



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 2022/01

Monthly Report on Shenzhen
Urban Renewal Policy

贺倩明 主编

主编介绍



贺倩明 博士

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

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

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

建纬大湾区城市更新业务中心介绍

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

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

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

CITY
DEVELOPMENT
LAW FIRM

深圳城市更新政策月报【2022·01】

新年伊始，更新行业重磅频发，国家层面，国家发展改革委、商务部发布《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》（发改体改〔2022〕135号），对涵盖城市更新的多个领域提出24条放宽市场准入具体措施，进一步支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，加快推进综合改革试点；广东省层面，《广东省国土空间生态修复规划（2021-2035）》面向公众征求意见，进一步深化布局生态文明建设；深圳市层面，住房发展、科技创新、金融业高质量发展“十四五”规划相继公布，其中，住房发展“十四五”规划提出“保基本、广覆盖、促宜居”的总体发展目标，并从住房供应、金融财政税收等方面提出多项保障措施；深圳各区亦政策频出，以《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》（第四次征求意见稿）为例，其回应了近年来集体用地开发和交易实践以及深圳市监管政策的变化，在公开选择合作方、民主决策、行政审批、监管方式等方面推陈出新，进一步加强了对集体用地开发和交易各环节的监管力度。

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1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。

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	2021.12.21	《要素市场化配置综合改革试点总体方案》	国办发〔2021〕51号	国务院办公厅
2	2022.01.07	《关于进一步深化信息共享便利不动产登记和办税的通知》	税总财行发〔2022〕1号	国家税务总局、自然资源部

3	2022.01.24	《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》	发改体改〔2022〕135号	国家发展改革委、商务部
4	2022.01.26	《关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知》	自然资发〔2022〕19号	自然资源部
广东省级				
5	2022.01.10	《广东省国土空间生态修复规划（2021-2035）》（征求意见稿）	/	广东省自然资源厅
6	2022.01.10	《广东省农村宅基地和农村村民住宅建设管理暂行规定》（送审修改稿）	/	广东省司法厅、广东省农业农村厅
深圳市级				
7	2022.01.07	《深圳市住房发展“十四五”规划》	/	深圳市住房和建设局、深圳市发展和改革委员会
8	2022.01.12	《深圳市科技创新“十四五”规划》	/	深圳市科技创新委员会
9	2022.01.14	《深圳市金融业高质量发展“十四五”规划》	/	深圳市地方金融监督管理局（深圳市人民政府金融工作办公室）
10	2022.01.14	《深圳市建设用地污染地块风险管控、修复、环境监理和效果评估工作指引（试	/	深圳市生态环境局

		行)》		
罗湖区				
11	2022.01.10	《罗湖区创新型产业用房管理办法》(征求意见稿)	/	罗湖区发展和改革局
光明区				
12	2022.01.11	《深圳市光明区海绵城市建设管理办法(试行)》(征求意见稿)	/	深圳市光明区水务局
南山区				
13	2022.01.17	《深圳市南山区老旧瓦房房屋安全管理办法(试行)》	深南府规(2022)1号	深圳市南山区人民政府
龙岗区				
14	2022.01.26	《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》(第四次征求意见稿)	/	深圳市龙岗区国有资产监督管理局
15	2022.01.27	《龙岗区产业用地容积调整拟贡献产业用房经区政府批准由企业自行持有相关规则》(征求意见稿)	/	深圳市龙岗区工业和信息化局

二、重点政策解读

➤ 《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》

在十九届五中全会“继续放宽市场准入限制”的部署及《高标准市场体系建设行动方案》《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025年)》强调制定深圳中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入特别措施的背景之下,《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入

若干特别措施的意见》（发改体改〔2022〕135号）（下称《深圳特别措施》）于2022年1月正式印发并实施，内容涵盖科技、金融、医疗、教育文化、交通等多个领域的24条具体措施。针对深圳城市更新，《深圳特别措施》提出要放宽城市更新业务市场准入，推进全生命周期管理，具体包括以下几个方面：

（一）**推进城市更新可持续发展，进行全生命周期管理。**《深圳特别措施》提出通过综合应用建筑信息模型（BIM）、地理信息系统（GIS）、物联网（IOT）等技术，构建全方位城市信息数据平台；同时，综合利用大数据、云计算、移动互联网技术，完善城市更新项目跟踪监管系统，实现城市更新项目全流程审批跟踪，在指标监测、成果规范等方面提高信息化、标准化、自动化程度。

（二）**提升城市更新发展质量，实现城市更新精细化运营。**一方面，《深圳特别措施》对生态修复、功能完善、盘活存量用地、历史遗留问题用地处置、历史文化保护、城市风貌塑造、城中村和老旧小区改造等城市建设领域的准入环境提出优化要求，并鼓励多渠道加大保障性租赁住房供应；另一方面，《深圳特别措施》亦提出探索城市更新与城市历史遗留问题、违法建筑处置和土地整备制度融合机制。

（三）**创新并完善城市更新难点解决机制，推动项目有效实施。**《深圳特别措施》提出建立城市体检评估制度，以查找城市建设和发展中的短板和不足，以更好聚焦城市更新重点；同时，试点引入“个别征收”机制，并完善“个别征收、产权注销”或“预告登记、产权注销”等特别城市更新办法，解决城市更新项目中的产权争议等难题。

