城市化后的村庄改建模式研究

王福定

(浙江省城乡规划设计研究院, 浙江 杭州 310007)

摘要: 科学的规划能使城市合理发展, 城市空间的拓展势必导致周边村庄的融入和日后民房的改造。换言之, 城市规划是当今城市中村庄改造的缘由, 今后必定也是缓解日益加大的城、村矛盾的重要途径之一。为此, 本文在阐述当前城市普遍存在的农村改造问题之后, 对城市中农村的类型和基本特征进行了分析, 并从规划层面上, 对今后城市中的村庄改造模式作了探索。

关键词: 城中村改造; 模式探究

中图分类号: F291 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)06-0060-03

Research on Village_rebuilding Mode in City

WANG Fu_ding

(Zhejiang Urban and Rural Planning Design Institute, Hangzhou City, Zhejiang Province 310007)

Abstract: A scientific city planning could make city develop rationally. Spacial expansion of city certainly leads the around village to be enclosed in city. In other words, city planning is the cause of village rebuilding now, and it must come to be a important way to relieve the increased conflict between city and village in the future. Therefore, after expounding the general problems of village rebuilding in city, the present paper analyzes the types and characteristics of village in city, and in the perspective of city planning, the paper explores the mode of village rebuilding in city.

Keywords: village_rebuilding in city; mode research

一、城市面临着大量的农村改造问题

城市空间的拓展, 使邻近的农村地区逐渐被融入城市而成为城中村^[1]。如位于杭州湾南岸的县级市——慈溪市, 已纳入或规划将纳入的城中村用地已达 13.9 平方公里, 居住人口达 21.5 万人, 其中现被城市包围或紧贴城市的城中村人口 11 万人, 村庄建设用地 900 公顷。不仅“在一些经济发达地区或城市, 由于疾风暴雨式的城市建设和快速城市化, 导致城

市用地的急剧膨胀, 把以前围绕城市周边的部分村落及其耕地纳入城市用地范围”^[2], 而在欠发达地区的县城也如此, 如浙江文成县目前人均 GDP 不到全省平均的 1/3 (0.5 万元/人), 而县城建成区自 1990 年以来, 由 109 公顷发展到 185 公顷, 10 年来并入 井、苔湘山等六个村, 村庄人口计 4541 人^[3]。城中村人口和用地比例已非常高, 不同程度地影响着城市的形象。

收稿日期: 2003-07-14

作者简介: 王福定 (1967-), 男, 浙江温岭市人, 硕士, 现任浙江省城乡规划设计研究院高级城市规划师, 国家注册规划师。

城中村存在着“土地粗放使用、建设零乱、环境恶劣”^[4]等问题。主要为建筑密集, 居住环境、视觉环境差, 基础设施落后。此外, 农村社区消失, 主要为“城市周边耕地被征为城市建设用地”, “男耕女织”, “日出而作, 日落而息”^[5]的生产方式正在消失, 世代沿袭的居住生活方式发生变化。并且随着城市空间的拓展, 城中村成为城市功能结构的一部分, 原有的建筑状况和空间形态与现代城市文明产生冲撞, 有待于进一步的改造。

二、城中村的类型

经调查分析, 城中村可归为三种形式:

(1) 旧村古貌。城中村融入城市之前, 村庄居民到城市中就业并落户, 原有村庄居住建筑租用给外来暂住人口, 建筑结构风格维持原状, 村落居住空间格局留存完好, 如宁波市镇海区的金华村等。(2) 空心村^[6]。村民经济收入的提高, 村庄住宅建筑在原有的基础上进行不同程度的拆翻建, 这归咎于城中村规模较大, 融入城市的年份相应较早, 村庄改建的迫切性由来已久。由于没有单独的管理条例和措施来规范这些地区的建设, 城市规划的管理一直对它苦无对策, 一般也只能在用地范围上进行界定, 对村民申报住宅新建, 改建和扩建的要求一般都批准, 新建、改建和扩建的房屋风格各异, 使原本健全的肌体呈现一种病态, 这在县级市较为普遍。(3) 农民新村。1980年代以后, 一些规划管理机构健全的城市事先对村庄进行成片的规划和改造, 改造后的村庄用地相对完整, 基础设施配套, 建筑以独家独院低层的小康型农村住宅居多, 风格一致, 但建成的建筑密集, 整体建筑景观与城市风貌格格不入。村民们保留着世袭的农村社区生活方式, 文化素质不高, 并且“富裕的物质生活, 滋生游手好闲, 惟钱独尊的价值观念, 缺乏进一步在文化和专业知识技能上提高的动力”^[7], 很难融入现代城市不同文化背景、就业方式的城市社区之中, 随着城市的发展, 农民新村将逐渐成为城市的孤岛。

