



广州市城中村改造律师业务指引

广州市律师协会
房地产与城市更新业务专业委员会 编
2023 年 4 月

目 录

第一章 总则	3
第一节 制定背景与目的	3
第二节 适用范围	4
第三节 政策法律依据	5
第四节 基本原则	7
第二章 行政法律服务	8
第一节 城中村改造涉及的政府职能部门及其职责	8
第二节 基础数据调查的法律服务	10
第三节 城中村改造项目实施主体选定的法律服务	10
第四节 城中村改造相关行政审批与行政确认的法律服务	13
第五节 城中村改造项目行政征收的法律服务	14
第六节 城中村改造专题研究与政策制定的法律服务	17
第七节 城中村改造项目社会稳定风险评估法律服务	18
第三章 投融资法律服务	21
第一节 城市更新项目尽职调查的法律服务	21
第二节 投资（合作）合同法律服务	25
第三节 城市更新项目融资的法律服务	27
第四章 动迁法律服务	30
第一节 拆迁安置补偿方案的拟定	30
第二节 拆迁安置补偿协议的拟定	32
第三节 签约工作指引	36
第四节 回迁分房指引	39
第五章 村民自治法律服务	45
第一节 城中村改制（含股份制改革）的法律服务	45
第二节 村集体经济组织参与城中村改造的方式	47
第三节 决策程序的法律服务	48
第六章 涉及土地房屋历史遗留问题的法律服务	53
第一节 历史遗留问题类型	53
第二节 解决历史遗留问题的文件依据	55
第三节 常见类型的历史遗留问题解决思路	59

第一章 总则

第一节 制定背景与目的

1.1 制定背景

随着广州市城市建设的快速发展，城中村作为城市化进程中的特殊区域，面临着基础设施落后、居住环境差、社会治安隐患等问题。为了积极稳步推进城中村改造，提升城市品质，增进社会公共利益，2009年12月，广州市人民政府颁布实施《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号），2005年12月，颁布《广州市城中村改造办法》（广州市人民政府令第134号），广州市城中村改造工作取得辉煌成绩。根据中共中央关于推进实施城中村改造的决策部署，2003年7月，国务院办公厅发布《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》（国办发〔2023〕25号），广州市也启动制定《广州市城中村改造条例》。广州市的城中村改造走入新时代，律师作为法律服务的专业提供者，在城中村改造过程中扮演着重要角色，本指引旨在指导律师为城中村改造提供专业、高效的法律服务，确保改造工作的合法性、合规性和顺利进行。

1.2 制定目的

本指引的制定目的在于明确律师在城中村改造中的业务内容、服务标准和操作流程，规范律师的执业行为，提升法律服务质量，保障城中村改造项目的合法权益，促进社会和谐稳定。通过本指引的实施，使得律师能够更好地协助政府、村集体经济组织、市场主体等各方参与城中村改造，有效预防和解决可能出现的法律问题，确保改造工作的顺利进行。同时提高律师办理城中村改造法律业务的服务水平和专业化程度。本指引仅供律师在业务中作为参考，并非律师执业的强制

性规范。

第二节 适用范围

本指引适用于广州市行政区域内城中村改造涉及的法律服务活动，包括但不限于城中村改造项目的前期咨询、方案编制、报批流程、征拆补偿、土地整备、建设实施、运营管理等各个阶段。律师在提供法律服务时，应参考本指引，结合具体项目的特点和实际情况，为城中村改造提供全面的法律支持。

主要包括以下几个方面的法律服务：

2.1 行政法律服务

律师提供行政法律服务，包括但不限于基础数据调查的法律服务、城中村改造项目实施主体选定的法律服务、城中村改造相关行政审批与行政确认的法律服务、城中村改造相关行政审批与行政确认的法律服务、城中村改造项目行政征收的法律服务、城中村改造专题研究与政策制定的法律服务、城中村改造项目社会稳定风险评估法律服务。提供法律意见，确保改造方案符合法律法规要求，并协助处理方案中的法律问题。

2.2 投融资法律服务

律师提供投融资法律服务，包括但不限于城中村改造项目尽职调查的法律服务、投资（合作）合同法律服务、城中村改造项目融资的法律服务。协助制定和审查补偿方案，确保补偿标准公平合理，同时防止因补偿问题引发的法律风险。

2.3 动迁法律服务

律师提供动迁法律服务，包括但不限于拆补方案的起草与审查、

拆补文件的起草与审查、拆补合同的审查、拆补合同的履行、回迁法律服务。参与建设合同的起草、审查和管理，确保合同条款的合法性和执行力。

2.4 村民自治法律服务

律师提供村民自治法律服务，包括但不限于城中村改制（含股份制改革）的法律服务、村集体经济组织参与城中村改造的方式、决策程序的法律服务。提供法律咨询，帮助解决物业管理和资产运营中的法律问题。

2.5 涉及土地房屋历史遗留问题的法律服务

律师提供村涉及土地房屋历史遗留问题的法律服务，包括但历史遗留问题类型鉴定和分类、解决历史遗留问题的文件依据、常见类型的历史遗留问题解决思路。注重疑难复杂问题的收集和解决方式研究。

第三节 政策法律依据

3.1 政策依据

《关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）、《提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）、《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）、《广东省人民政府转发省国土资源厅关于“三旧”改造工作实施意见（试行）的通知》（粤府办〔2009〕122号）、《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》（粤国土资规字〔2018〕3号），以及《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号）、《广州市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》（穗府〔2012〕20号）、《广州市旧村庄更新实施办法》、《广州

市旧城镇更新实施办法》《广州市旧厂房更新实施办法》、《广州市人民政府关于提升城中村改造水平促进节约集约用地的实施意见》（穗府规〔2017〕6号）、《广州市人民政府办公厅关于印发广州市深入推进城中村改造工作实施细则的通知》（穗府办规〔2019〕5号）、《中共广州市委广州市人民政府关于深化城中村改造工作推进高质量发展的实施意见》（穗字〔2020〕10号）等广东省、广州市政策文件。

3.2 法律依据

律师在提供城中村改造法律服务时，应依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政强制法》，以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《土地管理法实施条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《招标投标法实施条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《广东省农村集体资产管理条例》、《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》（广东省人民政府 279 号令）、《广东省农村集体经济组织管理规定》、《广州市城中村改造办法》、《广州市城中村改造条例》等相关法律法规，以及广州市地方性法规和政府规章，确保城中村改造工作在法律框架内进行。

3.3 其他依据

除上述政策和法律依据外，律师还应关注和参考国家、省、市关于城中村改造的最新政策动态和司法解释，以及相关行业标准和操作规范，确保法律服务的专业性和时效性。

第四节 基本原则

律师在办理城中村改造法律业务时，在严格遵守律师执业规范规定的基本原则、恪守律师执业道德和执业纪律外，还应该坚持以下基本原则：

4.1 坚持国家利益、集体利益、市场利益、个人利益相统一的原则

律师在办理城中村改造法律业务时，可以就不同具体事项分别接受不动产权利人、村集体经济组织、政府职能部门及/或市场主体的委托。城中村改造所涉法律主体复杂多样，不同主体之间可能产生一定利益冲突。律师在维护当事人利益的同时，应当始终坚持国家利益、集体利益、市场利益、个人利益相统一的原则，提醒当事人注意沟通谈判方式，妥善处理各种利益冲突，寻求各方利益平衡的合理方案，避免矛盾激化。

4.2 坚持重大群体性事件汇报原则

律师在办理城中村改造业务时可能会碰到群体性事件，例如集体信访、集体维权、暴力对抗等。律师遇到群体性事件时，应当第一时间向所在律师事务所汇报，并由律师事务所及时向当地律师协会或其他政府职能部门汇报事件情况。

4.3 坚持法律法规、地方性规定与公序良俗相结合的原则

目前，国家层面尚无统一的规范城中村改造活动的法律、行政法规或部门规章；大部分地方文件的效力层级限于地方性法规、地方政府规章、规范性文件或政策性文件。各地村规民约、风俗习惯等各有不同，律师要避免机械地运用上位法律规定，宜灵活运用基本法理与法律原则，结合当地城中村改造模式以及公序良俗妥善处理相关具体法律问题。

第二章 行政法律服务

第一节 城中村改造涉及的政府职能部门及其职责

城中村改造是项系统工程，且关系到城市建设、产业布局、社会民生等重大问题，地方政府为推进城中村改造工作，通常会设置专门负责城中村改造的机构，一般包括：

2.1.1 广州市人民政府

负责本市城中村改造工作，建立城中村改造统筹协调工作机制，研究、审议城中村改造重大政策措施，审定规划计划和资金安排、改造方案等。

2.1.2 广州市住房和城乡建设局

广州市住房和城乡建设局是城中村改造工作的主管部门，负责城中村改造计划方案编制、改造项目实施监管等指导和管理工作。

2.1.3 广州市规划和自然资源局

负责城中村改造项目涉及相关空间总体规划、专项规划的审查；负责城中村改造项目用地选址意见、用地规划许可、建设工程规划许可等行政审批事项；负责城中村改造项目中集体土地征转用的报批工作；负责编制城中村改造项目成片开发方案及协助区县级人民政府开展报批工作；负责城中村改造项目土地使用权的出让工作等。

2.1.4 各区政府

区人民政府负责组织协调和管理本行政区域内的城中村改造工作。街道办事处、镇人民政府负责协助区人民政府开展城中村改造工作。

2.1.5 村居委、农村集体经济组织

居民委员会、村民委员会和农村集体经济组织在街道办事处、镇人民政府的指导下，了解、反映居民、村民的改造需求，组织居民、

村民有序参与城中村改造。

2.1.6 城中村改造涉及的其他政府部门

城中村改造涉及的政府部门包括：发改、建设、综合执法、自然资源、不动产登记、环保、公安、民政、社保、财政、审计、土地储备等，律师应主要熟悉下列部门的职责：

发改部门，主要负责城中村改造项目立项许可工作；负责城中村改造项目涉及相关国民经济发展规划和国民经济发展计划的审查。

建设部门，主要负责城中村改造中基础设施建设的监督和行政许可，负责城中村改造改造中回迁房屋的施工许可证和工程质量监督，负责城中村改造商品房预售许可证的颁发。

综合执法部门，主要负责城中村改造中违法建筑的查处工作；负责城中村改造改造中其他集中至综合执法部门行使的行政处罚工作。

公安及民政部门，主要负责城中村改造中村民或居民身份的确认和户籍关系的确认、婚姻关系的确认。

社保部门，主要负责城中村改造中被征收人相关社会保险工作及民生保障政策的执行工作；

财政部门，主要负责财政资金的使用和监管；负责城中村改造中政府采购的相关指导工作；

审计部门，主要负责城中村改造项目各项政府审计工作，负责出具相关审计意见；

土地储备部门，主要负责城中村改造项目中土地收储工作。

2.1.7 特殊区域

黄埔、南沙、增城等具有市一级审批权限的区，由区人民政府负责审定城中村改造方案，审定后由区人民政府或其指定部门进行批复，并报市城中村改造建设指挥部办公室（设在市住房城乡建设局）备案。

