

城中村

城中村改造 解析

——城乡一体化建设的探索

CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI
CHENGZHONGCUNGAIZAO
JIEXI

CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI

孙学文 • 编著

解析

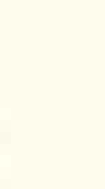
河南人民出版社

城中村改造解析

——从“城中村”到“城市村”的探索

中国农村出版社
（北京）

中国农村出版社



城中村

城中村改造 解析

——城乡一体化建设的探索

CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI
CHENGZHONGCUNGAIZAO
JIEXI

CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI CHENGZHONGCUNGAIZAOJIEXI

孙学文·编著

解析

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城中村改造解析:城乡一体化建设的探索/孙学文主编. —郑州:河南人民出版社,2009. 1
ISBN 978-7-215-06811-7

I. 城… II. 孙… III. ①农村-城市化-研究-中国
②城乡结合-一体化-建设-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 003272 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 郑州市毛庄印刷厂印刷

开本 680 毫米×960 毫米 1/16 印张 16.5

字数 245 千字 印数 1-5000 册

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

定价:56.00 元

序言

PREFACE

李兵弟

党的十七届三中全会指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

在当前全国各地积极探索推进城乡经济社会发展一体化新格局的建设之际,孙学文同志送来他三年多来潜心探索、具体实践和深入研究的成果——《城中村改造解析——城乡一体化建设的探索》,我读了这部近 30 万字的专著后,感触很多。基层县(区)工作非常辛苦,承担着城乡建设的繁重任务,孙学文同志作为一名县(区)从事城乡建设实践的工作者,能够在繁忙的工作之余,挤出时间,潜心思考,深入调研,艰辛笔耕,把基层宝贵的实践经验加以总结,把凝结着心血的成果奉献给社会,这种精神令人佩服。

“城中村”现象比较集中地出现是自上个世纪 80 年代后期以来。随着我国工业化、城镇化的快速推进,城中村在环境、社会、经济和管理等方面存在着一系列问题,已经成为困扰我国城市发展的难点问题。长期形成的城乡二元管理体制的矛盾,及其城乡之间在居民收入水平、基本公共服务供给、市政管理体制、卫生教育保障等方面差距不断拉大,也不同程度地加大了解决这一问题的难度。

城中村改造是一项复杂而系统的经济社会工程,也是一项顺民心得民意的民生工程。“处理好城中村问题是关系到我国统筹城乡发展,形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要内容,是中国特色城镇化过程中正确处理和保护农民合法利益的重要体现……是实现农民就地进城、带资产进城的重要

途径。城中村问题解决与否,直接关系民生,影响社会稳定。”(建设部课题组报告《正确认识与解决城中村问题,推进城镇化健康发展》)当前,全国许多地方以改造城中村作为前沿性探索,努力破解城乡二元体制的难题,推进城乡一体化协调发展,取得了不少宝贵的经验。

《城中村改造解析——城乡一体化建设的探索》这本书,以城中村改造的政策和案例解析的手法,探索解决统筹城乡协调发展的实际问题,对各地的做法进行了归纳和整理,把各地城中村改造中土地、规划、建设、拆迁、补偿、安置等方面的经验用通俗的语言表达出来,讲述透彻,分析深入。书中结合郑州市惠济区甚至到一个村成功的实践,针对热点、难点问题,提出了创造性的意见和建议,向人们展示了城中村改造的土地处置、规划编制、拆迁组织,以及推动实现村改居、建立城乡统筹的保障体系等实例,贴近实际。

这是由基层工作者亲历亲为后撰写的,将城中村改造理论和具体运作实践相结合的一部普及性读物。相信它的出版发行,会让更多的人了解城中村改造的政策知识,为指导我国城中村改造的依法、规范进行起到积极作用。

当然,城中村改造涉及面较广、情况复杂,作者在一些理论问题上尚未完全理清,一些难点问题的处理还存在着不完善之处,一些做法也仅仅是地方局部工作的探索,相信读者会有所鉴识并独立思考。希望作者在此基础上不断探索,按照党的十七届三中全会的决定要求深入思考,进一步研读相关政策,继续探索和完善工作思路,为城乡经济社会发展一体化新格局建设、为构建和谐社会做出不懈努力。