《深圳特别措施》对深圳城市更新发展的周期、质量、监管和难点解决机制提出的具体措施，对于促进深圳城市更新高质量发展意义深远，也将进一步推动深圳城市结构完善。

➤ 《深圳市住房发展“十四五”规划》

2022年1月，深圳市住房和建设局、深圳市发展和改革委员会正式印发《深圳市住房发展“十四五”规划》（下称《规划》），文中既对深圳市“十三五”

期间的住房供应成效、面临住房问题及挑战进行了总结，也对“十四五”期间的用地供应、住房建设供给等做出明确规划，同时重申“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”“突出住房的民生属性，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”“以共生发展、共筑未来为发展思路”等住房发展指导思想。鉴于住房问题一直是深圳市多年城市发展所引人关注的热点问题之一，因此，《规划》亦在 2022 年伊始引发热议，下文将对《规划》进行相应归纳及解析。

（一）“十三五”期间住房发展成效

《规划》载明，根据统计，在“十三五”期间，深圳市住房发展成效主要体现在以下三方面：

1. 住房制度不断完善，提供一定的制度保障

“十三五”期间，深圳市继续深化住房制度改革，包括同步细化制订关于公共租赁住房等政府规章及配套细则、通过新供应用地、城市更新配建、棚户区改造、工改保等“六类十五种”方式拓展公共住房建设筹集供应渠道、出台及深化房地产调控政策促进房地产市场平稳健康发展、规范及整顿住房租赁市场管理、创新发展住房公积金制度。

2. 建设规模逐步加大，持续增加住房供给

根据《规划》，经统计，在积极拓展用地供给渠道下，居住用地供应逐年增加，“十三五”规划期间，累计供应居住用地 1121.8 公顷，其中，安居工程用地供应 382.6 公顷，占比 34.1%；商品住房用地供应 739.2 公顷，占比 65.9%。此外，规划期间累计建设筹集住房数量达到 78.63 万套、6478 万平方米。与此同时，房地产开发投资累计 13155.6 亿元，年均增长 21.9%，呈持续增长之势。

3. 全面提升住房居住品质，尽力打造宜居城市

“十三五”期间，乘着“以人为本、高质量发展”的理念，从建筑设计、建筑建设、打造大型安居社区标杆示范、城中村有机更新消除安全隐患、加强房屋安全管理以及提升物业服务质量等多方面提升市民住房居住品质，打造宜居城市。

（二）住房发展面临机遇及挑战

如上文所述，“十三五”期间，深圳市在住房发展方面取得一定的显著成效。但是，如《规划》所载，深圳市在把握粤港澳大湾区都市圈住房协同发展机遇的同时仍面临多方面的住房挑战，第一，住房供需关系仍然紧张。2025 年底深圳市预估常住人口将达到 1860 万人，受土地资源紧约束，住房供需矛盾仍然突出；第二，住房结构不尽合理，主要表现在功能较差、配套不足的城中村和各类宿舍等住房占比较高，功能完善、配套齐全的商品住房和公共住房占比较低，高品质住房供应不充分；第三，住房保障不充分，当前深圳户籍低收入家庭、新市民、青年人仍然存在不同程度的住房困难问题，公共住房供应规模增长滞后于需求人群规模增长，公共住房轮候规模区域分化明显。

（三）“十四五”期间规划目标

“十四五”期间，深圳市将以“保基本、广覆盖、促宜居”为总体发展目标，从以下几个方面切实加大住房供给以有效缓解各类居民住房困难等问题。

1. 多渠道增加住房供给

规划指标	计划情况	指标属性																				
供应居住用地不少于 15 平方公里、供应公共住房	<p style="text-align: center;">表 1：“十四五”居住用地供应结构表</p> <p style="text-align: right;">单位：公顷</p> <table border="1"><thead><tr><th>类型</th><th>新供应用地</th><th>更新整备用地</th><th>工改保等其他用地</th><th>小计</th></tr></thead><tbody><tr><td>商品住房</td><td>240</td><td>460</td><td>0</td><td>700</td></tr><tr><td>公共住房</td><td>440</td><td>140</td><td>220</td><td>800</td></tr><tr><td>合计</td><td>680</td><td>600</td><td>220</td><td>1500</td></tr></tbody></table> <p>注：1. 以上指标不包含深汕特别合作区。2. 居住用地供应标准为完成土地出让合同签订。 3. 城市更新用地范围包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区等拆除原建筑物后用于住宅建设的用地，其中旧住宅区拆除重建项目用地不超过 100 公顷。</p>	类型	新供应用地	更新整备用地	工改保等其他用地	小计	商品住房	240	460	0	700	公共住房	440	140	220	800	合计	680	600	220	1500	约束性
类型	新供应用地	更新整备用地	工改保等其他用地	小计																		
商品住房	240	460	0	700																		
公共住房	440	140	220	800																		
合计	680	600	220	1500																		
力争每年供应的居住用地占建设用地比例不低于 30%		预期性																				

