

上海城中村地区转型发展案例研究

屠垣 詹水芳¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：城中村现象源于城乡二元管理体制和快速城市化进程。在城市化过程中，大部分农村已纳入城市范畴，农用地被征用，农民收入来源转向二、三产业，但这部分“农村”仍然保留着“村建制”，实行着农村行政管理，整个村庄以村籍为边界形成了管理上的“独立王国”和经济上的“利益共同体”，并与其强烈而盲目的牟利动机相结合，不断背离着国际大都市的目标和要求。其中，尤以农村土地集体所有制为核心，是城中村土地利用出现无序化的最大源头。上海是我国经济中心城市，也是城中村问题突出的代表性城市之一。数量规模大、分布范围广、建筑密度高、违章建筑量大、外来人口多等特点加大了上海城中村综合改造和转型发展的成本和难度。本课题在调研部分区县城城中村的基础上，进一步梳理上海在城中村转型过程中的成功经验和主要难点，深入研究城中村转型基本思路 and 主要举措。

【关键词】：城中村 转型发展 案例

一、上海城中村现状及问题

上海城中村形成的主要原因和全国其他地区城中村起因相差无几，主要包括三点：一是快速城市化进程是城中村形成的环境根源。二是城乡二元管理体制是城中村形成的制度根源。三是巨大的利益诉求和矛盾是城中村存在的经济根源。城中村不单是指仅在形态上表现为城市中的村落，更是在土地、户籍、管理等方面都保留了农村特点。

因此，本文中的城中村是指已经纳入城市总体规划建设范围内，周围已被城市建设用地包围，由于规划控制或开发成本高、资金难以平衡等原因，土地权属、户籍、行政管理体制等仍保留农村模式的农村社区集聚区。目前本市有许多开发遗留的征而未拆或毛地批租地块，虽习惯上也称为“城中村”，但现已纳入本市旧区改造范畴。

1、上海城中村现状

上海作为中国东部最为发达的沿海城市，其城市化进程不仅有着自己独特的发展方式，且城市发展速度和规模也在急剧演变。在其城市化进程中，伴随着城市建设不断地向近郊及郊区大规模的扩张，也不可避免地出现了形态各异、颇具规模的城中村，这不仅影响了上海作为国际大都市的形象，也给上海城市发展带来许多复杂的社会问题。

目前全市城中村面积约为 68.95 平方公里，涉及 77624 户居民和 34060 户非居民，共 50.5 万人口（闵行区未统计）。

表 1 上海城中村汇总情况

¹**作者简介：**屠垣（1981-）：男，浙江嘉兴人，博士，上海发展改革研究院城市区域经济研究所所长；詹水芳（1979-）：女，江西上饶人，硕士，高级经济师，上海市发展改革研究院城市区域经济研究所项目主管。（本文为 2013 年度市发展改革委青年课题研究成果之一，在研究成文过程中，得到了石彬、姜静、吴启明、王楠、葛寅、徐瑜、马英俊、冯云、王珏璟的积极参与和大力支持。）

区县名称		占地面积（亩）	住宅面积（万 m ² ）	非住宅面积（万 m ² ）	居民户数（户）	非居住户数（户）	人口（人）
中心城区	徐汇区	1087.11	44.8357	0	5068	0	8648
	闸北区	862.93	0.125	28.6226	9	131	1547
	普陀区	977.02	55.354	31.49	5476	3198	43612
近郊区	闵行区	1756.2	64.201	5.5799	2856	374	-
	宝山区	2807.593	77.2271	50.7426	3475	97	30437
浦东新区		2204.31	64.106	21.1689	6351	701	25844
远郊区	嘉定区	1788	11.7077	1.255	1268	132	7370
	青浦区	4308.49	114.1158	19.3454	20360	5380	150458
	松江区	21788.9	360.74	78.6579	23637	22867	186839
	金山区	2924.2	49.67	7.12	2048	76	18763
	奉贤区	827.1	32.03	-	1122	158	11910
	崇明县	4633.636	24.4201	21.601	5954	946	19493
总计		45965.49	898.5324	243.9823	77624	34060	504921

数据来源：各区县 2012 年数据

2、上海城中村特点

本市城中村与周边城市地区相比，在以下四个领域的特点表现为：

经济特点：一是产业结构非农化。目前本市大部分城中村的农民基本上不再以务农为生，其主要的经济来源是房屋出租收入、集体经济分红以及小规模的商业、餐饮业，很多村民仅靠出租房屋和分红就可以过上不错的生活。

二是经济来源单一。城中村中外来人口以居住为主，部分在本村从事经营，由于掌握的就业技能较少，大部分从事一般性服务业和建筑业，收入偏低。可以说，房屋租赁及其衍生经济成为城中村主要经济模式。

土地特点：一是在土地性质上归集体所有，居民持有宅基地的使用权。

二是建设无序扩张，用地功能混乱。城中村村民为了获得更多的收入，往往随意利用自家的宅基地用于建设，建设无序扩张，部分将房屋出租用作住房、工业厂房、仓储用房，导致用地功能混乱。

三是城中村区位优势优越，但土地资源浪费严重。城中村大部分位于城乡结合部，具有良好的区位优势。但由于缺乏城乡一体化的规划、一体化的城市公共基础设施建设、一体化的社会管理，土地占有率高、利用率低，产出率更低，形成不了城市开发的规模经济，影响了城市土地利用的整体性，造成城市土地资源的严重浪费，促使城市建设不断在外延寻找新的空间摊大饼，缺乏整合城市内部空间的意愿和动力。

