**广州市处置旧村庄更新改造拆迁留守户的实践探索**

（广东诺臣律师事务所黄家章）

目录

一、旧村庄更新改造现实困境

二、广州市处置拆迁留守户的实践探索

三、政府裁决制度评价

四、现行法律政策框架下的解决办法

**一、旧村庄更新改造现实困境**

广州市天河区冼村“城中村”改造项目于2009年7月启动改造工作，2011年4月正式开拆。截至2019年3月，共拆除村民房屋1500栋，尚有262栋村民房屋和143户外单位住宅未签订拆迁补偿安置协议，未搬迁[[1]](#footnote-1)。据网易财经报道，保利地产于2011年12月成功竞得冼村“城中村”改造项目合作企业后，交纳保证金10.24亿元。近十年来，由于拆迁安置纠纷，导致不能如期完成拆迁和项目开发建设，不算资金和人力成本，仅支付给村民的临迁费一项，保利地产每月就需要付款1000多万元。如果不是坐拥广州珠江新城CBD黄金地段，冼村“城中村”改造项目绝对成了保利地产的“烫手山芋”。

在广州地区，因拆迁延误而不能如期完成更新改造的旧村庄为数不少，冼村只是其中一个典型案例。在广州市拟强力推进的92条旧村庄全面改造项目[[2]](#footnote-2)中，天河区的冼村、新塘新合村，黄埔区的横沙、文冲、茅岗、火村、笔岗、暹岗村，荔湾区的大坦沙、花地、东教、茶滘村，海珠区的沥滘村，白云区的田心村，增城区的简村，番禺区的东郊村等16个进入实施阶段的旧村庄全面改造项目，就因拆迁安置补偿纠纷无法如期完成拆迁任务，导致更新改造进度一再延误。其中，部分项目从正式启动改造工作至今，已逾10年[[3]](#footnote-3)。在自主改造、合作改造类项目中，拆迁补偿争议仅靠内部协商谈判难以达成一致，造成项目审批后多年未能完成拆迁安置工作，融资地块迟迟不能开发，部分项目甚至连复建安置工程也不能如期施工。由此可见，拆迁安置补偿纠纷已成为旧村庄更新改造的难点和痛点。

广州市旧村庄更新改造实行政府主导机制，行政审批和民主表决事项繁多，程序严格、复杂（后期笔者将专章探讨行政审批和民主表决，欢迎关注），本来效率就不高。一个项目从启动到批复实施，经历5、6年是很常见的，历时7、8年甚至10年以上的项目也不在少数。如果再加上拆迁延误，无疑会带来更多问题。拆迁安置补偿纠纷日益成为旧村庄更新改造进程中横亘在改造主体面前的巨大障碍[[4]](#footnote-4)。

**二、广州地区处置拆迁留守户[[5]](#footnote-5)的实践探索**

根据广州市城市更新政策的规定，旧村庄更新改造为分为政府征收储备、自主改造和合作改造3种模式。在政府征收储备类项目中，政府作为改造主体，依据《土地管理法实施条例》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，享有强制征收权，故此类改造项目基本上不存在拆迁留守户的情形。自主改造、合作改造类项目是由村社集体和市场主体共同推进更新改造工作，改造主体不享有强制征收或者强制搬迁的权利，因此，少数被拆迁户出于各种动机选择当留守户，不配合更新改造，甚至以种种手段进行抗争。自主改造、合作改造类项目普遍面临拆补方案表决表决、签约和搬迁拆卸工作受到阻滞，项目不能如期推进的困境。

为解决克服上述困难，广州地区的“城中村”改造主体和地方政府苦苦探索。2007年启动的广州市天河区猎德村“城中村”改造项目，在摸索中形成了由村集体经济组织对被拆迁户提起民事诉讼、法院判决后再申请强制执行的“猎德模式”。2009年，广州市政府在总结了猎德村经验的基础上，制定了具有前瞻性意见的政策。《广州市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号）规定，对不履行村集体经济组织民主表决通过的拆补方案的，由村社集体依法提起民事诉讼诉请法院判决强制搬迁。这是在法律规范缺位，而现实困难又迫切通过法律手段解决的形势下，广州市的一项政策创举。当“猎德模式”被法院系统制止后，2015年，广州市又出台了“1+3”城市更新政策，其中的《广州市旧村庄更新实施办法》第三十三条规定，对合作改造、自主改造类项目，由村集体申请将集体建设用地转为国有建设用地的，对少数无法达成协议的村民，经多次协商仍拒不签订拆迁补偿安置协议的，由区政府依法作出征收补偿决定，并依法申请法院强制执行。

