

关于《深圳市龙岗区棚户区改造实施细则（试行）》 （征求意见稿）的起草说明

为加快龙岗区的棚户区改造工作，明确职责分工，规范工作程序，根据《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》（深府规[2018]8号，以下简称《实施意见》）文件规定，结合龙岗区的实际情况，我局起草了《深圳市龙岗区棚户区改造实施细则（试行）》（草拟稿）》（以下简称《实施细则》），现将有关问题说明如下：

一、《实施细则》制定的背景

棚户区改造（以下简称棚改）是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民生工程。我国的棚改主要有四类：国有工矿棚户区改造、国有林区棚户区改造、国有垦区危房改造和城市棚户区改造。

2004年，辽宁率先启动棚改，推行政府主导，市场运作的改造模式。此后，全国部分地区将棚改列入民生工程；自2008年起，国务院将各类棚改纳入城镇保障性安居工程，全国范围的棚改正式启动。

2016年3月，深圳市罗湖区住房和建设局通过招标确定深圳市天健（集团）股份有限公司作为深圳市罗湖“二线插花地”棚改项目管理服务商，标志著深圳市拉开了棚改序幕。

2016年6月，《深圳市政府购买棚户区改造服务管理办法》

和《深圳市棚户区改造项目界定标准》公布，标志着深圳棚改进入规范化轨道。

2018年5月，《实施意见》正式发布实施，标志着深圳棚改进入大力推进阶段。

目前，深圳市各区都在依据《实施意见》抓紧制定自己的棚改实施细则，龙岗区也不例外。

二、制定《实施细则》的必要性、可行性和合理性

（一）必要性

1. 它是贯彻落实市政府文件的需要。市《实施意见》第二十八条规定：各区政府要结合辖区实际情况，制定具备可操作性的实施细则。因此，落实市《实施意见》上述规定，制定本区的《实施细则》，是区政府履行上级文件要求的职责所系，不可缺少。

2. 它是城市规划和居民需求的需要。龙岗区老旧住宅区众多，随着城市的发展和居民对生活质量要求的提高，老旧住宅区无法继续满足城市规划建设需要和居民的生活需要，急需改造和完善居住功能。

3. 它是区政府筹集人才住房和保障性住房的需要。深圳棚改政策的目的是为政府提供大量的人才住房和保障性住房。因此，在我区人多地少的情况下，棚改是解决我区居民或人才居住难问题的主要途径。

（二）可行性

龙岗区属于关外老区，辖区面积广，老旧住宅区规模大，人

口众多，制定龙岗区的《实施细则》，在政策方面符合国家、省、市有关规定，具有政策方面的可行性。

（三）合理性

龙岗区房价居高不下，人才吸引力受到影响，居民住房难问题突出，制定《实施细则》可以规范棚改工作秩序，加快棚改进度，为我区人才和户籍居民筹集更多房源。因此，制定《实施细则》具有广泛的社会基础和民意基础，具有一定的正当性和合理性。

三、《实施细则》拟解决的主要问题

《实施意见》是市政府根据我市经济发展状况以及住房建设需要，对全市棚改作出的统筹安排和政策要求。它对全市的棚改工作指明了方向，具有鲜明的指导意义。

尽管如此，由于市《实施意见》仍具有宏观性和概括性，对于复杂的棚改项目而言，它的规定依然在具体操作层面上无法满足实际工作需要。因此，《实施细则》拟解决的主要问题，就是如何将市《实施意见》要求，落实到龙岗具体的棚改工作实践之中，使市政府的政策意图能够顺利转化成实际成果，从而促进龙岗区的社会和经济发展。

四、《实施细则》的主要内容

《实施细则》分五章共五十三条，其中：

第一章：总则，共四条（第一条至第四条），分别规定了《实施细则》的制定目的和依据、适用范围、基本原则、职能部门。

第二章：职责分工，共十四条（第五条至第十八条），分别规定了棚改工作机制、区领导小组、区住房建设局、区城市更新局、市规土委龙岗管理局、区规划土地监察局、区发改局、区财政局、区教育局、街道办事处、项目实施主体及其他相关部门的职责。

第三章：组织实施，共二十八条（第十九条至第四十六条），规定了棚改项目的组织实施程序，包括一般规定、项目申报与审查、编制概念规划及意愿征集、确认项目实施主体及编制项目专项规划、权属核查及协议签订、房屋搬迁和拆除等。

第四章：建设实施及后续工作，共五条（第四十七条至第五十一条），分别规定了土地的规划许可、出让、建设、验收、交付等事项。

第五章：附则，共二条（第五十二条至第五十三条），分别规定了解释主体和生效日期。

五、《实施细则》确立的主要制度或措施

《实施细则》的内容，主要是明确龙岗各职能部门在棚改中的职能分工，确定棚改项目的工作程序，以便使棚改政策更具操作性。同时，在此基础上，按照市《实施意见》第二十八条关于“各区政府应当认真研究当前棚改中出现的问题，结合辖区实际情况，积极探索棚改的新路径和新方法”的要求，结合龙岗区实际，确立龙岗自身的棚改制度体系。

