

房地产专业委法律资讯

2017年11月刊 总第4期

2017/12/4

深圳市律师协会房地产法律专业委员会

目录

【行业动态】	1
关于广州市住房租赁标准有关问题的通知	1
农村土地承包期再延30年 “三权分置”拟入法	3
多部委将建联合惩戒机制 营造房住不炒政策环境	6
营业税条例正式废止 营改增成果向法治化推进	17
【本地动态】	18
独家原创：《深圳市龙岗区城市更新实施办法》解读	18
福田出租屋出新规 人均租住面积不得低于6平方米	25
进一步理清物业共有部分和共有资金	28
【本委动态】	36
房委会在大鹏珍珠岛组织团队拓展及业务活动会议	36

【行业动态】

关于广州市住房租赁标准有关问题的通知

广州市住房和城乡建设委员会 广州市公安局 广州市来穗人员

服务管理局关于广州市住房租赁标准有关问题的通知

各有关单位：

为规范我市房屋租赁行为，保障承租人健康安全居住，根据《广州市人民政府办公厅关于印发广州市加快发展住房租赁市场工作方案的通知》（穗府办〔2017〕29号）精神，结合本市实际情况，现就我市住房租赁标准的有关问题通知如下：

一、出租用于居住的房屋，承租人人均使用面积不得低于5平方米（不含过道、厨房、卫生间、阳台、储物间和地下储藏室），但承租人与同住人之间具有赡养、抚养、扶养义务关系及医疗护理等特殊情况的除外。

二、住房租赁应当符合消防、燃气、结构、治安、环保等方面的标准和要求，并具备给排水、供电等必要的生活条件。违反标准规定的，由相关技术标准或规范的行政主管部门依法处理。

三、住房租赁应当以原规划设计或按现有住宅设计规范改造为居住空间的房间为最小出租单位，不得违反住宅设计规范对原房屋分割搭建后出租，不得按照床位等变相分割出租；原始设计为过道、

厨房、卫生间、阳台、储物间和地下储藏室等非居住用的空间，不得出租供人员居住。单套住房改造不得加建厨房、卫生间。

四、住房租赁企业按相关规定改造住房租赁的，不得损坏或者擅自变动房屋承重结构、主体结构影响房屋安全。按规范设置防火分区、安全疏散和防火分隔设施，必须确保消防设施、防水功能、排污功能完好有效。

居民小区住宅套房不得改为宿舍。单位宿舍或住房租赁企业经营的宿舍型公寓和集中式公寓，应当符合宿舍建筑设计规范的相关标准和要求。宿舍各类居室的人均使用面积不得小于宿舍建筑设计规范的相关规定。

五、集中出租房屋供他人居住，出租房间达到 10 间以上或者出租房屋居住使用人达到 15 人以上的，出租人应当在出租管理范围内设置专责服务人员、建立相应的管理服务制度，及时办理房屋租赁登记备案，落实安全管理职责，设置门禁和监控、确保消防设施和安全通道正常使用，并建立信息登记簿或者登记系统。

单位承租房屋作为集体宿舍供本单位职工居住的，应当按照前款规定履行服务及安全管理职责。

六、时租房、日租房、公共住房租赁不适用本通知。

七、本通知自发布之日起实施，有效期 5 年。

广州市住房和城乡建设委员会 广州市公安局

广州市来穗人员服务管理局

2017 年 10 月 30 日

农村土地承包期再延 30 年 “三权分置” 拟入法

施行 14 年后，农村土地承包法迎来了大修。十九大报告中提出，第二轮土地承包到期后再延长三十年。土地承包法修正案草案也明确，国家依法保护农村土地承包关系稳定并长久不变，为给予农民稳定的土地承包经营预期，耕地承包期届满后再延长三十年。值得关注的是，为进一步规范承包地的个别调整，草案划定了红线：必须坚持土地承包关系稳定、不得打乱重分的原则。此外，鉴于各地情况差异较大，草案授权省、自治区、直辖市制定地方性法规具体规定。

10 月 31 日，农村土地承包法修正案草案提请十二届全国人大常委会第三十次会议初次审议。全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟在作修正案草案说明中介绍，此次土地承包法修改的主要内容包括所有权、承包权、经营权“三权分置”，稳定农村土地承包关系并长久不变，土地经营权入股，维护进城务工和落户农民的土地承包权益等七方面内容。

“进城不交地” 拟入法 专家：为农民解决“退路”问题

为维护进城务工和落户农民的土地承包权益，修正案草案删除了现行法律中关于承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应将承包地交回发包方的规定。

刘振伟在草案说明中指出，鉴于城乡人口结构的变革是一个较长的历史过程，现阶段农民进城务工、落户的情况也十分复杂。按

照中央关于推进农业转移人口市民化的要求，草案规定，维护进城务工农民的土地承包经营权，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件，是否保留土地承包经营权，由农民选择而不是代替农民选择。承包方全家迁入城镇落户，纳入城镇住房和社会保障体系，丧失农村集体经济组织成员身份的，支持引导其按照国家有关规定转让土地承包权益。

早在 2016 年年底，中办、国办印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》就明确，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻认为，草案该项规定为进城农民解决了“退路”问题。他认为，即使越来越多的农民迁入城镇，但农民对土地依然有依赖性。对于农民来说，城镇的工作是弹性的、不稳定的。不强制收回土地，为进城农民提供了退路，不适应城市生活可以选择再次回到农村。

承包期内不得打乱重分 授权地方制定具体规定

为进一步规范承包地的个别调整，修正案草案划定了红线：必须坚持土地承包关系稳定、不得打乱重分的原则；否则必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

对于“不得打乱重分”的规定，业内有不同看法。朱启臻认为，

承包期延长 30 年、不得打乱重分有利于稳定农民情绪，“没有预期就不爱护”。长期稳定的承包关系有利于调动农民的积极性，短期内打乱重分，农业种植没法长期投入。朱启臻举例说，“比如一个承包户承包土地种植果树，也许 10 年才能挂果，若 10 年就改变一次承包关系，就无法进行果树种植的长期投入。”

