



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

# 深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主编 2023/06

## 主编介绍



### 贺倩明 博士

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

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

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

## 建纬大湾区城市更新业务中心介绍

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

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

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

CITY  
DEVELOPMENT  
LAW FIRM

# 深圳城市更新与土地整备政策月报【2024·6】

2024年6月，国家、广东省、深圳市及深圳各区层面发布了多项更新整备政策及征求意见稿，为更新整备提供政策引导。其中：国家层面发布的《中华人民共和国农村集体经济组织法》，聚焦我国农村集体经济组织机构不健全、运行机制不完善、监督和管理制度不落实等普遍性问题，推动形成农村集体经济运行新机制，从法律的高位阶为集体经济组织成员合法权益保障提供有力的“上层建筑”支撑。《自然资源部办公厅关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》则围绕老旧小区改造现实困境，从规划和土地政策角度积极回应地方有关诉求。深圳各区层面，《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目实施主体资格确认工作管理办法（征求意见稿）》《龙岗区股份合作公司集体资产监督管理办法（征求意见稿）》以及《光明区非农建设用地管理办法（修订稿）》等征求意见稿的发布，表明各区着力化解实施主体资格确认、集体资产监督管理、非农建设用地管理等现实问题，适应各区更新整备新态势。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬(深圳)律师事务所搜集整理2024年6月国家级、广东省级及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

## 目 录

### 1、月度政策总览（共15则）

国家级政策3则，广东省级政策1则，深圳市级政策1则，深圳区级政策10则。

### 2、重点政策解读（共5篇）

《中华人民共和国农村集体经济组织法》

《自然资源部办公厅关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》

《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目实施主体资格确认工作管理办法（征求意见稿）》

《龙岗区股份合作公司集体资产监督管理办法（征求意见稿）》

《光明区非农建设用地管理办法（修订稿）》

### 3、行业热点资讯（共5则）

2024年城市更新行动评审结果公示首批15个城市名单

住建部：推动县级以上城市收购存量房用作保障房

央行：着力推动保障性住房再贷款落地生效

国家统计局：1-5月全国房地产开发投资40632亿元，同比下降10.1%

多地启动第三批“白名单”项目筛选推送

## 一、月度政策总览

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
国家级				
1	2024.06.03	《不动产权证书和登记证明监制办法》	自然资发(2024)98号	自然资源部
2	2024.06.13	《自然资源部办公厅关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》	自然资办发(2024)25号	自然资源部办公厅
3	2024.06.29	《中华人民共和国农村集体经济组织法》	/	全国人民代表大会常务委员会
广东省级				

4	2024.06.18	《广东省自然资源厅关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》	/	广东省自然资源厅
<b>深圳市级</b>				
5	2024.06.11	《深圳市规划和自然资源局关于进一步优化国有建设用地短期租赁审批有关工作的通知》	深规划资源规（2024）3号	深圳市规划和自然资源局
<b>罗湖区</b>				
6	2024.06.01	《罗湖区物业服务招标投标实施细则（征求意见稿）》	/	深圳市罗湖区住房和建设局
7	2024.06.07	《罗湖区海绵城市专项规划及重点区域建设详细规划（征求意见稿）》	/	深圳市罗湖区水务局
8	2024.06.14	《罗湖区住房和建设局关于公开征集〈罗湖区住房租赁市场“十四五”发展规划〉实施意见的公告》	/	深圳市罗湖区住房和建设局
<b>盐田区</b>				
9	2024.06.20	《盐田区关于严查严控违法建筑工作方案（征求意见稿）》	/	深圳市盐田区城市管理和综合执法局
<b>宝安区</b>				
10	2024.06.28	《宝安区“百县千镇万村高质量发展工程”城镇建设工作方案》	深宝住建（2024）227号	深圳市宝安区住房和建设局
<b>龙岗区</b>				
11	2024.06.21	《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目实施	/	深圳市龙岗区城市更新和土地整

		主体资格确认工作管理办法（征求意见稿）》		备局
12	2024.06.21	《龙岗区股份合作公司集体资产监督管理办法（征求意见稿）》	/	深圳市龙岗区财政局（区国有资产监督管理局、区集体资产管理局）
<b>光明区</b>				
13	2024.06.20	《深圳市光明区国有建设用地上地招拍挂供应实施办法（修订稿）》	/	深圳市规划和自然资源局光明管理局
14	2024.06.20	《深圳市光明区国有建设用地上地短期租赁实施细则（送审稿）》	/	深圳市规划和自然资源局光明管理局
15	2024.06.25	《光明区非农建设用地上地管理办法（修订稿）》	/	深圳市规划和自然资源局光明管理局

## 二、重点政策解读

### ➤ 《中华人民共和国农村集体经济组织法》

为贯彻落实党中央决策部署，巩固和完善社会主义基本经济制度及农村基本经营制度，健全农村治理体系并维护广大农民群众根本利益，十四届全国人大常委会第十次会议表决通过《中华人民共和国农村集体经济组织法》（下称《农村集体经济组织法》），自2025年5月1日起施行。

《农村集体经济组织法》聚焦农村集体经济组织运行及监督管理中存在的现实问题，吸收农村集体产权制度改革成果并参考司法实践和地方立法制定，全文共八章，依次为总则、成员、组织登记、组织机构、财产经营管理和收益分配、扶持措施、争议的解决和法律责任、附则，共六十七条。现就其亮点内容解读如下：

## 一、明确农村集体经济组织基本定位及监管体系

《农村集体经济组织法》总则开宗明义，对于农村集体经济组织的定义、职能、法律地位作出规定。农村集体经济组织，是指以土地集体所有为基础，依法代表成员集体行使所有权，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织，可划分为乡镇级、村级、组级三级农村集体经济组织。

农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权，主要职能共十二项，涵盖通过法定方式经营管理集体土地及其他集体资产、服务并组织开展村民自治两个方面。农村集体经济组织经依法登记后取得特别法人资格，可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体，以其出资为限对其设立或者参与设立的市场主体的债务承担责任。

就农村集体经济组织的监管，《农村集体经济组织法》细化了各级政府及主管部门的监管职责，主要包含：（1）国务院农业农村主管部门负责指导全国农村集体经济组织的建设和发展；（2）县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责各自行政区域内农村集体经济组织的登记管理、运行监督指导以及承包地、宅基地等集体财产管理和产权流转交易等的监督指导，建立健全集体财产监督管理服务体系，并会同有关部门加强对农村集体经济组织工作的综合协调，指导、扶持、推动发展工作；（3）县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责有关的工作；（4）乡镇人民政府、街道办事处负责各自行政区域内农村集体经济组织的监督管理。

## 二、完善农村集体经济组织成员相关规则体系

针对实践中围绕农村集体经济组织成员身份认定争议频发的问题，《农村集体经济组织法》明确了农村集体经济组织成员的定义、身份确认、退出及丧失规则，同时规定了农村集体经济组织成员的权利义务。

### （一）成员身份确认

《农村集体经济组织法》明确，农村集体经济组织成员身份确认遵循两个基本条件，即户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，并以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活

保障。因成员生育而增加的人员，应当确认为农村集体经济组织成员；对因成员结婚、收养或者因政策性移民而增加的人员，一般应当确认为农村集体经济组织成员。

农村集体经济组织成员的确认，应当通过成员大会进行。

## （二）成员权利和义务

《农村集体经济组织法》第十三条明确列举了农村集体经济组织成员享有的十项权利，主要涵盖村民自治、农村土地承包及宅基地使用、收益分配及福利享受三个方面。此外，该法第十五条特别规定，非农村集体经济组织成员长期在农村集体经济组织工作，对集体做出贡献的，经农村集体经济组织成员大会全体成员四分之三以上同意，可以享有前述第十三条列明的其中三项权利，即（1）参与分配集体收益；（2）享受农村集体经济组织提供的服务和福利；（3）法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他权利。

《农村集体经济组织法》第十四条则列示了农村集体经济组织成员应履行的义务，主要包括遵守法律法规和农村集体经济组织章程，执行对应的决定，维护农村集体经济组织合法权利，合理利用和保护集体资源，参与、支持集体活动等。

## （三）成员退出及身份丧失

《农村集体经济组织法》允许成员经书面申请并获得农村集体经济组织同意后自愿退出农村集体经济组织。

此外，《农村集体经济组织法》明确，因（1）死亡；（2）丧失我国国籍；（3）取得其他农村集体经济组织成员身份；（4）成为非聘任制的公务员；（5）存在法律法规和农村集体经济组织章程规定的其他情形时，农村集体经济组织成员身份丧失。就学、服役、务工、经商、离婚、丧偶、服刑等情形不会导致成员身份丧失；农村集体经济组织成员结婚，未取得其他农村集体经济组织成员身份的，原农村集体经济组织亦不得取消其成员身份。