作者系住房和城乡建设部村镇建设司司长

2008年12月29日

前言 FOREWORD

时代赋予了城中村一个充满挑战的机遇。在牢固树立科学发展、构建和谐社会、建设和谐城市、推进城乡一体化进程中,城中村引起社会各方的极大关注。

诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨认为,21 世纪对全人类最具影响的两件大事,一个是新技术革命,另一个是中国的城市化。进入 21 世纪以来,受全球化、工业化和现代化的驱动,我国正处于城市化浪潮的高峰期和增长期。截至 2007 年年底,全国设市的地区共 656 个,其中地级以上城市 287 个、县级城市 369 个;建制镇 1.9 万个,全国城镇人口已达 5.94 亿,城市化水平达到 44.9%。2007 年年底,城市每万人拥有公共交通工具 9.15 辆。城市生活垃圾无害化处理率达到 54%,比 2006 年年末提高 1.85 个百分点。城市建成区绿化覆盖率达到 36%,比上年末增加 0.89 个百分点;城市人均拥有公共绿地 8.6 平方米,比上年末增加 0.3 平方米。

这些数据表明了我国城市化水平达到了一个新水平、新高度,已经成为推动中国经济发展、提高人民生活质量和现代化水平的主要杠杆,已经成为一个地区经济社会发展水平的重要标志。可持续发展的理念,在 20 世纪 70 年代应运而生,实施可持续发展城市战略应是中国 21 世纪城市化发展的核心战略。构建以人为本,可持续发展战略的和谐城市,成为一个城市的向往和追求。

从许多城市的政府决策报告,到市民、村民的街谈巷议;从大小媒体的反映,到各具特色论坛的组织,城中村改造的话题已成热点。究其原因,应

当归功于在科学发展观的旗帜下,各级政府对统筹城乡发展、改善人民生活、构建和谐城市、城乡一体化建设的积极研究与探索,对提高城市综合实力和竞争力责任感的不断增强。

感谢组织安排,使我有幸参与城中村改造和城乡一体化的艰苦探索 and 具体实践。在此期间,我参阅了中国部分城市的城中村现状与改造方面的资料,亲历和见证了城中村由村融城的复杂而又系统的过程。

我与农村、城市和城中村似乎有着很深的不解之缘。在 19 岁考入大学以前,我是个地道的农民,除了上学读书就是干农活,对农村和农民的感受非常深刻。毕业后被分配到郑州市郊区的一家国有企业工作,周围是村庄和庄稼地,现在已经进化成了“城中村”。上世纪 90 年代初期,我又被调到一个原郊区的区委机关工作。当时这个区辖四个乡镇一个办事处,区域内 90% 地域都是农村,城市建成区面积当时只有 1.5 平方公里,仅占全区总面积的 1.5%。按照组织安排,我先后在这个区从事花园式新村、撤村并点建社区、新农村和城乡一体化建设工作。作为一个出生于农村到城市工作的人员,我一直在思考,城市和农村有哪些区别? 城市化发展是一个什么问题? 城中村的存在是一个什么问题? 如何使城中村与城市化发展更加和谐,村民生活更加美好? 并为此,一直在潜心研究、尽力探索并躬身运作。

在迎接党的十七大胜利召开的那些日子里,我和同事们参与并具体组织实施了城中村的改造工作。尤其是在市、区主要领导的亲切关照下,我和参与郑州市区北部的小杜庄村、南阳寨村、王寨村城中村改造的市、区国土、建设、规划、财政、房管等部门的有关同事,组成协作团队,像是在研究并攻克的一个课题,紧张有序而又刻苦鏖战,终于通过大家的智慧和汗水,把郑州市城中村改造土地使用权公开出让的前三个村,作为郑州市城中村改造用地走“招、拍、挂”的“先锋官”,成功推向市场。据了解,在这个时期,郑州周边东西南北、乃至全国各大中城市,都在摸索着城中村的改造之路。我们实地考察了兰州、广州、西安、厦门等城市,学习到了很多经验。各地在具体的政策方法上虽各不相同,但显著的成效多有体现。在全国范围内,城中村改造尽管没有统一的规范的改造标准,但是群众的迫切愿望和加快推进势头是相似的,执行的法规政策是雷同的。

