

“城中村”改造过程中的房屋拆迁补偿问题调查与思考

吴旭鹏¹,张亚丽²,刘秀华¹

(¹西南大学资源环境学院,重庆 400716;²河南农业大学资源与环境学院,郑州 450002)

摘要:“城中村”集体土地房屋拆迁补偿问题关系到城市的发展和村民的生存命脉。作者以郑州市金水区燕庄为例,对“城中村”改造过程中的房屋拆迁补偿政策和执行情况进行了实地调查。结果表明,燕庄“城中村”改造补偿过程中存在一些问题,如村民对补偿标准不满意、村民无法有效地了解政府的安置补偿政策、补偿费用不到位、过程不民主、村民有抵制拆迁和拒绝补偿的倾向等。建议通过法律约束、政策引导、社会保障和人文关怀等改进措施,保障村民权益,为城市化进程中的“城中村”改造提供参考依据。

关键词:城中村;补偿;拆迁;改造;调查;郑州

中图分类号:C913.9

文献标志码:A

论文编号:2009-1441

Survey and Research on the House Demolition Compensation in the Process of “Urban Villages” Reconstruction

Wu Xupeng¹, Zhang Yali², Liu Xiuhua¹

(¹College of Resources & Environment, Southwest University, Chongqing 400716;

²College of Resources & Environment, Henan Agricultural University, Zhengzhou 450002)

Abstract: The “urban villages” housing demolition and compensation is closely related to urban development and the survival lifeline of the villagers. In this paper, a field survey on the policy and the implementation in the process of village housing demolition and compensation, Yan Zhuang for example, is conducted. The results show that there are some problems in the process of reconstruction, such as the villagers are not satisfied with the compensation standards, the villagers can not understand the Government’s policy of compensation and resettlement, compensation cost is not in place, the process is undemocratic, the villagers have the tendency to resist demolition and to refuse compensation, and so on. It is proposed to resort to the laws, policy, social security, humanistic care, and other measures to protect the rights and interests of villagers. The results can provide some help for the “urban villages” reconstruction.

Key words: urban villages; compensation; demolition; transformation; survey; Zhengzhou

0 引言

改革开放的20多年中,城市化进程加速发展,中国的城市数目从1978年的320个发展到现在的662个,城市建成区面积也由3.6万km²到9万多km²。城市的快速发展,需要通过征收周边农村的耕地获得扩展的空间。虽然供耕作的土地已经没有了,但是农民们聚集而居所形成的“村庄”还保留着。于是用于农民建房的村庄宅基地随着周围耕地的被征用而被“容纳”

于城市之中。村庄进入城市,形成了“城中村”。城市的土地是国有土地,而“城中村”的土地仍然保留着农村集体土地的属性^[1],因此“城中村”就成了城市居住区中的特例。

随着城市的不断扩张和城市主要地段建设的完成,“城中村”逐渐成为城市的改造重点。“城中村”改造涉及面广,情况复杂,其中“城中村”房屋拆迁补偿问题是城市建设和改造的难点和重点之一。现今“城中村”

第一作者简介:吴旭鹏,男,1986年出生,河南洛阳人,硕士研究生,研究方向:土地利用规划。通信地址:400716 重庆市北碚区天生路2号西南大学(南区)660信箱,E-mail:wuxupeng126@126.com。

通讯作者:刘秀华,男,1963年出生,博士,教授,研究方向:土地利用规划、土地经济与政策。通信地址:400716 重庆市北碚区天生路2号西南大学资源环境学院,E-mail:cqland2003@126.com。

收稿日期:2009-07-15,修回日期:2010-01-19。

房屋拆迁补偿办法中,被拆迁房屋权属的确认、使用功能和建筑面积的确定、界定合法性的原则等,解决了补给谁、怎么补的难题。但补偿标准仍然存在很大分歧,拆迁人单方主观制定补偿标准,损害被拆迁人的合法利益。拆迁补偿标准是补偿的量化问题,标准的高低关系着拆迁当事人双方的经济利益,偏高则改造投资加大,偏低则村民不能接受,两者都不利于旧城改造工作的推动。房屋拆迁行为需要一个公平、公正、公开的拆迁补偿标准作指导,以维护拆迁当事人双方的合法利益。因此,笔者以郑州市燕庄为例,对“城中村”改造过程中的房屋拆迁补偿问题进行了专项调查并提出了改进措施,以期城市化进程中农村集体产权研究提供参考依据。

