



建纬大湾区法律服务平台

CITY DEVELOPMENT GREAT BAY AREA REGIONAL LEGAL SERVICE PLATFORM

深圳城市更新政策 与土地整备月报

贺倩明 主编 2025.08

主编介绍



贺倩明 博士

建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人,中国政法大学经济法学博士、香港中文大学EMBA,长期专注于房地产与城市更新法律研究和法律实务,深度参与粤港澳大湾区三百多个城市更新(“三旧”改造)项目。

兼任深圳市华勤城市更新研究院院长、中国政法大学房地产法研究中心执行主任、中国人民大学律师学院客座教授、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会政策与法律专业委员会副主任委员、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会前期工作专委会副主任委员、深圳市城市更新开发企业协会政策与法律专业委员会主任委员、深圳市城市更新开发企业协会城市更新行业调解中心主任、东莞市城市更新协会前期工作专业委员会主任委员、深圳市人大常委会立法调研基地立法专家、深圳国际仲裁院仲裁员等。

主编出版国内首本城市更新专著《城市更新改造项目与法律实务操作指引》,主编《东莞市城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书》《城市更新政策白皮书增补版》《地产与工程法律观察年刊》《深·穗·莞城市更新年度观察(2020)》等书籍、刊物或杂志。贺倩明律师深度参与深圳市、东莞市以及广东省城市更新(“三旧”改造)领域等相关立法活动,参与深圳市土地交易中心关于深圳市土地二级市场交易制度优化研究课题、联合深圳市城市更新开发企业协会开展深圳市城市更新十周年政策评估调研课题,负责东莞市城市更新“工改工”政策评估调研课题、东莞市城市更新前期服务商工作指引及拆迁补偿操作指引调研课题,承接《关于进一步推动福田区城市更新工作的若干意见》《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则》等政策制定课题,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果。

建纬大湾区城市更新业务中心介绍

建纬城市更新业务中心由建纬(深圳)律师事务所主任、高级合伙人贺倩明博士领衔创立,致力于为粤港澳大湾区提供存量土地开发专业法律服务。该中心发起设立城市更新非盈利性研究机构——华勤城市更新研究院,充分整合规划、财务、金融、产业等跨界专业精英资源,能够为城市更新项目复杂问题提供切实可行的解决方案。

建纬城市更新业务中心服务对象包括开发企业、金融机构、政府部门等,累计为粤港澳大湾区超过300个项目提供法律服务,包含城市更新、土地整备利益统筹、棚户区改造、行政征收等不同类型,涵盖各种类型项目的不同阶段。

建纬城市更新业务中心发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》,创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”,出版《城市更新操作指引与法律实务》专著,深入参与广东省,特别是深圳市、东莞市城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作,在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果,在业内具有广泛的影响力,是存量土地再开发法律服务领跑者。

CITY
DEVELOPMENT
LAW FIRM

服务优势

深耕地产与工程领域30年，精于专业

建纬律师事务所成立于1992年，是全国首批专注于建筑、地产领域法律服务的专业律师事务所。30年来，凭借优良的专业基因和持之以恒的努力，建纬所斩获诸多殊荣；国内获评“司法部部级文明律师事务所”、“全国优秀律师事务所”；国际上获权威法律评级机构评为“中国最佳建筑律师事务所”、“房地产、建设工程领域领先律师事务所”等。

强大的城市更新研发能力，精通行业政策

建纬承接了深圳、东莞、佛山等多地政府部门的大量城市更新政策立法课题研究工作，发布首部《城市更新政策白皮书》《城市更新年度观察》，创办“粤港澳大湾区城市更新高峰论坛”，出版《城市更新操作指引与法律实务》专著，定期发布《城市更新政策观察》（双月刊），发表数篇专业论文，累计研发成果超过100万字，在业内具有广泛的影响力。

建纬深圳所自2013年创建了专业自媒体【地产与工程法律观察】公众号，且一直致力于分享地产、工程、金融领域最权威、最专业的法律资讯及专业文章。公众号自正式上线运营以来，各领域精选文章、实务探析、政策研究、周报等栏目吸引了大量行业人士密切关注。

