

# 公共性导向的资源整合：超大特大城市城中村改造路径的理论与实证

杨 军，恽 爽

**[摘要]** 剖析传统城中村改造面临的现实困境，构建城市公共视角下我国超大特大城市城中村改造路径，包括通过集中统筹利用集体土地产权中的土地使用权，有效盘活城中村土地价值；通过公共财政资源的合理配置，全面提升城中村公共空间和公共服务的品质，引导城中村实现自我更新；通过构建多方协同运营平台，推动城中村的可持续发展。同时，对北京城市副中心以原创艺术为特色的城中村改造进行实证分析，以期为我国超大特大城市城中村改造提供理论支撑与实践指导。

**[关键词]** 公共性；资源整合；城中村；北京

**[文章编号]** 1006-0022(2024)08-0018-07 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 杨军，恽爽. 公共性导向的资源整合：超大特大城市城中村改造路径的理论与实证 [J]. 规划师, 2024(8): 18-24.

Publicness Oriented Resource Integration: Theoretical and Empirical Research on the Renovation Path of Urban Villages in Mega Cities/YANG Jun, YUN Shuang

**[Abstract]** A renovation path of urban villages in China's mega cities is established from the public viewpoint based on an analysis of the practical dilemmas in urban village renovation: integrating use rights of collective property land to vitalize land value in urban villages; rational allocation of fiscal resource to improve the quality of public space and public service, and to promote self-renewal of urban villages; construction of collaborative operation platform for sustainable development of urban villages. An empirical study of the urban village characterized by original art in Beijing sub-center is carried out to provide theoretical support and practical guidance for urban village renovation in mega cities.

**[Keywords]** publicness; resource integration; urban village; Beijing

## 1 现实困境：传统城中村改造路径的维系难题

### 1.1 我国超大特大城市城中村改造背景

自改革开放以来，我国超大特大城市历经了 40 余载的城镇化进程，形成了城市扩张与农村城镇化并行发展的独特现象。在此过程中，城中村作为一种特殊的地理与文化单元，广泛涌现于城市之中。在增量发展的时

代背景下，超大特大城市往往采取整体拆除重建的棚改方式，对城中村进行撤村建居的改造，以寻求更多的开发用地。尽管此举显著改变了城市面貌，但城中村原有的空间肌理与人文内涵在此过程中逐渐消逝，引发了一系列复杂的社会问题。由于高成本投入的拆除重建模式难以为继，城中村改造进程一度陷入停滞状态<sup>[1]</sup>。

随后，部分位于城市核心区域的城中村，因城市

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目 (51578303)、住房和城乡建设部 2021 年科学技术计划项目 (2021-R-008)

**[作者简介]** 杨 军，北京清华同衡规划设计研究院有限公司院长助理、详细规划与设计分院院长。

恽 爽，通信作者，北京清华同衡规划设计研究院有限公司副院长，中国城市规划学会理事，清华大学生态规划与绿色建筑教育部重大实验室研究员。

整体风貌提升的需求，开始探索以环境整治为核心的改造模式，并取得了一定的积极成效，然而从整体视角来看，环境整治主要聚焦于建筑风貌的改善、生态环境的优化及基础设施的升级，缺乏与周边区域在功能和产业上的系统性联动。因此，改造后的城中村往往缺乏内生发展动力，过度依赖政府财政的持续投入，难以实现真正的可持续发展，最终陷入“提升—衰败—再提升—再衰败”的循环怪圈。面对这一现实困境，亟须探索超大特大城市的城中村改造新路径，以实现城中村的全面、协调、可持续发展<sup>[2]</sup>。

## 1.2 当前城中村改造工作面临的挑战

2023年7月，在关于超大特大城市城中村改造工作部署的电视电话会议上，中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰明确指出，“从客观实际看，现阶段推进城中村改造难度大、矛盾多、情况复杂，要坚持问题导向和目标导向，以新思路新方式破解城中村改造中账怎么算、钱怎么用、地怎么征、人和产业怎么安置等难题，探索出一条新形势下城中村改造的新路子”。

在我国超大特大城市的版图中，位于城市边缘、改造难度较小的城中村多数已完成改造。城市中心区域那些建设强度高、改造难度大的城中村，已经成为当前改造工作的主要难题。主要体现在传统的政府主导、重资本投入的大规模拆除重建模式，以及仅局限于表面美化的环境整治方式，已无法适应现实发展的需求；超大特大城市城中村中广泛存在着资源利用困境与效率瓶颈，如农村土地资源的产权界定模糊与空间布局的高度分散性，直接制约了资源优化配置的效率，甚至造成资源浪费；政府公共财政资源在分配上因领域与区域的碎片化，难以形成强有力的经济拉动效应，限制了其促进城中村转型的潜力；源自市场和民众的力量虽蕴含巨大潜力，但

