

本期主题：中国式现代化与超大特大城市城中村改造

【主持人语】在超大特大城市积极稳步推进城中村改造，是以习近平同志为核心的党中央站在中国式现代化战略全局作出的具有重大时代意义的工作部署。如何贯彻落实“以人民为中心”的城市治理理念，扬弃传统“排斥性”城中村改造模式，建构包容性城中村改造机制，积极稳步推动城中村改造和保障性租赁住房同步发展，增加区位合适、职住平衡的高品质有效住房供应，联动促进城中村区域空间品质提升、新市民住有所居、产业结构升级等多领域系统优化，是新时期城中村高质量更新改造面临的巨大挑战。为此，中国人民大学公共管理学院、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会、北京大学深圳研究生院、中国城市百人论坛、中国人民大学国家发展与战略研究院联合举办了“中国城市百人论坛 2023 秋季论坛暨中国式现代化与超大特大城市城中村改造跨界研讨会”，目的在于为我国超大特大城市城中村“画像”，探索总结具有中国特色的城中村改造实践模式，努力建构具有中国特色的城中村改造理论。本期特此开设以“中国式现代化与超大特大城市城中村改造”为主题的沙龙栏目，邀请各领域的专家学者共同探讨，旨在促进对该议题的广泛交流和讨论。

【主持人简介】

叶裕民，中国人民大学公共管理学院教授、首都发展与战略研究院学术委员会副主任。

田光明，广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会秘书长。

全 德，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副教授，广东省人文社科重点基地超大城市空间治理现代化研究中心主任。

城中村改造顶层设计亟待破题，“一条龙”改造模式必须改变

石 楠 [中国城市规划学会常务副理事长兼秘书长、国际城市与区域规划师学会 (ISOCARP) 副主席]

首先，党的二十大确立了我国全面建设社会主义现代化国家的目标和路线图。党的二十大报告中提出了坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，要求提高城市规划建设治理水平，加快超大特大城市发展方式的转变，并实施城市更新行动。这是我国全面实现小康之后，也是在 40 多年高速城镇化发展之后，对城市发展进行全局性综合布局的关键举措。一方面，报告中有关“人民城市”的理念、超大特大城市发展方式的要求以及为实施城市更新行动提供的政策指引都至关重要；另一方面，这也促使学术界必须通过举办跨部门、跨领域、跨学科的交叉研究来提供坚实的学术支持。

其次，新时代各项工作的出发点强调全体人民共同富裕，要求现代化建设成果更广泛、更公平地惠及全体人民。在国际上，联合国可持续发展目标和实施议程也提出了建设包容、韧性、可持续的城市与社区，确保没有一个人或一个地方被遗落。这些要求提醒人们要重新

认识城中村，承认城中村现象的普遍性，并摆脱仅仅从土地资源、自然管理等方面对城中村的片面认知。我们应更多地从城中村的居民、村集体、村民、租户、新市民的角度考虑他们的合理需求、合法权益。通过地方实践推动政策转型，通过制度创新促进超大特大城市走出一条城中村健康发展的新路。

再次，我国已进入城市更新时代，城中村的更新改造品质提升应纳入城市更新的范畴。不应仅因土地权属或居民身份的差异导致城市中广泛存在的城中村拖慢社会主义现代化步伐。城中村在制度和政治层面应与老旧小区同等重要。没有现代化的城中村，不可能有现代化的城区。以往一提到城中村就是“一条龙”的改造模式必须改变。政府应一方面承担基本公共服务、基础设施建设等方面的责任，另一方面要发挥多元主体的积极作用，将城中村纳入城市功能提升、品质提升、动能转换等总体部署，使城中村的更新成为城市更新的一部分，实现从城市规划建设管理向城市规划建设治理的转变。

最后，城市开发建设和城市更新改造的模式也在发生变革。改革开放早期的土地统一收储、集中统一开发模式在满足快速城镇化发展、提供城市住房和公共空间

等方面发挥了十分重要的作用，但也存在问题。对城中村而言，需要通过更深入的调查研究、更有针对性的制度设计、更加精细的规划设计，变消极为主动谋划，促进城中村改造进入一个全新的境界，实现国务院提出的消除城市建设治理的短板、改善城乡居民居住环境条件、扩大内需、优化房地产结构等目标。

