

# 《深圳市罗湖区城市更新实施办法 (征求意见稿)》起草说明

为了进一步规范罗湖区城市更新管理工作，不断提升和完善城市更新管理质量和水平，贯彻落实市、区关于城市更新的整体工作思路及相关工作部署，区城市更新工作领导小组办公室启动了《深圳市罗湖区城市更新实施办法(试行)》(罗府规〔2017〕2号)的全面修订工作，形成了《深圳市罗湖区城市更新实施办法》(以下简称《实施办法》)。现就有关问题说明如下：

## 一、修改背景及必要性

《实施办法》是罗湖区城市更新工作机制改革创新的产品，确定了罗湖区城市更新工作的基本体制，保障了罗湖区城市更新各项工作的顺利开展。但是，随着城市更新改革管理各项工作的推进以及市政府和市规划国土委一系列更新政策的出台，《实施办法》需要通过修订，落实、衔接市层面新出台的一系列城市更新政策的要求。此外，在我区开展城市更新审批管理工作过程中，也发现《深圳市罗湖区城市更新实施办法(试行)》存在进一步完善、加强操作性的需求。再有，自2009年我市实施城市更新制度以来，“政府引导、市场运作”一直是推进城市更新工作的理念。经过近

十年的发展，城市更新工作取得了显著的成效，但也凸显出了一些问题：如何在更新中更好地实现社会公共利益？如何通过更新落实产业发展目标？如何通过提高城市更新的整体品质，推动城区的高水平发展？这些问题都亟需通过强化政府引导，加强更新统筹予以解决。

基于以上情况，《深圳市罗湖区城市更新实施办法（试行）》亟需启动新一轮的修改工作。

## 二、《实施办法》主要修订内容

### （一）主要结构修订

在总体结构上，本次修改增加了第二章“更新统筹”、第十章“项目清理，将原来的“实施主体确认与用地手续审批”进行了拆分，将“用地审批”与建筑物拆除相结合，设置为第七章“建筑物拆除及用地审批”，将原来的“项目监管”作为第六章设置在“实施主体确认”及“建筑物拆除及用地审批”之间。同时，进一步完善了计划规划材料核对审查、更新意愿公示、补偿对象公示、产业监管、建筑工程方案设计核查等环节。修改后，《实施办法》共十一章六十四条。

### （二）主要完善内容

#### 1. 明确了领导小组及各成员单位的具体职责

明确了区领导小组的决策职能及决策事项范围，增加了区财政局、区前期办、区文化体育局、市市场和质量监管委

罗湖局作为区领导小组成员单位，对各成员单位及其他职能部门履行城市更新相关管理职责进行了明晰。

## **2.增加了第二章“更新统筹”**

通过对全区更新项目的规划统筹，实现对全区更新工作进行引导的目的，使罗湖区的城市规划和建设更科学、产业空间及产业引进更优化、更新布局的公共配套及服务设施更完善、各类型更新项目的推进更加有序，从而实现通过城市更新推动我区高水平建设、高层次发展的最终目的。主要内容体现在建立和优化区级城市更新规划体系；加强对涉及产业的城市更新项目的引导与监管；建立城市更新项目优先推进及负面监管工作指引，作为城市更新单元计划、规划的审批依据；完善社会稳定风险评估制度等几个方面。

## **3.完善了城市更新审批工作程序**

明确了城市更新单元计划规划申请材料的核对与审查阶段，对计划规划的审议、审批程序进行了全面梳理与优化，并在计划审查阶段完善了更新意愿公示环节、城市更新单元计划申报更新主导方向与已批法定图则不符或将法定图则的二类用地性质作为更新主导方向的计划申报的审查程序，在规划审查环节之前严格项目产业专项规划审查要求；在实施主体确认之前，要求对补偿对象进行公示；明确在项目实施监管协议签订及实施主体确认之前，应签订产业监管协议、人才及保障性住房配建监管协议；完善了建设工程方案

