

ON THE WAYS AND METHODS OF
URBAN VILLAGES RENEWAL

城中村

改造途径和方法

——基于上海实践

张健 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

城中村

改造途径和方法

——基于上海实践

张健 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城中村改造途径和方法：基于上海实践 / 张健著
— 上海：同济大学出版社，2019.5
ISBN 978-7-5608-8513-1

I. ①城… II. ①张… III. ①居住区-旧房改造-研究-上海 IV. ①TU984.251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 034778 号

城中村改造途径和方法——基于上海实践

张 健 著

责任编辑 吕 炜 助理编辑 吴世强 责任校对 徐春莲 封面设计 潘向秦

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 上海安枫印务有限公司
排 版 南京月叶图文制作有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 11.75
字 数 293 000
版 次 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-8513-1

定 价 98.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前言

在城市化进程中，位于城市周边的传统农村村落逐渐被吸纳纳入城市规划范围内，但由于这些村落的人口城市化、土地城市化与城市整体城市化进程不协调，从而形成了虽然地处城市规划范围内，但实际形态仍为村庄的独特发展形态——城中村。城中村大多缺乏统一规划，其基础设施、生活环境等与城市发展不协调、不同步，多为城市的“伤疤”。在其所处区位发展的空间需求、居民改善生活环境需求等多因素的推动下，城中村改造成为城市发展过程中的必然事件。

本书旨在立足于上海市宝山区的城中村改造实践，通过梳理十八大以来国家及地方出台的相关城中村改造政策，借鉴国内典型城中村改造模式，探索上海市城中村改造的途径与方法，以期上海市今后的城中村更新改造提供可资借鉴的经验与做法。

首先，本书梳理了十八大以来国家及部分省市城中村改造的相关政策，在国家及有关省市相关政策文件的基础上来界定“城中村”概念。城中村改造政策有两个指导维度：一是以“新型城镇化”之路为指导，城中村改造是新型城镇化的三项主要工作之一；二是以“城市双修”要求为指导，城中村改造要满足新时期城市更新不断进化所提出的新要求。第1章分析了“城市双修”的背景、定义、内涵和相关政策等，并从中总结出新时期城中村改造工作的重点内容。十八大以来，城中村改造政策可以分为三个阶段：第一阶段，从民生角度，推进包括城中村在内的棚户区改造；第二阶段，从作为新型城镇化重要组成部分的角度，推进棚户区改造；第三阶段，从城市高质量发展的角度，以生态修复

和功能修补为要求，推进城市棚户区改造。城中村改造的政策导向逐渐趋于综合性、系统性和多样性。

其次，本书回顾了国内经典城中村改造的案例。从广州、深圳、武汉的城中村改造历程出发，分析城中村改造重点要面对和解决的问题，梳理地方政府为有效推进城中村改造工作而出台的包括土地供应、税费减免、搬迁补偿、改造方式等在内的有针对性的制度政策体系。在此基础上，总结出各市的城中村改造模式，具体如下：

(1) 广州市的城中村改造模式。主要包括：公开出让融资实施全面改造模式，即“猎德模式”；自行改造、协议出让融资实施全面改造模式；人居环境建设、综合整治改造模式。

(2) 深圳市的城中村改造模式。在城市更新实践背景下，深圳早期的改造模式主要为拆除重建的全面改造模式；现阶段，深圳市城中村改造多为城中村综合整治，通过社会资本介入，将其改造成租赁住房，并对外长期租赁经营，产生了“玉田新村”等典型模式。

(3) 武汉市的城中村改造模式。武汉出台了“2+3”城中村改造政策，即两个纲领性文件和三个精细化管理文件。其城中村改造针对不同类型采取不同措施：对划定范围内符合规划、建筑质量尚可、不需要拆除的城中村，着重进行土地和房屋确权；对处于拆除范围内的城中村，进行改造处理。其改造模式主要包括：政府引导、村集体和开发商相结合的半市场化改造模式；“政府主导式”改造模式。

