**《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（修订稿）》起草说明**

为推进我市城市更新工作，进一步规范市域旧屋村范围的认定标准和程序，我委起草了《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（修订稿）》（以下简称《认定办法（修订稿）》），现就主要问题说明如下：

一、起草的背景和必要性

2010年，为加快推进我市城市更新工作，保障城市化过程中原农村土地权益，根据《深圳市人民政府关于推进宝安龙岗两区城中村（旧村）改造工作的若干意见》（深府[2006]257号）和《深圳市城市更新办法》，我委制定了《深圳市宝安区、龙岗区、光明新区及坪山新区拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（试行）》（深规土[2010]439号）（以下简称《认定办法（试行）》），明确了旧屋村范围的认定标准和程序，推进了我市城市更新工作，成效显著。但在实际执行过程中，由于旧屋村范围的划定细节性、技术性较强，且旧屋村现实情形各一，《认定办法（试行）》存在规定不细致、覆盖不全面的问题，导致旧屋村认定工作存在一定的困难，常由认定者主观判断，形成各自操作、处置不一的情形。当前城市更新事权下放，为进一步规范管理，保障旧屋村认定工作的规范、有序，有必要以问题为导向、深入调查，对《试行办法（试行）》予以修订。

二、法律定位与效力层次

《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（修订稿）》属于深圳市规划和国土资源委员会（市海洋局）制定的规范性文件，为深圳市城市更新工作实施的配套政策之一，适用于深圳市拆除重建类城市更新单元内旧屋村范围的认定。

三、主要内容、制度安排

《认定办法（修订稿）》共九条，主要在《认定办法（试行）》的基础上细化了可纳入与不可纳入旧屋村范围的建（构）筑物与公共服务设施情形、明确了旧屋村范围的边界划定原则、完善了认定程序、扩大了政策适用范围至原特区内。

（一）关于旧屋村的概念范畴

（1）关于适用范围

为进一步推进原特区外城市化改造进程，《关于推进宝安龙岗两区城中村（旧村）改造工作的若干意见》（深府〔2006〕257号）提出“1993年7月14日市政府《关于发布深圳市宝安龙岗区规划国土管理暂行办法的通知》（深府[1993]283号）发布前已经形成的旧屋村，可组织改造”，由此《认定办法（试行）》对拆除重建类城市更新单元内旧屋村范围的认定主要限于原特区外，原特区内的旧（祖）屋集中分布区域则未纳入政策适用范围。当前为进一步推动城市更新工作，促进城市更新项目实施，《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》（深府办[2016]38号）提出，“扩大旧屋村政策适用范围，福田、罗湖、盐田、南山等区在1992年6月18日市政府《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》实施前已经形成的原农村旧（祖）屋的集中分布区域，适用城市更新旧屋村有关政策”。

基于此，《认定办法（修订稿）》在《认定办法（试行）》的基础上，调整政策适用范围为“原特区内在《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》实施前、原特区外在市政府《关于发布<深圳市宝安、龙岗区规划国土管理暂行办法>的通知》实施前”（以下简称“《规定》或《通知》实施前”）的原农村旧（祖）屋。

（2）关于建设形态与功能

旧屋村范围的认定以《规定》或《通知》实施前的现状测绘成果为准。由于建设时序的差异，在测绘时点下存在正在建设与已经形成两种状态的建（构）筑物，该属于同一时期、临近时点建设的建（构）筑物应具有同等的权益，为公平施策、实事求是，将原《认定办法（试行）》中“实施前已经形成”调整为“实施前正在建设或已经形成（以下简称“已经建设”）”。根据地形图测绘相关规范与实际操作情况，地形图中标注“建”字表示建（构）筑物“正在建设”的情形包括以下三种：地基状态、工程围挡状态、正在建设。具体认定中以测绘成果标识为准。

另考虑到“为旧屋村生活服务的礼堂、祠堂、农贸市场、公厕等公共服务设施”也纳入旧屋村范围，将原“集中居住区域”的表述调整为“集中分布区域”。

（二）关于可纳入旧屋村范围的土地、建（构）筑物、公共服务设施的情形

（1）关于纳入旧屋村范围的公共服务设施情形

《认定办法（试行）》明确为旧屋村生活服务的礼堂、祠堂、农贸市场、公厕等公共服务设施可纳入旧屋村范围，但现实中公共服务设施类型繁多，对球场、晒谷场、风水塘、活动广场、停车场等诸多旧屋村范围内常见的公共服务设施如何认定，《认定办法（试行）》未予明确。

为提高认定办法的可操作性，此次修订对可纳入旧屋村范围的、属于公共服务设施的建（构）筑物，通过归纳式与列举式结合的方法做出了更细致、明确的规定。具体结合旧屋村实际建设情况，参考《深圳市城市规划标准与准则》等相关规范，调整为“为旧屋村生活服务的教育（幼儿园、托儿所、村小学等）、医疗卫生（卫生所、公厕等）、交通（村道、街巷、胡同等）、民俗活动（礼堂、祠堂等）、行政管理与社区服务（居委会、农贸市场等）等公共服务设施”。

关于旧屋村范围内的风水塘、球场、活动广场、晒谷场等公共空间的认定，旧屋村范围主要为对现状建筑区域的认定，考虑到此类公共空间确属“为旧屋村生活服务的”必需空间，为进一步保障社区权益，《认定办法（修订稿）》与城市更新现行政策相衔接，参照零星空地的规定，对划入旧屋村范围的公共空间及其他零散用地限定“不得超过旧屋村范围总用地面积的10%且总面积不得大于3000平方米”。

