

# 深圳特区

# 城市研究

## 石开

## 究

王如渊 著



西南交通大学出版社  
HTTP://press.swjtu.edu.cn

责任编辑：王 婷

封面设计：吴 涛



ISBN 7-81057-877-4



9 787810 578776 >

ISBN 7-81057-877-4/F·097

定价：16.00元

# 深圳特区城中村研究

王如渊

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

F299.276.53  
W1

图书在版编目 ( C I P ) 数据

深圳特区城中村研究 / 王如渊. — 成都: 西南交通大学出版社, 2004.7

ISBN 7 - 81057 - 877 - 4

I. 深... II. 王... III. 农村 - 城市化 - 研究 - 深圳市 IV. F299.276.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2004 ) 第 051588 号

## 深圳特区城中村研究

王如渊

---

责任编辑	王 婷
封面设计	吴 涛
出版发行	西南交通大学出版社出版发行 成都二环路北一段 111 号
邮 编	610031
发行部电话	87600564
网 址	<a href="http://press.swjtu.edu.cn">http://press.swjtu.edu.cn</a> E-mail: cbsxx@swjtu.edu.cn
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司印刷
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	8.875
字 数	200 千字
版 次	2004 年 7 月第 1 版
印 次	2004 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-81057-877-4/F · 097
定 价	16.00 元

图书如有印装问题, 本社负责退换  
版权所有, 盗版必究, 举报电话: ( 028 ) 87600562

# 前 言

最近几年来，我国城市化水平大大提高，城市化进程大大加快。与此同时，伴随城市化进程中的一个重要现象是我国城中村问题越来越普遍。有关报道表明，提及当地城中村问题的城市已有百余。问题不但涉及大城市、中等城市，甚至连小城市都存在。城市化水平较高的沿海地区普遍存在，城市化进程较慢的中西部地区也存在。但在改革开放最早、经济水平相对较高的珠江三角洲地区尤为普遍。有人称其为这是一场“城市包围农村的运动”。它既存在于城乡结合部，也存在于城市核心地带。其发展与演变涉及农村向城市转变过程中一系列复杂的问题。如土地使用问题、土地产权问题、社会组织与管理问题、经济结构形态与体制问题等。归根结底，是城市化过程中农民的利益问题。正因为如此，它成为近年来学术界研究的热点问题。

深圳走在我国改革开放的最前沿，经济发展成绩斐然，城市化水平快速提高。经过短短 20 年的时间，深圳从一个小小的渔村发展成为具有世界水准的现代化城市。在物质层面上，深圳是一个很新的城市。

作为中国改革开放的“窗口”，深圳 20 年来在经济高速发展的过程中，始终坚持可持续发展战略，高度重视生态环境建设和园林绿化建设。深圳先后荣获“国家园林城市”、“国家环保模范城市”及 2000 年度最大规模级国际“花园城市”等荣誉，这表明深圳城市在园林景观建设、城市环境、公众参与、未来规划等方面走在了其他城市的前面，更加注重了城市的可持续发展观。近年来，深圳又提出了建设国际性城市的设想。但是，散布于深

圳城市中的 60 余个城中村却成为深圳城市建设的一块“心病”。城中村在基础设施等多方面的超负荷运转，及土地利用的随意性，导致区域功能衰退、失调，也与深圳良好的城市规划极不相称。同时，城中村的城市管理机制也存在较大的问题。有的城中村成为社会问题较为集中的场所。甚至有人说，深圳城中村已经成为深圳城市的“毒瘤”。

