附件

《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定》

（征求意见稿）起草说明

为深入落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，坚定不移地贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，完善城市功能结构，提升城市发展质量，促进公共服务设施与基础设施供给，提高文化设施国际化水平，加强生态修复与城市历史文化保护，建设宜居宜业城市环境，有序推进我市城市更新工作，进一步规范城市更新单元规划容积率审查管理，我委起草形成了《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定》（征求意见稿，以下简称《审查规定》）。

# 一、修订背景

2015年8月我委发布了《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》（以下简称《试行指引》）。《试行指引》颁布以来，成为指导我市城市更新容积率审查管理工作的直接依据，对规范容积率确定、推动城市更新有序开展发挥了积极作用。随着城市更新工作的不断深入推进，工作背景发生了变化：

一是新一轮《深圳市城市总体规划2035》、《深圳市城市规划标准与准则》（以下简称《深标》）等相关规划、标准正在编制或修订，《深圳市城市更新“十三五”规划》、《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》已颁布实施，《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》等相关政策正在起草。城市战略地位提升，城市发展对存量土地二次开发提出了更高要求，需及时建立上位规划及相关政策对城市更新单元规划的传导，在容积率审查管理规定方面进行整合梳理、适时对接；

二是2016年底以来城市更新管理模式向“市级统筹、区级决策”的“强区放权”模式转变，需加强全市城市更新政策文件的统筹管控作用，确保各区审查尺度、执行标准统一；

三是为贯彻落实近年国家、省市关于法治政府建设的决策部署，对规范性文件的管理提出了更加严格和细化的要求，需强化城市更新容积率审查文件的规范性，保障城市更新工作依法合规推进。

四是当前城市更新工作还面临一些问题，如部分占地规模较大的医疗、教育等设施难以落实，文化设施实施率低，历史建筑和历史风貌区的保护缺乏市场动力，存在为提高开发强度而盲目增加商业规模的现象，部分促进公共空间与慢行系统建设的相关规定实施效果不佳等，这些问题的解决，都需要在《审查规定》中创新思路、优化完善。

# 二、修订过程

按照相关工作部署，我委自2017年2月启动《审查规定》起草工作，对相关规划与政策进行了深入研究，与总体规划修编、基本生态线管理规定、密度分区修订、历史风貌与历史建筑保护及外部移交用地等相关规划与政策进行了充分对接，与相关部门与专家进行了多次研讨交流，积极听取各方意见，进行了大量的实际案例论证分析，经过多轮修改完善，最终形成本《审查规定》（征求意见稿）。

# 起草原则

**（一）坚持规划引领，引导城市功能结构完善**

城市更新开发强度管控应积极传导城市总体规划、城市更新中长期规划的要求，以“总量调控、优化结构、布局协调”为核心，以“保民生、增居住”为原则，以“盘活存量用地”为手段，优化城市用地、用房功能结构，加大城市公共利益用地供应保障基本民生，增加住宅供应提高宜居水平，坚持商业、工业的集约利用推动产业升级转型。

**（二）坚持公共利益优先，创新城市更新管理机制**

进一步明确城市更新宗旨，体现政府的平台作用，倡导公共利益优先，创新城市更新管理机制，体现利益共享精神，发挥与调动市场力量，加强落实城市紧缺的公共设施与基础设施的力度，支持城市加大保障性住房等政策性用房供应的方针，鼓励市场在保护历史文化、生态修复及改善城市公共环境方面发挥积极作用。

**（三）坚持依法依规管理，推动城市更新有序开展**

加强城市更新单元容积率规范化、精细化管理，完善容积率调整管理规则，厘清管控边界，明晰程序职责，建立规则衔接，消除规则歧义，填补规则空白，体现规范化、精细化的管理要求，推动城市更新工作有序开展。

# 主要内容

《审查规定》仍维持原《试行指引》由“基础+转移+奖励”组成的测算规则体系不变，结合上述原则开展修订工作，主要内容包括以下几方面：

**（一）对接《深标》局部修订**

**1、明确“容积”概念**

现阶段我市规划管理面临由地块管理向地块和单元管理并举的方式转变，《深标》局部修订（密度分区，征求意见稿）提出采用“容积”的表述以适应现阶段规划管理的实际需求，本次起草衔接《深标》，将原《试行指引》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，即：

**规划容积=地上规定建筑面积+地下规定建筑面积**

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、民防设施、公共交通等面积。

**2、关于基础容积的测算**

目前《深标》“第4章 密度分区与容积率”正在修订，考虑其已将大部分低强度分区提高密度分区等级，本《审查规定》取消原《试行指引》第四条关于修正密度分区的表述，地块基础容积率按经委业务会审议通过的《深标》“第4章 密度分区与容积率”局部修订版进行测算。

