

经验交流

崂山区城中村改造的调查与思考^{*}

毛庆满

(青岛市崂山区国土资源分局, 山东 青岛 266101)

“城中村”是中国当前许多城市面临的共同问题,主要根源于城市管理制度改革滞后于经济发展进程。城市中的村庄与城市运行轨迹、利益主体及其实现机制完全不同,导致了“城中村”与城市发展严重不协调,甚至存在着激烈的矛盾和冲突。现以青岛市崂山区为例,就“城中村”问题谈些粗浅的认识。

1 崂山区“城中村”基本情况

崂山区位于青岛市东部,属于新城区,现有 139 个“城中村”,面积 21.7 km²。自 1995 年实施“城中村”改造,2001 年实施城市化战略以来,已完成的村庄改造项目 5 个,正在进行改造的村庄 9 个,仅占应改造村庄的 10%。

崂山区陆地总面积 389.4 km²,崂山风景区面积 161 km²。截至 2010 年,建设用地总量仅有 78.4 km²,21.7 km²的“城中村”改造对于崂山区而言无疑是一笔巨大的财富。

崂山区的“城中村”可以划分为 3 种类型:第 1 类在崂山区主城区内,是最为典型的“城中村”。第 2 类是完全农村型,村庄周边都是农业用地,或者旅游等非城市建设用地,在空间上相对独立。这里的农村之所以称为“城中村”,是因为崂山区已经全部作为青岛市的城区。第 3 类是城乡结合地区的村庄。这里半城半乡,但几年内将全部发展为城市用地,如果不及时解决,将演化为第 1 类。

2 崂山区“城中村”改造存在的主要问题

一是成本高,特别是主城区的“城中村”改造难度大。完全商业开发赢利空间小;完全政府主导型

开发,又使政府财政难以支持。

二是各方面利益难以平衡,改造困难很大。主要难点在于村民、村集体、开发商和政府 4 方面的利益平衡。各利益方的矛盾冲突主要表现为:成本高,开发商不肯做;政府利益补偿只注重村民住宅补偿,其他经济补偿及社会利益补偿没有一揽子考虑,村民不愿意;如果实行一揽子的经济社会利益补偿,政府成本过高,若将矛盾下放到街道,街道无力执行。另外,低层次改造带来的矛盾积累,还将在未来崂山区发展中造成更大矛盾。

3 崂山区“城中村”改造的对策和建议

3.1 崂山区“城中村”改造应坚持的基本原则

(1)打破村庄界限,统筹规划。“城中村”改造是一个系统工程,要突破村的界限,对需要改造的“城中村”进行统一规划。要打破村庄地域界限,根据新时期城市发展的需要及城市规划要求集中安置“城中村”住户,并使新市民按照城镇居民的标准享受公共服务。对于新腾出来的土地,也要统一规划,拓展城市发展空间。

(2)社会管理与经济改革同步,社会管理都市化,经济改革市场化。许多地区“城中村”改造,重在通过拆迁安置腾出农民住宅或乡镇企业用地搞开发,给农民的补偿也仅限于住宅补偿或相关资产补偿,农民的社会身份以及生活方式并没有发生根本性的变化,“城中村”改造者也不关心这种变化。鉴于此,“城中村”改造需要与社会经济改造同步,按社会管理都市化,经济改革市场化的原则进行。涉及到“城中村”村委会的一切社会事务都需要逐步过渡到城镇居民委员会管理,社会管理的出资者由村集

收稿日期:2005-09-02;修订日期:2005-09-27;编辑:王先起

作者简介:毛庆满(1974-),男,山东临沭人,工程师,从事土地管理工作。

体转化为城市政府。不仅如此,政府还需要为“城中村”居民提供与城市居民完全相同的就业培训、社会保障等,以便使“城中村”居民完全融入城市运行轨道。“城中村”的经济体制改造要依照市场原则进行,对村集体经济组织及其下属企业应进行股份制改造。