深圳城中村，又称新旧村，也有人称其为“屋村”，分为新村和旧村。在深圳经济特区成立初期，村民建房现象普遍，加之城市建设对土地的大规模需求，政府大面积征用农地。在这种背景下，为了规范村民的建房行为，为了统一建设良好的符合新时期特征的村民住宅，也为了原村集体和村民在土地被征后有良好的经济出路，政府就近统一划出一定范围土地供村民建设新的住宅和村集体发展经济。这新划出的范围即是目前所谓的新村。而在划出新村后，村民原来的老住宅区域便被称为旧村。实际上，旧村只是一个称谓而已，旧村也因村民和村股份公司多年来自发的改造而在物质形态上表现为“新”村。仍然称其为旧村，一是它在地域上不属于划定的新村范围，与新村有地域上的差异；二是因为按政府的有关规定，它不属于村属用地；三是因为历史习惯，沿用了旧名。

城中村虽然仍然称其为“村”，但它已经不是传统意义上的农村了。随着城市的发展，城区范围不断扩大，大部分城中村被完全包围在城市之中，城市周边的村也与城市连为一体，故称城中村。目前，城中村广泛分布在城市内部，有的村处在城市核心地带。并且，通过 1992 年政府推行的城市化改造运动，特区内所有城中村的行政管理、经济管理等都已经不属于农村管理体系，村民们的生活方式也早已被城市化。

但是，城中村在许多方面仍然区别于城市。城中村的社会经济组织在形式上已大大区别于原村集体，但其内涵基本源自原村集体，是村集体的延伸和发展。其次，城中村的管理体制也与城

市大相径庭。通过改造而来的股份公司这个经济实体成为城中村政治、经济、社会的重要管理机构。再者，在城中村中，村民基本上已完全脱离农业生产，但在城市就业的为数不多，均以营建房屋出租为主。城中村没有纳入城市规划，村民的建设基本都是自发的。因此城中村绝大部分的建筑（主要是指住宅）都没有经过主管部门审批，都被视为违章建筑。这类建筑在城中村十分普遍，据统计，到1998年，全特区（不含特区外的龙岗和宝安二区）总违章建筑20927幢（不含违章在建房屋，包括在建私房则达22715幢），<sup>①</sup> 建筑面积714万m<sup>2</sup>。

数量庞大的违章建筑，严重超负荷运转的基础设施，数量不断增长的低质量房屋，日趋恶劣的居住环境，粗放的土地利用方式等问题导致城中村以“不可持续”的模式发展，并日益影响着深圳城市的有机协调发展。城中村的更新改造势在必行。

针对这些问题，特区政府一直都有相应的应对政策。但是，这些政策并没有收到理想的成效。相反地，倒是负面效应不断。政府力图阻止城中村建设的政策往往导致大规模的违章建筑滋生，政府试图主导的更新改造在城中村却存在较大的阻力。罗湖区有关部门的调查表明，赞成统一更新改造的村民只占10%左右。

究其原因，这些问题是农民在城市化过程中利益问题的体现，也体现了在体制转型过程中，市场力量与政府调控的矛盾冲突。在快速城市化过程中，特别是在深圳这种与制度转变同时发生的快速城市化条件下，农民面临失去土地、就业空间狭小、经济利益保障及观念的转化等一系列由农民向城市居民角色转换的问题。在失去土地后，村民以怎样的途径取得合法收入，怎样协调与政府、社会的利益冲突，如何使思想观念由小农型向现代型转变等问题，正是城中村问题的根本所在。政府以前对问题的应

---

<sup>①</sup> 根据深圳市人大、市政府违法建筑查处检查组，《关于落实市人大〈决定〉检查情况的报告》第1-4页有关资料计算。

对政策和更新改造的意图都在一定程度上忽视了这一点，结果导致失败。

因此，可以说，深圳的城中村现象是全国最典型的，不仅数量之多，还往往牵一发而动全身。深圳的城中村是历史遗留下来的，其主人是老深圳人，还与某些香港人有关千丝万缕的联系，社会因素极其复杂。同时，其特殊的社会组织结构，及反映出的城市化过程中农民利益的保障问题和政府在 10 多年中的改造政策的失败，反映出深圳城中村是一个集我国城中村所有特征于一身的典型案例。

