

深圳改革创新丛书

(第六辑)

Research on
Urban Regeneration Policy in Shenzhen

深圳城市更新 政策研究

钟澄 贺倩明 著

中国社会科学出版社

书

Research on
Urban Regeneration Policy in Shenzhen

深圳城市更新 政策研究

钟澄 贺倩明 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

深圳城市更新政策研究 / 钟澄, 贺倩明著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 6

(深圳改革创新丛书. 第六辑)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4492 - 0

I. ①深… II. ①钟… ②贺… III. ①城市建设—法律—研究—深圳
IV. ①D927. 653. 229. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 095234 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 6 月第 1 版
印 次 2019 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 275 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》

编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 吴定海

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

* 王京生，现任国务院参事。

从另一个角度来看,改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区,变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市?为什么一个最初大学稀缺、研究院所几乎是零的地方,因自主创新而名扬天下?原因很多,但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础,以制度文化为保障的优良文化生态,拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人,都有对过去的不满和对未来的梦想,他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来,就会形成巨大的创新力量。可以说,深圳是一座以创新为灵魂的城市,正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此,在特区30多年发展历史上,创新无所不在,打破陈规司空见惯。例如,特区初建时缺乏建设资金,就通过改革开放引来了大量外资;发展中遇到瓶颈压力,就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如,深圳作为改革开放的探索者、先行者,在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择,不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”,到特区快速发展中的姓“社”姓“资”,从特区跨越中的“存”与“废”,到新世纪初的“特”与“不特”,每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退,每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此,多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围,成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来,深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心,在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前,经受住了各种风浪的袭扰和摔打,闯过了一个又一个关口,成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说,深圳的价值和生命就是改革创新,改革创新是深圳的根、深圳的魂,铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式,成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”,让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会,是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署,必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现民族伟大复兴的中国梦产生重大而深

远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和

各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那

个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

前言

“三旧”（旧城镇、旧村庄、旧厂房）改造是广东省在原国土资源部的授权下，为解决广东省，特别是珠三角地区城市化过程中的土地资源消耗过快和历史遗留用地问题而制定的存量低效用地再开发特殊政策。深圳经过近四十年的极速城镇化、土地国有化，以及产业的不断转型升级，土地资源紧缺和历史用地问题复杂的问题日益凸显，需要通过各种政策综合解决。城市更新便是在这一背景下，在“三旧”改造政策基础上建立起的土地再开发规范，由一系列的市政府规章、规范性文件和市政府职能部门规范性文件组成。本书之所以取名“政策研究”而非“法律制度研究”，也是因为目前深圳对城市更新进行规范的最高层级立法仅是市政府规章，实践中主要还是依靠规范性文件进行调整。

本书分为五章，通过文献搜集、数据统计、案例分析、实地调研、专家座谈等方法，对深圳十多年来的城市更新政策进行历史沿革梳理，对城市更新操作流程和现状进行分析，并对政策落地过程中的各种问题进行归纳和总结，进而从宏观思路和微观设计上提出一些完善建议。

我们认为，深圳的城市更新是政府作为代表国家行使土地所有权及公共利益维护者的“公”，与作为土地使用权人的法人、自然人和其他组织，也即“私”，对建成区的土地再开发进行的一种“公—私”合作，双方通过博弈对土地再开发后的利益进行分享，开发企业和各类中介机构在其中承担着专业服务的角色，并根据自己的投入分析土地增值的利益。城市更新政策需要在这一理念下，透过各种纷繁复杂的历史问题，

规制各方的权力（权利）边界方可有效地推进和规范更新项目。

本书无意针对任何政府机关、企业、其他组织、个人和任何事件发表评论和意见，所提及的案例仅限分析问题所用。

目 录

引 言	(1)
第一章 城市更新概述	(4)
第一节 中西方城市发展语境下的城市更新	(4)
一 西方城市发展背景下的城市更新	(4)
二 中国城市发展背景下的城市更新	(5)
第二节 当代中国大陆地区城市更新的模式 ——以土地使用权取得方式为标准	(6)
一 政府（公开出让）主导模式	(7)
二 市场（协议出让）主导模式	(16)
第三节 港澳台地区城市更新模式	(27)
一 香港特别行政区	(27)
二 澳门特别行政区	(32)
三 台湾地区	(34)
第二章 深圳城市更新政策沿革	(45)
第一节 深圳城市发展背景下的“城市更新”概念	(45)
一 深圳建城简史	(45)
二 深圳市土地管理概述	(47)
三 深圳城市更新简述	(52)
第二节 2004—2009 年“三旧”改造阶段	(53)
一 主要政策文件	(53)
二 旧改成效	(58)

第三节	2009—2014 年城市更新创立阶段	(58)
一	主要政策文件	(59)
二	更新成效	(64)
第四节	2015 年至今更新(棚改)政策改革阶段	(64)
一	主要政策文件	(65)
二	改革成效	(79)
第三章	深圳城市更新项目操作流程分析	(81)
第一节	主体和模式	(81)
一	城市更新的参与主体	(81)
二	拆除重建类城市更新的实施模式	(84)
第二节	更新计划申报和规划编制	(85)
一	更新意愿征集	(85)
二	更新单元计划申报	(89)
三	更新单元规划编制	(96)
第三节	土地建筑物的核查认定	(101)
一	土地、建筑物核查的必要性	(102)
二	核查的法律性质及内涵	(103)
三	核查确权的相关法律问题	(105)
四	深圳城市更新核查确权的有关规定	(112)
五	历史遗留用地的处理办法	(114)
六	违法建筑的认定及补偿	(115)
第四节	协议签订及实施主体确认	(116)
一	项目实施主体的形成方式	(117)
二	搬迁补偿安置协议的签订	(117)
三	实施主体的确认	(128)
第五节	建筑物拆除、房地产权证注销	(130)
一	建筑物拆除的流程	(130)
二	房屋拆除中的相关法律问题	(131)
三	土地平整	(138)
四	房地产权证注销	(138)

