

深圳市龙岗区 2018—2022 年老旧屋村 统租围合政策绩效评价报告

一、基本情况

本项目由区应急管理局牵头，各街道办具体实施，主要用于开展龙岗区老屋危房安全隐患专项整治行动，采取“社区统管，围合管理”模式，对隐患较大不可利用的老屋，由政府出资补贴业主，老屋村纳入社区统一管理，停水停电，整治提升。

本项目 2018—2022 年政策合计支出 24,138.86 万元，经综合评价，本项目绩效评价得分为 68.74 分，等级为“中”。

二、取得主要成效及经验

（一）安全隐患和各类违法行为基本消除

2018—2022 年老屋村围合式管理有效消除各类违法行为、各类隐患，提高安全防控水平，并减轻基层安全监管的压力。具体来看：**一是**区域内各类违法行为基本清除。通过对统租老屋进行断水断电，清空老屋村住户，原先老屋村内集聚大量非法垃圾废品回收、非法摊贩以及无证食品加工、小作坊等违法经营行为基本消除，市场安全监管和食品安全监管压力减轻。**二是在**强台风、强降雨等灾害性天气下，因老屋村已经清空且实行围合式管理，有效防止次生灾害事故发生。**三是**有效消除安全隐患。老屋村进行围合管理后，区域内街道治安事件、消防安全事故和建筑安全事故发生可能性较低。老屋村内不符合安全规定的乱搭乱接

电线、电视线、网络线等极易引起电气火灾事故，断电后该类事故发生率基本为零。

（二）有效推进部分街道的城市更新进程

老旧屋村统租围合管理有效推进部分街道城市更新进程，如坪地街道、宝龙街道和南湾街道城市更新进程较快，老旧屋村统租补贴财政承担部分减少率分别为 53.74%、72.47%、43.59%。

三、存在问题

（一）政策充分性和制度引导性不足

政策出台依据不充分。一是政策立项目的为消除老旧屋村统租范围内的安全隐患，但整治措施为政府承担统租范围内老旧屋村房租租金，责令业主停止房屋使用并将房屋长期空置，政策执行偏离立项目的，不属于公共财政投入范围。二是 C 类房屋不可继续使用，将已经被认定为危房、不可居住使用的房屋纳入老旧屋村统租范围缺少依据。此外，《龙岗区安委会关于印发龙岗区老旧屋村综合整治工作方案的通知》（深龙安〔2017〕13号，以下简称“工作方案”）明确了老旧屋村统租整治工作的实施背景、具体措施、部门分工等，但未制定出台具体的工作细则或补贴办法，在实际执行过程中，各项工作全部下放到街道，街道对老旧屋村统租范围、租金标准、纳入老旧屋村统租流程等拥有自主决策权。

（二）相关实施主体制度执行不到位

一是区安委办对各街道督导检查力度不够，深入调研、政策总结规划不到位。老旧屋村统租实行五年以来，区安委办对政策

实施成效和存在问题总结不到位，缺乏后续规划方案，对政策后续管理及到期退租方案的研判不足。2021年区安委办向区政府关于老屋村围合式管理工作做了情况汇报，但会后对会议精神落实不到位，汇报中提到的问题未有效解决。二是各街道在实施过程中未委托专业机构对相关老屋危房进行认定，采取“一刀切”的围后管理模式，将全部老屋围合后空置处理，对现存的安全隐患未进行彻底整治，部分街道围后巡查监管不到位。

（三）财政投入范围和标准不够合理

一是老旧屋村统租范围不合理。坂田街道和南湾街道未开展测绘测量工作，老旧屋村统租面积无认定依据。部分街道将可正常居住使用的老屋纳入老旧屋村统租必要性不足。部分街道将已认定为危房、不可居住房屋纳入老旧屋村统租，缺少依据。二是补贴标准不合理。《工作方案》要求由出租屋综管办提供老旧屋村统租指导价格，但在政策实施过程中未有相关单位出具各街道租金指导价，各街道自行确定老屋补贴标准。

