

工作研究

# 临邑县“城中村”成片开发激活城市建设发展潜力

陈小兵, 郑晓亮

(临邑县国土资源局, 山东 临邑 251500)

临邑县辖6镇、3乡、3个街道办事处、1个省级开发区,共858个村庄,土地总面积1 016.32 km<sup>2</sup>,总人口52.8万。城区规划控制面积29.87 km<sup>2</sup>,有“城中村”28个,占地8.69 km<sup>2</sup>,占城区规划面积的29.18%。为进一步缓解城市建设用地紧张的局面,提高“城中村”土地利用率,2007年,临邑县委、县政府决定用3~5年时间,完成28个“城中村”改造任务。首期选定东街、花园、师家、三里庄、邢家园—西关5个片区作为试点。2008年初,临邑县出台《临邑县城中村拆迁改造实施意见》,为进一步指导“城中村”拆迁改造工作奠定了基础。2008年6月,完成5个片区的拆迁工作,涉及村民2 000多户,拆迁面积241.4 hm<sup>2</sup>。根据《临邑县城市总体规划(2005—2020)》,除59.5 hm<sup>2</sup>土地用于部分被拆迁户的回迁安置居住,35.8 hm<sup>2</sup>土地用于城市道路、公园、绿地等公共基础设施建设外,其余146.1 hm<sup>2</sup>土地规划为商居一体的功能小区,并于2008年8月10日,完成了土地招拍挂出让,获得土地收益6.41亿元。

## 1 “城中村”存在的问题

(1)基础设施薄弱,安全隐患多。在长期的发展中,“城中村”完全是按照农村的布局自然发展的,缺少基础设施投入。村中没有集中绿地、公共场地,中小学、幼儿园等公共设施配套不足。缺乏供电、煤气等市政设施,没有地下排水管线,居住环境差。“城中村”内房屋密集,各种市政置线建设不规范,村民随意拉线铺管,消防管理接近失控状态,一旦发生大火,消防车、救护车无法进入,安全隐患多。

(2)缺乏整体规划,违法建设严重。随着经济

社会的快速发展和城镇化进程的加快,受土地产权限制及拆迁补偿等因素的影响,原农村居民点开发成本提高,急于扩展的城市首先倾向于开发成本较低的周边地块,使原农村村民点逐渐成为都市中的“城中村”。一是多数“城中村”没有纳入城市管理体系,缺乏统一规划,建筑十分混乱,工业用地、商业用地等相互交织,新旧住宅参差不齐,导致土地资源不能发挥最佳效益,土地利用率和产出率都十分低下。二是处于城市中心的“城中村”,村民因受利益驱动,违法用地现象严重,违法建设现象普遍,抢建风盛行。某些村在获知拆迁征地消息后,家家盖房,几天内房屋面积就增加数倍。三是村民为追求租房利益大量建房,村庄内乱搭乱建,且随意性很大,毫无布局可言。

(3)房租滋养“城里人”,治安管理成难题。“城中村”的村民土地被征用后,由于缺乏土地以及就业能力有限,村内村民大多处于失业状态,靠出租房屋生活。村内人口状况复杂,有农村人口、外来人口和流动人口,人口密度大,市民素质整体不高。

## 2 制约“城中村”拆迁改造的主要因素

(1)认识不到位,力度不够。一些单位和部门对待“城中村”改造工作的出发点是使土地最大限度增值,在土地利用和征地拆迁中,往往将可征用地征用殆尽,除非建设项目需要,一般不愿对村庄进行同步改造。二是责、权、利不配套。“城中村”改造没有统一完善的政策保障,难以消除村民后顾之忧,很多村民担心自己的权利得失,不积极配合,甚至阻挡拆迁改造工作。拆迁带来的遗留问题得不到及时处理,对“城中村”改造普遍缺乏积极性和主动性。

