

# 农村城市化中的“城中村”改造模式研究——以石家庄市为例

张清军<sup>1</sup>, 鲁俊娜<sup>1</sup>, 侯林山<sup>2</sup>

(1. 石家庄经济学院公共管理学院, 河北石家庄 050031; 2. 中国科学院武汉物理与数学研究所, 湖北武汉 430071)

**摘要** “城中村”是城市普遍存在的问题, 已严重阻碍了社会经济的快速发展。以石家庄市“城中村”改造为基础, 分析了“城中村”的概念、成因、类型, 总结了“城中村”改造模式, 并提出改造过程中应注意的问题。

**关键词** “城中村”; 都市化; 改造模式

中图分类号 F320.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)30-09646-02

随着社会经济的快速发展, 城市用地范围的不断扩展, 大量的农村被包围在城市建成区。由于历史原因, 城建资金紧张, 在城市“吞并”周围农村时, 国家将集体土地征收, 农民宅基地留下, 任其发展, 逐渐形成现在的“城中村”。

“城中村”是目前各大城市普遍存在的问题, 依附“城中村”而衍生的社会治安、消防隐患、环境脏乱等问题已成为城市管理中的一个突出难题。近年来为了从根本上解决上述问题, 许多城市已将“城中村”改造提上议事日程。笔者以石家庄“城中村”的改造为例, 系统总结了“城中村”的改造模式, 对于其他城市的农村改造具有一定的指导意义。

## 1 “城中村”概述

**1.1 概念** “城中村”是农村城市化进程中出现的新事物。关于其概念, 目前还没有一个统一的定义。郭松海等<sup>[1]</sup>认为“城中村”是指处于城市规划区或建成区内的城乡结合部, 或因村庄征地拆迁难度大而游离于土地产权变动之外, 成为城市中的“孤岛”。何必<sup>[2]</sup>认为“城中村”就是在农村向城市过渡的过程中, 由于各种原因, 城市化进行得不够彻底的亦城亦村的聚居场所。翁志超<sup>[3]</sup>认为“城中村”是指在城市化的城市扩张过程中, 原农村居住区域及相应的血缘及地缘等社

会关系就地保留下来, 经济形态从农业转变为第二、三产业, 以土地及土地附着物为主要生活来源, 以相对于城市文化的亚文化为基础形成的特殊社区。

综上所述, “城中村”具有两大特征: 一是位于城市规划区或建成区, 二是仍然保留农村的管理特点。

**1.2 成因** 刘红萍等<sup>[4]</sup>认为由于中国实行城乡二元管理体制, 尤其是户籍政策和土地政策是形成“城中村”的最主要原因。首先, 1958年实施的《中华人民共和国户口登记条例》, 以法规的形式限制了农村户口迁往城市。随着城市化进行, 农村被城市“吞并”, 村民过上城市居民的生活, 但无法完成其身份由农民向市民的转变。其次, 在城市规划区范围内, 各级政府财力有限, 无法进行土地的统一收购储备, 从而形成国有土地所有权和集体土地所有权并存的二元土地结构。城市化进程加速了农地非农化, 从社会与经济成本的角度出发, 非农化往往绕开农村居民点, 而只征收农用地。农村居民点被城市包围, 而农民却固化在集体所有的土地上, 逐渐形成“城中村”。

**1.3 类型划分** 刘红萍等<sup>[4]</sup>根据“城中村”的特征及与城市市区的兼容性, 将“城中村”划分为几种类型(表1)。

表1 “城中村”的主要类型

项目	A类	B类	C类
区位	被城市建设所包围	城市边缘	城市规划区(远郊)
农用地	无或很少	占部分	绝大部分
居民从事产业	以第二、三产业为主, 土地资产为其主要收入来源	以第一产业经济类为主, 兼业化严重	基本为第一产业
基础设施	比较完备	城市部分基础设施延伸至此, 自身建设落后	落后
人口及素质	非农人口比重大, 人户分离, 流动人口占多数, 素质较高	农业人口为主, 存在部分流动人口, 农民受城市文明冲击较大	基本为农业人口, 城市文明普及对当地农民影响较弱

