

城市更新 政策观察

Urban Renewal

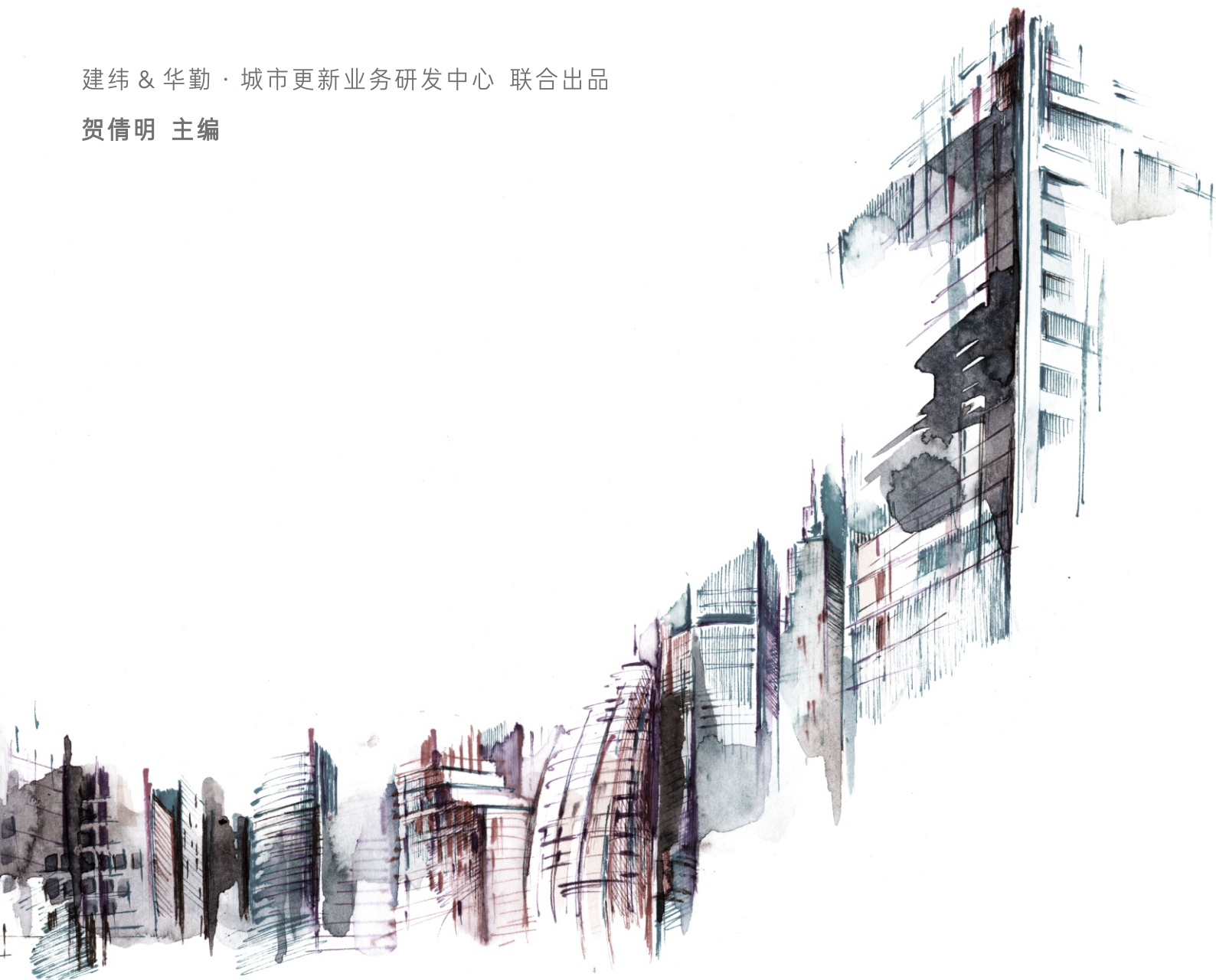
双月刊

第七期

2018.9

建纬 & 华勤 · 城市更新业务研发中心 联合出品

贺倩明 主编



CITY DEVELOPMENT
LAW FIRM



建纬



HUAQIN

城市更新 政策观察



第7期 / 2018年9月 No.07



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

陈思斯

编委会

贺倩明 周志芳 陈思斯 林婉莹 王丰 程正旺 刘文庆 彭付平

本期责任编辑

王丰 刘文庆 彭付平

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

时维九月，序属三秋，房地产市场又迈入年度传统的“金九银十”即九月、十月等月份。

“金九银十”现象目前尚未见端倪，但在此之前的七月、八月，粤港澳大湾区城市频繁推出的房地产市场调控政策或城市更新、土地供应等政策，使得传统的“金九银十”现象或存一定变数，但长期来看却也有利于大湾区房地产市场、城市更新市场的健康有序发展。

比如，在过去的两个月内，深圳市就密集出台房地产调控政策、城市更新政策，旨在对如火如荼的房地产（城市更新）市场进行规范。比如，深圳市政府出台了《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》，提出“暂停企业购房”“商务公寓五年限售”“个人购房三年限售”“抑制离婚炒房”等若干条调控措施，旨在进一步整顿房地产市场、规范房地产市场秩序；为配合市政府调控，深圳市规划国土委联合市场监督管理部门、公安部门、金融监管部门等十部门出台《联合开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产市场乱象专项行动工作方案》，提出要重点整治投机炒房行为、房地产开发企业违法违规行为、房地产中介机构违法违规行为以及房地产虚假广告，并明确了若干条规范措施；市规划国土委也出台《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》，进一步对市政府调控政策进行细化，对新老项目政策适用等问题进行明确或衔接。除房地产市场调控外，市政府还出台了《关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》，对深圳市新一轮“房改”指明方向，提出“从2018年起，在新增居住用地中，确保人才住房、安居型商品房和公共租赁住房用地比例不低于60%”，提出要构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应与保障体系，确保各类群体“住有所居”。

在城市更新领域，过去两个月内深圳市及各辖区也密集颁布城市更新相关新政或就新政对外征求意见。比如，市政府出台了《深圳市工业区块线管理办法》，对工业区块线内改造进行了规范管理，以保障深圳产业的发展与转型升级；市规划国土委密集发布如《深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定（征求意见稿）》《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（征求意见稿）》《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（征求意见稿）》等城市更新政策，并对外征求意见，旨在对全市城市更新进行统一、规范化管理。此外，深圳各辖区也频繁出台本区城市更新新政或就拟出台新政对外征求意见。可以预见，

未来深圳市城市更新市场将愈发规范，愈发有章可循；对于市场主体来说，既是挑战，也是机遇。

无独有偶，粤港澳大湾区其他城市，在过去两个月内也频繁出台各自城市的城市更新（“三旧”改造）新政，比如中山市出台了《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》及三个全面改造配套文件，佛山市出台了《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》，东莞市出台了《关于深化改革全力推挤城市更新提升城市品质的意见》，惠州市发布了《惠州市“三旧”改造实施办法（征求意见稿）》，而广州市也出台了新的《广州市产业用地指南（2018年版）》；各个城市纷纷抓住政策契机，制定新政，旨在通过城市更新实现城市新一轮发展。

随着粤港澳大湾区战略的逐步落地，大湾区各城市的城市更新的新格局、新浪潮正逐步开启，城市存量土地未来会进一步得到释放，城市更新市场前景未来可期。鉴于此，建纬（深圳）律师事务所联合深圳市华勤城市更新研究院联手推出新一期的《城市更新政策观察》，整理收集 2018 年 7 月份、8 月份大湾区城市房地产政策、城市更新政策，为大湾区房地产市场的参与者和关注者提供参考。

建纬（深圳）律师事务所

深圳市华勤城市更新研究院

二〇一八年九月

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	1
一、广东省.....	1
★《广东省人民政府办公厅关于印发推动广东工业投资可持续发展行动计划（2018-2020 年）的通知》	1
★《广东省国土资源厅“十六条”》	2
二、深圳市.....	4
★《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》	4
★《深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》	4
★《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》	5
★《深圳市工业区块线管理办法》	5
★《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》（征求意见稿）	6
★《联合开展打击侵害群众利益违法违规行治理房地产市场乱象专项行动工作方案》	7
★《深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定》（征求意见稿）	8
★《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（征求意见稿）》	8
★《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（征求意见稿）》	9
★《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》	10
★《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》 ..	10
★《市规划国土委关于拆除重建类城市更新单元拆除范围用地面积事宜的通知》 ..	11
三、深圳市各区.....	12
（一）福田区.....	12
★《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》	12
★《福田区棚户区改造实施细则（试行）（征求意见稿）》	12

(二) 罗湖区	14
★《罗湖区城市更新“十三五”规划》	14
★《深圳市罗湖区城市更新实施办法（征求意见稿）》	14
(三) 宝安区	16
★《深圳市宝安区棚户区改造项目实施主体预选库管理暂行办法》	16
(四) 光明区	17
★《光明区企业联合申请产业用地暂行办法（征求意见稿）》	17
(五) 坪山区	18
★《坪山区人民政府关于加强土地整备利益统筹工作的指导意见（试行）》（征求意见稿）	18
★《坪山区股份合作公司重大事项监管办法》	18
(六) 大鹏新区	20
★《大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）》	20
四、粤港澳大湾区其他城市	21
(一) 广州市	21
★《广州市产业用地指南（2018 年版）》	21
★《广州市建设项目停车配建指标规定》	21
(二) 中山市	23
★《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》	23
★《中山市旧城镇全面改造实施细则（试行）》	23
★《中山市旧厂房全面改造实施细则（试行）》	24
★《中山市旧村庄全面改造实施细则（试行）》	25
(三) 惠州市	27
★《惠州市“三旧”改造实施办法（征求意见稿）》	27
(四) 珠海市	28
★《珠海市人民政府办公室关于进一步规范我市经营性用地出让管理工作的通知》	28

(五) 东莞市	29
★《东莞市人民政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》	29
★《关于规范经营性用地项目规划条件管理的通知》	30
(六) 佛山市	31
★《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新(“三旧”改造)工作的实施意见(试行)》	31
★《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市城市棕线管理办法的通知》	31
第二篇 行业观察	33
一、必须招标的工程项目新规对 PPP 项目“第二次招标”的影响	33
二、我国早期房地产法规亟待修订(三) ——以《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》为例	39
三、简议房地产开发企业不规范宣传行为的法律风险	46
四、大波新政呼之欲出, 惠州旧村改造或将迎来哪些变化?	55
五、历史遗留违法建筑的渊源与出路	62
六、计划申报新规出台后, 开发商又多了哪些红线?	74
七、深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定解析	78
八、东莞城市更新的六种路径及操作要点	83
九、政策严控下城市更新项目哪些建成物业销售受限?	91
十、东莞旧改新政带来哪些重大调整?	95
第三篇 行业资讯	102
第一节 项目资讯	102
一、城市更新单元计划审批概况	102
二、城市更新单元专项规划审批概况	112
三、城市更新单元实施主体确认概况	138
四、集体用地平台交易概况	148
第二节 企业资讯	162

一、中铁南方与天健集团签约战略合作协议	162
二、海航集团 16 亿抛售深圳南联项目，甩卖总资产已破千亿	162
三、佳兆业中标深圳蛇口文体中心代建项目，规划建面 2 万平方米	162
四、招商局集团入围《财富》世界 500 强，综合实力不断增强	163
五、深国际拟 29 亿挂牌梅林关更新项目 30%权益，万科负责代建.....	163
六、恒大与中科院首批合作项目签约 涵盖超级计算机等前沿科技领域	163
七、碧桂园长租公寓公益平台“碧家公益小站”正式成立	164
八、万科牵手福田，深圳首个公办养老机构 PPP 项目开业	164
附件 2018 年 7—8 月法规列表	165

01

政策资讯

REGULATIONS AND NEWS

第一篇 政策资讯

2018年7月-8月，广东省、深圳市及各区政府、粤港澳大湾区其他城市先后出台多项政策法规，对用地供应管理、历史遗留违法建筑处理、房地产市场调控、工业区块线管理、棚户区改造、土地整备利用统筹及城市更新相关审批事项等问题进行规定，对实践有一定的指引作用。详情如下：

一、广东省

★《广东省人民政府办公厅关于印发推动广东工业投资可持续发展行动计划（2018-2020年）的通知》

发布单位：广东省人民政府办公厅

发布时间：2018年8月16日

2018年8月16日，《广东省人民政府办公厅关于印发推动广东工业投资可持续发展行动计划（2018-2020年）的通知》（以下简称“《行动计划》”）（粤办函〔2018〕286号）发布，《行动计划》提出大力推动简政放权、大力推动招商引资、强化用地保障、狠抓重点项目和重大产业基地建设、加大政策支持力度等措施，全力推进项目建设，加大工业投资工作力度，促进工业投资扩规模、稳增长。

《行动计划》在用地保障上提出要优先保障重点工业项目用地。省政府明确的重大工业项目，优先给予项目用地支持。省预留的占用林地指标，优先保障重点工业项目。对符合投资规模和强度要求的战略性新兴产业和先进制造业项目，省里按规定每年安排一定数量的新增建设用地计划指标。加快工业项目用地报批进度，在土地供应前，达到开发建设的基本要求，防止出现“建而不能用”的情况。

同时，《行动计划》提出必须提升土地利用效率。加大闲置土地依法处置力度，严厉打击圈地、囤地、炒地以及圈而不建、圈多建少等违法违规行为。规整零散不成片土地，加快规划片区式土地供应。落实“三旧”改造政策，进一步盘活存量建设用地。强化工业园区规划管控和项目入园合同约定，建立扶持政策与企业投资强度等相挂钩的制度体系，防止土地闲置低效利用。

对于简政放权,《行动计划》提出,工业投资项目核准办结时限压减到10个工作日内、备案办结时限压减到3个工作日内。工程建设项目审批时间由目前约200个工作日缩减至100个工作日。另外,工业企业投资需有关政府部门审批事项,非法律、法规设定的行政许可事项一律取消。不能取消的行政许可事项,按规定下放或委托各地市办理。

根据《行动计划》,省政府明确的重大工业项目,优先给予项目用地支持。省预留的占用林地指标,优先保障重点工业项目。对相关战略性新兴产业和先进制造业项目,省里按规定每年安排一定数量的新增建设用地计划指标。

2018年—2020年,广东将聚焦新一代信息技术、高端装备制造、绿色低碳、生物医药、数字经济、新材料、海洋经济7大新兴产业,加强产业链招商。珠三角地区重点围绕新兴产业,瞄准电子链、装备链、汽车链等重点产业链,精准招商。粤东、粤西和粤北地区重点围绕特色产业,瞄准汽车链、钢铁链、石化链等重点产业链,引进辐射带动能力强的龙头项目。

广东还将实施珠江西岸先进装备制造产业带聚焦攻坚行动,着力打造阳江海上风电产业基地,培育10个省级智能制造示范基地,重点推进5G标准、技术和产品发展,集中资源建设集成电路“芯”工程等。

★《广东省国土资源厅“十六条”》

发布单位:广东省国土资源厅

发布时间:2018年7月3日

2018年7月3日,为助力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,广东省国土资源厅从履职尽责、释放政策红利和主动作为三大方面提炼出“十六条”工作重点,其中重点内容包括:

1、加强住宅用地市场调控。严格按照“五类”(显著增加、增加、持平、适当减少、减少直至暂停)调控目标,制订实施住宅用地供应计划,稳定房地产用地市场预期。灵活采用“限房价、竞地价”“限地价、竞房价”、超过溢价率一定比例后现房销售或自持面积等竞价方式出让住宅用地。同时,优化住宅用地供应结构。按照“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的要求,加快完善广州市、佛山市和肇庆市利用集体建设用地建设租赁住房试点

政策。继续做好保障性安居工程用地保障工作，鼓励建设租赁住房 and 人才公寓。此外，广东省国土资源厅还将严防以地融资风险。组织开展地方政府违规以地融资情况专项自查梳理。强化监督管理和业务指导，规范开展土地储备工作，严禁向银行业金融机构举借土地储备贷款，配合做好地方政府发行土地储备专项债券，“僵尸企业”退出后的土地资产应纳入土地收储范围。

2、支持开展“旧村庄”改造。优先将贫困地区符合条件的旧村庄土地纳入“三旧”改造标图建库范围，允许其同步办理土地征收和标图建库手续。旧村庄集体建设用地转为国有建设用地的，可由政府依据农村集体经济组织的自主申请为其办理土地征收手续，征收后土地仍可交由原农村集体经济组织使用。在旧村庄改造中，市、县人民政府通过征收农村集体建设用地进行经营性开发的，其土地出让纯收益可按不高于 60% 的比例，依照有关规定专项用于支持原农村集体经济组织的发展。农村集体经济组织申请自主改造，可采取协议出让方式供地。

3、支持工业企业实施“旧厂房”改造。高污染高排放或危险化学品工业项目涉及搬迁且符合国家产业政策的，经市、县国土资源主管部门审核并报同级人民政府批准，可协议出让或租赁方式重新安排工业用地，原址符合“三旧”改造政策规定的，鼓励交由原工业企业自行改造，由政府依法收回土地使用权采用招标拍卖挂牌方式出让的，可按规定以出让收益对原工业企业进行补偿。对于以拆除重建方式改造，且改造用于重点支持的产业类项目的，可倾斜奖励新增建设用地指标。

二、深圳市

★《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》

发布单位：深圳市人民政府

发布时间：2018 年 7 月 10 日

2018 年 7 月 10 日，深圳市人民政府发布《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规[2018]11 号），《若干意见》的主要内容：

1、健全土地供应体系。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。《意见》规定了五种产权归中央国家机关（含授权单位）、省、市和区人民政府的公益性、非营利性用地以划拨方式供应，包括只租不售的人才住房和保障性住房用地等。同时，《意见》还规定了协议出让与招标、拍卖、挂牌出让以及作价出资和租赁的土地供应方式。

2、加强建设用地供应及审批监管。《意见》要求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。特别的，《意见》规定将土地供应中的违法违规企业列入失信“黑名单”，失信主体不得参与深圳市城市更新、土地竞拍等土地供应活动。

★《深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》

发布单位：深圳市人民政府

发布时间：2018 年 7 月 27 日

2018 年 7 月 27 日，《深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》正式发布，《意见》提出要坚持以住房供给侧结构性改革为主线，突出多层次、差异化、全覆盖，针对不同收入水平的居民和专业人才

等各类群体，构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房供应与保障体系。充分发挥政府、企业、社会组织等各类主体作用，优化调整增量住房结构，盘活规范存量住房市场。

《意见》提出的主要措施包括完善住房规划和用地供应机制，即从 2018 年起，在新增居住用地中，确保人才住房、安居型商品房和公共租赁住房用地比例不低于 60%，同时在新出让居住用地中提高“只租不售”用地比例。《意见》提出建立人才住房和安居型商品房封闭流转制度，即购房人符合规定条件的，其所购人才住房或安居型商品房经政府批准后可以进入市场流转，但应当向政府缴纳一定比例的增值收益。此外，《意见》提出强化基本住房保障、全面实施人才安居工程、完善安居型商品房制度、大力发展住房租赁市场等措施。

★《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》

发布单位：深圳市人民政府

发布时间：2018 年 7 月 31 日

2018 年 7 月 31 日，深圳市发布《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》（深府办规〔2018〕9 号），《通知》主要内容如下：一是企业限购。《通知》发布之日起，暂停企事业单位购买新建商品住房和二手住房。二是商务公寓限售。各类新供应用地上建设的商务公寓一律只租不售；个人、企事业单位新购买的商务公寓 5 年内限售。三是个人限售。居民家庭新购买的新建商品住房和二手住房 3 年内限售。四是抑制离婚炒房。购房人离婚 2 年内申请住房贷款，贷款首付款比例不低于七成；但离婚前无房无贷仍按三成执行，仅有一套房按五成执行，购房前 2 年内有两次及以上离婚记录按七成执行。

此外，《通知》还提出了要加大市场整顿力度，打击侵害群众利益、治理市场乱象等措施；提出“线上公证摇号”、“线下公证选房”等摇号购房模式。上述政策有利于进一步规范房地产市场秩序，落实住建部七部委治理市场乱象的指示，保证房地产市场公开、公平、公正运行。

★《深圳市工业区块线管理办法》

发布单位：深圳市人民政府

发布时间：2018 年 8 月 16 日

2018 年 8 月 16 日，深圳市人民政府发布《深圳市工业区块线管理办法》（深府规〔2018〕14 号），《管理办法》规定工业区块线分为两级进行划定：一级线是为保障城市长远发展而确定的工业用地管理线，二级线是为稳定城市一定时期工业用地总规模、未来逐步引导转型的工业用地过渡线。全市区块线总规模原则上不少于 270 平方公里。各区区块线内的工业用地的面积不得低于辖区区块线总用地面积的 60%，单个区块线内的工业用地面积，原则上不低于该区块总用地面积的 60%。

同时，《管理办法》规定，区块线一级线内规划工业用地应予以严格保护，原则上不得建设商品住宅和大型商业服务业设施，除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地等公共利益需要，原则上不得调整为其他非工业用途。区块线二级线内的现状工业用地在《管理办法》有效期内应予以保留，除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地等公共利益需要，以及为促进产城融合确需安排的会议展示、商业零售、餐饮酒店等配套设施外，原则上不得作为其他非工业用途。

此外，《管理办法》明确指出对区块线内普通工业用地调整为新型产业用地进行严格管理。因产业发展需要，经征求产业主管部门意见后区块线内普通工业用地可以按程序调整为新型产业用地。南山区区块线内新型产业用地面积原则上不超过辖区区块线中工业用地总面积的 80%。宝安区、龙岗区、龙华区、坪山区和光明区区块线内新型产业用地面积原则上不超过辖区区块线中工业用地总面积的 20%。

★《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》（征求意见稿）

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会、深圳市法制办

发布时间：2018 年 7 月 27 日

2018 年 7 月 27 日，深圳市规土委和法制办联合发布《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（征求意见稿）》，目前正在征求意见，

征求意见截至 2018 年 8 月 27 日。《办法》适用于农村城市化历史遗留产业类违法建筑和公共配套类违法建筑的安全纳管、处理确认、依法拆除或者没收。

《办法》所拟定的处理思路如下：1、关于公共配套类历史违建。为鼓励处理，除免缴地价和罚款的政策优惠之外，《办法》对确认给原村集体和市、区政府或者其指定机构的公共配套类历史违建，还允许不扣减相应的非农建设用地指标，以吸引当事人申请处理；为确保相关建筑的公益属性，同时规定其仅能确认为非商品性质房地产。2、关于产业类历史违建。《办法》将生产经营性历史违建办理商品性质房地产的补缴地价标准，由市场评估地价调整为市场评估地价的 50%，以进一步激励当事人申请办理，盘活实体产业。同时，产业类历史违建既可先确认为非商品性质再转为商品性质，也可一步到位确认为商品性质房地产。

★《联合开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产市场乱象专项行动工作方案》

发布单位：深圳市规土委等十部门联合发布

发布时间：2018 年 8 月 6 日

2018 年 8 月 6 日，为贯彻落实住建部等七部委联合发布的《关于在部分城市先行开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产市场乱象专项行动的通知》（建房〔2018〕58 号）的有关要求，深圳市规土委等十部门联合发布《联合开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产市场乱象专项行动工作方案》（深规土〔2018〕561 号），对深圳市房地产市场监管工作提出了新要求。

《通知》确定的整治重点为投机炒房行为、房地产开发企业违法违规行为、房地产中介机构违法违规行为、房地产虚假广告等，其中《通知》指出房地产开发企业违法违规行为包括：1、在取得商品房预售许可前，以认购、认筹、预订、排号、售卡等方式向购房人收取或者变相收取定金、预订款、诚意金等费用。2、未按政府备案价格要求销售商品房，或者利用开发企业市场优势地位，以附加条件限制购房人合法权利，变相实行价外加价。3、一房多卖，损害购房人合法权益。4、利用合同格式条款，免除自身法定义务、加重购房人责任、排除购房人合法权利。5、限制、阻挠、拒绝购房人使用住房公积金贷款或者按揭贷款。6、未标明房源销售状态、销售价格等违反明码标价规定的行为。

★《深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定》（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：2018 年 8 月 6 日

2018 年 8 月 6 日，深圳市规土委发布《深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定（征求意见稿）》、《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（征求意见稿）》，目前正在征求公众意见，征求意见时间截求项目位于已建、在建或国家发改委已批复立项的地铁站点 500 米范围内至 2018 年 8 月 20 日。《计划申报规定》与《审批操作规则》全面整合了深圳市既往规定中散落的城市更新计划申报要点，同时提出以下新内容：

土地使用权期限届满后的用地，不划入拆除范围；拆除重建类更新计划的项目原则上应位于优先拆除重建空间范围内，因技术原因导致拆除范围超出的，超出用地面积不得大于拆除范围的 10%；“工改保”项目中，要求项目位于已建、在建或国家发改委已批复立项的地铁站点 500 米范围内。

此外，在计划清理机制上，《计划申报规定》提出“自动失效”的措施，即《计划申报规定》施行后批准的更新单元计划（不含重点更新单元），自公告之日起有效期两年。有效期内城市更新单元规划未获市政府或其授权机构批准的，该更新单元计划自动失效。

★《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（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：2018 年 8 月 6 日

2018 年 8 月 6 日，深圳市规土委发布《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（征求意见稿）》，《审批操作规则》全面整合了深圳市既往规定中散落的城市更新计划审批要点，并进行了以下创新：

1. 全面梳理了更新单元计划审查事项。对更新单元计划审查事项全面梳理，将审查事项汇总归纳为 3 大类 16 个审查事项，由浅入深依次分为基本审查、一票否决制审查和综合判断类审查，全面覆盖了更新单元计划的所有内容，确保审查内容无死角。

2. 明确了更新单元计划审查的原则和标准。所有审查事项均对照《深圳市拆除重建类城市更新单元规划制定计划申报规定》（以下简称《申报规定》）的申报要求，明确了审查时获取信息的渠道和方式方法，明确审查时如何对核查出来的信息进行分类处理，明确如何对信息进行甄别判断得出审查结论。审查的标准和原则均浅显易懂，便于工作人员理解掌握到位，关键点把握准，执行不走偏。

3. 规范了更新单元计划的办理流程。一是规范了更新单元计划的办理时限，统一为 20 个工作日（不含公示及公告时间）。二是规范了办理流程，将更新单元计划的程序统一确定为窗口收文、审查及公示、公示意见处理及报审、计划公告、计划备案和标图建库六大环节，并对相关环节的办理时间和办理要求进行了细化，避免出现增设环节的现象。

4. 对接《申报规定》，形成了更新单元计划全链条的政策体系。《申报规定》是指导市场主体如何开展更新单元计划申报工作。《审批规则》与之相互呼应、相互配套，两个政策文件同步对照结合使用，形成更新单元计划的申报、审查、审批的完整的政策体系。

★《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（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：2018 年 8 月 9 日

2018 年 8 月 9 日，深圳市规土委发布《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（征求意见稿）》。《审批规定》分为总则、城市更新项目用地审批、农转用实施方案审批、备案四个章节，共二十四条。

《审批规定》对于分期实施的城市更新单元中后期项目拆除范围内合法用地指标不足的情形。从单元统筹，推进项目实施的角度出发，明确在已实施项目实施主体同意的前提下，已实施项目拆除范围内符合城市更新用地出让政策的用地面积超出已出让开发建设用地的部分，可在后期项目拆除范围内使用。同时，结合更新项目在实际施工过程中的需要，明确了市更新项目开发建设用地范围内建筑物保留临时使用的条件。此外，《审批规定》按照尊重历史，保障原农村集体权益的原则，对城市更新项目涉及非农建设用地与“两规”处理用地及旧屋村用地重叠的情形，提出处理原则。

★《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会

发布时间：2018 年 8 月 9 日

2018 年 8 月 9 日，深圳市规土委发布《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》，《管理办法》适用于以原农村集体经济组织继受单位及其成员实际掌控用地为主要实施对象的土地整备利益统筹项目。

根据《管理办法》，利益统筹项目范围内至少有一块 3000 平方米以上集中成片的未完善征（转）地补偿手续规划建设用地。利益统筹项目应纳入全市土地整备年度计划的利益统筹项目目录，并报市政府批准。同时，《管理办法》规定，在利益统筹项目范围内，政府与原农村集体经济组织继受单位“算大账”，通过资金安排、土地确权、用地规划等手段，集约节约安排土地，保障城市建设与社区发展空间需求。原农村集体经济组织继受单位与相关权益人“算细账”，通过货币、股权和实物安置等手段，确保权益人相关权益，实现整备范围内全面征转清拆。

此外，《管理办法》规定，项目范围内无法安排留用土地的，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。

★《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会

发布时间：2018 年 8 月 13 日

2018 年 8 月 13 日，《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》（深规土规〔2018〕7 号）发布，《通知》对《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》（深府办规〔2018〕9 号）进行了细化规定，根据《通知》，2018 年 7 月 31 日（不含 7 月 31 日）后，各类土地上建设的商务公寓一律只租不售且不得改变用途，但具备以下情形之一的除外：

1. 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）前更新单元规划已经批准（含规划修改或者调整情形）的，批准的更新单元规划中确定的商务公寓，但不包括 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）后更新单元规划修改或者调整增加的商务公寓部分。

2. 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）前更新单元规划未获批准但已经市规划国土主管部门或者区政府（含新区管理机构，下同）审议通过并完成公示或者正在公示的，公示的更新单元规划中确定的商务公寓，但不包括 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）后取得的更新单元规划批准文件确定的商务公寓建筑面积中超出公示时面积的部分。

3. 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）前已取得市、区政府用地批复的征地返还地。

4. 2018 年 7 月 31 日（含 7 月 31 日）前土地整备利益统筹项目实施方案已完成审批的。

★《市规划国土委关于拆除重建类城市更新单元拆除范围用地面积事宜的通知》

发布单位：深圳市规划和国土资源委员会

发布时间：2018 年 8 月 29 日

2018 年 8 月 29 日，深圳市规土委发布《市规划国土委关于拆除重建类城市更新单元拆除范围用地面积事宜的通知》（深规土〔2018〕629 号），《通知》暂停深圳市城市更新中的“小地块”城市更新项目申报，具体内容如下：

（1）自《通知》发布之日起，暂停收文受理拆除范围用地面积小于 10000 平方米的拆除重建类城市更新单元计划。

（2）在《通知》发布之日前，对于已经收文受理及已经列入拆除重建类城市更新单元计划的拆除范围用地面积小于 10000 平方米的城市更新单元，可继续按照《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》（深府办〔2016〕38 号）等城市更新政策办理。

三、深圳市各区

（一）福田区

★《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 2 日

2018 年 7 月 2 日，福田区城市更新局发布《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》（深福更新规[2018]1 号），《意见》共二十条，分为加强城市更新单元计划的管理、进一步规范和促进城市更新搬迁补偿行为、加强城市更新单元范围内物业管理、建立城市更新诚信管理体系、其他等五个部分。

《意见》提出了几类优先推进的项目类型，主要为落实公共服务设施和基础设施、消除安全隐患、推进重点产业片区转型升级以及已经提前完成大部分房屋收购及搬迁补偿工作的项目。同时，《意见》提出，市场主体违规进驻旧住宅区开展意愿征集、补偿签约等活动的，区城市更新主管部门可将违规行为记入城市更新企业信用档案，情节严重的，3 年内不得在福田区参与城市更新活动。《意见》规定了城市更新单元计划清理的相关流程，同时明确了更新单元被调出更新计划的，已取得的相关批复文件即时失效，自调出计划之日起 3 年内不得申报更新单元计划。

此外，《意见》指出，城市更新单元计划公告后，更新单元范围即列为重点监管区域，重点加强对区域内物业可能存在的安全隐患管理。区城市更新主管部门、辖区街道办、消防、安监、城管、质监、环保、住建等部门可以建立联动机制，对重点监管区域内物业加强综合管理，必要时可成立联合检查组进行实地定期检查。

★《福田区棚户区改造实施细则（试行）（征求意见稿）》

发布单位：福田区住房和建设局

发布时间：2018 年 8 月 31 日

2018年8月31日，深圳福田区住房和建设局发布了《福田区棚户区改造实施细则（试行）（征求意见稿）》，公开征求社会公众意见。

对比市级政策及其他各区已出的棚改细则意见稿中关于棚户区改造的范围，罗湖、宝安相关文件中提出的范围是“符合《实施意见》规定的老旧住宅区、城中村、旧屋村”，而《福田棚改实施细则》的适用范围则是：福田区范围内旧住宅区以及与其相邻的小面积非住宅类宗地；具备改造条件的城中村、旧屋村，按照棚户区政策实施拆旧建新改造的，可以参照本实施细则规定程序实施，但项目搬迁安置补偿方案需另行制定并报批。

实施模式主要采用拆旧建新的方式，由区政府主导，以人才住房专营机构为主，其他企业可以参与。棚户区改造项目在满足基础设施及公共服务配套设施要求的基础上，其住宅部分除用于搬迁安置住房外，应当全部用作人才住房和保障性住房。

不同于以往向相关规定要求权利主体人数与建筑面积同时达到一定比例的门槛，《福田棚改细则意见稿》按房屋套数核定相应权利人的比例，立项门槛为同意改造的权利人比例达到97%（按套数核定，含本数）。在意愿征集公示规定期限内，如未达到97%，则项目终止，但区指挥部认为确需改造的项目除外。

统一安置补偿标准，采取货币补偿、产权调换以及货币补偿和产权调换相结合的方式，由被搬迁人自愿选择。实行货币补偿的，按照《深圳市房屋征收与补偿实施办法（试行）》的规定进行补偿；实行产权调换的，原则上实行就地回迁安置，按照套内建筑面积1:1或不超过建筑面积1:1.2的比例确定产权调换标准。根据项目实际情况，可奖励被搬迁人每套住房增购不超过10平方米的建筑面积，增购面积的价格按照同地块安居型商品房的价格计收，最高不超过被搬迁住房类似房地产的市场价格。

（二）罗湖区

★《罗湖区城市更新“十三五”规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 6 日

2018 年 8 月 6 日，罗湖区城市更新局发布《罗湖区城市更新“十三五”规划》，《规划》对罗湖区城市更新在“十三五”期间的更新目标、更新策略、更新结构指引与空间范围划定、支撑体系规划指引、“两房”配建指引等内容进行了规定。

《规划》提出各类型建成区的更新指引：城中村更新以完善配套和改善环境为目标，以综合整治为主，拆除重建为辅，积极引导原农村集体经济组织发展转型，提高城市化质量。旧工业区更新以产业转型升级为目标，统筹运用拆除重建、综合整治、功能改变等多种更新方式，为产业发展提供优质的物质空间。旧住宅区更新以优化居住环境与完善配套设施为目标，采取以综合整治为主的更新方式，审慎开展拆除重建。

此外，《规划》提出“强化微片区统筹更新”的概念，即划定相对成片的更新统筹微片区，作为中观层面城市更新项目规划协调和统筹管理的平台，强化政府在城市更新过程中的总体统筹作用，保障城市整体功能和公共利益的实现。最后，《规划》特别指出要严格对小地块更新项目的审查，小地块城市更新项目应满足罗湖区的有关规定和市有关政策要求。

★《深圳市罗湖区城市更新实施办法（征求意见稿）》

发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 21 日

2018 年 8 月 21 日，罗湖区城市更新局发布《深圳市罗湖区城市更新实施办法（征求意见稿）》，拟对《深圳市罗湖区城市更新实施办法（试行）》（罗府规〔2017〕2 号）进行修订，目前正向社会征求意见，征求意见截至 2018 年 9 月 4 日。《实施办法》主要修订的内容为：

1、增加“更新统筹”章节。《实施办法》不仅要求编制罗湖区城市更新五年规划，还要求编制片区统筹规划，即统筹较大范围规划片区内公共设施、市政交通设施、产业空间及住房保障等空间布局，整合零散地块及贡献用地，实现片区整体开发、片区内各更新项目的利益平衡并形成规模化的政府储备用地。

2、限制产业项目受让主体。涉及产业的城市更新项目，更新后前述用途的建筑物需要转让的，受让人必须符合监管协议约定的产业准入条件并取得区产业主管部门同意转让的审查意见书。

3、强化对城中村改造的规范。未经辖区街道办事处报区领导小组审查批准，相关单位及个人不得自行启动城中村、旧屋村现状调研、城市更新单元拟订、意愿征集等城市更新前期活动，原农村集体经济组织继受单位不得签订改造合作协议。进一步明确对于现状容积率超过 2.5 的城中村、旧屋村，原则上仅进行综合整治。

4、限制项目股权变更、严控炒卖项目。强调城市更新项目自确认实施主体之日起至工程竣工验收之日止，不得通过任何形式转让项目。项目实施监管协议中应载明限制项目转让的约束性条款。

（三）宝安区

★《深圳市宝安区棚户区改造项目实施主体预选库管理暂行办法》

发布单位：宝安区人才住房和保障性住房工作指挥部办公室

发布时间：2018 年 7 月 18 日

2018 年 7 月 18 日，宝安区人才住房和保障性住房工作指挥部办公室发布《深圳市宝安区棚户区改造项目实施主体预选库管理暂行办法》，《办法》适用于宝安区范围内的棚户区改造项目实施主体的管理。根据《办法》规定，实施主体预选库，是指通过预选公开招标方式，对实施主体的资质能力、人员力量、过往业绩和履约评价、是否存在行政处罚和刑事处罚等情况进行综合审查，从中择优选出一定数量的企业组成的预选库。由区住建局按照《办法》的规定从预选库中选择实施主体进行棚户区改造项目的实施工作，实施主体预选库内的企业数量最多不超过 7 家，进入预选库内的企业的服务期限为 2 年。

《办法》规定了申请加入实施主体预选库的条件，具体包括：（1）具有独立法人资格；（2）企业或其全资、控股子公司具有房地产开发资质；（3）银行出具的近一年内超过人民币 20 亿元的授信额度证明；（4）近三年内无行贿犯罪记录；（5）不允许挂靠和转包，不接受联合体投标；（6）其他条件。此外，《办法》规定将对实施主体采取动态考核管理机制，考核内容主要由质量控制、进度控制、安全控制、环保控制、信息管理、合同履行、廉洁诚信等方面组成。

（四）光明区

★《光明区企业联合申请产业用地暂行办法（征求意见稿）》

发布单位：光明区经济服务局

发布时间：2018 年 7 月 3 日

2018 年 7 月 3 日，深圳市光明新区经济服务局发布《光明区企业联合申请产业用地暂行办法》（征求意见稿），目前正在征求公众意见，征求意见截至 2018 年 7 月 16 日。《暂行办法》规定，企业联合申请产业用地以满足多家企业的自有产业空间需求为前提，以“自愿协商、行业集聚、土地利用最大化”为原则。申请主体需要按照《光明新区工业及其他产业项目引进监管实施办法（试行）》通过重点产业项目遴选。

根据《暂行办法》，多家意向竞买企业联合作为竞买主体参与土地竞买的，各意向竞买企业并列作为乙方签订土地出让合同、产业监管协议并接受监管，物业建成后按照联合竞买协议及土地出让合同约定的比例分别办理产权登记。建设用地使用权及建筑物原则上由项目用地竞得人自持，土地出让期内原则上不得转让或通过股权变更等方式变通转让建设用地使用权及建筑物。

（五）坪山区

★《坪山区人民政府关于加强土地整备利益统筹工作的指导意见（试行）》（征求意见稿）

发布单位：坪山区土地整备局

发布时间：2018 年 7 月 12 日

2018 年 7 月 12 日，坪山区土地整备局发布《坪山区人民政府关于加强土地整备利益统筹工作的指导意见（试行）》（征求意见稿），目前正在征求意见，征求意见截至 2018 年 7 月 30 日。《指导意见》提出，土地整备利益统筹的基本原则是政府主导、社区主体、规划引领、统筹协调、利益共享。同时，《指导意见》提出若干政策措施，主要包括：

1、强化规划统筹。利益统筹项目规划应当注重科学性、前瞻性与可操作性，原则上不支持多个不连片、小面积的零星地块打包申请土地整备利益统筹项目。

2、大力拓展产业发展空间。土地整备利益统筹项目原则上必须贡献经营性用地，尤其是产业用地或者创新性产业用房。优先推进规划产业用地比例较高或涉及重大产业用地的土地整备利益统筹项目。

