

社会力量赋能超大城市城中村改造研究： 基于空间治理视角

王 雨，田 莉

【摘 要】从政治社会学的“国家—社会”理论视角出发，解析中国本土语境下的国家—社会相互赋权的研究共识以及空间治理理论中社会力量的崛起。提出新一轮城中村改造亟须突破政府—市场的二元治理困境，发挥村民（村集体）等社会主体的力量，与市场力量相结合，同时政府在规划赋权与资金支持方面对社会自主改造进行赋能，为社会、政府、市场的角色转型探索有效的治理创新路径。

【关键词】城中村改造；政府—社会关系；自主改造；空间治理

【文章编号】1006-0022(2024)08-0011-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】王雨，田莉. 社会力量赋能超大城市城中村改造研究：基于空间治理视角[J]. 规划师，2024(8)：11-17.

Research on the Empowerment of Social Forces for Urban Village Renovation in Mega Cities: From the Perspective of Spatial Governance/WANG Yu, TIAN Li

【Abstract】 From the theoretical perspective of nation-society in political sociology, the research consensus of nation-society mutual empowerment in China's context and the emergence of social forces in spatial governance theory are analyzed. In consideration of the government-market dual governance dilemma in urban village renovation, it is argued that social forces such as villagers (village collective entity) shall combine with market forces, being empowered by the government in planning power delegation and funding support in urban village self-renovation, and explore effective governance path for the role transition of society, government, and market.

【Keywords】 urban village renovation; government-society relationship; self-renovation; spatial governance

0 引 言

中国发展阶段已由高速增长转向高质量发展，在经济增速放缓和要素成本提高的背景下，只有提高全要素生产率才能实现向高效增长的跃升^[1]。尽管城中村在中国城乡快速发展的过程中承担了低成本住房的保障性功能，部分超大城市城中村人口在非户籍人口中的占比甚至超过六成^①，但也产生了土地利用效率低、空间环境品质差等问题，亟须通过城中村改造提升城市空间要素生产率，实现扩大内需、拉动投资、改善民生、优化环境等多重目标。

自 20 世纪 90 年代末的一系列土地、住房、财政体系改革以来，中国逐渐形成了地方财政过度依赖土地

融资，经济发展过度依赖房地产业的发展格局。在此背景下，以往的城中村改造实践以大规模拆除重建和房地产开发为主要方式，给城市社会经济的可持续发展带来诸多挑战^[2]。传统的城中村改造不仅没有完全消除城中村，反而导致新的城中村在城市远郊区不断蔓延再生^[3]。2023 年，国务院发布《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，提出将城中村改造与保障性住房建设相结合。新一轮城中村改造面临房地产市场下行、新市民住房矛盾尖锐、资金平衡困难等诸多挑战，不能再仅依靠市场或政府力量的推动，必须探索社会力量赋能城中村改造的治理模式创新。

本文从政治社会学的“国家—社会”理论视角出发，解析中国本土语境下的国家—社会相互赋权的研究共

【基金项目】 国家社科基金重大项目 (23&ZD114)

【作者简介】 王 雨，清华大学建筑学院博士研究生。

田 莉，通信作者，清华大学建筑学院教授、博士生导师，土地利用与住房政策中心主任，自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心主任。

识以及空间治理理论中社会力量的崛起。针对中国城中村改造 20 多年来“政府主导”与“市场主导”往复摇摆的治理困境，提出了通过社会力量赋能城中村改造的“第三条道路”，为社会、政府、市场的角色转型探索有效的治理创新路径。

1 国家—社会关系视角下的空间治理

1.1 西方理论脉络：3 种范式争论与现代化取向

空间治理中的政府—市场—社会关系研究缘起于西方政治社会学界的“国家—社会”理论，在工业革命和资本主义发展后形成了民族国家与市民社会二元分离的结构，主要存在 3 种分析范式的争论，即从 20 世纪 60 年代兴起的“社会中心论”（Society-centric），到 20 世纪 80 年代初“找回国家”运动的“国家中心论”（State-centric），再到 20 世纪 90 年代的“国家社会互构论”（State-society Mutual Constitution）。

