

从城市更新到城市复兴： 外来人口居住权益视角下的城市 转型发展*

田莉

提要 新型城镇化的核心内容是转变土地城镇化为主导的城镇化模式，逐步转向人的城镇化。然而，2.45亿半城市化人口仍无法享有城市的居住权，不得不选择价格低廉的非普通商品房主要是城中村（城郊村）中居住。城中村的存在，降低了城市化的成本，保障了城市劳动力的供应。但是，新自由主义导向的城市更新模式下，许多城中村被拆除代之以所谓现代化的高楼大厦。这种绅士化的改造过程带来了一系列负面的社会经济影响。首先对外来人口的居住权进行了解读，分析了城中村的功过，并对新自由主义影响下的城中村更新的社会经济影响进行了剖析，指出城中村改造与公租房供应联动是从城市更新走向城市复兴的重要路径，城中村的改造更新需要走“提升（upgrading）为主，拆建（demolition）为辅”的道路。最后就城中村更新的规划建设策略和实施路径进行了详细介绍。

关键词 城市更新；城市复兴；城中村改造；居住权；外来人口

Transition from Urban Renewal to Urban Regeneration: A Perspective of Migrants' Rights to Housing

TIAN LI

Abstract: The focus of New-style urbanization is the transition from land-centered urbanization to human-oriented urbanization. However, 245 million rural migrants still have no access to urban welfare of hukou residents including housing rights, and most of them have to live in Chengzhongcun which provides low cost housing for migrants. Under the influence of neoliberalism, local governments demolish old houses and replaced them with high-rise buildings in the renewal of Chengzhongcun, leading to many social and economic problems such as gentrification. This paper starts with an introduction to rights to housing of migrants, and explains why local governments are unwilling to provide public housing for migrants. It argues that urban renewal can be transformed to urban regeneration by linking Chengzhongcun renewal to the provision of public rental housing. In Chengzhongcun renewal, upgrading should be used as the primary tool, while demolition as a supplement. It concludes with planning and implementation strategies of Chengzhongcun regeneration.

Keywords: urban renewal; urban regeneration; Chengzhongcun renewal; rights to housing; migrants

新型城镇化规划颁布以来，城市由增量扩张向存量更新转型的趋势日益明显。以北京和上海2035城市总体规划为代表，分别确定了建设用地减量化和零增长的思路，出现了增长主义的转型趋势。可以预见，在不久的将来，30年来土地城镇化引领的中国城镇化模式将走向终结。转变发展思路，兼顾各方利益，注重空间治理的城市存量更新模式将成为城市未来可持续发展的重要路径（罗翔，2013）。

与此同时，人口城镇化的进程仍然缓慢，2016年高达2.45亿的半城市化人口仍未实现市民化。反之，在许多城市的更新改造具有强烈的新自由主义导向的特点，大多采用拆除重建和房地产开发的方式。作为外来流动人口和城市低收入群体租住的城中村被强制拆除，代之以原村民和高收入群体，“绅士化”倾向突出，而外来流动人口不得不逐步向更远的地方漂移。日益扩大的阶层与收入的差距，激化了社会矛盾，给城市社会经济的可持续发展带来诸多挑战。

基于外来人口权益视角对城中村改造的研究目前尚不多见。相关的研究包括赵晖琴（2008）对城中村改造外来人口居住权的研究，秦晖（2012）提出的新贫民居住权问题，叶裕民（2015）对广州城中村包容性改造的研究，陶然（2017）关于集体建设用地入市和市民化的研究等，但尚未有在城市层面，将城市更新模式转型与外来人口

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201904007
文章编号 1000-3363(2019)04-0056-07

作者简介

田莉，清华大学建筑学院院长聘教授，博导，土地利用与政策研究中心主任，城市规划系副主任，litian262@126.com

* 北京市教委卓越青年科学家计划项目资助“北京城乡土地利用优化的理论与规划方法体系研究”，2018年

居住权益结合,实现城市复兴的系统研究。为此,本文选择部分城市案例,深入探讨城中村在解决外来流动人口住房问题上的贡献,对新自由主义导向下的城中村改造及其社会经济影响进行了剖析,认为城中村改造与租赁住房供应联动是实现城市更新到城市复兴的重要路径,并探讨了其规划建设策略和多元化实施路径。

1 全球化背景下的城市复兴

1980年代以来,新自由主义思想代替凯恩斯主义思想在西方的主导地位,成为占据主流地位的理论思潮。新自由主义在政治、经济、文化、社会等各个领域都深刻影响着世界各国的发展。受新自由主义思潮的影响,政府由原来的“裁判员”管理模式逐步向企业型政府转型,积极鼓励利用私人资本来进行城市建设与发展,注重资源效率的提升。在这种模式下,政府应为高盈利的资本积累创造便利条件,使得资本再生产与积累过程中所产生的经济和社会问题可以借助空间和时间成功地转移。在全球化背景下,重构城市空间以提升其经济上的竞争力,成为空间资本化的重要战略和手段(哈维,2006)。中国虽然不算一个严格意义上的新自由主义经济体,但仍然有一些非常重要的新自由主义元素(大卫·科兹,2016)。

