

制度创新下的城中村宅基地房改造发展研究

——以广州市凤和村为例

程捷¹, 何灿²

¹华南理工大学建筑学院, 广东 广州

²武汉市规划研究院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年1月7日; 录用日期: 2024年1月25日; 发布日期: 2024年3月22日

摘要

“城中村”问题是中国城市化进程中特有的现象, 是城乡二元分割制度背景下的产物, 在当前土地经济发展由“增量”变“存量”的背景下, 城中村发展模式的转变是城市空间高质量发展的必然趋势。本文以广州白云区凤和村为研究对象, 总结了其空港小镇建设模式在宅基地房使用权流转、空间使用用途变更、政策性租购并举等一系列制度创新下取得的发展成效, 明晰了分步骤实施推进的制度创新调节各方利益冲突的行动思路, 为城中村宅基地房实现高附加值发展提供理论依据和实践参考。

关键词

凤和村, 制度创新, 宅基地房, 城中村

Research on the Reconstruction and Development of Urban Village Homestead Housing under the System Innovation

—Taking Fenghe Village of Guangzhou as an Example

Jie Cheng¹, Can He²

¹School of Architecture, South China University of Technology, Guangzhou Guangdong

²Wuhan Planning and Design Institute, Wuhan Hubei

Received: Jan. 7th, 2024; accepted: Jan. 25th, 2024; published: Mar. 22nd, 2024

Abstract

The problem of “village in city” is a special phenomenon in the process of urbanization in China, and it is the product of the system background of urban-rural dual division. Under the background of the current land economic development from “increment” to “stock”, the transformation of the development mode of village in city is an inevitable trend of the high-quality development of urban space. This paper takes Fenghe Village, Baiyun District, Guangzhou as the research object, summarizes the development results achieved by the construction mode of its empty port town under the series of system innovations of transferring the right of use of homestead housing, changing the use of space, and simultaneously promoting policy rent and purchase, and clarifies the action ideas of system innovation implemented and promoted step by step to adjust the conflict of interests of all parties, so as to provide theoretical basis and practical reference for realizing high value-added development of urban village homestead housing.

Keywords

Fenghe Village, System Innovation, Homestead Housing, Urban Village

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

城中村是指物质形态构成和生活结构已经基本趋近于非农化, 以外来人口为主要居住群体, 但是在集体经济的管理体制上仍然呈现出明显的农村社区特征。严格意义上而言, 城中村只是属于“制度”意义上的农村[1], 其内部的土地和房屋等资产延续着农村集体经济管理模式[2], 这一制度安排使城中村归属个人或集体所有的宅基地房处于无法交易上市的境地, 能够以较低的价格进入租赁市场。而在城市发展过程中, 大量谋求发展机会的流动人口由于经济实力有限, 居住地点随工作岗位变化频繁, 对廉租房的市场需求旺盛。在特殊制度催生和市场态势的结合作用下, “租赁经济”在北上广深等一线大城市的快速扩张时期盛行, 这一时期, 城市发展空间的增量态势使得更多都市边缘村庄被纳入可享受租赁经济红利的范围中, 在实现城市新区跨越式发展的同时, 产生了更多的城中村[3]。

但租赁经济本身属于一种单一结构的粗放型经济, 受到市场波动的影响较大, 城中村宅基地房本身存在交易缺乏标准、违法建设加盖、生活设施不达标甚至存在安全隐患的现象, 此外, 人口结构失衡和主客冲突也成为不可忽视的社会隐患。在当前土地经济的粗放发展模式转变为以存量为主的精细化发展模式的背景下, 大规模的地块整合和拆旧建新已经不适用于经济社会的发展需要, 以微改造为主的模式成为城市更新的主流。城中村中针对特定宅基地房的改造和资源整合成为城市更新和改造过程中各方利益激烈冲突博弈的源头。

在长期对城中村发展问题的研究中, 学者们达成了普遍的共识, 一般认为城中村实际上是一种涉及“城市”和“乡村”两种形态特征的非正规的城市发展形态, 敬东称“城中村”为“城市里的乡村”[4], 李培林则称之为“都市里的村庄”[5], 吴晓称为“边缘社区”[6]。城中村普遍存在土地权属混乱、基础设施与公共服务设施配置不足、高密度且空间品质不佳等问题。其改造和建设的难点集中于私有的宅基地房上, 而这正是二元的城乡管理模式特别是差异化的土地所有制度的遗留产物, 必须通过持续的制度

