

# 深圳城市更新 政策月报 2022/02

Monthly Report on Shenzhen  
Urban Renewal Policy

贺倩明 主编

## 主编介绍



### 贺倩明 博士

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

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

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

## 建纬大湾区城市更新业务中心介绍

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

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

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

CITY  
DEVELOPMENT  
LAW FIRM

## 深圳城市更新政策月报【2022·02】

为促进城市更新行稳致远，稳妥推进改造提升，广东省严格贯彻落实国家对城镇老旧小区改造工作要求及历史文化资源保护等精神，省住房和城乡建设厅、省发展和改革委员会及省财政厅联合发布《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》，进一步促进改造工作规范化；深圳市深入贯彻落实国家的重大决策部署，发布了《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》，以推动城市高质量发展和提升土地节约集约的利用水平；深圳各区亦紧随发展脚步，加强更新改造中的历史文化资源保护，创新生态和发展环境日趋完善，促进产业融合发展与升级。

为协助城市更新市场参与者和关注者了解深圳市城市更新市场发展，紧跟深圳市城市更新政策及市场动态，建纬（深圳）律师事务所搜集整理 2022 年 2 月深圳城市更新法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为城市更新市场的参与者和关注者提供参考。

### 一、月度政策总览

建纬大湾区法律服务平台  
CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
国家级				
1	2022.02.08	《关于保障性租赁住房有关贷款不纳入房地产贷款集中度管理》	银发〔2022〕30号	中国人民银行、 中国银行保险 监督管理委员会
2	2022.02.25	《关于银行保险机构支持保障性租赁住房发展的指导意见》	银保监规〔2022〕5号	中国银保监会、 住房和城乡建设部
广东省级				
3	2022.02.11	《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》	粤建节函〔2022〕55号	广东省住房和 城乡建设厅、 广东省发展和

				改革委员会、广东省财政厅
4	2022.02.23	《广东省人民政府办公厅关于建立广东省国有土地使用权出让收入等四项政府非税收入划转税务部门征收工作联席会议制度的通知》	粤办函 (2022) 16号	广东省人民政府办公厅
5	2022.02.24	《关于保障农村一二三产业融合发展用地促进乡村振兴的指导意见》	粤自然资规字(2022) 1号	广东省自然资源厅、广东省发展和改革委员会、广东省农业农村厅、广东省林业局
 <b>建纬大湾区法律服务平台</b> <small>CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM</small>				
6	2022.02.22	《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》	深规划资源(2022) 66号	深圳市规划和自然资源局、深圳市发展和改革委员会
<b>罗湖区</b>				
7	2022.02.07	《深圳市罗湖区企业国有产权变动监管规定》	/	深圳市罗湖区国有资产监督管理局
8	2022.02.15	《深圳市罗湖区公共住房规模化租赁筹集实施细则(征求意见稿)》	/	深圳市罗湖区住房和建设局
9	2022.02.23	《罗湖区产业发展“十四五”规划》	/	深圳市罗湖区人民政府
<b>龙岗区</b>				

10	2022.02.15	《2022年龙岗区集体产权交易目录》	/	深圳市龙岗区 国有资产监督 管理局
<b>龙华区</b>				
11	2022.02.14	《龙华区城市更新和土地 整备局关于开展城市更新 单元历史文化资源和古树 名木摸底调查等有关工作 的通知》	深龙华更新 整备函 (2022) 20 号	深圳市龙华区 城市更新和土 地整备局
12	2022.02.25	《深圳市龙华区行政调解 实施暂行办法（征求意见 稿）》	/	深圳市龙华区 司法局
13	2022.02.25	《龙华区非经营性国有储 备土地管理规定(征求意见 稿)》	/	深圳市龙华区 城市更新和土 地整备局
<b>盐田区</b>				
14	2022.02.22	《盐田区创新型产业用房 管理实施细则（修订）》	深盐府办规 (2022) 1号	深圳市盐田区 人民政府办公 室
<b>坪山区</b>				
15	2022.02.24	《坪山区非农建设用地管 理办法》（征求意见稿）	/	深圳市规划和 自然资源局坪 山管理局

## 二、重点政策解读

### ➤ 《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》

2021年，广东省超额完成了省民生实事城镇老旧小区改造年度任务，有效促进了社区人居环境品质提升，较好增强了群众的幸福感、获得感和安全感，但

各地仍不同程度存在改造计划不科学、社会动员不充分、居民出资不到位、社会力量参与度不高、长效管理不健全、财政资金支付难等问题。为深入贯彻落实《住房和城乡建设部办公厅 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》（建办城〔2021〕50号）要求，加快推进省内城镇老旧小区改造，进一步促进工作规范化，提升改造质量和效果，广东省住房和城乡建设厅于2022年2月正式印发《广东省住房和城乡建设厅 广东省发展和改革委员会 广东省财政厅关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号，下称《通知》）。现就其主要内容解读如下：

### （一）负面清单、激励清单公布

根据住房和城乡建设部等三部委联合印发的《城镇老旧小区改造工作衡量标准》内容，结合广东省实际，省住房和城乡建设厅、发展改革委、财政厅联合制定了《广东省城镇老旧小区改造工作负面清单（试行）》（下称“负面清单”）、《广东省城镇老旧小区改造工作激励清单（试行）》（下称“激励清单”）。

#### 1.负面清单是底线要求

《通知》指出，负面清单是各地开展改造工作的底线要求，各地要对照开展自查自纠，举一反三，依法依规开展改造。负面清单对建立统筹协调机制、科学合理确定改造计划、改造资金使用符合相关规定、加强专营设施改造统筹衔接、群众改造意愿强烈的内容应改尽改、健全动员居民参与机制、改造方案充分征求居民意见、居民对长效管理机制形成共识、强化改造质量安全监管、加强发现问题整改等十项标准提出要求。

负面清单强调制订科学合理的改造计划，将搞“一刀切”，随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树，随意改建具有历史价值的公园，随意更改老地名等列入负面行为。此外，负面清单切实关注群众意愿，推进健全动员居民参与机制，将未发动居民参与改造方案制定、配合施工、参与过程监督和后续管理、评价与反馈小区改造效果、当年完工小区群众满意度低于80%等均列入负面行为。

#### 2.激励清单是重点内容

《通知》指出，激励清单是创新举措、攻坚克难的重点内容，各地要以问题为导向，精准施策，推动改造质量和效果提升。

激励清单列出结合改造完善党建引领城市基层治理机制、推进片区联动改造、构建社区生活圈、多渠道筹措改造资金、培育改造规模化实施运营主体、提升金融服务力度和质效、构建适应存量改造的政策制度、小区专营设施专业化管理和小区物业管理等十二项标准。鼓励推进相邻小区及周边地区联动、连片实施改造，强调通过改造对相关历史文化资源进行有效保护、修缮和利用，妥善保护传统街巷街里、延续城市历史文脉，推进创建智慧社区、绿色社区，推动老旧小区居民满意度达到95%以上。

## （二）切实提升改造工作成效

《通知》指出，各地要切实提升改造工作成效，一是要对标对表清单内容，规范和优化改造全流程制度。二是要拓宽资金筹措渠道，积极引入社会资本，合理落实居民出资责任。倡导从地方财政补助资金、银行贷款、债权融资等多渠道筹集改造资金，积极引导企业、产权单位等社会力量和居民出资。三是要健全长效管理机制，培育规模化实施运用主体。结合实际推进“EPC+O”或“F+EPC+O”等改造模式，吸引培育规模化实施运用主体，全链条参与改造项目的谋划、设计、融资、建设、运营和管理，实现老旧小区改造的可持续发展。

## （三）建立巡查机制，跟进评估指导

广东省住房城乡建设厅将会同省发展改革委、财政厅，建立老旧小区改造项目日常巡查及评估工作机制，组织相关人员和行业专家加强对各地的指导巡查，根据负面清单和激励清单的内容对各地开展工作成效评估。一方面，对违反底线要求，出现负面清单行为的地市进行通报；另一方面，对各地实行激励清单行为进行打分排名，相关检查评估结果将作为国务院督查激励事项的重要依据和安排下达中央和省级补助资金的重要参考。

