获得快速的推进，也只有这样才能在城市更新市场中形成竞争优势，形成新的核心竞争力。

#### 四、城市更新需要政府力量和市场力量协同发挥作用，问题的关键在于如何界定政府公权力和市场行为的权利边界？

从城市更新内在属性看，城市更新制度设计的出发点主要基于城市公共利益的需求，旨在改变土地利用率低、公共设施配套不足、产业落后等局面，通过城市更新释放土地效能、改善公共配套、增加公共服务产品的供给。显而易见，城市更新具有公共利益的属性，政府作为公共利益的代言人介入城市更新自然具有正当性。

但城市更新也直接涉及到私权保护，城市更新的本质是对存量的土地再开发，或者对现有建筑物的再改造，涉及到原物权所有者或使用者的核心利益，故城市更新首先需要对原权利人利益作出妥善的安排，与原权利人形成共识。然而，原权利的权利形态错综复杂、类型多样，很多原权利人的“权利”存在法律瑕疵，比如集体土地不能流转、小产权房不能交易、违法建筑无法取得合法手续进入市场流通等等。而城市更新除了让集体土地入市、小产权房和违法建筑“转正”之外，又进一步完善了公共交通和教育、医疗、文体等公共设施，原本廉价的土地和物业价值大幅度上升。可见，城市更新产生了巨大的利益空间，如何在城市更新中实现公共利益和私人利益的再平衡？如何在保障公共利益的同时，对私权进行充分而适当的保护？如何差异化处理“合法建筑”和“合法外建筑”？如何解决多数人同意更新而少数人拒绝签约的僵局？这些都是政府需要解决的问题。

显而易见的是，城市更新既需要市场主体解决项融资、搬迁补偿谈判、项目规划设计建设和项目的管理和运营，也需要政府主管部门合理配置公共资源、解决城市更新中的制度性障碍、解决历史遗留的用地问题，以及在必要的时候干预陷入僵局的搬迁补偿谈判。简言之，城市更新需要政府力量和市场力量协同发挥作用。问题的关键在于如何界定政府公权力和市场行为的权利边界？如何避免政府裁判员和运动员身份的混同？政府又如何在市场失灵时进行必要的干预？

这些问题经济学家们其实早有答案。关于政府和市场的关系，从古典经济学的最小政府论逐步演进到凯恩斯的政府干预理论再到新自由主义的市场竞争理论，经济学家们既存在分歧，也有共识。亚当·斯密认为政府只担当“守夜人”的角色，行使三项基本职能：一是保

护公民免遭受暴力之侵害；二是保护公民免受其他成员侵害主持正义；三是从事私人不愿意或无能力承担的公共设施和公共工程，在市场运行中，政府只当“看门人”、“监护人”、“裁判”，而不是直接干预市场。以凯恩斯为代表的政府干预主义认为市场并非万能的，市场有时会出现失灵，有其自身的缺陷，需要政府采取积极的干预政策，政府不仅仅“守夜人”的角色，还应该通过财政政策、货币政策等措施干预生产和分配，矫正市场行为。而新自由主义的市场竞争理主张政府干预和市场调节相结合，“看得见的手”和“看不见得的手”必须协同配合。而这些经济学派的基本共识是，市场机制是最有效的资源配置工具，市场应该成为资源配置的基础性手段，要尽量避免政府对市场的过度干预。就城市更新领域而言，政府和市场的边界划分应该考虑以下方面的因素，解决以下问题：

**1、政府应该着力彻底解决长期以来的历史遗留建筑问题，发挥明晰产权、定纷止争的职能。**深圳的土地权属问题异常复杂，集体土地的征转手续问题、非农建设用地和征地返还用地问题、违法建筑的问题、合法用地权属的比例的问题等问题导致产权不清、产权混乱和产权争议，政府应该充分发挥立法权、行政权和司法权，让权属界定有法可依，让权属争议得于高效公正司法保护，避免权属问题导致项目停滞，从而影响市场效率、增加市场成本。

**2、政府应必要时启用公权力介入城市更新的“拆迁难”问题，以保障城市更新中公共利益实现，同时对私权予以公正的保护。**如前所述，城市更新本身就具有公共利益的内在属性，保障公共利益的实现和公共产品的供应是政府的职能。当前，城市更新项目最大障碍是无法与少数人达成搬补协议的问题，很多项目因为 5%-10%的业主不同意而陷入僵局。目前政府对旧住宅区要求“双百”的做法实际上改变了《深圳市城市更新办法》规定的基于建筑物区分所有权三分之二票决的原则，而《深圳市城市更新办法实施细则》第七十一条提及的专规通过两年后无法完成搬补谈判的征收机制和第七十三条规定的剩余 10%不能完成搬迁的项目可申请政府组织实施的机制从来没有得到实施，市场主体寄予厚望的《深圳经济特区城市更新条例》所确定的强制售卖制度也杳无音讯。无论从物权法的建筑区分所有权理论，还是公共利益保护理论，都能够找到政府对城市更新中少数权利人的“过分”权利主张给多数权利人、公共利益以及市场交易秩序所产生“负外部性”进行干预的依据。

**3、政府应该采取措施落实简政放权，利用宏观调控手段培育城市更新市场、降低市场交易成本。**自《深圳市城市更新办法》及配套政策实施以来，市场主体普遍反应城市更新的

审批流程过于繁琐，项目审批周期过于冗长。在强区放权之后，项目审批效率并没有得到明显提高，反而由于新旧体制交替和集体资产交易管制导致很多项目陷入停滞。城市更新中“人治”色彩依然浓厚，“法治”的功能价值受阻，政府有责任消除城市更新中制度性掣肘，减少制度规则执行过程中的人为因素，增强规则的可操作性和透明度，既要放权给区政府和街道办，更要放权于市场。

## 结语

无论从哪个角度分析，城市更新都有异常丰富的内涵。城市更新不仅是土地和建筑物的更新，也是社区文化和生活方式的更新；不仅是产业的升级换代和结构调整，也是社区经济的模式转变和公共资源的重新配置。无论是交通、教育、医疗、生态等硬体，还是人文、艺术、历史等软体，都会随着城市更新而发生变化，既要让人记得住乡愁，又要让人看得见未来。因此，城市更新是一个系统工程，任何偏激的做法都可能起到适得其反的效果。政府这只“有形的手”要谨慎控制权力的边界，如果向左偏移，可能会出现政府代替市场配置资源的局面，挤压市场的生存空间；如果向右偏移，则可能导致交易秩序混乱，产权问题难以理清，违法建筑无法根除，而少数人仍然在决定多数人市场。市场主体则应该顺应市场趋势，摆脱传统政商思维，摘掉房企暴利的标签，创新商业模式，整合智慧资源，用地产驱动产业，以商业文明促进城市文明，实现城市更新中企业利益、公共利益和社区公民的利益均衡发展。

**【本文由建纬（深圳）律师事务所贺倩明律师执笔】**

## “长租公寓”在城中村的实现路径

伴随着中央提出“房子是用来住的，不是用来炒的”的基本定位，构建租售并举的住房体系，培育和发展住房租赁市场已成为深化住房供给侧改革，实现人民“住有所居”的重要举措。从中央到地方都出台一系列支持住房租赁市场发展的政策。市场主体闻风而动，房地产开发商、中介机构、物业服务机构、国有租赁公司、互联网企业纷纷进军租赁市场，竞逐租赁“蓝海”。

就深圳而言，城中村一直是房地产市场供应端的主力军。据统计，深圳“城中村”租赁住房约占总租赁住房 70%，深圳约有 60%-70%的人居住在城中村里面。过去，房地产开发商在城中村争相跑马圈地，垂涎于城中村旧改带来的巨大利益。但事实上，城中村旧改的香饽饽并不好啃。随着城中村住房租赁政策的放开，开发商已经开始进行战略转移，重新排兵布阵，“围猎”城中村租赁市场，力求在 2000 亿规模的城中村租赁市场中分得一杯羹。

### 一、城中村物业发展长租公寓的政策利好

虽然早在前几年，深圳便已悄然兴起了利用城中村物业改造为长租公寓的实践，如景田新狮村的魔方公寓、西丽平山村的“You+青年公寓”等。但显然 2017 年才是真正的政策元年，一系列利好政策的公布预示着一场抢滩城中村租赁市场的混战即将爆发：



## 二、城中村违法建筑作为“长租公寓”的前提条件

由于历史遗留原因，深圳城中村物业大多为产权手续不完善违法建筑，这些违法建筑质量、消防安全隐患极为突出。当前政策允许这些产权不完善、但经济关系已经理顺的“城中村”违法建筑用于住房租赁经营，但必须首先确保符合“符合规划、消防、安全、环保政策”，经过“质量检测、消防验收等程序”，消除安全隐患，但目前具体标准和程序尚无明确的政策依据。在此情况下，《深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》（下称“《决定》”）、《〈深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定〉试点实施办法》（下称“《试点实施办法》”）等相关规定或能够为城中村违法建筑是否能够进入住房租赁市场提供一定的参考。

### （一）城中村违法建筑作为“长租公寓”的条件

城中村违法建筑作为“长租公寓”至少需要符合以下条件：

#### 1. 符合城市现行规划

《试点实施办法》核查违法建筑用途时主要核查其是否符合城市现行规划。如欲将城中村物业作为长租公寓，首先需确保现行城市规划为居住用地且违法建筑经核查的用途为住宅

用途。

如果违法建筑存在严重影响现行城市规划的情形，则应当依法予以拆除。严重影响城市规划的具体情形包括：

- a. 占用基本农田的；
- b. 占用一级水源保护区用地的；
- c. 占用公共道路、广场、绿地、高压供电走廊、公共设施和公益项目用地；
- d. 压占地下管线；
- e. 压占道路红线；
- f. 在主要街道上影响城市景观；
- g. 影响城市重点工程建设或者整体布局；
- h. 破坏或者影响文物保护和风景名胜区；
- i. 占用规划的市政基础设施；
- j. 位于基本生态控制线内，不能留用的；
- k. 法律、法规规定的其他情形。

## 2. 不存在非法占用国有土地情形

根据《决定》和《试点实施办法》，非法占用已完成征、转地补偿手续的国有土地的，且不属于严重影响城市规划的，应当依法没收。

## 3. 不存在严重安全隐患

根据《决定》，如果房屋存在严重安全隐患且无法整改的，应当依法拆除。属于严重安全隐患的具体情形有：

- a. 位于山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地裂缝、地面沉降等与地质作用有关的灾害危险区的；

- b. 房屋安全不符合结构安全和抗震设防标准、规范的；
- c. 公众聚集场所存在不符合消防安全要求等无法整改的重大消防安全隐患的；
- d. 有其他严重安全隐患的。

#### 4. 经济关系已经理清

除前述关于城中村违法建筑本身需达到的物理条件外,由于城中村违法建筑大多权属关系复杂,为保障租赁关系的合法性,物业权利人应当先行理顺经济关系。参照《试点实施办法》的做法,可由物业权利人与社区股份合作公司共同出具承诺书,承诺与历史遗留违法建筑有关的经济利益关系已自行理清、自行承担相关法律责任等。如物业权利人为股份合作公司,还应当根据政策和章程的规定,经股份合作公司股东大会或者股东代表大会表决确。

#### (二)城中村违法建筑作为“长租公寓”的前置检测或验收程序

根据《决定》、《试点实施办法》,历史遗留违法建筑如果办理临时使用备案的,可以进行出租等经营性活动,而办理临时使用备案的前提是经工程质量和消防安全检验合格并符合地质安全条件。因此,我们认为城中村违法建筑在进行出租前,应当至少达到办理临时使用备案的条件,即至少需要经过以下检测或验收程序:

##### 1. 地质安全评估

根据《试点实施办法》,如违法建筑属于(1)位于地质灾害易发区内的;或(2)虽位于地质灾害易发区外,但属于在地质灾害(隐患)威胁范围内进行建设并可能形成重大、特大地质灾害隐患的建设工程项目,则需要违法建筑当事人(包括管理人,下同)委托具有法定资质的地质灾害危险性评估机构进行评估,并出具符合地质安全要求的评价报告。

##### 2. 房屋安全鉴定

违法建筑当事人需要取得房屋安全鉴定机构出具的经区建设主管部门备案的房屋安全鉴定合格的报告。

##### 3. 消防验收和备案

违法建筑当事人需要取得公安消防部门出具的消防验收或者备案凭证。根据《试点实施

办法》及《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑消防监督管理办法》，违法建筑当事人应当自行检查整改后，委托消防技术服务机构进行消防安全评价。待获得消防安全评价合格的意见后，再依法办理消防验收或者备案手续。具体可分为三种情况：

#### **(1) 不需要进行消防验收或备案的情形**

已经按照市政府《关于以消防安全治理为重点的新一轮城中村综合整治工作方案》（深府〔2009〕113号）整治验收合格，属于三类整治范围且底部不设有商业服务用房的住宅建筑不需要消防验收或备案。

#### **(2) 需要申请消防验收的情形**

根据《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑消防监督管理办法》，单体建筑层数超过18层的住宅建筑、单体建筑面积超过40000m<sup>2</sup>或建筑高度超过50m的公共建筑均需要申请消防验收。

如果开发商在承租住宅建筑作为长租公寓时计划承租部分商业类建筑以完善长租公寓的商业配套设施的，例如存在建筑面积大于500m<sup>2</sup>的网吧、酒吧、具有娱乐功能的餐馆、咖啡厅等规定情形，同样需要申请消防验收。

#### **(3) 需要申请消防备案的情形**

除上述两种情形外，当事人需要消防安全评价合格后到辖区公安机关消防机构业务受理场所进行消防备案。

### **三、城中村物业经营权的获取模式**

开发商从物业权利人处获得城中村物业经营权的主要模式有以下几种：

#### **1. 租赁模式**

城中村物业权利人将其所有的物业出租给开发商，与开发商签署《房屋租赁合同》，开发商向物业权利人支付租金从而获得物业经营权。在此种模式下，开发商与物业权利人形成租赁关系，开发商与承租人亦形成租赁关系。物业权利人不承担经营风险，收取固定租金或者保底租金，开发商承担全部经营风险。

