

# 房地产专业委法律资讯

2017年9月刊 总第2期

2017/10/8

深圳市律师协会房地产法律专业委员会

## 目录

<b>【行业动态】</b> .....	1
两部门联合发文：防止小产权房通过不动产登记合法化.....	1
住建部发文再定性共有产权房：优先供应无房家庭.....	2
6城出限售新政.....	6
<b>海南停批套型建筑面积100平方米以下商品住宅建设</b> .....	9
雄安新区新亮点：住房租赁超十年可买 人才薪酬参照北京.....	10
广州拟推动房屋租赁实名制.....	13
<b>【本地动态】</b> .....	14
深圳拟将重启划拨方式供地.....	14
<b>深圳新政出台：商品房与配建保障房之间不得隔离分割</b> .....	24
福田警方：超高层建筑每隔15层要空出一层避难层.....	25
深圳小区共有资金可实时查询 业主可对物业评价打分.....	27
深圳出台“铁十条”严惩建设工程违法违规行为.....	30
<b>【业务综述】</b> .....	31
“城市更新与棚户区改造政策解读及实务研讨”综述.....	31
<b>【房委资讯】</b> .....	38
房委会举办“城市更新与棚户区改造政策解读及实务研讨”研讨会.....	39

## 【行业动态】

两部门联合发文：防止小产权房通过不动产登记合法化

9月20日，据国土资源部网站消息，国土资源部、住房城乡建设部日前发出《关于房屋交易与不动产登记衔接有关问题的通知》。通知提出，针对目前各地不动产统一登记后出现的历史遗留问题，不动产登记机构和房屋交易管理部门要加强配合，共同协商推动地方政府依法合规分类妥善处理，及时解决问题。防止小产权房通过不动产登记合法化。

《通知》指出，关于资料移交问题，不动产统一登记制度实施前已经形成的房屋登记纸质资料要移交至不动产登记机构，确实难以拆分移交的，应复制移交，复制移交的资料应与原件一致，并于年底前全面复制移交到位。为避免重复建设，保证房屋交易与不动产登记使用电子数据的一致性，房屋登记的电子数据应完整地拷贝给不动产登记机构，并于9月底前全面完成。

《通知》要求，关于交易登记业务衔接，对于房屋交易与不动产登记机构分设的地方，要按照“进一个门、跑一次路”的原则，实现房屋交易与不动产登记的有效衔接，切实做到便民利民。一要一个窗口受理。两部门进驻同一个服务大厅，设置同一个受理窗口，将房屋交易和不动产登记所需的法定材料编制形成统一的申请材料目录向社会公布。二要部门并行办理。收件后，相关资料分送两部门并行业务办理，不动产登记机构依法办理不动产登记业务。涉及

交易需办理事项，一般交易业务要在 3 个工作日内办结，较为复杂的应当在 5 个工作日内办结，交易的结果通过内部网络向不动产登记机构反馈。三要方便群众办事。凡是能够通过网上办理的房屋交易和不动产登记事项，不得要求当事人到现场办理。

《通知》强调，关于历史遗留问题，要针对目前各地不动产统一登记后出现的历史遗留问题，不动产登记机构和房屋交易管理部门要加强配合，共同协商推动地方政府依法合规分类妥善处理，及时解决问题。防止小产权房通过不动产登记合法化。

《通知》提出，切实做好房地产市场调控和监测分析工作。不动产登记机构和房屋交易管理部门要充分认识到做好房地产市场监测工作的重要性，将二手房与新建商品房纳入统一的房地产市场管理，加强监测、监管和调控。不动产统一登记制度实施后，房屋交易和不动产登记信息要通过网络实时共享。

住建部发文再定性共有产权房：优先供应无房家庭

2017 年 9 月 21 日，住建部下发《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》（以下简称《意见》），鼓励两市以制度创新为核心，结合本地实际，大胆探索，力争形成可复制、可推广的试点经验。

《意见》要求，发展共有产权住房，要制定具体管理办法，明确供应对象范围，建立健全共有产权住房配售定价、产权划分、使用管理、产权转让等规则，明确相关主体在房屋使用、维护等方面

的权利和义务，确保共有产权住房是用来住的，不是用来炒的。

分析人士指出，未来公租房、年轻人为主要需求群体的租赁住房、流动性较差的共有产权住房、无限制但供应较少的商品房，将共同构成一线城市和热点城市多层次的住房供应体系，成为长效机制的重要组成部分。

#### 未明确强调家庭收入条件

据了解，北京市、上海市积极发展共有产权住房，已有阶段性成效。北京目前已明确未来五年供应 25 万套共有产权住房的目标。上海市截至 2016 年底已供应共有产权保障住房 8.9 万套。

《意见》提出，发展共有产权住房，是加快推进住房保障和供应体系建设的重要内容。试点过程中应当坚持政府引导、政策支持，充分发挥市场机制的推动作用；坚持因地制宜、分类施策，满足基本住房需求的基本原则。

具体而言，《意见》从供应对象、管理制度、运营管理主体、规划建设和政策支持等方面，提出了相应的指导意见。

在供应对象方面，明确面向符合规定条件的住房困难群体供应，优先供应无房家庭，具体供应对象范围由两市人民政府确定。

这与 2014 年住建部等六部委发布的《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》要求明显不同，该意见规定，共有产权住房主要与新型城镇化规划相衔接，政策性商品住房主要面向住房困难的城镇中等偏下收入家庭，以及符合规定条件的进城落户农民和其他群体供应。而此次《意见》并未强调家庭收入问题。

而此前试点的上海、淮安等地，共有产权住房均用于满足在住房和经济两方面均存在困难家庭的住房需求。

上海从 2010 年开始推出共有产权保障房制度试点，在多次修改和放宽准入规则后，目前主要针对人均住房建筑面积低于 15 平方米、家庭（3 人以上）人均年可支配收入低于 6 万元、人均财产低于 15 万元的家庭，2 人及以下家庭标准可以适当放宽。

而根据 2017 年 9 月 20 日北京公布的《北京市共有产权住房管理暂行办法》，符合北京住房限购条件且家庭成员名下均无住房的家庭，除少数几种情形外，均有申请资格。此外，北京方面专门强调，共有产权住房中，用于满足在本区工作的非本市户籍家庭住房需求的房源应不少于 30%。

这也使得新的共有产权住房，在性质上与此前试点有所不同。住建部住房政策专家委员会副主任顾云昌认为，此次共有产权住房工作试点，是住房市场的供给侧结构调整的重要步骤，其目的是在满足最低收入人群住房需求的同时，实现住房供给链的全覆盖。

顾云昌表示，在普通商品房价格较高、公租房等保障房基本覆盖了最低收入人群的住房需求的当下，一线城市满足住房需求最困难的群体已经从经济困难的最低收入群体，变成了经济上并不困难的中等收入的城镇户籍无房家庭和以年轻人为主的“新市民”。从北京公布的政策来看，这两类群体也成为了共有产权住房覆盖的主要群体。

