

## 乡村河南到城镇河南的鸿沟:资金易得拆迁难行

证券时报记者 余胜良

温家宝总理的两次视察,让陈曹乡这个河南中部的农业乡镇名声大噪。如今,这个乡镇正在加紧马力兴建4个新型农村社区,并计划以7个社区的方式将7.6万人口尽揽其中,为此需要花费35亿元。

陈曹乡位于河南许昌市东北20多公里处,在许昌县属穷乡之列。陈曹乡有7.6万户籍人口,10万亩耕地,是许昌市人均耕地面积较大的乡镇。

现在,陈曹乡式的城镇化运动正在席卷河南全省。证券时报记者实地走访了解到,目前河南已经启动建设的农村新社区近2000个,已经完成规划的新型农村社区近万个。

### 35亿元

陈曹乡历史悠久,其名称来源于东汉末期一个有关曹操的典故。新型农村社区正在彻底地改变当地农村。

但35亿元,对于一个还没有像样工业企业的农业乡镇而言,难度可想而知。陈曹乡去年财政收入只有600万元,其中烟叶税100多万元,工商税收400多万元。而陈曹乡所在的许昌县,一年的财政收入也只有6.5亿元,属典型吃饭财政。

一位政府人士表示,许昌县政府一年从财政收入中挤出几千万尚可,几亿元是不可能完成的任务。而且许昌县辖16个乡镇,445个行政村,需要城镇化的也不止陈曹乡一家。但政府推动新型社区建设不容等待,办法只能是从银行贷款。

借贷要还,其腾挪空间则靠村庄搬迁腾出的宅基地。陈曹乡下辖43个行政村,要搬迁到7个社区。以陈曹乡已经开工建设的双楼张社区为例,该社区占地570亩,可节省1369亩土地;柏杨社区总占地面积为617亩,可节约土地1911亩。陈曹乡7个社区预计可节约土地1万亩。

由于国家有18亿亩耕地保护政策,政府用地指标受到限制。该1万亩节约出来的宅基地将来复垦,按照当地规定,复垦1.05亩土地政府就可可在城市周边地区征收1亩耕地。这种形式被称为土地指标“挪移”。

由于陈曹乡地处偏远,经济不发达,征收宅基地的评估价仅为5万元/亩,而许昌市周边每亩商业用地的拍卖价格在百万元之上。

如果再算一笔细账,当地社区化所需的35亿中,很大一部分能以出售房屋方式收回,房屋售价大概1000元/平方米左右,以30平方厘米人的购买标准计算,陈曹乡7.6万人,政府可以靠出售房产收回22.8亿元。

而且在社区建设中,35亿元只是总投资,其中卫生、教育等设施,都可以引入政府专项建设资金。陈曹乡目前一个在建社区预计可以引入上亿元专项建设资金。政府其余投资则可以通过土地“挪移”的方式收回。

政府不但不会赔钱,还应该可以从中赚钱。”有政府人士评价。

陈曹乡所在的许昌市城镇化刚刚超过40%,和河南省城镇化率类似。许昌市计划十二五期间城镇化率每年提高2个百分点,建设新型农村社区就是捷径。

河南在全国还有特殊性,作为中部平原省份,其土地多为耕地。作为我国农业大省,河南需要保证粮食供应,为发展经济又要发展工业,前者要求保证耕地数量,后者则要求扩展工业用地面积。土地是矛盾的核心,这个矛盾在新型社区化中找到突破口。

目前河南农村实际人均住宅建设用地约248平方米,按照国家确定的人均150平方米标准,河南通过新型农村社区建设规范宅基地使用,可腾出900多万亩建设用地的空间。

但是河南政府在新型农村社区建设上的投资不多。2011年,河南省安排10亿元专项资金支持新型农村社区基础设施和公共服务设施建设,2012年安排16亿元。而河南目前有2000个农村新型社区在建,对新型农村社区的巨额资金需求而言这无疑是一杯水车薪,背后必然是土地财政。

### 开发模式

在证券时报记者的走访中,资金是各地建设新型农村的突出难题,各地采用不同方式应对。

编者按:这是一场将彻底改变中国农村的运动,古老乡村将在此被拦腰斩断,一部分停留在以前,渐渐消失;另一部分则搭载城镇化继续向前。为探究城镇化新方式——农村社区化遇到的问题,证券时报记者走访河南济源、许昌、驻马店三地,了解了社区化所采取的资金运作以及遇到的难题。