缺乏统筹与协调机制，难以汇聚成推动城中村变革的合力等。

当前宏观经济环境的复杂性，使得探索并强化对上述资源的有效动员策略迫在眉睫，要求以公共性为核心导向，着手对城中村内低效利用及闲置的各类资源进行系统性的整合与优化，进而激发城中村自我发展的内生动力。通过渐进式的引导与实践推动，提升城中村的整体价值，促进其逐步融入城市发展的宏观框架，实现与城市其他区域的和谐共生及可持续发展。为此，本文从集体土地产权、公共财政资源及公共协同平台3个方面，开展我国超大特大城市城中村改造路径的探索与实践。

## 2 理论构建：以公共性为导向，以资源整合为手段的城中村改造路径

对于当前城中村改造所面临的复杂挑战，本文深入探讨了我国超大特大城市城中村以公共性为导向，以资源整合为手段的改造新路径，旨在摒弃传统改造模式中的“大拆大建”重资本投入和表面化的“环境整治”，转而强调以公共性为核心导向，通过集中统筹利用集体土地产权中的土地使用权，有效盘活城中村的土地价值；通过集聚集约投放公共财政资源，全面提升城中村公共空间和公用设施的品质，进而带动城中村自我更新；通过构建多方协同运营平台，最终实现城中村的可持续发展。

### 2.1 依据“三权分置”原则，流转并统筹利用集体土地使用权

#### 2.1.1 我国城中村土地产权现状及问题分析

随着我国城镇化进程的快速推进，城中村作为城市发展的特殊区域，其土地产权问题逐渐凸显。首先，城中村土地产权归属不清的问题普遍存在。由于历史遗留问题和制度缺陷，城中村土地

的产权归属往往模糊不清，产权主体不明确，土地权益难以得到有效保障。这不仅影响了土地资源的合理利用，还增加了土地纠纷的风险，对社会稳定构成潜在威胁<sup>[3]</sup>。其次，城中村土地利用方式混乱。由于土地产权不明确，城中村中存在大量违法建筑和违规用地，这些建筑和用地未经合法审批，缺乏合理规划和管理，导致土地资源的浪费和破坏。再次，城中村土地产权流转不畅。由于土地产权不明确和流转机制不健全，城中村土地的流转受到诸多限制和阻碍，影响了土地资源的优化配置和高效利用，制约了城中村经济的发展和居民生活水平的提高。最后，城中村的土地管理制度不完善也是当前面临的重要问题。由于缺乏统一的管理标准和规范，土地管理存在漏洞和盲区，难以对城中村的土地利用进行有效监管和调控。

上述问题的存在严重阻碍了城中村的健康发展，加大了改造的难度和成本，增加了改造的风险，影响了改造的效果，对城中村的改造工作形成了巨大制约。因此，本文认为必须深入研究和解决这些问题，为城中村的改造提供有效的路径和策略。

#### 2.1.2 “三权分置”原则下的城中村土地使用权利用策略

产权理论作为经济学领域的核心基础理论，对产权的界定、分配及保护在资源配置与经济行为中的作用进行了深入剖析。在市场经济体系中，“产权”不仅代表了对资产的所有权，还涵盖了由此产生的各项权益。明晰的产权界定被视为资源有效配置和经济增长的基石。当产权得到明确界定时，资源所有者将更有动力去保护和充分利用其所拥有的资源，进而提升资源的使用效率。此外，产权的转让与交易机制亦有助于资源的优化配置，为经济的持续发展注入动力。

在我国，城中村土地作为农民的基本生活资料，承载着农民的生产与生活活动，然而长期以来，土地产权问题的

模糊性给农民在土地使用和流转等方面带来了诸多困扰。城中村土地产权的界定与分配是一项复杂的任务，它受到历史、文化及制度等多重因素的交织影响。因此，对于我国城中村土地的产权问题，应基于“三权分置”原则进行深入研究探讨。具体而言，即将土地的所有权、资格权和使用权进行明确分离。所有权归属于集体，凸显了城中村的公有性质；资格权则赋予农民个人，确保了他们对城中村土地的合法占有和使用权益；使用权可在符合相关规定的前提下进行流转，从而实现城中村土地的合理利用与价值增值。见图 1。

“三权分置”原则不仅尊重了城中村土地的公有性质，还充分考虑了农民的个人权益，为城中村土地的合理利用与流转提供了坚实的制度保障，然而我国现行的政策和法律对集体土地使用权流转设定了严格的限制与规定。例如，禁止农民集体所有的土地的使用权出让、转让或出租用于非农业建设，以确保土地的农业用途不被侵蚀。此外，集体土地的转让或销售对象也受到严格限制，通常仅限于集体成员内部进行转让或置

