

LEGAL PRACTICE  
AND OPERATION GUIDE

IN THE CITY RENOVATION PROJECTS

贺倩明 主编

# 城市更新改造项目 法律实务和操作指引

· 实施流程 · 法律风险 · 尽职调查 · 项目转让 · 融资实务 · 税务筹划 · 示范文本 ·

LEGAL PRACTICE  
AND OPERATION GUIDE  
IN THE CITY RENOVATION PROJECTS

# 城市更新改造项目 法律实务和操作指引

主 编 贺倩明  
副 主 编 刘 敏 赖轶峰 王鸿科  
编委会成员 彭 丹 周志芳 张小明  
姚瑛瑛 黄 蕾 胡佳柳

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

城市更新改造项目法律实务和操作指引 / 贺倩明

主编. —北京:法律出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5897 - 9

I. ①城… II. ①贺… III. ①城市建设—法律—中国—文集 IV. ①D922. 297. 4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 004642 号

城市更新改造项目法律实务和操作指引  
贺倩明 主编

编辑统筹 法律应用出版分社  
责任编辑 李 群  
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印刷厂

责任印制 翟国磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 21.5

字数 368 千

版本 2014 年 3 月第 1 版

印次 2014 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5897 - 9

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 建纬(深圳)律师事务所简介

建纬律师事务所成立于1992年,是中国境内首家以建筑工程、房地产和城市基础设施建设法律服务为主的专业律师事务所,总部设于上海,深圳、北京、苏州、昆明、武汉、长沙、杭州各设有一家分所,全国共有法律从业人员200多人。

建纬律师事务所多次获得“全国优秀律师事务所”、“司法部部级文明律师事务所”、“中国知名律师事务所”、“中国建设工程律师事务所大奖”、“长三角地区工程法律服务突出贡献律师(团队)事务所”等奖项。

建纬(深圳)律师事务所成立于2003年7月,是深圳第一家以房地产开发建造、商业地产运营管理、房地产法律风险评估和管理、房地产项目融资、城市基础设施建设、城中村改造及拆迁等为主要业务的专业品牌律师事务所。

建纬(深圳)律师事务所律师大多毕业于国内外知名大学,具有法律、建设工程、金融、外语等复合专业背景。部分律师还同时具有造价工程师、监理工程师、注册会计师、高级工程师、专利代理人、国家实验室评审委员会注册评审员等专业技术资格或职称。

建纬(深圳)律师事务所成立至今,为多家大型品牌房地产开发商、金融机构、国有企业、政府单位提供了高效优质的法律服务,在房地产融资、开发、建造、运营、管理、风险管理等各个环节积累了丰富的诉讼和非诉讼法律服务经验。

建纬(深圳)律师事务所2004年率先成立了专门的旧城旧村改造法律服务部,团队成员在城市更新业务领域的突出业绩包括:

- ◆ 创办中国第一个城中村改造及拆迁法律服务专业网站 [www.czclaw.com](http://www.czclaw.com);
- ◆ 参与深圳五十多个旧改项目的法律服务工作;
- ◆ 承担中华全国律师协会《律师办理城中村改造业务操作指引》、深圳市律师协会《律师办理城中村改造业务操作指引》的编写工作,其中贺倩明律师为主要执笔人并担任组长;
- ◆ 参与相关立法工作,提供立法建议;
- ◆ 多次应邀在全国范围内讲授旧改法律实务;

.....

# 序

---

土地是不可再生的稀缺资源。近年来,随着国家实施宏观调控政策,新增农用地转用计划指标逐年紧缩,土地集约节约利用顺时应势成为热门话题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将“健全土地节约集约使用制度”、“健全城乡发展一体化体制机制”等作为重点问题进行了阐述。2013年底召开的中央城镇化工作会议,也将提高城镇建设土地利用效率作为推进城镇化的主要任务之一,要求严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地的集约化程度。因此,通过城市更新(旧改),对存量土地进行二次开发、盘活,已经成为解决城市发展与有限土地之间矛盾的主要方式之一。然而,“城市更新”、“旧改”涉及方方面面,难度很大。对开发商而言,与一般房地产开发项目相比,城市更新项目则意味着更多更复杂的法律关系和商业风险。城市发展和私权保护如何平衡,改造流程和制度如何构建,政府角色和职能如何定位,与每个人现在或未来的生活和权益息息相关,需要各方认真思考、不断改革完善。

