**深圳市规划和国土资源委员关于公开征求《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》（征求意见稿）意见的结果反馈**

近期，我委就《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》（征求意见稿）向社会公开征集意见，截止2018年5月31日，我委总收到相关反馈意见 27 条，采纳意见 4 条，部分采纳9条，后续我委将会对相关意见逐条研究，感谢市民对我委工作的关注与支持！

相关内容及反馈意见摘要：

1. **广东盛唐（龙岗）律师事务所**

1、建议将区域交通用地（S1）、城市道路用地（S2）也列入可移交条件，见第三条第（一）项。起草说明中提及“对于区域交通用地（S1）、城市道路用地（S2）及轨道交通用地（S3）等线性工程，考虑补偿标准的统一性及更新项目的承载能力，建议仍以土地整备为主”。一般来说，线性工程具有地域广、权利主体众多而复杂，通过土地整备、行政征收的方式实施，采用统一的补偿标准，可有效地减少被拆迁人期望值的差异化要求，控制拆迁成本等，但因此也会产生征收谈判难度大、实施时间长等现实问题。

如果在同一时期、同一工程范围内采取不同的补偿标准，是不利于项目土地整备计划的实施，但针对S1 和S2 类型的中小区域道路用地，允许通过城市更新完成部分土地的移交，会更有利于更快实现道路用地的土地清理入库。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

2、建议将“不得包含土地整备年度计划范围内的用地”的条件删去或者增加机动调整项，见第三条第（五）项。本政策制定的初衷，是提高公益用地的清理和移交实施率。通过解决合法用地问题由市场主体负责移交部分公共利益用地，仅为实现该初衷的途径之一。一项政策的出台应当预留敞口，因此我们认为应当适当地保留机动调整项。将“不得包含土地整备年度计划范围内的用地”删除，允许外部用地移交，实际上是解决该等项目当前困局并避免未来回迁难以安置导致大规模信访问题的途径。或者允许特殊问题特殊处理，由申报主体在获得整备中心同意后，向相关部门申请外部移交处理，无需调出整备计划。

**反馈意见：解释。**通过政府主导的土地整备及通过市场运作的城市更新均是城市存量用地二次开发的方式，考虑公共利益用地的供给应强化政府的统筹作用，应优先考虑通过土地整备，辅以城市更新，共同促进公共利益用地的供给。故政策建议已列入土地整备年度计划范围的用地，应优先通过土地整备方式实施，对于确实难以推进的项目，经土地整备部门同意并调出土地整备年度计划后，可再按城市更新方式实施。

3、建议将“本规定出台前已列入城市更新单元计划的更新项目不适用本规定”删除，即条件适当放宽，见第十条第一款。实践层面，当前已列入计划中的项目中，因为协助整备拆迁，并以项目范围内物业作为回迁安置房，但该做法不仅缺乏有效的政策依据，也使得项目经济价值无止境下降，征求意见稿的制定，实际上也为该等项目提供一条可循的合法之路，即公益用地范围内的拆迁补偿允许转移容积并异地安置。而本规定对适用范围的限制，使得类似项目的市场主体仿佛在见到曙光后立刻陷入黑暗。对于已列入计划但尚未完成专项规划审批的项目而言，虽然其合法用地比例已满足要求，但同样可以给予市场主体一定的选择权，由其自行决定是否适用规定，捆绑一定的外部公共利益用地来移交，并不会给现行的审批工作带来不利影响，却保持了一定的公平性，建议将适用项目范围放宽至专规批复前。对于专规已批复的项目，因其涉及调整的范围和相关方太多，不适用本规定是比较合理的。

**反馈意见：采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

**二、深圳市劲嘉云谷投资发展有限公司**

4、第三条【外部移交用地条件】（四）。外部移交用地可包含多个地块，政策未写明是否要求为连片的地块，抑或只要符合条件的分散地块也可计入。

**反馈意见：采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善，为保障公共服务设施与城市基础设施完整的建设要求，政策建议外部移交用地单个划定范围原则上不少于3000平方米，具体由辖区政府结合实际情况确定。

