

# “城中村”改造中的城市抗震设防工作探讨<sup>\*</sup>

## ——以西安市“城中村”改造和建设为例

谢振乾, 张汉民

(西安市地震局, 陕西 西安 710007)

**摘 要:** 在搜集西安市“城中村”现状资料的基础上, 重点归纳总结了其房屋抗震设防方面存在的问题。通过简述政府对“城中村”改造建设的指导思想、规划计划、工作思路、组织领导、立项审批等, 说明了改造建设后新区的房屋抗震设防情况, 并对新区的防震保安工作进行了粗浅的探讨。

**关键词:** 城中村改造; 抗震设防; 防震保安; 西安

**中图分类号:** P315.9    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-811X(2008)02-0131-04

西安市“城中村”在《西安市第四轮总体规划》(2004~2020年)中笼统地定义为: 凡在规划的600 km<sup>2</sup>的主城区范围内的村庄都属“城中村”。但目前比较认可的定义是: 在西安市城6区(新城、碑林区、莲湖区、雁塔区、未央区、灞桥区)范围内, 仍保留二元结构农村管理体制的村庄或村落, 以及仍保留村庄形态和生活方式, 但村民已完全转为居民的村庄都属“城中村”。据有关资料, 西安市的“城中村”共有407个(三环路以内), 总人口53万人。二环路以内仍是二元结构农村管理体制的“城中村”共有57个, 村民已为居民, 但是仍保留村庄形态的还有12个。“城中村”的形成, 是社会经济发展和城市化进程加快、城市规模不断扩大的结果。时至今日, “城中村”已成为影响和制约城市建设和发展、城市环境、城市抗风险能力整体提高的“软肋”或薄弱环节, 成为中心城区的“社会-经济塌陷带”, 已引起广大市民的关注和政府的高度重视。

## 1 西安市“城中村”现状和房屋抗震情况

### 1.1 规划和建设管理缺位

西安市二环路以内共有“城中村”57个。由于历史的原因, 规划和建设管理缺位, 使“城中村”游离于城市管理之外, 存在一系列问题。

(1) 土地利用粗放, 土地资产流失。由于“城中村”缺乏统一的规划和管理, 造成土地利用率和产出率低下, 房屋建筑占地面积大, 建筑风格与城市规划不够衔接, 土地利用十分粗放。

(2) 管理体制不顺, 管理难度较大。“城中村”的性质使城市管理部门管不到, 街道、村、镇管理又不力。这样, 村集体组织和村民受经济利益的驱动, 乱搭乱建成风, 违法违章用地十分普遍, 住宅、商业用地管理混乱。

(3) “城中村”里建筑密度大, 抗震性能差, 甚至没有设防, 存在地震灾害的严重隐患, 已成为城市抗震设防的“软肋”。

(4) 人口构成多元, 社会治安堪忧。

(5) 公共设施缺乏, 环境问题严重。

(6) 村民素质较低, 就业问题严峻。

### 1.2 房屋抗震设防缺失

长期以来, 西安市“城中村”房屋抗震管理工作基本上还是空白, 主要存在以下问题。

(1) 抗震性能差, 建筑物基本不具备防震能力。西安市现在城中村房屋建筑大多为20世纪80年代以后所建, 这些建筑物无设计图纸, 无施工监理, 多为村民自己组织建设。抗震能力极差。加之近年来受经济利益驱动, 村民普遍对房屋进行擅自改造加高。这些不考虑承重的盲目改建进一步降低了房屋的抗震能力, 造成极大的安全隐患。

(2) 缺少疏散通道及避震场所。由于城中村内

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2007-08-10

基金项目: 陕西省减灾协会资助项目

作者简介: 谢振乾(1959-), 男, 大学, 教授级高级工程师, 现从事防震减灾管理工作。E-mail: shile\_02@yahoo.com.cn

乱搭乱建成风,不断挤占村内公共空间,绝大多数村内已无空旷场所,公用道路曲折狭窄,形成“一线天”。加之村内人口密集,一旦地震来袭,直接灾害及次生灾害所造成的后果不堪设想。

(3)防震意识薄弱 由于城中村环境特殊,使这里成为防震宣传工作的死角。村民普遍缺乏防震意识。同时村民文化素质较低,村内租住人员流动性大,成分复杂,又成为地震谣言孕育的温床。