第二节 基础数据调查的法律服务

律师从事城中村改造中基础数据调查法律服务应当熟悉：

1. 在共享数据的基础上进行数据挖掘；
2. 开展现场踏勘和采集城中村改造基础数据；
3. 开展入户调查和入户房产测绘；
4. 收集和整理片区策划基础数据和实施项目基础数据；
5. 对基础数据调查结果出具法律意见；
6. 对历史遗留、违法建筑等提供法律咨询服务；
7. 对基础数据开展尽职调查法律服务，对改造范围内现状人居环境、用地结构、道路、绿地、河湖、历史遗留等问题进行综合分析；
8. 对特定对象通过开展问卷调查、咨询专家意见、召开听证会、召开论证会等方式征求意见；
9. 依据基础数据调查及成本核定的有关规定，对城中村改造项目进行经济测算，辅助市场主体决策。

第三节 城中村改造项目实施主体选定的法律服务

一、律师为政府部门或政府平台公司选定城中村改造项目实施主体过程中可提供以下法律服务：

1. 拟定、审查、修改选定城中村改造项目实施主体方案。
2. 对备选的城中村改造项目实施主体进行尽职调查、出具法律意见。
3. 审查、修改政府部门或政府平台公司与城中村改造项目实施主体签订的意向书、协议书等法律文件。
4. 协助政府部门或政府平台公司处理与城中村改造项目实施主体协议履行过程中的分歧、争议。

5. 代理政府部门或政府平台公司与城中村改造项目实施主体发生的诉讼、仲裁案件。

二、律师在拟定、审查、修改选定城中村改造项目实施主体方案时应注意：

1. 实施主体的选定方案应包括改造单位的资金实力、资质、土地开发或房地产开发相关业绩、改造时间计划、改造单位的信用状况、改造单位选定流程、与改造单位签订框架协议的内容、有关行政审批手续要求、项目概况、资金投入需求、履约保障、投入资金的回款条件、退出机制、搬迁补偿安置方案、项目规划情况等。

2. 提醒政府相关部门或政府平台公司实施主体选定方案应符合公开、公平、公正的原则，不得出现地域保护、量身定制等限制竞争条款。

3. 关于土地一级开发成本认定事宜，律师需要提醒政府相关部门或政府平台公司在实施主体选定方案中明确以审计确认为准。

4. 如采取项目搬迁及土地使用权出让捆绑的方式选定实施主体，由于改造主体的选定实质上就是确定的土地权属人，因此，律师应提醒政府相关部门要按照土地招拍挂的程序进行。

三、律师在对备选的城中村改造项目实施主体进行尽职调查时应注意：

1. 重点对城中村改造项目实施主体的资金实力和经营状况进行调查。由于城中村改造项目前期需要投入大量的搬迁补偿安置资金，因此，备选城中村改造项目实施主体的资金实力是城中村改造项目顺利进行的根本保证。律师主要从改造主体的银行资金证明、市场主体经营收入状况、近三年的财务报表、参与实施项目的数量情况等方面进行审查。

2. 对备选城中村改造项目实施主体提供的房地产项目开发经营的经营业绩、信用记录、主体资格、资质的真实性、涉诉情况等方面进行审查。

3. 对备选城中村改造项目实施主体向政府部门或政府平台公司提交的材料是否符合政府部门或政府平台公司发布的实施主体选定方案进行审查。

四、律师在审查政府部门或政府平台公司与实施主体签订的意向书或协议书时应注意：

1. 避免出现合同无效情形。政府部门或政府平台公司在选定了实施主体后通常会与改造单位签订框架性协议（但通过招拍挂的方式除外），该框架性协议主要是对城中村改造项目的范围、改造单位所需投入的资金、搬迁补偿安置的基本方案、公建设施建设的责任主体和资金承担、项目进度计划、项目改造方案等进行原则性约定。律师需注意的是，该协议很难统一定性，律师在审查该协议时，首先应对协议的效力和性质进行准确定位，否则，很容易导致因合同无效带来相应的法律风险。

2. 重点审查政府责任条款。实践中政府部门为加大招商引资的力度，经常出现政府在土地使用权出让、税收、行政规费等方面作出优惠承诺，律师需注意这些承诺是否与国家的法律、法规、规章及相关政策文件相抵触。

3. 在条款中设定改造主体的退出机制，实践中很多改造单位为了拿到项目，作出各项承诺，但实际没有能力实施，因此，律师应在协议条款中设定在何种情形下政府可单方解除合同，同时实施主体还应承担相应违约责任。

4. 为确保搬迁补偿安置资金到位，律师要在条款中设定实施主体

的履约保证条款，并建议政府部门或政府平台公司监管改造资金。

第四节 城中村改造相关行政审批与行政确认的法律服务

一、律师在为自然资源部门办理规划许可过程中提供法律服务应注意：

1. 提示自然资源部门审查改造单位提交的使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案、修建性详细规划（如需要）等资料是否齐全，是否符合法定形式。

2. 提示自然资源部门审查改造方案是否符合控制性详细规划和城中村改造专项规划。

3. 提示自然资源部门审查改造项目选址是否符合土地利用总体规划，是否符合国家供地政策和土地管理法律、法规规定的条件。

二、律师在建设主管部门办理施工许可过程中提供法律服务应注意：

1. 提示建设主管部门审查改造单位是否已办理建筑工程用地批准手续，是否已取得建设工程规划许可证。

2. 提醒建设主管部门审查搬迁进度是否符合施工要求。

3. 提醒建设主管部门审查施工图纸及技术资料，施工图设计文件是否符合专项规划的要求，城中村改造范围内的公用设施建设是否符合政府有关部门的要求。

4. 提醒建设主管部门审查对回迁房屋的建设方案是否符合政府有关部门的要求。

三、律师在为不动产登记部门办理不动产注销登记过程中提供法律服务应注意：

1. 提醒不动产登记部门审查是否符合办理不动产注销业务情形。
2. 提醒不动产登记部门审查不动产注销业务申请主体是否适格。
3. 提醒不动产登记部门审查不动产登记申请书、申请人身份证明、不动产权属证书、不动产权消灭的材料等资料是否齐全，是否符合法定形式。
4. 提醒不动产登记部门审查申请登记事项是否与不动产登记簿的记载冲突。
5. 提醒不动产登记部门审查不动产灭失的，是否已按规定进行实地查看。
6. 提醒不动产登记部门审查已设立抵押权、地役权或者已经办理预告登记、查封登记的，权利人放弃权利申请注销登记的，是否已经提供抵押权人、地役权人、预告登记权利人、查封机关书面同意。

第五节 城中村改造项目行政征收的法律服务

一、城中村改造过程中土地的征收是律师法律服务的重要组成部分，律师可为政府部门在征收方面提供如下法律服务：

1. 协助政府对城中村改造项目范围内的土地权属和利用状况进行土地现状调查，提出书面调查意见。
2. 对项目补偿安置出具法律意见，参与征地补偿方案谈判，协助政府部门制订征地补偿安置方案。
3. 协助政府部门处理征地过程中产生的行政复议和行政诉讼。
4. 协助政府部门审查征收过程中征收行为的合法性以及征收行为所依据规范性文件的变动情况，及时提出书面的法律意见书。
5. 协助政府部门处理征地过程中发生的群体性事件。

二、律师为政府部门进行城中村改造范围内土地现状调查时应注意：

1. 土地现状调查的内容包括土地的权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等信息。

2. 城中村改造范围内的土地包括农用地和非农用地，对于农用地，要分清土地使用权的原始权利人、继受权利人、承包经营人、租赁权利人、抵押权利人、经营权人等；对非农用地，首先，要分清是集体土地还是国有土地；其次，要分清是合法用地还是非法用地；再次，要分清原始权利人、继受权利人、租赁权利人和抵押权利人。

3. 由于各地土地管理制度和登记制度存在一定的差别，其不动产权属证明文件也不一定完全一致，律师要在充分了解当地政策法规的基础上，对各类被调查对象提供的各类证明文件进行甄别、核实，并如实记载，对于权属证明文件存在瑕疵的，要向政府有关部门注明，并提示法律风险。

三、律师在协助政府部门编制征地补偿安置方案时应注意：

1. 提醒政府部门注意《民法典》关于征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产的法律规定。《民法典》规定征收集体所有的土地，应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收组织、个人的房屋以及其他不动产，应当依法给予征收补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。

2. 提醒政府在进行土地征收前还应对征收土地预征收公告在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布，公告时间不少于十个工作日。土地征收启动公告内容包括征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等。

3. 提醒政府在编制补偿安置方案时应该遵守广东省制定公布征收农用地的区片综合地价以及其中确定的土地补偿费、安置补助费的标准。

4. 征地补偿安置方案应该按规定程序进行公告，公告的内容应包括：被征收的土地位置、用途、面积、地上附着物和青苗的种类及数量、土地补偿费、安置补偿费、地上附着物和青苗补偿费的标准和支付方式、被征地农民安置方案和措施等。涉及公共利益而需征收国有土地上房屋的，要提醒政府依照法定程序作出征收决定。

