



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 政策月报 2022/12

Monthly Report on Shenzhen
Urban Renewal Policy

贺倩明 主编

主编介绍



贺倩明 博士

建纬大湾区法律服务平台负责人，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。

兼任华勤城市更新研究院院长、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、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、专家库专家等。

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，承接制定《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，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

深圳城市更新政策月报【2022·12】

2022年12月，国家、广东省、深圳市及深圳各区层面相继发布相关政策或征求意见稿，为城市更新提供政策引导，加快盘活利用各类低效城镇建设用地。其中，广东省自然资源厅起草发布《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见（修订征求意见稿）》，进一步贯彻落实省人民政府有关文件精神，为更新市场注入信心。

为协助城市更新市场参与者和关注者了解深圳市城市更新市场发展，紧跟深圳市城市更新政策及市场动态，建纬（深圳）律师事务所搜集整理2022年12月深圳城市更新法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为城市更新市场的参与者和关注者提供参考。

目 录

1、月度政策总览（共14则）

国家级政策1则，广东省级政策5则，深圳市级政策4则，深圳区级政策4则。

2. 重点政策解读（共3篇）

《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见（修订征求意见稿）》

《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》

《宝安区城镇老旧小区综合改造工作实施方案（试行）》

3、行业热点资讯（共7则）

中共中央、国务院：《扩大内需战略规划纲要（2022-2035年）》

中央经济工作会议：做好保交楼、保民生、保稳定各项工作

广东省自然资源厅：《关于进一步规范土地征收工作的通知（征求意见稿）》

国家统计局：2022年1—11月份全国房地产开发投资下降9.8%

深圳商品房预售资金监管模式重大调整

新增授信超8900亿 深圳12家银行与25家本地房企签订战略合作协议

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	2022.12.14	《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》	/	中共中央、国务院
广东省级				
2	2022.12.01	《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见（修订征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
3	2022.12.22	《关于进一步规范土地征收工作的通知（征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
4	2022.12.22	《征地补偿安置协议示范文本（征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
5	2022.12.28	《关于严格生态保护红线管理的通知（试行）（征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
6	2022.12.30	《关于将农村土地承包经营权纳入不动产统一登记的公告》	/	广东省自然资源厅、广东省农业农村厅
深圳市级				
7	2022.12.15	《创新空间治理模式、加快处置未完善征（转）地手续土地历史遗留问题的工作方案》	深府办 (2022) 14 号	深圳市人民政府办公厅

8	2022.12.09	《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》	深建规 (2022) 8号	深圳市住房和建设局、深圳市规划和自然资源局
9	2022.12.19	《关于公开征求商品房买卖合同示范文本意见的通知》	/	深圳市市场监督管理局、深圳市住房和建设局
10	2022.12.28	《深圳市保障性租赁住房项目认定办法（试行）》	深建规 (2022) 10号	深圳市住房和建设局
罗湖区				
11	2022.12.14	《深圳市罗湖区股份合作公司扶持资金管理办法（暂行）》	罗府办规 (2022) 8号	深圳市罗湖区人民政府办公室
12	2022.12.15	《深圳市罗湖区人才住房和保障性住房配建管理办法（征求意见稿）》	/	深圳市罗湖区住房和建设局
宝安区				
13	2022.12.02	《宝安区奖励与支持股份合作公司发展专项资金管理办法（征求意见稿）》	/	深圳市宝安区集体资产事务中心
14	2022.12.06	《宝安区城镇老旧小区综合改造工作实施方案（试行）》	深宝住建 (2022) 267号	深圳市宝安区住房和建设局

二、重点政策解读

➤ 《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见（修订征求意见稿）》

为贯彻落实广东省人民政府《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）、《关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）以及《关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）等文件精神，进一步优化“三旧”改造政策，加快盘活利用各类低效城镇建设用地，广东省自然资源厅起草了《〈关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见〉（修订征求意见稿）》（以下简称《实施意见》），面向社会公开征求意见。现就《实施意见》的重点内容解读如下：

