



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主编 2023/05

主编介绍



贺倩明 博士

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

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

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

建纬大湾区城市更新业务中心介绍

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

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

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

CITY
DEVELOPMENT
LAW FIRM

深圳城市更新与土地整备政策月报【2024·5】

2024年5月，国家、广东省、深圳市及深圳各区层面发布了多项更新整备政策及征求意见稿，为更新整备提供政策引导。特别是在土地供应与管理方面，国家层面出台了《土地储备管理办法（征求意见稿）》，从总体要求、储备计划、入库储备标准、前期开发、管护与供应、资金管理、监管责任等方面保障和规范土地储备工作，推动土地储备工作持续健康平稳运行；深圳市级层面出台《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案）》，在全面规制国有土地供应全流程的基础上，重点解决了深圳市国有土地出让方式缺乏灵活性、相关制度尚未完善健全等问题，有利于盘活利用存量土地资源，提高土地综合利用效率并保障市场用地主体的合法权益。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬（深圳）律师事务所搜集整理2024年5月国家级、广东省级及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

目 录

1、月度政策总览（共31则）

国家级政策9则，广东省级政策4则，深圳市级政策7则，深圳区级政策11则。

2、重点政策解读（共3篇）

《土地储备管理办法（征求意见稿）》

《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案）》

《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》

3、行业热点资讯（共6则）

央行发布第一季度货币政策执行报告

央行：拟设立3000亿元保障性住房再贷款

财政部、住建部联合开展城市更新示范城市评选工作

国家统计局：1-4月全国房地产开发投资35514亿元，同比下降6.2%

“5·17”新政落地，多城市响应号召

住建部发布海绵城市建设可复制政策机制清单

一、月度政策总览

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
国家级				
1	2024.05.09	《关于开展2024年城市国土空间监测工作的通知》	自然资办发〔2024〕20号	自然资源部办公厅
2	2024.05.13	《平急功能复合的韧性城市规划与土地政策指引》	自然资办发〔2024〕19号	自然资源部办公厅
3	2024.05.17	《关于调整个人住房贷款最低首付款比例政策的通知》	/	中国人民银行 国家金融监督管理总局
4	2024.05.17	《关于下调个人住房公积金贷款利率的通知》	/	中国人民银行
5	2024.05.17	《关于调整商业性个人住房贷款利率政策的通知》	/	中国人民银行
6	2024.05.21	《土地储备管理办法（征	/	自然资源部

		求意见稿)》		益司
7	2024.05.21	《不动产登记暂行条例实施细则》	/	自然资源部
8	2024.05.21	《不动产登记资料查询暂行办法》	/	自然资源部
9	2024.05.30	《不动产权证书和登记证明监制办法》	自然资发 (2024) 98 号	自然资源部
广东省级				
10	2024.05.07	关于再次征求《广东省自然资源厅关于进一步规范土地征收成片开发工作的通知(征求意见稿)》意见的公告	/	广东省自然资源厅
11	2024.05.17	《关于推进“社村”合作助力新型农村集体经济试点方案》	粤办函 (2024) 75 号	广东省人民政府办公厅
12	2024.05.29	《关于支持铁路建设可持续运营推进土地综合开发若干政策措施》	/	广东省人民政府办公厅
13	2024.05.31	《广东省城镇建设用地政策指引(2024年版)》	/	广东省自然资源厅
深圳市级				
14	2024.05.06	《关于进一步优化房地产政策的通知》	深建字 (2024) 99 号	深圳市住房和建设局
15	2024.05.07	《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》	深府办规 (2024) 1号	深圳市人民政府办公厅

16	2024.05.17	《深圳市建筑设计规则》 (2024年修订版)	/	深圳市规划和 自然资源局
17	2024.05.23	《深圳经济特区国有土地 供应管理条例(草案)》 (征求意见稿)	/	深圳市人大常 委会办公厅
18	2024.05.27	《深圳市推动消费品以 旧换新行动方案》	/	深圳市商务局
19	2024.05.28	《关于既有非住房屋 改建保障性租赁住房的 通知(修订征求意见稿)》	/	深圳市住房和 建设局
20	2024.05.30	《深圳市规划和自然资 源局关于进一步优化国 有建设用地短期租赁审 批有关工作的通知》	深规划资源规 (2024)3号	深圳市规划和 自然资源局
宝安区				
21	2024.05.28	《宝安区创新型产业用 房管理办法(修订版)》 (征求意见稿)	/	深圳市宝安区 公共物业管理 局
龙华区				
22	2024.05.27	《龙华区工业园区提质 增效三年实施方案(修订 版征求意见稿)》	/	深圳市龙华区 工业和信息化 局
23	2024.05.31	《龙华区土地整备和公 共基础设施建设项目房 屋补偿实施办法》	/	深圳市龙华区 人民政府
光明区				
24	2024.05.08	关于《光明区产业用地先 租赁后转出让实施细则》 续期的通知	深光府规 (2024)8号	深圳市光明区 人民政府

25	2024.05.08	关于《光明区产业用地项目引进监管实施办法》续期的通知	深光府规 (2024)7号	深圳市光明区 人民政府
26	2024.05.08	关于《光明区企业联合申请产业用地实施细则》续期的通知	深光府规 (2024)9号	深圳市光明区 人民政府
27	2024.05.08	《光明区旧工业区综合提升实施管理办法》	深光府规 (2024)10 号	深圳市光明区 人民政府
28	2024.05.27	《光明区特色产业园区扶持操作规程(征求意见稿)》	/	深圳市光明区 工业和信息化 局
29	2024.05.27	《光明区关于打造高品质产业空间 促进优质项目落地扶持操作规程(征求意见稿)》	/	深圳市光明区 工业和信息化 局
30	2024.05.27	深圳市光明区工业和信息化局关于征求废止《光明区促进楼宇经济发展暂行办法》意见的公告	/	深圳市光明区 工业和信息化 局
坪山区				
31	2024.05.10	《坪山区创新型产业用房管理办法(试行)》	深坪府办规 (2024)4号	深圳市坪山区 人民政府办公 室

