

# 关于城中村改造的粗浅思考

汤红俊

2016年10月24日,绍兴市城中村改造三年行动计划(2016-2018)正式印发,七星街道五都村、高新园区综合整治项目、大市聚等8个项目赫然在列,城中村改造将从扩大城市框架的可行性方案变成提升城市品质形象的生动实践。然而,城中村改造涉及各种利益冲突,事关社会经济生活的有序运行。本文试图从政府、市场、村民等利益相关者的可能性博弈进行分析,为政府在城中村改造行动中发挥主导作用,弥补市场因自身缺陷影响城市改造进程的不足,帮助城中村居民完成向城市居民身份的转变等工作,提出一些粗浅的思考和议。

## 一、城中村历史沿革及其特征

城中村,又称都市村庄,是指已经纳入城市总体规划建设范围内,农业用地很少或已经没有,居民职业结构与生存方式已经向城市转型,但建筑景观和居民文化习俗仍缺乏城市社区内涵特征,建立在集体性质土地上的习惯上仍称为村的居民聚落。城中村是以本地居民出租房屋获得经济来源、外地户籍居民承租房屋获得临时住所、兼有内部服务型经济为主的城乡过渡型社区。

城中村是我国城市化进程中的特有现象,其成因是中国农村发展与城市化发展不相适合,一部分传统农村地区由于接近于城镇地区而又滞后于城市化发展,被城市建成区包围、半包围而成为孤岛,未完成城市化转型的特

殊地区。

城中村与周边城市地区相比,其特征主要有:(1)土地特征。城中村土地属于集体所有制土地,基本以农村居民宅基地为主,其他建设用为辅,农用土地不断减少以至消失,成熟的城中村已经没有农用地。(2)建筑特征。建筑物以村民家庭住宅楼为主,缺乏统一规划,建筑密度和建筑容积率很高,违章建筑和私搭乱建多,城市基础设施缺乏。(3)人口特征。人口职业构成复杂,外来人口居多,文化素质有限,社会治安难度大,本地居民和外来人口形成相互隔离的二元社会,相互之间为房东和房客关系。(4)经济特征。村民主要的经济来源是房屋出租收入、集体经济分红以及小规模商业、餐饮业,外来人口以居住为主,部分在本村从事经营、房屋租赁等。

随着新昌县域框架地不断扩大,“中强、西建、东延、北拓、南融”城市推进计划地不断深化,实施城中村改造,成为我县城市化发展进程中不可避免的现实难题。

## 二、可能性问题分析

1. 拆迁安置补偿问题。城中村现状是建筑面积大,拆迁任务繁重,安置补偿数额巨大,改造成本高。而且村民对拆迁赔偿和安置的标准,在心理预期上往往过高。一些村民在赔偿及安置问题上,在达不到期待的要求时,容易演变成改造中的“钉子户”,给改造增加成本与风险。

2. 小产权问题。城中村存在大量小产权房,绝大部分是没有经过规划或建设部门批准的违法(章)建筑,小产权使改造陷入两难境地:如果承认这些小产权,则鼓励了违法行为,会引起新的抢建,而且法律法规也不允许;如果不承认这些产权,实践中难以对小产权建筑进行强制拆除,但不拆除又无法进行改造建设。

3. 城中村改造受到村两委会干部“三年一换届选举”的影响。如在任期内城中村改造还没有完成,必然要受到村两委会干部的改选、人员替换的影响。新旧班子之间的矛盾会影响城中村改造及村改造公司运营,甚至会直接导致城中村改造的停止或中断,公司根本无法运营下去。

4. 村民思想认识有偏颇。现阶段,村民在心理上对城中村改造还没有完全接受,大多村民担心失去保障其生计的集体用地,担心改制会使几十年来辛勤积累的集体资产受到损失。对于如何保护既有权益不受侵犯及对未来利益能够保障持等待、观望态度,一些房屋租金年收入丰厚的村民甚至对城中村改造持抵制的态度。当自身利益被侵犯或没有被满足时,村民就会寻事、闹事,堵路、封门、砸工地等,影响改造进程。

5. 长效保障机制建立问题。忽略对暂住人口的住房安置问题必然会产生新的城中村。全国所有城市的城中村改造都只考虑解决原住村民问题,根本没有考虑暂住人口(外来人员)的居住问题。在城中村改造中政府不得不面对这样一个严峻的现实:没有能力购买商品房的流动人口及城市中

低收入者的居住问题若得不到根本解决,城中村问题就会依然存在。对已有的城中村实施改造后而融入了城市之中,流动人口与低收入者对住房的需求,必然会很快向有房源的农村转移,自然又会产生新的城中村,政府又不得不再次面临城中村改造问题。

