

研究

视点

2019 · 五 月



市场研究中心主办

研究中心视点

深圳市龙房地土地
房地产评估咨询有
限公司

市场研究中心

2019年5月

人生是一场马拉松

孔子说君子有三戒，少时戒色，壮时戒斗，老时戒得。人生每个阶段都有不同的定位，做好当时、活在当下，急不得，也勿需急。

孩子成长是这样，为了不输在起跑线，过早智力开发，一味拔苗助长，而忽视习惯、性格、体质等其他更重要因素的培养，后面的结果很可能是适得其反，还记得“小时了了，大未必佳”的仲永之殇吗？这时不要急，让孩子慢慢来，在适当的时候做该做的事情把，也许这时的慢，就促成了后面的快。

个人成长亦如此，有时候慢下来，不要急不要慌更不要怨天尤人，回望走过的路，找找当年初心，多多沉淀充电，努力让自己的能力素质配得上理想抱负，为下一站积攒能量，也许柳暗花明又一村呢……

人生如马拉松，超越自我才有意义

目录

政策速览

《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用的管理规定》政策解读.....	3
深圳城市更新政策演变.....	5
《关于规范已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置办法》	10
《国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》	15

行业动态

深圳拟立法深化规划和自然资源体制机制改革.....	21
城里人到农村买宅基地的口子不能开.....	25
深圳城市更新新政：设三年“保质期”	27

管理视线

层次高的人，能正视问题.....	29
把不喜欢的工作做好才是一种高级的修行.....	31

项目部分享

《龙岗区非农建设用地管理办法》—非农建设用地开发建设篇.....	33
农用地转建设用地在建设用地审批系统的审批流程—基本表单信息的填写.....	35
EXCEL 表格中快速合并单元格及排序号.....	38
基于 ARCGIS 的地图屏幕跟踪数字化.....	45
项目开展流程.....	50
棚改是旧住宅改造的春天吗？	53
我国房地产市场政策研究报告.....	58

《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的政策解读.....	60
------------------------------------	----

《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用的管理规定》政策解读

近年来，党中央国务院、广东省和深圳市政府都大力倡导优化营商环境、降低企业成本，努力推动实体经济高质量发展。在粤港澳大湾区建设的重大历史机遇下，深圳需要进一步加大政策探索力度，以便更好地发挥区域发展的核心引擎作用。

产业是城市发展的重要基石，土地资源是支撑产业发展的最重要载体，在我市新增建设用地空间资源紧约束条件下，特别是进入经济高质量发展新常态以来，如何让存量的产业用地提容增效显得尤为紧迫。因此，为进一步推进土地供给侧结构性改革，更好地盘活存量土地资源，促进产业用地节约集约利用，深圳市出台了《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用的管理规定》（以下简称《管理规定》），从适用范围、实施路径、地价标准、审批机制等方面对产业用地容积调整相关事项进行了全面、系统的规定。

一、政策全面覆盖，尽可能的将所有存量产业用地纳入提容增效范围

《管理规定》适用范围包括已签订土地使用权出让合同或已办理不动产登记的工业用地、物流仓储用地及包含前述功能的混合用地，并将协议出让、招拍挂出让、土地整备、城市更新等各类用地纳入到本规定统一规范。

二、丰富实施路径，给予市场主体较为充分的选择空间

为更好支撑实体经济发展，充分满足不同产业、不同主体、不同用地差别化的建设需求，《管理规定》提出产业用地容积及容积率调整可通过新建、改建、拆建及三种方式组合的路径实施。

三、降低用地成本，充分调动市场主体的积极性

为降低企业用地成本，提升企业扩大再生产的能力，《管理规定》明确规定普通工业用地提高容积部分和无偿移交政府的建筑面积，不计收地价；新增的建筑面积符合我市产业发展导向的，可适用产业发展导向修正系数。

四、精简审批程序，让市场主体分享“放管服”改革的红利

政策速览

为提高产业用地容积调整工作效率，《管理规定》结合“强区放权”的改革要求，规范了产业用地容积调整申办条件，精简了规划调整程序，优化了审批流程，极大的缩短了审批时间。

五、明确产业导向，确保提容增效对实体经济发展产生巨大推动作用

为有效防止产业空心化以及房地产化，《管理规定》要求产业主管部门负责对产业发展计划等进行审查并严格产业准入门槛，明确产业用地提高容积增加的建筑面积用于产业发展，并要求产业主管部门与权利人签订产业发展监管协议，体现扶持实体经济发展的政策导向。

该政策的出台将有利于拓展产业发展空间，破解我市产业空间瓶颈；有利于促进存量产业用地节约集约利用，提高产业用地利用效益；有利于扶持实体经济发展，促进产业转型升级。为建设中国特色社会主义先行示范区、创建社会主义现代化强国城市范例积累经验。

深圳城市更新政策演变

深圳市城市更新自 2004 年艰难探索，2009 年首创更新办法，2012 年起定期更新“暂行措施”，2015 年开展罗湖试点，2016 年布局“十三五”专项规划。一路走来，不断创新，改革不止。今日，让我们一起回首与展望，深圳城市更新政策从何时开始，将往何处。



一、政策演变：摸石头过河，不断创新调控策略

（一）破茧成蝶（2004-2009）：从“旧村改造”到“城市更新”

制度上而言，深圳城市更新起源于 2004 年《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》的公布，大规模的城中村改造开始启动；三年之后，深圳市政府出台《关于推进深圳市工业区升级改造试点项目的意见》，探索旧工业区的改造路径。彼时城中村和旧工业区改造项目开发商并不存在“实施主体”的称谓，改造单位的选择也是通过传统的招标或挂牌方式。

深圳真正踏上城市更新之路，应该得益于国土资源部在广东试点的土地节约集约化利用优惠政策。2009 年 8 月，广东省政府 78 号文《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，首次在政策上允许“三旧”改造项目用地协议出让，可谓是给深圳自行探索的“三旧”改造活动送来改革的春风。市政府顺

势而为，短短四个月之后即 2009 年 12 月公布实施《深圳市城市更新办法》。深圳一马当先，正式迈入“城市更新”时代。

（二）建章立制（2010-2013）：城市更新全流程操作逐步规范

借鉴域外经验，《深圳市城市更新办法》规定了“拆除重建”、“功能改变”、“综合整治”三类更新模式，其中拆除重建类城市更新项目最为复杂。为更好的推进更新项目规范化，2010 年开始至 2013 年，政府相关部门相继公布《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》、《关于试行拆除重建类城市更新项目操作基本程序的通知》、《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》（试行）》、《城市更新单元规划审批操作规则》、《拆除重建类城市更新项目房地产证注销操作规则（试行）》等一系列操作规程，涉及城市更新项目从单元计划申报，到专项规划编制审批，再到实施主体确认、房屋产权注销等一系列规范化操作流程。此外，有关城市更新项目地价测算、容积率审查、配建保障性住房与产业用房等项目实操内容，都有章可循，有规可依，保证了城市更新项目实施的规范化、制度化。

（三）推陈出新（2014-2016）：升级改造路径，激发市场活力

与拆除重建类城市更新项目相比，综合整治类更新项目在更新办法出台初期并未受到市场足够关注。前者通常能为房地产开发企业带来丰厚的可期待利润，后者则除了一般性政策优惠外，并无过多政策亮点，市场热情不高。为此，2014 年市政府出台《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》时特别规定，“鼓励旧工业区在满足结构安全和消防要求的前提下，开展以综合整治为主，融合功能改变、加建扩建、局部拆建等方式的城市更新”。旧工业区升级改造不再是单纯的综合整治或功能改变，而是融合局部拆建内容的复合式升级改造路径，在此前已经出台的工业楼宇符合一定条件可分割转让的优惠政策基础上，进一步允许一定规模的拆除重建。新的综合整治类旧工业区升级改造政策出台后，各类工改项目复合式升级改造动力热情高涨。

与此同时，为解决城市更新项目具体实施过程中出现的阶段性个别问题，自 2012 年开始，深圳市政府几乎两年一次，定期更新出台《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》，2012 年、2014 年《暂行措施》各自适用两年后，据媒体报道，2016 年版《暂行措施》已在紧密修订中，可以期待即将出台。

（四）放管结合：简化行政审批，加强产业引导

深圳市城市更新不同于内地“三旧”改造最大的制度亮点在于牢固树立“政府引导、市场主导”的基本理念，充分尊重并运用市场调控资源。在此过程中，有两种可能出现的情形需要避免：一是政府引导的手伸得过长，管得太宽；二是市场自身的逐利性破坏发展环境。为此，深圳市政府于 2015 年 9 月决定在罗湖区开展城市更新工作改革试点，“罗湖试改”两年期限，进一步下放审批权限，最大程度地减少审批期限，加快项目推进速度。

另外，考虑到深圳市住宅市场近年来竞争持续白热化，为避免住宅地产市场过热影响制造业等实体产业的健康发展，2016 年 3 月，深圳市市委市政府联合出台 8 号红头文件《关于支持企业提升竞争力的若干措施》，要求研究划定产业区块控制线，稳定工业用地总规模，确保中长期内全市工业用地总规模不低于 270 平方公里。

二、发展趋势：规划统帅，综合平衡公私权益

（一）高举“十三五”专项规划“统帅”旗帜

无论是 2016 年版的《暂行措施》网络流传文本，还是“十三五”专项规划征求意见稿的具体规定，城市更新未来五年的发展格局是以规划为“统帅”的，规划作为纲领性文件，深圳市各区城市更新项目类型、用地面积大小、改造物业类型等等，都需要以规划内容为准。规划的刚性地位，意味着拟改造项目不在规划范围内允许申报更新单元计划的可能性越来越小。

（二）始终强调城市更新项目“公益优先”原则

为保障市政基础设施以及公共服务设施的建设规模，深圳市城市更新项目始终强调“公益优先”原则。无论是目前一直要求的城市更新单元必须提供大于 3000 平方米，且不小于拆除范围用地面积 15%的规定，还是 2016 年 8 月最新出台的《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》，删除原来分情形的 8%-12% 配建比例，统一要求配建 12%创新型产业用房的规定，无一不具体体现了这一理念和原则。随着深圳保障性住房需求的不断上升，长远来看，不排除未来进一步统一并提高各类住宅类城市更新项目保障性住房配建比例的可能。

（三）旧住宅区城市更新项目仍将以综合整治为主，拆除重建为辅

2010 年第一批 8 个旧住宅区城市更新项目多年来一直处于“进退两难”的状态，政府对于旧住宅区的拆除重建更新政策明显感到较大压力，审批逐渐收紧。

考虑到深圳市规土委曾经对全市 313 个成片的旧住宅区进行实地调研，发现 63% 的小区在实施综合整治后，除了个别的小区防火通道不能满足日常生活需求外，大部分小区不存在重大安全隐患。可以预测，未来很长一段时间内，旧住宅区城市更新项目将以综合整治为主，拆除重建为辅。

（四）有关强制售卖或司法强拆的城市更新条例将成为重点立法项目

为解决旧住宅区拆除重建类城市更新项目一直存在的“拆不动”、“赔不起”、“玩不转”困境，同时为提升城市更新法规立法位阶，深圳市近年来启动城市更新条例立法工作。媒体公开报道的《城市更新条例》（草案）中存在签约率达到 95% 即可申请启动强制售卖程序，对“钉子户”进行司法强拆的相关规定，引起舆论热议。去年在媒体曝光之后，政府对强制售卖制度的态度曾一度有所转变，更新条例至今尚未出台。据报道，近日，市人大常委会已决定将更新条例作为重点立法项目加快立法步伐。虽然条例的出台时间未定，但政府的基本态度已明确，即应该有相应机制解决搬迁补偿谈判中少数人“要挟”的问题。

（五）集体土地参与城市更新监管制度将不断细化与严格

2011 年出台的 198 号文《深圳市原农村集体经济组织非农建设用地和征地返还用地土地使用权交易若干规定》对于集体土地参与城市更新具体流程进行了相关约定，但各区在具体实施过程中由于监管不透明、交易非公开化等种种原因，导致集体土地参与城市更新项目开发存在弊病。2016 年上半年，深圳市专门发文，要求在全市建立健全股份合作公司综合监管系统，涵盖股份合作公司的集体资产交易、集体资产监管、财务实施在线监控，要集体用地开发建设、集体土地使用转让和城市更新资源交易项目进入平台进行交易，各区自行制定实施规则。同时，2016 年 7 月公布的《关于修改〈深圳经济特区股份合作公司条例〉的决定（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），首次公开向公众征求意见，提出增设市集体资产管理部门作为股份合作公司主管部门，增加建立资产登记、交易、财务和证照四个监管平台和财务代理记账制度。

因此，就集体参与城市更新项目开发建设的具体制度来说，未来不排除结合各区目前自行开展的实践经验，进一步在深圳市市级层面统一细化具体规则，可

政策速览

以合理预见，此类具体规则的实施，将使得集体土地参与城市更新项目开发审批严格程度不断提高。

《关于规范已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置办法》

《关于规范已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置办法》（深府办规〔2019〕3号，以下简称《处置办法》），于3月26日经市政府六届一百六十四次常务会议审议通过，并于5月9日在《深圳市人民政府公报》2019年第17期公布实施，有效期5年。



一、出台《处置办法》的目的？

随着我市土地资源紧缺与城市发展的矛盾日益尖锐，急需有效盘活存量用地，开拓发展空间。在当前国家政策导向明确鼓励低效用地再开发的背景下，我市仍有相当数量土地因土地使用权出让合同约定的土地用途与现行城市规划不符而无法开发建设。为盘活和推动存量用地集约节约开发利用，2015年，我市颁布实施了《关于规范已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置办法》（深规土〔2015〕588号，以下简称“588号文”），该文件已于2017年10月9日到期失效，为进一步盘活我市已出让未建低效用地，特制定本《处置办法》。

二、哪类用地可以适用《处置办法》进行处置？

为更好地解决历史遗留问题，通过封闭运行方式盘活一部分存量低效用地，《处置办法》延续588号文限定的适用范围，即2015年10月9日前经生效法定图则变更土地用途或者调整容积率的已出让未建用地，不包括招标、拍卖、挂牌