景观特点：一是违章违规建筑多，房屋质量差。受经济利益的驱动，城中村建设带有极大的盲目性和自发性，建筑密度过大，违法违章建筑屡禁不止、长期失控，不少房屋年久失修，墙面开裂、屋顶漏水，成为危房的集聚区，不仅影响着居民的安全，而且与周围环境极不协调，严重影响了上海的城市形象。

二是市政公用配套设施薄弱，环境脏乱差。由于城中村是在城市化过程中作为“孤岛”遗留下来的，因此城中村的市政设施非常薄弱，不仅缺乏统一的地下管线，电网杂乱、电表老化、供水管不堪重负、排水排污不畅，而且村内道路狭窄，缺乏必要的消防设施，火灾隐患很大，环境污染严重。

社会特点：一是人口结构复杂，外来人口居多。城中村房屋租金低廉，大量外来人口和流动人口选择租住于城中村，因此许多城中村内的外来流动人口已经远远超过了原住民数。

二是城中村治安形势严峻。由于城中村人口密度大、成分复杂，加大了当地社会管理成本，治安稳定形势严峻，犯罪率相对其他地方明显偏高。

主要表现在两方面：一方面，出租屋收入不菲，造成不少村民游手好闲，无所事事，养成“四不”习惯（不耕作、不学习、不经商、不打工），过着寄生生活；另一方面，由于缺乏有效的监管，外来人口不断膨胀，城中村的出租屋往往成为黄赌毒的温床，“超生游击队”的藏身之地，带来突出的社会治安、计划生育等问题。

二、上海城中村转型发展经验与案例

1、加强组织领导，全面推进城中村改造

近十几年来，各区县为了破解城中村难题，推进城中村改造转型，首先从组织领导的保障上为城中村转型工作提供保障。

一是从区级层面成立相关城中村改造机构，如旧村整治办、旧城改造办、城中村改造办等机构，由区领导挂帅并由区房管局或区发改委等相关部门主管，全面负责区城中村改造的立项、规划、土地、拆迁、建设等审批、指导、协调、监督工作。

二是镇级层面对应成立组织机构，针对管辖区域进行前期摸底调查、制定具体工作方案、开展专项整治、加强居民宣传、加强外来人口管理等实操性工作，并形成区镇村联动机制。

案例：闵行区城中村改造组织建设

闵行区一直非常重视城中村、旧村地区的转型和改造，并根据发展形势不断完善和细化。

早在 2003 年，闵行区成立了由分管区长为组长的旧村宅改造领导小组，负责统筹协调推进集中城市化地区旧村宅改造。成员单位包括了闵行区规划、房地、发改委等相关职能部门。领导小组下设办公室，由区房地局牵头负责，四镇一街道和区有关部门配合。四镇一街道也相应成立领导小组及办公室，负责具体辖区内的改造推进工作。随着旧村改造任务不断加大，闵行区进一步组织力量。

在近几年中，一是落实街镇推进工作的组织网络。明确了此项工作的分管领导，负责部门和部门负责人，形成一口管理，分工负责的推进网络。二是建立以房屋征收中心（原拆迁所）为主体、村宅办以及房管局参与的城中村基地拔点工作小组，专项负责拔点计划的推进。三是明确以政法委为主体，各街镇参与的城中村基地封闭管理工作小组，开展封闭管理工作研究，启动基地封闭式管理工作试点。各小组任务明确，分工负责，为各项工作的推进奠定坚实的基础。

2、坚持规划先行，加快城中村改造转型

从当前全市城中村转型较为成功的案例来看，纳入城市规划、土地规划，进行整体拆迁是城中村转型最为彻底、最为顺利的改造转型模式。坚持规划先行，有利于城中村统一改造、成片拆迁，通过市级、区级的产业项目、市政设施项目实现城中村地区功能转型、形象转型，成为地区经济社会发展的新平台和新亮点。

案例：松江九亭镇城中村规划改造

松江的城中村现象较为严重，主要表现在城中村数量大、分布散，建筑形式落后、布置混乱，又缺少统一规划，严重阻碍了城市化的顺利推进。随着住宅区、中心镇区以及部分工业区的开发建设，成片改造拆迁为安置房成为城中村转型改造的特色。按照老百姓的传统观念，加上当时也没有农民动迁后可安置的住宅房源，所以九亭镇居民动迁以往一直采取宅基地移地建造的模式（一户一宅基地），故新建了 21 个农民安置小区，安置了全镇 5590 户原著居民中的 3013 户，用地总面积 3515 亩，建筑面积 79.5 万平方米。

从 2011 年 1 月起九亭镇已不采取宅基地安置形式进行动迁。故在南部新规划了九亭家园，总规划用地面积 630 亩作为居民动迁安置房源，第一期规划用地面积 175 亩，建筑面积 25 万平方米，安置套数约 300。套。随着新建安置小区的落成，原本嘈杂、混乱的城中村逐渐向新型现代化社区转型。

3、提高基建配套，增强城中村服务功能

对于尚未纳入征地规划或已纳入规划但仍未拆迁的城中村，大部分区县以提高城中村及周边地区居民生活质量为目的进行综合整治。一是重点拆除城中村内违法建筑，腾地补绿，取缔无证无照经营，改善民宅外貌等，提高城中村整体形象环境。

