

《深圳经济特区城市更新条例》解读

万商天勤（深圳）律师事务所

吕慧杰律师、朱斌律师

【编者按】

长期以来,日趋严峻的土地供需矛盾和土地资源利用现状是制约深圳市未来发展的主要瓶颈。面对近乎无地可用的局面,进一步深化土地管理制度改革,着眼于存量土地,释放和盘活存量空间,改变土地利用现状,合理高效利用存量空间,是破解深圳市未来发展困局、推进城市发展转型、提升城市发展质量的必然选择。2009年10月22日,深圳市人民政府发布《深圳市城市更新办法》(下称《更新办法》),在国内创新性地推出城市更新概念,推行城市更新政策。2012年1月21日,深圳市人民政府又颁行了《深圳市城市更新办法实施细则》(下称《实施细则》)。

《更新办法》颁行十年来,在全省乃至全国均产生了较大影响。实践证明,深圳市城市更新对盘活存量土地,释放产业空间,促进经济发展转型,提升城市发展品质发挥了重要作用,是一项具有战略意义的创新和转变。

作为一项创新举措,深圳市城市更新也在探索 and 实践中不断完善、提升。随着城市更新工作进入精耕细作阶段,深圳市城市更新遇到的问题和困难也在不断凸显。这些问题和困难仅依靠现有政策难以全盘破解,迫切需要立法予以规范和解决。

为进一步明确城市更新在深圳市城市发展转型中的法律地位,进一步明确城市更新的目标和原则,进一步规范城市更新活动,优化城市更新体制机制,破解城市更新中的实务难题和政策瓶颈,推动城市更新从高速发展向高质量发展转变,深圳市第六届人大常委会总结深圳市城市更新十年来的实践经验,经过深入调研,

广泛听取业界意见并充分组织论证，于 2020 年 12 月 30 日以深圳市地方立法的形式制定颁行了《深圳市城市更新条例》（下称《更新条例》）。

《更新条例》全文共七章七十二条，自 2021 年 3 月 1 日起施行。比较《更新办法》，《更新条例》重点在完善城市更新实施方式和实施程序、保障城市更新当事人及利害关系人合法权益、解决城市更新项目推进慢和拆迁难等难题，在优化和强化行政征收措施等方面进行了制度创新和突破。



V&T LAW FIRM
万商天勤律师事务所

目录

第一章	总 则	4
第二章	城市更新规划与计划.....	15
第三章	拆除重建类城市更新.....	34
第四章	综合整治类城市更新.....	54
第五章	保障和监督	59
第六章	法律责任	63
第七章	附则	65



V&T LAW FIRM
万商天勤律师事务所

第一章 总 则

【第一条】为了规范城市更新活动，完善城市功能，提升城市品质，改善人居环境，根据有关法律、行政法规的基本原则，结合深圳经济特区实际，制定本条例。

【解读】

本条内容为立法目的，体现立法精神。

【第二条】深圳经济特区城市更新活动适用本条例。

本条例所称城市更新，是指对城市建成区内具有下列情形之一的区域，根据本条例规定进行拆除重建或者综合整治的活动：

- （一）城市基础设施和公共服务设施急需完善；
- （二）环境恶劣或者存在重大安全隐患；
- （三）现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合经济社会发展要求，影响城市规划实施；
- （四）市人民政府批准进行城市更新的其他情形。

根据市住房发展规划，旧住宅区拆除重建后优先用于公共租赁住房、安居型商品房和人才住房等公共住房建设，由市、区人民政府按照有关规定组织实施。具体办法由市人民政府另行制定。

【解读】

本条为《更新条例》适用范围及对城市更新活动的立法界定。

（一）《更新条例》适用于深圳经济特区的城市更新活动，包括深圳市罗湖区、福田区、南山区、盐田区、宝安区、龙岗区、龙华区、光明区、坪山区 9 个行政辖区和大鹏新区、深汕特别合作区 2 个功能区。

（二）城市更新并不是一个新名词、新概念。广义的理解，城市更新是一种将城市中已经不适应经济结构调整和发展需要、不适应现代化城市社会生活的地区，作必要的、有计划的改建活动，以全新的土地使用功能和城市功能替换功能性衰败的物质空间，使之重新发展和繁荣。按照这一理解，城市旧区改造、政府征收或征用、棚户区改造、土地整备、整村利益统筹等，都属于城市更新的广义范畴。

《更新条例》调整和规范的城市更新活动有其特定的立法概念和含义，特指对符合条件的城市建成区进行拆除重建或者综合整治的活动。深圳市棚户区改造和土地整备、整村利益统筹等活动，有着独立的政策管控体系，不受《更新条例》调整。

（三）本条第二款列举了城市建成区纳入城市更新应当具备的客观条件。参照深圳市规划和自然资源委员会《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）规定，对这些客观情形应作如下理解：

1、“城市基础设施和公共服务设施急需完善”，是指城市基础设施、公共服务设施严重不足，按照规划需要落实独立占地且用地面积大于3000平方米的教育设施、医疗卫生、文体设施、供应设施、交通设施、社会福利设施、消防设施、公园绿地等城市基础设施、公共服务设施或者其他城市公共利益项目用地。

2、“环境恶劣或者存在重大安全隐患”，主要包括下列情形：

（1）环境污染严重，通风、采光严重不足，不适宜生产、生活的；

（2）相关机构根据《危险房屋鉴定标准》鉴定为危房，且集中成片，或者建筑质量有其他严重安全隐患的；

（3）消防通道、消防登高面等不满足相关规定，存在严重消防

隐患的；

(4)经相关机构鉴定，存在经常性水浸等其他重大安全隐患的。

3、“现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合经济社会发展要求，影响城市规划实施”，主要包括下列情形：

(1)所在片区规划功能定位发生重大调整，现有土地用途、土地利用效率与规划功能不符，影响城市规划实施；

(2)属于本市禁止类和淘汰类产业，能耗、水耗、污染物排放严重超出国家、省、市相关标准，或者土地利用效益低下，影响城市规划实施并且可以进行产业升级；

(3)其他严重影响城市近期建设规划实施的情形。

(四)原《更新办法》将城市更新的方式界定为综合整治类、功能改变类和拆除重建类三种。《更新条例》将城市更新的方式调整规范为综合整治类和拆除重建类两种，将《更新办法》规定的功能改变类和综合整治类更新活动合并为综合整治类城市更新，重新界定了综合整治类更新活动的定义。

所谓综合整治类城市更新，按照《更新条例》第四十六条规定，是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，采取修缮、加装、改建、扩建、局部拆建或者改变功能等一种或者多种措施，对建成区进行重新完善的活动。

所谓拆除重建类城市更新，按照《更新条例》第二十四条规定，是指通过综合整治方式难以改善或者消除《更新条例》第二条第二款规定的情形，需要拆除全部或者大部分原有建筑物，并按照规定进行重新建设的活动。政策要点如下：(1)对拆除范围内的原有建筑物全部或大部分拆除；(2)按照政府审批的专项规划，重新开发建设，实现土地的二次开发。

（五）《更新条例》对旧住宅区的拆除重建提出了立法限制。

一是旧住宅区拆除重建后，除用于回迁安置外，优先用于公共租赁住房、安居型商品房和人才住房等公共住房建设。二是由市、区人民政府按照有关规定组织实施旧住宅区的拆除重建。

1、根据原深圳市规划和国土资源委员会《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》（深规土[2017]214号）规定，成片旧住宅区，符合棚户区改造政策的，应优先按照棚户区政策实施改造。即在政策面鼓励成片旧住宅区优先纳入棚户区改造，限制成片旧住宅区纳入城市更新。

2、根据《更新条例》第十七条规定，旧住宅区更新单元计划由辖区街道办事处负责申报，并在申报更新单元计划之前组织开展更新改造现状调研、城市更新单元拟定、意愿征集、可行性分析等工作。又根据《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）规定，拆除重建更新单元中与其他各类旧区（旧工业区、旧商业区、城中村及旧屋村等）混杂的零散旧住宅区，由辖区街道办事处作为申报主体，拆除范围内其余部分由其他主体进行申报的，其与辖区街道办事处一起作为该单元的联合申报主体。即在政策面限制市场主体作为旧住宅区更新单元计划的申报主体，限制市场主体参与旧住宅区拆除重建的前期工作。

【第三条】城市更新应当遵循政府统筹、规划引领、公益优先、节约集约、市场运作、公众参与的原则。

【解读】

本条规定的是城市更新的基本原则。

《更新条例》确定的城市更新基本原则的核心是“政府统筹、市场运作”，对比《更新办法》确定的“政府引导、市场运作”原则，《更新条例》进一步强化和提升了行政主导作用。

市场主体参与城市更新应当正确理解城市更新的性质，正确理解“行政+市场”的主辅关系。城市更新实务中，行政主导并管控着更新单元计划审批、更新单元专项规划审批、实施主体确认、建设用地出让、更新单元计划清理等城市更新的关键环节，政府的统筹、主导作用具有决定性的影响。

市场运作主要体现在市场主体依据行政对城市更新活动的管控要求，申报更新单元计划、编制和申报更新单元专项规划、制定拆迁补偿方案、实施拆迁补偿、按照批准的规划方案开发建设、组织和实施回迁安置等方面。

【第四条】城市更新应当增进社会公共利益，实现下列目标：

- （一）加强公共设施建设，提升城市功能品质；
- （二）拓展市民活动空间，改善城市人居环境；
- （三）坚持环保节能改造，推进城市绿色发展；
- （四）注重历史文化保护，保持城市特色风貌；
- （五）优化城市总体布局，增强城市发展动能。

【解读】

本条规定确立了城市更新的社会公共利益属性，明确了社会公共利益属性的具体体现，为以公共利益为目的的行政征收奠定基础。

【第五条】市人民政府负责统筹全市城市更新工作，研究决定城市更新工作涉及的重大事项。

市城市更新部门是城市更新工作的主管部门，负责组织、协调、指导、监督全市城市更新工作，拟订城市更新政策，组织编制全市城市更新专项规划、年度计划，制定相关规范和标准。