一、继续深入推进“三旧”改造工作

2018年4月，《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见》[粤国土资规资字（2018）3号，以下简称“原《实施意见》”]发布，有效期5年，将于2023年4月到期。广东省自然资源厅此次发布公告，宣布对原《实施意见》进行修订并面向社会公开征求意见，表明继续深入推进“三旧”改造工作是大势所趋，也表明“三旧”改造是未来盘活利用各类低效存量土地的主要方式之一。

二、继续加强国土空间规划计划统筹

《实施意见》提出各地要统筹存量与增量土地，将“三旧”改造作为市、县、镇级国土空间总体规划重要内容，优化调整土地利用结构和布局，补齐配套基础设施和公共服务设施短板，改善提升城市空间品质。同时，地级以上市、县（市、区）自然资源主管部门可以根据实际需要编制“三旧”改造专项规划和年度实施计划。

三、结合项目情况合理确定改造主体及划分审批权限

1.合理确定项目改造主体

《实施意见》明确要结合项目具体情况，合理确定改造主体：

（1）对于无合法征地手续或手续不完善，实际已实施征地（2009年12月31日前已签订征地协议）的历史用地，可以在落实处理（处罚）并完善征收手续后以**土地权利人**作为改造主体。

(2) 如签订征地协议后发生转让行为的，可以在落实处理（处罚）并完善征收手续后以**受让人**作为改造主体。

(3) 农村集体经济组织与其他个人或单位签订集体建设用地使用权出让、出租合同流转土地的，以**原农村集体经济组织**为改造主体。

(4) 但经农村集体经济组织表决同意，且土地流转期限符合相关要求的，在土地流转期限内可由土地**受让人、承租人**作为改造主体。

(5) 成片连片改造项目范围内的所有权利主体还可以通过以房地产作价入股、签订搬迁补偿协议、联营、收购归宗等方式，将房地产的相关权益转移到**单一主体**后，由该主体申请实施改造。在**城市更新实践中**，大量的更新改造项目通过该等方式由市场主体与被搬迁人签订搬迁补偿协议，最终实现由市场主体作为**搬迁人（改造实施主体）**进行城市更新拆迁改造，实现土地及物业权利人与市场主体的合作共赢。

2.规范“三旧”改造用地审批

对于“三旧”改造过程中涉及完善土地征收手续的，《实施意见》规定按照用地行为发生时间分类处理，并针对符合一定条件的没有合法手续且已实际使用的建设用地，提出可按照现状地类完善建设用地手续，加快完善历史用地手续。

同时，《实施意见》也对土地征收手续办理、“三地”（即边角地、夹心地、插花地）及其他用地报批方式进行规范，严禁通过违规纳入“三旧”改造标图入库的方式，规避正常的征地审批程序。

3.市场主体可通过协议方式拿地

对于涉及“三旧”改造的供地方式，《实施意见》明确除了属政府收购储备后再次供地的，必须以招标拍卖挂牌方式出让，其余可以协议方式出让。同时，对于旧村庄改造的供地方式，《实施意见》明确农村集体经济组织自行改造或者与有关单位合作改造的，可以**直接出让**给农村集体经济组织或由其成立的全资子公司、农村集体经济组织与公开选择的市场主体成立的合作公司、或者农村集体经济组织与公开选择的合作主体约定作为开发建设单位的一方。上述规定意味着，对于市场主体参与“三旧”改造特别是旧村庄改造，可以不用通过招标拍卖挂

牌方式，而是可以通过协议出让方式取得土地使用权，能够一定程度上促使市场主体积极投身参与“三旧”改造，发挥其资金、开发操盘能力等优势。

四、加大对产业类改造项目支持力度

对于工业用地改造后用于兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目等产业类改造项目，《实施意见》提出可享受按原用途使用的5年过渡期政策，5年过渡期满后可按新用途办理用地手续；若项目无法继续经营，原用地单位可按原用途保留使用土地。同时，鼓励各地制定产业类改造项目专项支持措施，促进实体经济发展。

