

■ 城乡建设重大课题研究丛书

# 城中村规划建设问题研究

---

建设部课题组

中国建筑工业出版社

■ 城乡建设重大课题研究丛书

# 城中村规划建设问题研究

---

建设部课题组

中国建筑工业出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

城中村规划建设问题研究/建设部课题组. —北京: 中国建筑工业出版社, 2007

(城乡建设重大课题研究丛书)

ISBN 978-7-112-09798-2

I. 城… II. 建… III. ①农村-城市化-城市规划-研究-中国②农村-城市化-城市建设-研究-中国 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191802 号

责任编辑: 丁洪良

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 王 爽 陈晶晶

城乡建设重大课题研究丛书

城中村规划建设问题研究

建设部课题组

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

\*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 6 $\frac{1}{4}$  字数: 95 千字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 14.00 元

ISBN 978-7-112-09798-2

(16462)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

# 调查研究是做好城乡建设工作的重要方法

## (总序言)

理论联系实际，深入调查研究，是我们党的优良传统和一贯倡导的工作作风，是党领导革命、建设、改革和发展的基本经验和重要工作方法，也是各级领导干部提高科学决策水平的前提和基础。近几年来，建设部按照党中央、国务院的要求，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、促进全面协调可持续发展，由主要负责同志带队，围绕城乡建设改革发展的新情况、新问题，组织开展了多项重点专题调查研究。这套“城乡建设重大课题研究丛书”，就是他们坚持调查研究汇编而成的初步成果。这些研究报告涉及城乡规划、住宅建设、小城镇发展、村庄整治、风景名胜区管理、工程勘察设计等多个领域，反映了实际情况，分析了存在问题，梳理了工作思路，提出了政策建议，具有较强的针对性和指导性。把这些研究报告汇编成册，有利于正确认识城乡建设的现实进展，总结交流城乡建设的经验做法，对改进实际工作，提高管理水平，具有积极的参考价值和借鉴意义。实践不断发展，调研未有穷期。在新的形势下，希望建设战线广大干部职工认真学习党的十七大精神，坚持从实践中来到实践中去，正确

认识我国国情和发展的阶段性特征，深刻理解和把握城乡建设工作的新形势新任务，探索城乡建设改革发展的新思路新举措，促进城乡建设又好又快发展，为全面建设小康社会做出新的更大贡献。

贾培炎

二〇〇七年十二月二十五日

# 认真开展基础性前瞻性调查研究工作

(写在出版前的话)

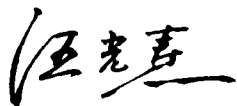
调查研究是马克思主义认识论的基本观点，是党的实事求是思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是“谋事之基，成事之道”。通过调查研究可以察实情，求真知，出良策。在具体工作中，我们深刻体会到搞好调查研究工作的重要性。我们按照认真学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观的要求，围绕城乡建设改革发展中的重大问题，坚持深入实际调查研究，总结经验，发现问题，探索规律，提高决策能力，使各项工作更加具有针对性、务实性、创造性。

进入新世纪以来，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势下，城乡建设工作面临着许多新课题新矛盾。主要是：城市发展方式粗放，资源能源浪费比较突出，与群众切身利益相关的社会事业和生态环境保护投资不足；住房供应结构性矛盾突出，部分群众住房困难，特别是低收入群众住房困难没有得到很好解决；城镇房屋拆迁、拖欠工程款和农民工工资、物业管理等方面侵害群众利益问题时有发生；政府职能转变和机关作风建设还需要深入推进。这些问题带有全局性和战略性，关系到国民经济平稳运行、节能降耗减排、环境保护和民生的改善，必须采取有效措施，及时加以解决。部党组决定，按照国务院领导对建设部门工作的要求，深入开展调查研究，并确定一系列重点研究课题。包括住房、住房制度改革和房地产市场专题研究、多层次住房保障体系研究、市政公用事业改革与发展研究、完善规划指标体系研究、新时期小城镇发展研究、城中村规划建设问题研究等。

加强和改进调查研究，制度建设是保障，领导干部带头是关键。

几年来，我部相继建立了领导干部带头调研制度、年度重点工作调研制度和结合日常工作调研制度。我本人先后主持了多项专题调研，内容涉及住宅和房地产市场发展、多层次住房保障制度、市政公用事业改革与发展、城乡规划、小城镇发展、城中村规划建设、村庄整治、灾后重建、风景名胜区管理、工程勘察设计等诸多方面。这些研究有对现实问题的深入剖析，有对地方经验的概括总结，也有对未来工作的理性思考。研究成果丰富多彩，有的成果针对了当前的问题，已经在有关决策中得到采纳；有的成果具有前瞻性，可以作为解决未来可能出现问题的政策储备。

