

双月刊

城市更新 政策观察

第 2 期 / 2017年11月

URBAN
RENEWAL

建纬 & 华勤 · 城市更新业务研发中心 联合出品

贺倩明 | 主编

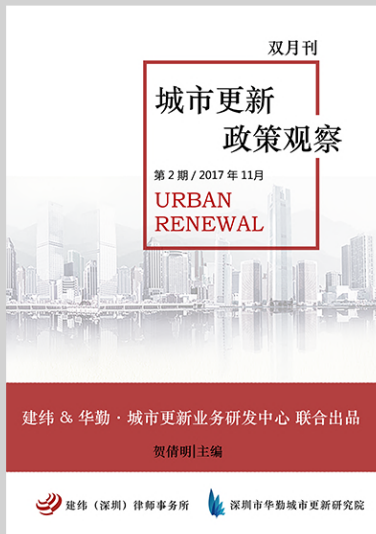


建纬（深圳）律师事务所



深圳市华勤城市更新研究院

城市更新 政策观察



第2期 / 2017年11月 No.02



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 包鑫慧 毛雅霖 李遥

本期责任编辑

李遥

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年是实施“十三五”规划的重要一年及推进供给侧结构性改革的深化之年，在“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局思想指引下，完善住房租赁市场，规范城镇住房保障工作，保障住房困难家庭和个人的基本住房需求，促进实现住有所居成为改善民生的重要手段。为满足百姓的租住需要，坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”的基本定位，今年以来，从国家到地方都推出了一系列改革政策，加快构建租售并举的住房体系，建设城乡统一的建设用地市场。在一系列改革政策中，最为亮眼的当属集体建设用地建设租赁住房的探索。

长期以来，我国的城乡二元土地制度对于集体土地流转都秉持限制的态度。虽然早在10多年前，国土资源部在安徽芜湖、广东顺德等多个城市开展了集体建设用地流转试点，党中央、国务院还于2015年专项部署了农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地管理制度改革试点工作，要求探索形成可复制、能推广的改革成果，但这些探索并未上升至法律层面。今年5月，在总结多年改革实践的基础上，《土地管理法（修正案）》（征求意见稿）正式提出将集体建设用地与国有建设用地交易市场相衔接，实现同地同权。虽然《土地管理法》（修正案）（征求意见稿）尚未正式通过，但将集体建设用地纳入建设用地供应范围以补缺国有建设用地的配套政策已密集出台。

在引导集体建设用地入市的大背景下，为加快培育住房租赁市场、增加租赁住房供给，国家开始了通过集体建设用地增加租赁住房供应的尝试和探索。先是国土资源、住建部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》，在全国选择北京、上海、深圳等13个城市试点利用集体建设用地建设租赁住房，试点城市的村镇集体经济组织可以自行开发运营或通过联营、入股等方式建设运营集体租赁住房。深圳紧随其后出台《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》，鼓励原农村集体经济组织及继受单位开展规模化住房租赁业务，引导“城中村”通过综合整治开展规模化租赁。在市场层面，万科率先闻风而动，与福田区南园街道办展开合作，对福田城中村玉田村进行企业化运营整治，开启“统租运营+物业管理+综合整治”的城中村改造新模式。深圳，已阔步走在集体建设用地建设租赁住房的探索道路上。

只有把握政策方向，洞察行业先机，才能在激烈的竞争中抢占制高点。本期城市更新政策观察继续从政策资讯、行业观察、项目资讯三个维度介绍和分享最新的政策和行业动态。

政策资讯汇编了 2017 年 9 月-10 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《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》、《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见(征求意见稿)》等具有实践指引性的政策法规。同时，考虑到临深片区城市更新/三旧改造市场的蓬勃发展，本期特将临深片区的政策动态一并纳入。

行业观察结合政策及行业热点，精选 7 篇优质文章，对集体资产交易、项目前期拓展、农民房诉讼争议等城市更新热点问题进行分析解读，包括：集体资产在参与城市更新时存在的问题与建议、集体用地平台交易政策及实务要点、城市更新项目前期拓展阶段研判要点；深圳农民房裁判观点大数据分析报告、棚户区改造税务负担问题以及深圳、佛山“农地入市”比较研究、存量土地之已出让未建用地等。

行业资讯除汇总 2017 年 9 月-10 月城市更新项目单元计划、专项规划和实施主体确认的审批信息外，同时汇集了万科、华润置地、富士康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

二〇一七年十一月

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	2
一、国家级政策	2
《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》	2
《关于房屋交易与不动产登记衔接有关问题的通知》	2
《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》	3
二、广东省政策	3
《关于加强围填海成陆土地利用和管理的通知（征求意见稿）》	3
《广东省国土资源厅关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知》	4
关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施细则	5
《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）》	6
《关于调整城镇土地使用税税额标准的通知》	7
三、深圳市政策	7
《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见（征求意见稿）》	7
《深圳市住房租赁试点工作方案（征求意见稿）》	8
《深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若干意见（征求意见稿）》	9
四、各区政策	9
《城市更新业务办事指南》（福田区）	9
《深圳市罗湖区城市更新顾问律师管理办法》	10
《盐田区创新型产业用房管理实施细则（试行）》	10
《南山区非经营性储备土地管理规程（征求意见稿）》	11
《深圳市南山区城市更新暂行办法（第三次征求意见稿）》	11
《龙华区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》	12

《深圳市龙华区临时用地和临时建筑管理暂行办法》	12
《深圳市大鹏新区股份合作公司集体资产管理暂行办法》	13
《深圳市大鹏新区国有农业用地管理办法（征求意见稿）》	14
《深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）（修订稿）》 ..	14
《坪山区城市更新实施办法（征求意见稿）》	15
《深圳市坪山区生态文明建设规划（2017-2020）（征求意见稿）》	16
五、临深城市政策	16
《广州市城市更新项目监督管理实施细则（征求意见稿）》	16
《惠州市“三旧”改造用地协议出让缴交土地出让金办法（修订征求意见稿）》 ..	17
《惠州市关于规范已出让国有土地改变土地使用权年限的实施办法(征求意见稿)》	18
《惠州市历史建筑保护专项规划（草案）》	18
第二篇 行业观察	20
集体资产参与城市更新存在的问题与建议	21
集体用地平台交易政策及实务要点.....	24
城市更新项目拓展研判要点.....	35
深圳农民房裁判观点大数据分析报告.....	44
棚户区改造中被拆迁企业，你的税交对了吗？	55
深圳、佛山“农地入市”比较研究.....	60
关于存量土地之已出让未建用地的深度思考	69
第三篇 行业资讯	75
第一节 项目资讯	75
城市更新单元计划审批概况	75
城市更新单元专项规划审批概况	77
城市更新单元实施主体确认概况	78
集体用地平台交易概况	85
第二节 企业资讯	87
较好集团入股中电科技 携中电光谷开发深圳旧改	87
中洲控股 4.74 亿接手中信深圳宝安区宝城 26 区二期项目	87

酷派与星华安签订酷派信息港城市更新项目开发协议	88
万科集团与深圳南山签署战略合作协议 构建战略合作关系	88
万科与深圳人才安居集团合作 建设运营社会租赁住房	89
华润置地与罗湖区政府签署合作备忘录	89
深圳市康侨佳城置业投资有限公司 70%股权转让 转让底价为 42 亿.....	89
华润联手富士康与龙华区政府签约打造“苹果科技小镇”	90
南方中集与前海管理局签署土地开发协议 推进前海蛇口自贸区建设	90
附件 2017 年 9—10 月法规列表	91

01

政策资讯

REGULATIONS AND NEWS

第一篇 政策资讯

2017年9月-10月，国土资源部、广东省国土资源厅、深圳市及各区人民政府先后出台多项政策法规，对集体用地入市、用地预审和用地审查、住房租赁等问题进行规定，并对深圳市各区三旧改造、城市更新管理办法进行修改，对实践有一定的指引作用。详情如下：

一、国家级政策

★《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》

发布单位：国土资源部 住房和城乡建设部 发布时间：2017年8月21日

为增加租赁住房供应，缓解住房供需矛盾，构建购租并举的住房体系，建立健全房地产平稳健康发展长效机制，国土资源部于8月21日发布《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（以下简称《方案》）[国土资发〔2017〕100号]，确定在第一批北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。其主要内容包括：

完善试点项目审批程序。试点城市应当梳理项目报批、竣工验收、运营管理等规范性程序，建立快速审批通道，统一相关建设标准；完善集体租赁住房建设和运营机制。村镇集体经济组织可以自行开发运营，也可以通过联营、入股等方式建设运营集体租赁住房；探索租赁住房监测监管机制。集体租赁住房出租，应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售。承租的集体租赁住房，不得转租；探索保障承租人获得基本公共服务的权利。承租人可按照国家有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，享受规定的基本公共服务。

★《关于房屋交易与不动产登记衔接有关问题的通知》

发布单位：国土资源部 住房和城乡建设部 发布时间：2017年9月11日

2017年9月11日，为加强部门衔接，解决不动产登记“中梗阻”问题，切实做到便民利民，国土资源部、住房和城乡建设部于联合发布《关于房屋交易与不动产登记衔接有关问题的通知》[国土资发〔2017〕108号]（下称《通知》），从资料移交共享、交易登记业务衔接、历史遗留问题处理以及房地产市场调控和监测分析四个方面对不动产登记制度做出了

细致规定。

《通知》指出，应保证移交资料的完整性与一致性，须以完整地复制、拷贝方式进行移交，其中纸质资料应在年底前全面移交到位，而电子数据则应在9月底前全面完成。对于房屋交易与不动产登记机构分设的地方，要按照“进一个门、跑一次路”的原则，一个窗口受理，部门并行办公，遵守办理时限，切实做到便民利民。同时，《通知》强调要防止小产权房通过不动产登记合法化，将二手房与新建商品房纳入统一的房地产市场管理，加强监测、监管和调控，并将房屋交易和不动产登记信息通过网络实时共享。

★《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》

发布单位：住房和城乡建设部 发布时间：2017年9月14日

在肯定北京市、上海市积极发展共有产权住房的阶段性成效的基础上，住房和城乡建设部近日发布《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》[建保[2017]210号]（以下简称《意见》），研究决定在两市开展共有产权住房试点工作。

《意见》要求，须坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，以满足新市民住房需求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向，以市场为主满足多层次需求，以政府为主提供基本保障，通过推进住房供给侧结构性改革，加快解决住房困难家庭的基本住房问题。

《意见》提出，共有产权住房以中小套型为主，面向符合规定条件的住房困难群体供应，优先供应无房家庭，建立包括配售定价、产权划分、使用管理、产权转让等规则在内的标准完善的共有产权住房管理机制，明确相关主体在共有产权住房使用、维护等方面的权利和义务，确保共有产权住房用地供应，并落实好现有的财政、金融、税费等优惠政策。国有机构代表政府持有共有产权住房政府份额，负责与承购人的配售、管理、回购、上市等事宜。两市的市委、市政府要以制度创新为核心，大胆创新，力争形成可复制、可推广的试点经验。

二、广东省政策

★《关于加强围填海成陆土地利用和管理的通知（征求意见稿）》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017年8月29日

广东省国土资源厅网站于9月4日发布《关于加强围填海成陆土地利用和管理的通知

（征求意见稿）》（以下简称“《通知》”），以进一步转变政府职能，深化简政放权，利用科学利用围填海造地，实现对围填海成路土地的高效利用和管理。《通知》做出以下要求：

1、沿海各级土地利用总体规划和海洋功能区划涉及围填海造地的用途、规模、结构、开发方向等要相互衔接，符合国家下达的建设用围填海计划指标与沿海地区城市总体规划的管控要求。

2、沿海各级海洋主管部门、国土资源主管部门和城乡规划主管部门应将土地利用总体规划和城乡规划作为审查的重要依据，改进和规范围填海项目审查和竣工验收，合理开发利用海洋资源。

3、优化市、县人民政府的围填海造地项目供地手续，通过土地储备的形式，依法履行土地供应手续，扩展建设用地空间。

4、及时对围填海成陆土地开展土地调查，确保成果真实可靠。

5、明确各项目审批机关，做好围填海成陆土地确权登记发证，保障权利人合法权益。

6、加强相关市、县（市、区）土地执法监察部门、沿海各级政府和国土资源主管部门对围海造地形成土地的监督检查。

★《广东省国土资源厅关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017年8月29日

为深入贯彻落实国土资源部“简政放权、放管结合、优化服务”改革精神，进一步改进和优化建设项目用地预审和用地审查报批工作，广东省国土资源厅发布《关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地预审和用地审查意见的通知》（以下简称“《通知》”），2017年10月1日起实施，有效期5年。《通知》就有关问题要求如下：

1、要求改进和优化建设项目用地预审，明确重新用地预审标准。建设项目确需修改土地利用总体规划的，必须对修改规划的必要性和可行性进行论证说明，在用地预审阶段编制土地利用总体规划修改方案（包括基本农田补划内容），在建设项目用地报批前完成相关部门的意见征求、规划修改听证、规划实施影响评估和专家论证等工作。

2、要求简化已预审项目用地报批审查内容，规范报国务院和省政府审批建设用地报批材料，明确地质灾害危险性评估审查责任，优化压覆重要矿产资源的审查。

3、要求确需占用基本农田或占用其他耕地规模较大的建设项目，应组织实地踏勘论证。同时要求做好建设项目节地评价工作，对规定项目编制节地评价报告。

4、要求改进城市用地报批方式，严格控制中心城区新增建设用地。深圳、广州等广东省内的十个市申报用地时，应严格控制新增建设用地规模并采取有效措施提高实施率和供地率。同时，为鼓励保障性安居工程使用存量建设用地，自2017年起，申报年度城市用地规模时，不再执行“三类住房用地”面积须超过住宅用地面积的70%的规定。

5、要求落实国家产业政策，涉及产能过剩行业建设项目的，要对项目用地严格审查把关，同时采取差别化用地政策，大力支持光伏、风力发电项目发展。

6、要求建立用地预审和用地报批会审机制，严格把好建设项目用地预审和用地报批审核关。

★《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施细则》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017年9月8日

近日，广东省国土资源厅联合广东省发展和改革委员会、广东省公安厅、广东省人力资源和社会保障厅、广东省住房和城乡建设厅印发《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施细则》（以下简称“《实施细则》”）。《实施细则》对建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩（以下称人地挂钩）机制提出了符合广东省实际的具体规定：

1、实行差别化进城落户人口城镇新增建设用地标准，根据人均城镇建设用地情况安排建设用地，但广州和深圳市的中心城区原则上不因吸纳农业转移人口安排新增建设用地。

2、实施规划统筹管控并改进用地计划安排，在土地与城市规划修订时，充分考虑人口数量与流向，依据土地利用总体规划和上一年度进城落户人口数量，合理安排新增建设用地年度计划。

3、优化土地供应结构并提高农村土地利用效率，优先保障住房与基础设施建设用地，合理安排必要的产业用地，在满足农民安置、农村发展用地的前提下，可将节余的农村建设用地用于城镇建设。

4、深入推进“三旧”改造。优化审批程序，建立存量建设用地二次开发倒逼机制，原

则上广州、深圳市每年新增开发量使用存量建设用地不低于 60%，珠三角地区其他市不低于 40%，粤东西北地区各市不低于 20%。到 2020 年，全省实施“三旧”改造总面积达 80 万亩以上。

★《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）》

发布单位：广东省国土资源厅 发布时间：2017 年 9 月 19 日

为进一步优化“三旧”改造政策，加快盘活利用各类低效城镇建设用地，实现我省“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”提供更加坚实有力的用地保障，广东省国土资源厅网站于 2017 年 9 月 19 日公布《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）》（以下简称“《实施意见》”），向社会公开征求意见。

《实施意见》主要内容为：

1、调整完善“三旧”改造地块数据库，实行标图建库报备制度，并同步办理土地征收和标图建库手续。要求准确把握“三旧”改造标图建库标准，纳入“三旧”改造地块数据库的地块应当以宗地为基本单元。同时应严格把握用地时间范围及上盖物占地比例。并对特殊情形提出了相应处理方式。

2、加强土地规划保障。要求统筹安排新增与存量用地，明确土地利用总体规划修改程序。

3、明确“三旧”改造申请条件。要求合理确定项目改造主体。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）历史用地，缴交罚款后，可以实施改造。农村集体经济组织将土地流转的，以原农村经济组织为改造主体，经表决同意，可由受让人在流转期限内实施改造。

4、加快“三旧”用地审批。要求合理划分“三旧”改造审批权限，优化需上报省政府批准土地征收手续的审批流程，实行差别化的规费政策，并规范“三旧”改造涉及边角地、夹心地、插花地报批方式。

5、规范“三旧”改造供地，明确旧村庄改造的供地方式，加大对产业类改造项目支持力度，合理分配土地增值收益，并规范公益性用地移交。

6、加强“三旧”改造实施监管。落实“三旧”改造项目备案制度，完善监管协议制度，加强“三旧”改造信息公开，完善“三旧”改造司法裁决途径和年度考核办法。

★《关于调整城镇土地使用税税额标准的通知》

发布单位：广东省财政厅 广东省地方税务局 发布时间：2017年9月29日

为降低企业税收负担，支持实体经济发展，广东省财政厅与广东省地方税务局联合印发的《关于调整城镇土地使用税税额标准的通知》[粤财规(2017)4号](以下简称“《通知》”)。

《通知》要求在规定幅度内适当降低各地城镇土地使用税税额标准，具体标准调整为：全省由1-30元/平方米下调至1-15元/平方米，其中，广州、深圳市由3-30元/平方米下调至3-15元/平方米，佛山、东莞、中山、珠海、江门、惠州、肇庆市由2.5-15元/平方米下调至2-10元/平方米，粤东西北12市由1-18元/平方米下调至1-8元/平方米。工业用地税额标准为上述税额标准的50%左右，但最低不超过法定税额。《通知》同时规定了各区域各级次土地税额调整方案。由于此次税额调整幅度较大导致财政减收较多的地区，可从2017年起分两至三年调整到位，原则上以地级市为单位统一确定分年调整的税额标准。

调整后的城镇土地使用税税额标准自2018年1月1日起执行，有效期五年，原适用税额同时废止。2017年1月1日至2017年12月31日期间的城镇土地使用税税额标准参照本通知执行，对已多缴税款的，可抵扣下年度税款或予以退税。

三、深圳市政策

★《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见（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8月28日

近日，在供给侧政策的大背景下，深圳市规划和国土资源委员会发布《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》（征求意见稿）（以下简称“《实施意见》”）及《深圳市住房租赁试点工作方案》（征求意见稿）（以下简称“《工作方案》”），并向社会公众征求意见。

《实施意见》提出，到2020年，基本形成供应主体多元、经营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁市场体系；基本形成市场规则明晰、政府监管有力、权益保障充分的住房租赁法规制度体系，实现城市居民住有所居的住房租赁市场体系和制度体系的目标，具体要求为：

1、培育住房租赁市场供应主体，发展专业化住房租赁企业，鼓励房地产企业拓展住房租赁业务，引导各国有企事业单位开展规模化租赁业务，鼓励原农村集体经济组织及继受单

位开展规模化住房租赁业务。

2、完善公共租赁住房管理，加大公共租赁住房供应力度，推进公共租赁住房货币化，提高公共租赁住房运营保障水平。

3、加大租赁住房建设和供应力度，加强租赁住房规划和用地供应，允许商业用房按规定改建为租赁住房和现有住房按规定改造后出租，引导“城中村”通过综合整治开展规模化租赁。

4、完善住房租赁立法和支持政策，完善住房租赁法规规章和支持政策，给予交易便利和税收优惠并提供金融支持。

5、加强住房租赁市场监管，明确租赁双方权利义务，规范租赁合同管理，健全完善租赁信息动态监测体系，加强住房租赁价格指导，规范住房租赁行业秩序，加强租赁行业管理，明确各部门职责分工。

★《深圳市住房租赁试点工作方案（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8月28日

《深圳市住房租赁试点工作方案》（征求意见稿）与《深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》（征求意见稿）同时发布。《工作方案》除重申《实施意见》目标外，还提出基本形成一批有规模、专业化、经营规范的租赁企业；基本建成信息共享、服务全面、监管有力的住房租赁交易服务平台的目标，具体内容为：

1、培育专业化、规模化住房租赁企业，发挥国有住房租赁企业的引领和带头作用，指导原农村集体经济组织继受单位转型为住房租赁企业，鼓励房地产开发、经纪、物业管理企业或其他市场主体开展住房租赁经营以及各类产业园区、基地或大学城区管理机构及驻地单位开展规模化租赁，落实国家住房租赁财税、金融等各项优惠政策。

2、加大租赁住房的建设和供应，包括加大新增供应土地建设租赁住房的力度，规范商业用房按规定改建成租赁住房与现有住房按规定改造后出租。

3、支持住房租赁消费需求，加大住房公积金对个人承租住房的支持力度，完善基本住房保障租赁补贴制度，并提升对承租人的公共服务水平。

4、发挥政府住房租售交易服务平台监管与服务作用，建设政府住房租售交易服务平台，规范住房租赁信息的填报和录入，切实发挥租售平台的监管和服务作用。

5、创新住房租赁管理和服务的体制机制，包括完善住房租赁管理体制、政策法规和网络化管理机制。

★《深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若干意见（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9月1日

为深化土地管理制度改革，优化土地资源配置，增加土地供给方式及路径，深圳市规划和国土资源委员会发布《深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若干意见（征求意见稿）》（以下简称“《若干意见》”），向社会公众征求意见。主要内容列示如下：

1、健全土地供应体系。深入推进土地有偿使用制度改革，完善国有建设用地使用权划拨、出让制度，探索租赁、作价出资等建设用地有偿使用方式，规范临时用地使用及委托管理，建立以产权为导向的土地供应体系。

2、加强建设用地供应及审批监管。充分发挥土地利用规划和计划调控作用，明确净地供应要求，完善土地供应监督机制，建立土地供应与企业信用联动机制，通过建立长效监管机制，切实规范用地供应行为，强化供应监管。

四、各区政策

★《城市更新业务办事指南》（福田区）

发布单位：福田区城市更新局 发布时间：2017年8月30日

福田区城市更新局于2017年8月30日编印发布《城市更新业务办事指南》，对申请人向福田区行政服务中心窗口申请办理福田区行政辖区范围内的城市更新项目申请事项、资料附表等作出了规定。具体包括：

1、审查城市更新单元计划；2、审查城市更新单元规划；3、城市更新项目的土地和建筑物信息核查；4、确认城市更新项目实施主体，签订项目监管协议；5、城市更新项目用地报批，核发建设用地规划许可证，签订国有土地使用权出让合同，城市更新项目无偿移交政府用地的入库工作；6、核发城市更新项目的建设工程规划许可证，办理建设工程规划验收等；7、与城市更新项目相关的其他未列举事项。

★《深圳市罗湖区城市更新顾问律师管理办法》

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年10月13日

近日，深圳市罗湖区城市更新局会同深圳市罗湖区司法局发布《深圳市罗湖区城市更新顾问律师管理办法》（以下简称“《办法》”）。

《办法》规定，“罗湖区城市更新顾问律师”仅为荣誉称号，受聘律师需无偿为区政府直属各单位、各街道办事处城市更新工作提供一般性法律咨询。发生具体专项法律服务的，双方可通过自愿协商的方式签订法律服务合同，区政府直属各单位、各街道办事处应严格按照罗湖区的采购管理办法开展采购工作。主要对城市更新顾问律师聘任与解聘、权利与义务进行了说明。

同时，还公示了《深圳市罗湖区城市更新顾问律师名册》（以下简称“《律师名册》”）。《律师名册》不具有强制性及优先选择性，仅供区政府直属各单位、各街道办事处根据自身工作需要选用。58位来自不同律师事务所的律师被列入深圳市罗湖区城市更新顾问律师名册。

★《盐田区创新型产业用房管理实施细则（试行）》

发布单位：盐田区人民政府 发布时间：2017年9月4日

为加大对创新型产业的支持力度，加快实现盐田区创新空间资源优化配置，2017年9月，盐田区人民政府发布《盐田区创新型产业用房管理实施细则（试行）》[深府办（2016）3号]，对盐田区创新型产业用房的管理做出了具体规定。《实施细则》规定，创新型产业用房通过以下方式筹建：（1）由政府或承担政府投融资任务的综合性平台企业投资建设、回购或统租；（2）企业通过招标、拍卖、挂牌方式取得建设用地使用权，建成后按一定比例移交给政府；（3）在城市更新项目中按一定比例配建；（4）区政府同意纳入的区属国企物业；（5）其它符合政策规定的筹建方式。

