

# 《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》 (征求意见稿) 起草说明

为加快建设高质量发展的社会主义现代化典范城区，实现大鹏新区高标准规划、高质量发展，深入贯彻落实城市更新“强区放权”的改革要求，进一步规范城市更新行为，明确部门职责，优化城市更新流程、优化服务，保障新区城市更新工作稳妥有序高效推进，我局根据《深圳经济特区城市更新条例》（以下简称《更新条例》）、《深圳市城市更新办法》（以下简称《更新办法》）、《深圳市城市更新办法实施细则》（以下简称《实施细则》）、《深圳市人民政府关于施行城市更新工作改革的决定》（市政府令 288 号，以下简称《决定》）及《深圳市人民政府办公厅关于贯彻落实〈深圳市人民政府关于施行城市更新工作改革的决定〉的实施意见》（深府办〔2017〕32 号，以下简称《实施意见》）等城市更新相关规定，结合新区实际，起草了《深圳市大鹏新区城市更新实施办法》（征求意见稿）（以下简称《办法》）。现就有关情况说明如下：

## 一、起草背景及必要性

深圳市第六届人民代表大会常务委员会第四十六次会议于 2020 年 12 月 30 日通过了《更新条例》，自 2021 年 3 月 1 日起施行。这是我市立足改革创新、先行示范，在全国率先开展的城市更新立法工作，为我市城市更新工作提供了法治保障。《更新条例》进一步完善了原城市更新政策，明确了城市更新应当重点把握的原则性、方向性问题，从多个方面规范了市场主体及其开发建设行为，并创造性的设

计了补偿争议行政调解机制、“个别征收+行政诉讼”制度等机制。

《更新条例》施行后，新区亟需通过更为具体的规范性文件就城市更新活动予以规定，构建更新制度体系，充分发挥制度的整体效能，保障《更新条例》相关机制的顺利落地及实施。

而新区实行的《深圳市大鹏新区城市更新办法（试行）》（深鹏管规[2017]7号）已于2020年7月24日到期失效，目前新区城市更新活动缺乏新区规范性文件作为依据，将导致相关城市更新工作及审议程序存在行政风险。另外，《深圳市大鹏新区城市更新办法（试行）》（深鹏管规[2017]7号）（以下简称《办法（试行）》）施行至今，我市城市更新政策已发生了较为重大的变化，机构改革调整后新区各职能部门的职权职责也发生了较大改变，《办法（试行）》已不符合实际情况，无法继续合理、有效调整新区城市更新活动，发挥效能。

新区管委会党工委杨军书记在2020年十大专项行动暨城市更新推进会上提出，推进新区城市更新工作提速增效，破解新区城市更新工作中存在的问题，加快将新区打造成全球海洋中心城市集中承载区、建设世界级滨海生态旅游度假区。基于此，我局对大鹏新区城市更新工作提速增效进行了调研并形成调研报告。调研发现，《办法（试行）》已到期失效，并且部分内容与上位法规定相冲突，给新区城市更新工作顺利推进造成了不利影响。为深入贯彻落实杨军书记的讲话精神，实现“两区”的建设目的，有必要根据新规定，结合新区实际，出台新的城市更新实施办法。

综合上述情况，新区城市更新实施办法的缺失不仅严重影响了新区目前城市更新工作的稳妥高效推进，而且还会影响《更新条例》的

顺利落地及实施。因此，制定并出台《大鹏新区城市更新实施办法》已刻不容缓。

## 二、起草过程

2020年12月初，我局起草了《办法》初稿，征求了我局内部各科室意见，根据各科室反馈的意见完善《办法》内容，并组织会议讨论《办法》主要内容。当时考虑到《更新条例》尚未正式出台，为避免与《更新条例》相冲突，保障《条例》顺利落地，我局拟在《条例》出台后根据《更新条例》规定完善《办法》。

## 三、《办法》主要内容

《条例》分为十一章共五十三条。**第一章总则**，主要包括制定目的、适用范围、工作机制、各部门职权职责、新区城市更新原则等内容。**第二章至第八章**主要为城市更新工作流程：**第二章更新单元计划审批**，主要包括更新单元计划申报、审核、公示、审议、公告、备案、计划审批通过后禁止实施相关行为以及更新意愿征集阶段权属核查的内容；**第三章土地信息核查**，主要包括土地信息核查申请程序、核查内容等内容；**第四章更新单元规划审批**，主要包括更新单元规划申报、审核、公示、审议、公告、备案等内容；**第五章实施主体资格确认**，主要包括实施主体资格确认申请、审查、公示、监管协议签订及监管协议内容、建筑物拆除及备案要求、旧住宅区城市更新项目选定市场主体、个别征收等内容；**第六章建设用地审批**，主要包括申用地审批申请、用地审批申请前的土壤环境调查评估、用地移交入库、地价缴纳、土地使用权出让合同签订等内容；**第七章建设工程规划许可与施工许可**，主要包括建设工程规划许可申请材料、审批流程、申报施工图修改备案次数要求等内容；**第八章建设工程规划验收**，主要包

括建设工程规划验收审批流程。**第九章项目监管**，主要包括项目申请房地产预售前的监管要求、产业监管要求等内容；**第十章法律责任**，主要包括相关部门及工作人员不履职、不正确履职的法律责任、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法律责任及兜底性法律责任。**第十章附则**，主要包括名词定义、解释部门、本办法与其他规定的适用规则、新旧规定适用规则、施行日期及有效期等内容。