3、探索协调型项目规划研究机制。对于现有法定规划不能满足项目开发和社区发展的，应当按照“自上而下”与“自下而上”相结合的原则，协商编制土地整备利益统筹项目规划，保障土地整备利益统筹项目顺利实施。

4、探索土地整备与城市更新联动机制。对于急需保障重大项目和涉及公共利益的项目落地且不具备留用土地条件的土地整备利益统筹项目，可以尝试在项目所在街道经济关系未理顺的已建成区域安排留用地（指标），与城市更新项目统筹处理

★《坪山区股份合作公司重大事项监管办法》

发布单位：坪山区财政局

发布时间：2018 年 8 月 21 日

2018年8月21日，坪山区财政局发布《坪山区股份合作公司重大事项监管办法》，《监管办法》自2018年9月15日起实施，有效期一年。《监管办法》规定股份合作公司重大事项的决策应遵循民主决策、市场运作、公平公正公开、依法依规的原则，以确保集体资产的保值增值和维护公司全体股东的合法权益为前提。根据《监管办法》，包括城市更新在内的股份合作公司重大事项的决策须经过如下程序：

- 1、董事会形成初步意见。社区一级股份合作公司董事会在形成初步意见前，须报社区一级股份合作公司党支部委员会集体研究同意。
- 2、社区党委研究。股份合作公司董事会形成初步意见后，报社区党委研究。股份合作公司不得擅自修改社区党委通过的方案，如需变更，必须重新报社区党委研究。
- 3、股份合作公司民主决议。董事会决议后，提交股东（代表）大会按法定职权表决，民主讨论决定重大事项，采取“一事一议一决策”的方式逐项表决，形成书面记录；涉及分公司的，由分公司召开股东会议。
- 4、街道办事处备案。股份合作公司应将经民主决议通过后的方案报街道办事处备案，备案事项不得违反相关规定。
- 5、结果公开。股份合作公司应及时将方案表决结果及实施情况向股东进行公示。公示期不得少于五个工作日，并接受监督。

（六）大鹏新区

★《大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）》

发布单位：大鹏新区城市更新局（土地整备局）

发布时间：2018 年 8 月 31 日

2018 年 8 月 31 日，大鹏新区城市更新局发布《大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）》，目前正在征求公众意见，征求意见截至 2018 年 9 月 13 日。《管理办法》关于非农建设用地指标调入城市更新的重要内容如下：

（1）非农建设用地调入城市更新项目的，调入规模按下述规定核定：建成区非农建设用地按原批准用地规模核定调入面积，空地非农建设用地按原批准用地规模的 1.5 倍核定调入面积；已建的非农建设用地，由继受单位自行拆除地上建筑物并理清经济关系的，可视为空地进行调整，按原批准用地规模的 1.5 倍核定调入面积。

（2）城市更新项目专项规划审批前，改造意向单位与继受单位协商一致并达成非农建设用地调入意向的，继受单位可以依据政策申请调入。

（3）非农建设用地调入城市更新项目，仅计调入非农建设用地指标，调入的非农建设用地不划定具体范围。

（4）城市更新项目纳入更新单元规划制定计划后，城市更新项目内的非农建设用地原则上不允许调出。

（5）非农建设用地申请调入城市更新项目并取得同意调整的复函后，该城市更新项目 3 年内未纳入或者被清理出城市更新单元计划的，原已调入的非农建设用地指标视为未调整。

四、粤港澳大湾区其他城市

（一）广州市

★《广州市产业用地指南（2018 年版）》

发布单位：广州市发展和改革委员会、广州市国土和规划委员会

发布时间：2018 年 7 月 17 日

2018 年 7 月 17 日，广州市发改委和规土委发布《广州市产业用地指南（2018 年版）》（穗发改〔2018〕534 号），《指南》共六部分，分别规定了限制/禁止用地项目目录、产业用地布局指南、工业用地指南、现代服务业用地指南、基础设施用地指南、社会事业用地指南等。

《指南》提出，在产业用地过程中，需要合理引导产业发展，具体包括：积极发展战略性新兴产业和用地集约项目、严格执行限制/禁止用地项目目录、鼓励产业用地复合利用和存量开发、保障基础设施和社会事业用地基本需求等；同时，《指南》要求优化产业空间布局，加强产业项目全流程管理，具体包括：引导产业项目入园（产业集聚区）布局发展、严格产业项目准入门槛、做好建设项目节地评价、鼓励工业用地弹性出让和先租后让、加强产业项目用地供后监管、建立土地全生命周期管理机制、完善企业诚信体系建设。

★《广州市建设项目停车配建指标规定》

发布单位：广州市国土和规划委员会

发布时间：2018 年 7 月 17 日

2018 年 7 月 17 日，广州市规土委印发《广州市建设项目停车配建指标规定》（穗国土规划规字〔2018〕6 号），《规定》适用于广州市的建设项目配建停车场（库）的规划建设。凡新建、改建、扩建的住宅类建设项目或新建、改建、扩建的建筑总面积大于 500 平方米的非住宅类建设项目，应按照《规定》进行配建或增建停车场（库）。

《规定》要求停车配建指标实行分区域差别化管理，不同管理分区内建设项目配建停车场（库）应按所在管理分区配建指标进行规划建设。市行政区域内根据交通特征划分为 A、B 两个管理分区：A 区范围包括广州中心区、黄埔区中心区、番禺区中心区和花都区中心区，B 区范围为除 A 区以外的规划建设地区。建设项目的停车配建指标应根据建筑物类型、项目所处停车规划管理分区、建设项目规模等进行取值，机动车及非机动车停车泊位具体指标值按照《规定》所附《广州市建设项目停车配建指标一览表》执行。

（二）中山市

★《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》

发布单位：中山市人民政府

发布时间：2018 年 7 月 13 日

2018 年 7 月 13 日，中山市人民政府发布《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》《中山市旧城镇全面改造实施细则（试行）》《中山市旧厂房全面改造实施细则（试行）》《中山市旧村庄全面改造实施细则（试行）》及其解读文件。

与原中山市“三旧”改造政策相比，新政策给予了许多新的鼓励措施，具体包括：（1）扩大协议出让方式供地，确保市场主体的土地开发权；（2）加大工业改造项目的奖励支持力度；（3）适当放宽协议出让后建设商品住房政策；（4）分类制定“三旧”改造协议出让地价计收和土地收益补偿政策；（5）扩大旧厂房微改造后可使用的范围；（6）提出纳入土地利用总体规划复垦区的“三旧”项目解决途径；（7）其他新政策措施，如明确通过“搬迁补偿协议”转移房地产权益的方式方法和后期协议供地的具体要求、标准，促进不同用途、取得方式、所有权属性等土地进行整合改造等。

此外，《实施办法》还调整了“三旧”改造审批事权，对“三旧”改造专有事项，具体项目的审批，除改造单元规划（涉及调整控规的情形）和项目改造方案保留由市相关职能部门审查、市政府审批外，其他事项全部交由属地镇区审批（其中项目预备库、年度实施计划由镇区批准后报市“三旧”办备案），这有利于压缩审批层级和时间，促进项目更好地推进实施。

★《中山市旧城镇全面改造实施细则（试行）》

发布单位：中山市人民政府

发布时间：2018 年 7 月 13 日

2018年7月13日，为配合《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》的实施，明确旧村庄全面改造有关流程和操作细节，结合周边城市做法和社会企业、镇区意见，中山市人民政府发布《中山市城镇全面改造实施细则（试行）》。

本细则主要阐述了旧城镇改造中，从改造意愿调查、编制改造项目计划方案、确认申报主体资格并纳入项目预备库、土地房屋等基础数据调查、申报改造项目规划方案，由镇区统筹改造单元规划、签订《搬迁补偿协议》、确认实施主体资格、纳入年度实施计划、编制项目改造方案、办理用地手续等，明晰全流程各环节工作基本要求，同时为促进改造项目的有效实施，对申报改造项目规划方案、签订《搬迁补偿协议》等提出了时限和监管要求。

由于旧城镇内人口密度，较旧村庄相对较高，为更好的完善旧城镇公共服务配套设施，完善城市功能，为此，对无偿移交政府的公益性用地，明确如控制性详细规划或者其他规划、相关规定有更高要求的，应从其规定，而限于《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》规定的15%比例；同时，对受开发建设总量限制等因素，经测算论证不能内部平衡改造成本和收益的改造项目，可以采用容积率异地转移，或者改造项目所需的公共服务配套设施由政府出资建设的方式解决。

旧城镇改造的具体实施，根据项目情况和相关权利人的构成，为更好统筹项目推进，可参照旧村庄改造的方式，由社区居民委员会参照村集体经济组织的角色，协助符合规定的有关主体开展改造意愿、基础数据调查等工作，参与改造宣传、发动、沟通、协调及争议调解，组织协调竞争性谈判、选取改造实施主体等。

由于历史原因，中山市旧村庄用地中往往可能出现或夹杂着国有用地的情况，对旧村庄改造，鼓励各镇区、集体经济组织以及有关市场主体，结合旧村庄改造有关政策和本《旧城镇细则》进行统筹运用，促进解决改造过程中土地整合等问题。

★《中山市旧厂房全面改造实施细则（试行）》

发布单位：中山市人民政府

发布时间：2018年7月13日

2018年7月13日，为配合《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》的实施，明确旧村庄全面改造有关流程和操作细节，结合周边城市做法和社会企业、镇区意见，中山市人民政府发布《中山市旧厂房全面改造实施细则（试行）》。

旧厂房改造主要旨在鼓励原产权人或集体经济组织对其集体所有的厂房实施改造，较旧村庄、旧城镇改造，流程相对简单，一般包括向镇区申报纳入项目预备库和年度实施计划；向镇区申报项目改造方案；按基本建设程序申办报建手续并实施。但是，明确涉及调整控制性详细规划的，应向市规划部门或属地镇区申请调整控制性详细规划，或申报改造项目规划方案由镇区编制改造单元规划按程序报批，经批准后覆盖原控制性详细规划后方可实施；申请调整容积率、改变土地用途等土地使用条件的，应按规定办理有关报批手续；需完善用地手续的，应在镇区组织指导下编制项目改造方案，申办报建前应完善相应的用地手续。此外，对符合财政奖补条件的，应按有关操作指引进行申报。

本细则分类梳理了旧厂房各类改造的政策措施，重点在于鼓励“工改工”，对涉及镇区事权的，明确支持和鼓励各镇区结合自身财力制定出台相关配套鼓励政策措施。对集体经济组织旧厂房改造的，为支持集体经济组织发展，制定了相应的优惠政策。对村集体经济组织旧厂房改造项目，鼓励各镇区、集体经济组织结合自身实际，可以与旧村庄改造统筹考虑，做好规划和协调，合理规划项目范围及改造分期安排，结合新产业、新业态发展趋势，鼓励探索统筹采用工业、商业及配套住宅、公共设施等用途综合使用，综合运用转为国有用地和保留集体用地，采用土地使用权出让、划拨、先租后让（出租）等不同方式，通过综合施策更好地推进项目实施。

★《中山市旧村庄全面改造实施细则（试行）》

发布单位：中山市人民政府

发布时间：2018年7月13日

2018年7月13日，为配合《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》的实施，明确旧村庄全面改造有关流程和操作细节，结合周边城市做法和社会企业、镇区意见，中山市人民政府发布《中山市旧村庄全面改造实施细则（试行）》。

本细则主要阐述了旧村庄改造中,由集体经济组织通过市公共资源交易中心选定合作主体后,由双方签订《合作协议》,再由双方约定的主体与改造范围内集体经济组织相关成员签订《搬迁补偿协议》后,实施旧村庄改造的有关操作流程,旨在提高旧村庄改造的可操作性。

本细则借鉴了相关城市的做法,明确了集体经济组织选择合作主体时,可通过前期选定和后期选定两种操作方案,供各镇区、集体经济组织结合实际采用,方便解决市场主体介入旧村庄改造项目的时机和身份问题。

对旧村庄改造,明确对集体经济组织自愿申请将其集体建设用地转为国有建设用地后,由集体经济组织自行改造或与有关市场主体合作改造的,可以协议出让,且土地价款以土地市场评估价的40%计收,旨在提高集体经济组织和市场主体参与旧村庄改造的积极性。

本细则坚持村民自治原则,旨在为各镇区、集体经济组织提供指导意见,对旧村庄改造项目,鼓励各镇区、集体经济组织结合自身实际做好规划和协调,用最适合自身的方式推进旧村庄改造。如在用地方面,可以合理规划项目范围及改造分期安排,鼓励探索统筹采用住宅、商业及产业等用途综合使用,综合运用转为国有用地和保留集体用地等,采用土地使用权出让、划拨、先租后让(出租)等不同方式,通过综合施策更好地推进项目实施。

（三）惠州市

★《惠州市“三旧”改造实施办法（征求意见稿）》

发布单位：惠州市国土资源局

发布时间：2018 年 7 月 17 日

2018 年 7 月 17 日，惠州市国土局发布《惠州市“三旧”改造实施办法（征求意见稿）》，目前正在征求公众意见，征求意见截至 2018 年 8 月 17 日。《实施办法》指出，惠州市“三旧”改造工作应遵循“政府引导、规划先行，市场取向、因势利导，公众参与、平等协商，利益共享、多方共赢，因地制宜、规范运作”的原则。

《实施办法》规定，惠州市“三旧”改造类型为旧厂房改造、旧村庄改造及旧城镇改造，改造方式包括综合整治、功能改变、局部加建、拆除重建、生态修复和历史文化保护六种。其中，旧厂房改造和旧城镇改造分为土地权益人自行改造以及政府主体实施改造两种方式；旧村庄改造可采用农村集体经济组织自行改造、与市场主体合作改造或由政府主体实施改造等方式，涉及合作改造的，应当通过农村集体资产交易平台公开选择合作主体，农村集体经济组织和市场主体通过成立项目公司共同作为改造主体，或约定其中一方作为改造主体。

（四）珠海市

★《珠海市人民政府办公室关于进一步规范我市经营性用地出让管理工作的通知》

发布单位：珠海市人民政府办公室

发布时间：2018 年 7 月 25 日

2018 年 7 月 25 日，珠海市发布《珠海市人民政府办公室关于进一步规范我市经营性用地出让管理工作的通知》（珠府办函〔2018〕167 号），《通知》要求统筹制定全市经营性用地出让计划、严格经营性用地供应管理、严格用地出让履约管理、规范用地出让价款管理、有序推进用地出让信息公开、强化用地出让工作组织保障。

《通知》要求经营性用地严格执行“净地”出让制度。拟出让的用地必须是未设置除用地所有权以外的其他产权，安置补偿落实到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备施工设备与人员进场的道路、施工所需的供水和供电等动工开发所必需的基本条件。同时，《通知》要求住宅用地必须自用地交付之日起一年内开工建设，自约定开工截止之日起三年内竣工，其余经营性用地参照该期限执行。对于符合城乡规划有关规定的情形确需变更规划条件的，受让人应当向市住房和城乡建设行政主管部门提出申请，但不得以规划条件变更为理由申请用地延期开发建设。

（五）东莞市

★《东莞市人民政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》

发布单位：东莞市人民政府

发布时间：2018 年 8 月 15 日

2018 年 8 月 15 日，市政府正式发文《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（以下简称《意见》），提出东莞力争未来 3 年实现城市更新 3 万亩的目标。为实现该目标，《意见》明确了加快构建“政府统筹、规划管控、完善配套、产业优先、利益共享、全程覆盖”六个新格局，推进城市更新管理更规范、到位，全面提升城市品质。

一是总体规划，明确三年目标 构建六个格局。未来几年，东莞将迎来粤港澳大湾区、广深科技创新走廊建设的双重机遇，产业升级、城市提质都需要东莞提供更广阔的发展空间。由于东莞土地开发强度已逼近 5 成，城市更新成为了东莞拓展发展空间的主要抓手。据统计，自 2010 年以来，我市累计完成城市更新 2.54 万亩，有力推动了东莞城市品质的提升。《意见》提出，我市力争 3 年实现城市更新 3 万亩的目标。其中，每年拆旧建新约 5000 亩，产业类改造约 2000 亩，其他活化更新、“微改造”等约 3000 亩。

二是深化改革，全环节强化政府统筹主导地位。过去，政府在城市更新中被动接受诉求，而部分开发商“吃肉留骨”也让城市更新难以推进。针对问题短板，我市以改革思维突破城市更新“瓶颈”。《意见》提出，不断加强政府在城市更新各环节、全方位的统筹主导地位，改变被动接受更新诉求转为主动制定更新要求，把准把好城市更新的“方向盘”。根据《意见》，更新单元由政府划定，市场主体从权益整合环节开始介入，与政府协同实施。更新单元面积原则上不小于 150 亩，不超过 500 亩，可以由多个更新单元合并形成一个大型改造片区，片区面积原则上不超过 1500 亩。其中，市中心四个街道和石龙镇的更新单元面积可适当降低；政府主导改造、“工改工”、公益性改造及其他市政府特别批准的更新单元也不受面积限制。

三是注重统筹，以更新单元为单位分享红利。东莞推进城市更新，一只“手”强化政府统筹，另一只“手”释放市场活力。《意见》明确提出，充分发挥政府统筹协调和市场二元协同的相互作用，在政府定框架、定规则的基础上，由市场做细分、做协调，调动市场活力。

《意见》提出加快构建“利益共享”新格局。今后，我市将更加注重统筹利益分配，以更新

单元为单位实行片区统一核算、整体平衡，实现政府、集体、权利人、开发企业利益共享多赢。同时，我市还将大胆引入新型金融工具、大胆吸纳社会资金、大胆实施股权混改，大力引导社会资金向连片改造集中。

★《关于规范经营性用地项目规划条件管理的通知》

发布单位：东莞市城乡规划局

发布时间：2018 年 8 月 23 日

2018 年 8 月 23 日，东莞市城乡规划局发布《关于规范经营性用地项目规划条件管理的通知》，通知主要内容如下：

- 1、已出让的经营性用地，应当严格执行规划条件，不得改变用地性质，不得提高容积率，不得降低绿地率，不得减少基础设施和公共服务配套。必须严格按规划条件要求，申报建设工程设计方案、办理规划报建手续和实施建设。
- 2、即日起暂停受理建设用地规划许可阶段经营性用地的规划条件变更业务。
- 3、我局将会同相关部门制定规划条件管理实施细则并上报市政府。
- 4、本通知所称经营性用地是指住宅、商业和办公类经营性建设用地。

（六）佛山市

★《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》

发布单位：佛山市人民政府办公室

发布时间：2018 年 8 月 20 日

2018 年 8 月 20 日，佛山市发布《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》，重新系统规定了佛山市城市更新的规划体系、计划申报指引、规划编制规定等内容。

根据《实施意见》，城市更新管理以城市更新单元为基本单位，实行城市更新单元计划、城市更新单元规划、实施方案、实施监管四个阶段的全流程管理。实施主体的形成方式为：（1）权利主体以房地产作价入股成立或者加入公司；（2）权利主体与搬迁人签订搬迁补偿安置协议；（3）权利主体的房地产被收购方收购。属于合作实施的旧村居改造项目，实施主体还应与农村集体经济组织签订改造合作协议。实施主体应通过集体资产交易平台公开选取，由村（居）集体经济组织通过民主表决的形式确定。

此外，《实施意见》还将佛山市城市更新规划体系示意图、城市更新工作流程指引、城市更新单元计划申报指引、城市更新单元规划编制技术规定、城市更新地价计收及收储补偿办法等文件作为附件，为城市更新工作的开展进行了全面阐述。

★《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市城市棕线管理办法的通知》

发布单位：佛山市人民政府办公室

发布时间：2018 年 8 月 20 日

2018 年 8 月 20 日，《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市城市棕线管理办法的通知》（佛府办〔2018〕28 号）发布，文件对佛山市产业发展保护区的管理事宜进行规定。根据《管理办法》，城市棕线是指产业发展保护区的范围界线，由佛山市人民政府批准公布的产业发展保护区划定方案确定。

《管理办法》规定城市棕线分为以下两级控制：（1）一级控制线是指为了保障城市长远发展确定的产业园区和重要的产业组团范围界线。（2）二级控制线是指为了稳定城市一定时期产业用地总规模，未来逐步引导转型的产业组团和产业地块范围界线。城市棕线内不得新增开发商品住宅类经营性房地产项目，城市棕线内的用地除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地和广场、租赁性住房等公共利益需要外，原则上不得作为其他非产业用途。

此外，《管理办法》指出，城市棕线原则上不得进行修改，一级控制线确因省级及以上重大项目建设需要或急需完善市级公益性配套设施和城市公共服务功能等情况、二级控制线确因市级及以上重大项目建设需要或急需完善片区公益性配套设施和城市公共服务功能等情况，方可进行修改。

02

行业观察

INDUSTRY DYNAMICS

第二篇 行业观察

一、必须招标的工程项目新规对 PPP 项目“第二次招标”的影响

2018 年 6 月 1 日、6 日《必须招标的工程项目规定》《必须招标的基础设施和公共事业项目范围的规定》分别生效（以上两个规定统称为“招标新规”）。招标新规中对必须招标的范围有较大的变化，其中对必须招标的基础设施和公用事业范围的变化可能会对 PPP 项目有较大的影响，导致部分 PPP 项目工程建设将不属于必须招标的范围，故 PPP 项目的各参与单位需要应对新的变化。本文中，笔者将根据对招标新规的理解进行分析探讨，以期对 PPP 项目的具体操作提供一定的指导。

由于 PPP 项目的特性，需要通过招标投标等竞争性程序选择社会资本方；在社会资本方确定后，项目具体的工程建设原则上也需要另行通过招标投标的方式实施，即 PPP 项目存在的“两次招标”（社会资本方并不一定通过招标投标方式选择，这里采用的是通常的称呼）。故本文所讨论的 PPP 项目的“第二次招标”指的是有工程建设实施内容的 PPP 项目，在工程建设时对项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等采购（为了避免繁琐，下文统一用“工程建设”指代）所需要采用的招标方式。

《招标投标法》第三条第一款规定“大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目”属于必须招标的范围。在 2018 年 6 月 1 日前，该条规定的具体范围由《工程建设项目招标范围和规模标准规定》（国家发展计划委员会第 3 号令，以下简称“3 号令”）界定，3 号令对基础设施和公用事业的规定较为全面，特别是第二条、第三条均有“其他基础设施项目”“其他公用事业项目”的兜底表述，导致基本所有的基础设施项目、公用事业项目工程建设均属于必须招标的范围。

而且，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》[1]第二条将特许经营项目适用范围规定在基础设施和公用事业领域，《政府和社会资本合作模式操作指南》（财金〔2014〕113 号）[2]第六条将 PPP 项目的适用范围规定在“基础设施和公共服务领域”，以及《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》[3]第一条也明确了 PPP 项目的适用范围在“基础设施和公共服务领域”。

故依据上述文件，主管部门对 PPP 的适用范围是基础设施和公共服务领域是没有异议的。由于这里是探讨 PPP 项目工程建设的第二次招标问题，“公用事业”和“公共服务”在概念上可能存在区别，但对问题的探讨并无实质性影响。所以，《招标投标法》第三条第一款规定招标范围变化直接对应着 PPP 项目中工程建设招标范围的变化。

2018 年 6 月 1 日生效的《必须招标的工程项目规定》以及 2018 年 6 月 6 日颁布并生效的《必须招标的基础设施和公用事业项目范围的规定》对 3 号令进行了较大的调整，必须招标的基础设施和公共事业项目范围大幅缩减，故此次调整对 PPP 项目的“第二次招标”问题可能会有重大影响，本文对由此导致的相关问题做如下探讨：

一、部分 PPP 项目工程建设将不属于必须招标的范围

相较于 3 号令，《必须招标的基础设施和公用事业项目的规定》大幅缩小了大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目必须招标的范围。不仅采用完全列举的方式明确必须招标的范围，在必须招标的项目类别上减少许多，而且删除了 3 号令中“其他基础设施项目”和“其他公用事业”的兜底表述，使得必须招标的基础设施、公用事业只能局限在《必须招标的基础设施和公用事业项目的规定》所列举的范围中。虽然在具体列举项目类别中出现了“等”的表述，但是由于《必须招标的工程项目规定》第四条要求“按照确有必要、严格界定的原则制订”，故笔者认为每一项应局限在对应的类别中，不应扩大项目类别。

故结合《必须招标的工程项目规定》和《必须招标的基础设施和公用事业项目的规定》，对于特定 PPP 项目，在满足以下条件的情况下，其工程建设将无需招标：

1. 不属于《必须招标的工程项目规定》第二条、第三条所规定的“全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资”、以及“使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目”；
2. 不属于《必须招标的基础设施和公用事业项目的规定》所规定的必须招标的范围。

根据以上结论，如非国有企业（如民营企业或外资企业）所主导的环保、公共服务等领域的 PPP 项目将有可能会不属于必须招标的范围。该规定在 PPP 项目工程招标方面对非国有企业有所松绑，对于非国有企业的社会资本方而言是利好政策。

二、对于 PPP 项目使用的资金是否属于“国有资金”的认定

当然，并非只要是国企所主导的特定领域的 PPP 项目就一定不属于必须招标的范围。《必须招标的工程项目规定》第二条规定，全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目包括：（一）使用预算资金 200 万元人民币以上，并且该资金占投资额 10% 以上的项目；（二）使用国有企业事业单位资金，并且该资金占控股或者主导地位的项目。

在 PPP 项目中，如项目的主导方是国有企业，则根据该条第二款的规定，其工程建设还属于必须招标的范围，与之前的规定并无变化；如项目的主导方是非国有企业的，由于 PPP 项目中政府方参与的特殊性，则对项目资金来源性质还有多个问题需要特别关注。

1. PPP 项目中关于“使用国有资金”的含义

对于该条规定中所规定的“使用国有资金”，在 PPP 项目中可能会产生争议，PPP 项目根据其回报模式分为使用者付费、政府付费以及可行性缺口补贴三种，后两种模式都会存在政府支付，此种支付是否属于使用财政预算资金？

该情况需要相关主管部门进一步解释，但是笔者认为，该规定所针对的是工程建设项目必须招标的范围，所以应从工程建设投资所使用的资金来源进行判断，而政府付费以及可行性缺口补贴属于政府对社会资本方（或项目公司）提供服务的付费，并不属于对项目的投资，故不应属于该条所规定的“使用国有资金”，应在建设投资资金中判断是否存在“国有资金”。

2. 关于政府方入股项目公司的资金

目前大部分 PPP 项目政府方都有入股，由于政府方入股的资金来自于财政预算，该部分资金投入项目公司后也应用于 PPP 项目投资；而且按照《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》第二十三条规定，纳入预算的政府方支出包括股权投资的资金。故政府方股权投资即为项目使用了预算资金。

3. 关于政府方对于 PPP 项目的补贴资金

政府方对 PPP 项目的补贴情形较为复杂，存在不同的补贴类型，如建设期的补贴、运营期的补贴等，《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》第二十三条规定，纳入预算的政府方支出包括了“上级财政对下级财政安排的 PPP 专项奖补资金支出”。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）明确规定：“将政府与社会资本合作

项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理”。如该项补贴是对 PPP 项目建设期的补贴，可以用于建设投资，而且在 PPP 合同中已经明确，则应该属于预算支出的范围。

4. 关于使用政府融资的资金

部分 PPP 项目中可能会存在政府融资的款项，如政府债券方式。由于政府融资款项也需要进入政府预算，故笔者认为该部分资金也应属于“使用预算资金”的范畴，即如达到《必须招标的工程项目规定》第二条第一款的标准，则属于必须招标的范围。

5. 关于预算资金支出的比例和金额对必须招标范围的影响

在 PPP 项目中比较常见的使用预算资金为政府方入股项目公司的资金。由于政府方所占股权比例不应超过 50%^[4]，而一般 PPP 项目公司的注册资本金往往和项目资本金相同，在仅有政府方入股的预算资金投入的情况下，如项目资本金占投资额 20%的，则该项目的预算资金使用不会超过投资额的 10%；即使注册资本金达到投资额 30%，如政府方在项目公司的股权比例在 1/3 以下，则使用预算的资金不超过投资额的 10%。由于在实践中政府方入股项目公司的比例均不高，政府方入股项目公司的资金超过项目投资额 10%以上可能性较低。

但按照《必须招标的工程项目规定》条文理解，所有的涉及到政府预算均应合并计算，即对于一个具体的 PPP 项目而言，需同时关注政府方入股、建设投资补贴、融资等各种来自于政府方的预算支出是否达到了“200 万元人民币以上，并且该资金占投资额 10%以上”，如达到，则工程建设属于必须招标的范围。

6. 国有企业参股但不实际控制项目公司情况

预算资金应是指由国家各级财政部门统一集中和管理的财政资金，故国有企业所投入的自有或自筹资金不属于预算资金；如中标的社会资本方中有国有企业，但是该国有企业的股权未达到控股或主导地位，此种情况并不符合《必须招标的工程项目规定》第二条第一款和第二款的规定，并不足以判定该项目属于必须招标的范围。

三、招标新规未能明确规定免于“二次招标”的情形

对于 PPP 项目，招标新规此次修订尚存在遗憾，没有明确对《招标投标法实施条例》第九条第一款第三项的规定^[5]予以修订，导致在 PPP 领域一直存在的如何避免“二次招标”的争议问题未得到明确的解答。

但是,此次修订已经导致《招标投标法实施条例》第九条第一款第三项失去了部分依据。由于该条规定是以基础设施和公用事业特许经营的工程建设均必须招标作为前提的,仅有在投资人“已通过招标方式选定”且“依法能够自行建设、生产或者提供的情况下”才免于招标。在招标新规下,并不是所有的工程建设均需要第二次招标,故该条的适用基础将存在一定的限制。在判断一个具体的基础设施和公用事业特许经营的项目是否需要工程建设进行招标时,需要从两个不同的层次去判断是否需要招标,先需要判断是否属于必须招标项目范围,再判断是否满足《招标投标法实施条例》第九条第一款第三项的要求。

四、招标新规对 PPP 项目参与主体的影响和应对

鉴于此次招标新规出台会对 PPP 项目工程建设招标产生影响,故 PPP 项目各参与方基于不同的目的考量,也应考虑不同的应对措施。

1. 对于政府方

通过招标的方式选择 PPP 项目的工程建设相关主体,优点是过程相对透明,政府方可参与具体招标监管;缺点是招标程序所花费程序时间较长,可能会影响建设期限。

招标新规出台后,因社会资本方的性质以及项目资金的来源性质对项目工程建设是否需要招标造成不同的影响,政府方在前期实施方案编制时需要考虑此问题,并恰当地安排政府方持有项目公司股权比例以及相关补贴金额。

同时,如政府方希望对 PPP 项目工程建设的监管——要求必须经招标程序,则应在 PPP 项目合同中做出明确安排。虽然目前《必须招标的工程项目规定》未授权地方政府另行制订招标范围的规定,但是如 PPP 合同明确约定工程建设需通过招标的方式选择相关主体,笔者认为该约定有效。

2. 对于社会资本方

对于国有企业作为社会资本的 PPP 项目也有一定的影响,如国有企业未对 PPP 项目公司达到控股或主导地位,则该项目工程建设存在无需招标的可能性。除此之外,《必须招标的工程项目规定》第五条关于必须招标规模标准的变化对 PPP 项目意义不大。

对于非国有企业作为社会资本方参与 PPP 项目,则需要考虑特定 PPP 项目的交易结构设置是否会导致项目的工程建设需要招标或免于招标。

3. 对于设计单位、施工单位等工程实施单位

在招标新规实施前，设计、施工等工程实施单位需要参与投标联合体并入股项目公司，满足《招标投标法实施条例》第九条第一款第三项规定的“投资人”要求，才能免于第二次招标承接相关业务，并符合财政部《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（即“92号文”）的要求。但是在招标新规实施后，如本文的分析，对于不属于必须招标的工程范围的特定项目，设计、施工等实施单位即使不入股项目公司，不通过招标亦可承接相关业务（PPP项目社会资本方招标时有明确要求的除外）。

注：

[1]《基础设施和公用事业特许经营管理办法》[1]第二条规定，中华人民共和国境内的能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域的特许经营活动，适用本办法。

[2]《政府和社会资本合作模式操作指南》第六条规定，投资规模较大、需求长期稳定、价格调整机制灵活、市场化程度较高的基础设施及公共服务类项目，适宜采用政府和社会资本合作模式。

[3]《基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作条例（征求意见稿）》第一条即明确：“为了规范基础设施和公共服务领域政府和社会资本合作，提高公共服务供给的质量和效率，保障公共利益和社会资本方的合法权益，促进经济社会持续健康发展，制定本条例。”

[4]财政部《PPP项目合同指南（试行）》中规定，政府在项目公司中的持股比例应当低于50%，且不具有实际控制力及管理权。

[5]第九条除招标投标法第六十六条规定的可以不进行招标的特殊情况外，有下列情形之一的，可以不进行招标：……（三）已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供……

【本文由建纬（深圳）律师事务所叶海律师执笔】

二、我国早期房地产法规亟待修订（三）——以《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》为例

2003 年最高法院针对商品房买卖合同纠纷发布了一个司法解释，一直在实务中发挥最重要的作用。相比房地产管理法、城市房地产开发经营管理条例，这部司法解释，几乎是法院裁量商品房合同纠纷必用的法器。总结十多年来实务中的经验教训，今天我们也不难看出这部司法解释存在的一些硬伤。

一、要约视为合同内容的规定有失严谨

第三条 商品房的销售广告和宣传资料为要约邀请，但是出卖人就商品房开发规划范围内的房屋及相关设施所作的说明和允诺具体确定，并对商品房买卖合同的订立以及房屋价格的确定有重大影响的，应当视为要约。该说明和允诺即使未载入商品房买卖合同，亦应当视为合同内容，当事人违反的，应当承担违约责任。

上述法条是关于商品房广告的最早的法律规定。前半句说，符合“具体确定、重大影响”的广告即视为要约；后半句说，该要约视为合同内容，这两层意思都值得商榷。

首先，广告在什么情况下可以视为要约，合同法有明确的规定。

合同法第十四条 要约是希望和他人订立合同的意思表示，该意思表示应当符合下列规定：

（一）内容具体确定；

（二）表明经受要约人承诺，要约人即受该意思表示约束。

第十五条 要约邀请是希望他人向自己发出要约的意思表示。寄送的价目表、拍卖公告、招标公告、招股说明书、商业广告等为要约邀请。

商业广告的内容符合要约规定的，视为要约。

从合同法这两个条文来看，1. 商业广告为要约邀请；2. 商业广告的内容符合要约规定的，视为要约；3. 要约应当符合两个条件，一是具体确定，二是“甘受约束”。

司法解释用“重大影响”替代了“甘受约束”，不符合合同法第十四条。甘受约束是广告发布人明确的意思表示，而重大影响则可能因人而异，难以衡量。实务中常有这样的情形，

开发商在广告中声明，“本宣传资料仅提供信息，双方权利义务以合同为准”，这就明确排除了要约的第二个要件“甘受约束”，按照合同法就不算要约。但司法解释规定“具体确定，重大影响”即可“视为合同内容”，法院就对这一合法的声明不予认可，径直将广告视为合同。

其次，即使构成要约，其法律上的效力仅仅是缔约阶段对要约人有约束力而已，并不能直接等同于合同。比如说，某一商品房的广告说小区有游泳池，但在签订买卖合同时明确了没有游泳池，按照合同法，开发商应当承担的是缔约过失责任，而按司法解释，就直接成了违约。

还有一个小小的逻辑问题，“当事人违反的，应当承担违约责任”，这里的当事人当然指买卖双方，难道买受人违反了广告内容，也算违约。

二、什么是对抗交付的正当理由？

商品房的交付是纠纷最多的环节。司法解释针对这一焦点，用专条规定，解决了不少问题，但也不乏值得商榷之处。

第十一条 对房屋的转移占有，视为房屋的交付使用，但当事人另有约定的除外。

房屋毁损、灭失的风险，在交付使用前由出卖人承担，交付使用后由买受人承担；买受人接到出卖人的书面交房通知，无正当理由拒绝接收的，房屋毁损、灭失的风险自书面交房通知确定的交付使用之日起由买受人承担，但法律另有规定或者当事人另有约定的除外。

第一款逻辑上有问题。转移占有作为事实状态，不一定是合法的。比如，没有竣工验收合格就交房了；买受人不等交房就抢占了，这能视为交付使用吗？显然不能。交付应当是具备法定条件后，出卖人作出交付的行为，而不是只要转移了占有都叫交付。

第二款“无正当理由拒绝接收”时风险转移，这在合同法 143 条已有规定。由于实务中拒收的情况相当普遍，所以需要明确的是，何为拒绝接受的正当理由？从法理与实务角度看，只有在 1) 不符合约定或法定的交付条件，2) 出卖人根本性违约，3) 买受人有权解除合同，这几种情况下，他拒绝接受才是正当理由。不明确拒收的正当理由，只留一个后门在那里，结果就造成大量因微不足道的理由而拒收的纠纷，一个水龙头失灵也拒绝收房。这样的法条不但不能分清是非，反而制造了更多的纠纷。

无理拒收的后果,法条只明确了“房屋毁损、灭失的风险”由买受人承担,事实上毁损、灭失的情形是十分罕见的,常见的是,买受人拒收造成的延迟交付,出卖人是否需要承担违约责任?房屋保管的费用应当由谁承担?对此,司法解释没有做出明确的回答。

根据合同法,除非不能实现合同目的,买受人都无权拒收标的物,否则要承担违约责任。在房屋视为交付的情况下,出卖人或者物业公司对房屋实施的维护管理,构成无因管理,其费用应当由买受人承担,亦是题中应有之义。

三、“严重影响正常居住使用”缺乏明确标准

质量纠纷大概是商品房纠纷中最常见的。买受人对质量不满意,常常会要求退房。但在之前的法规中,只有“主体结构质量经核验确属不合格”,才可以成为退房的质量原因(1998年,城市房地产开发经营管理条例第32条),而这一途径事实上根本走不通,于是最高法院另辟蹊径,作出了新的规定:

第十三条 因房屋质量问题严重影响正常居住使用,买受人请求解除合同和赔偿损失的,应予支持。

这个规定很好,一是绕开了重新核验的难题,二是从法理上讲,严重影响正常居住使用,就使买受人合同目的不能实现,自应允许他解除合同。

但何为“严重影响正常居住使用”,又有很强的主观性,难免加入法官个人的生活感受。一个居住条件很差的法官,和一位住在高档商品房里的法官,在判断何为严重影响正常居住使用时,肯定有不同的标准。所以我们在实务中看到,质量问题相似的房屋,有的法院判解除合同,说严重影响正常居住使用,有的法院驳回,说质量问题不足以严重影响正常居住使用。

解除合同无论对买方还是卖方,都关系重大。因此这个条件的描述应当十分严谨和清晰。其实,只要熟悉房地产的特点,这个问题是可以说清楚的。不妨从安全与功能两个方面来界定,可以表述为“严重影响正常居住使用,是指房屋存在可能危害人身与财产安全的隐患,或者缺少应有的功能,无法整改解决的。”这个定义符合合同不得轻易解除的原则,也符合合同法第148条的规定,有利于化解纠纷,平衡买卖双方的利益。

四、以3%面积差异作为欺诈或根本性违约,极不合理

商品房预售面积由设计单位计算，实测面积则是竣工后由政府的测量机构计算，不同的阶段，针对不同的对象（前者为图纸，后者为实务），由不同的人来操作，存在面积误差是很正常的。计算中的误差，测量规则改变，施工误差，建筑工法革新，都可以造成面积误差。这首先是一个技术问题。但在许多人看来，有误差就不正常，甚至就认定是开发商捣鬼，体现在立法上，就变成司法解释第十四条的规定：

出卖人交付使用的房屋套内建筑面积或者建筑面积与商品房买卖合同约定面积不符，合同有约定的，按照约定处理；合同没有约定或者约定不明确的，按照以下原则处理：

（一）面积误差比绝对值在 3 % 以内（含 3 %），按照合同约定的价格据实结算，买受人请求解除合同的，不予支持；

（二）面积误差比绝对值超出 3 %，买受人请求解除合同、返还已付购房款及利息的，应予支持。买受人同意继续履行合同，房屋实际面积大于合同约定面积的，面积误差比在 3 % 以内（含 3 %）部分的房价款由买受人按照约定的价格补足，面积误差比超出 3 % 部分的房价款由出卖人承担，所有权归买受人；房屋实际面积小于合同约定面积的，面积误差比在 3 % 以内（含 3 %）部分的房价款及利息由出卖人返还买受人，面积误差比超过 3 % 部分的房价款由出卖人双倍返还买受人。