中国式现代化与城中村改造探索

叶裕民（中国人民大学公共管理学院教授、首都发展与战略研究院学术委员会副主任）

党的二十大报告和 2023 年政府工作报告将城中村改造作为重点工作之一。新一轮国家超大特大城市城中村改造战略的实施，必然要求首先摸清城中村的基本情况。综合运用系统论、经济学和规划学的理论，可以将城中村界定为城市行政范围内非户籍常住人口占总人口的比重在 30% 以上，建设用地面积占村庄总面积的比重在 40% 以上的村庄。目前，在北京、上海、广州、深圳、重庆、成都、武汉、东莞 8 个超大特大城市中，共有 4 427 个城中村，建设用地面积为 3 524 km²，人口为 5 554 万，其中非户籍人口为 3 471 万。这些城中村在空间上主要呈环状分布，形成了超大特大城市的城中村环。这些城中村在过去的发展中曾为城市和新市民长期提供低成本的居住空间，为经济发展做出了巨大贡献，但其暴露出的治理风险、民生短板与以人民为中心的新型城镇化发展需要相悖。

目前超大特大城市城中村改造面临着不少挑战，主要有以下 6 点。

一是目标模式的挑战。要实现以人民为中心的城中村改造，应从“排斥性”改造转向“包容性”改造，以确保城中

村居民共同享有宜居环境，确保城中村改造与保障性租赁住房供给同步推进，确保广大新市民在城中村改造中可以广泛获得可支付健康住房，这既是本轮城中村改造最大的历史性进步，也是最大的挑战。

二是改造模式的挑战。如何根据实际情况合理运用拆除新建、整治提升和拆改结合等多种改造模式，需要因地制宜、因市制宜，综合考虑各种方式的利弊。其中要特别区分开拆除新建和大拆大建。传统的大拆大建模式是指土地财政和房地产导向，新市民流离失所，城中村改造激化社会矛盾。新时期的拆除新建模式则是以公共利益为导向，以商品房、公共租赁住房和保障性租赁住房等多种形式实现全体居民“住有宜居”。

三是增容的挑战。改造过程需要市场主体的参与，市场主体需要获得平均利润。在此情况下，应推进城市实现依法补偿居住面积，尽量降低补偿成本，通过建立全市的开发权市场，探索全市层面的开发权转移统筹机制，实现增容空间的平衡。

四是长周期的挑战。城中村改造如果采取拆除新建模式，平均会经历 10 年左右的时间甚至更长。因此，需要保持决心，进行持续的工作，同时在改造过程中提前解决村民的住房和公共服务问题，确保改造工作的平稳推进。

五是思想认识的挑战。城中村改造应解决当前人们对改造的理解和认知混乱的问题，确保改造不是简单的项目化、运动式推进。在沟通和宣传方面，应通过多种形式向社会各界传递信息，促使达成共识。

六是政府债务的挑战。在不同的改造模式下，政府面临不同的资金与债务压力。无论采取何种模式，都需要在短

期内平衡成本，并长期建立盈利模式。借助社会资本，发展产业、扩大税基，实现财政转型是需要深入思考的问题。

当前超大特大城市需要“包容性城中村改造”，综合实现区域的产业和住宅平衡。包容性的城中村改造是一种良性循环，一旦建立，便可有效减少或防止城中村再生，实现城中村改造“改得动、改得起、改得完”，赢得经济、社会和空间的可持续联动发展。城中村改造与保障性租赁住房筹建联动发展是本轮改造最重要的制度创新，也是解决住房贫困问题、促进非户籍人口市民化的主要抓手。充分利用村民出租的回迁房，将其打造为与“青新市民”家庭需求相适应的可支付健康住房，作为保障性租赁住房的重要供给支撑，构建起“公租房、集租房、民租房”三足鼎立的租赁住房新格局，为中低收入家庭及“青新市民”提供较为完善的住房保障服务。

推进城中村改造需要坚定信心，更需要探索利用公共利益手段解决动迁难题

宋广智（华润置地城市更新事业部东莞区域副总经理）

实施旧村改造对于村民而言，一方面可获得商品房和以物业量为基数的现金，以及可能实现物业增值、创造更好的生活环境、得到更好的经营条件、遇见更好的发展机遇等；另一方面，也需要承担失去原有土地和房屋、原有稳定性遭到破坏带来的重建成本、其他不确定性带来的机会成本。因此，促使村民愿意配合拆迁工作的前提是：“增值和更好”的绝对值 × 实现概率 > 重建成本 + 机会成本。基于上述逻辑，项目拆赔方案的制定需要考虑 3 个方面的因素。

一是对冲恢复原生活环境和条件的成本；二是对冲因不确定性产生的机会成本；三是达成“3个更好”，即更好的生活环境、更好的经营条件、更好的发展机遇。这3个方面是项目顺畅推动的必要条件。

城市更新项目的动迁工作，签约率从0到40%需要坚定的信心，从40%到60%需要“坚定的信心+合理的奖励”，从60%到80%需要“坚定的信心+合理的奖励+耐心”，从80%到90%需要“坚定的信心+合理的奖励+耐心+重大事件”，从90%到95%需要“坚定的信心+合理的奖励+耐心+重大事件+公共利益”，为达成最后的100%，依然需要坚定的信心。

