



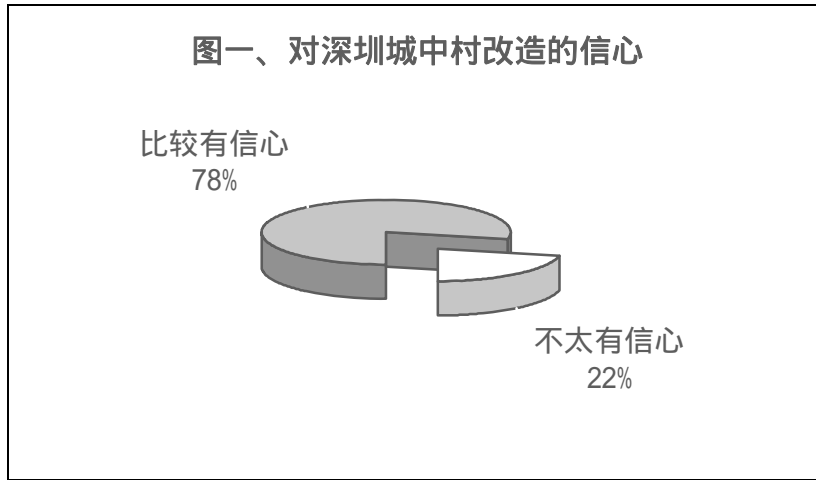
百余专家点评“城中村”改造

综合开发研究院(中国·深圳)公共政策课题组

“城中村”作为深圳普遍存在的现象，其是非功过引起了社会各界的关注。为了从多方面征求意见，为“城中村”改造建言献策，综合开发研究院组织了“城中村问题”专家问卷调查。本次调查采用邮寄问卷的方式进行，实际发放问卷 250 份，回收有效问卷 150 份。受访者中包括大学和公共研究机构的研究人员、政府相关部门的研究人员、传媒人士、协会负责人、社区工作者以及相关领域的专家学者；其专业包括政治、经济、法律、环境、新闻、金融、信息、技术等领域，其中亦包括部分深圳大学在校研究生。84%的受访者为深圳市户籍人口，45%的受访者来深时间在 5 年或 5 年以上。

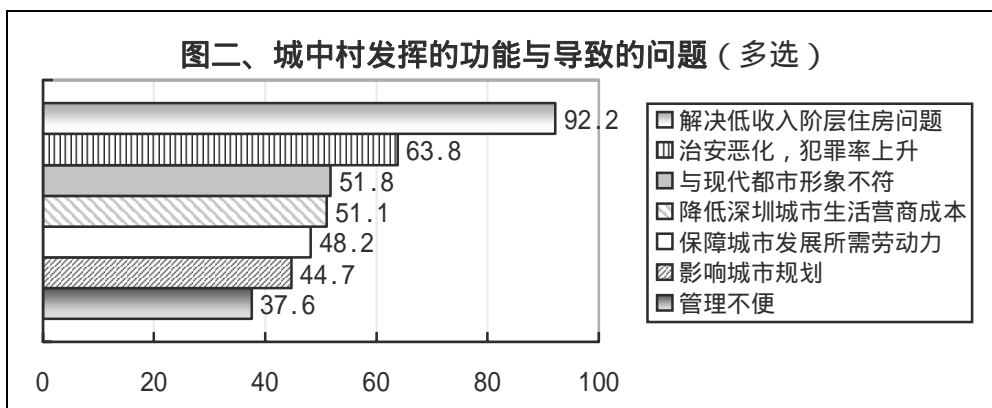
一、“城中村”改造前景总体认知

在接受调查的专家中，56%的人表示对深圳的城中村改造政策比较了解，表示不太了解或不了解的则有 44%。对深圳当前城中村改造的政策与措施表示有信心或比较有信心的专家达 78.5%，反映出对这一问题的期许和希望。