5. 提醒政府部门注意在多数被征地的农村集体经济组织成员认为补偿安置方案不符合法律、法规规定的，区级人民政府还应当组织听证。

四、律师在审查征地补偿、安置等协议时应注意：

1. 协助政府部门核实补偿安置对象身份文件是否完整、合法有效，核实补偿安置对象权属文件是否完整、合法有效。

2. 提醒政府部门审查补偿款的发放是否符合村民的利益，防止村集体挪用补偿款。

3. 明确补偿对象交还土地的期限、交付的标准、逾期交付的违约责任。

4. 提醒政府部门要求补偿对象维持土地现状，不得在被征收土地上实施加建、加种等行为。

5. 协助政府部门查实被征收土地是否存在权属争议，是否存在租赁权利人、共有权利人和抵押权利人及经营权人等其他权利人，如存在，应在协议中作出妥善安排。

五、律师在协助政府部门处理征地过程中的群体性事件时应注意：

1. 首先审查政府在征地过程中程序是否合法，如程序存在瑕疵，

应提醒政府部门及时更正；其次，审查政府的征地补偿标准是否符合国家和省级政府的规定，如不符合，应提醒政府部门及时更正。

2. 提醒政府部门要慎用警力处置土地征收过程中的纠纷，以避免出现暴力冲突。

3. 律师在与群众进行解释、谈判工作时避免使用过激语言。

4. 律师在发表律师意见、出具律师函时，应尽量使用中性语言，以解释、说明相关法律规定为主，避免使用指责性语言。

第六节 城中村改造专题研究与政策制定的法律服务

律师可为城中村改造专题研究与政策制定提供如下法律服务：

1. 协助政府开展城中村改造专题研究。
2. 协助政府制定或审查政府制定的城中村改造政策。
3. 对已有城中村改造政策的有效性审查。

一、律师协助政府开展城中村改造专题研究应注意：

1. 专题研究的全面性，包括特定问题出现原因、潜在风险、针对对象、解决方式等。潜在风险的分析研究包括：特定问题易诱发的风险类型、风险范围及风险程度；特定问题处理不当可能引起的民事、行政及刑事方面的法律责任。

2. 广泛收集材料，充分听取各方意见。包括对法律法规、政策文件、相关案例、基础数据等材料的收集，必要时还应当针对特定对象通过开展问卷调查、咨询专家意见、召开听证会、召开论证会等方式征求意见。

3. 研究结论的明确性，特定问题处理对策的合法性和可行性。律师协助政府开展城中村改造专题研究的结论应当依据充分、清晰明确。就特定问题提出的解决对策，必须符合现行法律法规和政策文件，并

确保对策具有可行性。

4. 专题研究成果通过特定形式保存下来，包括法律意见书、会议纪要、操作手册、内部学习材料、政策文件等。

二、律师在协助政府制定或审查政府制定的城中村改造政策应注意：

1. 城中村改造政策的合法性，包括内容的合法性和制定程序的合法性。内容的合法性主要是指所制定的政策不得与相关的法律、法规、政府规章、上级或本级政府已有政策相冲突。程序的合法性是指城中村改造政策的制定应当符合国家、省市关于规范性文件制定的程序性要求，例如：起草调研、公开征求意见、专家论证、合法性审查、集体讨论决定、登记编号、公布、备案、属于重大行政决策的还应当按照有关规定进行风险评估等。

2. 城中村改造政策的可行性。重点研究拟制定城中村改造政策与当地人文环境、宗教信仰、生活习惯、自然条件等因素的互适性，以及对于相关行政机关而言拟制定政策的可执行性等。

三、律师对已有城中村改造政策的有效性审查应注意：

1. 全面梳理与已经废止、修改、新颁布的法律法规、政府规章、上级政府有关的政策，及时发现存在的冲突或不一致的规定。

2. 针对存在冲突或不一致的规定开展专题研究，并提出废止或修改的建议。

3. 对存在冲突或不一致规定的政策文件进行修改或废止的合法性，包括内容和程序的合法性，具体详见上条内容。

第七节 城中村改造项目社会稳定风险评估法律服务

社会稳定风险是指重大事项在政策出台和实施的过程中，由于没

有很好地顾及群众的切身利益，或者没有很好地协调好不同利益群体的利益冲突，或者没有获得群众的理解并征得群众的同意而可能引发的群众大规模集体上访或群体性事件，从而危及公共安全的情况。社会稳定风险评估是我国对风险管理、风险研究的一项特有社会治理制度，是指与人民群众利益密切相关的重大决策、重要政策、重大改革措施、重大工程建设项目、与社会公共秩序相关的重大活动等重大事项在制定出台、组织实施或审批审核前，对可能影响社会稳定的因素开展系统的调查、科学的预测、分析和评估，制定风险应对策略和预案。

律师可在社会稳定风险评估流程中提供以下服务：

律所作为第三方承担社会稳定风险评估工作，并提供法律咨询和论证，出具专项法律意见书；根据《土地管理法》《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，并结合目标城中村改造项目的实情，提出风险点及防范措施；起草或审查配套的文书。主要流程如下：

1. 协助组建工作班子，熟悉项目情况

协助责任主体搭建调研评估工作班子，制定评估工作方案，了解重大事项拟实施出台的理由、依据、程序；熟悉重大所涉及的法律法规和政策内容；围绕重大事项实施出台的合理性、合法性、条件是否具备等方面进行初步较详细的分析预测。

2. 深入调查研究，收集各方意见

重点深入了解重大事项拟实施出台所涉及对象（人、单位、政府、社会各界）的意见反应，尤其是涉及大多数群众切身利益的重大事项，必须获得一定比例以上人员的真实意见。

具体比例结合当地实际具体确定。

3. 预测风险等级，形成评估报告

根据了解掌握的第一手资料，对重大事项实施可能出现的不稳定风险逐项分析，准确预测，客观公正地作出评估，确定风险等级，对可能出现引发的矛盾激烈程度、人员数量和范围作出评估，在此基础上，编制《重大事项社会稳定风险预测评估报告》。

4. 组织专家评审，履行审批程序

由主管部门组织稳评专家对《重大事项社会稳定风险预测评估报告》进行评审，综合专家意见，提出可以实施、暂缓实施或不准实施的意见，报同级党委维稳领导小组审核，并根据省市具体规定完成报批程序。

5. 做好全程跟踪，保障事项实施

社会稳定风险评估责任主体单位做好项目实施过程中遇到的各类矛盾问题跟踪工作，及时报告有关部门领导，保障该重大事项顺利完成。

第三章 投融资法律服务

第一节 城市更新项目尽职调查的法律服务

一、在城市更新项目中，尽职调查是评估项目风险、确保投资安全的重要环节，律师可在城市更新项目尽职调查阶段提供如下服务：

1. 调查城中村改造项目土地相关情况。
2. 调查城中村改造项目被拆迁房屋及其物权人情况。
3. 调查城中村改造项目与拆迁补偿有关的其他事项。
4. 调查当地房地产市场和城中村改造政策法规环境。
5. 调查村集体和村集体经济组织的相关信息。
6. 出具律师尽职调查报告。

二、律师在对城中村项目状况尽职调查时应注意：

1. 城中村改造项目土地权属状况调查

首先，需明确城中村项目内的土地所有权性质，包括国有土地和集体土地的区分，以及可能存在的两者并存情况。对于国有土地，还需进一步核实其使用方式、是否存在抵押、土地使用权年限是否到期等细节。对于集体土地，应明确其用途，如宅基地、非农建设用地等。

其次，应了解不同土地权属和土地使用年限对城中村改造项目可能产生的影响，包括处理程序、成本以及可能涉及的法律问题。例如，集体土地可能需要征收，而未到期的国有土地可能涉及有偿提前收回等问题。

此外，还应区分城中村项目内的合法用地和非法用地，并对非法用地行为进行详细调查。在调查过程中，还应关注项目改造范围所涉

及的土地是否存在历史遗留问题，如土地性质及权属争议、未解决事项等。同时，还需核实征收集体土地的程序合法性、征收款项支付情况，以及是否存在返还用地、土地出租、合作建房等事宜。

最后，应调查核实城中村项目所涉及的土地内是否存在与其他第三方进行的合作或签署的类似法律文件，以确保项目的独立性和避免潜在的权属纠纷。

2. 城中村改造项目物权人调查

在城中村改造项目中，律师的尽职调查工作不仅涉及土地权属和法规环境，还需深入调查物权人及与拆迁补偿有关的事实。

首先，对于物权人的调查，律师应全面核查所有权人、担保物权人和用益物权人的情况。所有权人方面，需分类核查农民私宅、村集体性物业等，特别注意非住宅房屋、产权不明或有争议、转让效力存疑的房屋，以及小产权房和合作建房等特殊情况。担保物权人主要指抵押权人，涉及已抵押房屋的拆迁处理，需依法执行并协调各方利益。用益物权人则重点关注承租人，在拆迁补偿中需同时考虑所有权人和承租人的权益。

其次，在拆迁补偿相关事项的调查中，律师应特别关注华侨房屋、在建工程、擅自改变用途的房屋以及特殊用途房屋（如公益事业用房、军事设施等）的补偿程序和标准。对于华侨房屋，应单独拟定清单并遵循特定补偿程序；在建工程需立即停止施工并办理证据保全；擅自改变用途的房屋需确认其原用途以合理补偿；特殊用途房屋应单独调查并考虑其特殊性和保护需求。对改造范围内被拆迁人属于生活特殊

困难人的，应单独拟定清单。

三、律师对当地房地产市场和城中村政策法规环境进行尽职调查时应注意：

律师需要对当地的城中村改造法律环境进行深入的研究。由于城中村改造涉及的法律问题复杂且多变，缺乏统一的立法规定，因此律师需要仔细分析所在区域的地方性法规、规章和政策，以便准确判断项目的法律风险。在调查过程中，律师应特别关注城中村改造的各类规范性法律文件，包括改造前的必要流程、改造主体的确认、土地使用权的取得方式、拆迁补偿安置标准等关键内容。

四、律师对村集体和村集体企业进行尽职调查时应注意：

律师需要对村集体和村集体企业进行尽职调查。对于村集体，律师需要了解其基本资料、议事决策程序、资产状况、收入来源等，同时还需要核实村民的相关情况，包括城中村改造的意愿、人口结构、职业分布等。对于村集体所有的被拆迁房屋，律师也需要进行详细的调查。对于村集体企业，律师需要审查其设立资料、与村集体的关系、资产和经营状况、重要合同等，并了解企业的改制情况（如有）。

五、律师出具尽职调查报告

1. 律师尽职调查报告内容应包括：

（1）范围与目的：明确律师开展尽职调查工作的范围，出具尽职调查报告的目的。

（2）律师的工作准则：律师应根据有关法律、法规、规章和规范性文件政策文件，根据委托人的授权，按照律师行业公认的业务标准、

道德规范和勤勉尽责精神，出具尽职调查报告。

（3）律师的工作程序：律师在开展尽职调查过程中的主要工作方式、工作时间以及工作流程。

（4）相关依据：律师获取的各项书面材料和文件、谈话记录、录音及其视频资料、现场勘查记录等。

（5）正文：正文内容应当与律师的工作程序以及调查范围保持一致，正文部分应在相关依据的基础上，对项目改造企业委托的尽职调查项目加以细化并对每一个具体问题进行分析。

（6）风险提示：由于城中村改造项目风险因素大，律师应该根据尽职调查的结果，向项目改造企业提示相关的法律风险。

（7）意见出具：律师应根据尽职调查项目的分析结果，为项目改造企业出具最终的尽职调查结论性意见。

（8）律师执业风险规避：律师应在尽职调查最末尾，对本次尽职调查的律师执业风险豁免事项作出申明，并阐述律师对本次尽职调查所应承受的律师执业风险范畴，并限定本次尽职调查的律师执业风险赔偿金的最高数额，也可将本条内容添加在第（2）项律师的工作准则内。

