

郑州市城中村改造问题研究

闫艳伟, 孟庆香*, 曲晨晓 (河南农业大学资源与环境学院, 河南郑州450002)

摘要 以郑州市为例, 对城中村的现状、存在的主要问题进行了分析, 提出了郑州市城中村改造的思路及改造预期达到的目标, 探讨了改造后可能遗留的问题及其解决方法。

关键词 城中村; 城中村改造; 郑州

中图分类号 F291.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)21-09251-03

Research on the Improvement of the Urban Village in Zhengzhou City

YAN Yan wei et al (College of Resource and Environment, Henan Agriculture University, Zhengzhou, Henan 450002)

Abstract Fast urbanization has caused the formation of the village located inside city, and the improvement of the urban village has become an important task in the urban construction. In this paper the present situation and existence problems of urban village were analyzed, transformation mentality and the countermeasure were discussed and the goal of transformation and the solution of left question were pointed out.

Key words Urban village; Improvement of urban village; Zhengzhou

“城中村”是我国快速城市化过程中的产物, 无论在东部沿海城市还是在中西部城市都普遍存在。目前国内对城中村的研究处于开创性阶段, 对城中村的现状、特征、现状等表面问题都有所涉及, 但是对于城中村的改造思路、土地利用、外来人口的管理、农民出路等关键问题缺乏深入的研究^[1]。作为河南省会的郑州, 近些年的发展日新月异, 城市快速扩张的同时形成了众多的城中村。由城中村滋生的一系列问题严重影响着郑州市的健康发展。因此, 笔者对郑州市城中村改造现状进行了研究, 以为城中村治理提供一个可借鉴的案例。

1 郑州市城中村现状及存在问题分析

1.1 城中村现状 据统计, 郑州市市区三环以内有143个自然村, 64个行政村, 农业人口将近10万, 涉及5个区13个乡镇, 土地面积2600多 hm^2 。其中完全被城市包围没有耕地的有37个行政村; 有18个行政村虽被城市包围但仍有少量耕地; 处于城市边缘的有9个行政村。从布局上看, 郑州市城中村主要分布在交通干线的周围, 围绕主要的干道成辐射状分布。城中村依托优越的地理区位和丰厚的征地补偿金发展, 形成了巨额的集体经济, 并形成了以出租物业为主要谋生方式的家庭经济, 这是一种典型的外生型经济。从整体上看, 城中村的经济发展水平明显高于城市外围的农村。

1.2 存在问题

1.2.1 景观问题。城中村广为人知的“握手楼”、“一线天”、“不现天”的社区性视景, 就是这种景观状态和问题的典型表现^[2]。它严重制约了城市整体功能的提高与生活质量的改善, 同时也影响了城市化进程。

1.2.2 社会问题。城中村内的人口可分为村民、租户和店铺经营者(包括店铺经营者和员工, 简称经营者)3类。在郑州市近80万外来人口中, 70%栖居于城中村。如金水区37个城中村就居住着30多万外来人员。这些暂住人口流动性强, 成分复杂, 不仅给社区管理带来了困难, 而且容易滋生刑事

治安案件^[3]。

1.2.3 经济问题。二元体制的作用形成了城乡相互封闭的经济体系。村集体经济收入主要来自土地收益、物业出租和村办企业等, 经济产业结构含金量低, 并将“工业乡土化、农业副业化、离农人口两栖化”等“农村病”带入城市, 甚至出现了畸形的“驻村经济”, 严重阻碍了城市经济的可持续发展。

1.2.4 管理体制问题。城中村的管理机构为“村委会”, 上归镇和区领导, 但其所在地也有城市街道办事处和社区居委会。这种行政权利的交错, 导致管理效力的衰微, 各种城市化管理措施难以执行。近年来, 城市政府已经介入城中村的管理, 但由于乡镇领导和街道管理的地域交错、职责不清, 使得城中村成为管理的真空地带, 由此引发出许多城中村问题^[4]。

2 郑州市城中村改造现状

城中村改造是时间跨度较长、渐变式的社会系统工程^[5]。郑州市政府根据长远整体城市建设和城市功能定位, 结合经济结构现状、文化风貌、城市景观、各类居住人群生活能力和需求等各种复杂原因, 循序渐进地进行改造, 最终将城中村改造成周边城市协调发展、内部功能布局合理、各类人群和谐共处的文明社区。