二是建设公共配套建设，加强改厕、改水、改路、改灶等工作，彻底解决城中村居民如厕难、喝干净水难、出行难、使用清洁能源难等民生问题。积极推进菜场、公共活动空间、临时性教育点等设施建设，改善生活设施和居住质量。

三是健全城中村管理制度，重点加强外来人口管理，完善安全巡视管理制度，围绕消除治安、消防隐患，积极预防社会管理矛盾，并探索开展全民参与的城中村自治管理模式，推进城中村社区化管理。

案例：宝山顾村镇星星村的社区化管理

宝山区顾村镇星星村，由于紧邻顾村工业园区，地处城乡结合部且交通便利，星星村成了来沪务工人员的聚居地。同时，这里也成为一些重点高危人群的聚集地，治安事件层出不穷，刑事案件时有发生。但通过社区化管理改造，现今变得安宁有序。

星星村的村宅社区化管理主要有两个方面值得借鉴：

一是推进社区自治模式，治安环境大改观。2011 年 7 月，针对村里治安形势严峻、管理对象复杂、居民需求多样等挑战，星星村实施村宅社区化管理，通过成立来沪常住人员和本地村民共组社区管理工作委员会的方式，主抓社会治安综合治理和社区公共服务，切实增强服务居民的能力，推进社区自治管理和居民的相互融合。

星星村沈行社区成立了由 9 人组成的社区工作委员会，其中 3 人为居住在此的来沪务工人员，6 人为本地居民。社区工作委员会的主要职责，包括商讨、制定工作章程和居民自治管理公约，协助村基层行政组织服务社区居民等，为村民和来沪人员搭建一个参与自我管理、表达诉求的桥梁，让社区群众尤其是来沪人员成为社区管理主人而不是“客人”。

这种将基层行政管理和包括来沪人员在内的社区居民共同参与社会自治管理的模式，使昔日的“城中村”逐渐变成了“新社区”，也实践了一种全新的城乡结合部社会管理服务方式。

二是提供“一站式”公共服务，提高服务水平。2011 年 4 月底，沈行社区服务管理中心完工，办理大厅设立了卫生防疫、就业援助、政策咨询、居住证受理、人民调解和计划生育的接待服务窗口，六位工作人员平均每天要接待服务 30 余人次。管理中心整合了村内行政管理和社会服务资源，为社区的居民提供人口管理、行政事务、社会保障、司法救助、医疗卫生的“一站式”公共服务，尽量高效率地解决社区百姓的问题。

推行村宅社区化管理以来，星星村的公共服务逐步完善，各项工作从管理向服务延伸。送医下乡、文化下乡、送戏下乡、放电影、配备健身器材等项目都在稳步地推进中，并逐渐走向常态化、规律化。

4、勇于改革创新，探索集体经济新模式

深化城中村集体经济体制改革，探索完善集体经济实现形式及分配方式，保护集体经济组织和村民的合法权益是城中村转型发展的主要内容。上海大部分区县城城中村转型改造都已经走出了一条探索集体经济发展的新模式，主要是撤村进行股份制改革。撤销村级体制和村民委员会，建立股份合作社。

在坚持资产集体所有的前提下，按照股份制基本原则，采取清产核资、产权界定、折股量化、按股分红等措施，把城中村集体经济组织的经营性资产量化到每个集体经济组织成员，通过重新确定农民对集体资产的个人占有权、利益分配权、民主决策权和民主管理权，将原集体经济组织改造为股份合作制。该举措既能保障农民的合法权益，也能促进集体资产保值增值，也加快了农村生产要素的合理流动，推动城镇化发展。

案例：宝山庙行镇周巷村的撤村改制和股份合作社

庙行镇周巷村地处共和新路（南北高架）以东。2009 年 5 月，市农委、市发改委、市工商局联合发文要求推进农村社区股份合作社改革试点，同年成立了周巷社区股份合作社。周巷社区股份合作社自成立以来，整体运行平稳有序，内部管理不断完善，经济效益和社会效益稳步提升，社区股份合作社的优势逐步显现。

2009 年、2010 年实现税后利润分别为 1206 万元和 1522 万元，股份分红为 538 万元和 610 万元，收益率为 6.6%和 8.8%，2010 年吸纳原周巷村劳动力 570 人、外来务工人员近 200 人，人均收入达到 36464 多元。

周巷村撤村改制主要有以下特点：

一是村民变股民，资金变股金，使农村居民真正享有“四金”收益。周巷社区股份合作社第一次人均分红 6183 元，每年人员工资 2000 多万元解决了 700 多人的就业问题，全村农民落实社会保障，动拆迁落实住房保障，从而基本实现失地农民在职有薪金、退休有养老金、股民有股金、房屋有租金的“四金”收益目标。

二是组织架构保障有力，促进撤村改制规范有序。全村组织机构健全，镇、村成立主要领导牵头的工作班子具体指导和推进各项工作及程序，区级主管部门派专人负责业务指导，逢事专题讨论。

在农龄的计算、土地的补偿和非农增值的界定以及在改制的形式等问题上，统一思想，确保有据可行、有法可依。在代表选举、评估机构和方法的选择、确认资产等问题上，充分尊重民意，严格履行民主程序。