政策速览

出让用地。城市更新、土地整备、征地返还用地和非农建设用地等涉及土地用途变更和容积率调整的用地也不适用本办法。

三、生效法定图则变更土地用途，由原土地使用权人继续开发的，应如何处置？

对于经生效法定图则变更土地用途的处置，《处置办法》采取分类处置方式，具体如下：

（一）考虑不同用途处置的差异性，细化处置分类。具体分为由商业服务业、工业、物流仓储用地等变更为居住用地的处置；由其他用途变更为文体设施、医疗卫生、社会福利、社会停车场（库）、加气站、变电站和训考场用地的处置，除前述两种情形外其他各类用途之间变更的处置等。

（二）为解决我市住房供需矛盾，鼓励变更为居住类的用地建设人才住房。对于由商业服务业用地变更为居住用地的，无偿移交已规划的城市基础设施和公共服务设施用地后，剩余用地按规划核算建筑面积，超出原合同约定建筑面积的部分建设为可销售的人才住房，其余建设为普通商品住房及相关配套设施（含商业）；也可申请将该用地住宅部分均建设为可销售的人才住房，配套商业部分按照有关管理规定建设和销售。

（三）对于由工业、物流仓储用地等变更为居住用地的，无偿移交已规划的城市基础设施和公共服务设施用地后，剩余用地按规划核算建筑面积，并全部建设为可销售的人才住房，其中配套商业部分按照有关管理规定建设和销售。

（四）鉴于部分城市基础设施和公共服务设施用地的特殊性，特别规定该类用地可由原土地使用权人继续开发建设。即由其他用途用地变更为文体设施、医疗卫生、社会福利、社会停车场（库）、加气站、充电站和训考场用地的，经征得市级相关行政主管部门同意后，可以由原土地使用权人按生效法定图则继续开发建设。

四、兼顾利益平衡，调整变更为商业用地情形的处置。

《处置办法》针对由工业、物流仓储用地变更为商业服务业用地的，无偿移交已规划的城市基础设施和公共服务设施用地后，剩余用地按规划核算建筑面积，将超出原合同约定建筑面积部分的 20%建设为办公用房或法定图则未规划的公共配套设施用房并无偿移交政府。

政策速览

在符合《深圳市城市规划标准与准则》等规定的条件下，由居住、工业、物流仓储用地变更为商业服务业用地的，经专题研究论证，也可按法定图则调整程序申请将该地块调整为居住用地，其住宅部分建设为可销售的人才住房，配套商业部分按照有关管理规定建设和销售。

五、土地用途不变或部分用途变更为城市基础设施和公共服务设施用地但主导用途不变情形下提高容积率的，应如何处置？

（一）对于容积率提高增加建筑面积的情形，按照不同用途制定了不同的处置方式，具体如下：商业用地增加建筑面积的，除无偿移交需建设的城市基础设施和公共服务设施用地外，还应将超出原合同约定建筑面积部分的 20%建设为办公用房或法定图则未规划的公共配套设施用房并无偿移交政府。

（二）居住用地增加建筑面积的，除无偿移交需建设的城市基础设施和公共服务设施用地外，超出原合同约定建筑面积的部分均建设为可销售的人才住房。

（三）城市基础设施和公共服务设施用地增加建筑面积的，无偿移交规划的其他城市基础设施和公共服务设施用地后，直接按照法定图则继续开发建设。

（四）对于工业、物流仓储用地增加建筑面积的，由市政府或主管部门另外规定。

（五）例外情形的处置方式。对于原土地使用权人按照法定图则无偿移交城市基础设施和公共服务设施用地后，继续开发的建筑面积低于原土地使用权出让合同约定建筑面积的，为保障土地使用权人开发权益，明确规定此类情形在符合《深圳市城市规划标准与准则》等规定的条件下，经专题研究论证，可按法定图则调整程序申请按照原土地使用权出让合同约定的建筑面积开发建设。确实无法按照原土地使用权出让合同约定的建筑面积开发的，按照相关政策规定予以补偿。

六、《处置办法》如何保障公共服务设施和城市基础设施优先实施？

对于已规划的公共服务设施和城市基础设施，在申请土地用途变更或者容积率调整时，均应先无偿移交该类规划用地，但对于变更为文体设施、医疗卫生、社会福利、社会停车场（库）、加气站、充电站和训考场用地由原土地使用权人按生效法定图则继续开发的除外。

政策速览

鼓励无偿移交生效法定图则未规划的公共配套设施用房。对于变更为商业服务业用地及商业服务业用地增加建筑面积的，需无偿移交超出原合同约定建筑面积部分的 20%，原土地使用权人可选择以生效法定图则未规划的公共配套设施用房形式无偿移交政府。

七、土地使用权期限如何计算？

《处置办法》规定土地用途变更后的土地使用权期限按照法律规定的最高年期确定。土地使用权起始日期维持原土地使用权出让合同约定不变，但变更后宗地的土地用途仅为居住用地且住宅部分均建设为可销售的人才住房的，土地使用权起始日期可重新计算。

容积率调整但不涉及土地用途变更的，土地使用权期限和起始日期维持原土地使用权出让合同的约定不变。

八、地价计收方面，是否与地价测算规则存在差异？

《处置办法》对部分土地用途变更类的处置方式涉及的地价缴纳做出调整，具体如下：

（一）土地用途变更的处置，由原土地使用权人继续开发建设的，需缴纳的地价为继续开发建设部分剩余年期市场价格与原土地使用权出让合同约定用途剩余年期市场价格的差值。差值为负的，按差值予以补偿，但补偿金额不得超过已缴纳地价的剩余年期残值，补偿金额在土地整备计划中列支。

（二）可销售人才住房的地价暂按商品住房用地市场价格的 30% 确定，如我市地价测算规则对此进行调整的，从其规定。

（三）按照本办法规定移交政府的建筑面积产权归政府，不缴地价。

九、与 588 号文相比，《处置办法》在审批程序方面有哪些修改？

（一）明确职责主体。《处置办法》明确市规划和自然资源主管部门派出机构负责已出让未建用地土地用途变更和容积率调整的处置工作；明确市住房主管部门负责按照《处置办法》建设的人才住房的后续管理工作。

（二）细化公示环节。拟审定的已出让未建用地土地用途变更和容积率调整处置方案应在部门网站公示征求意见，公示时间不得少于 7 个工作日，公示的时间和地点应在深圳特区报或深圳商报上发布。

政策速览

（三）增加衔接条款。鉴于部分用地在 588 号文有效期同申请处置，但未在有效期内完成处置。为做好政策衔接，避免因政策修订而导致新的问题产生，《处置办法》规定对于在 588 号文试行期满前即 2017 年 10 月 9 日前审定处置方案的，可按照原处置方案处理。

（四）建立督促机制。为了加快解决该类低效用地问题，敦促土地使用权人及时申请处置，《处置办法》规定原土地使用权人未在本办法有效期内申请处置的，不再受理相关申请，依法收回土地使用权。

《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》

《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》5月5日发布。作为现阶段推进城乡融合发展顶层设计的文件，意见有哪些看点？

一、看点一

分“三步走”实现

“现阶段推进城乡融合发展，有着现实而深刻的时代背景和重大深远的历史意义，既是破解新时代社会主要矛盾的关键抓手，又是现代化的重要标志，也是拓展发展空间的强大动力。”国家发展改革委规划司有关负责人说，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，是乡村振兴和农业农村现代化的制度保障。

建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，是党的十九大作出的重大决策部署，是长期历史任务。这位负责人指出，要按照实现“两个一百年”奋斗目标战略部署，与乡村振兴战略规划紧密衔接，分“三步走”来实现。

（一）到2022年，城乡融合发展体制机制初步建立。城乡要素自由流动制度性通道基本打通，城市落户限制逐步消除，城乡统一建设用地市场基本建成，金融服务乡村振兴的能力明显提升，农村产权保护交易制度框架基本形成，基本公共服务均等化水平稳步提高，乡村治理体系不断健全，经济发达地区、都市圈和城市郊区在体制机制改革上率先取得突破。

（二）到2035年，城乡融合发展体制机制更加完善。城镇化进入成熟期，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小。城乡有序流动的人口迁徙制度基本建立，城乡统一建设用地市场全面形成，城乡普惠金融服务体系全面建成，基本公共服务均等化基本实现，乡村治理体系更加完善，农业农村现代化基本实现。

（三）到本世纪中叶，城乡融合发展体制机制成熟定型。城乡全面融合，乡村全面振兴，全体人民共同富裕基本实现。

“改革的总方针，是坚持农业农村优先发展；改革的抓手，是协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略；改革的目标，是缩小城乡发展差距和居民生活水平差距；改革的路径，是以完善产权制度和要素市场化配置为重点。”这位负责人说。

二、看点二

促进各类要素更多向乡村流动

意见提出，建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制。包括有力有序有效深化户籍制度改革，放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，建立健全由政府、企业、个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制；制定财政、金融、社会保障等激励政策，吸引各类人才返乡入乡创业；改革完善农村承包地制度，稳慎改革农村宅基地制度，建立集体经营性建设用地入市制度等。

清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明说，意见提出的户籍制度改革举措，与以往改革一脉相承，旨在让为城市建设、发展和繁荣做出贡献的外来人口特别是农业转移人口住有所居、学有所教、病有所医、老有所养、心有所安，不断提高城市化水平和质量，增强城市竞争力和反哺农村的能力，为最终完成工业化和农业现代化创造条件。

“既不能把改革误解为抢人大战，也不能理解为放松房地产调控。”他强调，一方面，只有使住房价格保持在合理水平，才能降低外来人口特别是农业转移人口进城落户的住房门槛；另一方面，户籍制度改革要惠及各个阶层，把已在城镇就业的农业转移人口作为重点落户群体。

“土地活才有城乡融。”中国人民大学经济学院院长刘守英说，落实好意见，核心是要夯实土地的产权基础，建立城乡统一的建设用地市场。推进要有序，按照国家统一部署实施；推进要稳慎，严守底线、防范风险；以农民为主体，充分尊重农民意愿；不能一哄而上、随意变更用途。

三、看点三

加快补齐乡村发展短板

针对城乡公共服务不均等、基础设施差距大、产业发展水平差异以及城乡居民收入差距等问题，意见提出建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制、有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制、有利于乡村经济多元化发展的体制机制、有利于农民收入持续增长的体制机制。

国家发改委规划司有关负责人指出，实现城乡融合发展必须加快补齐农村公共服务短板，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨；必须把公共基础设施建设的重点放在乡村，坚持先建机制、后建工程，加快实现城乡基础设施统一规

政策速览

划、统一建设、统一管护；必须完善农企利益紧密联结机制，实现乡村经济多元化和农业全产业链发展；必须落实以人民为中心的发展思想，鼓励勤劳致富，统筹提高农民的工资性、经营性、财产性、转移性收入。

一边是大城市的先进制造业和现代服务业，一边是乡村传统农业……针对不少地区存在的城乡产业发展差距，意见提出，搭建城乡产业协同发展平台。包括特色小镇、各类农业园区、小城镇以及创建城乡融合典型项目等。

国务院发展研究中心副研究员张晓欢说，用城市的科技特别是农业科技改造乡村传统农业，用城市的工业延长乡村农业产业链条，用城市互联网产业等服务业丰富农村产业业态。“城乡产业协同发展平台是必需的载体支撑。”

四、看点四

设立国家城乡融合发展试验区先行先试

意见提出，选择有一定基础的市县两级设立国家城乡融合发展试验区，支持制度改革和政策安排率先落地，先行先试、观照全局。

抓好试点对改革全局意义重大。中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长张车伟说，当前在人口、土地、财政、金融、农村产权和工商资本入乡等方面，还有不少体制机制障碍。设立试验区着眼于破除现行体制机制束缚，明确改革重点、为改革“探路”、为基层探索搭建有效平台。

张车伟说，设立城乡融合发展试验区，要遵循少而精、质量第一的原则，避免区域平衡，防止部分地区把“帽子”一戴了之。

“要边试验、边总结、边推广，条件成熟时以法律等形式固化。”国家发改委规划司有关负责人说。

深圳拟立法深化规划和自然资源体制机制改革

为进一步深化规划和自然资源体制机制改革，有效化解强区放权后的新情况、新问题，深圳拟启动《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）的立法工作。6月5日，深圳市司法局在官网发布通告，公开征求社会公众意见。

**深圳市司法局**
Justice Bureau of Shenzhen Municipality



[首页](#) | [信息公开](#) | [政务服务](#) | [互动交流](#) | [专题专栏](#) | [政声传递](#)

当前位置：[首页](#)>[信息公开](#)>[公示公告](#)

深圳市司法局关于征求《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》意见的通告

来源：深圳市司法局 日期：2019年06月05日 字号：[大](#) [中](#) [小](#) [【内容纠错】](#)

为进一步深化规划和自然资源体制机制改革，有效化解新情况、新问题，市规划和自然资源局起草了《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）并报我局审查，为保证立法的科学性、民主性，现将《征求意见稿》以及说明全文公布，征求社会各界意见，有关单位和社会各界人士可以在2019年7月7日前，通过以下方式提出意见：

（一）通过深圳市司法局官网“互动交流-民意征集-征集主题”栏目在线提交意见。

（二）通过信函方式将意见邮寄至：深圳市福田区福中三路市民中心C区C5080室（邮政编码：518035），并在信封上注明“立法征求意见”字样。

（三）通过电子邮件方式将意见发至：wangxb@sf.sz.gov.cn

附件：1.深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）
2.关于《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》的说明

深圳市司法局
2019年6月5日

附件下载：
[附件1.深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）.docx](#)
[附件2.关于《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》的说明.docx](#)

行业动态

2016年11月，深圳市政府出台《关于印发全面深化规划国土体制机制改革方案的通知》（深府函〔2016〕259号，以下简称《通知》），明确了规划国土体制机制改革的重点任务和事权调整内容，为了给调整事项提供法定依据支撑，深圳市政府于2017年8月12日发布了《深圳市人民政府关于深化规划国土体制机制改革的决定》（市政府令第298号，以下简称《决定》）。《决定》实施近两年来，出现了一些新情况、新问题，如，深圳市政府将土地整备留用地占用国有储备地不超过3000平方米的审批权交由区政府行使。同时，部分规定相较于改革举措具有滞后性，如，国家、省、市为调整机构设置和职能配备，加快转变政府职能，启动了新一轮机构改革工作；又如，目前国家正深入推进优化营商环境改革，要求改革政务服务，缩减审批层级，提高审批效率，降低制度性成本。为解决前述问题，顺应改革形势，深圳市规划和自然资源局启动了《决定》的修改，形成《深圳市人民政府关于深化规划和自然资源体制机制改革的决定（征求意见稿）》并提交深圳市司法局审查。根据《深圳市人民政府立法工作规程（试行）》的有关规定，在审查过程中，深圳市司法局组织开展面向各有关单位和社会各界公开征求意见环节。