如何顺利推动剩余10%拆迁签约率的落地，是全国各地项目普遍面临的问题，利用公共利益手段解决动迁难题仍值得深入探索。

城市更新改造应响应新技术的供需

倪鹏飞 [中国社科院城市与竞争力研究中心主任、中国城市百人论坛秘书长(执行)]

如何响应技术的需求与供给来改造老旧小区和城中村，是城市高质量发展的焦点问题。为成功开展这一工作，需着力于两个方面：一是如何改造(实施方式)；二是改造成什么样(目标)。对于第二个问题，需要着重考虑发展趋势，其中一个关键问题是交互技术、互联网技术等技术变革对城市和住房需求与供给的重要影响。

例如，交互技术的进步将推动职住一体化的发展，导致未来人们的生产、生活和交往功能及空间将发生巨大变化。首先，职住一体化成为未来的重要趋势，由于远程办公、居家办公和电子商务的兴起，人们将更多地在家工作和生活，

这对住房需求和设计提出了新要求。其次，职住一体化可能扩大城市规模，带来城市结构的变革。15分钟生活圈可能会融合工作圈，对城市结构产生显著影响。最后，职住一体化将改变城市内部的人流和物流模式，从传统的潮汐式、放射状的模式演变为多中心、网络化、分布式的模式。这将对城市内部的流动和交通产生深远影响。因此，城中村改造不仅需关注当前面临的问题，还需从宏观尺度审视未来改造的重要趋势，以适应不断变化的需求。

外来人口居住权益视角下的超大城市城中村改造

田莉(清华大学建筑学院城市规划系教授)

不同于2015年左右开始的棚户区改造，当前国务院提出的超大特大城市城中村改造实际上涵盖了多元目标：在房地产市场萧条、经济增长乏力的情况下拉动投资，同时也为数亿城中村居民带来生活品质和环境质量的整体提升。

(1) 城中村的作用。城中村在提供低成本住房、降低城镇化成本方面发挥了重要作用。站在地方政府角度，若流动人口创造的财富不能涵盖提供公共服务的成本，政府便不愿意建设成本高昂的保障性住房，大量公租房也都建在郊区，造成时空错位现象。城中村(含城郊村)、工厂集体宿舍与群租型的普通商品房提供了低成本的居住选择，弥补了政府低成本住房供应的缺失。

(2) 城中村改造存在的问题。当前城中村改造面临诸多问题，一是拆迁成本提高，政府能够直接从土地出让中获得的收入降低了，公共设施配套压力剧增，且容易造成土地增值收益分配不均的问

题。二是房地产主导城市更新，追求高容积率和高强度开发。这种房地产开发导向带来了农民收入差距的严重两极分化，甚至超过城市居民。此外，由于政府无法给出开发商那样高的赔偿标准，政府主导的拆迁难以得到原住民支持。三是城市更新中钉子户的“反公地悲剧”极大抬升了城中村改造的成本，但这也是城镇化进程当中随着房价上涨、物业产权意识加强而出现的必然现象。

(3) 解决外来人口居住问题的新型多元合作策略。当前超大城市城中村改造有3种思路：市场导向的拆除重建、国企主导的微改造、居民自主改造。市场导向的拆除重建带来市场失灵问题，国企主导模式存在成本回收困难问题，而居民自主改造需要解决现金流不足的问题。通过3种模式的结合，制定新型多元合作策略增加租赁住房的供应，是当前解决外来人口居住问题的主要路径，即采取政府统筹下“市场化改造+集体自主建设+非正规住房治理”多元策略，以增加租赁住房供应为目标之一，将城中村改造建设与租赁住房发展联动。

(4) 城中村多元改造模式的难点及建议。针对上述多元改造模式中存在的难点，提出以下3点建议：一是针对钉子户困局，建立一个整村统筹改造的竞争市场，由政府占据统筹地位，开发商进行竞价，解决集体和开发商合谋所带来的改造成本攀升、侵占公共利益的问题。二是针对集体自主改造，调研中发现广州、深圳、厦门有过类似尝试，在国外也有许多成功案例，如德国的住房合作社允许自建住房。这实际上就是党的十九大提出的多渠道筹集住房，当然在集体自主改造当中还是需要强有力的政府统筹。三是针对非正规住房如何正规化的问题，国际上也有诸多就地升级、

确权合法化等经验和教训，如新加坡以土地换规划，其实是真正能够拉动经济增长、充分吸引社会力量和市场力量投资、减少地方债务风险的一个做法。

综上所述，多方合作是破解城中村改造困局、实现城市高质量发展的关键。城中村改造和外来人口居住权利相结合、城中村改造与租赁住房供应联动，是实现包容性增长和解决外来人口居住问题的重要路径。

