

“城中村”改造法律实务

孙事龙 编著

CHENGZHONGCUN
GAIZAO FALÜ SHIWU



中国政法大学出版社

“城中村” 改造法律实务

孙事龙 编著



中国政法大学出版社

2012 • 北京

图书在版编目(CIP)数据

“城中村”改造法律实务 / 孙事龙编著. —北京: 中国政法大学出版社,
2012. 8

ISBN 978-7-5620-4429-1

I. ①城… II. ①孙… III. ①农村-城市化-城市规划法-研究-中国 IV. ①
D922. 297. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第171702号

- 书 名 “城中村”改造法律实务
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 11印张 255千字
- 版 本 2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4429-1/D·4389
- 定 价 36.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

前 言

自20世纪80年代起，我国城市化进程步伐不断加快，城市规模像摊大饼似的扩了一圈又一圈。蓦然回首，人们惊奇地发现，在我们身边矗立起一座座高楼大厦的同时，都市里还夹杂着村庄、农舍甚至菜地，“城中村”这一具有时代特色的名词应运而生。

相对于人类漫长的发展历史，“城中村”改造是新生事物，法律词典尚未载入，针对“城中村”的专门性法律、法规至今未出台，现实让我们不能等待，需要当代人探索着去做。从最初的法律边缘化行为上升到国家法律虽然需要时间，但社会的飞速发展容不得迟疑。环顾四周，“城中村”改造从零星点到近年来铺天盖地地全面展开，特别是在《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行以来，以公共利益需要为前提的拆迁活动制约了土地财政，“城中村”改造无疑在今后一段时间内将成为土地流转的主流。笔者认为“城中村”改造不仅是土地节约化、集约化的结果，还包含城市规划与建设、村文化传承等诸多行为艺术，更为重要的是在一种平衡机制下建立集体经济新体系。所谓平衡机制，“城中村”改造涉及村民、村集体、政府和可能介入的开发商，共赢是执政者追求的目标。苦于立法滞后，相互借鉴各地经验成为近几年“城中村”改造最为普遍的做法。

我们律师团队长期注重实践，在房地产开发、城市房屋拆

迁、集体土地流转与建设等领域积累了丰富的经验，并出版了《房屋拆迁新热点解析》、《集体土地难点问题研究》等著作。近几年，更是倾心研究“城中村”改造这一课题，围绕改造主体、改造程序、改造补偿安置方案、集体资产增值等领域展开探索。本书的特点是把平日里所办理的涉及“城中村”改造的案件和各地做法加以梳理，并对部分地区有争议的改造方案进行评析，适时提出我们的建议，力求推荐更加完善的方案供各地参考。

笔者还想说明的是，本书不仅适用于“城中村”改造，对于旧村改造、小城镇建设等同样具有参考价值，为写作方便，我们在阐述各种名目的村改造时，统一使用“城中村”改造一词。

在此，感谢提供资料的所有朋友和与我共同付出劳动的我们团队的王甫律师、赵新科律师和李二鹏律师。

孙事龙
2012年5月

目 录

前 言	(1)
第一章 基础理论篇	(1)
第一节 “城中村”基本概念与特点	(1)
一、不同视角下的“城中村”	(1)
二、部分地方以立法形式对“城中村”进行 概念界定	(3)
三、“城中村”特点归纳	(4)
第二节 “城中村”改造起源与发展历程	(5)
一、改造背景	(5)
二、早期的指导思想与做法	(6)
三、目前全国现状	(7)
四、当代法律环境下“城中村”改造方向思考	(9)
五、“城中村”改造与相关概念比较	(11)
第三节 宅基地基础知识	(14)
一、宅基地所有权制度演变	(14)
二、宅基地使用权特征	(16)
三、宅基地使用权取得	(17)
四、登记与发证	(20)