也有观点认为，不得打乱重分的原则或对解决无地人员的土地问题并不利好。但朱启臻认为，我国土地承包制度以家庭为单位，而非个人。“增人”不会出现“无地”的情况，只可能家庭人均占有面积变小。此外，完全可以通过土地流转或荒地收回再分配的方式来解决无地人员的土地问题。

该条款还规定：具体由省、自治区、直辖市制定地方性规定。对此，朱启臻认为，由于各地发展情况不同，赋予地方权力是予以土地承包制度弹性的体现，“比如有些地方比较开明，实行村民自治，如果村里所有人同意土地收回流转，那么地方就有可能给予它们这个自主权”。

党国英也认为，土地承包 30 年到期后会出现一个问题，是农民地块不变，还是权利不变，这确实涉及到要不要打乱重新分配，要不要调剂的问题，而在实践中也引发了相当突出的矛盾。该条款划定红线，同时授权地方具体规定，有利于避免“一刀切”，各地可因地制宜，分类施策，在坚持稳定土地承包关系的基础上，解决矛盾纠纷。

吸纳“三权分置”制度 经营权流转后承包关系不变

中共中央总书记习近平指出，要在坚持农村土地集体所有的前提下，促使承包权和经营权分离，形成所有权、承包权、经营权三权分置，经营权流转的格局。

刘振伟在作修正案草案说明时说，目前，农村已有 30%以上的承包农户在流转承包地，流转面积 4.79 亿亩。

为此，修正案草案吸纳“三权分置”制度，规定以家庭承包方式取得的土地承包经营权在流转中分为土地承包权和土地经营权。土地经营权流转后，为了加强对土地承包的保护，草案规定，承包土地的经营权流转后，承包方与发包方的承包关系不变，承包方的土地承包权不变。

多部委将建联合惩戒机制 营造房住不炒政策环境

在各地将房地产调控的“限”字令发挥到极致之后，相关部门也加大了对楼市环境的整治力度，目的就是为“房住不炒”创造一个适宜的政策环境。在楼市环境整治方面，各部委显著加强了联动措施，以期共同打造能够保护房地产市场稳定健康发展的“防火墙”。

10月25日，住建部发布消息称，该部将会同国家发改委于2017年10月30日至11月30日在全国范围内开展商品房销售价格行为联合检查。这次检查是房地产调控长效机制的一部分，共涉及到9项重点内容，将重点查处“强制提供商品或服务并捆绑收费”、

“通过虚假价格承诺、虚假价格促销等手段诱骗消费者进行交易”、“捂盘惜售、炒卖房号、操纵市场价格”等违规行为。

之所以将这次检查视为房地产调控长效机制的一部分，是因为住建部明确表示，在严厉查处违法行为并公开曝光典型案例的同时，将推进建立联合惩戒机制。建立联合惩戒机制的提出，意味着对商品房销售价格行为的监督将成为相关部门常态化的监管工作之一。

住建部此前曾进行过两次类似检查，分别发生于2016年6月份和10月份，公布了各地查处的一批违法违规的房地产开发企业和中介机构，对当时的楼市环境起到净化作用。

在这个消息发布后不到十天，住建部即会同央行、银监会联合部署规范购房融资行为，加强房地产领域反洗钱工作。

在这次行动也特别提到了要建立联动工作机制：要求各地房产管理部门、地方金融监管部门要会同央行、银监会各派出机构建立联动工作机制，加强信息互通和部门间协作。如各地房产管理部门要向相关银行业金融机构提供新建商品房、二手房网签备案合同及住房套数等信息的实时查询服务，银行业金融机构在办理个人住房贷款业务时，要以在房产管理部门备案的网签合同和住房套数查询结果作为审核依据，并以网签备案合同价款和房屋评估价的最低值作为计算基数确定贷款额度，有效防范交易欺诈、骗取贷款等行为。

各部门的协同整治，将放大此次查处违规融资购房行为的效果，为房地产市场的健康发展创造一个规范的金融秩序。

现在，多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度已经初具规模，再加上多部委为落实“房住不炒”而推出的整治楼市环境而推出的各种政策措施，距离“让全体人民住有所居”的目标就又进了一步。

房地产税新动向：按评估值征收，地方制定具体方案

近日，由人民出版社发行的《党的十九大报告辅导读本》一书，收集了财政部部长肖捷《加快建立现代财政制度》一文，文章勾画了中国下一步如何加快建立现代财政制度的一些设想。其中，在第四部分谈及“深化税收制度改革，健全地方税体系”时，肖捷指出，要围绕优化税制结构，加强总体设计和配套实施，推进所得类和货物劳务类税收制度改革，逐步提高直接税比重，加快健全地方税体系，提升税收立法层次，完善税收法律制度框架。

在谈到大家关心的房地产税如何推进时，肖捷表示，要按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施。对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税，适当降低建设、交易环节税费负担，逐步建立完善的现代房地产税制度。

以下为全文：

加快建立现代财政制度

肖捷

习近平总书记所作的党的十九大报告从全局和战略的高度，强调要加快建立现代财政制度，并明确了深化财税体制改革的目标要求和主要任务。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指

导，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，进一步健全财政体制、预算制度和税收制度，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利不懈奋斗。

一、加快建立现代财政制度

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，现代财政制度建设取得重要阶段性成果。面对新时代新要求，必须加快改革步伐，完善体制机制，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱。

加快建立现代财政制度是实现党中央关于深化财税体制改革重大部署善作善成的必然要求。过去5年，财税领域改革多点突破，不断向纵深推进。现代预算制度主体框架基本确立。新预算法颁布施行。在推进预算公开、实行中期财政规划管理、完善转移支付制度、加强地方政府性债务管理等方面，一系列重大改革举措密集推出、落地实施。税收制度改革取得重大进展。实现增值税对货物和服务全覆盖，开征66年的营业税告别历史舞台。资源税从价计征改革全面推进。环境保护税法制定出台。房地产税立法、个人所得税改革、健全地方税体系改革工作稳步推进。财政体制进一步完善。出台推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见，重点领域财政事权和支出责任划分改革积极推进。全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案出台实施。站在新的