**（二）明确混合用地、单一功能用地各功能测算比例，避免盲目增加商业规模**

从现状及发展趋势看，全市的职住平衡状况有进一步恶化的趋势，住房供应相对不足，规划商业总量偏高。为避免城市更新项目为提高开发强度盲目增加商业规模，本次修订明确了基础容积率测算过程中的混合用地、单一功能用地各功能测算比例，具体见下表：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 主导功能 | 取值比例 | 取值原则 |
| 含居住功能的混合用地 | 居住（R+…） | 居住69% | 按混合比例上限 |
| 非居住（…+R） | 居住49% |
| 含商业功能的混合用地 | 商业（C+…） | 商业51% | 按混合比例下限 |
| 非商业（…+C） | 商业31% |
| 单一功能用地 |  | 规划功能100% | 不计算兼容 |

**（三）拓展转移容积，加大公共利益供给**

**1、提高转移容积，推动教育设施、医疗设施落地**

根据我市法定图则评估、公共设施台账分析及相关公共设施专项规划的研究成果，全市初中、高中、医院的缺口大、实施困难，而从已批更新单元规划落实公共设施及基础设施情况来看，更新项目基于自身需求，多落实社区级公共配套设施及幼儿园、小学等，对于落实初中、高中及医院等占地较大的公共设施缺乏动力。为改善这一状况，本次《审查规定》提出，对更新项目落实综合医院、高中、初中、小学（更新单位为无居住功能，在符合国家及我市相关设计标准及规范的前提下，在法定规划基础上额外增配）的，在原有转移容积测算的基础上，按该类型移交用地面积与基础容积率乘积的0.3倍再予以增加转移容积。

**2、增加转移容积，完善规则，强化历史建筑与历史风貌区保护**

为加强历史建筑及历史风貌区保护，调动市场积极性，本次修订提出，对保留经列入市政府公布的《深圳市历史建筑名录》或市主管部分认定有保留价值的历史建筑或历史风貌区的，无偿移交土地及地上建、构筑物产权，并由实施主体承担修缮、整治费用及责任，可在原有转移容积测算的基础上，按该类型移交用地面积与基础容积率乘积的0.3倍再予以增加转移容积，对于不移交用地的历史建筑予以奖励容积。

**3、增加转移容积，促进文化设施建设**

针对我市文化设施布局不均衡、实施率低，专业化、特色化、国际化程度不足等问题，为促进文化设施建设，本次《审查规定》提出，在法定规划基础上额外落实占地面积不小于5000平方米的文化设施用地的，按该类型移交用地面积与基础容积率乘积的0.3倍再予以增加转移容积。

**4、增加外部转移容积**

衔接《关于城市更新促进公共利益用地供给的暂行规定》（征求意见稿），对于为建成区的外部移交用地可予以建筑面积补偿作为“外部转移容积”。

**5、转移容积的计算方法**

**总转移容积=一般转移容积+增加转移容积+外部转移容积**

（1）一般转移容积：城市更新项目拆除范围用地内经核算的实际土地移交用地面积超出基准土地移交用地面积的，超出的用地面积与基础容积率的乘积作为转移容积。按下式计算：

一般转移容积=

[（S1+S2×80%）×（1-R）-（S3-S4）] ×FAR基础

式中：

S1：拆除范围内视为权属清晰用地的面积；

S2：需要进行历史用地处置用地的面积；

S3：开发建设用地；

S4：纳入的零星用地；

R：基准土地移交率，拆除范围用地面积大于10000平方米的城市更新单元，按照15%或3000平方米与拆除用地面积的比率的高值取值；拆除范围用地面积小于10000平方米的城市更新单元按照30%取值；

FAR基础：基础容积率

（2）增加转移容积 = S5×FAR基础×0.3

式中：

S5：移交特定情形设施用地面积

（3）外部转移容积= S6×转移系数

式中：

S6：外部移交用地面积

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 外部移交用地所在密度分区 | 一区 | 二区 | 三区 | 四区 | 五区 |
| 转移系数 | 2.2 | 1.8 | 1.5 | 1.2 | 0.7 |

**（四）调整奖励容积规则，进一步推动公共利益设施建设**

**1、关于配建政策性用房奖励容积的核算**

《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》颁布以后，更新项目配建人才住房、保障性住房配建的比例提高，而奖励容积之和不得大于基础容积的30%，可能会出现了执行政策性用房规定而突破容积率审查规定的情况，本次修订规定当配建人才住房、保障性住房所核算的奖励容积超出基础容积20%时，超出的部分不受奖励容积之和不大于基础容积率的30%的限制，更新项目可根据实际情况按规定核算配建政策性用房的奖励容积。