居住条件更好但限制流转

由于针对的覆盖群体不同，在新一轮北京、上海的共有产权住房试点中，如何保障共有产权住房的居住属性，实现“既能住得好，又要不让炒”，成为政策制定的重要焦点。

对此，相关专家认为，共有产权和普通住房的本质区别就是，通过减少流动性来换取购房成本的降低。换言之，共有产权住房的转让是有一定的限制的，即政府回购优先。

在北京的最新政策中，共有产权住房的流动性，已被进一步严格限制。

与此前的征求意见稿相比，9月20日公布的《北京市共有产权住房管理暂行办法》，删除了转让规定中的一条，即“共有产权住房购房人和代持机构经协商一致，可共同向其他符合本市住房限购条件家庭转让房屋。新购房人取得商品住房产权。购房人和代持机构按照所占产权份额获得转让总价款的相应部分”。

简单地说，在现行办法下，原购房人只能转让个人所持共有产权住房份额，但无论是原购房人还是新购房人，都不能购买政府份额的产权。

政府所持产权不出售，这也意味着，共有产权住房的性质不会转变为商品房，将只会在共有产权资格家庭中流转。其流动性大大降低，也更符合其“主要满足居住需求”的属性设定。

不仅是流动性，居住属性方面，由于新的共有产权住房需要满足现代年轻人和中等收入家庭的消费和生活需求，与过去的保障房不同，对共有产权住房的住房品质、面积标准、社区环境、设施配

套均提出了新的要求。

为此，北京方面多次强调，共有产权住房的规划、设计、建设，将以不低于甚至优于商品房的品质和质量标准进行。

这在政策层面也有体现。2014 年《意见》要求，单套建筑面积控制在 90 平方米以内，但此次《意见》仅规定共有产权住房应以中小套型为主，并未作出具体面积限制。

实际上，主要用以满足中等收入家庭的共有产权住房可能会大于此前的试点控制面积。北京方面规定，公共租赁住房面积在 60 平米以下，共有产权住房则将严格控制 60 平米以下的套型比例，同时城六区套型上限 90 平米，郊区最大不超过 120 平米，要“通过政策设计引导住房梯度消费，满足不同人群住房需求”。

这也让共有产权住房的价格和产权比例引人关注。有房地产行业专家表示，在一线城市现有的政策条件和市场环境下，为了尽可能发挥共有产权住房的居住属性，防止伤害居民购买积极性，应当由政府产权比例分配中占到大头。

## 6 城出限售新政

**9 月 22 日**，西安、重庆、南宁、南昌、长沙、贵阳 6 城相继调控升级，其中 5 城出台“限售”新政，其步调之一致，让人隐约可见背后统一推手的存在！

还有最为抢眼疯传的石家庄 8 年“限售”规定，即：家庭拥有 2 套住房的，5 年之内不得上市交易；拥有 3 套住房的，8 年之内不

得上市交易！各大媒体报道后，今日消息全部删除~~

对于次轮楼市调控，我们认为：1、首房首贷刚需购房者是此轮楼市大调控背景下的直接受害者；2、对首房首贷刚需的抛弃意味着楼市调控不再止于上届政府“国 N 条”文件游戏，而全国各地联动调控意味着背后推手——中央层面的统一布局，又结合国家大力发展人才房、保障房、租赁房，尝试租购同权、共有产权，可以确定房地产的支柱产业地位开始动摇；3、“限购”、“限售”、“限资金”（严禁消费贷、经营贷流入房地产）的直接后果是交易量的持续走低，商品房自由流通受限，短炒投资已出局，长期持有变常态；4、部分调控存在破解之道。比如网传的家庭两套房限售五年，三套房限售八年，完全可以通过离婚拆分家庭出售的方式破解，又比未到“限售”期限的可以通过签订预约买卖合同的方式进行转让（当然存在一定的违约风险）；5、高压之下，一线城市房价未必大降！一方面，一线城市市场需求巨大，房价抗跌性强；二方面，房价难跌乃至长期看涨预期不变，需求方还在伺机入市，持有者也没有大规模抛售；三方面，就深圳来说，经过 2016 年 3 月、10 月调控至今，投机客早已出局，目前持有房屋的大都是刚需、有钱人及实力雄厚不急于出手、不会断供的投资者，都有房价不会大跌长期持有心理预期和准备，过往调控投资客抛售引发房价下跌的情况不会再出现。

## 北京发布共有产权住房规划设计宜居建设导则

2017 年 9 月 23 日，北京市住建委会同北京市规划国土委联合发布



《关于印发〈北京市共有产权住房规划设计宜居建设导则（试行）〉的通知》，自 2017 年 9 月 30 日起正式实施，北京共有产权住房建设标准体系正式建立。

据介绍，《北京市共有产权住房管理暂行办法》规定，由北京市住建委会同北京市规划国土委制定共有产权住房建设技术导则。作为《北京市共有产权住房管理暂行办法》的配套政策措施，导则将为共有产权住房政策的顺利推进保驾护航。

根据要求，共有产权住房项目套型设计应符合住宅设计规范的要求。城六区新建项目套型总建筑面积不应大于 90 平方米；其他区新建项目套型总建筑面积在 90 平方米以下的占建设总量的 70%以上，最大不超过 120 平方米。充分考虑两孩及适老性要求，套型以多居室为主，严格控制套型总建筑面积在 60 平方米以下的套型比例。城六区共有产权住房项目容积率不应高于 2.8，城六区以外共有产权住房项目容积率原则上不应高于 2.5。

北京市住建委相关负责人介绍，北京市住建委于 2017 年 8 月 3 日在网站就导则面向社会公开征求意见，社会各界针对其中一些具体细节问题也进行了讨论，主要集中在共有产权住房建设标准、面积套型标准、全装修成品交房等方面。

导则采纳专家和群众建议，社区内增加无障碍出行设施，为老年人、残疾人的基本生活和社会活动提供便利条件；需提供公共空间作为交流场所，营造良好的社区交往空间。

导则明确了共有产权住房实施全装修成品交房，依合同约定自交房

之日起五年内不得对内部装饰装修进行拆除；同时在导则中增加了在装修施工中推广应用 BIM 技术，提高施工效率的相关条款。

北京市住建委相关负责人说，北京市、区相关部门将充分发挥部门层级合力，从共有产权住房土地入市到竣工入住的住宅开发建设全过程产业链，加强质量和品质监管，督导参建单位严格落实建设标准，全面提高共有产权住房品质。

### **海南停批套型建筑面积 100 平方米以下商品住宅建设**

2017 年 9 月 29 日，海南省住房和城乡建设厅发布通知要求，各市县自本通知印发之日起，停止批准套型建筑面积在 100 平方米以下（含 100 平方米）的商品住宅建设。上述商品住宅包括酒店式公寓，但不包括保障性住房及面对本地居民销售的自住型商品住宅、共有产权住宅。

以下为通知原文：

关于严格控制小户型商品住宅审批有关问题的通知

各市、县、自治县人民政府：

为进一步提升房地产开发品质，促进房地产业转型发展，根据《海南省人民政府关于进一步深化“两个暂停”政策促进房地产业平稳健康发展的意见》（琼府〔2017〕76 号）要求，现就严格控制小户型商品住宅审批有关问题通知如下：

各市县自本通知印发之日起，停止批准套型建筑面积在 100 平方米以下（含 100 平方米）的商品住宅建设。上述商品住宅包括酒店式公寓，但不包括保障性住房及面对本地居民销售的自住型商品