市人民政府相关部门在各自职责范围内负责城市更新相关管理工作。

【解读】

本条内容明确市政府、市政府城市更新部门、市政府相关部门对城市更新的管理职责，明确了市政府城市更新部门（市城市更新管理局）是深圳市城市更新工作的主管部门。

（一）涉及城市更新的重大事项，诸如全市城市更新总体规划和计划、重点更新单元、法定图则修订等，均为涉及城市更新的重大事项，并在市政府层面审批决策。

（二）市政府相关部门对城市更新相关管理工作，主要体现在在各自职责范围内对更新单元计划审批、更新单元专项规划审批等，提出和反馈意见。

发改部门对更新单元是否符合市产业和城市发展方向、城市更新的主要目标和原则等宏观方面提出意见；

经济和科技部门对更新单元的产业升级方向、更新必要性、产业定位等提出意见；

住建部门对项目单元列入城市更新还是棚户区改造、保障性住房建设等提出意见；

教育部门对更新单元教育设施配套需求提出意见；

卫生部门对更新单元医疗卫生设施配套建设提出意见；

交通运输部门对更新单元交通运输组织、交通设施配建需求提出意见；

环保水务部门对更新单元涉及河道整治、河道蓝线等提出意见；
城管部门对更新单元环卫建设、城市绿化建设需求、是否涉及城中村整治等提出意见；

文体旅游部门对更新单元文体设施配建需求、文物管理等提出意见；

土地整备部门对更新单元范围是否涉及土地整备提出意见；

规划国土部门对规划功能、是否涉及闲置土地、非农用地、土地征转、两规用地、地质灾害等情况进行核查，提出意见；

电力部门对变电站规划和布点提出意见；

街道办事处对更新单元的更新必要性、意愿达成情况、维稳风险等提出意见。

【第六条】 各区人民政府（含新区管委会，下同）负责统筹推进本辖区城市更新工作。

区城市更新部门负责本辖区城市更新组织实施和统筹管理工作，区人民政府相关部门在各自职责范围内负责城市更新相关管理工作。

街道办事处应当配合区城市更新部门做好城市更新相关工作，维护城市更新活动正常秩序。

【解读】

本条明确区政府（含新区管委会）、区政府相关部门、街道办事处对辖区城市更新的管理职责，明确了区城市更新部门（区城市更新局/区土地整备和城市更新局）是辖区城市更新工作的主管部门。

（一）根据 2016 年 10 月 15 日深圳市政府《关于施行城市更新工作改革的决定》（市政府令第 288 号）、2017 年 8 月 12 日深圳市政府《关于深化规划国土体制机制改革的决定》（市政府令第 298 号）等“强区放权”改革政策：

1、将由深圳市规划和国土资源委员会（现深圳市规划和自然资源局，下同）及其派出机构行使的城市更新项目的行政审批、行政确认、行政服务、行政处罚、行政检查等职权，除地名许可、测绘查丈、房地产预售、房地产权登记、档案管理等事项外，调整至各区政府（含新区管理机构，下同）行使。

对属于法律、法规规定由深圳市规划和国土资源委员会及其派出机构行使的职权，由深圳市规划和国土资源委员会委托各区城市更新机构行使，但法律、法规规定不得委托的除外。

对属于市政府规章及规范性文件规定由深圳市规划和国土资源委员会及其派出机构行使的职权，授权各区政府及其城市更新机构行使。

2、将原由市住房和建设局行使的城市更新项目的建设工程施工许可及竣工验收备案、建筑节能（绿色建筑）施工图抽查及专项验收、超限高层建筑抗震设防审批、质量安全监督等职权，调整至各区建设主管部门行使。

对属于法律、法规规定由市住房建设局行使的职权，由市住房建设局委托各区建设主管部门行使，但法律、法规规定不得委托的除外。

对属于市政府规章及规范性文件规定由市住房建设局行使的职权，授权各区建设主管部门行使。

3、城市更新单元计划由各区政府审批，报市规划国土委备案。

4、将以划拨或者协议方式供应的建设用地（含城市更新项目）及其农用地转用实施方案审批职权调整至区政府行使。

根据市政府上述“强区放权”改革政策，涉及城市更新的单元计划审批（立项审批）、单元专项规划审批、实施主体确认、建设用地审批、施工许可等，由区政府行使相关审批、确认职权。

（二）区政府相关部门对城市更新相关管理工作，结合上述“强区放权”政策，参同《更新条例》第五条市政府相关部门对城市更新相关管理工作内容。

【第七条】城市更新由物业权利人、具有房地产开发资质的企业（以下简称市场主体）或者市、区人民政府组织实施。符合规定的，也可以合作实施。

【解读】

本条是关于城市更新实施主体的规定。

城市更新既可以由物业权利人自行组织实施，也可以由市场主体组织实施，也可以由市、区人民政府组织实施。更新实务中，由市场主体组织实施是城市更新的主要实施方式。

合作实施主要体现为物业权利人与实施主体合作实施，城中村改造中市场主体与原集体经济组织继受单位（村股份合作公司）合作实施。

【第八条】城市更新一般按照下列程序进行，本条例另有规定的除外：

- （一）城市更新单元计划制定；
- （二）城市更新单元规划编制；
- （三）城市更新实施主体确认；
- （四）原有建筑物拆除和不动产权属注销登记；
- （五）国有建设用地使用权出让；

（六）开发建设；

（七）回迁安置。

市人民政府因优化营商环境以及行政审批制度改革的需要，可以按规定优化相关工作程序。

【解读】

本条按照行政统筹和管控的程序，明确了城市更新活动的主要实施环节和实施步骤、流程。

【第九条】市城市更新部门应当建立统一的城市更新信息系统，将全市城市更新项目范围内的土地、建筑物、历史文化遗存现状、相关行政许可等信息纳入城市更新信息系统，实施全流程覆盖、全方位监管，并依法公开政府信息。

【解读】

本条是对城市更新信息系统的建设要求。

一是对更新单元现状信息，包括土地和建筑物的权属、利用、现状等信息进行固定，同时起到遏制违法加建、扩建行为。当前主要是通过遥感技术建立影像数据，对单元范围内土地及建筑物现状进行固定，通过影斑技术，识别加建、扩建行为并依法予以查处。

二是体现《中华人民共和国政府信息公开条例》、《国务院办公厅关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作的指导意见》（国办发[2019]54号）和广东省人民政府办公厅《关于全面推进基层政务公开标准化规范化工作实施意见》（粤府办[2020]10号）的规定，规范城市更新政务信息公开工作，按照基层政务公开标准化规范化要求，将城市更新项目全流程行政许可信息，纳入城市更新信息系统，实现城市更新项目政务信息公开和社会监督。

【第十条】城市更新应当与土地整备、公共住房建设、农村城市

化历史遗留违法建筑（以下简称历史违建）处理等工作有机衔接，相互协调，促进存量低效用地再开发。

【解读】

城市更新、土地整备、棚户区改造均为存量土地二次开发利用的具体方式，各自有独立的政策体系。

鉴于当前单个更新单元面积相对较小，腾挪空间有限，大型公共设施无法落实，迫切需要从片区层面开展统筹研究。深圳市规划和自然资源局委员会《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》（深规划资源规[2019]5号）提出了片区统筹的概念，从规划和实施两个方面，明确了片区统筹的重点。规划统筹强调“刚、弹结合”；实施统筹强调制定片区利益平衡方案，综合运用城市更新、土地整备、查违等多种实施手段，合理制定综合实施路径。

【第十一条】城市更新应当加强对历史风貌区和历史建筑的保护与活化利用，继承和弘扬优秀历史文化遗产，促进城市建设与社会文化协调发展。

城市更新单元内的文物保护管理工作，应当严格依照文物保护相关法律法规执行。

【解读】

强调城市更新中对历史风貌区和历史建筑要进行活化利用，不鼓励急功近利、大拆大建，特别是对历史文物要依法保护，保留历史文化遗产。

【第十二条】市城市更新部门、各区人民政府应当建立健全城市更新公众参与机制，畅通利益相关人和公众意见的表达渠道，保障其在城市更新政策制定、计划规划编制、实施主体确认等环节以及对搬迁补偿方案等事项的知情权、参与权和监督权。

【解读】

本条旨在保护城市更新当事人、利害关系人、社会公众的知情权、意见表达权和监督权。《更新条例》的起草制定向社会公开征集意见，城市更新实施过程中规定的更新意愿征集、更新单元计划（草案）公示、更新单元计划公示、更新单元专项（草案）公示、更新单元规划公示、搬迁安置补偿方案公示、物业确权公示、搬迁安置补偿协议签约情况公示、实施主体确认公示等制度，均为保障城市更新当事人、利害关系人和社会公众的知情权、意见表达权和监督权的具体表现。

第二章 城市更新规划与计划

【第十三条】市城市更新部门应当按照全市国土空间总体规划组织编制全市城市更新专项规划，确定规划期内城市更新的总体目标和发展策略，明确分区管控、城市基础设施和公共服务设施建设、实施时序等任务和要求。

城市更新专项规划经市人民政府批准后实施，作为城市更新单元划定、城市更新单元计划制定和城市更新单元规划编制的重要依据。

【解读】

强调在全市层面建立城市更新总体规划和总体计划，并以此作为城市更新单元计划（申报立项）制定和审批的依据。

截至2019年5月，全市已列入单元计划的更新项目有760余个，近40%约300个项目的单元计划未报专项规划或未获得专项规划批复，其中约有200个更新单元存在被调出计划的可能，大量已经列入更新单元计划的城市更新项目推进缓慢或没有推进，实施率低，形成大量“僵尸”项目，是目前全市城市更新工作面临的突出问题。

推进和提高已批计划单元的实施率，是当前城市更新全局工作的政策管控重点。建立全市层面的城市更新总体规划和总体计划，作为城市更新单元计划制定和审批的依据；同时，各区政府审慎审批新的单元计划，或实行单元计划年度指标制，或实行有退有进的审批制度，或在一定期限内停止审批新的单元计划等，均为消化存量单元计划，解决已批单元计划数量和项目实施率严重失衡的具体措施。

【第十四条】城市更新单元是城市更新实施的基本单位。一个城市更新单元可以包括一个或者多个城市更新项目。城市更新单元的划定应当执行有关技术规范，综合考虑原有城市基础设施和公共服务设施情况、自然环境以及产权边界等因素，保证城市基础设施和公共服务设施相对完整，并且相对成片连片。

【解读】

（一）城市更新的实施以单元的基本单位。一个城市更新单元中可以包括一个或者多个城市更新项目。一个城市更新项目由一个实施主体实施，不同的城市更新项目可以由不同的实施主体实施。

（二）更新单元的划定应当符合一定的条件。

根据《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）和《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》（深规划资源规[2019]5号）规定，更新单元的划定应当符合以下基本条件：

1、原则要求：更新单元拆除范围的划定，应符合全市城市更新五年专项规划及各区城市更新五年专项规划的相关空间管控要求。即：

(1) 拆除范围原则上应位于各区城市更新五年专项规划确定的拆除重建类空间范围内。各区城市更新五年专项规划未获批准的，拆除范围应位于全市城市更新五年专项规划确定的优先拆除重建区内。(2) 重点更新单元的拆除范围应位于全市城市更新五年专项规划确定的优先拆除重建区内。(3) 因技术原因导致拆除范围超出上述区域的，超出用地面积不得大于拆除范围的 10%，但清退用地、法定图则或其他法定规划确定的公共利益项目用地，不受此限制。

