



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

# 深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主 编      2026.05

## 主编介绍



### 贺倩明 博士

上海市建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人,中国政法大学经济学博士、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数百个城市更新(“三旧”改造)项目。贺倩明律师在争议解决领域具备丰富的经验,作为主要出庭律师承办超过数百宗房地产、建设工程、城市更新、公司等领域诉讼、仲裁案件,参与多起疑难复杂的案件。

兼任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与前期工作专委会副主任委员、深圳市城市更新协会政策与法律专业委员会主任委员与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、广州仲裁委员会仲裁员等。

贺倩明律师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《城市更新政策白皮书》《地产与工程法律观察年刊》《深·穗·莞城市更新年度观察》等刊物。深度参与城市更新领域立法活动,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协会开展深圳市城市更新十周年政策评估调研课题等,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

建纬城市更新与土地整备业务中心由建纬(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,能够为城市更新或土地整备利益统筹项目复杂问题提供切实可行的解决方案。

建纬城市更新与土地整备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,如项目全过程,投融资、项目合作收购、纾困项目盘活、债务重组等,尤其擅长为陷入停滞或危机的存量开发项目提供“法律+”一体化解决方案,助力项目重启。

建纬城市更新与土地整备业务中心发布首部《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《城市更新改造项目法律实务和操作指引》专著,深入参与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

## 服务优势

### 深耕地产与工程领域30年，精于专业

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

### 强大的城市更新研发能力，精通行业政策

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

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

### 强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

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

### 深厚的存量土地开发领域法律服务经验

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

## 成果展示

发布《城市更新改造项目法律实务和操作指引》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《深圳城市更新政策月报》《大湾区城市更新政策周报》



## 课题研究

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

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

## | 法律服务产品

### ◆ 项目前期可行性研判

- ◆ 项目进度、权属、规划查询
- ◆ 项目立项可行性分析
- ◆ 项目后续流程、政策梳理
- ◆ 交易模式风险分析与建议

### ◆ 项目拓展法律服务

- ◆ 尽职调查
- ◆ 交易架构搭建与论证
- ◆ 商务谈判法律支持
- ◆ 项目合作/收并购交易文本拟定
- ◆ 项目交割法律服务
- ◆ 投资/合作模式研究

### ◆ 村企合作平台交易

- ◆ 交易方案设计与论证
- ◆ 交易全流程文本起草
- ◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标方案法律支持
- ◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持
- ◆ 竞争性谈判法律支持
- ◆ 村企合作协议拟定



## 法律服务产品

### ◆ 搬迁补偿安置全过程

|                     |                       |                       |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| ◆ 确权方案拟定            | ◆ 确权配套文件制定            | ◆ 历史违建物业权利人核实行政报批法律支持 |
| ◆ 搬迁补偿方案拟定          | ◆ 搬迁补偿安置协议及配套文件拟定     | ◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持        |
| ◆ 属地村集体履行农资交易工作法律支持 | ◆ 国有资产处置方案行政审批及实施法律支持 | ◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核      |
| ◆ 律师见证服务            | ◆ 律师驻场服务              |                       |

### ◆ 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 |

### ◆ 政策、课题研究与论证

|                   |                 |                         |
|-------------------|-----------------|-------------------------|
| ◆ 政府部门城市更新/土地整备课题 | ◆ 企业城市更新/土地整备课题 | ◆ 城市更新/土地整备法规政策研究、制定与论证 |
|-------------------|-----------------|-------------------------|

## | 法律服务产品

### ◆ 存量土地开发专题培训

|                    |                     |                      |
|--------------------|---------------------|----------------------|
| ◆ 粤港澳大湾区存量土地开发政策解读 | ◆ 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读与风险管理   |
| ◆ 土地整备利益统筹操作实务     | ◆ 棚户区改造政策解读与操作实务    | ◆ 城市更新/土地整备确权与补偿操作实务 |
| ◆ 投资拓展研判与合规管理      | ◆ 更新整备项目融资路径解析      | ◆ 专题培训定制             |

### ◆ 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        | ◆ 项目投后监管        |

### ◆ 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     |
| ◆ 合作开发纠纷争议解决   | ◆ 搬迁补偿纠纷争议解决 | ◆ 行政纠纷争议解决   |
| ◆ 村企合作开发纠纷争议解决 | ◆ 建设工程纠纷争议解决 | ◆ 融资借贷纠纷争议解决 |

## | 法律服务产品

### ◆ 城市更新纾困法律服务

|                   |                   |                   |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| ◆ 项目债务梳理与尽职调查     | ◆ 纾困盘活路径搭建与论证     | ◆ 项目行政审批法律支持      |
| ◆ 债务重组方案搭建与论证     | ◆ 引入资方/合作方方案搭建与论证 | ◆ 停工项目复工复产法律支持    |
| ◆ 股权/资产处置司法拍卖法律支持 | ◆ 搬迁补偿协议换签法律支持    | ◆ 更换项目主体风险论证与法律支持 |
| ◆ 商务谈判法律支持        | ◆ 交易文本与配套文件拟定     | ◆ 投后项目/资金监管法律服务   |