## （四）加大宣传力度，主动接受舆论监督

《通知》指出，要注重典型引路，正面引导，全面客观宣传城镇老旧小区改造的工作进展及成效。一方面，《通知》对一线工作人员的培训提出强化要求，



要准确解读国家和省对城镇老旧小区改造的政策要求，要做到工作人员人人了解掌握工作理念和要求；另一方面，《通知》亦提出要主动接受舆论监督，高度重视信访维稳，对群众关心的改造内容、出资方式、加装电梯、物业管理等重点问题积极回应、及时解决，不断改进提升工作，赢得群众支持理解。

➤ 《龙华区城市更新和土地整备局关于开展城市更新单元历史文化资源和古树名木摸底调查等有关工作的通知》及相关政策文件

2021年8月30日，住房和城乡建设部（下称“住建部”）发布了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号，下称“63号文”），对全国各地城市更新的实施产生了很大影响。随后，广东省积极响应住建部的号召，开始核查城市更新涉及的大拆大建、保护历史文化建筑和古树名木、大树老树的砍伐迁移等问题。广东省住房和城乡建设厅于2021年11月15日进一步明确了城市更新严控大拆大建、保护历史建筑和延续城市特色风貌的要求。自2021年12月起，深圳市及各区也陆续发布了保护历史文化资源和古树名木的文件。

就历史文化建筑和古树名木的保护，从住建部的63号文，到广东省、深圳市及深圳各区的文件，主要有如下政策规定：

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
1	2021.08.30	《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》	建科〔2021〕63号	住房和城乡建设部
2	2021.09.03	《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》	/	中共中央办公厅、国务院办公厅
3	2021.11.15	《广东省住房和城乡建设厅关于明确近期国家有关文件约束要求的函》	粤建节函〔2021〕804号	广东省住房和城乡建设厅
4	2021.12.13	《市规划和自然资源局关	深规划资源	深圳市规划和

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
		于在城市更新和土地整备中进一步加强历史文化资源和古树名木保护的通知》	(2021) 748号	自然资源局
5	2021.12.22	《关于开展宝安区城市更新项目历史文化资源摸底调查等相关工作的通知》	/	深圳市宝安区城市更新和土地整备局
6	2022.01.04	《龙岗区城市更新和土地整备局关于开展城市更新单元历史文化资源和古树名木摸底调查等有关工作的通知》	/	深圳市龙岗区城市更新和土地整备局
7	2022.02.14	《龙华区城市更新和土地整备局关于开展城市更新单元历史文化资源和古树名木摸底调查等有关工作的通知》	深龙华更新整备函(2022) 20号	深圳市龙华区城市更新和土地整备局

分析以上文件，不难看出住建部及各地政府部门要防止过度拆建行为破坏生态环境和历史建筑的决心和力度。上述规定中涉及历史文化资源和古树名木保护的要求具体如下：

#### (一) 要求保留利用既有建筑、延续城市特色风貌

从国家顶层制度层面来看，住建部 63 号文指出要延续城市特色风貌，坚持低影响的更新建设模式，保持老城区自然山水环境，保护古树、古桥、古井等历史遗存。中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》中亦明确严格拆除管理，在城市更新中禁止大拆大建，保持传统风貌，切实保护能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚社会公众情感记忆的既有建筑，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居。如因公共利益或者存在安全隐患不得不拆除的，应进行评估论证并广泛听取意见。

广东省积极响应国家的要求，要求坚决杜绝在城乡建设等工作中影响传统风貌、破坏历史建筑、大规模搬迁原住民等问题发生，并提出如下刚性要求：

第一，要保留既有建筑和保护历史建筑，即（1）加强对城市更新改造项目的评估论证，对于涉及老街区、老厂区、老建筑的城市更新改造项目，各地要预先进行历史文化资源调查，组织专家爱占评估论证，确保不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树。（2）及时开展调查评估。对拟实施城市更新的区域，要及时开展调查评估，梳理评测既有建筑状况，明确应保留保护的建筑清单，未开展调查评估、未完成历史文化街区划定和历史建筑确定工作的区域，不应实施城市更新。（3）加强评估论证和意见征询。对于因公共利益需要或者存在安全隐患不得不拆除的，应进行评估论证，广泛听取相关部门和公众意见。对重要既有建筑的更新改造和拆除，要充分听取社会公众意见，保障公众的知情权、参与权和监督权。对不得不拆除的重要既有建筑，应坚持先评估、后公示、再决策的程序，组织城市规划、建筑、艺术等领域专家对拟拆除的建筑进行评估论证，广泛听取民众意见。第二，要延续城市特色风貌，即（1）延续城市特色风貌。不破坏地形地貌，不伐移老树和有乡土特点的现有树木；不挖山填湖，不随意改变或侵占河湖水系，不破坏老城区自然山水环境；不随意改建具有历史价值的公园；不随意更改老地名。（2）加强古树名木保护。严格保护修复古树名木及其自然生境，对古树名木实行挂牌保护，及时抢救复壮。

## （二）严禁擅自砍伐或迁移古树名木，开展自查自纠工作

为落实中共中央办公厅、国务院办公厅对于加强历史文化保护传承的要求及住建部对于大拆大建的限制，2021年12月13日，深圳市规划和自然资源局正式印发《关于在城市更新和土地整备中进一步加强绿地和树木保护管理工作的通知》，对加强在城市更新和土地整备中对于历史文化资源和古树名木的保护做出了进一步详细规定，明确指出要加强拟申报城市更新、土地整备项目的历史文化资源调查、评估论证及保护工作。未经批准，严禁擅自拆除文物、历史建筑或历史风貌区等历史文化资源，严禁擅自砍伐或迁移古树名木。并要求各区开展辖区城市更新、土地整备中涉及历史文化资源保护和古树名木保护的自查自纠工作。

根据《深圳经济特区绿化条例》（2019修正）第五十条规定“符合下列规

定之一的树木，应当纳入古树名木保护范围，予以特别保护：（一）树龄在一百年以上的；（二）有历史价值和纪念意义的；（三）树种特别珍贵和稀有的；（四）具有重要科研价值的。其他树木树龄在八十年以上的，纳入古树名木后备资源库。”

### （三）将古树名木的摸底调查作为城市更新申报的前提

在住建部 63 号文禁止大拆大建的基调及深圳市及各区快速跟进的态势下，城市更新项目中对于历史文化建筑和古树名木的保护力度将会加大。除深圳市级规定外，各区城市更新和土地整备局（下称“各区更新局”）也行动起来，发布了关于历史文化资源和古树名木保护的规定。各区更新局发布的对古树名木保护的文件，对拟申报城市更新单元的计划申报和专规申报以及尚未拆除的城市更新项目产生了影响。结合各区的政策要求，具体体现在如下方面：

#### 1. 宝安区的要求

根据宝安区城市更新和土地整备局发布的《关于开展宝安区城市更新项目历史文化资源摸底调查等相关工作的通知》规定，宝安区对于城市更新项目涉及的古树名木的保护要求具体如下：

（1）对于新申报城市更新项目，项目申报单位应委托具有资质的专业机构对拟更新范围内的历史文化资源（含文物、具有保护价值的建构物以及古树名木等）开展摸底调查、评估论证，初步保护方案编制等工作，并将其成果在计划申报时与其它计划申报材料一并提交。

（2）已列入城市更新单元计划且在 2021 年 12 月 21 日之前尚未拆除的（涉及分期的按分期分项目处理），需提供相关成果文件。

#### 2. 龙岗区的要求

根据龙岗区城市更新和土地整备局发布的《关于开展城市更新单元历史文化资源和古树名木摸底调查等有关工作的通知》规定，龙岗区对于城市更新项目涉及的古树名木的保护要求具体如下：

（1）对于新申报的城市更新单元，申报主体应委托具有资质的专业机构对

拟更新单元范围内的历史文化资源（含文物保护单位、历史建筑、历史风貌区、未定级不可移动文物、历史建筑线索、历史风貌区线索、具有保护价值的建构筑物等）及古树名木开展摸底调查、评估论证、初步保护方案编制工作，并将其成果在计划申报时与其它申报材料一并提交至区城市更新和土地整备局。

