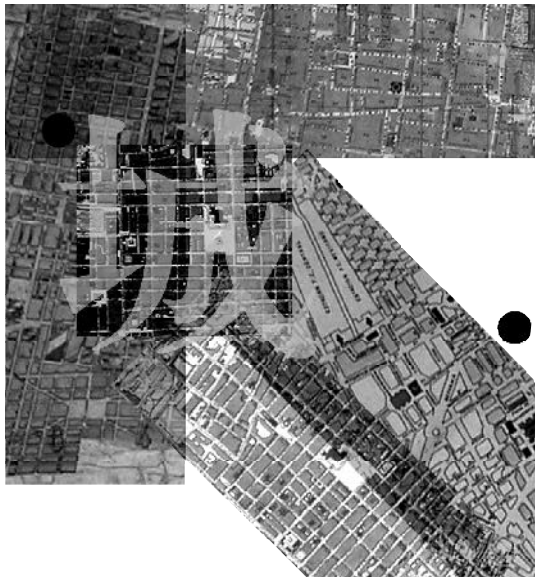


文章编号 :1009-6000(2009)03-0044-10
中图分类号 :TU984.11 文献标识码 B

基金项目 国家杰出青年基金资助项目(项目批准号 :
40125003)部分研究成果。

作者简介 尹晓颖(1975-)女,河北石家庄人,中国城市
规划设计研究院深圳分院,研究方向为城市地理学;
闫小培,中山大学城市与区域研究中心;
薛德升,中山大学城市与区域研究中心。



快速城市化地区“城中村”非正规部门 与“城中村”改造

——深圳市蔡屋围、渔民村的案例研究

The Informal Sector in “Urban Village” and “Urban Village”
Transformation in Rapid Urbanization Region: Case of Caiwuwei
and Yumincun, Shenzhen

尹晓颖 闫小培 薛德升

YIN Xiao-ying YAN Xiao-pei XUE De-sheng

引言

非正规部门(informal sector)通常指“在官方认可和记录之外的那部分经济(约翰斯顿,2004)”,有时也称之为非正规经济。为便于研究,本文将非正规部门界定为未经登记注册的个体经济活动。

对非正规部门的研究源于发展中国家城市贫困人口的谋生方式。Har(1973)认为居住在贫民窟的移民为维持生计而寻求多个收入机会,包括非正规收入机会(informal income opportunities)。发达国家的移民社区是非正规经济活动的集中地(Sassen-Koob,1989),因为低收入人口的增长引起对廉价商品和服务需求的增长,而正规部门无法满足某些低收入人口的需求。移民社区构成非正规生产和服务的需求源(Sassen,1994),其非正规经济也多是维持生计型的(Stepick,1989)。郊区化、内城衰落和移民的涌入等城市变化也在一定程度上刺激非正规经济活动成为城市低收入群体,尤其

成为某些移民的基本生存策略(Kesteloot,Meert,1999),但也有学者认为底层社区(deprived neighborhoods)居民从事非正规经济活动不仅仅是追求经济目标,而更多地是为了建立密切的社会关系和巩固社区网络(Williams,Windebank,2000;Williams,2001)。由此可见,非正规部门是某些移民和城市低收入者的谋生手段之一,多在移民社区形成集聚。我国的“城中村”是低收入外来人口的聚居区(闫小培等,2004;魏立华,闫小培,2005)。很多学者从不同侧面对“城中村”的形成机制(李立勋,2001)、土地利用(李俊夫,2004)制度、政策(李培林,2002;蓝宇蕴,2005;谢志焯,2005)、改造模式(闫小培等,2004;魏立华,闫小培,2005)等问题进行了深入剖析。总体来看,虽然部分学者已经注意到内城改造、城市更新等城市变化会对非正规部门产生影响,但缺乏具体的实证研究;也有部分学者,主要是社会学者对“城中村”内的非正规部门给予了一定

的关注,但并未将非正规部门与“城中村”改造结合起来研究。有关统计显示,目前深圳有近80%的非正规部门分布在“城中村”。因此,本文选取两个不同改造模式的“城中村”作为案例,通过分析非正规部门的成因,引发对两种“城中村”改造模式的反思,以期对“城中村”非正规部门的正规化和“城中村”改造提供有价值的参考。