换。这些限制措施虽在一定程度上保护了农民的土地权益，防止了土地资源被滥用与破坏，但同时也限制了土地市场的开放性与竞争性，影响了农民在土地利用方面的选择机会与土地资源的优化配置。

因此，在坚持“三权分置”原则的基础上，本文提出以下策略与措施，以公共性为导向，以统筹利用为目标，对城中村土地的使用权进行一定程度的流转与整合。一是明确土地产权归属，确保城中村土地的所有权归属于集体，并通过调查和核实，具体认定符合资格权条件的城中村居民，为后续的产权分配和土地利用奠定坚实基础。二是建立土地登记制度，对城中村土地的所有权、资格权和使用权进行登记与发证，实现土地产权的清晰明确。三是规范土地利用方式，制定严格的土地利用规划和审批程序，确保土地资源的合理利用和城市规划的有效实施。四是推动土地使用权的流转与统筹利用，在保障农民权益的前提下，鼓励城中村土地在符合规划的前提下进行使用权的流转与统筹利用，通过市场机制实现土地资源的优化配置。

五是加强监管与执法力度，建立完善的监管机制，对城中村土地产权分配和土地利用情况进行定期检查与评估，并加大执法力度，对违法违规行为进行严厉打击，确保城中村土地市场的稳定和公平。见图 2。

通过上述策略与措施的实施，基于“三权分置”原则的城中村土地使用权流转与统筹利用制度将得到进一步完善和发展，这不仅有助于提高农民的土地收益和生活水平，还将推动城中村的可持续发展，为城镇化进程注入新的活力。

## 2.2 围绕公共空间和公共服务，精准投放公共财政资源

### 2.2.1 城中村改造中公共财政资源投入面临的挑战

城中村改造是一项涉及多方利益主体、需要深度协调的复杂系统工程。在这一过程中，公共财政资源的投入作为政府调控的重要工具，通过政策引导和资金扶持，旨在高效整合各类资源，以确保改造工作的有序进行。传统的城中村改造模式往往将公共财政资源过度聚焦于居民拆迁安置、土地征收及基础市政设施建设，对公共空间及公共服务设施的投入相对不足。这种资源分配的不均衡，不仅限制了城中村改造后整体环境品质的提升，还可能加剧社会不公，阻碍城中村的经济社会发展。

针对这一问题，本文提出应优化公共财政资源的投入结构，将更多的资源投向公共空间及公共服务设施的建设与改善。这一策略对于引导城中村的自我更新、提升其整体价值具有深远意义。

首先，从居民福祉的角度看，公共空间及公共服务设施的完善能够显著提升居民的生活质量。公园、广场等公共空间不仅是居民社交、娱乐、健身的重要场所，其美化和功能性的提升还能为居民提供更多元化的休闲活动空间，从而增强社区的凝聚力。同时，学校、医疗机构等公共服务设施的升级也能为居