三是分配与发展协同思考，体现社区股份合作社的生命力。周巷社区理事会和骏利集团公司董事会，坚持走可持续发展道路，确定合理的红利分配和企业积累的比例，同时积极谋划长远发展之策，确立以不动产出租为主业，打造楼宇经济为突破，多种经营为辅的中长远发展战略。镇政府以少量股权为纽带，综合协调、整合资源，为合作社及骏利集团公司的健康发展起到引领方向和资产安全运行监督的作用。

四是发挥党组织的核心带头作用，促进和谐凝聚民心。周巷村党总支在撤村改制过程中，创造性的开展工作，有效发挥广大党员和老干部在本村的血缘、情缘和威望，理顺了情绪、疏通了思想、凝聚了民心、促进了和谐。

大部分城中村集体经济改制都走了如同周巷村同样方式的模式，为村级经济发展指明了方向。在此基础上，例如九星村在城中村转型的过程中，善于利用土地资源，探索出一条与众不同的模式。

案例：闵行七宝镇九星村的集体建设用地自发流转

九星村是一个典型的城市近郊村，随着上海城市化的推进，被征用土地 3100 亩，当前集体土地不足千亩。

九星村转型发展的主要举措：一是大力兴办市场。随着城市向市郊逐步扩展，周围即将崛起的房地产业必然会蕴涵建材业、装饰业的巨大商机，全村做出了“以市兴村、以商富农”的决策，开始兴办以建材为主营业务的大型综合性商品批发交易市场。

从 1994 年，全村负债 1780 万元，负债率高达 84.8%，劳均年收入不足 3000 元，逐步建成了上海最大的综合性一站式商品交易市场。至今，九星市场拥有建材、五金、电器、陶瓷、灯饰、茶叶等 23 个大类商品区域，经营面积近 80 万平方米，聚集了来自全国各地的 8000 多家商户和 2 万多名从业人员。据统计，九星村从 2003 年起至今高居上海百强村之首。

二是建设用地自发流转。从九星村集体建设用地用途来看，九星村没有通过出让的方式一次性获得土地出让金的方式经营，只是在有限的土地资源上，建造商品市场，以期获得集体建设用地的收益。九星村利用集体建设用地兴建市场，其实质就是农民拥有集体土地的产权，来保证农民权益不受损害，并能像国有土地所有权一样获得土地增值收益。

由于九星村委和九星实业公司是“一套人马、两套班子”的管理形式，九星村、市场管理者和农民三者利益紧密相连。九星村为了使其村民充分享受其土地带来的收益，通过村级经济股份制改革，股权量化，明晰资产，让每个村民入股，共同享受集体土地来的成果。

三是集体经济改制。2005 年 10 月，上海九星物流股份有限公司挂牌成立，揭开了集体资产股份制改革的序幕。对村集体 8000 万资产量化到每个村民，包括因征地而转居的原住民、退休村民和未成年人。

九星村采用入股的方式为农龄入股，按照村民的贡献率评估其应得份额。主要包括岗位股、集体股和个人股三种。2011 年户均分到红利 4.8 万多元。“人人有股份”的农民带股进城，解除了后顾之忧，从根本上克服了被征地农民通常遭遇的“种田无地、就业无门、低保无份”的困难局面，免于成为城市中新的弱势群体。2010 年，九星村实行社区股份合作社改革，村委会占 40%，60% 为社区股份合作社所有（包括集体股、岗位股、个人股），参照股改规章，年年给村民分红。

九星村农民的收入主要包括薪金、股金、福利和租金，这些收入都来自于九星村对集体建设用地的经营资本运作带来的土地增值收益。九星村鼓励农民进城购房，改变小农经济部落式的传统生活方式，不建独栋式的农民“别墅”，并对动迁居住在商品小区的村民每人每年补贴 2000 元物业费。九星村将全村村民（包括被征地的失地农民）都纳入了城保或镇保，并为村民和外来人员创造、挖掘大量就业岗位，同时也解决了被征地村民工作难安排的问题。

实践证明，九星村通过出租集体土地使用权，在集体建设用地上建立商品市场，以较低租金吸引经商户，较低成本吸引消费者，维持了商品市场的良性互惠循环机制。九星村通过投入巨额资金不断改善市场周边配套基础设施建设，促进了市场区域更大范围的合并贯通，级差地租的逐年升值，以及商铺租金的稳步上涨，从而使得土地的单位面积产出不断增加，获得了与农业投入相反的市场投资开发效益的大幅增长。

5、积极保障民生，合理补偿动拆迁居民

城中村拆迁后，为规范动迁补偿标准，本市出台了《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》（简称 13 号文），对城中村改造所涉及的动迁安置及补偿标准作了相应的规定。但出于补偿的公平性以及政策的延续性的考虑，各区县在具体实施过程中有所变通。如闵行区虽然在计户方式、面积认定标准、各类补偿等方面各街镇存在差异，但基本采取“数砖头+面积保底”的安置补偿办法。

各区县对于动迁安置方式也存在不同选择，主要是以下三种方式：

一是以房换房就地安置方式。主要发生在住宅项目动迁上。动迁老百姓难离故土，同时不愿意在迁移安置中损失优势地段房地产升值的好处，故在改造地块上直接建造动迁安置公寓，让动迁户直接搬入安置公寓内，以减少直接的货币支出。

