**密级：**公开

建议第20220553号

**案 由**：关于促进深圳市城市更新工作的建议

**提 出 人：**郑春雨,王锦侠,孔小凯,许建领,陈炳强,陈渊青,王志国,王志栋,何珊珊,沙林珍,王希耘,王艳梅,刘振,江南,许明炎,胡宇舟,崔军红(共17名)

**办理类型：**承办

**承办单位：**市规划和自然资源局

**内 容：**

20世纪90年代中后期，深圳逐步迈入后工业化时期，在社会经济、城市建设等方面取得巨大成就的同时，也面临着转型发展的瓶颈，尤其是经济社会快速发展与土地供给急剧下降的矛盾、城市空间“二元化”发展以及原特区内外公共基础设施水平悬殊、楼市供需矛盾突出导致房价水平高企等问题，已成为制约深圳持续发展的最重要因素。因此，深耕存量土地，成为深圳可持续性发展的必然选择。

一、主要工作成效及存在问题

深圳市作为社会主义建设先行示范区，在存量低效用地开发方面经过多年探索实践，已经形成了较为完善的政策法规体系。其中，城市更新作为深圳市促进城市高质量发展、维护城市公共利益的重要手段，始终坚持“规划引领、保护优先、公益优先、制度保障”的基本原则，把完善城市结构布局、强化空间保障能力、提升城市功能品质作为重中之重，为深圳的土地集约高效利用、城市空间结构优化、城市服务能力提升等方面发挥了积极作用，同时，有效促进了房地产市场稳定和公共配套设施完善。

截至2021年12月31日，深圳市已列入城市更新计划的项目为979个，拆除范围面积累计82.5平方公里；已通过城市更新单元专项规划批复的项目625个，涉及拆除范围用地面积 47.5平方公里；签订土地出让合同897项（不含补充合同），累计供应用地面积25.5平方公里，全市平均实施率约为 31%。

通过以上数据可见，深圳市城市更新市场已然进入深水区，更新项目面临前期成本高、现状建筑面积多、拆迁难等一系列问题，且基于深圳市公配设施匮乏的现状，未来土地移交率继续保持高位水平将成为常态，且有进一步向上突破的空间。具体如下：

（一）城市更新政策与细则间存在断层，有待各项细则正式出台

深圳市已出台一系列城市更新纲领性文件，各区皆有成体系的城市更新规定，深圳市城市更新政策的详尽完善，已经走在了全国的前列，率先进入深水探索阶段，特别是《深圳市经济特区城市更新条例》（以下简称《更新条例》）的出台，作为我国首部城市更新地方立法，将为深圳城市更新工作提供法治保障。但其相关配套文件及实施细则的缺失，导致实操难度较大。

目前，《更新条例》的相关配套实施细则尚未发布，城市更新实施的诸多操作规则如旧住宅区项目面积误差结算、预告登记、行政征收及《更新条例》的衔接适用等尚待进一步细化、明确。 自《更新条例》2021年3月1日正式实施以来，不动产登记中心并未受理类似情况的预告登记申请，“行政调解、行政征收”的也无具体实施细则指引，例如盐田区海涛花园城市更新项目由于无具体指引，导致自《更新条例》出台约半年有余，才正式启动行政调解工作。

（二）公共配套设施小而全问题导致社会资源存在浪费

目前，城市更新项目的土地移交率普遍达到40%左右，是由于为承载城市公共服务设施、基础设施等各方面的综合升级，学校、医疗、道路、保障房等各个部门都期望从城市更新项目中获取资源，导致城市更新项目贡献率高、成本高，项目效益较难得到良性回报。且补丁式的城市更新项目导致公共设施空间布局分散、规模小，运营耗费大量人力及物力，不仅导致公共配套设施使用率低下、政府管理上负担加重，也对推动大型公共设施落地造成较大阻力，社会资源存在较大浪费。

（三）大量土地权属历史遗留问题导致项目难立项

土地权属问题是导致城市更新项目难立项的最主要原因之一。由于土地法律的制约和城市化的快速进程，导致产生了大量历史遗留问题用地，比如原农村集体土地处于权属不清或权属存在争议的状态，在经历若干次的历史遗留问题处理之后，合法外用地比例和违法建筑有所减少，但仍然有大量急需改造区域的合法用地比例达不到城市更新计划立项的要求，然而对于此类问题并没有创新的突破方式，大量城市更新项目由于土地合法权属无法达到60%，项目进度一度受阻。