本条虽然以“有约定从约定”为前提，但在双方没有约定的情况下，法律应当提供一个公平的解决方案。从合同目的角度看，房屋面积误差超过 3% 并不影响合同目的实现，不构成根本性违约，买受人不应因此有权单方解除合同。而没收与双倍返还，是处理欺诈的赔偿责任，用来解决合理的误差，是不恰当的。

这样规定，隐含的前提就是，面积误差是出卖人可以操纵的，是出卖人恶意损害买受人的一个手段，这显然与事实不符。

司法解释规定的 3% 具有很强的示范性，加上实务中政府制定的合同版本都采用这个规则，甚至不允许另行约定，以至于社会普遍认为，3% 就是不容突破的法律红线。

有的买卖合同，对面积差异约定为据实结算、多退少补，这应当是公平合理的。但发生纠纷后，法院竟然不认可，还要按 3% 来判，这固然与法官的素质有关，但司法解释的价值导向也难辞其咎。

五、延迟取得房产证的责任不能重于延迟交房的责任

商品房的买卖，以交付标志着交易的完成，但不动产的特点，是以登记为物权变动的标志，未经登记不生物权效力，于是登记就显得十分重要。开发商作为原始所有人，它的登记义务体现在初始登记上，也就是在竣工之后，要将建成的房屋登记在自己名下，之后，买受人的转移登记才有了基础。因此，法规将初始登记规定为建设单位的责任（《不动产登记暂行条例实施细则》第35条），而将转移登记规定为买受人的责任，开发企业只是“应当协助”。

《城市房地产开发经营管理条例》第三十三条 预售商品房的购买人应当自商品房交付使用之日起90日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续；现售商品房的购买人应当自销售合同签订之日起90日内，办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续。房地产开发企业应当协助商品房购买人办理土地使用权变更和房屋所有权登记手续，并提供必要的证明文件。

然而在现实中，由于许多地方的登记机构并不受理买房人的办证申请，要求开发商代理完成。于是开发商代办转移登记渐渐成了普遍做法。这并不是法定义务，然而司法解释却把开发商代办房产证，看成是它的法定义务，由此延伸出了严格的违约责任。

第十八条 由于出卖人的原因，买受人自房屋交付使用之日起90日内未能取得房屋权属证书的，除当事人有特殊约定外，出卖人应当承担违约责任。合同没有约定违约金或者损失数额难以确定的，可以按照已付购房款总额，参照中国人民银行规定的金融机构计收逾期贷款利息的标准计算。

实务中法官的理解就是，只要房屋交付后90天小业主没有拿到房产证，开发商又不能证明是小业主的责任或者政府原因造成，就要承担违约责任。这个条文是当时对市场秩序影响最大的，因为过去开发商对办证并不重视，由于各种原因一两年办不下来也很正常，现在突然出台新规且溯及既往，除非你过去有约定，否则，只要超过30天，就要承担沉重的违约责任。这在法理上十分荒谬，根本就没有约定，怎么产生的违约责任？

毫无准备的开发商付出了高额的学费之后，现在在办证问题上，都注意约定了，比如约定为200个工作日内，有的甚至400个工作日内，用这种方式避免办证迟延的违约责任。

抛开办证责任的合理性，我们再看一看司法解释规定的“违约金”标准。“按照已付购房款总额，参照中国人民银行规定的金融机构计收逾期贷款利息的标准计算”。这是什么概念？逾期贷款利率是在贷款利率上加收 30%-50%。如贷款利率为 6%，加 50% 的罚息，年利率达到 9%，一套 500 万的房子，如果房产证的取得逾期一年，违约金就高达 45 万元，平均每月 3.75 万元，这远远超出了同类房屋的月租金。而同一司法解释第 17 条规定，延迟交付的违约金，合同无约定时，按照同地段同类房屋租金标准确定。假定一套房子先是延迟交付了三个月，每个月参照同类租金确定的违约金大约五千元，而后又迟延办证六个月，每个月的违约金就达到 3.75 万元，相当于前者的七倍。交付是主义务，协助办证是附随义务，现在附随义务的违约责任比主义务的违约责任重七倍，这是不是太荒唐了？

六、除了不可抗力与情势变更，不履行合同都应承担违约责任

第二十三条 ……因不可归责于当事人双方的事由未能订立商品房担保贷款合同并导致商品房买卖合同不能继续履行的，当事人可以请求解除合同，出卖人应当将收受的购房款本金及其利息或者定金返还买受人。

民事免责的法定理由，只有不可抗力与情势变更。司法解释第 23 条等于为买受人不履行商品房买卖合同，增加了一种免责的理由——贷不到款。表面上，是说“不可归责于当事人双方的事由”，双方都有权解除合同而不承担违约责任，实际上，订立按揭合同、支付价款都是买受人的义务，对出卖人不存在“未能订立商品房担保贷款合同并导致商品房买卖合同不能继续履行”的问题。所以这个条文就是为买受人不履行合同免责的。

实务中，每当市场下行，就有一些买受人毁约，最主要的借口，就是银行贷款政策改变，我不符合放贷资格，没有了贷款，房就买不成了。这条司法解释就为这种人量身订做。

买受人能不能取得贷款，是资金能力的问题。许多购房者的资金，还有靠长辈资助、亲友相借，那么这类资金来源如果生变，能不能属于“因不可归责于当事人双方的事由，购房资金落空并导致商品房买卖合同不能继续履行”？买方能不能免责？当然不行。其实银行贷款道理是一样的，你贷不到款，凭什么要求出卖人分担责任？即

使是政府政策变化导致的，也不能让出卖人为此买单。第三人导致买受人利益受损，买受人应当向第三人追究才对。

一个法律规则必须公平。买受人贷不到款可以不履行合同，那么开发商在银行的贷款落空了，能否算“不可归责于当事人双方的事由”，而不用对买受人承担违约责任？如果这不可以，那买受人应当同理。

事实上，贷款人的资信、主观意愿及配合程度，决定了贷款能否成功，也就是说，贷款人如果不愿意继续履行合同，完全可以通过消极办理，使贷款不成。我们看到的现实是，在房价大涨时，他怎么都能找到资金，而一旦房价下行，他就说没钱了。不管是不是真没钱，既然有能力交首期，按约定承担违约责任总是可以的吧？承担 10% 的违约金的能力总是有的吧？无权要求返还定金总是合理的吧？可是按照司法解释的第 23 条，他连定金甚至利息都不损失，全身而退，这不但对出卖人很不公平，也破坏了市场的基本秩序。

【本文由建纬（深圳）律师事务所颜雪明律师执笔】

三、简议房地产开发企业不规范宣传行为的法律风险

房地产开发项目的优势要“广而告之”，吸引潜在购房人的眼球，才能最终与购房人牵得了手，签得下合同。由是，营销宣传在房地产销售过程中扮演着不可或缺，且至关重要的作用，可以说营销宣传是房地产项目进入销售阶段之后，冲击销售业绩的排头兵。

房地产是国民经济的支柱产业，商品房价值巨大，其天然地受到制度规则的关注，房地产营销宣传作为销售阶段的排头兵，自然也最先迈入法律管制的视野。不夸张地说，房地产销售受到我国法律法规的多头管制，其中既体现着对购房人权益的保护，又体现着国家意志对房地产营销宣传的要求，同时还兼顾着对第三方权益的顾及与照顾。多头管制之下，如何有效预防营销宣传中的法律风险，如何在合规宣传的要求之下尽量保证营销宣传的灵活性、刺激性，是对我们作为房地产开发企业律师、内部法务专业水准和应对能力的考验，有必要在此多用些笔墨予以阐述、分析并提出建议。

一、不规范宣传行为的定义及分类

1. 何为不规范宣传行为

我们说，房地产营销宣传受到来自多个部门法的关照，那么从严格意义上而言，所谓不规范的宣传行为即指的是有违其中任何一个部门法对于营销宣传的规范要求，有损或可能有损购房人、第三方利益，或营销宣传行为本身缺少规范性，与主管部门所要求的准确、诚信等基本原则相违背的宣传行为。

2. 不规范宣传行为的分类

在商品房销售活动中，常见的宣传途径无外乎广告（包括户外广告、微信广告、电视广告等）、现场展示物料（包括沙盘、开发项目模型等）、营销人员说辞等，营销的核心内容在于开发项目特色、项目优势、户型结构、周边配套（与环境）。而为了起到博人眼球的作用，房地产开发企业会往往会放大前述核心内容中对项目有利的内容，有意遮掩不利内容，又或借助外力扩大项目影响力，基于这些特点，我们将不规范宣传行为分为如下几类：

（1）不实宣传

指的是房地产开发企业有意夸大项目优势，将不能或难以兑现的承诺作为宣传内容，使得营销宣传的内容与项目实际情况不具有相符性，从而对（潜在）购房人起到误导作用，有可能使其作出有违内心真意的购房判断。

（2）隐瞒宣传

指的是房地产开发企业有意隐瞒项目的不利内容，“只报喜不报忧”，使得（潜在）购房人只能看到项目的优势，无法对项目优劣作出整体判断的宣传形式。

（3）侵权宣传

部分开发项目为了扩大本项目的影响力，增加受众范围，往往会“蹭热点”，利用网络当红图片、人物故事，或单纯利用明星人物的肖像以宣传本项目，而前述各种形式的利用往往并没有经过权利人的许可，亦不会向其支付相应的费用，此等宣传方式显然侵犯了权利人的著作权、肖像权等合法权益，我们称之为侵权宣传。

二、法律监管体系及不规范宣传的法律后果

1. 法律监管体系

回顾不规范宣传行为的各种分类，可以看出不规范宣传行为虽然在形式上有不同的体现，但是其也具有核心的共性，那就是有失诚信，无论是不实宣传行为还是隐瞒宣传行为，都是房地产开发企业有违诚信的交易原则进行不恰当的宣传活动；而侵权宣传行为模式下，房地产开发企业在未征得权利人许可、未支付对价的前提下开展营销活动更是不诚信的体现。有对于前述不诚信的行为方式，我国法律监管体系如下：

（1）以《广告法》为代表的行政监管体系

经修订的《广告法》于2015年9月1日起施行，要求广告相关主体应当遵守法律、法规，诚实信用，公平竞争，所发布广告应当真实、合法，该法律还对广告内容准则及行为规范予以了明确的规定。

具体到房地产领域，《房地产广告发布规定》于2016年2月1日起施行，该行政法规规定了发布房地产类型广告所应当提供的证明文件，[1]以及不得发布房地产广告的若干情形，[2]对于房地产开发企业的广告宣传活动进行了针对性的规范与限制。

（2）以《合同法》为核心的诚信保障体系

诚实信用是民事法律的核心原则，我国 1999 年 10 月 1 日施行至今的《合同法》明确要求，在订立合同的过程中房地产开发企业应当如实向合同的相对方披露与订立合同相关的重要事实，且不得提供虚假的情况。[3]

具体到房地产领域，2003 年 6 月 1 日起施行的《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》规定，房地产开发企业对于开发项目的宣传具体明确，且对于房屋买卖合同的订立以及房屋价格的确定有重大影响的，其宣传内容视为买卖合同内容，房地产开发企业违反宣传承诺的，应当承担违约责任。[4]

（3）以《著作权法》为中心的权益保障体系

网络热图、热播文章凝结着创作者的思考与独到的创见，其作者因此对作品本身享有着不容侵犯的权益，于 2010 年 4 月 1 日起开始施行的修订后的《著作权法》规定，未经著作权人许可而发表、使用其作品的，均构成了对著作权人权益的侵犯，侵权者应当承担侵权责任。[5]

除著作权外，2017 年 10 月 1 日施行的《民法总则》规定，自然人享有不容随意侵犯的肖像权，未经自然人许可而使用他人肖像用于营利性宣传的，应当承担侵权责任。

由上，《广告法》、《合同法》及《著作权法》为代表或核心的法律构成了规范房地产开发企业营销宣传的法律体系，时刻警示着房地产开发企业规范宣传，否则就要承担程度不同的违法后果。

2. 不规范宣传行为的法律风险

（1）不实宣传行为的法律风险

根据过往经验，房地产开发企业可能出现的不实宣传行为包括：

宣传事项	常见的不实宣传的形式
房屋属性	对于房屋的性能、功能、质量、用户评价、装修标准、曾获荣誉等内容作出不实宣传引人误导
小区绿化率、容积率、车位配比	夸大小区的绿化率、容积率及车位配比率，却实际上无法兑现
赠送空间	承诺赠送庭院面积、建筑面积等，但相关承诺却无法兑现或无法完全兑现
物业服务	对于前期物业服务及其标准进行夸大宣传
房屋投资回报	房地产开发企业却对购房人作出升值承诺
对开发项目及套内设施进行宣传并援引相关统计数据辅助说明（如品牌排名、销售比率等）	1、没有数据来源 2、数据不真实、不准确 3、采用“国家级”、“最高级”等修饰用词
项目红线外的景观及配套	1、夸大项目外的自然环境条件，或明知项目外的自然景观无法实现而仍做如是宣传 2、承诺小区学位，却无法兑现 3、对项目外的公共市政、高档酒店、会所等进行宣传，却无法兑现

针对上述不同类型的虚假宣传，结合不同的法律管控体系，房地产开发企业需要承担不同的法律后果如下：

有违广告法要求，需要承担行政责任

因广告内容不真实，存在引人误解的虚假内容的，直接违反了《广告法》的基本原则及具体规定，其行政责任一般包括停止发布广告并消除影响、一定金额的罚款，情节严重的情况下行为人可能会因此被吊销营业执照，撤销广告审查批准文件、一年之内其广告审查申请不被受理等后果。

承诺无法兑现，将会承担违约赔偿的民事责任

不实的营销宣传必然意味着相关宣传内容无法最终向购房人兑现，且在宣传过程中以销售为导向的房地产开发企业往往会为了促成签约而就相关不实宣传向购房人作出内容十分具体的承诺。随着民众维权意识的普遍加强，房地产开发企业的相关承诺内容往往会通过被录音、被拍照的方式被固定下来，在争议引发诉讼纠纷后将成为对房地产开发企业直接的不利证据。

同时，结合上述表格中的对应内容可以看出，相关不实宣传的内容及事项对购房人而言往往十分重要，甚至有可能对其是否购产生直接的影响；相关事项与涉事房屋的价值也密切相关，部分宣传内容的无法实现将对房屋价格产生较大的影响。

基于上述内容，可见不实宣传存在两方面的显著特点：a）内容具体明确；b）对房屋价值及是否签约会产生重大影响，已经满足了《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案

件适用法律若干问题的解释》第三条所规定的各项要件，相关承诺将被视作房地产开发企业与购房人之间购房合同的内容，房地产开发企业无法兑现承诺的，应当向购房人承担违约赔偿责任，乃至合同的解除。

（2）隐瞒宣传行为的法律风险

法律人常说的一句话是“没有完美的合同”，这句话在房地产开发领域同样适用，可以说“没有完美的开发项目”。任何开发项目基于其所处的地理区位、规划及设计情况以及周边环境，都会或多或少地存在一些不尽如人意的瑕疵，而这些瑕疵会对购房人的购房决心产生一定的动摇，为了杜绝该等动摇，房地产开发企业一般会选择在营销开发项目的过程中有意隐瞒项目的不利因素，常见的表现形式如下：

相关事项	隐瞒信息
样板间与交付标准	样板间一般会作为购房人对其所购房屋的预期标准。但是基于房地产开发的特性，不可能做到所有房屋都能够达到样板间的标准，因此会出现实际交付的房屋改造内容、房屋尺寸、软装内容与样板间不一致的情况，而房地产开发企业可能会选择将前述不一致予以隐瞒，导致购房人无法预计到前述不一致的产生，造成交房后的心理落差
红线内对购房人居住生活所可能产生的不利影响	此等不利影响可能会包括交通、出行、人车分流、施工污染（噪音、粉尘、光照）、自然环境等内容，房地产开发企业出于销售的考虑可能会隐瞒相关不利因素
非标准户型	购房人所购房屋可能与标准户型存在差异，但是为了避免影响销售，房地产开发企业会选择隐瞒该等非标提示

隐瞒的营销方式下，购房人往往基于不全面的信息而做出的购房决定，其实际取得的房屋可能与其心里预期存在较大差距，而造成该等结果的直接原因在于房地产开发企业利用缔约优势地位，人为地造成了信息的不对称，有意隐瞒并以此误导购房人。在此种情况下，购房人的购房决定难说是其真实的内心意思表示，其购得的房屋与房地产开发企业所宣传的功能、质量、周边环境相较可能会存在较大的差异，此种情况下房地产开发企业可能会承担如下的民事责任：

①购房合同因重大误解、欺诈等原因被撤销；

②交付的房屋与承诺内容差距较大，购房人的居住或使用的目的无法实现，构成房地产开发企业的根本违约，购房合同因此被解除；

③无论合同是被撤销还是被解除，甚或合同未被撤销或解除，房地产开发企业都将因为其隐瞒的营销行为而需要向购房人承担违约赔偿责任。

（3）侵权宣传行为的法律风险

侵权宣传行为的类型和特点比较鲜明，即利用他人的知识产权作品（包括文章、图片、视频、卡通形象、文字字体等），或他人的人物肖像为自己的开发项目所用，起到扩大本项目影响力的作用，但是前述利用行为却没有经过权利人的许可且未支付使用费用。

在侵权宣传行为项下，房地产开发企业的行为构成了对权利人合法权益的侵害，需要承担侵权责任，一般包括如下责任后果：

- ①停止侵权行为；
- ②赔礼道歉并消除影响；
- ③赔偿权利人因此遭受的损失；
- ④如果相关利用行为严重侵害了权利人的人身权利的，权利人还可以主张精神损害赔偿。

三、法律风险应对建议

基于上文的分析，针对房地产开发企业的种种不规范宣传行为，我们提出如下应对建议：

1. 宣传活动的法律风险事先审核

房地产开发企业在对外开展宣传活动之前，应当就宣传方案、广告内容或模板等提交内部法务或外聘律师进行法律风险审查，尽可能避免出现无预见性的法律风险。

2. 核心卖点宣传内容须真实准确

商品房买卖为大宗商品交易，如出现购房合同被撤销或解除的情形，不仅属于房地产开发企业的重大法律风险，也将严重制约房地产开发企业经营目标的实现。在房地产宣传中，为了刺激销售，宣传广告往往需突出项目的核心卖点，而该等核心卖点一般也是对于房屋买卖合同的订立以及房屋价格的确定有重大影响的因素，结合上文所述，如核心卖点的宣传出现不真实、不准确的情形，房地产开发企业则需承担较重的违约责任，并极有可能导致购房合同被撤销或解除。故，房地产所有宣传广告内容的真实、准确是杜绝房地产宣传出现法律

风险的有效解决途径；如房地产企业因故无法完全做到前述要求，为避免出现群体性退房风险，房地产企业广告宣传的项目核心卖点必须百分之百的真实准确。

3. 宣传资料需要体现时效性

宣传资料所载明的各项内容有可能随着时间的推移而发生变化，为了避免房地产开发企业因为客观情况的变化而承担违约责任，则建议在商品房的宣传物料中对那些受到时间变迁影响较大的数据及内容载明其制作所依据的文件、文件生成的时间、价格的有效期限等信息。

4. 不利因素提示

就在售项目制作内容齐备的不利因素提示，并作为合同附件或单独由购房人签收确认。

5. 引用方面的问题

对于需要引用他人知识成果，或使用他人肖像的宣传物料应当事先经过权利人的许可并支付必要的报酬。

6. 第三方

如果相关宣传物料系房地产开发企业委托第三方广告公司进行制作的，应当在委托协议中签署明确的不侵权条款，如果发生侵权宣传行为的，相应的赔偿责任可以依约向第三方进行转嫁。

注：

[1] 《房地产广告发布规定》第六条规定，发布房地产广告应当提供如下证明文件：

- （1）营业执照或其他主体资格证明；
- （2）房地产开发企业资质证书；
- （3）土地使用权证明；
- （4）工程竣工验收合格证明；
- （5）预售/销售许可证明；

(6) 确认广告内容真实性的其他证明文件。

[2] 《房地产广告发布规定》第五条规定，具有下列情形的房地产，不得发布广告：

(1) 在未经合法取得国有土地使用权的土地上开发建设的；

(2) 在未经国家征用的集体所有的土地上建设的；

(3) 司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或以其他形式限制房地产权利的；

(4) 预售房地产，但未取得预售许可证的；

(5) 权属有争议的；

(6) 违反国家规定建设的；

(7) 不符合工程质量标准，经验收不合格的。

[3] 《合同法》第四十二条规定，当事人在订立合同的过程中存在故意隐瞒与订立合同有关的重要事实或提供虚假情况，给对方造成损失的，应当承担损害赔偿责任。

[4] 《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》第三条规定，商品房的销售广告和宣传资料为要约邀请，但是出卖人就商品房开发规划范围内的房屋及相关设施所作的说明和允诺具体确定，并对商品房买卖合同的订立以及房屋价格的确定有重大影响的，应当视为要约。该说明和允诺即使未载入商品房买卖合同，亦应当视为合同内容，当事人违反的，应当承担违约责任。

[5] 《著作权法》第四十七条规定，有下列侵权行为的，应当根据情况，承担停止侵害、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任：

(一) 未经著作权人许可，发表其作品的；

(二) 未经合作作者许可，将与他人合作创作的作品当作自己单独创作的作品发表的；

(三) 没有参加创作，为谋取个人名利，在他人作品上署名的；

（四）歪曲、篡改他人作品的；

（五）剽窃他人作品的；

（六）未经著作权人许可，以展览、摄制电影和以类似摄制电影的方法使用作品，或者以改编、翻译、注释等方式使用作品的，本法另有规定的除外；

（七）使用他人作品，应当支付报酬而未支付的；

（八）未经电影作品和以类似摄制电影的方法创作的作品、计算机软件、录音录像制品的著作权人或者与著作权有关的权利人许可，出租其作品或者录音录像制品的，本法另有规定的除外；

（九）未经出版者许可，使用其出版的图书、期刊的版式设计的；

（十）未经表演者许可，从现场直播或者公开传送其现场表演，或者录制其表演的；

（十一）其他侵犯著作权以及与著作权有关的权益的行为

【本文由建纬（深圳）律师事务所黄河律师执笔】

四、大波新政呼之欲出，惠州旧村改造或将迎来哪些变化？

惠州作为临深片区的重要城市，伴随着“深圳东进”、深莞惠“3+2”等战略的实施，已逐步成为开发商布局旧改版图的重镇。自2010年8月《惠州市人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》（惠府〔2010〕98号）发布后，惠州市的三旧改造政策长期处于相对稳定的状态，但进入2018年以来，惠州“三旧”改造明显进入一个破旧立新的阶段，仅仅半年，惠城、惠阳、仲恺、惠东等区县便密集出台了10多个三旧改造新规的征求意见稿，仲恺高新区甚至开始试水从“三旧改造”到“城市更新”华丽转身。这些新规中，有关旧村庄改造（含留用地合作开发）的政策占据了半壁江山。虽然大部分仍处于征求意见阶段，但也在一定程度上预示了惠州旧村改造的政策导向。本文即以《惠州市“三旧”改造实施办法》、《惠州市惠城区旧村庄改造实施办法》（下称“惠城区旧村改造办法”）、《惠州市惠阳区“三旧”改造实施办法》（下称“惠阳区三旧改造办法”）、《仲恺高新区旧村庄更新改造实施办法》（下称“仲恺区旧村改造办法”）4个核心的征求意见稿为基础，梳理其中的政策共性变化要点，以期对惠州旧村改造政策的变化趋势作出前瞻性预判，为拟参与惠州旧村改造的主体提供参考。

2018年2月14日	《惠州市惠城区旧村庄改造实施办法》（征求意见稿）
2018年3月14日	《仲恺高新区城市更新项目监督管理暂行办法（征求意见稿）》
2018年3月29日	《仲恺高新区村企合作管理暂行办法（征求意见稿）》
2018年4月13日	《惠东县农村集体经济组织国有留用地合作开发建设管理规定（征求意见稿）》
2018年4月28日	《惠城区农村集体经济组织留用地使用与合作开发建设管理补充规定》（惠城府〔2018〕36号）
2018年5月18日	《惠州市惠阳区“三旧”改造实施暂行办法》（征求意见稿）
2018年6月7日	《仲恺高新区城市更新办法（试行）》（征求意见稿）
	《仲恺高新区旧厂房更新改造实施办法（试行）》（征求意见稿）
	《仲恺高新区旧城镇更新改造实施办法（试行）》（征求意见稿）
	《仲恺高新区旧村庄更新改造实施办法（试行）》（征求意见稿）
2018年7月19日	《惠州市“三旧”改造实施办法》（征求意见稿）

变化一：紧跟广东省3号文，放宽三旧改造地块的时间界限

2018 年 4 月，为了落实国家城镇低效用地再开发政策，与国土资源部 174 号文《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》接轨，广东省国土资源厅印发了《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见》（下称广东省 3 号文），重新调整了三旧改造地块标图建库的时间界限，将纳入改造范围的地块用地行为发生时间确定为 2009 年 12 月 31 日前，较原来的 2007 年 6 月 30 日延后了两年半。

借着广东省 3 号文释放出的政策红利，虽然惠州市级层面尚未有明显动静，但惠城区、惠阳区显然已迫不及待要将这一政策红利接引到本辖区内。甚至在广东省 3 号文未正式出台前，《惠城区旧村改造办法》即已参照广东省 3 号文的送审稿规定：“申请旧村庄改造应当满足下列条件：……（二）拟改造地块已在 2009 年 12 月 31 日前建设使用，经过第二次全国土地调查确认，且在最新的土地利用现状图上标注为建设用地；”在《惠阳区三旧改造办法》第三十六条第（一）款中亦有类似的规定。

变化二：设定企业准入门槛，惠城区村企合作资质要求在珠三角城市中名列前茅；

过去，许多中小开发商利用与村股份公司的良好关系“跑马圈地”式地与村股份公司签署了合作框架协议或正式合作协议，占据了村改项目资源但却没有能力或意愿完成整个项目的开发，要么迟迟不动工，要么成为烂尾工程，严重损害了村集体和村民的利益。近年来，为维护村集体和村民的利益，深圳、珠海、广州等市都纷纷加强了村企合作的监管力度，为村企合作单位设置准入门槛，筛选真正有资金、品牌、开发实力的企业参与村改项目。《惠城区旧村改造办法》、《仲恺区旧村改造办法》亦采用了此种监管措施，均要求“参与旧村庄改造的市场主体应当具备相应的资金实力、开发建设资质、企业信用良好、社会责任感强等方面的能力，并对企业的综合实力、规划设计方案、过往业绩、实操经验等因素进行综合考虑，择优选择合作企业”。但对于具体需符合的资格要求，两区却存在较大差异。为方便对比，以下列示仲恺高新区、惠城区及深圳、珠海、广州的村合作单位资质要求如下：

城市	辖区	村企合作单位资质要求
惠州市	仲恺高新区	1. 具有独立法人资格；2. 注册实缴资本不低于 5000 万元人民币；3. 在珠三角地区有“三旧”改造经验；4. 其他根据项目实际情况需要设置的条件。
	惠城区	1. 具有独立法人资格；

		2. 具备房地产开发企业三级及以上资质（以住房和城乡建设部颁布的资质证书为准）； 3. 实缴注册资本金不低于 5000 万元人民币（以验资报告为准）； 4. 企业总资产不低于 5 亿元人民币，且具有与项目相匹配的自有资金及融资能力，企业自有资金比例不得低于项目总投资额的 30%； 5. 具备房地产开发经验，近 3 年房屋建筑面积累计竣工 20 万平方米以上且工程质量合格率达 100%，并且近 3 年内在惠州市范围内不得存在欠缴地价款、烂尾工程、问题楼盘、税务处罚等违法违规或不良信用记录； 6. 对每个旧村庄改造项目应缴纳不低于 1 亿元人民币的保证金（企业联合体视作一个企业）。根据拟改造旧村庄的规模，可以考虑适当增加相应保证金额； 7. 合作企业允许为企业联合体，但联合体中的牵头单位必须是同时具备本条所规定全部资格条件的企业； 8. 其他根据项目实际情况需要设置的条件。
深圳市	龙岗区	1. 公司（其控股母公司）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%；3. 公司（其控股母公司）具有良好的诚信记录与经营业绩
	宝安区	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
	坪山区	工商业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； 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资质或注册资本在 5000 万元以上

珠海市	/	市场主体应当具备资金、设计、开发、市政配套等方面的综合能力，并且近五年内在我市不得存在欠缴地价、烂尾工程等不良记录。”
	香洲区	社区股份合作公司选定的项目开发企业应具备二级或以上的房地产开发企业资质。
广州市	/	近3年内无不良诚信记录；企业注册资本不少于1亿元。村集体经济组织可选择联合体作为合作企业与合作意向企业，组建联合体的企业均应符合上述条件。
	番禺区	1. 具有独立法人资格和具备房地产开发企业二级以上资质。2. 实缴注册资本金不低于5亿元人民币，银行信用记录良好。3. 总资产不低于200亿元人民币，且具有与项目相匹配的自有资金及融资能力。企业自有资金比例不得低于项目总投资的30%。4. 具备房地产开发经验，近5年房屋建筑面积累计竣工验收300万平方米以上。5. 企业信誉好，社会责任感强，且最近5年在广州市工商、税务、建设房地产等部门没有违法违规记录，也不存在工程“烂尾”或其它违法等情况。6. 对每个旧村庄更新改造项目应缴纳不低于3亿元人民币的保证金，企业联合体视作一个企业。各村可根据改造村庄规模增加相应保证金额。7. 合作企业如果是企业联合体，联合体中的成员不得超过2个，而且每个联合体成员均需同时具备上述所规定的资格条件。

通过上述对比，我们可以看出，惠城区对于村企合作单位资质设定较高的要求，在开发商的开发资质等级、实缴注册资本金、净资产、开发经验等方面都作出了明确的规定，其严格程度较之周边城市亦不遑多让，只宽松于广州番禺区。

变化三：强调公开透明，村企合作单位必须通过政府公开交易平台招标选择

与广州、珠海的村企合作政策类似，惠城区根据项目所在的阶段，将介入村企合作的开发商分为前期工作合作单位及合作改造的改造实施主体两种类型。前期工作合作单位实质上是接受村集体经济组织的委托，作为前期工作的服务供应商。只有被选择为合作改造的改造实施主体后方才真正具有项目开发权。仲恺区、惠阳区目前无明确的前期工作合作单位的政策规定。

对于作为改造实施主体的合作单位选择,《惠州市“三旧”改造实施办法》、《惠城区旧村改造办法》和《仲恺区旧村改造办法》都明确规定,先由该农村集体经济组织作为项目的申报主体,然后通过政府公开交易平台招标(惠城区另允许邀标)方式选定合作方。

值得一提的是,为了避免开发商通过提供前期工作服务与村集体经济组织进行暗箱操作,私自订立合作协议,惠城区要求前期工作合作单位同样必须通过当地镇政府(街道办事处)农村“三资”产权流转管理服务平台进行公开招标或者邀标选取,而原则上应当由镇政府(街道办事处)统一组织引入。此外,惠城区更进一步明确前期合作单位可以参与改造实施主体招投标,但不享有优先权。

变化四:履约保证金金额高、返还迟、开发商面临资金沉淀压力

如前所述,过往很多不具备开发实力的开发商与村集体经济组织签署协议后,但迟迟不开发或成为烂尾工程,损害村集体和村民利益。因此,为维护村集体和村民的合作权益,各地的村企合作政策中均规定了改造合作单位必须缴纳一定的履约保证金,如深圳龙岗区即规定“工业项目的履约保证金不得低于集体用地面积每万平方米人民币 500 万元,商住项目的履约保证金不得低于集体用地面积每万平方米人民币 1000 万元。总额超过 5000 万元人民币的部分由协议双方协商确定”。惠城区、仲恺区的旧村改造新规中亦明确规定了履约保证金条款,两个区规定的履约保证金均为合作改造项目投资总额的 20%,而从惠城区选择合作单位的资质条件看,惠城区的履约保证金还应当不低于 1 亿元。除此之外,相较于深圳将履约保证金的返还时点交给村集体企业和开发商自行协商确定(通常为交付入伙后可以退还),惠城区和仲恺区还明确了履约保证金的分期退还时点(详见下表),最后一期需待保修期届满后方得退还,这对于开发商而言,将形成较大的资金沉淀压力。

类型	返还时点	返还比例	
		仲恺区	惠城区
属农村集体经济组织可分配物业占用的土地独	建设项目主体工程完成封顶后 30 日内	70%	60%
	经综合验收合格,办妥整体移交手续实际交付使用后 30 日内	20%	30%

立分割、工程独立建设的	办妥竣工验收备案手续，并办妥分户房地产权证手续后 30 日内	5%	5%
	保修期满无质量问题后 30 日内	5%	5%
农村集体经济组织所分配的物业与市场改造实施主体的物业连成一体	建设项目主体工程完成封顶后 30 日内	70%	60%
	办妥农村集体经济组织可分配建筑物业的整体移交手续、实际交付使用并且办妥上述分配物业的分户不动产权证手续后 30 日内	25%	35%
	保修期满无质量问题后 30 日内	5%	25%

变化五：限制三旧项目转让、抵押、出租，旧改项目融资难度提升

相较于传统纯“净地”开发项目而言，三旧改造项目同时联动了土地一二级开发，在完成原有地上建筑物拆除、产权注销并重新获得项目土地后，新出让的用地往往承担着为原业主建设回迁安置房、建设公建配套设施的义务。如果允许改造主体转让旧改项目，将会给改造主体逃避回迁安置和公建配套义务的机会，引发社会混乱。因此，政府通常会限制三旧改造项目的转让。在 2010 年 8 月《惠州市人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》（惠府〔2010〕98 号）已明确规定：经批准的“三旧”改造项目，不得转让。但同时，三旧改造项目在项目地块重新出让后，其本质仍是土地的二级开发，开发商往往需要籍由该土地进行抵押融资，解决二级开发带的巨额资金需求。但在本次征求意见的《惠城区旧村改造办法》、《惠阳区三旧改造办法》、《仲恺区旧村改造办法》均对三旧改造项目的抵押出租作了明确限制。《惠阳区三旧改造办法》第七十二条第一款：项目改造方案涉及公建配套项目的，在公建配套项目未交付有关主管部门前，不得办理该改造项目的预售许可，改造项目不得整体或部分转让、抵押和出租。《惠城区旧村改造办法》第四十一条规定：应分配给农村集体经济组织的物业在未分配及办理登记、交付前，该旧村庄改造项目及相关物业不得整体或部分转让、抵押和出租。《仲恺区旧村改造办法》第二十一条规定：应分配给农村集体经济组织的物业在未分配及办理登记、交付前，该旧村庄改造项目及相关物业不得整体或部分转让、抵押和出租。一旦抵押受限，开发商难以利用旧改用地进行融资，其融资难度将大大提升，这又是对开发商资金实力的一大考验。

虽然本文主要分析几个政策仍处于征求意见阶段，部分条款在最终实施前可能会被调整或取消。但通过梳理其中的政策变化要点，我们可以很明显地感受到惠州村企合作的门槛在提升，监管趋严，一旦正式实施必将给旧村改造市场带来新一轮洗牌。旧村改造向来是市场主体拓展旧改项目的重要渠道，拟参与惠州旧村改造的市场主体应当密切关注新政的动向，尽早筹谋，从而在激烈的市场竞争中占据制高点。

【本文由建纬（深圳）律师事务所林婉莹律师执笔】

五、历史遗留违法建筑的渊源与出路

2018年7月27日，深圳市规划和国土资源委员会与深圳市人民政府法制办公室共同发布了《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》（征求意见稿）（以下简称《处理办法》）。《处理办法》是在《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》）及《〈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〉试点实施办法》（市政府令第261号，以下简称《试点办法》）两个文件的基础上，经历长达三年的调研论证而形成。《处理办法》发布后即备受关注，深圳违法建筑的处理将随着该文件的出台进入新的历史时期。违法建筑的处理一直是深圳市政府面临的非常棘手的问题，一方面是因为深圳历史遗留违法建筑体量巨大，牵涉的利益主体非常复杂。更重要的是历史遗留违法建筑形成的原因多样、法律关系复杂，难以采取“一刀切”的简单方式处理，必须在尊重历史的基础上采取分门别类的处理办法，《处理办法》也遵循了这一处理原则。

一、历史遗留违法建筑的法律定性及其界定标准

违法建筑，从字面意义上理解是指违反法律规定条件和程序所形成的建筑。我国对建筑工程实行严格的用途、规划、建设和验收管理制度，相关规定主要有：《建筑法》（1997）、《城乡规划法》（2007）、《土地管理法》（1986）、《城市房地产管理法》（1994）、《消防法》（2009）、《水法》（1988）、《公路法》（1997）、《物权法》（2007）等。这些法律对土地开发建设行为的管制主要体现在以下三方面：一、对集体建设用地的严格限制。将集体所有土地的建设用途严格限制在宅基地、乡镇企业和公共设施三类，禁止在集体所有的土地上进行经营性开发和流转；二、具体项目的建设行为设置了大量的行政许可和行政审批。比如建设用地规划许可、建设工程规划许可、施工许可、规划验收、消防验收等等；三、实施各类规划控制。比如生态保护区、水源保护区、耕地保护等等。由于规制建设行为法律繁多，且很多法律滞后于城乡的发展，导致了大量违法建筑的产生，尤其是集体所有的土地成为违法建筑的重灾区。

由于违法建筑种类繁多，各地对违法建筑基本都是采取分类处理的策略。关于违法建筑的分类，具体有以下几方面：

(1) 按照违法建筑违反法律法规性质的不同,可以把违法建筑分为程序性违法建筑和实质性违法建筑。

所谓程序性违法建筑,是指并未违反法律法规中的土地、规划和建设方面的规定,只是没有办理合法审批手续的建筑。故而程序性违法建筑一般可以补办手续使其成为合法建筑。而实质性违法建筑,是指事实上违背了土地、规划和建设方面法律的强制性规定,且建筑者无法通过补办手续的方式来纠正其违法行为,因而只能予以拆除或没收的建筑物。从理论研究上看,该种分类重视从实体法和程序法的角度对违法建筑加以归类。从司法实践中看,该种分类对司法人员,特别是对执法人员查处违法建筑的指导性非常强。它可以帮助执法人员有针对性的对违法建筑给以查处,有效避免出现违法行政的现象。

(2) 按照违法建筑物所违反的具体法律法规的不同,可以将违法建筑分为以下几种:

1. 违反土地管理法的违法建筑。它具体包括如下情形:第一,无土地使用手续,比如,在城市擅自占用国有土地,或者在农村非法占用集体土地来新建、改建和扩建建筑物;第二,违法租用农用地、建设用地或者未利用地;第三,违法合作建房;第四,违法买卖宅基地。

2. 违反城乡规划法的违法建筑。它包括下列情形:第一,未取得建设用地规划许可而擅自施工的或者虽有建设用地规划许可证但未按照批准内容施工的;第二,未取得建设工程规划许可证或者虽有建设工程规划许可证但未按批准范围、内容施工的。第三,在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的;第四,未经批准进行临时建设、未按照批准内容进行临时建设或者超过批准期限不拆除的临时建筑物。

3. 违反建筑法的违法建筑。它包括:第一,不按批准的设计图纸或者施工技术标准施工而擅自改建、加建的;第二,无建设工程施工许可证就开工建设的;第三,不符合竣工验收标准,就擅自交付使用的。

4. 违反其他单行法律的违法建筑。第一,违反了消防法的建筑物。它具体包括下列情形:
①依法应当经公安机关消防机构进行消防设计审核的建设工程,未经依法审核或者审核不合格,擅自施工的;
②消防设计经公安机关消防机构依法审查不合格,不停止施工的;
③依法应当进行消防验收的建设工程,未经消防验收或者消防验收不合格,擅自投入使用的;
④建设工程投入使用后经公安机关消防机构依法检查不合格,不停止使用的;
⑤公众聚集场所未