（2）对于正在开展计划审查的城市更新项目以及已列入城市更新单元计划且在 2022 年 1 月 4 日之前尚未拆除的项目（涉及分期的按分期分项目处理），申报主体和实施主体需补充相关成果。

（3）更新单元范围内涉及城市绿化树木、林木的项目，需开展摸底调查工作，并将摸底调查成果在更新单元规划申报时与其它申报材料一并提交至区城市更新和土地整备局（正在开展规划审查的，需补充相关成果）。树木修剪、迁移、砍伐等必须按程序审批后方可实施。

（4）各街道要强化属地管理保护责任，加强对历史文化资源、古树名木、城市绿化树木等日常巡查，发现城市更新单元内未批先拆（迁、砍）等违法行为，应及时制止、依法查处，并函告相关主管部门，抄送区城市更新和土地整备局。

### 3. 龙华区的要求

根据龙华区城市更新和土地整备局发布的《关于开展城市更新单元历史文化资源和古树名木摸底调查等有关工作的通知》规定，龙华区对于城市更新项目涉及的古树名木的保护要求具体如下：

（1）对于意向申报城市更新单元，申报单位应委托具备符合相关资质的专业机构对拆除范围内的历史文化资源（含文物保护单位、历史建筑、历史风貌区、未定级不可移动文物、历史建筑线索、历史风貌区线索、具有保护价值的建筑构筑物等）、古树名木等开展摸底调查、评估论证及保护工作，并于计划申报阶段与计划申报材料一并报审。此外，同时申报单位应对城市更新单元是否涉及大拆大建问题开展自查并提供自查报告。涉及历史文化资源、古树名木的城市更新单元必须按程序审批后方可实施。

（2）对于已列入城市更新单元计划且在 2022 年 2 月 14 日之前尚未拆除的城市更新单元，申报单位需提供相关成果文件。涉及分期的城市更新单元可分期

处理。

结合各区城市更新和土地整备局的具体要求来看，历史文化资源和古树名木的保护规定对城市更新项目提出了进一步的要求，在这一背景下，历史文化资源和古树名木保护的规定将对深圳市城市更新项目产生不同程度的影响：

首先，对于未来拟申报城市更新单元的项目而言，如其中涉及古树名木的，各企业首先应自查项目内树木数量、年龄及胸径等情况，确定树木的具体类型，如果涉及到古树名木的，则应委托有资质的机构进行专业调查和测绘，组织专家进行论证，编制树木保护方案和专题内容，于城市更新项目计划申报阶段与计划申报材料一并报区更新主管部门审核，即对企业更新项目计划申报增加了一道前提。

其次，对于正在申报更新单元或者按照各区要求时间前尚未拆除的城市更新项目，古树名木的摸底调查工作要求可能影响项目原本的推进计划时间。由于该项工作尚处于摸索期，且根据要求，尚未拆除的城市更新项目都需要开展古树名木的摸底调查，受影响的项目范围较广，加之具体的文件要求及审批管理规定等尚未进一步明确，因此大部分城市更新项目的审批进程或将受到不同程度的影响。

最后，对于企业日后拓展项目而言，企业需结合相关政策文件要求，转变以往拆除重建的改造思路，在拓展城市更新项目前期需更全面地考察拟改造项目的历史文化资源和古树名木保护、拆除比例等多方面的要求，综合测算投资需求。

综上，无论是从生态文明与历史建筑保护的角度，还是从城市可持续发展等角度考虑，限制拆除重建、保护历史文化资源成为了各地在开展城市更新时的重要考虑因素之一。未来，当城市更新项目遇到古树名木的，应按照相关文件要求，落实树木保护规划的要求。

### ➤ 深圳市及各区行政调解系列政策文件

2022年2月25日，深圳市龙华区司法局发布《深圳市龙华区行政调解实施暂行办法（征求意见稿）》（下称《龙华调解办法》），向社会公众征求意见。

2021年3月1日施行的《深圳经济特区城市更新条例》（下称《更新条例》）将行政调解规定为城市更新项目申请启动行政征收程序的前提，经过行政调解未能达成一致，才能对未签约部分房屋实施征收。在《更新条例》出台前，深圳市、宝安区已经制定有行政调解相关政策；《更新条例》施行后，龙岗区、盐田区分别出台了行政调解的实施细则，对行政调解制度进行细化规定。

本文将结合《更新条例》出台前后的有关政策，对近期发布的龙华区征求意见稿及市级、各区已发布的其他行政调解系列政策文件进行解读。

### （一）有关政策

截至目前，深圳市级及各区已出台的有行政调解系列政策文件如下表所示：

	政策名称	文号	发布机构	施行时间
深圳市	《深圳市行政调解实施办法（试行）》	深府[2013]109号	深圳市人民政府	2013年11月13日
	《深圳经济特区城市更新条例》	深圳市第六届人民代表大会常务委员会公告第228号	深圳市人民代表大会常务委员会	2021年3月1日
宝安区	《深圳市宝安区行政调解实施暂行办法》	深宝规〔2016〕1号	宝安区人民政府办公室	2016年2月25日，有效期三年
	《深圳市宝安区城市更新和土地整备局行政调解工作规则（征求意见稿）》	/	宝安区城市更新和土地整备局	发布时间：2020年6月15日
龙岗区	《深圳市龙岗区行政调解实施办法（试行）》	深龙府规〔2021〕3号	龙岗区人民政府	2021年8月4日
盐田区	《盐田区行政调解实施暂行办法》	深盐府办规〔2021〕1号	盐田区人民政府办公室	2021年8月5日
龙华区	《深圳市龙华区行政调解实施暂行办法（征求意见稿）》	/	龙华区司法局	发布时间：2022年2月25日

### （二）政策内容及解析

## 1. 《深圳经济特区城市更新条例》（深圳市第六届人民代表大会常务委员会公告第 228 号）

《更新条例》第三十五条规定，“已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人人数占比不低于百分之九十五时，市场主体与未签约业主经充分协商仍协商不成的，可以向项目所在地的区人民政府申请调解，区人民政府也可以召集有关当事人进行调解”。

《更新条例》第三十六条第一款规定，“旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人人数占比均不低于百分之九十五，且经区人民政府调解未能达成一致的，为了维护和增进社会公共利益，推进城市规划的实施，区人民政府可以依照法律、行政法规及本条例相关规定对未签约部分房屋实施征收”。

根据《更新条例》规定，城市更新项目中申请行政调解的条件为达到“单 95”，即已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人人数占比不低于百分之九十五。行政调解职权主体为区政府，行政调解的启动方式包括依申请启动以及区政府依职权启动两种，与《深圳市行政调解实施办法（试行）》（下称《深圳市调解办法》）的规定保持一致。

## 2. 《更新条例》实施前发布的政策文件

关于行政调解的操作细则，深圳市已于 2013 年 11 月 13 日印发《深圳市调解办法》，宝安区已于 2016 年印发《深圳市宝安区行政调解实施暂行办法》（下称《宝安区调解办法》），并于 2020 年发布《深圳市宝安区城市更新和土地整备局行政调解工作规则（征求意见稿）》（下称《宝安区调解规则》）公开征求意见。但由于前述三份文件均发布于《更新条例》实施前，所以均未将城市更新项目纳入行政调解范畴。

### （1）《深圳市行政调解实施办法（试行）》（深府[2013]109 号）

#### 1) 调解范围

根据《深圳市调解办法》第三条，行政机关可以对如下争议进行调解：①法律、法规规定由行政机关调解的公民、法人或者其他组织之间因治安管理、环境保护、医疗卫生、消费者权益保护、劳动保障等事宜产生的争议；②行政机关与



公民、法人或者其他组织之间因行政补偿和具有行政管理特征的政府合同引发的争议；③其他依法可以进行调解的或市政府确定进行调解的争议。

## 2) 调解机关

根据《深圳市调解办法》第十条，法律、法规规定由行政机关调解的公民、法人或者其他组织之间因治安管理、环境保护、医疗卫生、消费者权益保护、劳动保障等事宜产生的争议由主管职能部门作为调解机关负责调解；行政机关与公民、法人或者其他组织之间因行政补偿和具有行政管理特征的政府合同引发的争议由本级政府法制机构作为调解机关负责调解。

