

中小城市边缘区域城中村更新改造问题与策略研究

郭浩然

山东建筑大学建筑城规学院, 山东 济南

收稿日期: 2024年10月17日; 录用日期: 2024年10月28日; 发布日期: 2024年11月28日

摘要

在以高质量为导向的发展新时代, 中国城市化所面临的主要矛盾是高水平的社会经济生活条件和长期发展不均衡不完善的城市化承载空间之间的矛盾冲突。城中村是城市化空间发育不均衡不完善的主要组成部分, 是实现中国城市高质量发展的最大挑战之一。目前关于城中村更新改造的研究偏向于沿海城市发展成熟的城中村, 中小城市的研究较为缺失, 因此本文以中小城市边缘区域城中村为研究对象, 界定中小城市边缘区域城中村的研究范围, 与大城市城中村比较, 研究其更新改造可能面临的问题, 探索其适宜的城中村更新改造策略。

关键词

中小城市, 城市边缘区, 城中村, 更新改造

Research on Issues and Strategies for the Renovation and Transformation of Urban Villages in the Peripheral Areas of Small and Medium-Sized Cities

Haoran Guo

School of Architecture and Urban Planning, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Oct. 17th, 2024; accepted: Oct. 28th, 2024; published: Nov. 28th, 2024

Abstract

In the new era of development oriented towards high quality, the primary contradiction faced by

文章引用: 郭浩然. 中小城市边缘区域城中村更新改造问题与策略研究[J]. 现代管理, 2024, 14(11): 2955-2960.

DOI: 10.12677/mm.2024.1411353

urbanization in China lies between high-level socio-economic living conditions and long-term uneven and inadequate urbanized carrying spaces. Urban villages, as a major component of uneven and inadequate urban spatial development, pose one of the greatest challenges to achieving high-quality urban development in China. Current research on the renewal and transformation of urban villages tends to focus on those in coastal cities with mature development, while research on those in small and medium-sized cities is relatively lacking. Therefore, this paper takes urban villages in the peripheral areas of small and medium-sized cities as the research object, defines the scope of research for such urban villages, compares them with those in large cities, studies the potential issues faced in their renewal and transformation, and explores suitable strategies for their renewal and transformation.

Keywords

Small and Medium-Sized Cities, Urban Fringe Areas, Urban Villages, Renewal and Transformation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国经济已由高速度发展阶段转向高质量发展阶段，这也意味着我国城市也步入了高品质转型发展阶段。然而，城中村作为国内城市发展建设中最后一道墙，对城中村进行空间、经济与社会功能的结构性乃至系统性改造也是城市未来发展面对的历史性挑战[1]，相较于最初对于城中村单纯批判的消极认识，如今人们正在重新辩证地审视城中村的意义，这就意味着人们对中国城市化的发展历史规律有了全新的理解，也体现了城中村的存在意义和运行机理将随着中国城市化的演进而不断发生变化。在新存量规划时期，城中村的更新与改造也日益受到重视。

很多大城市在城市开发建设的推进过程中，积极探索了城中村更新改造的策略方法，经过多年的探索与实施，已取得了一定的成果和经验。中小城市和大城市的“城中村”在成因与形态上大体相同，这些城中村归根究底是由于二元结构与高速城市化双重影响下的必然产物[2]。在中国城镇化过程中，中小城市相比于大城市成长缓慢，而城中村更新改造是受经济、政府有关政策、政府实施过程、反馈机制等方面的各种因素直接影响的，这也就导致城中村在控制城镇化发展程度和最终城镇化成效上产生了不同。大中城市对城中村整治规划的深入研究已有相当的成功经验，因而，中小型城市对城中村的更新改造应提上日程，更应有效地总结大都市城中村改建更新办法和对策，科学合理地解决好其城中村改造更新。

2. 中小城市边缘区城中村概念界定

2.1. 中小城市边缘区城中村界定

城镇化的过程会造成城市的蔓延及附近村落消失。在城镇化缓慢进展时期，农村转变城市的更替周期变长，在长周期的城市扩张下，城乡矛盾表现不明显。而在快速发展阶段，转变周期短，城乡矛盾激发，进而产生城中村。由此可见，城中村既是中国高速城市化过程中所必然的，也是村落矛盾随城市化进展而蔓延的阶段性产物，见图1。城市边缘区城中村正是城中村随城市扩张发展过程初期的一个阶段。