深圳作为中国改革开放的前沿城市,2005年起制订了专门的政策法规,指导开展城中村改造,2009年又正式提出了定义更科学、内涵更丰富的“城市更新”概念,旧城改造由政府主导转变为市场主导。相对于多地仍由政府主导的旧改活动及配套制度,深圳城市更新的基本流程、实施模式、参与主体、供地方式等政策和制度设计展示出了很好的市场精神和超前性,也是“物权保护”和“小政府”的必然要求,在一定程度上可作为其他城市改造政策的参照。

## 2 | 城市更新改造项目法律实务和操作指引

建纬(深圳)律师事务所从深圳城市更新的政策规定入手,以专业律师的角度和视野,全面解读城市更新项目的操作实务和法律风险,同时,从其服务的旧城改造项目提炼总结了尽职调查、项目转让、项目融资、税务筹划等实务经验,值得政府工作人员、房地产开发商、投资商、法律工作者重点关注。在此基础上,他们还专章拟定了城市更新项目常用文本,摘选了几十部相关法律法规、规范性文件的主要条款并分门别类,便于读者查阅参考。

此书重点突出、讲究实用,值得读者一阅,相信必有所获。

是为序。

中国房地产业协会副会长 朱中一

2014年2月于北京

# 前言

---

2009年,广东省与国土资源部合作,率先以省部合作的方式在广东开展节约集约用地试点示范省工作,广东成为全国唯一一个试点“三旧”改造的省份。广东《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》的出台,意味着为期三年的“三旧”改造正式在广东全省铺开。同年,《深圳市城市更新办法》正式颁布实施,“城市更新”取代“城中村改造”,旧改政策、操作流程发生巨大变化。

五年来,深圳不少房地产企业已调整了发展策略,纷纷介入城市更新。可以说,城市更新将决定深圳城市的未来和在深房地产企业的未来,城市更新亦将涉及越来越多市民的切身利益。

作为深圳最早介入“旧改”领域的律师事务所,2010年作者即开始筹谋撰写本书,期间历经编写人员变动、城市更新法规新政不断出台,书稿几经修改,直至今日方成稿出版。

回想创作初衷和撰稿过程,作者认为,可从以下三方面来考量本书价值所在:

第一,分享。作者从2005年开始服务于各类旧改项目,从最早的城中村改造,扩展到现在的工改工、旧住宅区改造,服务客户包括政府、开发商、业主(被拆迁人),同时参与政策制定、论证,期间累积的法律实务经验、教训,在此书一并总结,并同诸位分享。

第二,创新。作者阅览当前图书市场,甚少有人为“旧改”著书立说,涉及旧改法律实务的书籍更加难寻。尽管本书部分章节侧重于深圳城市更新,有一定的局限性,但多数内容具有普遍性和共通性。同时由于深圳城市

更新政策立法超前、法规体系相对完善,在一定程度上可作为全国旧改政策的风向标。如此而言,称此书“创新”并不为过。

第三,进步。著书本身即是自我总结、提升的过程,但作者深知,本书未能详述和完全覆盖全部旧改法律实务,内容亦难免存在不足之处,若能以此书抛砖引玉,吸引更多人关注、参与旧改法律服务的研究和实践,作者更是求之不得。

本书是建纬深圳所的集体智慧结晶,感谢团队成员的大力支持。书中错误和不妥之处,恳请读者提出宝贵意见。

主编 贺倩明

2014年2月



# 目录

---

<b>第一章 城市更新的基本理论和法律体系</b> .....	1
第一节 基本理论 .....	1
一、城市更新的起源及概念 .....	1
二、现代城市更新在全球的演进及发展 .....	3
三、深圳进行城市更新的必要性和未来趋势 .....	4
第二节 城市更新的法律体系 .....	5
一、城市更新有关法律体系综述 .....	5
二、深圳市城市更新立法和政策体系 .....	7
第三节 小结 .....	11
<b>第二章 深圳城市更新的实施流程和风险总述</b> .....	13
第一节 总述 .....	13
一、城市更新的概念 .....	13
二、城市更新的类型 .....	13
三、城市更新的参与主体 .....	14
第二节 拆除重建类城市更新的实施模式 .....	16
第三节 拆除重建类城市更新的基本流程 .....	18
第四节 拆除重建类城市更新的法律风险 .....	19
一、计划申报和规划审批风险 .....	20
二、土地建筑物核查风险 .....	20
三、协议签订和实施主体确认风险 .....	21

