



中倫律師事務所
ZHONG LUN LAW FIRM

URBAN
DEVELOP-
MENT

大湾区

城市与发展
专刊





中伦研究院出品



中倫律師事務所
ZHONG LUN LAW FIRM



GREATER BAY AREA URBAN DEVELOPMENT

大湾区
城市与发展专刊

CONTENTS

目录

壹

大湾区城市更新政策解读

- 010 大湾区四大中心城市的主要城市改造模式
- 025 粤港澳大湾区“三旧”改造及城市更新规划政策综述
- 035 政府在城市更新项目中的利益诉求
——以广州为例

叁

土地利用与开发

- 098 依托集体建设用地拓展养老地产投资新路径
- 103 深圳城市更新工改M0项目的物业销售及租赁
- 111 社会资本参与粤港澳大湾区铁路TOD项目
土地综合开发的机遇与路径

贰

社会资本参与路径与风险

- 044 大湾区城市更新(三旧改造)
之社会投资的法律环境分析
- 056 城市更新旧村改造项目研判要点
- 061 城市更新项目中投资人关注的十大问题
——以广州市旧村庄更新实务为例
- 073 房企参与旧村庄更新项目的路径研判
——以广州市旧村庄更新实务为例
- 078 广州市旧村庄改造制度创新与
房地产开发企业投资机遇分析
——以村留用地纳入旧村庄改造为例
- 085 城市更新项目风险及规避措施浅议

肆

融资模式

- 120 旧村庄更新项目融资模式分析
- 127 中国基础设施资产证券化和REITs的应用简析

伍

拆迁与安置

- 138 强制拆迁在城市更新(三旧改造)项目中的适用
- 150 深圳市2018年城市更新项目
拆迁安置补偿民事案件审判研究报告

EDITORIAL

编委会

以姓氏笔画排序

名誉主编

张学兵
乔文骏
朱茂元

主编

钱伯明
张华
王霁虹
王飞

执行主编

邓福荣
严俊涛
郭维

编委

丁剑清
朱玉明
刘永
李启茂
张炯
周拯
钟群新
黄鑫
龚乐凡

PREFACE

前言

城市发展是人类文明进步的标志。2019年2月18日,中共中央、国务院发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》,将粤港澳大湾区规划定位为世界级城市群,其中,建设国际金融枢纽,因地制宜推进城市更新,改善人居环境,是大湾区发展的重要内容。

为帮助大湾区投资者了解纷繁复杂的城市更新体系,厘清难点,提出解决方案,对大湾区规模庞大、质优价高的持有物业,增加其多种形式的流动性,更好发挥持有物业的融资价值,中伦在深圳举办“粤港澳大湾区城市发展——城市更新与持有物业资产证券化论坛”,并出版本论坛刊物。

有别于普通的土地投资,城市更新投资政策纷繁复杂,包括了规划、计划、立项、产权核查、部分土地征转、搬迁补偿、产权注销等城市更新土地出让前的众多环节,也有不同于普通土地使用权招拍挂出让的附加条件,各个城市更新程序及机构设置也各有特点,各个城市的土地及房地产登记的历史遗留问题多元化,这些因素加剧了城市更新项目操作的复杂性与不确定性。城市更新项目原物业业主主体多样,城市更新项目融资与普通地产项目融资的巨大区别,城市更新程序涉及政府管理机构多部门、多层次,城市更新规划与控制性详细规划及其他专项规划衔接复杂,城市更新的地价体系与普通出让土地的地价体系有较多区别,城市更新税务与普通房地产项目也有较大区别,等等,这些都是更新的特殊性。当投资者面对一个具体城市更新项目时,无法凭一己之力系统了解政策,完成项目测算,规避投资风险,需要借助法律及其他相关专业机构的优势,联合完成项目投资。因此,中伦组织了房地产部从事城市更新的十余名合伙人和部分律师,将经办城市更新项目的部分经验与知识积累,通过短文的方式展现出来,从上述各个方面对城市更新进行分析,希望能对投资者有所帮助。

中伦作为中国最具规模的综合性律师事务所之一,在城市发展的过程中,始终作为法律服务行业的先行者,创新性提供城市发展的相关法律服务。在城市更新方面,中伦参加城市更新相关立法活动,研究粤港澳城市更新政策,在大湾区城市广州、深圳、珠海、东莞、中山、惠州、佛山等地,经办了数百个项目,深知投资项目实际操作中的法律服务,会比文章内容更鲜活、具体,我们希望在项目投资过程中,通过更多的方式,向客户贡献我们更多的经验与知识,为城市更新项目解决更多的具体问题,帮助客户最大限度规避项目风险。

邓福荣

GREATER BAY AREA URBAN RENOVATION POLICY

CHAPTER

01

大湾区 城市更新 政策解读



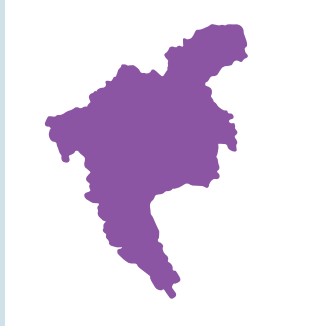

大湾区四大中心城市的主要城市改造模式

高伟强、邓福荣

粤港澳大湾区包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市(以下称珠三角九市),总面积5.6万平方公里,2017年末总人口约7000万人,是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一,在国家发展大局中具有重要战略地位。建设粤港澳大湾区,既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试,也是推动“一国两制”事业发展的新实践。

2019年2月18日，中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》（简称《规划纲要》），在空间布局上明确了香港、澳门、广州、深圳四大中心城市定位。四大中心城市的规划定位各有侧重：

（称市建局）。根据《市区重建策略》，香港的市区重建并非零星的拆迁过程，而是全面综合的重建方式。香港的市区重建包括重建发展、楼宇修复、旧区活化以及文化保育四大业务策略。

			
香港	澳门	广州	深圳
国际金融、航运、贸易中心和国际航空枢纽，亚太区国际法律及争议解决服务中心，国际大都会	世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地	国际商贸中心、交通枢纽，科技教育文化中心，建设国际大都市	现代化国际化城市，建设具有世界影响力的创新创意之都

中心城市的规划定位也影响着各自的城市改造政策，如澳门都市改造项目多突出文化功能、深圳强调创新产业对改造项目的影响等。

[壹] 香港：以市区重建策略促进老区活化

“香港的市区重建 (Urban renewal) 亦称为 ‘都市再生’、‘都市更新’，是指在都市中因早期欠缺规划或建筑物年久失修而作出全面或部份地区性的重建或整修动作”¹。

根据香港发展局《市区重建策略》（2011年2月版），香港的楼宇正在迅速老化，2011年香港楼龄达50年或以上的楼宇约4000幢，而2019年预计老旧数字的数量将达到8000。香港于2000年颁行《市区重建局条例》，并于2001年5月1日正式成立香港市区重建局（简

1. 张百胜：《不同城市建设重建的比较与设计启示》，载于《建材与装饰》2010年第9期

除市建局之外，香港在推行市区重建时也吸纳其他政府部门、议会、民间协会、业主及开发商等主体，以确保重建效果、在四大业务政策之间取得平衡与协调。香港政府专门设立的香港市区更新地区咨询平台（简称“咨询平台”），在香港市区重建中起着非常重要的作用。咨询平台向政府建议各项市区更新策略，包括市区更新及重建的范围、需保育的目标执行模式等，咨询平台还会组织公众广泛参与互动，并进行各项规划及相关研究，包括社会影响评估等。

一、重建发展策略

市建局会参照咨询平台的建议、楼宇调查状况以及政府人力及财政状况，以决定是否开展重建项目。根据《市区重建条例》，市建局在把任何重建项目提议纳入业务纲领和业务计划前，需取得香港财政司长的批准。

从实施模式上,香港市区重建项目可分为市建局自行开展重建项目(市建局作为执行者)、业主自发的开展重建项目(市建局作为执行者)、市建局为业主提供顾问服务(市建局作为促进者)。市建局向业主自行开展的重建项目提供顾问服务的前提条件,是咨询平台和楼宇调查状况指出有关地点需要进行重建。在市建局担任促进者角色的重建项目中,市建局将不安排收购、补偿、安置或收地工作。

市建局在决定执行个别重建项目的优先次序时需考虑以下各项因素:

- ◆重整及重新规划有关的市区范围
- ◆在有关的市区范围内设计更有效和更环保的地区性交通及道路网络
- ◆确保有关市区范围内的土地用途能互相配合
- ◆将破旧失修的楼宇重建为符合现代标准而又设计环保的新式楼宇
- ◆推动市区的可持续发展
- ◆推动适时保养和复修有需要维修的楼宇
- ◆保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物
- ◆在切实可行的范围内保存地方特色
- ◆在切实可行的范围内保存区内居民的小区网络
- ◆为有特别需要的人士,例如长者和弱能人士,提供特别设计的房屋
- ◆提供更多休憩用地和福利设施
- ◆以具吸引力的园林景观和城市设计美化市容

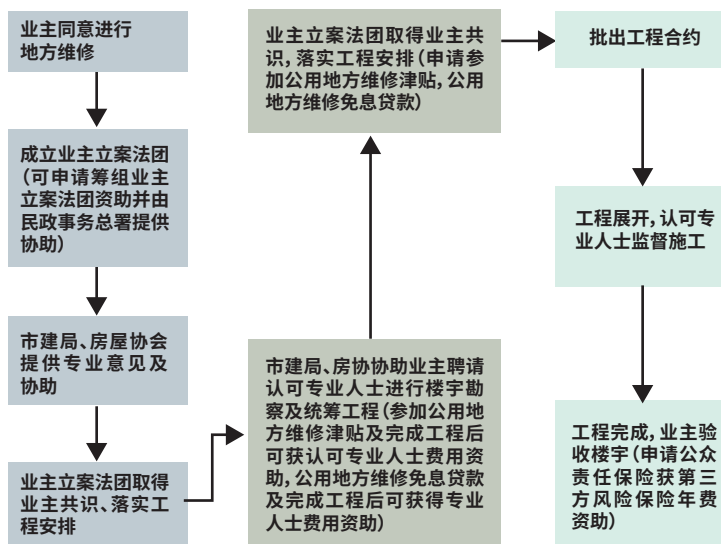
二、楼宇修复策略

楼宇修复(楼宇保养维修)是旧区更新、市区重建的重要环节,楼宇修复不但有助于改善市区环境、舒缓拆卸重建的迫切性,同时也符合香港政府可持续发展的政策。

楼宇修复是市建局的核心业务之一。为鼓励业主妥善保养和维修物业,市建局通常会向业主提供技术和财物支持。市建局的楼宇修复策略包括:(1)旧区设立楼宇资源中心,为业主提供一站式服务;(2)委派专业团队协助业主成立业主立案法团;(3)为有需要的业主提供技术及财务支持。

楼宇业主可以共同向市建局提出复修申请,在大部分业主的同意下,市建局会根据《市区重建局条例》开展重建项目,并采用现行的收购、补偿及安置政策。若申请人数量众多,市建局在符合申请资格的项目中再次按照一些因素(如参照重建发展策略的参考因素)进行评分,选取合适的项目。受市建局项目收地影响而物业被收购的业主,市建局会继续推行发还修葺费用计划。倘若业主因应有关监管部门的指令而进行所需工程,而物业最终被市建局收购作重建之用,则业主应可就有关工程余下的有效期申请发还有关支出款项。

香港楼宇修复的大体步骤是业主申请-市建局挑选-报财政司司长审批-人口冻结-开始实施项目。具体流程如下²:



2. 殷晴:《香港地区市区重建策略研究及对广州市旧城更新的启示》,华南理工大学硕士学位论文2014年

三、文物保育策略

香港市区更新项目范围内的历史建筑物由市建局负责保育,文物保育工作包括:保存和重修具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物,保留有关小区的原有地方色彩和不同地区的历史特色。

市建局只会得到政府当局政策上的支持或提出要求时,才会进行在其重建项目范围以外的独立文物保育项目。市建局进行文物保育工作时,会参考政府的文物保育政策。市建局会注重与非牟利机构以伙伴模

式合作(但如建议值得推行,不排除与私人机构进行这类伙伴合作),以及让公众有机会享用活化的历史建筑。

四、旧区活化策略

地区活化策略不仅包括文物建筑和普通楼宇的维修保养活化,还包括整个街区整体的活化策略研究,包括文物影响评估、活化历史建筑伙伴计划等。

香港将有价值的历史建筑从高到低进行评级,分为法定古迹、历史建筑、非评级建筑,其中历史建筑又分为一、二、三级。这些有价值的建筑拆迁需要得到有关部门的批准。如果在旧城更新中,有认为需要保护但并未列入名单的建筑可以宣布其为暂定古迹,需要立即停止对其破坏的任何行为,并交由专家重新评估其价值,如果该建筑被评估为需要保护,即可转为历史建筑。而活化历史建筑伙伴计划则是指包括采用创意的方法,扩展建筑物原始用途,转化为文化地标。在经营方式上采取社会企业的营运模式,注入商业管理元素联合政府财政支援。³

五、由市建局执行重建项目的主要流程

市建局以重建发展、楼宇修复为其核心业务,由市建局执行重建项目一般需耗时六年⁴。

(一) 咨询平台前期调研

咨询平台组织进行楼宇现状调查、社会影响评估并就重建项目的实施范围、执行方式以及保育目标等向市建局提出建议。市建局在决定纳入政府计划前向公众公布并征求意见。

(二) 批准业务纲领草案及业务计划草案

市建局结合人力及财务状况决定将重建项目纳入市建局业务纲领草案及业务计划草案,并报香港财政司长批准。业务纲领草案需包括市区重建项目的提案计划、实施计划以及财政计划。

(三) 刊登项目信息

财政司长通过市建局业务纲领草案及业务计划草案后,市建局在实施某个具体重建项目前,须刊登公告

项目信息,包括项目的一般性质及影响的说明、划定项目的土地界限的图则。

(四) 处理反对意见

需要说明的是,市建局刊登项目信息具有“公布期”的限制,任何人如认为其受到公告的项目影响而反对实施该项目的,可在公布期内向市建局送交陈述书(反对书)。市建局局长结合公布期内取得的、没有撤回的陈述书或反对书,可就公示的重建项目做出如下决定:

(1) 在不对公示项目做出修订的情况下授权市建局着手进行该项目

(2) 结合反对意见,对公示项目进行修订后授权市建局着手进行该项目

(3) 拒绝授权市建局着手进行该项目

根据《市区重建局条例》及重建策略,政府会在公布期内充分征询公众意见,并作出相应决定。原则上,任何针对某重建项目的意见应当在公布期内提出,并按照条例的要求列明理由及建议等内容。在重建项目实施过程中,对某重建项目提出反对的人,可就市建局局长作出的决定向上诉委员会提出上诉。

(五) 冻结人口调查

市建局以刊登重建项目为起始日,进行冻结人口调查,确定受政策决定影响人员的范围、人数等,进而决定领取政府特惠津贴或取得安置的资格。冻结人口调查主要目的在于全面而准确的掌握受影响人员范围及领取津贴及安置的资格,避免财政滥用。

(六) 公布发展计划

发展计划包括法定必须公布内容及市建局认为有关的事项,必须公布内容包括:

1. 根据《城市规划条例》制定的项目图则(图则由城规会批准,是否具备《城市规划条例》所要求的各项许可;《城市规划条例》已批准许可是否与该发展计划不相容)。

2. 实施发展计划的内容,如实施方式(由市建局单独实施、联合实施)、土地范围(尤其市建局拥有或租用的土地)、对于非市建局拥有或租用的土地的处理安排。

3. 网址:香港历史文物保育活化
<http://www.heritage.gov.hk/>

4. 赵夏榕:《研究、规划、设计、推广,推动香港城市更新——访香港城市设计学会义务司库李嘉声》,《设计家》,2011

3. 实施该发展计划的影响评估, 包括被迁移的人口及居住安排等。

(七) 收地与返迁

市建局执行重建项目的收地内容包括收回/收购及补偿两大部分。收回土地, 指市建局根据发展局局长的授权向重建项目范围内的物业提出收回土地申请。协议收购, 是指市建局以协议方式收购所需地, 且在市建局向发展局提出收回土地申请前, 市建局应优先考虑收购方式。补偿及特惠金会根据房屋性质、自主、空置及出租等状况而不同。

1. 收回土地

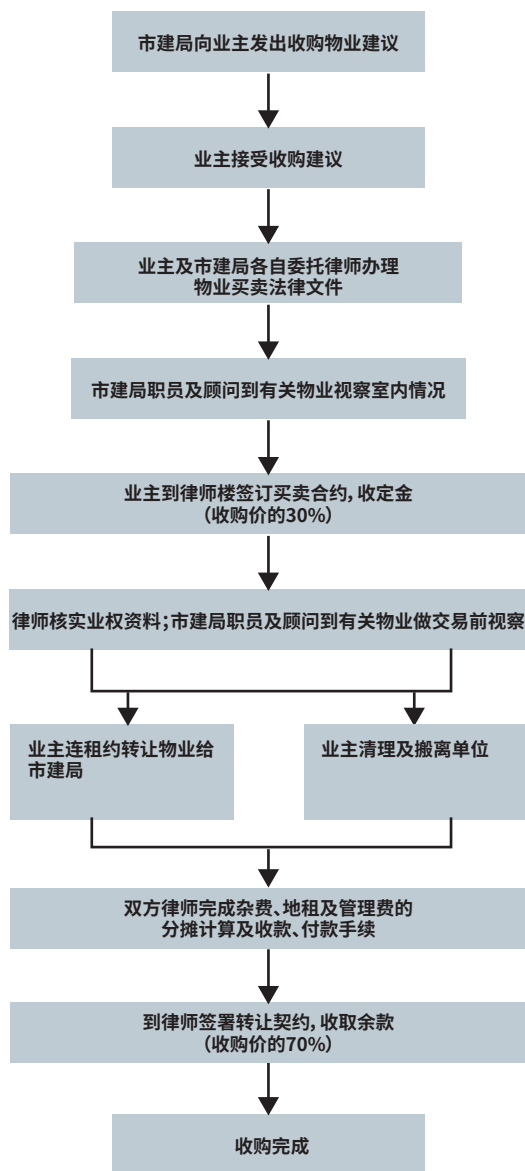
根据《市区重建局条例》, 市建局可向发展局提出申请, 要求收回为进行市区更新而所需的土地。《市区重建局条例》规定了申请收回土地的时限: 就发展项目而言, 市建局必须在发展局局长授权进行有关项目后的12个月内, 提出收回土地申请; 就发展计划而言, 在市建局根据《城市规划条例》拟备的图则获得行政长官会同行政会议根据同一条例第9条核准后的12个月内, 市建局必须提出收回土地申请。设定申请时限的目的, 是要确保市民在一定的时限内, 便知悉其物业会否被收回。

2. 协议收购

尽管市建局可根据《市区重建局条例》, 为进行重建而申请收回土地, 但在向发展局局长提出申请前, 市建局应考虑以协议方式收购所需土地。收购行动应在项目获核准后、有关土地复归政府所有之前进行。协议收购具体流程见右图⁵:

3. 对住宅业主的补偿

给住宅自住业主和空置及出租住宅业主不同的补偿及特惠金的安排会继续存在。市建局在维持两者现存的差异的同时, 亦会在审查业主的资格时, 从体恤角度去评核具特殊情况的出租住宅业主的特惠金。市建局会在其重新发展项目原址或同区或适当地块提供“楼换楼”选择, 作为给住宅自住业主的现金补偿及特惠金以外的选择。由于这是一项替代选择, 市建局向自住业主提供的现金补偿及特惠金金额不会因为业主选择是否将补偿款全部或部分的用于参与“楼换楼”安排



而有所改变。

4. 对商铺业主及经营者的补偿

市建局会尽可能在重建项目同区选择合适处所, 以协助受影响的商铺营运者能迁往同区另一处所继续营业, 并会协助受影响的商铺营运者租用或商铺业主购置在完成的重建项目内的铺位。

(八) 检讨

香港政府会不时检讨和修订市区重建策略, 并及时公布并征求公众意见后方确定并实施策略。

5. 服晴:《香港地区市区重建策略研究及对广州市旧城更新的启示》, 华南理工大学硕士学位论文2014年

[貳]

澳门：因地制宜的都市更新模式

为回应社会对改善社区环境的诉求，澳门特区政府提出都市更新概念，在平衡公共利益及私人权益的基础上，以更灵活、更有效的方式，持续推动社区有序化更新，协助提升居民生活水平。

一、因地制宜的都市更新模式

根据公开途径检索情况，澳门目前尚无法定的都市更新模式，政府会针对地区的特有情况推行相应的改造策略。目前，在澳门已经实施的都市更新项目中，较为成功的有“点轴式”更新模式⁶，“分期及接口”更新模式⁷以及“功能湿地填海”更新模式⁸。

（一）“点轴式”更新模式——以望德堂塔石片区项目为例

澳门望德堂塔石片区是一处具有历史文化底蕴的旧城区，是澳门近代城市空间的点轴结构的代表。澳门基于对望德堂区城市发展的历史和现状的分析，提出了以再生轴、原生点和再生点为要素的点轴式更新架构。

澳门市政府通过点轴互动形成多层次网络，延续历史并产生以点带面的效应，既满足了片区民生需求，又拓展了文化空间，还有机串联了大炮台和东望洋山两个世界遗产，有效带动望德堂塔石片区的整体发展。

（二）“分期+接口”更新模式——以祐汉街区项目为例

祐汉区作为澳门移民集中区，经历80多年的发展，从澳门最早的“新村”逐渐进入衰败期。都市更新过程中如何保持片区的活力，减少对市民生活的影响并带动澳门关闸区域的城市再生成为重要课题。而分期更新、相互衔接成为改造设计中最重要的手段，以服务改造过程的城市生活为主旨的分期接口空间得以强化。

经过更新，特区政府将祐汉街区的整改为绿化宜居社区，保持原来的商业布局形态、完善周边配套、吸

引年轻人，使之成为澳门东北区域的活力引擎，同时在更新中尽量减小对当地居民生活的影响，延续原有街区的文脉及传统。

（三）“功能湿地填海”更新模式——以内港滨水地区项目为例

近代城市传统滨水商业区的水患和产业转型是困扰都市更新的关键问题。澳门政府通过分析澳门内港片区现状问题及其产生原因，以及回顾和借鉴境外防洪经验，提出构建滨水绿色基础设施的规划目标，利用澳门海域管辖权及轻轨建设的契机，以功能湿地技术生态手段为主，结合市民服务、文化再生，解决内港片区的防洪防涝、产业转移、文化延续、城市景观规划、用地综合使用等城市更新问题，为澳门这一传统城市滨水地区的复兴构建一种软质生态填海发展模式。

二、“暂住房”、“置换房”制度

2016年3月，澳门政府成立了都市更新委员会。作为推动都市更新的优惠措施，都市更新委员会考虑其他地区经验⁹提出了“暂住房”和“置换房”概念。无论是“暂住房”还是“置换房”，都必须在正式法律制度的基础上开展招标、兴建等程序。

根据《都市更新暂住房及置换房法律制度》，属自然人的不动产所有权人，当其拥有的居住用途单位因都市更新而被拆卸，且具备条件在楼宇重建后回迁，在等待回迁时可申请租住“暂住房”；如楼宇原址因城市规划而无法回迁，所有权人可申请购买“置换房”。

基于资源有限，以及暂住房及置换房主要为帮助解决受影响业主的居住需要，《都市更新暂住房及置换房法律制度》建议对申请的数量作出限制：不论所有权人拥有因都市更新被拆卸的不动产的数量，仅可申请租住一间暂住房或购买一间置换房；如不动产由两人或两人以上共同拥有，则可申请租住的暂住房或购买的置换房的数量与其被拆卸的不动产的数量相同，但不得超过共有人的总数；如不动产所有权人具有夫妻关系，则不论其被拆卸的不动产的数量，两人只可单独或共同租住或购买一间暂住房或一间置换房。

6. 郑剑艺、费迎庆、刘塔：《澳门望德堂塔石片区点轴式城市更新》，载于《规划设计》。

7. 姚敏峰、曾恩杰、林章芳：《基于“分期”及“接口”概念的城市更新活化策略研究——以澳门祐汉街区城市更新活化为例》，载于《风景园林规划设计》。

8. 郑剑艺、李炯、刘塔、费迎庆：《基于功能湿地填海模式的澳门内港滨水地区城市更新》，载于《园林生态学》。

9. 根据澳门特别行政区政府政策研究室《<都市更新暂住房及置换房法律制度>咨询文本》（2018年8月），其政策参考了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第五90号）规定：被征收人可以选择货币补偿，也可选择产权调换；选择房屋产权调换的，产权调换房屋交付前，房屋征收部门应当向被征收人支付临时安置费或提供周转用房。

[叁]

广州：城市更新框架下的改造模式

一、概述

以广东省实施“三旧”改造为契机，广州市在2009-2012年间相继出台了56号文¹⁰和20号文¹¹，逐步创立了广州“三旧”改造政策体系。彼时广州“三旧”改造模式以全面拆建模式为主，单个项目推进、侧重硬件设施改造。

2015年之后，广州市借鉴深圳“城市更新”概念，成立城市更新局并相继出台了城市更新“1+3”政策¹²和6号文¹³，常态化有序推进城市更新。根据《广州市城市更新办法》，广州的城市更新是指由政府部门、土地权属人或者其他符合规定的主体，按照“三旧”改造政策、棚户区改造政策、危破旧房改造政策等，在城市更新规划范围内，对低效存量建设用地进行盘活利用以及对危破旧房进行整治、改善、重建、活化、提升的活动。

从范围上，由政府依法组织实施的对棚户区和危破旧房等地段进行旧城区更新改造的区域，可列入广州城市更新范围¹⁴。

广州城市更新方式包括全面改造和微改造方式。全面改造是指以拆除重建为主的更新方式，主要适用于城市重点功能区以及对完善城市功能、提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的城市更新项目。属历史文化名村、名城范围的，不适用全面改造。微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，以及整治改善、保护、活化，完善基础设施等办法实施的更新方式，主要适用于建成区中对城市整体格局影响不大，但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块。

根据《广州市深入推进城市更新工作实施细则》，城市更新改造应结合城市发展战略规划，多采用微改造方式，突出地方特色，注重文化传承、根脉延续，注重人居环境改善，精细化推进城市更新。广州市城市更新改造模式具体见右页图表。

10.《广州市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府[2009]56号,2009年12月31日发布)

11.《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》(穗府(2012)20号,2012年6月6日发布)

12.即《广州市旧村庄更新实施办法》《广州市旧厂房更新实施办法》《广州市旧城镇更新实施办法》

13.《广州市关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规(2017)6号,2017年6月5日发布)

14.“三旧”改造与棚户区改造政策具有较大不同。“三旧”改造是国土资源部给予广东省的特殊政策,其适用范围仅限于广东省内。在《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府[2009]78号)中,“三旧”改造的实施意见对现行的国土资源政策有六大突破:一是简化了补办征收手续;二是允许按现状完善历史用地手续;三是允许采用协议出让供地;四是土地纯收益允许返拨支持用地者开展改造;五是农村集体建设用地改为国有建设用地,可简化手续;六是边角地、插花地、夹心地处理有优惠。而棚户区改造最初2005年在东北地区施行,2009年推广到全国。棚户区改造项目主要适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》(国务院令第590号)。

二、主要改造模式

广州城市更新的具体改造模式根据旧村庄、旧厂房和旧城镇的项目类型,可以综合运用政府征收、权属人自行改造、合作改造等多种改造模式。

(一)旧村庄更新

1. 征收储备

由政府整理土地,负责村民住宅和村集体物业复建安置补偿,整理的土地纳入储备后实施公开出让或用于市政公用设施建设,村集体经济组织不参与土地出让收益分成。

对涉及重大基础设施建设或权属复杂、不能实行土地归宗后联合改造或同一主体改造的旧村庄项目,可确定为政府征收储备模式;对权属单一、征求意见获得村集体经济组织成员80%以上同意改造的村,可确定为合作改造或自主改造模式,并由区政府在征求意见的基础上确定复建安置总量核算方式,核算方式确定后不得变更。

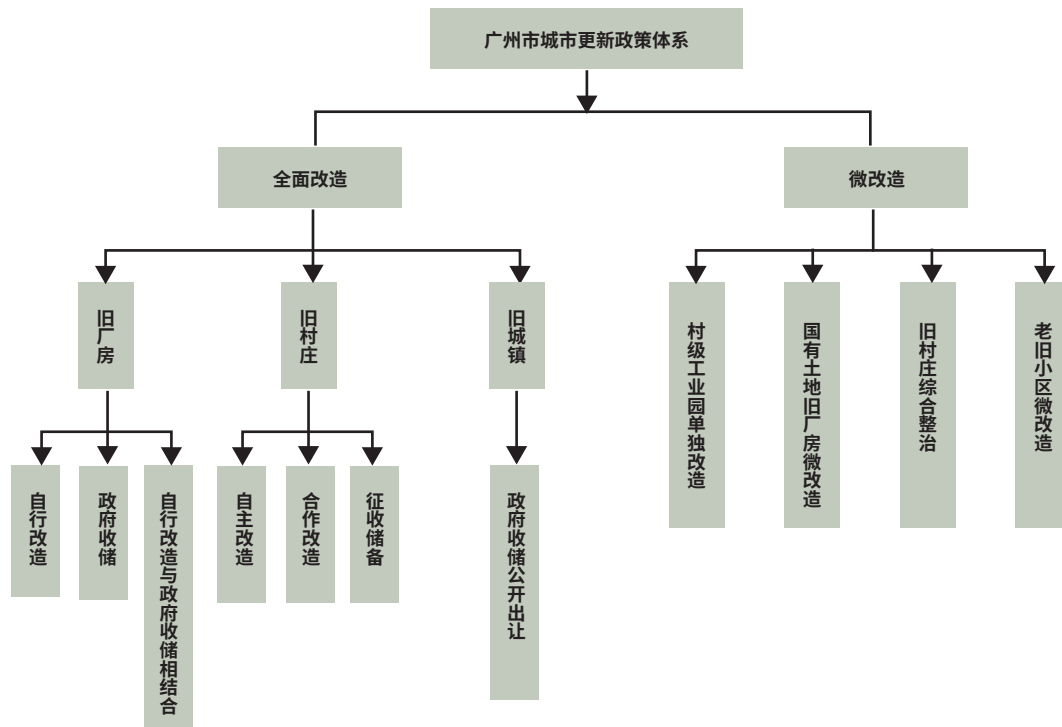
政府征收储备的项目,由各区依法进行征收。对经协商达不成一致的留守户,依法通过行政裁决、司法诉讼、强制执行等方式解决。

2. 自主改造

土地登记为自然村(或单个经济社)的,自然村(或单个经济社)可以作为改造主体申请改造。土地登记为行政村的,在征得行政村(或经济联社)同意后,自然村(或单个经济社)可以作为改造主体申请改造。由村集体经济组织根据批复的项目实施方案自行拆迁补偿安置,由村集体经济组织或其全资子公司申请以协议出让方式获得融资地块开发融资。

需要注意的是,负责开展自主改造的村集体经济组织全资子公司,转让部分股权的,应当视为合作改造。该全资子公司转让全部股权的,按《广东省农村集体经济组织管理规定》,股权转让由村集体经济组织成员大会表决通过后,应当按照《广州市农村集体资产交易管理办法》,在市或所在地区一级三资交易平台公开挂牌转让。

3. 合作改造



由村集体经济组织根据批复的项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案,通过市公共资源交易中心公开招标引进开发企业合作参与改造,村集体经济组织可申请将融资地块协议出让给原农村集体经济组织与市场主体组成的合作企业;或者通过融资地块公开出让引入合作企业进行改造。

合作改造类项目由区政府主导,由村集体经济组织根据批复的项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案,公开引进合作企业参与改造;或通过土地公开出让,引进合作企业参与改造。合作改造类项目可以一次性引入合作企业,也可按照土地整理、土地开发两阶段分别引入合作企业。

(二)旧厂房更新

1.改造范围与类型

广州市辖区内2009年12月31日¹⁵前建成或取得土地使用权的“退二”企业用地及低效利用的旧厂房、旧仓储、旧站场、旧市场等(以下统称旧厂房)建设用地,符合以下条件的可列入改造范围¹⁶:

15.《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》(粤国土资规字〔2018〕3号)将“旧”的时间范围从2007年6月30日扩展至2009年12月31日。

16.根据《广州市旧厂房更新实施办法》,2007年6月30日后建成或取得土地使用权的旧厂房项目,或2007年6月30日前取得国有土地使用权的旧厂房,其用地未按照土地划拨决定书或土地出让合同约定进行建设的,或2009年12月前已列入广州市“退二进三”目录并已签订补偿协议取得部分或全部补偿款的旧厂房用地,由主管部门另行规定改造途径。

(1)经划拨、出让等方式合法取得国有土地使用权的土地、符合登记确权条件(含1987年1月1日前已使用的)的历史国有土地;

(2)已取得合法集体建设用地使用权的旧厂房用地;

(3)按照省“三旧”政策完善历史用地手续的原集体旧厂房用地。

《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)将国有土地旧厂房改造类型扩展为4种:(1)工改工;(2)工改商;(3)工改新产业(5年过渡期);(4)科改科、教改教、医改医、体改体。

2.改造模式

根据《广州市旧厂房更新实施办法》,旧厂房改造方式分为政府收储、自行改造以及政府收储和自行改造结合三种。

(1)政府收储

国有土地上的旧厂房改为保障性住房外的居住用地的,由土地储备机构收购,政府组织公开出让。国有

旧厂房改造为商业服务业设施用地,符合以下情形之一的,企业应当将地块交由政府收储,由政府依法收回土地使用权:

- a) 位于旧城区、重点功能区的核心发展区、重点生态敏感地区以及“珠江黄金岸线”等重要珠江景观控制区范围内;
- b) 位于地铁、城际铁路站点周边800米范围内;
- c) 其他市政府明确规定纳入储备的。

(2) 自行改造

在政府收储用地范围外且国有土地上旧厂房采取不改变用地性质升级改造(含建设科技企业孵化器)方式改造的,旧厂房权属人可以按要求申请自行改造或者交由政府收储。

(3) 政府收储和自行改造结合

在政府收储用地范围内,符合以下情形之一的,企业也可申请部分用地用于自行改造:

a) 权属用地(包括一个权属人拥有多宗地块的)面积超过3公顷且改造后用于建设总部经济、文化体育产业、科技研发、电子商务等现代服务业的,原业主持申请将不超过50%的规划经营性用地用于自行改造,其余用地应当纳入土地储备。

b) 权属用地(包括一个权属人拥有多宗地块的)面积不足3公顷(含3公顷),但旧厂房业主同意将权属土地上控制性详细规划总建筑面积的30%无偿移交政府统筹安排的,原业主持申请自行改造。根据《广州市深入推进城市更新工作实施细则》,广州市将加大国有土地上旧厂房改造收益支持。如明确自行改造、协议出让的“三旧”用地按新规划用途市场评估价的70%缴交地价,适当提高政府收储项目出让分成和一次性补偿的标准,规范自行改造项目应移交的公益性用地面积及要求。

(三) 旧城镇更新

根据《广州市旧城镇更新实施办法》,旧城镇更新改造可以采取以下方式进行:

1. 全面改造

对危破房分布相对集中、土地功能布局明显不合理或公共服务配套设施不完善的区域,应当以改善人

居环境、完善公共服务配套和优化城市功能布局为目的,按照现行城市规划和节约集约高效用地的要求实施成片重建改造。对于规模较大的旧城镇全面改造项目,可由政府先建设安置房后启动改造拆迁,并探索零星自愿申请改造、成片协商收储改造与国有土地上房屋征收相结合的更新方式。

2. 微改造

(1) 整饰修缮。对零散分布的危破房或部分结构相对较好但建筑和环境设施标准较低的旧住房,可结合街区综合整治,采取原状维修、原址重建、强化安全防护措施等多种方式予以改造,消除居住安全隐患,完善各种生活设施,改善居民的生活条件。

(2) 历史文化保护性整治。即以历史文化保护为主要目的,并对周边环境进行整治的项目。对历史文化街区和优秀历史文化建筑,应当严格按照“修旧如旧、建新如故”的原则进行保护性整治更新,按照“重在保护、弱化居住”的原则,依法合理动迁、疏解历史文化保护建筑的居住人口。探索采取出售文化保护建筑使用权或产权的方法,引进社会资金建立保护历史文化建筑的新机制。

根据《广州市深入推进城市更新工作实施细则》,广州市将推进成片连片改造。包括明确旧城区连片改造项目招标确定改造主体实施拆迁的程序;明确成片连片改造范围内未能纳入标图建库的建设用地、现状建筑和农用地、未利用地的处置方式;支持进行土地置换等。

[肆]

深圳:城市更新、棚改和利益统筹三大模式并行

在大湾区全部11个城市范围内,深圳的城市改造政策体系最为完善。目前,深圳施行多个政策路径并行的改造模式,主要包括城市更新、棚户区改造和利益统筹三大改造模式。

三大改造模式所依据的法规政策及适用情况等各有不同:

	城市更新	棚户区改造	土地整备利益统筹
深圳政策	《深圳市城市更新办法》； 《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》(深府办[2016]38号)等	《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》(深府规[2018]8号)等	《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》(深规土规[2018]6号)等
实施目标	优化产业结构,改善人居环境。具体根据规划条件确定	着力完善城市功能,消除安全隐患,改善人居环境,增加人才住房和保障性住房	保障城市发展土地供应,促进社区转型
实施原则	政府引导、市场运作、规划统筹、节约集约、保障权益、公众参与	公益为先、政府主导、国企实施	政府主导、社区主体、社会参与
实施范围	旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等	以老旧住宅区为主	未完善征(转)地补偿手续规划建设用地
实施方式	政府主导、权利人自改、市场主体实施、合作改造	政府主导、国企实施	政府主导、社区为主
实施模式	综合整治、功能改变、拆除重建	拆除重建	拆除重建为主
实施主体	政府实施、权利主体自行实施、市场主体实施	人才住房专营机构	政府主导、社区及企业参与

一、城市更新

(一)深圳城市更新的概念

深圳率先在全国创立城市更新单元制度,遵循“政府引导、市场运作”原则,在传统“三旧”改造的基础上,更加强化城市功能完善、产业结构优化、人居环境提升等内涵,以进一步挖掘存量用地潜力,拓展城市发展空间。

《深圳市城市更新办法》中所称城市更新,是指符合特定主体对特定城市建成区(包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等)内具有以下情形之一的区域,根据城市规划和本办法规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动:(一)城市的基础设施、公共服务设施亟需完善;(二)环境恶劣或者存在重大安全隐患;(三)现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求,影响城市规划实施;(四)依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。

(二)深圳城市更新的模式

深圳的城市更新分为三类,分别是综合整治类、功能改变类和拆除重建类。

1.综合整治

综合整治类更新项目主要包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容,但不改变建筑主体结构和使用功能。

因此,综合整治类城市更新是基本不涉及房屋搬迁的环境净化、美化项目。该类由区政府制定实施方案并组织实施,经费来源多样化,包括区政府、权利人、其他相关人,如有设计改善基础设施、公共服务设施和市容环境则还包括市政府。

2.功能改变

功能改变类更新项目改变部分或者全部建筑物使用功能,但不改变土地使用权的权利主体和使用期限,保留建筑物的原主体结构。功能改变类更新项目可以根据消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施的需要加建附属设施,并应当满足城市规划、环境保护、建筑设计、建筑节能及消防安全等规范的要求。

功能改变可以提高土地利用效率,产生良好的经济效益,例如把一个低端的、在淘汰边缘的制造工厂变成商业或者是住宅、办公用地等。

3.拆除重建

拆除重建类城市更新是指对城市更新单元内建筑物进行全部或大部分拆除后重新建设的更新改造行为,拆除重建类城市更新应严格按照城市更新年度计划和城市更新单元规划的规定,经依法确定的改造主体组织实施。它通过更新计划的申报、更新单元规划的审批,重新确定建设用地面积、开发强度,并重新确定开发主体,签订新的土地出让合同。

(1)拆除重建类城市更新实施方式

深圳市拆除重建类城市更新项目的实施方式主要包括以下四种:

a) 权利主体自行实施。包括项目拆除重建区域内的单一权利主体自行实施,或者多个权利主体将房地产权益转移到其中一个权利主体后由其实施。

b) 市场主体单独实施。项目拆除重建区域内的权利主体将房地产权益转移到非原权利主体的单一市场主体后由其实施。

c) 合作实施。城中村改造项目中,原农村集体经济组织继受单位可以与单一市场主体通过签订改造合作协议合作实施。

d) 政府组织实施。政府通过公开方式确定项目实施主体,或者由政府城市更新实施机构直接实施。涉及房屋征收与补偿的,按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定执行。

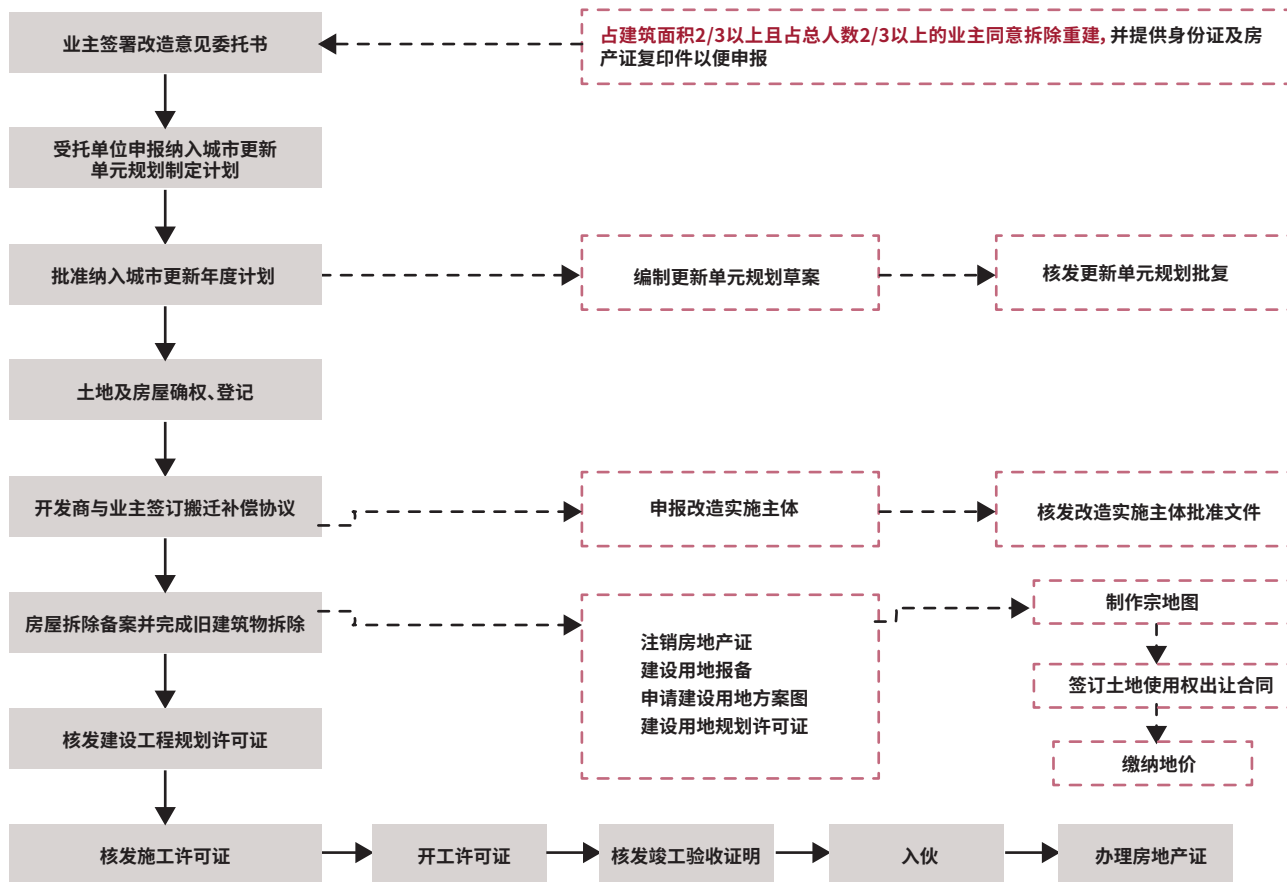
(2)拆除重建类城市更新项目基本流程

深圳市各区就城市更新操作的规定会有一些差异,但操作流程的主线基本一致,主要如右页图表:

近年来,中伦的城市更新业务发展迅猛,我们为大湾区范围内深圳、广州、东莞、珠海、佛山等多个城市的近80个城市更新项目提供法律服务。

二、棚户区改造

棚户区改造是深圳解决老旧住宅小区改造的重要手段,它一方面规定旧住宅小区的改造由政府主导、国



企实施,避免了以往旧住宅小区由市场主体实施而陷入项目停滞不前的困境¹⁷,另一方面增加了人才住房和保障性住房数量,最后,深圳棚改政策以行政征收作为兜底手段,从根本上保障了项目进程。

(一)适用范围

棚户区改造对象以老旧住宅区为主,其中:

1.使用年限在20年以上的,且满足“存在住房质量、消防等安全隐患”、“使用功能不齐全”、“配套设施不完善”这三个条件之一的老旧住宅区适用棚户区改造政策。

(1)“住房质量安全隐患”是指房屋所处场地、环境存在安全风险,或房屋上部主体结构存在明显破坏、变形,如房屋倾斜,地基不牢,使用海砂,墙体、梁、柱存在

明显破坏、开裂,钢筋大面积外露锈蚀等情况;“消防安全隐患”是指房屋存在违反消防法律法规、不符合消防技术标准,可能导致火灾发生或火灾危害增大,并由此可能造成重大、特别重大火灾事故或严重社会影响的各种不安全因素,如未设置疏散通道、安全出口、消防车道或消防登高面无法使用、室外消防用水缺乏等情况。

(2)“使用功能不齐全”是指房屋室内空间和设施不能满足安全和卫生要求(如无集中供水、无分户厨卫等)。

(3)“配套设施不完善”是指周边教育、医疗、排水、交通、供电、供气、通信、环卫等基础设施和公共服务设施配套不齐全或年久失修。

2.使用年限不足20年且按照《危险房屋鉴定标准》

17.如深圳市木头龙旧住宅改造项目,网址:<http://sz.house.163.com/16/0204/10/BEVL4PVR00073T3P.html>

(JGJ125-2016) 鉴定危房等级为D级的住宅区,经区政府(含新区管理机构,下同)批准后可以适用棚户区改造政策。根据《危险房屋鉴定标准》(JGJ125-2016)规定,房屋危险程度可分为A、B、C、D级,其中D级危房是指承重结构已不能满足安全使用要求,房屋整体处于危险状态,构成整幢危房。

(二)实施模式

棚户区改造以公共利益为目的,主要通过拆旧建新的方式,由各级政府主导,以人才住房专营机构为主,其他企业可以参与。棚户区改造项目在满足基础设施及公共服务配套设施要求的基础上,其住宅部分除用于搬迁安置住房外,应当全部用作人才住房和保障性住房,以租为主,租售并举,统一由人才住房专营机构运营管理。

棚户区改造项目建设的人才住房由人才住房专营机构持有或回购,项目建设的保障性住房由政府回购。

(三)补偿奖励标准

棚户区改造搬迁安置补偿采取货币补偿、产权调换以及货币补偿和产权调换相结合的方式,由权利主体自愿选择。

1.货币补偿标准。棚户区改造项目的货币补偿标准应当按照《深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)》(深圳市人民政府令第292号)的规定确定,即:被搬迁住房的货币补偿标准不得低于与其类似房地产的市场价格,且不包括置业补助。

2.产权调换标准。各级政府应当根据实际情况,按照套内建筑面积1:1或不超过建筑面积1:1.2的比例,确定辖区内老旧住宅区棚户区改造项目的产权调换标准。货币补偿标准应当按照《深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)》(深圳市人民政府令第292号)的规定确定。

3.各级政府可以根据项目实际情况,奖励权利主体每套住房增购不超过10m²的建筑面积,增购面积的价格按照同地块安居型商品房的价格计收,最高不超过被搬迁住房类似房地产的市场价格。

4.增购奖励标准。考虑到老旧住宅区业主改善居住条件的需要,《实施意见》明确各级政府可以根据项目实际情况,允许权利主体每套住房增购不超过10m²的建筑面积作为奖励,增购面积的价格按照同地块安居型商品房的价格水平计收,最高不超过被搬迁住房类似房地产的市场价格。

当前,深圳各区也制定了各区的棚户区改造办法,以指导各区在深圳市统一政策标准下开展棚户区改造项目。如由中伦深圳办公室提供法律服务的福田区河套北片区改造项目(南华村棚改),系福田区2019年重点实施的棚户区改造项目,南华村棚改占地面积约17万m²、建筑面积约24.5万m²、房屋2700套。

(四)基本流程¹⁸(见右页图表)

三、土地整备利益统筹改造

2018年8月9日深圳市规土委正式印发《深圳市土地整备利益统筹项目管理暂行办法》(深规土规[2018]6号,简称“《利益统筹办法》”)¹⁹。土地整备利益统筹项目是以原农村集体经济组织继受单位及其成员实际掌控用地为主要实施对象原农村社区的未完善征转地手续土地为主要对象。

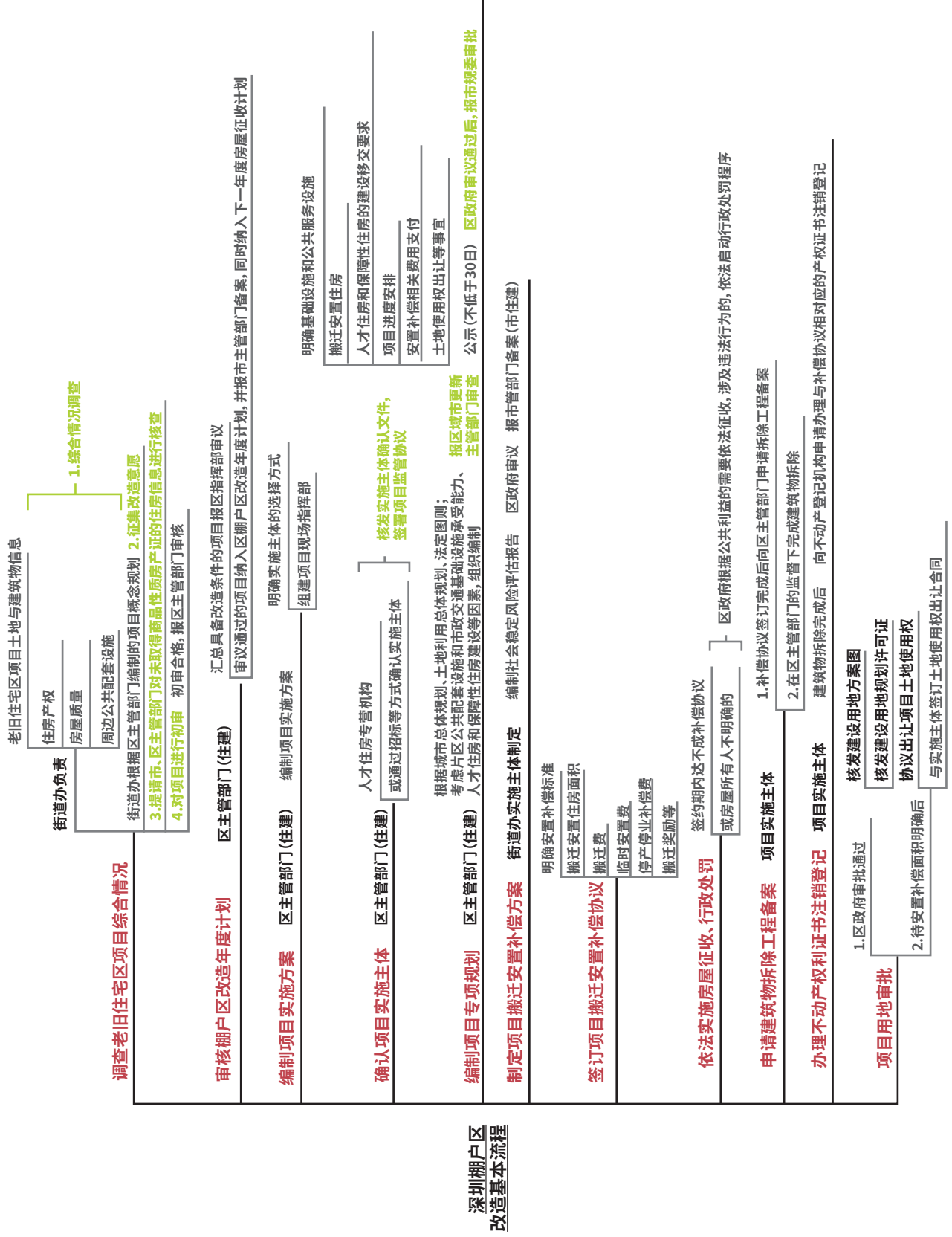
(一)概念

根据《利益统筹办法》,利益统筹项目以街道为界限,突破社区界限,且项目范围内集中成片未完善征(转)地补偿手续的规划建设用地不少于3000m²。利益统筹项目按照政府主导、社区主体、社会参与的原则,综合考虑项目范围内未完善征(转)地补偿手续用地和原农村集体经济组织继受单位合法用地,通过规划、土地、资金、产权等统筹手段,完成整备范围内土地确权,一揽子解决历史遗留问题,实现政府、原农村集体经济组织继受单位及相关权益人多方共赢,促进社区转型发展。