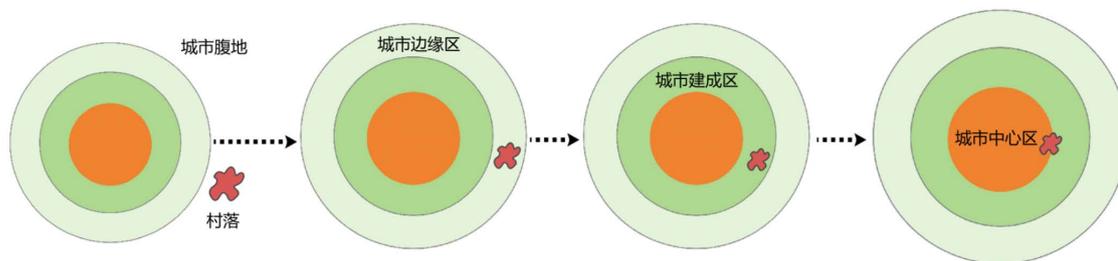


Figure 1. Schematic representation of the development process of urban villages during urban expansion

图 1. 城中村随城市扩张发展过程示意

目前，中国在城市边缘区域范围划分方面并没有统一的规范。由于中小城市城区并无明显的城市边界，故而本文将中小城市边缘区城中村界定为：位于城市边缘区内，中小城市规划区以内，城市用地开始侵入的村庄。也可以说是以城市建成区为核心的，城市边缘区内，经济社会及空间上紧密联系的村庄，见图 2。

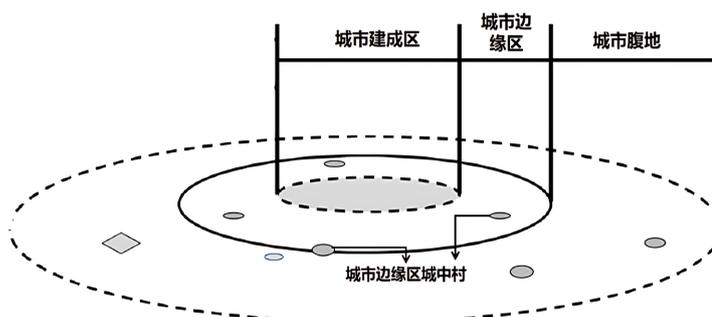


Figure 2. Schematic representation of the concept of urban villages in the urban fringe area

图 2. 城市边缘区城中村概念示意

2.2. 中小城市边缘区城中村与大城市城中村比较

城市边缘区城中村是城中村发展的一个关键时期，是传统农村逐步转化为现代城中村的萌芽点，城中村属性还未完全显露出来，随时间推移大部分城中村所特有的城乡矛盾问题都将逐步产生，若政府在建设初期阶段不能进行及时的干预与疏导，则可能会进而衍生出如同大城市城中村相似的问题。

与大城市城中村不同的是，中小城市边缘区城中村虽然被城市建设用地侵入，但是还暂未出现城乡矛盾激化的问题，更与破落的棚户区或贫民窟不同。中小城市边缘区的大多数村庄随着时代发展，其建筑质量相对较好，村庄活力相对较高，城乡关系相对和谐，成为中心城区的重要组成部分。

中小城市边缘区城中村既是一个带有传统乡村形态特点的城市社区，同时也是一个带有城市功能的乡村社区。在空间结构上，城中村一般仍以在宅基地上的农民自建住宅为主，而在交通条件和设施上虽然可能存在一定问题，但也已逐步与城市交通接轨。在社会生活上，保留有传统的乡土生活方式的同时，也能承担都市的一些功能和业务，表现出了一种城市居民与乡村居民的共同特征。在人口统计上，城市边缘地区主要为农业户口。在产业发展上，中小城市边缘区城中村的耕地大多已经消失或者耕地面积很少，其居民也不再从事农业劳动。

3. 中小城市边缘区城中村更新改造面临的问题

城中村形成的内在的根本原因在于我国城乡户籍制度和土地所有权的双重管理体制，使得城乡土地

制度、城乡建设管理体制的差异明显。改造充斥着历史因素与现实因素的影响，其改造更新面临着许多困难与问题。但同时相较于过去把城中村看成是“脏乱差、毒赌黄”与“癌症”之地[3]，如今的中小城市边缘区城中村更新更需要辩证看待。

3.1. 快速城市化所导致的城中村问题

随着中小城市快速城市化，城市迅速发展扩张，使得处于边缘地带的乡村逐步转变为城中村状态。虽然中小城市边缘区城中村现状情况良好，但快速的状态转变将会引发一系列的成熟城中村会出现的问题，如村民利益、用地凌乱、公服匮乏、开发时序等问题，不仅是有关规划部门的责任，也是对相关制度政策的考验，因此中小城市边缘区城中村的发展具有极强的不稳定性。如果得不到统一的规划控制，其肆意的发展又将成为快速城市化过程中的阻碍。

