

城中村现象分析及其改造策略研究

——以芜湖市为例^{*1}

强鑫云 陈娜娜 傅云娜 王梦雪 王睿

(安徽财经大学, 安徽蚌埠 233040)

【摘要】:城中村,作为在中国大陆城市化进程中出现的一种特有现象。自改革开放后,随着部分经济发达地区城市建成面积的不断扩张,越来越多的高楼大厦把城市周边的农村包围起来。虽然从地域角度上看,这些村庄属于城市范畴,但是从社会属性的角度看,它们仍然保留了传统农村的元素。我国目前城市化率已超过 50%,增速明显但城市化质量却不高,其原因就是城中村的存在。随着城中村问题的日益突出,进行城中村改造从而提高城市的发展水平和村民的生活质量尤为重要。基于此,以芜湖市主城区“城中村”改造工作为切入点,首先对城中村的改造项目进行研究,然后对利益主体政府、村民和开发商进行利益博弈分析,力图寻找利益满意的均衡点,从而使各方达到盈利共赢,不断推进城中村改造和城市化发展的进程。

【关键词】:城中村; 改造策略; 利益博弈; 共赢

【中图分类号】:D9 **【文献标识码】**:A doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.09.056

1 引言

芜湖市作为安徽省的政治、经济、文化、交通次中心,近年来工业化、城市化发展较快。随着城镇化的广度和深度的不断发展,芜湖市的人口和面积都在迅速地增长。但“城中村”问题也随之日益凸显——房屋低矮连片、密度大、基础设施配套不齐全。城中村所呈现出来的负面问题已经成为芜湖市发展中极不协调的一个因素,严重阻碍了城市的可持续发展。针对芜湖市城中村进行改造,不仅有利于改善城市居民的居住环境、提升城市形象,还可以加快城市现代化建设进程,同时也为其他城市改造城中村提供有利借鉴。因此,为解决城乡二元结构的矛盾,城中村的建设治理已经成为芜湖市全面建设发展过程中亟需改善的重要问题。

2 文献综述

针对城中村现象,国内外学者已经有了丰富的研究成果。

在国外城市发展的进程中,有关城中村的研究主要通过几个方面展开的。首先,是关于城市边缘地带研究。早在 20 世纪 50 年代,奎恩和托马斯就按照内城、城市边缘区、城市腹地这三个部分将大城市的地域结构进行分解,并且很明确地提出“城市边缘区”这一概念。从此,城市边缘区的研究便开始了。接着,是关于城市蔓延的研究。大部分学者一贯认为,城市蔓延就是指是城市化区域向

¹ **基金项目**:安徽财经大学科研创新基金项目研究成果,项目编号:XSKY1714ZD。

未城市化地域的扩张。随着城市边缘大片住宅的开发,住宅的高容积率、建筑密度不断模糊了城乡间的界线。最后,是关于都市村庄的研究。2004年,美国学者约翰斯顿在《人文地理学辞典》中定义都市村庄为一种居住型社区,是移民进入城市的聚集点。因为具有相同的或相似的文化或种族特征,常常会位于内城或转型地带。此外,美国城市经济学家苏利文则定义都市村庄为现代城市郊区的次中心,这是使人与人、人与自然在生活、工作、游乐中达到一种和谐关系的地方。

在国内关于城中村的相关研究中,主要是根据国内学术界在不同的历史时期,基于不同的角度展开的,最终探讨了城中村改造的可持续发展模式。首先,是20世纪90年代的城市边缘区研究阶段。房庆方(1999)从未来规划、城乡发展规划、城中村法律法规政策出台等角度提出相应解决对策,此外还提出在城中村改造过程中,一定要因地制宜,制定相应的政策。然后,是20世纪90年代末至今的深入研究阶段。周新宏(2007)基于经济学的研究视角,探究导致城中村形成的经济与制度原因,针对城中村的形成、存续和改造问题进行了深刻分析并在此基础上提出相应的改造方略。辛刚国(2008)从城中村文化角度出发展开研究,全面评价和认识城中村现象,重点讨论城中村多元文化的冲突和融合,以及重建独特文化模式。李莉莉(2009)从城市化以及生态问题的方面展开研究,提出城市生态化和环境保护的改造建议。王新(2011)针对城中村改造中利益群体的冲突,分析城中村改造过程中的利益主体及其相互之间的关系,探究出城中村改造过程中存在的具体矛盾和矛盾冲突产生的根本原因。