更高起点上，进一步落实好党中央确立的深化财税体制改革重大部署，必须坚持一张蓝图绘到底，巩固和拓展已取得的改革成果，再接再厉，久久为功。

加快建立现代财政制度是完善和发展中国特色社会主义制度、实现国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。党的十九大报告深刻洞察世情国情党情变化，科学作出“中国特色社会主义进入了新时代”的重大政治判断。要在迅速变化的时代中赢得主动，要在新的伟大斗争中赢得胜利，必须进一步完善和发展中国特色社会主义制度，为党和国家事业发展、人民幸福安康、社会和谐稳定、国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。财政制度体现政府与市场、政府与社会、中央与地方关系，涉及经济、政治、文化、社会和生态文明建设各个方面，是国家治理体系的重要组成部分。加快建立现代财政制度，是更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用的客观需要，有利于加快国家治理体系和治理能力现代化的进程。

加快建立现代财政制度是决胜全面建成小康社会、实现中国梦的重要保障。党的十九大报告明确指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，作出了实现第一个百年奋斗目标和向第二个百年奋斗目标进军战略部署。适应我国社会主要矛盾新变化，贯彻新时代中国特色社

会主义发展的战略安排，支持打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，深化供给侧结构性改革，要求加快建立有利于转变经济发展方式、维护市场统一、促进社会公平正义的可持续的现代财政制度，充分发挥其在优化资源配置、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境、维护国家安全等方面的职能，促进更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，更好推动人的全面发展、社会全面进步。

二、建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系

科学规范的中央和地方财政关系必须具有清晰的财政事权和支出责任划分、合理的财力配置和明确的目标导向，事关区域均衡发展和国家长治久安。当前和今后一个时期中央和地方财政关系的构建，权责清晰是前提，财力协调是保障，区域均衡是方向。要科学界定各级财政事权和支出责任，形成中央与地方合理的财力格局，在充分考虑地区间支出成本因素的基础上将常住人口人均财政支出差异控制在合理区间，加快推进基本公共服务均等化。

权责清晰，就是要形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式。在处理好政府和市场关系的基础上，按照体现基本公共服务受益范围、兼顾政府职能和行政效率、实现权责利相统一、激励地方政府主动作为等原则，加强与相关领域改革的协同，合理划分各领域中央与地方财政事权和支出责任，

成熟一个、出台一个，逐步到位。及时总结改革成果和经验，适时制定修订相关法律、行政法规。同时，合理划分省以下各级政府财政事权和支出责任，适合哪一级政府处理的事务就交由哪一级政府办理并承担相应的支出责任，省级政府要加强统筹。

财力协调，就是要形成中央与地方合理的财力格局，为各级政府履行财政事权和支出责任提供有力保障。结合财政事权和支出责任划分、税收制度改革和税收政策调整，考虑税种属性，在保持中央和地方财力格局总体稳定的前提下，科学确定共享税中央和地方分享方式及比例，适当增加地方税种，形成以共享税为主、专享税为辅，共享税分享合理、专享税划分科学的具有中国特色的中央和地方收入划分体系。因地制宜、合理规范划分省以下政府间收入。同时，继续优化转移支付制度，扩大一般性转移支付规模，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，研究构建综合支持平台，加强转移支付对中央重大决策部署的保障。

区域均衡，就是要着力增加财政困难地区兜底能力，稳步提升区域间基本公共服务均等化水平。从人民群众最关心、最直接、最现实的主要基本公共服务事项入手，兼顾需要和可能，合理制定基本公共服务保障基础标准，并适时调整完善。根据东中西部地区财力差异状况、各项基本公共服务的属性，规范基本公共服务共同财政事权的支出责任分担方式。按照坚决兜住底线的要求，及时调整完善中央对地方一般性转移支付办法，提升转移支付促进基本公共服务

均等化效果。省级政府要通过调整收入划分、加大转移支付力度，增强省以下政府基本公共服务保障能力。

三、建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理

内容完整、编制科学、执行规范、监督有力、讲求绩效和公开透明是现代预算制度的基本要素。要立足于已确立的预算制度主体框架，进一步提升预算的全面性、规范性和透明度，推进预算科学精准编制，增强预算执行刚性约束，提升财政资源配置效率。

全面规范透明。推进全口径政府预算管理，全面反映政府收支总量、结构和管理活动。强化政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与一般公共预算的统筹衔接，严控政府性基金项目设立，加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度，加快推进统一预算分配权。深入实施中期财政规划管理，提高中期财政规划的科学性，增强对年度预算编制的指导作用。进一步完善跨年度预算平衡机制，严格规范超收收入的使用管理。坚持以公开为常态、不公开为例外，不断拓展预算公开的内容和范围，完善预算公开的方式方法，加强预决算公开情况检查，全面提高预算透明度，强化社会监督。

标准科学。遵循财政预算编制的基本规律，根据经济社会发展目标、

国家宏观调控要求和行业发展需要等因素，明确重点支出预算安排的基本规范。扩大基本支出定员定额管理范围，建立健全定额标准动态调整机制。深入推进项目支出标准体系建设，发挥标准对预算编制的基础性作用。加强预算评审结果运用，及时总结不同项目的支出规律，探索建立同类项目的标准化管理模式。

约束有力。严格落实预算法，切实硬化预算约束。坚持先预算后支出，年度预算执行中，严格执行人民代表大会批准的预算，严控预算调整和调剂事项，强化预算单位的主体责任。严格依法依规征收财政收入。构建管理规范、风险可控的政府举债融资机制，明确各级政府对本级债务负责，增强财政可持续性。地方政府一律采取发行政府债券方式规范举债，强化地方政府债务预算管理和限额管理。层层落实各级地方政府主体责任，加大问责追责和查处力度，完善政绩考核体系，做到终身问责，倒查责任。