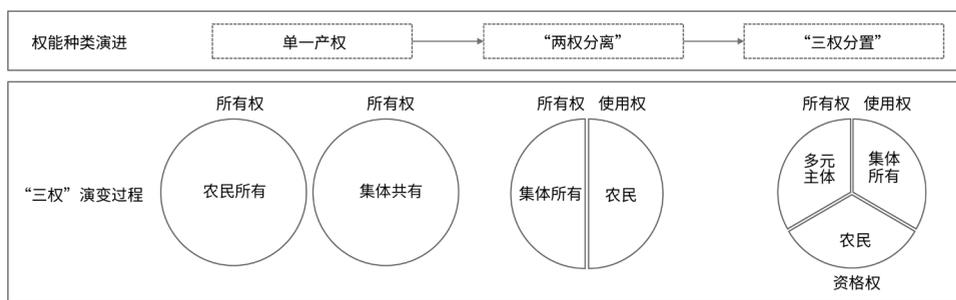


图 1 城中村土地产权能种类演进

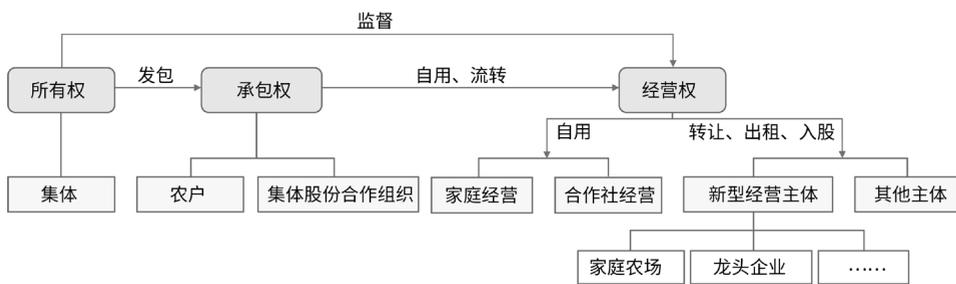


图 2 城中村土地产权“三权分置”结构

民提供更优质的教育和医疗服务，满足其基本生活需求。

其次，从城市发展的宏观视角来看，公共空间及公共服务设施的改善有助于提升城市的整体形象，增强城市的竞争力。城中村作为城市形象的短板，通过改造可以使其更好地融入城市整体空间，形成更为和谐、统一的城市风貌。此外，优质的公共服务设施也是吸引人才、推动城市发展的重要因素。

最后，加大公共空间及公共服务设施的投入也有助于实现社会公平。城中村往往聚集了大量的低收入群体和外来人口，他们的生活质量往往被忽视。通过改善公共空间和公共服务设施，可以为这些群体提供更好的生活环境，缩小社会差距，促进社会公平与和谐发展。

因此，在城中村改造中，精准地将公共财政资源投向公共空间和公共服务设施的改善，不仅是提升居民生活质量的必要手段，还是推动城市整体发展的重要举措，更是对社会公平的追求。这有助于构建一个更加宜居、和谐、充满活力的城市环境。

### 2.2.2 公共财政资源聚焦城中村公共空间环境优化

公共空间作为城中村居民日常活动与社会交往的核心载体，在城中村改造中占据着举足轻重的地位。其环境优化不仅仅关乎居住品质的提升与社区凝聚力的加强，更是文化内涵的彰显与可持续发展的助推器<sup>[4]</sup>。因此，在城中村改造进程中，策略性地将公共财政资源投向公共空间环境的优化工作，成为推动城中村整体空间环境提升的关键举措。见图3。

通过深入实践与理论研究，本文提出以下公共空间环境优化的策略：首先，进行科学合理的公共空间规划设计，确保空间布局的合理性与功能的完备性；通过拆除违章建筑、整治占道经营等措施，释放并高效利用公共空间资源。其次，增强绿化及开放空间的营造。通过

植树造林、花卉种植等方式，提升城中村的绿化覆盖率，改善环境质量；设置小广场、小公园等开放空间，为居民提供休闲娱乐的优质场所。再次，提升配套休闲服务设施的品质。完善座椅、照明、垃圾桶等基础设施，提高公共空间的使用便利性；针对不同年龄与需求的群体，增设儿童游乐设施、健身器材等，实现服务的多元化与精细化；融入本土文化元素，通过文化墙、雕塑等设计手法，展示城中村的历史文化底蕴，增强居民的文化认同与归属感。最后，建立健全公共空间的管理与维护机制，确保环境卫生的整洁与安全秩序的稳定，为居民提供持续优质的公共空间环境。

### 2.2.3 公共财政资源聚焦城中村公共服务品质提升

公共服务品质的提升，对于改善城中村居民生活质量，满足其教育、医疗、文化等基本需求具有重要意义。这不仅有助于化解城中村社会矛盾、促进社区和谐稳定，还能吸引外部资源流入，推动城中村的经济社会发展，实现与城市整体的协调共进。因此，在城中村改造中，战略性地将公共财政资源投向公共服务设施的提升工作，成为提升城中村整体

价值的关键环节。

基于实践经验与理论研究，本文提出以下公共服务品质提升的策略：一是制定科学合理的公共服务设施规划，明确设施类型、规模与布局，确保与城中村改造整体规划相契合；二是实现公共服务设施的均衡布局，确保每位居民都能便捷地享受到基本服务，避免资源的过度集中或分散；三是加大政府对公共服务设施建设的投入力度，同时引导社会资本参与，形成多元化投资格局，推动设施建设的快速发展；四是加强设施的管理与维护工作，确保设施的正常运行与高效服务，同时提升服务人员的专业素养与服务质量；五是注重居民的需求与反馈，广泛听取居民意见，了解其实际需求与期望，建立反馈机制，及时收集与处理居民意见，不断提升公共服务设施的质量与水平<sup>[5]</sup>。见图4。