前面已经提到，深圳特区城中村是在 1992 年由原农村地区和农村集体经济组织转化和改制而成的。农民从身份上转变成为城市居民，管理体制由乡（镇）、村转变为街道办事处和城市居委会，农村集体经济组织也改制为股份公司。在这一切完成以后，城中村却没有如人们想像的那样成为城市的一部分。今天，它在很多方面都游离于城市之外。当前，我国许多城市提出了城中村的更新改造目标，学者及政府认同的改造手段仍然是上述三种方式。那么，在改造以后，它会怎样呢？深圳特区的经验是前车之鉴。

通过对深圳特区的研究，可以实现以下几个目的：

（1）分析城中村问题现象及原因。

分析在城中村的历史发展过程中，作为重要生产要素的土地在经济活动中作用的变化，以及由此而来的经济组织结构、村民收入和社区景观的变化。侧重点在于土地制度、收入结构和管理体制，从中找出问题的实质。同时为其他地区城中村的更新改造提供经验。

（2）分析城中村村民的更新改造意向。

城中村村民更新改造意向对城中村的更新改造有重要意义。本文以罗湖区和南山区为例，分析村民对居住环境、村的建设情况、房屋拆建、村的建设管理、规划、房屋出租等方面的看法。



这是城中村更新改造的“群众基础”。

(3) 检讨原有政策，并提出城中村改造的政策思路。

主要对过去已经颁布的有关政策，包括土地政策、规划政策和其他相关政策，做出回顾与评价，总结现有政策制定的程序，并提出科学合理的政策制定程序建议。确定城中村更新改造要达到的目标，并根据目标提出可供选择的政策思路，分析其可行性和效果，从而提出优选政策建议。

(4) 探讨市场经济体制下城中村更新改造政策机制。

深圳是我国最早探索城市经济体制的城市，也是目前我国市场经济体制发育最有成就的城市。城中村的发展与政策的遏制是一部计划体制向市场经济体制转化的史话，但这部史话表明城中村政策的适应性调节是失败的。本文希望通过深圳城中村的研究，对此类城市地域更新改造的政策保障机制做一点初步的探讨。

(5) 探讨城市化进程中农民利益的保障机制。

深圳城中村问题的根源，都是因为城市化进程中农民利益如何保障的问题及在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中各方利益的再调整。特别是在快速城市化的过程中，如何处理农民、土地与城市发展之间的关系是我国各大中城市面临的一个普遍问题。中国的城市化正在进入加速阶段，国家经济发展计划里已把城市化列为重大战略之一，因而使得探讨解决这一问题的途径有了越来越重要的现实意义。深圳在城市化和经济体制改革方面走在了全国的前头，城市化过程中的各种问题在深圳出现得也就最早，展示得也最充分。因而对深圳问题的研究及解决途径的探讨，对全国其他地区也将有借鉴意义。

(6) 丰富城市更新研究的内容。

城市更新改造伴随城市的出现而出现，并伴随城市的发展而不断演化。但正式而又规范的实践与研究起源于19世纪末期。20世纪40年代以来，西方发达国家更是大大推进了它的发展。城

市更新不但作为城市本身物质建设的需要，有时更是将其作为政治与经济发 展的推进手段。因此，城市更新中的社会经济因素成为实践与研究的重要内容。我国<sup>①</sup>城市更新的实践与研究起步较晚，20 世纪 80 年代才有较大规模的实践活动，并伴随个案研究。90 年代全国各地掀起了城市更新改造的热潮，研究也硕果累累。总体而言，城市更新的实践与研究主要对象是城市旧城部分，并以物质更新为主。深圳是一个崭新的城市，其更新更主要地体现在功能上的更新与调整。城中村的更新改造，不但从物质的层面上进行，而且还是一个社会、经济、管理的层面的更新改造。再者，在我国城市更新改造的实践与研究中，基本都以形体规划的角度出现。本文拟超越形体规划的视野，对更新改造进行社会学、经济学分析，可以丰富城市更新的研究内容。