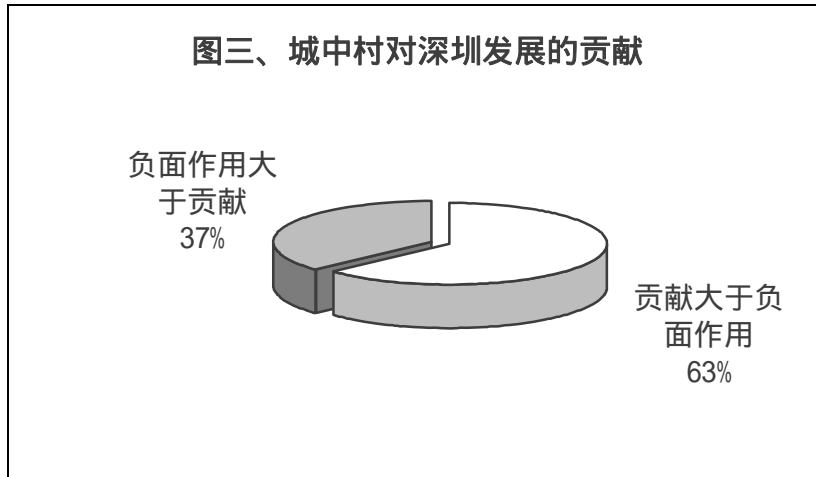
二、城中村的主要作用和主要问题

关于城中村的功能和作用，九成以上的专家认为城中村解决了低收入阶层的住房问题，63%的专家则认为治安恶化、犯罪率上升是城中村面临的最大问题。超过半数的专家认为城中村与现代都市形象不符，44.7%的人则认为城中村影响了城市规划；同时也有半数的专家认为城中村的存​​在降低了深圳生活成本和营商成本，留住了城市发展所需的劳动力。此外，有部分专家认为城中村带来了城市人口膨胀，环境污染等问题；也有部分专家认为城中村保存了城市特色文化。

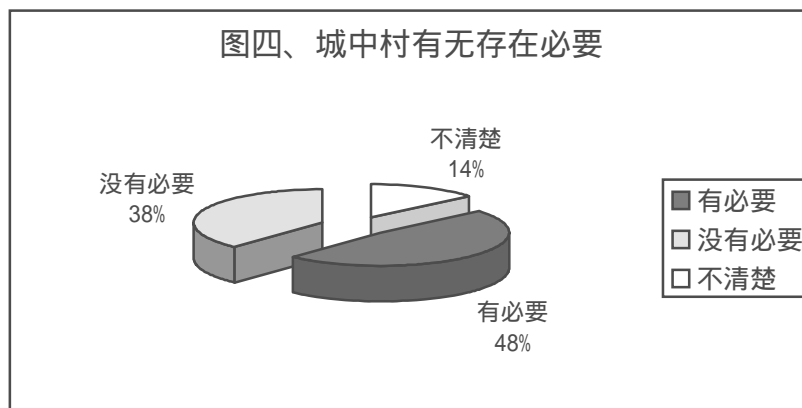


三、城中村有无历史贡献，应否存在

63%的专家认为城中村对深圳的发展有较大贡献或贡献很大，33%的人则认为城中村对深圳虽然有一定的贡献，但其负面影响已经显现并且超过了贡献，只有4%的人认为城中村对深圳的发展完全没有贡献。



时至今日，深圳城中村究竟还有无存在的必要，对此问题，专家意见并不一致。在 133 个有效回复中，48%的专家认为目前城中村仍有存在的必要，38%的专家则表示没有必要，另有 14%的人则表示不清楚。无论怎样，其中略占多数的意见是对城中村现阶段的特殊功能和作用予以肯定。



（一）认为城中村应该存在给出的主要理由：

1. 大量外来人口、低收入阶层和弱势群体需要城中村为其提供居所，1000 万外来人口都住上花园小区是不现实的，不能因管制方便就轻易抹去城中村；

2. 城中村改造具有阶段性，不能一蹴而就，不能一刀切；深圳现阶段的经济水平还没有达到完全消灭城中村的地步，还需要城中村提供大量廉租屋以供外来劳动人口居住，消灭城中村将会影响深圳发展，“深圳现在还不是只靠一些高技能人才就能发展”，多元化的社会必然会有多层次的社会阶层；