五、宅基地使用权法律体系的建立	(25)
六、宅基地房屋买卖与效力问题	(26)
第四节 “城中村”改造立法现状与模式	(29)
一、立法概况	(29)
二、评论与建议	(31)
三、相关法律条款简要汇总	(32)
第二章 程序、主体、改制篇	(40)
第一节 “城中村”改造主要程序介绍	(40)
一、“城中村”改造主要阶段	(40)
二、“城中村”改造一般流程	(41)
三、参考案例	(47)
第二节 “城中村”改造主体模式研究	(50)
一、主体划分	(50)
二、常用主体模式介绍	(51)
三、确定主体考虑的因素	(53)
四、评论与提示	(55)
第三节 开发商介入“城中村”改造价值与途径选择	(57)
一、开发商介入价值	(57)
二、开发商介入模式	(58)
三、开发商介入风险	(59)
四、开发商介入途径	(60)
五、企业参与方式	(61)
六、参与内容	(62)
七、投资回报方式	(63)

八、案例介绍	(63)
第四节 “城中村”改造集体资产处理	(70)
一、现状	(71)
二、问题提示	(72)
三、公司制操作探讨	(73)
四、公司制难点问题	(76)
五、案例介绍	(78)
第五节 “城中村”改造规划制定	(89)
一、法律依据	(89)
二、厘清基本概念	(89)
三、几者之间关系	(92)
四、规划案例介绍	(94)
第六节 “城中村”改造土地流转	(97)
一、基本理论	(97)
二、土地用途和性质转化是“城中村”改造的 前提基础工作	(98)
三、改造与土地收储	(99)
四、“城中村”改造与土地划拨	(102)
五、土地出让	(103)
六、“城中村”改造土地管理案例介绍	(104)
第七节 “城中村”改造与土地一级开发	(105)
一、立法分析	(105)
二、“城中村”改造与土地一级开发关系	(106)
三、开发商参与土地一级开发主体盈利模式	(108)
四、问题提示	(108)

五、案例	(110)
第三章 补偿安置方案篇	(113)
第一节 补偿安置概述	(113)
一、村民住房安置措施	(113)
二、补偿安置原则	(116)
三、补偿安置的个案分析	(117)
四、国外解决“城中村”失地农民住房安置 问题的经验	(125)
五、国内外先进经验的启示	(128)
第二节 补偿安置方式	(130)
一、房屋安置	(130)
二、货币补偿	(132)
三、迁建安置模式	(133)
第三节 补偿范围和标准	(133)
一、补偿范围与标准	(134)
二、特殊房屋补偿安置原则	(136)
第四节 产权调换的补偿安置模式	(137)
一、概念界定	(137)
二、主要做法介绍	(137)
三、采取产权调换可行性分析	(138)
四、利弊分析	(140)
第五节 宅基地置换房屋模式	(141)
一、产生背景	(141)
二、做法介绍	(141)

三、利弊分析	(143)
四、建立综合平衡机制	(147)
第六节 以人头安置模式	(149)
一、基本做法	(149)
二、人员认定问题	(150)
三、人头安置利弊分析	(154)
四、问题提示	(155)
第七节 停产停业损失	(156)
一、法律依据	(156)
二、停产停业损失主要做法介绍	(157)
三、房屋性质认定的主要观点	(159)
四、《物权法》对“住改商”的影响	(161)
五、问题提示	(161)
第八节 “城中村”改造奖金设定	(163)
一、背景分析	(163)
二、实际做法介绍	(164)
三、几点建议	(165)
第九节 补偿安置方案常出现的问题	(166)
一、补偿安置方案制定程序缺乏民主，不易被 村民理解接受	(167)
二、未科学合理设置好政府、村集体、村民、 开发商几者利益关系	(167)
三、方案粗糙、遗漏问题多，设计简单	(167)
四、既定补偿安置方案内容存在缺陷	(169)
五、几点建议	(170)

第十节 改造中的违法建设问题	(174)
一、概念界定	(174)
二、违法建设认定的几项原则	(176)
三、违法建设补偿做法	(177)
第四章 综合篇	(180)
第一节 “城中村”改造司法制度的建立	(180)
一、背景分析	(180)
二、各种做法介绍	(181)
三、笔者评价	(183)
第二节 改造中问题和矛盾根源探析	(185)
一、改造中存在的问题	(185)
二、“城中村”改造矛盾产生根源	(188)
第三节 改造成果如何考量	(190)
一、群众满意程度	(190)
二、经济指标	(191)
三、周期与效益	(191)
四、社会和谐	(192)
五、城市建设总体功能提升	(192)
六、传统文化保留	(192)
第四节 “城中村”改造案例解剖	(193)
案例一 选择城市房屋拆迁还是“城中村”改造	(193)
案例二 是责令交出土地还是“城中村”改造	(197)
案例三 西安市“城中村”改造的调查	(200)

