

城中村更新住房补偿基底选取及 村民政策满意度研究

蔡银莺,张小琿,杨 青

(华中农业大学 公共管理学院,湖北 武汉 430070)



摘 要 地方政府及开发商权衡城中村更新的经济成本后形成以家庭人口或农房初始面积为基底的补偿策略。两类补偿分别侧重村民的成员权和住房资产累积量,相对获益群体及村民政策满意度存在分化,识别其差异及关联性可为缓解补偿纠纷及后续政策优化提供参考。本文在武汉市开展城中村更新的典型调查,比较住房补偿基底选取对村民住房资产及政策满意度的影响。研究表明:(1)按家庭人口补偿的村民家庭户均还建住房较初始农房面积减少 129.80 m²,而按住房初始面积还建的村民家庭住房面积与更新前变化不大,仅减少 14.74 m²。(2)按人口补偿城中村更新还建后村民家庭之间的住房资产趋近,相对剥夺指数从 0.41 降至 0.10;按住房面积补偿的城中村村民的住房资产相对剥夺指数则从 0.51 提升到更新后的 0.54,家庭之间的住房资产差距略有增强。(3)按人口补偿使城中村原农房面积低于 400 m² 的村民家庭住房面积有较大增加,其政策满意度高;而按住房初始面积还建的城中村,原农房面积在 200 m² 以下的村民家庭相对受损,还建后住房资产相对剥夺指数增加,其政策满意度低。(4)人口补偿方案考虑到原农房面积较低家庭宅基地的空间发展权,同时避免对抢建加盖等形成的超额面积过度补偿;按住房初始面积补偿则有利于原农房面积较大的村民家庭,但忽略了原农房面积较少家庭参与城中村更新宅基地增值收益分配的权利。

关键词 城中村更新;住房补偿;相对剥夺;政策满意度;武汉

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)05-0138-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.05.015

截至 2019 年底,我国城镇常住人口约 8.5 亿,城镇化率达 60.6%,处于新型城镇化的快速发展阶段。城市建设进入由非农建设用地增量开发转向存量用地提质增效与再开发的更新阶段,包含城中村改造在内的城市更新成为实现城市高质量发展的重要途径^[1-2]。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》提出:“改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村,稳步实施城中村改造,有序推进综合整治改造”;2020 年 10 月党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,首次明确提出“实施城市更新行动”。城中村更新是我国城市空间治理的难题^[3],涉及土地权属变更^[4]、房屋拆迁补偿^[5]、环境建设^[6]及社会保障^[7]等诸多方面,其中最为突出的重难点是房屋拆迁补偿问题^[8]。据国家信访局统计,征收拆迁纠纷排在所有信访积案的首位^[9]。城中村拆迁和整治的过程中出现了大量由于宅基地拆迁改造而产生的矛盾,以及由此引发的各种村民抗争行为^[10]。征收拆迁纠纷频发的原因主要表现在两个方面:一是地方政府与

收稿日期:2020-12-08

基金项目:国家自然科学基金项目“农地生态补偿与乡村生计资本积累及自生能力提升机制——以长江经济带湖北和上海段为典型实证”(71974068);国家自然科学基金项目“农田保护补偿政策异质效应及效能提升研究——以成都、上海、苏州及广东等典型创新实践区域为实证”(71573099)。

村民之间的矛盾,即地方政府低价征地、高价拍卖获取高额的土地出让金^[11],利益受损的村民产生强烈的绝对剥夺感所引致的各种矛盾,甚至是群体性事件^[12-13];二是村民之间的利益分化,即征收拆迁因补偿方案不公平拉大村民间的财富差距,村民盼望拆迁与抵制拆迁并存,村民之间产生严重的相对剥夺感^[14-15]。为此,解决好征收拆迁补偿的矛盾纠纷,建立公平与效率兼顾的拆迁补偿与利益分配机制,是城中村更新顺利推进的关键。

城中村是我国城乡二元经济结构产生的特殊现象。在市场转型初期,城中村的更新与中国特有的权力分配、官员升迁制度相耦合^[16],其改造具有增长机器的利益和权力关系^[17],本质涉及地方政府等“增长联盟”与村民利益关系的重构^[18]。为此,城中村拆迁补偿成为学术界及社会公众关注的热点,涉及城中村拆迁改造的政府角色^[19-20]、改造模式^[21-25]、利益关系^[26-27]及群体分化^[28-30]等,近期研究转向重视低收入群体居住权及保障弱势群体社会分配利益等^[31]。20世纪90年代末期以来,市场化、分权化等制度改革赋予地方政府在城中村更新改造中拥有更多的自由裁量权。地方政府通常根据各地发展特点与需求制定城中村更新指导意见及补偿方案,对拆迁改造涉及的家庭进行房屋还建或货币化补偿。当前各地城中村更新房屋补偿基本形成以家庭人口或原住房面积为基准的补偿策略^[32],分别考虑社区成员权或财产投资权^[33]。其中,以家庭人口为基底的补偿强调成员权优先,保障家庭成员的社会福利及居住权利;以原住房面积为基准的补偿则强调住房资产存量,以被拆迁房屋建筑面积作为折算依据。在城市发展过程中部分城中村村民私自加盖、违规扩建农村住房,农村住房面积在村庄之间及村民内部已存在明显分化,补偿基底选取不同会对城中村村民家庭的住房资产持有产生差异化的影响^[34-37],直接影响到村民对政策的满意度评价。为此,本研究随机抽样调查武汉市汉阳区鲤鱼洲家园、十里玫瑰等安置社区的422户城中村拆迁还建家庭,测度按家庭人口或住房初始面积补偿的村民家庭住房面积绝对损益与相对剥夺状况,及其对村民政策满意度评价的影响,为完善城中村更新补偿政策及减少拆迁纠纷提供参考。