“社会中心论”最早可溯源到洛克“天赋人权”的自然权利（Natural Rights）学说，潘恩、托克维尔、马克思等学者的研究一同构成了这一范式的理论基础，而后在 20 世纪 80 年代，亨廷顿、罗默、阿拉特等学者再次把“社会中心论”推向了顶峰^[4]。“社会中心论”以个体权利为逻辑起点，强调社会先于国家，主张加强社会自治和有限政府。例如，马克思在批判黑格尔“国家理想主义”的基础上提出新的国家理论，认为国家产生于社会也终将回归社会，即使在其设想的计划经济中，支配主体也是社会而非国家。“国家中心论”由 18 世纪末以黑格尔为代表的反启蒙思想家提出，但 20 世纪 80 年代后，斯考切波和诺德林格等再次掀起学术热潮，亦被称为国家回归学派^[5]。“国家中心论”认为市民社会“必须以国家为前提”，赋予了国家相对于社会的本体优先性。“国家社会互构论”

起源于 20 世纪 90 年代，米格代尔开创了国家与社会从“二元对立”向“相互构成性”转变的先河，认为政府与社会在实践中能够互相形塑，合作的“强政府—强社会”是可能的。米格代尔将社会纳入国家能力的分析框架，提出“社会中的国家”的概念，特别关注社会结构对于国家治理能力的约束力^[6]。

以上三分法的研究范式至今仍有深远影响，如阿西莫格鲁将不同的国家—社会关系分为“专制利维坦”“缺席利维坦”“受束缚的利维坦”，分别代表国家主宰社会、社会支配国家、社会与国家平衡且同样强大的 3 种状态^[7]。但总体来说，国家与社会互构和平衡的学说已经成为现代化研究的主流分析框架。

1.2 中国本土语境：走出二元对立与强调相互赋权

20 世纪 90 年代，随着中国经济的发展和社会空间的转型，“国家—社会”理论被引入中国。但是这一舶来品根植于西方社会文化，以国家—社会的二元独立、相互制衡为前提。此外，西方市民社会起源于城市，而中国悠久的社会自治传统则主要来自农村，农村基层治理也被中国学者视为与国家相对立统一的“社会”雏形。由于中国市民社会力量较为薄弱，学者们尝试提出了更具中国特色的国家—社会关系形态，如何包钢^[8]提出的“准公民社会”等。相较于米格代尔提出的“社会中的国家”概念，中国现实经验更符合“国家中的社会”的描述，中国政治社会学研究逐步走出“国家与社会”二元对立的西方范式^[9]。

与西方学者的理论争鸣不同，中国学者对国家—社会关系的认识存在更多的共识，主要是在规范性层面强调国家—社会的相互赋权（Mutual Empowerment）而非实证性陈述。随着市场经济的发展，国内学者主张中国治理现代化需要从“强国家—弱社会”向“强国家—强社会”转

变，构建本土化的国家与社会关系模式。中国改革开放可以看作是国家对“社会”的“分权让利”，虽然各种社会组织大量涌现，但是“社会”的发展对国家支持有高度的依附性，因此仍未打破“强国家—弱社会”的非平衡格局。学者们对中国国家—社会关系的转型虽然表述各异，但是本质都在强调二者平衡协同的治理格局，如“共生型国家社会关系”“双向赋权”“互动式治理”等理论。中国国家治理现代化必然要增强社会的自主性品格和自我管理能力，“国家法治+社会自治”才能创造“有德性的公民生活”已经成为研究共识^[10]。

1.3 城市空间治理：多元主体合作中的社会力量

21 世纪以来，政府所面临的环境日益复杂多元，国家能力研究逐渐转向治理领域以发挥社会主体能动性，强调社会也能够对国家权力、国家能力产生反作用，进一步影响国家存在的目的^[11]。社会的含义也从广义的国家之外的社会进一步聚焦到国家、市场之外的所有民间组织、关系的总和，推动了治理研究向“政府—市场—社会”三部门关系的转变。奥斯特罗姆夫妇是这一领域最具代表性的学者，在斯密的市场理论和霍布斯的主权理论基础之上提出“多中心治理”（Polycentric Governance）理论，进一步又在科斯的企业理论和诺斯的国家悖论基础上提出了“自主治理”（Self-governance）理论^[12]。他们认为公共事务治理不能仅仅依靠政府或者市场，而是要建立起多种行动者均能参与的制度，社会主体的自我治理才能取得比采取传统治理手段更好的结果。

20 世纪 90 年代末，中国城乡规划界就引进了治理（Governance）理念。近年来，政府—市场—社会关系愈发成为城市空间治理研究的热点，有关多元主体合作、公众参与、共同缔造、共治共享的城市更新理念并不鲜见，传统仅靠行

