

中国式现代化视角下旧村改造补偿模式的优化策略

陈利杰

DOI:10.12238/bd.v8i5.4266

[摘要] 在中国式现代化进程中,广州市黄埔区作为广东省“三旧”(旧城镇、旧厂房、旧村庄)改造的先行示范区,积极探索分片区制定改造补偿模板,高效推进城市更新与乡村振兴。文章深入剖析了黄埔区羊城村、镇龙村、旺村等旧村改造补偿方案,揭示出传统“房人”结合及“栋”、“栋户”结合补偿模式中存在的公平性问题,提出在中国特色社会主义法治框架下,围绕公平正义的核心理念,创新性设计以“户”为基本单位,融合“权利换房子,土地换养老,房屋补成本,改变拿补偿”的综合补偿模式。该模式旨在通过精准界定权益边界,保障村民合法权益,同时促进土地资源优化配置与社会财富公平分配,为中国式现代化进程中的城市更新提供法治保障与经验借鉴。

[关键词] 旧村改造; 补偿方案; 公平正义

中图分类号: U472.7 **文献标识码:** A

Optimization strategy of compensation mode for old village renovation from the perspective of Chinese modernization

Lijie Chen

[Abstract] In the process of Chinese-style modernization, Huangpu District of Guangzhou, as a pioneer demonstration area for the transformation of the "three olds" (old towns, old factories and old villages) in Guangdong Province, actively explores the formulation of transformation compensation templates in different areas, and efficiently promotes urban renewal and rural revitalization. This paper deeply analyzes the compensation scheme for the renovation of old villages such as Yangcheng Village, Zhenlong Village, and Wang Village in Huangpu District, reveals the fairness problems existing in the traditional compensation model of combining "house and people" and "building" and "building household", and proposes that under the framework of socialist rule of law with Chinese characteristics, focusing on the core concept of fairness and justice, the innovative design takes "household" as the basic unit, and integrates the comprehensive compensation model of "rights for houses, land for pensions, housing costs, and change compensation". This model aims to protect the legitimate rights and interests of villagers by accurately defining the boundaries of rights and interests, and at the same time promote the optimal allocation of land resources and the fair distribution of social wealth, so as to provide legal guarantee and experience reference for urban renewal in the process of Chinese-style modernization.

[Key words] old village reconstruction; compensation schemes; Fairness and justice

前言

为践行中国式现代化的发展理念,广东省自2008年起作为部省共同建设节约集约用地试点示范省,积极探索土地高效利用的新模式,旨在通过优化资源配置,促进经济社会可持续发展。这不仅是对国家土地政策的积极响应,更是中国式现代化进程中,对土地资源进行精细化管理和科学规划的重要实践。在“三旧”改造项目中,广东省政府发布的《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》,以及后续的一系列政策更新与规范调整,均体现了以人为本、注重民生福祉的中国式现代化

特色。旧村改造不仅着眼于城市面貌的焕然一新,更关注居民生活质量的实质性提升,通过配套建设医院、学校、超市等公共服务设施,有效解决了民生痛点,提升了民众的生活幸福感和满意度,这正是中国式现代化追求全体人民共同富裕的生动体现。面对改造过程中出现的瓶颈与挑战,如村与村各具特色的补偿模式引发的村民比较,广东省政府及广州市黄埔区等地方政府积极调整策略,努力在公平与效率之间找到最佳平衡点。

1 旧村改造补偿方案现状及分析

广州市旧村改造补偿依据主要包括《广州市深入推进城市更新工作实施细则》(2019年4月),鼓励合理收购村民住宅,再以“人”为单位按成本回购;及《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》(2019年10月),明确栋、户、人三种复建总量核定方式。《广州开发区“三旧”改造措施》(2019年10月)提供了较为笼统地补偿模式模板,并允许特殊情况下征求相关部门意见后调整。这些政策导向下,部分村庄形成了多样化的补偿模式,各具优缺点。

1.1 羊城村的按“栋”补偿模式拉大贫富差距

根据《羊城村拆迁补偿方案宣传手册》,羊城村补偿模式基于广州开发区(九龙片区除外)旧村改造模板,实行以“栋”为单位补偿,实测面积“拆一补一”至四层。未达四层者可通过成本价购买权益面积,超四层部分获建材补偿。村民对补偿面积和权益面积均可选择弃产获偿。方案还细化了附着物补偿、搬迁费(不足时补足3000元/栋)、临迁费(年上浮20%,超三年改季度发放)、住改商补偿,并关怀老年村民住房。