早在2003年, 郑州市政府就先后出台了《郑州市城中村改造规定(试行)》、《郑州市城中村改造规划、土地、拆迁管理实施办法(试行)》, 着手对全市城中村进行改造。郑州市政府更是把城中村的改造列为提升城市水平和实力的12件大事之一。《郑州市国民经济和社会发展规划纲要》明确提出, 加快城中村改造步伐, 力争2010年前基本完成老城区现有城中村的改造和整治任务。但事实上, 直到2005年, 郑州市的城中村改造才真正全面铺开。随着改造的推进, 原有的规定已渐渐不适用于新情况, 2007年市政府又下发《进一步规范城中村改造的若干规定》, 对原有的有关城中村改造的文件进行了细化和补充。郑州市城中村改造模式是“政府发挥主导作用, 引入社会力量参与, 进行市场化运作, 力求实现群众、开发商、政府3方共赢”, 这一模式的核心是“村民变市民, 村委变居委, 土地集体变国有”。因为是市场化运作, 又有社会力量参与, 合作双方必然有一个相互选择的过程。那些位置好、拆迁难度小、回报丰厚的城中村自然会被

基金项目 河南农业大学博士启动项目(30200241); 河南农业大学校级重点学科资助项目(10600027)。

作者简介 闫艳伟(1982-), 女, 河南郑州人, 硕士研究生, 研究方向: 土地开发利用与规划。* 通讯作者, 博士, 讲师, E-mail: qx-meng@126.com。

收稿日期 2008-05-09

首先开发。众多的城中村,并非都有得天独厚的地理优势,随着郑州市提出“北扩东移”战略后,北部和东部的村庄在这股力量的推动下快速蜕变,而西部和南部的村庄则在经济大潮中艰难挣扎^[6]。由表1可知,金水区与二七区的城中村改造范围比较广。金水区由于其特殊的区位条件,城中村改造在郑州市是行动最早、最快的。2005年计划拆迁的城中村有9个,其中有7个村由房地产开发公司投资。新田公司开发西关虎屯,升龙公司负责燕庄的整体改造,西史赵、岗杜、西二里屯、杜岭东村和杜领西村都已经开始了改造。西关虎屯具有潜在的商机,其市场化改造的路子难度相对较小。西关虎屯村位于金水区的核心位置,属于典型的城中村。其改造范围位于花园路以西、经五路以东、农业路以南、丰产路以北区域。该村被市政府列为首批城中村改造试点,通过政府、群众、开发商3方的全力配合,整个拆迁过程实现了文明拆迁、法制拆迁。西关虎屯地带被设计成了集商业、写字楼和住宅于一体的区域性购物休闲娱乐中心。村庄南侧是13.6

万 m^2 的住宅,其中8万 m^2 用于安置回迁居民,其余的将作为配套小户型公寓面向市场销售。郑州国贸中心的定位是“城市商业街生活中心”,立足于郑州城市财富新商圈,与众多银行机构、省直机关、传媒、社区、精品百货为伴,消化着每日来往穿梭的20万左右的人流量,辐射周围100万左右人口。以二七区二七广场为轴心,呈扇形向西南部延伸,陇海路、航海路、长江路、南三环、南水北调运河依次分布。辖区共有城中村18个,目前已有8个城中村改造获得批准。路寨村位于陇海路以南、嵩山路以西、汝河路以北、金水河以东,占地总面积约8.6 hm^2 。该村走的是自我改造的路子,其重要原因是该城中村经济实力比较雄厚,村民手中有资金,有能力进行改造并且从中盈利。

“城中村”的情况各不相同,不可能有统一的政策、一致的模式。根据不同的地理位置、不同的村民愿望,郑州市政府允许每个村在不违反城市总体规划的前提下,可以选择不同的改造方案和策略。

表1 郑州市部分城中村开发项目

Table 1 Development projects of the village in city at Zhengzhou

序号 No.	项目名称 Name of project	区域 Region	被改造村庄 Village of transformation	占地面积 hm^2 Occupied area	总投资 亿元 Total investnent	开发单位 Developing unit
1	信和·普罗旺世	金水区	西史赵村	107.07	30.00	信和(郑州)置业有限公司
2	郑州国贸中心	金水区	西关虎屯村	4.67	7.60	河南新田置业有限公司
3	曼哈顿广场	金水区	燕庄村	19.40	30.00	河南升龙置业有限公司
4	风雅颂	金水区	柳林村	12.40	-	河南风雅颂置业有限公司
5	十二里屯(项目未定)	金水区	十二里屯	14.00	17.00	河南信宇房地产有限公司
6	白庙(项目未定)	金水区	白庙	22.07	50.00	深圳市淞江投资担保集团
7	任砦新村(项目未定)	金水区	任砦新村	5.33	-	郑州广厦置业有限公司
8	加拿大温哥华广场	郑东新区	八里庙村	18.00	10.00	枫华(郑州)置业有限公司
9	桃源居	二七区	焦家门村	0.90	0.78	郑州市长城房屋开发集团有限公司
10	大上海步行街	二七区	-	6.87	15.00	河南华诚房地产开发公司
11	淮河平安商场 住宅未定	二七区	路砦	20.00	14.50	路砦村委会
12	高砦村(项目名未定)	二七区	高砦村	61.20	180.00	郑州正大房地产公司
13	翰林世家	二七区	菜王村	2.27	1.85	郑州市长城房屋开发集团有限公司
14	惠文·鸣翠苑	惠济区	毛庄村	7.33	-	河南茂祥不动产产有限公司