全书共分五章：

第一章、城市更新发展回顾。本章主要对世界城市更新发展历史阶段及各阶段特征作了简要介绍，并探寻其对深圳城中村更新改造的启示。

第二章、深圳城中村的发展历史与现状。本章主要分析了城中村的发展历史、现状、基本特征、分类，指出城中村存在的主要问题及分析了城中村发展的社会经济环境。

第三章、深圳城中村问题剖析。本章从社会、经济、法律的角度，对城中村的土地制度、组织形式、村民利益、土地收益分配等问题进行了讨论。

第四章、深圳城中村村民的改造意向。本章以罗湖区和南山区为例，分析村民对居住环境、村的建设情况、房屋拆建、村的建设管理、规划、房屋出租等方面的看法。

第五章、深圳城中村的更新改造。本章对过去已经颁布的有关政策做出回顾与评价，并根据目标提出可供选择的政策思路，

---

① 除非说明，本文的我国国家概念主要指中国大陆。

提出优选政策建议。

深圳是我国最早探索城市经济体制的城市，也是目前我国市场经济体制发育最有成就的城市。城中村的发展与政策的遏制是一部计划体制向市场经济体制转化的史话，但这部史话表明城中村政策的适应性调节是失败的。作者希望通过深圳城中村的研究，对此类城市地域更新改造的政策保障机制做一点初步的探讨。

城中村问题，是我国近年来才出现的问题，是一个新生事物。作者对这个新生事物的认识，可能存在这样那样的偏差，甚至是错误，还希望各位同仁批评指正。

本书是在作者博士论文的基础上修改而成的。在论文的完成期间，得到导师胡兆量教授以及王恩涌教授、孟晓晨教授的精心指导和帮助。论文预答辩时，林坚博士给论文研究对象名称提出准确的定性并最终确定下来。在论文答辩评审中，中国人民大学的祝诚教授、连亦同教授，北京师范大学梁进社教授，提出了十分中肯的修改意见。在论文的匿名评审中，有五位我现在都不知道姓名的专家教授，他们提出了十分宝贵的意见和建议。在前期写作过程中，得到深圳规划与国土资源局李贵才博士，深圳城市规划设计研究院陈宏军所长以及韩荡先生的大力帮助。李燕茹博士等人共同完成资料的收集。

本书的出版还得了西南交通大学出版社王婷女士的大力支持。西华师范大学为本书的出版提供了资金资助。

对他们的帮助、工作与支持，作者在此表示诚挚地谢意。

王兆洪

# 目 录

<b>第一章 城市更新发展简要回顾</b> .....	1
<b>第一节 西方国家城市更新发展与研究</b> .....	4
一、产业革命至 20 世纪初：城市更新的初创 .....	5
二、20 世纪初至第二次世界大战末的城市 更新改造研究 .....	9
三、第二次世界大战以来的城市更新改造研究 .....	10
<b>第二节 香港城市更新及其借鉴</b> .....	21
一、香港城市更新背景 .....	21
二、香港城市更新历程与研究 .....	22
三、深圳城中村更新改造的借鉴 .....	29
<b>第三节 国内城市更新改造及研究特征</b> .....	31
一、国内城市更新及研究的特征 .....	31
二、深圳城中村的研究 .....	36
<b>第二章 深圳特区城中村的发展与现状</b> .....	40
<b>第一节 深圳城中村的发展历程</b> .....	40
一、城中村发展的城市经济环境 .....	40
二、城中村发展的城市社会环境 .....	47
三、城中村的发展历程 .....	47
<b>第二节 深圳城中村现状</b> .....	51
一、城中村基本特征 .....	57