## 2. 委托经营模式

物业权利人委托开发商对城中村物业进行统一经营管理，以开发商名义对外出租经营，开发商收取固定金额或者一定比例的经营管理费用。在此种模式下，物业权利人与开发商之间形成委托代理法律关系。

## 3. 合作经营模式

由物业权利人与开发商对城中村物业开展合作经营，此种经营模式按照是否成立法人公司可以分为两类：

### （1）协议型合作经营

由物业权利人与开发商签署《合作经营协议》，通过协议明确各方权利义务以及对经营收益的分配方式，不设立独立的项目公司，以开发商名义负责对城中村物业进行招商运营管理。在此种模式下，物业权利人与开发商共同投资，共同分享经营收益，承担经营风险。

### （2）法人型合作经营

由物业权利人和开发商共同出资设立项目公司，物业权利人将城中村物业委托给项目公司进行统一管理，由项目公司对外招商运营。物业权利人和开发商按照其持有项目公司的股权比例分享经营收益。

虽然上述三种模式都能够使得开发商获得城中村物业的经营权，但从有利于减少成本与后期运营的角度而言，仍是需要结合权利主体自身的实力、资金投入意愿、物业状况等选择较为适合的经营权获取模式。

## 四、城中村集体物业经营权的获取路径——以宝安区为例

城中村物业大体可以分为社区股份合作公司的集体物业与其他村民或工厂主自建的非集体物业。对于非集体物业，开发商可径直通过与权利主体签署租赁合同、委托经营协议、合作经营协议等交易文件获得经营权。但是，就集体物业，深圳市要求各区将股份合作公司集体资产交易纳入市、区公共资源交易平台统一实施和监管。因此，无论开发商是采用物业租赁模式还是委托经营模式，均需纳入平台交易。

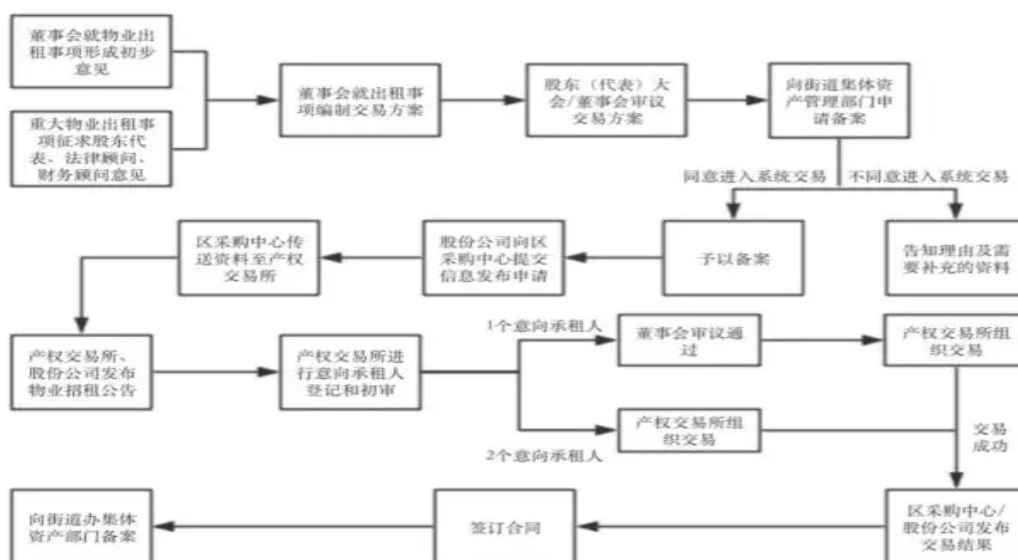
对于合作经营模式是否需要纳入平台交易，现有集体资产交易政策未作出明确规定。但

从实质而言，合作经营模式系介于租赁模式和委托经营模式之间的一种物业经营权交易模式，属于“三资”交易范围，理应纳入平台交易范围，但具体交易程序需待有关部门进一步明确。

以下，仅以宝安区为例说明在租赁模式和委托经营模式下城中村集体物业经营权的获取路径。

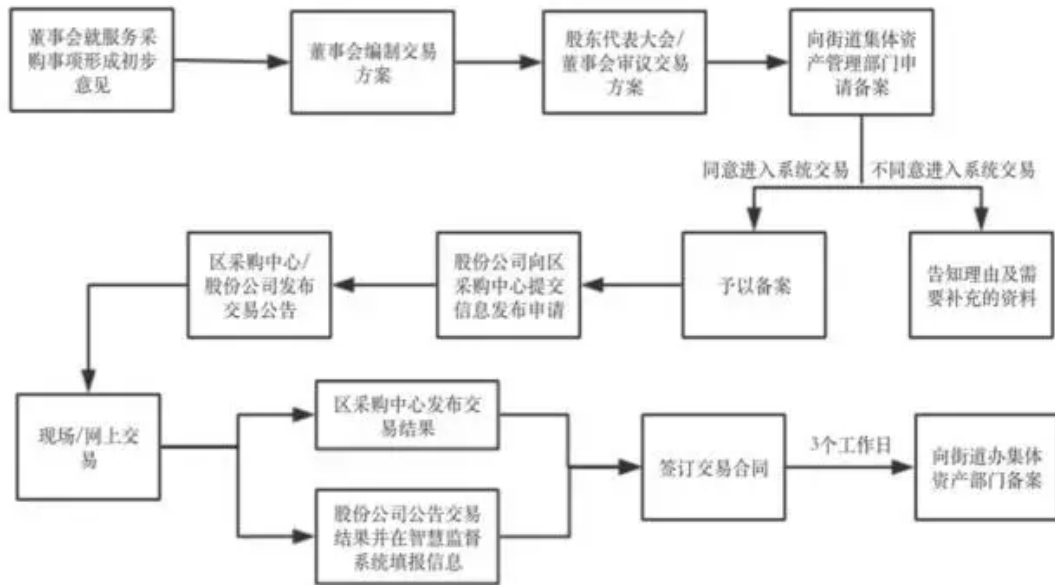
### (一) 租赁模式

根据《宝安区股份合作公司物业出租管理办法（试行）》，凡股份合作公司将单项物业月租金 $\geq 10$ 万元或者面积 $\geq 5000m^2$ 的物业出租均需要通过集体资产交易系统进行。交易方式可采用竞价、综合评审、竞争性谈判、续约交易以及法律法规规定的其他方式。具体交易程序如下：



### (二) 委托经营模式

委托经营模式下，实质是由股份合作公司以有偿的形式向开发商采购物业经营管理服务。根据《宝安区股份合作公司货物和服务采购管理办法（试行）》，股份合作公司 50 万元以上的服务采购项目均须通过集体资产交易系统进行交易。服务采购可采用预选采购、公开招标、竞价、竞争性谈判、单一来源采购或法律法规规定的其他方式。具体采购程序如下：



## 五、城中村物业发展长租公寓的注意事项

由于城中村物业产权、物业状况复杂，开发商在承租城中村物业发展长租公寓时，需要注意以下几点：

### 1. 物业权利人的认定需谨慎

城中村项目权利人认定复杂，通常需要由社区股份公司或街道办配合出具权属确认文件，并结合其房屋建造文件、房屋买卖合同、违法建筑申报回执、水电费缴纳凭证等进行综合判断和认定。

如果当前占有物业的主体本身亦仅是承租人，则开发商需要审慎核查承租人与物业权利人之间的租赁合同，确认该承租人具备转租、改造装修的权利，且剩余租赁年限符合需求。

### 2. 承租股份合作公司集体物业时需注意特殊规制

随着集体资产交易监管的趋严，部分辖区对于社区股份公司出租物业的规制也越来越细致和严格。如对于转租权，龙岗区即要求承租人不得擅自转租，如转租需经股份合作公司决策机构批准；对于租赁期限，龙岗区要求租赁期限严格上不得超过 5 年，如果租赁期为 5-10 年的，需经股东代表大会特别决议通过并报街道办备案；如果超过 10 年，股东代表大会表决时还需出席会议的个人股东代表所代表表决权 4/5 以上通过；宝安区则要求合同期限原则

不超过 10 年，超过 10 年需报股东大会表决通过。因此，开发商在承租集体物业时，需注意核实该区对于集体物业转租是否存在特殊限制。

### 3. 对于装饰装修的约定需明确

开发商租赁城中村物业改造为高品质的长租公寓，往往需要对物业作较大程度的装修改造，甚至包括对房屋建筑主体、承重结构的装饰装修。承租人与物业权利人的租赁合同中需要注意明确约定房屋可能装修改造的程度，避免出租人以未同意进行装修改造为由追究承租人的违约责任；此外，对于合同无效、解除情形下，装饰装修物的归属、承租人已投入装修成本赔偿机制亦需要明确约定，避免日后引发争议。

### 4. 需注意防范租赁期内承租物业进行拆除重建城市更新的风险

城中村物业一直以来是城市更新的主战场，因此承租人极有可能在租赁期限内面临物业需要进行拆除重建的情形。对此，开发商在与出租人之间的租赁合同中需要特别安排，一方面明确约定此种情形下的损失赔偿机制，另一方面可约定承租人享有城市更新的优先权。

## 六、城中村物业发展长租公寓的法律思考

### 1. 违法建筑租赁关系合法化与租赁合同效力间的矛盾尚待解决

政府以规章政策的形式鼓励“城中村”物业进行出租，无疑是在正视城中村房屋产权不合法的同时肯定城中村租赁关系的合法性。但需要看到的是，允许“城中村”进行出租并没有解决此类违法建筑租赁合同的效力问题。根据《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》第二条：“出租人就未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定建设的房屋，与承租人订立的租赁合同无效。但在一审法庭辩论终结前取得建设工程规划许可证或者经主管部门批准建设的，人民法院应当认定有效。”据此，认定租赁合同有效性的关键在于房屋取得建设工程规划许可证或主管部门批准建设的文件。但从现有的政策而看，对于城中村违法建筑进行出租的要求主要在于必须满足城市规划、消防安全和质量安全，但是经过了质量检测、消防验收和备案的违法建筑能否等同于主管部门批准建设或能否申请主管部门出具批准建设的文件，从而保障租赁合同的有效性？现有政策并未对此作出规定，租赁合同的有效性问题的解决仍未能解决。

租赁合同是利用城中村物业开展长租公寓的核心法律文本，既决定了开发商从物业权利

人处获得经营权的合法性，又决定了开发商进行长租公寓运营的合法性。如果租赁合同的有效性不能得到解决，那所谓租赁合法化亦不过是“无根浮萍”。

## 2. 城中村综合整治与规模化租赁运营的衔接机制尚待建立

《深圳市人民政府办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》提出要“引导‘城中村’通过综合整治开展规模化租赁……”事实上，对于开发商而言，一般希望在承租城中村物业前即介入物业的综合整治改造，以便能够按自身的商业经营规划进行改造，降低承租后再次改造的成本。

但现行的政策下综合整治与物业租赁运营却是脱节的。一方面，无论是《关于以消防安全治理为重点的新一轮城中村综合整治工作方案》还是《深圳市城市更新办法》都规定综合整治需由政府组织实施。另一方面，政府本身并非城中村物业的权利人，无权将城中村物业经营权交给开发商，开发商需要与物业权利人洽谈经营权转移事宜。这就可能出现城中村综合整治方案与开发商预期的经营方案或计划不匹配的情形。因此，有必要探索和建立综合整治与物业租赁的衔接机制，如允许由开发商获得物业经营权后以物业管理人的名义自行申报实施综合整治；或由政府和物业权利人（主要是社区股份合作公司）就“综合整治+物业运营/物业租赁”进行联合招标，等等。

## 3. 城中村综合整治的改造内涵需进一步丰富

根据现有政策，城中村综合整治是指采取各种手段对城中村居住环境的净化、美化、优化改造，不改变建筑主体结构和使用功能。但是，对于开发商而言，要将城中村物业改造成质量安全、装修时尚、配套齐全、品质升级的“长租公寓”，所需要的改造力度并非简单的“穿衣戴帽”或是“现状修整”可以满足。特别是在开发商计划开展规模化租赁运营时，更需要进行局部拆建、功能改变和加建扩建以符合整体商业运营规划需要。从有利于推动城中村物业规模化租赁的角度而言，进一步丰富城中村综合整治的改造内涵，针对不同区域或物业分别适用不同的改造模式，实现一定范围内的城中村生态环境的整体提升优化实有必要。

**【本文由建纬（深圳）律师事务所林婉莹律师执笔】**

# 惠州市“三旧改造”政策梳理——兼论与深圳“城市更新”政策异同

## 前言

自广东省政府 2009 年发布《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78 号），开启广东省“三旧改造”工作以来，广东各个市区人民政府纷纷响应号召，出台适应本市区的相关政策。惠州市作为珠江三角洲地区中心城市之一，于 2010 年 8 月发布《惠州市人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》（惠府〔2010〕98 号），正式开启惠州“三旧改造”新篇章。其后，又于 2011 年发布《关于进一步促进节约集约用地的实施意见》（惠府办〔2011〕71 号）与《惠州市惠城区“三旧”改造项目认定、管理办法》，进一步明确了惠州“三旧改造”中的相关问题。

本文主要对惠州市“三旧改造”政策中的重点问题进行分析，包括项目申报要求，项目改造模式与项目改造流程等；同时，由于惠州市是临深片区的重要城市之一，本文也将对惠州“三旧改造”政策与深圳“城市更新”（拆除重建类）政策[1]作出一定比较，供读者参考。

### 一、项目申报要求

《惠州市人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》（惠府〔2010〕98 号）（以下简称“《惠州实施意见》”）第三条对“三旧改造”项目范围作出了具体规定，提出了可纳入改造范围的条件与不得纳入改造范围的限制，通过条件内容的具体表述，本文将项目申报要求分为“项目建成时限”、“项目改造的用地性质”与其他要求三类，并与深圳市“城市更新”项目的申报要求进行比较，具体如下：

