

法律视角下我国“城中村”改造的问题和对策

孟获

(深圳市城市更新协会, 广东 深圳 518000)

【摘要】这篇论文从法律视角探讨了中国“城中村”改造的多方面情况。文章首先讨论了2009年至2018年建设领域法律框架的演变, 强调了对营商环境改革和投资创新的影响。随后, 对“城中村”改造的早期举措和挑战进行了分析, 重点关注了法律服务团队的建立、项目的深刻见解以及由法律真空引发的复杂问题。文章进一步探讨了法律解决方案和创新, 着重介绍了专业法律团队的创建、争议解决机制的制定以及对政策制定的贡献。对改造过程中遇到的挑战进行了详细分析, 例如初期法律框架的缺乏和法律关系的复杂性, 以及在缺乏直接法律依据的情况下的创新解决方案。最后, 文章总结了我国“城中村”改造的成就、长期影响和未来前景, 强调了法律创新在塑造可持续城市发展实践中的关键作用。

【关键词】城中村改造; 法律视角; 法律服务团队

一、引言

(一) 背景

中国快速的城市化进程导致了“城中村”的出现, 这些地区以城市内的非正式定居点为特征。这些地区通常由破旧的建筑和不足的基础设施组成, 这是由于城市化不断发展, 城市用地向农村扩张, 城市与农村相融合所致。这一现象源于农村人口向城市地区迅速迁移, 以寻求更好的经济机会, 为城市发展和治理带来了独特的挑战。

(二) “城中村”改造的重要性

“城中村”改造对中国可持续城市发展和社会稳定具有重要意义。这些地区呈现出复杂的社会经济和法律问题, 包括产权纠纷、不足的公共服务和低劣的生活条件。解决这些挑战对于提高城市生活的整体质量、促进社会公平以及实现长期城市可持续发展目标至关重要。

(三) 法律视角的目的

采用法律视角来解决“城中村”改造问题的目的是多方面的。首先, 它旨在全面了解城市再开发项目中固有的法律复杂性, 包括产权、土地利用法规和争议解决机制。其次, 它旨在确定能够促进“城中村”有效改造的法律框架和政策干预措施, 同时保障所有涉及方的权益。最后, 它旨在通过分析法律在促进包容性和可持续城市发展策略方面的作用, 为城市治理和法律改革的学术讨论做出贡献。

二、建设领域法律体系的发展(2009-2018)

(一) 法律体系概述

在2009年至2018年期间, 中国的城中村法律体系快速发展, 以深圳为例, 2009年之前, 深圳的城

中村改造属于“三旧改造”中的一部分, 仅有地方规章及规范性文件作为城中村改造的法律指引; 2009年, 《深圳市城市更新办法》颁布实施, 2012年《深圳市城市更新办法实施细则》颁布实施, 该二份文件作为深圳城市更新改造(城中村改造属于城市更新范畴)的法律基础, 促进了深圳城市更新的蓬勃发展; 之后的10年里, 深圳市出台了大大小小的各项法规及规范性文件, 涵盖土地历史遗留问题的解决, 建筑物权利人核实的规则, 项目流程监管, 项目各阶段的操作指引, 项目开发中各个权利人的权利保障等。这些发展旨在简化监管流程、增强透明度, 并营造更有利于建设活动的环境。

(二) 对营商环境改革的影响

建设领域的改革对中国更广泛的营商环境产生了深远影响。通过提高监管效率和减少官僚主义障碍, 这些法律改革促进了资源更有效地配置。此外, 建设项目中对透明度和问责制的强调有助于缓解腐败风险, 并提高投资者对市场的信心。

(三) 推动建设领域投资和创新

此期间引入的法律改革在推动建设领域的投资和创新方面发挥了关键作用。通过在监管流程中提供清晰和可预测性, 这些法律框架鼓励了对基础设施发展、城市更新项目和可持续建设倡议的投资。此外, 在建设实践中强调创新和技术采纳, 鼓励了行业向更高效和环保可持续的方法转变。

(四) 行业发展中的法律挑战

尽管在法律改革方面取得了进展, 但在此期间, 建设行业仍面临着各种法律挑战。这些挑战包括监管执法的不一致性、土地利用政策的模糊性以及产权纠

纷。此外，快速的城市化和基础设施建设加剧了土地征用、环境保护和公共安全等问题。解决这些挑战需要不断努力，完善法律框架，加强执法机制，并加强政府机构和利益相关者之间的合作^[1]。

三、早期举措和城中村改造中的挑战

（一）法律服务团队的成立

在城中村改造的早期阶段，建立专门的法律服务团队对于解决这些项目中固有的复杂法律问题至关重要。认识到城市重建倡议所带来的独特法律挑战，相关利益相关者动员了具有产权法、城市规划法规和争议解决机制专业知识的法律专业人士。这个法律服务团队在提供法律指导、协商产权纠纷和倡导支持城中村改造的政策改革方面发挥了关键作用。

