

附件 2:

《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施（征求意见稿）》起草说明

一、起草背景

自 2009 年以来，深圳将城市更新作为存量土地二次开发的重要途径之一，不断完善更新制度，大力推动项目实施，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发挥了重要作用。然而，城市发展外部环境和内在需求的变化，对深圳城市更新也提出了新的要求：

一是深圳城市更新面临新形势。习近平总书记视察广东、深圳重要讲话赋予了深圳新的发展目标，明确提出深圳应“朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行，努力建成社会主义现代化强国的城市范例”。深圳城市更新工作必须对标城市目标，牢固树立新发展理念，深刻认识城市更新在空间高效利用、城市功能完善、城市品质塑造、历史文脉延续等方面的战略意义，坚持以人为本，不急功近利，不大拆大建，注重人居环境改造和历史文化传承。

二是深圳城市更新面临新机遇。粤港澳大湾区建设上升到国家战略，深圳创建国际科技产业创新中心，国土空间规划恰逢改革新时期，上述机遇都将推动深圳向跨越式发展目标迈进。在此时期，深圳城市更新工作也必须对标国际一流城市，以更宽广的视野、更先进的理念以及更有力的实施，

推动深圳从高速度发展向高质量发展转变。

三是深圳城市更新面临新问题。当前我市综合整治类城市更新项目市场动力不足推进缓慢，各区执行政策标准有待统一，更新工作效率还有待进一步提升，需要进一步加强规范和引导。

二、工作目标

在此背景下，我局起草形成了《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施（征求意见稿）》（以下简称《若干措施》）。《若干措施》旨在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视察广东重要讲话精神和对深圳工作重要批示指示精神，同时针对当前更新工作的实际问题，强化政府统筹力度，制定优化调整措施，加快推动我市城市更新从“全面铺开”向“有促有控”、从“改差补缺”向“品质打造”、从“追求速度”向“保质提效”、从“拆建为主”向“多措并举”转变，实现城市更新机制更加科学健全、城市更新管理更加规范有序，推进深圳“中国特色社会主义先行示范区”和“社会主义现代化强国的城市范例”建设，为全国存量土地二次开发提供最佳示范。

三、基本原则

坚持政府引导、市场运作。强化政府对城市更新战略方向和重点工作的把控，健全城市更新体制机制，完善城市更新政策体系，规范城市更新管理运行。在城市更新项目实施过程中充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分调动市场积极性和主动性，使城市更新既生机勃勃又规范有序。

强化规划统筹、公益优先。坚持全市城市更新一盘棋，一张蓝图干到底。以规划统筹为抓手，科学研判城市更新项目的生态效益、经济效益、社会效益等综合价值，促进城市精明有序增长。将公共利益放在优先位置，加大公共设施、公共空间等的落实，营造优质、美好的人居环境。

注重多措并举、内涵拓展。综合利用拆除重建、综合整治、功能改变等城市更新方式，结合智慧城市、海绵城市、低碳城市建设，打造优质生产、生活、生态空间，在有限土地资源下实现高质量发展。持续丰富城市更新内涵，高度重视历史文化、生态资源保护，积极采用绣花功夫推进城市更新，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。

四、起草过程

2018年9月至11月期间，我局采取座谈交流、现场踏勘、问卷调查等方式形式，充分调研了各区（含新区，下同）城市更新机构、企业及其他各方主体的发展诉求，分析了城市更新存在问题及未来发展趋势。

我局综合调研情况和全市更新“十三五”规划中期评价分析，结合各部门意见，起草形成了《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施》（征求意见稿）。

五、主要内容说明

（一）规划先行，引领城市更新高质量发展

1. 完善城市更新规划计划体系

目前深圳的城市更新规划计划体系主要由市城市更新五年规划、各区（新区）城市更新五年规划和城市更新单元

计划与规划组成。在更新进入深水期后，现有体系逐步出现了两方面不足：一是缺少宏观层面战略规划指引，无法对城市存量开发的总体目标、发展方向和总潜力规模进行全面分析，也缺少对城市更新、土地整备、棚户区改造等不同存量开发模式的统筹研究；二是城市更新单元计划申报和规划编制都由市场主体主导，政府仅能通过后续的审批环节体现对更新项目的引导，难以将战略规划及五年规划的规划意图精确传导到更新单元计划规划。

