附件2

**关于《深圳经济特区城市更新条例（征求 意见稿）》的说明**

为了促进土地节约集约利用，提升城市功能，改善人居环境，市政府组织起草了《深圳经济特区城市更新条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》），经市政府六届一百九十二次常务会议审议通过，并提请市人大常委会审议。2020年6月28日市六届人大常委会第四十二次会议第一次审议了《条例（草案）》。市人大常委会法工委根据审议意见修改完善，形成了《深圳经济特区城市更新条例（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。现就有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）是践行先行示范区使命，助力粤港澳大湾区建设，推动城市更新制度创新的需要。

2018年10月，习近平总书记视察广东时提出，城市规划和建设领域要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种“绣花”功夫。2018年12月，习近平总书记对深圳工作作出重要批示，要求我市抓住粤港澳大湾区建设重大机遇，增强核心引擎功能，朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行，努力创建社会主义现代化强国的城市范例。2019年8月，中共中央国务院发布《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》（以下简称《先行示范区意见》），赋予深圳新的使命任务。基于此，深圳城市更新工作应当以习近平总书记的重要批示指示精神为指导，深刻认识城市更新在空间高效利用、城市功能完善、城市品质塑造等方面的战略意义，通过城市更新立法进行制度创新，发挥先行示范区大胆探索、改革创新、勇当尖兵的先锋带头作用，以更宽广的视野、更先进的理念、更有力的实施，推动城市更新工作从高速发展向高质量发展转变，让深圳城市更新模式成为全国存量土地开发的靓丽名片。

（二）是突破我市城市更新工作瓶颈，推动城市更新向纵深发展的需要。

我市于2004年出台《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，启动了城中村改造工作。2009年，在全国率先提出“城市更新”概念，先后出台了《深圳市城市更新办法》和《城市更新办法实施细则》，在此基础上制定了《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》、《关于城市更新实施工作若干问题的处理意见》等配套政策、专项规定及指导意见等，覆盖了计划、规划、实施主体确认、用地审批等全流程管理规范。在前述政策指引下我市城市更新成效明显，既保障了城市发展用地，完善了城市公共配套，又促进了产业转型升级，拉动实体经济发展,在全省乃至全国均产生了较大的影响。但随着城市更新的深入推进，一些问题陆续暴露出来，如地方政府规章法律层级不够，个别物业权利人不签约导致更新项目推进滞缓，重拆除重建、轻综合整治等问题，这些问题已成为制约我市城市更新有序推进的深层障碍，仅依靠现有的政策规定难以全盘破解，迫切需要用足用好特区立法权，推动城市更新工作向纵深发展。

（三）是提炼、固化城市更新实践经验，提升政策效能的需要。

我市城市更新一直遵循市场化和法治化的原则，通过政府引导和利益共享机制，吸引市场主体参与城市更新，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；坚持用法治思维和方式解决工作中的难点问题，推进城市更新有序开展。基于此，我市城市更新工作中创设了不少行之有效的制度，包括城市更新单元划定、计划动态申报、城市更新单元规划编制、实施主体确认、用地协议出让等。这些行之有效的制度有必要通过法规的形式进一步实现法定化，提升政策层次和效力。以此，构建由法规、规章、规范性文件和技术规范组成的城市更新制度体系，充分发挥制度的整体效能。

二、《征求意见稿》的主要内容

《征求意见稿》贯彻落实《先行示范区意见》，坚持以人民为中心，践行高质量发展要求，建设现代化国际化创新型城市和宜居宜业宜游城市。充分发挥立法的引领和推动作用，用足用好经济特区立法权，在全国率先探索城市更新市场化运作路径，通过立法巩固城市更新实践成果，在完善城市更新体制机制方面做好先行示范。

（一）关于市场化运作路径。

城市更新是城市整体空间与土地价值的重构，不仅涉及公共利益，还包含广泛的公民个人财产权益。我市在全国率先开展了城市更新立法，在传统旧城改造的基础上，创新性地开始了市场化模式探索，根本目的在于充分发挥政府、业主和开发建设单位等多个方面的积极性，达到合作共赢的目标，更好践行共建共治共享的发展理念。

一是坚持政府引导、市场运作**。**我市城市更新坚持“两条腿”走路：一种是政府主导实施。如政府基于规划实施需要开展的重点城市更新单元开发和成片连片改造，以及市场难以有效发挥作用情形下的兜底城市更新。另外一种是政府引导、市场运作。政府通过定规划、定政策、定标准，抓统筹、抓服务、抓监管发挥引导作用，市场主体则具体负责搬迁谈判和项目建设，通过充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，实现政府和市场双轮驱动。市场化运作是我市城市更新的重要机制创新，曾获得原国土资源部和广东省政府的充分肯定。

二是坚持利益共享。深圳城市更新建立了政府、市场、物业权利人三方利益平衡机制，改变了传统由政府主导土地增值收益分配的格局，从而极大地调动各方积极性，推动城市更新可持续发展。在实施过程中，政府立足于公共利益和城市整体利益，要求市场主体无偿移交用地、配建公共设施，用以改善民生。市场主体通过开发建设，分享土地发展权益和增值收益。物业权利人则通过物业安置和货币补偿共享城市更新成果。