2、更新单元规模要求。(1) 更新单元内拆除范围的用地面积应当大于 10000 平方米。(2) 福田、罗湖、盐田、南山四个区的原农村集体经济组织地域范围应当整村划定城市更新单元，鼓励其他各区参照执行。按照整村范围划定城市更新单元的，不受前述“更新单元内拆除范围的用地面积应当大于 10000 平方米”的限制。(3) 重点更新单元条件：位于福田、罗湖、南山、盐田四个区的，拆除范围用地面积原则上不小于 15 万平方米；位于其他区的，拆除范围用地面积原则上不小于 30 万平方米。具体拆除范围用地面积以市政府审批为准。

3、单元现状条件。包括城市的基础设施、公共服务设施亟需完善；环境恶劣或者存在重大安全隐患；现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施；依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。见第二条解读意见。

4、建筑物建成年限控制。《更新条例》第二十六条、第二十七条

分别对旧住宅区、旧工业区和旧商业区建筑物建成年限进行了明确限定。即，申请将旧住宅区纳入拆除重建类城市更新单元计划的，建筑物建成年限应当在二十年以上；申请将旧工业区、旧商业区纳入拆除重建类城市更新单元计划的，建筑物建成年限不得少于十五年。

根据原深圳市规划和国土资源委员会《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》（深规土[2017]214号）规定，建筑物建成时间原则上以房地产权证书载明的竣工时间计算建筑物的建成时间；未办理房地产权登记的、房地产权证书未载明竣工时间的、对房地产权证书载明的竣工时间有异议的，可参考历史地形图等其他佐证资料综合判断建筑物的建成时间。

5、合法用地比例要求。深圳城市更新中的合法用地特指国有已出让（划拨）用地、城中村用地、旧屋村用地、农村城市化历史遗留违法建筑处理用地、其他已获得用地权属证明文件的用地等。旧改市场上习惯将城市更新中的合法用地称为“五类”用地（国有已出让、划拨用地，非农建设用地，征地返还用地，城中村、旧屋村用地，合法化处理用地）。

拆除范围内权属清晰的合法土地面积占拆除范围用地面积的比例，称为“合法用地比例”。合法用地比例应符合以下要求：（1）坪山中心区范围内的更新单元，其合法用地比例应不低于 50%；（2）重点更新单元的合法用地比例应不低于 30%；（3）其他更新单元的合法用地比例应不低于 60%；（4）坪山中心区范围内其合法用地比例达到 50%、重点更新单元的合法用地比例达到 30%、其他更新单元拆除

范围合法用地比例达到 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。

6、土地贡献要求。所谓土地贡献，指单元拆除范围内可供无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地。

（1）单元拆除范围内可供无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于 3000 平方米且不小于拆除范围用地面积的 15%，城市规划或者其他相关规定有更高要求的，从其规定。

不具备前述规定的条件，但基于鼓励产业转型升级、完善独立占地且总面积不小于 3000 平方米的城市基础设施、公共服务设施或者其他城市公共利益项目等原因确需划定城市更新单元的，应当就单元范围、拆除范围、配建要求等内容进行专项研究，在计划审批过程中予以专项说明。

（2）申报拆除范围与法定图则划定单元范围一致的，原则上应落实法定图则确定的城市公共利益项目用地。申报拆除范围与法定图则划定单元范围不一致的，位于划定单元范围内的部分，其土地移交率原则上不低于法定图则单元中公共利益用地所占单元范围用地的比例，且应优先落实法定图则单元内独立占地的重大公共利益项目。

（3）法定图则单元中公共利益用地所占单元范围用地的比例超过 50%的，在城市基础设施和公共服务设施满足《深圳市城市规划标

准与准则》（下称《深标》）要求且不影响使用功能的前提下，在更新单元规划阶段综合研究后按程序确定城市公共利益项目用地。

7、更新方向和开发强度要求。（1）申报的更新方向应符合法定图则或其他法定规划要求。即，用地功能应当符合政府的规划管控要求。（2）申报的开发强度符合《深标》，合理可行，具备可实施性。

8、限制及排除性管理控制。

（1）以下用地不划入拆除范围：①市年度土地整备计划和棚户区改造计划确定的区域；②未建设用地、独立的广场用地和停车场用地；③土地使用权期限届满的用地；④调出更新单元计划未满三年的用地；⑤独栋或者零散建筑经鉴定为危房，但无法按照相关要求划入城市更新单元的，不纳入拆除重建类城市更新。

（2）拆除范围涉及以下用地的，按照以下规定执行：①现状为公共管理和服务设施用地（GIC）、交通设施用地（S）、公用设施用地（U）的，原则上不划入拆除范围；如确因规划统筹等原因需纳入拆除范围，更新后不得减少其用地规模。②对于现状容积率超过 2.5 的城中村、旧屋村，原则上不划入拆除范围；因落实市近期建设与土地利用规划、市重大项目或土地利用年度计划确定的重大城市基础设施和公共服务设施的需要等原因确需划入拆除范围的，区政府应充分研究其可实施性，并报市政府审批；市政府批准进行拆除重建类城市更新的，由区政府按程序将其列入更新单元计划。③楼堂馆所或市区财政全额投资的公益性、非营利性用地，原则上不划入拆除范围；因规划统筹等原因确需划入拆除范围的，应征得权利主体及主管部门的同意

意见，其处置应符合国家、省、市的有关规定。④被非法占用的已完成征转及补偿手续的国有未出让用地和基本农田保护区范围内用地，原则上不划入拆除范围，但通过城市更新实现用地清退的除外。⑤工业园区内为生产、生活服务的停车场、回车场、道路以及绿地等用地，符合省“三旧”改造地块数据库入库标准的，可与工业园区一并划入拆除范围。⑥拆除范围周边建筑物功能、形态、权属性质相同的，宜统筹划入拆除范围。

（3）其他管理控制：①拆除范围涉及基本生态控制线、水源保护区、橙线（重大危险设施管理控制区）、黄线（城市基础设施管理控制区）、紫线（历史文化遗产保护区）、蓝线（城市河流水系和水源工程保护与控制区）等城市控制性区域的，应符合相关管控要求。②与其他各类旧区（旧工业区、旧商业区、城中村及旧屋村等）混杂的零散旧住宅区，因规划统筹确需纳入拆除范围的，零散旧住宅区总用地面积占拆除范围用地面积的比例原则上不超过 50%。③拆除范围内现状工业用地如涉及疑似污染地块的，应按照《深圳市建设用土地土壤环境调查评估工作指引（试行）》的规定开展土壤环境初步调查、土壤环境详细调查和风险评估等工作。

【第十五条】城市更新单元实行计划管理。

城市更新单元计划依照城市更新专项规划和法定图则等法定规划制定，包括更新范围、申报主体、物业权利人更新意愿、更新方向和公共用地等内容。其中，更新方向应当按照法定图则等法定规划的用地主导功能确定。

城市更新单元计划实行有效期管理，不符合有效期管理规定的，由城市更新部门确认并公告后失效。

【解读】

（一）更新单元计划管理制度是城市更新最基本的管理制度之一。按照更新单元计划管理制度的要求，城市更新的实施，以更新单元经政府批准列入城市更新单元规划制定计划（即更新单元计划）为条件和基础。更新单元计划管理制度解决的是“允不允许”更新的问题。

（二）申报更新单元计划，应当满足和符合以下申报条件：

1、符合更新单元拟定条件，包括符合深圳市城市更新专项规划和计划、单元规模、单元现状、建筑物建成年限控制、合法用地比例、土地贡献、更新方向和开发强度、限制及排除性管理控制等条件，见第十四条解读意见。

2、符合权利人更新意愿条件，见第二十五条。

3、符合申报主体条件，见第十七条。

4、符合申报形式条件。申报更新单元计划，还应当具备《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）规定的形式要件和申请材料，包括：申请书、申报表格、申报主体身份证明、相关拆除范围图、现状权属图、建筑物信息图等图纸；更新意愿证明材料、委托申报证明材料、相关原农村集体经济组织继受单位（村股份公司）股东大会决议文件、权属证明材料、建筑物单体近期照片、危房鉴定报告、社会稳定风险评估报告等等。

（三）更新单元计划由政府审批和公布。获批的更新单元计划反

映了更新单元名称、拆除用地范围和规模、申报主体、更新方向等基本信息。

更新单元计划审查审批程序见第十九条解读意见。

（四）政府对已批更新单元计划实行有效期管理和清理制度。

1、根据《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）规定，2019年3月15日后获批的更新单元计划（不含重点更新单元），自公告之日起两年内，单元规划未获批准的，单元计划失效，可申请延期一次、延期一年。

2、2019年3月15日前获批的更新单元计划，具有以下情形之一，可按程序调出计划：（1）自单元计划公告之日起1年内，未完成土地及建筑物信息核查和城市更新单元规划报批的；（2）自单元专项规划批准之日起2年内，项目首期未确认实施主体的；（3）自实施主体确认之日起1年内，未办理用地出让手续的。

注：2019年3月15日为《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）施行日。

【第十六条】综合整治类城市更新项目有下列情形之一的，可以不申报城市更新单元计划：

（一）仅增加不超过现状建筑面积百分之十五的电梯、连廊、楼梯、配电房等辅助性公用设施；

（二）仅对建筑物外立面进行改造。

【解读】

综合整治类更新属于城市更新的方式之一，亦需申报更新单元计

划。结合客观条件，本条规定了综合整治类更新项目无需申报更新单元计划的例外情形。

【第十七条】城市更新单元计划申报主体按照下列规定确定：

（一）城市更新单元涉及单一物业权利人的，由物业权利人或者其委托的单一市场主体申报；

（二）城市更新单元涉及多个物业权利人的，由其共同委托的单一物业权利人或者单一市场主体申报；

（三）城市更新单元用地属于城中村、旧屋村或者原农村集体经济组织和原村民在城中村、旧屋村范围外形成的建成区域的，由其所在原农村集体经济组织继受单位或者其委托的单一市场主体申报；

（四）城市更新单元由市、区人民政府组织实施的，由市、区人民政府相关部门申报；

（五）旧住宅区更新单元计划由辖区街道办事处负责申报。

根据前款规定确定的申报主体在申报城市更新单元计划之前，应当组织开展更新改造现状调研、城市更新单元拟定、意愿征集、可行性分析等工作。

【解读】

（一）本条规定了更新单元申报主体的形成和确定方式。

（二）《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4 号）关于申报主体的形成和确定与上述规定一致，并细化强调：（1）重点更新单元计划由辖区城市更新机构申报；（2）与其他各类旧区（旧工业区、旧商业区、城中村及旧屋村等）混杂的