对于争议调解机关不明确的或有争议的，《深圳市调解办法》第十一条规定由本级政府法制机构指定调解机关。

## 3) 调解流程

根据《深圳市调解办法》规定，行政调解可分为启动、受理、组织调解、达成协议或终止调解、执行五个阶段。行政调解依争议当事人申请或行政机关征得当事人同意后依职权启动。调解机关收到行政调解申请后，应当审查是否符合本部门行政调解受理范围，并在5个工作日内书面决定是否受理。调解机关正式受理后，当事人启动行政复议、诉讼、仲裁等救济程序，或经调解无法达成一致，或调解协议生效之前一方反悔的，调解机关应终止调解，制作行政调解终止通知书。行政调解达成协议的，调解机关应当制作行政调解协议书，各方当事人签字之日起生效。对于经行政调解达成的具有给付内容的民事协议，经公证后一方当事人不履行或者履行不适当的，另一方当事人可以依法向有管辖权的人民法院申请执行。

### (2) 《深圳市宝安区行政调解实施暂行办法》（深宝规〔2016〕1号）

《宝安区调解办法》于2016年2月25日施行，有效期三年，该规定目前已经失效。《宝安区调解办法》在《深圳市调解办法》规定的基础上，进一步细化了行政调解的政府职责分工、行政调解程序、考核奖惩等有关制度的内容。《宝安区调解办法》第三条对可调解事项采取列举加兜底式的规定，并规定区政府编制全区行政调解事项目录，对调解事项实行动态管理。调解机关的有关规定则与

《深圳市调解办法》规定保持一致，并规定行政机关应指定专门机构负责行政调解工作。

在调解流程方面，《宝安区调解办法》第十六条规定了代表人参与调解制度，对于人数达 5 人以上的一方当事人，调解机构应当根据具体人数建议其推选 1 至 5 名代表参加行政调解。对于城市更新项目中被搬迁房屋可能存在多名共有人的情况，代表人参与调解制度在一定程度上提供了便利。

### **(3) 《深圳市宝安区城市更新和土地整备局行政调解工作规则（征求意见稿）》**

《宝安区调解规则》目前尚未出台正式政策文本，征求意见稿文本对于组织架构及职责分工、行政调解范围、行政调解参加人、行政调解程序、保障措施进行明确。《宝安区调解规则》仅规范宝安区城市更新和土地整备局（下称“宝安区更新局”）作为调解机关的行政调解活动，明确负责城市更新、土地整备领域行政调解工作的具体部门。另外，征求意见稿文本确认调解事项包含但不限于涉及城市更新和土地整备领域产生的民事争议及因政府合同及宝安区更新局的具体行政行为引发的行政争议，并细化了调解流程、调解时限等内容。

## **3. 《更新条例》实施后发布的政策文件**

《更新条例》实施以来，盐田区、龙岗区两区在 2021 年先后发布行政调解的实施办法，分别是《盐田区行政调解实施暂行办法》（下称《盐田调解办法》）和《深圳市龙岗区行政调解实施办法（试行）》（下称《龙岗调解办法》）；龙华区在 2022 年 2 月就《龙华调解办法》公开征求意见。

各区的办法明确规定了行政调解的受理主体、调解机构、调解范围、申请条件、依职权调解的情形、不予受理的范围、调解形式、行政调解的终止情形、调解达成一致的情形等等具体内容，将城市更新搬迁补偿纠纷纳入调解范围，并细化了《更新条例》关于行政调解的规定。

### **(1) 《深圳市龙岗区行政调解实施办法（试行）》（深龙府规〔2021〕3 号）、《盐田区行政调解实施暂行办法》（深盐府办规〔2021〕1 号）**

《龙岗调解办法》《盐田调解办法》均明确规定调解范围包括两类：1. 依法

可以调解的民事纠纷，包含土地权属争议、城市更新搬迁补偿等纠纷；2.依法可以调解的行政纠纷。调解申请条件包括五项：1.有明确的当事人；2.当事人与申请调解的争议纠纷有利害关系；3.有具体的调解请求、事实和理由；4.属于行政调解的范围和行政调解机关的职责范围；5.各方当事人同意调解。

另外，两区政策均规定了对行政调解协议内容。《龙岗调解办法》明确，制作行政调解协议书应当载明当事人的基本情况、调解请求、争议纠纷事实、争议焦点、调解结果（包括履行协议的方式和期限等）、调解人员、双方当事人、第三人（在场人员）签名以及其他需要约定的事项。《盐田调解办法》规定行政调解协议应包括当事人的基本情况、调解请求、争议事项、调解结果（包括履行协议的方式和期限等）、其他需要约定的事项，由各方当事人、调解员签名，并加盖行政机关印章，与《龙岗调解办法》规定大同小异。

## （2）《深圳市龙华区行政调解实施暂行办法（征求意见稿）》

《龙华调解办法》共六章三十九条，包括总则、行政调解的范围与管辖、行政调解程序、行政调解协议、指导和监督、附则等内容。主要包括：

### 1) 明确行政调解职权主体

《龙华调解办法》明确开展行政调解工作遵循谁主管谁负责的原则，职权主体包括区政府及其工作部门、驻区各单位、各街道办事处以及法律、法规授权具有管理公共事务职能的组织。

### 2) 规范和优化行政调解程序

《龙华调解办法》进一步明确申请条件、调解时限、终止情形等内容。在申请调解的方式上，争议当事人可以书面或口头提出行政调解申请。在行政调解期限方面，为节约行政调解资源，避免久调不决，《龙华调解办法》规定行政机关应当自受理之日起二十个工作日内调解终结。重大复杂的争议纠纷，经各方当事人同意，由调解员提出延期建议，调解机关负责人批准，可以延长十个工作日。

### 3) 加强指导和监督

《龙华调解办法》第三十五条明确了区司法局作为全区行政调解工作的业务

指导部门，加强对本行政区域内行政调解工作的指导、督促和协调。

### （三）总结

《深圳市调解办法》《更新条例》及各区实施细则规定了行政调解的受理主体、调解机构、调解范围、申请条件、依职权调解的情形、不予受理的范围、调解形式、行政调解的终止情形、调解达成一致的情形、监管及奖惩制度等具体内容，为城市更新项目行政调解提供了明确的政策依据和实操指导。

#### ➤ 《坪山区非农建设用地管理办法》（征求意见稿）

为规范非农建设用地管理，原坪山新区于2015年6月26日印发了《坪山新区非农建设用地城市化后续管理暂行办法》（深坪委办〔2015〕6号，下称“2015年暂行办法”），该办法有效期三年，已于2018年6月26日失效。为进一步加强坪山区非农建设用地后续管理，保障城市规划的实施，促进土地资源节约集约利用，维护社区股份合作公司的合法权益，深圳市规划和自然资源局坪山管理局（下称“坪山管理局”）根据坪山区城市建设及土地管理的新形势和新要求，起草了《坪山区非农建设用地管理办法》（征求意见稿）（下称“征求意见稿”），并向社会公开征求意见。

本次征求意见稿立足于深圳市建设粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区的“双区建设”历史背景，旨在通过优化坪山区城市化非农建设用地的后续管理，拓宽非农建设用地使用方式，提高非农建设用地使用效益，在保障城市规划和社会公共利益的前提下，维护坪山区原农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进社区股份合作公司的经济转型和发展。现就征求意见稿核心内容解读如下：

#### （一）征求意见稿与2015年暂行办法条文结构对比

坪山管理局本次起草的征求意见稿共二十二条，主要内容包括三个部分：一是基本内容，包括目的依据、总体原则、管理对象、适用范围、审批程序及职责分工；二是后续管理的具体内容，包括基本要求、指标划定及落实、指标类型及范围调整、土地用途调整、容积率调整、指标参与城市更新与土地整备、鼓励拓

展产业空间落实城市基础设施和公共服务设施、分宗处理、统建用地参与城市更新、占用国有土地管理、入市交易；三是后续管理的相关附则，包括公示公告及异议处理、解释机构及时效性规定。从条文结构看，本次征求意见稿对 2015 年暂行办法的相关条文作了一定的增补、删除与调整，两者条文分布具体对比情况如下：

