陈利根，胡林伟. 民营企业发达地区城中村改造的困境与出路［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（2）：1-9.
CHEN Ligen，HU Linwei. The dilemma and way out for the reconstruction "urban village" in developed areas of private enterprises［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（2）：1-9.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.02.001

民营企业发达地区城中村改造的困境与出路

陈利根，胡林伟
（南京农业大学 公共管理学院，江苏 南京 210095）

摘 要：本研究主要采用案例分析法和调查访谈法，对温州市L街道城中村的特点、现行改造方案以及改造中出现的问题进行了深入的剖析和思考，试图为深化该类地区城中村改造提供建议和思路。研究发现，改造中存在的问题主要为村民失去租金收入、外来人口流失以及产业转移的低效益，通过再思考发现关键在于现行改造方案忽视对村民的人文关怀、缺少对外来人口的关注以及产业转移补偿方式的单一。基于此本研究认为民营企业发达地区城中村改造应从留地政策、产业安置等方面进行模式创新。

关键词：城中村；流动人口；公共租赁房；产业优化
中图分类号：F281 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）02-0001-09

改革开放以来，伴随着经济快速发展及工业化的推进，城乡二元结构对人口流动的限制有所松动，我国进入了快速城市化的阶段，城中村正是这个阶段出现的特有现象。城中村依托自身地理区位优势以及丰厚的征地补偿金积累并发展了巨额的集体经济，形成了以出租屋租赁为主要谋生方式的家庭经济，为承载外来人口和为村民增收起到了积极作用[1-3]。但随着城中村居民日益密集、组成愈加复杂，同时缺乏统一的规划和引导，城中村出现了建筑违章、危房林立、容积率不足等问题[4-5]，给当地社会治安、环境卫生、消防安全、公共服务设施建设带来了巨大的压力[6-7]，严重制约了城市存量土地的可持续发展、土地的集约化利用，是城市持续高速发展的巨大阻力，城中村的改造迫在眉睫。

21世纪以来以广州、深圳为代表的经济发达地区开始了大规模的城中村改造运动，随着城中村的消失，市容得到了极大改善，但也有不少学者针对现有改造方案提出了质疑和新的建议。周杰认为目前我国多数城市采用的城中村改造模式无法实现包括村民生活方式、思想观念和职业技能在内的软改造[8]。郑文升等人认为单纯从增加城市用地出发将城中村“推倒重建”、不考虑发现有效的替代住区模式，城中村只会向更远的郊区平移[9]。魏立华等人认为城中村改造需为弱势群体的居住质量谋福利，在原有区位上以留存乃至扩大出租屋经济为前提，由村民或村集体改造自身是目前的可行性模式[10]。

学者们普遍认为现行城中村改造模式能解决景观建筑问题，但仍难以延续其为村民增收、承载外来人口的正向功能。本研究将以温州市L街道城中村改造为例，通过查阅L街道拆迁领导小组有关城中村改造前的整体摸排情况，对城中村改造前的社会、经济特征进行梳理，总结存在的问题。为更好地了解实际情况，在城中村改造正式启动后，本课题组成员于2019年7月对L街道城中村展开实地走访，与村民、村干部、企业负责人、外来流动人口进行访谈，围绕城中村改造方案、断收后的村民生活、村内企业转移安置、外来人口再就业等问题进行深入调查，对城中村改造的问题本质进行再思考，并结合民营企业发达地区特点，为深化城中村改造提供建议与思路。

收稿日期：2020-11-20 **修回日期：**2020-12-08
基金项目：国家自然科学基金项目“住宅用地多主体供应下利益相关者福利均衡及其调控研究”（71874083）
作者简介：陈利根（1961-），男，教授，博士，博士生导师。研究方向：土地行政与土地法。E-mail：lgchen@njau.edu.cn

一、温州市L街道“城中村”的特征及问题

L街道位于鹿城区中部，与繁华市区相邻，前身是温州市工业重镇，辖区内民营企业活跃。东部的工业区占地面积67.7公顷，建筑面积约90公顷，加之辖区内的中国鞋都产业园区，形成了以皮鞋为主，服装、眼镜、打火机为辅的产业结构，共计落户企业3300多家，规模上企业123家，是一个典型的民营企业发达地区。