（二）对“城中村”项目的深刻见解

法律服务团队采用了“城中村”项目的深刻见解，利用他们的专业知识来应对围绕产权、土地利用法规和城市规划政策的复杂法律环境。通过进行全面的法律分析和利益相关者磋商，团队制定了创新策略，以满足“城中村”社区的多样化需求，并与更广泛的城市发展目标相一致。他们的积极参与促进了制定量身定制的法律解决方案，平衡了各方利益，并促进了包容性城市振兴^[2]。

（三）初期面临的挑战

尽管法律服务团队采取了积极的努力，但“城中村”改造的早期阶段仍面临着许多挑战。这些挑战包括现有产权所有者的抵制、土地权利安排的不确定性以及实施重建计划时的法律制度的不完善性。此外，“城中村”改造项目缺乏全面的法律框架和先例，加剧了项目执行中的不确定性和延迟，阻碍了期望的成果的实现。

（四）法律真空和复杂性

在“城中村”改造的初期阶段遇到的主要挑战之一是法律真空和产权安排的复杂性。在“城中村”中产权的非正式性常常导致居民、开发商和地方政府之间的重叠索赔和纠纷。此外，对于解决这些问题缺乏明确的法律指导导致了紧张局势的加剧，并阻碍了重建项目的进展。解决这些法律真空和复杂性需要创新的法律策略、利益相关者的合作和政策改革，以建立一个有利于“城中村”改造的法律框架。

四、法律解决方案与创新

（一）创建专业法律团队

针对“城中村”改造所涉及的法律复杂性，成立了一个专门的法律团队，旨在制定量身定制的法律解决方案。该团队由具有产权法、城市规划 and 争议解决等不同背景的法律专家组成，在引导“城中村”重建的复杂法律环境中发挥了关键作用。通过

汇集他们的专业知识，团队开发了创新策略，解决了产权纠纷，简化了监管流程，并倡导保护弱势社区的权益。

（二）寻求法律和理论依据

专业法律团队开始了一项严格的寻求法律先例和理论框架的过程，以支持他们在“城中村”改造中的方法。借鉴现有的法律原则和学术研究，他们分析了产权、土地利用法规和城市规划政策的复杂性，以指导他们的决策过程。此外，团队探索了创新的法律理论和方法，以解决新兴挑战，并制定与更广泛的城市发展目标一致的综合解决方案。

（三）对政策制定的贡献

通过积极与政策制定者和利益相关者的合作，专业法律团队为支持“城中村”改造的政策制定做出了重要贡献。通过利用他们的专业知识和见解，他们为监管框架、土地利用政策和城市重建策略的制定提供了宝贵的意见。此外，团队倡导将社区驱动的方法和社会公平考虑纳入政策倡议中，从而促进了包容性和可持续的城市发展实践。

（四）争议解决策略

理解在“城中村”改造项目中冲突和纠纷是不可避免的，专业法律团队制定了有效的争议解决策略。借鉴他们在调解、仲裁和诉讼方面的经验，他们促进了利益相关者之间的建设性对话，并帮助协商出相互接受的解决方案。此外，团队倡导使用替代争议解决机制，以加速冲突解决，并将对项目时间表和结果的不利影响降到最低。

五、城中村改造中的挑战

（一）初期法律框架的缺乏

在城中村改造过程中首要的挑战之一是初期缺乏全面的法律框架。由于这些地区通常是随着时间的推移而非正式发展的，现有的法律结构可能不足以或不存在于解决重建项目的复杂性。缺乏清晰的法规和指南通常会导致模糊和不确定性，使决策过程复杂化，并阻碍了转型倡议的有效实施。因此，利益相关者面临着在努力维护转型过程中的合法性和公平性原则的同时，导航法律模糊和空白的任务。

（二）法律关系的复杂性

另一个重要挑战在于城中村改造项目固有的法律关系的复杂性。考虑到涉及的各种利益和利益相关者，包括产权所有者、开发商、居民和政府机构，导航法律环境变得困难。冲突的产权主张、模糊的土地所有权安排和竞争的发展优先事项进一步加剧了法律关系的复杂性。在这样的复杂环境中解决争端和调和不同利益，需要创新的法律策略、利益相关者的参与和对产权和土地利用法规的细致理解^[3]。

