

特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新*

——来自北京和广州的考察与思考

THEORETICAL FRAMEWORK AND MECHANISM INNOVATION OF THE INCLUSIVE URBAN VILLAGE RECONSTRUCTION IN CHINESE MEGACITIES: STUDY AND REFLECTIONS ON BEIJING AND GUANGZHOU

叶裕民

YE Yumin

【摘要】城中村是中国特大城市现代化发展最后的堡垒，对城中村进行空间、经济与社会功能的结构性乃至系统性再造是特大城市“十三五”期间面对的历史性挑战。目前中国特大城市城中村改造的多种模式存在着共性的问题：“排斥性”、高成本、低效率、逆垄断、不可持续等，中国特大城市迫切需要建立包容性城中村改造模式。本文以北京市海淀区及广州市城中村改造调查研究为基础，试图构建中国特大城市包容性城中村改造的理论架构和实施机制，特别提出特大城市需要并可能将非户籍常住人口可支付健康住房纳入城中村改造规划，极大降低特大城市非户籍常住人口市民化成本，为“十三五”期间中国特大城市城中村改造提供参考。

【关键词】特大城市；城中村改造；排斥性；包容性；可支付健康住房

ABSTRACT: Urban village is the last obstacle to the modernization of Chinese megacities. Structurally and even systematically reconstructing urban villages in terms of spatial, economic, and social functions is a historical challenge that megacities have to face during the period of the 13th Five-Year Plan. For now, the modes of urban village reconstruction in Chinese megacities have common problems, that is, they are exclusive, inefficient, and unsustainable with high cost and reversed monopoly, etc. Given these problems, it is imperative for Chinese megacities to establish an inclusive reconstruction mode for urban villages. Through the investigation on urban village reconstruction in Guangzhou City and Haidian District of Beijing City, this paper tries to build a theoretical framework and implementation mechanism for the inclusive urban village reconstruction in Chinese megacities, and puts forward that megacities should and are able

to include building healthy affordable housing for the permanent residents without Hukou status into urban village reconstruction planning and greatly reduce the cost of citizenizing this population in megacities, in the hope of providing reference for urban village reconstruction in megacities during the period of the 13th Five-Year Plan.

KEYWORDS: megacity; urban village reconstruction; exclusive; inclusive; healthy affordable housing

1 中国特大城市城中村改造研究的基本脉络与新的历史使命

1.1 研究背景

特大城市是国家文明高度聚集的场所，是引领国家现代化的龙头。特大城市又同时是承接远距离迁移人口的主要载体。2010年中国城区人口大于500万的特大城市共有14个，市辖区常住人口1.8亿，其中非户籍常住人口7814.6万人，占全国人口非户籍常住人口的29.9%，其中跨省流动6601万人，占全国跨省流动的62.6%。相对于迁移人口整体而言，远距离迁移人口具有年龄结构轻、受教育水平较高、学习欲望强等特点，属于可教育、可培训、可提升、并富有创造和创新能力的群体，是中国非户籍常住人口市民化效益最显著的群体，是中国低收入者向中产阶级阶层流动的前沿群体。但是，由于特定历史原因，特大城市非户籍常住人口长期居无定所，处于城市发展的边缘阶层，长期难以实现人力资本积累和融入城市，是中国市民化难度最大、“十三五”进入小康路径最遥远的群体。

城中村是特大城市非户籍常住人口的主要居

* 国家社会科学基金重大项目“推进城镇化的难点问题研究”(14ZDA026)；本成果受到中国人民大学“统筹支持一流大学和一流学科建设”经费支持。

【文章编号】1002-1329
(2015)08-0009-15

【中图分类号】TU984

【文献标识码】A

【doi】10.11819/cpr20150803a

【作者简介】

叶裕民(1962-),女,中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,中国人民大学城乡发展规划与管理研究中心主任,中国人民大学-清华大学新型城镇化协同创新中心公共政策平台首席专家。

【收稿日期】2015-06-17

住空间。在中国特定的制度环境下，中国城中村历史性地承担起外来人口聚居的功能。早在1999年“广州市的150万外来人口大多居住在城乡结合部的85万间出租屋内”^[1]。到2013年我国非户籍常住人口中的67.3%仍然租赁私房^[2]。根据笔者调研，深圳1500万非户籍常住人口中，71.2%居住在城市边缘区的城中村。而在大部分特大城市，城中村居住非户籍常住人口的比重大约在45%~70%之间。

城中村由于独特的经济社会空间结构特征，从诞生的那一天起，就成为城市问题最集中的场所。“中国流动人口忧思录”是在中国知网可以查询到的最早研究中国城中村问题的文章，发表在1993年，没有署名。该文在中国杂志上第一次公开指出：“城中村的犯罪率已呈危险的发展趋势，形成城市之癌，抢劫、赌博、偷盗，虽还不成黑社会，但已经很危险”^[3]。随着而中国城市化进程加快，城中村依赖原有路径不断积累着几乎所有的城市问题：交通拥挤，犯罪增加，环境恶化，治理失序，土地利用效率低下^[1,4-5]。正因为如此，城中村长期成为政府和学界关注的焦点，积累了丰硕的研究成果和雄厚的研究基础。

1.2 城中村改造研究的基本脉络评述

纵观城中村的研究，讨论的问题高度集中在城中村问题及其原因、城中村改造的路径和改造模式两大个领域，大致可以划分为3个阶段，对城中村的研究不断深化和拓展。

第一阶段(1993-2002)，对城中村问题及其原因的认识和解析阶段。中国知网显示，这一时期共发表“城中村”相关论文153篇，年均15篇。核心主题是揭示城中村存在的各类问题及其产生的原因，非户籍常住人口高度聚集引起的脏乱差和黄赌毒是人们关注的主要问题。李培林的研究是这一阶段研究成果的集成，并成为城中村改造进入综合性研究的学术起点。通过对城中村实地调研，李培林“感到一种心灵的巨大震撼并惊讶地失语”^[4]，这里规划、建设、管理极其混乱，外来人口膨胀，里面的出租屋成为黄赌毒的温床；城中村产生的基本原因是土地和房屋租金收益的刺激，是农民由“生存理性”发展到“经济理性”的结果；针对当时珠海提出“3年内消灭城中村”^[6]，广州市提出5年完成城中村改造^[7]，李培林深刻地提出，城中村改造是一个历史的过程，村落终结过程中的裂变和新生，伴随着巨变的失落和超越的艰难。他还提出城中村改造是政府、房地产商和村民博弈的过程。

第二阶段(2003-2009)，以政府、房地产商和村集体三方利益冲突与协调为核心研究城中村

改造路径和模式。中国知网显示，这一时期共发表“城中村”相关论文2658篇，年均379篇，城中村成为学术热点。闫小培多篇论文持续研究城中村改造问题，在分析各城中村改造路径问题与成败的基础上，提出城中村改造的有效推进必须建立政府、村民和开发商的利益均衡机制，提出城中村改造目标不仅是物质环境再造，还应该是公共空间建设和功能重塑^[8]。这一时期对城中村形成原因的研究进一步深化到制度领域，提出城中村不仅是农民的冲动，而且是政府为了谋取土地财政的“趋利性”和二元结构，管理缺失助长了各类问题。政府改变“趋利性”的政策取向，建立“一元化规制”是城中村改造的根本出路^[9]。这一时期的论文开始呼吁关注城中村改造中的农民工住房问题^[10]。

第三阶段(2010-今)，将城中村改造上升到宏观意义，跳出城中村研究城中村是“十二五”以来城中村研究的巨大突破。这一时期共发表“城中村”相关论文3731篇，年均678篇，城中村改造与发展问题受到前所未有的关注，成为学术界关注的重大议题。首先，城中村改造的追求超越了“改变脏乱差”的早期目标，把城中村改造上升到城市现代化和中国新型城镇化成败的高度，提出城中村蔓延失控已经成为城市化和工业化发展的掣肘，提出城中村改造是城市未来主要的增长点，是中国突破土地制度改革，提升城市品质，推进新型城镇化的战略突破口^[11-12]。其次，把非户籍常住人口问题的解决纳入到城中村改造研究的框架下，城中村改造由政府、村集体和开发商三大利益主体上升到包括非户籍常住人口在内的四大利益主体^[13-15]，秦晖提出，城中村因为缺乏居住权，比贫民窟更差，“典型贫民窟”的待遇对于他们俨然是梦想^[16]，提出要将为非户籍常住人口提供廉价住房作为城中村改造的主要任务^[15,17-18]。城中村改造的任务方法由此将发生巨大变化。第三，对比前10余年城中村改造实践，比较各种城中村改造模式，总结各自的利弊，借鉴国内外特别是日韩和台湾城市更新经验，提出探索性的改造模式。

关于城中村改造模式，从不同的视角可以有不同的划分方法。从总体上看，可以根据改造主体的不同，把城中村改造划分为3种类型：第一类是政府主导型，优点是政府可以控制改造过程并得到土地财政；缺点是交易成本高，效率低，资本运转难以持续，或暴力拆迁导致社会矛盾加剧，或被陷入钉子户困境，社会冲突激烈。第二类是开发商主导，优点是效率高，政府交易成本低；缺点是“挑肥拣瘦”，改造的结果是把最难改造的部分保留了下来，同时缺乏公共空间、寻租现象严重。导致社会矛盾和政府治理双危机。

第三类是村集体主导，优点是效率高，没有钉子户现象；缺点是资本不足，对未来把控能力及前瞻性不足，导致低端改造，低层次发展，土地利用效率和非户籍常住人口问题持续积累，可能付出更高的再改造的成本^[5,12,19]。

为了更容易把握和区别三大城中村改造模式，笔者将“十二五”以来得到共识的城中村改造三大模式的逻辑架构及其问题绘制成图(图1~图3)。同时，迄今为止的各研究主要关注独立的问题，而没有关注其共性的问题。从3个模式及问题的逻辑框架图中可以看出：驱赶非户籍常住人口的排斥性改造、公共空间缺乏和城市品质提升严重不足、资金运转或者社会可持续发展受到挑战是三大模式的共性问题。