全面实施绩效管理。紧紧围绕提升财政资金使用效益，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度。绩效管理覆盖所有财政资金，体现权责对等，放权和问责相结合。强化绩效目标管理，建立预算安排与绩效目标、资金使用效果挂钩的激励约束机制。加强绩效目标执行动态监控。推动绩效评价提质扩围，提升公共服务质量和水平，提高人民满意度。

四、深化税收制度改革，健全地方税体系

深化税收制度改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系，促进科学发展、社会公平和市场统一。要围绕优化税制结构，加强总体设计和配套实施，推进所得类和货物劳务类税收制度改革，逐步提高直接税比重，加快健全地方税体系，提升税收立法层次，完善税收法律制度框架。

着力完善直接税体系。建立综合与分类相结合的个人所得税制度，优化税率结构，完善税前扣除，规范和强化税基，加强税收征管，充分发挥个人所得税调节功能。实行代扣代缴和自行申报相结合的征管制度，加快完善个人所得税征管配套措施，建立健全个人收入和财产信息系统。密切关注国际税改动态，审慎评估和研判国际税制发展趋势，进一步完善企业所得税制度。适应经济全球化发展和“一带一路”建设的需要，加强国际税收协调，提升我国税制的国际竞争力。按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施。对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税，适当降低建设、交易环节税费负担，逐步建立完善的现代房地产税制度。健全间接税体系。按照税收中性原则，深入推进增值税改革，进一步健全抵扣链条，优化税率结构，完善出口退税等政策措施，构建更加公平、简洁的税收制度。结合增值税改革进程，推进增值税立法，最终形成规范的现代增值税制度。结合实施

中央和地方收入划分改革，研究调整部分消费税品目征收环节和收入归属。

积极稳妥推进健全地方税体系改革。调整税制结构，培育地方税源，加强地方税权，理顺税费关系，逐步建立稳定、可持续的地方税体系。一是完善地方税种。根据税基弱流动性、收入成长性、征管便利性等原则，合理确定地方税税种。在目前已实施的城镇土地使用税、房产税、车船税、耕地占用税、契税、烟叶税、土地增值税等为地方税的基础上，继续拓展地方税的范围，同时逐步扩大水资源费改税改革试点，改革完善城市维护建设税。

二是扩大地方税权。在中央统一立法和税种开征权的前提下，根据税种特点，通过立法授权，适当扩大地方税收管理权限，地方税收管理权限主要集中在省级。

三是统筹推进政府非税收入改革。加快非税收入立法进程。深化清理收费改革，继续推进费改税。在规范管理、严格监督的前提下，适当下放部分非税收入管理权限。

全面落实税收法定原则。按照党中央审议通过的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》的要求，新开征税种，一律由法律进行规范；将现行由国务院行政法规规范的税种上升为由法律规范，同时废止有关税收条例。力争在2019年完成全部立法程序，2020年完成“落

实税收法定原则”的改革任务。

营业税条例正式废止 营改增成果向法治化推进

国务院总理李克强日前签署国务院令，公布《国务院关于废止〈中华人民共和国营业税暂行条例〉和修改〈中华人民共和国增值税暂行条例〉的决定》（以下简称《决定》），自公布之日起施行。业内指出，此举旨在推动营改增改革成果法治化，为下一步深化改革铺路。

日前，国务院法制办、财政部和国家税务总局负责人解读称，营改增是推进供给侧结构性改革的重大举措，是近年来我国实施的减税规模最大的改革措施，也是本届政府推进财税体制改革的重头戏。全面推开营改增试点后，原来实行营业税的服务业领域已统一征收增值税，营业税暂行条例实际已停止执行。为依法确定和巩固营改增试点成果，进一步稳定各方面预期，国务院决定废止营业税暂行条例，同时对增值税暂行条例作相应修改。

据介绍，对增值税暂行条例的修改主要有四个方面：一是将实行营改增的纳税人，即销售服务、无形资产、不动产的单位和个人明确规定为增值税的纳税人。二是在增值税暂行条例规定的税率中相应增加销售服务、无形资产、不动产的税率，并根据已实施的简并增值税税率改革将销售或者进口粮食、食用植物油、自来水、图书、饲料等货物的税率由13%调整为11%。三是对准予从销项税额中抵

扣的进项税额以及不得抵扣的进项税额作了相应调整。四是为保证增值税暂行条例与营改增有关规定以及今后出台的改革措施相衔接，规定纳税人缴纳增值税的有关事项，国务院或者国务院财政、税务主管部门经国务院同意另有规定的，依照其规定。

据介绍，此次修改增值税暂行条例，目的是为了将营改增试点主要成果法定化，没有增加新的政策措施。《决定》施行后，现行的有关营改增的过渡性政策继续执行。

【本地动态】

独家原创：《深圳市龙岗区城市更新实施办法》解读

2017年11月8日，深圳市龙岗区人民政府印发《深圳市龙岗区城市更新实施办法》（深龙府规（2017）2号）文件（以下简称“《实施办法》”）。该实施办法根据《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》、《深圳市人民政府关于施行城市更新工作改革的决定》《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》、《深圳市龙岗区人民政府关于进一步加强和改进城市更新工作的意见》以及其他规定制定，适用于深圳市龙岗区城市更新工作。

一、制定背景

按照《深圳市城市更新“十三五”规划》，龙岗区城市更新工作具体目标是争取完成各类更新用地规模980公顷。其中，拆除重建类更新供应规模为420公顷，综合整治和功能改变等更新用地规模

为 560 公顷。龙岗区作为深圳市面积最大的行政区，又旨在打造深圳东部中心，对于城市更新工作刻不容缓。除了深圳市关于城市更新工作的进行相关规定和指引，罗湖、福田、盐田等区纷纷出台针对各区的城市更新实施办法，龙岗区只有 2015 年 3 月出台的《关于加强和改进城市更新工作的意见》可作为参照。现《实施办法》的发布，为龙岗区城市更新项目的规范、操作、流程带来指引，从而全面落实深圳市新修改的城市更新政策体系和强区放权战略。

