



李俊夫 著

城中村的改造

科学出版社

内 容 简 介

本书在总结国内外相关理论、分析国内各主要城市城中村现状及改造思路的基础上,侧重从土地利用的角度分析了城中村形成机制,认为城中村改造的前提是土地改制,并提出了城中村土地和房屋改制的具体政策构架;阐述并运用土地资产经营理论,得出解决城中村改造资金问题的解决方案,提出“自下而上”以村为主体实施城中村改造的思路,并对广州市一个城中村的改造进行实证分析;在研究方法上充分运用现代地籍技术和方法,对广州城中村土地利用现状资料进行了大量的采集、整理和分析。

本书注重实践性和可操作性,对于关注和参与城中村改造的城市建设管理部门、房地产企业,尤其是城中村的村民和村干部具有一定的指导意义,对有关大专院校、科研院所的专业人员也具有一定的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

城中村的改造/李俊夫著. —北京:科学出版社,2004

ISBN 7-03-013822-8

I. 城… II. 李… III. 农村-城市化-研究-中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 066907 号

责任编辑:朱海燕 李久进/责任校对:张怡君

责任印制:钱玉芬/封面设计:王浩

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2004年7月第一版 开本: B5(720×1000)

2004年7月第一次印刷 印张: 18 3/4 插页: 3

印数: 1—2 500 字数: 276 000

定价: 46.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

序

许飞

教授 博士生导师

中山大学城市与区域研究中心

城中村问题是在我国城乡二元体制的特殊国情下,由于快速城市化而出现的一种普遍现象,在沿海地区,城中村问题表现得尤为突出。城中村问题已经成为城市政府、城中村村民、学术界等共同关注的棘手而重要的问题,因此,研究城中村具有重要的理论和现实意义。近年来,国内有不少学者分别从经济学、社会学、规划学和管理学等多角度对城中村问题展开研究,我的几位博士也已经进行了这方面的研究。由李俊夫博士撰写的《城中村的改造》一书,是在其博士论文基础上经过多次修改充实完成的,科学出版社现予出版,相信该书对研究和解决我国城中村问题将起到积极作用。

城中村现象的孕育、形成、显现有一个过程,这一过程与国内城市的发展历程、城乡关系的变化密切相关。城中村的存在,尽管能为大量的外来流动人口提供廉价住房,但它同时也带来一系列经济和社会问题,严重制约着土地资源的集约利用和城市的可持续发展,阻碍了城市现代化进程。因此,如何在保持社会稳定的基础上防止新的城中村产生,同时对现有城中村实施改造,是城市决策者十分关心和城市发展过程中需要认真

2012.11.02

研究和解决的问题。

本书从土地制度与土地经营的角度对城中村产生的根源进行较为深入的调查研究,提出了解决城中村问题的思路。具体而言,在土地制度方面,提出了城中村土地由二元体制转为一元化管理的制度设计,为防止新的城中村产生提供解决方案;在土地经营方面,提出通过土地资产经营方法解决城中村改造的瓶颈——资金问题,并提出相应的解决方案等。本书中的一部分研究成果已经被政府相关部门采纳,有些成果有待实践的进一步检验。

还值得一提的是,作者在繁忙工作的同时,利用大量的业余时间,结合日常行政工作,对广州城中村有关的土地利用现状情况进行了详细的调查、分析和整理,体现了求真务实的科学态度和良好的敬业精神,这种态度和精神是值得大力提倡的。这些分析资料和研究成果对于进一步开展城中村相关研究以及政府开展的城中村改制和改造都有很好的借鉴意义。我想,业务主管部门的负责同志,如果都能以研究的态度去工作,在工作中注意研究新问题,相信我们的工作会做得更好一些。

