**关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施**

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，严格落实习近平总书记对广东重要讲话和对深圳重要批示指示精神，抢抓粤港澳大湾区建设重大机遇，按照“建设中国特色社会主义先行示范区”和“创建社会主义现代化强国的城市范例”的定位要求，坚持以人为本、绿色低碳发展，进一步发挥城市更新在节约集约利用土地、保障城市发展空间、完善城市公共服务等方面的重要作用，持续提升城市发展能级和品质，促进深圳高质量可持续发展，现就有序、规范、高效推进城市更新工作提出如下措施。

一、规划先行，引领城市更新高质量发展

（一）科学制定城市更新发展目标

**完善城市更新目标传导机制**。市规划和自然资源主管部门搭建由中长期规划及年度计划组成的城市更新目标传导机制，加强城市更新与全市相关规划、计划衔接，有层次、有步骤地落实城市发展总体目标的各项任务和要求。

**科学编制全市城市更新中长期规划。**市规划和自然资源主管部门在对接全市国土空间规划的基础上，编制规划期至2035年的全市城市更新规划，明确全市城市更新的总体目标、发展方向和实施策略，评估交通市政基础设施支撑能力和公共服务设施供给能力，协调城市更新与土地整备、棚户区改造等其它存量土地开发模式的关系，合理提出城市更新实施时序，为全市城市更新政策及规划制定提供前瞻性、全局性以及系统性的指引。

市规划和自然资源主管部门统筹各区（含新区，下同）城市更新工作，根据城市发展形势以及规划实施情况，及时启动全市及各区城市更新“十三五”规划修订工作，合理优化城市更新目标任务，按照“占补平衡”原则优化更新模式分区范围。市规划和自然资源主管部门适时启动全市城市更新“十四五”规划编制，提出更新目标和策略、分区管控、各类设施配建、实施时序等要求，指导各区城市更新“十四五”规划和城市更新年度计划制定。

**优化城市更新年度计划管理机制**。完善涵盖任务下达、过程跟踪、年终考核的年度计划管理机制，按照年度制定城市更新单元计划、规划和用地出让任务指标，合理引导城市更新单元的更新方向、规划功能以及土地供应结构，充分发挥城市更新单元年度计划的调控作用，保障全市城市更新五年规划有序实施。

（二）加大片区统筹力度

**创新“案例+政策工具箱”的工作机制**。加强市区共建，鼓励各区选择拟更新改造用地相对集中的片区作为试点，统筹利用现有“政策工具箱”，充分发挥政策组合拳优势，推进片区整体开发建设，提升城市功能和品质。以试点项目为案例，重点分析所遇到的典型问题，总结提炼可推广可复制的解决方法，适时转化为行之有效的政策。

**明确片区统筹研究重点。**在规划统筹上，强调“刚、弹结合”。在刚性管控方面，严格落实市层面的控制性内容、技术规范等管控要求，确保法定图则主导功能不变、公共配套设施类别及用地面积不减少，落实市级交通市政等专项规划确定的重大配套设施。在弹性优化方面，各区可充分发挥主观能动性，以实施为导向，对用地布局、建筑功能配比、公共配套设施位置及规模、次干道以下路网等内容进一步优化，同步对城市设计等内容进行深化。涉及对法定图则强制性内容进行调整的，应及时提出法定图则修编或局部修编建议。在实施统筹上，统筹运用城市更新、土地整备、查违等各种实施手段，合理制定综合实施路径；在取得相关权利主体共识的基础上，制定片区利益平衡方案；合理确定实施时序，保证公共利益用地的优先落实。

市规划和自然资源主管部门加强指导各区片区统筹的研究。各区合理划定片区统筹范围，并开展研究及保障实施。

（三）提升城市设计与建筑设计水平

城市更新项目城市设计专项研究应落实并深化上层次法定规划的控制要求，落实重点地区总设计师制度，加强对城市更新项目的协调把控。位于重点地区、重要节点的城市更新项目，应根据项目特点，采取招标、竞赛等方式公开征集建筑设计优秀方案。各区政府应提前介入，提高审查层级，建立审查部门、建设单位、设计单位、社会公众等多方共同参与的沟通协调机制。

二、转变理念，深化城市更新内涵

（四）推进城市绿色发展

在城市更新过程中全面落实“绿水青山就是金山银山”的理念，将城市更新与城市“双修”相结合，促进城市生产、生活、生态空间有机融合。开展海绵城市和生态修复专项研究，实施污染工业地块风险管控和治理修复。通过城市更新推动基本生态控制线、河道蓝线和一级水源保护区内的建设用地清退。鼓励在城市更新项目中增加公共绿地、开放空间，发展装配式建筑，全面推广绿色建筑。