二、主要内容

《实施办法》共设八章五十五条，基本框架包括：总则、城市更新单元计划管理、城市更新规划管理、实施主体确认、用地管理、建筑设计管理、项目监管和附则，基本涵盖龙岗区城市更新工作流程。

1、明确各部门职责权限

区城市更新领导小组领导全区城市更新工作，对城市更新工作中的重大事项进行决策；龙岗区城市更新局为主管部门，负责组织、协调、监督等工作；建立联席会议制度，由主管部门牵头相关单位（包括：区发展改革局、区经济促进局、区教育局、区科技创新局、区住房建设局、区文体旅游局、区卫生计生局、区环保水务局、区城管局、区土地整备中心、区文化产业发展办公室、区重点区域规划建设管理署、龙岗交通运输局、龙岗规划国土管理局等）对城市更新计划、规划、设计审查等事项进行专项审查；街道办事处依职

责办理相关工作；社区工作站、居委会等基层组织积极维护城市更新工作秩序。

2、规范城市更新管理流程

在城市更新单元计划管理部分，主要是对城市更新单元计划申报和审批程序做进一步规范，贯穿了计划申报、计划核查到计划审批、公示的过程，明确这些阶段各部门和相关单位的具体工作职责和工作流程。

在城市更新规划管理部分，计划申报主体应当先申请土地、建筑物核查，然后进行城市更新单元规划的申报，由主管部门进行审查，其中需要征集相关单位对专项规划提出意见，然后结合这些意见进行审批、公示。

3、实施主体确认程序

意向实施主体进行实施主体确认需要完成以下程序：编制房屋搬迁补偿安置方案，与拆除范围内所有权利主体签订搬迁补偿安置协议、形成单一主体、实施主体申请、主管部门核查、确认、公示，并签订实施阶段监管协议。

4、规范用地管理、建筑设计管理、项目监管各阶段工作程序

实施主体在拆除建筑物并注销房地产证后申请项目用地审批，取得《建设用地方案图》、《建设用地规划许可证》和主管部门签订土地使用权出让合同，以完成项目用地出让手续。

建筑设计管理程序中，除了对于项目建筑设计审批的流程和工作要求进行规范外，在取得《建设工程桩基础报建证明书》的前提下，

允许桩基础提前开工。

项目监管部分，明确了主管部门对于实施主体在项目履行过程中的监督管理权。涉及其他相关部门职能范围的，尤其是四类优先推进项目（公共利益用地项目、东进战略有关项目、产业升级项目、保障性住房项目），要求相关部门加强服务监管，进行相应引导、协调与监督。

三、四大亮点

1、《实施办法》对各环节审批程序进行优化，推动龙岗区城市更新高效进行

对比深圳市及各区出台的城市更新相关实施办法、意见等规范性文件，龙岗区《实施办法》将各阶段审批程序进行了提速提效。如：在审批时限的设置上，《深圳市城市更新办法实施细则》、《福田区城市更新实施办法》对于规划草案的公示时间都不少于 30 日，而龙岗区《实施办法》对此规定是不少于 10 个自然日；对于单一权利主体，可在申报城市更新单元计划时同步申请城市更新单元规划等工作。该类规定为龙岗区城市更新工作提升了优化空间。

2、街道办事处承担除配合工作以外的更多职能

《深圳市城市更新办法实施细则》对于街道办的工作职责划定为与社区工作站、居委会等基层组织同样的维护城市更新活动正常秩序等工作。而龙岗区《实施办法》响应深圳市规划和国土资源委员会于 2017 年 4 月 12 日印发的《关于规范城市更新实施工作处理意

见的若干问题（一）》，将街道办与社区工作站、居委会等基层组织进行区分，赋予街道办涉及城市更新旧住宅区改造时可作为申报主体开展城市更新前期工作的职能。

《实施办法》中街道办事处的职权范围主要为：

（1）70个历史遗留项目及纳入2010年结转和实施计划的更新单元未明确申报主体的，街道办可作为申报主体开展后续工作；

（2）旧住宅区及零散旧住宅区可由辖区街道办作为申报主体开展城市更新前期工作；

（3）对更新单元的规划功能、项目实施、维稳风险、公共设施配套需求等提出意见和建议；

（4）在实施主体确认阶段，对于无产权登记的情况，由辖区街道办进行确权后确定权利主体。

3、为解决历史遗留项目提供建设性指引

这70个历史遗留项目指的是新安翻身工业区等70个旧城旧村改造项目，《深圳市城市更新办法》仅笼统规定按照深圳市对于历史遗留问题处理需按照相关规定完善手续方可作为权属确定的更新对象，其他各区也并未对该类问题的处理出具明确具体的指导规定。

《关于规范城市更新实施工作处理意见的若干问题（一）》规定，对于在70个历史遗留项目及纳入2010年结转和实施计划的更新单元中长期无法推进、实施存在困难的更新单元，应在2017年6月底前进行清理，调出计划。未明确申报主体的，由各区城市更新职能部门按照我市城市更新政策要求对申报主体进行认定并予以公

告，再由认定的申报主体开展后续工作。

龙岗区《实施办法》对于 70 个历史遗留项目及纳入 2010 年结转和实施计划的更新单元未明确申报主体的，规定辖区街道办事处可作为申报主体，或由主管部门按相关政策要求对申报主体进行确认并予以公告，再由认定的申报主体开展后续工作。该规定旨在解决历史遗留项目无法确定申报主体的难题，推动龙岗区近 30 个相关历史遗留项目的城市更新改造工作。

4、增强政府部门在城市更新工作中的引导、协调作用

在深圳城市更新项目中，市场主体通常是积极推动城市更新进程，政府相关职能部门仅在总体规划的把控、流程的审批、合法性监督等方面进行统筹与管理工作。《实施办法》则增强政府在城市更新工作中的引导、协调作用，如建立城市更新决策咨询机制，为城市更新工作提供专家咨询和技术服务；加大各职能部门参与度，以保障城市更新审查决策的科学合理性等。《实施办法》调动政府在城市更新工作当中的主动性，发挥出政府各职能部门对于城市更新巨大的推动力，在市场积极运作的同时，形成多方协同推进城市更新的良好局面。