二是以房换房异地安置方式。异地集中规划建设或购买动迁房源用于安置。主要发生在市政动迁、工业园区动迁、非住宅项目用地动迁中。

三是货币安置。对动迁户不需要以动迁房安置的，或镇、街道无法建设动迁安置房的，直接以现金方式安置。根据我们的调研，大多数农民倾向于“回迁本村、就地或就近安置”的安置模式。

根据调研，各区县在实施城中村改造的过程中，对失地农民均作了相应的就业、保障安排。城中村改造基本上参照征地人员的就业保障政策，被征地人员基本纳入镇保范畴，包括养老、医疗、实业、生育、工伤等基本社会保险和补充社会保险。同时，各区县采取不同措施，加大对征地人员的就业扶持力度，如开发政府公益性岗位用于安置征地人员就业等。

三、上海城中村转型发展存在的主要问题

1、改造合力机制有待健全

城中村改造是一项涉及规土、建设、城管、民政等综合性的工作，需要各部门协同配合，合力推进。但现实情况：一是城中村改造并非专项性工作，缺乏目标合力。相关部门和单位工作的出发点是使土地尽快见效，目标合力聚焦在具体项目的落地

上，必然会忽视对城中村村的改造。除非建设项目需要不得不对村庄进行同步改造。

二是责、权、利不配套,缺乏体制合力。目前,大部分城中村改造实行的是“区管镇干”的模式,由于问题的复杂性,特别是在经济考核、依法审批、动迁与信访等多重压力下,相关部门普遍对城中村改造缺乏主动性和积极性。

三是工作机构缺乏组织合力。当下,村宅办的协调能力以及解决问题的能力远达不到改造的要求。城中村改造规划、征地、拆迁、安置等环节缺乏有效衔接,各部门各自为政,缺乏组织目标,形成不了合力。如果在某个环节遇阻或搁浅,整个推进工作就会停顿。

2、整体改造影响村民利益

第一,利益因素。根据调研,目前本市城中村村民的收入主要有三部分:一是出租自己多余的房屋获得租金收入;二是依靠村集体企业经营获得的分红收入;三是村民在村办企业就业获得的工资收入。如果按照一般的旧区改造政策,村民除了在动迁时可以获得一次性的拆迁补偿以及两年就业缓冲期的生活补偿外,将失去长期稳定的分红和就业收入。

另外,由于本市缺乏面上统一的城中村改造战略方针和政策,近年有些地区和部门也试图进行城市村改造,但实行的是无序开发,自行制定拆迁政策,补偿标准不统一,导致拆迁市场混乱,被拆迁户形成了“早搬迁吃亏、后搬迁受益”的畸形观念。加之近年房价持续走高,为城中村改造项目相关政策的制定带来了巨大的压力,被拆迁户对拆迁补偿期望值越来越高,存在漫天要价现象。

第二,情感因素,多数村民不愿意离开自己长期生活的区域。

第三,便利因素。由于大部分城中村的地段较为优越,异地安置往往选择在较为偏远的郊区,交通的便利性大打折扣,也会影响其动迁的积极性。

3、转型改造资金成本巨大

由于城中村现有建筑密度大,容积率高,城中村的拆迁和补偿费用是一笔巨大的开支,包括拆除旧屋费用、规划设计费用、土地使用费用、临时安置费用等。高昂的拆迁安置成本,巨额的投资,回迁安置面积大,可用于销售的面积小,投资回报小,使改造主体望而却步。因此,如何降低城中村改造的成本,保证合理的投资回报率,是城中村改造能否顺利推进的一个很大的制约因素。

4、配套政策支持仍然不够

总体上看,目前,城中村改造的配套政策支持还不够。一是城中村改造规划跟不上计划,改造的总体进度要求与审批环节的支撑脱节,改造缺少全局性、前瞻性和计划性。

例如,“开发遗留”型城中村地块,客观上评价,原出让条件很难让企业获得行业平均利润甚至亏本。可行的办法是提高容积率平衡开发成本。但在没有严格的程序和依据前提下,职能部门擅自改变出让条件,必然要承担相应的事后责任;二是动迁安置标准还需进一步规范。目前各区县、各街镇具体执行标准差异明显,导致拆迁市场混乱,被拆迁户由此形成“早搬迁吃亏、后搬迁受益”的畸形观念,进一步阻碍了城中村的改造进程。

5、历史遗留问题复杂多变

在城中村改造过程中，涉及到违章建筑拆除、分家析产、离异家庭财产分割、农村宅基地上房屋的买卖、新老户利益纠纷、农居混杂、农民的就业保障等各种历史遗留的现实问题。这些问题情况复杂，解决难度大，势必阻碍城中村改造工作的进程。

四、上海城中村转型发展建议

围绕市委、市政府关于“创新驱动、转型发展”的总体要求，以保障权益、优化人居环境、统筹城乡发展为目标，以让利于民、充分调动村民参与改造的积极性为重点，以创新政策、建立多元化的筹资机制为核心，遵循政府引导、村民自愿、社会参与、市场运作，先易后难、有序推进的原则，通过改造、整治等多种手段，努力将城中村向现代化城市社区转型，促进上海经济社会全面、协调、可持续发展这一总体思路，推进本市城中村进一步转型的具体建议：

