

昆明市城市化进程中的 城中村改造与乡村振兴协同推进路径探析¹

闫青田，王鹏程

（云南农业大学马克思主义学院，云南 昆明 650201）

【摘要】 在党的二十大召开后的新型城镇化的背景之下，城中村的合理改造问题已跃升为城市与农村地区协调发展的重中之重。已有的城市化进程研究大多聚焦于城市或者乡村的二元结构层面，对同时具有城市和农村双重属性的“城中村”却少有研究。以昆明市城中村改造为例，针对城中村改造过程中出现的空间结构排布不合理，配套机制不完善；建筑存在安全隐患及公共设施不能满足民众需求；社会治安不稳定，管理制度不健全等问题，探究城中村改造与乡村振兴协同推进路径。应采取聚焦顶层设计，建立有效监督机制；构建和谐社会，大力发展公共服务；

保留特色文化，延续城市记忆；实现“四化”有机统一，推动产业融合等举措加快城中村改造进程。

【关键词】 新型城镇化，城中村改造，土地利用

【中图分类号】 F292 **【文献标识码】** A

城中村的合理改造是一项能实在提升人民幸福感、安全感、获得感的民生工程，是在中国推进城市化进程与探索解决城乡二元结构对立问题的一种策略。但全国各地的老城区改造以及扶贫搬迁过程中问题频发，以昆明市为例，由于社会治安不稳定、管理制度不健全、政府规划不合理等因素，出现了一系列负面影响。通过对昆明市城中村合理改造策略的研究，以期为优化城中村的改造、治理以及发展模式提供新思路，从而进一步推广昆明市城市建设优秀示范经验。

1 昆明市城中村的改造历程

改革开放以来，昆明市在城市建设方面取得了巨大成就。在城市建设过程中，由于旧城改造等原因造成了一批城中村和城郊结合部出现。这些城中村和城郊结合部有的已成为繁华城区的一部分；有的则逐渐被城市包围；有的由于地理位置优越、交通便利而成为商业繁华区；还有的则因土地价格偏低而成为城乡接合部。城中村的存在不仅影响了城市的整体形象和交通环境，而且对村民的生产生活产生了不利影响。

对此，昆明市从20世纪90年代起开始进行城中村改造试点工作。1992年，昆明市政府在寻甸县大黑山乡试点进行城中村改造工作。1994年，昆明市被列为全国四个城中村改造试点城市之一。20世纪90年代末，昆明市积极推进城中村改造，并出台了一系列政策、法规和规划。为加快城中村改造步伐，2001年9月1日，昆明市召开了“城中村”改造工作动员大会，拉开了全市城中村改造工作的序幕。1990—2002年，昆明市按照“高标准、高质量”的原则，结合全市实际情况和产业结构调整的需要，先后对五华、盘龙、官渡等12个区进行了城中村改造试点工作。2003年4月，根据昆明市城市建设事业发展的需要和建设国际化大都市的目标定位，昆明市委、市政府正式颁布了《关于加快城市旧区改造工作的意见》（简称《意见》）。《意见》对全市城中村改造工作作出了全面部署和具体安排。2004年5月28日，昆明市委常委会审议并通过了《关于加快城市旧区改造

¹ [收稿日期] 2023-04-13

[作者简介] 闫青田（1977—），男，河南郑州人，在读硕士研究生，研究方向：马克思主义与“三农”。

[通讯作者] 王鹏程（1997—），男，山东滨州人，在读硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化。

工作的实施意见》（简称《实施意见》）。这是昆明市城市旧区改造工作历史上第一个比较全面的指导文件。

2008年，昆明市提出5年消灭全市城中村的目标。2012年6月，昆明市人民政府发布了《昆明市人民政府关于进一步规范城中村改造工作的意见》，将城中村完成改造的时间推迟到了2015年，昆明市政府开始认识到城中村改造不能急于求成。2016年，昆明市政府出台《昆明市城市更新改造管理办法》，首次提出“并非所有城中村都需要拆了重建”，开始转手城中村合理改造、精细改造。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出“实施城市更新行动”，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能，在其“新型城镇化建设工程”中，明确提出“因地制宜地改造一批城中村”。可见，城中村的合理改造的主要目标是要将整体重建为城市社区。

在2021年6月，昆明市召开中国共产党成立100周年系列新闻发布会。会上提出，截至目前已完成城中村改造项目111个，正在实施改造174个，131个项目已建成并移交。下一步昆明市重点将符合条件的城中村纳入棚改范围，进一步提升人居环境和城市品质；以保障城市中低收入家庭基本居住需求为重点，积极发展公租房租赁补贴；结合实际大力发展保障性租赁住房。持续改善困难群众居住条件，更好满足人民群众对美好生活的向往。