### ◆ 企业债务重组与清算法律服务

|                 |                   |                   |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| ◆ 庭外重组法律服务      | ◆ 破产预重整服务         | ◆ 债权申报与异议处理       |
| ◆ 破产企业与资产尽职调查   | ◆ 企业破产风险分析与应对方案论证 | ◆ 代为申请企业破产清算/破产重整 |
| ◆ 协助制定破产重整/和解方案 | ◆ 破产重整/和解谈判       | ◆ 起草、审阅破产重整相关协议   |
| ◆ 破产债权追索法律服务    |                   |                   |

## 深圳城市更新与土地整备政策月报【2026·05】

2026 年 5 月，国家、广东省及深圳市、区层面发布了多项更新整备重要政策，为更新整备提供政策引导。其中，国务院印发《城市更新“十五五”规划》，作为“十五五”期间首部国家专项规划，以城市更新作为专项命题，标志“城市更新”上升至国家长期战略地位，将在存量发展时期持续提供城市发展动力；广东省人民政府办公厅印发《关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见》，旨在统筹兼顾被征地农民长远权益保障与土地资源高效利用，破解留用地落地、开发、盘活全链条痛点，规范留用地安置、流转、开发、监管全流程管理；深圳市住房和建设局印发《深圳市 2026 年住房发展年度计划》，作为“十五五”开局之年的首份住房发展年度计划，不仅明确了年度工作目标，更在多项关键数据上呈现出与往年截然不同的特征，折射出深圳住房保障政策的深层转向。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬(深圳)律师事务所搜集整理 2026 年 5 月国家级、广东省级以及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

### 目录

#### 1、月度政策总览（共 19 则）

国家级政策 4 则，广东省级政策 1 则，深圳市级政策 2 则，深圳区级政策 12 则。

#### 2、重点政策梳理及解读（共 3 篇）

《城市更新“十五五”规划》

《关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的

意见》

《深圳市 2026 年住房发展年度计划》

### 3、行业热点资讯（共 6 则）

司法部：今年将制定实施住房安全等方面行政法规

财政部：1-4 月国有土地使用权出让收入 6801 亿元，同比下降 27.2%

李强主持召开国务院常务会议 听取贯彻落实中央城市工作会议部署和实施城市更新进展情况汇报等

城市体检！住房城乡建设部最新部署

国务院办公厅：拟提请全国人大常委会修订住房公积金管理等条例

国务院常务会议：持续推进房地产等领域风险化解

#### 一、月度政策总览

| 序号  | 发布时间       | 政策名称                          | 文号           | 发布机构                                               |
|-----|------------|-------------------------------|--------------|----------------------------------------------------|
| 国家级 |            |                               |              |                                                    |
| 1   | 2026.05.11 | 《关于深入推进建设项目联合验收“一件事”的实施意见》    | 建办厅〔2026〕17号 | 住房城乡建设部办公厅、国家发展改革委办公厅、自然资源部办公厅、国家数据局综合司、国家消防救援局办公室 |
| 2   | 2026.05.22 | 《2026 年度中央财政支持实施城市更新行动评选结果公示》 | /            | 财政部办公厅、住房城乡建设部办公厅                                  |
| 3   | 2026.05.22 | 《关于推行常住地提供基本公共服务的实施意见》        | 国发〔2026〕11号  | 国务院                                                |
| 4   | 2026.05.28 | 《城市更新“十五五”规划》                 | 国发〔2026〕12号  | 国务院                                                |

| 广东省级 |            |                                                |              |               |
|------|------------|------------------------------------------------|--------------|---------------|
| 5    | 2026.05.26 | 《关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见》           | 粤府办〔2026〕6号  | 广东省人民政府办公厅    |
| 深圳市级 |            |                                                |              |               |
| 6    | 2026.05.12 | 《关于延长<深圳市海洋发展局关于推进海域使用立体设权的通知（试行）>有效期的通知》      | 深海发规〔2026〕1号 | 深圳市海洋发展局      |
| 7    | 2026.05.15 | 《深圳市 2026 年住房发展年度计划》                           | /            | 深圳市住房和建设局     |
| 宝安区  |            |                                                |              |               |
| 8    | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局创新型产业用房装饰装修标准（征求意见稿）》            | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 9    | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局政府物业安全管理实施细则（征求意见稿）》             | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 10   | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局政府物业资产城市更新产权置换实施细则（征求意见稿）》       | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 11   | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局党政机关办公用房和技术业务用房调剂和租赁实施细则（征求意见稿）》 | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 12   | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局政府物业资产维修改造实施细则（征求意见稿）》           | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |
| 13   | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局社区配套和公共服务用                       | /            | 深圳市宝安区公共物业管理局 |