通过招标、拍卖、挂牌方式取得建设用地使用权建设的以及城市更新项目配建的创新型产业用房实行监管协议书制度。管理主体应当制订监管协议书，监管协议书应明确项目设计要求、建设标准、产权限制、建设工期、可用于租售的建筑面积比例、无偿且无条件移交给政府的建筑面积或由政府回购的建筑面积及价格、交付方式、交付时间、企业支配用房的租售价格、违约责任等内容。竞买人（竞标人）递交书面竞买、投标申请或城市更新项目实施单位确认文件申请时，须一并提交建设和管理承诺书，确保按照监管协议书相关要求组织开

发建设。土地竞得者和城市更新项目实施单位，应在签订土地出让合同前与区经促局签订监管协议书。

★《南山区非经营性储备土地管理规程（征求意见稿）》

发布单位：南山区土地整备局 发布时间：2017年9月13日

为规范南山区非经营性国有储备土地管理，明确管理职责分工，南山区土地整备局编制并公布了《南山区非经营性储备土地管理规程（征求意见稿）》（以下简称“《管理规程》”），对非经营性储备土地清理、验收、移交管理，日常管理以及法律责任都作出明确规定，相关部门若监管不力造成严重后果的，将追究法律责任。

《管理规程》适用于南山区范围内非经营性国有储备土地的入库、日常管理、出库等相关管理活动。非经营性国有储备土地来源包括：（1）政府土地整备项目非经营性土地。（2）城市更新项目非经营性土地。（3）市土地储备机构移交的非经营性土地。（4）其他来源非经营性土地。政府土地整备项目或城市更新项目实施单位负责非经营性国有储备土地现状及权属清理工作。土地及地上建（构）筑物和附着物按项目方案或补偿协议要求进行处理或其他方式进行处理。

《管理规程》的土地权属清理要求为：（1）涉及补偿的范围，均已签订补偿协议，并按补偿协议确定的范围补偿完毕。（2）地块内土地和房屋产权均已注销。（3）其他需要达到的标准。

★《深圳市南山区城市更新暂行办法（第三次征求意见稿）》

发布单位：南山区城市更新局 发布时间：2017年9月15日

2017年9月15日，南山区城市更新局发布《深圳市南山区城市更新暂行办法（第三次征求意见稿）》（以下简称“《暂行办法》”），以规范南山区城市更新行为，明确部门职责权限。《暂行办法》适用于南山区范围内的拆除重建类城市更新，综合整治类城市更新。与其他区的城市更新政策相比，《暂行办法》有如下特点：

1、南山区城市更新可以同步申报更新单元计划与专项规划，如同步申请，须一并提供更新单元计划、土地及建筑物信息核查、城市更新单元规划申报材料。

2、申报主体在申请计划审批时提交的更新意愿证明材料要求为：（1）申报主体非政府

部门的，证明材料需经公证或律师见证，如按相关规定无法办理公证或律师见证的，更新意愿需在辖区街道办事处的监督下完成公示；（2）建筑物未办理不动产登记的，更新意愿需在辖区街道办事处的监督下完成公示。

3、计划草案公示无异议或异议不成立的，由主管部门报区人民政府审批通过后进行公告。这意味着南山区城市更新单元计划的最终决定权在南山区人民政府。

4、在满足公共服务设施、交通设施和市政设施等各项设施服务能力并符合生态保护、特定城市设计等相关控制要求的前提下，基于城市公共利益、南山区重点产业发展需要，经专题研究并经区领导小组审议通过后，特定区域可在《深圳市城市规划标准与准则》和《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》基础上适当提高容积率。

★《龙华区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》

发布单位：龙华区人民政府 发布时间：2017年9月25日

为进一步落实土地供给侧结构性改革，加快推进龙华区工业及其他产业用地供应，深圳市龙华区人民政府于9月25日公布《龙华区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》[深龙华府规〔2017〕4号]（以下简称“《实施细则》”）。该《实施细则》系根据《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法（试行）》等有关法律、法规、规章及政策，并结合龙华区实际制定。

《实施细则》适用于龙华区内供应工业及其他产业用地的行为，包括一般产业项目用地供应、重点产业项目用地供应、建设用地租赁、产业发展监管等内容。工业及其他产业用地采用招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式，通过深圳市工业及其他产业用地供需服务平台以出让或者租赁方式供应。重点产业项目用地通过遴选确定后可以采取“带产业项目”挂牌出让（租赁）方式供应。工业及其他产业用地实行弹性年期供应制度。《实施细则》自公布之日起施行，有效期与《试行办法》一致。

★《深圳市龙华区临时用地和临时建筑管理暂行办法》

发布单位：龙华区人民政府 发布时间：2017年10月9日

为加强龙华区临时用地和临时建筑管理，进一步规范临时用地和临时建筑行为，深圳市龙华区人民政府于10月9日公布《深圳市龙华区临时用地和临时建筑管理暂行办法》[深龙华府规〔2017〕5号]（以下简称“《办法》”）。

该《办法》适用于龙华区已出让土地、未出让土地的临时使用和临时建设活动，提出临时用地和临时建筑的管理应坚持规划控制、功能管制、节约土地、保护生态的原则，实行严格审批、严格管理，并对适用条件、临时用地审批、临时建筑审批、消防审核与验收（备案）、监督管理、用地收回等进行规定。该文件为承接 2017 年全市强区放权市规划国土资源管理委员会下放的临时建筑和临时用地审批权限事项，替代原《深圳市龙华新区临时建筑管理暂行办法（试行）》对龙华区辖区内的临时用地和临时建筑进行审批。

相比前审批办法，新办法有以下特点：一是审批部门改变。审批主体由原市规划和国土资源委员会龙华管理局移交至龙华区规划土地监察局承担。二是适用条件适当调整。根据省、市规划国土部门强化临时用地管理精神，限制生产经营性用途项目申报。增加政府急需的公共服务配套类项目申报内容。三是审查时间缩短。部门审查限定时间缩短至 5-10 个工作日，整体审查时间缩短为 40-50 个工作日，办理时间缩减幅度均超过 50%。四是审批层级和审查程序缩减。审查层级从区领导小组会议调整为局领导小组会议审定，审查程序由二次审查变一次审查。《办法》自印发之日起施行，有效期 3 年。

★《深圳市大鹏新区股份合作公司集体资产管理暂行办法》

发布单位：大鹏新区发展和财政局 纪检监察局 组织人事局

发布时间：2017 年 9 月 29 日

为加强大鹏新区股份合作公司集体资产监督管理，维护集体资产所有者和经营者的合法权益，保障集体资产的安全与增值，促进集体经济健康发展，大鹏新区发展和财政局、大鹏新区纪检监察局、大鹏新区组织人事局共同公布《深圳市大鹏新区股份合作公司集体资产管理暂行办法》[深鹏发财（2017）341 号]（以下简称“《暂行办法》”）。《暂行办法》适用于大鹏新区范围内由原农村集体经济组织改制组建的股份合作公司，对集体资产产权、利润分配、集体资产管理与处置、资产清查与评估、集资委账户管理和资金使用等内容进行了规定。

《暂行办法》规定股份合作公司集体用地开发建设及参与城市更新的，由董事会组织相关人员制订项目方案，经“三会”审议后，公示至少 15 天。公示结束后，报办事处审查并出具意见，并在办事处现场监督下，由股份合作公司组织股东大会或股东代表大会对项目方案进行表决。办事处应当在出具备案批复后将相关备案资料抄报新区集体资产管理部门。办事处备案后，股份合作公司再循有关程序向规划国土、发改、住房建设、环保水务、消防等部门办理相关建设手续。

《暂行办法》自公布之日起5个工作日后施行，有效期3年。原《大鹏新区股份合作公司集体资产管理暂行办法》（深鹏发财〔2014〕214号）同时废止。

★《深圳市大鹏新区国有农业用地管理办法（征求意见稿）》

发布单位：大鹏新区经济服务局 发布时间：2017年10月8日

为规范深圳市大鹏新区城市化转为国有农业用地的管理工作，深圳市大鹏新区经济服务局于10月8日发布了《深圳市大鹏新区国有农业用地管理办法》（征求意见稿）并公开征求意见。

《管理办法》将国有农业用地实行分类经营管理，按用途可划分为生产型国有农业用地、生态型国有农业用地。生态型国有农业用地以发挥生态效益为目的，不再进行种养生产，改为植树绿化。按重要性可划分为基本农田、区菜篮子用地、国有一般农业用地三类。基本农田主要作为生物育种研发基地、无公害绿色有机蔬菜生产种植基地；区菜篮子用地主要作为无公害蔬菜生产基地；国有一般农业用地，在基本生态控制线（下称生态线）内的以发挥生态效益为主，在生态线外的以生产种植为主。《管理办法》同时规定了各部门的职责与分工、规划建设与经营管理的相关方式等。

★《深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）（修订稿）》

发布单位：大鹏新区管理委员会 发布时间：2017年10月20日

为进一步对接市级工业及其他产业用地政策，深圳市大鹏新区管理委员会对《深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》进行了修订，主要修订内容如下：

一、鉴于《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法（试行）》第七条已明确规定“拟供应土地的安置补偿应当落实到位，并具备动工开发所需的道路、供水、供电及场地平整等基本条件”，涉及“土地供应方案初稿拟定”、“土地平整”事宜，新区工业及其他产业用地供应管理工作按规定执行，删除原《深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》第十五条“对拟供应土地未完成土地平整或者土地征转并且清场入库的，用地办公室不得对土地供应方案进行审查。用地办公室应当确定完成土地平整或者土地征转并且清场入库完成时间，相关部门应当严格按照按时完成具体工作”之规定，增加“土地供应方案（初稿）提请用地办公室审查”的规定。同时，在“附则”增加兜底条款“本实施细则未作出规定的，按照《管理办法》及其他上级文件的相关规定执行”，为新区的土地供应行为

提供指引。

二、拟定《深圳市大鹏新区重点产业项目遴选实施办法（试行）（送审稿）》。《遴选实施办法》已对重点产业项目的产业要求、意向用地单位申报条件、新区各产业行政主管部门具体负责的产业类别、项目单位申报资料、重点产业项目遴选的流程等具体内容进行规定。遂将原《实施细则》第三章重点产业项目的认定及附件 1.2 删除，以避免规定重复。同时在“附则”中规定“重点产业项目的认定由新区经济服务局另行制定规范性文件。”

《实施细则》自发布之日起 5 个工作日后生效，该细则生效后，原《深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）》（深鹏管规（2017）4 号）同时废止。

★《坪山区城市更新实施办法（征求意见稿）》

发布单位：坪山区城市更新局 发布时间：2017 年 9 月 4 日

坪山区城市更新局于 9 月 4 日向各相关单位发布《坪山区城市更新实施办法（征求意见稿）》，以征询公众意见。截至目前，深圳十个区均已出台城市更新办法文件，其中七个区已经正式发文，三个区出台了征求意见稿，具体情况如下表：

辖区	办法名称	文件状态
福田区	《深圳市福田区城市更新实施办法（试行）》	正式发文
宝安区	《深圳市宝安区城市更新暂行办法》及十个配套文件	
龙华区	《深圳市龙华区城市更新实施办法》	
罗湖区	《深圳市罗湖区城市更新实施办法（试行）》	
光明新区	《光明新区城市更新工作指引》	
盐田区	《盐田区城市更新实施办法（试行）》	
大鹏新区	《深圳市大鹏新区城市更新实施办法（试行）》	
南山区	《深圳市南山区城市更新实施办法（试行）》	征求意见
坪山区	《坪山区城市更新实施办法》	
龙岗区	《深圳市龙岗区城市更新实施办法》	

★《深圳市坪山区生态文明建设规划（2017-2020）（征求意见稿）》

发布单位：坪山区环境保护和水务局 发布时间：2017年9月13日

坪山区环境保护和水务局于9月13日发布《深圳市坪山区生态文明建设规划（2017-2020）》（征求意见稿）（以下简称“《生态规程》”）并向广大公众征求意见。其主要目的为推进生态示范区创建，提升坪山中心区品质，打造高品质坪山示范区。《生态规划》中以下要求涉及城市更新：

（1）创新土地集约利用。通过绿色低碳城市更新，以空间整合、功能调整为重点，以更新片区为载体，整合城市空间结构，推进土地资源集约利用，加快产业提升优化，促进社会形态转型。创新土地整备模式，不断探索土地市场配置、土地二次开发利用、土地集约利用方式，纵深挖潜存量土地潜力。

（2）强化工业噪声源头防控，科学规划城市更新改造，使生活区、商业区与城市工业区分离开来。

（3）强化新建建筑全过程管理，严格贯彻绿色设计，以新增用地和城市更新拆除重建为抓手，在坪山新中心、六和、聚龙山、田头、金沙、汤坑等片区，严格执行《深圳经济特区建筑节能条例》、《深圳市建筑废弃物减排与利用条例》等绿色建筑政策法规体系，规范投资新建建筑和社会投资新建的公共建筑施行绿色建筑标准比例分别达到100%和50%。

五、临深城市政策

★《广州市城市更新项目监督管理实施细则（征求意见稿）》

发布单位：广州市城市更新局 发布时间：2017年9月19日

近日，广州市城市更新局起草并公布了《广州市城市更新项目监督管理实施细则（征求意见稿）》（以下简称“《实施细则》”），公开征求意见。《实施细则》适用于广州市行政区域内经批准实施的城市更新项目，对监管主体、监管内容、监管方式、监管机制、职责和义务、保障措施等方面均作出了细致规定。

《实施细则》针对旧村改造类、旧厂改造类、旧城改造类、产业特色小镇类的不同类型城市更新项目明确了具体的监管点，同时提出各部门应当联动协同开展监管。

此外，《实施细则》要求，对于履行协议不到位或资料虚假的实施主体，将其纳入失信

黑名单。经整改仍不符合要求或给他人和社会造成损失的，开发主体三年内不得参与城市更新项目。

★《惠州市“三旧”改造用地协议出让缴交土地出让金办法（修订征求意见稿）》

发布单位：惠州市国土资源局 发布时间：2017年9月12日

为进一步提高我市“三旧”改造工作的科学化和规范化，惠州市国土资源局组织修订并发布了《惠州市“三旧”改造用地协议出让缴交土地出让金办法（修订征求意见稿）》，向社会公开征求意见。

《办法》规定其适用范围为：符合城乡规划、“三旧”改造专项规划和年度实施计划的“三旧”改造项目，改造方案经市、县（区）人民政府批准实施，地块已完成地籍调查和确权登记并做到土地权属清晰，权属界线准确，地类用途明确，经市、县（区）人民政府批准以协议方式出让“三旧”改造土地使用权涉及缴交土地出让金的。《办法》还对“旧厂房”改造、“旧城镇”改造及“旧村庄”改造分别规定了计收土地出让金的方式，具体如下：

序号	改造类型		计收标准
1	“旧厂房”改造	保留工业用途（剩余土地使用权年限不变、提高容积率）	免收出让金
		变更用途（改造变更为物流、住宅、商住、商服、公共管理及公共服务等用途）	（新设定规划建设条件下国有出让土地使用权市场价格—现状使用条件下土地使用权价格）×旧厂房改造折扣率
	“旧城镇”改造	变更用途或其他土地利用条件	（新设定规划建设条件下国有出让土地使用权市场价格—现状使用条件下土地使用权价格）×旧城镇改造折扣率
2	“旧村庄”改造	集体建设用地征收为国有建设用地的改造项目	（新设定规划建设条件下国有出让土地使用权市场价格—现状使用条件下集体土地使用权价格）×旧村庄改造折扣率
	无合法用地手续且已实际建设使用的“三旧”	保留原用途	按原用途现状条件下市场评估价计收
		变更用途或其他土地利用	按以下两项金额之和计收：

3	用地经批准 自行改造	用条件	1、原用途现状条件下市场评估价 2、（新设定土地利用条件下国有出让土地使用权市场评估价－原用途现状条件下市场评估价）×对应改造类型折扣率
---	---------------	-----	---

★《惠州市关于规范已出让国有土地改变土地使用权年限的实施办法（征求意见稿）》

发布单位：惠州市国土资源局 发布时间：2017年9月14日

近日，惠州市国土资源局组织起草并发布了《惠州市关于规范已出让国有土地改变土地使用权年限的实施办法（征求意见稿）》（以下简称“《实施办法》”），以进一步提高惠州市土地行政管理的科学化和规范化。

《实施办法》适用于已领取了《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》及《建设工程施工许可证》的，或取得城乡规划管理部门同意改变有关土地使用条件批准文件的出让国有商住用地（含商业用途、商住用途和住宅用途等）。同时，《实施办法》规定了可以申请改变土地使用年限的情形：（1）因城乡规划改变土地用途且该宗土地剩余使用权年限未达到法律规定的最高出让使用权年限的；（2）城乡规划要求要统一开发建设的多宗土地使用权、但各宗土地剩余使用权年限不一致的；（3）在办理不动产统一登记工作中，因多宗土地剩余使用权年限不一致而要求统一年限的。

★《惠州市历史建筑保护专项规划（草案）》

发布单位：惠州市住房和城乡建设局 发布时间：2017年10月13日

2017年10月13日，为加强对历史建筑的保护管理，惠州市住建局发布了《惠州市历史建筑保护专项规划》（征求意见稿）（以下简称“《规划》”），征求意见截止时间为2017年11月13日。

《规划》规定，规划范围是2013年4月惠州市人民政府公布的惠州市第一批历史建筑，共202处历史建筑。此次规划历史建筑的保护范围包括核心保护区、建筑控制地带两个层次。核心保护区是历史建筑本身的保护范围，范围包括建筑本体及其围合的院落和必要的消防通道。建筑控制地带为考虑历史建筑的外部环境，控制一定范围内新建建筑与历史建筑的协调，保证历史建筑景观不受破坏。

02

行业观察

INDUSTRY DYNAMICS

第二篇 行业观察

本篇共选取七篇专业文章，《集体资产参与城市更新存在的问题与建议》与《集体用地平台交易政策及实务要点》从集体资产参与城市更新、集体资产平台交易两个角度介绍深圳市集体土地利用政策。《城市更新项目拓展研判要点》对城市更新中的更新意愿、合法用地比例、用地面积规划等方面进行分析，为投资者项目研判提供参考。《深圳农民房裁判观点大数据分析报告》主要分析农民房转让合同是否有效、受让人对于房屋的权益是否应当予以司法保护、农民房纠纷如何处理等问题，辅之以裁判大数据结果论述说明。《棚户区改造中被拆迁企业，你的税交对了吗？》对棚户区改造中，作为被拆迁方的企业应承担的税种及相关税收优惠政策进行介绍。《深圳、佛山“农地入市”比较研究》选取深圳、佛山两个特殊城市，对比分析集体建设用地，未完善征（转）手续用地的上市交易政策，提出相关意见及建议。《关于存量土地之已出让未建设用地的深度思考》全面深入地对已出让未建用地的界定、规模、分类、开发路径进行分析介绍，以期与实践提供指引与参考。

集体资产参与城市更新存在的问题与建议

自 2016 年 8 月 31 日起，深圳市要求各区涉及集体资产交易的事项均需纳入平台进行集中交易，自该政策实施一年以来，各区政府也陆续出台了一系列的政策。对于这些密集出台的政策，集体资产监管部门、村股份公司、开发商等各方主体在理解和适用过程当中均遇到不同程度的问题，从资格设定、资产评估、会议表决、招商方案、竞争谈判标准、街道办审查备案等各个流程在具体操作中均存在模糊不清的情形。各区集体资产交易平台上线一年以来，全市完成平台交易的项目数量屈指可数，包括旧改大区龙岗在内的六个区没有一个项目完成平台交易，而宝安也只有一个项目完成了平台交易，大部分项目处于观望和停滞状态。村股份公司和开发商的合作关系处于不确定的状态中，各方利益博弈非常激烈，这无疑增加了交易成本、延缓了项目进程。

村股份公司以其拥有的土地和物业权益参与城市更新是当前村股份公司经营活动最重要的组成部分，也是实现集体资产保值增值的重要路径。深圳在集体土地利用方面的政策和实践一直领跑全国，但深圳村股份公司的发展却停留在依靠土地和物业租赁收益的单一经营模式层面。随着产业结构调整，大部分村里工业企业面临产业的转型升级，多数工厂的传统制造业务实际上已逐步转移至其他地方。在城市更新的大背景下，城中村里剩下的最具价值的资产就是物业和土地，城市更新不仅能够改变这些资产的流通性，还能够改变这些物业的经营形态，释放产业发展空间、提升社区公共配套和公共服务水平。毫无疑问，集体资产参与城市更新对转变村股份制经济的经营发展模式是有积极意义的。但遗憾的是，一方面，集体资产交易在面临政府强监管的态势下无所适从；另一方面，在土地资源稀缺的大环境下，村股份公司在与市场主体经济利益的博弈过程中也缺乏成熟的经验。在这双重因素影响下，市场主体参与涉及集体资产项目的城市更新显得举步维艰，很多项目要么停滞，要么推进缓慢。总体来看，集体资产参与城市更新目前面临的问题主要包括：

（一）权属混乱的局面导致集体资产法律关系复杂

深圳在数次城市化征转地过程中，深圳原农村土地形成了复杂的权属状态，主要包括合法土地和合法外土地两种情形，其中合法土地包括非农建设用地、征地返还用地、支持发展用地（同富裕、扶贫奔康、固本强基等）、旧屋村用地、“两规”处理用地、其他用地等多种用地情形，除合法用地外，还有大量的合法外用地（违法用地），合法外用的权属状态更为复杂，包括各种违法转让用地、未经两规处理的用地等。无论合法用地、还是合法外用地，原农村集体土地范围内的土地利用现状主要有几种情形：一、是村集体物业和村民私宅；二

是“外卖地”形成的工业区；三是已转变国有用地的建成区域；四是其他原因占用原农村集体土地情形。除了复杂的权属关系之外，还伴随着原村民的对原农村集体土地的“贱卖”和政府征转地的各种不满。城中村存在大量的“外卖地”是在九十年代形成的，而在快速城市化过程中，政府通过征地和转地获取了大量的集体土地，村集体可支配的土地资源变得十分有限，在村集体土地资源极度稀缺和昂贵的情形下，村民们想方设法对存在权属争议和法律瑕疵的用地主张权利，也因此增加了集体资产交易的难度。

（二）部分开发商早期介入的项目面临进退两难的局面

自2004年《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》实施以来，很多村股份公司已与开发商签订合作开发协议或者意向性协议。依据意向性协议，很多开发商向村股份公司支付了诚意金，并且做了一些前期准备工作，但很多项目至今仍未实质性推进。这些项目之所以没有实质进展，主要原因有两方面：一是政府审批原因，包括项目立项达不到要求、专项规划无法顺利通过；二是搬迁补偿原因，开发商无法解决由于原农村土地形成的复杂建筑物权属关系的搬迁补偿问题。这类项目多数仍未完成计划立项，也有少数已完成计划立项但并没有其他进展，这些项目既要面临村股份公司撕毁合约的风险，也要面临被政府划定“统筹片区”的风险。因此，这些项目充满了不确定性，原开发商想推进但政府不支持，村股份公司也因集体资产交易新政而选择观望，使得这类项目面临进退两难的局面。

（三）集体资产平台交易导致交易成本的增加和交易效率的低下

集体资产平台交易借鉴的是国有资产产权交易的模式，集体资产监管的逻辑也是参照国有资产的监管逻辑。然而，集体资产与国有资产存在本质的不同，参与城市更新的集体资产尤其如此。首先，国有产权属清晰、权利主体单一，而集体产权属难以准确界定，权利主体多元化；其次，国有资产有公允的市场估价体系和成熟的交易市场，而集体资产的价值评估却存在诸多不确定性，集体土地的价值更多的体现在未来开发所带来的增值收益；第三，国有资产交易通过产权交易平台一次性完成产权的交割，法律关系清晰，就是典型的资产买卖关系，而集体资产参与城市更新交易本质上是合作开发关系，不是简单资产买卖关系，而是持续的商业伙伴关系。显然，用国有资产监管的方法来进行集体资产参与城市更新的监管必然会遭遇水土不服。

从目前集体资产平台交易流程的来看，相关程序极为繁琐，从意愿征集、项目可行、资产评估、招商方案、资格审查、谈判方案、评定标准不仅要经历若干次的民主决策，数十份文件和资料，还要经过街道办的数次审查。由于程序的繁琐、政策的复杂，再加上监管部门专业人手的严重不足，导致集体资产交易进展缓慢，项目推进效率低下。