北京市城中村素描与改造要点初探

游 鸿（北京市城市规划设计研究院城市更新规划所主任工程师、高级工程师，中国城市规划学会住房住区专委会青年委员）

过去40年来，北京村庄的规划治理经历了从“整”到“治”，从排他性改造到包容性治理的历史转变。通过多维度大数据对北京的村庄进行画像分析，发现在空间上，绿化隔离地区和六环周边的村庄占比最高，呈环状聚集态势。其中：外来人口占比高、保留宅基地建设强度较高的多是典型跨界村；71%的跨界村位于开发边界内；外来人口密集的村庄主要位于五、六环和向外辐射的城市快速通道的交会点，以及昌平、顺义、亦庄等连通中心城和平原多点地区的地铁轨道段末端。在跨界村居住人群的特征上，以年轻劳动力为主，老龄化率仅为4%，且新市民的受教育水平是全国平均水平的两倍，社会阶层呈现多元化特点。在职住分布方面，居民就业地主要在中心城区以及平原多点主要功能区。在设施配套方面，跨界村的商业和公共服务配套设施密度虽低于中心城区水平，但高于所在近郊区的全区平均水平。从空间、人、经济社会3个方面看，

北京跨界村呈现出比较复杂的、自发的、不完全城镇化的特点，是大量外来人口、新市民的“低成本生活社区”。

昌平的于辛庄是一个典型的自发生长的跨界村，存在大量非正规居住。魏窑村与刘一村的改造案例则展示了新的更新改造方式，两个案例分别通过“自主更新+政府引导”和“政府搭台+银企合作”的“嵌入式”微更新模式，在减量提质、品质提升的前提下，实现了更加包容、更可持续的城中村更新改造。

北京的城中村改造面临多元目标、共识建立、区域统筹和资金平衡等挑战。在这种环境下，在深入进行现状摸底和实施模拟的基础上，采用分区分类施策的方式，近期应鼓励包容治理、自主更新，优选区位条件较好、土地市场成熟、住房“去化”能力更强的地区，开展拆改模式试点，坚持租购并举，安排一定比例的保障性租赁住房，保障外来就业人口，特别是城市基本公共服务运行保障人员的可负担居住空间需求；面向居民真实的住房改善型需求，合理增加高品质商品住房供给，优化房地产调控政策，加强成本收益统筹，努力寻求超大城市多重约束下城中村改造的破局之道。

借力城市公共投入提升城中村价值

恽 爽（北京清华同衡规划设计研究院副院长）

现在北京很少有高强度的城中村聚集情况，但还有一些环境品质不高、设施配套不足、活力不够的城中村。北京这些年一直在持续发力不断推进城中村改造，结合在北京城市副中心的几年实践，探索通过3种措施共同作用来提升城中村价值的方法，即以公共投入为抓手，激发城中村自主改造的活力，推动

城中村走向全面价值提升。

回顾北京城市副中心的城中村更新实践，总结出北京城中村更新的3种有效措施：一是重构公共开放空间，充分挖潜、创造一个新型场所，汇聚人气、实现开放共享，使居民摆脱原本将自己封闭在家庭院落的状态，鼓励人们走出院墙，共同参与社区生活；二是植入公共服务的职能，补足公共设施短板，全面提升城中村居民的生活幸福感；三是由政府搭建公共协作的平台，确保各利益相关者，无论是主体、租户还是运营方，都能够参与决策并发表意见。这样的平台架构有助于共同推动城中村的发展，各方可以共同努力，为城中村注入新的活力，激发居民的主人翁精神，使大家更愿意投入精力，共同将城中村打造得更加美好，最终实现城中村价值的全面提升。

上海市城中村素描与改造模式分析

汪明峰（华东师范大学地理科学学院和中国现代城市研究中心教授）

自2014年上海市开展城中村改造工作以来，已经出台了项目认定、实施方案备案、房屋土地征收、合作单位遴选、全过程管理及环境综合整治等一系列工作指引，并明确了租赁房配建等操作口径。在改造方式上，以农村集体经济组织为改造主体，并引入合作单位共同改造开发。

截至2022年底，上海市有“城中村”点位682个，涉及村（居）民约11万户，房屋面积超过2000万m²。全市位于城市开发边界内的农村居民点用地面积约为7500hm²，共涉及9个区。

根据现有计划，2023—2025年，上海市将新启动30个城中村整体改造项目；

2027 年底，中心城区周边城中村改造项目全面完成；2032 年底，所有城中村改造项目全面完成。

目前，在改造过程中也存在着一些困难：改造任务重、项目推进周期较长、改造实施主体遴选困难、动迁工作难度大，以及外来租户的住房问题等。尤其是针对低收入租户的住房短缺问题，上海市近几年一直在同步推进城中村改造和保障房建设，尝试通过诸如集体土地试点租赁住房建设、空余宅基地房屋统一出租、城中村地块新建青年人才公寓、国有存量土地建设蓝领廉租公寓等方式来解决这个问题。