蔡屋围和渔民村是位于深圳市老中心区——罗湖区的两个“城中村”,在区政府的指导下,由两村的股份公司操作,分别于2000年和2001年开始进行“城中村”改造,并于2004年市政府发起全市“城中村”大规模改造之前,分别完成了综合整治和全面改造工作。因此,选取蔡屋围和渔民村作为案例具有一定的典型性和代表性。

1 “城中村”非正规部门的特征及成因

1.1 “城中村”非正规部门的特征

1.1.1 非正规部门总体规模大而单体规模小

从“城中村”总体情况看,非正规部门的规模已达到相当大的程度,2005年位于“城中村”的非正规部门数量占总量的77.54%;从单个“城中村”看,2005年蔡屋围非正规部门的比例也占到了66.72%。“城中村”非正规部门主要以个体经营活动的形式存在,以村民出租屋底层为经营场所,面积为有限,90%以上的店铺营业面积不足50m²,单个店铺平均从业人数2~3人。可见,“城中村”非正规

部门的总体规模较大,但单个非正规部门的规模却很小。

1.1.2 非正规部门沿“城中村”内主要道路呈线状集中分布

“城中村”非正规部门按其外部形态可分为流动货摊、固定货摊、固定有棚货摊、店铺等四种类型。从图1中可以看出,在水平方向上,蔡屋围老围的店铺主要分布在蔡屋围街和两条东西向主干道两侧,呈线状分布,固定有棚货摊主要集中分布在蔡屋围综合市场周围,这里靠近老围的两个主要出入口,人流相对集中,固定货摊位于蔡屋围街的中部,蔡屋围街是老围内唯一贯穿整个小区、连接城市道路的主干道,人流量大,流动货摊则在老围的入口外围活动。可见,“城中村”非正规部门主要沿村内的主干道呈线状分布,以最大限度地接近顾客。此外,蔡屋围建筑的底层区位条件好,顾客最易到达,加上商铺的租金高于住宅,建筑底层临街一面均为商铺,因此,在垂直方向上,蔡屋围非正规部门主要分布在建筑底层,形成底层商铺,上层住宅的空间格局,由此,建筑在功能上出现分异,底层用于商业服务业,上层用于居住(图2)。

1.1.3 经营活动以低端服务业为主

“城中村”是低收入外来人口的聚居区(闫小培等,2004;魏立华,闫小培,2005),其消费需求在很大程度上决定了市场供给的档次不会太高。以蔡屋围老围为例,非正规部门以经营百货、食品、维修等低端零售业和服务业为主(图1),以满足居住在此的低收入人口的基本需求,服

务半径较小,形成城市的低级中心地,从业人员几乎全部是外来人口,租住在老围的出租屋,形成居住地和就业地合二为一的集约模式。由此可见,“城中村”承担着双重功能,既为外来人口提供了住房,也为他们提供了就业机会。

1.2 “城中村”非正规部门的成因

1.2.1 快速城市化形成“城中村”非正规住房

深圳工业化的快速发展吸引了大量外来人口,形成暂住人口规模超出户籍人口规模的特殊现象,外来人口的大量涌入,势必产生大量的就业和居住需求。城市正规部门无法吸纳如此众多的劳动力,部分外来人口转向就业门槛较低的城市非正规部门。城市政府往往主要考虑户籍人口的住房需求,外来人口的住房则靠市场来供给,正规经济住房供给的缺失使低收入外来人口纷纷寻求价格低廉的非正规住房。同时,城市化的快速发展使城市发展绕开农村居民点,并逐步形成包围之势(李俊夫,2004;魏立华,闫小培,2005),形成“城中村”。由于“城中村”保留了农村聚落一户一栋的建筑和居住格局,村民住房也没有被纳入城市正规住房市场,受市场需求驱动,“城中村”村民以个体形式向外来人口出租部分自建房屋,形成“城中村”非正规住房市场,出租房屋成为“城中村”村民的一项非正规经济活动。房屋底层由于四面临街,市场区位较好,而出租用作商铺,上层用于居住。用作商铺的部分受经营面积的局限,只能面向个体经营者。由于建筑本身属于违法建