设计核查工作等。

#### **4. 理顺各阶段管理协议、文件的关系**

修订、明确了各阶段管理协议及文件应侧重规定的内容，强调通过附件形式或设置连接性条款的方式，实现各阶段管理协议的有效衔接，同时避免重复规定相同的内容。

#### **5. 强化对城中村改造的规范**

进一步明确对于现状容积率超过 2.5 的城中村、旧屋村，除了落实重大城市基础设施和市、区级公共服务设施，以及对片区的产业统筹发展具有重要意义，除回迁房以外的新增建筑面积全部用于产业发展或其配套用房的两种情形外，原则上仅进行综合整治。

#### **6. 加强产业监管，落实自持物业要求**

对更新后形成的属于发展产业的办公、研发用房用途的建筑物需以保证产业规划落地为前提，对受让人资格进行限定。建筑物转让限制的规定将在项目实施监管协议及土地使用权出让合同中予以载明。

#### **7. 限制项目股权变更、严控炒卖项目**

强调城市更新项目自确认实施主体之日起至工程竣工验收之日止，不得通过任何形式转让项目。项目实施监管协议中应载明限制项目转让的约束性条款。

#### **8. 完善规划调整审批机制**

明确除经区政府审议确需修改和调整的外，更新单元规

划批复的内容原则上不得修改和调整。同时，明确了罗湖区执行《市规划国土委关于印发〈城市更新规划审批操作规则〉的通知》的相关工作机制。

### **9. 强化公共空间、公共艺术作品建设管理**

一是要求城市更新单元规划报审时应一并提交公共空间的配置以及公共艺术作品设置方案，二是要求配建的公共空间应建设、设置与周边城市景观相协调的公共艺术作品；在申请建设工程方案设计核查意见时应提交公共艺术作品方案设计文本；三是明确了区文化体育局对公共艺术作品宣传合规性的审查责任，城管局的登记和挂牌监管职责，主管部门对公共艺术作品艺术表现形式的审查职责，以及土地使用权人的建设及维护职责。

### **10. 建立城市景观照明设计方案审查制度**

明确实施主体在申请建设工程规划许可时，应当提交城市景观照明设计方案及区城管局对城市景观照明设计方案的意见。

### **11. 规范了建筑物的拆除时间及报备、监管程序**

建立了建筑物拆除备案制度，明确了区住建局为报备主管部门，同时明确了相关监管及违规处理的责任部门。

### **12. 完善了计划清理制度**

首先，在上位法规定的基础上，对可以调出计划的情形作了进一步的细化。其次，对于虽然符合清理条件，但

在实际工作中不具有可行性的项目，设置了相关处理机制。

### 13. 其它

《实施办法》对相关审批环节的公示、公告的程序、资金监管的对象、金额及免除条件等问题也进行了全面的梳理与明确等。

## 三、重点说明的制度与问题

### （一）关于区领导小组及成员单位的职能问题

《实施办法》第二条以列举的形式明确了区领导小组的决策职能，包括：（一）负责审定全区城市更新发展战略与策略、片区统筹规划、城市更新五年规划；（二）负责审定城市更新单元计划，审定未突破法定图则强制性内容的城市更新单元规划，审议突破法定图则强制性内容或城市更新单元所在地区未制定法定图则的城市更新单元规划；（三）负责城市更新项目用地审批；（四）负责审议社会稳定风险评估报告；（五）负责审定城市更新项目中涉及复杂疑难问题处置方案及其他需要由区领导小组审定的重大事项。

全面规定了各成员的具体职能，需要重点说明的有以下几方面：**1. 构建了产业发展监管的分工及协同机制。**首先明确由区发改局牵头，区经济促进局、区科技创新局、区投资推广局参与或配合，编制全区产业发展规划；建设和维护城市更新产业空间库及产业空间供需平台，及时发布项目信