我相信,该书的问世,必将会对我国城中村的学术研究和改制改造产生积极的影响,因而也肯定会受到相关读者的欢迎。

序

冯长春

教授 博士生导师

北京大学环境学院城市与区域规划系

城中村是我国快速城市化过程中的产物,目前,除少数城市外,大部分城市都不同程度地存在城中村现象。

城中村虽然分布在大江南北不同的城市,却有共性——毗邻宽广整洁的马路和漂亮的高楼大厦,但是村内却横七竖八、杂乱分布着破旧的平房或楼房,狭窄的街巷、横流的污水和随处乱丢的垃圾,满满当当的外来低收入人口和较大的安全隐患,甚至有些还是“黄赌毒”的聚集地……

2003年6月,广州市某城中村发生火灾,因为缺乏消防通道、施救困难而酿成8死23伤的惨剧。城中村的存在不仅严重影响了城市的景观风貌和村民的生活环境,成为城市管理的难点;而且使城市宝贵的土地资源未能发挥其应有的价值,造成土地利用效率低下和资源浪费。解决城中村问题已经成为各级政府十分重视的要务。

然而,城中村改造并非一件易事。因为城中村的村民拥有城市的稀缺资源——土地及房屋等附着物,他们可以通过出租土地和房屋获得早涝保收的收益。因此,改造城中村就必须对村民进行妥善安置和补偿,保障其利益,否则村民的积极性不高。但是,政府的财力有限,难以筹集大笔资金进行全面改造。如果放手让开发商进行再开发,开发商则以利润

最大化为最终目标,又难以保障城市的整体社会利益……

正是这些难以解决的矛盾,使城中村改造工作举步维艰。李俊夫博士凭学者的使命感和土地管理部门工作者的责任感,以广州城中村为例,结合自己的理论知识和工作经验对此展开了深入的研究,提出了具有可操作性的城中村改造途径和模式,不仅为广州市城中村改造提供了依据,而且可供其他城市借鉴。

作为李俊夫博士后的合作导师,看了他的很有价值的专著,我很乐意为本书写几句。总体而言,本书的主要特点体现在以下几个方面:

1. 力求经世致用

近年来,城中村问题已成为政府和学术界关注的热点,很多学者先后对城中村问题展开了研究。通过检索发现,相关文章高达 20 200 篇;以城中村为题的硕士、博士论文也超过 5 篇;一些城市政府相继立题,对城中村问题展开了研究。然而,现有的研究大多以理论探讨为主,能立刻投入实践,转化为生产力的尚不多见。李俊夫博士的研究将理论与实际紧密结合,针对城中村改造的现实问题提出了有效的操作路径,使城中村问题的研究又迈进了一步。

2. 力求理论创新

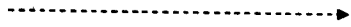
城中村与城市快速发展密不可分,但却不能仅仅将其归结为快速城市化问题。实质上,城中村问题是更深层土地制度矛盾的显化和二元管理体制的衍生物。虽然二元管理体制的统一化是大势所趋,然而改革不可能一蹴而就。李俊夫博士的研究立足于现实,在依据当前国策和制度的基础上,从可持续发展的科学发展观出发,提出了“土地转制”和“土地资产经营”等新的理论思考,为城中村改造从制度和管理方式上探索了一个新的突破口,具有一定理论创新性。

3. 力求时效性强

目前,在我国大城市的发展过程中,城中村问题显得尤其尖锐和突出,如广州市 139 个城中村与现代化大都市的发展越来越不协调,政府解决城中村的问题已提到重要的议事日程,急需寻找城中村改造的有效途径。本书的出版可为政府改造城中村提供参考依据,具有很强的时效性。