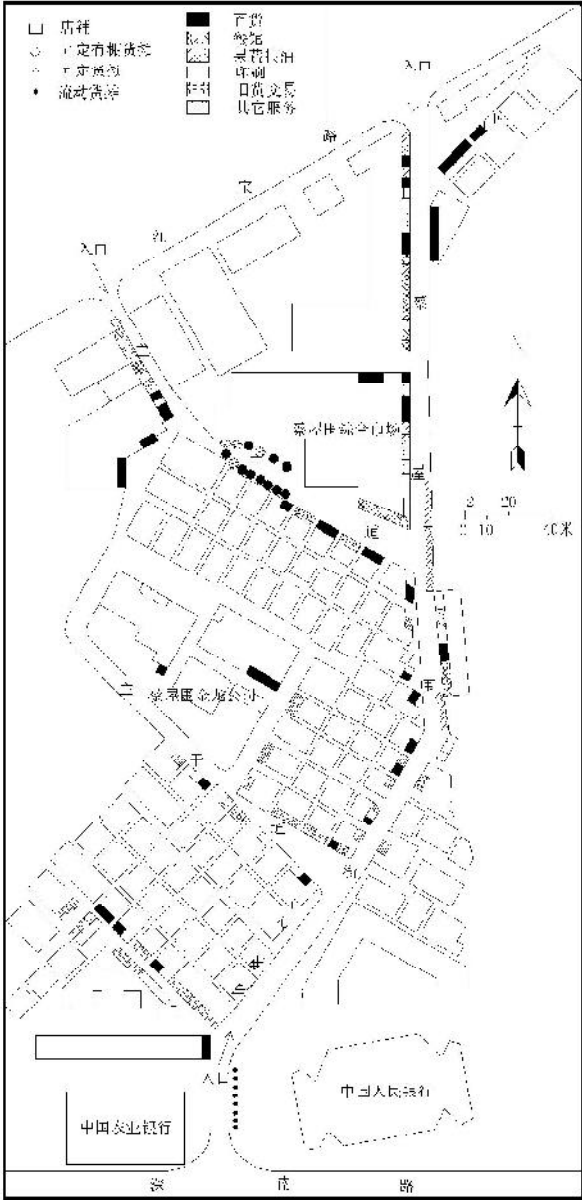


图1 蔡屋围老围非正规部门水平分布图
资料来源:根据桂园工商所提供“深圳市‘城中村’无照经营调查表”2005.7,蔡屋围老围业主委员会提供“蔡屋围老围小区简介”及笔者实地调查(2005.7.14)综合绘制而成。

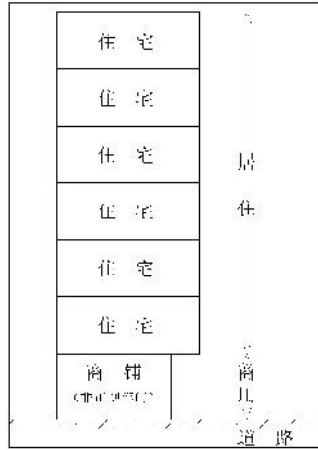


图2 蔡屋围非正规部门垂直分布示意图
资料来源:根据笔者实地调查绘制而成。

筑,个体经营只能以非正规的形式存在。

1.2.2 城市规划忽视社会因素和“城中村”

首先,在现行城市规划中,很少或几乎没有考虑社会分层、城市贫困、外来人口的居住、就业等社会层面的因素。在深圳城市发展过程中,一方面存在着高素质的专业技术人才和管理精英,同时也存在着大量的产业工人和商业服务业劳动者。有关研究显示,深圳70%以上的产业工人和商业服务业劳动者月收入在2000元以下,属于城市低收入阶层(汪开国,2005)。城市规划往往忽略城市低收入阶层的住房、就业及消费需求,而正规市场的供给主体是城市中高收入阶层,难以满足低收入阶层的需求,在一定程度上刺激了“城中村”非正规住房市场和非正规部门的形成和发展。

其次,城市规划较少考虑“城中村”。据统计,目前深圳市共有320个“城中村”(按行政村计算),总占地面积93.49km²,居住人口总数527.4万人(深圳市城中村改造工作办公室,2005),人口平均密度5.64万人/km²,位于深圳市老中心区黄金地段的蔡屋围的居住人口竟达到每平方公里20万人。人口的高度密集会产生对商品和服务的大量需求,但“城中村”却缺少大型的商业和服务设施。蔡屋围只有不到10%的店铺营业面积在50~500m²,没有营业面积超

