

序 言

习近平总书记强调，要把实施乡村振兴战略摆在优先位置，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。2021年中央1号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出，民族要复兴，乡村必振兴，要把全面推进乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。2021年4月29日，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》，将为全面实施乡村振兴战略提供有力法治保障。

2021年3月1日，《农村土地经营权流转管理办法》施行，为进一步开展农村土地的开发利用提供了详实的法律依据。农村宅基地的管理与使用仍为村（居）委会及群众关注的热点问题，旧村改造对优化农村布局、提高农民生活质量具有重要意义。

本篇立意于土地利用、旧村改造两大主题，与

大家共同探讨村（居）发展中可能遇到的实务性问题，并从法律的角度提出规避风险、促进乡村良性循环发展的建议。

本篇编写过程中，得到了山东德衡（淄博）律师事务所的大力支持，特此致谢！由于时间、精力和水平有限，文中的建议和处理方法难免有疏漏和不足之处，请予指正。

淄博市司法局

2021年7月

目 录

第一部分 土地利用	1
一 土地承包经营权及土地经营权的流转 ...	1
二 宅基地使用与管理	13
三 租赁	18
四 其他	29
第二部分 旧村改造	33
一 旧村改造流程	34
二 改造过程中的法律风险防范	35
结 语	42

第一部分 土地利用

一 土地承包经营权及土地经营权的流转

关于农村土地承包经营，我国有明确的法律规定。《中华人民共和国民法典》物权编以一章的篇幅对农村土地承包经营权、土地经营权的流转作出了明确的规定；《中华人民共和国土地管理法》第十三条规定了农村土地承包经营方式、期限及承包合同的签订等相关内容；《中华人民共和国农村土地承包法》则对土地承包经营作出了详细的专门规定；农业农村部2021年1月26日颁布并于3月1日起施行的《农村土地经营权流转管理办法》又以上述《农村土地承包法》为原则规定对农村土地经营权的流转作出了进一步的细化规定。

问题1：什么土地可以承包？

答：农村土地可以承包。国家实行农村土地承包经营制度，农村土地是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地。

问题2：农村土地承包的方式有哪些？

答：承包方式有两种：家庭承包和其他方式的承包。

农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩（下称“四荒地”）等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。

其中“四荒地”，在经村民委员会或者本集体经济组织三分之二以上村民或者成员（村民代表或者成员代表）的同意并报乡（镇）人民政府批准的情况下，本村或者本集体经济组织以外的单位或者个人有权承包；但在同等条件下，本村村民或者本集体经济组织成员有权优先承包。

问题3：农村土地的发包方是谁？

答：（1）农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会发包；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组发包。

（2）国家所有依法由农民集体使用的农村土地，由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包。

问题4：农村土地承包经营权的期限。



问题5：《农村土地承包法》关于妇女承包权益的特殊规定。

答：（1）承包期内，妇女结婚在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；（2）承包期内，妇女离婚或者丧偶，仍在原住地生活，或者不在原住地生活但新居住地未取得承包地的，发包

方不得收回其原承包地。

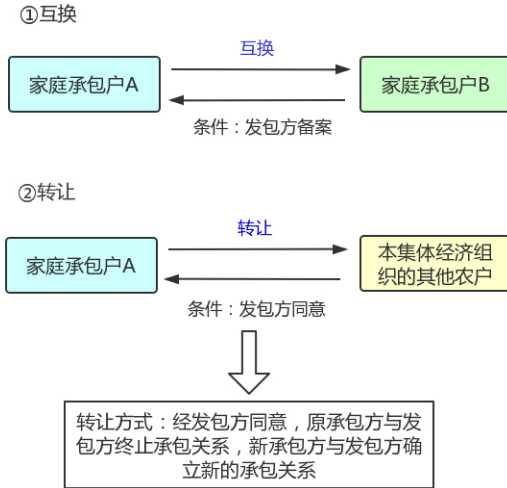
问题6：《农村土地承包法》（2018年修正）对进城农户承包经营权的保护规定。

答：《农村土地承包法》（2018年修正）第二十七条明确规定：“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”