当然,每一个新观点的提出都难免有不尽圆满之处,特别是具体到每一个城中村都有其自身的改造难点和问题。因此,希望李俊夫同志在此

研究基础上深入到广州的每一个城中村,进一步探讨城中村改造的具体运作策略和保障机制,为解决我国城市中城中村更新改造问题贡献自己的聪明才智。



前 言

李俊夫

对城中村问题的关注始于 1989 年参加工作后,当时我居住的单位公寓与广州市天河区一个叫杨箕村的城中村只有一墙之隔,我在那里住了 5 年。杨箕村地处广州的主要交通干道——广州大道中段的两侧,以广州大道为界,往东是广州当时最大的新城区——6km² 的珠江新城。随着珠江新城一幢幢现代化高楼的拔地而起,相临的小村落房子越盖越多、越盖越密,操各种口音的外地人也迅速多起来,在阴暗潮湿的狭窄村巷里,为外地人提供服务的餐馆、发廊、诊所生意兴隆,卫生条件逐渐恶化,抢劫、斗殴等现象时有发生。1994 年我离开杨箕村时,村周围已经是现代化的城市建成区,杨箕村发展为一个城市中的“孤岛”——一个典型的城中村。1999 年我参与《广州市农村房地产登记办法》政府规章的起草工作,因为工作关系,使我有更多的机会了解和观察广州市的城中村,也就从这个时候开始,反映城中村各种问题的宣传报道常常出现在媒体上。2002 年 3 月在广州市人民代表大会召开期间,天河区 20 多位人大代表就城中村转制后迟迟办不成土地房屋更名问题向广州市国土资源和房屋管理局提出咨询,认为城中村按照政府的要求实施农民转居民、村集体经济转为股份后,城中村问题并没有得到解决,相反村的经济的发展却受到了

诸多制约。事隔不久,广州市委、市政府就城中村转制问题出台了《关于城中村转制的若干意见》(穗府办[2002]17号),政府提出了“先改制、后改造”、“一村一策”的城中村改造思路。2003年6月14日发生在天河区冼村的一场大火,造成8人死亡的恶性事件,使城中村问题再一次引起政府的高度关注,加快改造城中村摆上了政府的重要议程。广州市政府以天河区冼村作为全市民城中村改造的试点,由市政府牵头多次召开改造协调会,先后提出多个改造方案,一年过去了,冼村的改造没有实质性进展,城中村改造成为“市长最头痛”的问题。

广州老八区城市规划区385km²内含139个行政村,每个行政村下属若干个自然村,各自然村又有若干个村民小组,在空间上各自然村和村民小组形成的村落是相互独立的。根据广州市2001年土地利用现状正射影像图的判读,这139个行政村至少由500个以上的大小小独立城中村组成(为便于资料的统计,本书仍以139个行政村作为城中村研究的对象,简称139个城中村)。据广州市国土资源和房屋管理局2000年城中村土地利用现状调查统计情况看,广州城中村建设用地80.6km²,占城市规划区面积的20.9%,按1.5容积率(实际上相当数量的城中村容积率超过2)计算,城中村房屋总面积约1.2亿m²,另据公安部门提供的资料显示,广州市有约250万流动人口居住在城中村。这些土地、房屋以及外来人口指标对广州市经济、社会和城市管理的影响可见一斑,可以说,城中村问题是广州城市化和城市现代化的一个大问题。据了解,国内除了拉萨等少数几个城市外,城中村几乎遍布于我国大、中、小城市,尤其是东部沿海经济发达城市和全国各省会城市,如西安市有417个城中村,太原有75个城中村。城中村问题已经成为我国快速城市化中的一个普遍现象,是城市现代化必须面对的问题。

城中村问题的产生有其客观必然性。由于我国的城乡差别、东西部差别长期存在,1978年改革开放以来实行的流动人口政策,使得大量农村人口向城市转移,中西部地区人口向东部转移,东部沿海城市是我国流动人口的主要集中地。在这些流动人口中,低素质和低收入人口占多数,且大都从事相对简单的服务业。在现行政策下,他们没有条件享受政府为城市市民提供的各种福利性住房,也不可能购买得起配套完善的商品房。这些人乍到一个城市,人生地不熟,只有通过临时租用房屋解决居住问题,租金和交通的方便程度是他们选择住房首先要考虑的因素。城中

村农民自盖房屋,各种建设的审批手续比较简单,建设的成本不高,尽管治安、卫生以及居住条件差一些,但租金便宜,价格上的优势使得城中村农民房屋成为外来人租房的首选。城中村的存在,解决了现阶段进城打工外来人口的居住问题,农村、农民和城中村为城市办了一件政府应该办而没有及时办到的事情,从这个意义上说,城中村在快速城市化过程中有其积极作用。同时,受市场供求关系作用,农民觉得盖房越多,可出租的房屋越多,相应的租金收入就越多。经济利益的驱动,使得被城市包围的农村内农民建房越来越多,市场这只无形却强劲的手与政府有形但管理往往滞后的手失衡,使得城中村在原来自然村落的基础上迅速扩展开来,成为几乎与城市共同发展却“城不像城、村不像村”的城中村现象。