政力量的治理模式被更加多元的合作治理模式所取代^[13]。长远来看,城市空间治理中的深层社会矛盾与利益冲突仍需要通过自主决策和自主更新的治理创新来解决。

当前我国公共事务治理中社会主体的参与机制尚不健全,话语权缺失进一步削弱了多数社会主体的自主性。土地开发导向的规划建设制度使自主更新的路径长期闭塞,自主更新的地方性知识欠缺。以地块为单元的控制性详细规划无法有效适应现状中以建筑或产权主体为单元的更新需求,导致自主更新改造没有明确的规划实施依据^[14]。此外,由于中国市民社会力量较为薄弱,城中村改造实践仍然在“政府主导”与“市场主导”两种模式之间往复摇摆,反映了国家治理“集权—分权—集权”的周期性循环。

2 城中村改造中政府—市场关系的往复摇摆

2.1 21 世纪初:政府推动的快速拆除重建

20 世纪 90 年代后期,土地有偿使用、住房商品化及分税制改革等一系列宏观制度开始转型。在市场转型初期,地方政府在城中村改造中仍占据主导地位,强调自上而下的规划安排,依靠高昂的行政成本与巨额的公共财政补贴推动城中村大规模拆除重建。

随着房地产市场不断升温,以土地财政和房地产开发为核心驱动力的城市更新模式逐渐形成。尽管这种模式与西方国家房地产主导的城市再开发模式十分相似,但中国城市更新在很大程度上受到政府的推动作用,形成了“国家资助的房地产开发”(State-sponsored Property Development)模式^[15]。例如,上海从 1998 年的“365 危棚简屋改造”到 2000 年启动“新一轮旧区改造”,探索了政府主导下以土地储备为主的旧区改造,以及向开发商提供部分土地租赁

费用和行政费用豁免来促进“旧改”,共拆除危旧房 7 000 多万 m²^[16]。21 世纪初,为满足不断增长的新增土地需求,广州等城市正式开始城中村改造,初期的旧村改造项目禁止开发商参与,统一由政府投资和建设,直至 2006 年才开始在政府主导下允许引入社会资金。

2.2 2008—2015 年:房地产主导的市场化更新改造

随着城中村拆迁补偿费用水涨船高,政府在改造前期垫付的土地征收成本压力增大,导致城中村改造难以继续快速推动。2008 年,国土资源部联合广东省开展“三旧”改造试点示范工作,以政府“放权让利”为特征,鼓励开发商与村集体、村民合作进行自主改造。为避免高昂的拆迁补偿和行政成本,政府往往会将整个村庄“打包”交给开发商,由其进行谈判、拆迁安置、建设出售等。

在一般的城市更新中,地方政府与房地产企业等资本力量通过操纵房地产开发进行双向“寻租”,形成了所谓的增长联盟,从而获取土地潜在租值与最大化土地租差^[17]。有别于一般的城市更新,在政府角色淡出后,开发商与村集体(村民)结成了紧密的合谋关系,突破了原有政府权力和开发资本的“增长联盟”。由于缺少对市场开发的有力监管,高度市场化的城中村改造在拉动投资的同时也引发了一系列“市场失灵”现象,诸如低成本住房消失、空间绅士化、城市劳动力成本上升、“钉子户”困局等,核心矛盾从政府—社会之间转移到了市场—社会之间。

例如,深圳自 2009 年出台《深圳市城市更新办法》后,建立了以城市更新单元制度为核心的“地权重构”平台,随着市场开发主体和城中村业主参与重建的意愿高涨,大量拟改造区域以“城市更新单元”的形式被纳入允许重建的政策范畴,通过“打补丁”的方式对上层法定规划进行修改^[18]。开发商与业主合谋倒逼政府提供更优惠的改造条件,

以谈判与改造成本过高为由,一律予以最高市场估价提高补偿或安置金额,要求政府降低土地出让金、提高容积率或减少公共服务设施配套等。地方政府为了满足城市考核指标要求,往往被迫同意开发商的要求,形成政府被开发商与“钉子户”联合“绑架”的局面。最终为此买单的则是社会公众,导致社会公共利益受损,城市更新再次陷入僵局。

2.3 2016 年以来:政府+国企主导的“微改造”

2016 年以后的城中村改造向“微改造”转型。“微改造”是指在维持现状建设格局基本不变的前提下,通过局部拆建、保留修缮、整治改善等办法实施的更新方式^②。“微改造”相对于大拆大建的成本—收益回收期更长,财务平衡难度更高,大多数区位一般的城中村改造项目对民营企业市场投资的吸引力有限。与此同时,2015 年开始的国企混合所有制改革推动了国有资本和国企地位的提升。因此,地方政府在选择项目实施主体时更倾向于与国有企业合作,通过内部协调与外部平衡机制来弥补收益损失,逐渐形成了“政府主导+国企开发”的改造模式^[19]。近年来,在住建部正式叫停了市场主导的大拆大建的城市更新模式后,政府+国企主导的城中村改造项目日益增多,在全国 5 000 万元以上城市更新公投市场中,中标前 20 的企业均为央企及地方国企^③。

地方政府选择与国企合作的出发点,不再是经济收益最大化,而是筛选出有足够改造能力的企业参与改造,从而减少政府财政兜底的压力,规避改造过程中可能出现的资金风险^[20]。例如,广东的地方政府对开发商进入城市更新提出了诸多条件和限制,私营开发商进入城市更新的门槛提高,更多地引入国企与央企开发商。政府+国企主导的城中村“微改造”往往与低成本住房供给相结合,将改造后的住房以统租形式推向市

场。典型案例如深圳市属国企人才安居集团旗下的城中村租赁公司“安居微棠”，对深圳元芬新村的“微棠”青年公寓进行统租。

但这种改造模式也需要警惕过度依赖公共财政补贴的风险，特别是当前绝大多数的地方政府正面临较大的财政危机，政府+国企主导的模式难以全面推广。2023年，新一轮城中村改造中提出“净地出让”等要求，由于房地产市场的不确定性，加大了地方政府债务压力的风险。根据财政部报告，2023年地方政府基金预算收入同比下降10%^④。2023年，在19个超大特大城市中有13个城市实现了一般公共财政收入正增长，但是其中除了广州、武汉、东莞3个城市，其余省市的收入增速均低于支出增速（图1）。因此，探索长周期、可持续的城中村改造新模式迫在眉睫。

3 突破二元治理：社会力量赋能城中村改造

在土地财政难以为继、房地产市场持续下行的背景下，新一轮城中村改造必须寻求政府、市场之外的社会力量，探索多元主体共同参与的城中村改造模式（图2）。政府应适当通过放权让利，鼓励社会力量的深度参与以及市场运营的逻辑转型。

3.1 社会力量主导的改造作为“第三条道路”

英国社会学家吉登斯在其著作《第三条道路》中试图超越老派的社会民主主义和新自由主义，从而提出了“第三条道路”，将活跃积极的公民社会作为“第三条道路”的关键力量^[21]。在城中村改造中，有必要充分发挥社会力量的能动性，将居民（居委会）、村民（村集体）自主改造与市场结合，探索“第三条道路”的可行性。由于中国农村具备长久的社会自治传统和更为丰富的社会资本，

城中村改造比一般的城市更新更适合探索社会力量赋能的更新治理模式。

3.1.1 国内自主更新改造的路径探索

近年来，原住民主导的自主更新实践在全国各大城市先后开展了探索，如广州多业主自主筹资更新项目（集群街2号楼）、南京产权人自主更新项目（小西湖）、常熟城中村自主更新改造示范单元（烟雨路西单元）等。这种小规模、渐进式的自主更新改造不需要先进行“净地”整理工作，能够降低融资压力。此外，村集体自主改造建设租赁住房也有利于形成多类型、多层次的城中村住房租赁体系，以多种形式实现租赁住房的规模化供给。

对于一些经济实力较强的村集体经济组织，可以在符合规划条件的情况下允许其自筹资金将城中村住房改造为保障性住房出租。例如，北京朝阳区平房乡自主改造、建设公共租赁住房，村民通过自筹资金、自主经营，将集体资产翻了大约4倍，同时拉动了建筑、设计、

装修等房地产上下游环节。对于城中村中部分建筑质量较高、消防改善达标潜力较大、周边公共服务配套完善的住房，除了政府或开发商统租运营，还可以由有能力的村集体直接进行管理。例如，北京昌平区魏窑村将村庄划分为若干管理网格，形成较为完备的常态化管理体系，实现了消防、卫生达标等目标，保障了出租屋的日常安全管理^[22]。自主改造对提升短期内暂时难以改造或并不需要改造的城中村环境具有重要意义，也可以在很大程度上缓解拆除重建对低成本住房的冲击。

3.1.2 德国住房合作社的社会市场模式

村民自主改造建设住房仍需避免走向“土地涨价归私”的另一极端，否则会再次陷入原产权人“暴利—暴损”（Windfall-wipeout Dilemma）的困境。“第三条道路”强调的是权利和义务的重新定义，社会主体在获得机会、权利的同时也要承担相应的风险和义务。德国的住房合作社制度就是社会主体权利义务对等的典范，

