



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 2022/03

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【2022·03】

3月，城市更新、整备统筹重磅政策不断。国家层面，住房和城乡建设部发布《关于修改<房地产开发企业资质管理规定>的决定》，明确房地产开发企业资质等级及申请要求；广东省层面，《广东省土地管理条例》（草案）发布并公开征求意见；深圳市层面，深圳市规划和自然资源局发布《深圳市土地整备利益统筹办法（征求意见稿）》，深圳市土地整备利益统筹将迈入新阶段；深圳各区政策频发，如《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》经过四次征求意见后正式出台，大鹏新区印发《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》，与《深圳经济特区城市更新条例》衔接，为大鹏新区城市更新活动的顺利开展提供制度保障。

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3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。

建纬（深圳）律师事务所  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

### 一、月度政策总览

| 序号  | 发布时间       | 政策名称                                | 文号                   | 发布机构            |
|-----|------------|-------------------------------------|----------------------|-----------------|
| 国家级 |            |                                     |                      |                 |
| 1   | 2022.03.01 | 《住房和城乡建设部关于印发“十四五”住房和城乡建设科技发展规划的通知》 | 建标〔2022〕23号          | 中华人民共和国住房和城乡建设部 |
| 2   | 2022.03.16 | 《住房和城乡建设部关于修改<房地产开发企业资质管理规定>的决定》    | 中华人民共和国住房和城乡建设部令第54号 | 中华人民共和国住房和城乡建设部 |
| 3   | 2022.03.16 | 《自然资源部办公厅关于深入推进城乡规划编制单              | 自然资办函〔2022〕450       | 中华人民共和国自然资源部    |

|             |            |  |                 |                    |
|-------------|------------|--|-----------------|--------------------|
|             |            | 位资质认定“放管服”改革的通知》                       | 号               | 办公厅                |
| 4           | 2022.03.16 | 《自然资源部办公厅关于规范建设项目用地预审办理有关事项的通知》        | 自然资办函〔2022〕455号 | 中华人民共和国自然资源部办公厅    |
| <b>广东省级</b> |            |  |                 |                    |
| 5           | 2022.03.17 | 《广东省土地管理条例（草案修改征求意见稿）》                 | /               | 广东省人民代表大会常务委员会     |
| 6           | 2022.03.17 | 《广东省乡村振兴促进条例（草案修改征求意见稿）》               | /               | 广东省人民代表大会常务委员会     |
| <b>深圳市级</b> |            |  |                 |                    |
| 7           | 2022.03.01 | 《市规划和自然资源局关于调整我市临时用地审批权限的公告》           |                 | 深圳市规划和自然资源局        |
| 8           | 2022.03.04 | 《深圳市市场监督管理局关于印发房地产广告合规指引等四个合规指引的通知》    | 深市监〔2022〕75号    | 深圳市市场监督管理局         |
| 9           | 2022.03.08 | 《深圳市大鹏新区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》 | 深府〔2022〕16号     | 深圳市人民政府            |
| 10          | 2022.03.21 | 《深圳前海深港现代服务业合作区已供应用地规划调整后的土地处置办法》      | 深前海规〔2022〕1号    | 深圳市前海深港现代服务业合作区管理局 |
| 11          | 2022.03.29 | 《深圳市土地整备利益统筹办法（征求意见稿）》                 | /               | 深圳市城市更新和土地整备       |

|             |            |   |               |               |
|-------------|------------|---|---------------|---------------|
|             |            |   |               | 局             |
| <b>罗湖区</b>  |            |   |               |               |
| 12          | 2022.03.02 | 《罗湖区住房租赁市场“十四五”发展规划》                        | /             | 深圳市罗湖区住房和建设局  |
| 13          | 2022.03.22 | 《罗湖区创新型产业用房管理办法》                            | 罗府办规(2022)2号  | 深圳市罗湖区人民政府办公室 |
| 14          | 2022.03.25 | 《深圳市罗湖区棚户区改造实施办法》                           | 罗府规(2022)1号   | 深圳市罗湖区人民政府    |
| <b>坪山区</b>  |            |   |               |               |
| 15          | 2022.03.14 | 《深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理实施细则(征求意见稿)》 | /             | 深圳市坪山区规划土地监察局 |
| <b>大鹏新区</b> |            |   |               |               |
| 16          | 2022.03.01 | 《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》                           | 深鹏办规(2022)8号  | 深圳市大鹏新区综合办公室  |
| <b>龙岗区</b>  |            |   |               |               |
| 17          | 2022.03.26 | 《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》                | 深龙府办规(2022)2号 | 深圳市龙岗区人民政府办公室 |

## 二、重点政策解读

➤ 《住房和城乡建设部关于修改〈房地产开发企业资质管理规定〉的决定》

2021年7月1日以来，住房和城乡建设部通知各地部门停止受理房地产开

发企业三级、四级资质的申请工作，房地产开发企业三级、四级、暂定资质证书有效期届满的，有效期统一延长至新的房地产开发企业资质管理规定实施之日，资质证书无需换发。2021年3月1日起实施的《深圳经济特区城市更新条例》第七条规定，“城市更新项目由物业权利人、具有房地产开发资质的企业、或者市、区人民政府组织实施”。这意味着城市更新项目申报主体、实施主体可能需具备房地产开发资质。新的房地产开发企业资质管理规定未能出台，影响了城市更新项目实施进程，《住房和城乡建设部关于修改〈房地产开发企业资质管理规定〉的决定》（下称《决定》）的发布消解了这一困境。现就《决定》主要内容解读如下。