本套丛书正是这些调研成果的汇编，是所有参与者集体智慧的结晶。在此，向所有参与课题调研的同事、专家以及为丛书出版付出辛勤劳动的同志们表示深深的谢意。中国建筑工业出版社为本丛书的出版付出了巨大心血。由于认识水平的限制，有关研究内容还会有不成熟之处，有的结论和政策建议还需要在未来的实践中进一步检验。我们热烈欢迎广大读者批评指正。

A handwritten signature in black ink, reading '江鲁' (Jiang Lu), written in a cursive style.

二〇〇七年十二月二十五日

# 前 言

随着我国工业化、城镇化的快速推进，城中村在环境、社会、经济和管理等方面存在着一系列问题，已成为困扰我国许多城市健康发展的难点问题。城中村问题解决与否，直接关系到民生，影响社会稳定。研究城中村问题，引导城中村科学合理地进行治理，是落实全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的客观要求，对实现城乡统筹，推进有中国特色的城镇化和城市健康发展，促进社会公平和建设节约型社会都具有重要意义。

为客观认识城中村，总结城中村治理过程中的好的做法和经验，更好地指导全国城中村治理工作，建设部把城中村列为 2007 年重点调研课题，奔赴深圳、珠海、广州、南京、苏州、杭州、西安等全国十几个大中城市，着重从改善人居环境质量、提高土地集约利用水平、解决外来务工人员居住需求、保护原村民合法利益几个方面开展调查研究，分析了城中村在人员构成、土地房屋权属和规划管理等方面主要特点，研究了城中村相关法律法规，认真总结了全国各地开展城中村整治、改造的经验，为引导城中村科学合理的治理取得了第一手资料。



## 课题组成员名单

课题组组长：汪光焘

课题副组长：仇保兴

课题组成员(按姓氏笔画排序)：

丁洪建	王 策	邓细春	刘佳福	刘贺明
邢海峰	吴建平	张清华	李兵弟	李 倩
李晓龙	赵路兴	侯浙珉	唐 凯	梁 爽
靳军安	蔡立力	谭 静		

本书编纂整理人员：

靳军安 赵路兴 宋 斌

# 目 录

<b>第一部分 城中村规划建设问题研究总报告</b> .....	1
正确认识与解决城中村问题 推进城镇化健康发展 .....	3
<b>第二部分 城中村规划建设问题研究专题报告</b> .....	15
城中村的现状特征与存在问题 .....	17
客观认识城中村 .....	25
城中村相关法律法规研究 .....	29
各地开展城中村整治、改造的经验总结 .....	39
<b>第三部分 城中村规划建设问题研究典型案例</b> .....	49
案例一 深圳市城中村治理工作开展情况 .....	51
案例二 珠海市城中村整治改造工作开展情况 .....	58
案例三 广州市城中村整治改造工作开展情况 .....	62
案例四 杭州市城中村整治改造模式总结 .....	67
案例五 南京市城中村整治改造工作开展情况 .....	71
案例六 苏州市城中村整治改造工作经验总结 .....	75
案例七 西安市城中村整治改造工作开展情况总结 .....	83

第一部分

城中村规划建设问题  
研究总报告



# 正确认识与解决城中村问题 推进城镇化健康发展

## 一、课题研究的意义与目的

### (一) 研究的意义

改革开放以来，随着我国工业化、城镇化的快速推进，在许多城市中形成了一些已经位于规划区内、周围被城市已建设用地包围，但在土地权属、户籍、行政管理体制上仍然保留着农村模式的农村居民点，被称为城中村。城中村在环境、社会、经济和管理等方面存在着一系列问题。处理好城中村问题是关系到我国统筹城乡发展，形成城乡一体化新格局的重要内容；是中国特色城镇化过程中正确处理和保护农民合法权益的重要体现；是影响到《物权法》、《城乡规划法》等法律法规有效实施的重要问题；是促进房地产市场健康发展必须正视和研究的重要课题；是规范政府部门行政行为和有关负责人权利的重要方面；是实现农民就地进城、带资产进城的重要途径。城中村问题解决与否，直接关系民生，影响社会稳定。研究城中村问题，引导城中村科学合理地进行治理，是落实全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的客观要求，对实现城乡统筹，推进有中国特色的城镇化和城市健康发展，促进社会公平和建设节约型社会都具有重要意义。