(3) 融资以市场为主,政府承担必要的部分,集体资产部分用作转型资本。大部分地区将“城中村”改造看作是商业行为。因以市场融资为主,那些改造成本高、利润空间小的“城中村”就成为最后的堡垒,谁也动不了。崂山区的“城中村”改造应吸取教训,采取政府与企业合作、与村集体经济组织合作的方式,共同完成这样一个历史性的任务。属于纯公共服务的资本要由崂山区政府统一支出;用于培训、社会保障过渡以及安置房建设的资本要由区政府与乡村集体经济组织共同承担;完全属于建筑物开发改造的,原则上要由商业资本运作。对于改造成本高的“城中村”可以与改造成本低的“城中村”捆绑运作,以提高平均赢利水平。

3.2 崂山区“城中村”改造应抓好的几方面工作

(1) 变更城区的农村居民身份,建立一体化的管理体制。管理体制的转换要从居民身份的转变入手,将农村居民转为城镇居民。要撤销村民委员会,建立城镇居民委员会,将原来由村委会承担的社会职能(中小学、基础设施、监察、环境卫生等)转移给城镇居民委员会,以利于为新市民提供全面的城市社会服务。要通过提供一系列的社会化服务使农民对村集体和土地的依赖转化为对城市社会的依赖,割断他们与土地的经济关系和对土地的感情依恋。

(2) 建立新市民的社会保障体系。建立社会保障体系是维系城市稳定的基本条件,也是农民放弃村集体、放弃土地、转变居民身份、愿意“上楼”城市化的前提。在我国城市化的过程中,没有及时为进入城镇的居民提供社会保障,已经构成农民不愿意配合政府进行“城中村”改造、彻底进入城市的重要原因,也成为我国城市化的重大制度障碍。为新市民建立完善的社会保障体系,其内容应包括养老保险、医疗保险、基本生存保险。对新市民来说,进入社会保障系统尚存在困难。现有的面向城镇居民社

会保障体系,费用是由本人和就业单位共同交纳,并且由单位交纳大头。新市民刚刚脱离农村,大部分没有适当的稳定的就业单位,社会保障交纳渠道不畅;而且大部分以前没有向社会保障部门交纳过社会保险,缺乏继承性。特别是对于一些较大年龄的新市民,如何提供其基本保障,问题难度更大。要为所有的新市民提供3项基本保障,基本原则是:能够实现与社会保障制度相对接的,全部纳入社会保障渠道;确实不具备参加社会保障条件的,参加商业保险。

(3) 征收集体土地,纳入土地储备库。将“城中村”土地征收为国有是进行“城中村”改造的另一个核心问题。对于村集体经济用地、农民自建自用住宅用地以及公共事业用地,要以划拨或协议方式出让;对于开发用地,则应当按照国家政策,实行“招标、拍卖、挂牌”方式出让,以最大限度地提高土地收益,保护村集体的经济利益,增加城市建设资金。在“城中村”改造以前,原有的土地使用者仍然具有土地上所有附着物的使用权,包括私人住宅的使用、出租和收益权及集体厂房的使用、出租和收益权等等。

(4) 合理处置集体资产,促进集体经济组织向规范的股份有限公司转换。合理处置集体资产,促进集体经济组织走向终结,一些富有生命力的集体企业通过制度改造转化成为规范的现代企业,是“城中村”改造的重要经济任务。转型时期集体资产处置的原则是:产权清晰到个人,权责明确到企业,市场调节、政企分开。对于没有出售的企业进行股份制改造,需要建立财权明晰的企业和股民之间的经济关系。

(5) 安置住宅宜打破村庄界线。当社会转型和经济转型有了保证,“城中村”居民的经济利益和社会利益得到有效保护之后,复杂的“城中村”改造就会变成单一的安置住宅问题。要建立“城中村”数据库,摸清家底。对安置房、商品房、经济适用房要根据规划统一安排。实物安置要与货币安置相结合。如上所述,在对“城中村”改造进行统筹规划之后,大部分可以通过商业行为解决,少部分需要政府进行一定的补贴。