#### （一）项目建成时限

在项目建成时限问题上，惠州市比深圳市更为宽松，截至目前，惠州市仅要求改造用地上在 2007 年底之前有上盖建筑物（即距今建成时间在十年以上即可），而深圳市要求至少不低于十五年。

	惠州“三旧改造”	深圳“城市更新”
时限	2007 年底之前土地利用现状图或卫星影像图（或航片、正射影像图）上显示为已有上盖建筑物的建设用地，包括旧城镇、旧村庄、旧厂房。	旧住宅区申请拆除重建城市更新的，建筑物建成时间原则上应不少于 20 年；旧工业区、旧商业区申请拆除重建城市更新的，建筑物建成时间原则上应不少于 15 年。（因产业发展、规划统筹和公共利益需要等原因，存在特殊项目可放松建成时限。）

惠州市要求被改造建筑物在固定年份（2007 年）之前建成，沿袭了广东省“三旧改造”政策的具体要求，而深圳市未采用固定年份标准。由于“三旧改造”与“城市更新”在将来势必会继续推进，惠州市所规定的固定年份，不久之后或出现适用上的不合理性。近日，《广东省人民政府办公厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知（代拟稿送审稿）》公示，拟将项目建成时限修改为 2009 年 12 月 31 日前。故而，惠州市亦可能将“三旧改造”的时限要求变更为 2009 年底之前，对此问题有一定的缓解作用。

## （二）项目改造的用地性质

项目改造用地性质要求上，惠州市与深圳市均包括城中村、旧城镇（旧住宅区、旧商业区）、旧村庄、旧工业区的改造，唯一不同的是由于深圳市曾经历史上采取集体土地“统征”、“统转”，理论上不存在旧村庄的集体建设用地，只有城中村的历史用地。而惠州市的旧村庄改造对象包括农村建设用地复垦区域和集体建设用地。

	惠州“三旧改造”	深圳“城市更新”
城中村	根据城市规划建设发展需要，进行城中村改造的用地；	本办法所称城市更新，是指由符合本办法规定的主体对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）内具有以下情形之一的区域，根据城市规划和本办法规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动： （一）城市的基础设施、公共服务设施亟需完善； （二）环境恶劣或者存在重大安全隐患； （三）现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施； （四）依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。 注：特定城市建成区具有上述规定情形之一，且通过综合整治、功能改变等方式难以有效改善或者消除的，可以通过拆除重建方式实施城市更新。
旧城镇	因城市基础设施和公共设施建设需要或实施城市规划要求，进行旧城镇改造的用地；	
旧村庄	布局分散、不具保留价值、公共服务设施配套不完善的村庄；	
	城乡建设用地增减挂钩试点中农村建设用地复垦区域；	
旧工业区	须按产业调整、城市规划、消防、环保等要求进行改造的集体建设用地；	
	布局分散、土地利用效率低下和不符合安全生产和环保要求的工业用地；	
	因城乡规划调整，产业“退二进三”企业的工业用地；	
	国家产业目录规定的禁止类、淘汰类及限制类产业转为鼓励类产业或以现代服务业和先进制造业为核心的现代产业的原厂房地；	
其他	其他经市“三旧”改造工作领导小组认定属“三旧”改造范围的用地。	

### (三) 其他改造条件要求

除上述建成时限与改造用地性质要求外，惠州市与深圳市均存在其他条件要求，例如符合上位规划、权属要求、改造面积等等，具体对比如下：

	惠州“三旧改造”	深圳“城市更新”
规划要求	符合土地利用总体规划、市域生态控制线规划、城镇总体规划	符合国民经济和社会发展总体规划、城市总体规划和土地利用总体规划
	符合产业发展政策和行业发展规划	符合水源保护区、绿线、橙线、黄线、紫线等城市控制性区域管制要求
权属	权属无争议	权属无争议
	未被依法裁定、决定查封或以其他方式限制土地权利	未被依法裁定、决定查封或以其他方式限制土地权利
合法用地	土地权属必须明确，实际审批中要求有土地证，但具体比例未做明确要求	合法用地比例不低于 60%；不低于 50% 的，可申请简易处理。
“三地”	边角地、夹心地、插花地的总面积不超过项目用地面积 10%，每个地块面积小于 3 亩（2000 平方米）	边角地、夹心地、插花地的总面积不超过项目总用地面积的 10% 且不得超过 3000 平方米
改造面积	单项改造用地范围原则上不宜小于 3 公顷	城市更新单元内拆除范围的用地面积应当大于 10000 平方米
土地贡献率	宜按“拆五留一”（即 20%）要求留出城市基础设施和公共设施用地	城市基础设施和公共设施用地的独立用地应当大于 3000 平方米且不小于拆除范围用地面积的 15%

## 二、项目实施模式

根据《惠州实施意见》规定，惠州市“三旧改造”模式共分为六种，即政府实施改造、原产权人自行改造、市场主体实施改造、农村集体土地改造、政府主导，引入社会资金成片拆迁改造、国有企业、资产经营公司、集体企业所持有的土地改造。《惠州实施意见》对于各种改造模式的适用范围作出了具体规定：

改造模式	改造细则	政策要点
政府实施改造	因城市基础设施和公共设施建设或实施城市规划进行旧城区改造需要调整使用土地的，由市、县（区）政府依法收回、收购土地使用权，纳入政府土地储备。	政府因建设需要，可收回、收购土地进行改造。
原产权人自行改造	旧城镇改造范围内，鼓励原土地使用权人自行进行改造。但原土地使用权人须拥有改造范围内全部或大部分土地权属才能申请。涉及的划拨土地使用权和改变土地用途以及延长土地使用年限可以采取协议方式出让。	鼓励原权利人自行改造，可以协议方式出让用地。
市场主体实施改造	旧城镇改造范围内，各地块的使用权人可共同成立项目公司联合自行改造；或市场主体与其他土地权利人采取签订土地转让（收购）合同等方式取得原权利人的同意，在落实相关补偿安置措施的前提下，自行收购改造范围内的多宗地块及地上房屋建筑后，申请对收购的地块取得拆迁许可后进行集中、成片拆迁改造。涉及的划拨土地使用权和改变土地用途以及延长土地使用年限可以采取协议方式出让。	市场主体通过联合或收购改造，可以协议方式出让用地。
农村集体土地改造	旧村庄改造范围内，农村集体经济组织自愿申请将集体建设用地转为国有并经依法批准，由农村集体经济组织依照规划自行改造或与合作单位改造建设的，按以下规定办理用地手续：若交由农村集体经济组织自行改造使用，以划拨方式供地，但不得用于商品住宅开发；农村集体经济组织与有关单位合作改造建设的，以协议出让方式供地，将土地使用权出让给村集体的合作开发单位或是合作成立后的单位。	农村集体经济组织可申请将集体建设用地转为国有建设用地，自行改造或合作改造。
政府主导，引入社会资本开展“三旧”成片拆迁改造	对于成片拆迁改造项目，政府可在拆迁阶段通过招标的方式引入企业单位承担拆迁工作，也可在确定开发建设条件的前提下，由政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过公开交易方式确定土地使用权人，建筑物、构筑物及其他附着物的拆除清理和安置补偿由中标人或者竞得人负责。	政府主导，引入企业负责拆迁，通过公开交易选定改造主体。
国有企业、资产经营公司、集体企业所持有的土地改造	纳入“三旧”改造范围的国有企业、市直或县、区各类资产经营公司以及集体企业所持有的土地，上述单位作为原土地使用权人可自行改造；若其与他方合作改造，则由市、县（区）政府统一收回，采取公开出让方式确定改造主体。因企业退市、改制等原因，土地连同地上建筑物等资产已在政府产权交易部门公开交易的，则不须再由政府收回，土地资产持有人可依照改造规划直接参与改造。	国有企业、资产经营公司、集体企业所持有的土地改造存在特殊模式。

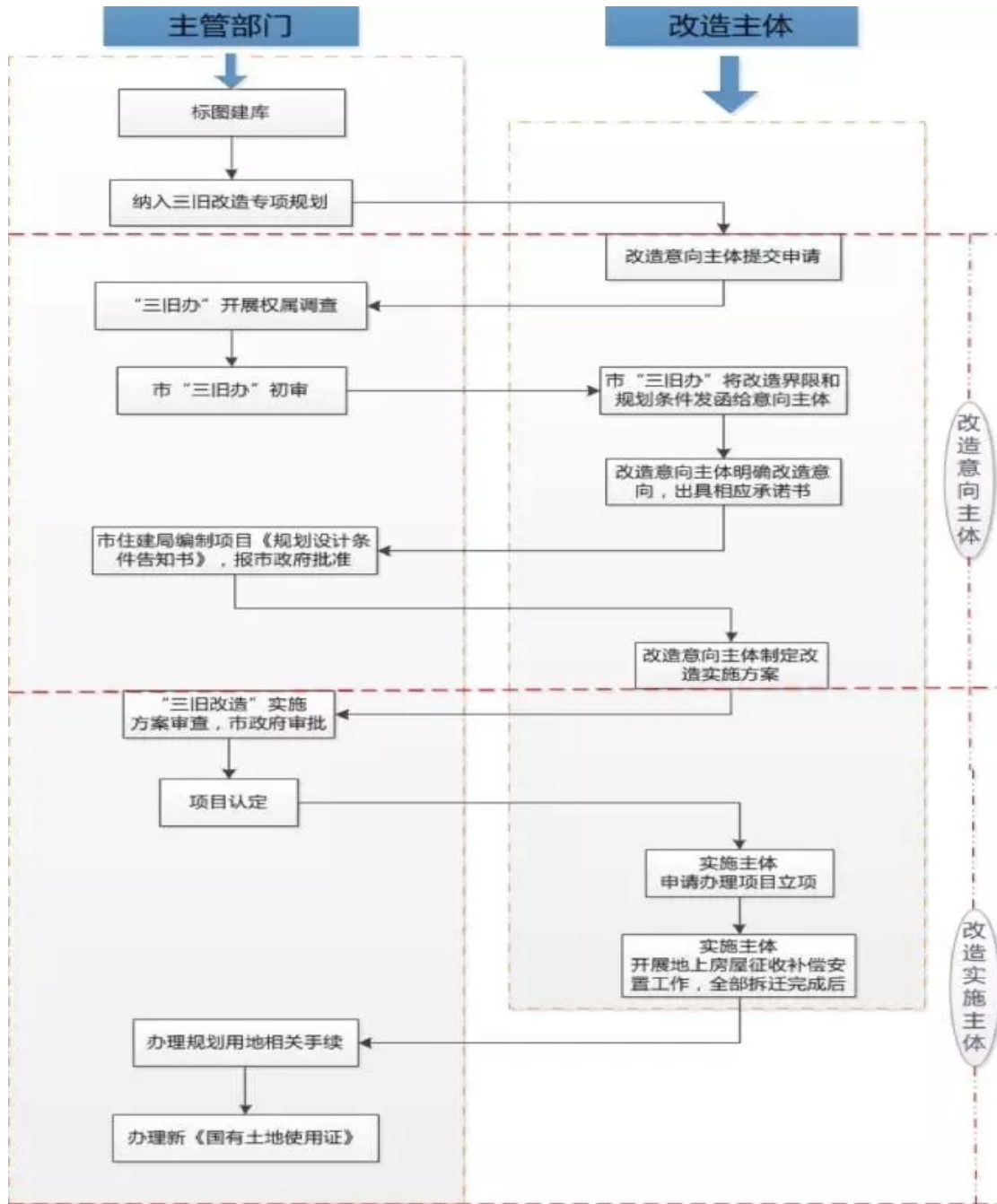
由此可见，惠州市与深圳市在改造模式上既有相同点，也有不同点。两城市均可以由政府组织实施、权利主体自行实施、市场主体实施或者合作实施。但惠州市在农村集体土地改造上与深圳不同，规定若交由农村集体经济组织自行改造使用，可以划拨方式供地（但不得

用于商品住宅开发)。同时,惠州市单独规定了国有企业、市直或县、区各类资产经营公司以及集体企业所持有的土地的改造模式。

### 三、项目申报流程

#### (一) 惠州市惠城区项目申报流程

目前,惠州市并未出台“三旧改造”申报在市级层面的统一流程,仅有惠城区出台了《惠州市惠城区“三旧”改造项目认定、管理办法》(以下简称“《惠城区办法》”)规定了惠城区“三旧改造”的工作程序,具体如下:



## (二) 惠州与深圳改造项目申报流程对比

1. 惠州市项目获批分为项目前期核查与“三旧改造”实施方案审查两个阶段；深圳市分为城市更新单元计划立项、专项规划审批和实施主体确认三个阶段。

如上所述，惠州市“三旧改造”项目获批分为项目前期核查与“三旧改造”实施方案审查两个阶段。与之相比，深圳市城市更新项目的审批权限被下放到各辖区，虽然申报流程上各区不尽相同，但一般而言，项目审批分为“更新单元计划立项→专项规划审批→实施主体确认”三个阶段。

2. 惠州市主管部门主动告知规划条件，申报主体同意后再编制改造实施方案；深圳市由申报主体自行编制规划成果，再由主管部门审查。

从上述流程中可以看出，惠州市“三旧改造”办公室在初步会审时明确改造地块的容积率和建筑面积等规划条件，同时将规划条件发函给意向主体，要求意向主体明确改造意向。也就是说，惠州市“三旧改造”流程中，项目的关键规划条件是由主管部门主动告知的，意向主体只需考虑是否接受主管部门的规划条件。

而深圳市“城市更新”过程中，城市更新的专项规划由计划申报主体自行编制，并报主管部门审批，而且如果专项规划不符合法定图则中的强制性要求，仍可以通过法定审批程序对法定图则的要求进行修改。