一、研究区域与数据来源

1. 研究区域

武汉市2004年出台《关于积极推进“城中村”综合改造工作的意见》,将城中村更新改造作为城市土地利用结构优化及高质量发展的重要内容。分阶段综合改造全市156个城中村和15个农林单位,涉及土地总面积21381.82公顷,总人口35.66万^[35]。截至2020年底,武汉市主城区已完成绝大多数城中村的更新改造,仅剩呈板块状分布在东湖风景区、汉阳区七村一厂、洪山区汤逊湖北部及天兴洲的35个城中村尚待改造。总体而言,武汉市城中村更新改造工作在全国起步较早、涉及规模较大、改造完成进度快,具有一定的典型示范性。

武汉市政府在城中村更新住房补偿中主要采取以家庭人口或住房初始面积为基底的补偿方案。其中,按家庭人口补偿优先考虑村民的成员权及基本居住权,即确认拆迁户成员身份之后,保证每位村民享有同等的房屋补偿面积;若拆迁户原住房面积超出房屋补偿面积,由房地产商以协商的价格对超额面积进行货币化补偿。按住房初始面积补偿则优先考虑被拆迁房屋的建筑面积,依据拆迁户原住房面积等量置换;若拆迁户还建住房面积超出原农房补偿面积,由拆迁户以特定的价格向房地产开发商购买。两类补偿方案均采用住房还建和货币补偿相结合的模式,将村民集中安置在新建社区。此次调研涉及的城中村均位于武汉市二环线以外,处于城市建成区边缘,相关补偿标准见表1。这些城中村拆迁启动时间在2012年左右,2016年村民已全部集中居住在原村庄土地上开发新建的安置社区内。

表 1 调研社区城中村更新改造两类补偿方案比较

补偿方案	安置社区	城中村	补偿标准	
			住房补偿	货币补偿
按家庭人口补偿	鲤鱼洲家园、鲤跃龙门	红卫村、渔业村、丰收村	农业户和农转非按人均 100 m ² (独生子女 200 m ²) 补偿,外来户补偿住房面积的 80%。	①面积差额:按照 200 元/m ² 进行补偿;②临时安置补助费:按拆迁住房建筑面积每月每平方米 6 元计算,超过两年还建期限的,按拆迁住房建筑面积每月每平方米 12 元计算;③货币奖励:每人三万元。
按住房初始面积补偿	十里玫瑰、十里景秀、铁桥新花园、世纪龙城、龙阳雅苑、龙阳御园	十里铺村、铁桥村、龙阳村	农业户和农转非按原住房面积 1:1 补偿,外来户按原住房面积的 70% 补偿。	①装修补偿:按照安置住房面积 200 元/m ² 进行补偿;②临时安置补助费:按拆迁住房建筑面积每月每平方米 6 元计算,超过两年还建期限的,按拆迁住房建筑面积每月每平方米 12 元计算。

2. 数据来源

2019 年 7 月课题组在武汉市汉阳区鲤鱼洲家园、十里玫瑰等 8 个安置社区开展实地调查,随机抽样与面对面访谈 450 户还建家庭。剔除部分关键信息缺失及访谈中断的样本,纳入分析的有效样本有 422 份。其中,鲤鱼洲家园和鲤跃龙门等安置社区有效样本 179 份,采取按家庭人口补偿的还建政策;十里玫瑰等 6 个安置社区有效样本 243 份,采取以住房初始面积等量补偿的还建政策。调查内容涉及受访村民个人及家庭的社会经济特征,城中村更新前后家庭住房建筑面积及还建补偿信息,以及受访者对城中村更新还建补偿政策的满意度评价等。分析前对数据进行信度和效度检验,Cronbach's α 系数为 0.83,满足 $\alpha > 0.70$ 的标准;Bartlett 的球形度检验值为 0.00,表明问卷数据信度和结构效度良好。受访村民男性占 61.85%,平均年龄 64 岁,平均受教育年限 7.21 年,80.33% 为本村户口。

二、研究方法

1. 城中村更新村民家庭住房资产变化及相对剥夺状况衡量

城中村更新村民家庭住房资产变化状况主要从还建后住房建筑面积较拆迁前农房面积的绝对变化量及相对剥夺指数进行反映。其中,城中村更新后村民家庭住房资产的绝对变化量用还建住房建筑面积减去更新前农房建筑面积的差值进行衡量;住房资产相对剥夺状况用于反映城中村家庭住房资产相较于社区其他家庭住房资产的相对状况,本研究采用 *Kakwani* 指数来衡量。假设样本总量为 n ,样本家庭人均住房面积向量为 $Y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$,按人均住房面积升序排列,即 $y_1 \leq y_2 \leq \dots \leq y_n$,计算公式为:

$$RD(y, y_k) = \frac{1}{n\mu_Y} \sum_{i=k+1}^n (y_i - y_k) = \gamma_{y_k}^+ [(\mu_{y_k}^+ - y_k) / \mu_Y] \quad (1)$$