郑州市探索了十多个年头,积累了丰富的经验,审时度势,2007年6月12日正式出台规范的地方性标准;9月21日,成功推出城中村改造用地公开出让“第一拍”——小杜庄村。当然,这个载入史册的“第一拍”所走过的路程是艰辛和曲折的,它凝聚着多年来城市建设者辛勤汗水和小杜庄村民的深切期盼,承载着决策层和执行层对国家土地、规划法规政策的正确理解和科学运作。接踵而至,在不到短短半年的时间,郑州市陆续推出了近十个村庄的改造,力证了“政府主导、市场化运作、村民满意”的真正含义。更为深远的意义在于,郑州这座中原城市群中的古老而年轻的城市,坚持科学发展观,走可持续发展之路,依法推进城中村改造,在加快城市化进程中,走出了一条依法有序改造建设的路子。郑州,正以矫健的步履走向都市文明与和谐。

作为城中村改造的一名基层工作人员,在繁忙的工作之余,粗浅地思考城中村改造在土地、规划、拆迁安置等较为系统的相关政策,大致地了解全国一些城市改造城中村的一些做法,有“近水楼台先得月”的优越感。另外,在与城中村的村民、开发企业座谈时,我感受到他们对城中村和城中村改造的认识相当有限。于是,我就想撰写一本书,想给老百姓讲清楚到底什么是城中村,城中村是怎么来的,为什么要改造城中村,怎么样改造城中村。这就是我写这本书的初衷。

这本书的写作,立足于实践科学发展观,通过城中村改造破解我国二元制结构的束缚,促进城乡一体化发展,构建和谐城市。牛顿曾经说过:“给我一支杠杆,我能撬起整个地球。”其实这本书,也像一支“杠杆”、一把“钥匙”,一支调动村民、政府、开发商改造积极性的“杠杆”,一把开启城中村改造成功之门的“钥匙”。在具体写法上,我们立足于六个字:眼高,手低,实用。

首先是“眼高”。着眼于破解二元制结构、推进城乡一体化、促进和谐城市建设来思考城中村改造,着手于西安、广州、北京、甘肃、石家庄和郑州等全国各相关城市的得失经验和做法。

其次是“手低”。从我们具体操作的一个村着手,以通俗的语言告诉读者什么是城中村,怎么改造城中村。同时,以此为突破口,换位思考,探寻我国城中村形成原因、各地改造做法以及改造的艰辛历程,力图达到“管中窥豹、可见一斑”的效果。

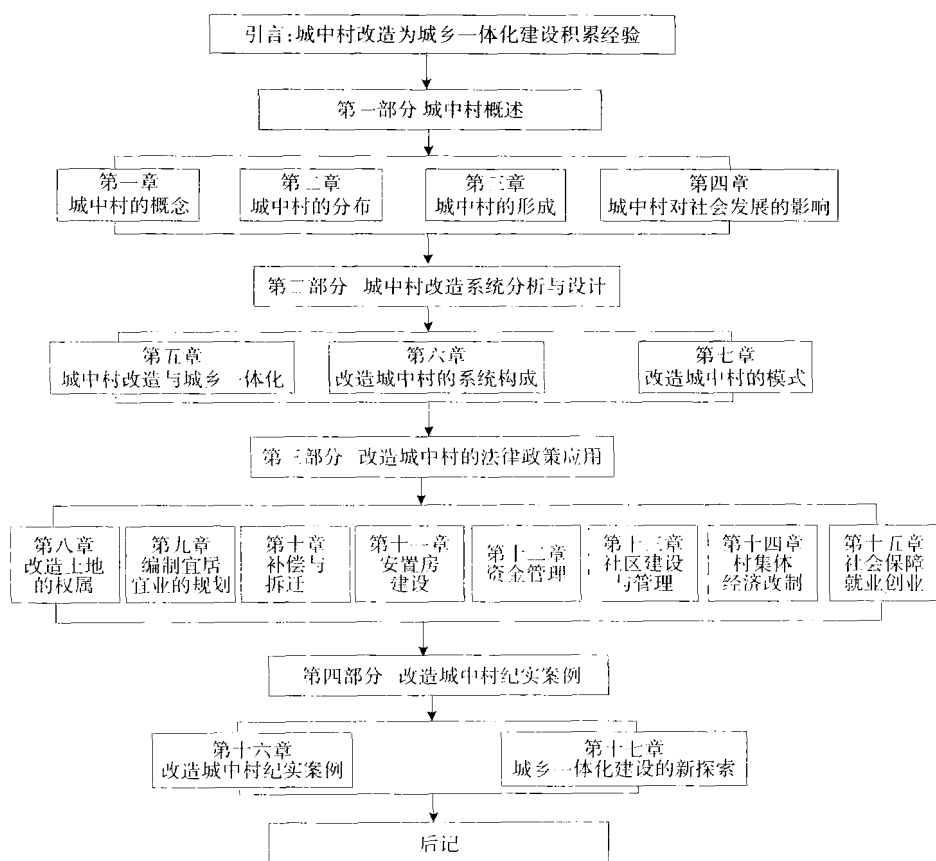
第三是“实用”。本书的写作,不是为了研究城中村改造的理论,而是从实用、普及的角度,向读者讲述怎样才能成功改造一个城中村。

本书内容上大体分四个部分,第一部分,关于城中村的概说。就是城中村有什么界定的标准。第二部分讲述城中村要改造,外地是怎么做的?郑州市怎么做的?改造的系统和模式分析。第三部分讲述改造政策的运用,这里就涉及现成的法律和现行的政策,如何把城中村改造成功,这个都是以郑州市的做法为基础,从而再引出外地的改造经验。第四部分具体讲一个村是怎么改造成的?最后我们还要涉及经济条件比较好、人均耕地比较少,处于城乡结合部的村,没有形成城中村的,我们还设计了一个思路,怎么预防新的城中村出现,如果我们把城中村界定到人均耕地0.1亩,我们还要考虑人均耕地0.1亩以上的城市边缘的近郊村,如何在经济条件的许可下,避免新的城中村出现,我们提出来按照城中村的一些经验模式,把群众的社区建起来,配套基础设施,改善村民的基础环境。为了让读者清晰地了解本书的结构脉络,我们设计了《城中村改造解析》的结构图。

可以说,编写这样一本书,就像科学家牛顿所说,是作者“在大海边幸运捡到的石子”,有幸地捡得了主要决策者制定政策、用好政策,从而形成实践科学发展观的实践结晶,对又好又快发展理念力行的功劳,对国家土地、规划、房地产等政策的实践。为了更系统、更加通俗地回报社会,对城市建设的理解参与支持,本书服务的读者群为政府系统包括市、区、街道办事处和村组干部,广大的城镇村民居民,关注城市发展的市民,积极关注、参与城中村改造发展的开发商。

由于作者的政策水平和个人能力的局限,难免有许多不足之处,恳请读者在阅读和实践过程中,多提宝贵意见。

最后,真诚祝愿全国的城中村都能像小杜庄村一样,在科学发展观的指引下,在城乡一体化的进程中,又好又快地发展起来!祝愿全国城中村的村民早日享受到和谐社会赋予的美好生活。



《城中村改造解析》结构图

小杜庄,名不见经传,河南省会郑州市区一个普通的城中村。2007年9月21日,在这个平凡的日子里,却因为搭上了河南省会郑州市城中村改造土地公开出让的首班车而声名鹊起,吸引了许多极有影响力的媒体网络,倍加关注。

2007年9月22日《郑州日报》报道:城中村改造第一拍3.71亿元成交。郑州城中村第一拍昨日落槌,小杜庄改造项目的127.855亩土地以起拍价3.71亿元成交。小杜庄改造项目位于农业路南、天明路西,总面积85236.8万平方米,合127.855亩。这是我市城中村改造土地的首次公开拍卖。

2007年9月22日《大河报》报道:郑州市城中村改造项目首次拍卖,两分钟易主。两分钟,徐州市怡丰贸易有限公司“一锤定音”拍得小杜庄改造项目土地使用权。127.86亩土地,3.71亿元,每亩地合290.16万元。据悉,今后,郑州市城中村改造的土地项目都将采用招拍挂的形式出让。此次拍卖的是惠济区小杜庄的城中村改造土地,村民安置用地与开发用地捆绑出让。这也是郑州市首次采取拍卖的方式,出让城中村改造项目的土地。该地块位于农业路南、天明路西,面积85236.8平方米(约127.86亩),规划为住宅用地,土地出让年限为70年。

2008年8月28日《河南商报》报道:各方热议“城中村第一拍”,城中村改造“招拍挂”是方向。郑州市政府推出的103号文件,使我们在城中村改造当中,终止了靠协议的、传统的、相对落后的土地出让方式解决城市性质问题,改

为招拍挂的方式。毫无疑问,在城中村改造当中是具有前瞻性、科学性的,它对解决城中村改造土地变迁当中通过协议方式留下的隐患,带来一次性解决方案。第一拍体现实力和勇气。

社会各界关注这个“第一拍”,当然不会是因为成交价 3.71 亿元这组数字,恰巧与郑州市邮政区号 0371 有着天作之合的缘分,真正的焦点在于改造城中村在我国经历了一二十年跨世纪的探索,以怎样的模式走得又好又快?真正的关注在于城中村改造怎么实现“依法、规范、健康、有序”(郑州市城中村改造指导原则)。

从这个意义上说,郑州市城中村改造用地公开出让这个“第一拍”,与 1987 年中国土地第一拍有着异曲同工的意义。

1987 年 12 月 1 日,深圳特区举行中国第一场土地拍卖会,商家以 525 万元人民币公开竞得一宗土地的使用权,这就是被后人称为“中国土地第一拍”。这是中国首次以公开拍卖的方式有偿转让国有土地使用权。此前,中国宪法规定,土地是禁止出租的。而深圳首次尝试了土地使用权的有偿转让。这一创举不仅盘活了特区的土地,还换回了当年特区建设最为急需的资金。也就是在这一拍后不久,中国宪法作出重大修改,将原来“禁止出租土地”的条款删去,并规定“土地使用权可依照法律规定转让”。自此,土地终于可以名正言顺地进行交易。(2008 年 6 月 25 日《中国房地产报》)

我们并不是拿着两个“第一拍”在比较其内涵意义的大小和高低,其中的价值在于探索城中村改造依法规范使用土地政策;在于探索破解城乡二元结构,建设城乡一体化的路子。这个时期全国都在摸索,从地处中原的郑州放眼全国,北京、广州、深圳、石家庄、西安、兰州等大中城市,甚至在一些县城、城镇都在积极探索。全国性的论坛、研讨会时常会碰撞出城中村改造法律、法规与实际完美结合的一系列成果。

受我国传统二元制土地管理制度的制约,土地分集体所有和全民所有(国有)。城中村改造与城乡一体化建设,核心问题是城中村集体土地权属的

改造,为此,重庆农村土地流转的试验被专家称为“攻坚性的改革”。

2008年12月20日,央视《焦点访谈》栏目报道了重庆市农村土地流转的典型做法。截至2008年10月,该市已通过转包、出租、转让、互换和入股等形式,成功流转农村土地200余万亩。为给农村土地流转的搭建平台,2008年10月,“重庆市渝北区农村土地流转市场”和“重庆市渝北区农村土地流转服务管理中心”同时挂牌。这是重庆市第一家农村土地流转市场。为解决破解城市建设用地瓶颈,该市探索以城市住房换农村宅基地。政府拿出原农村宅基地的20%左右,集中兴建新型农村社区,其他80%左右的农村宅基地指标置换为城市建设用地,用多得的土地出让金等收益来补贴农民购房。

城乡一体化建设的热点、难点或焦点,说到底就是集体土地如何处置,或者说是农村集体土地权属的改造问题。通过土地这一个最基本的生产要素的变革,引发农村生产生活方式的变革。在现行法律和政策的规范下,保障全国18.25亿亩的耕地红线不变,实现城乡一体化建设又好又快发展,是值得社会各界共同研究和探讨的重大课题。

在中国,土地历来不仅仅是个经济问题,更是个敏感的政治问题。从重庆对农村集体土地流转的探索,可以探测出我国土地政策的未来走向。随着土地二元制管理体制的逐步破解,我国城中村改造和城乡一体化建设的道路将会更加顺畅。

城中村迈开了改造的脚步,向着和谐城市走来。

引言 / 1

第一部分 城中村概述 / 2

第一章 城中村的概念 / 3

城中村的定义 / 3

城中村与城市、农村的比较 / 5

城中村的分类 / 11

第二章 城中村的形成 / 15

我国古代城市和村庄形成及演化过程 / 17

外在原因,城市化进程的加快和城市扩张 / 21

体制原因,城乡二元制结构制约 / 29

内在原因,村民自身利益驱动 / 34

第三章 城中村的分布特征 / 36

地域分布特征 / 38

空间分布特征 / 39

村落分布特征 / 42

第四章 城中村对经济社会的影响 / 47

城中村对经济社会的负面影响 / 48

城中村在城市发展中起着缓冲地带作用 / 57

城中村对村民自身发展的制约 / 61

第二部分 改造城中村系统分析 / 66

第五章 城中村改造与城乡一体化建设 / 68

改造城中村,破解二元结构,促进城乡一体化建设 / 69	
改造城中村,盘活城市资产,提高可持续发展的能力 / 72	
改造城中村,实现城乡统筹,共享和谐城市建设成果 / 75	
第六章 改造城中村的系统构成 / 78	
改造城中村的综合系统 / 78	
改造城中村的要素构成 / 81	
改造城中村的关键环节 / 87	
第七章 改造城中村的模式 / 90	
政府主导模式 / 92	
村集体主导模式 / 93	
开发商主导模式 / 96	
政府主导、市场运作模式 / 97	
第三部分 改造城中村的法律政策应用 / 102	
第八章 改造土地的权属 / 104	
土地确权,界定集体土地的范围 / 106	
集体土地所有权转换与征收 / 113	
国有土地使用权出让 / 120	
第九章 编制宜居宜业的改造规划 / 130	
城市规划概念和体系构成 / 131	
城中村改造的规划编制 / 134	
城中村改造宜居宜业的规划应用 / 144	
第十章 依法补偿与和谐拆迁 / 147	
依法补偿的范围 / 148	
补偿的方式与适用政策 / 152	
法情并重,和谐拆迁 / 155	
第十一章 建设安置房 / 162	
安置房建设的政策保障 / 163	
安置房的户型选择 / 165	

安置房的建设模式 / 168

面向低收入人群,建设廉租房 / 171

第十二章 资金运作与管理 / 173

改造成本核算 / 174

资金运作方式 / 175

资金管理与监督 / 181

第十三章 居民社区建设和物业管理 / 184

村改居的方法程序 / 184

社区建设与管理 / 186

物业管理 / 188

第十四章 村集体经济改制 / 191

村改制的必要性 / 192

村改制中的产权明晰 / 195

村集体经济改制的方法应用 / 196

改制后公司经营 / 200

第十五章 社会保障与就业创业 / 203

养老保障 / 205

医疗保障 / 207

最低生活保障 / 208

就业与创业 / 210

第四部分 改造城中村纪实案例 / 216

第十六章 改造城中村实例分析 / 217

村庄旧貌 / 217

改造之路 / 219

政策运用 / 221

改造前景 / 228

几点启示 / 229

第十七章 城乡一体化建设的新探索 / 230