二、城中村的分类 .....	61
第三节 城中村存在的问题 .....	65
一、政府视野中的城中村问题 .....	65
二、从村民角度看城中村问题 .....	81
三、城中村困境 .....	83
<b>第三章 城中村社会组织结构与经济形态 .....</b>	<b>85</b>
第一节 城中村股份公司及其功能 .....	86
一、股份公司的产生背景及其发展 .....	86
二、股份公司的现实功能 .....	88
第二节 股份公司与城市管理 .....	89
一、股份公司在城市管理中的作用 .....	89
二、管理体制的影响及后果 .....	90
三、政企不分的原因分析 .....	91
第三节 城中村的经济形态 .....	95
一、私人经济形态 .....	96
二、集体经济形态 .....	98
<b>第四章 城中村土地利用与收益再分配 .....</b>	<b>102</b>
第一节 土地产权理论与城中村土地产权分析 .....	104
一、产权理论概述 .....	104
二、我国土地产权的理论与实践 .....	107
三、我国法律法规对土地产权的规定 .....	110
四、城中村土地产权分析 .....	114
第二节 城中村土地价值与收益分配探析 .....	119
一、土地价值理论与土地收益分配 .....	119
二、地租理论的启示 .....	123
三、土地增值与城中村土地收益分析 .....	124
四、城中村土地收益的流向分析 .....	128

<b>第五章 城中村更新改造的政策解读</b> .....	139
<b>第一节 城中村更新改造历程回顾</b> .....	139
一、1992年的农村城市化改造 .....	139
二、一个新的案例：渔民村的更新改造 .....	146
<b>第二节 城中村村民更新改造意向分析</b> .....	151
一、1992年城市化改造意向分析 .....	152
二、1998年的更新改造意向调查分析 .....	157
三、结果讨论 .....	176
<b>第三节 城中村更新改造政策探析</b> .....	178
一、公共政策的基本含义 .....	178
二、城中村政策的回顾与评价 .....	185
三、新政策应达到的目标及基本原则 .....	207
四、新政策的基本思路 .....	213
<b>第四节 几点进一步讨论的问题</b> .....	237
一、关于股份公司的作用 .....	237
二、典型示范案例的培植与政策程序的科学性 .....	238
三、改造时间长短的确定 .....	239
四、关于城中村土地产权问题 .....	240
五、城中村更新改造政策保障 .....	241
<b>附表 1 深圳特区城中村聚类分类计算原始数据</b> .....	248
<b>附表 2 南山区城中村居民对本村环境、 建设与管理的基本看法</b> .....	251
<b>附表 3 Spss 0-1 标准化后组间连接法分类结果</b> .....	252
<b>附表 4 K-means 法分类结果</b> .....	252
<b>附表 5 K-means 方法计算的聚类中心</b> .....	253
<b>参考文献</b> .....	259

# 第一章

## 城市更新发展简要回顾

深圳城中村的更新改造，是深圳城市更新改造的一个重要组成部分。因此，回顾世界城市更新的发展与研究对深圳城中村的更新改造有着重要理论和实践指导意义。

回顾起来，我国城市更新运动的开展要比欧美国家晚了许多，但这并不是说我们就是对欧美国家更新成功经验的简单拷贝。我国城市历史，长的达几千年，短的则仅仅几十年，城市地域千差万别，所处社会背景也大不相同。因而我国城市更新与欧美国家城市更新相比有显著的差异。

首先从发生的时间上来看，我国系统的城市更新无论在实践还是研究上都比欧美国家晚了约一个世纪左右。这是因为城市更新实质上是经济发展和社会进步的产物。在欧美国家 19 世纪末期进行工业革命时，我国还处在封建皇权统治下，施行闭关锁国的政策，并对西方先进思想进行了强烈抵制。虽然后来有维新运动的出现，但很快就失败了。这导致了我国社会经济发展极其缓慢，城市更新无从谈起。封建皇权被推翻以后，我国又战事不断，战事结束后，又进入社会经济的动荡时期。只是到了 20 世纪 80 年代的改革开放以来，我国社会经济发展走上稳定、健康的发展轨道，在城市社会经济压力的压力下，系统而有效的城市更新才

被提到议事日程上来。

目前，许多发达国家更加重视的是基于“人”的社区网络规划，城市更新成了“社区发展运动”（Community Development）的先驱，而我国更主要的还集中于物质性的更新改造层面上。