2. 律师出具尽职调查报告时应注意的事项：

（1）律师应当保持与改造企业以及被调查对象的良好沟通，以便将律师在调查过程中所发现的问题及解决问题的方法及时反馈给改造企业。

（2）律师开展尽职调查，应当认真审核、比对相关资料，如果

发现相关资料存在矛盾或者不一致，应当予以核实，也可以商请其他中介机构协助调查，或由律师再次调查，以尽可能保证尽职调查的准确性。

（3）律师开展尽职调查，应当注意收集完整的调查资料，对于因客观原因无法获得的文件和证据，或者无法核对真伪的文件和复印件，应当在有关报告中对有关调查信息真实性、完整性、局限性进行阐述。

（4）律师开展尽职调查，尽量不要在尽职调查报告中以律师身份确认相关依据的真实性，且尽量在假设相关依据是真实的基础上作出阶段性意见和结论性意见。

（5）律师开展尽职调查，应当制作工作底稿以防范执业风险，工作底稿应当真实、完整、记录清晰并适宜长期保存。

（6）未经开发商或被调查对象同意，律师在提供服务过程中或服务结束后均不应将获悉的相关信息透露给任何第三方，应履行保密义务。

（7）应在尽职调查报告中清晰约定该报告的著作权人及其有限使用范围。

第二节 投资（合作）合同法律服务

一、在城市更新项目的投融资过程中，投资（合作）合同的签订是确保各方权益的关键环节，律师可以提供以下法律服务：

1. 合同框架搭建与条款设计

根据城中村改造或城市更新的具体情况，协助双方设计合同的基

本框架和关键条款，确保合同结构清晰、内容完整。针对投资金额、投资方式、合作期限、利益分配、风险承担等核心条款进行精细化设计，平衡各方利益。

2. 法律风险评估与防范

对合同涉及的法律风险进行全面评估，包括但不限于土地使用权、房屋产权、行政审批、合作方资质等方面的风险。根据评估结果，制定相应的风险防范措施和应对策略，确保合同内容合法合规。

3. 合同谈判与协商

代表投资方或项目方参与合同谈判，协助双方就合同条款进行深入沟通和协商，提供专业的法律意见，帮助双方平衡利益，促成合同顺利签署。

4. 合同审查与修改

对合同进行全面审查，确保合同内容合法、合规、合理，包括合同条款的公平性、可操作性以及是否符合行业惯例等。律师在审查合同过程中，应对潜在的法律风险进行全面、客观的评估。对于可能存在的风险点，律师应向项目方进行风险提示，并提供相应的风险防范措施和建议。

5. 合同签署与履行监督

律师将协助双方完成合同签署手续，确保合同签署的真实性和有效性。对合同履行过程进行法律监督，及时处理合同履行中出现的争议或问题，确保合同顺利执行。

二、在提供上述法律服务的过程中，律师应注意以下事项，以确

保服务的专业性和有效性：

1. 深入了解项目背景与需求

应充分了解城中村改造项目的背景、目标、规模等信息，与项目方进行深入沟通，明确合作需求和期望，确保法律服务能够贴近项目实际情况。

2. 关注法律法规与政策变化

律师应密切关注城中村改造相关的法律法规和政策变化，及时更新法律服务内容，确保合同内容符合最新的法律要求和政策导向。

3. 审慎评估合同风险

律师应对合同中的法律风险进行全面、客观的评估，包括合同履行风险、违约责任风险等。同时，向项目方提示合同风险，并提供风险防范措施和建议，确保项目安全顺利进行。

4. 保护客户商业秘密和信息安全

在提供法律服务过程中，应严格遵守保密义务，妥善保管客户的商业秘密和敏感信息，防止信息泄露或滥用。

第三节 城市更新项目融资的法律服务

在城市更新项目的融资过程中，律师起着至关重要的作用，确保融资活动的合法性和安全性。律师可以在城市更新项目的融资过程中提供以下法律服务内容：

一、律师为开发企业提供融资服务：

1. 就可选择融资方式提供法律意见。

2. 审订融资的各种法律文件。

二、律师可建议开发企业选择以下几种融资方式：

1. 建设用地使用权抵押融资

开发企业以其拥有的建设用地使用权向金融机构提供抵押担保，取得项目开发贷款或者流动资金贷款，房屋销售（预售）后，以销售款用于偿还贷款本息。

2. 建筑工程施工单位带资承包

最高人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》已经在司法上认定垫资的有效性，在实务中，开发企业在建设工程发包时，可以要求施工单位带资承包，明确建筑工程施工到某个工程节点时开发商才开始支付工程款，以缓解资金压力。

3. 在建工程抵押

开发企业可将其以合法方式取得的土地使用权连同在建工程的投入资产以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保。

4. 股权融资

股权融资是指城中村改造项目公司的股东愿意让出部分项目公司股权，通过定向增资的方式引进新的股东的融资方式。股权融资所获得的资金，可用于充实项目公司的营运资金，项目公司无须还本付息，但新股东将与老股东同样分享城中村改造项目的赢利与增长。

三、律师为开发商审订融资的各种法律文件时应注意：

1. 建设用地使用权抵押融资

审查银行提供的抵押借款合同是否有显失公平的条款，特别是逾

期还款时开发商承担的违约责任、银行的资产处置权利。

2. 建筑工程施工单位带资承包

审查建设工程施工合同条款，注意合同中的垫资条款，约定的垫资利息是否合理；后期工程进度款、签证索赔款、竣工结算款的支付期限是否能达到融资目的。

3. 在建工程抵押

商业银行在办理在建过程抵押贷款中，往往要求施工单位放弃优先受偿权，所以律师审查开发企业与施工单位签订建筑工程施工合同时应当考虑写入此条款；审查银行提供的抵押借款合同条款是否显失公平，特别是逾期还款时开发商承担的违约责任、银行的资产处置权利等。

4. 股权融资

股权融资必然稀释了原股东的份额，降低了原股东对项目公司的控制权和经营权，所以，律师应当根据开发企业的意愿，策划股权融资的方案，考虑股权融资需求与项目公司控制权之间的平衡。律师修改公司章程时，应根据《公司法》的规定，拟定相应议事方式和表决程序，以利于开发企业对项目公司有较大的控制权。

第四章 动迁法律服务

第一节 拆迁安置补偿方案的拟定

在完成了改造意愿表决、纳入年度实施计划、基础数据调查与公示、改造方案获得批复并表决生效等一系列工作后，下一环节就将进入到拆迁安置补偿方案的拟定和表决。

拆迁安置补偿方案是房屋权属人最为关注的一份法律文件，因为它涉及被拆迁人的切身利益。同时，拆迁安置补偿方案也是拟定拆迁安置补偿协议的基础，它所体现的拆迁补偿标准事关整个项目能否顺利拆迁。在广州的城中村改造项目中，拆迁补偿方式可采取货币补偿、回迁安置或两者相结合的方式，而大多数项目均采用两者相结合的方式。

一般而言，拆迁安置补偿方案包括了以下基本内容：总则、村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿标准、非村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿标准、集体物业的拆迁安置补偿标准、临迁费、签约和搬迁奖励其他需要明确的内容。

“总则”的主要内容：拆迁安置补偿方案制定的目的、依据的法律、法规或政策文件规定、适用的对象、拆迁补偿方式、名词释义等。

“村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿标准”的主要内容：首先，村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿的标准一般会高于非村民房屋的补偿标准。其次，村民房屋回迁安置建筑面积计算方法通常会因该房屋是否有合法权属证明、房屋的建造时间、房屋的架构、用料、使用性质而有所不同。特别需要指出的是，在广州的城中村改造项目中，还罕见地出现了“投影面积”或“滴水面积”的概念。所谓的投影面积”或“滴水面积”，是指房屋最大一层面积投到地上的阴影部分的

面积，通常会大于某一层的建筑面积。对于有合法权属证明的房屋，其主体结构的回迁安置总面积一般可以补偿至该房屋首层建筑面积或投影面积乘以四，也有部分采取两者相结合的方式，首层补偿至投影面积、二至四层补偿至相对应楼层的建筑面积。而对于超出四层以上房屋主体结构、非房屋主体结构或一些附属物、构筑物而言，一般只采取货币补偿而不作回迁安置补偿，货币补偿标准在不同地区略有差异。另外，如村民房屋的实际建筑面积小于以上述方式计算得出的回迁安置总面积，差额部分一般作为权益建筑面积，允许村民以一定金额标准向改造主体购买。

“非村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿标准”的主要内容：与上述“村民房屋的回迁安置补偿与货币补偿标准”内容相似，主要是在补偿标准上略有差异。

“集体物业的拆迁安置补偿标准”的主要内容：与私宅类似，集体物业的拆迁安置补偿一般采取复建安置的形式，补偿标准与该物业是否有合法权属证明、物业的建造时间、物业的架构、用料、使用性质而有所不同。一般而言，有合法权属证明的物业建允许按建筑面积1:1复建，2009年12月31日前建成的无合法证明的建筑，允许按建筑面积2:1复建；其他建筑面积不予复建，按不同建筑结构及一定金额标准予进行货币补偿。另外，如果属于村集体的经济发展用地，允许按用地面积及毛容积率不超过1.8进行复建，但相应的建设成本需要改造主体自筹承担，且不纳入改造成本中。

“临迁费”，也称为临时安置费，是指在拆迁过程中，为了补偿被拆迁人在过渡期间的生活或经营需要，由拆迁方支付给被拆迁人的费用，通常以一定金额标准，按照每月、每平方米进行计算。

“签约和搬迁奖励”，是指如房屋权属人在一定期限内签订拆迁

安置补偿协议，以及按协议约定时间进行搬迁，额外给与权属人的一笔奖励费用。

第二节 拆迁安置补偿协议的拟定

补偿安置协议是由旧村改造主体与被改造房屋权属人就改造范围内房屋的移交、拆除、补偿所达成的协议，由于牵涉到改造主体、房屋权属人的核心利益，因此是改造环节中最重要的法律文件之一，对于每位房屋权属人这是他们可分得的多少补偿安置的书面约定，对于改造主体，补偿安置协议条款拟定质量的高低，将直接影响到项目是否得以顺利推进。因此，对于补偿安置协议的拟定必须予以高度重视。