零散旧住宅区，由辖区街道办事处作为申报主体；（3）拆除范围内其余部分由其他主体进行申报的，其与辖区街道办事处一起作为该单元的联合申报主体。

【第十八条】申报城市更新单元计划时，城市更新单元内物业权利人更新意愿、合法用地比例、建筑物建成年限等应当符合规定要求。

物业权利人更新意愿、建筑物建成年限按照本条例规定执行，合法用地比例由市人民政府另行规定。

【解读】

本条规定了申报更新单元，应当满足规定的更新意愿条件、合法用地比例、建筑物建成年限等要求。

更新单元合法用地比例要求，见第十四条解读意见。

权利人更新意愿条件，见第二十五条。

建筑物建成年限要求，见第二十六条、第二十七条。

【第十九条】区城市更新部门负责对城市更新单元计划草案进行审查。经审查通过的，由区城市更新部门按规定向社会公示后报区人民政府审批，公示时间不得少于十个工作日。

城市更新单元计划经区人民政府批准后，由区城市更新部门将该单元计划向社会公告，并报市城市更新部门备案。

【解读】

（一）本条是关于更新单元计划审查审批、公示的规定。

（二）《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4 号）关于更新单元计划的审查审批规定与之相符，

具体流程为：

1、区城市更新机构在受理更新单元计划申报之日起 20 个工作日内按规定进行审查。经审查不符合要求的，书面答复申请人并说明理由。

2、区城市更新机构审查通过后，在 5 个工作日内按批次形成更新单元计划草案，在项目现场、深圳特区报或深圳商报及区政府网站上进行公示，公示时间不得少于 10 个自然日。

3、公示结束后，由区城市更新机构对公示意见进行汇总和处理，并将更新单元计划草案和公示意见处理情况一并报区政府审批。

4、区政府审批通过的，由区城市更新机构在 5 个工作日内，在项目现场、深圳特区报或者深圳商报及区政府网站公告更新单元计划。

5、区城市更新机构应在更新单元计划公告之日起 5 个工作日内持更新单元计划备案申请表、计划公告文件等材料，报市规划和自然资源部门备案。区城市更新机构应对计划备案相关材料的真实性及合法性负责。

6、市规划和自然资源部门在收到备案材料之日起 10 个工作日内，对以下事项是否符合有关规定进行核对：（1）更新单元计划公告内容的规范化；（2）拆除范围用地面积；（3）拆除范围关于城市总体规划、土地利用总体规划、全市或各区城市更新五年规划管控要求的落实情况；（4）更新主导方向；（5）无偿移交给政府的用地。

经核对不符合有关规定的，不予备案，由市规划和自然资源部门书面函告区城市更新机构。不予备案的，不得开展后续工作；符合有

关规定的，予以备案，由市规划和自然资源部门在其门户网站予以公布，由区城市更新机构通知申报主体按程序开展后续工作。

【第二十条】城市更新单元规划是城市更新项目实施的规划依据，应当根据城市更新单元计划、有关技术规范并结合法定图则等各项控制要求进行编制，并明确下列事项：

（一）城市更新单元的目标定位、更新模式、土地利用、开发建设指标、道路交通、市政工程、城市设计、利益平衡方案等；

（二）学校、医院、养老院、公安派出所、消防站、文化活动中心、综合体育中心、公交首末站、变电站等公共服务设施建设要求；

（三）创新型产业用房、公共住房等配建要求；

（四）无偿移交政府的公共用地范围、面积；

（五）其他事项。

市、区城市更新部门应当加强对城市更新单元规划编制的指导、监督，加强规划刚性管控，确保社会公共利益的实现。

【解读】

（一）更新单元规划管理制度是城市更新另一项最基本的管理制度。按照更新单元规划管理制度的要求，城市更新的实施，以获批的更新单元专项规划为依据，即更新单元的更新改造方向（土地用途）、开发强度等要符合政府的规划要求。更新单元规划管理制度解决的是“如何”更新的问题。

（二）根据深圳市规划和国土资源委员会《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》（深规土[2018]708号）规定，城市

更新单元规划以生效的城市总体规划、土地利用总体规划、分区（组团）规划、城市更新五年专项规划等法定上层规划、法定图则、已批更新单元计划为依据，结合城市修补、生态修复、海绵城市、绿色低碳等城市发展理念，对城市更新单元的目标定位、更新模式、土地利用、开发建设指标、公共配套设施、道路交通、市政工程（含地下综合管廊）、城市设计、利益平衡等方面作出细化规定，明确更新单元规划强制性内容和引导性内容。

更新单元规划强制性内容一般包括：单元主导功能，除产权移交政府的公共配套设施面积以外的单元总建筑面积，住宅及商务公寓建筑面积，道路系统、控制宽度，公共绿地用地规模、布局，公共配套设施规模及重要公共配套设施类型、布局，文物保护单位、文物保护单位保护范围和建设控制地带、未定级不可移动文物、紫线、历史建筑、历史风貌区、古树名木等保护范围，城市设计重点地区的城市设计要求等其他内容。

《深标》是更新单元专项规划编制的主要技术规范。

（三）根据深圳市规划和自然资源局《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批规定》（深规划资源规[2020]2号）规定，更新单元规划制定应符合以下要求：

- 1、符合更新计划有关要求，且更新计划在有效期内；
- 2、符合国土空间规划的强制性内容，符合基本生态控制线、水源保护区、黄线、紫线、蓝线、轨道保护区、航空管制区、海岸带、高压走廊、微波通道、文物、历史建筑和历史风貌区等区域的控制要

求；

3、衔接落实法定图则和已生效专项规划关于用地性质、市政交通、公共配套、城市设计等方面的控制要求；

4、符合《深标》、《深圳市建筑设计规则》、《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》（深规土[2018]708号）等国家、省、市相关技术规范要求，以及符合深圳市规划和自然资源局委员会《深圳市拆除重建类城市更新单元容积率审查规定》（深规划资源规[2019]1号）等城市更新政策要求；

5、对于邻近城市重大危险设施的城市更新单元，应在城市更新项目审批中落实相关安全规范要求，并由区城市更新职能部门征求安全主管部门意见；

6、需要进行历史用地处置的，应在更新单元规划申报时或申报前申请按照深圳市规划和国土资源委员会《深圳市拆除重建类城市更新单元土地信息核查及历史用地处置规定》（深规土规[2018]15号）进行处置；

7、因规划统筹需要进行土地清退、用地腾挪、零星用地划入、外部公共设施用地移交等情形的，应划定更新单元范围，同时符合《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》（深规土[2018]708号）和相关规定要求。外部移交公共设施用地不参与用地腾挪。

【第二十一条】城市更新单元规划草案由城市更新单元计划申报主体委托具有相应资质的机构编制，报区城市更新部门审查。经审查通过的，区城市更新部门应当将城市更新单元规划草案向社会公示，

公示时间不得少于三十日。

城市更新单元规划草案符合法定图则强制性内容的，由区人民政府批准；城市更新单元规划草案对法定图则强制性内容进行调整或者相关地块未制定法定图则的，由区人民政府报市人民政府或者市人民政府授权的机构批准。

城市更新单元规划经批准后视为已完成法定图则相应内容的修改或者编制。

【解读】

（一）本条是对更新单元专项规划审批、公示的规定。

（二）《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批规定》（深规划资源规[2020]2号）关于更新单元规划审批与本条规定的审批原则一致，具体为：

1、更新单元规划制定具备以下情形之一的，由区政府负责审批：

（1）符合已批准法定图则强制性内容的；（2）不改变法定图则确定的用地性质和配套设施内容且公共利益用地面积不减少，单元规划容积符合法定图则规定或仅额外增加产权移交政府或政府指定部门的公共配套设施面积，对以下情形作适当调整的：①因规划统筹原因优化用地布局，微调公共绿地及配套设施用地边界，调整地块容积率；②按照《深标》或各类经批准的专项规划要求，增加公共绿地、公共配套设施的用地面积或建筑规模；③道路方案主体线型、规模和功能与法定图则基本相符，仅对部分路口、横断面和交通节点进行微调或增加支路，拓宽支路红线宽度；④在符合《深标》要求且有效使用面

积不减少的前提下，将独立占地的垃圾转运站、公交首末站、公共停车场、文体活动场地、影剧院、菜市场及其他社区级公共配套设施改为附属建设；⑤因《深标》配套设施面积标准修订而减少法定图则确定的配套设施占地面积。

2、除上述规定之外的情形，更新单元规划由深圳市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会（以下简称建环委）审批。市政府另有规定的从其规定。

（三）《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批规定》（深规划资源规[2020]2号）关于更新单元规划审批的具体流程：

1、区城市更新职能部门在受理更新单元规划制定申报材料后 5 个工作日内对申报材料进行初审，材料形式、规划内容和深度不符合相关要求的，书面答复申请人并说明理由；符合要求的，区城市更新职能部门应在受理之日起 25 个工作日内按照有关规定完成审查。

2、区城市更新职能部门应在受理之日起 5 个工作日内就申报材料征求相关部门意见，征求意见部门原则上不超过 5 个，各部门应在 5 个工作日内依据职能向主管部门反馈书面意见。经审查，如涉及更新单元规划草案的重大修改或涉及信访维稳问题需要处理的，区城市更新职能部门可函复申报主体修改规划草案或按照相关规定进行社会稳定风险评估工作。

3、由区政府审批的更新单元规划制定，区城市更新职能部门审查通过后应在项目现场、机构办公场所和网站进行公示，公示的时间和地点应在深圳特区报或深圳商报上公布。草案公示时间不得少于 30

日，公示期间应当连续且不得中断，如因特殊情况中断的，应当重新进行公示。公示结束后，区城市更新职能部门应当对相关意见进行汇总和处理，将规划草案与公示异议处理意见一并报区政府审批。

4、由建环委审批的更新单元规划制定，区城市更新职能部门审查通过后报区政府审议，审议通过后按上述规定进行公示。公示结束后，由区政府对相关意见进行汇总和处理，将规划草案与公示异议处理意见一并报建环委审批。

5、更新单元规划制定经区政府或建环委审批通过的，由区城市更新职能部门于审批通过后5个工作日内核发规划批准文件，并在区政府网站进行公告。

【第二十二条】除因公共住房、城市基础设施和公共服务设施建设外，城市更新单元规划自批准之日起两年内不得对其强制性内容进行修改。

对城市更新单元规划进行修改，修改事项属于非强制性内容的，由区人民政府批准；属于强制性内容的，由市人民政府或者其授权的机构批准。

城市更新单元规划的强制性内容包括单元主导功能、开发强度、公共配套设施等，具体按照相关技术规范执行。

【解读】

（一）本条是对已批更新单元规划进行修改的限制性规定。

（二）《深圳市拆除重建类城市更新单元规划审批规定》（深规划资源规[2020]2号）关于对已批更新单元规划进行修改审批与本条

规定的审批原则一致，具体审批流程为：

1、更新单元规划非强制性内容的修改

（1）区城市更新职能部门在受理申报材料后 5 个工作日内对申报材料进行初审，材料形式、规划修改内容和深度不符合相关要求的，书面答复申请人并说明理由；符合要求的，区城市更新职能部门应在受理之日起 20 个工作日内按照有关规定完成审查。