3. 惠州市在“三旧改造”实施方案审查时确定实施主体，需要市级同意；深圳市实施主体确认的条件包括城市更新单元规划通过且房地产权益形成单一主体，由区级决定。

根据《惠城区办法》规定，在项目申报主体报送“三旧改造”实施方案审查时，应当提交改造实施主体的相关文件，市“三旧”改造办公室在审查实施方案时，会同时审查是否准许改造意向主体作为改造实施主体。也就是说，在“三旧改造”实施方案被审批通过的同时，项目的实施主体也会一同被确定。但值得注意的是，惠州市相关政策中并未明确规定在实施主体确认前是否需要提交与原权利人就房地产权益转让而签订的收购或搬迁补偿安置协议，但在实务操作中，为了使得后续改造进展正常推进，主管部门一般会要求提交该类合同文件。

深圳市的改造实施主体确认是待专规审批通过后，在拆除范围内的所有房地产权益属于单一主体的情况下，单一主体可以申请实施主体确认。在审批级别上，惠州市的市、县（区）“三旧”改造工作领导小组将对实施主体进行集体研究。而深圳市因“强区放权”，福田区、盐田区、罗湖区、龙岗区、龙华区、大鹏新区的区城市更新局自行核发实施主体确认文件，宝安区要求报区城市更新工作委员会审议，南山区要求报区领导小组审批，均未上升到市级层面。可见，在实施主体确认问题上，深圳市的区级主管部门具有较大权限，而惠州市仍需市“三旧”改造工作领导小组同意。

## 结语

改革开放以来，我国在经济高速发展的同时，消耗了大量的土地资源，粗放的土地利用

方式已经无法满足当今的社会发展需要，土地资源供求的矛盾也一直困扰着中国各大城市。作为改革先锋的广东省，无论是深圳的“城市更新”或是惠州的“三旧改造”，均是盘活存量土地、提高土地利用效率的重要方式。相信在不久之后，“三旧改造”与“城市更新”的成功经验将会推广到全国各地，为我国的经济社会又好又快发展贡献一份力量。

#### 注

[1] 本文中的深圳市“城市更新”政策来源于《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》、《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》以及深圳市各辖区城市更新办法，其中南山区的政策文件尚为征求意见稿。

**【本文由建纬（深圳）律师事务所何承颜执笔】**

## 房地产企业融资途径的风险防范

### [摘要]

融资已经成为房地产企业如今所面临的最艰巨的考验之一，即便一些房地产行业的巨无霸依然不能很好的解决这个问题。当下的房地产企业最大的渴望已经不是做大做强，而是在不知何时结束的房地产“寒冬”中活下去。房地产企业既有的融资途径已不同程度的被国家政策限制，在此背景情况下，REITS(房地产信托投资基金)、房地产股权投资基金等方法已日益普遍。但房地产企业通过这些途径进行融资时，亦不应忘记其中的风险防控之重要。

“寒冬”可以说是当下房地产行业现状的最好描述。预售、银行信贷、上市等等传统融资方式在国家一轮轮严厉的调控政策下已无法像之前那样取得良好的融资效果了。对于目前新出现的融资途径在法律上的风险，律师应对其进行研究，以确保能事先在风险上进行防控，使得该途径能够不会为房地产企业埋下“定时炸弹”。

### 一、房地产企业融资现状

房地产融资就是房地产资金的融通，指房地产业与金融业密切结合的产物。房地产融资也是指在房地产开发、流通和消费过程中，通过货币流通和信用途径所进行的筹资、融资及相关金融服务的一系列融资活动的总称。

房地产行业以需要大量资金著称，投入规模大、周期长、回报利润丰厚，这是房地产行业的固有点。在房地产开发的买地阶段、建设阶段和开发阶段都离不开大量资金的投入，因此融资能力的强弱往往成为了一个房地产项目能否顺利进行下去的关键。

在国内经济下行与调控政策的双重打击之下，房地产企业原有的融资途径受到了很大的影响，许多房地产企业已被逼至绝境。

### 二、房地产企业融资途径的创新与风险防范

在多层政策调控的打压之下，房地产企业原来最为倚重的银行信贷已被收紧，而上市、预售等其它方法也无法取得原有的效果。因此一些其它的融资途径如 REITS(房地产信托投资基金)、房地产股权投资基金等都被房地产企业当成了救命的稻草，故律师必须未雨绸缪，为这些融资途径开展风险防控。

### (1) REITS(房地产信托投资基金)

REITS(房地产信托投资基金),是指由房地产投资信托基金公司公开发行收益凭证,将投资者不等额出资汇集成一定规模的信托资产,交由专门的投资管理机构加以管理,获得收益由基金券持有人按出资比例分享,风险共担的一种融资方式。其中投资管理机构主要的投资方式为从事房地产买卖、开发、管理等,而 REITS 主要分为权益型、不动产担保借贷型和混合型三类。权益型房地产投资信托基金以持有并运作房地产项目为目的,其收入来源主要是租金收入和转让所得部分,它可以独立开发房地产项目,并在项目开发完成后收取租金收入,也可以在房地产开发完成后若干时间后出售房产以获得收入。不动产担保借贷型房地产信托基金主要以向房地产开发商和有意购买物业的抵押人提供贷款,其主要收入是抵押贷款的利息收入,它可以在房地产项目开发期发放抵押贷款,逐期收取贷款利息。混合型房地产信托投资基金则是上述两种业务都有涉及。

REITS(房地产信托投资基金)发端于美国在 1960 年制定的《房地产投资信托法》,它的主要优势有:(1)可以让中小投资者共享房地产业发展所带来的收益。现在房价高企,房地产商由于没有流着“道德的血液”而被万夫所指。究其原因,其实是在这 10 年房地产业发展的黄金阶段,房地产商得利了,政府得利了,投机炒房者也得利了,唯独广大的老百姓没有机会分到丝毫的利益,反而由于拆迁、高房价等问题使自身利益受到损害。继续这样下去,房地产行业将越发展越举步维艰。而 REITS(房地产信托投资基金)可以解决这个问题,使得房地产行业继续发展下去。(2)流动性很强,投资房地产可以保值,但是流动性的僵化使得投资者望而却步,想要在不降价的情况下将房地产套现,没有一段时间恐怕难以如愿。相反 REITS(房地产信托投资基金)则可以像股票一样在证券交易所上市交易,具有相当高的流动性。(3)分散投资者的风险。总的来说,就是闻起来像房地产,看起来像债券,走起来像股票。

需要注意的是,在国外已经成熟的 REITS(房地产信托投资基金)和国内蕴含巨大风险的房地产信托其实并不是一回事。由于国内的房地产信托有着转让机制不完善、流动性弱、投资方式单一、专业管理能力差、客户定位过于狭窄等弱点。一旦房地产商无法支付房地产信托极高的收益率,一番金融动荡将不可避免。而 REITS(房地产信托投资基金)则由于有国外发展几十年的体系可以借鉴,风险将比国内的房地产信托低很多。

## （2）房地产股权投资基金

私募又称不公开发行或内部发行，是指面向少数特定的投资人发行证券的方式。对象大致有两类：一类是个人投资者，一类是机构投资者。基金是一种委托理财行为，把分散的资金集中起来，由专业公司进行管理，专注的投资于某个行业和某些领域。由于基金自身的特性，多采取合伙制。私募基金一般是封闭式的合伙基金，不公开上市。在基金封闭期间，合伙投资人不能随意筹资，封闭期限一般为3年至5年。

目前我国施行的《合伙企业法》为我国私募股权投资基金的发展奠定了基础。进一步扩大，创设了有限合伙形式，使得之后中国的私募股权投资基金基本以有限合伙制为主，投资者作为合伙制基金的有限合伙人（简称LP），并不直接成为基金管理公司的股东；投资者仅履行缴纳出资的义务，并不参与基金管理。通常，基金管理工作由基金管理公司承担，基金管理公司作为合伙型基金的普通合伙人（简称GP），负责所有投资决定和基金管理。

房地产股权投资基金特别适合有以下情况的房地产企业：（1）房地产开发过程中已经获得四证中的一个证，但缺乏资金继续开发。（2）陷入财务困境急需拯救，但手上有较好项目、房地产开发经验和人才。（3）企业中的股东意见发生分歧，部分股东决意退出，进行中的项目因此陷入困境。

理论当中，一般都是先找项目再找钱，但在实际操作中，一般都是由GP找到钱再找项目，即先用已有的房地产项目设立基金，然后募到钱投到新的项目当中去。

简单的说，房地产股权投资基金就是融，投，管，退。对于房地产股权投资基金的风险防控，应当从法律架构的设计开始。由于房地产股权投资基金在我国才刚刚开始，法律基础也还很薄弱，就需要律师在融、投、管、退的各个阶段进行法律服务，在存续期限、管理费和收益分红等问题上尤其需要下大功夫进行设计与防控。

有需求就有市场，只要房地产行业存在一天，新的融资途径就会不断涌现。可以预见的是，这些融资途径刚出现时大部分仍将处在中国法律的灰色地带，因地制宜并在现有的法律框架下对这些融资方式进行风险防范是中国的房地产律师不可逃避的责任。

### [参考文献]

1. 《构建中国房地产业新型融资方式—房地产信托投资基金探析》，作者：张波

2. 《修订后的中国合伙企业法：对国内私募股权投资的促进》，作者：韩炯、翁晓健
3. 《浅谈防范我国房地产业融资风险的对策》，作者：韩宏
4. 《房地产开发企业融资方式比较及融资结构优化》，作者：成召科
5. 《房地产融资多元化模式创新研究》，作者：杨进
6. 《房地产金融实务》，作者：张健

**【本文由上海市建纬律师事务所屠宇辰律师执笔】**

## 房屋计税依据明显偏低时“正当理由”的认定相关实务问题研究

**【内容提要】** 在现实生活中，房屋是人们的重大财产，随着房产市场空前繁荣，因房产价格高昂，为规避高额房产交易的税费，买卖双方常有以签订“阴阳合同”的方式来避税。（随着国内的房产市场空前繁荣，房产交易在人们的生活中越来越频繁地发生。为规避高额房产交易的税费，买卖双方通常以签订“阴阳合同”的方式来避税。同时）税务机关也采取相应的措施来防止税款流失。其中核定征收是最常见的一种，其法律依据是《税收征收管理法》第三十五条，该条列举了在若干情形下税务机关有权核定应纳税额。其中一种情形是“纳税人申报的计税依据明显偏低，又无正当理由的”[1]，但相关法律法规却没有明晰“正当理由”的概念或是具体情形，以致实务中纳税人和税务机关就此频发争议。笔者拟从司法实践的角度出发，试厘清房产交易税收征管中构成“正当理由”的具体情形。本文未作特殊说明的，均是针对房产交易税收征管中的“正当理由”的表述；“避税”均指不合法的避税行为。

**【关键词】** 房产交易；计税依据正当理由；核定征收实质课税原则

### 一、引言——从最高人民法院（2015）行提字第13号判决谈起

2017年4月7日，最高人民法院判决了广州德发房产建设有限公司（以下简称“德发公司”）与广东省广州市地方税务局第一稽查局（以下简称“稽查局”）再审一案。具体案情为：德发公司于2004年通过拍卖方式以1.3亿港元的价格将估值近5.3亿港元的房产卖给唯一竞拍人。稽查局认为该交易存在诸多疑点，通过调查2003年至2005年期间周边楼盘的交易价格，认定德发公司的交易价格过低。最终稽查局依据《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称“《征管法》”）第三十五条第一款第六项规定，作出税务处理决定，要求德发公司补缴税款及滞纳金。[2]

德发公司对税务处理决定、行政复议决定、人民法院的一、二审判决皆不服，坚持申请再审，在二审结案四年后被最高人民法院提审。[3]最终最高人民法院依法撤销了一、二审的判决和部分税务处理决定。

该案最大的争议焦点在于德发公司以涉案房产的拍卖成交价格作为计税依据申报纳税是否属于“计税依据明显偏低，又无正当理由”的情形。《征管法》和《中华人民共和国税

收征收管理法实施细则》（以下简称“《实施细则》”）均未明确规定“正当理由”的概念，也未列举出构成正当理由的具体情形。税收法律法规的确定性不仅是税务机关依法行使行政权力的基础，更是人们依法纳税的指引。如果法律法规对“正当理由”的概念无法界定清楚，不仅会导致税务机关自由裁量权过大，也会导致部分纳税人滥用“正当理由”以逃避税款的正常缴纳，从而影响征纳关系。

正因如此，本文将从地方性文件对“正当理由”细化规定的展开，并结合司法实践中判例和法学理论分析，尝试逐步厘清构成“正当理由”的具体情形。

## 二、地方文件对“正当理由”的细化规定

《征管法》和《实施细则》分别作为法律和行政法规应当具有原则性和指导性，考虑到地方的差异，在上述两部法律法规中直接规定“正当理由”的具体情形，不能完全适用于全国各地。而且作为法律和行政法规其条款设置也无法做到事无巨细、面面俱到。所以对“正当理由”的具体细化应当由地方性法规、地方政府规章或者地方规范性文件来构建。

沿着该思路，笔者在网上检索了全国各地的地方性法规、地方政府规章和地方规范性文件关于“正当理由”的规定。囿于文章篇幅有限，不能逐一列举，故选取部分有代表性的地方性文件进行比对，找出各地文件对“正当理由”规定中的共性和区别。为方便阅读和比较，制作了如下表格：

部分地方性文件中构成“正当理由”的具体情形

序号	发布单位	文件名称	构成“正当理由”的具体情形
1	浙江省财政厅、浙江省地方税务局	《浙江省财政厅、浙江省地方税务局关于实行房屋交易最低计税价格管理办法的通知》	三、实行房屋交易最低计税价格征管的要求 各地实行房屋交易最低计税价格管理办法后，当纳税人申报的房屋交易价格高于房屋交易最低计税价格时，按纳税人申报的房屋价格征税；当纳税人申报的房屋交易价格低于房屋交易最低计税价格时，除下列情况外征管机关按房屋交易最低计税价格征

