

# 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)

为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对广东重要讲话和对深圳重要批示指示精神，按照“建设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”的定位要求，充分发挥深圳在存量土地节约集约高效利用上的引领示范作用，持续提升城市发展能级和品质，现就有序、规范、高效推进城市更新高质量发展提出如下措施。

## 一、规划先行，引领城市更新高质量发展

### (一) 科学制定城市更新发展目标

**完善城市更新目标传导机制。**市规划和自然资源主管部门搭建由战略规划、五年规划及年度计划组成的城市更新目标传导机制，加强城市更新与全市相关规划、计划衔接，有层次、有步骤地落实城市发展总体目标的各项任务和要求。

**科学编制城市更新战略规划。**市规划和自然资源主管部门编制《深圳市城市更新战略规划（2019-2035）》，对接全市国土空间规划，明确全市城市更新的总体目标、发展方向和实施策略，评估交通市政基础设施支撑能力和公共服务设施供给能力，协调城市更新与土地整备、棚户区改造等其它存量土地开发模式的关系，合理提出城市更新实施时序，为

全市城市更新政策及规划制定提供前瞻性、全局性以及系统性的指引。

**合理编制城市更新五年规划。**市规划和自然资源主管部门统筹各区（含新区，下同）城市更新工作，根据城市发展形势以及规划实施情况，及时启动全市及各区城市更新“十三五”规划修订工作，合理优化城市更新目标任务，按照“占补平衡”原则优化更新模式分区范围。市规划和自然资源主管部门在城市更新战略规划指导下，适时启动全市城市更新“十四五”规划编制，提出更新目标和策略、分区管控、各类设施配建、实施时序等要求，指导各区城市更新“十四五”规划和城市更新年度计划制定。

**优化城市更新年度计划管理机制。**完善涵盖任务下达、过程跟踪、年终考核的年度计划管理机制，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，合理引导城市更新单元的更新方向、规划功能以及土地供应结构，充分发挥城市更新单元年度计划的调控作用，保障全市城市更新五年规划有序实施。

## **（二）加大片区统筹研究力度**

**建立市区上下联动新机制。**按照国际一流城市建设标准，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。

**深化片区统筹研究。**选择拟更新项目相对集中的片区，

以法定图则为基础，以实施为导向开展片区统筹研究，合理规划单元，优化用地布局，科学确定实施时序。片区统筹研究应确保公共配套设施功能及用地面积较法定图则不减少，严格按照市级专项规划在首批城市更新单元中落实重大公共配套设施，涉及对法定图则强制性功能进行调整的，应提出法定图则修编或局部修编建议。

**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。

**有效落实法定图则要求。**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。

### **（三）提升城市设计与建筑设计水平**

更新项目城市设计专项研究应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。落实重点地区总设计师制度，加强对城市更新项目的协调把控。位于重点地区、重要节点的更新项目，应根据项目特点，采取设计招标、设计竞赛等方式公开征集建筑设计优秀方案。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，深化城市更新内涵**

#### **（四）推进城市绿色发展**

将“绿水青山就是金山银山”的理念融入城市更新各方面和全过程。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；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；鼓励在城市更新项目中增加公共绿地和开放空间；全面推广绿色建筑；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。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。

#### **（五）传承城市历史文脉**

**分类推进历史文化遗产保护和活化。**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。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。

**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。

## **（六）助推智慧城市建设**

**加强城市更新全流程智慧化管理。**坚持以人为本、需求导向，综合利用大数据、云计算、移动互联网技术，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，加强 BIM、GIS 等先进技术在城市更新中的应用。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跟踪，城市更新业务指标的自动统计，对审批办理效率、实施进度、业务指标等情况的监管。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，并在此基础上引入、开发一系列图形编制及规整工具，以信息化技术与手段支持报批成果的自动化规整、检测，形成标准化数据库。

**以城市更新促进智慧城市建设。**落实智慧城市要求，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**

### **（七）加快推进工业区连片改造试点**

强化政府主导作用，推进工业区连片改造升级。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。

### **（八）鼓励“工改工”拆除重建类城市更新**

放宽年限，针对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，实现部分城市更新项目的并联审批。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；属于自改的，由区城市更新机构直接核发实施主体确认文件。

### **（九）鼓励全市旧工业区综合整治**

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。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，通过重新划分空间适度增加满足基本需求的研发办公、配套商业等功能，由区政府统筹，组织相关单位、企业直接实施。鼓励各区在全市城市更新相关政策的基础上，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参与综合整治的积极性。

### **（十）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。

#### **（十一）加强“工改工”更新结构引导**

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”类更新用地结构比例和规模指标的引导。

#### **（十二）强化产业升级更新项目监管**

建立产业升级类更新项目事前、事后的产业监管体系，强化产业升级更新项目全流程监管。事前监管应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**

