



关于深圳“城中村”改造的对策建议

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策研究部

编者按：深圳的“城中村”在全国、乃至世界上都十分显著，数量众多、居住人口规模庞大，涉及的城市建设与管理、城市土地、城市“外来人口”、城市竞争力，以及城市环境压力等方面的因素相当复杂。我们认为，解决复杂系统问题必须慎重，多方面思考有好处，为此登出下面这篇文章，以期引起有关方面重视。

继“梳理行动”、“空楼行动”之后，去年以来我市启动了迄今为止强度最大的一次城中村改造。为配合此次城中村改造，我市于 2004 年出台了《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，并于 2005 年 4 月印发了《关于深圳市城中村（旧村）改造暂行规定的实施意见》（以下简称《实施意见》），也充分显示了政府对城中村改造的决心。

我们认为，深圳城中村的问题不仅仅是其建筑形态与

现代大都市格格不入的问题，更主要的是外来流动人口的管理和政策、城中村村民如何参与社会分工、城中村集体经济的发展以及城中村的社区管理等深层次问题。因此，城中村的改造既需要全局的观点，又要有切合实际的具体策略。从城市发展的大局着眼，城中村曾对深圳的城市发展起了一定的历史作用，但其负效应正日益显现和扩大，为此必须坚决推进城中村改造。从改造的具体策略来看，考虑到城中村仍具有可资利用的现实价值，对城中村的改造不宜搞“一刀切”和“定时限”，而必须在尊重市场规律的基础上循序渐进地进行。

一、要正确处理城中村改造、外来劳动力和城市发展之间的关系

城中村改造是一项复杂的“社会工程”，涉及城中村村民、城中村租户（外来劳动力）、开发商、政府等多个利益主体。要辩证看待和处理城中村改造、外来劳动力和城市发展之间的关系。

首先，必须认识到城中村已经成为影响深圳城市发展的一个严重问题。尽管我们承认深圳的城中村有它的历史作用，承认它的现实价值，但是不可否认的是，“城中村”发展到现在的阶段，开始产生越来越多的负效应，而且是整体社会意义上的负效应。大量、大面积违法建筑破坏城市正常功能和城市发展的正常秩序，并日益成为障碍深圳社会经济发展的痼疾。换言之，城中村改造工作关乎和谐深圳、效益深圳目标的最终实现。为此，必须坚决推进城中村改造。

其次，城中村改造的目的是使城中村能够更健康地融

入现代城市发展。城中村的改造不能损坏城中村经济的发展。要避免大规模的城中村改造工程少数人获益，而城中村股份合作公司、村民和大量的城中村低下层个体工商户受损的情况发生。政府必须考虑城中村改造过程中和改造后股份合作公司和原村民的经济活动空间问题，并将其列为城中村改造工作的组成部分来对待。

第三，城中村改造要与调节劳动力流动和产业结构合理化结合起来。一方面，要充分考虑到城中村改造对外来劳动力，进而对本市劳动力市场的影响。政府要加强流动人口的规划，将其纳入城市规划和城镇经济发展规划之中。要把流动人口的吸收和管理与城市的产业结构、投资结构的调整协调起来，把流动人口纳入城市规划、基础设施规划之中，流动人口的增长速度要与基础设施的发展速度相适应。另一方面，则有意识地通过城中村改造实现对劳动力市场的引导和调控，促进产业的合理布局、人口结构升级和社会资源的合理调配。

二、要把握好城中村改造的几个基本原则

城中村问题的复杂性决定了改造的工作不能搞“一刀切”和“定时限”，要坚持科学发展观，运用多维衡量标准选择改造模式；遵循城市演进的经济规律，采取循序渐进的策略改造城中村。

首先，要把握“综合改造”的原则，坚持“有形改造”与“无形改造”相结合。城中村的问题复杂，涉及制度、社会管理、经济发展及空间形态等诸多方面，而且不同方面的问题互为因果，单方面的改造不仅不能全面解决问题，而且也难以成功。因此，其改造必须坚持综合改造的原则。

