

# 西安市城中村改造存在的问题及对策建议

作者：西安理工大学 赵磊 严琛 钟怡海

[摘要] “城中村”改造工作具有复杂性、艰巨性、长期性。加快西安市“城中村”改造必须加强组织领导，形成各部门职责明确，协同配合的“城中村”改造工作机制；要大力解决“城中村”改造资金不足的问题；进一步完善“城中村”改造专项规划编制工作；积极解决“城中村改造中集体土地转性问题”；做好“城中村”政策法律的宣传引导工作，营造良好的“城中村”改造氛围。

[关键词] 城中村； 城中村改造； 建议； 西安市

“城中村”问题是在我国“城乡二元结构”的特殊国情下，因城市发展引发的一种特殊现象。“城中村”作为以血缘关系和地缘关系为纽带形成的社区，它的封闭性、独立性和排他性不仅影响城市的一体化，也成为城市健康和谐发展的痼疾。

## 一、西安市“城中村”改造工作面临的主要问题

由于“城中村”改造工作本身的复杂性、艰巨性、长期性。使“城中村”改造过程中主要面临三个问题。

### 1、“城中村”改造缺乏国家宏观政策的支持

到目前为止，国家没有一部关于指导“城中村”改造的法规文件，除直辖市外也没有省级政府出台的法规。在国家出台的现有法规文件里也很难找出指导“城中村”改造的条目。目前“城中村”改造方面的有关法规政策都是各地、市根据自己的实际参照其它城市的做法制定的，其政策的完善程度不足，造成实际操作中因缺乏依据而出现偏差，影响到“城中村”改造工作的顺利进行。另一方面，“城中村”改造总体进行缓慢，改造任务十分艰巨。相关部门在土地利用和征地拆迁中，建设与改造未能同步实施，而且责、权、利不配套，缺乏宏观指导性的体制合力措施，“城中村”改造的有关指导性政策亟待制定和完善。

### 2、“城中村”改造土地转变办法急待修订

按照西安市政府《关于加快“城中村”改造工作的意见》确定的“改制先行，改建跟进”的工作原则，西安市“城中村”改造要完成人均耕地在 0.3 亩以下的“城中村”无形改造（即四个转变）工作，其中集体土地转变为国有土地的操作难度较大，在政策上尚未得到很好地解决。改造的规划导向不够明确。“城中村”改造既没有改造进度、开发模式、安置地块的规划，也没有将“城中村”改造纳入区域性的开发规划，因而改造缺少计划性和前瞻性。

### 3、无形改造与有形改造进展不够平衡

“城中村”改造工作进展不平衡，主要表现为无形改造和拆除旧村工作严重滞后，存在着“重有形、轻无形，重建新、轻拆旧”等问题。据调查，列入改造计划的 74 个“城中村”中，完成农转非工作的村庄仅有 6 个，占 74 个村庄的 8.1%；在已动工的 35 个村庄中，旧村完全拆除的村只有 2 个，占已动工村庄的 6%。



“城中村”改造成本高昂、投资额巨大、合理的投资回报率难以保证，也是制约“城中村”改造的重要因素。

## 二、对构建和谐西安，加快“城中村”改造工作的对策建议

1、加强组织领导，形成各部门职责明确，协同配合的“城中村”改造工作机制。建议从人员配置、经费保障方面加强市、区两级“城中村”改造协调组织，由政府分管领导牵头，各相关部门参与，加强“城中村”改造办公室对各项工作的统筹协调。同时，要明确职责分工，加大总协调力度，增强服务意识。在此基础上应该继续实施好《西安市“城中村”无形改造工作方案》，确保城市二环以内57个“城中村”撤村建居工作顺利完成。

2、加大对“城中村”改造项目招商引资活动的扶持力度，解决“城中村”改造资金不足的问题。要本着“宣传引导、注重实效、推向市场”的原则，吸引有资质、有信誉的知名大企业介入“城中村”改造。同时争取把全国性的“城中村”改造研讨会或“城中村”改造现场交流会与项目招商会合在一起举办，虚实结合、相得益彰，推动西安市“城中村”改造工作的进展。