式(1)中: $RD(y, y_k)$ 为个体 y_k 的住房财产相对剥夺指数; $\mu_{y_k}^+$ 为家庭人均住房面积超过 y_k 的家庭人均住房面积均值, $\gamma_{y_k}^+$ 为家庭人均住房面积超过 y_k 的样本在总样本中所占的百分比, μ_Y 为总样本的家庭人均住房面积均值。

2. 城中村更新村民家庭政策满意度及影响因素选取

运用李克特五分量表衡量还建村民对补偿政策的满意度,“1-5”分别对应受访村民政策满意度评价的“极不满意”“不满意”“一般”“较满意”“极满意”五种状态。将城中村更新后村民家庭住房资产绝对变化量和相对剥夺指数变化值作为核心解释变量,村民个体及家庭特征与政策感知等主观认知作为控制变量,运用有序多分类 Logistic 模型辨识影响村民政策满意度的关键因素。模型基本形式为:

$$P(Y \leq j | x_1, x_2, \dots, x_p) = \frac{e^{(\alpha_j + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}}{1 + e^{(\alpha_j + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p)}} \quad (2)$$

变换后为式(3):

$$\text{logit}(P_j(x)) = \ln\left(\frac{P_j(x)}{1 - P_j(x)}\right) = \alpha_j + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_p x_p \quad (3)$$

其中, $j = 1, 2, \dots, 5$ 表示村民政策满意度评价的五种状态; $x_i (i = 1, 2, \dots, p)$ 为解释变量; $\beta_i (i = 1, 2, \dots, p)$ 为回归系数。

将城中村更新后还建住房面积的实际变化量及相对剥夺指数变化值作为影响村民政策满意度的核心解释变量。理论上,村民家庭的还建住房面积与拆迁前农房面积相比,住房面积获益度越大其政策满意度越高;村民家庭住房资产在社区内的相对剥夺指数越低,其政策满意度越高。此外,村民的个体及家庭特征、其对宅基地产权及拆迁补偿政策的主观认知等存在异质性,也会对政策满意度产生影响,故作为控制变量,见表2。

表2 变量与说明

变量分类	变量名称	变量说明	按家庭人口补偿		按初始面积补偿	
			平均值	标准差	平均值	标准差
因变量	政策满意度	极不满意=1;不满意=2;一般=3;较满意=4;极满意=5	2.44	1.01	2.67	0.97
解释变量	住房面积实际偏离/m ²	还建住房面积与农房初始面积的增减变化	-129.80	310.20	-14.74	36.96
	相对剥夺指数变化	城中村更新前后村民家庭 Kakwani 指数变化	0.31	0.15	-0.03	0.03
	性别	男=1;女=0	0.60	0.49	0.63	0.48
	受教育年限	受访者实际受教育年限	6.81	2.94	7.50	3.53
	村干部	现在是=1;曾经是=2;未任过=3	2.93	0.25	2.95	0.23
	党员	是=1;否=0	0.09	0.29	0.11	0.31
	双登户籍	本村农业户=1;本村农转非=2;非本村户口=3	1.39	0.65	2.06	0.69
	家庭经济状况	非常低=1;比较低=2;一般=3;比较高=4;非常高=5	2.66	0.80	2.73	0.76
控制变量	房屋建筑结构	砖木结构=1;砖混结构=2;钢混结构=3	1.84	0.42	1.88	0.40
	装修质量	非常差=1;比较差=2;一般=3;比较好=4;非常好=5	3.04	0.65	3.10	0.70
	宅基地所有权认知	国家所有=1;集体所有=2;自己所有=3	2.34	0.66	2.32	0.56
	拆迁补偿政策的了解度	极不了解=1;不了解=2;一般=3;了解=4;非常了解=5	2.52	1.12	2.33	1.08
	拆迁补偿程序的公平性	极不公平=1;不公平=2;一般=3;公平=4;非常公平=5	1.98	0.93	2.51	0.95
	拆迁实施主体的强势程度	非常和谐=1;较为和谐=2;一般=3;较为暴力=4;极为暴力=5	3.96	0.84	3.61	0.84

