

# 被“点名”的超特大城市,到底有多少城中村?

新一轮城中村改造的红利,正在由点及面地加速释放。

今年7月,《关于在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造的指导意见》(以下简称“指导意见”)甫一发布,引发外界对于拉开“城中村领域棚改”,将拉动直接、间接投资达25万亿的猜测。2个多月过去,多座被“点名”的超、特大城市陆续出台细化政策,有关城中村改造的想象和讨论也不断发酵。

新一轮城中村改造能为超、特大城市带来何种机遇?前几天,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上,多个研究团队公开最新研究成果,展现出北京、上海、深圳、重庆、广州、成都、武汉、东莞等8市的城中村画像,为新一轮城中村改造提供重要参照。

总的来看,如中国人民大学公共管理学院教授叶裕民总结,8个城市中,城中村总量高达4427个,其中包含建设用地面积为3524平方公里,人口达5554万人,其中非户籍人口3471万人,而据她判断,实际人口比起该统计数据还可能有一定比例的增加。

明确城中村“坐标体系”只是第一步。面对城中村“三低两高”(即土地利用率高、产业技术水平和居民收入低,刑事犯罪和自然案件比例、无证建设比例高)的特征,以及其为新市民提供低成本居住空间的重要功能,同样关键的是,如何在改造当中,妥善处理和安排城中村所连带的资金、产业、人口等一系列关系?

在参会专家和实际操盘者的讨论中,两类城市的不同应对方案值得关注。以广东城市为首的沿海城市,面对更为尖锐的外来人口居住难题,普遍提出重构政企关系,推动政府角色向前一步;而没那么迫切的成都、武汉、重庆等内陆城市,期望能“分一杯羹”,则要拿出与沿海城市不同的改造策略。



## 画像:最多城中村达1400余个

尽管城中村改造被普遍视为超、特大城市的重要机遇,但落在每座城市身上的机遇有多大,并没谁能真正说清。一个原因是,除了上海、深圳等少数城市在政府层面有明确的概念界定,关于什么是城中村,缺乏统一、清晰的定义。

长期研究城中村的叶裕民曾提出一种认定标准,即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40%以上的村庄。她特别提出,由于历史文化名村和传统村落有自己的特殊更新发展模式,需要被提前甄别,不能放到城中村更新中。

此次研讨会所展示的8市城中村画像,大多遵循此标准。尽管不同城市研究团队所运用数据来源和统计方法不尽相同,但仍能大致看出各市城中村的的不同情况。

从数量上看,8市城中村总量都不小,最多的成都高达1412个。他们为大量新市民提供居住,是不少城市建设用地的重要来源。在建设用地面积占城市建成区面积比重一项,最高的东莞达到81.2%,其次为成都(70.7%)和广州(47.0%)。

在一些城市,人口向城中村聚集程度还在提升。叶裕民指出,广州十年来城中村总量没增加多少,但刚性村却增加了16%。根据其研

究,刚性村是指户籍常住人口占总人口50%以上,建设用地占村庄面积60%以上的城中村。

空间地理分布特征是衡量不同城市城中村改造基础的另一个重要依据。

由于紧邻中心城区、不断向外扩散的特性,“城中村环”成为城中村的主要分布方式。8市当中,北京、上海和广州均有明显的“城中村环”,中心城区被城中村“紧紧”包围在内。稍有不同的是一面临海的深圳,城中村大量分布在城市北侧,形成一个面对海的半圆,显示出深圳向海发展的特点。

较为特别的是重庆和东莞二市。

根据重庆大学建筑城规学院城乡规划系主任、副教授王正的研究,在“大城市带大农村”的发展模式和两江四山的城市格局下,重庆城中村结构上没有出现像北京、广州等城市的“环”,而是“边缘+分散”的特征十分突出。城中村集中在“四山”的边缘,与中心城区“多中心多组团”的布局相耦合。

东莞的城中村则更为分散。由于不设区,东莞的城中村散落分布在各镇街当中,又基本与各镇街的中心区一致。而据东莞市城建规划设计院城市更新研究中心副主任石建业进一步剖析,它们在全市范围内构成一个“人”字型,贴合东莞连接广州、深圳的两个重要交通干道,也与东莞城镇发展脉络相一致。

看,户籍人口和非户籍人口平均住房贫困发生率分别为7.3%、37.8%,二者差距巨大。

其中,深圳、东莞两市情况格外严峻,其中深圳流动人口、户籍人口住房贫困率分别为51%、27%,两项数字均居8座城市之首。

这意味着,由城中村提供的、未经有效改造的非健康住房,仍是深圳、东莞等城市大量流动人口和新市民的住所。

叶裕民在分析深圳模式时就指出,政府、市场与社会合作治理模式曾有效解决“改不动”的问题,使深圳到2015年的新建设用地有70%来自城中村。

但“补现状”的做法通常补得太高,短期内达成了多方利益分配的共识,却推高了融资地

块的价格,让企业用不起写字楼,长期来看反而限制了城市的整体利益。

一个例子是,她比较过去20年深圳与其他一线城市产业效率差异发现,深圳产业效率比较优势处于明显减弱的趋势,特别是到2020年,深圳已居于一线城市末位。

即便吸取深圳经验,采取“补合法部分”的广州,也发现“过度市场化”的问题。如广州市规自局副局长邓堪强提到,市场力量往往“哪里好做哪里,哪里赚钱哪里”,碎片化明显,做的可能不是政府最想做的地方,偏重单个项目。

