

西安市“城中村”问题初探

郭艳¹, 刘磊¹, 冯腊梅²

(1. 长安大学 地球科学与国土资源学院, 陕西 西安 710054; 2. 北京中科永生数据科技有限公司 北京 100101)

[摘要] “城中村”是中国城市化进程中的一个特殊现象,随着西安城市总体规划进程的加快及区域经济的激烈竞争,尤其是二环内的众多村庄,逐渐被新崛起的高楼大厦包围。这些城中村“脏、乱、差”的环境、落后的管理体制、复杂的人口结构和危险的建筑群落等因素给西安城市建设和管理带来困难。随着西部大开发和西安大发展的不断深入,为把西安建设成为西部经济强市,认识并改造“城中村”已经成为西安迫切面对的问题。改造应着重从利益兼顾、体制转变、法制健全和思想观念等方面入手,以国务院批准的西安第三次城市总体规划为指导,最终实现该市城乡结合的繁荣新局面。以该市后村、祭台村为例,阐述了西安“城中村”的现状 & 引发的问题,并提出村民利益要实惠、可见,健全法律、法规制度,产权转变要快和做好“城中村”改造的双向宣传工作等改造建议。

[关键词] 城中村; 现状; 改造; 西安

[中图分类号] X21 [文献标识码] A [文章编号] 1672-6561(2004)04-0094-04

[作者简介] 郭艳(1978—),女,新疆米泉人,硕士研究生,现从事土地资源管理、GIS 图形图像处理研究工作。

西安市 190 km² 的区域内,分布了 187 个“城中村”,约有 20 万人口,其中二环以内就有 55 个“城中村”。随着西安城市化的快速发展,这些“城中村”的环境及管理均显得与城市格格不入,严重制约了西安的城市化进程。西安地处中国中、西两大经济地域结合部,是第二条欧亚大陆桥陇海兰新线上最大的中心城市。今后西安的发展在凭借她优越的地理区位和深远的历史渊源、悠久的历史积淀和丰富的文化资源的同时,要以科技、旅游、商贸为先导,优化经济结构,促进电子、机械、轻工等工业的改组改造,优先发展高新技术产业,大力发展第三产业,逐步把西安建成经济繁荣、功能齐全、环境优美、具有自己历史文化特色和现代文明的社会主义外向型城市,使之成为世界一流的历史名城和旅游胜地,进而实现现代化国际城市的宏伟目标。2003 年 2 月 11 日西安市《政府工作报告》中指出,要认真执行国务院批准的第三次西安城市总体规划,着手进行第四次城市总体规划和土地利用总体规划修编工作,把城市规划摆在城市建设的龙头

地位,确定城市战略的远景目标。因此,改造西安“城中村”势在必行。

1 “城中村”的由来

改革开放 20 多年以来,中国的城市化建设取得了突飞猛进的发展。城市的快速发展需要通过征收周边农民的耕地以获得其扩展的空间,就是把原来围绕在城镇周边的村庄纳入到城镇扩建的范围内。农民的耕地被征用,政府给予相应的补偿,村民仍然居住在他们原来的村落聚集地。在城镇化迅速推进的过程中,一场“城市包围农村的运动”由起初的悄无声息到如今的轰轰烈烈,这就出现了“城中村”。广义而言,“城中村”是指那些已被纳入城市规划区的、且没有耕地或有少量耕地的、村民基本上非农化的村落;狭义而言,“城中村”特指那些农民和农用地早已非农化,村庄也已经转制为城市建制,只是习惯上还称为村的社区聚落。后者往往也只是在形式上符合“村改居”,在基本素质上仍缺乏城市社区的内涵特征。“城中村”改造已经成为城市建设发展的新课题,改造不可能一蹴而就,它不是一个从拆迁到建设新居的简单过程,而是一