2008年由次贷危机引发的全球性金融危机,使得人们逐渐意识到市场需要更多的政府干预。张庭伟和 Legates (2009)认为,这意味着新自由主义时代的终结和后新自由主义时代的开启。后新自由主义时代的主要议题,逐步由经济增长的导向而转向减少社会不平衡,提供更多的公共产品,以减少社会差异和空间分异。如英国1990年代末期以来明确提出城市复兴的目标,以解决撒切尔夫人执政时期新自由主义带来的社会分异问题。2004版的大伦敦空间发展策略,提出优先发展空间剥夺较为严重的东部的斯特拉特福德(Stratford)地区,公共投资向其住房建设、就业和交通等方面发展,实现经济社会的全面可

表1 城市更新与城市复兴的差别

Tab.1 Differences between urban renewal and urban regeneration

	城市更新	城市复兴
背景	新自由主义影响	追求公平的社会运动
目标	物质形态更新成为经济发展的新动力	优化社会结构,经济活力和环境条件的改善;解决城市问题的综合性、整体性的城市开发计划与行动
主体	市场力量扮演关键角色	强调多方合作的社会治理
投融资方式	政府投资引领大量私人投资	新增社区建设投资
典型政策	内城改造	社区重建
社会效应	社会阶层分化	社区力量发育

资料来源:根据罗翔(2013)改编。

持续发展。

英国地理学家 Roberts (2000)指出,“城市复兴是一项强调综合性和整体性的城市开发计划与行动,旨在解决复杂的城市问题,并寻求地区的经济、社会和物质环境等条件的持续性的改善”。表1列举了城市更新与城市复兴在目标、主体、投融资方式等方面的差别,可以发现,城市复兴的最终目标,是经济社会和环境的综合与全面行动,追求社会公平与公正,最终实现包容性发展(罗翔,2013)。

2 外来人口的居住权与城中村的“功”与“过”

居住权源自罗马法体系,属于人役权的一种。罗马法上的居住权,是指居住他人房屋的权利,属于使用权,但其权利又大于一般的使用权,是一种用益物权。在很多西方发达国家,“居住权”是和“教育权”和“健康权”等并行的基本权利。就国际经验而言,应对大量流入人口在涌入城市的居住问题,可以分为两种模式:一种是政府主导型,如新加坡、荷兰、中国香港等大量兴建政府公屋,外来人口的住房问题主要通过社会住房解决。新加坡在“居者有其屋”的发展理念下,从1960年代起开展公共住房与新镇建设,81%的居民居住在公共住房,政府通过补贴和控制住房售价,保证中低收入居民可支配收入不因住房开支而相对减少。旧城区的改造与公共住房的供应联动,促进了不同阶层和种族的居民在空间上相互融合及公共服务设施共享(张祥,等,2010)。荷兰自“二战”以后大力发展社会住

房,至今社会廉租房占住房总量的35%(林艳柳,等,2017)。另一种是以拉美国家为代表的“放任自由型”,伴随着农村人口大量涌入城市,擅自占用土地而形成“贫民窟”现象。1950年拉美地区总人口1.7亿人,其中城市人口仅6800万人。至2010年,60年间拉美总人口达到5.9亿人,农村人口仍然维持在1.1亿人,而城市人口大幅增长至4.8亿人。但是,拉美国家建设租赁住房的财力非常不足,大量城市新增人口不得不选择自建房的住房模式。缺少规划管制和基本公共服务配套设施的自建房“自由产生”和“野蛮生长”,形成了无处不在的“贫民窟”,也造成拉美国家长期陷入“中等收入陷阱”(郑秉文,2014)。

在我国,由于户籍制度的存在,外来流动人口的居住权缺失,既没有“棚户居住权”,也没有“不被驱逐权”(秦晖,2012)。出于地方经济发展的需要,地方政府需要大量的外来人口,但户口制度的存在为地方政府避免公共服务的高额成本提供了制度依赖。总体而言,只有当流动人口创造的财富大于为其提供公共服务的财政成本时,放宽落户限制才成为可能。这也是目前很多地方政府在“抢人大战”中热衷于学历年龄等设定门槛的主要原因。张彰等(2018)基于2014年全国数据的测算表明,农民工市民化的成本是其创造收益的1.62倍。上海的数据显示,收益成本对比,后者是前者的三倍多(张力,2015)。这也就不难理解在缺少中央政府顶层制度安排的情况下,地方政府为什么不愿意承担农民工市民化的成本。就市民化成本而言,主要包括基础设施建设(含教育医疗等)、保障性住房和公共管理

三方面。以2014年数据为基础测算，全国农民工市民化的成本中，保障房建设需要占到75.95%，城镇公共管理成本占14.93%（张彰，等，2018）。因此，解决保障房问题是农民工市民化的重中之重。然而，在房价日益高企和地方政府严重依赖土地财政的今天，如何能挖掘存量空间的潜力，解决进城流动人口的住房问题呢？很多城市中广泛存在的城中村，为这一问题的解决提供了空间。

