



利津县“城中村”改造的现状及其探索*

张福斌

(利津县国土资源局, 山东 利津 257400)

摘要:利津县城区内的“城中村”因长期以来管理混乱,存在基础设施薄弱,安全隐患较多;缺乏整体规划,乱搭乱建严重;村庄建设与管理滞后,土地利用率高不高等问题。为进一步缓解城市建设用地紧张的局面,提高“城中村”土地利用效率,建议以坚持思想先导、规划先行、依法行政、建管结合、配套跟进等方式,采用加强组织领导、坚持科学规划、加强土地管理、制定工作方案、做好保障工作、制定扶持政策等措施,力争建设城市化的新利津。

关键词:城中村;现状;问题;建议;利津县

中图分类号:F301.8

文献标识码:B

利津县下辖5个镇、4个乡,土地总面积1 665.6 km²,总人口29.46万人。随着县域城市建设发展,原来处于城市边缘的村庄逐步纳入城区范围,这些村庄虽然在地域上已经成为城市的一部分,但在户籍制度、行政机构、土地权属、经济组织、建筑格局、居民生活方式等方面,仍然保留传统农村特征和管理体制,成为较为特殊的区域——“城中村”。利津县城区内的“城中村”包括三里、枣园、石家庄、崔林、西南街等21个村,涉及人口8 526人,土地面积191.26hm²。为进一步缓解城市建设用地紧张的局面,提高“城中村”土地利用效率,利津县从2008年开始进行“城中村”改造试点工作,积极推进城市化发展进程,努力探索、大胆创新,以运营土地资本经营“城中村”,迈出了城市化建设的新步伐^[1]。

1 “城中村”改造存在的问题

(1)基础设施薄弱,安全隐患较多。在长期的发展中,“城中村”完全是按照农村布局自然发展的,缺少基础设施投入,居住环境较差。村内的垃圾清扫、污水处理、卫生设施等未纳入城区管理体系,基本处于无人管理状态,致使村内卫生质量较差,环境容量超标。村中没有集中绿地,地下排水管线年久失修,遇到雨天积水成河,居民出入困难。电、水、

气等线路建设不规范,村民随意拉管铺线,消防管理接近失控状态,安全隐患较多^[2,3]。

(2)缺乏整体规划,乱搭乱建严重。随着经济社会的发展和城镇化进程的加快,出现了工业用地、商业用地相互交织,新旧住宅参差不齐,建筑质量总体不高,没有考虑抗震要求等问题,遇到突发事件,居民安全没有保障。受房屋租金和拆迁补偿利益驱动,“填平补齐”、“新建扩建”、“接高翻建”等违法强建、乱建现象层出不穷,屡禁不止,既破坏了村庄空间结构的自然和谐,又加大了城市改造建设的开发成本。廉价的出租屋吸引了大量成分复杂的外来人口,带来了环境、治安、计生等方面的隐患,成为城市管理的盲区。有的“城中村”甚至成了超生人员的聚居地、犯罪分子的藏匿地、假冒伪劣产品的窝点和社会治安案件的多发地。

(3)村庄建设与管理滞后,土地利用效率不高。由于农村宅基地无偿使用,致使农民普遍存在“多占合算,少占吃亏”的思想。建新不拆旧,许多祖房宁空、宁烂、宁倒也不肯拆、不肯退。进城居住的农民在农村的老房也空置不少。还有倒房、危房的旧宅基地闲置未整理。“空心村”、“空闲屋”占用的土地,耕不能耕,建不能建,浪费极大,严重影响旧村改造和新农村建设。

* 收稿日期:2009-08-28;修订日期:2010-03-16;编辑:曹丽丽

作者简介:张福斌(1981—),男,山东利津人,助理工程师,主要从事财务及土地管理工作;E-mail:dygtlsy@163.com。

2 “城中村”改造中采取的措施

(1) 加强组织领导。村居改造是一项复杂的社会系统工程,涉及面广,政策性强,工作任务艰巨。为确保村居改造工作进行顺利,利津县成立由分管领导任组长,建设、国土资源、发改、财政等部门和利津镇政府有关同志为成员的“城中村”改造工作领导小组,负责全县“城中村”改造的指导与协调工作,解决“城中村”改造中遇到的问题。