2019年，广州市黄埔区政府也制订了相应规定。《广州市黄埔区 广州开发区加快省“三旧”改造改革创新试点工作若干措施》（穗埔府〔2019〕10号）第（十）条规定，对极少数被拆迁人为谋求不当利益阻挠拆迁损害大多数被拆迁人利益的行为，村集体可制订“村规民约”对其采取必要的处置措施。

近年来，广东省政府在总结了广州市做法的基础上，制定了更有力的政策。《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）第（十六）条规定，土地权利人就旧村庄是否实施改造、搬迁补偿安置等事项未能与改造主体达成一致意见的，由村集体提交村民大会或者村民代表大会讨论决定。

《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）第（十九）条规定，农村集体经济组织少数成员拒不履行经村集体表决通过并经政府批准的改造方案（含搬迁补偿安置内容），改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆迁的，由县级以上人民政府参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定作出补偿决定，限期搬迁，并可申请法院强制执行。

《广东省人民政府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）第16条规定，“三旧”改造项目，多数原权利主体同意改造，少数原权利主体不同意改造的，对市场主体实施且‘三旧’改造方案已经批准的拆除重建类改造项目，原权利主体对搬迁补偿安置协议不能达成一致意见，但村集体及三分之二以上的村民已签订搬迁补偿安置协议的，原权利主体可向项目所在地县级以上人民政府申请裁决搬迁补偿安置协议的合理性，并要求限期搬迁。有关当事人不履行裁决的，由作出裁决的政府申请法院强制执行。

尽管省、市、区三级政府对处置拒不搬迁的留守户作出了相关指引，但在实践操作中，改造主体和合作企业仍按既有做法，采取协商谈判的方式促使留成守户签约并搬迁。所谓协商谈判，就是双方讨价还价，最后由改造主体在大多数集体成员接受了的拆迁安置补偿标准之上，向留守户额外给予一定的经济补偿收尾。当然，改造主体向留守户支付这种经济补偿金是保密的，只有交接双方知晓。业内把这种做法叫做“放水”。向留守户“放水”，是拆迁实施单位在拆迁延误和增加拆迁成本两害相权取其轻之下作出的理性选择。但这种做法有4个弊端：第一，对已按项目拆补方案签约的其他集体成员不公平，一旦被发现留守户获得高额补偿，将引起已签约集体成员强烈反对，极有可能造成项目改造工作无法继续实施；第二，增加了改造成本（其实这种费用是无法纳入真实改造成本的，只能由改造主体或合作企业通过其他方式自行消化）；第三，使被拆迁户误以为留守抗争可以获得更多利益，招致更多留守抗争；第四，“放水”行情水涨船高，改造主体越来越难以承受。

在城市更新程序越来越透明，公开、公平、公正呼声日益高涨的情势下，通过向留守户“放水”排除拆迁障碍的做法，日渐难以为继。房地产开发企业、村社集体迫切需要寻找替代解决方案。

在广州市发生的下列3类案例具有典型意义。

1．猎德村、杨箕村模式——对留守户提起民事诉讼

广州市天河区猎德村改造项目，猎德股份合作经济联社对拒不签约和拒不搬迁的8名村民提起民事诉讼，诉请法院判令该8名村民腾房交付拆卸。一审、二审法院均判决支持猎德联社的诉讼请求。在法院强制执行过程中，双方达成和解，村民主动腾退并将房屋交付猎德联社拆卸，避免了强制执行。

广州市越秀区杨箕村改造项目，杨箕股份合作经济联社对最后18户拒不签约和搬迁的村民提起民事诉讼，最终法院判决该18户留守户限期搬迁。判决生效后，法院强制执行搬迁2户，执行和和解2户。后因其中1户留守户李洁娥跳楼自杀，法院停止强制执行。剩余14户留守户均由杨箕联社、政府、法院协调和平解决。