在《实施细则》中，我局明确了龙岗棚改工作的二项制度和

三项措施，具体内容如下：

（一）二项制度

1. 统一规划制度（见《实施细则》第十九条）

龙岗老旧住宅区分布集中，对全区棚改工作提出了挑战。如果不未雨绸缪，可能导致全区棚改项目分布不均，数量失衡。《实施细则》建立了统一规划制度，由我局根据全区既有建筑质量排查情况，编制《龙岗区棚户区改造建设规划》，确定重点区域范围及改造批次，属于重点区域内重点批次的项目优先开展；未列入重点区域内项目原则上不能纳入项目范围及年度计划范围，确有必要纳入实施的，须经区领导小组审议同意。

《龙岗区棚户区改造建设规划》实施后，可以作为棚户区改造计划审批的重要依据，保证龙岗区棚改的有序开展。

2. 棚改项目退出制度（见《实施细则》第二十四条、第三十条、第四十一条）

龙岗老旧住宅区数量大，牵涉的户数多，尤其其主要集聚在布吉和龙城片区，一旦其中某个棚改项目出现维稳事态，势必对周边老旧住宅区居民产生影响。因此，有必要借鉴宝安区做法，切实尊重居民的意愿，在《实施细则》中设立棚改项目退出制度，以避免公共资源浪费，减少无谓的工作消耗。

所谓棚改项目退出机制，即在棚改项目推进的每一阶段，设置相应的退出机制，以化解维稳压力。具体内容如下：

（1）准备阶段：初步改造意愿征集不足 95%，不启动棚改

申报工作；

（2）申报阶段：同意改造的权利主体人数占权利主体总人数未达到 98%，或建筑面积未达到总建筑面积 98%，不纳入棚改计划；

（3）签约阶段：项目已签约的权利主体人数占权利主体总人数比例或建筑面积占总建筑面积比例低于 98%的，项目终止，调出年度棚改计划，且 3 年内不再启动该旧住宅区棚户区改造工作（但区领导小组认为确需改造的项目除外）；

（4）征收阶段：签约期届满后，签约率未达 100%的继续实施项目，区领导小组应根据公共利益的需要进行审议，区领导小组可启动行政征收或者行政处罚。

（二）三项措施

1. 适当调整棚改政策的适用范围（见《实施细则》第二条）

龙岗区老旧住宅区主要集中分布在布吉和龙城片区，其中有一些老旧住宅区占地面积在 10000 平方米以下。考虑到政府进行棚改的规模效益以及对容积率的贡献，拟确定占地面积小于 10000 平方米的老旧住宅区，不具备城市更新改造条件进行改造的，才可以纳入棚户区改造适用范围，且应与同一街道内的其他旧住宅区联合申报（见《实施细则》第二十六条），全体权利主体应书面同意在项目范围内异地安置或货币补偿。

调整适用范围是结合龙岗区实际作出的，且与棚改政策规定和城市更新规定有了有效衔接。

2. 赋予业主申请启动棚改的权利（见《实施细则》第二十三条）

《实施细则》扩大了棚改启动方式，除由街道办依职权申请外，赋予了业主申请启动棚改的权利。

业主申请启动棚户区改造的，由业委会按照《实施细则》规定的条件向街道办申请开展前期工作；没有成立业委会的，由社区工作站申请。

赋予业主申请启动棚改的权利，有利于化解拆迁矛盾，降低政府工作的压力，也符合龙岗老旧住宅区数量大，范围广的实际。

3. 进行两次意愿征集（见《实施细则》第二十四条、第三十条）

权利主体的改造意愿是棚户区改造启动的先决条件。为最大程度地尊重权利人的意愿，同时避免在权利人改造意愿不强的情况下，政府部门单方面启动概念规划编制和摸底调查，造成资源浪费和社会不稳定因素，《实施细则》规定需进行两次意愿征集。

第一次是初步改造意愿征集，征集主体是业委会或街道办，仅需征求是否有棚改意愿，比例标准是95%，即有改造意愿的权利主体占小区权利主体总人数达到95%及以上。初步意愿征集达到要求后，街道办启动申报工作。第二次是正式征集改造意愿，征集主体是街道办，根据项目概念规划、补偿原则等，标准是双98%，即有改造意愿的权利主体的人数占权利主体总人数须达到98%及以上和建筑面积达到总建筑面积98%及以上，方可将项目

申请纳入棚改年度计划。

六、需要说明的几个问题

（一）关于对《实施意见》如何解读的问题

自《实施意见》于2018年5月颁布以来，我市的棚改政策受到社会各界的极大关注，并对各区的棚改政策带来了很大影响。因此，有必要在制定《实施细则》时，首先研究清楚《实施意见》的核心内容和政策要旨，以便结合实际，对症下药，推动我区的棚改政策创新和发展。