### (二) 研究的目的

城中村问题涉及面宽，各相关部门都有研究和解决的责任。为总结城中村治理过程中的好的做法和经验，更好地指导全国城中村治理工作，增强公共服务能力，建设部把城中村列为 2007 年重点调研课题，着重就以下几个方面开展了调查研究。

### 1. 改善人居环境质量

城中村最突出的问题就是建筑密度高、布局凌乱无序、房屋采光通风条件差、卫生、消防和治安隐患大等环境问题，通过城中村治理，就是要根本改变城中村人居环境质量差的现状，逐步将城中村建设成为环境优美、设施配套、社区服务齐全、管理良好的现代化文明社区，提高城市的综合承载能力，推进城市整体的可持续发展。

### 2. 提高土地集约利用水平

我国是一个土地资源极为短缺的国家，“人多地少”的基本国情将成为社会经济发展无可回避的强烈限制因素，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。这就要求土地的开发利用必须在土地资源约束条件下进行，不断提高土地利用效率，实现高效集约利用。城中村地区虽然建筑密度较大，但相对于城市建成区来讲，容积率低，多数不足 1.0，且功能单一，基础设施负荷能力不高，土地的利用效率偏低，土地价值有较大的潜力可以挖掘。因此，城中村治理要解决城中村土地利用效益低下的问题，提高城中村土地集约利用水平，推动城镇建设由粗放型向集约型转变。

### 3. 保护原村民合法利益

城中村治理不仅仅是城市环境和景观的改变，更是一个利益再分配的过程，其中既有巨大的社会效益，又有巨大的经济效益。由于原村民在经济上和精神上依附于村集体经济或房屋的出租，丧失市场竞争能力的村民只能固守现状。因此，城中村治理需要处理好城中村原村民利益与城市发展整体利益的关系，保障利益博弈中最大多数的原村民的合法利益和改造后的可持续发展。

### 4. 解决外来务工人员居住需求

在快速城镇化进程中大量流动人口不断涌入城市，据统计，目前在我国城市中约有 1.2~1.4 亿外来务工人员，其中相当一部分是居住在城中村，城中村出租屋为大量外来务工人员提供了廉价的住房。由于外来务工人员的居住需求，至今在多数城市还处于放任自流的状态，使得外来人口旺盛的居住需求无法得以满足。由此所引起的赡养、教育、婚姻、社会生活等方面的问题，为社会稳定和城市可持续发展带来隐患。因此，城中村治理无论采取何种方式，都应当与解决外来务

工人员的居住需求结合起来，为外来务工人员提供适居、廉价的住房。

## 二、城中村现状及其存在的问题

### (一) 城中村现状

城中村处于国有、集体土地并存、交错的地区，它在空间分布、人员构成与就业、土地房屋权属、公用服务设施建设、社会管理等方面有如下主要特点：

1. **空间分布呈现出一定的圈层式发展格局。**我国很多城市都是以老城区为核心进行“摊大饼”式的空间拓展，由于城中村因城市快速扩张而逐渐形成，因此，城中村的分布也呈现出一定的圈层式发展格局。城市外围区域城中村数量最多，城市核心区城中村数量相对较少，但越是位于城市中心区域的城中村，建筑和人口越是密集。目前我国城市中的城中村数量越来越多，在东部沿海经济发达城市和各省省会城市尤为明显，部分特大城市的城中村面积达到了城市建成区总面积的10%左右。

2. **人员构成与就业状况复杂。**城中村居住人员中外来人员占有较大比重，据对沿海一些城市的调查，外来人口普遍占到城中村居住总人口的60%以上，最高的村可达到90%以上。城中村居住人员的职业成分复杂，其中多数为工厂工人、营业服务场所服务人员、个体户，还有一定比例的无业人员。城中村内普遍没有发达的工商业，原村民的经济收入主要依靠出租房屋收入、村集体经济分红以及小规模商业、餐饮业等。

3. **土地、房屋权属混杂，房屋性质多样。**从调查的情况来看，城中村土地权属主要有两种类型：一是村庄土地性质仍为集体所有；二是土地性质虽然已转为国有，但是实质上其土地处置权仍保留在原农村集体经济组织手中。城中村房屋主要有村民自建住宅、国有划拨土地上政府统一建设的农转居公寓、村集体组织用房，以及其他少量社会公益或配套用房等，其中有大量没有办理权属登记或者权证不齐的房屋。