为什么我国大城市高企的房价没有抑制外来人口的持续流入？范剑勇等（2015）中认为可以用新增常住人口居住在价格低廉的非普通商品房为主的模式来解释。在我国，成本低下非普通商品房“城中村”（含城郊村）、工厂集体宿舍与群租型的普通商品房。在群租受到严厉整治、工厂集体宿舍供应有限且区位较为偏僻的情况下，城中村事实上成为低价廉租房的代名词。据链家地产2016《深圳租赁》白皮书统计，深圳有1 600万人在租房，其中1 100万人住在城中村，90%的深圳租客为年轻人群（20—35岁）。2015年全市各类住房总面积中，城中村住房占比高达50.3%，而商品住房和保障性住房合计占比仅27.9%（图1）。城中村住房的租金远远低于商品房，99.9%的城中村住房租金在2 000元以内，而商品房租金平均5 000元以上。据统计，北京城六区约有两百个“城中村”，个别村流动人口与本村人口比例甚至达到45：1。广州

共有304个城中村，居住人口近600万人，其中外来人口约500万人，村域面积共716km²。2017年，厦门市全市有64%的人口居住在城中村，约85%的流动人口租住城中村的私房。由此可见，在政府为外来流动人口提供公共住房缺位的情况下，城中村在很大程度上承担了廉租房的功能，为其提供了廉价的住房和较低的生活成本，客观上大大减缓了外来移民住房保障性住房供给不足带来的社会冲突，降低了城市化的成本。此外，城中村创造了一个以出租为主要收益模式的住房类型。由于这部分住房没有资本化，其巨大的规模成为资本型住房市场之外，真正以“住”为主要功能的住房供给。正是靠非正规住宅，深圳等城市才在高房价下保住了发达的制造业和服务业。创新和制造才得以在深圳共生（赵燕菁，2018）。

当然，城中村所存在的环境与社会问题亦不可忽视。城中村由于模糊的集体产权及松散的乡村管理，村集体和村民寻租套利、违章加盖的现象十分突出，“贴面楼”、“握手楼”比比皆是，导致环境品质低下、消防隐患巨大、有损城乡形象。然而，与拉美国家的贫民窟非法、无序、暂时性、社会职能缺失的特征不同，“城中村”有基本的配套服务设施，是有序的、自组织的“类单位制”的社会经济运行系统（魏立华，闫小培，2005）。对城市中的外来流动人口和刚刚毕业的大学生等城市低收入

群体而言，城中村却是实现未来美好梦想的落脚之地。

3 新自由主义导向下的城中村改造及其社会经济影响

在增量扩张向存量更新模式的转型趋势下，城中村成为旧城改造的重要空间。在新自由主义思潮的影响下，为促进城市形象的“现代化”并获取土地增值的收益，政府倾向于利用开发商，用全面拆除方式对城中村进行改造。在开发商获取利润的同时，原村民往往获得高额赔偿，动辄数套价值不菲的回迁房屋，实现财富的巨大增值。而对于原居住在城中村的中低收入群体和外来人口而言，失去了赖以寄居的“廉租房”，他们不得不进行二次迁徙，搬迁至更远的郊区，面临更高的通勤成本，更少的就业机会和公共服务配套设施，而大城市也面临适龄就业人口的大幅减少。

以广州2009年以来的三旧改造为例，突出体现了“房地产导向的再开发”的特点。2009—2016年间，广州三旧改造80%的项目改造后以商业办公住宅为主；80%左右为旧厂改造；80%左右改造方式为拆除重建而非综合整治（田莉，郭旭，2017）。随着三旧改造进程的加速，城中村村民不断外迁。近年来，深圳的城中村由300多个下降到200多个，位于城市中心区的福田、南山等地的城中村迅速减少。蔡屋围改造后，原有的租户全部外迁至较远的地带居住。新的居住群体中，90%为高收入人群，10%为原村民（邓志旺，2015）。

随着房地产价格的一路走高，原村民往往会要求巨额的赔偿，“拆迁拆迁，一步登天”成为很多城中村村民的真实写照。为了获得村民的拆迁许可，政府和开发商往往是合法面积补偿，违章面积也补偿，各种“明补”+“暗补”的方法层出不穷，为此不得不进行超高容量的开发，以在补偿之外，获得足够的开发利润，形成经济学上的“反公地悲剧”。这种立体空间的“增量”改造带来的一系列的公共服务与社会问题：首先是容积率居高不下，公共设施配套压