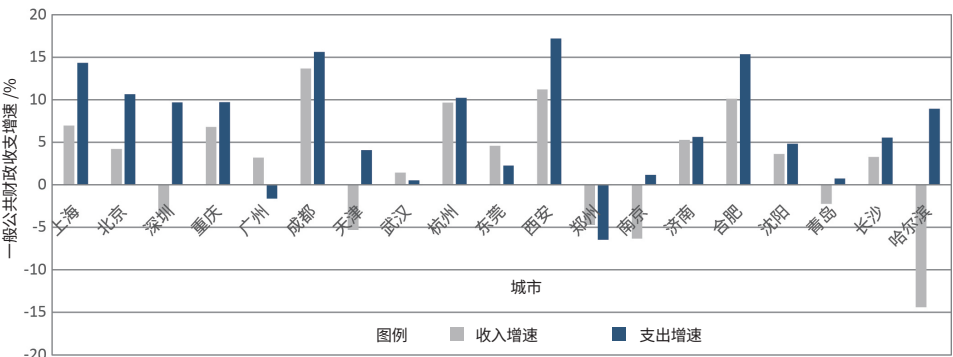


图1 2023年超大特大城市一般公共财政收支增速
资料来源：《中国城市统计年鉴2022》、各地预算执行报告。

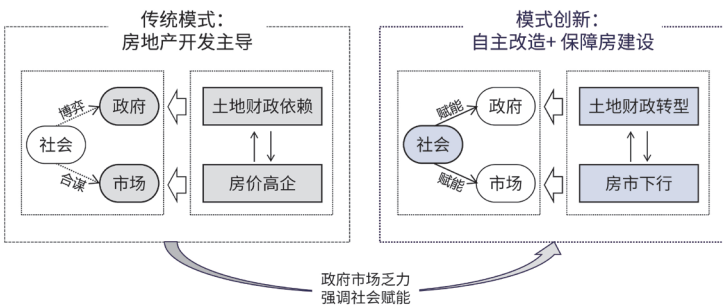


图2 新一轮城中村改造的治理主体关系变化

在市场主导和政府主导之外形成了一种社会市场模式。

德国的社会租赁住房供应主体主要为政府房产公司和住房合作社(德语为“Wohnungsgenossenschaften”),住房合作社供给的住房占比(9.7%)甚至高于政府房产公司提供的社会住房(8.1%)^[23]。住房合作社是一种非营利组织,社员通过入股或贷款等方式筹集建房所需资金,以低于市场价格的租金出租给社员居住。住房合作社的集体所有权与使用权分离,前期以市场化租金的半价只租不售,限定期满后可按市场价格自由出租或出售。住房合作社在很大程度上增加了保障性住房的供应,如首都柏林的住房合作社在全市租赁住房中占到了12%的市场份额^⑤。相对于市场供应与政府供应的“二元化”(Dualist)租赁制度,德国的住房体系采取“一元制”的租赁住房供应体系,市场供应的私人住房与政府供应的公共租赁住房都能获得相同的补贴,也受到同样的租金管控。因而私人住房与社会住房可以相互转化,私人住房在一定条件下也能实现提供低成本住房的目的。

中国可以借鉴德国住房合作社的经验,发挥村集体自组织的作用,利用城中村改造的契机将非正规住房正规化,建立集体建设用地租房市场,既能增加低成本租赁住房的供给,也能为集体经济提供可持续的收入来源。

3.2 从“大政府”到“强政府”：自主改造的规划全链条

3.2.1 “强政府”推动城中村自主改造

城中村改造治理的深层问题并不在于“大政府”还是“小政府”,而是要区分“大政府”和“强政府”。所谓的“大政府”是根据人员和预算规模来算的,指奉行干预主义政策的政府,但“大政府”未必能够有效提供公共产品,政府规模过于庞大的同时又效率不佳^[21]。动员社会力量积极参与城中村改造,并不是简

单地减少政府干预就能实现的,而是要塑造“强政府”的角色,统筹解决社会、市场力量不足的问题。

城中村原有的建设发展是在租赁住房市场逻辑下,以提供更多的住房空间、达成更多的租赁交易为目标,而“大政府”逻辑下的城中村改造主要服务于新型城镇化等宏观发展目标,必然导致城中村改造后的低成本住房消失与绅士化问题。有效的“强政府”角色则是需要以尊重住房市场规律和城中村空间生产的社会自发性为前提,破解一系列深层的制度障碍,以降低产权主体自主改造的制度成本和资金成本为目标,为城中村自主改造提供政策支持、补贴奖励等相关服务。