#### **（十三）分类推进城中村综合整治**

充分认识城中村有机更新的重要性，坚持城中村更多采用微改造，不急功近利，不大拆大建。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，综合整治和建筑使用功能必须满足相关政策法规和标准规范要求，上述范围外的城中村鼓励开展融合局部拆除重建的综合整治。按照实

施方式的不同，分为以下三种类型：

1. 城中村综合治理由市城市管理主管部门牵头，各区政府组织实施。

2. 增加面积不超过现状建筑面积 15%的电梯、连廊、楼梯、配电房、泵站、微型消防站、警务室、垃圾转运站等辅助性公用设施的，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的，或利用现有建筑空间将建筑首层或屋顶改造为架空停车场、架空花园、屋顶花园等的，由政府统筹，组织相关单位、企业直接实施。

3. 以综合整治为主，融合增加辅助性公用设施、功能改变、局部拆建等方式的（以下简称“综合整治类更新”），其中必须通过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。

#### **（十四）构建政府主导管理机制**

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，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。

以推动综合整治类更新项目实施、保障合理利益为目标，由政府统一制定该类项目的净拆建比标准。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。

遵循尊重历史、公平合理、区别对待的原则，明确全市统一的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。

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。

### **（十五）提高市场主体参与积极性**

综合整治类城市更新单元规划经市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会审批后，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。

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。

## **五、持续创新，实现城市更新高质高效**

### **（十六）建立城市更新单元计划有效期管理机制**

加大计划清理力度，督促开发主体加快更新项目实施，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。各区应将失效的更新单元计划中涉及的城中村居住用地优先纳入城中村综合整治分区。

### **（十七）积极研究搬迁问题解决途径**

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。

### **（十八）稳定城市更新成本**

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。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。

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。

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。

## **六、规范管理，确保全市城市更新“一盘棋”**

### **（十九）完善与统一城市更新政策和标准**

坚持“全市一盘棋”，市规划和自然资源主管部门应进一步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。

涉及各区已出台的城市更新规范性文件与全市城市更新政策和标准存在不一致的，各区应通过自查的方式，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，确保与全市政策和标准保持一致。市规划和自然资源主管部门应加强对各区落实更新政策和标准的监督与检查，履行监管责任，定期对各区政策和标准的执行情况进行抽查和通报，发现问题的应责令整改，情节严重的及时上报市政府。

市规划和自然资源主管部门应定期深入基层加强服务，解决各区在推进城市更新工作中遇到的难点与难题，积极听取业主单位、开发主体等多方的意见和建议。

## **（二十）规范城市更新全流程管理**

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，全面提高城市更新审批效率。明确政府、业主单位、开发主体等各方主体涉及的流程规定和时限要求，避免“相互推诿”现象。各区应结合权责清单，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。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。已重新启动法定图则修编的片区，各区在开展城市更新单元审查审批时，应对征求各职能部门意见的环节予以简化。

## **（二十一）提升政府服务意识**

提升各区城市更新服务意识，各区政府应提供面向企业、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”，第一时间依法依规帮助企业解决实际问题。针对工业企业自改等政府重点鼓励项目，各区政府应提供“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。

搭建城市更新市区联席会议机制。密切市区更新部门联系，提高决策效率和决策科学性，原则上按月组织召开市区更新工作联席会议，统筹研究城市更新领域的重点难点问题。

建立交流学习机制。按照加强沟通、协调高效的原则，建立联络员制度，由各区定期派出业务骨干赴市城市更新主管部门锻炼和学习。

## **（二十二）加强集体资产动态监管**

**探索建立城中村更新报备机制。**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，严禁开发企业私下进驻城中村。对本措施施行前已完成集体资产备案的城中村，应及时向区城市更新机构完善报备信息，杜绝开发企业私下倒卖项目，降低改造成本和社会风险。未按上述程序进行报备的城中村，其更新单元计划申报将不予受理。

**公开透明选择合作主体。**涉及集体资产的城市更新项目须通过公开招标选择合作主体。原农村集体经济组织继受单位应在区政府监督下，以公开透明、体现村民发展意愿为原则，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。

## **（二十三）实施企业信用清单管理**

建立企业参与城市更新失信行为公告机制，明确更新诚信违规行为及其后果。

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。

#### **（二十四）加强廉政风险防控**

积极完善城市更新政策，建立业务指导工作机制，确保每个审批事项均“有据可依、有章可循”，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，通过审批过程关联电子监察系统，实现网上审批、全程留痕、实时监督，最大程度防控风险。