

《深圳市城市更新外部移交公共设施用地 实施管理规定》政策解读

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大会议精神，坚定不移的贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快建设社会主义现代化先行区，完善城市功能，提升城市质量，改善人民生活，推进城市更新工作，促进城市基础设施、公共服务设施等公共利益用地供给，我委起草形成了《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》（以下简称《管理规定》），并于 2018 年 11 月 14 日经市政府同意印发实施。

一、起草背景及过程

（一）起草背景

随着城市的高速发展及人口的快速增加，我市对于公共服务设施、交通市政基础设施等公共设施项目的需求日益增长。按照法定图则等上层次规划评估结果，全市规划的公共设施实施率约 50%，其余未实施的大部分现状为建成区，难以有效落实。

自 2009 年以来，在省“三旧”政策指引下，我市构建起“政府引导、市场运作”的更新模式，充分发挥市场在土地资源分配方面的作用，并以市场化方式协调解决搬迁补偿

安置等问题，弥补了部分现状为建成区但规划为配套设施难以实施的问题。但随着城市二次开发的快速推进，城市更新也面临着新的问题，原特区外大部分拟申请更新改造的片区存在着合法用地比例不够 60%而不符合列入城市更新单元计划的要求，可能影响下一阶段城市更新的可持续发展。

城市更新是我市城市二次开发的重要抓手，为我市公共设施用地的落实提供了坚实保障。在目前配套设施难以实施的客观情况下，有必要进一步创新城市更新政策，通过市场化手段促进公共设施用地的供给。

（二）起草过程

按照相关工作部署，我委自 2017 年 3 月启动政策起草工作。期间对各相关政策进行了深入研究，与各有关部门进行了座谈交流，并于 5 月 17 日至 31 日开展了《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》的公开意见征集工作；10 月 22 日，市政府常务会议审议原则通过了该政策，将政策标题修改为《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》；11 月 14 日，《管理规定》经市政府办公厅正式印发实施。

二、《管理规定》主要内容说明

（一）关于《管理规定》的总体思路

基于目前规划公共设施用地难以有效落实及拟进行拆

除重建类城市更新的片区合法用地比例不足的客观情况，结合土地整备实施模式，借助市场手段，将公共设施用地的“整备”与更新项目的实施进行捆绑：一方面通过市场化手段将位于拆除重建类城市更新项目（以下简称更新项目）拆除范围以外的公共设施用地，由更新项目实施主体理顺经济关系，完成建筑拆除，并无偿移交国有（该部分移交的公共设施用地简称**外部移交用地**）；另一方面通过给予承担移交责任的更新项目部分合法用地比例的计入及适当的建筑面积补偿，保障更新项目的实施。

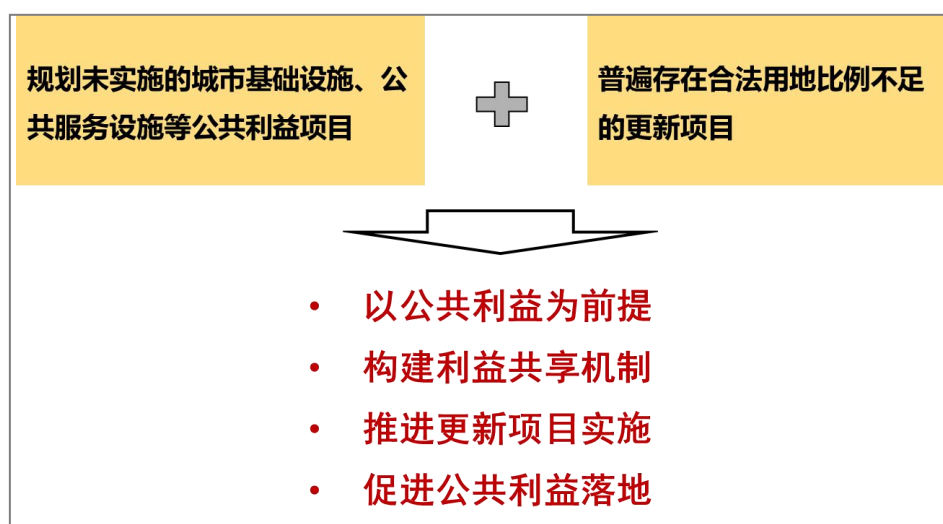


图 1：通过城市更新捆绑公共利益用地移交示意图

一是建立良性互动、达成多方共赢。通过政策的实施，政府获得难以落实的规划公共设施用地空间，更新项目实施主体取得项目的推动及部分建筑面积的转移，具体的经济平衡由市场决定。