3 郑州市城中村改造思路

3.1 规划预期达到的成果体系 随着被改造开发的城中村项目的增多,由于客观条件的制约,众多的城中村选择了不同的改造模式。展望未来城中村改造,责任重大,任务繁重。为了加强“城中村”建设的规划管理,探索快速城市地区村庄规划编制和管理的方法,笔者提出进行试点村规划的一种设想,即选定一个区,在区辖地各个镇(或乡)各选一个典型行政村进行试点,深入了解和剖析其发展中存在的主要问题及其成因,以发现其共同之处,并结合各村实际制定“城中村”发展及其规划控制策略,为城市化进程中“城中村”的规划探索思路积累经验。试点村规划除了按常规调查分析村域现状、社会、经济、乡村建设及土地资源等基本情况和存在的主要问题外,还可以农村经济可持续发展为目标,在深度和广度上进行拓展,在具体的规划编制中要特别突出以下内容:

(1) 村庄发展策略。结合《郑州市总体规划》及《城市区域规划》,按照不同村镇的现状及其发展条件,分析论证其发展方向、经济与产业发展思路,村庄建设原则及规划控制策略。

(2) 村域土地利用规划。划定城市建设区与非城市建设区的边界,确定城市建设用地、农村居民点用地、独立工矿用地、交通用地及其他各类非城市建设用地(农业用地、旅游用地、组团隔离带用地、林地、水域等)规模与布局。实现村域土地的协调配置。规划中要侧重考虑农业用地,明确永久或临时性耕地、菜地、果园和畜牧用地的规模与布局^[7]。

(3) 村域城市建设用地规划。“城中村”根据上层规划的要求,对规划期内村域城市建设用地进行统筹安排,将分布零散的居住用地,工业用地进行归纳调整,落实市、区级公共及市政配套设施,深化调整城市道路网络的功能、布局及市政管网的规划,使之能与区域大网络良好衔接。

(4) 村庄建设控制范围。为土地用途管制创造条件,划定不准建设区、控制发展区及近期建设区边界,提出控制引导的方向、措施及建设区边界的具体要求,为下一步非农建设用地的划定提供依据,同时控制村庄建设的无序蔓延。

(5) 村庄住宅建设与环境整治。以行政村为基本单元,调查现状村民住宅用地面积,新建住宅(以建设年代与结构分类)数量与分布、旧房数量与分布、未建新宅村民户数及其

建房意向等,并按照“集中布局、加强配套、改善环境、提高质量”的原则编制村庄居住区详细蓝图,同时向村民提供多种不同的村民住宅设计方案以备选择。

(6) 规划实施策略。为了确保“城中村”编制的实施,在编制规划的同时,由规划编制部门,各区分局共同制定与规划相配套的实施策略和管理办法。

3.2 改造后遗留问题及其解决方法

3.2.1 新市民就业问题。郑州在城市化进程中较多关注对硬件的建设,但对如何稳定进城来的新市民,如何在为新市民提供适宜生存的环境上做得还不够。改造后的城中村居民,已经从村民转变为市民。这些新市民的就业问题也是一个棘手的问题。从各地解决办法来看,主要有以下几种途径:政府扶持就业、社区里面找工作、自己创业和到外地区工作。因此,必须因地制宜,采取适当方式解决新市民就业问题。

3.2.2 外来人口居住问题。郑州作为一个人口大省的省会,其外来人员主要从事服务业,每年数以万计的打工者涌入郑州,这些人因受经济条件限制,一家人只有“窝”在城中村的一间房子里。这些外来人口为郑州作出了重要贡献,每年春节前,民工纷纷返家,郑州闹“民工荒”就是一个例证。因此,改造城中村,应当考虑外来人员的生存状况,关心他们的生活,为他们提供一处栖身之地。城中村承担了廉租房的职责,现在大量城中村改造,各级政府应主动承担建设廉租房的责任,要和绩效挂钩,和财税挂钩,建立激励机制,解决好住房供需关系^[8]。

3.2.3 预防新的城中村形成。随着郑州东移北扩城市建设基本面的形成,北边新的城中村又在形成,已经有新的村落被包围在都市的建设大潮中。将来,是否还会形成新的城市“塌陷带”,是否还要继续进行大规模的城中村改造都应考虑。因此城中村改造应该规划先行,规划应具有前瞻性,避免可预测的新的城中村形成。