《征求意见稿》主要包括以下几方面内容：

一、进一步下放农转用实施方案审批职权

强区放权后深圳市仍有部分建设项目用地需报市政府审批，其所涉农转用实施方案也同步报市政府审批，审批程序为：深圳市规划和自然资源部门派出机构初审—深圳市规划和自然资源部门审查组卷—市政府审批。2018年9月，广东省国土资源厅印发了《广东省国土资源厅关于运行新版广东省国土资源建设用地审批系统的通知》（粤国土资利用函〔2018〕2528号），按照广东省审批系统设定的程序，前述项目所涉农转用实施方案审批流程中需增加一个区政府审核的环节。增加审核环节一方面会导致市级层面审批农转用实施方案的程序复杂化、审批时间延长；另一方面因各区进度不一，会存在报批次数增加、项目零散的问题。因此，《征求意见稿》以深化“放管服”改革和“90改革”精神为导向，提出除国家和省级单独选址建设项目的农用地和未利用地转用外，农转用实施方案由

行业动态

深圳市政府委托区政府审批，即区政府审批后直接下发批复，流程为：深圳市规划和自然资源部门派出机构组卷—区级政府审批下发批复。

二、进一步下放土地供应方案审批职权

《决定》仅规定了招拍挂供应方案（商品住宅及市政府另有规定除外）、以划拨或协议方式供应建设用地方案（在国有储备地上安排的留用地、征返地以及搬迁安置用地，市投市建项目除外）三类土地供应方式的审批权由深圳市政府调整至区政府行使。但在实施过程中，从实际出发，相关管理思路也在不断调整优化，基于此，《征求意见稿》一是对《决定》部分内容作了调整，如，进一步推进管理重心下移，将土地整备留用土地占用国有储备地不超过 3000 平方米的供地方案交由区政府审批。二是在《决定》基础上增加了部分内容，如，将作价出资用地审批、置换用地审批、未完善征（转）地补偿手续用地流转方案审批作为市政府保留职权。

如此，原由深圳市政府行使的土地供应方案审批职权基本调整至区政府行使，只有六种情形除外：一是居住用地（不含通过城市更新、棚户区改造方式出让的居住用地）审批；二是作价出资用地审批；三是市投市建项目用地审批；四是未完善征（转）地补偿手续用地流转方案审批；五是置换用地审批；六是占用国有储备土地总面积 3000 平方米及以上的留用土地、征地返还用地、安置用地审批。

三、进一步明确土地批后监管职权

根据《通知》、《决定》以及市政府关于强区放权后土地批后监管（含闲置土地处置）权责分工的有关要求，强区放权后所有用地的批后监管（含闲置土地处置）均由区政府负责，从狭义理解，批后监管包含了建设用地开工竣工管理、征缴闲置费、收回土地使用权等类型。为进一步明确各区土地批后监管职责和批准收回土地使用权的依据，《征求意见稿》规定：区政府负责辖区内市、区政府审批的建设用地的批后监管，包括但不限于建设用地开工竣工管理、征缴土地闲置费、收回闲置土地等。

四、进一步明确承接职权的区政府及其职能部门的责任

根据《通知》，区政府及其职能部门承接了市政府、市规划和自然资源部门大量的行政职权，按照权责一致的原则，理应承担相应的行政和法律责任、以及

行业动态

信访、信息公开、复议、应诉等职责。为了明确权责，提高工作效率，《征求意见稿》进一步细化了操作规范，明确区政府及其职能部门具体办理承接职权的行政复议、诉讼、信访维稳及信息公开等事宜，并承担行政、法律责任。市规划和自然资源部门刻制业务专用章和法律事务专用章，由区政府指定部门保管和使用。业务专用章和法律事务专用章的使用办法由市规划和自然资源部门另行制定。

五、进一步明确市规划和自然资源部门派出机构的行政主体地位

《决定》规定，深圳市规划国土委派出机构依法负责辖区内城市规划、土地、房地产、测绘、地矿及地名的行政管理，依法负责辖区内房地产、测绘、地矿及地名的行政执法。但是，2015年新《行政诉讼法》施行后，司法机关结合审判实际，提出了两点意见，一是需要在规章中进一步明确派出机构的执法主体资格，二是认为《决定》表述存在歧义，管理局能否以自己名义实施行政管理和行政执法不够清楚，建议界定清晰。因此，《征求意见稿》结合司法机关意见以及新一轮机构改革后市规划和自然资源部门的最新管理职责，将表述修改为：“市规划和自然资源部门派出机构行使辖区内市规划和自然资源部门的国土空间规划、土地、海洋、渔业、林业、测绘、地名、地质环境及矿产资源的行政许可、行政确认等行政管理职权；行使辖区内市规划和自然资源部门的测绘、地名、地质环境及矿产资源的行政处罚、行政强制和行政检查等行政执法职权。”

城里人到农村买宅基地的口子不能开

5月17日，国家发改委举行新闻发布会，在回应城乡融合发展意见中涉及的“农村宅基地制度改革”“严禁城里人下乡利用宅基地建别墅大院和私人会馆”等热点问题时表示，宅基地改革需“稳慎”，改革必须把握底线。

近日，中共中央国务院印发了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》。新京报此前报道，《意见》明确“严禁城里人下乡利用宅基地建别墅大院和私人会馆”，且在对宅基地改革的总体把握方面用了“稳慎”二字，引起热议。

在今天的新闻发布会上，国家发改委新闻发言人孟玮表示，农村土地改革问题复杂，涉及多个权利主体，“三权分置”仍需探索，因此必须“稳慎”把握，同时，必须把握底线，城里人到农村买宅基地的口子不能开。

孟玮介绍，宅基地总面积大，超过了农村集体经营性建设用地和城镇建设用地之和，且农民对宅基地权利看得很重，即使已经进城，宅基地闲置了，也有可能不愿意轻易退出。“改不好、改得过急都可能给社会稳定带来风险。”孟玮表示。

此前，2018年中央1号文件曾对农村宅基地制度改革作出部署，提出探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。但孟玮表示，从目前山东禹城、浙江义乌和德清、四川泸县等试点地区的情况来看，试点范围比较窄，试点时间比较短，尚未形成可复制、可推广的制度经验，且各有关方面对宅基地“三权”的权利性质和边界认识还不一致，有待深入研究。

孟玮强调，探索也需要严格把握底线，要继续坚持“宅基地管理三大原则”，即城里人到农村买宅基地的口子不能开、按规划严格实行土地用途管制的原则不能突破、严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

行业动态

孟玮表示，下一步将在实践中进一步探索宅基地“三权分置”问题，待形成比较成熟的制度经验后再进行立法规范。

深圳城市更新新政：设三年“保质期”

5月14日，市规划和自然资源局发布《关于施行拆除重建类城市更新单元计划有效期管理的通知（征求意见稿）》（以下简称《通知》）。

根据《通知》要求，我市对已纳入更新单元计划但更新单元规划未获市政府或其授权机构批准的更新单元，施行计划有效期管理。

据了解，早在《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办〔2016〕38号）第二十八条中，即要求各区人民政府应当定期对城市更新计划进行清理，对符合自城市更新计划公告之日起1年内未完成土地及建筑物信息核查和城市更新单元规划报批的，可按程序调出计划。

经统计，截止2018年12月31日，已纳入更新单元计划的更新单元规划获市政府或其授权机构批准的通过率约为60%，有190项更新单元计划可根据政策要求调出。但在执行过程中，实施效果与政策预期却存在一定差距。

在此背景下，市规划和自然资源局对全市已纳入城市更新单元计划的更新单元开展全面梳理，经过多轮讨论和修改，最终形成此《通知》，意在促进我市城市更新工作实施，推进城市更新高质量发展。

一、施行计划有效期管理：有效期内更新单元规划未获批准自动失效

（一）对已纳入更新单元计划但更新单元规划未获市政府或其授权机构批准的更新单元，施行计划有效期管理。

（二）已纳入更新单元计划的重点更新单元不受此限，可参照本通知要求进行管理。

（三）各区（含新区）城市更新机构应对辖区更新单元计划进行全面梳理，并于通知发布之日起5个工作日内，对符合通知第一条要求的更新单元计划重新公告计划有效期。

（四）有效期内更新单元规划未获市政府或其授权机构批准的更新单元，其更新单元计划自动到期失效，并由各区城市更新机构向市规划和自然资源部门申请将该更新单元调出标图建库范围。

行业动态

二、更新单元有效期分 4 类管理：有效期最长三年

根据《通知》，深圳市将对已经公告的城市更新单元计划，分成 4 个时间段设定有效期。

（一）原公告时间在 2012 年 8 月 17 日之前的更新单元计划，自《通知》发布之日起有效期一年，原则上不得延期。

（二）原公告时间在 2012 年 8 月 17 日至 2017 年 1 月 1 日的更新单元计划，自《通知》发布之日起有效期一年；确需延期的，可申请延期一年，原则上仅可延期一次。

（三）原公告时间在 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 3 月 15 日的更新单元计划，自《通知》发布之日起有效期两年；确需延期的，可申请延期一年，原则上仅可延期一次。

（四）原公告时间在 2019 年 3 月 15 日以后的更新单元计划，有效期按此前发布的《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》执行，更新单元计划最长有效期为三年。

三、失效的更新单元计划：三年内不得再次申报

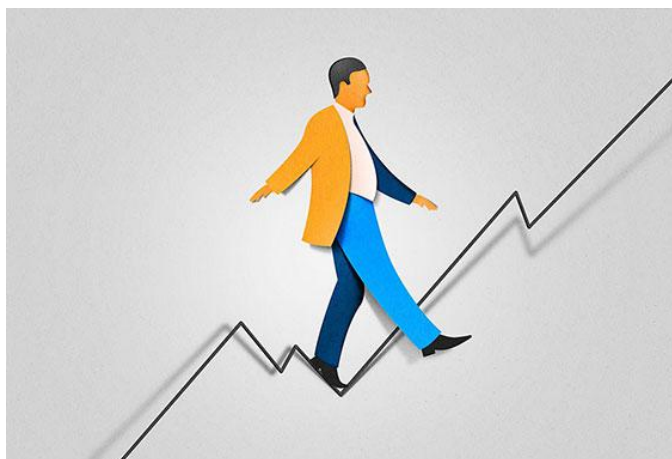
（一）失效的更新单元计划，其拆除重建用地范围自失效之日起三年内原则上不得再次申报拆除重建类更新单元计划，由政府主导的重点更新单元等开发片区需统筹纳入上述用地的除外。

（二）失效的更新单元计划中涉及的城中村居住用地，各区政府或其城市更新机构应优先纳入城中村综合整治分区。

（三）失效的更新单元计划的一切法律后果及相关责任由原申报主体自行承担。

层次高的人，能正视问题

一个做 HR 的姐姐分享过一次这样的招人经历。当时她公司刚上市不久，分析师岗位的用人标准就做了硬性要求：必须是海归，必须有行业从业经验，本以为这两项要求下招来的人，大约业务能力就八九不离十了。



结果，她新招来一个高材生，遭遇了公司史上最短时间的劝退。起因是，这个高材生，刚入职不久后，就能独立交报告了，本来是这批新入职员工中最拔尖的一个，所以公司有意向往总助方向培养，结果，他很快就出了状况。第二天市

里有一个参观接待的工作，他被上级领导指定提前一天交报告材料，然后由直属领导来改出来后直接做汇报。结果他当天到了下班时间直接就走了，打电话也不通，他的直属领导只好自己先做了这项工作，接待工作结束后，便把他叫到办公室斥责了几句，他当时就恼了，故意提高分贝，让全公司知道领导在苛待自己：“你光知道要你的报告，就不知道我病了吗？我都感冒好几天了，昨天嗓子太难受，所以才提前下班走了，我关机只是想好好睡一觉缓缓，我带病坚持工作你不表扬，下班提前走了一会儿你却苛责，有你这样的领导吗？”

他领导二话没说，直接在试用期朝着他摆摆手，劝退了。这男生由于入职的时候是 HR 姐姐极力推荐给部门主管的，所以在主管那儿没弄明白的事儿，事后在 QQ 上来问她了。他说，他不明白，领导为什么就看不惯他。HR 姐姐跟他说：你误会了，没人看不惯你，是你的工作态度有问题。身体不舒服可以理解，但身体不舒服不应该成为你不言不语撂挑子走人的理由。本来很简单的一件事，说清楚自己的问题，讲清楚自己干了多少还遗留了多少没干完的，再问一下领导有没有人选来接替自己收尾即可，可你偏偏憋着一肚子委屈，就这么走了。这就像，工作过程中，当有人遇到问题时，只会两手一摊说不会，而从来不去想着带上解决方案去讨论一样，这才是工作协同中的大忌。

管理视线

层次高的人，能正视问题，也擅长跟他人合作。层次低的人，则总是喜欢自以为是地钻牛角尖，而耽误大家的时间。

把不喜欢的工作做好才是一种高级的修行

一个在某上市公司做策划总监的朋友老吕说他能有今天，全靠当初一份会议纪要的成全。

老吕当年刚到北京工作时，野心勃勃地应聘到一家广告公司做策略。说是策略，其实因为资历太浅，策略经理基本没让他做过任何策略，净是派给他一堆打杂的活儿，装订、打印、整理录音、做做会议纪要、接电话、收收快递。公司里好多老油子当时都在等着看他笑话，都说这种重点大学来的员工心气儿高，磨不了几天就该撂挑子走人了。可老吕不但高高兴兴把这些琐碎活儿都接应下来，还在公司前台那儿加放了一个快递架，按照工位区给每层做了对应标签。因为之前大家来找快递的时候，都是蹲在地上扒拉半天，狼狈不说，还经常翻着翻着就翻乱了，这下所有人拿快递的时候都对老吕连连点头。



最神奇的是，他以一份会议纪，引起了一场大逆转风波。当时一个甲方召集了3家广告公司在会议室比稿，老吕被经理带去旁听，回来以后，公司突然接到甲方电话，委婉地问老吕公司当时的录音是否还在。老吕后来才知道，那天甲方公司内部因为一个工作节点和分工的问题起了争执，但那天的录音笔正好歇菜了，想着或许来比稿的广告公司能有个备份录音拿来做个证据。结果老吕不但拿出了录音，还把每一项工作对应的责任部门、责任人以及 deadline 全给列成了 Excel 表格给甲方发了过去，比任何一家公司都快。因为他平时为了方便各个部门做计划，一早就养成了这种把会议纪要内容再分离出一份细致表格发给各个部门经理的习惯。甲方当时就震惊了，拐着弯儿单独约了老吕，直接给他三倍高薪挖走了，之后老吕在甲方公司如鱼得水，一直做到了今天这个位子。