主要内容	征求意见稿	2015 年暂行办法	内容对比
基本内容	第一条 目的和依据	第一条 目的和依据	基本一致
	第二条 总体原则	第二条 总体原则	基本一致
	第三条 管理对象	第三条 管理对象	扩大
	第四条 管理内容	第四条 适用范围	扩大
	第五条 职责分工	第五条 审批程序	拆分、调整
	第六条 申报要求		
后续管理的具体内容	第七条 基本要求	第六条 指标落实规定 第八条 调整置换规定 第九条 原地开发	合并、拆分、调整
	第八条 指标划定及落实		
	第九条 指标类型调整		
	第十条 范围调整		
	第十一条 土地用途调整		
		第七条 不得调整置换情形	删除
	第十二条 分宗处理	/	新增
	第十三条 指标参与城市更新	第十条 指标调入城市更新	调整
	第十四条 指标参与土地整备利益统筹	/	新增
	第十五条 鼓励消除违法建筑，拓展产业空间，落实城市基础设施和公共服务设施	/	新增
	第十六条 占用国有土地	第十一条 非农落地占用国有土地规定	调整
	第十七条 统建用地参与城市更新	/	新增
	第十八条 入市交易	第十二条 入市交易	调整
	/	第十三条 继受单位责任	删除
后续管理的相关附则	第十九条 公示公告	第十四条 公示公告	调整
	第二十条 异议处理	第十五条 异议处理	调整
	/	第十六条 土地整备涉及非农规定	删除
	/	第十七条 社区留返用地政策	删除
	第二十一条 解释机构	/	新增
	第二十二条 时效性规定	第十八条 时效性规定	调整

## （二）征求意见稿核心内容解读

### 1.关于审批程序及职责分工

关于非农建设用地审批程序方面，2015 年暂行办法规定了三种不同情形，即原则上，由继受单位提出申请并经坪山管理局直接审定后实施，特殊情况下，经坪山管理局审查后报坪山区管委会审定实施，因个案处理增加非农建设用地且超出深圳市规定标准的，须由深圳市规划国土部门审定。本次征求意见稿则将审批程序调整为由继受单位按照公司章程及深圳市、坪山区关于社区股份合作公司重大事项监管等有关规定，向坪山管理局提出申请，原则上由坪山管理局进行审批并公示后实施，须报坪山区政府审批的，报区政府审定后实施。

关于非农建设用地职责分工方面，本次征求意见稿参照龙岗区非农建设用地审批程序，即规定“占用 400 平方米以上已完善征（转）地补偿手续用地划定非农建设用地”以及“涉及非农建设用地管理的其他重大事项”须由区政府审批，其余非农建设用地的日常管理事项由坪山管理局进行管理。

征求意见稿、2015 年暂行办法对非农建设用地审批程序及职责分工的规定具体如下：

征求意见稿	2015 年暂行办法
<p><b>第五条【职责分工】</b> 区政府就以下事项进行审批： （一）占用 400 平方米以上已完善征（转）地补偿手续用地落实非农建设用地； （二）涉及非农建设用地管理的其他重大事项。</p> <p>深圳市规划和自然资源局坪山管理局（以下简称管理局）负责非农建设用地的日常管理工作，具体包括： （一）非农建设用地台账的管理； （二）非农建设用地的划定、落实、调整、分宗、核销等事项的管理； （三）非农建设用地涉及的规划及用地手续的办理。</p> <p>街道办、区财政局、区国有资产监督管理局、区城市更新和土地整备局等有关单位在各自职责范围内对涉及的非农建设用地事项按相应规定进行管理。</p>	<p><b>第五条【审批程序】</b> 已划定的非农建设用地，不改变用地功能原地微调的，由继受单位提出申请，经市规划国土部门派驻新区机构直接审定后实施。</p> <p>非农建设用地未落实指标的划定和已划定非农建设用地改变功能进行指标折算、不改变功能跨社区异地调整、指标调入城市更新等事项由继受单位提出申请，经市规划国土部门派驻新区机构审查通过并报新区管委会审定后实施。</p> <p>因个案处理（含城市化土地遗留问题处理）增加非农建设用地，且超出深府</p>

## 第六条【申报要求】

继受单位应按照公司章程及市、区关于社区股份合作公司集体资产处置及监管等有关规定，对非农建设用地的划定、落实、调整、分宗等事项向管理局提出书面申请。

(2004) 102 号文规定标准的，指标核定和用地审批事项须由市规划国土部门审定。

## 2.关于范围调整

2015 年暂行办法第七条规定，“下列情形的非农建设用地不得进行调整置换：（一）已签订国有土地使用权出让合同的用地；（二）已办理房地产登记的用地；（三）非农建设用地划定之后经历史遗留违法建筑相关规定处理完毕的用地；（四）已建成的非农建设用地中的公共设施用地；（五）存在土地权属争议或受司法机关限制权利的用地。”当前，非农建设用地与合法产权用地重叠的情形主要分为两类：一类是非农建设用地通过该用地报批报建后取得产权，该类非农建设用地在签订土地出让合同或办理产权时已核销非农建设用地指标；另外一类是非农建设用地上现有建筑通过历史遗留违法建筑处理的方式取得合法产权，该类情形未使用非农建设用地指标。

目前，深圳各区非农建设用地管理办法中关于非农建设用地与合法产权用地重叠的，除龙岗区明确要求该重叠的非农建设用地未签订土地出让合同或享受指标权益才允许调整外，其他区均未限制该类非农建设用地指标调整。因此，为保障坪山区社区合法权益，盘活社区非农建设用地指标，有效促进坪山区城市更新和土地整备工作，本次征求意见稿取消了 2015 年暂行办法第七条关于与合法产权重叠的非农建设用地范围调整进行限制的规定。

## 3.关于指标类型调整

深圳市农村城市化后，社会公共设施是按照《深圳市城市规划标准与准则》进行规划，并且主要由政府投资建设，原由社区建设的公共设施已无法满足社会经济发展的需要。因此，本次征求意见稿结合深圳市规划和国土资源委员会，深圳市教育局 2018 年 2 月 27 日印发的《关于原特区外村办学校土地房产遗留问题处理的意见》（深规土规〔2018〕2 号）第三条<sup>1</sup>规定，新增了“指标类型调整”

<sup>1</sup> 《关于原特区外村办学校土地房产遗留问题处理的意见》（深规土规〔2018〕2 号）

三、原村办学校所占土地按以下原则处理：

（一）原特区外农村集体经济组织继受单位（以下简称继受单位）非农建设用地指标划定在原村办学校用地范围的予以调出，调出后用地指标类型为工商用地，该指标须在继受单位未完善征（转）地手续的已建

条款。具体规定如下：

征求意见稿	2015 年暂行办法
<p><b>第九条【指标类型调整】</b></p> <p>已建成的公共设施类非农建设用地，由继受单位自行理清经济关系，配合完善征（转）地补偿手续，并将地上建（构）筑物移交政府，政府对地上建（构）筑物按照重置价给予补偿，该部分非农建设用地指标可按工商用地指标 1:1 调整至城市更新项目或土地整备利益统筹项目。</p> <p>已落实未建设的公共设施类非农建设用地，由继受单位完善征（转）地补偿手续并移交政府后，该部分非农建设用地指标可按工商用地指标 1:1 调整至城市更新项目或土地整备利益统筹项目。</p> <p>已划定未落实的公共设施类非农建设用地，由继受单位安排等面积的土地完善征（转）地补偿手续并移交政府的，该部分非农建设用地指标可按工商用地指标 1:1 调整至城市更新项目或土地整备利益统筹项目。</p> <p>原农村集体经济组织创办的村办小学涉及的公共设施类非农建设用地，按市政府有关政策处理。</p>	/

#### 4.关于范围调整的要求及指标打折、悬空的标准

本次修订征求意见稿在 2015 年暂行办法的基础上，对于非农建设用地范围调整的要求及指标打折、悬空的标准作出了以下更新：

（1）新增了非农建设用地申请范围调整的适用情形，规定非农建设用地涉及土地整备（含征地拆迁）、城市更新以及历史遗留违法用地处理的，可申请对非农建设用地范围进行调整。有利于推动坪山区重点实施的土地整备、城市更新及历史遗留违法建筑处理等工作，充分保障社区合法权益。

