

# 深圳率先为城市更新立法

“十四五”规划建议明确提出,实施城市更新行动。记者近期在梳理各地2021年城市规划时发现,不少城市已明确把城市更新列入其中。

深圳更是走在了前列。2020年12月30日,深圳市六届人大常委会第四十六次会议第二次全体会议表决通过了《深圳经济特区城市更新条例》(以下简称《条例》),意味着我国首部城市更新立法即将亮相。该条例拟于2021年3月1日起实施。

■中国城市报记者 张阿婧

## 人口超千万城市中 深圳建成区面积最小

深圳是一座“拆”出来的城市。土地稀缺,在深圳是不争的事实。

据住建部最新公布的城市建设统计年报显示,截至2019年,全国有6个城市的城区人口超过1000万。其中,深圳的建成区面积最小,为960.45平方公里,约在全国排名第7。

城市居住面积因此更显“金贵”。2020年4月深圳市住建局发布的《深圳市住房发展2020年度实施计划》提到,目前深圳居住用地仅占建设用地的22.6%,低于国家25%-40%的标准。

“人多地少”的深圳,频频因“高价”被推上热搜。虽然在2020年,深圳供应了近年以来数量最多的宅地,但依然没能阻挡土地与房价的持续高烧。

1月11日晚间,深圳市住建局发布《深圳2020年度房地产管理工作数据盘点》称,2020年深圳市进一步加大商品住房建设力度,共完成新开工商品住房建筑面积1236万平方米,为历年之最,同比增长160%。

据深圳中原统计的数据显示,深圳全年供应31宗住宅用地(含深汕合作区),比2019年多出19宗,吸金800.72亿元。

这31宗宅地里,有14宗被深圳市人才安居集团或其所属区级公司所拿,花费98.45亿元;剩余17宗宅地由各家开发商竞得,花费700多亿元。

受高价土地信号传导,深圳楼市热度也随之攀高。

据深房中协统计,2020年深圳二手房网签(含自助)

120295套,同比增长17.3%。如剔除自助网签的部分,2020年网签量更是创下近五年新高。

“7·15”调控令紧随而来,深圳二手房成交进入冷却期,但深圳楼市的热度却无缝衔接至新房,“打新热”成为深圳在2020年下半年的主题词。

2020年11月,深圳网红楼盘“华润城润玺”开盘后仅13个小时,1171套房源就全部售罄,而参与摇号的购房者高达9690人,售价最低的一套房源为1184万元。

动辄千万元的房源却依然挡不住人们的热情,因为这在许多购房者看来“买到就是赚到”:上述楼盘开盘均价约13万元/平方米,而周边二手房挂牌价有的已达18万元/平方米,差价达到5万元/平方米。

据深圳市住建局数据,2020年深圳新房共成交45384套,相比2019年成交套数上涨19.8%,创2016年以来的新高。

在此背景下,特别是土地方面加大新增供给,成为深圳的持续努力方向之一。

为此,深圳市住建局局长张学凡曾表示,在“十四五”期间,深圳在用地供应上会做一些调整,住宅用地占建设用地的比例从“十四五”开始提高到25%,甚至在“十四五”的前两三年提高到30%。

另一方面,进行存量改造,加大城市更新力度在深圳也是大势所趋。

## 凸显法治城市建设的决心

事实上,深圳早在2004年就启动了城中村改造。2009年,《深圳市城市更新办法》出台,明确了“政府引导、市场运作”等原则,率先在全国提出

“城市更新”概念。

深圳市人大常委会法工委在对《条例》解读时表示,此举是承担先行示范区使命、践行共建共治共享发展理念的需要,也是拓展城市发展空间、促进城市转型升级的需要,更是破解城市更新深层障碍、推动城市更新高质量发展的需要。未来,将继续推动城市更新工作从高速发展向高质量发展转变,为城市更新工作提供法治保障,进一步提升城市品质和竞争力。

此次深圳立法再次强调了“市场化”。《条例》规定,深圳可由物业权利人自主选择的开发建设单位(下称市场主体)负责申报、编制更新单元规划,开展搬迁谈判、组织项目实施等活动。

但《条例》也在多方面作出规范,比如规定参与城市更新的市场主体,必须是具有房地产开发资质的企业;同时,申请将旧住宅区纳入拆除重建类城市更新单元计划,自发布征集意愿公告之日起十二个月内未达到物业权利人更新意愿要求的,三年内不得纳入城市更新单元计划。