\* 收稿日期:2008-10-09;修订日期:2008-11-10;编辑:陶卫卫

作者简介:陈小兵(1978-),男,江西兴国人,助理工程师,主要从事土地开发整理及土地规划工作。

三是没有专门的工作机构。“城中村”改造涉及多个部门和单位,由于各部门各自为政、造成工作环节缺乏衔接,县政府制订的相关旧城改造优惠政策不能得到完全落实。

(2)改造“城中村”的组织实施难度大。一是“城中村”改造规划导向不够明确。“城中村”产生和改造缓慢最直接的原因主要是计划性和前瞻性不足,缺少改造进度、开发模式、安置地块等改造规划。二是安置房没有提前落实。一些拆迁项目采取先拆迁后安置的办法,造成被拆迁农民无处容身,甚至几年都住在环境恶劣的临时窝棚内。一度采取的“拿钱走人”的安置办法,致使一大批被拆迁农户托亲找友,在近郊私下购买宅基地建房,助推了违章违法建房的浪潮。三是安置土地落实难。“城中村”的村民希望能就地安置,但受城市总体规划影响,部分村民得不到就地安置,村民意见较大。四是安置就业难。由于多数“城中村”村民整体素质不高,无专业特长,安置起来比较困难。

(3)政策法规滞后于城市的发展。一是缺少法律法规的引导。“城中村”拆迁改造涉及到户籍制度、土地利用制度、财政制度、投资融资制度、城市管理制度、行政管理制度等诸多方面的问题,国家法律法规对“城中村”改造没有明确规定,在“城中村”改造的操作上也没有统一、规范的做法。二是征地拆迁补偿办法有待改进。与当前拆迁的实际情况还存在一定的矛盾,一方面是在房价不断高涨的市场环境下,相当数量的被拆迁村民拿到的补偿金难以购得合适的安居房。另一方面,个别投机者利用拆迁政策和规划不到位的空子,觅地另建大量房屋等待新的拆迁,从中获利。三是对集体资产的处置缺乏规范。在征地拆迁中,由于对一些农村的道路、公建等基础设施和“边角料”地块未实施征用、补偿,侵害了农民的利益,导致了部分“城中村”的综合改造工作难以为继。

(4)“城中村”改造资金投入不足。一是政府财政资金不足。临邑县的财政与发达地区相比有很大差距,政府财政顾及不到“城中村”拆迁改造,配套建设的优惠政策和鼓励多元化融资的政策也没有出台。二是拆迁改造资金过大。由于“城中村”建筑密度高,有的村违章建筑面积甚至超过了合法批建的面积,部分村民要求违章拆赔、出租收入补偿,特别是住房困难户要求补偿应享受的宅基地,给拆迁

改造带来很大的阻碍。

### 3 采取的做法

(1)领导重视、齐抓共管。城中村拆迁改造是一项复杂的工程。2008年3月,临邑县召开了“城中村”拆迁改造工作会议,对开展拆迁工作的目的、方法、步骤、时效以及应掌握的法律、法规和政策提出了明确的要求。成立了“城中村”拆迁改造工作领导小组,由县长担任领导小组组长,国土局、建设局、规划局、林业局、公安局等有关部门负责人为成员,成立“城中村”拆迁改造办公室,加强“城中村”拆迁改造各项工作的统筹协调和具体项目的组织实施,形成统一领导、密切配合、齐抓共管的工作机制。按照以人为本,最大限度地照顾村民利益这一拆迁改造基本原则,研究和制定适合该县实情的《临邑县城城中村开发改造实施方案》,明确规定了拆迁时间及补偿标准、安置方法等,为拆迁改造工作提供指导、帮助和服务,确保拆迁改造工作平稳有序推进。

(2)加强宣传、征求意见。一是通过在临邑县电视台、临邑大众报等媒体,广泛宣传“城中村”改造工程的政策法规、拆迁方案,让被拆迁村民了解拆迁的政策、方案、时间等。二是通过工作人员逐户进行耐心宣传、解释说明这次拆迁安置的具体办法和相关政策规定,力求使每个村民都能够充分了解、正确理解拆迁改造的意义和结果。