息，汇总区内重点企业的产业用房需求，形成年度产业发展需求清单。**其次**，明确由区经济促进局、区科技创新局、区投资推广局负责依职能组织审定城市更新项目产业专项规划并出具审查意见；负责拟订产业监管方案、创新型产业用房监管协议并进行后续监管；负责制定产业用房的租售方案，指导产业用房的租售、运营和监管，对拟入驻企业进行评估监管等。

**2. 明确了城市更新项目移交政府物业的管理分工及配合机制。**明确由区物业办负责全区城市更新项目移交政府物业的台账建立；但区物业办应根据区产业部门的意见，负责开展城市更新项目中移交政府的创新型产业用房的接收和租售工作，并根据区产业部门制定的租售方案办理租售手续。

**3. 理顺了对违法拆除行为的管理分工。**区规划土地监察局负责开展城市更新项目日常巡查；区更新局、相关职能部门及辖区街道办事处发现违法拆除、违法施工建设等行为的，及时告知区住房建设局依法进行处理。

**4. 合理调整并进一步明确街道办的职能。**负责开展旧住宅区的城市更新项目社会稳定风险评估工作；负责组织相关职能部门及专家对社会稳定风险评估报告进行评审；负责办理股份合作公司集体资产参与城市更新、城中村更新项目合作方选定等重大事项的审查备案并将相关情况抄送区财政局（集资办），负责按照属地管理原则开展安全生产巡查工作，会同相关部门及时清理企业违规进驻旧住宅区从事城市更新活动的行为等等。

## （二）关于城市更新规划体系的优化问题

《实施办法》明确要求在城市总体规划、法定图则等法定规划框架下，建立以市、区城市更新五年规划为统领，以片区统筹规划、各相关领域发展规划及计划为指导，通过城市更新单元规划落实的高品质、高效率的规划体系。

城市更新五年规划重点在于明确规划期间城市更新的目标和方向，各类型城市更新范围，指导全区城市更新工作；片区统筹规划旨在统筹较大范围规划片区内公共设施、市政交通设施、产业空间及住房保障等空间布局，整合零散地块及贡献用地，实现片区整体开发、片区内各更新项目的利益平衡并形成规模化的政府储备用地；而市政交通、公共配套、产业、住房保障等专项规划则为城市更新落实公共利益及产业空间等方面提供相应的专项规划依据。

关于相关规划的法律地位问题，《实施办法》明确：区城市更新五年规划、片区统筹规划、各相关领域发展规划必须在城市总体规划、法定图则的法定规划框架下开展，城市更新单元计划及规划应与经审定后的各类型规划相衔接且需按市级规定程序报审。

## （三）关于建立城市更新项目优先推进及负面监管工作指引问题

为更好、更快地精准落实我区城市发展规划，《实施办法》规定“对有助于推动落实市、区政府重点发展战略，促进产业转型升级，完善片区城市基础设施和公共服务设施以



及对城区发展有其他重大意义等情形的项目，应当优先推进。对更新方向与城市规划严重不符、不能满足公共配套需求或项目实施不利于城区发展等情形的项目，不予纳入城市更新单元计划。

#### （四）明确社会稳定风险评估工作的职责分工及审批流程

为加强对城市更新项目的稳控力度，减少因城市更新引发新的社会矛盾，《实施办法》根据中共深圳市委维稳办 2013 年印发的《关于对城市更新项目进行社会稳定风险评估工作的通知》（深维稳办通[2013]8 号），结合我区实际构建了城市更新项目社会稳定风险评估的工作要点及流程：

第一，明确了应当开展社会稳定风险评估的情形：1. 新申请纳入城市更新单元计划的旧住宅区及混合旧住宅区项目、城中村更新项目；2. 已纳入城市更新单元计划，但在拆迁补偿、回迁安置等方面，发生信访、行政复议及行政诉讼案件，可能影响社会稳定的项目；3. 区委政法委（维稳办）、区信访局或主管部门认为需要开展社会稳定风险评估的其他项目。

第二，规定了评估报告必需具备的主要内容：评估报告必须明确风险点、风险分析、化解措施。对评估出来的不稳定隐患，评估报告中一并制定应急处置工作预案；评估报告要对社会稳定风险作出风险很大、有风险、风险较小或无风险的最终评价，对项目的实施作出可实施、可部分实施、暂