每年供应公共住房用地占居住用地比例 55%	<p style="text-align: center;">表 2: “十四五”居住用地供应时序表</p> <p style="text-align: right;">单位: 公顷</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>年份</th> <th>小计</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2021 年</td> <td>363.3</td> </tr> <tr> <td>2022 年</td> <td>350.0</td> </tr> <tr> <td>2023 年</td> <td>350.0</td> </tr> <tr> <td>2024 年</td> <td>230.0</td> </tr> <tr> <td>2025 年</td> <td>206.7</td> </tr> <tr> <td>合计</td> <td>1500</td> </tr> </tbody> </table> <p>注: 1. 以上指标不包含深汕特别合作区。2. 居住用地供应标准为完成土地出让合同签订。</p>		年份	小计	2021 年	363.3	2022 年	350.0	2023 年	350.0	2024 年	230.0	2025 年	206.7	合计	1500	预期性
	年份	小计															
2021 年	363.3																
2022 年	350.0																
2023 年	350.0																
2024 年	230.0																
2025 年	206.7																
合计	1500																
建设筹集住房 89 万套 (间)	商品住房 35 万套;		预期性														
	公共住房 54 万套 (间)	公共租赁住房 6 万套 (间)	约束性														
		保障性租赁住房 40 万套 (间)	约束性														
		共有产权住房 8 万套	约束性														
供应分配住房 65 万套 (间), 供应分配保障性租赁住房占供应分配住房总量的比例不低于 30%	商品住房 31 万套		预期性														
	公共住房 34 万套 (间)	公共租赁住房 6 万套 (间)	预期性														
		保障性租赁住房 20 万套 (间)	预期性														
		共有产权住房 8 万套	预期性														
加大货币补贴力度与专项资金支持	加快出台住房租赁补贴相关办法		/														
	完善基本住房保障家庭租赁补贴政策、应保尽保																
	财政安排专项资金																
加大建设投资和住房金融的支持	完成公共住房投资不少于 1800 亿元, 力争占全市住宅开发投资的比例达到 15% 以上		/														

力度	<p>预计住房公积金新增单位开户(不含尚未缴存)7.5 万户, 新增个人开户(不含尚未缴存) 250 万人, 新增归集资金 3412 亿元, 职工提取资金 2388 亿元, 计划发放住房公积金贷款 1721 亿元</p>	
----	--	--

2. 优化住房空间布局

规划目标	计划情况																																																
<p>建立大型安居社区用地储备机制(福田区、罗湖区、南山区、宝安区、龙岗区、坪山区、光明区)</p> 	<p style="text-align: center;">表 5: 大型安居社区项目预选库</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>序号</th> <th>行政区</th> <th>项目名称</th> <th>用地面积(公顷)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>福田区</td><td>华富村北区旧住宅区拆除重建项目</td><td>9.7</td></tr> <tr><td>2</td><td>罗湖区</td><td>船步街片区旧住宅区拆除重建项目</td><td>10.6</td></tr> <tr><td>3</td><td>南山区</td><td>妈湾“工改保”T101-0012 项目</td><td>10.3</td></tr> <tr><td>4</td><td>南山区</td><td>南头直升机场项目</td><td>8.0</td></tr> <tr><td>5</td><td>南山区</td><td>龙辉、龙联旧住宅区拆除重建项目</td><td>13.6</td></tr> <tr><td>6</td><td>南山区</td><td>西丽交警训考场地块项目</td><td>33.5</td></tr> <tr><td>7</td><td>宝安区</td><td>冰雪世界项目</td><td>8.06</td></tr> <tr><td>8</td><td>龙岗区</td><td>坪地车辆段上盖项目</td><td>12.6</td></tr> <tr><td>9</td><td>坪山区</td><td>14 号线昂鹅车辆段地块项目</td><td>17.67</td></tr> <tr><td>10</td><td>坪山区</td><td>震雄工业园区 C 地块配套宿舍项目</td><td>15.2</td></tr> <tr><td>11</td><td>光明区</td><td>塘家第一工业区工改保项目</td><td>9.11</td></tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small;">注: 用地面积以最终的土地出让合同为准。</p>	序号	行政区	项目名称	用地面积(公顷)	1	福田区	华富村北区旧住宅区拆除重建项目	9.7	2	罗湖区	船步街片区旧住宅区拆除重建项目	10.6	3	南山区	妈湾“工改保”T101-0012 项目	10.3	4	南山区	南头直升机场项目	8.0	5	南山区	龙辉、龙联旧住宅区拆除重建项目	13.6	6	南山区	西丽交警训考场地块项目	33.5	7	宝安区	冰雪世界项目	8.06	8	龙岗区	坪地车辆段上盖项目	12.6	9	坪山区	14 号线昂鹅车辆段地块项目	17.67	10	坪山区	震雄工业园区 C 地块配套宿舍项目	15.2	11	光明区	塘家第一工业区工改保项目	9.11
序号	行政区	项目名称	用地面积(公顷)																																														
1	福田区	华富村北区旧住宅区拆除重建项目	9.7																																														
2	罗湖区	船步街片区旧住宅区拆除重建项目	10.6																																														
3	南山区	妈湾“工改保”T101-0012 项目	10.3																																														
4	南山区	南头直升机场项目	8.0																																														
5	南山区	龙辉、龙联旧住宅区拆除重建项目	13.6																																														
6	南山区	西丽交警训考场地块项目	33.5																																														
7	宝安区	冰雪世界项目	8.06																																														
8	龙岗区	坪地车辆段上盖项目	12.6																																														
9	坪山区	14 号线昂鹅车辆段地块项目	17.67																																														
10	坪山区	震雄工业园区 C 地块配套宿舍项目	15.2																																														
11	光明区	塘家第一工业区工改保项目	9.11																																														
<p>引导住房均衡发展</p>	<p>鼓励在高等院校、大型科研机构、产业园区等就业集中地区周边建设住房、鼓励在轨道交通站点、公交站站点等交通便利地区适度提高住房开发强度</p> <p>在都市核心区内充分应用新增建设用地、更新整备等用地供应的组合方式, 重点增加小户型租赁性住房供给</p> <p>加大都市核心区以外各中心地区居住用地和住房供应力度, 提高成套住房比例</p>																																																