该条规定明确否认了发包方以农户进城落户为由的“承包地收回权”，维护了土地承包经营权的相对稳定性。

问题7：农村土地承包经营权是否可以互换、转让？

答：（以家庭承包方式取得）农村土地承包经营权人依照法律规定，有权将土地承包经营权互换、转让。



问题8：承包后的农村土地的权利设置及归属。

答：农村土地承包后，承包人取得土地承包经营权，该承包经营权并不导致土地所有权性质的变化；但承包人可以在保留承包权的基础上流转经营权，受让人通过与承包人签订《农村土地经营权流转合同》取得经营权；也就是我们所说的农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分置”。

上述的“三权分置”，原《物权法》及《农村土地承包法》中虽然有原则性规定，但规定并非明

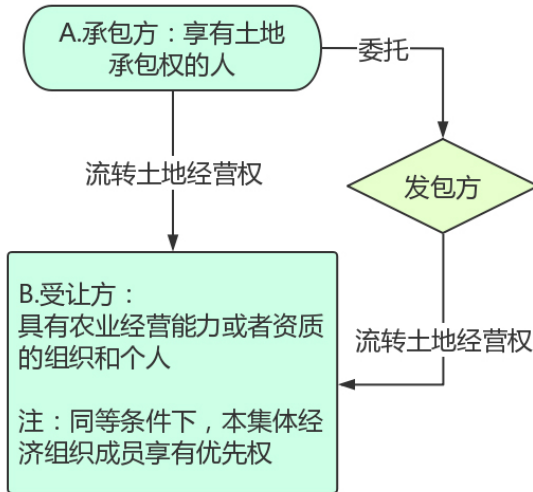
晰，实践中土地承包经营权和土地经营权经常混为一谈；《农村土地承包法》（2018年修正）及2021年1月1日实施的《民法典》在《宪法》规定基本原则的基础上对承包权、经营权进行了明确的分置，尤其是农业农村部2021年1月26日颁布并于3月1日起施行的《农村土地经营权流转管理办法》对农村土地经营权的流转作出了专门的细化规定，充分认可了经营权从承包权中分离出来对土地的利用起到的作用，土地利用的充分活跃是现今经济发展需求的必然趋势，而“土地经营权的流转”已成为当今农村土地制度改革及农村土地进入市场流转的准备性或者过渡性产物。

问题9：农村土地经营权流转的概念？哪些农村土地经营权可以流转？流转的双方当事人是谁？流转的方式有哪些？

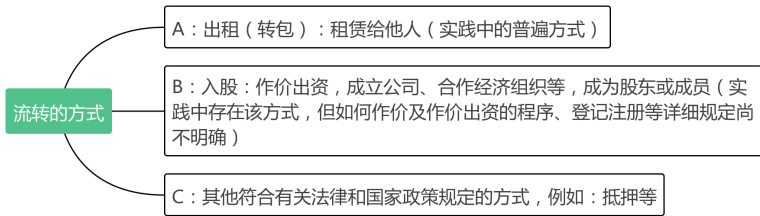
答：（1）农村土地经营权流转的概念：在承包方与发包方承包关系保持不变的前提下，承包方依法在一定期限内将土地经营权部分或者全部交由他人自主开展农业生产经营的行为。

(2) 农业农村部2021年1月26日颁布并于3月1日起施行的《农村土地经营权流转管理办法》第三十四条明确规定：“本办法所称农村土地，是指除林地、草地以外的，农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地和其他用于农业的土地。”该规定限制了农村土地经营权流转的范围。

(3) 流转的当事人：



(4) 流转的方式:

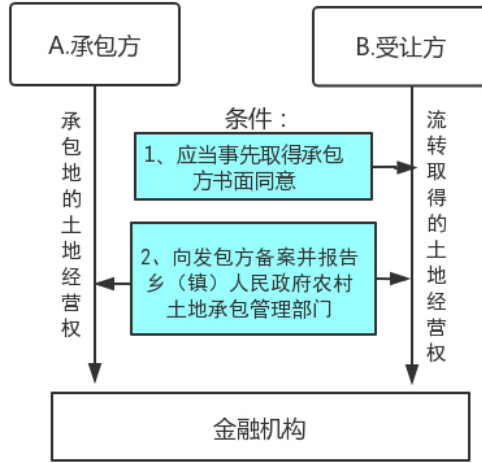


问题10: 受让方在取得土地经营权后是否可以再流转?

