

中山大学硕士学位论文

制度分析视角下的珠海市城中村改造研究

Research in Zhuhai Urban Village Renewal from the
Perspective of Institutional Analysis

专业名称：公共管理

申请人姓名：祁蕊

导师姓名：叶林 副教授

答辩委员会组成（签名）

主席：

委员：

论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究作出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

日期： 年 月 日

学位论文使用授权声明

本人完全了解中山大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留学位论文并向国家主管部门或其指定机构送交论文的电子版和纸质版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆、院系资料室被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，可以采用复印、缩印或其他方法保存学位论文；可以为存在馆际合作关系的兄弟高校用户提供文献传递服务和交换服务。

保密论文保密期满后，适用本声明。

学位论文作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

制度分析视角下的珠海市城中村改造研究

专业名称:公共管理

硕士生:祁蕊

指导教师:叶林

摘要

早在2000年之初,珠海就开始推进了城中村改造。它作为全国最早推进该项工作的几个城市之一,在城中村改造上形成了一些改造经验和模式,对之后我国城中村改造具有很强的指导意义。本文研究目的在于,探索不同时间段下珠海城中村改造政策的特点,及其具体改造案例对社会空间影响。在这个分析上,笔者主要从城中村改造政策的分析角度来探讨城中村改造是如何对土地市场和社会空间产生影响,以及它是如何重塑城市景观的。笔者试图通过本文回答如下几个问题:其一,城中村改造政策的变化是否带来主体关系的变化;其二,是否会对社会空间和城市景观产生不同影响?

本文在这样几个问题下形成全文组织逻辑。全文分为5部分:第一章为导论,提出研究背景、意义、目的,并对核心概念和文献综述进行了阐述。第二章通过收集、汇总和梳理珠海市城中村改造的基本情况,了解珠海城中村的基本特点以及改造的进展。第三章从两个方面,分别通过两个案例来说明不同制度会带来主体关系的变化,以及产生不同社会空间影响。第四章对制度变化下城中村改造的评价和思考,笔者主要针对不同改造案例进行了综合比较;其次,提出了对地方政府企业化理论的反思性讨论,认为就珠海的案例来看,企业化特征表现的并不突出。第五章提出了对改造政策的思考和建议,笔者认为需要形成城中村改造的多样化思路,包括加强对企业和村集体行为的监管,而不是一味的放权,同时,完善村民和相关利益主体的参与方式等等。

关键词:制度分析,珠海,城中村改造,改造政策、企业化

Research in Zhuhai Urban Village Renewal from the Perspective of Institutional Analysis

Major: Public Administration

Name: Qi Rui

Supervisor: Ye Lin

ABSTRACT

As early as the beginning of 2000, Zhuhai began to promote the urban village renewal. As one of the earliest cities which promote urban village renewal could get some experiences from it. This experiences can turn to some typical and guiding models for other cities. The purpose of this paper is to explore the characteristics of the urban village reconstruction policies in Zhuhai under different time periods, and to explore the impact of social space in different policies. In this article, I would like to explore how the redevelopment of the urban village impact the land market and social space, as well as reshaping urban landscape from the perspective of institution analysis. Furthermore, I also want to answer the following questions: First of all, whether the change of the policy of the redevelopment of the urban village has brought the change of the stakeholders? Secondly, whether the social space and the urban landscape will have different effects in different redevelopment policies? T

This paper forms the full text organization logic follow the upper problems. The full article can be divided into 5 parts. The first chapter is introduction, concluding research background, significance, purpose, and the core concepts and literature review. The second chapter, through the collection, summary and analysis of the basic situation of Zhuhai urban Village renewal, focus on the basic characteristics of the urban village in Zhuhai and the progress of the redevelopment. The third chapter concerns two cases of urban villages redevelopment in Zhuhai, from the changes of stakeholders to the impact of social space, respectively. The forth chapter, the author

makes a comprehensive comparison of the reform of the urban village under the policies change, after that the author mainly discusses the different reform cases, and then puts forward the thinking and suggestion of the reform policy. In the fifth chapter, puts forward the thinking of reforming policy and the suggestion, the author thinks that diverse ideas, the need to drag for urban village reconstruction should be adopt the way of \"one village one policy\", and should not be an idea to use it.

Key Words : Institutional analysis, Zhuhai, Urban village renewal, Renewal policies, Social space impact

目录

第一章	导 论	8
第一节	研究背景	8
第二节	研究目的和意义	9
第三节	核心概念	10
第四节	相关研究综述	13
第五节	研究设计	17
第二章	珠海市城中村改造的基本情况	21
第一节	珠海城中村物质和社会经济特征	21
第二节	珠海市城中村改造的必要性与紧迫性	25
第三节	珠海市城中村改造进展情况	28
第四节	本章小结	32
第三章	不同制度背景下的改造案例	33
第一节	案例一：山场村改造案例	33
第二节	案例二：沥溪、福溪改造案例	48
第三节	本章小结	62
第四章	制度变化下城中村改造的评价和思考	64
第一节	不同改造案例的综合评价	64
第二节	城中村改造的政府非企业化逻辑	66
第三节	珠海城中村改造政策的思考和建议	70
第四节	本章小结	72
第五章	结论与不足	73
第一节	研究结论	73
第二节	不足之处	74
	参考文献	75
	附录	80
	后记	81

第一章 导 论

第一节 研究背景

改革开放以后,我国城市化进程明显加快。我国城市化率已由从1990年的18.96%增加到2013年的53.37%^①,保持每年1%以上的增长率,并且将在2030年达到70%左右,城镇人口预计将达到10亿^②。城市化进程的加速在推动人口向城市大规模迁移的同时,也带来了城市实体规模的迅速增大和城市空间的大幅度扩展。快速发展区域中的传统农村地区逐渐成为城市郊区被部分城市化,或者被城市蔓延所全部吞噬。就城市地理位置上来说,这些村庄已经成为城市的一部分。这个现象早在90年代出现在诸如珠三角等经济较发达的东部城市,并作为一种空间和社会现象受到学者持续关注^[1-6]。

当然,针对城中村的一系列问题,诸如,土地利用与规划管理,物质环境质量,社会治安,村民城市属性等,严重阻碍了城市形象、降低了城市土地利用效率、增加了城市管理的难度、影响了城市的协调发展。因此,城中村改造的政策和具体实施早在90年代末期就开始在一些快速城市化地区获得推进,比如深圳、广州、珠海。从珠海城中村改造来看,早在2000年6月珠海市就提出“改造城中旧村、建设文明社区”的行动,率先开展了城中旧村政策制定和实施改造工作,制定了全市26个行政村合计38个项目的改造计划,总计占地规模为340万平方米,原有村民4.6万人,暂住流动人口15万人。并且,当年即对新涌村、水湾头村进行了拆迁改造^③。

近年来,随着国家对城市增量土地的控制逐渐严格^④,地方政府的发展方向也开始由增量增长转为存量增长,依赖于城市存量土地的再开发成为当前城市更

^① 中国统计年鉴(2001-2014)

^② http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/25/content_2645730.htm

^③ 珠海市住房和城乡建设局,珠海市旧改办

^④ 为了控制对农村耕地的侵占,和城市的低效蔓延,颁布了坚守18亿亩耕地红线和“世界上最严厉的土地管理制度”,使以往依赖城市空间拓展来实现的城市容量递增、满足居住空间需求、维持经济增长的城市建设用地受到了严格的刚性约束。因此,上述情况形成建设用地旺盛需求和严格土地控制指标之间相矛盾,

新的关键所在，城中村作为城市存量土地的重要部分，再次受到来自地方政府、房地产开发的多重利益追捧，也成为实现城市空间重构的重要驱动力。比如，2009年以来，广东省开始推进“三旧”改造，通过级差地租释放来换取存量土地的开发。城中村作为城市存量土地的重要部分，成为新一轮城市更新的重要场所。珠海在2009年结合广东省“三旧”改造工作部署，在吸取2000年的城中村改造经验，制定了新一轮改造政策和改造计划，并于2014年颁布了《珠海市城中旧村更新实施细则（试行）》，一部分项目也已经在新一轮改造政策下获得了推进和实施。

从城市更新的角度上看，市场化转型以来，极大程度释放了存量土地的地租差额（rental gap），带动了政府和市场所形成的非正式联盟共同推动城市空间的重构。一些学者指出，在当前这种房地产开发导向（property-led）^[7-9]的更新政策逻辑下，虽然在很大程度上能够重塑城市形象并且推动城市经济增长，它还将对社会空间结构和城市景观产生很大的影响^[8, 10-13]。也有一部分学者从制度分析的角度，针对不同更新政策来分析更新结果的差异性，比如，Tian, Wong^[14], Shin^[15]分别通过两个案例来总结上海、北京不同时间段更新政策对城市景观和社会空间影响。总的来说，以上研究主要从城市更新的角度出发来研究制度对社会经济的影响，而较少研究从制度分析和对比的角度来分析城中村改造对社会经济影响。另一方面，针对城中村改造的研究则多集中于改造模式、改造思路、政策建议方面^[5, 6, 16]；而从制度层面分析城中村则多集中在产生机制方面^[17, 18]。城中村作为更新进程中重要的主体，不同政策逻辑下对城市景观和社会空间影响的实证研究则并不多见。基于此，笔者将从制度分析的角度，通过结构——参与者的分析模型，探索珠海不同时期（2000年至今）城中村改造的政策特点和背景，通过具体案例分析其对社会空间和城市景观的影响。换句话说，笔者通过本文需要回答这样几个问题：其一，城中村改造政策的变化是否带来主体关系的变化？；其二，是否会对社会空间和城市景观产生不同影响？以此，了解不同时期城中村改造政策的特征和及其问题，并对进一步完成改造政策提出建议。

第二节 研究目的和意义

以空间拓展为主要形式的城市外部扩张过程逐渐趋缓。一言以蔽之，在种种现实制约下使地方政府希望的通过对城市存量土地的开发和改造来获取城市建设的新增长。

一、 研究目的

本文研究目的在于，探索不同时间段下城中村改造政策的特点，及其具体改造案例对社会空间影响。在这个分析上，笔者主要从城中村改造政策的分析角度来探讨城中村改造是如何对土地市场和社会空间产生影响，以及它是如何重塑城市景观的。为了达到上述的研究目的，笔者将对珠海两个具体案例，代表不同时间段、不同政策影响下，进行详细阐述。这两个时间段分别对应着2000年和2014年，前个时间段是我国最早一批开展城中村改造，主要以珠海、深圳等特区为代表，后者则主要反映的是广东省在2009年以来开展三旧改造。总的来说，这两个时间段都代表了我国房地产市场快速发展后，对于理解地方政府对于城中村改造在思路上的变化，和城市转型以来的地方政府城市政策变化上具有很好帮助。

二、 研究意义

随着城市化向深度和广度不断推进，城中村作为我国快速城市化的一个典型社会空间现象。如何使其融入城市环境中，成为城市发展的积极和协调的构成部分，即处理好人口、制度、环境城市化，成为当前城中村改造关键问题。因此，采取何种改造政策去合理推进城中村改造，消除这个过程中利益冲突、社会空间影响都将是城市发展过程中需要面对的重要问题。从现有的研究中看，更多针对城中村改造的研究集中于对城中村的理解和改造问题提出改造模式和政策的建议，并没有分析从现有政策分析的角度阐述对具体实践的影响。基于此，笔者从城中村改造的实证研究出发，通过社会主体的行为逻辑，及其对城市空间的影响，有助于我们理解改造政策发挥的作用，也有助于对城中村改造政策的完善和修正，为政府进行城中村改造的提供依据和参考。

第三节 核心概念

一、 城中村

城中村一词最先出现在“城中村防治”一文中^[19]，其后，不同学者给予了不同描述，比如，都市里的村庄（城市村庄）^[2,6]、非农化村庄^[3]、半城市化区域^[5]。但就这些描述来说，都说明城中村所具有了两种属性，一是城市性，一是乡村性。因此，到具体概念界定方面，也就出现从这两个方面相互的空间、社会经济、制度属性角度进行阐述。从空间角度阐述，将城中村界定为二元结构的地域实体，即城市建设用地所包围或纳入城建用地范围的原有的农村聚落，是乡村和城市转型不完全的表现^[16]。从社会经济角度的界定，则认为城中村是城市化过程中具有村社特质的新型城市社区，反映的是村民聚落的组织及其社会关系在城市社区上的延伸^[20]。从制度属性来看，则认为城中村是源自城乡二元体制和政策，所形成的游离于城市型主体社会之外的“体制外灰色社会”^[18]。

尽管诸多文献对城中村的定义并没有统一，但它都反应了我国快速城市化下，由于城市建设急剧扩张与管理体制改革相对滞后的矛盾造成的特定阶段产生的城市现象，是中国城市空间多样化的客观需求和市场化选择的结果。当然，从整个概念来看，它反映了对城中村的理解已将远远超出对其表现的认识，而从空间描述转向对制度、社会经济属性方面认识，此外，还有一些研究更加关注其在当前城市发展中所起的作用进行界定，比如，低收入流动人口的庇护所^[21]；转型下缓解社会压力的过渡邻里形式、空间与社会冲突“减压阀”^[18]；城市住房供应的主力军^[22]。

由于本文笔者主要是从制度分析不同政策对城中村改造的社会经济影响的研究，将不涉及其中关于其社会功能，或者使其价值作用的内容。因此，笔者认为，城中村可以概括为空间上位于城市建成区或发展用地范围内，处于具有城乡二元机制下的具有农民社区属性的城市建成单元。它具有“城”和“村”关系的区位属性、农民社区的社会经济属性、城市中乡村治理制度属性、以及确定边界的建成单元属性。

二、 城中村改造

城中村改造可以概括为两个方面的改造：

其一是体制上的改造，主要从城乡二元体制的模式上来进行改造，针对农村社区、村民在制度方面转变其社会经济属性，表现为农村社区转变为城市社区，村民从户口上转变为城市居民。以珠海为例，早在1988年土地统征后，珠海总共26个行政村（自然村38个）城中旧村已经完成了村民户籍的“农转居”的非农化体制改造。这种只注重形式上的改造不仅没有解决城中村问题，这些“城市居民”仍沿袭传统农村的管理模式和居住习惯，诸如：仍然延续乡土型社区的属性(亲缘、同乡缘)，采用集体乡村治理模式。

其二是指地域空间上的改造，主要是从城市空间角度对城中村物质空改造。由于城中村内的建筑密度高、集体用地管理、土地利用率低、违法建设情况严重，比如，存在大量“一线天”、“握手楼”；同时，作为城市外来人口庇护场所和低收入住房供应场所，使得城中村成为社会治安问题的“重灾区”^[16]，以及“脏、乱、差”和“黄、赌、毒”的代名词。另一方面，城中村多散落于中心城区，具有很高级差地租，但简单乡村开发和管理模式造成了城市土地资源的严重浪费，导致城市土地收益的大量流失^[4]，影响城市土地利用效率的优化。可以说，城中村与周边城市格格不入，与城市经济发展脱节，也就成为改造主要动因。而城中村的改造在物质上的改造也可以分为两个方面，一方面是改建方式，主要从物质环境改善，基础服务设施方面入手，解决它所外现的空间问题，但内在治理模式可能还延续乡村模式。另一方面则是采用完全改造方式，从根本上打破原有治理模式和土地利用方式，形成和城市生活相匹配的城市景观。

本文主要从制度分析视角来研究不同阶段珠海城中村改造的社会影响和利益主体相互作用，因此，本文所提及城中村改造主要是指地域空间的完全性改造。

三、 制度

从制度经济学的角度认识，North^[23]认为制度(institutions)是个社会的游戏规则，更严格的说，是人为制定的限制，用于约束人类的互动行为。而制度的表现形式可以是正式(formal)也可以是非正式(informal)，正式的限制譬如人类制定的法规；非正式的限制，譬如惯例与礼仪，总的来说，制度对个体或组织等能动者的经济行为以及资源配置方式和效率的影响至关重要，制度对人类行为的规

范作用，使其成为理解经济、政治和社会发展的重要维度。换言之，具体到城市研究当中，规划行为、规划政策也就是可以认为是一种制度行为，用于规范城市空间中不同利益主体行为活动，当然，不同的制度或组织工具，也决定着不同的资源配置方式，从而将会影响到了城市空间结构的组织和演化模式，产生对城市景观和内在社会空间结构的不同影响。

本文的研究是从制度分析角度来理解不同改造政策逻辑下对城中村改造产生影响，它反映的是制度对城市空间实践干预作用。因此，本文所提到制度主要界定于一种对利益主体活动的正式限制，主要反映在政府对城中村改造的政策安排和规划干预方面。

第四节 相关研究综述

城中村作为当前我国特殊时间的产物，它既具有宏观制度性要素作用，也反映了政府和村庄的行为逻辑。因此，本文在阐述关于城中村改造将从三个方面进行阐述。城中村是怎么样出现的？它在城市化进程中独特的作用？包括地方政府需要考虑针对城中村改造的策略如何？

首先，关于城中村出现的逻辑。从制度供给角度看，有学者认为是源自土地使用的改革和政府管理的缺失，从根本上讲，城市政府土地征用制度导致了城中村^[3, 18, 24, 25]，并且政府保留土地集体所有和缺乏城市管理的方式的本质是出于两方面考虑，一方面，保护了村民利益，为其提供一个生存和发展的手段；另一方面，减少城市对农民土地征用的困难。也正是这两方面考虑强化了城中村的城市和乡村社会属性。甚至有学者直接认为城中村的产生是含蓄地承认了模糊产权，以避免管理的花费以及社会责任，但是同时放弃了一些利益（如土地出让金、租金的税收等等）的行为方式，换句话说，他们认为在很大程度上，政府在进一步鼓励城中村发展上保持默许和容忍的态度^[1, 6]。也有学者从需求角度分析城中村的产生在很大程度上是来自个体理性(individual rationality)和利益抉择的考虑^[2]，即通过城中村非正规的住房市场满足自身经济利益。甚至，有学者认为制度层面仅仅是基础，村民而农民非农化和城市化的利益机制、组织化的生存和发展机制及其相关行动逻辑才是“城中村”生成的根本^[26]。但总的来说，城中村可以说是一

种制度和行为产物，通过制度对政府和村民的行为作用，通过自上而下和自下而上的逻辑当中，一方面政府规避职责，另一方面村民在制度空隙的非正规中最大化个人利益，使的城中村在产生之后成为一个价值和作用的矛盾总综合体。

因此，在判断城中村的价值及其作用时，也在学术界产生了较大争议。一方面，有学者认为城中村在二元制城乡管治方式下容易形成城市“毒瘤”，导致城市土地收益的流失和浪费^[4]；以及违规建设下市政和消防等城市安全考虑^[1]；以及在社会管理缺乏下，成为城市社会治安的死角^[16]。另一方面，则很多学者从辩证统一角度来看城中村作用。比如，Wang, Wang, Wu^[5]在对深圳城中村演化过程指出城中村作为一种非正规空间改变了中国社会简单的城-乡关系并且多样化了国家的社会、经济和空间构成。它们在城市化进程中扮演了一个特殊和重要的转型阶段，它们也为农村人口（本地和外地移民）提供了时间和空间来适应快速城市化区域新的生活方式。还有一些学者则认为它是失地村民的非正规收入的来源^[6]，也作为低租金的移民安置点^[27]，帮助城市政府解决低收入居民的住房保障问题^[21, 28, 29]，同时，其所提供非正规就业，解决了大量城市外来人口的工作。因此，张京祥，赵伟^[18]、张京祥，罗震东，何建颐^[30]生动的将城中村功能总结为支撑中国高速城市化的过程中，空间与社会冲突“减压阀”。换言之，在考虑城中村改造的过程中，不仅需要考虑其作为“毒瘤”的空间和社会治理方面的问题，同时也需要积极认识到其客观上对村民失地后生计、住房和就业机会供给的作用。

而针对城中村改造的研究，则由于对城中村作用的不同认识给予了不同侧重。比如，从制度研究出发的学者则提出对城中村改造的关键在于政府在征地方方面就应该形成统一规划、统一征地、统一开发、统一管理的方式^[4]，在“机制”改革的基础上在进行物质空间改造^[16]，比如，张京祥、罗震东、何建颐^[30]提出需要从制度、空间、政策三方面进行，包括：农村社会管理制度与产权制度的转型、旧村景观形态系统整治和更新、城乡公共政策配置模式转型。陈双^[31]则提出城中村改造需要构建相关政策和制度协同改进的支撑体系，以及制度变革下一系列相关配套性政策的创新。也有一些学者在改造的模式上提出一定建议，比如，程家龙^[32]从村集体主导的非市场化模式、政府主导的半市场化模式和开发商主导的市场化模式三种方式进行改造。吴智刚、周素红^[33]则进一步划分了城中村的

类型，分为典型、转型、边缘^⑤，并针对不同类型提出不同的改造建议，认为典型城中村需要通过给予改造的优惠政策，即减免土地出让金、市政配套费等；通过提高改造后土地和房屋的商业价值，获得改造资金；通过产权置换，对拆迁的房屋进行补偿三个方面进行改造。而其他两种类型则需要从土地和社区方面向重新配置土地的用途，以及农村社区的城市化转变角度进行引导和改造。还有学者关心改造过程，认为改造方案取决于政府、开发商和村民主方之间利益平衡的安排^[2]，而政府、村民、开商的利益协调机制有利于保证行为主体之间的利益平衡和对等。但是，很多学者认为城中村源自集体和个人利益划分、村民保障和出路、外来低收入住房保障、改造资金来源等都成为城中村改造的主要问题，如果仅从物质改造层面将会产生更多问题^[5, 6]，一方面使本地村民很难融入到城市社会中去，另外解决农村移民的居住问题也是重要的问题，需要在现有框架内对城中村进行缓缓而治。因此，有学者认为需要进行产权创新来实现改造的进行，通过“集体土地国有化转制”将城中村纳入到城市规划当中，而村民则享有原有土地使用权收益^[34]。或是从规划的角度出发，按照不同区位和功能的城中村，统筹规划，在保留城市低品质社区功能的同时，形成城中村改造的分区目标，推进小规模改造，此外还需要注意一些新城中的形成^[17]。也有学者从住房供给的角度出发，提出需要将城中村改造与低收入住房保障体系相结合^[35]，比如，魏立华^[29]认为对城中村改造可以在原有区位上由村民或村集体改造自身以留存乃至扩大出租经济为前提。还有从社会治理角度出发，提出需要在城中村改造的同时考虑完善对城中村村民的社会保障^[4]，或提供相应的就业和教育培训，使它们能够进入城市主流生活，以此实现社区的彻底城市化转型^[36, 37]。

总的来说，由于对城中村认识的不断深入，城中村也在学术界被认为是城市的多样性社区需求和市场选择的结果，反映了转型社区的生活保障和维护城市就业和住房供应的功能。因此，针对城中村改造的思路也由“毒瘤”的铲除到保留、维护、提升的缓缓而治的逻辑上，并且改造的重点应该集中制度层面。比如，形成对城中村改造的相关政策支撑。但是，从现有的文献来看，针对城中村改造的研究更多是对城中村的出现和价值判断，在此基础上提出具体改造思路和政策建议，但是少有研究从城中村改造政策层面上研究制度对城市空间影响出发，简言

^⑤ 典型、转型、边缘的划分依据按照建设用地占总用地的比例，典型城中村的比例为大于 70%，转型为 30%-70%，边缘为小于 30%

之，现有研究也没有考虑相应更新政策对城中村改造的后果——没有从制度分析的角度来考虑对城中村改造的过程性影响。

就制度分析的研究视角来看，在城市空间的研究领域，可以总结为两个维度^[38]：其一，关于对城市空间形成机制的解析，以新马克思主义学派对城市空间的政治经济学分析为代表，这也是前面很多学者针对城中村改造研究的主要视角。他们多从制度分析角度来认识这种空间形成的机制。比如，张京祥，赵伟^[18]通过制度分析的逻辑对“城中村”的形成机制做过全面解剖，指出制度层面导致了政府的趋利性和二元性特征成为超越村民主动和非法谋取城市发展利益的主要因素，而这些因素推动了城中村产生。潘聪林，韦亚平^[17]则从制度——行为的分析思路，认为城中村的形成机制是源自制度层面，国家(中央政府)、地方(城市政府和村镇集体)以及农户等利益相关者的行为逻辑，形成交错的土地利用管制和二元建设土地管理体制，从而造成了“城中村”问题的持续。虽然，这些制度分析上形成对城中村形成机制的清晰解析，但是它们并没有给予制度层面对城市空间实践干预的认识。换言之，这个视角的分析落脚点在解释城中村空间形成的内在原因，基本路线是从现有空间现象来回溯制度角度的影响因素。

其次，制度分析则是对城市空间的实践干预层面的研究，主要集中在土地使用制度和城市建设的政策法规对城市空间发展影响的研究。这方面的研究，主要集中在城市规划学科中，反映在城市规划编制体系和相关规划法律法规对城市空间带来的实践性的干预和影响。就现有针对城中村改造制度分析的研究来看，更多是从制度分析的角度对城市空间的解析性研究。从政策角度分析其对空间实践活动产生的后果和影响的研究还亟需补充。笔者认为该视角的落脚点在对制度本身，是对制度的认识，其基本路线是从政策分析和行为主体的作用，寻找其对空间的作用，它反映了对政策的效果判断。

因此，总的来看，从制度分析的角度，通过实证研究城中村改造政策对城中村改造的实际过程特征，以及在社会空间和城市景观的影响，将对城中村改造这个我国城镇化过程中的重要问题提供更加全面的分析和对策。换言之，笔者的主要工作是从政策角度来分析其对城市空间的实践干预的影响。笔者将以珠海城中村改造政策为研究对象，通过具体实践案例对研究不同时期（两个时期）改造政策所带来不同社会空间影响，从而更好的对改造政策进行合理评价。

第五节 研究设计

一、 分析视角

对于制度概念的阐述上,制度对个体或组织等能动者的经济行为以及资源配置方式和效率的影响至关重要,制度对人类行为的规范,使其成为理解经济、政治、社会发展的重要维度。按照Healey^[39]的观点看,制度层面所塑造的系统性限制和框架在社会生活中成为塑造个体行为的关键所在。从城市角度上看,制度对空间中行为主体——个体或组织等能动者——的行为约束以及对资源配置效率具有深远影响,使其对城市空间结构的形成与演变发挥着重要作用。换言之,制度分析能帮助研究者理解复杂的建设环境变化过程^[39,40],即在建成环境下的形成过程中,它可以用于分析不同参与者与他们各自的方式参与到土地、建筑以及演变过程中。其中,“制度”是研究的重点,反映了空间开发过程中的“供给”方(参与者)的策略和利益。

由此,Healey^[41]通过研究制度作用下社会主体的持续性相互关系,提出了结构—参与者模型(agency—structure interactions)。该模型着眼于分析城市空间(建成环境)开发过程中的不同事件、不同参与者(Agency)以及他们之间的利益关系,其中制度可以总结为包括资源、规则和组织理念,而这些内容将直接影响到参与者(Agency)在建成环境中的行为和相互关系。这个影响可以采用实证研究,通过参与者在经济资源、制度规划、政治组织和文化中所呈现出角色特征、采用策略和利益关系的情况来进行衡量^[41]。它为分析空间活动的具体实施提供了一个可行分析框架。正如Gottdeiner(1994)指出的,基于“结构”、“参与者”,以及他们之间联系的分析方法最能解释城市空间的发展变化。用结构—参与者制度模型包括了4个步骤。第一步,用图例的方式来描述房地产开发过程中的事件和参与者;第二步,分析参与者在开发过程中的不同功能作用,以及在开发过程中形成的利益关联;第三步,结合开发过程所需的资源、规则和组织理念,分析主要参与者的利益和策略;第四步,从个案分析进行理论升华,将具体的案例分析同社会理论联系起来^[42]。

这个分析模型有效的整合了经济和社会分析的逻辑，比如，它在研究空间开发过程中，更多关注了对于其社会性认识，跳出了解释主流经济学强调经济性的认识。但是，同样制度分析是通过具体实证研究来建立“理论”的逻辑，由于具体个案研究的总结使其所形成理论解释并不能产生很强的一般性价值。并且，它所强调“社会性”高于“经济性”的认识，“制度”仅仅狭隘地理解为连接“结构”和“参与者”的桥梁，过分强调“过程研究”的社会性而忽略经济性。

二、 分析框架

本文针对珠海城中村改造的研究采用Healey^[41] 制度分析的结构—参与者模型，揭示珠海不同时期改造政策下城中村改造中不同行为主体的相互作用，以及对城市空间的影响。本文以下分析主要针对珠海城中村改造两个时间段：其一，2000年珠海开始实施城中旧村建设文明社区建设，并出台相应地方改造政策，比如，《关于香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策的通知》、《珠海市香洲区改造城中旧村设文明社区配套政策实施办法》、《珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区开发商招标办法》；其二，2009年，藉由广东省《广东省建设节约集约用地试点示范省工作方案》的要求，全面推动的“三旧改造”工作，珠海加快了城中村改造的脚步，并由2014年颁布了城中村改造的新政策《珠海市城中村旧村更新实施细则（实行）》。然后根据制度分析的逻辑，形成具体的分析框架：（1）改造政策和改造背景；（2）改造中主体之间的关系；（3）改造过程和结果。笔者将分别对每个阶段改造案例进行考察，并通过制度分析来解读其中所产生对空间影响的差异的政策性原因，最后对整体研究进行总结和讨论，提出进一步的建议。

三、 研究方法

1) 文献研究法

阅读国内外相关领域的专业书籍及文献资料，进行纵向把握和横向比较，力求较全面地掌握城中旧村相关理论的缘由、发展和研究动态，从而建立起具有自身体系和可操作性的旧村改造发展研究思路。

2) 访谈法

对具体某段时间内出现的具有代表性的旧村改造规划案例，采用实地调研、访谈、以及与地区政府主管部门联系，力求清晰掌握其发展现状，为分析特定时期旧村改造政策特点及成因，积累充分资料。

3) 案例分析法

理论研究主要指文献研究与理论整理、以及理论分析、演绎、归纳和综合；实证研究主要指对调查具体案例进行总结研究。两者相结合以理论研究指导实证分析，实证分析探讨新理论应用的可行性。

针对前文所述研究目的，笔者将从这几个方面来组织全文的论述框架。（1）主要分析珠海城中村改造的政策和政策背景情况，这里主要涉及两个案例在住房市场化背景下所呈现的不同特征；（2）城中村改造中主要参与主体所采取的不同策略，以及他们的相互作用；（3）两个案例改造目的和具体实施效果如何；（4）比较，不同时期制度背景下（社会转型下实用主义改革和模糊政治意识下）是否在社会空间层面带来影响。

四、 研究区域和案例

为了从制度层面研究政策对社会经济环境的影响，以及主要参与主体在其中的作用，在时间维度和案例区域的选择上则变得特别重要。笔者主要基于这两方面考虑。首先，作为国内第一批推进城中村改造的城市，珠海在推进城中村改造总结了一些经验，并有效执行了26个行政村，共计38个改造项目。比如，珠海所采用的“开发商主导型”模式最具有代表性——由政府划出地块，根据城市总体规划，由开发商进行投资策划，独立承担拆迁安置，回迁建设和商品房建设。其次，2009年藉由广东省“三旧”改造所推进的旧村改造，珠海开始转变改造政策，开始重视村集体经济组织的作用，比如，主要改造权利已经从2000年的开发商主导交由村集体经济组织来进行组织和推进。

在此基础上，笔者分别选择这两个阶段的城中村改造的项目实践来阐述制度变化与社会经济环境的关系，分别是位于珠海香洲区的山场村（五洲花城）和沥溪、福溪村（万科）（见图2-1）：（1）两个案例都位于珠海香洲主城区；（2）两个改造案例的具体开发实施主体分别是珠海五洲地产和万科地产；（3）前者始于2001年，由于该项目珠海市政府2000年的所确认26个城中旧村已签订改造合同的改建项目，其后几期的改造仍然执行2000年颁布改造政策。后者则是2013年在新政策推行后开始推进的实践案例，并且已经正在进行建设施工。

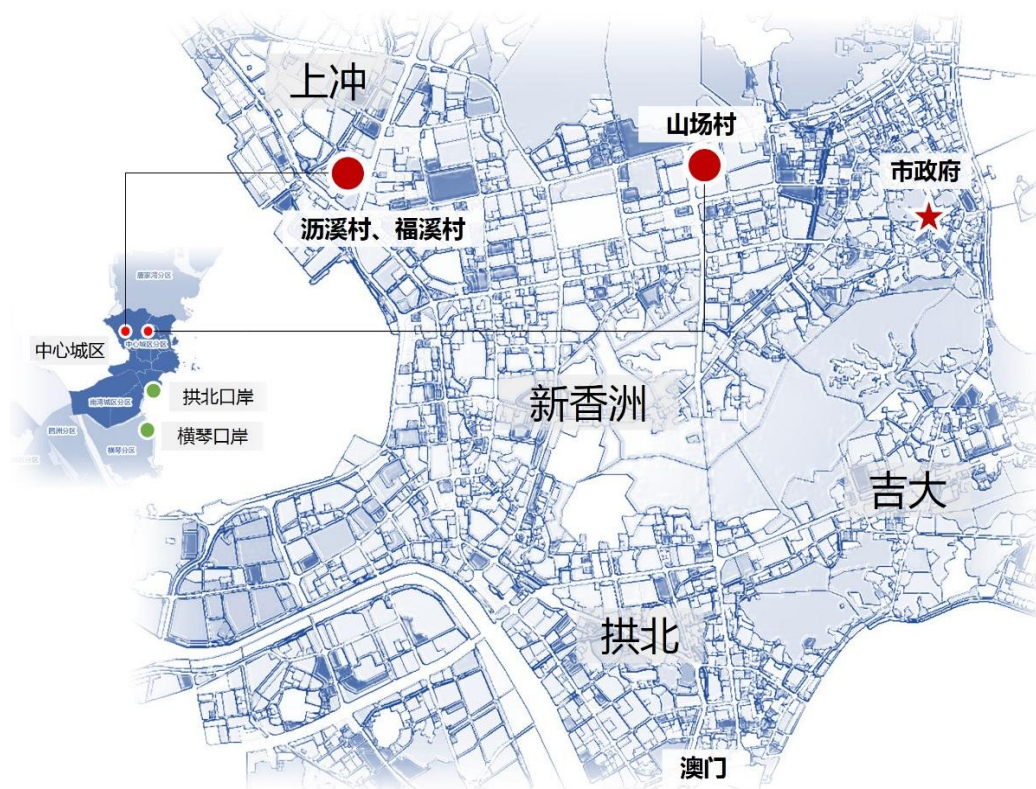


图 2-1 研究案例区位情况

资料来源：笔者自制

主要改造资料源于珠海市住房和城乡建设局、珠海市更新办、珠海市国土局、香洲区住房和城市更新局。而具体项目规划方案的获取方式则主要源自于开发公司和具体项目的调研。并且笔者还对两个项目的主管部门和开发单位的执行人员、以及对部分改造后的村民进行访谈，而访谈内容主要是源自笔者对具体项目调研后的总结（减免情况、政府对开发商的要求），以及各方对项目执行后的看法。

第二章 珠海市城中村改造的基本情况

第一节 珠海城中村物质和社会经济特征

一、 珠海城中村分布状况

2000年珠海在遇到百年一遇的洪水之后，大多数城中村出现大规模水淹情况，水浸深度最深达3米，受灾人数众多，使得珠海市政府坚定推进城中村改造的决定。同年6月，珠海市政府颁布《关于香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策的通知》，并成立了“珠海市城中旧村改造文明社区办公小组”（下文简称为市改建办），专门负责城中旧村改造的工作。

从2000年开始，珠海市围绕着“改造城中旧村、创建精品社区”的总目标，针对香洲主城26条城中旧村（38个项目）进行全面改造，总占地面积约340万平方米，需动迁人口近20万，其中原村村民为4.6万人，暂住人为15万人。这些城中村分别为：围基、夏湾、北岭、婆石、水湾头、洲仔、大姑龳、吉大S1S2、吉大S3、官村、江村、南坑夏美、华子石、水涌坑、契爷岭外神前、镜新街、柠溪、新村、山场、南村、红山、长沙、新涌、中山亭（前山工业集团）、梅花、前山B地块、前山C地块、夏村、前山饼干厂、福石、白石、兰埔、远星项目（广东食品进出口公司）。翠微、造贝、莲塘、上冲、梅溪、联安、高沙、关闸。随着广东省推进“三旧”改造，珠海市在不断完成26条旧村改造历史遗留问题的基础上，重新将14条城中村纳入到改造范围中，具体包括南联、银坑、连屏、海峰、沥溪、南溪、福溪关闸、广生、洪湾、东岸、后环、鸡山、银坑，旨在与珠海建设国际宜居城市、美丽珠海的城市发展定位和城市形象相符合。

总之，珠海市城中旧村分布主要集中在香洲主城范围内（见图3-1），其用地属性、人群组成、空间特征、社会管理等方面都会对珠海整体的城市形象，城市定位产生一定影响，这也是珠海持续推进城中村改造的重要原因之一。

二、 珠海城中村物质特征

首先，就城中村的规模来看，珠海城中村的用地规模主要集中在10-50公顷左右。在1990年代，珠海对香洲主城区城中村进行了集体土地国有化统征，仅保留了村集体经济组织（股份公司）的生产保留地和征地村民生活留用地部分^⑥。比如，笔者将在下文中所提到沥溪村、福溪村，其保留旧村场的规模分别为24公顷和17公顷。笔者在总结珠海城中村的规模时，认为城中村用地规模大小并不取决于它的区位条件，而取决于原村（旧村场）的建成规模大小。

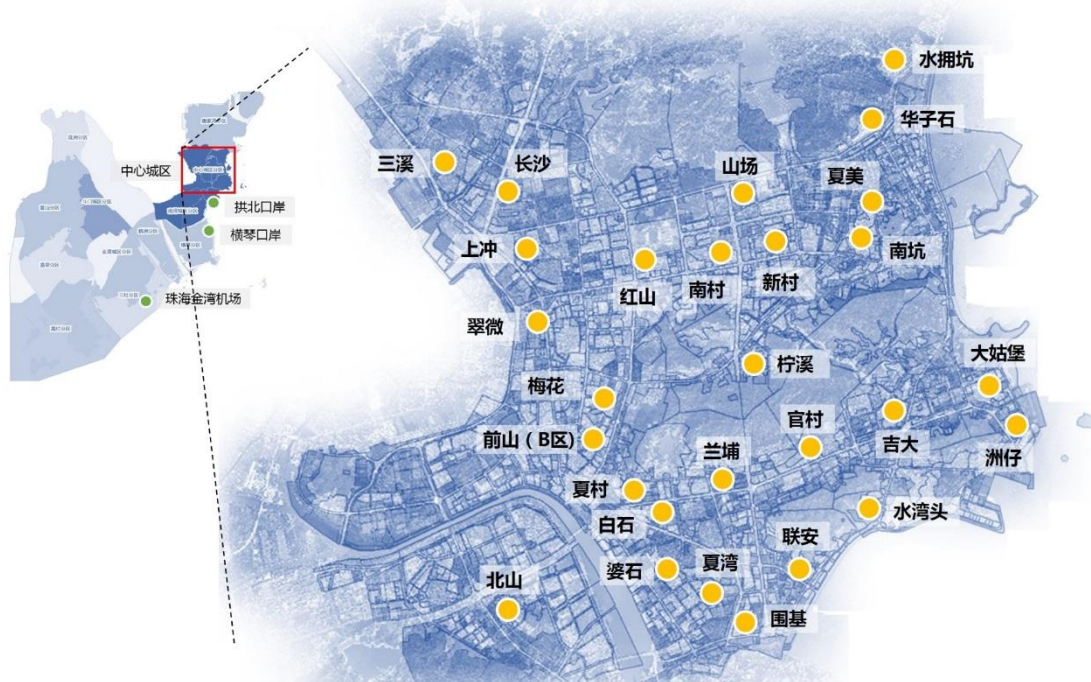


图 3-1 珠海香洲主城区城中旧村分布情况
资料来源：笔者根据珠海市更新办相关资料绘制

其次，从建筑高度来看，珠海香洲主城区内的建筑高度大多为6层左右，也有部分可以达到8-10层。比如，珠海翠微城中村有几栋建筑已经达到10层左右。它所反映了城中村经济组成的基本要求（租契产业），也是导致城中村整体环境差、市政设施供应不足的关键因素。

其三，从建筑密度来看，受到传统的农村建设和国有统征之后建设管理两方面的作用，使得珠海城中村整体表现为较高建筑密度。珠海传统村庄的布局形式

^⑥土地征用带来了2个结果：其一是政府没有将集体所有的土地完全征收，而仅仅留下住房的宅基地。其次，集体土地全部转变成为国家所有，但政府将一小部分留下归村集体使用，即留用地，并且居民住房的土地仍然归本地村民使用。珠海香洲主城区城中村的土地征收属于后者。

相对简单。每个家庭都是一个四合院子。四合院排成行，每个四合院之间都是街道。在院子里面，一间或者多间房屋被建造，有钱的家庭建造更多房子和更多院子。大多数传统房屋都是单层或者两层砖建筑。这个阶段反映了传统乡村聚落的布局特征。而随着珠海在1990年代开始的国有统征之后，珠海市政府尝试对村民宅基地和建房要求进行控制，以此确定统征后旧村保留生活区规模。比如，山场村在国有统征之后按照珠国土字[1994]169号文件内容，政府允许给予征地村民每户80m²宅基地，用于建设不超过5层的自住房。在这个规定下，村民开始延续传统村落的建设模式，最大限度占满80m²用地建设自住房。此外，在获得租赁经济收益之后，一些村民开始不顾政府对5层自住房的限制，纷纷加建，扩大自身经济价值。换言之，在延续传统村落建设格局的模式上，新的“水泥森林”，通过“握手楼”和“一线天”呈现出村中村高建筑密度的空间格局。

其四，从上面的分析不难看出，很多居民的自建房规模和高度要求都突破了珠海政府对城中村建设规模的控制。另外，还有部分村民采用搭建临时建筑来扩大自己的物业面积。换言之，违章建设在城中村中相当常见。比如，珠海政府在进行城中村改造时，在对合法住房面积确权的同时，也对违章建筑进行了统计，并从维护村民最低利益的基础上，给予违章建筑拆除的补偿标准，以此应对城中村众多违章建筑强制拆除可能带来的社会矛盾。

虽然，珠海城中村表现出了一般性物质特征，但是它在建筑密度，容积率方面相比广州、深圳还是具有很大的不同。由于经济发展的阶段性和总量上的差异，使其在城中村的建设总量上要远小于广州、深圳。比如，根据市改建办提供的数据，33个项目已确定开发商的总占地为309公顷，房屋总确权面积为210.84万m²，平均容积率在0.7左右。而广州、深圳的城中村的建设强度则更大，比如广州的杨箕村、猎德村、深圳的岗厦村，平均容积率都在3.0。

三、 珠海城中村社会经济特征

从人口组成上看，珠海城中村人口类型要远复杂于传统意义上我们所认为的征地村民和外来流动人口^[6]。总的来说，可以分为这样几种类型的人口：征地农民、世居居民、城市居民、侨民、外来流动人口。

首先，征地农民，他们的户籍和身份都属于国有统征前的乡村，土地统征之后，他们的身份也由农业人口转变为非农人口。虽然他们的土地和身份已经发生了本质转变，但是他们仍然延续集体用地管理和乡村治理的方式。

其次，世居居民，从小就居住在乡村，长大之后由于上学、工作，其身份已经在这个过程中转变为城市居民，户籍也已经从本村迁出，但其祖辈都属于该村，且保留了祖屋。他们中一部分人仍会回到本村祖屋居住。

第三，城市居民，由于珠海在1994年出台《关于印发〈珠海市私人住宅用地标准和报建收费标准暂行规定〉的通知》珠国土字[1994]169号文件，给予村民自建宅基地，部分征地农民受制于经济限制，联合城市居民进行合资合建。征地村民出土地，居民出钱兴建，然后按约定比例进行划分。换言之，城市居民通过这种方式成为城中村的一部分物业的主人。

第四，侨民，类似于世居居民，他们从小居住在该村，祖辈也属于该村，但是之后他们移民海外、台湾、港澳，但他们仍然保留祖屋。相对于其他城中村有产权的居民来说，由于他们有更好的经济条件，因此在改造中这部分人群的改造意愿往往最低。

第五，外来流动人口，可以是外来农村移民，也可以说其他城市居民，他们主要是从事地段产业，或者说是来珠海打工的人群。他们主要是租住在城中村当中，享受低租金住房和便利。这些人由于没有产权，他们在改造中不能获得任何补偿，当然对他们来说又需要在城市中重新寻找住所。

从社会管理来看，虽然土地被国有统征，但是地方政府仍然保留村委会负担村庄的管理责任。对于珠海主城区内城中村来说，村民的户口已经由农村向城市转变，并且村民委员会也相应转为居民委员会。换言之，具有村集体性质的居民委员开始扮演了城中村的基层组织角色，负责城中村的社会事务的处理，包括建筑环境、居民事务、社会秩序、家庭计划（计划生育）等等。居民委员会代表了本地村民的利益，以及被本地村民所监督。当然，这种基于乡土居委会的模式也基于地缘和亲缘，使得城中村在建设管理方面存在很大的障碍。比如说，大多数村干部和他们亲戚都进行了违法住房建设，这就是为什么珠海政府尝试对城中村建设进行控制，其结果往往是更多和更大规模的违法建设。

从经济组织来看，珠海政府在实现对土地统征之后，除了给村民保留了生活留用地，还给村集体保留生产留用地。使得村集体可以通过生产留用地创办股份公司，或进行物业租契。比如，村集体可以兴建厂房、商铺等物业获得出租收益，或者经营村办企业。总的来说，村集体通过生产留用地的企业运作方式在很大程度上保证了村民在丧失土地种植后的经济来源和社会保障。由于没有农业用地，村办企业和物业模式多以二、三产业为主。城中村的村民很少参与城市就业，个人或家庭经济收入主要来自村集体经济股份分红和房屋出租。比如，在通过对珠海关闸村调查发现，该村村民家庭收入中30%左右源于集体物业出租，70%左右则来自个人出租屋租金收入。其中约70%左右的村民处于失业或无业状态，成为“客观剩余劳动力”。从村民总收入来看，村民不用参与到城市就业体系中，现有的村集体的分红和住房租金收入已经可以使其具有比本地城市居民高得多的收入（平均收入）。

第二节 珠海市城中村改造的必要性与紧迫性

一、 城市化不断深化的需要

总体上讲，城市化反映了农村人口转变为城市人口、农村产业转向城市产业、农村土地管理方式转向城市土地管理模式，农村生活方式转为城市生活方式，以及农村景观转向城市景观的过程。但是，在城市不断拓展的过程中，一部分原有农村被逐渐纳入城市建设范围当中，或者紧邻建设范围。其中一部分农村被彻底纳入到城市化进程中，实现了城市化转变；但是还有部分农村，地方政府为了实现国有统征，又为了避免城中村管理的花费以及社会责任，含蓄地承认了模糊产权，实行了部分城市化改造，也就是城中村产生的重要原因。总的来说，他们大多数是被征地农民，甚至部分村民在身份中已经进行了非农化，但是还保留了村集体土地使用，仍然延续乡村生活方式。因此，可以说，城中村的存在从根本上说是一种“未完全城市化”的空间现象，这和很多学者所指出“半城市化”、“被动城市化”——农村居民、外来居民生活在城市，纳入城市化计算指标的数字虚荣^[25]，具有明显的不同，但本质都是城市化过程中的畸形模式。

随着城市化战略的不断深化，提升城市化质量成为当前主要任务，使城市化的发展与工业化、市场化发展相协调，形成相互促进良性互动的情况。就前面提到城中村作为一个历史遗留问题，反映了城市化过程中城市与农村体制相互交织、妥协的城市化进程，是城市空间快速拓展出现的产物，也是我国城市化推进过程中所经历的误区。按照当前城市化的要求，城市化不应该局限在城市化率的认识上，即农村人口简单成为非农人口，而还应该包括整体物质、人口属性、土地等全面城市转变，是一种结构转换型的城市化，强调的是地区经济社会结构由传统社会向现代社会的转型。因此，针对城中村的改造，使其融入城市，转变现有土地利用模式，实现城市社区管理方式，从本质改变现有物质环境、社会组织、经济运作，将这种“未完成城市化”区域融入城市，实现城市化不断深化的要求，对促进城市化进程具有重要意义。比如，早在2000年开始，珠海市为了落实广东省委、省政府颁布的《关于加快城乡建设，突进城市化进程若干意见》，珠海市政府发布了《关于香洲区改造中旧村建设文社区配套政策的通知》旨在推进珠海城市化进程和质量。

二、 城市环境提升的需要

从珠海市的城市定位来看，宜居、环境优美、可持续一直是珠海市城市发展的关键词。比如2014年，麦肯锡城市中国计划发布了2013城市可持续发展指数报告，珠海名列中国城市可持续发展综合排名榜首^⑦，麦肯锡认为珠海可持续发展主要表现在经济、社会、资源、环境等方面的均衡发展。同样，中国社科院城市与竞争力研究中心也将珠海排在2014年宜居城市竞争力首位。可以说，城市环境，空间结构，社会管理、经济发展方式等都成为珠海作为衡量宜居和城市竞争力的关键要素之一。

城中村的总体空间环境、社会管理、经济发展等方面都存在与珠海宜居城市的发展理念格格不入，严重阻碍推动珠海宜居城市建设。比如，村民的宅基地、自留地、租屋、违章建筑等混杂交错，形成多样化且错综复杂的土地利益格局和物质空间形态，以及土地低效的利用方式；其次，就整个城中村的社会管理来看，村集体以亲缘和地缘的乡村治理方式仍是关键，并且，城中村的多样性人群，农民、侨民、世居居民、城市居民、外来流动人口等，更加剧了城中村管理的复杂

^⑦ 可持续发展指数：珠海赢在哪里？http://news.southcn.com/d/2014-04/22/content_98080325.htm

性；其三，打破了传统农村经济方式的城中村，由于并没有形成融入城市的经济结构，除了以村集体经济组织（股份公司）的产业租契（工业和商业）分配外，个人经济方式往往采用传统的临街商业，或者推动住房和商业租契方式[®]，换言之，城中村的经济组织可以总结为“种田”向“种房子”的转变，而依赖于租契模式的城中村又将导致其物质环境的进一步恶化。因此，从2014年以来，珠海在推动国际宜居城市建设的同时，更加关注城中村的改造，全面启动了新一轮“三旧”改造攻坚战。比如，2014年公布了《加快推进“三旧”改造的工作方案》，旨在完成2000年26条城中村改造剩余工作的基础上，又增加了对12条城中村改造的工作安排。

三、 居民生存环境改善的需要

从实际出发，城中村的存在给珠海的城市发展带来一系列问题。城中旧村居民尽管在1998年土地统征之后已经转变为非农业人口，但仍沿袭传统农村管理模式和居住习惯，导致城中村在城市进程中的一系列问题得不到解决。具体的来说可以总结为如下几个方面（见图3-2）：（1）居住环境脏乱差，危害居民健康。从珠海城中村来看，一方面是较高建筑密度下，城中村中基础设施的供需完全不满足国家标准，另一方面，高密度的外来流动人口量，流动人口总量通常是城中村



图 3-2 珠海城中村居民居住环境
资料来源：笔者自摄

[®] 笔者认为珠海城中村的经济结构相对于深圳城中村具有很大的区别，深圳在城市和经济发展速度和质量上要远高于珠海，因此，深圳很多城中村的股份公司在产业发展上会形成大型综合商业、办公企业，以及承担一来三补工业的租契模式。总体来说，珠海城中村在经济结构发展还相对落后。

户籍人口的5-6倍，有时甚至会出现10倍的情况。比如，笔者在对珠海上冲沥溪村的调研发现，该村的户籍人口为651人，而流动人口则多达6194人。较大人口密度导致本已不足的市政基础设施根本无法满足城中村的日常需求，往往城中村会出现污水横流、垃圾遍地、蚊蝇孳生的情况，造成城中村成为城市“脏乱差”，“边缘”的区域。(2) 存在多方事故隐患。租赁服务已经成为城中村居民替代种田的重要经济来源，违章建筑、高密度住房建设的情况非常常见，多以“一线天”和“握手楼”的形式出现。换言之，高密度建筑导致村内道路狭窄弯曲，消防车，救护车难以进入。另一方面，人口的复杂性和流动性也是城中村治安难题的关键，比如，其中许多三无人员和从事非法活动的人员。这种无序的居住状况为犯罪提供了便利条件，城中村因此成为犯罪滋生地和非法人员隐藏和逃逸的最佳地点。

(3) 城中村也就成为抗击洪涝、台风等自然灾害的最薄弱角落。珠海飞速发展极大程度上改变了原有城市自然地貌^⑨，依照过去自然地貌兴建的村落大多数成为地区的低洼积水的地带。而作为台风多发的珠海来说，使得城中村的洪涝问题最为严重，往往直接影响到居民的生存，也成为珠海推动城中村改造的最直接的理由。比如，2000年，珠海遭遇百年一遇的降雨，珠海主城区26个城中村有2/3遭到水淹，2400多户居民，共计1.8万余人受灾。再如，珠海拱北高沙村的一些村民针对改造的意愿非常强烈，其中重要原因之一即是城中村极易发生洪涝灾害，其中村民郑金桥指出：“我最怕下雨，一到下雨水浸超过腰，……^⑩。”可见，城中村的物质环境将直接影响到居民生存环境的改善。

第三节 珠海市城中村改造进展情况

一、 珠海城中村改造阶段认识

总的来说，珠海城中村改造可以划分为这样几个阶段：其一，2000年6月-9月，是推进城中村改造政策制定，实现零突破的阶段。比如，新涌村和水湾头村在这个阶段顺利进行了拆迁，相应的新涌文明社区正式破土兴建。其二，2000年9月-2001年5月，不断规范程序，重点突击阶段。这个阶段由珠海市政府明确了通过开发商介入城中村改造的方式，并由珠海市改建办制定《关于珠海市香洲

^⑨ 珠海在城市建设当中，提高了城市抗击洪水的设防标准，新建市政道路的标高都较城中村的用地标高高，加之，城中村原有是市政设施落后，则导致外洪水向内涌入，内部排水设施地下，导致城中村内部经常受到水淹。

^⑩ 拱北旧村 14 年难圆“改造梦” 逢大雨必水浸，<http://gd.sina.com.cn/zh/news/2014-07-05/09436400.html>

区改造城中旧村建文明社区开发商招标办法补充规定的通知》和《关于城中旧村房屋确权若干问题的通知》。该阶段共丈量各类房屋11039栋，面积为254.5万平方米，完成了19个城中旧村136.4万平方米的确权工作，其中15个城中村确定了开发商，10个城中村开始动工兴建。2000年开始兴建的新涌社区也顺利竣工移交。其三，2001年5月-2009年底，城中村改造全面铺开阶段，积极引入开发商，鼓励有实力、档次高的开发商进入城中村改造的各项工作，全面升级、提速城中村改造。比如，珠海市政府出台了《关于加强城中旧村改建工作的意见》旨在引入开发商全面推进城中村改造的同时，进一步强化对旧城改造的管理和引导。这个阶段以来，柠溪村、梅花村、南坑村、夏美村、兰埔村、白石村等城中村都开始推进改造工作，并且以开发商介入城中村改造的模式也获得了一定的成功，比如，洲仔村实现了开发商全程拆迁补偿、建设、安置、移交，形成回迁房、商品房、配套设施同步规划、施工、建设。其四，2009年底以来，珠海市开始全面实施“三旧”改造，从政策创新角度加速城中村改造。一方面进一步落实2000年制定的城中村改造计划，为了遵循相关改造的阶段性的安排，2000年经市政府确定的26个城中村中已签订改造合同的项目仍然按原城中旧村改建政策规定处理。另一方面，通过更新单元和联动开发的形式推动和制定14个城中村改造计划。比如，珠海在借鉴深圳和广州的经验，不断完善城中村改造的政策体系。比如，珠海市政府于2012年8月以来相继颁布《城市更新管理办法》、《城中旧村更新实施细则》等政策，可以说，相应的政策在很大程度上开始强调政府和村集体经济组织（股份公司）在城中村改造的作用，对城中村改造中开发商推动的改造方式进行了一定的修正。可以说，2009年底以来推动的城中村改造开始出现了新特征。

二、 当前更新改造进度

目前，珠海市2000年制定的26条城中村（38个项目）改造计划中：（1）回迁房已全部建成回迁项目：围基、夏湾、婆石、水湾头、洲仔、大姑也旦、南坑夏美、华子石、水涌坑、外神前、镜新街、村溪、新村、南村、红山、长沙、新涌、中山亭（前山工业集团）、前山饼干厂、福石、白石、梅花、契爷岭、北岭、远星项目（广东食品进出口公司）、吉大S3项目、山汤、兰埔、夏村、官村、吉大S1S2、前山B地块。（2）待建项目：江村；（3）未启动项目：前山C地块、翠微、

造贝、莲塘、上冲、梅溪、联安、高沙、关闸。已经完成城中村改造项目总用地为248万平方米；总拆迁面积229万平方米；总拆迁户数10634户；回迁房总面积201万平方米；商品房总面积529万平方米（见表3-1）。

表 3-1 珠海部分已完成“城中村”改造的项目一览

名称	占地面积（m ² ）	改造项目
红山村	15000	宝地康泰
南村	40000	南村豪苑
山场	417000	五洲花城
新村	170000	岭南世家
夏美、南坑	90000	南夏丰泽园
华子石	320000	华南名宇
柠溪	100000	锦绣柠溪
官村	41000	锦园
水湾头	29000	山水华庭
洲仔	200000	龙州湾花园
水拥坑	35638	电力城市东岸
大姑龔	50000	君怡花园
吉大	32268	新光御景山
北岭	149393	正邦岭秀城
夏湾	90000	春泽名园
白石	148146	银石雅园
围基	3821	围基新村
南溪	97720	云顶澜山
长沙圩	120000	棕榈假日
前山（B区）	240000	心海洲
夏村	100000	华夏中广城

资料来源：笔者根据珠海市住房和城乡建设局相关资料绘制

距离2000年珠海启动26条旧村改造至今已14个年头，在进一步完成之前改造剩余工作的基础上，珠海再次吹响了新一轮加快城市更新攻坚战的号角。珠海市政府于2014年制定了《关于加快推进三旧改造的工作方案》，以港珠澳大桥延长线及港湾大道沿线为重点，在2014年底启动珠海香洲区、高新区第一批城中旧村更新项目，其中涉及：海湾、北山、广生、沥溪、福溪、广昌、关闸（含高沙、联安、关闸三个自然村）、南联、连屏（含碑口）、南溪、海锋、华声片区、银坑、洪湾村及高新区金鼎北沙六组（见表3-2）。同年，广东省委常委、珠海市委书记李嘉和珠海市长针对珠海推进三旧改造工作，分别做出批示，强调通过政府主动参与到城中村改造项目中，加速改造速度，通过引入更新单元，捆绑开发，东西联动的改造举措；划出4个城市更新重点地区的方式，计划力争三年内实施一批重点区位的城中村旧村更新项目，以此推进珠海建设国际宜居城市的目标。其中海湾、南溪、沥溪、福溪已经明确了更新单元规划、制定了实施方案、进行了房屋合法性认定、签订了拆迁补偿协议，进入项目施工阶段。笔者下文所涉及的沥溪、福溪村在本轮改造中推进进度较快，因此，笔者以此为下文案例。