3. 城中村房租便宜，一定程度上降低了深圳营商和生活成本，增加了深圳对外地人才的吸引力，保障深圳城市竞争力；

4. 深圳贫富差距大，城中村可以适应不同阶层的需要；

5. 城市化是一个过程，深圳的城市化水平还没有达到完全消灭城中村的地步；

6. 政府尚不能提供充分数量的廉租屋；

7. 城中村这一非正式的制度安排不能一步到位地消除；打破现有利益均衡需要制度创新来替代；

8. 改造城中村成本太高，全部取消城中村不现实，而且也会造成社会资源的巨大浪费，不如保留并加强管理，令其积极作用彰显；

9. 作为深圳城市发展史的特色之一予以保留。

（二）认为城中村不应该存在给出的主要理由：

（1）大部分城中村开发过度，土地利用率低，应该改造；

（2）城中村与现在和未来深圳的定位都不相适应，而且城中村的负面影响越来越大；

（3）与国际化大都市形象不符，不利于建设和谐深圳，“深圳想成为国际大都市就要摒弃城中村”；

（4）城中村制约了深圳产业结构转型，“深圳产业结构正向集约型转换，带来劳动形式的转变，底层劳动力过多聚集容

易引起某些社会问题”；

(5) 深圳发展已具有一定的规模并达到一定水平，而城中村的存在影响着深圳城市化的进程；

(6) 对社会稳定和安全不利；

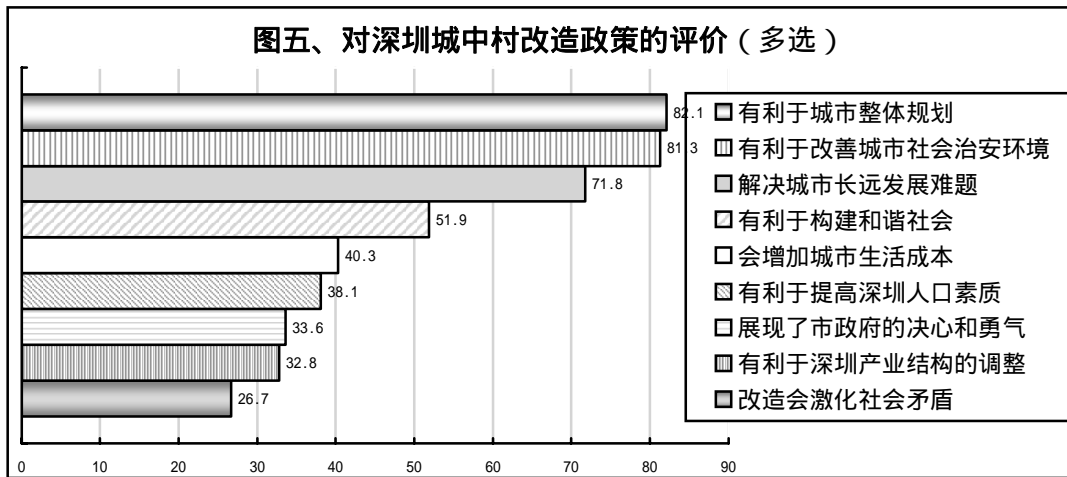
(7) 影响人口素质的提高。

回答不太清楚的则认为城中村是一个客观现实，存在与否应由市场来决定；在现阶段的深圳，若政府能够提供足够数量的廉租房，城中村则无存在的必要，否则就有必要；城中村改造暂时可能会改善一些情况，但又可能带来新的问题，所以最好的办法是：城中村自我进化与改造相结合。

从以上各种回答中可以看出，对深圳目前发展阶段与发展状况的判断影响着人们对城中村的態度。认为城中村尚有存在必要的根据是：深圳目前的发展水平还没有达到消灭城中村的地步；而相反的观点则认为深圳已经发展到了一定规模，城中村影响了深圳的城市化进程，所以应当消除。由此可见，客观评估深圳当前发展状况和发展阶段是解决深圳城中村问题的一个必要前提。