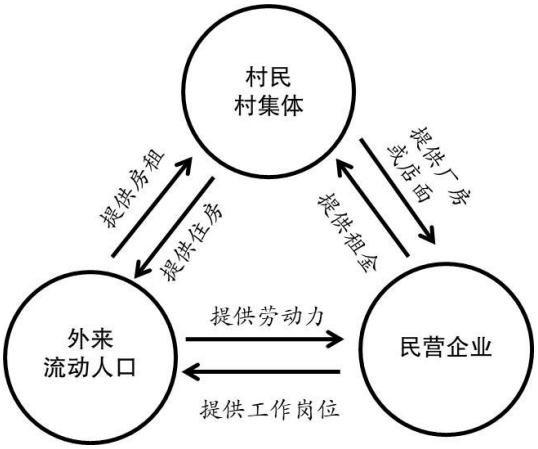


图1 温州市“城中村”核心利益关系

自20世纪80年代末开始，家庭作坊式企业在L街道盛行，辖区内不少村庄依靠内生性动力实现了一定的非农化，该地区呈现出大范围、分散式的乡村工业化的空间布局。伴随着城市化的推进，城市用地不断扩张，一部分未被征收的农村集体用地最终在空间上和城市咬合，形成了民营企业发达地区特有的城中村现象，这类城中村在景观上与其他地区的城中村相似，但其产业结构已实现一定非农化。这些内生的民营企业吸引了许多前来务工的外来人口，城中村以宅基地为依托形成的出租房市场满足了大量外来人口的住房需求，并为村民与村集体提供了可观的房租收入，民营企业、外来流动人口以及村民和村集体三部分构成了城中村最核心的利益关系。

L街道辖区内共有城中村6处，下文将从景观建筑、经济结构、人文特征三个方面对该地区城中村的特征和问题进行具体分析。

（一）“脏乱无序”的景观建筑

城中村的村民由于再就业能力较差，无法适应社会竞争，多数以租金、集体分红作为其主要收入来源。为增加收入，他们在城中村大肆扩建违章建筑。L街道辖区内的6个城中村有出租房6040家，房屋密集且普遍破旧，绝大部分是5层以下小建筑，其中有不少是C、D级危房，存在很大的安全隐患。房屋1楼多为店面，占道经营现象严重、道路狭窄，甚至难以通行机动车。同时，缺乏必要的公共服务设施、教育、文体等用地，在土地利用和规划管理上多有不足，影响了居住者的生活品质与城市发展。除此之外，城中村内隐藏的“四无”企业，加重了楼房负担，增加了安全隐患。

（二）“两强齐驱”的经济结构

L街道“城中村”的经济主要由出租房市场和民营企业构成。一方面，城中村基于其庞大的租房需求，通过出租房市场为村民带来了巨大收益，包括住房、店面租金在内一间民房一年能为村民带来约7万元收益，加之集体分红构成了城中村村民最主要的经济收入；另一方面，受温州市“村村点火，处处冒烟”的乡村工业文化的影响和低廉厂房租金的吸引，城中村内民营企业众多，村集体通过出租厂房从中获利，保障村集体的日常支出与村民福利。但这部分民营企业多为劳动密集型产业，同时夹杂着大量“四无”生产经营单位，经前期排查发现L街道辖区内共有“四无”企业3098家。

出租房市场和民营企业并驾齐驱是该区域最主要的经济特征，在为村民、村集体增收的同时，该模式也带来了巨大的安全隐患，一是庞大的外来人口群体带来的社会治安问题，二是“四无”生产经营单位带来的消防安全隐患。2016年L街道安全事故、交通事故分别占到鹿城区全区的30%、33%，年刑事治安接警数8056起、“两抢”数78起、盗窃数3181起。

（三）“多元复杂”的人文特点

基于优越的地理位置，城中村人口日益密集，截至2017年4月L街道辖区内的6处城中村，有户籍人口3.23万人，外来常住人口9.09万人，由于其辖区内民营企业较多，吸引了大批外来人口到此就业，2012年外来人口曾一度达到39.4万人的高峰，外来户籍比高达9.4∶1。以外来人口为主的务工者多数在城中村内的民营企业工作，

不少外来人口来此已经生活多年，虽然文化水平普遍较低，但生产线上的技术熟练。以本地村民为主的收租者文化水平同样不高，多为初中水平，除部分村民利用劳动力优势兴办工厂外，多数村民在失去农地后处于无业状态，依赖房租收入和集体分红为生。村民的思维方式和生活习惯仍受小农思想影响，恶劣、复杂的生活环境对村民子女的教育也产生了负外部效应，一定程度上阻碍了村民子女真正实现从农村人到城市人的转变。

综上所述，L街道城中村一方面在景观建筑、经济模式、人文特征等方面都存在城乡差异，影响城市的建设质量和发展秩序，但另一方面，也为城市外来流动人口提供了低廉租房，保障了村民长远收入，为城市发展提供后勤保障，帮助城市构建了多层次的住房供应体系，而各类民营企业也为城市的经济发展创造了巨大的价值。