关于如何建构可以同时避免上述三大模式核心问题，又同时解决非户籍常住人口廉价住房问题的城中村改造新模式的研究并不多见，大部分是改良性的政策建议，陶然提出了相对系统的框架思路^[15]。他提出从德国起源，日、韩采用并在我国台湾地区得到广泛运用的一种土地开发模式，即所谓的“区段征收”完全可以在大陆进行创造性运用来推动城镇化过程中的城中村改造和户籍改革。具体的操作环节，可以让农民上缴部分作为公益事业和基础设施融资用地后，将农民剩余部分土地国有化并赋予其开发权，并以此为依托，要求农民为非户籍常住人口建设廉租房，政府以出租屋租金和管理费为基础为非户籍常住人口提供学校等公共服务，实现非户籍常住人口的长期迁移。但是，陶然主要讨论的是城中村改造的资金运作模式，而没有构建系统的城中村改造规划模式，因此。尽管深圳2009年以来城中村改造模式的探索与陶然教授的研究存在异曲同工之妙，但是深圳改造之后的非户籍常住人口公共服务仍然没有陶然设想的那么乐观，非户籍常住人口及其市民化问题仍然没有被系统地纳入城中村规划。

综观上述，基于城中村发展与改造实践的城中村研究脉络，城中村改造的微观研究已经非常深入全面，微观层面城中村改造的规划建设技术流程，包括拆迁、补偿、土地出让、建设回迁房与商品房等等全过程，也都非常成熟和规范。但是对于微观改造引发的宏观问题——非户籍常住人口被驱赶、缺乏公共空间、逆向垄断或暴力拆迁导致的不可持续等等——认识和研究不够。“十二五”期间，城中村改造宏观意义的研究刚刚开始，迄今为止为数不多的基于宏观思考的城中村改造研究，还缺乏可实施的理论架构与解决方案的系统深入研究。“十三五”是中国转型发展的关键时期，特大城市如何通过城中村改造和发展，提升整体竞争力和文明程度是

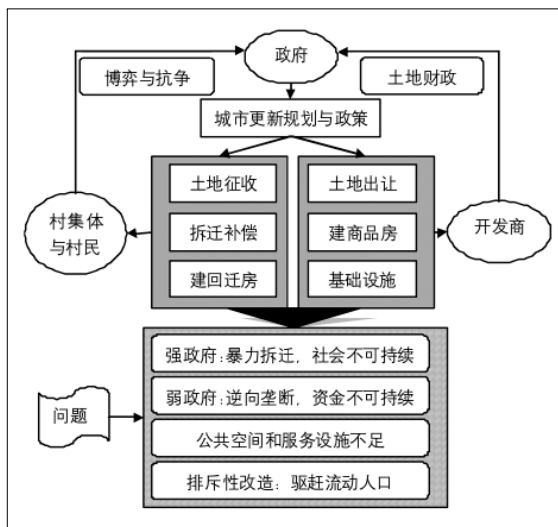


图1 政府主导型城中村改造模式及其问题的逻辑框架
Fig.1 Logical framework of government-led urban village reconstruction mode and its problems

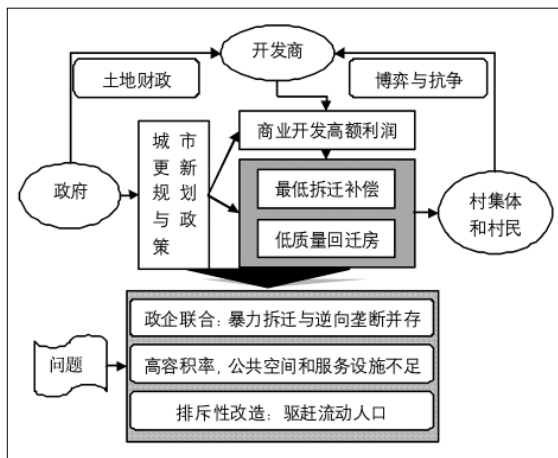


图2 开发商主导型城中村改造模式及其问题的逻辑框架
Fig.2 Logical framework of real estate developer-led urban village reconstruction mode and its problems

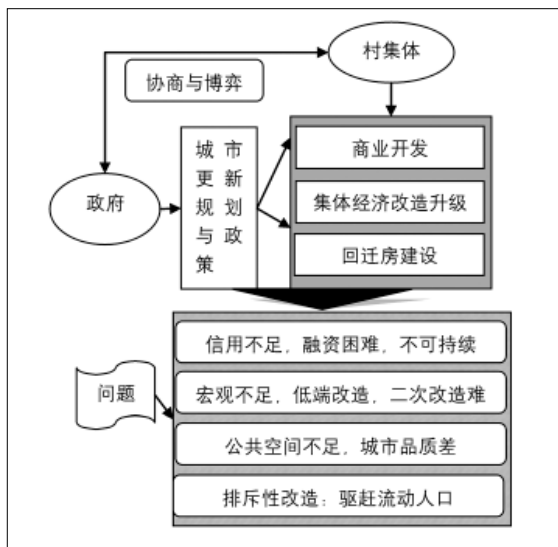


图3 村集体主导型城中村改造模式及其问题的逻辑框架
Fig.3 Logical framework of village collective-led urban village reconstruction mode and its problems

“十三五”期间特大城市必须面对的重大课题。本研究的目标就是在前人研究的基础上，从宏观视角定位“十三五”期间中国特大城市城中村改造的历史使命，并建构包容性城中村改造理论框架和实施机制，为特大城市完成改历史使命探讨可行性路径。

2 “十三五”中国特大城市城中村改造的新使命

2.1 城市内部二元结构一体化是“十三五”特大城市城中村改造规划的新使命

城中村的根源在于城乡二元结构^[20]。城乡二元土地制度赋予本地农民利用特殊的区位和宽松的管制形成城中村以“种房子”得以生存和发展的可能，城乡二元人口管理制度赋予远道而来的农民由于缺乏基本生存条件而依赖城中村生存的必然，城中村是本地农民和外地农民在廉价租赁住房市场达成均衡的空间依托，是中国双重二元结构的集中体现。

传统的基于微观层面的城中村改造，目标是被改造村空间环境的改善和社会问题的解决，基本无视非户籍常住人口的生存与发展，结果是把A村的非户籍常住人口赶到B村。随着城中村改造的一轮一轮推进，非户籍常住人口一轮一轮的往城外外部搬迁，只要非户籍常住人口不能实现市民化，新的城中村就永远会不断产生，城中村问

题及改造的矛盾将伴随城市化进程而不断加剧。图4显示北京市海淀区2000-2012年非户籍常住人口分布情况。期间，北京市颁发京政办发(2000)20号文^[21]，统一部署北京市50个重点村的改造，海淀区先后完成了门头村、北坞、振兴社区、六郎庄、肖家河、唐家岭、后营、八家等8个重点村，该8个村非户籍常住人口大幅度下降甚至完全不存在，但是其他几乎所有村庄同期非户籍常住人口都大幅度增加。真可谓“一个唐家岭倒下去，十个唐家岭站起来”^[22]。

非户籍常住人口市民化是新型城镇化时期的历史使命。非户籍常住人口市民化是“以人为本”的新型城镇化的第一任务，跨省远距离迁移的非户籍常住人口市民化是市民化的重点和难点，远距离迁移人口近2/3进入了特大城市就业和生活，其中又有一半以上居住在城中村，若城中村改造不能承担起特大城市的非户籍常住人口市民化的任务，中国市民化战略就难以完成，中国新型城镇化也成为空中楼阁。

因此，新型城镇化赋予“十三五”特大城市城中村改造全新的历史使命：彻底扬弃排斥性的城中村改造模式，建构新型包容性城中村改造模式，城中村改造规划包含为非户籍常住人口提供可支付健康住房的任务，把城中村改造的过程同时发展成为非户籍常住人口市民化的过程。

2.2 城市内部二元结构一体化是“十三五”特大城市提升竞争力的需要

早在1662年，英国经济学家威廉·配第解释经济增长的真理：“劳动是财富之父，土地是财富之母”^[23]。真理亘古不变。发生变化的是：在传统经济学时代，土地和劳动都主要考察数量，而在21世纪的今天，土地和劳动力主要考察质量。一般意义的土地转化为具有高品质的城市立体空间，一般意义的人口转化为人力资本。任何城市的竞争力取决于城市的高品质空间资源和人力资本积累的多寡。

城中村就是中国特大城市同时失去空间品质和人力资本的场所，占据着大量稀缺的土地资源，又对现代企业家毫无吸引力，一个城市城中村规模越大，对现代企业家的吸引力就越弱，竞争力就越低。广州正是被城中村严重羁绊而竞争力逐步弱化的典型。

毋庸置疑，广州是GDP仅低于上海和北京的第三大城市，但是，从城市竞争力和创新潜力看，广州已经面临着潜伏的危机(图5)。广州直接吸引外资已经从1995年的仅次于上海的第二位落到了2012年的第五位，低于上海、北京、成都和深圳，相对由上海的2/3强下降到不足上海的1/3。而成都则由于本世纪以来大力推进新型

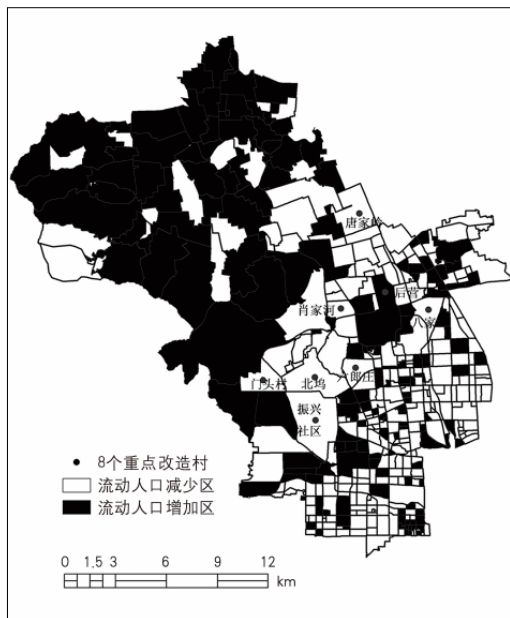


图4 北京市海淀区非户籍常住人口变化情况(2000-2012)

