

## 三、政策引导促进土地资源的高效利用

### （一）河南辉县旧城改造

导读:旧城区的发展一直是城市规划中的重要课题。老城区征地成本高、难以规划,地方政府往往不愿在旧城改造方面精耕细作。相比之下,郊区土地征收成本低、出让价格高,便于统一规划,因此近年来新城成为地方政府建设的重点。然而,大量的新城建设造成城市边界不断扩大、用地粗放、难以吸引城区人口(甚至出现空城、鬼城)等一系列问题。河南省辉县探索了旧城土地集约化利用新途径,以提高旧城土地利用效率作为出发点,采取统一规划、低价出让、规范补偿、就地回迁等具体措施,对辉县旧城进行了改造,效果显著。

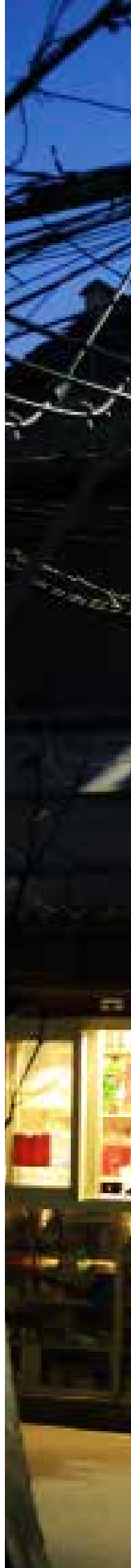
#### 一、背景介绍

辉县市位于河南省西北部,是新乡市下辖的县级市,西与山西省晋城接壤,南邻新乡、郑州市区。全市总面积 2007 平方公里,常住人口 74 万人。2012 年地方公共财政预算收入 16 亿元,综合财政实力在河南全省 100 多个县市中排名第八。然而辉县的城市面貌与其经济发展水平并不相称,当地人对其老城区规划有如下描述:“农村包围城市、平房包围楼房、居户包围机关”。辉县的宅基地每批划一次,县城就扩大一次,“城中村、村中城”不断扩展,城区内道路、公共设施、绿化等空间却明显欠缺,最主要的交通干道东西连起来不到一公里,路两旁边都是村民用路边宅基地搭起来的门面房,路边小巷又窄又深,“脏、乱、差”现象严重,消防安全隐患大,改善老城区原有规划的需求迫在眉睫。

#### 二、对策和解决方案

为着力改善老城区面貌,探索城市发展的新模式,辉县政府采取了让利给老城区居民和企业,引导社会资本参与旧城改造策略,极大地降低了老城区的土地开发成本,促进了土地的集约节约利用,迅速改变了城市发展的面貌。其主要措施有以下几点:

1. **限定城市边界,优化空间结构。**2008 年,辉县市重新修订了城市总体规划,明确市区城市建设用地 7 年时间内新增总量不得超过 6 平方公里,其中工业用地比例由 22% 削减为 8%,居住用地比例由 46% 调低至 38% 城市公共设施、道路、绿地面积的比例由 29% 增加至





50%。

### 2. 毛地置换，降低旧城改造开发成本。

政府按照 1 亩地 500 元的标准将土地公开转让给开发商，不再收取其他费用，由开发商负责开发全过程所需费用，如支付拆迁补偿费用、提供安置住房等。通过政府让利，开发商拿地成本显著下降，综合拿地成本（含拆迁补偿和安置费用）为每亩 150 万元，调动开发商等社会资本积极参与旧城改造，促进资本、土地置换效率，开发商通过按市价出售多余的新增房产获取合理的利润。

### 3. 创新拆迁补偿方案，有效遏制违建。

辉县市创造性地提出了“房地都补偿，房屋补偿价随楼层递减”的拆迁安置补偿方案。以城关镇为例，无上盖建筑物的宅基地按 1 : 0.5 比例置换、一层建筑物按 1 : 1 比例置换、二层建筑物按 1 : 0.5 比例置换、三层及以上仅按成本价支付货币补偿的方式，减少了抢建利润，促使违规抢建的行为大大减少。

### 4. 原地安置，保障老城居民分享土地增值收益。

辉县市政府的政策规定，开发商在推进改造过程中，必需原地安置老城居民。同时，允许调高整个项目片区的容积率，并将所有集体建设用地征转为国有建设用地。所有老城居民均在原区域分配 2-3 套不等的大产权房，原本多数“城中村”的建房通过这次改造也变成了合法财产，村集体经济组织也分配到了相当数量的商业门面房，门面收入可用于支付村民的物业费和年底分红。

### 三、成效

截止 2013 年底，辉县城区 25.5 平方公里范围内所辖的 30 个村庄 / 社区已启动改造 19 个，开发改造、基础设施、公共服务设施等方面投入资金累计超过 150 亿元，城区建成高层建筑 200 多栋，总面积 900 多万平方米。效果显著：

1. **守住了城市边界，提高了城镇人口密度。**辉县的城区建设全都限定在老城区，没有另辟新城，保证了 2015 年的 25.5 平方公里城市规划边界不被突破，另外老城区的常住人口也有了明显增加。据辉县市政府统计，2013 年老城区常住人口已由 2008 年的 17 万人增加至 2013 年的 29.9 万人。

2. **提高了城市土地利用效率。**因为规划合理，辉县老城区的道路面积、公共设施面积、绿化面积大幅增加，城市功能更加完善。以位于主城区东南角的盛和怡居社区为例，村民老房子的户均面积在 0.25 亩左右，社区建成后，容积率达 1.48，土地节约率达 40% 以上；

3. **极大地促进了民间资本参与城市建设。**2008 年辉县市的城市建设投资 14.8 亿元，2009 年为 20 亿元，2010 年以来连续三年投资都在 30 亿元左右，这其中绝大部分是来自郑州、江西、山西、河北等地的小地产商参与旧城改造。旧城区的改造极大地释放了民营资本的活力，政府的城市建设负担大大减少。

4. **促进了城镇化发展。**由于辉县大规模鼓励旧城改造，增加了性价比较高的商品房的供应，有更多农民选择进城买房，极大地促进了辉县城镇化的发展。据统计，2008 年 -2013 年间，辉县市城区的近 13 万新增人口中，有三分之二是来自下辖乡镇的农村居民。

### 四、思考和借鉴

在旧城改造过程中，政府出台创新政策，改变传统的招拍挂卖地和征收土地出让金模式，划定城市边界，将重点落在旧城改造，避免了许多新城开发造成的无序扩张，并以受让部分土地出让金的形式转让给开发商，大幅降低开发门槛，吸引鼓励社会资本参与其中，提高城市更新改造的市场化活力，配合细化可操作的回迁补偿和安置政策，确保城市更新顺利进行。此举避免了传统土地出让模式的种种弊端，吸引本地乡镇农村居民转移至县城，促进了城镇化的健康发展，具有很好的示范价值。

(摘编自 CCUD《城乡研究动态》第 245 期)