附录一 “城中村”改造参考名词术语	(210)
附录二 部分地区“城中村”改造规范性文件参考	(242)
建设部关于加强“城中村”整治改造 工作的指导意见	(242)
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	(246)
北京市远郊区旧村改造试点指导意见	(249)
北京市土井村宅基地腾退搬迁改造方案	(257)
北京王四营乡改造方案	(264)
西安市“城中村”改造管理办法	(281)
南京市“城中村”改造建设管理暂行办法	(290)
扬州市广陵区“城中村”改造实施方案	(300)
天津市以宅基地换房建设示范小城镇管理办法	(304)
上海市征用集体所有土地拆迁房屋 补偿安置若干规定	(316)
昆明“城中村”改造三年计划白皮书 (2011~2013年)	(319)
浙江省宁海县“城中村”改造暂行规定	(331)
太原市人民政府关于“城中村”改造 有关政策的补充意见	(336)

第一章 基础理论篇

本章围绕“城中村”概念、特点，宅基地基础理论和“城中村”改造的法律体系展开论述。

第一节 “城中村”基本概念与特点

一、不同视角下的“城中村”

“城中村”这是个对老年人或许陌生，但对年轻人却十分熟悉的名词。改革开放以来，随着我国工业化、城镇化的快速推进，在许多城市中形成了一些已经位于规划区内、周围被城市以建设用地包围，但存在土地权属、户籍、行政管理体制上仍然保留着农村模式的农村居民点，俗称“城中村”。

“城中村”现象在环境、社会、经济和管理等方面带来的种种问题，引发了社会各界的关注与研究。而对于何谓“城中村”，却众说纷纭，莫衷一是。

在百度中搜索，所谓“城中村”，是指在城市高速发展的进程中，由于农村土地全部被征用，农村集体成员由农民身份转变为居民身份后，仍居住在由原村改造而演变成的居民区，或是指在农村村落城市化进程中，由于农村土地大部分被征用，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外的农民仍在原

村居住而形成的村落，亦称为“都市里的村庄”。

在实践中，不同的社会人士从各自的专业视角出发，又有着不同的观点。

社会学者热衷于探求“城中村”的成因、社区特征等社会性因素，认为“城中村”系人口密度高，外来人口多，超生率高，犯罪率高，交通拥挤，环境差，难以管理的城市中一角。

敬东在《城市规划》1999年第9期“城市里的乡村研究报告”中指出：“城市里的乡村是指改革开放以来，在一些经济发达地区或城市，由于急风暴雨式的城市建设和快速城市化，导致城市用地的急剧膨胀，把以前围绕城市周边的部分村落及其耕地纳入到城市用地范围，大部分耕地的性质由集体所有制转化为全民所有制，而在征地过程中返还给乡村的用地和以前的村民宅基地、自留地、自留山等则维持以前的集体所有制性质不变，在这些用地上以居住功能为主所形成的社区称为城市里的村庄，也就是我们这里所说的‘城中村’。”

张建民在《广州“城中村”研究》一书中认为，“城中村”有广义和狭义之分，但不论广义和狭义，都必须有村民委员会或管理区委员会等农村群众自治组织的存在。张建民认为“城中村”应该符合四个原则，即位于城市边缘地带；城市化过程迅速；存在农村自治组织和行政边界完整。

谢志岗在《城市经济、区域经济》（2004）“化解城市化过程中的‘城中村’问题”一文中指出：“‘城中村’是急剧城市化过程中，在城市范围内原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等就地保留下来，每有机会参与新的城市分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘和血缘关系）而不是以次级关系（业缘关系和契约关系）为基础形成的社区。”

李俊夫在《“城中村”的改造》（2004年）一书中指出：“‘城中村’是指那些位于城市规划区范围内或城乡接合部，被城市建成区包围或者半包围的，没有或者仅有少量农用地的村庄。”

而在法律人士看来，“城中村”并非严格的法律概念，而是土地属于集体所有，原为农村后随着城市扩张形成的失去耕地的城市中农民聚集区。认为“城中村”环境差、交通不便的人没有看到苏州、无锡一些20世纪80年代形成的新农村建设示范村如今也有列为“城中村”改造范围的；认为“城中村”是城市里的村庄，其没有看到如今“城中村”改造多数是改造城郊村，乃至郊区。因此，更相宜的做法是对其从实然性角度加以认识和判断。