1、加强市级领导和全局规划

考虑到当前各区县城中村转型改造主管部门不一、合力机制缺乏、各自为阵的局面，建议在市级层面建立专门的领导机构指导城中村转型改造全局工作。例如可在市旧区改造工作领导小组的基础上纳入城中村改造内容，或另外成立市城中村改造领导小组，市政府主要领导任组长，分管领导任副组长，下设办公室具体负责日常工作，成员单位由发展改革、建设交通、规划土地、农业、房屋管理、财政等部门组成。同时，各区也成立相应机构。

市、区分工负责，统筹规划，编制计划，完善政策，加快实施。另一方面，编制上海市城中村专项规划。将城中村问题提到全市城市化发展的战略高度，该专项规划与全市总体规划、土地规划、产业规划等相衔接，明确城中村转型改造范围和目标，从全局上破解城中村问题，并逐步指导各区县城中村按规划、滚动实施转型改造，力争在五至十年时间内消灭中心城区和近郊区城中村现象。在专项规划编制中，可探索创新政策，激励城中村各方主体转型的积极性。如探索容积率奖励和异地补偿，适当变更用地性质等。

案例：广东城中村转型改造经验

为了实现资金平衡，在严格履行相关程序的基础上，结合环境容量和城市景观要求，可探索容积率奖励和异地补偿机制。

广州、深圳城中村改造地块的容积率不少都突破了控制性详细规划和法定图则的规定。广州不少城中村的容积率达到 5-6，深圳目前的第一高楼就是在城中村改造的基础上建造的。

容积率奖励是指对提供公共服务设施、市政基础设施等公益性设施，或提供城市公共空间、保障性住房、历史文物保护的城中村改造项目，在满足公共配套设施、公共空间用地安排并符合技术标准的前提下，对原批准的容积率进行适当调整，奖励一定建筑面积。若城市规划确定不适合在城中村改造范围内进行容积率奖励的，在符合城乡规划相关要求的情况下，可视具体情况实行异地转移补偿。

同时广东也积极探索城中村用地性质变更。例如，广州提出，可将原住宅面积按 2:1 折算为商业面积，增加商业用地面积，给村集体和村民经营，保证村民的长期收益。因此，建议根据实际情况，适当提高城中村改造地块经营性用地特别是商业用地的比例。

2、加快拆除重建和综合整治

对于已纳入城市规划，并有具体项目安排的城中村地区，坚持以项目为主导推进整体拆除重建工程，进行彻底改造和转型。按照改造主体的不同，具体可分为：村集体自行改造、市场化改造和政府土地储备三种模式。

一是市场化改造。在集体建设用地征为国有建设用地后，通过现状出让方式由社会力量获得改造主体资格，提供改造资金，在完成对村民的补偿安置后，按规划开发建设。

二是村集体自行改造。以村集体经济组织作为改造主体，或由村集体经济组织引入合作单位，实施改造。改造方案由村民民主协商、集体讨论决定，并自筹资金、自行补偿、自我安置、自我开发，完成改造。该模式有利于保护农民自身利益，且在改造过程中的阻力较小，改造的实施和利益协调相对容易，能够充分调动村民的积极性，且改造方案更符合被改造村的实际情况，从而为城中村改造的成功提供了基础。

三是政府实施土地储备。由土地储备机构代表政府实施土地储备，进行土地征收、安置补偿和必要的基础设施建设，形成净地后，公开招标、拍卖、挂牌出让土地，按规划开发建设。

案例：“以村级集体为主导+企业改造”模式

通过调研发现，许多村级集体主动改造开发的意愿强烈，但由于资金缺乏等原因难以实施。以村集体作为改造主体，结合村集体股份制改造，由村集体自行筹资，自主改造，自我开发，但不得用于商品住宅开发。其做法是：由村集体成立开发企业进行运作，提出改造申请，组织编制改造的规划方案、补偿安置方案和实施计划，经村集体经济组织 80%以上成员同意后，报政府批准后自行实施。

由于这种模式是村民自主决策，有利于保护农民自身利益，且在改造过程中的阻力较小，改造的实施和利益协调相对容易。而且村民是直接受益者，能够充分调动村民的积极性。同时，由于村集体和村民对本村的情况最为熟悉，这就会使得改造方案更能符合本村的实际情况，从而为城中村改造的成功提供了基础。

例如，广州的猎德村利用这种模式，仅用 2 个月就完成了整个村 3100 多户村民的拆迁工作。深圳通过该种模式的运用，村民参与改造的积极性也非常高涨。这种改造模式，主要适用于经济基础雄厚，尤其是村集体经济基础较好，能够承担巨额改造费用的城中村。

该模式的主要特点：一是由村集体组织编制规划。城中村的改造规划方案，是在政府的指导下，由村集体会同开发企业组织编制，充分考虑到资金的平衡和实施的可行性。

二是实施捆绑式开发。将城中村改造地块分为安置地块、融资地块（开发地块）和复建地块（包括公建用地和村办企业经营用地等）三类。对于城中村地块较小、难以明确分割功能区的地块，实施立体开发。比如，底层商铺归村集体，企业的商品住宅归开发企业。通过捆绑开发，既保证了开发企业的收益，也保证了安置房和复建项目的建设。