### （一）《决定》将房地产开发企业资质由四级调整为两级，取消暂定资质

《决定》将房地产开发企业资质由四级调整为两级，取消了暂定资质，并相应调整了二级资质的许可条件。

| 资质等级 | 许可条件（调整前）  | 许可条件（调整后）   |
|------|--|---|
| 一级资质 | 1.从事房地产开发经营5年以上；<br>2.近3年房屋建筑面积累计竣工30万平方米以上，或者累计完成与此相当的房地产开发投资额；<br>3.连续5年建筑工程质量合格率达100%；<br>4.上一年房屋建筑施工面积15万平方米以上，或者完成与此相当的房地产开发投资额；<br>5.有职称的建筑、结构、财务、房地产及有关经济类的专业管理人员不少于40人，其中具有中级以上职称的管理人员不少于20人，持有资格证书的专职会计人员不少于4人； | 1.从事房地产开发经营5年以上；<br>2.近3年房屋建筑面积累计竣工30万平方米以上，或者累计完成与此相当的房地产开发投资额；<br>3.连续5年建筑工程质量合格率达100%；<br>4.上一年房屋建筑施工面积15万平方米以上，或者完成与此相当的房地产开发投资额；<br>5.有职称的建筑、结构、财务、房地产及有关经济类的专业管理人员不少于40人，其中具有中级以上职称的管理人员不少于20人，专职会计人员不少于4人； |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>6.工程技术、财务、统计等业务负责人具有相应专业中级以上职称；</p> <p>7.具有完善的质量保证体系，商品住宅销售中实行了《住宅质量保证书》和《住宅使用说明书》制度；</p> <p>8.未发生过重大工程质量事故。</p>   | <p>6.工程技术、财务、统计等业务负责人具有相应专业中级以上职称；</p> <p>7.具有完善的质量保证体系，商品住宅销售中实行了《住宅质量保证书》和《住宅使用说明书》制度；</p> <p>8.未发生过重大工程质量事故。</p>                     |
| 二级<br>资质   | <p>1. 从事房地产开发经营3年以上；</p> <p>2. 近3年房屋建筑面积累计竣工15万平方米以上，或者累计完成与此相当的房地产开发投资额；</p> <p>3. 连续3年建筑工程质量合格率达100%；</p> <p>4. 上一年房屋建筑施工面积10万平方米以上，或者完成与此相当的房地产开发投资额；</p> <p>5. 有职称的建筑、结构、财务、房地产及有关经济类的专业管理人员不少于20人，其中具有中级以上职称的管理人员不少于10人，持有资格证书的专职会计人员不少于3人；</p> <p>6. 工程技术、财务、统计等业务负责人具有相应专业中级以上职称；</p> <p>7. 具有完善的质量保证体系，商品住宅销售中实行了《住宅质量保证书》和《住宅使用说明书》制度；</p> <p>8. 未发生过重大工程质量事故。</p> | <p>1.有职称的建筑、结构、财务、房地产及有关经济类的专业管理人员不少于5人，其中专职会计人员不少于2人；</p> <p>2.工程技术负责人具有相应专业中级以上职称，财务负责人具有相应专业初级以上职称，配有统计人员；</p> <p>3.具有完善的质量保证体系。</p> |
| <p>《房地产开发企业资质管理规定(2018 修订)》原规定的三级资质、四级资质及暂定资质均已取消。</p> |   |   |

(二) 《决定》精简了房地产开发企业资质审批材料及流程

《决定》优化了房地产开发企业资质审批服务，精简了资质审批材料，减轻了企业办事的负担。企业申请二级资质核定时，不再要求提供企业资产负债表、已开发经营项目的有关证明材料、房地产开发项目手册等文件材料。另外，《决定》要求企业通过相应的政务服务平台提出资质核定申请，有助于电子化办公的实现，节约了企业申请成本。

此外，关于房地产开发企业资质的审批部门，《决定》规定二级资质可以由省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门授权的设区的市级人民政府房地产开发主管部门进行审批，审批权限的下放亦有利于提高二级资质审批效率。

### （三）《决定》加强了事中事后监管措施

《决定》将房地产开发企业资质年检制度调整为“双随机、一公开”监管制度，县级以上人民政府房地产开发主管部门应当开展‘双随机、一公开’监管，依法查处房地产开发企业的违法违规行为，并加强对房地产开发企业信用监管，不断提升信用监管水平。《决定》在《房地产开发企业资质管理规定（2018 修订）》基础上加强了房地产开发企业资质的事中事后监管措施。

#### ➤ 《广东省土地管理条例（草案修改征求意见稿）》

为了加强土地管理，保护、开发土地资源，合理利用土地，落实最严格的耕地保护制度，促进社会经济的可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律、行政法规，广东省人民代表大会常务委员会结合本省实际制定本条例，并于 2022 年 3 月 17 日发布《广东省土地管理条例（草案修改征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”），向社会公开征求意见。现就其主要内容解读如下：

#### （一）明确国土空间规划的内容要求

征求意见稿指出，经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。不得在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。各级人民政府应当按照国家和省的规定组织编制国土空间规划。国土空间规划包括总体规

划、详细规划和相关专项规划。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划；相关专项规划、详细规划应当服从总体规划；相关专项规划应当相互协同，并与详细规划做好衔接。

## （二）完善耕地保护制度

征求意见稿指出，各级人民政府应当严格执行国土空间规划和土地利用年度计划，严格控制耕地转为非耕地，有计划地组织开发补充耕地，引导各类建设项目不占或者少占耕地，采取措施保护和提升耕地质量。耕地总量减少或者质量降低的，由上级人民政府责令在规定期限内组织开垦或者整治。新开垦和整治的耕地按照国家和省有关规定进行验收。

征求意见稿对永久基本农田保护、耕地占补平衡、土地复垦等问题做出进一步规定，明确实行占用耕地补偿制度和耕地保护奖励机制。县级以上人民政府应当加强对耕地耕作层的保护，依法对建设所占用耕地耕作层的土壤利用作出合理安排，任何单位和个人不得损毁耕地种植条件。

## （三）细化农用地转用和土地征收规定

征求意见稿指出，建设占用土地涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续；涉及征收土地的，应当同时提出征收土地申请，报有批准权的人民政府批准。农用地转用、征收土地依法由省人民政府批准或者审核上报的，应当先经地级以上市人民政府审核。

征求意见稿明确了对土地征收的强制执行，被征收土地所有权人、使用权人未按照征地补偿安置协议交出土地，经催告后仍不履行的，或者在征地补偿安置决定规定的期限内不交出土地的，由县级以上人民政府作出责令交出土地的决定；拒不交出土地的，依法申请人民法院强制执行。

## （四）明确建设用地使用和管理规定

征求意见稿指出，地级以上市、县级人民政府自然资源主管部门应当按照规定组织编制年度建设用地供应计划，征求有关单位意见，报本级人民政府批准后，在政府网站上向社会公布，供社会公众查阅。

### 1.工业用地供应

供应土地的地级以上市、县级人民政府可以与工业用地取得方签订项目履约监管协议，明确产业准入条件、投产时间、投资强度、生态环境保护要求等内容。征求意见稿指出，市、县人民政府可以探索采取先租赁后出让的方式供应工业用地，出让年期在法定出让最高年期内合理确定。

### 2.集体建设用地

针对集体建设用地，征求意见稿指出应当优先引导和推动城中村、城边村、村镇工业集聚区等可连片开发的存量集体经营性建设用地入市，推动集体所有制经济和乡村产业发展。集体经营性建设用地入市应当纳入公共资源交易平台体系，并按照国家 and 省的规定实施。

### 3.三旧改造

针对三旧改造，《征求意见稿》指出要稳妥推进，坚持生态优先、绿色发展，保护历史人文景物，并明确强调禁止违规大拆大建。县级以上人民政府应当引导各项建设优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地，保障权利人合法权益。省人民政府应当制定具体管理办法。

## （五）强化土地管理监督检查

征求意见稿就土地督察制度、土地巡查制度、重大案件督办制度和人大监督做出明确规定，全方位强化对土地管理的监督检查。县级以上人民政府自然资源主管部门在调查处理土地违法案件期间，有权暂停或者责令暂停办理与该违法案件相关的土地审批、登记等手续。县级以上人民政府可以根据耕地保护、土地利用计划执行、土地节约集约利用、土地利用秩序等情况，相应奖励或者扣减下级人民政府土地利用年度计划指标。

### ➤ 《深圳市土地整备利益统筹办法（征求意见稿）》

为落实综合改革试点、加快盘活存量低效用地，保障“20+8”战略与未来产业集群发展的空间需求，健全土地整备政策体系，深圳市规划和自然资源局

在《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》（深规土规〔2018〕6号，以下简称“6号文”）等政策基础上，结合土地整备利益统筹实践，起草了《深圳市土地整备利益统筹办法》（征求意见稿）（以下简称“本办法”）。现就本办法主要内容解读如下：