（2）区城市更新职能部门审查通过后应在项目现场、机构办公场所和网站进行公示，公示的时间和地点应在深圳特区报或深圳商报上公布。草案公示时间不得少于 7 日，公示期间应当连续且不得中断，如因特殊情况中断的，应当重新进行公示。公示结束后，由区城市更新职能部门对相关意见进行汇总和处理后，报区政府进行审批。

（3）更新单元规划非强制性内容的修改经审批通过后，由区城市更新职能部门核发复函，并在 5 个工作日内于区政府网站进行公告。

2、更新单元规划强制性内容的修改

（1）区城市更新职能部门在受理申报材料后 5 个工作日内对申报材料进行初审，材料形式、规划修改内容和深度不符合相关要求的，书面答复申请人并说明理由；符合要求的，区城市更新职能部门应在受理之日起 25 个工作日内按照有关规定完成审查。

（2）区城市更新职能部门应在受理之日起 5 个工作日内就申报材料征求相关部门意见，各部门应在 5 个工作日内依据职能向主管部门反馈书面意见。

（3）区城市更新职能部门审查通过后报区政府审议，审议通过后按上述规定进行公示。公示结束后，由区政府对相关意见进行汇总和处理，将规划修改草案与公示异议处理意见一并报建环委审批。

（4）建环委审批通过的，由区城市更新职能部门于审批通过后5个工作日内核发规划修改批准文件，并在区政府网站进行公告。

【第二十三条】区人民政府可以根据需要确定重点城市更新单元，实施差别化城市更新策略。重点城市更新单元的计划 and 规划经市城市更新部门审查后，由区人民政府提请市人民政府批准。

【解读】

（一）根据深圳市人民政府办公厅《加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办[2016]38号）规定，重点更新单元是指位于《深圳市城市更新“十三五”规划》划定的优先拆除重建区内，由区政府初步划定，市规划和自然资源局统筹上报市政府批准的更新单元。

“十三五”期间，全市试点10个左右的重点更新单元。

（二）对重点更新单元实施差别化城市更新策略，在更新单元计划、更新单元专项规划的申报和审批上，采取更为灵活的政策适用和策略空间。重点更新单元的计划 and 专项规划由市政府审批。

第三章 拆除重建类城市更新

【第二十四条】拆除重建类城市更新是指通过综合整治方式难以改善或者消除本条例第二条第二款规定的情形，需要拆除全部或者大部分原有建筑物，并按照规定进行重新建设的活动。

【解读】

本条明确了拆除重建类城市更新的法定概念和含义。

【第二十五条】申报拆除重建类城市更新单元计划时，拆除范围内物业权利人更新意愿应当符合下列要求：

（一）用地为单一地块的，应当经全体共同共有人或者产权份额四分之三以上的按份共有人同意，建筑物区分所有权的，应当经专有部分面积占比四分之三以上的物业权利人且占总人数四分之三以上的物业权利人同意，其中旧住宅区所在地块应当经专有部分面积占比百分之九十五以上且占总人数百分之九十五以上的物业权利人同意；

（二）用地包含两个或者两个以上地块的，每一地块物业权利人更新意愿应当符合前项规定，且物业权利人同意更新的面积不少于总用地面积的百分之八十；

（三）用地属城中村、旧屋村或者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，应当经原农村集体经济组织继受单位的股东大会表决同意进行城市更新，或者符合前两项规定，经原农村集体经济组织继受单位同意。

申请将旧住宅区纳入拆除重建类城市更新单元计划，自发布征集意愿公告之日起十二个月内未达到前款物业权利人更新意愿要求的，三年内不得纳入城市更新单元计划。

【解读】

本条规定了申报拆除重建类城市更新单元计划，拆除范围内物业权利人更新意愿应当达到的比例要求、旧住宅区意愿征集期限以及期满后未达到比例要求的禁入后果。

（一）较《实施细则》和《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》（深规划资源规[2019]4号）规定的更新意愿条件，《更新条例》对更新意愿应达到的比例要求有较大提升，提高了更新单元计划申报门槛。这是对《更新办法》作出的重大修改。

（二）总结过往政策和实践做法，以立法形式明确了旧住宅区更新意愿征集期限，以及期限届满后更新意愿未达到法定比例要求的，三年内禁入更新单元计划。

【第二十六条】申请将旧住宅区纳入拆除重建类城市更新单元计划的，建筑物建成年限应当在二十年以上，且满足下列条件之一：

（一）需要根据规划建设重大城市基础设施和公共服务设施的；

（二）年久失修或者经维修后仍无法满足使用要求，或者存在严重安全隐患危及业主、物业使用人以及公共安全，只能通过拆除重建方式解决的；

（三）使用功能不齐全、配套设施不完善，经评估后需要拆除重建的。

【解读】

本条规定了申请将旧住宅区纳入拆除重建类城市更新单元计划，对建筑物建成年限的要求以及附加条件。

【第二十七条】申请将旧工业区、旧商业区纳入拆除重建类城市更新单元计划的，建筑物建成年限不得少于十五年；建成年限未满十五年，但是因规划统筹或者社会公共利益需要的，可以按照本条例规定纳入拆除重建类城市更新单元计划。

【解读】

本条规定了申请将旧工业区、旧商业区纳入拆除重建类城市更新单元计划，对建筑物建成年限的要求。

【第二十八条】拆除重建类城市更新单元规划经批准后，物业权利人可以通过签订搬迁补偿协议、房地产作价入股或者房地产收购等方式将房地产相关权益转移到同一主体，形成单一权利主体。

属于城中村拆除重建类城市更新项目的，除按照前款规定形成单一权利主体外，原农村集体经济组织继受单位可以与公开选择的单一市场主体合作实施城市更新，也可以自行实施。

【解读】

（一）本条规定了单一权利主体的形成方式，主要通过签订搬迁补偿协议、房地产作价入股或者房地产收购等方式，将房地产相关权益转移到同一主体，形成单一权利主体，由单一权利主体作为实施主体，实施更新活动。其中通过签订搬迁补偿协议的方式是市场上最为普遍的单一主体形成方式。

（二）涉及城中村拆除重建类城市更新的，单一主体的形成以公开选择为前提条件，并按前述方式形成单一主体，以确保集体资产的保值增值。

为规范社区股份合作公司集体用地开发和交易行为，维护集体资产安全和保值增值，保障社区股份合作公司及股东的合法权益，按照中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅转发市纪委、市财政委、市规划国土委、市监察局、市民政局、市审计局《关于加强股份合作

公司资金资产资源管理的意见（试行）》的通知（深办发[2013]9号）精神，龙岗区《龙岗区集体产权交易监督管理暂行办法》（深龙府办[2017]1号）、《龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则》（深龙府办规[2018]1号），对公开选择城市更新市场合作主体的具体规定，具有代表性意义。

1、集体用地参与城市更新项目（具有重大影响权的）

（1）选择和确定意向合作方。

社区股份合作公司通过《深圳特区报》或《深圳商报》、产权交易机构网站和龙岗区社区集体经济管理服务网发布公告，广泛征集合作意愿。项目意向合作方按规定以社区股份合作公司或街道办为平台公开选取，也可通过龙岗区产权交易中心公开选取。

意向合作方和合作意向书应先由社区股份合作公司董事会、集体资产管理委员会（下称集资会）审定，再提交社区股份合作公司股东大会按章程规定的特别决议程序通过，报街道办审查备案后方可签订合作意向书。

意向合作方以社区股份合作公司的名义或受社区股份合作公司委托申报项目立项及相关手续，以社区股份合作公司或其所属项目公司名义办理城市更新计划和单元规划推进工作。

（2）选择和确定开发合作方。

在项目取得更新单元规划批复后，社区股份合作公司聘请中介机构对拟合作开发的集体用地及地上附着物按城市更新单元规划条件进行资产评估，将资产评估结果在社区内张榜公示。街道办对资产评

估报告出具审查意见。社区股份合作公司召开董事会、集资会对资产评估结果进行表决确认；社区股份合作公司召开股东大会或项目所涉及的居民小组一级分公司、子公司股东会议对资产评估结果按公司章程规定的特别决议程序表决确认。

社区股份合作公司按照实现集体资产保值增值的原则，根据资产评估结果和项目实际情况制定合作招商方案，并在社区内张榜公示。街道办对合作招商方案出具审查意见。社区股份合作公司召开董事会、集资会对合作招商方案进行表决；社区股份合作公司召开股东大会或项目所涉及的居民小组一级分公司、子公司股东会议对合作招商方案进行表决，表决时须按相关法规和制度规定的特别决议程序通过，并由公证机构现场公证和街道集体办现场监督。

合作招商方案相关信息在《深圳特区报》或《深圳商报》、产权交易机构网站和龙岗区社区集体经济管理服务网发布公告。通过区产权交易中心或区政府认可的其他交易服务平台采用公开招、拍、挂或竞争性谈判公开选取开发合作方。原意向合作方享有项目合作优先权。

2、集体用地参与城市更新项目（不具有重大影响权的）

（1）在项目取得更新单元规划批复后，社区股份合作公司聘请中介机构对拟合作开发的集体用地及地上附着物按城市更新单元规划条件进行资产评估，将资产评估结果在社区内公示，街道办对资产评估报告出具审查意见。

社区股份合作公司召开董事会、集资会对资产评估结果进行表决；社区股份合作公司召开股东大会或项目所涉及的居民小组一级

分公司、子公司股东会议对资产评估结果按公司章程规定的特别决议程序表决确认。

(2) 社区股份合作公司董事会根据资产评估结果与项目开发商进行拟拆迁资产保值增值谈判，并协商拟定合作补偿方案，并在社区内公示。街道办对合作补偿方案出具审查意见。

社区股份合作公司召开董事会、集资会对拟合作补偿方案进行表决；社区股份合作公司召开股东代表大会或项目所涉及的居民小组一级分公司、子公司股东会议对拟合作补偿方案进行表决，表决时须按相关法规和制度规定的特别决议程序通过，并由公证机构现场公证和街道集体办现场监督。

注：城市更新项目中集体用地面积占城市更新项目用地总面积超过 20%或改造前城市更新项目中集体物业建筑面积占城市更新项目物业总建筑面积超过 1/3 的，即为社区股份合作公司对项目具有重大影响权，应通过公开招、拍、挂或竞争性谈判方式选择合作方。

【第二十九条】拆除重建类城市更新项目的市场主体与物业权利人应当遵循平等、公平的原则签订搬迁补偿协议。

市城市更新部门应当制定并发布搬迁补偿协议示范文本，包括协议生效时间、生效条件、搬迁补偿标准和方式、协议有效期、权利义务、预告登记约定、不得加改扩建、违约责任等内容。

市场主体应当将已签订的搬迁补偿协议报区城市更新部门备案。区城市更新部门应当将备案信息推送区住房建设部门和不动产登记机构。被搬迁住房属政策性住房的，区住房建设部门应当报市住房建