在利益统筹项目范围内,政府与原农村集体经济组织继受单位“算大账”,通过资金安排、土地确权、用地规划等手段,集约节约安排土地,保障城市建设与社区发展空间需求。原农村集体经济组织继受单位与相

18.本流程图由中伦深圳办公室房地产与基础设施部刘鹏礼律师,结合《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》(深府规[2018]8号)等规定编制。在此一并致谢。

19.2015年,深圳在全国率先出台《土地整备利益统筹试点项目管理暂行办法》(深规土[2015]721号,已经于2017年12月18日到期)



关权益人“算细账”，通过货币、股权和实物安置等手段，确保权益人相关权益，实现整备范围内全面征转清拆。除留用土地外，其余土地全部移交政府管理。

(二)模式亮点

一是建立利益共享机制。改变以往单一货币补偿的做法，通过规划、土地、资金、产权的政策统筹，采用资金安排、土地确权、用地规划等方式，建立了多方共享的土地增值收益分配机制，保障城市公共利益及社区发展权益，使政府、原农村社区及相关权益人等共享城市发展红利。同时通过大面积、大区域统筹规划，有利于产城融合的城市建设发展模式。

二是创新了土地确权路径。以未完善征转地手续土地为主要对象，根据项目范围内的地籍权属、建设情况等分类核算留用土地，统筹解决原农村社区土地历史遗留问题，有利于加快盘活原农村社区存量土地资源，壮大集体资产，为全国土地管理制度改革提供样本。

三是实现政策统筹联动。拓宽了留用土地安排方式，留用土地指标可在利益统筹项目范围外安排并通过与城市更新统筹处理的方式，解决了城市更新项目合法用地指标不足的问题，实现土地整备与城市更新的政策统筹联动。

四是发挥社区主体作用。按照“政府主导、社区主体、市场参与”的原则，通过建立政府与原农村社区“算大账”、原农村社区与相关权益人“算细账”的工作机制，搭建政府、原农村社区及相关权益人的多方协商平台，充分调动原农村社区参与土地整备的积极性和主动性。

利益统筹是由社区为核心主体进行主导的，所以社区和居民的利益成为一个共同体。由原农村集体经济组织继受单位按照土地整备项目实施协议书的相关要求理顺利益统筹项目范围内的经济利益关系，并具体负责建(构)筑物及青苗、附着物的补偿、拆除、清理和移交工作，搬迁难度比较小。

近年来，深圳市已成功实施了多个土地整备利益统筹项目，取得了良好的社会经济效应，实现了公共利益与私人利益的合作共赢。比如，中伦深圳办公室参与

实施的沙湖社区整村统筹项目(为坪山首个居民区整村统筹项目)中，土地整备对象为社区内现状实际掌握的用地以及国有出让给其他单位的用地，总面积约362.95万m²；其中，移交政府储备的用地面积为305.84万m²，其余作为社区留用地约57.11万m²将通过政府以协议出让方式返还给沙湖社区，另外还可获得政府14亿元补偿资金。

结语

珠三角九市同位于广东省，改造政策同源、相互借鉴成本低，而香港、澳门与珠三角地理位置较近，相互交流便利，因此大湾区各城市可快速借鉴有益经验，并结合本城市现实情况制定更具有前瞻性、更加完备的改造政策。

如东莞市于2019年4月15日发布了《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引(试行)》，明确更新单元规模不少于10万m²，这一政策有助于规避深圳城市更新项目空间分布“碎片化”的弊端。深圳于2019年4月29日，深圳市政府常务会议审议并原则通过了《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施》中，明确了城中村的改造，倡导有机更新，更多采用微改造，不急功近利，不大拆大建，鼓励综合整治，深圳的政策导向与广州城市更新实践遥相呼应。而澳门则借鉴大陆地区国有土地房屋征收补偿制度以及香港“公屋”“居屋”制度制定了“暂住房”、“置换房”制度。

结合习近平同志2018年10月考察广东的指示，城市改造要突出地方特色，注重人居环境改善，让城市留下记忆、让人们记住乡愁。总之，大湾区城市改造发展潜力巨大，值得持续关注。

20. 根据深圳城市更新规定，用地范围超过1万平方米即可开展城市更新。



邓福荣
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6868
dengfurong@zhonglun.com



粤港澳大湾区 “三旧”改造及 城市更新规划 政策综述

徐智、邓福荣

“城市规划”确定城市性质、规模和发展方向,在确保城市空间资源的有效配置和土地合理利用的基础上,指导城市空间协调、可持续发展。城市规划是实现经济和社会目标的重要手段之一,同时也是城市建设和城市管理的前提及依据。

房地产开发必须严格执行城市规划,按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则,实行全面规划、合理布局、综合开发、配套建设。作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一,粤港澳大湾区主要城市的城市规划与发展的科学性、严肃性、前瞻性均处于国内领先水平,为粤港澳大湾区建成国际一流湾区和世界级城市群奠定了基础条件。

粤港澳大湾区的“三旧”改造及城市更新规划不仅承担着改善公共设施和人居环境、改善居民生产生活条件、增加教育、就业和发展机会、提升城市建设品质和提高城市运行效率等使命,而且还需要实现城市功能的调整转型和城市空间的再利用,统筹协调社会公共利益、市场主体商业诉求、城市更新项目原权利主体合法权益之间的关系,助力经济和社会可持续发展。因此,“三旧”改造及城市更新规划需要完善和科学的制度设计及健全的政策法规支撑。本文将结合广州、深圳、东莞等粤港澳大湾区主要城市的最新政策法规,对“三旧”改造及城市更新规划方面的政策进行梳理及评述。

[壹]

我国城市规划管理的法定依据

(一)《城乡规划法》是我国现行法律体系中位阶最高的专门规范城乡规划的法律法规

根据《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)¹,我国的城市规划可分为总体规划和详细规划,详细规划可分为控制性详细规划(在本文中简称“控规”)和修建性详细规划。

《城乡规划法》规定,城市人民政府组织编制城市总体规划(在本文中简称“总规”);省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总规,由省、自治区人民政府审查同意后,报国务院审批;其他城市的总规,由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。

城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求,组织编制城市的控规,经本级人民政府批准后,报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划,修建性详细规划应当符合控规。

《城乡规划法》还对规划的变更和修改作了严格限制,未经法定程序不得修改。如:该法第四十三条规定,建设单位确需变更规划条件的,“必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准。城市、

县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。”该法第四十八条则规定:修改控规的,组织编制机关应当对修改的必要性进行论证,征求规划地段内利害关系人的意见,并向原审批机关提出专题报告,经原审批机关同意后,方可编制修改方案。修改后的控规,应当依照法定审批程序报批。控规修改涉及城市总规、镇总规的强制性内容的,应当先修改总规。

(二)地方立法为强化城市规划工作及时提供政策法规支持

2015年3月15日,第十二届全国人民代表大会第三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国立法法》的决定,将地方立法权扩大至所有设区的市²,同时规定,设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章,限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。城市规划管理的地方立法包括地方性法规和地方政府规章,地方立法权的扩大有利于各地通过立法贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(2016年2月6日发布)中有关“依法制定城市规划”、“严格依法执行规划”的要求,有助于因地制宜、因城施策地加强城市规划的准确性、严肃性和连续性。

在实践中,地方立法也规定了一些《城乡规划法》以外的规划,如:分区规划、法定图则、城市设计等。以深圳为例,根据《深圳市城市规划条例》,深圳的城市规划编制分为全市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图五个阶段,除全市总体规划外,其他规划都不在《城乡规划法》之列。其中,全市总体规划的效力位阶和层级最高,由深圳市政府组织编制,全市总体规划草案由市政府提请市人大常委会或其常务委员会审查同意,并经广东省人民政府审查同意后,报国务院审批。其他四个阶段规划的层级关系由高到低依次是:次区域规划——分区规划——法定图则——详细蓝图。

[贰]

粤港澳大湾区主要城市的“三旧”改造

1. 2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过,自2008年1月1日起施行,并于2019年4月23日被第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》所修改。
2. 将第七十三条改为第八十二条,第一款修改为:“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章。”

及城市更新规划规范体系

根据广东省人民政府2009年8月25日印发的《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府[2009]78号)，“统筹规划，有序推进”是“三旧”改造的基本原则之一，“三旧”改造规划的制定必须以国土规划、主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划为依据，并强化规划的统筹管控作用，对列入改造范围的，必须编制控制性详细规划和改造方案。广东省人民政府于2016年9月14日发布的《关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府[2016]96号)进一步加强规划管控引导，将“三旧”改造纳入全省各级国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划和城乡规划，要求注重各类规划的对衔接，进一步发挥控规的引领作用，按照“三旧”改造需要编制完善控规。对于成片连片改造项目，可在控规或者相关上位规划的指引下，编制“三旧”改造项目单元规划。《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见》(粤国土资规字[2018]3号 广东省国土资源厅2018年4月4日印发施行，有效期5年)则进一步明确实行标图建库报备制度，明确土地利用总体规划修改程序要求，加强土地规划保障。

广东省人民政府办公厅2009年11月23日发布的《转发省国土资源厅关于“三旧”改造工作实施意见(试行)的通知》(粤府办[2009]122号)、广东省住房和城乡建设厅2011年5月18日印发的《关于加强“三旧”改造规划实施工作的指导意见》(粤建规函[2011]304号)、广东省国土资源厅2011年10月12日印发的《关于“三旧”改造实施工作有关事项的通知》(粤国土资试点发[2011]199号)、广东省住房和城乡建设厅和广东省国土资源厅2014年10月20日印发的《关于开展“三旧”改造规划修编工作的通知》等规范性文件也对广东省“三旧”改造的规划工作作出了相应规定。

笔者认为，从粤港澳大湾区主要城市的“三旧”改造及城市更新政策法规的规定及实践来看，政府主导的原则和作用日益凸显，而依法严格编制、调整、完善和审核审批与城市更新有关的各类规划成果³，已愈发成为“政府主导”原则的具体表现和实现手段。各地的城市更新政策与实践均释放出明确的信号，即：强化规

3. 如：城市总体规划、土地利用总体规划、城市更新规划、控规、修建性详细规划或法定图则等。

4. 深圳市第一届人民代表大会常务委员会第二十七次会议于1994年12月26日通过，自1995年7月1日起施行，并被深圳市第六届人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2018年12月27日通过的《关于修改〈深圳经济特区环境保护条例〉等十二项法规的决定》所修订。

划统筹——“三旧”改造及城市更新项目从立项申报开始，就必须以上层规划确定的空间范围和规模指标为指引科学有序地展开。

(一) 深圳市

1. 以《深圳市城市规划条例》为核心的城市更新规划法规体系

《深圳市城市规划条例》是深圳市人大常委会制定的地方性法规，对深圳市制定城市规划、进行城市建设、加强城市规划管理和环境保护以及保障城市规划实施等方面做了原则性及指导性的规定。2005年11月24日发布的《中共深圳市委深圳市人民政府关于进一步加强城市规划工作的决定》(深发[2005]17号)，进一步明确了城市规划的“龙头、刚性、法定”地位。

《深圳市城市更新办法》(深圳市人民政府令第211号 深圳市人民政府2009年10月22日公布，自2009年12月1日起施行)、《深圳市城市更新办法实施细则》(深府[2012]1号，深圳市人民政府于2012年1月21日发布并施行)也都是城市更新单元规划的法规依据。其中，《深圳市城市更新办法》创设了“城市更新单元规划”这一概念及相关制度，将产权分散的用地整合起来，统一规划，优化布局，保障公共利益。

2. 管理规定及操作指引

(1) “三区五线”管理规定

《深圳市城市更新办法实施细则》第十二条规定了城市更新单元不得违反城市控制区域管制要求，而在实践中，深圳城市更新单元规划的“三区五线”具有规划控制区域的性质，是城市更新项目可行性研究的依据之一。

“三区”是指：工业区块线、饮用水源保护区及建筑限高区。涉及的政策法规主要有：《深圳市工业区块线管理办法》(深府规[2018]14号 深圳市人民政府2018年8月2日公布施行，有效期5年)、《深圳经济特区饮用水源保护条例》⁴、《民用机场飞行区技术标准》(MH5001-2013，中国民用航空局2013年7月31日发布，2013年8月1日实施)等。

需要说明的是，建筑限高区在城市规划上不仅指

航空限高(机场净空保护区),还包括微波通道限高、鸟类迁徙活动限高等。笔者曾经接触过的位于深圳市宝安区,与深圳宝安国际机场直线距离不到4公里的某城市更新项目就处在航空限高管制区内,建筑高度须符合航空限高的要求。而为了避免建筑高度对鸟类盘旋、迁徙活动造成影响,位于深圳福田红树林国家级自然保护区北侧的车公庙泰然工业区某工改项目在申报单元规划时,其建筑高度亦受到相应限制。

“五线”包括基本生态控制线、历史文化遗产⁵保护区(紫线)、重大危险设施⁶管理控制区(橙线)、城市基础设施⁷管理控制区(黄线)、城市地表水体和原水工程⁸保护与控制地域界限(蓝线)。其中,国家住房和城乡建设部出台过关于城市紫线、黄线、蓝线的管理办法,而城市橙线则是深圳首次提出的概念。在深圳地方立法层面,《深圳市法定图则编制技术指引》规定了法定图则片区须落实城市蓝线、城市黄线、城市紫线、城市橙线及基本生态控制线的位置、范围界限及控制要求。除此以外,深圳关于“五线”的划定、调整及管理的政策法规主要还有:《深圳市城市总体规划(2010~2020)》、《深圳市基本生态控制线管理规定》(深圳市人民政府令第145号,深圳市人民政府2005年10月17日发布,自2005年11月1日起施行)、《深圳市人民政府关于进一步规范基本生态控制线管理的实施意见》(深府[2016]13号 深圳市人民政府2016年3月2日发布并施行)、《深圳市蓝线管理规定(草案)》、《深圳市紫线规划》、《深圳市历史风貌保护区优秀历史建筑和历史文物古迹保护规划》等。

(2) 审批及操作指引

深圳市还陆续对外发布了与城市更新项目单元规划编制、申报、审批相关的操作或流程指引,并且也伴随深圳城市更新实践的发展而不断完善更新,主要有:《城市更新单元规划审批操作规则》(深规土[2013]786号)、《深圳市法定图则编制技术指引(试行稿)》(深圳市规划和国土资源委员会2014年6月发布,自2014年7月1日起试行)、《深圳市建筑设计规则》(深规土[2015]757号 深圳市规划和国土资源委员会2015年12月18日发布并实施)、《深圳市人民政府关于授权市城市规划委员会建筑与环境艺术委员会审批城市更

新单元规划的通知》(深府函[2010]42号 深圳市人民政府2010年3月12日发布)、《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》(深圳市规划和国土资源委员会2010年6月13日发布并实施)、《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》(深规土[2018]708号 深圳市规划和国土资源委员会2018年9月18日发布并施行)、《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》(深规划资源规[2019]1号 深圳市规划和自然资源局2019年2月1日印发并施行)。

3. 各项规划成果

深圳市现已公布实施且可作为深圳城市更新单元规划编制及实施依据的规划成果主要包括:全市总体规划、分区(组团)规划、法定图则、专项规划。

(1)《深圳市城市总体规划(2010-2020)》(以下简称“深圳市总规”)⁹

深圳市总规是经国务院批准的,由深圳市政府负责组织实施的指导城市转型和可持续发展的战略性、纲领性文件,深圳市总规提出深圳未来空间发展模式由增量为主转变为存量优化,标志着深圳城市总体规划的重心从城市扩张转向城市更新。

深圳市总规在借鉴境内外城市规划先进经验和科学方法的基础上,根据城市规划将全市分为中心城区、西部滨海区、中部分区、东部分区和东部滨海分区五大分区,每个分区均包含若干功能组团,并以此为方向进行分区规划,根据全市各区域的不同发展程度将全市划分为城市主中心、城市副中心和城市组团中心,并以此明确发展层次。该版总规还将全市基本生态控制线以外地区划分为4个密度区和特别控制区,以此实行差异化的密度分级管制;划定城市绿线、蓝线、紫线、黄线和橙线等“五线”的用地控制范围及空间管制要求;区分战略发展地区、重点开发地区、优先更新地区、生态改善地区四类特别政策地区。

(2) 法定图则

法定图则是根据深圳市分区规划制定的,对分区内各片区土地利用性质、开发强度、配套设施等作进一步明确规定的规划。

(3)《深圳市城市更新“十三五”规划》

5. 历史文化遗产主要包括:历史文化街区、历史建筑。

6. 重大危险设施主要是指:核电站、油气及其他化学危险品仓储区、高压及超高压管道、化工园区及其他须进行重点安全防护的重大危险设施。

7. 城市基础设施主要包括:交通、给水、排水、电力、通信、燃气、环卫、防灾等设施。

8. 城市地表水体和原水工程主要包括:河道、水库、湖泊、滞洪区和人工湿地、大型排水渠、原水管渠等。

9. 深圳市总规历经1986年、1996年和2010年三个版本,本文所述“深圳市总规”仅指2010年9月发布的《深圳市城市总体规划》(2010-2020)。

2016年11月9日印发执行的《深圳市城市更新“十三五”规划》，是指导全市城市更新工作的纲领性文件与行动指南，是落实《深圳市城市总体规划（2010-2020）》的五年规划，是《深圳市城市近期建设规划与土地利用规划（2016-2010）》的重要组成部分，也是全市城市更新单元计划制定、城市更新单元规划编制以及城市更新项目实施的重要依据。

《深圳市城市更新“十三五”规划》强化了更新分区引导。按照提升民生幸福、加快中心地区发展、保障基础设施、维护公共安全的划定原则，将全市更新对象划分为优先拆除重建区（106km²）、限制拆除重建区（33km²）和拆除重建及综合整治并举区（185km²）三类分区。

4. 技术标准

(1)《深圳市城市规划标准与准则》(本文中简称“深标”)

深圳市行政区范围内的城市规划编制和规划管理工作，按2014年1月1日起施行的《深标》执行，具体法定规划有特定规划要求的除外。《深标》由总则、用地分类与使用、用地规划与布局、密度分区与容积率、公共设施、交通设施、市政设施、城市设计与建筑控制、城市地下空间利用、自然保育、文保和防灾等10章及附录组成。深圳市规划和国土资源委员会于2017年2月16日发布深规土[2017]99号文，对《深标》第五章公共设施中幼儿园、小学、初中、高中、社区健康服务中心、社区老年人日间照料中心、派出所等公共设施规划标准进行了修订；深圳市规划和国土资源委员会于2018年12月28日发布深规土[2018]998号文，对《深标》第四章密度分区与容积率规划标准进行了修订。

(2)其他

其他会对深圳城市更新项目单元规划指标及条件产生影响的配套文件还有：《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/深圳市人民政府办公厅2016年12月29日印发，2017年1月1日起施行）附件2¹⁰、附件3¹¹；《深圳市城市更新单元项目保障性住房配建规定》（深规土[2016]11号/深圳市规划和国土资源委员会2016年1月5日发布并施行）、《深圳市

人才住房和保障性住房配建管理办法》（深建规[2017]7号/深圳市住房和建设局2017年8月14日发布并施行）、《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》（深规土规[2016]2号/深圳市规划和国土资源委员会2016年8月31日发布并施行）等。

(二)广州市

广州是全国特大城市中首个开展“三规合一”的城市¹²，并于2015年底率先启动“多规合一”工作，通过了《广州市“多规合一”工作方案》。所谓“多规合一”，是指经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等多个规划形成一个市县一本规划、一张蓝图。

根据《广州市城市更新办法》（广州市人民政府令第134号/广州市人民政府2015年12月1日发布，自2016年1月1日起施行）¹³的规定，政府主导、统筹规划是广州市城市更新的其中两个原则。2019年4月18日，广州市人民政府办公厅印发的《广州市深入推进城市更新工作实施细则》（穗府办规[2019]5号），进一步强调“坚持规划统领”，按照“多规合一”和全市“一盘棋”的要求，统筹生产、生活、生态空间布局，城市更新建设规划、行动计划要以国土空间规划为依据。

广州市关于城市更新单元规划的主要政策法规及规范性文件还有：《广州市城乡规划条例》（广州市第十四届人民代表大会常务委员会公告第56号，广州市人民代表大会常务委员会2014年12月4日发布，2015年3月1日施行）、《广州市城乡规划程序规定》（广州市人民政府令第59号，广州市人民政府2011年10月21日发布，2011年12月1日施行）、《广州市城乡规划技术规定》、《关于加强规划引领节约集约用地的实施意见》（广州市人民政府2012年9月19日发布实施）、《广州市城市更新总体规划（2015-2020）》¹⁴、《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》（穗府规[2017]6号/广州市人民政府2017年6月5日发布并施行）等。广州“三旧”改造项目在规划申报及审批方面也有严格的编制要求及审批规定，如：旧村庄全面改造更新项目、旧厂房自行改造更新项目、旧厂房纳入储备项目、旧城镇更新项目的实施方案的批复，均

10. 附件2：社区级公共配套设施汇总表。

11. 附件3：无偿移交的公共配套设施汇总表。

12. <http://www.chinanews.com/gn/2015/11-17/7626684.shtml>。最后访问日期：2019年5月23日。

13. 《广州市城市更新办法》包含三份配套文件：《广州市旧村庄更新实施办法》、《广州市旧厂房更新实施办法》和《广州市旧城镇更新实施办法》。

14. 《广州市城市更新总体规划（2015-2020）》已提及城市更新强度控制分区及城市生态控制线，但据笔者了解，具体的更新强度控制分区图、城市生态控制线分区图至今尚未公布。



包含规划方案及/或规划指标,而涉及城市更新片区策划的,策划方案中还可能包括控规修改或修编必要性及优化建议等内容。

(三) 东莞市

东莞市政府于2018年8月15日印发了《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》(东府〔2018〕102号),标志着东莞城市更新政策改革创新正式启动,在业已形成的规范管理的基础上,进一步加强政府城市更新各环节全方位的统筹主导地位。该意见提出加快构建“政府统筹、规划管控、完善配套、产业优先、利益共享、全程覆盖”六个新格局,全方位提升城市品质,政府由被动接受更新诉求转为主动制定更新要求;构建以更新单元协调落实总规控规、公建配套按比例分担、开发强度按公建贡献适度调节的规划管控体系;把城市更新单元作为城市更新规划、建设、监管的基本单位,建立“全市城市更新专项规划-镇街城市更

新专项规划-更新单元划定-前期研究报告”的四级规划体系;建立更新单元划定、权益整合、地权重构、实施与监管等四个环节构成的全流程管理体系。

东莞本轮城市更新改革创新力度和决心都很大,围绕该意见的城市更新配套政策也相继制定出台,如:2019年4月8日,东莞市自然资源局正式印发《东莞市城市更新单元(项目)“1+N”总体实施方案审批操作细则(试行)》(东自然资〔2019〕140号);2019年4月10日,东莞市自然资源局印发《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引(试行)》(东自然资〔2019〕144号),其中还包括了《东莞市更新单元容积率计算指引》和《东莞市更新单元公共设施配置指引》两份重要文件;2019年5月9日,《东莞市城市更新单一主体挂牌招商操作规范(试行)》(东府办〔2019〕29号)由东莞市人民政府办公室正式印发,试行三年。另据笔者了解,《东莞市城市更新实施办法》及其各项具体操作指引也在加快制定。

(四) 佛山市

作为粤港澳大湾区的主要城市之一,佛山市于2007年就开始“三旧”改造的探索,当年6月28日印发的《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定》¹⁵及3个相关指导意见为广东省乃至全国的“三旧”改造地方立法提供了借鉴。2009年12月17日,佛山市人民政府办公室又印发了《佛山市“三旧”改造专项规划(2009-2020年)》(佛府办〔2009〕288号),为佛山的城市更新提供了方向指引。近年来,佛山的城市更新政策体系愈发健全和完善,以城市更新单元为单位,建立起以“专项规划+更新单元计划+更新单元规划”为核心的城市更新规划体系,强调规划统筹和规划引导作用,实行动态过程更新的控规管理模式,严防改变控规。

2018年8月24日,佛山市人民政府办公室印发《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新(“三旧”改造)工作的实施意见(试行)》(佛府办〔2018〕27号)(以下简称“佛山市第27号文”),提出城市更新规划体系分为宏观目标调控(城市总体规划、近期建设规划)、中观统筹协调(控制性详细规划)、微观开发控制(地块开发细则或修建性详细规划)三个法定规划主要阶段,

15.已废止。

以及城市更新专项规划、城市更新单元计划、城市更新单元规划三个层次。其中，城市更新专项规划应根据城市总体规划和土地利用总体规划制定，明确城市更新的重点区域及更新方向、目标、时序、总体规模和更新策略。

（五）珠海市

珠海市涉及城市更新单元规划的政策规范主要有：《珠海经济特区城乡规划条例》、《珠海经济特区城乡规划条例实施办法》（珠海市人民政府令第113号）、《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（珠府[2010]32号）、《珠海经济特区城市更新管理办法》（珠海市人民政府令第114号）、《珠海市城市更新项目申报审批程序指引（试行）》（珠府[2018]44号）、《珠海市“三旧”改造项目规划建设报建指引》、《关于经营性用地招拍挂后涉及规划调整有关地价问题的通知》（珠国土字[2006]623号）、《珠海市城中旧村更新实施细则》（珠府[2015]123号）、《珠海市城中旧村更新开发规模测算指引》（珠规建更[2016]19号）等。

[叁]

各地“三旧”改造及城市更新单元规划几个政策问题简述

（一）容积（或容积率）的计算

1. 深圳

2019年2月1日，深圳市规划和自然资源局印发的《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》（深规划资源规[2019]1号）（以下简称“《容积率审查规定》”）衔接《深标》，将原《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》中的“规划建筑面积”、“基础建筑面积”、“转移建筑面积”、“奖励建筑面积”分别改为“规划容积”、“基础容积”、“转移容积”、“奖励容积”，明确规划容积是指城市更新单元内开发建设用地各地块规定建筑面积之和，并将地下规定建筑面积纳入规划容积统一管理，其中地下规定建筑面积主要指地下经营性面积，不含配建地下车库、设备用

房、人防设施、公共交通等面积。规划容积的计算公式为：规划容积=基础容积+转移容积+奖励容积。

地块基础容积按照《深标》关于密度分区与容积率的有关规定进行测算。其中，涉及以下情形的，应按以下规定测算：（1）地块规划为单一用地性质的，按主导用途进行测算，其兼容功能不纳入测算；（2）居住、商业功能的混合用地，地块基础容积测算中居住功能占地块基础容积的比例取值如下：居住功能为第一主导功能的按60%取值；居住功能为第二主导功能的按40%取值。测算后，地块最终建筑功能实际比例可依据《深标》关于土地混合使用的有关规定具体确定。

《容积率审查规定》以实现公共利益为目的，对以下几种移交用地的情形，均在既有转移容积的基础上增加该类型移交地面积与城市更新单元基础容积率乘积的30%计入转移容积，拓展转移容积，扩大政策奖励：（1）在法定规划的基础上额外落实或扩大片区所需的小学、初中或九年一贯制学校用地；（2）落实高中、综合医院用地；（3）在法定规划基础上额外落实占地面积不小于3000平方米的文化设施用地；（4）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，且实施主体承担修缮、整治费用及责任，并将土地及地上建、构筑物产权无偿移交政府的；（5）增加外部转移容积，根据《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》可转移至城市更新单元开发建设用地范围内的建筑面积作为城市更新单元拆除用地范围外的转移容积进行核算。

此外，《容积率审查规定》调整了奖励容积规则，内容涉及配建政策性用房¹⁶、垃圾转运站、变电站、社康中心、社区老年人日间照料中心、地面通道、地下通道、架空连廊等慢行系统以及有保留价值的历史建筑，进一步推动公共利益设施建设。

《容积率审查规定》还提出，转移容积、奖励容积应优先安排居住功能，从而引导增加住房供应，促进全市职住平衡，优化城市功能结构。

2. 东莞

根据《东莞市更新单元容积率计算指引》，东莞城

16. 指安居型商品房、公共租赁住房、人才住房及创新型产业用房等。

市更新项目的容积率测算分为更新单元划定和更新单元前期研究报告两个阶段：更新单元划定阶段初测更新项目总建筑规模，前期研究报告阶段确定各规划地块的建筑规模及地块容积率。

东莞城市更新项目的容积率测算学习借鉴了深圳的标准和方法，对建筑规模（总建筑面积）进行计算，公式为：地块总建筑面积=基础建筑面积+奖励建筑面积+补偿建筑面积，其中，基础建筑面积与基准容积率、密度分区、组团特征、地块规模、周边道路、地铁站点、特别政策等系数挂钩。向政府无偿移交指定类型公共设施或其他用地的，实行差异化标准的建筑规模奖励，引导城市更新项目建设学校、综合医院、社区中心、大型文体设施、养老机构等公共服务设施及给水泵站、变电站、燃气次高压调压站、雨水泵站、污水泵站、垃圾转运站、消防站等市政公用设施，鼓励无偿移交道路、公园、生态用地、公交首末站、社会公共停车场等，鼓励修缮整治历史建筑。对于拆除范围内的旧村、旧城，给予一定比例的建筑面积补偿。

后续随着东莞市镇街密度分区图的编制出台，东莞的城市更新项目在容积率计算方面将更加准确、透明。

（二）广州：明确下放与规划相关的部分事权

广州一直都在有序推进“三旧”改造管理的简政放权工作。

2018年5月10日，广州市城市更新局发布《广州市城市更新局关于将市级行政职权事项调整由各区实施的通告》，城市更新片区策划和更新项目实施方案审核权、符合控规及全市产业目录、发展方向的村级工业园和旧厂更新项目的实施方案审核权（项目涉及拆除重建的）下放各行政区实施，委托广州空港经济区实施；在黄埔、南沙、增城三个行政区及广州空港经济区，涉及调整控规的城市更新片区策划及实施方案的审批权则直接下放或委托区一级实施。

2019年4月18日发布的《广州市深入推进城市更新工作实施细则》（穗府办规〔2019〕5号）在上述事权下放的基础上，明确扩大与规划相关的部分事权的下放范围。根据该实施细则第二十一条，将符合控规的城市更

新片区策划方案、更新项目实施方案的审定权按程序委托各区政府（广州空港经济区管委会）实施；将重点区域范围外的城市更新项目涉及控规调整的审批权按程序委托各区政府实施。笔者理解，前述“事权下放”，将在一定程度上简化城市更新项目的审批程序，有利于提高效率。

（三）深圳：土地移交用地面积

“土地移交”在深圳城市更新专业领域是一个比较重要的概念，由它衍生出的“土地移交率”¹⁷、“土地移交用地面积”则是计算转移容积、奖励容积、更新单元保障性住房配建总比例等重要规划指标时会涉及的参数。

根据《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》（深规土〔2018〕708号），城市更新单元拆除范围用地面积小于10000平方米的，基准土地移交用地面积按拆除范围用地面积的30%取值；城市更新单元拆除范围用地面积大于等于10000平方米，小于20000平方米的，基准土地移交用地面积按3000平方米取值；拆除范围用地面积大于等于20000平方米的，基准土地移交用地面积按拆除范围内各类权属清晰用地面积之和的15%取值。

实际土地移交用地面积是指拆除范围内移交给政府的权属清晰用地面积。

权属清晰用地包括：国有已出让（划拨）用地、城中村用地、旧屋村用地、城市化历史遗留违法建筑处理用地、房地产登记历史遗留用地。另，未完善征转手续用地根据历史用地处置政策可交由继受单位进行城市更新的用地视为权属清晰用地。

《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》（深规划资源规〔2019〕1号）第五条第（一）款规定，城市更新单元拆除用地范围内经核算的实际土地移交用地面积（含无偿移交的历史建筑及历史风貌区用地面积、不含清退用地面积）超出基准土地移交用地面积的，超出的用地面积与城市更新单元基础容积率的乘积作为转移容积。

（四）深圳：密度分区未覆盖地区的测算规则

17. 根据2019年2月1日印发的《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》（深规划资源规〔2019〕1号），测算转移容积时已不再使用深圳市规划与国土资源委员会于2015年8月发布的《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》中关于“土地移交率”（包括“基准土地移交率”、“实际土地移交率”）的概念，转而以“基准土地移交用地面积”和“实际土地移交用地面积”替代。

《深标》的密度分区基本上覆盖了深圳市的建设用地,但由于城市的发展变化,少部分密度分区未覆盖地区可能因规划调整而成为建设用地。《深标》及《容积率审查规定》对此提出了相应的动态适应规则,即:位于一般地区的建设用地,根据“相邻相同”原则按照相邻片区同等密度分区确定;紧邻基本生态控制线等生态敏感用地,则按照“相邻降级”原则,比相邻片区密度分区下降一区予以确定。

对于密度分区内涉及特色风貌区、生态敏感、核电厂防护、地质安全、机场限高等因素的特定地块,执行“适度减量”原则,应当适当降低开发强度。

根据现行《深标》,为实现城市综合利益,在满足公共服务设施、交通设施和市政设施等各项设施服务能力的前提下,具体地块容积及容积率经专题研究后,可以在《深标》的基础上适当提高。如:深圳市规划和国土资源委员会于2018年6月22日发布并施行的《深圳市规划和国土资源委员会关于加强城市更新单元规划审批管理工作的通知》(深规土规[2018]4号)就规定,对于重点城市更新单元、紧邻深南大道且拆除用地面积为8万平方米以上的两类城市更新项目,在满足公共服务设施、交通设施和市政设施等各项设施服务能力,符合法定图则规划的用地主导功能和《深圳市城市规划与准则》等相关设计规范的前提下,可以在市层面城市更新容积率审查技术规则基础上增加建筑面积。

(五) 东莞:“1+N”总体实施方案(下称“1+N”方案)

为落实东莞市政府《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》关于构建以“一次通过”为特征,全面压缩制度性交易成本的行政审批体系的要求,2019年4月8日,东莞市自然资源局正式印发《东莞市城市更新单元(项目)“1+N”总体实施方案审批操作细则(试行)》(东自然资[2019]140号),整合从前期研究到土地供应环节报市政府审批事项,将一份请示和原更新单元(项目)审批涉及的前期研究报告¹⁸、改造方案、征地报批方案、收储方案、收地方案、供地方案等若干份方案(报告)打包形成为“1+N”方案,由属地镇人民政府(街道办事处)负责组织相关单位编制,由市自然

资源局负责受理并在完成相关程序后一次性报市政府批准(涉及协议出让的,以列表形式提交市人民政府常务会议审议),实行“一次过会,全程通行”,将审批时间缩减到6个月内。“1+N”方案经市政府批准后,市相关部门凭市政府批复文件直接落实后续工作,包括完成控规调整(直接提交市规划委员会审议),简化城市规划审查审批。前述“1+N”方案操作细则试行两年,东莞市自然资源局将根据试行情况,按照“能简则简”的原则,并会商相关职能部门后,以部门补充通知形式调整优化“1+N”方案审批。

(六) 佛山:将城市更新单元计划纳入城市更新规划体系

如前文所述,佛山市第27号文将城市更新规划体系分为城市更新专项规划、城市更新单元计划、城市更新单元规划三个层次,把原本分属于不同阶段、不同概念、不同层次城市更新单元计划与更新单元规划同时放入城市更新规划体系内,明确将更新单元计划作为城市更新规划体系的组成部分,是佛山城市更新立法与实践的独特之处。结合笔者在佛山城市更新项目中的经验,笔者认为,佛山将城市更新单元计划作为城市更新规划体系的组成部分,其用意在于将上层规划作为城市更新项目可行性研究的关键判断指标,在立项阶段即对项目是否符合上层规划进行审核,体现了佛山强化政府引导、突出规划引领的总体思路。

根据佛山市第27号文之附件3《佛山市城市更新单元计划申报指引》,城市更新单元划定应当依据城市更新专项规划确定,符合国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划等的要求,且需结合控规填写城市更新单元计划申报表。在申报城市更新单元计划时,须编制及提交城市更新单元计划研究报告,该报告需要对主要规划设计条件进行研究。

佛山市南海区人民政府2019年3月22日发布并施行的《佛山市南海区城市更新(“三旧”改造)实施办法》更是明确提出,城市更新单元计划的编制以区城市更新专项规划及已批或已完成区级审核并上报至市自然资源局的控制性详细规划为审定依据,而《南海区城市更新单元计划申报指引》规定的申报材料,更是比较全

18. 前期研究报告包含:修建性详细规划的文件和图纸、控规调整论证报告、《城市规划设计承诺书》(加盖设计单位公章)、东莞市城乡规划管理落实安全生产责任承诺书、控制性详细规划指标入库报告等与城市更新项目(单元)规划相关的方案(报告)。

面地包含了与规划相关的各类图纸:用地红线图、城市更新项目2009年和最新年度影像图、二调¹⁹及最新土地利用现状图、现行土地利用总体规划图、标图建库范围示意图(2009年影像底图)。

(七) 珠海:香洲区九洲—南湾大道产业带范围内的旧工业区在符合控规的前提下可有序推进“工改商”

2016年12月20日起施行的《珠海经济特区城市更新管理办法》(珠海市人民政府令第114号)第七十四条第三款规定:旧工业用地用于商品住宅及其配套商业建设的,应当采取由政府收购土地使用权的方式,但按照有关规定用于承接城市更新项目异地转移住宅建筑指标的除外。根据珠海市法制局、珠海市住房和城乡建设局对《珠海经济特区城市更新管理办法》的解读²⁰,除政府按照控规收储或用于消化城中旧村更新项目转移建设指标外,其余旧厂房地一律不得调整控规实施“工改居”。而旧厂房用于商业服务业开发则应具备两项条件:一是整合后用地达到1万平方米;二是符合控规功能,否则,不得申报或调整控规实施“工改商”。

2017年5月11日,作为珠海市中心城区及市政府所在地的香洲区出台《关于加快推进香洲区旧工业区升级改造的若干意见》(以下简称《意见》),可作为珠海旧工业区更新改造政策的重要参考。适用《意见》推动升级改造的旧工业区须满足以下条件:(1)位于香洲区范围内土地现状用途为工业(含生活配套用地);(2)已取得国有建设用地土地使用权;(3)2007年6月30日前已建有地上上盖物的旧厂房及配套建筑。

根据《意见》,香洲区所谓“两带一片区”的改造方向和政策导向有所不同:对于前山-南屏产业带、香洲北创新创业示范片区范围内的旧工业区升级改造,均是鼓励“工改工”和“工改产”、严格限制“工改商”和“工改居”;而对于九洲—南湾大道产业带范围内的旧工业区升级改造,则鼓励“工改产”、有序推进“工改商”、严格限制“工改居”。从《意见》可以看出,香洲区的“工改居”限制得最严,基本上没有操作空间,而九洲—南湾大道产业带范围内(包括:城市之心、九洲商贸中心、拱北口

岸、十字门中央商务区以及九洲大道、南湾大道沿线区域)的旧工业区在符合控规的前提下仍可推进“工改商”。笔者最近接触到的珠海市香洲区某旧工业厂房更新改造项目即是在现行政策下正在推进的“工改商”案例。

结语

城市更新单元规划是参与城市更新项目投资的市场主体最为关注的因素之一,因为它决定了城市更新项目的可行性、投资价值、交易条件、经济效益以及社会效益。城市更新单元规划也是政府主导或引导城市更新的主要抓手,借以实现依法依规利用土地,提高土地利用效率的目标。随着粤港澳大湾区各主要城市“三旧”改造与城市更新政策法规、制度设计的日臻健全和完善,上层规划的刚性地位将更加凸显,城市更新单元规划的编制、调整和审批会更加公开、透明,这有利于参与城市更新项目投资的市场主体对项目的可行性、投资价值、经济效益作出准确研判。

19. 笔者注:原文如此,是指“全国第二次土地调查”。

20. http://www.zhgzj.gov.cn/zwfw/csgx-201612/t20161216_16146233.html。最后访问日期:2019年5月23日。



邓福荣
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6868
dengfurong@zhonglun.com



政府在城市更新项目中的利益诉求 ——以广州为例

朱玉明、李星

随着国家经济发展,土地资源日益稀缺,特别是位于改革开放前沿的广东省,由于经济发展以及商业探索先人一步,土地开发、土地出让时间早,近二、三十年来经济的蓬勃发展造成广东土地资源更为紧张。由此,自2008年起广东省开始探索旧村、旧厂、旧城镇(俗称“三旧”)用地改造。依托“三旧”改造的实施,广东省各地相继出台了“三旧”改造政策,而后各市参考深圳模式逐步模糊了旧村、旧厂、旧城镇之间的区别,“三旧”改造逐步演变为城市更新,并建立起城市更新政策体系。

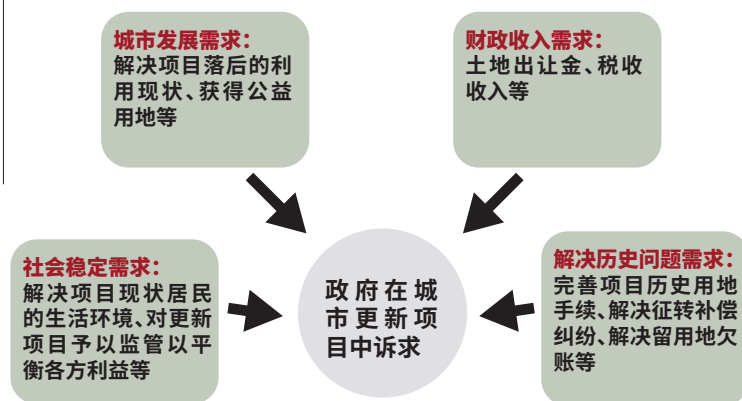
就开发企业而言,由于广东省土地资源紧张,特别是城区土地资源紧张,如深圳市可供政府出让的土地已不多,某些城市招拍挂拿地成本较高,令人望而生怯。城市更新为开发企业提供了一个成本可能较为低廉的拿地路径,逐步在各开发企业中受到重视。由于城市更新政策繁复,各市政策不一,不少开发企业在初期参与城市更新中,可能难以厘清和确认项目是否得以顺利立项或推进。而政府是否同意项目立项,是否对项目推进予以支持,足以影响项目的开发进程,并最终影响项目的回报。与此同时,政府利益亦不可能最大化,城市更新项目的利益必须在政府、企业及拆迁人之间达成微妙的平衡,城市更新方可顺利推进。

本文以广州为例,主要依据《广州市城市更新办法》及配套政策、《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)、《关于印发广州市深入推进城市更新工作实施细则的通知》(穗府办规〔2019〕5号),试图从政府角度对政府在城市更新项目中的诉求及利益进行分析,以助于开发企业在项目选择、项目编制方案及项目推进审批中既切合政府需求,又在政府、开发企业及拆迁人之间达成平衡,从而实现尽快推进项目进展的目标。

[壹] 政府在城市更新项目中的诉求及体现方式

(一) 政府在城市更新项目中的诉求

根据我们以往的经验以及政府在城市更新政策中对自己利益的表述,我们理解,政府在城市更新项目中的诉求主要包括以下四方面内容:



(二) 政府诉求在城市更新项目中的体现方式

以广州市城市更新政策为例,我们梳理了政府诉求在城市更新项目中的主要体现方式如下:

政府诉求		具体要求或体现	与开发企业的诉求是否一致
城市发展需求	解决项目土地低效的利用现状	纳入城市更新项目必须满足“退二进三”、产业地段或利用效率低下的旧厂房,布局散乱、条件落后的旧村庄及危破旧房、居住条件差的旧城镇。 ¹ 建筑年限一般要求2009年12月31日前建设方可进行改造。 ²	一致
	向政府提交公益性用地	借鉴深圳模式,现广州及多数城市更新政策也要求需要向政府提交公益性用地,以广州为例,旧厂房项目需要向政府移交不低于15%的用地面积用于公益性设施建设。 ³	不一致,可销售建筑面积减少

政府诉求		具体要求或体现	与开发企业的诉求是否一致
城市发展需求	项目中安排的公建配套用地需要优先满足	<p>公共服务设施以及市政公用设施等用地面积结合片区策划面积规模,原则上不少于策划方案总面积的30%。</p> <p>城市更新中公建配套和市政基础设施同步规划、优先建设、同步使用。</p> <p>由改造主体负责的公建配套和市政基础设施未在规定的时限内启动建设,除安置房外,其他建设项目不得启动。</p>	部分一致,对开发企业为限制条件,但同时又提升了项目的整体价值
	符合产业导向	<p>城市更新应当有利于产业集聚,促进产业结构调整 and 转型升级。除此之外,对于符合政府产业导向的更新项目,政府有相应的政策倾斜,如:</p> <p>对于属于必须由政府收储范围内⁴的城市更新项目,符合用地面积超过3公顷且改造后用于建设总部经济、文化体育产业、科技研发、电子商务等现代服务业的,仍可以申请将不超过50%的规划经营性用地用于自行改造。</p> <p>兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创业创新平台、现代服务业等国家支持的新产业、新业态建设的,可允许不改变现有工业用地性质自行改造,过渡期为5年。5年过渡期满后,允许按新用途办理用地手续。</p>	一致
	符合规划要求	<p>相对而言,广州对符合规划要求并没有深圳严格⁵,广州的城市更新政策规定,城市更新片区策划方案经审定后,涉及调整控制性详细规划的,可编制控制性详细规划调整论证报告,提出规划方案意见,申请调整控制性详细规划,并最终经市政府批准。</p>	相对一致
	环境保护以及历史建筑保护等	/	一致,虽增加了项目的支出,但可纳入项目改造成本,长远看,增加了项目价值

政府诉求		具体要求或体现	与开发企业的诉求是否一致
财政收入 需求需求	土地出让金收入	<p>政策规定旧村改造按申请办理土地出让手续时点市场评估价20%计收土地出让金,相对而言,广州旧村改造的土出让金并不高,但由于开发企业须负责建设村民、村集体等拆迁人的复建安置住房,承担复建、公建建设、周边整治等改造成本,实际上利润空间并非巨大。</p> <p>旧厂房自主改造中,除“工改工”项目外,按办理土地有偿使用手续时新规划用途市场评估价的70%缴交土地出让金。教育、医疗、体育、保留工业用地性质的科研用地、市级以上驻穗科研机构的科研用途用地可按照相应地段办公用途市场评估地价的20%计收土地出让金,其余商务设施性质科研用地原自有部分可以按照相应地段办公用途市场评估地价的40%、增容部分按照相应地段办公用途市场评估地价的70%计收土地出让金。</p>	<p>相对于招拍挂项目,土地出让金计收具有一定优势,但若政府的收益进一步增加,则开发企业的收益被压榨</p>
	税收收入	<p>政府对税收收入的需求主要通过支持产业项目实施,如:支持“工改工”项目,对除M0用地(新型产业用地)外,“工改工”项目无需缴交土地出让金。</p> <p>“工改工”项目必须在方案中明确主导产业链及面积占比、产值占比以及单位面积产值、增加值、税收和投资强度等经济指标。</p>	<p>相对一致,开发企业可以选择“工改工”更新项目享受政策优惠,但在项目中关于产值、税收等收入也对开发企业进行了限制</p>
	节余面积分成	<p>由于广州旧村改造项目是通过项目改造成本倒推开发企业可建设的融资区面积建筑量的,因此政策规定旧村项目,项目实施方案确定的建筑面积(用地)与规划的建筑面积(用地)相较有节余的,按照4:3:3的比例由市政府、区政府、村集体进行分配。</p> <p>旧村项目选择合作企业过程中,经竞争节余的融资建筑面积由区政府和村集体按照5:5进行分配。</p>	<p>不一致,现实中可能导致开发企业利润进一步压榨</p>

政府诉求		具体要求或体现	与开发企业的诉求是否一致
社会稳定需求	对项目民主表决程序的监管要求	旧村立项要求:获得村集体经济组织成员80%以上同意。 实施方案应经村民(含村改居后的居民)和世居祖屋权属人总人数的80%以上同意。	虽难度不小,但总体而言,与开发企业的诉求并不相悖
	对旧村项目合作企业引入监管要求	引入合作企业应经政府公共资源交易中心公开招标。 引入的合作基本要求包括 ⁶ : 1.近3年内无不良诚信记录; 2.企业注册资本不少于1亿元。 基础数据核查后方可引入正式合作企业,此前可引入合作意向企业,但不得进行基础数据调查。	对于开发企业前期参与项目较为被动
	旧村项目强制缴付复建安置资金	复建安置资金缴存人按照不低于项目复建安置资金总额30%缴存履约保证金 ⁷ ,并专款专用。	造成开发企业资金压力较大
	严格拆迁启动	项目实施方案审批确定后,区政府组织村集体签订补偿安置协议。对于住宅房屋可分期签订补偿安置协议,每一期应当达到80%以上权属人签约后方可启动房屋拆除工作。	虽难度不小,但总体而言,与开发企业的诉求并不相悖
解决历史问题需求	完善历史用地处置手续,解决征转补偿纠纷	对于用地行为发生在2009年12月31日之前,可纳入旧改范围且完善用地手续。 对历史用地处置的方式,可自行拆除、清理地上建筑物、构筑物及附着物,并由村集体与政府签订完善处置土地征(转)手续的协议,政府不再另行支付补偿费用,在城市更新过程中一并完善历史用地手续。	部分一致,可将历史用地处置后纳入旧改范围,但若历史用地复杂,也影响项目的进程

政府诉求		具体要求或体现	与开发企业的诉求是否一致
解决历史问题需求	解决留用地欠账	<p>已按更新政策完善集体建设用地手续的村集体建设用地,改造后安排为工业、商业等经营性用地的复建安置用地,应当抵扣留用地指标。</p> <p>村集体有留用地指标欠账的,可通过留用地落地的方式将符合城乡规划的村集体土地纳入旧村庄改造范围;村集体没有留用地指标欠账的,可采取村集体申请预支留用地指标或村集体承诺今后发生征地时不再申请留用地等方式,将符合城乡规划的村集体土地纳入旧村庄改造范围。</p>	<p>相对一致。留用地可解决部分项目建设用地不足或历史用地的的问题</p>

1.《广州市城市更新办法》第十三条 下列土地申请纳入省“三旧”改造地块数据库后,可列入城市更新范围:

- (一)城市市区“退二进三”产业用地;
- (二)城乡规划确定不再作为工业用途的厂房(厂区)用地;
- (三)国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业以及产业低端、使用效率低下的原厂用地;
- (四)不符合安全生产和环境要求的厂房用地;
- (五)在城市建设用地规模范围内,布局散乱、条件落后,规划确定改造的旧村庄和列入“万村土地整治”示范工程的村庄;
- (六)由政府依法组织实施的对棚户区 and 危破旧房等地段进行旧城区更新改造的区域。

2.穗府办规〔2019〕5号(二),纳入“三旧”改造标图建库和办理完善历史用地的用地时间为2009年12月31日前,数据申报统一使用2000国家大地坐标系。

3.穗府规〔2019〕5号文(十五)“三旧”自行改造属于经营性项目的(“工改工”除外),原土地权利人应将不低于该项目用地面积的15%用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性设施建设,改造主体建成后无偿移交政府指定的接收部门;涉及市政道路的,经区政府(广州空港经济区管委会)同意,可由改造主体拆平后无偿移交政府。移交的用地不需缴交土地出让金。根据控制性详细规划,前款公益性用地面积不足15%的(含改造地块面积较小,无法提供有效的公益性用地的),将不足部分用地按政府批准的控制性详细规划容积率(整宗用地平均容积率)计算建筑面积,按办理土地有偿使用手续时整宗地国有土地上房屋市场评估均价(不含土地出让金)折算土地价款,纳入应缴交的土地出让金范围上缴财政。

4.根据《广州市旧厂房更新实施办法》第九条,属于(一)位于旧城区、重点功能区的核心发展区、重点生态敏感地区以及“珠江黄金岸线”等重要珠江景观控制区范围内;(二)位于地铁、城际铁路站点周边800米范围内;(三)其他市政府明确规定纳入储备的,企业应当将地块交由政府收储,由政府进行收储改造。

5.深圳由于规划先行,因此在更新项目的立项中,要求比照更新专项规划以及法定图则确定是否符合上层规划。

6.除广州市要求的门槛外,各区可能出台政策提高相应的门槛,对注册资本、开发资质、更新经验等进一步提高要求。如番禺区,要求合作企业具有具

备房地产开发企业二级以上资质、实缴注册资本金不低于5亿元人民币、总资产不低于200亿元人民币、企业自有资金比例不得低于项目总投资的30%、近5年房屋建筑面积累计竣工验收300万平方米以上、最近5年在广州市工商、税务、建设房地产等部门没有违法违规记录,同时应缴纳不低于3亿元人民币的保证金。

7.《广州市旧村庄全面改造项目复建安置资金监管办法》第七条 改造项目实施不分期的,在房屋拆卸前,复建安置资金缴存人按照复建安置资金总额,采用无条件银行履约保函加现金方式足额缴存复建安置资金,其中现金缴存不得低于复建安置资金总额的30%;无条件银行履约保函的有效期不得短于项目实施方案批复中复建安置工程竣工验收时间。

第八条 改造实施分期的,在首期改造房屋拆卸之前,复建安置资金缴存人按照不低于项目复建安置资金总额30%,向区政府或区城市更新机构缴交无条件银行履约保函或者在监管账户缴存履约保证金。无条件银行履约保函的有效期不得早于项目实施方案批复中全部复建安置区建设竣工验收时间。该无条件银行履约保函额度和现金额可以根据分期改造完成情况逐期核减,但不得低于剩余复建安置所需资金的30%,至最后一期当期的复建安置资金已全额缴存后,方可不再提交该无条件银行履约保函额度和现金额。