过500m²以上的店铺,绝大部分店铺是营业面积不到50m²小型商业服务业网点。虽然蔡屋围新围周边不乏大型商业服务设施,但由于地处深圳金融中心区,级差地租较高,主要服务对象是中高收入阶层,缺乏面向低收入阶层的设施,一路之隔的老围周边却几乎没有大型的商业网点。“城中村”商业服务设施规划的缺失,尤其是针对低收入群体的设施的缺乏,势必会造成非正规部门的广泛存在。

此外,现行城市规划和“城中村”改造没有考虑小生意或低盈利部门的活动区域,导致部分个体经营者寻求像“城中村”出租屋、城乡交接处的临时建筑等低成本经营场所,而正是由于这些场地属于违法违章建筑或不符合消防等要求而使经营者无法登记注册,从而进行非正规经济活动。

1.2.3 城市管理不到位

深圳市经济特区早在1992年就实行了全面城市化,村民身份变为城市居民,农村社区改为城市社区,但“城中村”管理并没有真正被纳入城市管理框架内。如蔡屋围村民失去了赖以生存的土地后,并没有获得和城市下岗职工再就业的同等优惠政策或条件,也没有被纳入城市社会保障体系(直到2004年才被纳入)致使他们不得不靠仅存的宅基地获取经济收入,谋生手段单一,于是大量违法违章建筑如雨后春笋般出现,成为部分非正规部门得以存在和发展的依托。虽然城市政府对此已有相关政策措施出台,但“城中

村”多种体制的并存(李培林,2004)和特殊的利益群体关系使这些政策措施无法得到顺利实施,从而出现一些管理上的漏洞甚至空白,给非正规部门以可乘之机。

“城中村”人口的高密度化也给城市管理带来了一定的困难,尤其是非户籍人口数远远大于户籍人口数,而管理机构和人员是按户籍人口配置的,由此造成对非正规部门从业人员的监管不利。此外,特区全面城市化后,“城中村”股份公司虽已被剥离了社会管理的职能,但由于股份公司掌握着“城中村”的土地开发、物业管理等主要资源,具备相当的经济实力进行村内的市政设施和基础设施建设,而成为“城中村”事实上的管理主体。以追逐经济利益为主要目标的股份公司对既能为其股东(“城中村”原村民)带来一定利益又能活跃村内经济的非正规部门多采取放任态度,即使存在管理,也会由于没有相应的执法权力而难以真正有效地进行管理。对“城中村”非正规部门的管理涉及工商、城管、税务、卫生、消防、文化等多个部门,管理体制上存在的不衔接之处和“城中村”非正规部门管理的复杂性给单个部门的执法管理带来了困难(谢志岩,2005)。

综上所述,城市经济的快速发展吸引了大量外来人口,城市正规部门吸纳力有限,部分外来人口转向就业门槛较低的城市非正规部门。同时快速城市化使城市发展绕开农村居民点,形成“城中村”。由于正规就业渠道不畅,缺乏完善的社

会保障体系;“城中村”村民主要靠出租自建房屋来谋生,同时也满足了部分无法获得正规住房供给的外来人口的居住需求,形成非正规住房市场。现行城市规划往往注重物质规划而忽视了社会分层、城市贫困等社会问题,忽视了“城中村”问题,城市低收入群体的就业、消费、居住需求也只能通过非正规部门和非正规住房来满足;“城中村”供给设施的缺乏在一定程度上刺激了非正规部门和非正规住房市场的发展。此外,城市管理的不到位一方面使“城中村”违法建筑大量涌现,并进入非正规住房市场,另一方面也使非正规部门游离于政府的监管之外(图3)。

2 “城中村”改造模式及反思

2.1 “城中村”改造模式

深圳市目前“城中村”改造的做法是根据“城中村”的现状、主要问题、市场潜力及与城市规划的关系,对不同类型的“城中村”采取不同的改造模式,包括全面改造和综合整治两大类,其中全面改造指通过对现状建筑物的拆除重建,彻底地改变“城中村”的建筑形态和居住环境,全面改造可分为两个层面,一是建筑完全进入房地产市场,二是为周边提供配套服务设施,可具体采取异地重建、整体拆建(如渔农村)、局部拆建等模式。综合整治指在现状建筑空间形态不发生根本变化的基础上,采取各种手段对“城中村”居住环境的净化、美化、优化改造,如蔡屋围就是在原有建筑的基