设部门审核。

【解读】

（一）本条规定了搬迁补偿协议的基本内容及备案要求，但并未明确对搬迁补偿协议备案的具体管理要求。

（二）实践中，搬迁补偿协议的备案对回迁安置物业（补偿性质）的产权登记具有重要影响。搬迁补偿协议是被搬迁人实现回迁安置的依据，搬迁补偿协议只有经过城市更新部门备案并将备案信息推送住房建设部门和不动产登记机构，被搬迁人才能够按照回迁补偿的方式办理回迁安置物业（补偿性质）的产权登记。搬迁补偿协议未经备案，被搬迁人无法按照回迁补偿方式取得回迁安置物业的产权登记。

（二）龙岗区城市更新办公室 2015 年 5 月 25 日制订的《龙岗区拆除重建类城市更新项目搬迁补偿安置协议备案工作程序（试行）》，对搬迁补偿协议的备案提出了具体管理要求，具有代表性的参照作用。具体为：

1、更新项目在申请搬迁补偿安置协议备案前，应完成以下工作：

（1）单元规划已批准实施。（2）已完成项目（或分期）拆除范围内土地、房屋的测绘。（3）已完成项目（或分期）拆除范围内无产权登记土地和房屋的权利人认定工作。

2、搬迁补偿安置协议签订后，搬迁人原则上应在签订之日起 30 天内送辖区街道办备案，更新项目内签订的搬迁补偿安置协议的备案工作应在申请实施主体确认前完成；分期实施的，应在申请实施主体确认前完成当期搬迁补偿安置协议的备案。

3、存在以下情况的不予备案：

（1）被搬迁房屋有产权登记的，被搬迁人（搬迁补偿协议签约主体，下同）与产权证明记载的产权人不一致的；

（2）被搬迁房屋无产权登记但已经街道办事处认定了权利人的，被搬迁人与经认定权利人不一致的；

（3）房屋测绘面积超过产权证记载面积的，超出部分的被搬迁人与产权证明记载的产权人不一致的；

（4）搬迁补偿安置协议约定将尚未分户登记的安置房屋转移给第三人的（法律规定的可转移情形除外）。

【第三十条】区城市更新部门负责对物业权利人更新意愿进行核实。属于本条例第二十五条第一款第三项规定情形的，区城市更新部门应当在物业权利人更新意愿核实阶段组织区规划土地监察机构、辖区街道办事处和原农村集体经济组织继受单位对历史违建物业权利人进行核实，由经核实的物业权利人与市场主体签订搬迁补偿协议。

【解读】

本条旨在解决对城中村、旧屋村中的历史违建以及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中的历史违建，进行核实和确权问题。但是，本条规定的由区城市更新部门组织区规划土地监察机构、辖区街道办事处和原农村集体经济组织继受单位对历史违建物业权利人进行“核实”的概念不明确。对历史违建按现状承认权利还是应按照政策规定进行申报并接受处理后确认产权，并未作出明确界定。

（一）历史违建处理是对历史违建按照深圳市处理历史违建相关政策进行合法化处理或依法拆除的处置行为。在城市更新和土地整备中，项目范围内涉及历史违建的情况普遍存在。根据原《更新办法》的规定，城市更新项目范围内的违法用地、违法建筑应当依照有关法律、法规及广东省、深圳市有关规定接受处理后，方可作为权属确定的更新对象。《更新办法》的立法精神原则上要求历史违建应按照法律法规和政策规定接受处置，并不鼓励历史违建在没有依法处理前通过城市更新或土地整备变相实现既得利益合法化。但是基于历史违建存量较大，历史违建持有人按照政策要求申报和接受处理的积极性不高，对历史违建的行政处置效果不明显。更新实践中，并未禁止实施主体对历史违建承认现状并在接受处置前进行拆迁补偿。

（二）参照龙岗区城市更新局《关于开展城市更新拆除范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查工作的通知》（深龙城更函[2013]157号）、龙岗区城市更新局《关于开展城市更新拆除范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定核查工作的补充通知》（2017年4月14日）的规定，对无产权登记的土地房屋权利人的认定核查以及确定搬迁补偿协议签约主体，一般采取简易程序，包括权利人申请、股份合作公司和社区居委会出具意见、街道办组织公示后认定三个步骤。具体方式为：

- 1、由实际拥有人（申报人）申请，填报申请认定核查表。

- 2、股份合作公司、社区居委会负责对申报人身份、房地产现状情况、土地房屋来源和权属证明材料等进行核查，并对相关信息的真

实性、申报人为申报的房地产的所有权权利人等出具认定意见。

3、街道办负责组织在项目现场、股份合作公司、居委会、相关媒体上，对房地产权利人申报认定核查情况进行公示。街道办应在公示结束后完成公示意见的处理。有关异议经核实成立或者暂时无法确定的，应当书面答复申请人并说明理由；公示期内未收到意见的，或者有关异议经核实不成立的，或者经处理异议人撤销异议的，应当出具认定意见。

4、国有已出让土地上无产权登记记录的建筑，经确权的权利人必须与土地权利人一致。

5、国有未出让土地上无产权登记记录的建筑，经核查，该建筑在土地征转时已存在的，按照土地征转时相关资料认定的该建筑的权利人进行确权，确权权利人必须为土地征转时认定的房屋权利人。土地征转后在国有未出让土地上建设的建筑，不予确权。

【第三十一条】搬迁补偿协议签订后，市场主体可以按照约定向不动产登记机构申请办理被搬迁房屋的相关预告登记。

预告登记的期限由双方当事人约定。约定登记有效期间，双方当事人可申请注销预告登记。期限届满或者城市更新项目调出城市更新单元计划的，预告登记失效。预告登记有效期内，未经预告登记权利人一致同意，不动产登记机构不受理被搬迁房屋的不动产转移、抵押或者变更等登记业务。

【解读】

预告登记制度是《更新条例》一项新的制度设计，旨在防止被搬

迁人在签订搬迁补偿协议后对被搬迁物业形成新的房地产转移、抵押关系，避免拆迁补偿二次谈判，排除对被搬迁物业产权注销和拆除工作产生新的障碍。

《实施细则》规定权利主体与搬迁人签订搬迁补偿安置协议时，应当在协议中约定相应房地产权益由搬迁人承受。由于不发生物权转移登记，该项约定无法对抗第三人。在搬迁补偿协议签订后，被搬迁人将物业转让给第三人或抵押的情形时有发生，导致原搬迁补偿协议无法履行，被搬迁物业产权注销和拆除工作受阻，需要进行拆迁补偿二次谈判。《更新条例》设定的预告登记制度，可以有效防止类似实践问题的发生。

【第三十二条】属于旧住宅区城市更新项目的，区人民政府应当在城市更新单元规划批准后，组织制定搬迁补偿指导方案和公开选择市场主体方案，经专有部分面积占比百分之九十五以上且占总人数百分之九十五以上的物业权利人同意后，采用公开、公平、公正的方式选定市场主体，由选定的市场主体与全体物业权利人签订搬迁补偿协议。

被选定的市场主体应当符合国家房地产开发企业资质管理的相关规定，与城市更新规模、项目定位相适应，并具有良好的社会信誉。

【解读】

旧住宅区的拆除重建，涉及更新意愿征集、更新单元计划申报等前期工作以及单元专项规划申报、搬迁补偿指导方案等，均由政府组织实施。项目实施主体的产生是在单元专规获批后，由政府组织通过

公开方式选择市场主体。

【第三十三条】城市更新项目实施过程中，需要变更计划申报主体的，应当按照本条例第二十五条第一款的规定，重新征集物业权利人更新意愿，并在厘清经济利益关系后将变更情况报区城市更新部门备案。区城市更新部门负责对物业权利人更新意愿达成情况和变更后市场主体的资质要求等进行核实。

【解读】

拆除重建类更新项目在更新单元计划申报阶段变更申报主体的，需按照第二十五条第一款规定重新征集更新意愿，并厘清新旧申报主体以及物业权利人之间的经济关系。

【第三十四条】城市更新搬迁补偿可以采用产权置换、货币补偿或者两者相结合等方式，由物业权利人自愿选择。政策性住房原则上采取产权置换方式，补偿与被拆除住房产权限制条件相同的住房。

已登记的商品性质住宅物业采用原地产权置换的，按照套内面积不少于一比一的比例进行补偿；产权置换的实际面积不得少于约定面积，因误差导致超出面积在百分之三以内的，物业权利人可以不再支付超出面积部分的房价。安置补偿费最迟应当在物业权利人搬离之日起按约定给付。

前款规定以外的其他合法建筑和历史违建的搬迁补偿标准，由市场主体与物业权利人参照本市房屋征收相关规定协商确定。

【解读】

本条是关于对物业权利人补偿方式和补偿标准的规定。

为解决城市更新拆迁难的突出问题，《更新条例》首次以立法形式明确了拆迁补偿标准的基本原则，旨在消除搬迁人与物业权利人之间关于拆迁补偿标准的争议。个人理解，《更新条例》不宜对拆迁补偿标准进行界定，该条规定在实际上也未必能有效地起到解决补偿争议和拆迁难的作用。

（一）《更新条例》确定的城市更新的基本原则是“政府统筹、市场运作”。市场运作的主要体现方面为市场主体自主解决拆迁补偿问题，通过与物业权利人协商谈判，达成搬迁补偿协议。因此不宜通过立法的形式限制市场主体与物业权利人之间的意思自治。

（二）实践中，老旧商品性质住宅物业房地产证一般记载建筑面积，大多没有套内面积登记，且物业权利人对房屋改动情况较为普遍。按照套内面积确定补偿标准，一是增加测绘工作、测绘难度和测绘争议；二是造成物业权利人选择建筑面积补偿标准和套内面积补偿标准的不统一，并不利于拆迁补偿标准的一致性和签约谈判。

（三）基于设计和施工因素，回迁物业实际面积与搬迁补偿协议约定面积存在一定的误差是必然的。实践中，对该部分面积差由实施主体和物业权利人通过意思自治协议处置，或豁免责任，或以价款补差。

本条规定限定产权置换的实际面积不得少于约定面积，一是在实践中是难以实现，二是会造成搬迁补偿协议履行争议。同时，关于物业权利人可以无偿享有超出约定面积百分之三以内的部分，也超出了当事人意思自治原则。

【第三十五条】已签订搬迁补偿协议的专有部分面积占比或者物业权利人数占比不低于百分之九十五时，市场主体与未签约业主经充分协商仍协商不成的，可以向项目所在地的区人民政府申请调解，区人民政府也可以召集有关当事人进行调解。

【解读】

搬迁补偿协议的签订量达到法定比例后，启动行政征收前，增加了事前调解程序。

【第三十六条】旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人数占比均不低于百分之九十五，且经区人民政府调解未能达成一致的，为了维护和增进社会公共利益，推进城市规划的实施，区人民政府可以依照法律、行政法规及本条例相关规定对未签约部分房屋实施征收。