（五）传承城市历史文脉

**分类推进历史文化遗产保护和活化。**加强历史文化保护专项或专题研究，在规划指导下推进历史文化保护和活化工作。涉及文物保护单位和未定级不可移动文物的，应落实文物主管部门相关要求。涉及历史建筑和历史风貌区的，应在行业部门指导下，鼓励在保护的基础上，开展活化研究，保护传统肌理和特色风貌，提炼历史文化遗产的核心要素，并与周边城市建设相融合，实现物质文化遗产和非物质文化遗产的同步活化与传承。

**健全历史文化遗产保护激励机制。**鼓励实施主体参与历史建筑、历史风貌区的保护、修缮、整治和活化利用。对保留已纳入市政府公布的深圳市历史建筑、历史风貌区名录或市主管部门认定为有保留价值的历史建筑或历史风貌区，且由实施主体承担修缮、整治费用及相应责任的，通过容积率转移或奖励等方式予以激励。

（六）助推智慧城市建设

**加强城市更新全流程智慧化管理。**综合利用大数据、云计算、移动互联网技术，将智慧城市理念贯穿至城市更新规划、建设、管理、运营的全过程，加强BIM、GIS等先进技术在城市更新中的应用。完善城市更新项目跟踪监管系统，实现全市城市更新项目全流程审批跟踪，并在指标监测、成果规范等方面提高信息化、标准化、自动化程度。

**以城市更新促进智慧城市建设。**落实智慧城市要求，通过城市更新适度超前布局智能基础设施，运用智慧路灯、智慧井盖、智慧泊车等数字基础设施改造市容市貌，建设宽带、融合、安全、泛在的通信网络和智能多源感知体系，为深圳智慧城市管理提供智慧基础设施和智慧信息支撑。

三、多措并举，促进产业转型升级

（七）大力推进工业区连片改造试点

强化政府主导作用，推进工业区连片改造升级。在全市选择现状产业发展滞后、建筑质量较差、开发强度较低、配套设施不足、用地面积原则上不少于30公顷的工业区集中片区作为试点片区，由区政府加强该片区的统筹研究，综合运用城市更新、土地整备等二次开发模式，高标准建设产业空间，完善基础设施、配套服务设施和公共空间，打造产业转型升级的先行示范样本。

（八）有序推进“工改工”拆除重建类城市更新

**放宽年限。**更新改造方向为普通工业用地（M1）的拆除重建类城市更新项目的建筑物建成年限放宽至2009年12月31日前。

**简化流程。**对于权利主体单一的拆除重建类“工改工”城市更新项目，可合并办理土地信息核查与城市更新单元规划方案审查事项。

对于单一宗地的拆除重建类“工改工”城市更新项目，且由单一权利主体按照法定图则强制性内容自行改造的，无需编制城市更新单元规划，由城市更新单元计划申报主体委托具有相应资质的机构，按照《深圳市工业区块线管理办法》、土壤环境风险防控等相关政策要求以及《深圳市城市规划标准与准则》、建筑设计等相关管理规则和规定要求，落实并细化法定图则强制性内容，编制规划设计方案及总平面示意图报区城市更新机构审查通过即可。区城市更新机构结合规划方案直接核发实施主体确认文件并同步签订监管协议，办理后续规划许可、用地出让及报建等手续。

（九）鼓励全市旧工业区综合整治

旧工业区出于消除安全隐患、完善产业及配套功能、改善空间环境品质等目的开展综合整治，可增加面积不超过现状建筑面积15%的电梯、连廊、楼梯、配电房等辅助性公用设施，由区政府统筹，组织相关单位、企业实施。

在满足《深圳市城市规划标准与准则》、不增加建筑面积的前提下，旧工业区可合理优化现状建筑功能，通过重新划分空间适度增加满足基本需求的研发办公、配套商业功能，由区政府统筹，组织相关单位、企业实施。

鼓励各区在全市城市更新相关政策的基础上，在简化程序、优化功能、资金补贴、成本控制等方面探索合法合规、可操作性强的综合整治实施模式，调动实体企业及工业区管理主体自主参与综合整治的积极性。

（十）支持产业用地提高容积率

已签订土地使用权出让合同或已经办理不动产登记且符合相关规定的产业用地，可在维持原土地用途不变情况下，综合运用加建、改建、扩建等手段提高容积率，具体按照产业用地节约集约利用相关规定执行。

（十一）加强“工改工”更新结构引导

落实工业区块线管理要求，严控更新改造方向为新型产业用地（M0）的城市更新项目，通过城市更新五年规划编制，进一步加强对各区更新改造方向为新型产业用地（M0）和普通工业用地（M1）类更新用地结构比例和规模指标的引导。强化总量管控，各区应积极搭建改造方向为新型产业用地（M0）的城市更新项目台账管理机制。