(4)缺少防震保安的组织保证 由于城中村的特殊管理方式,使防震减灾工作无处落实,无人落实。也没有组建包括地震应急在内的灾害应急救援志愿者队伍,群众自救、互救的意识淡薄、知识缺乏。

(5)地震应急演练工作难以开展 “城中村”涣散的管理现状和居住人员复杂,外来租居人员难以组织的特点,使得地震应急演练工作无从谈起。

## 2 西安市“城中村”改造简况及改造实例

近年来,西安市人民政府非常重视“城中村”的改造和建设,将其列入市政府的议事日程。有关部门在此方面也做了有益的探索,取得了卓有成效的成绩,总结了可贵的经验。按照西安市城市总体规划用地新式分类,结合“城中村”周转土地、土地使用强度和所处的地理区位,可将“城中村”分为5类(表1)<sup>[1]</sup>。

表 1

西安市“城中村”分类表

| 城中村分类 | 周转土地情况和改造对策   |
|-------|---|
| 一类    | 位于城市建成区内部,已无周转土地,村庄用地性质为公共建筑用地。这类城中村升值潜力大,可通过市场运作土地置换整村搬迁改造,改变城中村的形态,与城市景观相协调,并调整用地功能,保证村民的长远利益   |
| 二类    | 位于城市建成区内部,已无周转土地,村庄用地性质为居民用地。这类城中村一般建筑密度较小,容积率高,需要征用适量土地,通过市场运作进行城中村的改造建设   |
| 三类    | 位于城市建成区周边,尚有一定的周转土地,村庄规划用地性质为居住用地。这类城中村原村庄宅基地过大或有一定的建设预留地,要坚持原地改造。而且要处理好城市建设发展用地和旧城改造用地的关系。在城市总体规划、分区规划的指导下,及早控制和规划城中村改造以外的用地,预防这类城中村土地利用无序开发 |
| 四类    | 位于城市建成区内部,已无周转土地,村庄用地在城市总体规划中用地性质为城市道路广场、绿地、文物遗址等用地。这类城中村的改造需要政府划拨土地进行异地重建、整体拆建,置换城市道路广场、绿地、文物遗址等用地   |
| 五类    | 位于城市建成区范围以外,城市规划建设允许范围之内,有一定量的耕地面积。这类城中村曾经是分散在城市远郊的一个个自然村,因其土地已经或正在被城市新的动能增长点利用,属于跳跃式转型的城中村。这类城中村要结合城市分区规划、组团规划,编制村域范围的用地规划和村庄建设规划            |

2006年,在西安市政府统一部署下,“城中村”改造工作稳步推进,启动了二环路以内57个城中村改造,加上周边5个村,共计62个村、23456户、60694人的农业户口转城市居民户口工作全部完成。全年完成安置楼工程建设46万m<sup>2</sup>,拆除旧村80万m<sup>2</sup>,超额完成市政府下达的目标任务。其中,碑林区李家村、西何家村,雁塔区辛家坡村,莲湖区东桃园村、李家庄村,灞桥区梁家街村等6个村的整村拆除工作顺利完成。同时,西安市加大了对“城中村”改造的监督管理力度,持续开展专项治理整顿工作,对已开工的35个村48个项目(建筑面积253万m<sup>2</sup>)按照具体情况,分类进行了处理:将25个村的35个项目定性为“城中村”改造项目,在完成整改后补办相关建设手续;对10个村的13个项目定性为违法房地产开发项目,移交有关部门处理。

在西安市首批确定的25个改造村中,碑林区西何家村是“城中村”改造和建设的成功范例。2005年

3月,西何家村基本完成了“农转非、村变社、民入股、土地集体变国有”的转化等无形改造工作(无形改造指农业户口转变为非农业户口,村委会转变为社区居委会,农村集体经济转变为城市混合经济或股份经济,集体土地转变为国有土地等;有形改造指城中村转变为现代化文明小区),该村通过集体经济股份制改造,成立西何家村“城中村”改造建设发展有限公司,担当该村改造的实施主体,在全面拆除改造、集体分红的思路下,顺利完成了改造工作。所取得的基本经验是:

- (1) 政府重视,政策引导;
- (2) 专门机构,专门管理(政府);
- (3) 班子团结,决策民主(村委会);
- (4) 超前谋划,科学规划;
- (5) 市场运作,统筹兼顾;
- (6) 集体经营,股权分红。

在对“城中村”环境改造的同时,认真做好建成

后小区的物业管理工作,严格禁止在小区内乱搭乱建、随意堆放杂物、乱丢生活垃圾等现象发生,保持小区内环境整洁优雅。教育引导村民树立文明意识,从我做起,从点滴做起,提高素质,由“城中村”普通村民逐步变成文明市民,实现了城中村环境和村民素质共同提高,相互促进的目的。

资金短缺是制约“城中村”改造和建设的一个重要因素。从全国其它城市的经验看,必须采用市场运作。要树立经营城市理念,结合村集体实际情况和村民的经济承受能力,采取村集体独资、村民股份制以及招商引资等灵活的投资方式,按照“谁投资、谁受益,谁受益、谁管理”的原则,放开“城中村”改造市场,对道路两侧黄金地段等有形资产及道路冠名权等无形资产公开拍卖,资金要专户管理,设立改造基金,专款专用。对拆迁户及困难群众可以采取货币、商品房等方式补贴,减轻村民负担,鼓励他们自觉拆迁改造,实现“城中村”改造和村民得实惠的双赢目的。

2007年“城中村”改造步伐进一步加快,新建村民安置楼50万 $\text{m}^2$ 。二环路内57个“城中村”要基本完成经济体制改革工作,社区基本建立完毕,同时将其全部纳入城市管理体系,初步解决其“二元”管理问题。同时计划开展二环路外24个已批准《改造工作方案》“城中村”的“无形改造”工作,基本解决二环路外“城中村”改造工作滞后问题。另外,全年将完成旧村拆除60万 $\text{m}^2$ ,新建村民安置楼50万 $\text{m}^2$ ,完成6个村的整村拆除。2007年西安市还将启动实施棚户区改造。

在“城中村”改造法规建设和组织建设上,西安市也进行了积极探索并且成效显著。2006年,市政府编制了城中村改造专项规划,印发了《西安市“城中村”村民房屋建设管理办法》(试行)、《西安市“城中村”改造专项资金管理办法》、《西安市“城中村”改造管理办法》、《西安市“城中村”无形改造工作方案》,使“城中村”改造有了科学依据。2007年4月,市政府成立了专门的机构—市“城中村”(棚户区)改造办公室,为市政府管理的正局级机构。另外,设立规划管理处(监察队)、土地管理处(监察队),双重领导,业务分别受市规划局、市国土资源局领导,日常工作由办公室负责。

### 3 西安市“城中村”改造建设中的抗震设防工作

“城中村”改造建设必须纳入城市总体规划,

纳入基本建设管理程序,并依据有关法律、法规和规章,把好建筑物的抗震设防关。

据了解,截止2007年9月,西安市开工建设的“城中村”有39个,全部严格遵循了项目审批的有关程序,从立项、规划选址、工程设计、施工建设、竣工验收等,都履行行政许可(图1)。尤其是工程设计由具有设计资质的设计院(所)承担,执行建筑抗震设计规范(GB-50011-2001)<sup>[2]</sup>;建设施工由具有建筑施工资质的单位承担,并执行工程监理制度,从而确保了“城中村”改造建设中建筑物的抗震设防工作。