二、重点政策解读

➤ 《土地储备管理办法(征求意见稿)》

土地储备是指县级(含)以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地

资源合理利用、落实和维护所有者权益，依法取得土地、实施资产管护、组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备在调控土地市场、推动节约集约用地、落实规划、保障民生用地等方面发挥着重大作用。2018年，为加强和规范土地储备管理，原国土资源部、财政部、中国人民银行、原中国银行业监督管理委员会联合修订印发《土地储备管理办法》（以下简称《2018年管理办法》），其有效期5年，现已到期。《2018年管理办法》实施以来，总体上有效可行，对土地储备的规范健康发展起到了重要的推动和保障作用，但因其有效期已经届满，且随着经济社会发展和政策调整，其中部分内容与国务院和国土资源部、财政部等相关部门近年来出台的新政策新要求，在机构、职能、融资、信息监管等方面存在一些不衔接之处，为此，自然资源部结合近年来土地储备工作实践，开展了《土地储备管理办法》修订工作，并于2024年5月21日发布《土地储备管理办法（征求意见稿）》（以下简称《管理办法》），公开征求社会各界意见，以保障和规范土地储备工作持续健康平稳运行。

新修订的《管理办法》内容包括：总体要求、储备计划、入库储备标准、前期开发、管护与供应、资金管理、监管责任等7个部分，共26条。其修订重点内容如下：

一、落实中央要求，完善土地储备管理制度。

围绕落实“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”，进一步完善土地储备职能职责，《管理办法》第一条修改为“为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动高质量发展”；在第二条中增加“落实和维护所有者权益……实施资产管护”表述；在第四条中增加“结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区”表述。

二、优化流程管理，规范工作要求和标准。

结合地方土地储备工作实际，调整全国土地储备机构名录更新要求，将《2018年管理办法》第三条中“定期更新”调整为“动态更新”；优化年度土地储备计划编制工作流程，在第六条中取消调整计划次数限制；进一步规范储备土地入库标准，将第八条相关内容修改为“土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、产权状况（包括所有权和用益物权、担保物权）等情况进行审核，

不得为了收储而损害合法土地权益。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理原集体土地所有权或国有建设用地使用权等各类不动产权利注销登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备”；规范储备土地不动产登记管理，将第十条修改为“储备土地原则上不再办理国有建设用地使用权首次登记，不得办理不动产抵押登记”，将第十五条相关内容修改为“供应已登记发证的储备土地之前，土地储备机构应首先申请办理不动产注销登记，否则不得供应”；加强储备土地临时利用审批管理，在第十四条中增加“应当依法履行报批手续……并纳入国土空间规划‘一张图’实施监管”；实行储备土地全流程信息化管理，将第二十一条修改为“自然资源部建立全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理。列入全国土地储备机构名录的机构通过该系统填报储备土地相关信息”。

三、加强国有土地收益基金计提和土地储备支出管理。

为落实《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）精神，进一步明确国有土地收益基金计提要求，《管理办法》在第十六条中增加“财政部门从土地出让收入中划出一定比例资金，建立国有土地收益基金，用于土地储备，具体比例由各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府确定”表述；同时加强土地前期开发支出管理，在第十七条中增加“土地供应后，应及时结算土地收储成本”表述，在第二十二条中增加“财政部门负责……国有土地收益基金计提及拨付情况……土地储备成本结算情况及相关土地储备专项债券发行、还本付息等工作”表述。

附：《土地储备管理办法》新旧条文对比

《2018年管理办法》	《管理办法》
一、总体要求	
（一）为贯彻落实党的十九大精神，落实加强自然资源资产管理和防范风险的要求，进一步规范土地储备管理，增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力，促进土地资源的高效配置和合理利用，根据《国务院关于加强国有土地资产管理	（一）为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动高质量发展，根据《土地管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于加强国有土地资产管理

<p>的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号），制定本办法。</p>	<p>（国发〔2008〕3号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等，制定本办法。</p>
<p>（二）为完善土地储备制度，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动高质量发展，根据《土地管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等，制定本办法。</p>	<p>（二）土地储备是指县级（含）以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用、落实和维护所有者权益，依法取得土地、实施资产管护、组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口自然资源主管部门管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管。</p>
<p>（三）土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。国土资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门，经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部，列入全国土地储备机构名录，并定期更新。</p>	<p>（三）土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级自然资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级自然资源主管部门，经省级自然资源主管部门审核后报自然资源部，列入全国土地储备机构名录，并动态更新。</p>
<p>二、储备计划</p>	
<p>（四）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。</p>	<p>（四）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设</p>

	用地。
<p>(五) 各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要, 结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度土地供应计划、地方政府债务限额等因素, 合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 上年度末储备土地结转情况 (含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单); 2. 年度新增储备土地计划 (含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单); 3. 年度储备土地前期开发计划 (含当年前期开发地块清单); 4. 年度储备土地供应计划 (含当年拟供应地块清单); 5. 年度储备土地临时管护计划; 6. 年度土地储备资金需求总量。 	<p>(五) 各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要, 结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度国有建设用地供应计划、地方政府债务限额等因素, 合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 上年度末储备土地结转情况 (含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单); 2. 年度新增储备土地计划 (含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单); 3. 年度储备土地前期开发计划 (含当年前期开发地块清单); 4. 年度储备土地供应计划 (含当年拟供应地块清单); 5. 年度储备土地临时管护计划; 6. 年度土地储备资金需求总量。
<p>其中, 拟收储土地, 是指已纳入土地储备计划或经县级 (含) 以上人民政府批准, 目前已启动收回、收购、征收等工作, 但未取得完整产权的土地; 入库储备土地, 是指土地储备机构已取得完整产权, 纳入储备土地库管理的土地。</p>	<p>其中, 拟收储土地, 是指已纳入土地储备计划或经县级 (含) 以上人民政府批准, 目前已启动收回、收购、征收等工作, 但未取得完整产权的土地; 入库储备土地, 是指土地储备机构已取得完整产权, 纳入储备土地库管理的土地。</p>
<p>(六) 国土资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度, 组织编制完成下一年度土地储备计划, 提交省级国土资源主管部门备案后, 报同级人民政府批准。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因, 确需调整年度土地储备计划的, 每年中期可调整一次, 按原审批程序备案、报批。</p>	<p>(六) 自然资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度, 组织编制完成下一年度土地储备计划, 报同级人民政府批准, 并报省级自然资源主管部门备案。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因, 确需调整年度土地储备计划的, 土地储备计划应按原审批程序备案、报批。</p>
三、入库储备标准	
<p>(七) 储备土地必须符合土地利用总体规划</p>	<p>(七) 储备土地必须符合国土空间规划。</p>