4. **公共服务设施以经营性为主。**目前城中村的公共设施配套特点是商铺较多，但文教和公益性娱乐设施数量不足、档次不高。这表现在城中村的土地利用结构上，居住用地占有最大比例，近年商业用地有较大幅度的增长，而教育、文化、卫生、体育、绿地、道路广场用

地等社会公益性用地比例明显偏低。

5. 社区管理具有城市管理和农村管理的“混合型”特点。部分城中村社区自治管理体系尚未建立,社区管理基本保留原村委会模式,部分已撤村改居的城中村,其居委会工作人员由原村干部转任,村委会用于日常运转和公共服务设施建设、维护的经费多为村集体自筹解决。

## (二) 城中村存在的问题

城中村是中国快速城镇化进程中的产物,在此过程中产生了不少的问题,主要表现为以下几个方面:

1. 居住环境质量差,建筑密度过大。有的城中村建筑密度达到70%以上,甚至达到90%，“握手楼”、“贴面楼”、“一线天”现象十分常见。城中村建筑楼挤房密,高低参差不齐,建筑呈无序分布状态,住宅的日照间距难以满足基本的卫生和生活要求。由于排水排污、垃圾处理等基础设施先天不足,使得排水不畅、固体废弃物无序堆放,造成环境卫生很差。

2. 建筑质量参差不齐,安全隐患多。城中村的住宅建筑新旧混杂,等级差异较大,既有近期新建的钢筋混凝土结构住房,卫生设施较全,装修较好,也有1970~1980年代建造的砖混结构住房,有部分卫生设施,还有建国前后或建造历史较久的木、石、砖木结构,陈旧破烂,无卫生设施。高密度、低质量的房屋在遇到火灾、地震等灾害时,往往会造成很严重的损失。

3. 市政基础设施普遍落后,公共服务设施不足。很多城中村的对外交通通常只有一两处宽度5~7米的道路,村内道路多为2米左右甚至更狭窄的小巷。许多城中村没有纳入城市统一的污水排放系统,仍然采用明沟排污,供电供水也因人口负荷过重而常常出现短缺。另外,城中村内文教和公益性娱乐设施普遍数量不足、档次不高,供儿童、老年人使用的公共活动场所和公共绿地几乎没有。

## 三、客观认识城中村

### (一) 城中村是城市发展特定阶段不可避免的现实问题

城中村是城镇化过程中特定阶段的产物,它的产生与发展有其内



在的规律性。城镇化初期为节省开发建设成本，城市在空间上跳开农村居民点向外拓展是形成城中村的直接原因，在多方利益主体的共同博弈下，造成城市以征用农用地、绕开集体建设用地的“征地不征村”的方式拓展，从而诱发了城中村的产生。同时，城镇化快速发展时期社会对低成本居住空间的大量需求和市场对这种需求难以满足的现实则是城中村继续存在并不断发展的内在动力。

城中村的产生是在特定的社会历史条件下产生的，它对城市发展除了一些负面作用外，也有一定的积极作用，如城中村吸纳了大量外来人口，减轻了城市安置外来人口的压力；城中村起到了一定的社会保障职能，在当前我国社会保障体系仍不健全的情况下，城中村原村民固守的土地和住房是保障其未来生活的重要物质基础；另外，城中村还成为部分原村民适应快速城镇化带来的社会文化变化的缓冲地区。

## （二）城中村是多种法律法规交错的地区

城中村问题的复杂性反映了城中村是多种法律法规交织的地区。我国涉及城中村的法律法规很多，主要包括《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》等国家法律以及各种地方性法规，主要集中在土地及其管理制度方面。

首先，我国城乡二元的土地法律制度决定了城中村土地权属的复杂性。我国的《宪法》和《土地管理法》都规定了我国实行的是社会主义土地公有制，同时，土地所有权状态依据《宪法》第10条、《土地管理法》第8条规定，又具体划分为“城市市区的土地属于国家所有”，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。法律制度决定了城中村的土地所有权状态是国有土地所有权与集体土地所有权共存、交错。

其次，相关法律法规的交错造成城中村地区规划建设管理的复杂性。我国进行城中村地区整治和改造的主要法律依据为《城乡规划法》中第三条“城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求”。相关的管理法规包括《中华人民共和国城市房地产管理法》、《城市房屋拆迁