城中村合法住宅、住宅类历史违建部分，已签订搬迁补偿协议的物业权利人数占比不低于百分之九十五的，可以参照前款规定由区人民政府对未签约住宅类房屋依法实施征收。

【解读】

以行政征收方式处理未签约物业，是解决拆迁难问题的重要手段。

（一）本条明确了行政征收的条件是搬迁补偿协议签约量达到一定比例，且未签约物业经前置调解不能达成一致。

（二）本条也同时明确了行政征收仅适用于拆除重建更新中的旧住宅区物业，以及城中村合法住宅、住宅类历史违建部分。对旧工业区和旧商业区，《更新条例》并没有对接行政征收强制措施。

【第三十七条】依照本条例规定对未签约房屋实施征收的，可以不纳入全市年度房屋征收计划，由区人民政府参照国家和本市国有土地上房屋征收与补偿的有关规定，依法分别作出征收决定。

被征收人对征收决定或补偿决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

被征收人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行征收决定确定的义务的，区人民政府应当自期限届满之日起三个月内向人民法院申请强制执行。

【解读】

（一）拆除重建类更新中对未签约物业的行政征收，不以纳入全市年度房屋征收计划为前提。

（二）明确了被征收人的救济权利和救济方式。

【第三十八条】在区人民政府依法作出征收决定前，尚未签订搬迁补偿协议的物业权利人与市场主体协商签订搬迁补偿协议的，市场主体应当在签订搬迁补偿协议后三个工作日内告知区人民政府。区人民政府对该房屋的征收程序终止。

【解读】

本条规定了行政征收程序终止情形。即在政府依法作出征收决定前，不限制物业权利人与市场主体协商签订搬迁补偿协议。

【第三十九条】区人民政府征收取得的物业权利，由相关部门按照有关规定与市场主体协商签订搬迁补偿协议。

【解读】

本条规定了行政征收后的物业处置。即，由政府相关部门作为行政征收物业的物业权利代表，与市场主体签订搬迁补偿协议。

【第四十条】城市更新项目拆除范围内形成单一权利主体或者合作实施主体的，应当向区城市更新部门申请确认实施主体。

区城市更新部门应当与实施主体签订项目实施监管协议，按照有关规定明确下列事项：

（一）实施主体按照城市更新单元规划要求应当履行的无偿移交公共用地、城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房等义务，以及相应接收部门；

（二）实施主体按照搬迁补偿协议应当履行的义务；

（三）城市更新项目实施进度安排及完成时限；

（四）设立资金监管账户或者其他监管措施；

（五）违约责任；

（六）双方需要约定的其他事项。

涉及产业项目的，实施主体还应当与区产业主管部门签订产业发展监管协议，明确监管要求，并将产业发展监管协议作为土地使用权出让合同附件。

【解读】

本条是对确认实施主体和项目监管的规定。

（一）实施主体是拆除重建类更新单元拆除范围内形成的单一权利主体或合作主体。实施主体由辖区政府城市更新主管部门审核确认，并核发实施主体确认文件。通俗上可以这样理解：（1）实施主体是

拆除范围内搬迁补偿协议的签约主体和实施拆迁补偿的一方（拆迁方）；（2）同一期更新项目中搬迁补偿协议的拆迁方是唯一的；（3）实施主体是项目建设用地使用权的受让方和权利人；（4）实施主体是项目后续开发建设的开发建设主体；（5）实施主体是更新项目真正意义上的权益人。

（二）申请实施主体确认，应当以同时具备单元专项规划已获批、形成单一主体（见第二十八条）为基本条件。

（三）政府对城市更新项目的监管主要通过城市更新部门与实施主体签订项目实施监管协议来实现。按照《实施细则》等政策的规定，监管管控主要体现在：

1、预售监管。在项目申请房地产预售时，主管部门应当就项目搬迁补偿安置方案实施情况，实施主体按照更新单元规划要求履行无偿移交公共用地、城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房等义务情况，以及项目实施监管协议其他约定的履行情况，征求区城市更新职能部门意见。

2、规划验收监管。在项目申请规划验收时，主管部门应当就城市更新单元规划确定的其他拆除、搬迁等捆绑责任的履行情况征求区城市更新职能部门的意见，以确保城市更新单元规划落实到位。

3、回迁监管。搬迁补偿安置方案确定用于回迁的房产，应当按照经区城市更新职能部门备案的搬迁补偿安置协议，以被搬迁人为权利人办理分户登记。登记价格以搬迁补偿安置协议约定的价格为准，未约定的由协议双方协商并进行补充约定。

4、产业准入监管。拆除重建类城市更新项目实施完成后，市产业部门应当会同相关部门对项目的产业准入进行监管，保证城市更新单元规划确定的产业导向落实到位。

5、转让禁止。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。

【第四十一条】确认实施主体后，区城市更新部门应当及时通过城市更新信息系统通知各有关部门和不动产登记机构，暂停办理涉及城市更新项目拆除范围内物业的审批、登记等事项。

【解读】

实施主体确认，意味着拆除范围内的物业均已签订搬迁补偿协议。为便于后续被搬迁物业原产权注销和拆除工作，在实施主体确认后，不得再以拆除范围内的被搬迁物业为标的办理有关审批、登记等事项，如设立企业经营性场地证明、租赁登记等。

【第四十二条】无偿移交给政府的公共用地中，用于建设与城市更新项目配套的城市基础设施和公共服务设施的，应当优先安排，与城市更新项目同步实施。相关部门也可以委托实施主体代为建设。

【解读】

拆除重建类更新项目中的公配用地应当优先落实和安排，更新单元分期实施的，一般于一期项目中优先落实和安排。公配设施的建设也可以委托实施主体代建。

【第四十三条】除提前向政府无偿移交公共用地，且经区人民政

府同意拆除该土地上建筑物的情形外，城市更新单元拆除范围内建筑物应当在区城市更新部门与实施主体签订项目实施监管协议后，方可按规定拆除。实施主体应当在拆除施工十五日前，向区住房建设部门办理备案手续。

建筑物拆除后，由物业权利人或者其委托的实施主体依法办理不动产权属注销登记手续。

【解读】

本条是关于被搬迁物业拆除和原产权注销的规定。

（一）被搬迁物业的拆除应当在实施主体已经核准确认且实施主体已与城市更新主管部门签订监管协议后进行，且必须向住建管理部门置前办理拆除施工备案手续。

（二）被搬迁物业原产权注销登记应在物业拆除后进行。为便于办理被搬迁物业产权注销登记手续，实施主体一般要求物业权利人在签订搬迁补偿协议时一并移交房地产证原件以及委托实施主体办理物业产权注销的不可撤销的授权书。

【第四十四条】不动产权属注销登记完成后，实施主体应当先按照规划要求向政府无偿移交公共用地，再申请以协议方式取得更新单元规划确定的开发建设用地使用权，并签订国有建设用地使用权出让合同。项目拆除范围内的原土地使用权自动终止，出让后的土地使用权期限重新起算。

国有建设用地使用权出让合同应当明确城市更新单元规划和项目实施监管协议的相关内容。

拆除范围内土地涉及未完善土地征转用补偿手续的，在签订国有建设用地使用权出让合同前，由原农村集体经济组织继受单位自行厘清经济关系后与相关部门签订完善手续的协议，政府不再另行补偿。

【解读】

（一）更新单元拆除范围内的开发建设用地使用权采取协议出让方式出让给实施主体。出让条件：（1）拆除范围内不动产权属注销登记完成；（2）实施主体按照单元专项规划要求已向政府无偿移交公共用地。

（二）拆除范围内的土地涉及未完善土地征转手续的，实施主体在签订国有建设用地使用权出让合同前，须先行由原农村集体经济组织继受单位（村股份合作公司）与相关政府部门签订完善土地征转手续的协议，政府不再对村股份合作公司另行补偿。相关补偿和经济关系，由实施主体和村股份公司在城市更新中一并自行解决和厘清。

【第四十五条】被搬迁人选择产权置换的，置换物业按照经区城市更新部门备案的搬迁补偿协议约定登记至被搬迁人名下，依法免征契税。

【解读】

强调置换物业产权登记以备案的搬迁补偿协议为依据，并只能登记在被搬迁人名下。

第四章 综合整治类城市更新

【第四十六条】综合整治类城市更新是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，采取修缮、加建、改建、扩建、局部拆建或者改变

功能等一种或者多种措施，对建成区进行重新完善的活动。

【解读】

本条重新明确了综合整治类城市更新的法定概念和含义。《更新条例》界定的综合整治类更新融合了原《更新办法》规定的功能改变类更新活动的内容。

【第四十七条】综合整治类城市更新主要包括下列内容：

- （一）修缮建筑物外观；
- （二）加建电梯、连廊、楼梯和遮蔽通道等辅助性设施；
- （三）完善道路交通、给排水、供电、燃气、消防、安防、垃圾分类、通信等公共服务设施；
- （四）增设或改造养老、文化、教育、卫生、托育、体育、快递、停车场、充电设施、社会治安等各类社区服务设施；
- （五）保护、活化利用不可移动文物或者历史风貌区、历史建筑；
- （六）改变建筑物功能；
- （七）其他加建、改建、扩建或者局部拆建行为。

【解读】

本条明确了综合整治类城市更新活动的基本方向和内容。

【第四十八条】实施综合整治类城市更新不得影响原有建筑物主体结构安全和消防安全，原则上不得改变土地规划用途。涉及加建、改建、扩建、局部拆建的，所在区域应当未被列入土地整备计划、拆除重建类城市更新单元计划。

【解读】

本条明确了综合整治类城市更新活动的政策管控要点：（1）不改变原有建筑物主体结构；（2）原则上不改变土地规划用途；（3）需加建、改建、扩建、局部拆建的，所在区域应未被列入土地整备计划、拆除重建类城市更新单元计划。

【第四十九条】综合整治类城市更新项目涉及加建、改建、扩建、局部拆建等活动的，应当按照本条例第八条规定的程序实施。相关计划规划制定、实施主体确认、原有建筑物拆除和不动产权属注销登记、国有建设用地使用权出让等环节参照拆除重建类城市更新相关规定执行。

【解读】

综合整治项目涉及加建、改建、扩建、局部拆建等活动的，须按照《更新条例》第八条规定的程序实施。其中更新单元计划、更新单元规划、实施主体确认、原有建筑物拆除和不动产权属注销登记、国有建设用地使用权出让等环节的政策管控要求，均参照拆除重建类更新活动相应环节的规定执行。