## 2 | 城市更新改造项目法律实务和操作指引

四、土地取得、开发建设、回迁安置风险 .....	21
<b>第三章 深圳城市更新改造操作实务 .....</b>	<b>23</b>
第一节 更新计划申报和规划编制 .....	23
一、更新意愿征集 .....	23
二、更新单元计划申报 .....	27
三、更新单元规划编制 .....	31
第二节 土地建筑物的核查认定 .....	36
一、土地、建筑物核查的必要性 .....	36
二、核查的法律性质及内涵 .....	37
三、核查确权的相关法律问题 .....	39
四、深圳城市更新核查确权的有关规定 .....	45
五、深圳城市更新核查确权的难点问题 .....	47
六、历史遗留用地的处理办法 .....	49
七、违法建筑的认定及补偿 .....	50
第三节 协议签订及实施主体确认 .....	65
一、项目实施主体的形成方式 .....	66
二、搬迁补偿安置协议的签订 .....	66
三、实施主体的确认 .....	75
第四节 建筑物拆除、房地产权证注销 .....	77
一、建筑物拆除的流程 .....	77
二、房屋拆除中的相关法律问题 .....	78
三、土地平整 .....	84
四、房地产权证注销 .....	84
第五节 项目土地取得和建设销售 .....	85
一、项目用地审批 .....	85
二、土地使用权出让合同签订 .....	86
三、地价计收 .....	86
四、项目建设要求 .....	89
五、建设过程中的相关行政许可事项 .....	90
六、房地产预售的特殊要求 .....	90

七、项目验收、回迁房及共建配套设施的交付 .....	92
八、房产证办理 .....	93
第六节 政府组织实施的城市更新 .....	93
一、我国的征收法律制度 .....	94
二、土地收购制度 .....	99
三、政府组织实施城市更新的方式 .....	101
四、政府组织实施城市更新的特殊情形 .....	104
<b>第四章 城市更新项目前期尽职调查 .....</b>	<b>106</b>
第一节 尽职调查概述 .....	106
一、尽职调查的概念及内涵 .....	106
二、城市更新项目前期开展尽职调查的重要性和必要性 .....	107
第二节 城市更新项目尽职调查的主要内容 .....	107
一、调查更新项目土地的相关情况 .....	108
二、调查更新项目范围内的建筑物及其物权人情况 .....	108
三、调查更新项目与搬迁安置补偿有关的其他事项 .....	108
第三节 尽职调查时应注意的法律问题 .....	109
一、城市更新改造项目土地权属状况调查 .....	109
二、更新改造项目范围内建筑物及其物权人调查 .....	110
三、对城市更新项目与搬迁补偿有关的其他事项的调查 .....	112
<b>第五章 城市更新项目转让实务 .....</b>	<b>114</b>
第一节 城市更新项目转让概述 .....	114
一、城市更新项目 .....	114
二、城市更新项目转让 .....	115
第二节 城市更新项目转让方式及其对比 .....	116
一、城市更新项目直接转让 .....	116
二、城市更新项目间接转让 .....	117
三、转让方式对比 .....	118
第三节 项目间接转让的风险防范 .....	120
一、尽职调查阶段 .....	121