针对上述问题，《若干措施》中明确，要搭建由战略规划、五年规划及年度计划组成的城市更新目标传导机制，逐层落实全市更新领域从中长期至近期的目标任务，并与相关领域各层次规划、计划衔接，保证贯彻城市发展总体目标的任务和要求。基于上述体系设计，《若干措施》分别提出了三个层次的完善建议：

一是对接全市国土空间规划，科学编制《深圳市城市更新战略规划（2019-2035）》，为全市城市更新政策及规划制定提供前瞻性、全局性以及综合性的指引。

二是优化市、区城市更新五年规划，一方面及时启动全市及各區城市更新“十三五”规划中期修订工作，推动“十三五”城市更新目标的有效落实，另一方面在新的城市更新战略规划指导下适时启动市、区城市更新“十四五”规划编制，指导“十四五”期间城市更新工作。

三是在微观层次增加计划调控抓手，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，搭建涵盖任务下

达、过程跟踪、年终考核的年度计划管理机制，从而合理引导城市更新单元的计划更新方向、规划功能结构以及用地供应结构等，保障全市城市更新五年规划的有效落实。

2. 以片区统筹提升城市质量

当前我市单个更新单元面积相对较小，腾挪空间有限，大型公共设施和部分厌恶型设施无法落实，且项目间设施贡献差异较大，迫切需要从片区层面开展统筹研究。为此，《若干措施》提出，以提升公共设施与市政交通设施（以下简称为“公共配套设施”）供给能力为导向，鼓励各区政府（含新区管委会，下同）提前开展片区统筹研究，市规划和自然资源主管部门及时启动法定图则修编，形成市区协同推进新模式：

一是开展片区统筹研究。选择更新项目相对集中的片区，以法定图则为基础，以实施为导向，合理划分单元，优化用地布局，科学确定实施时序。其中涉及对法定图则强制性功能进行调整的，还要提出法定图则修编或局部修编建议。

二是同步启动法定图则修编。市规划和自然资源主管部门对法定图则修编或局部修编建议进行研究，如有必要应同步开展法定图则修编，明确片区的主导功能、开发总量、公共配套设施等内容，指导城市更新单元开发建设，指导城市更新单元开发建设。

三是在更新单元规划中对研究成果进行落实。已按上述程序完成法定图则修编的片区，各区在具体的城市更新单元审批过程中，应严格落实法定图则要求，有序推动片区整体

实施，不得改变法定图则主导功能，不得增减法定图则规划的公共配套设施，不得突破片区开发总量。

3. 提升城市设计与建筑设计品质

目前更新中的设计方案主要由市场主导，部分更新项目的城市设计和建筑设计方案水平偏低，影响了城市整体风貌。设计方案审查的流程靠后、层次偏低。

为此，《若干措施》提出了如下优化措施：一是以城市更新单元规划中的城市设计专项研究为核心，按详细蓝图深度编制，落实并深化上层次法定规划的控制要求；二是推广设计方案优选制度，位于重点地区、重要节点的，其建筑设计方案应根据项目特点，采取设计招标、设计竞赛、公开征集等方式对方案进行优选，打造设计精品；三是落实重点地区总设计师制度，深化对城市更新项目的协调把控；四是由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，拓展城市更新内涵

4. 以城市更新推进城市绿色发展

习近平总书记曾在多个场合、多次强调生态保护的重要性，深圳一向重视生态保护工作，然而在高密度、超大型城市的客观现实下，深圳生态保护工作仍然面临着较大压力。

为进一步通过城市更新实现城市绿色发展，《若干措施》提出了五点实施措施：一是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；二是在城市更新单元规划中开展海绵城市和生态修复专项研究；三

是鼓励在城市更新项目中增加公共绿地和开放空间；四是在更新项目中全面推广绿色建筑；五是在城市更新过程中实施污染工业地块风险管控和治理修复。通过上述手段，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。