答: 受让方将流转取得的土地经营权再流转, 应当事先取得承包方书面同意, 向发包方备案并报告乡(镇)人民政府农村土地承包管理部门。

问题11: 以土地经营权融资担保的条件有哪些?

答: 承包方和受让方均可以土地经营权向金融机构融资担保, 具体条件如下图:



问题12：发包方是否可以代为流转土地经营权？

答：发包方在承包方的书面委托下可以与受让方签订土地经营权流转合同，进行土地经营权的流转。

问题13：集体经济组织就工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权时应注意的事项。

答：涉及未承包到户集体土地等集体资源的，应当按照法定程序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，并与集体经济组织签订流转意向协议书。

问题14：农村土地经营权流转应注意的问题。

权利人	应注意事项
发包方	(1) 没有承包户的书面委托，发包方无权决定流转承包户的承包地；
	(2) 受让方受让流转涉及农户较多或者流转土地面积50亩以上的，流转当事人双方应当进入农村产权流转交易市场交易。
承包方	(1) 未经依法批准不得用于非农建设；
	(2) 不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境；

承包方	(3) 不得超过承包期的剩余期限；
	(4) 受让方须有农业经营能力或资质；
	(5) 以出租（转包）方式流转时，注意流转价款及支付方式，建议分阶段并以递增方式收取租金；
	(6) 关注土地被依法征收、征用、占有时有关补偿费归属问题。

问题15：何种情形下承包方有权解除《土地经营权流转合同》？

答：承包方不得单方解除土地经营权流转合同，但受让方有下列情形之一的除外：（1）擅自改变土地的农业用途；（2）弃耕抛荒连续两年以上；（3）给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境；（4）其他严重违约行为。

问题16：发包方作为土地经营权流转合同之外的第三方，在何种情况下有权终止土地经营权流转合同？

答：（1）土地经营权人擅自改变土地的农业用途；（2）弃耕抛荒连续两年以上；（3）给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境；承包方在合理期限内不解除土地经营权流转合同的，发包方有权要求终止土地经营权流转合同。土地经营权人对土地和土地生态环境造成的损害应当予以赔偿。

二 宅基地使用与管理

问题1：我国现行农村宅基地制度的基本特征是什么？

答：①集体所有、成员使用；②一户一宅、限定面积；③无偿取得、长期占有；④规划管控、内部流转。

问题2：进城落户的农民能否继续保留宅基地使用权？

答：进城落户的农民可以依法保留其原来合法取得的宅基地使用权；国家允许进城落户的农民依法自愿有偿退出宅基地。

按照《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中发〔2019〕1号）“坚持保障农民土地权益、不得以退出承包地和宅基地作为农民进城落户条件”规定精神，不能强迫进城落户农民放弃其合法取得的宅基地使用权。在此之前，《国土资源部关于进一步加快宅基

地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）规定，“农民进城落户后，其原合法取得的宅基地使用权应予以确权登记。”

《土地管理法》第六十二条规定：“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”

问题3：城镇户籍子女能否继承农村宅基地使用权？

答：根据2020年9月9日自然资源部对“十三届全国人大三次会议第3226号建议”作出的答复，按照房地一体原则，农民的宅基地使用权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记，但农村宅基地不能被单独继承。

问题4：城镇居民能否在农村购买宅基地？

答：不能。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）明确规定，禁止城

镇居民在农村购置宅基地。《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）要求，“宅基地是农村村民的基本居住保障，严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。”

问题5：怎样认定村民“一户一宅”？

答：村民“一户”，原则是根据公安部门管理的户籍来认定。如果在户口本上登记的是一家人，那么该户口本所登记的家庭就是一户，一户只能申请一处宅基地。但具有以下情形的，可独立作为特殊村民“户”对待：