（四）政府主导思维下的资源配置不公平

虽然在强区放权的大背景下，审批流程简化，但从目前推进的效果来看，项目审批的进度并没有得到提高。各区政府对城市更新市场采取了全面干预的政策，除了城市更新办法确定的计划立项、规划审批、权属核查和实施主体确认等正常审批体系之外，还包括：规划统筹、产业准入、交易监管、保障房建设、国企主导等一系列介入性的行政措施。基于公共利益和土地资源集约节约利用的考量，前述干预具有一定的正当性，但如果政府过度干预或者干预的措施不当，则会影响市场的发展。以城市更新中产业用地政策为例，政府强制划定工业控制线，而且在产业导入方面采取积极干预政策，各区的产业政策存在趋同性，产业空间资源存在错配和浪费的可能性。而在项目的准入方面，政府则力推由国企和央企主导的统筹片区开发项目，这虽然有利于空间的整体规划和统筹利用，有其积极意义，却在一定程度上挫伤民营资本的积极性，抑制市场竞争，削弱了市场在资源配置过程中的作用。国企和央企有政府信用背书和强大资金和资源支持，有其独特的优势，但在处理村股份公司的各种利益诉求和在处理搬迁补偿过程中的疑难杂症问题时缺乏民企的灵活性。

上述问题的产生，一方面是历史原因造成的，主要是由于土地法律制度的制约和城市化的快速进程，形成了大量的土地权属问题难以解决；另一方面是现实原因造成的，深圳城市更新政策体系庞杂，且处于不断的变动和调整过程中，政府审批和监管层面的专业人力资源严重不足，“强区放权”和“强街放权”解决的是市、区两级政府部门的行政权限划分问题，但没有有效解决行政干预和市场边界划分问题，按国有资产监管思维监管城市更新中的集体资产交易客观上并没有起到应有的监管效果，平台交易除了增加交易成本之外，只不过是形式主义而已。

针对当前集体资产参与城市更新的种种问题，个人认为需要从以下几方面着手解决：

1. **理清产权**，加速“历史遗留用地问题”处理，让合法外土地不再成为历史遗留问题。如前所述，原农村集体土地的权属关系异常复杂，在经历若干次的历史遗留问题处理之后，合法外用地比例和违法建筑有所减少，但仍然有大量急需改造区域的合法用地比例达不到城市更新计划立项的要求，也有大量原农村集体土地处于权属不清或权属存在争议的状态，权属问题成为了旧村改造头号难题。深圳政府虽然在城市更新十三五规划中提出了违法建筑总量减少的目标，却没有制定相应的操作细则。要理清原农村集体土地的权属问题和违法建筑问题，一方面需要尽快落实村集体各类合法用地指标的落地工作，同时对集体资产进行全面排查、摸底和核资，引入社会第三方专业中介力量搭建集体资产权属争议协商解决平台；另一方面，加快对现状违法建筑的清理工作，符合确权条件的尽快确权，符合强制拆除条件

的加大拆除力度进行拆除，对可以现状保留利用的建筑物完善其合法经营手续，解决其持续经营的各类法律障碍。

2. 简化监管，将集体资产交易的事中监管转变为事后监管，强化违法违纪的惩罚力度。目前对集体资产交易全流程监管的状态不仅加重了街道办的工作负担，而且客观上也难以起到监管的效果。鉴于集体资产交易监管的主要目的是保护村股份公司股民的利益，避免贱卖集体资产，但相比政府而言，村股份公司的股东更关切自身利益。因此，在集体资产交易环节，应该强化、规范和引导股民的民主监督，政府则应该弱化过程监管，加强对集体资产交易合法合规的事后审计，强化对集体资产交易违法违规的惩戒力度，这样既能提高集体资产交易的效率，又能有效打击集体资产交易违法违规行为。

3. 培育市场，充分发挥市场专业资源在集体资产交易中的作用，用市场的智慧资源弥补政府监管资源的不足。村股份公司在经历多年的物业出租经营单一模式之后，将通过城市更新完成村股份制经济的转型升级，在转型过程中，无论是集体资产的清产核资，还是处理各类权属问题；无论产业规划、招商引资，还是风险管控、公司治理，村股份公司和街道办都缺乏足够的专业人才。因此，政府应该加大力度培育专业服务市场，推动围绕集体经济发展的专业服务市场的形成，该等专业服务包括法律、会计、融资、信息技术、商业策划、资产管理等专业服务，这些专业服务不仅能够帮助村股份公司提高集体资产的运营管理能力，也能促进村股份公司的规范化、专业化的运营管理，从而促进村股份公司的治理结构完善，间接实现政府对集体资产的监管的目标。

根据深圳城市更新“十三五”规划，全市在“十三五”期间要完成 3000 公顷的更新用地规模，其中宝安和龙岗两区的规模过总规模的 50%，两区合计达到 1605 公顷。而目前这两个区域的城市更新项目推进速度并不快，受集体资产平台交易的制约，加上搬迁补偿的客观困难和行政审批的不确定性，完成“十三五”规划确定的城市更新供地目标存在很大压力。政府一方面通过强区放权、精减审批流程，试图加快城市更新项目推进速度，另一方面却为集体资产交易设计了复杂的流程，而且在强区放权之后为城市更新配置的行政资源明显不足，导致项目推进速度实质上放缓。村集体物业和土地是城市更新的核心组成部分，村股份公司是城市更新项目主要参与主体，城中村改造依然是城市更新的主战场，如果解决不好城市更新中集体资产交易的问题，将影响深圳城市更新的总体进程。任何制度的设计，既要强调公平，也要兼顾效率，从目前集体资产交易政策的实施效果来看，虽然实现了形式上的公平，但降低了交易的效率。因此，政府一方面要梳理完善平台交易流程和操作指引，提高政策的可操性和透明度；另一方面要科学评估当前集体资产交易政策实施过程中的问题，及时解决集体资产平台交易的制度性问题。

【本文由建纬（深圳）律师事务所贺倩明律师执笔】

集体用地平台交易政策及实务要点

2016年，深圳市发布《关于建立健全股份合作公司综合监管系统的通知》（深办字[2016]55号，下称“55号文”），要求各区将集体用地合作开发建设、集体土地使用权转让和城市更新等资源交易项目纳入公平资源平台统一实施。这一政策直接将深圳市集体用地交易带入了强监管时代。以8·31为界，集体用地交易市场可谓是从酷夏到寒冬的转折。在8·31以前，各开发商紧锣密鼓地与村股份公司签约，急切渴望搭上平台交易前的末班车；在8·31之后，无论是开发商还是村股份公司都偃旗息鼓，小心翼翼地观望、试探，等待或尝试做第一个吃螃蟹的人。到如今，集体资产平台交易政策实施已满一周年，许多辖区的集体资产交易平台也迎来了首单成交的喜讯。值此周年之际，建纬城市更新业务研发中心结合各区集体资产监管政策及多个平台交易的经验，就集体用地平台交易现状、政策及实务要点进行了梳理。

一、集体用地平台交易现状

（一）平台上线情况

集体资产交易平台是各村股份公司进行平台交易的中介和载体。自55号文以来，各区纷纷赶在8·31大限前搭建本辖区的集体资产交易平台并上线运行，截至目前，各区的集体资产交易平台上线情如下表所示：

辖区	交易平台	是否运行
深圳市	深圳市公共资源交易平台 (http://ggzy.sz.gov.cn)	是
宝安区	宝安区社区集体经济综合监管服务平台 (http://jtzc.baoan.gov.cn/home.do)	是
龙华区	龙华新区公共资源交易中心 (http://lhxq.szzfcg.cn/home/11/newindex.jsp)	是
大鹏新区	深圳市大鹏新区公共资源交易中心 (http://113.105.69.184:51201/)	是
光明新区	光明新区公共资源交易中心 (http://113.98.245.237:1019/)	是

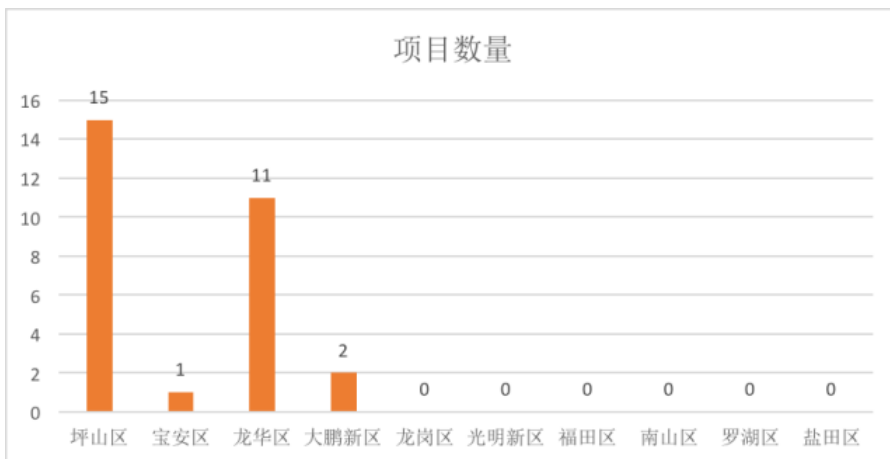
龙岗区	龙岗社区集体经济管理服务网 (http://www.sqsz.lg.gov.cn/LGDL/lgq/lgjj_webmap/lgjj_ggzyxx?page=3)	是
	龙岗区国有集体产权交易中心	未公开
坪山区	坪山新区公共资源交易中心 (http://ps.szzfcg.cn/home/9/newindex.jsp)	是
南山区	南山区集体经济阳光365平台	未公开
罗湖区	罗湖区集体经济管理服务系统	未公开
盐田区	/	/
福田区	福田集体经济阳光管理服务平台	未公开

注：福田、盐田、南山、罗湖四区三资交易纳入全市统一交易平台交易

（二）平台交易情况

虽然各区集体资产交易平台都赶在 8·31 大限之前上线，但 8·31 之后整个集体用地交易市场进入了长长的冷寂期。这除了开发商、村股份公司主观上采取谨慎、观望的态度外，一方面，集体资产平台交易匆忙设立，相应的配套规则或操作细则尚未完善，许多区仍在摸索、制订流程和规则，有些区或街道直接叫停了本辖区内的交易；另一方面，根据各区的集体资产交易规则，在整个集体用地交易进入平台交易前，需要经历前期测绘、可行性研究、资产评估、制订方案、方案公示、“三会”表决、股东（代表）大会表决表决等一系列前置程序，流程繁琐漫长，更不用说龙岗区、坪山区、光明新区都要求城市更新项目必须取得专项规划后方得启动交易流程。

但是，自 2017 年以来，经过近 4 个月的沉寂，集体用地交易市场开始逐步回暖。据统计，自 2016 年 9 月 1 日以来，坪山、宝安、龙华、大鹏均已有了成交案例，龙岗、光明虽然尚未有成交案例，但亦有项目正在平台招商中。



二、集体用地交易政策研究

(一) 集体用地交易核心政策体系

在 55 号文发布之前，深圳市关于集体用地交易的监管规定并不多，主要依据《深圳经济特区社区股份合作公司条例》、《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府〔2011〕198 号，下称“198 号文”）、《关于加强股份合作公司资金资产资源的意见（试行）》（深办发〔2013〕9 号）等规定进行交易，从区级层面而言，主要有龙岗区、坪山区专门就集体用地开发与交易制订了本辖区的监管细则。虽然这些政策同样对于引入合作方的流程、方式、表决机制等作了规定，但实际上并没有被严格实施。

而自 55 号文发布之后，各辖区针对集体资产交易密集出台了一系列政策，最典型的即为宝安区的“1+9+1”文件，“1+10+1”文件。经梳理，目前深圳各区就集体用地交易监管的核心政策如下：

辖区	集体土地使用权交易核心政策
福田区	《福田区股份合作公司重大事项决策备案制度》 《福田区加强股份合作公司资金资产资源管理工作方案》 《福田区股份合作公司非农建设用地和征地返还用地等集体用地开发和交易指引》
罗湖区	《罗湖区股份合作公司非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易实施细则（试行）》 《关于将我区股份合作公司集体资产交易纳入市、区公共资源平台交易的通知》 《关于进一步加强股份合作公司监督管理的意见（试行）》
南山区	《南山区股份合作公司非农建设用地和征地返还地等集体用地开发和交易指引》 《关于将南山区股份合作公司集体资产资源交易纳入市公共资源交易平台交易的通知》
龙岗区	《龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》 《龙岗区非农建设用地管理暂行办法》 《龙岗区股份合作公司参与拆除重建类城市更新工作指引》

宝安区	《宝安区城市化转地非农建设用地后续管理暂行办法》 《关于加快宝安区社区集体经济综合监管服务平台建设推动股份合作公司规范管理的意见》 (1+9+1文件) 《宝安区股份合作公司集体用地土地使用权交易管理办法(试行)》
坪山区	《坪山新区股份合作公司非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易实施细则(试行)》 《坪山新区非农建设用地城市化后续管理暂行办法》 《深圳市坪山新区管理委员会关于印发《关于加强社区股份合作公司资金资产资源管理和公开的意见》的通知》
龙华区	《龙华新区城市化转地非农建设用地后续管理暂行办法》 《龙华新区股份合作公司集体用地土地使用权交易管理规范》 《龙华新区股份合作公司重大事项决策管理暂行办法》
大鹏区	《大鹏新区城市化转地非农建设用地调整暂行办法》 《大鹏新区股份合作公司资金资产资源交易管理暂行办法》 《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》
光明区	《光明新区城市化非农建设用地调整置换暂行办法(修编征求意见稿)》 《光明新区社区集体经济资金资产资源交易管理暂行办法》 《光明新区发展和财政局关于明确社区集体公司集体用地合作开发交易程序的通知》
盐田区	《盐田区股份合作公司重大事项监管暂行办法》 《关于加强盐田区股份合作公司资金资产资源管理的意见》

(二) 集体用地交易核心政策要点

结合上述集体资产监管政策，我们进一步就集体用地合作开发(含城市更新)中的核心政策进行了梳理：

1、合作方的引入方式

辖区	公开招标	竞争性谈判	单一来源谈判
福田区	√	√	√
宝安区	√	√	/
盐田区	√	√	/
龙华区	√	√	/
光明新区	√	√	√(限于非集体建设用地为主的城市更新)
罗湖区	√	√	√(限于非农建设用地和征地返还用地参与城市更新合作的项目)
龙岗区	√	√	/
南山区		√	√(限于非农建设用地和征地返还用地参与城市更新合作的项目)
大鹏新区	√	√	√(限于集体物业 < 1 / 3和集体用地 < 20%的城市更新项目)
坪山区	√	√	√(限于非农建设用地和征地返还用地参与城市更新合作的项目)

2、合作方进入的时点

- (1) 未限制进入时点：福田区、宝安区、龙华区、南山区、罗湖区、盐田区
- (2) 列入更新计划后：大鹏新区
- (3) 获得专项规划后：光明新区、龙岗区、坪山区

3、合作方资质要求

辖区	合作方资质要求
龙岗区	1.具备 房地产项目开发资质 和 成功经验 ； 2. 净资产规模在人民币1亿元以上 ，且 负债率不高于50% ， 资产质量好 ； 3.具有良好的 诚信记录与经营业绩 。
坪山区	1.工商类项目的合作开发商资质要符合《深圳市优化空间资源配置促进产业转型升级“1+6”文件》有关规定； 2.住宅房地产项目的合作开发商应具备 三级以上房地产开发企业资质 或 注册资本在5000万元以上 。
宝安区	应 具备房地产开发企业资质 ， 财务状况、经营管理、信用资质良好 。
龙华区	1.具备 房地产项目开发资质 和 成功经验 ； 2. 净资产规模在人民币1亿元以上 ，原则上 资产负债率不得高于现行行业平均水平 ； 3.具有良好的 诚信记录与业绩 。
罗湖区	由街道办审核合作方资质，具体资质未明确要求。

4、引进合作方的民主决策机制

辖区	表决机制
龙岗区	竞争性谈判股东大会 $\geq 4/5$ 表决通过，如系居民小组一级的子公司、分公司还需召开居民小组股东会议
罗湖区	全体股东 $\geq 4/5$ 表决通过
福田区	全体股东 $\geq 4/5$ 表决通过
南山区	全体股东 $\geq 4/5$ 表决通过
宝安区	合作方及交易方案经股东大会全体股东 $\geq 2/3$ 表决通过。非农建设用地合作开发须经股东大会全体股东 $\geq 4/5$ 表决通过

坪山区	全体股东≥4/5表决通过
龙华区	城市更新项目需召开股东大会征集意愿。竞争性谈判全体股东≥4/5表决通过，招拍挂及项目公司股权转让全体股东≥2/3表决通过。城市更新项目需符合《龙华新区股份合作公司重大事项决策管理暂行办法》第七条规定
大鹏新区	全体股东≥4/5表决通过
光明新区	城市更新项目需召开股东大会征集意愿。竞争性谈判经全体股东≥4/5表决通过招拍挂及项目公司股权转让≥2/3表决通过
盐田区	竞争性谈判全体股东≥4/5表决通过

注：上述表决机制中，章程规定由股东代表大会表决或对表决通过率有特别规定的，从其规定。

三、集体用地交易的实操要点

集体用地交易的程序复杂、繁琐，开发商及村股份公司开展集体用地交易时，需要重点关注两个方面的问题：

（一）程序问题

程序问题的核心在确保集体用地交易的每一环节、步骤、流程都依法合法合规，公开、阳光，包括通知公告、决议签署、会议公证等。关于程序的依法合规性，需要考虑两个方面的符合性审查：

一是村股份公司章程的符合性审查。章程是村股份公司股东之间的“宪法”，章程里对于股东资格、董事会、股东代表大会议事规则等都做了明确规定，违反公司章程的任何决议都可能被撤销；

二是深圳和各区集体资产交易有关政策的符合性审查，违反政策的行为可能无法通过集体资产监管部门的备案。在适用顺序上，一般优先适用各区的监管细则，在各区无规定的情况下，则适用 198 号文等市级的监管规定。

从实操角度而言，目前开发商、村股份公司、政府对于集体用地交易都持审慎态度，在资产评估、项目方案制定、民主决议等大环节或大流程上出问题的较少，但是程序的细节问题却容易被疏忽，具体体现在以下方面：

1、公告和通知问题

综观深圳和各区集体用地交易法规，集体用地交易的一个重要原则就是程序公开，保障股东的知情权。这就要求严格按照章程和政策履行公告和通知义务。如村股份公司的章程通常要求董事会会议召开前要提前 10 日通知；《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》要求股东大会召开前 10 日以书面或大鹏新区政府在线方式通知全体股东代表，等等。无论是公告、通知的时限、范围，还是方式，都是必须依法合规，否则就会留下程序瑕疵的隐患。

2、公证问题

为确保民主决策程序的合法合规性，各区均要求股东(代表)大会召开时需要进行公证，但是实际中，各公证处的要求或标准不尽相同(如有的公证处不就股东大会决议进行公证)，需要提前与公证处做好沟通，预先与公证处排演每个细节，包括未备案股东表决的处理、需要出具股东大会决议还是股东代表大会决议、股东(代表)大会表决的比例等，避免发出会议通知或召开会议后，因不符合公证处要求而无法出具公证书的情况。

3、程序性法律文本问题

程序细节的落实离不开程序性法律文本的完善，这也是说明程序依法合规性的重要证据。集体用地交易程序复杂，涉及资产评估、项目方案制订等众多环节，每一环节都有大量配套的程序文本，仅以项目方案表决，即可能涉及二十余份程序性法律文本(见下图)。实际中，有许多项目正是忽视了程序性法律文本的重要性，未及时制作或妥善留存程序性法律文件，导致在面对程序瑕疵的异议或质疑时陷入被动局面。

- 三会会议通知
- 董事会决议
- 监事会决议
- 集体资产管理委员会决议
- 股东大会会议通知
- 股东大会会议议案
- 会议记录
- 未备案股东签到表
- 授权委托书
- 会议签到表
- 股东签字确认表
- 未备案股东签字确认表
- 见证人员签字表
- 关于《可行性研究报告》、《项目方案》、《资产评估报告》的公示
-

（二）实体问题

实体问题考虑的重点主要确保经过平台交易确定的协议内容不存在违反法律、行政法规的强制性规定而导致协议的效力出现瑕疵,包括合作方资质的设定、资产评估、评分标准、权利义务安排等。

1、合作方资质

合作方资质,即与村股份公司签署协议的主体应当符合的条件或要求,这是开发商参与平台交易的准入条件。过去,许多小开发商凭借与股份公司的关系好,签下许多项目的合作意向,但实际上不具备开发能力,导致项目长期停滞。合作方是否具备相应的开发实力和能力对能否实现交易目的至关重要。目前,龙岗、坪山、宝安等区已明确对合作方的开发资质或资产能力提出了明确的要求。但除此之外,村股份公司亦可结合本村情况或项目情况对合作方设定专门的资质要求作为准入条件,包括但不限于:项目经验、注册地址、成立年限、注册资本规模、资产负债率、诚信记录、开发业绩,等等。

但是,村股份公司在设置合作方资质时,需特别注意不得设置具有明确指向性或者明显违反公平竞争的条款。

2、资产评估

虽然社区股份合作公司是“政企分离”的产物,代表村民行使集体财产所有权和管理权。但有别于一般市场主体自负盈亏的纯经济行为,村集体资产属于村民全员所有,有共享红利的特征,因此集体资产交易更类似于国有资产交易,需要确保集体资产保值增值,杜绝集体资产流失。这就要求集体用地开发与交易在程序上必须坚持公开、透明、依法、合规,禁止违规操作;同时,在交易前必须对集体用地进行充分的资产评估,在此基础上确定交易对价、分成模式。现在,各区对于集体用地交易均已设置了资产评估环节,但在实际评估时,应当注意选择有资质的评估机构,且关于评估机构的选择,亦应当履行必要的决议程序。

3、评分标准

如果说合作方资质解决的是准入条件问题,那评分标准就涉及最终确定合作方的终极考核了。一般说来,评分标准设置需要考虑三个方面的评价:

(1) 合作方自身能力的评价,即在同样满足准入资格的候选人中,选择资质最佳、实力最强的合作方,具体的评估指标可以包括:注册资本规模、开发资质等级、项目业绩、银行授信等;

(2) 合作方与项目的匹配程度。这主要考察合作方对于本项目的开发目的与村股份公司的预期是否相符, 合作方对于本项目的开发计划是否符合实际, 具体的评估指标可以包括: 项目实施方案可行性等。

(3) 村股份公司的可得利益。具体的评估指标可为: 回迁物业比例; 回迁物业类型; 物业分成比例; 货币补偿标准; 停车位要求等;

4、权利义务安排

关于股份合作公司与开发商的权利义务安排最集中体现于双方签订的《合作协议》中, 这是集体用地平台交易的胜利果实, 也是双方进行正式合作的基础文件。一般说来, 双方的权利义务的核心要点包括:

(1) 利益分配模式: 即双方如何分配利益, 是采用“现金补偿+物业分成”模式, 还是纯粹的现金补偿或物业分成模式。如果涉及物业分成, 则需明确物业面积、类型及分成比例。

(2) 拆迁谈判模式: 在城中村城市更新项目中, 集体用地上通常有大量个人物业需要进行拆迁谈判, 由村股份公司负责处理拆迁谈判事宜有无可比拟的优势。但如果系由开发商自行负责拆迁谈判, 则需明确村股份公司协助义务。

(3) 进度管控: 主要包括项目的开发周期、资金的支付进度等;

(4) 物业选择: 在涉及物业分成的模式下, 需要明确物业选择的时点, 通常在规划设计方案确定后即可进行选择, 明确各方物业的位置、座落、楼层。在选房时, 需注意同类物业集中分配, 避免因物业分配过于零散导致影响自身物业的销售和运营。同时, 由于村股份公司的选房直接关系到后期预售许可证的办理, 建议在协议中明确约定如果拒绝选房情况下的处理机制。

除上述外, 根据具体项目的不同, 另可视情况设置针对性权利义务安排, 如采用股权合作型的, 则需要对项目公司的治理结构、融资安排等做出特殊安排; 如项目主要系产业物业, 则可就后期的招商运营权作出约定, 确保后续可以统一运营, 等等。

结语

集体用地交易已然进入强监管时代, 虽然各区的监管细则略有差异, 但监管的思路和监管理念都是一致的, 即要求交易阳光透明、依法合规。而且随着制度、平台的完善, 后续监管将会越来越严。开发商要参与集体用地交易, 既要关注实体问题, 也要确保程序合规。但

事实上，开发商和村股份公司在具体理解和适用集体交易的系列政策过程中，在各环节均遇到了不同程度的障碍，比如集体交易监管规定要求股东大会决策，而且股份公司章程中却并未设置股东大会；要求合作方具有房地产开发资质，与房地产行业项目公司制的做法相背离；等等。

集体用地占据了深圳存量土地的半壁江山，也是村股份公司最核心的资产和经济来源，集体用地交易对于释放土地资源，转变村股份公司的经营发展模式是有积极意义的，也一直是各开发商的争夺重镇。但不可忽视的是，由于政策的不完善或相互矛盾，当前集体用地交易在政府强监管态势下显得有些无所适从，虽然当前集体用地交易已在回暖，但如何真正实现强监管时代下的有序交易还有待进一步思考。

