

# 博兴县“城中村”改造问题探讨

胡晓峰

(博兴县国土资源局, 山东 博兴 256500)

所谓“城中村”,是指在区域上已被划入城区,但在土地权属、户籍、行政管理体制上仍然保留着农村模式的村落。“城中村”是城市的一块“夹缝地”,具有基础设施相对落后、环境脏乱、秩序混乱、管理相对薄弱等特征。加快“城中村”改造,对于推进城市化进程、构建和谐社会具有十分重要的现实和长远意义。

## 1 “城中村”改造的重要性和紧迫性

近年来,博兴县经济快速发展,城市化进程不断加快,特别是2007年撤掉县城驻地镇设立城区、博昌、锦秋3个街道办事处,共计23个村庄都可以列入“城中村”。目前,博昌街道西谷王村、锦秋街道南隅村分别建立了谷王小区和南隅小区,村民身份正在向市民身份转变。位于县城中心地带的其他村庄,如东谷王、城张、椒园、东关、北关等,也都不同程度地意识到了改造的必要性,有的也进行了一定程度的改造。但是,由于尚没有出台统一的“城中村”改造的实施意见,一些自行改造的村庄,缺乏科学合理的指导,造成了土地资源浪费、城市建设品位低下、基础配套设施滞后。另外,相比于其他周边县区,博兴县“城中村”改造步伐明显落后。惠民县出台了“城中村”改造规划设计方案;阳信县对“城中村”进行统一规划管理,先后投入“城中村”基础设施改造资金1000余万元,改善“城中村”基础设施条件;邹平县积极推进“城中村”公寓楼建设,完成了全部“城中村”和部分城郊村的街道硬化和改水、改厕工程,改善“城中村”环境面貌。因此,加快“城中村”改造,显得更为迫切和重要。

从现实来看,博兴县“城中村”的全部或部分耕

地被征收占用,宅基地成为多数村民赖以生存的主要依靠,房屋租赁成为大部分村民的主要收入。为实现单位土地面积受益的最大化,违反规划,乱搭乱建现象严重,违法建筑问题普遍存在。“城中村”内居住人员具有成分复杂、来源广泛、流动性强的特点,社会问题突出。“城中村”的脏乱差,制约着城市的发展,影响了城市品位的提升。随着城市化进程的进一步加快,“城中村”问题如果不能及时解决,缺少控制,改造的难度会越来越大。

从政策环境来看,2008年1月1日,新的《城乡规划法》出台,将村庄规划纳入城市规划统筹考虑,其中第64条明确规定未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设,第68条规定对违法建筑不再履行法院司法程序,直接由县政府责成有关部门采取查封、强制拆除等措施,赋予了县级政府违法建筑的强制拆迁权。可以说,借新政出台之机,加快“城中村”改造正当其时。

从长远来看,加快“城中村”改造有利于挖潜盘活存量土地、提高土地的产出效益,有利于改善城市的人居环境、提高城市品位,有利于强化城乡规划的权威性、加快构建社会主义和谐社会。对村集体而言,“城中村”改造有利于集体经济的可持续发展,解决村民长久的生产生活及就业问题,有利于村民真正融于城市,实现村民不论从身份还是从个人生活质量的真正转变。

## 2 “城中村”改造的主要难点和问题

博兴县的大部分“城中村”,目前仍然实行或保

\* 收稿日期:2008-01-02;修订日期:2009-03-12;编辑:陶卫卫

作者简介:胡晓峰(1973-),男,山东博兴人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

留农村集体所有制、农村管理体制、农村经营体制，“城中村”改造过程中必然会面临许多难点问题。

(1) 土地产权不明晰问题。在城市扩展进程中，为了节省开发成本，政府只征收了县城附近农村的耕地和其他土地，保留了村庄和其他建筑设施用地，即所谓的“征地不征村”。受“征地不征村”的影响，“城中村”既存在国有土地，也存在集体所有土地，有的土地虽然名义上是国有，但并没有办理土地征收手续，仍然归“城中村”居民管理使用。