表 3-2 新一轮城中村改造项目基本情况

序号	项目名称	用地面积	建筑面积	毛容积率
1	北山村	12.4 万m ²	——	——
2	广生村	12.3 万m ²	28.76 万m ²	2.33
3	广昌村	38 万m ²	56 万m ²	1.47
4	三溪村（沥溪、南溪、福溪）	72.63 万m ²	95.5 万m ²	1.3
5	南联村	10 万m ²	20.8 万m ²	2.08
6	连屏村（含碑口村）	14 万m ²	18 万m ²	1.28
7	关闸村	18.3 万m ²	39.87 万m ²	2.18
8	湾仔海湾村	7.02 万m ²	25.9 万m ²	——
9	海峰村	6.07 万m ²	6.77 万m ²	1.11
10	银坑村	5 万m ²	8 万m ²	1.6
11	洪湾村	31.26 万m ²	17.69 万m ²	0.56
12	高新六组村	10.86 万m ²	11 万m ²	1.01

资料来源：笔者根据珠海市住房和城乡建设局相关资料绘制，

注：表中采用——符号的，为数据未公布

第四节 本章小结

本章主要介绍三个方面的内容：一是珠海城中村物质和社会经济特征，主要明确珠海城中村的基本特点，其中涉及到的物质空间，人口组成、经济组织可能与其他城市不同，比如，珠海主城城中村已经完成国有统征，而广州部分城中村并没有实现统征，而是避开乡村生活宅基地部分。并且，在人口组成方面，由于其特殊合资合建和侨居居民较多，也导致其人口组成相对复杂。二是从珠海宏观制度背景上认识珠海推进城中村改造的必要性和紧迫性。三是对目前珠海城中村改造进展进行论述，指出珠海推进城中村改造的几个阶段，比如，从2001年政府发文通过市场方式来推动城中村改造；其后在2009年底之后珠海市政府为了贯彻广东省三旧改造政策，市委、市政府领导强调需要加速推进城中村改造，实现珠海建设国际宜居城市的目标，这个阶段政府开始全面介入城中村改造项目，并采用更新单元、联动开发的方式加速更新进度。

第三章 不同制度背景下的改造案例

第一节 案例一：山场村改造案例

一、 山场旧村的基本状况

山场村原是广东省珠海市香洲区翠香街道办事处下辖的行政村，现是翠香街道办事处下辖的社区，更名为山场社区。原名香山寨、香山场。早在1988年代，山场村土地已经实现了国有统征，土地性质已经全部转变为国有土地，村集体转变为股份公司、村民身份全部转变为非农人口。但政府为了考虑山场村的发展，



图 4-1 山场村改造进行中历史照片
资料来源：笔者自摄

仍然将现状村场保留给集体和村民，作为山场村的生产和生活留用地。同时，珠海市政府颁布的珠国土字[1994]169号文件内容¹¹，政府给予征地村民每户80m²宅基地，用于建设不超过5层的自住房。村股份公司也开始兴建相关物业用于出租

¹¹农村征地农民私人在生活留用地内建住宅，按征地农转非底册人数和户数为依据，可分别享受下列用地报建标准：(一)孤寡老人或其他特殊一人户，以户口簿为依据，用地标准为80平方米，建筑面积不超过80平方米。(二)二人户用地标准为120平方米，建筑面积上限为120平方米。(三)三人或三人以上户的用地标准为150平方米，建筑面积上限为160平方米。(四)五人或五人以上大户并且报建时五人都年满18周岁的，用地面积按一标准户计150平方米，建筑面积以四人一户计160平方米为基数，每增加一人，建筑面积增加40平方米。但在山场村中，珠海政府当时给予的标准是按照的每户80，总面积小于400平方米。

和运营，作为山场村的村民的重要收入来源。可见，山场村开始形成“种房子”的模式，山场村的传统乡村聚落模式被高密度的“水泥森林”（见图4-1）。

山场村是珠海2000年制定的26条城中村改造中规模最大的一个村。改造前山场村总用地规模为44.5公顷（含生产留用地），生活留用地主要由5层村民自建房组成，总用地规模为29.6公顷，建筑规模大概为37万平方米，涉及户数为1670户，总共1275栋房屋，毛容积率为1.25（生活留用地）。当然人口组成为侨民120户、世居居民和村民1200户、城市居民350户¹²，并不涉及外来流动人口（超过1万人）。其中城市居民主要是通过合资合建的方式获得城中村物业。比如，笔者采访了山场村改造的开发公司，五洲房地产开发有限公司的副总经理，他全程参与了山场村改造。

当时，政府给村民自住房用地，有些村民没有那么多钱，这个时候一些村民的朋友，亲戚看到当时的利润，就开始参股其中，由村民出地，这些人出钱，然后盖了市政府规定的400平方米以下、5层以下住房。他们按合约比例平分，大多数是村民要1-3层，1层还可以从事商业，居民要4-5层。从这开始，那些本来与山场村基本没有关系的人开始作为业主，也在之后拆迁补偿中要去考虑他们的利益。

（访谈记录，五洲开发公司副总，2015年8月）



图 4-2 山场村北帝庙
资料来源：笔者自摄

但是，这种合资合建的方式在产权界定方面并没有获得政府的认可，其中这种情况有6万平方米，仅仅只有1万平方米的合资合建的方式通过城市居民的“关系”方式获得了政府所认定的产权，还有5万平方米左右没有获得认可，换言之，

¹² 珠海山场村改造开发商，五洲房地产有限公司提供数据

这些住房在一定程度上也就变成了违章建筑，此外，还有一些超过政府建设限额要求的，以及乱搭建的部分，都没有给予产权确认，这在之后的改造中所获得补偿也就会存在很大的不同。

从山场村历史文化遗产方面看，山场村在珠海历史悠久，山场村古称香山场，是历史上香山县最早的政治中心和经济中心。根据历史记载，香山县于南宋绍兴二十二年（公元1152年）建置，迄今已经有854年的历史。而“香山镇”之名亦从“山场”而来，即是香山场转而为县。山场村保存至今的北帝庙（亦即城隍庙）便是当年作为一县之行政中心的见证（见图4-2）。所以，山场村内至今仍留存有不少有价值的文物，成为珠海城中村改造中文物保护的重点村。比如，珠海文化局在对山场村进行实地勘测登记造册，将其中北帝庙申报为区级文物保护单位，要求进行原址重点保护。此外，还梳理了山场村吴家大祠堂、鲍氏祠堂等22处具有重要历史人文价值的古建筑。

总的来说，山场村的基本情况相当复杂，人口组成多样，住房产权问题、人物价值建筑保留等方面，都使得这个首先纳入改造的城中村在推进之初困难重重。

二、 改造社会经济背景

拥挤、脏乱差、缺少的车行道、市政设施供给不足、地势较低易出现水患等是城中村外在形象特征，可以说，一方面对城中村居民来说不适合现代生活；另一方面，城中村所呈现的空间形态与珠海宜居城市的目标也并不相配。2000年6月4日，珠海市政府出台了《关于香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策的通知》和《关于成立珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区领导小组的通知》，同月8日，珠海市委、市政府召开了“珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区动员大会”，对外宣布将用3-5年时间全面改造中心城区范围内的26个行政村，将把本市落后的城中旧村改造成为“居住环境优美，市政公用配套设施齐全的现代化文明社区”。这标志着珠海城中村改造全面启动。

笔者采访了珠海市住房与城乡规划建设局的一位科长，她2000年曾经在珠海市改建办工作，参与了当年城中村政策制定和相关改造项目的审批和推进工作，对当年珠海城中村改造的情况具有很深的了解。

当年珠海作为全国最早推行城中村改造的城市之一，具有很强历史必然性。1988年国有统征之后，政府为了照顾这些城中村村民，让他们拥有土地生产生活，这之后，城中村现在的高密度就这样出现了，但是市政设施并没有跟上，加上这些村庄都处于市政道路之下，下雨比较容易出现水灾。特别是2000年珠海发生百年一遇降雨量，这些城中村都被水淹，有些水深有1.5左右，当时珠海警备区派出部队进行救援，这也使得当时省委常委、珠海市委书记黄龙云下狠心要对城中村进行改造，于是制定了26条村的改造。其中山场村就是当时最先进行改造的，由于山场村的区位和规模考虑，在进行改造中将其划分为3期进行改造，主要通过分期建设，回迁房优先的建设模式。

从改造模式上看，珠海形成了当时城中村改造的重要原则——“政府决定、政策推动、市场运作”的原

则，以开发商为的主体，推动旧村改造的模式。总的来说，珠海政府出于三个方面考虑，其一，由于政府希望快速推进城中村改造，但由于没有足够财政资源，并不能直接介入改造的的安排当中。根据

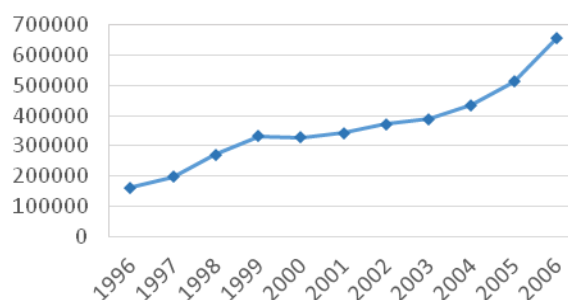


图 4-3 珠海市 1996-2006 年房地产投资额 (万元)
资料来源：珠海市统计年鉴

珠海改建办的一份研究数据可以发现，要改造完珠海所制定26条城中村，静态资金投入需要40-50亿元左右¹³，如果全部让地方政府来负担，势必加重本来就困难的地方财政负担，影响珠海整个城市的发展。其次，通过政府建设包揽一切一方面会造成低效和决策偏错。其三，1998年以来住房商品化改革，全面推动了珠海房地产行业发展，作为先行先试的特区之一，珠海住房改革并没有出现北京、上海等大城市住房商品化之前的“最后一班车”的情况^[11]，可以说，房地产并没有受到国有企业和政府机构在福利住房限制，相反，地方政府更希望推进房地产的改革和繁荣（见图4-3）。因此，在具体改造的资金筹措的和实施主体都交由开发商。

¹³ 珠海市改建办提供资料整理

比如，2000年珠海市政府颁布的《关于香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策的通知》明确了需要发挥改造过程中开发商的参与或合资、合作开发的积极性，处理好村民、村集体和开发商的利益关系。总的来说，珠海在旧村改造中形成开发商为主体的方式与广州当年“不引入开发商参与城中村改造”具有典型的区别。

三、 城中村改造政策特点

在这过程中，珠海市政府巧妙地运用政策手段，使房地产商能够在城中村改造中获得收益，调动他们在城中村改造中的积极性。2000年，珠海市政府颁布的《关于香洲区改造城中旧村建设的文明社区配套政策的通知》明确对开发商实施“拆一免二至三”的优惠政策，即根据旧村的区位、拆迁量，每拆1平方米的房屋，可免交2—3平方米建筑面积的地价，并减免相应的报建等费用和免收首次土地转让费，确保开发商获得25%以上的合理利润。按照珠海市改建办提供的数据，2000年推进城中村改造其中33个项目的房屋确权面积为210.84万m²，如果采用拆1免2.5的平均值来算，那么需要新建的面积为527万m²，而珠海市政府当时的计划是3-5年完成城中村改造，这就会存在房地产的过量供应，导致开发商针对改造产生疑惑和担忧。为了有效缓解开发商在旧村改造中产生巨量的住宅竣工量，会受到珠海整体房地产开发的影响，因此，珠海市政府2000年颁布相关文件，控制商品房用地供应，也不再新批其他房地产项目，以积累购房需求，从供给上限制其他房地产开发的所产生的总量压力，为城中村改造提供足够的市场空间。

由于开发商作为改造的主体部分，会涉及村民和村集体直接与开发商有利益关系，因此，政府需要通过政策手段规范开发商的行为。首先，确定改造的规模，即明确产权，由珠海市改建办根据有关政策和房屋确权面积确定，其中涉及到不同类型住宅：征地村民，合资合建、违建部分等等。比如，征地村民在珠国土字[1994]169号文件规定的面积被认为是合法建筑，可以确权；而城市居民与村民合资合建的住房则被认为是违法建筑，不给予确权，仅仅纳入货币补偿的部分。但总体来说在，确权部分直接关系到城中村居民。

其次，在引入开发商时需要挑选具有实力的开发主体，以此提高城中村改建的水平和档次，保障改造项目的顺利完成。比如，在《印发珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区开发商招标办法的通知》中明确了采用公开招标的办法来选

择开发商，并在具体资金实力、改建规划方案、拆迁安置方案及商业信誉等方面给予了量化指标（见表4-1），择优选择开发商参与城中村改造。

表 4-1 开发商评标计分表

评标项目	分值分配
资金分（40）	<p>资金承诺达到预算开发资金，且自有资金占资金总额1/3得20分，自有资金分有资金比例每增加10%得1分，最高得25分。(25分)</p> <p>开发商自有土地（已取得合法证件），按照其容积率计算的可建面积，乘以现行地价，每3000万元得1分。(最高10分)</p> <p>开发商提供安置或周转房，相应价值每3000万元得1分。(最高5分)</p> <p>开发商的社会评价。（2分）</p>
开发商商誉（10）	<p>开发商成功开发的楼盘数量，每开发20000m²楼盘得1分。(6分)</p> <p>获奖的分。(2分)</p>
改建赔偿方案（10）	<p>改建赔偿方案保障村民，村集体利益，切实可行。(5分)</p> <p>开发商提供的改建方案按标书所定的拆免比降0.1得5分。(5分)</p>
硬性指标（10）	<p>在自行解决分摊建筑指标用地的前提下，容积率比标书核定的容积率每降0.1，增加5分；建筑密度每降5%，增加5分。(最高10分)</p>
规划方案（40）	<p>规划规划方案的各项技术经济指标应符合规划设计要点。(5分)</p> <p>总体布局应综合考虑路网结构，公建与住宅、绿化与空间环境等的内在联系，时期构成一个合理、完善的有机体。（10分）</p>
专业评分（30）	<p>建筑造型应突出个性,富于时代气息并体现南方海滨城市特点。(8分)</p> <p>以人为本，现代化公共配套设施齐全。(7分)</p>

资料来源：《珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区开发商招标办法的通知》

此外，珠海市政府还对开发商资金管理和开发建设的时序安排都进行了一定的限制。2003年，珠海市政府出台《关于加强城中旧村改建工作的意见》指出，需要进一步加强对中标开发商承诺的自有资金进行监管，保障回迁房的建设资金和拆迁补偿资金，不得将这项资金用于商品房建设当中。另外，建设时序上，规定需要先进行回迁房建设，待完成建设之后才能进行商品部分建设。前者，主要在于加强对房地产商在改造中的资金监管，以杜绝再出现烂尾楼的情况。比如，虽然，2000年珠海市改建办就要求对开发商的资金进行监管，但是由于仅仅是一些部门规章，不具有很强的约束力，使得当时对开发商的监管并没有起到很好的效果。在梅花村改造时出现了资金链断裂的烂尾情况，一开始由于开发商的违规操作，向外大量举债，造成项目部分资产被债权人查封，导致部分房屋被非法预售，获取的资金被大量用于项目之外活动。后经政府多方协调，才由该项目的最大债权人接盘改建。

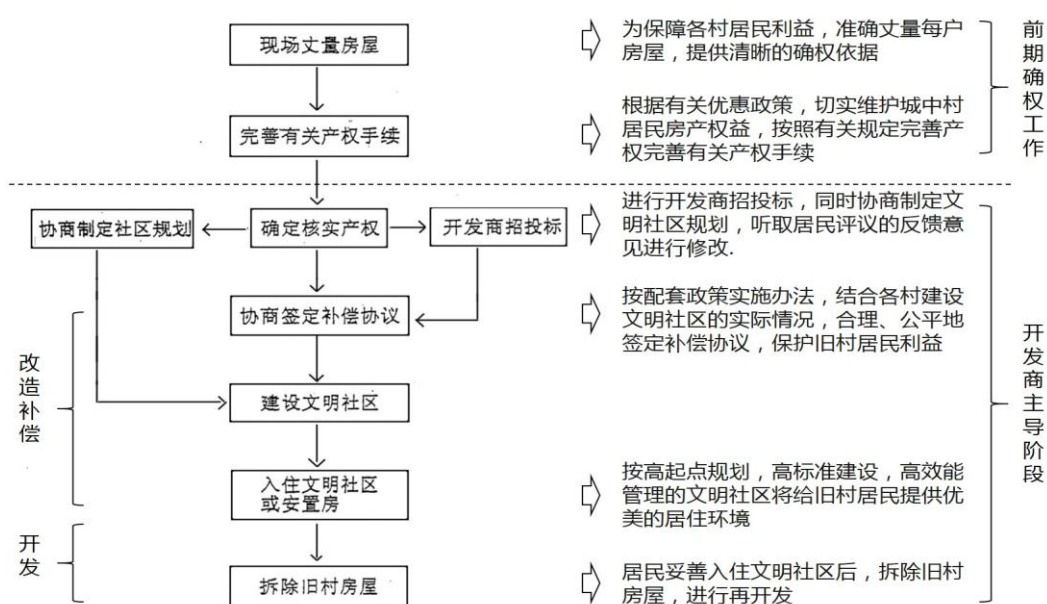


图 4-4 珠海市城中村改造基本流程
资料来源：笔者自制

其后还出现了北岭村和吉大村S3改造中开发商擅自抽逃旧村改建专项资金，导致项目推进停滞的状况。因此，经过这几个项目之后珠海政府开始严格控制开发商的用于回迁和补偿的资金的保障。后者要求先进行的回迁房建设则是出于对

前者的应对，以及对旧村居民和村集体利益的考虑，强调改造的主要方面应该先落脚在村民身上，而不是商业利益层面（见图4-4）。

四、 改造过程中各主体关系

在山场村改造中，珠海五洲房产开发有限公司（下文简称为五洲公司）于2001年9月12日中标成为山场村改造的实施主体。该公司成立于2001年4月，原名为珠海新山潮投资有限公司，主要从事地产开发经营，同时兼营基础工程、旅游业、化工项目投资。该公司为珠海地产企业，目前已经完成了山场村两期改造，一期回迁区、商品房（澳洲园）已经完成，二期回迁房和商品房（五洲康城）也已经完工。从政策安排上来看，山场村的改造执行2000年《关于香洲区改造城中旧村建设的文明社区配套政策的通知》，开发商作为实施主体进行拆迁补偿，以及按照拆迁量执行拆1建2.9的标准，并且享受相应的费用和土地首次转让金减免。

在整个过程中，政府（改建办）所起作用是在前期工作。它明确旧村产权规模，作为开发商进入的改造依据；以及通过相应的政策引入和规范开发商的改造行为。从具体流程来看，在山场村的改造过程中，改建办根据《珠海市香洲区城中旧城建设文明社区配套政策实施办法（一）（二）》来对山场村进行确权，作为五洲公司进行拆迁补偿的依据。此外，在项目组织当中，政府也起到重要的协

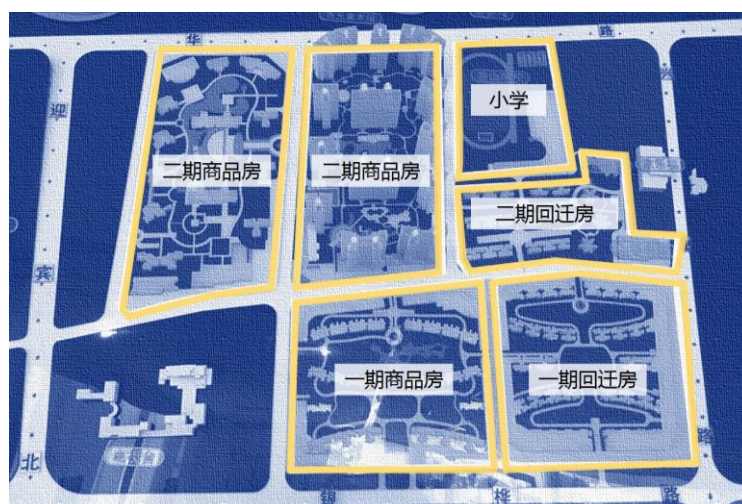


图 4-5 山场村改造的时序安排
资料来源：笔者自制

调作用，首先，山场村生活留用地的规模较大，且容积率较高（毛容积率为1.25），如果单就该地块进行开发会导致较高的容积率。为解决这一困难，政府决定将土地统征之后的生产留用地也纳入到开发范围（将其生产留用地置换到沥溪），针对这样计算下来的容积率则不到1，按照拆1建2.9的情况，那么可以将整个地块的开发控制在3.0左右。其次，由于建筑总量大，由于山场村改造耗资巨大，为缓解开发商资金紧张的困难，政府特批该村回迁房分两期建设，其三，为了保证改造的进行，防止项目烂尾，政府要求山场村的改造采取先建后拆的方式，即先建好回迁房后拆除旧村。这就需要有为解决先期建设的用地问题，最后，政府将山场路南侧原规划控制的文化中心用地作为改造的周转用地，开发商在此处进行一期回迁房和商品房建设，建成后再拆除原村场用地作为二期工程，而村场西侧用地则用于周转（见图4-5）。