|     |            |                                            |               |                |
|-----|------------|--------------------------------------------|---------------|----------------|
|     |            | 房建设使用管理实施细则<br>(征求意见稿)》                    |               |                |
| 14  | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局政府物业资产出租管理实施细则(征求意见稿)》       | /             | 深圳市宝安区公共物业管理局  |
| 15  | 2026.05.14 | 《深圳市宝安区公共物业管理局政府物业资产产权管理实施细则(征求意见稿)》       | /             | 深圳市宝安区公共物业管理局  |
| 16  | 2026.05.19 | 《关于再次延长<深圳市宝安区房屋安全管理实施细则>的通知》              | 深宝住建规〔2026〕1号 | 深圳市宝安区住房和城乡建设局 |
| 龙岗区 |            |                                            |               |                |
| 17  | 2026.05.06 | 《深圳市龙岗区住房和建设专项资金管理办法(修订)(征求意见稿)》           | /             | 深圳市龙岗区住房和建设局   |
| 18  | 2026.05.11 | 《龙岗区产业用地容积调整项目拟贡献建筑面积权利人申请自持实施细则(修订征求意见稿)》 | /             | 深圳市龙岗区工业和信息化局  |
| 坪山区 |            |                                            |               |                |
| 19  | 2026.05.29 | 《坪山区养老服务设施发展“十五五”规划(征求意见稿)》                | /             | 深圳市坪山区民政局      |

## 二、重点政策解读

### ➤ 《城市更新“十五五”规划》

2026年5月22日,国务院正式印发《城市更新“十五五”规划》(下称“《规划》”)。作为“十五五”期间首部国家专项规划,以城市更新作为专项命题,标志“城市更新”上升至国家长期战略地位,将在存量发展时期持续提供城市发

展动力。

《规划》全文共设十五个专栏，分别为“十五五”时期城市更新主要指标及十四项重大工程。现围绕深圳市城市更新发展现状，解读如下：

## 一、持续推动城镇老旧小区改造

《规划》在“营造高品质城市生活空间”任务中明确老旧小区改造法定实施规则：一是前置房屋专项体检制度，优先建成20年以上小区开展安全、配套、环境全面排查；二是改造范围标准化，补齐给排水、燃气、管网、电梯、停车等基础设施短板，嵌入式配套养老、托育、便民商业，打造一刻钟生活圈；三是改造与长效管理绑定，同步建立业主自治、物业运维长效机制；四是资金分层保障，中央预算内投资、超长期国债、地方专项债重点倾斜老旧小区改造，鼓励居民合理分摊改造费用，落实“谁受益谁出资”法定原则。

同时，《规划》设定量化指标：十五五全国新开工改造11.5万个老旧小区，同步推进社区适老化、无障碍、儿童友好空间改造，禁止大拆大建，以综合整治为主要模式，仅对存在重大安全隐患楼栋实施局部更新。

以深圳市实践为例，老旧小区城市更新项目推进缓慢、实操难度大的一大原因是资金平衡矛盾。老旧小区复杂产权及高密度原权利人导致的搬迁补偿压力导致市场主体盈利空间不足观望不前、居民难以独自承担改造成本的僵局，资金呈现“投入无渠道、平衡无方案、退出无路径”三重困境。针对该行业共性难题，《城市更新“十五五”规划》明确“谁受益、谁出资”核心准则，提出搭建多主体协同参与实施机制，通过拆分改造环节、划分权责边界，破除单一主体全包揽的传统模式。深圳此前推进试点探索的“老旧小区自改”也与《规划》趋势一致。

## 二、稳步推进城中村更新改造

《规划》将城中村改造作为改善新市民、青年人居住条件核心抓手，明确顶层法定规则：一是“一项目两方案”刚性要求，每个城中村项目同步编制拆迁补偿方案、公共配套供给方案；二是改造模式三分法：拆除新建、综合整治提升、功能微改造，杜绝一刀切全拆；三是保障民生底线，改造必须配套安置住房、保障性租赁住房，提供产权调换、货币、房票多元补偿；四是统筹安全治理，同步

整治城中村燃气、消防、管网安全隐患，提升城市安全韧性。

全国十五五改造城中村共计 4000 个，兼顾居住改善、产业留存、生态修复，住建部明确城中村改造属于民生安全工程，可申请专项债、政策性银行长期贷款，纳入基础设施 REITs 底层资产范围，打通资金退出通道。

此前，深圳市出台《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》等规定，明确构建分层改造体系，分类实施改造，落实差异化导向，如对南山北头村、罗湖螺岭片区等安全隐患突出、配套缺失城中村实施拆除重建，创新“行政征收+房票安置”模式，提供三种补偿路径，化解搬迁协商矛盾；对配套尚可片区实施综合整治，完善消防、雨污管网、慢行系统，保留低成本租住空间，契合《规划》防止大拆大建原则。另外，城中村改造采用一二级开发分离机制推行“政府净地入库、市场开发建设”模式，明确项目必须无偿移交教育、市政、绿地公共用地，配建保障性租赁住房，平衡市场盈利与公共民生需求。

### 三、资金融通体系

《规划》强调可持续投融资制度，除传统的财政、债务金融工具外，明确 REITs 与资产证券化在城市更新中的重要性。近几年，市场已出现城市更新类 REITs 项目。不同于投资阶段的债务融资，REITs 能够在退出阶段，为成熟资产提供资金回笼渠道，为提升资本循环效率创造条件。