Fig.4 Change of permanent population without Hukou in Haidian District of Beijing (2000-2012)

城镇化成为外商直接投资最受欢迎的城市，1995年外国一流资本眼中基本上没有成都，到2012年成都的外商直接投资已经仅次于上海成为全国第二，更为广州的181.1%。1995-2012年中国主要城市专利授权情况，也反映出广州的专利数在1995年全国第三，至2012年低于上海、北京、深圳和成都，仅为成都的2/3。成都是本世纪以来提升城市竞争力的黑马，由于全面推进新型城镇化取得系统成就脱颖而出。

广州城市竞争力受到严峻挑战，原因是多方面的，但是大规模连片城中村低效用地和劣质的城市品质空间，以及大规模长期缺乏培训的就业大军，投资环境相对恶化是其中最重要的原因。

从广州中心区外围农村地区村庄类型与分布图中看出(图6)，广州城市中心区外围的番禺、白云、增城等基本上都属于刚性二元村庄和弹性二元村庄，该两类村庄共372个，32.7万户，户籍人口102.9万人，非户籍常住人口108.9万，建设用地面积占农村地区总面积的81.2%，其中有宅基地79.2万宗，其中无证占60.6%。

本研究城中村改造主要涉及到刚性村和弹性村，为了表述简单，统一将刚性村和弹性村称为城市边缘区域城中村。

由于广州城市边缘区域城中村土地低效利用，致使广州损失了大量的土地级差地租。调查资料显示，广州市单位集体建设用地产出率仅为国有用地的10%。以焦点房产网上公布的在售与近两年已售房地产项目均价为基础数据，用计算机进行标记1518个项目点，对于部分地区并没有房地产项目，地区房地产价值由邻近项目进行插值估算，得到广州市以珠江新城为原点，东西向和南北向的实际商品房价格变化图(图7)。

可以看出，广州土地开发的商业盈利能力随着中心城区向外围城中村蔓延地带急速衰减，其呈“悬崖型”衰减态势与梯度租金曲线之间的差就构成广州因为城中村而产生的租金损失，也是城中村改造的价值潜力。

“十三五”期间，特大城市必须面对由增量开发为主转向存量开发为主，城中村作为城市大规模低效存量用地，其合理有效地再开发成为城市新增建设用地的主要来源，特大城市已经别无选择，必须面对大规模城中村的改造与发展问题。

城中村改造已经成为倒逼机制，在某种程度上决定着特大城市发展的成败。“十三五”是一个全新的起点，城中村改造必须在宏观上建构多元化高品质的城市空间，承载城市现代产业发展，并同步解决非户籍常住人口市民化，为现代产业发展准备人力资本。

任务已经确定，道路却在何方？

3 国内外城市更新经验借鉴

国内外城市更新 成功经验极其丰富，这里仅选择与特大城市城中村改造直接相关的经验进行简单介绍。直接可以借鉴的经验包括台湾的市地重划、美国的容积率奖励以及深圳的合作式城中村改造。

3.1 台湾市地重划经验借鉴

市地重划和区段征收是台湾城市更新的两个制度设施，其中市地重划侧重土地开发和再利用，区段征收的本质是征收土地用于大型公共基础设施建设，不是促进土地开发，与市地重划本质不同。城中村改造本质是为了更好的开发利用

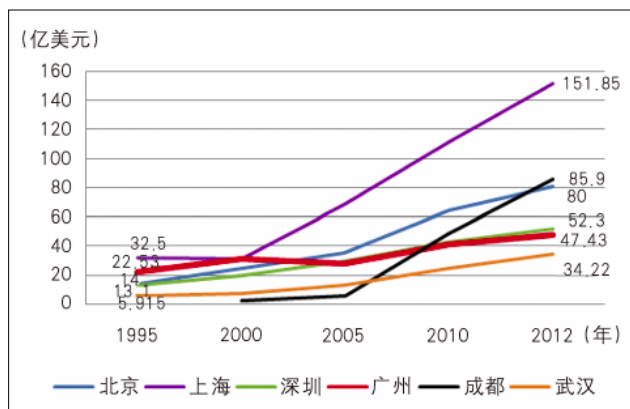


图5 1995-2012中国主要城市实际利用外资情况
Fig.5 FDI in actual use in major Chinese cities in 1995-2012

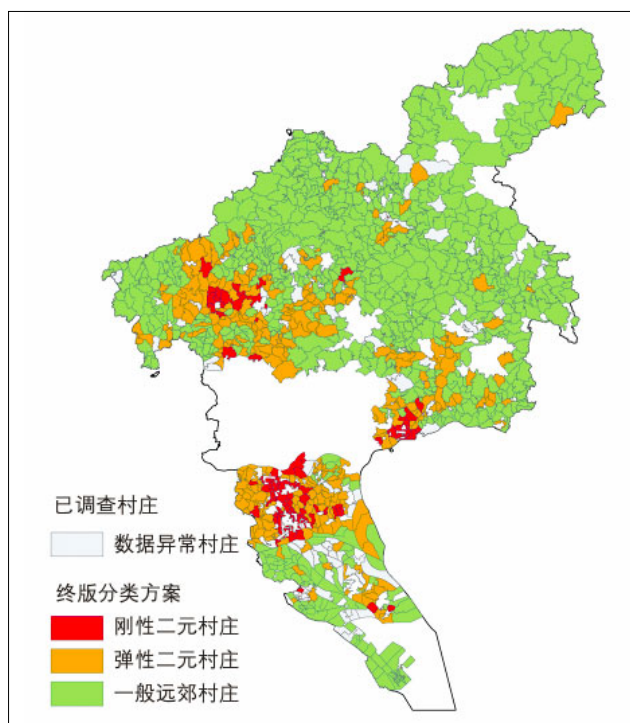


图6 2013年广州市农村地区村庄类型与分布
Fig.6 Different types of villages and their distribution in Guangzhou in 2013

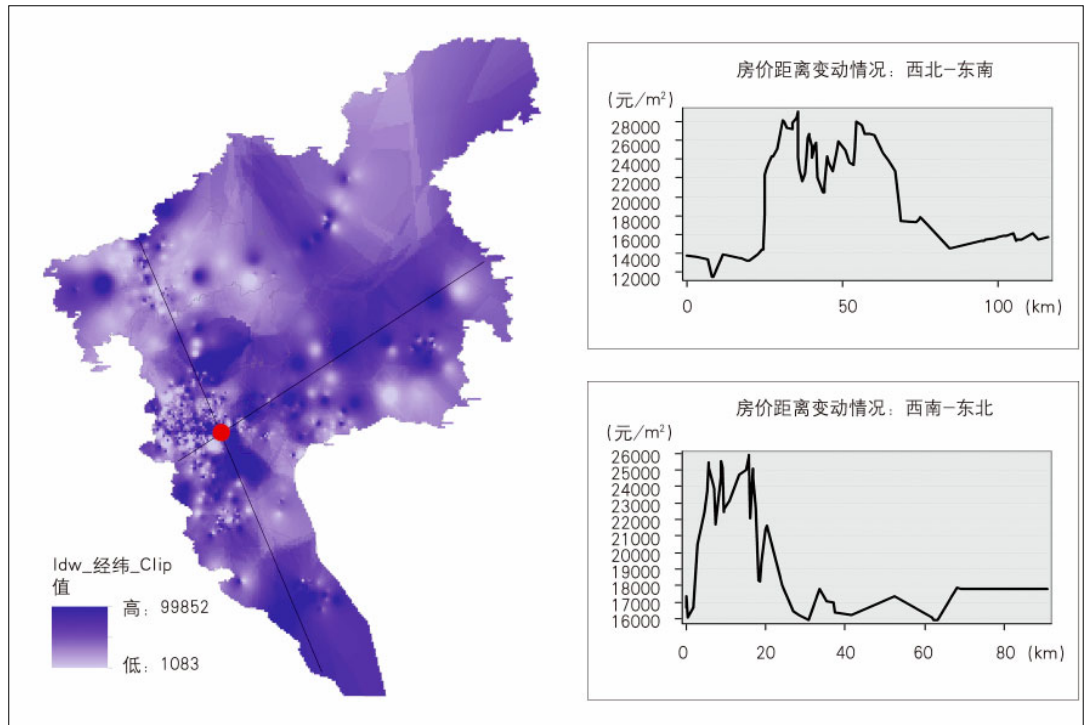


图7 广州由中心城区向外围呈现出房价迅速衰减的趋势(注:红点处为珠江新城)
Fig.7 Housing price rapidly dropping from the central city to the periphery in Guangzhou (the red point is Zhujiang New Town)

土地,再造新型城市空间及社会系统,市地重划的经验值得借鉴。

市地重划是19世纪德国城市更新方法,日本和韩国在战后大量用于就旧城更新,成为系统性做法。台湾的日据时代,日本将市地重划带到台湾,后得广泛运用,成为一整套城市更新成熟的方法。

台湾的市地重划根据台湾《市地重划实施办法》进行。台湾在1979年第一次颁布《市地重划实施办法》,迄今进行了16次修改,目前实施的是于2013年颁布的第17版^[24]。市地重划是台湾应用的一类系统性土地综合改造措施。指依照都市计划规划内容,将都市地区一定范围内畸零不整,在不变更所有权的原則下,全部加以规划整理,重新规定其地界,使其整齐划一,适合经济使用之规划与面积之标准宗地单元,并兴办各项公共设施,重新分配给原土地所有权人。其基本特征包括:

- (1) 申请主体:公共部门和私人部门均可。
- (2) 原土地所有权人必须贡献公共空间用地和抵费地。按照公共基础设施名录建设公共基础设施。公共设施包括公共使用的道路、沟渠、儿童游乐场、邻里公园、广场、绿地、国民小学、国民中学、停车场、零售市场等10项。抵费地是指在土地重划之后出让取得资金用于抵消整个重划过程基础设施建设所需资金。
- (3) 受益者负担重划费用:原土地所有人是