3.2.2 政府支持下自主改造的规划全链条

在规划建设管理方面,地方政府应进一步为村集体自主改造与住房正规化给予政策支持。从规划决策、审批到后期实施、监管的规划全链条都对社会力量进行合理赋权。

在集体土地产权正规化阶段,政府应赋予村集体或村民一定的土地开发权利,同时村民也需通过补缴部分地价的方式取得合法权利,遵循“谁受益、谁出资”的权责对等原则。对于经济条件较为困难的村民,也可采用提供公共服务设施用地、移交部分建筑面积作为保障性住房、降低租赁住房租金等方式冲抵价款。具体地价补缴办法由地方政府出台,可以适当对土地转制的补缴费用让步,按照城中村建筑容积率进行分段优惠。以深圳为例,容积率在2.5以下免缴,容积率在2.5~4.5的部分按照公告基准地价标准的20%缴纳,配建保障性住房且建筑容积率在5.0以下的部分免缴地价等。通过建立明晰的正规化路径将非正规土地和住房正规化,可以将其纳入政府监管与公共服务的范围,消除城中村治理盲区。

在规划决策阶段,需要构建“多对多”的参与式规划平台,提高村民的主

动性与话语权。在改造启动前,应鼓励业主通过推举成立“业主理事会”,规模较大的城中村可以按照一定面积单元成立多个理事会,形成多级理事会结构,确保每个区域的利益都能得到充分表达。同时,地方政府构建参与式规划平台,由理事会代表村民,与村集体、地方政府依托平台进行协商,决定是否启动改造进程,从而实现规划与民意的上下结合。政府角色从改造实施主体向组织、协调、监督和管理角色转变,充分听取基层、村民意见,由他们决定是否改、怎么改。此外,政府还应鼓励第三方专家为理事会成员提供法律、规划、财务等方面的培训,提高其专业知识水平。对于前期居民积极性不高的情况,可以置顶参与激励机制,如参与决策的村民可以获得一定的奖励或补贴,以地价税费减免或微增容的方式实现。通过广泛动员村民承担主体责任,构建一种以村民为中心的自主改造模式,保障社区发展和居民福祉。

在规划审批阶段,需要加强城中村改造与规划调整的衔接,根据城中村改造的实际诉求,灵活调整规划方案,确保规划与实施同步推进。为避免社会主体“报规无门”,应由规划、建设、土地、环保等相关部门的代表组成跨部门协调小组,设立“一站式服务中心”,让村集体或村民能通过一个专门的审批通道获取所有相关部门的快速回复^[24]。为提高自主改造规划的审批效率和透明度,还可以开发在线审批系统,村民、理事会、村集体可以在线提交申请并查询审批进度。对于规划调整较小的城中村改造项目,规划管制重点可以从前期规划审批转向后期的备案监管,即改造项目启动前减免烦琐的逐级审批程序,只需在规划管理系统对项目基本信息和规划调整方案进行备案,完成备案后项目即可正式开工,政府主要通过事中、事后监管来确保改造质量。通过上述规划审批流程优化,自主更新改造能够变成简单的

“交钥匙工程”，大大降低了社会主体实现自主改造的制度门槛和时间成本。

在规划实施与后期管理阶段，业主理事会需定期参与多方会议，监督项目的实时进展、政策文件和财务透明度信息，并及时向下传达，保证所有业主了解最新情况。在改造完成后，地方政府应鼓励社会主体继续制定长效管理机制，以保障城中村改造的治理成效与社区可持续发展。例如，原业主理事会可以根据改造后新的居住单元重组为业主委员会，引入专业的物业服务公司或聘用社区居民自治管理，居民共同出资承担公共设施维护、社区管理、居民服务等费用，共同维护城中村改造的成果。

3.3 市场角色转变：面向社会需求的微利运营

3.3.1 从建设到运营的市场逻辑转变

城市更新的市场逻辑大致经历了“开发建设”逻辑和“金融化”逻辑，而近年来则转向了微更新时代的微利运营逻辑，即由“投资驱动+工程驱动”向“规划建设+运营驱动”转型，以“空间+服务”产生价值。城中村改造的盈利模式由“快进快出”的现金流模式向长期微利转型，成本—收益回收期大大延长，从资本型增长转变为运营型增长。例如，深圳探索让民营企业长期租赁城中村作为公寓出租的模式，出资改造整村房屋、公共设施和空间环境，开展规模化租赁及增值服务，从一次性收益平衡转向持续的运营收益平衡。这就要求房地产企业从单一的开发商转变为“综合服务商+资源整合平台”，参与“策划+规划+建设+运营”的全链条。