			<p>税。</p> <p>1. 因房屋本身质量问题，纳税人申报的交易价格低于房屋交易最低计税价格的，经征收机关核实，按核定的价格作为计税价格。</p> <p>2. 由法院裁定、判决和仲裁机构裁决的房屋权属，以司法裁定的价格为计税价格。</p> <p>3、税收法规另有专门规定的。</p>
2	湖南省地方税务局	《湖南省存量房交易计税价格异议处理办法》	<p>第七条 有以下情形之一者，主管地税机关可以采信纳税人申报的计税价格，法律、法规另有规定的除外：</p> <p>（一）由法院裁定、判决和仲裁机构裁决的存量房转移价格；</p> <p>（二）通过具有合法资质的拍卖机构依法公开拍卖的存量房转移价格；</p> <p>（三）交易双方为直系亲属的；</p> <p>（四）存量房曾发生重大意外事件或者存在功能性结构缺失、破损等严重质量问题的；</p> <p>（五）主管地税机关认可的其他情形。</p>
3	江苏省地方税务局	《关于进一步加强存量房评估工作的通知》（苏地税发[2014]58号）	<p>四、严格按照规定进行争议处理。……对于纳税人提出的正当理由，并能提供合法、有效资料的，经地税机关审核确认后，进行计税价格调整。具体调整幅度由当地地税机关集体研究确定。</p> <p>以下情况可视为正当理由：</p> <p>（一）法院判决；</p>

			<p>(二) 亲属（三代以内直系血亲）间交易；</p> <p>(三) 房屋客观上有明显缺损等严重质量问题；</p> <p>(四) 税务机关认定的其他情形。</p>
4	广州市地方税务局	《住宅存量房交易计税价格异议处理办法》	<p>第五条 税务机关认定的正当理由包括以下情形之一：</p> <p>(一) 由法院裁定、判决和仲裁机构裁决的房屋权属转移，以生效法律文书载明的价格为计税价格；</p> <p>(二) 通过具有合法资质的拍卖机构依法公开拍卖的房屋权属转移，以拍卖对价为计税价格；</p> <p>(三) 房屋曾发生重大意外事件或存在功能性结构破损等严重质量问题的；</p> <p>(四) 其他情形。</p>
5	福建省宁德市地方税务局	《宁德市地方税务局存量房交易税收管理规程》及其解读	<p>《规程》第九条 有下列情形之一的，地方税务机关应认为纳税人申报价格偏低有正当理由：</p> <p>(一) 由人民法院裁定、判决和仲裁机构裁决的房产权属转移，并出具生效法律文书载明的。</p> <p>(二) 通过具有合法资质的拍卖机构依法公开拍卖的房产权属转移。</p> <p>(三) 房产曾发生重大意外事件或存在功能性结构破损等严重质量问题的。</p> <p>《规程解读》：</p> <p>十六、有正当理由应提供什么资料？</p> <p>第（一）项纳税人应提供法院判决书（调解书、裁</p>

			定书)、房屋所有权证、双方身份证明等合法有效资料,经征管单位审核无误后,按法院判决(调解、裁定)价格申报纳税;
--	--	--	---

通过比较上述地方性文件所列举的“正当理由”具体情形,笔者认为具有以下共性:

- 1、均是通过列举的形式明确构成“正当理由”的情形;
- 2、均认为房屋本身质量问题和司法裁判可以成为纳税人申报价格偏低的“正当理由”;
- 3、除了福建省宁德市地税局的文件中未规定兜底条款,其他文件均有兜底条款。

此外,上述地方性文件也存在如下差异:

1、对于裁判文书所确定的交易价格能否成为计税依据明显偏低的“正当理由”这个问题,不同地方的地税局存在不同的观点。

(1) 江苏省地税局认为只有法院的判决才能成为计税依据明显偏低的“正当理由”;

(2) 广州市、湖南省、浙江省地税局认为除了法院的判决,还有法院的裁定和仲裁机构的裁决确定的交易价格可以成为计税依据明显偏低的“正当理由”;

(3) 宁德市地税局认为除了上述文书,法院的调解书也可以成为计税依据明显偏低的“正当理由”。

2、湖南省、广州市、宁德市地税局均认为通过具有合法资质的拍卖机构依法公开拍卖形成的拍卖对价能成为计税依据明显偏低的“正当理由”。

3、江苏省和湖南省地税局均认为直系亲属间交易形成的价格能成为计税依据明显偏低的“正当理由”。

各地方性文件大都采用逐一系列举的方式对构成“正当理由”的情形加以明确。笔者对此产生了新的疑问,部分纳税人是否会利用上述合法的形式来达到其避税的非法目的?对于“正当理由”的具体列举是否又会引发税务机关和纳税人之间新的争议?

### 三、司法机关中对“正当理由”的认定观点

顺着该思路,为了探究司法机关对“正当理由”的认定,笔者在“中国裁判文书网”、

“浙江法院公开网”、“北大法宝”、“无讼案例”等网站上搜寻相关判决，探究司法实践中是如何认定房屋计税依据明显偏低时的“正当理由”。通过搜索和筛选，笔者发现在实践中，纳税人和税务机关之间对于“能否成为计税依据明显偏低的正当理由”这个问题时有争议发生。囿于文章篇幅所限，下文笔者将分析部分有代表性的判决，以探究司法机关对正当理由的认定观点。

以下是笔者检索到对“正当理由”的认定有涉及的三份判决书的部分节选，笔者试图通过分析法院对“正当理由”认定，发现现行地方性文件规定的不足，来不断完善税法中“正当理由”的规定。

### （一）法院观点一：拍卖不能绝对地排除税务机关的应纳税额核定权 ——最高人民法院（2015）行提字第13号

本文开头已介绍过该案的基本案情，此处不再赘述。最高院在该案的判决书中阐述了这样的观点：“拍卖行为的效力与应纳税款核定权，分别受民事法律规范和行政法律规范调整，拍卖行为有效并不意味着税务机关不能行使应纳税额核定权，另行核定应纳税额也并非否定拍卖行为的有效性。保障国家税收的足额征收是税务机关的基本职责，税务机关对作为计税依据的交易价格采取严格的判断标准符合税收征管法的目的。如果不考虑案件实际，一律要求税务机关必须以拍卖成交价格作为计税依据，则既可能造成以当事人意思自治为名排除税务机关的核定权，还可能因市场竞价不充分导致拍卖价格明显偏低而造成国家税款流失。因此，有效的拍卖行为并不能绝对地排除税务机关的应纳税额核定权，但税务机关行使核定权时仍应有严格限定。”

最高院的判决对全国各地法院的司法实践都具有示范效应，所以对判决结果的考虑必须慎之又慎。如果不考虑案件实际，径直判决税务机关以拍卖成交价格作为计税依据，则可能导致两个不利的后果：

1、本次拍卖是一人竞拍，其市场竞价并不充分而且是以远低于市场估值的价格成交的，导致因拍卖价格明显偏低而造成国家税收的流失；

2、以判决的形式明示，在某种程度上可以形式合法的拍卖为名排除税务机关的核定权，从而达到逃避税款征收的目的。其后果将不仅是造成国家收入的直接损失，更破坏了公平、

合理的税收原则，违背了税收法律法规的立法意图，使其公正性、严肃性受到影响。

正因如此，该案中最高院采用了将民事行为效力和行政权力相区分的思路，把拍卖行为的效力与应纳税款核定权分离。在无法否认拍卖行为的效力的前提下，最高院保障了国家税收的足额征收，并平衡好纳税人和税务机关双方的利益冲突。

税法和民法在对同一行为进行规制的时候，难免会出现适用上的冲突。最高院在该案中的态度为：拍卖行为即使符合民法上的意思自治原则，但不能绝对地排除税务机关的应纳税额核定权。这正是实质课税原则的价值体现。实质课税原则的价值就在于弥补对法律僵化适用的不足，强调根据实际情况，在形式相同的条件下对特殊行为予以差别处理。与此同时，最高院也表明了对该原则的使用需加以严格限定，这反映了税收要素法定原则，也是形式正义的要求。

**（二）法院观点二：民事调解书既不能成为申报价格偏低的正当理由，也不能成为计税价格应以真实交易价格为准的依据。—— 苏州市姑苏区人民法院（2016）苏 0508 行初 374 号**

案情简介：原告孙某与案外人范某签订房屋买卖合同一份，约定由原告向范某出售房屋一套，价格为 225 万元。后双方发生争议，范某向当地法院提起民事诉讼。在法院主持下，原告与范某达成调解协议，双方同意继续履行上述合同。原告向被告地税局申报缴纳房产交易税款，并提交了存量房买卖合同等申请材料，该合同显示房屋价款 154 万元。地税局经审查认为，原告申报的价格过低，并依据相关法律法规对该交易核定计税价格约 265 万元。原告提出异议并主张按法院生效的调解书确认的房屋成交真实价格 225 万元作为计税价格。

裁判要旨：因纳税申报价格与真实交易价格并非同一概念，无论纳税义务人申报的价格真实与否，均需经过存量房交易纳税评估系统的专业评估方能确认能否作为最终计税价格。原告所述民事调解书虽具有法定效力，但该调解书仅是原告与案外人范某就合同履行达成的意思自治，并不涉及法院对交易价格的确认，即使如原告所述 225 万元为双方真实交易价格，未经规定程序评估，仍不能直接作为最终计税价格，故民事调解书既不能成为原告 154 万元申报价格偏低的正当理由，也不能成为计税价格应以真实交易价格为准的依据。[5]

苏州市姑苏区人民法院的判决，持以下意见：

1、民事调解书虽具有法定效力，但其仅是原告与第三人达成的意思自治，并不涉及法院对交易价格的确认。

2、民事调解书既不能成为原告申报价格偏低的正当理由，也不能成为计税依据应以真实交易价格为准的依据。

3、无论纳税义务人申报的价格真实与否，均需经过存量房交易纳税评估系统的专业评估才能确认能否作为最终计税依据。

### （三）法院观点三：“防止群体事件发生，化解社会矛盾”能成为计税依据明显偏低的正当理由——乌鲁木齐市中级人民法院（2014）乌中行终字第95号

案情简介：新疆维吾尔自治区地方税务局稽查局（以下简称“稽查局”）对新疆瑞成房地产开发有限公司（以下简称“瑞成公司”）开展税务稽查。稽查局认定瑞成公司在2010年以低于市场价格销售给某公司离退休职工住宅属于“价格明显偏低并无正当理由”的情形，计税依据应按同期市场价格进行调整并补缴税款。瑞成公司不服并向法院提起行政诉讼。

裁判要旨：瑞成公司应其上级主管部门要求，为解决国企老职工住房困难，化解信访突出问题，瑞成公司以低于同期销售价格20%向某公司离退休职工优惠售房。此举应视为瑞成公司解决老国企退休职工住房困难，防止群体事件发生，化解社会矛盾的善意之举。税务局简单地将此认定为“明显低于市场价格，无正当理由”，并以此为由对瑞成公司处以罚款显属错误。[6]

从乌鲁木齐市中院的判决中，我们可以看出其要旨为：

1、税务机关不能简单僵化地看待“正当理由”，即只要不属于地方规定中具体列举的情形，就认定不构成“正当理由”。判断能否成为“正当理由”要从社会公共利益等角度综合考量，化解社会矛盾和维护社会稳定能构成“正当理由”。

2、解决老国企退休职工住房困难，就是为了化解社会矛盾，维护社会稳定，可以认定构成“正当理由”。

## 四、对如何认定“正当理由”的思考和建议

为厘清构成“正当理由”的具体情形，必须先搞清楚《征管法》第三十五条第一款第六

项的立法本意。笔者认为其立法本意是从切实保障国家税收的角度出发的，而税法是无法穷尽所有的避税方式，因此需要设置一些模糊的兜底条款，使税法在不可避免地出现漏洞时能继续发挥其作用，增加其适用的可能性，从而保障国家税收得到切实的维护。从客观角度来看，计税依据明显偏低又没有正当理由的交易安排就存在避税的嫌疑。因此《征管法》第三十五条第一款第六项应运而生。但如因法律的不明确反而产生漏洞，那权力行使不当、权力滥用乃至权力寻租就会有机可乘。正因如此，对该条款的运用应当在地方文件中采用恰当准确的用语，使之相应地明确化，尽量避免漏洞的产生。

在税务实践中，各地税务机关依照这样的理念因地制宜地出台地方性文件，以期尽量避免漏洞的产生。而现实情况层出不穷，上述判决与各地文件之间的分歧正说明了地方性文件不尽完善。笔者通过对上述地方性文件所列举的构成“正当理由”的具体情形加以分析，并提出相关的建议，以期税务机关和司法机关在处理相关问题时提供参考。

#### （一）正当理由的情形之一 —— 经过公开、公平的合法房屋拍卖

一般而言，依照法定程序进行的拍卖活动，由于经过公开、公平的竞价，不论拍卖成交价格的高低，都是充分竞争的结果，较之普通的销售方式更能客观地反映商品价格，可以视为市场的公允价格。如果没有法定机构依法认定拍卖行为无效或者违反拍卖法的禁止性规定，原则上通过拍卖方式形成的成交价格，税务机关一般应予以认可和尊重，不宜轻易启动核定程序，以行政认定取代市场竞争形成的计税依据。[7]

但是，如果拍卖价格明显低于存量房交易纳税评估系统的核定价格，纳税人又没有提出合理的理由说明拍卖价格为何明显偏低，而且税务机关还发现拍卖形式存在瑕疵，例如：①只有唯一竞买人；②拍卖保证金门槛设置过高；③交易双方存在关联关系等情形，让税务机关有合理的理由怀疑该拍卖的竞价不充分，那税务机关就有权进行核定征收。

综上所述，税务机关一方面需要尊重以拍卖方式形成的成交价格，另一方面不能简单认定房屋交易经过拍卖就是其构成价格偏低的正当理由。笔者建议税务机关在纳税人申报的拍卖价格明显偏低时，可以限期让其提供相应证明材料解释拍卖价格偏低的原因。如果确实有合理的理由，并且拍卖形式没有存在瑕疵让税务机关质疑。如此形成的成交价格，税务机关一般应予以认可。