行政区	公共住房建设筹集套数		公共住房供应分配套数	
		其中：保障性租赁住房		其中：保障性租赁住房
	福田区	4.0	3.4	2.6
罗湖区	2.9	2.4	2.5	1.5
盐田区	2.0	1.6	1.0	0.5
南山区	7.8	6.7	3.7	3.2
宝安区	9.8	7.0	5.1	3.4
龙岗区	9.8	7.0	5.2	3.2
龙华区	8.5	6.3	4.7	3.2
坪山区	3.8	2.2	2.4	1.4
光明区	4.0	2.4	3.2	1.4
大鹏新区	1.4	1.0	1.3	0.3
合计	54	40	34 (含市本级 2.3)	20 (含市本级 0.1)

注：各区上述目标为预期性目标，在完成全市各类公共住房建设筹集和供应分配总量的情况下，可根据住房发展年度实施计划进行调整。

分区落实公共住房建设筹集与供应分配目标

3. 迈向住有宜居

为打造宜居目标，《规划》中明确落实 2021 年 8 月住建部发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》的要求，坚持“留改拆”并举，推行有机更新、微改造的方式有序开展城中村综合整治，推进城村共融；同时继续城镇老旧小区改造，至 2025 年完成 2000 年前建成的城镇老旧小区基础类改造 100%；继续完善社区交通、教育、医疗、问题等公共配套设施，加强改进直饮水入户、网络建设、噪声治理、垃圾分类、环境绿化、物业服务质量、建筑施工及建筑设计等多方面内容，从而提高居住品质，要求 2025 年完成绿色（宜居）社区比例达到 90%。

（四）“十四五”期间住房发展策略

为实现上述规划目标，《规划》提出要继续完善住房政策制度保障，包括完善公共住房政策法规体系、住房租赁政策法规、住房公积金政策法规以及物业管理政策法规体系，修订《深圳经济特区房地产转让条例》《深圳市房地产市场监管办法》等房地产市场政策法规，同时加大居住用地储备与供应力度。《规划》尤其强调要加快发展保障性租赁住房，鼓励闲置和低效利用的非居住存量房屋（如商业、办公、旅馆（酒店）、厂房、研发用房、仓储、科研教育等）改造保障性租赁住房、加大金融财政税收政策支持，将保障性租赁住房纳入政策性业务范围，鼓励具备条件的相关主体率先发行保障性租赁住房投资信托基金（REITs）。

综合上文所述，从《规划》所设定的目标及各项措施来看，市政府部门对于解决住房供需问题的决心是十分坚决的，土地和住房供应总量要求大幅上升、其中租赁住房总量和占比也都大幅增加，对于公共住房建设和供应也要求能满足中低收入和新市民、青年人的住房需求。此外，对于保障性租赁住房的金融财政税收支持与近期中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会发布的《关于保障性租赁住房有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理的通知》中的明确保障性租赁住房项目有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理，鼓励银行业金融机构按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，加大对保障性租赁住房发展支持力度的规定不谋而合。

➤ 《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》（第四次征求意见稿）

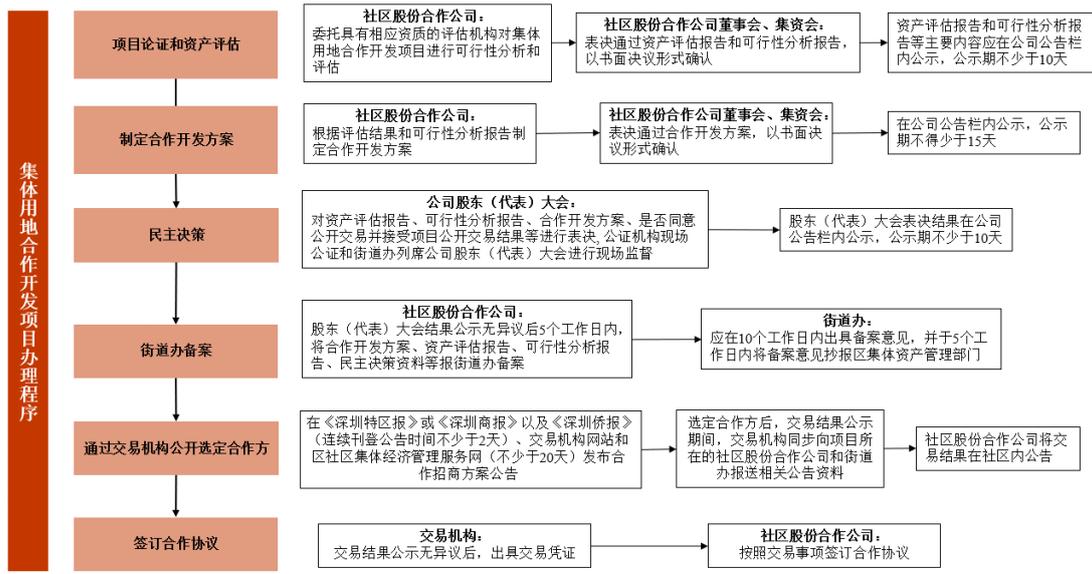
龙岗区集体用地交易监管适用的《龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》（深龙府办规〔2018〕1号，以下简称“2018年实施细则”）于2018年5月2日发布，有效期三年，已于2021年5月2日失效。龙岗区国有资产监督管理局（以下简称“龙岗国资局”）在2018年实施细则及三版征求意见稿的基础上进行修订，并于2022年1月26日发布了《龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》（第四次征求意见稿）（以下简称“征求意见稿”），向社会公开征求意见。