住宅、共有产权住宅。各市县在本通知印发之日前，已批准商品住宅项目建设工程规划许可的，可按照原建设工程规划许可的商品住宅套型建筑面积继续实施。

雄安新区新亮点：住房租赁超十年可买 人才薪酬参照北京

9月10日，雄安新区党工委书记、管委会常务副主任刘宝玲在向媒体介绍新区发展情况时，在住房政策、用人制度、环境治理等三个方面，透露了雄安新区发展的新动向。

其中，房屋租赁超过十年可买、人员一律实行聘用制等表述，迅速成为关注焦点。

分析人士指出，随着我国进入新型城镇化阶段，城市发展已经从解决“吃饱饭”的阶段，走向解决“吃得好”“吃得健康”问题的阶段，这也成为了雄安新区肩负的新使命，其相关政策的制定与落实，对我国城市发展提供着新的思路和启示。

### 住房不留炒作空间

实际上，雄安新区此次披露的信息，被认为是新区规划建设“三大原则”的具体体现。此前，雄安新区党工委书记、管委会主任陈刚曾透露新区规划建设的三大原则：一是新区绝对不搞土地财政；二是一定要考虑百姓的长远利益；三是绝不搞形象工程。

根据此次公布的信息，在住房政策的创新层面，刘宝玲表示，“雄安新区的房子是用来住的，不是用来炒的，要满足各种不同消费群体的需求，不留炒作空间，实行租售并举的住房政策。”

刘宝玲表示，新区拟要为外来创业、就业者提供租赁住房，租赁

超过十年也可以买，一定期限内不能卖。若卖，政府优先以略高于同期银行本息的价格回购。

住建部住房政策专家委员会副主任顾云昌表示，未来将会有大量年轻人进入雄安就业、创业，设置十年租期，主要是考虑到年轻人的购房能力有限而设置的缓冲期。从发达国家经验来看，首套房购买年龄段也一般集中在 30 至 35 岁。

在用人制度方面，刘宝玲说，雄安新区用人制度将有重大创新，通过体制机制创新，集聚全国乃至全世界的人才和智慧到雄安新区，并让人才引得来、留得住、发展得好。对于新区建设发展需要的人才，一律实行聘任制。签订聘任合同，因岗选人、依岗定薪，按劳取酬、优绩优酬，工资标准参照北京，甚至高于北京，特殊人才、特殊待遇。

刘宝玲表示，雄安新区将按照“精减、统一、高效”的原则，实行“大部门制、扁平化、聘任制”，构建精干的管理机构，减少行政层级，实行“小政府、大服务”，提高行政效率。不唯身份，科学设岗，因岗选人，互为 AB 角，严格绩效管理，严格依法依规管理，使人尽其才、才尽其用，创新创造活力迸发。

此外，环境治理方面，刘宝林介绍，新区目前正在开展“洗脸工程”，大力治理环境污染。取得了初步成果，9400 多家“散乱污”企业被关停，近 200 名涉污人员被拘留。

### 房地产改革样板

雄安新区在住房和土地制度上的新风向，成为关注焦点。

有人认为，雄安目前进行的住房制度改革，既是为了实现“房子是用来住的，不是用来炒的”这一理念，降低住房成本，配合用人制度和其他制度创新，增强对高端人才和创新人才的吸引力，实现创新驱动发展的引擎作用；同时，也有为各地房地产制度改革、抑制房价地价上涨带动的生产要素成本快速上升趋势探路的宏观考虑。今年4月，京津冀协同发展专家咨询委员会副组长邬贺铨在接受采访时指出，国家将在雄安新区试点全新的房地产改革，找出一条能够发展房地产，又能够控制房价，保证更多需要有住房的人有房住，一条适合创业者、城市经济发展的房地产改革新道路。

多位接受采访人士在接受采访时均表示，尽管尚未有细则出台，但雄安新区建立租购并举、保障多层次住房需求的土地和住房制度改革尝试，受新加坡组屋制度影响颇深。

新加坡的组屋制度，是由国家免费提供土地，由建屋发展局统一规划建设，并由政府部门以确保80%左右的国人有能力购买的原则定价，向符合条件的家庭或35岁以上单身市民出售公共住房的住房体系。其目标是“80%居者有其屋”，以保障满足基本民生需求为优先。

王晖指出，从现有的表述来看，与新加坡类似，雄安新区将来不会只有租赁住房，仍将保持少量的高端商品住房，用以满足高端人才的住房需求。有恒产者有恒心，长期来看，商品房的保留，会增加雄安新区对高端人才的吸引力，有利于把他们“留住”。

顾云昌称，雄安新区的模式与新加坡虽然相似，但也有本质上的不

同。新加坡组屋制度主要是为了防止高房价带来的人才流失，而雄安新区从“一张白纸”起家，注定了其一定时期内的人口大量净流入，因此，相比追求“80%居者有其屋”的新加坡模式，“雄安模式”必须采取更加灵活的形式，以租赁住房、共有产权房、商品房等多层次的产品体系，覆盖不同收入家庭的不同层次住房需求。其中，更为灵活的租房模式或将成为主体。

顾云昌进一步指出，不仅是住房制度，对于雄安新区这样的人口净流入城市，还要通过城市空间结构优化和轨道交通体系建设，合理布局城市发展空间，防止摊大饼情况的出现。

#### 广州拟推动房屋租赁实名制

在规范租赁市场方面，广州一直走在全国前列。继本年7月17日发布《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》、9月11日推出“全自持”用于租赁住房的住宅用地，近日，广州市住房与城乡建设委再就《广州市房屋租赁网上备案规则（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”）公开征求意见。

其中提到，广州市房屋租赁管理机构应当建立广州市房屋租赁政府信息服务平台，推行房屋租赁合同网上备案，未来租赁双方或均需在广州市房屋租赁政府信息服务平台实名认证。

#### 拟推动房屋租赁实名制

《征求意见稿》意在加强房屋租赁信息采集，其中提到，租赁双方自行签订房屋租赁合同、住房租赁企业出租房屋以及经房地产中介服务机构促成签订房屋租赁合同，出租人、房屋经营机构以及

房地产中介服务机构均需要办理房屋租赁合同网上备案手续。

早在7月17日，广州作为首批12个试点租赁发展的城市之一，曾发布了《广州市加快发展住房租赁市场工作方案》，而《房屋租赁网上备案规则（征求意见稿）》进一步落实了上述方案。

同时，根据广州市国土资源和规划委员会发出的《广州市2017~2021年住宅用地供应计划》，广州将会推出租赁住房用地，并于9月11日挂牌2宗自持的住宅地块。

随着新房销售完成及住宅租赁用地面世，广州租赁市场将不断扩大，规范化发展对促进市场稳定发展具有重要作用。

房屋租赁实名登记或存在一定的困难

有房地产行业资深人士表示，现在网络登记备案更便利，但落实的难题依然存在。因为实名登记备案出租房屋需要缴纳税费，由于租金回报率较低，很多人还是不愿意的，所以房屋租赁实名制的落实存在一定的困难。想让一项业务得到发展，就需要让其在市场运营机制中有利可图。租赁市场发展，实名制以及备案登记机制的推动，需要出台相关政策扶持，让租赁业务有利可图。资产证券化是一条可以考虑的路径。