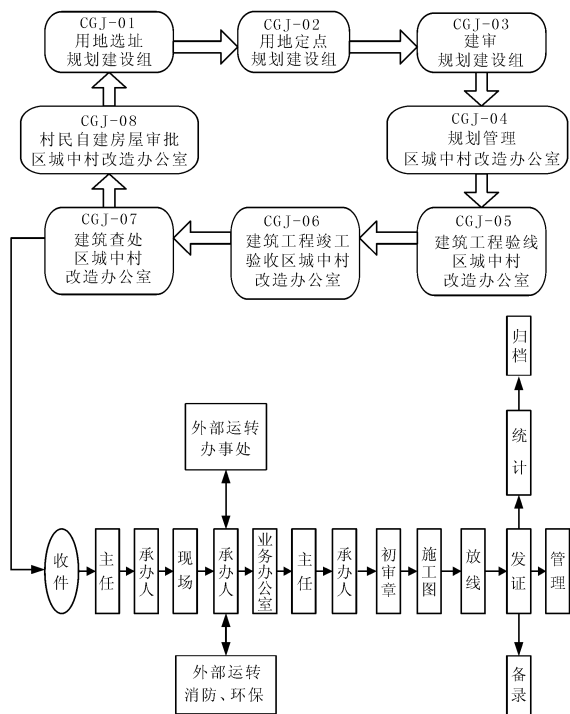


图1 西安市“城中村”改造建设工程审批(规划管理)流程

根据《西安市“城中村”改造工作实施意见》,西安市“城中村”改造工作将按照“政府主导,以区为主,市场运作,改制先行,改建跟进,尊重民意,利民益民”的原则推进。因此,“城中村”改造建设后新区的防震保安工作也应在这个基础上开展。

(1) 坚持在全市统一政策目标指导下的各级政府负责制,坚持统筹兼顾、突出重点,科学规划、合理布局。规划要与城市化水平相适应,高起点、高标准地完善市政公用设施,完善环境规划和空间设计。充分兼顾应急疏散和避难场所的协调,营造高质量的、安全的生活环境。

(2) 地震部门应积极主动与建设、规划等部门协作,对抗震设防工作的检查,同时,对符合建设工程场地地震安全性评价的建设工程,必

须依法要求开展地震安全性评价工作,确定合理的地震动参数作为工程设计的依据。

(3) 以“四个转变”为契机,建立防震保安管理体系。在“城中村”改造过程中,市政府提出了“四个转变”,即集体土地转为国有土地,农民转为居民,村委会转为居委会,农村集体经济转为城市混合经济或股份经济。区级防震减灾管理部门应该抓住这个环节,主动与街道办、新建后的社区或居委会联系,在做好宣传工作的同时,培训建立地震应急志愿者队伍。

(4) 加强监督检查。西安市“城中村”改造建设工作实行市场化运作,有必要加大对其抗震设防的监督检查力度。

(5) 建立健全防震保安工作的长效机制。重点是对志愿者队伍(含群测群防志愿者队伍)建立培训-表彰-组织先进个人进行考察学习的制度,从而建立防震保安(群测群防)工作的长效机制。

## 4 小结

综上所述,“城中村”已成为影响和制约城市

建设和发展、城市环境、城市抗风险能力整体提高的“软肋”或薄弱环节,成为中心城市的“社会-经济塌陷带”,严重地制约西安市城市整体形象和品位的提升。对“城中村”实施全面改造已成为西安市社会经济发展、构建和谐西安的必然选择和“创卫”工作的当务之急。

地震部门在“城中村”改造建设过程中应做好两方面的工作:把好抗震设防关和建立健全新区的群测群防工作体系。

**致谢:** 西安市地震局邢晴汉、赵雪琴、朱琳、张新维等做了大量有益的工作,西安市规划局郑枚调研员给予了资料方面的支持,陕西省减灾协会原延宏副会长、陕西省地震局袁志祥高级工程师提出了宝贵的修改意见,在此一并致谢!

## 参考文献:

- [1] 和红星. “城中村”改造的求索之路[J]. 陕西画报, 2006, (4): 58-61.
- [2] 中华人民共和国冶金工业部. 建筑抗震设计规范(GB-50011-2001)[S]. 北京: 中国计划出版社, 2001.

# A Discussion on Seismic Fortification in Reconstruction of City Village ——Taking the City Village Reconstruction of Xi'an as Example

Xie Zhenqian and Zhang Hanmin

(*Earthquake Administration of Xi'an, Xi'an 710007, China*)

**Abstract:** Based on the data we collected about the status quo of city village in Xi'an, the problems existing in the seismic fortification are summarized. By expatiating Xi'an government's guiding principle, layout and planning, working thoughts, organization and leadership, project examination and approval in reconstruction of city village, the status of seismic fortification of new residential buildings in reconstructed some city villages is described and the earthquake security work of new residential quarters is briefly discussed.

**Key words:** reconstruction of city village; seismic fortification; earthquake security; Xi'an