**2、提高垃圾转运站、变电站、社康中心等设施的奖励**

通过综合考虑附建式公用设施的实施难度、对周边环境的影响以及急缺程度，本次修订调整了相应的奖励容积，重点推进垃圾转运站、变电站、社康、日照中心的建设，具体调整见下表：

|  |  |
| --- | --- |
| 类型 | 奖励倍数 |
| 原规定 | 修订后 |
| 垃圾转运站 | 2 | 3 |
| 变电站 | 2 | 3 |
| 社康中心 | 1 | 2 |
| 日照中心 | 1 | 2 |
| 公交场站 | 2 | 1 |

**3、切实促进慢行系统建设，提升公共空间品质**

本次修订进一步明确了地面通道、地下通道、空中连廊的奖励容积适用情形，应同时满足以下条件方可获得奖励容积：1）依据已批法定规划或城市设计的要求核准设置；2）连接公交场站、轨道站点或重要公共空间；3）24小时无条件对公众开放；4）实施主体承担建设责任及费用。

**（五）引导增加住房供应，促进全市职住平衡**

根据总体规划修编、全市各类用地用房功能结构、职住平衡方面的研究，我市住房特别是成套住宅供应明显不足，城市更新应在增加住房供应方面发挥更大作用，本次修订提出，转移容积、奖励容积应优先安排居住功能，当居住功能达到上限再安排其他功能。

**（六）完善市政府另有规定情形、密度分区未覆盖地区、城中村及旧屋村测算规则**

容积率管理不仅是技术问题，还会受到城市公共政策、城市风貌特色塑造、城市公共安全、民生需求等因素影响。对于因城市规划调整出现的密度分区未覆盖地区及密度分区内涉及特色风貌、生态敏感、核电防护、地质安全等因素的特定地区，本次《审查规定》明确了相应确定规则；此外，在满足设施服务承载能力、生态保护、特定城市设计等相关控制要求并经专题研究的情况下，市政府另有规定情形的可在《审查规定》的基础上通过专题研究后适当提高，按程序批准确定；对于2015年8月27日之前已批准列入更新计划的城中村、旧村可按照拆建比进行规划容积率校核，推动其实施。

**（七）规范规划容积调整**

为规范规划容积调整，落实严格管控容积率的有关要求，本次《审查规定》明确了城市更新项目规划容积调整适用的条件及审批程序。

1、不予以调整的情形：城市更新单元规划批准两年以内，或已签订土地使用权出让合同的城市更新项目。

2、予以有条件申请容积调整的情形：增配公共设施（含非营利性的民办学校）、交通设施、市政设施导致更新单元开发条件发生变化，且不增加经营性建筑面积的；依据现行规定增加人才住房、保障性住房、人才公寓、创新型产业用房且不增加经营性面积的；因产业转型升级需要，市政府明确支持项目提高容积率的；因法定图则发生片区功能等重大变化导致更新单元开发条件变化的。

规划容积调整涉及增加经营性建筑面积的规划容积调整，相应增加的建筑面积地价按评估地价标准计收。

# 预期效果

本《审查规定》颁布后，预期将在以下几方面取得较为明显的效果：一是促进公共利益项目的落地，通过增加转移容积、提高奖励幅度，提高市场落实公共利益项目的积极性，大幅增加医疗、教育、文化设施等公共利益用地的供给；二是通过城市更新进一步增加住房供应，促进全市职住平衡；三是推动历史建筑与历史风貌区保护，延续城市文脉，彰显城市特色。

# 主要创新点

**（一）以实现公共利益为目的，扩大政策奖励**

对标国际先锋城市，为推动教育设施、医疗设施落地，强化历史建筑与历史风貌区保护，促进我市文化设施建设，对落实该类设施用地或对历史风貌区实施保护的城市更新项目，提高建筑面积转移系数，以及允许“外部转移容积”。

**（二）以引导增加住房供应为目的，优化测算规则**

明晰混合用地各类功能测算比例，明确转移容积和奖励容积优先安排居住功能，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。

**（三）以规范更新单元容积率管理为目的，细化条文规定**

通过对接深标、明确容积概念，细化奖励情形，完善旧村、密度分区未覆盖地区的测算规则，明确城市更新项目规划容积调整适用的条件及审批程序等，实现管理规则的全覆盖。