(2) 坚持科学规划。“城中村”改造建设必须符合城市总体规划、土地利用总体规划和产业发展规划要求,并且要与城市基础设施承受能力相适应。积极推进“城中村”优化整合,避免基础设施和公共服务设施建设的重复投资及土地、资金等资源浪费。对于单独改造达不到规模要求的或不符合城市发展要求的“城中村”,打破原村居用地界限,采取迁村并点或按规划要求新选址集中建设。“城中村”改造后,涉及的村实行村改居,逐步将“城中村”改造为现代化的城市社区。

(3) 加强土地管理。按照“定性、定量、定位”的原则,县政府统筹安排土地资源,纳入全县用地计划。属于解决村(居)民自用住宅用地、生活保障用地和集体公益设施用地,原则上不改变土地权属性质,所建住宅和其他建筑物仅限于安排村(居)民居住和村(居)集体使用。在办理土地出让手续、取得国有土地使用权证和房屋所有权证后,方可上市交易。其余腾空土地一律征为国有,作为融资用地,由县政府土地储备机构按有关规定和程序进行储备。村民安置费用计入公开出让地块土地成本。先期拆迁安置和建设投资,在土地公开出让所得中支付。鼓励土地一级开发单位采用一级开发模式整体实施“城中村”改造^[4]。

(4) 制定工作方案。根据利津县实际,制订了一套切实可行的拆迁安置方案。村居改造拆迁安置补偿原则上实行一户一宅还建和货币补偿相结合的办法。拆迁改造前,仔细测量登记好拆迁户的土地面积、房屋结构,确定回迁安置房面积。还建安置,原则上对安置对象按人均25 m²的面积进行还建安置,超出还建面积的按市场价格购买,安置对象必须具有村(居)常住户口并长期在拆迁地居住,空挂户口的一律不予安置。还建房拟定户型建筑面积在

50 m²以上,100 m²以下,实际建筑面积以建成后核定面积为准。县政府为五保户建设老年公寓。所有涉及“城中村”改造的国有、集体土地及地上附着物补偿要依据有关法律法规和政策规定,具体价格由中介机构评估确定。按照“拆一安一,互找差价”的原则,按被拆迁房屋的房地产市场评估价与新购房屋的价格相抵,结算购房差价款。

(5) 做好保障工作。“城中村”改造后组建的经济实体,应优先安排改造涉及的村劳动力就业。鼓励和引导“城中村”劳动力自主创业和自谋职业。村民转为城市居民后,已参加城镇职工社会保险的,继续参加城镇职工社会保险;符合参加城镇职工社会保险条件的,按规定参加城镇职工社会保险。村民转为城市居民后享受相关政策。

(6) 制定扶持政策。财政政策:村居改造腾空土地出让金在扣除征地和拆迁补偿支出、土地开发(整理)支出、土地出让业务费以及按规定提取的农业土地开发资金、国有土地收益基金等费用后,首先用于还建房建设及被改造村(居)基础设施配套,剩余部分用于被改造村(居)民的养老、医疗等社会保险及其他生活生产保障。税费政策:村居改造中的安置房建设及生活保障项目建设,免收城市基础设施配套费;行政事业性收费、政府性基金除上缴中央、省以外的予以免缴。凡符合国家产业政策和税收优惠政策的,一律按有关规定给予减免。腾空土地开发不享受优惠政策。

3 “城中村”改造应注意的问题

(1) 坚持思想先导。“城中村”改造是一项事关群众切身利益、事关社会稳定和谐,影响面大、牵扯面广的系统工程,必须切实做好宣传和发动工作。要充分发挥广播、电视、报纸、网络等媒体的作用,利用入户调查、发布公告、召开村民大会等多种形式,宣传“城中村”改造的重大意义和改造的政策、方案、规划等内容,形成广大干部思想统一、“城中村”居民理解支持、社会各界积极参与的良好氛围,确保“城中村”改造工作进行顺利。