## 2.3 搭建公共协同平台，实现城中村可持续发展

### 2.3.1 城中村改造中多方协同机制的缺失及其困境

城中村改造工作涉及政府、市场及村民等多方主体，其利益关系错综复杂。

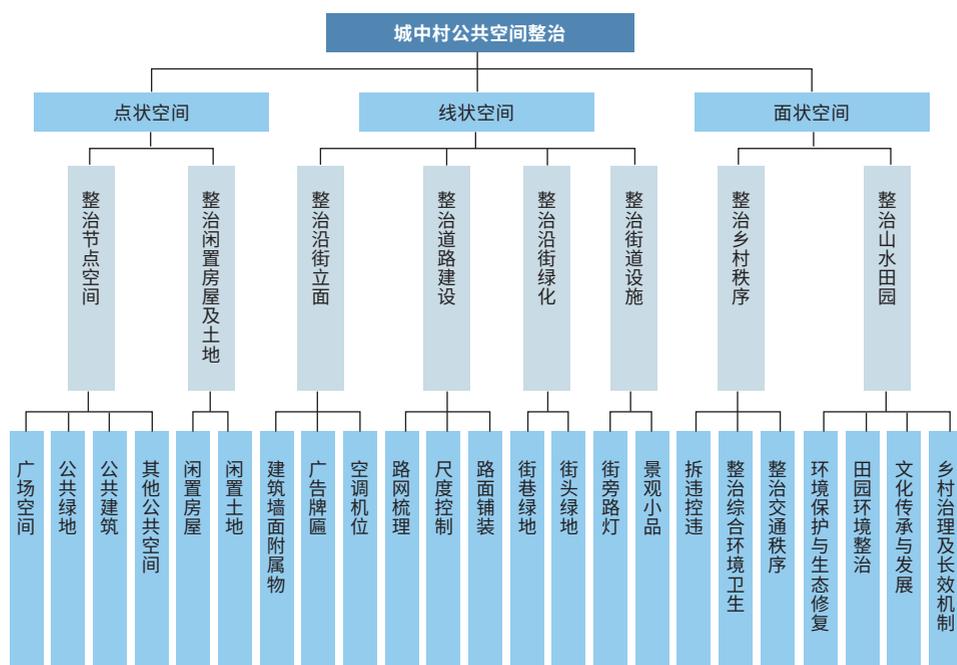


图3 城中村改造中的公共空间环境优化内容

政府在改造过程中具备政策引导与资源调配的核心职能，确保改造工作有序进行并维护社会公共利益；市场则通过资金、技术及商业模式的引入，推动改造项目的高效实施与可持续发展；村民作为改造的直接利益相关方，其参与和意见对于确保改造工作贴近民生需求、提升社会认同与支持度至关重要。

在传统城中村改造实践中，多方协同机制的缺失成为制约可持续发展的关键因素。首先，由于缺乏有效的信息传递与沟通渠道，改造工作往往缺乏整体性和连贯性，改造项目难以形成全面、系统的推进方案，进而影响改造效率与城中村的可持续发展。其次，资源分配不均和浪费现象频发，政府、市场与村民之间缺乏协同平台，难以实现资源的有效整合与共享，这不仅造成资源浪费，还使改造工作难以获得足够的支持与保障。最后，缺乏协同平台还导致城中村改造难以融入城市整体发展规划，形成新的“孤岛”，阻碍了城中村的可持续发展。

### 2.3.2 搭建多元主体协同共治平台，探索城中村可持续发展路径

以公共性为导向，搭建政府、市场、社会组织与村民共同参与的多元主体协同

共治平台（图5），对于推动城中村改造工作的可持续发展具有重要意义。通过整合各方资源、优化资源配置、实现利益共享，多元主体协同共治平台有助于形成政府、市场与村民之间的良性互动，平衡经济发展、环境保护与社会公平之间的关系，为城中村的可持续发展营造和谐稳定的社会环境<sup>[6]</sup>。

在城中村改造中搭建多元主体协同共治平台，可从以下5个方面入手：一是明确平台的目标与定位，致力于促进政府、市场、村民及社会组织间的合作与交流，实现资源共享与利益共赢。平台应成为城中村改造的信息交流中心、决策协商平台及项目实施载体。二是加强政府的引导与协调作用，通过政策制定、资金支持及工作机制建立等方式，推动多元主体协同共治平台的搭建与运营。三是发挥市场的资源配置作用，引入社会资本、提供技术支持，促进政府与市场的深度融合。四是激发村民与社会组织的参与热情，充分发挥其主体作用，鼓励其积极参与改造决策与实施过程。政府应提供必要的支持与保障，为村民与社会组织参与城中村改造创造良好条件。五是依托多元主体协同共治平

台推动城中村产业发展，开展产业规划、项目招商及市场拓展等活动，促进特色产业升级与转型。平台还可提供政策咨询、技术支持等服务，帮助村民与企业解决发展难题，为城中村经济发展注入新动力。