[贰] 项目运作过程中的注意事项

结合政府在城市更新项目中的诉求,我们理解,开发企业应合理选择符合开发企业利益又切合政府诉求的城市更新项目,并在项目运作过程中关注以下要点:

政府诉求	项目选择或运作过程中的关注点
<p>城市发展需求</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.项目改造前后有较大变化的,具有区域规划定位、重大公建设施需要优先。 2.项目用地面积可满足公益用地要求的。⁸ 3.片区策划以产业导向为侧重点,符合上层规划要求,符合土地利用规划、城市总体规划及控制性详细规划或进行局部调整,且调整难度较低。
<p>财政收入需求</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.合理选择项目改造项目的方式,如旧厂改造项目,可选择由政府收储改造后挂牌拿地。 2.旧村改造项目中,片区策划及实施方案之间的评估地价不应有重大差异,否则开发企业的融资面积将大幅缩减。 3.可参与“工改工”项目,享受政府政策红利。
<p>社会稳定需求</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.被拆迁人更新意愿诉求强烈,且诉求较为一致的,在旧村项目中,村民意见能由村委进行较好协调沟通的。 2.被拆迁人回迁或补偿的诉求不过分高于政策要求。 3.项目不存在已有合作方或与已有合作方能较好的解决原合作关系的。 4.前期参与旧村改造项目应适当进行风险隔离。 5.项目适当进行分期开发,选择拆迁难度小的地块作为首期建设区域。 6.留意各行政区域之间关于开发企业参与项目的差异,适当在各区域之间布局。
<p>解决历史问题需求</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.项目村集体具备留用地指标的。 2.项目历史用地情况不过分复杂的,不存在权属纠纷或权属纠纷可解决的。

[叁]
结语

城市更新项目作为一项一揽子解决问题的方案,尤其需要平衡各方利益主体在更新项目中的利益。在项目选择的过程中,探知各方的利益诉求,在项目运作过程中,合理满足各方利益,项目方能稳步、顺利推进。

8.目前,广州的旧厂房改造有相应的要求,深圳、佛山、东莞等城市也均由公益用地的需求,我们理解这是城市更新项目的趋势。



朱玉明
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1699
zhuyuming@zhonglun.com

PATH & RISK OF SOCIAL CAPITAL PARTICIPATION

CHAPTER
02

社会资本参与 路径与风险

广东大湾区城市 更新（三旧改造） 之社会投资的法律 环境分析

严俊涛、涂彩华、梁栩瑜

[壹]

社会投资主体在城市更新(三旧改造)项目的角色

(一) 重要推动力量

权利主体众多、片区规模大、方案实施周期长等问题常见于城市更新(三旧改造)项目中,该等问题的解决对改造主体的项目建设能力和资金实力都提出了较高要求。一般情况下仅仅依靠政府与权利主体的力量难以满足改造项目关于建设能力、资金实力等方面的需求,引入社会投资主体成为了大多数城市更新(三旧改造)项目开展与推进的必然选择。

(二) 重点引导对象

城市更新(三旧改造)项目的落脚点是对低效存量建设用地进行整治、改善、重建、活化、提升及成片连片开发,改善城乡环境,适应社会现代化发展。但社会投资主体具有商业主体的本质属性,必然以商业利益最大化为最终追求,因此,为了真正实现城市更新(三旧改造)的目的,大湾区各地政策一般从进入、退出、实施改造等多个环节对社会投资主体提出了引导、规制的要求。

随着《粤港澳大湾区规划纲要》的发布以及大湾区城市的进一步紧密合作与发展,占大湾区大部分面积的广东省内城市(“广东大湾区”)的城市更新(三旧改造)前景被市场普遍看好,同时,社会投资主体也非常关注广东大湾区城市更新(三旧改造)社会投资的法律环境。为此,我们从社会投资主体进入、退出、实施改造城市更新项目(三旧改造)等关键环节的投资法律环境进行分析。

[贰]

社会投资主体的进入

(一) 资格要求

广东大湾区各地对社会投资主体的资格要求主要体现在于资金实力、开发资质、项目经验、企业资质等要

1.《深圳市人民政府办公厅印发关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施的通知(深府办〔2016〕38号)》(二十五)规范实施主体资格。“对本暂行措施施行后纳入我市城市更新单元计划的城市更新项目,涉及房地产开发经营的,在申请实施主体确认时,申请人应当具备房地产开发资质并提交相关证明材料,属于原权利主体自行改造的项目外。”

《深圳市龙岗区人民政府办公室关于印发龙岗区社区股份合作公司集体用地开发和交易监管实施细则的通知》意向合作方应符合的资质条件:1.该公司(其控股母公司)具备房地产项目开发资质和成功经验;2.净资产规模在人民币1亿元以上,且负债率不高于50%;3.该公司(其控股母公司)具有良好的诚信记录与经营业绩。

2.《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》

第四条 合作企业及合作意向企业参与旧村合作改造应符合以下条件:(一)近3年内无不良诚信记录;(二)企业注册资本不少于1亿元。

3.《珠海市香洲区人民政府关于印发<关于加快推进香洲区城中旧村更新工作的通知>的通知》二、简化实施主体确认程序“村集体经济组织在公开、公正、公平的原则下,可以通过社区股份公司股东大会公开表决或公开交易的方式选定项目开发企业,项目开发企业应具备二级或以上房地产开发企业资质……”

素,一般表现为两种形式:一种是根据前述要素提出较为原则性的标准要求,如《深圳市人民政府关于印发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的通知》第十一条“原农村集体经济组织应当与财务状况、经营管理、信用资质良好的企业进行交易”;另一种是提出较为明确、具体的准入条件,如下表。

表1 深圳、广州、珠海关于社会投资主体准入条件的规定

城市	要求
深圳 ¹	1.申请实施主体确认时,申请人应当具备房地产开发资质; 2.社区股份合作公司集体用地合作开发项目的资质条件之一:净资产规模在人民币1亿元以上,且负债率不高于50%。
广州 ²	合作企业及合作意向企业参与旧村合作改造应符合以下条件:(1)近3年内无不良诚信记录;(2)企业注册资本不少于1亿元。
珠海 ³	旧村更新项目:开发企业应具备二级或以上房地产开发企业资质。

(二) 进入路径

1. 深圳、佛山、珠海、中山

该四个城市一般允许社会投资主体以下述路径进行城市更新类项目:以资产或股权为基础进行合作;通过签订搬迁补偿协议或合作协议或资产收购协议转移房地产权益/权利主体以房地产作价入股与市场主体共同设立公司;实施主体经正式确认后,以协议出让取得土地使用权。在供地方式方面,深圳和中山较为宽松,深圳所有城市更新项目均允许以协议方式出让土地,而中山在非由政府主导的改造项目中均允许以协议方式出让土地;佛山、珠海则采取“属政府收购储备后再次供地的,必须以招标、拍卖或者挂牌方式公开出让”,其余项目土地可以协议方式出让。此外,上述四个城市还就旧村改造、特殊类型项目的社会投资主体进入路径要求如下:

(1) 旧村改造项目, 该四地均要求以公开或公平方式选定社会投资合作主体:

A) 深圳对涉及集体用地的城市更新合作开发, 要求按照集体资产产权交易相关程序选定社会投资合作主体, 以龙岗区为例, 社会投资主体一般需经“集体用地参与城市更新项目办理程序”相关一系列程序, 经街道办及区级政府集体资产管理部门审核、备案方可被确定为社会投资合作方;

B) 佛山对属于合作实施的旧村居改造项目, 要求通过集体资产交易平台公开选取实施主体;

C) 珠海对城中旧村改造, 要求通过公平竞争方式确定市场主体;

D) 中山要求在旧村庄全面改造项目中, 集体经济组织根据拟改造用地范围、面积、土地房屋等基础数据、权利人、拟改造用地规划情况(含“三旧”改造专项规划、控制性详细规划等), 在明确改造意向后, 委托招标代理机构制订招标文件, 通过市公共资源交易中心公开选择合作意向企业, 旧厂房改造项目如涉及公开选择合作企业的亦参照该程序执行。

(2) 属于以旧住宅区改造为主的改造项目的, 深圳要求由区政府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。

2. 惠州

尚未出台市级的城市更新(三旧改造)改造实施办法, 但参考已发布的《惠州市“三旧”改造实施办法》(征求意见稿), 其对社会投资主体进入城市更新类项目的路径的相关规定与佛山类似。即(1)以资产或股权为基础进行合作;通过签订搬迁补偿协议或合作协议或资产收购协议转移房地产权益/权利主体以房地产作价入股与市场主体共同设立公司;实施主体经正式确认后, 以协议出让取得土地使用权;(2)就旧村庄改造项目, 还需通过农村集体资产交易平台公开选择合作主体。

3. 广州

在旧城镇改造项目与由政府收储的旧厂房改造项目中, 社会投资主体可通过政府收储并以公开出让的方式获得项目开发权。特定条件下的旧厂房改造项目可由土地权属人自主改造。

在旧村庄改造项目中, 对权属单一、征求意见获得村集体经济组织成员80%以上同意改造的村集体经济组织, 可选择1)根据批复的项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案, 通过市公共资源交易中心公开招标引进开发企业合作参与改造, 村集体经济组织可申请将融资地块协议出让给原农村集体经济组织与市场主体组成的合作企业;2)通过融资地块公开出让引入合作企业进行改造。

4. 东莞

东莞市城市更新的进入路径较为严格, 一般要求以更新单元为基本单位, 实施单一主体挂牌招商改造和供地模式, 即以公开挂牌招商方式确定单一改造主体(土地受让方)。所实施的挂牌招商分政府(集体)综合收益报价、不动产权益公开要约收购两个环节, 前者网上竞价, 后者网上公告、线下应答。

5. 江门

旧村庄改造项目可通过公开方式选择社会投资主体作为合作企业, 签订合作协议以进行合作开发, 但对于合作模式未予明确。

旧厂房、旧城镇改造公开出让项目, 社会投资主体一般可通过政府收储并以公开出让的方式获得项目开发权。但将旧厂房用地改造为商业、旅游、娱乐、教育、科技、医疗、文化、体育等用地的, 原土地使用权人可申请自行改造。

6. 肇庆

旧村庄改造项目可通过公开方式选择社会投资主体作为合作企业并签订合作协议, 但对于合作模式未作明确规定。

旧城镇改造项目可通过将相关房地产权益转移到单一主体申请自行改造, 但对于合作模式、房地产转移方式未作明确规定。

对于低效旧厂房改造为住宅、商业等经营性项目，社会投资主体可通过政府收储并公开出让的方式获得项目开发权。旧厂房权利人在不改变土地用途前提下可自行实施产业升级改造。

(三) 进入节点

社会投资主体何时可介入改造项目，将直接关系其在改造项目的参与空间和影响程度。社会投资主体在各地改造项目的进入节点、具体环节如下表：

[叁] 社会投资主体的退出

社会投资主体退出项目，通常包括法定强制性退出和经商业决策退出两种主要方式。其中，(1) 法定强制性退出方式，包括1) 项目批复失效(即整体项目被取消适用城市更新政策)、2) 改造主体资格丧失和3) 转由政府组织实施等三种退出情形；(2) 经商业决策

表2 各地关于社会投资主体在改造项目中进入节点、具体环节的规定

改造方案 制定前进入	深圳、佛山和珠海：允许社会投资主体自始参与城市更新项目的单元规划的计划申报，《惠州市“三旧”改造实施办法》(征求意见稿)亦如此。
	中山：除旧村庄全面改造项目后期选定合作企业的情形外，均允许作为申报主体的社会投资主体自始参与城市更新项目的申报和制定计划方案、规划方案、改造方案。
	江门：“三旧”改造专项规划、“三旧”改造单元规划和年度实施计划均由政府部门组织编制，自行改造项目的项目改造方案由改造主体编制并提交。
	广州：旧厂房更新项目在纳入标图建库并确定权属改造范围图后，由土地权属人向区政府/区城市更新机构申请改造，并统筹组织编制策划方案、项目实施方案。
	东莞：在改造单元批次计划经政府组织申报与批准后，再由项目主体申报项目改造方案。
	肇庆：非政府收储类的“三旧”改造方案由改造主体依据政府编制的“三旧”改造专项规划、控制性详细规划或“三旧”改造单元规划实施编制，但在旧村庄改造项目中，改造方案需由集体经济组织报审并获批复后才可公开选定合作企业。
改造方案 制定后进入	广州：在旧村庄更新项目中，村集体经济组织需在政府批复通过项目实施方案后，再行公开选择合作企业。
	中山：在旧村庄全面改造项目中，如在后期选定合作企业，即集体经济组织已编制改造项目规划方案，镇区已组织编制改造单元规划并落实到控制性详细规划、集体经济组织已表决通过补偿安置方案和项目设计方案后，再通过市公共资源交易中心公开选定合作主体。
	肇庆：在旧村庄改造项目中，改造方案需由集体经济组织报审并获批复后才可公开选定合作企业。

退出方式,是指不排除前述法定强制退出情形的情况下,社会投资主体经商业决策,以转让项目公司股权等方式引进新的社会投资主体的退出方式。由于前述经商业决策的退出方式,一般属于项目投资主体间协商约定的范畴,依本文主题,暂不展开论述。

(一) 项目批复失效

- 4.《深圳市人民政府办公厅印发<关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施>的通知》(二十八)定期开展更新计划清理。各区政府应当定期对城市更新计划进行清理,对于具有以下情形之一的项目,可按程序调出计划:
- 1.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。
 - 2.自城市更新单元规划批准之日起2年内,项目首期未确认实施主体的。
 - 3.自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。

表3 不同地区关于项目批复失效的具体规定

城市	具体规定
深圳 ⁴	<p>具有以下情形之一的项目,可按程序调出计划:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.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。 2.自城市更新单元规划批准之日起2年内,项目首期未确认实施主体的。 3.自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。
佛山 ⁵	<ol style="list-style-type: none"> 1.非政府原因,未按照改造方案实施改造并拒不整改的,取消城市更新相关优惠政策。 2.对未按照实施方案和供地文书确定的开竣工时间、土地用途、开发强度等实施改造的,取消城市更新相关优惠政策。
东莞 ⁶	<p>对于具有以下情形之一的改造项目,可调出年度计划,撤销改造方案批复:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.自年度计划公布之日起,半年内未上报改造方案的; 2.原土地使用权人自行改造项目自改造方案批复之日起,非行政审批原因1年内未完成供地手续的; 3.涉及报省完善征(转)手续的项目自通过集中审查之日起,1年内未上报报审材料的。 4.违反以下规定的:对于经批准的改造单元,应当在批准之日起一年内完成单元规划和单元内首宗改造项目改造方案编报;改造方案获批的非政府主导实施的拆除重建项目,镇人民政府(街道办事处)与项目主体签订实施监管协议,落实进度安排,其中,原土地权利人自行改造的项目,应当在改造方案获批之日起一年内申请办理供地手续;应当向政府移交公益性用地或配建、代建公益性设施的改造项目,应当在实施监管协议中明确,在办理供地手续前与政府签订相关土地移交或配建、代建协议;配建、代建协议应当约定配建、代建费用的核定方式、承担方和公益性设施使用、管理、移交等内容,约定的内容应当列为土地使用权出让合同的补充条款;需要建设安置房的改造项目,安置房建设应当安排在首期。 <p>第(2)、(3)种情形涉及的已批项目自本意见公布之日起计算和处理。对未能在规定限期内完成的项目,申报单位作出合理书面说明,可给予延期一次;如涉及民房拆迁的,再适当给予宽限。</p>
惠州 ⁷	<p>《惠州市“三旧”改造实施办法》(征求意见稿)</p> <p>对未按照改造方案和《土地使用权出让合同》确定的开竣工时间、土地用途、开发强度等实施改造的,取消“三旧”改造相关优惠政策。</p>
珠海 ⁸	<ol style="list-style-type: none"> 1.具有以下情形之一的项目,应退出受理程序,不予享受优惠政策: <ol style="list-style-type: none"> (1)自项目申报之日起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; (2)自城市更新单元规划批准之日起半年内,项目未确认实施主体的; (3)自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。

城市	具体规定
	<p>2.以下情形由区城市更新部门报原批准机关撤销城市更新优惠政策,调整出城市更新年度计划和城市更新实施方案项目库:城市更新项目实施主体自更新单元规划批准之日起两年内未签订土地出让协议,或者超过土地出让协议约定的开工时间一年仍未开工,申请延期未获批准的。</p> <p>被撤销规划条件和城市更新优惠政策的,城市更新行政主管部门在批准撤销之日起三年内不再受理该用地更新单元规划申报等事项。</p>
广州 ⁹	<p>补偿安置协议在项目实施方案批复后3年内仍未达到80%以上权属人签约比例的,项目实施方案应当重新报批。</p>
中山 ¹⁰	<p>1.旧厂房全面改造项目</p> <p>(1)未按照改造方案规定期限内动工建设的,批复失效,不再享受相关优惠政策;</p> <p>(2)在实施改造过程中,除出让合同约定内容外,项目改造方案有局部调整的,需重新办理项目改造方案审批;</p> <p>(3)对交由政府组织公开出让的,未按照协议按时交地,不再享受土地收益补偿优惠政策,并按协议约定追究相关责任;</p> <p>(4)对完善历史用地手续后,项目改造方案批准后两年内未动工的,撤销有关用地批复。</p> <p>2.旧城镇全面改造项目</p> <p>自改造项目纳入项目预备库之日起一年内,除直接按照控制性详细规划实施改造以外,未申报改造项目规划方案的,由镇区将该项目从项目预备库中剔除。</p>
肇庆 ¹¹	<p>1.《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前已批复确定“三旧”改造主体的项目,根据不同情形,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格:</p> <p>(1)对于旧厂房改造项目,在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前没有完成改变用途并补缴土地出让金的;</p> <p>(2)对于旧村庄、旧城镇改造项目,在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前未完善用地手续或未完成征地拆迁、补偿有关工作的。</p> <p>如项目涉及前述情形,但能提供材料证明已开展征地拆迁、补偿工作并实际投入相关资金的,改造主体可在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效之日起半年内提出延期申请,经申请、核实后,可延长项目改造期限1年,如1年内仍无法完成征拆工作。</p> <p>2.《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效后确定“三旧”项目改造主体的,改造主体必须在项目批复后1年内申请办理用地(土地征收、集体建设用地转国有)或规划(取得建设工程规划许可证、施工许可证)等相关手续,并在2年内动工建设(具体以土地出让合同、监管协议约定条款为准)。逾期未按规定实施改造,已供地的参照闲置土地处置有关规定处理,未办理相关用地手续的报项目原审批单位同意后,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。</p>

5.《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新(“三旧”改造)工作的实施意见(试行)》

三、规范管理体系,加强组织统筹

(七)除由政府组织实施的改造项目外,各区人民政府应同项目实施主体签订监管协议,明确具体监管措施及项目实施主体责任,作为项目获得建设工程规划许可的前提。

城市更新项目实施主体未按照批准的改造方案推进实施的,各区人民政府应督促项目单位整改。非政府原因,未按照改造方案实施改造并拒不整改的,取消城市更新相关优惠政策。

六、完善相关机制、加强制度保障

(一)建立健全项目批后跟踪机制。跟踪已批更新单元和项目实施,以监管协议为抓手,及时清退批而不动、批而不改的更新单元和项目。

(二)建立健全项目退出机制。对未按照实施方案和供地文书确定的开竣工时间、土地用途、开发强度等实施改造的,取消城市更新相关优惠政策,并按《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院令55号)等规定实施处罚。

6.《东莞市人民政府关于印发<关于加强“三旧”改造常态化全流程管理的方案>的通知》

(四) 建立批后监管和项目退出机制。

1. 纳入改造单元批次计划的改造单元、改造项目,应当遵守以下规定,否则,将予以调出计划、撤销改造方案批复处理:对于经批准的改造单元,应当在批准之日起一年内完成单元规划和单元内首宗改造项目改造方案编报;改造方案获批的非政府主导实施的拆除重建项目,镇人民政府(街道办事处)与项目主体签定实施监管协议,落实进度安排,其中,原土地权利人自行改造的项目,应当在改造方案获批之日起一年内申请办理供地手续;应当向政府移交公益性用地或配建、代建公益性设施的改造项目,应当在实施监管协议中明确,在办理供地手续前与政府签订相关土地移交或配建、代建协议;配建、代建协议应当约定配建、代建费用的核定方式、承担方和公益性设施使用、管理、移交等内容,约定的内容应当列为土地使用权出让合同的补充条款;需要建设安置房的改造项目,安置房建设应当安排在首期。

2. 市“三旧”改造管理机构建立监管台账,对于未按要求或承诺实施的改造单元、改造项目,及时清理出改造单元批次计划、撤销改造方案批复;根据实际情况需求,市“三旧”改造管理机构要会同市相关职能部门,不断完善批后监管和项目退出机制,加快改造项目实施,保障公共设施落地和被征收、拆迁群众、集体的合法权益。

3. 市国土资源局制订闲置土地处理机制,对已完成供地手续的改造项目,按出让合同约定实施批后监管;会同市财政局、市城乡规划局和市“三旧”改造管理机构,制订公益性用地移交的配套措施。市“三旧”改造管理机构会同市财政局、市发展和改革局、市住房和城乡建设局、市国土资源局、市城乡规划局、市教育局等相关职能部门制订公共设施代建、配建的相关配套措施。

《关于印发<建立健全常态化机制加快推进“三旧”改造的意见>的通知》

(二十四) 建立项目退出机制。市“三旧”改造主管部门要会同相关职能部门定期对“三旧”改造年度计划进行清理,对于具有以下情形之一的改造项目,可调出年度计划,撤销改造方案批复:自年度计划公布之日起,半年内未上报改造方案的;原土地权利人自行改造项目自改造方案批复之日起,非行政审批原因1年内未完成供地手续的;涉及报省完善征(转)手续的项目自通过集中审查之日起,1年内未上报报省材料的。第二、三种情形涉及的已批项目自本意见公布之日起计算和处理。对未能在规定限期内完成的项目,申报单位作出合理书面说明,可给予延期一次;如涉及民房拆迁的,再适当给予宽限。

7.《惠州市“三旧”改造实施办法》(征求意见稿)

第五十九条 建立健全“三旧”改造项目退出机制,对未按照改造方案和《土地使用权出让合同》确定的开工时间、土地用途、开发强度等实施改造的,取消“三旧”改造相关优惠政策,并按《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院令第55号)等规定实施处罚;对拆除重建或者新建部分构成闲置土地的,按照《闲置土地处置办法》(国土资源部令第53号)处理;对以“三旧”改造为名骗取完善历史用地手续的,一经查实,严肃依法处理。

8.《关于加快推进香洲区旧工业区升级改造的若干意见》(节选)

八、其他

(三) 退出机制。香洲区应当定期对拆建类“工改工”、“工改产”项目进行清理,对于具有以下情形之一的项目,应退出受理程序,不予享受优惠政策:

1. 自项目申报之日起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;

2. 自城市更新单元规划批准之日起半年内,项目未确认实施主体的;

3. 自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。

《珠海经济特区城市更新管理办法》第三十二条城市更新项目实施主体自更新单元规划批准之日起两年内未签订土地出让协议,或者超过土地出让协议约定的开工时间一年仍未开工,申请延期未获批准的,由区城市更新部门报原批准机关撤销城市更新优惠政策,调整出城市更新年度计划和城市更新实施方案项目库。

被撤销规划条件和城市更新优惠政策的,城市更新行政主管部门在批准撤销之日起三年内不再受理该用地更新单元规划申报等事项。

9.《广州市旧村庄更新实施办法》第二十二条款项目实施方案审批确定后,区政府组织村集体签订补偿安置协议。对于住宅房屋可分期签订补偿安置协议,每一期应当达到80%以上权属人签约后方可启动房屋拆除工作。

补偿安置协议在项目实施方案批复后3年内仍未达到80%以上权属人签约比例的,项目实施方案应当重新报批。

10.《中山市旧厂房全面改造实施细则(试行)》

第十三条未按照改造方案规定期限内动工建设的,批复失效,不再享受相关优惠政策;在实施改造过程中,除出让合同约定内容外,项目改造方案有局部调整的,需重新办理项目改造方案审批;对交由政府组织公开出让的,未按照协议按时交地,不再享受土地收益补偿优惠政策,并按协议约定追究相关责任;对完善历史用地手续后,项目改造方案批准后两年内未动工的,撤销有关用地批复。

《中山市旧城镇全面改造实施细则(试行)》

第二十九条自改造项目纳入项目预备库之日起一年内,除直接按照控制性详细规划实施改造以外,未申报改造项目规划方案的,由镇区将该项目从项目预备库中剔除。

11.《肇庆市“三旧”改造实施意见》

九、“三旧”改造退出机制

(三十五) 对本实施意见生效前已批复确定“三旧”改造主体的项目,根据不同情形,采取下列方式处置:

1. 对于旧厂房改造项目,在本实施意见生效前没有完成改变用途并补缴土地出让金的,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

2. 对于旧村庄、旧城镇改造项目,在本实施意见生效前未完善用地手续或未完成征地拆迁、补偿有关工作的,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。如项目涉及前述情形,但能提供材料证明已开展征地拆迁、补偿工作并实际投入相关资金的,改造主体可在本实施意见生效之日起半年内提出延期申请,经申请、核实后,可延长项目改造期限1年,如1年内仍无法完成征拆工作,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

3. 对于仅涉及单一农村集体经济组织的旧村庄项目,原批复合作主体已通过公开方式取得部分村集体用地的,经该村集体90%或以上股东或成员代表和占地上建筑物建筑面积90%或以上所有权人表决同意,可视同以公开方式确定了合作主体,按程序报县(市、区)政府(管委会)同意后,可以协议方式办理剩余“三旧”改造用地的变更手续,并负责完成后续旧村改造的相关工作。

(三十六) 本实施意见生效后确定“三旧”项目改造主体的,改造主体必须在项目批复后1年内申请办理用地(土地征收、集体建设用地转国有)或规划(取得建设工程规划许可证、施工许可证)等相关手续,并在2年内动工建设(具体以土地出让合同、监管协议约定条款为准)。逾期未按规定实施改造,已供地的参照闲置土地处置有关规定处理,未办理相关用地手续的报项目原审批单位同意后,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

表4 不同地区关于改造主体资格丧失的具体规定

城市	具体情形
珠海 ¹²	<p>有下列情况之一的改造项目,改造主体丧失项目改造权,按照相关程序重新确定改造主体:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 经批准的改造项目,安置补偿未完成前未经批准擅自转让项目的。 2. 经批准的改造项目,安置补偿未完成前未经批准擅自变更项目公司或公司股东的。

城市	具体情形
	<p>3. 经批准的改造项目, 未在改造协议双方约定期限内完成安置补偿, 超过90%以上原产权人不同意继续执行补偿合同的。</p>
中山 ¹³	<p>1. 自改造单元规划批准之日起三年内, 实施主体与改造项目范围内房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的比例低于占总面积的95%或占总人数的95%的, 由镇区撤销该项目实施主体资格认定文件, 自撤销之日起三年内不再受理该实施主体和该项目用地申报“三旧”改造有关手续。</p> <p>2. 旧村庄全面改造项目: 项目实施主体未能按照《合作协议》约定期限, 与全部房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的, 双方合作终止, 集体经济组织根据需要, 可以按规定重启公开选定合作企业有关程序。</p> <p>3. 旧城镇全面改造项目: 自改造单元规划批准之日起三年内, 申报主体仍未取得实施主体认定资格的, 不再办理该申报主体在该改造单元内相关项目的实施主体资格认定手续。</p>
肇庆 ¹⁴	<p>1. 《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前已批复确定“三旧”改造主体的项目, 根据不同情形, 取消该“三旧”改造项目或改造主体资格:</p> <p>(1) 对于旧厂房改造项目, 在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前没有完成改变用途并补缴土地出让金的;</p> <p>(2) 对于旧村庄、旧城镇改造项目, 在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效前未完善用地手续或未完成征地拆迁、补偿有关工作的。</p> <p>如项目涉及前述情形, 但能提供材料证明已开展征地拆迁、补偿工作并实际投入相关资金的, 改造主体可在《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效之日起半年内提出延期申请, 经申请、核实后, 可延长项目改造期限1年, 如1年内仍无法完成征拆工作, 则取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。</p> <p>2. 《肇庆市“三旧”改造实施意见》生效后确定“三旧”项目改造主体的, 改造主体必须在项目批复后1年内申请办理用地(土地征收、集体建设用地转国有)或规划(取得建设工程规划许可证、施工许可证)等相关手续, 并在2年内开工建设(具体以土地出让合同、监管协议约定条款为准)。逾期未按规定实施改造, 已供地的参照闲置土地处置有关规定处理, 未办理相关用地手续的报项目原审批单位同意后, 取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。</p>

12. 《珠海市人民政府关于印发加快推进东部城区城中村改造若干措施(试行)的通知》

四、改造监管要求

(三) 有下列情况之一的改造项目, 改造主体丧失项目改造权, 按照相关程序重新确定改造主体:

1. 经批准的改造项目, 安置补偿未完成前未经批准擅自转让项目的。
2. 经批准的改造项目, 安置补偿未完成前未经批准擅自变更项目公司或公司股东的。
3. 经批准的改造项目, 未在改造协议双方约定期限内完成安置补偿, 超过90%以上原产权人不同意继续执行补偿合同的。

以上内容, 应在市政府批准文件以及安置补偿方案或公开招标文件等中予以明确。

改造主体有上述情形之一的或者改造项目“烂尾”给原产权人或其他人造成损失的, 受损所有者有权通过行政手段和法律手段(主要采取司法途径)进行追偿。

13. 《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》

第六十二条 自改造单元规划批准之日起三年内, 实施主体与改造项目范围内房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的比例低于占总面积的95%或占总人数的95%的, 由镇区撤销该项目实施主体资格认定文件, 自撤销之日起三年内不再受理该实施主体和该项目用地申报“三旧”改造有关手续。

对旧城镇改造, 自改造单元规划批准之日起三年内, 申报主体仍未取得实施主体认定资格的, 不再办理该申报主体在该改造单元内相关项目的实施主体资格认定手续。

《中山市旧村庄全面改造实施细则(试行)》

第二十八条 项目实施主体未能按照《合作协议》约定期限, 与全部房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的, 双方合作终止, 并按照《合作协议》约定追究相关责任。集体经济组织根据需要, 可以按规定重启公开选定合作企业有关程序。

《中山市旧城镇全面改造实施细则(试行)》

第二十九条 自改造项目纳入项目预备库之日起一年内, 除直接按照控制性详细规划实施改造以外, 未申报改造项目规划方案的, 由镇区将该项目从项目预备库中剔除。

第三十条 自改造单元规划批准之日起三年内, 申报主体仍未取得实施主体认定资格的, 不再办理该申报主体在该改造单元内相关项目的实施主体资格认定手续; 对已取得实施主体资格的,

自改造单元规划批准之日起三年内,与改造项目范围内所有房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的比例低于占总面积的95%或占总人数的95%的,由镇区撤销该项目实施主体资格认定文件,自撤销之日起三年内不再受理该实施主体和该项目用地申报“三旧”改造有关手续。

14.《肇庆市“三旧”改造实施意见》

九、“三旧”改造退出机制

(三十五)对本实施意见生效前已批复确定“三旧”改造主体的项目,根据不同情形,采取下列方式处置:

1.对于旧厂房改造项目,在本实施意见生效前没有完成改变用途并补缴土地出让金的,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

2.对于旧村庄、旧城镇改造项目,在本实施意见生效前未完善用地手续或未完成征地拆迁、补偿有关工作的,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。如项目涉及前述情形,但能提供材料证明已开展征地拆迁、补偿工作并实际投入相关资金的,改造主体可在本实施意见生效之日起半年内提出延期申请,经申请、核实后,可延长项目改造期限1年,如1年内仍无法完成征拆工作,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

3.对于仅涉及单一农村集体经济组织的旧村庄项目,原批复合作主体已通过公开方式取得部分村集体用地的,经该村集体90%以上股东或成员代表和占地上建筑物建筑面积90%或以上所有权利人表决同意,可视同以公开方式确定了合作主体,按程序报县(市、区)政府(管委会)同意后,可以协议方式办理剩余“三旧”改造用地的变更手续,并负责完成后续旧村改造的相关工作。

(三十六)本实施意见生效后确定“三旧”项目改造主体的,改造主体必须在项目批复后1年内申请办理用地(土地征收、集体建设用地转国有)或规划(取得建设工程规划许可证、施工许可证)等相关手续,并在2年内动工建设(具体以土地出让合同、监管协议约定条款为准)。逾期未按规定实施改造,已供地的参照闲置土地处置有关规定处理,未办理相关用地手续的报项目原审批单位同意后,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。

(一) 转由政府组织实施

因城市更新(三旧改造)项目一般存在改造难度大、改造周期长的特点,社会投资主体可能会陷入拆迁障碍、资金链压力等项目困境,遇到困境后如何退出项目自然成为社会投资主体比较关心的问题。深圳市针对陷入困境的城市更新项目创新性地提出了转由政府组织实施的退出途径。根据《深圳市城市更新办法实施细则》第七十一条第二款和第七十三条的规定¹⁵,社会投资主体参与的城市更新项目,存在以下两种情形,可转由政府组织实施:

1.拆除重建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认项目实施主体,经综合判断确有实施的必要性和紧迫性,且符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,可以优先纳入征收范围;

2.市场主体通过房地产作价入股、签订搬迁补偿安置协议、房地产收购等方式,已取得项目拆除范围内建筑面积占总建筑面积90%以上且权利主体数量占总数量90%以上的房地产权益时,可以申请由政府组织实施该项目。

深圳上述创新性探索不仅为社会投资主体开辟了退出路径,也为陷入困境但有更新需要的项目重新提供了推进方式,值得各地参考与借鉴。

[肆] 拆迁困境的应对

15.《深圳市城市更新办法实施细则》第七十一条第二款 拆除重建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认项目实施主体,经综合判断确有实施的必要性和紧迫性,且符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,可以优先纳入征收范围。

第七十三条 市场主体通过房地产作价入股、签订搬迁补偿安置协议、房地产收购等方式,已取得项目拆除范围内建筑面积占总建筑面积90%以上且权利主体数量占总数量90%以上的房地产权益时,可以申请由政府组织实施该项目。

政府对项目实施的紧迫性和可行性、市场主体提供的收购补偿方案的真实性和合理性、剩余房地产权益取得的可实施性等因素进行统筹考虑和综合判断,决定是否组织实施。

拆迁安置是拆除重建类改造项目的核心环节之一,拆迁困境也是社会投资主体参与城市更新(三旧改造)项目特别关注的风险。在引入社会投资方作为项目改造主体时,项目改造主体未能与全部权利人就拆迁补偿条件达成合意,不仅直接影响项目的推进,还可能会导致项目批复失效和改造主体资格的丧失。2018年4月,广东省出台《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》(以下简称“省级实施意见”),为破除旧村庄改造项目的拆迁障碍提出了通过合法征收实现强制拆除的解决路径。虽然广州、深圳、东莞和珠海率先出台的强制拆迁规定未尽相同,但其与《省级实施意见》及随后其他地方规定都是以合法征收作为强制拆除的适用基础。《省级实施意见》及各地规定详见附件一。

[伍] 法律投资环境总体分析

综上,就广东大湾区的城市更新投资法律环境:

从项目进入路径而言,深圳、佛山、珠海、中山和惠州的环境相对宽松。社会投资主体一般与权利人基于项目资产或股权通过多种交易方式进行合作且可以协议出让方式取得项目用地使用权;广州、东莞、江门和肇庆相对严格,较多采用公开方式出让项目土地使用权。

从项目退出而言,广东大湾区城市均规定了项目批复失效的退出路径,其中,深圳、广州、东莞、珠海对

适用“项目批复失效的退出路径”的情形予以明确限定,社会投资主体对此类风险的预见性较强;而佛山、惠州、中山和肇庆则对适用“项目批复失效的退出路径”的情形采用较为概括式的规定,而江门未有相关规定,因此,政府主管部门的自由裁量权空间较大,社会投资主体对该等城市的项目退出风险的预见性相对较弱。此外,珠海、中山和肇庆对改造主体资格丧失情形

的特别规定以及深圳对转由政府组织实施的退出方式创新性规定,社会投资主体投资前述城市时应予以关注。

从项目拆迁困境的探索解决思路上,广东省及各地(深圳、广州、东莞、珠海和中山)一定程度上对旧村庄改造项目的拆迁障碍解决进行尝试,但最终政策成效及对社会投资者的项目开发权的影响,尚待实践进一步验证。

附表一:

序号	地区	规定
1	广东省	<p>《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》(粤国土资规字〔2018〕3号)(2018.04.04) (十九)完善“三旧”改造司法裁决途径。在旧村庄改造中,因实施改造对改造范围内农村集体土地及国有土地及其上盖物业的受让人、承租人、抵押权人的正当权益造成影响的,依照其与农村集体经济组织或国有土地及其上盖物业的所有权人签订的出让、出租、抵押合同的约定进行补偿,对补偿标准存在争议的,由合同约定双方自行协商或采取民事诉讼途径解决。</p> <p>农村集体经济组织少数成员拒不履行经农村集体经济组织表决通过并经市县人民政府批准的改造方案(含搬迁补偿安置内容),按照以下情形分类处理:</p> <p>1.改造过程涉及征收集体土地,利害关系人对补偿标准有异议的,依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向批准征收土地的人民政府申请裁决。对于违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的,按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。</p> <p>2.改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆迁的,县级以上地方人民政府参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。</p> <p>人民法院裁定准予执行的,可由提出申请的市、县人民政府负责执行。</p>
2	深圳	<p>《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》(2018.05.17)</p> <p>(十七)依法实施房屋征收、行政处罚。签约期内达不成补偿协议,或房屋所有人不明确的,区政府可以根据公共利益的需要依法实施房屋征收。如发现涉及违法行为的,区政府依法启动行政处罚程序。</p> <p>《深圳市城市更新办法实施细则》(2012.01.21)</p> <p>第七十一条 根据城市发展和全市城市更新专项规划等规划的要求,为实施城市规划,由政府组织对具有危房集中、基础设施落后等情形的区域进行城市更新,需要调整使用土地的,政府相关部门应当按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》进行房屋征收。</p> <p>拆除重建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认项目实施主体,经综合判断确有实施的必要性和紧迫性,且符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,可以优先纳入征收范围。</p>

序号	地区	规定
3	广州	<p>《广州市旧村庄更新实施办法》(2016.01.01)</p> <p>第三十三条 政府征收储备的项目,由各区依法进行征收。对经协商达不成一致的留守户,依法通过行政裁决、司法诉讼、强制执行等方式解决。</p> <p>合作改造、自主改造项目,村集体经济组织与村民之间就已签订的补偿安置协议产生争议的,村民理事会可进行协调;协调无果的,可依法提起民事诉讼。</p> <p>合作改造、自主改造项目,经村民大会或村民代表大会依法表决,由村集体经济组织自愿申请将集体建设用地转为国有建设用地的,对少数无法达成协议的村民,应当加强宣传、解释工作,村民理事会也可协助村民委员会、村集体经济组织进行协调;经多次协商仍无法达成协议的,由区政府依法作出征收补偿决定,并依程序申请法院强制执行。</p>
4	东莞	<p>《东莞市“三旧”改造房屋拆迁补偿安置工作指导意见》(东综执[2010]13号)</p> <p>十八、集体土地上的改造项目,拆迁人和被拆迁人在限期内达不成拆迁补偿协议的,根据改造项目的不同类型,分别按以下方式处理</p> <p>(一)政府主导成由政府负责拆迁的项目:在具体项目改造方案经省人民政府批准后,已落实具体建设工程项目的,市国土资源局收回原土地使用人的土地使用权,参照《城市房屋拆迁管理条例》的有关规定进行房屋拆迁。</p> <p>在具体项目改造方案经省人民政府批准后,未落实具体建设工程项目的,政府收购储备后再次供地,以招拍挂的方式出让土地的,根据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定进行征地拆迁。</p> <p>(三)集体经济组织自行改造或集体经济组织与他人合作开发建设的项目:对少数被拆迁人不履行村集体经济组织成员决定通过的拆迁补偿安置方案的,由村集体经济组织依法提起诉讼要求收回土地使用权</p>
5	珠海	<p>《珠海经济特区城市更新管理办法》第七十三条 拆建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认城市更新项目实施主体,符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,政府可以依法进行征收。</p> <p>《珠海市香洲区人民政府关于印发<关于加快推进香洲区城中旧村更新工作的通知>的通知》</p> <p>五、完善旧村更新司法裁决途径</p> <p>项目开发企业成为实施主体后,有关权利人就拆迁补偿安置等重大事项未能与实施主体达成一致意见的,由村集体经济组织召开股东大会或者股东代表大会集体讨论作出补偿决定;拒不履行股东大会或者股东代表大会讨论通过的决定事项,拒绝签订补偿协议的,可由当事人报请区人民政府依法作出补偿决定(裁决),并在项目更新范围内予以公告。对补偿决定(裁决)不服的,当事人在法定期限内可依法申请行政复议或者提起行政诉讼;被拆迁人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,且在补偿决定(裁决)规定的期限内不搬迁的,由区人民政府依法申请人民法院强制执行。</p>

序号	地区	规定
6	中山	<p>《中山市旧村庄全面改造实施细则(试行)》</p> <p>第三十二条 集体经济组织少数成员拒不履行经集体经济组织表决通过并经批准的改造方案(含搬迁补偿安置内容),可以按照以下方式处理:</p> <p>(一)改造过程涉及征收集体土地,相关权利人对补偿标准有异议的,依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向市政府申请裁决;对违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的,按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定,由市国土资源部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。(二)改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆除的,参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。</p>



城市更新旧村改造项目研判要点

朱玉明、黄鑫

近年来,受社会经济发展、国家政策及产业调整等多方面因素影响,各地总结历史经验,大力推进城市更新并取得显著成效,城市更新已成为房地产开发企业获取项目的重要方式,其中尤以城市更新中的旧村改造为重点。

在本文中,我们将结合过往项目经验,探讨房地产开发企业在介入旧村改造项目时的评价体系和有关事项。

[壹] 旧村改造项目的评价体系

目前,中伦遇到的较多案例中,房地产开发企业多采用“模拟开发法”,即以若干预设条件为前提,模拟项目未来开发情况,测算项目收益,对旧村改造项目进行评价,并根据测算结果,特别是以利润率和IRR为主要参考指标,将其作为决策依据。前述预设条件通常包括:(1)规划条件;(2)项目进度,尤其是获得变更为商住用地的时点;(3)售价;(4)去化率;(5)强排。

通过具体项目验证,房地产开发企业会发现其项目的最终实际结果与“模拟开发法”预测存在巨大差异。包括:(1)城市更新项目中存在诸多不可预测因素,导致项目推进不确定性较大,实际进度往往与预测进度存在巨大偏差;(2)受城市更新项目周期长影响,预设的售价和去化率在实际项目中几乎没有参考意义;(3)强排以及根据强排测算的成本在项目研判阶段过于细化,周期因素导致成本预测与实际结果偏差较大等。我们认为,“模拟开发法”中多因素预设条件叠加长周期作用,以及评价标准过于单一,导致预测结果参考意义甚微;以及,“模拟开发法”重经济指标,忽视旧村改造中非经济指标可能对项目产生的影响,而在某些时候这些非经济指标可能对项目成功与否更为关键。

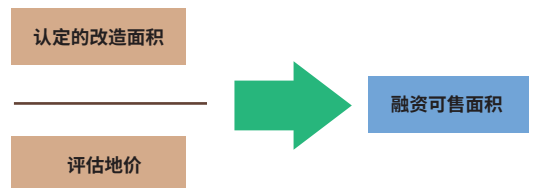
综合上述,针对旧村改造项目,我们认为房地产开发企业应当综合考虑经济测算指标和非经济因素,从经济测算、可行性研判和全过程风险控制多方面、多角度进行研究和评价,包括:

研判角度	研判方法/因素
经济指标研判	市场比较法
	模拟开发法
可行性研判	合作方及合作方式评价
	项目所在地政府及村集体评价
	土地、地上建筑物现状评价
	规划指标评价
全过程风险控制	城市更新政策稳定性及预测
	土地及房地产市场变动风险
	项目推进可能遭受的不利因素
	合作条件可能发生的变动

[贰] 广州旧村改造基础

广州现有城中村约272个,占地约535平方公里,现状建筑物面积约3.9亿平方米,涉及常住人口约500万人。其中大部分村落最终将以全面改造方式进行更新。

广州旧村改造面积由复建面积和融资面积两部分组成,其中融资面积包括可售面积和公建配套面积。融资可售面积确定公式为:融资可售面积=政府部门认定的改造成本/评估地价。



由于政府部门认定的改造成本标准较低,房地产开发企业为顺利推进项目,通常在融资可售面积中安

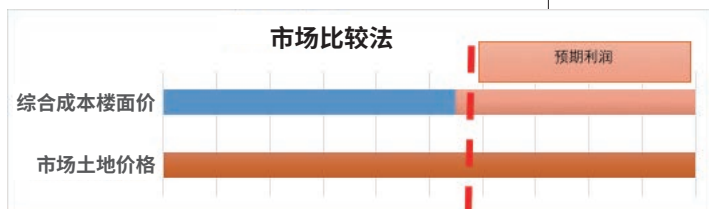
排增加对村集体补偿,导致房地产开发企业实际权益减损较政策规定有所减少。



[叁] 广州旧村改造研判角度解析

(一)经济指标研判

由于旧村改造周期长,长周期导致“模拟开发法”预设条件与实际情况差异较大,因此我们建议在经济指标研判时补充加入“市场比较法”,即假设当前时点土地整理可完成并出让,将所投入的综合成本分摊至融资可售面积得到的综合成本楼面地价,并与当前本区域土地市场楼面地价进行比较,评判该项目利润。



市场土地价格采取片区内土地公开招拍挂成交楼面地价和在售项目售价进行评估。市场土地价格=[(周边土拍成交楼面地价×调整系数)+(在售项目售价÷2×调整系数)]÷2。其中,在售项目选取标本特点应具备一定去化能力,产品符合区域内主流需求以及剔除非标产品等。

“市场比较法”的具体评价指标可设定为土地净利润和土地净利润率。其中:

土地净利润=市场土地价格×计容可售面积-实际投入成本。

土地净利润率=土地净利润/市场土地价格×计容

可售面积。

(二)可行性研判

结合广州旧村改造项目特点,我们将可行性研判指标细化为以下方面:

类别	因素	内容
规划可行性	土规	是否符合土规,是否有调整途径
	限制区(限高、限建及生态区等)	红线范围内是否存在限高、限建、水源保护或生态保护等限制
	总规、控规	总规和控规有无调整,调整难度和周期
	容积率	旧改范围地块综合容积率是否过大或过低
拆迁可行性	建筑情况	尤其是违法建筑比例和补偿诉求
	现有物业出租情况	集体物业和村宅出租率和租金情况
	村民诉求	改造意愿情况,回迁诉求是否高于当地政策要求
合作方	合作方把控项目能力	是否有良好合作基础
	合作方资源和经验	是否具备资金实力、旧改经验等

类别	因素	内容
村内部	村委间团结	/
	村委对项目的把控能力	/
政府	政府旧改态度	/
	项目推进迫切性	项目是否已列入计划,或因区域规划定位、重大公建设施需要,项目急切推进

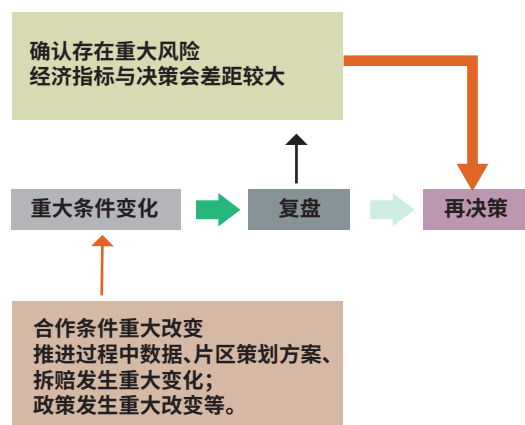
就前述指标,我们可进行风险分类,设定相应的系数级别,进而对每个项目是否推进作出相应的判断和划分,包括积极推进、关注、放弃三个类别。

类别	因素	A级	B级	C级
规划可行性	土规	不调整即可满足建筑需求	有调整路径且难度较小	有调整路径但难度大
	限制区(含限高、限建及生态区等)	范围内无限制区	部分在限制区内,不影响改造	限制区影响改造推进
	总规、控规	无调整或少量调整	符合总规,控规部分需调整	总规和控规均需调整
拆迁可行性	容积率	小于4.5	4.5-5.3	大于5.3
	建筑情况	无融资面积割让、无权益亏损	无融资面积割让、有权益亏损	有融资面积割让、有权益亏损
	村民诉求	改造意愿强、按当地政策回迁	改造意愿强、超当地政策回迁要求	改造意愿弱、超当地政策回迁要求
合作方	合作方资源和经验	资源、资金实力、旧改经验三条件都具备	资源、资金实力、旧改经验三条件中满足两者	资源、资金实力、旧改经验三条件中满足其一
村内部	村委间团结	村委团结	矛盾可调和	矛盾不可调和
	村委对村民的把控	村委威望高	通过村委能协调主要村民	宗族关系复杂,难度较大
政府	政府旧改态度	政府态度积极,项目所在片区已列入政府更新计划	政府态度积极,所在片区暂未列入更新计划	政府态度不鼓励或态度消极
	项目推进迫切性	因区域规划定位、重大公建设施需要,项目急切推进	按正常程序可推动,政府无迫切性	历史遗留问题,推进困难

房地产开发企业可根据企业实际情况和过往经验设定关键性指标,及设定相应的系数。

(三)全过程风险控制

对风险因素的研判应强调全过程控制。若在推进过程中,项目条件发生重大变化,应及时组织复盘,复盘后存在重大风险或与决策时条件发生重大变化的,应进行再决策。



[肆] 结语

城市更新旧村改造项目研判,既要关注经济测算结果,也要重视非经济因素可能对项目产生的影响。项目的研判体系设置和指标选取,应当尽可能全面、科学,据此对项目整体情况进行评价,为项目决策提供有价值的依据。



朱玉明
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1699
zhuyuming@zhonglun.com



黄鑫
非权益合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1687
huangxin@zhonglun.com



城市更新项目中投资人关注的十大问题

胡雪婷、邓福荣

粤港澳大湾区重点城市普遍开发程度较高，随着大湾区规划的落地及城镇化发展需求，“无地可用”的形势将越加严峻。而广东自2018年起，除基础设施和民生项目外，不再向珠三角地区直接下达新增建设用地计划指标，着力推进“三旧”改造（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造，即城市更新，因此城市更新将是未来珠三角各地区土地供应的主要方式。城市更新模式，将是粤港澳大湾区建设、高质量发展重要的支撑工具和路径，也是未来大湾区地产开发的主流方式。

城市更新(或称“三旧”改造)历经10年探索,已经形成了较为成熟的政策体系框架,但广东省珠三角重点城市的更新政策体系及具体规定,存在较大差异,各有特点。且城市更新参与主体众多,所涉法律关系复杂,前期投入大,开发周期长,各市场主体既面临机遇,也承受挑战。

对于投资人(既包括房地产开发商,也包括银行、信托公司、私募基金等投资机构或金融机构)而言,透过纷繁复杂的法规、政策、文件,把握城市更新项目的核心问题,对于精准判断项目可行性、识别项目重大法律风险、设计交易结构等,都至关重要。

鉴于此,笔者将结合深圳、广州、佛山、东莞等多个城市的实际项目操作经验,对城市更新项目中投资人应重点关注的问题进行梳理和提炼。

[壹] 更新单元计划(立项)

(一) 更新单元计划的意义

如果拟投资项目尚在前期阶段,投资人最关心的就是项目后续能否列入更新单元计划,因为更新单元计划首先解决项目“能不能改”的问题。

深圳初创了更新单元的做法,把更新单元作为城市更新计划、规划、建设、监管的基本单位。项目只有列入更新单元计划,才能推进后续的规划报批、确认实施主体及土地获取等工作。这个方式之后被广州、东莞等很多城市借鉴。

对于投资人而言,需要关注列入计划需要满足哪些条件、申报主体条件、申报及审批流程、政府主管部门等问题。尤其是每个城市列入更新单元计划的条件不同,因此在摸底调查阶段即需结合当地规定进行项目研判,判断是否存在立项障碍、有哪些方法解决立项障碍等。

(二) 深圳城市更新项目列入计划的条件

在深圳,申报主体应以相对成片的区域,在保证城市基础设施、公共服务设施相对完善的前提下,按照有关技术规范、综合考虑路、河流等自然要素及产权边

界等因素拟订城市更新单元。同时更新单元还应符合城市更新的条件,如用地面积、合法用地达到规定比例、建筑物建成年限、更新意愿、规划条件等都应符合规定标准。城市更新单元计划实行常态申报机制,由符合规定的申报主体随时申报,经审议通过的城市更新单元计划按程序公示报区城市更新局审批,经审批通过后按批次予以公告。

对于列入更新单元计划而言,最重要的是考虑城市更新范围怎么划定、划定范围内合法用地比例的问题。在划定范围的时候,还要综合考虑项目经济效益和实施难度,并结合摸底过程中了解的权利主体更新意愿、预估拆迁难度后调整更新单元范围或拆除用地范围。对于合法用地不够的问题,可以考虑通过缩小更新范围内的拆迁范围的边界、边界外延、分期等方式解决。

(三) 标图建库对列入计划的影响

广州、佛山、东莞等城市的更新项目要列入计划,核心是划定更新范围、确定申报主体、更新意愿符合条件,且更新范围内地块满足标图建库要求。而标图建库的标准原则上即为广东省级的政策文件中所规定的纳入“三旧”改造范围的标准,比如基本单元边界、改造前用地现状、建筑物年限与比例等符合规定。

