《关于进一步加大居住用地供应的若干措施（征求意见稿）》起草说明

为贯彻中央经济工作会议精神，落实国家关于建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房保障制度重大决策部署，加快推动中国特色社会主义先行示范区建设，高质量推进综合授权改革，落实《深圳市人民政府关于深化住房制度改革加快建立多主体供给多渠道保障租购并举的住房供应与保障体系的意见》（深府规〔2018〕13号，以下简称《改革意见》），根据有关法律、法规及规章，我局组织起草了《关于进一步加大居住用地供应的若干措施》（以下简称《若干措施》），现将主要内容说明如下。

# 一、起草背景及必要性

（一）落实中央经济工作会议精神，着力解决大城市住房问题。2020年中央经济工作会议明确要求解决好大城市住房突出问题。要求坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，因地制宜、多策并举，促进房地产市场平稳健康发展。要求高度重视保障性租赁住房建设，加快完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利，规范发展长租房市场。要求土地供应向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房。

（二）加快推进中国特色社会主义先行示范区建设，在住有宜居方面取得新进展。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》要求深圳“朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行，努力创建社会主义现代化强国的城市范例”，并赋予深圳“民生幸福标杆”的战略定位，要求深圳“建成全覆盖可持续的社会保障体系”，实现“住有宜居”。中共中央办公厅国务院办公厅《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020－2025年）》要求深圳市“探索利用存量建设用地进行开发建设的市场化机制”。

（三）落实市委市政府工作部署，掀起住房建设高潮。2020年8月27日，市政府六届二百二十九次常务会议，要求提前谋划“十四五”期间的居住用地供应规划，加强供应结构创新和政策配套研究，争取“十四五”期间居住用地供应占建设用地供应比例不低于30%。2021年第1次市政府党组（扩大）会议要求掀起住房建设热潮，坚决贯彻落实中央房地产调控政策，加快构建住房供应和保障体系，促进房地产市场平稳健康发展，加大住房供应力度，持续开展大规模住房建设行动。

（四）衔接国土空间总体规划，保障居住空间供给。本轮国土空间总体规划（草案）聚焦民生七有发展目标，提出通过“增总量、优布局、调结构、提品质”的策略，提供更高品质的居住空间，规划新增各类住房200万套以上，公共住房占比不低于新增住房总套数的60%。

# 二、主要内容说明

《若干措施》在明确居住空间保障目标的基础上，从强化规划引导、完善供应体系、加强组织保障等多方面综合施策，系统提高空间保障能力，引导空间资源配置向住房倾斜，增加居住用地供给。在强化规划引导方面，以“定目标-优结构-控风貌-提强度-增配套”为主线，从宏观到微观、从开发强度到城市风貌、从混合利用到完善配套等方面进行了具体规定；在完善供应体系方面，坚持新增供应与存量盘活相结合，以“保新增-扩租赁-促整备-调更新-增居改-盘用房”为主线，从提高居住用地供应比例、扩大租赁住房用地供给、加大居住用地供应规模、调整城市更新结构、促进城中村和旧住宅区改造、盘活存量用房潜力等方面进行了具体规定；在加强组织保障方面，提出建立居住用地供应目标责任制，保障各区各部门各司其职。

**（一）合理确立规划目标**

国土空间总体规划运用系统思维推演空间要素在多维度和多功能角度下给城市空间格局和结构发展带来的变化，在居住方面，具体提出了增加居住空间供给、优化居住用地布局、调整住房供应结构、提升住房建设品质的发展思路，预计到2035年新增各类住房200万套以上。《若干措施》依据国土空间总体规划及相关研究，以1900万常住人口人均住房面积40平方米为资源配置目标。

此外，为确保年度供应任务落实到位，明确提出年度居住用地供应量原则上不低于建设用地供应量的30%。

**（二）多举措调整用地结构和布局**

《若干措施》要求调整用地结构、住房结构等措施来优化空间资源配置，通过国土空间规划纵向传导机制和台账形式逐步传导至法定图则，并优化完善城市更新等存量用地开发政策予以落实，实现国土空间规划提出的居住目标，保障住房供给。具体包括提高都市核心区及各综合性服务中心地区居住用地比例，降低商业用地比例，实施二三产土地混合利用。这些措施是城市空间的“腾挪”，是城市转型的需要，可进一步提高城市综合发展能力。

**（三）打造宜居适度居住空间**

一是从住有宜居角度出发，控制规划建设超高层住宅建筑。住宅建筑涉及人民的居住环境、身心健康、生命财产安全等问题，相较于其他民用建筑，相关规划标准和建筑设计规范在日照、疏散、服务配套设施、邻里关系等方面对住宅建筑提出了更高的控制要求。因此，《若干措施》要求合理确定住宅建筑高度，控制超高层住宅建筑的规划建设。

二是我市商业办公供应相对过剩，需调整用地结构，控制商业类建筑，加大住宅供给。居住与办公混合可能导致大量超高层建筑出现，影响居住环境。为了保障城市风貌，需对居住、办公混合情形予以限制。同时，考虑到存量开发中商业类建筑回迁的需要，允许因回迁需要的项目规划为商住混合用地。

**（四）提高居住用地开发强度**

为充分利用我市土地空间资源，促进土地节约集约利用，《若干措施》提出通过提高密度分区容积率上限、鼓励轨道站点综合开发等措施来综合提高开发强度。一方面，从宝地宝用、节约集约角度出发，应提高新供应用地的开发强度。另一方面，现有存量项目容积率普遍较高，将该类项目的居住上限适当提高，可减少商业办公增加住宅。

**（五）统筹公共设施规划建设**

为努力实现“民生七有”，《若干措施》要求统筹做好居住用地与公共设施的规划布局和建设时序，加强托幼等与居民生活密切相关的公共设施的配置，构建优质均衡的公共服务体系，满足居民物质和文化生活需求。

此外，由于学位问题是全社会普遍关注且容易引发矛盾的重要问题，在增加居住用地供给同时必须予以保障。《若干措施》严格落实《中共深圳市委 深圳市人民政府 关于加强学位建设推进基础教育优质发展的实施意见》（深发〔2020〕11号），要求教育和居住同步规划建设，严格落实教育“十四五”规划目标和学位建设联合审查制度，对含住宅类的项目的开发建设涉及学位问题的三类情形都做了明确的规定。

**（六）加大新增用地保障力度**

《若干措施》提出加快建立整备先行、规划预调、供应高效、滚动推进的居住用地供给机制，保障新增居住用地供给。

在土地整备方面，依据正在编制的《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》，明确要求在保障产业用地供应任务基础上，进一步加大居住潜力用地整备力度，要划定以居住潜力为主的整备片区，“十四五”期间整备的居住潜力用地不少于10平方公里，“十四五”的前三年内不少于7平方公里。

在规划预调方面，提出分类分批将储备土地中的发展备用地和商业用地等调整为居住用地。在不影响城市韧性前提下，可对不符合城市发展需求的各类控制线进行优化，释放用地潜力增加居住用地供给。同时，明确市场商品住房涉及的规划调整由市规划和自然资源局统一报批，公共住房涉及的规划调整由各区自然资源主管部门直接审批。

**（七）有序扩大租赁住房用地供给**

落实中央经济工作会议精神，一是明确要求将租赁住房用地计划单列。二是按照保障性租赁住房主要通过协议或划拨方式供应，商品性租赁住房通过市场方式建设，提出创新租赁住房用地供应和竞拍模式增加租赁住房供给。三是明确符合《深圳市落实住房制度改革加快住房用地供应的暂行规定》（深规划资源规〔2020〕3号，以下简称《暂行规定》）的存量用地，除建设出售的公共住房外，也可建设全年期自持的租赁商品住房。

**（八）促进留用土地开发建设**

对于原批准用途为居住的土地整备留用地，可提高开发强度，超批复规模部分可用于建设可售的公共住房。该规定与《暂行规定》中第十条已出让未建用地建设出售的公共住房的相关规定衔接。对于原批准用途为商业的土地整备留用地，可申请将部分或全部商业建筑面积调整为居住用途。由于安居型商品房和人才住房无法作为回迁用房进行安置，考虑到原农村集体经济组织回迁安置的需要，本措施按照调整建筑面积的30%确定商品住房面积，其余住宅建筑面积作为出售的公共住房。按出售的公共住房（安居型商品房或人才房）为一般商品住房5-6折价格、商业办公价格按一般商品住房7折测算，“30%商品房+70%安居型商品房”较原商业办公价值大致相当，考虑住宅销售周期短、回笼资金快，更受市场欢迎。因此，价值相当的前提下，市场建设住房的积极性更高。

此外，《若干措施》明确了整备留用地办理用地手续的时间要求，并要求在实施协议中明确，如不能按期办理土地手续地价将予以递增。

**（九）引导未批规划更新项目建设住宅**

以分类引导为原则，以保障公共住房为前提，鼓励尚未批准城市更新单元规划的项目（含尚未列入更新单元计划项目，小地块城市更新项目除外），通过调整更新方向或所在片区法定图则主导功能，提高居住用地空间保障力度，提高公共住房供应能力，具体措施如下：

一是鼓励原计划公告更新方向或法定图则主导功能为居住的，将更新单元规划确定的开发建设用地调整为居住功能，并按现行政策配建公共住房。在确保规划合理性的前提下提升审批效率，因该类情形与更新单元计划和法定图则的主导功能一致，故无须调整更新单元计划和法定图则。

二是拓宽城市更新建设公共住房渠道。进一步优化存量建设用地结构，鼓励原计划公告更新方向或法定图则主导功能为商业的，将项目更新方向调整为居住方向后，按照现行的《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《审查规定》）等政策核算规划容积，其中出售的公共住房不低于规划容积（不含公共配套设施）的60%。同时，以利益平衡为原则，通过引入商品性质建筑面积核算系数，明确实施主体可取得商品性质住房的容积“上限”。