# 三、规定农村集体经济组织登记、合并分立等事项

## （一）农村集体经济组织设立要求

根据《农村集体经济组织法》第十九条的规定，农村集体经济组织设立需同时具备符合该法规定的（1）成员；（2）集体财产；（3）农村集体经济组织章程；（4）名称和住所；（5）组织机构。如能满足前述条件，村一般应当设立农村集体经济组织，村民小组可以根据情况设立农村集体经济组织；乡镇确有需要的，可以设立农村集体经济组织。

农村集体经济组织成员大会表决通过本农村集体经济组织章程、确认本农村集体经济组织成员、选举本农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事后，应当及时向县级以上地方人民政府农业农村主管部门申请登记，取得农村集体经济组织登记证书。其中，农村集体经济组织章程应当报乡镇人民政府、街道办事处和县级人民政府农业农村主管部门备案。

## （二）农村集体经济组织合并/分立程序

《农村集体经济组织法》规定了农村集体经济组织合并、分立的相关程序（参见图 1、图 2），并明确合并、分立对债权债务履行的影响。即农村集体经济组织合并的，合并各方的债权债务由合并后的农村集体经济组织承继；农村集体经济组织分立的，分立前的债权债务，由分立后的农村集体经济组织享有连带债权，承担连带债务，但是农村集体经济组织分立时已经与债权人或者债务人达成清偿债务的书面协议的，从其约定。

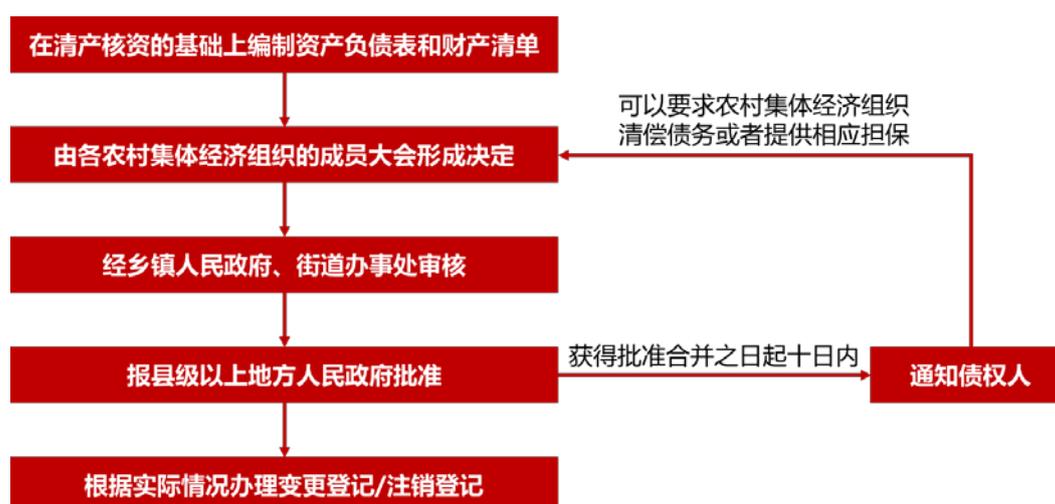


图 1 农村集体经济组织合并流程图

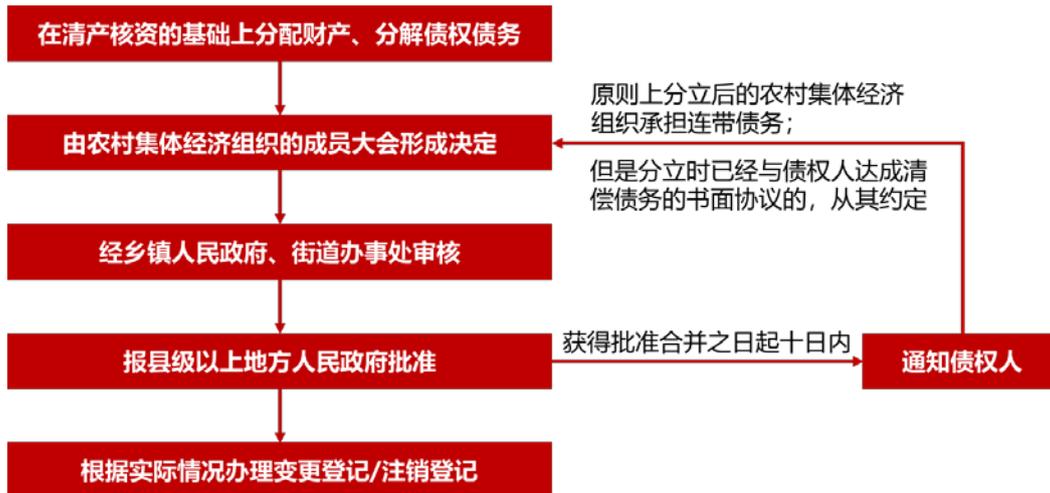


图2 农村集体经济组织分立流程图

#### 四、规范农村集体经济组织的组织机构

《农村集体经济组织法》设置专章规范农村集体经济组织的组织机构，明确了农村集体经济组织成员大会、成员代表大会和理事会、监事会（或者监事）的组成、职权、议事规则和决策程序等，并明确相关人员不得施行损害集体经济组织的行为。

##### （一）成员大会

成员大会是农村集体经济组织的权力机构，其由具有完全民事行为能力的全体成员组成。《农村集体经济组织法》第二十六条列明了十三项成员大会的职权，明确需由成员大会审议决定的重要事项，应当先经乡镇党委、街道党工委或者村党组织研究讨论。

成员大会相关程序要求梳理如下表：

召开程序	参会要求	表决方式
（1）成员大会每年至少召开一次，由理事会召集； （2）召开十日前将召开时间、地点、审议事项通知全体成员； （3）由理事长、副理事长或者理事长指定的成员主持。	（1）有三分之二以上具有完全民事行为能力的成员参加。 （2）无法现场参会，可以通过即时通讯工具在线参会，或者书面委托本农村集体经济组织同一户内具有完全民事行为能力的其他家庭成员代为参会。	（1）一人一票表决； （2）成员大会作出决定，应当经本农村集体经济组织成员大会全体成员三分之二以上同意； （3）本法或者其他法律法规、农村集体经济组织章程

	有更严格规定的，从其规定。
--	---------------

## （二）成员代表大会

农村集体经济组织成员较多的，可以按照农村集体经济组织章程规定设立成员代表大会。成员代表大会行使成员大会部分职权，其**不得行使**以下五项成员大会职权：（1）制定、修改农村集体经济组织章程；（2）确认农村集体经济组织成员；（3）对农村土地承包、宅基地使用和集体经营性财产收益权份额量化方案等事项作出决定；（4）决定土地补偿费等的分配、使用办法；（5）决定农村集体经济组织合并、分立等重大事项。

就代表的选举、任期及成员代表大会表决方式梳理如下表：

代表选举要求	代表任期	表决方式
（1）一般每五户至十五户选举代表一人； （2）代表人数应当多于二十人，并且有适当数量的妇女代表。	任期五年，可以连选连任。	（1）一人一票表决； （2）成员代表大会作出决定，应当经全体成员代表三分之二以上同意。

## （三）理事会

农村集体经济组织设理事会，对成员大会、成员代表大会负责。《农村集体经济组织法》第三十条列明了理事会行使的召集、主持成员大会、成员代表大会、起草农村集体经济组织章程修改草案、管理集体财产和财务等十二项职权。

理事会组成及理事会会议召开要求梳理如下表：

理事会组成	理事会会议要求
（1）一般由三至七名单数成员组成；成员任期为五年，可以连选连任； （2）设理事长一名，理事长是农村集体经济组织的法定代表人；可以设副理事长；理事长、副理事长、理事的产生办法由农村集体经济组织章程规定； （3）乡镇党委、街道党工委或者村党组织可以提名推荐农村集体经济组织理事会成员候选人，党组织负责人可以通过法定程序担任农村集体经济组织理事长。	（1）理事会会议应当有三分之二以上的理事会成员出席； （2）实行一人一票的表决方式；理事会作出决定，应当经全体理事的过半数同意； （3）理事会的议事方式和表决程序由农村集体经济组织章程具体规定。

#### **（四）监事会（监事）**

农村集体经济组织设监事会，成员较少的可以设一至二名监事，行使监督理事会执行成员大会和成员代表大会决定、监督检查集体财产经营管理情况、审核监督本农村集体经济组织财务状况等内部监督职权。必要时，监事会或者监事可以组织对本农村集体经济组织的财务进行内部审计，审计结果应当向成员大会、成员代表大会报告。

监事会或者监事的产生办法、具体职权、议事方式和表决程序等，由农村集体经济组织章程规定。农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事与村党组织领导班子成员、村民委员会成员可以根据情况交叉任职，但《农村集体经济组织法》特别限制，农村集体经济组织理事会成员、财务人员、会计人员及其近亲属不得担任监事会成员或者监事。