征求意见稿根据《深圳经济特区股份合作公司条例》（2019年修正）、《深圳经济特区城市更新条例》等相关法律法规及龙岗区社区股份合作公司集体用地（以下简称“集体用地”）开发和交易实际制定，旨在规范集体用地开发和交易行为，加强廉政风险防控，维护社区集体经济利益。征求意见稿由总则、集体用地自主开发（含自主实施城市更新、自主实施土地整备利益统筹）项目办理程序、集体用地合作开发项目办理程序、集体用地使用权及集体用地项目公司股权转让项目办理程序、民主决策与监管规定、责任追究、附则共计七章、三十六条组成，现就其主要内容解读如下：

（一）取消意向合作方制度

1. 集体用地合作开发项目办理程序

征求意见稿就 2018 年实施细则规定的各类项目办理流程均进行了不同程度的调整，其中，就集体用地合作开发项目，征求意见稿删除了 2018 年实施细则中关于意向合作方选取的相关规定。征求意见稿规定的集体用地合作开发项目办理程序如下：



2. 已签订意向合作书项目的衔接规定

征求意见稿第六条就在正式政策文本实施前，社区股份合作公司已签订意向合作书的项目（意向合作书仍在合同有效期内）规定了如下处理方式：（1）已签订意向合作书、意向合作书仍在合同有效期内的，双方可在意向合作协议到期前协商提前启动公开交易方式选定合作方；（2）已签订意向合作书、已签订的意向合作合同到期，原则上意向合作合同不再延期，但合同约定到期后可继续延期且董事会认为需要的，需经股东（代表）大会按章程规定的特别决议程序表决通过，原则上合同总期限不超过 8 年；（3）已签订的意向合作协议未明确合作期限的，双方应协商签订补充协议明确合作期限或终止合同，签订补充协议的，原则上合同总期限不超过 8 年。

可见，根据征求意见稿规定，已经选定意向合作方的项目原则上需及时公开选择合作方。如因意向合作书约定延期且董事会认为确需延期、因意向合作书未约定合作期限而签订补充协议等特殊情况导致无法及时公开选择合作方的，征求

意见稿亦对合同总期限进行了限制，避免该条衔接规定的滥用。

3. 意向合作方优先分制度

征求意见稿对 2018 年实施细则第十六条规定的“在同等条件下，意向合作方享有项目合作优先权”进行了细化，规定意向合作方优先分制度，进一步明确了意向合作方的项目合作优先权的具体内容。征求意见稿第九条规定，对于正式政策文本实施前社区股份合作公司已签订意向合作书（意向合作书仍在合同有效期内）的意向合作方参与正式合作方招商时的优惠条件按下列规定设置：（1）城市更新项目完成专项规划，在项目评审中可以给予意向合作方最高不超过 6 分（含）的优先分，或在竞价中给予意向合作方最高不超过其报价价值的 6%（含）优惠；（2）城市更新项目完成计划批复，可以给予意向合作方最高不超过 3 分（含）的优先分；（3）土地整备利益统筹项目已签订实施协议书，可以给予意向合作方最高不超过 3 分（含）的优先分；（4）土地整备利益统筹项目完成立项，可以给予意向合作方最高不超过 1.5 分（含）的优先分。

另外，政府委托或政府和社区股份合作公司共同委托的前期服务商参与正式合作方招商时参照上述有关意向合作方优先分的规定。

4. 公开选择合作方的时间节点提前

由于征求意见稿删除了有关意向合作方的规定，因此，在公开选择合作方的时间节点方面，征求意见稿修改了 2018 年实施细则规定的公开选择合作方的时间节点，即在项目取得建设用地规划许可证或更新单元规划批复后（部分项目可以提前至城市更新计划阶段采用招拍挂方式选取合作开发主体）。征求意见稿第五条规定，集体用地以合作开发方式进入市场交易的，集体用地符合下列条件之一时，社区股份合作公司应当通过交易机构公开交易方式选定合作方：（1）城市更新的项目，由社区股份合作公司向区城市更新主管部门提出申请，区城市更新主管部门认可其城市更新可行性后；（2）非农建设用地、征地返还用地开发的项目，已取得建设用地规划许可证后；（3）土地整备利益统筹项目，由社区股份合作公司向区土地整备主管部门提出申请，区土地整备主管部门认可其利益统筹可行性及必要性后。根据该规定，城市更新项目、土地整备利益统筹项目公开选择合作方的时间节点均可能提前至完成项目可行性研究后，使得市场主体能