## 【本地动态】

深圳拟将重启划拨方式供地

在划拨方式供地消失近30年后（1988年消失），深圳或将重新启

动划拨方式供地。

为了深化土地管理制度改革，优化土地资源配置，增加土地供给方式及路径，实施土地供给侧改革，以坚持建设用地减量增长为理念，差别化、精准化土地供应为导向，健全土地供应体系，规范土地供应行为，强化建设用地供应及审批监管，建立以土地供给引导和约束需求的新机制，根据有关法律法规，结合深圳实际，深圳市组织起草了《深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若干意见（送审稿）》（简称《意见》），并于 2017 年 9 月 1 日正式公开发布《深圳市人民政府关于完善土地供应管理的若干意见（征求意见稿）》。

#### 起草背景

（一）深化国有土地有偿使用。30 多年来，深圳一直积极探索创新以高效供地保障城市化跨越式发展为主要导向的土地供应管理制度，形成了较为完善的国有建设用地有偿使用制度体系，年均土地供应规模近 30k m<sup>2</sup>，对深圳三十年的快速发展提供了重要支撑。面对新增用地资源瓶颈，原有高投入、高消耗、高污染、低效益为特征的传统发展模式已难以为继；与此同时，投融资体制改革以及大众创业万众创新背景下，国有土地有偿使用覆盖面不到位、制度不健全等问题逐渐凸显，市场配置资源决定性作用没有得到充分发挥。对此，国土资源部联合多部委印发《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地政策的意见》（国土资规〔2015〕5 号）以及《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规



[2016]20号)在扩大国有土地有偿使用,差别化供应土地等方面提出了一系列措施。因此,结合我市现实需求,进一步深化我市国有土地有偿使用制度改革,保障城市转型发展势在必行。

(二)推进土地供应管理法治化。十八届四中全会提出“实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。随着我国经济发展进入新常态,对土地供应及管理提出新的要求。尤其在投融资体制改革和大众创业万众创新背景下,大量出现的新型产业、城市综合体、PPP(公私伙伴关系)、社会投资民生领域以及地下、地上连廊建设等新产业形态及土地利用方式,结合我市强区放权的不断深入推进,必须加强土地管理制度建设,完善土地供应管理政策法规体系,依法依规行使土地管理权力,以法律和制度来保障改革实施与深化。

(三)实施土地供给侧改革。为加快供给侧结构性改革、培育新的发展动能,深圳市委六届二次会议提出大力落实中央推进供给侧结构性改革的部署要求,重点实施简政放权改革、土地供给制度改革等内容,要求彻底转变政府职能、打破空间资源制约。本着“简政放权、放管结合、流程再造、优化服务”的要求,《深圳市土地管理制度改革总体方案》明确了“完善土地有偿使用制度”、“健全土地供应体系”等要求;《全面深化规划国土体制机制改革方案》也明确深入推进土地供给制度改革等措施,健全土地供应体系,加强建设用地供应及审批监管,探索建立与转型发展相适应的,精细化的土地供应管理制度。

## 《意见》主要内容说明

《意见》针对健全土地供应体系、加强建设用地供应及审批监管、政策衔接及时效等 3 个方面提出 12 点意见。

### 健全土地供应体系

《意见》一是恢复了划拨方式供地，范围仅限于产权归政府的公益性、非营利性用地，一方面强调划拨用地的公益、非营利性质；另一方面明确划拨用地产权归政府，不限定划拨用地投资主体，政府可以根据其投资管理要求选取合适的经营模式和经营者，区分用地供应和项目经营，以鼓励社会投资民生用地，提高资源配置效率的同时确保公共服务及产品尽可能地惠及广大群众；另外明晰划拨用地“不得转让、互换、出资、赠与或者抵押，不得改变用途”。

二是明确出让用地范围。以产权为导向，扩大国有土地有偿使用范围，产权归社会投资人的以出让等有偿方式供应，出让用地中缺乏竞争性或者重点保障的以协议方式供应，其余一律招拍挂出让；同时结合管理需求，对部分协议出让用地予以权利限制。

三是探索租赁和作价出资。在租赁方面提出短期租赁和长期租赁供应方式，对急需的公共设施、公益事业及市人民政府批准的其他情形实行短期租赁，工业及其他产业用地实行长期租赁；在作价出资方面，按照土地资源优化配置原则进一步优化完善作价出资机制，具体办法按照我市国有建设用地使用权作价出资管理的有关规定执行。

四是规范临时用地使用和委托管理。临时用地范围限定在建设项目

施工、地质勘查、抢险救灾以及政府组织实施的急需公共服务设施等情形；对于公园绿地、水库水面、河流水面、湖泊水面、护坡用地等以划定管理范围线的方式委托相关部门管理。

#### 加强建设用地供应及审批监管

为切实强化供应监管，《意见》提出建立长效监管机制，通过充分发挥土地利用规划和计划调控作用，明确净地供应要求，完善土地供应监督机制，建立土地供应与企业信用联动机制等措施切实规范用地供应行为。

土地利用规划计划方面，明确供地须符合规划确定的土地用途及空间管制要求，并提出了优化城市建设与土地利用实施计划的措施。净地供应方面，要求供应土地应当符合土地权利清晰，安置补偿落实到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确以及其他动工开发所必需的基本条件；土地供应监督方面，结合我市土地供应审批改革形势，通过明确监督主体、对象、内容、措施等要求完善土地供应监督机制；企业依约用地方面，结合我市的信用体系建设，将土地供应纳入信用监管体系，提出建立土地供应与企业信用联动机制，增强企业依法依规用地意识，降低土地供应管理风险。

#### 政策衔接及时效

一是明确本意见有效期 5 年，二是明确了政策适用及政策衔接，同步《深圳市人民政府关于加强土地市场化进一步搞活和规范房地产市场的决定》（深府〔2001〕94 号），国有土地作价入股和

国有农用地有偿使用的相关规定由市政府另行制定。

附：

深圳市人民政府

关于完善土地供应管理的意见（征求意见稿）

为了深化土地管理制度改革，优化土地资源配置，增加土地供给方式及路径，实施土地供给侧改革，以坚持建设用地减量增长为理念，差别化、精准化土地供应为导向，健全土地供应体系，规范土地供应行为，强化建设用地供应及审批监管，建立以土地供给引导和约束需求的新机制，现提出以下意见：

一、健全土地供应体系。深入推进土地有偿使用制度改革，完善国有建设用地使用权划拨、出让制度，探索租赁、作价出资等建设用地有偿使用方式，规范临时用地使用及委托管理，建立以产权为导向的土地供应体系。

（一）划拨。产权归中央国家机关（含授权单位）、省、市和区人民政府（含新区管理机构，下同）的下列公益性、非营利性用地以划拨方式供应：

1.行政管理、文体医疗、教育科研、社会福利、文化遗产、宗教及特殊等公共管理与服务设施，供应、环境卫生及其他公用设施，广场等用地。

2.区域交通、城市道路、轨道交通、交通场站及其他交通设施用地，但社会停车场、加油站、独立占地的加气站和充电站除外。

3.只租不售的人才和保障性住房、创新型产业用房（含科技企业孵化器，下同）用地。

4.国家重点扶持的能源和水利等设施用地。

以划拨方式取得的建设用地使用权不得转让、互换、出资、赠与或者抵押，不得改变用途。

（二）协议出让。可以协议方式出让的建设用地包括：

1. 社会投资，产权归经市政府确定的投资主体且只租不售的人才和保障性住房、创新型产业用房和科研项目用地。其建设用地使用权不得改变用途，不得转让、互换、出资、赠与。在协议中明确约定，抵押需经市政府同意，金额不得超过合同地价及地上建筑物残值之和。

