

胶南“城中村”改造探讨*

闫红卫

(胶南市国土资源局, 山东 胶南 266400)

1 “城中村”改造中存在的问题

胶南市现建成区面积 51.2 km², 城区人口 33.4 万, 建成区内村庄 66 个(含转非村 12 个), 30 645 户, 9.6 万人。随着城市规模的迅速扩大, “城中村”改造工作逐渐提上议事日程。截至目前, 正在改造的“城中村”共有 12 个。存在的问题主要有以下几个方面:

(1) 用地不合法。这是目前困扰全市“城中村”改造的最大障碍。其一, 程序不合法。胶南市已进行或正在进行的“城中村”改造, 虽然符合全市的总体规划要求, 但有部分是在未取得国有土地使用证情况下施工建设, 在程序上属于未批先建。其二, 房屋交易不合法。全市“城中村”的土地, 除建制转非村外, 其余均属集体土地, 造成无论是村民安置房, 还是开发商按拆建比建设的商品房, 都因集体土地性质而不能上市交易。调查了解到, 有的开发商虽然已取得国有土地使用证, 但建好农民安置楼后, 因政策调整不得不暂停后续开发, 同时把安置楼作为商品楼出售。

(2) 运作不规范。胶南市的“城中村”改造从项目立项、制定拆迁补偿方案、开发商确定, 到拆除、建设、安置等各环节均有村“两委”负责, 而且都是在事先选定房地产开发商的前提下运作的, 但运作的透明度不高, 村民没有享受充分的知情权, 由此引发群众参与的积极性不高, 甚至出现抵触情绪。

(3) 标准不统一。主要表现在房屋补偿安置参照基数因村而异, 老户与新户以及空挂户口的标准待遇不一等。该市各村房屋补偿安置参照基数有按被改造房屋建筑面积的, 有按被改造房屋间数的; 老

户与新户, 不同村之间, 安置房面积等补偿标准也不一样。这些标准的不统一, 必然引起相邻各村村民的相互攀比, 带来工作上的难度。

(4) 政策不配套。“城中村”改造是一项综合性的社会系统工程。在推进“城中村”改造过程中, 胶南市在农民教育、劳动就业、养老补贴、大病医疗统筹、户籍管理等诸多方面做了有益的尝试, 但这些政策系统性、完整性不够, 或者说, “城中村”农民在“城中村”改造过程中感受到的直接受益仅是旧房换成新房、平(撮) 房变成楼房, 而体会不到改造后所带来的综合性收益。此外, 由于缺少长效机制约束, “城中村”通过改造增加的集体资产容易因短期行为而流失。

(5) 认识不到位。部分基层干部没有把“城中村”改造工作上升到事关全市加快城市化进程、提高城市核心竞争力、改善人民生活质量的高度上来认识, 认为“城中村”改造工作量大, 事关群众的切身利益, 搞不好会影响社会的稳定, 因此而畏难发愁。部分群众只图眼前利益, 对补偿安置费用期望值过高, 对改造工作配合不够, 影响了“城中村”改造进程。

2 解决方案

(1) 稳步推进“农转非”、“村改居”。对实行改造的“城中村”, 按照国家和省有关规定将村民农业户口变更登记为城市居民户口, 根据《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定, 撤销村民委员会, 组建社区居民委员会。该项工作已在青岛市的统一部署下即将进行试点。

* 收稿日期: 2007-11-22; 修订日期: 2008-01-25; 编辑: 王秀元

作者简介: 闫红卫(1967-), 女, 山东胶南人, 主要从事建设用地审批和管理工作。

(2)建立有利于“城中村”集体经济发展的长效机制。“城中村”改造前,对现有村集体经济组织,按照公开、公平、公正的原则,依法进行股份制改造,将其改造成适应社会主义市场经济管理体制、经营机制和分配方式的经济实体。同时根据各村实际情况,留足集体经济发展用地。产业发展用地视各村具体情况而定。若产业用地不符合城市总体规划,允许其在全市范围内进行等价置换。经济发展用房地和产业发展用地的土地权属性质保持不变,仍为集体所有。

(3)加强规划管理。“城中村”的详细规划应在“城中村”改造管理部门的指导下,由镇(街道办事处)负责编制,详细规划报城市规划行政主管部门审定后进行公示。在此基础上,由村(居)制定拆迁补偿安置方案,经所在街道审查同意后,召开党员和村(居)民代表大会讨论通过,并经98%以上村(居)民同意、签定协议后,报市政府正式审批。

(4)强化用地管理。村(居)安置用房原则上办理国有划拨土地手续;实行市场化运作的房地产开

发企业严格按国家有关规定,以招标、拍卖、挂牌方式出让;改造村(居)因规划所限需增加土地的,又经村(居)改造领导小组会同有关部门进行测算后,报市政府批准,按程序办理新增用地手续。

(5)规范改造补偿安置标准。村(居)改造补偿安置标准以改造村的平均住房面积为基数,全市指导性安置用房建筑面积为多层每户不高于140 m²、小高层及高层每户不高于160 m²补偿。各改造村根据实际情况制定具体补偿安置标准,允许村(居)民选择货币补偿方式。符合购买经济适用房条件的村(居)民、不宜在原址居住地翻建新房的危房村(居)民,鼓励先行就近购买农民经济适用房。

(6)严格收益管理。改造村(居)剩余原址土地通过“招拍挂”出让所得土地收益,全部返还改造村(居),主要用于村(居)民的拆迁安置、村(居)民生计生活保障和村(居)集体经济发展等;集体经济发展用地必须作为集体财产,用于增加集体经济收入,严禁变卖流失。集体经济发展用地原则上人均5~8 m²。