经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求，擅自投入使用、营业的。第二，违反了文物法的建筑物；它具体包括下列情形：①未经省、自治区、直辖市人民政府批准，在文物保护单位的建设控制地带内进行工程建设，破坏文物保护单位的历史风貌的；②在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，建设行为污染文物保护单位及其环境的；③. 建设工程选址对不可移动文物造成威胁的。第三，违反了道路法的建筑物。它包括：①在公路建筑控制区内修建的建筑物和构筑物；②在铁路线路和铁路桥梁、涵洞两侧一定距离内，修建山塘、水库、堤坝、开挖河道、土渠，采石挖砂，打井取水，影响铁路路基稳定或者危害铁路桥梁、涵洞安全的。第四，违反了水源法的建筑物。它包括：①未经批准在河床、河滩内修建的建筑物；②. 影响河道、航道的建筑物和构筑物。

5. 混合违法建筑。这种违法建筑是指一栋违法建筑物违反上述两种或两种以上的法律规定，这类违法建筑物在城中村中非常普遍。由于违反多项国家法律，相应的监管主体和执法主体也是多个政府部门。查处违法建筑是一个难啃的骨头，部门之间往往互相推诿，造成实际上无人监管的结局。所以，才产生有些城市被迫成立综合执法单位，进行所谓的“综合执法”。

（3）按照违法建筑存续的时间长短，可以将违法建筑分为历史遗留造成的违法建筑和现实违法造成的违法建筑。

在建筑领域，一些建筑物在建筑初期缺乏法律明确规定，但经过多年的法律法规的变化，这些建筑物可能由于各种各样的原因沦为违法建筑。针对该类建筑，就不能简单的套用法律，应遵循“法不溯及既往”的原则，具体分析原因，然后酌情合理解决。而对于那些在相应的法律法规颁布之后出现的违法建筑，一方面，在把握其违法性的同时，也要按照其违法的具体情形加以解决，尽量引导补办相关手续，使其合法化。另一方面，对于那些明知是违法，但仍为一己之私而突击建造的新的违法建筑，应当严格依法办事，严厉打击。这种分类的主要意义在于顾及我国的社会经济发展和法治进程的现实。

二、深圳市历史遗留违法建筑的政策演变

目前深圳市处理农村城市化历史遗留违法建筑的规定主要包括：

1. 1999 年 3 月 5 日出台的《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》

该文件首次对违法建筑进行了定义：“违法建筑，是指未经规划土地主管部门批准，未领取建设工程规划许可证或临时建设工程许可证，擅自建筑的建筑物和构筑物。并对违法建筑进行了分类界定，包括：“（一）占用已规划为公共场所、公共设施用地或公共绿化用地的建筑；（二）不按批准的设计图纸施工的建筑；（三）擅自改建、加建的建筑；（四）农村经济组织的非农业用地或村民自用宅基地非法转让兴建的建筑；特区内城市化的居民委员会或股份合作公司的非农业用地非法转让兴建的建筑；（五）农村经济组织的非农业用地或村民自用宅基地违反城市规划或超过市政府规定标准的建筑；（六）擅自改变工业厂房、住房和其他建筑物使用功能的建筑；（七）逾期未拆除的临时建筑；（八）违反法律、法规有关规定的其它建筑。

依据该规定，房屋租赁主管部门不得给违法建筑发放《房屋租赁许可证》，并禁止租用违法建筑从事生产经营，工商部门不得办理该类场所的营业执照，禁止施工单位承建无《施工许可证》的工程，违者可没收施工工具，甚至吊销承建资格证书。并且要求供水、供电、供气部门不得为该类建筑供水、供电、供气，消防部门应该加大查处违法建筑的生产、经营行为。该规定限制一户村民只能拥有一处宅基地，且不能超过市政府审批的标准，同时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上兴建住宅。

从上面的规定可以看出，当时对违法建筑的认定范围非常广泛，采取的措施也非常严格，综合了消防、工商、水电气、国土规划、建设城管等各种手段，但事后看来，即便如此严格的政策，也依然未能阻挡违法建筑扩张的步伐。该规定作为违法建筑认定的分水岭，后续政策中对违法建筑的认定都是该政策出台的时间作为界线的。

2. 2001 年 12 月 19 日发布的《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》（深府〔2001〕33 号）、《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》（深府〔2001〕34 号）（以上合称“两规”）

“两规”对历史遗留违法私房和生产经营性用房进行了界定，历史遗留违法私房是指：“1999 年 3 月 5 日以前违反法律、法规所建的下列私房：（一）原村民非法占用国家所有的土地或者原农村用地红线外其他土地新建、改建、扩建的私房；（二）原村民未经镇级以上人民政府批准在原农村用地红线内新建、改建、扩建的私房；（三）原村民超出批准文件规定的用地面积、建筑面积所建的私房；（四）原村民违反一户一栋原则所建的私房；（五）

非原村民未经县级以上人民政府批准单独或合作兴建的私房。历史遗留生产经营性用房是指：“1999年3月5日以前违反规划、土地等有关法律、法规的规定，未经规划国土资源部门批准，未领取建设工程规划许可证，非法占用土地兴建的工业、交通、能源等项目的建筑物及生活配套设施。”

依据上述文件，对于1999年3月5日之前所兴建的上述历史遗留私房和生产经营性用房采取确认产权和不确认产权两种形式处理，其中不确认产权的包括：（一）占用道路、广场、绿地、高压供电走廊和压占地下管线或者其他严重影响城市规划又不能采取改正措施的；（二）占用农业保护区用地的；（三）占用一级水源保护区用地的；（四）非法占用国家所有的土地或者原农村用地红线外其他土地的。

结合上述规定可以看出，对于历史违建，以在原农村用地红线为界线。对于在用地红线内的，不管是原村民还是非原村民所建，均通过缴纳罚款、补交地价、完善用地手续后予以确认产权，只不过原村民和非原村民罚款和补交地价的标准有所差别。而对于不确认产权的违法建筑，则规定按照《土地管理法》、《城市规划法》、《深圳经济特区规划土地监察条例》和其他有关法律、法规的规定予以查处。

3. 2004年10月28日出台的《中共深圳市委深圳市人民政府关于坚决查处违法建筑和违法用地的决定》（深府〔2004〕13号）

从该文件出台的背景可以看出，虽然1999年3月5日出台了严厉的措施，2001年又出台了“两规”，但不仅没有制止违法建筑的增长，违法建筑和违法用地却呈现不断上升的趋势，违法建筑在特区外基本处于失控状态。

该文件进一步明确以1999年3月5日为界限，对1999年3月5日之后发生的和正在进行的违法建筑行为和违法用地行为，要坚决依照《城市规划法》《土地管理法》《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》等有关法律、法规严肃处理；对1999年3月5日之前发生的违法建筑和违法用地按照历史遗留问题，严格依照《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》《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》和《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》的有关规定处理。

另外，依据该文件，正式成立“深圳市查处违法建筑和城中村改造工作领导小组”，由市长担任组长，常务副市长和分管副市长担任副组长，各区政府和市国土房产局、规划局、建设局、公安局、工商局、水务局、监察局、城市管理局、法制办的负责人为领导小组成员，统一领导、协调全市的查处违法建筑和违法用地工作。领导小组下设“查处违法建筑工作办公室”和“城中村改造工作办公室”。

遗憾的是，该份措词严厉的文件仍然没有得到有效贯彻实施，违法建筑的处理工作仍然举步维艰。

4. 2009年6月2日出台的《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》（2009年05月21日深圳市第四届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过）（以下简称“处理决定”）

“处理决定”在“两规”的基础之上主要有两方面的变化：

一是将扩大了历史违建的范围。农村城市化历史遗留违法建筑是指：（一）原村民非商品住宅超批准面积的违法建筑；（二）1999年3月5日之前所建的符合《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》和《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》处理条件，尚未接受处理的违法建筑；（三）1999年3月5日之前所建不符合“两规”处理条件的违法建筑；（四）1999年3月5日之后至2004年10月28日之前所建的各类违法建筑；（五）2004年10月28日之后至本决定实施之前所建的除经区政府批准复工或者同意建设外的各类违法建筑。

二是明确了处理方式。“处理决定”规定：经普查记录的违法建筑，市政府应当区别其违法程度，根据该决定以及土地利用总体规划、城市规划和土地利用计划的要求，分别采用确认产权、依法拆除或者没收、临时使用等方式，分期分批处理。其中规定了六种应该拆除的情形和三种应该没收的情形，拆除情形包括：（一）存在严重安全隐患，又不能整改消除的；（二）非法占用已完成征、转地补偿手续的国有土地，严重影响城市规划，又不能采取措施加以改正的；（三）占用基本农田的；（四）占用一级水源保护区用地的；（五）占用公共道路、广场、绿地、高压供电走廊、公共设施和公益项目用地，压占地下管线或者其他严重影响城市规划，又不能采取措施加以改正的；（六）其他依法应当拆除的情形。没收的情形包括：（一）非法占用已完成征、转地补偿手续的国有土地，建筑物使用功能不违反

城市规划，或者违反城市规划但可以采取改正措施加以利用的；（二）超过区政府批准复工用地范围的工业及配套类违法建筑；（三）其他依法应当没收的情形。而对于如何确认产权，“处理决定”并没有做出详细规定，只是规定由市政府另行制定。

5. 2013 年 12 月 30 日发布的《〈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〉试点实施办法》（2013 年深圳市人民政府令第 261 号）（以下简称《试点办法》）

该《试点实施办法》在 1 个街道和 15 个社区开展试点工作，试点期限在 2015 年 6 月底届满《试点办法》在“处理决定”的基础上首次对历史违建进行了按实际用途分类，包括（一）住宅类历史遗留违法建筑；（二）生产经营性历史遗留违法建筑，包括工业类、仓储类历史遗留违法建筑；（三）商业、办公类历史遗留违法建筑，是指实际用于商业批发与零售、商业性办公、服务（含餐饮、娱乐）、旅馆、商业性文教体卫等营利性用途的建筑物及生活配套设施；（四）公共配套类历史遗留违法建筑，是指实际用于非商业性文教体卫、行政办公及社区服务等非营利性用途的建筑物及生活配套设施；（五）具有多种用途的历史遗留违法建筑；（六）用于其他用途的历史遗留违法建筑。

《试点办法》详细地规定了确认产权的情形、具体程序、罚款和地价的缴纳标准，也明确了需依法拆除、没收的情形，同时将非原村民所建住宅类历史遗留违法建筑、对以房地产开发为目的的违法建筑（包括建成后分割转让的情形）不予以确认产权，政府可以对这类建筑依法没收、征收或拆除。

《试点办法》虽然很详尽，也选择了特定的社区进行试点，但由于难以平衡相关方利益，所以《试点办法》并没有“试点”成功，这促使了政策制定部门重新考虑历史违建处理思路。而本次公开征求意见的《处理办法》则是在总结《试点办法》的经验教训基础之上形成的。

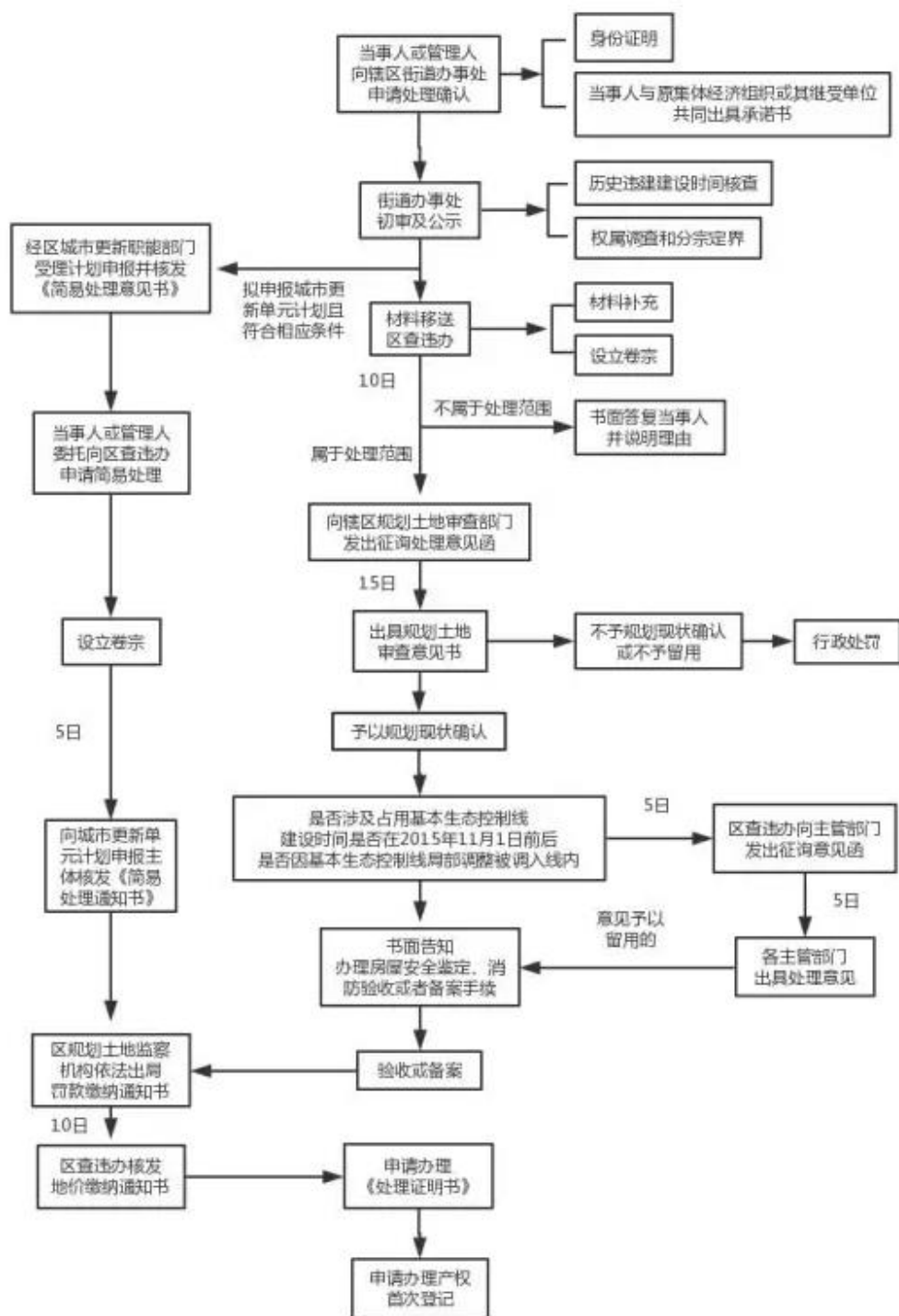
三、《处理办法》的传承与突破

随着一系列深圳市违法建筑政策的出台和一系列整治违法建筑措施的实施，深圳市的违法建筑增量得到了有效扼制，但如何消化存量的违法建筑却一直是悬而未决的难题，《处理决定》和《试点实施办法》旨在通过确权、拆除、没收等方式彻底解决存量历史违建，但实施效果非常不理想，《处理办法》的出台则有望为彻底解决历史遗留违法建筑问题迈出实质性步骤。该《处理办法》有以下几方面值得关注：

1. 针对历史违建的分类,将历史违建区分为“产业类历史违建”和“公配类历史违建”。其中“产业类历史违建”包括生产经营性和商业、办公类历史违建。生产经营性历史违建,是指厂房、仓库等实际用于工业生产或者货物储藏等用途的建筑物及生活配套设施。商业、办公类历史违建,是指实际用于商业批发与零售、商业性办公、服务(含餐饮、娱乐)、旅馆、商业性文教体卫等营利性用途的建筑物及生活配套设施;“公配类历史违建”包括实际用于非商业性文教体卫、行政办公及社区服务等非营利性用途的建筑物及生活配套设施。

2. 针对历史违建的处理方式,在确权、拆除或没收等方式的基础上增加了安全纳管的形式。安全纳管是区政府对违法建筑的主动介入,是指为对历史违建的房屋结构、消防、地质灾害等进行排查、整改和日常监管的活动,对经排查认为存在房屋结构、消防安全隐患的,则强制要求当事人限期整改,对不能整改消除,不符合安全使用要求的,不得出租、进行经营性活动,对于存在严重安全隐患且无法整改的,则要强制拆除。据此,安全纳管将成为历史违建的常态化机制,该项制度避免了历史违建当事人不主动申报导致政府主管部门监管不到位的问题。

3. 明确了历史违的确权流程,如下图:



4. 减少了罚款，与“两规”和“三规”对比，《试点实施办法》对生产经营性、商业、办公类历史违建的罚款分别为20元/平方米（针对原农村集体经济组织继受单位）和120元/平方米（针对原村民、其他企业单位或非原村民）。《处理办法》则分别上述两类罚款分别下调为10元/平方米和30元/平方米。

5. 明确了转为商品性质房地产的条件，《处理办法》明确产业类历史违建可以直接申请为商品性质房地产或者在首次确权登记后申请转为商品性质，登记为商品性质的条件为原农村集体经济组织或者其继受单位所建产业类历史违建，位于原农村非农建设用地红线内或者以非农建设用地、征地返还用地指标扣减处理的，按照申请办理为商品性质时的市政府有关非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易的有关规定补缴地价；其他生产经营性历史违建，按照申请办理为商品性质时市场评估地价的50%补缴地价；商业、办公类历史违建，按照申请办理为商品性质时的市场评估地价补缴地价。

6. 明确了新旧政策衔接的处理方式，针对生产经营性类建筑，《处理意见》规定：1999年3月5日之前所建的历史违建，符合《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》处理条件的，按照下列规定进行处理：（一）已按照《若干规定》进行申报但尚未处理的，参照《若干规定》罚款、地价标准及本办法规定程序进行处理；（二）已按照《若干规定》进行申报且已进入《若干规定》处理程序、但尚未处理完毕的，仍按照《若干规定》处理标准及规定程序进行后续处理；（三）已取得《若干规定》缴费通知书且历史违建现状未发生变化，历史违建当事人自本办法施行后1年内未补缴地价的，地价按照公告基准地价重新测算；已取得《若干规定》缴费通知书但历史违建现状已经发生变化且符合《决定》第二条规定的，历史违建当事人应当按照本办法进行处理。

值得特别注意的是，《处理办法》并没有对《试点实施办法》和“两规”中的住宅类历史违建进行详细规定，而只是简单规定“除产业类和公建类其他违建参照本办法开展安全纳管和补申报工作。”未对住宅类历史违建如何补地价、如何罚款及确权的处理，但《处理办法》的出台将意味着住宅类历史违建的申报处理的窗口将重新打开，只不过“两规”中对违法私房的确权对象只限于1999年3月5日之前的原农村用地红线内建筑，而对原农村用地红线外的私房严格按“两规”处理的话，应该依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市规划法》、《深圳经济特区规划土地监察条例》和其他有关法律、法规的规定予以查处。因此，部分媒体将《处理办法》解读为“小产权房”的转正是 inaccurate 的。

结论与思考：历史违建的终极命运

有关数据显示，深圳市累计工业类违建约 1.80 亿平方米，占违建总量的 41.93%；住宅类违建约 1.72 亿平方米，占 40.08%；商业和办公类违建约 0.26 亿平方米，占 6.02%；多种用途类、公共配套类等其它违法建筑约 0.51 亿平方米，占 11.98%。《处理办法》主要针对的是产业类（含工业类、商业和办公）和公配类，这两类违建占比在 60%左右，而剩余 40%左右的住宅类《处理办法》并没有作出详细的规定，而这 40%的住宅类历史违建承载人大都为低收入群体，预计政策制定部门将根据《处理办法》的实施情况择机针对住宅类违建出台相应细则

虽然从法律层面对历史违建进行定性并非难事，处理历史违建的法律依据也非常充分，但由于历史违建的形成原因非常复杂，而其中最根本的原因是土地所有制的二元结构和城乡规划的二元结构，法律制度的先天缺陷和法律制度的滞后性。市场经济的发展更是导致违法建筑数量众多、牵涉利益主体繁多，而且主要利益主体是集体经济组织及其成员，而使用违法建筑的群体既有中低收入群体，也有大量的个体工商户和中小企业，可以说违法建筑处理是个系统工程。

深圳市历史违建的处理一直采取审慎对待、分类处理的原则，从 1999 年 3 月 5 日的《查处决定》旗帜鲜明的重拳惩处，到“两规”的以原农村用地线内外为主线分类处理，再到“三规”突破“红线内外”将所有违建全部纳入处理范围，再到《处理办法》对“公建类违建”和“产业类违建”大开方便之门，释放了大幅度的政策优惠，但对住宅类的违建政策制定部门仍然有所顾虑。

根据国务院和广东省有关文件精神，深圳市的历史违建处理工作在未来三年内必然全面提速，全面消化处理历史违建只是时间问题，结合历年来的政策和深圳历史违建的现状，预计深圳历史违建的处理将朝以下趋势发展：

1. 所有历史违建将面临政府主动“安全纳管”，政府将对所有历史违建进行主动安全排查，结合城中村综合治理计划，历史违建所在区域将会纳入城管各项系统。
2. 除必须依法拆除或没收的建筑之外，其他历史违建将被逐步纳入确权范围，该类历史违建在完善消防、建筑安全手续之后，通过缴纳罚款、补交地价等方式完善用地手续和产

权手续，成为具有合法产权的建筑，该类建筑也将转变为市场商品房进入市场流通，当然也有相当部分会纳入保障性住房系统。

3. 历史违建的加速处理将与城市更新的推进密切关联，通过对城市更新范围内的历史违建简易处理程序消化大量历史违建，也使得原来受合法用地比例限制无法推进的项目得以推进。

【本文由建纬（深圳）律师事务所贺倩明、陈思斯律师执笔】

六、计划申报新规出台后，开发商又多了哪些红线？

随着城市更新市场竞争愈加激烈，开发商介入城市更新项目的时点不断提前，越来越多的开发商选择在计划立项前锁定项目，慢慢孵化，相对地，项目立项研判的难度大幅提高。2010年6月份的《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》（深规土[2010]16号）是开发商们进行立项研判的基础指南，但除此之外，政府又陆陆续续通过《深圳市城市更新办法实施细则》（下称“实施细则”）、《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（下称“暂行措施”）、《深圳市城市更新十三五规划》（下称“十三五”规划）等规定对计划申报提出了要求。2018年8月6日，市规土委发布《深圳市拆除重建类城市更新单元规划制定计划申报规定（征求意见稿）》（下称“计划申报规定”）和《深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则》（征求意见稿）（下称“计划审批规则”），第一次全面整合了《实施细则》、《暂行措施》、《“十三五”规划》等规定中散落的计划申报要点，必将成为开发商们进行项目立项研判的新宝典。但通读《计划申报规定》，它除了整合既有申报要点外，又为开发商划了几处新红线，新禁区。

红线一：土地使用权期限届满后的用地

《物权法》规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。非住宅建设用地使用权期间届满后的续期，依照法律规定办理”。《城市房地产管理法》规定：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。”从上述规定可知，对于土地使用权期限届满的建设用地，除住宅类用地自动续期外，其他类用地应当申请续期并获批后方得继续使用，未获批的，则土地使用权原则上应当由国家无偿收回，属于国家所有。如此一来，便不存在可更新的对象。在实践中，往往很多业主抱着侥幸心理，不主动向政府交还土地，而期待通过城市更新获得拆迁补偿。本次《计划申报规定》便明确规定“土地使用权期限届满后的用地，不划入拆除范围。”开发商在拓展项目时，需要关注标的物业和土地的土地使用年限，如属于已经届满或即将届满的，则其立项的风险将大幅提高。

红线二：市年度土地整备计划和棚户区改造计划确定的区域

土地整备、棚户区改造与城市更新均是挖掘存量土地活力、促进土地二次开发利器，不同的是，土地整备、棚户区改造以政府为主导，可以进行房屋征收，而城市更新则主要为市

场行为。如果项目一旦列入市年度土地整备计划和棚户区改造计划，则意味着该区域的拆除重建将由政府为主导，不再交由市场自由运作。8月3日，规土委官网发布《深圳市2018年度土地整备计划》，年度安排土地整备资金95亿元，计划安排土地整备项目共178项。城市更新、土地整备和棚户区改造将成为深圳存量土地开发的三架马车，而且土地整备和棚户区改造的力度会逐步加大，拆除重建类城市更新的土地拓展空间进一步受限。

红线三：超出市区更新五年专项规划空间管控区域的用地大于拆除范围10%的项目

2016版《暂行措施》中明确要求坚持规划引领，实现城市更新科学有序发展，“各区城市更新五年规划批准后，辖区内申报拆除重建类更新计划的项目原则上应位于其确定的拆除重建空间范围内；各区城市更新五年规划批准前，申报拆除重建类更新计划的项目应当位于《城市更新“十三五”规划》划定的优先拆除重建区内。”本次《计划申报规定》再次重申了市区城市更新五年规划空间管控原则，并且在此基础上进一步明确了“（二）因技术原因导致拆除范围超出上述区域的，超出用地面积不得大于拆除范围的10%。”这就意味着，开发商在研判项目时，如遇到拆除范围超出市区城市更新五年规划划定的拆除重建区域的，需重点关注超出部分的占比是否超出了拆除范围的10%，一旦超出该比例，则需考虑重新调整更新范围，以降低立项风险。

红线四：小地块城市更新项目

小地块城市更新政策最早见于《实施细则》中，后2014版《暂行措施》正式提出小地块城市更新试点，2016年《暂行措施》继续保留了小地块城市更新制度。但本次《计划申报规定》虽然整合了各政策中的计划申报要点，却要求拆除面积不小于10000平方米，全文未提及小地块城市更新。伴随着近年政府“大片区”“大统筹”的监管趋势，这是否释放出政府拟取消小地块城市更新的信号？拟尝试小地块城市更新项目的开发商需要拉响警报了。

红线五：在已建、在建或国家发改委已批复立项的地铁站点500米范围外的“工改保”项目

近年来，政府对产业空间保护力度不断提升，工改商住类项目被严控，“工改保”成为了许多开发商的曲线救国之路。2016年《暂行措施》对“工改保”提出了三个条件：（1）成片产业园区外；（2）已建成或近期规划建设轨道站点500米范围内；（3）原特区内 $\geq 3000\text{ m}^2$ 或原特区外 $\geq 10000\text{ m}^2$ 。而《计划申报规定》一方面取消“原特区内 $\geq 3000\text{ m}^2$ ”的规定，

似乎进一步印证了小地块城市更新将成为历史的政策信号；另一方面，将“已建成或近期规划建设轨道站点”调整为“已建、在建或国家发改委已批复立项的地铁站点”，这是告诉开发商，只有切切实实拿到了立项批复的站点周边，才是真正有望“工改保”的区域。

红线六：计划公告后 2 年内专规未获批的，计划自动失效

建立更新计划清理机制，倒逼城市更新项目加快实施，这是从 2014 年《暂行措施》便确立的机制。但 4 年以来，真正被清理的更新计划屈指可数，“拆不动、玩不转、赔不起”的项目则越来越多。“强区放权”以来，各区在本辖区的更新细则中也进一步细化了调出计划的程序，但其起到的威慑力仍十分有限。而《计划申报规定》则亮出了一道“自动失效”的杀手锏，自《计划申报规定》施行后列入更新计划的项目，“自公告之日起有效期两年。有效期内城市更新单元规划未获市政府或其授权机构批准的，该更新单元计划自动失效。”对于开发商来说，在启动或收购一个更新项目前，需要切实评估自身快速推进项目的能力，否则 2 年期限一到，即可能前功尽弃。

除了上述明确的红线之外，拆除重建类项目的计划立项边界条件进一步明确，具体体现在以下几方面：

（一）关于改造范围

《深圳市城市更新办法》第二条关于城市更新的范围条件是将拆除重建、综合整治、功能改变三种情形并列一起进行规定的，而《计划申报规定》除规定拆除重建的情形外，同时规定：“通过综合整治、功能改变方式难以有效改善或消除的，可申请通过拆除重建方式实施城市更新”，凸显了综合整治和功能改变的优先地位。

（二）关于改造方向

《计划审批规则》对改造方向进行更为细化的规定，明确了法定图则已批区域、法定图则编制或修编区域，以及法定图则未公示或未覆盖三种情形作为改造方向的审查依据。对于更新主导方向与法定图则不符的，在市规划国土辖区管理局初审后，由土地权利人向市规划国土辖区管理局申请法定图则调整，法定图则调整审批通过后，区更新局方可进行后续审查工作。

（三）关于改造的可实施性

《计划审批规则》第十九条增加规定“可实施性审查”，明确规定对于移交用地面积大、存在建筑限高和景观视线通廊等强制性城市设计要求的城市更新项目，要综合判断可行性，审慎纳入计划。对于拆除范围或周边存在危险品存储区域的，要进行安全评估，存在安全隐患不得纳入计划，对现状容积率超过 2.5 的城中村、旧屋村也要审慎纳入。可见，对于这类项目即便符合拆除重建的硬性条件，也不一定能够获得主管部门的审批。

总之，《计划申报规定》和《计划审批规则》两份文件的出台，将大大提高拆除重建类项目立项审批的透明度和可操作性，同时也限制各区在立项审批过程中的随意性，减少开发商在项目拓展中对一些项目心存侥幸的心理。制度的透明化、规范化和可预期是降低市场成本的必要条件，从这个意义上说，这两份文件对推动城市更新具有积极意义。

【本文由建纬（深圳）律师事务所城市更新业务研发中心出品】

七、深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定解析

8月9日，深圳市规土委就《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（征求意见稿）》（以下简称“《用地审批规定》”）公开征求意见。《用地审批规定》共四章、二十四条，是深圳市开展城市更新工作以来对更新项目用地审批规定最为全面的规范性文件。

《用地审批规定》就用地审批的职权划分、审批程序进行规定，对涉及占用农用地或未利用地的情况及审批实际工作中的重点难点做出指引，将城市更新项目用地审批分为用地申请、用地审查、用地审批、提请批复、汇总备案五个环节，旨在规范深圳市强区放权以来拆除重建类城市更新项目用地审批工作，提高审批效率。

《用地审批规定》明确用地审批职权划分，各区政府承担具体审批职能。各区城市更新职能部门负责具体报批工作，区政府负责城市更新项目用地及其农用地转用实施方案的审批工作。市规土委扮演指导角色，负责城市更新项目用地审批的政策制定和业务指导工作，负责每半年汇总各区审批情况并报告市政府。

一、用地审查申请条件与审查内容

用地审查申请条件	城市更新项目已列入城市更新单元计划
	城市更新单元规划已批准
	城市更新单元实施方案已备案
	实施主体已确认并签订项目实施监管协议
	项目拆除范围内不动产权属证书注销工作已完成
	项目拆除范围内原有建筑物、构筑物及附着物已拆除（本规则第八条第（二）项规定的保留临时使用的建筑物除外）
用地申请需提交材料	城市更新单元规划批准文件
	城市更新项目实施主体确认文件
	项目拆除范围内相关土地权属证明文件
	涉及污染的，提交土壤环境质量详细调查与风险评估报告、经区级环保部门备案的风险管控方案（如需）、经区级环保部门备案的土壤环境治理与修复工程方案和治理与修复效果评估报告（如需）
	地质灾害危险性评估报告及专家评审意见（如需）
	其他

用地申请审查内容	规划	已批城市更新单元规划
		城市总体规划
		土地利用总体规划
		基本生态控制线、一级水源保护区、橙线、蓝线、紫线、黄线、轨道保护区、高压走廊等相关约束要求
		不得占用高标准农田、永久基本农田
	土地权属情况	核查项目拆除范围内手续完善的各类用地的权属情况，可以一并出让给实施主体的零星用地面积
	土地征转情况	未完善征转手续用地应在签订土地使用权出让合同前完善相关手续
	未建设用地情况	核查其土地权属情况、征转地情况、不动产权证注销情况，明确出让方式
	土地整备情况	如因特殊原因位于政府土地整备区范围的，应在用地审批前协调好与土地整备的关系
	变更调查情况	如涉及占用农用地或未利用地的，应审查其是否已办理农用地转用手续，如未办理，应在用地审批时一并办理，并在签订土地使用权出让合同前取得农用地转用实施方案的批复
	重要矿产资源压覆情况	如涉及压覆重要矿产资源的，实施主体应提供省级国土资源行政主管部门出具的拟出让地压覆重要矿产资源储量登记的有关材料
	/	城市更新单元计划、规划及项目实施监管协议中相关要求的落实情况
	/	按照相关规定应当审查明确的其他事项

二、《用地审批规定》要点

（一）用地审批范围

2017年12月市规土委印发的《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（以下简称“《处理意见（二）》”）第十二条规定了拆除重建类城市更新项目分期、分项目地价测算原则，规定各分项目、各分期、既涉及分项目又涉及分期的中分项目的各分期作为一个项目整体进行测算，且一个整体范围内全部开发建设用地应当同时办理土地使用权出让合同签订手续。《用地审批规定》中关于用地审批范围与《处理意见（二）》地价测算规定予以衔接，明确规定更新项目各分项目、各分期以及分项目内又涉及分期的，以分项目的各分期作为一个整体进行用地审批。

（二）分期实施的项目后期合法用地指标不足情形

《用地审批规定》对分期实施的城市更新单元出现各期合法用地指标不均衡的情况的解决提供思路，若分期实施的城市更新单元中后期项目拆除范围内合法用地指标不足，在已实施项目实施主体同意的前提下，已实施项目拆除范围内符合城市更新用地出让政策的用地面积超出已出让开发建设用地面积的部分，可在后期项目拆除范围内使用。当超出部分的用地存在多种用地类别的情况下，按照地价测算次序依次使用。

城市更新单元计划立项时，是以城市更新单元作为整体进行申报，以单元来计算合法用地比例，即合法用地位于城市更新单元拆除范围内即可计算。但更新单元在专项规划时可以确定是否分期实施，市规土委于4月24日发布的《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》（征求意见稿）提出利益平衡的要求，城市更新单元分期实施方案应遵循公共利益优先及各期利益平衡的原则，每期土地移交率不低于单元土地移交率，且各分期出让用地累计应满足《深圳市城市更新办法实施细则》（以下简称“《实施细则》”）的要求，即出让给项目实施主体进行开发建设的用地，总面积不得大于项目拆除范围内手续完善的各类用地及可以一并出让给实施主体的零星用地总面积。

据此，涉及分期实施的城市更新单元各分期应当进行土地移交，且拆除范围内手续完善的各类用地面积直接影响可出让的开发建设的用地面积。为进一步平衡利益，提高合法用地在城市更新单元中的利用率，《用地审批规定》对城市更新单元各期合法用地比例不均的情况进行调整。

（三）建筑物保留临时使用情形

城市更新作为土地二次开发方式，拆除重建类城市更新需将单元范围内建成区进行拆除并办理产权注销后方可申请用地审批，而在项目进入施工阶段，施工单位会面临施工用房的问题。《用地审批规定》明确城市更新项目范围内建筑物可保留临时使用的情形，即城市更新项目办理用地出让手续时其建筑物同时满足以下条件，且区城市更新职能部门认为确有必要，可给予保留临时使用：1、位于开发建设用地范围内；2、已完成拆迁补偿并确认实施主体；3、涉及的不动产权证已注销；4、保留作为临时施工用房使用。《用地审批规定》规定由区城市更新职能部门应做好相应的监管工作，保留临时使用的建筑物应当在实施主体申请房地产预售许可或建设工程规划验收许可前由实施主体自行拆除。

（四）已批未建设用地腾挪情形

《实施细则》第十四条规定，未建设用地因规划统筹确需划入城市更新单元，属于已批未建设用地的，在征得土地使用权人同意后，可以结合城市更新单元规划的编制进行用地腾挪或置换。《用地审批规定》对拟出让用地涉及已批未建设用地腾挪的程序进行规定，在城市更新单元规划审批、项目实施主体确认、不动产权证注销、用地审批等节点上明确应当办理的手续。

规划审批阶段	1、计划申报主体与土地使用权人确定腾挪方案 2、腾挪方案作为城市更新单元规划审查内容
实施主体确权阶段	1、项目实施主体申请人与土地使用权人签订土地腾挪协议书 2、搬迁人负责厘清已批未建设用地范围内的经济关系 3、明确被腾挪的已批未建设用地的坐标、面积、用地、土地使用权出让年期、土地使用权出让合同编号及其他信息 4、明确项目拆除范围用于腾挪的土地的坐标、面积、用地、容积率、土地使用权出让年期等内容 5、区城市更新职能部门应将被腾挪的已批未建设用地的相关监管工作内容纳入实施监管协议
产权注销阶段	被腾挪的已批未建设用地土地使用权人申请办理已批未建设用地不动产权证注销登记
用地审批阶段	区城市更新职能部门在审查城市更新项目用地申请时，一并审查项目涉及的土地腾挪情况
用地出让阶段	1、签订被腾挪用地的土地出让合同补充协议（在城市更新项目用地签订前完成） 2、被腾挪用地的土地出让合同补充协议需明确腾挪后的土地的界址范围、坐标和相关权利义务，土地的面积、用途、开发强度、出让年期按原土地使用权出让合同的约定执行

（五）涉及非农建设用地与“两规”处理用地及旧屋村用地重叠的情形

《用地审批规定》在尊重历史，保障原农村集体权益的原则上，对非农建设用地与“两规”处理用地、旧屋村用地重叠的处置方式予以约定：（1）非农建设用地在“两规”处理完成之前已经划定的，重叠部分视为非农建设用地，“两规”处理用地不能重复计入合法用地指标。（2）非农建设用地在“两规”处理完成之后调入的，如重叠部分可视为非农建设用地，则“两规”处理用地不再重复计入；如重叠部分按“两规”处理用地计入合法用地指标，重叠部分非农建设用地指标可在拆除范围内另行计算。（3）非农建设用地与旧屋村用地重叠的，重叠部分可视为非农建设用地，旧屋村用地不能重复计入合法用地指标；如重叠部分按旧屋村用地计入合法用地指标，重叠部分的非农建设用地指标可在拆除范围内另行计算。

（六）农转用实施方案

《用地审批规定》明确城市更新项目如涉及占用农用地或未利用地的，其农用地转用实施方案由区城市更新职能部门拟定并与项目用地同步报区政府审批，并就审批程序进行规

定。农转用实施方案的审查的内容主要包含：是否符合城市总体规划、土地利用总体规划、是否占用限制建设区和禁止建设区、是否与相关生态保护红线进行衔接、是否占用基本生态控制线、是否占用农用地、未利用地、占用的农用地、未利用地是否突破国家下达的计划指标、是否占用高标准农田、永久基本农田、是否占用耕地、占用林地情况、是否涉及违法用地以及土地权属情况。区政府审批通过后，各区城市更新职能部门应向市财政委提出缴纳新增建设用地土地有偿使用费申请，获得市财政委告知的结果后，区城市更新职能部门应向区政府分别提请下发城市更新项目用地及其农用地转用实施方案的批复，并将批复结果抄送国家土地督察广州局、省国土资源厅和辖区税务部门。

深圳市城市更新自 2009 年拉开序幕，现已经迈入第九个年头，2018 年以来，城市更新从计划立项到专项规划再到用地审批阶段频出政策、征求意见，新一轮的城市更新政策体系呼之欲出，城市更新现有格局可能面临重新洗牌。

【本文由建纬（深圳）律师事务所刘文庆执笔】

八、东莞城市更新的六种路径及操作要点

2018年4月4日，广东省国土资源厅印发了《关于深入推进“三旧”改造工作实施意见》（粤国土资规字〔2018〕3号，以下简称《实施意见》）。该意见不仅放宽了城市更新项目准入范围，而且下放城市更新中涉及的标图建库、用地审批等核心职能，大湾区各城市将拥有更多的自主权。这意味粤港澳大湾区城市更新的全面提速，大湾区各城市都在紧锣密鼓地修订完善相应政策。

东莞自2009年10月16日出台《东莞市“三旧”改造实施细则（试行）》以来，其城市更新政策也历经多轮变化，但一直受到用地审批、土地供应、城市规划等多种政策制约，相比深圳，东莞的城市更新推进速度相对缓慢，自近几年才有提速的趋势。据统计，自2010年以来，全市累计完成城市更新2.54万亩。另外，据了解东莞近期将出台城市更新的系列文件，其中的纲领性文件是《东莞市政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（以下简称《意见》）。预计未来3年，东莞有望实现城市更新3万亩，每年拆旧建新约5000亩，产业改造约2000亩，其他活化更新、“微改造”等约3000亩。可见，东莞城市更新将迎来前所未有的新机遇

