

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

走在“进城”路上的济南城中村

文/片 本报记者 董从哲 殷亚楠



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……就都摊铺开来，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油乎乎的一摊，路人多要掩鼻而过。这条路的中段有一堆垃圾，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，公厕只有1个。大量流动人口的入住，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，连过个三轮车都有点困难。一名居民正在加盖房子，在三层楼上面又加盖两间，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户户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跨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个人，近年来增加到十三四人，“这些人每天在村里巡逻，很辛苦。”

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 朱顿

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设区管理的建议》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，都未纳入城市建设区管理体制范畴。

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。

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。

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，而搭建违规违法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中居住。

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。