### 3 实证研究：北京城市副中心原创艺术特色城中村改造路径

随着北京城市副中心建设的深入推进，宋庄镇小堡村作为该区域的重要组成部分，其文化创意产业的发展引起了广泛关注。历经30余年的积淀，小堡村已逐渐发展成为一个艺术资源高度集聚、艺术生态独具特色的文化高地。区域内汇聚了5000余名艺术创作人员及69家艺术场馆，成为国内外知名的艺术家集聚区。在快速发展的同时，小堡村也面临着诸多挑战<sup>[7]</sup>。

首先，土地和房源紧张的问题日益凸显。随着知名度的提升，越来越多的艺术家和机构涌入小堡村，导致土地和房源供不应求，租金不断上涨。这使得许多初出茅庐的艺术家或资金有限的创意产业从业者难以承担高昂的房租，从

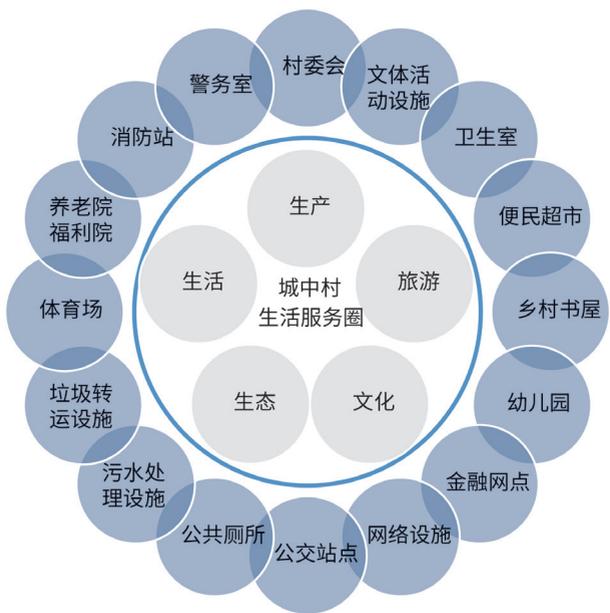


图4 城中村改造中的公共服务优化内容

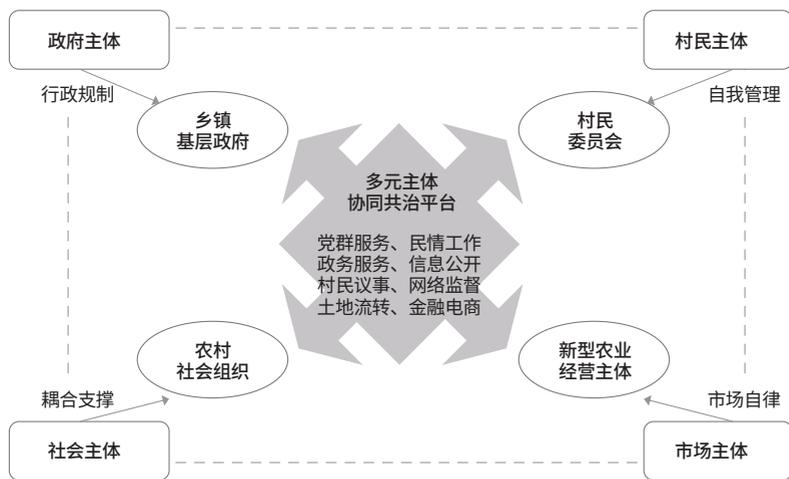


图5 城中村改造中的多元主体协同共治平台

而影响了艺术区的整体生态和活力。其次,基础设施和公共配套设施的滞后也制约了小堡村的发展。随着人口和产业的不断增加,交通拥堵、停车难等问题日益严重,同时餐饮住宿等服务设施也难以满足需求。最后,艺术管理和运营方面也存在不足。目前,小堡村缺乏专业的制度设计来平衡商业利益和艺术纯粹性,无法确保艺术区的独特性和可持续发展。同时,政策环境和法规制度的不完善也制约了艺术家及创意产业的发展。

在《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》的指导下,宋庄镇被定位为文化特色鲜明、文化产业先进、文化服务发达的“艺术创意小城镇”<sup>[8]</sup>。在这一背景下,小堡村的城中村改造应积极探索符合艺术创意产业发展需求的新路径,以推动其可持续发展。

### 3.1 探索集体土地使用权入市流转,统筹建设艺术社区

在深化农村土地制度改革的背景下,北京城市副中心适时颁布了《通州区集体经营性建设用地入市暂行办法》,这一政策举措为小堡村的城中村改造项目注入了新的活力与动力,充分体现了“三权分置”原则在集体土地产权改革中的创新应用与深远影响。