再次，本书通过梳理上海市城中村改造和城市更新的五个阶段，以及2000年之后上海市城市更新的政策与实践特点，分析上海市在以“迈向卓越的全球城市”为总体发展目标的背景下，现阶段的城市更新重点工作内容及政策支撑。上海市推动城中村改造，不仅因为这是一项重大的民生工程、发展工程，更因为这是上海建设卓越全球城市的必然要求。

然后，本书立足于上海市宝山区城中村改造，分别从土地确权难、历史欠账严重；地块零散、公共服务设施平衡难；历史文物与历史建筑保护；多村联合改造四个方面选取典型案例进行实践探索，从而得到相应的改造经验，具体如下：

(1) 土地确权难、历史欠账严重的康家村改造。主要针对康家村的土地确权、补足上位规划确定的千亩绿地指标欠账、居住安置、平衡公共服务设施、周边环境适宜性以及生态环境建设等问题，一一对应地提出解决方案。在土地确权方面，除常规补偿方式外，增加一种补偿方式——固定面积调换，即只要属于本村集体经济组织成员的被补偿户，无论是否拥有产权证，均可以选择以户为单位，按应安置人员人均45平方米居住产权房屋的标准进行安置。在上位总规绿地欠账问题方面，建立商品房、动迁安置房与绿地捆绑建设的工作机制，以此解决绿地不足的问题。

(2) 地块零散、公共服务设施平衡难的场中村改造。主要针对场中村地块零散、公共服务设施分布不均、功能定位与产业升级、周边环境适宜性、内部交通以及生态人文环境等问题，提出具体改造方案。在地块零散方面，由镇主导统一进行城中村改造，将多个城中村地块纳入同一城中村改造当中，统一进行资金筹措和平衡；在公共服务设施分布不均方面，分析各服务设施规模及服务半径，调整其规模或新增服务设施以满足各片区居民生活需求。

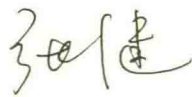
(3) 历史文物与历史建筑保护下的顾村老集镇改造。主要针对历史建筑和历史风貌保护、住宅建筑和公共服务设施落实以及环境改善与社区品质提升等问题提出解决措施。在历史建筑和历史风貌保护方面，采取划定历史建筑周边控制范围和保护范围；对历史建筑集中地块重新布局，并调整指标；原址保留顾村既有街道路径，改造为漫步道；合理利用老旧建筑，将其改造为多功能混合的文化区块等方式，保护历史元素，传承历史记忆。

(4) 多村联合改造探索下的联东村等四村改造。大场镇城中

村由联东村等四村五个地块组成，由于各地块面积大小不一，单独改造难以实现资金筹措与平衡，且基础设施和公共服务设施统筹难度大，所以选择多村联改的方式进行整体改造。四村联改由镇主导统一进行，发挥集合优势，统一进行资金筹措和改造成本平衡。在公共服务设施方面，在上大社区、大场社区、祁连社区、祁连敏感区和大场建设敏感区五个社区内统筹协调社区级公共服务设施，以解决单个地块和社区内公共服务设施无法满足服务半径和规模要求的难题。

最后，本书通过总结上海市宝山区城中村改造的实践经验，从七个方面分析归纳了上海市城中村改造的途径和方法，包括：政府统筹、村企合作，妥善解决城中村土地确权问题并保障村民长远利益；多村联改，解决零散地块改造的资金及公共服务设施等方面难题；捆绑改造开发，保障公益性绿地和服务设施的有效建设；土地混合利用，解决公共服务设施用地不足问题；匹配区域发展定位，完善地块功能体系；“蓝绿人文史”五位一体，恢复人文与自然环境活力；古今交融，保护与利用相结合实现老镇复兴。