<p>划和城乡规划。存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。</p>	<p>存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。</p>
<p>(八) 下列土地可以纳入储备范围：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依法收回的国有土地； 2. 收购的土地； 3. 行使优先购买权取得的土地； 4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地； 5. 其他依法取得的土地。 	<p>(八) 下列土地可以纳入储备范围：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 依法收回且原使用权已注销的国有建设用地； 2. 收购的国有建设用地； 3. 行使优先购买权取得的国有建设用地； 4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地； 5. 其他依法取得的国有建设用地。
<p>入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利（包括用益物权和担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而强制征收土地。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理相关不动产登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。</p>	<p>入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、产权状况（包括所有权和用益物权、担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而损害合法土地权益。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理原集体土地所有权或国有建设用地使用权等各类不动产权利注销登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。</p>
<p>(九) 收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方法规规定的其他机构确认。</p>	<p>(九) 收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级自然资源主管部门和财政部门确认。</p>
<p>(十) 储备土地入库前，土地储备机构应向不动产登记机构申请办理登记手续。储备土地登记的使用权类型统一确定为“其他（政府储备）”，登记的用途应符合相关法律法规的规定。</p>	<p>(十) 储备土地原则上不再办理国有建设用地使用权首次登记，不得办理不动产抵押登记。</p>
<p>四、前期开发、管护与供应</p>	
<p>(十一) 土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。</p>	<p>(十一) 土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。</p>
<p>(十二) 土地储备机构应组织开展对储备土地必要的前期开发，为政府供应土地提</p>	<p>(十二) 土地储备机构应组织对储备土地开展必要的前期开发，为政府供应土地提</p>

<p>供必要保障。</p> <p>储备土地的前期开发应按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属国土资源主管部门备案。</p>	<p>供保障。</p> <p>储备土地的前期开发应按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属自然资源主管部门备案。</p>
<p>（十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护；建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土地储备机构按照相关规定选择管护单位。</p>	<p>（十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护，建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土地储备机构按照相关规定选择管护单位。</p>
<p>（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过2年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级国土资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，在报批前，应当先经城市规划行政主管部门同意，不得修建永久性建筑物。</p>	<p>（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级自然资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，应当依法履行报批手续，不得修建永久性建筑物，并纳入国土空间规划“一张图”实施监管。</p>
<p>（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县土地供应计划，由市、县国土资源主管部门统一组织土地供应。供应已发证的储备土地之前，应收回并注销其不动产权证书及不动产登记证明，并在不动产登记簿中予以注</p>	<p>（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县土地供应计划，由市、县自然资源主管部门统一组织土地供应。供应已登记发证的储备土地之前，土地储备机构应首先申请办理不动产登记注销登记，否则不得供应。</p>

销。	
五、资金管理	
（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、国土资源部关于土地储备资金财务管理的规定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。	（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、自然资源部关于土地储备资金财务管理的规定。 财政部门从土地出让收入中划出一定比例资金，建立国有土地收益基金，用于土地储备，具体比例由各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府确定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。
（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。	（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。 土地供应后，应及时结算土地收储成本。
（十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级国土资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。	（十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级自然资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。
（十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。	（十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。
（二十）土地储备专项债券资金管理执行财政部、国土资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。	（二十）土地储备专项债券资金管理执行财政部、自然资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。
六、监管责任	
（二十一）信息化监管。国土资源部利用土地储备监测监管系统，监测监管土地储备机构业务开展情况。	（二十一）信息化管理。 自然资源部建立全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理。列入全国土地储备机构名录的机构通过该系统填报储备土

<p>求在土地储备监测监管系统中填报储备土地、已供储备土地、储备土地资产存量和增量、储备资金收支、土地储备专项债券等相关信息，接受主管部门监督管理。土地储备机构应按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出名录。</p>	<p>地相关信息。</p> <p>土地储备机构应按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出名录。</p>
<p>（二十二）部门分工监管。各级国土资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。</p> <p>市县级国土资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导；及时核准上传土地储备机构在土地储备监测监管系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及发行等相关工作。</p> <p>省级国土资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，配合财政部门做好土地储备专项债券额度分配及发行等相关工作。</p> <p>财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理资金支付和收缴及土地储备专项债券发行、还本付息等工作。</p>	<p>（二十二）部门分工监管。各级自然资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。</p> <p>市县级自然资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导，及时核准上传土地储备机构在全民所有土地资产管理信息系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及发行等相关工作。</p> <p>省级自然资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，配合财政部门做好土地储备专项债券额度分配及发行等相关工作。</p> <p>财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、国有土地收益基金计提及拨付情况、监督管理资金支付和收缴情况、土地收储成本结算情况及相关土地储备专项债券发行、还本付息等工作。</p>
<p>（二十三）各级国土资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和银行业监督管理部门应建立符合本地实际的联合监</p>	<p>（二十三）各级自然资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构应建立符合本地</p>

管机制。按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。	实际的联合监管机制。按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。
七、其他要求	
（二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市国土资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、人民银行及银行业监督管理部门制定具体实施办法。	（二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、中国人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构制定具体实施办法。
（二十五）本办法由国土资源部会同财政部、中国人民银行及中国银行业监督管理委员会负责解释。	（二十五）本办法由自然资源部会同财政部、中国人民银行及国家金融监督管理总局负责解释。
（二十六）本办法自发布之日起实施，有效期5年。《国土资源部 财政部 中国人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发〔2007〕277号）同时废止。	（二十六）本办法自发布之日起实施，有效期5年。《国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资规〔2017〕17号）同时废止。

➤ 《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案）》

为贯彻落实国家决策部署，推进土地资源节约集约利用，并深化土地管理制度改革，应对新时代深圳现存的土地供应及利用问题，深圳市政府组织起草了《深圳经济特区国有土地供应管理条例（草案）》（下称《管理条例》），于2024年5月23日公布并征求公众意见。