（十二）强化产业升级城市更新项目审查与监管

强化产业升级城市更新项目全流程监管。产业升级城市更新项目应在计划申报阶段提供产业发展专题研究报告，并取得产业主管部门意见。区城市更新机构应根据产业主管部门的意见综合判断项目拆除重建的必要性，经审批拟列入城市更新单元计划的，应在计划公告中备注说明依据产业主管部门意见需履行的相关责任，并在后续实施环节中加强监管。

产业升级城市更新项目应在土地使用权出让或竣工验收环节签订产业监管协议。各区应指定监管主体，明确产业监管责任，加强对产业监管协议执行情况的检查，加大考核评估力度。对未达到协议要求的项目，依法依规进行处置。

四、有机更新，鼓励城中村综合整治

（十三）分类推进城中村综合整治

坚持城中村有机更新，更多采用微改造方式，不急功近利，不大拆大建。按照以下不同实施方式分类推进综合整治：

1.城中村综合治理。由市城市管理主管部门牵头，各区政府组织实施。

2.增加辅助性公用设施或现状建筑功能改变。可增加面积不超过现状建筑面积15%的电梯、连廊、楼梯、配电房等辅助性公用设施，或利用现状建筑改变功能完善社区管理用房、文化活动室、社区健康服务中心等社区级公共配套设施及小型商业服务设施，或在确保实施可行、符合相关规范的前提下利用现有建筑空间改造为架空停车场或架空花园、屋顶花园等公共空间。由区政府统筹，组织相关单位、企业实施。

3.综合整治类更新。通过上述两种方式确实无法消除重大隐患或者完善基础设施和公共设施的，可综合运用局部拆建、扩建、加建等多种方式。由政府主导组织实施或引入实施主体实施。

其中，位于基本生态控制线、蓝线、高压走廊等范围内或涉及油气管线等危险化学品场所的城中村，除市政府相关政策法规另有规定外，不得增加建筑面积或局部拆建。

（十四）构建政府主导管理机制

综合整治类更新项目由各区组织编制计划和规划，明确更新单元的目标定位，梳理城中村在消防安全、公共空间、公共配套、环境品质、交通微循环及市政配套等方面存在的问题，合理划定局部拆建范围。以推动实施、解决问题、保障合理利润为目标，在综合考虑净拆建比、经济可行性等因素下，科学制定综合整治单元规划，确定开发建设用地的容积率。

以尊重历史、公平合理为原则，制定全市统一的城中村综合整治类更新补偿安置指导标准。按照是否取得房地产权利证书或符合“一户一栋”政策，结合不同建筑功能，分类制定安置房置换标准。选择货币补偿的，原则上参照《深圳市房屋征收与补偿实施办法（试行）》执行。

引导城中村存量房屋开展规模化租赁业务，各区可指定有关机构对城中村内产权手续不完善但经济关系已理顺的居住用房进行统租并实施综合整治类更新，并纳入政策性住房保障体系进行统筹管理。

（十五）提高多方主体参与积极性

进一步完善城中村综合整治相关政策，通过允许局部拆建、降低合法用地比例等方式，多措并举，鼓励多方参与城中村综合整治类更新。综合整治单元规划经批准后，由区政府根据规划要求组织实施，或按规定公开选择市场主体实施。

五、持续创新，实现城市更新高质高效

（十六）建立城市更新单元计划有效期管理机制

**建立“有进有出”的城市更新项目管理机制，加大计划清理力度，推动更新项目实施。**科学合理设置更新单元计划的有效期，更新单元规划在计划有效期内未获批准的，由各区公告失效，3年内不得再次申报拆除重建类更新单元计划。失效的更新单元计划涉及城中村居住用地的，优先纳入城中村综合整治分区。对于更新单元规划已批项目，各区应根据相关规定加大清理力度。

（十七）积极研究搬迁问题解决途径

加强城市更新与土地整备的政策衔接，积极研究矛盾纠纷解决途径，统筹运用城市更新、土地整备等多种手段，共同推动城市更新项目实施。各区政府应主动作为，搭建各方协商平台，积极推动搬迁人与被搬迁人开展协商谈判，合理引导搬迁预期。

（十八）稳定城市更新成本

以“稳成本”为核心，加强城市更新全过程成本管控，形成与城市发展需求相适应的“成本适中、梯次有序”的城市空间组合。各区政府应加强监管，杜绝开发企业私下倒卖城市更新项目，降低城市更新成本。

严格落实城中村综合整治分区管控要求，有序引导市场改造预期。各区政府应规范城中村租赁市场，加强城中村综合整治项目经济效益评估与核算，确保整治后租金水平处于合理区间。