总而言之，在城中村改造过程中，既要促进村民集体的自主发展，又要保障外来人口的居住权益，从而实现包容性发展。在硬件上，应为外来人口提供合适的居住空间，这是其融入城市的必要支撑；在软件上，流入地应在社会保障和公共服务方面对外来人口更加开放。最终，通过城中村改造，让居民的生活更加美好。

广州市城中村素描与保障性住房建设初探

王浩晶（中国人民大学公共管理学院副教授，中国人民大学吴玉章青年学者）

城中村问题导致的空间系统失衡是当前广州市最为显著的城市问题之一。

目前广州市共有 1 024 个行政村（包括部分改居的村），有 425 个被识别为城中村，占据了约 600 km² 的存量建设用地，居住了约 700 万外来人口，是广州城市“新二元结构”的空间载体。城中村为外来人口提供了居住功能，但是存在公共服务缺失、安全风险大、隐患多、环境脏乱差等问题。“排斥性”城中村

改造客观上“驱赶了”城中村居住的大量外来人口，导致城中村“改不完”，造成了城中村不断向外蔓延的问题。因此，城中村改造需要以破解城市“新二元结构”为根本目标，同步解决城中村蔓延和外来人口住房供给两大历史性“孪生难题”，解决大城市治理中的空间治理难题和社会治理难题，促进城市高质量发展。通过城中村改造为外来人口提供保障性租赁住房符合国家政策，是同步解决城中村蔓延和外来人口住房供给不足的可能途径。建议通过城中村改造，将合法化的村民安置房扣除自住需要，富余部分的面积规划建设成为与新市民需求相匹配的小面积保障性租赁住房，作为新市民住房供应体系的主体房源。以广州市为例测算的结果显示，改造 50% ~ 60% 的城中村，就有可能满足外来人口的保障性租赁住房需求。

迈向高质量发展——广州超大城市城中村改造转型的路径

邓堪强（广州市规划和自然资源局副局长）

改革开放以来，广州城中村改造工作经历了 4 个主要发展阶段，政策机制逐步完善，力求找到“政府治理”与“市场参与”之间的合适“边界”，形成“有为政府+有效市场”的模式。当前，广州的使命是围绕“美丽宜居花城、活力全球城市、中心型世界城市”的城市目标愿景，从高层次定位和广阔视野出发，规划和推动城中村改造工作，从而更好地履行国家中心城市的职责。

为实现这一目标，广州提出了系统研究、分区引导、分类施策和有序推进的方法，强调规划的统筹引领作用，促进规划和政策深度融合，倡导政府和市

场形成合力。在规划传导方面，建立了“总体规划目标定重点、专项规划建路径建机制、详细规划控制表定功能”的三级规划传导机制；在政策配套方面，系统性地加强了保障公共利益、补足民生短板的工作；在模式优化方面，强化一级土地市场管控、推动“依法征收、净地出让”的改造模式，构建相应的工作机制，推动可持续的改革。

解决住房问题是城中村改造的一项重要工作。广州积极探索了 6 大途径筹建保障性住房，包括依托储备用地集中新建、引导新供应用地配建、产业园区配建、盘活存量土地筹建、城中村改造统筹建设、市安居集团面向社会筹集等，多措并举、相互补充。

展望未来的城中村改造工作，首先要进一步加强规划引领，守正创新、与时俱进，使规划从“守门员”角色转向“引领者+守门员”的角色，由“技术图则”式静态规划转向以“成果蓝图+公共政策”为核心的空间治理型规划。其次，要从关注物理空间改造，转向以人为本、产业转型、经济可持续发展以及社会治理多元目标。最后，解决新广州人的住房问题需要采取“拆、治、兴”并举的策略，聚焦重点和难点，破解留守户征拆、产权注销及筹资等难题，探索多样化安置方式，以政策创新推动城中村改造。

深圳市城中村素描与改造模式分析

全德（北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副教授，广东省人文社科重点基地超大城市空间治理现代化研究中心主任）

深圳市城中村私宅的建筑面积和居住人口几乎占到全市一半，已然撑起深

圳市居住空间的半边天。城中村围绕城市各级中心分布，越靠近各级中心开发强度越大。城中村与各类正规居住小区交织，都市核心区外的城中村比重远大于核心区。从公共服务水平上看，虽然在设施供给规模上城中村与城市平均水平差距不大，但是从人均占有率和可及性等质量维度评估，离基本公共服务均等化尚有很大差距。