既要推动城中村的物质空间的有形改造，也要推动社会和经济领域的无形改造，同时还应开展相应的体制创新。

其次，要把握“循序渐进改造”的原则，坚持“市场调节”与“政府指导”相结合。深圳的城中村总体上从城市功能和物质性老化两方面而言，都没衰退到即将“死亡”需要彻底更新的程度。因此，必须贯彻“循序渐进的小规模改造”的原则。对于开发商、股份合作公司、原村民等城中村改造涉及的各行为主体，要通过市场调节和履行自愿协议的方式达到政府规划的目标。要根据市场需求和城市公共利益最大化的要求，把市场调节和政府指导有机地结合起来。

第三，要把握“公平与效益兼顾”的原则。城中村改造要处理城中村与城市发展公共利益的关系。坚持公共利益优先，但不能以牺牲城中村原村民的利益为代价；要关注城中村中居住的弱势群体，不能因改造而使他们丧失居住权，甚至失业而陷入贫困等。要根据具体情况，对违法违规建筑要本着公平、合理和有利于解决矛盾的原则来处理；改造容积率与原村民私宅补偿等等重大问题也不要搞“一刀切”，应根据各城中村的实际情况具体问题采取不同办法加以解决。

三、要按照经济和科学的标准来选择适当的改造模式

《实施意见》将此次城中村改造的模式划分为综合整治和全面改造两大类。其中，综合整治是指基本不涉及房屋拆建的环境净化、美化项目；全面改造则包括改造率超过30%以上的整体拆建和改造率不足30%的局部拆建。

但是，从政府的改造规划和实际动作来看，“拆建”似

乎成为目前的主要改造模式。刚刚成功地实施了爆破工程的福田渔农村，成为深圳首个实现“整体拆改”的城中村，也预示着“渔农村模式”有望成为未来深圳城中村拆改的一个样板。而“福田区城中村改造整体规划”也计划未来10年投资300亿元改造区内的城中村，预计拆除620万平方米相关建筑。

考虑到高昂的改造成本，城中村出租屋本身仍存在相当的利用价值；以及由“拆建”城中村导致城市廉租屋大量减少与深圳面临的巨大外来人口的居住需求之间的矛盾，城中村应当尽可能地保留和继续利用。目前实行的推倒后建设花园式小区的做法也仅限于局部可行，但是不可能推广。城中村改造过程中，应避免将城中村改造等同于硬性“拆除”的误区。

决定深圳城中村改造的模式的选择，不能单以环境和城区局部景观效益来衡量，而是要以提高城市功能，调整城市结构，改善城市环境，更新物质设施，有利于城中村经济发展，促进城市文明等多维标准来权衡利弊得失，做出选择。合理的城中村改造模式应当是“保留加综合整治”为主，“拆建”为辅。具体操作过程中，要将各“城中村”划分为各种类型，针对具体情况采取不同的改造模式：有的以空间形态改造为主，有的以基础设施改善为主，有的以社会功能改善为主，并配合不同的政策以促进改造成功。

四、要打破“二元”的城市管理格局，实现对城中村的一元化管理

早期的城市化过程中，政府在征地中有意避开城中村，其目的是降低补偿成本，同时也避免了与城中村相关的一

系列复杂的社会管理问题。换言之，政府是将城中村的社会管理交给了农民，即村集体股份公司或村委会。如果城中村仅作为失地农民的“安置区”，那么农民管农民是没有问题的。但是，随着深圳城市的高速扩张和人口规模的急剧膨胀，“安置区”在容纳了10倍、乃至20倍的低收入租屋者之后，社会管理问题复杂性空前地加大。

城中村的社会管理与“外部”的城市社区管理一起，构成了目前深圳城市的“二元结构管理”。这种“二元结构管理”的外在表现就是，城中村得不到相应的政府公共服务，社会管理能力明显不足；城中村外的社区享受各类政府公共服务，社区管理井然有序。其后果是，原城中村逐渐成为都市海洋中的“孤岛”，最终变成城市管理的“盲区”。要改变这种状况，就必须把目前城市与城中村的二元结构管理转变为一元化管理，把城中村改造成和谐的新社区。