而针对城中村居民来说，不同的居民具有不同的诉求。山场村的征地村民希望最大化他们产权利益，获得他们丧失生产资料的补偿和改善生活环境，因此他们的改造热情很大。从珠海的补偿标准看，对村民补偿都能达到1: 1.1、1.2，主要按照住房建成时间的来计算。同时，他们的一些周转房租金，搬迁费、装修费，面积作价、违章建筑、围墙等都给予了补偿，按照五洲公司提供的资料，这方面的补偿就达到2.99亿元。当然，这其中也包含一些投机主义者，比如，城市居民，购买征地村民或者村集体宅基地进行建设；以及与征地村民进行合资合建；还有一些征地村民在改造前进行抢建加建，尽可能扩大自己的面积，他们更想通过改造多获得收益，有时还会联合或煽动村民进行上访。而侨民对改造的意愿最低，他们希望有自己祖屋（根）能留在祖国。

当时山场村的拆迁补偿推进困难主要集中在城市居民和侨民，那些城市居民本来就是投机买地建房，本来就不是用来住的，想着就是获利挣钱，因此，他们在补偿中都会去参照的村民的补偿标准，特别是那些合资合建的居民会经常煽动村民，使得拆迁补偿推进缓慢。而侨民也是另一群很难谈判的居民，他们很多人早已移民海外，这里是他们的祖屋，他们大多数很有钱，也不在乎产权和货币补偿，他们更多是希望留下他们的祖屋，留下他们的根。

（珠海五洲房产开发公司访谈）

但是，山场村的改造可以看出，珠海政府在其中的作用和角色并没有出现的众多学者所认为的，在房地产市场中通过企业化管治方式，与地产开发商形成非正式增长联盟^[7,9,43]，通过推进土地出让和房地产开发，最大程度的获得城市再开发中的利益（见图4-6）。比如，有学者指出，对空间（再）开发可以使得地方政府在国内有限资源的零和游戏（zero-sum game）中获得资本积累，以此强化优势，在城市间和区域间的竞争中获胜^[44]。正如Oi^[45]所总结的，地方政府混合了企业和行政管理的功能，以此组织城市空间。但是，从珠海政府在山场村改造中所发挥的作用，政府并没有与开发商形成联盟来发挥土地资源，解决分税后地方财政积累的过程，相反，更多是在保障城中村居民的利益基础上，规范开发商作为主体的趋利行为。从山场村的改造中政府对五洲公司实行的“拆1免2.9”的地价优惠政策，对于政府而言，就等于是放弃山场村地块上的土地收益，同时免除了相应的报建、土地转让金的收入。按照当年的地价款1800m²/元计算，珠海政府在山场村丧失了接近8亿元的土地使用费。按照珠海改建办计算，2000年的城中村改造的政府总共丧失了总计40-50亿元的预期地价收入，减去改造后房地产所能带来的各类税收，珠海政府需要为城中村改造支付15-20亿元。

与此同时，开发商和村民¹⁴在整个过程中表现出了一种非正式的联盟状态。从本质上他们都需要通过城中村改造获利。对于五洲公司来说，增加收益的关键在于减少支出，扩大开发规模，那么他们就需要一方面减少在拆迁补偿和

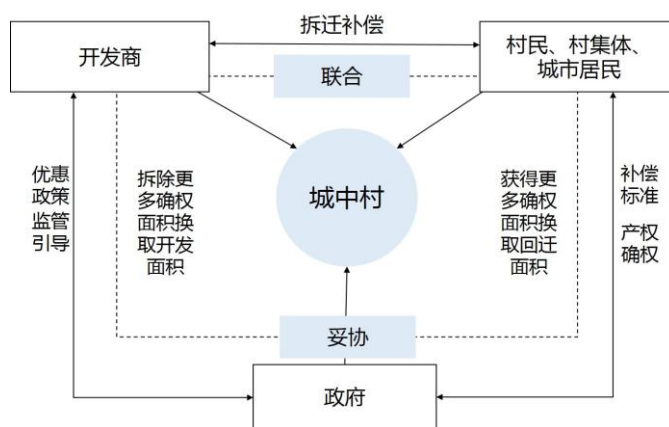


图 4-6 山场村改造中主体之间的关系
资料来源：笔者自制

工程建设方面的费用，另一方面则希望通过拆1免2.9，尽量多拆确权建筑（政策中规定可以进行产权补偿的部分）。后者则希望在山场村改造中多获得产权补偿，

¹⁴ 笔者在此处强调的是村民涉及到征地农民、城市居民（含世居居民）

那么就需要按照政策认定更多的产权。因此，两者在针对山场村改造中部分纳入到不予产权补偿的“违法建筑”形成的联盟，五洲公司可以通过确权纳入拆1免2.9的扩大开发量，同时减少对“违法建筑”拆迁现金补偿，而对于村民来说，他们可以获得更多回迁面积（见图）。他们采用游说和上访等手段与政府进行交涉，以此换取最大利益。具体来说，山场村存在部分村民与城市居民共同进行合资合建，或者征地村民和村集体转让宅基地给城市居民建房。按照珠海市香洲区城中旧城建设文明社区配套政策实施办法（一）（二）》，最高仅对240m²进行确权，可以按1:1面积进行回迁补偿，但需要补交罚款和土地出让费用，超出部分则不给予产权赔偿，仅给予建筑成本赔偿。此外，还有部分村民的建设总量超出了对政府给予征地农民建设不超过400m²的自用住房，珠海当时给予的补偿政策是采用一刀切的方式，超出的面积不给予回迁面积补偿，只补偿建筑成本550m²/元。因此，在山场村一期改造中存在很多所谓的“违法”建筑，总面积大概有6万m²，但其中有部分居民通过的私人关系，通过报建的方式解决了这个确权问题，占到其中的1万m²，因此，剩余的5万m²被纳入到建设成本补偿部分，并不能进行产权补偿。最后，五洲公司联同改造的村民和城市居民一起向政府施压，强烈要求市人大监督政府处理，并表示如不妥善处理好该问题，将集体到北京上访。最后，政府仅能做出的妥协，将针对这些建筑也给予确权，但需要补交相应的土地费用和罚款。

当时山场村总共有6万m²的合资合建和购买城中村宅基地建房的情况，其中有部分城市居民通过关系，落实了合法产权，也就是之后赔偿可以按照面积进行1:1产权赔付；但是其中还有5万m²的住房没有这种合法产权，他们只能获得450-550元/m²建筑成本的补偿。这些钱其实都是我们公司出，并且都要按照上限给，那么算下来就要出2750万元。我们当时就觉得对我们单位来说，如果产权赔付的话，那么这5万m²的房子，我们按照拆1建2.9，那么我们就建14.5万m²，毛利润就能在9.5万m²。这样，对于我们来说就不要垫钱进去，那些居民当然也愿意。所以，我们就联合这些居民去和政府谈，这些居民去上访，我们也找政府理论利润降低的问题。交涉了一段时间，最后政府妥协了，针对该村制定了特殊政策，同意对合建房的超建违章建筑予以确权，但前提是补交地价2250元/m²（150%的基准地价），如能在指定时间一次性交清可享受八折优惠（政府廉价房政策，约1800元/m²）。还需要交每平米15元的罚款，最后算下来就是1815元/m²，政府允许这部分产权纳入到房产赔付。反正，最后我们也获得好处，这样对谁都好。

（珠海五洲房产开发公司访谈）

当然，这仅是山场村改造形成联盟的一种方式，笔者和当年参与到城中村改造工作的珠海市改建办的一位副科长交流发现，开发商不仅在这方面与村民联合，甚至在补偿标准方面进行单方面增加，以此要挟政府提高地块容积率的方式。

有些城中村改造时，本来改建办有明确的拆迁补偿和确权的规则，但是有些开发商虽然这边和政府、村集体签了合同，明确了建设的总量。但是他们有时为了快速进行拆迁，会单方面提高补偿标准，加速拆迁。比如，本来按拆一补一对村民进行补偿，他们私下和村民商量给予拆一补1.05。这样最后导致他们在计算的开发总量中就不能获得很好的利润，他们就会找政府说拆不下来，要求增加容积率，如果政府不同意，他们就跟那些私下答应给更高的村民说政府不同意，拆不下去，并煽动村民上访。往往这种情况下，上百村民坐到市政府门口，这种增加容积率的要求最后也往往会妥协。那么开发商可能不能获得更多利润，但是他们在拆迁阶段可以缩短很多时间，增加了资本的流速。

（珠海住房与城乡规划建设局访谈）

而就村集体来看，由于它本身所具有最基层政府职能，因此，在具体的改造过程它需要作为服务于政府（改建办）的行政作用。同时，它所具有的地缘和血缘的村落联系脉络，使其在改造政策的具体执行中明显偏向村民的利益。特别是作为村民与开发商交流的纽带，通常会努力为村民争取利益。因此，也就出现上面的村民和开发商之间联盟的情况。当村民的利益（违章建筑）在政策规定的范围内不能获得保障的情况下，同时开发商也不能在其中获得最大化利益，那么，作为村民代表的村集体就会站到村民一边，与开发商协商，共同从地方政府手中，组织非正规集体行动来满足自身利益最大化。其中，村集体的一些干部也能其中获得巨大的利益。

在山场村改造中，其中在和村民达成5万 m^2 建筑的合法化认定，这其中村集体发挥了很强的作用。正是通过与他们的协商，动员了那些村民和我们公司共同向政府（改建办）上报和要求，使得最后我们都获得利益。当然，里面有些村集体干部在其中获利最大，他们最早收到要改造的消息，在之前赶紧加建抢建或购买其他村民的住房我记得当时他们村长我们一次给赔了14套回迁房。按照现在每套100 m^2 ，总共就有1400 m^2 ，按现在五洲花城回迁区18000元/ m^2 计算的话，那么则算现金在2500万元以上。

（珠海五洲房产开发公司访谈）

五、 山场村改造结果

1) 对城市物质景观的影响

山场村在经历了长达10年时间，才基本改造完成。五洲花城一期回迁房和商品房于2002年12月动工，2004年下半年一期商品房（澳洲园）建成交付，2005年6月一期回迁房交付使用。二期商品房和回迁房也分别于2013年和2012年建成交付。总的来说，从对城市形态方面的影响，山场村的改造在很大程度上提升了原有城市空间形象，并且改善了村民的生活环境。改造后的楼盘都是以高层和小高层为主，其绿化率在30%以上，建筑密度也控制在30%左右。一期回迁房总套数为1622套，回迁安置930户，总建筑面积18万 m^2 ；一期商品区澳洲园，商品房总套数676套，用地面积6.4公顷，总建筑面积16万 m^2 ，容积率为2.5。二期回迁房总套数为1125套，回迁安置690户，总建筑面积12万 m^2 ；二期商品区于建设商品房总套数1444套，用地面积20.7平方米（含北帝庙用地面积），总建筑面积95万 m^2 ，容积率为3.4。



图 4-7 山场村一期回迁区（上）和商品区（下）

资料来源：笔者自摄，五洲花城官网

为了便于监管，五洲公司对回迁房实施集中建设，每一期的回迁房和商品区都是分割开，形成完全独立的两个小区。虽然，在回迁区中，五洲公司建有地下

停车场、架空层、球场、儿童游乐场等公共设施，但总的来讲，为了降低开发成本，获取更多的利润，使得回迁房小区的建设标准明显低于商品房小区。比如，一期商品区中设置了中央人工湖和会所等公共设施，且在容积率方面也要比回迁区低，分别为1.8和2.5。此外，澳洲园还获得了“国家健康住宅示范工程”，但仅一街之隔的回迁房区却并没有获得此称号。此外，山场村改造二期容积率偏高也是一个主要问题，一期五洲公司为了打造良好的品牌的效应和改造典范，将容积率控制在2.5左右，但是，在二期的建设中平均容积率达到3.4左右，相对于这么大规模的用地，这个容积率在珠海同等档次的楼盘都显得较高。可见，山场村经过改造后，其物质空间已经完全融入了城市，其土地利用也更加高效、合理，实现了城中村在物质景观上的城市化（图4-7）。

同时，五洲公司在实施改造中需要承担一些公共服务设施建设。为此，政府为五洲公司新增了约5公顷的改造用地，因此山场村西侧的置换用地面积比一期用地要小。其一，五洲公司异地重建了山场农贸市场，总建筑面积为5988.97m²，于2010年2月5日交付给珠海市山场股份合作公司使用。其二，在五洲花城二期建设之前五洲公司被要求在二期回迁区域北侧建设一所小学，总用地面积4公顷，总建筑面积20895.01m²，在2009年9月1日交付香洲区教育局使用（图4-8）。其三，开发商还需要建设整个片区内三条市政道路，其宽度自西向东依次为18m、24m和15m，中间24m的道路需要一直修建至山场路以南地块，与银桦路相连。

在承担历史建筑保护方面，虽然香洲区文化局要求五洲公司应该保护山场村中北帝庙、吴家大祠堂、鲍氏祠堂等22处古建筑。在经过几轮协商之后，区文化局与开发商已达成初步共识，对区级文物保护单位北帝庙实行原址保护，对具有重要历史人文价值的22处古建筑实行保护性拆迁，并将其中青砖、雕塑、柱础、斗拱、木梁等建筑构件统一运输到指定地点进行收藏，最大可能



图 4-8 山场村地块内香山小学
资料来源：笔者自摄

地保护文物资源。但在改造开工后，除了北帝庙是村民手拉手围在北帝庙前才保护下来。其他有价值的历史建筑，如吴家大祠堂、鲍氏祠堂就在戏剧性，光天化日之下，没有经任何部门审批下，就在轰隆隆的推土机声中化为乌有。

总的来说，以上涉及到山场村改造后对城市形态的影响。但从另一方面可以看出，开发商在旧村改造中表现了明显的趋利性，主要表现在高容积、商品区和回迁区人为划分、与政府在公共设施方面的讨价还价，甚至可以让政府部门所谓的“文物保护”也只是一纸空谈。

2) 对城市社会形态的影响

如果从对社会空间形态的影响，则主要可以考察这样几个方面：

第一，社会结构特征变化。山场村在改造前由于其低廉的房屋租金，吸引了大量的流动人口在此聚集。由于流动人口成分复杂，流动性大，管理困难，因此给城中村带来了严重的社会问题。但经过改造之后，回迁区的住户以城中村原居民为主，兼有一些外来购房或租房的人口。比如，按照当前珠海的房价，五洲花城一期商品房价格在20000元/m²，而回迁区的房价为18000元/m²，很多购房者会偏向在回迁区购房。这些非原居民大多具有正当职业、有较高的收入水平和较高的学历，其中不少还是珠海市的户籍人口。因此，与城中村改造前相比，改造后回迁房小区的社会结构已发生了根本性改变，其不再是流动人口的聚居区了，原来人口混杂、社会治安混乱的局面也得到了根本改变。

但是，通过人为划分回迁区和商品区的方式还常被诟病。笔者在对五洲花城的调研发现，虽然回迁和商品区仅相隔一道围墙，但是两边人群的组成形成明显的隔离。往往商品区的居民都称回迁区的居民为村民，认为他们素质差，也不会和他们进行交流。当然，不同小区物质环境更强化了这种分异性的特征。

第二，经济组织方式变化。山场村改造后，由于补偿给村民的回迁房均属于套房形式，每套面积平均为100m²左右，因此村民拥有房屋的类型和数量与改造前相比都发生了很大的变化。按照珠海允许村民报建400m²，1:1进行产权赔偿，那么村民大概可以获得3-4套回迁住房。但相比之前的自主房，其突出特点是房间数量减少，单位房间面积增加、房屋质量大大提高。当然，由于以前主要以个人住宅物业出租和经营商业作为个人主要收入部分，现有这些特点对城中村中村

民的收入产生了一定的影响。一方面，房间数量下降，可以出租单位数量也在下降，虽然租金有所增加，但根据的笔者与居委会的访谈，可知大部分村民的物业出租呈现下降趋势。另一方面，居民丧失了商业物业，在山场村他们可以通过一层作为商业店铺进行经营，但这部分经营收入已经基本丧失。总之，山场村改造之后，以物业出租的个人收入模式已经趋近衰退，城中村的“食利阶层”开始逐渐进入城市就业当中，原有的“渐进式”城市化现象开始慢慢融入城市环境中。

第二节 案例二：沥溪、福溪改造案例

一、 沥溪、福溪村的基本状况

沥溪、福溪村地区位于上冲片区西北部，上冲二线检查站以外，“三溪”村背靠凤凰山，东接中山坦洲镇，紧邻105国道，是珠海东部城区重要的对外门户地区之一。上冲片区是中心城区的西北门户地区，产业发展的集聚区域，基础设施薄弱、交通发展滞后、土地利用率低、城市风貌陈旧、人居环境恶劣等问题一直制约着本片区的发展。沥溪、福溪村因紧邻具有厌恶性环卫设施集中安置地区，比如，垃圾焚烧发电厂位于该片区，厂区占地3.2公顷，经过十几年的运行，目前设备、工艺较为陈旧，运行效果不佳；西坑尾垃圾填埋场也坐落于旧村附近区域，总占地65公顷，日处理垃圾1000-1200吨，这些环卫设施对环境污染严重，村居环境恶劣，旧村村民改造意愿强烈（见图4-9）。



图 4-9 沥溪福溪村周边环卫设施
资料来源：笔者自摄

由于两个村相邻，同时受到相似问题的影响，因此，它们被同时纳入更新单元中，作为2014年最先推进城中村改造的项目。沥溪村、福溪村总用地面积为40.7公顷，其中旧村生活保留用地为19.1公顷，旧村生产保留用地为21.6公顷。具体到每个村，则分别为沥溪生活用地为9.48公顷、生产用地为14.2公顷；福溪村生活用地为9.62公顷、生产用地为7.4公顷。从人口统计来看，由于统征之后村民都已经都变为户籍人口，由于数据获取的限制，针对沥溪、福溪的人口统计不能详细到世居居民、村民、侨民方面，仅能划分为户籍人口和外来流动人口。两村人口总数为10677人，其中户籍人口为1281，外来人口为9396。其中沥溪户籍人口为651，流动人口为6194；福溪户籍人口为630，流动人口为3202。从建筑总量上看，沥溪村实测房屋建筑面积约15万平方米，福溪村实测房屋建筑面积约14.8万平方米（见表4-2）。



图 4-10 沥溪、福溪村的空间肌理情况
资料来源：百度地图

表4-2 沥溪、福溪基本情况统计

	人口（人）		用地（公顷）		居住建筑（万m ² ）		
	户籍	流动	生活	生产	栋数	400m ² 以下	400m ² 以上
沥溪	651	6194	9.48	14.2	547	10.5	4.96
福溪	630	3202	9.62	7.4	423	9.73	5.07
合计	1281	9396	19.1	21.6	970	20.23	10.03
	10677		40.7		970	30.26	

资料来源：珠海市住房与城乡规划建设局

从沥溪和福溪村整体物质空间上看，生产留用地主要为村股份公司兴建工业厂房，作为村集体所运作的物业。而生活留用地则采用高密度的建设方式，从空间的上看已经被工业厂房所包围（见图4-10）。从长远角度来看，针对这两个村的改造重点将一方面考虑自身物质环境，包括自身居住条件；另一方面考虑区域环卫设施和宏观产业和仓储规划的影响。