5、第四条【外部移交用地计入标准】（二）。未完善征（转）地手续的用地其55%的用地面积可计入更新项目权属清晰的合法土地面积。根据《起草说明》，该取值系数主要参考了重点更新单元对于手续不完善用地的处置比例，但是《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》中对于重点更新单元进行了分档处置，是否此处也可考虑根据原合法用地比例进行55%-75%的分档处理。

**反馈意见：解释。**外部移交用地对象主要是规划的公共利益用地，无法通过城市更新单独实施。对于该部分规划为公共利益用地的未完善征（转）手续的用地（主要指未签订征（转）地协议或者已签订征（转）地协议单土地或者建筑物未作补偿的用地），该取值系数结合了相关政策，并经过多轮比较及可行性论证，具备一定的可实施性。

6、第五条【外部移交用地转移容积】关于转移系数的设定。目前按照密度分区的不同设置了从07-2.2不等的转移系数，《起草说明》也指出为保障更新项目的经济可行性，要抵扣外部移交用地（建成区）所需的拆迁补偿。但是实际中现状建成区容积率可能已经超过该密度分区的转移系数。同时因项目实施主体还需承担拆除成本、政策性用房配建成本等，因此由此计算的转移面积无法有效覆盖成本，难以调动实施主体的积极性。建议结合原容积率，将外部移交用地转移面积计算公式改为外部移交用地面积\*外部移交用地现状容积率\*补偿系数，该补偿系数应大于1。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关情况进一步研究。

**三、深圳市大族君澜房地产开发有限公司**

7、第三条，“范围内用地属城中村、旧屋村或原农村集体经济组织和原村民在城中村、旧屋村范围以外形成的建成区域的，须经原农村集体经济组织继受单位的股东大会表决同意移交”，属股份公司集体资产部分，是否需要根据各区集体资产交易管理办法上平台交易选择合作方？另，存在部分行政区集体资产管理部门要求股份公司重大事项（例如城市更新、非农指标合作开发等）需由股份公司股东代表大会表决同意，因此在“股东大会”及“股东代表大会”的要求上是否有考虑政策的相接性？

**反馈意见：部分采纳。**外部移交用地涉及集体资产的，应纳入市、区公共资源交易平台统一实施和监管，具体按辖区（新区）股份公司集体资产管理的相关规定执行。

8、第四条，若外部移交用地可计入合法土地面积大于更新项目拆除面积，则外部移交用地可计入的合法土地面积能否拆分用于多个更新项目？具体如何操作？

**反馈意见：解释。**为保障公共利益用地的供给，原则上外部移交用地计入的合法土地面积只能用于一个更新项目，不进行拆分，具体由辖区政府统筹实施。

**四、龙华观澜街道某工改工项目**

9、关于外部移交用地与城市更新项目的捆绑方式，如果工改工类城市更新项目面临边界建筑物横跨非公共利益用地与公共利益用地的地块的问题，且该工改工城市更新项目自身贡献率已高达40%以上的情况下：（1）建议《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》在实际操作时候，不要强制捆绑落实高容积率的公共利益用地。（2）建议城市更新主管部门在实际操作时，不建议强制将该公共利益用地纳入拆除范围，应当建立未落实的公共利益用地指标台账，在审批周边其它城市更新的计划和专项规划时，将该建筑物所横跨的公共利益用地地块贡献指标通过周边其它城市更新项目配建的方式落实。以上解决方案也是出于实际建筑设计的顾虑，即便通过城市更新转移建筑面积方式落实贡献地块的建筑面积，项目获得了高容积率，但是可建设用地面积小，而工改工项目建筑基底面积占地大，强排方案布局难度高，设计困难障碍多，因此不建议强制落实此类公共利益用地，强制提高工改工项目贡献率。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

10、建议结合建成区的实际情况，调整外部移交用地的计入标准。征求意见稿中规定外部移交用地的面积计入更新项目一定比例权属清晰的合法土地面积，本单位建议外部移交用地的计入标准不仅仅从用地权属上提出分类措施，还应从建成区与非建成区上提出分类措施，以保证公平、保障利益平衡、提高可操作性。