#### 陈曹乡城镇化账本

建设计划: 7个社区  
人口: 7.5万人  
投资: 35亿

财政实力  
陈曹乡年财政收入600万元

土地指标挪移:  
预计节约乡村土地1万亩(5万元/亩)  
可在城市周边征收1万亩耕地(超100万元/亩)

售房收入:  
社区房价1000元/平方米  
人均购买30平方米  
7.6万人政府可收回22.8亿元

翟超制图 余胜良摄

陈曹乡的社区建设是由当地政府直接操刀,由政府向银行贷款,然后再通过出售土地回收资金。

许昌市苗店社区,则是由瑞贝卡房地产开发有限公司承建,由瑞贝卡建好房屋之后交由村民居住,然后将老村庄腾出的土地用于企业发展。去年8月,瑞贝卡已在苗店建立一个生产基地。

河南驻马店市平舆县东皇庙乡南陈村则采取了预融资模式,南陈村已经预售了318套房屋,每套收预付款15万元,仅此就可收取资金4770万元。开发商以318套为联排别墅资源稀缺为由,调动村民热情。村民称,每套住宅价格都是20多万元,村民支付15万元,剩余部分将由村民获得的搬迁奖励直接支付给开发商,称每个搬迁村民可获得5000元补贴。

河南省济源市五龙口镇裴庄则是村集体自建房屋。而在济源市承留镇,当地则是以政府为主体先建了社区,再吸引周边村民搬迁。

而河南省许昌市鄢陵县东明义社区,则是开发商为村民建造一个新社区。代价是老村宅基地归开发商所有,用于进行商业开发。

无论何种模式,宅基地都是关键一环。村民的宅基地是各方看重的首要资源,也是村民议价的重要筹码。

### 人心不齐

但是面对送到家门口的新型农村社区,不少农民抱着观望的态度。

2月27日下午,在河南省许昌市许昌县陈曹乡一处新社区建设工地,一位主要乡镇干部正在和村民进行沟通,他语气生硬。送走村民后他解释称,如果不这样,工作就无法进行下去。

因为新社区要占用耕地,又要让村民同意搬迁,他需要挨家挨户跟村民沟通协调。为此他不但经常组织党员重温入党誓词,以让党员起带头作用,还重新开始喝起白酒。基层工作就是这样,喝点酒工作才能开展下去,虽然医生早就不让喝酒了。”

工作难做的原因之一,就是村民需要支付一笔费用才能住上社区房,而房屋拆迁补偿则远远难以抵消建房成本。社区房销售价大概是1000元/平方米。旧房的补偿标准为砖瓦房380元/平方米,平房400元/平方米,楼房420元/平方米。此外在本村土地被收储后,有户籍的农民将按人头平分收储资金。

住进社区,生活质量起码前进二十年,这是难得的历史机遇。”上述乡镇干部如此告诉村民,享受的服务可

以说从摇篮到坟墓”。

官员表示陈曹乡愿意搬迁者只有“一半以上”,对于整村搬迁这是一个非常牵强的数字。尽管上层规定搬迁要建立在农民自愿基础上,但是新型农村社区建设又考验着官员的能力。多数地方都是边建新区,边开展说服工作,类似的状况在当地是普遍性现象。

### 不仅是陈曹乡

虽然早已表达过购房意愿,但是看了样板房后,潘晓(化名)还是决定缓一缓再说。

潘晓所在的河南济源市五龙口镇裴村正在建设一个新社区,新社区已经有二十多栋楼封顶。这个村庄有5000多口人,原来有300多人说要房屋,现在都没交钱。

潘晓不愿意搬迁表面原因是新社区没有车库,自家那辆面包车无处停放。更重要的原因是对拆迁补偿政策不满。我家住房要15万才能建好,但只折价3万元。楼房面积也太小。”潘晓家临街,可以做点小生意,作为村干部家属,她一直被认为是村中政策的积极支持者。

如果你到村干部那里问,都将新社区说得很好,但是村民可能各有想法。”裴村一位对新型农村社区不满的村民表示,这家人因为儿子结婚,为婚房花费10多万元。愿意的都是没有宅基地建房,或者房子比较老的。”