创新, 才能为城中村的可持续发展和城市的多样性发展创造条件[7]。本文延续制度创新的思路, 以广州市凤和村宅基地房为研究对象, 研究发现, 凤和村存在房屋资源闲置、配套设施不足、住房供需不匹配等问题, 认为应采用激活宅基地房价值的创新理念来解决城中村发展中路径单一的结构性问题。据此提出了开发模式、使用性质、政策试点三个方面的创新, 以期解决城中村宅基地房改造发展问题, 推动其高质量发展。

2. 城中村宅基地房存在的矛盾和问题

长期以来, 城中村的各种负面评价和引发的社会问题成为各方新闻媒体关注的焦点, 对于城中村存在的客观问题和总结反思逐渐展开。城市建设者们也开展了一系列制度创新措施进行城中村改造和更新以缓解城市发展空间压力, 学者普遍认为城中村非正规住房市场供给的自组织机制与新市民住房需求市场增长问题两大矛盾是城中村改造中主要的问题焦点[8]。基于当前的经济社会现状和土地增长模式, 产生了产业结构单一、利益冲突激烈、资金投入困难等诸多问题。

2.1. 产业结构单一

城中村的房屋租赁经济本质上是一种基于非正规城市形态发展的低层次、粗放型的经济, 缺乏完整的产业链条, 存在对租金高度依赖、产业结构单一且脆弱等特征。这种特征在外部性和内部性上均有体现: 在外部性上, 单纯地依靠纯土地出租及物业租金等外在的经济增长点维持生存[9], 其固定收益主要依赖于市场需求, 受到政策变化、需求转移等外在因素的影响较大; 在内部性上, 受到土地增量时期开发方式的影响, “坐等拆迁”、“一夜暴富”等心理削弱了村民寻求更多发展路径的主观能动性, 村集体不具备强执行力且缺少资金支持, 集体经济项目产出效益低, 集体发展用地项目多数空置且缺乏管理, 城中村整体的造血能力较差[10]。

2.2. 利益冲突激烈

城中村问题触及土地相关制度的根本和各方利益纠葛, 城中村的本质就是以出租经济(出租屋及集体物业)为支撑的“原住村落社会”及以流动人口为居住主体的低收入聚居社区[11]。从这一角度分析, 得出三种不同主体的利益关系: 包括流动人口对廉价出租屋的需求、政府基于城市发展的默许, 以及村民对正规住房市场溢出效应的捕捉。这种利益博弈关系同样是动态的, 在城中村发展过程中由于其本质的制度畸形或成为塌陷地带, 在土地利用、违规建设、安全隐患和社区治理等方面影响城市发展秩序并带来一系列发展危机。城中村改造引入代表资本利益的开发商, 由于使用权、所有权的分离, 改造过程中一般注重协调政府、开发商、村集体(村民)三者之间的核心利益关系[12], 而忽略外来流动人群的切身利益。随着租售同权等法规和权利意识的兴起, 必须综合而动态地考虑流动人口或更多边缘相关主体的诉求, 实现利益均衡分配[13]。

2.3. 资金投入困难

由于城市开始向内寻求存量空间发展, 加之城中村本身的宅基地房存在种种社会与经济发展问题, 对城中村开展一系列空间改造变得极为迫切, 驱动改造最核心的问题便是钱从哪里来? 一方面, 城中村改造资金需求量巨大, 作为改造主体的城中村本身便处于经济发展洼地, 当地政府专项资金严重短缺并且依靠财政支持的投入不可持续, 面向社会力量进行资金筹措也面临极大困难, 主要原因是涉及城中村的改造工程通常将公益性用地与经营性用地捆绑开发, 开发商投入成本过高, 但开发量又受到规划限制导致回报较低[14]。另一方面, 资产的量化也存在极大的困难, 由于城中村集体土地原来所有权和使用权都归集体所有, 国家政策规定不得进入市场流通。宅基地房并没有一套切实可行的资产衡量标准, 在资