需要特别说明的是，根据目前广州市城中村改造旧村改造政策，旧村改造分为政府收储（或做地）、自主改造、合作改造三种改造模式，政府收储（或做地）的实质是由政府主导、运用公权力对集体土地及其地上附着物进行征收，而后两者则是由政府以外市场主体主导、组织及其成员自愿对集体土地及其地上附着物进行改造，区别在于是否由政府主导。在政府收储模式下，补偿安置协议是由政府主管部门或其经其授权的主体与被改造房屋权属人签订的，属于行政协议，适用行政法律和民事法律。在自主改造、合作改造模式下，补偿安置协议是由改造主体与被改造房屋权属人等平等民事主体共同签订的，属于普通民事合同，适用民事法律。

鉴于政府收储（或做地）模式下的补偿安置协议应参照征收相关的规定，而此前已有大量文章书籍对此类进行分析，本文对此不作赘述。我们在此主要探讨自主改造、合作改造模式下的补偿安置协议拟

定要点。

目前尚未有针对旧村改造补偿安置协议的基本内容的直接规定，但可参考《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十五条“房屋征收部门与被征收人依照本条例的规定，就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，订立补偿协议”，尽管集体土地征收项目、自主改造及合作改造类的改造项目均不适用国有土地上房屋征收补偿的相关规定，但由于其法律体系较为完善成熟且不同改造模式下的补偿安置方式存在较高共性，因此上述规定对于旧村改造项目仍具有较高的参考价值。

不同于政府征收，由于自主改造和合作改造模式下的改造主体、合作企业千差万别，对于补偿安置协议文本拟定的要求也不尽相同，因此政府主管部门目前均允许改造主体根据实际情况和需要自行拟定协议并报备即可，尚无出台政策或制定协议的示范文本。

但如前所述，我们仍然可以参考政府征收补偿安置协议的示范文本。在全国范围内，为了统一辖区内征收部门的工作，不少地方出台了征收补偿方案、补偿安置协议的示范文本。如广州，就前后在 2012 年 10 月 22 日颁布了《印发〈广州市国有土地上房屋征收补偿协议书〉和〈国有土地上房屋征收委托合同〉示范文本的通知》（穗国房字[2012]1031 号）、在 2013 年 10 月 16 日颁布了《广州市国土资源和房屋管理局关于印发广州市国有土地上房屋征收补偿方案等示范文本的通知》（穗国房字[2013]1135 号），制定了征收补偿协议书、征收委托合同、征收补偿方案、征收决定、征收补偿决定等文书的示范文本，对旧村改造相关文本的拟定有一定参考价值。

一般而言，拆迁安置补偿协议主要包含以下内容：

1. 拟定依据

如前所述，补偿安置协议是每位房屋权属人这是他们可分得的多少补偿安置款/物的书面约定，其最核心的拟定依据自然是补偿安置方案，这是项目补偿安置标准的依据。根据《广州市旧村庄改造实施办法》和《广州市人民政府关于提升城中村改造水平促进节约集约用地的实施意见》的规定，补偿安置方案生效的前提是经政府主管部门批复同意且在批复后3年内经村民（含村改居后的居民）和世居祖屋权属人总人数的80%以上同意。因此理论上只有当补偿安置表决生效后，方可据此制定补偿安置协议，但也有部分区域（如广州市黄埔区）探索“先拆迁后批复”的路径，在补偿安置方案尚未批复表决生效时就先签订补偿安置协议。但在此情形下，补偿安置方案仍然应经集体经济组织内部讨论、表决后，方可作为补偿依据。

在确定补偿安置方案后，补偿安置协议将以方案的标准为依据拟定协议各项内容，并对具体履约安排进行详细的约定。

2. 协议的签订主体

协议的签订主体为被拆迁人和拆迁人，也称改造（实施）主体、被改造房屋权属人。拟定协议时应按照改造项目的情况确定适格的主体，关于被改造房屋权属人的认定规则，会在下一节具体阐述。

3. 各项补偿安置项目及相关履约安排

（1）被改造房屋信息，包括房屋地址、四至、用地面积、层数、建筑面积、权属情况

（2）补偿安置方式（货币补偿、回迁安置补偿，货币补偿与回迁安置补偿的结合），包括货币补偿金额及其支付方式、回迁安置面积、交付标准和地点（如能确定回迁安置房具体信息，应明确）

（3）超建面积、附属物补偿、住改商补偿、停产停业补偿（非

住宅房屋）、搬迁补助、签约奖励、交房奖励、权益面积房款等款项的金额和支付方式

（4）临迁费的标准、计付期间、支付方式

（5）回迁安置房面价差的价款标准、支付方式

（6）选房原则

（7）被改造房屋的移交标准、移交手续、移交时限、租户清退责任

（8）回迁安置房的交付时限、办证时限、税费承担

（9）签约人对于房屋权属的陈述与保证

4. 违约责任

（1）签约人逾期交付被改造房屋的违约责任

（2）改造主体逾期支付补偿款、交付回迁安置房、办证的违约责任

（3）签约人的房屋权属情况不真实、存在瑕疵时的处理

5. 不可抗力及政策变化的处理条款

6. 通知条款

7. 争议解决条款

8. 协议生效条件

9. 协议附件：一般包括补偿安置方案、补偿计算表、房屋平面图、房屋照片等

由于拆迁安置补偿协议涉及农村集体经济组织及其成员的重大利益，在条款内容拟定之后，一般还应按照《广东省农村集体经济组织管理规定》第十条召开成员大会或成员代表大会表决通过并公示，并报备街道、区更新部门。

第三节 签约工作指引

在签署补偿安置协议时，应严格审查被改造房屋的现状数据、权属情况、签约人资格，保证签约人的房屋权属不存在瑕疵、对房屋有处分权，确保协议签署的合法、有效性、可履行性。因此，建议改造主体在开展签约工作前，应制定完善的签约流程，重点对权属情况予以核查。

一般而言，签约流程大概分为以下几个步骤：

1. 房屋复测

在基础数据调查阶段调查单位已对改造范围内的被改造房屋进行测量，尽管调查单位会尽可能地采取入户测量的方式，且数据调查工作历经反复核查、确认，但仍不可避免存在错漏。因此，在签约环节通常还会允许权属人提出复测的要求，对房屋数据重新进行测量、确认。

2. 签约解说

向权属人解释改造流程、应提交的文件、以及拆迁安置补偿协议的内容。

3. 收集材料

接受权属人提交的身份证明、房屋权属证明及其他需要提交的材料。

4. 核查权属情况

走访房管部门查询房屋权属登记情况，走访水电煤供应公司、街道核查房屋使用情况（此项非必须）。

5. 权属公示

针对无证房屋、权属不清、可能存在权属争议的房屋，增加对其权属情况进行公示，公示期满无异议后方可签约。

6. 正式签约

在确认房屋数据、权属情况无误后，指引属人签订一系列的补偿安置文件，包括相关承诺书、具结书等。

7. 公证、见证

视项目需要，为减少日后关于补偿安置协议的真实性、合法性的争议，可就签约事宜委托公证机关进行公证或由律师进行见证。

特别需要指出，在动迁过程中，会出现许多非标的情况，例如权属人去世、房屋曾发生过继承、析产、流转等事实，亦或权属人在境外需委托其他人代为签约等，以下就集中常见的情况及相应处理建议进行罗列：

1. 代理签约

处理原则：根据签约期间可能出现的代理签约情形，按以下四类情况分别确定处理原则：

（1）**授权委托**：需提供经公证部门出具的公证委托书或者委托人在工作人员见证下现场签署的授权委托书。

（2）**权属人因重病、昏迷、神志不清、患有精神病等无法签约的**：由其监护人代理签约，但需提供经司法鉴定该权属人为无民事行为能力人/限制民事行为能力人的证明文件或法院认定该权属人为无民事行为能力人/限制民事行为能力人的生效法律文书和监护人身份证明文件。

监护人可按以下顺序确定：配偶、父母子女、其他近亲属，监护人应签订具结书。如监护权有争议，则需提供相关单位（居委、村委、民政部门、法院）指定监护人的生效法律文书。

（3）**未满 18 周岁的权属人**：提供权属人身份证明，由其监护人代理签约。监护人原则上为父母，如父母已死亡或没有监护能力，按

以下顺序确定：祖父母和外祖父母，兄姐，监护人应签订具结书。如监护权有争议，则需提供相关单位（居委、村委、民政部门、法院）指定监护人的生效法律文书。

（4）权属人失踪：由财产代管人代理签约，需指定财产代管人的生效法律文书。

代理签名格式：

权属人张三（代理人李四代）；对于一些文书签名格式分开权属方、代理方的，权属方签名格式按前述规范格式签署，代理人栏则由受委托人直接签署。

2. 离婚析产

如房屋为婚姻存续期间的夫妻共同财产，而权属人离婚的，则需提供生效的民事判决书、民事调解书、经民政局备案或公证的离婚析产协议，根据上述文件确定权属人。如在签约后离婚的，双方仍需提供上述文件，补偿安置协议的权利义务主体根据上述文件进行变更，并与析产后的权属人另行签订文件确定补偿安置主体变更事宜。

3. 继承

权属人死亡的，需提供生效民事判决书、民事调解书或继承公证书（包括法定继承、遗嘱继承及遗赠、遗赠扶养协议的情形，如无法办理继承公证，应通过诉讼解决）。如权属人是在签署补偿安置协议后才死亡的，按上述要求提供相关继承文件，补偿安置协议的权利义务由继承人继承，并需与继承人签订文件完善补偿安置协议受偿主体变更事宜。

如未能提供生效裁判文书、公证书等有效继承文件的，可根据项目情况考虑决定，是否采取由继承人提出签约申请，并提供权属人的死亡证明、签约人与权属人的关系证明、签署继承具结书，在村内公

示权属及受补偿情况无其他第三人提出异议后再签约的方式，但该方式不排除日后或存在权属争议的可能性。建议可要求签约人须于选房前完善继承手续，补充提供继承公证或继承判决。

4. 流转

（1）除继承、离婚析产及非村民在特定历史时期合法取得宅基地使用权的情形，其余赠与、转让、析产及房屋互换等情形，须要求受让方具备本村村民资格，否则相关流转行为很可能被认为无效；如为签约后选房前流转，需提供生效裁判文书或经公证的协议；选房后的流转则需待复建安置房取得不动产权证后方能办理过户。