强大的协同管理资源及跨界专业协同资源

建纬在深圳、东莞、广州均设立分所，拥有近200人的专业团队，实行完全的公司化、一体化管理，各分所间相互协同配合，资源共享，能够为大湾区全域提供属地化的便捷服务，并能随时调配、增派服务团队，以满足服务过程中的突发性需求。并作为“深圳市华勤城市更新研究院”发起机构。研究院拥有业内顶级的规划、财税、金融和产业方面的专家顾问，不仅能够为客户提供一般性的政策法律咨询，更能为城市更新中的复杂问题提供一站专业解决方案。

深厚的存量土地开发领域法律服务经验

建纬城市更新业务中心聚力于存量土地开发领域，业务专长涵盖城市更新、棚户区改造、征地拆迁、土地整备（利益统筹），依托建纬大湾区法律服务平台与华勤城市更新研究院优势资源，累计为粤港澳大湾区超过300个存量土地开发项目提供项目可研、投资拓展、实施全过程等专项法律服务，包括为深圳市首个棚户区改造项目---罗湖“二线插花地”棚户区改造项目、宝安区首个棚户区改造项目---宝安区宝城38区新乐花园和39区海乐花园棚户区改造项目提供项目全过程法律服务，为东莞市首批城市更新“头雁计划”项目---东城街道火炼树城中村改造单元、东莞市重点推进征地拆迁项目---常平镇“香港城”征地拆迁项目提供专项顾问服务。建纬城市更新业务中心致力于为客户项目的成功推进提供有力的法律保障和专业支持，深受客户广泛赞誉。

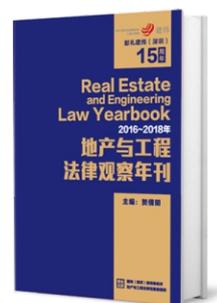
成果展示

发布《城市更新操作指引与法律实务》专著

发布深圳市、东莞市首部《城市更新白皮书》

发布深圳市、广州市、东莞市首部《城市更新年度观察》

定期推送《城市更新政策观察双月刊》《大湾区城市更新政策咨询周报》



课题研究

建纬城市更新业务中心深入参与广东省城市更新领域等立法、政策制定、课题研究等工作，在城市更新领域具有丰富的实践经验和丰硕的研究成果，在业内具有广泛的影响力。

- ◆ 深圳市土地交易中心深圳市土地二级市场交易制度优化研究项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业用房租赁协议范本编制项目
- ◆ 深圳市司法局总部项目产业监管协议履约核查法律服务项目
- ◆ 深圳市福田区城市更新和土地整备局福田区推进城市更新工作若干措施课题研究
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局开展城市更新拆除范围内无产权登记记录的土地房屋权利人认定调研项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局深圳市城市更新和土地整备制度协同研究项目
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区旧住宅区拆除重建类城市更新项目公开选择市场主体实施细则》
- ◆ 深圳市龙岗区城市更新和土地整备局《深圳市龙岗区重点更新单元公开选择市场主体实施细则研究制定》
- ◆ 深圳市城市更新开发企业协会深圳市城市更新十周年政策评估调研课题
- ◆ 中共东莞市委政策研究室东莞市“工改工”政策实施调研项目
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新前期服务商工作指引课题调研
- ◆ 东莞市自然资源局东莞市城市更新拆迁补偿操作工作课题调研
- ◆ 万科房地产项目并购法律风险防范指引
- ◆ 万科深圳、广州、东莞搬迁补偿手册
- ◆ 万科旧村改造模式研究课题
- ◆ 中铁深圳城市更新课题研究