目前，昆明市政府规划2023年度城中村改造项目，预计有重工西区改造、重工东区改造两个项目，改造东庄前村1-30号、小罗丈村、郭家凹村、秧田坝村等8个项目，改造面积约126hm²，施行安置房建设东庄前村1-30号、罗丈村、郭家凹村等10个项目。依照昆明市政府的规划，盘龙区将在“十四五”规划期间，预计完成63个城中村改造项目。

2 城中村改造的意义

习近平总书记在党的二十大报告中强调，“最艰巨最繁重的任务仍然在农村。坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”[1]。该政策的提议目的是为了解决我国现存的农村城市融合发展问题。基于此新型城镇化背景，对城中村研究分析有助于发现我国城中村治理过程中如何进行合理改造问题，揭示城市化进程中城中村的发展规律。

随着城中村的出现，城市中出现了大量的住宅和建筑，形成了一个新的城市社区。大量外来流动人口进入城中村，城中村给他们提供了就业、生活机会，为他们提供了生活便利。但是城中村存在着基础设施落后、治安混乱、环境脏乱差等问题，已经影响到城市经济社会的发展，对居民生活和城市形象也带来负面影响。城中村是城市化快速发展过程中的一种特有现象，是在我国经济社会快速发展和城镇化快速推进过程中产生的。作为我国城市化进程中特殊产物的“城中村”，已成为城市可持续发展面临的重要难题。随着城市化进程的加快，“城中村”问题越来越突出，它不仅制约了城市经济的发展，而且给城市的稳定和社会的和谐都带来了不良影响。

对城中村进行改造是提升城市功能、改善人居环境、维护社会和谐稳定、促进经济社会可持续发展的重大举措。科学合理地推进“城中村”改造工作，不仅有利于城市基础设施建设和土地集约利用，改善人居环境，还有利于提升城市形象。

3 昆明市城中村改造现状

随着城市化进程的不断加快，土地资源愈发紧张，大量农民从农村土地中脱离出来，涌入城市寻找新的谋生方式。农村人口向城市流动在促进城市发展和繁荣的同时也对原有城市空间造成了极大的影响。在社会结构转变、劳动力就业结构调整和土地市场改革等因素的共同作用之下，城中村逐步成为了我国城市发展过程中的特殊现象。20世纪80年代以来，中国城市化进程迅速推进，大量人口涌入城市从事生产经营活动。但由于对土地资源利用方式上的差异以及缺乏合理规划和科学管理等因素导致城中村问题层出不穷。近年来，随着乡村振兴战略的提出和落实，城中村改造逐渐成为了解决乡村地区问题的重要举措。

城中村作为城市与乡村二元结构下演变而来的产物，具有典型的二元结构特征：在区位上，城中村处于城市与农村两个地理空间上；在社会属性上，城中村同样具有城乡双重属性。

3.1 空间结构排布不合理，配套机制不完善

昆明市大力建设及改造城中村。2008年，昆明市启动了区内336个城中村的重建改造工作，总计建筑面积高达3800万m²，位居全国第一。昆明市城中村改造多为自发性且缺乏统筹规划指导，没有将土地进行合理使用导致部分地区建筑密度过大，而还有部分地区没有进行合理开发，造成用地的巨大浪费。由于昆明独特的优势地缘因素及开放式的人口政策，吸引了大量外来人口入住，使得城中村的规模不断扩大，打破了原有的村庄管理模式，对昆明市的城市管理提出了新的问题与挑战。

罗丈村是较为典型的城中村，附近拥有工厂、学校、娱乐场所等，是大量务工者与外来人口的主要聚集地。在昆明市城中村改造中，出现了地区人员管理混乱的问题，通过社区工作者的不断协调，这些人员管理问题才得以缓解，这也凸显了城中村改造过程中暴发出来的问题。

3.2 建筑安全问题及公共设施不能满足民众需求

城中村的改造过程中由于存在过于仓促、急于完成政府所定指标等负面因素，造成城中村中的供水系统、供电系统、公共卫生系统等居民基本需求设施不完善，使得城中村成为脏乱差的代名词，并引起了很大的居民生活安全问题。另外由于政府资金周转为困难，导致城中村建设的工期被延长。昆明市罗丈村在城中村改造中停工时间较长，具有比较典型的参考意义，其影响了居民的正常生活，限制了盘龙区经济活力的进一步发展。

昆明市政府在落实新型城镇化建设的过程中，将城中村的改造暂时避开，没有明确制订关于城中村建设的相关制度，集中力量建设城市内部经济发达地区，也就造成城中村的管理混乱、公共基础设施不完善，忽视了城中村在城市化进程中的“承上启下”作用。

3.3 社会治安不稳定，管理制度不健全

昆明市的城市开放性政策和优良的发展环境为外来人口创造效益提供了便利条件，昆明市的外来流动人口为其创造了20%以上的GDP，是典型的人口净流入地区，省外及省内其他州市流入昆明市的人口约198万人，其中常住人口约120万人，有着大量的住房需要[2]。当时的昆明市主要城区难以满足大量人口居住需求，加之城区内部居住成本过高，因而外来人口将目光投向了租住价格低、距工作地点近的城中村，这些涌入城中村的外来人口与当地居民存在生活习惯、思想观念不同，导致出现了许多矛盾与冲突，其中某些外来人员甚至参与违法犯罪活动，危害社会治安，加大了城市社会治安管理的难度，使得城中村成为具有许多治安问题的区域，对昆明市整体城貌造成了负面影响。