本次《管理条例》全文含6个章节，共计81条。与2023年3月深圳市规划和自然资源局发布的《深圳经济特区国有土地供应管理条例（征求意见稿）》（下称《征求意见稿》）进行对比，《管理条例》在体例上延续《征求意见稿》的内容框架，包含总则、国有土地供应、国有土地使用和管理、保障和监督、法律责任、附则6大章节内容，覆盖国有土地一级市场、二级市场以及土地批后监管全链条；同时结合深圳土地供应及监管实际问题，进一步提出符合土地市场发展需求的创新机制，并整合优化条文逻辑。现就其主要内容解读如下：

一、国有土地供应管理基本原则

《管理条例》适用于深圳经济特区国有土地供应、使用及其监督管理。《管理规定》总则章节明确，国有土地供应管理应当遵循“规划统筹、严格管理、节约集约、绿色发展”的基本原则，其中删除了《征求意见稿》所提及“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”的表述，并增加“严格管理”的基本原则，与后文加强土地批后监管、项目推进监管并设置违约、违法使用土地处罚机制的内容相互呼应，在以土地有偿使用及市场化配置为核心的土地供应体系之上，强调对国有土地使用的有效规制。

二、国有土地供应模式、方式及要求

（一）国有土地供应模式

国有土地供应一般采用“净地”出让模式，但存在国有土地带建（构）筑物供应的现实需求。《管理条例》依托上海、浙江及深圳本土项目试点探索的经验，创新性规定，在满足土地权属关系清晰、安置补偿落实到位、规划条件明确等情形且保障房屋结构安全、消防安全等前提下，国有土地可以带建（构）筑物供应。该创新规定实施能够有效降低资源消耗、促进资源循环利用、降低企业建造成本等，有利于最大限度发挥土地要素价值。

（二）国有土地供应方式

《管理条例》明确，国有土地供应方式主要分为划拨、出让（协议、招标、拍卖、挂牌）、作价出资（入股）、租赁四类；并可以按规定临时使用、委托管理和短期利用。就各类供应方式，《管理规定》分别从供应要求、使用期限及监管事项等方面进行细化和差异化规定。

就四类供应方式，第一，《管理条例》严格限制划拨用地范围，在明确产权归中央、省、市、区党政机关的公益性、非营利性用地以划拨方式供应的同时，衔接《关于规划建设保障性住房的指导意见》（国发〔2023〕14号）“保障性住房以划拨方式供应土地”的要求，明确党中央、国务院对保障性住房等用地的划拨供应管理另有规定的，从其规定。

第二，针对国有土地协议出让情形，《管理条例》以列举方式限缩协议出让的国有土地范围，具体包括社会投资、产权归经市政府确定投资主体的交通设施

用地、地下综合管廊设施用地、只租不售的创新型产业用房和科研项目用地，政府已确定特许经营者的公用设施用地，连通两宗已设定产权地块的地上、地下空间，非农建设用地、征地返还用地、置换用地、留用土地，政府投资建设的安置房用地等类型。对比《征求意见稿》，《管理条例》中删除了城市更新用地、旧住宅区改造用地采用协议出让方式用地的情形，第八十条“指引条款”明确，城市更新、土地整备、旧住宅区更新改造用地审批另有规定的，从其规定。

针对招拍挂出让情形，《管理条例》结合深圳城市建设现状，特别强调：鼓励发展的重点产业项目和总部项目，可以采取“带项目”挂牌出让方式供应国有土地。重点产业项目和总部项目范围，由市政府另行规定。

第三，就作价出资（入股）方式，《管理条例》延续《深圳市国有土地使用权作价出资暂行办法》（深府办函〔2013〕50号）的规定，将该方式适用范围限于国家、广东省规定的情形，并规定作价出资（入股）对象由市政府明确。同时，《管理条例》明确作价出资（入股）方式遵循“方案拟定→方案报批→合同签订→出资及增资扩股手续办理→公司资本金及股权变更登记并备案”的系列流程。

第四，就国有土地租赁，《管理条例》区分短期租赁和长期租赁，对于短期使用的急需公共服务设施用地，可以实行短期租赁，但不得修建永久性建（构）筑物并不得办理产权登记；除居住用地外，国有土地均可以通过长期租赁方式供应；需要长期使用的土地，不得通过短期租赁方式供应。同时，《管理条例》允许长期租赁转为土地出让，使用人可以先以租赁方式提供土地，项目达到国有土地租赁合同、项目监管协议约定的条件后再转为出让方式。

（三）国有土地供应期限

《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》对于各类用途土地使用权出让最高年限作出明确规定，以此上位法规定为基础，除划拨供地方式外，《管理条例》就出让、作价出资（入股）、租赁三种方式土地供应使用的期限都做出详细规定，具体梳理如下：

第一，就出让方式供地，《管理条例》首先明确国有土地使用权出让年期按国家有关规定执行，并规定了三类特殊情形下的土地使用期限：（1）总部项目

及产业项目用地可以采取弹性年期的方式进行出让，年期管理规则由市政府另行制定；（2）国家、广东省和市政府已确定特许经营的公用设施用地，土地使用年期不得超过特许经营期限；（3）建设用地混合利用包含两种以上土地用途的，按照主导用途确定土地出让年期；均不占主导用途的，土地出让年期为五十年。建设用地混合利用包含居住用途的，居住及其配套部分的土地出让年期为七十年。

第二，就作价出资（入股）供地，使用年期不得超过对应用途国有土地使用权出让法定最高年期，该使用年限应当纳入主管部门所拟定的方案中。

第三，就国有土地租赁，短期租赁的年期不得超过五年；长期租赁的年期不得低于五年，且不超过二十年。以先租后让方式供应国有土地的，租让年期之和不得超过该宗地对应用途出让的法定最高年期。

另外，针对其他临时用地情形，《管理条例》明确：临时用地使用期限一般不超过两年。建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目施工使用的临时用地，期限不超过四年。确因建设项目施工需要，经充分论证并报主管部门或者派出机构批准后，可以根据施工期限确定临时使用期限。国有储备土地短期利用只能用于公园、公共运动场地、社会车辆停放等用途，期限不得超过两年。