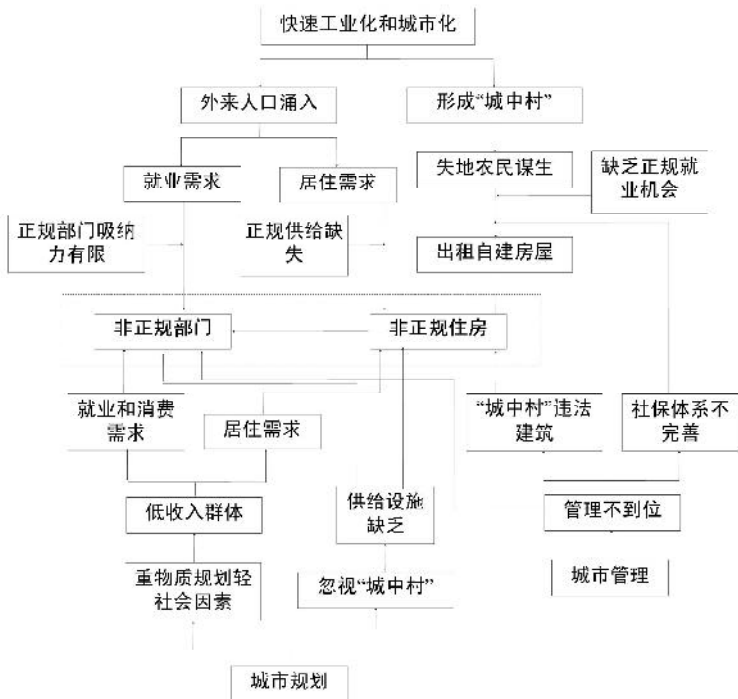


图3“城中村”非正规部门形成机制

础上进行立面整修和道路管线的铺设,改善了村内的居住环境。综合整治是与周边环境相融合,适合外来人口居住的一种改造模式(深圳市城中村改造工作办公室,2005)。

2.2 对“城中村”改造模式的反思

2.2.1 现行改造是一种简单处理“城中村”的模式

现行“城中村”改造是从宏观角度和实施规划的角度考虑的,而现行规划往往侧重物质规划,忽视社会因素,是一种把“城中村”改造简单化的处理方式。

(1) 强调物质环境的提升而较少考虑人的居住和就业需求

“城中村”属于一种社区类型,但现行改造却很少将其作为一种类型的社区考虑,而是就改造而改造,强调提升居住环境等硬件设施的改善,忽略了居住在“城中村”的人的

居住和就业需求。首先,“城中村”是以外来人口为主的居住区;“城中村”改造却很少考虑他们的住房问题。渔民村在改造之前,租住的外来人口有4000多人,是村民人数的20倍之多,主要是一些低端商业服务业者、小商小贩、拾荒者等低收入群体。建筑整体拆建配合基础设施建设后,整体环境得到明显改善,房屋租金比周边高出20%~30%,定位为中高档住宅小区,面向周边白领,原来居住的低收入外来人口被排斥在外。因此,如果在“城中村”的改造过程中没有考虑低收入外来人口的住房需求,而又没有其他供给渠道,有可能会使该群体寻求其他非正规住房,从而形成更大规模的“城中村”,甚至棚户区,给“城中村”改造和城市更新带来更大的困难。蔡屋围经过综合整治后,虽然仍可大部

分低收入外来人口提供住房,但由于建筑本身未取得合法性,外来人口的居住需求还是由非正规住房来满足。

其次,“城中村”改造较少考虑原村民的就业问题。渔民村2005年有原村民191人,由于人口规模较小,改造后通过成立物业管理公司,可以吸收60%左右的适龄劳动人口就业,另外40%左右的适龄劳动人口则参与社会就业,基本可以解决原村民的就业问题。但蔡屋围的原村民有1432人(2004年),人口规模较大,2005年原村民中适龄劳动人口的就业率只有30%,其中蔡屋围股份公司属下的五家实业公司和物业管理公司吸纳了15%的适龄劳动人口就业,大部分有劳动能力的适龄原村民仍处于待业状态,靠股份公司的分红和出租非正规住房谋生。可见,仅靠村股份公司及其下属企业是无法解决所有原村民的就业问题的,现行“城中村”改造只是考虑了社区内部的就业机会供给,而没有与社区外部和全市的情况结合起来考虑。