### **五、构建集体财产经营管理和收益分配制度**

《农村集体经济组织法》第三十六条明确，集体财产依法由农村集体经济组织成员集体所有，由农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权，不得分割到成员个人。集体财产范围包括集体所有的：（1）土地和森林、山岭等自然资源；（2）建筑物及生产、农田水利设施；（3）科教文卫等设施 and 农村人居环境基础设施；（4）资金；（5）集体投资的企业、所持股权及其他投资性权利；（6）无形资产；（7）接受国家扶持、社会捐赠、减免税费等形成的财产和（8）其他财产。

#### **（一）经营管理和收益分配原则**

《农村集体经济组织法》首先划分集体财产为集体资源性财产、经营性财产、非经营性财产三种类型，并遵循分类管理的原则进行。

第一，前述第（1）项部分属于资源性财产，集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他依法用于农业的土地，依法实行承包经营；依法应当实行家庭承包的耕地、林地、草地以外的其他农村土地，农村集体经济组织可以直接组织经营或者依法实行承包经营，也可以依法采取土地经营权出租、入股等方式经营。

第二，前述第（1）项中依法可以入市、流转的财产用益物权（例如集体建设用地的使用权）、第（2）项、第（4）至（7）项财产为集体所有的经营性财产，农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员，作为其参与集体收益分配的基本依据。

第三，前述第（3）项财产主要属于非经营性财产，应依照法律法规、国家有关规定和农村集体经济组织章程使用、管理。

## （二）集体财产管理要求

（1）财务会计及公开要求。《农村集体经济组织法》规定，农村集体经济组织应当按照国务院有关部门制定的农村集体经济组织财务会计制度进行财务管理和会计核算，并定期公布财务情况、及时公布集体财产使用管理情况、涉及农村集体经济组织及其成员利益的重大事项。

（2）财务报告要求。农村集体经济组织应当编制年度经营报告、年度财务会计报告和收益分配方案，并于成员大会、成员代表大会召开十日前，提供给农村集体经济组织成员查阅。

（3）审计监督要求。县级以上地方人民政府农业农村主管部门和乡镇人民政府、街道办事处根据情况对农村集体经济组织开展定期审计、专项审计。审计机关依法对农村集体经济组织接受、运用财政资金的真实、合法和效益情况进行审计监督。

## （三）集体财产管理要求

围绕促进集体资产保值增值的目标，《农村集体经济组织法》鼓励农村集体经济组织可以通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。

另外，《农村集体经济组织法》从财政、税收、金融、土地、人才支持、公共设施和基础设施配置等方面，对扶持农村集体经济组织的政策措施作了原则规定。

## 六、明确争议解决机制和法律责任

针对各类型争议及损害农村集体经济组织及其成员合法权益的行为，《农村集体经济组织法》规定了农村集体经济组织内部争议的解决途径，明确受侵害的农村集体经济组织成员可以依法行使撤销权，建立了成员代位诉讼制度，并规定相关违法行为的法律责任。

就各争议情形适用争议解决机制及对应法律责任，梳理如下表：

争议情形/事项	争议解决机制/法律责任承担机制
<p>(1) 对确认农村集体经济组织成员身份有异议；</p> <p>(2) 农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷。</p>	<p>(1) 当事人可以请求乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门<b>调解解决</b>；</p> <p>(2) 不愿调解或者调解不成的，可以向<b>农村土地承包仲裁机构申请仲裁</b>，也可以直接向人民法院提起诉讼。</p>
<p>确认农村集体经济组织成员身份时侵害妇女合法权益，导致社会公共利益受损。</p>	<p>检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼。</p>
<p>农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会或者农村集体经济组织负责人作出的决定侵害农村集体经济组织成员合法权益。</p>	<p>(1) 受侵害的农村集体经济组织成员可以<b>请求人民法院予以撤销</b>。但是，农村集体经济组织按照该决定与善意相对人形成的民事法律关系不受影响。</p> <p>(2) 受侵害的农村集体经济组织成员自知道或者应当知道撤销事由之日起一年内或者自该决定作出之日起五年内未行使撤销权的，撤销权消灭。</p>
<p>农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员有本法规定的侵害农村集体经济组织合法权益的行为。</p>	<p>(1) 由乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门责令限期改正；情节严重的，依法给予处分或者行政处罚；造成集体财产损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任；</p> <p>(2) 以集体财产为本人或者他人债务提供担保的，<b>该担保无效</b>。</p>
<p>侵害农村集体经济组织合法权益的行为。</p>	<p>农村集体经济组织可以依法向人民法院提起诉讼。</p>
<p>农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员执行职务时违反法律法规或者农村集体经济组织章程的规定，给农村集体经济组织造成损失。</p>	<p>(1) 农村集体经济组织理事会、监事会或者监事应当向人民法院提起诉讼；未及时提起诉讼的，<b>十名以上具有完全民事行为能力的农村集体经济组织成员</b>可以书面请求监事会或者监事向人民法院提起诉讼；</p> <p>(2) 监事会或者监事收到书面请求后拒绝提起诉讼或者自收到请求之日起十五日内未提起诉讼的，前款规定的提出书面请求的农村集体经济组织成员可以为农村集体经济组织的利益，<b>以自己的名义向人民法院提</b></p>

	起诉讼。
农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反本法或者其他法律法规规定。	由乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门责令限期改正。
地方人民政府及其有关部门非法干预农村集体经济组织经营管理和财务管理活动或者未依法履行相应监管职责。	上级人民政府责令限期改正；情节严重的，依法追究相关责任人员的法律责任。
农村集体经济组织对行政机关的行政行为不服	依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

## 七、总结

自 2016 年中共中央、国务院部署全国农村集体产权制度改革工作以来，农村集体资产清产核资、经营性资产股份合作制改革等各方面已经取得有效成果，需要以立法方式将现有实践经验予以固定。《农村集体经济组织法》着力解决我国农村集体经济组织普遍存在的组织机构不健全、运行机制不完善、监督和管理制度不落实等问题，对有共识的实践经验进行了提炼和确认，进一步巩固了农村集体产权制度改革的成果，有利于推动构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，形成既体现集体组织优越性又调动集体经济组织成员个体积极性的农村集体经济运行新机制，为集体经济组织成员合法权益保障提供有力支撑。

## ➤ 《关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》

日前，自然资源部办公厅印发《关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》（以下简称《通知》），围绕老旧小区改造中存在的困难、堵点问题，从规划和土地政策角度深入研究，积极回应地方有关诉求。

《通知》从深化调查评估、加强规划统筹、强化政策支持、优化审批流程等四个方面提出举措要求，完善老旧小区改造相关的规划土地政策，并提出加强专业服务的有关要求，提高老旧小区改造支持力度，将对促进各地老旧小区改造工作发挥积极作用。现就其主要内容解读如下：

### 一、深化资源资产调查评估，为科学规划奠定基础

城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程，事关群众获得感、幸福感和安全感。但老旧小区改造不是简单的翻新屋子、修补立面、增加绿化等工程，更重要的是对基础设施、公共服务设施等配套的系统改善和实施推进。老旧小区改造需要加强规划统筹，改进规划方法，提高规划编制的适应性和对市场的响应性，使规划好用、能用、管用。《通知》提出，要深化规划单元及社区层面规划实施评估体检，充分了解改造更新需求和利益相关方意见。按照《社区生活圈规划技术指南》（TD/T1062-2021）规划要求，明确老旧小区改造中应当补足的公共服务设施和基础设施，作为科学编制改造方案的基础。

### 二、加强规划统筹，促进区域平衡、动态平衡

城市规划作为调控城市空间资源、指导优化功能布局的重要公共政策，在老旧小区改造工作中起到重要作用。在推进老旧小区改造时，要树立系统思维，从老破小“换新颜”到完善基础设施，再到丰富配套服务等多方面，实施一体规划、统筹考虑。《通知》明确，以市县国土空间总体规划为统领，按需加快编制城市更新相关详细规划，深化近期实施规划和行动计划，系统谋划老旧小区改造项目空间布局，引导实现老旧小区及周边地区城市服务功能的整体提升，激发城市和社区活力。将总体规划相关要求传导至详细规划，以单元详细规划为平台，在单元中统筹空间功能和建筑量，实现总量控制、结构优化、区域平衡、动态平衡。以不突破市县国土空间总体规划明确的空间管控底线和落实强制性内容为前提，地方可明确建筑量跨单元统筹的规则，处理好局部利益与整体利益和长远利益的

关系，转移建筑量所得收益应优先用于保障改造资金的平衡。按照《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》要求，核定优化容积率、执行差异化的规划设计技术标准，应突出保障民生和激励公益贡献的政策导向。

### 三、强化政策支持、激发改造活力

《通知》强调以国土空间规划为引领，结合改造需要和具体情况，积极探索适应老旧小区改造特点的、差异化的规划和土地政策，通过政策制度的灵活安排，鼓励建立多元合作模式，具体而言：

1. 要适应存量空间更新改造需求，完善规划管理措施。城市发展中土地混合使用是增强城市活力、提高城市实际功能效益的重要手段，在符合规划、确保安全、保障公共利益、维护合法权益的前提下，《通知》鼓励既有城市土地混合使用和存量建筑空间功能转换，由地方自然资源部门制定相应的正负面清单管理办法，积极盘活闲置国有资产用于社区公共服务，以改善民生。

2. 坚持节约集约，促进低效用地再开发。《通知》支持将老旧小区周边不具备单独供地条件的周边边角地、夹心地、插花地等零星用地用于增加公共空间、公共服务设施和基础设施（包括设置电动自行车充电设施和停放场所），并强调此类增强公共安全、公共利益的空间利用如涉及规划调整，应简化程序办理。

### 四、优化审批流程、完善全周期监管机制

《通知》指出，鼓励各地按照依法、安全、便利的原则，针对老旧小区改造不同情形优化规划许可办理程序和分类管控规则，依托国土空间基础信息平台简化工作程序，并纳入国土空间规划“一张图”系统实施全生命周期监管。对于充电桩等按照设备管理的相关配套服务设施，以及老旧小区用地范围内的管线等基础设施更新改造，无需办理规划许可手续。涉及新增建设用地、改变土地用途和新增计容建筑面积等改变规划条件的改造，应履行法定程序。不得以专项规划、城市设计方案、更新改造实施方案、工程建设方案等替代法定规划作为规划许可依据实施改造，防范法律、安全和廉政风险。

根据《通知》要求，实施拆除重建的老旧小区在改造前，应保证土地、房屋权利清晰、合法、无争议，原则上已办理不动产登记。在改造完成后，当事人应

当凭借合法的规划、土地供应和建设手续，以及地价款补缴单据和权利划分协议等，及时办理不动产登记，有效保护权益。

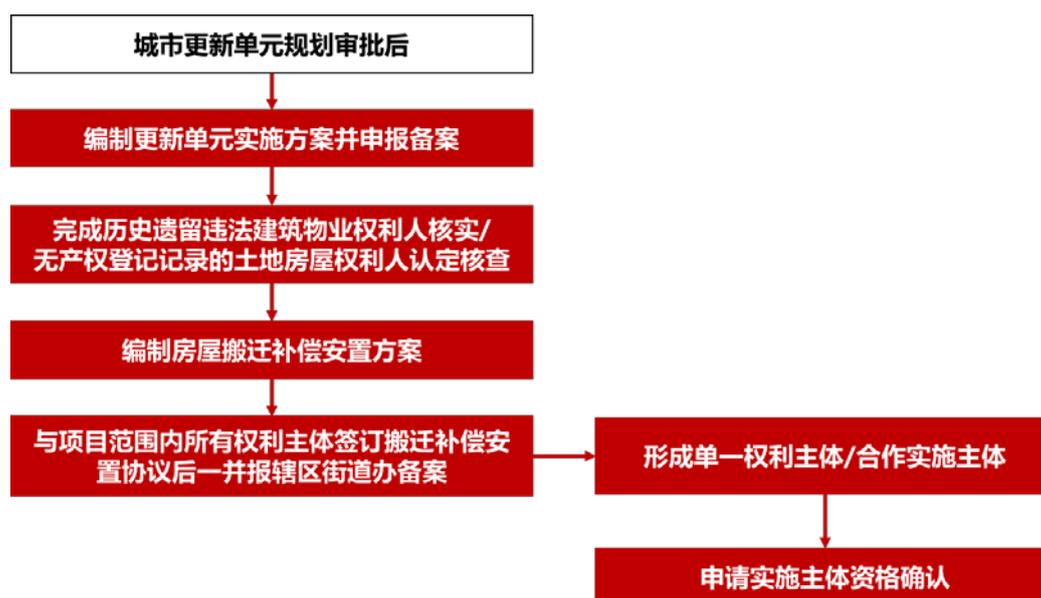
此外，《通知》鼓励各地积极引导鼓励注册城乡规划师等规划专业人员进社区，为老旧小区改造提供专业指导和技术服务，促进共治共享。

➤ 《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目实施主体资格确认工作管理办法（征求意见稿）》

实施主体确认是深圳市城市更新活动的重要环节，其标志着项目范围内已形成单一主体，是开发单位进行下一步工作的必要前提。深圳市龙岗区城市更新和土地整备局（原深圳市龙岗区城市更新局，以下简称“龙岗更新局”）曾于2018年12月13日出台《龙岗区拆除重建类城市更新项目实施主体确认工作程序》（以下简称“原《工作程序》”）规范全区实施主体确认工作，现该文件三年有效期已届满。为衔接《深圳经济特区城市更新条例》《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》等上位规定对实施主体确认工作的原则性规定，继续为全区实施主体确认工作提供明确的操作指引，龙岗更新局结合实际，制定了《深圳市龙岗区拆除重建类城市更新项目实施主体资格确认工作管理办法（征求意见稿）》（以下简称《管理办法》），并于2024年6月21日公开征求意见。《管理办法》共十六条，现就其主要内容解读如下：

一、相关程序节点

《管理办法》围绕拆除重建类城市更新项目实施主体资格确认工作，详细梳理了城市更新单元规划批准后，实施主体确认阶段的工作流程，具体如下图所示：



就上述主要节点，《管理办法》进一步细化了相关工作实操流程：

## （一）明确无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查要求

相较已失效的《工作程序》，《管理办法》专条明确了历史违建物业权利人核实和无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查工作程序，并将核查结果材料作为向主管部门申请实施主体资格确认的必要材料。

需要特别指出，本次《管理办法》关注到历史遗留违法建筑物业权利人核查制度并不能囊括国有土地上无证房屋、空地、有证房屋加建等情况，故明确，针对“不属于历史遗留违法建筑的无产权登记记录的土地房屋”，应当按照《龙岗区城市更新办公室关于开展城市更新拆除重建范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查工作的通知》（深龙城更函[2013]157号，下称“157号文”）的要求开展无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查工作。

根据前述157号文的规定，股份合作公司、居委会负责对申报人身份、土地房屋现状、来源及权属证明材料进行核查并出具认定意见，街道办负责组织对申报认定核查的公示及异议处理。

## （二）细化实施主体确认申请材料

根据《管理办法》第九条的规定，申请实施主体资格确认应提交的材料主要包含以下七项：（1）项目实施主体资格确认申请书；（2）申请人身份证明文件；（3）房地产开发资质证明材料（按需）；（4）经备案的项目搬迁补偿安置方案；（5）拆除用地内土地和建筑物的测绘报告、权属证明及抵押、查封情况核查文件；（6）申请人形成或作为单一主体的相关证明材料；（7）因实施主体确认工作需要提供的其他相关文件资料。

其中，就第（5）项所涉权属证明文件，需要关注以下两点：

第一，如前述，《管理办法》明确了物业无产权登记记录的，应提供通过历史违建物业权利人核实形成的核实结果材料或通过无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查形成的核查结果材料。