传统银行信贷仅覆盖项目开发建设阶段，片区改造完成、进入稳定运营后，沉淀大量存量资产，资本缺少回笼渠道，资金循环效率偏低。本次规划重点强化 REITs 工具定位，2025 年国家发改委已将老旧街区、改造后城中村配套租赁住房、产业园区等城市更新资产纳入公募 REITs 底层资产清单。

与债权融资存在本质区别，REITs 面向已成熟运营的存量资产实现资本完整退出，盘活长期沉淀资金，回笼资金可再次投入新一轮老旧小区、城中村改造，形成“前期投资-片区改造-长期运营-证券化退出-滚动再投资”良性循环。深圳配套出台产业用地 REITs 专项支持政策，允许工业用地发行 REITs 时将土地使用权变更为项目公司，简化不动产登记变更流程，目前全市多个旧厂房改造文创园区、城中村保障性租赁住房已纳入 REITs 储备项目库，有效提升市场主体参与

更新项目的长期意愿。

#### 四、存量空间盘活

《规划》强调存量资源、空间、土地等利用。第一，降低存量空间改造准入门槛，简化项目前期启动流程。针对旧厂房、老旧住宅、低效商业楼宇功能转换审批周期长、限制多的问题，《规划》提出带方案出让、过渡期临时功能、多主体税费减免三项核心工具，打通存量空间入市改造通道。

第二，增强项目长期可持续运营能力，拓宽资产证券化实施基础。《规划》放开土地、建筑功能依法合理转换通道，优化不动产登记配套规则，稳妥推进工商业用地使用权续期，从根源改善项目现金流稳定性，提升 REITs、ABS 发行可行性，持续吸引长期社会资本入场。一是国土空间规划框架内允许居住、产业、商业用地适度混合兼容，城中村改造片区可统筹配置回迁住宅、保障性租赁住房、产业配套；二是简化改造后不动产分割登记、集体资产量化登记流程，适配房票安置、股份公司集体收益分配需求；三是到期工业用地实行弹性年期续期政策，避免闲置低效厂房长期空置。

上述土地松绑政策与深圳高密度城市发展需求高度匹配，为城中村历史遗留用地确权、旧工业区转型升级提供上位政策支撑，有效破解深圳土地资源稀缺、新增建设用地枯竭的核心矛盾。灵活的用途转换规则带来持续稳定租金、经营现金流，改造后的租赁住房、产业园区、特色街区均满足公募 REITs 发行收益要求，进一步打通土地盘活、资金循环、城市品质提升的正向循环链条。

#### 五、城市更新规划体系构建

规划一大核心任务为构建统一、分层、闭环的全国城市更新政策法规体系，解决过去更新政策分散、土地与资金规则脱节、监管缺位的根本性制度缺陷。

《规划》从四个维度划定制度建设法定要求：一是立法分层机制：支持有立法权经济特区、省级人大出台城市更新地方性法规，形成“国家规划-行政法规-地方条例-实施细则”层级体系；二是土地政策体系优化：全面摸排存量资产，放宽存量用地功能转换、带方案出让、过渡期用途管控，盘活低效厂房、旧住宅；三是多元投融资政策闭环：搭建“财政+专项债+政策性信贷+REITs+社会资本”

资金体系，明确公益性项目政府托底、经营性项目市场化运作；四是全流程监管制度：建立城市体检、更新单元计划、项目实施、运营评估闭环监管，统筹自然资源、住建、财政多部门协同机制，防范大拆大建、过度商业化。

## 总结

《城市更新“十五五”规划》作为全国首部统筹型城市更新顶层文件，从宏观战略定位、多元主体权责划分、多层次投融资循环、存量土地制度等维度，构建系统化、可落地的全国更新治理框架，旨在解决此前更新政策碎片化、权责模糊、资金不可持续、土地管控僵化等问题。规划坚持分类改造、公益优先、多方共担核心逻辑，以老旧小区、危旧房、城中村民生改造为基础，配套土地、金融长效制度支撑，为 2026-2030 年全国存量提质改造划定统一行动标准。

深圳作为超大城市更新先行示范城市，依托特区立法权形成完整本土化实施体系，在多方协同改造、多元化融资创新、存量土地弹性盘活领域形成可复制实践样本。入选“十五五”中央财政重点支持城市后，深圳将持续对标国家 10 项量化改造指标，深化房票安置、银团贷款、城市更新 REITs、过渡期用地等政策创新，持续完善老旧小区完整社区建设、危旧房原拆原建、城中村差异化整治三大实施模式。

### ➤ 《关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见》

为进一步优化征收农村集体土地留用地管理，有序推进留用地及时兑现落实、高效开发利用，切实维护被征地农民合法权益，广东省人民政府办公厅于 2026 年 5 月 26 日印发了《关于进一步优化征收农村集体土地留用地管理促进留用地高效开发利用的意见》（粤府办〔2026〕6 号，以下简称《意见》）。《意见》旨在统筹兼顾被征地农民长远权益保障与土地资源高效利用，破解留用地落地、开发、盘活全链条痛点，规范留用地安置、流转、开发、监管全流程管理，共包含四部分，主要内容解读如下：