二、温州市L街道“城中村”现行改造方案及影响

（一）改造方案

L街道城中村改造主要依据《温州市人民政府关于规范温州市区征收集体土地涉及房屋补偿工作的实施意见》（温政发〔2013〕10号）和《温州市区城市建设房屋征收城中村改造农房集聚建设补偿实施办法》（温政发〔2012〕19号）对改造区域进行拆迁，与诸多民营企业发达地区相似，大多先将城中村的集体土地征为国有土地，再按照国有土地相关征收规定，对村民进行补偿安置[10-14]。

政府主导下的城中村改造使由“民营企业、外来人口、村民和村集体”构成的利益结构受到破坏。如图2所示，在土地征收过程中，政府通过协议征收的方式与村民签订临时协议，并为配合征收，较早签议的村民提供奖励，增加补偿。针对城中村内的民营企业，政府通过地毯式排查，首先取缔全部“四无”生产经营单位，并通过货币补偿的方式强制转移其他产业。在出租房和企业厂房遭到征用后，外来人口短时间内失去了廉价的租房并面临失业，基于生活成本的大幅提升，不少外来人口选择返乡回流。

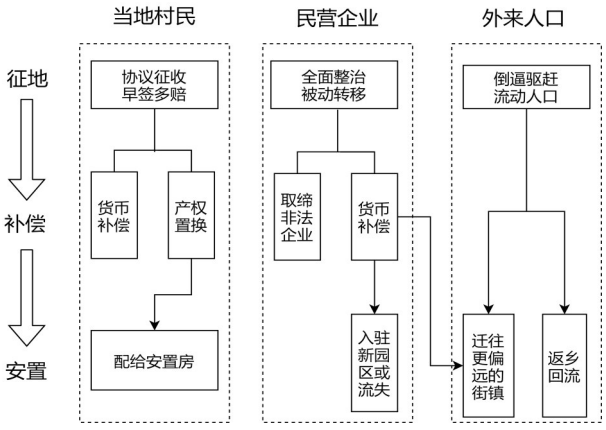


图2 L街道的“城中村”改造方案

（二）改造方案的影响

1.“城中村”租房市场被破坏，村民、村集体断收

城中村的廉价出租房和民营企业吸引了大量的外来人口前来务工，也为村民和村集体带来了可观的房租收益。在调研过程中发现城中村因地处市区繁华地带，租房需求量大，房租收益较高，以L街道的Y村为例，一个普通单间房租均价在500～800元不等，一年时间，房主在房屋出租中可获利4～5万元，1楼的店面收入约2～3万元，折合下来租户一年的房租收益大约在7万元，收入非常可观。除出租房以外，村集体通过向民营企业出租厂房也获得了巨大的租金收益，保障城中村的日常管理支出以及村民的福利分红。

可以看出城中村通过租房市场为村民和村集体提供了可观的收入，成为了村集体和许多村民的主要收入来源。在城中村改造的推进中，对于这些已经失去农地，同时再就业能力较差的村民而言，失去这部分租金可能意味着失去了今后的收入，不符合村民长远生计的原则。在走访中发现有的村民由于失去了原有的房租收入，在入住安置房后没有足够的资金用于装修而居住于毛坯房中，生活较之以往更为艰难。

2. 忽视“城中村”对外来人口的承载功能，外来人口大量流失

L街道前身作为温州市工业重镇，自上世纪90年代以来，吸引了大量的外来流动人口来此谋生，但绝大多数为初中及以下文化水平，在市区从事制造业，工作强度较高，但收入偏低。为了降低生活成本，这部分外来人口常常将城中村作为他们的落脚点，数量常十倍乃至更多倍于户籍

房主，而不少户籍房主往往另有居所，并不住在此地，因此在城中村改造或拆迁过程中，这些外来的贫困租户实际上是最大的一个利益相关群体[15]。

城中村的改造中，原有的廉价租房市场被破坏，导致了外来人口的流失。一来大多数村民在房屋拆除后一时间没有落脚地，只能通过租房等待入住安置房；二来外来人口失去了廉价的出租房，只能通过市区内其他相对昂贵的出租房满足住房需求。两者作用下，温州市内的出租房需求大增，租金不断上升，通过中介了解到L地区普通单间每月房租达到1200元以上，相比以往城中村出租房贵了两倍。近年来中西部地区发展迅速，对于劳动力的需求不断增加，生产工人尤其是流水线上的技术工、熟练工福利待遇不断提升，这样的背景下，面对不断提高的生活成本，不少外来务工者选择了返乡回流。到2017年9月份，L街道外来流动人口相比一年前便减少了25 635人，下降了24.95%。