很多人都有眼高手低的毛病，看不上端茶倒水，看不上机械重复，却从未想过，即便是看上去再低级再没有意义的工作，也能分出个三六九等来。

重要的不是你在做什么工作，而是你到底对这份工作到底持有一种怎样的态度。而你的工作态度，就决定了你是否配得上更好的工作。稻盛和夫曾说过：要

管理视线

想度过一个充实的人生，只有两种选择。一种是“从事自己喜欢的工作”，另一种是“让自己喜欢上工作”。若没有那种上来就能从事自己喜欢的工作的好运气，那便试着让自己先去喜欢上手头的工作。

能把不喜欢的工作做好，才是一种高级的修行，这一路能赐予你的，何止是更好的机会，更是过好任何一种人生的能力。

《龙岗区非农建设用地管理办法》

—非农建设用地开发建设篇

（轨道交通部 邓静）

一、问：非农建设用地开发建设需满足什么条件？

答：已纳入城市更新计划或土地整备计划范围的非农建设用地，按照城市更新或土地整备相关政策执行。

未纳入计划的非农建设用地，根据现状分为建成区和空地两种情况：（一）现状为建成区的，原则上应通过城市更新或土地整备的方式二次开发，但规划为工业用途且尚未办理规划验收或建筑物产权登记的建成区，允许其自行拆除并理清经济关系后按空地开发建设。

（二）现状为未建的，开发建设规模大于 3000 平方米的可按已生效法定图则规划进行开发建设，并签订土地使用权出让合同。

二、问：如何判断是否符合未建条件？

答：现状不存在建、构筑物或仅存在临时搭建的建、构筑物的，符合本政策的未建用地规定。

未纳入计划的非农建设用地，若现状为建成区的，原则上应通过城市更新或土地整备的方式二次开发，但规划为工业用途且尚未办理规划验收或建筑物产权登记的建成区，允许其自行拆除并理清经济关系后按空地开发建设。

知识盘点：

第七条【开发建设】

非农建设用地的开发建设按下列规定办理：

（一）未建非农建设用地，按原批准用地面积和已生效法定图则规划进行开发建设，并需签订土地使用权出让合同。非农建设用地内仅存在临时搭建的建筑物和构筑物的，视为未建用地。

（二）拟开发建设的非农建设用地应大于 3000 平方米。

（三）建成区非农建设用地进行二次开发建设的，原则上应通过城市更新或土地整备的方式实施。已纳入城市更新计划或土地整备计划范围的非农建设用地，按照城市更新及土地整备的相关政策执行。规划为工业用途的建成区非农建设用地，

项目部分享

如原农村集体经济组织自行理清经济关系并将建筑物拆除，可按空地进行开发建设，已办理规划验收或建筑物产权登记手续的除外。

农用地转建设用地在建设用地审批系统的审批流程

一基本表单信息的填写

（项目一部 叶裕娟）

上一期文章我已经简单介绍了项目组卷及功能区的常用功能。这一期文章我将介绍系统中基本表单信息的填写。

一、基本信息表

①项目（批次）名称：系统自动读取坐标文件的项目名称，可修改编辑。

②审批级别：决定案卷的流程。

③报批年度：报批农转用的年份。

④报批类型：决定其他基础表单样式以及系统部分规则，包括指标信息表、规费审核表以及补充耕地方案等。

⑤批次类型：决定其基础表单样式，如指标信息表和规费审核表。

注：深圳地区要勾选上只转不征。

基本信息表			
基本信息			
*项目（批次）名称：	深圳市龙岗区2019年第五批次城市建设用地		
用地境属：	深圳市龙岗区		
办文号：	JSYDSP201901220010	* 审批级别：	县政府依法或授权审批
* 报批年度：	2019	地类年度：	2017
耕地年度：	2016	权属年度：	201806
* 报批类型：	城市分批次	批次类型：	城镇村分批次
批准文号：	[201]	批准时间：	
缴费通知时间：		实际缴费时间：	
☒ 只转不征			

图 1 基本信息表

二、权属补录表

表单首先加载出占压分析出来的权属信息，若存在未压占出来的权属信息，用户可点击“新增”按钮，在弹窗页面内新增权属信息。

权属补录表

权属地类汇总表导出

权属信息

计量单位：公顷

宗地代码

查询

新增修改删除取消删除生成征收方案

☐	宗...	不...	宗地...	土...	不...	权...	发证...	占压...	养殖...	权...	类型	方案...	操作
☐	-	-	0.0000	-	-	-	-	0.3625	0.0000	国有土...	占压记录	-	

图 2 权属补录表

三、指标信息表

按规定选择相应的指标信息，并填写好相应的面积。项目（批次）标签处要根据土地用途选择相应的标签。

指标信息表

计量单位：公顷

基本信息

项目（批次）名称：

深圳市龙岗区2019年第五批次城市建设用地

项目（批次）标签：

☐保障性安居工程☐农民住房☐精准扶贫☐农村新产业新业态☐环保设施☐非营利性体育设施

☐非营利性教育设施☐非营利性科技设施☐非营利性医疗卫生设施☐非营利性养老设施

☐非营利性殡葬设施☐劳教监狱☐交通☐能源☐水利☐军事☐矿山☒其他

指标选取

报批新增建设用地：0.3625；报批农用地：0.0000；报批耕地：0.0000

在指标预扣或出库以后，修改报批类型、批次类型或者任何指标信息，系统会作废预扣或出库记录

添加删除

☐	指标年份	指标区域	指标类型	专项类型	指标名称	可用（本项目未预扣）			本项目使用			附件
						新增建设用地	农用地	耕地	新增建设用地	农用地	耕地	
☐	2019	深圳市	奖励指标	-	奖励（深圳	106.2578	66.6545	2.2021	0.3625	0.0000	0.0000	
合计									0.3625	0.0000	0.0000	

计划指标

拟使用年度计划指标	本年度计划指标	结转计划指标
	0.0000	0.0000
本项目拟使用计划指标	农用地	其中：耕地
	0.0000	0.0000

图 3 指标信息表

项目部分享

四、规费审核表

深圳市龙岗区全属于 5 等地，根据面积填写新增收费信息。

规费审核表

新增建设用地情况

单位：公顷、万元、元/平方米

项目（批次）名称		深圳市龙岗区2019年第五批次城市建设用地	
缴费总金额		23.2000	新增建设用地土地有偿使用费筹备情况 ☒ 已准备 ☐ 已预缴
征收新增建设用地有偿使用费核算面积		0.3625	
其中	新增建设用地面积		0.3625
	新增建设用地中核可扣除面积	指标调整面积	0.0000
		拆旧复垦面积	0.0000
		增减挂钩面积	0.0000
	完善建设用地手续面积		0.0000
	建设用地中核可扣除1999年后变更已提供交款凭证面积		0.0000

新增建设用地情况

新增

删除

☐	序号	收费等别	收费标准	缴费面积	缴费金额
☐	1	5	64	0.3625	23.2000
合计				0.3625	23.2000

图 4 规费审核表

以上就是需要我们填写的基本信息表单，下一期，我将会介绍进行指标预扣时组卷材料处需要上传的各类材料。

Excel 表格中快速合并单元格及排序号

(项目二部 叶雪英)

前言

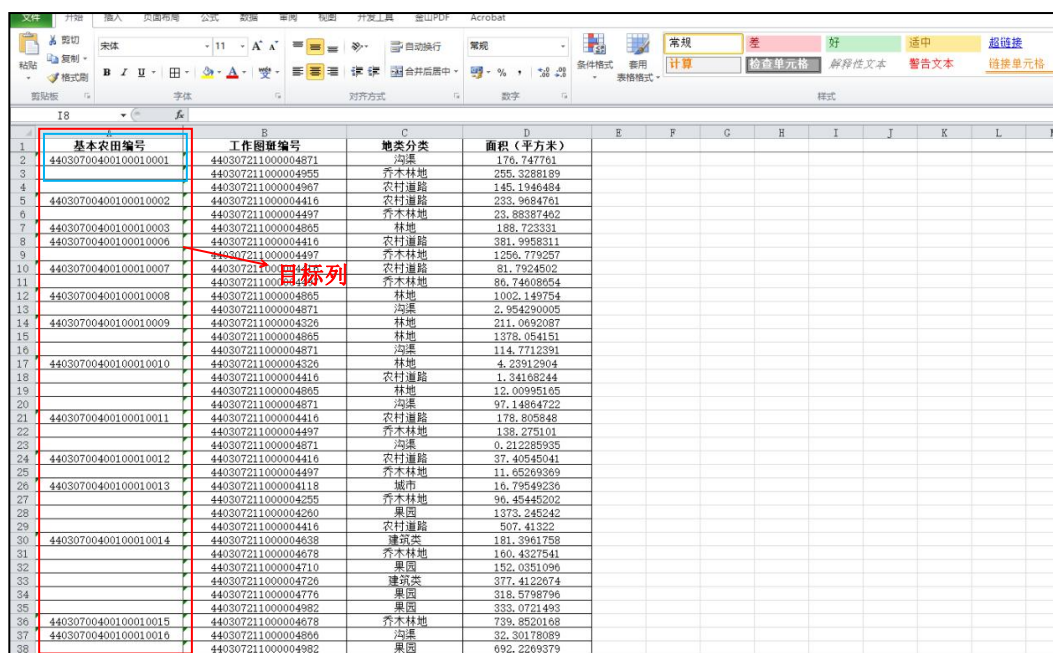
在 Excel 中，手动合并单元格并在合并单元格中编序号，这样不仅繁琐还降低工作效率。因此，本文将讲解在 Excel 表格中快速合并单元格及排序号的方法。

一、快速合并单元格及排序号操作步骤

(一) 合并单元格

1、打开需合并单元格的表格（建议使用 Microsoft excel 2010）

以龙岗区基本农田变非耕数据为例，制作一个基本农田图斑涉及各类情况的详细统计表。经数据透视处理后初步得到需合并单元格的表格，确认需合并单元格的那一列设为“目标列”。



基本农田编号	工作图斑编号	地类分类	面积(平方米)
44030700400100010001	440307211000004871	沟渠	176.747761
	440307211000004955	乔木林地	255.3288189
	440307211000004967	农村道路	145.1946484
44030700400100010002	440307211000004416	农村道路	233.9684761
	440307211000004497	乔木林地	23.88387402
	440307211000004865	林地	188.723331
44030700400100010003	440307211000004416	农村道路	381.9958311
44030700400100010006	440307211000004497	乔木林地	1256.779257
	440307211000004497	农村道路	81.7924502
44030700400100010007	440307211000004865	乔木林地	86.74008954
	440307211000004865	林地	1002.149754
44030700400100010008	440307211000004871	沟渠	2.954290005
	440307211000004326	林地	211.0692087
44030700400100010009	440307211000004865	林地	1378.054151
	440307211000004871	沟渠	114.7712391
44030700400100010010	440307211000004326	林地	4.23912304
	440307211000004416	农村道路	1.34188244
	440307211000004865	林地	12.00995105
	440307211000004871	沟渠	97.14864722
44030700400100010011	440307211000004416	农村道路	178.805848
	440307211000004497	乔木林地	138.275101
	440307211000004871	沟渠	0.212285935
44030700400100010012	440307211000004416	农村道路	37.40545041
	440307211000004497	乔木林地	11.85269389
44030700400100010013	440307211000004118	城市	16.79549236
	440307211000004255	乔木林地	96.45445202
	440307211000004260	果园	1373.245242
	440307211000004416	农村道路	507.41322
44030700400100010014	440307211000004638	建筑类	181.3961758
	440307211000004678	乔木林地	160.4327541
	440307211000004710	果园	152.0351096
	440307211000004720	建筑类	377.4122674
	440307211000004776	果园	318.5798796
	440307211000004982	果园	333.0721493
44030700400100010015	440307211000004678	乔木林地	739.8520168
44030700400100010016	440307211000004866	沟渠	32.30178089
	440307211000004982	果园	682.2269379

图 1

2、应用“分类汇总”功能

(1) 从头选到尾选中目标列内容→复制粘贴到另一个新的 excel 中（继续选中该列内容）→选择菜单栏中“数据”→点击“分类汇总”→“确定”。

项目部分享

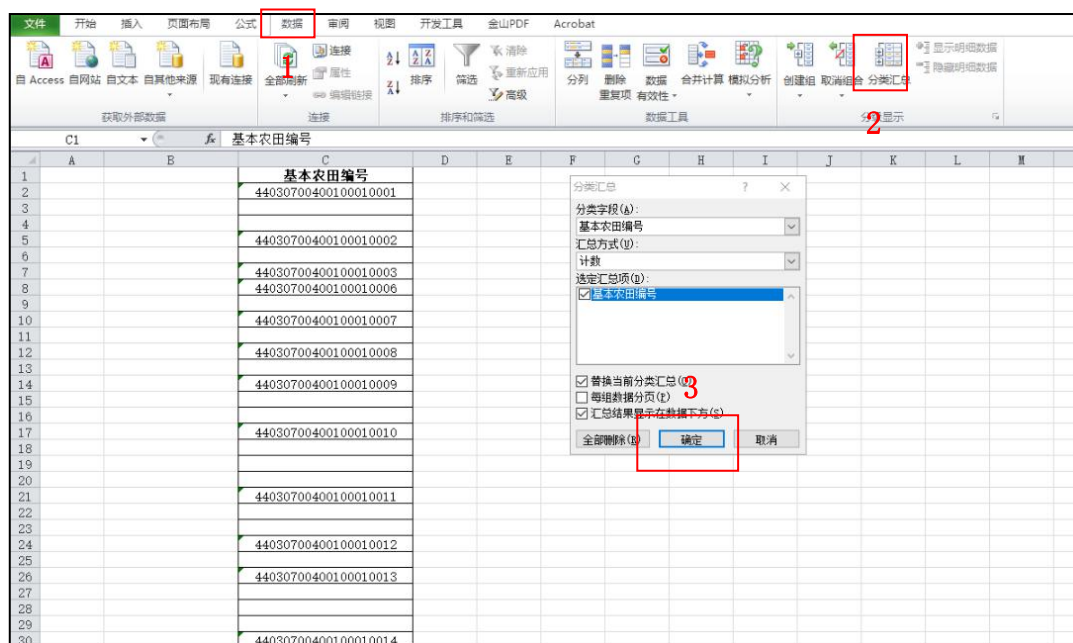


图 2

(2) 接着会在目标列出现一列“计数列”。利用定位功能（快捷键 Ctrl+G）调出定位选项属性框，然后选中“定位条件 (S) ...” → “空值” → “确定”。

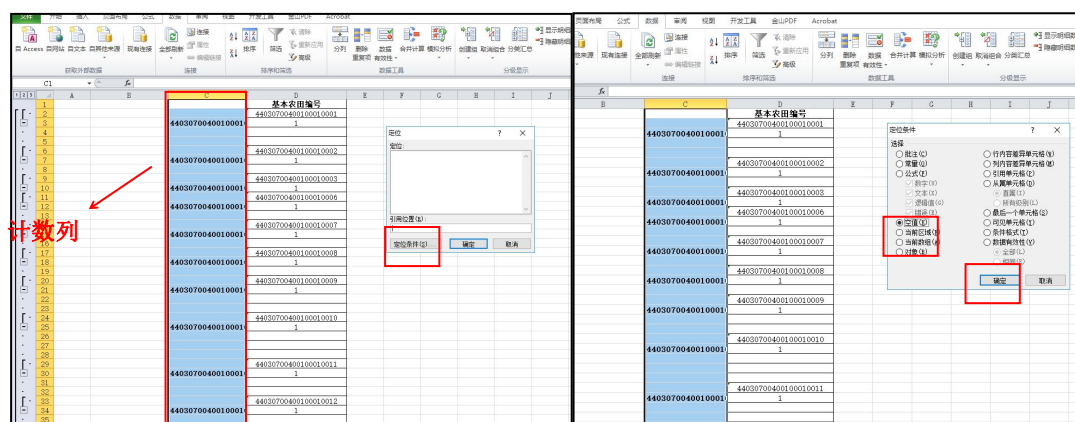


图 3

(3) 点击“合并居中”后计数列会出现合并单元格。紧接着选中目标列→选择菜单栏中“数据”→点击“分类汇总”→“全部删除 (R)”。

项目部分享

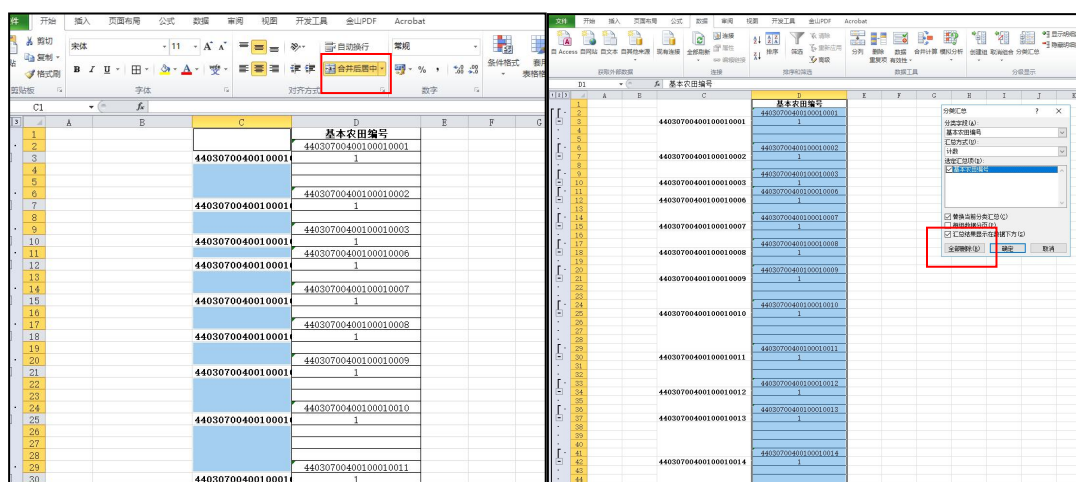


图 4

(4) 计数列中数值消失后，需对合并的单元格进行一一调整 and 检查（特别注意首行和尾行的调整）。

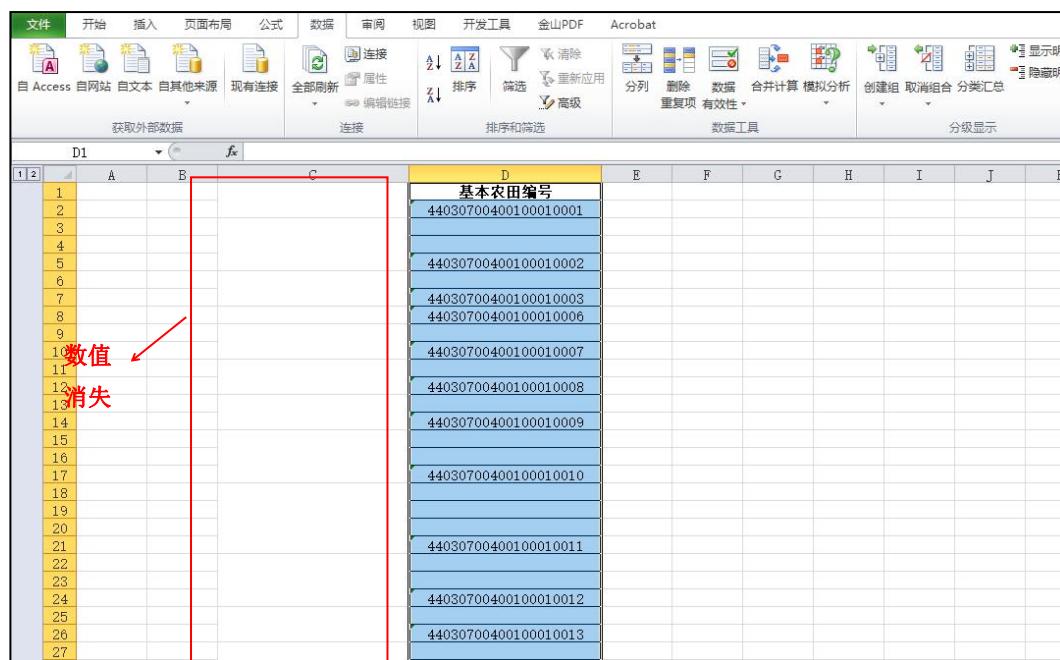


图 5

项目部分享

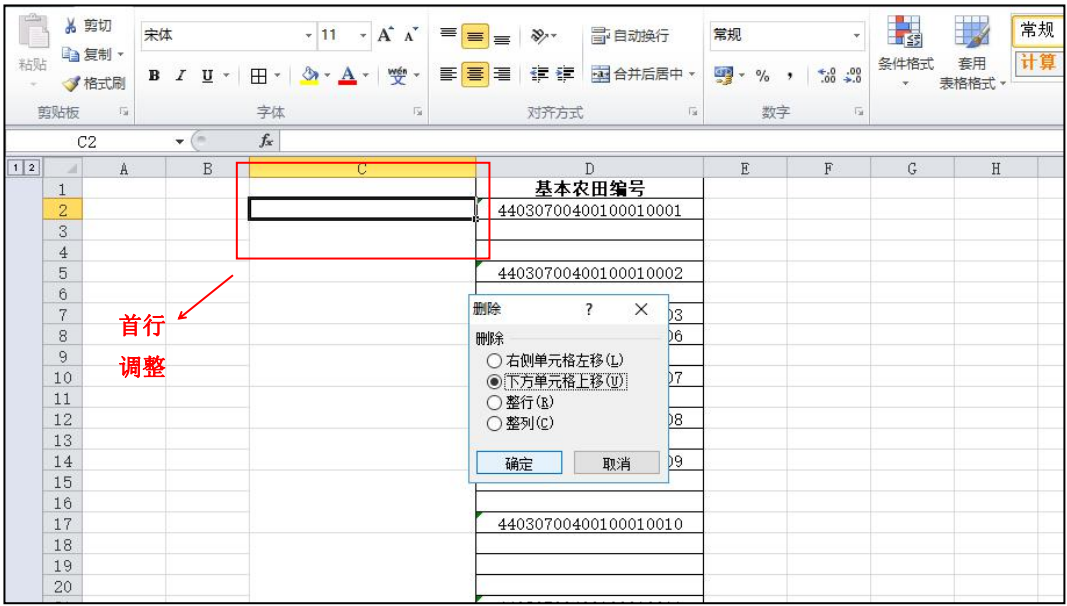


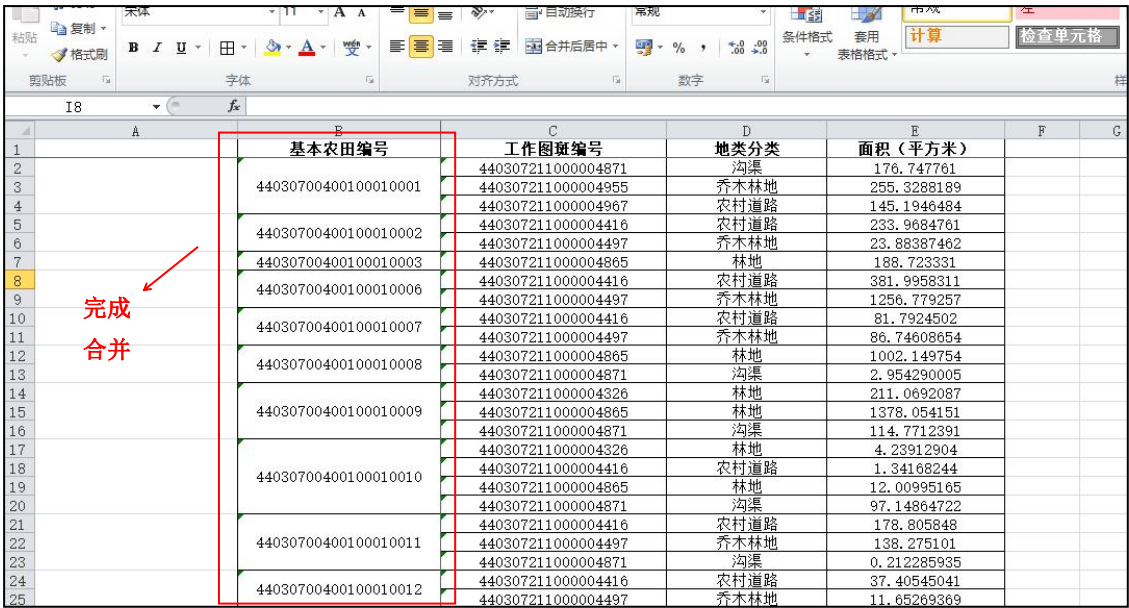
图 6

919				44030701200100010049			
920							
921							
922							
923							
924							
925							
926							
927							
928							
929							
930							
931				44030701200100010050			
932				44030701200100010051			
933							
934				44030701200100010053			
935							
936							
937				44030701200100010054			
938							
939							
940							
941							
942							

图 7

项目部分享

(5) 经调整 and 检查无误后直接把计数列格式刷到目标列，完成单元格合并。

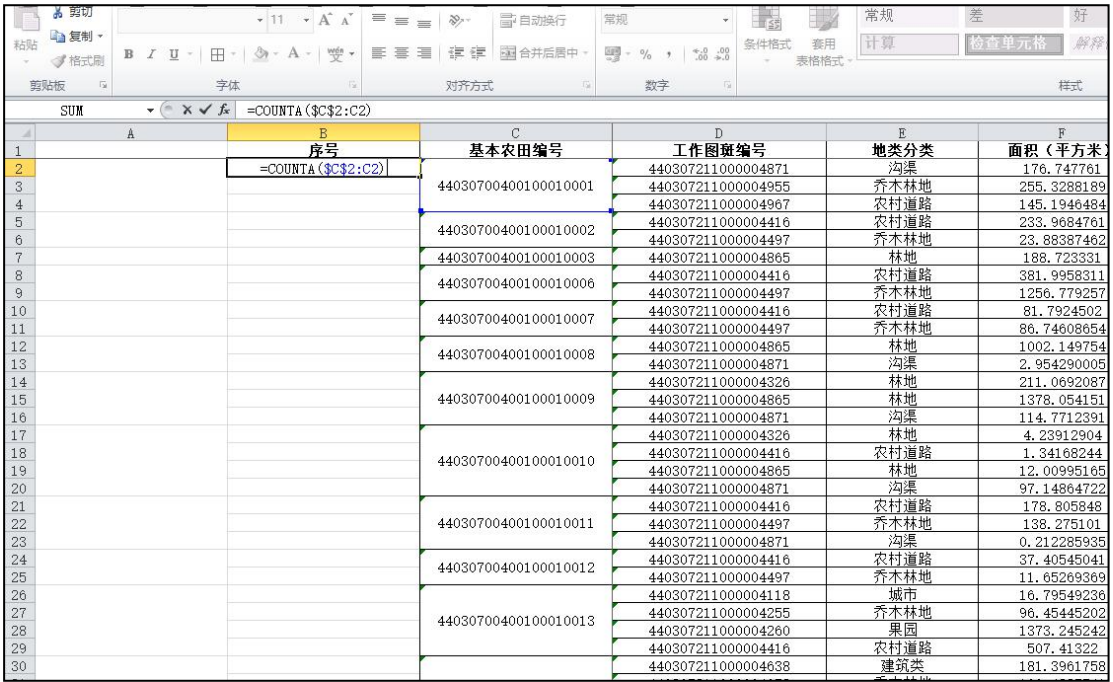


	A	B	C	D	E	F	G
1		基本农田编号	工作图斑编号	地类分类	面积（平方米）		
2		44030700400100010001	440307211000004871	沟渠	176.747761		
3			440307211000004955	乔木林地	255.3288189		
4			440307211000004967	农村道路	145.1946484		
5		44030700400100010002	440307211000004416	农村道路	233.9684761		
6			440307211000004497	乔木林地	23.88387462		
7		44030700400100010003	440307211000004865	林地	188.723331		
8		44030700400100010006	440307211000004416	农村道路	381.9958311		
9			440307211000004497	乔木林地	1256.779257		
10		44030700400100010007	440307211000004416	农村道路	81.7924502		
11			440307211000004497	乔木林地	86.74608654		
12		44030700400100010008	440307211000004865	林地	1002.149754		
13			440307211000004871	沟渠	2.954290005		
14			440307211000004326	林地	211.0692087		
15		44030700400100010009	440307211000004865	林地	1378.054151		
16			440307211000004871	沟渠	114.7712391		
17			440307211000004326	林地	4.23912904		
18		44030700400100010010	440307211000004416	农村道路	1.34168244		
19			440307211000004865	林地	12.00995165		
20			440307211000004871	沟渠	97.14864722		
21			440307211000004416	农村道路	178.805848		
22		44030700400100010011	440307211000004497	乔木林地	138.275101		
23			440307211000004871	沟渠	0.212285935		
24			440307211000004416	农村道路	37.40545041		
25		44030700400100010012	440307211000004497	乔木林地	11.65269369		