猎德村、杨箕村改造项目得以在较短时间内全部解决拆迁纠纷，很大程度上得益于有法院限期搬迁的民事判决作后盾。而杨箕联社对留守户提起民事诉讼的政策依据，就是前述穗府〔2009〕56号文中关于对不履行村集体经济组织表决通过的拆补方案的由村集体依法提起民事诉讼的规定。本来，穗府〔2009〕56号文这一创新性政策指引是化解旧村庄更新改造拆迁纠纷的利器。不料，杨箕村的实践竟成为该项新规的唯一实践案例。杨箕村改造项目在法院强制搬迁过程中发生留守户李洁娥跳楼自杀事件后，广东省高级人民法院随即向广东省人民政府发出粤高法建〔2012〕15号《司法建议书》，建议政府在旧村改造拆迁过程中指引农村集体经济组织采取协商谈判的方式化解拆迁纠纷，法院不支持判决留守户限期搬迁收回集体宅基地使用权的诉请。自此以后，广东省不再出现村集体通过提起民事诉讼的方式收回集体宅基地使用权的案例。

应该说，猎德村、杨箕村由村集体对留守户提起民事诉讼，诉请法院判决留守户限期搬迁的做法有很强的法理依据，法院理应支持此类诉讼请求。广东省高级人民法院通过司法建议的方式扼杀了广州市旧村庄更新改造拆迁创新制度，令人惋惜。

2．冼村、陈田村模式——对留守户实施内部惩处

2019年10月23日，为打破旧村改造10年拆迁僵局，广州市天河区冼村股份合作经济联社召开股东大会，以94%同意率通过一项决议，扣发拒不签订拆迁补偿安置协议和拒不搬迁留守村民的股份分红和福利待遇。这一举措给留守村民造成极大震撼，他们纷纷上访，要求政府撤销冼村联社这一集体决议。不过至今未有留守村民就上述集体决议提起诉讼，该案未上升到法律程序进行评价。冼村联社的做法，对于督促集体经济组织成员履行成员义务而言，是一项具有开创性意义的举措。

无独有偶。同年11月29日，陷入改造签约僵局的广州市白云区陈田经济联合社召开成员大会，以79.32%同意票表决通过了《陈田经济联合社关于在“城中村”改造期间调整发放成员（股东）股份分红及福利待遇等事宜的决定》,对拒不表决和签约的集体成员（股东）实施惩处，扣发其股份分红和福利待遇。这一决定触碰到不配合改造的少数村民的痛处，他们上访要求政府撤销陈田联社这一决定。政府回复无权处理集体经济组织内部事务后，有9名村民率先向法院起诉，诉请确认陈田联社作出的决定违法并予以撤销。2019年12月30日，白云区法院以陈田联社作出涉案决定属农村集体经济组织成员内部民主自治决策范畴不属民事诉讼受案范围为由，裁定驳回九原告起诉。现该案处于二审审理当中。

在该案中，笔者代理陈田联社一方取得胜诉。依笔者判断，二审判决陈田联社胜诉是大概率事件。毕竟，双方讼争事项确属农村集体经济组织自治范畴，不属于民事诉讼受案范围。即使对案件进行实体审理，依据现行法律规定，也应判决陈田联社胜诉，理由是，经陈田联社民主表决通过并经政府批准实施的陈田村“城中村”改造方案和项目拆迁安置补偿方案是集体决议，依照农村集体民主管理原则，陈田联社全体成员（股东）均须执行这两项集体决议，每一个集体成员均应按拆补方案确定的拆迁安置补偿标准签署拆补协议，及时搬迁。九原告等少数集体成员拒不表决，不签署拆迁安置补偿协议，拒不搬迁，属于不履行集体成员义务。根据广东省农村集体资产和集体经济组织管理法规以及省、市“三旧”改造（城市更新）政策的规定，陈田联社有权作出集体决议，对九原告等少数集体成员实施内部惩处。否则，陈田村“城中村”改造项目的复建安置工程将不能如期开工建设，势必延误全体村民回迁和集体物业新址的开发建设和经营，严重损害集体和大多数集体成员的利益。法院依法应当支持陈田联社的集体决定。