（2）为进一步促进坪山区城市更新工作，鼓励城中村自行拆除后向政府移交土地，进一步推动非农建设用地的科学利用，提高土地利用效率，增加土地储备，本次征求意见稿参考并借鉴《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》（深

成区安排。

（二）征地返还用地划定在原村办学校用地范围的，予以等价值置换。

（三）原村办学校用地统一完善征（转）地手续，各区可安排原村办学校用地所在的继受单位一定规模的留用土地指标。留用土地指标按照不超过原村办学校实际占用未完善征（转）地手续用地规模的 20% 核算，并在继受单位未完善征（转）地手续的已建成区安排，同时可上浮 50% 留用土地指标予以奖励，即可给予继受单位原村办学校实际占用未完善征（转）地手续用地面积 30% 的留用土地指标。留用土地指标由各区政府审批，只能用于城市更新、土地整备利益统筹项目。

（四）原村办学校实际占用未完善征（转）地手续土地的货币补偿标准参照《关于征地安置补偿和土地置换的若干规定（试行）》执行。



规土规〔2018〕6号)的规定,并充分借鉴龙岗、龙华、光明、大鹏等区的有益实践,将空地调入城市更新项目的,用地面积由**2015年暂行办法中规定的1:1.3调整为1:1.5**。

(3)为促进历史遗留违法建筑的处理,有效解决非农建设用地管理与历史遗留违法建筑处理、城市更新和土地整备涉及的程序瓶颈问题,本次征求意见稿规定已申请按照历史遗留违法建筑相关政策处理的用地与非农建设用地重叠的,继受单位可申请将该非农建设用地指标悬空。悬空的非农建设用地指标为建成区指标。

征求意见稿、2015年暂行办法对非农建设用地范围调整的要求及指标打折、悬空的标准的规定具体如下:

征求意见稿	2015年暂行办法
<p><b>第十条【范围调整】</b></p> <p>因城市规划管理需要,非农建设用地涉及<b>土地整备(含征地拆迁)、城市更新、历史遗留违法用地处理</b>、城市基础设施、公共服务设施、基本生态控制线、基本农田等城市控制性区域的,可申请对<b>非农建设用地范围进行调整</b>,按以下规定处理:</p> <p>1. 非农建设用地范围调整包括空地调空地、空地调建成区、建成区调建成区,建成区原则上不得调至空地。</p> <p>空地调空地不改变用途的、建成区调建成区的,用地面积按<b>1:1</b>落实;<b>空地调入城市更新项目的,用地面积按1:1.5</b>落实。调出土地由继受单位自行理清经济关系,配合完善征(转)地手续并移交政府。</p> <p>建成区的非农建设用地,若继受单位自行拆除地上建筑物并理清相应经济关系,将用地纳入国有储备,可视为空地指标进行调整。</p> <p>2. 空地调空地涉及跨街道调整的,应进行评估,按照等价值原则对非农建设用地范围进行调整。</p> <p>3. 已申请按照历史遗留违法建筑处理相关政策处理的用地与非农建设用地重叠的,继受单位可申请将该非农建设用地指标悬空,不享受历史遗留违法建筑处理相关政策中涉及的非农建设用地优惠政策。悬空的非农建设用</p>	<p><b>第八条【调整置换规定】</b></p> <p>非农建设用地与现行规划为市政道路、交通设施、公共配套设施用地以及基本生态控制线、基本农田等相冲突需调整置换的,可按下列规定处理:</p> <p>(一)须符合现行法定规划。</p> <p>(二)原地优化调整用地或异地调整用地。调整前后用途一致的,按等用地面积落实;调整前后用途不一致的,需折算用地指标的按本办法第六条第(三)款办理。</p> <p>(三)非农建设用地调整置换包括空地调空地、空地调建成区、建成区调建成区(仅限于城市更新或土地整备需要)。空地调空地、建成区调建成区的,用地面积按<b>1:1</b>落实。其中,空地调空地若涉及跨街道调整的,须引入评估机制,按照等价值置换原则确定用地规模后再行调整置换;<b>空地调入城市更新的,用地面积按1:1.3</b>落实。已建的非农建设用地,由继受单位自行拆除地上建筑物,完善转地手续后纳入国有储备的,可视为空地进行调整。</p>

地指标为建成区指标。	
------------	--

## 5.关于指标参与城市更新

本次修订意见稿在 2015 年暂行办法的基础上，对非农建设用地指标参与城市更新项目作出了以下更新：

(1) 针对当前坪山区城市更新项目涉及调入非农建设用地指标时存在街道办与城市更新和土地整备局要求不一致的情况，本次征求意见稿充分采纳坪山区各街道办关于集体资产评估相关要求及城市更新和土地整备局关于城市更新单元规划编制要求的意见，新增“已列入城市更新单元计划的城市更新项目，继受单位可申请办理非农建设用地指标调入的初步审查意见”条款。

(2) 为盘活坪山区潜在城市更新与土地整备项目，加大非农建设用地使用效率，促进城市规划实施，本次征求意见稿规定“继受单位在取得区更新整备局书面意见后，可申请将已列入市城市更新单元计划的城市更新项目范围内富余的非农建设用地指标调入其他城市更新或土地整备利益统筹项目”。

(3) 为促进城市更新项目实施，同时盘活部分非农建设用地指标，本次征求意见稿明确城市更新项目调出计划的，原已调入的非农建设用地指标按照建成区指标作悬空处理，可申请调入其他城市更新项目或土地整备利益统筹项目。

征求意见稿、2015 年暂行办法对非农建设用地指标参与城市更新的规定具

体如下：

征求意见稿	2015年暂行办法
<p><b>第十三条【指标参与城市更新】</b></p> <p>继受单位申请将非农建设用地指标调入城市更新项目的，按以下规定办理：</p> <p>（一）尚未列入城市更新单元计划的城市更新项目，因合法用地不足，需调入非农建设用地指标的，继受单位可向管理局申请办理非农建设用地指标调入初步核查意见。</p> <p>（二）已列入城市更新单元计划的城市更新项目，继受单位可向管理局申请办理非农建设用地指标调入的初步审查意见。</p> <p>（三）已取得更新单元规划批复的城市更新项目，继受单位可向管理局申请办理非农建设用地指标调入手续。</p> <p>（四）区城市更新和土地整备局应在城市更新项目签订土地使用权出让合同前通知管理局核销非农建设用地指标。</p> <p>（五）非农建设用地调入城市更新项目的，可仅计调入非农建设用地指标，不划定具体范围。</p> <p>（六）城市更新项目范围内非农建设用地指标富余的，继受单位在取得区城市更新和土地整备局书面同意意见后，可申请将已列入市城市更新单元计划的城市更新项目范围内的非农建设用地指标调入其他城市更新或土地整备利益统筹项目。</p> <p>（七）城市更新项目调出计划的，原已调入的非农建设用地指标按照建成区指标作悬空处理，可申请调入其他城市更新项目或土地整备利益统筹项目。</p>	<p><b>第十条【指标调入城市更新】</b></p> <p>因城市更新项目需要调入非农建设用地指标的，按以下规定处理：</p> <p>（一）城市更新项目须已纳入计划且专项规划已获批准。</p> <p>（二）因确权用地指标不足而不符合城市更新计划立项条件的项目，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整意向的，继受单位可依据政策申请调整核查，市规划国土部门派驻新区机构按规定审查后出具核查结果。</p> <p>（三）与市政配套设施、公共配套设施用地、基本生态控制线和基本农田等相冲突的非农建设用地指标可优先腾挪至城市更新项目。</p> <p>（四）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，无需出具用地方案图。</p> <p>（五）非农建设用地公建指标原则上不得调入城市更新项目。原批准为工商、公建用途的非农建设用地，按工商、公建指标分别占原批准用地面积的70%、30%认定，工商部分指标可调入城市更新项目，公建部分指标不得调入城市更新项目。</p>

## 6.关于指标参与土地整备

为促进土地整备工作的实施，做好非农建设用地与土地整备工作的衔接，避免信访隐患，本次征求意见稿新增关于非农建设用地指标参与土地整备利益统筹项目的规定，明确土地整备利益统筹项目自签订项目实施协议书后，项目范围内的非农建设用地指标即为核销，继受单位不得再以任何理由向区政府及相关部门申请补划。具体规定如下：