（三）在缺乏直接法律依据的情况下的创新解决方案

在缺乏城中村改造的直接法律依据或先例的情况下，利益相关者被迫寻求创新的解决方案来解决新出现的挑战。这要求摆脱常规的法律方法，探索替代机制以促进改造工作。利益相关者可能采用适应性治理模式、社区驱动的倡议或协作决策过程来填补法律真空并减轻不确定性。通过利用灵活的法律框架和借鉴跨学科专业知识，利益相关者可以制定创造性的解决方案，调和竞争利益，并促进城中村地区的可持续发展。

六、最大化利益的法律策略

（一）政策倡导与制定

有效的政策倡导与制定在“城中村”改造项目中最大化利益的过程中起着至关重要的作用。法律专业人士与利益相关者合作，倡导优先考虑社区参与、社会公平和可持续发展的政策。通过与决策者合作并发挥专业知识，法律团队为制定监管框架和土地利用政策做出贡献，以维护利益相关者的权利和利益。此外，他们促进包容性决策过程，赋予边缘化社区权力，并确保他们的声音在政策讨论中被听到。

（二）争议解决机制的制定

制定健全的争议解决机制对于最大化利益和促进“城中村”改造环境的建设至关重要。法律团队努力制定全面的争议解决框架，以应对重建项目的独特需求和复杂性。这些机制可能包括调解、仲裁和基于社区的冲突解决过程，旨在促进建设性对话、迅速解决争端并最小化对项目时间表的干扰。通过积极解决冲突和抱怨，法律策略促进了利益相关者之间的信任、合作和集体拥有权，从而提高了项目成功的可能性。

（三）平衡法律环境和司法实践

在“城中村”改造倡议中，实现法律环境和司法实践之间的平衡对于最大化利益至关重要。法律团队与司法机构合作，确保法律和法规的公正适用，特别是在涉及产权纠纷和土地利用冲突的案件中。通过倡导透明和公正的司法程序，法律专业人士维护法治和保护利益相关者的公正程序和公平待遇权利。此外，他们努力解决法律规范与司法实践之间的差异，从而增强了对法律体系的信心，并促进了投资和发展的有利环境。

（四）提高生活质量和安全措施

在“城中村”改造项目中最大化利益需要关注提高社区再开发中的生活质量和安全措施。法律策略优先考虑实施促进基本服务、基础设施升级和环境可持续性的法规和政策。法律团队与政府机构、社区组织

和城市规划者合作，将安全措施纳入重新开发倡议。此外，他们倡导保护文化遗产和创建包容性公共空间，增强社会凝聚力，并促进居民的归属感。

七、结论

（一）法律创新的成就

中国的“城中村”改造之旅见证了在法律创新方面的显著成就。通过积极参与和合作，法律专业人士在应对这些重新开发项目所面临的多方面挑战中发挥了关键作用。通过建立专业法律团队、倡导政策改革和制定创新的争议解决机制，利益相关者成功地应对了复杂的法律环境，并推动了“城中村”地区的转型变革。这些努力导致了开创性的法律策略的发展，这些策略不仅促进了项目的实施，而且还为未来的城市重建项目提供了蓝图。

（二）法律视角的长期影响

将法律视角纳入“城中村”改造倡议预计将对中国的城市发展格局产生长远影响。通过优先考虑合法性、公平性和利益相关者参与，法律框架为可持续和包容性城市化实践奠定了基础。此外，采用创新的法律解决方案已经培育了遵守法律和透明度的文化，从而增强了公众对治理机构的信任，并促进了社会凝聚力。因此，法律视角在“城中村”改造中的长期遗产预计将塑造未来多年的城市规划政策、法律框架和治理实践。

（三）中国“城中村”改造的未来前景

展望未来，中国“城中村”改造的前景充满希望，但也取决于持续的法律改革和合作努力。在法律专业人士、决策者和利益相关者持续的承诺下，有充分的机会在过去的成就基础上继续前进，并应对城市重建中出现的新挑战。采用前瞻性的法律策略，加之对社会公平和环境可持续性的承诺，将是释放“城中村”改造潜力的关键。通过拥抱法律创新和促进跨学科合作，中国可以在应对城市化的复杂性的同时，确保城市居民的福祉和繁荣。

参考文献：

- [1] 张依依, 陈芳梅. 城中村改造的法律服务模式与实践[J]. 城市发展研究, 2022, 15(2): 201-215.
- [2] 黄于杰, 李雪旭. 北京城中村改造的法律规划与实践[J]. 城市规划评论, 2023, 25(2): 301-315.
- [3] 邓鸣鹤, 刘映鸿. 城中村改造中的土地使用权法律保障研究[J]. 城市与法律研究, 2022, 17(2): 123-135.

作者简介：孟荻（1971—），女，汉族，辽宁沈阳人，研究生，四级律师，研究方向：房地产开发、城市更新、土地整备利益统筹、民商事诉讼等。