从《意见》的具体内容和释放的信息来看，东莞的城市更新在吸收了深圳经验和教训后，既强调政府管控，比如加强规划管控、产业管控和村企合作管控等，也强调市场主导，鼓励市场主体通过各种途径全面参与东莞的城市更新。同时，创新土地产权和改造权分离，试图构建以城市更新改造权为目标的城市更新公开市场，包括参与前期研究、挂牌招商、土地整备、股权混改、基金投资、“EPC+C”活化改造等等各种方式。无论全面改造，还是微改造，无论前期方案设计，还是中期权益整合和后期开发运营，市场主体都可以通过各种方式参与到城市更新。

路径一：单一主体挂牌招商

单一主体挂牌招商模式是东莞城市更新一项重大制度创新，该制度的核心操作要点是：

首先，挂牌招商方案的拟定与批准，由镇街政府主导前期工作，包括对改造范围内的不动产权益进行核查和确认，并且进行改造意愿征集，对涉及集体经济组织利益的，需要对集体经济利益部分进行商讨和表决，根据表决结果由镇街政府拟定挂牌招商方案报市更新局审批，并报市政府批准

其次，挂牌招商的具体实施。招商分两阶段实施，第一阶段为公告挂牌阶段，镇街政府根据市政府批准的招商方案进行发布招商公告，符合资格的市场主体对政府（集体）的综合收益进行报价，由报价最高者作为入选企业；第二阶段为物业要约收购，即对城市更新单元范围内的不动产权益进行收购（该步骤类似于深圳的形成单一权利主体的过程）

最后，挂牌招商主体的确认。通过挂牌招商确定的入选企业需在六个月内完成城市更新单元范围内的物业权益整合，在完成权益整合后，由于市公共资源交易中心出具成交确认书。如果六个月内达到 90%，则可申请延期，延期后，入选企业对城市更新单元范围内的不动产权益进行整合，对于在延长期限内达到了 95%，但仍达不到 100%的，入选企业可以向镇街政府申请单元切割，镇街政府同意切割的，报市更新局和市城乡规划局审批切割方案。对于在延长期限内无法达到 95%的不动产权益整合或者无法进行切割的，城市更新单元改造进程搁置，原则上五年内不重启。

从前述操作要点可以看出，参与挂牌主体要在挂牌后六个月内完成要约收购，也即需要和城市更新单元范围内的物业权利人达成协议。显然，市场主体需在挂牌招商前就提前介入，否则，从深圳的经验来看，六个月内完成不动产权益整合几乎是不可能实现的。因此，对开发商而言，在挂牌招商模式下，采取何种方式提前介入特定项目，以及如何通过挂牌招商的方式锁定项目，将是非常复杂的问题。

开发商需考虑的要素包括：1. 是否参与前期方案研究，前期方案研究的费用如何处理？2. 开发商应该采取何种方式与村企形成某种形式的共识？（考虑到《意见》规定：“禁止开发商在前期服务以外通过‘合作协议’‘框架协议’或其他形式圈地囤地，”故传统村企合作模式将不可行）；3. 开发商应该如何与原不动产权利人在挂牌招商前形成合作意向或类似协议安排？该类协议如何签署才有法律约束力？

路径二：收购原权利人股权或资产

关于原权利人参与城市更新，《意见》给出了两种方式：第一种方式是原权利人自行改造。权利人自行改造又分两种情形，一是在城市更新单元内，原不动产登记为唯一主体的，该权利主体可以自行改造；二是权利分散但主要主体土地占比达 80%的，且剩余地块符合“三地”政策的，可完善土地审批手续后实行权利人自行改造。第二种方式是权利人与挂牌竞得方混合改造。《意见》规定，在挂牌招商的要约收购环节，除了货币、物业等收购对价

形式，鼓励采用股权合作、收益权等对价形式，形成收购企业与村集体、土地权利人、权益人合股的单一主体项目公司。也即，挂牌竞得主体可以和物业权利人共同成立项目公司，以项目公司作为开发主体进行开发。

结合上述权利人自改的两种形式，开发商可以通过股权收购、资产收购等各种形式的协议安排，成为特定城市更新单元范围的不动产权益权利人，再以权利人名义参与城市更新。在这种方式下，开发商需注意的操作要点包括：

1. 对目标资产的尽职调查

主要包括：对目标的调查主要在于查清土地及地上建筑的权利状况和使用状况，包括目标资产的土地权利性质，是国有土地还是集体土地？权利是否完整、是否存在权属争议？地上建筑物的功能及其使用主体，是否存在清租问题？

2. 对目标企业的尽调调查

对目标企业的尽调主要是查清目标企业的性质、债权债务及经营的合法性，包括：目标企业的性质、股权架构，对于与村企合作的外资企业要重点关注合作方对土地和物业权属的约定，目标企业的各类经营合同和信用状况，对目标企业的尽职调查是设计交易架构的基础。

3. 对目标资产的城市更新可实施性进行研判

对目标资产的城市更新可实施性的判断主要有两方面：一是规划层面，《意见》规定东莞的城市更新实行四级规划管控，即市级专项规划-镇级专项规划-更新单元划定-前期研究报告，市镇专项规划、更新单元划定由政府组织编制，前期研究报告由政府主导，市场改造主体参与。从规划层面，核心是判断目标资产是否符合政府规划控制的要求或者是否已在划定的城市更新单元范围内；二是审批层面，要判断是否符合政府规定的权利人自行改造的条件。

4. 设定合适的交易架构

针对不同的标的资产和标的企业设置不同的交易架构，在设置交易架构要考虑的要素包括：（1）交易成本，主要是税费成本。不同的交易方式有不同的交易成本，尤其是税负成本在不同的交易结构下有很大差异；（2）交易效率。一般而言，股权交易周期相对快，而资产交易则手续较为繁琐，但并不都是这样，如果涉及公司分立、作价出资等方式，则交易

手续相对繁琐；（3）交易可行性。对于特殊资产可能不能采取资产交易的方式，比如没有取得权利证书的资产；对于某些特殊类型的股权则不能采取直接协议出让股权的方式，比如集体股或国有股；（4）交易风险。不同的交易模式有不同的风险，比如股权收购模式存在或有负债的风险，资产交易模式则存在资产无法过户的风险等等。开发商在决定采取何种交易方式之前，需详细考量上述四方面的要素，在专业人员的帮助下制定合适的交易架构。

路径三：参与土地整备

《意见》规定试行半市场化运作的政府土地整备参与城市更新的开发模式，即市属土地整备开发平台公司可以与土地权利一方或多方成立项目公司作为改造主体参与城市更新，该项目公司可以选择自行改造、市场主体合作改造或者交由政府收储。因此，在这种土地整备的城市更新模式下，不再是原来单一的将土地交由政府收储的模式，而是采取土地整备平台公司成立项目公司合作开发模式，市场主体可以通过参与城市更新基金，成为物业权利人等方式与土地整备平台公合作开发实施城市更新项目。

在现行法律框架下，土地整备仍属于政府职能。一般而言，采取土地整备后土地应该在交由政府收储后进行公开出让。《意见》允许协议出让方式供地，且可与市场主体合作开发，是一种制度创新，但《意见》目前并没有规定土地整备平台公司在这种模式下合作改造的具体操作细节。同时，作为政府将土地整备和城市更新相结合的创新模式，对于具体操作方式，政府应该具备一定的灵活性。

在该模式下，开发商需注意的操作要点包括：1. 项目公司只能采取国有资本控股的模式，此模式下，项目公司受国有资产监管制度的制约，项目公司的公司治理结构和公司运营的设计是保障合作方权益的关键所在；2. 该模式分两个阶段，即：物业权益整合（收购）阶段和开发建设阶段。开发商既可以在物业权益收购阶段介入，也可在项目公司物业收购完成后介入。3. 现行政策对国有储备平台公司采取何种方式选择合作开发商并无明确规定，政策存在不确定性，当然这种政策的不确定性对开发商既是机会，也是挑战。

路径四：参股政府引导基金

《意见》规定：“由市属国有企业牵头组建城市更新母基金，吸收政府、企业、村组集体各方面资金、深度参与城市更新投融资。城市更新基金对政府土地整备开发项目有优先投资权”。基于该规定，该基金向所有市场主本开放，且鼓励市场主体通过参与基金的方式投

资城市更新项目，这为开发商参与城市更新提供了另类通道。由于该基金是政府发起，村企和国企都可参与，开发商参与该类基金，有利于开发商与政府国企形成良好伙伴关系。但需注意的是，由于政府投资基金不能投资于房地产项目，按照前述要求下设立的城市更新基金更倾向归类于政府出资产业投资基金，应按照《政府出资产业投资基金管理暂行办法》（国家发改委 2016 年 2800 号文）进行基金运作并接受发改部门和中国基金业协会的双重监管。

在具体操作层面，该等城市更新基金仍存在如下几个问题需进一步明确：

1. 资金募集层面

基于利益共享原则，村组集体及其他权利人是十分重要的资金来源之一，在其构成合格投资者的前提下需要进一步明确相关出资方式以及评估作价的合法合规问题，以及在其无法构成合格投资者的情形下如何制定利益衡平的相关机制。

2. 投向方面

由于出资方包含政府，依据前述 2800 号文，城市更新基金的投向需符合“非基本公共服务领域、基础设施领域、住房保障领域、生态环境领域、区域发展领域、战略性新兴产业和先进制造业领域、创业创新领域”的情形之一。

3. 管理方面

基于“政府出资产业投资基金应坚持市场化运作、专业化管理原则，根据“政府出资人不得参与基金日常管理事务”以及“国有独资公司、国有企业、上市公司以及公益性事业单位、社会团体不得成为普通合伙人”等规定，可知，城市更新基金的管理人须为非政府背景的基金管理人，针对该类基金管理人，如何实现其切实理解并执行政府统筹的意图，需要相关配套机制加以保障。

路径五：成为前期服务商

《意见》规定了四级规划管控和前期服务商制度，四级规划管控中前期方案研究包括三个部分的内容，一是校核报告是否回应落实专项规划及更新单元划定的要求，并对容积率等规划条件进行校核；二是城市设计研究方案，由经确认的改造主体组织编制修建性详细规划方案，在不超过合法开发容量的前提下，开发主体可确定规划设计方案；三是政府形成控制

性详细规划调整论证报告,落实用地方案,细化道路交通系统评估、公共设施具体布局安排,作为规划许可和办理土地供应手续的依据。

前期服务不仅包括单元研究包装工作,还有包括权益核查与确认、意愿征询、评估、招标方案报批等前期工作。前期工作由镇街政府主导,但镇街政府可根据需要通过公开方式招聘前期服务商。

《意见》并没有对前期服务商的资格进行限制,只是规定了公开方式选聘,且规定对于采取单一主体挂牌招商方式选定开发主体的,前期服务费可由开发主体最终承担。由于前期服务商的选聘本质上是一种服务采购,有别于合作开发商的选聘,因此,在具体实施细则没有出台之前,预计会参照政府服务采购流程选择市场主体。

在《意见》关闭了开发商与村企前期签署“合作开发”的方式圈定项目这扇门的情形下,《意见》中“前期服务商制度”为开发商提前介入了打开了一扇窗,开发商需要利用好这扇窗提前锁定特定项目。前期服务商的主要服务内容包括三方面:一是规划研究,依据上层次规划编制具体的项目实施规划,涉及产业的,还应包括产业规划;二是权属调查摸底和意愿征集;三是权益收购方案,对涉及集体资产,还涉及集体资产的处置方案。

前期服务内容涉及各种专业服务,开发商自身并不一定具备全面的专业团队,开发商除利用自身的专业经验之外,还需整合最优质的外部专业团队,这些专业团队包括城市规划、产业规划、政策法规、资产评估、财税及金融等方面,这些优质的专家资源既是开发商参与前期服务商竞争的需要,也是保证开发商为镇街提供前期服务质量的关键。可以预见,城市更新不仅仅拼资金实力,而且拼专业能力。开发商在前期服务中不仅要按照政府的要求完成前期研究的内容,更重要的是通过参与前期服务为后期参与挂牌招商获取先动优势,形成有效的竞争壁垒。

路径六:通过“EPC+运营权”方式参与活化更新

活化更新,类似于深圳的有机更新,即采取综合整治和功能改变相结合的方式改造,而非大拆大建的方式。该模式在深圳已经有相对成熟的经验,深圳政府也一直鼓励城中村和旧工业区的有机更新,深圳出台的“城中村分区划定政策”和“城中村综合治理行动计划”进一步强化了综合整治的改造模式,并且鼓励开发商通过委托代建、“EPC+运营权”等方式

进入城中村和旧工业区改造，包括万科、深业等开发商均已介入城中村改造，将城中村的旧居住区改造为长租公寓。

《意见》明确：“探索通过“EPC+运营权”招标或公开遴选方式，引入产业园区综合运营服务企业实施旧工业区、成片出租屋活化更新，提升镇村工业园区软硬件条件和运营效率，结合“美丽幸福村居”建设将出租屋改造为公寓型宜居社区。”显然，东莞的活化更新与深圳的综合整治并无本质区别，包括对城中村内的治安、消防、用电、用气，食品、弱电管线、市容、交通、生活污水、环境卫生等方面进行全面改造，既消除旧村和旧工业区内的安全隐患，也全面改善城中村内物业管理和公共服务水平，优化旧村和旧工业区的居住和营商环境，从而提升物业的价值。

但是，《意见》并没有对“EPC+运营权”模式具体如何实施进行规定。依据深圳模式，城中村的公共部分的改造资金来源于政府财政资金，深圳的相关政策对此类综合整治的资金安排和操作方式作了明确具体的规定。在深圳模式下，“EPC+运营权”模式存在两个不同的法律关系：一是 EPC 承包商与政府间的设计、采购、施工承包关系；二是 EPC 承包方与物业权利人间运营权承包、转移或让渡合同。在该模式下，开发商与政府和物业权利人签署“EPC+运营权”的一揽子协议或者开发商和政府签署 EPC 协议，并同时与物业权利人签署物业运营管理协议。

较为合理的预测是，与深圳一样，活化更新在东莞也将是政府鼓励和倡导的模式，与深圳不同的是，深圳的综合整治配套政策齐全、操作路径明确，而东莞这方面的制度设计则相对粗放，存在很大的想像空间，东莞接下来的具体实施细则必然会在吸收深圳经验的基础上完善其制度设计。在当前配套制度不清晰的情况下，开发商可以先行进行市场调研，针对优质的标的资产进行前期介入。

结语

虽然东莞城市更新与深圳相比起步相对较晚，无论是政策体系还是市场成熟度与深圳都存在一定差距，但从东莞最新政策纲领来看，东莞一方面充分吸取了深圳城市更新中市场化的经验，展现出了更加开放和勇于创新的态度；另一方面试图克服政府在城市更新规划、产业发展和原权利人权益整合等方面的被动角色，东莞政府以更加积极角色介入城市更新，力图避免城市更新中资源的错配。开发商应该充分意识到东莞城市更新的最新趋势和特点，未

雨绸缪、提前布局。对习惯了深圳城市更新的开发商而言，也要跟随东莞政府的步伐，调整思维、转换方向，准确把握政策变动期的机遇，采取合适的策略获得先动优势。

【本文由建纬（深圳）律师事务所贺倩明、陈思斯律师执笔】

九、政策严控下城市更新项目哪些建成物业销售受限？

2018年7月31日，深圳市政府发布《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》（简称“731新政”）。8月14日，深圳市规划国土委又发布《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》（以下简称《通知》），出台关于“731新政”的执行细则。进一步加强了深圳市房地产市场的调控力度，引起了市场的广泛关注。城市更新项目作为深圳房地产市场中的主角，必然会受到新政的重大影响。但是，基于城市更新的特殊性，除了受到房地产市场整体调控政策的影响外，城市更新政策中也存在许多特别的限制政策。

城市更新项目可以分为拆除重建类、综合整治类、功能改变类三种类型。其中，拆除重建类城市更新项目必然会伴随着后续的新建成物业，物业类型主要包括：住宅及商业类物业、工业类及工业配套物业、新型产业用房、保障性住房、公共配套设施等。其中，除公共配套设施需移交给政府外，其他几种类型物业均可能对外销售。本文分别对不同类型建成物业的限售政策进行梳理，以供参考。

一、住宅及商务公寓（含回迁房）

城市更新政策对住宅及商业物业并没有特殊限制，与房地产市场整体调控政策基本保持一致。但是，需要特别提示的是，城市更新项目中的回迁房首次转让并不适用3年内禁止转让的相关规定，以及后续新建的只租不售的商务公寓不得用于搬迁补偿。具体如下：

序号	类型	限售政策	例外	认定标准	特别提示
1	住宅	1.居民家庭新购买的（不含人才住房、安居型商品房），3年内禁止转让。 2.暂停企事业单位、社会组织等法人单位购买住宅。	1.回迁房首次转让，不适用3年内禁止转让的相关规定。	1.网签时间以（预）录入时间为准。 2.涉及继承、受遗赠、离婚的，以继承、受遗赠、离婚前最近一次转移登记的时间为准。	具备（预）录入条件，但因客观原因尚未（预）录入的，提供相关证明材料的视为已办理网签（预）录入。
2	商务公寓	1.新建商务公寓只租不售且不得改变用途。而且不得用于搬迁补偿。整体持有年限与土地出让年限一致，单次租期不超过10年。 2.新购商务公寓5年内禁止转让。	2.通知发布之日前已办理网签的，不受限制。	1.对于新建商务公寓：2018年7月31日（含7月31日）前更新单元规划（包括审议通过并完成公示或者正在公示的）确定的商务公寓部分不受限制。 2.其他与住宅一致。	详见《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》。

二、工业类及工业配套物业

类型	限售政策	例外情形	特别提示
工业类及工业配套物业	1.城市更新项目改造后形成的工业楼宇允许分割转让。 2.城市更新项目中作为工业配套设施的配套办公、配套单身宿舍以及小型商业服务设施可分割转让,其建筑面积一般不得超过项目总建筑面积的30%。 3.除另有规定外,工业楼宇及配套设施的受让人应当是经依法注册登记的企业。	《深圳市工业楼宇转让管理办法(试行)》实施前(2013年1月7日前)已签订土地使用权出让合同的城市更新项目,按规定补缴地价后,可申请分割转让。	1.工业楼宇转让的,转让方应将一定比例的增值收益上缴政府,纳入政府设立的国有土地收益基金专项管理。 2.城市更新改造后形成的工业楼宇及配套设施首次转让的,属于配套设施的部分,按照市场评估地价标准计收地价,免缴增值收益;属于工业楼宇的部分,应当按照规定缴纳增值收益。

三、创新型产业用房

类型	限售政策	入驻企业限制	价格标准	特别提示
创新型产业用房	1.建成后由政府回购的,产权归政府所有,免缴地价。 2.建成后政府不回购的,产权归实施主体所有。 3.统一纳入市产业用房供需服务平台进行租售。	入驻创新型产业用房的企业,应符合下列产业领域: 1.生物、互联网、新能源、新材料、文化创意、新一代信息技术和节能环保等战略性新兴产业; 2.生命健康、海洋、航空航天以及机器人、可穿戴设备和智能装备等未来产业; 3.先进制造业、现代服务业、优势传统产业及我市产业规划中重点支持的其它产业。	政府回购价格按经核算的建安工程参考价1.1倍执行。	政府及平台企业回购的创新型产业用房原则上只用于出租; 平台企业建设的创新型产业用房,“以租为主、租售并举”,出租比例原则上不低于50%。 出售的创新型产业用房原则上限定受让人自用。 确需要转让的,经批准后方可转让,且优先由原所有人回购,回购价格不高于原销售价格;原所有人不回购的,在市土地房产交易中心按原销售价格作为底价以公开方式进行转让。

四、保障性住房

(一) 安居型商品房

类型	限售政策	对象限制	价格标准	特别提示
安居型商品房	1.预售需征求市住房保障部门意见。 2.应纳入保障性住房销售系统。 3.建设单位为企业的,不得自行出售安居型商品房。	购买安居型商品房应当以家庭为单位申请,申请人的配偶、未成年子女列为共同申请人。具体标准见《深圳市安居型商品房建设和管理暂行办法》第二十二條。	1.在洽谈收购前已经确定为安居型商品房的按照《安居型商品房定价实施细则》进行测算,最高销售价格不超过市场评估价70%。 2.在洽谈收购时或者后期确定为安居型商品房性质的,收购价格由下列内容组成: (1) 建设成本。 (2) 合理利润。 (3) 户内装饰装修造价。 (4) 收购双方约定的其他项目。 (5) 如已缴纳地价则包括实际缴纳的地价。	签订买卖合同10年后,安居型商品房产权所有人可以根据有关政策规定,申请取得完全产权。

(二) 公共租赁住房

类型	限售政策	价格标准
公共租赁住房	免缴地价，建成后由政府回购，产权归政府所有。	收购价格由下列内容组成： (1) 建设成本。 (2) 合理利润。 (3) 户内装饰装修造价。 (4) 收购双方约定的其他项目。 (5) 如已缴纳地价则包括实际缴纳的地价。

结语

近年来伴随着市场的不断变化，房地产调控政策也不断加码，从限购限贷逐步加强到限售限转。而深圳城市更新政策，亦针对不同类型物业的销售进行不同程度的限制。当前，深圳城市更新政策处于密集调整的过程中，新政策不断发布，调控力度也是不断加强。而且实践中，除政策层面限制外，主管部门亦会在土地出让合同中对项目建成物业的销售进行限制。

因此，开发商在参与深圳城市更新项目过程中，除国家房地产调控政策外，也要充分考虑到各种类型物业的限制政策对项目可能产生的影响，要对城市更新建成物业销售的限制政策保持高度关注。在项目研判以及经济测算时，不仅要结合现行政策，也要充分考虑到政策的不稳定性所可能带来的风险，并对此予以特别关注，以避免出现因政策调控而导致的项目风险。

法规清单：

1. 《深圳市人民政府办公厅转发市规划国土委等单位关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》（深府办规〔2018〕9号）；
2. 《深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》（深规土规〔2018〕7号）；
3. 《深圳市工业楼宇转让管理办法（试行）》（深府办〔2013〕3号）；
4. 《〈深圳市工业楼宇转让管理办法（试行）〉实施细则》（深规土〔2013〕721号）；
5. 《深圳市规划和国土资源委员会关于工业楼宇转让管理有关事宜的通知》（深规土〔2014〕428号）；
6. 《关于加快发展产业配套住房的实施意见（试行）》（深府办〔2013〕4号）；

7. 《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》（深规土规[2016]2号）；
8. 《深圳市创新型产业用房管理办法》（深府办〔2016〕3号）；
9. 《深圳市保障性住房条例》（深圳市第四届人民代表大会常务委员会公告 第四号）；
10. 《深圳市安居型商品房建设和管理暂行办法》（深圳市人民政府令 228号）；
11. 《深圳市保障性住房收购操作规程（试行）》（深建规〔2016〕1号）；
12. 《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》（深规土〔2016〕11号）；
13. 《深圳市人才住房和保障性住房配建管理办法》（深建规〔2017〕7号）；
14. 《深圳市安居型商品房定价实施细则》（深建规〔2017〕13号）。

【本文由建纬（深圳）律师事务所王丰执笔】

十、东莞旧改新政带来哪些重大调整？

粤港澳大湾区规划纲要正在紧锣密鼓制定中，湾区土地二次开发利用问题也更为紧迫。为全面提速和推进城市更新项目的落地及实施，2018 年广东省政府[1]及深圳[2]、中山[3]、惠州[4]、佛山[5]等各市关于三旧改造（城市更新）新政纷纷出台。东莞作为粤港澳大湾区核心城市之一，未来三年计划完成的更新土地面积为 3 万亩，是东莞过去 8 年实际已更新面积的总和。

为实现上述目标，东莞市近日出台纲领性文件《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（以下简称《意见》），在政府主导地位、改造模式、规划管控、产业保障和改造流程方面都做出重大调整，将对东莞城市更新市场产生重大影响。本文第一时间对《意见》的核心变化进行梳理及解读，以帮助东莞更新改造参与主体准确理解政策动向。

一、基本原则方面：强化政府主导地位

政府与市场的角色和定位是城市更新中的基本原则问题，深圳城市更新的市场化程度最高，虽然近两年深圳政府更加积极地介入城市更新，但仍坚持以市场化推动为主，广州则以政府管控为主，采取“应储尽储”原则，东莞介于深圳与广州之间，在粤港澳大湾区九个内地城市中城市更新市场化程度仅次于深圳。东莞的城市更新政策经历了 2010 年至 2014 年的试点阶段以及 2014 年之后的常态化阶段，相继出台了 30 多个相关政策，但政府统筹管控的深度不够，管控环节存在脱节，管控要求未能落实，因此改造市场虽然非常活跃，但是规划要求、公建配套和产业保障等公共利益未能很好实现，显然不能满足东莞政府的发展诉求。从《意见》的具体内容来看，东莞进一步强化了政府在城市更新各环节全方位的统筹主导地位，具体体现在以下几个方面：

第一，取消了村企合作改造模式，政府深入介入集体物业改造，村组集体不再能自主决定集体物业的合作改造主体，由政府通过单一主体挂牌招商模式选择集体物业的合作改造主体。

第二，在规划管控方面，加强更新专项规划的可实施性以及刚性约束力，由政府划定更新单元，通过对更新单元的统筹安排，捆绑落实土地贡献、公共设施规划要求，补足交通、教育、医疗等城市短板。

第三，加强土地收储力度，扩大土地收储的范围。根据现行政策，战略统筹区（即轨道站点、城镇中心区及其他重要节点地区）内的改造项目由政府优先收储，但实际上很多项目政府都放弃了优先收储权，同意市场主体改造。根据《意见》的表述，为了增加政府对土地市场的宏观调控能力，政府未来会加强行使优先收储权。此外，除 TOD 站点周边综合开发区域等战略统筹区外，《意见》将工业用地保护红线范围内改造为经营性用途的，“倍增企业[6]”完善手续后调整为经营性用途的，也优先纳入政府土地储备。此外，国有企事业单位的土地除采取市属企业土地整备方式改造外，也由政府统一收储。

第四，加大市属国有企业参与城市更新、土地储备的力度。例如，市属土地整备开发公司可成立全资或控股项目公司收购不动产权益，参与更新改造；政府可以指定市属平台公司实施城市更新项目；市属国有企业牵头组建的城市更新基金对政府土地整备项目有优先权投资权。

第五，强化落实城市更新实施监管。东莞现有旧改政策中已经明确规定了通过监管协议、出让合同签署、工程规划许可证审批、预售许可证审批等环节对城市更新项目的实施情况进行全过程监督管控，但实际操作中各个管控环节存在脱节，监管措施未能落地，《意见》再次重申“强化城市更新实施监管全覆盖”，执行力度会进一步加强。

二、改造模式方面：创设单一主体挂牌招商模式，取消村企合作模式

1. 创设单一主体挂牌招商模式，改造权与土地产权分离

创设单一主体挂牌招商模式是《意见》的重大独特性创新，归纳而言，单一主体挂牌招商模式是指政府拟定更新单元的改造招商方案，由符合资格的市场主体根据招商方案对政府（集体）的综合收益进行网上报价，报价最高者作为入围企业，入围企业在限期内线下收购城市更新单元范围内全部不动产权益后被确认为实施主体。

根据目前正在征求意见的单一主体挂牌招商操作规范文件，单一主体挂牌招商模式主要适用于集体土地的更新单元以及集体土地和国有土地混合的更新单元，镇街政府是单一主体挂牌招商的实施主体，负责单元规划划定、开展前期工作、拟定拆迁补偿方案、制定招商方案、开展报名资格审查等。

单一主体挂牌招商模式的挂牌环节类似国有土地挂牌出让，条件公开，价高者得，其公开性和透明度大大增加，有利于有实力的大型企业获得改造权，但也将会大大推高更新项目的取得成本。

2. 取消村企合作模式，已备案项目“不进则退”

据调查统计，珠江三角洲地区集体建设用地占全部建设用地总量的 50%以上，村集体是城市更新中最重要的权利主体，但往往缺乏自改能力，村企合作改造一直是广东各市主要改造模式。2015 年东莞出台了《东莞市集体经济组织与企业合作实施“三旧”改造操作指引》，要求指引印发后村集体必须通过街镇招投标平台或市公共资源交易中心公开选择合作企业，但公开选定合作企业的具体操作要求一直未出台，与村集体（甚至村领导）关系紧密的本地企业通过合作协议锁定了大量项目。这些合作企业资金实力和开发能力有限，改造项目推进速度缓慢，有实力的外地企业难以进入。

《意见》取消了村企合作模式，促使村组集体接受政府通过单一主体挂牌招商模式选定的入围企业进行改造，意在引入更有实力的品牌企业进入旧村改造市场，提升旧村改造的品质和速度。但值得考虑的是，村组集体作为权利主体，无权自主选择合作单位，而由镇街政府代为选择改造主体，能否充分体现村组集体的利益？是否会遇到村组集体的阻力？单一主体挂牌招商模式的效果如何有待时间的检验。

为了激活沉淀的村企合作项目，对于已经备案的村企合作项目，《意见》并未采取“旧项目适用旧政策”的做法，而是给予一年内的过渡期，在《意见》印发一年内（即 2019 年 8 月 15 日前）没有完成实施主体确认的，将改为政府主导或单一主体挂牌招商改造模式。这意味着，现有村企合作单位将面临生死线，如不能快速推进合作项目，将失去对项目的权益。针对已经签署合作协议尚未备案的村企合作项目如何处理，《意见》并未提及，很可能面临不得不终止的结果。

新政出台将会导致村组集体和企业已经签署《合作协议》无法继续履行，将可能产生大量关于合作企业已经投入的如保证金、补偿款等资金的返还争议。从法律角度看，政策变化导致合同无法履行的，可以适用情势变更解除合同，如无特别约定，村组集体应当返还合作单位已经支付的保证金、补偿款等款项，但比较可行的做法是由未来最终确认的实施主体代村组集体返还。

为了鼓励村组主动将土地交由政府收储，《意见》明确将土地出让纯收益的 50% 返还给村组，但从深圳“农地入市”政策的试点结果来看，这种收益分配比例对村组集体的吸引力明显不够，难以起到鼓励村组集体主动交储的效果。

三、规划管控方面：专项规划刚性约束更强，避免小面积零星改造，实行容积率密度分区，完善项目开发量计算规则

1. 更新专项规划编制更为严谨，调整难度更大

在《意见》出台之前，东莞的改造专项规划比较粗略，属于空间蓝图性质，实施性比较差，改造专项规划和项目规划设计要求缺乏衔接传导机制，专项规划的管控要求没有在更新项目中予以体现。《意见》明确要求“通过规划管控，加强政府统筹，保证规划实施和公共利益的底线”。目前，东莞已经启动了新一轮的更新专项规划编制工作，专项规划的编制将更为严谨及具有可实施性，规划成果的刚性约束力将得到强化，明确作为具体更新单元、项目审查、审批的依据，专项规划设定的约束性条件调整难度更大。

2. 更新单元原则上不低于 150 亩，避免小面积零星改造

东莞的更新单元由政府划定，《意见》出台前，东莞一个更新单元范围内可以包括多个改造项目，虽然原则上要求成片改造项目不少于 5 公顷，但实际上，改造项目面积控制较少，存在很多小面积的零星改造项目，公建配套很难落实。对此问题，《意见》要求，除政府主导改造、工改工、公益性改造及政府特批更新单元不受面积限制外，更新单元面积原则上不小于 150 亩（即 10 公顷），不超过 500 亩。鼓励一个单元只安排一个改造主体整体实施，在保证单元内公共设施、拆迁补偿全面落实及满足政府规定条件下，可以分拆给不同主体。

3. 实行容积率密度分区，总体开发强度提高

现行的《东莞市规划管理技术管理规定》采取低容积率、低强度的开发思路，以往城市更新项目批准的容积率，一般二类居住用地不超过 2.5，商住混合用地不超过 3.0，商业金融用地不超过 3.5。东莞和深圳的土地整体开发率均逼近 50%，但东莞城市更新的容积率远远低于深圳，不利于节约集约利用土地，也低于难以满足东莞持续发展需要。

此外,目前东莞没有密度分区制度,各项目的容积率差异性不大,没有体现区域差异性,明显不合理。《意见》明确“实施差异化的容积率密度分区制度……对广深科技走廊节点地区、轨道 TOD 站点地区等重点地区将实施高密度开发,提升商业办公、新型产业、工业、仓储等用地开发强度,合理提升部分地区居住开发强度。”据悉,东莞市城乡规划局已初步形成了《密度分区与容积率计算指引》,计划在今年城市重点更新单元中试行。

四、产业保障方面:放宽“工改工”分割销售限制,拟出台“工改 M0”操作政策

东莞作为传统的制造名城,面临产业升级转型巨大挑战,但东莞市“三旧”改造项目多以住宅、商业项目为主,“工改工”进展缓慢。东莞市近年已针对工业、产业用房陆续出台了各类优惠政策措施,包括《东莞市“三旧”改造产业类项目操作办法》(东府办〔2015〕129号)、《东莞市产业转型升级基地认定和管理实施办法》(东府办〔2016〕2号)、《东莞市科研用地管理暂行办法》(东府办〔2016〕109号)、《实施重点企业规模与效益倍增计划行动方案》(东府办〔2017〕11号),同时也公布了《东莞市工业保护线管理办法(征求意见稿)》。在上述政策基础上,《意见》在鼓励“工改工”方面又进一步,主要存在以下政策调整 and 变化:

第一,此前公布的《东莞市工业保护线管理办法(征求意见稿)》明确“工业保护线内允许适量布局新型产业用地(含新型产业用地+商业用地的混合用地)”,《意见》要求进一步明确“工改 M0”的具体操作政策,支持 M0 与其他类型用地混合利用,这对于改造主体而言有相当的吸引力。

第二,“工改工”改造方案的审批权限下放至镇街政府,提高审批效率。

第三,“工改工”项目不受更新单元面积不少于 150 亩,不大于 500 亩的面积限制。

第四,放宽“工改工”生产性用房的分割销售限制,工业生产使用部分允许全部分割销售,不再限定总建筑面积和单栋建筑面积,分割销售单元最小建筑面积降低至 500 平方米。

第五,加强“工改工”项目的财政补助,项目计提的轨道交通建设发展专项资金以及 75 亩以上工改工项目竣工验收后五年内入驻企业形成的税收市留成部分,全额补助给改造主体。

五、更新流程方面:各个环节效率将会提高,项目推进速度有望加快

城市更新提速是《意见》的主要目标之一，而行政审批、规划调整、村组集体决策、搬迁补偿和征地报批往往是阻碍已启动的城市更新项目推进速度的主要环节，从《意见》内容和已发布的省国土资源厅3号文来看，这些环节的效率均会大幅度提高，具体体现在：

第一，在行政审批环节，《意见》明确要求将城市更新流程中涉及的行政审批事项打包形成1+N的总体实施方案，一次性报市政府审批，审批时间压缩至6个月。《意见》同时也要求镇街党政联席会议集中一次性表决审批事项。

第二，在规划调整环节，城市更新专项规划的刚性约束力加强，调整的空间减少。同时《意见》取消了对前期研究报告的行政审查，规划部门提前开展控规调整论证和修建性详细规划的审查，在1+N总体实施方案报批后，由市规划委员会直接审议控规调整论证报告。

第三，在村组集体决策环节，《意见》也要求村组集体制定表决事项清单，由村组集体股东大会一次性表决有关事项。

第四，在搬迁补偿环节，《意见》创设的单一主体改造招商挂牌模式要求入围企业在规定期限内（1-6个月）收购更新单元范围的全部不动产权益，如果不能在限定期限内完成的，根据目前正在征求意见的单一主体挂牌招商操作规范，该更新单元会被清退出标图建库，原则上三年内不再接受该更新单元的申报。这种“不进则退”的做法使得权利主体与入围企业一损俱损，消除了权利主体做“钉子户”的动机，有利于较快达成补偿协议。

此外，省国土资源厅3号文在旧改项目的强制拆迁问题上也做出了重大突破，在改造方案（含搬迁补偿安置内容）经过村集体表决并经市县级政府批准后，针对不涉及征收集体土地但必须对村民房屋进行拆迁的，可以由县级以上政府参照《国有土地上房屋征收及补偿条例》第三章补偿相关规定执行，即对被拆迁人按照改造方案给予补偿后，被拆迁人未在限期内完成搬迁的，可以申请法院强制执行，法院裁定准予执行的，可由市县政府负责执行。对村民物业的强制拆迁涉及财产权问题，属于法律保留的范围，3号文的规定有超越权限之嫌，其效果也有待实践考验。

第五，在征地报批环节，省国土资源厅3号文已经将三旧改造涉及的集体土地征转手续审批权限由省里下放至地级市政府，征地报批效率将会大幅度提高。

结语

《意见》发布后，贯彻落实《意见》内容的东莞城市更新实施办法以及关于单一主体招商挂牌、更新单元编制、工改 M0、容积率计算等大批相关具体政策文件将会陆续出台，现有政策面临清理、废止或修改，参与主体需要密切地关注政策的动向，及时做出安排，在东莞城市更新市场新一轮的调整中赢得先机。

注：

1. 2018 年 4 月 4 日广东省国土资源厅出台粤国土资规字【2018】3 号文《关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》。

2. 2018 年以来，深圳已经发布《工业区块线管理办法》《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定》（征求意见稿）、《深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定》（征求意见稿）等约十几个文件。

3. 2018 年 7 月 13 日中山市政府发布《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》。

4. 2018 年以来，惠城、惠阳、仲恺、惠东等区县便密集出台了 10 多个三旧改造新规的征求意见稿。

5. 2018 年 5 月佛山市国土资源和城乡规划局发布关于公开征求《佛山市人民政府关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作加强城市治理能力的实施意见》公众意见的公告。

6. 2017 年东莞市政府出台《关于实施重点企业规模与效益倍增计划全面提升产业集约发展水平的意见》（东府〔2017〕1 号），在全市范围内选取 200 家试点企业纳入倍增计划，并出台一系列政策扶持培育试点企业以倍增计划中的各种集约化发展路径来提升企业综合竞争力。

【本文由建纬（深圳）律师事务所周志芳律师执笔】

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

2018年7月、8月，在深圳十个区内，有项目列入更新计划的辖区为福田区（3例）、罗湖区（2例）、南山区（2例）、宝安区（6例）、龙华区（2例）、龙岗区（3例）、坪山区（2例）。其中，福田区1例为草案公示，罗湖区1例为草案公示，宝安区5例为草案公示。

（一）福田区

《2018年福田区城市更新单元计划第三批计划》

发布时间：2018年7月24日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	园岭街道	八卦岭平安大厦城市更新单元	平安不动产有限公司	7232.0平方米	① 拟更新方向为商业用地。 ② 应按小地块政策提供不小于拆除范围用地面积的30%的无偿移交给政府的独立用地，移交的土地除用于落实规划确定的城市基础设施、公共服务设施、城市

					公共利益项目等以外，其余部分按相关规定协议出让给项目实施主体按照规划进行建设。
2	梅林街道	广通城市更新单元	深圳市广通实业有限公司	5063.0 平方米	① 拟更新方向为社会福利用地。 ② 应按小地块政策提供不小于拆除范围用地面积的 30%的无偿移交给政府的独立用地，移交的土地除用于落实规划确定的城市基础设施、公共服务设施、城市公共利益项目等以外，其余部分按相关规定协议出让给项目实施主体按照规划进行建设。

《福田区梅林街道满京华康美地块城市更新单元计划》（草案）

发布时间：2018 年 8 月 28 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	梅林街道	满京华康美地块城市更新单元计划	康美药业股份有限公司	8588 平方米	①拟更新方向为新型产业等功能； ②应按小地块政策提供不小于拆除范围用地面积 30%的无偿移交给政府的独立用地，移交的土地除用于落实规划确

					定的城市基础设施、公共服务设施、城市公共利益项目等以外，其余部分按相关规定协议出让给项目实施主体按照规划进行建设。
--	--	--	--	--	---

(二) 罗湖区

《2018 年深圳市城市更新单元计划罗湖区第四批计划》

发布时间：2018 年 7 月 30 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	南湖街道	南湖街道江西金茂小区城市更新单元	深圳市鼎曦房地产开发有限公司、罗湖区南湖街道办	4940 平方米	① 拟更新方向为商业、居住等功能。 ② 将罗湖中学住宅楼地块 2293.1 平方米纳入更新单元统筹范围。

《2018 年深圳市城市更新单元计划罗湖区第五批计划》（草案）

发布时间：2018 年 8 月 1 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	南湖街道	清水河街道中溢地块城市更新单元	深圳中溢同德置业有限公司	13072.8 平方米	① 拟更新方向为新型产业(M0)。 ② 拟拆除重建范围内提供不少于 5613.9 平方米公共