四、总结

总体来说，《实施办法》在深圳市及各区关于城市更新相关规定的基础上优先推进策略，相对简化了审批流程和时间，增强了城市更新政策的可操作性。坚持政府统筹，进一步增强政府的引导协调作用；鼓励市场运作，亦注重市场行为的规范性。并且，在保障公

共利益、升级产业规划等新型战略层面提出更为明确的规定和要求，以推进龙岗区持续发展、有机更新。

附：深圳市龙岗区城市更新实施办法【法规解读】

深圳市龙岗区人民政府文件

深龙府规〔2017〕2号

深圳市龙岗区人民政府关于印发 《深圳市龙岗区城市更新实施办法》的通知

各街道办事处，区直各单位，驻区各单位：

现将《深圳市龙岗区城市更新实施办法》印发给你们，请遵照执行。



法建设等行为的，由相关单位依法查处。

第八章 附则

第五十三条 本实施办法由龙岗区城市更新局负责解释。

第五十四条 本实施办法未规定的其他城市更新事项，按照《办法》《实施细则》及有关规定执行。

第五十五条 本实施办法自发布之日起施行，有效期3年。

福田出租屋出新规 人均租住面积不得低于6平方米

为澄清模糊地带，为追责问责提供清晰指引，近日，福田区制定并发布了《福田区出租屋安全主体责任追究办法》（以下简称“办法”）。

该《办法》共50条，分为总则、一般安全管理、治安管理等、消防安全管理、用电和用气安全管理、房屋和电梯安全管理、责任追究、附则八章。

人均租住面积不得低于6平方米

出租屋出现违法行为，房屋业主要负连带责任。福田《办法》第九条规定出租人应当定期检查出租房屋的安全使用情况，至少每月查验一次并做好书面记录，因客观原因不能亲自查看的，应当委托他人查看。

《办法》第七章的法律责任是在全面梳理归纳、分析研究相关法律依据的处罚条款的基础上设定，力求依据充分、全面到位、不留死角，强化依法追究租赁主体责任。按租赁主体违法行为内容不同，由相关有处罚权的部门依法做出处罚。

如出租人将房屋出租给承租人从事无照经营、非法传销等违法犯罪活动，并为其提供经营场所、保管、仓储等条件的，由市场监督管理部门依法予以处罚；租赁主体未依法履行出租屋消防安全管理责任的，由公安部门依法追究相关责任。

房中房、房中床、胶囊房是出租屋的管理难点，近年用电用气等安全隐患大多出自房中房。该《办法》对出租屋范围进行界定，给执法追责树起标尺。《办法》第二条对出租屋进行了界定，既包括住宅、办公用房、工商业出租屋及其他等各类用于租赁的房屋。

此外，《办法》第三条明确列举了法定禁止出租的房屋情形，同时规定以住宅形式出租的，房屋出租人均租住建筑面积不得低于6平方米；餐厅、厨房、卫生间、阳台、过厅、过道、贮藏室、地下室、半地下室等非居住空间，不得单独出租用于居住。

无证经营双方都要担责

关于集中出租的安全管理。城中村出租屋多以整栋出租，集中租住易发治安、消防等安全隐患，其在管理上的难度和要求都较普通出租屋更高。《办法》对集中出租的几种类型加以界定，并依照有关规定对集中出租的安全管理提出相应要求，同时设置相应罚则。

明确治安管理相关要求。租客聚众搞传销，房东有举报义务。《办法》第三章依照出租屋治安管理、居住登记管理等规定，分别用列举方式明确了出租人、承租人需履行的人员管理、居住信

息登记、隐患排查和报告、违法犯罪行为的报告等义务。

《办法》第十四条规定在出租屋内禁止从事违法犯罪行为，并用列举方式对出租屋内常见有关违法、犯罪行为进行归纳、分类，主要分为：扰乱社会治安行为、无证无照经营、中介诈骗活动以及涉及危险物品行为等几大类。

用电用气安全，房东有责

细化消防安全管理要求和标准。《办法》第四章依照消防管理相关法律规定、国家及广东省相关消防标准，对出租屋消防安全管理作出重点规范，不仅对消防管理责任的认定、重点单位和区域的消防安全管理责任、物业服务企业的消防安全责任予以明确，而且对出租屋防火分隔和间距、疏散通道和安全出口设置、自动消防设施和安全疏散设施配备都提出了明确而且具体的要求和操作标准。

此外，《办法》还对住宅类出租屋以及实践中存在隐患较多的“三小”场所的消防安全管理标准加以特别规定。

明确用气和用电安全管理责任。《办法》第五章对出租屋安全管理相关责任主体用气和用电安全管理提出具体要求。在燃气安全管理方面，列举了出租屋内的燃气用户禁止性用气行为，明确规定供电和供气企业相关责任、燃气企业的检查和抢修义务等。

在用电安全管理方面，明确列举了租赁主体应当履行的安全用电义务，对消防用电安全及电力线路提出具体要求。

明确房屋及电梯安全管理要求。《办法》第六章主要规范

出租屋房屋及出租屋电梯安全管理要求。

《办法》第三十二条对出租屋房屋安全鉴定的申请情形及处理方式进行了规定；《办法》第三十六、三十七条明确了出租屋电梯责任人的认定方式，并列举了出租屋电梯使用管理人应当履行的电梯安全管理和使用义务。

强化业主大会主体作用 共有物业收益归全体业主所有

共有物业收益归全体业主所有，必须存入共有资金账户，由业主或业主大会根据物业服务的内容向物业公司支付物业服务费，备受关注的《深圳经济特区物业管理条例》(修订草案征求意见稿)近日公开征求意见，取消“业必归会”制度，建立业主大会备案制。