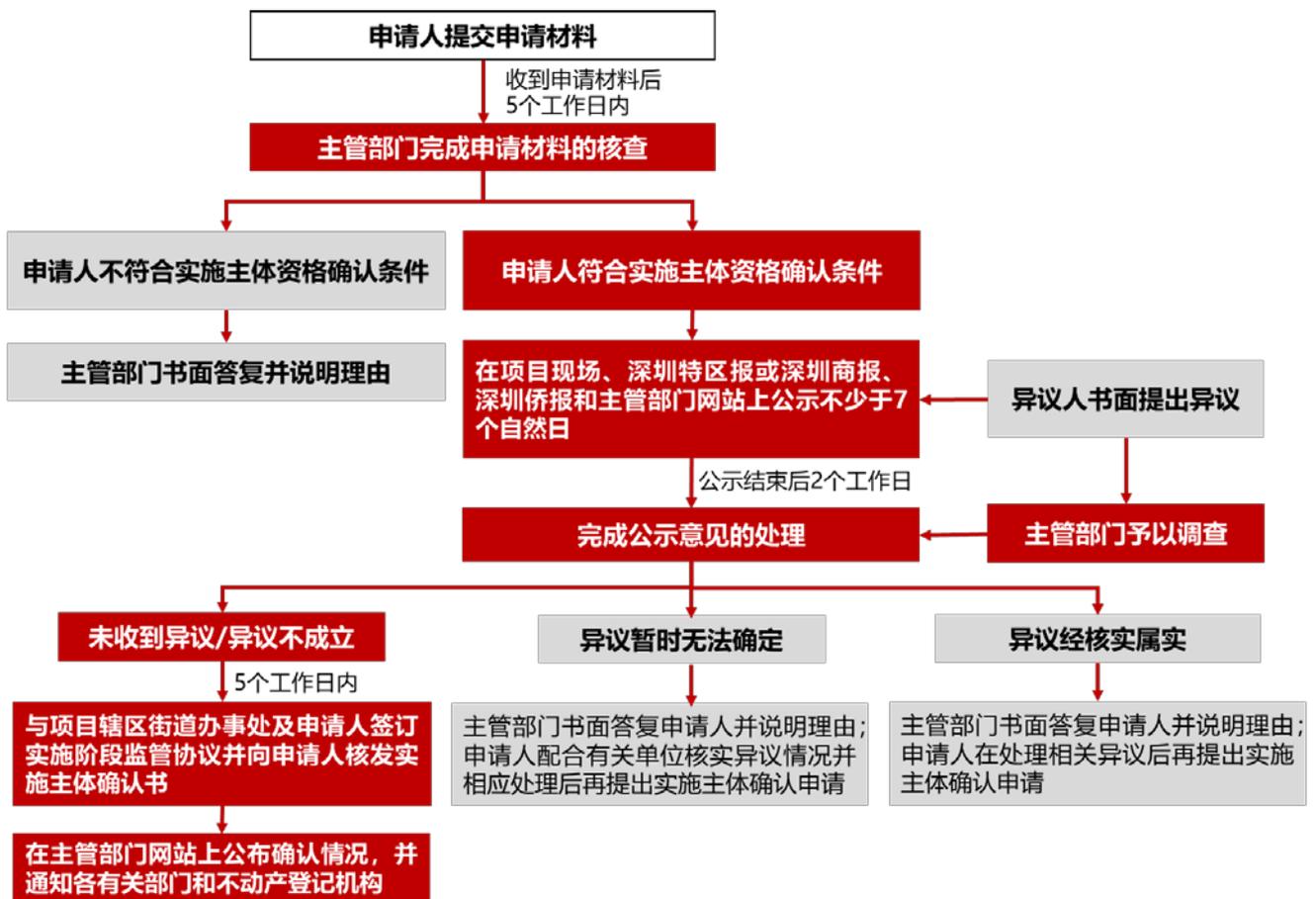
第二，考虑到政府个别征收制度在未来的实施空间，《管理办法》规定，针对人民政府的征收决定对物业权属作出认定的情况，需以生效征收决定作为权属证明文件。这一规定衔接《深圳经济特区城市更新条例》第三十六条的制度设计，

同时符合《中华人民共和国民法典》第二百二十九条的物权变动规则。

### （三）明晰实施主体确认审查及异议程序

本次《管理办法》完善了区城市更新和土地整备局实施主体确认工作的审核时限以及实施主体公示的要求，并对实施主体公示异议的处理规则并进行优化。

具体流程梳理如下图：



另外，实施主体确认后，确需变更实施阶段监管协议内容的，实施主体须向主管部门书面提出申请并提交相关证明文件，主管部门经审核批准后于10个工作日内与实施主体及辖区街道办签订补充协议。

## 二、监管主体职权

在前述实施主体确认程序节点的基础上，《管理办法》对于区、街道两个层级的监管主体主要职权予以确认，既从监管主体视角明确监管职责，亦从申请人

视角厘清了各阶段申报、申请的工作部门。

具体如下表所示：

相关程序节点	辖区街道办事处	龙岗区城市更新主管部门
城市更新单元实施方案编制及备案阶段	(1) 牵头组织编制实施方案； (2) 监督实施方案落实。	负责对实施方案进行备案。
历史违建物业权利人核实/无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查阶段	(1) 组织开展具体工作； (2) 对核实结果进行公示及处理相关异议。	(1) 统筹协调和组织实施城市更新单元拟拆除范围内历史违建物业权利人核实工作； (2) 将最终核实结果在区政府网站上予以公布。
搬迁补偿安置阶段	负责项目范围内房屋搬迁补偿安置方案和所有搬迁补偿安置协议的备案工作。	/
实施主体确认阶段	(1) 协助主管部门对实施主体确认公示过程中的异议进行处理； (2) 负责签订项目实施阶段监管协议以及项目实施阶段资金监管协议，开展项目实施监管工作。	(1) 受理单一主体的实施主体确认申请并审核申请材料； (2) 组织对申请人提供的土地、建筑物权属情况及单一主体形成情况进行公示，处理实施主体确认公示过程中的异议申请； (3) 作出实施主体确认决定，组织签订项目实施阶段监管协议，并开展项目实施监管工作。
其他	按职能分工开展实施主体确认的其它相关工作。	(1) 按规定开展社会稳定风险评估； (2) 按职能分工开展实施主体确认的其它相关工作。

### 三、总结

本次《管理办法》以龙岗区拆除重建类城市更新项目运行经验为现实基础，关注实操层面可能存在的问题，并充分回应上位法的规定，对于全区城市更新工作推进具有积极的理论和实践意义。

## ➤ 《龙岗区股份合作公司集体资产监督管理办法（征求意见稿）》

为加强股份合作公司（以下或称“公司”）大额资金使用、重大事项等监管力度，规范股份合作公司的经营管理行为，2024年6月21日，深圳市龙岗区财政局发布《龙岗区股份合作公司集体资产监督管理办法（征求意见稿）》（以下简称《管理办法》），向社会公开征求意见。《管理办法》共分为总则，资产管理，重大事项，民主决策和企务公开，合同、印章与档案管理，董事会、监事会和集体资产管理委员会，监督管理，责任追究，附则9部分、全文共93条，现就其主要内容作出如下解读：

### 一、修订背景

自2004年3月24日，深圳市龙岗区城市化工作领导小组办公室印发《关于我区城市化进程中村级集体经济组织改制的试行办法》（区城市化办〔2004〕8号）以来，龙岗区原村级集体经济组织改制为股份合作公司、原村民委员会和村民小组转制为社区居民委员会和社区居民小组的工作全面启动。截至2006年，龙岗区原村级集体经济组织的城市化改制工作基本完成。

2005年至2011年期间，龙岗区印发实施了多部规范性文件以加强对公司大额资金使用、重大事项决策等的监管力度、规范公司的经营管理行为，如《关于印发〈龙岗区进一步加强股份合作公司重大事项监管暂行办法〉的通知》（深龙府办〔2011〕21号）、《龙岗区社区集体资产管理暂行办法》（深龙府〔2006〕47号）等，但文件较多、部分内容繁杂、标准不一致，且文件制订时间较早，现上级相关法律法规和政策环境已经发生变化，部分条款已经难以满足当前集体资产监管的需求。

因此，龙岗区财政局通过系统梳理现有的集体资产管理规范性文件，拟定了《管理办法》，提高龙岗区股份合作公司经营、管理能力，进一步规范集体资产监管行为，确保股份合作公司集体资产的安全。

### 二、适用范围

《管理办法》适用于龙岗区城市化进程中由原行政村、自然村两级集体经济组织改制组建的股份合作公司及其下属分公司、子公司以及其他尚未改制的原农

村集体经济组织。《管理办法》所称股份合作公司（或公司）均包含上述单位。

集体用地开发（含自主开发、合作开发、城市更新、土地整备利益统筹、非农建设用地开发等，下同）、集体土地使用权转让、股权转让、资产租赁、货物和服务采购等事项，市、区政府另有规定的，从其规定。

### **三、主要内容**

#### **（一）明确推进股份合作公司内控建设，创新网络监管方式**

为落实“放管服”提供内部制度支撑，《管理办法》第六条要求股份合作公司结合实际建立健全内部控制制度体系，提升公司治理水平，提高股份合作公司民主决策和经营管理能力，确保放得开、管得住、行的稳，推动股份合作公司向“现代企业制度”迈进。第十条、第十三条等要求公司建立健全资源台账和固定资产购建、验收入库、管理和处置的相关制度，将股份合作公司集体用地、非农建设用地（指标）、征地返还用地（指标）等资源（以下简称“三资”）信息以及公司资产数据资料变更或发生的相关信息按时、如实录入信息化系统（如：龙岗区股份合作公司综合监管服务等），不遗不漏、应录尽录，保证集体“三资”账目明、底数清。

#### **（二）加大力度创新方式，保障集体资金安全**

《管理办法》第十四条至第二十条明确股份合作公司应建立健全财务管理制度，加强对现金、银行账户、银行存款等管理，规范支出流程、审批权限等，具体措施包括：

一是通过充分利用“银企互联平台”等信息化系统对集体资金实施实时动态监控，采取专项资金专项管理的方式，推进对资金监管与实施全过程的深度融合，提升资金监管的广度与深度。