4 讨论

(1) 对郑州市部分城中村改造项目进行分析,可以发现

(上接第9239页)

题的工作力度,服务于社会主义新农村建设;要以黄河中上游水土流失治理、黄土高原淤地坝建设等为重点,加快西北地区水土保持生态建设;要切实加强水资源保护和饮用水水源地的安全监管。

3.4 加强政府的协调管理功能政府在水资源的可持续发展上起着统领全局的协调作用,其制定用水的政策。取水的原则不仅关系当下之需,还涉及长久发展;不仅关系局部用水,还涉及其他生态系统要素的发展。所以区域发展规划和生产力布局要以水资源的安全供给与可持续利用为前提,兼顾除害与兴利、当前与长远、局部与全局,进行社会经济用水与生态环境用水的合理分配。因此西部开发战略中,要树立新型的资源价值观和生态价值观,充分认识水资源、生态和生态环境用水的价值意义,在水资源配置中预留出必要的生

态用水,建立总量控制与定额管理相结合的水资源管理体制。

以下问题:土地成本较高。以西关虎屯改造项目为例,其实际地价已经数倍于“郑州地王”,高地价必然造成高成本,迫使开发商向市场要效益,向管理要效益。拆迁成本高。拆迁是一件麻烦的事情,如果拆迁补偿达不到一户村民的要求,则整个项目就无法顺利进行。西关虎屯有近500户居民,开发商需要一户一户谈,相当于与近500个法人打交道,难度较大。城中村居民房成分复杂,有用于居住的,有用于商业的,有用于办实业和产业的,其拆迁补偿标准也不尽相同,因此,相比于一般的地产开发项目,城中村改造是一个棘手的项目。

(2) 城中村改造项目的优势有:城中村地段较好,配套成熟,周边商业设施完善,能够较好地为开发商所用,因此,从销售角度看,城中村改造几乎不存在风险。政府的调控政策,迫使开发商走到城中村改造项目上来。城中村安置补偿主要是以实物形式,开发商不以现金投入,能够缓解新政下的开发商“资金饥渴症”。郑州市市政府关于城中村改造的优惠政策,是吸引开发商热捧城中村改造的原因。

(3) 从整体上看,笔者认为城中村改造必须由政府主导,科学规划。如果各自为政,缺乏协调和统一管理,必然会产生一系列的社会、经济问题。最后还要预防在城中村改造的过程中产生新的城中村。

参考文献

- [1] 李俊夫. 城中村的改造 M. 北京: 科学出版社, 2004.
- [2] 蓝宇蕴, 郭志. 城中村“景观”问题的社会学思考 J. 学术研究, 2006 (5): 83-87.
- [3] 赵国锋. 对城中村改造的初步认识 J. 山西建筑, 2006, 32(14): 23-24.
- [4] 乐建明, 颜哲. 城中村改造的几点思路 J. 重庆建筑大学学报, 2005, 27(2): 95-99.
- [5] 钟建娟. “城中村”改造的难点与对策 J. 浙江建筑, 2006, 23(4): 71-72.
- [6] 杨文哲. 都市村庄改造, 郑州西部开发的下一块奶酪? [EB/OL]. (2006-06-11) [2008-04-14] <http://courty.aveb.com.cn/2006/6/11/8292765.htm>
- [7] 王素云. 郑州市都市村庄改造策略之研究 J. 河南商业高等专科学校学报, 2003, 16(4): 25-28.
- [8] 徐振江. 都市村庄改造后何处栖身? 郑州城中村且慢拆迁 N. 河南商报, 2007-01-08.

参考文献

- [1] 陈波羽, 郝寿义. 试论中国城市化快速发展道路 J. 人文地理, 2005 (5): 50-53.
- [2] 陈波羽, 郝寿义. 自然资源对中国城市化水平的影响研究 J. 自然资源学报, 2005, 20(3): 79-84.
- [3] PAN MBENY B J L. Under urbanization policies assessed: China, 1949-1986 [J]. Urban Geography, 1989, 10(2): 111-120.
- [4] 王义民, 畅建霞, 黄强, 等. 西北地区水资源供需分析及调控途径 J. 干旱区资源与环境, 2006, 20(6): 48-51.
- [5] 水利部. 中国水资源公报 [EB/OL]. (2000-12-21) [2008-03-01]. <http://www.cws.net.cn/water/res/2001/wr2001-1>.
- [6] 马致远. 西北地区水资源的可持续利用 J. 西北水资源与工程, 2003, 14(1): 37.
- [7] 方创琳, 乔标. 水资源约束下西北干旱区城市经济发展与城市化阈值 [J]. 生态学报, 2005, 25(9): 2413-2422.
- [8] 李周. 化解西北地区水资源短缺的研究 M. 北京: 中国水利水电出版社, 2001: 31.