- (1) 已婚且已分家单独居住生活的；
- (2) 未婚但年龄已满二十周岁且已单独居住生活的；
- (3) 依法继承宅基地上房屋所有权的未成年人；
- (4) 通过司法仲裁依法取得的，可按照司法文

件进行登记。

因婚嫁关系居住在外村，但户籍仍在本村的，夫妻双方只能选择在其中一方拥有宅基地，申请确权登记。

问题6：村集体在什么情况下可以收回农民宅基地？

答：根据《土地管理法》、国土资源部《确定土地所有权和使用权的若干规定（2010年修订）》规定，有下列情形之一的，村集体报经原批准用地的人民政府批准，可以收回宅基地使用权：

（1）乡（镇）村公共设施和公益事业建设需要使用土地的，集体收回宅基地使用权，并对宅基地使用权人给予适当补偿。

（2）不按照批准的用途使用宅基地的。

（3）因撤销、迁移等原因而停止使用宅基地的。

（4）空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不再确定土地使用权。已经确定使用

权的，由集体报经县级人民政府批准，注销其土地登记，集体收回宅基地使用权。

(5) 非农业户口居民（含华侨）原在农村的宅基地，房屋产权没有变化的，可依法确定其集体建设用地使用权。房屋拆除后没有批准重建的，集体收回宅基地使用权。

(6) 在确定农村居民宅基地使用权时，其面积超过当地政府规定标准的，可在土地登记卡和权证内注明超过标准面积的数量。以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建或政府依法实施规划重新建设时，按当地政府规定的面积标准重新确定使用权，其超过部分由集体收回使用权。

三 租赁

随着城市的迅速发展，城中村及城边村因与城市的发展紧密相连，经过多年的积累建设拥有较大规模的固定资产，租赁经营已成为集体建设用地开发利用的有效方式之一，租赁收入也是村集体经济的重要来源之一，而《租赁合同》的签订尤为重要。

（一）集体经营性建设用地能否单独出租

根据《土地管理法》第六十三条规定，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。但该出租行为应当经本集体经济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，并签订书面合同。

（二）租赁过程中的安全生产经营问题

根据《中华人民共和国安全生产法》第一百条之规定，村集体经济组织如作为生产经营单位，将生

产经营项目、场所、设备出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，出租方及主管人员和其他直接责任人员将会承担责令限期改正、没收违法所得、并处罚款等责任；若导致发生生产安全事故给他人造成损害的，出租方亦将与承租方承担连带赔偿责任。生产经营单位未与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议或者未在承包合同、租赁合同中明确各种的生产管理职责，或者未对承包单位、承租单位的安全生产统一协调、管理的将承担责令限期改正、罚款、责令停产停业整顿等责任。

建议：村集体经济组织作为出租方，应当采取必要的方式避免上述违法行为的发生，审慎审查承租方的安全生产条件、资质，并在租赁合同中明确承租方的安全生产管理职责或者签订专门的安全生产管理协议。

（三）租赁过程中的环境保护问题

根据《中华人民共和国环境保护法》第六条规

定：“一切单位和个人都有保护环境的义务。地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。村（居）委会或者农村集体经济组织应当协助有关监管部门对污染环境的行为实施监督管理。

建议：村（居）委会或者农村集体经济组织在租赁过程中，作为出租方，应当明确约定承租方的环保义务及相关违约责任。

（四）租金支付

实践中，很多村（居）委会或者农村集体经济组织将物业长期出租给承租方并一次性收取租金，导致集体收入不能稳定增长，进而造成资产的流失，严重影响了村（居）经济的稳定发展。

建议：在物业租赁合同中，以以下两种方式完善相关条款：（1）三年或五年一签租赁合同；（2）若需要签订长期租赁合同，建议租金的支付方式为三年或五年一递增，递增比例由双方协商确定。

（五）租金数额

根据相关规定，相关土地使用税及房产税由土地或房产使用人缴纳，国家税务部门认为的“使用

人”应为土地或房产登记备案的“使用人”。

建议：租赁合同明确约定土地使用税及房产税由承租方承担；或者在没有上述条款的情况下，在签订租赁合同之前，将土地使用税及房产税计入租赁成本中并核算出租金数额，以该核算的数额作为租赁合同约定的租金数额。