项系统工程, 必须从多方面进行深入研究, 探寻一种合理的改造途径, 兼顾物质、生态、文化和社会等方面的可持续发展。

2 “城中村”的现状 & 引发的问题

从全国范围来看, “城中村”的基本特征一般为低矮密集且具有一定规模的建筑群体, 公共设施不配套, 绿化奇缺, 环境“脏、乱、差”, 管理体制仍保持传统的模式, 以及传统的生活方式、思想意识。西安市的“城中村”也具有这些特征。

2.1 城乡二元体制模式仍然存在

众多“城中村”的“村改居”很大程度上只是停留在形式上, 没有真正做到“脱胎换骨”。管理方面仍存在很多历史问题, 仍沿袭了很多过去村委会的管理方式。后村、祭台村等村庄的村委会管理的集体经济及其建设活动大多还是一种封闭的内部循环, 并没有真正参与到西安的城市经济与城市规划、建设的统筹之中。随着西部大开发的不断推进, 西安作为西部的中心城市, 必须高度重视并切实抓好基础设施建设和生态环境建设, 全力建设西部经济强市和实现“西部最佳”。然而“城中村”落后的体制模式与西安城市总体规划、统一开发、统一建设不相协调。因此, 必须尽快消除城乡二元体制模式, 以加快“城中村”改造。

2.2 建筑混乱、密度过大

村民建造房屋时, 只顾个人利益最大化, 尽可能多的占用土地面积, 加上监督、管理措施不到位, 导致整个村落的房屋建筑参差不齐、形状各异。比如后村, 一般的楼层数是 2~3 层, 最高的可达 5 层。走在村里, 眼前呈现的是“握手楼”“接吻楼”“一线天”(图 1)等畸形建筑现象。在这些房屋里居住生活, 通风性、采光性远不能达到健康标准。后村北邻南二环, 南靠西影路, 西接省政府家属院; 祭台村周边分别是西安建筑科技大学、铁路局家属院和南二环。村内的环境和建筑群体与周边的城市环境和建筑群体很不协调, 从而影响了西安城市的整体面貌。

2.3 道路不规范、绿化稀少

交桥村庄里的道路基本上是没有硬化的窄路(图 2), 车辆过往时尘土飞扬, 行人只能侧立路边。逢到雨天, 仅是一场小雨, 就能将道路堵个水泄不通, 使得行人举步维艰, 雨停后, 由于道路的能见度

差, 路面坑凹不平, 积水难行。严重影响了人们的生活、工作和健康。



图 1 畸形建筑

Fig. 1 Malformed Building



图 2 拥挤杂乱的道路

Fig. 2 Crowded and Messy Road

2.4 公共设施不配套、环境恶劣

村内排水、卫生、防火防震等基础设施严重滞后。系统排水设施不够完善, 雨天道路水泄不通, 沿街小店污水随意倾倒。一些较高、较密集的场所内, 很少有防火防震等安全设施。垃圾乱扔乱倒、小孩随地大小便等现象十分严重, 公共厕所和垃圾场所更是“十里飘味”, 这种“村外现代化, 村内脏乱差”, “屋内现代化, 屋外脏乱差”的环境, 直接影响着西安城市的整体环境。遇到诸如非典这样的严重疫情, 很难做到有效地防范。

2.5 居住人口混杂、治安问题严峻

大多“城中村”所处的地理位置较好而管理又十分薄弱, 再加上村里低质量的环境和设施所带来的低租金, 吸引了大量的“三无”人员以及从事一些非法活动人员的入住。据调查, 目前“城中村”的人口主要由以下几个方面构成(图 3): 首先是当地的原有“村民”(部分村民的户籍实际上已经成为市民), 其次是租用“城中村”村民住宅的市区市民, 再次是来自全国各地、职业构成十分复杂的外来人口。值得注意的是, 这种低廉的房价也吸引了很多大学生来这里租房居住。就打工族而言, 其社会阶

层除了以往所认识的“白领”和“蓝领”以外,还有从事发廊小姐之类的“粉领”和从事非法行当的“黑领”。可以说“城中村”的治安问题相当严峻,它的“出租房经济”不仅冲击了正常的房屋租赁市场,而且成了社会丑恶现象的滋生地,黑社会势力猖獗,给社会治安造成了极大的压力^[5]。