具体的办法是：遵循政企分开、职能分开、人员任职分开的原则，理顺居委会和股份合作公司的关系；在街道办建立统一、协调的社区建设工作领导体制；社区服务产业化和市场化；引进外部资源和管理机构，成立统一的出租屋管理公司，实现城中村的开放性；创新出租屋管理模式，采取物业式、公寓式或酒店式的管理模式，实行统一对外招租、统一管理、租金由业主和租客自定、居住人口登记与管理制度等。

五、要积极探索城中村农民和城中村经济的出路

股份合作公司是城中村的经济基础，原村民是城中村的重要经济主体。对城中村经济的改造必须考虑到对这二者的改造和重塑，提高城中村经济的市场应变能力或运行

效率，并使原村民实现“人”的现代化、城市化，真正参与社会分工中来。

首先，要改造股份合作公司，使之成为真正的市场主体。要把深化股份合作公司的改革作为改造城中村，实现城中村经济现代化的一个重要途径和手段。要通过改革，将股份合作公司管理社会事务的职能逐渐剥离出去；通过创新和完善区股份合作公司管理体制和运行机制使股份合作公司基本实现从封闭型（股东都是原村民）向开放型（职业经理人等社会精英可持股）的转变，从单一产业经营结构（物业出租）向多元产业经营结构（工业、商业，或现代服务业等）转变，从传统集体企业制度向现代企业制度的转变，从政企合一（赋予股份公司太多的社会管理职能，股份公司经营层与居委会领导层合一）的多重目标实体向纯市场经济的主体转变。

其次，要明晰股份合作公司的产权，建立完善的集体资产流转制度。尤其是对股份合作公司 51%的集体资产产权虚置的情况，要落实对应的权利主体，从制度上开放股权的流转，使产权结构根据公司发展的实际需要实现多元化。政府则要从市场经济的角度，建立完善的集体资产流转的一系监管制度，从股份合作公司外部完善交易制度。

第三，要使原村民实现“人”的现代化、城市化。要通过举办学历教育班，专业技能培训班，日常知识讲座等形式，全方位提高原村民的整体素质，使其生活方式真正市民化，思维方式现代化，从意识上认识到自己如今是现代都市人，应该自强不息，走出城中村社区，去就业、创业，实现自我的价值。

第四，政府要在原村民就业和再就业方面提供援助。要设立专门机构，如成立“原村民就业指导服务中心”，对

原村民的就业和再就业给予指导和帮助；将促进原村民就业纳入全市就业和再就业工作目标责任体系；组织有就业愿望的原村民参加就业和再就业培训，提高其就业竞争能力；在城中村社区和更广泛的范围内努力开发公益性就业岗位，优先吸收原村民就业；建立市、区、街道多级原村民就业工作专项资金，鼓励原村民就业或自主创业。

最后，要建立和完善原村民社会福利保障体系，鼓励原村民加入城市经济体系。这是未来股份合作公司成为真正市场主体改革成功与否的重要条件之一。要完善原村民的社保体系，解除原村民后顾之忧。按照城市化的要求，政府应该考虑原村民的社会保障问题，要让其老有所养、病有所医。

六、要因地制宜，提升城市中心区的城中村功能

城中村的改造方向应该具体情况具体分析，既可以居住功能为主，也可以商业功能为主，甚至可以是公共绿地等。要按功能分区原则改造城中村，腾出空间来满足城市功能的需要。

首先，要对城中村按特点分类，实行“一村一策”的功能规划。根据深圳城中村分布的地理区位不同，其对应的城市片区的功能定位不同，规划各自不同发展的产业方向和重点。每个城中村的发展方向要尽可能和这一片区的功能定位相符合，与片区内的重点产业相配套。如靠近深圳会展中心附近的几个城中村的产业发展要围绕会展业的配套服务做文章。

其次，要提升城市中心区的城中村功能。城中村广泛分布于深圳各个城区，其中不乏位于城市中心区或区一级

中心地带的城中村。对位于商业地段或金融区地段的城中村，要通过改造将其居住功能转变为商务、金融服务或其它服务和配套功能，使之获取更高的商业附加值。根据规划设定的开发功能，要把城中村改造成与其所在的地段价值相适应的新型街区。对开发为商业商务办公的区域，应给予高定位，充分挖掘出该区位地段的土地潜质以带动周边地区的发展。