(2) 规划滞后和公共设施不配套问题。多年来在城市发展过程中，往往只注重城市其他地方的规划和基础设施建设，对“城中村”则欠账太多。虽然城市总体规划将其纳入其中，但在细部详细规划中将其排除在外。在公共基础设施的安排上也是如此，“城中村”中道路不配套且质量差，地下管网、公厕、道路等公共基础设施几乎没有，更谈不上修建绿地、文体设施等。虽然近几年来，政府加大了投入，情况有所改观，但与城区其他地方相比，差距仍然很大。在现在“城中村”的改造中，单靠政府投入赶上其他城区是不可能的。

(3) 拆迁补偿安置问题。“城中村”改造费用包括集体土地改国有土地的市场价格费用，改造或外迁农民公寓成本费用，农民自用房屋变更为居民商品房屋的变更费用，集体经济组织改为法人公司的变更、资产评估费用，改制后的原公共开支（如道路维修、排水、供水、环卫、治安、教育）费用等。博兴县“城中村”现有住宅面积大，每年可带来相当可观的经营收益，部分居民对拆迁补偿期望值较高，并且大多要求回迁安置，不愿接受货币补偿，对于拆迁有抵触情绪，这些都给开发“城中村”增大了改造成本和风险。

(4) 村民社会保障问题。由于文化水平普遍较低，市场经济意识差，“城中村”村民多以房屋租赁和从事第三产业为主，失地后的养老保障、就业等问题成为广大村民的后顾之忧。虽然有的“城中村”内部建立了初步的社会福利制度，但是与城镇社会保障体系相比，这种福利制度覆盖范围小、水平低、不系统、欠稳定，不能满足在“城中村”改造过程中出现的失地农民对社会保障的要求。

(5) “城中村”改造利益分配问题。“城中村”改造大多关系村民、开发商、政府三方利益。村民失去房屋和土地，要获得利益补偿，保障今后生活；开

发商参与“城中村”改造要获得利润；政府除改善投资环境也要获得一定受益。因此，如何处理这三者之间利益分配关系，将直接关系到“城中村”改造的进程。

(6) 干部群众的思想认识问题。由于受传统思想观念和政策水平的限制，部分村民依恋故土，对改造后的生活问题有诸多忧虑。有些村干部没有把“城中村”改造上升到推进城市化进程、优化城市环境、促进经济发展的高度来认识，而是更加注重当前，更多考虑自身的利益。

### 3 加快“城中村”改造的几点建议

针对博兴县实际，“城中村”改造应坚持市场运作的原则，由“城中村”自行开发或者吸收有资质的房地产开发商参与共同开发。政府要从拆迁补偿的纷争中解脱出来，通过加强引导，统一规划，制定优惠政策等方式，积极吸引、鼓励社会力量参与到“城中村”改造中来。

(1) “城中村”改造必须以转变思想观念为前提。“城中村”改造事关群众生存环境的变迁，必须按照科学发展观和建设和谐社会的要求，大胆解放思想，不断更新观念。各相关部门单位必须树立超前意识、竞争意识和跨越式发展意识，重点围绕加快建立和完善社会主义市场经济体制，强化市场经济观念和城市经营理念，在加强宣传引导、改进工作作风、提高服务水平上下工夫。要充分利用广播、电视、板报、宣传橱窗、宣传车等多种手段，大张旗鼓地宣传“城中村”改造的重要意义、具体规划和改造方案。要采取动员会、座谈会、家访谈心等形式沟通情况，解答问题，让广大村民充分认识到随着市场经济的发展和城市化进程的加快，“城中村”原有的获利优势将不复存在，必须靠竞争求生存，靠优化环境带动发展。要使“城中村”居民树立大资源观念、市场化观念和社会化观念，强化民主法制和依法办事意识，真心实意地拥护和支持政府的决策。

(2) “城中村”改造必须以加强组织领导为关键。“城中村”改造是一项复杂的系统工程，涉及部门之间权力的协调和住户巨大经济利益的平衡，政策性强，工作量大，情况复杂，必须高度重视，加强领导，精心组织，扎实推进。建议由县委、县政府牵头成立领导小组，建设、规划、国土、房管、民政、劳动保障、公安、发改、财政、监察等部门作为成员单位，抽