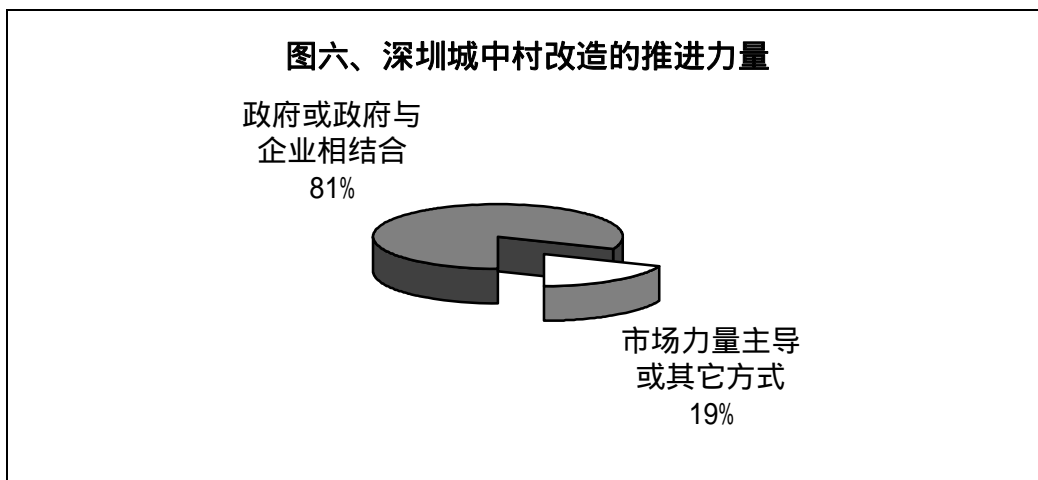
四、如何看待现行的改造政策

超过八成的专家表示深圳目前的城中村改造有利于城市整体规划和改善城市社会治安环境，超过七成的专家认为改造解决了城市长远发展的难题，过半专家认为改造有利于构建和谐社会，认为有利于提高人口素质和深圳产业结构调整超过了三成。但亦有四成专家担心城中村改造会增加深圳的城市生活成本，影响深圳的竞争力，还有近三成的人认为改造会激化社会矛盾。



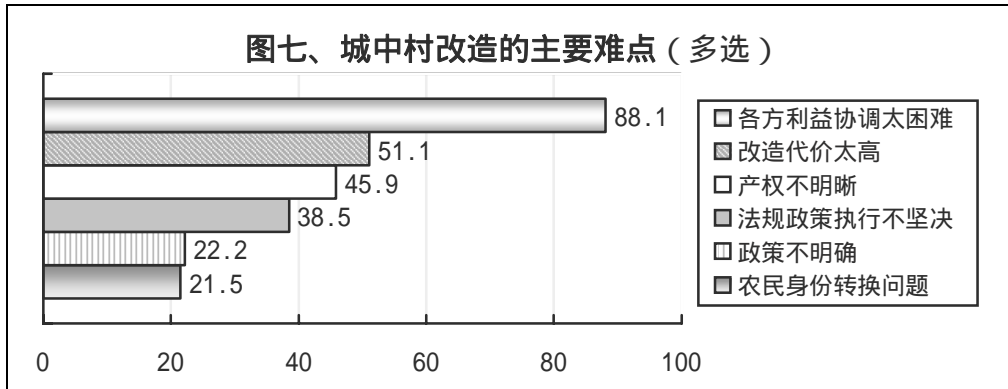
对于深圳城中村改造的目的，65%的专家认为是树立国际化都市形象，55%的专家认为是为了整合城区土地资源，便于市政规划，另外有超过三成的专家认为是便于管理，打破城乡二元结构和提供人性化生活环境。

大多数专家认同政府在城中村改造中的主导角色。针对“城中村”改造该由何种力量推进这个问题，认为该由政府主导或政府疏导与企业力量相结合的专家占到应答总数的 81.5%，认为应单纯依靠市场力量来解决的只有 14%，另有 4.5%的人认为应由其它方式解决。大多数专家之所以肯定政府的主导作用，一方面是因为城中村问题本身的复杂性，且城中村问题的产生和解决都与政府的政策、规划密不可分，另一方面也是因为城中村改造涉及到的利益冲突和社会矛盾错综复杂，必须依靠政府强有力的主导和推动力量。



五、改造的难点与隐忧

近九成的专家认为城中村改造的主要难点是各方利益协调太困难，过半的人认为改造付出的代价太高，四成左右的人认为主要困难是产权不明晰、政策法规执行不坚决。改造资金的筹集、农民身份转换问题也为较多人关注。此外，改造中的思想动员工作、食租群的后续生活发展也有人提及。