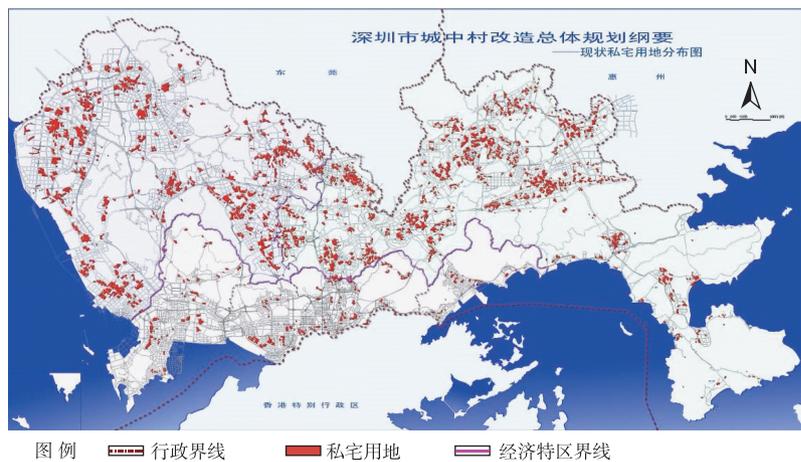


图1 深圳城中村中的私宅分布

Fig.1 Spatial distribution of self-help housing in Shenzhen

资料来源：赵燕菁，2018。

力剧增。为保证开利润,改造后的地块容积率往往比原来提高数倍,给交通、市政和公共服务设施带来巨大压力。据粗略统计,根据改造后的开发面积总量,深圳三旧改造配套的小学缺口在100所左右。其次,土地增值收益分配失衡,拆迁补偿标准水涨船高,公共利益项目难以实施。开发商主导的更新项目由于获益较高,赔偿标准相对较高,因此颇受土地原业主欢迎,而处于生态敏感区、历史文化保护区等需要由政府实施的公共利益开发项目,难以支付高标准的拆迁安置标准,导致实施困难,冷热不均的结果,直接影响城市和公众的整体与长远利益(田莉,2018)。第三,绅士化开发所引发的社会分异已到了相当突出的地步。土地区位与价值差异引发的城市农民收入差距的两级分化:一方面是资产数千万乃至上亿的城中村“富民”,一方面是居无定所的城中村打工农民。统计数据显示,乡村户籍居民之间的收入差距,远高于城市户籍居民之间的收入差距,且呈现逐步扩大的趋势。2011年,农村中等收入群体占比25.42%,2015年下降至25.3%;同期城市人口中等收入群体的占比则由33.3%上升到34.39%(赖作莲,2017)。在城中村改造的利益链条中,外来人口属于改造过程中的第四方群体,也是最弱势的群体,缺乏利益表达和诉求的渠道。外来人口表现出对利益侵犯的“集体无意识”,即对自身居住权利的无意识(赵晔琴,2008)。但是,与1960、1970年代的农民工不同,1980、1990年代出生的农二代已经难以返回故乡,他们对城市权利的诉求如果得不到关注,会引发大量的社会问题(刘守英,2018)。

4 从城市更新到城市复兴的路径探索:以城中村改造与租赁住房供应联动为例

4.1 城中村更新与租赁住房供应联动的必要性

彻底改造和消灭城中村十分困难亦无必要。一方面,随着城中村村民对赔偿的预期越来越高,“拆迁拆迁、一步

登天”成为大多数城中村村民内心的真实写照。为推进改造,政府不得不在赔偿标准和开发强度上不断做出让步,其代价是公共服务设施配套的成本和基础设施压力转移至政府和公众。其次,高强度开发后大量的商业、办公等也对本已过剩的房地产市场带来更多的库存压力,加剧房地产市场风险。另一方面,这种“绅士化”的空间改造带来的社会问题十分尖锐,导致外来人口不断向城市外围飘移。其实,居住在城中村的人口,除了农民工外,还有大量的城市中低收入群体,如刚刚毕业工作的大学生等,这种改造剥夺了他们赖以寄居的“廉租房”,也剥夺了很多城市创新的潜在机会。

就城中村更新而言,既要避免大拆大建的“贵族式”改造,也不能拘泥于现状,对消防、卫生、环境等问题放任自流。利用城中村良好的空间区位,在政府统筹和支持下对其进行局部拆迁和环境改造,为城市中低收入者尤其是外来流动人口提供安全健康的廉租房,不失为一种既解决城市公共住房严重缺乏、又提升城市整体环境品质的双赢之策。通过渐进的城中村改造发展租赁住房(含公租房)解决低收入者的居住问题,是解决居住问题的主要路径之一,也是促进公民住房权的重要手段(齐慧峰,等,2015)。

西方国家自建住房(self-help housing)的实践大多见于贫民窟。政策上对待这类聚居区,一种态度是使之合法化、改造升级非正规社区;另一种态度是拆除重建,将原住民安置到新的住区。国际经验告诉我们第一种办法采取非正式的方法部分对解决低收入群体的居住需求十分有效,而第二种通过政府介入和强拆的方式会导致居住问题的进一步恶化(Zhang,等,2003)。以巴西为例,曾希望通过强制拆迁消除或遏制贫民窟,但效果适得其反,反而在很多地方导致大规模的社会运动和社会冲突,贫民窟的数量不减反增。之后,巴西开始尝试对贫民窟进行逐步规范化,首先承认其合法化,在此基础上把贫民窟的整治列入政府市政项目,并对其改

造进行投资,完善公共服务设施与市政设施。例如,1990年代末期累西腓市将贫民窟改造为“社会利益特别区”,至2002年为止,巴西已完成了两百多个贫民窟的市政规划(Valeria,2002)。虽然我国大部分城市都已经建立了保障性住房体系,但是目前各种类型的保障性住房,如经济适用房、限价房、廉租房大多面向有中等收入阶层或有本地户籍的低收入阶层。虽然近年来公租房的出现给外来移民保障性住房打开了大门,但是供给只针对某些城市有特殊需求的人才,而一般外来人口没有资格,导致其远远难以满足需求。公租房的土地资源短缺、空间布局与流动人口就业的适配问题、公租房建设的融资问题是制约公租房供给的主要因素,这些困境可以通过城中村改造获得消解。