					利益用地(其中道路用地4570.9平方米,其他公共利益用地不少于1043.0平方米)。
--	--	--	--	--	---

(三) 南山区

《2018年深圳市南山区综合整治类旧工业区升级改造计划》

发布时间: 2018年7月10日

编号	街道	单元名称	申报主体	升级改造用地面积	备注
1	沙河街道	华侨城创意文化园B10栋城市更新单元	深圳华侨城房地产有限公司	6899平方米	① 拟更新方向新型产业用地

《2018年深圳市南山区城市更新单元计划第四批计划》

发布时间: 2018年8月9日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	南山街道	南光中心城市更新单元	深圳市南山区南山街道办事处、深圳市南岗实业股份有限公司	43097平方米	①拟更新方向为二类居住用地、商业用地。 ②拟拆除重建用地范围内应落实不少于8521平方米用地用于建设城市基础设施、公共服务设施

					施或者城市公共利益项目。
--	--	--	--	--	--------------

（四）宝安区

《2018 年深圳市宝安区城市更新单元第三批计划》

发布时间：2018 年 7 月 20 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积 (m²)	备注
1	福永街道	福永第二工业区更新单元	深圳市福永经济发展有限公司	47917.59 平方米	① 更新方向为商业等功能。 ② 土地移交率为 30%。③ 该项目属于《关于宝安龙岗两区自行开展的新安翻身工业区等 70 个旧城旧村改造项目的处理意见》所规定的历史遗留项目。

《2018 年深圳市宝安区城市更新单元第三批计划》（草案）

发布时间：2018 年 8 月 21 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积 (m²)	备注
1	新安街道	新安街道沃尔玛购物广场片区城市更新单元	深圳市深国投天成投资有限公司	26539.9 平方米	① 更新方向为商住混合。 ③ 拟贡献率约为 22%

《2018 年深圳市宝安区城市更新单元第四批计划》（草案）

发布时间：2018 年 8 月 30 日

序号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积	备注
1	西乡街道	宝安区 107 发展带西乡街道西成工业区城市更新单元	深圳市西成联合开发有限公司	68037.4	①拟更新方向为普通工业用地 (M1)、新型产业用地 (M0) 等功能, M0 用地面积不少于最终批准的开发建设用地面积 20%; ②拟拆除重建用地范围内落实不少于 23760.5 平方米的公共利益项目

					用地（含道路、绿地等）。
2	西乡街道	宝安区 107 发展带西乡街道固戍塘中工业区城市更新单元	深圳市恒裕源投资发展有限公司	35091.23	①拟更新方向为普通工业用地（M1）、新型产业用地（M0），其中 M0 用地面积不少于最终批准的开发建设用地面积 20%； ②拟拆除重建用地范围内落实不小于 9540.6 平方米的公共利益项目用地（含道路、绿地等）。
3	西乡街道	宝安区 107 发展带西乡街道朱坳工业区城市更新单元	深圳市固东房地产开发有限公司	43302.2	①拟更新方向为普通工业用地（M1）、新型产业用地（M0），其中 M0 用地面积不少于最终批准的开发建设用地面积 20%； ②拟拆除重建用地范围内落实不小于 9337.5 平方米的公共利益项目用地（含道路、绿地等）。
4	沙井街道	宝安区 沙井街道壆岗岗厦片区城市	深圳市凯德丰投资有限公司	153999.6	①拟更新方向为居住、商业等功能； ②拟拆除重建范围内落实不少 69772.6 平方米公共利益项目用地（含

		更新单元			教育设施用地、道路用地、绿地等)；另需在开发建设用地范围内落实 18 班幼儿园
--	--	------	--	--	---

(五) 龙华区

《2018 年深圳市城市更新单元计划龙华区第四批计划》

发布时间：2018 年 8 月 30 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积 (m ²)	备注
1	观澜街道	观澜街道牛湖北片区城市更新单元	深圳卓越康诚城市更新投资有限公司	81455 平方米	① 拟更新方向为居住、商业等功能。 ② 拟拆除重建用地范围内应落实用于城市基础设施、公共服务设施、政府公益性项目用地总面积不少于 30840 平方米。
2	民治街道	民治街道沙吓工业区城市更新单元	深圳市民治沙吓股份合作公司	19616 平方米	① 拟更新方向为商业功能。 ② 拟拆除重建用地范围内应落实用于城市基础设施、公共服务设施、政府公益性项目用地总面积不少于 6000 平方米。

(六) 龙岗区

《2018 年龙岗区城市更新单元计划第六批计划》

发布时间：2018 年 8 月 27 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建用地面积 (m ²)	备注
1	龙岗	新生社区低山村城市更新单元	深圳市新生股份有限公司	462574.1 平方米	①拟更新方向为二类居住、商业、新型产业和普通工业用地功能。 ②拟拆除重建用地范围内在落实法定图则规划 155987.5 平方米公共利益用地的基础上,新增一占地不少于 2.44 公顷的 54 班九年一贯制学校,按城总规要求落实 5823 平方米公共设施用地,共落实不低于 186210.5 平方米公共利益用地。
2	平湖	鹅公岭大岭片区城市更新单元	深圳市鹅公岭股份有限公司	34619.89 平方米	①拟更新方向为居住用地、商业用地功能。 ②拟拆除重建用地范围内应落实不少于 14424 平方米的公共利益用地,要求列入计划后一年内完成[新南-鹅公岭地区]法定图则 05-09 地块规划体育用地中 10173 平方米用地的临时建筑捆绑拆除责任及征转地手续并无偿移交政府。
3	园山	园山街道安良八村工业区域	深圳市双顺成实业有限公司	76425.3 平方米	①拟更新方向为普通工业、新型产业功能。 ②拟拆除重建范围内应落实不少于 22546 平方米的公共利益用地。

		市更新 单元			
--	--	-----------	--	--	--

(七) 坪山区

《2018 年深圳市坪山区城市更新单元第一批计划》（草案）

发布时间：2018 年 8 月 27 日

编号	街道	单元名称	申报主体	拟拆除重建 用地面积 (平方米)	备注
1	坪山 街道	坪山围城市更新单元（范围调整）	深圳国宏投资有限公司	112982.7	① 拟更新方向为居住、商业等功能。 ② 拟拆除重建用地范围内落实不少于 29396.8 平方米的城市基础设施、公共服务设施用地, 其中应落实不少于 10444 平方米公园绿地。
2	马峦 街道	沙壘同富裕工业区第一小区城市更新单元	深圳市坪山沙壘股份合作公司	54291.6	① 拟更新方向为新型产业等功能。 ② 拟拆除重建用地范围内落实不少于 11227.7 平方米的城市基础设施、公共服务设施用地, 其中应落实不少于 4100 平方米公园绿地。

二、城市更新单元专项规划审批概况

2018 年 7 月-8 月，深圳十个辖区内，城市更新单元规划公示情况为福田区（5 例）、罗湖区（14 例）、宝安区（3 例）、龙华区（2 例）、盐田区（2 例）、光明新区（1 例），其中福田区 3 例为草案、罗湖区有 3 例为草案、宝安区 2 例为草案，详情如下：

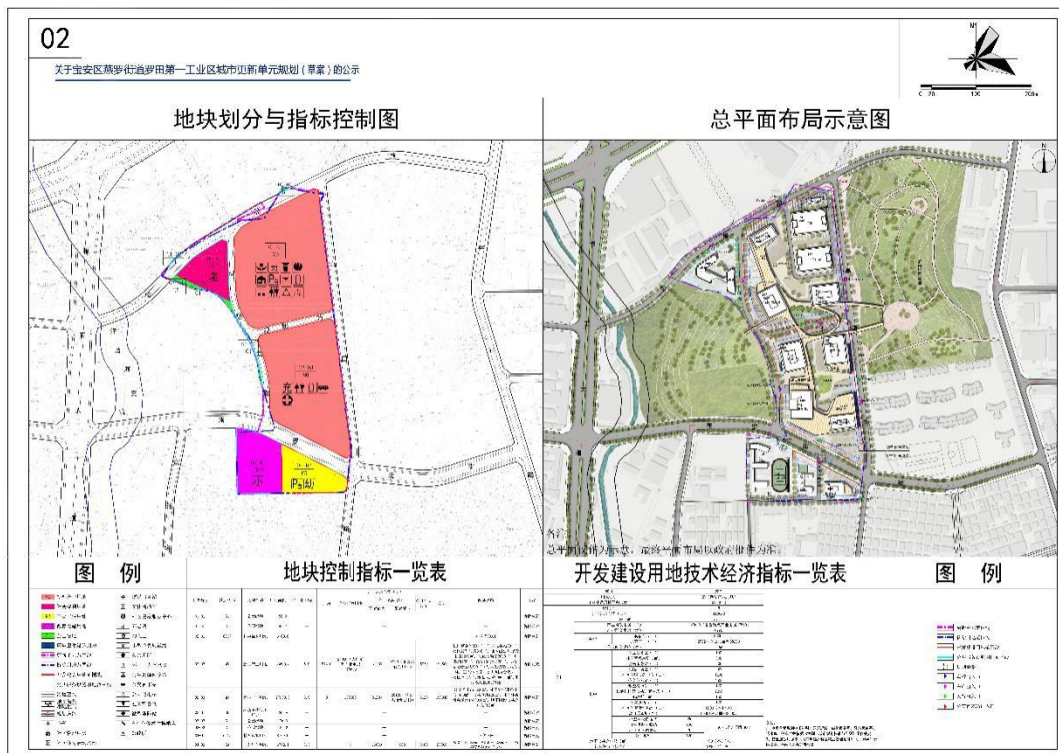
（一）宝安区

1、《宝安区燕罗街道罗田第一工业区城市更新单元规划》（草案）

发布单位：宝安区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 26 日

宝安区燕罗街道罗田第一工业区城市更新单元已列入《2016 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批计划》，拆除用地面积 9.8 万 m^2 ，开发建设用地面积 6.8 万 m^2 ，计容建筑面积 41 万 m^2 ，规划物业包括产业研发用房、无污染生产厂房、产业配套用房和公共设施。

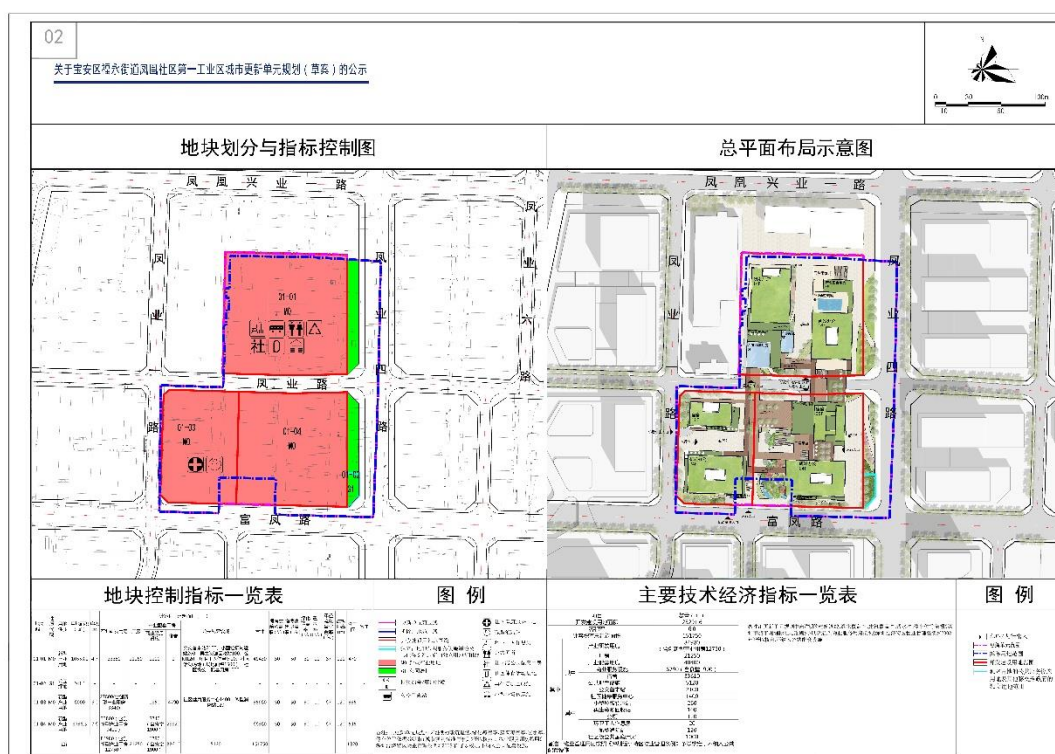


2、《宝安区福永街道凤凰社区第一工业区城市更新单元规划》（草案）

发布单位：宝安区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 26 日

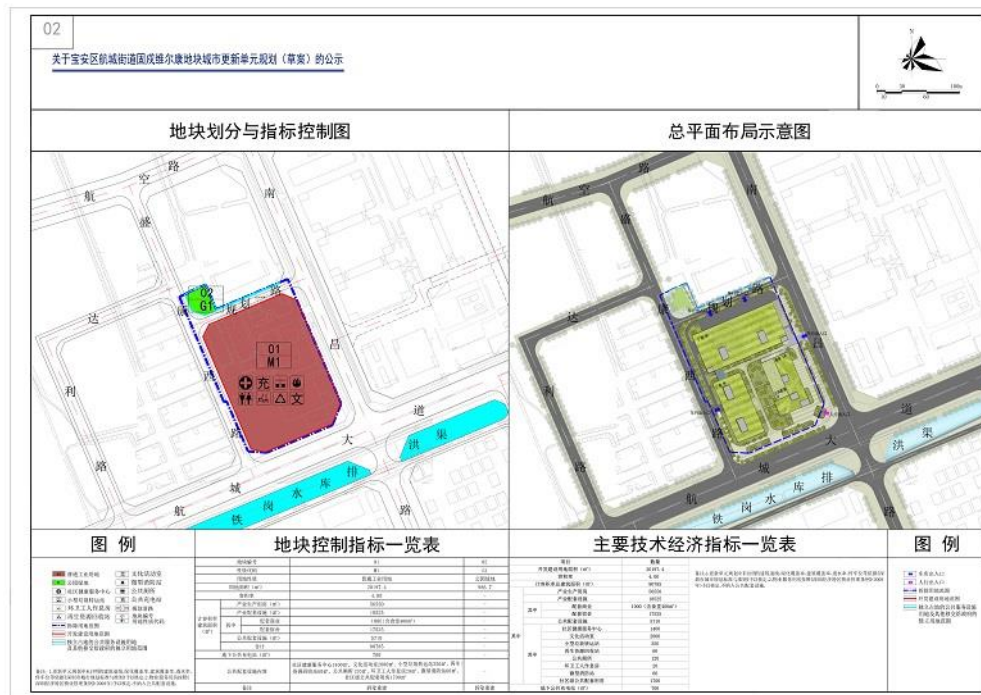
凤凰社区第一工业区城市更新单元已列入《2015 年深圳市城市更新单元计划第四批计划》，拆除用地面积 32069.6 m²，开发建设用地面积 25291.6 m²，计容建筑面积 151750 m²，规划物业包括产业研发用房、厂房、产业配套用房和公共设施。



3、《宝安区航城街道固戍维尔康地块城市更新单元规划》

发布单位：宝安区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 3 日

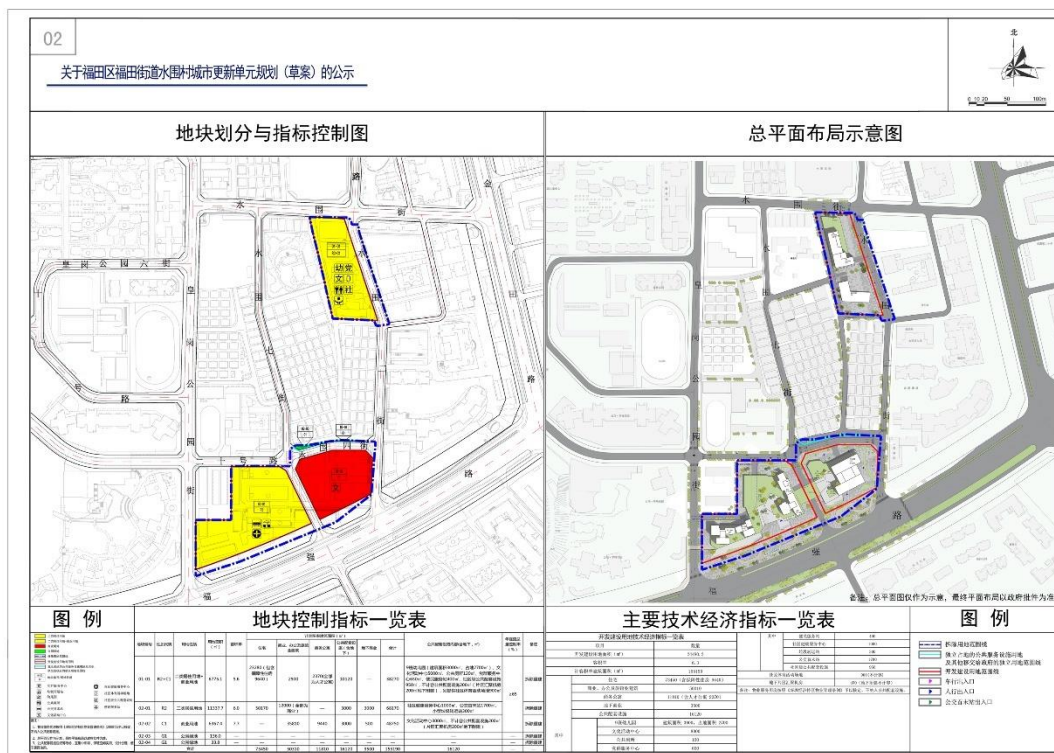


（二）福田区

1、《福田区福田街道水围村城市更新单元规划》（草案）

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 9 日

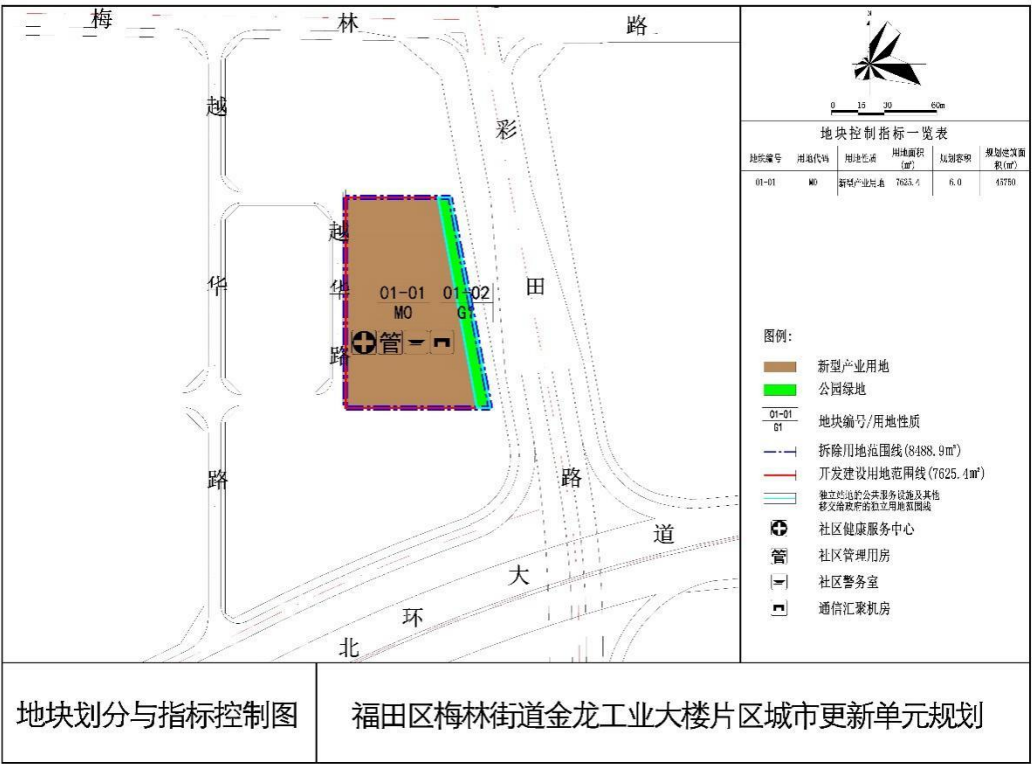


2、《福田区梅林街道金龙工业大楼片区城市更新单元规划》

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 10 日

福田区梅林街道金龙工业大楼片区城市更新单元已列入《2016 年深圳市城市更新单元计划第一批计划》，项目拆除用地面积 8488.9 平方米，开发建设用地面积 7625.4 平方米，计容积率总建筑面积 45750 平方米，主导方向为产业研发用房。根据项目所在片区的密度分区和轨道站点覆盖，规划容积率达到了该密度分区“工改 M0”的 6.0 上限。

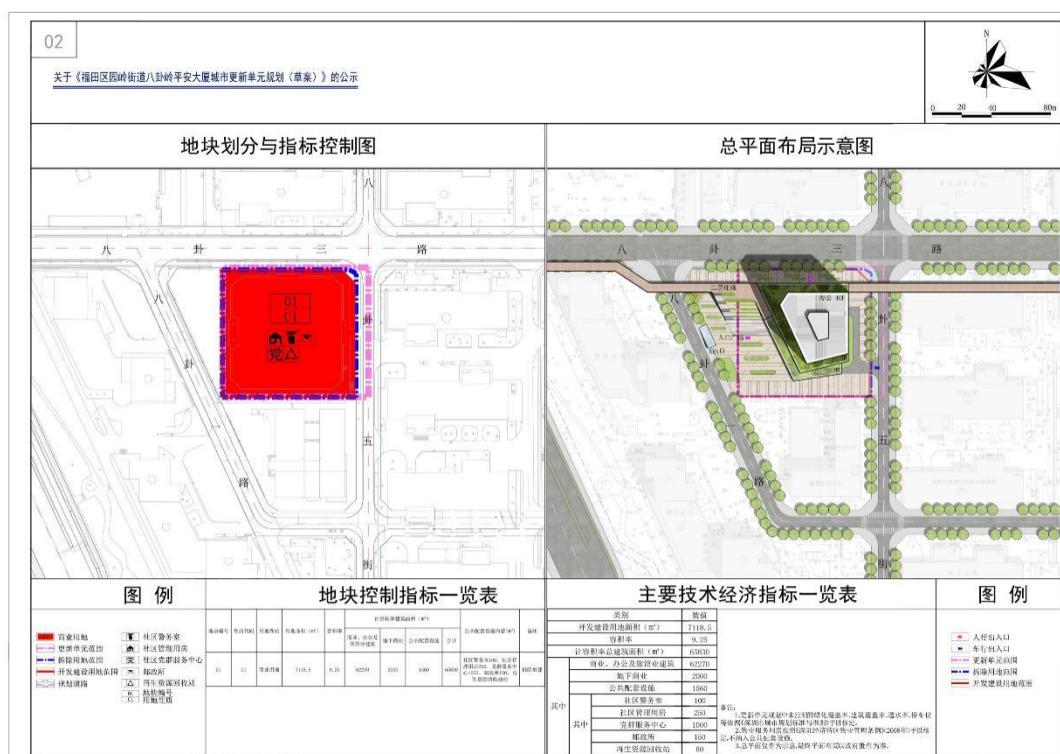


3、《福田区园岭街道八卦岭平安大厦城市更新单元规划》（草案）

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 23 日

福田区园岭街道八卦岭平安大厦城市更新单元位于八卦三路与八卦一路交汇处的东南侧。更新单元面积 8044.4 平方米，拆除用地面积 7232.0 平方米，开发建设用地面积 7118.5 平方米。计容积率总建筑面积 65830 平方米，其中商业、办公及旅馆业建筑 62270 平方米，地下商业 2000 平方米，公共配套设施 1560 平方米（含社区警务室 100 平方米、社区管理用房 250 平方米、党群服务中心 1000 平方米、邮政所 150 平方米、再生资源回收站 60 平方米）。

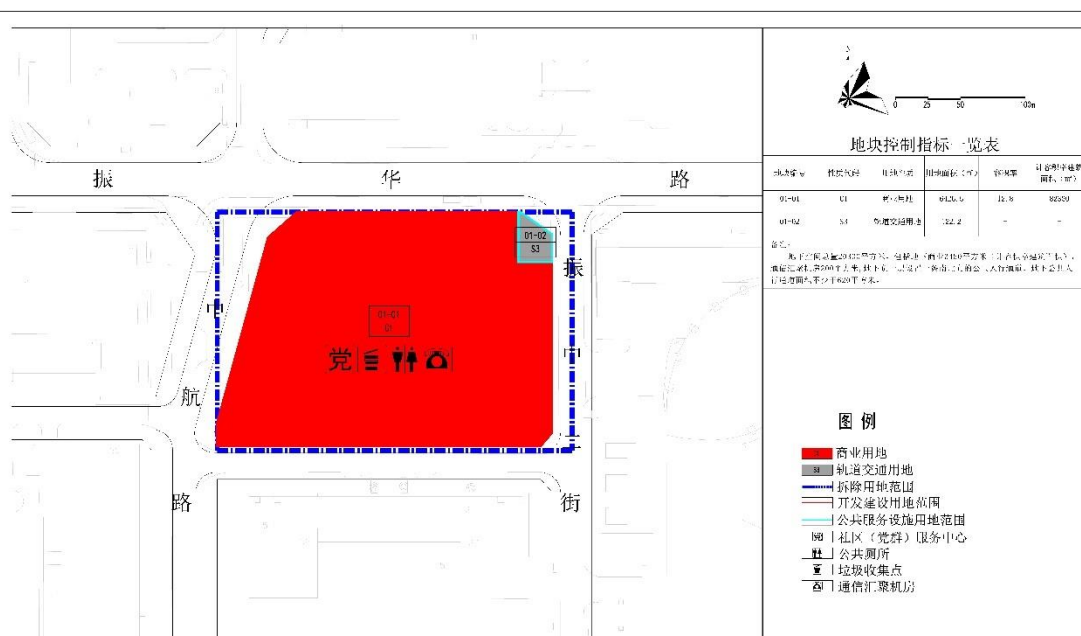


4、《上步片区第五单元骏嘉 B210-0024 地块城市更新单元规划》

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 29 日

上步片区第五单元骏嘉 B210-0024 地块城市更新单元位于华强北街道，东临振中二街，西临中航路，南临航苑路，北临振华路。已列入《2016 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批计划》，拆除用地面积 7736.4 平方米，开发建设用地面积 6426.5 平方米，计容积率建筑面积（含地下经营性建筑面积）82360 平方米，容积率高达 12.8。



地块划分与指标控制图 上步片区第五单元骏嘉B210-0024地块城市更新单元规划

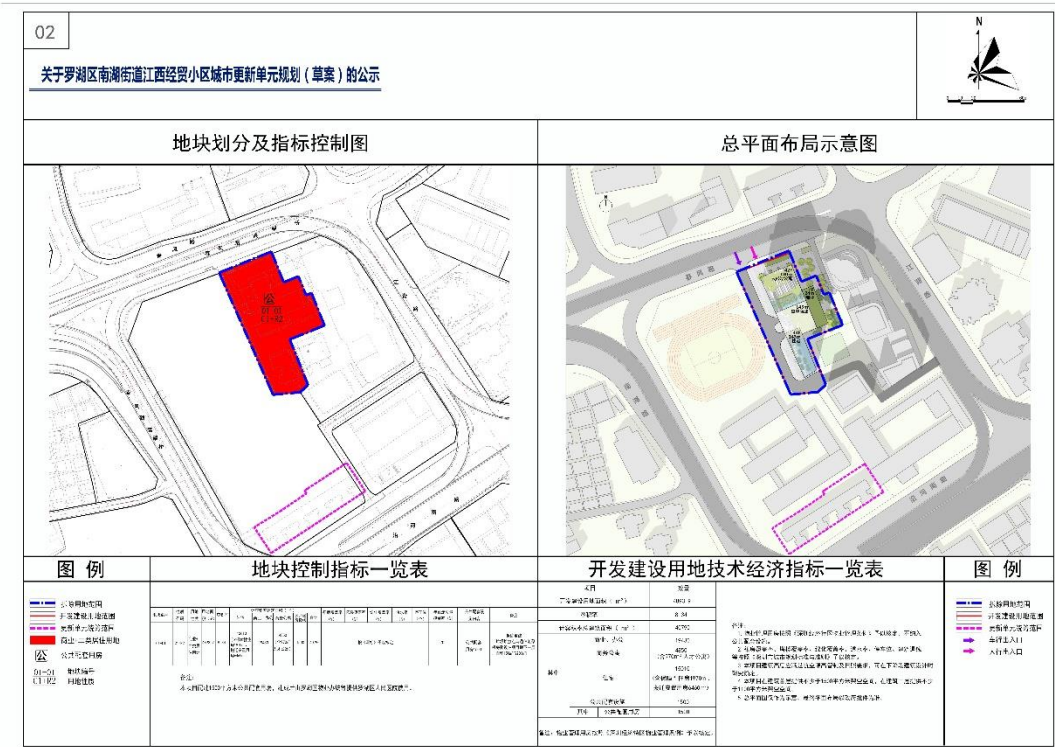
(三) 罗湖区

1、《罗湖区南湖街道江西经贸小区城市更新单元规划》（草案）

发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 5 日

罗湖区南湖街道江西经贸小区城市更新单元位于罗湖区人民南商圈中心,春风路与江背路交汇处庐山酒店西侧;项目拆除用地面积 4940 平方米,开发建设用地面积 4893.9 平方米,贡献道路用地面积 46.1 平方米。同时为落实罗湖区学校红线内住宅置换工作,促进教学空间与职住空间的分离,释放部分教学用地,将罗湖中学住宅楼地块 2293.1 平方米纳入更新单元统筹范围,按地块上现状住宅楼建筑面积腾挪搬迁安置用房 6460 平方米至本项目开发建设用地地块,由本项目实施主体无偿建设后移交区政府。 本项目计容建筑面积 40790 平方米,其中商业、办公合计 19430 平方米,商务公寓 4850 平方米(含人才公寓 970 平方米),住宅 15010 平方米(含保障性住房 1970 平方米、搬迁安置用房 6460 平方米),公共配套设施 1500 平方米(公共配套用房 1500 平方米)。



2、《罗湖区笋岗-清水河片区 04 子单元奥康德地块城市更新单元计划调整及规划》(草案)

发布单位：罗湖区城市更新局

03

关于笋岗-清水河片区04子单元奥康德地城市更新单元计划调整及规划(草案)的公示

地块划分与指标控制图

总平面布局示意图

图例

地块控制指标一览表

主要技术经济指标一览表

图例

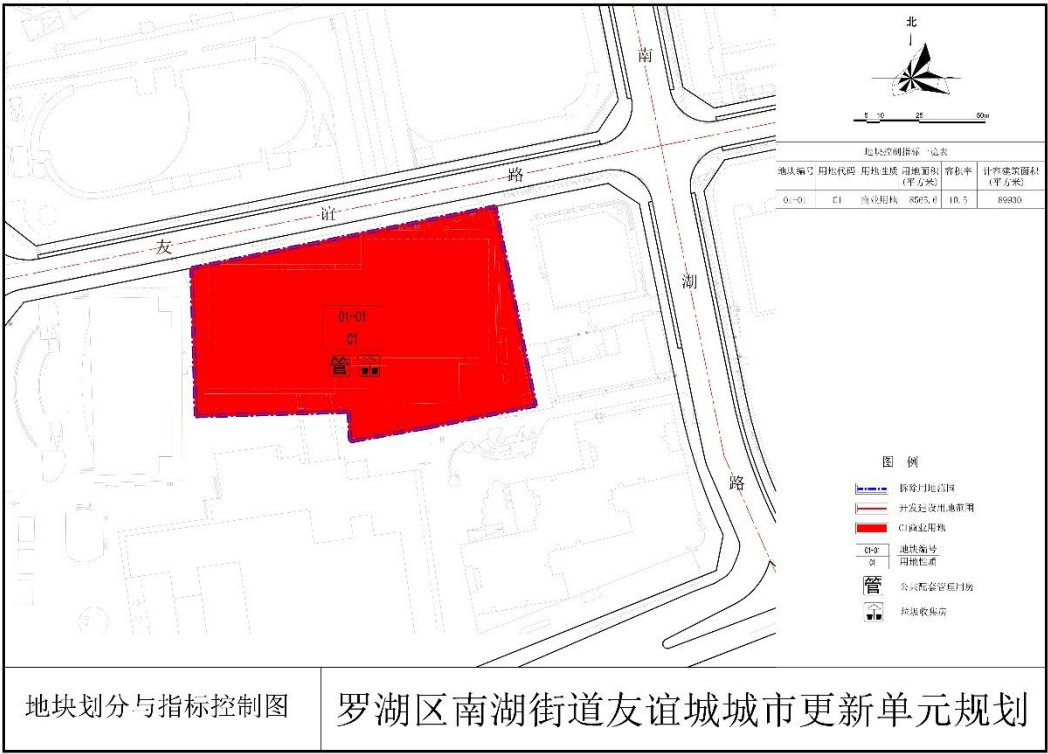
序号	用地编号	用地名称	用地代码	用地面积 (㎡)	容积率总建筑面积(㎡)				建筑密度 (%)	建筑高度 (m)	停车位 (个)	备注
					商业办公	公共配套设施	地下商业	总计				
01-01	商业用地	C1	2801.2	9.6	10020	—	—	26920	根据《条例》予以核定	—	—	新建商业
01-02	公园绿地	G1	6.6	—	—	—	—	—	—	—	—	新建公园
01-03	公园绿地	G1	65.3	—	—	—	—	—	—	—	—	新建公园

项目	数量
开发建设用地面积(㎡)	2801.2
容积率	9.6
计容积率建筑面积(㎡)	26920
商业及办公	15020
商务公寓	10100(含人才公寓2020平方米)
公共服务设施	1500
地下商业	300

3、《罗湖区南湖街道友谊城城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

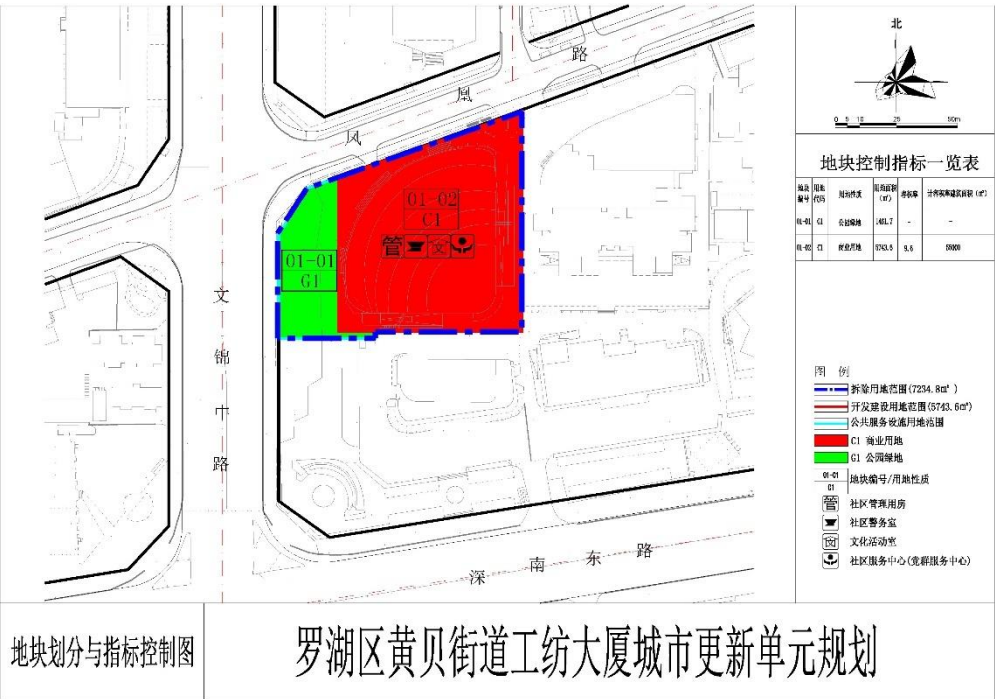
发布时间：2018 年 7 月 30 日



4、《罗湖区黄贝街道工纺大厦城市更新单元规划》

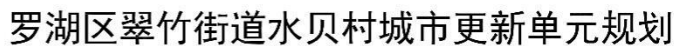
发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 30 日



发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 30 日

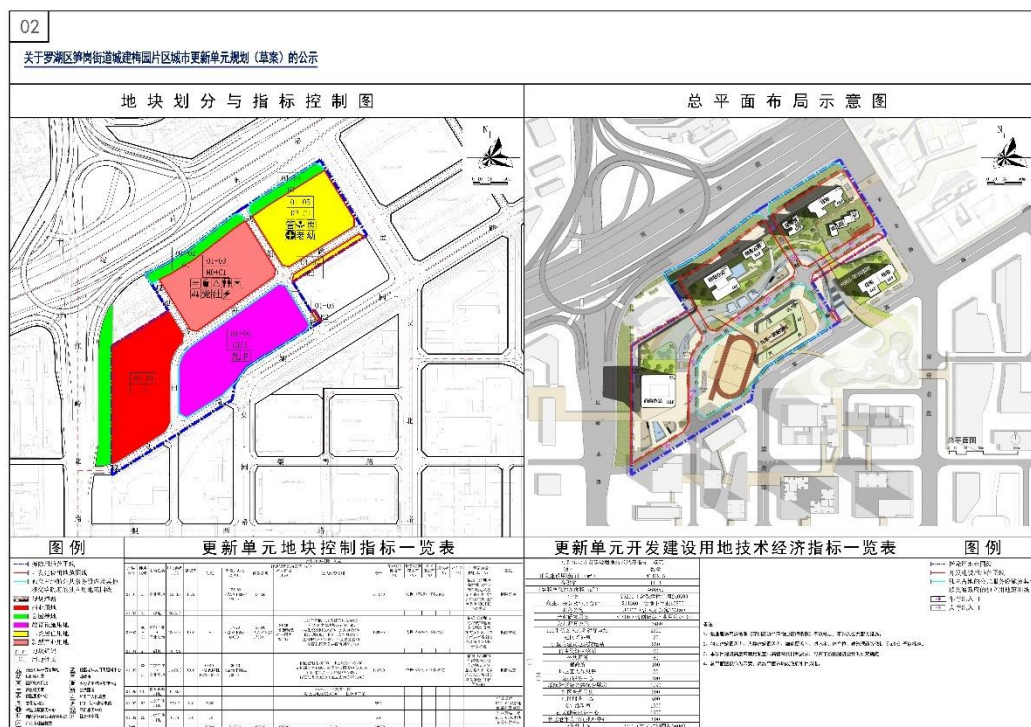


6、《罗湖区笋岗街道城建梅园片区城市更新单元规划》（草案）

发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 2 日

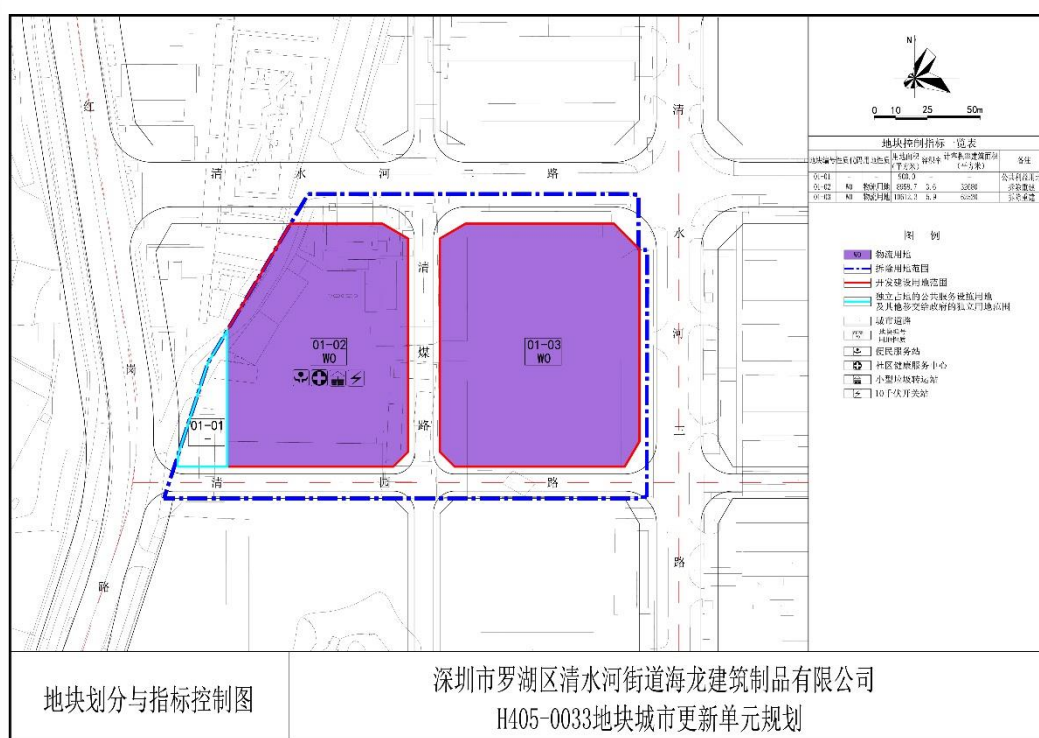
罗湖区笋岗街道城建梅园片区城市更新单元已列入《2017 年深圳市城市更新单元计划罗湖区第二批计划》，该项目拆除用地面积 75182.2 m²，开发建设用地 41402.5 m²，计容积率建筑面积 468680 m²（含地下商业建筑面积 12800 平方米）。其中，01-01 地块容积率高达 13.9。