进一步理清物业共有部分和共有资金

经过数年调研、起草修改，备受关注的《深圳经济特区物业管理条例》(修订草案征求意见稿)终于完成并于昨日公开征求意见。据介绍，《条例》进一步理清物业共有部分和共有资金，对共有部分进行界定，对共有资金范围和监管进行专门规定；明确业主大会权利实现义务落实的途径，适当调整业主大会和业主委员会的成立条件，规范业主委员会的换届和日常监督管理。结合目前业主自我管理现状，《条例》设置了以街道办为主导的物业管理指导委员会，强化政府对物业管理的指导和监督责任，增加主管部门的培训义务，引导业主组成业主大会，尽快提高自我管理能力。

共有物业收益必须存入共有资金账户

《条例》明晰共有物业规定，回归物业管理本质。由于种种原因，物业小区业主共有部分权属处于模糊状态，不动产登记部门也难以对共有部分进行全面产权登记。明确业主共有物业范围是实施物业管理的前提和基础。《条例》增设第二章“物业管理区域及设施”，明确共有物业的范围、管理方式并对产权登记提出要求。同时，《条例》规定共有物业的收益归全体业主所有，必须存入共有资金账户，由业主或业主大会根据物业服务的内容向物业公司支付物业服务费，努力从源头上减少物业纠纷。

《条例》还增加“业主共有资金管理”

一是明确业主共有资金包括专项维修资金、物业服务费以及共有物业收益等，其中首期专项维修资金由市物业专项维修资金管理机构统一管理，日常收取的专项维修资金由业主大会决定自行管理或者交由市物业专项维修资金管理机构统一管理；二是建立了业主共有资金财务管理制度，业主大会取得统一社会信用代码证后，既可以到银行开设共有资金基本账户，也可以不开设基本账户而委托物业服务企业开设共有资金共管账户。

业主大会成立后由住建部门负责备案

为解决业主自治组织缺位问题，《条例》规定，业主大会成立后由住建部门负责备案，取得统一社会信用代码证书，业主大会可以凭代码证到合作银行开设业主共有资金账户，也可以委托物业服务企业开设业主共有资金共管账户，并设计了共有资金审计制度、资金使用公开制度等一系列配套制度。同时，降低业主大会和业主委员会的成立门槛，希望通过业主自主选择、发挥市场竞争作用，提升物业管理企业的服务水平。

焦点

侧重建立停车位、停车库使用规则

停车位使用规则也一直是争议焦点，此次修改强化了出让合同的权属约定功能。经过梳理，目前深圳停车位(库)主要分为三种类型：一是占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位，这类车位产权应归全体业主所有；二是地下人民防空工程。按照《人民防空法》规定，人民防空工程平时由投资者使用管理，收益归投资者所有；三是建筑区划范围内规划用于停放汽车的车位、车库。由于深圳长期未进行产权登记，产权状况不够明晰。考虑到产权归属问题已经超出《深圳经济特区物业管理条例》的立法范围，为解决停车位纠纷问题，《条例》侧重建立了停车位、停车库使用规则：一是对于全体业主所有的停车位，按照优先满足业主需要的原则，由业主大会决定使用及收益方式；二是对于人防工程，明确向全体

业主、物业使用人开放使用；三是对于通过《土地出让合同》、《房屋买卖合同》明确产权归属开发商的停车位(库)，兼顾开发商和业主之间的利益平衡，开发商在进行产权登记，并向全体业主公示租售方案后，再进行租售。

设置物业管理指导委员会

针对业主大会、业主委员会成立难、换届难等问题，《条例》参考南京等地的做法，设置了物业管理指导委员会，规定建设单位在首套物业交付后十五日内向街道办事处提交书面报告，街道办事处收到报告后，一个月内组建由街道办、业主、辖区公安派出所、社区居委会、建设单位或物业服务企业组成的物业管理指导委员会，由其负责组织、筹备首次业主大会会议，监督前期物业阶段共管账户的资金使用，指导协调共有物业承接查验及业委会换届改选等工作。该制度设计一方面缓解了业主自治组织成立难的局面，另一方面通过牵头协调处理物业管理问题，避免业主组织缺位的空当问题。同时，《条例》对物业管理指导委员会的履职范围和行为规范作了严格的规定，以保障业主的合法权益不被侵害。

值得一提的是，《条例》取消了“业必归会”制度。此前的《深圳经济特区物业管理条例》曾规定物业服务企业应当自取得资质证书之日起三个月内加入物业协会。从近十年的实施效果来看，“业必

归会”制度并未达到规范物业管理市场秩序的目的。为此，新《条例》明确要强化政府对物业行业的监督和指导，最大程度弥补市场自发调节的不足，减少市场失灵带来的各种问题。

强化业主大会主体作用

市住建局解释，本次《条例》修订强化业主大会在物业管理活动中的主体作用，赋予业主大会对选聘物业服务企业、共有资金管理等方面的权利。为切实规范业主委员会的行为，《条例》主要采取以下几项措施：一是提高业主委员会委员的准入基本条件。《条例》规定，对于近五年内受过刑事处罚或者近三年内因违反治安或物业管理法律法规受行政处罚的人员不得担任业委会候选人。二是明确业主委员会及其委员的法律责任。《条例》增设业主委员会及其委员的禁止性行为规范，并增加相应的处罚条款，弥补原《条例》对业主委员会的监管空白。三是建立业主大会权利保留规则。为防止少数不良业委会通过授权等方式僭越业主大会的权利，《条例》明确对于制定修改管理规约和议事规则、选聘物业服务企业等重大决策事项属于业主大会保留权利，不得授权业委会行使。四是增设业主监督机构。《条例》规定，由业主大会决定是否设立业主监事会，对业主委员会进行监督。五是强化政府的指导和监督职责。创设物业管理委员会，建立物业管理培训制度，不断提高包括业主委员会委员在内的相关人员的法律素质和水平。

背景：结合物业管理新形势修订和完善现有法规

截至目前，全市共有住宅小区 3597 个，其中成立业委会的小区 1476 个，约占 41%，采用物业服务企业管理的住宅小区 3511 个，约占 97.6%，全市共有物业服务企业 1933 家。为系统解决物业管理中出现的问题，亟需结合物业管理新形势，深圳对已实施十年的法规予以修订和完善。