#### 四、《办法》突出亮点

##### （一）明确各部门在更新工作中的职权职责，发挥各部门自身主观能动性

《办法》明确新区管委会成立区城市更新工作领导小组，负责统筹推进新区城市更新工作，审议城市更新单元计划、城市更新单元规划等事项，对城市更新重大事项进行决策；区城市更新和土地整备部门为区城市更新工作主管部门，负责行使《更新条例》等规定的职责，组织、协调新区城市更新工作；辖区办事处应积极发挥在城市更新具体工作中的主导作用，协调辖区范围内的城市更新工作；新区领导小组其他成员单位负责对城市更新工作提出意见和建议，并根据《办法》履行城市更新相关管理职责，承办新区领导小组交办的其他工作。在原《办法（试行）》的基础上，通过梳理、明确各部门职权职责，同时突出辖区办事处该基层单位的主导作用，为城市更新工作的顺利开展，在基层层面就尽快解决问题，提供组织保障。

##### （二）倡导创新城市更新工作机制，为机制创新提供方向

为了充分发挥主观能动性及机制优势，《办法》明确规定新区管委会及相关职能部门应创新城市更新工作机制，通过一站式服务、关

联业务同时申报、并联审批、压缩办文时限、建立三级联动工作机制、建立城市更新工作考核机制、容错纠错机制、搬迁补偿争议调解机制、建立谈判促进平台等方式，优化工作流程，提升工作效能，加速推动城市更新进程。涉及市级职能部门审批的城市更新单元审批事项，新区相关职能部门则应提请市级职能部门开辟绿色通道，加快审批进度。《办法》为后续机制创新提供了相关依据及创新方向。

### **（三）明确政府统筹、规划引领原则及刚性管控、弹性优化原则**

《条例》规定城市更新应遵循“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。《办法》着重回应，再次强调要坚持政府统筹、规划引领原则，发挥政府的统筹作用及规划的引领优势。新区城市更新工作应落实生态文明建设要求，主管部门编制新区城市更新五年规划，明确规划期内新区城市更新的目标和方向，明确各类型城市更新范围，指导新区城市更新工作，结合新区实际，打造生态优美、环境宜人的世界级滨海城市。

在遵循规划引领原则的情况下，《办法》进一步深化，提出了坚持刚性管控、弹性优化原则。新区城市更新工作应严格落实市层面的控制性内容、技术规范等管控要求，确保法定图则主导功能不变、公共配套设施类别及用地面积不减少，优先落实重大公共配套设施，同时以实施为导向，对用地布局、建筑功能配比、公共配套设施位置及规模、路网等内容进一步优化，同步对城市设计等内容进行深化。

### **（四）明确未办理产权登记的建筑物权属核查责任单位及程序**

考虑到辖区办事处作为基层单位，更为了解辖区情况，并且为了充分发挥主管部门的指导作用及辖区办事处的主导作用，《办法》规

定属于《更新条例》第二十五条第一款第三项规定情形的，主管部门应当指导辖区办事处对未办理产权登记的建筑物权利人进行核实，由辖区办事处按新区相关规定具体实施权属核查工作，并将核查结果报送给主管部门，主管部门再对更新意愿达成情况进行公示。

#### **（五）明确监管措施及监管资金确定方法**

根据《条例》第四十条的规定，项目实施监管协议应明确“实施主体按照搬迁补偿协议应当履行的义务”，应当履行的义务通常包括回迁安置物业及货币补偿两类义务。同时，经调研，其他行政区（龙华区、宝安区）的实操做法中也将实施主体应当履行的货币补偿义务也纳入监管范围内。因此，《办法》明确规定实施主体原则上应提供银行保函作为专项监管保证资金，银行保函应为不可撤销、无条件的见索即付保函，保证改造范围内市政交通基础设施、公共配套设施、回迁房屋等如期建设及其他搬迁补偿义务依约履行。监管资金金额为公共配套设施、市政基础设施、回迁房屋等的建设成本及未支付的货币补偿金之和，公共配套设施、市政基础设施、回迁房屋等的建设成本具体金额以评估报告为准。

#### **（六）吸收《更新条例》相关内容，保障《更新条例》顺利落地实施**

《更新条例》创造性设计的补偿争议行政调解机制、“个别征收+行政诉讼”制度等机制，在《办法》中均予以进一步细化、明确，如《办法》三十三条规定，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人数量占比均不低于百分之九十五或者城中村合法住宅、住宅类历史违建部分，已签订搬迁补偿协议的物业权利人人数量

占比不低于百分之九十五的，经新区管委会组织相关单位进行调解未能达成一致的，由辖区办事处向主管部门申请对未签约住宅类房屋依法实施征收。主管部门报请城市更新领导小组审议通过后，由主管部门作为房屋征收部门，辖区办事处作为实施单位依法对未签约住宅类房屋实施征收。在龙岗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辖区办事处，由辖区办事处逐级报请龙岗区人民政府终止征收程序。龙岗区人民政府征收取得建筑物权利后，由辖区办事处按照有关规定与市场主体协商签订搬迁补偿协议。

#### **（七）明确新旧规定适用规则，有效避免新规定影响旧项目的正常推进**

《办法》的出台及适用规则对现有城市更新项目的正常推进影响重大。在遵循“法不溯及既往”的原则的基础上，为降低对现有城市更新项目的冲击，同时尽可能保障《条例》及《办法》的实施，《办法》明确规定：《办法》施行前，更新单元计划已经审批通过的，则按照《办法》施行前相关规定执行，但《办法》施行前无相关规定，《办法》有规定的，则参照《办法》规定执行。《办法》施行后，深圳经济特区条例、市政府规章、市政府规范性文件或市政府部门规范性文件有新规定的，则按照新规定执行。

深圳市大鹏新区城市更新和土地整备局

2021年3月2日