羊城村的补偿方案简化证载面积流程,设临迁费浮动应对通胀,体现人性化关怀。但存在弊端:一是补偿模式单一,容易导致权力寻租和贫富差距扩大;二是适用对象模糊,未明确非本村居民补偿标准;三是弃产条件宽松,可能导致部分村民极端弃产,无房可住,影响社会稳定及三胎政策实施。

1.2 镇龙村的“栋户”结合模式易致抢建、违建

根据《广州市黄埔区新龙镇镇龙村(东区)旧村改造房屋补偿安置方案》,镇龙村补偿方案遵循广州开发区(九龙片区)旧村改造补偿安置方案模板,采用“栋”结合“分户”的补偿模式,“栋”以“四层”为界限,但同时以2009年12月31日为建房界限,这之前的房屋以实测面积1:1复建;这之后所建的房屋视村民签署补偿安置协议的时间,定1:1复建(四层为限),或符合“一户一宅”的,补偿不超过240m²,这大大提高了签约的效率。镇龙村方案还细致考虑了符合“一户一宅”有证空地、祖屋补偿、保障人均40m²的最低住房保障及弃产比例(不可以超过30%),同时非村民房屋的补偿参照村民住宅房屋补偿方法。

然而,该村的补偿方案也存在不足:一是改变区政府规定时间内所建房屋一律适用“栋户”结合补偿模式,对建成时间分类及补偿方式进行了调整,忽略政府排除在补偿规定期间内不符合“一户一宅”的抢建、违建房屋的本意,可能对村民不利;二是“分户”政策不明确,未清晰界定分户标准。

1.3 旺村的“房人”结合模式有优势亦有瑕疵

旺村的改造方案先于黄埔区发布的补偿方案模板,创新性地采用“房人”结合、灵活调整的补偿模式,具有显著示范意义。针对本村村民^[1]、外出户^[2]及非本村村民,旺村设定了差异化补偿标准:村民享有90m²人均回迁房权益,实测面积可兑换,不足可购,超出则获货币补偿,并额外分配10m²商铺/人及享受停车位优惠。外出户中,男性按实测面积1:1补偿,上限270m²,女性及非村民获货币补偿。

该模式在实施一年半后,通过《旺村村旧村改造分配补充方

案》,进一步细化了补偿标准,详尽且富有创意。首先确保了村民的基本生活需求,通过保留集体土地所有权、提供人均10m²商铺及灵活的置换选项,保障了村民的长远生计。商铺既可自营亦可出租,灵活多变,同时设立弃产底线,确保每位村民至少保有70m²的居住面积。

旺村方案创新性地解决了物业管理费用问题:前五年村民免交物业费,并由开发商协助培养物业管理团队,促进了改造工作的顺利进行;还预留了自然增长人口的补偿空间,积极响应国家三胎政策,展现了前瞻规划。

但方案亦非尽善尽美。方案中“户”的概念多次不同界定,如“公告发布之后,离婚双方及其未满18周岁的子女只能按一户核定”的内容,可以有效杜绝为了获得补偿而假离婚的现象,但该村实质采用的是“房人”结合模式,此处界定“户”显得多余;为了保证本村村民人均90m²安置面积,规定“户人口为3人以上的,需分户处理,分出后,户内1人的,分90m²;户内2人的,分180m²……”,此处,强行分户没有意义;为了以“户”为标准计算外出户奖励金,再次规定“一户多栋房屋的按一户计算,且一栋房屋最多认定为一户”,这与男性外出户以“房”补偿安置面积相互矛盾等,影响了方案的严谨性。

2 旧村改造补偿模式的价值重构

在“栋”“栋户”模式下,村民易产生强烈的“他家房多,他家分的蛋糕大”的相对剥夺感,留下极大的权力寻租空间。旺村的“房人”结合模式通过设置具有长远效应的补偿方案有利于社会的稳定,但在“户”的界定上摇摆不定。因此,为顺利推进城市更新项目,解决改造中可能埋下的隐患,有必要以人民为中心,注重发展的平衡性、协调性和可持续性,确立清晰、明确的补偿原则,优化旧村改造补偿模式。