结合国内外的研究,不难得出,虽然众多学者从各种角度探讨城中村问题,而且取得了丰硕的研究成果。但是,大部分的研究都是大环境下城中村的治理问题,因此难以避免的是研究范围过大,不能适应于每一个城市,在某种程度上存在局限性。本项目将立足于对芜湖市“城中村”地区进行的实地调研,找出其形成的具体原因,并探索出适合其可持续发展的城中村改造策略,而不是盲目效仿前人经验或其他城市做法,由此达到使芜湖市全面快速发展的效果。

3 芜湖市城中村改造项目现状

芜湖市“城中村”现象明显地区,有杨家门附近、湾里街道和芜湖市步行街附近。从市区来看,2013年到2015年棚改货币化安置比例在不断的上升,从30%增至59.8%。通过推进棚改货币化安置和市场化购房等方式,总共消化存量房地产23225套,占据同期商品住房销售总量的37.5%。2016年,安徽省芜湖市计划实施棚改面积为305万平方米、共有26973户。尽管如此,在芜湖市城中村改造进程中尚且存在很多有关利益的冲突,利益主体在进行利益冲突的博弈。从调研中,不难发现为了能够得到城中村改造资金来源,政府与开发商展开是否实施优惠政策的博弈。为了解决拆迁补偿安置的费用和社会保障问题,村民与政府、开发商展开博弈。为了追求利润最大化,开发商与村民为拆迁补偿安置方案展开博弈。为此,建立以下博弈模型展开深入分析,得出相应解决方案。

4 城中村改造三方博弈模型

在城中村改造的博弈过程中,三个博弈主体分别是政府、开发商和村民。政府主要是为了合理规划和管理城市土地,改善城市环境和提高城市竞争力,从而实现政治目标,提高公共利益,提高土地利用率。但是,在改造的过程中,政府存在一定的压力。首先,缺乏资金的来源,推进的周期能够控制在合理的时间范围内,但实现却困难重重。此外,法律方面不够完善,实施城中村改造过程阻力大。开发商在改造中可以获得利润,提升自身品牌形象和知名度,但是投入资金多收益少,改造的周期长且不确定性大。而且,在改造的过程中村民不是很配合,拆迁成为难题。村民支持城中村改造的一部分原因是可以改善脏乱差的环境,而且在拆迁中可以得到补偿和社会保障,从而以崭新的身份更好地融入城市生活。当然,村民也有一些考虑,他们担心对土地和房屋补偿的期望过高,担心社会保障不到位,不敢用已有的收入来源作赌注。

在博弈中,政府的最优策略是为对城中村改造提供优惠,受到城市化进程的影响,城市中的村庄不得不改造。政府可以吸引开发商投入资金,但是政府需要对开发商追求利益过程进行监管从而保障村民的利益。村民对城中村改造的支持,取决于改造是否能达到村民期望收益。在此基础上,可以建立三方博弈模型,如图1所示。

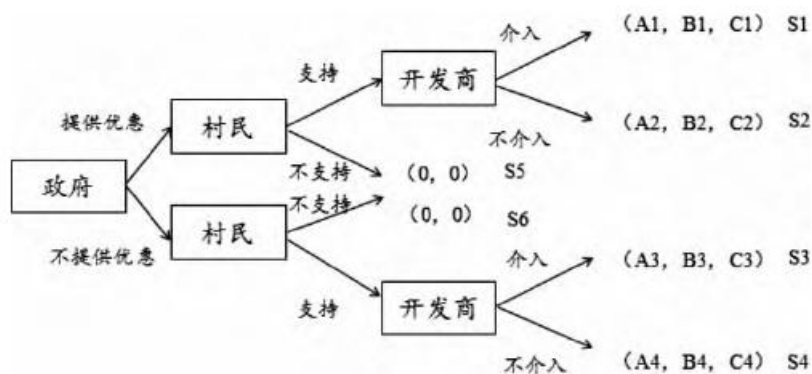


图 1 城中村改造博弈图

图 1 是六种城中村改造的组合, S1、S2、S3、S4、S5 和 S6。S1 表示政府、村民和开发商共同改造; S2 表示政府承担改造费用, 村民支持进行改造; S3 表示村民和开发商共同改造; S4 表示村民在其所在的村进行改造; S5 表示村民不支持, 无法进行改造; S6 表示村民不支持, 无法进行改造。