## 2 “城中村”改造的必要性

“城中村”虽然在城市规划区范围内, 但土地仍实行集体所有制, 管理依然采取农村管理方式, 对城市社会经济发展产生日益严重的负面影响。

**2.1 人员结构复杂, 社会治安严峻** “城中村”的居民失去赖以维生的土地后, 没有了经济来源, 又没有能力参加城市中激烈的市场竞争, 只有靠出租房屋以收取租金度日。很多村民养成了游手好闲、无所事事的习惯, 过着不思进取的生

活, 逐渐形成不良的社会风气。另一方面, 因为房租低廉, 致使外来人口急剧膨胀, 村内鱼龙混杂, 往往成了“黄、赌、毒”等社会丑恶现象的滋生地, 甚至成为犯罪分子的藏身之地, 严重危害当地的社会治安。

**2.2 违章建筑泛滥, 基础设施不足** 村民为了多收取房租, 私自违章在“城中村”建筑房屋, 村内布满了高密度的建筑。这些建筑群没有必要的消防通道, 存在很多安全隐患。同时, 这些建筑视觉环境杂乱, 严重影响了城市的空间规划。此外, “城中村”的基础设施和公共配套设施缺乏, 主要表现为道路布局不合理, 无法满足人流、物流、停车及消防的基本要求; 排水设施陈旧; 供水、供电、供气设施不配套; 幼儿园、学校、医院等公用设施不足, 村民生活质量较差。

基金项目 河北省哲学社会科学规划项目(200402028)。

作者简介 张清军(1971-), 男, 河北石家庄人, 副教授, 从事土地利用和土地信息技术研究。

收稿日期 2007-06-09

**2.3 文化建设落后,村民素质低下** 村内文化设施建设跟不上,村民文化生活单调。文化事业规模小,整体实力弱,文化消费量较少。多数村民靠房租维生,安于现状,不追求提高自身修养的文化生活。村民素质相对较差,缺乏专业技能,在激烈的城市就业市场中缺乏竞争力。

**2.4 土地粗放利用** 据调查,石家庄市约有160个“城中村”,其中二环路以内就有45个,占地约11.2 km<sup>2</sup>,建筑面积约636万 m<sup>2</sup>,人口约14.93万,人均用地面积高达74.7 m<sup>2</sup>,而城区居民人均居住用地面积仅为其1/4,“城中村”的容积率也只有0.58,不足城市居民的1/2,这对于日益稀缺的城市土地资源无疑是极大的浪费。

### 3 “城中村”改造应注意的问题

**3.1 是否需要改造** 一个“城中村”要不要改造,应重点考虑所在城市的房地产市场形势、经济结构以及人口结构。首先,“城中村”改造必然带来房地产供应量的大增,正确判断当前房地产市场形势并采取适当的调控措施,就显得尤为重要。目前石家庄市商品房每年竣工120万~150万 m<sup>2</sup>,基本满足市场需要。据初步测算,二环内“城中村”改造完成后,市区新增房屋建筑面积将达到1600万 m<sup>2</sup>,其中村民回迁和发展第三产业1200万 m<sup>2</sup>,预计商品房400万 m<sup>2</sup>。平均每年新增100多万 m<sup>2</sup>,将对房地产市场产生直接的影响。其次,“城中村”中居住着大量从事第二、三产业的外来人口,改造“城中村”将大大提高这部分人口的居住成本,直接影响到服务业的发展。最后,“城中村”往往处于“黄金”地段,外来的低收入人口可以方便地找到工作。“城中村”改造如果处理不好,就有可能造成混乱局面,影响城市的经济发展。

**3.2 明确改造主体** 由于“城中村”改造所需资金数额巨大,因地制宜地设计好各村的改造方案,解决改造模式与改造主体问题,是改造计划制定的前提。一般来说,政府、房地产开发商、村集体都可成为改造主体。如果涉及市政基础设施等公共设施,应由政府主导改造;如果是纯粹的经营性项目,则应由房地产开发商主导;如果村集体经济组织具有足够开发实力,由村集体自主改造也是理想选择。

**3.3 选择改造模式** 针对不同类型的“城中村”,改造目标也有所不同,有的以提高人居环境质量为目标,有的以提高村民经济收入为目标,有的以保护历史文物为目标。针对不同的改造目标和现状情况,要选择不同的改造模式。有的改造仅仅是局部建设,有的以拓宽开敞空间、完善公共设施为主,有的以改变私人居住环境为主,有的则采取土地置换的方式实行整村搬迁。

### 4 “城中村”改造模式选择

**4.1 石家庄“城中村”改造状况** 2002年2月,石家庄市“城中村”改造正式启动。实施“城中村”改造的第一年,着力抓了规划编制、政策制定、招商引资等工作,“城中村”改造出现了可喜的局面。当年共完成拆迁腾地79.18 hm<sup>2</sup>,完成拆迁

面积47.20万 m<sup>2</sup>,二环以内45个“城中村”当年开工建设19个村,开工面积100.15万 m<sup>2</sup>,竣工面积44.94万 m<sup>2</sup>。

由于各“城中村”历史沿革,地理位置、经济实力、房屋状况等情况不同,决定了“城中村”改造模式的多样性。经过1年的改造实践,初步形成了3种模式:一是村集体经济组织自行改造的模式;二是借助开发商的力量,整体改造开发模式;三是以村集体经济组织为主,开发商介入的改造模式。截至2004年底,累计开工建设28个村。

#### 4.2 “城中村”改造模式

**4.2.1 整体改造模式。**指从“城中村”的整体布局到单体建筑的全部改造。这种模式改造工程量,搬迁涉及面广,改造成本巨大,适用于处在城市重要地段的土地价值高,且对城市规划和布局有严重影响的“城中村”。石家庄二环以内的“城中村”比较适用这种模式,比较典型的是槐底村,因其所在的槐安路是石家庄规划的“四横六纵”之一,商业发展迅猛,土地升值较快,特别适用于这种模式。

整体改造模式具体实施有2种方式:一次性整体拆迁重建和滚动性拆迁重建。前者资金运作难度大,拆迁量大,安置费用高,实施难度很大。与前者相比,后者更适于石家庄“城中村”的改造,其改造总成本降低,启动资金降低,土地资本较早进入资本循环,缩短了改造周期。

**4.2.2 局部改造模式。**指在整体布局不作重大调整的情况下,对局部区域进行重点改造或重新建设。这种模式一般适用于处在建成区但不与城市总体景观形成强烈反差,布局较规范的“城中村”。可适当改善市政基础设施条件,增加社区服务功能,作为外来人口和低收入阶层的廉租房。该模式较适用于靠近石家庄市北二环的柳辛庄等村庄。

**4.2.3 调整改造模式。**指在保留大部分建筑的前提下,改造违章建筑,同时控制新上建筑。适用于地处偏远或具有历史文化价值的“城中村”。这种模式改造工程量小,资金需求少,在政府给予适当支持的情况下,可采取村集体自主方式进行改造。该模式对于靠近石家庄三环路的村庄较为适合。

上述改造模式各有利弊,整体改造模式能使“城中村”与城市快速融合,但所需资金量大,启动困难;局部改造和调整改造所需资金量小,但不能彻底改造“城中村”。无论采用哪种改造模式,改造的核心都在于完善土地产权制度,建设专业化的土地市场,使“城中村”改造完全与市场接轨<sup>[5]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 郭松海,张淑琴. 统筹城乡发展的前沿地带——改造“城中村”[J]. 东岳论丛,2005,26(4):161-163.
- [2] 何必.“城中村”都市化存在的问题及解决对策——重庆市的实证分析[J]. 农村经济,2006(12):64-66.
- [3] 翁志超. 浅论“城中村”的改造对策[J]. 商场现代化,2004(10):41-42.
- [4] 刘红萍,杨钢桥. 农村城市化中的“城中村”形成机制与思考[J]. 农业现代化研究,2004,25(4):271-274.
- [5] 汪莉娜. 中国城市土地产权制度研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.