### （一）适用范围的拓展

本办法扩大了土地整备利益统筹的实施对象范围，由6号文规定的“集体用地”拓展至“各类产权存量低效用地”，包括未完善征（转）地补偿手续用地、已征未完善出让手续用地、国有已出让用地等。国有已出让用地已出让年限原则上不得少于15年，位于市级以上重大项目范围内、市土地整备专项规划确定的产业空间整备区、综合功能整备区的除外。

近年来，深圳市土地整备利益统筹呈现大片区整备改造的趋势，如《市规划和自然资源局关于加快推进全市较大面积产业空间土地整备工作的通知》在全市范围内划定30多个较大面积产业空间整备片区。本办法适用范围的扩展为推进集中连片土地整备提供了政策保障，避免实施范围“开天窗”问题，有助于统筹规划。

### （二）历史文化资源和古树名木保护的加强

为落实中共中央办公厅、国务院办公厅对于加强历史文化保护传承的要求及住建部对于大拆大建的限制，深圳市规划和自然资源局于2021年12月13日正式印发《关于在城市更新和土地整备中进一步加强绿地和树木保护管理工作的通知》，对加强在城市更新和土地整备中对于历史文化资源和古树名木的保护做出了详细规定。为响应相关政策，本办法规定，利益统筹项目实施过程中应高度重视历史文化资源和古树名木的保护，严禁擅自拆除历史建筑、历史风貌区、文物等历史文化资源，严禁擅自砍伐或迁移古树名木，防止大拆大建。

### （三）利益统筹规则的变更

利益统筹项目补偿包含资金和留用土地两部分。

就土地整备资金核算规则而言，本办法基本延续了“6号文”的政策思路。土地整备资金由直接补偿费【建（构）筑物补偿、青苗和附着物补偿、土

地补偿】、技术支持费、业务费等组成。本办法与 6 号文在如下方面保持一致：对于建（构）筑物按照重置价补偿，青苗和附着物等按照土地整备相关标准补偿，项目涉及的技术支持费、不可预见费、业务费等，按照《关于进一步优化土地整备项目管理工作机制的若干措施》（深府办函〔2018〕281 号）相关规定执行。但需关注的是，对于“土地补偿”，6 号文规定“未完善征（转）地补偿手续土地按照所在区域工业基准地价的 50% 核算”，本办法规定“征未完善出让手续用地、未完善征（转）地补偿手续用地中，不属于土地整备规划建设用地的按照土地整备相关标准核算”，也即纳入留用地核算的土地整备规划建设用地面积不再进行货币补偿。本办法避免了重复补偿，土地整备资金相比 6 号文或将减少。

就留用土地规模核算规则而言，本办法将 6 号文“土地规模→土地功能→土地开发强度”的规则调整为“土地规划容积→土地容积率→土地规模”，建立了以“权益容积”为核心的核算规则，以促进不同利益统筹项目之间的利益平衡，建立更公平的利益分配机制。留用土地规划容积由权益容积、配套容积和共享容积三部分构成，具体如下：

建结（深圳）律师事务所  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

| 类型   | 内涵                               | 确定方式   | 功能用途  |
|------|----------------------------------|--|---|
| 权益容积 | 对项目范围内不动产权益补偿的容积                 | 权益容积=（土地权益修正系数+建筑权益修正系数）×土地面积×密度分区基准容积率×留用土地功能修正系数 | 以居住为主导功能，共有产权住房不低于权益容积中居住部分的 20%；确需安排工业功能的，原则上不超过权益容积的 30%；大鹏新区可以商业服务业为主导功能 |
| 配套容积 | 按规划需落实的附建式公共服务设施、交通设施及市政设施等的建筑面积 | 依据法定规划、《深圳市城市规划标准与准则》及相关规划等要求确定                    | 功能为公共管理与公共服务、公用设施、道路与交通设施，原则上建成后无偿移交政府，产权归政府所有                              |

|      |                            |  |          |
|------|----------------------------|--|----------|
| 共享容积 | 经规划研究，可在权益容积和配套容积的基础上增加的容积 | 共享容积原则上不超过权益容积的 20%，存在两种分配方式：（1）共享容积中 60%建成后无偿移交政府用于土地整备安置用房或公共租赁住房、保障性租赁住房等，其余 40%归属于不动产权益人用于商品住房；（2）共享容积全部用于共有产权住房 | 优先安排居住用途 |
|------|----------------------------|--|----------|

#### （四）留用地安排方式的增加

6 号文规定，利益统筹项目留用土地应优先在本项目范围内安排；本项目范围内无法安排的，留用土地指标中的利益共享用地和合法用地可与**本街道城市更新项目统筹处理**，或直接落在**本街道经济关系未理顺的已建成区**并由原农村集体经济组织继受单位拆除重建。



与 6 号文相比，本办法增加了留用土地无法在项目范围内安排的处理方式，可与**本行政区范围内其他利益统筹项目、城市更新项目统筹处理**，或者在**同一行政区内的国有储备土地**上选址。需在项目范围外安排的，按照价值相当的原则，权益容积指标需按两地地价的比值折算，且不得大于在原地核算的权益容积规模。与其他利益统筹项目统筹处理时，权益容积指标计入该利益统筹项目的权益容积，计算方式为： $\text{计入权益容积指标} = \text{原权益容积指标} \times \text{计入项目宗地地价} / \text{原项目宗地地价}$ ；与城市更新项目统筹处理时，权益容积按照容积率 3.2 核算留用土地指标后计入城市更新项目合法用地。