## **一、统筹优化留用地安置方式，实行新旧政策分类处置**

对历史已约定实地留用地的，不强制变更安置模式，尊重征地双方原有书面约定；新增征地项目不再以实地划地作为主要安置手段，各地可根据地区实际自行明确新增留用地可采取实地留用方式兑现的具体情形。

## **二、规范实地留用地管理，推动存量实地留用地高效开发利用**

### **（一）明确实地留用地适用情形**

《意见》列明四类应当采用非实地留用、不安排实地地块的情形：被征地集体经济组织自愿放弃实地留用；地块选址不符合国土空间规划；国家、省重大线性工程项目征地；其他客观无法落实实地地块情形。除上述情形外，集体经济组织明确要求实地留用且规划空间可保障的，可落实实地留用地安置。

### **（二）优化实地留用地兑现与规划统筹**

1.同步审查开发方案：采取实地留用安置的，征地报批阶段同步审查留用地开发利用方案，明确留用地兑现和开发利用相关事项，确保实地留用地高效开发利用。

2.鼓励集中连片整合开发：市县统筹辖区内零星、分散实地留用地，通过土地腾挪、置换整合优化布局，推动多宗小地块集中连片统一规划、统一开发、统一运营。

3.优先成熟项目兑现：对开发方向明确、项目成熟度高、综合效益好的项目优先兑现。

### **（三）统一留用地公开流转交易规则**

1.转让、出租、作价出资（入股）公开交易：留用地使用权转让、出租、作价出资（入股），必须通过自然资源资产交易平台或公共资源交易平台开展公开交易；仅集体经济组织全资设立企业自用留用地，可豁免公开交易要求。

2.合作开发主体公开选取：集体经济组织引入外部市场主体合作开发留用地的，须在公共资源交易平台公开招标、招商选取合作方。

3.自主开发运营双向选择：集体经济组织自主开发建成物业，可自行对外招商运营，也可委托政府平台统一统筹招商。

#### （四）严格闲置留用地管控处置

实地留用地须按规划批准文件、出让/划拨合同约定时限开工建设；国有性质留用地逾期未开发构成闲置、依法应予收回的，收回使用权后统一转为非实地留用方式兑现安置补偿，同步按规定足额收缴土地闲置费。

### 三、健全非实地留用安置体系，细化三类安置实施细则

#### （一）统一非实地安置最低标准底线

由市县自然资源主管部门编制本地非实地留用安置标准，经地级以上市政府批准后报省自然资源厅备案；安置标准不得低于签订安置协议当期地块所在地工业用地级别基准地价。

#### （二）规范非实地安置协议与成本分担程序

1.协议签订要求：采取任意一种或组合非实地安置方式的，市县政府牵头自然资源、农业农村部门与集体经济组织单独签订非实地留用安置协议，或在征地补偿安置协议中单设专项条款，明确兑现时限、金额、物业标准、入股权益、违约责任。

2.征地成本统一归集：留用地折算货币款项、置换物业建设筹集成本、作价出资（入股）评估成本、不动产登记相关税费，全部纳入主体项目征地成本，由征地主体承担；市县政府将上述费用足额预存至征地补偿专户，按协议约定及时兑付集体经济组织，不得拖欠、截留货币补偿款。

#### （三）分模式细化实施路径

1.折算货币安置：按备案安置标准核算补偿总额，由征地实施单位一次性或分期足额拨付集体经济组织，资金全额纳入集体“三资”统一管理，依规计提集体经济发展、村内公共配套建设专项资金。

2.置换物业安置：置换物业限定工业、仓储、商业、办公、旅游等经营性物

业，由市县统筹提供；镇域内无合适物业房源的，经双方协商一致可跨镇异地置换；支持市县依托产业园区、重点片区集中统一建设标准化物业，批量用于留用地置换，稳定长期租金收益。

3.作价出资（入股）安置：集体经济组织与项目建设主体协商确定作价评估标准，以留用地对应权益入股项目，按股权比例分享项目运营收益，同步书面约定股权分红、退出、登记机制。

#### **四、规范权属登记与集体资产管理，保障集体经济组织成员权益**

##### **（一）统一权属登记主体**

实地留用地、置换物业全部以被征地农村集体经济组织名义办理不动产登记，严禁登记至村民个人、村组干部或第三方企业名下，从产权层面锁定集体资产属性。

##### **（二）全口径纳入集体资产监管**

实地留用地、货币折算补偿、置换经营性物业、作价入股分红等全部留用地相关资产、收益，统一纳入农村集体“三资”台账规范化管理，执行村级财务管理制度；选择货币安置的，集体经济组织必须按章程提留一定比例资金，专项用于集体经济壮大、村内基础设施、公共服务配套建设。