第六节 项目土地取得和建设销售	(139)
一 项目用地审批	(139)
二 土地使用权出让合同签订	(140)
三 地价计收	(140)
四 项目建设要求	(143)
五 建设过程中的相关行政许可事项	(145)
六 房地产预售的特殊要求	(145)
七 项目验收、回迁房及共建配套设施的交付	(146)
八 房产证办理	(147)
 第四章 深圳市城市更新政策中的问题分析	(149)
第一节 意愿征集阶段	(149)
一 意愿征集的法律效力不足以约束当事人	(149)
二 意愿征集对象界定问题	(151)
第二节 更新单元立项计划申报阶段	(157)
一 更新范围的合理界定问题	(157)
二 对城市更新单元范围内的房屋交易和 经营行为缺乏制约措施	(158)
三 申报立项过程中完善合法用地比例的 程序问题	(159)
四 合法外用地门槛高且体量较大	(161)
五 合法用地认定途径少且有条件限制	(161)
六 非农建设用地的划定与调整置换	(162)
七 历史用地处置产生土地私权纠纷	(163)
八 集体资产的认定	(164)
九 城市更新确权的依据	(167)
十 政府规划控制线的划定	(167)
十一 计划报批后的调整问题	(168)
十二 涉及产业调整的问题	(169)
十三 城市更新单元拆除范围内已（拟）纳入土地 整备计划的地块的处理问题	(170)

第三节	更新单元规划编制阶段	(172)
一	政府规划控制力度空前加大,但政府的规划 编制滞后于市场需要	(172)
二	规划的技术标准问题	(173)
三	高容积率问题	(174)
四	更新单元内公共设施的处理	(176)
第四节	土地建筑物核查阶段	(177)
一	确权实施具体操作存在冲突	(177)
二	确权程序规定不明且不够完善	(178)
三	深圳土地及房屋权属关系复杂不利于 确权工作的有效开展	(179)
四	违法建筑的处理问题	(179)
第五节	搬迁补偿安置协议签订阶段	(192)
一	“所有业主”的界定与特殊业主的处理	(192)
二	搬迁补偿谈判缺乏交易价格标准	(194)
三	搬迁补偿协议备案的效力问题	(194)
四	无法通过协商方式达成协议时的 公权力救济问题	(196)
五	集体用地合作项目程序繁杂	(201)
六	划拨土地用于城市更新的补偿处理	(202)
七	搬迁补偿协议履行中的纠纷解决机制	(204)
第六节	实施主体确认阶段	(209)
一	实施主体准入门槛	(209)
二	实施主体股权转让问题	(210)
三	政府实施城市更新方式不明确	(210)
四	异议处理程序	(211)
第七节	不动产证注销阶段	(211)
第八节	土地使用权取得阶段	(212)
第九节	棚户区改造政策问题	(213)
一	政府主导的棚改缺乏市场主体的灵活性 和针对性	(213)

二	城中村、旧屋村纳入棚户区改造的适用条件	(214)
三	其他市场主体作为棚户区改造实施主体的确认 程序尚不清晰	(214)
四	行政征收的实施面临挑战	(215)
五	棚改后的建筑产品形式单一,或将面临严峻的 市场压力	(216)
第十节	综合整治和综合治理问题	(216)
一	城中村治理、综合整治和拆除重建、 功能改变模式关系	(217)
二	开发企业参与城中村综合治理的模式	(219)
三	实际操作中的问题	(220)
第五章	市场化城市更新政策完善建议	(222)
第一节	深圳城市更新趋势预判	(222)
一	政府加强统筹	(222)
二	旧住宅区尝试棚改模式	(222)
三	城中村探索租赁型综合整治,加强集体 资产监管	(223)
四	加强“工改工”统筹和产业要求	(223)
第二节	关于市场、政府角色定位的建议	(224)
一	坚持市场运作模式	(224)
二	政府需要着力解决的重点问题	(225)
三	政府与市场关系的建议	(226)
第三节	关于城市更新的模式建议	(228)
一	加强综合整治	(228)
二	鼓励集体组织和社区自主更新	(229)
三	协调城市更新和棚户区改造的政策	(230)
四	谨慎规定“工改工”自持比例	(232)
第四节	关于城市更新立项政策的建议	(233)
一	适当调低合法用地比例	(233)
二	加强对优秀历史建筑的保护	(234)

第五节 关于城市更新单元规划的建议	(235)
一 刚性与弹性相结合	(235)
二 加大公众参与力度	(235)
第六节 关于实施主体形成政策的建议	(236)
一 加强城市更新政策宣传	(236)
二 设置实施主体准入门槛	(237)
三 防范搬迁补偿安置协议的风险	(237)
四 制定搬迁补偿指导标准	(241)
五 制定强制售卖政策	(242)
六 棚改中的行政征收政策建议	(256)
七 历史遗留违法建筑补偿的建议	(263)
第七节 项目监管及回迁中的政策建议	(266)
结 语	(267)
参考文献	(269)