比较典型的是，李伟在《“统筹城乡发展，做好新城投融资规划”的报告（2005）》中指出，有五个特征描述“城中村”，这五个关键特征是：一是是否具有宅基地及农民私产房；二是是否具有宅基地以外土地；三是是否有农业户村民；四是是否有村委会或区域管委会等农村群众自治组织；五是是否有农民集体财产。在以上五个关键特征中，只要具备其中的一个特征，就意味着“城中村”的存在。

二、部分地方以立法形式对“城中村”进行概念界定

在地方立法中，各地也是针对自身需求，划地找村，比如：

北京市在“城中村”治理中提出“城中村”分为四种。第一种：位于城市建成区内，早已没有农民户口和农业用地，早已改成街道办事处、居委会城镇管理，撤消了乡、村行政建制，已经没有农民集体财产和宅基地产权的地区。第二种：村内已没有耕地，原自然村除宅基地以外的土地已被征用，变为城市

建设用地，村内已无农民集体财产。虽然一些村已将农村村委会改为城市型居民委员会，农民也已农转非，成为城镇人口，但农民宅基地还未被征为国有，宅基地和房屋产权还是农民产权。第三种：“城中村”现有土地产权还属于农村集体所有，村民以非农收入为主。土地已经全部或大部分被国家征用，虽然村中农民已全部转为城市户口，但农民宅基地还未被征为国有，其土地本质仍未发生变化，这部分“村”至今仍然还是“村建制”，实行村的管理方式。甚至还有不少农民集体财产和村办企业经济实体。第四种：还有部分耕地，仍是乡政府、村委会建制，还有不少人是农民户口，农牧种植业仍占一定比重的村落。

《西安市“城中村”改造管理办法》第3条规定：“本办法所称‘城中村’，是指在城市建成区范围内失去或基本失去耕地，仍然实行村民自治和农村集体所有制的村庄。”

《南京市“城中村”改造建设管理暂行办法》第2条规定：“本办法所称‘城中村’是指在以上范围内经市‘城中村’改造建设领导小组审核并批准的，在土地性质、居住环境、行政管理体制、经济组织形式等方面仍保留原农村特征的村民聚居点。”

可见，“城中村”并非严格的法律术语，归纳各界的观点，本书中所称的“城中村”是指位于城市建成区或者规划控制区内，失去或基本失去耕地，仍然实行村民自治和农村集体所有制的村庄以及社区。

三、“城中村”特点归纳

“城中村”主要特点是：

1. 从生态构成上讲，村内没有或基本没有耕地，但“城中村”内的原始成员是农民和农民集体聚居区，这些农民不再以

传统农业为生。

2. 从管理上讲,“城中村”多实行村民自治的内部管理体制,民事法律行为主体是村民依法推选村民委员会。部分“城中村”社区自治管理体系尚未建立,社区管理基本保留原村委会模式,部分已撤村改居的“城中村”,其居委会工作人员由原村干部转任,村委会用于正常运转和设施建设、维护的经费多为村集体自筹解决。

3. 从社会环境上讲,人口密度高,治安混乱,不仅有原始农民还有外来务工人员,依附于“城中村”经济体的其他从业人员;建筑密度高,布局混乱,“城中村”坐落于城市之中或位于城市周边,但由于长期没有纳入城市规划管理,导致“城中村”内建筑混乱无序;市政设施欠缺,公共服务不足。

第二节 “城中村”改造起源与发展历程

一、改造背景

“城中村”是城镇化过程中特定阶段的产物,是城市发展特定阶段不可避免的现实问题,其涉及土地权属复杂,规划建设管理问题复杂,牵涉的利益问题更复杂。为增强“城中村”公共服务能力,解决“城中村”治理工作,建设部把“城中村”列为2007年重点调研课题。

“城中村”改造是指通过建筑物的拆除和新建等手段彻底改造“城中村”的建筑形态和居住环境,达到“城中村”与城市全面融合的目标。“城中村”的改造必须紧密理解、结合下述背景方能有效进行。

(一) 二元土地制度

我国现行的土地管理制度对集体土地和国有土地实行两种