#### （五）利益统筹项目管理的优化

本办法在实施方案编制、市场主体引入、搬迁补偿协议签订、实施监管协议签订、留用土地出让等环节对“6 号文”进行了优化，具体如下：

| 环节 | 调整说明 | 6 号文 | 本办法 |
|----|------|------|-----|
|----|------|------|-----|

|                 |   |  |   |
|-----------------|---|--|---|
| <p>实施方案编制</p>   | <p>实施方案应明确项目搬迁主体</p>                      | <p>实施方案包括资金方案和留用土地方案</p>   | <p>实施方案包括整备资金方案、权益容积方案、留用土地方案、项目实施方式等内容。<b>项目实施方式应明确项目搬迁主体</b>，搬迁主体包括区政府、不动产权益人或市场主体。</p>   |
| <p>市场主体引入</p>   | <p>1. 市场主体引入时间节点提前<br/>2. 明确市场主体的资质要求</p> | <p><b>留用土地审批主体审批并核发留用土地批复后</b>，原农村集体经济组织继受单位（以下简称“村股份公司”）可以依据留用土地批复，按照集体资产处置相关规定，通过合作开发或作价入股等方式引入留用土地的开发主体</p> | <p><b>利益统筹项目</b>在项目实施方案及土地整备单元规划审批通过后，可以由不动产权益人实施搬迁，也可以由区政府引入或经区政府确认的市场主体开展搬迁谈判、搬迁补偿协议签订等工作。引入的市场主体应当符合国家<b>房地产开发企业资质管理</b>的相关规定，<b>净资产规模在人民币 1 亿元以上，且负债率不高于 50%</b>，并具有成功的开发经验和良好的<b>社会信誉</b>。</p> |
| <p>搬迁补偿协议签订</p> | <p>搬迁补偿协议签订方式增加</p>                       | <p><b>村股份公司</b>应组织相关权益人签订搬迁补偿安置协议。按照法定程序选择确定的<b>留用土地开发主体可以参与房屋拆除和土地清理工作</b></p>                                | <p>项目实施方式应明确项目搬迁主体，<b>搬迁主体包括区政府、不动产权益人或市场主体</b>。利益统筹项目在项目实施方案及土地整备单元规划审批通过后，可以由不动产权益人实施搬迁，也可以由区政府引入或经区政府确认的市场主体开展搬迁谈判、搬迁补偿协议签订等工作。</p>  |
| <p>实施监管协议签订</p> | <p>实施监管协议签订主体变更</p>                       | <p>依据经批准的实施方案和土地整备规划，<b>区土地整备事务机构、街道办事处、规划国土主管部门派出机构与村股份公司</b>签订利益统筹土地整备项目实</p>                                | <p>不动产权益人自行完成搬迁的，或者通过相关方式引入的市场主体完成搬迁补偿协议签订的，<b>区政府应当与不动产权益人或市场主体</b>签订项目实施监管协议。</p>   |



建纬（深圳）律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

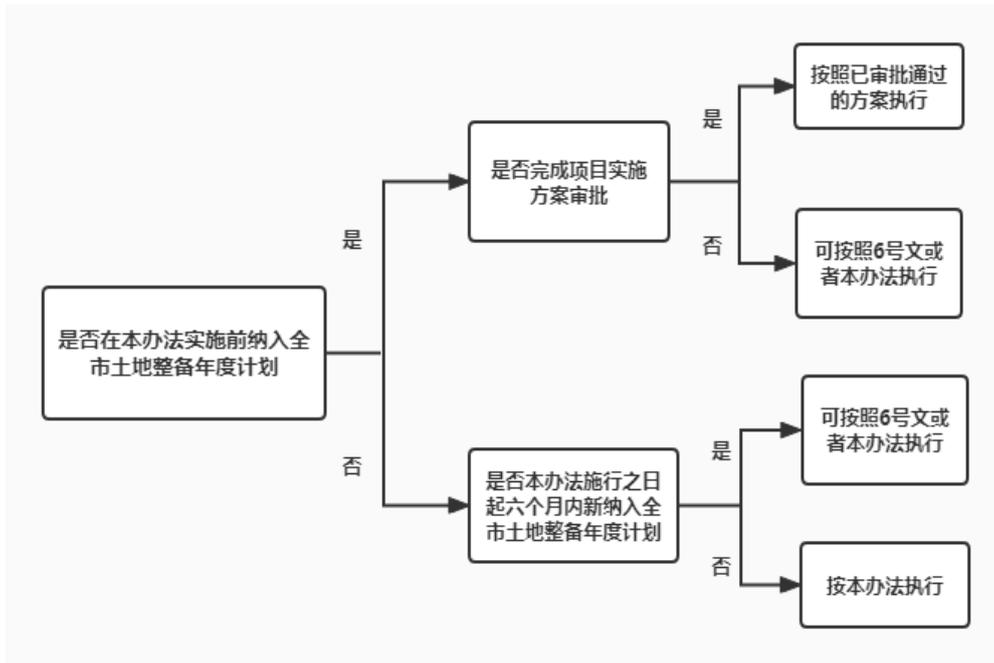
|        |                 |  |   |
|--------|-----------------|--|---|
|        |                 | 施协议书。  | 除提前移交政府的用地外，市场主体或自行搬迁的不动产权益人与区政府签订项目实施监管协议后方可按规定拆除利益统筹项目范围内建筑物。             |
| 留用土地出让 | 留用土地受让方式、受让主体变更 | 村股份公司与规划国土主管部门派出机构签订留用土地使用权出让合同；留用土地以合作开发方式实施的，由村股份公司与开发主体一并申请签订土地使用权出让合同补充协议；留用土地以作价入股方式实施的，由村股份公司与开发主体成立的项目公司申请签订土地使用权出让合同补充协议 | 在完成利益统筹项目范围内建筑物拆除后，留用土地通过协议方式出让给不动产权益人或市场主体。<br><br>留用土地在出让前，应先行完成土地入库相关手续。 |



建结(深圳) 律师事务所  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

(六) 关于政策过渡期

因本办法与“6号文”存在差异，为保证利益统筹项目实施平稳过渡，本办法对过渡期项目衔接作出如下安排：



对于本办法实施前纳入全市土地整备年度计划且未完成项目实施方案的利益统筹项目或在本办法实施后 6 个月内纳入全市土地整备年度计划的利益统筹项目，可按照 6 号文或者本办法执行，但适用 6 号文还是本办法的选择权在何者手中尚需进一步明确。



➤ 《深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理实施细则（征求意见稿）》

为了全面清理、甄别处理农村城市化历史遗留违法建筑，强化土地资源管理，推进城市化进程，深圳市人民代表大会常务委员会作出了《深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》（以下简称《决定》）。为全面贯彻落实《决定》，深圳市人民政府出台了《深圳市人民政府关于农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑的处理办法》（以下简称《处理办法》），并于 2018 年 10 月 10 日正式实施。为有效推进深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类违法建筑（以下简称“产业类历史违建”）和农村城市化历史遗留公共配套类违法建筑（以下简称“公配类历史违建”）的处理，深圳市坪山区规划土地监察局根据《处理办法》草拟了《深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理实施细则（征

征求意见稿)》(以下简称《实施细则》),向社会公众征求意见。《实施细则》由主文及附件1《深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑处理操作规程》及附件2《深圳市坪山区农村城市化历史遗留产业类和公共配套类违法建筑安全纳管及补充申报工作指引》构成。现就《实施细则》的主要内容解读如下:

## (一) 适用范围

《实施细则》适用于深圳市坪山区范围内的产业类历史违建和公配类历史违建的处理确认、安全纳管、补充申报、依法拆除或者没收。产业类历史违建的配套设施及公配类历史违建的附属建筑物、构筑物须与主体建筑同步处理,原则上不得单独申请,因主体建筑已经办理房地产登记手续的情形除外。

《实施细则》特别说明,对于《决定》实施日即2009年6月2日以后建造的违法建筑,不属于《实施细则》的处理范围;同时,住宅类历史违建、房地产登记历史遗留问题建筑、军产房、在已出让国有土地上违反城乡规划法律法规建设的、临时建筑等均不属于处理范围。但《实施细则》同时也规定了产业类历史违建和公配类历史违建以外的历史违建,亦应当参照《实施细则》及其附件进行安全纳管,同时开展补申报工作。

此外,《实施细则》明确了以下三种情形不属于加建、扩建:一是为退让规划红线对建筑物进行拆除,二是为保障房屋安全对建筑物进行加固,三是增加部分消防设施的情形,以便于《实施细则》的实际操作。

## (二) 处理程序

### 1. 一般处理程序

(1) 当事人申请。以历史违建所有者名义对历史违建行使占有、使用、收益、处分的权利主体为历史违建当事人,历史违建当事人(或书面委托历史违建管理人)应当持身份证明等相关资料文件向辖区街道办事处申请处理。