深圳市城中村改造模式大体经历了3个阶段：一是2009年以前的探索期，以鼓励探索“一村一策”的改造实操性方案为主，缺乏系统性政策支撑；二是2009—2018年的市场化阶段，城市更新全面市场化、制度化和流程化，形成了“依改造确权”的深圳特色——以“政府引导、市场运作”的城市更新为主体，“政府主导、市场参与”的土地整备逐渐由补充成为主力；三是2018年以来的利益统筹探索期，随着包容性城市更新理念的推广，以强区放权、片区统筹、城中村统租改造为主要抓手的城中村改造新模式兴起，城市更新、土地整备和综合整治并驾齐驱，“拆改兴”三足鼎立态势形成。

目前，深圳市人居环境质量较高的城中村与正规小区在市场上逐渐融合，城中村可以促进低收入人群的职住平衡，其包容的社会资本和良好的社区活力对城市“青新市民”具有显著的吸引力。与此同时，由于大拆大建改造带来的城市住房可支付性降低、低收入群体居住环境恶化、城市开发强度不断突破规划标准等问题也亟待反思。针对深圳市住房结构面临的住房商品化率低、自有率低、非正规住房比例高等现实困境，建议通过分区、分类、分阶段的城中村改造，优化深圳市住房现状体系的“金字塔”结构，提升中低收入人群和“青新市民”

获得可支付健康住房的机会，推动形成“纺锤型”住房结构。在未来的改造中，对人居环境和服务配套特别差的城中村实施推倒重建，补充中高端市场，促进住房市场正常“过滤”；对条件比较好的城中村，开展政府主导的统租型整治，供应保障性租赁住房，打造面向城市“青新市民”的宜居社区；对其他城中村，可尝试市场主导、政府保障的综合整治模式，面向城市的低收入群体提供可支付健康住房。

东莞市城中村素描与改造特征

石建业（东莞市城建规划设计院城市更新研究中心副主任）

东莞市制造业发展繁荣，市场环境活跃，城镇化水平高，常住人口为1043万，其中非户籍人口占比为72%。当前，东莞市初步识别出256个城中村，东莞市的城中村是“产”和“村”高度混合的产物，是产业工人居住的主要载体，其基本服务配套相对均衡，但整体服务水平较低。

东莞市城中村改造工作正由“市场主导”转向“有为政府、有效市场”的方向。2022年以来，东莞市以强调市场在资源配置中起主导作用为前提，逐步加强政府的统筹作用。一是加强政府的统筹谋划，目前已经完成中心城区黄金双轴城中村改造的整体谋划，通过“拆治兴”拓出空间、改善人居、打造亮点，当前东莞记忆项目已经动工，城市中轴沿线城中村改造正在加快推进；二是市政府制定了统一的拆赔指引，合理引导改造预期，制定“分期成交、分期开发、单元切割、政府征收”等相关配套政策，弱化钉子户影响，加快项目推进；三是政府算好精细账，明确项目的改造条件

和要求，减少模糊空间，给予市场明确的预期；四是转变政府角色，从被动防守到主动进攻，以推动项目落地实施为导向，调动政府资源，解决痛点难点。

针对东莞市人居环境改善的迫切需求，东莞市政府将在下一步系统推进住房保障工作，包括通过“60+6”现代化产业园区的建设行动，打造一批集中建设的园区配套设施，为产业工人提供一批保障性住房；通过“拆治”结合的城中村改造专项行动，整治一批城中村，改善人居环境，提供低成本的生活空间，拆除一批城中村，增加小户型及保障性住房的供应。

把握关键四要素，构建城中村改造全生命周期操作模式

何翠群（广量控股集团总裁）

东莞城中村改造的操作流程主要包括5个阶段：前期谋划、单元立项、方案熟化、地权重构、开发监管。东莞城中村改造经过10多年的探索，已逐步由“小地块的改造”向“大片区更新”转变，由“自下而上、市场自发”向“上下联动、政府和市场双轮驱动”转变。城中村改造的操作流程也在逐步优化和变得更加立体化。在改造过程中，第三方技术服务公司始终贯穿每个阶段，需扮演好利益平衡协调者角色，确保政府、村集体、市场改造主体三方的利益平衡。未来，东莞城中村改造要维系长期良性发展，根据自身特色，构建城中村改造全生命周期操作模式，其中最关键的四要素：一是保持城中村改造政策的稳定性和延续性；二是确保村集体资产的增值保值以及村民的合法权益受到保障；三是各类社会资本积极参与；四是参与城中村改造的各方利益得到平衡。