1 现有“城中村”房屋拆迁补偿规定和执行情况分析

1.1 “城中村”房屋拆迁改造中涉及的法律关系

“城中村”房屋拆迁改造中涉及的法律关系比较复杂,核心的法律关系有两个,其一,拆迁改造中土地的权利变动;第二,拆迁改造补偿机制。关于后者,国家土地征用补偿制度主要依据2004版《中华人民共和国土地管理法》。该法明确指出“国家为公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”,同时规定“征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿”。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。其中,土地补偿费,按照被征土地的原用途确定。征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前三年平均年产值的6~10倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算,每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征用前三年平均每公顷年产值的4~6倍。但是,每公顷被征用耕地的安置补助费,最高不得超过被征用前三年平均年产值的15倍。土地补偿费和土地安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍。青苗及附着物的补偿标准由省、自治区、直辖市规定,或根据实际情况确定^[2]。”

这些规定主要是针对城郊农民的耕地或农村集体所有的土地,由于国家重点工程的建设被征,为保障农民集体的利益而制定。所以,这些规定并不完全适用于“城中村”改造过程中的安置补偿。目前,全国各城市都有自己的“城中村”改造规定。

1.2 郑州市关于“城中村”改造中的安置补偿问题的规定和执行情况

对被拆迁的村民来说,郑州市主要有货币补偿和产权置换两种补偿安置措施。而这2种补偿办法的基础是以基准建筑面积为依据的。基准建筑面积根据河

南省宅基地面积标准结合城市住宅小区容积率控制标准,确定为每户228 m²^[3]。

1.2.1 货币补偿

货币补偿的金额根据被拆迁房屋的面积、区位、用途等因素确定。未超出基准建筑面积的,按市场价格补偿;超出基准建筑面积的,超出面积按重置建安价结合成新给予补偿。

1.2.2 产权置换

这种补偿办法有2种情况:第一,被拆迁房屋的建筑面积小于基准建筑面积的,可以按基准建筑面积进行产权调换,所调换房屋面积大于实际建筑面积的部分,由被拆迁人按建筑安装造价结算;第二,被拆迁房屋面积大于基准建筑面积的,按基准建筑面积计算产权调换面积,超出部分由拆迁人按被拆迁房屋的重置建安价结合成新给予适当补偿。(注:实行产权调换的安置住宅,建筑面积不得超过基准建筑面积,超出的面积被拆迁人应当补缴土地出让金及有关税费。)

此外,郑州市还规定拆迁原宅基地上住宅房屋的附属设施及乡镇企业用房、其他非住宅房屋或建筑物、构筑物,由拆迁人给予补偿,不再安置;原宅基地上住宅房屋的附属设施按重置建安价结合成新给予补偿。凡是符合郑州市关于“城中村”改造补偿规定的被拆迁户都可以得到合理的安置补偿;否则一律不予安置^[4]。

为了分析郑州市“城中村”改造中的安置补偿规定的执行情况,我们以郑州市金水区改造后的燕庄为例,调查了该村150户居民(一户选一人作为代表)。燕庄村位于金水路和未来路及中州大道的交会处,占地11.3 km²,村民近4000人。它毗邻省直机关,与东区物流中心和建材大世界等建材商业群仅一步之遥,又与郑东新区CBD遥相呼应,独特的地理位置,使燕庄村成为省会都市村庄“第一村”。燕庄于2005年3月25日正式开始改造,并于2006年6月18日正式完成改造。燕庄整体改造涉及土地面积11.3 km²,搬迁村民600余户3000余人。除已建成的家属区外,现有的村民自建房屋全部拆除,总拆迁面积约57万m²。燕庄村的改造成为省会“城中村”改造的“桥头堡”,也被列入郑州市重点建设工程。今天,燕庄摇身一变,成为“曼哈顿广场”。燕庄的改造可以说是郑州市“城中村”改造的一个成功典范。

调查过程中,许多村民都积极配合我们的调查,但是也有对我们的工作采取阻挠、不理睬的行为,最后一共有141份有效的调查问卷(9份无效)。表1是我们调查过程中有关村民对于改造过程中的安置补偿方式选择的态度。

表1 村民对于改造过程中的安置补偿方式的选择

补偿方式	统计结果		
	人数	百分比	有效百分比
货币补偿	50	33.3%	35.5%
产权置换	79	52.7%	56%
无所谓(均可)	12	8%	1.09%
合计	141	100%	100%

表1可知,选择产权置换方式的村民最多,其次是选择货币补偿的方式,最后是选择无所谓的态度。主要原因是最近几年郑州的房价在不断攀升,大部分村民都认为选择产权置换会比较理想一点。

2 郑州市燕庄“城中村”改造过程中房屋安置补偿问题

根据调查结果,我们发现燕庄在改造补偿中的确存在一些问题,主要表现在以下的4个方面:

2.1 村民对补偿的标准不满意

燕庄的地理位置十分优越,随着外来务工人员飞速增加,对租赁房屋的需求也急剧增加。由于“城中村”里房屋的租金比市区招待所、宾馆的租金要便宜得多,故“城中村”成了外来务工人员的主要聚集地。这样村民就可以仅靠出租房屋来取得不菲的经济收入。这是“城中村”村民的主要收入来源。粗略估算一下,燕庄的租金平均在150元/月到250元/月不等。一般村民都拥有3层左右的房屋,一户的宅基地一般占地在266m²左右。而一般的出租房为24~30m²左右,这样每户可以拥有至少40~50间的出租房间。那么,平均每户的月收入在2000~6000元不等。在这种利益的驱动下村民们都在不断增加房屋的层数,最高层数有12层之高。而在去年郑州市政府下发的《进一步规范城中村改造的若干规定》(郑政文(2007)103号)中明确规定,改造只对原村民宅基地上3层以下(含3层)的合法建筑给予1:1补偿安置,3层以上的建筑得不到补偿。村民们对补偿标准的满意程度见表2。

村民对该村改造方案的了解程度会直接影响到村民对改造工作所持的态度。从表2可以看出,村民对改造方案的了解程度越低,对改造工作的支持程度就越

表2 村民对补偿方案的满意程度

了解程度	支持程度				合计
	非常支持	比较支持	不太支持	很不支持	
了解	1	4	6	5	16
知道一些	0	5	19	33	57
根本不知道	0	2	12	54	68
合计	1	11	37	92	141

低。村民对当前的补偿方案主要是持不支持的态度或者根本不知道,这与调查过程中村民的态度是吻合的。

虽然政策是这样规定的,可是其他许多正在改造中的“城中村”却对3层以上的建筑也进行了一定比例的补偿,基本产生了“一村一策”的局面。这样,燕庄许多拥有高层建筑的村民就希望政府给自己的3层以上的房屋也按一定比例给予补偿,包括自己的房屋在以后年期出租所得的租金的现值。表三是村民认为应对3层以上建筑进行补偿的一些不同意见,大部分村民都认为对自己3层以上建筑应给予一半以上的补偿。

表3 村民认为应对3层以上建筑进行补偿的意见

统计结果	补偿比例		
	<50%	50%	>50%
人数	14	43	84
有效百分比	9.9%	30.5%	59.6%
百分比	9.3%	28.7%	56%

2.2 村民无法直接地了解政府的安置补偿政策

由于“城中村”村民延续了祖祖辈辈的生活习惯,一直保持着中国朴素农民的生活作风,受教育程度也普遍较低^[5]。所以,村民不可能广泛地通过互联网、报纸、新闻发布会等去了解政府“城中村”改造过程中的安置补偿政策。那么,他们在申请或取得安置补偿的时候,无法用合理有力的证据去维护自己的利益,因此导致自身利益损失的村民不在少数。表4是我们调查的村民中其中46户了解政府安置补偿政策的主要途径:

表4 村民了解安置补偿方案的途径

了解途径	统计结果		
	样本数	百分比/%	有效百分比/%
阅读政府有关文件	6	13.0	13.0
媒体宣传	12	26.1	26.1
村干部开会宣传	3	6.5	6.5
海报或街头广告	4	8.7	8.7
从其他村民那听说	21	45.7	45.7
合计	46	100	100

表4反映出,村民基本不能通过官方的渠道对政府的政策进行了解,主要是通过村民之间的互相口头传播而了解的。由此可知,缺少改造拆迁工作的宣传和政策性的解释,未能用通俗易懂的方式有针对性地给改造方案中与村民利益息息相关的内容传达给村民,村民很难对改造工作予以理解,更不会对改造工作给予积极的支持与配合。

2.3 补偿费用不到位,过程不民主

在补偿费的下放过程中,政府为了方便都是直接发给村集体,再由村集体发放给村民的。村集体的代表——村干部往往为了自己的利益而无视广大村民的利益,为自己谋取私利。这样村民就感觉“城中村”改造就是以牺牲老百姓的利益,而给村干部们创造牟利机会的政府主导行为。据我们的调查,燕庄村委曾打着建设社会主义新农村为民造福的幌子,将村里可耕地悉数征完,并用于商业房地产的开发,然而,数以千万计的土地出让金并没有主要补偿给农民,群众甚至对这笔巨款的去向都不明了。