受益者。公共设施及办理重划所需的工程费用、重划费用及贷款利息,均由区内土地所有权人按受益比例共同负担。负担上限:贡献总面积不超过各重划区域总面积的45%。承担费用方式以通过抵费地出让赢得收入为主。

(4) 地主取回土地:扣除折价抵付共同负担的土地之后,其余土地按照土地地价数额比例分配给原土地所有权人。原则上重划后取回55%地价的土地。

(5) 门槛:私有土地所有权人半数以上,其所有土地面积也超过区内私有土地总面积50%以上者同意。

(6) 意义:对于地方政府,解决重划前之违章建筑及住房需求的问题;免费得到符合城市规划的公共空间,提高空间品质,为产业结构升级奠定基础;重划后所增加的公共设施以及地价上涨,营造大街廓之整体促进旧市区经济复苏;重新丈量及埋设界桩,健全地籍管理,提高土地价值和土地利用效率,并提供新增可开发空间。对于原土地所有权人:土地及资产增值,就业机会增长,人居环境大幅度改善,生活质量提升。

1958-2006年台湾合计完成市地重划项目760个,重划面积13763hm²,土地所有权人无偿提供公共用地4842hm²,占重划面积的35.2%,节约征地费用和基础设施建设费用5997亿元台币。各重划区重划后地价较重划前平均上涨200%以上。

台湾市地重划可借鉴的经验包括:规划控

制，公共基础设施建设优先，原所有权人承担起城市更新过程中提供免费公共用地和重划费用，抵费地用以平衡资金。政府通过税收政策和低息贷款予以激励。

3.2 美国激励性区划经验

城市更新过程中公共空间和公共基础设施建设长期成为政府的重要负担。为了减轻政府压力，美国实施激励性区划政策。其内容是以容积率奖励的方式激励开发商在其开发活动中提供社会所需要的公共空间和公共产品。该模式除了减轻政府负担以外，还可以提高空间效率，促进城市紧凑发展，并增强土地利用弹性和适应性。

西雅图市的华盛顿互惠大楼是典型的激励性区划案例(图8)。华盛顿互惠大楼建于1988年，共55层，其中27层为基础开发权，而额外的28层则来自于开发权激励，包括提供各种公共物品而获得的奖励开发权，其中包括公共广场、托儿所、地铁站入口、平台花园、零售空间等，其中第71~83层共13层是开发商为市公共住房基金捐助了250万美元，用于修建可支付住房而得。大楼本身作为办公和酒店使用，从而形成了一个功能垂直混合利用的典范。

上海市刚刚公布的《上海市城市更新实施办法》，明确提出建立容积率奖励制度^[25]：以为地区提供公共性设施或公共开放空间为前提，通过适当的建筑面积奖励，强化地区品质和公共服务水平。

3.3 深圳合作式城中村改造经验

创新是深圳长期秉持的基本理念。深圳作为全国城中村改造最早、经验最丰富的城市，也是新时期最勇敢面对存量用地再开发挑战，借鉴台湾市地重划经验，创新城市更新机制最富有效率的城市。

深圳经过长期探索，目前形成“政府引导、市场运作、规划统筹、节约集约、保障权益、公众参与”^[26]的城中村改造机制，并通过《深圳市城市更新办法》和《深圳市城市更新办法实施细则》^[27]，将城中村改造纳入法制化管理轨道。

相对于中国传统的三大城中村改造模式，深圳的新型城中村改造可称之为“合作式城中村改造模式”，其根本特点是：

(1)政府引导：市政府制定规划和政策，负责项目实施。

(2)市场主体(含村集体)：鼓励村集体自行实施、市场主体单独实施或者二者联合实施城市更新。

(3)自愿申请：将更新意愿作为计划申报的必要条件，原权利主体拥有自主选择计划申报主体和实施主体的权利。

(4)产权人贡献公共空间：规定城市更新单元应提供不少于15%和3000m²的用地用于公共空间；须按《深圳市城市规划标准与准则》及法定图则要求配建公交首末站、幼儿园等公共设施；不少于住宅总规模的一定比例配建保障性住房以及创新型产业用房，以此服务于深圳大规模非户籍常住人口市民化需要以及产业结构升级的需要。

(5)意义：明晰了政府、市场和原村集体的利益分配，实现了多方利益的平衡，盘活了一大批存量土地资源，成为解决土地历史遗留问题的突破口和重要抓手。

深圳合作式城市更新，在政府规划和政策的有效引导下，充分发挥了市场作用，调动了社会的积极性，突破我国大部分特大城市城中村改造的窘境，初步形成以城市更新和土地整备两大抓手，建立存量土地开发利益共享的有效机制，并取得显著的宏观经济和社会效果。

2009年深圳市更新项目投资仅67.23亿元，2011年为141.96亿元，2012年猛增到250.69亿元，2013年高达257亿元。2012年深圳土地利用模式的拐点已经出现，存量用地供应占供地总量的56%，首次超过新增供地，2013年达到土地供应计划的70%。2013年，深圳市更新投资占房地产投资的比重达到41%，成为拉动城市经济增长、促进产业转型升级的有效力量。同时，城市更新落实了一大批教育、医疗、养老、体育、污水处理厂等重大基础设施和民生项目，提升了城市品质和形象，大幅度提升城市竞争力^[28]。

深圳的城市更新宏观层面的经验在于：由单一主体向建立多元主体合作实施城市更新，其中

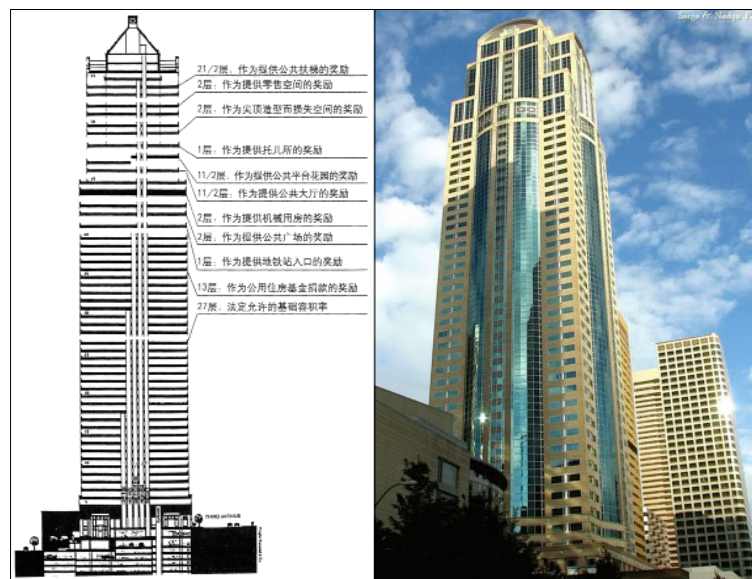


图8 西雅图市的华盛顿互惠大楼及其享受激励政策的原因
Fig.8 Washington Mutual Center in Seattle and its policy incentives

政府通过规划和政策而引导，具体过程由市场运作；由产权人免费提供一定比例的公共空间；将保障性住房和创新性产业用房纳入更新规划。

深圳的不足在于：深圳城市更新直接服从于城市开发存量用地和产业结构升级的需要，更新规划缺乏系统落实“以人为本”非户籍常住人口市民化的内容；其次，深圳城市更新市场建设不完整，信息不完全透明，村民和村集体仍然出现垄断现象，以及开发商与村集体不对等的合作关系，降低了更新效率，增加了交易成本和社会不稳定因素。

4 中国特大城市包容性城中村改造模式的理论框架

4.1 指导思想

以十八届三中全会精神、中央城镇化工作会议精神，以及国家新型城镇化规划为指导，以促进城市内部二元结构一体化为目标，直面城中村地区以土地粗放低效利用为核心的系统性矛盾，以规划为统领，以全面深化改革为基本方法，以人为本，以法治为根基，建立城中村地区存量用地再开发的多元合作机制，促进非户籍常住人口市民化，促进城中村地区发展系统优化。

4.2 目标

突破传统城中村改造以增加政府土地财政收入和简单改变城中村脏乱差而进行物质环境再造的简单追求，建立城中村系统优化的多元目标体系，全面促进城市现代化和城乡一体化。

(1)全面优化城中村地区发展的空间环境和社会秩序，促进特大城市双重二元结构一体化。

(2)保障和提升本地居民财产和财产性收入，增强本地居民对新型城市社会秩序的融入和建设能力。

(3)变排斥性改造为包容性改造。为非户籍常住人口提供可支付健康住房，并实现基本公共服务均等化。实现农业转移人口市民化，人力资源资本化，低收入阶层中产阶级化，释放内需潜力，提高社会创造与创新能力，促进社会公平与进步，建构城市社会新秩序。

(4)促进土地集约利用，增加公共空间的公共服务，形成现代城市的功能和空间品质，重新换回一流企业家的关注，促进经济复兴，以提高生产率为前提促进经济增长和产业结构升级，提升城市整体竞争力。

4.3 理论框架

4.3.1 基本理论框架

包容性城中村改造理论的基本架构是政府主导，市场主体，多元合作，共创共赢。

政府主导——政府根据市场规律和新型城镇化要求编制更新规划与实施政策，建立城中村改造市场，并在实施全过程中依法调解与仲裁经济社会矛盾和冲突，因而自始至终对城中村改造全过程的方向、结构、基本结果有着强有力的主导和控制作用。

市场主体——城中村改造的决策、申请、拆迁、新建、入住以及后续的产业发展和建设都是市场主体决策和运作，政府完全退出运动员的角色。

多元合作——城中村改造全过程政府、村集体和村民、开发商和发展商以及非户籍常住人口全程平等合作，各利益群体的利益诉求都会反映在城中村改造全过程的规划与规划实施过程。