| 法律服务产品

◆ 项目前期可行性研判

◆ 项目进度、权属、规划查询

◆ 项目立项可行性分析

◆ 项目后续流程、政策梳理

◆ 交易模式风险分析与建议

◆ 项目拓展法律服务

◆ 尽职调查

◆ 交易架构搭建与论证

◆ 商务谈判法律支持

◆ 项目合作/收并购交易文本拟定

◆ 项目交割法律服务

◆ 投资/合作模式研究

◆ 村企合作平台交易

◆ 交易方案设计与论证

◆ 交易全流程文本起草

◆ 招商方案/竞争性谈判方案/投标
方案法律支持

◆ “三会”、股东(代表)大会现场支持

◆ 竞争性谈判法律支持

◆ 村企合作协议拟定

法律服务产品

◆ 前期服务商资格获取

◆ 前期服务商采购/招引流程梳理

◆ 前期服务商投标/参选策略制定

◆ 前期服务商投标/参选工作法律支持

◆ 前期服务商委托协议拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商及项目实施

◆ 拆迁补偿/权益收购交易文本制定

◆ 拆迁补偿/权益收购签约工作辅导

◆ 拆迁补偿/权益收购签约律师见证

◆ 实施监管协议文本拟定、审核与备案

◆ 单一主体挂牌招商全流程行政审批法律支持

◆ 项目搬迁补偿安置全过程

◆ 确权方案、搬迁补偿方案拟定

◆ 搬迁补偿安置协议及配套文本拟定

◆ 《业主百问》《确权手册》《搬迁补偿工作指引》制作

◆ 权属资料审查

◆ 搬迁补偿协议实施主体备案审核

◆ 搬迁补偿安置谈判法律支持

◆ 律师见证服务

◆ 律师驻场服务

法律服务产品

◆ 城市更新争议解决

◆ 协助纠纷处理谈判

◆ 拟定纠纷解决方案

◆ 诉讼仲裁代理

◆ 回迁选房与交付

◆ 选房协议/确认书等配套文本拟定

◆ 选房方案、操作指引制定

◆ 回迁选房现场支持

◆ 回迁选房律师见证

◆ 回迁物业交付风险排查

◆ 回迁物业交付现场支持

◆ 项目融资法律支持

◆ 制定项目融资方案

◆ 拟定资金端、项目端交易文本

◆ 房地产信托计划设立法律支持

◆ 城市更新基金设立法律支持

◆ 法律尽职调查

◆ 城市更新项目全过程托管

法律服务产品

◆ 政策、课题研究与论证

◆ 政府部门城市更新课题

◆ 企业城市更新课题

◆ 城市更新法规政策研究、制定与论证

◆ 城市更新专题培训

◆ 粤港澳大湾区城市更新政策解读

◆ 集体用地合作开发政策解读与实务分享

◆ 城市更新全流程政策解析与风险管理

◆ 土地整备利益统筹操作实务

◆ 棚户区改造政策解析与操作实务

◆ 城市更新确权与补偿操作实务

◆ 城市更新项目并购法律风险识别与防控

◆ 城市更新基金操作实务

◆ 专题培训定制

深圳城市更新与土地整备政策月报【2025·08】

2025年8月，国家、广东省以及深圳市、区层面发布了多项更新整备重要政策，为更新整备提供政策引导。其中，广东省住房和城乡建设厅发布了《关于推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见（征求意见稿）》，统筹实施老旧小区、危险住房改造，鼓励产权所有人自主更新，并向社会公众征求意见；深圳市规划和自然资源局龙岗管理局发布了《龙岗区非农建设用地管理办法（2025年修订）（征求意见稿）》，结合实际管理工作需求及存在的问题，对现行的《龙岗区非农建设用地管理办法》进行修订。

为协助城市更新土地整备市场参与者和关注者了解深圳市更新整备市场发展，紧跟深圳市更新整备政策及市场动态，建纬(深圳)律师事务所搜集整理2025年8月国家级、广东省级以及深圳市区两级的城市更新、土地整备法规政策与行业热点资讯，并甄选重点政策进行分析、解读，为更新整备市场的参与者和关注者提供参考。

目 录

1、月度政策总览（共16则）

国家级政策2则，广东省级政策2则，深圳市级政策2则，深圳区级政策10则。

2、重点政策梳理及解读（共2篇）

《关于推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见（征求意见稿）》
《龙岗区非农建设用地管理办法（2025年修订）（征求意见稿）》

3、行业热点资讯（共5则）

国务院第九次全体会议提及结合城市更新推进城中村和危旧房改造
自然资源部：鼓励采取市场化方式盘活存量闲置土地
国家统计局公布2025年1-7月份全国房地产市场基本情况

深圳多区开放限购，有望促进市场“止跌回稳”

广州：深入推进城中村及老旧小区改造

一、月度政策总览

序号	发布时间	政策名称	文号	发布机构
国家级				
1	2025.08.15	《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》	/	中共中央 国务院
2	2025.08.16	《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》	国办函〔2025〕84号	国务院办公厅
广东省级				
3	2025.08.01	《关于推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见（征求意见稿）》	粤建公告〔2025〕25号	广东省住房和城乡建设厅
4	2025.08.07	《广东省自然资源厅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（修订版）（公开征求意见稿）》	/	广东省自然资源厅
深圳市级				
5	2025.08.27	《深圳市规划和自然资源局关于发布深圳市2025年度标定地价成果的通告》	/	深圳市规划和自然资源局
6	2025.08.27	《深圳市地价测算规则》附表（2025年修订稿）	/	深圳市规划和自然资源局
罗湖区				
7	2025.08.01	《深圳市罗湖区企业国有资产监督管理办法》	罗府规〔2025〕3号	罗湖区人民政府

8	2025.08.08	《深圳市罗湖区属国有企业产权变动监督管理规定》	罗财规〔2025〕1号	罗湖区财政局（国有资产监督管理局、集体资产管理局）
9	2025.08.08	《深圳市罗湖区属国有企业财务监督管理规定》	罗财规〔2025〕2号	罗湖区财政局（国有资产监督管理局、集体资产管理局）
10	2025.08.08	《深圳市罗湖区属国有企业投融资监督管理规定》	罗财规〔2025〕3号	罗湖区财政局（国有资产监督管理局、集体资产管理局）
龙岗区				
11	2025.08.21	《龙岗区非农建设用地管理办法（2025年修订）（征求意见稿）》	/	深圳市规划和自然资源局龙岗管理局
12	2025.08.29	《关于龙岗区工业区块线划定方案修订草案公示的通告》	/	深圳市龙岗区人民政府
福田区				
13	2025.08.28	《深圳市福田区人民政府关于福田区工业区块线划定方案修订草案公示的通告》	/	深圳市福田区人民政府
坪山区				
14	2025.08.26	《深圳市坪山区人民政府关于坪山区工业区块线划定方案修订草案公示的通告》	/	深圳市坪山区人民政府
光明区				
15	2025.08.30	《深圳市光明区人民政府关于光明区工业区块线划定方案修订草案公示的通告》	/	深圳市光明区人民政府
前海合作区				
16	2025.08.30	《关于前海深港现代服务业合作区工业区块线划定方案修订草案公示的通告》	/	深圳市前海管理局

二、重点政策解读

➤ 《关于推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见（征求意见稿）》

2025年8月1日，广东省住房和城乡建设厅发布《关于推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《指导意见》）。《指导意见》贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》等文件精神，旨在建立可持续的城市更新模式和政策法规，统筹实施老旧小区、危险住房改造，鼓励产权所有人自主更新，鼓励地方探索居民自主更新改造老旧住宅。现就《指导意见》重点内容解读如下：

一、总体要求

《指导意见》总体要求主要包括主要目标和基本原则，明确要坚持以人民为中心的发展思想，以解决房屋安全隐患、改善民生为核心，有序推进我省老旧小区自主更新工作，大力发展顺应人民群众新期待的好房子；要按照“以人为本，民生优先”的原则，强化居民主体责任，通过推进自主更新试点工作，引导群众从“要我改”到“我要改”。

二、更新对象和实施方式

（一）明确可开展自主更新的老旧小区（含单栋住宅楼）需满足四个条件中的任意一个：

1. 经房屋安全鉴定单位根据危险房屋鉴定标准鉴定危险等级为B级、C级和D级，或根据房屋完损等级评定标准鉴定为严重损坏房、危险房的；
2. 无独立厨房、卫生间等的非成套住宅，且使用功能不齐全、配套设施不完善的；
3. 砖木结构房屋，建筑结构差，影响居住安全及生活品质的；
4. 存在地质灾害等其他安全隐患，缺乏维修加固价值的。

（二）自主更新方式，主要由老旧小区房屋产权所有人自主出资对小区内的单栋住宅楼或全部住宅楼依法申请拆除重建。

三、工作流程

工作流程主要包括项目申请与纳入计划、确定实施主体、编制实施方案、签署改造协议、联合审查与行政审批、开展施工建设、竣工验收与不动产登记。具

体如下：

（一）**划定更新范围**。各地市结合城市重点功能片区、重大基础设施建设计划等，合理划定试点范围，制定更新计划。

（二）**项目申请与纳入计划**。拟开展老旧小区自主更新的小区房屋产权所有人、业主委员会、产权单位可作为申请主体，征求相关房屋产权所有人意见后提交申请。各县（市、区）人民政府审核通过后纳入试点计划，享受支持政策。