重庆市城中村素描与改造实践研究

王正 (重庆大学建筑城规学院城乡规划系主任、副教授,中国城市规划学会山地城乡规划分会副秘书长,中国城市规划学会规划实施分会委员,重庆市规划学会副秘书长,重庆市区县首席规划师)

重庆市的城中村现象与快速城镇化过程中城乡二元的土地制度条件以及“两江四山”特殊的空间结构相关联,历经“开始、蔓延、交织”3个阶段。顺应城市组团发展的“圈层式”规律、耦合中心城区的“多中心组团式”空间结构,重庆市的城中村分布在城市组团边缘与组团间的隔离绿带内,呈现“边缘+分散”的特征。

重庆市861.3 km²的城市建成区内共有城中村358个。与其他大城市相比,重庆市城中村面临更多的空间疏散和有效利用的问题。这类区域建筑密度较大,但容积率较低。同时,城中村中的产业主要为非正规的乡镇企业或者家庭式作坊,企业和农房交织分布,涉及违章建筑和低效用地,呈现出与周边城市显著不同的“蓝屋顶”风貌。

目前,重庆市已经开展两轮城中村改造。第一轮城中村改造采用“推倒重建”模式。城中村彻底瓦解、土地利用效率得到大幅度提高,城市环境能够得到根本的改善,但原有的社区结构被破坏,缺乏公众参与,对外来人口的需求考虑不足。2023年8月,重庆市启动城中村第二轮改造,在充分尊重村民意愿、保障村民权益的基础上采取拆除新建、整治提升、拆整结合3种模式。切实消除公共卫生、房屋、消防等各类安全风险隐患,以人为本、加强现代化治理,改善城中村人居条件、生态环境和社会网络结构,高效综合利用土地资源,促进人居环境

提升、产业转型升级、社会治理现代化。重庆市刚性改造的城中村共计90个,涉及村集体用地面积约为48.92 km²、村建设用地面积约为14.33 km²、现状建筑面积约为935万 m²,涉及农户2.65万户、农村户籍人口约为6.35万,同时在规划、土地征收、土地出让、税费返还等方面予以政策支持。

成都市城中村素描与改造要点探索

赵炜 (四川大学建筑与环境学院建筑系主任、教授、博士生导师,中国城市规划学会理事)

成都市城中村分布呈现“环形+放射”的格局,多分布于三环路至绕城高速公路之间的城乡结合部地区。城中村人口密度呈现圈层式递减的分布特征。在人口学历结构方面,城中村社区人口受教育水平低于全市平均水平。在产业(工业)用地关联方面,城中村围绕产业空间周边分布的态势明显。在公共服务设施供给方面,城中村社区的诊所、幼儿园、中学覆盖率比较高,公园广场和小学覆盖率略低一些,但整体而言其公共服务设施供给密度与所在片区密度差异不明显。在区位与交通关联方面,城中村分布与地铁站点、骨干路网呈现紧密关系。在产业结构方面,刚性城中村的产业结构与城市社区相似度很高,批发零售、住宿餐饮和居民服务是第三产业的主要组成部分。

城中村改造的要点初步构想如下:一是系统谋划、民生优先。充分利用成都市建设公园城市和城乡社区发展治理所取得的经验,确保改造中的公平正义,关注人居环境品质的整体提升,系统推进公共服务设施的完善,突出保障性租赁住房的重要作用。二是安全韧性、绿

色低碳。保障基础设施建设质量,确保安全底线,充分运用韧性思维增强区域抗风险能力,在改造全过程中注重建筑全生命周期的绿色低碳。三是分层统筹、分类施策。由市、区、街道等不同层级发挥引领作用,加强社会资本和多元主体的参与,成片开发与特色项目相结合,建立具有成都特色的分类标准。

武汉市城中村素描与改造模式分析

李志刚 (武汉大学城市设计学院院长、教授、博士生导师)

从2000年左右开始,武汉市城中村改造先后经历了探索阶段、加速阶段、瓶颈阶段,并在2010年前后进行了规模化的城中村改造,全面提升了城市空间品质。当前,武汉市的城中村改造成效明显,城市更新向纵深发展:从空间范围看,从二环内扩展到二环外再到生态控制区;从改造周期看,从进展缓慢到快速推进再到逐渐停止;从改造方案看,从拆除重建到“留改拆”并举再到综合整治;从改造机制看,从自主改造到政府主导。武汉市提供了一个城中村改造成功实施的样本,但也进入了城中村改造的深水区,“绿中村”“景中村”存在发展瓶颈问题,亟待政策突破。

武汉市行政村的外来人口整体呈现出圈层式的分布格局。按照研讨共同达成的城中村识别标准,武汉市共识别出66个城中村,处于中心城区和远郊区的交界处,沿中心城区边界呈环状分布。根据统计测算,这些城中村总面积为147.6 km²,其中建设用地面积为120 km²,占比为81.3%;总常住人口为307.3万,其中非户籍常住人口为206.9万,占比为67.3%。城中村人口密度普遍高于所在城区,具有密集的建筑和居