城中村改造所需资金该如何筹措？41%的人认为应由地产开发商出资，16%的人认为由城中村居民出资，19%的人认为由政府出资，而24%的人则提出了其它的想法和建议，主要建议如下：

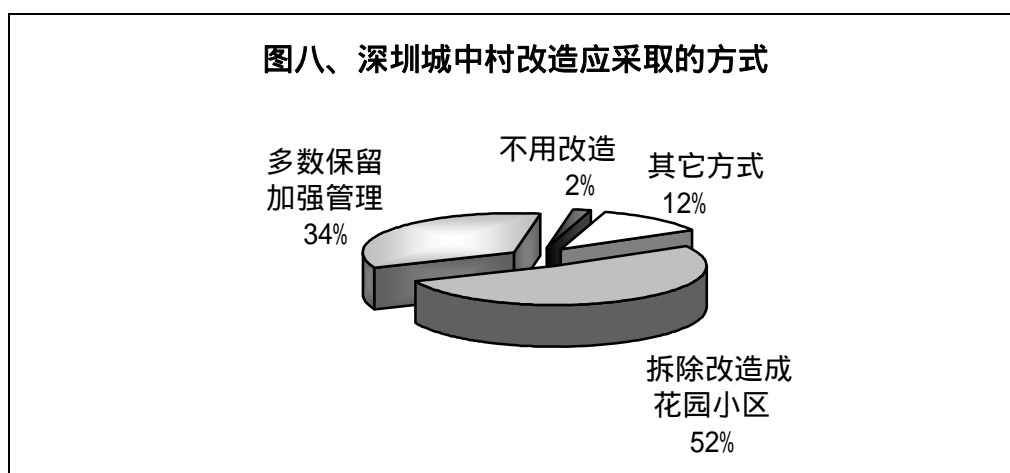
1. 政府、地产开发商、城中村原居民共同努力，多方共筹；
2. 政府引导，以市场配置为主，谁出资谁受益；
3. 集体股份公司共同出资，政府配套市政工程、学校、医院等公共设施。

城中村改造针对原居民的安置应注重哪些因素？拆迁后的社会保障、教育和就业培训、拆迁补贴是众专家关注的前三位要素，选择此三项的专家均超过六成。此外，超过四成的专家对拆迁后原居民的社会心理适应问题表示忧虑，近三成的人关注拆迁后的社会关系网络的重建，提出要加强对于拆迁后新生活美好愿景的宣传、减少对原居民的歧视、关注原居民的子女就

业等问题。更有专家特别提出，实际上，单凭政府的力量很难做到对城中村原居民的妥善安置，数十万城中村原居民的安置是一项综合性的社会大工程，应有社会各方面的配合与支持。

六、如何选择改造方式

在城中村改造的方式选择上，52%的专家认为应拆除并改造成花园小区，34%的人认为应多数保留、加强管理，12%的人选择其它方式，仅有2%的人认为应顺其自然、不用改造。



（一）选择拆除并改造成花园小区的理由主要如下：

1. 可以改善居民生活环境，更有效利用土地，便于城市整体规划；
2. 有利于城市治安、消防、环境等的统一管理，打破二元结构；
3. 有利于城市社区管理的规范化，塑造国际大都市形象；
4. 可以彻底根除城中村带来的社会问题，有利于深圳产业结构调整；
5. 拆除违章建筑，消灭巨大的安全隐患；
6. 有利于提供人性化生活环境，构建和谐社会。