三、实证分析

抽样调查涉及的城中村农村住房主要建造于二十世纪八十至九十年代。随着城市基础设施投入增加及区位改善,城郊村逐渐变为城中村。在非正规住房租赁需求增加及周边城市地价上涨驱动下,部分村庄或村民在原有住房上私自加盖或违规扩建,导致城中村更新前村庄之间及村民内部农房建筑面积已存在较大分化(表3)。红卫村、渔业村、丰收村等按家庭人口补偿的城中村,户均宅基地212.04 m²,房屋建筑层数2.91,农房建筑面积607.34 m²;十里铺村、铁桥村、龙阳村等按农房初始建筑面积补偿的城中村,拆迁前户均宅基地面积仅有130.89 m²,建筑层数2.41,农房建筑面积328.22 m²。为此,地方政府和开发商针对城中村农房初始建筑面积进行成本效益及经济权衡后,分别选取按家庭人口和住房面积进行差异化补偿。拟更新改造的城中村村民加盖或扩改建频繁,户均农房初始面积存量较大,通常选择按家庭人口为基底进行住房补偿;规划管控相对较好、建筑容积率低、住房建筑面积存量较低的城中村,则按农房初始建筑面积为基底进行补偿。地方政府和开发商从改造后的经济效益出发选取两类不同的补偿基底,这对村民家庭的住房资产及政策满意度会带来分异化的影响。为此,

揭示城中村村民家庭在更新补偿中的相对获益或受损状况及其政策满意度,有助于深入了解补偿政策可能带来的影响。

1. 城中村更新村民家庭住房补偿状况及损益程度

如表 3 所示,按家庭人口补偿的城中村更新还建后户均住房面积 477.54 m^2 ,较拆迁前的农房面积减小 129.80 m^2 ;户均持有住房 4.5 套,获现金补偿 48.90 万元。按农房初始面积补偿的城中村,村民家庭户均还建住房 313.48 m^2 ,较拆迁前的农房面积减小 14.74 m^2 ,持有房屋 3.2 套,货币补偿 25.67 万元。其中,按家庭人口补偿使原农房建筑面积低于 400 m^2 的家庭住房建筑面积有较大增加,尤其原农房面积 $\leq 100 \text{ m}^2$ 和 $100 \sim 200 \text{ m}^2$ 的低面积组家庭住房面积显著增加,分别增加了 211.25 m^2 和 156.41 m^2 ;反之,原农房面积在 400 m^2 以上的村民家庭还建后住房面积则显著减少,仅有 $12.50\% \sim 38.10\%$ 的家庭在还建后住房面积与更新前的农房面积相近。按农房初始建筑面积补偿的城中村,还建后村民家庭的住房面积较拆迁前基本变化不大。原农房面积在 200 m^2 以上的受访家庭还建后的住房面积与初始农房面积基本不变,但原农房面积 $\leq 100 \text{ m}^2$ 及 $100 \sim 200 \text{ m}^2$ 的家庭在更新后住房面积有减少。该群体中分别仅有 27.27% 和 41.44% 的受访家庭还建住房面积与初始面积持平,家庭住房面积在城中村更新并未增加,且农村宅基地的空间发展权被忽略,未能分享到城市发展及城中村更新带来的土地增值收益。整体来看,按家庭人口补偿的方案照顾到原住房资产积累不足的相对弱势群体,尤其是原住房面积 $\leq 100 \text{ m}^2$ 及 $100 \sim 200 \text{ m}^2$ 的家庭;同时以家庭人口为补偿基底,类似于对城中村农村住房设置了 400 m^2 左右的补偿基线,有效地规避对抢建加盖面积的过度补偿;按农村住房初始面积补偿则主要应用于农村扩建少、住房建筑高度管控较好的城中村,按家庭原住房面积进行补偿,但相对忽略了原农村住房资产积累不足及经济状况较差的弱势群体的宅基地空间发展权,使原住房面积在 200 m^2 以下的村民家庭相对受损。

表 3 城中村更新前后村民家庭住房资产状况

补偿方案	组别/ m^2	更新前			更新后			住房面积 增减量/ m^2 ($S-S_0$)	$S \geq S_0$ 占比/%	家庭 人口
		宅基地 面积/ m^2	层数	拆迁住房 面积/ m^2 (S_0)	还建住房 面积/ m^2 (S)	套数	补偿 金额/ 万元			
按家庭 人口补偿	(0,100]	88.75	1.00	88.75	300.00	2.75	31.21	211.25	100	3.25
	(100,200]	102.75	2.00	165.94	322.35	2.71	35.16	156.41	82.35	3.12
	(200,300]	127.60	2.36	271.74	333.91	3.09	36.12	62.17	56.52	3.26
	(300,400]	157.79	2.65	375.86	412.73	3.82	39.43	36.87	62.73	3.82
	(400,500]	170.83	2.89	467.62	440.95	4.29	45.41	-26.67	38.10	4.24
	(500,600]	206.18	2.98	584.21	493.68	4.53	51.78	-90.53	21.05	4.63
	(600,700]	228.18	3.00	673.47	548.24	5.29	55.61	-125.23	17.65	5.24
	>700	322.55	3.36	1047.30	608.57	5.75	61.44	-438.73	12.50	5.66
	小计	212.04	2.91	607.34	477.54	4.47	48.90	-129.80	38.55	4.51
按住房初 始面积补偿	(0,100]	79.41	1.03	80.55	62.52	1.02	16.34	-18.03	27.27	3.25
	(100,200]	100.61	1.61	146.82	129.32	1.53	21.55	-17.50	41.44	3.72
	(200,300]	110.61	2.55	268.38	257.19	2.66	23.78	-11.19	86.15	3.72
	(300,400]	134.73	2.79	357.45	346.05	3.48	26.10	-11.40	93.33	4.78
	(400,500]	136.08	3.00	471.54	463.98	4.33	26.86	-7.56	85.29	4.21
	(500,600]	179.17	3.35	583.33	561.33	5.75	29.36	-22.00	83.33	4.58
	(600,700]	226.67	3.00	678.33	645.83	5.83	46.57	-32.50	83.33	4.67
	>700	304.29	3.42	1049.94	1027.44	8.69	58.94	-22.50	93.75	4.56
	小计	130.89	2.41	328.22	313.48	3.20	25.67	-14.74	72.81	3.98