眼下,广东城中村改造正迎来一个重新定位政府和市场的节点。

广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会秘书长田光明提到,房地产市场已经发生根本性变化,过去广东放手让市场去干,现在政府要稍微往前走一步。

广东已经提出要“强化政府对土地一级市场的调控管理”,接下来,对于征地标准、信息化、规划把控、节奏的问题,政府都要进行规范。总而言之,要推动有为政府和有效市场的更好结合。

城市已有所行动。邓堪强提到,广州将加强规划引领,要从“守门员”转向“引领者+守门员”,从静态的规划技术者转向成果蓝图+公共政策为核心的空间治理型的规划者。

而据石建业介绍,东莞政府去年也改变工作方式,不只是做规划,还“下场干活”,不被动等待开发商行动,主动划定城中村改造范围。

如清华大学建筑学院城市规划系教授田莉所说,广东“三旧”改造将权力下放给市场,总体上来是一个进步的改革,问题在于过程中没有很好地实现政府统筹和监管作用。

无论以何种方式推进城中村改造,政府都不能缺位,但不要直接下场“踢球”。

## 机遇:进一步探索改造方式

而在广东迎来策略调整期的同时,内陆城市的城中村改造则步入新一轮加速期。

与沿海城市相比,内陆城市的城中村叙事不甚突出。四川大学建筑与环境学院建筑系主任、教授赵炜就提到,成都的城中村概念比较模糊,尽管城乡二元形态存在分割,但城乡生活的精神内涵却融合在一起。本地人大都不觉得成都有城中村,有关城中村的相应具体规划也在很长时间内较为空缺。

而如武汉大学城市设计学院院长李志刚所说,不论是流动人口、住房供需矛盾,还是房价等因素,内陆城市城中村改造的难度和迫切性同样远不及广深等地。

但眼下,内陆超、特大城市不愿“落后”,争相乘上政策东风。

就在上述《指导意见》发布后,成都便开始加速行动,特别是城中村改造工作计划和意见在国庆前后密集出台。而对于武汉而言,今年恰逢“城市更新年”,城中村改造就是其中重要的板块,在李志刚看来,国家政策的出台也令武汉可能进一步深层次推动改造。

而对于这些内陆城市,如何把握新一轮城中村改造的机遇?李志刚认为,城市自身的特殊性将成为路径选择的重要考量。

他提到,武汉在2010年左右曾经历过一轮大规模的城中村改造,推动武汉二环路周边的城中村基本完成改造。但到2016年之后改造逐步进入瓶颈,“景中村”“绿中村”成为难点,特别是2015年武汉全

面实施控规管控,受基本生态控制线的区域,改造很难实现资金平衡,由此陷入停滞。

机遇期下,武汉的重点被放在难点、痛点问题的解决上。如李志刚所说,绿中村、景中村的改造跟城市开发边界、生态控制红线等相关,要推动改造进程离不开新政策出台,一些新的改造方式也有待进一步探索。

而考虑到东、西部城市产业、人口结构的差异,有关城中村改不改、如何改的问题,内陆城市更需要审慎评估。

一个突出的例子来自重庆最大城中村新桥村改造方案的变化。据王正介绍,在2015年,重庆曾为新桥片区打造了一个宏伟的“健康城”规划蓝图,当时目标为“集‘医、教、研、养、康’一体的健康生活示范功能区”,但最终并未落地。今年,上桥新桥城中村改造项目再次启动,不再“拆旧建新”,而是结合当地交通、学校配套,重在持续改善人居环境、关注人的需求。

在田光明看来,要根据内陆城市自身的定位和发展节奏,按照真正的现实需求来确定改造具体项目。可以参照深圳,有序推动一些微改造和保障房建设,张弛有度地推进探索。

而面对沿海城市的产业转移和本地的产业升级需求,内陆城市城中村改造也理应找准时间和步调。在李志刚看来,这将会是一个逐步推进的过程。

供稿:《每日经济新闻》

## 再造:推动政府和市场的结合

无论从人口还是建设用地面积来看,广东城市城中村都可谓此轮改造的“重头戏”。

由于过去以加工制造业为主的产业结构和大量外来务工人员为支撑的劳动力结构,广东城市城中村数量一直居高,也早早开启改造探索。

叶裕民梳理历史指出,基于北方城市“改不动、改不起、改不完”的城中村改造1.0阶段,深圳和广州分别啃下“改不动”和“改不起”的难题,推动城中村改造走向3.0阶段。

即便如此,在巨大的基数面前,广东城中村改造仍不乏难题。

以“1-可支付健康住房比重”为公式测算,叶裕民统计了8市的住房贫困发生率。总的来

## 讲文明 树新风 公益广告



# 积极参与垃圾分类 共同呵护绿色家园