4.2 城中村更新的规划建设策略

城中村的更新应采用“提升(upgrading)为主,拆除(demolition)为辅”的策略。通过城中村更新提升将非正规的居住空间纳入政府管制的范畴,获得合法性,租赁住房供给的土地困境则可迎刃而解。当然,城市发展的策略与目标是综合性的,基于城市总体发展战略的需要,应对城中村进行分类评估(图2)。为了生态保护、市政建设和重点核心区建设的需要,也可对少部分城中村进行拆除;对于具有历史文化价值的城中村,则予以保留提升。而对于大部分有改造意愿的城中村,则可以进行局部改造。图3是对厦门城中村经过综合评估后,所得出的城中村改造方案。

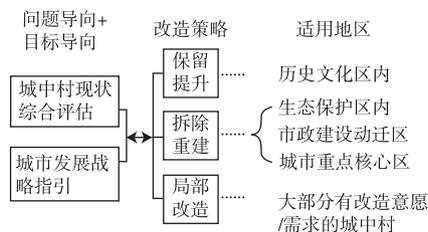


图2 城中村分类更新策略

Fig.2 Renewal approach of different types of Chengzhongcun

资料来源:清华大学,厦门存量空间更新模式与机制创新研究[R],2018.

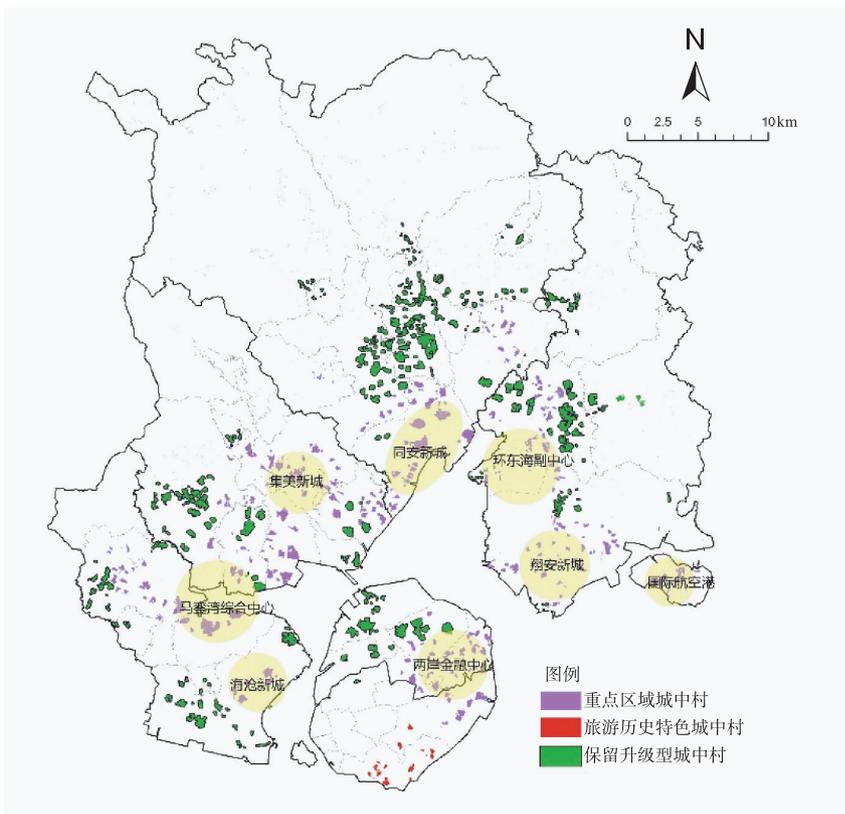


图3 厦门适宜升级改造的城中村范围

Fig.3 Chengzhongcun adaptive to upgrading in Xiamen

资料来源：清华大学，厦门存量空间更新模式与机制创新研究，2018。



图4 深圳水围村改造形成的人才公寓

Fig.4 Talents apartment after the Shuiwei village renewal in Shenzhen

资料来源：http://www.sohu.com/a/275461071_725681, 2018/12/26

城中村改造为租赁住房的具体规划策略包括：①对城中村建筑环境进行整体评估，拆除部分问题突出的房屋，打

通道路系统；②对保留建筑进行改造，可以通过建筑改造设计，将“握手楼”、“贴面楼”等联通，进行整体设计，解

决潜在的消防隐患；③充分利用2017年8月集体建设用地建设租赁住房试点的政策，在城中村的集体经济发展用地上建设租赁住房，构建集体建设用地租赁住房市场，以满足中低收入居民的合理住房需求。笔者通过对厦门城中村现状评估与改造方案的测算，得出如下结论：①通过渐进的存量更新，到2035年三旧用地改造能够容纳人口增量约120万人；②通过存量更新能够带来新增公共服务设施用地1200hm²左右，提升公共服务整体水准；③旧村庄更新能提供700万m²、约15万套租赁住房，能够解决约88万外来流动人口的居住需求。由此可见，改造城中村提供廉租房的空间是相当巨大的。