2.1 秉持公平正义的核心原则

旧村改造的补偿机制应将公平正义置于首要地位。构建更为均衡的补偿体系,并确保改造流程的透明度,是推进改造工作顺利进行并获得村民广泛认同的关键。正如省人大代表刘伟全在“城中村改造的困境与出路”会议上发言:“政府部门和开发商应该为老百姓着想,有些该让利就应让利,不要只顾赚钱。”^[3]鉴于农户不能再无偿使用宅基地,改造主体依法给予补偿是合理的。此举与亚里士多德所言的正义观相契合:“给予相等者以相等,给予不等者以不等,此乃正义之真谛。”因此,以“户”为单位给农户提供均等的房屋补偿是公平的体现;同时,考虑到房屋材料、装修及面积的差异,实施差异化的货币补偿亦是正义的体现。

2.2 迅速恢复与最小化影响原则

旧村改造作为一项旨在提升村民生活质量的民生工程,推进的过程不可避免地会对村民的日常生活与心理造成一定影响。为确保改造工作得到村民的全力支持与配合,补偿方案应秉持“迅速恢复”与“最小化负面影响”的原则,如合理规划改造周期、明确搬迁补贴制度、提高不可预见费用比例等,以迅速重建村民的生活与生产秩序,并提供充足的经济支持以缓解改造

带来的临时性困境。

2.3 可持续性原则

基于农村土地所承载的社会保障功能，旧村改造中的补偿机制应充分考虑村民未来的生计保障问题。相较于传统的回迁安置与货币补偿，积极探索并推广具有可持续性的补偿方式，如“作价入股”模式，鼓励村民将应得补偿转化为企业股份，共享未来开发红利。同时，借鉴惠州、深圳等地的成功经验，将社会养老保险纳入补偿范畴，确保村民享有稳定的社会保障。

3 旧村改造补偿模式的策略选择

鉴于以上，在推进中国式现代化的进程中，以“权利换房子，土地换养老，房屋补成本，改变拿补偿”为指导思想，综合考虑不同人群的情况，明确界定“户”的概念是构建以“户”为基础，融合房屋与人口因素的综合补偿模式的核心前提。通过比较广州市《关于加强村庄规划建设管理的实施意见》、《广州市黄埔区科学城片区集体所有土地征收补偿指导意见（试行）》《广州市黄埔区九龙片区旧村现状建筑测量和复建安置计算工作指引》等文件^[4]中关于“户”的核定标准，综合考虑公平性、现实性、周全性和延时性，适宜明确下列情形为“一户”：已婚夫妇及其未成年子女；改造完成之日，年满18周岁的未婚村民；父母死亡或迁出，未成年人自成一户；改造公告发布之日，已离异或丧偶后未再婚的及其抚养的未满18周岁的子女。但公告发布之日后离婚的，离婚双方只能按一户核定。方案优化后不仅能精准对接不同“户”的具体需求，还能有效避免因补偿差异引发的村民比较后的落差感，从而显著减少隐患。

3.1 以“身份”为标准给予养老保险补偿

农户因不能再使用宅基地获得相应的社会保障是公平正义的。养老保险补偿以改造公告发布时户籍（排除挂靠）在旧改村庄的村民为对象。因学习、服刑、服役等原因将户籍暂时迁出本村的，享受村民待遇；对嫁入本村，但户籍未迁入但有证据证明其在娘家未享受“村民待遇”的妇女视为村民处理。这考虑了多种特殊情形的村民待遇问题，还可以有效杜绝户籍回迁的现象。

3.2 量化回迁房屋面积且保障最低住房

首先，以“户”为基础量化回迁房屋面积。依据广州市旧村改造成本核算方式，符合“一户”的，补偿回迁房屋计280m²，这非权益面积，无需村民支付建安成本。

其次，以“人”为基数保障最低住房面积。法学家博登海默曾说：“一个正义的社会秩序除了满足人们对平等待遇的需求外，还必须服务于人们的其他需求”，如现代社会中公民的最低生活保障诉求^[5]。因此，为鼓励村民多生优生，在以“户”为单位补偿280m²回迁安置房屋的同时，若改造完成时户内人均住房小于70m²，补足人均70m²。且村民选择放弃房屋补偿或作价入股的前提是户内人均住房不低于70m²。

最后，以“户”为单位参考市场价补偿临迁费。临迁费，是村民签署改造安置补偿协议并搬出原有住房后自行安排住处所

产生的房屋租金。村民以“户”为单位租房是亲属关系体现的必然结果，也是符合经济规律的。因此，以“户”为单位补偿临迁费合情合理。但以“户”为单位补偿的临迁费需以“参照居民住宅市场租金标准较高值*过渡期限”予以补偿。同时，对开发企业未按期完成改造的，补偿方案需明确临迁费按一定比例上浮，以帮助村民应对通货膨胀的风险。

3.3 以“房”为依据分类规定补偿价格

补偿方案优化为“仅依据房屋面积进行建筑成本及搬迁费用的补偿”，可以有效消除村民因追求额外补偿而进行的加建、抢建及违建行为的动力，显著压缩潜在的利益寻租空间，并为后续纳入改造计划的村庄树立明确的警示标杆。

对于“村民”及非村民所有的房屋，除了建筑面积存在差异，建筑材料、装修程度亦各不相同，补偿方案综合考虑房屋框架结构及装修状况，实行分类补偿原则，确保“各得其所”，但无建筑物附着、有证空地不纳入货币补偿范畴之内，公平合理。关于此点，优化方案可借鉴旺村方案第8条^[6]，采取框架性制定方式，而具体补偿数额则由旧村与开发企业依据实际情况协商确定，防止改造成本激增，进而可能引发的开发企业资金链问题，影响项目的顺利推进。

搬迁费用，作为村民搬离并腾空待拆房屋所需承担的直接成本，在城市更新项目中通常以拆迁费的形式进行货币补偿。鉴于房屋面积、物品数量、出入次数的差异会直接影响搬迁成本，搬迁费用的计算采用“房屋实测面积乘以单价后双倍计算”的方式，既彰显公平，又兼顾了实际情况的复杂性。

3.4 协商确定附着物等其他方面的补偿

旧村改造中的改造奖励是开发商的激励方案，在开发企业预算该类成本后，优化补偿方案时可以留白，或交由村民代表与开发企业协商确定。

补偿方案中有关注住宅房屋的附着物，如阁楼、棚、水箱、果树、女儿墙，以及住改商停业等补偿是弹性的博弈空间，交由每个农户和开发商协商、谈判确定。这个过程不但可以使得“弱势地位”的村民得到心理补偿，还可以化解一些对旧村改造的怨气和不满，进而提高村民的动拆率，最终推进改造的顺利进行。

4 结论

为力求“一块蛋糕”切得平均，缩小贫富差距，优化补偿模式，正是中国式现代化进程中关注民生、促进社会公平的具体体现。我们不仅要关注物质层面的补偿，更要确保改造后村民的经济生活具有可持续性。以“权利换房子，土地换养老，房屋补成本，改变拿补偿”为内容的综合补偿模式，不仅考虑了村民的未来保障，更融入了创新发展的思维，旨在通过制度创新实现村民长远利益的最大化。这种“户”为基础、房人结合的综合补偿模式，既考虑到了个体差异性，又兼顾了整体公平性，是中国式现代化进程中注重精准施策、灵活应对复杂问题的生动实践。

[注释]

[1]《旺村村旧村改造分配补充方案》第一项第1条:本村村民指:(1)本村各经济社社员,户籍在本村辖区内,同时享受所在经济社全额分配的人员;(2)本村男性社员的合法初婚配偶和其子女;(3)符合纯女户政策的家庭,指定入赘的男性及其随母姓的子女;(4)2015年12月31日前户口登记在本村且至今一直未迁出的原经济社女性社员;(5)因婚嫁户口迁入本村的女性,后与我村村民离婚,离婚后未再婚且户口一直在本村的女性;(6)本村男性社员于2015年12月31日前登记的再婚配偶;(7)因学习、服役、服刑的原因户籍暂时迁出本村的原本村村民;(8)在2017年08月26日至分配安置房摇号之日内,死亡的本村村民,及合理自然增长(包括因合法婚姻、合法生育)的人员;(9)原外出户夫妻双方其中一方户口迁回本村的,夫妻双方及其未成年的子女均按本村村民的分配办法执行。