（四）政策持续实施的财政负担较重

《区安委办关于加强和规范老屋村围合式管理工作的通知》提出，各街道进一步探索工作模式，借助旅游、文化等绿色可持续发展产业探索老屋村整治工作新模式，推进“一村一策”活化新策略。但目前各街道老屋活化利用探索进程缓慢，政策后续退出主要依赖于城市更新以减少老旧屋村统租数量，退出计划较单一且具有较大的不确定性，后续投入还是依赖于财政资金。

四、改进建议

（一）进一步厘清政府与市场边界

加强政策立项调研论证，明确政府和市场的角色定位，厘清政府与市场边界。政策执行过程中要坚持依法监管、多措并举，对于长周期政策，建议主管部门及相关监管单位开展中期评估，对政策继续实施必要性、政策执行规范性、以及政策实施成效进行考察，及时识别政策实施内外部条件变化并调整纠偏。

（二）组织开展退出计划风险评估

一是各街道研究梳理社区工作站或社区股份合作公司所签订的协议（合同）的法律义务，包括明确及隐含的法律义务，确定政府的法律责任边界，审查可能发生纠纷的协议事项。此外，各街道进一步梳理在法律关系上过渡期（统租合同到期至实际退租期间）实际租赁关系是否成立，以及过渡期租金是否需要财政继续支持。二是由街道办组织开展老旧屋村统租政策民意调查，主要调查业主对房屋现状的满意程度、对目前老旧屋村统租租金是否满意、是否愿意退出、退出是否有修缮或补偿等诉求、对退租归还老屋状态的要求、对街道老屋巡查管理工作满意程度等内容。在基本掌握接受退租的老屋业主占比和主要诉求后，审慎规划后续退出计划。三是加强现状摸排，建立覆盖辖区现有围合统租的所有老屋村的工作台账，在重新评估每栋老屋统租必要性合理性的基础上，登记每栋统租老屋的统租情况、统租资金来源、楼栋现状、旧改预期、活化利用可能性、业主意愿等信息，为退出计划决策提供有力的基础数据支撑。

（三）尽快制定围统老屋退出计划

区业务主管部门尽快制定统一规范的老屋退出计划，明确退出期限，合理调整租金标准，并对财政资金有序退出后的统租计划和租金承担提前谋划，列入实施方案。其中，纳入城市更新计划的积极推动开发单位出资补贴，已经由财政垫付的由开发单位归垫。此外，建议各街道进一步与辖区内城市更新开发主体确认收地进程，将老旧屋村统租区域加快交付给开发主体，有序推进城市更新。

（四）街道做好退后老屋维护管理

在后续的老旧屋村管理方面，由区各相关职能部门针对如下问题进行研究，出台有效的管理办法：**一是**由区各相关职能部门结合城中村改造工作，统一研究老旧屋村后续管理政策，作为街道下一步工作指引；**二是**建议规土部门针对退租后可能出现的大量修缮、装修等情况出台专门的办法、机制，通过提级管理、加强巡检等方式，防止村民借机违建抢建；**三是**针对老旧屋村现存的消防、建筑安全隐患，由消防、住建、出租屋管理部门出台专门的老旧屋村消防、建筑安全相关规范和要求，作为街道日常管理的依据，并视退还后使用情况将老旧屋村片区纳入消防管网改造、消防栓建设工程。各街道也可根据辖区内实际情况制定管理办法。此外，建议各街道提前测算老屋退后管理资金需求：**一是**测算瓶改管、雨污分流、雪亮工程等整治工程进入老旧屋村统租区域内的成本；**二是**老旧屋村统租后房屋安全隐患加重的老屋可能需要加固修缮后归还，对外出租前需要经过房屋安全鉴定，建

议各街道向专业机构咨询加固设计费用、修缮成本以及房屋安全鉴定费用,在基本了解各项工作成本的基础上,与股份合作公司、业主协商费用承担模式。在正式将留空老屋纳入街道日常管理范围之前,估算掌握未来可能发生的资金投入量,并做好充分的应对预案。