

城市地产经济趋于保守背景下 城中村“进化”方式的探索

韩飞

株洲市规划测绘设计院有限责任公司

摘要：在新的国土空间规划中三区三线的引导下，城市发展的空间载体由向外扩张转变为内部闲置、低效用地。城中村作为历史遗留问题和自身存在的特殊性，在此背景下的“进化”存在机遇，同时也存在困境。本文通过分析当前房地产经济环境下的城中村现状和存在的问题，基于株洲市城中村专题研究的实例，探讨城中村发展的策略。

关键词：城中村；土地经济；房地产；进化；引导
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.01.011

一、城中村的由来

自改革开放以来中国迅速进行城市化，城市建设将周边大量的农村集体用地吸纳进城市空间，但由于城市规划发展的空间战略等原因，导致城市扩张并非均质化的，在这样的前提下，许多村庄斑块在纳入城市版图的过程中存在一定的时差，同时时差也导致地价发展变化，地价变化影响开发平衡计算，从而在城市内出现在高楼大厦等围合一片保持有原有风貌的村落，即城中村。

二、城中村现状

我国的城乡二元体制和快速城镇化导致了城中村的形成，他作为城市空间的一部分，城中村的整体风貌、配套设施、人居环境、文化氛围、生活习惯等于周边城市存在着有好有坏的差异，其物理空间的无序性使得居民的生活质量较城市空间差，但城中村的文脉传承使得居民们的社区归属感较强。

（一）缺点

（1）人居环境差

由于城中村的建设缺乏统一规划指导，在物质生活水平高速发展的今天，面临着很多问题，如车辆增加导致停车位不足致使公共空间被占用；未接入城市市政系统导致用电用气排水等问题突出；无序的自发建设存在日照无法满足、道路无法循环、路幅过窄等空间上的缺陷；由于缺乏统一的物业管理在整体的环境卫生方面存在问题。等等由于现代社会进步所产生的生活上的便利，大部分无法在城中村空间中改善或弥补。

（2）安全隐患问题

绝大部分城中村用电依然依托架空电线，局部还存在私搭乱牵的现象，导致雷雨天气或用电高峰期的用电安全隐患；由于未接入统一安全管理的市政天然气管道，城中村大部分居民还采用瓶装液化气作为主要燃料，在运输、储存和使用过程中存在隐患；城中村的私宅由于属于村民自发建设，且存在一定的使用年限，面

对极端天气时抵抗能力有限；由于未经统一规划和管理，私搭乱建现象严重，多数城中村空间存在消防通道堵塞、疏散通道不畅通、消防扑救场地缺乏等硬伤。

（3）土地利用低效

城中村虽然生活环境较差，但租金低廉，是部分一线城市刚步入社会的新人租房首选，但由于城市发展的过程中，城中村位置或城市空间拓展方向不可控，导致部分城中村位处城市土地价值较高区域，由于拆迁成本高，投资难以平衡等远影导致只能现状保留，廉价的租金、低效的利用率与优越的区位形成矛盾，造成土地资源错配，价值未能最大化等问题。

（4）整体风貌影响

城中村由于产权复杂，建设的自由度较大，管理权力较小，导致在建筑肌理、空间格局和整体风貌上难以与城市空间和谐，该形成特色的未能形成特色，该统一的未能统一，甚至有时候变成城市风景中一块“伤疤”而存在。

（二）优点

（1）文脉传承

城中村原来也属于传统村落，属于同一姓氏或同宗族的人生活在一起，他们对传统文化的习俗的保留、对传统审美的延续，对传统工艺的传承等都相较于城市现代居住区更加重视，为城市自有特色、历史文化、宗族文化等的宣传和展示起到了不可忽视的作用，是城市空间中重要的文化载体和记忆场所。

（2）邻里关系亲密

相较于人情冷漠的现代住宅小区，城中村居民的人情味更加浓郁，人与人之间并非只是固步自封，而是真正的交流互融，人情世故中的互相帮助，逢年过节的集体活动，茶余饭后的散步交流，使得城中村的公共服务设施（祠堂等）、公共活动空间等得到了充分的利用。

三、城中村进化的策略

（一）全域统筹实现区域基本平衡

在非旅游的一般城市中，城中村的进化方式大多以拆除重建为主，通过高容积率弥补相关征地补偿等费用，但在当前地产经济下滑的大背景下，单纯的靠地产开发，商品房售卖的方式来推动城中村的进化已不太现实，也是目前许多城市中心地段仍保留着“大楼围村”现象的原因。在此背景下，需要摒弃以往单个城中村做规划、做设计和算平衡的方式，通过开展全域统筹的专题研究和专项规划编制，确定每一个城中村的进化模式，由于现状条件和开发潜力不同，有些城中村的进化肯定是“赚钱”的，有的城中村的进化肯定是“赔钱”

的，为了使这些进化都能得以实现，就必须从区域的角度进行有舍有得平衡，以能盈利的进化推动不能盈利的进化，达到整个城市全面协同发展的局面。

（二）经济平衡思路的转变

从土地经济平衡向税收经济平衡转变。城中村进化的资金平衡，简单来说就是政府和村民之间就补偿费用的平衡，政府花钱将城中村变成“净地”，希望通过再开发将花掉的钱再补回来，但在土地经济整体下滑的今天，土地出让有价无市，单纯想通过土地出让平衡征拆资金在一般城市已经很难实现。通过研究，将靠土地出让的“快速”平衡思维转化为产业税收的“稳定”平衡思维，在当前经济、社会环境下具有操作实施的可能性。以往的城中村地块经由征地拆迁后往往规划为居住用地，但在国家大力推动实体经济和旅游产业发展的今天，出生率逐步降低的前提下，将城中村进化为产业用地，如：创意园区、旅游街区、工业园区等形式，产业引入带来的工作岗位可以解决部分原住民因失去土地的收入损失；业主的重新建设能改善整体的城市风貌；产业运营带来的税收收益虽然慢，但可以相对稳定的弥补政府前期的投入；产业发展甚至可以重新塑造城市形象，增加城市的吸引力。

从单地块平衡到周边平衡转变。有些地块由于位置绝佳，单独拆除重建就地平衡的方式必然遇到困难，但通过拆除后形成片区内关键的服务设施等，尤其是重要教育设施，极大程度能拉动周边土地的价值，从而形成带动作用，在城市某个区域中实现盈利。

从单方面补偿到合作共赢的平衡转变。部分城中村村民不肯搬迁的原因是因为租房成为他们主要的收入，但个人不舍得花钱开启城中村“进化”导致城中村成为城市的风貌“伤疤”和安全“地雷”，通过企业、公司化的改造，与村民、业主等合作共赢，获得城中村部分空间的经营权平衡改造的资金投入，一方面解决了城市问题，另一方也能实现资金的平衡。

（三）因地制宜，根据不同的条件来提出改造措施

尽管城中村的进化有“拆、改、留”三板斧，但由于城市性质不同、地块区位不同、城中村现状条件不同等多种因素，各城市在讨论城中村进化的过程中，应将“拆、改、留”进行细化。“拆”可以是全拆或部分拆；改可以是“退村改二”（将原来居住功能的城中村改造成工业园区）也可以是“退村改三”（将原来居住功能的城中村改造成旅游或商业街区）；留可以是“留村保村”（因条件尚好，基本现状保留）或者“留村优村”（保留现状居住功能，从市政、公服、景观等方面进行人居环境优化等），各个城市因通过专题研究或专项规划的编制，结合城市发展方向进行进一步的确定。

四、城中村进化实例

2023年年初，株洲市开展城中村专题研究工作，计划将研究成果上传到城市国土空间总体规划中的传导体系章节，将城中村“进化”内容法定化，用以更好的指导下一步单个地块的详细规划编制和具体设计。

（一）株洲市城中村形成的原因

株洲市建成区面积约176平方公里，城中村共989个，涉及895个用地图斑，总用地面积约11平方公里，占建成区的6.25%，总人口约7.8万人，占建成区人口的7.1%。城中村主要分布在铁路沿线、高速公路和快速路周边、市场群周边等，形成的主要原因具体如下：

（1）城市建设“不划算”区域

城市在进行市政基础设施和公共服务设施建设时，仅将急需建设的主体部分用地征拆整理完成，周边的防护绿地，景观绿地等未进行统筹考虑同时开工，导致后期觉得“不划算”就放弃建设，同时开发商在进行经营性用地开发时，偏爱选取征拆面积大、价值低的农林用地，有意识的回避“不划算”的农村私房区域，从而形成城中村。

（2）区位差，开发价值低

大部分城中村位于铁路线、高速公路、快速路等两侧，属于历史遗留村落，这些村落周边环境差、噪音大，不具备开发价值与利用优势。

（3）需求驱动

部分城中村位于产业园区周边，该类城中村租金便宜、通勤方便，同时是产业初步发展时期的廉价温床，村民趋于经济利益不愿意搬迁。

（二）株洲市城中村“进化”过程中遇到的困难

通过对株洲市城中村的分布情况、规模大小、建安费用和平均房价等相关影响因子的调研，株洲市城中村“进化”主要存在以下三大问题。

（1）区位差导致开发价值低

经梳理统计，株洲市46.37%的城中村位于铁路、防护绿带贺噪声污染范围内，交通不便，景观风貌差，不具备开发价值，难以吸引开发商投资“进化”。

（2）面积小导致开发难度大

通过城中村占地图斑面积分类，面积小于1公顷的占城中村总数的92.44%，1-3公顷的占5.04%，大于3公顷的仅占2.52%，零碎的布局和过小的面积缺少统筹，单个城中村“进化”价值极低。

（3）缺资金导致改造难度大

在当前提倡高效利用存量土地和闲置土地背景下，土地经济的发展红利逐渐消失，“政府拆迁、净地出让、就地安置、就地平衡”的传统思路极难实现，经初步统计，按照株洲市的平均建安成本和平均商品房销售价格估算，若是想要将株洲市所有的城中村就地安置，资金缺口高达3.7亿元。

（三）株洲市城中村“进化”的方式

株洲市自建市以来，是以工业发展和铁路枢纽为主要功能的城市，在本轮城市国土空间总体规划当中，仍然将株洲市的主要职能定位为工业，主要产业为制造业，从株洲的城市性质和城市特点出发，可知株洲不是以文创产业和旅游产业为主的城市，盲目参考北上广深等经济一线城市，或杭州、成都、重庆等旅游城市，在“进化”的方向上只考虑特色旅游、文创街区等这些高

大上的业态，在实施和运营上会存在极大的困难。

通过本次株洲建成区城中村专题研究，形成了株洲市城中村“进化”的技术路径，即“宏观全域统筹—中观分类指引—微观针对设计”三个步骤。

(1) 宏观全域统筹

全面梳理涉及株洲市建成区城中村的895个图斑，通过资料收集和部门调研，数据上摸清建筑容量和居住人口等相关信息，资源上评估存在的开发价值、困难以及投入，估算哪些城中村的“进化”是亏损的，哪些是能勉强平衡的，哪些是有潜力盈利，在此基础上，针对“亏损型进化”的城中村制定最节省改造模式，对“平衡型城中村”制定提升型改造模式旨在微盈利，对“潜力型城中村”进行深入重点挖掘，让盈利资金能够弥补“亏损型城中村”的资金缺口。最终以全域平衡为目标，将建成区的城中村的发展方向统筹分类为“保守治疗”、“微利提升”和“资源挖掘”三种类型。

(2) 中观分类引导

在“拆、改、留”三种城中村的方式基础上进行细化，中观层面明确每个城中村的改造方式，一方面有利于将宏观统筹的结论予以落实，同时可以更明确的指导下一步微观设计的实施。“留”主要以综合整治为主，重点是实现人居环境的提升，在此分类的基础上，还可以分为：