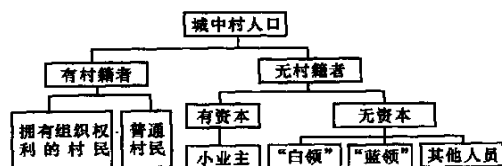


图3 “城中村”人口构成

Fig.3 Population Construction of Villages in Cities

2.6 小农意识仍有大量残存

靠土地耕种以及传统的生活方式和观念,使得其生活节奏缓慢,思想趋于封闭保守,文化水平普遍不高。随着城市化的迅速发展,这些“城中村”与都市在同一屋檐下,却无法“共同呼吸”^[2]。

3 “城中村”问题之对策

改造“城中村”已经引起了众多专家和各级政府的高度重视,近些年来,很多城市在摸索实践中积累了大量宝贵的经验。西安市于2003年4月发布了《西安市城中村改造建设管理暂行办法》,目前,西安“城中村”改造已经全面铺开,笔者在研究、借鉴已有经验的基础上,针对西安的实际情况,提出以下建议:

3.1 村民的利益要实惠、可见

“城中村”的村民在“城市的包围中”早已受到城市化方方面面的感染。事实上,村民渴望早日摘掉农民这顶帽子。据了解,很多村民支持政府改造“城中村”,只要能解决好如“房子拆迁后靠什么维持生活?什么时候能住进新房子?补偿费能否全部拿到个人手中?”等等实际问题,他们是没有什么意见的。因此,政府在进行“农转非”的过程中,在以政府利益为主、兼顾开发商和农民利益的前提下,要做到村民的利益实惠、可见。比如,若是原地规划拆迁,首先要把安置农民的临时屋舍问题解决好,应得的补偿要落实到户(如资金补偿、闲暇劳动力安置等)。若安置村民居住用地外仍有较大面积的剩余土地,可以按照一定比例给村上留作发展经济,对用于发展村经济的建设工程,配套费减半收

取,其他城建收费项目除了质量监督、劳保统筹外,一律免收,让农民感觉到并看到政府在做实事。

3.2 健全法律、法规制度

一直以来,“城中村”改造问题困难重重,其中有两因素不容忽视,一是部分农民钻有关政策的空子,继续违章违规行事,拒绝改造,使改造问题难以顺利进行。对于阻碍改造违反治安管理条例的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》进行处罚。构成犯罪的,依法追究刑事责任;二是管理单位管理不到位,管理人员不负直接责任,监督机构不够完善,致使有些管理人员侵占农民利益,行贿受贿,使改造问题难上加难。各级政府部门工作人员必须牢固树立服务大局、廉洁自律的思想,不得以任何借口阻挠“城中村”改造工作,更不得借“城中村”改造之机牟取个人私利。凡不履行职责、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,由其所在单位或上级主管机关给予行政处分,构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。解决这两类问题,必须要有严格、完善地法律、法规保驾护航,以加快“城中村”的改造进程。

3.3 产权转变要快

中国法律规定农村土地归集体所有,由村民委员会等集体经济组织经营管理,这就使得土地所有权主体不明确,即会产生所有权主体多元化,又会导致真正的所有权主体空缺。农民往往把土地视为己有,并最大限度地追求土地所带来的经济效益,如房屋租金等。西安的都市村庄经济基础薄弱,缺乏雄厚资金,现行的银行放贷规定必须以国有土地作为抵押,不是国有土地贷款就很难,再加上村庄松散的组织形式,吸引外资也比较困难,所以在“城中村”改造的问题上,政府在积极稳妥安置农民居住、就业等问题之前,应该尽快实现集体土地向国有土地的转变,为招商引资创造条件,为“城中村”的建设提供资金保障。