事实上，改造城市中被遗忘的非正式空间，将之建设成为环境宜人、租金低廉的包容性社区并非没有成功的先例。2017年12月，深圳市开始了利用城中村水围村进行建筑改造为人才保障房社区的试点。项目包括35栋握手楼，每栋楼政府补贴200万元左右。村委股份公司经过统一规划，为解决消防通道的问题，在楼缝中植入立体交通系统，将握手楼连接起来，形成立体社区。经过改造的公寓包含了18种不同户型，面积为15—55m²，分为多种风格和布局，以满足不同住户的多元化需求。每座电梯首层均设有电梯院子，成为公寓入口，形成开放的社区，与村里的高街、古井遗迹、市集脉脉相连，并于屋顶建设洗衣房、屋顶花园等，形成五彩斑斓的景观（图4）。

4.3 城中村更新与租赁住房联动实施的多元化策略

城中村改造为租赁住房，关键需要解决融资问题。由于我国租售比偏低，造成投资租赁住房回收期长，市场积极性并不高。如果没有政府在资金、政策等方面的支持，租赁住房项目的投资建设和后期运营会面临很多挑战。地瓜社区的初始建设源于建筑师的公益情怀，之后得到政府购买服务的形式支持。北京唐家岭村改造曾经打算将10hm²的集体旧厂用地改造为租赁住房，整体预算

约2.1亿元,由区政府出资5 000万元,其余由村集体筹资。由于政府资金无法到位,村集体也一下子难以筹集剩余的1.6亿元,这一设想没有成功(Lin,等,2014)。对于量大面广的城中村改造,如果全部依靠政府投入,可以改造的量会非常有限。为此,需要寻求制度突破,极大程度地激发村集体和村民的改造热情。促进租赁住房的供应上政府、开发商、村集体之间的合作,并建立有效管治下的多元共治改造模式,才能推动城中村的综合更新与改造。

就目前城中村更新的实施策略而言,主要包括以下三种方式:

方式一是“统租运营+物业管理+综合整治”的模式。适用于建筑质量较高、消防改善达标潜力较大、周边公共服务配套相对完善的城中村,这种模式由政府或开发商统租村民的出租屋进行消防、环境、公服、住宅的综合整治改造。如2016年启动的深圳水围村和玉田新村改造。深圳福田区水围新村改造,政府投资达1亿元打造水围1368国际街区,35栋统建居民楼(2.5万 m^2 建筑面积)及8 000 m^2 街区范围改造为休闲、购物及居住的国际社区。其中29栋改为共504间公寓。项目改成后由政府以低于市场价的租金租给企业人才。玉田村将物业统一出租给万科旗下万村发展有限公司,其赋予村民高于市价30%的租金,签约年限10年起。政府给予管理公司综合整治的资金补贴(2 900元/ m^2 ,每栋楼200多 m^2 ,改造费用为200万—300万元/栋),由企业旧村进行综合整治。这些试点的项目虽然凤毛麟角,也并非仅为外来人口服务,但给未来城中村和城市非正规空间的改造提供了出路:大拆大建并非唯一解决方案,在政府的政策扶持下,通过对空间的改造和修复,可以缓解城市公共住房供应不足的问题和政府公共住房供应上的压力,为外来流动人口和城市的低收入群体提供可以安居的空间。

统租村民出租屋改造租赁住房有助于改善外来人口生活空间和城中村周边的公共空间,延续村庄历史文化脉络。政府主导投资改造有利于城中村内外部

公共环境的整治,解决消防问题;保留旧村的文脉,少数民族特色,宗族文化习俗。其主要问题是政府投资的力度有限,不可能大范围推广,只能在部分建筑质量较好的城中村适用。

方式二是鼓励村集体与农民利用集体经济发展用地建设租赁住房,建立有规划监管的集体建设用地市场。

2017年的集体建设用地建设租赁住房试点规定:村镇集体经济组织有建设意愿、有资金来源,政府监管和服务能力较强的城市,村镇集体经济组织可以自行开发运营,也可以通过联营、入股等方式与开发商等建设运营集体租赁住房。这种做法适用于村集体经济发展用地,在民间资本丰裕、村集体资产厚实、有租房市场需求的地区,由于土地权属掌握在村集体手中,便于引资进行开发。第一批和第二批试点城市包含了北上广等18个试点城市。在建设租赁住房的过程中,有经济实力的村集体经济组织可自行开发运营,也可以通过联营、入股等方式与开发商合作建设。

方式三:鼓励村集体与农民在符合规划条件的情况下自主改造,以“集体变国有,土地换规划”作为其产权正规化的成本,赋予其住宅正式产权;

从国际经验来看,仅仅由政府提供的公共住房保障是远远不够的,引入社会资本,开展租售并举的供给侧改革是行业的大方向。通过自行改造或公私合作来逐步降低建设密度,完善基础设施,同时在补缴部分土地出让金、缴纳部分公益事业与基础设施用地的条件下逐步赋予大产权(陶然,2017)。虽然集体土地的产权缺陷和国家法律对集体土地开发的制度约束仍然存在,但是外部市场环境的变化,外来移民对可承受住房的需求以及城中村内在经济环境已经发生变化。为此,首先需要政府切实认识到将城中村的改造与公共住房供应联动的重要性,应该赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利,使其在遵守规划管制的前提下,合法建设出租房。如果加强管制,城中村村集体能够适应市场需求,通过各种办法集资将出租屋改造成高质量的公共住房,村集体