3. 追求“城中村”改造速度，企业安置存在难题

L街道城中村内民营企业一部分来自于农村“内生型”的家庭作坊，还有一部分来自从市区迁来“外生型”民营企业。2016年L街道被列入温州市政府“大拆大整”专项行动，按照“当年签约、当年腾空、当年拆除”的要求推进城中村改造。快速的改造进度也给村内产业的转移安置带来了巨大的压力。由于缺少工业置换用地和标准厂房，在企业转移中政府主要通过货币补偿的方式对企业进行安置。

如表1所示，一些规模较大、产值较高的产业抗风险能力强，得到了更多的补偿金，在改造安置中更具优势，但为数更多的中小型企业或家庭作坊往往在转移中流失或自发迁往更为偏远的街镇。

三、“城中村”改造的再思考

（一）补偿方式单一，缺乏“人文关怀”

城中村村民的补偿方式以产权置换和货币补偿为主，这样的方式并不能解决城中村的根源问题。产权置换是我们常说的配给安置房，弊端较明显，一些再就业能力较差的村民在安置过程中虽然有了更为舒适的居住环境，但失去房租收入的他们今后的生活可能更为艰难；后者的征地补偿金可以给村民带来暂时的物质享受，但不能解决村民的长远生计，部分村民文化水平有限，难以合理规划和正确使用巨额的征地补偿金，盲目地参与投资更会导致钱财一空。

综上所述，城中村的改造过程中，政府忽视其对村民增收的功能，而常见的补偿方式又难以保证村民在未来获得可持续收入。村民断收的根本原因在于城中村的改造实质上只实现了景观上的改观，而缺少包括教育补偿、再就业培训等在内的人文关怀，这种不完整的改造模式容易在今后滋生更多社会问题。

（二）外来人口流失严重，“劳工荒”普遍

2019年2月春节过后，基于生活成本的提升和中西部地区的发展，不少外来人口选择返乡就业，外来人口节后返岗率较往年有所下滑，L街道辖区内许多工厂出现了“劳工荒”现象，技术人才、熟练工尤其紧缺。城中村改造下的外来人口流失，短期来看给城市的生产带来一定负面影响，劳动力的流失导致企业用工成本提升，增加了生产经营的困难，最重要的是一部分流水线上的熟练工、技术人员被家乡企业高薪聘返，这部分技术型人才的流失对产业发展极为不利。但从

表1 “城中村”民营企业产业特征与现状分析

产业类型	产业特征	现状分析
四无企业	以劳动力密集的小五金、服装工厂为主	全部取缔
加工制造业	以鞋类、服装、小商品加工制造业为主，技术相对比较落后，产业间的规模、层次相差较大	大规模产业得到妥善安置，中小规模企业在转移过程中面对流失风险
家庭作坊	生产规模小，技术落后，经济效益较低，以鞋类、服装类、小五金加工为主	不满补偿方案，不愿迁移，面临停产
个体工商户	以快餐店、超市、理发店等服务业为主	难以承受市区高额店面租金，选择停业

长远角度来看“劳工荒”也为产业结构优化和转型提供了机遇，“劳工荒”的出现迫使企业不得不增加工人的工资和福利，对维护社会公平稳定、提高对外来人口的吸引力有着积极作用，同时，工人的收入增加将倒逼企业改进技术、提高劳动生产率和产业的结构优化升级①。

如何做到趋利避害，降低外来人口流失带来的短期影响，发挥其长期优势是问题解决的关键。城中村廉价租房消失是导致外来人口流失的重要原因，在优化建筑景观和居住环境的基础下，如何延续城中村承载外来人口的能力，保障外来人口尤其是技术工、熟练工的住房需求，对推动区域产业转型，实现人口结构优化有着深远意义。

（三）产业转移效益低，限制结构升级

政府在产业转移安置过程中，统一采用货币补偿的方式，一部分规模大、产值高的大企业抗风险能力较强，在产业转移中更具优势，往往能够得到较好安置，但这样的方式并不能保障这部分产业的长期存续。政府受限于财政也无法全面兼顾不少优秀中小企业的转移。新工业园区的建设滞后是影响产业安置效率低的重要原因，但核心问题仍在于城中村内大规模企业产业模式的滞后。

城中村内的大规模企业在转移安置中占用了大量资源，但其多为劳动密集型产业，产值虽然较高，却需要大量劳动力支撑且技术落后，经济效益较低。在劳动力成本不断提升的同时，它们还失去了廉价厂房，生产成本持续升高，即使得到妥善安置，在后续的发展中仍然难以存续。城中村的改造其实为淘汰这部分传统制造业提供了契机，让这部分低水平、简单重复过剩的生产无法维持下去，做到多年想做到而没有完全做到的优胜劣汰，也会逼迫企业淘汰落后过剩产能，加快技术和产业升级，从而实现产业结构的优化升级[16]。