5 总结与建议

5.1 总结

从三方博弈拓展模型综合分析可知, 村民的选择在城中村改造中起着决定性的作用, 只要村民支持改造就能实现, 同样只要村民反对改造就不能实现。在村民支持的情况下, 一旦开发商介入, 政府和村民就必然获得相应的收益, 所以村民就相应地支持改造。因此, 城中村改造的过程中最主要的问题就是对村民利益的绝对保障。

5.2 建议

城中村改造的过程是政府、村民和开发商之间的一场合作, 需要三方看清自己的位置, 发挥好在各个环节中的作用, 最终实现互利共赢的目的。鉴于芜湖市中村改造的调查研究, 得出以下几点建议。

首先, 芜湖市政府应该制定相应的规划, 组织招商引资项目, 建立一种政府主导、市场运作、社会参与的模式。在建设用地上, 坚持通过招拍挂的方式供应土地, 进行阳光操作。同时, 为了维护好开发商的利益, 各县都在政策许可的范围内通过制定优惠措施, 尽量让利于开发商。坚持以村民利益为本, 监督和调控拆迁补偿安置方案。建立和完善相关的法律制度, 对于住宅房屋的拆迁补偿安置, 根据房地产权证等有效证明给予补偿, 实行货币补偿和产权调换。对于非住宅房屋拆迁补偿, 区分土地使用权取得方式不同计算补偿, 或者按照重置价格结合成新计算补偿。完善社会保障制度。劳动、民政部门要借鉴先进地区经验, 结合芜湖市实际, 对改造后的居民社会保障问题尽快拿出具体意见, 在政策允许的范围内, 可按比例拿出一定的土地出让收益, 对失地居民进行一次性补贴, 解决好居民老有所养、病有所医等问题。强化就业及培训。劳动部门要依托各种载体, 加强劳动技能培训。要充分发挥我市工业基础好、企业多, 特别是推进区工业集聚区建设即将形成规模的优势, 有针对性地制订培训计划, 实现农民就近就业、就地就业。夯实村组集体经济, 增加农民收入。城中村改造过程中可适当补偿经营性商业用房, 由村、组集体经营, 收入用于保障农民今后生活。要积极引导群众采取土地入股的形式, 支持产业发展, 促进农民增收。

其次, 开发商应该保持良好的企业形象, 不能过分追求利润和抢夺村民的利益空间。配合政府工作, 尽力实现共同的利益。自觉遵守法律法规, 从考虑村民利益的角度出发, 合理获取应得利润。

最后,村民应该看到城中村改造的发展前景,大力支持政府工作,全面考虑改造的成本和收益,降低预期收益标准,不盲目追求利益,以可持续发展为目标和原则。积极主动参与各种政府培训,提高自身素质,努力学习科学文化知识,自主创业,为农村建设尽自己最大的努力。

参考文献:

- [1] 房庆方,马向明,宋劲松.城中村:我国城市化进程中遇到的政策问题[J].城市发展研究,1999,(04):21-23.
- [2] 周新宏.城中村问题:形成、存续与改造的经济学分析[D].上海:复旦大学,2007.
- [3] 辛刚国.都市里的村庄——“城中村”的文化困境及其重建[J].湖南省社会主义学院学报,2008,(06):91-93.
- [4] 李莉莉,程胜高,高建军.城中村的城市化与城市生态化[J].安徽农业科学,2009,(13):6263-6268+6277.
- [5] 王新.城中村改造中的利益群体冲突[D].大连:吉林大学,2011.