(2) 街道办事处初审。街道办事处依法对历史违建建成时间、当事人身份、现状用途进行核实,按照法定程序进行权属调查和分宗定界;经资料汇总整理形成卷宗,并审查出具初审意见。

(3) 区查违办及各部门分类审查。对街道办事处移交的历史违建申报资料，经审查资料齐全且符合处理条件的，区查违办去函深圳市规划和自然资源局坪山管理局进行规划土地审查。对于规划现状确认或者依法予以留用的历史违建，办理房屋安全鉴定、消防验收备案手续。

(4) 区领导小组审定及登记发证。经规划现状确认且已取得房屋安全鉴定合格凭证、消防验收或备案凭证的历史违建，报请区领导小组会议审议。会议审议通过的历史违建，当事人依法缴纳地价、罚款，区查违办依法核发《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑处理证明书》。历史违建当事人、市、区政府或者其指定机构向市不动产登记中心坪山登记所申请办理国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记，历史违建经处理确认为非商品性质房地产的，不得改变用途，不得抵押、转让、互换、赠与。

## 2. 简易处理程序

(1) 当事人申请。涉及城市更新项目的，满足以下情形的可以实行简易处理：一是坪山中心区范围内城市更新单元合法用地比例达到 50%；二是重点更新单元的合法用地比例达到 30%；三是其他更新单元拆除范围合法用地比例达到 50%的。此外，土地整备项目（含房屋征收、土地使用权收回及土地整备利益统筹项目）范围内的历史违建可以参照《实施细则》申请简易处理。已取得《简易处理通知书》的历史违建及其用地，在其所在的城市更新单元实施拆除重建时，视为权属清晰的合法建筑物及用地。历史违建当事人可以委托城市更新单元计划申报主体持相关资料文件向街道办事处申请简易处理。

(2) 街道办初审。街道办事处进行资料核查、当事人身份确认、建设时间核查、权属调查、分宗定界、建筑物现状核查、公示及异议处理，并出具初审意见，将申请材料移交区查违办。

(3) 区查违办复核。区查违办核查申请材料是否齐全，是否已提交《承诺书》。材料不齐全或未提交《承诺书》的，通知当事人补交相关材料。

(4) 征询意见。申请材料齐全且已提交《承诺书》的，区查违办应向深圳市规划和自然资源局坪山管理局和深圳市坪山区城市更新和土地整备局征询意

见。深圳市规划和自然资源局坪山管理局应将核查结果函告区查违办，深圳市坪山区城市更新和土地整备局同意简易处理的，向区查违办出具《历史违建简易处理意见书》。

(5) 核发处理通知。区查违办根据《历史违建简易处理意见书》制作《历史违建简易处理通知书》，转街道办事处通知历史违建当事人或管理人领取。深圳市坪山区城市更新和土地整备局经核查历史违建不符合简易处理条件的，复函区查违办说明核查情况。区查违办根据复函制作《历史违建处理答复书》，转街道办事处通知历史违建当事人或管理人领取。

(6) 缴纳罚款及地价。城市更新实施主体确认后，实施主体应向区查违办申请历史违建罚款和地价测算。历史违建当事人应当在城市更新项目实施主体签订土地使用权出让合同前缴清罚款和地价。

### (三) 安全纳管

相关单位依据自身职责，依法对历史违建的房屋结构、消防安全、地质灾害等一系列安全问题进行专项排查和整改，以及日常监管工作，实现消除历史违建的安全隐患，改善历史违建及周边的生活和生产环境的目的。

### (四) 补充申报

#### 1. 适用范围

适用补充申报的历史违建是指属于《决定》第二条且尚未申报或已申报但未取得相关普查登记编号的违法建筑，且须满足以下要求：一是 2009 年 6 月 2 日后未进行新建、改建、扩建；二是建筑现状为永久性建筑物，且不存在明显坍塌等结构安全隐患情况；三是已取得房屋所有权证的原则上不予补申报；四是为产业类配套的门卫房、配电房、治安岗亭、消防泵房、杂物房、垃圾房、厕所等面积较小的附属设施原则上不单独进行补申报，待主体建筑进行处理确认时进行补申报。

#### 2. 公告期

街道办事处对属于“未申报历史违建一张图”上记载的历史违建制作《补

充申报公告》及《应当申报而未申报的建筑物信息表》，并在历史违建所处社区主要公共场所张贴公告，同时在市、区政府网站公告，公告期为3个月。

### 3. 逾期申报的后果

《补充申报公告》发布之日起3个月内未进行补充申报的，由街道办事处汇总上报区查违办，区查违办出具《历史违建处理案件移交函》，将历史违建相关资料移送区规划土地监察局。

#### ➤ 《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》

自《深圳市大鹏新区城市更新实施办法（试行）》（深鹏管规〔2017〕7号，以下简称“**2017年试行办法**”）于2020年7月24日到期失效后，大鹏新区城市更新活动缺乏区级规范性文件作为依据，导致相关城市更新工作及审议程序存在行政风险。且2017年试行办法施行至今，大鹏新区城市更新政策亦发生了较为重大的变化，机构改革调整后新区各职能部门的职权职责也发生了较大改变，因此，大鹏新区城市更新政策亟需根据实际情况进行调整，以更好地发挥效能。基于此，深圳市大鹏新区综合办公室于2022年3月1日印发了《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》（以下简称“**实施办法**”）。

实施办法自2022年3月20日起施行，有效期三年。作为大鹏新区城市更新领域纲领性的规范性文件，实施办法的重心不在于制度或规则创新，而是着眼于优化大鹏新区城市更新流程和服务，明确各部门职责，为大鹏新区城市更新活动的顺利开展提供制度保障，进而推动粤港澳大湾区和深圳先行示范区“双区”高质量建设。其主要内容如下：

#### （一）关于城市更新活动职责分工

根据实施办法规定，深圳市大鹏新区管委会（以下简称“**新区管委会**”）常务会负责审议建设用地批准、重要规章制度等事项；新区管委会成立大鹏新区城市更新和土地整备工作领导小组（以下简称“**新区领导小组**”），负责审议城市更新计划、规划等事项；新区领导小组下设城市更新和土地整备工作专责小组（以下简称“**新区专责小组**”），组长由分管城市更新和土地整

备工作的新区领导担任，负责研究、审议新区城市更新个案问题等事项，具体职责安排按新区有关规定执行。

此外，大鹏新区城市更新和土地整备部门为新区城市更新活动的主管部门，负责新区城市更新组织实施和统筹管理工作，其他职能部门在各自职责范围内负责城市更新相关工作；辖区办事处应当配合做好城市更新相关工作。

## （二）关于创新城市更新工作机制

实施办法明确规定，新区通过一站式服务、建立三级联动工作机制、城市更新工作考核机制、容错纠错机制、搬迁补偿争议调解机制、建立谈判促进平台等方式，优化工作流程，提升工作效能，加速推动城市更新进程。**特别地，涉及市级职能部门的城市更新单元审批事项，新区对应的相关职能部门应在法律法规规定范围内提请市级职能部门开辟绿色通道，加快审批进度。**