（六）租赁物交付

很多情况下，租赁物不仅包含土地、房产，还包含各种庞杂的地上附着物、设施设备等，不仅涉及到租赁物的使用范围，还涉及到国家征收征用情形时的补偿问题。

建议：租赁合同需明确租赁物的交付时间和交付内容，交付内容可以以合同后附“资产清点明细表”予以体现，“资产清点明细表”应将租赁物的当时状态尽量描述清晰。

（七）租赁合同无效或租赁合同终止（含租赁期间届满和合同解除）涉及的腾空、交还

租赁合同中应明确设定承租人自租赁合同被确

认无效或租赁合同终止（含租赁期间届满和合同解除）之日起一定期限内腾空、交还的义务及未履行该义务产生的违约责任。

（八）租赁合同无效或租赁合同终止（含租赁期间届满和合同解除）涉及的装饰装修物的处理

根据《最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》（下称“该解释”）的相关规定，已被纳入城镇规划区内的“城中村”内的房屋租赁行为在该解释调整范围之内，乡、村规划区内的房屋租赁纠纷，可以参照该解释。本条所提到的问题应当关注该解释内容。



（九）租赁合同无效或租赁合同终止（含租赁期间届满和合同解除）涉及的扩建物的处理

1.经出租人同意的扩建（当事人另有约定的除外）：

——办理合法建设手续的，扩建造价费用由出租人负担；

——未办理合法建设手续的，扩建造价费用由双方按照过错分担。

（扩建，是指在原有建筑基础上加以扩充的建设项目，一般通过加高、加层等建筑方式形成，本质上仍属于房屋建筑活动，按照《城乡规划法》的相关规定，扩建应办理建设工程规划许可证）。

2.未经出租人同意的扩建：扩建发生的费用，由承租人负担；出租人有权请求承租人恢复原状或赔偿损失。

另，新建地上建筑物、构筑物及临时建筑物的问题，处理原则同上，但还应注意：实行短期租赁的（期限一般不超过5年），建议在租赁合同中约定承租人不得新建地上建筑物、构筑物，在征得出租人

书面同意的情况下，可搭建临时建筑物，搭建费用由承租人负担，在合同终止时承租人负责拆除并恢复原状。

（十）租赁期间遇国家征收征用产生的相关问题

我国法律并没有对租赁期间遇国家征收征用产生的合同解除、腾空、补偿等问题作出明确的规定，建议在租赁合同中予以明确约定：（1）合同应赋予出租方如遇国家征收征用时的合同解除权及解除程序；（2）合同应设定承租方自合同解除之日起一定期限内腾空的义务及未履行该义务产生的违约责任；（3）合同应解决如国家征收征用获得政府补偿如何分配问题，对此上述第（六）条提到的“资产清点明细表”显得尤为重要，它作为附件将会为政府补偿的分配提供了补偿款归属的事实依据。

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，征收房屋，应当对被征收房屋所有权人给予补偿；补偿内容有（1）被征收房屋价值的补偿；（2）搬迁、临时安置补偿；（3）停产停业损失补偿。实践中，涉及村（居）民委员会或村集体经济组织名下

的房屋，也会参照上述《房屋征收与补偿条例》进行相应的政府补偿，因此，建议在租赁合同中明确约定上述补偿项目所涉及的补偿款的归属问题，以防止纠纷的发生；出租人与承租人若就补偿项目的归属产生纠纷，而租赁合同中未进行约定，关于“搬迁、临时安置补偿”及“停产停业损失补偿”将由法院按照公平原则予以分配。

（十一）租赁期限

租赁期限不得超过二十年。超过二十年的，超过部分无效。

本部分所提到的租赁合同涉及的标的物与上述农村土地承包经营权合同及农村土地经营权流转合同所涉及的标的物是不同的，租赁期限或者承包期限因此也有着不同的规定。实践中，部分村（居）民委员会或者农村集体经济组织以签订承包经营权合同为名，规避租赁的客观事实及租赁期限的规定，该情形下仍应认定为租赁合同，超过二十年部分无效。