快速城市化所导致的城中村问题可以划分为政策与管理体制的约束；户籍制度、土地政策、产权改造政策、社会管理模式政策及福利政策；经济利益与管理体制之间的矛盾，村民、政府、投资方三方利益博弈；思想观念障碍，村民具有一定的抵触思想和畏惧情绪；改造与发展实际不符；城镇建设盲目扩张、改造开发热的圈地运动、城市乡村化现象、缺乏产业支撑、投资环境建设欠缺等。

3.2. 中小城市边缘区城中村自身特点所导致的问题

3.2.1. 村民理念问题

中小城市边缘区城中村“亦城亦乡”的特征使得村庄居民兼具村民和市民两种身份。作为市民，其享有村集体用地制度，拥有宅基地的土地使用权，宗族关系和邻里结构紧密，作为村民，其又可以享受城市教育、医疗、商业娱乐等生活配套设施。这些优越条件都使得中小城市边缘区城中村的社会形态和物质形态保持现实凝聚力，即村民更倾向于保留村庄来抵抗城市建设的侵蚀以维护自身现实利益[4]。另一方面，村民会担心改造更新的过程及结果对自己是否产生不利影响，如失去宅基地，补偿不合理、失去土地、工程质量等方面的担忧。

3.2.2. 内部稳固阻碍更新改造

不同于更新停滞等待拆迁的大城市城中村，大多数中小城市城中村内部并没有混乱的空间秩序和聚集的低收入人群，仍保持村庄的物质空间形态和传统乡村宗族社会特征，并且仍处于不断生长之中；也不同于人口外流设施落后的偏远地区乡村，其基础设施接近城市水平，同时享受城市各项公共服务。因此中小城市边缘区城中村在城市经济社会发展中相当稳固，这就给更新改造带来了一定的阻碍。如果在更新改造中盲目追求村庄拆迁不仅带来过高的建设成本和建设难度，还容易引发社会矛盾。

3.2.3. 失地村民就业问题

中小城市边缘区城中村耕地被大量占用使得失地农民大量增多。即使没有失地的农民，农业收入也不再是其主要的经济来源。城市岗位的门槛限制淘汰了大量学历较低或专业技能不足的劳动力，失业农民的就业问题也是一大考验。

3.2.4. 乡土文化延续问题

中小城市虽然不像大城市那样处于时代发展的前列，但由于互联网的发展和基础设施的现代化，大城市的各种新潮现代的生活方式也相继进入中小城市，随之而来的是相关产业的兴起。在未来，这些村庄的乡土文化必然受到来自现代城市文明的冲击，它代表着两种人群、两种生活方式乃至两种文化的碰撞，新时代的年轻人大多不熟悉村庄里的文化，同时年轻人则由于婚嫁、子女上学、生活方式等原因在城市小区中居住，乡土文化的延续问题，也是这些城中村要面临的。

4. 中小城市边缘区城中村更新改造策略

国内城中村更新经验表明，城中村更新是对经济、社会、环境等多层面的综合更新，不仅包括物质空间实体，还包括非物质的精神需求，要实施中小城市边缘区城中村的更新，需要制定多方面综合的更新规划策略。

4.1. 防止城市无序扩张策略

城市边缘区城中村产生的原因是城市的空间扩张，因此中小城市边缘区城中村更新改造的目标之一防止城市向郊区的无序拓展，对政府来说，应该制定统一的征地计划，要加强对周边农村用地的管理，特别是要禁止未经审批的无序建设行为；要积极引导农村自发进行都市化改造；还要改变过去绕过去的规划方案。在禁止无序建设这一环节，应根据城中村的不同发展程度来制定相应的法律法规。

审慎评估村庄发展情况，渐进式推进城郊融合型村庄更新改造。要遵循城市内在发展规律并加以规范和引导才是正确的城中村更新改造模式。

4.2. 优化城中村功能结构策略

对于面临开发的城市边缘区来说，它之所以面临城市土地向周边蔓延主要是因为城市的发展合扩建需要占用更多土地，因此要优化城中村功能结构使其融入城市发展的一部分。同时城中村更新是一个经济、社会、文化及环境等全面协调可持续的工程。对于城市边缘城中村，重点在于合理规划土地的各项配比，实行以综合整治为主、以拆迁重建为辅的更新改造方针，在保持较低成本人居空间的前提下，进一步改善城中村空间质量，增强城市服务能力。并通过划分综合整治分区，对本市城中村拆迁重组活动实施严格监管。