五、完善“三旧”改造实施监管

对于加强“三旧”改造实施监管，《实施意见》提出“三旧”改造项目备案制度、监管协议制度、资金监管制度、银行保函担保、“三旧”改造信息公开、年度考核等多项举措，全面完善实施监管体系，切实保障改造过程中土地及物业权利人（被搬迁人）的合法权益，避免出现项目“烂尾”等风险性事件。

六、删去“‘三旧’改造司法裁决途径”相关内容

相比于2018年发布的原《实施意见》，本次《实施意见》征求意见稿的一个重大变化是删去了“‘三旧’改造司法裁决途径”相关内容，未再提及农村集体经济组织少数成员拒不履行改造方案的司法裁决途径。虽然《实施意见》未再提及相关内容，但根据现有法律法规及政策规定，如有少部分土地及物业权利人不同意改造方案或搬迁补偿方案的，仍有相应的行政及司法处理路径。相关主管部门在未来也可能就此问题出台专门文件予以规定。

总体而言，本次《实施意见》征求意见稿的发布，体现了广东省继续深入推进“三旧”改造工作的决心，“三旧”改造在未来的存量土地开发中仍大有可为。

《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》

坚持“房住不炒”的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，采取有效措施增加保障性租赁住房供给已成为各级人民政府施政重点

之一。继 2021 年 11 月 1 日深圳市住房和建设局推出《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》（征求意见稿）（下称“《征求意见稿》”），历时一年有余，深圳市住房和建设局、深圳市规划和自然资源局于 2022 年 12 月 9 日正式印发《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》（下称“《通知》”），大力推进深圳市保障性租赁住房建设，力争达到深圳市“十四五规划”中提出的筹集 40 万套保障性租赁住房，占住房建设筹集总量的 45% 的目标。

一、关于推进“非居改保”政策的梳理

序号	日期	发文层级	文件名称
1	2016.6.3	国家	《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（（国办发〔2016〕39号）
2	2021.6.24	国家	《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）
3	2022.1.17	地方——上海市	《关于本市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的实施意见》（沪建房管联〔2022〕45号）
4	2022.6.15	地方——青岛市	《关于支持存量非居住房屋改建保障性租赁住房的通知》（青住房组发〔2022〕3号）
5	2021.11.17	地方——天津市	《市住房城乡建设委市规划资源局关于天津市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的指导意见（试行）》（津住建发〔2021〕17号）
6	2022.12.9	地方——深圳市	《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》（深建规〔2022〕8号）

从上表可以看出，“非居改保”已经各地政府采取的保障性租赁住房供给的有效措施之一。保障性租赁住房主要是为缓解新市民、青年人等群体住房困难问题，就其定位本身而言并不是一个考虑利润的市场产品。但往往土地成本较高，尤其在深圳、上海等一线城市，若无适当经济回报，将很难有很多社会资金投入，形成多渠道供给局面，而“非居改保”恰能直击痛点，利用城市闲置土地，不用补缴地价，成为确保保障性租赁住房供给的有效措施之一。

二、“非居改保”的原则

根据《通知》规定，“非居改保”应遵循以下三个原则：第一，合理选址，供需匹配；第二，市场运作，政策支持；第三，市级统筹，区级实施。

采取“非居改保”措施是构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房

制度的措施之一，是构成我国深化供给侧改革的重要尝试和实践之一。以深圳市举例，深圳市人民政府于 2021 年 12 月 21 日（深府办函〔2021〕107 号）决定成立了由市长兼任领导小组组长的深圳市保障性租赁住房发展工作领导小组，建立部门联审联动机制，发放了第一批保障性租赁住房认定书，并组织报送了全国首批保障性租赁住房 REITs 项目，足以见得深圳市人民政府对此的重视程度及其迅速的行动力。

在明确保障性租赁住房为长期重点发展的方向以外，《通知》还多次强调市场主体的地位，发挥市场机制的作用，将市场主体放在“非居改保”项目的运营主体地位，政策作为支持，如不补缴土地价款，按照国家规定享受土地、财税、金融等对保障性租赁住房的专门支持政策等。