和村民可以成为城中村环境改造的主要力量(Lai,等,2016)。这种做法应避免增加大幅度提高开发容量、走房地产导向的开发老路。总体原则是要求建筑容量不增加乃至要适度减少,以避免对公共服务设施带来过大压力并加剧房地产市场去库存压力。

现实中,为防止过于激进的改革对城市存量房地产市场造成过大冲击,甚至引发房地产泡沫破裂,短中期内集体建设用地入市应该主要用于为流动人口与城市低收入人群建设市场化定价的出租屋。通过政府、村集体与市场化的建设、运营管理机构合作,将不仅可以免费获得公益事业用地,而且能增加财税收入并用于推动包括流动人口子女在城市平等享受义务教育公立学校入学在内的户籍改革,最终实现流动人口完全市民化,为短期拉动经济增长,长期实现房地产市场健康平稳发展奠定基础(陶然,2017)。

国际上,“减步法”亦即贡献部分土地促进再开发的土地再调整(land adjustment)已积累了相当丰富的经验,包括韩国、日本、澳大利亚、中国台湾地区 and 德国的部分城市都已经开展广泛的实践。它通常是指土地业主分散而且地块偏小的情况下,通过对土地的集中,布置公共设施和基础设施,经过整合后给原有业主返还部分土地的做法。对于政府和原业主而言,土地再调整是双赢的做法。原业主虽然贡献了部分土地,但土地价值有了很大的提升;政府/开发商投资于基础设施/公共设施建设,但获得了一部分土地。这对土地权利分散的城中村的自主化改造具有积极的借鉴意义。

5 结语

城市化过程是不断界定公共权利和私人权利的过程,模糊的城中村土地权益通过城市更新得以逐步清晰化,但城市更新不能仅仅关注初始产权人的利益,更应兼顾更广泛的社会利益,解决长期以来忽视的外来人口公共住房服务短缺问题。这也是新型城镇化模式下我

国城乡发展模式转型的重要导向，从“土地城镇化”转向“人的城镇化”，构建一种政府、市场与农民集体合作，个体权利、集体利益与公众利益兼顾的包容性增长模式。城中村改造与租赁住房供应的联动，恰恰是实现包容性增长的重要路径。

城中村改造不仅仅是村内环境的改造，更是城市空间结构优化和功能提升的重要内容。在城中村改造的进程中，如何借助政府与市场力量建立多方合作机制进行复兴式的更新，使城中村作为外来人口非正规居所的角色逐步正规化。一方面提升城乡空间环境的整体品质，另一方面解决城市中低收入群体，尤其是外来人口的居住问题，这对我国包容性社会的发展和公民权利的提升具有重要的战略意义。

参考文献 (References)