2. 城中村更新村民家庭住房财产的相对剥夺状况

采用配对样本 T 检验分析城中村更新前后还建家庭人均住房资产的相对剥夺状况,见表 4。结果表明,按家庭人口补偿的村民家庭住房资产相对剥夺指数显著降低, $Kakwani$ 指数值从 0.41 下降至 0.10。而按农房初始面积补偿的村民家庭还建后住房资产相对剥夺指数略有增长, $Kakwani$ 指数从 0.51 提升到 0.54。尤其住房初始面积在 100 m^2 以下的家庭还建后住房资产相对剥夺指数达到

0.77,表明该类型村民在城中村更新后家庭住房资产较其他村民的相对状况变差。整体而言,按家庭人口补偿照顾到原住房面积低的家庭,按人口对住房面积进行再分配,还建后家庭住房资产相对剥夺指数显著降低;而按住房初始面积补偿的方案基本保持原村民住房资产存在的分化态势,因还建住房的单套建筑面积难以确保与村民的还建面积基本相同,使得原农房面积在 200 m² 以下经济状况相对较差的家庭更新后住房面积有所减少,而家庭经济状况相对较好家庭则有能力购置超出补偿基准的部分面积,为此城中村更新后村民家庭住房资产的相对剥夺指数略有上升。

表 4 城中村更新前后村民家庭住房资产相对剥夺指数

组别/m ²	按家庭人口补偿			按住房初始面积补偿		
	Kakwani 指数		t 检验	Kakwani 指数		t 检验
	改造前	改造后		改造前	改造后	
(0,100]	0.78	0.13	15.50***	0.72	0.77	-9.68***
(100,200]	0.59	0.11	9.90***	0.62	0.66	-5.67***
(200,300]	0.51	0.10	12.06***	0.47	0.51	-4.45***
(300,400]	0.44	0.10	15.11***	0.46	0.48	-3.30**
(400,500]	0.40	0.09	13.62***	0.40	0.41	-2.51*
(500,600]	0.37	0.10	10.31***	0.39	0.39	-2.57
(600,700]	0.37	0.10	17.96**	0.36	0.37	-1.23
>700	0.30	0.08	16.07**	0.31	0.31	-0.17
总计	0.41	0.10	26.53***	0.51	0.54	-10.75***

注: *、** 和 *** 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著。

3. 城中村更新受访村民的政策满意度及影响因素分析

如表 5 所示,两类补偿涉及的受访村民政策满意度总体评价均不高,分别为 2.44 和 2.67,介于“不满意”与“一般”之间。其中,红卫、渔业和丰收等城中村采取以家庭人口为基底的还建方案,179 名受访村民中有 58.66% 对补偿政策表示不满意,满意度均值为 2.44。但村民对该补偿政策的满意度存在分化,原农房面积在 400 m² 以下的村民政策满意度均值为 2.94,对政策满意度持“一般”及“满意”评价的占 65.15%;而 400 m² 以上的家庭在城中村更新后住房面积大幅减少,其政策满意度较低,尤其原农房面积超过 600 m² 的村民满意度均值仅为 1.92,80.82% 的受访样本对政策不满意。十里铺、铁桥和龙阳村采取按住房初始面积等量补偿的还建政策,243 位受访村民的政策满意度均值为 2.67,分别有 41.98% 和 7.41% 的受访村民对政策持“不满意”和“极不满意”评价;该补偿涉及的村民中原农房面积超过 400 m² 的政策满意度相对较高,分别为 2.98 和 3.50,评价为“一般”和“较满意”;原农房面积积累量越大的家庭政策满意度越高,而城中村更新前家庭住房面积越少(≤400 m²) 的受访村民的政策满意度最低,41.98% 的受访者对该政策不满意,均值为 2.49。从以上描述性分析可见,城中村更新村民政策满意度与其还建后住房资产的损益状况有关联,还建后住房面积增加的村民政策满意度高,受损村民则满意度低。

表 5 城中村更新村民的政策满意度评价状况

补偿方案	初始面积/m ²	样本	满意度					均值
			极不满意	不满意	一般	较满意	极满意	
按家庭人口补偿	(0,400]	66	4	19	22	19	2	2.94
	(400,600]	40	4	19	9	7	1	2.55
	>600	73	24	35	11	2	1	1.92
	小计	179	32	73	42	28	4	2.44
按住房初始面积补偿	(0,400]	175	14	88	46	27	0	2.49
	(400,600]	46	4	9	17	16	0	2.98
	>600	22	0	5	5	8	4	3.50
	小计	243	18	102	68	51	4	2.67