裴村村长潘联营介绍,裴村搬迁经过了全村村民代表大会一致同意。建成房屋将按照大约1000元/平方米销售,本村村民购买会按销售价的30%计算。安置本村村民之后,此地还将开发房地产以安置周围村庄居民,并形成1.5万人的聚集区。

裴庄新社区在济源到裴庄的公路边,证券时报记者上周采访时,其售楼大厅已经建好,工作人员介绍,在销售结束后将建成一个酒店。售楼大厅之后就是二十多栋正在建设的大楼,共计划建169栋楼房。

记者随即造访了几个裴村居民,都表示不愿搬迁。对于家门口正在建设的新社区,也很少关注。

裴村在2007年就开始组织土地流转,当地2000多亩土地承包给了种粮大户,普通村民大多在附近企业打工。而且村民对土地也不再留恋,一个村民介绍,一家人种几亩地的收入不高,不如在附近打工收入高。而另一方面,种粮大户则因为大规模经营,可以获得可观报酬。

但令村民比较疑惑的是,在没有社区化时就可以实现充分就业,实现土地流转,为何还要社区化。

证券时报记者走访的驻马店新蔡县为建设月亮湾小区,拆迁了马油坊等村,并答应为村民办理低保,迄今难以兑现。如今月亮湾已在建设,老村落却无法拆迁。

### 成功案例

但另一方面,也有一些成功案例可供借鉴。

比如鄢陵县东明义社区,该社区靠近花都温泉,引进了一家房地产开发商,村民可以免费住进新社区,还可以在旧宅拆迁中得到一笔补偿。据该社区党委书记张路新表示,有些家庭可以补偿到30多万元。作为对价,开发商可以无偿获得其旧村所占的700亩土地。目前旧村已经顺利拆迁。该社区拥有自来水、综合服务中心、卫生室、垃圾集中收集、污水集中处理等。

其实这背后还是因为对价。在城市及郊区,由于土地价格较高,农民往往能获得更多补偿,所以搬迁意愿比较强烈,而在偏远地区,土地价格不高,政府也没有补偿能力。另外有特殊资源或者工厂的地区,补偿力度较大,也是建立新型农村社区的积极因素。

站在自己立场上考虑问题的比较多,没有整体价值观。”陈曹乡一位说服村民搬迁的基层官员表示。济源一位镇委副书记表示,“我觉得给的条件太好了,反而不利于拆迁。”

上述官员介绍,愿意搬进社区的农民还有一部分是准备新建住房或者住房老化。2009年开始,河南不少地方禁止农民自建房屋,增加而来不少潜在需求。年轻人比老年人更有搬迁动力,老人更有故土难离之感。

农村城镇化的迫切动力来自于子女上学。济源市偏远山区家长为子女享受更好教育,在城市中租房打工,所以当位于城郊的新型社区建好后,这部分人成为搬迁主力。如今不少农村乡镇的师资力量都有向县城集中趋势,接送子女上学日益成为家长负担。

搬迁动力还来自于农民需支付的价格。例如,驻马店平舆县东皇庙乡南陈村新建的318套房屋都早早被认购,价格为960元/平方米。这些二层小楼的总价分别为21.2万元和19.2万元两种。该新区与平舆县相距大约只有2公里,而平舆县楼房价格为2000元/平方米~3000元/平方米。由于楼房建在村集体土地上不需要土地出让金,村民取得楼房的价格一般都不高。

农民选择社区很多出于无奈,由于没有能力在城市中购房,他们只能选择社区这种类似城市方式。如果有可能,农民更喜欢住在中心城市,近年来的外出务工者也多选择在城市购房。

### 潜在浪费

马克思说,商品到货币是惊险的一跳,如果跳不过去,摔坏的不是商品而是资本家。同样,如果新型农村社区建成后老村庄无法拆掉,摔坏的则是节约土地愿望和土地财政本身,还可能滋生诸多社会问题。

河南省驻马店市村镇规划科科长王音表示,驻马店在河南省中属于经济比较落后的地级市,所以新建社区推进速度较慢,主要还是在城市郊区,每个县有2~3个试点。不过记者获悉,驻马店市上蔡县已经启动20多个新型社区建设,仅规划费用就花了几千万元。