另外可结合项目情况考虑确定，是否给予放宽操作，如房屋流转双方未能提供生效裁判文书、公证书等有效文书，则可由申请签约人提供相关协议和双方现场签署具结书，在村内公示权属情况无其他第三人提出异议的，可与申请签约人签约，但不排除日后存在权属争议的可能性。

（2）流转可能涉及税费问题，建议提醒权属人注意。

第四节 回迁分房指引

在安置房建设工程规划设计获得政府审批后，安置房的建设规模、户型、数量已基本确定，即可启动安置房的选房工作。安置房选房可以说是旧村改造中最后一个重要节点，其规则制定的成功与否决定这个项目最后是否能圆满完成，尤其需要注意兼顾公平和成本问题，如忽视公平问题可能引发社会稳定时间，如忽视成本问题可能导致改造主体的改造成本失控，无法实现项目的盈利，因此改造主体在处理选房工作时必须对此项工作予以高度重视、尽可能考虑各方面的影响因素。

具体而言，安置房选房工作的实质，是由改造主体将政府所批准复建的安置房分配给项目的补偿安置对象（被改造房屋权属人）。广州市目前并未出台文件规范安置房分配的行为，改造主体可依据项目的情况因地制宜制定符合实际需要的选房方案。

1. 选房原则

如前所述，选房工作主要涉及到两个核心的问题：一是公平公正原则，由于安置房选房是将有限的房产资源分配给人数众多的补偿安置对象，分配的公平性、公正性必然是村民普遍关心的重要问题。根据我们以往的项目经验，必须提前制定大部分人都认可的分配方案，做到全程公开透明，杜绝“黑箱操作”“分配不公”。二是节省安置住宅指标原则，由于政府批复准许建设的安置房数量和改造主体实际须补偿的安置房数量是不一定相同，且现实中项目制定补偿安置方案时往往标准高于政府批复的整体补偿水平，因此项目本来就很可能出现指标不足的问题。而到了选房阶段，因每个户型的面积与补偿安置对象所享有的补偿安置面积之间必然存在差异（“户型面积差”），对于这种情况如处理不当，很可能导致需要额外消耗大量的安置住宅指标，不容忽视。具体而言，上述两个大原则可细分为以下几项具体原则，供从业人员参考：

（1）面积最接近原则

为了尽可能压缩补偿安置对象额外购买面积（以弥补“户型面积差”）的空间，一般会要求补偿安置对象应按与其享有的复建安置面积数额最接近的原则选房。比如，不允许补偿安置对象买，

（2）公平公正原则

与货币不同的是，每套安置房由于处在不同楼栋、户型和朝向都不尽相同，这就意味着每套安置房均是不可替代、不可复制的，其使

用价值实际上存在差异，户型好、朝向好的安置房可能人人都抢着要，相反条件没那么好的单元则可能无人问津。为了妥善解决补偿安置对象之间的分配问题，尽可能地化解相亲邻里之间的矛盾，一般采取摇珠、抽签等随机方式选房。

（3）兼顾需求意愿原则

如前所述，选房一般采取摇珠、抽签等随机方式确定中选房屋。但如果 100%的房屋均采用这种方式确定，又可能会产生另一种不公平：运气不好的人可能抽签好几轮都未能抽中自己的意愿选择，连自主房屋都无法保障其户型符合自己心意。解决此问题非常考验管理智慧，如何既保证公平公正，又能兼顾补偿安置对象的需求意愿呢？我们建议可考虑采取分两轮选房的方式解决，第一轮每人仅能选取一套房屋，在可选房源充足的情况下，可以起码保障有一套房屋是补偿安置对象的第一志愿或者排名靠前的志愿。第一轮选房结束后，剩余房屋才开放到第二轮选房程序。此方法可以保障补偿安置对象起码的自住需求，尽量减少矛盾和纠纷。

（4）公开原则

由于安置房选房属于村集体经济组织资产的分配事宜，属于村集体内部的重大事项，应该经过村集体经济组织的充分讨论并公开，具体包括以下两个方面：

A：民主表决选房方案并公示

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》（广东省人民政府令第 189 号）第九条“农村集体经济组织对具体事项的表决，可以通过召开成员代表会议的形式进行。成员代表会议表决通过的事项应当公示 5 天。1/10 以上有选举权的成员提出异议的，应当提交成员大会重新表决”。在安置房选房方案实施前，村集体经济组织应召开成员

代表会议（如有必要可组织全体成员大会）表决方案，并表决后应将决议内容公示 5 天。

B：公开选房流程

选房的各个环节也应公开进行，并做到及时更新公布信息，具体可聘请公证机构现场全程公证、录像。

2. 选房流程

旧村改造的项目规模普遍较大，不少项目实施方案采取分期分块开发的模式，安置房的选房工作也可能随之划分为一、二、三、四几期。但无论分为多少期，选房方案的流程是基本一致的，具体可以分为以下几步：

（1）选房前提条件

为了尽可能防止因被改造房屋权属有瑕疵而导致安置房的分房、确权后产生争议，应要求选房人名下全部房屋均已签订补偿安置协议并已移交，没有出现权属纠纷且已完成相关的权属公示（如需）。

（2）选户型

A：公示可供选择的安置房户型信息，包括安置房楼栋编号、位置和各户型面积及套数，通知符合条件的补偿安置对象在一定期限内申报选房意愿，并标明意愿户型、套数、意愿排序。

B：申报户型意愿并公示申报情况。

C：两轮摇珠：先摇珠抽取顺序号，再按顺序号参与摇珠选户型按意愿顺序分批次进行，具体流程如下：如第一意愿选择同一户型的套数总量小于该户型总套数总量的，选择该户型的权属人可直接入围确定相应户型；如选择同一户型的总量大于该户型总套数总量的，则选择该户型的权属人需进行摇珠，以确定该户型的入围权属人；如权属人在第一意愿阶段未摇中的，则进入第二意愿阶段的摇珠选房，规

则与上述第一意愿阶段相同，直至选中为止。

（3）选房号

在已确定权属人可选择的户型及数量后，即可组织“选房号”的流程，具体按每个户型组织一次摇珠，确定已入围该户型的权属人对应的房号。

4. 缴纳权益面积购房款

一般而言，旧村改造补偿安置方案会允许村民以建安成本购买权益面积，补足至一定房屋层数。如当次选房所用的指标为需要村民支付价款购买的权益面积，则一般会要求须完成支付后，才予以确认其所选房屋。

5. 回购未选房安置面积

在项目全部选房工作结束后，如补偿安置对象仍持有未选房的复建安置面积，则由改造主体按标准统一回购、签订相应合同。

6. 特殊规则

除了上述常见的选房规则外，改造主体还可根据自己需要考虑是否增加以下规定：

（1）为防止大量人集中选择小户型，可规定：第一，如补偿安置对象持有的复建安置面积较多时，应起码选择若干套大户型房屋，第二、补偿安置对象所选房屋套数不得超过已签约房屋栋数数量。

（2）为了造成指标缺口，规定不允许向改造主体购买户型面积差，只允许权属人之间作面积流转，交易价款由买卖双方协商确定，并将流转情况报改造主体核准。面积流转可能产生一定的税费，均由买卖双方负责。

（3）即使允许向改造主体购买户型面积差，也可设置购买户型面积差的比例、数量、情形的限制。

（4）为控制因摇珠而导致户型面积差增大的可能性，可考虑增加规则：对于复建安置面积较少的权属人，可不经摇珠直接安排选择小户型。

（5）由于参与选房的前提是已签约并移交房屋，可以考虑首期推出较为优质的户型用于选房，综合素质较差的户型放在后期，并对此作充分的宣传，以倒逼未签约人士尽快前来签约。

第五章 村民自治法律服务

第一节 城中村改制（含股份制改革）的法律服务

律师从事城中村改制（含股份制改革）法律服务应熟悉：

1. 政策法律依据

为城中村改制（含股份制改革）提供法律服务的律师应当熟悉的法律及政策包括：《民法典》规定的特别法人制度、《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》、广东省制定的农村集体资产管理条例及改制的城中村所在地的地方政府制定的相关政策。

2. 政经分离

改制后，村集体经济组织承担集体经济管理事务，居民委员会承担居民自治事务。村集体经济组织与居民委员会的职能、选举、账务等分离。

3. 特别法人组织形式及名称

改制后的村集体经济组织是集体资产管理的主体，是特别法人组织，具有社区性，集体财产属于成员集体所有。

集体经营性资产的股份合作制改革，只能在原集体经济组织内部进行，将集体资产以股份或者份额形式量化到本集体成员。

村集体经济组织是集体资产管理的主体，按照法律法规行使集体资产所有权。改制后的集体经济组织名称可以称为经济合作社，也可以称为股份经济合作社。

4. 清产核资

开展集体资产清产核资是顺利推进改制的基础和前提，集体经济组织集体财产包括资源性资产、经营性资产、非经营性资产。

在清产核资中，应重点清查、核实资源性资产和集体统一经营的

经营性资产以及现金、债权债务等。

查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符，健全管理制度，防止资产流失。

5. 村集体经济组织成员身份确认

依据有关法律法规，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，做好村集体经济组织成员身份确认工作。

在群众民主协商基础上制定确认村集体经济组织成员身份的具体程序、标准和管理办法，建立健全村集体经济组织成员登记备案机制。

成员身份的确认既要得到多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益，切实保护妇女合法权益。

提倡村集体经济组织成员家庭今后的新增人口，通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份。

6. 经营性资产确权到户和股份合作制改制

集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。

农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。

股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。

股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。现阶段村民

持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。

建立集体资产股权登记制度，记载村集体经济组织成员持有的集体资产股份信息，出具股权证书。

7. 村集体经济组织《章程》与组织机构

《章程》由集体成员大会制定和修改。

村集体经济组织设成员大会、理事会、监事会，理事会聘任经理。

村集体经济组织成员享有集体收益分配权和集体经济活动民主管理权。集体成员通过集体成员大会行使权利。

8. 改制后村集体经济组织登记赋码

改制后村集体经济组织在县级以上地方政府主管部门办理组织登记手续。

改制后村集体经济组织可办理银行开户等相关手续。

第二节 村集体经济组织参与城中村改造的方式

村集体经济组织参与城中村改造模式具体如下：

一、自行改造

村集体经济组织及其成员根据法律、当地规章、政策等，在政府指导与支持下，自筹资金，结合项目规划与当地城中村改造行政审批流程，开展城中村改造工作，实现存量土地二次开发。该种模式适用政府支持力度较大，经济能力较强，具有成功开发建设经验的村集体经济组织。