(2) 注重物质景观的改善而忽略社会经济运作和管理方式的转制

“城中村”改造内在的核心内容是实行法制化管理,但从蔡屋围和渔民村改造的实际情况看,则是更多地侧重景观、环境和物质设施等表层现象的改善,较少涉及深层次的社会经济运作方式和管理体制的转变。主要表现在:第一,集体经济发展方式和村民谋生手段单一,非正规经济活跃。蔡屋围在改造之前,集体经济主要靠出租集体发展用地

上的物业为主,村民除集体经济分红外,主要以出租房屋获取经济收入。经过综合整治后,村内居住环境得到了明显改善,但集体经济仍以发展物业租赁为主,村民仍靠出租屋作为主要谋生手段。全面改造后的渔民村的集体经济虽然由改造前的物业出租转为物业管理为主,但经济发展方式仍呈现单一化。与单一的缺乏活力的村集体经济相比,蔡屋围的非正规经济却一直表现较为活跃。经过综合整治后,不仅非正规部门的总体规模仍偏大,其经营活动涵盖了零售、餐饮、制造、服务等多个行业(图1),而且居住在蔡屋围的外来人口的日常消费需求仍主要由这些非正规部门来满足。蔡屋围的综合整治除了使店铺的租金有所提升外,并未给非正规部门带来实质性的影响。

第二,村股份公司仍承担着社会事务管理的职能。改造前和改造过程中,蔡屋围股份公司在发展经济的同时,还承担了原村民的福利供给和村内市政公共设施的建设,包括投资兴建幼儿园、老年活动中心,对六个居住小区进行路面硬化、铺设管网、增设路灯和电子监控系统等,先后投入资金累计4400多万元,除罗湖区政府投入130万元用于改造,村民集资700万元外,其余全部由股份公司出资。由于改造没有对这些福利设施和市政公共设施的管理与维护予以充分考虑,因此,按照“谁出资,谁受益,谁管理”的原则,作为投资主体的股份公司自然仍承担着这部分职能。

第三,管理方式相对封闭。蔡屋围和渔民村的社区居委会的前身是原来的村委会,特区全面城市化后,基本上沿袭了原来的机构设置和工作人员,而股份公司又以吸收本村村民就业为主。经过改造后,情况依然如此,参与管理的仍为本村人,租住在村内的外来人口难以参与社区管理。此外,“城中村”非正规部门受股份公司或其下属的实业公司管理,如蔡屋围老围内的固定有棚货摊定期向村某实业公司交纳一定的管理费,不用到工商部门登记注册即可开展经营活动。股份公司出于保护村民租金收益少受损害,部分店铺也存在此种情况,工商、城管等有关职能部门很难对村内的非正规部门实行有效管理。因此,改造后的“城中村”管理主体仍是村股份公司,管理方式仍相对封闭。

(3) 重视村民利益而轻视低收入外来人口

“城中村”内的出租屋是村民的主要收入来源之一,对“城中村”建筑的拆迁、重建必然会影响到村民的出租和收益,在改造过程中顾及村民的利益无疑是正确的。但目前“城中村”是城市低收入外来人口的聚居地(闫小培等,2004;魏立华,闫小培,2005);“城中村”非正规部门为部分外来人口提供了就业机会,满足了低收入群体的消费需求,在政府无力满足低收入外来人口的住房需求,正规供给无法有效分配,满足低收入群体的消费需求,以追逐利润为目的的市场又不兼顾及的情况下,“城中村”在未来的一段时期

内仍将承担着为城市低收入人口提供住房、就业和服务的功能。因此,“城中村”改造就不能只考虑村民的利益,而忽视低收入外来人口的居住、就业、消费等需求了。

渔民村全面改造后,给每户原村民不少于640m²的住房面积补偿,高于市政府后来规定的每户480m²的补偿标准,而且每户只需补交市场价的10%土地使用费,即可获得房屋产权。改造充分考虑了原村民的利益,但改造的定位是面向的是周边白领人士,没有考虑低收入外来人口的居住需求。此外,全面改造后的渔民村已经是一个现代城市居住小区,其内部居民的消费需求主要靠外部供给,对于居住人口只有几千人的小“城中村”而言,可以通过其它渠道来满足其消费需求,但对于蔡屋围这样有着几万居住人口、相当一部分为低收入外来人口的大“城中村”,改造没有考虑到他们的消费需求,周边又没有适合低收入群体消费的配套商业服务设施,仅靠外部供给很难满足,主要还是靠内部的非正规部门供给。