除大规模制造业工厂外，温州市城中村内还有为数众多的小微企业，这部分“低小散”的产业规模较小，抗风险能力差，在产业转移中往往因为安置难题，选择关门闭厂。如何集聚这部分产业，形成集群效应，对发挥小微企业优势、构建多层次产业集群有着重要意义。

综上所述，利用城中村改造的契机，通过构建更好的产业平台、积极引导产业分流安置与发展，加强技术创新，将为实现城市产业结构优化升级、多层次产业集群建设，以及城市经济发展、产业转型提供巨大助力。

四、深化“城中村”改造的建议

城中村的出租房市场在一定程度上扮演了政府应充当的角色，它为城市的弱势群体、中低收入阶层提供住房福利或者变相的住房补贴（低廉的租金），为目前尚不具备再就业能力的村民提供了稳定的收入。L街道现行的城中村改造方案虽然在城市的景观建筑、土地利用规划上能够实现巨大的突破，但难以延续其为村民增收、承载外来人口、为城市经济助力的功能。如何做到趋利避害，在消除城中村带来的负外部性的同时，维持其本来的正外部性功能，助推城市产业升级和人口结构优化是城中村改造的关键。

为延续城中村的正向功能，已有一些地方在征地过程中采取“留地安置”的改革实践，政府按照农民集体被征土地面积的一定比例，在地段较好、交通方便的指定位置划出部分土地，交由该农民集体按规划用途开发建设商铺、工业厂房等用于出租[11]。这样的方式在一定程度上能够保障村民的长远生计和部分民营企业的安置，但在产权归属、土地规划、利益分配上存在一定纠纷，也难以兼顾外来流动人口的利益。综上所述，笔者认为L街道城中村的改造升级可以从以下几方面考虑。

（一）构建“政府监督—开发商投资—村集体供地”体制，留地基础上建设公共租赁房

为解决城市中等偏下收入家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员的住房难题，政府曾多次强调和提倡公共租赁房的建设。2017年8月国土资源部住房城乡建设部正式发布《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》，方案指出可以通过将农村集体建设用地建设为公共租赁房，一是能够增加城市的租赁房供应，实现城市住房的多主体供应，二是可以拓宽村集体和农民收入的渠道。受资金限制和社会压力的影响，城中村改造和公共租赁房建设都陷入困境，

① 卢铮．“用工荒”倒逼“加薪潮”，廉价劳动力时代一去不复返[J]．环球时报，2010.

《方案》的通过为城中村的未来改造模式和公共租赁房的建设提供了新思路。

如图3所示，在现有的政策和资金支持下，可以尝试通过构建“政府监督—开发商投资—村集体供地”的改造模式突破城中村改造和公共租赁房建设的难题。改造过程中，地方政府实行“一村一组”的模式，设立改造临时小组，保障城中村改造的公平公正，统筹协调村集体和开发商间的关系。村民和村集体作为受益者，积极配合城中村的改造，村集体为公租房建设提供集体建设用地。开发商作为投资者和受益者，主要起到技术和资金的支持，接受政府和村集体的监督与合理建议。

1. 拓展资金来源，实现多方受益

“政府监督—开发商投资—村集体供地”机制下的改造模式主要通过引入开发商的资金和技术帮助推进城中村的改造，缓解政府的财政短缺，实现多方受益，“城中村”改造模式对比如表2所示。

改造中，根据城中村土地未来用途将其分为三个部分，用于村民安置和房地产开发的住宅用地、用于商业开发的商业用地以及用于建设公共租赁房的农村集体建设用地，公共租赁房产权与收益归农村集体所有。

重建后的城中村，可以通过安置房和公租房的收入保障了村民权益和长远生计，兼顾外来人口尤其是流水线上的技术工、熟练工的住房需求，通过商业用地和住宅用地的开发，保障开发商的合理利益，吸收和安置优质的民营企业。

2. 实现补偿多样性，重视人文环境改善

公租房可以保证农村集体长期收入，兼顾外来人口精英分子住房难题，延续城中村承载外来人口、为村民、村集体增收的功能。但公租房收入如果仅以分红形式在村民中再分配则无法实现