三、城中村的特征

1. 功能特征: 城中村在城市中仍承担着居住功能

根据深圳市罗湖区农村居民点和宁波市镇海区金华村住宅建筑调查资料显示, 城中村尽管在居住环境等方面不符合现代生活和城市规划的要求, 但它的居住功能并没有改变, 其容纳的暂住人口数量是惊人的, 如深圳市罗湖区城中村中位于城市核心区和仓储区的有14个, 农村住宅用地81.2公顷, 户籍人口不足0.8万人, 而吸纳的外来暂住人口达11.3万人^[8]。按当今人口统计口径^[9], 这些暂住人口是城市人口的组成, 城市政府应当为他们解决居住、生活最基本的设施问题。为此, 城中村发挥了作用, 它仍然是城市住宅区之一。

2. 权属特点: 城中村土地属农民集体所有

城中村土地使用权及其房屋所有权属村民, 其与现代城市社区所不同的在于城中村的业主(指大量暂住人口)使用房屋时并不拥有房屋所有权, 城中村的村民因拥有房屋所有权(指合法的房屋所有权), 而获得租赁收入。正如在城市住宅走向商品化的环境下部分城市房地产开发商因追求暴利而不择手段, 并滋生种种腐败的客观事实一样, 我们不能将城中村村民的某些收益简单的视为“二世祖”的生活, 或“游手好闲”的“滋生源”而否定其土地使用权和房屋所有权的大前提, 在城中村改造过程中, 我们要尊重其土地使用权, 并期望其拥有的土地, 按照城市规划的要求发挥更大的效益。

四、城中村的改造模式

1. 城中村改造的必要性和现实性

城中村已不适应现代城市社区建设的要求, 有待改造和完善。具体表现为: 旧村古貌虽然其蕴含的文化内涵深, 建筑品味高, 但建筑结构陈旧, 适居性差; 空心村虽然聚居人口多, 但没有统一规划和控制显得最为凌乱; 农民新村虽然居住条件、空间环境相对较好, 但占地大而居住人口数少, 土地利用率低。

从现行政策^[10]和拆迁实施情况看, 城市房屋拆迁采取三种安置办法: (1) 异地迁建。被拆迁户若是农民的(有些城市按是否仍承包责任田为准), 则按其家庭成员人口和被拆建筑面积, 以1:1的形式按规划批给宅基地

地, 审批的住宅按修建性规划经由拆迁单位建设。(2) 建筑面积补偿。被拆迁户若是非农民的(或没有承包土地), 则以建筑面积 1:1 为偿还标准, 新安置的住房由拆迁单位提供套间式商品住宅。(3) 货币补偿。根据被拆迁地段所在位置及周围环境, 由房产评估机构对其基准价进行评估, 并按房屋年代和成新情况进行估价, 以货币形式补偿给被拆建人。城中村改造主要以异地迁建为主, 虽然其用地效益低, 对城市以后的发展产生进一步的影响, 但这种方式能保证改造顺利进行, 并且解决了“三农”问题, 使农民基本利益得到保障和体现, 就目前来看是行之有效的。作为城市规划师, 既要体现农民的基本利益, 维护国家对农政策的持续性和稳定性, 又要使编制的城市规划符合城市整体利益和长远可持续发展的战略要求, 有必要重新探讨城中村改造模式。

2. 城中村改造模式探究

目前城中村改造较注重村民土地使用权而对村民进行易地安置。根据改造的城中村每户村民户籍人口状况和旧房宅基地面积, 采取以地还地的方式, 即政府(或委派的拆迁单位)统一建设独家独院的新农村住宅区, 分户安置给被拆迁人。新农村土地容积率在 1~1.2 间, 建筑密度达 30%~40%。这种方法较易解决拆迁安置问题, 特别是近期 3~5 年内, 较易取得成效, 但从长远看会出现一系列问题, 如土地利用率低, 城市空间进一步拓展会受到限制等。例如某市总体规划用地范围内的城中村有 20 多平方公里, 建筑密度为 60% 左右。规划期内, 若均按上述低密度方式改造, 则在城市中需划出 30 平方公里土地用于安置建设。城市空间不但没有拓展, 反而在减少, 这会导致新的城市蔓延。在城市建设用地平衡中, 人均居住用地指标不但不会下降, 反而会有上升的趋势。

为此, 在城中村改造过程中, 既要尊重村民的权益, 又要符合城市长远目标, 关键是在以地还地的前提下, 使每寸土地按城市规划要求发挥更大效益(规定容积率幅度)。如某村民若原有宅基地(合法拥有)为 100 平方米, 若其上的建筑面积为 120 平方米。拆迁后按

1:1 偿还其宅基地 100 平方米, 同时要求其建设按规划地段的住宅类型和容积率进行, 不能纯粹按小康型低层住宅开发。若其规划地段容积率规定 1.8 时, 该户需建 180 平方米的建筑面积(这是规划部门必须要管理的内容), 其中 120 平方米的建筑面积, 作为政府(或拆迁单位)补偿的拆建面积, 由政府(或拆建单位)承担造价, 而超出 60 平方米的建筑面积造价由村民自己承担, 最终的 180 平方米建筑面积的所有权(支配权)归村民。建好后, 村民不管出售或租赁, 最终获得多少收益均由村民自己支配。作为政府所关心的土地使用价值已按目标要求发挥作用, 同时因增加建筑面积, 进一步解决城市人口容量问题。