【本文由建纬（深圳）律师事务所林婉莹律师执笔】

城市更新项目拓展研判要点

一、项目拓展研判综述

城市更新作为深圳城市改造、空间拓展和产业转型的重要手段，逐渐受到政府、房地产开发企业或其他投资者的高度重视。但是，城市更新项目牵涉利益复杂、审批流程冗长，具有较高的专业门槛。频频出台的城市更新法规、政策更是加大了城市更新项目推进实施的难度。纵观当前市场，城市更新项目遍地开花，但项目品质良莠不齐、优劣不一，房地产开发企业或投资者稍有不慎便可能落入陷阱与泥泞之中。如何有效甄别城市更新项目品质，识别项目风险，对项目进行精准的可行性研判，已经成为房地产开发企业在项目拓展过程中亟需解决的重大难题。城市更新项目拓展存在如下三大特点：

（一）城市更新制度繁杂，项目研判难度增加

深圳市城市更新法规、政策较为庞杂，自 2009 年深圳市开始先试先行城市更新模式以来，城市更新法规、政策更是屡出不穷，在经历城市更新建章立制阶段后，近两年“强区放权”、“集体资产交易监管”、“规划统筹”、“工改”等法规、政策、操作细则的出台更是体现了城市更新制度的二次革新。截至当前，深圳市城市更新已然建立起以《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》为主线的，以各区城市更新实施办法、规划统筹、操作规划、集体资产流转、工改、“两房”配建、“棚户区改造”、“土地整备利益统筹”等为副线的庞大、复杂的城市更新政策制度体系。鉴于庞大、复杂的城市更新制度，投资者举步维艰，难以精准开展项目研判，且不同类型拓展项目的研判要点也不尽相同，无疑增加了投资者投资研判的难度。

（二）城市更新项目转化率较低，项目投资回报不确定

截至 2016 年 12 月 31 日，深圳全市已列入城市更新计划的项目数多达 498 个，但已确认实施主体资格的项目数则少至 120 个，仅占已列入更新单元计划项目数的 24.1%；易言之，城市更新项目从列入更新单元计划到确认实施主体资格的转化率非常低，有超过 3/4 的已列入计划项目苦苦挣扎于搬迁补偿谈判的泥沼中。正是因为城市更新的转化率较低，项目投资回报周期、回报率均处于不确定状态。

（三）优质城市更新项目稀缺，项目拓展决策时间短

深圳市城市更新已经走过八个年头，目前市场上大部分优质项目已经掌握在各类市场

主体手中；面对遍地开花的项目以及如雪花般纷繁的项目信息，投资人需跨过重重困难，从中挑出优质项目。但是一般而言，优质项目背后都已经有几拨不同的投资团队像老虎盯着猎物一般紧紧跟着。所以，城市更新项目拓展另一个重要特点就是“快”，即如何快速进行项目资料收集、进行项目研判进而快速锁定项目。

鉴于城市更新项目拓展的特点，使得部分投资者作出项目投资决策时，情形犹如雾里看花、水中望月；如何精准、快速进行项目研判是关键，更是基础。城市更新项目研判是投资者通过对项目现状进行分析，评判项目所处的阶段以及项目在每个阶段可能面临的问题、存在的风险以及投资者的商业诉求是否与项目情况契合；此外，投资者还应结合项目规划、经济测算、政策等因素对项目可行性进行判断。城市更新项目研判需进行全方位、多领域因素进行综合考量后方可作出，任一方面考量因素的缺位都可能导致项目研判决策失误。以下，我们将就城市更新项目研判要点进行分析。

二、项目拓展研判要点

（一）更新意愿

更新意愿，是指拟更新区域范围内物业权利人是否同意进行城市更新改造的意思表示。意愿征集是在计划申报阶段对拟更新区域范围内所有物业权利人更新意愿的统计，同意更新的权利人及同意更新权利人的物业建筑面积达到一定比例才符合更新单元的申报条件。针对未列入城市更新计划的项目研判，需考虑更新意愿是否符合相关规定。

根据《深圳市城市更新办法实施细则》第 37 条、《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》（试行）规定，申报更新单元计划的，城市更新单元内权利主体的城市更新意愿应当符合下列条件：城市更新单元拆除范围内用地为单一地块，权利主体单一的，该主体同意进行城市更新；建筑物为多个权利主体共有的，占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意进行城市更新；建筑物区分所有的，专有部分占建筑物总面积三分之二以上的权利主体且占总人数占建筑物总面积三分之二以上且占总数量三分之二以上的权利主体同意进行城市更新。拆除范围内用地包含多个地块的，符合上述规定的地块的总用地面积应当不小于拆除范围用地面积的 80%。投资者应征集项目范围内权利主体的更新意愿，并根据单一地块或者多个地块的相关规定判断更新意比例是否符合。

根据《深圳市城市更新办法实施细则》第 37 条的规定，“（二）城市更新单元内用地属城中村、旧屋村或者原农村集体经济组织和原村民在城中村、旧屋村范围以外形成的建成区域的，须经原农村集体经济组织继受单位的股东大会表决同意进行城市更新；或者符合本

条第（一）项规定，并经原农村集体经济组织继受单位同意。”如为城中村更新项目，需先由村股份合作公司表决通过；此外，如项目范围内既包含城中村、旧屋村，又包含国有土地或有产权登记建筑物的城市更新项目的，城中村、旧屋村部分需由村股份合作公司表决通过以外，申报主体还应根据《深圳市城市更新办法实施细则》第 37 条第（一）项规定，取得国有土地或有产权登记建筑物权利人的更新意愿。

（二）合法用地比例

合法用地包括：（1）国有用地（已出让国有用地、已划拨国有用地及其他已办理合法用地手续的国有用地）；（2）原集体经济组织取得确权用地（城中村红线用地、非农建设用地、征地返还用地）；（3）旧屋村用地；（4）已按历史遗留违法建筑处理的用地；（5）已按登记历史遗留问题处理的用地（符合《关于加强房地产登记历史遗留问题处理工作的若干意见》的规定的用地）。

根据 2016 年《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》第（四）条规定，“申报拆除重建类城市更新计划的城市更新单元，拆除范围内权属清晰的合法土地面积占拆除范围用地面积的比例应当不低于 60%。合法用地比例不足 60%但不低于 50%的，拆除范围内的历史违建可按规定申请简易处理，经简易处理的历史违建及其所在用地视为权属清晰的合法建筑物及土地。位于探索实施土地开发创新模式的坪山中心区范围的，其拆除范围内合法用地比例应当不低于 50%。”根据第（九）条规定，“十三五期间，全市试点开展 10 个左右重点更新单元实施……重点更新单元应符合以下条件：……3. 拆除范围内合法用地比例应当不低于 30%”

换言之，拆除重建类项目的合法用地最低要求为 50%，而重点城市更新单元，则进一步放宽到 30%（但需根据合法用地比例分档，无偿移交政府相应比例纳入土地储备）。

投资者应根据上述规定及项目土地合法比例现状等综合判断项目是否符合要求；如不符合要求，可以根据实际情况选择下列方式如非农建设用地指标调入、旧屋村认定、历史遗留建筑物、调整更新单元划定范围等方法解决合法用地比例不足问题。如通过前述方法，尚不能解决合法用地比例问题，则应谨慎决定投资项目。

（三）用地面积

根据《深圳市城市更新办法实施细则》第十二条规定，“城市更新单元内拆除范围的用地面积应当大于 10000 平方米。……不具备前款规定的条件，但基于鼓励产业转型升级、完善独立占地且总面积不小于 3000 平方米的城市基础设施、公共服务设施或者其他城市公共

利益项目等原因确需划定城市更新单元的，应当就单元范围、拆除范围、配建要求等内容进行专项研究，在计划审批过程中予以专项说明。”

2016年《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》第（八）条规定，“位于原特区已生效法定图则范围内，拆除范围用地面积小于10000平方米但不小于3000平方米且具有以下情形之一的区域，可按规划申请划定小地块城市更新单元：1. 旧工业区升级改造为工业用途或者市政府鼓励发展产业的；2. 旧工业区、旧商业区升级改造为商业服务业功能的；3. 为完善法定图则确定的独立占地且总面积不小于3000平方米的城市基础设施、公共服务设施或其他城市公共利益项目，确需划定城市更新单元的……；其中，对小于10000平方米大于3000平方米且符合前述规定相关情形的，可申请划定小地块城市更新单元”。

即表明，城市更新项目用地面积一般要求大于10000平方米，但是符合相关条件的，可以小于10000平方米但不得小于3000平方米。

（四）建筑物年限

1. 建筑物年限判断

根据《关于规范更新实施工作若干问题的处理意见（一）》第（四）条规定，“原则上以房地产权证书载明的竣工时间计算建筑物的建成时间；未办理房地产权证登记的、房地产权证书未载明竣工时间的、对房地产权证书载明的竣工时间有异议的，可参考历史地形图等其他作证资料综合判断建筑物的建成时间。”

2. 建筑物年限要求

根据2016年《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》第（五）条规定，“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、旧商业区中部分建成时间不满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. 建成时间不满15年的建筑物占地面积之和原则上不得大于6000平方米，且不超过更新单元拆除范围用地面积的三分之一。宗地内全部建筑物建成时间不满15年的，其占用面积为该宗地面积；宗地内部建筑物建成时间不满15年的，按其建筑面积占宗地内总建筑面积的比例折算其占地面积。2. 城市更新单元公共利益用地面积原则上不小于拆除范围用地面积的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及落实政府急需建设的轨道交通、次干道及以上道路、河道整治等基础设施。”

根据上述规定，旧住宅区拆除重建类项目建筑物年限要求为 20 年，旧工业区、旧商业区拆除重建类项目建筑物年限要求为 15 年；如旧工业区、旧商业区范围内建筑物建成年限未 15 年，但符合上述条件亦存在纳入城市更新单元范围的可能。

此外，根据 2016 年《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》第（二十三）条规定，“鼓励旧工业区综合整治……对于符合我市产业发展导向和法定图则用地功能，地上建筑物建成时间不少于 10 年，权利主体的城市更新意愿符合《实施细则》第三十七条标准且权属清晰的合法土地面积申报范围用地面积的比例不低于 50% 的旧工业区，可申请列入综合整治类城市更新单元计划……同一宗地地上建成时间未 10 年的建筑物，因规划统筹确需纳入综合整治范围的，其占地面积之和不超过该宗地面积的二分之一”。换言之，即旧工业区综合整治类项目建筑物年限一般要求 10 年以上，但符合相应条件的，可以少于 10 年。

（五）规划情况

1. 法定图则

项目专项规划的主导方向需要与法定图则的主导方向保持一致；如项目范围法定图则主导方向为 M0，则该项目更新改造的主导方向就是 M0。所以当接触拓展项目最开始，就应该核查该项目的法定图则，因为法定图则基本决定了该项目更新改造的规划主要方向。投资者应核查项目所涉用地的法定图则，审核规划设计指标，包括用地性质、用地面积、容积率、绿地率、配套设施项目要求、二类用地性质等是否符合投资者的更新诉求。

如投资者更新规划诉求与该项目法定图则不符的，需先完成法定图则个案调整，即需向市规划国土委辖区管理局申请对法定图则进行调整。如将法定图则的二类用地性质作为更新主导方向的，区城市更新职能部门应先行征求规划主管部门的意见。如该项目法定图则主导方向与投资者更新诉求不符的，鉴于申请对法定图则进行个案调整存在不确定性，投资者应审慎介入该项目。

2. 片区规划

值得注意的是，2017 年 3 月 6 日宝安区人民政府正式印发《深圳市宝安区城市更新暂行办法》及其 12 个配套文件，其中《宝安区城市更新规划编制管理规定》创新性地引入了片区规划研究，片区规划研究成果将作为城市更新计划及专项规划申报、受理、审查的依据。更新单元处于尚未开展城市更新片区规划研究区域的，更新单元计划与专项规划的申请将无法获得城市更新主管部门的受理。对于在《深圳市宝安区城市更新暂行办法》生效前，已列入更新计划但未通过审批的，由区更新主管依据上层次规划和法定图则等对该专项规划

进行受理和审查。区政府正在编制概念性规划的重点片区，待片区规划研究成果确定后，区城市更新主管部门再受理有关专项规划申报。换言之，拓展城市更新项目除需核查该项目所处区域法定图则以外，还要关注该项目所在片区的规划情况与规划制定进度，以确定项目未来专项规划能符合投资者更新诉求。

3. 规划限高

项目范围存在规划高度限制的，将会影响建筑物高度、影响建筑面积，进而影响投资收益。规划限高主要包括微波通道限高、机场航空限高、风景区限高等情况。在核查项目规划情况时应审核是否存在规划限高情况，如存在，可能与投资者更新诉求不符或将影响项目投资经济测算结果。

（六）城市控制性区域

在进行项目研判时，需核查项目是否涉及基本生态控制线、水源保护区、橙线（重大危险设施管制区）、黄线（城市基础设施管理控制区）、紫线（历史文化遗产保护区）、蓝线（水域河道、水源工程）等城市控制性区域。

根据《深圳市城市更新办法实施细则》第十二条规定，“城市更新单元的划定应当符合全市城市更新专项规划，充分考虑和尊重所在区域社会、经济、文化关系的延续性，并符合以下条件：……城市更新单元不得违反基本生态控制线、一级水源保护区、重大危险设施管理控制区（橙线）、城市基础设施管理控制区（黄线）、历史文化遗产保护区（紫线）等城市控制性区域管制要求。”

基本生态控制线：2005年11月，深圳在全市范围内划定了基本生态控制线，同时出台《深圳市基本生态控制线管理规定》，系全国范围内首次实现划定基本生态控制线并实施制度化管理。在实际执行过程中，共将全市974平方公里的范围划入基本生态控制线保护范围，该范围内用地占全市总用地的50%以上。一般而言，基本生态控制线范围内除了科研教育、公园、重大设施用地等外，禁止一切开发建设活动，且生态控制线实行占补平衡（即调出同时得调入），以保证基本生态控制线的保护范围。如项目涉及基本生态控制线，则投资者应审慎介入。

水源保护区：水源保护区分为一级、二级、三级水源保护区。如项目在一级水源保护区范围内，是禁止进行开发建设活动的；如项目涉及二级、三级水源保护区的，其容积率设置较低（居住、商业均不同），将不同程度影响投资收益。

橙线：根据《深圳市橙线管理规定（草案）》，城市橙线是指为了降低城市中重大危险设施（含现状的和规划新增的）的风险水平，对其周边区域的土地利用和建设活动进行引导或限制的安全防护范围的界线。

黄线：根据《深圳市黄线管理规定》，城市黄线是指对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须控制的基础设施（包括交通设施、市政设施和公共安全设施、轨道线、高压走廊等）用地的控制界线。

紫线：根据《深圳市紫线规划》，城市紫线是指历史文化街区、历史建筑保护范围界线，及文物保护单位和文物保护点的保护范围界线。

蓝线：根据《深圳市蓝线规划》，城市蓝线是指城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。

综上，如项目涉及上述城市控制性区域的，应严格按照相关规划要求，投资者应审慎介入推进。

（七）工业区块线管理

1. 宝安工业控制线

2016年7月29日，宝安区发布了《深圳市宝安区工业控制线管理办法（试行）》；根据管理办法，宝安区划定了70平方公里的工业控制线，包括“工业红线”、“工业蓝线”两个层级。其中，“工业红线”是为了保障宝安区产业长远发展而划定的工业用地底线，主要为法定图则规划的工业用地和物流仓储用地；“工业蓝线”是为了保障宝安区工业用地总规模而划定的、可稳步转型的工业用地引导线，主要法定图则规划为其他用地，但现状为集中成片的工业用地以及规划发展备用地中有条件作为工业用地的地块。

工业红线范围用地受严格保护与控制，政府严格限制线内工业用地转换为非工业功能。工业蓝线内合理调控工业用地转换功能，根据工业控制线范围内工业建筑面积总量平衡的原则，预留一定的用地转换弹性。

2. 深圳市工业区块线

2016年12月12日，深圳市规划和国土资源委员会在各区上报的工业区块线（草案）基础上统筹汇总形成了全市工业区块线（草案），并对全市工业区块线（草案）和管理要求进行公开展示，征求公众意见。

草案规定工业用地管理要求如下：

一级线内的规划工业用地和以工业为主导方向的发展备用地应予以严格保护，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。线内非工业用地面积原则上不得超过该区块总用地面积的40%。

二级线内的现状工业用地在规划期限内应予以保护，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。线内如确需开展以居住、商业为主导功能的城市更新或土地整备需通过局部调整程序调出工业区块线，并按照已批准的城市规划予以实施。

综上，如项目涉及深圳市工业区块线或宝安区工业控制线的，应该根据上述管控要求，结合投资者的更新诉求，综合判断是否符合投资目的。

（八）城市更新分区

城市更新分区是以城市更新目标为导向，综合考虑片区的物质形态、配套设施、基础支撑能力、生态环境等现状基础条件，以及所处地区的发展定位与规划要求，按城市更新的重要性和控制要求进行划定的地区。

根据《深圳市城市更新“十三五”规划》，优先拆除重建区内含用地面积106平方公里，限制拆除重建区含用地面积33平方公里，拆除重建及综合整治并举用地面积185平方公里。其中，限制拆除重建区应严格落实各类控制线管制要求，对拆除重建行为实施管控，条件允许的情况下考虑实施建设用地清退。此外，《深圳市城市更新“十三五”规划》规定各区城市更新五年规划划定的拆除重建空间范围不低于60%用地比例位于优先拆除重建区内，其余部分原则上再拆除重建与综合整治并举地区布局，不得位于限制拆除重建区。所以，在项目研判过程，还应结合项目所在区的城市更新“十三五”规划及各区“十三五”规划，确定项目所在的城市更新分区。如项目涉及在限制拆除重建区的，投资者应审慎介入。

（九）经济测算

市场主体决定投资项目的另一要点就是项目经济测算情况。关于城市更新项目的经济测算，需考虑项目前期费用、拆迁成本（回迁及货币补偿）、补缴地价、土地贡献率、容积率、保障性住房与人才住房配件比例、公建配套比例、建安成本、营销成本、融资成本、税费等。此外，如是合作开发项目，还应考虑需分配给合作方的部分。

（十）搬迁补偿难度

如前所述，深圳市城市更新项目转化率较低，大概仅有四分之一，其他四分之三数量的项目大都陷于搬迁补偿谈判泥潭之中而难以进一步推进。城市更新项目转化率低的一个重大原因是搬迁谈判时间与进展难以控制。

因此，市场主体在投资介入城市更新项目时，亦应重点考虑项目的搬迁谈判难度，以及项目搬迁难度是否会给项目正常推进产生不利影响。关于搬迁补偿难度的衡量，很难有一个量化与标准化的方式，但是，市场主体及拓展团队应结合项目类型、项目实操经验、项目现状，通过核查项目涉及拆除建筑面积总量、涉及业主总数、业主类型、权属类型、建筑物情况、搬迁补偿标准方案、权利主体更新意愿、已签约总量等因素，综合判断项目搬迁谈判难度。

（十一）集体资产交易

自 2016 年 8 月 31 日后，各区出台了集体资产交易相关规定，主要为规范城中村城市更新项目中，村股份公司与市场主体之间合作的相关行为。大体而言，即在 2016 年 8 月 31 日以后，市场主体不能仅凭跟村股份合作公司签署项目合作协议，即可完成项目的锁定、获取项目。集体资产交易相关规定的出台，目的系保障集体资产价值、保持市场公平竞争获取项目，但随之而来的是增加项目锁定的不确定性与增加交易环节时间、成本。

根据各区出台的规定，集体资产交易需上各区集体资产交易平台进行公开交易，且程序较为复杂；一般而言，程序包括项目可行性分析与论证、资产评估、制定招商方案、引进合作方（包括公开招标、竞争性谈判、单一来源谈判）、民主决策、街道办审查与备案等。换言之，市场主体参与集体用地城市更新项目需根据前述程序，最终经公开招标、竞争性谈判或单一来源谈判方式正式获取项目，签署合作协议。所以，在拓展城中村项目时，应结合各区集体资产交易程序，审核该项目所处的阶段，判断未来获得项目的可行性。

小结

项目拓展与研判是基于法规、政策、项目实操经验、市场情况的一门综合系统工程，缺少任何一环均可能导致项目研判产生失误。正是因城市更新项目的复杂性与专业复合性，城市更新项目拓展需要联合各领域专业机构协同实施，综合甄别项目品质，以期为投资者保驾护航。

【本文由建纬（深圳）律师事务所陈思斯律师执笔】

深圳农民房裁判观点大数据分析报告

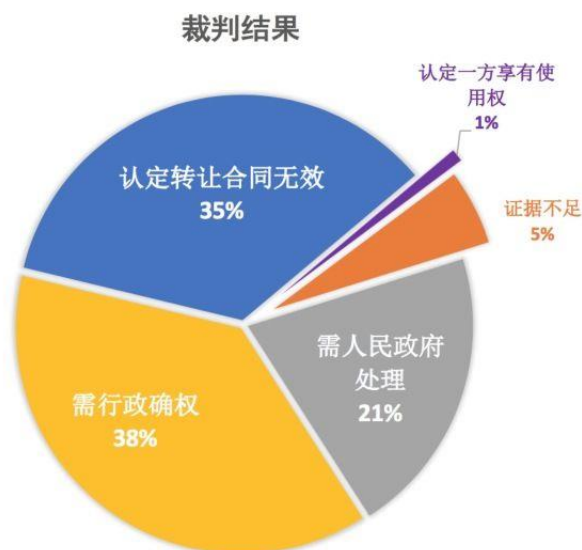
前言：经历了两次土地国有化改革后，深圳市辖区内仍有部分原农村集体土地没有完善相关征转手续，不能被收储变性为国有用地，仍保留着其原有土地用途和使用权归属。在此类原农村集体土地上所建成的、尚未完善征转手续也未被行政确权处理的私有住宅，即是本文所指的深圳农民房。

关于农民房转让合同是否有效、受让人对于房屋的权益是否应当予以司法保护、农民房纠纷如何处理等问题，目前司法实践中存在较大的争议。在此情况下，对涉及农民房民事纠纷的裁判文书的研究就显得尤为重要。笔者搜集了2010年至2017年间深圳市地方法院以及广东省高院涉及农民房民事纠纷的111份生效裁判文书，以裁判结果为切入点对相关案例进行了归纳分析，试图探寻现有农民房司法裁判思路所存在的问题及产生的原因，并就此提出相应对策。

一、裁判结果梳理

（一）裁判结果归纳

通过对111份生效裁判文书进行归纳总结，2010年至2017年间深圳市地方法院以及广东省高院涉及农民房民事纠纷的裁判结果大致可以分为以下五类：



1. 法院认为原告提供的报建材料达不到证明效力，裁定驳回起诉（约占全部案例的5%）

裁判要旨

农民房在建成并经转让后，原告若无法提供房产建成所需的合法规划、报建手续以及权属来源凭证（包括但不限于“两证一书”原件及相应房产转让凭证），不能证明涉诉房产为合法建筑，也不能证明原告拥有涉诉房产的所有权，则原告可能被法院认定为非适格当事人。

典型案例

（2012）深罗法民三初字第489号陈某甲与陈某乙返还原物纠纷一案，原告主张其从童某处购得涉案房屋，目前被告居住于诉争房屋，被告辩称其从原告处购得争议房屋，现原告诉请要求被告返还涉案房屋、限期搬离。

文书摘录

本案中当事人未能提交涉诉房产建成所需的合法规划、报建手续，不能证明涉诉房产为合法建筑，且未有证据显示原告拥有涉诉房屋的所有权。因原告不能举证证明其为涉诉房产的合法所有权人，其起诉不符合《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零八条第一款“原告是与本案有直接利害关系的公民”的规定，其起诉应予驳回。

2. 法院认为房屋权属纠纷实际为土地使用权纠纷，应由人民政府先行处理，裁定驳回起诉（约占全部案例的21%）

裁判要旨

因涉案房产未办理房产证，争议双方当事人对房产的争议实际是对涉案房产土地使用权和所有权的争议，依据《土地管理法》第十六条规定，土地使用权争议应由人民政府先行处理。

典型案例

（2015）深中法房终字第591号廖某安、张某与廖某基、廖某辉、廖某忠占有物返还纠纷案中，廖某安、张某取得“两证”并建设了涉案房屋，其后廖某安、张某与廖某基、廖某辉、廖某忠签订了《协议书》，约定第一层归廖某平、第二层归廖某安、第三层归廖某忠、第四层归廖某基。其后因发生矛盾，原告廖某安、张某要求三被告返还涉案房产。