#### 4 | 城市更新改造项目法律实务和操作指引

二、合同条款设计 .....	123
三、合同履行 .....	124
<b>第六章 城市更新项目融资实务 .....</b>	<b>126</b>
第一节 城市更新项目融资概述 .....	126
第二节 城市更新项目融资方式及风险防范 .....	127
一、银行贷款方式及风险防范 .....	127
二、合作开发融资及风险防范 .....	132
三、城市更新改造实施主体股权融资 .....	134
四、城市更新项目其他融资模式 .....	142
<b>第七章 城市更新过程中税务筹划 .....</b>	<b>143</b>
第一节 税务筹划简介 .....	144
一、税务筹划过程的不违法性原则 .....	144
二、税务筹划目的的综合性和原则 .....	144
三、税务筹划方法的专业技术性原则 .....	145
第二节 城市更新改造前期阶段的税务筹划 .....	146
一、城市更新改造前期阶段的营业税筹划 .....	146
二、城市更新改造前期阶段的契税筹划 .....	147
三、城市更新改造前期阶段的土地增值税筹划 .....	148
四、城市更新改造前期阶段的企业所得税筹划 .....	150
第三节 城市更新改造开发经营阶段的税务筹划 .....	151
一、城市更新改造实施主体开发经营阶段的营业税筹划 .....	152
二、城市更新改造实施主体开发经营阶段的土地增值税筹划 .....	155
三、城市更新项目经营阶段的企业所得税筹划 .....	158
<b>第八章 城市更新改造的示范文本 .....</b>	<b>160</b>
房屋搬迁补偿安置协议(适用于旧住宅区项目) .....	160
房屋搬迁安置补偿协议(适用于片区改造项目) .....	172
搬迁代理委托协议书 .....	184
搬迁补偿资金共管协议 .....	187

委托评估合同书 .....	189
测绘合同 .....	194
<b>第九章 城市更新改造相关法律法规和规范性文件摘要 .....</b>	<b>197</b>
<b>一、规划类 .....</b>	<b>197</b>
中华人民共和国城乡规划法(2008.1.1) .....	197
广东省城市控制性详细规划管理条例(2005.3.1) .....	198
深圳市城市规划条例(2001.3.22 修订) .....	199
深圳市城市更新办法(2009.12.1) .....	200
深圳市基本生态控制线管理规定(2005.11.1) .....	202
深圳市城中村(旧村)改造暂行规定(2004.11.1) .....	202
深圳市城市规划标准与准则(2004.4.1) .....	203
深圳市人民政府关于深圳市城中村(旧村)改造暂行规定的实 施意见(2005.4.7) .....	204
深圳市城市更新办法实施细则(2012.1.21) .....	204
深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)(2010.6. 13) .....	207
<b>二、土地类 .....</b>	<b>213</b>
中华人民共和国物权法(2007.10.1) .....	213
中华人民共和国土地管理法(2004.8.28 修正) .....	214
中华人民共和国土地管理法实施条例(2011.1.8 修订) .....	216
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (1990.5.19) .....	217
土地储备管理办法(2007.11.19) .....	218
招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定(2007.9.28 修订) .....	219
协议出让国有土地使用权规定(2003.8.1) .....	224
广东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(2008.11.28 修订) .....	226
广东省非农业建设补充耕地管理办法(2010.9.1) .....	230
深圳经济特区土地使用权出让条例(2011.3.3 修正) .....	230
深圳市城市更新办法(2009.12.1) .....	232

## 6 | 城市更新改造项目法律实务和操作指引

深圳市土地储备管理办法(2006.8.1) .....	234
深圳市土地征用与收回条例(1999.7.1) .....	235
深圳市征用土地实施办法(2002.10.1) .....	239
深圳市城市更新办法实施细则(2012.1.21) .....	240
关于处理宝安龙岗两区城市化土地遗留问题的若干规定(2006.6.5) .....	243
深圳市人民政府关于贯彻落实国务院关于深化改革严格土地管理决定的通知(2004.11.30) .....	244
深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法(2004.6.26) .....	244
中共深圳市委深圳市人民政府关于进一步加强规划国土管理的决定(1998.10.23) .....	246
<b>三、房屋拆迁类</b> .....	246
(一)总类 .....	246
中华人民共和国物权法(2007.10.1) .....	246
中华人民共和国公司法(2013.12.28修正) .....	248
中华人民共和国城市房地产管理法(2009.8.27修正) .....	248
城市房地产开发经营管理条例(2011.1.8修订) .....	249
国有土地上房屋征收与补偿条例(2011.1.21) .....	250
深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)(2013.5.1) .....	252
深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定(2002.3.1) .....	269
深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定(2002.3.1) .....	271
《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》实施细则(2002.3.1) .....	273
《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》实施细则(2002.3.1) .....	273
深圳市人民政府关于处理深圳经济特区房地产权属遗留问题的若干规定(1993.11.9) .....	274
深圳市城市更新办法(2009.12.1) .....	276
深圳市城市更新办法实施细则(2012.1.21) .....	278
(二)房屋测绘 .....	279