我局认为，《实施意见》最大的作用，是对我市棚改的政策路径给予了清晰的指引，并使之与城市更新政策相区别：一是做到了棚改活动的四个统一，即适用范围统一，补偿标准统一，实施模式统一，工作流程统一。二是明确了棚改的政策基础是行政征收，特点是政府主导，模式是人才住房专业机构运营，目的是大量筹集人才住房和保障性住房，目标是改善人居环境和解决居民住房难问题。三是放管结合。既对棚改活动中的核心、原则问题和部门分工问题给予了明确要求，划出了底线，又赋予各区根据自身实际，积极探索棚改新路径新方法的权利。

《实施意见》包含的上述内容，成为我局制定《实施细则》的政策依据。

（二）关于《实施细则》适用范围的问题

据了解，关于《实施细则》适用范围，我市其他区的规定稍有差异：南山区与宝安区明确规定为辖区内的老旧住宅区；罗湖

区则规定为辖区内国有居住用地及商住混合用地上，规划功能以居住为主导的旧住宅区；福田区则规定为辖区内旧住宅区以及相邻的小面积非住宅类用地。究其稍有差异的原因，基本都是缘于本区的老旧住宅区实际情况所致。

龙岗区作为关外大区，老旧住宅区有自己的特点。因此，龙岗区的《实施细则》适用范围，也要在不违反市棚改政策基础上，体现龙岗实际。考虑到龙岗老旧住宅区集聚特征明显、用地面积低于1万平方米的小区数量较少的特点，为统筹规划老旧住宅区改造，在制定老旧住宅区改造申报条件上，占地面积小于10000平方米的老旧住宅区，不具备纳入城市更新条件的，可以纳入棚户区改造适用范围，但应与同一街道内的其他旧住宅区联合申报。

（三）关于《实施细则》的部门职责分工问题

我局通过对市其他区制定的棚改实施细则进行研究后发现，其他区在棚改部门职责分工方面，规定稍有差异。比如南山区，将部分属于区主管部门的事项，移之于区棚改办；将部分属于街道办事处负责的事项，移之于项目实施主体。这种规定，显然是基于南山区相关机构人少事多的现实作出的。

我局在《实施细则》中，对部门职责分工，基本上严格遵循了市《实施方案》的规定，但有两个例外：一是将项目概念规划的编制划给了街道办负责，二是将项目专项规划的编制划给了项目实施主体负责。这样做的理由在于：项目概念规划是在街道办

二次征集意愿前必须要完成的工作，且由街道办进行现场公示，故此由它负责编制比较合理；同样，项目实施主体一旦确定，拆迁补偿、搬迁、产权注销及后续建设等事宜都由它负责，项目专项规划与它和权利主体的利益息息相关，由它负责编制也比较合理。

（四）关于《实施细则》的工作程序问题

《实施意见》对全市棚改工作程序做出了简明扼要的规定，是目前我市进行棚改工作的指导性文件，对全市棚改工作具有约束力。我局在《实施细则》中，遵循了市《实施意见》的规定，没有进行突破或改变，只是规定的内容更具有实操性。

（五）关于《实施细则》的项目实施主体运营管理问题

市《实施意见》规定，区主管部门可以直接委托人才住房专营机构成为项目实施主体，并负责人才住房和保障性住房的运营管理。但是，多年前，龙岗区政府已经出资成立了龙岗区保障性住房投资有限公司，负责龙岗区保障性住房投资、开发与运营管理。目前，该公司运营正常，对龙岗区已有的保障性住房进行管理。

鉴于此，我认为，区保障性住房投资有限公司属于区政府成立的保障性住房专营机构，其性质与深圳市龙岗人才安居有限公司一样，均是政策性企业。既如此，可以考虑将保障性住房管理和人才住房管理分开，由区保障性住房投资有限公司负责区保障性住房运营管理，深圳市龙岗人才安居有限公司负责区人才住

房的运营管理。这样的分工互不影响，相互独立，其运营管理也并不违背市《实施意见》的政策目的。

七、制定依据

（一）《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）；

（二）国务院《关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）；

（三）住房城乡建设部《关于棚户区界定标准有关问题的通知》；

（四）《广东省人民政府关于加快棚户区改造工作的实施意见》（粤府〔2014〕2号）；

（五）《深圳市人民政府关于加强棚户区改造工作的实施意见》（深府规〔2018〕8号）；

（六）《深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)》（市政府令 第292号）；

（七）《深圳市政府购买棚户区改造服务管理办法》（深建规〔2016〕7号）；

（八）《深圳市棚户区改造项目界定标准》（深建规〔2016〕9号）；

（九）《深圳市行政机关规范性文件管理规定》；

（十）《龙岗区棚户区现状调查》。

龙岗区住房和建设局

2018年10月15日