随着广东省“三旧”改造政策不断发展,目前虽然符合入库标准仍是进行“三旧”改造的前提,但并非必须要在省国土资源厅备案后才能开展“三旧”改造工作,标图建库本身的意义和作用更多地倾向于资料收集。且入库审查的事权下放,即实质审查标图建库的权限下放到地级以上市“三旧”改造主管部门,审查通过后即可开展改造项目的认定、改造方案及用地报批等工作。

因此,投资人在前期研判过程中,要全面掌握资料并实地踏勘判断项目用地现状情况、建筑物建成时间以及上盖建筑物比例等是否符合改造条件,包括走访相关规划部门了解项目地块所在地的“三旧”改造专项规划具体情况等。

[貳]

更新单元规划

(一) 规划对城市更新项目的意义

更新单元规划解决的是“怎么样改”的问题，确定城市更新单元的目标定位、更新模式、土地利用及贡献、开发建设指标、公共配套设施、分期实施等方面的内容，投资人根据项目规划情况投资人可以对项目进行价值判断。

各地政府都非常重视通过规划达到引领或管控城市更新项目，达到产业保护、公建配套、生态控制、提升城市品质等目的。深圳创设了城市更新单元规划制度，突破宗地和产权划分做法，通过城市更新单元规划实现更大范围规划统筹。有的城市不会像深圳一样有“更新单元规划”的概念，而是将改造用地的规划纳入改造方案或实施方案。比如广州、东莞、惠州等。

(二) 结合规划体系、层级及管控方式等判断改造方向与规划是否相符

更新单元规划需以经批准的城市总体规划、土地利用总体规划、城市更新专项规划和控制性详细规划等规划为依据。但由于每个城市的规划体系以及更新规划层级不同，因此投资人需结合所在城市的规划体系及层级，判断拟投资项目的改造方向是否符合目前规划，是否涉及调整上层规划等。

以深圳为例，深圳的城市规划编制分为全市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图五个层级。市政府已经公布实施的规划成果，包括全市总体规划、分区（组团）规划、法定图则等，均作为城市更新单元规划编制与实施的依据。城市更新规划也分层级，上层先对接全市总体规划制定全市城市更新专项规划（包括各区专项规划），往下则是更新统筹片区规划、城市更新单元规划。深圳的城市更新规划强化分区引导和管控，通过专项规划、密度分区、工业红线、城中村分类引导等实现规划管控。

因此，更新单元计划的更新方向需根据项目所在地区法定图则审批情况相应确定。此外，申报主体编制

更新单元规划需与城市法定规划（总体规划、法定图则等）衔接，尤其需以批准的法定图则为依据，否则需履行相应调规程序。经批准的城市更新单元规划效力与法定图则相同。

对于投资人而言，投资深圳城市更新项目，首先要看项目所在区域是否有法定图则，改造方向或开发意图是否与法定图则冲突，以及调整法定图则的可能性；如果项目所在地尚无法定图则覆盖，则要判断改造方向或开发意图与城市总体规划、分区规划、片区规划是否存在冲突，改造方向或开发意图是否存在落实到法定图则的可能性等。此外，还要核查项目是否符合城市各类规划控制线（比如生态控制线、蓝线、绿线、紫线、橙线以及工业区块线、航空限高等），是否涉及水源保护区等。

(三) 通过规划编制及审批流程把握规划进度

投资人了解拟投资项目所在城市的规划编制及审批规定，以便于积极主动参与规划编制，把握规划进度。

首先，关于规划编制的主体，各地存在区别。大部分城市都是由项目申报主体负责编制更新单元规划或实施方案（比如深圳、东莞），但也有城市是由政府组织编制，比如广州，规定对于纳入城市更新年度计划的项目，由区政府组织编制城市更新项目实施方案。

其次，各地关于规划编制及审批在城市更新流程中发生的节点不同，即使同一个城市不同辖区之间也存在区别。比如深圳原则上对于更新单元规划的申报审批是在列入计划之后进行，但大部分区实际上是可以计划和规划同时申报，甚至有的区要求计划和规划必须同时申报（比如福田、宝安区）。而惠州是由主管部门主动告知规划条件，申报主体同意后再编制改造实施方案等。

再次，各地关于规划申报及审批的流程、时间也存在较大差异。值得注意的是东莞政府提出简化城市规划审查审批，一方面是采用“1+N”方案，将更新请示和原更新单元（项目）审批涉及的前期研究报告¹、改造方案、征地报批方案、收储方案、收地方案、供地方案等若

1. 前期研究报告包含：修建性详细规划的文件和图纸、控规调整论证报告、《城市规划设计承诺书》（加盖设计单位公章）、东莞市城乡规划管理落实安全生产责任承诺书、控制性详细规划指标入库报告等与城市更新项目（单元）规划相关的方案（报告）。

千份方案(报告)打包。另一方面,实行“一次过会,全程通行”,将审批时间缩减到6个月内。“1+N”方案经市政府批准后,市相关部门凭市政府批复文件直接落实后续工作,包括完成控规调整(直接提交市规划委员会审议),大大缩减城市规划审查审批时间。

[叁]

土地和建筑物情况

城市更新的本质涉及对土地和建筑物的改造,因此城市更新必然离不开对土地、建筑物现有状况和规划情况的核查。

(一) 产权核查和确权的范围及关注要点

产权核查和确权一般要分别针对土地和建筑物进行,并注意不同城市或区域的确权依据、确权方式、确权程序等。对于土地,要核查土地性质、类型、权属、用途、面积等,还要核查是否存在征转、转卖、出租、闲置以及“三地”(夹心地、边角地、插花地)情况等。对于建筑物,则要核查是否合法报建,建成时间,是否办理产权登记,证载权利主体与用途,以及实际权利主体、实际用途与证载情况是否相符,土地/物业的出租情况,使用现状情况,以及是否存在产权纠纷,违建临建规模及现状等。

此外,在对土地和建筑物核查时还要结合该城市特点关注一些特别问题,比如深圳,由于经过1992年和2004年的两次城市化转地,整批量的原农村的集体土地转为国有,实现了深圳市理论上全部土地的国有化,但征转地补偿没有完全到位,也没有进行产权的登记、确权和发证,导致相当大体量的土地名义上已是国有土地,但实际上还是被村股份合作公司实际控制和使用,并没有真正完成征转手续。因此,对深圳市尤其是涉及城中村改造时,需要重点核查土地的征转情况及非农建设用地指标情况等。

(二) 土地和建筑物情况及产权核查的影响

首先,土地和建筑物的类型、功能、权属等情况影

响改造模式的选择。例如广州自2016年借鉴深圳推行城市更新后,仍沿用原广东省“三旧”改造区分方法,按改造用地性质/类型,区分为旧城镇更新、旧厂房更新、旧村庄更新,而不同的改造类型下存在不同的改造模式。比如旧城镇的全面改造更新只能采取政府收储后公开出让的模式,但旧村庄全面改造更新除了政府征收收储,还可以村集体自主改造,或村集体与开发商合作改造。

其次,通过摸底土地和建筑物的范围、面积、数量等情况,可以预估后续拆迁量。通过对土地和建筑物的产权核查和确权工作,明确拆除用地范围内土地和建筑物的权利主体,该等权利主体即为被搬迁人有权决定是否同意拆除旧有建筑,也是后续搬迁谈判的对象及搬迁补偿安置协议的签署主体。

(三) 特殊土地、物业及权利主体的处理

确权过程中往往会遇到各种特殊产权的土地或物业,比如历史遗留问题土地和物业、违法违规临时建筑、登记错误房屋、法院裁定但未过户房屋、小产权房、合作建房、分家析产或继承、华侨房屋、军事设施、教堂、寺庙和文物古迹等等,都要结合国家或当地政策判断如何确权或处理。

此外,还要考虑特殊的权利主体的影响,比如原产权登记的权利人已去世或失联的情况下如何确权及签约;权利主体为国有企业、外国企业、外商投资企业或外籍自然人等特殊情况下,还对交易结构设计或交易程序等产生影响。

[肆]

搬迁补偿

(一) 关于搬迁补偿常规关注的问题

在市场主体实施的情况下,如果更新单元范围内存在多个权利主体的,可以通过房地产作价入股、搬迁补偿、收购等多种方式形成单一主体,进而由该单一主体向城市更新职能部门申请成为实施主体。在实际操作中,绝大部分都是通过搬迁补偿的方式进行。对于搬

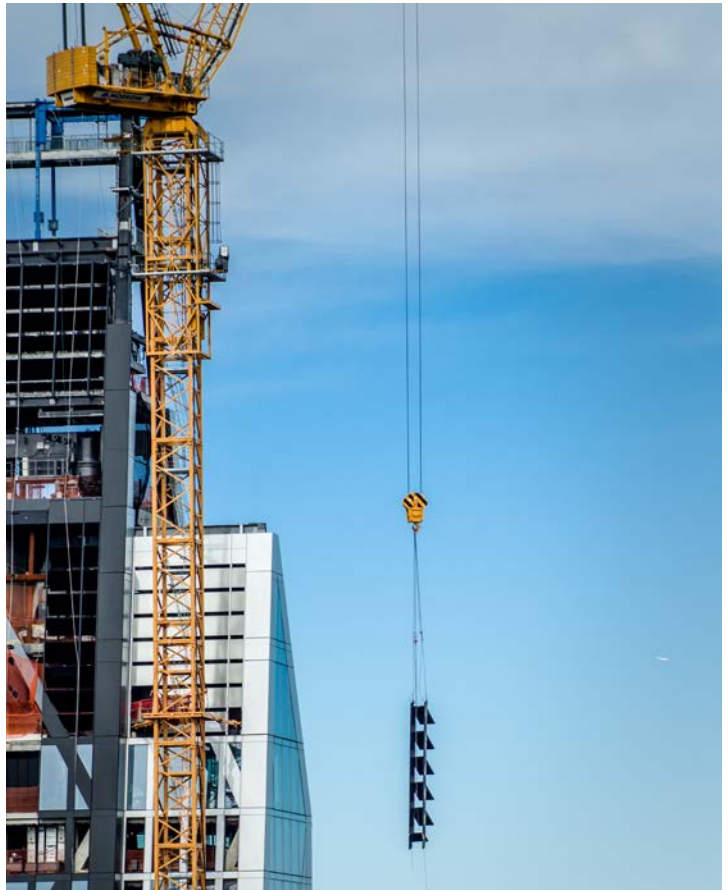
迁补偿,常规关注问题包括搬迁补偿方式(货币补偿、产权置换或两者结合)和标准、搬迁补偿协议签署情况、搬迁补偿款项支付情况、回迁房拆赔比等。

各城市对于搬迁补偿范围、方式及标准等存在一定区别,原则上没有政府指导标准,主要由市场决定。尤其是深圳的城市更新高度市场化,主要由市场主体与权利主体借鉴同类城市更新项目市场经验的基础上自由协商确定,但也存在一些例外,比如《深圳市人民政府办公厅印发关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施的通知》(深府办(2016)38号)规定“零散旧住宅区的住宅类合法房屋产权置换原则上按照套内面积1:1进行”。搬迁补偿安置的市场化为城市更新项目中市场主体与权利主体争取各自利益提供了较大的协商空间。但广州市政府针对旧村庄全面改造颁布了成本核算办法,也间接提供了搬迁补偿标准的依据,因为政府会按该核算办法倒推开发商在融资地块上的可建面积,此外开发商如果和被搬迁人约定的搬迁补偿标准超过核算办法所规定标准的部分不能进成本,这也倒逼开发商尽量将搬迁补偿标准控制在规定成本核算标准内。

(二) 搬迁补偿流程及前期准备工作的重要性

搬迁补偿安置几乎贯穿于城市更新项目的始终,其实施流程大体可分为前期准备、搬迁谈判及补偿安置三大阶段。搬迁补偿正式启动后,签约率会实质影响后续城市更新程序的推进。比如深圳要求签约率100%后才可以申请确认实施主体,珠海是补偿安置预协议达到签约率90%(含本数)以上方可申报认定实施主体。

对于市场主体实施的城市更新项目,不能适用“强制征收”程序,因此主要通过市场化的方法来降低搬迁补偿难度、提高签约率。比如编制公平、合理的搬迁补偿方案,与村股份合作公司或村委会建立良好关系由其协助动员和签约,注意沟通谈判方法及把握搬迁补偿节奏,提前收购或控制一部分被搬迁房屋等。这些方法、策略的背后,实际都有赖于深入、全面开展项目前期准备工作。



前期准备工作主要包括摸底调查和权属确认,除了调查、核实土地及建筑物产权及现状、实际使用及控制人等情况,还要对被搬迁人的利益诉求(包括意向补偿方式、补偿标准、基础配套、选房要求、额外诉求等)进行摸底调查。通过摸底调查了解的权利主体诉求情况后,结合项目周边房地产市场交易行情、同类城市更新项目搬迁补偿安置的一般标准等,以及本项目的规划指标进行综合经济测算,确定补偿安置方案。同时根据对权利主体更新意愿及诉求的全面摸查,有利于投资人判断搬迁补偿难度并提前统筹安排解决方案。

(三) 解决拆迁难的多种途径

结合前面所述摸底调查情况,投资人需要在项目立项或编制更新单元规划之前就统筹考虑是否需要通过调整更新单元范围、通过规划实施方案来解决一部

分拆迁难的问题。比如尽量在项目规划方案编制过程中通过分期规划、分期实施等方式提前降低后续实施难度,即将可能存在“钉子户”的房屋所在区域规划为后期实施更新改造的片区,防止“钉子户”因素影响项目开发进度。

如果无法提前通过分期或调整更新单元等方式降低后续实施难度,有些城市还可以有其他路径解决。比如东莞创设的单一主体挂牌招商改造模式(适用于引入市场主体改造情形)中,社会投资主体通过公开挂牌方式被确定为收购主体后,如果不能在限定收购期限内完成收购100%不动产权益,结合权益收购比例和进度等具体情况,可以申请收购期限中止、延期或城市更新单元切割;如采用前述三种救济措施后收购主体仍未能在收购期限(含延期)内完成全部不动产权益收购的,则面临更新单元搁置(类似于深圳的城市更新项目被调出计划)的后果,且3年内不得再接受该更新单元申报。

[伍] 村企合作改造

旧村庄(居)改造或城中村改造是城市更新中最主要的改造类型,也是投资人最关注的改造类型。投资人要介入这类改造,都不可避免面临如何实现和村集体合作改造的问题。

(一) 村企合作改造项目的重点关注问题

对于村民委员会或村集体经济组织的职责和民主管理、决策、监督等事宜,国家及广东省层面有《村民委员会组织法》、《广东省农村集体经济组织管理规定》统领性的文件。但落实到城市更新改造中村企合作的层面,则主要依赖于各地区制定的法规、规范性文件和政策。

对于村企合作实施更新改造,投资人主要关注村集体选择合作企业的方式、合作程序,合作企业可以介入的时点、具体准入条件,以及村集体对不同事项的决策机构、决策层级、决策流程等内容。

(二) 广州旧村庄更新中的村企合作

以广州为例,关于城市更新村企合作规范从无到有,不断完善,且对于合作企业介入时点逐步提前,且可以提前引入合作意向企业。

根据广州市城市更新局2018年3月公布的旧村庄城市更新流程图,合作企业介入旧村庄城市更新项目不受是否纳入城市更新年度计划的限制,可以在“基础数据经区政府核查公布后”(理论上也应当在村集体经济组织向区政府申请更新改造后)。根据广州市城市更新局《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字[2018]1号),村集体经济组织可以在基础数据调查开展之前先引入合作意向企业。

因此,投资人要介入广州村企合作项目,需尽早介入并成为意向合作企业。根据穗更新规字[2018]1号文,引入意向合作企业、缴纳履约金的旧村,优先纳入城市更新年度计划。此外虽然政策上没有规定村集体在后续正式引入合作企业时意向合作企业没有优先权,但结合城市更新特性,意向合作企业提前介入项目,可提前建立村集体与企业间的信任,获取更多的项目信息和资源,有利于享有先发优势及锁定项目开发权。

(三) 深圳关于集体用地参与城市更新合作的特殊政策

深圳市政府2016年颁布“831新政”要求各区建立综合监管平台系统,之后深圳各区针对集体用地土地使用权参与城市更新等开发和交易行为均制定了本辖区的规范性文件,集体土地参与城市更新更加规范化、公开化、市场化。

总体而言,对于集体用地参与城市更新,深圳各区均要求以招标、竞争性谈判等公开交易方式为原则,但也存在一些例外情况;对于例外情况各区存在区别。此外,各区政策在合作方引入时点、合作方资质要求等方面存在差别,比如龙岗、坪山、光明等区要求在项目取得更新单元规划批复后才正式引入合作企业。但实际

上,在村股份公司通过公开交易平台正式引入合作企业或意向合作企业前,投资人已提前介入并完成大量工作、投入巨额资金,如果不符合“无需进场公开交易”的例外情形,则投资人尤为关注如何在依法合规的情况下锁定项目开发权。

深圳各区关于集体用地合作开发的流程及民主决策程序不再赘述。需要说明的是,城市更新城中村改造多个环节均涉及村股份公司决策,比如更新意愿征集、意向合作协议或合作协议签署、搬迁补偿标准和方案、历史用地处置、非农指标调整等,考虑到村股份公司内部决策程序繁琐,尽量一次开会解决多个问题,减少开会次数。

此外,深圳实际存在大村(社区一级股份合作公司,即原行政村一级)、小村(居民小组股份合作公司或社区一级股份合作分公司等,即自然村一级)的概念,结合各区政策,一般秉承以下原则:集体用地开发和交易项目既涉及大村又涉及小村集体用地的,除大村召开董事会、监事会、集体资产管理委员会(“集资会”)、股东代表大会外,还应召开小村股东大会或股东代表会议表决通过;只涉及小村而不涉及大村集体用地的,可以不召开大村的股东代表大会,但应召开大村董事会、监事会、集资会以及小村股东大会或股东代表会议表决通过。

[陆]

实施主体的形成与确认

(一) 实施主体形成的方式

实施主体确认是城市更新项目落实开发建设主体、进入现状建筑物拆除和后续开发建设阶段的关键环节。市场主体取得实施主体资格,意味着其达到城市更新项目用地权利主体和开发主体的资格条件,有权对城市更新范围内的建筑物及其附着物实施拆除重建。

对于市场主体单独实施的城市更新项目,更新单元内项目拆除范围存在多个权利主体的,所有权利主体通过以房地产作价入股或者加入公司、与搬迁人签

订搬迁补偿安置协议、房地产被收购方收购等方式将房地产相关权益转移到单一主体(即市场主体),后续以该单一主体申请确认为实施主体。但属于合作实施的城中村改造项目,单一主体还应与村股份公司签订改造合作协议,但村股份公司与市场主体合作需履行相应程序,具体详见本文第五部分。

(二) 确认实施主体的前提

对于市场主体单独实施或合作实施的城市更新项目,一般而言,市场主体与更新单元内项目拆除范围权利主体签署搬迁补偿协议需达到签约率100%后才能申请实施主体资格。但也存在例外,比如根据珠海2018年9月公开的《珠海市城中村旧村更新实施细则(修订公开征求意见稿)》²,合作企业在两年期限内与更新区域内全部产权人签订补偿安置预协议达到签约率90%(含本数)以上的,可向属地区城市更新主管部门申报认定为实施主体。

(三) 政府对实施主体的监管内容及监管方式

为保障城市更新项目的顺利实施,城市更新职能部门需从不同层面就市场主体实施城市更新项目进行监管。监管方式包括实施主体资格审查、签订项目实施监管协议、实施主体提供监管资金、建筑物拆除清理、预售审查、规划验收审查、更新计划清理等。

深圳、广州、珠海、东莞、佛山等城市都已经建立了比较完善的实施监管制度,监管责任主体是镇政府或街道办(东莞、佛山),或城市更新职能部门(深圳、广州、珠海)。监管内容大部分在与政府相关部门签署的实施监管协议中约定。了解政府对实施主体的监管方式和监管内容,才能更好地判断项目及衡量不同阶段的资金需求。

以广州为例,城市更新项目改造实施方案批准(旧村全面改造方案生效)后3个月内,区城市更新部门应与项目改造实施主体签订监管协议,明确具体监管措施及项目改造实施主体的责任义务,并加强巡查监管,确保协议落实到位。旧村改造类(含旧村全面改造、综合整治、美丽乡村建设等)城市更新项目主要监管内容

2.《珠海市城中村旧村更新实施细则》(珠府〔2015〕123号)规定:更新单元规划、拆迁补偿安置方案、公开交易方案等重大事项则需获得占全体成员(股东)人数90%以上(含本数,下同)同意方能通过;村集体经济组织应当在取得更新区域规划设计条件和设计方案批复文件后,方可开展项目实施主体的选择、确认工作。

包括:村企合作开发企业引入;实施分期建设、安置签约及房屋拆迁;复建安置资金账户资金到位和使用;财政资金使用情况;安置房建设进度;公建配套设施优先建设和移交;历史文化遗存保护措施;改造过程按规定程序表决情况;改造中存在的主要问题;社会风险防范;项目投资和改造成效有关数据等。而旧厂改造类(含村级工业园)城市更新项目还要监管环境评估(含土壤环境评估)情况。

[柒]

土地出让方式及地价

(一) 城市更新项目中的土地出让方式

城市更新项目中的土地出让方式主要包括协议出让或公开出让。但佛山市在《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新(“三旧”改造)工作的实施意见(试行)》(佛府办(2018)27号)提出了第三种出让方式,即集体建设用地流转方式。

城市更新项目的土地出让方式与实施模式相关。虽然各城市的实施模式有些小的区别,但大体上可分两种实施模式:政府组织改造实施,权利主体自行改造,或市场主体实施改造(单独实施³、合作实施)。在市场主体实施改造或权利主体自行改造的情况下,通过协议方式将改造用地出让给市场主体或权利主体。在政府组织改造实施模式下(比如广州旧城镇改造中的政府收储模式),政府对更新单元内的房屋依法进行征收,同时将土地使用权收回,之后通过招标、拍卖、挂牌等方式公开出让土地。

深圳在全国首创了城市更新中改造用地协议出让的模式,这也是所谓的深圳城市更新一二级开发联动模式。协议出让模式也引发了不少是否违反国家关于国有土地使用权招拍挂的规定的议论。但深圳城市更新面对的对象、操作复杂性以及谈判难度等使得实际很难以招拍挂的形式进行出让,而协议出让方式可以充分调动市场主体参与城市更新的积极性。该模式经过多年实践证明是可行且成功的,并被其他城市所借鉴。但具体到每个城市,土地协议出让前实施主体应完成的工作或满足的条件存在一定差异,比如完成地上

建筑物全部拆除、贡献土地移交入库等,关于实施主体未来应承担的义务则基本体现在与政府相关部门签署的实施监管协议中。

(二) 地价计算方式

各城市针对实施主体取得改造用地土地使用权应缴纳或补缴的地价差异非常大,这也体现了各地政府对不同类型改造项目的支持力度和政策倾斜。投资人应结合各城市的政策规定进行测算,并注意地价政策变化的风险。

1. 深圳市地价测算规则

深圳市2016年通过《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》(深府办[2016]38号文)简化了城市更新项目地价测算规则,建立以公告基准地价标准为基础的地价测算体系,比如拆除重建类城市更新项目区分国有未出让用地、城中村用地、旧屋村、国有已出让用地、村集体违法处理用地和历史处置用地等用地类型按公告基准地价确定不同的修正系数,使得地价测算简单化。

但2018年12月,深圳市规划和国土资源委员会发布《深圳市地价测算规则(征求意见稿)》。依据该征求意见稿,将土地出让、棚改项目、城市更新、土地整备等各类地价的管理及测算规则统一整合到土地市场价格这一共同的基础,并设定不同项目的修正系数表全面涵盖各类地价测算类型,并体现了地价政策对存量土地利用的政策倾斜和支持。

这次政策变化的一个重点是,地价测算中部分情形涉及土地市场价格,而土地市场价格由自然资源行政主管部门组织市非盈利性评估机构评估确定,区分住宅、商业、办公、工业等用途,采用标定地价系数修正法和剩余法(整体估价)进行评估;而标定地价成果由土地行政主管部门组织按年度更新,于每年1月份发布;年度更新时价格水平变化超过5%时,应上报市政府批准后发布。

因此,根据该《深圳市地价测算规则(征求意见稿)》,城市更新项目地价测算的不确定性加大,对于投资人而言风险也相应增加。

3. 如前述,多个权利主体通过房地产作价入股、搬迁补偿、收购等方式将房地产权益转移到单一主体由该单一主体申请确认为实施主体实施。

2. 东莞“三旧”改造地价计算规则

东莞之前实施“三旧”改造，2018年开始借鉴深圳，重构城市更新管理体系，但城市更新法规体系尚未完全建立。关于地价计算目前仍沿用《东莞市“三旧”改造地价计收和分配办法（试行）》（东府[2017]50号）。

东府[2017]50号文建立了非常全面、细致的地价计算体系。比如仅针对土地使用权人自行改造，就分别针对国有划拨土地使用、国有出让土地使用权、无合法手续但有历史征收协议的用地、加工贸易转型升级企业使用的集体土地使用等四种权属类型；对于同一权属类型，又根据改造前、后不同用途进一步分列，让各种各样的土地使用权人自行改造情形能找到对应的地价计收细则。如国有出让土地使用权人自行改造，就按照现批准用途、改造后用途不同分列了十二款细致的规定。总体而言，土地使用权人自行改造地价按改造前后用途区片市场评估价价差乘以一定的折扣率计算计收。折扣系数的最小值为40%，最高值为72.05%，区片土地价值越高、改造容积率越高，系数值越高，即计收的地价越高，给予的优惠折扣越低。

考虑到东莞“三旧”改造地价计收体系比较繁琐，东莞市国土资源局设立了“三旧”改造地价计收系统，便于权利主体或投资人等计算不同改造类型的地价。

[捌]

项目获取和退出的方式

（一）项目获取的方式

1. 项目获取方式分析

对于投资人而言，获取城市更新项目包括直接申报取得、收购、合作等多种方式。但直接申报取得对投资人要求较高，需要在项目前期阶段即介入，全程参与项目的摸底调查、权属核查，以及运作申报立项、专规批复等环节，其中涉及解决前期历史遗留问题、争取非农指标落地、协调和处理村股份公司和其他权属人的关系等，大型开发商（尤其国企或上市公司）处理这些事务仍存在劣势。

因此，对于大部分投资人而言，更为常见的是通过合作或收购方式取得城市更新项目。尤其对于深圳城

市更新项目，合作、收购非常普遍。深圳经过多年的城市更新，好项目都基本已完成实施或进入较后期阶段，剩下难啃的硬骨头。由于特殊的政策及历史背景，不少当地中小型开发商早期凭借与村股份公司的良好关系先签署协议或完成部分工作锁定了项目部分权益；此外深圳市场上有一批专门从事城市更新项目前期运作的平台公司，通过自身优势把项目运作至相对“成熟”阶段后再转让获利。因此投资人往往需要和这些当地中小型开发商或平台公司合作或向其受让项目。而且随着深圳项目竞争激烈，很多外地开发商为占领市场，也会考虑在更早期（比如跟村集体签订合作开发协议，并已在集体资产交易平台和街道办备案通过）就受让项目或开展合作。

2. 获取项目过程中的尽调及交易方案设计

无论是城市更新项目的估值还是交易方案、风险防范，都需以全面的法律和财务尽职调查为基础。目前已经有非常多关于城市更新项目的尽调方法及内容等方面的文章或教程，在本文中不再赘述。

投资人通过尽调掌握项目相关情况，与合作方就目标项目交易条件进行沟通与谈判，明确交易方案，包括交易模式、交易价款及支付方式、支付进度；如果涉及股权合作，还需考虑目标公司控制权及组织架构、目标项目运作与管理等。

确定交易方案后还需落实的交易文件，交易文件应反映各方的主要商业诉求并具有可操作性。对于投资人而言，重点是确保获取项目以及保障资金安全，因此合作款项或收购价款的支付应与项目进度挂钩。其次，应结合项目情况明确划分各方权利义务并公平分配、合理设置违约条款，任何一方以地位优势提出的不合理要求，都将对后续的投后项目管理造成影响，也增加了合同违约风险。对于交易文件签署时仍存不确定性的事项，应留有清晰、可操作的协商沟通路径。此外，从维持交易稳定性的角度，交易文件除就各方根本违约行为，或发生项目失败或实质无法推进等情形设置解除退出条款外，原则上不宜设置过多的解除条款。

(二) 项目退出的方式

对于投资人而言,如何获取项目是个关键问题,但如何顺畅地退出,也是不可忽视的重点。本文所说的退出包括项目运作成功情形下的退出及项目失败情形下的退出。

如果项目运作成功,投资人通过销售、转让、运营

物业等方式获得资金回笼,也可以通过转让项目股权等方式实现退出。

如果项目失败,则情形会变得更加复杂。针对部分项目可能因无法满足立项条件,或搬迁补偿推进难等问题,目前大湾区几大城市的城市更新政策中都提出城市更新项目的中止和退出机制,列举如下:

城市	触发项目退出(调出计划)情形及退出后果
深圳	<p>触发项目退出(调出计划)情形</p> <ol style="list-style-type: none">1.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。2.自城市更新单元规划批准之日起2年内,项目首期未确认实施主体的。3.自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。 <p>退出后果:调出城市更新单元计划的项目,自调出计划之日起一定期限内不得申报计划(各区规定不同)</p>
东莞	<ol style="list-style-type: none">1.在收购期限内签约权益土地面积或人数达到70%及以上但不足100%的,针对更新单元内未收购的集体土地,且符合特定条件的,可提出收购期限中止申请;2.在收购期限内签约权益土地面积或人数达到80%及以上但不足100%的,收购主体可申请延期3个月;3.在收购期限内签约权益土地面积或人数达到90%以上,且符合特定条件的,收购主体可申请单元切割;4.未能在收购期限(含延期)内完成全部不动产权益收购的,市公共资源交易中心发布挂牌终止公告。更新单元清退出标图建库,除市人民政府特别批准外,原则上3年内不得接受更新单元申报。
佛山	<ol style="list-style-type: none">1.禅城区: 若合作市场主体未在2年内(按实施方案通过区人民政府审批之日起计算)与90%以上(含90%)被拆迁人签订拆迁补偿协议的,视为合作市场主体根本性违约,合作终止,合作市场主体无条件退出项目,已缴纳的拆迁补偿安置保证金不予退回。同时,由镇(街道)根据项目改造方案按有关程序选取审计机构,对已签订拆迁补偿协议的补偿费用(不计利息和财务成本)进行审核,后续参与改造的企业必须无条件承担退出公司前期投入费用,将上述费用退还给退出公司。2.南海区 旧村居改造项目选定市场改造主体实施改造的,市场改造主体未能在4年内(按实施方案通过区政府审批之日起计算)与90%以上(含90%)被拆迁人签订拆迁补偿协议的,出让程序不予启动,市场改造主体无条件退出项目,已缴纳的履约保证金不予退回,交由镇(街道)统一处置。同时,由镇(街道)根据项目改造方案按有关程序选取审计机构,对已签订拆迁补偿协议的补偿费用(不计利息和财务成本)进行审核,后续参与改造的企业必须无条件承担上述费用。非因市场改造主体原因造成4年内未能达成签约数量要求的,经村集体成员代表会议表决通过并报区政府批准,签约率达成时间可延长2年。

城市	触发项目退出(调出计划)情形及退出后果
珠海	<p>1.城市更新项目实施主体自更新单元规划批准之日起两年内未签订土地出让协议,或者超过土地出让协议约定的开工时间一年仍未开工,申请延期未获批准的,由区城市更新部门报原批准机关撤销城市更新优惠政策,调整出城市更新年度计划和城市更新实施方案项目库;三年内不再受理该用地更新单元规划申报等事项。</p> <p>2.(旧村居)如果在两年期限内与更新区域内全部产权人签订补偿安置预协议未达到签约率90%的,中止项目申报受理和实施,且五年内不再受理该城中旧村更新申请。</p>
中山	<p>1.自改造项目纳入项目预备库之日起一年内,除直接按照控制性详细规划实施改造以外,未申报改造项目规划方案的,由镇区将该项目从项目预备库中剔除。</p> <p>2.自改造单元规划批准之日起三年内,实施主体与改造项目范围内房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的比例低于占总面积的95%或占总人数的95%的,由镇区撤销该项目实施主体资格认定文件。自撤销之日起三年内不再受理该实施主体和该项目用地申报“三旧”改造有关手续。</p> <p>3.对旧城镇改造,自改造单元规划批准之日起三年内,申报主体仍未取得实施主体认定资格的,不再办理该申报主体在该改造单元内相关项目的实施主体资格认定手续。</p>

城市更新项目如果迟迟无法推动推进项目前期立项手续或完成规划批复、实施主体确认或土地出让手续,将可能陷于僵局,并导致被调出更新计划的结果。尤其深圳的情况更加严峻,因为目前已经囤积了大量已开展部分工作但迟迟无法纳入城市更新计划,或已纳入计划但长期不能推动的“僵尸”项目。受房地产市场及金融监管政策的影响,深圳市政府出台多项政策,部分久拖不决的项目可能最终面临被纳入综合整治或被清出计划并进入棚改。该情形一旦发生,投资人将可能面临前期成本沉没的问题。

因此,无论是房地产开发商,还是投资、金融机构,都需考虑不同情况下如何退出的问题,并设置可操作的退出方案并辅以强有力的风控、增信担保措施。

[玖] 融资

(一) 城市更新项目各阶段都存在融资需求

城市更新前期投入大、开发周期长,对资金需求非

常高,项目的运作、开发建设离不开融资。因此,在不同的阶段,可以通过哪些渠道融资,房地产开发商和金融机构可以从所投资的城市更新项目中获取什么利益,如何规避投融资风险,是所有投资人都会关注的问题。

以深圳城市更新为例,可以区分为几大阶段:1.早期阶段;2.纳入城市更新计划;3.更新单元规划获批;4.实施主体确认;5.土地出让合同签署。每个节点等存在资金需求,但每个节点的风险不一样,不同阶段的进入,意味着不同的资金需求和投资风险;并且进入的时间节点也与资金需求、资产定位紧密相关。因此要充分结合城市更新的流程特点去设计不同的产品模式。

(二) 常见投融资模式及融资渠道

投融资模式基本分为:1.合作开发;2.股权;3.债权;4.收益权(通常是基于股权、债权、物权、项目等创设的权利);5.其他(包括明股实债、类优先股)。投融资模式设计的基本原则是满足合法合规的要求、商业上具备可行性且能保障顺利退出。

目前市场上最为常见的融资渠道包括银行贷款(并购贷或拆迁贷、开发贷)、信托融资(信托贷款、股权

投资、混合型投资等方式)、私募基金(委托贷款、嵌套投资信托计划及其他金融产品、受让信托收益权及其他资产收(受)益权、名股实债方式等)、资产管理公司(债务重组、资产重组、“股加债”投资等)。不同的融资渠道或融资方式,有其适用的情形及条件。尤其是在项目早期阶段或实施主体确认之前,由于不能满足监管政策要求,较难获取银行资金,融资方只能寻求更加灵活的私募基金或信托融资,但这类资金的成本也高,因为资金方相应也要承担项目不确定性的低风险;而在城市更新项目“四证”具备之后,实施主体往往会转向融资成本更低的银行贷款。

各地对于城市更新项目的投融资也有一些地方特色,比如深圳由于拥有足够发达的房地产市场、市场化的城市更新政策、多层次的金融体系,是全国最先孕育真正的市场化城市更新基金的城市,私募基金投融资非常发达。此外,广州也在探索城市更新项目中的政府和社会资本合作项目建设模式(PPP)。

因此,对于融资方而言,要在前期即进行整体融资设计和筹划,确保整个项目获取和推进过程资金衔接顺利,此外也要考虑在各个融资环节和不同融资方案的协调和平衡。此外,还要随时关注政府监管政策对投融资模式的影响。

[拾] 税务筹划

城市更新过程中,政府主要是通过地价和税收是来调节与利益相关方收入分配。城市更新项目周期长、投入大,企业整体利润受税务影响很大。对于投资人而言,充分利用税收政策,进行合理的整体税务筹划,有效控制纳税风险,适度降低项目税负,才能实现利润最大化。

城市更新不同实施模式涉及不同的投资或交易行为;不同的交易行为涉及的税项不同,税收优惠也不同。具体到城市更新流程,在获取项目房地产权益(形成单一主体)、土地出让、开发建设、回迁安置等多个环节都涉及税费缴纳。尤其是形成单一主体阶段,如何设

计交易方式,并和后续开发建设及回迁安置环节联动起来进行税务筹划,是非常关键的。

现实中最普遍的是采用开发商和权利主体签署搬迁补偿协议的方式,因为搬迁补偿目前各地政府普遍认可属于政策性搬迁的范畴,除增值税的缴纳存在地方差异外,被搬迁人需缴纳的税费最少,也即税收优惠最多。尽管如此,因搬迁补偿方式开发商无法直接对房地产权取得控制权,因此需要设置相应条件并要求被搬迁人提供产权证抵押、证照监管等措施以降低风险。

除了搬迁补偿方式,比较常见的还有直接收购物业(资产收购)或收购公司权利人的股权等方式。从税费成本角度,实际上资产收购和股权收购各有优劣,无绝对优劣之分,虽然仅从并购的交易时点上来看,股权收购方式能节省税费,但从并购和后期开发的联动来看,资产并购可能会优于股权并购,因为资产并购价款可以进入成本,对更新改造后的土地增值税汇算清缴是有利的。实践中需结合交易各方商业目的和实现过程中的法律障碍及税费成本等方面最终确定采用哪种交易方式。

此外,因改革开放对外资的引入,珠三角地区存在大量的外国投资者(尤其是港澳台投资者)或外商投资企业直接持有物业资产的情形。在该背景下,如转让方或转让方的境外母公司具备转让条件,则收购方可考虑以收购该外商投资企业股权或其境外母公司股权的方式完成交易,以避开增值税、土地增值税和契税的缴纳。但由于境外股权交易涉及的外汇、税务等问题较为复杂,且法规政策变化频繁,需聘请境内和境外律师团队共同进行交易方案及结构设计,以实现交易合规及税务筹划目的。



邓福荣
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6868
dengfurong@zhonglun.com



房企参与旧村庄更新 项目的路径研判 ——以广州市旧村庄更新 实务为例

李启茂、周拯、胡坤

根据中共中央国务院于2019年2月18日印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》要求,粤港澳大湾区将着力打造高质量发展的典范,到2035年,将实现资源节约集约利用水平显著提高。在这样的背景下,土地的开发利用模式必将由过去的以“新增为主,快速扩张”的模式转变为存量开发,盘活既有城市生活圈中的可更新用地。城市更新(“三旧”改造)业务将成为未来粤港澳大湾区建设、高质量发展、土地资源集约利用的重要支撑工具和城市发展路径。

旧村庄更新是城市更新中重要的组成部分,但在旧村庄更新的发展进程中,受限于村集体经济组织经济实力不足且欠缺经验等问题,各地政府及村集体均逐渐意识到,通过引入房地产开发企业(本文简称“房企”)来对旧村庄更新项目进行合作改造是旧村庄更新的重要环节,同时也是房企发展的重要增长点。

由于城市更新政策的地域差异性较大,且更新速度较快,但总体发展思路的规律性仍有迹可循。本文以广州为例,从旧村庄更新项目村企合作的角度,梳理出旧村庄更新项目村企合作的主要可行路径和规律性的内容。

[壹]

旧村庄更新项目合作主体的资质要求

旧村庄更新有多种类型,总体可以分为局部调整的微改造和拆除重建的全面改造。本文主要针对的是一般房企更关注的全面改造问题进行论述,即依法通过相应的程序成为村集体的合作意向企业/合作企业,进而获得参与旧村庄改造的权利,以便推进拆迁、安置、回迁和房地产开发等后续工作。

1. 准入门槛呈现提高的总体趋势

从城市更新的发展趋势来看,旧村庄更新项目的合作主体资格要求,经历了从无到有,从宽到严的总体发展趋势。

就广州市而言,原广州市城市更新局于2015年颁布的《广州市城市更新办法》及其配套的《广州市旧村庄更新实施办法》并未对旧村庄更新项目中合作意向企业及合作企业¹的主体资格作出具体的强制性规定,但2018年新出台的《关于进一步规范旧村合作改造项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字〔2018〕1号,以下简称“(2018)1号文”)则作出了明确的要求。

究其原因,主要因为广州市城市更新政策经过近几年的施行,发现实践中旧村庄更新项目改造所需资金量大,改造周期长且存在各种不确定因素(如与村集

体的沟通谈判、旧村改造用地历史遗留问题等),若引入实力不足或信誉较差的合作企业,将容易导致旧村庄更新项目进展缓慢、改造效果不符合预期甚至长期停滞不前并最终影响广州市城市更新改造整体进程。考虑到这些因素,旧村庄更新监管部门对旧村庄更新项目中合作企业设定一定准入条件几乎成为旧村庄更新政策制定的必然趋势。

2. 广州市合作意向企业/合作企业的准入条件

根据(2018)1号文规定,合作企业及合作意向企业参与旧村合作改造应符合以下条件:

- (1) 近3年内无不良诚信记录;
- (2) 企业注册资本不少于1亿元。

村集体经济组织可选择联合体作为合作企业及合作意向企业,组建联合体的企业均应符合上述条件。

从上述规定来看,3年内无不良诚信记录的条件较容易满足,企业注册资本虽然要求高达1亿元,但也没有规定是否需要实缴。因此,从总体来看是门槛似乎并未有明显提升的,但鉴于(2018)1号文允许广州市下属各区政府对条件做进一步的个性化要求以及政策趋势上要求加强对合作企业准入条件核查,因此各区实际在本区的引入合作企业/合作意向企业的相关政策或实践中极大地提高了准入门槛。

3. 广州市各区对准入条件的个性化更高要求

各区政府结合各区实际旧村庄更新项目需求和情况对企业的准入条件进行调整,总体而言要求更高,甚至包括一些极具个性化要求的条件。

以广州市番禺区、花都区 and 荔湾区为例,以下是这三个行政区规定与广州市政策关于限制合作企业和合作意向企业准入条件的对比:

1. 合作意向企业是在(2018)1号文之后,在原有合作企业之外新增的一种旧村庄更新合作企业形式,与合作主体的主要区别是在在旧村庄改造的不同阶段参与,担负了不同的职能,合作意向企业在项目更前期参与,具体将在下文第二个部分来进行阐述。

条件	广州市	番禺区	花都区	荔湾区
开发资质	/	二级以上	一级以上	/
注册资本	≥1亿	≥5亿	面积 < 30公顷, 实缴不少于2亿; 面积 ≥30公顷, 实缴不少于3亿	≥5亿
实缴资本	/			/
总资产	/	≥200亿, 且自有资金比例 ≥30%	面积 < 30公顷, 总资产 ≥100亿; 面积 ≥30公顷, 总资产 ≥150亿, 且自有资金比例 ≥30%	/
开发经验	/	5年竣工验收300万㎡以上	5年竣工验收100万㎡以上	有完成旧改案例优先
信誉	近3年无不良诚信记录	近5年无不良诚信记录, 无烂尾楼	近5年无不良诚信记录, 无烂尾楼	近2年无不良诚信记录
保证金	面积 < 30公顷, 不少于2亿; 面积 ≥30公顷, 不少于3亿	不少于3亿元	面积 < 30公顷, 不少于2亿; 面积 ≥30公顷, 不少于3亿	/
联合体	均应符合资格条件	成员不超2个, 且均应符合资格条件	成员不超2个, 且均应符合资格条件	/
其他	/	/	/	正在实施本区旧村改造且补偿安置未完成的不得引进。

[贰]

房企参与旧村庄改造的时点

根据现行政策, 广州旧村庄改造从总体上大致需要经过项目申报、项目方案编制、项目方案审核审定、项目方案批复及项目方案批后实施等五个阶段。广州市“三旧”改造政策出台伊始, 对旧村庄更新项目中合作企业在哪个阶段进入并未作出具体规定, 房企通过自行与村集体签署旧村改造合作协议并获得相应集体表决程序通过后, 即可去政府旧改主管部门备案获得旧村改造合作企业的身份。

2015年出台的《广州市旧村庄更新实施办法》首次对旧村庄更新项目中合作企业进入时点作出了规定, 要求在项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案获得政府主管部门的批复之后, 也即在较后的“项目方案批复阶段”才能引进合作企业, 限制房地产企业过早介入旧村庄更新项目; 而《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号, 以下简称“〔2017〕6号文”) 将合作企业进入时点提前到“基础数据经区政府审核公布后”, 也即“项目方案编制”阶段中。

最新的〔2018〕1号文则在合作企业之外, 引入“合作意向企业”的概念, 但除规定“合作意向企业不得自行开展基础数据调查”外, 对以合作意向企业身份引入房企的时间不再进行规制。尽管引进合作意向企业后, 村集体仍需要通过法定公开招商程序确定合作企业, 并且也只有最终成功摘牌的合作企业才享有旧村庄更新项目的合作开发权益(即房企即使成为了某旧村更新改造项目的合作意向企业, 也需要在后期参与竞拍, 并成功摘牌才能成为正式的项目合作企业)。但是, 房企得以尽早介入旧村庄更新项目中成为该项目合作意向企业, 有利于提前建立村集体与企业间的信任, 强化村集体对企业在该旧村庄更新项目工作中的信心, 减少村集体与企业间在旧村庄更新项目工作中的沟通成本, 使企业更有把握在日后公开招商程序中成为旧村庄更新项目合作改造中的正式合作企业。

因此, 房企应充分利用各地城市更新政策, 争取提

前介入旧村庄更新项目,获取更多的项目信息和资源,在项目中尽量占据较为有利的地位。

[叁] 房企参与广州旧村庄更新项目的主要方式

广州现行城市更新政策体系下,旧村庄全面改造模式主要有三种,除了政府收储出让的模式外,村集体可以选择自主改造模式或合作改造模式。自主改造模式为:由村集体经济组织根据批复的项目实施方案自行拆迁补偿安置,由村集体经济组织或其全资子公司申请以协议出让方式获得融资地块开发融资;合作改造模式为:由村集体经济组织根据批复的项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案,公开招标引进开发企业合作参与改造,村集体经济组织可申请将融资地块协议出让给原农村集体经济组织与市场主体组成的合作企业;或者通过融资地块公开出让引入合作企业进行改造。

根据我们对过往案例的梳理,我们理解,房企一般主要可以从如下四种合作方式来参与:

方式1:成为合作意向企业

根据(2018)1号文,在合作改造模式之下,村集体选择合作意向企业的程序如下:

(1)村集体经济组织就是否引入合作意向企业组织成员代表大会表决通过;

(2)村集体经济组织在征求村民意见基础上,草拟合作意向协议,提出候选合作意向企业,报镇人民政府(街道办事处)审核,镇人民政府(街道办事处)应征询区城市更新部门意见;经审核通过后,组织成员代表大会表决,表决结果在村域范围内公示7日以上;

(3)经公示无异议的,村集体经济组织与合作意向企业签订合作意向协议;合作意向协议签订之日起30日内,将合作意向企业及合作意向协议按程序抄报区政府,并将合作意向企业在村域范围内公布。

该模式的优点在于,仅需村集体经济组织内部决议,无需通过挂牌的公开途径,因而竞争性相对较弱,

结果相对更为可控;能够使企业尽早介入旧村庄更新项目中成为该项目合作意向企业,提早建立村集体与企业间的信任,强化村集体对企业在该旧村庄更新项目工作中的信心,减少村集体与企业间在旧村庄更新项目工作中的沟通成本,乃至参与合作企业阶段招商文件的制订中去,更有利于企业最终成为正式合作企业。该模式的不足在于合作意向企业并不必然成为合作企业,且前期介入合作周期更长,合作不确定性大,前期投入回报可能无法达到预期。

对合作意向企业的规定主要在选择程序方面,各区在此基础上可能根据自身情况对合作意向企业的选定做出细化规定,如《广州市白云区旧村合作改造类项目选择合作企业管理办法(征求意见稿)》明确要求“同一改造项目不得与多个意向企业签订合作意向协议”、“未经区政府同意,旧村合作改造类项目不得选择合作意向企业”、“合作意向协议期限不得超过5年”。因此,在这样一些区域尽早介入到旧村庄更新项目当中成为合作意向企业更将抢占先机。

方式2:公开竞争成为合作企业

根据(2018)1号文,选择合作企业的程序如下:

(1)村集体经济组织制定项目招商文件,招商文件应包含合作企业资格、保证金金额、改造对象的基本情况、合作协议主体框架、评审办法及标准等主要内容;

(2)招商文件应按程序征求街(镇)、区城市更新部门、区政府的意见,区政府应从规划、产业、政策等方面进行指导,并抄报市城市更新局;

(3)村集体经济组织按照《广东省农村集体经济组织管理规定》,组织招商文件表决、公示;

(4)村集体经济组织委托政府公共交易平台公开招商;

(5)符合招商文件要求的企业均可报名参加公开招商,非合作意向企业报名时,应按照招商文件的要求缴纳保证金;

(6)村集体经济组织与选中企业签订合作协议,并于合作协议签订之日起30日内,将招商结果在区政府、市城市更新局官方网站上公布。

该方式之下的核心点为招商文件的拟定,会直接

影响合作企业的产生方式和收益。房企成为合作企业之后，基本锁定参与项目的机会。但是，直接参与旧村庄更新项目合作企业公开竞争程序，对价通常相对较高，难度也较大；尤其是项目已经存在意向合作企业的情况下，其他房企在竞争力、信息量、谈判基础等方面相对均会处于弱势。

广州近期的典型案例为2019年3月15日，富力地产通过广州公共资源交易中心举行的现场竞标竞得位于广州市白云区陈田村的“城中村”改造项目合作企业，改造范围总面积62.61公顷、总投资估算约105亿元。

方式3:间接持股合作企业

在实操中，企业还可通过增资或股权收购的形式间接持有旧村庄更新项目合作企业的股权，成为旧村庄更新项目合作企业实际控制人，最终参与到旧村庄更新项目中。

但是需要注意，〔2018〕1号文规定：“选择合作改造的旧村，合作协议应当约定，未经村集体经济组织同意，合作企业成立的项目公司不得变更股东、转让股权”，因此，该等方式在程序上，需要经村集体经济组织同意，一般认为需要依法履行村集体表决程序。

方式4:间接持股自主改造村集体项目公司

根据〔2018〕1号文规定：“选择自主改造的旧村，村集体经济组织原则上不得转让股权；转让股权的，视为合作改造，应按照本意见第八条规定执行”，该“第八条”也即通过公开途径选择合作企业的程序。据此，我们认为，通过增资或股权收购的形式持有旧村庄更新项目村集体自主改造项目公司的股权，成为旧村庄更新项目合作企业实际控制人，最终参与到旧村庄更新项目中，也是一条值得探索的可行路径。

结语

纵观旧村庄更新政策的发展趋势，我们不难发现，随着时代的发展，一方面旧村庄更新政策对选择合作企业的监管日趋严格，旧村庄更新项目合作意向企业及合作企业的要求日渐提高，另一方面，房企进入旧村

庄更新项目的时点也变得更加灵活，这无疑在向企业传达一个信号，即旧村庄更新政策的制定者更青睐有实力、信誉好、社会责任感强的合作企业通过合法合规的途径自由参与到旧村庄更新项目中，在为城市发展做出新的贡献的同时也促进企业自身的平稳可持续发展。

基于城市更新政策地区差异性较大的情况，房企应关注旧村庄所在地的城市更新政策的特点，尽量选择较早的合适时机参与到项目中去。旧村改造牵涉的主体多、各方利益诉求平衡难度大，且各村历史遗留问题复杂，合作改造进程中仍存在的谈判僵局等问题依旧不容忽视。在旧村庄跟新相关政策在实践中不断完善背景下，如何在兼顾旧村庄更新的情况下，平衡好旧村庄更新项目中村集体及企业双方利益，成为了众多房企所面临的一大考验。我们相信，房企只有以自身条件、利益诉求及发展战略为根本，结合各旧村庄更新项目的实际情况，通过巧妙而严谨的方案设计，方能顺利参与到旧村庄更新项目中去。



李启茂
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1686
leo_li@zhonglun.com



周拯
非权益合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1715
jerryzhou@zhonglun.com

广州市旧村庄改造制度创新与房地产开发企业投资机遇分析 ——以村留用地纳入旧村庄改造为例

林璧、丁剑清

2019年伊始,中共中央、国务院发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》,明确粤港澳大湾区发展的目标是成为未来的世界四大湾区之一,构建成为世界级城市群及未来重要的经济增长极。此前,2018年新修订的《广东省土地利用年度计划管理办法》调整了计划指标供应方式,明确自2018年起,除基础设施和民生项目外,不再向珠三角地区直接下达新增建设用地计划指标,而对“三旧”(旧城镇、旧厂房、旧村庄)改造等情况可奖励分配指标。

土地资源是城市开发建设的重要载体，粤港澳大湾区的城市发展绕不开土地如何有效开发利用这一重大命题，而如何有效利用土地又面临“增量”与“存量”的博弈，在无法有效实现“增量”的前提下，盘活存量低效用地将成为土地供给的重要补充方式。当前，粤港澳大湾区范围内散落分布着大量旧村庄，这些旧村庄一方面占据着巨大的用地面积，另一方面，受限于交通、产业等限制因素，旧村庄在土地利用上十分低效，造成了土地资源的“浪费”。因此，如何结束各村庄单点发展局面，通过对旧村庄已有建设用地的开发利用和改造，实现存量用地使用的升级更新，破解城镇化建设的瓶颈，提升城市单元的功能和品质，将更新改造后的各片区串联在一起，促进资源集成效益的最大化，成为粤港澳大湾区经济社会发展和城市发展的一个重要课题。