中华人民共和国测绘法(2002.8.29 修订) .....	279
房产测绘管理办法(2001.5.1) .....	282
建设部关于房屋建筑面积计算与房屋权属登记有关问题的通知(2002.3.27) .....	284
深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)(2013.5.1) .....	285
(三)房屋估价 .....	287
广东省房地产评估条例(1994.9.1) .....	287
房地产估价机构管理办法(2013.10.16 修正) .....	288
国有土地上房屋征收评估办法(2011.6.3) .....	289
深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)(2013.5.1) .....	294
(四)房屋拆除与补偿 .....	296
国有土地上房屋征收与补偿条例(2011.1.21) .....	296
广东省拆迁城镇华侨房屋规定(2005.1.1) .....	297
深圳市城市更新办法(2009.12.1) .....	299
深圳市房屋征收与补偿实施办法(试行)(2013.5.1) .....	299
深圳市国家机关事业单位住房制度改革若干规定(2000.1.1) .....	306
深圳市城市更新办法实施细则(2012.1.21) .....	306
深圳市人民政府关于加强土地市场化管 理进一步搞活和规范 房地产市场的决定(2001.7.6) .....	307
拆除重建类城市更新项目房地产证注 销操作规则(试行)(2010. 8.11) .....	308
国务院宗教事务局、建设部关于城 市建设中拆迁教堂、寺庙等 房屋问题处理意见的通知(1993.1.20) .....	310
(五)纠纷解决 .....	310
国有土地上房屋征收与补偿条例(2011.1.21) .....	310
房屋拆迁证据保全公证细则(1994.2.1) .....	311
最高人民法院关于当事人达不成拆 迁补偿安置协议就补偿安 置争议提起民事诉讼人民法院应 否受理问题的批复(2005.8. 11) .....	313

<b>四、房地产开发建设类</b> .....	313
<b>(一) 建设阶段</b> .....	313
中华人民共和国城乡规划法(2008.1.1) .....	313
中华人民共和国城市房地产管理法(2009.8.27 修正) .....	314
中华人民共和国建筑法(2011.4.22 修正) .....	317
建设工程质量管理条例(2000.1.30) .....	319
广东省建设工程质量管理条例(2014.3.1) .....	320
深圳市建设工程质量管理条例(2004.7.29 修正) .....	325
深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定(2010.12.22) .....	326
深圳市城市更新办法(2009.12.1) .....	328
<b>(二) 销售阶段</b> .....	329
城市商品房预售管理办法(2004.7.20 修订) .....	329



# 第一章

## 城市更新的基本理论和法律体系

### 第一节 基本理论

#### 一、城市更新的起源及概念

城市的更新改造基本上伴随着城市发展的全过程,从某种意义上来看,城市更新就是城市的一种新陈代谢方式,随着城市的不断扩张、不断运营、不断发展,是城市发展的必然产物。在工业革命(The Industrial Revolution)以前,城市基本上是以自发的、缓慢的状态进行更新的,而现代意义上的有组织、有计划的城市更新则是伴随着工业革命、人口集中引起的越发多样化的现代城市问题而产生的。<sup>[1]</sup>

“城市更新”的概念起源于1949年美国住宅法(The Housing Act of 1949)的“城市再发展”(Urban Redevelopment),其目标为城市中心区的拆除重建,但在1954年美国住宅法法案(The Housing Act of 1954)中才开始正式使用“城市更新”(Urban Renewal)这一名词,其主要内容是针对都市里的贫民窟和颓废区进行住宅改造行动。

1958年8月,城市更新第一次研究会在荷兰海牙市召开,会上对城市更新作了以下的阐述:“生活在城市中的人,对于自己所居住的建筑物、周围的环境或出行、购物、娱乐及其他生活活动有各种不同期望和不满。对于自己

[1] 张其邦:《城市更新的更新地、更新时(期)与更新度理论研究》,重庆大学出版社2007年版。