

狭窄而泥泞的小路、臭烘烘的垃圾堆、贴面的加层小楼、数量庞大而构成复杂的流动人口……在省城二环路周边,散布着不少这样拥挤、狭窄、脏乱而繁杂的所在。它们已经身处这座城市之中,这里的很多居民都有着一本城市户口。可是,它们看上去却和这座光鲜亮丽的城市那么格格不入,它们的形象更像是城郊和乡村。它们都有一个共同的名字,“城中村”。



关注济南城中村

据济南市建委方面有关资料,目前济南市二环以内的城中村还有33个,二环两侧的有77个。这里所说的城中村概念是以还有村属用地尚未改造为标准。在这77个城中村中,大部分村子都存在垃圾处理不及时、乱搭乱建、治安问题突出等问题。

本期策划 常新喜 朱嶝

走在“进城”路上的济南城中村

文/片 本报记者 董从哲 殷亚楠



杂乱拥挤是城中村的一大顽疾。

城乡二元体制 成为城中村问题根源

由于城中村长期保留农村建制,实行的仍是农村管理体制,在客观上形成了相对封闭的小社会,因而难以按照城市管理体制实施管理。此外,由于短期内难以将城中村的各方面管理纳入城市管理体系,再加上外来人口过度密集,便带来了脏乱差等一系列问题。

虽然进了城 管理还是乡村体制

对于城中村的管理问题,济南市第十三届人大代表武善欣曾在《关于将北园、泺口、药山三个街道办事处纳入城市建成区管理的建议》中指出,2001年北园镇撤镇建办后,居民已“农转非”,行政区域也由城郊变为城区,但城市管理、环境卫生、道路养护、园林绿化等仍延续过去自建自管的城郊管理模式,都未纳入城市建成区管理体制范畴。

对此,第十一届全国政协委员、山东经济学院房地产经济研究所所长郭松海认为,造成城中村里乱搭乱建、小产权房等许多问题的根源,在于我国的城乡二元经济体制,尤其是城乡二元的土地管理制度。一般意义上的城中村,以村里仍有农民集体所有土地为准。根据《土地管理法》规定,农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;农村宅基地属集体所有,农村村民对宅基地只有使用权,没有所有权。在我国现有的土地制度下,农民集体土地和村民宅基地都不能进入“一级”市场而自由流转。土地集体所有和宅基地政策,把村民与土地捆在一起,形成了一个基于土地的利益共同体,难以分化。

二环东路的甸柳庄社区早在1983年就“农转非”,1992年便纳入区县统筹,但其至今仍保留着村集体。甸柳庄社区居委会的王书记介绍说,目前该社区辖区范围内仍有一部分村属土地,现土地上已盖了房。村属土地属于村民共有,地上的房产也是集体共有,只要村属土地不全被征为国有土地,那村民就可从村集体经济中继续享受福利,这是村民和普通城市居民的最大区别。

规划建设管控不善 导致出现乱搭乱建

据了解,在土地权属和使用上,济南的城中村存在着国有和集体两种不同的管理模式,相互交织,错综复杂。许多已转为国有的土地,没有随之进行城市功能

布局调整和安置新的产业项目,仍由村(居)集体管理使用,这些没有改变用途的国有土地和集体土地长期处于粗放管理的状态,导致非法出租、转让、倒卖问题十分突出,农民住宅私自转让、出租土地使用权、不办理农地转让手续擅自改变用途,将集体土地作为资产参与企业入股等现象普遍。“城中村范围内的土地,是国有还是集体所有,在使用建设上差别很大。”山东经济学院房地产经济研究所所长郭松海说。

据济南市城市管理局相关工作人员透露,除了十大典型违法建筑外,济南市近年来还有几十个村居以旧村改造名义违法建设工程项目,而搭建违法违规建筑是造成城中村环境卫生差的直接原因。

“济南的城中村问题是积重难返,目前很难解决。”郭松海认为,这与政府部门前期管理、执法不到位有关,规划不到位,执法不力,城中村村民乱搭乱建,盖了二层不去管,等他们盖到五层的时候想管也不好管了。“前期管控不严,城中村里私加乱盖太多,使得城中村改造时的补偿问题尤为复杂。”

大量外来人口涌入 管理成难题

据济南市统计局相关数据,2009年济南市户籍人口是601万,常住人口是667万,而外地来济、办了暂住证的有156万人,这些外来人口中,很大一部分都选择在租金相对便宜的城中村居住。

在采访中,不少专家都指出,在目前济南城中村管理中,重点和难点是对外来人口的管理。虽然许多村早已改为社区,但实质上还是原村委会的管理模式,只管理原村居民。丁家庄、甸柳庄、沃家庄、张庄等社区居委会的负责人均表示,目前对外来人口主要通过办暂住证来管理。有限的空间里人群过度密集,带来了各种各样的问题。据部分村委工作人员反映,这些外来人口总体素质不高,乱扔垃圾、随地便溺,不服从管理,很多暂住人员早出晚归,很难找到其人,因此给管理工作带来很大的难度。