缓实施或不实施的建议。属于旧住宅区、城市村更新项目的，评估报告中的风险分析应当包含搬迁补偿对象的确定、租赁情况等。应急处置工作预案应明确对应的化解措施、申报主体或实施主体的责任义务以及各相关职能部门的工作职责。

第三，确定了评估报告的审批流程：由辖区街道办事处组织相关职能部门及专家对评估报告进行评审后，上报区领导小组审议。区领导小组审议后，辖区街道办事处将审议情况报区政府审批。审批通过的，主管部门及相关职能部门依据评估报告的结论开展后续工作。

#### （五）关于项目实施进度及时限的监管问题

《实施办法》根据“强区放权”后的工作实际，明确相关主体未按照经备案的实施方案进行项目改造的，主管部门有权责令整改，在完成整改之前，申报主体或实施主体不得申请办理该项目相关行政许可或其他审批手续。项目实施监管协议中要同步规定城市更新项目未按协议约定的进度和时限实施的违约责任。

#### （六）关于城中村项目补偿对象的认定依据问题

在涉及城中村更新项目的实施主体确认过程中，因城中村的建筑大多为未办理过确权手续的历史遗留违法建筑，当个别原村民或其他第三方与股份公司就建筑物补偿对象存在争议时，审批部门往往难以认定，从而导致项目难以推进。

为解决上述问题，依据《土地管理法》第八条规定的宅

基地和自留地、自留山，属于农民集体所有，以及第十条规定农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理等规定，结合我市《关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》（2009年5月21日市人大常委会通过）及其《关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定试点实施办法》（市政府常务会议审议通过2014年4月1日起施行）的相关规定，街道办事处负责历史遗留违法建筑处理的初审，对历史遗留违法建筑进行权属调查时，申报人应当向街道办事处提供申报人与原农村集体经济组织继受单位共同出具的承诺书，承诺与历史遗留违法建筑有关的经济利益关系已自行理清、自行承担相关法律责任。原农村集体经济组织继受单位出具的承诺书及相关经济利益关系的处理，应当根据本市集体资产处分决策程序的有关规定和股份合作公司章程，经股份合作公司股东大会或者股东代表大会表决确认。可以看出，我市对于城中村历史遗留违法建筑的处置，主要依据之一即为原农村集体经济组织对申报人主张权利的认定意见，同时结合街道办事处对相关情况的核查结果予以认定，这与《土地管理法》的立法精神相符，即股份公司作为农村集体经济组织，负责对集体所有土地进行经营、管理，其有义务说明并理清集体所有土地中的经济利益纠纷。因此，《实施办法》中规定属于城中村项目的，需先由原农村集体经济组织继受单位的股份公司就建筑物的补偿对象出具意见，并报属地辖区街道办事处进行

公示和确认；审批部门依照股份公司及辖区街道办事处出具的意见依法进行实施主体确认，原农村集体经济组织继受单位的股份公司与第三人因更新范围内的建筑物补偿对象产生争议的，由股份公司与相关当事人自行解决。

#### （七）关于涉及产业更新项目实施主体自持制度的建构问题

《实施办法》在借鉴我市工业楼宇流转监管制度及《深圳市城市更新办法实施细则》第六十八条规定的基础上，对涉及产业的更新项目，要求区产业主管部门应在产业监管协议中对更新后形成的属于发展产业的办公、研发用房用途的建筑物受让人资格进行限定；更新后前述用途的建筑物需要转让的，受让人必须符合监管协议约定的产业准入条件并取得区产业主管部门同意转让的审查意见书。