## （三）关于更新单元计划审批

实施办法根据《深圳经济特区城市更新条例》及深圳市级层面相关规范性文件规定，理顺并明确了计划、土地信息核查申请及审查流程。

另外，为了落实《深圳经济特区城市更新条例》关于历史违建物业权利人核实及意愿征集的规定，同时解决新区城市更新工作面临的**未办理不动产权物**业权利人核实难题，考虑到办事处作为基层单位更深入了解基层情况，**实施办法规定在更新意愿征集阶段，属于《深圳经济特区城市更新条例》第二十五条第一款第三项规定的“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，应当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，或者符合前两项规定，经原农村集体经济组织继受单位同意”情形的，辖区办事处按照新区相关规定具体实施物业权利人核实工作，并将核查结果报送给主管部门，主管部门再对更新意愿达成情况进行公示。拆除范围内城中村、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内未办理不动产权登记的物业权利人核实工作由主管部门另行规定，大鹏新区城市更新和土地整备局已专门**

就此出台了《大鹏新区城市更新项目未办理不动产权登记物业权利人核实工作指引》。

#### （四）关于更新单元规划审批

实施办法根据《深圳经济特区城市更新条例》及深圳市级层面相关规范性文件规定，理顺、明确了更新单元规划申请及审查流程。根据上位法规定，区分更新单元规划草案是否符合法定图则强制性内容，对规划草案的报审、审批职权职责做了区分规定。如更新单元规划草案符合法定图则强制性内容的，则由新区领导小组审批；如更新单元规划草案对法定图则强制性内容进行调整或者相关地块未制定法定图则的，则由新区领导小组审议，最终由主管部门按规定报深圳市人民政府授权的机构批准。

#### （五）关于实施主体资格确认

实施办法根据《深圳经济特区城市更新条例》及深圳市级层面相关规范性文件规定，理顺、明确了实施主体资格确认申请的条件及审查流程。同时，实施办法规定申请实施主体资格确认的，应当按照深圳市及大鹏新区相关规定提交材料，为后续制定大鹏新区城市更新实施主体资格确认审查工作指引提供了依据。

#### （六）关于项目监管

一方面，结合大鹏新区以往城市更新工作经验，实施办法规定由主管部门与作为项目实施监管执行单位的辖区办事处、实施主体三方共同签订项目实施监管协议。

另一方面，根据《深圳经济特区城市更新条例》第四十条的规定，项目实施监管协议应明确“实施主体按照搬迁补偿协议应当履行的义务”，应当履行的义务通常包括回迁安置物业及货币补偿两类义务。实践中，深圳其他区通常也将实施主体应当履行的货币补偿义务纳入监管范围内。因此，本次实施办法明确规定监管资金金额为城市基础设施和公共服务设施、回迁房屋等的建设成本及实施主体未支付的货币补偿金之和，建设成本具体金额以评估报告为准。

#### （七）关于建筑物的拆除备案

本次实施办法规定，除提前向政府无偿移交公共用地，且经新区管委会同意拆除该土地上建筑物的情形外，实施主体与主管部门签订项目实施监管协议后，方可按规定进行城市更新单元拆除范围内建筑物拆除，并且应当按规定办理拆除备案手续。拆除完毕后，实施主体向主管部门申请建筑物拆除确认。

#### （八）关于建设用地审批

本次实施办法根据《深圳经济特区城市更新条例》及深圳市级层面相关规范性文件规定，理顺、明确了建设用地申请及审查流程。

同时，为了解决城市更新项目土地征（转）手续完善及土壤污染防治、公共用地移交问题，实施办法强调在实施单位申请用地审批前，原农村集体经济组织继受单位须与政府相关主管部门完善未完善土地征转用补偿手续，实施主体须按规定完成土壤污染防治、公共用地无偿移交入库等工作。

#### （九）关于开发建设审批

本次实施办法根据《深圳经济特区城市更新条例》及深圳市级层面相关规范性文件规定，理顺、明确了城市更新项目开发建设申请及审查流程。

实施办法规定，由新区城市更新和土地整备局受理建设工程规划许可、建设工程施工图修改备案及建设工程规划验收申请并核发相关许可或确认文件；由新区住房建设部门受理建设工程施工许可申请，并核发相关许可文件。

#### ➤ 《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》

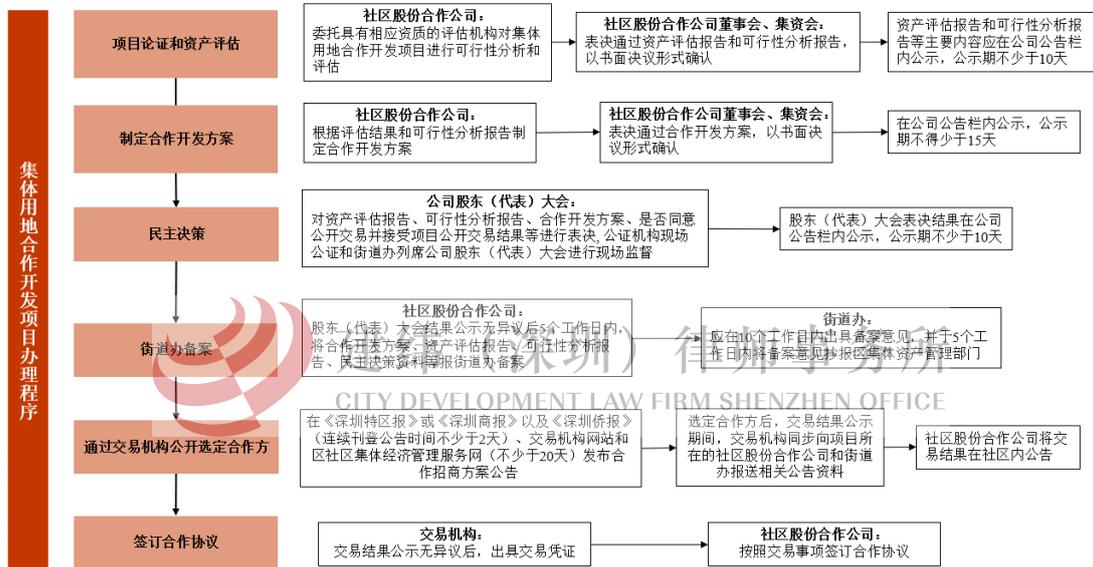
2022年3月26日，龙岗区人民政府办公室发布了《龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》（以下简称“2022年实施细则”），自2022年4月15日起实施，有效期五年。

2022年实施细则由总则、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、集体土地使用权及集体用地项目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，本文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

《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。2022年实施细则就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，2022年实施细则删除了2018年实施细则中关于意向合作方选取的相关规定。经调整后的集体用地合作开发项目办理程序如下：



### 2.公开选择合作方的时间节点提前

根据2018年实施细则，公开选择合作方的时间节点一般在项目取得建设用地规划许可证或更新单元规划批复后（符合2018年实施细则第十九条规定的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）。由于2022年实施细则删除了有关意向合作方的规定，2022年实施细则相应地提前了公开选择合作方的时间节点。

2022年实施细则第五条规定，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**，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。