但是，无论如何，深圳目前城市中心区内以“城中村”形式存在的低端商住区应该部分地彻底改造。通过城中村改造更新区位使用功能，重塑街区风貌。

七、要创新融资方式和途径，为城中村改造筹措资金

城中村改造面临的一个共同问题，即资金瓶颈。要鼓励各种合法渠道的资金参与城中村改造，创新融资方式和途径，加快城中村改造的推进速度。

首先，要发动原村民集资入股，自力更生，参与城中村改造或建设。其次，要广泛吸收民间资本参与，政府让利，以优惠的政策吸引房地产开发商以及其他的集体、个人参与城中村的房地产开发建设。第三，要想法吸引外商、外资参与“城中村”改造。第四，要采取多种担保方式向银行申请贷款。

在采取这些通行做法的基础上，深圳城中村改造过程中还可借鉴和尝试下列一些新的融资方式：

1. 设立深圳市城中村改造基金

目前，深圳区一级政府已制定颁布实施了为股份公司社区基础设施建设投入和文体设施建设补贴 30% 的政策。可在此基础上进一步完善这一政策，由市政府牵头并投入

一部分资金，与一些投资基金管理公司和海内外基金公司合作，创建设立专门从事城中村改造的基金。

2. 引入信托融资

根据城中村改造的不同阶段对资金的不同需求，如城中村基础设施改造阶段就可按信托计划设计不同于房屋建设阶段信托项目来融资。房地产信托已成为我国最为活跃的融资方式之一，2003年以来信托公司纷纷推出针对房地产投资的集合资金信托，房地产信托已募资金20多亿元，其中就有旧城改造信托项目。深圳城中村改造完全可以引进和采用这种方式进行融资。

3. 城中村开发商贴息委托贷款

由参与城中村改造的房地产开发商提供资金，委托商业银行向股份合作公司、原村民或购买其房产物业者发放委托贷款，并由开发商补贴一定期限的利息。对商业银行来讲，通过委托贷款业务既可以规避政策风险、信贷风险，也能获得可观的手续费等中间业务收入；对城中村改造开发商和购买房产物业者来讲，则是资金、住房“双双”得利。

总之，在城中村改造过程中要积极引进我国房地产业新出现的财产信托、资金信托、基金、资产证券等方面的创新，特别是在股权融资、债权融资、银行信贷、投资基金和租赁融资等融资渠道和融资工具上创新。

八、要制定科学的城中村改造规划，并将其法定化

为避免深圳城中村改造过程中再次出现“抢建”高潮的发生，除制定科学的改造规划之外，还应将其法定化，为城中村的改造提供法律依据。

首先，“城中村”的改造必须服从深圳市的整体规划与布局，“城中村”应在总体规划的框架下，结合城中村各自的特点进行规划设计，制定出具体的改造方案。要注重规划的科学性和前瞻性，为城市以后的发展留下空间。尽量避免改造工作的盲目性和建设的重复性。村中的区域划分和功能布局应充分兼顾经济功能和其他社会服务功能的协调，优化布局，避免土地资源的浪费，在有特点有历史的城中村要考虑到对文化古迹的保护，要积极完善城中村环境的规划，市政基础设施和公共服务设施应与整个城中村的规划建设相配套。

其次，过去城中村的无度发展和违法建筑的无度发展都有法律缺陷的原因，合法与违法之间的界定不清、政府行为的法律依据不足是造成顶风抢建的根本原因之一。所以首先要形成一个很好的法律体系，把城中村的范围、作用、问题、治理原则、惩治条件和方式、政府责任、城市规划的法律效力等都说清楚，变成法律，是非常必要的。这方面可以参考香港的做法。为防止任何人士在未开发的政府土地及私人农地上非法兴建低质素非法房屋，即“寮屋”，香港房屋署对现存的寮屋及其用途作了详细的记录，“寮屋”管制人员对寮屋区进行日常巡逻及定期检查工作，任何非法扩建或新建的寮屋均会即时被拆除，有关人士更可能被检控，从而有效地控制了非法兴建“寮屋”的蔓延。

执笔：

廖明中 综合开发研究院(中国·深圳)公共政策组研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人： 郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn