房地产：关于深圳城中村改造新政意见稿的点评-深圳城中村改造提速推进，新政意见稿最大变化在于向一二级分离倾斜

　　事件

　　1月4日，深圳市规划和自然资源局发布关于公开征求《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见》（征求意见稿）（下称“意见稿”）意见的通告。

　　核心观点

　　目前深圳是我国城中村最多的城市，涉及全市约40%的建面。此次《意见稿》规定，城中村改造对象是以深圳市域内原农村集体经济组织继受单位及原村民实际占有使用的现状居住用地为主的区域。根据中国（深圳）综合开发研究院2023年9月文章《深圳城中村楼栋字典2022》数据，截至2022年底，深圳全市以自然村为单位的城中村单元共计2042个，城中村总楼栋约31.9万栋，总套（间）约591.3万，总建筑面积约2.2平，占全市建筑总量比重超过40%，居住人口占全市实有人口约60%。1）从楼栋性质结构来看，个人自建房占主导地位，楼栋占比为95.6%，建筑面积占比达83.3%。集体自建房建筑面积占比9.5%。单位自建房楼栋占比为1.3%，建筑面积占比5.3%。2）从辖区分布结构来看，辖区建面和栋数前三甲为龙岗、宝安、龙华三区，栋数合计占比70.3%，建筑面积合计占比74.9%。其中，龙岗栋数占比最高，为35.5%，建筑面积占比位居第二，为28.6%；宝安建筑面积占比最高，为30.9%，栋数占比位居第二，为28.2%。龙华栋数占比为11.5%，建筑面积占比15.4%。

　　城中村改造专项规划明确了三类空间，分别为拆除新建、整治提升、拆整结合。1）拆除新建类项目：《意见稿》规定，划定拆除新建类城中村改造范围，鼓励实施区域统筹和成片开发，在城中村空间范围的基础上将周边低效用地一并纳入实施改造。在此基础上，明确了四点优先纳入拆除新建范围的条件，即：a)位于国民经济和社会发展规划、国土空间规划、各类专项规划等确定的重点功能片区、重点发展组团、轨道枢纽地区的；b)位于国家、省、市等各级重大民生项目、重大基础设施范围的；c)位于20大先进制造业园区、重大产业项目范围的；d)存在公共卫生安全风险大、房屋安全和消防安全隐患多、配套设施落后、环境脏乱差、社会治理难等突出问题，或经相关部门评估亟需实施改造的。2)整治提升（含拆整结合）类项目:不具备拆除新建条件的，纳入整治提升（含拆整结合）类城中村改造范围，开展经常性整治提升，拆整结合可按照规划采取“整治提升+局部拆建”方式实施拆整结合类改造。

　　拆除新建类项目，意见征集门槛降低，从规划层面、搬迁实施、资金平衡及前服引入等方面为城中村改造项目落地提供保障支持。拆除新建类城中村改造项目推进工作主要包括意愿征集和项目可行性研究、拆除新建类城中村改造年度计划、基础信息核查、项目实施方案、单元规划、搬迁补偿和安置、土地清理与收储和用地出让及开发建设等8方面内容。值得关注的核心内容有：1）意愿征集门槛进一步降低。根据1120年12月30日制定的《深圳经济特区城市更新条例》，建筑物区分所有权的，应当经专有部分面积占比四分之三以上的物业权利人且占总人数四分之三以上的物业权利人同意。《意见稿》则参照2023年的《土地征收成片开发标准》和2019年的《深圳市拆除新建类城市更新单元计划管理规定》，将意愿征集门槛降低为“经物业权利人三分之二以上同意”，有利于前期城中村改造项目的推进。2）新增基础信息核查内容：核查内容主要包括项目范围内土地、房屋、人口、产业、文化遗存、古树名木等信息，作为编制项目实施方案和签订搬迁补偿协议的基础。3）《意见稿》要求项目实施方案包含5个重要方案，分别为改造单元规划方案、搬迁补偿方案、土地整理方案、资金平衡方案、前期服务商公开选择方案。从规划层面、搬迁实施、资金平衡及前服引入等方面为城中村改造项目落地提供保障支持。4）按一定比例配置配售型保障房。目前，我国正处于保障性住房体系发展的关键时期，未来将持续推出配售型保障房。《意见稿》也基于此背景，提出要求配置一定比例配售型保障性住房。