2004年8月,金水区政府修路需占用燕庄4户村民的宅基地,却在未变更土地性质、未达成补偿安置协议的情况下对被拆迁人实施强制拆迁。然而,这起民告官的讼案却遭败诉。当事人许某称,官司打了3年,一家人至今仍住在临时搭建的简易房内,既没有得到一分钱的补偿款,也没有得到合理安置。而郑州市政府2004年出台的《郑州市城中村改造规划、土地、拆迁管理实施办法》第六条明确规定,“城中村的改造建设必须依法办理拆迁许可证手续”。并且还规定“城中村改造必须要有2/3的村民同意才能进行”。显然,如果不能用民主的方式去改造“城中村”,不能把属于村民应有的补偿费用发放到他们手中,村民是必然不会积极对待“城中村”改造的。表5反映了村民对拆迁行为的看法和顾虑。

如表5所示,被调查者认为补偿措施的制定会给有关负责人创造隐型的牟利屏障。原因是一方面,改造过程中有些官员没有以身作则。另一方面,改造前,村民生活在传统的一种观念体系下,并相互依赖,个人生存技能相对较低。进行改造,意味着必须打破这种同质社会结构。这对“城中村”的村民来讲,无疑是一次挑战,绝不是轻易就可以接受和适应的。

2.4 村民们有抵制拆迁,拒绝补偿的倾向

燕庄村民以前仅仅靠出租房屋就可以取得不菲的

表5 村民对于拆迁及补偿的意见

村民看法	统计结果		
	样本数	百分比	有效百分比
补偿方案的制定损害了你的利益	36	25.5	27.9
有关负责人趁机为自己牟利	78	55.3	60.5
生活收入来源因改造搬迁受影响	9	6.4	7.0
对新的居住环境不适应	6	4.3	4.7
有效样本总数	129	91.5	100.0
缺省	12	8.5	—
合计	141	100	—

经济收入,过着比较富裕的生活。同时他们依旧可以拥有普通农民的休闲生活,这也是与他们自身的生活心态是一致的。但是,改造后他们将被转为城镇户口、被纳入城镇就业体系,面临找工作、生存等的压力。加上大部分人的文化素质不高,基本都没有一技之长,只能从事体力劳动或者去接受技能再培训。这样他们就担心不能融入城市的生活环境中去,并且在改造过程中对补偿费用也不满意。这是村民抵制拆迁,拒绝补偿的主要原因之一。

从表6可以看到:村民们对旧村生活方式的满意度是相当高的,他们不愿意接受改造、接受补偿。

表6 家庭主要经济收入来源以及对旧村生活满意度

满意程度	收入方式			合计
	房屋出租	个体经营	工资收入	
非常满意	68	12	5	85
比较满意	29	13	4	46
不太满意	2	4	0	6
很不满意	3	0	1	4
合计	102	29	10	141

3 对策和改进措施

3.1 完善征地补偿标准

关于补偿的标准,当前主要有4种观点^[6]:一是土地补偿论,二是财产和权利补偿论,三是人本论,四是市场论。但是无论是哪种理论都离不开保障被征地农民利益这一原则。在实际补偿过程中,若土地补偿费和安置补助费合计按30倍计算,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府应统筹安排,从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。在制定征地补偿标准时,可以考虑征地区片综合地价的做法。征地区片价测算范围重点在土地利用总体规划确定的城市、城镇建设用地规模范围内,但各地可以根据征地需要和实际情况扩展到城市郊区或更大范围。

3.2 完善拆迁补偿项目

“城中村”改造过程中,征地区片综合地价的制订要综合考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等多方面因素。除了要考虑到教育补偿和农民集体土地后期收益权^[7]。在征地补偿中应该增加教育补偿成分的比例。当农民的土地被征用后,他们不得不转向其他产业,而其他产业无论从组织方式还是管理形式、技术水平、经营方式等方面都与农业有很大差异,它要求劳动者应受到一定的教育。为了促进劳动力向其他行业转

移,应该对其进行专业知识培训。

3.3 完善征地补偿方式

从各地的实践来看,征地补偿的方式主要有5种^[8]:一是由企业和政府对农民实行长期补偿。可以使用交租金的办法,即每年交给农民一定的补偿费;二是把一次性或多次性补偿款存入银行,农民用逐年取得的利息来解决最低生活保障以及医疗和养老保障;三是用补偿款入股分红。即把补偿款投入到投资者的企业中去,为失地农民提供最低生活保障或其他保障;四是就土地本身做文章,如可以允许土地入市,使农民获得一定的收入;五是国家收取的出让金,返回一部分给农民。各地可以根据实际情况选择补偿方式,也可以几种方式综合运用,关键是看被征地农民的意愿,这一点是最重要的。