二是将股份合作公司资金分类管理，设置基本账户、保证金和押金专户、集体股专户、集体股专户、监管账户，严格规范各类账户使用范围、支出程序和审批权限等。

三是明确基本账户使用范围，坚决禁止股份合作公司违规使用基本户“自收自支”；基本账户最高资金限额原则上不超过 200 万元（股民分红、福利、股份合作公司股利另计），具体额度由股份合作公司根据资产规模、日常支出等情况提出申请，并报街道集体资产监管部门备案；最高资金限额如超过 200 万元的，街道集体资产监管部门根据股份合作公司资产规模、日常支出等情况审查。

四是股份合作公司监管账户资金支出设定了部分自主经营决定权，解决龙岗区股份合作公司规模大小不一、支出限额需求不一的现象，“量身定制”提高“大额资金使用”单笔支出额度的自主决策权利，监管账户单笔支出金额超过上一年度财务报表中主营业务收入总额的 10%或 200 万元的，应事先报街道集体资产监管部门审查后支出，监管账户单笔支出在“大额资金使用”范围以下的金额或者根据经街道集体资产监管部门备案的合同进行支出的，在支出后 30 日内向街道集体资产监管部门报送。以“先支出后备案”的新模式筑牢资金安全防线；且充分“放”开，公司可根据自身规模大小、资金数额建立财务管理制度，明确各部门各岗位审批权限及程序，让公司经营审批更有自主权。

五是充分杜绝公司使用非自有资金进行消费、分红行为，明确公司收取的保证金、押金使用条件和禁止性条件，明确保证金和押金专户资金变动除按签订的合同约定和法院裁决文书进行处理的情形外，其他情况均应报街道集体资产监管部门审查备案。

六是充分保障集体资金安全，降低集体资金损失的风险，以上四类账户如出现非正常收、支问题，则将相应账户列入重点监管账户，所有资金往来接受街道集体资产监管部门的监管。且提醒公司考虑风险防控，充分结合银行的资质、规模等，对各银行储蓄存款额度进行妥善安排，单个银行储蓄存款额度超过上一年存款总额三分之一的，应每年经公司民主决策程序表决通过。

### **（三）规范决策、公开程序，提升经营管理透明度**

为促进公司规范运作，保障股东参与权、知情权和监督权等权利充分落实，《管理办法》规定：

一是第三章明确重大事项范围，规范公司民主决策程序；

二是第四章明确股份合作公司可参照《深圳市龙岗区股份合作公司议事规则》制定董事会、监事会、集资会和股东（代表）大会议事规则，并进一步明确需股东（代表）大会审议的事项范围及程序，包括：股东（代表）大会普通程序决议表决审议事项 14 项和按公司章程规定的股东（代表）大会特别决议程序表决审议事项 10 项，此外，市、区相关法规、规章和政策对涉及集体用地开发、集体土地使用权转让和集体用地项目公司股权转让等事项的表决规则另有规定的，从其规定；

三是进一步规定公司企务公开工作，以“公开为常态，不公开为例外”的原则，明确公司主体责任，规范公开形式、公开内容、公开时间，规定三大项共 15 小项应主动公开事项，进一步推动民主监督和企务全过程公开；

四是第五章明确合同签订、印章管理和档案管理程序和要求。建立健全印章管理、档案管理制度，明确总公司和下属子、分公司印章保管、使用要求；提出由总公司统一设立档案室硬性要求，下属子、分公司的档案由总公司统一归档，严格规范各类纸质档案和电子档案的管理、查阅程序。

#### **（四）做实做强监事会，回归内部监督职能**

一是《管理办法》第七十条明确监事会职责定位：监事会是公司业务和财务监督机构的责任主体，向股东（代表）大会负责并报告工作，其合法监督行为不受到其他个人、组织的干预；二是第七十一条、第七十二条全面提高监事会履职能力和履职效果，做实做强监事会队伍建设，监事会在履行监督职责时，可以聘请专职人员或委托专业机构开展工作，公司应保障监事会履行监督职责的工作经费，保证监事会监督工作有序开展，推动监事会各项监督更加规范、更加有力、更加有效，进一步强化公司内部监督治理。

#### **（五）强化“三会”成员责任，保障集体利益安全**

《管理办法》第八十二条规定董事会成员和经理任职期间本人不得自营或者为他人经营与其所任职的公司具有竞争性的业务，不得为本人或者代表他人所任职的公司进行买卖、借贷以及从事与公司利益有冲突的其他活动，不得违反法律、法规或者公司章程的规定。确有特殊情况，无法执行上述条款的，本人需向

股东（代表）大会说明并公开。

#### **（六）经营投资免责条款，支持公司改革创新。**

为促进公司经营管理、投资决策、改革创新的发展，《管理办法》第八十四条、八十五条参照《深圳市经济特区改革创新促进条例》的规定，制定以下免责条款：

一是经营管理、投资决策、改革创新工作未达到预期效果时，但同时符合以下情形的相关工作人员可免于追究责任：

1. 方案制定和实施程序符合有关规定；
2. 个人和所在单位没有牟取私利；
3. 未与其他单位或者个人恶意串通，未损害公司利益，且未损害公共利益的。

二是在民主决策程序中持异议并被书面记录的人员可免于追究责任（法律、行政法规另有规定的除外）。

#### **（七）规范行政审批环节，提高办事服务效率。**

为提高股份合作公司办事效率，提升监管部门服务质量，《管理办法》第九章进一步规范、统一行政审批程序，一是明确“审查”是指对股份合作公司提交的资料是否齐全、程序是否合规、内容是否合法合理进行把关；“备案”仅对股份合作公司提交的资料是否齐全、程序是否合规进行把关，即为程序性备案；二是明确街道集体资产监管部门或本区相关单位制定的文件规定、程序等和《管理办法》不一致的，以《管理办法》为准，避免各部门标准、程序不一现象发生，提高办事效率。

#### **（八）扩大文件执行范围，规范下属公司管理。**

由股份合作公司及其下属分公司、子公司单独或联合设立的控股公司应参照《管理办法》进行管理；鼓励其按照现代企业管理制度自行制定管理办法，自行制定的管理办法应经街道集体资产监管部门审查并报送区集体资产监管部门。

## ➤ 《光明区非农建设用地管理办法（修订稿）》

为加强非农建设用地管理，保障城市规划实施，促进节约集约用地，维护原农村集体经济组织继受单位及其成员的合法权益，鼓励通过规划统筹、土地整备（包括土地整备利益统筹）、城市更新等方式解决城市化转地历史遗留问题，深圳市规划和自然资源局光明管理局修订起草了《光明区非农建设用地管理办法（修订稿）》（以下简称《管理办法》），并于2024年6月25日向社会公开征求意见。《管理办法》共五章二十七条，现就其主要内容解读如下：

### 一、关于规划用途变更及审批程序

#### （一）规划用途变更条件

《管理办法》第二条明确，光明区已划定的非农建设用地主要包括非农建设工商用地和非农建设居住用地。针对光明区实践中存在的：（1）已划定的非农建设用地批复用途与现行法定规划确定的土地用途不一致；以及（2）继受单位申请将已划定的非农工商用地变更其他用途后开发建设的情形，《管理办法》以维护原农村集体经济组织及其成员的合法权益、提高非农建设用地使用效益、保障城市规划和社会公共利益为前提，在第七条分类别对“规划用途变更”进行了规定：

一是已划定非农居住用地与现行法定规划确定的土地用途不一致的，经研究论证规划用途变更具备可行性、合理性前提下，可在规划用途变更为居住用地后按照本办法相关规定进行开发建设；若经研究论证不宜进行规划用途变更的，可申请调入城市更新或土地整备利益统筹项目内，或者按照本办法规定申请整宗地异地调整。

二是已划定非农工商用地在现行法定规划的土地用途为商业或居住用途，或经研究论证规划用途变更具备可行性、合理性前提下，原农村集体经济组织继受单位申请将已划定的非农工商用地变更为商业或居住用途后开发建设的，按原土地面积的65%确定用地规模。

#### （二）规划用途变更审批程序

《管理办法》第五条规定，非农建设用地规划用途变更应按照重大事项程序要求，由原农村集体经济组织继受单位提出申请，所在街道办事处初审并出具意见，区集体资产管理部门复审并出具意见，市规划和自然资源部门辖区派出机构负责审核，报区领导小组审定后实施。

## 二、关于非农建设用地的开发建设

### （一）关于原地开发建设

《管理办法》第八条、第九条分别规定已划定的非农建设用地原地开发建设相关规定：

**1. 未建房户非农居住用地的开发建设。**《管理办法》要求按照划定时保障每户不超过 480 平方米建筑面积的原则进行。针对实践中存在的部分用地涉及规划的城市基础设施、公共服务设施和公园绿地等公共利益用地，管理办法特别规定，在确保按照每户不超过 480 平方米建筑面积核算的开发建筑面积不变的情况下，规划的公共利益用地部分无偿移交，该部分用地地上建（构）筑物由开发主体在移交前自行拆除，维护原农村集体经济组织及其成员的合法权益的同时，保障了公共利益。