## 三、对策及建议

1. 制订合理的改造方案。城中村改造是影响村民的既得利益并可能引发一连串社会经济问题的根结所在,因此,在前期筹备阶段必须坚持“尊重民意、因村制宜”的改造原则,利用意见征询会、村民代表大会、问卷调查等形式充分调查村民意愿,同时综合考虑村民建房面积、人口数量、从业情况等多项因素,确保城中村改造方案科学合理。为组织城中村村民到周边县市进行参观考察,让群众真切感受到城中村改造带来的具体实惠,以取得他们的支持,激发他们参与城中村改造的自觉性和积极性。建立城中村改造项目的社会评价制度,可以有效引导公众参与,促进信息公开,减少项目建设可能带来的负面影响。比如,通过对拟建项目的社会评价,就可以发现开发中存在的确定因素、可能引发的社会问题、主要开发障碍等,从而制定出相应的对策,降低项目风险。同时,通过对拟定项目进行社会评价,还可以在政府、开发商、城中村村民之间建立一种协商机制,赋予村民参与权、发言权、协商权,把

村民的意见体现到拆迁协议中,确保他们的利益不受侵犯,达到保护村民这一弱势群体利益,促进村民和城市共同发展的目的。

2. 健全保障机制。城中村改造是影响村民的既得利益,并可能引发一连串社会经济问题的根结所在,因此,必须做好城中村改造项目的社会评价工作,把好改造项目的审批关。建立城中村改造项目的社会评价制度,可以有效引导公众参与,促进信息公开,减少项目建设可能带来的负面影响。比如,通过对拟建项目的社会评价,就可以发现开发中存在的确定因素、可能引发的社会问题、主要开发障碍等,从而制定出相应的对策,降低项目风险。同时,通过对拟定项目进行社会评价,还可以在政府、开发商、城中村村民之间建立一种协商机制,赋予村民参与权、发言权、协商权,把村民的意见体现到拆迁协议中,确保他们的利益不受侵犯,达到保护村民这一弱势群体利益,促进村民和城市共同发展的目的。

3. 强化服务引导。城中村改造是一次社会变革,也是一个资本运营和利益博弈的过程,应尽可能组织村民代表与街道干部、拆迁干部、村干部一起参与从前期摸底、调查、测量到上门宣传、讲解,再到意愿征询、签约,实施“全程化”服务,将“公平公正公开”贯彻到整村搬迁的全过程,从入户评估、补偿款计算,到协议签订,工作人员严格把握政策,把账算细算准,坚持一个标准补偿执行,做到阳光拆迁。

(作者系七星街道办事处主任)

# 回山集镇建设管理的实践与思考

胡斐渔

集镇是联结城市与乡村的桥梁,在促进经济发展中处于不可替代的重要地位,是推进社会主义新农村建设,全面建成小康社会的一项重要环节。加强集镇建设管理,需要促进经济增长,统筹城乡协调发展,缩小城乡差距,促进生产要素聚集,实现农村可持续发展。近年来,回山镇在集镇建设管理中取得了一定的成绩,但距离小城镇建设的目标尚远,需进一步做好建设管理工作。

## 一、回山集镇建设的现状

(一)全镇基本情况

回山镇位于新昌县西南,距县城47公里,西与金华磐安县毗邻,南与台州天台县接壤,地处婺、绍、台“三府”交界处。镇域面积62.7平方公里,耕地14579亩,林地37262亩,园地8565亩。全镇辖26个行政村,58个自然村,共9497户,总人口22068人。

(二)集镇基本情况

上市场村是回山镇集镇所在地,由上市场、井塘、田平、马坞头、大元五个自然村组成。共有528户,总人口1276人。全村劳动力有860人,一半以上在外务工。传统的茶叶、茭白是集镇农民主要收入来源。集镇内建有金龙街、新胡线、北渡线等主要干道。设有回山希望小学、回山中学、回山汽

车站、回山镇社区卫生服务中心、加油站、邮政所、农商银行支行、茶叶交易市场等配套设施。

## 二、回山集镇建设存在的问题

回山镇集镇建设管理还存在着一些自身问题与不足:一是缺乏整体化、特色化、可持续化,城镇建设发展项目和资金支持,发展后劲不足;二是集镇规模偏小,人口较少,主要劳动力在外务工,发展缺乏人力支持;三是集镇管理服务水平滞后,不能适应新型城镇化发展需要;四是集镇发展模式单一,仍然以农业为主导,且农业产业链不长,商贸、物流、餐饮、旅游等第三产业难以形成规模化、品牌化,聚集人气、拉动投资不明显。