本书成书过程中得到多方支持，在此一并表示感谢。同时，欢迎各位读者对本书提出批评与指正。如有问题或意见，请与作者联系，联系邮箱：575153873@qq.com。



2019. 3

目 录

前言

001 1 十八大以来的城中村改造政策导向

002 1.1 概念界定

006 1.2 政策导向

027 1.3 政策解读

031 2 以人为镜——城中村改造的先进模式与经验

032 2.1 广州——一村一策，分类治理

047 2.2 深圳——全面改造+综合整治

068 2.3 武汉——市场运作与政府导向相结合

078 2.4 国内其他地区城中村案例解析

083 3 上海市城中村改造的背景与意义

084 3.1 上海市城市更新发展历程

090 3.2 “卓越的全球城市”发展目标下的城市更新新阶段

095 3.3 落实新阶段城市更新目标已具备的政策环境

096 3.4 上海市推动城中村改造的重要意义

099 4 上海市城中村改造在宝山区的实践

100 4.1 土地确权难、历史欠账严重的康家村改造

118 4.2 地块零散、公共服务设施平衡难的场中村改造

133 4.3 历史文物与历史建筑保护下的顾村老集镇改造

151 4.4 多村联合改造探索下的联东村等四村改造

- 167 5 上海市城中村改造的经验
- 168 5.1 政府统筹、村企合作，保障土地确权与村民长远利益
- 169 5.2 多村联改，解决零散地块改造难题
- 170 5.3 捆绑改造开发，保障公益性绿地和服务设施有效建设
- 171 5.4 土地混合利用，解决公共服务设施用地不足问题
- 172 5.5 匹配发展定位，完善地块功能体系
- 173 5.6 “蓝绿人文史”五位一体，恢复人文与自然环境活力
- 174 5.7 古今交融，保护与利用相结合实现老镇复兴

175 参考文献

1

十八大以来的城中村改造政策导向

- 1.1 概念界定
- 1.2 政策导向
- 1.3 政策解读

1.1 概念界定

1.1.1 认识城中村

城中村，顾名思义就是都市里的村庄。

在城市化进程当中，传统的农村村落所在区域逐渐被吸收入城市规划范围，大部分用地通过土地征收，土地属性已经从农村建设用地或者农业用地转变成为城市建设用地，土地权属已经从集体土地转变成为国有土地，并已得到相当完备的开发建设；但同时，还存在部分遗留下来的集体土地，居民大多为原住民，仍为农村户口，这就是城中村。城中村中的建筑主体是宅基地上的民房，偶有部分厂房、仓储用房等质量较差的建筑，城中村内甚至还有部分农业用地。

城中村一般都具有规划滞后、建筑密度高、布局混乱等特征，但由于地处城郊结合部，而且房租低廉，因此吸引了大量的外来人口和流动人口入住。落后的设施，叠合大量涌入的流动人口，使得城中村普遍面临以下几个亟待解决的问题。一是不少城中村成为“两不管”地区。据一些乡镇干部及城区街道办事处干部反映，一些城区边缘及新划归城区的城中村至今仍是城市管理的空白地带。二是基础设施建设滞后，是环境“脏、乱、差”及生活质量低下的集中地区。城中村街巷狭窄，基础设施不完善，排水排污不畅，垃圾成灾，卫生条件差，消防问题突出，存在严重安全隐患。三是城中村已成为社会治安薄弱地区，各种违法和违章建筑泛滥，公共安全隐患多，刑事犯罪率高，是城市社会管理和综合整治的难点和痛点。四是不少城中村产业空洞，村民就业困难，收入及生活水平下降，生计受到严重威胁。五是城中村集体资产产权归属不清，流失严重。六是已成为新市民的城中村农民边缘化倾向明显，医疗、社会保险等仍被排除在城区之外，缺乏有效的制度保障。