**2. 非农工商用地的开发建设。**主要分三步进行，即原始建筑面积的核算、开发建筑面积的核算，以及共享建筑面积的核算。考虑到非农建设用地划定和批复时，基本未确定相关用地的容积率，《管理办法》按照非农建设用地密度分区基准容积率核定原始建筑面积。实践中存在继受单位申请提高非农建设用地容积率的情形，为此，在非农工商用地的开发建设中，《管理办法》规定直接按照《深圳市规划标准与准则》的规定，核算用地可承载的开发建筑面积。同时，对于核算的开发建筑面积超过原始建筑面积的部分（即相当于提容的建筑面积部分），《管理办法》参照深圳市目前对于提容贡献的相关规定，区分居住用途、商业用途以及工业、物流、仓储等产业用途，分类别规定了不同的利益共享方式。

另，针对光明区非农工商用地涉及规划的公共利益用地情形，为保障公共利益，《管理办法》规定，涉及公共利益用地的，应先行无偿移交规划的公共利益用地，但对于无偿移交的公共利益用地部分，可按基准容积率进行容积转移，计

入原始建筑面积，以保障继受单位及其成员的合法权益。

## （二）关于多宗地整合开发

考虑到部分非农建设用地因面积小或不规则等原因无法开发，为充分挖掘土地资源潜力，促进节约集约利用土地，《管理办法》规定“在规划可行的前提下，原农村集体经济组织继受单位可以申请将本街道辖区范围内多宗非农工商用地，根据基准容积率核算原始建筑面积后整合腾挪至其中一宗可开发非农建设用地进行开发建设”，以此解决单独地块无法开发的困境。

## 三、关于非农建设用地调整

《管理办法》明确“非农建设用地的调整”定义，即，指对依法划定的非农建设用地进行异地调整，并进一步对调整的条件以及相关办理原则和要求进行了修订完善，具体如下：

### （一）调整条件及原则

**1. 非农建设用地调整的条件。**《管理办法》规定非农建设用地调整主要包括（1）因城市更新或土地整备利益统筹项目需要；（2）全部规划为公共利益用地，或虽部分规划为公共利益用地但无偿移交规划公共利益用地后剩余用地难以独立开发；（3）与非原农村集体经济组织继受单位已批用地冲突；（4）因多宗非农建设用地整合开发、城市规划实施、城市化土地遗留问题处理等特殊情况需要调整的四种情形。

**2. 异地调整置换的原则范围。**《管理办法》严格贯彻“已建调已建、未建调已建、未建调未建”的原则，明确规定“若本社区确实没有建成区可调，经本街道其他原农村集体经济组织继受单位同意、且该同意的原农村集体经济组织继受单位不存在悬空未落地非农建设用地指标的，可在本街道辖区范围内未完善征（转）地补偿手续的用地上调整。”同时规定“若本街道确实没有建成区可调，原农村集体经济组织继受单位可申请将非农建设用地指标悬空计入台账，或申请由政府根据其建设用地密度分区基准容积率按照市场评估价予以补偿后核销相应非农建设用地指标。”

### （二）非农建设用地指标悬空计入台账

针对城市更新、土地整备或者土地整备利益统筹项目需要先行移交公共利益用地及/或产业用地的情况。《管理办法》规定“经城市更新和土地整备部门将非农建设用地指标悬空计入台账管理事项报请区城市空间整备项目指挥部会议审议通过后，由原农村集体经济组织继受单位向市规划和自然资源部门辖区派出机构申请将非农建设用地指标悬空计入台账，后续仅限用于城市更新或土地整备利益统筹项目”，以保障公共利益。

### **(三) 调入或调出城市更新、土地整备利益统筹项目**

《管理办法》第十四条、第十五条分别规定了未建房户非农居住用地、非农建设用地调入或调出城市更新、土地整备利益统筹项目的不同情形：

**1. 关于未建房户非农居住用地调入城市更新、土地整备利益统筹项目。**未建房户非农居住用地是用于安置未建房户的合法用地，该类用地参与城市更新有利于解决城市更新项目合法用地不足的问题，也有利于统筹解决社区未建房户的历史遗留问题，《管理办法》明确，未建房户非农居住用地可按经核定后的用地面积调入城市更新或土地整备利益统筹项目。调出地块需由原农村集体经济组织继受单位自行理清经济关系，将地上建（构）筑物拆除，完善征（转）地补偿手续并无偿移交政府，未建房户的住房安置由调入的城市更新项目或土地整备利益统筹项目解决。

#### **2. 关于非农建设用地调入或调出城市更新项目**

**(1) 非农建设用地预调入时间。**《管理办法》明确“在专项规划审批前可根据区城市更新和土地整备部门确认的更新项目拆除范围先行办理可调入非农建设用地指标规模确认函”。指标规模确认函的有效期限仍为2年，确因客观原因无法在有效期内办理正式调整手续的，可申请延期。但要求“原农村集体经济组织继受单位在申请办理确认函前需出具书面声明，并承诺今后不得在拟调出地块范围内加建、扩建和改建建（构）筑物。”同时，对城市更新项目分期实施的，明确“各期调入的面积根据原农村集体经济组织的意见核定”。

**(2) 非农建设用地调入城市更新项目后再申请调出。**《管理办法》明确“城市更新项目纳入计划后，调入的非农建设用地原则上不允许调出，但该项目被清

理出城市更新单元计划的，原已调入的非农建设用地指标可在本街道范围内，按照本社区优先的原则申请调入其他城市更新或土地整备利益统筹项目，如其他城市更新或土地整备利益统筹项目暂不具备调入条件或确无其他项目可安排落实的，调出的相应指标可计入非农建设用地台账且以后仅限用于城市更新或土地整备利益统筹项目，并书面承诺今后不得再以任何理由申请补划或要求土地补偿。”另，对于 1.5 倍核定调入面积的情形，《管理办法》明确只有调出地块划定时为已建成，且建筑物由原农村集体经济组织继受单位自行理清经济关系并拆除为空地的，才能按 1.5 倍核定调入城市更新项目。

### 3. 关于非农建设用地调入或调出土地整备利益统筹项目

(1) **调整的时间节点及具体的操作程序。**《管理办法》明确在土地信息核准后、实施方案正式上报区政府前可申请办理非农建设用地指标调入核查意见。实施方案审批通过后，办理非农建设用地指标调入手续。

(2) **调整的原则。**《管理办法》明确规定非农建设用地按原批准用地规模等面积核定调入面积；立项后被清理出项目目录而未实际使用的非农建设用地指标，可在本街道范围内，按照本社区优先的原则申请调入其他城市更新或土地整备利益统筹项目，若暂无法调入的，调出的相应指标可计入非农建设用地台账，但今后仅限用于城市更新或土地整备利益统筹项目，并书面承诺今后不得再以任何理由申请补划或要求土地补偿。

### 4. 调入或调出项目范围

《管理办法》对于调入或调出城市更新、土地整备利益统筹项目的范围进行补充和完善，原则上优先在本社区范围内调整，如本社区已无非农建设用地可供调整的，可在本街道范围内调整。

## 四、关于调出地块的处理

《管理办法》借鉴其他区的规定，按照调出地块的建成情况明确其处置方式：

1. 调出地块属于未建地的，需在非农建设用地调整完成前按土地整备相关规定完善征（转）地手续，将土地移交政府；若原已核发的非农建设用地方案图标注为未建地，但现状为已建用地的，原农村集体经济组织继受单位需在申请非农

建设用地调整前自行拆除地上建筑物、附着物，理顺相应经济关系

2. 调出地块属于已建地的，应在非农建设用地调整完成前按土地整备相关规定完善征（转）地手续，将土地纳入国有土地储备（交由区规划土地监察部门进行监管），建筑物暂时保留使用，不允许加建、扩建和改建，今后因土地整备需要时由土地整备部门按政策只对地上建（构）筑物及附着物给予补偿，并在调整置换的同时签订协议书予以明确。若地上建筑物现状对比原来核发非农建设用地方案图时，存在加建、扩建和改建情形的，原农村集体经济组织继受单位需在申请非农建设用地调整前自行拆除加建、扩建和改建的建（构）筑物、附着物，并取得规划土地监察部门的书面确认。

## 五、关于涉及历史遗留违法建筑的处理

为保障原农村集体经济组织的合法权益，《管理办法》第十九条参照其他区的规定，增加与农村城市化历史遗留违法建筑处理相关政策规定对接的条款：

1. **非农建设用地与正在进行历史遗留违法建筑处理的用地重叠的。**因城市更新项目或土地整备利益统筹项目实施需要，继受单位可申请不享受历史遗留违法建筑处理相关政策中涉及的非农建设用地优惠政策，待历史遗留违法建筑处理完成后，重叠部分的非农建设用地指标悬空计入台账。悬空的非农建设用地指标为建成区指标，后续仅限用于城市更新或土地整备利益统筹项目。