（三）**确定实施主体**。达到法定比例的小区房屋产权所有人可授权**业主委员会或自主更新委员会**作为老旧小区自主更新项目的实施主体，也可委托**政府、物业管理公司**或具有相应资质、具备建设管理经验的企业作为实施主体。

（四）**编制实施方案**。实施主体委托具有相应资质的单位编制方案，实施方案应当包含更新范围、项目设计、成本测算、资金筹措、房屋产权分配方案、工程周期、施工组织、后续管养等内容，征求全体房屋产权所有人意见后，按照《中华人民共和国民法典》有关规定，由**全体房屋产权所有人共同决定**。

（五）**签署改造协议**。实施方案经房屋产权所有人表决通过后签署改造协议，协议内容包括权利义务、违约责任、实施方案、设计方案、签约时间等。

（六）**联合审查与行政审批**。实施主体持实施方案和相关材料向各县（市、区）人民政府提交审查申请，由各县（市、区）人民政府确定牵头部门，组织有关部门进行联合审查，通过后出具审查意见，各相关部门据此办理相关审批手续。

（七）**开展施工建设**。完成相关建设手续办理，在完成**腾房确认且足额缴存改造资金**后，组织施工单位施工，并投保安全生产责任保险，各县（市、区）建设主管部门加强监督。

（八）**竣工验收与不动产登记**。施工建设完成后，实施主体办理房屋市政工程竣工联合验收手续。通过后产权所有人可申请办理不动产登记。

四、4个支持政策和2个机制创新

（一）规划与土地支持政策。

1. 允许适度增加建筑规模。在对周边不产生负面影响且征得居民同意的前提下，依据详细规划适度增加建筑面积、增配服务设施。

2. 支持相邻用地联动改造。对同一更新规划单元中的建筑量进行跨宗地统筹，周边零星用地经属地自然资源主管部门组织论证不具备单独供地条件的，

经有批准权的人民政府批准后，纳入老旧小区自主更新项目范围一并实施改造。

（二）技术标准适应性支持政策。

1. 完善规划技术标准。城镇老旧小区自主更新项目建筑间距、建筑退距、日照标准、绿地率等无法满足现行标准和规范的，可通过技术措施以不低于现状条件为底线进行更新。

2. 加强消防技术支持。城镇老旧小区自主更新项目建筑防火间距、消防车道、消防救援场地的消防设计执行现行国家消防技术标准确有困难时，应按照国家规范规定的功能目标和建筑防火措施的性能不低于原建造时标准的原则，采取等效的技术措施或性能补偿措施。

（三）资金支持政策。

城镇老旧小区自主更新资金以房屋产权所有人出资为主，财政给予适当奖励补助为辅，社会资本参与为补充，可以通过以下途径筹集资金：

1. 拓宽居民出资渠道。支持房屋产权所有人翻建、大修自住住房按规定提取住房公积金或申请住房公积金贷款；使用住宅专项维修资金、单位住房维修基金。

2. 给予财税支持。申请使用中央财政城镇保障性安居工程补助资金、中央预算内投资、超长期特别国债、省级保障性安居工程补助资金、省级城镇老旧小区改造补助资金及地方政府专项债券等资金，落实好行政事业性收费、政府性基金和相关税收减免政策。

3. 推动社会力量参与。鼓励国有企事业单位等原产权单位对已移交地方的原职工住宅小区改造给予资金支持；鼓励市场主体采用 F+EPC+O、PPP 等模式或通过直接投资、间接投资、参股、提供专业化物业服务、公共物业和车位运营等多种方式参与自主更新。

（四）金融支持政策。

鼓励政策性银行提供低息、长周期贷款服务；鼓励商业性金融机构优化金融产品，在贷款额度、利率定价、担保方式等方面给予差异化支持。

（五）探索老城疏解机制。

鼓励结合老旧小区改造，探索通过对老城区内人口密度较高、房屋硬件设施不健全的房屋进行抽疏，疏解人口，减轻房屋使用强度。各地市可制定相应支持政策，探索采取产权置换、货币补偿、房票安置、符合条件的纳入住房保障体系等方式进行安置。