三、“非居改保”对房屋改建的要求和条件

根据《通知》，将“非居改保”对房屋改建的要求和条件梳理如下：

类目	具体要求
改建房屋用途 (正向)	闲置和低效利用的商业、办公、旅馆（酒店）、厂房、研发用房、仓储、科研教育等非居住存量房屋； 工业用地或者物流仓储用地上厂房、研发用房、仓储等既有非居住房屋应当在 保障产业发展需求 的前提下进行改建。
改建房屋用途 (反向)	对居住和公共环境有严重干扰、污染或者安全隐患的工业用地和存放易燃、易爆和剧毒等危险品的仓储用地上的厂房、研发用房、仓储等既有非居住房屋， 不得 实施改建。
改建开发计划	未被纳入 城市更新单元计划、棚户区改造计划、土地整备计划和房屋征收计划
改建重点区域	重点在产业功能区、商业商务聚集区、城市建设重点片区等 就业岗位集中片区 ，以及轨道交通站点附近等 交通便捷区域 开展和实施
改建房屋权属	(1) 具有不动产权属证书； (2) 改建项目所在宗地存在两个以上共有人的，应当经全体共同共有人或者占份额三分之二以上的按份共有人同意，但

	是共有人之间另有约定的除外；建筑物区分所有权的，应当由宗地内专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并取得参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意改建
权利负担要求	不存在查封登记、异议登记等情形；存在抵押登记等他项权益的，应当取得所有他项权益人同意
改建规模限制	商业、办公、旅馆（酒店）、科研教育、研发用房应当以栋、座或者相对独立的整层为单位进行改建，厂房、仓储用房应当以栋或者座为单位进行改建。单个项目改建总建筑面积不低于 1000 平方米
性质指标政策不变	用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质、土地使用年限以及原已批规划许可文件，不补缴土地价款，按照国家规定享受土地、财税、金融等对保障性租赁住房的专门支持政策
改建项目要求	结构安全、消防安全、设计施工技术标准、水电气设施、环境卫生、节能与绿色改造、物业规范

其中，值得一提的是，相比《征求意见稿》，正式发布的《通知》里更加切实的平衡了各方主体利益，更有利于落地实施。举例而言，如《征求意见稿》中的改造项目的户型建筑面积以不超过 70 平方米的小户型为主”改为《通知》中“改建项目中建筑面积 70 平方米以下的套（间）占比原则上不低于 80%”，既是考虑现实可能存在不适合切割小户型的条件，也是兼顾租赁市场的多样化需求；再比如删除了“采光”要求，考虑到项目实际运行时很难保证户户采光要求。

四、“非居改保”项目申请要求、审查流程及实施细则

根据《通知》，将“非居改保”项目的申请要求、审查流程及实施细则梳理如下：

主体	<ul style="list-style-type: none"> (1) 房屋所有权人； (2) 委托实际开展住房租赁运营的专业化住房租赁企业等市场主体
----	--

程序	项目申请	<p>(1) 申请书；(2) 主体身份材料；(3) 不动产权属证书；</p> <p>(4) 存在抵押登记等他项权益的，提交他项权益人的身份材料及同意改建的书面意见；</p> <p>(5) 改建项目所在宗地存在两个以上共有人或者建筑物区分所有权的，提交法律规定数量的共有人或者业主同意改建的书面意见；</p> <p>(6) 改建设计图纸；(7) 房屋安全相关资料；</p> <p>(8) 承诺书，包括拟改建房屋所有权和使用权来源合法、不存在依法应当停止使用或者整体拆除的情况、项目运营期间不改变保障性租赁住房用途、项目停止运营后依法依规处理房屋租赁关系等事项以及因此引起的纠纷、诉讼等。</p>
	项目认定	<p>受理申请：区住房建设部门</p> <p>初审：住房建设、规划和自然资源、更新整备、产业、教育、水务等部门，区规划土地监察机构、市不动产登记机构，以及水、电、燃气等市政公用服务企业</p> <p>复核：市领导小组办公室</p> <p>公示：区政府出具项目认定书并向社会公示</p> <p>项目认定书有效期原则上为6年，期满后符合条件的可续期。</p>
	项目实施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 向发展改革部门申请项目核准或者备案。 2. 向区住房建设部门申请消防设计审查、消防验收或者消防验收备案。 3. 向区住房建设部门办理建设工程施工许可手续。 4. 改建项目工程设计、施工、监理、检测等活动应当遵循建设工程质量安全管理等有关规定。
	竣工验收	<p>经申请人组织设计、施工、监理等单位进行竣工验收后</p> <p>经申请人提出申请，由区住房建设部门组织本辖区规划和自然资源、更新整备等部门按照《深圳市建设工程竣工联合（现场）验收管理办法》有关规定进行竣工联合验收</p> <p>区住房建设部门应当委托具有资质的第三方检测机构对改建项目室内环境污染物浓度进行监督抽检，且抽检数量不得少于3间</p>