4.3. 物质环境更新改造策略

提升城市公共服务和基础设施的保障能力。着眼于民生，弥补城中村的环境保护等基础建设不足解决城中村问题，改善城中村公众空间质量，鼓励采取综合整治的手段提升民众的宜居活动条件。并鼓励在城市化的边缘地区或城中村未来开发过程中，采取部分拆建的手段扩大公园、绿地等公众空间。

保证中小城市新市民的基本住房需要，通过综合治理完善公共卫生环境，化解城中村极易出现的消防安全隐患，同时沿街立面质量提升、配套设施功能完善、公共空间多点多面、环境景观美化和住宅内部环境优化等手段，为中低收入人群提供一定规模的低成本、高质量的居住空间，以避免城乡矛盾激化，推动社会和谐发展。

4.4. 多中心主体共治策略

在进行更新改造时通过制度创新、政府责任和机制建立起基于系统思考的疏导和改善策略，保证各方利益相关人的博弈均衡，实现利益分配规则与过程的公平公正[5]。现在无论是单一由政府主导、企业接盘，还是村集体的“自力更生”，都难以从根本上解决城中村面临的困境，难以达到它所要与城市同步发展的最终目标，可以通过公共产品为媒介，在进行城中村更新改造项目时要协同各参与主体，均衡各自利益，让彼此为了某一共同目标而相互妥协、共同发力，实现多中心治理。

4.5. 产业经济发展策略

以政府为主导，引导产业转型提升，实施规划的统一开发，整合空间资源，集中资源建造产业聚集区，提升城中村的土地利用效率，并通过多种途径加快对一些城中村成片老旧工业园区的整合和改造升级。

加大中小城市招商引资力度，推进城市建设发展，引导城郊融合型村庄居民向城市产业转移，实现城村产业良性互动。利用城乡居民消费升级的大趋势，充分发挥边缘区城中村中的区位与土地资源的优势，引导新的城市产业向城中村空间上倾斜，主动承接城市各项发展需求。

4.6. 社会发展与文化遗产策略

探索与现代化生活方式相契合的更新改造模式。城市化的发展趋势与市民生活模式的现代化是不可避免的，设施标准与服务的改善大大地增强了现代市民生活的便捷与舒适度。因此，需要以发展的眼光对待城中村更新改造问题

延续城市文脉与乡土文化，塑造具有中小城市地域特色的城区空间，挖掘中小城市边缘区城中村的历史人文内核。城中村的发展也代表了城市文脉的发展。大拆大建的改造方式会使得城市原有的空间肌理以及空间之上的地域人文消失，导致千城一面的现象。中小城市不同于大城市，其扩张需求与用地供给之间的矛盾并没有那么剧烈，城市文脉的延续和特色的凸显具有一定的环境基础。因此在进行更新改造时，要正确处理村庄的特色，顺应村民归属感的心情，延续城市文脉与乡土文化。

5. 总结

城中村是城市化空间发育不均衡不完善的主要组成部分，是实现中国城市高质量发展的最大挑战之一。但在另一方面，我们应该认识到城中村的积极一面，其多元生命力与韧性，也看到其在中国城镇化进程、城市要素流通过程中的特殊意义。推动城中村的更新改造，推进城乡一体化进程以及城村融合，既是城中村自我改造的实际要求，又是城市建设面向现代化和实现高质量发展的新时代需要。

对于大城市边缘区城中村一方面审慎对待村庄更新改造，采取渐进式的更新策略，阻止城市盲目扩张；另一方面，也要探讨城村融合，共建共享的可能。唯有坚持物质环境、工业经营、社区文明等协调互动的可持续城中村更新与改革，才能改变中国农村长期以来依靠自上而下式的消极式更新改造，解决城中村更新改造问题。

注 释

文中图片均为作者自绘。

参考文献

- [1] 叶裕民. 特大城市包容性城中村更新理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 9-23.
- [2] 常民. 小城市“城中村”改造规划模式研究——以茂名市为例[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2007.
- [3] 东建. 珠海市三年内消灭“城中村” [J]. 城市规划通讯, 2000(12): 14.
- [4] 周游, 周剑云. 城市规划区内的乡村规划编制实践——以广州市南沙区芦湾村规划为例[J]. 城市规划, 2015, 39(8): 92-100.
- [5] 万成伟, 于洋. 公共产品导向: 多中心治理的城中村更新——以深圳水围柠盟人才公寓为例[J]. 国际城市规划, 2021, 36(5): 138-147.