(2) 坚持规划先行。“城中村”改造必须在科学的规划指导下进行,要结合城市总体规划,编制“城中村”整体改造的控制性详细规划和修建性详细规划。“城中村”改造规划必须坚持整体性、前瞻性、科学性,既要体现高起点、高标准,又要符合实际情

况,具有可操作性。改造规划要明确居住区、服务区、行政区、文化区、生态区和项目园区等各片区功能,做到布局合理,功能集中。

(3)坚持依法行政。“城中村”改造必须严格按照相关法律和政策实施,特别是对征地拆迁补偿安置、土地“招拍挂”、集体资产处置、村改居、农改居、村改居人员的社会保障等问题,必须严格履行法律和政策规定的程序。既要维护村民的合法权益,妥善解决大多数村民的切身利益,又要杜绝拆迁安置中漫天要价现象的发生。严肃查处改造中出现的违法违纪问题,保证“城中村”改造工程的顺利实施。

(4)坚持建管结合。按照边改造、边建设、边管理的原则,做好城中村撤村和建居的衔接工作,尽快将改造的“城中村”纳入城市统一管理轨道,防止出现管理空白。居委会要强化社区管理,做好社区服务,努力建设和谐社区。加强“城中村”改造后的治安管理,不断丰富文化生活,提高居民的整体素质。进一步开展生态家园创建活动,突出以人为本,深化绿色人居社区的创建工作,抓好“城中村”改造后的绿化、美化和环境治理,推进城市生态环境的改善。“城中村”所在的乡镇政府负责日常管理工作,突出抓好卫生清理、市容整理、环境治理,“城中村”市容环境卫生管理水平要逐步达到城市市容环境卫生标准。

(5)坚持配套跟进。一是配套设施要及时跟进。根据“城中村”改造建设总体规划,加大道路、管网、路灯、绿化等基础设施建设力度。“城中村”改造建设实施的住宅项目、配套项目和应由改造实

施单位承建的相关道路、排水、环卫、供电、电信、路灯等设施,必须同步建设,同时验收,同时交付使用。“城中村”改造完成后,原区域范围内的市政基础设施要纳入城市统一管理范围。二是配套政策要及时跟进。县直各部门要根据全县“城中村”改造的目标、规划和现有政策,制定各项配套政策,进一步明确土地征用、拆迁补偿、集体资产处置、就业培训、社会保障、村转居等方面的政策和工作程序^[5]。

4 结论

城中村改造,需要社会的共同努力、大力合作和相互的理解与支持,必须以中央提出的社会主义新农村建设的总体目标,按照落实科学发展观和建立资源节约型社会的基本要求,采取多种方式,做好扶持、管理等工作,才能确保有序进行。

参考文献:

- [1] 利津县地方志编纂委员会. 利津县志[M]. 北京: 中华书局, 2006.
- [2] 张福斌, 蒋迎迎. 浅谈东营市“城中村”改造[J]. 科技信息, 2009, (27): 273-287.
- [3] 胡晓峰. 博兴县“城中村”改造问题探讨[J]. 山东国土资源, 2009, 25(3): 19-21.
- [4] 张吉祥. 东营城中村改造步伐加快[EB/OL]. [2007-01-17]. <http://news.sdfdc.com/html/2007-01-17/1168993412880.htm>.
- [5] 张吉祥. 浅谈东营的房地产开发与城中村改造[EB/OL]. [2007-09-28]. <http://news.dyfc.net/news/show.asp?id=24969>.

Study on Reform and Present Condition of "Villages in Town" in Lijin County

ZHANG Fubin

(Lijin Bureau of Land and Resources, Shandong Lijin 257400, China)

Abstract: Management of "villages in town" within Lijin county is in messy condition for a long time. There are many problems occurred in "villages in town" management, such as poor infrastructure, many security risks, the lack of overall planning, random building and construction, lagging villages construction and management, and low degree land utilization. In order to promote land use rate, it is suggested that by using advanced thoughts and plan, administration by law, combination of construction and management, on the basis of strengthening organization and leadership, adhering to the scientific planning, strengthening land management, making work program, doing security work well, and making supporting policies, thus, a new urban Lijin county can be built.

Key words: Villages in town; present condition; problems; countermeasures and suggestions; Lijin county