二是强化政府统筹、提高服务水平。强化了政府对于公共设施项目实施的统筹引导，优先保障辖区紧缺、急迫的公

共设施项目建设，有序推进辖区的公共设施用地供给及城市更新工作的开展。

三是量化补偿标准，实现利益平衡。在城市空间承载能力富裕的前提下，以适量补偿为原则，给予更新项目实施主体实现外部用地移交所需的基本补偿，并统筹考虑片区交通市政设施的承载能力，保障城市品质。

四是厘清政策边界，分类促进实施。实现了更新与整备两种存量用地二次开发方式对于公共设施用地落实的全面保障。此外，对于公共设施用地的供给，强化政府统筹并优先考虑通过土地整备，辅以城市更新促进实施。

（二）关于外部移交用地的对象和条件

《管理规定》旨在通过市场的力量，实现更新项目拆除范围外公共设施用地的移交。同时，考虑土地整备也是实现公共设施用地供给的强力手段，结合城市更新与土地整备相关政策以及项目实施的实际情况，政策对适用于外部移交用地的对象及条件提出了有关要求：

外部移交用地对象主要含三类：一是法定图则或其他法定规划确定的文体设施用地（GIC2）、医疗卫生用地（GIC4）、教育设施用地（GIC5）、社会福利用地（GIC7）、公用设施用地（U）、绿地与广场用地（G）、交通场站用地（S4）。涉及法定规划未覆盖区域或因《深圳市城市规划标准与准则》（以下简称《深标》）调整导致其用地类别与现行用地类别不一

致的，应先取得规划主管部门的相关意见。

二是辖区政府亟需实施的道路、河道等线性工程的重要节点用地。考虑部分辖区存在线性工程节点难以实施，确需通过更新项目的实施予以清理的情况，但辖区政府应加强统筹，从严把关，在充分研究论证的基础上科学决策，保障线性工程的整体建设。

三是基本生态控制线范围内（不含一级水源保护区）手续完善的各类用地，其中现状为符合基本生态控制线有关规定与生态环境保护相适宜的重大道路交通设施、市政公用设施、旅游设施、公园、现代农业、教育科研等项目用地除外。为落实“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持人与自然和谐共生，加强生态环境保护，优化生态空间格局、提升生态服务功能，大力推动建设用地清退和生态修复，合理疏导合法建筑，政策建议将基本生态控制线范围内合法用地纳入政策适用对象。对于符合基本生态控制线相关规定，可在基本生态控制线范围内进行建设的上述六大类现状项目，不需进行生态清退，不适用本规定。

关于外部移交用地的条件，政策主要从以下几方面进行了考虑：

一是要求与更新项目位于同一行政区（含新区，下同）辖区范围内。经对更新潜力对象用地规模和规划未实施的公共设施用地进行对比分析，以行政区为范围选择面广，更能

促进规划公共设施用地的落实及更新项目的实施。

二是单个划定范围的用地面积原则上不少于 3000 平方米，并应满足规划确定公共服务设施和城市基础设施的建设要求。因外部移交用地移交政府用于公共服务设施和城市基础设施的建设，故该部分用地不需位于市、区城市更新五年规划划定的拆除重建类更新空间范围。

三是为保障外部移交用地的完整性，涉及被占用的国有未出让用地因规划统筹原因确需纳入的，应无偿清退。

四是外部移交用地权利主体同意移交的意愿参照更新项目意愿的相关要求，并在用地移交前应与更新项目范围内所有权利主体按相关规定形成单一主体，在首期更新项目土地使用权出让合同签订前无偿移交。涉及集体资产的，应按照辖区（新区）股份公司集体资产管理的相关规定，纳入市、区公共资源交易平台统一实施和监管。

(三)关于外部移交用地的计入标准

因更新项目实施主体实现了拆除范围外公共设施用地的无偿移交，政策建议可根据外部移交用地的面积计入更新项目一定比例的合法土地面积，最终更新项目计划批准时合法用地比例应符合现行城市更新政策的有关要求。结合现有城市更新及土地整备相关政策，以及项目实施的可行性分析，政策对外部移交用地提出分类处理措施，以保障用地移交。

1. 手续完善的各类用地，其土地面积全部计入，这部分

标准与利益统筹土地整备项目基本一致；

2. 未完善征（转）手续的用地，按其土地面积的 55% 计入。该取值系数参考了重点更新单元对于手续不完善用地的处置比例，并与目前《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》进行了衔接，基本保证了未完善征（转）手续的用地通过城市更新与土地整备两种方式，原权利主体的利益基本相当。此外，55% 的取值比例对于外部移交用地而言，可选范围广；对于更新项目而言，也具备一定的可实施性。

（四）关于外部移交用地的建筑面积转移

外部移交用地虽然通过更新项目合法土地面积的计入，能够带来一定的基础建筑面积增量，但不足以补偿外部移交用地（建成区）所需的拆迁责任，需给予一定的建筑面积转移，以保障更新项目的经济可行性。同时，外部移交用地（建成区）的建筑面积转移也不宜过量，避免原位于更新项目拆除范围内的规划公共设施用地进行拆分，通过外部移交用地的方式获得更大的利益，且给更新项目增加较大承载压力。