城中村在城市化初期和工业化快速增长时期,对于解决城市发展和外来人口居住问题曾起到重要作用,但是更要看到城中村所存在的形形色色的问题已经逐渐成为城市化过程中的瓶颈。问题的严重性首先表现在土地利用粗放。城中村往往占用的是城市级差地租最高的一类用地,但实际情况却大都是布局凌乱、基础设施缺乏的低价值物业,土地级差地租没有得到合理的体现,政府无法从大量的土地和房屋经营中取得土地收益。其次是人口成分复杂,社会治安状况堪忧。出租屋的分散性、隐蔽性、低租金、交点钱就会被保护的环境客观上很容易滋生违法活动,超生、无照游医、生产假冒伪劣产品、卖淫嫖娼、偷窃抢劫、吸毒贩毒、甚至黑社会、恶势力组织等现象时常发生在城中村。据广州市公安部门统计,2000年第一季度发生在白云区出租屋内重大入屋抢劫案就有134宗,占该区该类型犯罪总数的75%。广州市公安机关近年所捕捉的犯罪嫌疑人中,有八成是在城中村的出租屋中被抓获的,还有资料显示,大约40%的刑事案例发生在出租房或与出租房有关。三是环境问题严重。城中村布局凌乱,建筑密度大,“水泥森林”、“一线天”、“握手楼”随处可见,房屋采光通风差,雨天污水横流,夏季蚊蝇猖獗,卫生和消防隐患很大。更令人担忧的是,城中村开始出现“二世祖”现象,一些村民依靠土地补偿、房屋租赁和集体分红等收益很快暴富起来,只要有地有出租屋就可以坐享其成,高枕无忧,一些村民尤其是年轻人逐渐变得不思进取,不读书、不干活、吃不了苦,长此以往,新一代农民在激烈的市场竞争和城市化进程中有可能沦为弱势群体。

城乡二元体制是城中村问题形成的根源。城中村在户籍、行政、规

划、市政设施以及教育、环卫、计划生育等方面的管理制度与城市相应制度存在明显的差异,在计划经济年代,城市与乡村处于相对隔离状态,两者之间难以形成明显冲突,随着市场经济的发展,城市与乡村的不协调突显出来。由于城乡制度差异,加上各管理部门的权限与职责不够明确又缺乏协调,出现了城中村管理问题“谁都不管,谁都管不了”的现象,该城市管的城市不便管,该村管的村管不了,城中村成为城乡差异矛盾在空间和物质形态上的表现形式,是城市管理中的“盲点”。

市长最头疼的问题往往是政府最需要解决的问题。改造现有城中村和防止新的城中村产生,是降低城市运营成本、提高城市在区域发展中的综合竞争力的重要手段,是实现城市现代化和社会经济可持续协调发展的基本条件。解决城中村问题,必须标本兼治。治本就是要解决形成城中村的制度障碍,即城乡二元体制向一元化体制转变,包括户籍、行政管理、社会保障等。其中最核心、最基本、牵涉面最广、难度最大的是城中村土地制度的改革。城中村形成之前,土地是农民从事农业生产的基本条件,城中村形成后,失去农业生产条件的农民包括村集体,仍然依靠剩余的村留地和宅基地发展第二、第三产业作为主要经济来源,土地过去是、现在是、将来仍是城中村农民的命根子。因此,保障农民的当前切身利益和长远发展,同时将原城中村土地纳入城市的统一管理,解决城中村在土地利用上的无序和低效,应当从土地政策入手,实行城乡统一管理的体制,核心内容是将城中村中集体所有土地全部统一转为国有,即将原集体土地所有权变为国有,使用权不发生变化,仍由集体使用的土地和房屋归改制以后的股份制企业所有,原村民宅基地改为国有房地产。