## 三、今后回山集镇建设的几个方向

坚持“政府主导、农户主体、社会参与”的原则,以发展为核心,创新发展机制,规划引领,加强基础设施建设,积累建设资金,开发深加工产业,促进产品流通,推广旅游产业,实现集镇建设管理的科学化、可持续化。

(一)用科学的规划,引领和规范集镇建设

集镇的建设需要与时俱进、

开拓创新,突破现有地域空间分割的限制,从更大的空间范围来规划集镇发展框架。要从实际出发,发掘集镇发展历史文脉,结合现有基础资源与未来发展机遇,做好空间布局、产业发展、民主管理等一系列规划,以正确的规划,促进集镇建设的关键。

(二)推进公共基础设施建设,完善集镇配套服务

基础设施是经济社会发展的基础,也是集镇建设的必备条件。一是要以配套设施为基础。修建道路,硬化路面,做好水电供应,修建并完善车站、学校、医疗诊所、银行、公园等相关民生设施,为集镇居民的日常生活提供切实便利。二是要以环境建设为重点。围绕“三改一拆”、“三治一提升”、“四边三化”、“五水共治”、“八大行动”、美丽乡村建设等项目,积极开展环境综合整治行动,完善集镇绿化、亮化、美化、硬化建设,全面提升集镇面貌。三是要以服务建设为保障。巩固发展物流、餐饮、娱乐等传统服务业,推进教育、文化、卫生、体育、社保等社会服务网络建设,不断改善居住条件。四是要以加强管理为支撑。要学习借鉴管理城市的先进理念、先进的模式、先进方法管理集镇,进一步提高镇村干部对加强集镇建设与管理工作的认识,掌握知识,做好集镇建设与管理的工作,并严格执行集镇控制性详细规划,确保集镇建设有序性和功能

配套完善性。实施集镇环境综合提升工程,完善集镇基础设施配套、完成集镇自来水扩面、集镇商业开发地块前期工作,启动集镇人口景观设计等。

(三)多措并举,着力积累集镇建设资金

发展集镇经济,加速集镇建设,需要大量资金。解决资金问题,是左右集镇建设速度与规模的关键所在。资金的积累,在依靠财政的基础上,需要科学地寻找筹措路径。一是以自力更生为立足点。既要发展经济,提高效益,增加财政收入,也要注意引导,积极创造有利条件,在降低风险的情况下,吸引居民存款到集镇经济建设项目中来。二是以政策引进为重点。结合自身现有条件,以资源优势、政策优势来吸引投资,扩大集镇建设的资金来源。三是以稳定的政策为支撑。稳定项目建设,稳定项目资金存量,保证集镇经济的平稳发展。

(四)以集镇为集散点,促进农产品流通。

回山目前以茶叶、茭白作为主要经济作物,白术、西瓜等农产品在周边地区亦有一定好评与广泛知名度。在现有茶叶市场的基础上,另外改建或修建综合贸易市场,以农业产出为对象,进行统一的加工、包装、储存、销售,使农产品在集中快速产销的过程中,获得保值增值的空间。

同时,建立完善的农产品销

售系统,增强“互联网+”理念,加快农产品信息平台建设,增加农产品物流信息流通渠道,使农产品的销路系统化、信息化地进行商品交易。引进专业互联网营销团队,在促进农产品销售的同时,推广互联网营销模式。

(五)以农业带动工业,发展农产品深加工行业

进一步按照“差异化、特色化”发展理念,结合本镇的资源禀赋,发挥茶叶、茭白等特色农产品优势,大力发展精品高效农业,建设一批特色农业园区,联动发展高山休闲旅游产业,打造高山精品农业示范镇。依托农业龙头企业、农民专业合作社,积极打造集基地建设、生产加工、品牌创建、产品销售于一体的全产业链生产经营组织,增强农产品精深加工能力。

(六)推广旅游品牌,促进集镇发展

集镇作为回山中心区域,为旅游产业提供配套服务支持,旅游产业为集镇创造经济效益,促进配套设施建设,两者相互促进,相互提升。一是以回山特色作为旅游品牌核心,以乡村休闲作为核心理念,致力打造“七彩回山”旅游品牌。通过发掘回山旅游的特色,形成旅游产业集群。以乡村旅游为纽带,整合农业产业和服务业资源,形成良性互动格局,为集镇建设聚人气、添活力。

(作者系回山镇镇长)