近年来，深圳物业管理纠纷问题日益凸显，信访投诉居高不下，物业纠纷呈现出诉求主体多元化、形式多样化、内容复杂化以及矛盾易激化等特点。主要体现在以下四方面：

一是共有产权权属不清，业主维权引发群体事件；

二是业主大会权利义务落实不到位，业主委员会成立难、运作难、换届难、监督难等问题突出；

三是政府职能定位不清晰、监管措施手段欠缺；

四是市场机制难以发挥作用，物业服务陷入低价低质恶性循环，并导致部分小区设施设备因为没有及时有效维护而提前老化，缩短了物业使用寿命，导致物业严重减值和缩水。为解决这些问题，亟需对物业管理制度进行重塑。

原村民“一户一栋”历史违建拟优先处理：统一补偿标准！

历史遗留违法建筑如何处理，一直是困扰深圳城市发展的一大难

题。从市规划国土委给市人大代表的建议答复中获悉，当前，我市正在修订《〈深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定〉试点实施办法》，拟对“一户一栋”的原村民住宅类等几类历史违建优先处理。

约 4 亿平方米违法建筑亟待处理

“我市有约 4 亿平方米的违法建筑，分布在我市各个区域的违法建筑，不仅影响了深圳的城市形象，也给城市规划带来难题，深圳发展被束住手脚。”今年市两会期间，市人大代表江映丽呼吁我市尽快出台相关法规，加快违法建筑，特别是历史遗留违法建筑的处理。最令江映丽担忧的是违法建筑的安全问题。据市查违办的统计，我市九成以上的违建未进行房屋安全鉴定或未办理消防验收（备案）相关手续，近六成位于地质灾害易发区，这些安全隐患，严重威胁群众的生命财产安全，亟待处理。

历史违建处理试点推进难

多年来，我市也一直在寻找违法建筑的处理之路。市规划国土委在建议答复中表示，为了全面清理、甄别处置历史违建。2009 年 6 月 2 日，正式施行的《深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》，2013 年 12 月 30 日，市政

府发布了《〈深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定〉试点实施办法》(以下简称《实施办法》)。按照统一部署,我市从2014年4月1日起,在1个街道和15个社区开展了为期15个月的处理试点工作,试点期已于2015年6月底届满。不过,试点期间试点范围内尚无历史违建在处理确认、拆除、没收、临时使用等方面完成处理确认全流程。

试点工作结束后,市规划国土委在全面总结评估试点工作的基础上,形成了《市查违办关于全面总结评估深圳市农村城市化历史遗留违法建筑处理试点工作的报告》,评估试点工作为局部有创新,试点推进难,暴露问题多,政策标准、程序修订空间大。在此基础上,市政府启动了《实施办法》的修订工作。

将历史违建纳入安全监管体系

据介绍,当前市法制办会同市规划国土委在深入调研、总结经验的基础上,形成了《实施办法》修订稿。修订稿按照“堵疏结合、标本兼治、分类处理”的原则,优化处理流程,不断增强政策可操作性。同时,通过调整规划土地审查标准,简化基本生态控制线审查程序,调整罚款幅度和地价标准,增设鼓励措施,并与城市更新等政策对接,完善简易处理程序。

根据初步形成的修订稿,深圳市拟对符合“一户一栋”的原村民住宅类历史违建、学校、医院等公共配套类和生产经营性历史违建予

以优先处置；对处于国有用地、基本农田、水源保护区、高压走廊、原水管蓝线、土地利用总体规划规定的禁止建设区等范围或存在严重安全隐患的历史违建坚决予以拆除或没收；统一征收标准，保持政策衔接；并建立综合管理制度，将历史违建纳入安全监管体系及基层公共服务体系，消除安全隐患。

推动历史违建处理与城市更新衔接

市规划国土委表示，当前在《实施办法》尚未出台的情形下，该委正积极推动各区开展“十大专项行动”，改变原来相对单纯依靠执法拆除的方式，注重将历史违建处理与城市更新、土地整备、建设用地清退等相关政策的衔接、联动，推动各区通过综合运用执法拆除、城市更新、土地整备、建设用地清退等多元手段，多渠道、多途径消化处置违法建筑。

2016年，全市通过城市更新、土地整备拆除消化307万平方米违法建筑，既清理整合了零散用地，促进了产业转型升级，为城市发展拓展了土地空间，也逐步盘活了掌握在原农村集体组织手中的大量土地，改变了“政府拿不走、村民用不好、市场难作为”的困局。

【本委动态】

房委会在大鹏珍珠岛组织团队拓展及业务活动会议

11月24日，第十届律协房委会在深圳市大鹏东山珍珠岛组织团队

拓展及业务活动会议，房委会 18 名委员参加了该次会议。会议安排了拓展活动、KTV，并召集了业务活动会议，主要议题为：1、研究讨论下一阶段房产委活动安排；2、讨论一手房、二手房法律服务指引编纂工作如何开展；3、房地产租赁市场及 REITs(房地产投资信托基金)业务探讨。经过会议讨论，确定了房委会下一阶段的工作安排。包括：

一、与五大行业协议对接

- 1、先私下关系对接，然后走正式协会函件
- 2、合作方式：指引、课件、论坛

二、本委的活动

- 1、与 PPP 及建设工程委合办交叉主题的研讨
- 2、适当参加其他专业委员会的论坛，学以致用
- 3、广东省高院关于房屋买卖、土地使用权交易的指引，开展论坛
- 4、深圳的地方性立法、政府规范性文件可以充分发挥本委的作用，
- 5、如征求意见、反馈、建议等
- 5、《物业管理条例》征求意见论坛——社区顾问委
- 6、利用好本委顾问的资源 and 能量
- 7、对村股份公司就平台招商进行课件制作及培训
- 8、土地征收过程中的专项法律服务
- 9、关于村委统建楼的认定及历史遗留违法建筑处理

三、本委本年内的活动

- 1、一手房及二手房交易法律服务指引编撰安排及分工

- 2、三个论坛（广东省高院的两个指引、物业管理条例征求意见）
- 3、汇编出台