#### （八）关于对城市更新项目拆除行为的监管问题

考虑到房屋拆除过程涉及重要的安全监管问题，根据《深圳市房屋拆除工程管理办法》第六条的规定，未在规定期限备案的，由区建设主管部门责令改正；拒不改正的，区建设主管部门可将其行为纳入建筑市场不良记录。结合区职能部门的分工，明确了建筑物拆除备案、拆除监管、违法拆除处理的职能部门为区住房建设局；辖区街道办事处及相关职能部门依职责对违法拆除行为进行监督，发现后及时函告区住房建设局。

为保证企业依法依规对房屋进行拆除，实施主体在用地

审批前必须提交区住房建设局出具的拆除工程备案材料或违规拆除处理结果。

#### （九）关于城市更新项目倒卖监管制度的选择问题

《深圳市城市更新办法实施细则》第六十九条明确规定，实施主体已经区城市更新职能部门确认的项目，应当由该实施主体办理相关规划、用地、建设等手续并实施项目开发建设，在项目工程竣工验收之前不得转让。该细则第七十六条也规定了不得炒卖项目。为进一步加强倒卖监管，《实施办法》要求城市更新项目自确认实施主体之日起至工程竣工验收之日止，不得通过任何形式转让项目。项目实施监管协议中应载明限制项目转让的约束性条款。

#### （十）关于项目清理的问题

因我市层面的立法仅规定城市更新单元计划应当定期进行清理，但未在操作层面明确清理与否的具体判断标准，也未规定项目清理后的后续处置。考虑到城市更新项目涉及多方经济关系、法律关系，直接清理项目可能因研判不足会面临较大的社会稳定风险，《实施办法》根据实践中的不同情况，对项目清理进行了较详细的制度构建。具体如下：

1. 明确可调出计划的项目需基于非政府原因；
2. 计划调出情形与市级规定保持一致；
3. 区分更新前为单一权利主体或是多个权利主体，分

别设置了清理条件。更新前为多个权利主体的，由于项目清理会涉及复杂的搬迁协议清理问题，可能会触发社会稳定风险，因而，该类项目的清理有必要以社会稳定风险评估可行作为前提。

4. 明确项目被调出计划的，申报主体应自行理清与产权人的经济与法律关系。

5. 鉴于我区已列入城市更新单元计划的旧住宅区城市更新项目涉及众多业主利益，不适宜进行项目清理，因而，《实施办法》明确该类情形不适用本条规定。

6. 对于“更新前为多个权利主体的项目，自实施主体确认之日起1年内，未办理用地出让手续且经辖区街道办事处评估调出计划可能引发重大维稳风险的情形”，可不予调出计划，但应一次性无偿贡献项目计容建筑面积的10%用作人才住房和保障性住房、创新型产业用房、创新型人才公寓等用房或其他公共配套用房。本条规定通过增加项目未按期推进的开发成本，加大督促监管力度。

#### （十一）关于与市级重要政策的衔接问题

2018年7月9日，市政府公布了《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（第310号政府令）、《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》（第311号政府令），与城市更新相关的主要为《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》，该办法适用于深圳市行政区域内利用社会资

本开展的新建、改建、扩建的建设项目，明确社会投资建设项目分为土地出让及用地规划许可、建设工程规划许可、施工许可、竣工验收和不动产登记四个阶段。办法要求应办理审批事项和可能涉及办理的审批事项并行推进，各阶段内可能涉及办理的审批事项均不互为前置，具备必要条件即可办理。同时，该办法还规定从签订土地使用权出让合同至不动产登记办理完成，社会投资建设项目审批时间控制在 45 个工作日内，从签订土地使用权出让合同至取得施工许可，控制在 33 个工作日以内。为使《实施办法》与市级政策保持一致同时兼顾规范性文件的稳定性，《实施办法》一是从用地审批环节开始，删除了与其它审批工作互为前提的条款；二是对行政许可事项的办理时限不再从区级层面重复规定，直接规定按我市有关规定办理。同时，通过在广东省网上办事大厅的“政务公开”一栏将办理时限及时与市级政策衔接，避免因市级政策更新导致区级文件频繁修改的现象。

专此说明！

罗湖区城市更新工作领导小组办公室

2018 年 8 月 21 日