该办法的核心在于对集体土地的所有权、资格权及使用权进行了明确界定与分离。这一制度创新巩固了城中村土地的公有性质,通过所有权归属集体来维护土地的社会主义公有制基础,赋予了农民个人资格权,确保了他们对土地的合法占有与使用权益,增强了农民的财产权安全感。同时,使用权的流转机制得以确立,通过对入市用途、方式及年限、入市实施主体以及成本收益等方面进行明确规定,为集体土地使用权的统筹利用和价值提升提供了明确的操作路径。

在入市用途、方式及年限方面,该

办法强调满足乡村振兴发展用地需求,结合副中心产业发展需要,严格规范入市土地规划用途。通过招标、拍卖、挂牌方式出让土地,并明确土地出让期限最高不得超过同类国有建设用地使用权出让最高年限。这一规定有助于确保土地资源的合理利用和高效配置。

在入市实施主体方面,该办法明确乡镇联营公司作为入市实施主体,并通过联营公司股东大会等方式明确各项具体权利。通过将集体土地的所有权、资格权和使用权进行分离并统筹行使使用权,可以最大限度地发挥集体土地价值,实现区域均衡发展。这一创新性的制度安排有助于解决小堡村在城中村改造过程中面临的土地和房源紧张问题。

在成本收益方面,该办法提出合理分摊土地整理成本以增加村镇收益。通过系统研究土地资源整理方案并结合实际情况进行差异化分摊成本,可以降低集体产业用地土地整理成本,为引入优质产业项目提供更多选择空间。这一措施有助于提升小堡村的艺术创意产业吸引力,促进其发展壮大。

根据上述规定,通过推动集体产业用地入市并建设集创作、展示、交流、居住、孵化等功能于一体的新型艺术社区,小堡村在土地产权制度创新的实践中探索出一条符合艺术创意产业发展需求的新路径。

### 3.2 统筹公共财政资源,集中优化公共空间和公共服务

在深入剖析小堡村公共空间与公共服务设施现存问题的基础上,本文提出应优化公共财政资源的投入结构,围绕原创艺术家和艺术创意产业,将更多的资源投向公共空间及公共服务设施的建设与改善,旨在提升村庄的整体环境、居民生活质量和艺术创意产业氛围。

#### 3.2.1 公共开放空间的重构与优化

通过政府专项资金的申请和集中统筹使用,同时积极调动艺术家参与空间

设计和建设的积极性,采取点、线、面相结合的方式,为小堡村构建一套艺术氛围浓厚的高品质公共开放空间网络。

在点状公共空间层面,小堡村以小微绿地为切入点,通过“针灸式”的艺术空间改造,为艺术家提供了充足的展示空间,并成功塑造了艺术花园的新形象。例如,利用南部闲置公共空间打造艺术公园,既提升了街区品质,又为艺术家提供了展示作品的平台。

在线状公共空间层面,小堡村以街巷空间为主线,通过申请市级重点区域整治提升专项资金,逐步构建起了艺术空间的骨架脉络。这一举措不仅打造了开放融合的艺术走廊,还为居民提供了全新的艺术体验场景。

在面状公共空间层面,小堡村以自然景观为亮点,通过申请市园林局专项资金,打造了一系列具有代表性的艺术生态节点。这些节点不仅增加了村庄的艺术气息,还实现了小镇艺术空间的共建共治。

#### 3.2.2 公共服务职能的植入与强化

针对公共服务设施供给不足的现状,在小堡村改造过程中,公共财政资源被战略性地聚焦于市场难以触及的大众性、普惠性服务领域,旨在确保艺术创意产业链条的完整性和韧性,进而吸引并维系多元化、广泛性的艺术家群体。通过促进政府与市场在公共服务供给上的协同与错位,共同构筑小堡村独特的艺术发展生态。

首先是提供艺术创作空间的基本保障。通过建设“青年艺术家工坊”,为青年艺术家和艺术创意人才提供集创作、展示、交流、孵化等功能于一体的新型艺术社区。同时,出台相应的管理、选拔、退出机制,培育宋庄镇艺术可持续发展的原动力。

其次是完善艺术创意产业服务链条。通过打造“艺术服务产业集群”,提供包括艺术品交易、艺术创意IP孵化、知识产权保护等在内的全产业链服务,为小镇

的艺术创意产业提供全面支撑和保障。

最后是提供基础性的生活服务空间保障。在集体产业用地上建设集体租赁房，满足艺术家的居住生活需求。同时，在艺术家集聚区域建设“小镇 LIFE 生活中心”，提供健身运动、超市便利店等社区服务，提高生活服务品质。

小堡村的改造实践充分展示了围绕公共空间和公共服务精准投放公共财政资源的有效性与可行性。通过系统性的规划与精准化的投入，不仅实现了小堡村公共空间的优化与公共服务设施的升级，还促进了其艺术与文化的繁荣发展，为村庄的可持续发展奠定了坚实基础。