2. **非农建设用地与已完成历史遗留违法建筑处理的用地重叠的。**非农建设用地在历史遗留违法建筑处理用地处理完成前已经划定落实的，重叠部分的非农建设用地不得调整；非农建设用地在历史遗留违法建筑处理用地处理完成后划定落实的，重叠部分的非农建设用地可申请调整至城市更新或土地整备利益统筹项目。

3. **非农建设用地与其他合法用地(国有已出让用地除外)重叠的，**参照第十九条第二款原则处理。非农建设用地与国有已出让用地重叠的，重叠部分非农建设用地可申请调整至城市更新或土地整备利益统筹项目。

## 六、关于非农指标核销管理

为进一步加强非农建设用地管理，优化管理流程，《管理办法》对于城市更

新项目、原地开发或者因土地整备利益统筹项目签订土地使用权出让合同，农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理核发历史违建处理确认文书，征转、安置等各类涉及非农建设用地指标核销的，明确了相关具体流程。

### 三、行业热点资讯

#### ➤ 2024 年城市更新行动评审结果公示首批 15 个城市名单

自 2024 年起，中央财政创新方式方法，支持部分城市开展城市更新示范工作，重点支持城市基础设施更新改造。示范城市选拔采取竞争性评审的方式选拔确定，重点向基础工作扎实、条件具备、积极性高的城市倾斜。根据住建部、财政部于 2024 年 5 月 6 日联合印发的《关于开展城市更新示范工作的通知》内容，中央财政按区域对示范城市给予定额补助，其中：东部地区每个城市补助总额不超过 8 亿元，中部地区每个城市补助总额不超过 10 亿元，西部地区每个城市补助总额不超过 12 亿元，直辖市每个城市补助总额不超过 12 亿元。资金根据工作推进情况分年拨付到位。资金支持方向具体包括城市地下管网更新改造、城市污水管网全覆盖样板区建设、市政基础设施补短板、老旧片区更新改造四个方面。

近日，住建部、财政部联合发布《2024 年城市更新行动评审结果公示》，公示信息显示，首批 15 个城市（石家庄、太原、沈阳、上海、南京、杭州、合肥、福州、南昌、青岛、武汉、东莞、重庆、成都、西安）拟获得财政部支持实施城市更新行动。

#### ➤ 住建部：推动县级以上城市收购存量房用作保障房

6 月 20 日，住房和城乡建设部召开收购已建成存量商品房用作保障性住房工作视频会议。会上，住建部明确表示，各地要推动县级以上城市有力有序有效开展收购已建成存量商品房用作保障性住房工作。

住建部表示，市县根据本地区房地产市场情况，综合考虑保障性住房实际需求、商品房市场库存水平等因素，按照“政府主导、市场化运作”的思路，自主决策、自愿参与。要坚持以需定购，准确摸清需求，细致摸排本地区保障性住房需求底数和已建成存量商品房情况，合理确定可用作保障性住房的商品房房源，

提前锁定保障性住房需求。

住建部提出，要坚持规范实施，防范各类风险，做到收购主体规范、收购过程规范、配售配租规范，做到收购的已建成存量商品房户型面积合适、价格合适、位置合适。要坚持用好金融支持政策，实现资金可平衡、项目可持续。

➤ **央行：着力推动保障性住房再贷款落地生效**

6月12日，中国人民银行在山东省济南市召开保障性住房再贷款工作推进会，调研推广前期租赁住房贷款支持计划试点经验，部署保障性住房再贷款推进工作。会议指出，房地产业发展关系人民群众切身利益，关系经济运行和金融稳定大局。设立保障性住房再贷款，鼓励引导金融机构按照市场化、法治化原则，支持地方国有企业以合理价格收购已建成存量商品房用作保障性住房配售或租赁，是金融部门落实中共中央政治局关于统筹消化存量房产和优化增量住房、推动构建房地产发展新模式的重要举措，有利于通过市场化方式加快推动存量商品房去库存，加大保障性住房供给，助力保交房及“白名单”机制。

会议强调，按照“政府指导、市场化运作”的思路，借鉴前期试点经验，着力推动保障性住房再贷款政策落地见效，加快推动存量商品房去库存。加强制度保障和内外外部监督，坚持自愿参与、以需定购、合理定价，确保商业可持续，严格避免新增地方隐性债务，切实防范道德风险。

➤ **国家统计局：1-5月全国房地产开发投资40632亿元，同比下降10.1%**

国家统计局于6月17日发布2024年1-5月份全国房地产市场基本情况：1—5月份，全国房地产开发投资40632亿元，同比下降10.1%；其中，住宅投资30824亿元，下降10.6%。

1—5月份，房地产开发企业房屋施工面积688896万平方米，同比下降11.6%。其中，住宅施工面积481557万平方米，下降12.2%。房屋新开工面积30090万平方米，下降24.2%。其中，住宅新开工面积21760万平方米，下降25.0%。房屋竣工面积22245万平方米，下降20.1%。其中，住宅竣工面积16199万平方米，下降19.8%。

1—5月份，新建商品房销售面积36642万平方米，同比下降20.3%，其中住

宅销售面积下降 23.6%。新建商品房销售额 35665 亿元，下降 27.9%，其中住宅销售额下降 30.5%。5 月末，商品房待售面积 74256 万平方米，同比增长 15.8%。其中，住宅待售面积增长 24.6%。

1—5 月份，房地产开发企业到位资金 42571 亿元，同比下降 24.3%。其中，国内贷款 6810 亿元，下降 6.2%；利用外资 11 亿元，下降 20.3%；自筹资金 14816 亿元，下降 9.8%；定金及预收款 12584 亿元，下降 36.7%；个人按揭贷款 6191 亿元，下降 40.2%。

5 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 92.01。

### ➤ 多地启动第三批“白名单”项目筛选推送

继“5·17”系列重大房地产行业提振政策发布后，房地产融资也取得重大进展。经梳理，广东、河北、浙江、河南、福建、重庆、安徽、江苏等省市的房地产融资协调机制运行顺利，部分地区在完成第一批、第二批“白名单”项目推送后，已经启动第三批项目的筛选和推送工作。

其中，广东省房地产“白名单”项目筛选和推送工作进展，走在全国省市前列。以广州为例，6 月下旬，广州住建局公布了第三批房地产融资协调机制项目清单，将 23 个项目纳入白名单，荔湾茶滘、黄埔横沙、花都花语、番禺朗誉、南沙敏捷尚品国际、白云中建晶星花园、天河臻耀大厦、越秀先烈南路 23 号地块商住楼项目等，均在其列。

6 月 15 日，湛江市住房和城乡建设局印发第三批《房地产融资协调机制项目名单》，分别分布在赤坎区、开发区、吴川市和霞山区，共“入围”5 个项目。

6 月 14 日，惠州市宣布，合生高尔夫庄园、保利达江湾南岸花园、隆生鹿江花园等 10 个项目被列入第三批房地产融资协调机制“白名单”。至此，全市通过融资协调机制有望获得融资支持的项目数量增至 48 个，前两批次列入“白名单”的项目获得的银行授信融资金额超过 110 亿元。分别涉及降低房贷首付比例、降低公积金贷款利率，以及取消全国层面首套住房和二套住房商业性个人住房贷款利率政策下限。

## 服务优势

### 深耕地产与工程领域30年，精于专业

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

### 强大的城市更新研发能力，精通行业政策

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

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

### 强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

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

### 深厚的存量土地开发领域法律服务经验

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

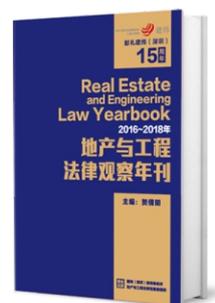
## 成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



## 课题研究

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

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

## | 法律服务产品

### ◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

### ◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

### ◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标  
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

## 法律服务产品

### ◆ 前期服务商资格获取

◆ 前期服务商采购/招引流程梳理

◆ 前期服务商投标/参选策略制定

◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持

◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

### ◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定

◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导

◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证

◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

### ◆ 项目搬迁补偿安置全过程

◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定

◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定

◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作

◆ 权属资料审查

◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核

◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持

◆ 律师见证服务

◆ 律师驻场服务

## | 法律服务产品

### ◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

### ◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

### ◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

## 法律服务产品

### ◆ 政策、课题研究与论证

◆ 政府部门城市更新课题

◆ 企业城市更新课题

◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

### ◆ 城市更新专题培训

◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读

◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享

◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理

◆ 土地整备利益统筹操作实务

◆ 棚户区改造政策解析与操作实务

◆ 城市更新确权与补偿操作实务

◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控

◆ 城市更新基金操作实务

◆ 专题培训定制



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

### 建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

### 建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区广州大道南788号广一电子商务产业园21号楼

电话:020 3195 5660

### 建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

[www.jianweishenzhen.com](http://www.jianweishenzhen.com)

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