## （二）正当理由的情形之二——部分裁判文书

### 1、判决所认定的交易价格须结合相关证据审核

鉴于司法的专业性，法官一般是仅对案件的法律问题进行审理和判决。对于房屋价格是否符合市场价格规律，法官是没有相关的专业知识加以评判的，这一般也不是法庭审理的重点。笔者建议税务机关应当仔细审核判决的内容，只有房屋交易价格成为法院认定的事实时，该明显偏低的价格才有可能具有“正当理由”。对于仅经原被告方陈述的交易价格是单从判决的形式上无法得出其明显偏低具有“正当理由”的结论的。因此笔者认为税务机关须结合相关证据（例如：房产评估机构出具的价格评估报告）佐证才能认定法院判决的交易价格即使明显偏低也具有“正当理由”。

### 2、裁定所认定的交易价格须结合相关证据审核

民事裁定，是人民法院对程序问题进行处理时所做的判定。[8]裁定主要是针对程序性事项，因此笔者认为税务机关审核纳税人提交的法院裁定时，不能仅依据裁定书对价格有描述就简单认定该价格有正当理由导致其明显偏低。税务机关应当综合评估纳税人提交的各项证据材料（例如：引发该裁定的判决及相关证据材料），在解释清楚低价的合理性之后才能认定价格明显偏低具有正当理由。

### 3、调解书确定明显偏低的交易价格不能成为计税依据

调解书是人民法院根据双方当事人达成的调解协议制作的法律文书。调解书既是对双方当事人协商结果的记载，又是对人民法院确认当事人调解协议的证明。[9]另，人民调解委员会或仲裁机构所出具的调解书的性质与法院出具的调解书类似。调解书本质是原被告双方意思自治的结果，是双方就权利义务达成的合意，并不涉及相关机构对交易价格的确认。组织调解的人员没有相应的专业知识去确认该价格是否反映正常的市场价格，更没有职责去确认。从其自身的属性上分析，调解书不能构成价格明显偏低的正当理由。否则可能导致纳税人滥用调解书的形式来避税。税务机关对以调解书为计税依据进行纳税申报要保持警惕，防范部分纳税人以调解书的形式来达到其避税的非法目的。

### 4、仲裁机构的裁决所认定的交易价格须结合相关证据审核

仲裁是指发生争议的双方当事人，根据其在争议发生前或争议发生后所达成的协议，自

愿将该争议提交中立的第三者进行裁判的争议解决制度和方式。[10]囿于仲裁机构专业性仅限于法律问题，主要是针对案件中法律问题根据仲裁规则进行审理和裁决，所以仲裁机构对房屋价格是否符合市场价格规律是很难有能力去评判的。笔者认为税务机关在依据仲裁机构的裁决认定价格偏低具有正当理由时，还是要坚持审慎原则。因此笔者认为税务机关须结合相关证据（例如：房产评估机构出具的价格评估报告）佐证才能认定仲裁机构裁决的交易价格即使明显偏低也具有正当理由。

### （三）正当理由情形之三——房屋具有严重质量问题

从理论上分析，房屋客观上具有严重质量问题以致房屋的价值降低，进而导致房屋交易价格明显偏低应属于合理的正当理由。如果纳税人认为计税评估价格过高，则应提供证明交易房产具有严重质量问题的全部书面材料。税务机关应当对申请理由和书面证明资料进行审核，主要是判断纳税人申诉理由和审核资料的合理性、真实性、合法性和有效性。紧接着的问题是如何认定房屋具有严重质量问题，该质量问题对房屋价格又具有多大的影响？由于上述问题专业性较强，笔者建议税务机关可以委托具有公信力和较高资质等级的第三方评估机构进行质量鉴定和价格评估，参考专业人士的评估结果，重新核定计税依据。这样得出的计税依据依据较为科学合理，这样不仅能让税务机关认可，也能让纳税人信服。至于相关评估费用，笔者认为这属于税务机关执行公务的合理开支，应由主管税务机关承担。

当然，因异议而开展的存量房价格评估以纳税人提出为前提。如存量房评估系统生成的计税依据高于纳税人申报价，而纳税人无异议，则直接以计税评估价格作为计税依据。

## 结语

各省各市已在尝试总结本地的税收征收的经验并制定相应的地方性文件去明确“正当理由”的具体情形。虽然可能存在一定的瑕疵，但这不意味这些尝试没有意义。相反，笔者认为这些尝试都是极有价值的，正是通过这些尝试和司法机关在裁判文书中对其中的部分否定，我们才能从中汲取经验和教训，进而完善现有的地方文件。笔者透过现阶段地方文件和司法机关的裁判文书看到了各级地方税务机关和司法机关对于明晰构成“正当理由”具体情形的积极努力。笔者认为“正当理由”是动态的和发展的，税务机关不能僵化地看待“正当理由”，而应具体问题具体分析。笔者建议各地税务机关通过不断完善构成“正当理由”的具体情形，使之与时俱进，以规范税务机关的核定征收行为和纳税人的行为，共同营造和谐共赢的纳税

环境。

综上，虽然《征管法》和《实施细则》对房屋计税依据明显偏低的“正当理由”的具体情形未作界定，但从地方性文件所列举“正当理由”的情形和司法实践来看，一般考虑以下因素：

一、市场因素。即经过市场充分竞争的，如拍卖机构依法公开拍卖的，可构成正当理由；

二、房屋质量因素。如房屋存在严重质量问题，则可以构成正当理由；

三、亲属因素。如三代之内直系亲属的房屋转让，可以构成正当理由；

四、社会大局因素。如为职工利益和社会稳定，防止群体事件，也可构成正当理由。

五、法律因素。如司法机关（包括仲裁机构）的裁判。因司法机关的裁，具有法律效力，一般构成正当理由；

当然，房屋计税依据明显偏低构成“正当理由”是动态和发展的。税务机关应当根据社会发展变化，不断完善地方性文件，使之与时俱进。在法律实务中，应当具体问题具体分析，全面考虑社会各种情形，促进社会和谐发展。

#### [参考文献]

[1] 参见《中华人民共和国税收征收管理法》第三十五条第一款第六项

[2] 以上是笔者根据最高人民法院（2015）行提字第 13 号再审行政判决书摘录整理的。

[3] 廖仕梅：《从民法视角探析核定征收——基于“最高院提审广州德发公司案”的分析》，载《财政监督》2015 年第 25 期

[4] 广州德发房产建设有限公司与广东省广州市地方税务局第一稽查局再审行政判决书——最高人民法院（2015）行提字第 13 号

[5] 孙小兵与江苏省苏州工业园区地方税务局第一税务分局、江苏省苏州工业园区地方税务局行政复议一审行政判决书——苏州市姑苏区人民法院（2016）苏 0508 行初 374 号

[6] 新疆维吾尔自治区地方税务局稽查局与新疆瑞成房地产开发有限公司税务行政处罚二审行政判决书——新疆乌鲁木齐市中级人民法院（2014）乌中行终字第 95 号

[7]广州德发房产建设有限公司与广东省广州市地方税务局第一稽查局再审行政判决书  
—— 最高人民法院（2015）行提字第 13 号

[8]宋朝武：《民事诉讼法学》中国政法大学出版社 2008 版，第 380 页。

[9]宋朝武：《民事诉讼法学》中国政法大学出版社 2008 版，第 244 页。

[10]江伟：《仲裁法》，中国人民大学出版社 2009 年版，第 12 页。

**【本文由建纬（杭州）律师事务所徐琼、王钦、黄博执笔】**

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、集体资产交易公告、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”、“集体资产交易公告”这四个关键节点统计深圳市各区项目情况，以便对项目情况宏观把握。

### 第一节 项目资讯

#### 一、城市更新单元计划审批概况

2017年11月、12月，在深圳十个辖区内，有项目列入更新计划的辖区为光明新区（2例）、龙岗区（1例）、宝安区（2例）、龙华区（1例）。另光明新区、龙岗区各有一例草案公示，南山区有两例草案公示。

#### （一）光明新区

##### 《2017年深圳市光明新区城市更新单元计划第三批计划》

发布时间：2017年11月10日

编号	辖区	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积（平方米）	备注
1	光明新区	光明办事处	伶伦提可乐旧工业区城市更新单元	伶伦提可乐箱包实业(深圳)有限公司	37266	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11180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）。
2	光明新区	光明办事处	光晟三村片区城市更新单元	深圳市前海民轩投资发展有限公司	10512	①拟更新方向为居住功能； ②城市更新单元公共利益用地（含绿地和道路等）面积原则上不小于拆除范围用地面积的40%，即不小于4205平方米。

关于《光明新区公明办事处上村宝滨工业园城市更新单元计划》（草案）公告

发布时间：2017年11月25日

辖区	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积 (m <sup>2</sup> )	备注
光明新区	公明办事处	上村宝滨工业园城市更新单元	深圳市盛德源实业有限公司	12996.8	①拟更新方向为三类居住用地； ②更新单元用地贡献率不得低于法定图则划定的GX06更新单元的平均贡献率51%。

(二) 龙岗区

《2017年龙岗区城市更新单元计划第四批计划》

发布时间：2017年11月9日

街道	单位名称	申报主体	拟拆除重建用地面积(平方米)	备注
坂田街道	坂雪岗科技城(下雪村)城市更新单元	佳兆业城市更新集团(深圳)有限公司	181763	①拟更新方向为居住、商业功能等。 ②拟拆除重建用地范围内应落实不少于9500平方米电信机楼用地一处，不少于10000平方米综合体育活动中心用地一处，不少于42000平方米的公园绿地

《龙岗区南湾街道立信工业区城市更新单元计划》（草案）

发布时间：2017年12月5日

街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积(平方米)	备注

南湾	立信工业区城市更新单元	深圳市中意恒尚房地产开发有限公司	119537	①拟更新方向为新型产业、商业等功能。 ②拟拆除重建用地范围内应落实不少于 37506 平方米的教育设施用地、文体设施用地、规划道路和公园绿地等公共利益用地。
----	-------------	------------------	--------	---

(三) 宝安区

《2017 年深圳市宝安区城市更新单元第一批计划》

发布时间：2017 年 12 月 20 日

序号	辖区	街道	项目名称	计划申报主体	拟拆除重建用地面积（平方米）	备注
1	宝安	福海街道	大洋工业统筹片区启动区城市更新单元	深圳市宝安区福安实业有限公司	166439.4	①拟更新方向为普通工业等功能； ②拟拆除重建用地范围内落实不少于 59889.1 平方米的公共利益项目用地（含道路、绿地等）。
2	宝安	新桥街道	康大工业基地城市更新单元	康大电业（深圳）有限公司	68148.5	①拟更新方向为新型产业等功能； ②总建筑面积的 70%为无污染厂房； ③拟拆除重建用地范围内落实不少于 34639.0 平方米的公共利益项目用地（含道路、绿地等）。

(四) 龙华区

《2017 年深圳市城市更新单元计划龙华区第三批计划》

发布时间：2017 年 12 月 7 日

辖区	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积（平方米）	备注
----	----	------	------	----------------	----

龙华	观湖街道	樟坑径美奇城市更新单元	深圳市昊润房地产有限公司	48018.29	① 拟更新方向为新型产业等功能。 ② 拟拆除重建用地范围外、更新单元范围内落实不少于13223平方米公园绿地一处，打通更新单元范围内规划新澜路、上清路及上裕路。
----	------	-------------	--------------	----------	---

(五) 南山区

《2017年深圳市南山区城市更新单元计划第五批计划》(草案)

发布时间：2017年12月11日

编号	辖区	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积(平方米)	备注
1	南山区	招商街道	兴华工业大厦七、八栋城市更新单元	蛇口兴华实业股份有限公司	23432	① 拟更新方向为新型产业用地。 ② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于3600平方米用于建设地铁、大南山隧道等公共利益项目。
2	南山区	南山街道	向南村(二期)城市更新单元	深圳市国超投资有限公司	126283	① 拟更新方向为居住、商业等功能。 ② 拟拆除重建用地范围应落实不少于31620平方米用地用于建设城市基础设施、公共服务设施或城市公共利益项目。

## 二、城市更新单元专项规划审批概况

2017 年 11 月到 12 月，深圳十个辖区内，光明新区、福田区两区各有一例城市更新单元规划草案公示，详情如下：

### （一）光明新区

#### 《光明新区公明街道龙豪榕康片区城市更新单元规划（草案）》

发布单位：光明新区更新局 发布时间：2017 年 11 月 24 日

11 月 24 日，光明新区更新局发布关于光明新区公明街道龙豪榕康片区城市更新单元规划（草案）的公示。

项目位于深圳市光明新区马田办事处，西临松白路，北靠太阳路。早在 2014 年该项目就已经纳入城市更新单元第二批计划中，申报主体为深圳市沧然实业发展有限公司。项目拆除用地面积 36382 平方米，开发建设用地为面积 21613.1 平方米，计容总建筑面积不超过 125000 平方米。其中：住宅不超过 39200 平方米（保障性住房 8380 平方米），商业、办公及酒店不超过 53010 平方米，商务公寓不超过 22710 平方米（人才公寓 3410 平方米）。