### 3.3 搭建多方协同运营平台，实现艺术产业可持续运营

在城中村改造的进程中，小堡村原有的镇、村级平台在推动实施和运营方面显示出明显的局限性，特别是在政策创新、资源统筹、产业整合及品牌运营等方面存在不足。为此，此次城中村改造从顶层设计出发，创新性地成立了区级统筹平台，以强化各政府部门的协调联动，形成高效、协作的工作机制。区级统筹平台在城中村改造中发挥了核心作用，通过明确职责分工、加强条块协作，确保了改造工作的有序进行。该平台着重提升基层治理能力和推进重点项目，实现了工作项目化、项目清单化、清单责任化的管理模式。

此次改造还注重搭建包含政府、企业、村民、艺术家在内的多方协同运营平台，通过畅通沟通渠道，共同探索更新改造、开发运营、社会治理的新政策和新路径。在这一过程中，党建引领的作用得以充分发挥，通过将改造工作与党建工作紧密结合，提高了党员对改造工作的认识和理解，进而引导党员积极参与改造工作。此外，公众参与平台的搭建也拓宽了参与渠道，使得村民代表、艺术家代表等能够更深入地参与改造工作，提出宝贵的意见和建议。

同时，在该运营平台中，引入专业的第三方团队，为小堡村的发展提供技术支持。一方面，通过统筹管理各类小微开放空间和空置建筑空间，导入多样化的业态，如艺术品质市集、体验商业、艺术社交空间等，成功激活了村庄的艺术属性；另一方面，艺术家集群的能动性也被充分发挥，通过开放场馆、设立大师工作室公众开放日等活动，打造艺术朝圣地，提升了村庄的文化氛围。

目前，以公共性为核心导向，通过统筹利用集体土地产权中的土地使用权，集中公共财政资源整体提升公共空间品质和公共服务质量，搭建政府、市场、公众多方协同运营平台，小堡村的城中村改造工作已取得显著成效。多个项目已完工并投入运营，如小堡南街公园、宅基地改造试点等，而另一些项目也已开工或进入规划和建筑设计编制阶段。这一系列的创新性实践为小堡村的城中村改造提供了有力的支撑和保障，也为类似地区的改造工作提供了有益的借鉴。

## 4 结束语

我国超大特大城市城中村改造任务繁重且复杂，亟须从多维度进行综合考量与探索。通过构建以公共性为导向、以资源整合为手段的城中村改造方法论，能够更有效地应对城中村改造过程中所面临的现实困境与挑战。其中，土地“三权分置”及使用权集体统筹利用等策略，有助于优化土地产权结构，进而激发城中村内在的发展潜能。同时，精准的公共财政资源投入与多方协同运营平台的搭建，能够引导城中村实现自我更新，推动其迈向可持续发展的道路。

展望未来，城中村改造工作将继续深化与拓展。为此，需进一步加强政策层面的引导，加大资金投入力度，并不断创新改造方法，以确保城中村改造工作能够取得更为显著的成效。此外，还应高度重视城中村居民的参与及其利益

保障，确保改造工作能够真正惠及广大居民，实现社会公平正义。

在全社会的共同努力下，城中村将实现蜕变，为城市的繁荣与发展注入新的活力。这不仅有助于优化城市空间布局，提升城市整体品质，还将为城市的可持续发展提供有力支撑。因此，城中村改造工作具有深远的理论意义与实践价值，值得进一步深入研究与探讨。

### [参考文献]

- [1] 缪春胜, 覃文超, 水浩然. 从大拆大建走向有机更新, 引导城中村发展模式转型: 以《深圳市城中村(旧村)综合整治总体规划(2019—2025)》编制为例[J]. 规划师, 2021(6): 55-62.
- [2] 叶裕民, 田光明, 仝德. 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.
- [3] 窦飞宇, 汪进新, 周玉国. 广州市城中村集体物业产业转型发展策略[J]. 规划师, 2023(5): 131-136.
- [4] 周艺, 李志刚. 城中村公共空间的重构与微改造思路研究. 规划师, 2021(12): 67-73.
- [5] 恽爽. 高质量发展导向下的公共服务设施研究[J]. 城市规划, 2022(4): 77-83.
- [6] 恽爽. 运营前置推进城市更新规划实施[J]. 城市设计, 2022(6): 14-21.
- [7] 北京市规划和自然资源委员会, 北京市通州区人民政府. 通州区宋庄镇国土空间规划及控制性详细规划(街区层面)(2020年—2035年)[Z]. 2021.
- [8] 北京市规划和自然资源委员会, 北京市通州区人民政府. 北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)[Z]. 2018.

[收稿日期] 2024-06-25