其中，要求该类型改造项目改造后的规划容积中绝大部分以公共住房为主（不低于60%），一方面体现了规划功能调整以公共住房改造为主的公共政策属性，另一方面考虑到项目调整为居住前其规划功能商业价值相对较高，市场主体需要回迁的商品性质住房建筑量需求一般相对于“工改保”可能更高，因此本措施设置的实施主体可取得的商品性质建筑面积比例在《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施》（深府办〔2016〕38号，以下简称《暂行措施》）提出的“工改保”的基础上做了适度提高。此外，在统筹考虑项目所在区位、现状功能及开发强度以及合理开发利润等因素前提下，通过测试设定实施主体可取得的商品性质建筑面积核算系数，将市场主体可取得的商品性质建筑面积与现状建筑面积挂钩，一方面满足项目基本的回迁需求，另一方面将在一定程度上实现调节更新项目肥瘦不均的功能，比如对于改造前现状容积率较低的地区，其改造后取得商品性质建筑面积也将相应减少，与此相对的项目配置的出售公共住房比例将在60%的基础上进一步提高，有助于均衡现状不同开发强度地区的利润水平，促进项目精细化管理。

**（十）引导已批规划更新项目建设住宅**

鼓励更新单元规划已经批准但尚未签订土地使用权出让合同的城市更新项目（区块线内或适用小地块政策的项目除外），在保持原批准规划容积不变的前提下将已批商业建筑面积全部或部分调整为出售的公共住房。对位于已建、在建及已纳入近期建设规划的轨道站点500米范围内的项目予以规划调整弹性，可对项目更新方向或规划容积进行调整，增加的住宅建筑面积全部用于建设出售的公共住房，进一步加大公共住房的供应规模。

**（十一）加快推进城中村改造**

为进一步挖掘城中村潜力，《若干措施》进一步优化了城中村改造政策。

一是适度降低城中村改造项目计划申报门槛。允许以现状居住用地为主的城中村拆除重建改造项目的拆除范围内权属清晰的合法土地面积比例（以下简称合法用地比例）不足60%但不低于30%的，拆除范围内的历史违建可按规定申请简易处理。一方面《若干措施》维持了《暂行措施》提出的60%合法比例的要求，保证城中村有序更新，另一方面通过适度降低简易处理的门槛，有助于部分符合条件的项目通过实施城中村改造，增加住房供应。

二是优化城中村改造项目规划容积核算规则。为进一步加快城中村改造进程，提升城中村居住品质，充分考虑城中村实际情况，在充分衔接《审查规定》第八条的基础上，提出城中村改造项目在综合考虑项目区位、住房回迁、项目可实施性等因素前提下，按照利益平衡的原则，可选择通过适用净拆建比校核系数确定规划容积，并优化了公共住房配建要求，一方面对于推动部分现状开发强度较高而确有改造必要的项目进行城市更新具有积极意义，将引导项目更多的配置住宅建筑面积加大住房供应，另一方面也将降低此类改造项目的商业建筑面积，促进项目建筑功能的优化调整，推动城中村改造效率与品质的双提升。

此外，为了更公平地推进城中村改造《若干措施》对城中村现状容积率进行了分段处置，现状容积率2.5至3.0的现状建筑面积，按照50%核算拆除建筑面积，容积率超出3.0的部分不计入拆除建筑面积，通过控制实施主体可取得的拆建量抑制现实中存在的不尽合理的“超建越多补偿越多”的现象。

此外，鼓励位于《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019-2025）》综合整治分区的城中村实施综合整治类城市更新并进行规模化租赁改造，纳入我市租赁市场进行规范管理。

**（十二）加快旧住宅区拆除改造**

《若干措施》衔接了《深圳经济特区城市更新条例》，鼓励符合条件的旧住宅区成片统筹改造，坚持政府主导，市场参与的原则，完善我市旧住宅区拆除改造政策，允许配建一定比例的商品住房，参照鹿丹村模式公开选择市场主体，也提高了旧住宅区改造的经济可行性。

**（十三）盘活存量用房潜力**

为进一步调整我市住房结构，《若干措施》鼓励自有住房（不包括政策性住房及全年期自持的租赁商品住房）补缴地价后转为公共住房或商品住房。

**（十四）加强组织保障**

为确保居住用地供应工作有序开展，《若干措施》进一步明确了各部门职责，并提出通过建立目标责任制、考核评价体系等措施来保障居住用地供给。

**（十五）其他**

明确了本措施的有效期，同时对新旧项目与《若干措施》的衔接进行了规定，《若干措施》施行前规划已经市规划部门和各区（新区）审议通过或建设用地规划许可已经市规划部门派出机构审批通过的项目不适用第三、第十一条规定。