广州作为粤港澳大湾区的核心枢纽门户，首先面临大湾区发展所带来的交通突破、产业集聚、政策优惠、城市扩张等多重利好，未来板块价值全面看涨，对于地产投资企业而言，即是机遇也是挑战。下文拟从介绍广州旧村庄改造的政策演变入手，解读广州有关旧村庄改造的制度创新，并对地产企业投资参与旧村庄改造过程的方式及风险进行分析提示。

[壹]

广州市旧村庄改造的政策演变

(一) 广州市旧村庄改造的三个阶段

1. 探索阶段(2009年以前)

《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府〔2009〕56号)出台前，广州市的旧村庄改造处于缺少政策指引的状态，实施主体主要为政府部门，严格限制市场等多元主体进入。

2. “三旧”改造阶段(2009年到2015年)

随着2009年《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》以及2012年《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20号)等文件的出台，广州市逐步建立旧村庄改造的政策体系。

该阶段，政策上明确了旧村庄改造应遵循政府主

导、市场参与的原则，重点指出要拓宽融资渠道，公开吸引市场主体全面投资旧村庄改造项目，要积极探索选择有社会责任、有品牌、有实力、有经验的开发企业参与旧村庄改造项目，同时规定在符合政策法规和一定条件的前提下，允许旧村庄改造项目的原用地主体采取合作合资等方式自主实施改造。

3. 城市更新阶段(2015年至今)

2015年，广州市成立城市更新局。同年，广州市出台城市更新“1+3”政策，即《广州市城市更新办法》(广州市人民政府令第134号)及三个配套文件，首次明确提出旧村庄改造中的“合作企业”概念，允许项目用地的融资地块转为国有土地，并可协议出让给村集体经济组织、村全资子公司或原农村集体经济组织与按规定公开选择的市场主体组成的合作企业。

2018年，广州市城市更新局发布《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字〔2018〕1号)，在规范旧村庄合作改造类项目合作企业选择工作的同时，明确村集体在完成基础数据调查后有权引入合作意向企业，对合作意向企业的条件及公开选择程序等予以明确。

2019年，广州市人民政府办公厅发布《广州市深入推进城市更新工作实施细则》(穗府办规〔2019〕5号)，明确推进旧村庄全面改造，通过多种方式保障旧村庄改造的落地：

1) 对于因用地和规划条件限制无法实现资金平衡的，可通过征收等方式整合权属范围内符合城市总体规划和土地利用总体规划的其他用地作为安置和公益设施用地，采用协议或划拨方式纳入旧村庄改造一并实施建设，也可通过政府补助、异地安置、异地容积率补偿等方式进行统筹平衡；

2) 鼓励旧村庄改造采用先收购房屋后回购的方式实施补偿；

3) 对采用自主改造、与有关单位合作改造的旧村庄，可由村集体经济组织与公开选择的市场主体成立的合作公司或者村集体经济组织与公开选择的合作主体约定作为开发建设单位的一方作为改造主体，实施收购补偿。

整体而言,现阶段广州市旧村庄改造以政府主导、市场运作、利益共享为原则,更加注重产业转型升级,并积极谋求可持续发展。

(二)政策演变规律

通过历年发布的法规政策文件,广州市明确了旧村庄改造的目标及要求,并从资金监管、合作企业选择、成本核算等方面对旧村庄改造的全流程实施确定了行之有效的规范,就市一级现行有效的法规政策而言,主要如下:

序号	政策法规名称
1	《广州市城市更新办法》(广州市人民政府令第134号)
2	《广州市城市更新办法》配套文件(穗府办〔2015〕56号)
3	《广州市旧村庄全面改造项目复建安置资金监管办法》(穗更新规字〔2016〕1号)
4	《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)
5	《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》(2017年12月29日)
6	《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字〔2018〕1号)
7	《广州市深入推进城市更新工作实施细则》(穗府办规〔2019〕5号)

纵观上述规范文件内容,我们可得出广州市旧村庄改造政策演变的以下规律:

- 1.加大事权下放力度,将包括但不限于符合控制性详细规划的城市更新片区策划方案、更新项目实施方案的审定权下放区政府,辅以简政放权等措施,区一级人民政府在参与旧村庄改造项目中得以掌握更多的自主权,提高工作效率;
- 2.减少企业与村集体合作的约束,包括但不限于

优化改造主体,优化引入合作企业时点,通过拓宽企业介入旧村庄改造的时间节点、合作方式等,鼓励市场主体参与旧村庄改造,实现资源效益最大化;

3.在政府主导的前提下,旧村庄改造政策逐步倾向市场运作、利益共享方向;

4.优化村民表决程序,合理设置临迁时间,优化改造成本。

[贰]

制度创新——将村留用地纳入旧村庄改造

(一)村留用地的概念及开发利用

1.留用地概念

根据《广东省征收农村集体土地留用地管理办法(试行)》(粤府办〔2009〕41号)的规定,留用地是指“国家征收农村集体土地后,按实际征收土地面积的一定比例,作为征地安置另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地”。

2.留用地开发现状

在城镇化过程中,相较于传统征地村民得到的一次性的货币补偿,留用地安置方式因其保留了村集体的建设用地使用权,既可使村集体在城镇化过程中利用留用地参与城市建设相关功能区的开发建设,与城市一同分享城镇化收益,也可为村民带来相对更为长久稳定的收入。

因土地资源紧张及配套政策的缺位,广州市在处理集体土地被征收后返拨留用地的问题时,长期面临留用地的指标无法核定、核定的指标无法兑现、指标历史欠账多、消化难等困境。另一方面,对于已兑现并返拨至村集体的留用地,其开发利用则多仅限于出租土地、出租物业、合作开发、自主经营等方式,土地利用相对低效。

3.留用地开发利用的前提条件

按照现有法律法规的规定,村集体申请留用地确权并通过流转等方式对留用地进行开发利用,应满足



以下几个条件：

- (1) 完成留用地的指标核定，取得《留用地指标核定书》或类似文件；
- (2) 完成留用地选址，取得《选址意见书》或类似文件；
- (3) 完成留用地建设用地审批，取得《建设用地批准书》或类似文件。

4. 留用地开发的不同模式

按是否涉及政府收储作为划分标准，留用地的开发利用可分为两种模式：

(1) 非政府收储模式

该模式的主要操作方式为：村集体进行留用地确权后，通过转让村全资子公司股权或合资合作等方式

引入合作开发商，并与合作开发商签署股权转让合同或合作协议对留用地进行开发建设，村集体按约定取得货币及/或建成物业补偿。

该模式下，留用地开发可划分为村集体招商阶段及村公开转让留用地阶段，两阶段均需经村集体表决通过，并分别经公开程序确定合作意向商、土地受让方。

(2) 政府收储模式

该模式的主要操作方式为：村集体与政府明确相关开发条件后，将留用地交由政府收储，政府将储备用地进行公开招拍挂，村集体与土地竞得人签署合作协议并按约定取得货币及/或物业补偿。

(二) 村留用地与旧村庄改造结合

当前，大部分未开发的留用地既是因为行政手续不全所致，同时也是由于过往政府对留用地的具体产业定位、建设规划、公共基础设施、社会和环境综合效益等欠缺周全考虑和专业策划，很多村集体在很长一段时间里停留在“不知道该要什么，等着别人上门”或者“来什么要什么”的朦胧状态。

1. 制度创新及政策引导

2018年，广州市发布《关于进一步加强征收农村集体土地留用地管理的意见》（穗府办规〔2018〕17号），指出农村集体经济组织范围内按城市更新有关规定开展旧村庄、旧厂改造的，留用地按城市更新相关规定处理。

2019年，《广州市深入推进城市更新工作实施细则》（穗府办规〔2019〕5号）明确了村集体可利用留用地建设租赁住房；广州市规划和自然资源局发布的《加快推进留用地落地兑现工作意见的通知》（征求意见稿）则进一步提出优化留用地落地程序，简化规划和用地手续，推进留用地快速落地和开发利用等，并鼓励留用地指标纳入旧村庄改造进行兑现等。

2. 村留用地结合旧村庄改造的效益

将留用地纳入旧村庄改造考虑范围，结合留用地开发推进旧村庄改造，一方面，有利于解决城市发展面

临的建设用地供地不足的问题,较土地征收而言,可以大大减少资源的投入及降低可能面临的困难,为城市单元的开发建设快速补充建设用地;另一方面,村集体可将留用地指标落地到旧村庄改造项目上,不但可以推动解决留用地开发建设政策难题和历史遗留问题,也可避免衍生新开发地块的产业定位等问题,整体推进难度较小。

除此之外,留用地开发与旧村庄改造的结合,大大丰富了社会资本尤其是房地产企业参与投资的途径及可能性,就房地产企业而言,在此类项目中,可结合具体经验优势,主动选择参与到留用地开发、旧村庄改造二者之一的部分环节或全过程。

[叁] 善用留用地,促进旧村庄改造良性发展

(一)基本做法

根据广州市城市更新及留用地开发相关法规规定,除了常规的招拍挂或协议出让等方式获得项目之外,理论上投资方进入利用留用地开发推进旧村庄改造的项目主要有两个途径:一是作为意向合作方进入并锁定项目,二是作为正式合作方获得项目。主要流程为:

- 1.村经民主表决选定合作意向企业(如有);
- 2.村向国土部门提出留用地利用申请;
- 3.区城市更新机构统筹开展旧村庄改造的基础数据调查与认定;
- 4.国土部门制定留用地兑现的具体实施方案,村就留用地兑现的具体实施方案再次组织民主表决,国土部门报管委会审批具体留用地兑现的实施方案;
- 5.签署留用地方式变更协议;
- 6.旧村庄改造项目的基础数据和改造成本经审核公布后,村集体通过公开招拍挂方式引入合作企业,村与竞得人签署留用地开发及/或旧村庄改造的合作协议;
- 7.村集体编制并报批旧村庄改造实施方案,市城市更新机构批复实施方案,村集体再次组织对实施方

案的表决;

8.村设立集体物业资金监管账户并领取土地出让补偿款;

9.区政府组织开展动迁(签约率需达80%以上),直至土地一级整理工作完成;

10.融资地块协议出让给合作企业与村集体经济组织组成的合资公司,土地竞得人办理土地登记并进行开发,复建地块划拨给村集体。

(二)制度保障

2018年,广州市出台《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字〔2018〕1号,下称“《意见》”),明确村集体可在旧村庄改造的项目申报阶段引入合作意向企业,并对引入合作意向企业的程序也进行了明确。具体而言,村集体在基础数据调查之前即可引入合作意向企业,引入合作意向企业的启动应当由村集体经济组织成员表决通过,协议草拟稿及候选企业报镇人民政府(街道办事处)审核,并由镇人民政府(街道办事处)征求区城市更新部门意见后,再由村集体经济组织成员表决,并公示7日以上即可签订。

上述规定使得企业得以提前介入并参与留用地开发及旧村庄改造的部分前期工作,大大优化了房地产企业进入旧村庄改造的时间节点,为企业尽早进入并锁定项目提供了可能性及制度保障。按照上述规定,村集体引入合作意向企业的,由村集体提出候选企业名单,报政府审核、村民表决通过即可,而无需像选择合作企业一样在政府公共交易平台进行公开招商,有效提升企业提前参与留用地开发及旧村庄改造的效率。

投资企业作为合作意向企业进入留用地开发及/或旧村庄改造项目后,可充分了解并获得项目相关数据、信息,相关信息可为企业决策是否参与后续正式合作开发提供依据,企业亦可根据自身资金、项目经验等情况,在选择参与合作企业公开招商、协调村集体制定招商文件要求等方面占有主动权。

同时,《意见》规定对于引入合作意向企业的旧村庄,可优先纳入城市更新年度计划。

(三)具体建议

企业参与利用留用地开发进行旧村庄改造项目的主要阶段及可能存在的风险如下：

1.项目前期摸底工作。企业应在项目被纳入标图建库范围且获得区政府更新改造认定批复后实施，具体可摸查包括项目现状情况、权属分布、上位规划、周边配套、当地经济、人口发展情况以及控规要求等内容。在完成摸底工作后可初步进行合作方案洽谈与意愿征集。

2.选取合作意向企业。该环节企业的难点在于项目信息的初步获取及村集体关系介入，支出主要在于为取得意向合作资格而支付的各项费用，及可能向村集体支付的各项协调费用等，建议企业前期需做好财务测算等工作。

3.基础数据摸查。企业作为合作意向企业参与旧村庄改造的，需注意不得自行开展基础数据摸查，避免出现合法合规风险。

4.合作企业招商。企业在前期已作为合作意向企业进入项目的基础上，后续可通过与村集体协商招商文件内容，根据掌握的项目情况及企业自身条件设置合理的招商条件，以排除来自潜在第三方的竞争。

5.实施方案的土地用途及容积率等可能与改造地块现行有效的控规不符。如改造地块现行有效的控规与拟编制的实施方案不符（或者改造地块为控制性详细规划未覆盖区域），则后续可能涉及控制性详细规划的调整。对于此种情况，建议企业考虑在交易文件内将“控制性详细规划已调整完毕且拟报批实施方案与调整后的控制性详细规划一致”作为交易或付款前提。

6.未能及时清场所导致的地块无法及时公开出让的问题。旧村庄改造项目，因前期旧村庄可能存在村集体将改造地块、留用地或上盖物业用于生产经营、出租等情形，如村集体未及时完成项目地块的“人离清场”义务，则可能导致项目地块无法及时进行公开出让。

建议企业在介入项目前/后可通过向村集体获取资料或开展尽职调查等方式，明确项目地块上现存的占有方，核查租赁情况，预估解除租赁协议的成本，或者要求村集体先行解除租约，并通过在交易文件内明

确由村集体负责地块拆迁/搬厂工作、承担全部费用及成本，并将拆迁/搬厂工作已完成作为交易或付款前提。

7.因政府供地计划等原因导致改造地块无法及时/无法公开出让的风险。在政府收储进行旧村庄改造模式下，村集体将包括留用地在内的改造地块交政府储备后，存在政府因自身供地计划等无法归责于村集体及企业双方的原因，无法及时组织改造地块出让的风险。

在此情形下，企业能获得的补偿需依据交易文件约定确定，但交易文件中多缺乏对类似情形的补偿或赔偿约定，或相关约定多与项目预付补偿款挂钩，在地块无法及时出让的情形下，相较于企业前期的投入，其可能的补偿相对较少。企业进行项目投资所预期的大部分改造收益，因此存在很大的不确定性。鉴于上述风险的不可控性，建议企业在与村集体签署的合作协议、出让合同等项目交易文件中，设置足以保障企业投资权益的退出机制。

8.无法确保在公开招商程序成为合作企业/在公开出让程序中竞得改造地块土地使用权的风险。按现有法律法规规定，即便企业得以作为合作意向企业介入旧村庄改造项目，在后续按照政府收储模式进行改造地块的公开出让，或进行合作企业的公开招商的程序中，理论上仍无法确保企业竞得相应合作企业的资格或改造地块的使用权，建议企业在投资类似项目前需关注该等风险，并通过多种途径协调村集体配合设置招商条件等途径降低风险。

9.合作方的资信风险。无论企业是通过受让村集体全资子公司股权还是共同设立项目公司等方式参与旧村庄改造项目，如合作方存在资信问题，则可能导致企业未来无法顺利收取项目改造的补偿款或收益。

建议企业在投资过程中，应对包括但不限于村集体、村子公司等项目合作方的基础资信情况进行核查，包括但不限于核查公司资产负债表、征信报告、审计报告等，以确保该等主体的资信情况处于良好状态，尽量避免该等主体或届时成立的合作主体的权益份额因其自身债务被查封、冻结或强制执行，以致影响投资方后续补偿收益。

[肆]
结语

受用地资源日益紧缺、地价逐年攀升、建筑成本不断上涨、融资渠道紧缩等因素影响,对拟投资大湾区的房地产企业而言,以往直接拿地进行商住开发的模式,已难以面对市场日益激烈的竞争。旧村庄改造和村留用地的合作开发利用,是目前除国家征收后公开招拍挂方式出让之外的,将集体建设用地转为国有建设用地并实施房地产开发的最佳路径之一。在此背景下,参与旧村庄改造的房地产企业,如能同步参与村留用地的开发利用,将旧村庄改造与留用地开发相结合,不仅能协助政府解决村留用地兑现的历史欠账问题,又可以通过集体物业返租等方式,为旧村庄集体经济组织及其成员提供有力的保障,与此同时,房地产企业自身也能获得优质的存量建设用地,进一步拓展企业的发展空间。旧村庄改造与留用地开发相结合的模式,是广州市旧村改造的制度创新之一,也将为大湾区核心城市的可持续发展注入新的动力和生机。



丁剑清
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1705
dingjianqing@zhonglun.com

城市更新项目风险 及规避措施浅议

邓福荣、胡雪婷

2018年下半年以来,房地产市场降温,而传统的“招标、拍卖、挂牌”形式出让的土地成本依然高企,在市场销售前景不明朗的情况下,开发商对于传统招拍挂拿地方式越来越谨慎,并纷纷转向城市更新领域。资金实力雄厚或有稳定融资途径的大房地产公司,继续通过并购、合作等方式加大对城市更新项目的投资。城市更新市场正加速洗牌,项目不断集中到部分实力雄厚的开发商。

在进入城市更新项目过程中,面对复杂多变的城市更新政策体系、土地及规划问题的复杂性、项目实施的不确定性、项目风险的复合性,仅凭开发商自身的技术力量与传统的地产投拓及开发经验,尚不足以规避风险。开发商可能会因为进入一个错误的项目或项目进展迟滞加上市场环境剧烈变化,不但不能实现预期利益,甚至可能发生资金链断裂、破产重组的情况。

对此,笔者深感投资城市更新项目的风险识别及合理规避的重要性。这也是法律、税务、财务、规划及咨询等各专业机构在为投资人提供城市更新项目服务时合作努力的方向。各专业机构在提供服务过程中,须从投资人的角度判断专业问题,既要规避风险,又要有利于推进项目,这些需要极高的综合专业素养与开阔的投资视野。

笔者根据多年房地产全链条法律服务经验,结合城市更新项目实施的主要节点,对开发商不同阶段拓展、获取城市更新项目的风险进行剖析,并试图提出有效的规避措施。

[壹] 投资风险及规避措施概述

一个商业模式的风险点,与该商业模式的实质性要素相关联。城市更新的实质要素包括立项、权属核查、专项规划、搬迁补偿、实施主体确认及土地出让等,开发商获取城市更新项目,面临的风险亦相应主要体现在上述各个环节。

城市更新项目投资风险复合性的特征。大部分项目既有法律风险,又有财务、税务、规划等风险,既有项目本身的拆补成本高、签约难度大、立项及规划等进展不确定等风险,也有资金需求量大、融资难、资金成本高等风险,还有宏观经济形势及微观政策变化或调控等导致的市场风险,等等。

相应地,城市更新项目的风险规避措施也具有多面性、复合性、专业性。需要有具备丰富经验的专业机构团队对项目进行全面、详尽的尽职调查,对项目风险进行综合、精准研判,并基于多种不同的假设条件制定全面的财务及税务测算方案,设计兼顾各方利益且能适应市场变化的交易方案,起草适合项目且具备实质操作性的交易文本,并配套全面的合同履行跟进措施等。

此外,城市更新项目投资风险具有个性化特征。没有两个风险完全相同的项目,每个城市甚至同一城市的不同区域、不同项目,项目风险表现都有不同。每个项目都需要制定个性化的风险规避措施,没有普适性

的方案和文件可以直接套用到具体项目。

[贰] 立项前的投资风险

(一) 主要风险特点与表现

传统招拍挂拿地成本越来越高,成熟的城市更新项目数量也越来越少且竞争惨烈。另一方面,城市更新项目的价值随着项目审批手续不断推进而逐渐增加。项目立项前的市场价值,基本上与项目现状的物业价值不相上下,但项目立项完成、规划批复、实施主体确定等不同阶段,项目的价值也水涨船高。因此,越到项目后期拿地项目,实际上溢价空间越小;且项目在启动搬迁补偿前的资金投入也大大少于搬迁补偿及之后的资金投入。多方面原因导致越来越多的开发商将投资城市更新项目的节点移到项目启动立项前。

但这类前期项目,风险也非常显著,最大的特点在于不确定性。这种不确定性主要体现在立项可行性、项目推进时间、获取项目(比如通过集体资产交易平台获得合作资格)、规划指标等方面,且受地方法规政策变化及竞争因素的影响非常大。基于项目的不确定性,开发商投入到前期项目的资金沉淀时间较长,甚至可能因项目进展缓慢导致被政府强制清理推出计划,前期投入资金成为沉没成本。此外,投资前期项目过程中业主毁约的可能性也相对较大。

具体到项目层面,单个项目与成片项目的风险也有不同。城市更新项目按规模分为单个项目和成片项目。单个城市更新项目的风险一般相对简单,改造模式也比较单一。比如广州、深圳、惠州等城市都鼓励成片连片的更新改造项目,该类项目中可包含多个城市更新单元、更新项目(如笔者提供服务的大湾区某16平方公里自贸区内的片区城市更新项目,深圳某占地45万平方米的综合整治项目),由于规模大,项目历史问题往往更为复杂,土地类型及权属多样,涉及业主类型及数量众多,可能适用多种政策、多种改造模式,其规划也具有整体性、全局性,需考虑城市总体规划及片区规划等对项目的影响。

(二) 风险规避措施建议

1. 计划与立项条件研究

各地关于城市更新项目立项(列入计划)的条件既有共通点,也有个性差异。通常条件一般包括土地面积、规划方向、现有物业的新旧程度、配套设施情况、业主更新意愿等。但具体还需要充分结合项目所在地城市更新政策、计划申报指引与规则、产业规划等因素,并与政府部门进行全面、深入沟通。

2. 项目规划研究

政府对于立项更新项目未来的规划发展方向是否符合城市发展规划,因此投资前期城市更新项目时重点考虑项目所在城市的规划体系、城市更新规划层级,以及拟立项项目的更新方向或规划用途与项目所在区域的控制性详细规划、城市更新专项规划以及各类规划控制线(比如生态控制线、工业区块线等)是否冲突,如不相符,则需要详细研究规划调整的程序、审批机构及调整规划的可能性。

3. 设计适合前期项目特点的交易方案

开发商进入前期项目后,主要工作是摸底调查、推进项目立项、征集更新意愿,以及规划前期研究等,资金投入不大。考虑到能否立项及实施更新存在不确定性等情况,对于前期项目投资宜采取与业主合作或作为业主更新顾问等方式,原则上不太适合采取直接收购物业或买断业主权益等方式(但以合理成本提前收购部分合适的物业也是介入项目的有效措施之一)。如采取与业主合作模式,核心是明确合作方式、城市更新手续推进义务及费用承担、资金投入、退出合作情形及退出路径等。如作为更新顾问,重点是界定业主授权范围、顾问服务内容、服务对价及后续对项目合作的优先权等。

4. 探索防止业主毁约的多种方式

开发商在城市更新项目立项前介入后,在项目规划研究与沟通、产权核查、立项推进等方面都会投入人力物力。但基于立项及整体实施推进的不确定性,业主可能会项目开发迟延为由解除合同,甚至可能单方撕毁合约投向其他竞争对手。

因此,针对前期项目,交易方案设计及交易文本中,要对开发进度进行合理预估,推动项目进展方面业主的核心义务(并与业主获得对价挂钩),并约定特殊情形下可延缓重要节点的完成时限及豁免开发商的违约责任。此外还要对合同解除的条件及程序、违约责任进行明确、严格的约定,尤其是提高业主毁约的损失赔偿责任,比如赔偿开发商的预期利益或项目溢价,并明确计算原则或方式,以降低业主违约可能或提高竞争对手进入项目的门槛。

具体操作层面,还可考虑与业主入股合作的方式,结合项目价值及双方投入确定实际股权比例的基础上,业主部分股权先由开发商代持,在符合约定的情形下再由开发商逐步将部分股权转让给业主,如果业主违约,则无权享有代持部分的股权,这也是防止业主毁约的有效方式之一。

[叁] 规划及设计风险

(一) 主要风险特点及表现

1. 规划无法通过政府审批的风险

更新单元规划是对项目地块法定图则内容的细化和调整。单元规划要求在其法定图则框架内拟定,稍有突破将面临一系列繁琐的审批手续,而实践中开发商为了争取更大的商业利益,有时会改变法定图则的强制性内容,可能会导致项目审批无法通过。比如开发商想提高容积率获取更高利润空间,但由于容积率受限于项目地块的法定图则,如容积率过高,则存在无法通过规划审批的风险。

2. 法规政策变化影响规划或设计的风险

关于规划或建筑设计的规定、规则变更,会对城市更新项目的价值产生显著影响。比如深圳作为城市更新政策最为完备的大湾区城市,涉及土地、规划、地价、产业等方面的政策变化较为频繁。比如深圳市政府2017年出台规定禁止商办研发用房建筑设计成公寓类产品,导致之前市场上盛行的“工改工”类住宅化模式受到严格限制,影响项目的开发方向和利益测算;2018

年出台的工业区块线管理办法、城中村分区划定方案的出台等，导致大量项目停滞，或变更更新方向、改造模式。笔者所经办的深圳某工改M0项目中，某开发商收购项目后，由于新的建筑设计规则出台，要求研发用房套内建筑面积不得低于300平米，项目无法实现原测算价值，开发商不得不选择退出项目。

3. 规划分期不合理的风险

结合项目前期的摸底调查等工作，投资人可以结合规划分期等方式尽量消化一部分拆迁难的问题，防止“钉子户”因素影响项目开发进度；如果项目规划分期不合理，可能会导致整个项目延期。

比如某销售额连续几年排名全国前三的房地产公司，在其所操盘的某城市更新项目编制更新单元规划时，没有考虑将钉子户所在的两个地块分到一期，而是分散到两期，结果因钉子户问题无法解决，导致两期都不能按期开发。如果申请撤销原更新单元规划重新申报规划，一方面能否通过公示存在不确定性，另一方面也会引起业主不满。如果在规划分期时考虑钉子户事宜，则该项目可以通过分期将钉子户所在地块单独作为一期较后开发，以避免影响其他区域的开发。

(二) 风险规避措施建议

1. 委托专业规划及设计机构

开发商应委托专业的规划研究机构负责更新单元规划编制，最好是当地负责片区规划的规划设计院，在立足项目地控详规及相关专项规划的基础上，结合当地规划编制规则、容积率调整及奖励规则、公建配套设施要求等，以制定符合当地城市更新发展方向和规划要求的规划研究报告。在方案设计及建筑设计方面，也应邀请专业设计机构提前介入，提高设计质量，提升物业溢价空间。

2. 商业利益与政府审批之间的平衡

城市更新项目规划是开发商和政府（公共利益）之间利益博弈的环节，开发商希望更新规划能满足其商业利益最大化诉求，但规划如突破城乡规划或片区规划、城市更新专项规划等，都可能导致无法通过政府审

批或增加审批难度。因此，开发商一方面要结合多种假设条件对地块各项指标（如容积率、贡献率）进行准确评估与测算，并全面了解当地土地及规划政策，把握更新单元规划涉及调整、修改上层规划的审批程序及审批难度，以实现保障投资人商业利益与通过政府行政审批之间的平衡。

3. 结合项目实际情况确定规划分期及开发时序

开发商在编制更新单元规划时，对于规模体量大的项目，可考虑“一次规划，分期实施”、“先建后拆、滚动开发”等方式来减少资金压力和降低拆迁难度，结合地块现状、业主更新意愿、拆迁难度、产业布局等情况，确定规划分期及开发时序。对于预计拆迁难度较大的地块，规划在后期实施，防止“钉子户”因素影响项目开发进度；先建成项目也有利于增强业主的信心，辅助后期项目“钉子户”的谈判工作。

[肆]

产权核查及确权风险

(一) 风险特点及表现

城市更新项目产权核查及确权是更新项目的重要环节，是确定城市更新项目业主及进行后续搬迁补偿谈判及合同签约的基础。该阶段的风险包括但不限于：

1. 土地类型多样且土地边界不清

除了土地性质上存在国有土地和集体土地的区别，基于各地的发展历史，还可能多种土地类型。比如深圳的集体土地，还存在未征转用地、非农建设用地、留用地、征地返还用地、旧屋村用地等各种特殊类型的用地。此外，集体土地上还可能存在承包经营、出租、以租代买等情况。国有土地上，也有划拨、出让、出租或未出让地、储备发展土地等多种类型。此外，一些城市更新项目中还可能“三地”（零星地、边角地、插花地）以及飞地等特殊土地。

项目范围内各地块之间，以及项目地块与项目范围外相邻地块之间，还可能存在边界不清、权属争议等情况。国有土地的使用大部分是出让使用，极小部分是

租用,但由于历史原因,也存在小部分边界不清的情况。

2. 因历史原因产权登记不完善或没有登记

由于房地产登记规定滞后、多次变更且衔接不完善,以及规划、建设档案管理漏洞等原因,导致大量房屋产权登记信息不完善、存在错漏等情况。此外,还有各种因历史遗留问题导致无法办理产权登记的情况。

3. 有证房产但因特殊情况导致确定签约主体困难

有些房产即使有产权证,但也可能存在证载权利人死亡、离婚、继承、下落不明、无法联系、私下转让或抵债,或原业主遗失权属证明资料等情形。如果登记权利人为单位的,则可能存在单位已解散或分立、合并等情形,以及房改产生的历史遗留问题。比如上世纪90年代深圳、广州等城市进行的单位房改,存在大量房改手续不彻底、房改单位已注销但未能给实际权利人办理产权登记、房改后多次转让且缺乏合法手续等问题。

4. 违法违章建筑以及其他特殊物业大量存在

城市更新项目中,用地手续不完善或没有报建手续而形成的违法违章建筑大量存在,此外还有各种特殊物业,比如无证房产、无主房屋、宅基地私下转让、合作建房、祖屋、侨民房屋等等,不一而足。这些房产能否确权、如何确权都是产权核查及后续搬迁补偿实施过程中常常遇到的难题。

5. 产权主体复杂,多种权益重叠

单宗土地及地上建筑物上可能同时存在所有权人、使用权人、用益物权人、担保权人等多种权益,且土地使用权人、建筑物所有权人和实际使用权人可能不一致等等,这些复杂情况都加剧了确定物业权属主体的难度。

(二) 风险规避措施建议

1. 综合采用多种方式、借助多方力量协助确权

综合采用现场踏勘、测绘查丈、访谈、查询国土及报建档案等方式,以尽量全面了解项目土地及物业情况,甚至可能需要借助公安、外交等政府部门的力量获



取权利主体相关信息。此外,还可结合当地政策通过村集体、街道办出具确权证明后进行公示等方式,确定相关物业的实际权利人。

必要情况下,可以要求业主先通过诉讼等方式完成确权。但对于有些情形的确权纠纷,法院可能会不予受理。比如对于深圳市农村城市化历史遗留违法建筑,其房屋产权性质及所有权应先由行政机关作出处理认定,否则人民法院不予受理。

2. 以促成签约为目的确定被搬迁人并建立风险预防机制

为尽快促成签约达到可确认实施主体的签约率,有些情况下使用多种手段后仍无法确定权利人的,建议开发商以促成签约为目的确定被搬迁人并与其谈判、签署搬迁补偿协议,但应在协议中约定被搬迁人对取得物业权属及物业现状等方面的全面披露义务,并约定其违反披露义务的违约责任,以及发生权属纠纷时的处理方式。

比如对于无产权登记的历史遗留问题房屋,开发商也可考虑先与实际占有、控制被搬迁房屋的主体签署搬迁补偿协议,并在协议中明确纠纷处理机制,如果补偿方式为货币的,合同期限内如有其他第三方主张

权利时,开发商有权冻结剩余未支付补偿款而不视为违约,并根据法院判决情况要求签约方返还补偿款等。如果补偿方式为产权调换的,还可约定作为签约主体的被搬迁房屋实际占有人对回迁房有一定年限的居住权,如约定年限内有他人主张权利,则以法院判决为依据处理回迁房,如无他人主张权利,约定年限届满后再确权至其名下等。当然,采用何种处理方式也取决于被搬迁人的配合及政府的认定。

[伍] 村集体合作风险

村集体土地参与城市更新在各地说法不同,比如城中村改造、旧村居改造、旧村庄更新等,这类项目在大湾区更新项目中占有相当大的比例,且项目占地面积一般较大、比较优质,且在地价等方面享有优惠,而村集体受限于资金、开发实力、品牌等,往往需要引入开发商进行合作,并由开发商操盘。所以村集体合作的城市更新项目对于投资人有相当的吸引力。

(一) 风险特点及表现

1. 村集体土地情况的复杂性

首先,村集体的土地情况复杂,土地类型及名目多样、产权不清、历史遗留问题严重。如前述,深圳由于两次农村城市化征转地的特殊历史背景,形成了非常复杂的村集体实际控制的土地类型,其他大湾区城市也有征地返还用地、留用地等多种集体土地类型。且由于之前村集体土地产权登记落实不彻底等原因,存在土地边界不清、产权争议以及其他历史遗留问题。

其次,集体土地的违规流转、合作情况也非常复杂,包括村集体与企业或个人(村民及村民外的个人都有)之间通过合作、租赁等形式违法转让土地,村民个人非法转让宅基地、违规建房、合作建房等情形普遍存在,导致违法违章建筑泛滥难以遏制。

此外,各地政府对村集体土地历史遗留问题、违法违章建筑的处理办法各有不同,且政府在与村集体和村民等利益主体长期博弈过程中不断调整相应政策,加剧了村集体土地参与城市更新项目的复杂性。

2. 村集体决策机构及决策程序复杂

集体土地是村集体的重要资产,集体土地参与城市更新改造需依照相关法规及村集体章程履行决策、审批等程序,且各地区的决策机构、决策流程、议事规则及表决要求都有不同。

决策机构方面,除了作为基层群众性自治组织的村委会决策,还涉及村集体经济组织的决策和参与。村经济经济组织在广东各地的表现形式多样,且不一定属于公司法规定的法人主体,比如深圳市在城市化过程中村集体的基层群众性自治组织和集体经济组织职能分立后,集体经济组织的职能由股份合作公司继受,从而出现了村股份合作公司这一“原农村集体经济组织继受单位”,这是深圳地方立法确定的一个特殊主体,其内部决策层级包括股东大会、股东代表大会、集体资产管理委员会、董事会、监事会等,股东大会是公司主体的最高权力机构。而广州、佛山等地的村集体经济组织是经济联合社(经联社)。

村集体土地参与城市更新,需依照当地规定及村委会或村集体经济组织的章程规定等履行相应决策程序,但实践中会存在村集体章程不够健全、规定含糊不清或章程规定与实际脱节等情况。且村集体一般人数众多、成员情况相对复杂,且存在宗族势力割据等情况,内部利益关系错综复杂,这些都加大了村集体完成内部决策的难度。

此外,实际中存在行政村与自然村的划分,自然村与行政村的土地界限不清、土地权属不清,改造项目涉及自然村或行政村土地时,涉及的决策层级和决策机构也较为复杂。

3. 集体资产交易平台公开交易, 获得项目的不确定性加大

集体土地作为村集体资产的重要组成部分,引进合作方进行城市更新改造需遵循村集体资产交易的相关监管政策。目前各地基本都要求要求通过公开交易平台进行交易,并在公开交易后到相关监管部门审批或备案。

但大湾区各城市规定不一,对集体资产交易监管

的严厉程度也不同。比如对于公开交易平台，东莞市设立市公共资源交易中心为单一主体挂牌招商的统一交易平台，而广州、深圳则可以在区级集体资产交易平台进行集体资产交易，深圳龙岗区还由深圳联交所和龙岗区国资委共同建立国有集体产权交易中。在监管程度上，有的地方对具体交易流程实施全程监管，对交易程序、有的仅要求报备交易结果，差异较大。

村集体通过公开交易平台发布合作方案或招商方案，其他竞争者的加入，将导致开发商获取项目的不确定性加大。有些意向合作方在早期即已介入并开展了部分工作，但因项目本身土地情况达不到立项要求或无法解决所有村民的搬迁补偿诉求等原因导致进展缓慢，引起村集体不满、有意撕毁合约，在公开交易的政策加持下，这类意向合作方要保住项目的难度也会更大。

此外，政府和村集体都更青睐有实力、信誉好、社会责任感强的开发商参与到村集体土地城市更新项目中，为确保村集体经济利益的实现，各地村集体对有意向参与竞争的合作方提出越来越高的要求，包括但不限于资金实力、房地产资质、房地产开发经营、产业运营经验等，并提出多样化的合作条件及要求等等，增加了开发商获取项目的难度。

(二) 风险规避措施建议

1. 全面尽调了解村集体土地和物业情况

投资人要通过现场查勘、档案调取、访谈（访谈对象包括政府部门及村集体、村民等）等方式全面核实村集体土地及物业的情况，包括土地性质、土地类型及构成情况、取得方式、物业建成情况、权属证明等情况，并注意对村民合作建房、转让宅基地、历史遗留问题处理、权属争议等特殊情况进行调查核实。对于土地和物业的核查，在第四部分已有提及，不再赘述。

2. 核查及梳理村集体资产交易涉及的决策机制，消除决策障碍

结合当地法规政策规定及村集体经济组织章程规定，梳理拟投资项目涉及哪些层级的决策，包括行政村与自然村在项目中各自占有土地情况以及权力边界，核实内部决策程序及时间，确保合作程序及决策机构

合法合规，并合理进行资金安排等。

在这个过程中，需深入了解村委会或村集体经济组织的成员构成情况，尤其是了解负责人、决策层成员及其社会关系等，与其充分沟通并获得其支持、理解，以增加决策通过的概率。

3. 落实公开交易程序性及实体性要求，通过多种方式合法提前介入项目

包括明确项目所在地关于村集体资产交易的公开交易平台，以及梳理交易规则、交易时间、交易程序等程序性要求，以及合作准入条件、提交文件资料要求等实体性要求，确保通过合法合规的交易程序获取项目。

需要注意的是，有些地方规定了合作方提前介入项目的方式（比如东莞的单一主体挂牌招商制度中的前期服务商，广州、深圳等地规定村集体可先依法引入意向合作方等），开发商要深入了解当地规定及操作路径，争取合法提前介入项目，通过提供前期服务、开展摸底调查等工作，获取更多的项目信息和资源，提前建立村集体与企业间的信任，从而可在项目中尽量占据较为有利的地位，甚至可能适当参与制定合作方案、合作准入条件等，提高在后续公开交易程序中成为正式合作方的成功概率。

此外，开发商还要了解当地关于公开交易之前或之后的各种审批、备案程序及要求，包括与相关政府部门沟通落实，确保审批、备案程序合法合规、文件齐全符合要求。

[陆] 搬迁补偿风险

搬迁补偿，是城市更新项目面临的最常见、最复杂、最难以解决的问题。除了前面以及提及的权属认定情况复杂，特殊物业界定权属难度大，还存在征拆成本高、谈判难度大，容易出现个别业主不同意搬迁补偿方案拒绝签约影响整个项目推进的情况等风险。此外，还可能存在权利主体委托他人签约的授权存在瑕疵、个别业主的补偿标准较高导致其他业主不满、违约条款设置不合理导致业主消极履约或向开发商提出高额赔



偿等风险。

我们建议从两个层面降低搬迁补偿的风险，一是法律技术层面，即搬迁补偿方案与协议的起草与制定，二是实际操作层面，包括商业谈判、签约及履约。

（一）法律技术层面的操作建议

搬迁补偿协议一般提前拟定，再结合与业主协商谈判情况后修改完善，整体上搬迁补偿协议中的补偿标准应与补偿安置方案中的一致，且各被搬迁人之间的补偿标准原则上应保持一致。

搬迁补偿协议由主协议和附件构成，主协议条款一般包括：被搬迁房屋情况、补偿方式、补偿标准及具体内容、被搬迁房屋搬迁及交付、过渡期及过渡费标准、建筑物拆除及产权注销、回迁房选房及交付和办证、各方责任及义务、违约责任、解除终止、争议解决、通知、协议生效等。附件一般包括被搬迁人的身份证明文件、被搬迁房屋的权属证明资料、被搬迁人收款账户信息等。

对于搬迁补偿协议，建议重点关注：

1. 结合项目情况设定特殊条款

建议在常规条款基础上，结合各项目的特殊情况，约定个性化条款，比如针对被搬迁房屋本身权属存在继承、转让等争议的情况，设定后续签约方完善确权手续的义务及纠纷处理机制。对于被搬迁房屋存在抵押、租赁等情形的，约定业主解除该等权利限制的义务及时限，除与补偿款的支付挂钩，还需明确违约后果。针对业主关注的过渡期学位等问题，结合与街道、教育部门等落实的情况进行妥善安排。此外，还可结合与业主沟通谈判情况约定停车位及广告位等权益归属、排他（限制原业主或其股东、关联方与其他主体达成合作等）等条款。

2. 周全考虑项目推进过程中需要业主配合的所有手续，一揽子在协议中约定，并提前签署相关文件作为协议附件

需要结合项目类型、城市更新流程规定及与政府部门沟通核实情况，梳理项目不同阶段需要业主配合的相关手续，比如产权注销手续，要求业主在签署搬迁补偿协议及提交权属证书的同时签署并提交产权注销授权文件（尽量不签署日期并约定开发商有权填写日期）；没有权属证书的，则业主除提交相应的产权证明文件，还应签署房地产权益由搬迁人承受的声明书。

3. 将更新范围内业主签约率情况与协议生效挂钩

一般而言，市场主体与更新单元内项目拆除范围权利主体签署搬迁补偿协议需达到签约率100%后才能申请实施主体资格（部分城市对于签约率达到90%以上即可）。因此，建议可结合当地对申报实施主体前提的签约率要求设置统一的生效条件，比如签约率达到95%或100%，协议方生效；或约定，虽然合同签署即生效，但在一定期限内未能达到约定的签约率的，投资人可解除或变更协议（比如变更过渡费支付标准或支付期限等）。对于因个别业主不同意签约导致项目进展缓慢、无法按期开发建设及交付回迁房等情形，应合理界定违约以及考虑调整过渡期的计算等，以免在遇到

特殊情况项目无法推进时给投资人带来沉重负担甚至吞噬掉项目利润。比如罗湖木头龙项目,就因个别业主不同意搬迁补偿标准拒绝签约导致无法达到100%签约率,项目一拖十年,而开发商每年还需向其他业主支付过渡期安置费,至今损失数亿元。

4. 注意搬迁补偿协议履行义务先后的安排

一方面,结合项目类型及当地规定梳理项目后续推进需要完成的所有工作以及各方权利义务,并对义务履行的先后顺序进行合理安排,以保护投资人的利益。比如补偿款的支付,一般采取分期付款的方式,并将付款进度与业主的相应义务(权属核定及资料提交、房屋搬迁及交付、产权注销等)挂钩,以约束业主并推动更新项目的进展。

5. 关于违约责任和解除条款的设置

违约情形主要针对签约各方的关键性义务,业主的违约行为主要为未按期搬迁、未按期清理租户、房屋产权发生争议等,开发商的违约行为主要是迟延付款、延期交付回迁房、提前终止项目等。应根据项目实际需要,设置相应的违约责任,并合理设置相应免责情形,比如项目本身的土地瑕疵问题、政府行为、重大政策出台导致的影响,以及被搬迁人或其他第三方的协调、配合义务等。

对于搬迁补偿协议的解除情形,也应围绕签约各方的根本违约及客观情况发生重大变化、不可抗力情形等展开。比如对于被搬迁人而言,如果经法院判决或事实证明其不是合法权利人的,开发商可解除搬迁补偿协议;而被搬迁人则一般要求在开发商出现严重迟延履行或交付回迁房等情况下其有权解约。此外,因项目情况所限导致项目确实无法通过审批或政策、市场发生重大变化导致合同确实无法履行或开发商无法实现合同目的的,应允许开发商享有解约选择权。

(二) 实际操作层面的建议

1. 深入开展项目摸底排查,针对性采取谈判方案

开发商在正式开展搬迁补偿工作前,应深入开展摸底调查工作,了解权利主体的搬迁补偿诉求,了解可

能成为“钉子户”的被搬迁人,了解其特殊情况及社会关系,为以后的搬迁补偿谈判做准备。谈判过程中注意寻找有影响力的核心业主代表,形成示范效应;此外搬迁补偿过程以签约为导向,个别权属有瑕疵的业主可先签约后补手续,但协议中约定其完善权属手续等义务,并与付款进行挂钩,并对出现权属争议情形做好预案。

对于一些特殊物业(比如其他开发商或个人为锁定项目而购置的物业),可以结合业主的利益诉求,也可以考虑转化模式,比如业主以房地产入股和开发商合作设立公司,将部分业主对开发商过高的利润估算转化为共同盈利的模式。

此外,通过设置签约奖励等方式形成正向激励,设置附条件的奖励或福利使得先签约人员形成共同体,对不愿意签约人员形成压力。

2. 制定合理公平的搬迁补偿方案

在通过前期摸底调查了解项目信息的基础上,开发商应当针对项目土地及房屋现状情况及被搬迁人诉求制定合理、公平、详尽、多样的搬迁补偿方案,并结合物业类型、权属情况、用途、楼龄、层高、装修使用年限等不同情况制定相应的补偿调整机制,以应对项目可能发生的多种情况,更公平、高效解决搬迁补偿问题。

3. 尽快收回被搬迁房屋,避免二次搬迁谈判

签约时一次性收齐证件原件、复印件及产权注销授权资料,并结合项目情况科学安排接受房屋工作安排,既要避免过早接收房屋导致过渡期安置费用成本过高,又要防止长期不搬迁导致业主反悔,进入二次搬迁谈判。

4. 明确业主的清租等义务

城市更新项目中土地或物业存在租赁或承包经营、证载权利人与实际使用人不一致等情况非常普遍,开发商与业主签署的搬迁补偿协议中,应明确约定业主清理租户或承包方、实际使用人等义务,避免签约付款后却长时间不能实际控制和拆除物业的风险。

5. 设计单位提前介入,结合权利主体需求进行规划

设计

为预防搬迁补偿纠纷,在回迁房的分配方案中,要以充分的方案设计为依据,回迁房的标准与选房尽量宽松化。我们在某城市更新项目收购案例中,遇到回迁房的设计(层高、进深等)无法满足搬迁补偿协议约定要求导致发生争议的情形,说明设计单位提前介入的重要性,极端情况下可能还需结合部分业主的特殊要求调整建筑设计。

[柒]

交易结构及文件风险

本文前面提及了开发商与业主的搬迁补偿协议文本的注意事项,本部分仅介绍收购、合作城市更新项目的交易结构及文件方面需关注的风险及解决方案。

(一) 交易结构及交易文件的风险表现

交易结构是项目交易的核心,交易结构及交易方案的设计主要围绕安全、成本、时间三方面展开。安全指进入安全、交易安全、退出安全,符合法律规定,交易效力不被否定。成本主要是指交易价款及交易产生的总体税负及其他成本较低且具有均衡性与合理性。时间是指完成交易所需的时间能满足交易各方的要求,原则上不建议过长,避免合同履行过程中一方反悔或出现重大政策、市场变化。如果交易结构违背了上述原则,往往不能真正实现投资人的商业目的,甚至可能导致交易的失败。

交易文件是一个交易最终达成的成果体现,是商业目的的反映。交易文件应根据各方已经达成的交易方案及交易结构,按照合理的逻辑关系展开描述并布局所有必要条款。实践中,由于对商业目的理解不够深入、文件起草及项目实操经验不足、起草时间仓促、信息不对称等,可能导致交易文件在结构、主体设置、款项支付安排、合同履行节奏等方面存在与实际操作脱节,或违约及解除条款设置不当等风险。

(二) 风险规避措施建议

1. 交易主体合理设置并明确各方角色和职责

需结合项目特点及后续实际操作确定相关交易文件的签署主体及实际履行主体。比如在开发商收购或合作城市更新项目时,可能以母公司与对方签约,但后续可能会以子公司作为项目公司实际履行相应合同义务。在此情况下也应将该项目公司作为签约主体之一。如果项目公司没有成立,则应在交易文件中,明确约定项目公司承继的合同权利义务,以及其他各方的认可和配合义务等。此外交易文件中对所有签约主体的角色及职责划分应非常明确,以及相关替代履行、连带责任等的设置。合同履行有赖于其他第三方完成相关工作或提供协助、配合的,需要明确合同哪方有义务促使第三方接受合同安排,以及无法实现该安排时的处理方式。

2. 关于交易款项的支付安排

首先,要明确交易款项的构成及对应的交易标的、交易范围,以及约定如果交易标的、交易范围出现变化或不符合预计状态时的交易价款调整机制。

其次,关于付款的前提条件,建议根据城市更新项目的特点,以关键节点达成或重要条件满足为支付条件,关于这些前提条件必须逐项列举、清晰界定,避免产生争议。

再次,关于付款比例,原则上也需要根据城市更新特点,评估各关键节点达成后对项目价值的影响,以及影响大小等因素确定付款比例。当然,具体的付款比例还要看各方在交易中的地位及付款方对促进交易的能力等情况。

3. 合理预估合同履行及设定违约情形及解决方案

结合尽调所了解的项目情况及城市更新项目流程、特点,对签约后续工作开展及各方责任义务、关键节点完成时间等进行合理预估。比如项目立项、规划批复、村集体完成内部决议同意合作、实施主体确认、土地出让合同签署等,这些关键节点如何达成、主要责任方及配合方、预计进度等,对于整个项目计划至关重要,并充分考虑如果任一节点不能推进的合理解决方案。如果出现不符合合同约定情形,还要考虑是否存在

先后违约、混合过错、第三方原因等情形确定违约责任,以及违约情形持续存在对项目的影响。

4. 谨慎约定合同解除条款

对于城市更新项目的解约,需非常慎重。一方面,应明确哪些情形下合同各方有权行使解除权,建议出现根本性违约,或政策重大变化等特殊情况下合同相关方才享有约定解约权。另一方面,要结合城市更新项目的特殊性以及解约时项目所处的阶段、各方已实际履行的进度等,确定合适的解约后程序。

对于拟从卖方处获取项目的开发商而言,交易文件中应清晰约定卖方的所有责任及义务,并约定先后履约顺序。对于开发商所需承担的义务与责任,则需要明确约定各种免责情形,比如政府审批原因、重大政策变化、卖方的在先义务未履行、第三方行为等。如果交易价款及预期利润的测算与卖方的保证事项(比如规划指标、项目进度等)有关联,则需要约定卖方保证不能满足时的违约后果,以及严重影响合同目的实现时的合同解除权及解约后退出路径及违约金计算方式。

此外,由于城市更新项目的特性,项目推进到某些阶段后,实际很难逆转,对于解约也需充分考虑解约后的路径,比如实施主体确认后一方依据合同约定享有解约权,但此时地上建筑物已经拆除、产权已经注销,实际无法恢复到交易前的状态,如何实现行使解约权一方的退出,需要全面考虑、严密论证并详细约定。

[捌] 总结

城市更新项目周期长,利益关系复杂,不确定性大,风险潜伏于各个环节。本文仅对城市更新项目实施主体确认前的几大环节的操作风险及规避措施进行粗浅分析,对于开发商获取城市更新项目的税务风险(比如项目溢价、项目前期隐性支出等不能进入成本的风险)、投融资风险、退出风险、纠纷争议风险等均未提及。限于文章篇幅与笔者经验,难免有疏漏或不当之处,唯望笔者基于实操经验总结的内容能对投资人识别、防范城市更新项目风险有所裨益。



邓福荣
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6868
dengfurong@zhonglun.com

LAND USE & DEVELOPMENT

CHAPTER
03

土地利用 与开发

依托集体建设用地，拓展养老地产投资新路径

冯立文、丁剑清

随着中国老龄化社会的加速到来，养老产业的需求日益增加，作为产业依托之一的养老地产更被视为极具潜力的“巨型市场”。但另一方面，在城市规划区内国有建设用地价格连年增长，偏远郊区又难以满足社区养老需求的背景下，养老地产前期投资较大，需长期持有及运营的特点，导致了传统的“房地产开发销售+养老服务”的模式难以在城市范围内铺开。面对这一民生难题，国务院办公厅新近颁布的《关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）提出“鼓励各地探索利用集体建设用地发展养老服务设施”。由此可见，将用地成本相对较低，区域位置较好的集体建设用地用于发展养老地产，可有效地为养老产业打通“堵点”，消除“痛点”。

广州市养老地产的市场潜力巨大,¹集体建设用地开发和流转政策成熟,²以及国家法律层面对于集体建设用地流转的逐步松绑,³为投资人利用集体建设用地发展养老地产提供了政策基础。从实践情况来看,广州市在依托集体建设用地,拓展养老地产投资方面,充分发挥了“先行先试”、“改革排头兵”的优势,对各种模式进行了大胆实践探索。在中共中央、国务院发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》多次提及支持港澳投资者投资兴办养老产业的背景下,广州市养老地产内生的发展需求与外部政策的有机结合,必将使其成为投资人投资开发养老地产的一片热土。为此,本文拟结合广州的实践,就利用集体建设用地拓展营利性养老地产的具体模式进行探讨。

[壹]