二、 改造的社会经济背景

2000年以来虽然城中村改造取得了很大成功，很大程度上改善居民生活环境，另一方面也促进了珠海城市化向高质量方面推进，并带动城市环境的提升。但是前述通过市场推动的城中村改造，由于仅仅依赖于开发商的补偿、拆迁、建设，使得开发商会在平衡成本和收益下和政府不停协商，以及对城中村的挑肥拣瘦，使得这个阶段所制定的26条城中村改造在整体推进速度上较慢，甚至有些村

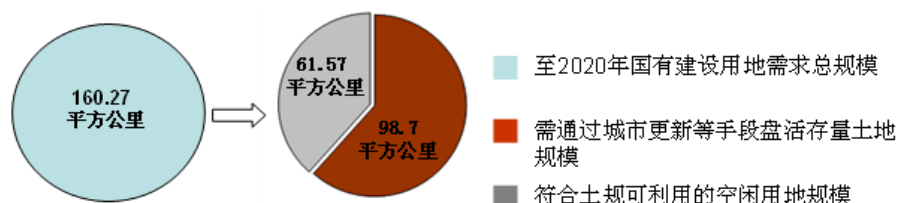


图 4-11 珠海市建设用地和可利用空闲用地情况分析

资料来源：珠海市住房与城乡规划建设局

到现在也没有完全实施，或者还没有开发商介入。比如，拱北关闸村到现在仍然没有实施改造；而山场村的改造，前两期已经全部完工，第三期改造还在进行当中。换言之，市场推动的城市村改造行为并没有带来高速土地盘活进度。其次，政府还发现，单一通过开发商改造的方式并不能推进土地整体利用效率的提升，具体来说，仅仅是通过单一的住宅开发方式，不能达到优化城市空间布局、实现宏观用地开发联动，使得改造效益未能充分发挥。比如，深圳岗厦村改造后变为CBD的商务配套区；大冲村改造则转变为高新技术园区的配套基地和高尚住宅区。其三，开发商通常在公共设施建设常与政府进行讨价还价，比如，在山场村改造上，五洲公司兴建小学和市政道路是建立在要求政府再增加5公顷开发用地

基础上达成的。其四，在旧村改造中，开发商为了扩大利益往往忽视场地内现有历史建筑，通常直接予以铲平，比如，山场村针对与香洲区文化局达成的一部分保护性拆迁古建筑直接拆除，并在原地进行开发。

此外，土地资源紧缺已成为当前制约珠海发展的瓶颈问题。至2015年6月，符合土地利用总体规划的可利用空地面积仅为61.57平方公里，而到2020年的珠海国有建设用地需求总量预计

将达到160.27平方公里，亟需通过城市更新等多种手段盘活存量土地98.7平方公里（见图

4-11）。因此，2009年，珠海结合省“三旧”改造工作部署，开始全面推动城市更新，以此盘活存量土地。2012年开始，珠海开始探索建立更具长期性、持续性的城市更新工作机制，形成了“六个统筹”的“三旧”改造城市更新模式（见图4-12），启动了新一轮“三

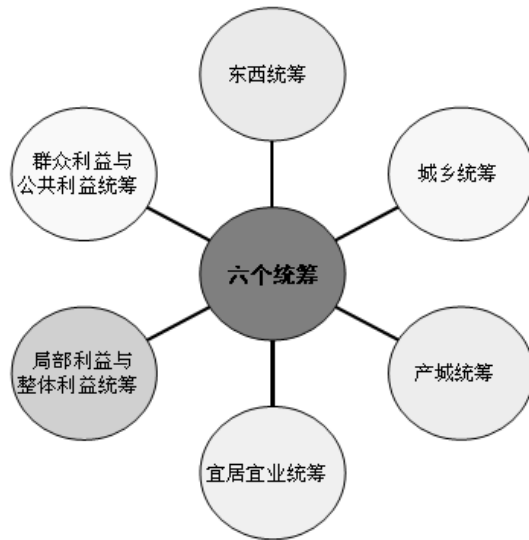


图 4-12 珠海市城市更新的 6 个统筹
资料来源：笔者自制

旧”改造城市更新工作。一是东西统筹，城乡统筹。统筹考虑城乡公共设施配套、

交通建设、就业和土地盘活，“对东部地区做减法、对西部地区做加法”，严控东部主城区建设容量和人口规模，通过东西联动，实现人口、交通、产业、城市向西区有效转移。二是产城统筹，宜居宜业统筹。坚持“大分区、小混合”，东部主城区结合地域文化和海岛特色，重点打造现代服务业；西部地区为东部城区需要异地消化的建筑规模、产业转移提供土地载体，并重点完善高端制造业配套服务。三是局部利益和整体利益统筹，群众利益和公共利益统筹。通过“一规划三评估”（即更新单元规划和公共服务设施论证、交通影响评价、经济评估），统筹考虑各方利益与公共利益；推出“联动开发、异地消化”举措，整体谋划“三旧”改造用地，严格控制城中旧村改造建设容量，破解改造容积率过高的“老大难”问题。

从这里看出，针对城中村改造，新阶段下珠海市已经开始转变原有更新策略，依赖于开发商的改造方式发生了本质改变，而更多是从政府在宏观层面对城中村

的推进做出引导——专题研究、规划先行，突出全市整体统筹谋划，通过城中村改造优化的城市空间和功能结构。比如，珠海市住房与城乡规划建设局发布的《关于加快推进“三旧”改造的工作方案》强调政府主导的作用，要求先行先试，大胆开拓，加快推进拆迁建设工作。珠海市市长何宁卡在加快“三旧”改造工作会议上也强调政府需要针对拆迁难度大，公共配套困难、开发强度过大的城中村项目的，要考虑就近搭配及区域统筹相结合，实施联动开发。而根据《珠海市城中旧村更新实施细则（试行）》则直接明确将了更新主体由2000年《珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策实施办法（一）》中的房地产开发企业，转变为地方政府和村集体经济组织（村股份公司），而市场的介入阶段转由具体改造建设阶段，甚至可以直接由村集体经济组织作为项目实施主体进行改造，当然，这对村集体经济组织的经济状况是很大的考验。比如，兰埔村当年通过村集体经济组织具体实施，委托开发商进行建设，但是由于集体组织在财权方面的问题，导致这方面的尝试失败，在之后的改造过程中也没有这方面的试验。

三、 城中村改造政策特点

由于政府和村集体作为改造的主体部分，从很大程度上限制了开发商进入城中村改造的阶段，并强化了村民和村集体在改造积极作用。主要表现在这些方面（见图）：首先，需要对更新意愿、实施方式、拆迁补偿方案上达到90%的同意率（包括物业面积和人数）才能继续推动改造的进行。在满足该阶段之后，需要政府对旧村场的用地情况和建筑面积进行确权核算，然后根据以上几个指标计算项目推进成本和需要建设的总建筑量（计容积率建筑面积¹⁵）。由村集体或政府所确定的成本和计容积率建筑面积，以及需要建设公共服务设施和历史文化遗产保护要求，委托编制更新单元规划和拆迁补偿方案。拆迁补偿中针对产权的补偿按照1:1.1给予赔偿。其中需要说明，政府在本次改造中明确了需要承担公共服务设施，以及村集体发展物业的规模，前者要求不小于总改造用地的15%，用地面积不小于3000m²；后者要求不得低于总回迁计容积率建筑面积的10%。而不是如

¹⁵ 计容积率建筑面积包括回迁房屋建筑面积，村集体经济发展物业建筑米娜及，融资建筑和配套设施建设面积，但不给包括补项目的建筑面积

山场村改造中，往往开发商和政府协商建设公共服务设施即要给予用地和容积率的补偿。

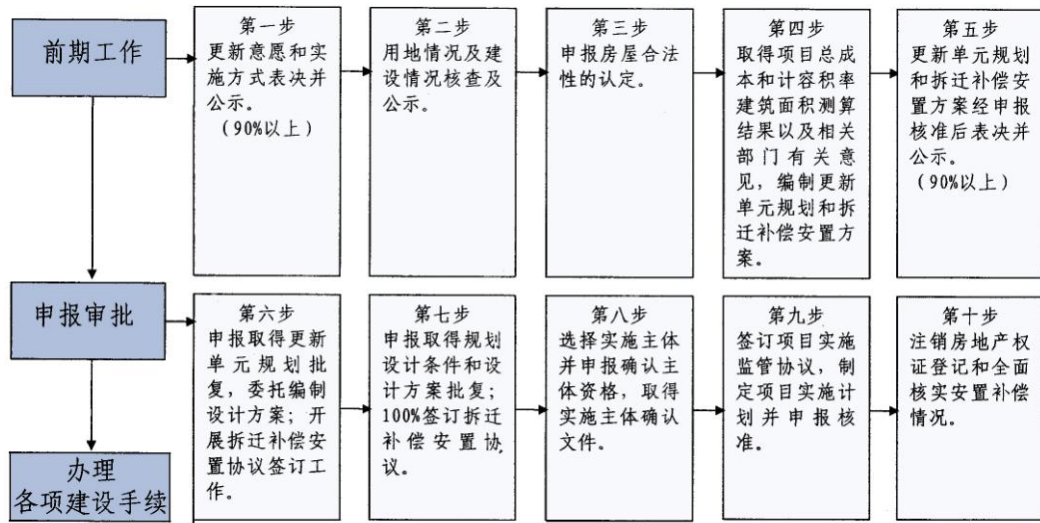


图 4-13 新政策背景下城中村改造的基本流程
资料来源：笔者根据珠海市住规建局提供资料绘制

更新单元规划需要根据以上成本来明确用地的容积率、建筑总量、建筑密度、绿地率。其中还需要明确有多少建筑面积用于融资，作为兴建回迁产权补偿，村集体发展物业、政府补公面积，以及搬迁费用、临时安置费用、村集体运作整个改造的日常花费、委托规划和方案设计等费用。在确定更新单元和拆迁补偿方案之后需要达到全体村民90%的同意才能进一步推进到具体改造设计方案。改造设计方案明确后，按照拆迁补偿方案实施补偿签订，只有达到100%的拆迁补偿协议签订率才能实施拆迁的工作。由于该政策在珠海才开始执行，并不知道其他项目的具体进展情况，在沥溪和福溪村的改造中，由于是由政府作为组织主体推进该项目的进行，并且村场居民对改造意愿非常强烈，因此，在拆迁协议签订执行中的推动速度较快（见图4-13）。

到具体项目建设阶段，可以直接由村集体实施开发，或者委托开发商实施。前者开发商的作用仅仅是建设者的身份，并不享受开发的红利，项目出资交由村集体支付；后者开发商则主要是出资方，承担整个项目建设，按照规划设计方案，在满足项目成本费用（回迁、建设、补公等）的前提下，适当获得一些开发的红利。从这里我们可以看出，开发商当前的改造阶段被后置，而不同于之前承担组织，拆迁补偿签订、实施开发的功能，而仅仅承担项目建设阶段的工作，之前的

补偿和方案设定都交由村集体和政府。这在很大程度上避免了类似山场村改造时，开发商和村民联合向政府要求更高开发量和补偿量，造成新一轮矛盾和拖延进度。

从开发商的选择来看，由于不存在对改造设计方案，拆迁安置方案选择，资金实力和商业信誉则成为主要的评价标准。不同于2000年的改造，由于开发商要参与到拆迁补偿工作去，使得一些有实力的大型房地产商不愿参与到改造中来，本次改造中有些国内大型房地产商开始介入其中，比如下文中笔者所举的案例，房地产商是由保利地产和万科地产联合成立万有引力公司来实施开发的。另一方面，政府在开发商的选择上，在总建筑量和村集体发展物业的供给上进行了要求，比如，按照新办法，对于更新单元测算容积率小于2.5的，在计容积率建筑面积不变的情况下，承诺提供村集体物业最大者为实施主体；而对于超过2.5的，则在提供物业面积占到总回迁计容积率建筑面积10%不变情况下，承诺项目计容积率建筑面积最小的为实施主体。

新政策很大程度上束缚开发商通过联合村民争取拆迁补偿来“绑架”政府，获得更大开发量的行为发生。并且，在推进拆迁补偿方面效率也要明显高于2000年左右拆迁，现在交由村集体组织作为组织主体，补偿条件都是摆在桌面上，同时同村的居民都知已知彼，也不会出现以前开发商暗箱补偿的情况发生。此外，对开发商的选择也是从社会利益(降低容积率)，或者增加村集体物业面积为出发点，对村民来说他们也更愿意接受。总之，新改造政策减少了开发商在改造中的红利，将这些利益转移到了城市公共方面，村民和村集体身上。

(住房与城乡规划建设局的访谈)

相比与2000年山场村改造政策，可以发现两者在改造政策方面已经发生了明显的变化，其中最主要的变化出现在开发商地位和作用阶段。总结来看，这两者在政策的比对上存在如下不同，见表4-3。

表4-3 改造政策的文本对比

对比内容	《关于香洲区改造城中旧村建设的文明社区配套政策的通知》(2000)	《珠海市城中旧村更新实施细则(试行)》(2004)
	《关于将强城中旧村改建的意见》	

(2003)

补偿标准	1:1.1-1:1.2	1:1.1
产权合法性认定	按市人民政府 1994 年《关于印发〈珠海私人住宅用地标准和报建收费暂行规定〉的通知》和 1995 年《关于重新修改颁布〈珠海市私房报建细则〉的通知》的规定,即核定产权。	区人民政府(管委会)负责牵头开展房屋合法性认定工作,镇人民政府(街道办事处)、国土、规划、房地产登记、城管等部门按照各自
实施方式	根据不同城中旧村的实际情况,由开发商实行具体拆迁建设,可以实行拆一免二或拆一免三的优惠政策,具体由珠海市香洲区改造城中旧村建设文明社区领导小组核定	职能履行职责 城中旧村更新的实施方式包括: (一)村集体经济组织自行实施。 (二)村集体经济组织通过公开交易选择单一市场主体,签订更新合作协议合作实施。(三)地方政府
对公共设施的考虑	对改造城中旧村建设新社区所需的市政、公用设施用地、市政府根据实际情况,可适当给予补偿	组织实施 制定更新单元规划,将回迁住宅用地、村集体经济发展用地和公共服务配套设施用地统一规划、独立安排。
村民利益表达	没有涉及	城中旧村更新项目的更新意愿、实施方式、更新单元规划和拆迁补偿安置方案等重大事项,应当提交村民成员大会或社区股份合作公司的股东大会按相关规定进行公开表决,获得占全体成员(股东)人数 90%以上(含本数,下同)同意方能通过
对开发商限制	进一步加强对中标开发商承诺的自有资金监管;加强对开发项目中回迁房和商品房开工的管理;严格控制开发商使用补偿资金收购回迁	通过公开交易选择单一市场主体作为项目实施主体的,应在属地镇人民政府(街道办事处)的监督下,由村集体经济组织作为委托交易

房；……；加强改建项目中商品房 主体，拟订交易条件，按照有关规
预售的监管 定委托实施。

资料来源：笔者自制

四、 改造过程中各主体关系

珠海市政府于2012年8月以来相继颁布《城市更新管理办法》、《城中旧村更新实施细则》等政策，明确指出开发商不再作为城中村改造的主体，而是以政府或村集体为改造主体。沥溪和福溪村所处区位受到周边环卫设施以及现状旧村场工业用地所环绕，加之本身建成环境较差，因此，改造计划受到了村民和村集体的积极回应。由于考虑到较快推进城中村改造进度，另一方面政府希望通过城中村改造进一步优化城市空间结构，因此，政府作为组织主体开始介入到改造活动当中。

从改造发展策略上看：根据珠海市政府在该片区的发展定位，希望强化沥溪和福溪村片区的产业发展优势，打造工业和物流功能板块，而不是简单的通过城中村改造，简单实现单一住宅的改造模式。因此，规划中确定针对沥溪和福溪村的改造用于结合该片区产业园发展规划，发展“三高一特”产业，体现新型城乡统筹的思路，推动产业集聚发展，促进了产城融合。

而在改造实施手段方面：由政府采用统筹的方式，采用异地联动的开发方式，不仅考虑改造片区的发展，同时联合周边政府储备用地，进行置换联合使用，最大限度从城市宏观层面来带动空间和功能的优化。因此，具体到沥溪和福溪的改造中，则由政府征收的模式开展征收补偿工作。由政府作为征收补偿主体，对征收范围内的被征收人依据国务院《国有土地上房屋征收和补偿条例》开展征收补偿工作。采用异地安置方式进行补偿，由政府选取异地地块用以建设安置用房，沥溪、福溪两村将异地搬迁至上冲TOD小镇（南溪村将进行原地拆迁改造）。将原城中旧村用地腾出空间（腾出两条村约31.26公顷用地）（见图4-14）。

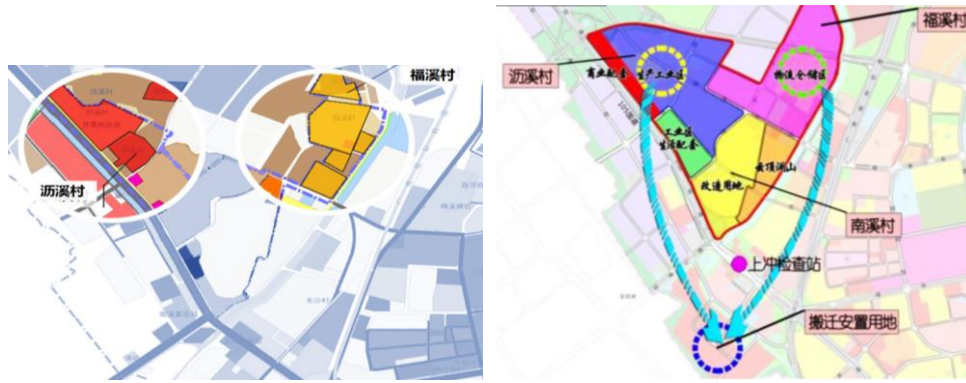


图 4-14 沥溪、福溪村改造策略

资料来源：笔者自制

在改造具体的推进过程方面：由珠海香洲区政府成立了“沥溪、福溪、南溪”人居环境改善工程领导小组。领导小组下设重建安置组、确权清拆组、政策研究组、综合事务组、宣传动员组、信访维稳组等六个专项工作组，建立了周例会制度，严格按照台账计划推进工作。其次，又在街道层面成立前山街道“沥溪、福溪、南溪（三溪）”人居环境改善工程领导小组。领导小组下设办公室，负责“三溪”项目的全面工作。由政府联合村集体对沥溪和福溪进行产权确权。按照土地管理、城市规划、房地产管理等有关法律法規的规定，并参照《港珠澳大桥珠海连接线项目征地农民及世居居民房屋征收补偿方案》的做法，香洲区拟定了《“三溪”人居环境改善工程（沥溪、福溪）房屋征收补偿方案》，作为沥溪和福溪村改造的确权和补偿依据。对沥溪、福溪村进行测绘和安置补偿面积初步测算，得出搬迁安置共需要住宅面积约30万平方米，现金补偿约2.7亿元。在完成全部确权、补偿方案工作之后，由政府通过土地招拍挂形式来确定开发商实施安置地块进行项目建设。在土地招拍挂中采用附带条件的方式要求开发商需要须将建筑面积不少于30万平方米的住房无偿移交给政府，同时，须无偿移交给政府的公共配套建筑面积11060平方米。

通常来说，土地招拍挂出让时，附带条件仅仅是城市规划对土地开发的用地性质、建设规模、限高、容积率等控制要求，但是这次珠海采用附带条件（要求开发商转让部分产权）的土地招拍挂的改造模式在国土部门是勉强通过，这种方式一直处于合法性的争论总中，并在一段时期内曾遭到国土部门的公然抵制。

m²用地项目开发的建设主体。并且该项目也于2015年5月1日在搬迁安置区举行了“三溪”人居环境改善工程动工仪式，全面开始沥溪和福溪改造的进程。当前该项目已经经过珠海市住规建局审批，进入项目施工阶段。