3．金洲冲尾村模式——申请政府裁决

2019年12月29日，南沙“旧改第一村”金洲、冲尾自然村全体村民，就“**是否同意将未签订安置补偿协议的村民提请南沙区人民政府裁决**”一个事项进行投票表决，结果870人参与，同意票710张、不同意票113张**，表决事项获得通过**。这意味着，接下来，金洲、冲尾自然村将就旧村改造项目拆迁补偿安置协议的合理性，提请南沙区政府裁决，并要求留守村民限期搬迁。

**三、政府裁决制度评价**

对于拒不签订拆迁补偿安置协议和拒不搬迁的少数村集体成员，由多数村集体成员或村社集体申请政府裁决并要求限期搬迁，是2019年广东省“三旧”改造新政的一大亮点。这项内容体现在粤府〔2019〕71号文第16条。可以说，这是迄今为止，在旧村庄更新改造领域当量最大的“核武器”。广州市2016年施行的“1+3”城市更新政策和粤国土资规字〔2018〕3号文虽有类似规定，但两者的效力层次无法与粤府〔2019〕71号文相提并论。粤府〔2019〕71号文是破解旧村庄更新改造拆迁僵局最有力的政策工具。若该项政策得以贯彻执行，并在执行中不打折扣，将对旧村庄更新改造过程中的留守户形成威摄，促使留守户作出理智决择，为改造主体、合作企业节省巨量的人力、时间和金钱成本，大大促进更新改造进程。

不过，上述愿景或许只是城市更新主管部门、城市更新行业一厢情愿的设想。该项裁决制度能否贯彻执行，并且在执行中不打折扣，取决于市、区两级政府和法院。

从区政府的角度，会考虑此项裁决的职权依据是否充分，能否经得起上级政府和法院的审查，会不会引起不好的社会效果。鉴此，各区政府不太可能积极履行该项职责，主要有以下3方面的原因：

第一，该项政府裁决是广东省政府自行创设的机制，缺乏上位法依据。目前关于收回农村集体土地使用权的法律规定，只有《土地管理法》第六十六条、七十七条和七十八条有相关规定，但这些规定与旧村庄更新改造没有关联。农村集体经济组织在旧村庄更新改造过程中能否收回村民住宅房屋的土地使用权，以及通过什么程序收回该土地使用权，现行土地管理法规和土地利用政策均无明确规定。业界对该问题的认识也存在较大分歧。粤府〔2019〕71号文第16条关于通过政府裁决收回村民住宅房屋土地使用权的规定，确属地方政府的创举，但这一创新机制缺乏直接的上位法依据。

第二，执行这种缺乏上位法授权的地方创新制度能否经得起行政复议和行政诉讼的审查监督，会不会败诉，区政府拿捏不准。

第三，政府裁决具有强制执行力，在执行中会不会更加激化矛盾，造成恶劣社会影响，区政府对此也心中无数。

从上述因素判断，各区政府在履行上述裁决职权问题上，可能偏保守，最终很可能以各种理由将裁决申请拒之门外，或者久拖不决。

法院则会更多关注政府行使此项裁决权是否符合现行法律的规定。在法官看来，粤府〔2019〕71号文第16条缺乏上位法依据，且这一举措只是经由政策创设，不是通过立法程序确立的，法律位阶相当低。政府运用这种低层级的裁决机制剥夺受《物权法》等基本法规范保护的农村村民宅基地使用权，存在程序不正当和实体依据不足的问题。因此，此类政府裁决作出后，极有可能会在行政诉讼中被撤销，或者会在强制执行程序中被法院裁定不予执行。

由此看来，政府裁决制度在实际操作中不太容易实施。在粤府〔2019〕71号文出台前的征求意见阶段，法院系统、政府法制部门就第16条提出保留意见，端倪隐约可见。广东省政府对该项新政也不敢寄以厚望，并为此留有后手。粤府〔2019〕71号文第18条明确规定，发挥政府补位作用，对于市场主体已按第16条的规定操作，但项目仍难以推进的，市场主体可申请退出，将项目转为由政府主导的方式推进。言下之意，旧村庄更新改造项目采用自主改造、合作改造模式无法克服拆迁障碍时，改由政府征收储备方式推进。