文书摘录

当事人就涉案房产的占有使用提出主张，需以其为涉案房产的真实权利人为前提。由于涉案房产未办理房地产权登记手续，且涉案房产的归属与该房产所对应的土地使用权归属

密切相关，故在人民政府作出处理并确认权利人之前，原审法院驳回廖应安、张锦连的起诉，处理结果并无不当，本院予以维持。

3. 法院认为民事裁判需以行政机关确权处理为前提，裁定驳回起诉（约占全部案例的38%）

裁判要旨

法院认定涉案房产的建设行为可能涉嫌违法，必须以行政主管部门的处理决定为依据，在行政主管部门尚未对涉案房产进行审查处理前，对原告的起诉予以驳回。

典型案例

（2016）粤03民终18941号，计某、张某与邓某确认合同无效纠纷案，计某、张某通过签订《合作建房合同》的形式将诉争房屋出售给邓某，其后计某、张某诉请要求确认《合作建房合同》无效。

文书摘录

由于计某、张某提供的建设工程规划许可证载明的建设规模仅为1栋3层半，而实际建成的建筑物为7层半，存在超建。在行政主管部门对涉案建筑物的合法性进行审查处理前，涉案房产的合法性尚处于不确定状态，当事人对涉案房产是否享有合法权利亦处于不确定状态，故本案应当先由行政机关对涉案建筑的合法性进行审查。待行政部门对建筑物的合法性进行处理后，当事人可就涉案纠纷向人民法院提起诉讼。对计某、张某的起诉，应予以驳回。

4. 法院认定转让合同无效，并判决退款退房（约占全部案例的35%）

裁判要旨

农民房建于原集体经济组织宅基地上，只能在原集体经济组织成员之间流转，若买卖合同双方均非原集体经济组织成员，则双方所签订的房屋买卖合同为无效合同。

典型案例

（2017）粤0307民初字第8281号罗某甲与罗某乙其他房屋纠纷一案，罗某甲要求确认其与罗某乙签订的《房屋转让声明》无效。

文书摘录

涉案房产属于农民自建房，并未在不动产所在地的登记机构办理产权登记。买卖上述涉案不动产意味着房屋所附着的宅基地使用权也作为标的物与房屋一并出让，农村宅基地属于农民集体经济组织所有，能享有宅基地使用权的必须是集体经济组织的成员，根据《土地管理法》第六十三条规定，农民所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。集体土地上建设的住房只能在村民集体同意的情况下，转让与村集体内符合宅基地使用权分配条件的内部成员。涉案房产不能在交易市场上自由流通。……综上，原告出具的《房产转让声明》应属无效。

5. 法院认定转让合同无效，但判决受让方就争议房屋享有使用权（约占全部案例的1%）

裁判要旨

“两证一书”证载权利人将土地转让后，其上所建房屋是否属于违章建筑应由行政主管部门予以确定，在此之前，法院可认定受让人享有房屋使用权。

典型案例

（2014）粤高法审监民提字第3号黄某文、黄某英、赵某合作建房纠纷再审案中，赵某持有涉案房产土地的“两证一书”，其将该地块转让给黄某英后，黄某英在该地块上建造了涉案房屋。其后，赵某又将该地块转让给了黄某文。现黄某英诉请要求确认其与赵某关于该地块的转让行为有效，并要求黄某文返还涉案房产，支付使用费。

文书摘录

根据本案查明的事实，……赵某在转让该宅基地时，已以其名义领取了深圳市龙岗区布吉镇规划国土办公室颁发的“两证一书”。……该房屋是否属于违章建筑应由行政主管部门予以确定。……原审法院在认定土地使用权转让无效的情况下，只判决黄某文与黄某英共同享有涉案房屋的使用权，并不涉及房屋所有权，故该判决尚属可行。

（二）裁判趋势分析

裁判趋势
(按年度统计)



从年份上看,判决农民房转让无效的案例所占比例在逐年下降(2014年41%、2015年32%、2016年29%),这体现了法院审判思维有所转变。目前农民房民事纠纷中,涉案房屋往往已历经多手违法转让,若法院仅根据原告诉请认定其中一手转让合同无效,整个交易链条极易“牵一发而动全身”,造成实质性不公。因此,法院在裁判时更应当从平衡买卖双方权利义务关系及注重案件所带来的社会影响的角度来进行综合全面地考量。

与前述判决趋势相对的是,裁定需行政确权处理的案例则在去年骤然呈现井喷趋势(2014年41%、2015年32%、2016年56%),这与深圳自2016年起逐步迈入棚户区改造的新纪元密不可分。在棚户区改造项目中,住房保障管理部门一般将房屋的最后一手受让人认定为搬迁被补偿人。此时,可能涌现部分原出让人因眼红拆迁补偿利益,而“反水”诉请确认此前的转让合同无效。最终,法院在此类案件中多以房屋需行政确权处理为由裁定驳回起诉。这背后依稀可见搁置争议的裁判思路,其最终目的或许是与推进棚户区改造项目的立场保持一致。

二、裁判结果剖析

通过进一步梳理,笔者发现深圳市地方法院针对农民房民事纠纷案件的裁判逻辑如下:



在整个逻辑链条中，法院主要作四层判断，即：

第一，判断原告是否适格

受限于农民房交易缺乏规范的特性，部分农民房权利人手中一般没有“两证一书”及书面转让凭证（合作建房协议、房产转让协议），因而在农民房民事纠纷中，权利人无法出示有效证据证明其是适格当事人。在（2012）深罗法民三初字第489号陈某甲与陈某乙返还原物纠纷一案中，原告主张其从前手处购得涉案房屋，但其无法提供书面转让凭证（合作建房协议、房产转让协议）或合法报规报建手续（“两证一书”），由此，法院认为原告所出示的证据不能显示其为涉诉房屋的权利人，其起诉最终被罗湖区法院驳回。

诉讼要点

主体是否适格在农民房民事纠纷中是个不容忽视的问题，这本身也是农民房买卖的主要风险点之一。如果权利人无法提供书面转让凭证、又不能提供报规报建所取得的“两证一书”，那么就较大可能被法院驳回起诉。

第二，判断是否为宅基地使用权权属引发的争议

《广东省高级人民法院全省民事审判工作会议纪要》（粤高法〔2012〕240号，以下简称《省高院审判工作会议纪要》）第68项规定，当事人因农村宅基地使用权权属引发的纠纷，根据《土地管理法》第十六条的规定，应由人民政府处理。当事人就此提起民事诉讼的，不予受理。《省高院审判工作会议纪要》第69项规定，当事人因农村宅基地或房屋买卖合同引发的纠纷，属于平等主体之间的民事法律关系，应作为民事案件受理。事实上，上述审判指导文件较为笼统，极易引发混淆——因宅基地、农民房买卖（转让）所引发的纠纷中，争议双方往往对土地或房屋的权属也存在争议，此时究竟应当适用68项还是69项？笔者发现，在审判实践中，68项与69项的区分点较为明确，主要在于原被告双方是否存在买卖合同关系。如果原被告双方因土地或房屋权属产生争议，但双方未签订买卖合同[见(2015)深龙法民三初字第1888号《民事判决书》]，或法院无法查明双方是否签订了买卖合同[见(2012)深中法房终字第1850号《民事判决书》]，法院倾向于根据68项认定应由人民政府处理。

诉讼要点

一般而言，是否存在买卖合同关系是法院判断农民房民事纠纷争议类型的重要依据。在农民房的返还原物纠纷或占有物返还纠纷中，多为被告占有原告房产且拒不返还，由于原被告双方不存在买卖合同关系，则此时原告起诉有较大可能被法院认定为属于土地权属争议从而驳回起诉。

第三，判断涉案建筑是否存在违章建设情形

《省高院审判工作会议纪要》第69项规定，如当事人的诉讼请求涉及违法用地或违法建筑，需先由行政主管部门处理后才能确定其财产权益关系的，不予受理，告知当事人先向行政主管部门申请处理。《广东省高级人民法院关于审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农业建设纠纷案件若干问题的指导意见》第二条规定，人民法院审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农业建设纠纷案件，如果……当事人未按规划审批程序批准，未依法领取建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，或者违反建设工程规划许可证的规定，建筑建筑物、构筑物或其他设施的，裁定驳回起诉，并告知当事人向行政主管部门申请处理。

事实上，考虑到农民房违规建设的普遍性，绝大多数农民房民事纠纷折戟于此，只能取得一个驳回起诉的裁定。问题在于，如果农民房受让人受让的房屋不属于超面积违法建设部分，是否仍需行政确权处理呢？在目前的司法实践中，法院给出了肯定的答复。在（2016）粤03民终18941号计某、张某与邓某确认合同无效纠纷一案中，邓某从计某、张某处受让的房屋位于该建筑一楼，处于《建设工程规划许可证》许可的建筑范围内（三层半），但法院认为实际建成的建筑物为七层半，存在超建，应当先由行政机关对涉案建筑的合法性进行审查，并对计某、张某的起诉予以驳回。

此外，法院在裁定需先予行政确权的同时，一般不会理会当事人的具体诉讼请求（如出让人请求认定转让合同无效、出让人请求受让人返还争议房屋等），但有部分案件例外。如在（2015）深宝法民三初字第975号《民事裁定书》中，宝安区人民法院认定需行政机关先予行政处理并驳回起诉，未对当事人请求确认转让合同无效的诉讼请求进行裁判。在被上诉至深圳市中院后，深圳市中院以原审法院应当对当事人请求确认合同无效的诉讼请求进行处理为由撤销原判，发回重审。最终宝安区人民法院认定转让合同无效[见（2016）粤0306民初1976号《民事判决书》]，同时依旧驳回了原告要求被告返还争议房屋、支付占有使用费的诉讼请求，认为需由行政机关先予行政确权处理[见（2016）粤0306民初1976号《民事裁定书》]。

诉讼要点

在提起诉讼前，当事人及代理律师应当对涉案房屋的建设行为是否合法合规进行充分预估，其中需要重点审查“两证一书”及楼栋现状，明确涉案房屋是否违反栋数、建筑规模（占地面积、建筑面积）及建设期限的规定。

第四，判断是否涉及农民房对外转让

此处的“对外转让”指向原农村集体经济组织以外的受让人进行转让。尽管《土地管理法》中没有明确农民房的合法流转方式，但从第六十二条“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准”的规定中可见一斑。结合国务院的相关规定及现有司法实践，一般来说，农民房可以在集体经济组织内部进行流转，但原则上不能向集体经济组织以外的受让人进行转让。如因购入后长期占有、险村搬迁自购或最后一手受让人为该集体经济组织成员的，可以根据个案情况认定转让行为有效。

结合深圳本地情况，“对内”转让仅占极少数，大多数仍属于“对外”转让，应依法认定转让合同无效。然而，部分法院在裁判时，没有审查涉案房屋建设行为是否违法就径直作

出认定合同无效且买卖双方退款退房的判决，此类案件有部分在上诉至深圳中院后进行了纠正。如（2014）深龙法民三初字第1318号陈某甲与陈某乙房屋买卖合同纠纷一案、（2015）深中法房终字第29号罗某与曾某确认合同无效纠纷一案、（2016）粤03民终9226号吴淑芬与冯国文确认合同无效纠纷一案中，一审法院均判决买卖合同无效，但二审法院都认为在行政机关未就涉案房产作出相应处理前，人民法院无法对涉案房产的归属及转让合同效力作出认定，并最终裁定驳回起诉。

诉讼要点

对于出让方卖房后“反水”要求法院认定买卖合同无效的案件中，在满足特定条件时（出让方为“两证一书”证载人、受让方非集体经济组织成员、双方签订有买卖合同、涉案房屋建设行为合法合规），通常可以获得法院支持。然而，上述条件成立较为困难，对此，买卖双方可以充分利用现有裁判规则设计诉讼策略：如为出让方，则在法院未审查建筑合规性就径直作出买卖合同无效的判决后，应通过适当补偿等方式尽可能避免对方上诉，固化一审诉讼成果；如为受让方，则在法院作出买卖合同无效的判决后，应积极寻求上诉，并在二审说明涉案房屋存在违规建设的情形，以便取得有利的裁判结果，维护自身利益。

三、结语

诚然，限制集体土地入市流转，在曾经的历史背景下，保障了“耕者有其田”，具有较强的社会福利性质。现如今，农民房纠纷案件层出不穷，折射出我国城乡二元土地制度与现有土地供需格局的巨大冲突。如何保障“居者有其屋”，成为了破解当前城市化发展困境的关键。对此，国土资源部于今年5月公布了《中华人民共和国土地管理法（修正案）》（征求意见稿），显示国家正在努力探索集体经营性土地入市流转的途径，这一方案在不久的将来或许能成为破题之道，有效化解现有土地供应的症结。在此之前，针对现有农民房，政府应当从深圳特有的土地现状出发，减少历史遗留违法用地数量，大力推进城市更新、棚户区改造项目，赋予农民房权利人合法有效的公力救济渠道。

附：农民房民事纠纷裁判法律依据

（一）关于集体土地、农民房对外转让效力的规定

1. 法律

《土地管理法》第四十三条：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者本乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农村集体所有的土地的除外。

《土地管理法》第六十三条：农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。

《城市房地产管理法》第三十八条：未依法登记领取权属证书的房地产不得转让。

2. 法规

《深圳市人民代表大会常务委员会关于坚决查处违法建筑的决定》第五条：禁止非本村村民买卖宅基地和以合作建房的形式在宅基地兴建住宅。

3. 规范性法律文件

《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》（国办发〔1999〕39号）：农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅。

《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发〔2007〕71号）：农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或“小产权房”。

《国土资源部办公厅、住房和城乡建设部办公厅关于坚决遏制违法建设、销售“小产权房”的紧急通知》（国土资电发〔2013〕70号）：建设、销售和购买“小产权房”均不受法律保护……城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住房和“小产权房”。

（二）关于集体土地、农民房纠纷处理的规定

1. 法律

《合同法》第五十八条：合同无效或者被撤销后，因该合同取得的财产，应当予以返还；不能返还或者没有必要返还的，应当折价补偿。

《土地管理法》第十六条：土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。……当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

2. 审判指导文件

《广东省高级人民法院全省民事审判工作会议纪要》（粤高法〔2012〕240号）第68项，当事人因农村宅基地使用权权属引发的纠纷，根据《土地管理法》第十六条的规定，应由人民政府处理。当事人就此提起民事诉讼的，不予受理。第69项，当事人因农村宅基地或房屋买卖合同引发的纠纷，属于平等主体之间的民事法律关系，应作为民事案件受理。但如当事人的诉讼请求涉及违法用地或违法建筑，需先由行政主管部门处理后才能确定其财产权益关系的，不予受理，告知当事人先向行政主管部门申请处理。

《广东省高级人民法院关于审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农业建设纠纷案件若干问题的指导意见》第二条：人民法院审理农村集体土地出让、转让、出租用于非农业建设纠纷案件，如果涉及的土地在村庄、集镇规划区和城市规划区内，虽然农村集体土地在起诉前已被依法批准为建设用地或经行政主管部门依法批准补办了征用手续转为国有土地，但当事人未按规划审批程序批准，未依法领取建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，或者违反建设工程规划许可证的规定，建筑建筑物、构筑物或其他设施的，裁定驳回起诉，并告知当事人向行政主管部门申请处理。当事人在行政主管部门对涉及的地上建筑物、构筑物或其他设施进行处理后，可就因履行合同而发生的财产纠纷再向人民法院提起民事诉讼。

【 本文由建纬（深圳）律师事务所余恺、王小玄律师执笔】

棚户区改造中被拆迁企业，你的税交对了吗？

前言：自 2009 年来随着我国对国内煤炭采空区、林场、农垦及华侨农场中棚户区大规模改造力度的不断加大，截止目前，棚户区改造工作已然进入制度相对完善、模式日趋成熟、体系较为健全的正轨状态。在众多优惠政策中，税收减免优惠政策对棚户区改造的推动作用不容小觑。在诸如《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》、《关于棚户区改造有关税收政策的通知》等一系列文件所载税收优惠政策中，对于具备一定条件的契税、个人所得税、城镇土地使用税、印花税、土地增值税等多个税种进行了减免。那么在棚户区改造过程中，作为被拆迁方的企业需要缴纳哪些税费呢？哪些税费又有减免优惠呢？

一、作为被拆迁方的企业可能需要缴纳的税费种类

可能涉及的税种有：企业所得税、营业税（营改增后为增值税）、土地增值税、契税等。

二、以下，对关于企业作为被拆迁方可能需要缴纳的税费简要分析如下

（一）企业所得税

1、被拆迁企业不满足减免征收企业所得税情形，应依法缴纳企业所得税

根据《关于企业参与政府统一组织的棚户区改造有关企业所得税政策问题的通知（财税〔2013〕65号）》的规定，企业参与政府统一组织的工矿（含中央下放煤矿）棚户区改造、林区棚户区改造、垦区危房改造并同时符合一定条件的棚户区改造支出，准予在企业所得税前扣除。符合一定条件的棚户区改造支出是指同时满足以下条件：

（1）棚户区位于远离城镇、交通不便，市政公用、教育医疗等社会公共服务缺乏城镇依托的独立矿区、林区或垦区；

（2）该独立矿区、林区或垦区不具备商业性房地产开发条件；

（3）棚户区市政排水、给水、供电、供暖、供气、垃圾处理、绿化、消防等市政服务或公共配套设施不齐全；

（4）棚户区房屋集中连片户数不低于50户，其中，实际在该棚户区居住且在本地区无其他住房的职工（含离退休职工）户数占总户数的比例不低于75%；

(5) 棚户区房屋按照《房屋完损等级评定标准》和《危险房屋鉴定标准》评定属于危险房屋、严重损坏房屋的套内面积不低于该片棚户区建筑面积的25%；

(6) 棚户区改造已纳入地方政府保障性安居工程建设规划和年度计划，并由地方政府牵头按照保障性住房标准组织实施；异地建设的，原棚户区土地由地方政府统一规划使用或者按规定实行土地复垦、生态恢复。

2、在棚户区改造过程中个人免征个人所得税，但企业不免征企业所得税

根据《关于棚户区改造有关税收政策的通知》第五点内容“个人因房屋被征收而取得货币补偿并用于购买改造安置住房，或因房屋被征收而进行房屋产权调换并取得改造安置住房，按有关规定减免契税。个人取得的拆迁补偿款按有关规定免征个人所得税”，个人作为被拆迁方，在棚户区改造过程中所取得的拆迁款免征个人所得税。

(二) 增值税

根据我国《土地管理法》第五十八条规定：“有下列情形之一的，由有关人民政府土地主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

- (1) 为公共利益需要使用土地的；
- (2) 为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；

依照前款第（一）项、第（二）项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。”

根据《国家税务总局关于土地使用者将土地使用权归还给土地所有者行为营业税问题的通知》（国税函〔2008〕277号）规定：“纳税人将土地使用权归还给土地所有者时，只要出具县级（含）以上地方人民政府收回土地使用权的正式文件，无论支付征地补偿费的资金来源是否为政府财政资金，该行为均属于土地使用者将土地使用权归还给土地所有者的行为，按照《国家税务总局关于印发〈营业税税目注释（试行稿）〉的通知》（国税发〔1993〕149号）规定，不征收营业税。”

另，关于县级以上（含）地方人民政府收回土地使用权的正式文件，包括县级以上（含）地方人民政府出具的收回土地使用权文件，以及土地管理部门报经县级以上（含）地方人民政府同意后由该土地管理部门出具的收回土地使用权文件。

由此可见，在棚户区改造过程中，如已有县级（含）以上地方人民政府收回土地使用权的正式文件，则被拆迁企业依《拆迁补偿协议》取得的征地补偿费不征收增值税。如在拆迁安置补偿过程中，拆迁人与被拆迁人因协商一致达成的补偿协议，政府及有关部门未出具相应的收回土地使用权的文件，笔者认为，还是应该根据相关规定缴纳增值税。

（三）土地增值税

根据《土地增值税暂行条例》第二条的规定：“转让国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人，为土地增值税的纳税义务人，应依照本条例缴纳土地增值税。”和第八条规定：“有下列情形之一的，免征土地增值税：（一）纳税人建造普通标准住宅出售，增值额未超过扣除项目金额20%的；（二）因国家建设需要依法征用、收回的房地产”；

《土地增值税暂行条例实施细则》第十一条规定：“条例第八条（二）项所称的因国家建设需要依法征用、收回的房地产，是指因城市实施规划、国家建设的需要而被政府批准征用的房产或收回的土地使用权。因城市实施规划、国家建设的需要而搬迁，由纳税人自行转让原房地产的，比照本规定免征土地增值税。符合上述免税规定的单位和个人，须向房地产所在地税务机关提出免税申请，经税务机关审核后，免予征收土地增值税。”

可知，如被拆迁企业符合“因城市实施规划、国家建设的需要而被政府批准征用的房产或收回的土地使用权”或“因城市实施规划、国家建设的需要而搬迁，由纳税人自行转让原房地产”情形的，在向房地产所在地税务机关提出免税申请，经税务机关审核后则可不缴纳土地增值税。

（四）契税

根据《云南省契税实施办法》第七条的规定“土地、房屋被县级以上人民政府征用、占用后，重新承受土地、房屋权属，用于和原被征用、占用的土地、房屋相同用途，其成交价格或者评估价格相当于补偿费的部分，免征契税；其成交价格或者评估价格超过补偿费的部分，仍征收契税。”

可知，被拆迁企业在棚户区改造过程中，用于和原被征用、占用的土地、房屋相同用途，其成交价格或者评估价格未超过补偿费的部分不缴纳契税。

根据《昆明市地方税务局关于印发契税耕地占用税征收管理暂行办法的通知》（昆地税发〔2007〕58号）规定，拆迁户新购房屋的契税减免税手续由拆迁地的地税机关负责办理。

拆迁户申请契税减免时应提供实施拆迁的公司与其签订的拆迁补偿合同（协议），按拆迁补偿合同（协议）载明的补偿金额确定契税减免金额。拆迁地的主管税务机关应综合比对以下三类资料确认补偿费：一是政府要求其搬迁或拆迁改造的批文；二是实施拆迁的公司（如房地产开发企业）与每一个被拆迁户签订的补偿合同；三是支付补偿费用的签收花名册。

三、棚户区改造的税收优惠政策

（一）对改造安置住房建设用地免征城镇土地使用税。

（二）对改造安置住房经营管理单位、开发商与改造安置住房相关的印花税以及购买安置住房的个人涉及的印花税予以免征。

（三）在商品住房等开发项目中配套建造安置住房的，依据政府部门出具的相关材料、房屋征收（拆迁）补偿协议或棚户区改造合同（协议），按改造安置住房建筑面积占总建筑面积的比例免征城镇土地使用税、印花税。

（四）企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房作为改造安置住房房源且增值额未超过扣除项目金额20%的，免征土地增值税。

（五）对经营管理单位回购已分配的改造安置住房继续作为改造安置房源的，免征契税。

（六）个人首次购买90平方米以下改造安置住房，按1%的税率计征契税；购买超过90平方米，但符合普通住房标准的改造安置住房，按法定税率减半计征契税。

（七）个人因房屋被征收而取得货币补偿并用于购买改造安置住房，或因房屋被征收而进行房屋产权调换并取得改造安置住房，按有关规定减免契税。个人取得的拆迁补偿款按有关规定免征个人所得税。

结语

根据相关的规定，各级财政部门支持棚户区改造的税费优惠政策落实到位的主要措施包括：

1、切实免收各项收费基金优惠政策。棚户区改造免收各项行政事业性收费和政府性基金。其中，免收的全国性行政事业性收费包括防空地下室易地建设费、白蚁防治费等项目；免收的全国性政府性基金包括城市基础设施配套费、散装水泥专项资金、新型墙体材料专项基金、城市教育附加费、地方教育附加、城镇公用事业附加等项目。在此基础上，省级财政

部门要公布免收本地区出台的涉及棚户区改造的行政事业性收费项目，严格执行政府性基金审批程序，未经国务院或财政部批准，严禁越权设立政府性基金项目。

2、严格按照规定免收土地出让收入，棚户区改造安置住房中涉及的经济适用住房和廉租房建设项目可以划拨方式供地。各地在贯彻落实过程中，要制定具体操作办法。对于按照规定采取划拨方式供地的，除依法支付土地补偿费、拆迁补偿费外，一律免收土地出让收入。

3、认真贯彻落实相关税收优惠政策，棚户区改造安置住房建设和通过收购筹集安置房源的，执行经济适用住房的税收优惠政策。

在棚户区改造过程中，被拆迁企业部分税种可以进行减免，甚至可以不予缴纳，因此在进行棚户区改造前，怎么签订拆迁补偿协议、怎么领取补偿款等问题，应提前咨询税务部门或有关专业人士，避免产生纠纷。同样，被拆迁企业已经支持了国家的经济发展，政府有关部门在符合相关的法律、法规和政策规定的前提下，也应该对于被拆迁企业相应的支持和帮助，这样才能更有效的推进棚户区改造。