图 8

(二) 合并单元格排序号

1、在目标列前插入一列，在第二行输入公式“=COUNTA(\$C\$2:C2)”（C 是目标列，X 是需要排序号列的第 X 行）后会出现数字“1”。



	A	B	C	D	E	F
1		序号	基本农田编号	工作图斑编号	地类分类	面积（平方米）
2		=COUNTA(\$C\$2:C2)		440307211000004871	沟渠	176.747761
3			44030700400100010001	440307211000004955	乔木林地	255.3288189
4				440307211000004967	农村道路	145.1946484
5			44030700400100010002	440307211000004416	农村道路	233.9684761
6				440307211000004497	乔木林地	23.88387462
7			44030700400100010003	440307211000004865	林地	188.723331
8			44030700400100010006	440307211000004416	农村道路	381.9958311
9				440307211000004497	乔木林地	1256.779257
10			44030700400100010007	440307211000004416	农村道路	81.7924502
11				440307211000004497	乔木林地	86.74608654
12			44030700400100010008	440307211000004865	林地	1002.149754
13				440307211000004871	沟渠	2.954290005
14				440307211000004326	林地	211.0692087
15			44030700400100010009	440307211000004865	林地	1378.054151
16				440307211000004871	沟渠	114.7712391
17				440307211000004326	林地	4.23912904
18			44030700400100010010	440307211000004416	农村道路	1.34168244
19				440307211000004865	林地	12.00995165
20				440307211000004871	沟渠	97.14864722
21				440307211000004416	农村道路	178.805848
22			44030700400100010011	440307211000004497	乔木林地	138.275101
23				440307211000004871	沟渠	0.212285935
24			44030700400100010012	440307211000004416	农村道路	37.40545041
25				440307211000004497	乔木林地	11.65269369
26				440307211000004118	城市	16.79549236
27			44030700400100010013	440307211000004255	乔木林地	96.45445202
28				440307211000004260	果园	1373.245242
29				440307211000004416	农村道路	507.41322
30				440307211000004638	建筑类	181.3961758

图 9

项目部分享

2、选中数字“1”一直往下拉至尾行，合并的单元格旁出现相同的是数字。

A	B	C	D	E	F
	序号	基本农田编号	工作图斑编号	地类分类	面积(平方
1	1	44030700400100010001	440307211000004871	沟渠	176.74776
2	1		440307211000004955	乔木林地	255.32881
3	1		440307211000004967	农村道路	145.19464
4	2	44030700400100010002	440307211000004416	农村道路	233.96847
5	2		440307211000004497	乔木林地	23.883874
6	3	44030700400100010003	440307211000004865	林地	188.72333
7	4	44030700400100010006	440307211000004416	农村道路	381.99583
8	4		440307211000004497	乔木林地	1256.7792
9	5	44030700400100010007	440307211000004416	农村道路	81.792450
10	5		440307211000004497	乔木林地	86.746086
11	6	44030700400100010008	440307211000004865	林地	1002.1497
12	6		440307211000004871	沟渠	2.9542900
13	7	44030700400100010009	440307211000004326	林地	211.06920
14	7		440307211000004865	林地	1378.0541
15	7		440307211000004871	沟渠	114.77123
16	8	44030700400100010010	440307211000004326	林地	4.2391290
17	8		440307211000004416	农村道路	1.3416824
18	8		440307211000004865	林地	12.009951
19	8		440307211000004871	沟渠	97.148647
20	9	44030700400100010011	440307211000004416	农村道路	178.80584
21	9		440307211000004497	乔木林地	138.27510
22	9		440307211000004871	沟渠	0.2122859
23	10	44030700400100010012	440307211000004416	农村道路	37.405450
24	10		440307211000004497	乔木林地	11.652693
25	11	44030700400100010013	440307211000004118	城市	16.795492
26	11		440307211000004255	乔木林地	96.454452
27	11		440307211000004260	果园	1373.2452
28	11		440307211000004416	农村道路	507.4132
29	12		440307211000004638	建筑类	181.39617

图 10

3、刷目标列的格式到序号列，完成合并单元格排序号。

A	B	C	D	E	F
	序号	基本农田编号	工作图斑编号		
1	1	44030700400100010001	440307211000004871		
2	1		440307211000004955		
3	1		440307211000004967		
4	2	44030700400100010002	440307211000004416		
5	2		440307211000004497		
6	3	44030700400100010003	440307211000004865		
7	4	44030700400100010006	440307211000004416		
8	4		440307211000004497		
9	5	44030700400100010007	440307211000004416		
10	5		440307211000004497		
11	6	44030700400100010008	440307211000004865		
12	6		440307211000004871		
13	7	44030700400100010009	440307211000004326		
14	7		440307211000004865		
15	7		440307211000004871		
16	8	44030700400100010010	440307211000004326		
17	8		440307211000004416		
18	8		440307211000004865		
19	8		440307211000004871		
20	9	44030700400100010011	440307211000004416		
21	9		440307211000004497		
22	9		440307211000004871		
23	10	44030700400100010012	440307211000004416		
24	10		440307211000004497		
25	11	44030700400100010013	440307211000004118		
26	11		440307211000004255		
27	11		440307211000004260		
28	12		440307211000004638		

图 11

项目部分享

二、总结

在人生的道上一步一个脚印，或深或浅记录着成长的深度。上述经验希望在工作上对大家有所帮助。

基于 ArcGIS 的地图屏幕跟踪数字化

(项目三部 林森根)

在日常的工作中，根据实际需要，有时需对纸质地图进行矢量化，从而获取矢量化数据，实现数据的可操作性。通过 ArcGIS 软件的地图屏幕跟踪数字化，可将扫描地图转换成 GIS 常用的 shp 格式数据, 为 GIS 的空间分析和制图奠定基础。

一、数据的添加

- 1、打开 arcmap 软件，, 右键界面左上方的【图层】，单击【添加数据】。
- 2、在弹出的窗口中单击  文件夹按钮，选择文件所在的文件夹，选择文件，单击【添加】，将数据添加到窗口中。

二、地图数据的地理配准

- 1、右键软件界面的工具栏的空白处，调出地理配准工具条。



图 1

- 2、单击  添加控制点按钮，在地图的四个角上添加相对应地理坐标的控制点。
- 3、在工具条上单击【查看连接表】按钮，查看 RMS 总误差是否小于 0.6，如若 $RMS > 0.6$ ，则应重新检查控制点，直至误差小于 0.6。

链接

RMS 总误差(E):

Forward:0.290907

链接	X 源	Y 源	X 地图	Y 地图	残差_x	
☒	1	15355.053815	-15247.640255	456100.000000	2243000.000000	0.0748383
☒	2	2967140.253332	-15821.939173	463100.000000	2243000.000000	-0.0748524
☒	3	2966902.760556	-2547319.568...	463100.000000	2237000.000000	0.0748556
☒	4	15243.772602	-2547219.754...	456100.000000	2237000.000000	-0.0748415

☒ 自动校正(A)

变换(T):

一阶多项式(仿射)

☐ 度分秒

Forward Residual Unit : Unknown

图 2

- 4、完成刺点后，单击配准工具条上的【地理配准】，在下拉的菜单中选择【纠正】按钮，将数据转为 tiff 格式，保存后将它添加到窗口界面。

三、栅格清理

项目部分享

1、将文件转为 tiff 格式并添加到图层中后，右键它，选择【属性】--【符号系统】--【已分类】，在【类别】一项上选择 2，单击确定。

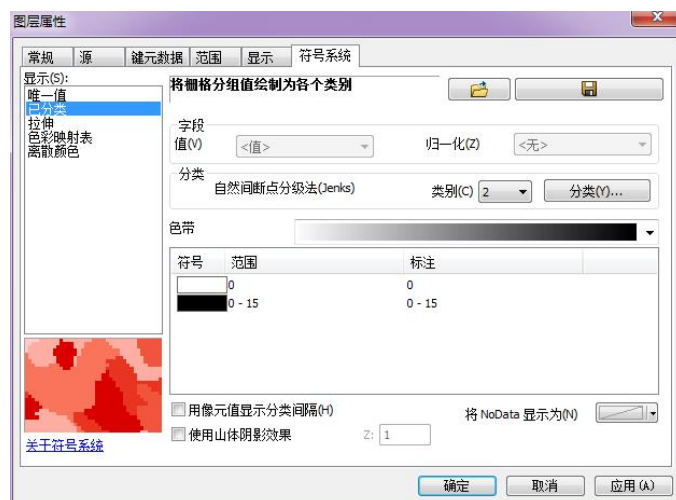


图 3

2、单击界面最左端的【目录】按钮，选择【Data Management Tool.tbx】--【要素类】--【创建要素类】--【创建新的要素】。选择文件保存的位置，命名要素名为村界 1、几何类型选择【POLYLINE】线类型、坐标系选择相应坐标系，单击确定保存。

3、调出【编辑器】工具条，单击【编辑器】--【开始编辑】。右键界面空白处，单击【Arcan】，调出栅格清理工具栏。



图 4

4、选择【选择已连接像元】，框选地图中需要去掉出像元要素，选择【栅格清理】--【擦除所选像元】，将图上的文字擦除，完成后选择【栅格清理】--【停止清理】，保存文件。