而在推进中,王音发现了许多潜在问题,老村很难拆掉,如果老村无法搬迁,就不是节省土地,而是浪费土地了,其实最担心的应该是国土资源部,因为新建社区占的都是耕地。”

据王音介绍,一个新建万人社区要占地800亩左右。而河南省目前在建的新社区有2000多个。

在驻马店市平舆县南陈村,记者见到的新社区全是二层小楼,没有起到节约土地作用,几乎相当于将老村搬迁。据当地村民介绍,上级检查认为只建两层浪费土地,此后规划房屋全部为高层。

将这么多人聚在一起,如果没有工作做,会造成很大的社会问题。”苏州大学教授陈忠认为,社区化应该要充分考虑将村民聚集起来的后果。

济源市承留镇工业化基础比较好,当地政府新社区建设的动力之一是工厂扩建,更重要的则是为新工厂吸引劳动力。而大多数乡村还不具备这样的条件,但都有兴建工业园区计划。例如许昌县陈曹乡计划招商引资,在新社区附近修建产业园。

如果新型农村社区为解决就业普遍兴建产业园,河南的产业园将有遍地开花之局势。



河南驻马店平舆东皇庙乡南陈村新建社区为二层别墅

余胜良/摄

■记者观察 | Observation |

## 以历史的眼光看城镇化

证券时报记者 余胜良

如果按常理来设想中国城市化,会有一幅清晰图景:伴随着进城务工人员收入的增加,他们会在城市中定居,农村人口数量持续减少,各级城市面积将在目前基础上继续大幅扩容。

这是自然而然的城市化,这种城市化结果,是资源进一步向大城市集中,而县城以下的乡镇则持续萎缩。在农村,由于农业机械化进一步推广,对劳动力需求越来越少;而从事农业承包需要雄厚财力,因此大部分人被挤出。空心村大量出现,村庄人去楼空。上述现象在不少地方已经出现。

目前各地不断涌出的新型农村社区,则打乱了上述进程。因为社区化建设不仅要留住人口,还要引进工业。也就是说,要将资源留在乡镇级别,就地实现城市化。

记者走访河南三地市,官员对城镇化都赞赏有加。因为城市资源非传统乡村所能比较,村民集中可以享受更多公共服务,居住条件改善,卫生、医疗、教育条件都会有质的飞跃。

相较新型农村社区,农民自建房屋则充满随意性,村里的交通也极其不便。农民一生要建多次房屋,有时仅仅为了娶媳妇,就会在楼房上用掉一生积蓄。这其实是一种浪费,单个村民的智慧和能力,远远无法和统一决策的集体智慧和能力相比。从这个方面来讲,新型农村社区是一种进步。

历史上,中国政府集中力量建设的不少大型国企所形成的小城镇,至今仍健康运转,所以不能低估政府的资源调配能力。苏州大学教授博导陈忠表示,他对中国城镇化的实现方式感到迷茫。他表示,有学者认为城镇化应该自然而然实现。也有人认为应该发挥政府的调控作用。有人认为是工业化促进了城镇化。而有人也认为是很多人集中在一起促进了工业化发展。“中国政府历来都比较强势,在资源调配中发挥作用比较大。”他说。

在西方国家,美丽的小镇随处可见,但中国乡镇多数脏乱差。这其中的原因,是因为中国实行高度中央集权,资源向权力集中。省会城市集中了全省资源,北京则集中了全国资源,然而村庄的资源却并不向乡镇集中,而是直接向县城或更大的城市,所以乡镇才会如此破败缺少生机。

但如果将时间放得足够长远,就像村庄的生命走向尾声一样,这些新型社区是否也会在短暂追捧之后,面临失却生命力的命运?毕竟资源还偏向于向中心城市集中。目前所正在进行的城镇化,是否会从建成起就将沿袭农村的空心状况,空心村变成空心社区。政府是否应当静观其变,再等一下乡村,以免重复浪费。

伴随着走访增多,记者对政府小城镇建设的看法也几经变化。但有一种看法始终坚定,那就是应该在城市郊区兴建新型农村社区。社区化可以节省土地,又能解决就近就业,而且由于土地升值价格比较高,各方得益明显,推动社区建设的难度较小,未来这些新型社区,将有点像环绕城市的卫星城,成为城市功能的补充。此外工业化比较好的地区,也需要新型农村社区建设,因为这些地区既有劳动力需求,又能提供消费市场。