征求意见稿	2015年暂行办法
-------	-----------

<p><b>第十四条【指标参与土地整备利益统筹】</b></p> <p>(一) 非农建设用地调入土地整备利益统筹项目的，<b>原批准用途不改变</b>，可仅计调入非农建设用地指标，不划定具体范围。</p> <p>(二) 土地整备利益统筹项目<b>自签订项目实施协议书，并完成用地报批后，项目范围内的非农建设用地指标即为核销</b>，继受单位不得再以任何理由向区政府及相关部门申请补划。</p> <p>(三) 继受单位在取得区城市更新和土地整备局书面同意意见后，可申请将土地整备利益统筹项目范围内的非农建设用地指标调入其他城市更新项目或土地整备利益统筹项目。</p> <p>本办法所称土地整备利益统筹项目是指已列入全市土地整备年度计划利益统筹项目目录的土地整备利益统筹项目。</p>	/
--	---

### 7.关于拓展产业空间、落实城市基础设施和公共服务设施

为进一步消除历史遗留违法建筑、拓展产业空间、促进产业升级、助力社区股份公司经济转型升级、打造社区优质环境、保障社区民生，本次征求意见稿参考《龙岗区非农建设用地管理办法》（深龙府办规〔2017〕6号）<sup>2</sup>相关内容，对规划为工业用地、城市基础设施用地或公共服务设施用地的现状已建成的非农建设用地（计入工商指标的）进行拆除重建的，加大政策鼓励力度，由社区股份公司理清经济关系，完成地上建筑物拆除并完善征（转）地补偿手续，政府对地上建筑物按照重置价给予补助，原用地纳入国有储备，**非农建设用地可按 1.5 倍调入城市更新项目**。具体规定如下：

征求意见稿	2015 年暂行办法
<p><b>第十五条【鼓励消除违法建筑，拓展产业空间，落实城市基础设施和公共服务设施】</b></p>	/

<sup>2</sup> 《龙岗区非农建设用地管理办法》（深龙府办规〔2017〕6号）第十五条 为消除历史遗留违法建筑，大力拓展产业空间，鼓励规划为工业用途的非农建设用地与区政府重点引进的产业项目合作进行开发建设。在满足规划要求的前提下，鼓励工业用途的非农建设用地提高容积。

规划为工业用途且独立占地面积在 10000 平方米以上的建成区非农建设用地，如原农村集体经济组织自行理清经济关系将用地拆为空地的，可选择下列方式进行处置：

（一）按照集体用地开发和交易监管办法与政府引进的产业实体进行合作开发或按合法工业用地依据我市“农地入市”相关政策挂牌出让后，政府按拆除建筑物重置价给予补助。

（二）按未完善征（转）地补偿手续用地依据我市“农地入市”相关政策挂牌出让后，**原非农建设用地指标可按 1.5 倍调整至土地整备利益统筹项目或城市更新项目中**。

（三）按未完善征（转）地补偿手续用地依据我市“农地入市”相关政策挂牌出让后，原非农建设用地指标可按原面积的 30% 在本社区范围内规划为居住、商业类的未完善征（转）地补偿手续的空地上落实。

《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府〔2011〕198号）第三条 原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地以转让、自主开发、合作开发、作价入股等方式进入市场交易的，适用本规定。**非农建设用地中的原农村居民住宅用地（含统建楼用地）和公共设施用地不得进行土地使用权交易，市政府有特别规定的除外。**

计入工商指标且现状已建成的非农建设用地，规划为城市基础设施用地、公共服务设施用地或工业用地的，经区政府批准，继受单位可自行拆除地上建筑物（政府按照重置价给予补助）并理清相应经济关系后，原用地纳入国有储备，**非农建设用地指标按 1.5 倍调整至城市更新项目。**

### 8.关于统建用地参与城市更新

本次征求意见稿明确将“经批准由继受单位使用的统建楼用地”（即社区统建用地）纳入到非农建设用地范畴。所谓社区统建用地，是指原坪山区政府批准用于安置社区未建房户和拆迁安置户的合法用地。该类用地参与城市更新有利于解决城市更新项目合法用地不足的问题，也有利于解决社区未建房户和拆迁安置户的历史遗留问题。2015 年暂行办法中未涉及社区统建用地的具体规定，考虑到《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》（深府〔2011〕198 号）中规定非农建设用地中的统建用地不得进行土地使用权交易，因此，**本次征求意见稿新增统建用地的规定，明确统建用地参与城市更新，可计入城市更新项目合法用地指标，但不参与地价核算，并且该统建用地涉及的未建房户、拆迁安置户的住房安置由其所在的城市更新项目解决。**具体规定如下：

征求意见稿	2015 年暂行办法
<p><b>第十七条【统建用地参与城市更新】</b></p> <p>位于城市更新项目范围内的统建用地可计入城市更新项目合法用地指标，不参与地价核算。该部分用地指标在城市更新项目地价测算阶段予以核销。<b>该统建用地涉及的未建房户、拆迁安置户的住房安置由其所在的城市更新项目解决。</b></p> <p>统建用地涉及的未建房户和拆迁安置户等相关信息应征求街道办意见；涉及的集体资产管理及未建房户、拆迁安置户等相关利益保障应征求国有资产监督管理局意见。</p>	/

### 9.关于公示期间异议处理

2015 年暂行办法要求继受单位必须对公示期间的异议及时作出书面答复，否则将撤销非农建设用地申请事项的初步审定结果，驳回申请。实践中，由于公示期间不可避免存在恶意见议，2015 年暂行办法第十五条在实施过程中容易导致继受单位正常工作受到影响。考虑到继受单位工作的复杂性和特殊性，为减少

公示期间的恶意异议阻碍继受单位工作的正常进行,本次征求意见稿调整了继受单位关于公示期间异议答复的作用和影响,即将继受单位的答复作为坪山管理局维持或者撤销初步审定结果的判断依据之一,具体仍需要坪山管理局进一步结合非农建设用地管理的相关政策、异议提出人提出的异议以及客观事实来综合决策,最终做出维持或者撤销初步审定结果的决定。

征求意见稿与 2015 年暂行办法对非农建设用地初步审定结果公示期间异议处理的规定具体如下:

征求意见稿	2015 年暂行办法
<p><b>第二十条【异议处理】</b></p> <p>对非农建设用地申请事项的初步审定结果提出异议的,管理局应自接到书面异议之日起 7 个工作日内将书面异议副本送达继受单位,继受单位应自接到书面异议之日起 10 个工作日内向管理局作出书面答复。管理局根据非农建设用地管理的相关政策、继受单位的答复、异议提出人提出的异议以及客观事实做出维持或者撤销初步审定结果的决定;继受单位逾期不答复的,管理局根据异议提出人提出的异议和客观事实做出维持或者撤销初步审定结果的决定。</p> <p>管理局应对书面异议和继受单位的答复进行调查核实,形成处理决定后书面通知当事人。</p> <p>当事人对管理局的处理决定不服的,可依法申请复议或诉讼。</p>	<p><b>第十五条【异议处理】</b></p> <p>对非农建设用地申请事项的初步审定结果提出异议的,市规划国土部门派驻新区机构应自接到书面异议之日起 5 个工作日内将书面异议副本送达继受单位,继受单位应自接到书面异议之日起 15 个工作日内向市规划国土部门派驻新区机构作出书面答复。继受单位逾期不答复的,市规划国土部门派驻新区机构撤销初步审定结果,驳回继受单位申请。</p> <p>市规划国土部门派驻新区机构应对书面异议和继受单位的答复进行调查核实,形成处理决定后书面通知当事人。当事人对市规划国土部门派驻新区机构的处理决定不服的,可依法申请复议或向人民法院提请诉讼。</p>

### 三、行业热点资讯

#### ➤ 国务院行政许可事项清单发布,自然资源部负责 33 项行政许可

近日,国务院办公厅发布关于全面施行行政许可事项清单管理的通知。其中,自然资源部负责 33 项行政许可,如选址意见书和建设用地规划许可证等。住房和城乡建设部则负责市政公用事业、城市设计、历史文化名城保护等。由国务院城乡规划主管部门负责有建设工程、临时建设工程规划许可,乡村建设规划许可