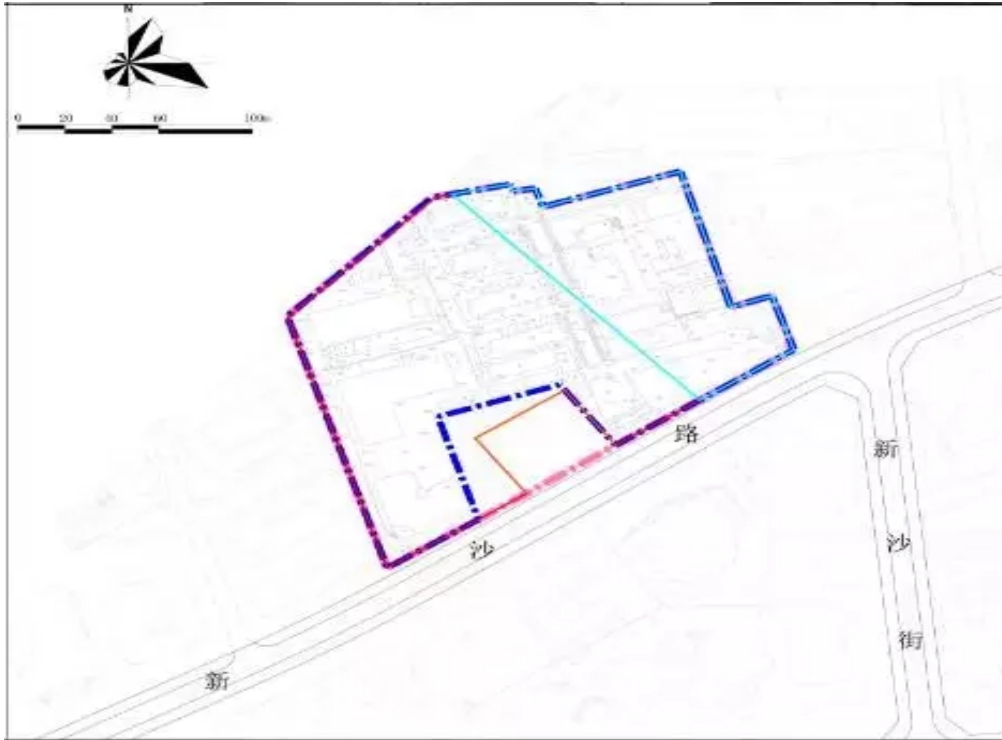
## (二) 福田区

### 《福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元规划（草案）》

发布单位：福田区城市更新局 发布时间：2017年12月19日

12月19日，福田区城市更新局公示《福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元规划》（草案），公示日期截至2018年1月17日。

福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元位于沙头街道新沙路以北、高尔夫球场以南。更新单元拆除用地面积23360.3平方米，开发建设用地面积16811.0平方米。



新光联合制药厂区城市更新单元拆除重建范围图



项目平面示意图

### 三、城市更新单元实施主体确认概况

2017年11月到12月，龙岗区、南山区、罗湖区各有项目进行城市更新单元实施主体公示，其中，龙岗区、南山区、罗湖区各一则，详情如下：

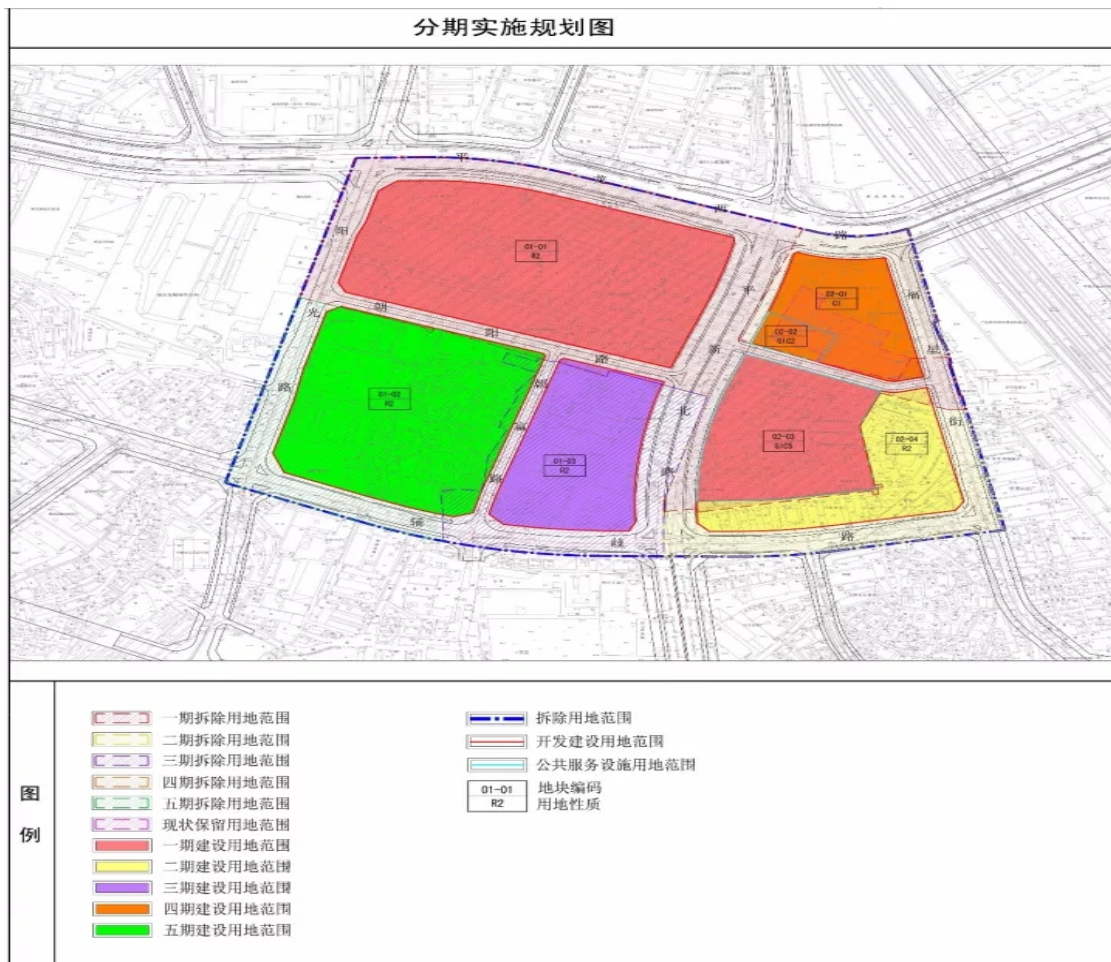
(一) 龙岗区

龙岗区平湖街道龟地、禾虾岭片区更新单元三期实施主体公示

发布单位：龙岗区城市更新局 发布时间：2017 年 11 月 3 日

11 月 3 日，龙岗区城市更新局发布了龙岗区平湖街道龟地、禾虾岭片区更新单元实施主体公示公告，拟确认深圳市鼎宏投资发展有限公司为该更新单元的实施主体。

龙岗区平湖街道龟地、禾虾岭片区更新单元三期位于辅歧路与平新北路交汇处。根据该项目专项规划，三期拆除范围面积 47829 平方米，深圳市鼎宏投资发展有限公司已完成了该项目三期拆除范围内土地、房屋及其它地上附着物的搬迁补偿安置协议的签订。



(二) 南山区

关于汉唐街城市更新单元实施主体确认的公示

发布单位：南山区城市更新局 发布时间：2017 年 12 月 15 日

12月15日，南山区城市更新局发布了南山区南山街道汉唐街城市更新单元实施主体公示公告，拟确认深圳市万利加置业（深圳）有限公司为该更新单元的实施主体。

南山区汉唐街城市更新单元位于南山街道南山大道以西，北环大道以南，中山公园以东，南头古城以北，拆除用地面积为18995.7平方米，其中开发建设用地10354.5平方米。该宗地拆除范围内包括两宗地，土地使用权人为深圳市圣基实业有限公司，圣基公司已与万利加置业（深圳）有限公司签订了搬迁安置补偿协议，将其房地产的相关权益转移至万利加公司，形成单一主体。



南山区南头街道汉唐街城市更新单元规划

### (三) 罗湖区

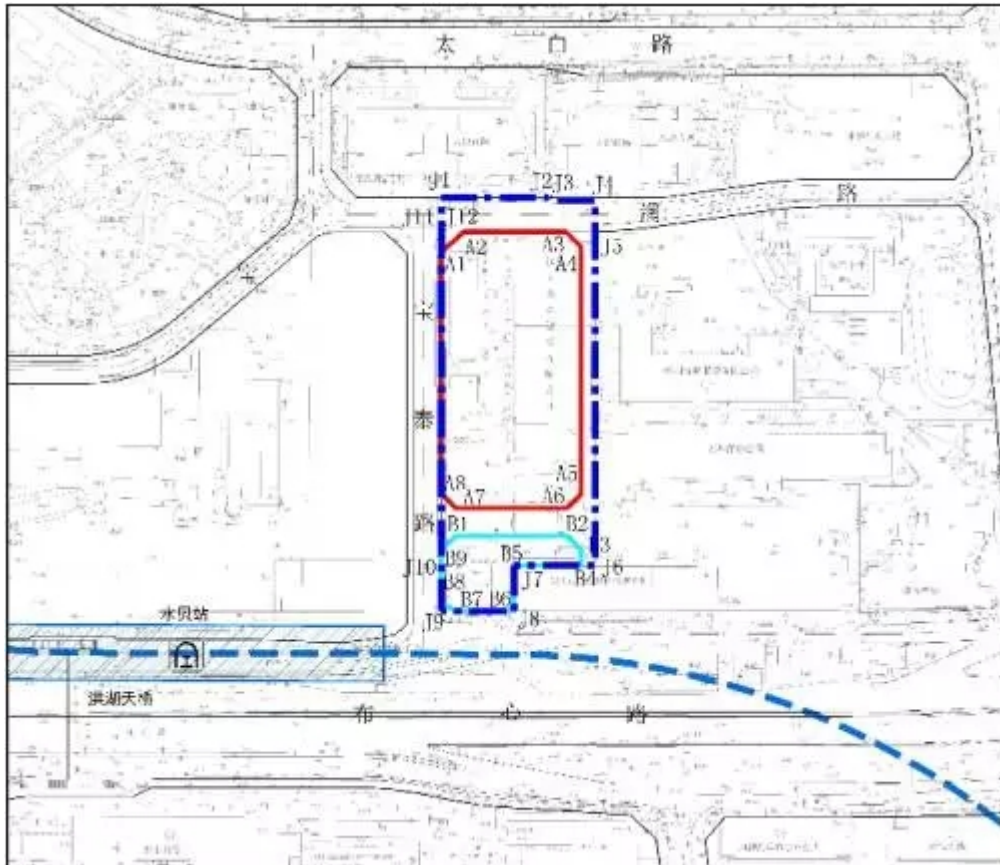
#### 关于罗湖区东晓街道天众塑胶厂城市更新单元改造实施主体公示

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年12月22日

12月22日，罗湖区城市更新局发布关于东晓街道天众塑胶厂城市更新单元实施主体确

认的公示，拟确认深圳市新宇宏置业有限公司为该单元改造实施主体。

罗湖区东晓街道天众塑胶厂城市更新单元项目位于东晓街道布心路北侧，水贝地铁站东北角。目前该项目已获罗湖区人民政府核发的规划批准文件（罗府更新复（2017）2号）：拆除用地面积 11341.9 平方米，其中开发建设用地面积 7236.5 平方米。



天众塑胶厂城市更新单元拟拆除重建范围图

#### 四、集体资产交易结果

在 2017 年 11 月-12 月期间，各区集体资产交易平台结果公示步速放缓，在其他各区皆未有集体用地交易结果公告的情况下，龙华区公共资源交易中心在两个月期间共发布七项集体资产交易结果公告，现将交易公告结果汇总如下：

1、龙华区观湖办事处平安路东侧 02-04-R2 号地块合作开发项目完成平台交易，选定深圳市铸铭投资有限公司为合作方

11 月 2 日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市万安堂股份合作公司的龙华区观湖办事处平安路东侧 02-04-R2 号地块合作开发项目选定深圳市铸铭投资有限公司为合作

方。

项目是根据《土地整备利益统筹试点项目管理办法（试行）》，结合市规划国土发展研究中心编制的规划研究成果，项目初步确定留用地面积 4,145 平方米，容积率 3.68，留用地建筑规模为 15,254 平方米。

补偿方案方面，股份公司约定选择物业分配方式分配物业；物业分配类型最终以政府相关部门批准的规划为准；物业分配位置待定；物业分配比例按计容积率面积的 35% 分配物业给深圳市万安堂股份合作公司（含深圳市铸铭投资有限公司份额）。

### **2、龙华区大浪街道浪口万盛百货及厂房片区城市更新项目完成平台交易，选定深圳市爱义房地产开发有限公司为合作方**

11 月 14 日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市大浪浪口股份合作公司的龙华区大浪街道浪口万盛百货及厂房片区城市更新项目选定深圳市爱义房地产开发有限公司为合作方。

项目拆迁范围用地面积 21610.71 平方米（以最终实际测量的面积为准），参照该地块法定图则，扣除道路等公共配套用地后可建设用地面积约 13895 平方米，非农建设用地指标 10798.52 平方米。

补偿方案方面，集体物业补偿形式以降低物业价值为原则、整体（整栋、整套、整间）分配。集体物业回迁类型为商业建筑（含商业、办公、公寓等，以项目批复的物业类型为准）。根据公寓、商业、写字楼等不同物业类型，按照 35% 的标准确定物业回迁分成比例。另外，非农建设用地回迁物业比例为 1%，且以货币补偿标准 4500 元/平方米（用地面积）对深圳市大浪浪口股份合作公司非农建设用地指标合作股进行补偿。临时安置补偿费标准为 20 元/平方米/月，对承租方万盛百货就物业经营损失补偿为 2700 万的现金。

### **3、龙华区悦兴二瓦窑坑工业区城市更新项目完成平台交易，选定金科地产集团股份有限公司为合作方**

12 月 6 日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市福民悦兴二股份合作公司的深圳市龙华区悦兴二瓦窑坑工业区城市更新项目选定金科地产集团股份有限公司为合作方。

项目拟拆迁范围用地面积约 94,156 m<sup>2</sup>，以工业用地为主，包括国有已出让用地及“两规”处理用地 29,029.16 m<sup>2</sup>及未征未转集体土地 65,127 m<sup>2</sup>；拟拆迁范围内地上总建筑面积约为 146,674 m<sup>2</sup>；项目涉及股份合作公司集体用地面积约 65,127 m<sup>2</sup>，集体土地上的物业面积约 88,750 m<sup>2</sup>，其中，自持集体用地面积 40,000 m<sup>2</sup>的地上建筑物面积约 49000 m<sup>2</sup>，出租集体用地面积 25,127 m<sup>2</sup>（含空地约 5000 m<sup>2</sup>）的地上建筑物面积 39,750 m<sup>2</sup>（含承租人自建物业约 21,110 m<sup>2</sup>和股民集资物业约 18,640 m<sup>2</sup>）。