【本文由建纬（昆明）律师事务所权益合伙人罗华律师执笔】

深圳、佛山“农地入市”比较研究

内容摘要：2013 年至今，深圳和佛山都探索将农村集体控制的建设用地直接进入土地一级市场交易。深圳针对的是官方认为是国有土地但实际上征地手续未完成的集体控制建设用地，佛山则是在全国人大授权下探索农村集体建设用地入市。两地具体措施不同，代表了对不同状况集体土地的入市方式，能否持续并发挥效应还须加强后续监管工作。

关键词：集体建设用地，未完善征（转）手续用地，入市，土地增值收益

1982 年《宪法》将土地所有权分为国家所有和集体所有，从制度上取消了私人享有土地所有权的可能性，无论是农村土地承包经营、农村宅基地，抑或城市建设用地，私人都只能享有使用权。改革开放后，为了加快城镇化和工业化进程，国家通过《土地管理法》、《城市房地产管理法》进一步规范了建设用地取得程序和使用条件。至此，城市的新增国有建设用地只能通过征收农村集体土地的方式取得，而农村集体建设用地的使用范围仅限于农村基础设施、公用事业和乡镇企业建设。随着地方政府对土地财政的依赖加大，农村集体土地征收补偿与国有建设用地出让价款之间的剪刀差也愈来愈大，由此产生的强拆等社会矛盾不绝于耳，农村变成为城市提供廉价土地、劳动力和自然资源的附属品。

然而事实上，农村合法的建设用地并不安于法律规定的用途，特别是在珠三角地区，大量内外资企业依托农村建设用地进行生产，很多村集体依靠收取土地租金生存。在新型城镇化和城市反哺农村的新时代背景下，国家开始了农村集体建设用地入市的尝试。

在广东，深圳、佛山两地都开始了“农地”入市的探索，不过两地开展该项工作的背景和政策基础有所不同。本文将通过两地农地入市制度和初步效果的比较，为下一步形成全国性的农地入市顶层设计提供参考。

一、深圳“未完善征转手续用地”上市交易情况

（一）深圳“未完善征转手续用地”产生背景

深圳 1982 年建市后，作为改革开发的最前沿迅速发展，对建设用地的需求量一直呈高速上升趋势，1989 年至 1992 年间，深圳原特区内开始了农村集体土地进行“统征”，取得较好效果。2000 年后原特区内土地消耗殆尽，为了加快给城市发展供地，2003 至 2004 年间深圳采取了“统转”措施，即根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第 2 条将原特区外农民转为城市居民，并随之将集体土地变为国有土地，虽然政府为转地支付了近 200 亿的

成本，但由于涉及利益巨大且相关措施不到位，导致“转地”过程中产生了大量事实上仍然掌握在原农村集体经济组织手中的征转手续不完善土地，且相当面积的此类土地上因此农民的“抢种楼”行为已经形成了体量巨大的违法建筑。此类这些土地和原农村集体经济组织合法拥有的土地合称“农地”，两者的比例约为3:1。据统计，深圳原农村集体经济组织共占用约390平方公里建设土地，其中大多以俗称为“小产权房”的违法建筑及工业用地两种模式存在，合法用地仅有95平方公里。

目前上述未完善征转手续用地处于搁置阶段，政府不能纳入土地储备范围，原农村集体经济组织也只能低效利用。随着深圳的新增建设用地量探底，存量土地二次开发势在必行，上述“农地”成为了政府、市场主体和原农村集体经济组织必须面对、无法回避的问题。

（二）深圳“未完善征转手续用地”上市交易政策

2013年深圳开始新一轮土地管理制度改革，在市政府推出的“1+6”文件中，《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法（试行）》第六条规定：“政府鼓励原农村集体经济组织继受单位尚未进行开发建设的、符合规划的合法工业用地进入市场。原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过政府指定的公开交易平台，以挂牌方式公开出（转）让上述土地使用权，所得收益归原农村集体经济组织继受单位。免于收取按深府（2011）198号文规定工业类用地需缴纳的地价。此外，原农村集体经济组织继受单位可提出持有物业、股份配给等条件，具体比例在挂牌文件中明确。”

接下来的第七条规定：“对于尚未完善征（转）地补偿手续且符合规划的工业用地，原农村集体经济组织继受单位在先行理清土地经济利益关系，完成青苗、建筑物及附着物的清理、补偿和拆除后，可选择以下方式之一进入市场：（一）原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过政府指定的公开交易平台，以挂牌方式公开出（转）让上述土地使用权，所得收益50%纳入市国土基金，50%归原农村集体经济组织继受单位；（二）原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过政府指定的公开交易平台，以挂牌方式公开出（转）让上述土地使用权，所得收益70%纳入市国土基金，30%归原农村集体经济组织继受单位。选择此方式的，原农村集体经济组织继受单位可在成交后继续持有不超过总建筑面积20%的物业专用于产业配套，并在挂牌文件中予以明确。以上述方式进入市场的，相关征（转）地补偿协议应当在成交之前签定，政府不再支付任何补偿款。”

上述第六条主要是针对征地时政府根据1993年《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》、2003年《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》划拨给农村集体组织的建设用地，该部分用地属于原农村集体组织的合法用地。根据2011年《深圳市原农村集体

经济组织非农建设用地和政府返还用地土地使用权交易若干规定》，该部分用地在由原农村集体经济组织补缴地价后可以上市交易。可见，上述第六条是在之前政策的基础上，给予了免缴工业用地地价的优惠，并可以让所有人提出物业和持股要求。而第七条是针对深圳特色的“未完善征（转）地补偿手续用地”，由于其法律地位不明，因此政策制定者不再纠结其权属和使用现状的合法性，而是让其直接“跨过”完善征（转）地手续这一步骤上市交易，前提是日前实际控制这些用地的集体组织自行清理经济关系，即拆除上面的违法建筑，解决违法交易产生的纠纷。而从上市后收入的分配来看，政府和集体采取 5:5 分成方式，根据官方的解读，“虽然原村集体认为该部分土地属于自己，但从政府角度来说又没有予以明确认定，即使属于原村集体，也只能用于农业。虽然原村集体认为土地收益全部归自己最理想，但必须是国有土地才能进入一级市场，而根据 50% 的收益要优于普通的征地返还政策下的收益”。

上述《试行办法》针对的是规划为工业用途的“农地”，为了吸引更多的农地入市，根据上述试行办法的精神，深圳市规划和国土资源委员会又于 2015 年又出台了《深圳市养老服务设施用地供应暂行办法》和《关于促进安居型商品房用地供应暂行规定》。

前者《暂行办法》第五条规定：“原农村集体经济组织继受单位尚未进行开发建设且规划为养老服务设施的合法用地，鼓励原农村集体经济组织继受单位自行举办养老服务设施，原农村集体经济组织继受单位应与市规划国土主管部门签订土地使用权出让合同或补充协议，免缴地价，土地使用权期限重新计算。也可以采取招拍挂方式公开转让土地使用权，土地使用权期限重新计算，所得收益归原农村集体经济组织继受单位，受让人应与市规划国土主管部门及原农村集体经济组织继受单位签订土地使用权出让合同或补充协议。”

接下来第六条规定：“尚未完善征（转）地补偿手续且规划为养老服务设施的用地，可以采取招拍挂方式公开出让土地使用权。所得收益 50% 纳入市国土基金，50% 归原农村集体经济组织继受单位。原农村集体经济组织继受单位所得收益部分，由竞得单位先支付至市土地房产交易中心账户监管，待土地使用权出让合同等相关手续完善后，再由市土地房产交易中心将监管款项划转至原农村集体经济组织继受单位指定账户。原农村集体经济组织继受单位应在招拍挂出让前先行理清土地经济利益关系，完成青苗、建筑物及附着物的清理、补偿和拆除，签订相关征（转）地补偿协议，政府不再另行补偿。”

后者《暂行规定》第五条规定：“尚未完善征（转）地补偿手续且符合城市规划的用地，可以采取以下方式之一建设安居型商品房：（一）原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过市土地房产交易中心，以招拍挂方式公开出让土地使用权，所得收益 60% 纳入市国土基

金，40%归原农村集体经济组织继受单位。（二）原农村集体经济组织继受单位提出申请，通过市土地房产交易中心，以招拍挂方式公开出让土地使用权，所得收益90%纳入市国土基金，10%归原农村集体经济组织继受单位。选择此方式的，原农村集体经济组织继受单位还可获得不超过总建筑面积10%的物业。原农村集体经济组织继受单位所得收益部分，由竞得单位先支付至市土地房产交易中心账户监管，待土地使用权出让合同等相关手续完善后，再由市土地房产交易中心将监管款项划转至原农村集体经济组织继受单位指定账户。以上述方式进入市场的，原农村集体经济组织继受单位应在招拍挂出让前先行理清土地经济利益关系，完成青苗、建筑物及附着物的清理、补偿和拆除，签订相关征（转）地补偿协议，政府不再另行补偿。

可以看出，该办法的套路基本与前述试行办法一致，只是前者考虑到养老服务设施属于公益事业用地性质，因此没有规定集体组织物业持有利益分配方式；后者因为安居型商品房仍属于商品房用地性质，故允许集体组织持有部分物业。

（三）深圳“未完善征转手续用地”上市交易效果

如后文所述，因为利益吸引不大，集体组织对上述政策不太“感冒”。政府为了试点也进行了多次宣讲和推广。2013年12月20日推出了第一块未完善征（转）手续用地上市，位于深圳市宝安区福永街道凤凰社区、占地面积1.45万平方米的原农村集体工业用地，以底价1.16亿元成交，深圳市方格精密器件有限公司竞得。凤凰社区与深圳市政府按30%：70%的比例“分享”出让款项，并将无偿获得占该项目总建筑面积20%的配套物业。竞得人须在成交后即时签订《成交确认书》，并与凤凰股份公司和深圳市宝安区人民政府有关部门签订用地发展协议书，然后与凤凰股份公司共同作为受让方与规划国土部门签订《出让合同》，并自签订《出让合同》之日起5个工作日内付清全部成交价款。成交后，本宗地由竞得人负责投资建设。此外，合同还约定，项目建成后，该项目总建筑面积的20%由竞得人无偿移交凤凰股份合作公司。该部分物业限共同整体转让，不得分割转让。其余属竞得人所有的物业，限共同整体转让，不得分割转让。

2015年12月16日下午，参考前述三个文件，深圳首宗原农村集体教育设施用地在市土地房产交易中心成功出让，经过52家竞拍企业41轮竞价，最终由深圳市万科兴业房地产开发有限公司以2.21亿元竞得。A813-0460宗地位于龙华新区民治街道雅园路，规划用途为教育用地，用地面积19963平方米，建筑面积18500平方米。该宗地于2015年12月16日下午拍卖，拍卖底价1174万元。该宗地属社区教育用地入市项目，拍卖底价纳入国土基金，溢价部分扣除交易费用后返还龙华沙吓股份公司。该宗地未来将建成36班的九年一贯

制民办学校，土地竞得者在签订土地使用权出让合同前，还需与教育主管部门签订《深圳市社会资本办学监管协议书》，宗地竞得方需在竞得土地 2 年内竣工并在 3 年投入使用，同时在 3 个月内提交民办学校筹设申请，符合相关规范并取得《办学许可证》后方可招生，需优先保障片区内符合政府入学政策规定的义务教育学位需求。可见，此次试点对土地发展收益的分配又进行了新的探索。

二、佛山集体建设用地上市交易情况

（一）佛山集体建设用地上市交易背景

在佛山，48%以上的工业在集体建设用地上开展，原本多数为乡镇企业，属于合法用地方式，但其市场竞争力有限。随着广东产业升级加快和 2008 年全球金融危机对外贸出口的影响，这些乡镇企业相继倒闭，村集体将土地和厂房租给其他人，此种出租在法律上属于违法行为。

早在 2005 年《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》施行前，佛山就进行探索，出台了《佛山市试行农村集体建设用地使用权流转实施办法》和《集体建设用地使用权转让、转租、抵押管理办法》，明确提出农村集体建设用地和国有建设用地“同地、同价、同权”，通过出让、转让、出租、抵押等方式允许集体组织交易符合城乡规划的集体建设用地，并给予确权登记颁证，并且明晰了集体建设用地的流转流程。为了规范集体建设用地流转市场，2013 年，区政府印发《佛山市南海区人民政府关于公布实施南海区集体建设用地基准地价的通知》，并于当年 2 月 1 日起执行。南海区对不同用途的集体土地制定基准地价，为集体土地交易提供了依据，同时确定集体建设用地流转涉及的税费项目主要包括物业出租税和土地使用税。但以上做法仍然后违反《土地管理法》之嫌，会给行政、司法、执法带来困惑。经过 10 年的摸索，终于得到全国人大的授权，佛山集体建设用地入市有了正式的“尚方宝剑”

（二）国家探索集体建设用地上市的政策基础

2015 年 2 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》：为了改革完善农村土地制度，为推进中国特色农业现代化和新型城镇化提供实践经验，授权国务院在包括佛山南海在内的三十三个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。但

必须坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，坚持从实际出发，因地制宜。

从所附调整实施有关法律规定目录来看，主要涉及到三类：第一类是《中华人民共和国土地管理法》第四十三条第一款、第六十三条关于私人建设仅限于使用国有土地和农民集体所有土地建设的限制，以及农村集体土地不能出让的限制。《决定》暂时调整为在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价。

第二类是《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第三款、第四款和第六十二条第三款关于“农专用”审批的规定，《决定》暂时调整为使用存量建设用地的，下放至乡（镇）人民政府审批；使用新增建设用地的，下放至县级人民政府审批。

第三类是法《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第一款至第四款、第六款关于实施征收集体土地补偿的规定。《决定》暂时调整为综合考虑土地用途和区位、经济发展水平、人均收入等情况，合理确定土地征收补偿标准，安排被征地农民住房、社会保障；加大就业培训力度，符合条件的被征地农民全部纳入养老、医疗等城镇社会保障体系；有条件的地方可采取留地、留物业等多种方式，由农村集体经济组织经营。

至此，为佛山一直跃跃欲试的农村集体经营性建设用地使用权入市提供了上位法依据，可以不再担心与上位法冲突造成的各类风险。

（三）佛山集体建设用地上市交易制度设计

全国人大发布《决定》后，佛山市南海区制定了《佛山市南海区农村集体经营性建设用地入市管理试行办法》，详细规范了农地入市的各项条件和流程。其中的主要内容如下：

第一，可以入市的集体经营性建设用地指“存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。”即限定范围和工商业用途。明确将住宅用地排除在外。

第二，入市指“将农村集体经营性建设用地一定年限的使用权出让、租赁、作价出资（入股）、转让、出租和抵押等行为。”集体土地上的用益物权与国有土地无区别，同地同权，最高年限不超过同类型的国有土地。

第三，农地是否入市由村民集体表决，向国土部门提出申请。因此须要充分发扬基层民主，提高基层治理水平。

第四，入市的集体建设用地性质不变，仍为集体所有，集体与使用人签订合同，到期收回，国土部门办理登记。如此可以长久保障集体利益，激发集体农地入市的热情。

第五，国土部门规定了入市农地的基准地价，并且限制交易底价至少为基准地价 70%，防止农地贱卖。

第六，农地入市后，使用权人必须按照政府法定规划进行建设，保证建设秩序和土地节约集约利用原则。

第七，可以在农村集体经营性建设用地上建设产业载体项目，指经认定的出让农村集体经营性建设用地以商服、工矿仓储用途进行开发，竣工验收后，按规划、住建部门审定的房屋基本单元进行分割登记、分拆销售的开发项目。这些项目可进行预售。

第八、所有农地入市交易在统一的资源平台上进行，流水作业，拍卖、付款和签订合同均在国土部门监督下进行，保障交易有序，防止出现私下交易和权力寻租。

第九，农村集体经营性建设用地入市收入全部归村集体所有，集体只需土地增值收益调节金和相关税费，充分保障了集体利益。其中调节金是指村（居）集体经济组织以土地所有者身份将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权出让给土地使用者取得收入时，以及取得农村集体经营性建设用地使用权的土地使用者将其土地使用权转让取得收入时，应向政府缴纳的费用。调节金区、镇（街道）按照比例 50%：50%进行分配。调节金统筹安排用于农村基础设施建设支出，周转垫付农村集体经营性建设用地土地开发、土地整理资金，以及对农村经济困难群众的社保补贴和特困救助。调节金收根据《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》取标准具体如下：

农村集体经营性建设用地使用权转让调节金征收

转让类型		转让调节金比例	征收基数
土地使用权	工矿仓储用途	2.5%	转让收入
	商服用途	3.5%	
	公共管理与公共服务用途	2.5%	
房地产	工矿仓储用途	1.5%	转让收入
	商服用途	3%	
	公共管理与公共服务用途	1.5%	
赠与	直系亲属或公益福利事业	免收	—

农村集体经营性建设用地使用权出让调节金征收

出让类型		出让调节金比例	征收基数
工矿仓储用途	城市更新（“三旧”改造）或农村综合整治片区	5%	土地出让收入（注：若协议出让价低于基准地价的，以基准地价作为征收基数）
	其他	10%	
商服用途	城市更新（“三旧”改造）或农村综合整治片区	10%	
	其他	15%	
公共管理与公共服务用途	城市更新（“三旧”改造）或农村综合整治片区	5%	
	其他	10%	

（四）佛山集体建设用地上市交易效果

2015年12月28日，作为全国33个农村土地制度改革试点地区之一，南海为全省敲响集体经营性建设用地入市的“第一槌”——首宗按试点政策执行的地块，在南海区公共资源交易中心挂牌成交。出让地块位于南海区大沥镇太平村北海股份经济合作社，面积约28.93亩。佛山市金顺隆物业投资有限公司以单价200万元/亩，总价5876万元竞得该地块30年的使用权。当前该地块基本平整，竞得人拟在原址上开发建设幼儿园。

三、两地“农地入市”制度比较

（一）出发点不尽相同

两地的探索的主要目的都是为了让掌握在农村集体组织手中的经营性建设用地的用益物权进入一级市场流转。但由于深圳已经宣称土地全部国有，不可能再承认存在农村集体建设用地进行而进行真正意义上的“农地”入市，在“开闸”让未完善征（转）手续用地直接进入市交易的同时，也希望借此解决、消化积重难返的历史遗留用地和违法建筑问题；佛山虽然也有历史遗留用地包袱，但所涉利益并不大，在获得中央授权后可以放手去做。

（二）法律依据不同

有人指出，深圳市政府称此次改革获得了国土资源部的特许，以地方政府规章的形式实施。从表面上看，改革获得了授权，是合法的。然而，《土地管理法》是由全国人大常委会通过的，无论是国土资源部，还是广东省人民政府，都无权授权深圳市违背《土地管理法》

进行改革。不过在深圳市政府看来，允许入市的“未完善征（转）手续用地”在法律上属于国有土地，只是因为欠缺某些条件而带有农村集体用地性质，通过特殊的政策允许其上市交易并不违法。反观佛山，虽然早期的政策也有违法上位法之嫌，但此次改革毕竟得到了国家最高立法机关的授权，出台的地方规范性文件也与上位法的授权保持一致。

（三）政策措施不同

在确定农村集体建设用地可以从集体手中直接交易到市场主体的前提下，最为关键的问题就是土地交易的收益如何在集体和政府之间分配。深圳基于历史上政府已经有较大投入，因此利益平衡点倾向于政府一边，使得原农村集体经济组织兴趣不高；而佛山的利益基本上属于农村集体，但土地出让的前期工作和集体决策过程也绝非易事，因此政策的效果高峰期尚未到来。

四、结论和建议

就深圳而言，“农地”入市的意义有三，一是充分挖掘土地资源潜力，通过空间资源的再配置、再优化达到促进产业转型升级和城市质量提升的目的，解决深圳城市化过程中的基础设施欠账；二是加快落实土地的盘活政策，增加有效的土地供给，同时让国家与农民个人通过合法公开透明的方式“共享收益”；三是促进原农村集体经济组织转型升级，改变传统观念，提高集体决策、内部管理水平。

而就佛山而言，其改革是真正意义上的农村集体土地直接入市，为推进全国城乡二元土地改革积累了宝贵的经验。实现了同地同权，同地同价，农民对自己的土地当家作主。对于调整城乡关系，促进城乡经济、产业格局改变都有深远的影响。

可以说，深圳的思路代表了对土地历史问题的一种态度和处理方式，下一步必须在政府和集体之间找到新的利益平衡点，否则难以推行。而佛山的探索代表了全国农村经营性集体建设用地上市交易的方向，如何借此进一步完善农村集体组织管理和决策，并且做好批后监管，不仅做到“同地同权、同地同价”，也做到“同地同管”，也是对政府部门的考验。

【本文由广东省房地产法学研究会常务理事钟澄先生执笔】

关于存量土地之已出让未建用地的深度思考

正值《关于规范已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置办法（试行）》（深规土〔2015〕588号）》已到期，恰逢《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知（国发〔2017〕48号）》发布，枫林先生对“节约集约利用土地”、“存量土地”、“批而未用土地”、“已出让未建用地”进行了深入研究，本文即是枫林先生对“已出让未建地用地”的研究成果。

一、如何界定已出让未建用地

已出让未建用地，是指已签土地使用权出让合同，但尚未动工开发建设的项目用地。

二、已出让未建用地的几个相关概念

1、节约集约利用土地

中华人民共和国国土资源部令第61号《节约集约利用土地规定》第二条提到：节约集约利用土地，是指通过规模引导、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等手段，达到节约土地、减量用地、提升用地强度、促进低效废弃地再利用、优化土地利用结构和布局、提高土地利用效率的各项行为与活动。

2、存量土地

所谓存量土地，广义上泛指城乡建设已占有或使用的土地，狭义上是指**现有城乡建设用地范围内的闲置未利用土地和利用不充分、不合理、产出低的土地**，即具有开发利用潜力的**现有城乡建设用地**。

3、批而未用土地

根据《第二次全国土地调查实施方案》（〔2007〕7号文件）规定，批而未用土地是指已具有完整、合法用地手续而没有实质性建设（以施工人员进入、工棚已修建、塔吊等建筑设备到位、地基已开挖等为标志）的土地。

三、已出让未建用地规模

据统计，深圳位于规划可建设区内的未建用地总量为69.5k m²，已办理出让手续的17.9k m²。其中约4.35 k m²未建土地属于批准的用地功能与法定规划不符的情况。

四、已出让未建用地存在的原因

1. 因批准的用地功能与现行城市规划不符，编制法定规划与已签订的土地出让合同冲突，而无法开发建设；
2. 早期规划管理体制机制不完善，特区外在早期出让土地时，缺乏控制性详细规划层面的依据，甚至缺乏规划依据；
3. 未及时开展闲置土地查处相关工作，错过了对未按合同约定时限开发建设的用地进行处置的时机，以致出现地块规划条件变更后与合同约定不符的矛盾；
4. 城市转型升级发展由生产型城市向生产生活型城市转型过渡，城市规划管控手段与客观利益协调存在矛盾，或是衔接不够。

五、已出让未建用地的分类

从现状用地情况来看，分为整宗地为空地的已出让未建用地、整宗地存在部分建筑物的但不足原土地出让合同要求的建筑面积的已出让未建用地两种。

从出让合同情况来看，分为工业类已出让未建用地、物流类已出让未建用地、其他类已出让未建用地等。

六、已出让未建用地现实存在的情况

1. 属于**独立宗地**，夹杂（或临近）零星的集体土地（未完善征转手续）；
2. 原土地出让合同的用地功能与房地产证的**用地功能不一致**；
3. 原土地出让合同用地功能与**现行规划功能不一致**；
4. 已划入**单元统筹片区**，且位于中间。

七、已出让未建用地被消化的方向

1. 已出让未建用地变更为**保障性住房用地**；
2. 已出让未建用地划入**更新统筹单元范围内**，增加公共利益，适用更新政策；
3. 或将成为**试点商品房开发销售与租赁经营一体化运作模式**的新领域。

八、已出让未建用地四大路径

1. 更新统筹片区路径

已出让未建用地，因规划统筹划入城市更新单元范围，①位于十三五优先拆除范围内，与拆除重建类城市更新统筹解决，基于公共利益增量加大的现实情况，可适用于城市更新政策；②位于十三五综合整治范围内，满足整治年限且合法权属需满足 50%，并符合法定图则规划的用地功能，**在符合《深标》前提下，可空地扩建和局部拆建的情形。**