三、国有土地使用及续期管理

（一）国有土地使用基本要求

《管理条例》明确，国有土地使用权人应当按照国有土地供应文件规定的土地用途和开发强度等规划条件、开工竣工期限等要求使用土地。未经批准，不得擅自改变土地使用条件。

就实践中存在的各类特殊或需变更的情况，《管理条例》分别提出建设工程规划验收超面积、土地用途变更、规划条件变更、用地范围调整、国有土地分宗合宗以及产权限制条件变更的操作规则。其中，《管理条例》允许因实施国土空间规划、节约集约利用土地需要，经有批准权的人民政府批准，可以将总面积不超过三千平方米且不能单独开发的边角地、夹心地、插花地以划拨或者协议出让方式供应给相邻地块的国有土地使用权人，建立起国有土地的用地范围调整和联动开发机制。

（二）国有土地使用续期规定

针对现有规范“土地使用权到期续期的制度不完善，无法支撑已到期建设项目的续期需求”的现实问题，《管理条例》相应健全国有土地续期规则，具体梳理如下：

第一，《管理条例》区分规定住宅建设用地使用权和非住宅建设用地使用权续期时点和方式。住宅建设用地使用权期限届满的，自动续期；非住宅建设用地使用权续期应当至迟于出让合同约定或者不动产权利证书登记的使用期限届满前一年内以宗地为单位申请续期。经批准同意续期的，续期年限不得超过相应用途法定最高年期。其中，《管理条例》特别规定，总部项目及产业项目用地的续期可以采取弹性年期方式，总部项目及产业项目用地续期的，国有土地使用权人需同时与产业相关部门或者区政府签订产业发展监管协议。



图 1 非住宅建设用地使用权续期程序

第二，同一宗土地存在多种用途且建筑物已分割登记的，续期年限可以按照建筑物用途分别确定。产业项目用地、公共管理与公共服务用地、交通设施用地、公用设施用地等用地配套建筑物的续期年限，不得超过主体建筑物续期年限，居住用途的配套建筑物除外。

第三，就国有土地租赁续期，租赁期届满后承租人仍需继续使用土地，则应当在租赁期限届满前六个月内向派出机构提出续租申请，由主管部门或者派出机构拟定续租方案并征求相关部门意见后，报有批准权的人民政府批准。经批准予

以续租的，短期租赁用地可以续租一次且续租年限不得超过三年，长期租赁用地每次续租年限不得超过二十年。

另外，《管理条例》明确，非住宅建设用地使用权申请续期在规定期限内申请续期，除因实施国土空间规划等公共利益需要收回国有土地使用权的情形外，相关主管部门应当批准续期。针对国有土地使用权人因不可抗力、司法查封、权属争议等原因未在规定时限内申请续期的，可以在影响续期的事由消除后六个月内申请续期。

四、国有土地使用权处分及终止

（一）国有土地使用权处分

国有土地使用权各类处分情形，《管理条例》首先明确“房随地走”的一般规则，即国有土地使用权通过买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或者非法人组织合并、分立等形式转让的，建（构）筑物所有权应当一并转让。

同时，在衔接《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）上位规定的基础上，结合深圳土地市场现实情况对通过划拨、出让、作价出资（入股）、租赁等方式供应国有土地使用权的转让、转租、抵押作了细化规定，如《管理条例》第六十五条第四款针对原则上不得转让的土地因破产重组、政府资产处置、发行不动产投资信托基金、产业项目盘活等情形确需转让的情形作出例外性规定。

（二）国有土地使用权终止

在此之前，关于国有土地使用权收回的情形散见于不同规定中。《管理条例》单设一节整合归纳了四种土地使用权收回情形，结合违约情形下土地收回的处罚机制，共包含五种国有土地使用权收回类型，即公共利益收回、划拨用地收回、土地到期收回、退还土地（使用权人自身原因）和违约收回（含违反监管协议和土地合同的收回），并对不同收回情形下的土地和建（构）筑物处置规则作出规定。

特别注意的是，本次《管理条例》创新性规定了国有土地供应文件解除后，

临时建（构）筑物保留的情形。在仅占用现状建设用地的临时用地到期后，临时建（构）筑物在保证房屋结构安全和消防安全等前提下，经规资部门或者派出机构批准，可以保留用于临时使用。市政府决定对建（构）筑物继续保留使用的，可以按照不高于建（构）筑物残值的标准对国有土地使用权人进行补偿。

五、国有土地供应保障及监管

（一）国有土地供应权益保护

相较《征求意见稿》，《管理规定》增加了“保护措施条款”，明确深圳市、区政府应当完善国有土地供应的权益保护机制，引导市场合理预期，确保用地单位及其他相关主体在土地供应、开发建设等环节依法享有知情权、参与权和监督权。

（二）国有土地供应监管机制

如前所述，《管理规定》以“严格监管”为原则，采取系列措施有效形成了国有土地供应全流程的监管合力。

第一，《管理规定》统筹深圳市区政府及各主管部门就国有土地供应管理工作的职责分工，推行规划与自然资源部门与发展改革、教育、科技创新等部门建立土地管理信息共享的先进机制，实现土地管理数据共享和业务协同。

第二，从监管主体角度，明确监管主管部门对各区政府土地审批、供应、批后监管工作情况的监督和检查；从使用权人角度，强调区政府建立健全土地批后监管机制，组织辖区派出机构、工业和信息化、住房建设、规划土地监察等部门开展国有土地供应文件履约监管工作。

第三，加强行业监管，明确市行业主管部门、区政府可以对总部项目、产业项目、保障性住房项目等进行监管，在国有土地供应的同时签订项目监管协议。监管协议示范文本由主管部门组织制定，并指导、监督区相关部门实施。

第四，《管理规定》细化设定了违法、违约相应的法律责任承担机制。针对未按期缴纳国有土地价款、超期开工竣工、临时用地逾期未恢复、拒不交还土地以及违法取得土地等情形分别设定具体法律责任，敦促国有土地使用权人依法依