3.4 做好“城中村”改造的双向宣传工作

一是在尊重原住村民观念意识基础上,政府及有关管理部门要加强对村民的城市化教育,特别要以现代社区的意识对其进行积极的引导,增强他们的城市意识,并定期开展各种思想教育和文化宣传活动;二是西安市“城中村”改造工作领导小组在调查研究实地民情后,应把“城中村”村民的实际困难向社会各界宣传,改造“城中村”是发展西安的大问题,企业及市民都应给予大力支持和帮助。

4 结论

“城中村”是中国城市化进程中的一个特殊现象,有其长期的历史原因和社会原因,应该根据可持续发展战略去强调生态体,强调人与自然的融合,并尊重历史和文化的发展,以最快、最优的方式进行“城中村”的改造,实现西安以及全国城乡结合的繁荣新局面。

[参 考 文 献]

[1] 蓝宇蕴. 城中村: 村落终结的最后一环[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2001, (6): 100~104.

[2] 代堂平. 关注“城中村”问题[J]. 社会, 2002, (5): 44~46.

[3] 姜崇洲, 王彤. 试论产权明晰的规划管制改革[J]. 城市规划, 2002, 26(12): 34~39.

[4] “城中村”问题课题组. “城中村”改制与改造的若干问题[J]. 南方经济, 2003, (4): 27~29.

[5] 李钊. “城中村”改造途径的思考[J]. 安徽建筑, 2001, (3): 8

~9.

[6] 郭艳华. 论改造城中村的实现途径[J]. 探求, 2002, (4): 39~42.

[7] 李志生. 关于城中村改造的问题[J]. 城市发展研究, 2002, 9(5): 56~58.

[8] 李晴, 常青. “城中村”改造实验[J]. 城市规划, 2002, 26(11): 23~27.

[9] 张孔见. “城中村”大透视[J]. Urban and rural development, 2001, (6): 53~59.

[10] 西安市政府工作报告[EB/OL]. <http://www.gkstate.com/sm3/chinese/more/singletc.asp?id=1302&n1=要闻>, 2003-12-2.

[11] 香洲区城建系统赴西安市考察报告[EB/OL]. <http://www.zhxx.gov.cn/cjj/view.asp?id=349>, 2003-10-29.

[12] 《西安市城中村改造建设管理暂行办法》[EB/OL]. <http://jjssc.ciebb.com/businessanalyse/detail.asp?nID=224260&bianhao=07&dm-num=a&i-connect=>, 2003-04-11.

[13] 以实际行动把西安建设成西部经济强市[EB/OL]. <http://www.sn.xinhuanet.com/20020411/10817.htm>, 2002-4-11.

[14] 西安市城中村改造建设管理暂行办法[EB/OL]. <http://www.xa.gov.cn/rules/zhenhao,200305/index.htm>, 2003-4-4

Preliminary studies of urbanized former villages within Xi'an

GUO Yan¹, LIU Lei¹, FENG La-mei²

(1. School of Earth Science and Resources Management, Chang'an University, Xi'an 710054, China;
2. Beijing CASW Data Technology Co., Ltd, Beijing 100101, China)

Abstract The villages within cities are particular phenomena during the urbanization in China. With the ever-increasing city planning process of Xi'an and the drastic economic competition among regions, newly growing up high buildings and large mansions, especially those inside the Second Round Road of Xi'an, are gradually surrounding many villages. Those urbanized former villages are distinct in dirty, chaotic and poorly planned circumstances from the rest of the city. The behindh and management system, complex resident structure and dangerous insitu constructions largely hinder the environmental improvement of the within-city villages. It is thus imperative to study relevant conditions and think about a reform. The reformation should be based on the sharing of the benefit, the changing of the system, the building of the legal system and the ideology etc. Responding the State Department's call of the third total planning of Xi'an, we will finally reach the prosperity in integration of the city with the villages. The paper discusses the present situation and problems of Xi'an's villages within cities with examples in Hou village and Jitai villages, and presents some proposals, for example, the villagers' interests must be assured, the relative laws and regulations must be consummated, and the property right must be reformed quickly and so forth.

Key words: villages within cities; present situation; reformation; Xi'an

[英文审定: 周军]