注：因规划统筹确需纳入综合整治范围的，占地面积不超过该宗地面积的二分之一，且同一宗地内建筑物建成时间可不满足 10 年，但须论证纳入综合整治范围的必要性。

2. 利益统筹片区路径

枫林先生认为已出让未建用地定性为存量土地中的历史遗留问题，应该**合理利用各种有利其推动实施的政策**，比如合理运用土地整备利益统筹一揽子解决历史遗留问题，并结合贡献比，加快解决此类土地闲置的问题。划定的产业统筹片区，落实重大产业项目，以职住平衡为目的，合理增加保障性住房或租赁性住房的需求，将有利推动此类用地的消化。如果单一以土地整备收为储备用地的思路来解决，企业的利益难以平衡，也难以达到政府预期的解决存量土地的目的。

3. 保障性住房路径

根据《深规土（2015）588 号》第九条【鼓励建设保障性住房】已出让未建用地变更为居住用地，或原居住用地用途未作变更但容积率指标调整的，**鼓励用于建设保障性住房**，对处置方式和地价政策有优惠政策或特别规定的，从其规定。

根据《深圳市住房和建设局关于征集人才住房和保障性住房建设用地的通告》规定：鼓励各单位利用自有土地建设或合作建设人才住房和保障性住房，现面向社会公开征集人才住房和保障性住房建设用地。其中包括已出让未建用地。

从近几年已出让未建工业用地变更为保障性住房项目情况来看，主要是工业用地单位申报的方式，列入保障性住房年度计划，通过已出让未建用地改安居型商品房来取得增值收益。

4. 人才住房路径

根据《关于完善人才住房制度的若干措施》（深发（2016）13 号）第十五条：鼓励利用自有存量用地建设人才住房。鼓励有条件的企事业单位、原农村集体经济组织继受单位利用

自有用地、历史遗留问题用地等存量土地集中建设人才住房，允许其在户型面积、租售价格等方面具有一定的自主权，并在土地收益等方面给予相应政策优惠。

九、已出让未建用地两种主要模式

1. 申请按照法定图则确定用途自行建设

已出让未建设用地用途部分或全部变更的，土地使用权人申请按照法定图则确定的用途自行建设。

①如果已出让未建用地整宗地为空地，且原宗地出让合同未约定建筑面积，土地使用权人按变更后用途开发的建筑面积按照：工业、物流仓储用地容积率按 1.0 核定，居住用地容积率按 1.8 核定。用地面积按照法定图则确定的容积率和前述核定的建筑面积在原宗地内进行折算后核定。

②如果已出让未建用地整宗地存在部分建筑物但不足原土地出让合同要求的建筑面积，土地使用权人按变更后用途开发的建筑面积按照原宗地出让合同约定的建筑面积核定，用地面积按照法定图则确定的容积率和前述核定的建筑面积在原宗地内进行折算后核定。

2. 申请按照法定图则确定的规划指标转让土地使用权

根据土地使用权人申请，按照法定图则确定的规划指标转让土地使用权。通过政府指定的公开交易平台，以挂牌方式公开转让上述土地使用权。以法定图则确定规划指标的市场评估价作为底价；底价中，原宗地出让合同约定的土地用途剩余年期的价值归原土地使用权人所有，剩余部分纳入市国土基金。成交价高于底价的溢价部分 50% 纳入市国土基金，50% 归原土地使用权人。土地使用权交易所需缴纳的税费由竞得人承担。

十、已出让未建用地容积率核算

申请按照法定图则确定用途自行建设两种类型的容积率可按照法定图则标注的确定，如法定图则中未标注容积率的，其容积率按《深圳市密度分区及宗地容积率测算规则》（试行）、《深标》确定。已出让未建用地整宗地存在部分建筑物但不足原土地出让合同要求的建筑面积的情形，如果先分宗，将土地分宗现状建成区和空地两类，可按照局部拆建和空地扩建的方式，拆除范围用《深标》核算容积率。本文所提及容积率核算需要按照现状建成区与空地的比例进行认真核算。

十一、已出让未建用地地价核算

土地使用权人申请按照法定图则确定用途自行建设的，以继续开发建设部分市场评估价与原宗地出让合同约定土地用途剩余年期价值的差值补缴地价，差值为负的，主管部门不予退还。**原宗地出让合同约定的土地用途剩余年期价值，以现行基准地价为基础结合地价减免等因素确定。**

申请按照法定图则确定的规划指标转让土地使用权的，以法定图则确定规划指标的市场评估价作为底价；底价中，原宗地出让合同约定的土地用途剩余年期的价值归原土地使用权人所有，剩余部分纳入市国土基金。成交价高于底价的溢价部分 50% 纳入市国土基金，50% 归原土地使用权人。土地使用权交易所需缴纳的税费由竞得人承担。

已出让未建用地变更为保障性住房用地的，已出让未建用地变更为居住用地，或原居住用地用途未作变更但容积率指标调整的，**鼓励用于建设保障性住房，对处置方式和地价政策有优惠政策或特别规定的，从其规定。**

结语

深规土（2015）588 号已经到期，新政策尚未制订出台。已出让未建用地的盘活问题是解决历史用地问题的重要方面，新政策宜以实际问题为导向，按照节约集约用地原则，充分利用现有建设用地，大力提高建设用地利用效率，并充分发挥市场配置土地资源的基础性作用，健全节约集约用地长效机制，解决存量土地中的已出让未建设用地问题。

以上源于个人研究心得，希望对已出让未建用地的实践及理论有所裨益。

【本文由枫林先生执笔】

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”、“集体用地平台交易”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9月、10月，在深圳十个区内，有项目列入更新计划的辖区为罗湖区（1例）、龙岗区（3例）、南山区（2例）。其中，罗湖区、南山区皆为草案公示。

（一）罗湖区

《2017年深圳市城市更新单元计划罗湖区第二批计划（草案）》

发布时间：2017年10月24日

街道	项目名称	计划申报主体	拟拆除重建用地面积 (m ²)	备注
笋岗街道	城建梅园片区城市更新单元	深圳市城建梅园实业有限公司	75183.3	①拟更新方向为商业、新型产业、二类住宅等功能。 ②拆除重建用地范围内应落实110千伏嵌入式附建变电站、幼儿园及用地面积不小于16500平方米的36班小学。

(二) 龙岗区

《2017年龙岗区城市更新单元计划第三批计划》

发布时间：2017年9月30日

编号	街道	项目名称	计划申报主体	拟拆除重建用地面积 (m ²)	备注
1	坂田	世畅自行车片区城市更新单元	深圳市万畅房地产开发有限公司	86510.8	① 拟更新方向为商业、居住等功能。② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于42102平方米的政府储备用地、规划道路等公共利益用地。
2	平湖	平湖旧墟镇片区城市更新单元(计划调整)	深圳市龙岗区城市更新局	169204	该项目已结转入2010年城市更新单元计划,为推进平湖旧墟镇片区GX04重点更新单元计划申报工作,将平湖旧墟镇片区结转入2010年计划面积20万平方米,按照已批单元规划的平湖旧墟镇片区GX01更新单元拆除范围169204平方米进行调整。
3	布吉	木棉湾入口片区城市更新单元(范围调整)	深圳市龙岗区城市更新局	61076	① 拟更新方向为商业、居住等功能。② 拟拆除重建用地范围内应落实不少于9394平方米的公园绿地。③ 拟拆除重建用地范围内应落实不少于1063平方米的公共管理与服务设施用地。

(三) 南山区

《南山区西丽街道豪威科技等城市更新单元计划(草案)》

发布时间：2017年9月6日

辖区	街道	项目名称	计划申报主体	拟拆除重建用地面积 (m ²)	备注
南山	西丽街道	豪威科技城市更新单元	深圳湾科技发展有	11449.48	(1) 拟更新方向为新型产业功能; (2) 拟拆除重建用地范围内应落

区			限公司		实不少于 3000 m ² 用地用于建设城市基础设施、公共服务设施或城市公益项目。
南山 区	西丽 街道	莱宝真空城 市更新单元	深圳湾科 技发展有 限公司	12113.3	(1) 拟更新方向为新型产业功能； (2) 拟拆除重建用地范围内应落实不少于 3000 m ² 用地用于建设城市基础设施、公共服务设施或城市公益项目。

二、城市更新单元专项规划审批概况

2017年9月-10月，深圳十个辖区内，福田区、龙华区两区各有一例城市更新单元规划草案公示，详情如下：

(一) 福田区

《福田区梅林街道中粮金帝食品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9月18日

2017年9月18日，深圳市福田区城市更新局发布福田区梅林街道中粮金帝食品厂区城市更新单元规划草案公告。申报主体为中粮地产集团深圳房地产开发有限公司，拟拆除用地面积28409平方米，拟更新方向为新型产业等功能。

项目位于梅林街道梅华路与梅秀路交界处西南角，更新单元用地面积28409.5平方米，开发建设用地面积24147.5平方米，计容积率建筑面积144810平方米，其中：产业研发用房101370平方米（含创新型产业用房12170平方米）；产业配套用房38140平方米；公共配套设施建筑面积5300平方米。该项目于2017年8月30日列入2017年福田区城市更新单元计划第一批计划。

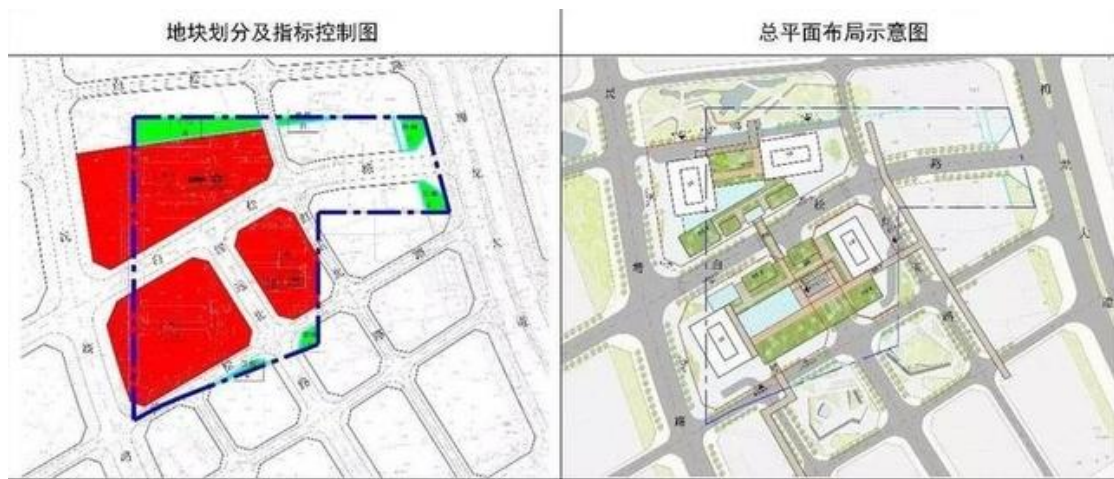
(二) 龙华区

《龙华区民治街道民治第三工业区城市更新单元规划（草案）》

发布单位：龙华区城市更新局 发布时间：2017年9月18日

2017年9月18日，深圳市龙华区城市更新局发布关于龙华区民治街道民治第三工业区城市更新单元规划（草案）的公示，拟更新方向为商业等用途。

民治第三工业区城市更新单元位于龙华区民治街道白松一路南侧、民塘路东侧、梅龙大道西侧。拆除用地范围面积52979平方米，开发建设用地面积31261.1平方米。拟规定建筑面积总量为421842平方米，其中：商业及办公343742平方米，商务公寓73100平方米（含人才公寓14620平方米），公共配套设施不少于5000平方米（含公交首末站3900平方米，文化活动室1000平方米，邮政所100平方米），另有地下公共充电站700平方米。民治第三工业区最早被划入《2011年深圳市城市更新单元计划第四批计划》，2015年因调整旧改范围又重新列入城市更新单元，并将更新方向变更为商业等用途。



三、城市更新单元实施主体确认概况

2017年9月-10月，罗湖区、光明新区、南山区各有项目进行城市更新单元实施主体公示，其中，罗湖区公示项目最多共六则，光明新区一则、南山区两则，详情如下：

（一）罗湖区

1、罗湖区东晓街道东立片区城市更新单元实施主体公示

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年9月22日

2017年9月22日，罗湖区城市更新局发布关于东晓街道东立片区城市更新单元实施主体确认的公示。拟确认**深圳市宁图顺实业有限公司**为该项目的实施主体。

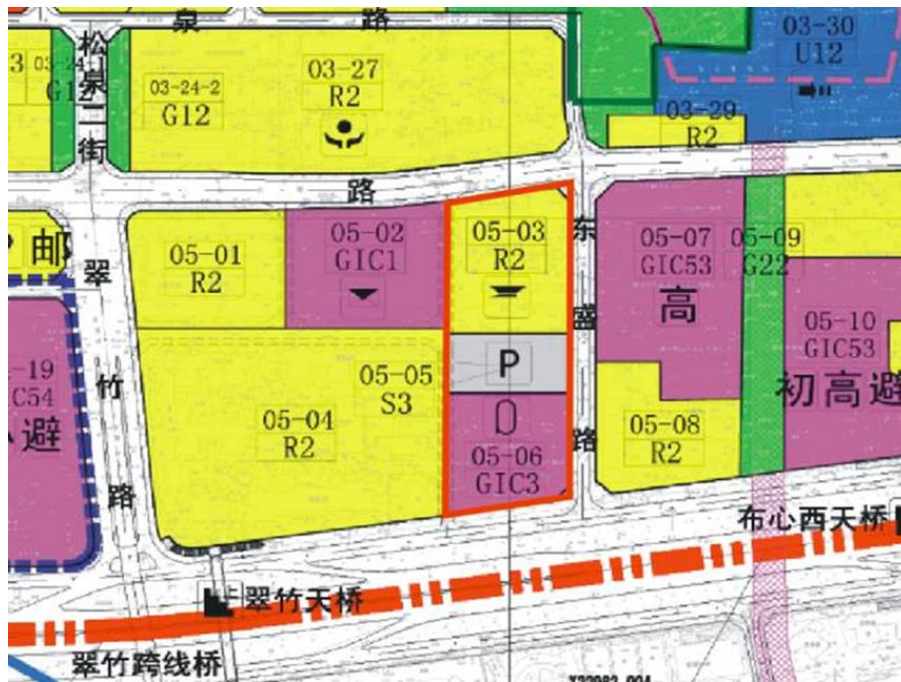
东晓街道东立片区城市更新单元于2016年列入深圳市城市更新单元计划，拆除用地面积15923.7平方米，其中开发建设用地面积10757.0平方米，现状建筑面积50072.93平方

米（已办理房产登记建筑物面积 23229.85 平方米），权利人共 4 名，拆迁难度相对较小，法图主要规划为居住用地（R2）。

东晓街道东立片区城市更新单元现状图



东晓街道东立片区城市更新单元法图规划



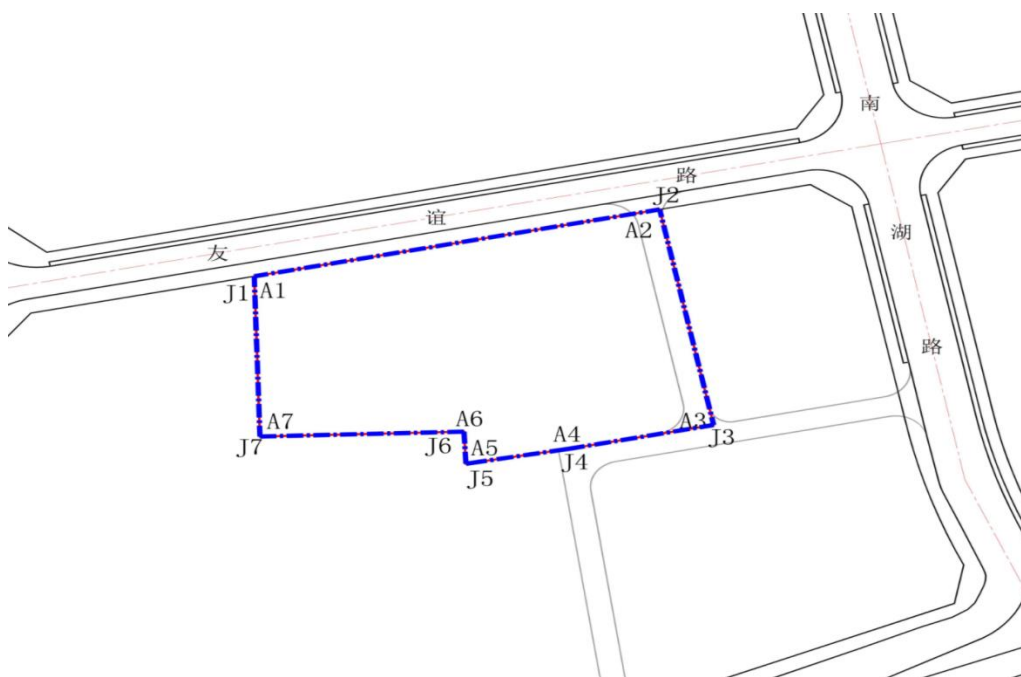
2、罗湖区南湖街道友谊城城市更新单元实施主体确认公示

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年9月29日

2017年9月29日，罗湖区城市更新局发布罗湖区南湖街道友谊城城市更新单元实施主体确认的公示，拟确认深圳市华信友茂投资有限公司为该项目的实施主体。

罗湖区南湖街道友谊城城市更新单元北临友谊路，西临嘉里中心，东临庆安大厦。目前该项目已获《深圳市罗湖区人民政府关于〈罗湖区南湖街道友谊城城市更新单元规划〉的批复》（罗府更新复〔2017〕8号），本次进行实施主体确认的为南湖街道友谊城城市更新单元，拆除用地面积8565.6平方米。拆除范围内含一宗地H112-0003，共有建筑物1栋，现状测绘总建筑面积约36689.22平方米，其中已办理房产登记建筑物面积31258.68平方米。共有1名权利人，均已与深圳市华信友茂投资有限公司签订了搬迁安置补偿协议，将房地产的相关权益转移到深圳市华信友茂投资有限公司，形成单一主体。

南湖街道友谊城城市更新单元规划图



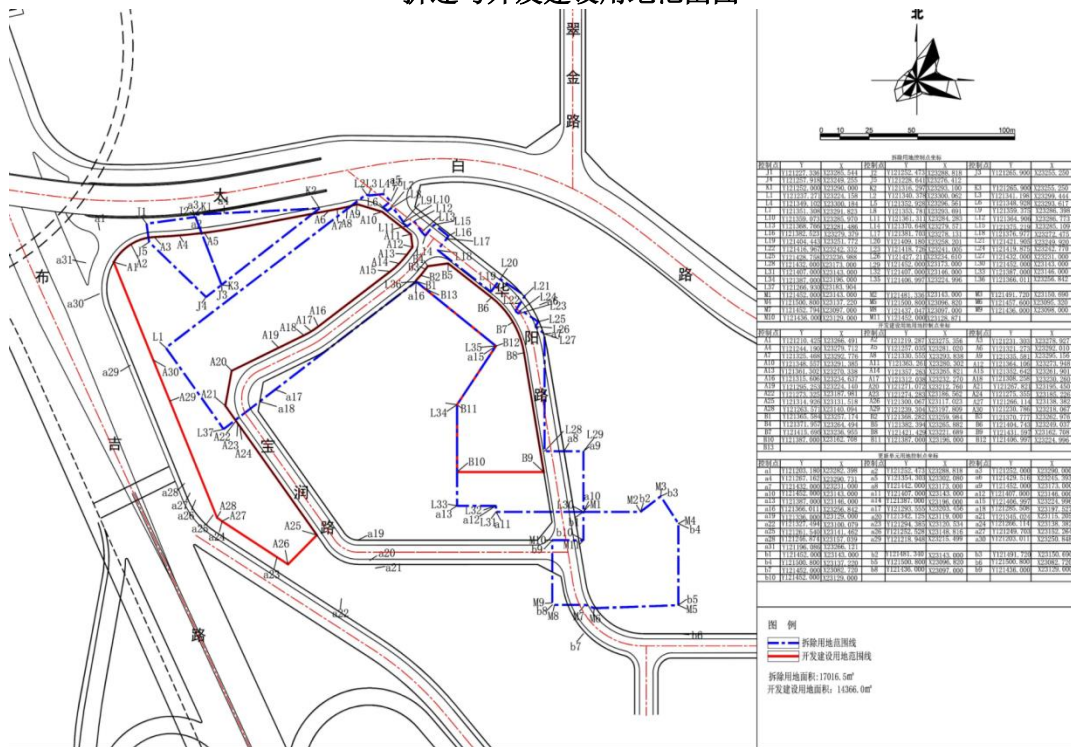
3、罗湖区东晓街道独树村城市更新单元改造实施主体公示

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年9月30日

2017年9月30日，罗湖区城市更新局发布确认罗湖区东晓街道独树村城市更新单元改造实施主体的公示，拟确认**深圳市独树房地产开发有限公司**为罗湖区东晓街道独树村城市更新单元的实施主体。

罗湖区东晓街道独树村城市更新单元项目位于东晓街道太白路南侧，布吉路东侧。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）4号）：“拆除用地面积17016.5平方米，其中开发建设用地面积14366.0平方米。”项目包括一宗城中村用地红线（D86-001号），拆除范围内测绘永久性建筑物共有65栋，现状建筑面积60002.27平方米，根据来文单位提供的资料，权利主张人共122名，且122名权利主张人与深圳市独树房地产开发有限公司达成一致，并同意该公司申请实施主体确认。

拆迁与开发建设用地范围图



4、罗湖区蔡屋围城市更新统筹片区城建地块实施主体确认公示

发布单位：罗湖区城市更新局 发布时间：2017年10月26日

2017年10月26日，罗湖区更新局发布关于罗湖区桂园街道蔡屋围城市更新统筹片区城建地块实施主体确认的公示，拟确认**深圳市城建置地发展有限公司**为该地块的实施主体。

罗湖区桂园街道蔡屋围城市更新统筹片区项目被列入《2013年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批计划》；2017年3月城建地块进行了规划（草案）公示，该地块项目拆

除用地面积为 12953 m²，开发建设用地面积为 9950.7 m²，计容总建面 146200 m²（商业及办公 142000 m²，公共配套设施 4200 m²，另允许地下开发 4000 m²商业用房），容积率高达 14.7。

蔡屋围城市更新统筹片区城建地块更新范围图



（二）光明新区

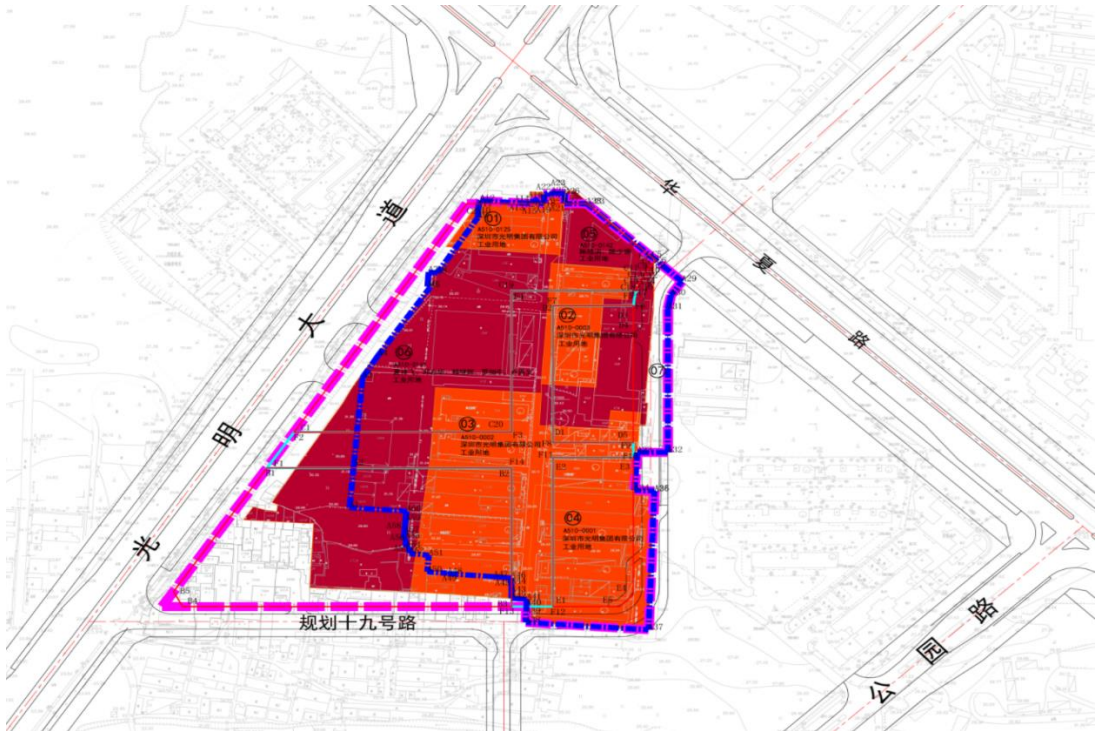
光明新区光明街道万丈坡片区城市更新项目（一期）实施主体公示

发布单位：光明新区城市更新局 发布时间：2017年9月29日

2017年9月29日，光明新区城市更新局发布光明街道万丈坡片区城市更新项目（一期）实施主体的公示，拟确认**深圳市宏发光明房地产开发有限公司**为光明新区光明街道万丈坡片区城市更新项目（一期）的实施主体。