进一步运用多分类 Logistic 模型对村民政策满意度的影响因素进行识别,结果见表 6。从核心解释变量来看,城中村更新还建后住房建筑面积的绝对变化量及相对剥夺指数变化值对村民的政策满意度均有显著的正向影响,表明在城中村更新改造中家庭住房面积增加的村民政策满意度较高,与

预期吻合。从控制变量来看,两类补偿方案村民政策满意度受到村民是否党员、村干部、家庭经济状况及其对城中村更新政策公平性的感知等因素影响。按家庭人口补偿的方案,党员村民的政策满意度较高;村民主观上认为自家对宅基地有决策权的,政策满意度较低;拆迁补偿程序的公平性也显著影响到村民的政策满意度,即认为拆迁补偿程序越公正的村民,其政策满意度越高;而拆迁实施主体的强势介入程度与村民政策满意度呈显著的负相关关系,即认为更新过程中拆迁实施主体越强势的村民,其政策满意度越低。按住房初始面积补偿的方案中,补偿政策规定外来户仅按原农房面积的70%补偿,为此外来村民的政策满意度低;村干部的政策满意度高;村民家庭的经济状况也显著影响到其政策满意度,经济状况好的家庭通常其原农房面积积累量较大,且有经济能力购置超出补偿的住房面积,为此政策满意度较高;但该补偿方案仅按农房建筑面积进行等量还建,忽视拆迁住房建筑结构及质量状况的差异性,为此原农房质量较好的村民政策满意度相对较低;拆迁补偿程序的公平公正性与村民的政策满意度显著相关,认为拆迁补偿程序越公平的村民政策满意度越高。

表 6 城中村更新村民政策满意度影响因素 Logistic 回归结果

变量名称	按家庭人口补偿		按住房初始面积补偿	
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
住房面积实际偏离	7.578***		9.068**	
相对剥夺指数变化		9.432***		16.426***
性别	0.399	0.887	-0.169	-0.404
受教育年限	0.051	0.057	-0.007	-0.039
村干部	-0.188	-0.447	-0.732*	-1.012*
党员	1.309**	0.622*	-0.144	0.069
双登户籍	0.025	-0.050	-1.408***	-0.796***
家庭经济状况	-0.266	-0.300	0.442*	0.273
房屋建筑结构	-0.113	-0.249	-0.703**	-0.623**
装修质量	0.065	0.081	0.081	0.091
宅基地所有权认知	-0.543**	-0.705***	0.163	0.090
拆迁补偿政策的了解度	0.057	0.062	-0.027	-0.055
拆迁补偿程序的公平性	0.381**	0.206	0.670***	0.754***
拆迁实施主体的强势程度	-0.369*	-0.582***	-0.140	-0.196
样本数		179		243
对数似然值	-198.406	-195.331	-220.456	-258.541
整体拟合优度	96.370***	102.520***	190.640***	114.470***
Pseudo R ²	0.195	0.208	0.302	0.181

注: *、** 和 *** 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著。

四、结论与政策建议

城中村是中国城乡二元结构及快速城市化发展过程中出现的特殊现象。近二十年来,城中村土地利用低效及治理问题突出,促使各地政府将加快城中村更新作为优化城市结构及实现城市高质量发展的重要途径。但多年来城中村因缺乏严厉的规划管控及监管,加之区位改善及公共基础设施投资带来非正规租赁市场活跃等利益驱动下,村民加盖抢建等违建活动频发,存在城中村农村住房面积存量、村庄及村民之间住房资产分化严重、更新补偿政策难以采取统一标准等现实难题。如何兼顾公平与效率制定有效的补偿方案,既确保城中村更新工作有序稳步推进,又不因损害村民利益带来拆迁纠纷及群体事件,始终是城中村更新补偿政策优化关注的重点。地方政府基于城中村农房初始禀赋及开发的成本效益比较,形成以按家庭人口或农房初始面积为基底的住房补偿策略。两类补偿分别优先考虑村民成员福利及住房资产积累量,侧重点不同导致受益群体及村民的政策满意度存在分化。有效识别补偿基底选取对村民政策满意度带来的差异化影响,有助缓解补偿纠纷及为后续政策优化提供参考。基于此,本研究抽样调查了武汉市汉阳区鲤鱼洲家园等城中村更新改造安置社区的422户还建家庭,比较与测度城中村更新补偿基底选取对村民家庭住房资产状况及政策满意度的影响。结果表明:

(1)两类补偿基底优先考虑的侧重点不同,为此对社区内住房资产禀赋较低的弱势家庭顾及的程度不同。人口补偿方案基本照顾到住房初始面积积累不足的弱势家庭,而初始面积补偿则忽略住房积累量不足弱势群体的宅基地空间发展权。采取人口补偿的城中村更新方案,使原农房面积小于 400 m^2 的家庭相对受益,而按原住房面积等量补偿则使原农房面积小于 200 m^2 的家庭相对受损。按人口补偿的城中村更新方案优先考虑社区成员的基本福利及居住权,更新还建后村民户均还建住房面积较初始农房面积直接减少 129.80 m^2 ,同时相对缓解了原城中村村民住房资产存在的分化态势,改善原农房面积低于 400 m^2 家庭的住房状况。相较之下,原农房面积在 400 m^2 以上的家庭还建后住房面积显著减小,特别是 700 m^2 以上的家庭户均住房面积的直接损失超过 400 m^2 。这部分超额住房面积按 $200\text{元}/\text{m}^2$ 的建筑成本补偿,降低了地方政府及开发商在城中村更新的经济成本,同时遏制了对加盖抢建面积的过度补偿。按农房初始面积补偿的方案多在住房存量少、违扩建管控严格的村庄实施,重点强调对家庭住房资产积累量的补偿,还建后户均住房建筑面积较更新前变化不大,户均住房面积仅减少 14.74 m^2 。但该方案忽略了家庭经济贫困、原农房面积小的弱势群体的宅基地发展机会,致使原农房面积小于 200 m^2 的家庭农村宅基地的发展权未在补偿政策中得以体现。

(2)按家庭人口补偿的方案相对公平,而按农房初始面积补偿操作简单相对效率。按家庭人口补偿的方案照顾到原住房建筑面积积累量不足的家庭,侧重从家庭成员福利及农村宅基地发展权进行再分配,更新还建后村民家庭的住房资产趋近,住房相对剥夺指数从拆迁前的 0.41 降至更新后的 0.10 。按农房初始面积补偿操作过程简单,村民满意度相对较高,但按原农房面积等量补偿使原农房初始积累量较多的家庭相对受益,同时缺乏对农村宅基地空间发展权的量化和补偿,从而使家庭经济状况较差、住房空间小的弱势村民或遵纪守法未违建扩建的“老实”村民相对受损,村民的住房资产相对剥夺指数从拆迁前的 0.51 提升到更新后的 0.54 ,住房资产差距略有增加。

(3)城中村更新涉及的受益群体及相对公平状况直接影响到村民的政策满意度评价。两类城中村更新补偿方案受访村民的总体满意度评价均不高,界于“不满意”与“一般”之间。其中,按人口补偿的 179 位城中村村民,原农房面积在 400 m^2 以下的村民政策满意度明显偏高,均值为 2.94 ;而原农房面积在 600 m^2 以上的村民有 80.82% 的受访样本对政策不满意,政策满意度仅有 1.92 。采取该补偿基底的城中村其农村住房面积初始禀赋较大,户均宅基地和农房建筑面积分别为 212.04 m^2 和 607.34 m^2 ,住房面积在 400 m^2 以上的家庭占 63.13% ,为此受访村民的整体满意度均值仅为 2.44 。十里铺、铁桥和龙阳村采取按农房初始面积等量补偿的还建政策, 243 位受访村民的政策满意度均值为 2.67 ,分别有 41.98% 和 7.41% 的受访村民对政策“不满意”和“极不满意”。然而,该补偿方案中原农房面积在 400 m^2 以上的村民政策满意度相对较高,满意度均值分别为 2.98 和 3.50 ,界于“一般”和“较满意”之间。该补偿方案涉及的城中村村民户均农村宅基地和农房建筑面积分别为 130.89 m^2 和 328.22 m^2 ,城中村村民加盖扩建现象较少, 72.02% 的村民家庭农房面积在 400 m^2 以下。此外,村民是否党员、村干部、家庭经济状况及城中村更新政策程序公正性等因素也影响到村民的政策满意度。

城中村更新涉及政府与村民、村民之间土地增值收益的再分配,如何兼顾公平与效率始终是难点。结合上述结论,建议:(1)城中村更新土地增值收益分配既要关注到村民的基本居住权,也要兼顾到农村宅基地的发展权。(2)地方政府为加快城中村更新进度多采用拆迁项目商业化外包方式,但外包方在拆迁过程中的非沟通式强势介入或政策信息传导不对称会影响到村民的政策满意度及其对政府的信任。建议增强村民代表在城中村更新及拆迁补偿中的参与程度,加大补偿政策及信息的透明公开,注重发挥党员村民及村干部的沟通联系作用。

参 考 文 献

[1] 王蒙徽.实施城市更新行动[J].中国房地产,2020(34):4-9.

[2] 蔡银莺,殷宇超,段鑫宇.城中村拆迁还建居民收入变化与住房租赁生存依赖——以武汉市为例[J].华中科技大学学报(社会科学版),2020,34(6):103-111.