3、做好“城中村”治理整顿后期项目的处理工作，巩固治理整顿的成果

做好后期项目手续补办、整改、处理工作。通过治理整顿，进一步强化对“城中村”改造实施的监督，改造要严格按“城中村”改造工作领导小组审批的改造工作方案进行，防止不规范改造行为发生，巩固好治理整顿的成果。要进一步完善地方税费减半收取的配套政策。无地改造项目免除市政配套费用，实行“一地一策”。要充分体现农村宅基地公平分配原则，在补偿安置中以户或人为核定依据，予以补足。

4、进一步完善“城中村”改造专项规划编制工作

按照“规划先行”的工作原则，在对三环内的所有村庄及三环外人均耕地在0.3亩以下的村庄的基本情况进行全面调查，建立准备的“城中村”的基本数据的基础上，进一步完善“城中村”改造专项规划的编制，并继续做好全市“城中村”分批改造规划图、“城中村”用地规划图、各村控制性指标图，加快“城中村”分批改造规划图的科学编制工作。同时做好编订《西安市“城中村”改造规程》的工作，推进西安市“城中村”改造顺利开展。使基层进一步了解相关政策，熟悉办事程序，推动“城中村”改造深入开展。

5、积极推进“城中村改造中集体土地转性问题”的解决

“城中村”改造涉及的“四个转变”中，集体土地转为国有土地的转变操作难度较大，在政策上没有依据，已成为制约改造进度的瓶颈。从全市实施“城中村”改造的村庄实际反映看，大多数村庄改造中普遍存在集体土地的转性问题。虽然从政策上讲，农用地可依法转用及征收为国有土地，但是，目前土地管理仍然沿用根据城市建设的需要，逐宗土地依法征用的作法，审批程序复杂，很难适应当前“城中村”改造的需要，建议有关部门为土地转性工作创造条件。

6、充分发挥集体土地的存量和属性、转变对经济增长支持作用

目前全市仅二环内57个“城中村”就有集体土地2.1万亩，基本为建设用地或建设预留地，若能快速有效的转为国有土地，不仅“城中村”改造的难题能得到化解，进而实现市政府确定的“变难点为亮点、变焦点为增长点”的“城中村”改造目标任务。按每亩200万元计算，2.1万亩土地可实现400亿的土地收益，再按1:2的投资拉动可带来800亿的固定资产投资收益，可为西安地区经济的持续增长提供土地潜力支撑。以10年完成改造工作计算，每年会带来巨大的固定资产投资，成为拉动西安地区乃至我省的一个新的经济增长点。

7、做好“城中村”政策法律的宣传引导工作，营造良好的“城中村”改造氛围

目前，《西安市“城中村”改造专项资金管理办法》、《西安市“城中村”村民房屋建设管理办法》和《西安市“城中村”改造管理办法》已颁布实施。要做好宣传教育工作，把“城中村”改造的意义、目标、政策、法规向全社会、群众进行宣传，取得各方对改造工作的理解和支持，为“城中村”改造创造一个良好的舆论环境和社会环境。



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考虑,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]王永昌.城乡一体化发展:城中村改造的必由之路[J].求是,2007,(20):49-50
- [2]马桂平.实现城中村村民城市化应注意的问题[J].领导科学,2008,(14):47-48
- [3]三秦.城中村改造“西安模式”——改造城中村先立新“规矩”[J].西部大开发,2008,(3):20-22
- [4]司马文妮,霍学喜.论西安城中村改造的立法对策[J].西北大学学报,哲学社会科学版,2008,2(38):95-101
- [5]李俊夫.城中村的改造[M],北京:科学出版社,2004.10
- [6]王宁,王录仓,李纯斌,罗宏文.“城中村”改造后居民生活状况调查研究——以兰州市城关区为例[J].城市社会学,2008,15(4):109-114
- [7]胡谋,王伟.社区管理:从“政府本位”到“社会本位”[N].人民日报,2005-6-9(10)
- [8]孔令俊.创建和谐社区 促进社会和谐[N].人民日报,2008-7-16(7)
- [9]张荣臣.和谐社区 党建先行[N].人民日报,2006-10-6(2)

[作者简介]

赵磊(1985—)男,山东人,西安理工大学工商管理学院研究生。  
严琛,(1986—)女,陕西人,西安理工大学工商管理学院研究生。  
钟怡海(1983—)男,湖南人,西安理工大学工商管理学院研究生。