四、地图的自动矢量化

1、擦除地图上的文字后并保存后，单击【Arcan】工具栏上的【矢量化】，选择【生成要素】。

项目部分享

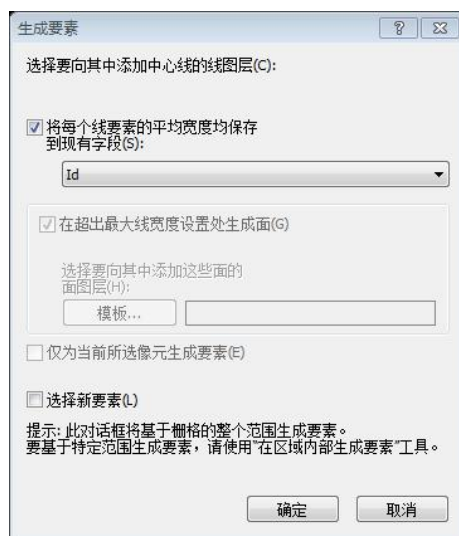


图 5

2、单击确定并成功生成要素后，调出【ArcToolBox】窗口，选择其中的【要素转面】，将生成的线要素转为面要素。

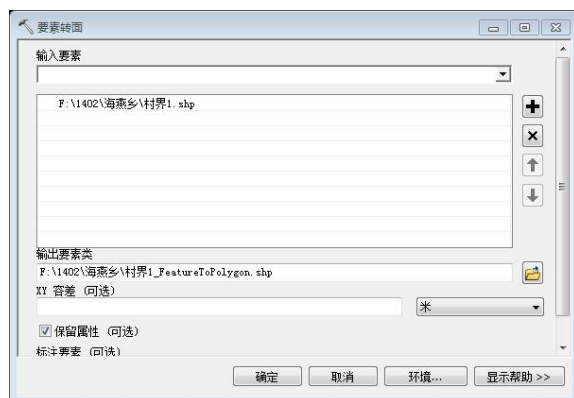


图 6

五、制图表达

1、在图层处右键生成好的面要素，点击【打开属性表】，选择  【表达项】——【添加字段】，添加“村名”字段。

项目部分享

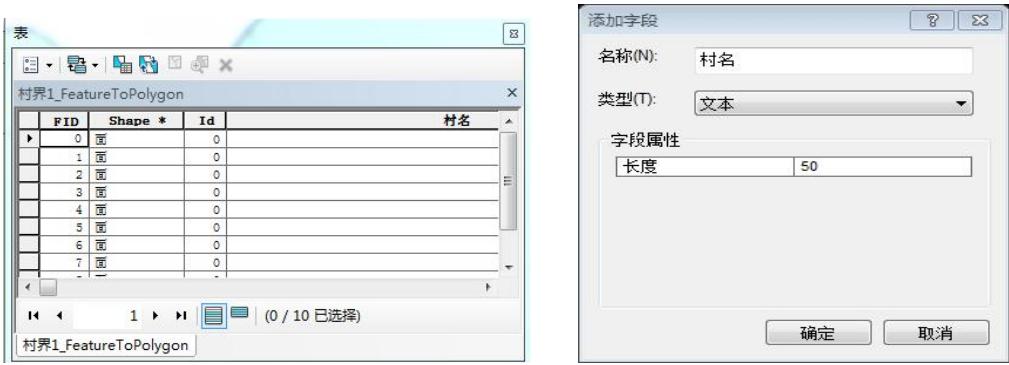


图 7

2、分别选择面要素中的每一个面，右键输入相对应的村名。

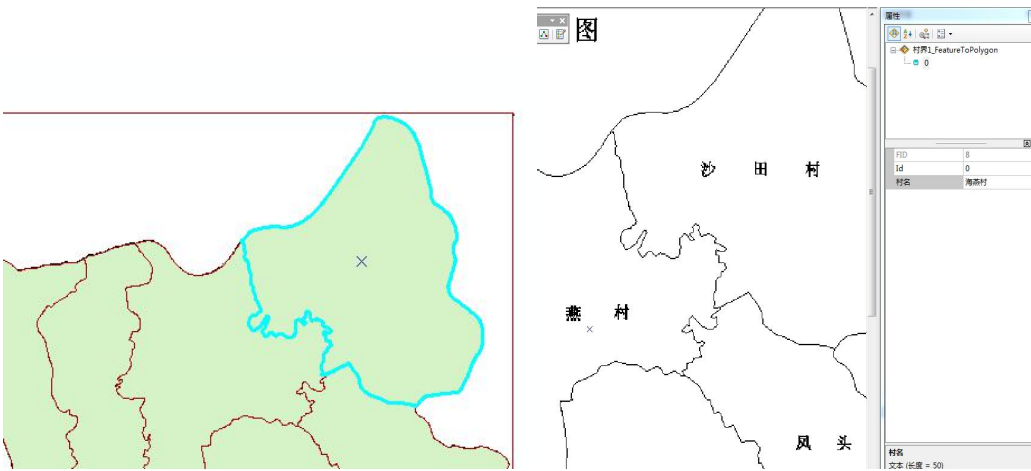


图 8

3、右键面要素，选择【打开属性】，在图层属性中选择【标注】，设置好字体大小，选择【符号系统】，设置颜色。

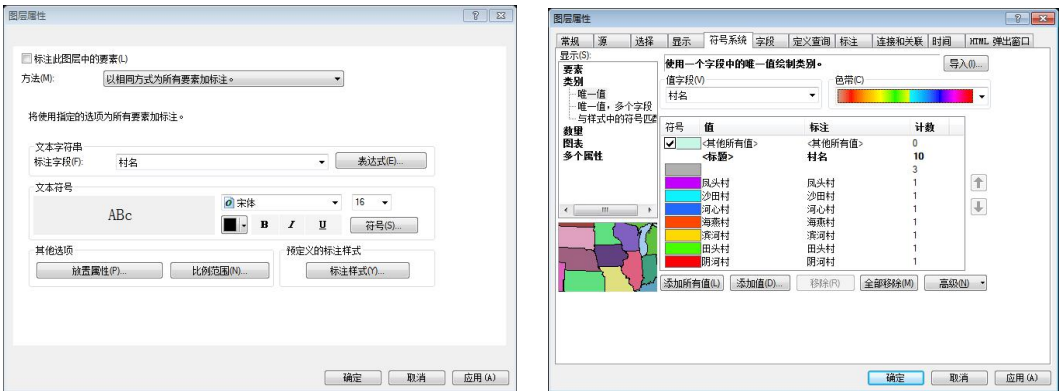


图 9

4、得到如下图所示的成果图：

项目部分享

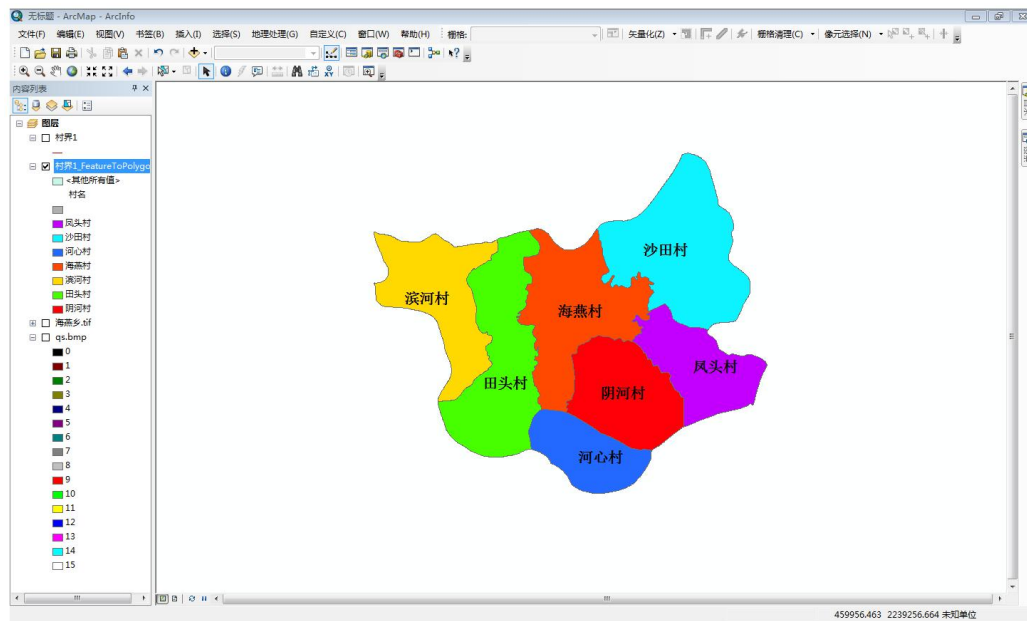


图 10

项目开展流程

（项目五部 陈佩）

项目开展到结束是一个漫长的过程，其中项目开展流程包括项目流程和业务流程。

项目开展流程包括立项、项目开展、成果归档；**业务流程**包括采购、合同签订、付款。

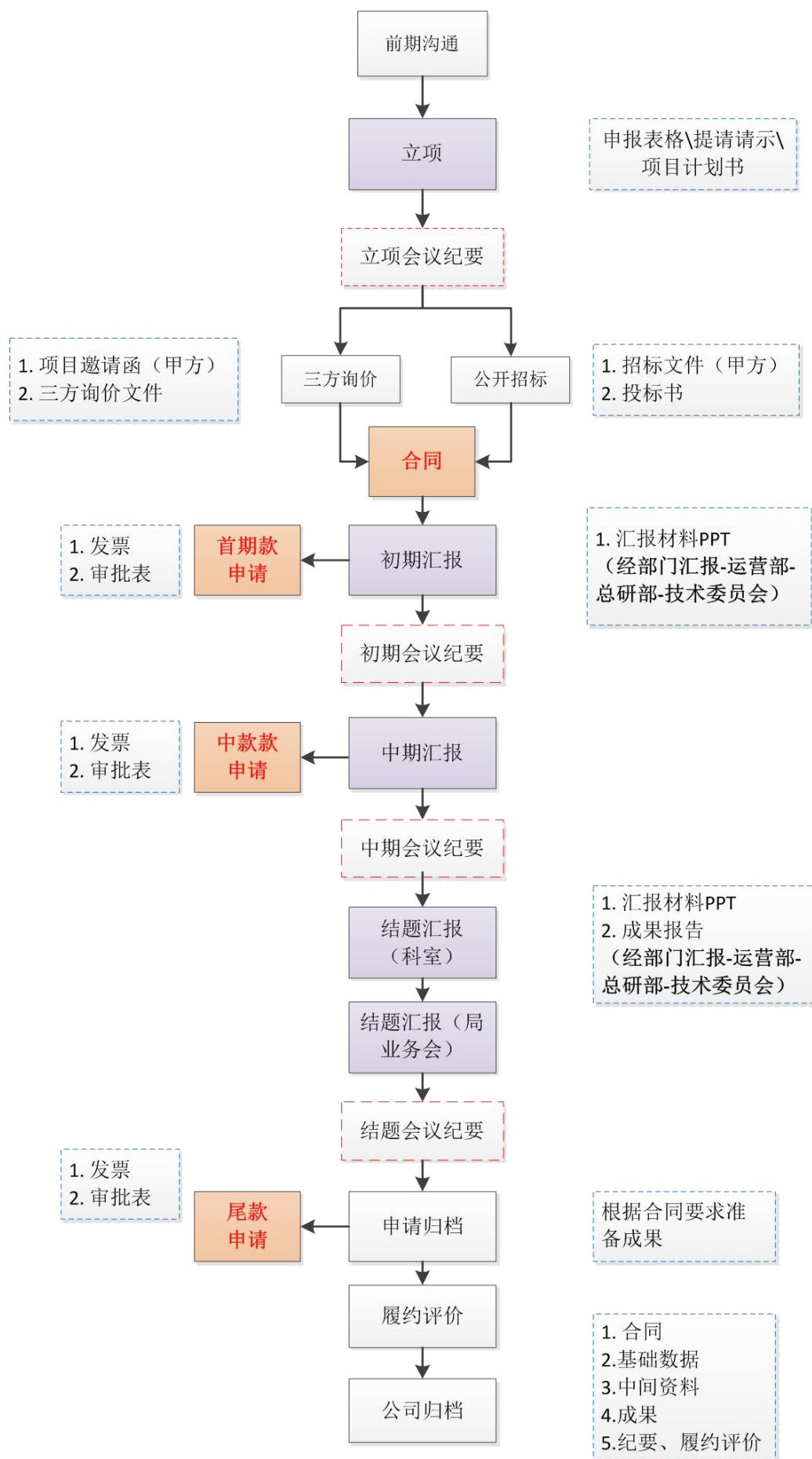
立项：立项阶段根据各单位要求需要提供要求提供立项材料，主要包含项目开展背景、项目目的、项目开展必要性、主要工作内容、计费方式和项目报价等内容，根据详细程度分为立项表格、提请请示和项目计划书。立项表格和提请请示只需简要的介绍，项目计划书要求是对整个项目工作开展的详细方案，包括项目各个阶段的工作内容的具体实施计划、项目进度安排、成果要求、人员安排等。

采购：目前主要采购方式分为公开招标和三方询价，需要提供投标文件和报价文件。根据甲方采购需求制作项目投标文件（报价文件），需要提供项目实施方案、项目重点难点分析及合理化建议、质量保障措施及方案、项目完成后的服务承诺、违约承诺、投标人资格情况、项目负责人情况、项目团队成员情况、诚信评价、专业技术积累等。

合同签订：主要包含合同双方约定的具体内容，一般各单位都有合同模板，根据合同模板更新具体项目条款即可。

主要过程如下图所示：

项目部分享



项目部分享

其中各阶段涉及的准备材料如下表所示。

项目流程		业务流程	
过程	需准备材料	过程	需准备材料
立项	立项表格\提请请示\项目计划书		
		采购	投标文件\报价文件
		合同签订	合同
项目开展	初期汇报	初期款	开具发票、付款申请表 签字盖章
	中期汇报	中期款	
	结题汇报	尾款	
成果归档	合同约定成果、履约评价表		

棚改是旧住宅改造的春天吗？

（总研部 钟晨）

随着单纯“市场主导”的城市更新制度在完善片区公共配套、提高保障性住房供应方面的局限日益显现，深圳市政府开始探索在更新领域发挥更加积极的主导作用。棚户区改造即是由政府牵头对旧危房、二线插花地等存在重大安全隐患地区拆除重建的重要模式。它采用“政府主导、市场参与”的改造模式，对单纯“市场主导”的城市更新模式形成了有力补充。尤其是在政府主管部门频出重拳阻止开发商直接进驻旧住宅区更新的情况下，棚改或将成为旧住宅改造的曲线救市之路。

一、政策趋势：棚户区改造正式接轨旧住宅区改造

对于旧住宅区更新，自 2012 年以来，深圳市政府一直保持十分审慎的态度，多次三令五申禁止开发商自行启动旧住宅区改造项目。2016 年 12 月 29 日，作为两年一修订的城市更新重要指引性文件《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办〔2016〕38 号）再次定调对于旧住宅区更新改造项目执行“稳步推进”的监管政策。但同时，新版《城市更新暂行措施》正式提出，“对使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等亟需改善居住条件的成片旧住宅区，符合棚户区改造政策的，按照棚户区改造相关规定实施改造”。这是深圳首次在城市更新政策文件中，针对旧住宅区更新改造正式对接“棚户区改造”。

2017 年 3 月 6 日，深圳市宝安区人民政府在强区放权政策背景下公布《深圳市宝安区城市更新暂行办法》及 12 个配套文件，配套文件之一即为《宝安区棚户区改造工作指引》，该指引将棚户区改造项目计划与规划管理、项目建设管理等核心内容融入城市更新改造监管流程，是深圳全市范围内首个区级棚户区改造指引性文件。

2017 年 4 月 5 日，深圳市规土委印发《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》，在沿袭新版《城市更新暂行措施》的政策基础上，进一步强调“对于……等亟需改善成片旧住宅区，符合棚改区改造政策的，应优先按照棚户区政策实施改造。”棚户区改造不仅是旧住宅区改造的新路径，而且是优先车道！

而在实践层面，深圳市首个棚改项目罗湖“二线插花地”棚户区改造已在 2016 年 12 月 20 日启动签约仪式，宝安区首个棚改项目宝城 38 区新乐花园和 39 区海乐

项目部分享

花园棚户区改造也于 2017 年 2 月 25 日启动签约仪式。另据媒体公开报道，截至 2017 年 4 月 1 日，两大棚改项目签约率均已突破 95%，先后进入实质性搬迁拆除阶段。

二、作为经济特区，深圳也有“棚户区”？

检索现行有效的有关棚户区改造政策文件可以发现，国家层面最早给“棚户区”进行定义的是 2013 年 12 月 2 日印发的《财政部、国家税务总局关于棚户区改造有关税收政策的通知》（财税[2013]101 号），“本通知所称棚户区是指简易结构房屋较多、建筑密度较大、房屋使用年限较长、使用功能不全、基础设施简陋的区域，具体包括城市棚户区、国有工矿（含煤矿）棚户区、国有林区棚户区和国有林场危旧房、国有垦区危房。”

根据《广东省住房和城乡建设厅关于印发广东省城市和国有工矿棚户区改造界定标准的通知》（粤建保[2015]103 号）相关规定，城市棚户区包括集中成片棚户区、非集中成片棚户区和城中村。集中成片棚户区是指在城镇规划区范围内，房屋建筑集中连片面积在 3000 平方米以上或改造户数在 50 户以上，简易结构房屋较多、建筑密度较大、使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全的居住区域。非集中成片棚户区是指在城镇规划区范围内，房屋建筑面积在 3000 平方米以下或改造户数在 50 户以下，简易结构房屋较多、建筑密度较大、使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全的居住区域或住所。城中村指城镇规划区范围内，已被建成区包围、半包围或与建成区连接成片的自然村。

2016 年 6 月，深圳市住房和建设局下发《深圳市棚户区改造项目界定标准》，同样规定“本标准所指棚户区改造项目，是指位于深圳市范围内使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等危旧住宅、住宅区和城中村改造项目，主要包括以下区域（含已纳入城市更新计划的改造项目）……”

因此，尽管深圳作为经济特区，经济社会发展走在全国前列，但根据以上政策文件规定，深圳也有“棚户区”。对照深圳市城市更新领域通用概念范畴，深圳市商品住宅危旧小区、城中村（为行文方便，本文统称为旧住宅区），在一定条件下，均可称为“城市棚户区”。

三、旧住宅区纳入“棚户区改造”，深圳并非首创

项目部分享

早在 2009 年 12 月 24 日，住建部、国家发改委、财政部、国土资源部、中国人民银行五部门联合发布《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，指出“实施棚户区改造，完善配套市政设施和公共服务设施，有利于改善城市环境，集约利用土地，推进城镇化健康发展”；广东省住建厅也于 2010 年 12 月发布《广东省城市和国有工矿棚户区改造规划（2010—2012 年）》。另外，2013 年 7 月，国务院《关于加快棚户区改造工作的意见》中进一步明确提出，“在加快推进集中成片城市棚户区改造的基础上，各地区要逐步将其他棚户区、城中村改造，统一纳入城市棚户区改造范围，稳步、有序推进。”此后，国务院 2014 年、2015 年连发两文，《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》和《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》，继续推行将城市旧住宅区纳入棚户区改造的政策。