严格执行工业区块线管理规定，稳步推进旧工业区升级改造。通过拆除重建类城市更新形成的工业厂房、研发用房，其产权限定为不得转让的部分，不计收地价；修订工业楼宇管理办法，规范工业楼宇流转，确保产业空间真正服务于产业发展。各区政府应探索建立工业楼宇租赁价格调节与补贴机制，加强产业用房租赁市场管理，稳定市场租赁价格，支持实体经济发展。

六、规范管理，确保全市城市更新“一盘棋”

（十九）完善与统一城市更新政策和标准

坚持“全市一盘棋”，市规划和自然资源主管部门应进一步细化完善全市城市更新政策与标准，制定通俗易懂的城市更新单元计划、规划与用地申报和审批操作规程。

各区已出台的城市更新文件与市级城市更新政策和标准不一致的，各区应立即开展自查并进行整改。市规划和自然资源主管部门应加强对各区落实城市更新政策和标准的监督与检查，定期抽查和通报。发现问题的，应责令整改。情节严重的，及时上报市政府。

（二十）规范城市更新全流程管理

**落实“深圳90”改革要求，全面提高城市更新审批效率。**全市统一规定政府、业主单位、开发主体等各方主体涉及的流程和各环节时限要求，避免“相互推诿”现象。各区应结合权责清单，将城市更新各环节的受理要求、办理时限、办理结果等及时向社会公开。城市更新单元各审批阶段涉及征求各职能部门意见的，辖区各职能部门应在五个工作日内反馈意见，逾期视为无意见，相关责任由被征求意见部门承担。已完成片区统筹研究的区域，各区在开展城市更新项目审查时，应对征求各职能部门意见的环节予以简化。

（二十一）提升政府服务意识

市规划和自然资源主管部门应定期深入基层加强服务，积极听取业主单位、开发主体等多方的意见和建议，解决各区在推进城市更新工作中遇到的难点与难题。

提升各区城市更新服务意识，各区政府应提供面向企业、社区的城市更新咨询服务窗口，组建全流程跟踪城市更新项目的服务管理团队，要由“等着批”转变为“帮着报”，第一时间依法依规帮助企业解决实际问题。针对工业企业自改等政府重点鼓励项目，各区政府应提供“专员式”服务和项目报批“一站式”服务，协助企业进行升级改造。

搭建城市更新市区联席会议机制。密切市区城市更新部门联系，提高决策效率和决策科学性，原则上按月组织召开市区城市更新工作联席会议，统筹研究城市更新领域的重点难点问题。

建立交流学习机制。按照加强沟通、协调高效的原则，建立联络员制度，由各区定期派出业务骨干赴市城市更新主管部门锻炼和学习。

（二十二）加强集体资产监管

**加强城中村更新的服务与监管。**区集体资产管理部门应加强对辖区内集体资产的管理与服务。对拟开展城市更新的城中村，区集体资产管理部门应会同区城市更新机构，及时掌握相关信息，主动服务，加强引导，并进一步规范集体资产管理，严禁开发企业私下进驻城中村。已按规定向集体资产管理部门完成城市更新合同备案的，应及时向社会公开相关信息。各区应加强监管，杜绝开发企业私下倒卖，降低改造成本和社会风险。

**公开透明选择市场主体。**涉及以集体资产为主的城市更新项目，原农村集体经济组织继受单位应在区政府监督下，以公平公正、民主透明为原则，通过公开招标方式选择市场主体。合理设定门槛要求，保障一定数量的、有实力且有开发经验的企业应标。制定科学合理的综合评分标准和筛选条件，保证优质的开发企业中标。全过程公开招标过程，杜绝少数“村官”与开发企业操纵集体决策，保证村民真实意愿得到体现。

（二十三）实施企业信用清单管理

**建立企业参与城市更新守信承诺和失信行为公告机制。**开发企业或相关城市更新规划设计技术服务团队在参与城市更新项目时，应出具守信承诺书，明确失信责任。在城市更新过程出现违规行为的，由主管部门按照承诺约定对其提出整改要求，对拒不整改、情节严重的，一律纳入全市企业失信清单并向社会公开，失信企业三年内不得参与我市新开展的城市更新项目及其相关规划设计技术服务。

（二十四）加强廉政风险防控

积极完善城市更新政策，建立业务指导工作机制，确保每个审批事项均“有据可依、有章可循”。针对城市更新重要风险点，探索建立覆盖城市更新审批全环节、全流程的廉政风险防控体系，通过审批过程关联电子监察系统，实现网上审批、全程留痕、实时监督，最大程度防控风险。

(二十五)其它

本措施自印发之日起施行。