共创共赢——多元主体在合作治理中共同创造创新，并取得共赢，实现帕累托改进。

因此，本模式理想的名称是“包容性合作式城中村改造模式”，鉴于该名称太长，而对非户籍常住人口的包容以及经济社会环境协调发展是构成城中村改造成败的两大关键要素，因此，将名称简化为“包容性城中村改造”。

包容性城中村改造要以建立双向多元城中村改造市场为核心和抓手，促进城中村地区空间结构调整，以空间结构调整促进经济社会结构转型与升级。研究以此为主旋律建构包容性城中村改造的理论架构(图9)。

包容性城中村改造模式的重大突破在于“包容性”理念和“合作式”路径。“包容性”是相对于传统城中村改造模式中的“排斥性”，指城

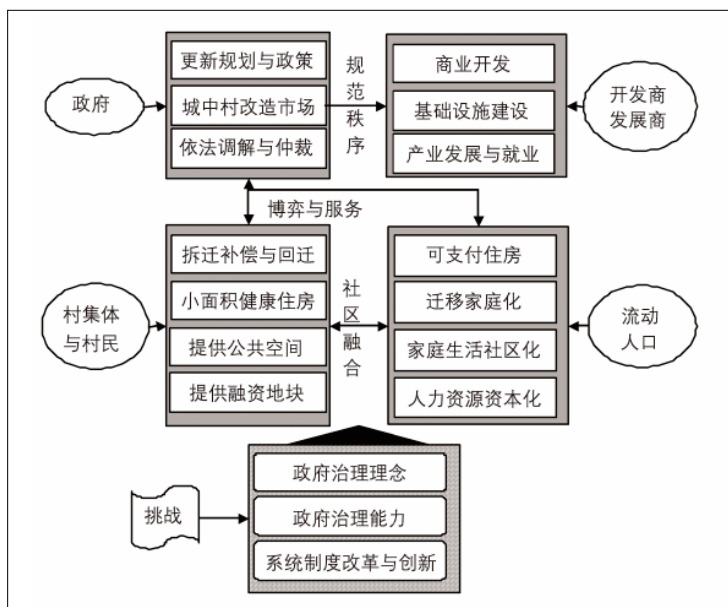


图9 包容性城中村改造模式的理论框架
Fig.9 Theoretical framework of inclusive urban village reconstruction mode

城中村改造不能无止境地驱赶非户籍常住人口，而是历史地承担起为非户籍常住人口提供可支付健康住宅使命，成为非户籍常住人口市民化的主要空间依托；不能满足于城中村的一般性物质空间再造，而要同时实现空间品质提升、经济结构升级、社会网络再造。

“合作式”是相对于传统城中村改造三大模式的共性特征是单一主体，提出建立多元主体的合作式改造模式。任何领域的改革，最终都会指向社会治理^[29]。开放性始终是社会治理改革的基本方向。根据开放性程度的不同，政府治理改革历经了统治——管理——公众参与——合作治理4个阶段。现代汉语词典解释“统治”为依靠权势控制、支配和管理。统治是最封闭的管理，基于权力需要的管理。管理学之父泰勒指出“管理”是指挥他人能用最好的办法去工作^[30]，与统治相比，管理更加具有开放性，为了提高管理效率，管理者会考虑到被管理者的特点和需要，但是管理的目标和方法仍然是自上而下的。管理的第3个开放层次就是公众参与，在管理过程中向公众开放，倾听公众呼声，将可以接受的公众意愿和利益诉求纳入到管理目标中，其中“政务公开”、“建立透明政府”是服务于公众参与需要的政府改革。但是公众参与治理模式决策过程仍然是自上而下的，管理者对待公众意愿的采纳具有随意性，公众被定位在“参与”的地位上。多元合作治理是迄今为止最为开放的政府治理改革，与公众参与治理的本质差异在于，治理主体间的关系是开放、自主和平等的。在合作治理的模式中，虽然政府通过法律法规和规划发挥着主导的作用，但是，参与到治理过程的每一个主体都能够平等地发挥其相应的作用^[29]。通过建立多元合作治理模式提供公共服务和新的社会秩序，正在深刻地改变着中国政府和其他各社会利益主体间的关系，并形成新的治理理念和治理方法。地方政府应对合作治理挑战的能力构成政府现代治理能力的重要组成部分。城中村改造与村集体、村民及开发商、社会组织利益联系十分紧密，传统的单一主体改造模式陷入僵局，迫切需要应用最前沿的政府改革理论作指导，建构合作式城中村改造模式。

因此，本模式的全称应该叫“包容性合作式城中村改造”，为了简练，也因为促进特大城市非户籍常住人口市民化是本模式的首要任务，故称之为“包容性城中村改造”。如果以城中村改造主体间的关系，则也可以称之为“合作式城中村改造”。

4.3.2 包容性城中村改造模式的四大利益主体定位

在包容性合作式城中村改造模式中，政府、

村集体和居民、开发商以及非户籍常住人口各自有着不同的目标 and 责任。

城市政府按照现代城市规划理念和方法编制城中村改造规划，制定游戏规则，条件成熟，研究颁布城市更新条例。政府推进城中村改造的目标是得到公共空间用地，改善道路和基础设施，打造现代城市空间形态，10-15年形成以中产阶级为主的社会结构。城中村改造完成后土地国有化，赋予土地房产增值空间，为居民资产增值、增加资产性收入提供激励，为市场运作提供盈利空间。

村集体与村民以认同规划方案和补偿办法为基础，贡献一定比例的公共空间用地，以及融资地块，缩小补偿面积。改造完成以后，由于基础设施和发展环境大幅度提升，土地房屋价格会大幅度上升，村集体与村民总资产得到富有吸引力的增值空间。

开发商作为城中村改造的市场的运作者，得到平均利润是基本目标，也可以投资于未来的产业发展空间。特别需要指出的是，在中国房地产整体下行的今天，城中村改造和为非户籍常住人口提供可支付住房，将成为未来时期中国房地产新增投资的主要载体。

非户籍常住人口根据其支付水平有能力享受合法出租房屋，并享有居住权保护，实现带家属迁移，并成为社区合法居民。进而完成人口迁移家庭化，家庭生活社区化，社区生活艺术化，社区治理民主化，人力资源资本化，为形成中产阶级阶层准备社会基础。

4.3.3 包容性城中村改造模式的四大关键要素

第一，主体多元化。这是落实包容性改造理念的制度基础。政府、开发商、村集体和非户籍常住人口四大利益主体公平对话，各自的利益诉求均得到反映和保护，最终在城中村开发发展的增量蛋糕中得到帕累托改进。

第二，建立城中村改造市场。这是该模式运作的市场基础。在包容性合作式城中村改造模式中，政府的城中村改造规划覆盖全域，但是对具体村庄的具体改造时间不做决策，而是将该决策权让渡给村集体。村集体一旦明确在符合规划和相关政策的前提下愿意改造，则将其信息在城中村改造市场上公布，为村集体和开发商共同协商决策提供对称性的市场空间。城中村改造市场彻底改变了“要我改”的局面，由于通过改造而获利是确定的，因此，村庄和村庄之间存在竞争，村庄和企业之间存在竞争，企业和企业之间也存在竞争，从而建构了双向多元竞争机制，彻底改变“钉子户”和“逆垄断”现象，极大降低改造成本，提升改造效率。解决传统模式高交易成本、低开发效率以及社会冲突问题。曼昆总结经

济学十大原理的第六条提出“市场通常是组织经济活动的一种好方法”^[31]。建立城中村改造市场正是让市场在城中村改造过程的资源配置中起决定性作用的体现。

第三，村集体和村民要承担贡献公共空间和融资地块的义务。吸收日本土地区划、台湾市地重划和深圳城市更新的共性经验，土地产权人村集体和村民是城中村改造的直接受益者，因而承担城中村改造的公共成本。承担方式是贡献公共空间以及融资地块需要的土地，以从根本上解决传统模式资金不可持续的问题。

第四，激励村集体和村民以合法补偿面积开发建设可支付健康住宅。根据非户籍常住人口对住宅需要的规模与结构，编制城中村改造的住宅规划，为非户籍常住人口提供多品种、小户型、功能齐全的可支付健康住房，为非户籍常住人口市民化提供关键的空间保障，从根本上解决传统改造模式中的“排斥性”问题，并为促进社会融合、建构中产阶级为主的现代社会结构奠定空间基础。

非户籍常住人口在初期是相对被动的、收益的群体。但是，一旦获得可支付健康住房以及以此为基础的市民化将唤醒他们就业、创业和新生活的全部热情，赋予他们积极参与进步与发展的极大动力。非户籍常住人口普遍实现转型与发展，才是解决特大城市传统城市化遗留问题，赋予其新型城镇化时期创业创新实现内生增长的根本动力。

4.3.4 包容性城中村改造理论的运用需要地方政府面对三大挑战

第一，政府治理理念的挑战。政府推进城中村改造，直接目的不再是简单的空间再造和获取土地财政，不能以驱赶非户籍常住人口为前提。必须真正把“以人为本”的新型城镇化发展理念融入到城中村改造之中，使城中村改造的过程成为非户籍常住人口市民化的过程，成为社会各利益群体全面受益的过程，成为帕累托改进的过程。

第二，政府治理能力的挑战。中国的改革自始至终贯穿着处理政府与市场关系的主线。提升政府现代化治理能力，核心就是提升政府认识市场、把握市场、尊重市场规律、建立市场规则并弥补市场不足的能力。城中村改造具有巨大的市场空间，市场可以完成工作的主体部分，如何通过建立城中村改造市场来有效推进，发挥四两拨千斤的作用，对各城市政府都是巨大的挑战。

第三，政府建构现代治理体系的挑战。包容性城中村改造包含规划、建设、治理全过程，包含经济、社会、空间、环境、政策多个领域，是特大城市局部地域发展的系统再造、优化与创新，需要对传统的政府规划治理体系和制度架构

进行全面的改革与创新：包括规划管理制度，土地制度，户籍制度，投融资制度，社区治理制度，市场运行相关制度与机制等等。单项改革与系统改造是基于空间再造的城中村改造与基于公共政策导向的城中村改造的最大差别。