我们万科不牵涉到与村民和村集体之间打交道问题。我们仅仅负责这块地购买和建设，其中仅仅需要满足政府在土地拍卖中所附带无偿转让面积要求，在满足我们能赚到钱的基础上，我们按要求进行建设就行。当然，由于我们需要转让10多万m²的居住和商业面积，因此，在用地的购买上，地价也不高，我们的中标价格仅为700元/m²。总的来说，我们就是在满足一定利益前提下承担城中村改造的建设工作。

(万有引力房地产公司项目负责人访谈)

从以上分析不难看出，政府通过开发商的行为后置，让其承担工程建设工作，在本质上削弱了开发商在改造活动中话语权，强化了政府的职能。一方面，以利于加速改造进度，为政府从宏观层面优化空间结构实现土地高效利用；另一方面，能较好落实改造带来城市设施的供给和文化的保护要求，并通过固定比例的村集体发展物业供给给予村民和村集体更多改造红利（见图4-15）。

五、 沥溪和福溪村改造结果

1) 对城市物质景观的影响

考虑到现状产业的联动开发，以及周边环卫设施的影响，沥溪和福溪村通过异地搬迁至上冲TOD小镇，安置用地和相关指标已通过控规得到落实。原有村场用地被统一纳入到珠海产业园，作为工业和物流发展功能。安置用地位于上冲片区上冲车辆基地北侧，面积为19.3公顷，其中S1地块用地面积16.7公顷，容积率3.4，建筑密度为16.16%，绿地率为30%；S2地块用地面积2.6公顷，容积率2.2，建筑密度为17.07%，绿地率为35.02%；两个地块计容总建筑面积62.5万m²。具体来说，该项目具体可以划分为3个地块，其中S2地块和S1地块的北侧作为拆迁安置区域，总建筑面积为30万m²，总占地为9公顷。商品区规模为10.7公顷，总建筑面积为32.5万m²。安置区由9栋34层点式高层，2栋22层，1栋25层板式高层组成。商品区由17栋24-41层点式高层组成。

总的来说，回迁区和商品区还是通过道路进行了人为分割。从两者物质环境设计方面上看之间并不存在很大的区别，比如，万科公司针对回迁区都兴建有地下停车场、架空层、球场、儿童游乐场等公共设施，并且该项目幼儿园也布置在S2地块。但万科为了提升商品区品质，增加了S1地块中回迁区的容积率，以此



图 4-16 沥溪、福溪村改造总平面和效果图
资料来源：珠海市住规建局

降低了S1地块中商品区的容积率。户型设计也是安置区和商品区的重要区别，安置区的户型规模都在100m²以下，而得商品区的户型都在100m²以上，有些面积在200m²，换句话说，从户型上看，商品区基本按照3-4个房间进行设置。在建筑密度方面，为了提升环境资料，商品区围合形成的大规模的中心绿地。同时，万科

将商业物业集中到商品区中，以此达到提高开发的整体档次。商品区还建设了30000m²规模的商业物业，其中10000m²作为开发商提供给村集体的发展物业部分。按照万科公司的定位，将该项目定位为万科城市中心，在商业招商投入方面，该处的投入将以高档购物街区为目的（见图4-16）。

万科中心在建设该项目中，就考虑如何提升商品房的价值，作为整个项目的成本和收益部分。因此，综合考虑需要不仅在户型上（这个是万科的强项），比如，采用软色调、大面积飘窗和阳台。还需要在小区环境，以及商业氛围的营造方面入手。我们当时直接考虑要引进大型购物中心，比如，华润万家或者沃尔玛。从根本上解决该项目商业服务功能。因此，我们大概定位商品房的价格至少在18000元/m²。

（万有引力房地产公司项目负责人访谈）

同时，在土地招拍挂，以及更新单元规划中要求公共服务设施规模都将在项目建设中需要落实。比如，开发过程中，万科公司需要承担该项目用地范围外中小学的兴建，总用地为1.2公顷，总建筑面积为7000m²。并且兴建3万m²的商业物业，其中需要将10000m²提供给村集体的发展物业部分。此外，万科公司还须无偿移交给政府的公共配套建筑面积11060平方米。

可见，从物质景观上来看，通过联动开发的形式，将原有村场生活留用地转变为工业和仓储用地，形成片区的产业园区，并避免周边环卫设施对地块的影响。安置地块在原村场南侧2公里范围内，通过商业开发的形式，推动居民生活融入城市环境中。

2) 对城市社会形态的影响

从沥溪和福溪的改造可以看出，改造对社会空间形态的影响与前述山产村案例没有发生本质的变化。就社会结构特征来看，沥溪和富溪村由传统城中村多样性、复杂性、流动性人口属性向以原村场村民为主的人群结构转变。同样，原有人口混杂和社会治安问题，也被直接纳入到以万科物业的管理当中。

当然，安置区和商品区认为分异情况仍然沿用2000年以来改造方式。将不同人群通过道路的进行划分，并且由于万科地产的影响力，以及商品区的商业物业

集中的建设模式，将在很大程度上吸引更多高收入阶层的进入。人为的隔离方式在微观上也将进一步通过村民的社会阶层在物质空间上标识出来。

在经济组织方面，依赖于房租收入的“食利阶层”将在改造后发生改变，经过“渐进式”城市化的村民将通过逐渐进入城市就业系统的方式，摆脱依赖房屋出租的收入结构，以此更好融入到城市环境中去。与山场村改造的结果类似，通过1:1.1的产权补偿方式，将为每户400m²的自住房补偿近4套安置住房。房租的收入将不再是村民的主要来源。

最重要的部分是，沥溪和福溪村的改造强化了服务于村民的长期经济利益，通过给予回迁计容积率10%的面积作为发展物业。将在很大程度上增加村民（征地村民）在长远利益上的分配。

总的来说，其本质上并没有出现与山场村改造在社会空间形态上太多的不同，更多是表现在从村集体角度，给予了村民一些长远的红利。

第三节 本章小结

本章是全文核心章节，笔者试图从制度分析的角度来查看城中村改造在不同制度（政策）下，所反映不同主体的关系、对城市景观的影响、对社会空间结构的影响。

首先，笔者选择了珠海山场村改造的案例，阐述了山场村的基本状况，分析了当时社会经济背景和改造政策特点，同时分析了制度背景下改造主体的关系和作用，认为山场村以开发商为组织主体的改造方式在本质上容易形成村民与开发商的联合，共同绑架政府，获取更大利益的过程，总的来看，政府在当时的改造中呈现出弱势的状况，笔者指出，这与很多学者所指出的房地产导向的政府企业化、或者政府和开发商的非正式联盟的模式有很大的不同。最后，笔者根据改造的结果从物质和社会层面分析城中村改造的影响。

其次，笔者分析不同社会经济背景和改造政策背景下的沥溪和福溪村的改造案例。通过笔者的访谈和观察，政府在改造中强化了其自身的作用，削弱了开发商在改造中的作用，将其进入改造的阶段后置，仅作为改造的建设主体。并且通过政策要求明确了对公共设施和历史文化保护在用地和建设规模方面的保障。最

重要的部分是，新制度要求下更强化了对村民长期利益的维持，明确了建设开发中提供给村集体发展物业的规模。最后，笔者分析了沥溪和福溪村改造后对社会空间和物质景观的影响。笔者认为，从本质上看并没有带来与山场村改造不同的结论，但是，由于异地联动的改造模式，从宏观空间结构上优化了物质景观，将原有地块作为产业发展地块进一步在城市层面集中，同时生活的物质景观向生活性功能单元集中，并且带来人口和阶层在空间上的转移。

第四章 制度变化下城中村改造的评价和思考

第一节 不同改造案例的综合评价

两个案例深刻的反映了不同社会背景下城中村改造的不同结果。下表中将针对社会经济背景、资源环境、主要主体、改造结果对比这两个改造案例。尽管针对两者的改造都是将“渐进式”城市化通过制度性的改造向彻底城市化转变。但是制度性因素所反映出了的不同改造策略和模式，这也就导致改造主体行为变化，从而导致形成不同社会和空间结果（表5-1）。

表5-1 两个城中村改造案例的对比

	山场村改造	沥溪、福溪村改造
政治环境	《关于香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策的通知》 ——1、在珠海城中村被大面积水涝北京提出，改善城中村居民民生问题；2、推动珠海房地产市场发展	《关于加快推进“三旧”改造的工作方案》——1、贯彻广东省“三旧”政策、推进新型城镇化、促进节约利用土地；2、通过城中村改造提高城市用地联动开发，优化城市空间，提升土地开发效率
经济环境	房地产市场的繁荣	珠海存量土地利用
区位	珠海香洲主城区	珠海香洲主城区
改造前土地使用	国有统征	国有统征
组织主体	开发商	政府
改造资金	全部源自开发商，政府免除地价和相关费用	委托开发商，通过附带建设条件的土地招拍挂形式
实施主体	开发商	开发商
社会影响	原有社会结构解体，形成商品区和回迁区的混合，但人为分割两个区域；村民作为“食利阶层”趋近	城中村的“食利阶层”开始逐渐进入城市就业当中，原有的“渐进式”城市化现融入城市；给予村集体经济组织发展物业

	衰退，开始进入城市就业当中，	服务于居民长远收益
	原有“渐进式”城市化逐渐融入城	
	市环境	
物质环境影 响	回迁区补偿给原村居民；商品区	采用异地联动开发，原村场成为工业仓
	出售给中高收入阶层，具有较高	储区，临近周边形成TOD小镇，从城市
	容积率	层面优化空间结构，提升土地利用效
		率。回迁区补偿给原村居民；商品区出
		售给中高收入阶层。对容积率进行控制

资料来源：笔者自制

山场村改造通过开发商的改造方式，在原地实现了单一住宅开发的模式。通过回迁区和商品区的建设满足原村场居民的回迁居住，同时通过商品房建设吸引中高收入阶层的进入。而在沥溪和福溪村的改造中，政府从宏观层面的空间功能优化角度出发，采用异地联动的开发模式，将原村场生活留用地作为片区产业用地功能，而在生活功能区域重新安排规模相似的用地进行安置和开发。但仅仅从回迁区和商品区的物质空间来进行比较，他们之间并不存在很大的区别。但从宏观层面来看，后者更强调了土地利用效率和空间功能优化，而不仅仅满足单一改造和住宅开发的要求。从社会空间影响看，两个案例并不存在很强的差异，回迁区作为原村场居民居住的区域，由于要满足改造的成本费用，商品区的开发都采用高密度，高档开发的方式，吸引中高收入阶层的进入。仅有不同是，后者更强调了原村场居民长期可以获得发展物业所提供的经济利益。

总的来说，政府和开发商之间相互关系的改变，在很大程度上形成不同改造模式，从制度角度的分析，可以为我们理解这种变化提供一个可视和理解维度。

2000年珠海所制定的26条城中村改造计划，是希望通过推动房地产发展解决城中村中物质和社会经济的问题，因此，政府采用开发商为组织主体的方式，通过拆1免2-3、免除土地出让和相关费用的方式来刺激开发商的积极性，同时，还在同时段限制土地出让，以及暂停批准新的房地产开发项目来全面推动城中村的改造。可以说，政府的目的在于从根本上解决城中村的一系列问题，以此提高城市化质量。但从具体实施来看，开发商在整个过程中变成了替代政府的主导性主

体。它通过与原村场居民的联合，通过一系列讨价还价的方式来从政府相关技术规定中获取利益，而政府在此过程中表现出了妥协的角色。而在更新结果来看，开发商往往获取更多开发权益，因此也主要表现在回迁区和开发区总量的比例方面，从山场村的开发比例上可以明显发现回迁区的建筑面积总量不到商品开发区总量的1/3。

2009年以来，珠海在贯彻广东省三旧改造，促进节约利用土地，提升土地开发效率，以及应对之前改造中依赖开发商的模式所带来的诸多问题。比如，单一住宅开发形式、改造进度缓慢、对公共设施配套不足、忽视历史遗产保护、联合村民绑架政府的方式。珠海推出“联动开发、异地消化”举措，整体谋划“三旧”改造用地，严格控制城中旧村改造建设容量，破解改造容积率过高的“老大难”问题。改变开发商的组织主体，由政府通过统筹安排城市功能，联动开发带动城市功能优化和提升土地利用效率的方式。因此，就沥溪和福溪村改造的案例上看，采用异地联动设计，原有村场生活留用地在功能上符合所在区域产业功能，通过置换的形式集中其生活功能。与此同时，开发商则降低了话语权，仅仅作为项目建设主体，通过土地附带条件的招拍挂方式获取土地开发权，并转让其中部分产权作为原村场的安置区域。

可以说，制度背景的改变，将形成不同改造方式的回应，前者反映了政府从民生角度改善城中村的意图，以及对开发商的不断妥协。后者反映了政府统筹城市功能，利用存量土地推动城市空间优化的意图，以及不断弱化开发商的行为逻辑。笔者认为两者的本质差别是将前者开发商利益向政府宏观要求和村民长远利益方面转移。前者是统筹的联动建设思路，后者是强化对村集体发展物业的要求。

第二节 城中村改造的政府非企业化逻辑

一、 政府企业化观点

1970年代经济危机以来，西方“镶嵌自由主义”对于国内外经济领域都面临垮台，原有凯恩斯模式已经失效，催生了新自由主义模式的兴盛^[44]，发达转向柔性积累方式转变，发展尺度的重心从国家的宏观干预行为重新下移到城市，使得城市更具有创新性，政府由原有管制模式逐渐转变为企业模式。哈维（David

Harvey) 将这种变化总结为管治模式的转变, 由管理主义转向企业型城市的发展治理模式, 地方政府更加关注于资源的分配, 即在城市发展中鼓励使用私人资本来发展城市^[46]。已有相当多学者指出, 改革开放之后, 我国所呈现一系列制度改革使我国表现出了分权化、市场化、全球化特征, 并且使我国参与到全球资源和资本的市场规则下, 从而使得地方政府逐渐具有企业化行为逻辑, 以此来参与竞争和加速地方资本积累^[47-49]。尽管这一系列转型仍然被控制中央政府的“双轨制”管治¹⁶逻辑下^[49], 因此, 有学者将其总结为一种“中国特色”^[50, 51]。

以上视角帮助我们理解了企业化出现和地方政府的行为逻辑, 比如在北京、上海、广州他们通过积极的参与到全球、地区间资本竞争的环境当中, 以此带动地方经济增长。而房地产部分在其中起到重要作用, 特别是土地和住房改革, 将我国的投资方式由传统工业生产转向以空间改造的“新城市主义”^[52]房地产投资, 土地和空间开发的行为成为替代产业行为创造更大资本积累, 比如, Wu^[53]很早就通过国有企业的投资变化来说明国有企业开始通过房地产投资替代产业生产投资获取更高的收益。在房地产市场中, 政府企业化的典型特征是通过非正式联盟的方式与土地开发相关的开发主体联合起来, 而这种联盟方式又期望通过土地开发提升其价值获得更大利益, 由此通过土地再开发的方式, 来实现政府和开发商对土地租隙 (rental gap) 的获取。

基于此, 国内外学者开始通过实证来说明政府企业化模式下城市更新。He, Wu^[8], He, Wu^[9]指出在上海太平桥和两湾城以房产导向的更新方式其实是在政府企业化下由政府与开发商形成了联盟, 共同推动土地和空间的价值, 但在这个过程中开发商的行为仍然被控制在政府一系列财政杠杆、土地出让, 开发规则之下, 并且这种模式的更新会带来不公正的空间安排, 或者说是空间的分异。Shin^[15]通过北京新中街和海仓运的案例论证北京地方政府是否由强调房地产导向的更新方式转向更为包容的方式, 是否企业化强度有所降低, 但是他指出拥有土地所有权的地方政府, 本质上仍然是地主, 仍然表现出企业化特征, He^[54]指出政府企业化逻辑的一种表现通过土地和房地产开发推动地方政府经济增速, 因此,

¹⁶ 笔者同意何深静和吴缚龙教授认为我国的新自由主义的特点, 其中笔者也同意他们针对中央政府的职能描述。中央政府一方面通过改革措施让地方政府能够充分执行地方事权, 从经济方面的考虑通过土地拉动GDP增长, 同时, 中央政府还需要应对过度空间 (再) 开发中导致社会矛盾, 通过相应政策来限制地方政府的企业化行为, 我们甚至可以将中央政府认为是睁一只眼闭一只眼, 当促进经济的模式下, 它允许地方政府的一些违规行为, 比如说在征地和拆迁方面。但是当出现社会矛盾, 它会通过上收土地指标、减速房地产行为来限制地方政府过度行为。

地方政府会通过一系列行为，比如创造政策环境，免除相关费用、促进开发环境，重新处理产权等等，她指出政府企业化的本质就是主动通过政策来加速空间改造，以此获取附加税收和土地出让费用。

二、 珠海城中村改造的非企业化逻辑

笔者在对珠海城中村改造两个阶段的案例中可以看出，政府并没有证据表现出企业化倾向。我们需要考察这几个方面：1、政府的出发点是改善环境还是强调推动房地产在土地开发和税收方面的获利；2、政府是否与房地产主体之间形成了非正式联盟，共同获得土地再开发所带来地租差额。

从第一个案例来看，首先，从改造的背景来看，2000年开始推进城中村改造的政治背景是解决大部分城中村受到洪涝灾害的影响。虽然，当时的经济背景已经是房地产行业的快速发展阶段，但是，当时珠海政府并没有推出强有力政策倾向来通过土地和空间再开发实现地方经济增长。其次，政府与开发商并没有形成非正式联盟。从笔者对山场村改造的过程中的调研和分析，可以发现这种非正式的联盟发生在开发商和村民之间。比如，开发商可以和村民协商一个与政府政策要求不同补偿标准，以此加速拆迁速度和加大拆迁规模，然后鼓动村民采用非合法的群体性事件（静坐、上访、游行）来要求政府对他们的要求给予妥协。从山场村的具体情况看，五洲公司通过联合村民将政府所规定的“违法建筑”变成确权建筑，以此使村民获得更好的补偿，也扩大了五洲公司的拆迁规模（拆一建2.9）。总的来说，一方面，村民可以通过这种联盟获取更多产权确权和补偿标准；另一方面，开发商可以通过这种联盟获得很多的开发面积，增加自身的利益。相反，政府虽然会通过政策来约束开发商的趋利性，但最后往往妥协在这种联盟下的群体事件当中。再次，2000年珠海政府并没有通过城中村改造获得来自土地和税收方面的收益。根据珠海改建办的统计，政府在城中村改造中损失了40-50亿元的土地出让收入，如果计算房地产的相关税收，珠海政府也仍将支出15-20亿元。按照这个逻辑来看，这也是为什么当年城中村产生的一个重要原因——政府为了避免承担城市拓展中在村庄完全性征收和改造需花费的巨大投入和社会责任。

第二个案例来看，首先，考查其出现政治背景，主要是来自贯彻广东省“三旧”政策，运用存量土地资源，以及优化城市空间功能，同时，在改造政策中有

意弱化开发商在改造中作用和推后其在改造中的阶段。其二，从是否形成非正式联盟角度上看，根据笔者对沥溪和福溪村改造的案例调研和访谈来看，由于开发商并不承担改造组织主体，而仅仅作为建设主体，因此，拆迁和组织过程并不能与政府形成联盟来共同推动改造。按照《珠海市城中旧村更新实施细则（试行）》，沥溪和福溪村改造中，在完成更新单元规划、拆迁补偿方案、具体设计方案之后才引入开发商实施建设。其三，从政府是否获利来看，在沥溪和福溪的改造当中，政府一方面考虑现状村场生活预留地受到产业功能用地和环卫设施影响，另一方面，从宏观层面考虑城市用地功能的优化，将原有村场用地向生活功能区域置换，从用地类型的价值属性看，政府并没有获得收益，相反需要用较高价值属性的储备用地置换低价值的产业用地。