(3)做好评估测算,签订产权协议。拆迁改造前,仔细测量登记好每户宅基地的面积、房屋结构和评估确定回迁安置房面积,让村民明确自己的财产状况,评估清单出来即向村民反馈结果,村民认为有差错的可以申请复查,真正做到了公平、公正。

(4)安置补偿方案切实可行,消除村民后顾之忧。参照《临邑县拆迁居民社会保障办法》,制定了3种方式安置拆迁村民,对被拆迁村民拟采用货币安置和房屋安置相结合的办法。一是愿意货币补偿的,主房按结构650~800元/m<sup>2</sup>,宅基地按430元/m<sup>2</sup>补偿,偏房依结构、质量、使用年限等按320~400元/m<sup>2</sup>补偿,树木的补偿标准分为幼龄期至成材期,细化了4个档次,按10~220元/棵不等补偿,其他资产按照评估价格确定,使补偿标准更加合理化。二是回迁安置和货币安置相结合。东街、邢家园—西关2个片区,采用房屋安置的,由村民自愿申请,以原有房屋的面积为基础,参照房屋评估价格

给予房屋安置,共与村民签订回迁协议 867 户。花园、师家、三里庄 3 个片区村民采取货币安置与房屋安置相结合的,被拆迁户自行选择安置面积,每户房屋安置最低面积为  $65 \text{ m}^2$ ,被拆迁房屋面积较小或价值不足以折抵  $65 \text{ m}^2$  建设成本的,也按  $65 \text{ m}^2$  给予安置,不足部分以货币补足;若被拆迁房屋价值超过安置房屋价值的,超过部分以货币回补。在最高安置面积范围内的,以建设成本价折抵,超出部分按市场价计算。具体做法是在城市规划区内,划拨出 2 宗地建设安置房。截至目前,1 066 套安置房已建设完成,部分村民已办理迁居手续。三是就业与养老安置。对年龄在 25~50 岁的村民,由劳动部门组织培训,与企业协商,签订安置企业就业协议。对年龄在 60 岁以上的男村民和 55 岁以上的女村民每月发放 100 元养老金。保护了村民的合法权益,遏制了私搭乱建现象,减少了住房安全事故的发生,杜绝了新“城中村”的产生。

(5) 配套改革稳步推进。一是加快推进村改居工作。安置小区按照城市社区要求配建社区管理用房及公益活动场所,在迁居安置小区后,村民委员会向城市社区转换。二是完善原村民与城市居民的保障体系,加快失地农民社会保障体系的建设。“城中村”改造完成后,村民变成居民,就可以纳入就业保障体系中,村里的富余劳动力就可以找到工作,对“城中村”改造后新增加的就业岗位,优先安排原村

村民就业。没有就业的人员,符合低保条件的享受最低生活保障。三是村民户籍性质转换,享受市民待遇。居民还可以享受到医疗保险、养老保险等待遇,家境困难的可以申请到低保。

## 4 取得的成效

(1) 激活了城市发展空间。完成 5 片“城中村”拆迁,挖掘整理出  $241.4 \text{ hm}^2$  建设用地,拓展城市发展空间,城南新区道路、公园、广场、假山、鑫都-御景苑等商居楼项目建设全面铺开,初步显现“城中村”改造成效。

(2) 保障了村民权益。灵活多样的安置补偿方案,让更多的村民容易接受,这就充分尊重了村民财产权,使村民的财产权得到切实保障,让村民享受到开展“城中村”改造带来的好处和实惠,提高了村民参与村居改造工程的积极性和主动性。通过就业安置、保险安置等,健全了社会保障体系。

(3) 促进了和谐社会建设。采取积极有效的措施,大大减少了因拆迁问题而引起的群众上访和群众性事件,避免了社会矛盾的发生,安置补偿公开透明及时到位,杜绝了损害群众合法利益的现象。改善了人居环境、提升了城市品位、加速了城镇化进程,提高了土地利用效率。