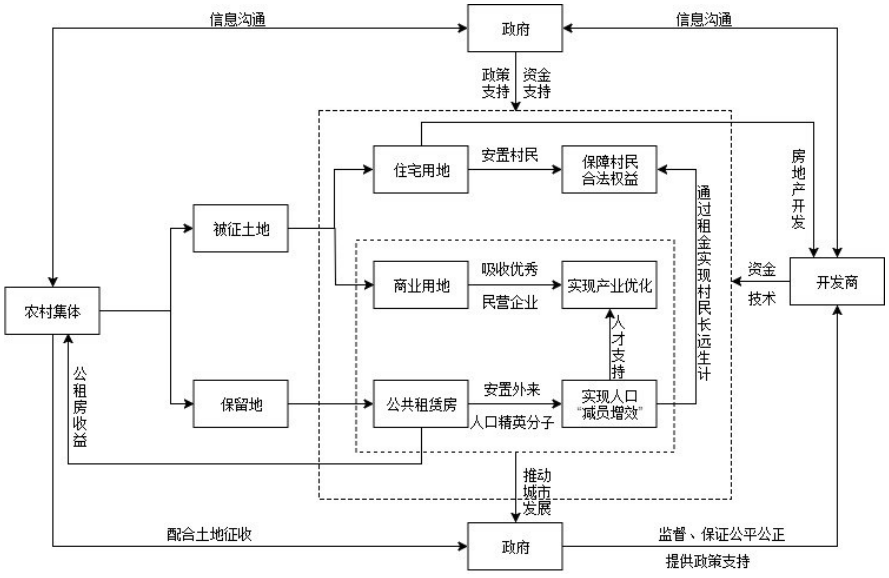


图3 “政府监督—开发商投资—村集体供地”机制下的“城中村”改造模式

表2 “城中村”改造模式对比

	常规改造模式	“政府监督—开发商投资—村集体供地”机制下的改造模式
土地用途	招拍挂流回市场 用于市政其他用途	村民安置、房地产开发、公共租赁房建设、商业开发
利益主体	政府、开发商、村民	政府、开发商、村民、外来人口
资金来源	政府棚改资金	政府棚改资金、政府公租房建设资金、开发商资金
功能定位	改善城市建筑景观 提高土地使用效率	改善城市建筑景观、提高土地使用效率、为村民增收、承载外来人口

包括村民生活方式、文化综合素质在内的精神文明转变，租金收入的分配和使用显得尤为重要。

公租房的收益除用于村集体日常支出和部分分红外，还应当用于村集体的人文改造。如图4所示，通过公租房的租房收益，对村委会干部、劳动适龄村民和村民子女进行智力支持和教育补偿。具体来看，村委会干部作为村集体的主要负责人，对农村集体的未来发展起着至关重要的作用，政府可以通过“智力补偿”，对村委会成员进行资产经营培训和管理技能培训，提高其管理社区和理财的水平；而城中村村民作为农村主体，受教育水平普遍较低，再就业能力较差，在国内人口红利不断消失的背景下，农村劳动适龄村民实现再就业可以为社会注入不少新的活力，也能给这部分村民带来真正的长远收益。与此同时，村民学龄子女的教育受当地社会环境和家庭的负面影响较大，可以通过政府的政策支持和村集体的资金资助实现补偿，帮助他们尽快融入城市。如为这部分村民子女配置教学质量更高的中小学，村集体设立教育基金对学龄子女进行资助等。

（二）加快产业平台多元化建设，实现企业分流安置

受城中村改造影响，辖区内大批民营企业正面临产业转移难题，由于辖区内没有合适的置换用地和标准厂房，政府统一采用货币补偿的方式对辖区内的民营企业进行安置，不少中小企业在

转移中流失。如何加强产业平台建设、优化产业安置方式对加快产业转型与升级，形成集群产业，推动产业规模经济有着巨大的意义。

在土地征收过程中，城中村内的非法企业全部遭到取缔，剩余的民营企业主要以制造业、个体户、家庭作坊为主。不同类型的企业在特征上有所不同，整个改造过程中需要构建高效且畅通的信息交流平台加强民营企业、政府、新兴市场和小微企业园区之间的交流，通过将不同层面、不同形式的角色参与到整个拆迁和产业转移的规划及实施中，提高透明度，通过分流管理，兼顾产业转移，优化产业结构。如图5所示，按照产业类型对城中村内的民营企业进行分流安置，同时加快新工业区、新兴市场以及小微企业园区的建设支撑产业的转移。

1. 加快产业平台多元建设，支撑产业转移

城中村改造的快速推进，给产业转移安置带来了巨大的压力，辖区内没有合适的置换用地和标准厂房，即使在温州市的范围内，短时间也难以支撑大规模的产业安置，政府急需加强现有工业园区的配套设施建设，同时加快多元产业平台的建设，保障产业的安置。