总之，珠海政府在城中村改造当中并没有表现出企业化行为逻辑。从政府企业化逻辑来看，地方政府越来越明显地表现出原本属于企业的行为特征——追逐利益、更多地从自身的经济（政治）利益角度进行决策和行动，主要表现在地方政府对行政区划的执著和对短期利益的追求；以政府为绝对主导的城市政体；以及其他社会力量相对于政府—市场联盟的弱势地位等^[55, 56]。相反，从第一个案例来看，政府在整个过程表现出了弱势地位；第二案例，政府或许在促进城市整体空间优化，提升土地效率，可以说这反映的是政府长期效益的发展，而不是短期的利益目的。

正如很多学者在运用Healey^[41] 制度分析的结构—参与者模型时，指出了该模型中存在问题，他们认为该模型由于是通过“以小见大”的案例分析方式来分析实证经验，因此，它并不能通过个案的认识来获得对普遍性“大理论”的总结。换言之，制度分析模型下的案例经验仅仅是对个案的认识，并且由此获得的理论总结，它代表的仅仅是具体案例所代表一种类型的案例，或者是一个城市的情况，并不能反映出它对普适性理论深刻总结。

到珠海城中村改造的案例上，从两个案例可以发现珠海在城中村改造中具有和传统的政府企业化逻辑存在一定的区别。它更表现出了一定包容性特征，但是它作为一个个案，并不能将这种理解作为一种普遍性认识放在其他城市甚至是珠海其他城市建设方面。具体来说，笔者所指出政府非企业化认识仅仅可以理解为

珠海政府在实施城中村改造，并没有表现出企业化的非正式联盟的发展模式，这个方面的政府可以在具体的案例中给予明确的证据，比如，在山场村的改造中非正式联盟出现在开发商与村民和村集体之间，共同从地方政府中“挖掘”最大化利益；第二个案例也可以发现开发商的作用也被弱化为建设主体，并没有参与到项目的具体执行和实施中。通过本文对珠海城中村改造的个案分析，可以给予传统企业化理论的一个新认识，或者是一种新观点。

第三节 珠海城中村改造政策的思考和建议

一、 强化政府在城中村改造中的作用

笔者认为，相对于之前通过开发商的组织改造方式，后者在改造政策更考虑城中村改造与城市发展的协同逻辑。城中村改造不应该仅仅作为物质环境的替换方式，它本身即是城市功能的一部分，如何协调城中村改造与城市发展统筹性成为关键。相反，依赖于早期开发商简单的住宅再开发方式虽然改善了城中村中居民的生活环境，但其在改造中通过村集体和开发商联合的方式，使得政府的妥协的改造方式，本质上来看，是一种私权过度主张，对公权的限制，必然消弱了政府在城中村改造中的公权力。相反，笔者认为之后采用政府宏观统筹的联动开发方式，可以在很大程度上优化城市功能和土地效率，保障了社会整体效益。并且，从另一视角来看，在制度安排方面，强化改造中政府的权力较好的限制了开发商在城中村改造中主导作用，削弱了其在改造过程中与村民和集体共同“绑架”政府的行为。由此可知，合理限制和实现对开发商的有效监管在未来推动城中村改造具有积极的意义。当然，整个过程中还需要从制度层面明确政府监管范畴，以及划定开发商在改造中作用边界。

二、 探索城中村改造方式的创新

相比前一建议，创新改造方式的则更强调技术的实现。笔者认为可以从三个方面来进行尝试。

首先，进一步推动政府为主导的改造行为，可以从宏观功能布局层面考虑城中村改造，比如，一些城中村的区位比较重要，或者周边存在邻避设施（类似沥

溪、福溪村)，甚至是考虑城市综合开发要求，可以采用政府征地和收储的方式，实现城市和社会综合利益的提升。

其次，尝试运用新的城中村土地出让模式，进一步划分政府、开发商和村集体在改造的作用。比如，采用带条件土地出让方式，“定公建”、“定建设标准”、“定空间要素”等，明确城中村改造中开发商需要承担社会责任，包括对城中村的补偿规模，以及兴建相应的公共服务设施等等；或者采用其他类型的土地出让方式。比如，2015年，深圳市采用“定地价竞容积率”的方式，对罗湖区鹿丹村片区综合改造工程重建项目宗地H103-0010进行挂牌竞价，按照满足基本地价和回迁物业建筑面积基础上，以竞标人所报可售商品住房建筑面积最少为中标标准¹⁷，一反价高者得的原则，采用竞买人向下竞容积率、报低者得的原则，保障城市综合利益最大。

第三，针对一些当前不具有改造潜力的城中村，在改造手段上则并不强调再开发的方式，而是尽量采用环境综合整治的方式。一方面改善居住环境，另一方面为城市留有非正规就业，低收入居住空间等社会冲突的“减压阀”。这种方式的改造重点可以放在城中村内部的市政设施方面，比如，给排水系统、消防系统等方面。当然，还需要政府针对这些区域投入管理力量，推动社区治理的形成，在保证这些要素前提之下，来规范建设行为、住房出租市场，社会管理模式。

三、 城中村需要考虑对社会空间的影响

首先，避免回迁房与商品房分开建设。珠海城中村改造中将回迁房与商品房分开建设带来了不少问题，因此在今后的城中村改造中应避免这一建设方式。其次，改造要同时考虑流动人口的安置问题。珠海城中村改造由于没有考虑流动人口安置问题，因此带来了较明显的负外部性。城市发展中出现流动人口不可避免，但大多数城市政府都没有为流动人口考虑过住房问题，城中村恰好填补了这一空白，成为了流动人口的聚居区。当前城中村改造的案例可以看出，仅仅只是考虑那些原村场具有产权的居民，通过回迁区的方式的给予安置，而其中流动人口和原有低收入住房市场随之破坏。流动人口将不得不搬离原来的城中村，如果城市政府这时依然没有考虑他们的居住问题，他们必将流向城市的其他地方，这就将造成城中村的转移，使城中村改造的效果大打折扣。

¹⁷ 深圳市土地房产交易中心， <http://www.sz68.com/land/025012340000005679/>

第四节 本章小结

本章主要通过对之前案例进行对比，从社会经济背景、资源环境、主要主体、改造结果对比这两个改造案例，并指出不同制度背景下将导致作用主体发生变化，由此产生不同空间结果。其次，笔者还指出珠海城中村改造的逻辑并没有表现出企业化的逻辑，特别是在山场村的改造中，政府更反映了弱势主体的情况。最后，笔者针对改造政策提出了思考和建议。

第五章 结论与不足

一、研究结论

从珠海城中村的基本情况来看，珠海城中村的形成背景是由于珠海在20世纪90年代采取统一预征的方式征用土地，因此珠海城中村的土地是被一次性全部征用，村民也全部转为了非农户口，这与其他城市城中村的形成背景有所不同。在物质特征方面，具有城中村的共性，但相比深圳和广州，数量少、空间分布均衡，规模小、建设强度不高。社会经济特征方面，人口多样性要更为复杂，涉及到村民、世居居民、侨民、城市居民、外来人口，经济组织方面，村集体经济实力较弱，通过物业出租的方式仍是珠海城市中重要经济来源。

从改造阶段和进度来看，珠海城中村改造可以总结为4个阶段，但从制度背景来看则可以总结为2个阶段，其一，是2000年以来的通过开发商的改造模式；其二，是2009年以来，通过更新单元和联动开发的形式推动和制定14个城中村改造计划。比如，珠海在借鉴深圳和广州的经验，不断完善城中村改造的政策体系。就当前改造进度，第一阶段26条城中村改造项目大部分完成，第二阶段，结合第一阶段部分未进行的项目共14条村正在进行改造。

笔者针对两个案例：山场村；沥溪和福溪村的改造案例，通过从制度分析的角度来查看城中村改造在不同制度（政策）下，所反映不同主体的关系、对城市景观的影响、对社会空间结构的影响。从山场村来看，政府在当时的改造中呈现出弱势的状况，笔者指出，这与很多学者所指出的房地产导向的政府企业化、或者政府和开发商的非正式联盟的模式有很大的不同。从沥溪和福溪村来看，政府在改造中强化了其自身的作用，削弱了开发商在改造中的作用，将其进入改造的阶段后置，仅作为改造的建设主体。并且通过政策要求明确了对公共设施和历史文化保护在用地和建设规模方面的保障。此外，笔者在分析了沥溪和福溪村改造后对社会空间和物质景观的影响，认为两者从本质上看并没有带来明显不同社会空间变化和城市景观影响，但是，由于异地联动的改造模式，从宏观空间结构上

优化了物质景观，将原有地块作为产业发展地块进一步在城市层面集中，同时生活的物质景观向生活性功能单元集中，带来人口和阶层在空间上的转移。

笔者最后对上述案例从社会经济背景、资源环境、主要主体、改造结果进行了对比，并提出珠海城中村改造中政府并没有表现出类似于很多学者所提到企业化逻辑的观点，笔者认为它更多是从微观生活环境提升和城市宏观功能统筹的角度来考虑城中村改造。

笔者所得出珠海在城中村改造中的政府非企业化观点的证据是源于两个具体案例的梳理和总结，它并不能给予普适性的“理论”总结。它基本上也符合制度分析模型下所存在的不能解决从实证经验研究中建立“大理论”的矛盾。

在对城中村改造的思考方面，笔者认为需要推动城中村改造多样化思路，既可以从宏观统筹角度由政府收储的方式实施，也可以通过市场行为，或是由村集体自组织改造实施，但可以在土地出让方式上进行更多的尝试，甚至可以是一些渐进性的改造——环境综合整治，通过规范建设行为、提供相应设施服务，提升社会管理的方式来改造城中村。同时，笔者还认为城中村改造在社会空间影响，包括人为划分回迁和商品区、忽视外来人口，这些都将使得城中村改造的效果打折扣。

二、研究不足

笔者所进行研究时，珠海新一轮的城中村改造政策和计划颁布不久，在具体案例方面，没有形成完全完工的案例，比如，笔者在上文所提到沥溪和福溪的案例仅仅完成了具体的规划，并已经进入了项目施工阶段。在案例比较上，与山场村完全成熟的改造案例有一定的差距。同时，后一个案例涉及到沥溪和福溪村两个村，与山场村的比较上会存在一定误差。

由于城中村改造是城市发展中比较敏感的议题，因此本研究在调研中遇到了较多的困难，资料收集还不够充分，在一定程度上影响了部分结论的论证；

珠海城中村改造模式是基于珠海城中村自身特点的，因此本文结论与启示的普适性和推广性还有待加强，通过增加更多案例的研究，得出对我国城中村改造具有普遍意义的结论和建议。

参考文献

- [1]Zhang L, Zhao SX, 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.
- [2]李培林. 巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J]. 中国社会科学, 2002,(01): 168-179+209.
- [3]蓝宇蕴. 城中村:村落终结的最后一环[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2001,(06): 100-105+112.
- [4]田莉. “都市里的乡村”现象评析——兼论乡村—城市转型期的矛盾与协调发展[J]. 城市规划汇刊, 1998,(05): 54-56+64.
- [5]Wang YP, Wang Y, Wu J. Urbanization and informal development in China: urban villages in Shenzhen[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2009,33(4): 957-973.
- [6]Liu Y, He S, Wu F, Webster C. Urban villages under China's rapid urbanization: unregulated assets and transitional neighbourhoods[J]. Habitat International, 2010,34(2): 135-144.
- [7]Shin HB. Residential redevelopment and social impacts in Beijing[M]//WU F. China's Emerging Cities-The making of new urbanism; Routledge. 2007: 170.
- [8]He S, Wu F. Socio-spatial impacts of property-led redevelopment on China's urban neighbourhoods[J]. Cities, 2007,24(3): 194-208.
- [9]He S, Wu F. Property-Led Redevelopment in Post-Reform China: A Case Study of Xintiandi Redevelopment Project in Shanghai[J]. Journal of Urban Affairs, 2005,27(1): 1-23.
- [10]Logan J. Socialism, market reform, and neighborhood inequality in urban China[J]. Emerging Land and Housing Markets in China Cambridge: MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- [11]Huang Y. Housing inequality and residential segregation in transitional Beijing

- [M]/J.C.MA L, WU F. Restructuring the Chinese city: Changing society, economy and space. LONDON AND NEW YORK; Routledge. 2005: 172-198.
- [12]Wang YP. Urban Poverty, Housing and Social Change in China[M]. Taylor & Francis Group, 2004.
- [13]He S. New-build gentrification in Central Shanghai: demographic changes and socioeconomic implications[J]. Population, Space and Place, 2010,16(5): 345-361.
- [14]Tian YY, Wong C. 11 Large urban redevelopment projects and sociospatial stratification in Shanghai[J]. China's Emerging Cities, 2007: 210.
- [15]Shin HB. Residential redevelopment and the entrepreneurial local state: the implications of Beijing's shifting emphasis on urban redevelopment policies[J]. Urban Studies, 2009,46(13): 2815-2839.
- [16]闫小培, 魏立华, 周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例[J]. 城市规划, 2004,(03): 30-38.
- [17]潘聪林, 韦亚平. “城中村”研究评述及规划政策建议[J]. 城市规划学刊, 2009,(02): 96-101+162.
- [18]张京祥, 赵伟. 二元规制环境中城中村发展及其意义的分析[J]. 江苏城市规划, 2006,(08): 12-16.
- [19]杨安. “城中村”的防治[J]. 城乡建设, 1996,(08): 30-31.
- [20]蓝宇蕴. 都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究[J]. 中国社会科学, 2005,(02): 144-154+207.
- [21]Zhang L. Strangers in the city: Reconfigurations of space, power, and social networks within China's floating population[M]. Stanford University Press, 2001.
- [22]张建荣. 从违法低效供应到合法高效供应——基于产权视角探讨深圳城市住房体系中的城中村[J]. 城市规划, 2007,(12): 73-77.
- [23]North DC. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge university press, 1990.
- [24]He S, Liu Y, Webster C, Wu F. Property rights redistribution, entitlement failure and the impoverishment of landless farmers in China[J]. Urban Studies, 2009,46(9): 1925-1949.

- [25]章征涛, 李世龙. 城市化的虚荣——对我国城市化现状的认识[J]. 城市发展研究, 2011,(12): 1-6.
- [26]蓝宇蕴, 张汝立. 城中村成因的探析——以广州市石牌村为例的研究[J]. 中国农村经济, 2005,(11): 68-74.
- [27]Chan RC, Yao Y, Zhao SX. Self-help housing strategy for temporary population in Guangzhou, China[J]. Habitat International, 2003,27(1): 19-35.
- [28]Liu Y, Wu F. Urban poverty neighbourhoods: Typology and spatial concentration under China's market transition, a case study of Nanjing[J]. Geoforum, 2006,37(4): 610-626.
- [29]魏立华. 社会经济转型期广州市社会空间演进机制研究[D]. 广州: 中山大学, 2005.
- [30]张京祥, 罗震东, 何建颐. 体制转型与中国城市空间重构[M]. 东南大学出版社, 2007.
- [31]陈双. 中西部大城市城中村空间形态的和谐嬗变[M]. 南京: 东南大学出版社, 2011.
- [32]程家龙. 深圳特区城中村改造开发模式研究[J]. 城市规划汇刊, 2003,(03): 57-60+96.
- [33]吴智刚, 周素红. 城中村改造:政府、城市与村民利益的统一——以广州市文冲城中村为例[J]. 城市发展研究, 2005,(02): 48-53.
- [34]李俊夫, 孟昊. 从“二元”向“一元”的转制——城中村改造中的土地制度突破及其意义[J]. 中国土地, 2004,(10): 26-28.
- [35]Song Y, Zenou Y, Ding C. Let's not throw the baby out with the bath water: the role of urban villages in housing rural migrants in China[J]. Urban Studies, 2008,45(2): 313-330.
- [36]周晓唯, 杨爽, 李莉. 二元结构制度变迁与“城中村”改造——兼论西安市“城中村”改造[J]. 西安电子科技大学学报(社会科学版), 2006,(01): 56-61.
- [37]周雪峰, 杨小玲. 城中村现象及改造新思路[J]. 西安工业大学学报, 2006,(02): 162-165.
- [38]付磊. 转型中的大都市空间结构及其演化——上海城市空间结构演变的研究

- [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [39]Healey P. Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies[J]. *Journal of Rural Studies*, 1998.
- [40]Healey P, Barrett SM. Structure and agency in land and property development processes: some ideas for research[J]. *Urban Studies*, 1990,27(1): 89-103.
- [41]Healey P. An institutional model of the development process[J]. *Journal of Property Research*, 1992,9(1): 33-44.
- [42]韩笋生, 汪勇. 西方房地产开发过程研究中的制度分析方法[J]. *国外城市规划*, 2002,(01): 41-44+40.
- [43]Yang YR, Chang C. An urban regeneration regime in China: A case study of urban redevelopment in Shanghai's Taipingqiao area[J]. *Urban Studies*, 2007,44(9): 1809-1826.
- [44]李和平, 章征涛, 王一波. 新自由主义视角下的城市郊区化[J]. *城市发展研究*, 2012,(07): 17-21+46.
- [45]Oi JC. The role of the local state in China's transitional economy[J]. *The China Quarterly*, 1995,144: 1132-1149.
- [46]Harvey D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism[J]. *Geografiska Annaler Series B, Human Geography*, 1989,71(1): 3-17.
- [47]Lin GC, Li X, Yang FF, Hu FZ. Strategizing urbanism in the era of neoliberalization: State power reshuffling, land development and municipal finance in urbanizing China[J]. *Urban Studies*, 2014: 0042098013513644.
- [48]Lin GC. *Developing China: Land, Politics and social conditions*[M]. New York: Taylor & Francis, 2009.
- [49]He S, Wu F. China's Emerging Neoliberal Urbanism: Perspectives from Urban Redevelopment[J]. *Antipode*, 2009,41(2): 282-304.
- [50]Harvey D. *A Brief History of Neoliberalism*[M]. Oxford University Press, UK, 2005.
- [51]Wu F. How Neoliberal Is China's Reform? The Origins of Change during Transition[J]. *Eurasian Geography and Economics*, 2010,51(5): 619-631.

[52]Wu F. China's Emerging Cities: The Making of New Urbanism[M]. Taylor & Francis Group, 2007.

[53]Wu f. The 'game' of landed-property production and capital circulation in China's transitional economy, with reference to Shanghai[J]. Environment and Planning A, 1999,31: 1757-1771.

[54]He S. State-sponsored Gentrification Under Market Transition The Case of Shanghai[J]. Urban Affairs Review, 2007,43(2): 171-198.

[55]张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究[J]. 人文地理, 2006,(04): 1-6.

[56]殷洁, 张京祥, 罗小龙. 转型期的中国城市发展与地方政府企业化[J]. 城市问题, 2006,(04): 36-41.

附录

访谈中涉及的开放性问题：

（1）针对政府部门（包括街道和村集体）

- 1、推动城中村改造的目的所在？
- 2、改造中的地方政府的主要作用是什么？
- 3、通过城中村改造，是否可以获得土地出让收益？
- 4、改造过程中遇到的最大问题是什么？
- 5、改造中村集体发挥什么作用？
- 6、村民在改造中是否具有利益表达途径？
- 7、改造中是否会出现钉子户情况，怎么处理？

（2）针对开发商

山场村——五洲公司

- 1、山场村改造前的基本情况？
- 2、改造中存在难点所在？
- 3、采用哪些方法应对村民，加快拆迁？
- 4、和村集体之间的关系如何？

沥溪福溪村——万有引力

- 1、沥溪福溪村改造前的基本情况？
- 2、改造中所承担的责任是什么？
- 3、需不需要与村民和村集体接触？

（3）针对村民

- 1、是否改善了居住条件？
- 2、改造前后的对比情况如何？
- 3、对拆迁补偿的感受如何？

后记

此论文的顺利完成得益于我的指导教师叶林副教授，导师学识渊博、治学严谨，大量理论上的指导使论文理论高度得到提升。导师对知识深入专研、对工作精益求精的态度也对我影响深远。在此谨向叶林副教授表示衷心的感谢。

此外在三年的学习时光里，我也得到了同学和朋友们的关心、帮助和鼓励，在此向同学们表示深深的感谢。

最后，感谢我的家人，因为有你们的支持，使我没有后顾之忧，让我能够工作、学习和生活兼顾。