2.2.2 “城中村”改造可以不同模式同步推进

从房地产的角度看,异地重建、整体拆建、局部拆建等全面改造模式和综合整治模式对房地产开发和满足不同群体需求方面都有积极作用,可以对不同类型的“城中村”同时采取不同的改造模式,其主要原因在于:

(1) “城中村”村民投资出租屋是一种房地产开发行为

表1 蔡屋围和渔民村外来人口学历结构

文化程度	初中及以下	高中	中专或技校	大专及以上	不详	总计
蔡屋围	49.84%	40.49%	3.02%	6.51%	0.14%	100%
渔民村	35.3%	35.21%	7.08%	22.31%	0.19%	100%

数据来源:根据深圳市罗湖区出租屋综合管理办公室桂园管理所2005年7月和深圳市渔民村出租屋管理处2005年12月提供的资料综合整理而得。

“城中村”出租屋是村民获取收入的主要来源之一,为扩大规模以追求最大收益,村民在“城中村”保留下来的有限居住空间内,尽可能地使自己房屋的占地面积和建筑面积最大化,房屋建筑向水平和垂直方向扩展,公共空间被压缩到极限,形成“城中村”特有的建筑景观。从房地产的角度看,村民的这种行为属于房地产开发的一种行为,扩大自建房屋面积构成房地产开发活动的组成部分,村民成为房地产市场的一个行为主体,每个村民都可视为一种类型的开发商。所不同的是,一般的开发商瞄准的是有购房能力的消费群体,而村民则主要为没有购房能力的外来人口提供廉租房。他们构成房地产市场的两类开发主体,服务对象具有互补性,这对活跃房地产市场、满足不同消费群体的住房需求是有益的。因此,从这个角度看,对村民建出租屋的行为应该进行合理引导,使之有序发展,而不应一味地限制。

(2) 综合整治没有将村民的房屋纳入正规房地产市场

蔡屋围的综合整治只涉及建筑的立面整修和建筑外围的基础设施建设,保留了原有土地权属关系和原有一户一栋的建筑格局,没有将村民的房屋纳入正规房地产市场,

其建筑的产权仍不明晰,不能以合法的身份进入房地产市场,只能以非正规的方式出租,满足部分低收入外来人口的居住需求和部分个体工商户的商用需求。渔民村的改造是将原村民的房屋统一拆除,村民通过补缴一定的土地使用费和建筑拆建费等相关费用后,可以获得房屋产权,房屋也可以进入城市房地产市场流通,纳入了正规房地产市场。从城市化和房地产市场健康发展来看,蔡屋围的改造还不彻底,非正规住房及其它非正规部门仍大量存在,渔民村的改造才是彻底的改造。

(3) 全面改造不能满足低收入外来人口的住房需求

渔民村经过改造后,村民获得了合法的建筑产权,除留出部分房屋自己居住外,仍将剩余部分出租,吸引了较多具有较高文化程度的外来人口,具有中专或技校和大专学历的外来人口比例分别比蔡屋围高出了4个和16个百分点(表1)。较高的学历层次有助于他们从事收入较高的职业,在渔民村租住的外来人口中约有60%是高级白领,约20%是企业员工,另外约20%来自香港。从不同群体的住房需求来看,渔民村的改造模式还不能满足低收入外来人口的需求,当前的改造主体还应该是蔡屋围的综合整治模式。

因此,“城中村”改造应是一个长期的过程,蔡屋围的综合整治模式只是长期过程的一个中间态,是“城中村”向现代城市社区的过渡,最终还是渔民村的全面改造模式。尽管蔡屋围还存在违法建筑,改造不彻底,但由于受土地、资金等因素的限制,政府不可能建大量廉租房。因此,“城中村”改造不可能采取单一模式,而是应结合自身条件、周边情况以及城市规划采用不同的改造模式,不同改造模式可以同步推进,循序渐进,既考虑了社会因素,也尊重了长期过程的客观规律,切合中国目前大城市的实际情况。