住形式，用较小的空间承载了大量人口。在设施配置上，城中村存在一定程度的相对边缘化，在医疗、通勤等设施配置上短板明显，与所在城区有较大差距；中小学、公园、餐饮、酒店方面的二元性并不明显。按照当前政策，如能实现各区域城中村补偿及改造，可获得保障性住房建筑面积 6200 万 m²，可服务外来人口约 160 余万。

总体上看，武汉市城中村补偿及改造后可服务总人口与现有常住总人口，以及可服务非户籍常住人口与现有非户籍常住人口之比均在 80% 左右。由此可见，通过城中村改造，能有效解决大部分常住人口尤其是非户籍常住人口的住房需求。

欧洲国家的城市贫民与住房

Chris Hamnett [英国伦敦国王学院 (King's College London) 地理系荣休教授]

尽管英国没有中国式的城中村，但为低收入群体提供可支付健康住房是各国普遍面临的问题。中国城中村的住房问题与欧美城市的贫困人口住房问题存在许多相似之处。

(1) 英国住房问题的历史形成与保障性住房政策发展。在 19 世纪的工业革命时期，大量人口涌入发达城市，但他们的居住条件极差。政府当时反对帮助这些穷人解决住房问题，认为这可能导致人们懈怠，不愿工作。然而，这种恶劣的住房条件助长了疫情传播，导致很多人的死亡。直到 1950 年，英国政府才制定了最低住房标准，确保每个房屋都有卫生设施和自来水。1860 年，英国首次尝试为低收入群体提供可负担的住房，但只有熟练工人能够负担得起，穷困人群仍然觉得房租过高。1890 年发生了一

次重大变化，伦敦政府被允许征收少量税收，购买土地，为低收入群体建设补贴住房。第一个补贴住房项目在英国被称为“界限街”，至今仍然存在，距离伦敦市中心很近，年轻人愿意在这里居住。英国另一次重大改变发生在 1919 年，当时政府同意为工人阶级建造低租金补贴社会住房。在接下来的 60 年里，工党控制的大城市建造了大量可支付的社会住房。然而，1980 年以后，随着保守党政府的上台，他们对社会住房的态度倾向于房屋私有化，首相玛格丽特·撒切尔开始以 50% 的折扣向租户出售社会住房，公共住房开始迅速减少。现今，伦敦的社会保障性住房比 40 多年前减少了很多。与此同时，私人租赁住房迅速增长，租金也在飞速上涨。这对英国的中上阶层没有造成太大影响，但给低收入阶层和年轻人的生活带来了许多困难。

(2) 保障性住房问题共性初探。欧洲面临着新的跨国移民住房问题。这些试图进入欧洲的非移民来自贫困地区，导致城市中出现了类似城中村的地方。政府和社会对如何处理这些移民存在分歧。中国城中村住房问题和欧洲低收入者的住房问题之间尽管有巨大差异，但仍然有一个共同点：低收入者不管是在欧洲还是在美国等地区，总是住在条件最差的地方，而低收入者中有一部分是移民，这些移民处在社会经济结构金字塔的最底端。

综合而言，低收入群体住房面临复杂的问题，与国际、国内移民进程有千丝万缕的联系。这些问题不仅仅在英国造成影响，在世界范围内也是普遍而广泛存在的矛盾，需要综合制定政策和解决措施。住房问题对于社会公平和可持续发展意义深远，政府作为不可忽视的力量，在解决这一问题上需要发挥积极作用。

快速城市化与非正式系统——对于规划的挑战

Delik Hudalah [印度尼西亚万隆技术学院 (ITB) 建筑、规划和政策发展学院教授]

城中村是快速城市化背景下非正式城市发展的产物。这种现象不仅仅在印尼常见，在其他东亚国家也相当普遍。非正式的城市化系统，虽然表面上看似缺乏规划，但是在一定程度上表现出自我组织和自我管理的能力，特别是在经济和社会结构层面。在万隆这样的大城市，政府对城市规划的关注点已从环境保护转向经济增长和就业创造，但地方政府的干预能力有限，导致非正式社区和小规模经济体的兴起。这些非正式系统主要表现在 3 个方面：一是非中心化的实体发展；二是小规模的经济活动；三是社区层面的自我治理。值得注意的是，非正式并不等同于无序或非法。

面对城中村现象，需要重新审视和评估非正式居民区的地位和功能，同时深入思考政府在城市规划和社区发展中的角色，这不仅仅关乎城市的物理形态，更关系到城市居民的生计、社会稳定和文化遗产。□