5. 强化文化遗产保护，传承历史文脉

深圳近年来以历史建筑和历史风貌区为抓手，积极推进历史文化遗产保护工作。然而，历史建筑和历史风貌区保护缺乏国家明确的政策要求和有效的实施抓手，相关工作推进存在困难。为进一步加强历史文化遗产的保护和活化，《若干措施》从两方面提出了相关措施：

一是加强城市更新单元规划中的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。其中，涉及文物保护单位和未定级不可移动文物的，应落实文物行政部门相关要求。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。

二是健全历史文化遗产保护激励机制。通过容积率转移或奖励等方式，鼓励实施主体承担历史建筑、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风貌区、历史建筑名录或市主管部门认定为有保留价值的历史风貌区或历史建筑，且由实施主体承担修缮、

整治费用及责任的，通过容积率转移或奖励等方式予以激励。

6. 加强新技术应用，助推智慧城市建设

为落实深圳智慧城市建设的总体要求，充分通过大数据驱动提高城市更新管理和服务水平，《若干措施》提出在城市更新中开展两方面工作：

一是在管理方面，加强城市更新全流程的智慧化管理。首先是要加强城市更新中新技术的应用，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。其次是要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过程和结果的跟踪。第三是要开发城市更新单元规划数据转化标准软件，规范城市更新单元规划成果文件。

二是在实施方面，以城市更新促进智慧城市建设。鼓励利用城市更新契机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

7. 强化政府主导，加快推进工业区连片改造试点

针对我市工业区规模小、数量多、分布散、政府掌握产业空间有限、重大项目引进困难等问题，《若干措施》提出以“抓大片”为手段，强化政府主导作用，推进工业区连片改造升级试点工作，并在全市选择不少于5个试点片区，由区政府主导编制规划，统筹运用城市更新、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。

8. 通过三种方式鼓励市场有序开展旧工业升级改造

除政府主导推进的旧工业区连片改造外，《若干措施》还通过三种模式，鼓励市场主体特别是实体生产企业开展旧工业区升级改造工作。

一是放宽年限、简化流程，鼓励“工改工”拆除重建类城市更新，特别是“工改M1”项目。放宽年限方面，对于符合城市更新相关政策的“工改M1”项目，建筑物建成年限可放宽至2009年12月31日前。简化流程分为两种情况：对于符合法定图则强制性规定、规划为单一地块、单一权利主体自改的拆除重建类“工改工”项目，取消城市更新单元规划专门的审批环节，由区城市更新机构直接核发实施主体确认文件，合并办理土地信息核查与城市更新单元规划、用地审批、建设用地规划许可审查等事项；对于权利主体单一的拆除重建类“工改工”项目，合并办理土地信息核查与城市更新单元规划审查事项，其中属于自改的可由区城市更新机构直接核发实施主体确认文件。

二是积极鼓励旧工业区综合整治。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、楼梯等辅助性公用设施，还可以在满足《深圳市城市规划标准与准则》的前提下，合理优化现状建筑功能。鼓励各区在全市政策基础上，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开展综合整治的积极性。

三是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，具体按照市规划和自然资源主管部门出台的产业用地节约集约利用相关规定执行。

9. 加强产业升级更新项目引导和监管

除鼓励措施外，《若干措施》也针对当前旧工业区改造存在的部分项目擅自转换使用功能、改变产业业态和内涵等方面的问题，提出了引导和监管要求。

一是进一步强化“工改工”拆除重建类项目的结构引导，落实工业区块线管理要求，严控“工改M0”，通过城市更新五年规划编制，在工业区块线管理的基础上进一步加强各区“工改M0”和“工改M1”类更新用地的结构比例和规模指标的引导。

二是强化产业升级更新项目监管。建立产业升级类更新项目的事前、事后的全流程产业监管体系，强化产业升级更新项目全流程监管。事前在现有监管要求基础上，进一步根据产业发展需求，明确改造后的物业自持比例、限制分割转让。事后监管应指定监管主体，探索传统监管与智能监管相结合，及时发现问题，完善违约惩罚机制，支持实体经济发展。