2. 社会投资且产权归投资主体的区域交通、城市道路、轨道交通等交通设施用地，但交通场站、社会停车场、加油站、独立占地的加气站和充电站除外。其建设用地使用权不得改变用途，不得转让、互换、出资、赠与。在协议中明确约定，抵押需经市政府同意，金额不得超过合同地价及地上建筑物残值之和。

3.国家、省、市政府已确定特许或者特定经营者的公用设施用地。土地使用年期不得超过特许或者特定经营期限。其建设用地使用权不得改变用途，不得转让、互换、出资、赠与。在协议中明确约定，抵押需经市政府同意，金额不得超过合同地价及地上建筑物残值之和。

4.连接两宗已设定产权地块的地上、地下空间。该空间主要为连通

功能且保证 24 小时向公众开放的，按照公共通道用途出让，允许配建不超过通道总建筑面积百分之二十的经营性建筑；该空间无法 24 小时向公众开放的，按照建筑主体功能出让。连通双方为不同主体的，需经双方协商一致。

5. 非农建设用地、征地返还用地、置换用地、收地补偿用地、城市更新用地、棚户区改造用地和土地整备留用地。

6. 法律法规、规章和市政府规定的其他情形。

（三）招标、拍卖、挂牌出让。出让用地除按照本意见可以协议出让的以外，应以招标、拍卖、挂牌方式供应：

1. 以招标方式出让的，出让人发布招标公告，邀请特定或者不特定的自然人、法人和其他组织参加建设用地使用权投标，根据投标结果确定建设用地使用权人。

2. 以拍卖方式出让的，出让人发布拍卖公告，由竞买人在指定时间、地点进行公开竞买，根据出价结果或者其他竞得规则确定建设用地使用权人。

3. 以挂牌方式出让的，出让人发布挂牌公告，按公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的交易场所挂牌公布，接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格，根据挂牌期限截止时的出价结果或者现场竞价结果确定建设用地使用权人。其中除房地产业以外，经市、区政府遴选确定的重点产业项目用地可以采取“带产业项目”挂牌方式供应。

（四）作价出资。建设用地使用权作价出资按照土地资源优化配置

原则，明确作价出资对象，规范作价出资范围，完善作价出资结构，优化作价出资价格形成机制，加强后续监管。具体办法按照我市国有建设用地使用权作价出资管理的有关规定执行。

（五）租赁。国有建设用地租赁实行短期租赁和长期租赁。急需的公共设施、公益事业及市人民政府批准的其他情形用地实行短期租赁，以协议方式确定承租人，租赁年限不得超过五年。工业及其他产业用地实行长期租赁，以招标、拍卖、挂牌等公开竞价方式确定承租人，租赁年限不少于五年且不超过二十年。租赁期届满前，可以申请续期或者转为出让。

以租赁方式取得的建设用地不得转让、转租或者抵

（六）严格临时用地管理。从严控制临时用地规模，规范临时用地管理流程，严格临时用地批后监管。临时用地供应范围仅限于建设项目施工、地质勘查、抢险救灾以及政府组织实施的急需公共服务设施等情形。

（七）确定委托管理范围。对于公园绿地、水库水面、河流水面、湖泊水面、护坡等用地，不设立建设用地使用权，以划定管理范围线的方式委托市职能部门或者各区政府管理。各管理主体负责其管理范围线内用地的日常管理工作。

二、加强建设用地供应及审批监管。充分发挥土地利用规划和计划调控作用，明确净地供应要求，完善土地供应监督机制，建立土地供应与企业信用联动机制，通过建立长效监管机制，切实规范用地供应行为，强化供应监管。

（八）加强土地利用规划和计划管理。土地供应应当符合城市规划和土地利用规划确定的土地用途管制和空间管制要求。城市建设与土地利用实施计划一经审批下达，必须严格执行。除市级统筹指标外，年度土地利用计划指标均分解下达给各区。其中，新增建设用地指标实行严格管控，不得突破。新增建设用地优先保障公共设施、公益事业、人才和保障性住房和市人民政府重点扶持的产业项目，其他项目原则上通过盘活存量建设用地的方式解决。

（九）明确净地供应要求。拟供应的土地应当为权属清晰的国有土地，安置补偿须落实到位，并具备动工开发所需的道路、供水、供电及场地平整等基本条件，杜绝以道路、市政配套设施等不完善为由延长开竣工期限，严防土地闲置。

（十）完善土地供应监督机制。市规划国土资源主管部门通过新增建设用地指标、建设用地清退指标等管控手段加强对各区土地审批、供应情况的监督管理，负责对各区政府开展的土地审批工作情况进行督查，并可以依法启动、中止或者终止建设用地供应工作。

（十一）建立土地供应与企业信用联动机制，增强企业依法依规用地意识，降低土地供应管理风险。土地供应中的违法违规企业列入失信“黑名单”，并及时报送市公共信用信息管理系统。失信主体不得参与我市城市更新、土地竞拍等土地供应活动。

三、本意见自公布之日起施行，有效期五年。城市更新项目用地供应及审批的有关规定与本意见不一致的，从其规定。国有土地作价入股以及国有农用地有偿使用的相关规定由市政府另行制定。《深



圳市人民政府关于加强土地市场化管进一步搞活和规范房地产市场市场的决定》（深府〔2001〕94号）自本意见公布之日起

### **深圳新政出台：商品房与配建保障房之间不得隔离分割**

2017年9月5日，为规范人才住房和保障性住房的配建程序，确保人才住房和保障性住房的建设质量和居住品质，深圳新一期政府公报发布了《深圳市人才住房和保障性住房配建管理办法》（以下简称“办法”），该《办法》规定，配建的人才住房和保障性住房交付使用后，开发建设单位不得在人才住房和保障性住房与商品住房之间设置围墙等物理隔离，也不得有其他类似的歧视性措施。

《办法》提出，城市更新和招拍挂用地项目配建人才住房和保障性住房应当坚持政府指导、企业主导、设施共享、社区融和、相对集中、布局合理的原则。

《办法》规定，城市更新配建项目原则上优先作为保障性住房，配建方式以集中配建为主，分散配建为辅。配建的人才住房和保障性住房在建筑材料、外形、风格、色彩方面应当与所在项目的商品住房保持一致且总体和谐，大堂、走廊、电梯、园林、地下室等公共区域应当与所在项目同期商品住房公共区域装修标准一致。配建的人才住房和保障性住房的设计应当布局合理，功能齐全，满足住房对采光、隔声、节能、通风和公共卫生的要求，人才住房和保障性住房坐落布局应当能方便共享小区公共配套设施及物业服务。