够在项目早期即参与集体用地合作开发工作，为集体用地开发提供支持。

（二）民主决策要求趋于严格

相较 2018 年实施细则的规定，征求意见稿对于集体用地开发和交易的民主决策要求趋于严格，为集体用地的开发和交易（尤其是集体用地合作开发和集体土地使用权及集体用地项目公司股权转让）设置了更高的实施及参与门槛。

1. 特别决议程序

2018 年实施细则第二十六条规定了按公司章程规定的特别决议程序表决通过（或确认）、按相关法规和制度规定的特别决议程序通过的相关标准。其中，按公司章程规定的特别决议程序表决通过（或确认）是指表决时，应当有代表过半数表决权的股东代表出席，并经出席会议的股东代表所代表表决权三分之二以上表决通过。征求意见稿将该标准修改为“表决时应当有人数和所持表决权数均过半数的股东（代表）和集体资产管理委员会指派的代表出席，并以出席会议的股东（代表）人数及其所持表决权数三分之二以上通过”，将 2018 年实施细则规定的表决权标准修改为表决权与人数的双重标准，并新增了要求集体资产管理委员会指派的代表出席的规定。

2. 项目办理程序

征求意见稿对 2018 年实施细则中规定的各类项目的办理程序均进行了相应调整，具体的调整内容如下：

（1）增加股东（代表）大会决议公示程序

2018 年实施细则规定项目可行性分析报告、资产评估报告、合作招商方案、合作补偿方案、挂牌转让方案需经公示。在保留 2018 年实施细则规定的公示项的基础上，征求意见稿就集体用地自主开发项目办理程序、集体用地合作开发项目办理程序、不具有重大影响权的城市更新项目程序、集体土地使用权及集体用地项目公司股权转让项目办理程序新增设置了股东（代表）大会决议公示程序，且公示期不少于 10 天。

（2）修改公司股东（代表）大会的决策规则

征求意见稿就 2018 年实施细则中规定的股份合作公司民主决策程序进行了修改。2018 年实施细则规定，就集体用地合作开发项目、不具有重大影响权的城市更新项目、集体土地使用权及集体用地项目股权转让项目涉及的资产评估报告及相关事项，公司股东代表大会或项目所涉及的居民小组一级分公司、子公司股东会议对资产评估结果**按公司章程规定的特别决议程序表决确认**；就合作招商方案、合作补偿方案、挂牌转让方案及相关事项，公司股东代表大会或项目所涉及的居民小组一级分公司、子公司股东会议表决时须按相关法规和制度规定的特别决议程序通过。征求意见稿则规定，就项目涉及的资产评估报告、合作招商方案、合作补偿方案、挂牌转让方案及相关事项，表决时须**按相关法规和制度规定的特别决议程序通过**，提高了对公司股东（代表）大会的表决通过集体用地开发和交易事项的要求。

（三）调整街道办、区集体资产管理部門职能

1. 备案主体由区集体资产管理部門调整为街道办

2018 年实施细则规定，集体用地开发和交易项目由街道办审核同意后，报区集体资产管理部門备案。为进一步贯彻落实简政放权，征求意见稿规定“社区股份合作公司应……报街道办备案，街道办应于 10 个工作日内出具备案意见，并于 5 个工作日内将备案意见抄报区集体资产管理部門”，将项目备案主体由区集体资产管理部門修改为街道办事处。

2. 降低街道办参与项目审查的频率及深度

相较 2018 年实施细则的规定，征求意见稿在整体上降低了街道办事处参与集体用地开发和交易项目的频率及深度。在频率上，从街道办事处需要分别审核各分项资料转变为仅需就项目整体资料出具备案意见。在深度上，街道办事处参与集体用地开发和交易项目的主要方式由审查转变为监督、备案，街道办事处仅承担监督管理的职责，由社区股份合作公司对决策事项及材料内容负责，将集体用地开发和交易的主导权进一步交回社区股份合作公司。

征求意见稿与 2018 年实施细则对街道办事处职责的规定具体如下：

主要内容	征求意见稿	2018 年实施细则
------	-------	------------

<p>街道办在集体用地开发和交易项目办理程序中的职责</p>	<p>(1) 列席公司股东(代表)大会进行现场监督; (2) 出具项目备案意见,抄报区集体资产管理部门。</p>	<p>(1) 项目论证情况和公示情况报街道办审查; (2) 审核项目整体资料,报区集体资产管理部门备案; (3) 作为选取意向合作方的平台; (4) 审查意向合作方和合作意向书,并备案; (5) 审查合作期限内未取得建设用地规划许可证,但不更换意向合作方的情形; (6) 审查资产评估报告和公示情况,对资产评估报告出具审查意见; (7) 对合作招商方案、合作补偿方案出具审查意见; (8) 对合作事项进行全面审查并出具批复意见; (9) 审查股权挂牌转让方案和公示情况; (10) 初审挂牌成交结果和签订的交易协议等。</p>
<p>“备案”的定义</p>	<p>第二十八条 本细则所述“备案”是指:街道办按本细则规定的工作流程,对社区股份合作公司提交的相关资料是否齐全和是否具备规定要素进行把关,并对收取的资料出具备案意见。备案材料仅作为集体资产日常监管依法履职的参考材料,备案意见不作为判定材料内容等是否合法合规的依据,各公司自行对决策事项、材料内容负责。</p>	<p>区法律服务平台 REACT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM</p>