（1）手续完善的各类用地按照征求意见稿原计入标准，1：1计入（2）未完善征（转）地手续的用地，应设置基准计入比例，该比例建议取值为60%。原取值系数55%参考了重点更新单元对于手续不完善用地的处置比例,并与土地整备相关政策进行了衔接，但土地整备利益统筹政策中地上建构筑物由政府负责赔偿，因此建议该取值系数比现《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》（征求意见稿）留用地土地比例55%更高。根据建成情况按照不同标准计入合法指标：① 现状建成容积率超出转移系数的片区的合法用地计入方式：按照以下公式计算：（现状建成容积率-转移系数）/转移系数\*基准计入比例+基准计入比例，合法用地比例计入上限值为100%。按照该计算方式，在密度三区，当现状容积率为2.5时，则合法用地计入比例达到100%，则按100%取值。当现状容积率超出2.5时，合法用地比例计入上限为100%，同时则说明该地区容积率过高，不适宜作为外部移交用地，建议政府将密度三区、密度二区、密度一区中无法实现的公共利益用地指标计入未能落实的公共利益指标台账中，寻求多路径在其他城市更新项目或者其它土地项目中落实。

② 现状建成容积率低于转移系数的片区的合法用地计入方式：按照基准计入比例取值。

**反馈意见：解释。**对于规划为公共利益用地的未完善征（转）手续的用地（主要指未签订征（转）地协议或者已签订征（转）地协议单土地或者建筑物未作补偿的用地），该取值系数结合了相关政策，并经过多轮比较及可行性论证，具备一定的可实施性。

1. 建议综合考虑现状平均容积率等依据调整转移系数。市场实施主体非常尊重市规土委关于避免外部用地变相取得更大利益的顾虑，但是当前的转移系数过低，没有顾及到已变成建成区的规划公共利益用地迟迟未能落实的现状困境，建议市规土委建立需落实的公共利益用地台账，对该类用地建成区的现状容积率进行统计，根据平均容积率进而再综合考虑确定转移系数，使得转移面积能基本满足拆赔保障，保障更新项目的经济可行性。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关情况进一步研究。

12、建议转移容积根据现状容积率进行综合计算，以满足拆迁物业体量。为了使得转移面积能基本满足拆赔保障，保障更新项目的经济可行性，建议当现状容积率高于转移系数时，按照现状容积率\*外部移交用地面积计算转移容积，不需配建政策性用房；当现状容积率低于转移系数时，按照转移系数\*外部移交用地面积计算转移容积，需按照基准比例配套政策性用房。

**反馈意见：解释。**相关用房的配建已有明确的规定要求，应按要求执行。

13、建议取消外部移交用地的转移计容面积配建政策性用房。市场实施主体非常尊重市规土委关于避免外部用地变相取得更大利益的顾虑，根据转移系数。 目前城市更新项目的政策性用房配建比例都比较高，如创新型产业用房配建比例12%，保障房配建为15%、18%、20%，在当前转移系数普遍低于建成区容积率的情况下，仍需配建政策性用房，对市场实施主体的积极性伤害巨大，难以保障经济可行性。建议外部移交用地现状容积率低于转移系数的，应按基准比例配建政策性用房。

**反馈意见：解释。**相关用房的配建已有明确的规定要求，应按要求执行。

**五、"何振华"**

14、第三条【外部移交用地条件】：建议约定外部移交范围内需落实的规划公共利益用地不低于80%（拟定），外部移交公共利益用地无须全部位于规划公共利益用地范围内，也无须包含完整公共利益用地，考虑实际操作中原有产权边界可能与规划边界不一致情况较多，而拆除范围又需要包含完整产权边界，只约定公共利益用地比例要求既能促进市场参与外部公共利益用地的移交，又能实事求是优化公共利益用地产权边界，保障公共利益项目土地使用需求。

**反馈意见：解释**。外部移交用地的范围划定应包含完整的产权边界和建筑物，并能满足完整的设施建设要求，具体由各区政府结合实际情况确定，不宜确定比例要求。

15、第四条【外部移交用地计入标准】：未完善征（转）地手续的用地，其55%的用地面积可计入更新项目权属清晰的合法土地面积。而依据《暂行措施》（2016）第十一条，一般城市更新单元的历史处置用地处置比例为80%，重点更新单元的历史用地处置比例依据合法用地比例不同在55%—80%之间，更新单元内外的历史用地处置比例存在一定的差别，建议在暂行规定或《计划申报指引》修订中进一步界定更新单元“外部”的范围标准，明确城市更新单元拟定标准的“相对成片的区域”含义。