在此期间，全国大多数省市大规模采用“棚户区改造”方式对城市旧住宅区进行更新改造。而深圳独树一帜，以 2009 年 12 月颁布实施的《深圳市城市更新办法》为起点，包括旧住宅区在内的“三旧改造”，依靠市场走“城市更新”之路。但由于利益主体诉求多元化，被列入 2010 年深圳城市更新单元第一批计划的 8 个旧住宅区改造项目，迄今只有鹤塘小区历经六年签约谈判，直至 2016 年 9 月才实现 100% 签约率，可算是唯一成功案例，其他多数项目陷入困境。自首批 8 个更新计划项目，其后无任何住宅小区纳入城市更新单元计划。

在此背景下，深圳正式启动旧住宅区“棚户区改造”试点项目，既是“跟上潮流”主动承担政府在棚户区改造活动中的主体责任，也是解决深圳市旧住宅区城市更新项目现实困难的最佳路径。

四、棚户区改造或将解锁旧住宅区更新困境

（一）部分合法用地指标比例达不到城市更新项目审批要求的旧居住区有望通过“棚户区改造”实现更新升级。

根据《深圳市城市更新办法》及相关配套文件规定，更新单元计划立项需满足建筑物建成年限、拆除范围内合法用地指标达到 60% 以上等诸多立项条件，而房地产企业愿意参与城市更新项目开发建设也必须预期开发利润为前提。因此，并非所有旧住宅区必然符合城市更新项目立项条件，开发商也会挑选利润高的项目介入。

项目部分享

以罗湖“二线插花地”棚户区改造项目范围内的旧住宅区为例，由于早期“二线关”管理主体缺位及深圳改革开放以来多轮土地国有化改革等多种历史原因，该区域历史遗留违法建筑体量巨大，现有建筑面积违法用地情形达到90%以上；加上根据现行法律规定，该区域拆除重建后必须配建斜坡类地质灾害防治工程，既不符合城市更新单元计划申报条件，也没有合理的利润空间，多数开发企业“知难而退”，无法通过“城市更新”实现升级改造。

而根据深圳市住房和建设局《深圳市棚户区改造项目界定标准》规定，不符合城市更新单元计划申报条件但符合棚户区改造项目界定标准的旧住宅区，也可以纳入“棚户区改造”，实现拆除重建，加大公共配套设施建设，实现旧住宅区人居环境整体提升。

（二）棚户区改造采取的市场协商和行政征收相结合的方式有利于破解旧住宅区改造的困局。

首先，政府直接介入陷入困境的城市更新项目缺乏合法有效的法律依据和运作机制。尽管《深圳市城市更新办法实施细则》第46条第三款规定，“属于以旧住宅区改造为主的改造项目的，区政府应当在城市更新单元规划经批准后，组织制定搬迁补偿安置指导方案和市场主体公开选择方案，经占建筑物总面积90%以上且占总数量90%以上的业主同意后，公开选择市场主体。市场主体与所有业主签订搬迁补偿安置协议后，形成单一主体”。但前述规定从未付诸实践：一是政府角色定位不明，仅有正向条款设计（市场主体难以与所有业主签订搬迁补偿安置协议时如何处理不明），缺乏可操作性；二是旧住宅区城市更新项目中，不仅存在政府、开发商、业主三方利益博弈，甚至已签约业主与未签约业主也存在一定隐形利益博弈，具体表现在已签约业主通常会要求开发商给予所有业主（包括未签约业主）同等标准补偿，而未签约业主往往借机漫天要价，成为“钉子户”，提出比已签约业主更高补偿标准诉求，导致开发商陷入“进退两难”局面。

2015年8月，根据媒体报道，深圳《城市更新条例》（草案）开始内部征求意见，草案最受关注的一条就是“签约率95%以上可申请强制征收和售卖”。但是，时隔一年半后，深圳《城市更新条例》目前仍未有出炉时间表，多数专家意见认为前述条款与上位法《物权法》等存在冲突和争议，“签约率95%以上可申请强制征收和售卖”能不能正式纳入《城市更新条例》目前还很难说。鉴于我国《物权法》

项目部分享

对区分所有权情形下旧住宅区拆除重建的“多数决机制”并无成熟的实践机制，加上深圳经济特区立法权限有一定限制等原因，要在特区立法层面实现“签约率 95% 以上可申请强制征收和售卖”，时机尚不成熟。

其次，棚户区改造采取“市场协商+行政征收”相结合的方式有利于打破签约困局。棚户区改造，以政府为主导。根据目前两大棚改试点项目的实践经验，在签约过程中创新棚改补偿标准，分阶段实施签约谈判，前期实行市场协商方式，充分尊重被改造主体合法合理权益，同时为维护社会公益，以国内多数城市成功实践的“行政征收”为最后法律保障，只要征收程序合法、补偿合理，完全可以解围陷入利益泥潭无法自救的城市更新项目，消除“恶意钉子户”现场，打破城市更新项目面临的“签不了”、“拆不动”、“玩不转”恶性循环，避免政府、开发商、业主“各方多输”局面旷日持久。根据深圳市住房和建设局官网公告，业内备受争议的七年未完成签约的罗湖区翠竹街道木头龙小区城市更新项目，已纳入深圳市棚户改造筹集项目库第一批项目（草案），能否顺利转身实现“棚户区改造”，值得关注。

（三）棚户区改造将加大危旧房改造力度，增加保障房和人才安居房供给。

棚户区改造政策源于国家大力加强危旧房改造，增加保障房建设这一宏观背景，从深圳目前棚改试点项目来看，也是以公益优先。《关于完善人才住房制度的若干措施》（深发[2016]13 号）提出“利用城市更新和棚户区改造项目配建人才住房……有条件的棚户区改造项目，除满足拆迁安置需要外，其余住房均配建为人才住房”。政府加大财政资金投入，着眼于消除边坡类地质灾害不确定性、改造危旧住房等公共安全治理，除建设被搬迁权利主体相应面积回迁安置房外，棚户区改造以人才住房和保障性住房建设为主目标，同时配建充足的社区绿地、教育、医疗健康等各类公共服务设施和配套基础设施，摒除了“城市更新”不可避免存在的资本逐利弊端，在充分保证被搬迁权利主体合法合理权益的基础上，有利于增加保障房和人才安居房供给。

结语：虽然棚改在政府的主导下对旧住宅区的改造有积极的意义，或将打破旧住宅区改造的僵局，但最终能否成为旧住宅区的改造主流模式，“春天是否已经到来”，还有待市场的检验；另外，对于协商不成采取行政征收的模式强制拆除也会面临诸多法律程序的挑战。不管怎样，政府委托国企采取市场协商和行政征收相结合的手段对推进旧住宅区的改造是有积极意义的。

我国房地产市场政策研究报告

（总研部 冯璐璐）

一、中央重申坚持房住不炒，落实长效机制

坚持房住不炒。

今年4月份，习近平主持召开中共中央政治局会议，要求要坚持房子是用来住的，不是用来炒的定位，落实好一城一策、因城施策、城市政府主体责任的长效调控机制。近期，住建部会同国务院发展研究中心对2019年第一季度房地产市场运行情况开展了专题调研，按照稳妥实施房地产长效机制方案确定的月度分析、季度评价、年度考核的要求，住建部对2019年第一季度房价、地价波动幅度较大的城市进行了预警提示。4月17日，国新办举行2019年第一季度国民经济运行情况发布会，国家统计局国民经济综合统计司司长毛盛勇表示，从房地产市场情况来看，市场预期稳定，“房住不炒”市场定位清晰，房子是居住的属性，要控制投机性、资产性购房需求，整体来讲，房地产市场总体平稳。

2019年，调控政策将始终坚持“房住不炒”定位，以稳地价、稳房价、稳预期为目标，供需两端双向调节，实行差别化信贷政策，更加注重对自住需求、合理改善性需求的政策支持。

二、地方收紧调控，一城一策稳楼市

（一）地方收紧公积金政策。

石家庄在全市范围内统一暂停发放住房公积金异地贷款。西安启动资金流动性风险防控一级响应，暂停西安地区（含西咸新区）以外购房提取公积金，降低贷款额度，提高公积金贷款首付比例，合肥对同一人多次变更婚姻关系购房或多人频繁买卖同一套住房申请提取住房公积金的，非配偶或非直系亲属共同购房等申请提取住房公积金的，从严审核。黄山市不受理缴存职工直系亲属间任何形式的住房交易，过户的住房公积金提取和贷款。

（二）地方加大房地产市场监管力度。

海南上线商品房销售许可信息查询系统，以避免出现购房者买到虚假等不合规房源，保护购房人合法权益。深圳通过开展“楼霸”专项整治工作，打击各类房地产市场涉黑涉恶涉乱行为，进一步规范开发企业，中介机构和从业人员经营行为，规

项目部分享

范房地产市场交易秩序。杭州进一步加强房地产中介监管，将持续加强房地产市场健康发展。合肥针对近期少数“自媒体”反映个别楼盘涉嫌炒作房价的行为，严重干扰了合肥房地产市场秩序，为确保合肥房地产市场平稳健康发展以及调控政策的连续性、稳定性，就商品房销售行为进行了进一步规范，加大房地产市场监管力度。

三、落户放开放宽，人才争夺优惠加码

继续加大户籍制度改革力度。

4月8日，国家发改委印发《2019年新型城镇化建设重点任务》，要求坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推进高质量发展，加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，突出抓好在城镇就业的农业转移人口落户工作，推动1亿非户籍人口在城市落户目标取得决定性进展，培育发展现代化都市圈，推进大城市精细化管理，支持特色小镇有序发展，加快推动城乡融合发展，实现常住人口和户籍人口城镇化率均提高1个百分点以上，为保持经济持续健康发展和社会大局稳定提供有力支撑，为决胜全面建成小康社会提供有力保障。

四、展望：坚持房住不炒，地方收紧性调控政策有望适度跟进

下一阶段，房住不炒仍是调控的核心。

政治局会议再提房住不炒，落实长效机制，房住不炒定位保持不变。其实今年两会以来，虽然政府工作报告中没有明确的房住不炒文字表述，但住建部、银保监会、统计局等多部门在公开表态时均明确了国家层面对房住不炒定位的坚持、对保持房地产市场平稳运行的态度坚决。

2019年“以稳为主，一城一策”的政策基调不会改变：一方面，中央坚持住房居住属性、紧盯房地产金融风险、分类指导、稳步推进房地产税立法的大方向将保持不变。另一方面，各地结合房地产市场运行现状，积极落实主体责任，调控政策以稳为主，一城一策防止楼市大起大落。同时，我们也注意到近期房地产市场由阶段性回暖趋势，特别是部分城市土地市场热度较高，在坚持房住不炒的基调下，本报告认为：为了防止预期出现混乱，后期政策也将围绕稳地价、稳房价、稳预期进行针对性跟进，引导市场平稳运行。这从近期中央的相关政策表态，地方阶段性收紧性政策的增加也可以看出。

《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》 的政策解读

（总研部 胡宇鑫）

2019年5月10日，中共中央、国务院正式印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》），标志着国土空间规划体系构建工作正式全面展开。

建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大决策部署。

一、长期以来，我国各级各类的空间规划存在怎样的问题？新的国土空间规划体系的建立是基于怎样的考量，建立的背景又是什么？

新中国成立以来，各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在一些突出问题：

（一）规划类型过多、内容重叠冲突，“规划打架”容易导致空间资源配置无序、低效，也割裂了“山水林田湖草”生命共同体的有机联系，不利于科学布局生产、生活、生态空间。

（二）审批流程复杂周期过长，“马拉松式审批”时有发生。

（三）地方规划朝令夕改，甚至“政府一换届、规划就换届”，规划权威性、稳定性不够。

国土空间规划在国土空间治理和可持续发展中起着基础性、战略性的引领作用。党的十八大以来，在生态文明建设新时代的新理念新要求下，党中央和国务院对空间规划提出了一系列改革要求。党的十九届三中全会以来，中央加快了生态文明体制改革的步伐，深入推进了党和国家机构改革，从体制上对过去存在的各类规划“打架”的问题提出了解决方案。

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进‘多规合一’，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”；《深化党和国家机构改革方案》明确了组建自然资源部，并提出了建立国土空间规划体系并监督实施的任务。

项目部分享

二、作为新时代的新规划，新的国土空间规划体系与之前相比，有哪些突出的特点？

突出特点：引领绿色发展和高质量发展，能用、管用、好用。

新的国土空间规划体系是“多规合一”的规划体系，有利于解决原有空间规划存在的冲突问题。新的国土空间规划体系对主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划进行了优势互补和继承发展，从规划编审内容、管理机构、体制机制、技术规范、人员队伍等各方面在原有基础上进行整合和优化，强调“一级政府一级事权”，强调总体规划和详细规划、专项规划之间的指导约束和衔接协调，强调部门之间形成合力，着力解决过去规划“打架”、约束和引领作用不突出、行政效能不高等问题。

三、作为一整套运行系统，国土空间规划体系的架构是怎样的，包括哪些组成部分？

国土空间规划体系的架构：四大体系构建国土空间规划蓝图。

建立“多规合一”的国土空间规划体系是系统性、整体性、重构性的改革，是一整套运行体系制度设计，而不只是规划成果本身。

新的国土空间规划体系包括运行体系四个子体系，即规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。其中，规划编制审批体系和实施监督体系包括从编制、审批、实施、监测、评估、预警、考核、完善等完整闭环的规划及实施管理流程；法规政策体系和技术标准体系是两个基础支撑。

四、国土空间规划包括哪些层次、类型，彼此之间的相互关系是什么？

分级分类进行，“五级三类”编制实施国土空间规划。

五级，指与我国行政管理层级相对应的国家、省、市、县、乡镇，不同层级的规划体现不同空间尺度和管理深度要求。五级规划自上而下编制，落实国家战略，体现国家意志，下层级规划要符合上层级规划要求，不得违反上层级规划确定的约束性内容。

三类，指总体规划、详细规划和相关专项规划。在国家、省、市、县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。各层级的国土空间总体规划是对行政辖区范围内国土空间保护、开发、利用、修复的全局性安排，强调综合性。