二、合作改造

村集体经济组织与市场主体合作改造的模式分为两种：

1. 法人型合作改造模式

村集体经济组织通过公开方式（如招标、竞争性谈判等）选择合作方，或与潜在合作方通过协商方式，并经村集体经济组织民主决策通过与合作方的合作方案后，由村集体经济组织与合作方共同出资，组建项目公司并以项目公司名义开展城中村改造工作。村集体经济组织与合作方通过根据双方股权合作协议约定，就双方工作职责、双方权利与义务、出资方式、股权份额、利润分配、公司治理进行约定，共同开展城中村改造、进而获得土地、进行项目开发建设、项目销售和回迁安置等事宜。

2. 契约型合作改造模式

村集体经济组织通过公开方式（如招标、竞争性谈判等）选择合作方，或与潜在合作方通过协商方式，并经村集体经济组织民主决策通过与合作方的合作方案后，项目公司名义开展城中村改造工作。村集体经济组织与合作方签订合作开发合同，约定双方权利义务和项目利润分配。如采取契约型合作改造模式，市场主体作为城中村改造项目工作推进的主导方，律师在为村集体经济组织提供法律服务时，需特别注意该种模式向下合作开发协议的安排以及后续履行是否能保障村集体经济组织及其成员利益。

第三节 决策程序的法律服务

一、律师在村集体经济组织采用合作改造模式下提供法律服务应注意：

在此种合作改造方式下，律师除提供前述所说的尽职调查等法律服务外，最重要的就是合作协议的谈判、审核、起草，在此过程中，律师应注意以下事项：

1. 协议签订主体身份的合法性，即是否为合法存续的独立法人，是否具有房地产开发的资质等。

2. 协议签订前，村集体经济组织是否将协议的实质内容提交村民会议投票表决，是否符合村集体经济组织内部的规章制度的规定，取得了合法的授权；合作之市场主体是否依据其公司章程的规定将协议的实质内容提交公司决策机构表决通过，并取得合法授权。

3. 协议确定的改造范围是否明确；改造范围内的土地权属、建筑物权属、用途、大致面积、搬迁面积是否约定明确。

4. 对合作改造的方式是否约定明确。

（1）与市场主体法人型合作改造方式，在协议中应明确：双方的出资比例；股东会各方委派人数；董事会董事名额的分配及董事、董事长产生的方式；监事会监事名额的分配及监事、监事会主席产生的方式；双方出资的到位时间；公司存续的期限；公司的经营范围等。其他未尽事宜，则应依照《公司法》的有关规定由村集体经济组织与市场主体另行签订相关协议予以明确；

（2）与市场主体契约型合作改造方式，在协议中应明确市场主体出资金额、资金到位的时间、资金来源的保障、资金使用的监管。

5. 明确房屋搬迁补偿安置所依据的标准，应注意与当地对于村集体经济组织、村民的有关优惠政策规定相结合。

6. 明确合作改造的期限，此期限的确定应结合改造项目的规模、难度、资金等因素予以综合考虑。

7. 村集体经济组织、市场主体其他的权利义务的约定（包括但不限于村集体经济组织的协调、宣传等，市场主体制订具体的改造方案等）。

8. 市场主体获得土地使用权的方式。

9. 双方的违约责任，其中应特别注意对市场主体未及时支付开发资金违约责任的约定，但律师应注意双方违约责任的平衡。

因村集体经济组织与市场主体签订的合同协议涉及的是土地，而我国有着严格的土地管理制度，且各地对城中村改造有不同的政策规定，因此，建议律师在合作协议签订之前先征询当地政府主管部门的意见，明确合作协议是否要经过相应的审批手续，以确保合作协议的合法性和可执行性。

二、律师在村集体经济组织采用单独改造模式下提供法律服务应注意：

在单独改造模式下，村委会、村集体经济组织占据主导地位，律师在为其提供法律服务时应注意：

1. 确保城中村改造项目启动的合法性，即应当由村民委员会表决通过城中村改造的决议。

2. 应报相关政府部门审批，取得政府部门的授权。

3. 在解析当地政府相关政策的基础上，为村委会、村集体经济组织争取更多的优惠政策。

4. 防止村委会、村集体经济组织未经法定程序擅自改变改造模式，以免造成村委会、村集体经济组织被行政处罚，甚至被取消城中村改造项目。

三、律师为村集体经济组织提供法律服务的特别注意事项：

1. 城中村改造启动的程序应符合《村民委员会组织法》《广东省农村集体经济组织管理规定》规定的条件：

城中村项目的启动首先需要的是城中村村民的同意，城中村改造涉及的是城中村村民的宅基地及集体经济组织所有的土地的使用，此为涉及村民利益的事项，根据《村民委员会组织法》《广东省农村集

体经济组织管理规定》的规定，此等事项必须由村委会（村集体经济组织）提请村民会议（集体经济组织成员大会）讨论决定。律师在为村集体经济组织或村委会提供法律服务时应提示其注意，就城中村改造召开村民会议时，应当有本村 18 周岁以上村民的过半数参加，或者有本村 2/3 以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候，可以邀请驻在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。在村民会议表决通过城中村改造决议后，应当对决议内容进行公示，以使城中村改造的启动符合法定程序。

律师可协助村委会、村集体经济组织制订拟提交村民会议讨论的城中村改造议案的内容，包括但不限于：

- （1）城中村改造的作用及意义。
- （2）城中村改造的初步方案。
- （3）城中村改造的模式。
- （4）城中村改造的资金来源及使用安排。
- （5）搬迁补偿安置的初步方案。
- （6）土地被征用后，村民的就业、社保等涉及村民切身利益及将来生活保障问题的初步安排。
- （7）城中村改造后的收益分配及使用等。

2. 在制订搬迁补偿安置方案时对不同身份自然人的补偿安置标准存在差异：

- （1）对于农业户口的自然人，搬迁改造后征用土地需要农转非安置的应当依法进行安置，拆除的房屋根据各村的补偿方式给予补偿。
- （2）对于已经转为非农业户口的集体成员，不存在农转非问题，但由于其仍居住在本村或保留、继承了家庭原有的宅基地及住房，搬迁后也应给予其房屋或货币补偿。具体方式根据各村的相关标准确定。

（3）对于有本村户口但无房的自然人，或虽有宅基地但尚未建房的本村户口的自然人，一般按照当地准许村民自建房的最大面积为基数，在扣除建房成本后，对其给予货币补偿；或者按照各地的标准给予其房屋补偿。

（4）对于外来人口落户本集体的无房户，一般不给予补偿。

（5）对于外来人口落户本集体的有房户，由于历史原因通过购买等方式拥有了集体的宅基地，因此在搬迁时应对其房屋给予补偿。补偿标准根据各村的标准确定。

（6）对于没有落户本集体，但从本集体的自然人处购买了房产（即小产权房）的，司法实践中一般认定此种买卖为无效的民事行为，接受补偿的主体仍然是该房产的原权利人（即原村民），买受人的补偿一般由原村民与买受人进行协商处理。

3. 城中村改造中集体企业改制：

（1）就城中村改造中集体企业改制模式选择出具法律意见。

就目前的实践而言，主要有三种集体企业的改制模式，即：合作社制、股份合作制和股份有限公司制。

（2）经法定程序拟定和通过集体资产处置方案，依照法律、行政法规以及章程、村规民约公示集体财产状况，规范清产核资的程序并严格执行。

第六章 涉及土地房屋历史遗留问题的法律服务

第一节 历史遗留问题类型

广州作为一座极具包容性、开放性、创新性的城市，自改革开放以来，广州城镇化的进程随着经济蓬勃发展进展迅速，加之外来人口的大量进入，大量农村迅速城市化，城中村正是农村向城市转型的历史进程中诞生的产物。然而，城中村的发展速度、房地规划、管理水平未能很好与广州市经济发展速度接轨，受制于地方利益博弈、拆迁补偿、传统观念等因素，以及土地管理法规政策、土地规划、土地房屋行政管理部门的发生多次变化，在城中村发展进程产生了不同类型的历史遗留问题。

对于历史遗留问题并未有明确的定义，一般而言，涉及土地房屋历史遗留问题泛指在历史发展的进程中，因各种原因导致且未在当时及时化解遗留至今的涉及土地房屋问题。历史遗留问题一般具有成因复杂性、类型多样性、涉及面广泛性、处理困难性等特点，却是城中村改造的相关问题中较难处理且不得不处理的“硬骨头”。

律师参与协助化解历史遗留问题具有重要社会意义，不仅有利于推进广州城中村改造进程，为改造征收行为的合法性、正当性保驾护航；而且有利于维护相关当事人合法权益，化解社会矛盾，增进社会和谐。

一、涉及土地方面的历史遗留问题

1. 所涉土地的权属相关的历史遗留问题

(1) 土地未进行登记，包括土地未登记但房屋已登记、土地房屋均未登记的情形；

(2) 国家相关政府部门、军队、村集体、村民或法人组织之间存

在土地权属争议；

(3) 土地权属证明残缺、遗失的问题；

(4) 土地出租年限超过法定租赁期限等土地租赁权相关问题。

2. 涉及土地征收、改造相关的历史遗留问题

(1) 存在应征未征、未征先占的问题；

(2) 未纳入标图建库，不在征收或改造范围的问题；

(3) 征收土地的程序存在瑕疵、征收款项未足额支付等问题；

(4) 存在以承诺开发的方式征收土地后未实质进行开发，村集体主张收回土地的问题。

3. 涉及土地性质相关的历史遗留问题

(1) 土地性质存在争议；

(2) 登记的土地性质与实际用途不一致，涉及农改住、住改商、住改仓、工改住等问题。

4. 涉及留用地相关的历史遗留问题

(1) 留用地的农转用手续瑕疵问题；

(2) 留用地欠账、未兑现用地指标问题；

5. 其他涉土地的历史遗留问题

二、涉及建筑物方面的历史遗留问题

1. 涉及建筑物权属的相关历史遗留问题

(1) 因用地、报建、规划等手续瑕疵或不完备，导致无法办理确权手续问题；

(2) 因未缴纳土地出让金及相关税费，导致无法办理相关手续问题；

(3) 因土地未登记、原分散登记、跨宗地建设、越地建设等原因导致建筑物未登记或登记信息不一致的问题；

(4)因开发建设单位已注销、建设自然人死亡、继承权纠纷等原因,导致权属人不明或存在争议,未进行首次登记或变更登记的问题;

(5)因权属人与其他村民或不属于村集体的第三人进行宅基地买卖、一房多卖、以房抵债,或因合资建设、合作建设等原因导致合同效力争议、房屋权属争议问题;

(6)特殊类型、特殊用途建筑物的占有人或使用人的权属认定问题;