**反馈意见：解释**。“外部”指更新项目拆除范围外的范围。

**六、伍锐**

16、关于第四条，建议研究将规划为公共利益用地的历史遗留未完善出让手续用地纳入外部移交用地范畴的可能性。计入的建议处理方式为：将其已建用地（已实际占有并使用）的全部计入合法土地面积，未建用地55%计入合法土地面积。该条款作为第二款，原第二款作为第三款。第八条，调出时失效条款，第九条移交责任及示例附件承诺相应修改。

（1）关于开展全市历史遗留未完善出让手续用地清查工作开展后已对部分用地情况有较为完整掌握，但仍未明确如何处置，如后续处置方案中鼓励开展城市更新，对于规划为公共利益用地的，不妨在此处先予以研究并提出方案。

（2）参照38号文《暂行措施》第十一条已签订征（转）地协议但土地或建筑物未作补偿，此处可理解为政府未作补偿，历史遗留未完善出让手续用地具有类似情形，因系由第三方支付了补偿款。开展更新时，合法土地使用权主体确认为第三方或未出让，并参考已办理转地补偿的零星国有未出让用地标准计收地价。

（3）考虑到城市对于零星国有未出让用地出让方面有不超过3000或10%比例的规定，建议该类用地计入合法土地面积后，不再另出让零星国有未出让用地，存在用地范围不规则的情况时，通过规划优化和土地整理、腾挪解决。

（4）由于部分未建用地可能系涉及利益纠纷导致未能建成，甚至原补偿方公司已注销、将土地用地抵偿债务，建议对存在主体变更情况的，要求理顺关系并提供相关证明文件。

**反馈意见：部分采纳**。对于规划为公共利益用地的未完善征（转）手续的用地（主要指未签订征（转）地协议或者已签订征（转）地协议单土地或者建筑物未作补偿的用地），该取值系数结合了相关政策，并经过多轮比较及可行性论证，具备一定的可实施性。

17、关于第四条计入后的合法用地比例与38号文（合法用地比例不足60%但不低于50%的，拆除范围内的历史违建可按规定申请简易处理，经简易处理的历史违建及其所在用地视为权属清晰的合法建筑物及土地）保持一致，体现规定中保留了历史违建处理后达到合法比例的宽松政策。虽起草说明中明确该条可一并应用，仍建议更加明确、严谨地表达，避免理解歧义。

**反馈意见：采纳**。将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

18、关于第三条，基本生态线内用地，建议进一步细化。如属于原行政划拨用地，若已经到期，是否也适用，建议予以明确。如原特区外部分现存一些位于生态线内的老建筑，建议考虑其价值，可与文物保护方面规定衔接。（一般来说，这种建筑基本上没有办理过手续）。

**反馈意见：解释。**关于到期房地产和历史建筑的问题，应按现有相关规定执行。

19、建议明确表达外部移交用地是否计入拆除重建面积，根据第二条“拆除范围外”及对政策性住房配建的处理方式，均理解为不计入，但条文与说明中均未说明。如认为无疑义，可忽略。

**反馈意见：采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

**七、"谢丹霞"**

20、关于外部移交用地条件,第三条 （一）“……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。”建议改为：“基本生态控制线内（不含一级水源保护区）手续完善的各类用地，或者涉及占用基本生态控制线且土地利用总体规划为建设用地的各类用地”；或改为“基本生态控制线内（不含一级水源保护区）手续完善的各类用地，或者涉及占用基本生态控制线但建设时间在2005年11月1日前的历史违法建筑用地（即符合“两规”处理的历史违法建筑用地）”生态线内手续完善的各类用地分布往往较为零散，外部移交用地如果仅解决生态控制线内手续完善的各类用地，则移交的用地难以形成规模，不利于政府统筹规划与利用，因此建议适当扩大处理范围。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