同时，市场逻辑的转变也仍然需要政府在税收优惠、金融支持、政策补贴等方面给予支持^[25]，特别是一些盈利空间较小的公益改造项目，如配合政府指导价调控的保障性租赁住房企业，可以在现有增值税、房产税优惠的基础上进一步加大税收减免力度，适当给予经营

贷款利息优惠、建设运营补贴等。例如，深圳市人民政府给予万科旗下万村发展有限公司综合整治的资金补贴，由企业旧村进行综合整治后出租，缓解政府在公共住房供应上的压力。

3.3.2 面向社会主体需求的市场服务

在以往市场化的城中村改造中，对于“市场失灵”引发的公共利益受损问题，“政府主导+国企开发”的改造模式几乎是唯一的替代性方案，但在房地产市场不景气的背景下可能会进一步加大地方政府的债务危机。在新一轮城中村改造中，为缓解更新改造给开发商带来的融资压力，国家政策性银行提供了巨额的城中村改造专项借款，在多个项目中专项借款占总投资额的比例甚至超过70%。然而，政府发债支持改造为保障性住房如果不能产生充足现金流，则很可能会变成投资不良的“白象工程(White Elephant Projects)”^⑥。因此，政府应当采用间接的金融激励取代直接参与市场投资，鼓励市场主体面向改造主体需求挖掘利润空间。

城中村自主改造的利润空间主要有两方面：一是在改造的前中期，作为中介机构为业主提供专业的技术服务；二是在改造后期，作为租赁公司或物业公司为社区居民提供维护与管理服务。首先是改造前中期，复杂的规划政策与冗杂的规划流程对于多数社区居民而言形成了一个技术“黑箱”，亟须专业的中介机构介入改造过程以压缩业主的时间成本。业主理事会可以在统一村民的意见诉求后委托中介协助完成与政府部门对接的上会、报批、设计、建设、监理、验收、办产权证等工作，中介公司也可针对居民的个性化需求提供不同的改造方案进行相应的设计收费。其次是改造后期，长租公寓公司和经营性物业公司大有可为，改造后的业主仍然有较大的“轻资产管理”需求。一方面，长租公寓公司可以从业主手中承租房屋，进行标准化的装修和改造，同时向承租人收

取管理费和服务费。此外，还可提供与住房相关的增值服务，如装修、保洁、家电维修、搬家等，从而进一步提升利润空间。另一方面，改造后的社区物业管理也存在运营收益空间，如愿景集团在北京劲松社区改造中包揽了从前期规划、设计、施工到后期物业管理的全流程，通过物业、便民服务空间、停车管理等运营收入弥补前期改造投资，创新了微利可持续的长效路径和管理机制。

4 结束语

在中国发展动力转换的关键窗口，面对地方财政沉重压力和房地产市场持续下行的危机，城中村改造中的社会民生问题、财务平衡问题成为城市高质量发展的关键议题。过去20多年以政府或市场为主导的排斥性城中村改造已经无法有效满足新时期的社会经济需求，一方面政府“大包大揽”的改造模式通常会造成沉重的财政负担，另一方面开发商主导的改造模式则容易引发绅士化危机、“市场失灵”现象等。如何寻求政府与市场之外的社会力量补充，为城中村改造提供新的动力引擎，是当前城市空间治理面临的关键议题。

村民(村集体)主导的自主改造与市场力量的集合，或可被视为城中村改造的“第三条道路”，是实现从“拆除”转向“赋能”的重要途径。社会力量赋能的实质是进一步调整国家、社会、个人之间的责权关系——减轻政府负担、激发企业活力、鼓励个人对自己的行为负责，对于缓解城中村改造的融资困境、财政压力具有重要意义。全国各地已经开展了少量城中村自主改造项目，然而这种行为仍然处在违法建设的边缘而无法得到有效推广。如何实现社会自主改造是一个系统性的治理问题，必须实现政府与市场角色转型的匹配。在以往的城中村改造中，政府放权让利的对象主要是市场主体，如今应将社会力量纳入

赋权赋能的对象,通过规划体系调整与资金支持发挥“强政府”作用。如何界定合法合规部分以及如何确定征税与补贴范围都是需要政府长远谋划的问题。同时,城中村自主改造以长周期的“微改造”为主,意味着市场角色的盈利模式也需向微利运营模式转型,这也同样离不开政府在政策与资金方面的有效激励。如何在最大化利用社会、市场力量的同时,实现个体、集体与公众利益的平衡,是城中村自主改造有效实现高质量发展目标的关键。■