（二）多数保留、加强管理的理由主要如下：

1. 全部拆除成本太高，涉及的利益范围广泛，采取渐进政策能够很好地适应现状，有利于解决问题，不使矛盾激化；个别专家认为，投入巨资全部拆除是一种公然的浪费；

2. 尽管城中村的存在导致了许多问题，但改造不是全盘否定、推倒重来，应该循序渐进地解决；

3. 城中村改造不是一项单体工程，还会引发新的问题，在目前住房紧张的情况下立即拆除不太好；

4. 城中村并非全是危楼，许多房屋适合居住，只是缺乏有效的管理；

5. 顺应历史发展，保留地方特色，易为各方接受。

也有人认为城中村不能简单地一刀切，要根据不同情况，拆除改造、加强管理与自我改造三者相结合。政府制定出标准，明确权责关系，在政府的引导下，根据不同产业优势和综合成本的考量，因地制宜，用最直接最有效及最简单的方式进行改造，实现城中村的自我管理 with 自我改造；对有特色的城中村有选择地予以保留，给村民自主权，政府配套相关设施和服务；先疏再改，政府与市场结合，根据产业优势进行引导，并通过间接推动，加大廉租房的供应，吸引居民从城中村迁出，降低城中村的租金收益和出租率，逐步减少食息阶层，至若干年后政府再大力改造城中村，也是一种行之有效的改造方式。

七、如何管理保留的城中村

针对需要保留的一部分城中村该如何加强管理，专家们也提出了各种建议和看法。总体看来，治安问题、环境治理、流动人口的管理依然是关注的焦点，有专家认为，保持城中村经济的活跃是使城中村持续发展的基础。针对城中村管理模式、管理体制的变革与创新，如下建议和观点值得关注：

首先，创新城中村管理模式，引入第三方专业物业管理公司。取消城中村集体股份公司的社会管理权，由集体股份公司

统一聘请物业管理公司进行管理，所有者和管理者分开，政府在周边提供公共设施投入。对物业管理公司采取招标形式确定，并进行适当的招标确认，实施淘汰制度。按深圳市物业管理法规文件规定，由大型物业管理公司对城中村进行集中统一管理。

其次，改革城中村管理体制，发挥社区管理职能。尊重村民自主权，自下而上，发动建立一些社区性质的组织，赋予一定的自主权，实行自我管理，体现责、权、利的统一。同时加强政府监管，将城中村的管理纳入市政管理范畴，公安、环卫、工商、税务等多部门联手治理，加强对出租屋及流动人口的管理，打击城中村黑社会势力，规范第三产业，整顿城中村的经营小店，加强对娱乐业的监控，并由政府提供公共基础设施建设和公共服务产品。

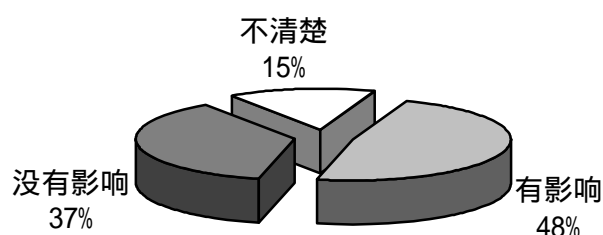
第三，实行特色开发，打造特色民居。针对城中村的典型性和知名度，将其建设成反映城市发展过程的纪念馆，成为有深圳特色的“村”；为现代城市保留历史文化风貌，将其开发为旅游景点，赋予新的人文内容，同时兼顾居民利益，既有社会效益，又有经济效益。

此外，明晰产权、明确权责，加强村区文化建设、租户联网登记管理等也是较多专家的建议。

八、城中村对个人生活的影响

调查中，有八成左右接受调查的专家表示对城中村有所了解或比较了解，其中超过四成的专家通过电视、报纸、杂志等传统媒体了解城中村，另外四成多的专家则是因为住过或去过城中村，一部分人有过城中村的亲身体验和经历，有一成多的专家则是通过互联网了解城中村信息。在问及城中村对个人生活有无影响时，48%的人认为没有影响，37%的人则认为有影响，另有15%的人则表示不太清楚。

图九、城中村对个人生活有无影响



认为城中村对个人生活有影响的主要表现为：社会治安环境差，“个人生活没有安全感”；人口膨胀造成公共资源的紧张，交通出行、公共场所拥挤不堪；影响城市整体形象，造成城市认同感的缺失。也有人认为城中村给其生活带来了便利，“城中村已成为生活的一部分了”，如果城中村不存在，将会使“住房负担加重”、“生活成本增加”。总体上看，“治安状况差，流动人口多”对个人生活造成的影响最大，有此感受的超过了六成。

总之，相对于其他群体，专家群体对城中村问题的看法较客观和理性，其中一些观点为深圳城中村的改造提供了借鉴和启示。

执笔：马林 周顺波

《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