规使用土地。

六、总结

为解决深圳市城市化进程中出现的土地供应现实问题，构建存量土地开发背景下的土地管理体制机制，经过对 2023 年 3 月《征求意见稿》的再次完善，本次《管理条例》在全面规制国有土地供应全流程的基础上，重点解决了深圳市国有土地出让方式缺乏灵活性、相关制度尚未完善健全等问题。《管理条例》的出台规范了深圳市国有土地供应行为，有利于盘活利用存量土地资源、提高土地综合利用效率并保障市场用地主体的合法权益。

➤ 《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》

近年以来，城中村改造多次被中央重要会议提及。2023 年 7 月 21 日，国务院常务会议上审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，在战略全局高度作出具有重大而深远意义的工作部署。实施城中村改造有深远意义，有利于消除城市建设治理短板、改善城乡居民居住环境条件、扩大内需、优化房地产结构。为贯彻落实国家部署，积极稳步推进深圳市城中村改造工作，有效消除各类安全隐患，改善民生、扩大内需，转变城市发展方式，推动城市高质量发展，深圳市于 2024 年 5 月 7 日印发《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》（深府办规〔2024〕1 号，以下简称《实施意见》）。

《实施意见》共分为总体要求、重点任务、实施要点、组织保障及有效期五个部分，强调坚持问题导向、目标导向、先谋后动，坚持市场在资源配置中起决定性作用、坚持政府履行主体责任五大基本原则。《实施意见》自 2024 年 5 月 8 日起施行，有效期五年。本文现梳理《实施意见》要点如下：

一、城中村改造的重点任务

（一）城中村改造的对象

《实施意见》明确城中村改造以深“深圳市行政区域内原农村集体经济组织继受单位及原村民实际占有使用的现状居住用地为主的区域”为改造对象，原则上以整村范围为基础，可整合周边少量低效或者零散用地，保证市政基础设施和

公共服务设施相对完整，鼓励实施区域统筹和成片开发。

（二）编制城中村改造规划计划

按照规划统筹、分类引导、公益优先、底线管控的原则，充分衔接国土空间规划、重点片区规划，编制城中村改造规划，分拆除新建、整治提升、拆整结合三类改造方式划定空间范围，明确五年实施计划和规模。由市住房建设局组织编制城中村改造年度计划。

（三）编制城中村改造综合方案

城中村改造综合方案应当包括实施方案、改造单元规划等内容，其中整治提升类仅需编制实施方案。

区政府指定部门负责城中村改造综合方案编制工作。其中，实施方案由区政府审批，报市住房建设局备案；改造单元规划由市规划和自然资源局统筹后按程序报批。

（四）依法实施征收

1.建立健全征收制度。城中村改造年度计划经审批通过后涉及房屋征收的项目视为纳入房屋征收计划。区政府可依据国家和市国有土地上房屋征收与补偿有关规定作出房屋征收决定及征收补偿决定。

2.保障物业权利人合法权益。

3.做好产业先行搬迁，合理安排产业布局，引入优质产业项目，促进产业转型升级。

（五）将城中村改造与保障性住房建设相结合

1.优先配置配售型保障性住房，合理配置一定规模的公共租赁住房 and 保障性租赁住房。

2.鼓励将原农村集体经济组织继受单位及物业权利人富余的安置房以小户型为主单独设计、集中建设，并长期租赁用作保障性租赁住房。

（六）多渠道筹措改造资金

1.加强城中村改造项目资金保障：包括积极申请中央预算内资金、政策性银行专项贷款、发放地方政府专项债券等方式。鼓励银行业金融机构提供城中村改造贷款；鼓励和支持民间资本参与整治提升类改造，建立政府与原农村集体经济组织继受单位及物业权利人、社会力量改造资金共担机制。

2.统筹改造集资金筹集和安排，坚决避免新增地方政府隐性债务。

（七）完善制度体系

系统构建我市城中村改造政策法规与技术规范体系。完善以实施意见为核心，项目管理、搬迁补偿、技术规则、资金管理等配套政策为补充的“1+N”政策框架。在推进城中村改造方式转型的过程中，做好新旧政策衔接工作。

二、城中村改造的实施要点

（一）城中村改造的方式

按照规划统筹、分类引导、公益优先、底线管控的原则，城中村改造方式分为拆除新建、整治提升、拆整结合三类改造方式：

- 1.对具备条件的城中村实施拆除新建；
- 2.不具备条件的不可强行推进，要开展经常性整治提升，防控风险隐患；
- 3.介于前两类之间的实施拆整结合。

具体改造方式以城中村改造规划为引导，结合居民改造意愿、城市安全和社会治理隐患排查、历史文化风貌保护等因素综合确定。

（二）拆除新建类城中村改造

1.实施要点

拆除新建类城中村改造项目，需开展意愿征集、项目可行性研究、基础信息核查、编制实施方案和单元规划、合作单位引入、搬迁补偿和安置、土地清理与收储、用地出让及开发建设等工作。

2.物业权利人合法权益保障

拆除新建类城中村改造项目，需经物业权利人三分之二以上同意，并经原农村集体经济组织继受单位依据集体资产管理相关规定及公司章程决策同意后方可实施。

在城中村改造过程中，需听取原农村集体经济组织继受单位及物业权利人对城中村改造综合方案、征收补偿方案、集体资产处置等的意见，保障其知情权和参与权。

在安置房建设方面，将先行安排安置房项目供地和建设，加强安置房规划设计和建设管理工作，确保在合理工期内建成。

3. 搬迁补偿标准

深圳市将结合城市更新、土地整备、房屋征收等各类项目补偿情况，按照分类核定、政策衔接、利于实施、成本可控的原则，研究出台搬迁补偿指引。拆除新建类城中村改造项目的搬迁补偿标准按照搬迁补偿指引确定。

4. 合作单位引入

在先行确定规划指标、选择条件和净地出让等前提下，政府按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，组织采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商等方式，选择优质合作单位协助开展相关工作。

（三）整治提升类城中村改造实施要点

对纳入整治提升类改造空间范围的城中村：

1. 开展现状调查评估，建立基础信息台账；

2. 尊重居民意愿，编制整治提升实施方案，确定安全风险隐患治理内容，明确公共配套等完善或提升内容，做好历史文化遗产保护；

3. 常态化开展整治提升，统筹做好项目资金安排，充分调动原农村集体经济组织继受单位、物业权利人和各类社会主体的积极性，加快提升城中村物业管理服务水平，引导城中村居民广泛参与社区共建。