（十二）转租

承租人未经出租人同意而转租的，出租人有权解除合同，但出租人知道或者应当知道承租人转租，在六个月内未提出异议的，视为出租人同意转租。

（十三）村（居）民委员会或农村集体经济组织作为出租人行使法定解除权的事由



（十四）承租人行使法定解除权的事由

根据《民法典》关于房屋租赁合同的相关规定，承租人享有法定解除权的情形：

承租人行使法定解除权的事由

- (1)因不可抗力致使不能实现合同目的的
- (2)出租人未按约定交付房屋，经承租人催告在合理期限内仍拒不交付房屋的
- (3)因不可归责于承租人的事由致使租赁物部分或全部毁损、灭失，致使合同目的不能实现的
- (4)不定期租赁，承租人有权随时解除合同
- (5)租赁物危及承租人安全或健康的，即使承租人订立合同时明知该租赁物质量不合格，承租人仍有权随时解除合同
- (6)司法机关或者行政机关依法查封租赁房屋导致承租人不能使用
- (7)租赁房屋权属有争议导致承租人不能使用的
- (8)不符合《建筑法》、《消防法》等法律关于房屋使用条件的强制性规定并导致承租人不能使用的
- (9)一房数租之行为导致合同不能实际履行的（“不能使用”或“无法使用”是指无法按照租赁房屋的约定用途使用，或者无法按照租赁房屋的性质使用）

(十五) 出租人或承租人行使解除权的方式

1.出租人直接通知承租人解除合同，通知到达承租人即产生合同解除的法律效果，如通知载明债务人在一定期限内不履行债务则合同自动解除，债务人在该期限内未履行债务的，合同自通知载明的期限届满时解除。如果承租人对此有异议，可以提起诉讼或申请仲裁要求确认合同解除无效。

2.提起诉讼或申请仲裁方式主张解除合同。

四 其他

（一）农村闲置宅基地和闲置住宅的开发利用

随着城镇化的快速推进，农村宅基地和住宅闲置浪费问题日益突出，农业农村部对此现象已经以指导意见或通知等方式探索模式或进行试点。

针对城中村或城边村的村（居），为满足城市居住或其他生活需求，村（居）可以与政府合作建设廉租住房；村（居）也可以自行开发运营或通过联营、入股、租赁等形式建设运营租赁住房、养老公寓、餐饮住宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态。

针对离城市较远的农村或山村，为充分利用优势资源，优化生活、生态格局，村（居）可以自行开发运营或通过联营、入股、租赁等形式建设运营休闲农庄、乡村旅游、餐饮民宿、农产品冷链、初加工、仓储及其他符合乡村特点的项目。

无论是自行或合作运营，均避免不了各种投资、融资的法律可行性报告的出具及合同、协议的谈判、起草或审定等法律事务性问题。

《土地管理法》（2019年修正）第六十二条明确规定“鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”，但如何盘活闲置宅基地和闲置住房仅是在相关政策文件中予以体现，尚没有明确的法律依据，随着经济的发展及土地资源的匮乏，闲置宅基地及闲置住房如何盘活利用将由国务院及农业农村主管部门作出相关规定。

（二）集体经营性建设用地入市

集体经营性建设用地是农村建设用地的一种，在城乡土地规划中，占有一定的比例，若允许其入市，将会给村（居）带来丰厚的土地收益。

《土地管理法》（2019年修正）第六十三条规定“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土

地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。前款规定的集体经营性建设用地出让、出租等，应当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。通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。具体办法由国务院制定。”

为此，集体经营性建设用地的入市流转有了明确的法律依据。相关案例：2020年7月12日，农村集体经营性建设用地在广饶县成功入市。该案例是我省首宗依据《土地管理法》（2019年修正）的入市案例，本次入市地块位于东营市广饶县弓手刘村，面积16.2亩，以328万元的总价出让给山东渤海峰源置业有限公司用于建设康养项目。根据协议，这宗