[注 释]

- ①数据来源: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。
- ②“微改造”的概念主要参考《广州市城市更新办法》第十四条。
- ③数据来源:2023 年 1—10 月的建设通大数据,网址为 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1782509144124422696&wfr=spider&for=pc>。
- ④数据来源:财政部公开的 2023 年财政收支情况,网址为 https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202402/t20240201_3928009.htm。
- ⑤数据来源: <https://www.housinginternational.coop/wp-content/uploads/drupal/The%20housing%20co-operative%20movement%20in%20Berlin%202016.pdf>。
- ⑥根据投资百科 Investopedia,“白象工程”指的是运营和维护成本过于昂贵而难以获利的繁重资产,现今常指无利可图的房地产。

[参考文献]

- [1] 王一鸣. 百年大变局、高质量发展与构建新发展格局 [J]. 管理世界, 2020(12): 1-13.
- [2] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权益视角下的城市转型发展 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 56-62.
- [3] 叶裕民, 田光明, 全德. 中国式现代化与超大特大城市城中村改造 [J]. 规划师, 2024(3): 152-159.
- [4] 张长东. 比较政治学视角下的国家理论发展 [J]. 北大政治学评论, 2018(1): 197-

234.

- [5] 袁年兴, 钟玉霞. 社会变革中国家治理面临的结构性挑战: “社会中的国家”的视角 [J]. 上海行政学院学报, 2019(2): 62-68.
- [6] 乔尔·S. 米格代尔. 社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2013.
- [7] ACEMOGLU D, ROBINSON J. Non-modernization: power-culture trajectories and the dynamics of political institutions[J]. Annual Review of Political Science, 2022(1): 323-339.
- [8] HE B. The democratic implications of civil society in China[M]. Berlin: Springer, 2016.
- [9] 周飞舟. 政府行为与中国社会发展: 社会学的研究发现及范式演变 [J]. 中国社会科学, 2019(3): 21-38, 204-205.
- [10] 燕继荣. 协同治理: 社会管理创新之道: 基于国家与社会关系的理论思考 [J]. 中国行政管理, 2013(2): 58-61.
- [11] 凌争. 国家能力研究的中国学术图景: 评述与展望 [J]. 公共行政评论, 2018(6): 177-195, 214.
- [12] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道 [M]. 北京: 北京三联韬奋书店, 2000.
- [13] 张磊. “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径 [J]. 城市发展研究, 2015(12): 57-62.
- [14] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望 [J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [15] HE S, WU F. Socio-spatial impacts of property-led redevelopment on China's urban neighbourhoods[J]. Cities, 2007(3): 194-208.
- [16] 匡晓明. 上海城市更新面临的难点与对策 [J]. 科学发展, 2017(3): 32-39.
- [17] LOGAN J R, MOLOTCH H L. Urban fortunes: The political economy of place[M]. Davis: University of California Press, 2007.
- [18] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担 [J]. 国际城市规划, 2011(1): 41-45.
- [19] 阴劫, 司南, 张文佳. 租隙理论视角下的中国城市更新模式研究: 基于深圳市的实证 [J]. 城市规划, 2021(1): 39-45.

- [20] 黄志基, 宋澜, 戴晓冕, 等. 从“企业型”到“公益型”: 城中村改造中地方政府角色转换的效益及反思 [J]. 现代城市研究, 2023(11): 112-118.
- [21] 安东尼·吉登斯. 第三条道路: 社会民主主义的复兴 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000.
- [22] 陈宇琳, 朱辰宇, 翟灿灿. 非正规住房的正规管理: 北京城中村综合整治的挑战与应对 [J]. 北京规划建设, 2023(5): 165-174.
- [23] 王梓安, 周政旭. 德国合作建房的制度、实践与经验启示 [J/OL]. 国际城市规划, 2024. DOI: 10.19830/j.upi.2022.405.
- [24] 陶然, 王瑞民. 城中村改造与中国土地制度改革: 珠三角的突破与局限 [J]. 国际经济评论, 2014(3): 26-55, 4-5.
- [25] 耿煜周, 刘航, 谢瑾, 等. 城市更新背景下国际社区公共服务设施可持续运营路径及其启示 [J]. 规划师, 2024(2): 35-40.

[收稿日期] 2024-06-25