源整合上存在制度阻碍。其次, 现有的宅基地房普遍缺乏建设施工的备案资料, 因而存在权证资料缺失、归属关系模糊不清的问题, 增加了改造补偿的难度与成本。

3. 凤和村概况及现状分析

3.1. 研究对象

凤和村位于广州市白云区人和镇, 距离广州白云机场仅 3 千米, 现状建设用地约 1.3 平方千米、农用地约 2.89 平方千米。凤和村交通区位优势, 境内有 106 国道及机场高速公路, 紧靠广州地铁高增站。凤和村拥有近 300 年的悠久历史, 建村于清嘉庆年间, 至今仍保留了许多三间两廊的清代岭南传统民居。改革开放后, 城镇化加速发展, 不少青壮劳动力纷纷在农闲时节就近到广州市中心城区或珠三角地带务工, 候鸟式的务工浪潮不仅仅为当地村民带来了充足的劳动收入, 也迫切地激发了村民内心对于城市居住形态的追求。上世纪 90 年代初, 集资建房的热潮兴起, 位于城郊的凤和村在集体规划了村民宅基地的范围后, 一排排多层的宅基地房便在凤和村拔地而起, 原来的传统民居大部分老化闲置。由于缺乏具体的政策规定和强有力的执行手段, 这些宅基地房的房屋质量、物业管理、治安乃至水电、网络供应均无法保障。大量人口仍然选择到中心城区工作并追求在城市定居, 人口不断流失, 凤和村呈现出了“外扩内空”的衰败特征。

3.2. 发展问题识别

3.2.1. 房屋资源闲置, 传统产业低端

在“空港小镇”开发资本下乡前, 凤和村依旧是典型的贫困村, 村庄环境和设施的破败, 房屋出租率不高, 出租收入低下, 项目区 550 栋房屋中有 200 多栋处于闲置状态, 本地户籍 4670 人中只有 870 人常住村内, 宅基地空心化率超过 36% [15]。由于对需求市场的盲目自信, 村民们盲目建设宅基地房, 往往形成诸如“握手楼”等高密度景观空间特征。现有产业附加值低, 村民收入微薄, 大量劳动人口外出务工。如何改善乡村环境, 利用现有空间资源, 促进村庄发展是一个重大问题。

3.2.2. 配套基础服务设施建设不足

新白云机场搬迁至附近后, 凤和村未能结合大型公共服务设施起到对经济的辐射带动作用, 虽然有部分土地被国家征用于机场的配套设施建设, 但是村内基础设施并没有得到明显改善, 全村连通外界的道路未硬化, 大街小巷毫无生机, 环境脏乱污水横流, 市政管网等基础设施建设滞后, 医疗教育等公共服务设施配置不全, 村容村貌落后。

3.2.3. 新兴人群的需求与市场不匹配

大多数城中村都会存在外来人口远超过本地居民的“人口倒挂”现象, 使得城中村内“新土客冲突”日益严重, 矛盾纷繁复杂[16]。凤和村靠近机场, 但机场旅客面临就近体验好的住宿选择不多、务工人员面临交通方便且环境好的便宜租房较少、企业面临城市投资饱和但缺乏乡村投资渠道等问题。对于凤和村而言, 临近机场的区位有待发挥价值, 村内现有的土地房屋需要进一步激活。

结合凤和村的现状分析, 可以得出以下结论, 空间资源挖掘不足是造成以凤和村为代表的城镇引领型传统村落衰败的主要原因, 同时也是引起社会人口结构失衡的主要推手, 但凤和村也存在匹配市场价值促进资源重塑的机遇。

4. 建设空港小镇的制度创新实践

在城市控制增量和宅基地制度改革的背景下, 社会对凤和村闲置宅基地的需求越发凸显。2016 年,

广州设立国家临空都市经济示范区, 在新白云机场周边区域划定了“航空特色小镇”的范围。2017年, 广东省机场集团联合力迅投资等民营企业共同成立迅和港文旅公司, 进驻凤和村投资建设空港文旅小镇项目, 迅和港采用“整租土地 + 代建物业”的创新模式[17], 重点对开发模式、使用性质以及相关政策进行制度创新, 其总体策略示意图见图 1, 低成本且快速地整合宅基地房等资源, 使得凤和村从原本的空心村、贫困村转型为环境优化、多元混合的现代商业社区。

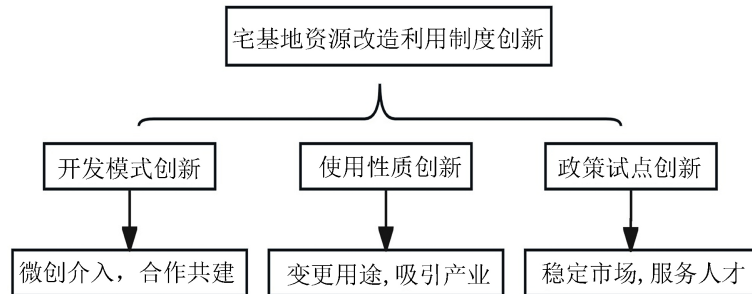


Figure 1. Schematic diagram of system innovation strategy
图 1. 制度创新策略示意图

4.1. 开发模式创新：“微创”手术避免更多利益博弈和成本投入

在地产经济繁荣时期, 受经济利益的驱使, 资本倾向于整体流转土地进行开发建设。这一时期各地开展的城中村改造大多采取推倒重建的建设模式。这种模式一般改变城中村原有环境与私人或集体的用益物权[18], 开发资本方需要承担拆迁安置与土地流转的成本, 投入较大。

面对多样的存量资源和复杂的多方利益, 全面改造已难以满足新时期高质量发展的需求[19]。凤和村发展模式采用微改造模式, 迅和港与村民合作共同报建, 对村民闲置的宅基地房进行改造修缮, 在保障村民居住空间的前提下, 租用改造修缮后的物业空间, 不仅改造成本低, 更是考虑了凤和村的历史文化保护, 使项目内的独具岭南特色的古老建筑得以保存并活化利用。在整个谈判过程中, 企业只需获得村民手中宅基地的使用权而非所有权, 在与村民洽谈的过程中并未受到较大抵触。在村委协助的前提下, 迅和港公司通过物业出租的形式, 在留足村民居住空间的基础上, 获得了剩余房屋空间的使用权与收益权。

4.2. 使用性质创新：变更空间场所用途激活资源价值

为进一步吸引企业入驻, 地方政府敢于打破传统的制度桎梏, 不仅给予了迅和港 2000 万元的城市更新资金扶持, 在示范区内的场地使用上还给予办理临时经营场地证明的便利, 使得企业获得对其租用的物业空间进行用途变更的权利。根据市场的需求, 迅和港将其所租用的房屋空间改造成民宿、酒店、商店、租赁性公寓以及展览馆等多元的业态空间, 然后进行物业招商。各类物业总体以每月均价 120 元/m² 的价格出租, 出租率超过了 85%, 企业获得超额发展权, 同时向村民提供保洁、餐饮等就业岗位, 实现了多方的利益均衡。

4.3. 政策试点创新：政策性租赁住房稳固需求市场

广州市作为国家首批利用集体建设用地建设租赁住房试点城市, 加大体制机制创新力度, 探索租赁住房多主体供给渠道。建设银行、人和镇政府、凤和村和广东恒健投资等各方积极加强政银企合作充分利用凤和村的空置宅基地房打造长租公寓, 助力解决外来人口租房问题。2019年6月凤和村长租房开始运营后, 白云机场工作人员、示范区办公人员、中心城区办公人员等都成为了凤和村长租房的稳定客源。

风和村在公寓运行中引入专业运营机构, 提升了对长租公寓的经营管理水平。2020年广州市出台《广州市房屋租赁管理规定》, 进一步推动租赁公共权益“均等化”, 让外来人口实现“住有所居”。

通过空港小镇项目的改造建设, 宅基地房由单一居住空间变为集商业、办公、展览、居住等业态为一体的混合利用空间, 产业附加值不断提升, 风和村成为“艺术介入乡村”的先锋实践者[20]。乡村空间向多元业态的复合功能转变, 进一步带动基础设施和公共服务设施的建设, 通过改造, 原本脏、乱、差的村容村貌焕然一新。

5. 宅基地房活化发展策略研究

对于风和村而言, 除了自身的特殊区位因素吸引资本开发建设, 还在于宅基地房使用权流转、场所用途变更、政策性租购等方面的一系列制度创新, 在一定程度上打破了城乡之间生产要素的流动阻碍, 使得原有的宅基地房固定租金收益变为更加丰厚的超额发展收益(见图2), 成为各方利益平衡的物质基础。

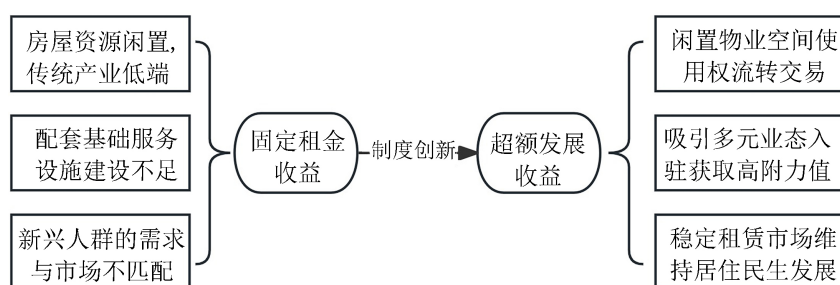


Figure 2. Development logic of Fenghe village homestead housing system innovation
图2. 风和村宅基地房制度创新的发展逻辑

5.1. 坚持城中村改造及空间活化利用的底线

开发商进行的宅基地房流转仍然处于城中村土地集体所有制之下, 宅基地及房屋的所有权没有改变, 保证了村民最基本的生产生活资料 and 重要财产。加快推进集体土地使用权流转的制度建设已经成为城乡协调发展的重要创新突破口, 风和村的实践便是体现。资本参与城中村开发建设的行为同样受到严格的底线约束, 2021年8月住建部发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》严格限制了城市更新中“拆建”的比例, 因而对于风和村的改造采用“微改造”的方式进行。在此情境下, 资本不能因空间使用性质转变而获得全部超额发展权[21], 相当一部分利益需要让利于各方主体的需求, 如保留部分原住民村空间、支持政策性住房的建设、吸引商业业态入驻的必要基础设施建设投入以及文物保护的成本等。

5.2. 保障居住基本盘, 谋求多元发展空间

宅基地房是城中村空间改造的重要阵地, 涉及政府、村民、村集体、房地产开发商、外来租住人口等多个利益主体。其改造过程的制度创新主力是政府和开发资本方, 需要保障和尊重的是人的主体地位, 包括原住民和外来租住人口。其矛盾的集中点在于房屋租赁市场, 基本盘围绕居住属性展开, 既需要保证原住民的居住空间和租金收益, 又需要建设廉租房解决外来租住人口安置问题, 维护社会发展稳定。在此基础上, 资本方同时获取部分宅基地房使用空间, 在资本需要更多投入回报和政府出于促进产业升级转型的考虑下, 原有城中村空间趋向于更高附加值的商业空间改造和混合空间利用。

5.3. 分步骤实施推进制度创新

集体土地流转入市是一种农村集体产权制度改革的重要尝试, 在城中村的实践中涉及更多利益主体。

基于土地流转的一系列制度创新也必须是一个分步骤推进的过程。凤和村的实践表明, 宅基地房的权属界定和流转需要在保证村民生存空间与收益空间的基础上进行共建, 在资本方集中的物业空间范围内进行用途变更, 保障资本方的超额发展权, 实施政策性租赁住房同样是各方共同利益的体现: 留住外来租住人口对于资本方而言就是留住了人的生产要素, 也是政府人才引进工程的优惠政策体现, 同样给入驻产业带来了人气与活力。分步骤实施制度创新是一切改革推进的基本思想, 这一过程当中同样伴随着各方主体利益的协调与趋同, 激发更多的积极性、主动性与创造力, 进一步促进制度创新。

6. 结语

城中村是特定时代发展的产物, 因其具有地段良好、租金低廉等诸多优点, 在一定程度上能起到平衡职住、缓解住房需求、减轻交通压力等作用, 同时, 城中村的宅基地房存在基础设施落后、配套设施缺乏、环境品质不佳、利益主体复杂等诸多问题, 给城市发展带来新的挑战, 城中村宅基地房普遍存在产业结构单一、利益冲突激烈、资金投入困难等诸多问题。凤和村交通区位优势明显, 但宅基地空心化和闲置率较高、配套设施不足、供需不匹配, 空间资源有待发掘。随着国家临空经济示范区的设立, 毗邻白云机场的凤和村迎来宅基地房改造发展契机, 在多主体的参与下, 采取微改造的城市更新模式, 活化空间用途, 在保障居住功能的前提下, 探索多元发展路径。

凤和村通过一系列制度创新极大地激发了闲置空间的潜在价值, 将原有城中村的宅基地房固定租金收益转变为超额发展收益, 实现各方共赢: 原住村民的租金收入和更多的就业机会、外来流动人口付出更少的租金、开发资本获得的物业收入以及入驻产业获得的区位和人力资源等均来源于此。类似凤和村等城中村的改造得益于其本身地理区位的稀缺性吸引了资本的进入。而对于大多数一般城中村而言, 改造仅停留在政府政策性投入和央国企所承担的社会责任帮扶层次。除此之外, 单纯经济制度的创新也会导致社区文化建设能动性的缺乏。因此, 在城市进入内涵式发展的时代, 面对不同地区的“城中村”问题, 持续加强各方面全方位的制度创新、积极协调各方利益有助于我国城市空间的高质量发展, 促进社会关系和谐进步。

参考文献

- [1] 方首军. 制度视角下的“城中村”问题研究[J]. 南方农村, 2011, 27(3): 37-42.
- [2] 全德, 冯长春. 国内外城中村研究进展及展望[J]. 人文地理, 2009, 24(6): 29-35.
- [3] 曾鹏, 任晓桐, 李晋轩. 精细化治理视角下城中村更新困境的应对策略[J]. 现代城市研究, 2022(12): 52-58.
- [4] 敬东. “城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策[J]. 城市规划, 1999, 23(9): 8-14.
- [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.
- [6] 吴晓. “边缘社区”探察——我国流动人口聚居区的现状特征透析[J]. 城市规划, 2003, 27(7): 40-45.
- [7] 叶红, 郑书剑. 基于制度创新的城边村土地规划与开发研究——以广州市番禺区龙美村为例[J]. 国际城市规划, 2011, 26(4): 91-97.
- [8] 叶裕民, 张理政, 孙玥, 王洁晶. 破解城中村更新和新市民住房“孪生难题”的联动机制研究——以广州市为例[J]. 中国人民大学学报, 2020, 34(2): 13-28.
- [9] 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, 28(3): 30-38.
- [10] 罗春伟, 王获. 城中村经济发展与社会治理对策研究——基于厦门市翔安区十个典型城中村的调查[J]. 城市建筑, 2023, 20(10): 208-211.
- [11] 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.
- [12] 吴智刚, 周素红. 城中村改造: 政府、城市与村民利益的统一——以广州市文冲城中村为例[J]. 城市发展研究,

2005, 12(2): 48-53.

- [13] 贾生华, 郑文娟, 田传浩. 城中村改造中利益相关者治理的理论与对策[J]. 城市规划, 2011, 35(5): 62-68.
- [14] 黄婷婷. 上海市“城中村”改造项目中的资金平衡问题及建议[J]. 上海房地, 2021(2): 34-36.
- [15] 陆进锋, 杨忍, 庄诺亚. 都市边缘区典型农村宅基地功能转型机制——以广州市凤和村为例[J]. 经济地理, 2023, 43(4): 174-183.
- [16] 杨柳, 刘骏. 基于消解“新土客冲突”的广州城中村更新策略——以广州市石马村北约为例[J]. 住宅科技, 2023, 43(7): 44-50.
- [17] 吕慧妮, 杨忍. 基于行动者网络的乡村转型及其空间生产研究——以凤和空港小镇为例[J]. 人文地理, 2023, 38(1): 130-139.
- [18] 韩荡. “城中村”改造的理论框架及案例研究[J]. 规划师, 2004, 20(5): 13-15.
- [19] 黄孚中, 梁宏飞, 艾勇军, 雷轩. 广州城中村混合改造实施策略研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(24): 13-15.
- [20] 庄诺亚, 杨忍, 陆进锋, 翁时秀. 艺术介入乡村: 两种乡村发展转型典型模式的多级效益比较分析[J]. 热带地理, 2022, 42(3): 396-408.
- [21] 高瑞东. 城中村改造: 体量有多大, 钱从哪里来[J]. 中国改革, 2023(5): 36-41.