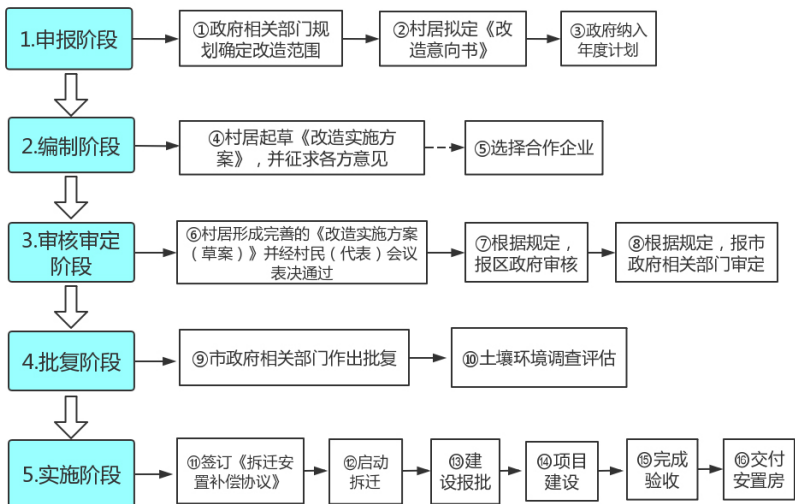
集体土地以挂牌方式出让50年，与国有土地同权同价。入市所获收益，除按规定征收土地增值收益调节金外，全部归村集体所有。

在集体经营性建设用地的入市流转中，入市方案的拟定需要在法律层面作出界定，流转合同的签订需要在法律规定的基础上由双方就具体的条款（包括土地位置、土地用途、土地面积、土地使用年限、土地使用条件、土地使用权出让金（租金）及缴纳期限、土地使用权收回、违约责任等内容）作出明确的意思表示。

第二部分 旧村改造

本章中的旧村改造范围是指城市规划区外的行政村（含建制镇驻地村）区域及城市规划区内的城中村、城边村区域。本章所称村（居）系指村（居）民委员会。

一 旧村改造流程



二 改造过程中的法律风险防范

（一）《改造意向书》

村（居）拟定的《改造意向书》应当包括改造方式、改造模式、改造容量、改造办法等；且该《改造意向书》须经村民（代表）会议根据规定表决通过。

（二）选择合作企业

村（居）选择合作企业，应当采取招投标方式，可直接引入建筑企业作为总承包方，也可以引入开发公司作为代建方；招投标方式及招投标文件的确定须经村民（代表）会议根据规定表决通过；确定合作企业后应根据规定的期限进行公告。

（三）《改造实施方案》

《改造实施方案》应包括①拆迁安置总量；②补偿安置方案；③拆迁方案及拆迁奖励办法；④新村建设方案；⑤楼房分配方案等直接涉及村民利益

的相关内容。其中的补偿安置方案应在宅基地使用权基本原则（一户一宅）的基础上针对一户多宅、一宅多户、有房无户、有房无证、有证无户等特殊情形，因地制宜，并以“宅基地使用权合法拥有、房地一体”的原则作出合法、合理的针对性方案；拆迁方案应明确具体的拆迁期限、拆迁实施人的确定、旧房所有权的转移等基本内容。上述方案的基本内容应在《拆迁安置补偿协议》中尽量予以明确。

《改造实施方案》须经村民（代表）会议根据规定表决通过，并根据规定的期限进行公告。

（四）《拆迁安置补偿协议》

实践中很多村（居）只是依据《改造实施方案》进行拆迁安置补偿，因没有签订《拆迁安置补偿协议》导致大量的未拆迁房屋的存在及拆迁纠纷的发生，造成纠纷无法以法律途径解决，导致久拖不决。为此，建议《拆迁安置补偿协议》的签订作为改造实施过程中必须的程序。

以下以旧址改造为例分析《拆迁安置补偿协议》中的若干关注点：

1.以村（居）委负责拆除为例，建议关注以下条款

事项	《拆迁安置补偿协议》中明确约定如下事项
安置方面	(1) “被安置人同意《改造实施方案》确定的内容，并同意按《改造实施方案》置换房屋或补偿货币。”
	(2) “双方确认，按照《拆迁安置补偿协议》的签订顺序确定置换房屋的选房顺序。”
拆迁方面	(1) “双方确认，被拆迁房屋所在的宅基地使用权自本协议签订时由村（居）委收回；被拆迁房屋所有权自本协议签订之日起归村（居）委所有。”
	(2) “被拆迁房屋由村（居）委负责拆除。”