据此，《管理规定》结合外部移交用地的两种计入方式（100%及 55%），测算出不同密度分区的转移系数。同时，考虑不同密度分区建成区现状平均容积率的不同，转移系数以密度三区为准、一、二区梯度递增。涉及跨多个密度分区的，按其建成区用地占比加权平均后确定；

表：转移系数一览表

所在分区	密度一区	密度二区	密度三区	密度四区	密度五区
转移系数	2.2	1.8	1.5	1.2	0.7

移交用地位于基本生态控制线范围内的，按相邻片区密度分区下降一区确定（密度五区除外）。

此外，对于外部移交用地（建成区）现状容积率等于或高于上述转移系数的，政策建议按其现状建筑面积的 1 倍计算转移容积。在符合《深标》及不改变城市更新单元主导功能的前提下，该部分转移容积优先安排居住功能。

(五) 关于外部移交用地涉及的基础容积及转移容积的地价测算

按规定计入的合法土地面积，其中属外部移交用地手续完善的各类用地等面积计入的部分，以外部移交用地的现状合法用途，与拆除范围内手续完善的各类用地按照城市更新地价测算规则和次序进行测算；属未完善征（转）手续的用地计入的部分，参照“历史用地处置”的测算次序、地价标准和修正系数参与地价测算。

城市更新单元涉及分期实施的，外部移交用地计入的部分应在城市更新单元规划确定的首期拆除范围一并参与地价测算。

(六) 关于外部移交用地计入后涉及的政策性用房配建

更新项目在外部移交用地计入后应按我市城市更新相关政策配建人才住房、安居型商品房、公共租赁住房、人才

公寓及创新型产业用房等政策性用房，属外部移交用地计入的转移容积，考虑其在计算城市更新单元规划容积时已参与了部分政策性用房配建，并且承担了移交用地的责任，故《管理规定》提出该部分不再进行人才住房、安居型商品房、公共租赁住房配建比例的核增或核减，按更新项目所在地区的基准比例配建。

（七）保障措施

一是城市更新单元计划申报或调整时，应一并提交外部移交用地的计入方案及更新项目规划可行性研究报告，城市更新单元计划批准时，外部移交用地的计入方案应一并公告及附图说明，保障外部移交用地的落实。

二是在更新项目首期用地审批前，实施主体应理顺外部移交用地的经济关系，自行拆除、清理地上建筑物、构筑物及附着物，并按照更新单元规划和监管协议的要求，在更新项目首期土地使用权出让合同签无偿移交。其中，属于未完善征（转）手续的用地移交前原农村集体经济组织继受单位应与政府签订完善处置土地征（转）手续的协议，政府均不作补偿。

三是强化政府统筹，要求各区政府（新区管委会）应结合辖区公共设施项目的实际需求及建设时序，建立项目库，重点保障辖区亟需实施的公共设施项目建设，有序推进辖区公共设施用地供给。

三、《管理规定》主要创新点

（一）借助市场手段，实现公共利益项目用地供给

《管理规定》充分发挥了市场在土地资源分配方面的动力，借助市场力量协调解决搬迁补偿安置方案，解决了规划为配套设施但现状为建成区的难以通过土地整备实施的难题。初步评估，“十三五”和“十四五”期间，城市更新计划阶段可在现有基础上新增5 平方公里以上的公共设施用地供给；城市更新用地出让阶段，预计每年可在现有基础上增加约一倍的公共设施用地供应。

（二）创新空间手段，破解合法用地比例不足困境

通过《管理规定》可实现较远距离（同一行政辖区）的公共设施用地，以“飞地”形式与更新项目捆绑实施，充分发挥市场的动力及灵活性，并在一定程度上能破解当前拟申请更新改造的片区合法用地比例不足的困境，扩大了更新的空间统筹范围，保障了更新工作的可持续发展，加大了更新对于公共设施实施的推进力度。

（三）量化补偿标准，稳步推动历史遗留问题解决

对于促进公共设施用地移交的更新项目，重点在于解决更新项目合法用地比例不足的问题，同时考虑更新项目的经济可行性，给予适量的建筑面积满足移交所需基本的拆迁补偿。经初步测算，外部移交用地的实施对更新项目会带来约

5-10%的建筑规模增量，不会导致容积率大规模的提升。在城市空间承载能力富裕的前提下，通过以“量”换“地”、减“量”换“地”，在实现规划公共设施项目的同时，完善了土地历史遗留问题。

（四）打通政策边界，实现更新与整备的有机衔接

对于公共设施用地，建立了城市更新与土地整备两种存量用地二次开发方式的利益平衡，实现了这两种方式对于公共设施用地落实的全面保障，把选择权交由权利主体，促进实施。