(四) 新增土地整备利益统筹项目的相关规定

随着近年来深圳市土地整备利益统筹项目的数量增多,征求意见稿亦对于集体用地参与土地整备利益统筹项目的实践进行了回应。

在项目分类上,征求意见稿与 2018 年实施细则对集体用地开发和交易项目的分类大致相同,但增加了土地整备利益统筹项目作为列举项。

除项目分类以外,征求意见稿还在第五条规定了包括土地整备利益统筹项目在内的各类项目公开选择合作方的时间节点。相较于 2018 年实施细则笼统规定

除了城市更新项目外的其他项目公开选择合作方的时间节点在项目取得建设用地规划许可证后，征求意见稿结合土地整备利益统筹项目实践，规定“由社区股份合作公司向区土地整备主管部门提出申请，区土地整备主管部门认可其利益统筹可行性及必要性后”即可选定合作方。

（五）加强集体用地开发和交易各环节的监管力度

1. 降低“具有重大影响权的城市更新项目”的认定标准

2018 年实施细则将“具有重大影响权的城市更新项目”定义为城市更新项目中集体用地面积占城市更新项目用地总面积超过 20%或改造前城市更新项目中集体物业建筑面积占城市更新项目物业总建筑面积超过 1/3 的（即社区股份合作公司对项目具有重大影响权）的项目，并规定该类项目应通过公开招、拍、挂或竞争性谈判方式选择合作方，同时按照本细则第十八、二十条规定办理。征求意见稿第十条降低了“具有重大影响权的城市更新项目”的认定标准，将其定义为城市更新项目中集体用地面积占城市更新项目拆除范围内总用地面积超过 20%或改造前城市更新项目中集体物业建筑面积占城市更新项目物业总建筑面积超过 25%的项目。

根据征求意见稿第十七条，不具有重大影响权的城市更新项目无需通过公开方式选取项目合作方，只需遵循项目资产评估、拟定合作补偿方案、民主决策、街道办备案、签订合作补偿协议的步骤程序即可。征求意见稿通过降低“具有重大影响权的城市更新项目”的认定标准的方式，缩小可适用第十七条规定、无需通过公开交易方式选定合作方的城市更新项目范围，达到加强集体用地开发和交易监管力度的目的。

2. 明确单方面无条件取消合作资格的情形

征求意见稿新增在合作开发方案、合作招商方案和公告中列明可单方面无条件取消其项目合作资格的情形。征求意见稿第二十五条规定，应在合作开发方案、合作招商方案和公告中列明，开发企业被纪检监察部门立案调查，违法违规事实成立的、隐瞒真实情况，提供虚假资料等弄虚作假的、实施不正当竞争行为，排斥其他供应商参与竞争的、抗拒主管部门监督检查的、实施商业贿赂行为的，可

单方面无条件取消其项目合作资格。

3. 股份合作公司公告公示制度

征求意见稿第三十条规定，“本细则要求的公告公示内容应同步上传至社区股份合作公司综合监管服务系统各股份合作公司企业家园公示公告栏目”，并规定了各项资料的上传时限。通过建立信息公示平台，要求集体用地开发和交易信息录入公示平台，实现政府对集体用地开发和交易过程的监管。

4. 街道办、区集资管理部门事中事后监管制度

征求意见稿第三十一条特别规定了街道办事处及区集体资产管理部门事中事后监管制度，要求街道办事处、区集体资产管理部门对集体用地开发、交易联合采用信用监管、“双随机、一公开”等方式进行监管，重点对投诉举报、转办交办、数据监测等发现的问题进行检查，必要时可聘请第三方专业机构开展审计、复核等工作，检查结果向股民公开，并依法依规处置。

(六) 总结



征求意见稿回应了近年来集体用地开发和交易实践以及深圳市监管政策的变化，在公开选择合作方、民主决策、行政审批、监管方式等方面推陈出新；并在 2018 年实施细则的基础上，通过各项制度的修改与制定，进一步加强了对集体用地开发和交易各环节的监管力度，体现规范集体用地开发和交易行为、维护社区集体经济利益的政策制定宗旨。

三、行业热点资讯

➤ 国家统计局公布 2021 年房地产市场运行情况，2022 年房地产投资有望平稳健康发展

2022 年 1 月 17 日，国家统计局公布 2021 年国民经济运行情况以及房地产行业数据，2021 年，全国房地产开发投资完成 147602 亿元，同比增长 4.4%；商品房销售面积 179433 万平方米，同比增长 1.9%；商品房销售额 181930 亿元，增长 4.8%，投资和销售数据均创历史新高。国家统计局局长宁吉喆表示，房地

产一系列数据表明，2021 年我国房地产市场总体稳定；随着房地产长效机制不断完善，因城施策效果不断显现，2022 年我国房地产市场有望保持总体平稳运行。

➤ **央行下调贷款市场报价利率（LPR），释放房地产市场利好信号**

2022 年 1 月 20 日，中国人民银行授权全国银行间同业拆借中心公布，2022 年 1 月 20 日贷款市场报价利率（LPR）为：1 年期 LPR 为 3.7%，5 年期以上 LPR 为 4.6%，以上 LPR 在下次发布 LPR 之前有效。对比上个月，此次 1 年期 LPR 下调了 10 个基点，5 年期以上 LPR 下调了 5 个基点，5 年期以上 LPR 迎来 22 个月以来的首次下降，将有助于减轻实体经济融资成本压力、进一步释放资金流动性，也是调控政策下房地产市场平稳运行的利好信号。