- [1] LAI Y, CHAN E H W, CHOY L. Village-led land development under state-led institutional arrangements in urbanising China: the case of Shenzhen[J]. Urban Studies, 2017, 54(7):1736-1759.
- [2] ROBERTS P. The evolution, definition and purpose of urban regeneration[M]// ROBERTS P, SYKES H. Urban regeneration: a hand book. London: SAGE Publications, 2000: 9-36.
- [3] VALERIA C. Community participation and the use of GI in informal settlement upgrading programs: a case study of Recife[R]. International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences, Enschede, the Netherlands, 2002-02.
- [4] ZHANG L, ZHAO S, TIAN J. Self-help in housing and Chengzhongcun in China's urbanization[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2003, 27(4): 912-937.
- [5] 大卫·哈维. 希望的空间[M]. 南京: 南京大学出版社, 2006. (HARVEY D. Spaces of hope [M]. Nanjing: Nanjing University Press, 2006.)
- [6] 大卫·科兹, 孟捷. 大卫·科兹和孟捷对话: 新自由主义与中国[J]. 政治经济学评论, 2016, 7(2): 211-224. (DAVID K, MENG Jie. David Kotz and Meng Jie on neo-liberalism and China [J]. China Review of Political Economy, 2016, 7(2): 211-224.)
- [7] 邓志旺. 城市更新对人口的影响——基于深圳样本的分析[J]. 开放导报, 2015(3): 101-104. (DENG Zhiwang. On urban renewal and its impact on population[J]. China Opening Journal, 2015(3): 101-104.)
- [8] 范剑勇, 莫家伟, 张吉鹏. 居住模式与中国城镇化: 基于土地供给视角的经验研究[J]. 中国社会科学, 2015(3): 44-63. (FAN Jianyong, MO Jiawei, ZHANG Jipeng. Housing models and urbanization in China—empirical research from the perspective of land supply[J]. Social Sciences in China, 2015(3): 44-63.)
- [9] 赖作莲. 农村土地产权改革对中等收入群体的影响研究[J]. 北方经济, 2017(3): 31-34. (LAI Zuolian. Research on the impact of rural land property rights reform on middle-income groups [J]. Northern Economy, 2017(3): 31-34.)
- [10] 林艳柳, 刘铮, 王世福. 荷兰社会住房政策体系对公共租赁住房建设的启示[J]. 国际城市规划, 2017, 32(1): 138-145. (LIN Yanliu, LIU Zheng, WANG Shifu. The reference for Chinese public rental housing from the Dutch experience[J]. Urban Planning International, 2017, 32(1): 138-145.)
- [11] 刘守英. 城乡中国的土地问题[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2018, 55(3): 79-93. (LIU Shouying. Land issues in urban-rural China [J]. Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences), 2018, 55(3): 79-93.)
- [12] 罗翔. 从城市更新到城市复兴: 规划理念与国际经验[J]. 规划师, 2013, 29(5): 11-16. (LUO Xiang. From urban renewal to urban regeneration: planning concept and international experience[J]. Planners, 2013, 29(5): 11-16.)
- [13] 齐慧峰, 王伟强. 基于人口流动的住房保障制度改善[J]. 城市规划, 2015, 39(2): 31-37. (QI Hui Feng, WANG Wei qiang. An analysis of the housing security system based on population flow[J]. City Planning Review, 2015, 39(2): 31-37.)
- [14] 秦晖. 城市新贫民的居住权问题——如何看待“棚户区”“违章建筑”和廉租房[J]. 社会科学论坛, 2012(1): 195-219. (QIN Hui. The dwelling right of the new urban poor—how to view "shanty town", "illegal building", "urban village" and "low-rent housing"[J]. Tribune of Social Sciences, 2012(1): 195-219.)
- [15] 陶然. 人口净流入地城市利用集体土地建设租赁住房——助推新市民融入城市与房地产市场健康平稳发展[R]. 中国人民大学国发院工作论文, 2017. (TAO Ran. Providing rental housing over collective land in the cities with net inflow of population—to help new citizens integrate into city life and promote the healthy and steady development of the real estate market[R]. Working paper of National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China, 2017.)
- [16] 田莉, 郭旭. “三旧改造”推动的广州城乡更新: 基于新自由主义的视角[J]. 南方建筑, 2017(9): 9-14. (TIAN Li, GUO Xu. The urban and rural renewal in Guangzhou under "Three Olds Transformation": a perspective of neo-liberalism[J]. South Architecture, 2017(9): 9-14.)
- [17] 田莉. 摇摆之间: “三旧改造”中个体、集体与公众利益平衡之道探索[J]. 城市规划, 2018(2): 78-84. (TIAN Li. Exploring the path of balancing individual benefits, collective benefits, and public interests in the three olds renewal[J]. City Planning Review, 2018(2): 78-84.)
- [18] 魏立华, 闫小培. “城中村”: 存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式[J]. 城市规划, 2005(7): 9-13. (WEI Lihua, YAN Xiaopei. Transformation of "urban village" and feasible mode [J]. City Planning Review, 2005(7): 9-13.)
- [19] 叶裕民. 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[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 9-23. (YE Yumin. Theoretical framework and mechanism innovation of the inclusive urban village reconstruction in Chinese megacities: study and reflections on Beijing and Guangzhou [J]. City Planning Review, 2015, 39(8): 9-23.)
- [20] 张力. 流动人口对城市的经济贡献剖析: 以上海为例[J]. 人口研究, 2015, 39(4): 57-65. (ZHANG Li. Estimating the value of migration: floating population's contributions to urban revenue [J]. Population Research, 2015, 39(4): 57-65.)
- [21] 赵晔琴. “居住权”与市民待遇: 城市改造中的“第四方群体”[J]. 社会学研究, 2008(2): 118-132. (ZHAO Yeqin. Housing power and citizenship: the fourth group in the urban reconstruction [J]. Sociological Studies, 2008(2): 118-132.)
- [22] 张影, 郑艳茜, 庄俊杰. 农业转移人口市民化财政成本的分类评估及核算[J]. 西北人口, 2018, 39(1): 15-22, 31. (ZHANG Zhang, ZHENG Yanqian, ZHUANG Yongjie. Evaluation and calculation of public fiscal costs for citizenization of agricultural transfer population [J]. Northwest Population Journal, 2018, 39(1): 15-22, 31.)
- [23] 赵燕菁. 货币视角的房地产[R]. 城科会专题报告, 2018. (ZHAO Yanjing. Real estate from a monetary perspective[R]. Chinese Society for Urban Studies, 2018.)
- [24] 张庭伟, LEGATES R. 后新自由主义时代中国规划理论的范式转变[J]. 城市规划学刊, 2009(5): 1-13. (ZHANG Tingwei, LEGATES R. Changing planning paradigm in China in the post neo-liberalism era[J]. Urban Planning Forum, 2009(5): 1-13.)
- [25] 张祚, 朱介鸣, 李江凤. 新加坡大规模公共住房在城市中的空间组织和分布[J]. 城市规划学刊, 2010(1): 97-109. (ZHANG Zuo, ZHU Jieming, LI Jiangfeng. Spatial structure and distribution of massive public housing schemes in Singapore [J]. Urban Planning Forum, 2010(1): 97-109.)
- [26] 郑秉文. 贫民窟: 拉丁美洲城市化进程中的一个沉痛教训[J]. 国家行政学院学报, 2014(5): 115-122. (ZHENG Bingwen. Slums: a painful lesson in Latin America's urbanisation process[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2014(5): 115-122.)
- [27] 朱力, 孙莉. 英国城市复兴: 概念、原则和可持续发展的战略导向方法[J]. 国际城市规划, 2007, 22(4): 1-5. (ZHU Li, SUN Li. Urban regeneration in UK: concept, principles and the strategic approach to sustainable urban regeneration [J]. Urban Planning International, 2007, 22(4): 1-5.)