留村保村。现状村落条件较好，风貌、格局等不影响城市整体空间形态，不存在消防安全等隐患问题，同时有条件接入城市市政管线的城中村，可通过进行三供一业改造原貌保留。

留村优村。现状村落存在一定的问题，如基础设施落后，建筑风貌冲突、存在安全隐患等，但有空间，有条件能通过城市更新改造工程等可以进行优化完善的村落。

“改”主要为再不改变建筑的主体功能结构上，对现状建筑进行提质改造，实现功能上的更改，如：

改村为厂。被园区包围的城中村或是处于城市边缘区位较差的城中村，可与近郊村结合形成农产品小型企业，或在消防及相关安全要求允许的情况下，工业上楼，形成小规模的手工作坊等微型企业，使城市边角料得以充分利用。

改村为商。在城市区位较核心的城中村，考虑地价昂贵等相关问题，如果整体拆迁改造难度大，可通过建筑改造的方式形成城市中心具有特色的商业街区，结合目前流行的网红经济，打造网红商业街区或网红集市，既可以创造商业价值，也无需支付高昂的拆迁补偿费用。

改村为旅。具有特定历史文化建筑的、非物质文化遗产丰富的、有特定故事性的城中村，可以结合自身特点，通过梳理改造形成城市中的旅游街区，承载文化旅游、市民休闲、夜经济等相关功能。

“拆”主要为城中村的拆除重建，主要为区位条件特别好，价值特别高，通过测算后特别划算的进行整体搬迁征拆，实现城市功能的织补，如：

拆村成居。对于占据城市上风上水极佳位置的城中村，通过可行性研究有市场，有价格，有盈利的地块，可拆除重建为高端的城市住宅小区，提高城市土地的价值和利用率。

拆村为园。对于城市边缘物流交通条件极佳，产业用地紧缺的区域，通过拆除城中村变成产业园区，该类型的拆除重建工作可能在土地出让这样的“一锤子”买卖中入不敷出，但从长远的入驻企业的税收收益和人口增量收益来看，可以帮助城市进行缓慢的平衡。

拆村为服。对于城市公共服务设施缺少区域，通过城中村拆除重建公共服务设施，能带动周边邻近地块地价的提升，在地块本身形成亏损，但在周边地块形成盈利。

拆村为商。对于占据城市中心位置的城中村，通过可行性研究有客源、有需求，有盈利的地块，可拆除重建为高端的城市商业中心新，功能上可为城市提供商业商务服务，同时也能提高城市土地的价值和利用率。

综上，通过明确各个城中村的“进化”引导方向和模式，印证城中村“进化”总体布局的科学合理性，同时也能形成中观层面的控制，用以指导下一步单个城中村的详细设计。

(3) 微观针对设计

通过图则的形式，以项目包和正负面清单为主要内容，对中观层面已分的各类型城中村进行具体的微观控制，如：“留村优村”的图则在改善人居环境上明确必要的项目内容和位置，同时提出整体建筑风貌的引导的内容要求；“改村为旅”的图则需明确保留建筑、拆除建筑、改造建筑、公共空间、风貌塑造等相关内容和位置；“拆村为居”的图则需明确城中村是全拆还是部分拆除、部分拆除的建筑位置和拆除后的相关控规限制条件等。通过以上图则对城中村“进化”的引导，能将全域统筹的成果更好的落在下一步修建性详细设计当中。

五、结语

在当前大力发展实业，土地财政逐渐退出主导地位，房地产经济相对保守的大背景下，“城中村”作为城市历史遗留问题和低效用地，在“进化”的过程中应从单纯的“地块平衡，拆除重建”的思维向“顶层引导，产业发展”的策略转变，应从城市的角度对城中村的发展进行统筹安排，因地制宜的进行分类“进化”，将更多的思考放在功能转变和价值创造上，真正的将部分城中村植入造血功能，助推城市经济的循环和增长。

参考文献

- [1] 良晓翔, 许谦. 城市发展新阶段下的广州城中村改造模式调整与选择[J]. 城市更新. 2023, 233(08): 175-177
- [2] 袁程程. 城市更新背景下“城中村”土地再利用及发展探索[J]. 建筑科技. 2023. 01. 010: 39-41
- [3] 李怡蓉, 倪心怡. 深圳市福田区城中村公共空间的更新策略研究[J]. 山西建筑. 2023(49)13: 39-41