调专职人员具体组织实施“城中村”改造工作。建设部门负责“城中村”改造项目年度计划,监督改造拆迁政策的落实,并抓好建筑市场和安全的监督管理;规划部门负责“城中村”改造规划的编制、项目选址和规划审批;国土资源部门负责土地市场调控管理,并依法办理相关土地手续;房管部门负责房屋产权证书发放以及新建小区物业管理的监督管理;民政部门参与“城中村”的撤村建居工作,条件成熟的“城中村”改制成为城市居民社区;劳动保障部门负责搞好职业培训、就业和社会保障体系建设工作;公安部门负责搞好户籍清查及改革工作,协助处理好房屋拆迁安置中的矛盾纠纷;人防、消防等部门负责按各自职能搞好“城中村”改造中建设项目的审批工作;监察部门负责对“城中村”改造工作的监督检查。

(3)“城中村”改造必须遵循科学规划的原则。县委、县政府要按照统一思想、统一政策、统一规划、统一标准的要求,尽快制定“城中村”改造总体规划,逐村做好开发改造详细规划。要注重科学性和前瞻性,避免盲目性和建设的重复性。要注意与城市总体规划和土地利用总体规划相衔接。“城中村”改造要确定严格的范围界线,不得随意突破,改造范围和改造规划都要依法向社会公告。在已经界定的“城中村”改造范围内的所有单位和个人,必须服从统一的“城中村”改造规划,按照批准的规划统一实施。规划要结合城市化进程的实际,高起点、高标准地完善市政公用设施,完善环境规划和空间设计,保护国土资源和防止环境污染。要把整个改造当作一次提升城市形象、解决遗留问题的良好机会,调整好新住宅区内的区域划分和功能布局,兼顾经济功能和其他社会服务功能,避免低水平的重复建设,使其具有浓郁的文化氛围和现代美感。

(4)“城中村”改造必须走政府调控与市场运作结合的道路。首先,必须多元化融资。除群众集资一部分、银行贷款一部分、财政情况好的补助一部分外,要用优惠政策吸引投资者,吸收大量的民间资

本,从根本上解决资金难题。其次,要发挥房地产市场的作用。要按照房地产市场的规则来运作,实行公平、公正、公开招标,才能引入有实力的开发商,保证高质量地完成“城中村”改造。旧城改造后新建的住宅小区,其住房面积、质量标准、居住环境等都有很大提高,将其按照增值的市场价出售、租赁时,也要善于通过培育房地产市场来运作,才能收到好的经济效益。

(5)“城中村”改造必须以加强文明社区建设、提高“城中村”村民的幸福指数为落脚点。拆旧村不仅是建新村,更是要建设城市化的文明社区。要结合“城中村”改造,积极开展撤村设居和行政村撤并工作,进一步理顺行政管理体制,街道办事处要尽快与城市管理体制接轨,工作重点要由主要抓经济建设向致力于城市管理和服转变。“城中村”改造的目的是帮助“城中村”村民过上幸福文明的生活,是实现农村的城市化和农民的市民化。总结各地的成功做法,建议可以将集体土地征为全民所有制土地时获得的征地补偿费合理地分配到以下几个方面:一是将部分资金用于村民的养老保险;二是将部分资金用于医疗保险;三是将部分资金用于集资建设标准厂房、商铺等出租,村民可以从中分红;四是将部分资金用于新区建设;五是将其余资金分给村民自行支配。

(6)“城中村”改造的同时必须预防新的“城中村”产生。首先,在对城市建设征地过程中列入城市建设范围内村庄的集体所有土地,要提前纳入城市规划管理及城市建设管理的范畴,理顺农民宅基地及自留地的使用、规划和建设管理问题,打破滋生“城中村”的土地二元管理体制。其次,建议政府在城市扩展过程中,与被征地农民及其村集体合作建立起合法、规范、有序的城市廉租房供应机制。这样既可以解决政府建设廉租房的资金问题,以及“城中村”乱搭乱建造成的居住环境卫生、消防安全和现有出租屋管理混乱问题,还可以解决村民的后顾之忧。