另外，城中村地区经济发展较为缓慢，很难吸引高素质人才组成高效率、高执行力的管理班子，与之相适应的行政体制不健全，也导致了城市管理的“最后一公里”不能彻底执行。金辰街道的罗丈村与金刀营村聚集人口较多，是重点地区综合整治的典型，在城中村改造前存在着影响市容、噪音扰民等问题，对社区的管理层造成了很大的困扰。

4 城中村合理改造的现实路径

4.1 聚焦顶层设计，建立有效监督机制

政策的制定是改造工作的重要方面，但改造落实“最后一公里”的实施层面在当前看来显得尤为重要[3]。通过建立合理有效的监督机制，通过中央与地方的内外双向联动，实行严格的问责制度，肃清城中村改造过程中出现的官商勾结问题，从而实现新型官商合作关系。

昆明市将建立城中村改造“三个清单”和“四项制度”，将城中村改造作为全市的重大政治任务 and 民生工程来抓，使人民

群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，共同富裕取得新成效。在呈贡区探索试点的基础上，昆明将在全市范围内推广试点工作。以“三定”方案为指导，将城中村改造作为城市更新的重要内容，以市场化运作的方式推进城中村改造。同时，将城中村改造纳入各级党委政府年度绩效考核指标体系，对工作不力、问题较多的单位和部门予以约谈、通报或问责。同时，将城中村改造纳入作风建设督查范围，加大监督检查力度。把监督的重点放在基层党组织特别是村（社区）党组织领导责任上，着力发现和纠正城中村改造中的不作为、乱作为等问题。强化监督执纪问责，对城中村改造中的党员干部涉嫌违纪违法问题线索优先办理、优先处置。

4.2 构建和谐社会，大力发展公共服务

党的二十大报告中明确指出，中国特色的新型城镇化要求达到“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”等五大目标，其中首要的是“以人为本”。因此，这也是当前城中村合理改造和综合治理的首要目标，城中村改造要贯彻新型城镇化政策精神，符合中央“不以 GDP 论英雄”要求，树立正确的政绩观，将从前的着眼于经济指标转变为着眼于人民幸福感，大力发展公共服务，政府重点投资公共设施建设，让城中村甩掉“脏乱差”的旧印象。

4.3 保留特色文化，延续城市记忆

昆明市发展历史悠久，各地均有独具特色的地方文化记忆，由于之前不合理的破除重建过于匆忙，导致地方文化没有保留，出现城中村千篇一律的现象，没有充分发挥城中村的“承上启下”作用。因此做到“以人为本”，让人民群众的幸福感和安全感、获得感更充实，大力丰富社区居民的文化生活，真正关注后续居民的居住幸福感至关重要。

根据昆明的当地特色，注重中华优秀传统文化与当代人文精神相结合，并充分发挥文化潜移默化深远持久的作用。既发扬历史文化的积极影响，又响应当前中国特色社会主义文化新精神的思想内涵，做到实现文化自信的新型城镇化。对城中村这一城市与农村的纽带的文化与记忆进行延续与保护，使昆明市城中村文化永远保留在昆明人民、云南人民、全国人民的城市记忆之中[4]。

4.4 实现“四化”有机统一，推动产业融合

坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调[5]。其中农业现代化是我国当前四化中的短板，要补齐农业现代化这个薄弱点，并加快推进农业农村现代化。实现新型城镇化的“四化”统一要整体发展，不能抓大放小，要统筹兼顾，最终实现工业化、信息化、城镇化以及农业现代化的有机统一。

昆明市有着独特的适应发展新兴产业土地空间，城中村的合理改造要充分考察当地具体条件，并着力培育战略性新兴产业，构建现代产业发展新体系。吸取朱有勇院士在贫困地区开展扶贫工作的发展经验，要促进新型工业化、城镇化与农业现代化融合，加快形成城乡互补的新型工农城乡关系。与此同时，城中村公共服务水平、城镇化建设水平也会随之大幅提升。

5 结语

作为城市与乡村承上启下纽带的城中村，其改造问题仍然有待完善。面对新型城镇化的大背景下的城中村改造依然处于探索阶段，不仅需要总结过往的优秀示范经验，还需要结合当地实际来因地制宜、因时制宜、因人制宜地有序推进，更需要着眼未来，真正做到“以人为本”，关注人民幸福感。城中村的改造问题需要多个主体共同协作，抓住问题的本质，破除不合理的制度机制，大力推进基础设施建设，最终与我国当前新型城镇化要求相符合，实现持续提升云南地区经济活力，促进云南地区快速发展。