(7)建筑物权属证明文件残缺、遗失的问题。

2. 涉及建筑物质量的相关历史遗留问题

(1)建筑物已建设完工,但未能取得竣工质量验收证明材料的问题;

(2)建筑物质量检测鉴定、消防安全证明文件残缺、遗失的问题;

(3)建筑物的整体或部分属于临建、违建的问题。

3. 其他涉及建筑物的历史遗留问题

第二节 解决历史遗留问题的文件依据

一、法律

1. 中华人民共和国民法典

2. 中华人民共和国土地管理法(2019修正)

3. 中华人民共和国建筑法(2019修正)

4. 中华人民共和国城市房地产管理法(2019修正)

5. 中华人民共和国城乡规划法(2019修订)

6. 中华人民共和国村民委员会组织法(2018修正)

7. 中华人民共和国农村土地承包法(2018年修订)

8. 中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法

二、行政法规

1. 中华人民共和国土地管理法实施条例（2021 修订）

2. 建设工程质量管理条例（2019 修订）

3. 城市房地产开发经营管理条例（2020 年修订）

4. 土地调查条例（2018 修订）

5. 国有土地上房屋征收与补偿条例

三、地方性法规

1. 广东省土地权属纠纷处理条例（2024 修订）

2. 广州市城中村改造条例

3. 广州市城乡规划条例

4. 广州市历史文化名城保护条例

四、相关政策及指导意见

1. 自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知（自然资源部〔2023〕7 号）

2. 自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知（自然资发〔2022〕19 号）

3. 自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知（自然资发〔2021〕1 号）

4. 自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知（自然资发〔2020〕84 号）

5. 广东省自然资源厅关于印发广东省加快推进“房地一体”农村不动产登记发证工作方案的通知[粤自然资规字〔2019〕11 号]（已失效但是重要参考文件）

6. 广东省自然资源厅关于印发加快处理不动产登记历史遗留问

题指导意见的通知〔粤自然资规字〔2018〕5号〕（已失效但是重要参考文件）

7. 广州市人民政府关于印发广州市土地储备管理办法的通知（穗府规〔2023〕1号）

8. 关于印发广州市旧村全面改造项目涉及成片连片整合土地及异地平衡工作指引的通知（穗规划资源规字〔2020〕4号）

9. 关于印发《广州市综合施策解决违法违规占用耕地和历史遗留问题推动土地管理工作健康发展的工作方案》的通知（穗府办函〔2020〕102号）

10. 关于深化城中村改造工作推进高质量发展的实施意见（穗字〔2020〕10号）

11. 关于印发广州市深化城中村改造工作推进高质量发展的工作方案的通知（穗府办函〔2020〕66号）

12. 广州市规划和自然资源局关于印发《广州市“房地一体”农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作方案》的通知（穗规划资源字〔2020〕22号）

13. 关于印发广州市城中村改造基础数据调查和管理办法的通知（穗建规字〔2020〕19号）

14. 关于印发广州市城中村改造项目监督管理实施细则的通知（穗建规字〔2020〕15号）

15. 关于进一步加强地籍图查询与更新工作的补充通知（穗规划资源字〔2020〕7号）

16. 关于印发广州市共有产权住房管理办法的通知（穗建规字〔2020〕8号）

17. 《关于印发广州市黄埔区广州开发区城中村改造全面改造项

目实施审批“流程再造”工作指引（试行）》的通知（穗开更新〔2020〕7号）

18. 广州市人民政府关于印发广州市城乡建设档案管理办法的通知（穗府规〔2020〕8号）

19. 关于印发广州市城中村改造安置房管理办法的通知（穗建规字〔2020〕14号）

20. 关于土地出让金违约金计收问题的若干意见的通知（穗国土规划规字〔2020〕1号）

21. 关于印发广州市乡村建设规划许可证实施办法的通知（穗府办规〔2020〕17号）

22. 关于印发《广州市“房地一体”农村宅基地和集体建设用地确权登记发证工作方案》的通知（穗规划资源字〔2020〕22号）

23. 关于印发广州市深入推进城中村改造工作实施细则的通知（穗府办规〔2019〕5号）

24. 关于加快推进留用地落地兑现工作的通知（穗规划资源规字〔2019〕3号）

25. 关于印发广州市村庄集体建设用地报批实施细则的通知（穗国土规划规字〔2018〕7号）

26. 广州市城中村改造局印发关于加快实施城中村改造项目计划的通知（穗更新字〔2016〕47号）

27. 关于印发广州市集体建设用地使用权流转管理办法实施细则的通知（穗国房字〔2015〕665号）

28. 关于印发《广东省土地历史遗留问题专项清理整治工作方案》的通知（粤国土资利用发〔2012〕63号）

29. 印发关于进一步加快解决农村留用地遗留问题的工作方案通

知（穗府办函〔2011〕103号）

30. 关于深入推进村级工业园更新改造的实施意见（征求意见稿）

31. 广州市城中村改造项目实施方案报批程序规定（征求意见稿）

32. 广州市城中村改造项目实施方案报批程序指引（试行）

33. 广州市“三旧”改造完善历史用地手续政策问答

第三节 常见类型的历史遗留问题解决思路

一、办理历史遗留问题相关法律业务的基本原则

1. 忠诚原则。律师接受拆迁人、被拆迁人等相关主体委托，办理历史遗留问题相关法律业务，应不受任何单位及其他组织和个人的非法干涉，依法维护国家法律的正确实施和委托人的合法权益。

2. 专业原则。律师办理历史遗留问题相关法律业务，应具备相应的业务能力和水平，以扎实的专业知识和技能为委托人提供优质服务。

3. 勤业原则。律师办理历史遗留问题相关法律业务，应勤于学习、勤于思考，恪尽职守，根据委托人的需求完成各项受托法律业务。

4. 沟通原则。律师办理历史遗留问题相关法律业务遇到瓶颈时，应积极与各方主体沟通谈判，以满足委托人的需求为基础，兼顾各方利益衡平，推进历史遗留问题的解决。

二、常见类型的历史遗留问题解决路径

历史遗留问题种类繁多、涉及主体及成因复杂、解决路径多样，均系历史遗留问题难以解决的原因。一般而言，解决历史遗留问题以非诉方式为主，以诉讼方式为辅。

常见类型的历史遗留问题解决思路主要包括：

1. 前期准备工作阶段

(1)根据委托人描述的情况及提供的资料，对涉案土地房屋的历史遗留问题进行摸查，了解涉案项目的历史遗留问题；

(2)确定历史遗留问题种类后，有针对性地进行法律检索并进行法律研究。法律检索内容包括但不限于当地历史遗留问题处理政策及主管部门处理指引、当地调取相关材料档案及补办相关材料证件所需文件及手续流程、与涉案项目问题相关的案例及他人成功解决的思路与方法。检索完成后，结合涉案项目的实际情况进行综合分析；

(3)如委托人存在遗留的案件材料未提供，或需要进一步了解历史遗留问题的成因、过程，以书面的补充材料及问答清单或谈话笔录等方式询问委托人；

(4)将解决该历史遗留问题的思路及实施方案向委托人阐明并解答委托人相关法律咨询，实施方案需取得委托人确认。需注意，切忌允诺可以百分之百解决历史遗留问题；

(5)如委托人所面临的历史遗留问题属于其村集体较为集中、突出的问题，可联系村委或相关当事人，集中解决历史遗留问题。

2. 实质推动解决阶段

(1)接受委托后，前往市规划和自然资源局、市住房和城乡建设局或区属主管部门，调取案涉物业相关的土地或房屋的相关档案（例如权属信息、土地控规、报建资料等），并向相关政府部门窗口确认重新办理、补办相关文件所需要的材料及手续流程（可以在前往办理窗口前通过 12345 热线确认，但以窗口工作人员所述为准）；

(2)如涉及较难处理的历史遗留问题，可以向有关部门工作人员咨询及确认是否有出台解决相关问题的政策、指引或会议纪要，善用申请政府信息公开的方式获取相关信息和材料；

(3)与政府主管部门做好协调沟通工作，对于程序性问题结合当

时适用的相关政策和流程申办，对于较难解决的实质性问题争取磋商解决的机会；

(4) 如存在补办相关流程、手续的可能，及时指导委托人准备及完善相关资料，依相关政策及法定程序申办。

(5) 与涉及历史遗留问题其他主体（非政府部门）进行沟通谈判工作，因村集体内部多数属于同一宗氏或家族，在谈判工作陷入僵局时，尝试向上寻求村长、村书记、族长或大家长的帮助，协助说服对方当事人；

(6) 实际解决历史遗留问题的过程中，如进行磋商谈判，注意保留会议纪要等其他痕迹文件，既为可能产生的诉讼做证据准备，亦证明律师实质进行工作；

(7) 如各方就解决历史遗留问题达成一致，尽快签署相关协议固定成果。

3. 如最终无法通过沟通、谈判等非诉方式解决历史遗留问题，应及时向委托人分析、研判诉讼或仲裁的可行性，引导、接受委托人的委托代理申请行政裁决、仲裁或诉讼。

三、律师办理历史遗留问题的常规性业务内容及办案流程

1. 接受委托后针对拟改造、拟征收的土地房屋进行专项历史遗留问题或整体情况进行摸查，出具尽职调查报告、专项法律报告、法律意见书、风险告知书等法律文书；

2. 以书面或口头等形式，回复委托人与历史遗留问题相关的法律问题咨询；

3. 策划、起草、修改、实施处置历史遗留问题的操作方案；

4. 协助委托人查询争议土地、房屋的权属情况及内档资料；

5. 起草解决历史遗留问题的所需文件材料清单，指导并协助委托

人办理相关手续流程，或代办政府审批等相关法律手续；

6. 代表委托人参加与解决历史遗留问题相关的谈判、会议，协助草拟、形成、保存相关会议纪要或痕迹文件；

7. 拟制、起草、审查、修改与解决历史遗留问题相关的合同、协议；

8. 代表委托人进行签约，监督、催促对方当事人履约交割；

9. 为与历史遗留问题的相关主体法人（如相关政府部门、开发主体、建设主体、村集体经济合作社、村集体所属相关公司等）担任专项法律顾问，乃至提供改造或征收全过程法律服务顾问；

10. 对无法通过谈判沟通解决的历史遗留问题，分析、研判诉讼或仲裁的可行性，引导、接受委托人的委托代理申请行政裁决、仲裁或诉讼；

11. 以书面或口头等形式，向委托人进行阶段性或终局性的法律工作成果汇报；

12. 妥善归档保存办理历史遗留问题的相关文件材料。