（四）有机更新，鼓励城中村综合整治

10. 分类推进城中村综合整治

习近平总书记在广东省调研中强调，城市规划建设应更多采用微改造这种“绣花”功夫。但是深圳城中村综合整治推进相对缓慢，实施手段有限，主要是满足基础性的安全及环境保障，难以实现公共空间和生态环境品质提升等改善性需求。

为此，《若干措施》提出，位于基本生态控制线、橙线、蓝线、高压走廊等范围内的城中村范围外的城中村，可以鼓励开展融合局部拆除重建的综合整治，通过丰富城中村综合整治内涵，实现多元更新目标，具体可以分为三种类型：一类是基础性的城中村综合治理工作，由市城管局牵头，各区政府组织实施。二是不涉及局部拆建，仅增加少量辅助性公用设施的，或利用现状建筑改变功能完善社区级公共配套设施及小型商业服务设施的，或利用现有建筑空间将建筑首层或屋顶改造为公共空间的项目，由区政府统筹，组织相关单位、企业直接实施。三是必须采取局部拆建才能消除重大安全隐患、完善基础设施和公共设施的城中村，由政府主导组织实施或引入实施主体实施。

11. 构建政府主导管理机制

城中村综合整治类项目主要是为了完善城中村功能、改善居住环境、提高居民生活质量，因此要区别与市场主导的城中村拆除重建类项目，由政府在下方面加强引导：

一是政府主导规划编制。综合整治类更新项目由各区组织编制综合整治类城市更新单元计划和规划，明确更新单元

的目标定位，通过规划研究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，合理划定拆除范围，科学制定规划方案，明确开发建设用地的容积率，确定规划布局，推动上述问题解决。

二是制定统一的拆建比标准。以推动综合整治类更新项目实施、保障合理利益为目标，由政府科学制定该类项目统一的净拆建比标准。更新单元开发建设用地规划容积上限按照净拆建比 1: 1.9 校核确定；更新单元拆除范围内涉及旧屋村的，可在前述确定后的规划容积基础上增加不超过旧屋村现状总建筑面积。

三是制定明确的搬迁补偿标准。遵循尊重历史、公平合理、区别对待的原则，明确城中村综合整治类更新补偿安置指导标准。按照是否已取得房地产权利证书或符合“一户一栋”政策对住宅建筑分类制定安置房置换标准。明确继受单位所建住宅的安置房置换标准，及现状为生产经营性和商业、办公类的建筑的安置房置换标准。选择货币补偿的，原则上按《深圳市房屋征收与补偿实施办法（试行）》规定确定货币补偿标准。

四是引导城中村存量房屋开展规模化租赁业务，允许各区政府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。

12. 提高市场主体参与积极性

为提高市场主体参与的积极性，综合考虑项目现状建设

情况及经济利益平衡，制定更具操作性的政策，通过允许一定比例的用地进行拆除重建类更新、降低更新单元计划合法用地比例的门槛要求、简化局部拆建区域规划容积的测算规则等方式，多措并举，积极鼓励多方参与城中村综合整治类更新。城中村综合整治类项目可由区政府或原农村集体经济组织继受单位根据规划要求组织实施，或按规定公开选择合作主体组织实施。

（五）持续创新，实现城市更新高质高效

13. 建立城市更新单元计划有效期管理机制

为进一步提高更新计划项目实施率，避免出现少数企业故意囤积项目、倒卖项目的情况。《若干措施》提出，要加大计划清理力度，建立“有进有出”的城市更新项目管理机制。科学合理设置更新单元计划的有效期，建立到期退出机制。更新单元计划即将到有效期且更新单元规划尚未批准的，由各区政府或其城市更新机构按到期时间公告失效，并明确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中涉及的城中村居住用地，各区政府或其城市更新机构应优先纳入城中村综合整治分区。

14. 积极研究搬迁问题解决途径

当前城市更新搬迁补偿标准不明确，个别钉子户漫天要价，造成项目长期停滞。为促进上述问题解决，《若干措施》提出，要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。

15. 稳定空间成本，优化成本梯次

为避免城市更新推动城市产业空间和生产空间成本快速上涨，《若干措施》提出，要以“稳成本”为核心，加强城市更新全过程的成本管控，形成与现阶段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。