从某种意义上讲，城中村所出现的问题，是几十年以来城乡二元结构体制酿成的结果。城中村的内外环境与周边城区的蓬勃发展形成了巨

大的反差，是城市化进程中出现的极不和谐的现象。城中村内村民怨声载道，干群关系紧张，社会不安定倾向加剧。

鉴于以上情况，城中村改造已势在必行，是各城市政府工作重点内容之一。

1.1.2 国家政策中的概念界定

在城市建设和管理中，棚户区 and 城中村经常同时出现在政策文件中。国家文件和地方政策普遍将城中村作为棚户区的一类。在研究城中村之前，需要对棚户区改造进行简单梳理，并对棚户区和城中村的联系和区别进行简单分析。

1. 棚户区改造历史由来

最早的棚户区多为工矿区搭建的供劳工居住的简易房。1949年后，原有的一些棚户区未能及时得到整治和改造，在一些厂区和矿区周边又陆续建设了一大批过渡性的简易房。同时，在城市快速发展过程中，城郊结合部的农村被纳入城市范围，形成了新的棚户区。

2004年，辽宁在全国率先启动大规模的棚户区改造。2005年，在东北三省实施振兴战略中相继开展了大规模的棚户区改造工程。2007年，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》提出加快集中连片棚户区改造。2008年，中央启动保障性安居工程，并将国有林区（场）棚户区（危旧房）、国有垦区危房、中央下放地方煤矿棚户区改造作为重要内容，全国棚改启动。2014年后工作重心向棚户区改造转移，棚户区改造成为了住房保障工作的重中之重。

根据2013年国务院发布《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（以下简称《意见》），目前我国棚户区主要有国有工矿棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房和城市棚户区四大类。其中城市棚户区改造是棚户区改造的主体。

梳理各省市城市棚户区，总结归纳为以下三类：一是在棚户区内混杂着大量未经允许自行搭建的。二是随着城市化进程的推进，城市的建成面积迅速扩张，形成的“城中村”。由于城中村以拥挤的违章建

筑为主、环境脏乱、人流混杂、治安混乱、基础设施不配套、游离于城市管理体制之外，所以部分城市的城中村也被纳入到城市棚户区改造中。三是，房屋使用年限较长、配套设施不健全、质量、治安和消防安全隐患较大等危旧房和城市旧住宅区。

2. 棚户区以及城中村的界定

国家住房和城乡建设部对《意见》进行了解读并指出，棚户区是指建筑密度大、结构简陋、安全隐患多、使用功能不完善、基础设施不配套的住房较为集中的区域。

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(以下简称《规划》)在城市棚户区改造计划中要求：加快推进集中成片城市棚户区改造，逐步将其他棚户区、城中村改造统一纳入城市棚户区改造范围，到2020年基本完成棚户区改造任务。该文件直接对棚户区的范围进行了界定。

《意见》从建筑形态上规定了棚户区的范围，就城中村的建筑情况、基础设施、自然环境和居住安全等方面来看，《意见》中的棚户区范围涵盖了城中村；《规划》明确表明了棚户区改造范围包括棚户区和城中村两种不同用地权属的落后区域的改造。

为进一步规范棚户区改造工作，科学合理界定棚户区改造范围，《住房和城乡建设部办公厅关于棚户区界定标准有关问题的通知》要求各省适宜统一制定界定标准的，抓紧制定；不适宜统一制定界定标准的，各省(市、区)住房和城乡建设部门要指导市、县进一步完善具体界定标准。

深圳市政府2004年10月发布的《深圳市城中村(旧村)改造暂行规定》确定了深圳市城中村的界定，“是指深圳市城市化过程中依照有关规定由原农村集体经济组织的村民及继受单位保留使用的非农建设用地的地域范围内的建成区域”。

上海市政府2014年3月发布的《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》对城中村的界定和改造对象范围确定如下：“城中村”地块，是指在城镇建成区或城镇规划区范围内，集体土地被全部或大部分征用，原农村居民全部或大部分转为城镇户口，被城镇建成区包围或