##### **（三）严格落实民主决策与信息公开制度**

1.重大事项民主表决：留用地安置方案、开发运营方案、资产处置、收益分配、合作开发合同等重大事项，必须充分征求全体集体经济组织成员意见，经法定表决程序通过后方可实施，未经表决不得开展任何处置行为。

2.常态化信息公示：严格执行财务公开、资产公示制度，定期向全体成员公示留用地资产、资金收支、物业运营收益；涉及成员重大利益调整事项即时公开，全程接受村民监督。

3.保障利害关系人合法权益：处置留用地前，须书面告知地块承租人、建设出资人、抵押权人等利害关系人，处置方案不得损害其合法在先权利。

## 总结

《意见》一方面以非实地留用作为新增征地主要安置方式，从源头化解实地留用地选址难、地块零散、开发缓慢等突出问题，压缩安置兑现时限，同步盘活存量闲置实地留用地，提升土地节约集约利用效能；另一方面搭建货币、置换物业、作价出资入股多元安置渠道，划定不低于工业用地级别基准地价的补偿底线，依托经营性物业租金、股权分红形成长期稳定收益，解决传统实地留用地收益见效慢的短板，稳固被征地农民长远生计保障；同时通过统一留用地公开交易规则、规范不动产权属登记、严格村级民主决策与村务公开，叠加多部门全链条监管、闲置用地处置、失信联合惩戒等制度安排，构建集体资产闭环监管体系，严防集体资产流失；并且实行新旧留用地分类处置，充分尊重历史征地书面约定，平稳衔接既有政策，配套推出地块集中连片整合、跨区域物业置换、政府统一统筹招商等创新举措，适配全省各地城乡建设与产业发展不同实际需求。

### ➤ 《深圳市 2026 年住房发展年度计划》

2026 年 5 月，深圳市住房和建设局正式印发《深圳市 2026 年住房发展年度计划》（以下简称《计划》）。作为“十五五”开局之年的首份住房发展年度计划，这份文件不仅明确了年度工作目标，更在多项关键数据上呈现出与往年截然不同的特征，折射出深圳住房保障政策的深层转向。

#### 一、核心目标：供应反超建设，释放存量信号

《计划》提出，2026 年全市建设筹集保障性住房 3 万套（间）、供应 4 万套（间）。供应量反超建设量 1 万套，这一“一降一升”的组合，是此次计划最值得关注的变化。回顾过去五年，深圳保障房建设筹集目标在 2023 年达到峰值 18.5 万套（间），此后逐年回落，2026 年的建设目标已降至峰值年份的约六分之一。供应端则走出了另一条曲线——2026 年供应 4 万套（间），首次超过当年建设筹集数量。这一变化意味着，深圳保障房政策正从过去几年大规模新建的“增量

扩张”模式，转向“建设与消化存量并重”的新阶段。从供需数据可以判断，大量此前已建成、收购的存量房源有望加速推向市场。

## 二、建设筹集：存量盘活成为主渠道

建设数量下降，并不意味着供给渠道收窄。《计划》将更多重点放在存量盘活上，提出了多条“非传统”路径。

一是“商改保”，引导符合条件的存量商业办公用房等非居住房屋改建为保障性租赁住房。2026年计划建设项目储备表中，龙岗区泰宝飞嘉项目、东海渔港地块项目均属此类。二是产业园区配建，鼓励产业园区集中安排用地建设宿舍型保障性租赁住房。宝安区中车基地上盖保障性住房（第二批）即在工业用地上盖开发保障房。三是收购存量住房，推进收购、租赁已建成的存量商品住房、商务公寓、宿舍等用作保障性住房。这种“以购代建”的模式，既有助于缩短房源供应周期，也有助于缓解商品房市场的库存压力。多条渠道并举，为3万套建设筹集目标提供了坚实支撑

## 三、配售型保障房：新生品种首次亮相

在住房类型上，《计划》释放了一个重要信号：开展首批配售型保障性住房公开配售，并稳慎推进存量安居型商品房的配售。

配售型保障房是深圳保障房体系中的“新生品种”，价格远低于市场商品房，面向工薪群体和有意稳定落户的新市民群体。相比租赁，配售意味着居住权从“使用”向“产权”过渡，对住房困难家庭而言吸引力更强。需要特别注意的是，配售型保障房实施严格封闭管理，禁止以任何方式变更为商品住房。购房人需退出的，签订买卖合同满3年后方可申请在信息平台进行封闭流转。这一制度设计旨在确保保障房的保障属性不被稀释。

## 四、多层次保障，覆盖各类人群

《计划》在保障覆盖面上体现了分层施策、精准保障的思路。就兜底保障措施，对符合条件的特困人员、低保家庭、低保边缘家庭继续“应保尽保”。对新市民、青年人，持续实施“深梦扬帆”“深梦启航”计划，优化小户型保障性租

赁住房供给。对**工薪群体**，通过配售型保障房等方式，满足其基本住房需求。

## 五、“好房子”与“好服务”：从“有没有”到“好不好”

值得注意的是，深圳在解决“有没有”的同时，也开始关注保障房的“好不好”。《计划》提出**推进“好房子”试点项目建设**，加大智能建造和新技术、新材料、新工艺、新装备的应用，打造安全、舒适、绿色、智慧的高品质住房。同时推进未来社区（完整社区）建设，构建城市一刻钟便民生活圈。