三是村集体自行组织动迁安置及补偿。安置补偿方案由村集体制定和实施，政府一般不参与。

四是村民实行原地安置。从本质上，该模式是一种自下而上的运作模式。

对于尚未纳入规划或已纳入规划但还未拆迁的城中村地区，要进一步加强综合整治、推进城中村社区化管理，使城中村彻底向城市社区转型。一是改善城中村环境。以改善居住环境为主要目标，清拆违章、抽疏建筑，实施环境整治和立面整饰，加强城中村绿化建设。

二是完善市政公用配套设施。加强环境、卫生、消防、房屋安全、医疗教育、公共活动空间、市政公用配套设施等方面建设，基本达到居民生活要求。

三是推进社区化管理。加强社会管理，尤其是强化外来人口管理，提高城中村治安环境。改造资金由市、区、镇、村集体共同出资；以区为主、组织推进，市里给予政策支持。

案例：徐汇华泾镇外来人口子女临时教育点

华泾镇是徐汇区唯一的镇，位于徐汇区南部。东濒黄浦江，西临老沪闵路，南到关港村，北抵淀浦河，辖区面积 7.27 平方公里。地区内有行政村 20 个，在镇区范围内有 5 个村，其他 15 个村分布在 6 个街道范围内，行政管辖权移交至相关街道。

华泾镇城中村和其他地区城中村一样，外来流动人口占比较高，同时带来了大量的适龄儿童，但由于各种原因，这些儿童无法享受义务教育，同时也影响到地区儿童安全等问题。华泾镇积极创新，通过区镇协调，设立临时教育机构，该教育机构在教育主管部门备案，聘请代课教师，满足外来人口子女教育需求。一旦城中村拆除，无需提供教育服务，则可及时注销。

3、进一步拓宽渠道筹集资金

城中村改造作为一项复杂艰巨、影响深远的民心工程，离不开政府的管理规范与财政投入，但是要实现城中村问题的彻底解决，单单依靠政府的力量是远远不够的，必须扩大投资主体，拓宽融资渠道，吸纳各方资金，才能确保城中村改造工作的圆满成功。

一是加大财政支持力度。成立以区为主、市区财政共同分担的专项资金，市级层面以投资补贴的形式注入该项资金，用于支持城中村地块的改造，包括城中村改造项目规划编制、研究和政策调研、基本建设投资、扶持专项补助以及垫付启动资金等专项经费支出。另外，对于城中村转型过程中涉及土地出让的，视资金平衡状况，提取土地出让金的一部分或全额用于城中村基础设施建设和村民社会保障。

二是吸引社会资本参与改造。通过“设定改造标准、规范改造行为”，引入“规划最优”、“打包招标”概念公开招标，吸引社会资本参与改造。对引入的开发单位，事前要对其资金实力、改建规划方案、拆迁安置方案以及商业信誉等方面进行量化评估，以此带动改造水平的全面提升。具体方式有：可在拆迁阶段通过招标的方式引入企业单位承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可以作为收（征）地（拆迁）补偿成本从土地出让收入中支付；也可在确定开发建设条件的前提下，由政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过招标等公开方式确定土地使用权人。

三是拓展融资渠道。加快集体土地建设租赁房试点，拓展集体经济发展渠道。实行保障性住房项目贷款指标单列，研究将公租房等保障性住房项目贷款不纳入“房地产贷款”统计科目，以避免在房地产调控大背景下国家收紧房地产贷款对保障性住房建设融资造成的误伤。加强政银企合作，创新金融服务，破解融资瓶颈。在融资方式上，除了由政府投入、鼓励商业银行、保险公司等金融机构发放中长期贷款、支持有条件企业发行中长期债券，利用公积金结余本金等已经实际操作的融资方式外，还要积极探索争取发行保障性住房中期票据、房地产信托投资基金等，不断拓展多层次的融资渠道。

案例：北京个性化金融助力“城中村改造”

一直以来，北京城中村改造都存在政策瓶颈多、拆迁补偿款发放到位难、被拆迁户暴富返贫等问题。针对这些问题，农行北京市分行设计研发了“城乡一体化综合建设贷款”、“迁喜得利”等新型金融服务，并与北京市政府签署了土地储备和南城改造两个 1.00 亿元合作协议，有效破解了融资难题，加快了北京市 50 个重点城中村改造进度。

“城乡一体化综合建设贷款”以土地储备中心及其下属分中心为融资主体，以土地储备贷款形式发放，新增贷款不受地方政府融资平台贷款“降旧控新”限制，破解了融资五大瓶颈：一是就承贷主体而言，“城乡一体化综合建设贷款”未对借款主体

作过多限制，实行独立核算的企事业单位均可作承贷主体，但企业所有者权益须在 5000 万元以上；二是就贷款品种而言，“城乡一体化综合建设贷款”被划属至固定资产贷款，避免城中村改造贷款归入房地产信贷的类别而被调控的政策瓶颈；三是就贷款期限而言，常规上的土地一级开发贷款期限仅为 2 年，若按此期限运作，贷款到期时，城中村改造中包括拆迁征地、土地平整、市政建设、回迁安置房建设、修建产业用房、土地上市交易在内的多个环节通常无法完成。而“城乡一体化综合建设贷款”根据项目实际情况调整为 5 年，使城中村改造的建设期与贷款偿还期匹配，规避了贷款的相关风险；四是就担保方式而言，“城乡一体化综合建设贷款”根据城中村改造的特殊性，变“单一抵押方式”为“综合担保方式”，即抵押、质押、保证均可，还可视项目情况、贷款人实力等多种因素合理确定具体担保方式；五是就自有资金比例而言，常规土地一级开发贷款要求借款人自己落实 30%-35%的自有资金，但城中村改造融资需求大，自有资金落实压力大，银行很难发放贷款，以至被拆迁户补偿款无法及时发放到位，易引发强拆或暴力事件。而“城乡一体化综合建设贷款”按最低法定要求将自有资金比例降至 20%，共计为建设单位减少约 230 亿元的自有资金筹措，确保了回迁房建设、补偿款发放等工作顺利进行。