最后，包容性城中村改造模式的实施还需要建立四大保障机制。

5 实施包容性城中村改造模式的四大保障机制

5.1 建立城中村改造市场，形成城中村改造多元双向竞争机制

在城市已经形成的土地市场上增加有形的城中村改造市场板块，形成双向多元的城中村改造竞争机制：

(1)政府的职能回归掌舵。编制弹性城市更新规划，建立城中村改造市场，制定市场规则。同时政府需要对本市所有村落进行普查，把具有历史文化价值的名村和传统村落保护起来，实施专业化的整治与发展，不得进入城中村改造市场。

(2)村集体是城中村改造市场的供给方。村集体将本村(或其中一部分)推上城中村改造市场。供给方的市场准入条件包括：第一，非历史文化名村或者传统村落；第二，认同政府统一改造规划和补偿政策；第三，以符合基层民主治理的规范程序为前提，在内部达成一致意见。

(3)企业是城中村改造市场的需求方。城中村改造是特殊意义的城市空间生产过程，必须是有限市场。需要严格明确需求方的准入条件：良好的信用级别和信用记录，资产规模，有成功城中村改造经验的优先。达到政府准入条件的企业才可以进入城中村改造市场参与竞争。同时，政府对于行为不良的企业建立并公开城中村改造企业“灰名单”，进入“灰名单”的企业禁止进入城中村改造市场。

(4)价格形成机制。政府通过市场形成基准价格；城中村改造市场的双向市场竞争形成最终价格。

(5)法律维护公正。所有经济摩擦和冲突全部依靠法院公开公正处理，依法治市。

5.2 完善容积率制度，建立开发权转移制度，并形成二者的互动机制

建构城乡统一的建设用地市场对中国来说是巨大的历史性挑战，短期内盲目推进可能造成一些混乱。建议建立一些共用市场规则，并在社会成本低、效率高的薄弱环节优先启动。容积率制度和乡村废旧宅基地发展权转移制度就属此类，

建议在城中村改造过程中建立容积率奖励制度和开发权转移制度的互动机制。

完善容积率制度，包括建立弹性容积率制度和完善容积率奖励机制。

(1)建立弹性容积率制度。弹性容积率制度是指因地制宜，根据具体需要在一定幅度内调整容积率的制度。在更新单元中，在融资地块如果确实不能保障融资规模的需要，在考虑到大型基础设施承载能力以及规划其他刚性控制的前提下，可以根据资金平衡的需要，适当调整容积率。弹性容积率制度是实施容积率奖励制度的前提。

(2)完善容积率奖励制度。容积率奖励是为了激励土地使用者免费提供特定公共空间和基础设施而给予土地使用者增加相应建筑面积的权利。目前在广州、上海等城市已经实施容积率奖励制度，但是可奖励的内容主要控制在设施(如图书室、停车场、公共汽车站等)的提供上，美国、中国台湾的容积率奖励包容性较强，激励内容可以拓展至各类公共空间(步行广场、社区小型公园、大楼内的公共大厅等)、公益事业(如捐赠公共住房基金)等领域。中国需要根据城中村改造的特征和社区发展的需要，适当调整、完善容积率奖励制度，最大程度发挥市场作用，降低政府在城中村改造过程中公共产品的供给成本。

(3)建立发展权转移机制。发展权转移是指受法律和规划的限制不能实现的土地发展权有价转移到其他可接受区域的制度。美国、中国台湾等发达国家和地区普遍实行发展权转移制度。在国内，关于发展权转移的研究已经很丰富，只是长期没有形成规范的制度^[32-33]。中国的城乡建设用地增减挂钩在本质上是一种特定条件下的发展权转移制度，将农村建设用地发展权转移到城市发展区域。但是，在执行的过程中由于制度不规范，产生了一系列的社会问题。特大城市区域发展不平衡，远郊区村庄存在大量的闲置住宅和低效用地，可以通过建立规范的发展权转移制度，将远郊区富余的发展用地和建筑权利转移到供不应求的城市边缘区域，满足其发展的需要，将有利于探索解决中国农村地区宅基地低效利用的历史性问题，并提高农民进入城市的资本积累能力。

(4)建立容积率奖励制度和建筑面积开发权转移制度的互动机制。鉴于中国土地所有权的复杂性，而建筑物的所有权是明确的。在初始阶段，可以学习台湾，探索建筑面积发展权转移制度。通过城中村改造市场，把城市边缘区城中村改造的容积率奖励制度与远郊区建筑面积发展权转移制度挂钩，将远郊区一定建筑面积的发展权按照一定的折算系数，折合成为城市边缘区的建筑面积，激励开发商与村集体合作，激活农村合法建筑面积的发展权转移市场，既有利于农村低

效用地再开发，也有利于调动开发商进入城中村改造市场的积极性，一举两得。

5.3 建立非户籍常住人口可支付健康住房供给市场化机制

在城中村改造过程中，通过调整规划理念和规划方法，将非户籍常住人口可支付健康住房纳入城中村改造规划，利用补偿给城中村居民的合法居住面积为非户籍常住人口提供可支付健康住房。

5.3.1 运用市场机制提供可支付健康住房是发达国家的共性经验

可支付住房是西方城市经济学的基本概念，是指居住者以其正常工资收入可以支付得起的住房支出。通常有两个衡量指标：第一，买房者用的指标是“房价收入比”，即居住者所购房总价与家庭年收入之比。房价收入比的经验指标值国际通用是小于8；第二，租房者用的指标是“租金收入比”，即房屋月租金与月工资收入之比。房租收入比的经验指标值不同国家有一定的差别，美国的政策区间是小于33.3%，德国的政策区间是小于25%。

健康住房是德国在1880年代对社会住房提供者的基本要求。健康住房，是指要有独立的卫生设施，独立的厨房，一家人可以实现家庭私密性生活的空间。非健康住宅将依法拆除或者依法重建。

在日本、德国、美国等发达国家城镇化高速发展的进程中，市场力量是解决大规模城市迁移人口可支付健康住房的最有效手段。

日本是公共住房问题解决得最好的国家之一。日本城镇居民自有房屋的比例约为60%，租赁住房占40%。而在租赁住房中，政府提供的公共住房比例不到10%，民营的出租住房占30%多，其比例与城市规模成正比(表1)，1998年，

表1 1973-1998年日本及三大都市圈(1998年)住房结构
Tab1 Housing property structure of Japan (1973-1998) and its three metropolitan areas (1998)

	合计	自有住房	租赁住房	# 公营	# 公团公社	# 民营	# 单位租赁
1973	100.0	59.2	40.8	4.9	2.1	27.5	6.4
1978	100.0	60.4	39.4	5.3	2.2	26.1	5.7
1983	100.0	62.4	37.3	5.4	2.2	24.5	5.2
1988	100.0	61.3	37.5	5.3	2.2	25.8	4.1
1993	100.0	59.8	38.5	5.0	2.1	26.4	5.0
1998	100.0	60.3	37.3	4.8	2.0	27.4	3.9
1998年							
# 东京	100.0	41.5	55.5	5.1	3.9	41.6	4.9
# 大阪	100.0	49.6	48.4	7.1	4.0	34.4	2.9
# 京都	100.0	59.3	38.7	4.3	2.4	29.5	2.6

资料来源：日本统计年鉴2001，日本总务厅统计局平成13年。

表2 广州市非户籍常住人口健康住房支付能力结构
Tab.2 Structure of affordability for healthy affordable housing by permanent residents without Guangzhou Hukou

	月工资(元/人)	健康住房套型	占调查人数的比重
指标1：房价收入比			
<4	12281	购买90m ² /套	1.1%
4~6	8188~12281	购买90m ² /套	0.8%
4~6	5458~8188	购买60m ² /套	5.3%
6~8	4094~5458	购买60m ² /套	12.2%
>8	<4094	租房	80.6%
指标2：房租收入比			
25%	3289~4094	租赁60m ² /套	17.3%
25%	2193~3289	租赁40m ² /套	28.8%
25%	1096~2193	租赁20m ² /套	25.5%
25%	! 1096	租赁20m ² /套	9.1%

资料来源：课题组问卷调查。

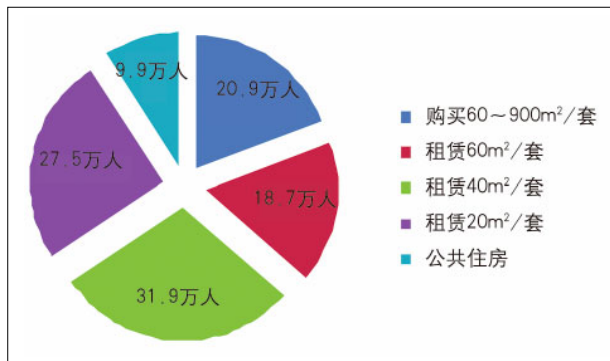


图10 广州城市边缘区非户籍常住人口健康住房可支付能力的规模结构
Fig.10 Structure of affordability for healthy affordable housing by permanent residents without Guangzhou Hukou in urban fringes

表3 广州城市边缘区城中村改造非户籍常住人口可支付健康租赁住房供求关系
Tab.3 Supply and demand relation of affordable healthy rent housing for permanent population without Hukou status in urban fringe villages in Guangzhou

		60m ² /套	40m ² /套	20m ² /套	合计	满足程度(%)
需求1	面积(万m ²)	1481.6	1650.2	987.7	4119.5	
	套数(万)	24.7	41.3	493	115.3	
供给1	面积(万m ²)	1102.7	1228.2	735.1	3066.0	
	套数(万)	18.4	30.7	36.7	85.8	
供给2	面积(万m ²)	2020.8	2250.8	1347.1	5618.7	
	套数(万)	33.7	56.3	67.3	157.3	
基于套数的供求关系	供给1	-6.3	-10.6	-12.6	-29.5	74.4
	供给2	9.0	15.0	18.0	42.0	136.4
基于面积的供求关系	供给1	-378.9	-422.0	-252.6	-1053.5	74.4
	供给2	539.2	600.6	359.5	1499.3	136.4