（二）关于城市更新单元计划。

目前深圳的城市更新规划计划体系主要由市城市更新专项规划、城市更新单元计划与单元规划组成。为保障全市城市更新专项规划目标的实现和任务的有序实施，合理引导城市更新单元的更新方向、规划功能结构以及土地供应结构，充分发挥城市更新单元计划的调控作用，《征求意见稿》对城市更新单元计划的制定、申报和审批作了明确规定。一是实现计划管理全覆盖。除了仅增加不超过现状建筑面积一定比例的辅助性公用设施或者仅对建筑外立面改造的综合整治类城市更新项目，以及按照市政府相关规定对合法产业用地容积率调整的情形外，都必须申报城市更新单元计划；二是明确不同类别申报主体，规定重点城市更新单元计划由区城市更新部门申报，旧住宅区由辖区街道办事处负责申报；三是明确计划申报条件，物业权利人城市更新意愿、合法用地比例、建筑物建成年限等满足法定要求；四是建立城市更新单元计划有效期管理机制，经批准的更新单元计划（不含重点更新单元），自公告之日起有效期为两年。有效期内未获市政府或其授权机构批准的，该更新单元计划按照公告要求失效。

（三）关于城市单元更新规划。

城市更新单元规划作为城市更新项目实施的直接规划依据，对优化城市功能布局，有效实现各方利益平衡发挥了关键作用。但在实践中，存在城市更新单元规划所规划配建的公共配套设施、公共保障住房落实不到位，贡献用地移交不及时等问题，影响规划布局的均衡性。

为落实一张蓝图干到底，《征求意见稿》规定：一是在前端主抓规划编制。为做好城市更新单元规划与更新单元计划的衔接，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。城市更新单元规划应当结合法定图则的各项控制要求进行编制，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、道路交通、市政工程、城市设计、利益平衡等方面作出具体规定，明确公共配套设施、创新型产业用房、公共保障住房等配建责任以及无偿移交政府的用地要求。市、区城市更新主管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；二是在中端强化项目监管。实施主体签订项目实施监管协议时，需再次明确应当履行的贡献用地义务和配建责任，以及公共设施的相应接收部门；三是在后端保障规划落实。实施主体应当先按照规划要求向政府无偿移交贡献用地后，再申请办理用地审批手续，未按照规划要求完成公共配套设施、创新型产业用房、公共租赁住房、安居型商品房和人才住房配建的，不予规划验收。

（四）关于市场主体的选择。

市场主体是深圳城市更新的重要依靠力量，市场主体的选择对于城市更新项目能否顺利实施至关重要。为了进一步规范市场秩序，《征求意见稿》对市场主体做了系列规定。第七条规定市场主体必须具有房地产咨询服务、开发资质；第二十九条要求公开选择市场主体，并进一步细化市场主体的选定标准和方式，要求采用公开、公平、公正的方式确定市场主体，选定的市场主体应当与城市更新规模、项目定位相适应，并具有良好的社会信用；第三十条对市场主体变更程序进行规范，在更新项目实施过程中，市场主体发生改变的，应当重新征集物业权利人的更新意愿，并报区更新主管部门备案。

（五）关于搬迁补偿标准。

为进一步保护城市更新双方当事人的权益，合理引导市场预期，《征求意见稿》规定城市更新搬迁安置补偿采用产权置换、货币补偿或者两者相结合等方式，由物业权利人自愿选择。历史违建以及旧工业区、旧商业办公区合法建筑的搬迁补偿标准按照我市房屋征收相关规定确定；对于房屋征收没有规定的其他情形，搬迁补偿标准由市场主体与权利主体自行协商确定。

同时为做好与违法建筑处理、土地整备、房屋征收等相关政策的统筹衔接，《征求意见稿》明确了法定最低补偿标准，规定旧住宅区合法建筑采用原地产权置换的，按照套内面积不少于1:1的比例进行补偿，产权置换面积因误差导致不足的，由市场主体按照该项目商品房备案销售价赔偿；超出面积误差在3%以内的，物业权利人可以不再支付超面积部分的房价；采用异地产权置换的，安置房面积按照与原地产权置换等价值原则进行折算；采用货币补偿的，货币补偿标准按照我市房屋征收相关规定确定。公共保障住房更新单元的合法建筑采用原地产权置换的，按照套内面积1:1或者建筑面积1:1.2的比例进行补偿。

（六）关于破解城市更新搬迁难题。

无论是政府组织还是市场化的城市更新，都难以完全避免个别物业权利人不愿意与市场主体签订搬迁安置协议的问题。经反复研究论证，《征求意见稿》提出了“个别征收+行政诉讼”的处置方案，由市、区政府对个别未签约业主的物业实施征收和补偿。主要理由是：城市更新改造是城市规划实施的组成部分，改造的目的主要是消除有关安全隐患或者进一步完善城市功能，优化片区以及周边单位、居民的生产生活环境。同时，我市的城市更新方案均有配建学校、医院、人才保障房和产业保障房等方面的要求，以实现城市更新改造的商业利益和公共利益的有机结合，符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》有关基于公共利益予以征收的规定精神。同时，为了进一步约束政府的征收行为，避免过大的自由裁量空间，确保征收决定公平公正、合理合法，《征求意见稿》明确了按照套内面积1:1置换或者进行货币补偿确定征收标准。物业权利人对征收决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼。

专此说明。