

基于经济效益的城中村改造模式研究

——以青岛市李沧区晓翁片区为例

管雨姣

山东建筑大学

摘要:针对当前城中村改造一刀切,难以得到改造的问题,本文以青岛市李沧区晓翁村为研究对象,通过对晓翁村片区进行实证调查,一方面从人的需求出发挖掘晓翁村存在的问题及其影响,基于经济效益视角总结问题背景及产生。另一方面从社会政治层面挖掘解决策略,并转化为建筑学手段。基于对于地区未来产业预测,挖掘作为城市空间的晓翁村的环境、社会、经济价值,以形成改造效益较高的留改拆规划。形成切实可行的可以实现晓翁村改造问题的高效益解决改造方案。

关键词:城中村;供需平衡;城市更新;临时使用;收缩城市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.011

城中村是在中国城市二元体系下,城镇化在快速发展过程中产生的独特的城市空间结构,制约整个城市发展的瓶颈。城中村的改革是一个工程,牵涉到了城市规划、搬迁、移民安置补贴、政府投资、社区管理、集体经济等各种方面。

而城中村的改造两极化,一方面仅着眼于未来规划,一刀切性质改造频繁。另一方面刻板的满足指标性要求,忽视了改造的最终目的在于建立城中村与城市空间的衔接,解决城中村发展不充分以及城市空间发展不平衡的问题,满足城中村居民及城市居民在城市环境、社会、经济等方面实现对美好生活更高的需求。使得当前城中村改造效率效益低下,改造后空置率极高。

住建部发布《有关于在推进大中城市创新活动中严防大拆大建情况的通告》再次明确在城市改造中严禁大拆大建,尊重人民群众意愿,以内涵集约、增强城市活力的原则。所以,怎样客观理解和改造城中村,将成为中国未来城市化社会健康和谐发展所面对的迫切问题。

晓翁村是青岛市李沧区现存四处城中村之一,当前由于机场限高而产生的经济效益问题,迟迟难以改造。与此同时,李沧区人口增长率逐渐降低,政府将晓翁片区全部规划为中小学。短时间内共计远大于需求。从经济、社会、环境等多层面效益出发,当前的改造策略存在一定的不足。

本文以青岛市李沧区晓翁村为研究对象,通过对晓翁村片区进行实证调查,探索切实可行的可以实现晓翁村改造问题的高效益解决改造方案。

一、晓翁村概述

(一) 环境及改造现状

晓翁村目前物质环境条件较差,难以满足人们的日

常需求。且由于土地、房屋权属及使用情况复杂,房屋状况多样,房屋密度大,私搭乱建房屋较多,房屋确权困难。且城中村内房屋权属大量没有办理登记或者是权证不齐。大量违章建筑没有合法报建或者是登记手续,但是已经入住很多年。政府和居民之间的经济难以平衡。

在社会环境现状方面,外来人员占有较大比重。暂住人口构成人员构成的主体。在城中村租住的人口以中青年人为主,老年人和未成年人较少。且在城中村从业人员中,工厂工人和商店、餐厅等营业服务场所服务人员占比较大,城中村租户的工作大都不稳定。

在改造流程方面改造经立项,土地收储及拆迁以及投入建设三部分完成。经流程分析,得三方对应的成本与利润。其中政府主要成本为集体债务,主要收益为土地出让金。开发商主要成本为前期开发与建设开发费用。居民为拆迁补偿。

基于目前晓翁村的现状,对于晓翁村目前的问题进行分析归纳。其中包括:

- (1) 短期内对物质环境改造的需求
- (2) 开发商、政府以及村民利益平衡的需求

针对政府将该地完全规划为学校的现状,现从经济效益层面判断规划的合理性。

二、基于教育需求的经济指标估算

(一) 教育需求预测

- (1) 人口规模确定的政策指导:

根据相关规划确定的人口规模,按照人口出生率和千人指标,测算学龄人口,预测采用低、高两个指标。

低指标以《青岛市国土空间总体规划(2019-2035年)》相关专题研究中初步确定的常住人口规模为依据,按照千人指标测算学龄人口,明确教育设施需求量,确保各区市教育设施规划建设能够从总量上满足规划常住人口入学需求,是规划期内实施建设的指标。

高指标是以城市建设空间居住人口容量为依据,按照千人指标测算学龄人口,测算规划各级各类教育设施的需求量,体现基础教育全面共享的普惠特性,为城市长远发展预留教育空间,作为城市建设中预留的教育设施发展空间资源指标。