镜头一

垃圾的臭味影响了她的生意

一个周一的上午,此时没有顾客,市中区后龙窝村一家糕点店的老板老陈,瞥了瞥店门口路对面的垃圾池,恶心感使得她马上把目光转向其他地方。

这个村的公共垃圾箱都是在路边用水泥砌起来的方池子,而老陈的店门距离附近一个池子的直线距离不过十米。池子里总是垃圾不断,可是清理的次数有限,垃圾往往堆成小山一

样,散发出难闻的臭味,这很影响她的生意。

更令老陈生气的是,这里的垃圾箱像藏着宝贝似的,每天都有人在里面翻腾着找东西。本来气味就够大的了,这么一翻腾,垃圾堆里的各种脏东西:剩饭菜、塑料袋、沾染着各种颜色的厕纸……就都摊铺开,在水泥池子边形成了几十个平方的垃圾摊晒场……苍蝇迎着臭气烘烘而上,行人

掩鼻匆匆走过。

“还乡店也挺脏乱的。”曾在还乡店租过房的大学生孙杨杨说,村里一条小路两侧开着不少门头店,一些小吃店的门口下水道处就是一堆垃圾,街上那么多小吃店,都往那里扔垃圾,垃圾堆好几天才清理一次,基本上是运垃圾的刚清完,几个小时后垃圾又堆成一堆了。

在这垃圾堆附近,还有一家“活鸡现宰”店,一个大笼子几十只鸡就放在路边,地下常有一片鸡粪,旁边有一堆鸡毛。

同样,在共有2000多住户的西十六里河村,这里的垃圾楼仅有两个,公共厕所只有1个。大量流动人口的人住,以及小饭店小吃摊的开办,使得下水道等各种基础设施超负荷运转,下水道堵塞、污水外溢成为家常便饭。

镜头二

楼与楼间可用梯子连在一起

在调查中记者发现,尽管每个城中村都有自己的特点,但很多城中村居民的想法却近乎一致:原先在农村靠种地生活的时代过去了,现在进了城,而自己依靠城市就业生存的路子并不多。于是,他们纷纷想起了出租房屋,把房租给那些来城市淘金的外来务工者,用房租养活自己。而这,也是城中村大量加层小楼出现的一个重要原因。

记者在天桥区沃家庄看到,这里的街巷大多宽不

过三米,有的地方甚至常年不见阳光。小路中间是水泥板搭成的下水道,两边充斥着各种廉价符号——散发呛人气味的劣质塑料盆桶,非常便宜的拖鞋、衣服,颜色鲜艳得吓人的面包甜点,还有各色夫妻用品店海报。一些个体小诊所混迹其间,门口用黑板写着“人工药物流产”的小广告……一块块规格、样式不一的广告招牌挤满一条条狭窄的街道的狭窄上空,更增添拥挤杂乱的感觉。

在市中区后龙窝村内的一条小窄巷里,连过个三轮有点困难。一名居民正在加盖房子,在三层楼上又加盖两间,小巷子里堆着水泥、沙子、砖头等建材。如今后龙窝村里几乎家家把家里能盖房子的地方都建成了房子。村子变成了由密密麻麻的出租屋拼成的“水泥村”,楼和楼之间甚至能从上面对过街道用梯子连在一起,不要说家里,就是街道上也不容易有阳光照进来。

对此,济南市人大代表常均曾明确表示,经过他的仔细调研,城中村村民建起的楼房大部分都是名副其实的危房。这些房子是在一层平房的地基上,随意加盖的三四层,有的甚至加盖到五六层,有的在二层以上向外探出十几平方米,整个楼体头重脚轻。房屋建筑质量低劣,使用的建筑材料大多不合格,楼层又高,居住人口密集,一旦出现地震、火灾等险情,后果将不堪设想。

镜头三

一份“案情通报”上的数字

外来人口多、人员混杂是城中村普遍存在的一大特色。几位济南市人大代表甚至曾就此在市中区后龙窝村做过调查。根据他们的调查,2009年该社区常住居民有1700人左右,外来人口在3000-4000人,是本社区人口的两倍多。目前该社区内居民多以租房为生,租房户占全村户数的80%以上。而在该社区居住的外来人口,则以做小买卖者居

多,有一部分人卖蔬菜水果、摆地摊,有一部分人在七贤市场卖小吃或者租房开饭馆。

在位于工业南路上的丁家庄,记者曾在庄里的一面公告墙上,看到一张被撕得只剩下一半的“大字报”,是该社区相关警务室发的“四月份案情通报”。通报上表明,今年四月份,丁家社区发生刑事案件多起,全部集中在丁家

庄,其中电脑被盗案件8起,电瓶车被盗3起,现金及手机被盗4起,最后通告专门提醒:“请租住房屋的居民室内不要存放电脑、现金等物品……”

在丁家庄租房开店的一位住户说,这个地方人多了确实乱,前段时间她一个老乡就在出租屋里被人捅了。“没办法,有时这种事摊上了就这样,算你倒霉,摊不上还照常住着。

只能自己小心点,别把手机、电脑值钱的东西放在屋里。”

说起治安,丁家社区居委会副书记王强深有感触:原社区居民只有3800多人,而外来流动人口保守估计有15000多人,这给社区管理带来很大的困难。该社区原来的综合治理办公室只有三四十人,近年来增加到十三四人,“这些人每天在村里巡逻,很辛苦。”