　　整治提升（含拆整结合）类城中村改造项目，1）明确以栋为单位，可实现局部拆建30%。按照《意见稿》，在维持现状建设格局基本不变的前提下，可按照规划采取“整治提升+局部拆建”方式实施拆整结合类改造，局部拆建应以栋为基本单位，涉及的拆除用地面积之和（含零星纳入的空地）原则上不超过拆整结合类城中村改造项目总用地面积的30%。2）整治提升（含拆整结合）类项目将推进“物业进村”全覆盖。《意见稿》明确提出可以选择企业参与实施，并可由实施主体进行后期物业管理活动，给与市场主体参与机会。市场主体由区政府引入，并可通过拆旧建新（不超过30%）方式增加建筑增量和物业管理收益等方式来实现综合整治类项目经济效益自平衡。

　　《意见稿》与深圳现有城中村改造模式最大的变化是从一二级联动向一二级分离机制转变。《意见稿》规定：除安置房用地外，拆除新建类城中村改造项目内土地完成净地入库后，市规划和自然资源局可依法采用综合评价出让或带设计方案出让等公开方式确定土地受让方，由土地受让方实施开发建设。此前2021年3月开始实施的《深圳经济特区城市更新条例》规定：“不动产权属注销登记完成后，实施主体应当先按照规划要求向政府无偿移交公共用地，再申请以协议方式取得更新单元规划确定的开发建设用地使用权，并签订国有建设用地使用权出让合同”，即采用一二级联动的方式。而根据此次《意见稿》，一二级进行分离。其中，一级由政府主导，引入前期服务商模式，或将进一步加快城中村拆迁实施，破解当前村改计划实施率低的问题；一级完成净地入库后，二级则采用综合评价出让或带设计方案出让等公开方式选择开发主体，或将进一步增加政府土地储备量，优化现有土地供应模式。

　　前期服务商大概率介入，利润结算按照保本微利原则。《意见稿》规定：区政府负责开展搬迁补偿安置等相关工作。区政府也可以按照公开择优原则选定前期服务商，由前期服务商协助区政府开展搬迁补偿、安置房建设、土地清理等工作。由此可见，前期服务商的主要工作包括搬迁补偿、安置房建设、土地清理等，区政府也可不选定前期服务商，自行负责完成搬迁补偿等工作。但考虑城中村改造体系的复杂性，若不选定前期服务商，或加重政府负担，因此我们预计多数项目还是会选定前期服务商。在利润结算方面，根据《意见稿》，项目实施过程中产生的费用可由前期服务商提前垫付，区政府根据项目实施协议对前期服务成本进行核算，按照保本微利原则上浮一定比例后，向前期服务商支付收储补偿金。

　　尽管《实施意见》对改造对象、改造范围、项目工作流程、政策衔接等内容做了较详尽的规定，但对于前期服务商选择机制及退出时点、搬迁补偿标准和具体安置方式等均未在《实施意见》里明确，在实操层面，仍有较多细则需进一步完善。预计未来或将有一系列相应的配套政策出台，以助力深圳城中村改造项目顺利落地与实施。

　　投资建议

　　我们认为城中村改造将是未来行业转型发展方向之一，对于调整核心城市供需关系有重大意义，或能释放一二线城市的优质土地资源，增加核心区域土地供应。不过城中村改造项目周期较长、资金需求较大、且需要协调多个利益主体的关系，预计未来参与方多为有较多城市更新经验的央企和地方国企。

　　我们建议优先关注在超大特大城市有城市更新业务布局的房企：中华企业、招商蛇口、华润置地、中交地产、越秀地产、城建发展、绿城中国。

　　风险提示

　　房地产调控升级；销售超预期下行；融资收紧。