（四）拆整结合类城中村改造实施要点

拆整结合类城中村改造项目，在做好相关权利人意愿征集和可行性研究工作的前提下，综合考虑安全风险隐患消除等因素，划定拆除和整治的空间范围，编制拆整结合方案，整体推进项目实施。其中：属于整治范围的，按照整治提升类城中村改造项目编制实施方案，并组织实施。属于拆除范围的，按照拆除新建类城中村改造项目编制拆除新建实施方案和改造单元规划，并组织实施。

三、组织保障

（一）明确职责分工

1.市政府：建立城中村改造工作统筹协调机制，指导各区各有关单位推进城中村改造工作。

2.市住建局：具体协调、指导、监督城中村改造推进工作，包括制定计划、指导编制方案、明确建设要求、会同市财政局等部门统筹项目资金筹措及管理，加强项目建设和专项借款使用等事项的监管工作等。

3.市发改委：涉及城中村改造的人口预测、指导和协调项目立项、统筹指导项目申请地方政府专项债和中央预算内资金、牵头负责城中村供用电安全专项整治等工作。

4.市财政局：测算评估城中村改造对财政长期收支影响、统筹安排土地出让收入与财政资金投入、统筹城中村财政资金保障等工作。

5.市规划和自然资源局：会同市住建局编制城中村改造规划，明确改造范围；研究完善规划、土地、征收和产权登记等方面的配套政策；指导改造单元规划编制，统筹改造单元规划报批及用地出让等工作。

6.市城管和综合执法局：制定城中村环境卫生和市容秩序等方面的整治提升标准等工作。

7.中国人民银行深圳市分行：指导政策性银行用好新增抵押补充贷款(PSL)额度，向符合条件的城中村改造项目发放优惠贷款，提供中长期低成本资金支持等工作。

8.国家金融监管总局深圳监管局：指导符合条件的银行业金融机构落实《超

大特大城市城中村改造贷款管理办法（试行）》及《关于通过专项借款支持城中村改造工作方案》等文件要求，做好城中村改造金融支持等工作。

9.其他相关行政管理部门和企业在其职责范围内共同做好城中村改造有关工作。

（二）严格监督考核

加强督促和监督检查，将城中村改造纳入年度绩效考核范围。建立城中村改造工作督查制度，对各区各有关单位工作落实情况不定期进行督查督办。对在城中村改造工作中表现突出的集体和个人，按照有关规定予以表彰；对存在违纪违法行为的，依规依纪依法查处。

四、有效期

《实施意见》自 2024 年 5 月 8 日起施行，有效期五年。

三、行业热点资讯

➤ 央行发布第一季度货币政策执行报告

5 月 10 日，中国人民银行发布《2024 年第一季度中国货币政策执行报告》（以下简称《报告》）。《报告》明确，中国人民银行将保持货币政策的稳健性，增强宏观政策取向一致性，强化逆周期和跨周期调节，加大对实体经济支持力度，切实巩固和增强经济回升向好态势。

数据显示，疫情以来，金融支持实体经济力度增强，贷款持续较快增长，存款明显增加，目前我国贷款余额近 250 万亿元、存款余额近 300 万亿元。其中，贷款主要投向了企业和实体经济的供给端。3 月末全国企（事）业单位贷款、住户贷款分别达 163 万亿元、81 万亿元，分别占全部贷款的 66%、33%，企业仍是贷款的大头。也就是说，贷款投放主要用于支持企业扩大投资和生产、居民购房和消费。分期限和行业看，目前中国中长期贷款占比超过 2/3，基建、房地产、制造业等重资产行业约占全部贷款的五成，而居民的非住房消费贷款占比不足 10%。实体经济供给端和投资领域融资相对较多，而需求端尤其是消费仍有较大

增长潜力。

中国人民银行表示，下阶段，稳健的货币政策要灵活适度、精准有效，引导信贷合理增长、均衡投放，盘活存量金融资源，保持社会融资规模、货币供应量同经济增长和价格水平预期目标相匹配。同时，支持发挥政策合力，有效调动经营主体的资金运用，更好实现居民敢消费、企业愿投资、政府能兜底，推动实体经济畅通循环。

➤ 央行：拟设立 3000 亿元保障性住房再贷款

5 月 17 日下午，国务院新闻办公室举行国务院政策例行吹风会，介绍切实做好保交房工作配套政策有关情况。中国人民银行副行长陶玲表示，人民银行拟设立保障性住房再贷款作为新创设的结构性货币政策工具，这一工具按照政府主导、市场化运作的思路，由人民银行提供低成本再贷款资金，激励 21 家全国性银行机构，按照市场化原则，向城市政府选定的地方国有企业发放贷款，支持以合理价格收购已建成未出售的商品房用作保障性住房。

据介绍，保障性住房再贷款规模为 3000 亿元，利率 1.75%，期限一年，可展期 4 次，发放对象包括国家开发银行、政策性银行、邮政储蓄银行、股份制商业银行等 21 家全国性银行。银行按照自主决策、风险自担原则发放贷款，人民银行按照贷款本金的 60% 发放再贷款，可带动银行贷款 5000 亿元。所收购的商品房严格限定为房地产企业已建成未出售的商品房，对不同所有制房地产企业一视同仁。按照保障性住房适用于满足工薪收入群体刚性住房需求的原则，严格把握所收购商品房的户型和面积标准。

该政策有利于推动存量商品房去库存，加快保障性住房供给，助力推进保交楼工作和城市房地产融资协调机制落地。近期，中国人民银行将出台正式文件，并统筹考虑政策衔接，把租赁住房贷款支持计划并入保障性住房再贷款政策中管理，在全国范围全面推广。