该《办法》第20条特别规定，人才住房和保障性住房交付使用后，日常物业管理应当纳入所在小区统一管理，并与所在小区商品住房

享受同等物业服务，承担同等义务。开发建设单位不得在人才住房和保障性住房与商品住房之间设置围墙等物理隔离，也不得有其他类似的歧视性措施。

福田警方：超高层建筑每隔 15 层要空出一层避难层

近日，福田公安分局召开了超高层建筑消防安全管理现场推进会。据悉，在今年福田区查处的消防问题中，超高层建筑违规占用避难层就有 4 起，接下来福田公安将着力对此类情况展开整治。

福田超高层建筑占全市一半以上

福田公安分局党委委员、消防监管大队大队长郑新荣表示，“随着近年来深圳经济的快速发展，超高层建筑也不断增多，福田区现有投入使用的超高层建筑共计 119 栋（含塔楼），占据全市一半以上，汇聚了商业、写字楼、星级酒店等，消防安全工作极为重要。”

据介绍，超高层公共建筑的避难层，应配有消防专线电话、消火栓、消防卷盘，以及应急广播和应急照明设施等必要的消防设施，不仅是火灾逃生者的一个暂时安全场所，同时还是消防人员救援的一个前沿作业阵地。如果建筑配有避难层，消防人员就可以以此为据点，缩短救援半径，并保证救援作业的安全性。

有了管理标准 问题仍不少

“超高层的火灾救援问题，至今未能得到根本解决。”福田公安分局消防监管大队副大队长钟鸣介绍，按照国家规定，超高层公共建筑建设时必须设置若干“避难层”。建筑至少每隔 15 层必须空出一层，该层不能租售或堆放杂物，只能作为火灾发生时的避难场所，

然而有些单位仍然擅自将其挪作他用。

2014年，福田出台全市首个超高层建筑避难层管理标准，对避难层的建设进行规范，取得了一定成效，但仍存在不少问题，也让管理部门意识到超高层建筑管理的重点和难点，并一直在致力于推进相关工作。

钟鸣介绍，通过今年来的调查，超高层建筑在消防管理上存在部分问题，比如消防控制室存在持证上岗人员不足、无证上岗、不懂操作以及管理单位违法占用避难层等。

去年7月，福田区某大厦发生的火灾就是无证人员值班，不懂操作导致未能及时发现火情造成的。而今年以来，福田消防监管大队又查处了多家违规占用避难层的单位，并对其进行了处罚。

#### “十个一”要求整治消防隐患

消防工作必须从细微处入手，防患于未然。早在今年7月21日，福田公安分局就下发高层民用建筑火灾防控工作方案，消防监管大队和各派出所也召开了动员会，明确了严格落实消防安全责任。

8月29日，福田消防监管大队又召开了福田区高层民用建筑火灾防范工作推进会，进一步细化明确了高层民用建筑消防工作部门监管职责和社会单位火灾隐患整治的主体责任、“十个一”的工作要求。“十个一”包括一楼一档案一对策、一张消防安全告知书、一份消防安全责任承诺书、一份高层建筑逃生指南、一份逃生预案、一次入户式消防安全宣传、一个微型消防站建设、一次消防通道大检查、一次阻断主体燃烧蔓延通道大检查、一次消防维保检测。

尽管如此，消防通道堆放杂物、未保持畅通，疏散出口锁闭，电缆井、管道井违章占用，堆放杂物，防火材料不严等问题依然存在。对此，福田警方将对违规行为依法查处，要求相关单位暂停施工或者进行整改。

据悉，福田公安分局接下来将依照分类治理、重点问题专项治理、加大高层建筑消防安全宣传力度、提升灭火救援队伍建设水平、建立健全高层民用建筑消防安全工作长效机制等六个方面开展火灾防控工作。

### 深圳小区共有资金可实时查询 业主可对物业评价打分

据深圳市住建局消息，深圳现已建立物业小区共有资金（物业服务费、停车费、场地费、利用小区公共区域的广告收入等）管理平台。目前，该系统已在部分小区进行试点。今后，业主可通过物业管理微信公众号，查询小区共有资金收支明细，并实现日常维修金的自动划扣。

作为全国首个官方物管微信平台，深圳物管微信公众号于去年底获得由国家住建部颁发的“华夏建设科学技术奖”。近日，该公众号在小区房产基础信息和财务等信息公开、公共事务表决等功能基础上，又新增对小区物业管理评价打分功能。

### 共有资金收支情况可实时查询

深圳市住建局早在 2015 年底就推出全市物业管理公众微信号，这是全国首个官方物业管理微信服务平台。小区业主通过物管微信平台，可了解本小区物业管理动态、维修资金使用增值情况、小区业

主委员会运作情况等，还可以更方便、快捷地参与小区业主投票并实时统计投票结果。目前，关注该微信公众号的用户已达 33 万人，通过公众号进行业主身份认证的已超过 22 万人。

“全市 5000 多个小区的房产基础信息、业委会信息、物业服务企业信息，以及维修金信息通过微信公众号进行公开，业主随时可以通过微信公众号查询所在小区的物业管理信息。”深圳市住建局维修金中心的相关负责人介绍，该微信公众号实现了信息的主动推送，业主通过关注微信公众号并进行身份认证，可以查看小区物业管理相关信息，接收所在小区公共事务的有关通知、物业专项维修资金变动情况等，充分保障了业主的知情权和监督权。

为强化业主监督，深圳市住建局替业主大会建立物业小区共有资金（包含物业服务费、停车费、场地费、利用小区公共区域的广告收入等）管理平台，通过该微信公众号，业主能够获取所在小区共有资金的各项收入与支出信息，同时通过平台实现日常维修金的自动划扣。

目前，物业小区共有资金系统已在十多个小区进行试点，小区共有资金的实时信息通过微信公众号进行公开，进行身份绑定的业主可随时查看共有资金收支情况。今后，物业小区共有资金系统将逐渐在全市物业小区推广。

业主可对小区公共事务进行表决

据了解，物业管理微信投票具有操作简单、使用广泛、实名认证等特点。现已在福田区天然居、新天国际名苑等小区成功进行了试点，

其中新天国际名苑表决的 8 项议题仅用 2 天就完成了表决，目前全市已有 200 多个小区使用了物业管理微信投票系统。

物业管理微信投票系统为小区公共事务表决的电子化运行提供了解决方案，借助于微信使用的广泛性可有效降低业主大会的运行门槛。

如何进行业主身份绑定？深圳市住建局维修金中心的相关负责人介绍，微信投票系统需要由业主自主输入其身份证和手机等信息进行身份认证，可以杜绝冒用业主身份进行投票的行为，保证投票的真实性。业主可通过微信实时查看自己的投票结果和统计情况，确保了投票结果的公平、公正、公开。

业主可对物管服务进行评价打分

为推动小区物业管理和业委会工作规范化，近日，物管微信公众号开通了物业管理咨询投诉服务功能，业主能够通过微信公众号对具体的物业管理事务进行投诉咨询，相关投诉咨询将自动转到责任主体和职能部门进行处理。业主可对处理结果的满意度进行打分，目前系统主要功能已开发完成并启动了试点工作。

同时，该微信公众号设置了针对物业服务企业和业主委员会的评价指标，业主可以对小区物业服务企业、业主委员会的工作开展情况进行评价打分，打分结果将作为企业诚信、行业排名、黑名单制度等内容的一项重要依据。