物业服务也被赋予了新内涵——**鼓励有条件的物业服务企业探索“物业服务+生活服务”模式**，为社区居民提供养老、托育、餐饮、家政等服务。这意味着未来的保障房社区不仅是居住空间，更是集多种生活服务于一体的综合社区。

## 结语

综观《计划》，可以提炼出三个核心特征：第一，政策思路从“重建设”转向“建供并重”。供应量首次反超建设量，标志着深圳保障房进入存量释放阶段。第二，供给方式从“单一新建”转向“多元盘活”。“商改保”、产业园区配建、收购存量住房等多条渠道并举，体现了集约化、精细化的治理思路。第三，保障品质从“住有所居”迈向“住有宜居”。“好房子”试点、完整社区建设、物业增值服务等部署，表明深圳正着力提升住房保障的品质内涵。

在“人、房、地、钱”要素联动的框架下，这份年度计划为深圳 2026 年的住房发展划定了清晰的路线图，也为观察这座超大城市住房治理的转型提供了重要窗口。

## 三、行业热点资讯

### ➤ 司法部：今年将制定实施住房安全等方面行政法规

5月27日，国务院新闻办公室举行“开局起步‘十五五’”系列主题新闻发布会，介绍“推进全面依法治国”有关情况。发布会上，司法部副部长武增介绍，2026年，将全面加强政府立法工作，为“十五五”良好开局提供有力法治保障。

一是制定全国统一大市场建设条例。以法规制度刚性破除阻碍全国统一大市场建设卡点堵点。

二是促进科技创新，推动科技强国建设。加快研究推进人工智能健康发展综合性立法，低空经济立法等。

三是保障和改善民生，更好满足人民群众在食住医行方面法治需求。制定实施供水、药品、住房安全、医疗、道路运输等方面行政法规。

四是进一步加强涉外立法，保障高水平对外开放。修改海关法、对外劳务合作管理条例等法律法规，稳步扩大制度型开放，维护我国主权、安全、发展利益。

➤ **财政部：1-4 月国有土地使用权出让收入 6801 亿元，同比下降 27.2%**

5 月 20 日，财政部公布的财政收支情况显示，1-4 月全国一般公共预算收入 83404 亿元，同比增长 3.5%。其中，全国税收收入 68097 亿元，同比增长 3.9%；非税收入 15307 亿元，同比增长 1.6%。

分中央和地方看，中央一般公共预算收入 35474 亿元，同比增长 4.6%；地方一般公共预算本级收入 47930 亿元，同比增长 2.7%。

在土地和房地产相关税收中，契税 1370 亿元，同比下降 15.3%；房产税 2185 亿元，同比增长 7.8%；城镇土地使用税 1049 亿元，同比增长 3.7%；土地增值税 1522 亿元，同比下降 15.6%；耕地占用税 546 亿元，同比下降 0.6%。

此外，全国政府性基金预算收支情况显示，1-4 月全国政府性基金预算收入 10208 亿元，同比下降 18.9%。分中央和地方看，中央政府性基金预算收入 1491 亿元，同比增长 6.5%；地方政府性基金预算本级收入 8717 亿元，同比下降 22.1%，其中，国有土地使用权出让收入 6801 亿元，同比下降 27.2%。

1-4 月全国政府性基金预算支出 25431 亿元，同比下降 2.7%。分中央和地方看，中央政府性基金预算本级支出 877 亿元，同比增长 14%；地方政府性基金预算支出 24554 亿元，同比下降 3.2%，其中，国有土地使用权出让收入相关支出 11702 亿元，同比下降 14.3%。

➤ **李强主持召开国务院常务会议 听取贯彻落实中央城市工作会议部署和**

## 实施城市更新进展情况汇报等

国务院总理李强 5 月 15 日主持召开国务院常务会议，听取贯彻落实中央城市工作会议部署和实施城市更新进展情况汇报，审议通过《城市更新“十五五”规划》《加快农业农村现代化“十五五”规划》，研究人口发展有关工作，研究基础教育改革发展有关工作。

会议指出，中央城市工作会议以来，各地区各部门深入贯彻党中央决策部署，采取一系列推进城市高质量发展的举措，城市工作取得新进展。当前我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。要把城市更新摆在突出位置，坚持远近结合、突出重点，有力有序推进各项工作，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。要落实好城市更新重点任务，培育壮大城市发展新动能，营造高品质城市生活空间，推动城市发展绿色低碳转型，增强城市安全韧性，促进城市文化繁荣发展，提升城市治理能力水平。要健全城市更新实施机制，完善政策支持体系，构建可持续的城市更新模式。

会议指出，农业农村现代化关系中国式现代化全局和成色。要坚持把“三农”工作作为重中之重，不断夯实基础、提高发展质效。要遵循规律、因地制宜，提升农业综合生产能力，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，拓宽农民增收致富渠道，推进宜居宜业和美乡村建设，始终守牢保障粮食安全和不发生规模性返贫的底线。