在稳定居住空间成本方面，要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。

在稳定产业空间成本方面，要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。鼓励“工改工”类城市更新项目，对改造后功能为工业、物流仓储的项目，厂房、研发用房中自用部分免收地价；研究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。在产业运营阶段，各区政府应探索建立工业楼宇租赁价格调节与补贴机制，支持实体经济发展。各区政府应加强产业用房租赁市场管理，稳定市场租赁价格。

此外，各区政府应加强城市更新市场监管，杜绝开发企业私下倒卖城市更新项目，降低城市更新成本。

（六）规范管理，确保全市城市更新“一盘棋”

16. 完善与统一城市更新政策和标准

为进一步规范各区更新政策标准，加强全市更新政策普

及宣传，降低市场主体参与城市更新的难度，《若干措施》提出，坚持“全市一盘棋”，由市规划和自然资源主管部门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手册。各区要通过自查的方式，对不符合或突破全市城市更新政策和标准的规范性文件进行整改。同时要求市规划和自然资源主管部门加强对各区落实更新政策和标准的监督与检查，定期深入基层加强服务，解决各区在推进城市更新中遇到的难点与难题。

17. 规范城市更新全流程管理

为进一步明确主体责任，提高更新效率，《若干措施》提出，要明确政府、业主单位、开发主体等各方主体涉及的流程时限规定要求，避免“相互推诿”现象。特别是在政府方面，除了落实“深圳90”改革要求，统一全市城市更新项目的审批流程和各环节时限要求外，还要从三方面进一步提效：一是由各区结合权责清单，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，接受社会监督。二是要求城市更新单元各审批阶段需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，逾期可视为无意见。三是涉及已重新启动法定图则修编的片区，其城市更新单元审批阶段征求辖区各职能部门意见的环节应予以简化。

18. 提升政府服务意识

为帮助市场主体特别是自行申报更新项目的企业增强对更新政策和审批流程的了解，《若干措施》要求，各区应

提升服务意识，提供面向企业、社区的城市更新咨询服务窗口，组建全流程跟踪更新项目的服务管理团队，要由“等着批”转变为“帮着报”。针对工业企业自改等政府重点鼓励项目，还要提供“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。

19. 加强集体资产动态监管

为规范城中村更新过程，加强集体资产动态监管，《若干措施》提出，要探索建立城中村更新报备机制和集体资产更新项目合作主体选择的公开招标机制。

一是在拟开展拆除重建类更新前，未完成集体资产备案的城中村，在拟开展拆除重建类更新前，原农村集体经济组织继受单位应主动向区城市更新机构提出报备申请。区城市更新机构应结合更新单元计划申报管理要求、上层次法定规划、现状开发强度等方面初步确认项目可行性。经确认可行的，原农村集体经济组织继受单位方可按规定公开选择合作主体。在合作主体选定后及时向社会公开，并纳入相关部门全程监管。

二是拆除重建类更新项目合作主体选择过程应公开透明，由原农村集体经济组织继受单位在区政府监督下，合理设定合作主体选择的基本门槛，保障一定数量的、有实力且有开发经验的企业应标，并科学制定合作主体选择的综合评分标准、筛选条件，保证优质的开发企业中标。招标过程应全过程公开，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。

20. 加强企业信用清单管理

为营造健康公平的市场环境，防止少量开发企业故意违反更新相关政策规定扰乱市场秩序，《若干措施》提出，要通过企业信用清单方式，对企业失信行为加强管理。

首先是要履行告知义务，建立企业参与城市更新失信行为的公告机制，明确更新诚信违规行为及其后果。

其次是要开展失信清单管理，针对城市更新过程出现违规行为的开发企业或相关更新规划设计技术服务团队，由主管部门对其提出整改要求，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及公告，纳入清单的失信企业按公告要求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。

21. 加强廉政风险防控

为进一步加强城市更新工作的廉政风险防控，《若干措施》提出，一方面要积极完善城市更新政策，确保每个审批事项均“有据可依、有章可循”，另一方面要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。