治标主要是指建成区现有城中村的改造,即解决谁来改造、如何改造和改造的目标问题。城中村改造可以有“自上而下”和“自下而上”两种做法,采取“自上而下”的办法进行改造,以市区政府为改造主体,以各级财政投入为主进行改造。这种做法会遇到两个问题,一是政府的投入太大。仅以广州洗村改造为例,天河区洗村自然村占地总面积约 18.5 万 m^2 ,该村现改制为洗村企业集团,村址户籍居民约 2860 户,常住人口约 6500 人,外来人口约 2.2 万人。该村范围内现有房屋建筑总面积 542 274.8 m^2 ,其中村民住宅 441 151.95 m^2 ,外单位建筑面积 17 771.71 m^2 ,村集体物业面积 83 351.14 m^2 。根据广州市土地开发中心提供的改造方案,如果由政府一次性拆迁改造,其改造总成本合计 18.3

亿元,改造后可获土地出让收入 6.2 亿元,政府需专项补贴 12.1 亿元。洗村的用地规模在 139 个城中村中是偏小的,如果所有城中村都采取这种做法,139 个城中村政府需投入改造资金 2500 亿元以上,减除土地收益部分,至少需补贴 1600 亿元以上,从目前的财力看,政府根本无法承担如此巨大的改造投入。二是这种做法往往得不到城中村的积极响应,原村民把改造视作政府的事,采取等、靠、要的做法,只希望通过改造得到更多的实惠。相对而言,“自下而上”的做法更为现实,即以原村改制后的股份制企业为主体实施改造,政府制订改造计划、规划、税费减免和拆迁补偿等政策,通过土地供应、规划、税费政策和搞好基础设施建设来支持改造。2004 年 3 月 6 日石牌街道居委会主动向政府提出由街道牵头实施原村改造就是一个好例子,其基本做法是:首先进行城中村土地房屋改制,将原村集体土地使用权和集体房产划归改制企业——三峻实业发展总公司,取得“国有土地使用权”和国有“房地产证”;其次对原集体经济资产进行量化,由集体法人股和个人股构成股份公司,对建设用地和农用地进行资产评估并量化成公司股份;三是通过土地资产经营(如土地抵押贷款)将土地变现为资金,其中一部分用于原村民的养老保险,其次用于医疗保险和教育培训等,其余的资金主要用于改造;四是通过改造后房地产的经营(如物业出租)来返还银行贷款和其他形式的借用资金,并且确保企业长期发展和股民合理收入。

当然,解决城中村问题,政府还必须同时考虑城市廉租房政策,认真解决外来流动人口和低收入阶层的住房供应问题,这是与土地政策同等重要的问题。

本书是在博士论文研究基础上修改、充实而成的。通过运用土地利用有关理论和方法,分析了城中村的基本特征和城中村形成的内在机制,城中村土地利用存在的问题以及造成这些问题的制度障碍,围绕城中村如何改造和改造的目标问题,以实证研究的方法,初步设立了城中村集体土地所有权改制的政策框架,在此基础上通过城中村改造的资金投入、产出分析,提出了城中村土地资产经营的基本模型,为防止新的城中村产生和改造现有城中村提供解决方案。开展城中村改造的实证研究,详实、客观、准确的基础资料和数据是十分重要的,为此笔者花了近 3 年的时间,将广州 1995 年、1998 年、2001 年度的土地利用现状更新调查成果进行数据入库和分析,对广州市 2001 年开展的土地利用更新调查成果——影像

数据和 1 : 2000 地籍数据库进行判读,将广州建成区内 139 个城中村区位、权属面积以及各村农用地、建设用地和未利用地落实在图上,并建立相应 GIS 系统。难度最大的工作是对存放在各区国土局的现有城中村 1 : 500 地籍测绘成果进行整理和入库,由于这些成果是在没有统一的生产标准下由若干个测绘队伍完成的,对这些数据进行整理和入库的工作量和技术难度都是非常大的,笔者认为,这些数据资料以及取得这些数据的研究方法对于城中村问题的研究是十分重要的,也希望有关数据和分析结论对于政府开展城中村的决策提供咨询意见。必须说明的是,这些数据、分析结论仅是笔者个人研究结果,未经政府部门的认可。