（六）探索多元化争议处置路径。

对于签约比例达到 95% 的项目，个别房屋产权所有人拒不同意拆除重建，影响危险房屋解危的，各地市可依照法律、行政法规相关规定，采取“协商优先、法制兜底、程序透明”的处理原则，通过协商、行政调解、行政征收等多元化争议处置方式推动改造。

五、保障措施

《指导意见》保障措施主要包括加强组织领导、强化政策支持、加强宣传引导。要求各地加强统筹协调，明确部门职责，形成工作合力；各地要加大政策创新力度，制定配套措施，积极探索优化审批机制，加强新技术应用的政策引导，引导居民协商确定自主更新改造完成后小区的管理模式，完善小区后续管理维护机制；充分利用各类媒体，采取多种形式，加强政策宣传。

➤ 《龙岗区非农建设用地管理办法（2025 年修订）（征求意见稿）》

非农建设用地是深圳土地开发一类重要的土地要素。深圳市龙岗区的非农建设用地及非农建设用地指标合作、开发始终处于较为活跃的状态。当前，龙岗区于 2020 年出台的《龙岗区非农建设用地管理办法》（深龙府办规〔2020〕2 号）（以下简称“2 号文”）现行有效，但有效期即将于 2026 年 1 月届满。为继续规范非农建设用地管理，市规划和自然资源局龙岗管理局依据上位法律法规，结合实际管理工作需求及存在的问题，对 2 号文进行修订，出台《龙岗区非农建设用地管理办法（2025 年修订）（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），以应对新形势下非农建设用地管理的新情况和新要求。

《征求意见稿》分为总则；用地落实、调整、开发及指标核销；附则三章，全文共十三条，现就其主要内容解读如下：

一、管理对象及适用范围

《征求意见稿》第二条【管理对象及适用范围】基本沿用 2 号文的规定，即

包括按照《深圳市宝安龙岗区规划国土管理暂行办法》（深府〔1993〕283号）《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》（深府〔2004〕102号）划定的用地，及以其他形式批准给原农村集体经济组织使用，且用地批复明确将其纳入非农建设用地管理范畴的用地。另外，本次《征求意见稿》参考坪山区规定，结合龙岗区实际，新增规定允许用地批复未明确将其纳入非农建设用地管理范畴的扶贫奔康用地、同富裕用地参照非农建设用地进行管理。

二、基本原则

《征求意见稿》第五条就非农建设用地的指标落实和用地调整基本原则进行整合修订。本次修订适当放开了调整范围，允许“非农建设用地的指标落实和用地调整在本社区无法安排的，经批准可在本街道或原建制镇范围内安排”；并基于深圳市规划和自然资源行政职权调整规定，删除原第五条第（四）项占用已完善征（转）地补偿手续用地“不得超过3000平方米”的上限规定。

三、用地调整

1. 可予以调整情形及调整原则

经整合完善后，《征求意见稿》规定了五类非农建设用地可调整的情形，即：（1）与现行法定规划冲突或不具备开发条件的；（2）因城市更新或土地整备利益统筹项目需要的；（3）划定后签订征（转）地补偿协议，经政府相关单位核实未给予非农建设用地货币补偿或土地安置的；（4）与已批合法用地冲突的（已享受非农建设用地权益的除外）；（5）因公共利益等其他政府原因的。其中，“已享受非农建设用地权益的”概括指签订了土地使用权出让合同、办理了土地或建筑物产权登记、实际已取得建设用地规划许可或建设工程规划许可、已办理规划验收等情形。

同时，《征求意见稿》明确，符合可调整情形情况下，可按照“建成区调建成区，空地调空地，空地调建成区”原则进行调整置换；按批准用途原规模调整；未建非农建设用地与规划冲突的，优先按原用地规模在原地等面积调整。