基本包围的自然村。

近期上海市“城中村”地块改造对象区域位置主要分布在外环周边、老城镇地区或处在城市化包围之中；土地性质以集体建设用地为主，现状村民宅基地和其他建设用地犬牙交错，相互交织；人口结构为原农村居民大部分或全部转为城镇户口，本地人与外来人口数量比例严重倒挂；环境“脏乱差”，违章搭建现象突出，存在大量社会管理和安全隐患，与周边形态和环境形成很大反差；相关基础设施和公共服务设施超负荷运行使用。

宁夏回族自治区住房和城乡建设厅2014年发布的《关于印发宁夏回族自治区棚户区改造界定标准的通知》中规定，“城中村指城市规划区范围内，已被建成区包围、半包围或与建成区连接成片的自然村”。

广东省住房和城乡建设厅2015年发布的《广东省城市和国有工矿棚户区改造界定标准》规定，城市棚户区包括集中成片棚户区、非集中成片棚户区和城中村。其中，“城中村指城镇规划区范围内，已被建成区包围、半包围或与建成区连接成片的自然村”。

湖南省住房和城乡建设厅等部门2016年发布的《关于规范棚户区界定标准和审批程序的通知》中所说的棚户区，包括城镇棚户区、国有工矿（含煤矿）棚户区、国有垦区危房等，城镇棚户区包含城镇规划区内的集中成片棚户区、非集中成片棚户区、城中村、旧住宅区。其中，“城中村是指在城市（县城）建成区内，土地未被征收或部分征收，原农村居民未转为城镇户籍或部分转为城镇户籍，仍然实行乡村行政建制管理的区域”。

山东省住房和城乡建设厅等部门2017年发布的《山东省城镇棚户区改造项目认定办法》对山东省城镇规划区内的城市棚户区、城市危房、城中村、城边村、采煤塌陷区和建制镇驻地棚户区做出了界定，“城中村是指在城市（含县城）建成区内，土地未被征收或部分征收，原农村居民未转为或部分转为城镇户籍，仍然实行乡村行政建制管理的区域”。

1.2 政策导向

1.2.1 “新型城镇化”之路的发展引导

2012年11月8日，十八大报告中首次正式提出“新型城镇化”的概念。此后，2014年3月，中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（以下简称《规划》），对新型城镇化的战略目标、任务、措施做了全面系统的部署。

《规划》指出，“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。

新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展等基本特征的城镇化，是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。新型城镇化是对过去几十年的传统城镇化模式的一种全面的反思和改革。

新型城镇化为新时期城中村改造提出了明确指引：

(1) 新型城镇化的核心是“人的城镇化”。《规划》明确提出，对于“存量转移人口”（已经在城镇就业的农村转移人口），政府将通过扩大社会保障覆盖面、保障随迁子女平等享有受教育权利、拓宽住房保障渠道等方式使其享有城镇基本公共服务，符合条件的农业转移人口落户步伐会加快。处在城中村中的人口，是属于新型城镇化过程中需要重点解决的对象。城中村改造因此也成为新型城镇化进程中的应有之义。

(2) 城中村改造是新型城镇化的三项主要工作之一。《规划》提出，着重解决好农业转移人口落户城镇、城镇棚户区 and 城中村改造、中西部地区城镇化三项主要工作。城镇棚户区和城中村改造，作为存量城市空间，是新型城镇化的三项主要工作之一。

(3) 《规划》提出的集约紧凑型城市空间开发模式指引了城中村改

造的实现路径。新型城镇化主要通过密度较高、功能混用和公共交通为导向的集约紧凑型开发模式来主导城市建设，旨在通过优化城市建成区人口布局、生产力布局和公共服务设施布局来优化城市发展模式，提高城市综合承载能力。具体方式如下：一是强化城市就业产业支撑。大力发展服务业，引导生产性服务业在中心城市、制造业密集区域集聚；推动特大城市和大城市形成以服务经济为主的产业结构。二是优化城市空间结构。《规划》提出，要调整中心城区功能、严格规范新城新区建设、改善城乡接合部环境。特大城市中心城区部分功能将向卫星城疏散，新区设立条件将更趋严格。三是提升城市公共服务水平。城中村在上述几个方面都亟待优化。