- (2) 基于低指标的李沧区及永清路街道人群规模及教育设施需求量的确定

①李沧区人群规模及教育设施需求及现状

a: 人口规模的预测

通过《青岛市年鉴(2016-2022)》的查询,得

2016年-2022年李沧区常住人口的相关数值。通过数学分析方法，归纳函数发展趋势，算得人口预测回归曲线：

$$y = 3889.3 \ln(x) - 29527$$

以此为依据，可以进行李沧区人口规模的预测：其中预测，2025年人口83.5048万，2030年人口93.0962万，2035年人口102.6640万。

b：千人指标的计算：

通过《青岛市年鉴（2016-2022）》的查询，统计2017年-2021年李沧区人口出生率。

将2017年-2021年李沧区出生率的相关数值以函数增长曲线的方式表达于图表中通过数学分析方法，归纳函数发展趋势，算得人口出生率预测多项式曲线：

$$y = 0.2717x^2 - 1097.3x + 1E+06$$

并以此为依据，进行李沧区人口出生率的预测。

根据《青岛市国土空间总体规划（2019-2035年）》，千人指标的确定，是以常住人口规模为依据测算学龄人口。标准中的千人指标据人口出生率10%进行测算控制的，当人口出生率超过10%时，千人座位数应相应增加。

经平均出生率的预测计算，李沧区平均出生率均不高于11%，因而以10%为人口出生率指标进行千人指标的计算

依据《青岛市市区公共服务设施配套标准及规划导则》，中小学的班级人数为区间设置，上限参考《山东省普通中小学校办学条件标准》（2016征求意见稿），下限参考《关于推进青岛市普通中小学小班化教育的实施意见》青政办字（2014）29号，有条件的地区宜采用下限设置。

因此结合普通中小学未来小班化的发展趋势，中小学教育设施服务规模按照班级人数的下限结合学校规模及千人指标计算得出。

d：李沧区现状的对比：

统计李沧区中小学数量及规模，得出李沧区小学及中学的规模现状为中学37所，共248个班级，在校学生11323人。小学共37所，994个班级，在校学生共41147人。

得出李沧区现有的中学及小学班数不足以满足李沧区教育需求。随着人口的增长，供需不平衡状况将会加剧，因而规划中扩大教育设施规模、增多教育设施的配置迫在眉睫。基于此，我们对于永清路街道的教育设施配置进行进一步分析，判断其供需情况，进一步缩小范围佐证上位规划的合理性。

④永清路现状的对比：

统计永清路中小学数量及规模，得出永清路小学及中学的规模现状为现有学校4所，54个班级，在校生2177名，班额45人。中学为1所学校，28个班级，1340名在校学生，班额50人。

永清路现有的中学及小学班数同样不足以满足永清

路教育需求。随着人口的增长，供需不平衡状况将会加剧。三十一中作为永清路唯一规划内中学，其建设规模不足以支撑区域教育的需求。因此，永清路街道教育设施的再分配迫在眉睫。

基于政策分析可知，加建扩建市教育设施分配的最主要也是效益最高的措施之一，因此我们将分析角度缩小于永清路现振华路小学以及三十一中，分析其供需关系以及教育资源分配情况。

（4）振华路小学及三十一中教育设施需求及现状。

①人口规模的确定

据《青岛市市区公共服务设施配套标准及规划导则》可知，幼儿园、小学、社区卫生服务中心、社区体育中心、街道公园、社区农贸市场、中型商业金融服务设施（小型超市）、社区综合服务中心、日间照料中心等为居民提供基本生活服务的公共服务设施宜设置在约10分钟步行可达距离，服务半径500米左右。

初级中学、街道体育活动中心、中型商业金融服务设施（中型超市）、养老院（或老年公寓）、街道综合文化站等为居民提供日常专项服务的公共服务设施宜设置在约15分钟步行可达距离，服务半径800—1000米。

基于当前土地利用现状，可得辐射范围内居住用地面积为532200平方米。由于范围较小，依据于数学分析的方法进行人口预测有较大误差，且指标相对较低，对于需求的预测性不强。因而此处人口规模以城市建设空间居住人口容量为依据进行计算。得出2025年、2030年、2035年的环境容量分别为317900、929100、1129000平方米。

②教育设施需求量的确定

该辐射范围内的千人指标参考于永清路街道。进行教育设施需求量的确定。

③现状及需求量的对比

统计范围内教育设施的规模，得出两学校现状。

通过对比可知，永清路小学及三十一中目前的教育设施现状短期内可以满足生活圈内教育需求，但长期内依然无法满足需求。因此需要提前规划扩建，预留教育用地以保障未来的教育需求。

④扩建量计算

首先，根据人群规模进行班额班数的确定：三十一中2025年在校学生预测为1930名，30个班级。2030年学生预测为1196名，需要36个班级，2035年学生预测为1368名，需要36个班级。而小学为2025年预测1059名学生，24个班级，2030年预测1593名学生，36个班级，2035年预测2160名学生，48个班级。

参考《山东省普通中小学校办学条件标准》，以“标准II”为下限、“标准III”为上限确定用地面积规模区间，以“标准III”为下限确定建筑面积标准，并符合《山东省建设用地集约利用控制标准（2016年版）》（征求意见稿）中相关要求。我们进行扩建面积

的分析。数值在相关标准的基础上向上取整。通过对比于上位规划可得，上位规划学校建设规模满足于2020-2035年人口增长对于教育设施数量及分布的需求。有其合理性。

通过人口预测可知，规划的教育资源面积在长期内可以满足人口增长的需求，但2035年前始终处于教育资源的供大于求的状态，一定程度上造成资源的浪费。其中，2025年闲置17319平方米，2030年闲置10072平方米，在2035年得到全部利用。

(二) 基于经济及社会效益的上位规划判断

(1) 工程建设成本

依照对于设计勘察成本、开发建设规划费用、前期开办费用、建设工程成本等的综合计算，得出如果直接改造需要的金额为：73709049.93

(2) 拆迁安置成本

结合村庄用地面积等指标，计算得出安置补偿成本为14437.64万元。

(3) 直接扩建及间歇性改造的成本对比

经计算，直接扩建成本为73709049.93元，间接扩建由于出租本身可以盈利，最终成本为盈利5761614.8元。

结论：由此可以得出，直接扩建在供需平衡和经济效益上均存在效率低下和浪费的问题。

三、策略模式的对比

将最终得出的作为混合型社区开发的策略与作为临时用地开发策略以及直接开发策略进行对比，从经济、环境、社会效益出发，作为混合型社区开发的开发策略优于其他两个策略。

| | 模式一——直接开发 | 模式二——作为临时用地开发 | 模式三——作为混合型社区开发 |
|------|-----------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| 经济效益 | 政府承担成本，无利润 | 政府承担成本，无利润 | 以低于市场价格5%，80%出租率，10年租金收益可以抵扣成本 |
| 环境效益 | 直接作为学校用地开发，无环境效益 | 土地整理，公共设施齐全，但公共空间无活性 | 公共设施齐全，公共空间激活 |
| 社会效益 | 满足教育需求，但依据供需原理，短期内教育资源供大于求，造成空间浪费 | 满足教育需求，但公众参与度不高 | 满足教育需求，公众参与度高且通过营销作用带动周边地区产业升级 |

图3.1 基于策略提出的模式对比（作者自绘）

四、结论

针对当前城中村改造一刀切，改造效率效益低下的问题，本文以青岛市李沧区晓翁村为研究对象，通过对晓翁村片区进行实证调查，从人的需求出发挖掘晓翁村存在的问题及其影响，发现李沧区目前的规划政策可以满足长期内人口增长需求，而短期内对于学校规模没有相应规模的需求，大大增加了生产成本，且效益较低，改造效率低。

通过深入剖析晓翁村城中村改造过程中的多方利益主体的博弈关系，总结问题背景及产生机制。从社会政治层面挖掘解决策略，并转化为建筑学手段。提出渐进式改造与混合型租赁社区的改造方式。使得一方面改造城中村目前的生存环境，另一方面提高城中村的经济效益。

通过晓翁村实例，我们得出，针对国内目前城中村现状，一方面应从人的需求出发，深度挖掘城中村问题。另一方面应该从经济效益出发，切实提高城中村改造效益及效率。如此才能一定程度上降低空置率，提高

社会更新效益，建造人民美好生活家园。

参考文献

[1] 侯启缘. 收缩型中小城市的土地过度开发悖论及应对[J]. 安徽行政学院学报, 2021(04): 70-76.
 [2] Németh J, Langhorst J. Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land[J]. Cities, 2014, 40: 143-150.
 [3] 李婧冉, 钱城. 浅析青岛市城中村空间形态更新改造设计——以李沧区上王埠城中村改造为例[J]. 青岛理工大学学报, 2015, 36(03): 44-48+67.
 [4] 刘明明. 基于“城市针灸”的广州市居住区户外公共空间更新设计研究[D]. 广东工业大学, 2022.
 [5] 李梦姣, 张玉洁. 城市修补下“城市针灸”方法的旧城微更新研究——以辛集市旧城区为例[J]. 安徽建筑, 2019, 26(09): 17-19.

作者简介：管雨姣，女，汉族，山东省青岛市，本科在读，研究方向：建筑学。