为了易于操作, 政府引导城中村村民自己组织和建立城中村社区住宅合作社、社区经济协会、社区非营利开发机构, 村民根据拥有的宅基地面积进行土地使用权入股, 按照规划地段的建筑密度、建筑容积率要求, 利用政府拆迁补偿的资金和自筹资金(超过原有建筑面积部分), 建设适合城市规划要求的住宅社区, 开发的住宅建筑, 被拆迁人(村民)可按任何方式出租或出售给其他市民, 这样可以避免“由拆迁改造造成的城市社会收入差别的加剧, 不同阶层在城市的隔离的趋势。例如改造过程中投资者、操纵者的暴利和普通居民的损失”^[11], 也避免了投资开发商为了降低单位面积拆迁成本而提高容积率, 或在既定的容积率和拆建比下(少于 1:3), 避免了使该地段商品房房价提高的负面影响^[12]。

五、结束语

城中村对城市发展的影响众所周知, 其改造的代价是大的, 政府相关部门及规划工作者对此持不同态度:(1) 控制其进一步蔓延和村民在原地拆扩建;(2) 改变以地还地政策, 按城市居民标准, 偿还其建筑面积。实际上这两种措施都已失效, 前者使城中村违章建房更加严重, 管理失控, 继而逐渐同意少范围的建设 and 见缝插针式的建造, 造成建设零乱; 后者与目前的土地政策相悖。根据《中华人民共和国土地管理法》第八条规定: 宅基地和自留山、自留地属于农民集体所有, (下转第 31 页)

所, 不易管理的特点, 制定和完善一系列规章制度。

1. 档案管理制度。乡镇计划生育办和村(居)委会分别按要求建立《流动人口基本情况登记表》、《流入人口育龄妇女信息卡》和《流动人口计划生育情况统计表》, 实行“一人一卡, 人走卡动, 卡动账变, 动态管理”, 并纳入微机化管理;

2. “一证管多证”制度。公安、工商、建工、劳动、卫生等部门严格按照《中华人民共和国人口与计划生育法》、《流动人口计划生育工作管理办法》的要求, 认真履行职责, 对外出务工经商人员在办理其他证件时, 首先查验《流动人口婚育证明》, 否则就不予办理相关证件;

3. 合同管理制度。先后制发了《出租房屋流动人口管理合同书》和《建筑工地流动人

口计划生育管理合同书》, 明确规定签约当事人的义务和责任;

4. 审验证明制度。对流入人口查验其原籍地《婚育证明》, 对未持证流入的对象, 依法发出催办通知, 限期补办;

5. 坚持“三查”制度。该市把流动人口的“三查”工作做为了解妇女身体状况、杜绝违法生育的重要手段。每年年初, 在签订计划生育村民自治合同的时候, 都将流动人口“三查”作为一项重要条款写进, 并明确规定违约责任、查处程序;

6. “一分两计”责任追究制。坚持把流动人口管理工作与常住人口的管理一同规划, 一同部署, 一同落实。坚持把流动人口管理与党政领导、机关干部的联系村工作挂钩, 坚持季度考核, 并将考核结果进行排位。

[责任编辑 王树新]

(上接第 62 页)

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有, 由村集体经济组织或村民委员会经营、管理。故城中村改造的任务是在尊重土地村民及其集体所有的前提下, 使其按照规划要求开发, 提高土地使用效益。政府对村土地的开发审批主要是审核其是否符合已获批准的规划, 即村集体对所属土地拥有相应的开发权, 拥有依据规划进行开发的权利, 对开发权的限制主要来自规划。

参考文献:

- [1] 房庆方等. 城中村: 从广东省我国城市化进程中遇到的政策问题. 城市规划, 1999, (9).
- [2] 敬东. “城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策. 城市规划, 1999, (9).

- [3] 潘琼等. 异地城镇化: 欠发达城镇化的重要选择. 规划师, 2001, (10).
- [4] 杜杰. 都市里村庄的世纪抉择. 城市规划, 1999, (9).
- [5] 同 [1].
- [6] 薛力. 城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨. 城市规划, 2001, (6).
- [7] 同 [2].
- [8] 同 [2].
- [9] 建设部规划司. 建规(1997)8号《关于上报核定城市规模材料的要求的通知》, 1997, 5.
- [10] 浙江省人民政府. 关于《浙江省城市房屋拆迁管理实施细则》的规定, 1992, 4.
- [11] 张杰. 论以社区为基础的城市小规模改造. 城市规划汇刊, 1999, (3).
- [12] 新拆迁补偿标准掀起房价波澜. 每日商报, 2002-9-16.

[责任编辑 齐明珠]