不管怎么说，该项新机制毕竟创建起来了，对于城市更新主管部门和城市更新行业来说，这是值得期待的一项新制度。

**四、现行法律政策框架下可行的解决办法**

综合上述见解，对于自主改造、合作改造类的旧村庄更新改造项目中的拆迁纠纷，在现行法律政策框架下可行的解决办法，宜按以下步骤实施：

第一步，遵照民主议定程序表决通过改造方案和拆迁补偿安置方案，并呈报政府审批同意。只要同意票数达到全部集体成员的三分之二绝对多数（三分之二是广东省政府的规定，也符合农村集体经济组织管理法规的要求。但按广州市政府的要求，同意票数须达到80%）并取得政府批复，即形成对所有集体成员有法律约束力的决议，村社集体可敦促每一个集体成员签署拆迁补偿安置协议，及时搬迁。

第二步，对于少数拒不执行集体决议的成员，村社集体可适用集体经济组织章程对拒不签署拆迁补偿安置协议和拒不搬迁的少数集体成员实施内部惩处，限制、剥夺其股份分红和福利待遇，促使其签约和搬迁，由村社集体收回村民宅基地使用权。这种做法符合农村集体资产和集体经济组织管理法规以及省、市“三旧”改造政策的规定，又能节省时间和成本，是应当优先采用的强力措施。

第三步，经村社集体实施惩处仍然拒不签约也不搬迁的，由村社集体或已签约的多数集体成员作为申请人、以拒不签约和搬迁的成员为被申请人，向项目所在地区政府申请裁决，请求政府责令被申请人限期搬迁。

如区政府不愿意依照粤府〔2019〕71号文的规定履行裁决职责的，村社集体得反复与政府交涉，必要时借助行政效能监督、行政复议、行政诉讼机制督促政府履职，这样才能拿到裁决书。

第四步，政府作出裁决之后，改造主体及时与留守户协商谈判，双方妥协，促成留守户签约和搬迁。这种情形下的协商谈判，对于改造主体而言，进可攻退可守，谈成了可节省行政复议、行政诉讼和强制执行的时间和耗费，谈不成则申请强制执行。对于留守户来说，此时已缺乏谈判筹码，妥协的机率比较大。因此，取得政府裁决上方宝剑后，改造主体还需与留守户进行最后一次协商，避免强制执行。

第五步，最终无法协商一致，留守户拒不执行裁决的，由作出裁决的政府申请法院强制执行。

（本文作者黄家章是广东诺臣律师事务所执业律师、高级合伙人、主任，“城更一线”律师团队负责人。黄家章律师连续十多年为广州市、区两级国土资源、城市更新、规划、住建、土地开发储备等政府机构提供常年法律顾问服务，曾参与广州市、区城市更新政策制订工作，并为房地产开发企业、村社集体提供旧村庄、旧厂房和村级工业园更新改造法律服务，至今共经办城市更新项目40余个，对城市更新政策和实践有深刻的理解。）

**原创文章，版权私有。转载请扫二维码联系**

1. 数字来自2019年3月23日《新快报》 [↑](#footnote-ref-1)
2. 详见广州市住建局2019年公布的《广州市城市更新三年行动计划》（2019-2021年）附件1 [↑](#footnote-ref-2)
3. 荔湾区花地村在是穗府会纪[2007]241号文批复的，至今已有13年，另，茶滘村、东漖村，黄埔文冲村项目都是在“穗府会纪[2009]151号”批复的，至今已11年；天河区冼村、黄埔区横沙村是在2010年批复的；海珠区沥滘村是在2011年批复的；荔湾区河沙村、西郊村、坦尾村，天河区潭村、棠下村(金融起步区)、石东村(金融起步区)都是在2012年批复的；白云区田心村是在2013年批复的…… [↑](#footnote-ref-3)
4. 鉴于政府征收储备类改造项目，法律法规明确赋予政府有强制拆迁的权力，本文仅讨论由市场主体参与的自主改造类和合作改造类项目的拆迁问题。 [↑](#footnote-ref-4)
5. “留守户”一词最初出现在新闻报道中，泛指在拆迁场所坚守的住户。在政策法规层面，最早使用“留守户”概念的是《广州市旧村庄更新实施办法》。在实践中，留守户包括合法建筑物的产权人、利害关系人，也包括违法建筑物的投资人、受让人或其他利害关系人。 [↑](#footnote-ref-5)