“迁喜得利”避畸形消费防暴富返贫。北京城中村改造的拆迁户所获补偿款大都是百万元，由于拆迁带来的一夜暴富，使得许多农民的传统生活方式和社会价值观念受到巨大冲击，再加上对理财缺乏科学理性的规划，不合理消费现象较为普遍。对此，农行北京市分行适时推出了“迁喜得利”综合金融服务方案，为拆迁农民提供多样化理财服务，积极引导他们理性消费，使资产保值增值。

4、探索村级集体经济新模式

探索集体经济发展模式是城中村地区转型、摘掉城中村和经济薄弱地区帽子的重要选择，既要考虑到村级经济利益又要保障村民个体利益。从当前实际情况和上海城中村现状来看，村级集体经济发展主要聚焦于：一是以地生财、壮大实力。激活土地这一根本生产要素，村集体以土地入股的形式，走以地生财之路。二是完善集体经济制度改革。加快财产清理、资产评估、资产量化、组建新经济实体等工作，以货币化形势，将净资产按照农龄计算。完善统计标准和量化，破解历史遗留问题。顺利推进股份改制。三是明确发展方向，分批成片推进发展。根据产业发展导向和区域发展规划，吸引符合导向的项目，切忌大杂烩式地发展，并合理控制开发时序。

案例：奉贤南桥新城光明村城中村向工业园区转型

光明村地处南桥新城的中心区域，在 1998 年前是贫困村，村委会资不抵债 380 余万元。村支书带领全村村民穷则思变，大力发展工业经济，在 2000 年年初创办了光明 A3 工业园区，现有生产型工业企业 105 家，商贸型企业 343 家。2011 年，光明村 A3 工业园区被列为全国产学研合作创新示范基地试点，上海光明村科技创业有限公司被认定为上海市科技企业孵化器。孵化基地现有建筑总面积 1.5 万平方米，集创业场地和创业设施、创业实训、创业孵化、研发办公、成果转化等服务，采用“公共服务、关联服务、特色服务、加速服务”的模式，为入驻的企业（项目）提供全方位的孵化服务。孵化基地分成四个区域：苗圃区、孵化区、加速区和集聚区。公司采用“孵化器+风险投资”的经营模式全面经营、管理光明村科技创业孵化基地。

5、完善安置补偿和就业保障

安置补偿政策直接关系到农民拆迁的积极性，关系到拆迁改造的进度。一是积极安置房源，尽量采取就地安置，可考虑在在城中村附近同级区段，甚至较优地段，通过调整规划，统筹留出一块可用土地用于安置。例如，可结合产业结构调整，利用企业“退二进三”，停产闲置释放土地，部分用作安置房建设用地。在安置房源的分配上，实行安置房的规划以及动迁去向公开制度，以街道、镇为单位，在单位区域内公开，确保分配各村的安置房源地段优势大致平衡。探索“自住以实物、出租用货币补偿”、“危房户、结婚户、困难户的预安置”以及租赁安置、养老安置等多样化安置形式，实行安置的可选择性，提高安置的可接受度和适应性。二是完善补偿标准。按照《上海市征用集体所有土地拆迁房屋补偿安置若干规定》，城中村拆迁补偿原则。考虑到城中村违章搭建较多，在补偿安置政策和标准等方面不能简单地借用旧区改造中套型加保底的安置补偿政策。可结

合区域经济发展、市场变化和村民诉求，顺向调整动迁补偿政策。综合考虑动迁过程中农民私房出租等利益损失，合理确定各类奖励、补偿和补贴费用。三是加强动迁安置资金监管。在“村集体+开发企业”的运作模式时，拆迁安置责任由村集体负责，为了确保拆迁资金到位，在土地出让时，要求开发企业按不低于动迁安置资金总额的 50% 现金加无条件银行保函形式交由村来监管。

关注城中村失地农民就业保障。一是确保征地农民保障。根据 2003 年市政府出台《上海市小城镇社会保险暂行办法》，将被征地人员全部纳入小城镇社会保险。征地人员但凡女超过 45 周岁、男超过 55 周岁（即征地养老人员），可在“征地养老”和“镇保”之间进行选择。征地养老人员养老生活费由区县自定。二是确保征地农民就业安置。由于年龄、文化、技能、就业观念等问题，征地人员市场就业难度较大，就业岗位不稳定，征地人员就业压力一直由政府承担。因此，区镇两级政府应加大对征地人员的就业扶持力度，将城中村农村劳动力纳入城镇失业登记范围，享受相应的就业促进政策，通过开发政府公益性岗位用于安置征地人员就业。鼓励征地人员参加职业技能培训，对参加培训人员实施政府补贴，力求提高征地人员的就业竞争能力。同时参照城镇居民最低生活保障线标准发放生活费，保证征地人员的基本生活水平。