（四）城市更新流程繁复，整体实施效率较低

深圳作为社会主义建设先行示范区，面对不断呈现的各类城市更新问题，城市更新政策体系将会不断完善，逐步走向“专业化”和“精细化”，同时，城市更新工作涉及部门众多,为保证项目推进的准确性，手续繁琐导致城市更新类型的项目推进效率普遍较低，例如仅城市更新单元专项规划的审批周期通常在2年左右，在此之前各类用地手续、实施主体确认手续均不得进行。

二、下一步工作建议

针对以上现阶段深圳市城市更新需关注的重点问题，为了进一步发挥城市更新在节约集约用地、保障城市发展空间、改善城市公共服务等方面的重要作用，不断提高城市发展的活力水平和质量，促进城市高质量可持续发展，建议采取以下措施，以有序、规范和高效的方式促进城市更新：

（一）建议尽快推进《更新条例》相关配套文件及实施细则正式出台，以解决政策实施难问题

深圳市城市更新的发展需要制度创新的加持，完善相关配套政策，精准解决更新工作中的实际问题，加快推进项目实施。在政策细则层面，加快《深圳市城市更新未签约部分房屋征收规定（征求意见稿）》、《深圳市城市更新项目搬迁补偿协议示范文本（征求意见稿）》等文件的正式出台；龙岗和盐田两区司法局已发布《深圳市龙岗区行政调解实施办法（试行）》《盐田区行政调解实施暂行办法》，尽快推进其他各区相关办法的出台，明确各区适用土地权属争议、城市更新搬迁补偿等纠纷；尽快推进类似《<深圳经济特区城市更新条例>第六十五、六十六条行政处罚裁量权实施标准》政策指引出台做到有法可依，有法必依。

（二）建议开展城市更新公共设施专项调研，并加强城市更新片区统筹规划，以解决公共设施利用率低下问题

针对城市更新项目公共设施的使用情况开展专项调研工作，搭建动态更新的GIS数据平台，评估十年更新配建设施面临的各种问题，针对问题提出规划策略和建议，构建可行的实施路径,通过优化城市更新配建的手段和方式，高效利用土地资源统筹公共服务设施的规划建设，并可探讨在城市更新项目中设立公共配套基金替代配建公共设施的机制缓解项目效益压力。另引入专家智库对重点片区提出公共设施的实施统筹方案，政府主导以规划成果作为开发纲领进行全局谋划，考虑片区实际与群众诉求灵活选定政策工具，通过规划、补偿方式调剂各方利益，全过程开发次序由政府把控。

（三）建议加速理清产权，加速“历史遗留用地问题”处理，让合法外土地不再成为历史遗留问题

加快对现状违法建筑的清理工作，符合确权条件的应尽快确权，符合强制拆除条件的应加大拆除力度进行拆除，对可以进行现状保留利用的建筑物应完善其合法经营手续，解决其持续经营的各类法律障碍。并建议灵活调整城市更新项目的土地权属合法用地比例要求，例如将其与土地的移交率挂钩，解决土地权属合法比例难点。另一方面研究落实村集体各类合法用地指标的落地工作，同时对集体资产进行全面排查、摸底和核资，引入社会第三方专业中介力量搭建集体资产权属争议协商解决平台。

（四）建议持续强化各部门协作配合及实操指导，以提升城市更新项目开发效率

建议优化现有流程，压缩时间节点，在精细化管理同时研究提升各部门协调联动机制，推进“互联网＋政务”，提升事项承接便捷度，避免流程的反复，推进项目的工作效率。充分运用网络信息化手段，强化事项承接部门的线上服务能力，精减线下服务流程，以技术优势弥补人员不足，能够提升事项承接能力。促进政务信息的跨部门、跨层级、跨系统的共享，以实现可以借助数据共享获取的相关材料，均能通过网络审核检验、前序流程已收取的相关材料均无需重复提交。例如在修改城市更新单元专项规划的同时，多运用协办的方式进行用地的确认，避免出现多次修改专项规划的情况发生。