利用集体建设用地开发营利性养老地产的模式

(一) 自行开发的模式

1. 法律关系

在此模式下,投资人根据《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》(下称“《广州市集体建设用地流转办法》”)的相关规定,在保持集体土地所有权不变的情况下,受让或承租一定年限内的集体建设用地使用权,并在出让、出租的年限内独立地进行建设及运营养老地产,其中出让年限不超过50年,出租期限不超过20年。

2. 模式特点

(1) 集体决策、公开流转。根据《广州市集体建设用地流转办法》第七条、第九条的规定,集体建设用地用于营利性养老地产建设的,应先由集体经济组织采取重大事项集体决议的方式,形成同意流转的书面证明材料,经公示后在区级农村资产交易服务机构或市公共资源交易中心进行公开出让。投资人竞得集体建设用地使用权后,作为受让人签订书面合同缴交土地出让金及税费。

1.截至2013年底,广州市老年人口(60岁以上)已达133万人,占户籍人口总数的15.98%,预计今后一段时间将以每年0.4%的速度递增,到2020年将超过175万人,老年人口比例达到18.78%,这也意味着届时广州市每五个市民中即有1个老年人,自身市场潜力巨大。
2.广州市是国内最早的一批放宽集体建设用地使用权流转限制的试点城市,突破了现行土地管理法规中“城乡二元制”的束缚,于2015年发布了《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》及其实施细则。
3.2018年12月公布的《土地管理法修正案(草案)》中,删去了原第四十三条关于进行建设必须使用国有土地或征为原集体土地的规定,以及原第六十三条中关于农民集体土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设的规定,这意味着符合规定的集体经营性建设用地可以不用经过征收为国家所有,直接进入建设用地市场。

(2) 地价相对低廉。2005年颁布实施的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》第二十七条规定,市、县人民政府土地行政主管部门应当制定本行政区域集体建设用地使用权的基准地价,但广州市至今尚未制定和公布集体建设用地的基准地价,而代之以国有土地使用权的基准地价作为衡量标准。具体体现在《广州市集体建设用地流转办法》第二十三条规定上,即集体建设用地使用权的出让价格不得低于同区域、同类别国有土地使用权基准地价的30%。

(3) 可进行整体转让、转租。投资人通过出让、出租的方式取得集体建设用地使用权后,在受让、租赁的年限内可将其对外转让,但根据《广州市集体建设用地流转办法》及其细则,集体建设用地使用权转让、转租需取得原出让方、出租方的同意。同时,用于经营养老产业的地块在转让时有一定的税费优惠,如《广州市人民政府关于加快养老服务业综合改革的实施意见》(穗府〔2015〕27号)明确“养老机构在资产重组过程中涉及的不动产、土地使用权转让,不征收增值税和营业税”。另外,原国土资源部2014年4月17日下发的《养老服务设施用地指导意见》(国土资厅发〔2014〕11号)也明确指出,养老服务设施用地使用权可整体转让和转租,不得分割转让和转租。

(4) 不得开发住宅房地产。这是目前利用集体土地开发养老地产的不可逾越的红线,无论是养老设施用地的政策,还是集体用地的相关规定,均明确禁止开发住宅房地产。如《广州市集体建设用地流转办法》第三条明确规定:“通过出让、转让、出租、转租方式取得的集体建设用地不得用于商品房开发和住宅建设。”《广州市人民政府关于加快养老服务业综合改革的实施意见》(穗府〔2015〕27号)则重申:“严禁将养老设施建设用地违规改变用途、容积率等土地使用条件用于房地产开发。”这也导致此模式下投资人无法通过传统的物业销售的方式进行开发经营,除对外转让外,更多地是通过自持物业并以物业出租、发放会籍等方式对集体土地上开发的养老地产进行经营。

(二) 集体经济组织委托建设和运营的模式

1. 法律关系

这一模式下,集体经济组织提供项目用地,开发企业提供开发资金,以集体经济组织名义进行养老地产的开发建设。由于项目用地主体是集体经济组织,投资人一般作为项目的代建方及运营方介入,与集体经济组织形成了如下关系:

(1) 委托建设的关系。由投资人以集体经济组织的名义投入资金,办理相关的规划报建、施工、竣工验收等建设手续。

(2) 委托运营的关系。投资人受集体经济组织的委托在项目建成后进行管理运营,收取经营收益。

2. 模式特点

(1) 成本较低,法律关系清晰。在此种模式下,投资人无需缴纳出让金或租金等使用土地的费用,通过代建协议取得养老项目的开发建设权,通过委托管理协议取得养老项目的经营权,而前期投入的建设成本及运营过程中的运营成本都可在项目运营的收益分配中予以扣除和折抵,以较低的成本实现了投资人开发建设及运营的商业目的。

(2) 投资相对缺乏保障。由于养老项目地块的土地使用权未发生流转,且养老项目也是以集体经济组织的名义建设,建筑物所有权均归集体经济组织名下,投资人仅可通过与集体经济组织签订的委托代建协议以及委托运营协议,享有相应的合同性权利,并未取得诸如股权、土地使用权等实质性的财产性权益,投资的保障相对不足。为此,投资人在项目开发建设及运营期间,可要求集体经济组织以其名下的集体建设用地使用权提供抵押担保,保证委托代建协议及委托运营协议的顺利履行。值得注意的是,根据《广州市集体建设用地使用权流转管理办法实施细则》第三十四条规定,集体经济组织抵押集体建设用地使用权的,应当按照出让程序进行评估和表决。因此,投资人在确定投资养老项目,签订相应的合作协议时就应考虑此等抵押担保的安排,确保集体经济组织办理完成抵押登记的相关程序。

(3) 集体经济组织的决策缓慢。与投资人直接进行合作的对象为村集体经济组织,为确保相关事项符

合法定和约定程序,很多需要村集体经济组织决策的事项或签署的文件,均需经过股东村民大会/村民代表大会的决议,这可能会造成相关事项进度缓慢。

(4) 项目周期影响合同稳定性。一般而言,养老项目有着长期持有和运营的特点,项目周期至少为15-20年,在如此长的项目运营周期,双方的管理人员将会不止一次的发生更迭,如果利益分配不平衡,也将影响相关合同履行的稳定性。

3. 模式在政策层面的应用

2017年8月21日国土资源部、住房城乡建设部颁发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,利用集体建设用地建设租赁住房未来将成为拓展集体土地用途的一种有效途径,村镇集体经济组织除可以自行开发运营,也可以通过联营、入股等方式建设运营集体租赁住房。广州作为全国13个试点城市之一,制定了《广州市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案》(下称“《广州市试点方案》”),这也是值得投资人关注的可应用于养老项目的集体用地政策。但笔者也注意到,在《广州市试点方案》中并未提及集体经济组织利用“联营、入股”的方式建设运营集体租赁住房。在该方案中,租赁住房的建设模式是,在集体经济组织申报试点项目获得政府批复后,由集体经济组织通过公开招标引入投资人(需具备租赁企业资质)作为租赁住房建设运营主体,项目竣工后整体确权登记在集体经济组织名下,由投资人进行后续运营。

(三) 设立合资公司实施建设运营的模式

1. 法律关系

这一模式下,集体经济组织与投资人共同设立项目公司,以其名下的集体建设用地作价出资至项目公司,集体建设用地登记到项目公司名下后,以项目公司的名义对养老项目进行开发。投资人与项目公司之间形成投资关系。

2. 模式特点

(1) 以集体建设用地作价入股视为出让。根据《广州市集体建设用地流转办法》第二条第三款规定,以集



体建设用地使用权作价入股(出资)、与他人合作、联营等形式共同兴办企业的,视同集体建设用地使用权出让。因此,集体经济组织将集体建设用地作价入股至项目公司名下的,需按集体建设用地出让的相关手续,经评估、公示后进行公开出让。

(2) 投资人与集体经济组织之间形成稳定的投资关系。在此模式中,项目公司是养老项目的用地主体以及开发主体,投资人与集体经济组织作为项目公司的股东,双方的投资比例、权利义务、利益分配等均可通过公司治理架构予以完整的体现,较之前述的松散的委托代建及委托经营开发模式中投资人的利益仅能通过合同予以保护的情况,此模式无疑能够更充分地体现投资人的投资权利以及保护投资人的投资利益。

[贰]

实践中的难点与对策

(一) 集体土地使用权流转过程中的不确定性及其应对措施

集体建设用地使用权流转依法均需经过公开程序,由此给项目投资带来了较大的不确定性。投资人如何顺利完成这“惊险的一跃”,对留用地政策的熟练运用,以及项目前期的介入是关键所在。为此提供如下解

决思路,供投资人参考:

1. 活用“货币加物业”等留用地政策

留用地是指国家征收农村集体土地后,按实际征收土地面积的一定比例,作为征地安置另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地,广州的留用地指标一般是被征收土地面积的10%-15%,且被征地的农村集体经济组织大多选择选择实物留地的方式。

自2009年起,广东省和广州市两级政府先后颁布了多项留用地管理的相关规定,各级政府也根据各地的实际情况,制定相应的实施细则。广州市南沙区作为港珠澳大湾区的核心支点区域,随着十多年来的大开发、大建设,各集体经济组织掌握了大量的留用地,急需投入开发建设。为促进该等留用地的集约节约利用,南沙区国土部门因地制宜,于2012年发布《关于在我区试行货币加物业兑现村留用地工作指导意见》(穗国房南开〔2012〕127号),创造性地提出了“在我区条件成熟的村可试行货币加物业方式兑现留用地,作为实物留地的有效补充”的“货币加物业”政策,具体而言,就是政府对留用地进行收储后以招拍挂形式公开出让,在扣除政府垫付资金后,将出让所得的土地出让金全部返还给村集体经济组织,其中一部分存入村集体

公共账户,其余部分用于村集体购买或置换土地附属物业。

这一“货币加物业”政策可与养老地产相结合,即投资人一方面通过公开出让方式,取得商住用地的开发经营权,另一方面,通过为村集体经济组织配建商业物业并返租的方式,将配建物业作为发展养老产业的经营平台。其优势非常明显,一是经过政府的征收和出让后,该等留用地已转为商住用途的国有建设用地,产权清晰,可以分割,且对投资人的掣肘较少,项目可统一建设和管理。二是村集体经济组织可通过留用地出让合同,明确未来拟购入的属于村集体经济组织所有的物业的具体面积、位置、用途价格等,其利益可以得到有效保障。三是村集体经济组织购得或置换物业产权明确由投资人承租,用于养老产业,投资人和村集体经济组织的利益将紧密捆绑,互利共赢。综上,投资人如能提前介入,活用该等“货币加物业”的留用地政策设计出让的条件和方式,应可有效提高竞得土地使用权的成功率。

2. 以提供养老项目策划服务为契机实现提前介入

根据《广州市农村集体资产交易管理办法》的规定,作为村集体“三资”(即资金、资产、资源)之一的集体建设用地使用权需在各区、镇街的公共资源交易平台(下称“三资平台”),按三资平台的规则进行公开交易,项目信息公告时将列明报名人的资格要求。对此,投资人可在与集体经济组织充分沟通的前提下,为集体经济组织提供养老项目的策划服务,在用地规划,建筑设计等方面,引入医养结合、康复保健等概念,并结合投资人自身的优势,做好配建康养机构的推荐等。这一方面为村集体经济组织量身打造一套完备的养老项目规划蓝图,另一方面,在客观上起到了设置防火墙的作用,最大程度地防止项目落空。但同时也需注意设定该等资格要求的合规性及合理性,避免违反《养老服务设施用地指导意见》⁴(国土资厅发〔2014〕11号)以及《广州市集体建设用地流转管理办法实施细则》⁵等相关文件中的禁止性规定,影响竞投结果的有效性。

(二) 用地年限和项目期限的错配及应对措施

从养老设施的供地政策来看,国家鼓励投资人通过租赁方式建设运营营利性养老地产。⁶但养老地产一般为重资产运营的项目,建设成本等前期投入大,又不允许做分割销售,成本回收的周期很长,需要投资人对项目进行持续经营,而《合同法》第二百四十一条规定:“租赁期限不得超过二十年,超过二十年的,超过部分无效。”故租赁集体建设用地开发建设的养老项目,不得不面临租赁期限届满后的续租问题,不利于投资人的稳定经营。因此,建议投资人在租赁集体建设用地开发养老项目时充分考虑这一风险,如在合规的前提下,设置优先续租的条款,或签订租赁协议的同时,与村集体组织签订合作协议、委托运营协议等文件,加入相应的保障条款,以期提高期满续租的成功率,保证养老项目的可持续性。

[参] 结语

随着我国逐渐步入老龄化社会,养老这一民生难题将不断涌现。对于经济发达,医疗水平较高的粤港澳大湾区而言,包括养老地产在内的养老产业大有可为。投资人可乘借集体建设用地流转以及养老产业的优惠政策东风,通过受让或承租集体建设用地使用权、委托建设和运营、设立合资公司等各种模式,充分利用集体建设用地位置好、成本低的优势,拓展养老地产项目,推进养老地产的发展。

4.《养老服务设施用地指导意见》(国土资厅发〔2014〕11号)第四条第二款规定:“……以招标、拍卖或者挂牌方式供应养老服务设施用地时,不得设置要求竞买人具备相应资质、资格等影响公平公正竞争的限制条件。”

5.《广州市集体建设用地流转管理办法实施细则》第二十条第二款规定:“公开流转权利人在招标采购挂牌公告中不得设定唯一性、排他性等影响公平、公正竞争的限制条件。”

6.《养老服务设施用地指导意见》第四条第二款规定:“营利性养老服务设施用地,应当以租赁、出让等有偿方式供应,原则上以租赁方式为主……”



丁剑清
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1705
dingjianqing@zhonglun.com



深圳城市更新工改M0项目的物业销售及租赁

胡雪婷、邓福荣

在经历了30年的城市化和工业化的迅猛发展之后，深圳面临着严重的土地资源缺乏、产业转型升级等问题。随着深圳土地管理制度改革以及产业升级转型步伐的加快，推进了近年来深圳市产业升级项目落地与发展。2013年深圳市政府发布“1+6”文件¹，并创设新型产业用地(M0)类型，开启深圳工改工热潮。但历经六年，深圳工改工走过了一轮从放开到调整到收紧的政策周期，未来发展趋势是政府控制“工改M0”，鼓励“工改M1”，深圳工改政策虽然遇冷，但产业技术实力雄厚、产业运营能力强的开发商深耕其中，仍有良好的发展空间。

在本文中，笔者将结合项目实际操作经验，对深圳城市更新工改M0项目的物业销售及租赁问题进行探讨分析。

1. 此处的“1+6”文件，指主文件《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》，及另外6个配套文件，分别是：《深圳市完善产业用地供应机制拓展产业用地空间办法》、《深圳市工业楼宇转让管理办法》、《深圳市宗地地价测算规则》、《深圳市关于贯彻执行〈闲置土地处置办法〉的实施意见》、《深圳市创新型产业用房管理办法》、《关于加快发展产业配套住房的实施意见》。

[壹] 深圳工改M0概述

(一) M0用地诞生的背景

深圳市政府在2013年“1+6”主文件《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》(深府〔2013〕1号)中,提出优化土地配置,提高产业用地效益,实现土地集约利用的一系列举措,其中包括创新产业用地分类。

在此基础上,深圳市2014年1月13日发布的《深圳市城市规划标准与准则(2013)》(深府函〔2013〕243号,以下简称“《2013版深标》”,该准则已被修订)中,在“工业用地(M)”类型下新增了新型产业用地(M0)²,M0用地诞生。

(二) M0用地及其供应方式

根据《2013版深标》,新型产业用地(M0)是指融合研发、创意、设计、中试、无污染生产等创新型产业功能以及相关配套服务活动的用地;适建用途中主导用途为“厂房(无污染生产)、研发用房,其他用途:商业、宿舍、可附设的市政设施、可附设的交通设施、其他配套辅助设施”。

根据深圳市相关政策,M0用地的供应来源主要有几个:(1)城市更新中的工改M0;(2)企业通过招拍挂公开方式竞得M0用地;(3)已批未建工业用地改为M0用地等。

(三) 什么是工改M0

深圳工业厂房或工业产业园区改造,根据用地性质是否改变可以分为工改工以及工改商、工改居、工改保等。而“工改工”,除了“工改M0”,还包括“工改M1”以及工业区综合整治等。

“工改M0”,是指将现有土地性质为普通工业用地(M1)改变为新型产业用地(M0),将旧工业区拆除重建升级改造为新型产业园,产品多元化,包括产业研发用房、创新型产业用房、配套商业、配套公寓等多种物业形态。

自2014年深圳市创设M0用地类型至今,“工改工”项目大多是“工改M0”项目。“工改M0”类城市更新已经成为深圳促进产业转型升级、完善城市功能、提升土地利用效率的重要手段。目前成功改造升级并被外界广泛熟知的项目有:深业上城(赛格日立旧工业区升级改造)、蛇口网谷、坂田天安云谷等。

本文仅就工改M0项目中的物业销售及租赁的问题进行研究。

(四) 深圳工改M0发展趋势

深圳虽然是第一个设立M0用地类型的城市,但至今仍未专门制定关于M0用地相关管理办法,关于M0用地的政策散见于各类规定,且不成体系。而东莞已于2018年9月11日出台《东莞市新型产业用地(M0)管理暂行办法》(东府〔2018〕112号),成为全国第一个专门就M0用地出台全面管理政策的城市。

回望过去六年,深圳工改工走过了一轮从放开到调整到收紧的政策周期。2013年深圳市政府发布“1+6”文件后,深圳开启工改工大热潮,在政策的鼓励下,大量企业涌入,工改项目井喷,且出现了大量以工改名义擅改公寓销售迎合市场需求的擦边球行为,不符合政府的产业开发运营要求。在此情况下深圳市政府陆续出台一系列政策收紧工改工,包括深圳市及各区城市更新“十三五”规划严控工改M0比例,禁止商办研发用房建筑设计成公寓类产品,《深圳市工业区块线管理办法》(深府规〔2018〕14号)的出台等,深圳政府的态度是明确的,控制“工改M0”,鼓励“工改M1”,保障产业用地和建筑规模,保护产业发展空间。未来,商业地产和类住宅开发空间将受到严格限制,只有产业运营之路,才是深圳城市更新“工改工”的前景所在。

[贰] 城市更新工改M0项目的物业类型

根据《2013版深标》,普通工业用地(M1)或新型产业用地(M0)中其主导用途的建筑面积(或各项主导用途的建筑面积之和)不宜低于总建筑面积的70%。

对于M0项目而言,主导用途的建筑即工业厂房

2.国家标准《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011)中工业用地(M)下的分类包括一类工业用地(M1)、二类工业用地(M2)和三类工业用地(M3)。

(无污染生产)、产业研发用房等,实际中主要是指产业研发用房(含配建的创新型产业用房),不得低于总建筑面积的70%;其他用途(包括配套商业、配套宿舍,以及附属的市政设施、交通设施、配套辅助设施)等建筑面积加起来就不得超过总建筑面积的30%。

其中,创新型产业用房是产业用房中的一种特殊类型,是指为满足创新型企业发展空间需求,由政府主导并按政策出租或出售的政策性产业用房。其筹建来源有多种形式,其中包括在城市更新项目中按一定比例(原则上为12%)配建。

对于须配建创新型产业用房的城市更新项目,项目实施主体应按有关规定与创新型产业用房管理主体签订创新型产业用房监管协议,载明创新型产业用房的建设标准、产权归属、产业准入、租售管理等内容;明确回购主体、回购价格、交付方式、交付时间及相关法律责任等内容。监管协议相关内容载入土地出让合同中。

城市更新项目中配建的创新型产业用房免收地价,为非商品性质;实施主体建成后可由政府回购;政府回购的创新型产业用房面积原则上不计入项目可售面积,不占用项目可分割转让比例。政府选择不回购的,则创新型产业用房的产权归实施主体所有,但租售需遵循《深圳市创新型产业用房管理办法》(深府办[2016]3号)规定及监管协议约定。

本文中,主要分析工改M0项目物业中除新型产业用房之外的其他类型物业的销售或租赁的问题。

[叁]

产业研发用房及配套设施的销售及转让

(一) 适用法规及政策概述

M0项目物业的销售和转让主要适用的规定有:《深圳市工业楼宇转让管理办法(试行)》(深府办[2013]3号,以下简称“《工业楼宇转让办法》”)、《深圳市工业楼宇转让管理办法(试行)实施细则》(深规土[2013]721号,以下简称“《工业楼宇转让办法实施细则》”)、《深圳市规划和国土资源委员会关于工业楼宇



转让管理有关事宜的通知》(深规土[2014]428号,以下简称“《工业楼宇转让通知》”)。

其中,2013年《工业楼宇转让办法》及其实施细则均已在2018年到期,2014年《工业楼宇转让通知》也即将在2019年8月到期。深圳市规划与自然资源局已于2019年2月2日发布《深圳市工业楼宇及配套设施转让管理办法》(征求意见稿)(以下简称“《工业楼宇及配套设施转让办法》(征求意见稿)”),但目前尚未正式颁发施行。

(二) 按目前政策产业研发用房及配套设施均可分割转让,但未来可能会限定产业用房自持比例

1.按工业楼宇转让现有政策,产业研发用房及配套设施依法补缴地价可全部分割转让

根据2013年《工业楼宇转让办法》及其实施细则，城市更新项目改造后形成的工业楼宇及作为工业配套设施的配套办公、配套单身宿舍以及小型商业服务设施(该等配套的建筑面积一般不得超过项目总建筑面积的30%)均可分割转让，但需在办理用地手续时就可分割转让部分依法补缴地价。

工改M0项目的地价补缴，区分改造后是自用还是整体转让或分割转让，适用不同标准。如果全部自用或整体转让情形下分别按工业基准地价10%或70%缴纳地价；需要分割转让的，对于工业厂房、新型产业用房(主要指产业研发用房，创新型产业用房免缴地价)，按照工业与办公基准地价的平均值补缴地价，即(工业基准地价+办公基准地价)/2；对于配套商业、宿舍等配套设施，按照对应用途的基准地价的5倍缴纳地价。

2.《工业楼宇及配套设施转让办法》(征求意见稿)限定产业用房自持比例

根据2019年《工业楼宇及配套设施转让办法》(征求意见稿)，新出让工业用地(包括城市更新改造后出让的工业用地)上的工业楼宇及配套设施，应在土地出让合同中明确约定产权限制条件、受让人资格条件等内容。其中，按目前征求意见稿，城市更新项目改造形成的工业楼宇，仅允许一定比例的建筑面积可以分割转让(实施主体还可以选择以宗地为单位不得转让或整体转让)：工业楼宇建筑面积(不含按规定移交政府的创新型产业用房)不超过65%的部分可分割转让，即自持35%，可分割转让65%；但宗地内的配套设施可以全部分割转让。

虽然2019年《工业楼宇及配套设施转让办法》(征求意见稿)尚未施行，但是，广东省自然资源厅发布的《关于明确工业物业产权分割及分割转让不动产登记有关事项的通知》(粤自然资规字〔2019〕3号)明确规定“分割转让后原权利人自留的工业或仓储功能的建筑面积占分割转让前工业或仓储功能确权登记的建筑面积比例不得低于40%”，由此可见，对分割转让及权利人自持比例进行限制是大势所趋。因此，深圳对工改项目要求提高产业用房自持比例、减少分割转让避免产业地产化，已经成为必然。

(三) 建筑设计及最小分割面积等受限制，工改M0去化受影响

2017年5月12日，深圳市规土委《关于进一步加强商业办公研发用房建筑设计管理工作的通知》(深规土规〔2017〕1号)强调工业建筑的平面布局、水电设计不得采用住宅套型式设计，且研发用房单套套内建筑面积不得小于180平方米。

2018年7月30日，深圳市人民政府办公厅转发市规国土委等单位《关于进一步加强房地产调控促进房地产市场平稳健康发展的通知》(深府办规〔2018〕9号)明确指出“各类新供应用地(含招拍挂、城市更新、征地返还用地等)上建设的商务公寓³只租不售且不得改变用途，对外出租单次租期原则上不超过10年”。有些工改M0项目打算将产业研发用房设计成商务公寓等产品，商务公寓只租不售政策出台后开发商利润空间也大幅压缩。

2018年8月2日，深圳市政府发布《深圳市工业区块线管理办法》(深府规〔2018〕14号)，进一步明确规定工业用地建筑形态应与产业类型、业态相匹配，厂房和研发用房不得采用住宅类建筑的套型平面、建筑布局 and 外观形态，对研发用房除在层高、荷载等方面明确标准外，还要求研发用房的单套套内建筑面积不得小于300平方米。这一规定则基本堵死了开发商利用研发用房功能转化成公寓的路径，大大影响工改M0项目未来的去化问题。

(四) 限制受让人资格且门槛将提高

1.《工业楼宇转让办法》及其实施细则等关于工业楼宇及配套设施的受让人的限制

根据《工业楼宇转让办法》及其实施细则，工业楼宇及配套设施的受让人必须是企业；用地批准文件、土地使用权出让合同约定或市政府规定受让人准入条件(以下简称“产业准入条件”)的工业楼宇的转让，受让人必须符合产业准入条件并通过各区(新区)产业主管部门依法进行的资格审查。

但也有例外，根据《工业楼宇转让通知》，对于工业楼宇及配套设施的转让如果符合以下四种情形之一，

3. 结合2018年8月14日深圳市规划和国土资源委员会《关于贯彻落实市政府房地产调控政策的通知》(深规土规〔2018〕7号)，商务公寓只租不售的政策不适用于2018年7月31日(含7月31日)前更新单元规划已经批准或单元规划虽未获批准但已经市规划国土主管部门或者区政府(含新区管理机构)审议通过并完成公示或者正在公示等项目中的商务公寓部分。

受让人可以不必为企业：(1) 因人民法院、仲裁机构的生效法律文书取得物权的；(2) 因继承、受遗赠取得物权的；(3) 因共有分割取得物权的；(4) 因政府行使优先购买权的。

此外，对于具有居住功能的工业楼宇配套设施（含宿舍、单身公寓、办公式公寓、公寓式办公、商务公寓等）且属于下列四种情形之一的，受让人也可以不必为企业：1、《工业楼宇转让通知》实施前已转让并办理登记且不涉及产业准入条件的；2、《工业楼宇转让通知》实施前已签订预售合同并备案且不涉及产业准入条件的；3、经房改部门批准被纳入房改范围的；4、市政府批准的其他情形。

2.《深圳市工业区块线管理办法》提高工业楼宇受让人条件

但根据《深圳市工业区块线管理办法》，如果是属于一级工业区块线内的工业用地转让或地上工业楼宇分割转让，受让方应当是从事制造业的生产、研发、设计等环节的工业企业或生产性服务业企业，并有3年以上合法纳税记录（或投资方有合法纳税记录），由各区指定部门或机构对受让方条件进行审核并出具意见。

该规定进一步限制了工业楼宇的受让方范围，也影响了工业楼宇的再次转让，由于M0项目中的产业研发用房也属于工业楼宇范畴，因此对一级工业区块线内的M0项目影响较大。

（五）产业研发用房及配套设施可以预售，但应注意满足预售条件等限制

根据《工业楼宇转让办法实施细则》，城市更新项目改造建设形成的工业楼宇可以转让的部分，是可以预售的。因此，产业研发用房及配套设施均可以预售，但应满足《深圳市房地产市场监管办法》等规定的预售条件。

但根据《工业楼宇及配套设施转让办法》（征求意见稿），工业配套宿舍的受让人应与工业楼宇受让人捆绑，若该政策正式实施，则对配套宿舍单独转让产生重大的冲击。

（六）转让增值收益未来可能会取消

《工业楼宇转让办法》规定对于工业楼宇转让，转让方应将一定比例的增值收益上缴政府。此增值收益非土地增值税，而是政府参与物业收益分成，由房地产登记机构按照《工业楼宇转让办法》及其实施细则等规定代为收取（并由房地产登记机构按政府收取增值收益的3%列支代收费用），纳入政府设立的国有土地收益基金专项管理。

《工业楼宇转让办法》及其实施细则，有以下几种情形免缴增值收益：(1) 城市更新项目已按市场评估地价标准计收地价的工业楼宇配套设施首次转让的；(2) 用于安置回迁的工业楼宇登记至回迁户的；(3) 已转移登记的工业楼宇及配套设施，自转移登记之日起五年后再转让的。

除以上情形外，应按照《工业楼宇转让办法》及其实施细则相关规定缴纳增值收益。属于工业楼宇的部分，增值收益按照《工业楼宇转让办法实施细则》第十四条规定的方式缴交，具体如下：(1) 工业楼宇转让的增值收益额未超过扣减总金额30%的部分，免缴增值收益；(2) 工业楼宇转让的增值收益额超过扣减总金额30%未超过50%的部分，按50%的比例上缴；(3) 工业楼宇转让的增值收益额超过扣减总金额50%未超过100%的部分，按60%的比例上缴；(4) 工业楼宇转让的增值收益额超过扣减总金额100%的部分，按100%的比例上缴。

增值收益制度增加了开发商的销售成本。令人欣喜的是，《深圳市工业楼宇及配套设施转让管理办法》（征求意见稿）中提到新办法实施后停止收取关于增值收益，新办法实施前已缴纳的增值收益适用2013年《工业楼宇转让办法》的规定，不予退还。发生如此转变，主要原因在于深圳市政府要落实国家有关降低实体经济企业成本的要求，降低企业用地成本。未来关于工业楼宇及配套设施转让增值收益如何处理，让我们拭目以待。

[肆]

产业研发用房及配套设施中自持部



分的租赁及抵押

虽然根据《工业楼宇转让办法》，城市更新改造后形成的工业楼宇及配套设施可全部分割转让，但有些产业运营能力强的开发商，愿意选择整宗地不得转让或整体转让，在此情形下只需缴纳极低的地价；也有部分开发商选择部分销售部分自持或自用，原因也可能是多方面的，比如降低阶段性地价成本，或通过自持部分物业实现运营战略、销售部分实现资金回流等。比如，在笔者团队所经办的福田区车公庙某工改M0项目中，土地出让合同约定，产业研发用房中50%的建筑面积为商品性质，可分割转让，剩余50%为非商品性质，限自用；配套小型商业服务设施中20%的建筑面积为商品性质，可分割转让，剩余80%为非商品性质，限自用。

此外，如前所述，深圳工改政策的未来趋势是减少分割转让避免产业地产化、提高产业用房自持比例。

鉴于此，笔者结合法规政策研究及实践操作经验，对工改M0项目中自持部分的物业租赁运营等问题进行剖析。

（一）“自用”与“自持”的区别，自用物业是否可以出租？

严格意义上而言，“自持”包括自用、自营或出租，即范围大于“自用”。但笔者所接触的几个工改M0项目，对于可分割转让部分之外的其他物业，表述的却是“自用”。对此，投资人会担忧，在这种情况下约定为“自用”的产业研发用房或配套设施是否可以出租。

目前无论是深圳的城市更新还是产业用地供应的相关法规政策，都没有明确产业研发用房及配套设施中除可分割转让外的部分，是完全自用还是可以出租，即没有明文限制出租。即使特定项目的出让合同中对于可分割转让部分之外的其他物业，表述为“自用”，但也没有进一步关于限制出租的说法。新闻或媒体报导

对该类物业的说法也常混用“自持”或“自用”。

因此,笔者倾向于认为“自持”或“自用”往往是作为不得转让或限制一定期限方可转让的物业的推导性的说法,并没有严格区分。实践中深圳房地产市场上自用产业研发用房及配套设施出租的情形非常普遍,政府部门并未禁止,体现出对“自持”或“自用”相对灵活变通的理解或态度。

经笔者咨询深圳福田、宝安等区的城市更新局项目管理科,工作人员认为工改M0项目的产业研发用房即使表述为“自用”,其本质还是“自持”的概念,政府并不限制该类物业的租赁。因此,对于工改M0项目中除去可分割转让的部分,其他“自用”物业实际上既可自用,也可通过出租等方式进行运营,该等产业研发用房办理租赁备案也不存在障碍。

因此,笔者认为产业研发用房中的自用部分是可以出租的,但同时建议随时关注政策动向,不排除未来政府出台规定明确自用物业与自持物业的区别。

(二) 政府未来对产业研发用房租赁会加强监管

目前深圳市政府仅针对M0用地上的创新型产业用房发布了《深圳市创新型产业用房管理办法》等一系列规定,对创新型产业用房的承租对象、租金水平、管理平台等进行了规定。对于M0用地上的产业研发用房及配套设施的租赁及运营管理,目前并未正式出台专门的法规政策文件进行规定。笔者团队在2018年经办某工改M0项目时针对产业用房租赁问题咨询福田、南山等区经促局工信科,工作人员认为承租对象应符合项目的产业规划批复确定的产业方向,但目前还没有明确的监管措施。但政府会加强对这方面的产业监管力度和明确监管措施,并在土地出让协议、项目实施监管协议等文件中约定。

宝安区作为深圳产业大区,在产业空间保护方面一向走在前列。宝安区已经意识到产业研发用房租赁监管存在漏洞的问题,并于2018年9月起草并发布了《宝安区社会性产业用房出租使用工作指引》(征求意见稿,目前尚未正式发布实施)。该征求意见稿要求对社会性产业用房的出租加强监管,包括对社会性产

业用房的承租对象实施产业准入并加强对社会性产业用房租金指导,定期发布社会性产业用房租金市场评估指导价等。街道办对辖区内社会性产业用房建立台帐,房屋租赁部门受理社会性产业用房租赁登记备案时,应查验街道产业部门同意的书面证明,方可办理。

龙岗区在2019年3月出台的《关于加大力度降低实体经济成本的若干措施》中,也针对产业用房租赁问题提出了相关举措,包括推出片区产业用房租赁指导价制度和产业用房租赁合同备案制度,区属国企物业、集体物业对外租赁厂房禁止转租等。

2019年5月27日,深圳市住建局起草发布《关于规范产业用房租赁市场稳定租赁价格的若干措施(征求意见稿)》,提出了加强产业用房准入监管、规范产业用房转租分租行为、加强租金指导、完善产业用房租赁后续监管机制等措施,严厉打击出租人违规转让或以“以租代售”等形式变相转让行为或承租人违规违约将产业用房用于其他用途的行为。

结合近两年深圳市及各区制定、出台产业用房租赁管理的相关政策规定的情况,可以预见政府为真正落实产业保护发展的目标,对产业用房租赁监管的力度将会持续加强。

(三) 自用产业研发用房及配套设施的抵押

城市更新项目都面临开发周期长、资金需求量大的问题,因此项目土地及所开发物业能否抵押进行融资非常重要。《工业楼宇转让办法》第十条规定,“工业楼宇须在办理房地产权登记并取得房地产权利证书后方可转让、抵押”,但除此之外无更明确、细致规定。

工改M0项目中,对于土地出让合同约定可分割转让的土地或可分割转让物业及占用范围内的土地,在办理预售许可之前可以办理抵押,这个一般是没有疑问的。但是对于自用或自持物业(产业研发用房、配套设施等)及其占用范围内的土地,能否办理抵押,并无明确的法律规定,项目的土地出让合同中也往往没有对此作出约定。

笔者理解,原则上,除非土地出让合同及不动产权证书中明确规定自用或自持物业“不可办理抵押”,否则其抵押融资应不受限制。如出现债务人不依约偿还

债务情形,则债权人可向法院起诉并通过法院强制执行程序拍卖、变卖抵押物,但应在拍卖、变卖公告中明确必须是符合产业准入条件的意向方才可以参与竞买,以满足政府对产业研发用房或配套设施受让人资质条件要求。

实践中,对于自用产业研发用房及配套设施能否办理抵押,还要和银行等金融机构及不动产登记中心充分沟通。

(四)《工业楼宇及配套设施转让办法》正式实施后将自用或整体转让物业变更为分割转让有时间窗口限制

根据《工业楼宇及配套设施转让办法》(征求意见稿),对该办法实施前已签订出让合同的城市更新项目改造形成的工业楼宇及配套设施,在该办法实施之日起6个月内,项目实施主体可以就出让合同约定为自用或整体转让且仍由其持有的部分,向区城市更新部门申请分割转让。

[伍] 结语

“工改工”的应有之义是发展产业地产,产业是产业地产的核心。工改M0更是如此,在商业地产和类住宅开发模式未来均受到严格限制的背景下,开发商要做工改M0项目,需要有强大的产业运营能力,包括整合产业资源做项目立项,强大的招商运营能力,完善的运营配套服务,实现产城人融合,工改M0项目的投资前景仍非常广阔。



邓福荣
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6868
dengfurong@zhonglun.com



社会资本参与粤港澳大湾区铁路TOD项目 土地综合开发的机遇和路径

张梓湘、丁剑清

国务院2019年2月18日发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出,依托以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主体的快速交通网络与港口群和机场群,构建区域经济发展轴带,形成主要城市间高效连接的网络化空间格局。

随着粤港澳大湾区(以下简称“湾区”)规划的实施和便捷交通基础设施的建设,在可预见的将来,以TOD作为发展理念开展铁路项目土地综合开发,引领城市发展,优化城市布局,将释放出大量的土地综合开发项目。TOD(Transit-Oriented-Development)模式是指以公共交通站点为中心,以5~10分钟步行路程为半径建立的社区,以便捷铁路交通为依托的城市发展模式,在这一模式下发展起来的集工作、商业、文化、教育、居住等为一体的“混和用途”的铁路项目,即为铁路TOD项目。社会资本参与湾区TOD铁路项目的土地综合开发(以下简称“社会资本参与TOD项目土地开发”),既是社会资本参与湾区建设的重要机遇,也是湾区各市实现联动发展、迅速形成高效连接的网络化空间格局的必然要求。

[壹]

社会资本参与TOD项目土地开发的机遇

大力发展交通枢纽,是构建湾区区域经济带的关键环节。2016年3月,国家“十三五”规划纲要(《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》)提出,建设北京、上海、广州等国际性综合交通枢纽。2017年6月28日,广东省人民政府印发《广东省推进基础设施供给侧结构性改革实施方案的通知》(粤府〔2017〕70号),提出计划2017-2020年投资约1360亿元,建设广州经汕尾至汕头、深圳至茂名、赣州至深圳等高速铁路项目11项,高速铁路运营里程达2000公里,投资约1300亿元,建设广佛环线、穗莞深、新塘经白云机场至广州北等珠三角城际铁路项目22项,启动粤东城际铁路规划建设,城际铁路运营里程达650公里。这一方案涵盖湾区各城市的铁路建设,构建了湾区交通枢纽建设的基本框架,为湾区铁路TOD项目开发奠定了基础,无论是湾区的既有铁路存量用地改变用途,还是新建铁路项目,都为社会资本参与TOD项目土地综合开发提供了机遇。

(一)社会资本参与TOD项目土地开发的政策依据

2013年8月9日,国务院印发《关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》(国发〔2013〕33号),提出向地方政府和社会资本放开城际铁路、市域(郊)铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权、经营权,鼓励社会资本投资建设铁路,建立铁路公益性、政策性运输补贴的制度安排,为社会资本进入铁路建设创造条件,支持铁路车站及线路用地综合开发等。该意见是从铁路建设的融资角度,对铁路项目土地综合开发作出的原则性规定。

2014年7月29日,国务院为落实上述国发〔2013〕33号文的要求,进一步印发了《关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》(国办发〔2014〕37号),对铁路项目综合开发用地的获取方式及对价、综合开发用地的范围、综合开发社会资本的选择等方面进行了细化规定。

2015年7月10日,国家发展改革委等五部委印发《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》(发改基础〔2015〕1610号),对社会资本投资建设铁路项目的方式、社会资本的遴选、土地综合开发等进行了规定。

2018年4月24日,国家发展改革委等四部委印发《关于推进高铁站周边区域合理开发建设的指导意见》,对推进高铁车站周边区域合理开发建设提出了若干原则性的意见。

2018年8月17日,广东省人民政府印发《关于支持铁路建设推进土地综合开发的若干政策措施》(粤府办〔2018〕36号),在省政府层面对国办发〔2014〕37号文的相关规定进行了细化,并对相关的用地政策进行了突破。该规定的印发可以有效促进铁路项目沿线各市政府配合铁路投资部门,落实国办发〔2014〕37号文的相关规定,配合办理相应的综合开发用地预留。

另外,需要指出的是,在国办发〔2014〕37号的基础上,2017年3月20日,广州市人民政府印发《广州市轨道交通场站综合体建设及周边土地综合开发实施细则(试行)》,对广州市内的轨道交通场站综合体建设及周边土地开发进行了细化规定。

基于上述政策的支撑和引导,近几年各房地产商纷纷布局及抢滩包括“轨道+物业”模式的土地综合开发。如万科引入深圳地铁为股东着力发展轨道物业,¹越秀地产收购广州地铁广州官湖地铁项目86%权益,²新鸿基地产落子南沙庆盛枢纽地块,³中信地产开发的广州增城凯达尔枢纽国际广场等,充分说明包括铁路项目、城市轨道交通项目在内地土地综合开发的“轨道+物业”发展模式所面临的机遇。

(二)社会资本参与TOD项目土地开发是湾区发展的必然要求

1. 社会资本的参与可弥补湾区各地政府投资的不足

铁路项目建设作为基础设施建设,需要大量资金的投入,以确保建设资金以及运营补亏可以得到保障,铁路投资部门的融资能力有限,地方政府财力有限,以往发展的传统模式是通过铁路站场的建设,带动站场周边土地价值的提升,地方政府通过土地一级开发获取土地出让收益后,通过财政资金的形式,用于铁路站场的建设及补亏。该种模式下,铁路站场的综合开发无法进行统一的规划,建设主体繁多,片区的规划无法得到统筹及协调发展。而将站场建设及周边土地综合开发进行捆绑招标,片区规划,统一联建,则可保证区域发展统筹及协调,实现TOD的发展理念。

2. 社会资本的参与,可促进湾区土地集约节约利用成效,提升土地收益

随着政策的完善,引入社会资本,通过实行铁路项目与铁路项目及周边一定范围内的土地进行一二级联动的综合开发,政府的铁路投资部门及社会资本通过经济测算、以合作协议形式约定双方的权利义务,再通过协议转让,或者设定条件公开转让的形式,由双方组成的合作主体取得铁路项目及土地综合开发的权利并获取土地,利用社会资本在房地产开发全流程的丰富经验,弥补政府的铁路投资部门在房地产开发方面的经验缺陷,可以较大地提升综合开发土地、一二级土地开发的收益,用于铁路项目建设及运营补亏,从而使社会资本取得实现铁路投资部门与社会资本的共赢。

1. 万科表示,中国城市化进程将进入以轨道交通为导向的城市发展阶段,沿轨道交通扩展的城市带是未来房地产的主战场,这是继1998年后房地产业又一次“跨时代的机遇”。要抓住机遇,参考日本的轨道物业模式,与轨道交通商合作对房地产商非常重要。见http://www.sohu.com/a/84881009_440142。

2. 越秀地产指出,将有机会从广州地铁扩建规划中合适的项目与广州地铁进行合作,公司的目标是未来每年获取1-2个轨交项目,每年贡献新增土储约100万平方米。根据广州地铁规划,未来五年,广州地铁计划实现线网里程在2023年翻番,从目前的478公里达到800公里。期间将新增33个场站综合体,到2035年扩大至2000公里。见<https://baijia-hao.baidu.com/s?id=1629809230896529820&wfr=spider&for=pc>。

3. 新鸿基透露,将采用TOD(公共交通导向发展)模式,开发庆盛枢纽区块这两幅商业用地,打造成广州另一个素质超卓、具指标性的综合商业发展项目。见<http://www.sohu.com/a/299650546720681>。

[贰]

社会资本参与TOD项目土地开发的优惠政策及类型

(一)社会资本参与TOD项目土地开发的优惠政策

国办发〔2014〕37号的出台,为社会资本参与铁路项目土地综合开发提供了政策依据,从上述规定可以看出,土地综合开发捆绑铁路站场的建设,铁路建设投资主体和土地综合开发的主体可以相同,也可以不同。在此之前,就广东省关于珠三角城际轨道沿线土地综合开发政策而言,广东省人民政府《关于完善珠三角城际轨道沿线土地综合开发机制意见的通知》(粤府函〔2012〕16号),仅规定了交通项目红线内开发主体是该交通项目的项目业主,红线外土地开发采取“一市一公司、一地一政策”的原则,由省市联合开发,或者由沿线市负责开发,并未规定可向社会资本开放。

1. 存量划拨用地改变用途的,可以协议出让,可自行开发,也可合作开发

铁路投资部门(铁路运输企业)拥有大量的存量土地,除了主要的铁路站场、线路用地外,还包括员工生活居住和后勤保障等其他用地,这些存量土地可在符合规划的前提下改为商业、住宅等经营性用途使用,不再符合《划拨用地目录》的,可以采用协议出让的方式。按照此前《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》的规定,明确应当收回划拨土地使用权的,出让时必须采取招拍挂方式。可见,国办发〔2014〕37号文对存量铁路用地,给予了更为优惠的政策。另外,铁路投资部门在开发过程中可以采取自行开发或合作开发两种方式,即可将自有土地作价出资(入股),也可租赁或在集团公司内部之间进行转让。

2. 新建铁路站场与土地综合开发可同步进行

对于新建铁路项目,土地综合开发项目与铁路站场、线路工程统一联建,扣除站场用地后,单个站场综合开发用地平均规模不超过50公顷,少数站场综合开



发用地规模不超过100公顷。新建铁路项目采用市场化方式供应综合开发用地，新建铁路项目未确定投资主体的，可在项目招标时，将土地综合开发权一并招标；已确定投资主体的，综合开发用地采用招拍挂方式供应，并将统一联建的铁路站场、线路工程及相关规划条件、铁路建设要求作为取得土地的前提条件，供地价格按出让时市场价格确定。

可见，铁路站场建设及土地综合开发权捆绑招标，以及统一联建铁路站场等，与此前一般采用的土地二级开发具有较大的区别。而关于新建铁路项目是否已确定投资主体，一般而言铁路项目主管部门是省政府发展与改革委员会，具体进行前期工作的是负责铁路投资的省属国有企业，在省发展改革委员会出具的铁路项目批复中，一般会指示由该省属国有企业开展前期工作，引入社会投资者，但实际操作中对于该种类型的批复是否可认定为已确定投资主体，仍存在较大的解释空间。

3. 铁路站场用地进行立体开发，分层设权，可协议出让

在铁路项目土地综合开发中，存在两个部分的用地，一部分是铁路站场用地，一部分是铁路站场周边区域的综合开发用地。铁路站场用地为划拨土地，也称之为“铁路项目红线范围内用地”。对于铁路站场用地的立体开发，根据粤府办〔2018〕36号文的规定，该部分用地可兼容一定比例其他功能，可以进行分层设权，并可以协议出让。分层设立的建设用地使用权，符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式办理用地手续；不符合《划拨用地目录》的，可按协议方式办理有偿用地手续。铁路项目法人单位依法取得的划拨用地，因转让或改变用途不再符合《划拨用地目录》的，可按国办发〔2014〕37号文规定采取协议方式办理用地手续。

4. TOD项目土地综合开发优先使用新增用地指标

铁路建设项目土地综合开发所需新增建设用地指标,经省级人民政府审核后,暂由国土资源部予以计划单列,同时根据粤府办〔2018〕36号,可使用省预留指标。根据国办发〔2014〕37号及粤府办〔2018〕36号,铁路项目选址阶段,沿线地方政府应在以站点为重点,半径800米范围内用地实行规划控制,作为综合开发备选用地。

按照规定,相关市、县国土资源部门与取得综合开发用地使用权的主体签订土地综合开发利用协议,明确约定铁路站场、线路工程应先于土地综合开发项目建设。取得综合开发用地的主体未按约定优先建设铁路站场、线路工程的,不得办理土地、房产手续。

(二)城市轨道交通TOD项目土地综合开发的广州实践

广州市在轨道交通场站综合体建设及周边土地开发方面,出具了细则规定,按照广州市的细则规定及实践,TOD项目投资类型按照场站的不同类型,大致有如下三种模式。

1. 政府投资类。适用于不具备综合开发条件的轨道交通场站。土地供应主要采用划拨方式。对于政府投资类项目,按照政府投资管理相关规定执行,相应投资纳入轨道交通建设资金统筹解决。

2. 运营企业投资类。原则上适用于具备局部开发条件的轨道交通场站。由政府的交通投资建设主体采用统一规划、整体建设的模式,形成的国有资产委托政府交通投资建设主体代为经营,相应收益弥补轨道交通项目运营亏损。土地供应采用协议出让、公开出让等方式。对于运营企业投资类项目,可参照政府投资项目统一规划设计、整体报建,在初步设计概算阶段,明确轨道设施部分和综合开发部分投资分摊。

3. 社会投资类。适用于具备较好开发条件的站点或车辆基地,采取带轨道交通场站综合体概念方案公开出让方式。对于社会投资类项目,鼓励政府交通投资建设主体与社会资本合作投资建设,也可由社会投资主体单独投资建设,如由社会投资主体单独投资建设的,可采取两种方式:

(1) 由社会投资主体一并投资建设轨道交通设施,

承担投资开发成本。

(2) 由社会投资主体统一建设,在初步设计概算阶段明确轨道设施部分和综合开发部分投资分摊,轨道交通投资建设主体承担轨道交通设施建设费用。

当然,广州市关于轨道交通的土地综合开发,仅涉及广州市境内的城市轨道交通,与跨市的铁路TOD项目土地综合开发相比,在政策依据上、各市利益协调上有所区别,而广州关于轨道交通的土地综合开发的实践样本,可推进湾区、以及广东省内铁路TOD项目土地综合开发的政策创新。

[叁]

社会资本参与TOD项目土地开发的具体路径分析

(一)社会资本参与TOD项目土地开发的形式

社会资本参与铁路TOD建设的方式包括了独资、合资、政府和社会资本合作(“PPP”)、股权转让、股权置换等,按照规定,地方引进社会资本的实施机构应是省级人民政府授权的相关部门、事业单位等机构。根据已有项目的实践,合作方式主要包括合资及政府和社会资本合作(“PPP”)两种形式。铁路投资部门倾向于与社会资本采用同股同权的直接股权合作模式,但社会资本出于项目投资数额大、不确定性大等原因,倾向于与政府和社会资本合作(“PPP”)的方式与铁路投资部门进行合作。

1. 股权合作形式。该种形式一般是铁路投资部门已经获得了省发展和改革委员会关于主导铁路综合开发的批复,因此按照国办发〔2014〕37号文,属于“新建铁路项目已确定投资主体但未确定土地综合开发权”的模式,综合开发用地采用招拍挂形式供应。铁路投资部门倾向于在铁路项目可研批复之前,采用周期较短的竞争性磋商的形式,引入社会资本作为创始股东,与地方政府指定的出资人代表组建项目公司。并由项目公司参与后期综合开发土地的摘牌,通过设定条件的形式,由该项目公司取得综合开发用地。如无法在创始股东阶段引入社会资本,则在后期采用增资扩股的形式,引入社会资本。

股权合作形式中铁路投资部门和社会资本同股同权,分享收益及承担风险,对社会资本而言投资风险较高,社会资本参与的积极性相对较低。

2.政府和社会资本合作(“PPP”)形式。在国办发〔2014〕37号文出台后,由复星集团等社会资本联合体中标了“杭绍台铁路PPP项目”,占股51%,中国铁路总公司占股15%,浙江省政府占股13.6%,绍兴和台州市政府占股20.4%。中标条件是:回报机制是“使用者付费+可行性缺口补贴”,可行性缺口补贴总额68亿元,合作期限共34年(期中建设期4年,运营期30年),这是第一个由民营企业控股的高铁“PPP”项目。在这种模式下,铁路投资部门、地方政府、社会资本按照线路的经济测算,测算相应的可行性缺口补贴金额,相对应地推进土地综合开发,以土地综合开发的收益作为可行性缺口补贴的来源,可以降低政府的补贴经济压力,也可确保社会资本的收益。

“PPP”形式对于社会资本而言风险较小,可以获得固定的回报,但需要注意的是,在分配的设计上,对于超出可行性缺口补贴的土地综合开发收益,一般由政府方获得,但社会资本亦可争取更有利的收益分配机制。

(二)社会资本参与TOD项目土地开发的具体路径

1.〔2014〕37号及粤府办〔2018〕36号文下的土地综合开发模式。按照上述规定,新建铁路项目已确定投资主体但未确定土地综合开发权的,综合开发用地采用招标拍卖挂牌方式供应,并将统一联建的铁路站场、线路工程及相关规划条件、铁路建设要求作为取得土地的前提条件。这一规定捆绑了综合开发用地的社会资本方,需要同时对铁路站场、线路工程等进行建设,这种土地综合开发模式,与已有案例中政府通过建设铁路站场,再将站场周边土地直接进行挂牌出让,政府只获取土地出让的收益有较大的不同。

2.站场铁路用地立体开发与周边综合开发用地获取方式的不同。除了铁路站场周边一定范围内土



地的综合开发,站场铁路用地范围内可以采用分层设立建设用地使用权的方式,兼容其他用地功能。按照规定,可按协议方式办理有偿使用手续,其获取方式与周边综合开发用地存在区别,这也属于用地政策优惠的体现。

3.前期磋商的介入。社会资本参与铁路项目土地综合开发,首先是获得相关铁路项目土地综合开发的项目,按照规定,引进社会资本的实施机构应是省级人民政府授权的相关部门、事业单位等机构,如前所述,一般而言铁路项目主管部门是省政府发展与改革委员会,具体进行前期工作的是负责铁路投资的省属国有企业。在引入社会资本的初期,铁路投资部门一般会接洽多个社会资本方并进行沟通,了解社会资本方参与相关项目的经验、项目诉求等,并通过内部集体讨论决策,选定最合适的社会资本合作方。