《通知》不仅明确项目实施前的申请、项目实施中的落地管理，更加强了项

项目实施后的监督管理，平衡各主体间利益关系。一是保障项目实施安全，必须在竣工联合验收后方可投入使用；二是平衡出租人与承租人的利益关系，如明确对外出租单次租赁期限应当在项目认定书的有效期限内，引导对外出租单次租赁期限不低于 30 天，出租人不得以管理费、超出价格标准等形式向承租人收取额外的水、电、气费用等；三是专章规定了项目续期与退出的问题，即改建项目有效期届满前 3 个月，申请人可以向区住房建设部门提出续期申请，并按照本通知规定重新申请项目认定；改建项目有效期届满未申请续期或者申请续期未获通过的，注销项目认定；改建项目自竣工联合验收通过之日起已运营满 3 年但按套（间）计算的出租率不足 60%且持续 6 个月以上的，可以申请变更或者注销项目认定。相比《征求意见稿》只提到项目退出条件，未明确项目有效期，合理设置改建项目运营期限，更有利于市场主体灵活处理，也有利于政府主管部门监督管理。

五、总结与展望

深圳新市民比重大，非户籍常住人口占比达到 71%；青年人多，全市常住人口平均年龄 32.5 岁，属于全国人口最年轻的城市；住房租赁需求大，租房人群在常住人口中占比约 77%，据媒体报道，深圳市委市政府认为，国家发展保障性租赁住房的政策就是为深圳量身定做的，既可以补齐城市住房租赁市场结构性供给不足的短板，帮助新市民、青年人等缓解住房困难，更可为城市可持续发展提供支撑，符合本市建设中国特色社会主义先行示范区、创建社会主义现代化强国的城市范例的需要，下大力气发展保障性租赁住房深圳责无旁贷。

在面对租房市场强需求，政府关于保障性租赁住房强政策强支持的背景之下，对于非居住存量房屋而言，非居改保项目的落地意味着项目获得了政府的支持与背书，因保障性租赁住房在合规性方面的审批更为严格，相关政府部门的后续监管要求也更高。如能获得政府支持性联席会审意见、成功实现非居改保，便等同于受到政府认可并得到政府对该具体项目的背书，同时也能够充分享有相关政策利好，相比一般的非居住存量房屋改建和装修为租赁用房项目而言，能够降低风险、降低成本、确保盈利性。

《宝安区城镇老旧小区综合改造工作实施方案（试行）》

2022年12月6日，宝安区住房和建设局根据《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）、《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号）及市政府指示精神，发布《宝安区城镇老旧小区综合改造工作实施方案（试行）》（下称《实施方案》），《实施方案》主要内容如下：

1、改造对象

2000年底前建成，使用功能不完善、配套设施不健全、群众进行综合改造意愿迫切的城镇老旧小区（含独栋住宅楼）、符合要求的国有企事业单位自建或混建、军队所属城镇老旧小区。结合财政实际情况及小区改造需求可以适当将2005年以前建成的小区纳入改造范围。已纳入拆除重建类城市更新项目拆除范围的、纳入土地整备实施项目的不得纳入老旧小区改造范围。