➤ 财政部、住建部联合开展城市更新示范城市评选工作

财政部、住房城乡建设部日前联合印发《关于开展城市更新示范工作的通知》明确，自 2024 年起，中央财政创新方式方法，支持部分城市开展城市更新示范

工作，重点支持城市基础设施更新改造，进一步完善城市功能、提升城市品质、改善人居环境，推动建立“好社区、好城区”，促进城市基础设施建设由“有没有”向“好不好”转变，着力解决好人民群众急难愁盼问题，助力城市高质量发展。

根据通知，财政部会同住房城乡建设部通过竞争性选拔，确定部分基础条件好、积极性高、特色突出的城市开展典型示范，扎实有序推进城市更新行动。中央财政对示范城市给予定额补助。示范城市制定城市更新工作方案，统筹使用中央和地方资金，完善法规制度、规划标准、投融资机制及相关配套政策，结合开展城市地下管网更新改造、污水管网“厂网一体”建设改造、市政基础设施补短板、老旧小区更新改造等重点工作，不断推进城市更新工作。城市更新示范工作支持对象是地级及以上城市。2024年，每省（区、市）可推荐1个城市参评，首批评选15个示范城市，重点向超大特大城市和长江经济带沿线大城市倾斜。

➤ **国家统计局：1-4月全国房地产开发投资35514亿元，同比下降6.2%**

国家统计局于5月16日发布2024年1-4月份全国房地产市场基本情况：1—4月份，全国房地产开发投资35514亿元，同比下降6.2%，其中，住宅投资27072亿元，下降4.9%。

房地产开发企业房屋施工面积771271万平方米，同比下降5.6%。其中，住宅施工面积542968万平方米，下降5.9%。房屋新开工面积31220万平方米，下降21.2%。其中，住宅新开工面积22900万平方米，下降20.6%。房屋竣工面积23678万平方米，增长18.8%。其中，住宅竣工面积17396万平方米，增长19.2%。

商品房销售面积37636万平方米，同比下降0.4%，其中住宅销售面积增长2.7%。商品房销售额39750亿元，增长8.8%，其中住宅销售额增长11.8%。4月末，商品房待售面积64487万平方米，同比增长15.7%。其中，住宅待售面积增长15.4%。

房地产开发企业到位资金45155亿元，同比下降6.4%。其中，国内贷款6144亿元，下降10.0%；利用外资12亿元，下降69.6%；自筹资金12965亿元，下降19.4%；定金及预收款15925亿元，增长4.0%；个人按揭贷款8222亿元，增长2.5%。

4 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 94.78。

➤ “5·17”新政落地，多城市响应号召

5 月 17 日，中国人民银行和国家金融监督管理总局联合发布了一系列重大房地产行业提振政策，分别涉及降低房贷首付比例、降低公积金贷款利率，以及取消全国层面首套住房和二套住房商业性个人住房贷款利率政策下限。

系列政策的颁布反映出国家层面对于支持合理住房消费需求和去库存的高度重视，其对于居民房贷的拉动、刚需和改善型住房的快速释放和规模性释放等都具有重要意义。政策发布后，全国大批城市快速落地新政，更有一线城市积极跟进。5 月 21 日，武汉市成为全国首个下调房贷利率下限的城市，也是首个落实下调首套房和二套房首付比例的城市。目前，武汉首套房首付比例降至 15%，商贷房贷利率降至 3.25%；二套房首付比例降至 25%，房贷利率降至 3.35%。5 月 27 日，上海发布调整政策，成为第一个落地新政的一线城市，其发布的政策内容与其他地区有所不同——首套房最低首付比例降至 20%。广州与深圳紧随其后，分别将比例降至 15% 和 20%。

➤ 住建部发布海绵城市建设可复制政策机制清单

5 月 2 日，住房和城乡建设部办公厅发布《海绵城市建设可复制政策机制清单》。近年来，住建部会同国务院相关部门先后在 90 个城市开展海绵城市建设试点、示范工作，各地认真落实工作要求，在工作组织、统筹规划、全流程管控、资金保障、公众参与等 5 个方面的探索实践，形成了一批可复制可推广的政策机制。在总结各地海绵城市建设试点、示范工作实践基础上，形成《海绵城市建设可复制政策机制清单》，全国范围内多个省市优秀措施入选。

其中，深圳市四项措施入选《海绵城市建设可复制政策机制清单》。其在统筹规划阶段将批复后的海绵城市规划成果，与国土空间基础信息平台充分衔接，落实海绵城市建设空间管控和城市涉水工程建设项目指标控制要求，统筹安排项目建设时序，保证项目有效落地；在全流程管控环节明确海绵城市建设具体指标要求；在工程建设许可阶段，要求建设单位填写海绵城市建设管控指标落实情况自评价表和承诺书，承诺相关项目满足海绵城市建设管控指标要求并提交规划和

城市更新和土地整备工作主管部门；在竣工验收阶段，推行联合验收等将海绵城市设施专项验收合格作为组织工程联合验收必要条件之一。

服务优势

深耕地产与工程领域30年，精于专业

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

强大的城市更新研发能力，精通行业政策

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

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

强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

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

深厚的存量土地开发领域法律服务经验

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

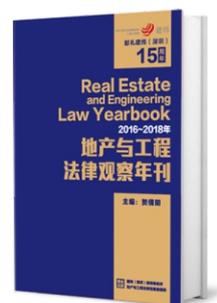
成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



课题研究

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

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

| 法律服务产品

◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

法律服务产品

◆ 前期服务商资格获取

◆ 前期服务商采购/招引流程梳理

◆ 前期服务商投标/参选策略制定

◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持

◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定

◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导

◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证

◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

◆ 项目搬迁补偿安置全过程

◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定

◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定

◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作

◆ 权属资料审查

◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核

◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持

◆ 律师见证服务

◆ 律师驻场服务

| 法律服务产品

◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

法律服务产品

◆ 政策、课题研究与论证

◆ 政府部门城市更新课题

◆ 企业城市更新课题

◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

◆ 城市更新专题培训

◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读

◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享

◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理

◆ 土地整备利益统筹操作实务

◆ 棚户区改造政策解析与操作实务

◆ 城市更新确权与补偿操作实务

◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控

◆ 城市更新基金操作实务

◆ 专题培训定制



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区广州大道南788号广一电子商务产业园21号楼

电话:020 3195 5660

建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

www.jianweishenzhen.com

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