资料来源：广州市规划局村庄数据库，课题组问卷调查。

东京圈私人租赁住房占全部住房的41.6%。同时，日本的私人出租房屋中，小面积房屋占大多数，在2008年日本三大都市圈私人出租房屋中，66m²以下的住房占78.5%，33m²以下占29.5%。日本经验为中国调整特大城市非户籍常住人口可支付健康住房供给结构提供了有益的参考。

5.3.2 广州城中村改造规划中非户籍常住人口可支付健康住房的供求关系测算

在广州城市边缘区的城中村，本地户数327092户，户籍人口102.9万人，非户籍常住人口108.9万人，住宅占地5414万m²，有证占地3215万m²，住宅建筑面积10895万m²，有证面积6606万m²。以此为基础，对非户籍常住人口可支付健康住房的供求关系进行测算。

第一，从需求的角度看，90%非户籍常住人口可以通过市场化实现可支付健康住房。

根据项目组对广州非户籍常住人口的抽样调查数据(表2)，按照当前广州的住房价格水平和多层商品房出租屋价格(相当于城市更新后的住房价格)，以房价收入比小于8为标准，则广州市有19.4%的非户籍常住人口买得起60~90m²的商品房，80.6%的非户籍常住人口买不起房子。同时，以房租收入比低于25%为标准，则71.5%的人租得起20~60m²的住房，9.1%的人租不起哪怕20m²的房屋，需要公共住房解决住房问题。以此计算，广州市村庄范围内共108.9万非户籍常住人口，20.9万人买得起住房，78.1万人可以担负的起租赁20~60m²健康住房的租金，只有9.9万人完全依赖提供的支付的公共住房(图10)。也就是说，政府只需要为9.9万人建设公共住房。

因此，如果充分利用市场的力量，为非户籍常住人口提供相应小规模健康住房，可以将政府建设公共住房的成本大幅度降低。而且，与建设大规模廉租房相比，本模式的支付健康住房与本地居民住房同处于一个社区，有利于非户籍常住人口与本地居民的社会融合。

如图10所示，广州非户籍常住人口健康住房需要租赁住房115.3万套，面积4119.5万m²(表3)。

第二，从供给角度看，广州城市边缘区城中村合法补偿面积可以满足区域内非户籍常住人口可支付健康住房的需求。

基础条件和补偿标准：广州郊区宅基地合法面积80m²，合法建筑强度3.5层，合法建筑面积280m²。但是，由于历史、区位等多种因素的影响，农村居民各家各户的建筑面积差异很大，一些资本雄厚、区位条件好的农民拥有多处房屋，建筑面积高达数百乃至上千平方米，有的仅仅在自己的宅基地上盖了1~2层，有证面积小于合法面积。为此，对于无证建筑面积部分，以适当高于建筑成本的价格补偿，对于有证合法建筑面

积,则以回迁面积补偿。对于有证建筑面积不足280m²的家庭,允许其要求补足权益面积280m²,也可以根据其要求,补偿有证建筑面积,剩余部分以货币补偿。于是,形成城中村拆迁补偿面积的最低限和最高限,最低限是小口径补偿面积(表3中的供给1),即是已有有证合法建筑面积;最高限是大口径补偿面积(表3中的供给2),即是全部家庭按照280m²权益面积补偿,对于有证面积小于280m²的家庭,则在复建时补足其权益面积。

广州城市边缘区城中村改造住宅补偿面积:根据广州规划局村庄规划数据信息平台的基础数据,广州城市边缘区共有327092户农村居民,有证住房建筑面积合计为6606万m²;有证面积加上复建权益面积合计9158.6万m²,这样,分别构成广州城市边缘区城中村改造住宅补偿面积的最低限和最高限。

广州城市边缘区城中村改造复建中村民自住面积:规划激励村民自住面积不超过人均34.4m²,全区域村民需要自住面积合计3539.9万m²。补偿面积减去自住面积,富余部分构成面向非户籍常住人口提供可支付健康住宅的建筑面积。

广州城市边缘区城中村改造中可为非户籍常住人口提供的可支付健康住房供给面积测算:最低限小口径供给(供给1)为3065.1万m²(6606~3539.9),按照非户籍常住人口的需求比例,可形成20~60m²可支付健康住房85.8万套;最高限大口径供给(供给2)为5618.7万m²(9158.6~3539.9),按照非户籍常住人口的需求比例,可形成20~60m²可支付健康住房157.3万套。

第三,广州城市边缘区城中村改造非户籍常住人口可支付健康住房的供求平衡

根据上述供求关系数据测算,形成广州城市边缘区城中村改造不同类型不同面积私人租赁住房的供求关系(表3)。

表3清楚地显示:在广州城市边缘区城中村改造过程中,利用村民合法补偿的居住面积,为外来人口建设可支付健康住房,以小口径计算,可以满足非户籍常住人口74.4%的可支付健康住房需求;以大口径计算,可以满足136.4%的非户籍常住人口可支付健康住房的需求。也就是说,如果充分考虑所有居民住房权益面积补偿,那么不仅可以完全满足当前本区域非户籍常住人口可支付健康住房需求,还富余42万套健康住房,可以满足市中心外迁的非户籍常住人口的支付住房需求。

渐进的实现房屋自有化。为了减少对房地产的冲击,也为了使非户籍常住人口有资本积累的时间缓冲,当前所有面向非户籍常住人口的住房全部以出租的形式,5-10年后陆续转租为卖,使非户籍常住人口成为有产者阶层。有产者有恒

心,这将促使非户籍常住人口逐步发展成为维护和创新社会秩序的动力,果真如此,中国“以人为本”的新型城镇化战略才真正落到实处。

5.4 全面形成人力资源资本化机制

为非户籍常住人口提供可支付健康住房是特大城市包容性城中村改造的核心内容,也是实现非户籍常住人口市民化的最难点。但是,要真正完成全部市民化过程,并以此促进国家现代化,仅仅有可支付健康住房供给是不够的,还需要全面建立人力资源资本化机制,这包括非户籍常住人口迁移家庭化,家庭生活社区化,以社区为空间单元实现公共服务均等化,社区治理民主化,人力资源资本化,边缘者阶层中产阶级化。以人力资本积累为核心内容,全面提升全民素质,促进人的现代化是包容性城中村改造的社会路径。

6 结语:包容性城中村改造的本质与宏观效应

包容性城中村改造是与传统的排斥性城中村改造相对而言的城中村改造理论。排斥性城中村改造的核心特点是城中村改造方案中缺乏原村庄居住主体——非户籍常住人口的居住空间安排和居住权保障,每一次城中村改造都在客观上造成非户籍常住人口向城市外围搬迁,而非户籍常住人口的每一次外迁又成为新一轮城中村出现的原因,周而复始,城中村改造的巨资不断投入,城中村问题却不断积累,非户籍常住人口边缘化倾向日趋加剧。排斥性城中村改造不符合新型城镇化发展的需要,而包容性城中村改造将成为时代发展的必然选择。

包容性城中村改造理论是指把非户籍常住人口的合法居住和健康生活纳入改造方案的城中村改造理念、改造方法和制度创新系统。通过海淀区和广州案例研究发现,包容性城中村改造改变的只是城中村改造的理念和规划方法,方案呼之欲出,不需要新增建设用地,不需要政府新增投资,甚至于可以节约政府投资,关键在于学会运用合作式规划的手段,尊重市场机制,安排公平的市场规则。

“十三五”期间,可以预见的包容性城中村改造的宏观效应表现为:

第一,开辟特大城市稳定的新增投资空间。在中国经济增长的“新常态下”,房地产作为拉动传统经济增长的引擎力量减弱,以为非户籍常住人口提供可支付健康住房为特征的城中村改造将成为城市中不可多得的时代性投资需求,将可以成为特大城市新常态下保持经济增长的重要投资渠道。

第二，形成特大城市扩大内需实现经济增长的新引擎。通过非户籍常住人口市民化，使数百万非户籍常住人口可以在城市安居乐业，必然带来城市购买力和消费能力的增长启动新时期特大城市内需拉动的源泉。根据项目组测算，如果广州市600万非户籍常住人口以20年的时间完成市民化过程，那么2015-2034年间，其市民化新增购买力和消费可以拉动的经济增长占广州期间新增GDP的份额由10.5%持续上升到26.6%；相应地期间广州市为市民化需要的财政支出占广州市全部财政支出的比例由4.95%增加到11.47%。市民化过程中非户籍常住人口为城市创造的财富远远大于城市政府通过公共财政反哺到居民个体的数额。这本来是常理。

第三，提升特大城市综合竞争力。包容性城中村改造最重要的宏观效应是釜底抽薪，为彻底解决中国特有的城市内部二元结构一体化难题提供系统解决方案。包容性城中村改造，将通过广泛持续的人力资本积累，为城市广泛造就中产阶级阶层，形成以中产阶级为主的社会结构，这是中国新型城镇化和现代化的社会目标，将为中国特大城市注入长期持续的创造力和创新能力，直至把中国送达发达国家彼岸。

最后，以俞孔坚教授的话作为结尾：“城市是一个生命有机体，城市规划也还是一个富有生命的活的过程。尊重和关怀普通人的价值观和道义是这个规划生命过程中跳动的心脏和灵魂^[34]。”赋予城中村这样的生命有机体以全新的活力、生命力和创造力是包容性城中村改造规划理论的历史使命。

(本文是在北京市海淀区规划局《多元利益视角下的海淀城乡结合部规划实施评估》，以及广州规划局《广州农村地区新型城镇化战略》两个课题研究的基础上形成，包含了课题组所有成员以及海淀、广州规划局专家领导的智慧，特别是大量的计算和一些经验总结素材来自于课题组20多位成员的工作，在此表示衷心感谢。)

注释(Notes)