2、改造内容

城镇老旧小区改造属于**综合整治类城市更新**范畴，在保持小区用地现状建设格局基本不变的前提下，以局部拆建、加建、改建、翻建等“微改造”和“混合改造”模式进行的改造，包括基础类、完善类、提升类三类改造：

（1）基础类改造内容主要为市政配套基础设施改造提升以及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修等；

（2）完善类改造内容包括环境及配套设施改造建设、小区内建筑节能改造、有条件的楼栋加装电梯、探索实施建筑屋面平改坡等；

（3）提升类改造内容主要为公共服务设施配套建设及其智慧化改造。

3、改造主体

（1）引入市场主体：引入市场主体进行改造，对改造后的项目授权市场主体在一定年限内经营，实现小区改造建管一体化；街道通过统一引入社会资本，统筹城中村综合整治、拆除重建类城市更新和老旧小区改造同步实施；

（2）政府出资改造：实行“拆、改、建”混合改造，对于不适合混改、无法引入社会资本的小区，街道办申请政府立项实施基础类改造。对于其他符合《实

施方案》规定的项目，亦可由区政府投资并组织实施。

(3) 专营单位、居民出资改造：水、电、气通信等专营领域的专营单位可实施基础类改造，居民可出资参与公共区域改造。

4、工作步骤

(1) 各街道办负责对辖区内老旧小区建筑物情况、业主意愿及需求进行**摸底调查**；

(2) 区住建局组织编制全区“十四五”期间老旧小区改造**总体规划**，征求区发改和财政部门意见，拟定资金预算安排滚动计划；

(3) 区领导小组编制各年度老旧小区**改造计划**，经征求相关单位意见后，报市领导小组审查；

(4) 街道办事处制定项目全过程**实施方案**，明确改造方式、内容、后续管理机制等，征求相关职能部门意见后，公示征集小区业主意见；

(5) 街道办事处负责委托编制政府投资基础类项目的具体**改造方案**，征求相关职能部门意见；实施主体组织编制多方投资综合类项目的具体**改造方案**，经征求相关职能部门、辖区街道办和社区工作站等单位意见；改造方案公示后报区领导小组办公室和辖区街道办事处备案；

(6) 区领导小组成员单位联合进行报建审批，有关主体进行施工建设、过程监督；实施主体申请，街道办组织有关部门、进行综合验收；移交小区物业服务企业或运营企业或小区业主委员会负责后期管理维护。

《实施方案》通过明确改造摸排、规划等前期准备工作，确保改造工作符合业主需求及城市建设要求；确定改造建管一体化的改造路径，激励市场主体等多方力量参与改造，并保证改造结束后的小区管理秩序，全方位优化城市人居环境、提高人民群众居住品质。

三、行业热点资讯

➤ **中共中央、国务院：《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》**

12月14日，中共中央、国务院印发《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》，其中在“全面促进消费，加快消费提质升级”方面，文件进一步强调坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，加强房地产市场预期引导，探索新的发展模式，同时指出应加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制，支持居民合理自住需求，遏制投资投机性需求，稳地价、稳房价、稳预期。

➤ **中央经济工作会议：做好保交楼、保民生、保稳定各项工作**

12月15日至12月16日，中央经济工作会议在北京举行，会议总结了2022年经济工作，分析当前经济形势，部署2023年经济工作。会议有关房地产的表述主要体现在以下几方面：

在“有效防范化解重大经济金融风险”部分，会议提出要确保房地产市场平稳发展，扎实做好保交楼、保民生、保稳定各项工作，满足行业合理融资需求，推动行业重组并购，有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况，同时要坚决依法打击违法犯罪行为。要因城施策，支持刚性和改善性住房需求，解决好新市民、青年人等住房问题，探索长租房市场建设。

在“着力扩大国内需求”部分，会议提出要把恢复和扩大消费摆在优先位置。增强消费能力，改善消费条件，创新消费场景。多渠道增加城乡居民收入，支持住房改善、新能源汽车、养老服务等消费。