深圳市住建局有关负责人表示，物业管理微信服务平台的开通，将对物业管理行业产生积极影响。接下来，深圳市住建局将在物业管

理微信公众号的基础上，尝试建立一个包含物业小区共有资金管理、物业投诉服务处理、物业共用设施设备管理、物业行业监管等多功能的集成服务平台，以便更加高效、快捷地为广大业主提供服务，同时真正实现物业服务收费的阳光公开，促进物业行业发展的良性循环。

### 深圳出台“铁十条”严惩建设工程违法违规行为

近日，深圳召开建设工程落实安全生产企业主体责任百日大整治“亮剑”行动动员会。会上印发了《关于严厉惩处建设工程安全生产违法违规行为的若干措施》(以下简称“《措施》”)，该文件共十条，由于相关措施力度较大，亦被称为“铁十条”。

据了解，该《措施》综合了法律、行政、经济和市场等多种手段，对违法违规行为“亮剑”，惩治力度空前，包括停标、停工、扣证、追缴违约金等措施，直接与企业生产经营活动和经济效益挂钩。

《措施》指出，实施建设工程安全生产红、黄色警示制度。建设工程出现下列情形之一的，对施工单位予以红色警示，在警示期内，依法禁止被警示企业在本市承接新的业务和投标：

- (一)发生安全事故一次死亡 1 人的，红色警示 3 个月；
  - (二)发生安全事故一次死亡 2 人的，红色警示 6 个月；
  - (三)发生安全事故一次死亡 3~9 人的，红色警示 1 年；
  - (四)发生安全事故一次死亡 10 人及以上的，给予无限期红色警示。
- 此外，施工现场若存在重大安全隐患未按期整改、发生险情未造成人员死亡但对公共安全构成严重威胁等情况都将面临“红牌警告”。

深圳市住房和建设局相关负责人表示，“铁十条”的出台，以问题为导向，综合施策，标本兼治，以铁的监管措施，像抓“酒驾”一样抓安全生产，督促企业认真履行安全生产主体责任。

### “百日整治”向违法违规生产“亮剑”

当天，会上部署了“百日亮剑行动”。据悉，此次行动从9月19日起到今年12月31日止，共分为动员部署、自查自纠、执法检查、督查核查、通报公示、总结分析等6个阶段。检查范围包括全市纳入住建系统监管的在建房屋建筑和市政基础设施工程，以及建设、施工、监理、勘察设计、检测(监测)等五方责任主体。

据了解，本次行动以安全生产责任制建立执行情况、关键岗位人员履职情况、危大工程管控、隐患排查治理、应急管理以及市场行为等6个方面为整治重点，综合采取红色警示、公开曝光、司法介入、公开致歉、核查资质、高额赔偿等多种措施，严厉打击安全生产违法违规行为，实现全市建设工程安全生产形势稳定好转。

### 【业务综述】

#### “城市更新与棚户区改造政策解读及实务研讨”综述

2017年8月，深圳市住建局推出《关于加快推进棚户区改造工作的若干措施(征求意见稿)》，对深圳市的城市更新及棚户区改造将产生重大影响。9月26日下午2点30分，由市律协房地产法律专业委员会主办的“城市更新与棚户区改造政策解读与实务专题研讨会”在市律协多功能厅举行，本次研讨会由市律协房委会主任杨林律师主持，房委会委员钟刚强律师、彭素球律师、周志芳律师、廖



信凯律师作为嘉宾参与研讨，四位嘉宾律师均为多年专业从事城市更新和棚户区改造法律业务的专家律师，各位嘉宾律师对研讨议题各抒己见，并与现场同仁进行了互动和充分的交流。现将主要观点和解答整理如下，与全市律师分享。

## 第一部分 研讨议题

### 一、棚改新政出台的目的及意图

嘉宾观点：棚改新政出台以消除老旧小区安全隐患作为切入点，更深层次原因有二：

- 1.解决老旧小区安置问题，通过改造有效释放土地，提高土地利用效率，提升居住品质，改善公共配套，解决人才房和保障房；
- 2.实践证明老旧小区单靠市场主体推进城市更新困难重重，只有行政征收这个强手力的手段作为保障才能推动，所以政府适时推出棚改，对加快老旧小区改造进度具有积极意义。

### 二、棚改新政的事实依据与法律依据

嘉宾观点：棚改非法律概念，而是一个政策概念，是政府提出来的解决旧城改造的一种模式，对于棚改政策适用过程中可能采取的相关措施的法律依据包括启动棚改的法律依据，和启动行政征收是否有相应的法律依据两个方面。城市更新有一套较为完善的程序，征收也有一套较为完善的程序，棚改可以参考行政征收现有规定，同时也可以借鉴城市更新的一些做法。目前，关于棚户区改造，只有国务院的一个通知、广东省及深圳市的两个规范性文件，没有诸如《土地管理法》、《城乡规划法》、《物权法》等上位法的具体法

律依据。现在没有专门的棚改立项，也没有规范性文件规定搬迁补偿标准，导致各项目标准不一致，而且审批程序方面也存在依据不足的情况，法规、政策方面有待及时跟进。

### 三、棚改新政与城市更新的对比

#### 嘉宾观点：

1.实施主体不同：棚改实施主体是政府主导，补偿款项由政府财政资金解决，城市更新实施主体是开发商，补偿款由市场主体自筹；

2.拆后再建房屋性质不同：棚改拆除重建后除回迁房为商品房性质外，剩余全部用做人才住房和保障性住房，不可以开发商品房。城市更新重建后房屋包括回迁房、部分政府配建房，其余大部分是市场商品房；

3.补偿标准不同：棚改补偿标准由政府统一制定，通常是一个项目一个标准，并且一经制定，不能更改，而城市更新补偿标准由开发商根据项目情况进行测算，与业主协商并最终确定，具有一定的谈判空间；

4.改造方式不同：棚改目前只有一种方式即拆除重建，城市更新包括拆除重建、综合整治、功能改变或者这三种模式组合；

5.路径不同：棚改具有社会公共利益属性，对于拒绝签约的政府可以启动行政征收程序。城市更新必须经 100%业主同意才可确认实施主体，而且无法引入行政征收。

### 四、棚改新政对于老旧小区更新面临怎样的困境

#### 嘉宾观点：

1. 一定程度上会对城市更新困难重重的老旧小区改造项目有推动作用，但也应该看到问题的存在，相比纯商品性质住宅小区，配建保障性住房比例较高的小区商品房价格较低，保障性住房业主与商品房业主矛盾冲突已经出现，市场对于配建保障性住房的小区维持较低评级。因此，保障性住房对于本小区的商品房价格产生不利影响。老旧住宅如纳入棚改，原业主出于对回迁小区品质的担忧，有可能打消部分业主棚改的积极性；

2. 对于城市更新未能推进转成棚改项目的改造项目会产生一些问题，开发商前期成本费用是否存在补偿，政府能否收购项目？因业主已与城市更新实施主体签署搬补协议，如转成棚改项目变更实施主体，导致业主对原城市更新实施主体构成违约，棚改项目的实施主体对前期城市更新的成本是否应予补偿？城市更新遗留问题有可能成为推进棚改的巨大阻力。