21、关于外部移交用地转移容积。第五条（二）“外部移交用地属未建设用地，不计算转移容积。”建议改为：“对外部移交用地的未完善征转地补偿手续的空地，应给予一定比例（1:0.5至1:0.8）的建筑面积奖励。”理由：未完善征转地补偿手续的空地捆绑到更新项目按外部移交用地处理，是由市场主体理顺补偿关系后无偿移交给政府，如果仅仅给予一定比例的合法用地指标，与土地整备的补偿标准相比没有优势（土地整备除了给予一定比例的留用地外，青苗、附着物等政府另行给予货币补偿），难以平衡经济利益关系和激发市场主体的积极性，因此，建议给予一定比例的建筑面积奖励，计入更新项目中。

**反馈意见：解释。**对于未建设用地，本政策已与有关政策进行了衔接。

22、增加条款（三）对于位于密度分区未能覆盖的基本生态线内的外部移交用地，转移容积应按照相邻片区同等密度分区确定。理由：位于生态线内的外部移交用地，现状建成密度基本跟生态线外的地区无异，容积率一般在1.0-1.5左右，如果下降一级密度分区去计算转移容积，则无法满足拆赔回迁要求，不具备经济可行性。

**反馈意见：解释。**涉及基本生态控制线与密度分区衔接问题应保持政策的一致性。

23、关于政策性用房配建,第七条“外部移交用地计入更新项目合法土地面积的部分，不再进行人才住房、保障性住房配建比例的核增或核减。”建议改为：“外部移交用地转移建筑面积部分不再配建政策性用房；外部移交用地计入更新项目合法土地面积的部分，根据更新政策按不同类型的合法土地指标进行政策性用房配建比例的核增或核减。”由于外部移交用地转移容积系数较低（最低为0.7，最高为2.2），现状外部移交用地的建成区一般在1.5左右，转移容积已无法满足或者勉强满足拆赔回迁要求，如果转移容积的建筑面积仍要配建政策性用房，则难以平衡经济利益关系；另外，外部移交用地计入更新项目的合法土地如果包含了非农、征地返还用地，则应依据《城市更新暂行措施》、《城市更新项目保障性住房配建规定》等相关政策，参与政策性用房的核减。

**反馈意见：解释。**相关用房的配建已有明确的规定要求，应按要求执行。

**八、 "小应"**

24、放宽对生态控制线内用地的外部移交前置条件，移交的公共利益用地（以下简称外部移交用地）条件的第二点明确：“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。”建议放宽范围，只要是生态线范围内的用地均可作为外部移交用地。因为原生态线范围的建筑、用地相对于其他范围的已经给明显限制，缺少了发展的机会，为解决生态线范围内的民生问题，均衡社会发展，故建议只要是生态线范围内的用地均可作为外部移交用地。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

25、对于生态控制线内的外部移交用地在同一行政区落实有难度的重要民生项目，建议可允许跨区落实，同时按等价值原则落入更新项目中。

**反馈意见：解释。**在同一行政区落实，从实施层面更具备可行性。

26、关于转移建筑面积。建议参照土地整备项目，直接按现状建筑面积的一定比例（如1：2）进行核算并计入更新项目中。

**反馈意见：部分采纳。**将结合有关意见对相关条文进一步修改完善。

**九、"啊力"**

27、深圳的土地是其原村民的祖先辛辛苦苦开垦出来的，是原村民赖以生存和发展的命根。深圳原村民为了配合深圳的建设，已经贡献了绝大部分的土地（已被征转为政府所有），现仅剩下一点点的土地了，请给他们留下部分留用地作为发展之用！未完善征转手续（包括政府尚未支付征收补偿款）的土地从法理（上位法）上讲还是属于原村民集体所有的。深圳改革开放的成功离不开原村民的配合和支持，现在全中国除了深圳外，其他的地方的农村集体经济组织的土地都已经可以与国有土地一样挂牌上市拍卖，其村民又可以分得卖地钱，为什么深圳却不落实这样的政策，这对深圳原村民已经极不公平！请给他们留下一些生存和发展的土地和空间！弹丸般细小的深圳所能容纳的人口是极其有限的，现在的人口已经超过深圳这个小地方的承受能力了，所以深圳必须要控制人口增长。

**反馈意见：解释。**涉及集体用地的，可按我市有关政策执行。

感谢广大市民群众对我委工作的关注和支持！

2018年6月18日