搬迁后,补偿标准有多少?对此《条例》明确物业权利人可自主选择产权置换、货币补偿或者两者相结合的搬迁补偿方式。同时明确,已登记的商品性质住宅物业采用原产权置换的,按照套内面积不少于1:1的比例进行补偿。

中国(深圳)综合开发研究院旅游与地产研究中心主任宋丁认为,2020年是深圳经济特区成立40周年,立法凸显了深圳在城市空间治理方面的改革力度和决心。

2019年8月,《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区

的意见》发布,深圳全面推进城市法治化建设,也是上述意见的核心要点之一。这意味着,深圳明确“城市更新”所依据的已经不是一般的临时性政策,而是具有法律权威性的立法授权,这必然强化依法推进城市更新行动的刚性特征,也必将成为深圳城市法治化建设的样板工程。

## 双95%的“个别征收+行政诉讼” 成为深圳亮点

然而,随着城市更新工作进入精耕细作阶段,“搬迁难”“钉子户”等问题也逐渐凸显。

为破解这些这些问题,深圳在《条例》中首次提出了“个别征收+行政诉讼”制度,这也被业内看作《条例》的最大亮点。

《条例》规定旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人人数占比均不低于95%,且经区人民政府调解未能达成一致的,区人民政府可以依照法律、行政法规及本条例相关规定对未签约部分房屋实施征收。城中村合法住宅、住宅类历史违建部分可参照执行。

宋丁表示,深圳是全国违建较多、空间不合理利用程度较高的城市,城市空间治理任务十分艰巨。城市更新就是要解决土地缺乏、城市空间利用严重失衡的问题。过去的双100%政策由于无法对不合理占据城市空间的利益主体实施有效执法行动,导致城市空间治理和城市更新的速度很慢,效率很低,严重拖累了城市发展的步伐。

他透露,在深圳,很多项目尽管早已立项,但实际实施率很低,全市城市更新大体维持在25%左右的实施率水平。

记者了解到,过去10年,深圳拆迁的默认标准是签约面积与签约人数占比都需达到100%。由于条件苛刻,深圳仅有鹤塘岭小区、兴业生活区、桥东片区城市更新项目、粤海街道莱英花园更新项目等4个项目达到双100%要求。

“全国范围内,城市更新普遍采取的是国有土地上的房屋征收程序,即由政府根据公共利益的需要,在被征收区域内作出征收决定。”北京市律师协会物业管理法律专业委员会副主任、北京金诉律师事务所执行主任王佳红在接受中国城市报记者采访时说。

这时,如果政府和被征收人无法达成一致的意见,则政府会作出征收补偿决定;被征收人还是不服的,可针对征收补偿决定进行诉讼或者复议;若诉讼或复议败诉,则政府可申请法院进行司法强拆。

而深圳自2009年出台《深圳市城市更新办法》以来,明确了“政府引导、市场运作”的原则,两条腿走路,为城市更新探索了一个新的解题思路:即业主可选择主动进行城市更新,但要满足2/3原则:专有部分占建筑物总面积2/3以上的业主且占总人数2/3以上的业主同意。

“但上述规定并未提出另外1/3业主不同意拆除时,将如何处理。而物权法规定,私人财产神圣不可侵犯。于是实际操作中,往往需要业主100%同意才能拆除重建,城市更新也因此效率很低。”王佳红说。

然而,2020年底深圳通过的《条例》对此作出了调整:第一,同一小区要拆除房屋的必须经过双3/4的业主同意,不再是原来的双2/3,这是根据我国民法典进行的修改;第二,规定旧住宅区所在地块应当经专有部分面积占比95%以上且占总人数95%以上的物业权利人同意;第三,针对另外不同意的5%的业主,当始终无法达成拆除的一致意见时,政府可以专门针对这几户业主启动房屋征收程序,即下达征收补偿决定,如果业主依然不服,可以提起诉讼或者复议,如果未能得到法院支持,那么政府就可以申请法院司法强拆。

“通过这样的‘个别征收’和‘行政诉讼’的制度设计,真正、彻底解决了‘钉子户’‘拆迁难’的问题。”王家红说。