一是要加快旧市场的改造与搬迁，加强新兴市场的配套设施建设。目前比较成熟的小商品市场主要有中国鞋都鞋革城、温州国际淘宝城等，但其地理位置相对偏远，交通不够便利，政府急需加强包括交通、电力在内的周边配套设施建设，让新市场更具吸引力；二是要继续加快小微企业园区建设，加强小微企业园区周边基础设施建设，完善商务、物流等功能，严把入园关，重点支持和引导列入“规下转规上”培育计划的企业入园发展；三是要加快新工业区建设，市县范围内统筹规划管理，实现产业有序、有层次转移，并对原有工业区进行有机更新，加快轻工业区和高新产业园区建设。与此同时，政府需在新兴市场、小微企业园区、新工业区之间构建桥梁，小微企业园区作为窗口引领新兴市场的产业发展、吸收新兴市场中的尖端产业，并通过新工业区扩大小微园区高新产业规模，实现产业升级与优化。

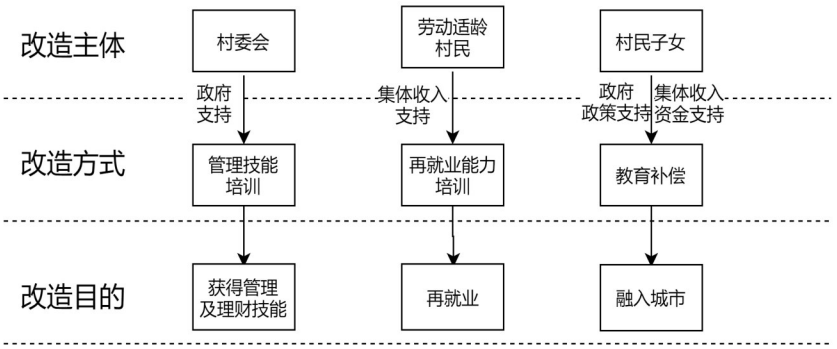


图4 “城中村”改造中的人文改造

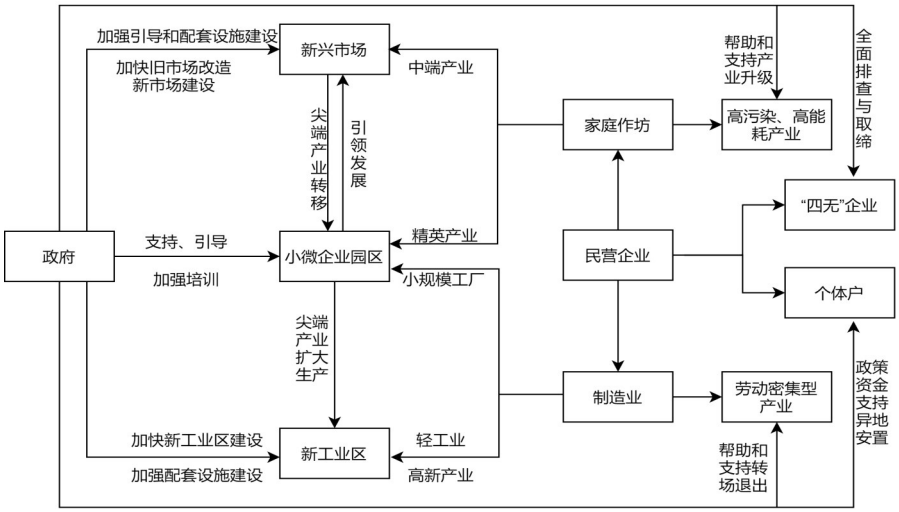


图 5 “城中村”民营企业的转移与安置

2. 企业分流安置，实现产业结构优化

城中村内民营产业种类较多，层次不一，经济效益普遍不高，应当利用好改造的契机顺势淘汰末流产业，同时为优质产业的发展提供更好的平台，加强技术培训，提升其生产水平，实现多元、可持续发展。

城中村内的家庭作坊历史悠久，多以小五金加工、皮鞋生产、服装生产为主，抗风险能力较差，通过城中村改造的契机可以淘汰部分高能耗、高污染的重工业，为愿意转型的产业提供政策和技术的帮助。针对剩余部分，在转移过程中考虑延续温州模式下“小商品、大市场”的特点，为其寻找合适的小商品市场，为其转移提供资金和政策支持，如为其减免部分租金。同时，吸引家庭作坊中的精英产业入驻小微企业园区，为其未来发展提供更多帮助与支持。

城中村内的制造业工厂多以劳动密集型产业为主，在转移安置中针对劳动密集型产业，应利用“劳工荒”的压力，顺势而为，鼓励和帮助这部分产业转产退出，允许甚至支持部分传统制造业向中西部转移，以促进产业结构的优化[18]。同时，重点扶持轻工业和高新产业的转移安置，为其尽快落户新工业园区或小微产业园区提供保障。以餐饮、超市、理发店等服务业为主的个体户，消费者多为外来人口，产业规模整体较小、水平相对较低、抗风险能力差，政府应主要通过货币补偿的方式支持其异地安置或入驻城中村重建后的商业区。政府还需重视安置后的产业发展，“城中村”产业技术水平相对较低，对于搬迁落户的产业，政府需要加强在生产技术和管理水平上的培训，帮助他们尽快提高生产水平，实现产业优化。