➤ **全国住房和城乡建设工作会议明确 2022 年住房和城乡建设重点工作重点**

2022 年 1 月 20 日，全国住房和城乡建设工作会议在北京以视频形式召开，对 2022 年住房和城乡建设工作八大重点进行了总结，强调防范化解住房和城乡建设领域风险、充分释放居民住房需求及新型城市基础设施建设投资需求潜力。对于住房市场，会议强调加强房地产市场调控，坚持“房住不炒”定位，稳妥实施房地产长效机制，处置个别头部房地产企业房地产项目逾期交付风险；同时，会议提出坚持推进住房供给侧结构性改革，坚持租购并举，多主体供给、多渠道保障，优化住房供应结构，于 2022 年全年建设筹集保障性租赁住房 240 万套。此外，会议亦提出将实施城市更新行动作为推动城市高质量发展的重大战略举措，健全体系、优化布局、完善功能、管控底线、提升品质、提高效能、转变方式；并从城市体检评估、历史文化保护、新型城市基础设施建设等方面提升城市更新发展质量。

➤ **广东省政府召集多家房企开会，为部分企业项目收并购“牵线搭桥”**

据财联社 2022 年 1 月 8 日报道，广东省政府日前召集奥园、富力、雅居乐、保利、中海、五矿、越秀、珠江实业等国企和民企，为国企、央企收并购出险房企项目“牵线搭桥”。

➤ 广东省十三届人大五次会议提出以绣花功夫、更多采用微改造方式推进城市更新

2022 年 1 月 20 日，广东省第十三届人民代表大会第五次会议上，广东省代省长王伟中代表省政府向大会作报告，报告提出：提升城市规划建设管理水平。以省国土空间规划为基础，制定实施广州、深圳、珠江口西岸、汕潮揭、湛茂五大都市圈发展规划。深刻吸取广州市大规模迁移砍伐城市树木问题教训，尊重城市发展规律，传承城市历史文化，延续城市特色风貌，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，以绣花功夫、更多采用微改造方式推进城市更新，坚决防止出现急功近利、大拆大建等破坏性“建设”问题。遵循宜林则林、宜草则草原则，科学推进城乡绿化，加强古树名木保护。着力补齐城市基础设施短板，加快完善城市排水防涝工程体系，强化海绵城市、韧性城市、智慧城市建设。

➤ 龙岗试点二三产业混合用地供应，探索可持续、可推广的“以房招商”模式

2022 年 1 月 21 日，深圳市龙岗区投资推广和企业服务中心发布《关于龙岗宝龙工业区优质产业空间试点项目遴选方案》，推动二三产业混合用地供应，项目意向用地单位为深圳市特区建工集团有限公司。项目位于龙岗区宝龙园区地块，用地面积为 103707.87 平方米，用地功能为普通工业用地、商业用地、交通设施用地，项目计容总建筑面积约 400439 平方米，包含：高端制造业厂房 341624 平方米，工业配套 31631 平方米（含宿舍 29631 平方米，食堂 2000 平方米），商业 2330 平方米，酒店 22454 平方米，邻里中心 2400 平方米。项目通过“遴选+挂牌”的方式选定开发主体，并可参照重点产业项目遴选政策享受地价优惠，分割销售价格模式为“总成本+微利”，力争实现“低成本开发+高质量建设+准

成本提供”的土地供应新模式，实现优质产业空间供给与优质成长型企业需求的精准匹配。

➤ 宝安区城市更新和土地整备局发布 2022 年工作计划

2022 年 1 月 18 日，宝安区城市更新和土地整备局发布 2021 年工作总结和 2022 年工作计划。2022 年工作计划包括：严格落实国土空间提质增效要求，开展“百平方公里级连片改造行动”和国土空间提质增效“百日攻坚”等行动，做到土地等项目、空间等企业；加速盘活成片土地，全力推动茅洲河生态创新走廊、会展东、广深科创走廊、深中通道门户—铁仔山、尖岗山—石岩南 5 大产业片区发展，加快 107 国道发展带、沙井大街片区、松岗门户区 3 个旧改片区升级改造，打造高品质新型产业空间；向城市更新要增量产业空间，推动城市更新从“项目要更新”到“城市需要引领更新”的转变，实现完善功能、美化市貌、改善环境、服务民生和支撑产业的有机统一，更好承接先进制造业企业和项目的落地。



➤ 万科参股成立深圳市安居建业投资运营有限公司，深入布局租赁市场

2022 年 1 月 21 日，由万科企业股份有限公司、深业集团有限公司、深圳市人才安居集团有限公司、深圳市特区建工集团有限公司共同投资的深圳市安居建业投资运营有限公司成立，各方持股比例分别为 20%、20%、40%、20%，万科企业股份有限公司出资 4 亿元。该公司经营范围涵盖以自有资金从事投资活动、社会经济咨询服务、住房租赁、非居住房地产租赁、房屋拆迁服务、房地产开发经营、房地产咨询、物业管理等。结合万科对长租公寓的商业布局，本次参股也成为万科进一步深入租赁市场的信号，万科能否在这一领域挖掘新的增长点值得关注。

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》



| 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