光明新区光明街道万丈坡片区城市更新项目(一期)位于光明新区光明中心区南部门户，紧邻光明大道和华夏路，一期拆除用地面积 39489.1 平方米。经核查，该项目一期拆除范围土地物业权属为深圳市光明集团有限公司、陈稳洪、陈少珊、夏祥飞、邱志华、鲜继辉、罗细牛、卢周义所有。深圳市宏发光明房地产开发有限公司已与上述权利人签订了搬迁补偿安置协议。

光明新区光明街道万丈坡片区城市更新项目（一期）现状权属及拆除范围图



光明新区光明街道万丈坡片区城市更新项目（一期）现状土地物业权属及建筑情况一览表								
土地权利人	房屋权利人	地块编号	宗地号	用地面积 (m ²)	建筑面积 (m ²)	房屋用途	补偿方式	备注
深圳市光明集团有限公司	深圳市光明集团有限公司	1	A510-0125	2026.33	2587.91	厂房及宿舍	货币补偿	
		2	A510-0003	2859.77	1944.08	厂房及宿舍	货币补偿	
		3	A510-0002	11258.11	12881.8	厂房及宿舍	货币补偿	
		4	A510-0001	6491.61	7471.05	厂房及宿舍	货币补偿	
深圳市光明集团有限公司 (历史遗留用地处置的用地)	陈稳洪	5	A510-0142	5172.58	1067.17	厂房	货币补偿	土地补偿给光明集团；房屋补偿给7名私人业主
	陈少珊				3780.05	厂房及宿舍	货币补偿	
	夏祥飞	6	A510-0141	16911	1132.79	住宅及铁皮房	货币补偿	
	邱志华	6			253	住宅及铁皮房	货币补偿	
	鲜继辉	6			839.88	厂房及宿舍	货币补偿	
	罗细牛	6			3642.93	厂房及宿舍	货币补偿	
	卢周义	6			253.51	厂房	货币补偿	
深圳市光明集团有限公司	/	7	/	1493.52	/	/	货币补偿	含纳入的零星边角地

(三) 南山区

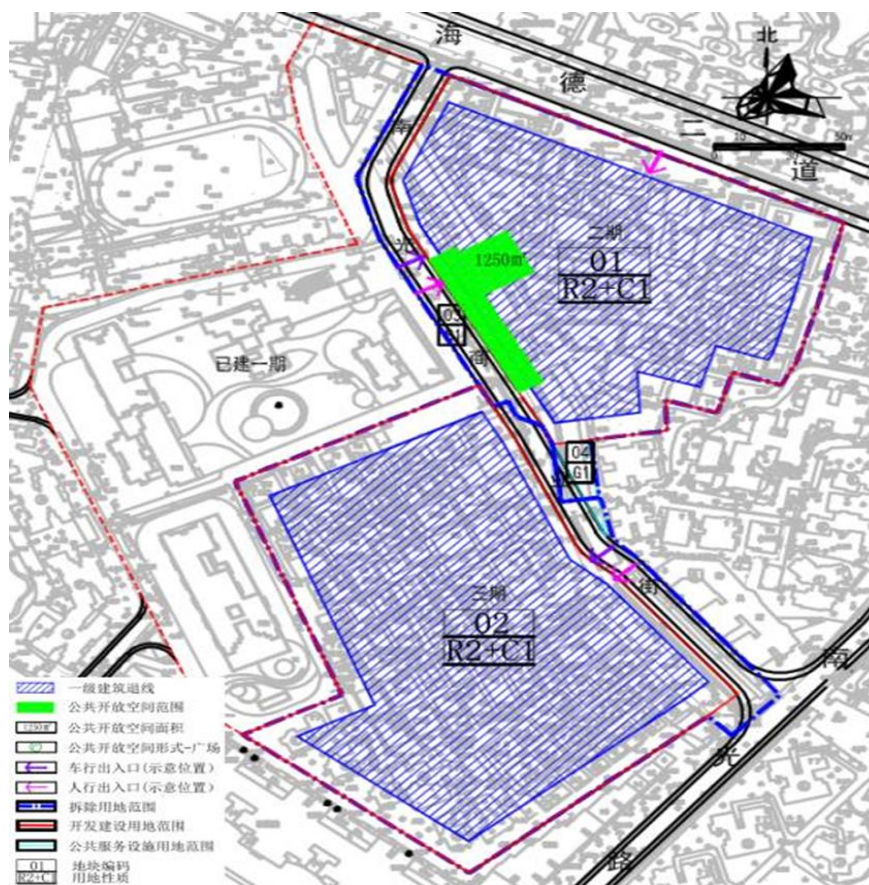
1、南山区南光村旧村改造（二期）项目实施主体公示

发布单位：南山区城市更新局 发布时间：2017年10月16日

2017年10月16日，深圳市南山区城市更新局发布关于南光村旧村改造（二期）项目实施主体的公示，拟确认为**阳光华艺公司、南岗股份公司**为项目实施主体。

南光村旧村改造（二期）项目位于南山街道，南山大道以东、南光路以西、海德二道以南、创业路以北。该项目专项规划（修改）已取得市规划主管部门核发的规划批复（深规土函〔2016〕1207号），项目拆除用地面积21073.3平方米，开发建设用地面积18485.4平方米。

项目包括一宗地，土地使用权人为深圳市南岗实业股份有限公司，该公司已就上述土地及其所属的建筑物权益与深圳市阳光华艺房地产有限公司签订了《合作开发南岗村旧村改造项目合同书》及其补充合同。项目拆除用地范围内的现状建筑测绘建筑面积总计59969.82平方米，权利人已由阳光华艺公司、南岗股份公司在《深圳商报》进行了5批次公示，公示期间未收到异议。现所有权利人已和阳光华艺公司、南岗股份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阳光华艺公司、南岗股份公司，形成单一主体。



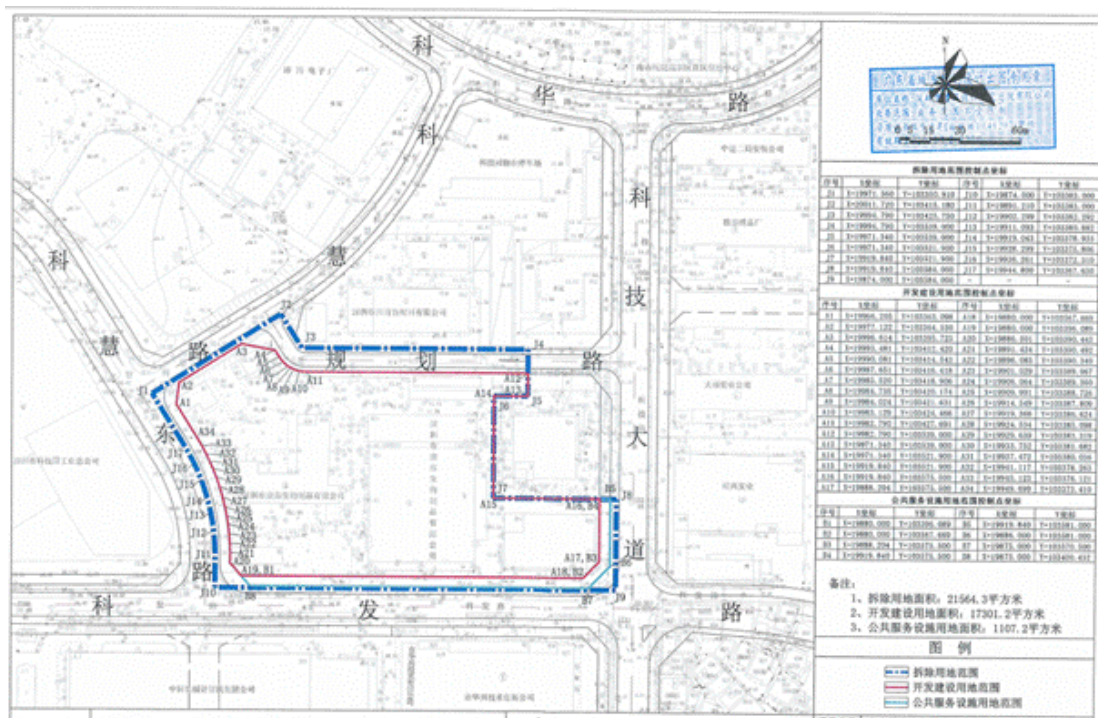
2、南山区康泰生物城市更新项目实施主体公示

发布单位：南山区城市更新局 发布时间：2017年10月20日

2017年10月20日，深圳市南山区城市更新局发布关于康泰生物城市更新项目实施主体的公示，拟确认为鑫泰康公司为项目实施主体。公示期7个自然日，2017年10月20日至2017年10月26日。

康泰生物城市更新单元位于粤海街道，科智东路以东，科技大道以西，科发路以北，科慧路东南侧。该更新单元专项规划已取得市规划主管部门核发的规划批复（深规土〔2016〕883号），该更新单元拆除用地面积21564.3平方米，其中开发建设用地面积17301.2平方米（拆除与建设用地范围见附图）。

更新单元包括两宗地，一块宗地号为T305-0034，地上建筑物包括广信科研综合楼等1栋科研楼，另一块宗地号为T305-0037，地上建筑物包括1#、2#、3#、汽车库、锅炉房、变电所等6栋厂房，两宗地上的房地产权利人均均为深圳康泰生物制品股份有限公司。深圳康泰生物制品股份有限公司（以下简称“康泰公司”）已与深圳鑫泰康生物科技有限公司（以下简称“鑫泰康公司”）签订了搬迁补偿安置协议，将其房地产的相关权益转移至鑫泰康公司，形成单一主体。



四、集体用地平台交易概况

自2016年8月31日深圳市政策规定集体土地参与城市更新项目引进合作开发商将在政府交易平台上公开产生起，各区陆续开启平台交易工作。目前，仅有坪山区、宝安区、龙华

区、大鹏新区有集体用地成交案例。2017年9月-10月，龙华区、宝安区各新增一例集体用地成交案例，详情如下：

1、龙华区观澜黎光新村及工业区城市更新项目交易结果

发布单位：龙华区公共资源交易中心 发布时间：2017年9月22日

2017年9月22日，深圳市龙华区公共资源交易中心发布深圳市观澜黎光新村及工业区城市更新项目交易结果公告。本次交易以竞争性谈判方式，确定深圳金光华实业集团有限公司为项目合作方。

项目位于观澜街道黎光社区梅观高速东西两侧，项目用地面积约52万平方米，建筑物主要以工业、住宅用途为主。其中股份公司拥有的集体物业占地约28997.31平方米，建筑面积约54467.08平方米（最终以实际测绘面积为准）。本次项目补偿方案中集体物业回迁比例为不低于1:0.8（备注：以最终签订的补偿协议为准）；非农建设用地集体股补偿类型为产业研发用房；非农建设用地集体股物业补偿比例为1:0.2；非农建设用地合作股补偿价格为3300元/m²。

据龙华区公共资源交易中心网站信息显示，自2017年1月1日至2017年10月31日，龙华区共有12例集体土地使用权交易的项目。

2、宝安区燕罗街道罗田股份合作公司第二工业区（北片区）城市更新项目交易结果

发布单位：宝安区社区集体经济综合监管服务平台 发布时间：2017年9月19日

2017年9月19日，宝安区社区集体经济综合监管服务平台发布燕罗街道罗田股份合作公司第二工业区（北片区）城市更新项目交易结果公告，确定深圳市嘉霖集团有限公司为项目合作方。

深圳市罗田股份合作公司拥有位于深圳市宝安区燕罗街道罗田股份合作公司第二工业区（北片区）城市更新项目（以下简称本项目），位于深圳市宝安区燕罗街道罗田社区燕罗公路118号。项目用地范围约为6.06万平方米，总建筑面积约为6.74万平方米，现状为工业厂房。

项目于2017年7月24日向通过资格预审的申请人发出竞争性谈判邀请书，并在宝安区社区集体经济综合监管服务平台、宝安区公共资源交易中心网站、交易机构友和保险经纪有限公司网站发布了竞争性谈判公告。2017年8月2日，共2家谈判应答方递交了谈判应答文件，经评审委员会评审和竞争性谈判，由深圳市罗田股份合作公司召开定标会，最终经

深圳市罗田股份合作公司股东大会表决和罗湖公证处公证，将深圳市嘉霖集团有限公司确定为交易结果对象。

据宝安区社区集体经济综合监管服务平台网站信息显示，自2017年1月1日至2017年10月31日，宝安区土地交易的城市更新项目已有2例。

第二节 企业资讯

一、较好集团入股中电科技 携中电光谷开发深圳旧改

2017年1月25日，中电光谷就曾发布公告称，全资子公司中电科技与较好集团订立股权转让协议。较好集团以3.5亿人民币受让其50%股权。2017年9月8日，深圳较好置业集团有限公司正式入主中电光谷旗下中国电子科技开发有限公司（简称中电科技）50%股权，中电科技将成为中电光谷旗下开展深圳城市更新项目的专业公司。

截至目前，中电科技注册资本1亿元，由较好集团作为企业法人，与中电光谷各出资5000万元。股权交割后，中电光谷表示，中电科技将打造成双方的战略合作平台，共同开拓一二线城市市场机会，公司预计在一到两年内，将在粤港澳大湾区及其他区域、长三角经济圈、京津冀区域、长江经济城市带等关键节点城市与区域取得实质性突破。

较好目前已开发房地产面积超过1500万平方米，在城市更新开发项目方面，已签约项目占地面积近600万平方米，可供开发面积超500万平方米。

二、中洲控股4.74亿接手中信深圳宝安区宝城26区二期项目

中国中信有限公司持有中信城市开发运营有限责任公司100%股权。2017年6月26日，中信城市于产权交易所挂牌转让其所持的宝华置业80%股份。2017年9月5日，深圳市中洲投资控股股份有限公司宣布，该公司全资子公司深圳市中洲地产有限公司通过天津产权交易中心竞得深圳中洲宝华置业有限公司80%股权，销售金额4.74亿元。

宝华置业的核心资产包括了深圳宝安区宝城26区二期项目，该项目为城市更新类项目，地上建设物尚未完成拆迁补偿，尚未交纳土地出让金，尚未取得土地使用权和建设用地规划许可证。

2007年12月，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。2008年7月深圳市城中村改造工作办公室审议通过的《关于宝安区宝城26区改造专项

规划的审议意见》，二期项目占地面积102,174.6平方米，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。

三、酷派与星华安签订酷派信息港城市更新项目合作开发协议

2017年10月17日，酷派集团发布公告称，该公司附属公司宇龙计算机通信科技(深圳)有限公司与深圳市星华安房地产开发有限公司签订合作开发协议书。根据该协议，宇龙和星华安确认并达成如下主要条款，以共同合作开发酷派信息港城市更新项目一期、二期、三期：

1. 该项目由宇龙提供其拥有的位于南山区科苑路西三宗土地使用权，由星华安出资建设。

2. 该项目由宇龙负责提供获得土地使用权前的费用，包括但不限于办理城市更新申报立项、规划审批、实施主体确认、缴纳土地使用权地价款项及税费。宇龙应将土地平整后移交给星华安。

3. 该项目建设工程工作由星华安自主和独立负责。星华安负责按照规划国土部门批准的方案，组织项目工程的勘察、设计、办理相关报批报建手续，负责工程实施阶段全部工作、工程合同的洽谈签订与履约的监督管理、竣工验收、结算、资产和建设档案移交、工程保修等。星华安负责该项目全部专案建设费用，并且在取得施工许可证后三年内完成建设，并交付使用。

4. 该项目建设完成后，各方按照该项目全部新建成物业(包含项目计容积率建筑面积及不计容积率建筑面积)6:4的比例进行权益分配，其中星华安分得全部新建成物业面积的60%，宇龙分得全部新建成物业面积的40%。上述星华安应分得的60%物业建筑面积，宇龙无条件转移登记到星华安或星华安指定的第三方名下，并承担相关税费(如有)，如因政策原因确实无法过户的，宇龙应配合星华安，采取其他方式实现星华安权益。

目前，该项目一期工程已建设至地上十层，目前为停工状态；二期为城市更新项目，目前尚未拆除；三期为空地。

四、万科集团与深圳南山签署战略合作协议 构建战略合作关系

2017年10月18日，深圳市南山区政府与万科集团共同签署了战略合作框架协议，双方在南山区的社会、经济建设方面构建全面战略合作关系。

本次双方签署的框架协议中合作范围包括城市更新和棚户区改造、养老民生、城中村综合整治及运营、住房租赁、产业项目发展、教育设施建设及综合改革、政府投资项目合作建设等八方面内容。

未来，南山将与万科在养老、教育、城中村综合整治、人才安居房建设等多个领域、采用代建等多种模式开展更深入的合作，希望万科能够扎根南山，为城区经济发展、环境质量提升做出更大的贡献。

五、万科与深圳人才安居集团合作 建设运营社会租赁住房

2017年10月13日下午，深圳市人才安居集团与万科集团在深圳五洲宾馆举行战略合作签约仪式。双方在住房租赁领域构建全面战略合作关系，为改善深圳市人才住房供给结构、发展深圳市住房租赁市场贡献力量。双方将开展合资合作，合资公司以万科泊寓平台为合作起点，促进未来在人才安居房和社会租赁住房的开发建设、房屋租购、装饰装修、物业管理等相关方面的全方位合作。

六、华润置地与罗湖区政府签署合作备忘录

2017年9月26日晚，深圳市罗湖区政府与华润置地有限公司共同签署了合作备忘录，未来将通过双方的强强联合，借鉴包括蒙特利尔地下城在内的国际优秀案例与先进经验，致力于推动罗湖区的城市更新事业迈上新台阶。在国际著名的地下空间规划与开发专家雅克·贝斯奈尔，罗湖区委区长聂新平，华润置地华南大区党委委员、助理总经理赵荣，来自罗湖、福田、龙岗等城区规划、城建系统的领导以及湖贝实业股份有限公司董事长张齐心等嘉宾的见证下，深圳市罗湖区委区长聂新平与华润置地华南大区党委委员、助理总经理赵荣共同签署了《深圳市罗湖区政府与华润置地有限公司合作备忘录》。

七、深圳市康侨佳城置业投资有限公司 70%股权转让 转让底价为 42 亿

2017年10月13日，深圳联交所的公告内容显示，深圳市康侨佳城置业投资有限公司正式挂牌出让公司70%的股权，转让底价为42亿。康侨佳城置业投资有限公司为康佳集团与华侨城集团公司于2015年1月13日成立的合资公司，注册资本为10亿元，其中深康佳出资7亿元，占比70%，华侨城占比30%。

康侨佳城公司主要负责开发深圳市南山区华侨城片区的康佳总部厂区更新改造项目。康佳总部厂区更新改造项目位于深圳市南山区华侨城片区，用地性质为商业性办公用地及

一类工业用地，占地面积37,252平方米，计容积率建筑面积26万平方米；另有不计容建筑面积62,450平方米，其中包括8,000平方米的地下综合商业和54,450平方米的地下停车库。

八、华润联手富士康与龙华区政府签约打造“苹果科技小镇”

2017年8月31日，苹果科技小镇项目位于龙华区福城街道北部，南侧紧靠九龙山生态园，西侧毗邻光明新区，龙观快速路从片区东侧穿过，项目整体占地面积约1.9平方公里。该项目将践行“产城融合”理念，打造宜居宜产的苹果小镇，树立龙华区集高新产业、生活居住、高端配套与绿色生态为一体的综合片区改造标杆。

九、南方中集与前海管理局签署土地开发协议 推进前海蛇口自贸区建设

10月9日，中集集团子公司南方中集与深圳规土委、深前海管理局就位于深圳前海的T102-0152、T102-0153、T102-0154宗地的土地整备问题签署了《土地整备框架协议》，明确了整备范围、整备原则，整备范围内的土地增值收益在扣除政策性刚性支出后，按照前海管理局60%、南方中集40%的比例进行分享。签署本协议有助于加快推进深圳前海蛇口自贸区的开发建设。

中集集团是全球集装箱龙头且是国内优秀的产业地产开发商，目前拥有的深圳前海、上海宝山、深圳蛇口蛇太子港、坪山新区共四块用地，共占196万平方米。

附件 2017年9—10月法规列表

限于篇幅，本刊无法将所有新法规全文附录于此，现将2017年9月—10月各级政府部门发布的城市更新相关法规列表如下，如有需要，请致邮【linwanying@jianweishenzhen.com】索取。

2017年9—10月法规列表

序号	法规名称	发文机关	发布日期
1	利用集体建设用地建设租赁住房试点方案	国土资源部 住房和城乡建设部	2017/8/28
2	关于房屋交易与不动产登记衔接有关问题的通知	国土资源部 住房和城乡建设部	2017/9/11
3	关于加强围填海成陆土地利用和管理的通知 (征求意见稿)	广东省国土资源厅	2017/8/29
4	关于贯彻落实国家改进和优化建设项目用地 预审和用地审查意见的通知	国土资源部	2017/8/29
5	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)	广东省人民政府办公厅	2017/9/19
6	关于建立城镇建设用地增加规模 同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制 的实施细则	广东省国土资源厅、广 东省发展和改革委员会、广东省公安厅、广 东省人力资源和社会保障厅、广东省住房和城 乡建设厅	2017 / 9/22
7	深圳市人才住房和保障性住房配建管理办法	深圳市住房和建设局	2017/8/14
8	深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若 干意见(征求意见稿)	深圳 国土与资源委员会	2017/9/1
9	深圳市住房租赁试点工作方案(征求意见 稿)	深圳国土与资源委员会	2017/8/28
10	深圳市关于加快培育和发展住房租赁市场的 实施意见(征求意见稿)	深圳 国土与资源委员会	2017/8/28
11	城市更新业务办事指南	福田区城市更新局	2017/8/30

12	南山区非经营性储备土地管理规程（征求意见稿）	南山区土地整备局	2017/9/13
13	深圳市南山区城市更新暂行办法（第三次征求意见稿）	南山区城市更新局	2017/9/15
14	深圳市罗湖区旧住宅区改造实施办法（试行）（征求意见稿）	罗湖区住房和建设局	2017/8/23
15	罗湖区人才住房和保障性住房配建管理办法（征求意见稿）	罗湖区住房和建设局	2017/10/8
16	深圳市罗湖区人民政府《通告》	罗湖区人民政府	2017/8/28
17	深圳市罗湖区城市更新顾问律师管理办法	罗湖区城市更新局	2017/10/13
18	盐田区创新型产业用房管理实施细则（试行）	盐田区人民政府	2017/9/4
19	《龙岗区城市更新局党风廉政建设管理规定》和《龙岗区强区放权下放事权风险排查及防控措施清单》征求意见	龙岗区城市更新局	2017/9/15
20	深圳市坪山区生态文明建设规划（2017-2020）（征求意见稿）	坪山区环境保护和水务局	2017/9/13
21	深圳市龙华区临时用地和临时建筑管理暂行办法	龙华区人民政府	2017/10/9
22	龙华区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）	龙华区人民政府	2017/9/25
23	深圳市大鹏新区国有农业用地管理办法（征求意见稿）	大鹏新区经济服务局	2017/10/8
24	深圳市大鹏新区工业及其他产业用地供应管理实施细则（试行）（修订稿）	深圳市大鹏新区经济服务局	2017/9/1
25	深圳市大鹏新区股份合作公司集体资产管理暂行办法	大鹏新区发展和财政局、大鹏新区纪检监察局、大鹏新区组织人事局	2017/9/29
26	广州市城市更新项目监督管理实施细则	广州市城市更新局	2017/9/19

27	关于切实规范国庆中秋期间房地产市场秩序的通知	东莞市 住房和城乡建设局	2017/9/27
28	惠州市关于规范已出让国有土地改变土地使用权年限的实施办法（征求意见稿）	惠州市国土资源局	2017/9/14
29	惠州市“三旧”改造用地协议出让缴交土地出让金办法（修订征求意见稿）	惠州市国土资源局	2017/9/12
30	惠州市历史建筑保护专项规划（草案）	惠州市 住房和城乡建设局	2017/10/13

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