五、结语

城中村改造的根源，在于寄居其中的人口和产业，一味追求景观改造，无法从本质上让城中村消失。现行的城中村改造重点突出了对环境恶化、社会犯罪率增加、安全隐患大等负外部性的改变，忽略了增加原集体村民收益、解决外来人口住宿、民营企业发展用地等正外部性。政府主导下的城中村拆迁使“民营企业、外来人口、村民、村集体”间的利益结构受到破坏，农民的长期收益受损、民营企业的发展受阻，外来人口也失去了廉价的出租房，间接损害了城市居民的生活质量和经济发展[10]。在此基础上，本研究提出传统城中村改造与公共租赁房建设相结合，同时兼顾区域内产业分流安置的方式，引导城中村改造向实现人口结构优化、产业结构优化的方向转变，真正让更多人从中受益。但是该方案的真实效益还有待验证。

城中村改造不是一蹴而就的，它是渐变式的社会系统工程[17]，是近年来棚户改造的一部分，是中国城市化的一个真实写照。未来十年里，随着城市的进一步发展，城中村将逐渐淡出我们的视线，它也将见证中国城市的又一次蓬勃发展。

参 考 文 献

[1] 魏立华，阎小培．中国经济发达地区城市非正式移民聚居区——“城中村”的形成与演进——以珠江三角洲诸城 市为例[J]．管理世界，2005（8）：48-57.

[2] Zhu J M. Urban development under ambiguous property rights：a case of China’s transition economy[J]. International Journal of Urban and Regional Research，2002，261（3）：41-57.

[3] Leaf M. Cheng Zhongcun：China′s Urbanizing Villages from Multiple Perspectives[M]//*Proceedings of the Second International Symposium on Urban Development and Land Policy in China*. Shenzhen，2006：145-159.

[4] 李钊．“城中村”改造途径的思考[J]．安徽建筑，2001（3）：8-9.

[5] 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（1）：168-179，209.

[6] 刘伟文．“城中村”的城市化特征及其问题分析——以广州为例[J]．南方人口，2003（3）：29-33.

[7] 李立勋．城中村的经济社会特征——以广州市典型城中村为例[J]．北京规划建设，2005（3）：34-37.

[8] 周杰，阳建强．“城中村”更新改造的模式[J]．城乡建设，2004（12）：12-13.

[9] 郑文升，金玉霞，王晓芳，等．城市低收入住区治理与克服城市贫困——基于对深圳“城中村”和老工业基地城市“棚户区”的分析[J]．城市规划，2007（5）：52-56，61.

[10] 魏立华，闫小培．“城中村”：存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式[J]．城市规划，2005（7）：9-13，56.

[11] 陶然，王瑞民．城中村改造与中国土地制度改革：珠三角的突破与局限[J]．国际经济评论，2014（3）：26-55，4-5.

[12] 黄治．城中村改造模式与策略研究[D]．武汉：武汉大学，2013.

[13] 叶磊，马学广．深圳市城中村改造的优化策略研究[J]．特区经济，2010（4）：16-19.

[14] 陈洁．城中村改造的模式与对策初探[J]．江苏城市规划，2009（3）：19-22，15.

[15] 秦晖．城市新贫民的居住权问题——如何看待“棚户区”“违章建筑”“城中村”和“廉租房”[J]．社会科学论坛，2012（1）：195-219.

[16] 简新华．“劳工荒”的原因、利弊分析与合理应对[J]．中国经济问题，2010（3）：9-13.

[17] 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（3）：30-38.

The dilemma and way out for the reconstruction"urban village" in developed areas of private enterprises

CHEN Ligen，HU Linwei

（*College of Public Administration*，*Nanjing Agricultural University*，*Nanjing* 210095，*China*）

Abstract：Through field investigation and case study，this research made an in-depth analysis and reflection on the characteristics，the current reconstruction plan and its existing problems of the urban villages in L street of Wenzhou ，in an attempt to provide suggestions for extending the reconstruction of urban villages in such areas. It found that the main problems in the process of reconstruction are the loss of the villagers′ rental income，migrant depopulation and the low efficiency of industrial transfer. After rethinking，it also found that the key lies in the fact that the current reconstruction plan ignores the the humanistic care for villagers，lacks the attention to the migrant population and the compensationmode of industrial transfer is single. Based on these findings，it put forward that the reconstruction of urban villages in developed areas of private enterprises should be innovated from the aspects of land reserve policy and industrial resettlement.

Keywords：Urban village；Floating population；Public rental housing；Industrial optimization

（编辑：武云侠）