7、《清水河街道海龙建筑制品有限公司 H405-0033 地块城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

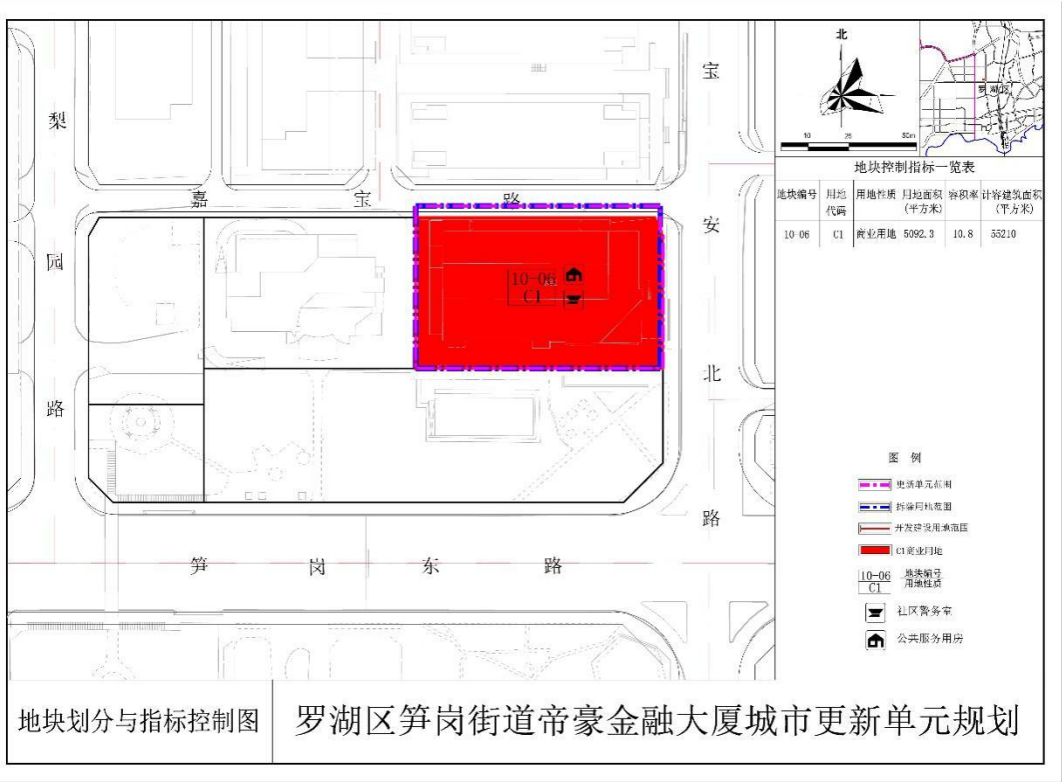
发布时间：2018 年 8 月 24 日



8、《笋岗街道帝豪金融大厦城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

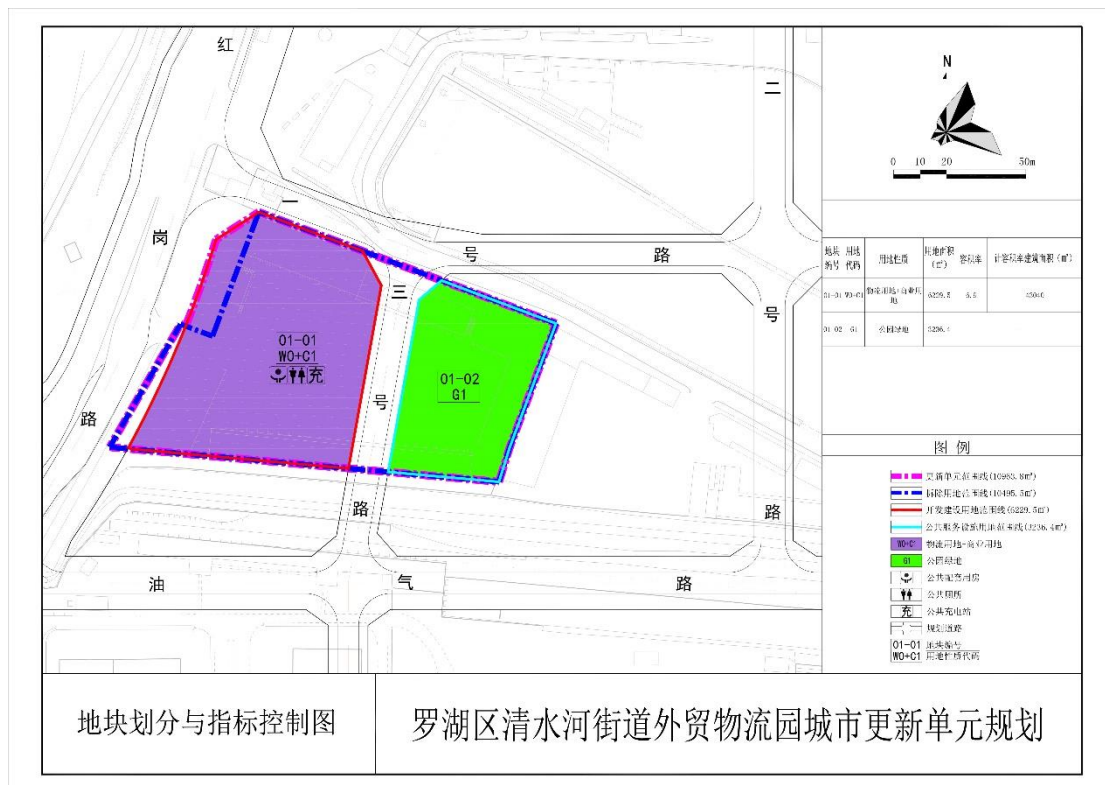
发布时间：2018 年 8 月 24 日



9、《清水河街道外贸物流园城市更新单元规划》

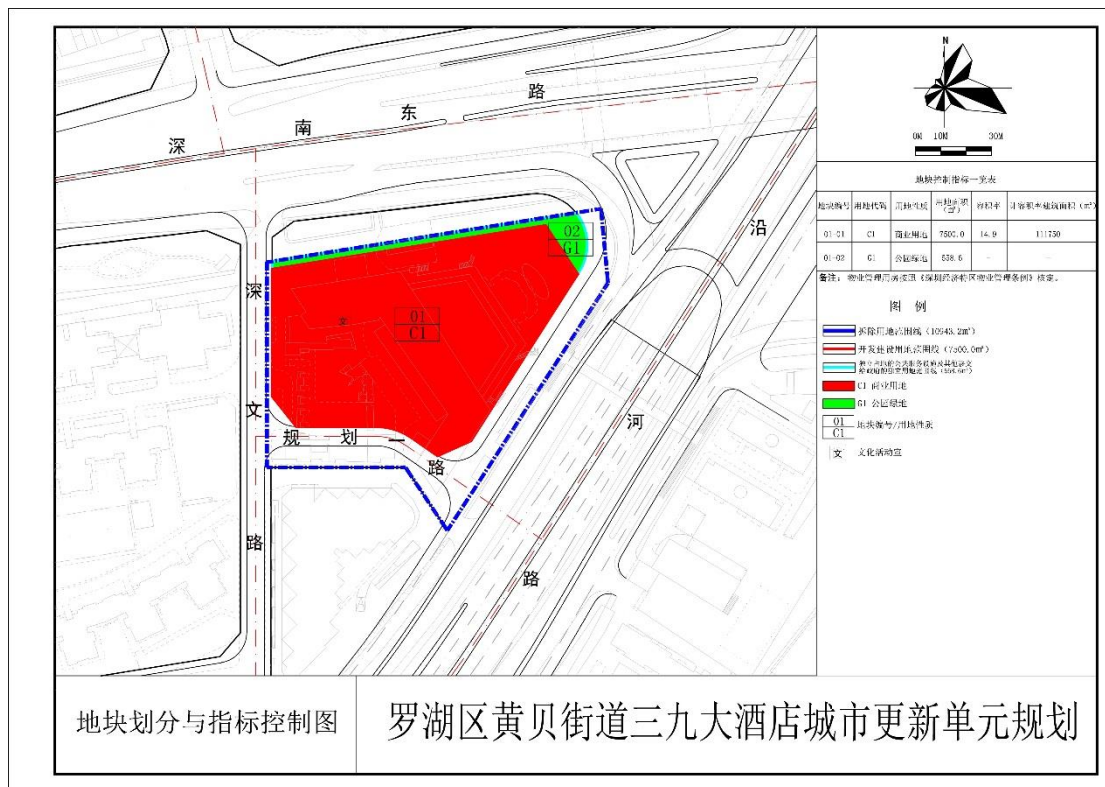
发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 24 日

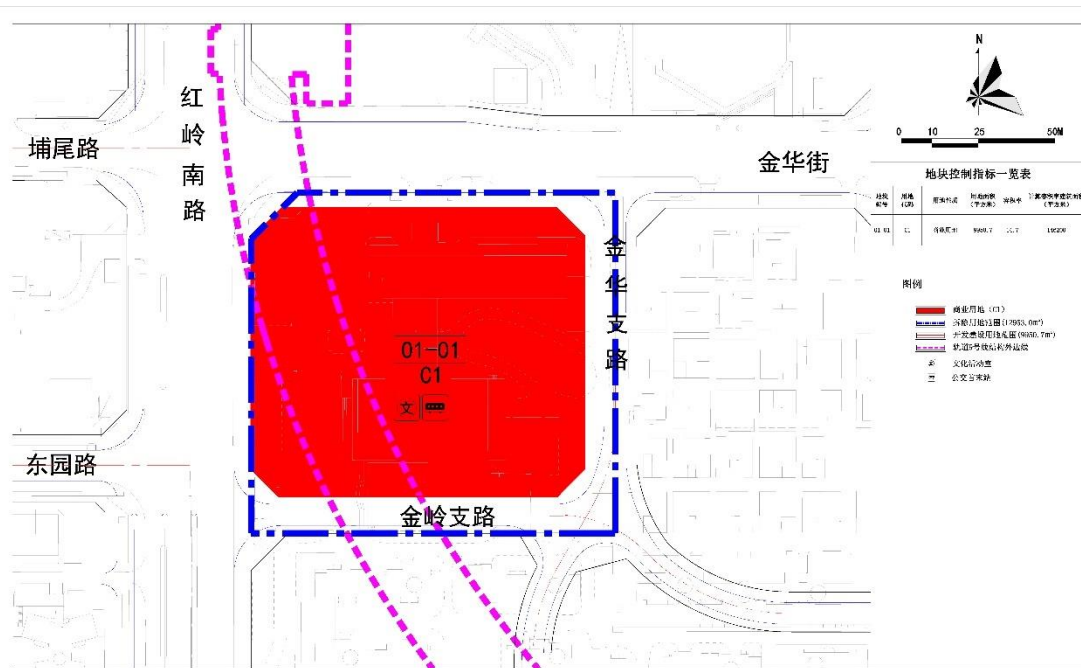


发布单位：罗湖区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 28 日



发布时间：2018 年 8 月 28 日

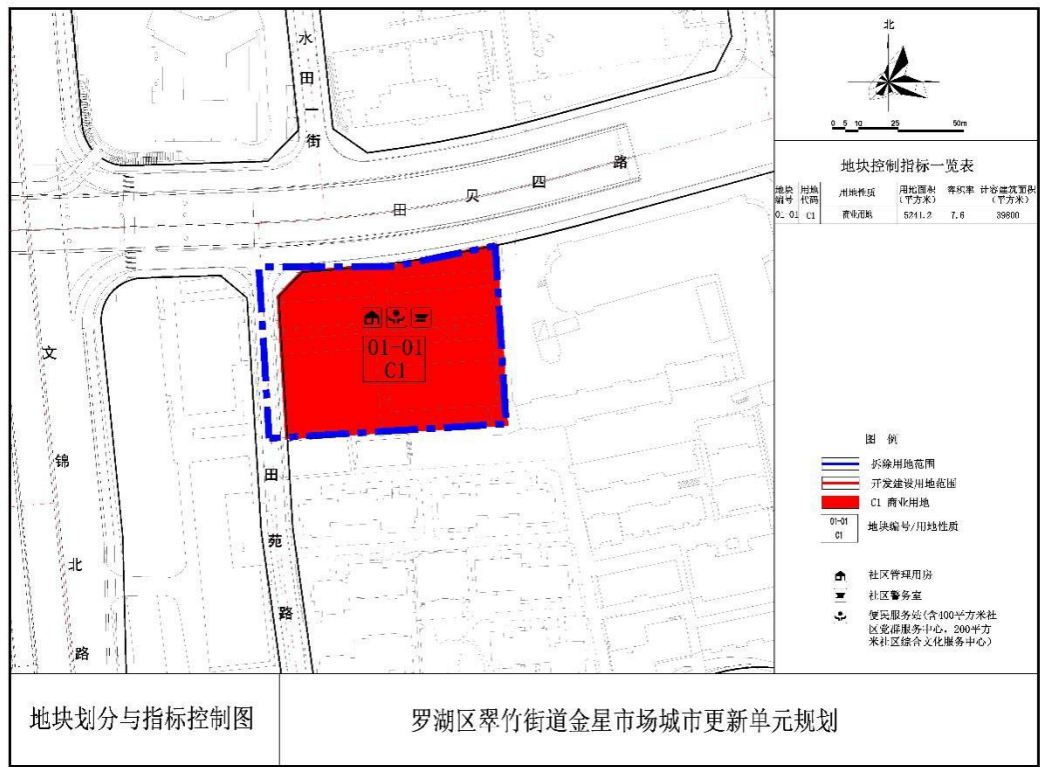


地块划分与指标控制图 罗湖区桂园街道蔡屋围城市更新统筹片区城建地块规划

12、《翠竹街道金星建材城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

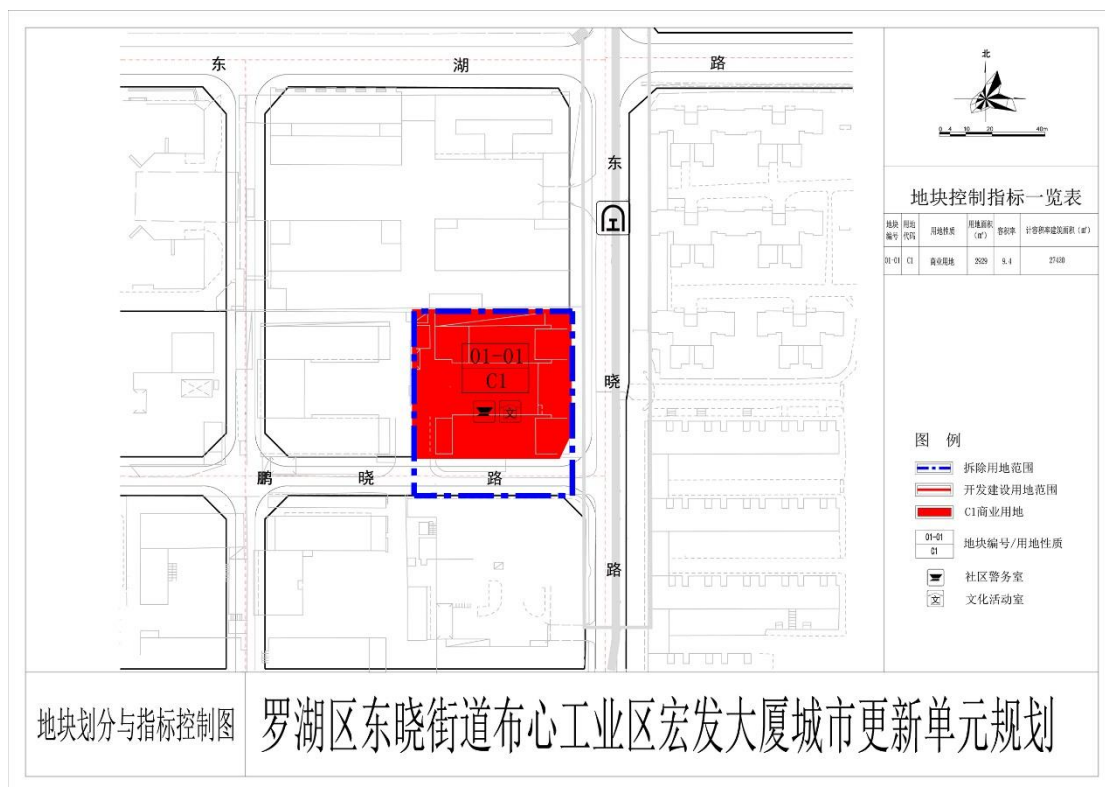
发布时间：2018 年 8 月 28 日



13、《东晓街道布心工业区宏发大厦城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

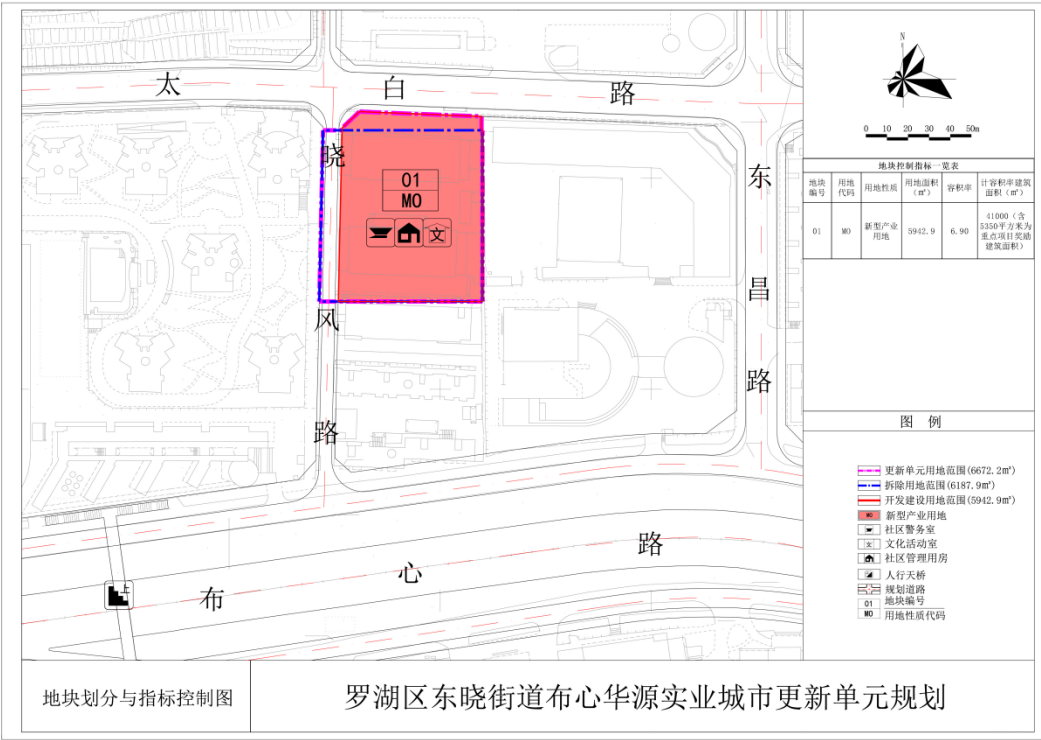
发布时间：2018 年 8 月 31 日



14、东晓街道布心华源实业城市更新单元规划》

发布单位：罗湖区城市更新局

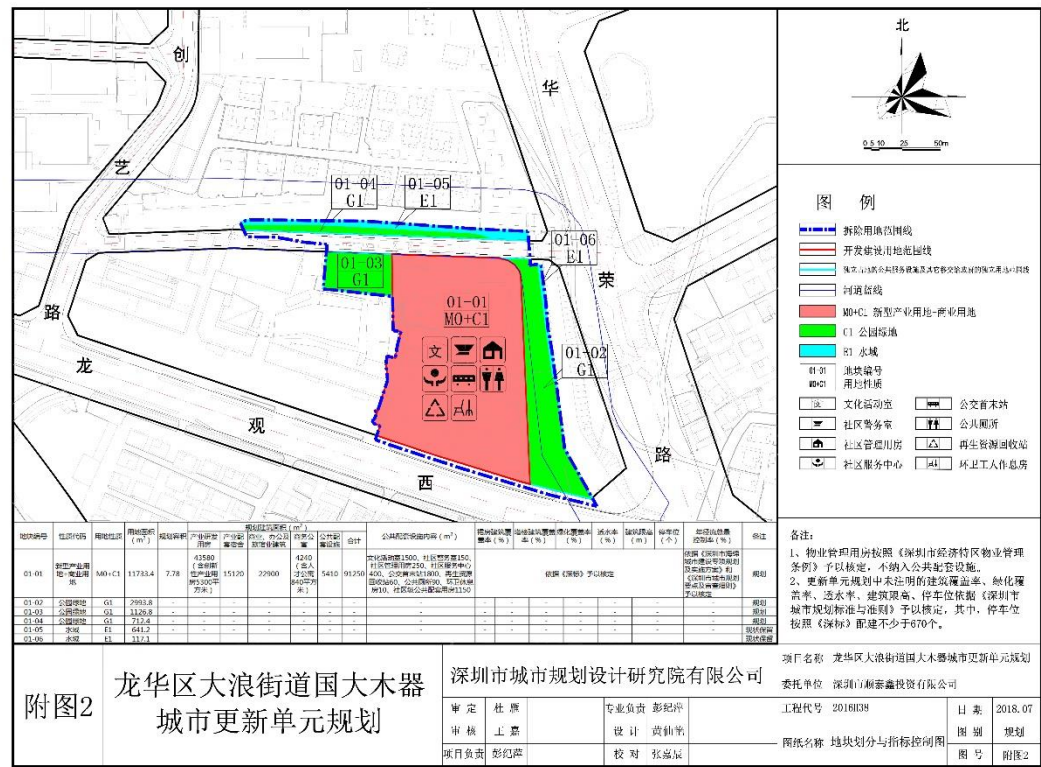
发布时间：2018 年 8 月 31 日



2、《龙华区大浪街道国大木器城市更新单元规划》

发布单位：龙华区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 24 日



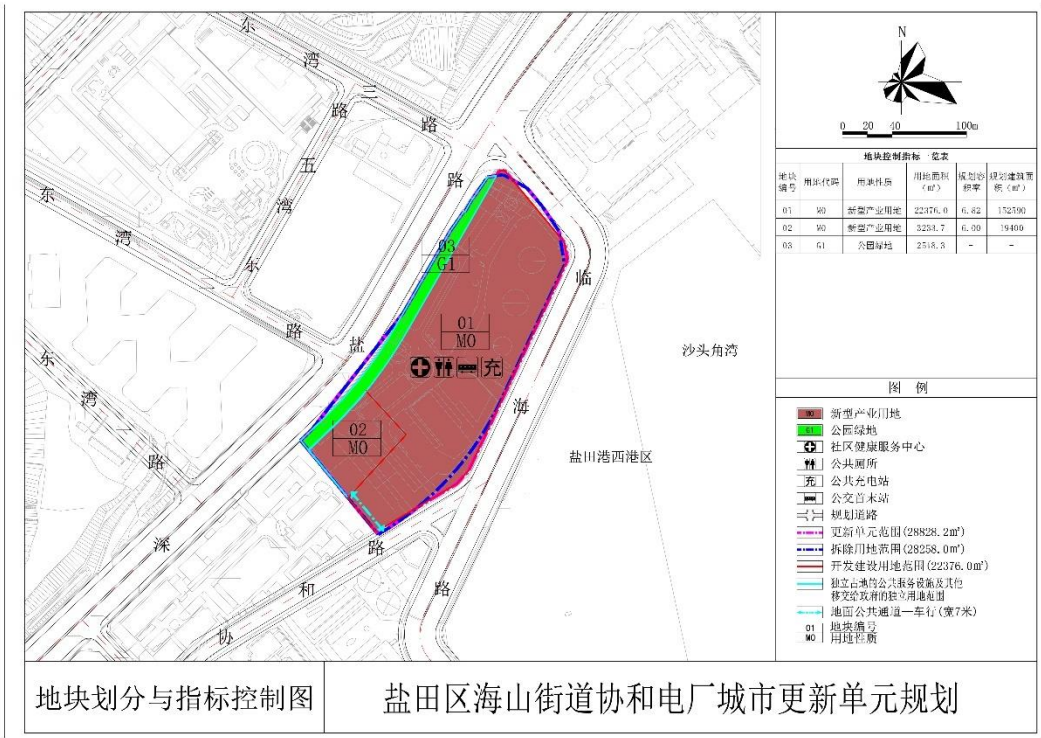
（五）盐田区

1、《盐田区海山街道协和电厂城市更新单元规划》

发布单位：盐田区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 10 日

盐田区海山街道协和电厂城市更新单元位于盐田区海山街道，南邻协和路，西邻深盐路，东邻临海路，北侧为梧桐山，该项目属于《2017 年深圳市城市更新单元计划盐田区第一批计划》，本更新单元用地面积 28828.2 m²，拆除用地面积 28258.0 m²，开发建设用地面积 22376.0 m²。其中，01 地块计容面积 152590 m²，02 地块计容面积 19400 m²，为移交给政府的独立用地。

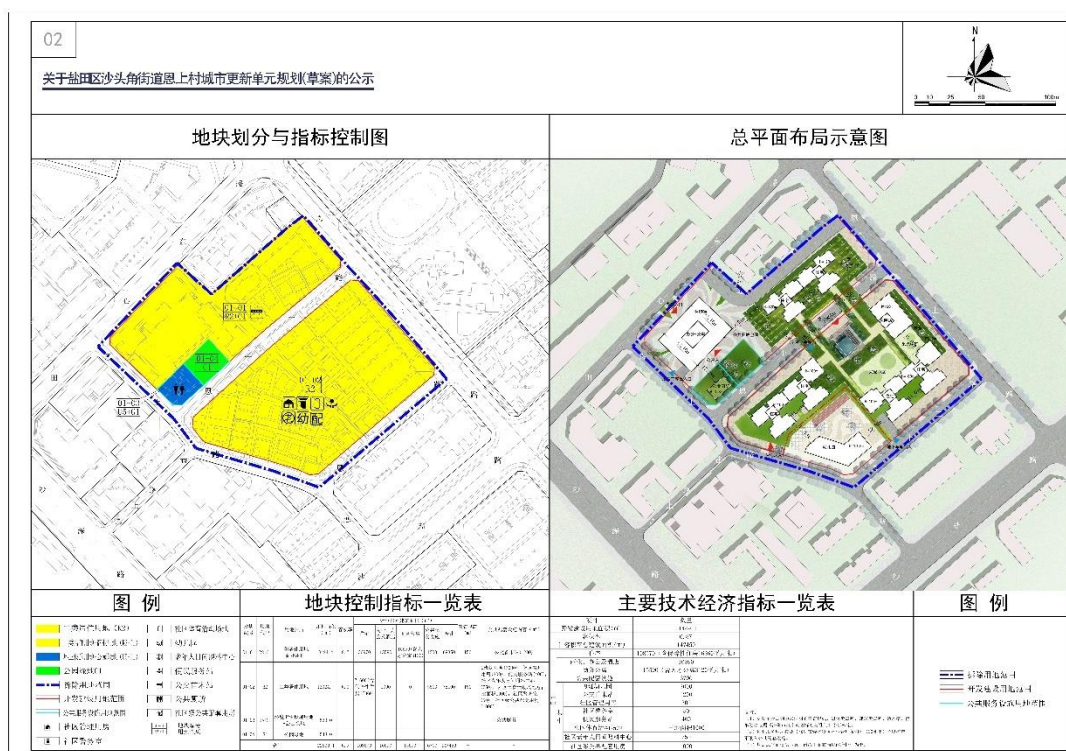


2、《盐田区沙头角街道恩上村城市更新单元规划》

发布单位：盐田区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 17 日

盐田区沙头角街道恩上村城市更新单元位于盐田区沙头角街道，2016 年被列入《2016 年深圳市城市更新单元计划第一批计划》，本更新单元用地面积 27048.3 平方米，拆除用地面积 27048.3 平方米，开发建设用地面积 21449.1 平方米，计容积率建筑面积 147450 平方米，01、02 地块容积率分别为 8.2、6.0。



(六) 光明区

1、《光明新区公明办事处高博印刷厂城市更新单元规划》

发布单位：光明新区住房和建设局（城市更新局）

发布时间：2018 年 8 月 15 日

光明新区公明办事处高博印刷厂城市更新单元已列入《2016 年深圳市城市更新单元计划第二批计划》，项目位于公明街道田寮路与规划年玉路交汇处西南侧，拆除用地面积 10315

[illegible]

三、城市更新单元实施主体确认概况

2018 年 7 月-8 月，城市更新单元实施主体公示情况为，福田区 3 例、宝安区 2 例、龙华区 1 例、龙岗区 2 例、盐田区 1 例，详情如下：

（一）福田区

1、关于拟确认深圳市富通新光房地产开发有限责任公司为福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元项目实施主体的公示。

发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 23 日

2018 年 7 月 23 日，福田区城市更新局发布关于拟确认深圳市富通新光房地产开发有限责任公司为福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元项目实施主体的公示，拟确认深圳市富通新光房地产开发有限责任公司为该项目的实施主体。

福田区沙头街道新光联合制药厂区城市更新单元项目位于新沙路 18 号，该城市更新单元专项规划已获批准，项目拆除用地面积 23360.3 平方米，开发建设用地面积 16811 平方米。

深圳市富通新光房地产开发有限责任公司提交与本项目拆除用地范围内权利主体签订的搬迁补偿安置协议，来文资料显示已完成搬迁补偿安置协议签订工作。



2、关于拟确认深圳市恒裕联翔投资发展有限公司为福田区梅林街道金龙工业大楼片区城市更新单元项目实施主体的公示

发布单位：福田区城市更新局

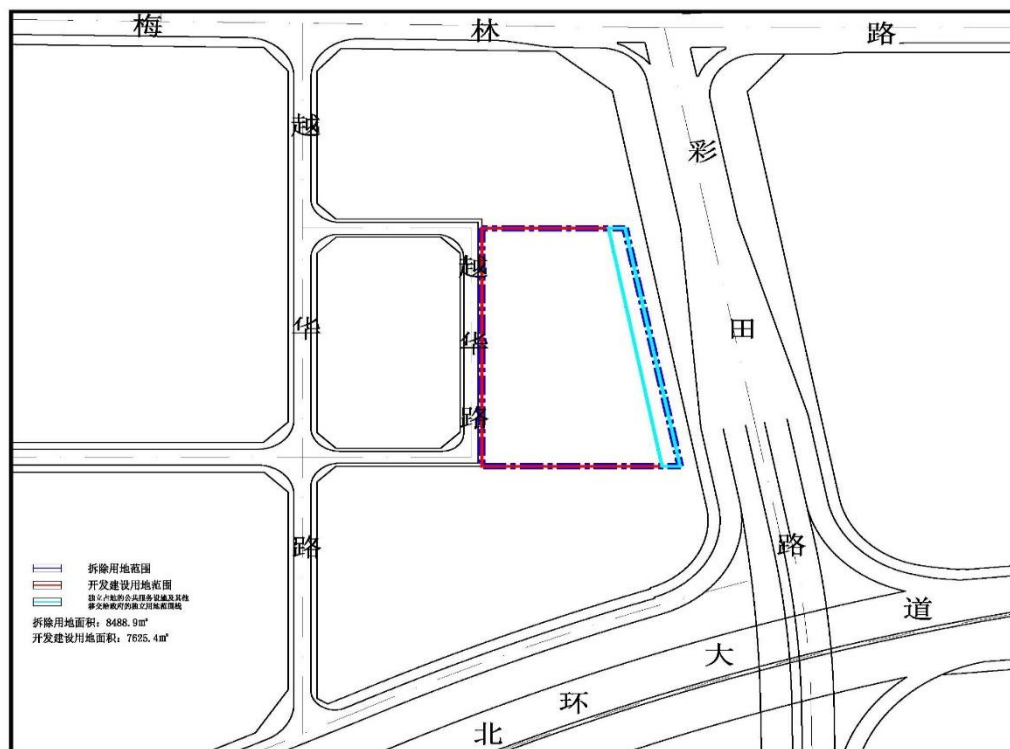
发布时间：2018 年 8 月 8 日

2018 年 8 月 8 日，福田区城市更新局发布关于拟确认深圳市恒裕联翔投资发展有限公司为福田区梅林街道金龙工业大楼片区城市更新单元项目实施主体的公示。拟确认深圳市恒裕联翔投资发展有限公司为该项目的实施主体。

福田区梅林街道金龙工业大楼片区城市更新单元项目位于北环大道与彩田路立交西北角，项目拆除用地面积 8488.9 平方米，开发建设用地面积 7625.4 平方米。

深圳市恒裕联翔投资发展有限公司提交与本项目拆除用地范围内权利主体签订的搬迁补偿安置协议，来文资料显示已完成搬迁补偿安置协议签订工作。

拆除与建设用地范围图



3、福田区华富街道福安小区城市更新单元项目实施主体公示

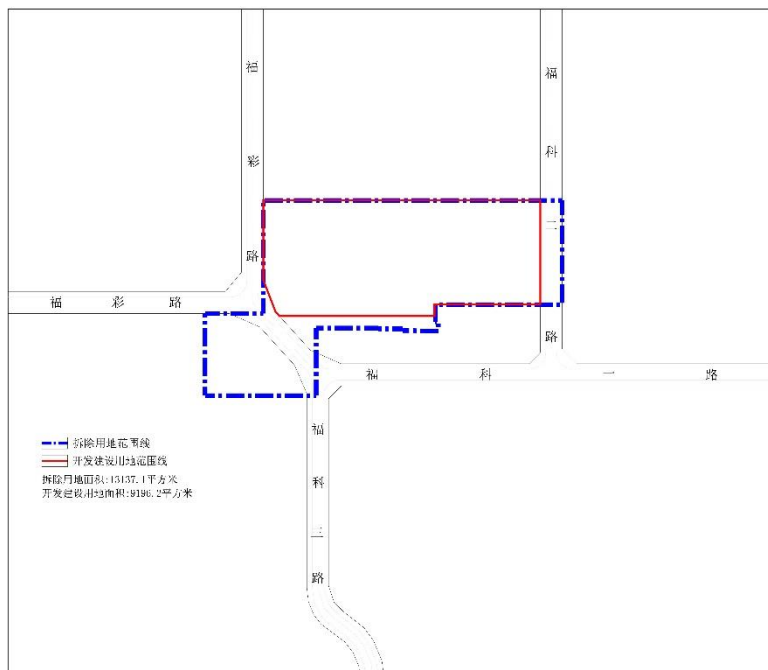
发布单位：福田区城市更新局

发布时间：2018年6月21日

2018年6月21日，福田区城市更新局发布关于福田区华富街道福安小区城市更新单元项目实施主体确认的公示。拟确认深圳市福田福安有限公司为该项目的实施主体。

福田区华富街道福安小区城市更新单元项目位于福科一路与福科二路交界处西南角，该城市更新单元专项规划已经福田区人民政府批准，项目拆除用地面积 13137.1 平方米，开发建设用地面积 9196.2 平方米。

拆除与建设用地图



（二）龙华区

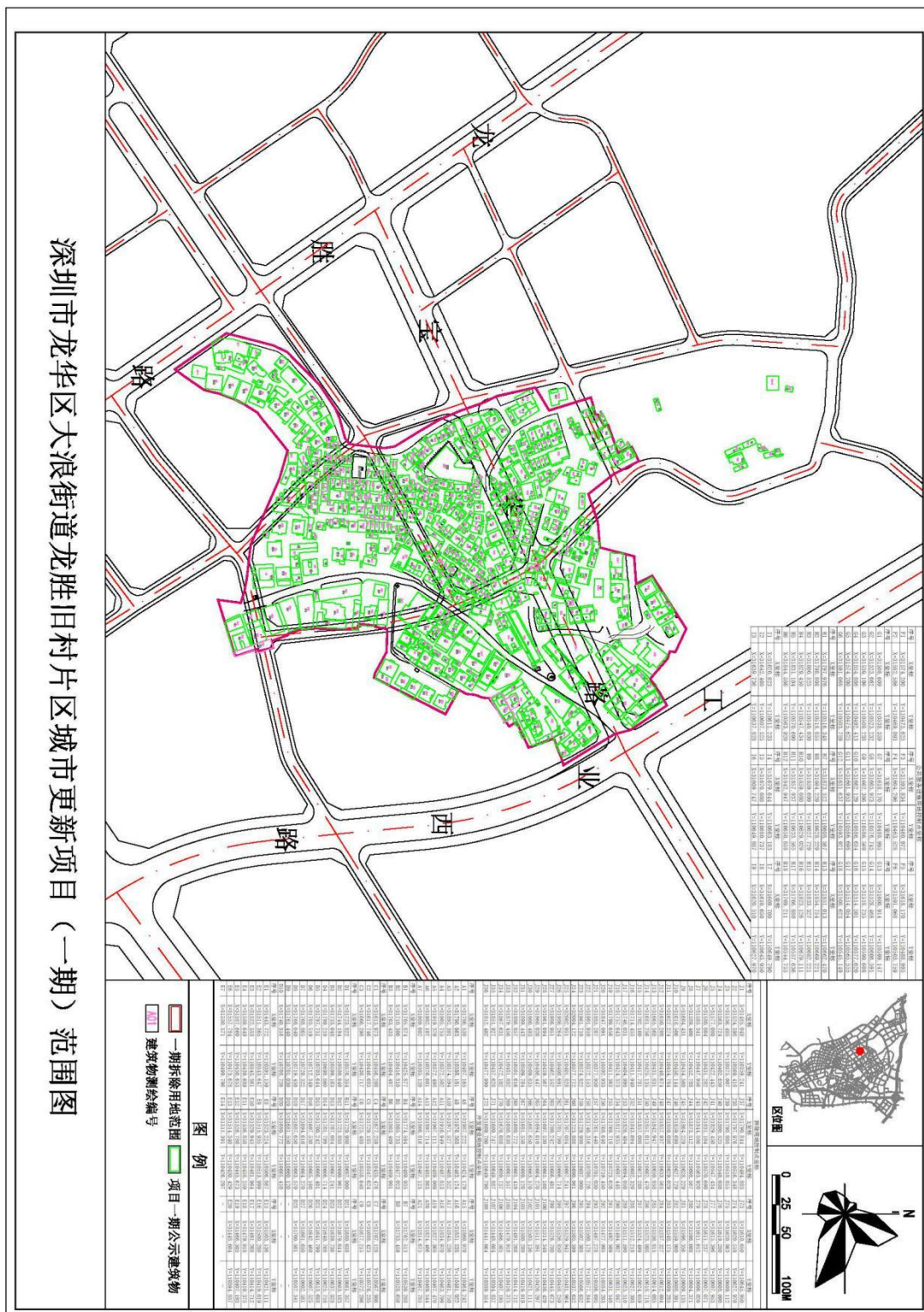
1、深圳市龙华区大浪街道龙胜旧村城市更新项目（一期）实施主体公示

发布单位：龙华区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 24 日

2018 年 8 月 24 日，龙华区城市更新局发布深圳市龙华区大浪街道龙胜旧村城市更新项目（一期）实施主体公示，拟确认深圳市大浪龙胜股份合作公司与深圳市协跃房地产开发有限公司为本项目的实施主体。