此次中央经济工作会议再次提及“房住不炒”，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。“房住不炒”未来仍将是中长期坚持的基准定位。

➤ **广东省自然资源厅：《关于进一步规范土地征收工作的通知（征求意见稿）》**

12月22日，广东省自然资源厅发布关于征求《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收工作的通知（征求意见稿）》（下称《通知》），《通知》明确依法履行征收土地前期工作程序，强调要保障被征地农民合法权益。县级以上人民政

府要严格履行征收土地前期工作程序，依法依规完善各环节相关资料。要严格规范征地补偿有关费用管理，土地补偿费和安置补助费应当专款专用，不得挪作他用。要依法保障被征地群众生产生活，严格执行征地补偿标准和安置政策，多渠道安置被征地农民。征地经依法批准后，要按照规定发布征收土地公告，及时落实社会保障措施。

➤ **国家统计局：2022年1—11月份全国房地产开发投资下降9.8%**

12月15日，国家统计局网站发布数据，详情如下：

一、房地产开发投资完成情况：1—11月份，全国房地产开发投资123863亿元，同比下降9.8%；其中，住宅投资94016亿元，下降9.2%。

二、商品房销售和待售情况：1—11月份，商品房销售面积121250万平方米，同比下降23.3%，其中住宅销售面积下降26.2%。商品房销售额118648亿元，下降26.6%，其中住宅销售额下降28.4%。11月末，商品房待售面积55203万平方米，同比增长10.0%。其中，住宅待售面积增长18.0%。

三、房地产开发企业到位资金情况：1—11月份，房地产开发企业到位资金136313亿元，同比下降25.7%。

➤ **深圳商品房预售资金监管模式重大调整**

12月30日，据深圳特区报消息，深圳市第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议对《深圳经济特区房地产转让条例》有关规定作如下决定：暂时停止适用《深圳经济特区房地产转让条例》第三十四条第一款第四项、第三十六条、第三十七条的规定。暂时停止适用上述有关规定的期限为三年。暂时停止适用期间，商品房预售资金监管按照市人民政府有关规定执行。实践证明可行的，应当修改完善法规有关规定；实践证明不宜停止的，恢复施行法规有关规定。决定自公布之日起施行。

➤ **新增授信超8900亿 深圳12家银行与25家本地房企签订战略合作协议**

12月19日，“金融16条”在深圳逐步落地，深圳多家银行与房企合作披露最新进展。据统计，截至2022年12月15日，深圳12家银行与25家本地房

企签订合作协议，新增授信超 8900 亿元，其中民营房企 15 家，新增授信 3800 亿元。同时通过新增开发贷、投资房企债券等方式，两周内已投放资金超 43 亿元。

人民银行深圳市中心支行表示，预计年底前，深圳将有共 15 家银行与 39 家房企签订合作协议，新增授信将超 1 万亿元。截至 2022 年 11 月末，深圳房地产开发贷款大幅增长，开发贷余额 7,447.58 亿元，同比增长 23.22%。

（来源：21 财经 APP）

➤ 招商蛇口披露重组预案 加码前海、募配融资双双升级

12 月 16 日，招商蛇口董事会临时会议审议通过了《关于〈招商局蛇口工业区控股股份有限公司发行股份购买资产并募集配套资金暨关联交易预案〉及其摘要的议案》等相关议案。本次交易标的资产为南油集团 24%股权、深圳前海实业 2.89%股权，核心资产为其对应前海自贸投资合计约 6.83%权益，前海自贸投资是深圳前海片区重要的土地持有主体与开发建设及投资运营主体。

重组预案披露，前海自贸投资持有的土地位于前海片区核心区域，前海片区是深港联动发展、粤港澳大湾区协同发展的重要联结与轴心，对粤港澳大湾区发展具有引擎作用。通过本次重组，将进一步增强招商蛇口对于前海自贸投资的控制，有利于提高其在前海片区享有的资源价值。

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

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