[2]《旺村村旧村改造分配补充方案》第一项第2条:外出户指出生后户籍曾经登记在本村,曾经享有经济社土地分配权,但户籍已迁离本村的年满18周岁的男性。

[3]张琳琳.城中村改造的困境与出路[J].人民之声,2015(8):37-40。

[4]《关于加强村庄规划建设管理的实施意见》第16项:夫妻与未达到法定婚龄子女同住的为一户;村民有兄弟姐妹的,其中一人应与其父母为一户,其余兄弟姐妹达到法定婚龄或结婚后可申请分户;村民是独生子女的,结婚后可以继续与父母为一户,也可单独立户;村民离异后无房一方再婚且配偶无房的可为一户。

《广州市黄埔区科学城片区集体所有土地征收补偿指导意见(试行)》第12条:补偿安置以“户”为单位,户籍在黄埔区范围内属于本村村民的被征收人,符合下列条件之一的,可以视为“一户”:(一)已婚夫妇及其未成年子女;(二)征地预告或建设通告发布之日,年满18周岁的未婚村民;(三)征地预告或建设通告发布之日,已离异或丧偶后未再婚的及其抚养的未满18周岁的子女。但公告发布之日后离婚的,离婚双方只能按一户核定。

《广州市黄埔区九龙片区旧村现状建筑测量和复建安置计算工作指引》第6条:满足以下条件之一的可认定为一户:(一)已婚夫妇及其未满18周岁的子女;(二)年满18周岁的未婚村民;(三)已离异或丧偶后未再婚的及其抚养的未满18周岁的子女;(四)父母死亡或迁出,未成年人自成一户。

第7条:现状建筑数据公示(包括预公示)之日起,所发生的“栋”或“户”,均不予认定。

[5]成华.城中村改造利益分配中的法律问题研究[J].安徽农学通报,2015(9):7-10。

[6]《黄埔区九龙镇旺村村旧村改造拆迁补偿安置方案》第8条:若房屋实测面积大于安置权益面积,大于部分面积以货币补偿,补偿标准按如下执行:(一)框架结构补偿2500元/m²,未装修的2300元/m²;(二)混合结构补偿2300元/m²,混合结构未装修补偿2100元/m²;(三)红砖墙瓦顶房屋补偿2100元/m²,红砖墙瓦顶房屋未装修补偿1900元/m²;(四)金包银墙瓦顶房屋补偿1900元/m²,未装修的补偿1700元/m²;(五)土墙、泥砖墙瓦顶房屋补偿1700元/m²,未装修的补1500元/m²。

【参考文献】

[1]胡炜熙,陈思行,潘雅纯,等.精细化管理视角下城市“三旧”改造的现实困境与路径探索——以广州市黄埔区“旧村改造”为例[J].中国市场,2024,(14):28-31。

[2]潘绮莉.全域视角下的旧村更新改造思考——以广州市为例[J].住宅与房地产,2023,(33):49-53。

[3]杨郁卓.从改造成本谈广州市黄埔区旧村改造破局之路[J].房地产世界,2023,(19):94-96。

[4]龚军伟,孙琳.广东省“三旧”改造动迁纠纷解决机制探析[J].河南司法警官职业学院学报,2023,21(01):55-60。

[5]于红涛,李晶晶.“城中村”改造安置补偿纠纷中适法问题的检视与规则建构[J].河南司法警官职业学院学报,2022,20(02):45-51。

[6]周娟.农村征地拆迁中“钉子户”的产生机制及其治理[J].华南农业大学学报(社会科学版),2019,18(03):35-43。

[7]方萌,邹晨斌,傅锦敏.城中村改造现状分析及应对策略研究——基于浙江省临安区的调研分析[J].吉林农业,2018,(16):40-41。

[8]成华.城中村改造利益分配中的法律问题研究[J].安徽农学通报,2015,21(09):7-10。

作者简介:

陈利杰(1988--),女,汉族,河南新郑人,硕士,讲师,主要研究商法、法学教育。