### **3.已签订意向合作书的衔接规定**

2022 年实施细则第六条就新政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，公司董事会认为需要延期的，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，2022 年实施细则正式施行后，**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**。对于因董事会认为确需延期、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情况，2022 年实施细则对意向合作书及补充协议的总期限进行了限制，以避免该条衔接规定的滥用。

### **4.意向合作方优先分制度**

2022 年实施细则对 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，规定新政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，**可根据集体用地合作开发项目的具体推进进度获得优先分**，进一步明确了意向合作方合作优先权的具体内容。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亦参照上述有关意向合作

方优先分的规定。

## （二）民主决策要求趋于严格

相较 2018 年实施细则的规定，2022 年实施细则对于集体用地开发和交易的民主决策要求更为严格，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。2022 年实施细则将该标准修改为“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

2022 年实施细则对 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，2022 年实施细则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

2022 年实施细则就 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。2022 年实施细则则规定，就项目涉及的资产评估报告、可行性分析报告、合作开发方案、不具有重大影响权的城市更新项目合作补偿方案、集体土地使用权及集体用地项目股权转让项目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项目的要求。

## (三) 调整街道办、区集体资产管理部门职能

### 1. 备案主体由区集体资产管理部门调整为街道办

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门备案。为进一步贯彻落实简政放权，2022 年实施细则规定“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门”，将项目备案主体由区集体资产管理部门修改为街道办事处。

### 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，2022 年实施细则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。

2022年实施细则与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                    | 2022年实施细则  | 2018年实施细则  |
|-------------------------|--|--|
| 街道办在集体用地开发和交易项目办理程序中的职责 | 1. 列席公司股东（代表）大会进行现场监督；<br>2. 出具项目备案意见，抄报区集体资产管理部门。   | 1. 项目论证情况和公示情况报街道办审查；<br>2. 审核项目整体资料，报区集体资产管理部门备案；<br>3. 作为选取意向合作方的平台；<br>4. 审查意向合作方和合作意向书，并备案；<br>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；<br>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；<br>7. 对合作招商方案、合作补偿方案出具审查意见；<br>8. 对合作事项进行全面审查并出具批复意见；<br>9. 审查股权挂牌转让方案和公示情况；<br>10. 初审挂牌成交结果和签订的交易协议；等。 |
| “备案”的定义                 | 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， <b>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。</b> |  |

#### （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以及相关政策出台，2022年实施细则对于集体用地参与土地整备利益统筹项目亦进行了回应。在项目分类上，2022年实施细则与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。

另外，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，2022年实施细则在第五条明确规定了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”即可选定合作方，在一定程度上体现了土地整备利益统筹现行政策的修改以及新政制定趋势。2022年3月29日，深圳市规划和自然资源局发布《深圳市土地整备利益统筹办法（征求意见稿）》，意见稿第十七条亦将土地整备利益统筹项目引入市场主体开展搬迁谈判、搬迁补偿协议签订等工作的时间提前至项目实施方案及土地整备单元规划审批通过后，释放出与2022年实施细则相似的信号。

## （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。2022年实施细则第十七条降低了“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2022年实施细则第十七条，不具有重大影响权的城市更新项目遵循项目资产评估、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。2022年实施细则通过降低“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.其他监管方式

（1）明确单方面无条件取消合作资格的情形。2022年实施细则新增规定了在合作开发方案、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五种情形。

(2) 股份合作公司公告公示制度。2022 年实施细则第三十条规定，“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。

(3) 街道办、区集资管理部门事中事后监管制度。2022 年实施细则第三十一条要求街道办事处、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，并依法依规处置。

## (六) 总结

在效力方面，现行龙岗区社区股份合作公司相关管理规定与其规定不一致的，以 2022 年实施细则规定为准。2022 年实施细则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。



建纬（深圳）律师事务所  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

## 三、行业热点资讯

### ➤ 2022 年政府工作报告提出有序推进城市更新

3 月 5 日，李克强总理在第十三届全国人民代表大会第五次会议上进行政府工作报告。报告将“提升新型城镇化质量”作为 2022 年政府工作任务之一，报告提出：有序推进城市更新，加强市政设施和防灾减灾能力建设，开展老旧建筑和设施安全隐患排查整治，再开工改造一批城镇老旧小区，支持加装电梯等设施，推进无障碍环境建设和公共设施适老化改造。健全常住地提供基本公共服务制度。加强县城基础设施建设。稳步推进城市群、都市圈建设，促进大中小城市和小城镇协调发展。推进成渝地区双城经济圈建设。严控撤县建市设区。在城乡规划建设中做好历史文化保护传承，节约集约用地。要深入推进以人为核心的新型城镇化，不断提高人民生活质量。

➤ **《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》印发：加快推进新型城市建设**

3月17日，国家发展改革委发布了关于《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知。“加快推进新型城市建设”是新型城镇化和城乡融合发展的重点任务之一，从有序推进城市更新、加强住房供应保障、健全便民设施、开展燃气管道等老化更新改造、健全防洪排涝设施、增强抵御冲击能力、提升智慧化水平、推进绿色低碳发展、加强历史文化保护传承等几个方面着手推进。“有序推进城市更新”要求：加快改造城镇老旧小区，推进水电路气信等配套设施建设及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修，有条件的加装电梯，力争改善 840 万户居民基本居住条件。更多采用市场化方式推进大城市老旧厂区改造，培育新产业、发展新功能。因地制宜改造一批大型老旧街区和城中村。注重修缮改造既有建筑，防止大拆大建。

➤ **广东推动国家级全域土地综合整治试点工作**

近日，由省自然资源厅主办、省土地开发整治中心承办、省国土空间生态修复协会协办的广东省国家级全域土地综合整治试点实施方案专家咨询论证会在广州召开。广东省全域土地综合整治试点在提升乡村风貌、保护乡村历史文化、引入特色乡村产业等方面均有明确要求。据测算，全省 19 个国家乡镇试点，涉及试点区域 3012 平方公里，人口 189.2 万人，试点划定整治区域 173.2 万亩，安排土地整治与生态修复项目 516 个，预计可带动就业人口 4.9 万人。为支持试点工作开展，广东省出台了支持政策，在国家支持政策基础上，另外在先行审批国土空间规划、鼓励盘活存量建设用地、试点资金投入支持等方面加大政策支持，并组织一批省级试点。

➤ **广东省政府发布《2022 年省<政府工作报告>重点任务分工方案》**

3月14日，广东省人民政府发布《2022年省<政府工作报告>重点任务分工方案》（以下简称《方案》），将 2022 年省《政府工作报告》确定的主要预期

目标和十大重点工作任务，对应分解为出台政策、制定工作方案、组织重大活动、召开推进会议等具体举措。《方案》提出：深入推进村镇工业集聚区升级改造攻坚战，聚焦“工业改工业”，强化产业用地保障，开展村镇工业集聚区升级改造提质行动，实施集聚区消防安全标准管理创建工程；以绣花功夫、更多采用微改造方式推进城市更新，研究出台在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的政策措施，推动各地完善城市更新配套措施，探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式；科学推进城乡绿化，加强古树名木保护，加强古树名木保护地方立法，开展古树名木资源补充调查及挂牌工作，全面掌握古树名木资源情况，开展古树名木保护政策研究和抢救复壮示范项目，逐步推进古树名木管理巡查制度；加快土地要素市场化配置改革，建立健全城乡统一的建设用地市场，稳妥有序推进集体经营性建设用地入市，完善土地征收管理制度，深化产业用地市场化配置，完善农村一二三产业融合发展用地保障。推行“标准地”“带项目”“交地即动工”等供地新模式，持续开展“净地”出让专项行动。盘活存量建设用地，加快处置批而未供和闲置土地。健全土地利用计划指标管理方式，增加租赁住房用地供应，加快建立国土空间规划体系。完善土地价格体系和市场运作机制。