补偿方案方面，股份公司约定采用物业分配和货币补偿相结合方式进行补偿。自持的集体用地（40000 m<sup>2</sup>）物业分成比例为股份公司分配 30%，成交人分配 70%（1、物业分成比例按项目建成后计容建筑面积（需扣除公共配套等不可租售建筑面积）计算。2、容积率以政府部门批准的可建设用地为基准计算，保底容积率为 5.0，政府批准的容积率不足 5.0 的，仍按容积率 5.0 计算股份公司可分配物业面积；容积率超过 5.0 的，超过部分物业仍按 30% 比例分配给股份公司）。出租的集体用地（25127 m<sup>2</sup>）物业分成比例为股份公司包干分配 7000 m<sup>2</sup>物业（备注：股份公司包干分配 7000m<sup>2</sup> 物业，不适用物业比例分成）。一次性经济补偿为人民币 1800 万元；其他为过渡安置费 83 万元/月。

#### 4、龙华区观湖锦鲤农贸综合市场片区城市更新项目完成平台交易，选定深圳市龙观摩尔城置业有限公司为合作方

12 月 7 日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市宝观城股份合作公司的深圳市龙华区观湖锦鲤农贸综合市场片区城市更新项目选定深圳市龙观摩尔城置业有限公司为合作方。

项目拟拆迁范围用地面积 33,424.78 平方米（以最终实际测量的面积为准），其中已建成非农公建用地面积为 9,491.33 平方米，其余为非农公建用地范围外形成的建成区域。更新单元范围内拟拆除永久性建筑物面积 77,186.59 平方米，其中商铺建筑面积约为 24,075.97 平方米，私宅建筑面积约为 53,110.62 平方米，更新范围内现状毛容积率为 2.31。拟拆迁范围内涉及深圳市宝观城股份合作公司集体物业建筑面积约为 4,141.19 平方米，集体零星空地面积约为 7,693.94 平方米。

补偿方案方面，股份合作公司约定采用物业置换方式进行补偿。集体物业补偿形式为按比例置换建成商铺面积；集体物业回迁比例为以 1:1 置换商业首层 1496.82m<sup>2</sup>，二层 2047.73

m<sup>2</sup>，三层 596.64 m<sup>2</sup>；集体零星空地补偿形式为按比例置换建成商铺面积；集体零星空地补偿比例为 1:0.4，其中首层 500m<sup>2</sup>，二层 1000 m<sup>2</sup>，三层 1577.58 m<sup>2</sup>。

#### 5、龙华区安宏基工业区城市更新项目完成平台交易，选定深圳市安宏基房地产开发有限公司为合作方

12月8日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市龙华同胜股份合作公司安宏基工业区城市更新项目完成平台交易，选定深圳市安宏基房地产开发有限公司为合作方。

项目拟申报拆迁范围用地面积 32191.8 平方米（以政府相关部门批复为准）。涉及股份公司未征未转用地面积约 3922 平方米，地上私人租地自建物业建筑面积约 3736.2 平方米，现状为工业用地及食堂。更新单元范围内拆迁物主要以工业厂房及配套食堂为主。

补偿方案方面，股份合作公司约定选择货币方式进行补偿。集体用地补偿形式为一次性货币补偿形式；集体用地补偿金额为人民币贰佰陆拾万元（小写：2,600,000 元）。

#### 6、龙华区大浪街道下早片区（地块二）城市更新项目完成平台交易，选定深圳市碧桂园房地产投资有限公司为合作方

12月15日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市大浪下早股份合作公司龙华区大浪街道下早片区（地块二）城市更新项目选定深圳市碧桂园房地产投资有限公司为合作方。

项目拟拆迁范围用地面积 38849.24 平方米，扣除私人物业基底占地面积 9240.56 平方米后，涉及股份合作公司集体土地面积为 29608.68 平方米。项目范围内建筑物类型主要为私宅、祖屋及厂房，永久性建筑物总建筑面积合计为 64786.21 平方米，其中私人建筑面积为 34922.98 平方米（包含厂房、私宅及祖屋），涉及股份合作公司集体物业建筑面积为 29863.23 平方米（包含祖屋及厂房）；临时性建筑面积合计为 632.53 平方米，其中私人临时性建筑面积为 540.98 平方米，涉及股份合作公司集体临时性建筑面积为 91.55 平方米。非农建设用地指标 25672.25 平方米，权利人为深圳市大浪下早股份合作公司。

根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业分配和货币补偿相结合方式进行补偿。计容面积物业分配比例为 23.50%；不计容面积物业分配比例为 23.50%；非农建设用地指标补偿价格为 7150 元/m<sup>2</sup>。

## 7、龙华区大浪上早片区城市更新项目完成平台交易，选定深圳市君胜伟业投资有限公司为合作方

12月28日，龙华区公共资源交易中心发布公告，深圳市大浪上早股份合作公司委托的深圳市龙华区大浪上早片区城市更新项目选定深圳市君胜伟业投资有限公司为合作方。

占地面积36,358平方米，现状建筑面积约39,915.26平方米。更新范围内含有深圳市大浪上早股份公司集体物业：厂房、厂房配套宿舍，总建筑面积约13,001.18平方米；另，股份公司提供16666.22平方米的非农工商建设用地指标参与本项目合作开发。

补偿方案方面，股份公司约定采用物业置换和货币补偿相结合方式进行补偿。集体物业补偿形式为以物业置换方式补偿；集体物业回迁类型为住宅物业和集中商业物业；集体物业回迁比例为若容积率不低于5.75，建筑总面积（扣除保障性住房建筑面积及公共配套建筑面积）不低于102223m<sup>2</sup>，上早股份合作公司将分得17.39%的物业，若容积率超过5.75且物业总面积超过102223m<sup>2</sup>，超出部分再行商洽。非农建设用地指标补偿价格为人民币陆仟陆佰陆拾陆万肆仟捌佰捌拾元整（¥66664880元整）；临时安置补偿费为按物业移交时的市场租金支付（备注：支付时间为从交付现状物业之日起至交付回迁安置物业之日止）。

## 第二节 企业资讯

### 一、万科17.71亿签订意向金 获得与中兴超总湾地块开发权

2017年12月25日，经过竞争性谈判，中兴通讯股份有限公司（以下简称“中兴通讯”）初步选定深圳市万科房地产有限公司（以下简称“万科”）为中兴通讯提供T208-0049宗地的开发建设、销售、运营等服务，并于与万科签署《意向书》。

按照出让合同约定，T208-0053宗地要求建筑容积率 $\leq 8.61$ ；总规定建筑面积167000平方米（地上规定建筑面积153000平方米，地下规定建筑面积14000平方米）。值得注意的是，本项目建筑高度DU02-02地块暂定为 $\leq 300$ 米，DU02-04地块暂定为 $\leq 100$ 米，建筑限高需满足航空限高要求。

### 二、万科恒大87亿进驻深圳湾超级总部，绿地拿下深汕第一高楼

近日，深圳湾超级总部基地成功挂牌出让给万科和恒大2宗商服用地，宗地号为

T208-0053、T208-0054。绿地也成功擒获深汕合作区 E2017-0001 宗地。

T208-0053 宗地被万科以 31.37 亿元竞得，另一地块 T208-0054 被恒大以 55.52 亿元竞得，两宗地块均以底价出让，总金额 86.89 亿元。这三宗地块将可能落成一栋 500 米、一栋 300 米和一朵 210 米的摩天大楼，绿地拿下的深汕合作区地块会成为合作区乃至汕尾市第一高楼。

深圳湾超级总部基地此次挂牌的两宗地块位于超总中央靠南区位，这两宗地块的占地面积都不大，但包含目前超总已出让的最高建筑地块。

### 三、中洲控股为宝华置业融资 50 亿提供担保，宝城 26 区推进有望加速

12 月 15 日，深圳市中洲投资控股股份有限公司发布公告，现因并购宝华置业 80% 股权事项以及宝安区宝城 26 区项目后续改造开发需要，中洲控股拟为宝华置业向金融机构申请不超过人民币 50 亿元整的融资提供担保，担保期限不超过 5 年。

宝城 26 区曾是繁华的半商业半工业区。2004 年，被划为旧城改造区；2007 年，经宝安区旧改办公室确认，同意宝华置业为宝城 26 区旧改二期地块的开发单位；并于 2008 年被分为两期开发，如今一期中洲中央公园已改造完成，但二期徘徊至今仍未有动工迹象。

该项目占地面积 10.22 万 m<sup>2</sup>，原规划功能主要为商业、办公和酒店，是宝城 26 区打造商业、居住、文化、休闲为一体的“商贸居住综合区”的重要组成部分。

### 四、腾创未来 19.32 亿拿下后海中心区商业用地

12 月 1 日，南山后海中心区出让一宗商业用地，由腾创未来（深圳）有限公司以起始价 19.32 亿拿下。

该地块编号 T107-0085 宗地，土地用途商业用地+广场用地+城市道路用地，总建筑面积 126400 平方米，挂牌起始价达 19.32 亿元，折算下来楼面价约为 1.53 万/平方米。

在本次出让条件中载明，本宗地项目建成后，全部限自用，不得转让，且 10 年内不得抵押，10 年后建设土地使用权及建筑物允许抵押，但抵押金额不得超出合同地价与建筑物残值之和。

## 附件 2017 年 11—12 月法规列表

限于篇幅，本刊无法将所有新规全文附录于此，现将 2017 年 11 月—12 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](mailto:linwanying@jianweishenzhen.com) 索取。

2017 年 11—12 月法规列表


序号	法规名称	发文机关	发布日期
1	《土地利用现状分类》	国土资源部	2017/11/1
2	《广东省人民政府办公厅关于修订广东省土地利用总体规划实施管理规定的通知（征求意见稿）》	广东省人民政府办公厅	2017/12
3	《广东省国土规划（2016-2030 年）（征求意见稿）》	广东省国土资源厅	2017/11
4	《广东省沿海经济带综合发展规划（2017—2030 年）》	广东省人民政府	2017/10/27
5	《广东省人民政府关于印发广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施的通知》	广东省人民政府、国家海洋局	2017/10/27
6	《不动产登记资料查询办法（征求意见稿）》	国土资源部	2017/11/10
7	《广东省全面推进拆旧复垦促进新农村建设工作方案（征求意见稿）》	广东省国土资源厅	2017/11
8	广东省《关于完善农村集体建设用地保障机制的通知（征求意见稿）》	广东省国土资源厅	2017/11/23
9	《深圳市工业区块线管理办法（征求意见稿）》	深圳市经济贸易和信息化委员会	2017/12/27
10	《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》	深圳市规划和国土资源委员会	2017/12/11
11	《深圳市保障性住房收购操作规程（修订征求意见稿）》	深圳市住房和建设局	2017/12/11

12	《深圳市建筑物(群)命名规则(征求意见稿)》	深圳市规划和国土资源委员会(市海洋局)	2017/12/16
13	《关于优化法定图则中公共设施等规划管理的通知》	深圳市规划委员会 深圳市规划和国土资源委员会	2017/11/8
14	《深圳市既有住宅加装电梯规划管理规定(第二次征求意见稿)》	深圳市规划国土委	2017/12/5
15	《深圳市福田区临时用地审批暂行规定(征求意见稿)》	深圳市福田区城市更新局	2017/12/18
16	《深圳市龙岗区城市更新实施办法》	龙岗区人民政府	2017/11/7
17	《龙岗区城市更新“十三五”规划》	龙岗区城市更新局	2017/11/21
18	《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》	龙岗区人民政府	2017/11/7
19	《龙岗区城市更新工作指引》《龙岗区城市更新单元计划申报管理规定》《龙岗区城市更新单元规划审批操作规则》	龙岗区城市更新局	2017/11/24
20	《龙岗区产业升级类城市更新管理规定》	龙岗区城市更新局	2017/11/19
21	《关于强区放权前已列入市城市更新单元计划未批专项规划工改M0类项目的专项规划编制指导意见》	宝安区城市更新局	2017/11/9
22	《龙华区股份合作公司集体用地土地使用权交易简化操作指引》	龙华区财政局、龙华区公共资源交易中心	2017/11/6
23	《龙华区政府投资项目代建制管理办法(试行)》	龙华区发展和改革局	2017/12/21
24	《光明新区城市化非农建设用地调整置换暂行办法》	光明新区管理委员会	2017/11/3
25	《深圳市光明新区管理委员会关于进一步规范出具延长土地开工、竣工期限证明的通知》	光明新区管理委员会	2017/12/18
26	《大鹏新区关于进一步加强和改进城市更新工作的指导意见(公开征求意见稿)》	大鹏新区城市更新局(土地整备局)	2017/11/10

27	《深圳市大鹏新区社区配套和公共服务用房管理暂行办法》	大鹏新区城市建设局	2017/11/10
28	《深圳市大鹏新区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》	大鹏新区发展和财政局	2017/12/27
29	《关于广州市住房租赁标准有关问题的通知》	广州市住房和城乡建设委员会、广州市公安局、广州市来穗人员服务管理局	2017/10/30
30	《广州市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》	广州市人民政府	2017/12/14
31	《惠州市集体土地征收与补偿暂行规定（征求意见稿）》	惠州市国土资源局	2017/10/31
32	《惠州市区工业控制线划定及管理规定》（草案）	惠州市住房和城乡建设局	2017/12/4
33	《中山市国有建设用地配建人才安置房管理暂行办法》	中山市人民政府办公室	2017/11/13
34	《珠海市配建保障性住房和人才住房实施办法（试行）（征求意见稿）》	珠海市住房和城乡建设局	2017/12/21

# 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

电子邮箱：admin@jianweishenzhen.com

网址：www.jianweishenzhen.com



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

邮编：518048

总机：0755 2266 1516

电子邮箱：admin@huaqinyanjiu.com