等。

### ➤ 国家统计局公布 2022 年 1 月份 70 个大中城市商品住宅销售价格变动情况

2022 年 1 月份，商品住宅销售价格环比降势减弱，同比涨幅总体回落。一线城市新建商品住宅销售价格环比由上月下降 0.1% 转为上涨 0.6%，其中北京、上海、广州和深圳分别上涨 1.0%、0.6%、0.5% 和 0.5%；一线城市二手住宅环比上涨 0.1%，其中北京、上海分别上涨 0.5% 和 0.6%，广州、深圳分别下降 0.2% 和 0.5%。各线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格环比上涨或降幅收窄，环比下降城市个数减少：70 个大中城市中，新建商品住宅和二手住宅销售价格环比下降城市分别有 39 个和 55 个，比上月分别减少 11 个和 8 个。各线城市新建商品住宅和二手住宅销售价格同比涨幅总体回落，同比下降城市个数增加：70 个大中城市中，新建商品住宅和二手住宅销售价格同比下降城市分别有 20 个和 30 个，比上月分别增加 3 个和 4 个。



### ➤ 国新办举行推动住房和城乡建设高质量发展发布会

国务院新闻办公室于 2022 年 2 月 24 日举行新闻发布会，住建部部长王蒙徽表示，我国城市发展已经进入了城市更新的重要时期。2022 年，住建部将按照中央经济工作会议的要求，推动扩内需，稳增长，为促进经济实现质的稳步提升和量的合理增长作出贡献。我国城市发展已经进入了城市更新的重要时期，由过去大规模的增量建设，向存量的提质改造和增量的结构调整并重转变，从“有没有”向“好不好”转变，内需潜力巨大。进一步加大推动适老化城市、社区、住房的建设和改造，同时推进基于数字化、网络化、智能化的新型基础设施建设，农房和乡村建设与农民群众对现代化生活的需求还不适应，发展潜力巨大。针对记者提出的“下一步，住建部还将采取哪些措施来保持房地产市场的稳定发展和运行”的问题，住建部副部长倪虹回复将从保持调控政策的连续性和稳定性、增强调控政策的协调性和精准性、坚决有力处置个别房地产企业因债务违约所引发

的房地产项目逾期交付风险、坚持整治和规范房地产市场秩序等方面考虑。

➤ **央行报告：预计 2022 年我国宏观杠杆率将继续保持基本稳定**

中国人民银行发布了《2021 年第四季度中国货币政策执行报告》，报告显示，2021 年末我国宏观杠杆率为 272.5%，比上年末低 7.7 个百分点，已连续 5 个季度下降，稳杠杆取得显著成效。报告认为 2021 年，我国货币政策体现了灵活精准、合理适度的要求，主要金融指标在 2020 年高基数基础上继续保持有力增长，金融对实体经济支持力度稳固；去年以来，我国宏观杠杆率稳中有降，为未来金融体系继续加大对实体经济的支持创造了空间，预计随着经济进一步恢复发展、内生增长动力不断增强，2022 年我国宏观杠杆率将继续保持基本稳定。

➤ **深圳市拟出台老旧小区改造“十四五”规划**

2022 年 2 月 11 日，深圳市住房和城乡建设工作会议召开，会议全面总结 2021 年工作，系统谋划 2022 年工作。2021 年市住建局建设筹集公共住房 9.65 万套，供应 4.23 万套建设，筹集租赁住房 11.7 万套（间），新开工住房 1528 万 m<sup>2</sup>；深圳市住建局还发布实施了深圳市住房发展“十四五”规划，规划在 2025 年前供应居住用地不少于 15 平方公里，建设筹住住房 89 万套（间），供应分配住房 65 万套（间）。此外，市住建局确定了全面实施市住建系统“二二八”总体工作思路，率先建立二手房成交参考价格发布机制，推动 298 个“新城建”项目落地实施。会议还透露了 2022 年的工作重点，其中包含“房地产市场整治秩序工作方案”“出台老旧小区改造十四五规划”“加大公共住房建设供应力度”“老旧小区改造提升”等等。

➤ **2022 年深圳规划和自然资源工作会议明确全年供应土地不少于 12 平方公里，其中居住用地不低于 3.65 平方公里**

2 月 15 日，2022 年深圳市规划和自然资源工作会议召开。2021 年，空间保



障任务超额完成，全年供应建设用地 14.58 平方公里，超额 29% 完成任务，同比增长 17.9%。2022 年，将系统构建国土空间规划传导实施体系，加快推动《深圳市国土空间总体规划（2020-2035 年）》获批实施。为进一步提升空间保障能力和水平，全年通过城市更新供应土地 2.5 平方公里；编制 2035 城市低效用地再开发专项规划，出台实施土地整备利益统筹办法，深入推进综合功能整备区专项工作，持续推进居住、产业、民生用地整备，加快打造“两个百平方公里级”高品质产业空间，全年完成土地整备 9 平方公里，全年拆除消化各类违法建筑 2500 万 m<sup>2</sup>。出台进一步加大居住用地供应的若干措施，加强共有产权和保障性租赁住房土地政策支持力度，全年供应土地不少于 12 平方公里，其中居住用地不低于 3.65 平方公里。

#### ➤ 深圳推出首个二三产业混合用地+优质产业空间供给改革试点

近日，深圳市龙岗区宝龙科技城 G02203-0022 号宗地成功发布挂牌公告，这是深圳市规划和自然资源局结合产业、空间规划，选取优质产业空间项目与二三产业混合用地试点改革内容叠加，打造“低成本开发+高质量建设+准成本提供”高标准优质产业空间供给模式的首个试点。该项目是深圳探索在片区尺度下二三产业的综合开发和混合利用的创新案例，突破了单一地块的规模，在片区内均衡配置产业、商业、宿舍、酒店，以及产业发展和生产生活所需要的公共服务设施，将研发生产功能与城市生活服务功能协同发展，实现生产、生活、休闲一体化。项目宗地位于龙岗区宝龙街道新能源产业基地，用地面积为 103707.87 平方米（不含已建城市道路），土地用途为普通工业用地、商业用地、交通设施用地。

#### ➤ 华侨城布吉新城发布《布吉新城重点更新单元攻坚工作方案》

为贯彻落实区委区政府的工作部署，深化“攻坚堡垒、实干先锋”创建活动，围绕“一芯两核多支点”发展战略，加快推进布吉新城重点更新单元相关工作，布吉街道办制定了《布吉新城重点更新单元攻坚工作方案》，方案以布吉老街片区为试点，按照集约高效、站城一体的城市发展要求，强化政府主导+重点更新

单元的开发模式，打造站城一体的枢纽活力新城。为高效推进项目相关工作，成立布吉街道布吉新城重点更新单元攻坚指挥部，实行“挂图作战”模式，细化分解工作任务，明确具体任务内容和时间节点，严格按照任务书要求进行考核，确保责任分解到位，工作落实到位，项目高效推进。



## 成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



## | 法律服务产品

### ◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

### ◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

### ◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标  
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

## 法律服务产品

### ◆ 前期服务商资格获取

◆ 前期服务商采购/招引流程梳理

◆ 前期服务商投标/参选策略制定

◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持

◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

### ◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定

◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导

◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证

◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

### ◆ 项目搬迁补偿安置全过程

◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定

◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定

◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作

◆ 权属资料审查

◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核

◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持

◆ 律师见证服务

◆ 律师驻场服务

## | 法律服务产品

### ◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

### ◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

### ◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

## 法律服务产品

### ◆ 政策、课题研究与论证

◆ 政府部门城市更新课题

◆ 企业城市更新课题

◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

### ◆ 城市更新专题培训

◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读

◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享

◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理

◆ 土地整备利益统筹操作实务

◆ 棚户区改造政策解析与操作实务

◆ 城市更新确权与补偿操作实务

◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控

◆ 城市更新基金操作实务

◆ 专题培训定制



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

### 建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

### 建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区广州大道南788号广一电子商务产业园21号楼

电话:020 3195 5660

### 建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

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

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