项目根据广州村庄二元结构的严重程度，把所有农村地区的村庄划分为三类：1.刚性二元村：外来人口比重>50%，建设用地比重>60%；2.弹性二元村：外来人口比重>30%或建设用地比重>40%，并同时满足外来人口比重<50%或建设用地比重<60%；3.一般远郊村：外来人口比重<30%，建设用地比重<40%；4.其他。

包括广州在内的许多特大城市，大规模连片的城中村、城边村，已经完全具有城市的空间形态并承担城市功能，这些村的改造本质意义上与城市更新无异。最大的差别在于二元结构，比在国有土地上的旧城更新难度更大。

市地重划在日本叫“土地区划”。日本的土地区

划由土地所有权人分担的预留地包括两部分用途：一部分为公共设施和公共空间的建设用地，另一部分称为“资金地”用于平衡基础设施建设费用，在整理之后出售，以取得资金作为工程费和补偿费的一部分。“资金地”相当于台湾的抵费地，相当于中国的“融资地块”。截至2000年，日本共完成区划整理项目9207个(约占所有城市开发项目的一半)，提供建设用地面积达306120hm²。深圳经验主要根据下述资料来源综合总结梳理而成：第一，深圳市规划国土委城市更新办，深圳市更新的现状与发展趋势(PPT)，2013.12；第二，《深圳市城市更新办法》和《深圳市城市更新办法实施细则》；第三，深圳考察访谈。

参考文献(References)

- 1 房庆方，等. 城中村：从广东看我国城市化进程中遇到的政策问题[J]. 城市规划，1999(6).
Fang Qingfang et al. Urban Villages: Policy Problems During China's Urbanization Process with the Case of Guangdong Province[J]. City Planning Review, 1999(6).
- 2 国家卫生和计划生育委员会人口司. 中国流动人口发展报告2014[M]. 北京：中国人口出版社，2014.
National Health and Family Planning Commission of the P R China. Report of China's Migrant Population Development 2014[M]. Beijing: China Population Publishing House, 2014.
- 3 无名氏. 中国流动人口忧思录[J]. 乌鲁木齐职业大学学报，1993(Z1).
Anonym. Reflections on China's Migrant Population[J]. Journal of Urumqi Vocational University, 1993(Z1).
- 4 李培林. 巨变：村落的终结[J]. 中国社会科学，2002(1).
Li Peilin. Tremendous Changes: The End of Villages[J]. Social Sciences in China, 2002(1).
- 5 高学武，魏国学. 城镇化视野下城中村治理困境的破解之策[J]. 宏观经济研究，2014(3).
Gao Xuewu, Wei Guoxue. Solutions for Urban Villages' Governance Dilemma during Urbanization[J]. Macroeconomics, 2014(3).
- 6 东建. 珠海市三年内消灭“城中村”[J]. 城市规划通讯，2000(12).
Dong Jian. Zhuhai will Eradicate Urban Villages in Three Years[J]. Urban Planning Newsreport, 2000(12).
- 7 郑毅. 广州改造“城中村”目标确定[N]. 南方都市报，2000-09-06.
Zheng Yi. Guangzhou Sets the Goal of Urban Villages Reconstruction[N]. Southern Metropolis News, 2000-09-06.
- 8 闫小培，魏立华，周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究：以广州市城中村改造为例[J]. 城市规划，2004(3).
Yan Xiaopei, Wei Lihua, Zhou Ruibo. Research on the Coordination Between Urban and Rural Area in the Rapid Urbanization with the Redevelopment of Guangzhou Village-Amid-the-City as a Case[J]. City Planning Review, 2004(3).
- 9 张京祥，赵伟. 二元规制环境中城中村发展及其意义的分析[J]. 城市规划，2007(1).
Zhang Jingxiang, Zhao Wei. City Village in Dual-System Environment: Development and Significance[J]. City Planning Review, 2007(1).

- 10 叶裕民,袁蕾. 转型期中国农民工住房与规划政策研究[J]. 城市与区域规划, 2009(2).
Ye Yumin, Yuan Lei. Research on Housing and Planning Policies for China's Rural Migrant Workers in the Transition Period[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2009(2).
- 11 孙林. 对城中村改造性质和作用的再认识: 以广州为例[J]. 理论导刊, 2011(1).
Sun Lin. Reconsidering the Nature and Function of Urban Village Reconstruction: An Example from Guangzhou. Journal of Socialist Theory Guide, 2011(1).
- 12 陶然,等. 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).
Tao Ran et al. Urban Village Redevelopment and Land System Reform: Pearl River Delta Experience[J]. International Economic Review, 2014(3).
- 13 廖杨. 外来人口与城中村的社会管理变迁: 基于广州渔村的调研分析[J]. 中南民族大学学报, 2014(4).
Liao Yang. The Shift of Migrant Population and Urban Village Social Governance: An Analysis on Guangzhou Bancun[J]. Journal of South-Central University for Nationalities, 2014(4).
- 14 孙林. 农民工居住权视角下城中村改造问题思考[J]. 城市观察, 2015,1(1).
Sun Lin. Exploring of the Urban Village Reconstruction Based on the Housing Right of the Migrant Workers[J]. Urban Insight, 2015,1(1).
- 15 陶然,王瑞民,潘瑞,等. 新型城镇化的关键改革与突破口选择[J]. 城市规划, 2015(1).
Tao Ran, Wang Ruimin, Pan Rui, et al. Key Reforms of New Urbanization[J]. City Planning Review, 2015(1).
- 16 秦晖. 城市新贫民的居住权问题[J]. 社会科学论坛, 2012(1).
Qin Hui. Issues on Right of Dwelling of the New Urban Poor[J]. Tribune of Social Sciences, 2012(1).
- 17 杨豪中. 面向低收入群体的城中村改造模式[J]. 理论月刊, 2011(2).
Yang Haozhong. An Urban Village Reconstruction Model for Low-Income Group[J]. Theory Monthly, 2011(2).
- 18 叶裕民. 用“组合拳”加速外来人口市民化[EB/OL] [2014-09-01]. 中国经济新闻网, 2014.
Ye Yumin. Speeding Up the Citizenization of Migrant Population with “Combination Blow” [EB/OL] [2014-09-01]. <http://www.cet.com.cn/wzsy/ttx/ttx/1297788.shtml>.
- 19 居晓婷,等. 城中村改造中不同市场化程度下的土地发展权配置模式[J]. 国土资源科技管理, 2014(1).
Ju Xiaoting et al. Allocation Modes of Land Development Right amid Marketization of Different Degrees in Urban Village Redevelopment: A Case Study of Shenzhen City[J]. Scientific and Technological Management of Land and Resources, 2014(1).
- 20 石楠. 城中村[J]. 城市规划, 2013(3).
Shi Nan. Urban Village[J]. City Planning Review, 2013(3).
- 21 北京市政府办公厅. 关于加快本市绿化隔离地区建设暂行办法【(2000)20号】[Z]. 2000.
General Office of Beijing Municipal Government. Provisional Measures on Speeding Up Green Belt Construction of Beijing [(2000)NO.20] [Z]. 2000.
- 22 王亚煌. 城中村改造应慢下来[EB/OL] [2014-03-11]中国经营网, 2014.
Wang Yahuang. We Should Slow Down Urban Village Reconstruction[EB/OL] [2014-03-11] http://www.cb.com.cn/opinion/2014_0311/1044124.html.
- 23 马克思. 资本论(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1975.
Max Karl. Das Capital[M]. Beijing: The People's Publishing House, 1975.
- 24 许文昌. 土地法规[M]. 台北: 元照出版社, 2014.
Xu Wenchang. The Land Laws[M]. Taipei: Angel Publishing House, 2014.
- 25 上海市政府. 上海城市更新实施办法[Z]. 2015.
Shanghai Municipal Government. Urban Regeneration Measures of Shanghai[Z]. 2015.
- 26 深圳市人民政府. 深圳市人民政府令(第211号)深圳市城市更新办法[Z]. 2009.
Shenzhen Municipal Government. Urban Regeneration Measures of Shenzhen[Z]. 2009.
- 27 深圳市人民政府. 深圳市城市更新办法实施细则(深府【2012】1号)[Z]. 2012.
Shenzhen Municipal Government. Detailed Rules for the Implementation of Urban Regeneration in Shenzhen (SZG[2012] NO.1) [Z]. 2012.
- 28 徐强. 我市在建城市更新项目达百个[N]. 深圳特区报, 2014-12-22.
Xu Qiang. Over 100 Urban Regeneration Projects Are Under Construction in Shenzhen[N]. Shenzhen Special Zone Daily, 2014-12-22.
- 29 张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿[J]. 社会科学研究, 2012(3).
Zhang Kangzhi. Cooperative Governance Is the Ultimate Goal of Social Governance Reform[J]. Social Science Research, 2012(3).
- 30 [美]弗雷德里克·泰勒. 科学管理原理[M]. 马凤才,译. 北京: 机械工业出版社, 2013.
Taylor F Winslow. The Principles of Scientific Management[M]. Ma Fengcai (trans.) Beijing: China Machine Press, 2013.
- 31 [美]曼昆. 经济学原理[M]. 梁小民, 梁砾,译. 北京大学出版社, 2009.
Mankiw N Gregory. Principles of Economics[M]. Liang Xiaoming, Liang Shuo (trans.) Beijing: Peking University Press, 2009.
- 32 郭湘闽. 论土地发展权视角下的旧城保护与复兴规划——以北京市为例[J]. 城市规划, 2007(12).
Guo Xiangmin. Inner City Conservation and Revitalization Planning In Beijing: A Perspective from Land Development Right[J]. City Planning Review, 2007(12).
- 33 华生. 城市化转型与土地陷阱[M]. 北京: 东方出版社, 2013.
Hua Sheng. Urbanization Transition and Land Trap[M]. Beijing: Oriental Publishing Center, 2013.
- 34 俞孔坚. 高悬在城市上空的明镜: 再读《美国大城市的生与死》[J]. 中国建设信息, 2009(2).
Yu Kongjian. The Glimmerglass over a City's Dome: Rethinking the Death and Life of Great American Cities[J]. Information of China Construction, 2009(2).