2. 指标调入城市更新或土地整备利益统筹项目的处理

《征求意见稿》第六条鼓励“未落实或悬空的非农建设用地，优先在城市更新或土地整备利益统筹项目中落实”。部分非农指标调入城市更新或土地整备利益统筹项目后，指标最终落实情况受到项目进展的制约。此前，2号文规定，非农建设用地调入项目后，该项目3年内未纳入或者被清理出项目目录的，原已调入的非农建设用地指标视为未调整。这一时限导致部分非农指标无法落实，在项目为丧失推进可能性的情况下造成指标状态的真空，不利于土地建设发展。本次《征求意见稿》优化这一问题处理，规定：按照2号文调入城市更新或土地整备利益统筹项目已满3年，但项目未被清理出城市更新单元计划、土地整备利益统筹项目目录的，可申请延期。

四、开发建设

为推动非农建设用地进一步盘活利用，本次《征求意见稿》参考大鹏新区规定，允许具备独立开发条件的未建非农建设用地申请分宗；同时规定本办法实施前已取得非农建设用地提高容积率复函同意的，可继续完善后续程序。

五、总结

综上，本次《龙岗区非农建设用地管理办法（2025年修订）（征求意见稿）》以龙岗区非农建设用地土地利用、开发、交易现状为基础，衔接上位规范及既有规定，精简体例，切实化解实践中的用地问题，有利于龙岗区非农建设用地土地市场管理及健康平稳运行，推动龙岗区土地经济发展。

三、行业热点资讯

➤ 国务院第九次全体会议提及结合城市更新推进城中村和危旧房改造

8月18日，国务院总理李强主持召开国务院第九次全体会议。李强强调，要进一步提升宏观政策实施效能，深入评估政策实施情况，增强政策针对性有效性，及时回应市场关切，稳定市场预期。要抓住关键着力点做强国内大循环，以国内大循环的内在稳定性和长期成长性对冲国际循环的不确定性。持续激发消费潜力，系统清理消费领域限制性措施，加快培育壮大服务消费、新型消费等新增长点。加力扩大有效投资，发挥重大工程引领带动作用，适应需求变化更多投资于人、服务于民生，积极促进民间投资。纵深推进全国统一大市场建设，不断释

放超大规模市场红利。采取有力措施巩固房地产市场止跌回稳态势，结合城市更新推进城中村和危旧房改造，多管齐下释放改善性需求。要在深化改革开放中增强发展动力，推进科技创新和产业创新深度融合，激发各类经营主体的创新创造活力。坚定不移扩大高水平对外开放，有序扩大自主开放和单边开放，创新发展数字贸易、服务贸易。要更大力度稳定就业保障民生，拓宽就业增收渠道，聚焦群众关切提升民生服务，进一步加强防灾减灾救灾和安全生产监管，确保社会大局稳定。

➤ **自然资源部：鼓励采取市场化方式盘活存量闲置土地**

国务院新闻办公室于9月11日举行国务院政策例行吹风会，介绍全国部分地区实施要素市场化配置综合改革试点有关情况。

自然资源部自然资源开发利用司司长孔维东表示，自然资源部将指导要素市场化配置综合改革试点地区结合本地区的实际工作，积极探索、稳步推进，促进土地要素有序流动与节约高效配置。在盘活传统土地和低效用地再开发方面，自然资源部将细化完善低效用地认定标准，推动城镇低效用地腾退和主动退出，推进国有企事业单位存量土地的盘活利用，鼓励采取市场化方式来盘活存量闲置土地，进一步提高土地节约、集约利用水平。

在深化土地管理制度改革方面，赋予试点地区更大的土地资源管理自主权，支持这些地区依据人口存量和变化趋势来匹配新增建设用地；有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。

在创新产业用地供应方面，建立健全长期租赁、先租赁后出让、弹性年期供应等市场供应体系；支持不同产业用地类型合理转换；探索混合产业用地供给和清单管理制度，推行产业用地“标准地”模式供应；保障新产业新业态用地需求；完善产业用地“亩均论英雄”的综合评价政策体系。