其次，在城市更新的动因上，欧美国家早期是由于工业快速发展而无城市规划，及政府对城市建设的不参与，导致住宅严重不足，城市功能混乱，城市环境恶化；这时的改造，主要是社会人士自发性的行为，如英国的 E·霍华德等。到了第二次世界大战以后，则主要是因为城市内城环境恶化，郊区化普遍，进而使得内城经济衰退，税收下降，这进一步加剧了内城的状况恶化，导致城市更新的普遍进行。在我国，城市更新的动因有与欧美相类似的方面。如早期缺乏规划指导而进行的无序建设，旧城居住状况、基础设施、交通状况、环境状况不断恶化，最终导致城市更新的发生。但是，最大的不同是，我国内城不但不衰退，反而很“兴旺”，人气很旺——政府机构通通在内城，有钱人居住一定要在内城，穷人无钱也要住内城，商业机构理所当然地在内城。也就是说，我国旧城更新是在“繁荣”而非“衰退”的状况下进行的改造。这种“兴旺”不但导致内城物质性衰退加速，而且功能性衰退和结构性衰退更为严重。

从发生机制来看，在欧美国家，从现代城市更新的诞生之日开始，就在市场机制的主导下完成的。后来虽有政府的参与，但是市场力量仍占主导地位。当然，政府的参与又有国别的差异。在城市更新的发源地英国，政府在现代城市更新中参与程度比较高，特别是自 20 世纪以来，各级政府都参与到了城市更新中来。不但制定更新改造政策，而且从更新改造计划的研究制定，更新区域的选择，到财政资助，参与力度都比较大。但是在同样是市场经济体制的美国，城市更新更主要的是市场力量作用的结果，土地的收购是公共代理机构完成，开发则是由私人企业完成。虽然政府也制定相应政策，也给予财政资助，但是其参与力度远远



不及英国。在我国，可以说城市更新主要由政府完成。在 20 世纪 90 年代以前以计划经济体制为主时期内，政府既要制定政策，又要制定计划，还要出钱，开发也是由国有企业完成，国家几乎包了下来。20 世纪 90 年代以来，市场经济思想逐渐深入人心，城市更新中市场所起的作用也越来越大。如开发不再由清一色的国有企业完成，资金来源渠道多种多样，开发计划也因市场的需求而不断调整，将经济效益放在了重要位置，等等。但是，国家在城市更新中仍然起着很大的作用。如一些城市（如北京）旧城改造中仍然是由政府将不同的片区划给不同的企业（主要是国有企业），公开招标的不多，计划经济体制力量的作用还很大。

从发生的主体看，欧美国家多以私人企业或个人为主，主体表现为多元化。有政府的参与，有富人的参与，有一般居民的参与，有家庭参与，有大企业参与，也有小企业参与。而我国主要还是由政府 and 开发商共同完成，参与主体呈单一性特征。

从城市更新方式看，欧美国家灵活多样。有企业独立完成，有所谓的“公共—私人”型（表现为大私人投资者——经常是公司和公共机构——一般为地方政府之间的合作），还有所谓的“公共—个人”型（在颓废区的个人、家庭、小企业主为主的更新方式）。而我国主要还表现为“政府 + 开发商”的形式。虽然这种型式与“公共—私人”模式有类似之处，但是，其区别在于，前者主要是国有企业和私有企业与政府的合作，而后者更加强调的是私有企业与政府的合作。

从城市更新的结果来看，在早期，欧美国家主要表现为富人的外迁，穷人留在了内城，在后工业化时代则更主要地表现为中产阶级的“回城”，与下层人士“毗邻而居”。而在我国则表现为工业企业外迁，权力人士和富贵人家在城市中心区集聚，下层人士则因为城市中心区高昂的房价而部分外迁。如在北京，虽然有研究者指出郊区化已经出现，但有业界人士指出北京内城在某种