### ► 深圳发布 2022 年第一批次居住用地出让公告

3 月 31 日，深圳交易集团有限公司（以下简称交易集团）受深圳市规划和自然资源局委托发布了 2022 年度第一批次居住用地集中出让公告，共计 8 宗，将于 4 月 29 日集中成交。本次出让地块涉及土地总面积 32.1 公顷，总建筑面积约 107 万平方米，地块位置涵盖宝安区（1 宗）、光明区（2 宗）、龙华区（1 宗）、龙岗区（1 宗）、坪山区（2 宗）、深汕特别合作区（1 宗）共 6 区。此次居住用地出让坚决落实“三稳”目标，持续营造平稳有序的市场竞争环境，除了 1 宗用地采用“单限单竞+摇号”外，其余 7 宗用地均采用“三限双竞+摇号”的方式挂牌出让，继续实施限地价、限房价，持续强化“房地联动”，坚决贯彻落实党中央、国务院“房住不炒”定位及“稳地价、稳房价、稳预期”决策部署；此次居住用地出让加大保障性租赁住房供应，促进大城市住房困难群

体实现“安居梦”，本批次 8 宗用地中，除龙岗区宝龙街道 G02310-0001 宗地全部建设企业自持的保障性租赁住房外，其余 7 宗用地均建设普通商品住房、保障性租赁住房。按初始建设比例折算，本批次用地折合商品住房用地 28.14 万平方米、保障性租赁住房用地 3.96 万平方米，着力解决好新市民、青年人等群体住房困难突出问题。

### ➤ 《深圳市龙华区商贸商务金融业发展“十四五”规划》发布：构建“一带三圈多节点”的商业发展格局

3 月 11 日，《深圳市龙华区商贸商务金融业发展“十四五”规划》（以下简称《规划》）公布，为十四五期间龙华区商贸商务金融业的工作勾勒发展图景。根据《规划》，龙华商贸商务发展主要任务包括打造区域消费新中心、提升商业消费品质、推动商业数字转型、打造时尚消费中心、创造夜间经济消费新亮点、培育壮大电商消费新业态、建设文化消费高地等。目前龙华区正以地铁 4 号线为轴线，串联北站商圈等特色商圈和重大商业节点，构建“一带三圈多节点”的商业发展格局，力争城市消费规模不断扩大，消费吸引力和辐射带动作用不断增强，区域消费中心加速建成，实现 2025 年社会消费品零售总额达到 1600 亿元。《规划》提出用足用好城市更新、土地整备等相关政策，统筹土地资源开发，为重大商贸商务金融业项目落户和发展提供土地要素保障。

### ➤ 深圳市宝安区 2022 年第一季度新开工项目集中启动

3 月 11 日，宝安区 2022 年第一季度新开工项目集中启动活动举行。宝安区第一季度新开工的项目共有 57 个，总投资 398.8 亿元、年度投资 80.8 亿元。从投资来源看，社会投资占据主导地位，28 个社会投资项目，总投资 341 亿元，占比 85.5%；政府投资项目 29 个，总投资 57.8 亿元，占比 14.5%。从行业类别看，产业类项目 9 个，包括集中开工启动仪式的所在地思摩尔全球总部，还有卡士生物健康科技产业园、大铲湾国际金枪鱼交易中心等项目；民生类项目 4 个，包括宝安纯中医治疗医院（二期）、福永兴围九年一贯制学校、宝安区智

慧健康一体化建设等项目；基础设施类项目 28 个，包括深圳机场三跑道扩建工程项目（机场工程）、220KV 宝城输变电工程、福海街道永和路（福州大道—建安路）综合整治工程等项目；城市更新及住房项目 16 个，包括安华工业区东区城市更新，截流河、蚝乡路等项目拆迁安置房等项目。

### ➤ 盐田区 2021 年“城市发展空间保障”考核各项任务均超额完成

3 月 2 日，盐田区城市更新和土地整备局公布 2021 年工作总结和 2022 年工作计划。2021 年更新整备各项主要指标稳步增长，市对区“城市发展空间保障”考核各项任务均超额完成。城市更新用地供应完成率 138.6%、地价收入完成率 125.2%、更新整备供应居住用地完成率 157.6%、高品质产业空间保留提升完成率 104%、省三旧改造新增改造考核指标完成率 122%、完成改造完成率 106%、土地整备完成率 1606%。田心、沙保、旧墟镇、创智核、小梅沙等五个核心引擎项目和地铁 8 号线房屋征收项目稳步有序推进。2022 年将：（1）坚持规划引领，做好空间与时序统筹，确保项目推进稳妥有序。高标准完成盐田区城市更新和土地整备“十四五”规划和市政、公配等配套子规划编制工作，高质量完成创智核片区城市更新统筹研究。（2）坚持重点带动，推动更新项目落地实施，打造高品质空间格局：聚焦五大核心引擎项目，抓好重点项目关键环节，引领带动片区项目全面提速，集中主要优势力量，重点加快打造沙头角保税区、创智核心区双百万空间量级科技城，全面加快推进旧墟镇片区、小梅沙片区整体改造进度，努力实现小梅沙片区二期开工建设；（3）坚持民生保障，推进重点征拆任务落实，保障民生设施用地：高质量推进房屋征收工作，继续开展地铁 8 号线一期、二期、三期用地征拆补偿工作，确保市级征拆考核任务继续保持 100% 完成，全力保障地铁建设用地，全面配合东港区建设，按程序开展盐田港东作业区土地整备工作，确保年底前完成盐田港东港区 A 地块的土地整备补偿工作。（4）坚持品质营城，打造盐田特色城区风貌，提升城区品质内涵：结合近期国家层面关于防止大拆大建、加强历史文化保护传承等有关要求，探索在保障辖区经济社会高速发展的空间需求前提下，实施有机更新的政策路径，在全市率先推行城市更新与记忆空间留存共生工作，挖掘更新项目历

史文化记忆元素，打造城市更新盐田特色。（5）坚持精细管理，强化工作机制体系建设，提升全局工作效能：及时完善《深圳市盐田区城市更新和土地整备行政职权标准化手册》，进一步明确城市更新全链条技术审查要素，制订城市更新各个层级的技术汇报标准化模板，在全市率先出台更新项目建设工程规划验收管理工作规则，力争全面实现城市更新业务办理流程标准化、审批要素标准化、阶段成果标准化，提升全局工作人员业务能力，全面提升审批效率，扩大城市更新领域吸引实力企业的“软优势”。



建纬（深圳）律师事务所  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

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

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