【第五十条】旧住宅区和旧商业区因配套设施不完善或者建筑和设施建设标准较低的，可以采取整饰建筑外观、加建电梯、设置连廊、增设停车位等措施实施综合整治类城市更新。

实施前款所列综合整治措施的，可以按规定启用物业专项维修资金。

【解读】

对配套设施不完善或者建筑和设施建设标准较低的旧住宅区和

旧商业区，建议采取整饰建筑外观、加建电梯、设置连廊、增设停车位等措施实施综合整治，并可以启用物业专项维修资金。

【第五十一条】鼓励旧工业区开展融合加建、改建、扩建、局部拆建等方式的综合整治类城市更新。

旧工业区开展综合整治类城市更新的，应当符合本市产业发展导向，并按要求向政府无偿移交一定比例的用地、用房。

旧工业区综合整治类城市更新拟由物业权利人以外的市场主体实施的，市场主体被确认为实施主体后，可以申请对原土地使用权合同进行变更或者签订补充协议。旧工业区经综合整治类城市更新后新引进的企业其产业类型等应当符合相关产业政策要求。

【解读】

鼓励旧工业区按照综合整治方式实施更新和升级改造，并融合运用加建、改建、扩建等手段提高容积率。

【第五十二条】因消除安全隐患、完善产业及配套功能、改善空间环境品质等目的对旧工业区开展综合整治类城市更新，增加面积不超过现状建筑面积百分之十五的电梯、连廊、楼梯、配电房等辅助性设施的，可以适当简化相关程序。

【解读】

根据《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》（深规划资源规[2019]5号）规定，鼓励旧工业区升级改造。（1）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。（2）在满足《深标》、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。

【第五十三条】市城市更新部门负责组织划定城中村综合整治分区范围。划入综合整治分区范围的城中村，不得开展以拆除重建为主的城市更新活动。

城中村内的现状居住片区和商业区，可以由区人民政府组织开展综合整治类城市更新活动。

【解读】

根据《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》（深规划资源规[2019]5 号）规定精神，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，分类推进综合整治。

（1）由城市管理部门牵头组织实施城中村综合治理；（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）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，实施综合整治类更新，由政府主导组织实施或引入实施主体实施。

第五章 保障和监督

【第五十四条】市、区城市更新部门应当将城市更新工作经费纳入部门预算管理，市、区财政部门按照规定统筹保障有关资金需求。

【解读】

实行城市更新工作经费预算管理，保障城市更新部门工作经费。

【第五十五条】城市更新项目依法免收各项行政事业性收费。

【解读】

免除城市更新项目涉及的行政事业性收费。

【第五十六条】鼓励实施主体参与文物、历史风貌区、历史建筑的保护、修缮和活化利用以及古树名木的保护工作。

对于城市更新单元内保留的文物、历史风貌区和历史建筑或者主管部门认定的历史风貌区和历史建筑线索等历史文脉，应当实施原址保护。

【解读】

强调在城市更新活动中，分类推进对历史文化遗产的保护和活化利用，对古树名木的保护工作。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。

根据《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》（深规划资源规[2019]5号）规定，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。

【第五十七条】实施主体在城市更新中承担文物、历史风貌区、历史建筑保护、修缮和活化利用，或者按规划配建城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房以及增加城市公共空间等情形的，可以按规定给予容积率转移或者奖励。

【解读】

加强文物、历史风貌区、历史建筑保护、修缮和活化利用，按规划配建城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房以及增加城市公共空间等，可据此酌情给予容积率转移激励。

【第五十八条】经批准纳入城市更新单元计划的城市更新项目，更新单元内存在用地手续不完善的建成区的，应当按照尊重历史、公平合理、利益共享的原则和有关规定进行处置后完善用地手续。

【解读】

单元拆除范围内的合法用地比例和总量，影响更新单元计划和单元专项规划审批，影响开发建设用地的审批和出让。根据原深圳市规划和国土资源委员会《城市更新项目用地审查操作规程》（深规土[2011]22号）规定，（1）在单元规划审批阶段，原则上应完成土地清理。单元规划审批阶段确定的建设用地范围在后期用地申请阶段原则上不应更改。（2）在用地审批阶段，原则上拆除范围内土地权属

手续完善的用地总面积，加上可以一并可以出让给实施主体的零星土地（不超过拆除范围土地面积 10%且不超过 3000 平方米）面积之和，应当不小于单元规划审批的项目建设用地面积。即：出让给实施主体的建设用地规模 $\leq$ 拆除范围合法用地面积+可一并出让的零星用地。显然，实施主体建设用地规模与拆除范围内合法用地总量密切相关。

用地审查主要是对更新项目中的土地权属情况进行核查，明确征转地情况，明确国有土地（已出让和未出让）、非农建设用地（包括原特区内农村用地红线）、征地返还用地、旧屋村用地和已接受处理的农村城市化历史遗留违法建筑用地等合法用地总量，相关土地权属证明文件，包括土地使用权出让合同、房地产证、非农建设用地批复、征地返还用地批复、旧屋村认定文件、农村城市化历史遗留违法建筑用地认定文件等。

对单元拆除范围内用地手续不完善的建成区，应按相关政策进行处置并完善用地手续。实践中对不具有合法用地手续或用地手续不完善的历史用地，或通过完善征转手续、或通过非农建设用地指标调整覆盖、或通过违建申报并按照相关政策接受处理等形式进行完善。

【第五十九条】城市更新后用地功能规划变更为居住用地、商业服务业用地、公共管理与公共服务用地或者新型产业用地的，实施主体应当对建设用地开展土壤污染状况调查，调查后按照土壤污染防治规定满足使用要求并且未列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的，方可向政府无偿移交公共用地和申请办理国有建设用地使用权出让手续。

【解读】

对特定用途的建设用地应当开展土壤污染状况调查，并应按土壤污染防治规定满足使用要求。

【第六十条】城市更新单元计划经批准后，由区人民政府发布公告，禁止在城市更新单元范围内擅自加建、改建、扩建，禁止改变房屋和土地用途。违反规定的，依照《深圳经济特区规划土地监察条例》等法规规定处理。

【解读】

（一）区人民政府发布更新单元计划公告是城市更新单元计划获批的具体表现形式。

（二）严禁更新单元范围内的擅自加建、改建、扩建行为，并依照《深圳经济特区规划土地监察条例》进行查处。

【第六十一条】城市更新项目以产权置换方式进行补偿的，实施主体在办理房地产销售时，应当向区住房建设部门告知用于产权置换房屋的数量、面积和位置。区住房建设部门根据实施主体的报告以及经备案的搬迁补偿协议将用于产权置换的房屋预先保留，不予销售。

【解读】

对用于回迁安置的新建物业，不予办理销（预）售许可手续。

【第六十二条】城市更新项目配建的创新型产业用房、公共住房等，实施主体不得销售或者用作抵押。

实施主体未按照要求完成创新型产业用房、公共住房等配建的，不予通过规划核实。

【解读】

禁止实施主体销售或抵押项目配建的创新型产业用房、公共住房等。

【第六十三条】市、区城市更新部门应当加强对城市更新项目的实施监督。在项目申请房地产销售、规划核实时，应当核实项目搬迁补偿方案和项目实施监管协议的执行情况。

【解读】

强调城市更新主管部门对城市更新项目的实施监管，见第四十条解读意见。

第六章 法律责任

【第六十四条】相关部门及其工作人员在城市更新工作中不履行职责或者不正确履行职责的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【解读】

对城市更新中政府工作人员的追责规定。

【第六十五条】违反本条例第三十条规定，市场主体与未经核查确认的物业权利人签订搬迁补偿协议的，由区城市更新部门给予警告，并责令限期改正；逾期不改正的，处五十万元以上一百万元以下罚款。

【解读】

在未按第三十条规定对历史违建进行核实、确权的情况下，禁止市场主体擅自与未经核查确认的物业权利人签订搬迁补偿协议。

【第六十六条】未经本条例第十七条第一款规定确定为城市更新

单元计划申报主体，擅自在旧住宅区开展现状调研、意愿征集等城市更新单元计划申报前期工作的，由区城市更新部门责令限期改正；逾期不改正的，处一百万元以上五百万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【解读】

在未按第十七条第一款规定形成并确定为申报主体的情况下，禁止市场主体擅自在旧住宅区（仅限于旧住宅区）开展现状调研、意愿征集等城市更新单元计划申报前期工作。

【第六十七条】违反本条例第四十三条第一款规定，拆除建筑物之前未进行备案的，由区住房建设部门责令限期改正，并按拆除部分建筑面积每平方米处以二千元罚款，未按要求备案造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【解读】

在未按第四十三条第一款规定办理建筑物拆除备案手续前，禁止实施主体擅自对建筑物进行拆除。

未取得拆除备案手续暴力强拆，造成他人人身伤害或财产损失的，根据《刑法》234条、第275条规定，符合犯罪构成要件的，构成故意伤害罪、故意毁坏财物罪。

【第六十八条】违反本条例第六十一条、第六十二条规定销售、抵押置换房屋或者配建用房的，由市、区住房建设部门责令停止违法行为，没收部分或者全部保证金，没收违法所得，可以并处已销售商品房价款百分之三十以上百分之五十以下的罚款。

【解读】

禁止实施主体销售、抵押回迁置换物业和配建的创新型产业用房、公共住房、保障性住房。

【第六十九条】有关单位和个人在开展物业权利人更新意愿征集、城市更新单元计划申报、城市更新单元规划编制、签订搬迁补偿协议等城市更新工作中，有欺诈、胁迫、侵犯个人隐私、伪造或者变造文件、传播虚假信息等行为，五年内禁止参与城市更新活动，相关部门应当及时查处，责令改正，并纳入诚信档案管理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【解读】

强调城市更新相关工作、资料、文件、证明的合法性、真实性，严禁欺诈、伪造或变造相关文件、传播虚假信息。

第七章 附则

【第七十条】本条例中下列用语的含义：

（一）城市建成区，包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村和旧屋村等类型；

（二）历史风貌区，是指传统建筑风貌格局基本完整，历史街巷和历史环境要素真实，体现了传统文化思想、民系特色、地域特征或者时代风格，并且未公布为历史文化街区的地区；

（三）历史建筑，是指反映深圳城市建设历史和文化传统或者在深圳经济特区改革开放史上具有重要意义，具有时代特征和地域特色，并且未公布为文物保护单位，也未登记为不可移动文物的建（构）筑

物。

【解读】

对相关名词、术语特定含义的解释。

【第七十一条】本条例有关旧住宅区未签约部分房屋实施征收的具体办法，由市人民政府另行制定。

本条例实施之前，城市更新单元计划已经批准的旧住宅区和城中村拆除重建类城市更新项目，签订搬迁补偿协议比例符合第三十六条规定要求的，可以适用本条例有关征收的规定。

【解读】

（一）涉及对未签约部分房屋实施行政征收的具体办法另行制定，并应符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令 第 590 号）规定的征收程序要件和实质要件。

（二）对 2021 年 3 月 1 日前已批拆除重建类城市更新单元，搬迁补偿协议签约比例达到第三十六规定要求的，可适用《更新条例》规定的行政征收规定。

【第七十二条】本条例自 2021 年 3 月 1 日起施行。

【解读】

明确《更新条例》的施行日期。