(4) 2015年全国城市工作会议提出了时间表和具体目标：加快棚户区和危房改造，有序推进老旧小区综合整治，力争2020年基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造。

1. 总领文件

(1) 2013年7月12日，国务院发布《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》。

《意见》的出台，标志着棚户区改造工作在全国全面展开。重点内容如下：改造从原来的以工矿区棚户区、国有林场棚户区和国有垦区棚户区改造为重点转为以城市棚户区改造为重点；改造范围不再限于东北三省等工矿、国有林场、国有垦区集中的省份，而是扩大到全国范围；提出了2013—2017年改造棚户区1000万户的五年目标。

① 总体要求。

以改善群众住房条件作为出发点和落脚点，加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市、独立工矿区和三线企业集中地区的棚户区改造。改造应使居民住房条件得到明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平得到提高。

② 全面推进各类棚户区改造（表1-1）。

其中城市棚户区改造和国有工矿棚户区改造区域处在城市规划区范围内，属于城市的范畴，是我们主要的研究对象，城中村改造在政策上按照这两类执行。

表 1-1 各类棚户区改造的目标和方式

棚户区类型	阶段性改造量化目标	改造方式
城市棚户区改造	2013—2017 五年改造城市棚户区 800 万户，其中 2013 年改造 232 万户。	在加快推进集中成片城市棚户区改造的基础上，各地区要逐步将其他棚户区、城中村改造统一纳入城市棚户区改造范围，稳步、有序推进。市、县人民政府应结合当地实际，合理界定城市棚户区具体改造范围。禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。城市棚户区改造可采取拆除新建、改建（扩建、翻建）等多种方式。要加快城镇旧住宅区综合整治，加强环境综合整治和房屋维修改造，完善使用功能和配套设施。在改造中可建设一定数量的租赁型保障房，统筹用于符合条件的保障家庭
国有工矿棚户区改造	2013—2017 五年改造国有工矿（含煤矿）棚户区 90 万户，其中 2013 年改造 17 万户。	位于城市规划区内的国有工矿棚户区，要统一纳入城市棚户区改造范围。铁路、钢铁、有色、黄金等行业棚户区，要按照属地原则纳入各地棚户区改造规划组织实施。国有工矿（煤矿）各级行业主管部门，要加强对棚户区改造工作的监督指导
国有林区棚户区改造	2013—2017 五年改造国有林区棚户区和国有林场危旧房 30 万户，其中 2013 年改造 18 万户。	将国有林区（场）之外的其他林业基层单位中符合条件的住房困难职工纳入当地城镇住房保障体系
国有垦区危房改造	2013—2017 五年改造国有垦区危房 80 万户，其中 2013 年改造 37 万户。	要优化垦区危房改造布局，方便生产生活，促进产业发展和小城镇建设。将华侨农场非归难侨危房改造统一纳入国有垦区危房改造中央补助支持范围，加快实施改造

③ 提高规划建设水平。

优化规划布局。棚户区改造安置住房实行原地和异地建设相结合的方式，优先考虑就近安置；异地安置要充分考虑居民就业、就医、就学、出行等需求，合理规划选址，尽可能安置在交通便利、配套设施齐全的地段。整个过程中要贯彻节能、节地、环保的原则，严格控制套型面积，落实集约用地和节能减排各项措施。

完善配套基础设施建设。棚户区改造项目要按照有关规定规划建设相应的商业和综合服务设施。各级政府要拓宽融资渠道，加大投入力