笔者谨希望个人的些许工作能起到抛砖引玉之用,引起更多人的关注,为切实解决城中村问题提供有益的思路。由于精力和研究能力有限,本书尚有许多不尽如人意之处,希望得到大家的指导和帮助,在此深表谢意。



彩图 1 杨箕村

图左侧是广州南北向最主要的交通干道广州大道，右侧是广州市东西向最主要的干道之一东风路，两条城市主干道的交汇处即分布了凌乱的城中村，显得异常刺眼



彩图 2 冼村

凌乱不堪的冼村与位于广州 CBD 的天河体育中心和珠江新城形成鲜明对比，位于 CBD 中的城中村成为政府最头痛的问题之一



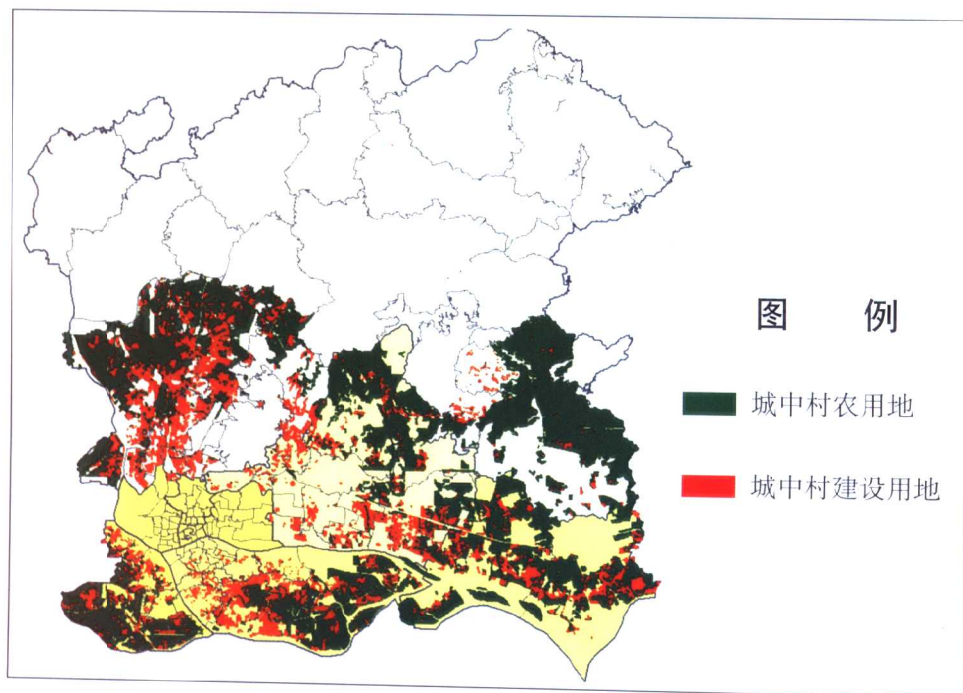
彩图3 上涌村
村围城的景观



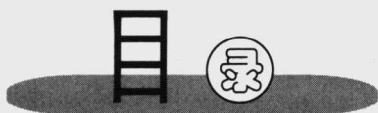
彩图4 石牌村
见缝插针的城中村景观



彩图 5 石牌村影像图



彩图 6 广州市城中村分布图



序一
序二
前言

第一部分 城中村的形成

绪 言	3
第一章 城中村概述	6
第一节 城中村的概念	6
第二节 国内外学者的相关研究与本书的视角	7
一、国外学者的相关研究	7
二、国内学者的相关研究	12
三、本书的研究视角	20
第二章 城中村的分布与特征	24
第一节 我国城中村分布的概况和特点	24
一、社会形态	25
二、物质形态	25
三、经济形态	27
四、精神形态	28
第二节 珠江三角洲的城中村	30
一、深圳	30

xiii