4. 做好经济测算及协商确定合作模式。按照社会资本参与铁路建设的方式包括了独资、合资、政府和社会资本合作(“PPP”)、股权转让等,具体采用何种合作模式,是社会资本方与铁路投资部门之间在进行经济测算基础上的博弈,铁路投资部门的利益立足点是确保铁路项目站场的建设资金及运营补亏资金可以得到保障,社会资本的立足点是争取站场配套的综合开发用地的数量、规划条件等可以覆盖其投入成本并取得理想的投资回报率。在这个博弈过程中,双方需要按照各自的投入及诉求,反推并测算出其所需的综合开发用地的数量、规划条件,并以此作为铁路投资部门与铁路项目站场所在的地方政府进行磋商的依据,签订综合开发协议。因此,在该过程中,社会资本需要参与到铁路投资部门与铁路项目站场所在的地方政府关于签订综合开发协议的磋商过程,且务必在与铁路投资部门的合作协议中约定综合开发协议签订前得到社会资本的同意。

5. 签订相关合同文本。按照规定,铁路项目土地综合开发引入社会资本,需要通过公开选定合作的社会资本方,但在前期磋商后,社会资本方与铁路投资部门可签订意向合作协议、战略合作协议等文本,初步约定双方的合作模式、权利义务分配、工作推进等。条件成熟后,双方签订正式的合作协议,并通过设定条件,公开选定该社会资本方作为合作方。

(三) 社会资本参与TOD项目土地开发的前景

1. 综合开发的落地,需要多个部门的配合及探索。实施铁路项目土地综合开发,占用土地范围大,站场周围的用地保障、规划调整是重点,需要自省至市、自铁路项目投资部门至国土规划部门的配合及协调。目前国家层面的规定主要是国办发〔2014〕37号及发改基础〔2015〕1610号,广东省在2018年经铁路投资部门的建议及推动下,在上述规定的基础上进行了细化及突破,出台粤府办〔2018〕36号文,规定了可使用省预留指标,站场分层设权用地可采用协议方式转让等。随着政策的完善,各相关部门配合铁路项目投资部门的责任明确,将有利于用地、规划的落实。

2. 铁路投资部门与地方政府的博弈。铁路项目站场的选址、用地规模的确定,不一定与地方政府对该地方发展的规划、区域定位相符,在这种情况下,地方政府可能会存在不配合的情况出现,但随着粤府办〔2018〕36号文的印发,对各地地方政府用地预留、配合规划调整等均进行了明确,以及湾区规划纲要的确定,将有利于推动地方政府配合铁路投资部门供应综合开发用地,确保社会资本对综合开发用地诉求的实现。

3. 风险与机遇共存。根据粤府办〔2018〕36号文,适用该文的铁路项目包括国铁干线,城际、市域、市郊、疏港铁路等和修建复线、铁路改造等,该等铁路投资量大、投资周期长,不确定性大,社会资本进入的风险比较高,对于社会资本而言是比较大的考验,但社会资本可获得成片用地的开发,以及享受用地优惠政策,对社会资本而言也具有较强的吸引力。

[肆] 结语

当前关于铁路站场周边项目开发的实践,主要还是以政府投资建设提升站场周边土地价值后,通过土地的公开招拍挂获取土地收益的模式,社会资本参与的成本高,且缺乏主动性。相比之下,社会资本参与TOD项目土地开发模式,虽然面临投资金额及不确定性较大等困难,但社会资本参与的程度深,可获得成片用地的开发,享受用地优惠政策,因此具有广阔的发展前景。



丁剑清
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1705
dingjianqing@zhonglun.com

FINANCING MODE

CHAPTER
04

融資模式

旧村庄更新项目 融资模式分析

李启茂、邓楚帆

相较于一般地产开发项目，旧村庄更新融资项目同时受金融和城市更新改造两个领域的政策和法规的影响，相关牵涉方也包括了村集体、平台公司和城市更新主管部门等主体，因此其复杂性、不确定性因素更多，选择融资渠道和模式时也需要更为慎重。对一个旧村庄更新项目而言，如何从项目伊始就设计好融资方案，保障整个项目的资金到位和顺利开发，是每个拟涉足该领域的开发商都要解决的系统性工程。

自2018年资管新规实施以来,受银行贷款、信托和资管渠道的资金发放条件逐渐收窄影响,城市更新项目前期融资难度逐步加大。在旧村庄更新改造项目的前期阶段(即项目公司完成规划国土报建、拿到“四证”前的阶段,包括前期合作阶段、合作主体引进阶段、改造方案编纂和报批阶段、改造地块拆迁平整阶段和融资地块收储出让阶段等),除了有严格条件要求的银行拆迁贷/更新贷外,旧村改造项目的大部分前期投入资金都需要靠项目公司或合作方承担,通常依靠私募基金或其他民间资本解决。

与此同时,随着城市更新政策的不断完善,以及政府主管部门城市更新经验的不断积累,许多地区均对旧村庄更新改造的合作主体提出了更高的要求。以广州为例,原广州市城市更新局于2018年颁布的《关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见》(穗更新规字〔2018〕1号)将旧村庄更新改造的合作企业准入门槛进行了大幅提高,根据目标项目的规模,合作企业除需具备相应的开发资质和开发经验外,在部分项目中,还有实缴1亿元甚至5亿元以上注册资本、预存2-3亿元履约金、项目投入自有资金不得低于特定比例等要求。对于拟参与旧村改造项目的村集体和开发商而言,这不仅是对建设能力和项目管理能力的高要求,更是对财务能力和融资能力的重大考验。

为了妥善应对当前房地产领域的资管限缩形势,以及城市更新政策上趋于高门槛、高标准的严格趋势,笔者特就旧村庄更新改造项目各个主要阶段的融资模式进行介绍、分析和总结,并尝试就部分融资模式所存问题提供一些分析意见和解决思路供读者参考。

[壹] 前期合作方垫资

(一) 简介

旧村庄更新项目中较为常见的合作改造模式是:房地产开发商(以下简称“房企”)与村集体或与村集体达成有意向协议的第三方公司(简称“平台公司”)就参

与旧村更新项目进行洽谈,并以“合作意向企业”的身份参与到旧村庄更新的前期事项中,这些事项包括但不限于:与村集体代表及其成员等主体进行项目的前期摸底、关系维护、更新意愿收集,并协助完成旧村庄更新意向的表决、申请旧改地块的标图入库、申请项目纳入城市更新范围和年度实施计划、申请调整控制性详细规划,协助完成合作意向企业的申报和登记,协助进行现场勘察、测量和设计,制作和修改项目召集正式合作企业的全套招商文件等。该阶段可能直接决定房企是否有能力锁定这个旧村庄更新项目,获得项目更新开发的最终主导权。

这一阶段涉及的前期投入费用不菲,除正常履约所涉及的开支外,还包含为说服村集体接受改造议案所投入大额的隐性费用,包括各种形式的“配合费”、咨询费、可研分析费、规划设计费等。同时,房企还可能基于财务规范、内部风控制度等原因无法进行费用支付。

在该阶段,参与的房企一般是通过使用自有资金和集团拆借等方法投入,但在房企没有获得合作主体资格前,一般由平台公司来垫资实施。在平台公司实力一般的情况下,往往采用的方式是引入前期合作方(即常说的操盘方)垫资实施前述事项。

(二) 适用阶段

常见于旧村庄更新项目的正式合作企业确定前的前期磋商阶段、协议引进合作意向企业阶段和项目申报阶段。

(三) 操作方式

操盘方和房企间既可能是同一集团体系内的不同主体,也可能是不同体系的外部合作主体。

操盘方主要负责解决目标旧村庄改造项目的历史遗留问题、争取非农指标落地、协调和处理村集体关系和锁定项目的开发权益,待项目运作至列入更新改造范围或通过专项规划等相对成熟阶段后,再整体转让给房企推进下一阶段流程。这一过程中,部分操盘方会先负责前述工作并承担相应支出,同时将这些前期投入成本及合理获益列入到招商条件中,而房企成功摘牌成为正式合作企业后再把招商文件列支的金额返还

给操盘方。

操盘方的收益来源主要是项目二次转让的收益，而对于项目转让后的收益，操盘方和房企的分成方式主要有如下两种：

1、操盘方收取固定收益，一般收益要求跟普通地产融资项目接近（具体金额受到前期操作难度、周期、风控措施、还款来源等诸多因素影响，不同项目间有不同的金额认定）；

2、双方按照转让收益的比例获得分成。

[贰]

引入城市更新产业基金

(一) 简介

城市更新产业基金也在逐渐成为参与旧村改造的一支重要力量，一般通过公司制、契约制或有限合伙制基金的方式设立，以股权投资、“股+债”投资等多种模式，投资于旧村庄更新的拆迁安置、土地整治、复建工程、商品房建设等阶段的融资产品。城市更新产业基金的管理人作为私募股权投资基金的管理人，需要在基金业协会进行基金管理人登记，且管理的基金也需要在基金业协会系统进行产品备案。

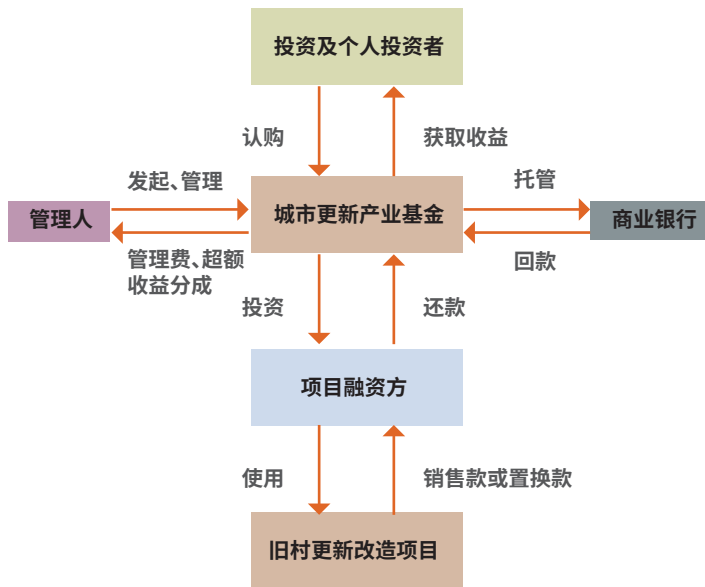
鉴于城市更新产业基金相比于开发贷款、信托贷款等融资模式，有着项目门槛低、退出灵活等特点，有利于吸引社会资本参与，放大政府或集体资金的效用和规模，符合长远战略布局需要，引入城市更新产业基金已成为旧村改造项目中最常见的融资模式之一。

(二) 适用阶段

目标项目被纳入城市更新年度计划后的前期阶段，合作企业/项目公司即可考虑引入城市更新产业基金；也包括后续的旧村庄更新改造专项规划阶段、确认项目实施主体阶段和报批报建阶段等。

(三) 操作方式

城市更新产业基金的基本操作模式如右图所示：



城市更新产业基金的具体操作方式包括股权投资和夹层投资两种模式，本文介绍如下：

1、股权模式

通过对融资主体（包括平台公司、项目公司等旧改实施主体）进行受让股权、增资扩股等形式支付融资款项，约定期限届满后再通过股权溢价回购或收益差额补足的方式实现退出。其模式要点包括：

(1) 根据项目公司自身现金流客观情况，可由项目公司或其关联公司、指定第三方远期受让优先级持有的基金份额及收益差额补足；

(2) 对于收益不稳定的旧村改造项目，可以考虑通过存放保证金、第三方连带担保等方式增信；

(3) 对于安全退出的不确定性较高的旧村改造项目，还可以额外约定对赌条款或触发式条款来实现风险控制。

2、股债结合模式

指通过增资扩股等形式对项目公司进行股权投资，同时通过股东借款形式为旧村庄改造项目提供债务融资。其模式要点主要在于基金的退出方式，包括：

(1) 定向减资退出：债权部分包含优先级投资份额

收益,在有限合伙协议里约定到期后以定向减资方式偿还优先级资金本金;

(2) 认缴劣后方式退出:合作企业或其指定资金方所认缴的劣后级份额能超额覆盖银行理财资金认购的优先级份额,各期资金用于分期缴付优先级合伙人的出资;

(3) 劣后远期实缴方式退出:合作企业或其指定资金方认缴劣后级份额,并先部分实缴劣后资金;若项目出现风险影响还本付息时,则劣后方实缴剩余部分的劣后资金份额,以确保优先级本金和利息的安全。

深圳某旧村改造项目中,我们为客户提供了以股权转让为主、股东借款为辅的“大股小债”方案。即主要融资款项通过增资方式进入到项目公司,然后辅以部分股东借款,最后由融资方按约定的金额计算标准回购股权,基金实现退出。

(四) 使用限制

根据《私募资产管理计划备案管理规范第4号》(以下简称“4号文”),对于在房价上涨过快过热的城市(目前包括北京、上海、广州、深圳、厦门、合肥、南京、苏州、无锡、杭州、天津、福州、武汉、郑州、济南、成都等16个城市)投资普通住宅地产项目¹的私募资产管理计划,若其采用的是委托贷款、嵌套投资信托计划、受让信托受益权、名股实债受让房地产开发企业股权等债权投资(或视同债权投资)模式,则不予以备案。

广州市白云区某旧村改造项目中,我们最初为客户提供的是以委托贷款和股东借款为主、增资扩股为辅的“大债小股”方案,但由于基金合伙协议和合作框架协议准备签署时恰逢4号文颁布,而此方案又约定了采用固定计算方式的回购条款,有较大可能会被直接界定为明股实债而无法通过基金备案,故项目融资方案需要做出重大调整。

根据以上使用限制,若旧村改造项目拟采用城市更新产业基金方式实现融资,则需注意:

1、由于旧村改造项目由复建区与融资区两部分组成,而其中复建区部分的复建房属于保障性住房,不属于募集资金限制投入的范围;而融资区部分,通常由住宅和商业组成,因此对于其中的商业部分则仍不受募

集资金投入的限制,但住宅部分则可能会受到限制。因此,若决定引入城市更新产业基金,则需要注意提前就资金投入方向进行考量,以防违反4号文的规定。

2、4号文主要针对的是委托贷款、嵌套投资信托计划、受让信托受益权、名股实债等债权投资模式,但对于所列范围外的其他投资模式则没有限制,因此在设计具体的融资模式结构时,应着重予以考虑。

3、目前中国证券投资基金业协会对私募基金股债结合项目股权投资和债权投资各自占比尚未有明确标准,但根据我们向中国证券投资基金业协会询问的结果,其窗口指导意见建议股、债按2:1的比例进行配比较为合适,故实践中城市更新产业若采用“小股大债”或其他容易被界定为“明股实债”的投资模式,则存在中国证券投资基金业协会备案不通过的风险。

[叁]

商业银行拆迁贷/旧改贷/更新贷

(一) 简介

旧改项目的拆迁补偿贷款(即“拆迁贷”,不同商业银行也有“旧改贷”、“更新贷”等称谓)是指商业银行向借款人发放的,用于旧改项目的拆迁、补偿安置的资金,并由借款人提供银行认可的有效担保、以该项目的财政返还专项资金或融资地块建成物业处置收入作为还款来源的贷款。

房地产行业最为常见的融资渠道就是商业银行开发贷,但自2003年起开发贷需要满足“四证”齐备、自有资金比例不低于30%及限定贷款用途等条件。但是,由于旧村庄更新改造项目与通常房地产开发项目操作流程不同,在通过法定招商程序确定实施主体之前无法正常启动报建手续,更不可能取得“四证”,故无法参照传统房地产开发项目申请开发贷。基于以上情况,部分商业银行会为具体的城市更新项目设计专项贷款产品,推出各种名称相异、但实际内容大同小异的城市更新专项贷款。

(二) 适用阶段

目标旧村更新改造项目的拆迁补偿和复建安置房

1.根据《关于试行房地产行业划分标准操作指引的通知》,“普通住宅地产”的定义为:房地产开发企业通过出售、出租或租售结合等方式,将房屋提供给使用者仅用于居住(保障性住宅除外)。

建设阶段。

(三) 操作方式

有拆迁贷需求的融资方向商业银行提出拆迁补偿贷款/“三旧”改造贷款的申请, 商业银行根据项目具体实施情况决定是否接受。对于初步受理的, 一般也会设定较为严格的贷款条件。

(四) 使用限制

由于融资方申请商业银行贷款时, 旧村改造项目实际并不满足通常意义上的开发贷条件, 故主要银行在考虑发放拆迁贷前都会设置大量的前提条件, 常见的条件如下:

1、主体条件:

- (1) 融资方已通过符合当地旧村改造政策法规要求的方式, 成为目标项目的更新改造实施主体;
- (2) 融资方具备特定等级的房地产开发企业资质证书, 且有相应的城市更新改造拆迁安置和复建经验;
- (3) 融资方在贷款银行处的信用评级达到要求(例如内部信用评级达到AA或以上);
- (4) 融资方经营管理和财务状况良好, 盈利能力和偿债能力符合要求;

2、项目条件:

- (1) 目标项目符合土地、环保、产业和城市更新等法律法规;
- (2) 目标项目已标图建库、调整片区规划、纳入城市更新年度计划等;
- (3) 目标项目实施已经过法定表决程序并报城市更新主管部门批复同意;
- (4) 目标项目旧改实施方案(含拆迁补偿安置方案)已经过法定表决程序并报城市更新主管部门批复同意;
- (5) 拆迁安置补偿协议的签约率达到特定要求(例如部分商业银行要求签约面积和签约户数达到双90%, 更有甚者要求达到100%)。

3、使用条件与限制:

- (1) 贷款金额可能存在限制(例如部分商业银行只发放至所需拆迁安置金额的65%, 剩下部分要求融资方以自有资金或其他融资款补足);
- (2) 贷款用途一般都限定于支付项目的拆迁费、补偿安置费;
- (3) 贷款期间一般不超过3年(含3年), 最长不超过5年(含5年);
- (4) 还款上一般采用按月结息、到期结清贷款本金的方式;
- (5) 担保上一般都要求有抵押物, 很少接受靠关联企业担保的授信方案。

4、其他常见条件:

- (1) 贷款方自有资金占投资总额比例一般要求至少达到30%;
- (2) 部分商业银行会要求对目标项目进行在建工程抵押(但由于部分地区不动产权登记中心已停止办理在建工程抵押登记, 故该条件在实践中面临调整)。

虽然拆迁贷是融资方解决项目拆迁安置阶段所面临的巨大资金压力的一个可选项, 但由于近年来国家对房地产领域商业贷款呈现总体收紧趋势, 故拟申请的商业银行是否仍愿意提供拆迁贷服务, 需要结合具体项目和银行来考虑。

[肆] 商业银行开发贷

(一) 简介

指由商业银行向借款人发放用于开发向市场销售、出租等用途的房地产项目的贷款。

(二) 适用阶段

由于房地产项目开发贷需要满足“四证”齐全的条件, 因此开发贷一般适用于项目实施主体确定并取得国土证, 且完成项目报规报建等相应手续后的开发建设阶段。

(三) 操作方式

与普通的商业和住宅地产开发没有实质性区别，但由于旧村改造项目的特殊性，以及部分地区旧村改造出现因合法性存疑、资金链断裂等问题而中断开发的情况，商业银行在考核放款条件时可能会对项目情况有更多的考虑和限制。

(四) 使用限制

鉴于旧村改造项目与传统的商品房开发建设项目有所区别，因此若旧村改造项目要被认定为“房地产项目”，以满足发放开发贷的相应条件，则须满足以下前提要求（以下1-3项即俗称的“432”）：

- 1、国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证“四证”齐全；
- 2、申请贷款的房地产开发企业的项目资本金比例不低于30%（普通商品住宅项目则为20%）；
- 3、开发商或其控股股东不低于国家建设行政主管部门核发的二级房地产开发资质。
- 4、商业银行发放的房地产开发贷款原则上只能用于本地区的房地产开发项目，不得跨区使用。对确需用于异地房地产项目的开发贷，除须落实相应风控措施外，还应向监管部门报备；
- 5、开发贷不得用于缴交土地出让金；
- 6、开发贷需要专款专用，未经发放贷款的银行同意，不得擅自用作置换方式偿还其他融资金。

[伍] 房地产信托融资

(一) 简介

房地产信托指信托公司发挥专业理财优势，通过实施信托计划筹集资金，并投入到房地产行业。

(二) 适用阶段

由于房地产信托同样受到“432”条件的限制，因此房地产信托一般也是适用于旧村更新改造项目完成报规报建等手续后的开发建设阶段。

但是，由于旧村更新改造类项目与传统的房地产

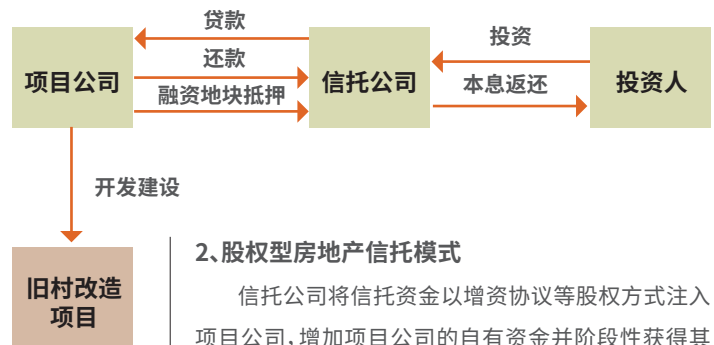
开发项目仍存在较多不同，因此实际操作中，也有部分融资方通过与信托机构协商设计股权投资模式、包装成非房地产类项目以及引入强实力开发商作为代建方进行增信等手段，将信托进入的时间提前到拆迁安置谈判阶段甚至更早。

(三) 操作方式

房地产信托目前主要有贷款型、股权型和权益型三种模式，具体如下：

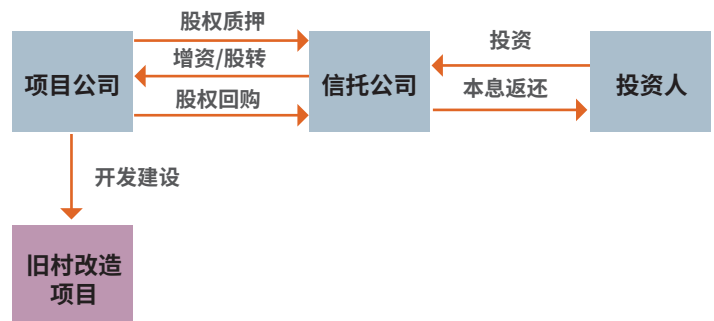
1、贷款型房地产信托模式

信托公司作为受托人，投资者作为委托人，项目公司将其持有的旧村更新改造融资地块土地使用权作为担保，信托公司将从投资者手中募集的资金通过发放贷款的方式借给项目公司，项目公司按照借款合同规定的利息和还款时间方式支付利息，并在信托计划到期时兑付信托本息。



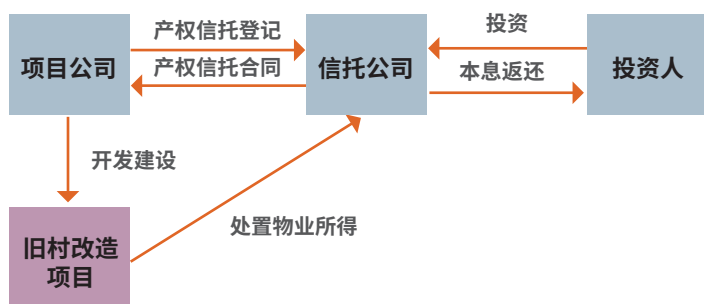
2、股权型房地产信托模式

信托公司将信托资金以增资协议等股权方式注入项目公司，增加项目公司的自有资金并阶段性获得其绝对控股权，在成为项目公司的控股股东后并不直接参与项目公司的运营，而是与项目公司约定在未来信托计划到期时，以项目公司溢价回购股权的方法结束信托计划。



3、权益型房地产信托模式

项目公司将能产生稳定现金流的融资地块上的物业委托给信托公司以设立信托受益权，信托公司以此信托受益权向投资者发行受益权凭证进行融资，最后将募集的资金让渡给项目公司或者项目公司质押此信托受益权进行债务融资。因选取能正常经营并产生稳定现金流的信托财产为标的，故能有效化解信用风险。



权，若当地银监局认定城市更新项目属于其他类项目，则信托公司无论采用债权投资、股权投资及股权+债权投资都不构成实质性障碍；

(2) 银监会的上述限定是基于信托债性投资(即信托贷款或信托股东借款)，但若城市更新项目为纯股权投资，则不受上述规定的限制。过往实操案例中，也存在很多以明股实债方式进入项目的案例，目的都是避免与监管规定产生直接的抵触；

(3) 由于旧村改造项目达到“432”条件后即已经有较多的融资渠道可供选择，而项目开发融资需求更多却是发生在“432”达到之前的拿地阶段，因此有部分地方的旧村改造项目采用了以下代建/接盘的变通方法：

目标项目的融资方通过与具备较强资质的代建方/接盘方签署项目的合作协议作为增信手段，并以项目的拆迁安置协议签约率达到100%作为信托机构的放款条件。此时虽然“432”条件尚未成就，但由于签约率达标且有大型开发企业作背书，因此可以在一定程度提前获得融资。

另外，由于拆迁安置洽谈阶段的融资成本通常较高，“432”条件成就后高，因此实践中融资方还会考虑选择在“432”条件成就后选择其他成本更低的资金来进行置换。

但是，值得注意的是，由于近年来国家对金融机构资产管理业务普遍采取紧缩政策，例如2018年出台的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》(即106号文)及其配套的《关于加强规范资产管理业务过渡期内信托监管工作的通知》等规定即明确要求银监局监管处对各类信托业务及产品的监管要按照“实质重于形式”原则，并强化穿透性审查(尤其涉及属于嵌套的信托受益权转让义务)，因此前述的变通性操作手法在新形势下将面临风险和挑战，而相应的具体应对措施则仍需要根据进一步的政策调整动向并结合具体项目来继续进行研讨。

(四) 使用限制

1、根据银监会监管要求，信托公司向房地产项目进行债权性融资的，则目标项目也需满足银监会规定的信托公司“432条件”。具体限制包括：

- (1) 国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证“四证”齐全；
- (2) 申请贷款的房地产开发企业的项目资本金比例不低于30% (保障性住房和普通商品住房项目维持20%不变，其他项目由30%调整为25%)；
- (3) 开发商或其控股股东不低于国家建设行政主管部门核发的二级房地产开发资质；
- (4) 不得向房地产开发企业发放流动性资金贷款(包括以购买房地产企业资产附回购承诺等方式变相发放流动性资金贷款)；
- (5) 不得以信托资金发放土地储备贷款。

2、虽然信托贷款同样存在“432”限制，但是与开发贷不同的是，过往实践中该限制存在可操作余地，包括：

(1) 城市更新信托融资的投资主体为信托公司，信托公司受银监会和各地银监局监管，各地银监局是否将城市更新项目纳入房地产项目有较大的自助决定



李启茂
合伙人
房地产和基础设施部
广州办公室
+86 20 2826 1686
leo_li@zhonglun.com



中国基础设施资产 证券化和REITs的 应用简析

郭维、刘永、王世亮

[壹]
中国基础设施投融资概况

自2014年9月国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号),正式提出推广使用政府和社会资本合作(PPP)模式以来,PPP模式在基础设施领域被广为采用。根据全国PPP综合信息平台项目管理库¹显示,截至2019年4月30日,项目管理库中共有PPP项目8832个,入库项目金额13.38万亿元;除此之外,根据“全国PPP综合信息平台”项目储备清单²显示,目前处于识别阶段的PPP项目亦还有3737个。有鉴于PPP模式的蓬勃发展,本文以采用PPP投融资模式的基础设施项目为切入点,对基础设施资产证券化和REITs的应用作出简要分析。

PPP(Public-Private Partnership),即政府和社会资本合作,是公共事业与基础设施领域中的一种项目融资模式。总体而言,中国PPP项目投融资方式可分为股权融资与债权融资两类。PPP项目股权融资主要表现为:政府引导基金、私募股权投资基金及其他社会资本方直接出资入股(如中国政府和资本合作融资支持基金、中国政企合作投资基金股份有限公司、深圳市基础设施投资基金管理有限责任公司等政府引导基金多以股权形式投资参与PPP项目),或通过信托、保险等机构发行的资管计划参与PPP项目,从而持有项目公司股权等;PPP项目债权融资主要体现为:通过银行贷款、股东借款、融资租赁和信托、保险等发行的资管计划筹集资金参与PPP项目。

作为传统的投融资模式,股权融资和债权融资主要适用于PPP项目的投资、建设阶段。目前,随着中国大量的PPP项目建设完成并进入运营期,部分优质的PPP项目完全能够产生长期、持续、稳定的现金流,如何将这未来可预期稳定的现金流提前变现?PPP项目公司股东如何实现退出?很显然,传统的投融资模式已经不能满足前述需求,基础设施的持续运营发展需要新的投融资模式予以支持,笔者认为资产证券化及REITs应当是两种值得探讨的路径。

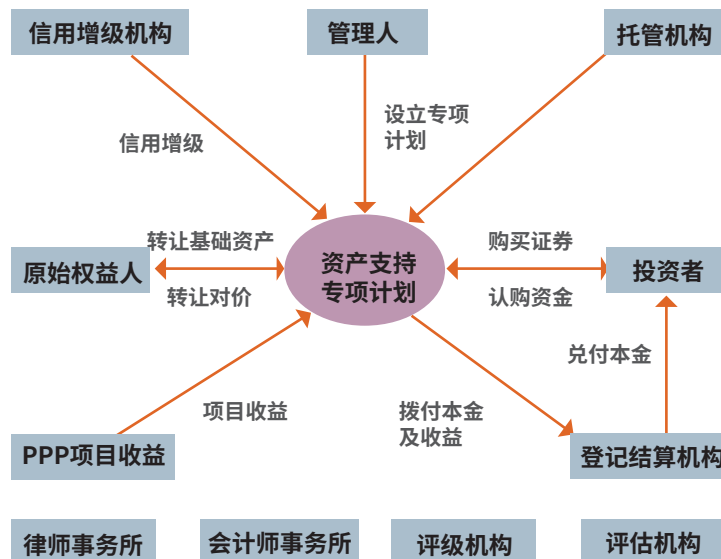
[贰]
中国基础设施资产证券化

(一)中国基础设施资产证券化概述

资产证券化是指以基础资产未来所产生的现金流为偿付支持,通过结构化设计进行信用增级,在此基础上发行资产支持证券(Asset-backed Securities, ABS)的过程。广义的资产证券化是指某一资产或资产组合采取证券资产这一价值形态的资产运营方式。

根据中国证券监督管理委员会颁布的《证券公司及基金子公司资产证券化业务管理规定》(〔2014〕49号)第二条³及上海证券交易所与深圳证券交易所同日发布的《基础设施类资产支持证券挂牌条件确认指南》(以下简称《基础设施证券挂牌指南》)等相关规定,基础设施资产支持证券是指证券公司、基金管理公司子公司作为管理人,通过设立资产支持专项计划(以下简称专项计划)开展资产证券化业务,以燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,公路、铁路、机场等交通设施,教育、健康养老等公共服务产生的收入为基础资产现金流来源所发行的资产支持证券。本文所称的基础设施资产证券化是指:以PPP项目未来产生的现金流作为偿付基础,发行基础设施资产支持证券的行为。

如下为某PPP项目资产证券化交易结构图:



1.全国PPP综合信息平台项目管理库:
<http://www.cpppc.org:8086/pppcen-tral/map/toPPPMap.do>
2.全国PPP综合信息平台项目储备清单:
<http://www.cpppc.org:8086/pppcen-tral/map/toPPPPotentialList.do>
3.《证券公司及基金子公司资产证券化业务管理规定》第二条 本规定所称资产证券化业务,是指以基础资产所产生的现金流为偿付支持,通过结构化等方式进行信用增级,在此基础上发行资产支持证券的业务活动。

在上述交易结构图中，“原始权益人”通常指PPP项目公司、项目公司股东及其他相关主体。本文讨论的基础设施资产证券化原始权益人主要为PPP项目公司，项目公司股东一般采用REITs的方式进行证券化，后文将详细讨论。

在上述交易结构图中，“PPP项目收益”根据《财政部、发展改革委、人民银行<关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见>的通知》(国办发

[2015] 42号)、《政府和社会资本合作模式操作指南》(试行)等规定，主要来源包括：使用者付费、可行性缺口补助及政府付费三种方式。

(二) 中国基础设施资产证券化的发展

1. 基础设施资产证券化目前在中国得到了大力支持，就此，国务院相关部委已颁布如下规定：

文件名称	相关规定
《基础设施和公用事业特许经营管理办法》(国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令第25号)	鼓励特许经营项目公司进行结构化融资，发行项目收益票据和资产支持票据等。
《关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》(发改投资[2016] 2698号)	中国证券监督管理委员会将积极研究推出主要投资于资产支持证券的证券投资基金，并会同国家发展改革委及有关部门共同推动不动产投资信托基金(REITs)，进一步支持传统基础设施项目建设。
《国家发展改革委关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》(发改投资[2016] 1744号)	政府和社会资本合作期满后，按照合同约定的移交形式、移交内容和移交标准，及时组织开展项目验收、资产交割等工作。推动PPP项目与资本市场深化发展相结合，依托各类产权、股权交易市场，通过股权转让、资产证券化等方式，丰富PPP项目投资退出渠道。
《国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》(国办发[2017] 79号)	努力提高民营企业融资能力，有效降低融资成本，推动PPP项目资产证券化，鼓励民间资本采取混合所有制、设立基金、组建联合体等多种方式，参与投资规模较大的PPP项目。
《国家发展改革委关于加快运用PPP模式盘活基础设施存量资产有关工作的通知》(发改投资[2017] 1266号)	对采用PPP模式盘活存量资产的基础设施项目，支持通过资产证券化、发行PPP项目专项债券等方式开展市场化融资，提高资产流动性，拓宽资金来源，吸引更多社会资本以不同方式参与。
《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》(财金[2017] 55号)	大力营造良好发展环境。建立多元化、可持续的资金保障机制，推动不动产投资信托基金(REITs)发展，鼓励各类市场资金投资PPP项目资产证券化产品。

2. 根据中国资产证券化分析网⁴的统计结果, 截至目前, 中国大陆地区实际发行的PPP项目资产证券化产品共计21个(存续期14个, 发行期3个, 停售2个, 已经终止1个, 已经受理1个), 具体信息如下:

4. 中国资产证券化分析网: <https://www.cn-abs.com/index.html#/main/home>

序号	产品简称	产品全称	基础资产	发行总额(亿元)	存续情况
1	粤海ABN2019-1	徐州粤海水务有限责任公司2019年度第一期资产支持票据	PPP项目收费收益权	17.32	存续期
2	京蓝沐禾PPP2018-1	中信建投-京蓝沐禾PPP项目可持续发展资产支持专项计划	PPP项目收费收益权	4.11	存续期
3	山财大PPP2018-1	国君资管山财大莱芜校区PPP资产支持专项计划	收费收益权及其附属权益	6.7	存续期
4	川投PPP2017-1	华西证券-川投PPP项目资产支持专项计划	停车场收费权	2.5	存续期
5	华夏幸福PPP2017-1	华夏幸福固安工业园区新型城镇化PPP项目资产支持专项计划	供热收费收益权	32	存续期
6	仪师PPP2017-1	中海恒信-联储证券-仪征技师学院PPP项目资产支持专项计划	政府每年支付的服务费	3.8	存续期
7	沔西PPP2017-1	西咸新区沔西新城综合管廊资产支持专项计划	租金请求权和相关附属权利	1	存续期
8	幸福固安PPP2017-1	华夏幸福固安新型城镇化PPP项目市政物业服务2017年度第一期资产支持票据	物业服务费收费权利	2	存续期
9	东环PPP2017-1	富诚海富通-浦发银行PPP项目资产支持专项计划	环城大道经营权收入	15.25	存续期
10	九通PPP2017-1	华夏幸福固安工业园区新型城镇化PPP项目供热收费收益权资产支持专项计划	供热收费收益权	7.06	存续期
11	绿源PPP2017-1	广发恒进-广晟东江环保虎门绿源PPP项目资产支持专项计划	污水处理收费收益权	3.2	存续期
12	首创PPP2017-1	中信证券-首创股份污水处理PPP项目收费收益权资产支持专项计划	污水处理收费收益权	5.3	存续期

序号	产品简称	产品全称	基础资产	发行总额 (亿元)	存续 情况
13	庆春PPP2017-1	中信建投-网新建投庆春路隧道PPP项目资产支持专项计划	隧道专营权合同收益	11.58	存续期
14	新水源 PPP2017-1	太平洋证券新水源污水处理服务收费收益权资产支持专项计划	污水处理收费收益权	8.4	存续期
15	桑德PPP2017-1	上银中信桑德环保资产支持专项计划	收费收益权	5.95	停售
16	海湾PPP2017-1	海通-惠州海湾大桥PPP项目资产支持专项计划		0	停售
17	润州园2017-1	国君资管兴业银行润州园PPP绿色资产支持专项计划		0	终止
18	唐世园2018-1	中信信托-唐山世园会PPP项目资产支持专项计划		0	发行期
19	问津PPP2018-1	平安汇通-华夏幸福武汉市新洲区问津产业新城PPP项目资产支持专项计划		0	发行期
20	国润 2019-1	安信证券-四川发展国润环境绵竹供排水一体化PPP项目资产支持专项计划		0	发行期
21	十堰PPP2019-1	中建三局-十堰管廊PPP项目资产支持专项计划		0	已受理
合计				120.22	

综上,截至目前,中国大陆地区已经成功发行的PPP资产证券化项目共计14个,占PPP项目管理库总量的比重仅为0.16%;发行总金额为120.22亿元,占PPP项目管理库项目总投资额比重约为0.09%。可见,中国PPP项目资产证券化仍然处于起步阶段,具有很大的发展空间。另外,目前中国大陆地区已经发行的PPP项目资产证券化产品中,其基础资产均为PPP项目收益权。有鉴于此,本文探讨的PPP项目资产证券化

主要为PPP项目收益权资产证券化。

(三) 中国PPP项目资产证券化操作要点

2018年6月,上海证券交易所及深圳证券交易所同时发布《基础设施证券挂牌指南》,根据《基础设施证券挂牌指南》第二条、第四条、第六条、第十六条及第十七条等规定,现对中国大陆地区基础设施资产证券化操作要点总结如下:

1. 基础资产的类型

包括燃气、供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,公路、铁路、机场等交通设施,教育、健康养老等公共服务项目产生的收入。

2. 基础资产应当满足的条件

(1) 基础资产的界定应当清晰,具有法律、法规依据,附属权益(如有)的内容应当明确;

(2) 基础资产、底层资产及相关资产应当合法、合规,已按相关规定履行必要的审批、核准、备案、登记等相关程序;

(3) 基础资产、底层资产的运营应当依法取得相关特许经营等经营许可或其他经营资质,且特许经营等经营许可或其他经营资质应当能覆盖专项计划期限;

(4) 基础资产现金流应当基于真实、合法的经营活动产生,形成基础资产的法律协议或文件(如有)应当合法、有效,价格或收费标准符合相关规定。基础资产不属于中国证券投资基金业协会制定《资产证券化业务基础资产负面清单指引》列示的范畴;

(5) 原始权益人应当合法拥有基础资产;

(6) 基础资产、底层资产应当可特定化,其产生的现金流应当独立、稳定、可预测。基础资产及底层资产的规模、存续期限应当与资产支持证券的规模、存续期限相匹配。

3. 原始权益人应当具备的条件

(1) 开展业务应当满足相关主管部门监管要求、取得相关特许经营等经营许可或其他经营资质;

(2) 基础资产或底层资产相关业务正式运营满2年;

(3) 具备资产运营能力;

(4) 符合下列条件之一:a.主体评级达AA级及以上;b.专项计划设置担保、差额支付等有效增信措施,提供担保、差额支付等增信机构的主体评级为AA级及以上。

4.此外,根据中国证券监督管理委员会于2019年4月19日发布的《资产证券化监管问答(三)》,基础设施收

费等未来经营收入类资产证券化产品,其现金流应当来源于特定原始权益人基于政府和社会资本合作(PPP)项目、国家政策鼓励的行业及领域的基础设施运营维护,或者来自从事具备特许经营或排他性质的燃气供电、供水、供热、污水及垃圾处理等市政设施,公路、铁路、机场等交通设施,教育、健康养老等公共服务所形成的债权或者其他权利。

(四) 中国PPP项目资产证券化的难点及对策 1. PPP项目期限与资产证券化产品期限匹配问题

关于PPP资产证券化产品的期限问题,根据《资产证券化监管问答(三)》,在符合《基础设施证券挂牌指南》关于专项计划期限规定的前提下,专项计划期限原则上不超过5年,其中,基础资产现金流来源于政府和社会资本合作(PPP)项目,或者交通运输、能源、水利以及重大市政工程等基础设施的,可以适当延长。因此,对于PPP项目资产证券化而言,其专项计划期限可以超过5年,但实践中基本不会超过10年。由于PPP项目的期限一般为10-30年,因此要设计出与PPP项目周期长特点相匹配的PPP项目资产证券化产品,需要在投资主体准入和产品流动性方面提出更严的标准和更高的要求,并不断推动政策的完善和交易机制的创新。

2. 破产隔离问题

在中国PPP项目收益权资产证券化中,其基础资产为PPP项目收益权,来自于政府的特许经营许可授权或者特许经营协议约定。因中国目前对于特许经营权转让尚无明确规定,且转让客观上难以实现,故通过资产真实出售以达到破产隔离的目的难以实现。在实践中,通常采用收益权与特许经营权相分离的方式,即资产支持专项计划从原始权益人处受让的是PPP项目的收益权,特许经营权仍然由原始权益人保留,在资产支持专项计划存续期内,原始权益人基于特许经营权对PPP项目的运营收益归资产支持专项计划所有。

[参]
中国基础设施REITs

(一) 中国REITs概述

REITs (Real Estate Investment Trusts), 即房地产信托投资基金, 是房地产证券化的重要手段。具体而言, REITs是一种以发行股票或收益凭证的方式汇集众多投资者的资金, 由专门投资机构进行房地产投资经营管理, 并将投资综合收益按比例分配给投资者的一种信托基金。通过对国际上通行标准REITs产品的研究, 笔者认为REITs具有投资门槛较低、流通性强、底层资产组合灵活、税收中性、投资者长期回报率较高、便于控制财务杠杆等特点。

《国家发展改革委、中国证监会关于推进传统基础设施领域政府和社会资本合作(PPP)项目资产证券化相关工作的通知》(发改投资〔2016〕2698号)、《关于规范开展政府和社会资本合作项目资产证券化有关事宜的通知》(财金〔2017〕55号)等规范性文件均明确提出: 推动不动产投资信托基金(REITs), 进一步支持传统基础设施项目建设。但是, 囿于中国目前各项法规、政策的约束, 中国大陆地区尚无真正的REITs产品发行, 与REITs相似的产品较为多见, 被称之为类REITs。目前, 中国境内的已发行的类REITs产品在产品本质、底层资产、流通性、税金、收益、存续期限等方面与国际通行的REITs产品仍存在一定差异。主要差异如下表所列:

(二) 中国基础设施REITs的操作方式总结

中国财政部颁布的《关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92号)明确规定“仅涉及工程建设, 无运营内容的项目, 不适宜采用PPP模式实施”, 因此, 对于中国PPP项目而言, 项目运营是重要且必不可少的环节。另一方面, REITs的本质是投资于成熟物业或其衍生品并从中获取收益的基金, 通常只有建成并进入稳定运营期的基础设施资产才适合设计成基础设施REITs产品。因此, PPP项目与REITs有着高度的契合性。目前, 中国大量的PPP项目已经或即将进入运营期, 笔者认为REITs在PPP项目中将有巨大的应用空间。

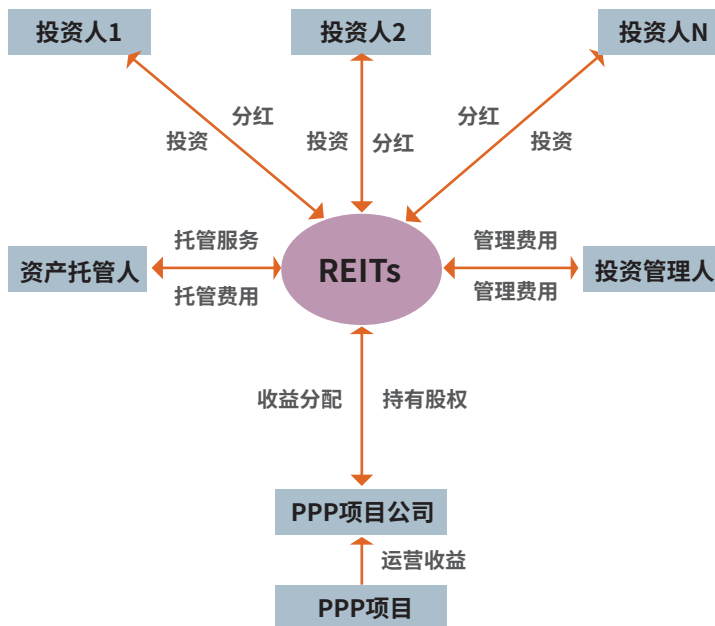
按照投资形式分类, REITs可以分为权益型、抵押型与混合型三种。权益型REITs是指投资于不动产并享有物业权益, 从物业经营利润中获取收益; 抵押型REITs是指投资于不动产抵押贷款或不动产抵押支持证券; 混合型REITs是指同时具备权益型与抵押型REITs的特点, 即自身持有部分物业的同时也从事不动产抵押贷款等。同样, 基础设施REITs也可以相应的分为权益型、抵押型与混合型三种类型。

产品名称	类REITs	国际通行的REITs
产品本质	本质上为契约型基金份额、信托受益权、项目公司股权、项目公司股权+信托受益权等; 以资产证券化工具为载体, 是REITs和资产证券化的结合	属于基金的一种, 投资者根据其持有的REITs份额分享收益
底层资产	存续期内, 底层资产固定不变	底层资产可以是多项物业的组合, 可以变动
流通性	流通性受限	公开交易流通
税金	税费较高(可以进行税收优化)	有税收优惠政策
收益	债权性, 通常为固定收益	股权性, 与标的公司运营情况相关
存续期限	受限于资产支持专项计划的期限	长期

1. 权益型基础设施REITs

操作要点: 公众投资者购买REITs产品从而持有份额, REITs通过受让项目公司股权或增资入股方式投资PPP项目, 并持有PPP项目公司股权, 其以募集资金支付受让股权或者增资入股的对价。项目公司通过PPP项目运营产生收益, 并将收益按照REITs持股比例进行分配, REITs收到分配的利润后再分配给投资者。

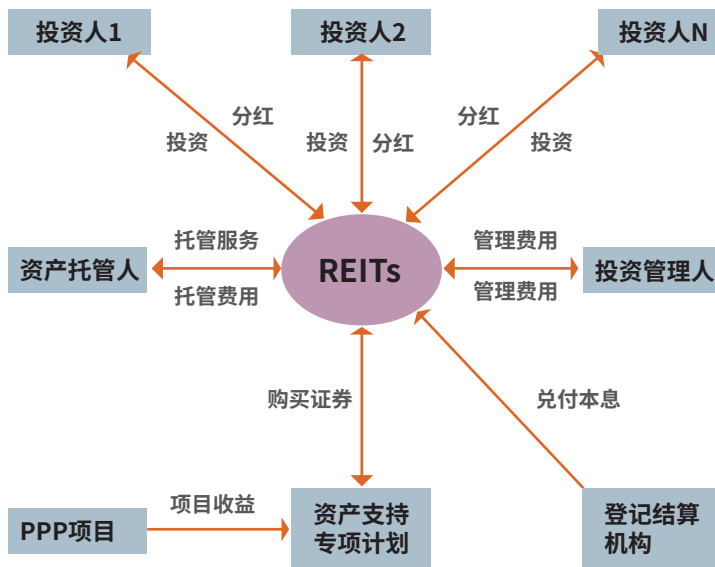
具体操作模式示意图如右:



2. 抵押型基础设施REITs

操作要点: 公众投资者购买REITs产品从而持有份额, REITs通过投资基础设施贷款或资产证券化产品获取固定收益。

操作模式示意图如右下:



(三) 中国基础设施REITs的操作难点

1. REITs获取项目公司股权问题

在权益型基础设施REITs操作中必然会涉及REITs获取项目公司股权问题。根据笔者以往PPP项目法律服务经验, 政府方通常会在《PPP项目合同》中对社会资本方转让项目公司股权进行限制, 如设置股权“锁定期”、“一票否决权”等, 甚至直接约定社会资本方在合作期内不得转让项目公司股权。在这种情形下, 笔者认为解决方案主要有两种: 一是在项目合同中事先约定或通过补充协议约定的方式允许通过股权转让等方式发行REITs产品; 二是可以通过对PPP项目公司增资的方式获取项目公司股权。

另外需要提醒关注的是, 在中国大部分的PPP项目中, 社会资本方大多为央企、国企, 在PPP股权转让过程中可能涉及国有资产的转让, 这种情况下通常需要履行国有资产的评估和挂牌交易流程。

2. 基础设施资产转让问题

在国际通行的REITs中, REITs可以直接投资购买物业资产, 并持有运营, 对于中国基础设施项目, REITs是否也可直接购买基础设施资产呢? 笔者认为至少有如下三大问题需要考量:

(1) 基础设施资产转让, 其核心事项是特许经营权

的转让。一方面,PPP项目公司从政府方获取特许经营权后能否再将其转让,目前中国现行有效的法律法规尚无明确规定;另一方面,即使中国政府允许PPP项目公司转让特许经营权,受让方必须具有相应的经营资质,而REITs本质上属于基金产品,在中国境内通常不具备相应资质,这使得受让特许经营权客观上障碍较大。

(2) 如果允许REITs受让基础设施资产,在中国当前的税收体系下,该转让过程中会涉及增值税、所得税等多种税费,如此将增加REITs成本,进而减少投资者的收益,得不偿失。

(3) 中国的基础设施资产通常具有公共属性,转让过程可能会涉及国有资产评估、进场交易流程,甚至需要中国政府相关部门审核批准,给资产转让带来极大的不确定性。

综上,笔者认为REITs在中国直接投资购买基础设施资产存在较大障碍。

[肆] 结语

截至目前,基础设施资产证券化在中国境内方兴未艾,随着更多的PPP项目逐渐进入运营期,具备资产证券化条件的PPP项目亦将越来越多。基础设施REITs是一种可资探讨的证券化方式,但囿于我国当前税收、资本市场监管等方面政策、法规的限制,国际通行的REITs在中国境内仍然停留在理论层面,REITs的实际推行尚须政府相关配套政策、法规的支持,故在短期内,类REITs可能是基础设施资产证券化的可行方式。



郭维
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6367
guowei@zhonglun.com



刘永
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6363
liuyong@zhonglun.com

DEMOLITION & SETTLEMENT

CHAPTER
05

拆迁与安置

强制拆迁在城市更新（三旧改造）项目中的适用

严俊涛、涂彩华、梁栩瑜

[壹] 拆迁障碍触发的困境

在引入社会投资方开发的城市更新(三旧改造)项目中,社会投资方往往在收购项目单元内分散的不动产权益时遇到障碍,可能由于少数权利人不同意拆迁补偿条件而无法形成单一权利主体时,则会导致项目成本增加、项目合作违约责任产生、项目停滞甚至流产的困境。

(一)项目层面

“拆不动,推不进”是城市更新(三旧改造)项目的常见困局,譬如2010年立项以来的已历时8年的深圳市罗湖区草埔城中村改造项目¹,自2015年12月由江苏中南建设集团股份有限公司与深圳市草埔吓屋实业股份合作公司、深圳市草埔吓围实业股份合作公司、深圳市草埔新屋吓实业股份合作公司签署合作意向书起至2016年8月仅用一年时间迅速推进了集体资产处置程序及专项规划审批工作,但却因拆迁谈判无法推进,导致江苏中南建设集团股份有限公司及其他股东方被迫于2018年转让所在项目公司中南(深圳)房地产开发有限公司的股权。这从中折射出拆迁困境所导致的开发商无法承受的两座大山:其一是合作困境,其二是资金成本压力。具体如下:

(1)合作困境

开发商或其股东与村集体经济组织/原权利人签署的项目合作协议、拆迁补偿协议,一般会约定开发商需在约3-5年时间完成城市更新(三旧改造)的报批报建、约3年时间建成项目并回迁安置,而拆迁谈判困境将可能导致开发商履行前述项目建设目标变得遥遥无期,直接面临需向村集体经济组织/原权利人承担违约责任。

(2)资金成本压力

开发商或其股东与村集体经济组织/原权利人签署的项目合作协议、拆迁补偿协议,一般亦会约定开



发商需向村集体经济组织/原权利人支付一定金额的诚意金、过渡安置费或拆迁补偿费用等相关合作性费用,若因拆迁困境导致项目实施较难推进,若村集体经济组织/原权利人同意不解除合作合同关系的,则开发商通常会被村集体经济组织/原权利人要求额外、追加支付一定金额的费用作为维系双方继续合作的补偿对价。这样将导致开发商就原已支付费用长期无法收回投资的同时,进一步承担因追加前述投资而日益增长的资金成本压力。如后续项目拆迁困境无法解决,势必导致开发商面临被迫折价转让项目权益或项目烂尾等一系列问题。

(二)规范层面

通过梳理大湾区主要城市的城市更新(三旧改造)的地方规定,在引入社会投资方作为项目申报主体时,如项目申报主体未能与全部权利人就拆赔条件达成协议,轻则可能导致项目拆迁工作停滞、项目推进进度受阻,重则甚至会丧失项目申报主体资格致使项目流产。