深圳市龙华区大浪街道龙胜旧村城市更新项目一期（下称“项目”）位于深圳市龙华区大浪街道西侧紧邻龙胜路，东侧紧邻工业西路。项目城市更新单元专项规划已经深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会 2014 年第 1 次会议审议并获通过，项目一期拆除用地面积 80310.35 平方米。



（三）龙岗区

1、龙岗区龙城街道爱联石火片区城市更新单元二期实施主体公示

发布单位：龙岗区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 27 日

2018 年 7 月 27 日，龙岗区城市更新局发布龙岗区龙城街道爱联石火片区城市更新单元二期实施主体公示，拟确认深圳市龙威信投资实业有限公司为该项目的实施主体。

龙岗区龙城街道爱联石火片区城市更新单元二期位于爱新路和爱南路交汇处以西区域。根据该项目专项规划，二期拆除范围面积 40140.2 平方米，深圳市龙威信投资实业有限公司已完成了该项目二期拆除范围内土地、房屋及其它地上附着物的搬迁补偿安置协议的签订。



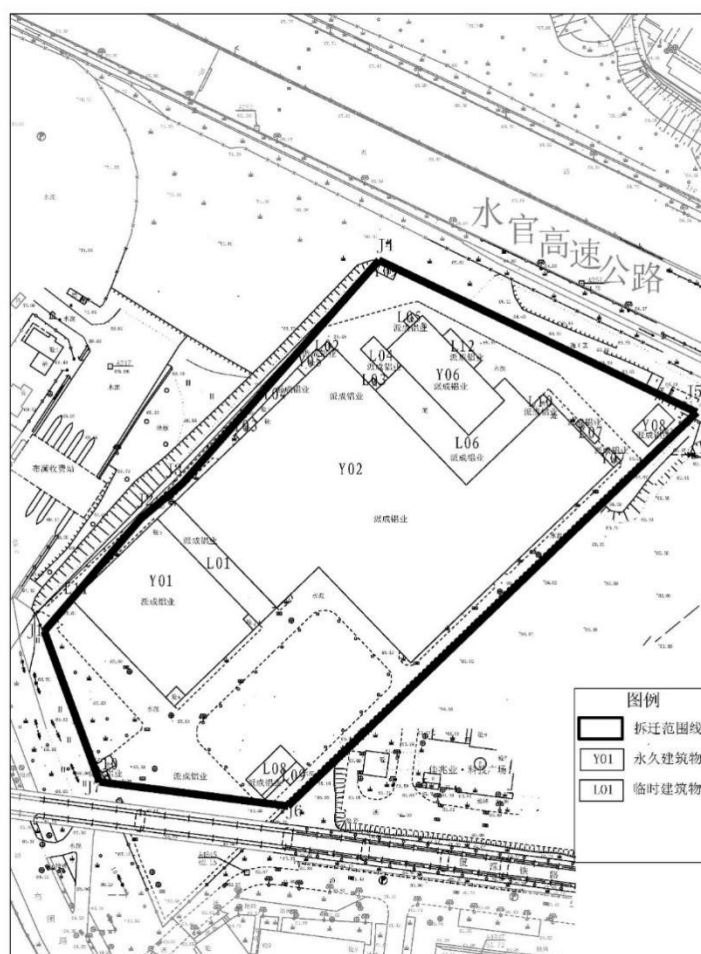
2、龙岗区南湾街道派成工业园城市更新单元实施主体公示

发布单位：龙岗区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 21 日

2018 年 8 月 21 日，龙岗区城市更新局发布龙岗区南湾街道派成工业园城市更新单元实施主体公示，拟确认深圳天凯科技园发展有限公司为该项目的实施主体。

龙岗区南湾街道派成工业园城市更新单元位于南湾街道布澜路 78 号。根据该项目专项规划，拆除范围面积 30574.6 平方米（见附图），深圳天凯科技园发展有限公司已完成了该项目拆除范围内土地、房屋及其它地上附着物的搬迁补偿安置协议的签订。



（四）宝安区

1、深圳市宝安区西乡街道南方盈信地块城市更新项目拟确认实施主体公示

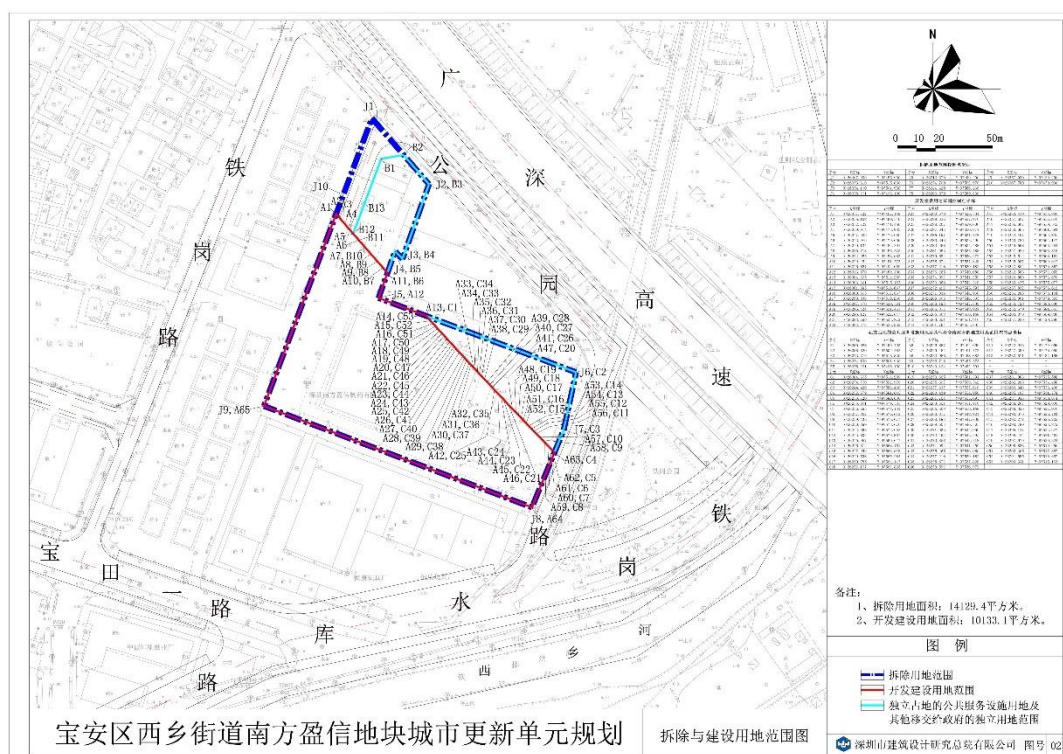
发布单位：宝安区城市更新局

发布时间：2018 年 7 月 17 日

2018 年 7 月 17 日，宝安区城市更新局发布深圳市宝安区西乡街道南方盈信地块城市更新项目拟确认实施主体公示，拟确认鸿鹏(深圳)投资开发有限公司为该项目的实施主体。

深圳市宝安区西乡街道南方盈信地块城市更新项目位于深圳市宝安区西乡街道广深高速以南,铁岗路与公园路交汇处。项目改造专项规划经市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会 2018 年第 7 次会议审批通过。本项目更新单元拆除用地面积 1.41 万平方米,其中开发建设用地面积为 1.01 万平方米。

就项目范围内的全部土地及其地上建筑物、构筑物等,鸿鹏(深圳)投资开发有限公司已通过搬迁补偿方式与权利人理清经济关系。



2、深圳市宝安区新桥街道黄埔金鱼场工业区城市更新项目（一期、二期）实施主体公示

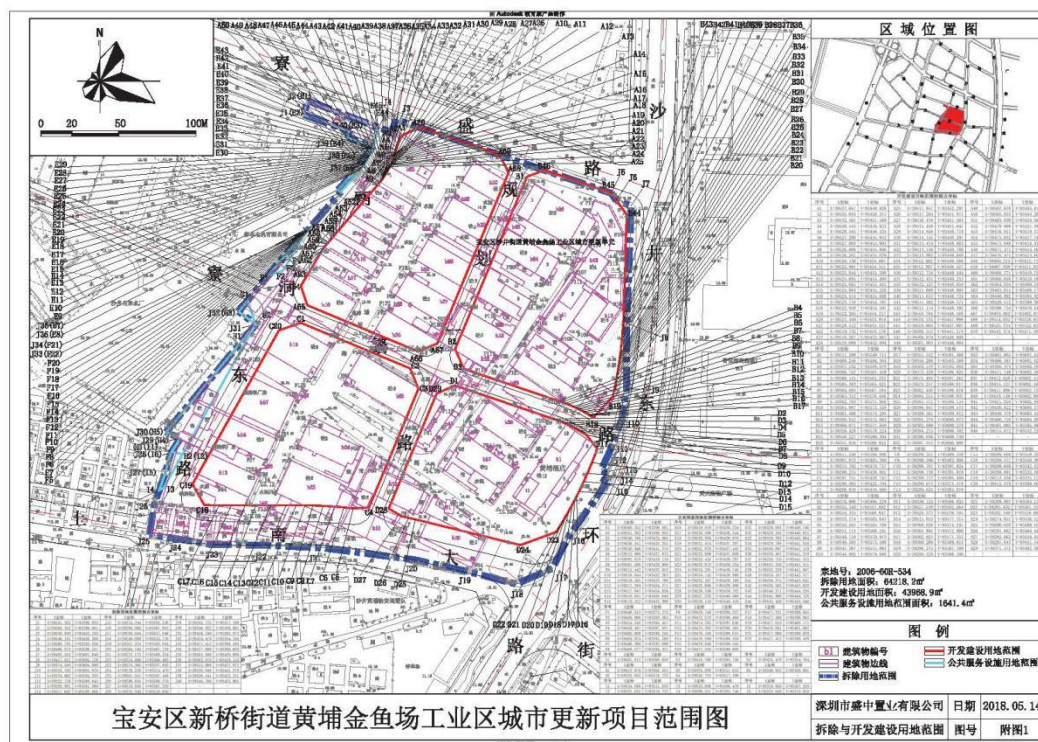
发布单位：宝安区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 28 日

2018 年 8 月 28 日，宝安区城市更新局发布深圳市宝安区新桥街道黄埔金鱼场工业区城市更新项目（一期、二期）实施主体公示，拟确认深圳市盛中置业有限公司为该项目的实施主体。

深圳市宝安区新桥街道黄埔金鱼场工业区城市更新项目(一期、二期)位于深圳市宝安区新桥街道东环路、寮盛路、上南大街交汇处,项目改造专项规划经深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会 2017 年第 8 次会议审议并获通过。项目更新单元用地面积 64246.7 平方米,拆除用地面积 64218.2 平方米,其中开发建设用地面积 43968.9 平方米。项目分二期实施,项目一期拆除用地面积 39990.8 平方米,开发建设用地面积 23193 平方米;项目二期拆除用地面积 24227.4 平方米,开发建设用地面积 20775.9 平方米(附件 1)。

就项目(一期、二期)范围内的全部土地及其地上建筑物、构筑物等,深圳市盛中置业有限公司已通过搬迁补偿方式与权利人理清经济关系。



（五）盐田区

1、关于确认深圳市创世和实业有限公司为盐田区海山街道协和电厂城市更新单元实施主体的公示

发布单位：盐田区城市更新局

发布时间：2018 年 8 月 10 日

2018 年 8 月 10 日，盐田区城市更新局发布关于确认深圳市创世和实业有限公司为盐田区海山街道协和电厂城市更新单元实施主体的公示，拟确认深圳市创世和实业有限公司为该项目的实施主体。

盐田海山街道协和电厂城市更新单元位于盐田区海山街道深盐路 2001 号，深盐路与临海路交汇处。根据该更新单元规划，更新单元拆迁用地 28258.0 平方米，深圳协和联合集装箱服务有限公司为该更新单元土地及建筑物单一权利主体（原权利人和建筑物现状情况见附图）。现深圳协和联合集装箱服务有限公司与深圳市创世和实业有限公司签订《房屋收购及搬迁补偿安置协议书》将更新单元土地及建筑物权益转移给深圳市创世和实业有限公司。



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。2018年7月-8月，各区集体用地成交情况为：宝安区（1例）、坪山区（1例）、龙华区（7例）。

（一）宝安区

1、深圳市宝安区西乡街道西井工业区城市更新项目竞争性谈判结果公告

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：2018年8月7日

广东三方诚信招标有限公司受深圳市塘西股份合作公司委托，就深圳市宝安区西乡街道西井工业区城市更新项目于2018年4月28日向通过资格预审的申请人新乡市松江房地产开发有限公司、深圳市西锦投资有限公司发出竞争性谈判邀请（项目编号：BACG2018153587），于2018年4月28日在宝安区公共资源交易中心网站、宝安区社区集体经济综合监管服务平台和交易机构网站等媒体发布了竞争性谈判公告，2018年5月9日竞争性谈判委员会已完成竞争性谈判工作，经招标人深圳市塘西股份合作公司股东大会及股东代表大会表决确认及深圳市盐田公证处现场公证，交易结果如下：

（1）谈判应答方名称和符合性审查情况

序号	谈判应答方名称	符合性审查情况
1	新乡市松江房地产开发有限公司	合格
2	深圳市西锦投资有限公司	合格

（2）成交候选人名单（排名不分先后）

序号	成交候选人名称
1	新乡市松江房地产开发有限公司
2	深圳市西锦投资有限公司

（3）成交人及成交方案

序号	项目	内容
----	----	----

1	成交人名称	深圳市西锦投资有限公司
2	股份公司在项目中的分成比例（包括计容积率物业和不计容积率但具有使用价值的物业）	12.5%
3	股份公司在项目中分配的物业类型	商业、办公、公寓、地下室及停车位等
4	过渡期租金补偿标准	每月每平方米 25 元
5	项目完成计划和专项申报时间	4 年内

（二）坪山区

1、六和商业广场城市更新单元二、三期项目交易结果

发布单位：深圳市坪山区公共资源交易中心

发布时间：2018年8月10日

通过深圳市坪山区公共资源交易中心平台实施的六和商业广场城市更新单元二、三期项目，涉及深圳市坪山围股份合作公司的集体资产交易，该项目采用单一来源谈交易方式，现将结果公示如下：

项目编号	项目名称	委托人	交易范围	成交人
PSJY2018149094	六和商业广场城市更新单元二、三期项目	深圳市坪山围股份合作公司	永久性建筑面积 3741.57 平方米，其中：厂房 3262.05 平方米，商业 199.85 平方米，自有办公物业 279.67 平方米；集体土地面积为 3473.13 平方米	深圳市六和新城投资有限公司

最后成交方案如下：

序号	性质		置换前面积 (㎡)	置换前评估价值约 (元)	置换方式	性质	置换后面积 (㎡)		置换后评估价值约 (元)	备注
1	集体物 业永久 性建筑	厂房	3262.05	7,822,825.00	总 建 筑 面 积 3741.57 平方 米 和 集 体 土 地 面 积 3473.13 平方 米 及 整 个 项 目 合 作 权 益 收 益 整 体 打 包 置 换 物 业	住宅	2,665.00		85,280,000.00	其中 2500 平方 米住宅为坪山围 股份公司整个项 目的合作权益收 益
		商业	一层			957.33	129,630,380.00			
			二层			1057.33				
			三层			1000.00				
			小计			3014.66				
2	集体土地		3473.13	77,336,590.00	货币补偿		173191.00	/		
总计				85,159,415.00	总计			215,083,571.00	/	

（三）龙华区

1、深圳市龙华区民治街道人民路与工业路交叉西南角东一地块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：2018 年 7 月 5 日

深圳市龙华区民治街道人民路与工业路交叉西南角东一地块城市更新项目（项目编号：LHJY20180201008），于 2018 年 5 月 8 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告，于 2018 年 5 月 8 日至 2018 年 5 月 17 日期间向被邀请单位深圳市京基房地产股份有限公司、深圳市鸿龙达投资有限公司、深圳市天荣盛房地产开发有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2018 年 5 月 21 日已完成竞争性谈判工作，经深圳市龙华东一股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

（1）项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
LHJY20180201008	深圳市龙华区民治街道人民路与工业路交叉西南角东一地块城市更新项目	深圳市龙华东一股份合作公司	项目拆迁范围用地面积约 16621.67 平方米，建筑面积约 5131.07 平方米（具体范围、面积以政府最终审批为准）。项目范围内土地及地上建筑物均属于深圳市龙华东一股份合作公司所有，现状建筑物为闲置工业厂房及其配套宿舍等。本次竞争性谈判的交易范围为项目范围内集体所有的土地使用权及集体物业。	深圳市鸿龙达投资有限公司

（2）成交方案

序号	成交人	补偿方案（合作分成）
1	深圳市鸿龙达投资有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业回迁方式和货币补偿方式进行补偿。股份公司分得合作开发地块的计容物业面积的 33%（备注：计容物业面积指的是扣除按照规定移交给政府的用地及该项目应承担的公共配套设施和保障性住房等面积。），功能为商业办公；货币补偿人民币叁仟贰佰肆拾万元整（¥32,400,000 元）（备注：按照最终签订合作协议约定支付）；过渡期租金补偿为每月补偿人民币 20 万元整，直至回迁物业交付

		(备注: 按照最终签订合作协议约定支付); 履约保证金人民币 1000 万元 (备注: 签订合作协议后七天内支付)。
--	--	--

2、深圳市龙华区民治万众生活村片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: 2018 年 7 月 9 日

深圳市牛栏前股份合作公司委托交易的深圳市龙华区民治万众生活村片区城市更新项目 (项目编号: LHJY20180201003), 于 2018 年 4 月 20 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告, 于 2018 年 4 月 20 日至 2018 年 4 月 29 日期间向被邀请单位恒大地产集团 (深圳) 有限公司、清远联投置业有限公司、深圳市名居房地产有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2018 年 5 月 3 日已完成竞争性谈判工作, 经深圳市牛栏前股份合作公司股东 (代表) 大会表决确认, 现将结果公示如下:

(1) 项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围 (m ²)	成交人
LHJY20180201003	深圳市龙华区民治万众生活村片区城市更新项目	深圳市牛栏前股份合作公司	拟拆迁范围占地面积约 58,433.90 平方米, 地上现有永久性建筑物 39 栋, 现状建筑面积约 145,779.45 平方米, 现状容积率约 2.49, 建筑物建成时间均超过 20 年, 用途多为居住和少量办公物业。经初步测绘, 目前属股份公司的物业建筑面积 8109.38 平方米, 约占本项目总建筑面积的 9%, 占地 1469.98 平方米, 在建工程基础面积约为 1121.36 平方米, 占地 1121.36 平方米, 约占拟拆迁范围 9% (最终土地范围与拆迁面积以政府部门批准为准); 本次竞争性谈判的交易范围为集体所有的土地使用权及集体物业等集体资产。	恒大地产集团 (深圳) 有限公司

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案 (合作分成)
----	-----	-------------

1	恒大地产集团（深圳）有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业分配和货币补偿相结合方式进行补偿。集体物业（建成物业）的回迁比例为 1:1；其余未建房屋、地上构筑附属物、巷道和道路等集体资产补偿价格为 8080 万元。
---	----------------	---

3、深圳市龙华区观湖街道新田社区吉坑村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：2018 年 7 月 13 日

深圳市新田吉坑股份合作公司委托交易的深圳市龙华区观湖街道新田社区吉坑村城市更新项目（项目编号：LHJY20180201011），于 2018 年 6 月 11 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告，于 2018 年 6 月 12 日至 2018 年 6 月 21 日期间向被邀请单位深圳市万地投资发展有限公司、深圳市保来吉岭置业有限公司、惠州市宏生房地产开发有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2018 年 6 月 22 日已完成竞争性谈判工作，经深圳市新田吉坑股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

（1）项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
LHJY20180201011	深圳市龙华区观湖街道新田社区吉坑村城市更新项目	深圳市新田吉坑股份合作公司	拟拆迁范围用地面积约 59,157 平方米，其中已办理两规用地面积为 5,500 平方米，旧屋村用地面积为 34,889 平方米，其余为非农建设用地范围外形成的建成区域。拟拆迁范围用地内涉及深圳市新田吉坑股份合作公司拥有的土地面积为 13,957.31 平方米，其中道路面	深圳市保来吉岭置业有限公司

			积 4,194.5 平方米，空地面积 7,951.52 平方米，池塘占地面积 497 平方米，门楼占地面积 2 平方米，烂尾楼占地面积 1,141.92 平方米，办公楼占地面积 115.15 平方米，祖屋占地面积 55.22 平方米（具体以政府有关部门认可的测量报告结果为准）。拟拆迁范围内现有地上永久性建筑物面积合计约 118,418.14 平方米，建筑物类型主要为私宅及祖屋等，其中深圳市新田吉坑股份合作公司拥有的两栋地上永久性建筑物面积合计为 170.37 平方米（含办公建筑面积 115.15 平方米，祖屋建筑面积 55.22 平方米），临时性建筑物 105.7 平方米，私人业主拥有的住宅约 117,105.85 平方米，未建成房屋 1,141.92 平方米。上述面积与实际或政府批复不一致的，以实际测绘或政府批复为准。本次竞争性谈判的交易范围为项目范围内集体所有的土地使用权及集体物业。
--	--	--	--

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案（合作分成）
1	深圳市保来吉岭置业有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业分配方式进行补偿。股份合作公司分配建成后商业物业的面积：分配建成后的商业物业面积为 5800 平方米（其中一楼商业面积 2900，二楼商业物业面积 2900 平方米）。

4、深圳市龙华区观湖街道沙博小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：2018 年 7 月 16 日

深圳市新田中凯股份合作公司委托交易的深圳市龙华区观湖街道沙博小区城市更新项目（新田中凯）（项目编号：LHJY20180201004），于 2018 年 4 月 23 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告，于 2018 年 4 月 24 日至 2018 年 5 月 3 日期间向被邀请单位珠海市展大房地产开发有限公司、奥园（深圳）城市更新有限公司、广东富宏房地产开发有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2018 年 5 月 7 日已完成竞争性谈判工作，经深圳市新田中凯股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

(1) 项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
LHJY20180201004	深圳市龙华区观湖街道沙博小区城市更新项目（新田中凯）	深圳市新田中凯股份合作公司	项目拆迁范围占地面积约 105372.93 平方米，现状总建筑物面积约 204021 平方米，现状建筑物为私宅、宿舍、商业以及工业厂房；涉及深圳市新田中凯股份合作公司集体用地面积为 29185.43 平方米，实际集体所有的用地仅包括巷道、空地、边角地等未征转地，其余用地为外租地及私宅占地，集体地上现	珠海市展大房地产开发有限公司

			状建筑物合计面积为 80492.01 平方米，全部为私人所有（具体改造范围、面积以政府审批为准，土地面积和建筑物面积以政府认可的测绘单位最终测绘数据为准）；本次竞争性谈判的交易范围为集体所有的土地使用权。	
--	--	--	--	--

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案（合作分成）
1	珠海市展大房地产开发有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业置换方式进行补偿。集体用地的置换比例为不低于 1:0.15（备注：包括巷道、空地、边角地等未征转的集体土地）；集体用地的置换物业面积为不低于 320 m ² （备注：包括巷道、空地、边角地等未征转的集体土地）。

5、深圳市万安堂股份合作公司石角头工业区 22 号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：2018 年 8 月 10 日

深圳市万安堂股份合作公司委托交易的深圳市万安堂股份合作公司石角头工业区 22 号城市更新项目（项目编号：LHJY20180201012），于 2018 年 6 月 27 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告，于 2018 年 6 月 27 日至 2018 年 7 月 6 日期间向被邀请单位深圳市华丰世纪置地有限公司、深圳市屹海达投资有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2018 年 7 月 9 日已完成竞争性谈判工作，经深圳市万安堂股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

(1) 项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
LHJY20180201012	深圳市万安堂股份合作公司石角头工业区 22 号城	深圳市万安堂股份合作公司	本项目位于深圳市龙华区观湖街道观城社区横坑北路以西、环观中路以北石角头工业区，位置毗邻已列入《2015 年深圳市城市更新单元计划第一批计	深圳市华丰世纪置地有限公司

	市更新项目		划》的深圳市龙华区观湖街道观城横坑河西片区旧村城市更新项目。本项目范围内权利人为股份合作公司的用地面积合计 2257.93 平方米，其中空地巷道 1492.84 平方米，权利人为股份合作公司的永久性建筑物 4 栋，总建筑面积 2584.63 平方米，另有临时建筑、附属物共 28 处。本项目范围内权利人为股份合作公司所有的土地所处的位置主要规划为道路，现状建筑物主要为厂房。上述面积与实际或政府批复不一致的，最终以实际测绘或政府批复为准。具体项目开发方式、项目名称、范围、项目用地面积等最终均以政府相关部门批复为准。本次竞争性谈判的交易范围为集体所有的土地使用权及集体物业。	
--	-------	--	--	--

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案（合作分成）
1	深圳市华丰世纪置地有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用集体物业补偿的方式进行补偿。集体物业补偿形式为物业置换方式；集体物业回迁比例为按建筑面积 2584.63 平方米，以 1:0.74 的比例置换（该项补偿已包含对本项目的集体用地的补偿）；集体物业回迁类型为商业办公类。

6、深圳市大浪元芬股份合作公司征地返还用地合作开发项目交易结果

发布单位：龙华区公共资源交易中心

发布时间：2018 年 8 月 22 日

深圳市大浪元芬股份合作公司委托交易的深圳市大浪元芬股份合作公司征地返还用地合作开发项目（项目编号：LHJY20180202005），于 2018 年 7 月 11 日在龙华区公共资源交易中心网站发布单一来源谈判邀请公告，于 2018 年 7 月 11 日至 2018 年 7 月 15 日期间向被邀请单位安徽世纪丽城置业有限公司发出单一来源谈判文件。该项目单一来源谈判小组于 2018 年 7 月 18 日已完成单一来源谈判工作，经深圳市大浪元芬股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

（1）项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
LHJY20180202005	深圳市大浪元芬股份合作公司征地返还用地合作开发项目	深圳市大浪元芬股份合作公司	拟合作开发的地块性质为土地整备利益统筹试点项目的征地返还用地（留用地），系市、区重大项目深华快速路-福龙立交工程项目用地问题，政府需征收深圳市大浪元芬股份合作公司（简称大浪元芬股份公司）名下的集体土地约 77,899.33 平方米，根据市、区有关土地整备利益统筹试点项目政策的规定应返还给大浪元芬股份公司的留用土地。根据《深圳市龙华区土地整备工作领导小组会议纪要》（深龙华土整纪〔2018〕1 号）的内容，初步确定留用地面积为 15,412 平方米，规划功能为新型产业用地 M0，规划容积率 4.55，计容建筑面积 70,110 平方米。上述基础数据最终以市城市规划委员会法定图则委员会审批为准。具体	安徽世纪丽城置业有限公司

			项目开发方式、项目名称、范围等最终以政府相关部门批复为准。为了避免该项目在开发过程中出现纠纷，意向合作方在申请报名参加该项目的谈判时应对该项目的现状及相关政策有充分认识，应对该土地整备利益统筹试点项目尚未正式获批、留用地位置及规划指标尚未最终确定等情况有充分认识，若由此产生额外费用或造成项目无法推进等问题，风险概由合作方自行承担。本次谈判的交易范围为集体所有的土地使用权。	
--	--	--	---	--

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案
1	安徽世纪丽城置业有限公司	股份合作公司约定选择货币补偿方式进行补偿。15,412平方米留用地的货币补偿标准为人民币 31,726,020 元。

7、龙华区观澜办事处赤花岭旧村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：2018 年 8 月 24 日

深圳市赤花岭股份合作公司委托交易的龙华区观澜办事处赤花岭旧村城市更新项目（项目编号：LHJY20170201003），于 2017 年 5 月 2 日在龙华区公共资源交易中心网站发布竞争性谈判邀请公告，于 2017 年 5 月 2 日至 2017 年 5 月 11 日期间向被邀请单位深圳市合正房地产集团有限公司、深圳市益田集团股份有限公司发出竞争性谈判文件。该项目竞争性谈判小组于 2017 年 5 月 12 日已完成竞争性谈判工作，经深圳市赤花岭股份合作公司股东（代表）大会表决确认，现将结果公示如下：

(1) 项目基本信息

项目编号	项目名称	委托人	交易范围（m ² ）	成交人
------	------	-----	-----------------------	-----

LHJY20170201003	龙华区观澜办事处赤花岭旧村城市更新项目	深圳市赤花岭股份合作公司	深圳市观澜办事处赤花岭旧村位于观澜街道办事处所属辖区，项目北邻兴悦路，南邻民惠路，西邻桂花路，东邻桂兰路；土地呈不规则形状，地势较为平坦。占地面积 5.92 万平方米，现状建筑面积约 11.1544 万平方米，现状容积率 1.88。更新范围内含有赤花岭股份公司集体物业：厂房、厂房配套宿舍、办公楼，集体物业占地面积约为 930 平方米，总建筑面积约为 2730 平方米。本次竞争性谈判的交易范围为项目范围内集体所有的土地使用权及集体物业。	深圳市合正房地产集团有限公司
-----------------	---------------------	--------------	---	----------------

(2) 成交方案

序号	成交人	补偿方案（合作分成）
1	深圳市合正房地产集团有限公司	根据股份公司可持续发展原则，股份公司约定采用物业回迁方式进行补偿。物业补偿形式为物业置换方式；回迁物业类型为商业；回迁物业比例为暂定以不低于 1:0.5 的比例置换，具体置换比例以签订的《搬迁补偿安置协议》为准（但不得低于 1:0.5）；回迁物业位置以签订的《搬迁补偿安置协议》为准（备注：股份公司具有优先选择权）；

		其他搬迁补偿具体以签订的《搬迁补偿安置协议》为准； 其他补充说明具体以签订的《搬迁补偿安置协议》为准。
--	--	--

第二节 企业资讯

一、中铁南方与天健集团签约战略合作协议

7月17日，中铁南方投资集团有限公司与天健集团签署战略合作协议。中铁南方是中国中铁在华南地区的区域总部和投资经营平台，在轨道交通、片区开发、项目集群管理等方面拥有较强市场竞争力，天健集团在城市建设、开发和服务方面成绩显著，双方以此次战略合作为契机，共同为深圳城市建设和粤港澳大湾区发展做出更大贡献。

根据合作协议文本，双方合作范围涵盖粤港澳大湾区基础设施类和公共服务类的项目建设、投资和运营，采取信息互通、业务互助、联合投标、共同投资、参股持股、以科研设计成果拓展市场等形式实现合作目标。

二、海航集团 16 亿抛售深圳南联项目，甩卖总资产已破千亿

7月19日，海航集团旗下的海航基础处置深圳海航城，接盘方是深圳前海天玑财富管理有限公司。根据一份《三亚海航与前海天玑合作框架协议》显示，海航基础的子公司深圳宝源创建有限公司持有位于深圳市龙岗区龙岗大道6001号深圳海航城一期已开发项目，以及南联社区二三四期旧改项目改造主体权益。2010年10月，海航方面收购宝源创建。海航基础现通过三亚海航基础投资有限公司控制宝源创建。此次交易以公司股权为标的。今年6月29日，三亚海航和天玑财富签署框架协议，将宝源创建100%股权转让予天玑财富。

今年除了南联港台片区项目，海航已经接连出售了包括希尔顿酒店、香港启德地产项目及部分德意志银行股权在内的多宗资产，交易总作价超过1000亿人民币。同时，海航仍有部分持有物业在对外出售。

三、佳兆业中标深圳蛇口文体中心代建项目，规划建面2万平方米

7月19日，佳兆业集团宣布在深圳南山区政府代建工程招标过程中，成功中标深圳蛇口文体中心代建工程项目。公开资料显示，深圳蛇口文体中心项目位于蛇口片区，地处后海大道以东、招商东路以北、育才四小以南。项目总用地约1.94万m²，规划建筑总面积约2万m²。项目新建工程包括游泳馆、图书馆、体育活动用房、文化服务用房、管理办公用房、地下停车库、地下设备用房及室外绿化等，由南山区政府出资建设。佳兆业将在足球产业、

科技产业、健康产业、文体旅游、城市更新等多元领域进行产业导入，预计未来几年投资金额达数百亿元。

佳兆业集团表示，此次中标的蛇口文体中心代建项目，在未来将与正在运营的南山文体中心实现协同发展，成为该集团在深圳中心区域布局文体等多元化业态的重要标志，这也将进一步巩固其在粤港澳大湾区的战略版图。

四、招商局集团入围《财富》世界 500 强，综合实力不断增强

7 月 20 日发布的《财富》世界 500 强榜单中，招商局集团有限公司首次申请并入围，营业收入 2701 亿元人民币（不含招商银行），居 280 位，以 146 年的历史创造了世界 500 强中国企业的基业长青纪录。2018 年上半年招商局集团实现营业收入 2973 亿元，同比增长 15.2%；利润总额 744 亿元，同比增长 18.1%；总资产 7.7 万亿元。主要指标均保持良好的增长态势。

五、深国际拟 29 亿挂牌梅林关更新项目 30%权益，万科负责代建

7 月 25 日，深圳国际控股有限公司与深圳高速公路股份有限公司联合发布公告。深圳国际间接附属公司深圳市深国际联合置地有限公司现拟通过在深圳联交所公开挂牌，及竞争性谈判方式，引入专业地产开发商作为战略投资者，建议增资的挂牌底价将不低于 29 亿元，且以现金方式一次性付款。此次通过增资方式引入专业地产开发商作为战略投资者，主要是为了增强联合置地公司在房地产开发、销售、管理、运营等方面的能力，以保证梅林关项目的质量，降低项目风险，提升管理水平，最终实现项目的预期目标，提高整体回报。

梅林关城市更新项目（深国际万科和风轩项目）位于深圳市龙华区民治街道，东临梅观快速，南靠民乐立交，西接民治大道，北为民康路，更新范围包括原华通源物流中心及梅林收费站。规划的土地用途主要为居住、商业等功能，综合容积率预计 5.06。目前，该项目已基本完成前期工作，并已委托万科集团进行项目的代建管理，2018 年将进入全面施工建设，预计 2019 年达到部分销售目标。

六、恒大与中科院首批合作项目签约 涵盖超级计算机等前沿科技领域

8 月 16 日，恒大集团与中国科学院在北京举行首批合作项目签约仪式，据了解，此次首批签约合作项目共六个，总投资额 16.47 亿，分别为“中科恒大”超级计算机、人工智能、石墨烯、无人机、手术机器人以及“大健康海云工程”，总估值约 46 亿，均代表当今世界

前沿的科技发展趋势。其中,六个合作项目中有五个恒大为第一大股东,一个为第二大股东。恒大采用“产业化为主、孵化为辅”的策略,将加快推动优秀科研成果的转化及应用。此次首批合作项目正式签约,标志着恒大在高科技产业布局进一步提速。

七、碧桂园长租公寓公益平台“碧家公益小站”正式成立

8月17日,BIG+碧家国际社区旗下公益平台“碧家公益小站”正式成立。近日分布在上海、广州、深圳、厦门、东莞等不同门店的数百名热心租户、社会人士及合作公益组织代表共同见证了公益小站挂牌亮相。据悉,“碧家公益小站”是“BIG+碧家国际社区”携手“碧桂园志愿者协会”合力打造的全国首个基于公寓的新型公益平台,将以门店为连接点和落地点,为租客和周边青年提供便捷参与公益的新入口。

八、万科牵手福田,深圳首个公办养老机构 PPP 项目开业

8月21日上午,深圳市福田区福利中心正式开业,这是深圳市首个公办养老机构 PPP 项目。福田区福利中心始建于1998年,设施设备陈旧,养老服务专业化程度低,难以满足多样化的养老服务需求。

为进一步提升福田区养老服务水平,改善养老服务供给结构,福田区通过采用政府与社会资本合作模式,引入万科优质的养老运营资源,实现区福利中心社会化、专业化运营,开创了全市公办养老机构社会化运营先例。2016年12月,深圳市福田区民政局与万科集团签订福田区福利中心 PPP 试点项目协议。福田区福利中心成为全市第一家社会化改革的区级公办养老机构。万科养老形成了集全托、日照、居家、医养结合“四位一体”的服务模式,同时,积极尝试互联网远程医疗、智能家居等科技手段,并自主研发养老服务管理系统。

福田区携手万科,担负起养老机构社会化改革新使命,探索可在全区乃至全市可复制、可推广、可操作的 PPP 模式,形成示范作用、标杆效应,开创养老服务新蓝图。

附件 2018 年 7—8 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 2018 年 7 月—8 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【chensisi@jianweishenzhen.com】索取。

2018 年 7—8 月法规列表

序号	法规名称	发文机关	发布日期
1	广东省人民政府办公厅关于印发推动广东工业投资可持续发展行动计划（2018-2020 年）的通知	广东省人民政府办公厅	2018-8-16
2	广东省国土资源厅“十六条”	广东省国土资源厅	2018-7-3
3	深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见	深圳市人民政府	2018-7-10
4	深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见	深圳市人民政府	2018-7-27
5	关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知	深圳市人民政府	2018-7-31
6	深圳市工业区块线管理办法	深圳市人民政府	2018-8-16
7	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（征求意见稿）	深圳市规土委、 深圳市法制办	2018-7-27
8	联合开展打击侵害群众利益违法违规行为治理房地产市场乱象专项行动工作方案	深圳市规土委等十部门联合发布	2018-8-6

9	深圳市拆除重建类城市更新单元计划申报规定（征求意见稿）	深圳市规土委	2018-8-6
10	深圳市拆除重建类城市更新单元计划审批操作规则（征求意见稿）	深圳市规土委	2018-8-6
11	深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定（征求意见稿）	深圳市规土委	2018-8-9
12	深圳市土地整备利益统筹项目管理办法	深圳市规土委	2018-8-9
13	深圳市规划和国土资源委员会关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知	深圳市规土委	2018-8-13
14	市规划国土委关于拆除重建类城市更新单元拆除范围用地面积事宜的通知	深圳市规土委	2018-8-29
15	关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见	福田区城市更新局	2018-7-2
16	福田区棚户区改造实施细则（试行）（征求意见稿）	福田区住房和建设局	2018-8-31
17	罗湖区城市更新“十三五”规划	罗湖区城市更新局	2018-8-6
18	深圳市罗湖区城市更新实施办法（征求意见稿）	罗湖区城市更新局	2018-8-21
19	深圳市宝安区棚户区改造项目实施主体预选库管理暂行办法	宝安区人才住房和保障性住房工作指挥部办公室	2018-7-18
20	光明区企业联合申请产业用地暂行办法（征求意见稿）	光明区经济服务局	2018-7-3

21	坪山区人民政府关于加强土地整备利益统筹工作的指导意见（试行）（征求意见稿）	坪山区土地整备局	2018-7-12
22	坪山区股份合作公司重大事项监管办法	坪山区财政局	2018-8-21
23	大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）	大鹏新区城市更新局（土地整备局）	2018-8-31
24	广州市产业用地指南（2018 年版）	广州市发改委 广州市国土规划委员会	2018-7-17
25	广州市建设项目停车配建指标规定	广州市国土规划委员会	2018-7-17
26	中山市“三旧”改造实施办法（试行）	中山市人民政府	2018-7-13
27	中山市旧城镇全面改造实施细则（试行）	中山市人民政府	2018-7-13
28	中山市旧厂房全面改造实施细则（试行）	中山市人民政府	2018-7-13
29	中山市旧村庄全面改造实施细则（试行）	中山市人民政府	2018-7-13
30	惠州市“三旧”改造实施办法（征求意见稿）	惠州市国土资源局	2018-7-17
31	珠海市人民政府办公室关于进一步规范我市经营性用地出让管理工作的通知	珠海市人民政府办公室	2018-7-25
32	东莞市《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》	东莞市人民政府	2018-8-15

33	东莞市《关于规范经营性用地项目规划条件管理的通知》	东莞市城乡规划局	2018-8-23
34	佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）	佛山市人民政府办公室	2018-8-20
35	佛山市城市棕线管理办法	佛山市人民政府办公室	2018-8-20

城市更新 政策观察

建纬 & 华勤 · 城市更新业务研发中心 联合出品



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
www.jianweishenzhen.com



深圳市华勤城市更新研究院
SHENZHEN HUAQIN URBAN RENEWAL RESEARCH INSTITUTE

深圳市福田区东海国际公寓
电话:0755 2266 1516 传真:0755 2266 1516