- [3] 叶裕民,张理政,孙玥,等.破解城中村更新和新市民住房“孪生难题”的联动机制研究——以广州市为例[J].中国人民大学学报,2020,34(2):14-28.
- [4] 王铁雄.城中村改造中土地权利配置法律问题研究[J].法学杂志,2016,37(4):74-85.
- [5] 刘贵文,王倩,汪熹子,等.基于事故树分析法的城中村改造中土地权属变更风险研究——以 T 市城中村改造为例[J].中国土地科学,2020,34(7):52-60.
- [6] 吴旭鹏,张亚丽,刘秀华.“城中村”改造过程中的房屋拆迁补偿问题调查与思考[J].中国农学通报,2010,26(6):372-376.
- [7] 卢为民.城中村改造中的生态环境建设探讨——以上海市为例[J].环境保护,2014,42(23):42-44.
- [8] 鲍海君,叶群英.城中村改造的人本尺度与福利平衡:基于森的可行能力理论[J].中国土地科学,2015,29(11):25-31.
- [9] XU H,DONGSHENG H,SHUANGSHUANG T,et al.Compensation, housing situation and residents' satisfaction with the outcome of forced relocation: evidence from urban China[J/OL].Cities,2020(96).DOI:https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102436.
- [10] 贾婷.国家信访局:征地拆迁类信访占比 20.8%居首[EB/OL].(2016-04-26) [2019-04-01].http://politics.people.com.cn/n1/2016/0427/c1001-28307288.html.
- [11] 刘怡然.城中村拆迁中的身体与底层抗争——以北京市城中村 A 为例[J].社会科学战线,2014(5):193-198.
- [12] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-82,243-244.
- [13] 梁振华,呼丽荣.城中村拆迁过程中的利益相关者分析——以山西省太原市 Z 村为例[J].太原学院学报(社会科学版),2019,20(5):62-68.
- [14] YI H,PIETER H,GIDEON B,et al.Uneven compensation and relocation for displaced residents;the case of Nanjing[J].Habitat international,2015(47):83-92.
- [15] 杨华.城郊农民的预期征地拆迁:概况、表现与影响——以荆门市城郊农村为例[J].华中科技大学学报(社会科学版),2013,27(2):98-105.
- [16] 司南,阴劼,朱永.城中村更新改造进程中地方政府角色的变化——以深圳市为例[J].城市规划,2020,44(6):90-97.
- [17] 郭友良,李郁,张丞国.广州“城中村”改造之谜:基于增长机器理论视角的案例分析[J].现代城市研究,2017(5):44-50.
- [18] 章征涛,刘勇.城中村改造中的“增长联盟”研究——以珠海市山场村为例[J].城市规划,2019,43(7):60-66.
- [19] 邵任薇.城中村改造中的政府角色扮演:安排者、监管者和协调者[J].城市发展研究,2010,17(12):125-128.
- [20] 郭臻.转型期我国社会多元利益冲突与政府的角色定位——以广州、珠海市城中村改造的实践为例[J].学术研究,2008(6):69-73.
- [21] 陈颖颖.我国城中村改造实践模式比较[J].中国行政管理,2010(8):127-128.
- [22] 章征涛,李和平,祁蕊.带条件土地出让模式的城中村改造实践——以珠海沥溪和福溪村改造为例[J].现代城市研究,2017(7):46-52.
- [23] 姚之浩,田莉,范晨璟,等.基于公租房供应视角的存量空间更新模式研究——厦门城中村改造的规划思考[J].城市规划学刊,2018(4):88-95.
- [24] 萧俊瑶,张晓宇,李志刚.“行政吸纳”视角下深圳市城中村改造模式及演化机制研究[J].城市与环境研究,2019(3):72-82.
- [25] 文超,杨新海,文剑钢,等.基于“城市针灸”的城中村有机更新模式探究[J].城市发展研究,2017(11):43-50.
- [26] 张侠,赵德义,朱晓东,等.城中村改造中的利益关系分析与应对[J].经济地理,2006(3):496-499.
- [27] 郭婷.分配型村庄贿选的博弈分析——以 Y 村城中村改造下的村委会选举为例[J].中国农村观察,2017(5):18-31.
- [28] 张杨波.产权界定、拆迁补偿与群体分化研究——一个来自对两个村庄的经验观察[J].山东社会科学,2017(3):49-55.
- [29] 杨青,蔡银莺.城中村拆迁对原住民社会阶层变化的影响——以武汉市为例[J].中国土地科学,2018(10):36-42.
- [30] 桂胜,刘婷.“城中村”拆迁改造过程中村庄精英的权力再造[J].理论月刊,2020(3):96-103.
- [31] 李倩,许晓东.城中村改造研究热点及趋势[J].城市问题,2018(8):22-30.
- [32] 洪运,陈岚君.征地拆迁中的农村住房安置补偿制度研究[J].经济体制改革,2012(3):78-81.
- [33] 曹正汉.土地集体所有制:均平易、济困难——一个特殊村庄案例的一般意义[J].社会学研究,2007(3):18-38,242.
- [34] 孙鹏飞,赵凯,贺婧.农村人口老龄化、社会信任与农户宅基地退出——基于安徽省金寨县 614 户农户样本[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):137-145
- [35] 张东丽,蔡银莺.城中村拆迁安置居民住房财产的分化及其影响因素——以武汉市两个拆迁安置区为例[J].城市问题,2018(12):55-65.
- [36] YINYING C,JIN X,CHUANHAO T.Housing wealth change and disparity of indigenous villagers during urban village redevelopment;a comparative analysis of two resettled residential neighborhoods in Wuhan[J/OL].Habitat international,2020(99).DOI:https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102162.
- [37] QING Y,YINYING C.Housing property redistribution and elite capture in the redevelopment of urban villages;a case study in Wuhan,China[J/OL].Journal of cleaner production,2020(262).DOI:https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121192.

(责任编辑:陈万红)