1. <http://dy.163.com/v2/article/detail/DJPQMF-DL0518VBGP.html>

情形	地区	规定
拆迁工作停滞	中山	<p>《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》[中府(2018)55号]</p> <p>第三十条 通过签订搬迁补偿协议或合作协议实施的旧城镇、旧村庄改造项目,在确定项目实施主体后,应及时纳入各镇区年度实施计划,并符合以下规定:</p> <p>(二)实施主体与全部权利人签订《搬迁补偿协议》、与属地镇区签订项目实施监管协议,落实安置复建监管资金或者提供不可撤销、无条件的见索即付银行保函后,方可对原建筑物实施拆除;</p> <p>(三)改造范围有关历史用地全部完善手续、有关房地产权益(含抵押、查封或其他限制土地权利的情形)处置完毕、原建筑物全部拆除、原不动产权证全部注销后,方可办理用地出让手续;</p>
	广州	<p>《广州市旧村庄更新实施办法》</p> <p>第二十二条第一款 项目实施方案审批确定后,区政府组织村集体签订补偿安置协议。对于住宅房屋可分期签订补偿安置协议,每一期应当达到80%以上权属人签约后方可启动房屋拆除工作。</p>
实施方案重新报批	广州	<p>《广州市旧村庄更新实施办法》</p> <p>第二十二条第二款 补偿安置协议在项目实施方案批复后3年内仍未达到80%以上权属人签约比例的,项目实施方案应当重新报批。</p>
无法确认/丧失改造主体资格	深圳	<p>《深圳市城市更新办法实施细则》</p> <p>第四十六条第二款 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。</p> <p>第四十九条 城市更新单元内项目拆除范围的单一主体,应当向区城市更新职能部门申请实施主体资格确认,并提供以下材料:</p> <p>(四)申请人形成或者作为单一主体的相关证明材料。</p> <p>《深圳市人民政府办公厅印发关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施的通知》</p> <p>(二十八)定期开展更新计划清理。各区政府应当定期对城市更新计划进行清理,对于具有以下情形之一的项目,可按程序调出计划:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.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。 2.自城市更新单元规划批准之日起2年内,项目首期未确认实施主体的。 3.自实施主体确认之日起1年内,未办理用地出让手续的。

情形	地区	规定
	东莞	<p>《东莞市“三旧”改造房屋拆迁补偿安置工作指导意见》</p> <p>十八、(二)通过招标的方式引入企业单位承担拆迁工作,或政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过招标等公开方式确定土地使用权人的项目:拆迁人确实无力支付拆迁补偿或未能在一定期限内与所有拆迁户达成协议的,有关部门取消拆迁资格,重新进行招标。</p>
	中山	<p>《中山市旧村庄全面改造实施细则(试行)》</p> <p>第二十八条 项目实施主体未能按照《合作协议》约定期限,与全部房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的,双方合作终止,并按照《合作协议》约定追究相关责任。集体经济组织根据需要,可以按规定重启公开选定合作企业有关程序。</p> <p>《中山市旧城镇全面改造实施细则(试行)》</p> <p>第三十条.....对已取得实施主体资格的,自改造单元规划批准之日起三年内,与改造项目范围内所有房地产权利人签订《搬迁补偿协议》的比例低于占总面积的95%或占总人数的95%的,由镇区撤销该项目实施主体资格认定文件,自撤销之日起三年内不再受理该实施主体和该项目用地申报“三旧”改造有关手续。</p>
	肇庆	<p>《肇庆市“三旧”改造实施意见(2018)》</p> <p>九、“三旧”改造退出机制</p> <p>(三十五)对本实施意见生效前已批复确定“三旧”改造主体的项目,根据不同情形,采取下列方式处置:</p> <p>2. 对于旧村庄、旧城镇改造项目,在本实施意见生效前未完善用地手续或未完成征地拆迁、补偿有关工作的,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。如项目涉及前述情形,但能提供材料证明已开展征地拆迁、补偿工作并实际投入相关资金的,改造主体可在本实施意见生效之日起半年内提出延期申请,经申请、核实后,可延长项目改造期限1年,如1年内仍无法完成征拆工作,取消该“三旧”改造项目或改造主体资格。</p>

[贰]
强制拆迁于城市更新(三旧改造)项目
的适用现状

(一)现有规定

序号	地区	规定
1	广东省	<p>《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》(粤国土资规字〔2018〕3号)(2018.04.04)(以下简称“省级实施意见”)(十九)完善“三旧”改造司法裁决途径。在旧村庄改造中,因实施改造对改造范围内农村集体土地及国有土地及其上盖物业的受让人、承租人、抵押权人的正当权益造成影响的,依照其与农村集体经济组织或国有土地及其上盖物业的所有权人签订的出让、出租、抵押合同的约定进行补偿,对补偿标准存在争议的,由合同约定双方自行协商或采取民事诉讼途径解决。</p> <p>农村集体经济组织少数成员拒不履行经农村集体经济组织表决通过并经市人民政府批准的改造方案(含搬迁补偿安置内容),按照以下情形分类处理:</p> <p>1.改造过程涉及征收集体土地,利害关系人对补偿标准有异议的,依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向批准征收土地的人民政府申请裁决。对于违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的,按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。</p> <p>2.改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆迁的,县级以上地方人民政府参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。</p> <p>人民法院裁定准予执行的,可由提出申请的市、县人民政府负责执行。</p>
2	深圳	<p>《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》(2018.05.17)</p> <p>(十七)依法实施房屋征收、行政处罚。签约期内达不成补偿协议,或房屋所有人不明确的,区政府可以根据公共利益的需要依法实施房屋征收。如发现涉及违法行为的,区政府依法启动行政处罚程序。</p> <p>《深圳市城市更新办法实施细则》(2012.01.21)</p> <p>第七十一条 根据城市发展和全市城市更新专项规划等规划的要求,为实施城市规划,由政府组织对具有危房集中、基础设施落后等情形的区域进行城市更新,需要调整使用土地的,政府相关部门应当按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》进行房屋征收。</p> <p>拆除重建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认项目实施主体,经综合判断确有实施的必要性和紧迫性,且符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,可以优先纳入征收范围。</p>

序号	地区	规定
3	广州	<p>《广州市旧村庄更新实施办法》(2016.01.01)</p> <p>第三十三条 政府征收储备的项目,由各区依法进行征收。对经协商达不成一致的留守户,依法通过行政裁决、司法诉讼、强制执行等方式解决。</p> <p>合作改造、自主改造项目,村集体经济组织与村民之间就已签订的补偿安置协议产生争议的,村民理事会可进行协调;协调无果的,可依法提起民事诉讼。</p> <p>合作改造、自主改造项目,经村民大会或村民代表大会依法表决,由村集体经济组织自愿申请将集体建设用地转为国有建设用地的,对少数无法达成协议的村民,应当加强宣传、解释工作,村民理事会也可协助村民委员会、村集体经济组织进行协调;经多次协商仍无法达成协议的,由区政府依法作出征收补偿决定,并依程序申请法院强制执行。</p>
4	东莞	<p>《东莞市“三旧”改造房屋拆迁补偿安置工作指导意见》(东综执[2010]13号)</p> <p>十八、集体土地上的改造项目,拆迁人和被拆迁人在限期内达不成拆迁补偿协议的,根据改造项目的不同类型,分别按以下方式处理</p> <p>(一)政府主导或由政府负责拆迁的项目:在具体项目改造方案经省人民政府批准后,已落实具体建设工程项目的,市国土资源局收回原土地使用人的土地使用权,参照《城市房屋拆迁管理条例》的有关规定进行房屋拆迁。</p> <p>在具体项目改造方案经省人民政府批准后,未落实具体建设工程项目的,政府收购储备后再次供地,以招拍挂的方式出让土地的,根据《中华人民共和国土地管理法》的有关规定进行征地拆迁。</p> <p>(三)集体经济组织自行改造或集体经济组织与他人合作开发建设的项目:对少数被拆迁人不履行村集体经济组织成员决定通过的拆迁补偿安置方案的,由村集体经济组织依法提起诉讼要求收回土地使用权</p>
5	珠海	<p>《珠海经济特区城市更新管理办法》第七十三条 拆建类城市更新项目在城市更新单元规划批准两年后,仍因搬迁谈判未完成等原因未能确认城市更新项目实施主体,符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定的,政府可以依法进行征收。</p> <p>《珠海市香洲区人民政府关于印发<关于加快推进香洲区城中旧村更新工作的通知>的通知》</p> <p>五、完善旧村更新司法裁决途径</p> <p>项目开发企业成为实施主体后,有关权利人就拆迁补偿安置等重大事项未能与实施主体达成一致意见的,由村集体经济组织召开股东大会或者股东代表大会集体讨论作出补偿决定;拒不履行股东大会或者股东代表大会讨论通过的决定事项,拒绝签订补偿协议的,可由当事人报请区人民政府依法作出补偿决定(裁决),并在项目更新范围内予以公告。对补偿决定(裁决)不服的,当事人在法定期限内可依法申请行政复议或者提起行政诉讼;被拆迁人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼,且在补偿决定(裁决)规定的期限内不搬迁的,由区人民政府依法申请人民法院强制执行。</p>

序号	地区	规定
6	中山	<p>《中山市旧村庄全面改造实施细则(试行)》</p> <p>第三十二条 集体经济组织少数成员拒不履行经集体经济组织表决通过并经批准的改造方案(含搬迁补偿安置内容),可以按照以下方式处理:</p> <p>(一)改造过程涉及征收集体土地,相关权利人对补偿标准有异议的,依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向市政府申请裁决;对违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的,按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定,由市国土资源部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。(二)改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆除的,参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。</p>

(二)适用条件

虽然在《省级实施意见》出台前,广州、深圳、东莞和珠海率先出台的强拆规定未尽相同,但其与《省级实施意见》及随后其他地方规定都是以合法征收作为强制拆除的适用基础。随着《省级实施意见》的出台,明确了全省范围内在城市更新(三旧改造)项目适用强制拆除的条件:

1.项目类型:政府主导的改造项目、旧村庄改造项目;

2.旧村庄改造项目实施强制拆除的前提条件:

(1)农村集体经济组织表决通过改造方案(含搬迁补偿安置内容);

(2)改造方案(含搬迁补偿安置内容)经市县人民政府批准;

(3)农村集体经济组织少数成员拒不履行上述改造方案(含搬迁补偿安置内容)。

3.实施基础和程序:合法征收。

(三)局限:适用范围有限

根据以上规定,在特定条件下可通过征收途径,运用强制拆迁手段破除旧村庄改造项目的拆迁障碍,但由社会投资者作为改造主体的其他类型城市更新(三旧改造)项目未得到推广适用。经咨询相关部门,《省级

2.《中华人民共和国宪法》第十条第三款 国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。

3.《中华人民共和国土地管理法》第二条第四款 国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

4.《中华人民共和国物权法》第四十二条【征收】为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地、个人的房屋及其他不动产。

征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。

征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。

任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。

实施意见》明确可在旧村庄改造项目符合特定条件下适用强制拆迁手段是在遵循现有征收规定前提下作出的制度安排。另外,虽然从文件效力等级来看,《省级实施意见》应普遍适用于广东省各地市,但据相关部门介绍,鉴于深圳特有的土地性质现状(部分土地性质虽然为村民所控制,但已通过“城市化转地”方式实现其土地性质由集体土地转变为国有建设用地)、市场主导的项目特性,深圳的城市更新项目只有项目申报主体与全体权利人签署拆迁补偿协议,才能继续往前推进,而无法通过政府征收实现强制拆迁。

[参] 强制拆迁的实践

强制拆迁是征收的最突出、最激烈的表现形式与后果。研究强制拆迁在三旧改造(城市更新)项目中的适用,无法脱离中国征收制度的法律现状与思考。

(一)公共利益是合法征收的基石

《中华人民共和国宪法》²《中华人民共和国土地管理法》³《中华人民共和国物权法》⁴作为中国财产权利制度的三大基础性法律均规定,为了公共利益之目的,国家可行使对不动产征收之权力。但除《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要,有下列情形之

一,确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定:(一)国防和外交的需要;(二)由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要;(三)由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;(四)由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要;(五)由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要;(六)法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。”我国并无其他法律对“公共利益”的内涵和外延进行明文界定。

为本文之目的,将借鉴《国有土地上房屋征收与补偿条例》的前述规定、广东省三旧改造实践对城市更新(三旧改造)领域的“公共利益”的内涵及外延进行探讨。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》所列举“保障国家安全、促进国民经济和社会发展”是我国所认可公共利益的主要表现内容。细化到不动产相关的城市更新(三旧改造)领域,由于政府被天然设定为公益性机构,其所实施的公共事业、保障性住房、旧城区改造项目被赋予可实施征收的“公共利益”内涵;而社会投资主体(尤其是企业)追求利益的天然属性,容易导致社会投资项目与公共利益的关联性被否定。但我们理解,不应简单以投资开发主体的属性,作为具备公共利益与否的界定标准。

公共利益带有“公益”“共同利益”的天然属性,是指项目所实现或预期实现的利益效果,即可实现不特定多数人的共同利益,而非单个人或少部分人的利益。回归到我们城乡二元的建设格局:

(1) 乡村建筑通常以村民自发在村集体自有土地上建设为主,缺乏通过控制性详细规划、法定图则等规划手段而有效实现城市建设规模、布局及递延的公共利益的合理考虑,直接导致土地利用率低、建筑安全性堪忧等情形的发生。通过征收集体土地为国有土地,并运用规划管控措施,可有利于集约社会资源,保障农村的整村民的生存与居住权利,符合“公共利益”有利于促进社会发展与大多数人利益的价值导向。我们理解,这是广东省三旧改造政策对旧村庄改造项目(但

不区分限定政府投资项目或社会投资项目)实施强制拆迁的价值导向与潜在逻辑。

(2) 城市规划区内的建设项目,往往在开发建设之初已严格按城市规划建设,即已由政府通过控制性详细规划、法定图则等规划手段实现城市建设规模、布局及递延公共利益的考量,其一般不应被允许肆意以强制征收方式进行再次改动,否则是政府滥用公共职权、对公共资源的浪费,造成对公共利益的损害。但另一方面,若城市规划区内的建筑系危房等容易对公众人身/财产安全造成损害或潜在威胁、成片建筑布局因历经时代变迁与城市总体规划严重不相符(具体须以政府城市总体规划为依据)而确有改造需求的,我们理解,应属于为了“公共利益”属性,不应局限于政府投资项目,而可适当扩展至社会投资项目。

(二) 强制拆迁于旧村庄改造项目的实施程序

根据《中华人民共和国土地管理法》⁵《中华人民共和国土地管理法实施条例》⁶《最高人民法院关于审理

5.《中华人民共和国土地管理法》第二条第三款 国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

第四十五条第一、二款 征收下列土地的,由国务院批准:

(一)基本农田;

(二)基本农田以外的耕地超过三十五公顷的;

(三)其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

第四十六条 国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第四十八条 征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

6.《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条 征收土地方案经依法批准后,由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施,并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内,持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案,会同有关部门拟订征地补偿、安置方案,在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告,听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后,由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调;协调不成的,由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。

征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。

第四十五条 违反土地管理法律、法规规定,阻挠国家建设征收土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地;拒不交出土地的,申请人民法院强制执行。

涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》⁷《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》⁸，若三旧改造项目涉及征收集体土地，对于农村集体经济组织少数成员拒不履行经农村集体经济组织表决通过并经审批的改造方案（含搬迁补偿安置内容），且违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地；拒不交出土地的，可申请人民法院强制执行。即强制拆迁，系通过（1）政府决定责令收回土地以及（2）法院强制执行的方式实现。综上，我们理解：

1. 强制拆迁的有权机关，仅限县级以上人民政府土地管理部门、人民法院。

2. 强制拆迁的实施前提，需重点关注征地、补偿安置与改造三方案的实施主体及程序的合法性。相关实施前提条件，分析如下：

（1）征收土地方案已经有权机关依法批准。

根据《土地管理法》，有关批准征收土地方案的机关仅限省级人民政府或国务院，且需《土地管理法》所限定审批权限内实施征地审批。

（2）市、县人民政府和土地管理部门已经依照土地管理法和土地管理法实施条例规定的程序实施征地行为。

根据《土地管理法》《土地管理法实施条例》，征地的主要实施程序，包括：1) 由市、县人民政府发布征地公告，并听取农村集体经济组织与村民的意见；2) 由市、县人民政府国土部门根据征地方案，制订征地补偿、安置方案，听取农村集体经济组织与村民的意见；3) 征地补偿、安置方案经市、县人民政府批准后，由市、县人民政府国土部门组织实施。

（3）改造方案（含搬迁补偿安置内容），须经农村集体经济组织表决通过并经市、县人民政府批准。

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》⁹，农村集体经济组织成员大会的有效与会、表决机制为：（1）如为成员大会，须为具有选举权的成员的半数以上参加，或者有2/3以上的户的代表参加，所作决定须经到会人员的半数以上通过；（2）如为成员代表会议，需2/3以上的成员代表参加，所作决定应当经到会代表2/3以上通过。我们理解，农村集体经济组织对改造方案的有

效表决机制，至少需符合前述与会、表决要求；但在广东省三旧改造实践上，部分地区（如广东汕尾）要求改造方案需经90%以上村民代表或村民户代表表决同意。

（4）被征收土地的权利人已经依法得到安置补偿或者无正当理由拒绝接受安置补偿，且拒不交出土地，已经影响到征收工作的正常进行。

结合司法实践上¹⁰，我们理解，如已按不低于法定标准的项目统一补偿标准将补偿金支付至被征收土地权利人账户，可视为已依法得到安置补偿。另外，我们理解，如项目按不低于法定标准实施统一补偿标准且经多次有效催告被征收土地权利人领受补偿金，但被征收土地权利人拒不领受安置金，可认为其“无正当理由拒绝接受安置补偿”。

7.《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第十四条 县级以上人民政府土地管理部门根据土地管理法实施条例第四十五条的规定，申请人民法院执行其作出的责令交出土地决定的，应当符合下列条件：

（一）征收土地方案已经有权机关依法批准；
（二）市、县人民政府和土地管理部门已经依照土地管理法和土地管理法实施条例规定的程序实施征地行为；
（三）被征收土地所有权人、使用人已经依法得到安置补偿或者无正当理由拒绝接受安置补偿，且拒不交出土地，已经影响到征收工作的正常进行；
（四）符合最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第八十六条规定的条件。
人民法院对符合条件的申请，应当裁定予以受理，并通知申请人；对不符合条件的申请，应当裁定不予受理。

8.《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》（十九）完善“三旧”改造司法裁决途径。在旧村庄改造中，因实施改造对改造范围内农村集体土地及国有土地及其上盖物业的受让人、承租人、抵押权人的正当权益造成影响的，依照其与农村集体经济组织或国有土地及其上盖物业的所有权人签订的出让、出租、抵押合同的约定进行补偿，对补偿标准存在争议的，由合同约定双方自行协商或采取民事诉讼途径解决。

农村集体经济组织少数成员拒不履行经农村集体经济组织表决通过并经市县人民政府批准的改造方案（含搬迁补偿安置内容），按照以下情形分类处理：

1. 改造过程涉及征收集体土地，利害关系人对补偿标准有争议的，依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向批准征收土地的人民政府申请裁决。对于违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的，按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地；拒不交出土地的，申请人民法院强制执行。
2. 改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆迁的，县级以上地方人民政府参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。
人民法院裁定准予执行的，可由提出申请的市、县人民政府负责执行。

9.《广东省农村集体经济组织管理规定》第十条
农村集体经济组织成员大会，应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，或者有本组织2/3以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的半数以上通过。农村集体经济组织召开成员代表会议，应当有本组织2/3以上的成员代表参加，所作决定应当经到会代表2/3以上通过。

10.《张堂与吉林省长白山国土资源局池西分局土地行政征收纠纷上诉案白山市中级人民法院行政判决书》（2018）吉06行终36号

[肆]

强制拆迁于城市更新(三旧改造)项目的适用建议

(一)旧村庄改造项目

在旧村庄改造项目中,现有规定明确了征收方案、村民改造方案、拆补方案(以下合称“项目方案”)的表决权,如广州旧村庄全面改造项目表决稿(含拆迁补偿安置方案)经村民和世居祖屋权属人总人数的80%以上同意¹¹、肇庆市旧村庄改造项目实施方案需经90%或以上股东或成员代表同意和占地上建筑物建筑面积90%或以上所有权人同意¹²,集体表决通过项目方案代表了集体经济组织及其成员同意参与项目改造并因此相应处分其权益。要使项目方案真正体现权利人的利益诉求,仅规定对已制定好的项目方案享有表决权是远远不够的,还需要保障权利人在项目方案制定的参与权利,具体体现为完善听证制度、协商机制和表决程序。

1.规范听证环节

即使项目方案按照现有的规定作提前公告,一般村民也可能由于缺乏对城市更新(三旧改造)政策的了解,而无法深入理解项目的意义和方案的实质,随后作出的表决行为也就难以完全符合以表决方式处分自身权益的制度本意。农村集体经济组织的表决真正反映民意,应在项目方案经集体内部表决前开展听证会、座谈会等双向协商、互动环节。《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府〔2016〕96号)¹³,明确了村民可通过公平协商、公开听证等途径参与项目方案的制定,但省级指导意见及各地市规定均缺乏对协商机制、听证程序的细化规定。英美法系较为成熟的听证制度则提供了有益的参考,例如美国纽约州Eminent Domain Procedure Law从征收公告的时限和方式、权利人的口头和书面意见发表、征收主体对权利人意见的响应、听证会记录存档、听证会结果公告、二次听证举行等都作了明确而详细的规定。

2.健全协商机制

除了通过听证会、座谈会加深村民对项目理解、吸纳民意外,还应形成较为规范的协商机制,如可在政府机关等第三方机构的主持下开展谈判、明确拆补方案提出和村集体回应的时间和方式。由于拆补方案是由村集体和改造主体经过协商达成的合意,一经确定并经表决即适用于改造项目内的所有权利人,因此即使通过征收适用强制拆迁手段解决少数人拆迁问题,对该部分少数人仍应适用拆补方案中拆补标准,而不是《土地管理法》中的征收标准。

3.完善表决程序

在表决程序方面,目前一般根据决议文件的村民签字以判断项目方案是否已经农村集体经济组织表决,缺乏对村民表决程序的指引规定和监督制度。因此,应填补内部表决程序的规定空白,给予村民表决环节充分的指引和监督。

(二)其他改造项目

在台湾由社会投资主体主导的改造项目中,如改造方案经法定多数比例通过的,遇到拆迁障碍,可申请政府代为拆除。¹⁴虽然台湾该处理模式效率较高,但由于

11.《广州市旧村庄更新实施办法》

第二十条 全面改造项目实施方案村民表决稿(含拆迁补偿安置方案)经村民(含村改居后的居民)和世居祖屋权属人总人数的80%以上同意后,由区政府根据村民同意的表决稿形成项目实施方案送审稿,送审稿报市城市更新部门。市城市更新部门对表决情况审核后,对高比例表决通过的送审稿,优先提交市城市更新领导机构审议;市城市更新领导机构优先审议高比例表决通过的送审稿。微改造的表决按照本办法第四十六条的规定执行。

12.《肇庆市人民政府关于印发肇庆市“三旧”改造实施意见的通知》(肇府规〔2018〕32号) (二十六)农村集体经济组织根据调查摸底情况制定改造方案(包含改造规模、开发强度、利用方向、资金来源和管理、需办理的用地手续、征地补偿标准、回迁补偿方案等内容),连同合作开发协议、招拍挂方案等,经农村集体经济组织召开会议表决(有90%或以上股东或成员代表同意和占地上建筑物建筑面积90%或以上所有权人同意),并公示15天以上,报所在镇政府(街道办)审核,送“三旧”办按程序报审。

13.《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府〔2016〕96号)旧村庄改造应当通过公平协商、公开听证或者投票表决等民主决策方式,决定改造方式、拆迁补偿标准等重大事项,充分征询并依法取得多数土地权利人的同意意见;涉及合作改造的,应当通过农村集体资产交易平台公开选择合作主体。涉及完善征收手续且用地行为发生时依法要求听证的,由“三旧”改造主管部门组织听证,并按规定执行有关公告事项。

14.《都市更新条例》第57条

权利变换范围内应行拆除或迁移之土地改良物,由实施者依主管机关公告之权利变换计划通知其所有权人、管理人或使用人,限期三十日内自行拆除或迁移;届期不拆除或迁移者,依下列顺序办理:一、由实施者予以代为之。二、由实施者请求当地直辖市、县(市)主管机关代为之。

政府在强拆环节仅仅是代为拆除的执行人，未发挥其社会管理的作用，相关学者介绍该模式已引发一定的社会问题和立法争论。因此，在考虑将强制拆迁适用于由社会投资者参与的非旧村庄改造项目即其他改造项目中的时候，除借助特定多数人的意愿表示以界定公共利益外，还应将政府的管理决策纳入公共利益的判断环节，因此，建议可考虑借鉴旧村庄三旧改造项目中通过政府合法征收进而实施强制拆除的模式。如前所述，通过合法征收适用强制拆迁手段需符合公共利益的实质性要求，并以公正补偿作为对价。

1. 公共利益的判定

结合前述旧村庄改造项目的有关规定，在城市更新（三旧改造）项目中遇到拆迁困境时判断是否因公共利益需要而启动征收程序，主要从公民参与与有权机关决定两方面着力。

(1) 权利人参与

与旧村庄改造项目不同，在旧城镇改造项目、旧住宅区改造项目中，权利人的表决权主要体现在改造意愿征集、改造主体确定、拆补方案确定的环节，目前各地规定并未明确权利人对改造方案的表决权。改造方案决定了改造项目将对社会发展、权利人未来生活产生何种长远影响，即与改造项目具有利害关系的权利人是否参与到改造方案的制定、是否认同改造方案是影响改造项目满足公共利益特性的核心要素之一。因此对于主要服务于满足国家节约集约土地、社会发展、人居环境改善的其他改造项目，可参照旧村庄改造项目，明确权利人对改造方案的参与、决定权利。

如前所述，权利人在对改造方案、拆补方案表决前应落实听证制度，但在开展听证会应区分听证内容，对改造方案、拆补方案的听证，不能代替对征收方案的听证，在触发征收程序时，应再次开展相应的听证会。

(2) 社会管理者的科学判定

在公共利益的外延难以清楚划定的语境下，征收决定机关即成了公共利益的直接界定主体。根据《土地管理法》¹⁵和《国有土地上房屋征收与补偿条例》¹⁶，我国目前土地征收决定权由国务院及省级人民政府行使，国有土地上房屋的征收、补偿工作由市、县级人民政府负

责，而根据《省级实施意见》，“三旧”改造涉及土地征收审批权限已由省人民政府委托地级以上市人民政府行使。

在非旧村庄改造项目是否适用征收程序，除了项目方案能否直接反映民意外，还需要征收决定机关站在社会管理者的角度，从社会发展和管理的角度作科学判断。在三旧改造项目中，政府一般从项目准入（标图建库、改造计划）、方案审批、改造主体确认等项目进行管控，如改造项目落脚点是公共利益，则每一管控环节均涉及对公共利益的判定。但项目审批通过只是申请政府征收的必要条件之一，政府在收到征收申请后，还需借助于专家论证、社会公众听证等科学、公开的手段作综合判断，最终决定是否启动征收程序。

2. 公正补偿

2012年，广东省高级人民法院印发了《关于依法稳妥处理涉“三旧”改造纠纷案件的通知》，明确“三旧”改造中如未能达成补偿协议，人民法院不能作为民事案件受理。¹⁷即改造主体和权利人一旦就拆赔标准陷入谈判僵局，无法通过司法途径解决。但若在符合合法征收的前提下，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十六条¹⁸，被征收人对补偿决定可以依法提起行政诉

15.《土地管理法》第四十五条 征收下列土地的，由国务院批准：

- (一)基本农田；
- (二)基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；
- (三)其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

16.《国有土地上房屋征收与补偿条例》

第四条 市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府确定的房屋征收部门（以下称房屋征收部门）组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级人民政府规定的职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

17. http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxgj/zwdt/201809/t20180903_14058674.htm

18.《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十六条

房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平，包括本条例第二十五条第一款规定的有关补偿协议的事项。

被征收人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

讼。不过在行政诉讼里,法院一般对征收行为及其补偿行为作程序性审查,而缺少对补偿金额的确定作实质性审查。征收不是对个体权益的单向侵害,而是运用公权力以合理的对价强制置换私人权益,应对被征收人予以公正、充分的补偿。为使被征收人得到公正补偿,美国由法庭借助各种评估方法裁量确定公平市场价值。¹⁹法院不应仅仅参考改造主体/政府和被征收人提供的评估报告,还应借助专业机构和人士对评估方法和赔偿标准的合理性进行审查。

[伍] 其他路径思考

由于强制拆迁的公权属性及社会投资主体的商业特性,将强制拆迁适用于社会投资者实施的三旧改造(城市更新)项目,的确会遇到不少阻碍,如在目前暂时无法推广适用的现实情况下,也可以往避免动用公权力或为社会投资主体提供退出路径的方向努力。如我国香港地区另辟蹊径,通过出台《土地(为重新发展而强制售卖)条例》避开了征收程序,使得拥有某地段的不分割份数中不少于80%的不分割份数的权利人,在满足特定条件的情况下可向土地审查处申请强制拍卖整个地段的建筑物。²⁰在社会投资主体不退出的情况下,可以借鉴香港经验运用市场机制以私人收购与强制拍卖的组合手段盘活项目。当然,新制度的构建并不是一蹴而就的,经咨询相关部门,可能能够在短时间内推行的破局方案是社会投资者退出,交由政府机构接盘,并给予社会投资者相应的补偿,如此一来,不仅让社会投资者能够退出项目、资金困局,也使改造项目得以借助政府公权力继续推进。

19. 宋志红.《美国征收补偿的公平市场价值标准及对我国的启示》[J].《法学家》,2014(06):161-175。

20.《土地(为重新发展而强制售卖)条例》,《土地(为重新发展而强制售卖)(指明较低百分比)公告》。



严俊涛
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
ericyan@zhonglun.com

深圳市2018年城市更新项目拆迁安置补偿民事案件审判研究报告

郭维、刘永、黎小芹

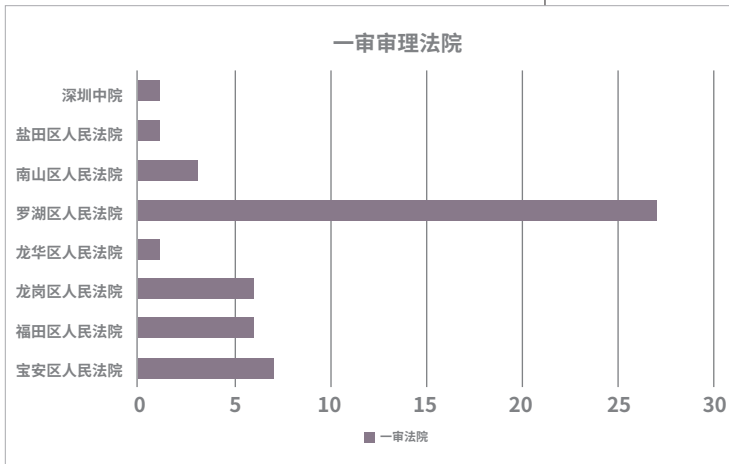
众所周知，深圳市城市更新项目拆迁安置补偿项目牵涉诸多利益相关方，而各利益相关方就核心利益问题如签约主体、补偿金额、房屋权属、回迁房屋等事项极易产生激烈的矛盾和冲突，在无法协商一致的情况下，只好诉诸法院，由此导致近年来涉及城市更新项目拆迁安置补偿的民事案件不断增加。为了解深圳市2018年城市更新项目拆迁安置补偿民事案件情况，笔者特制作本报告，以期为城市更新项目实务操作者提供实操参考。

本报告案例检索日期为2019年4月30日，案例来源于威科先行法律信息库，我们通过在该数据库中以“深圳”“拆迁改造”“安置”“补偿”关键词检索裁判日期为2018年1月1日至2018年12月31日已生效的裁判文书，共获得有效案例91件，其中判决书82篇，裁定书9篇。剔除行政、执行、刑事案件及实体上与拆迁补偿安置无关的案件后，共获得52件有效民事案件。

[壹] 综合数据分析

通过对52份案例的研读,我们对相关数据进行了统计和分析,归纳整理如下:

(一)一审审理法院

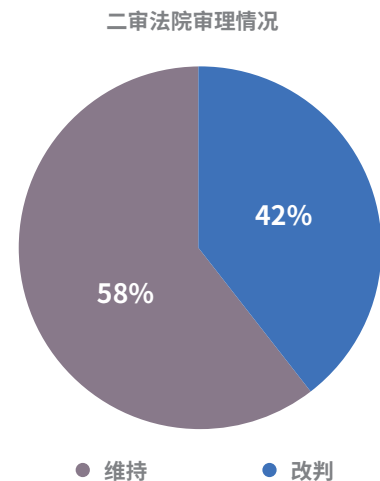


由上图可知,在第一审程序中,深圳市罗湖区人民法院审理案件的数量几乎是其他所有法院之和,可见,城市更新引发纠纷的“重灾区”在罗湖区。究其原因,我们认为,一方面由于罗湖区是深圳市较早开发的城区,在住房商品化时间早、房地产登记制度的不完善和滞后、不动产权属关系错综复杂等多种因素作用下,罗湖区产生了大量的历史遗留问题;另一方面罗湖区亦是深圳市较早开展城市更新项目且开展频率较高的地区,城市更新项目与历史遗留问题相互重叠,导致了目前罗湖区人民法院城市更新案件数量激增。

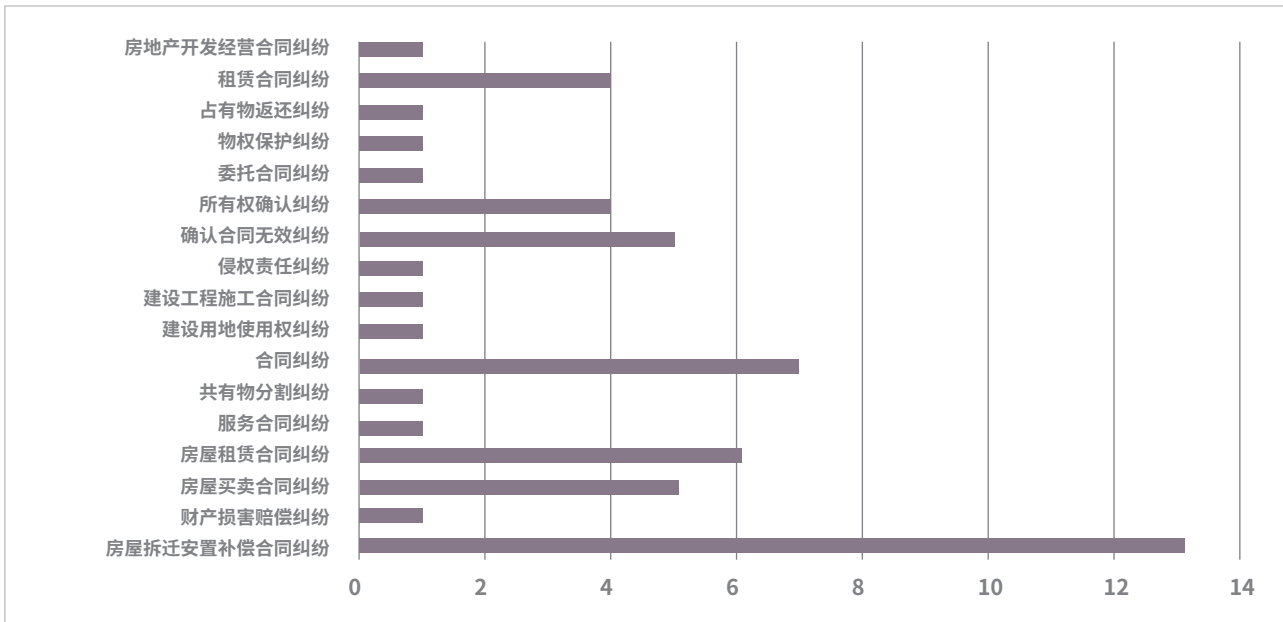
因此,我们建议事涉相关方,特别是处于罗湖区的权利相关人,尽早全面梳理和熟悉罗湖区城市更新的政策法规及操作流程、摸清被拆迁房屋的权属和使用状态等,完善相关手续及材料,避免在日后进行的城市更新项目中产生纠纷并遭受损失。



(二)二审法院审理情况



由上图可知,从案件数量来看,52份案例中,二审案件共计24份,反映了多数城市更新项目当事人难以在一审阶段认可法院裁判结果。从二审审理结果看,二审改判案件为10件,二审改判概率达42%,一半以上二审案件以维持原判决为主。纵观二审法院改判原因,或为原审法院认定事实错误,或为与原审法院对合同有效性的认定不同,或为对协议书拆迁补偿条款理解与原审法院不同,改判的裁判规则并无太多规律可循。因此,我们建议事涉相关方在启动一审诉讼时,应尽早全面梳理各方资料,全面参与,积极抗辩,争取在一审审理中获得更为有利的裁判结果,同时要有长期作战的心理准备。

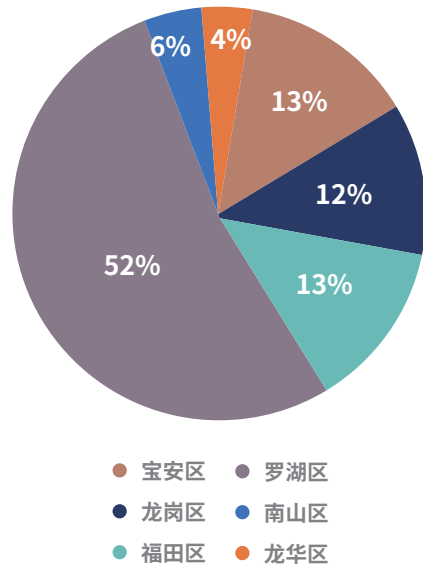


(三)案由分布

由上图可知，房屋拆迁安置补偿合同纠纷是产生争议的第一案由，其次是合同纠纷及房屋租赁合同纠纷，反映了被拆迁房屋业主及其配偶、共有人、项目实施主体、被拆迁房屋出租人和承租人是城市更新项目拆迁安置补偿案件的主要诉讼当事人。

因此，我们建议，一方面，在城市更新项目中，事涉相关方应全面收集或完善被拆迁房屋的权属资料，尽可能确保拆迁补偿协议签署主体的合法性，避免产生权属争议，同时事涉相关方应当全面地、完整地履行协议，避免出现违约纠纷。另一方面，租赁合同的利益相关方应尽可能在租赁合同中充分预估履行风险并精心设计合同条款，明确装饰装修物处理和押金退还、合同解除及搬迁补偿等核心内容，以便在清租时，尽可能减少纷争，从而避免诉累。

(四)争议发生地



由上图可知，发生在罗湖区的争议案件是深圳市其他地区之和。如前所述，目前罗湖区是城市更新项目引发纠纷的“重灾区”。而争议案由主要为房屋拆迁安置补偿纠纷和租赁合同纠纷，由此，我们建议，事涉相关方在涉及罗湖区的城市更新项目时，应当着重注意拆迁补偿协议利益相关方核心利益的平衡及被拆迁房屋的清租。

(五) 争议产生原因

由右图可知,在本报告52件基础案例中,被拆迁房屋出租人与承租人之间的争议(合同履行、押金退还、装饰装修损失赔偿、搬迁补偿等)是城市更新项目诉讼领域的第一大缘由。因城市更新项目一般涉及房屋拆迁,由此可能导致相关的租赁关系陷入不稳定状态,而当事双方容易就租赁关系终止或解除后的违约责任、押金退还、装修赔偿等产生争议,究其原因,我们认为主要是当事双方在租赁合同中对此无约定,或约定不明,或对合同条款理解存在分歧。

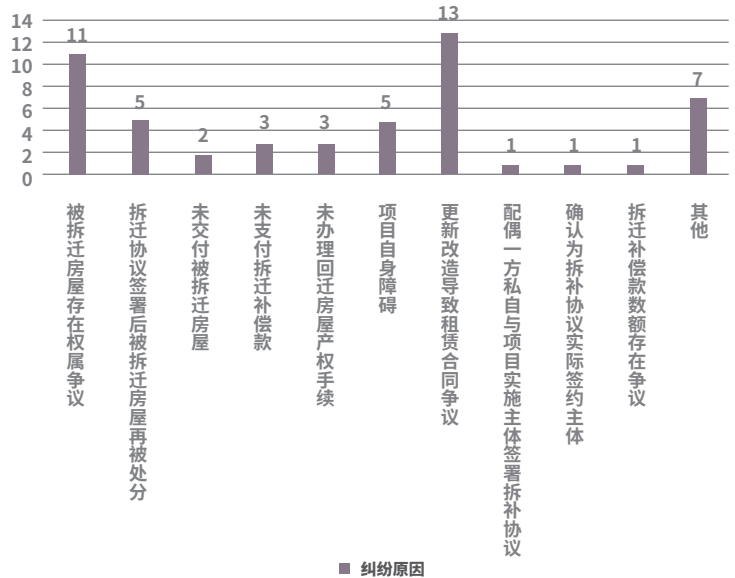
其次是被拆迁房屋权属争议,城市更新项目涉及利益纠葛较多,且利益巨大,加上历史遗留问题较多,利益相关方就核心利益问题包括签约主体、权属、拆迁补偿款等极易产生纠纷,进而成讼。

因此,我们建议,事涉相关方在签署拆迁补偿协议或租赁合同或其他相关文件时,首先应明确协议签约主体的合法性,其次应尽可能明确合同的主要内容和核心并保证内容具有可操作性,明晰各当事方的权利与义务,为潜在的纠纷提供解决依据。

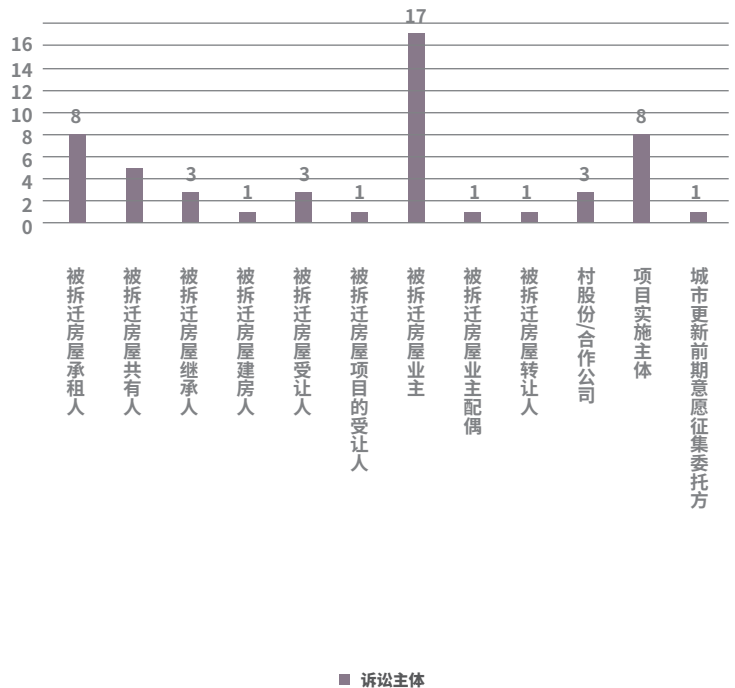
(六) 诉讼当事人

由右图可知,诉讼当事人主要是被拆迁房屋的业主、被拆迁房屋的承租人和项目实施主体,其中被拆迁房屋业主涉及诉讼最多。究其原因,我们认为,主要是两个方面:一是更新项目中被拆迁房屋业主是拆迁补偿协议的签署主体,也是城市更新项目的核心利益方,在利益未平衡情况下容易产生纠纷;二是大多数被拆迁房屋在城市更新项目开展前期处于出租状态,城市更新改造一般涉及到被拆迁房屋的清租,很大程度上影响承租人的生产经营和生活。在各方就搬迁补偿款、停产停业损失及装饰装修物损失等清租事项无法达成一致意见时,事涉相关方唯有诉诸法院以期平息纷争。

纠纷原因

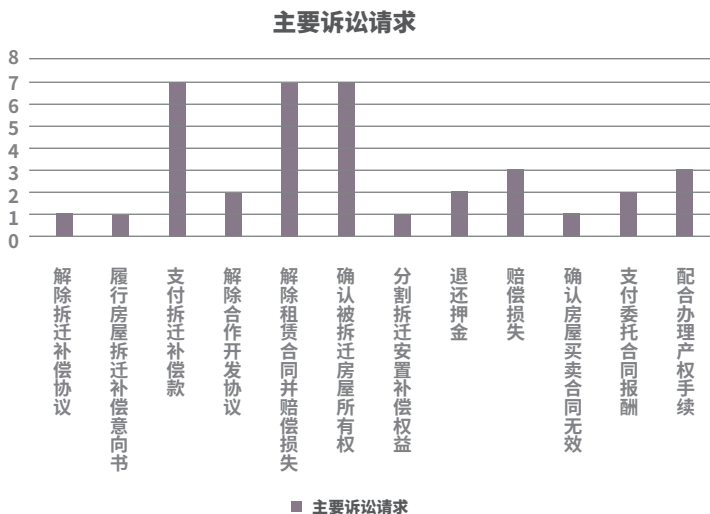


诉讼主体



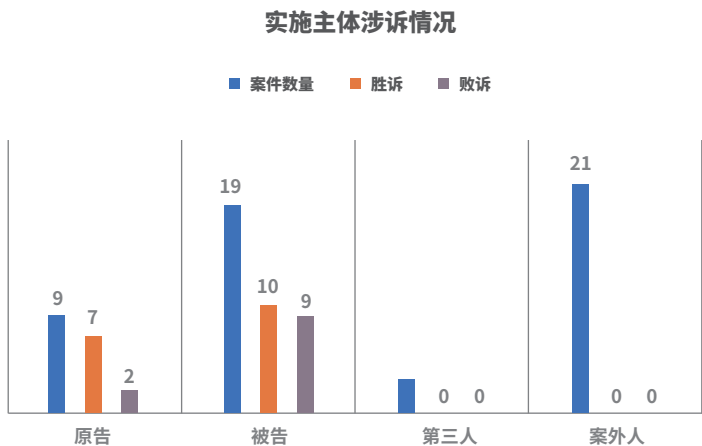
(七)主要诉讼请求

由右图可知, 诉讼当事人提出的诸多诉讼请求基本涵盖了拆迁安置补偿各种可能有的权利主张。就主要诉请来看, 支付拆迁补偿款、确认房屋所有权及解除租赁合同纠纷案件较多, 侧面反映了被拆迁房屋权属确认以及租赁关系解决是城市更新项目的重点关注内容。



(八)项目实施主体涉诉情况

由右图可知, 城市更新项目实施主体参与涉诉案件数为31件, 而实施主体主动提起诉讼的案件有9件, 被告的案件有19件, 但实施主体胜诉案件有17件, 败诉案件仅为11件, 该结果说明, 项目实施主体在必要时可积极主动提起诉讼, 尽最大努力维护自身合法权益。而通过分析项目实施主体涉诉案件的裁判文书, 项目实施主体败诉主要是因为未按期交付回迁房屋、未配合办理回迁房屋产权手续项目等, 由此, 我们建议, 项目实施主体在开展城市更新项目时, 应全面履行拆迁补偿协议约定, 注意拆迁补偿款支付、回迁房屋交付和产权手续办理等事宜的关键节点, 避免违约风险。



[叁] 典型裁判观点

(一) 关于拆迁安置补偿协议效力纠纷

1. 拆迁安置补偿协议未经被拆迁房屋证载权利人一致同意而签署且事后未经其追认的, 拆迁安置补偿协议无效。

【案号】(2018)粤0303民初20986号

【法院认为】涉案房产的产权证记载某房产为原告和被告各占二分之一的产权, 故原告系拥有涉案房产二分之一产权的权利人。被告确认在《搬迁安置补偿协议》上原告的签字系其代签。原告并未授权被告代为签署该拆迁补偿协议, 并且事后也并无对于被告的这一

行为予以追认, 故该《搬迁安置补偿协议》对原告不发生效力。华润公司在明知涉案房产产权证上有两个权利人, 且各占二分之一产权的情况下与被告签署《搬迁安置补偿协议》, 存在明显的过错, 属于为了其自己的利益而串通被告损害原告利益的行为。原告主张两被告恶意串通, 损害原告的合法权益, 理由成立, 本院予以采纳。原告请求确认华润公司与被告签订的搬迁安置补偿协议无效, 理由成立, 本院予以支持。

2. 证载权利人将被拆迁房屋(非市场商品房)及其

拆迁补偿权益转让受让人后,虽被拆迁房屋仍登记在证载权利人名下,但受让人以购买的方式实际取得了被拆迁房屋,受让人就被拆迁房屋而签订的拆迁补偿安置协议有效。

【案号】(2018)粤0307民初1168号

【法院认为】被告从原告及第三人处购买涉案房屋,并居住使用十多年,原告及第三人一直未提出异议。因涉案房屋位于平湖旧墟镇片区城市更新单元范围内,被告与特发投资公司经协商一致,在平等自愿的基础上签订涉案《拆迁补偿安置协议书》,该协议是双方真实意思表示,不违反法律法规的禁止性规定,应为合法有效。被告已在涉案房屋居住长达十多年之久,原告和第三人从未提出异议。虽然涉案房屋仍登记在原告名下,但被告曾思云以购买的方式已实际取得了涉案房屋,其有权对涉案房屋进行处分。

(二) 关于被拆迁房屋权属的确认

1. 因农村集体用地范围内的土地及房产所引发的权属争议,涉案土地及房产的权利人应提交人民政府处理。

【案号】(2018)粤03民终592号

【法院认为】《中华人民共和国土地管理法》第十六条规定,土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理。当事双方对涉案土地使用权的归属发生争议时,应先由人民政府处理。待行政主管部门对涉及的土地及其地上建筑物、构筑物或其他设施进行处理后,当事人如发生财产纠纷,可再向人民法院提起民事诉讼。

(三) 关于被拆迁房屋租赁合同纠纷

1. 被拆迁房屋列入城市更新改造项目不是被拆迁房屋出租人行使解除权的法定情形,如租赁合同中未将城市更新相关事项列为约定解除权的行使条件,出租人以城市更新为由提前解除合同将构成违约。

【案号】(2018)粤03民终15741号

【法院认为】昭岩公司与美雅公司签订的《房地产租赁合同》是双方当事人真实意思表示,内容没有违反法律、法规的强制性规定,合法有效,双方当事人应当

严重遵照履行各自义务。涉案租赁房屋因被列入城市更新项目而被提前收回,租赁合同无法继续履行。昭岩公司提前解除合同的行为已构成违约,应承担相应的违约责任。

2. 在租赁合同约定的解除条件未成就的情况下,出租人擅自行使约定解除权的,构成违约并应承担违约责任。

【案号】(2018)粤03民终2204号

【法院认为】中耕公司和迅速公司在2012年9月4日签订租赁合同及补充协议时,亦明知涉案房产可能被政府决定更新改造,面临拆迁重建,并对提前解除合同和搬迁均作了明确约定。但截至迅速公司解除租赁合同,该城市更新改造项目尚未开始实施。迅速公司在2013年6月5日发通知解除租赁合同时,约定解除合同的条件尚未成就,故迅速公司单方面解除租赁合同,缺乏依据,已构成违约,应承担相应的违约责任。

3. 被拆迁房屋未取得建设工程规划许可证且对外出租的,租赁合同因违反法律的强制性规定而被认定为无效。

【案号】(2018)粤0303民初15051号

【法院认为】涉案房产建设于原农村集体土地之上且当事人不能提交涉案房产的整体报建报批手续、建设工程规划许可证等,因此,原、被告之间的租赁关系因违反法律的强制性规定而应当认定为无效。鉴于租赁关系无效,因该合同取得的财产,应当予以返还。

[肆] 风险防控建议

通过上述大数据分析,我们提出如下建议:

(一)城市更新项目的利益相关方应尽早全面核实权属情况,确保签约主体的合法性,尤其是对于被拆迁房屋涉及共有人、继承人、买受人时,利益相关方在签署相关协议时应当尽可能补充和完善签约资料并保证资料的合法性、真实性,从而尽可能减少权属争议;

(二)城市更新项目利益相关方应当充分预估可能面临的风险,并精心设计协议内容,明确协议的核心内容并保证内容具有可操作性和现实性,同时明确履行

节点, 以免产生违约纠纷;

(三)各方合力妥善解决清租事宜, 在租赁合同或搬迁协议或类似协议中明确搬迁补偿费用及支付节点、搬迁时限、装饰装修物补偿等, 以免出现承租人拒不搬迁的情况。

[伍] 结语

近年来, 深圳市城市更新项目推进如火如荼, 因拆迁安置牵涉诸多利益主体, 在多种因素的共同作用下, 深圳市各级人民法院受理的相关民商事案件数量大幅增长。我们期望通过上述大数据分析, 为城市更新项目利益相关方在项目实施过程中提供帮助。另由于裁判文书公开的局限性和滞后性, 本报告数据与实际情况可能存在一定偏差, 本报告所述内容仅供参考, 不代表笔者对案件和法律事务的法律意见。



郭维
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6367
guowei@zhonglun.com



刘永
合伙人
房地产和基础设施部
深圳办公室
+86 755 3325 6363
liuyong@zhonglun.com