## 五、棚改新政能否取代城市更新

### 嘉宾观点：

1.前面提到，棚改和城市更新存在多方面的差别，并不完全重合，两种方式互为补充，同时存在，不是替代关系。按现有征求意见稿的模式，棚改肯定不能取代城市更新。只有在满足征求意见稿的条件下，才能采用棚改，棚改对城市更新是一种补充和促进的作用；

2. 棚改类似于城市更新与行政征收结合生下的孩子，两者不可能相互替代，在并行的情况下两者相互借鉴期待发展出更适合的旧改模式；

3.棚改本身也存在一些问题，如将回迁商品房与保障房混建产生的业主矛盾是一个现实的问题，棚改能顺利进行仍有待实践的检验。

4.棚改目的在于解决保障房和人才房建设问题，政府因受限于财政资金和人力成本，不可能全部旧住宅区全部采用棚改模式，部分项目仍然会考虑引进社会资金交由市场来完成改造。

## 第二部分 现场嘉宾互动问题

问题一：对于棚户区改造工作申请依法启动强制程序，对签约期内少数业主住户拒不签约、拒不搬迁阻碍棚户区改造项目实施，损害大多数业主利益的，实施主体可以向项目所在区政府主管部门提交书面情况报告，区政府主管部门核实后，报区指挥部审议，审议通过，依法启动行政征收、行政处罚等强制程序。棚改本身是否可以界定为因公共利益而进行的征收？

嘉宾观点：公共利益是法律概念，棚改是为改造危旧住房、最终目的也是建设人才保障住房，要经过公共利益研讨、论证，只有符合公共利益的才可纳入棚改项目，所以棚改本身具备公共利益属性，同时，行政征收的启动也要求符合公共利益需要做前提。

问题二：深圳市范围内使用年限在 20 年以上、存在住房质量安全隐患、使用功能不齐全、配套设施不完善的老旧住宅区应当纳入棚户区改造政策适用范围，不再采用城市更新的方式进行改造。各区政府应当优先将配套不完善的项目纳入棚户区改造项目库。对于城中村，各区政府可以根据实际情况，充分论证可行性后有序纳入改

造项目库。

城市更新的拆除重建，对老旧建筑的期限从 30 年调整为 20 年，各位如何看待？对于同地段相邻片区已经实行城市更新的小区与后续进行棚户区改造的片区，是否会因补偿的差异对比形成实质的不公平？

嘉宾观点：对于棚改项目要求建成年限 30 年改为 20 年，是因为深圳的历史较短，建筑物存在 30 年以上才能纳入棚改，那么可纳入的项目将寥寥无几，因城市更新正好是 20 年，也可能参照了城市更新的标准。深圳市人才保障与安居的指标定的比较高，推进压力比较大，降低项目建成年限才有可能完成既定指标。

不要说棚改与城市更新在补偿标准上存在差异，现在就是棚改项目之间的补偿标准不一致的情况也存在，这种不公平的现象是不可避免的。棚改是由政府主导，控制补偿标准是有可能的，但因城市更新是由开发商主导，由市场决定议价，标准不好控制。实际上，城市更新的补偿项目、范围和标准其实有一个行业的做法，开发商彼此也有相互借鉴的情形。从长期来看，两者会相互影响，棚改的补偿标准有可能提高，与市场形成一定的接轨，而政府也有可能对开发商的补偿标准进行相应的指导。

问题三：棚户区改造采取“政府主导—国企实施—公共住房”的项目实施模式，棚户区改造的实施主体由区主管部门拟定实施主体确定方案，也可指定市人才安居集团为实施主体，也可以通过公开招

投标的方式确定实施主体。从规定来看，是否有民营企业的进入渠道和空间？

嘉宾观点：政府主导—国企或者人才安居集团实施制度设计的初衷是出于非盈利性考虑，国企仅收取一定比例的服务费，在棚改项目中不赚取项目利润，如将棚改主体限制在国企并无必要，事实也未限制民营企业进入，只是介入棚改利益有限，民营企业未必有兴趣。

问题四：坚持以租为主，各区根据人才住房和保障性住房建设供应情况，合理确定棚户区改造所建人才住房和保障性住房的租售比例。福田、罗湖、南山、盐田四区的棚户区改造项目所建人才住房和保障性住房只租不售。棚户区改造的住宅部分，除了回迁安置，全部用作人才住房和保障性住房。是否会因此延缓棚户区改造的进度和力度？

嘉宾观点：只租不售的提法在市住建局的征求意见稿中有提及，但在罗湖区旧住宅区的意见稿中未提及，最终是否修改这个提法现在未知，但个人观点，只租不售的人才房的管理将消耗大量的行政资源，租户也会不爱惜房子，人才房的价值将大打折扣，并且这意味着可供销售的市场商品房总量将减少，有可能会进一步推高市场商品房价格。

问题五：棚户区改造的搬迁安置补偿方案在征求被搬迁人的意见的基础上制定，报区指挥部批准后在项目现场和官方网站上公示，或

者以其他方式通知被搬迁人，从程序和实体上，被搬迁人如何保障自身的合法权益？

嘉宾观点：市局的征求意见稿中对补偿标准最终制订权归住建局，住建局制订标准前会举行听证，确定后基本没有谈判空间。由于是使用财政资金，政府制订标准时既要参照征收等补偿标准，也要充分考虑当事人的诉求，并在两者之间寻求平衡。

问题六：在城市更新中产权人不明的情况如何认定和处理？

嘉宾观点：已核发权属证书的房屋，证载权利人为产权人。未核发权属证书的房屋，通过业主申报、公示、原土地权利人、社区工作站、居委会和街道办事处认定的方式认定产权人，目前各个区的操作有所不同。

问题七：对于不同产权状态的建筑物，棚改和城市更新在处理对待上有何差别？

嘉宾观点：棚改中，对不同产权状态的建筑物处理与城市更新中是不一样的，实务中，城市更新中对不同产权状态的建筑物补偿基本一致，而在棚改中，会有所区别。

问题八：对于存在抵押和银行借款的房产，开发商能否直接代替还款并解除抵押限制，实践中怎么操作？

嘉宾观点：对于有抵押权的房产，在实施主体确认前要解除抵押，

开发商可直接代替还款并解除抵押限制，或者开发商会配合业主找相关银行，与银行协商以发展商担保形式要求银行先解除抵押，等回迁房办证后再继续设置抵押。

## 【房委资讯】

### 房委会举办“城市更新与棚户区改造政策解读及实务研讨”研讨会

为了提高全市律师办理城市更新与棚户区改造的业务水平，市律协房地产法律专业委员会于9月26日（周二）下午在市律协多功能厅举办“城市更新与棚户区改造政策解读与实务研讨”研讨会，会议引起了深圳律师的广泛关注，因参与律师超出预期主办方当场开设了分会场。

会议由市律协房地产法律专业委员会主任杨林主持，广东晟典律师事务所高级合伙人钟刚强律师、广东宝城律师事务所合伙人彭素球律师、上海市建纬（深圳）律师事务所合伙人周志芳律师、广东联建律师事务所合伙人廖信凯律师任研讨嘉宾，研讨论题包括1、棚改新政出台的目的及意图；2、棚改新政的事实依据与法律依据；3、棚改新政与城市更新的对比；4、棚改新政对现状老旧小区更新困境的影响；5、棚改新政能否取代城市更新等，会后嘉宾们还接受了与会律师现场提问，回答他们感兴趣的问题。