➤ **国家统计局公布 2025 年 1-7 月份全国房地产市场基本情况**

国家统计局于2025年8月15日发布2025年1-7月份全国房地产市场基本情况。

1—7 月份，全国房地产开发投资 53580 亿元，同比下降 12.0%（按可比口径计算；其中，住宅投资 41208 亿元，下降 10.9%。

1—7 月份，新建商品房销售面积 51560 万平方米，同比下降 4.0%；其中住宅销售面积下降 4.1%。新建商品房销售额 49566 亿元，下降 6.5%；其中住宅销售额下降 6.2%。7 月末，商品房待售面积 76486 万平方米，比 6 月末减少 462 万平方米。其中，住宅待售面积减少 285 万平方米。

1—7 月份，房地产开发企业到位资金 57287 亿元，同比下降 7.5%。其中，国内贷款 9207 亿元，增长 0.1%；利用外资 17 亿元，增长 3.2%；自筹资金 23230 亿元，下降 8.5%；定金及预收款 16815 亿元，下降 9.9%；个人按揭贷款 7918 亿元，下降 9.3%。

7 月份，房地产开发景气指数（简称“国房景气指数”）为 93.34。

➤ 深圳多区开放限购，有望促进市场“止跌回稳”

2025 年 9 月 5 日，深圳市住房和建设局、中国人民银行深圳市分行发布《关于进一步优化调整本市房地产政策措施的通知》，进一步优化住房限购政策、调整企事业单位购房政策、优化信贷政策；另外，深圳市住房和建设局对公积金政策优化征求意见，拟加大购房、租房提取的支持力度。

此次深圳限购政策优化进一步细化至分区、分街道，针对不同的行政区、街道落地执行不同的限购政策。政策调整优化后，符合本市商品住房购买条件的居民家庭在罗湖区、宝安区（不含新安街道）、龙岗区、龙华区、坪山区、光明区范围内购买商品住房不限套数，同时明确成年单身人士按家庭执行限购政策。即深圳户籍居民（家庭及单身人士）以及非深圳户籍满 1 年个税/社保，在上述区域购房不限套数；不满 1 年个税/社保的非深圳户籍家庭在上述区域限购 2 套；明确盐田区、大鹏新区放开限购。

➤ 广州：深入推进城中村及老旧小区改造

8 月 27 日，广州市召开城市更新和城市品质提升工作推进会。深入学习贯彻总书记关于城市工作的重要论述和对广东系列重要讲话重要指示精神，贯彻落

实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求，听取广州市城中村及老旧小区改造、城市品质提升工作情况汇报，研究部署下一步工作。

广州市委书记郭永航强调，稳步推进城市更新、全面推进城市品质提升工作是深入贯彻落实总书记在中央城市工作会议上的重要讲话精神，推动超大城市内涵式高质量发展，更好满足人民美好生活需要的重要举措。

其表示，要高质量推进城市更新，加力提速推进城中村改造，坚持“留、改、拆”并举，用好“依法征收、净地出让”模式，探索建立“人房地钱”要素联动机制，集中资源推进四大重点片区和重点项目改造，持续推进“三旧”改造项目分类处理，加快构建房地产发展新模式，因地制宜做好产业保育和转型升级，合理有序疏解中心城区非核心功能，完善基础设施和公共服务，加强历史文化保护传承，提升城市治理智慧化精细化水平。

要有力有序推进老旧小区改造，积极探索自主更新改造模式，开展完整社区建设和片区联动改造，探索建立片区运营管理新模式，以办好“民生微实事”为抓手，全力消除安全隐患、改善人居环境、完善片区服务功能，不断增强群众获得感幸福感安全感。



「地产与工程法律观察」



「建纬广东法律服务平台」

建纬(深圳)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM SHENZHEN OFFICE

深圳市福田区深南大道4011号港中旅大厦9楼

电话:0755 2266 1566 传真:0755 2266 1599

建纬(广州)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM GUANGZHOU OFFICE

广州市海珠区广州大道南788号广一电子商务产业园21号楼

电话:020 3195 5660

建纬(东莞)律师事务所

CITY DEVELOPMENT LAW FIRM DONGGUAN OFFICE

东莞市南城街道宏六路国金大厦21楼2102室

电话:0769 2302 7526

www.jianweishenzhen.com

上海 北京 深圳 昆明 武汉 长沙 杭州 天津 福州 南昌 南京 郑州 包头 西安 重庆 合肥
乌鲁木齐 成都 太原 济南 东莞 广州 青岛 大连 西宁 海口 兰州 贵阳 南宁 银川 哈尔滨