3.4 妥善解决失地农民的安置问题

失地农民的最根本的利益是保证其主体地位问题,要充分考虑失地农民经济主体地位再造的成本和代价因素,把失地农民的当前利益与长远利益结合起来,综合考虑多种因素并结合不同年龄段的失地农民的情况,以财产权利补偿为基础、体现价值规律要求和以人为本理念,采取灵活多样的补偿安置办法:第一,农业生产安置。第二,重新择业安置。第三,入股分红安置。第四,异地移民安置。

3.5 规范征地工作程序

城中村改造过程中,征地工作程序应包括以下3个主要环节:第一,告知征地情况;第二,确认征地调查结果;第三,组织征地听证^[9]。在征地依法报批前,当地国土资源部门应告知被征地农村集体经济组织和农户,对拟征土地的补偿标准、安置途径有申请听证的权利。

3.6 加强征地实施的监管

对征地实施进行监管,是保证征地行为和征地过程的公平合理的重要条件。第一,公开征地批准事项。第二,支付征地补偿安置费用。第三,征地批后监督检查。如果因征地确实导致被征地农民原有生活水平下降的,当地国土资源部门应积极会同政府有关部门,切实采取有效措施,多渠道解决好被征地农民的生产生活,维护社会稳定。

3.7 从实际出发,保障村民权益

可以将“城中村”失地农民分为农户、半农户和非农户等3种类型^[10],三种类型的农户应该实行不同的征地补偿安置办法。对农户及时培训,确保他们未来生活的安全。对半农户科学、合理确定补偿金,增加他们的公平感受。半农户在土地被征用并获得一定的补偿后,一般能较快地稳定在一个非农工作岗位上,获得一份较稳定的收入。对非农户引导其合理投资,保证

他们资产的良性循环。对于非农业户而言,保证征地补偿金的公平、及时、合理分配,并且引导他们科学、合理管理自己的征地补偿金是需要做的重点工作。

4 结论

在城市化进程中,城中村集体土地房屋拆迁补偿问题是农村集体土地产权权益被挤压的最突出表现形式,反映了城中村村民土地利益的变化。由于自然条件和历史文化的差异,各个地域房屋拆迁补偿问题存在一定的差异^[11]。因此,迫切需要结合地区特点,分析补偿政策及执行情况和存在问题^[12]。总体而言,政府推进城市化进程、促进经济增长应当与城中村村民的集体土地产权权益实现进行综合平衡,不应使农民利益受损,从而为构筑和谐社会创造有利的经济环境。

郑州市的“城中村”改造正在热火朝天地进行,“城中村”的人们一方面期待着这场革命,另一方面失地带来的问题使他们焦虑万分。今后,应该通过全社会的努力,通过法制的进一步完善,解决好失地农民与城市化之间的矛盾^[13],解决好农民的拆迁补偿及农民农转非后的社会保障等问题,使土地不再是一个沉重的话题,使昔日那些满目疮痍的“城中村”重新焕发光彩。

参考文献

- [1] 公维才.从农村土地所有权性质看我国失地农民补偿[J].聊城大学学报,2005(1):116-119.
- [2] 何中舟.土地补偿新标准向市场化靠近[J].中国新闻周刊,2005(8):31-34.
- [3] 颜秀金.关于完善我国征地补偿标准的探讨[J].河南国土资源,2006(5):26-27.
- [4] 郑州市人民政府.郑州市城中村改造规定(试行)[N].郑州晚报,2003-09-30.
- [5] 李培林.巨变村落的终结—都市里的村庄研究[J].中国社会科学,2002(1):168-178.
- [6] 张术环,孔令德.完善我国征地补偿安置机制的对策和建议[J].农业经济,2006(10):48-49.
- [7] 侯华丽,杜舰.土地发展权与农民权益的维护[J].农村经济,2005,(11):78-79.
- [8] 王晓东,刘金声.对城中村改造的几点认识[J].城市人口,2003(11):11-15.
- [9] 吴国庆.城市化进程中失地农民市民化问题的调查与思考[J].浙江社会科学,2003(7):2-6.
- [10] 朱明芬.浙江失地农民利益保障现状调查及对策[J].中国农村经济,2003(3):65-80.
- [11] 鲍海君.浙江失地农民社会保障制度建设:经验、挑战与对策[G]//第三届“中国城市发展与土地政策”国际研讨会论文集,2007:120-126.
- [12] 王世忠,刘卫东.失地农民补偿标准的合理确定[J].中国土地科学,2006.
- [13] 张庆元.完善我国城市房屋拆迁制度的思考—以《物权法》为视角[J].法治论坛,2007.