2. 以被安置人自行拆除为例，建议关注以下条款

事项	《拆迁安置补偿协议》中明确约定如下事项
安置方面	(1) “被安置人同意《改造实施方案》确定的内容，并同意按《改造实施方案》置换房屋。”
	(2) “双方确认，按照《拆迁安置补偿协议》的签订顺序确定置换房屋的选房顺序。” 或者约定“双方确认，按照村（居）委向被安置人盖章出具《房屋拆除验收证明》的时间顺序确定置换房屋的选房顺序。”

拆 迁 方 面	<p>(1) “双方确认，被拆迁房屋所在的宅基地使用权自本协议签订时由村（居）委收回；被拆迁房屋所有权自本协议签订之日起归村（居）委所有。”</p>
	<p>(2) “被拆迁房屋由被安置人自本协议之日起____日内完成房屋的拆除【拆除工作交村（居）委验收，并由村（居）委盖章出具《房屋拆除验收证明》时视为“完成房屋的拆除”】。”</p>
	<p>(3) “被安置人同意，若被安置人未按本协议约定期限完成房屋的拆除，则村（居）委有权择时间对被拆迁房屋进行拆除，被安置人不得阻止拆除工作。”</p>
	<p>(4) “搬家费、临时安置费、拆迁奖励费，待被拆迁房屋全部拆除之后由村（居）委支付。”</p>

3.项目建设

(1) 没有资质的实际施工人借用有资质的建筑施工企业名义签订的《建设工程施工合同》无效，导致借用资质一方作为实际施工人直接向村（居）主张建设工程款及村（居）面临承担支付责任的风险；承包人因转包、违法分包建设工程与他人签订的《建设工程施工合同》无效，导致实际施工人向村（居）主张权利及村（居）面临在欠付建设工程价款范围内对实际施工人承担责任的风险。

建议村（居）在《建设工程施工合同》中明确约定“严禁承包人出借资质，严禁承包方转包或违法分包”以及出现上述行为承包方应当承担的违约责任，或者由承包人出具承诺书（保证书）；项目建设过程中，村（居）也应对承包人的施工过程、是否存在出借资质或转包行为、与他人签订《分包合同》的合法性及履行进行必要的监督管理，以避免借用资质、转包或违法分包行为的出现。

(2) 工程款的支付及结算：鉴于，建设工程款的支付是一个分段支付且时间持续较长的过程，项目

较大的工程都会涉及工程款结算的问题，建议《建设工程施工合同》中：①明确、详细约定：工程款的计价方法、计价标准或结算依据；村（居）签订合同前即委托专业人士提前介入，对项目成本作出可行性报告，做到未雨绸缪。②明确约定：双方共同委托某某工程审计专业公司，由该公司对进度工程造价咨询、工程总造价咨询全程跟踪服务，且双方明确表示受该公司出具的工程造价咨询意见的约束（含所有与该工程有关的审计、咨询文件）。鉴于该公司全程跟踪服务，其所出具的审计、咨询文件更加客观、真实，且双方对其出具审计、咨询文件约束力的认可有效地避免了工程款结算纠纷的发生。

4.交付安置房

交付安置房，需由村（居）制作《房屋交付清单》，清单中须注明交付房屋的基本情况，做到楼号、房号准确无误；接收人的签字与《拆迁安置补偿协议》被安置人的签字做到人名相符，以方便办理产权手续时所提供资料客观、真实、有效。

结 语

相信村（居）两委干部及相关工作人员在浏览学习本手册后将会进一步提高法律意识，强化法治思维、底线思维，将会有效掌握应对各种危机风险的能力与本领，对基层工作中可能存在的法律风险准确高效地予以防范，更好地依法依规为群众提供服务，为村（居）事业高质量发展提供有力的法治保障！