（2）关于土地、建（构）筑物发生重建、加建、改建、扩建的处置

基于我市城市化发展历程与征（转）地背景，对旧屋村范围的认定以保留旧（祖）屋原貌、现状仍为原农村旧（祖）屋为基本原则。现实中存在为改善居住条件，部分原村民对旧（祖）屋进行了重建、加建、改建、扩建的情形。为保障原村民的居住权益，促进城市更新实施，以及尊重历史、面对事实，《认定办法（修订稿）》对发生少量重建及加改扩建、但不涉及扩大建筑基底范围、尚未严重偏离旧屋村原貌的情形予以纳入旧屋村范围。

根据《通知》《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》（深府[2004]102号）等相关规定，原农村居住用地建筑面积不超过480平方米/户，因此限定旧（祖）屋发生重建及加改扩建后建筑面积不超过480平方米的，可纳入旧屋村范围。《通知》实施前已经建成、建筑面积超过480平方米的，《通知》实施后未进行重建、加建、改建、扩建的，属于纳入旧屋村范围的情形。

对公共服务设施发生加建、改建、扩建、重建的，考虑到原农村建成区域公共基础设施严重匮乏且建筑体量不大，为支持社区发展，仅限定公共服务设施不改变公共服务功能，即原为公共服务设施，现状仍用于公共服务功能的，可纳入旧屋村范围，不对其重建、加改扩建的情形予以限制。

（3）其他情形

1）旧（祖）屋由于年代久远、长期失修、原建筑质量不好等原因，坍塌或废弃的情形。此类情形属于旧（祖）屋的自然变化，旧（祖）屋相关权益不改变，为保障原村民的合理权益，将此类情形纳入旧屋村范围。

2）按照《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》等规定已办理房产证的私房，符合相关认定条件的，可纳入旧屋村范围。

（三）关于不可纳入旧屋村范围的土地、建（构）筑物、公共服务设施的情形

旧屋村范围的认定主要为合理保障城市更新中原农村土地权益，以下情形与旧屋村认定的相关条件不符，不予纳入旧屋村范围：

1）住宅与公共服务设施以外的厂房及其他生产经营性用房

2）《规定》或《通知》实施前已经建设的旧（祖）屋，实施后进行重建、加建、改建、扩建，导致扩大建筑基底范围或建筑面积超过480平方米的，以及《通知》实施后空地上新建设的私房；

3）《规定》或《通知》实施前已经建设的公共服务设施，实施后不再用于公共服务功能的，以及《规定》或《通知》实施后空地上新建设的各类公共服务设施；

4）已出让、已纳入国有土地储备的国有土地及其地上建（构）筑物，原特区内已完成土地及地上建（构）筑物征转及补偿手续的、原特区外已征转的国有土地，按照《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》（市人大常委会第33号，2002年3月1日起施行）等规定已办理房产证的私房除外。

（四）关于旧屋村范围的边界划定原则

由于各旧屋村的现实情形各异，旧屋村范围边界的划定难以确定一致性标准。为指导与规范旧屋村范围边界的划定、尽可能明确相关标准与依据，便于认定工作开展，《认定办法（修订稿）》对旧屋村边界确定的原则、依据予以了明确，在实际划定中需根据所述原则或依据结合实际地形、建设等情况确定具体边界。

（五）关于旧屋村认定工作主体的调整

根据《深圳市人民政府办公厅关于贯彻落实<深圳市人民政府关于施行城市更新工作改革的决定>的实施意见》（深府办[2016]32号）对城市更新工作职权调整的相关规定，将旧屋村认定程序中原“市规划国土部门派出机构”的工作主体调整为“区城市更新机构”。

（六）关于旧屋村范围的认定程序

（1）认定申请应提交的材料，需至少包含以下几项：

1）原农村集体经济组织继受单位（股份合作公司）的书面申请书。申请书应说明旧屋村相关基本信息与概况，包括占地面积、建成时间、使用情况、居住人口、相关私房的产权登记情况、有无《规定》或《通知》实施后建设的私房等情况。

2）按规定制作的旧屋村范围报审图。报审图应在现状实测地形图上制作，标注旧屋村的区位、范围、面积、坐标并附相关电子文件。

旧屋村范围的界定需以《规定》或《通知》实施前市规划国土部门委托的具有测绘资质的单位提供的实测地形图或航空影像图等测绘成果为依据。《规定》或《通知》实施前没有上述测绘成果的，可参照《规定》或《通知》实施后最早的测绘成果提出范围。拟纳入旧屋村范围的、涉及重建、加建、改建、扩建的旧（祖）屋，应提供建筑物现状测绘报告。建筑物现状测绘报告由具有测绘资质的单位提供。

3）街道办对旧屋村范围报审图的书面意见。

（2）关于增加更新单元纳入计划前对旧屋村范围初步核查的程序

为贴合实际需要，协调、有序开展城市更新工作，对包含旧屋村的更新单元列入全市城市更新年度计划前，增加旧屋村范围初步核查的程序，以便于计划申报工作，初步核查确定的旧屋村范围可在纳入城市更新计划时拟参考计入合法用地指标，待项目列入城市更新单元计划后，再依据初步核查成果进行复核确认，完成旧屋村范围的认定。

（3）意见征求与公示

旧屋村范围相比于拆除重建类城市更新单元其余区域，更易涉及不可移动文物保护事宜，因此将旧屋村范围的认定成果专门征求文物保护部门的意见，予以处理后再组织公示。同时为保障城市更新中权利主体的合法权益，进一步扩大公示范围，“公示应醒目，地点及方式包括但不限于旧屋村现场、旧屋村所在街道办、区更新机构部门网站”。

（七）关于政策有效期

政策有效期为5年，自发布实施之日起施行，《深圳市宝安区、龙岗区、光明新区及坪山新区拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（试行）》（深规土[2010]439号）同时废止。

深圳市规划和国土资源委员会

2017年7月12日