会议指出，要适应人口发展面临的新形势，着力提高人口整体素质，努力保持适度生育水平和人口规模，持续积累和释放人力资源红利，推动人口高质量发展。要加快建设生育友好型社会，加强生育服务保障，完善婴幼儿照护服务，健全家庭综合支持政策体系。要积极应对人口老龄化，加强老年人社会保障，推动养老服务提质增效，大力发展银发经济。要围绕人口布局调整，完善土地供应、财政转移支付等与人口增减挂钩机制，实现公共服务资源利用最优化。

会议指出，要锚定 2035 年建成教育强国目标任务，顺应人民群众对教育的新期待和经济社会发展新形势，全面提升基础教育质量。要加强基础教育资源统筹调配，落实随迁子女在常住地平等接受基础教育政策，加强农村留守儿童、困境儿童关心关爱，逐步缩小城乡、区域、校际、群体差距。要积极推进育人方式、

办学模式、管理体制、保障机制改革，更好激发办学活力。会议还研究了其他事项。

### ➤ 城市体检！住房城乡建设部最新部署

5月15日，住房城乡建设部召开2026年城市体检工作部署视频会。深入学习贯彻党的二十届四中全会和中央城市工作会议精神，认真落实党中央、国务院关于扎实推进城市更新的决策部署和全国住建工作会议部署安排，总结交流2025年城市体检工作成效，部署2026年城市体检工作，进一步完善城市体检与城市更新一体化推进机制，高质量开展城市更新，推进现代化人民城市建设。住房城乡建设部党组成员、副部长秦海翔出席会议并讲话。

会议充分肯定了2025年城市体检工作成效。各地城市体检组织实施扎实有序、广度深度大幅拓展、结果应用更加充分，全国297个地级及以上城市和152个县级市开展了城市体检工作，查找并推动解决了一批群众身边急难愁盼问题，为高质量开展城市更新提供有力支撑。

会议强调，要深入开展2026年城市体检工作，不断提高工作质效，高质量实施城市更新行动。设市城市全面开展城市体检工作，加快实现住房、小区（社区）、街区、城区（城市）四个维度体检全覆盖。要一体化推进城市体检与城市更新，坚持先体检后更新、无体检不更新，加强城市体检结果应用与城市更新规划实施体系衔接，结合城市更新重点任务因地制宜开展专项体检，健全发现问题、解决问题、评估效果、巩固提升的工作机制。

吉林、江苏、广州、呼和浩特、武夷山等5个省市代表介绍了经验做法。住房城乡建设部有关司局负责同志，各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市住房城乡建设（管）委，新疆生产建设兵团住房城乡建设局负责同志参加会议。

### ➤ 国务院办公厅：拟提请全国人大常委会修订住房公积金管理等条例

5月11日，国务院办公厅发布关于印发《国务院2026年度立法工作计划》的通知。其中，通知提到，围绕加大保障和改善民生力度、加快经济社会发展全面绿色转型，提请全国人大常委会审议道路交通安全法修订草案、水法修订草案。制定供水条例、退役军人就业创业促进条例、矿产资源法实施条例，修订药品管

理法实施条例、自然保护区条例、基金会管理条例、住房公积金管理条例。预备提请全国人大常委会审议食品安全法修订草案、产品质量法修订草案、养老服务法草案、献血法修订草案、药师法草案、不动产登记法草案。预备制定社会保险基金监督条例、长江三峡和葛洲坝枢纽通航管理条例、城镇房屋安全管理条例、肥料管理条例，预备修订全民健身条例、残疾人就业条例、中国公民收养子女登记办法、物业管理条例、森林法实施条例、饲料和饲料添加剂管理条例。

### ➤ 国务院常务会议：持续推进房地产等领域风险化解

5月9日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，学习贯彻习近平总书记关于当前经济形势和经济工作的重要讲话、在加强基础研究座谈会上的重要讲话精神。

会议指出，要切实把思想和行动统一到党中央对形势的科学判断上来，进一步增强信心，在应对变局中把握机遇，在攻坚克难中推动发展，巩固拓展经济稳中向好势头，努力实现“十五五”良好开局。

宏观政策要在用好、用足上下功夫，坚持靠前发力，不断提升实施效能。做强国内大循环要在供需协同、联动升级上求突破，落实和完善服务业扩能提质举措，加强水网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网、物流网等规划建设。民生保障要在稳就业、兜底线上多发力，做好教育、医疗、托育、“三农”等工作。

要以更大力度、更实举措加强基础研究，把基础研究工作摆上重要日程，结合国家急迫需要和长远需求，明确主攻方向和重点领域，多措并举加大投入力度，注重营造良好科研生态。要有力有效应对风险挑战，持续推进房地产、地方政府债务、中小金融机构等领域风险化解，紧盯压实各方安全生产责任，坚决遏制重特大事故发生。



「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

广州市海珠区振兴大街18号广州之窗总部大厦26层

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