2.2.3 “城中村”改造应在社区规划的指导下进行

“城中村”不仅存在住房、市政等空间设施问题,还有居民的就业、人口的管理、社区产业等社会经济和管理层面的问题,而社区规划是一个综合协调社区方方面面的过程。因此,“城中村”改造应在社区规划的指导下进行。

(1) 社区规划应作为“城中村”改造的先行者

社区规划既包括物质空间规划,也包括经济、社会、管理等方面的规划。尽管蔡屋围和渔民村的改造事先都作了规划,但只是就“城中村”改造而作的物质规划,没有从社

表2 蔡屋围和渔民村非正规部门规模

外部形态		流动货摊	固定货摊	固定有棚货摊	店铺	合计
非正规部门比例	蔡屋围	100%	55.45%	100%	66.15%	66.72%
	渔民村	100%	0	0	0	14.71%

数据来源 根据桂园工商所提供“深圳市‘城中村’无照经营调查表”2005,7,6,蔡屋围老围业主委员会提供“蔡屋围老围小区简介”,蔡屋围物业管理有限公司提供“蔡屋围新围小区简介”和“蔡屋围清庆新村小区简介”等资料及笔者实地调查统计综合整理而得。

区的角度、从低收入外来人口的聚居区的角度、从实施法制化管理的角度进行规划。因此,可以考虑将社区规划作为“城中村”改造的一部分,无论采取何种模式的改造,都应事先做好社区规划。综合考虑社区内外、社区内不同群体需求以及社区管治等方面,并制定具体的实施措施,在“城中村”改造中予以贯彻。

(2) “城中村”公共服务的改善和管理应在社区规划中予以研究解决。

社区规划既统筹安排住房、教育、医疗、社保等公共服务的供给,也涉及人口的就业、管理等。经过改造后,蔡屋围和渔民村外来人口的住房供给主体仍是原村民,村内的基础设施以及村民的部分福利等公共服务供给主体是股份公司。蔡屋围村民和部分外来人口仍多以非正规就业的形式获取收入,仍然存在不充分就业和管理困难等问题。“城中村”改造过程中,在政府无力承担所有外来人口的住房、所有“城中村”的基础设施和公共服务供给的情况下,可以考虑采取政府主导下的多元供给模式,如,允许村民和股份公司作为供给方之一,但如何体现政府的主导作用、如何管理和维护等是需要社区规划中予以研究的。同样,如何为社区居民创造更多

的就业机会,实现充分就业,如何既加强流动人口的管理,又避免搞防范式管理,也是社区规划所要解决的问题。

(3) “城中村”的经济发展应由社区规划予以指引。

社区规划既考虑股份公司的转型,也考虑非正规部门的正规化。蔡屋围和渔民村的改造规划中没有对社区经济发展予以充分考虑。改造后股份公司不仅经营结构仍呈单一化,可持续性不强,未来发展风险较大,而且仍然承担了部分社会事务的管理。蔡屋围的非正规部门仍存在逃避管制、易转化为非法经济活动等负面因素,长远看不利于社区的经济的发展。因此,股份公司的产业提升和经济转型以及非正规部门的正规化要通过社区规划来指导。

从某种程度上可以说,非正规部门是“城中村”经济发展最为活跃的部分,存在负面作用的同时,也存在为低收入人口提供商品服务和就业机会等积极作用。“城中村”改造应对此予以考虑,发挥其正面作用,尽可能消除其负面影响,同时将其纳入正规化的发展轨道。蔡屋围虽然经过了改造,但由于没有考虑非正规部门,也没有触动非正规部门得以存在的物质基础——违法建筑,非正规部门的规模仍然很大(表

2)其负面因素也没有根本消除。对此,渔民村的做法是在区位条件较好的临街建筑底层统一预留一部分空间作为商铺,出租给个体经营者,由于建筑本身已合法化,也满足了个体经营者登记注册的前置审批条件,非正规部门的规模大大减少(表2)。因此,“城中村”改造中的规划并不应仅仅考虑物质景观的改善,还应为小生意或低盈利部门规划出特定的区域,创造就业机会,满足居民消费需求,为社区经济发展提供一定的空间。

3 思考

3.1 如何通过“城中村”改造使非正规部门正规化

“城中村”非正规部门形成的根本原因在于正规供给渠道不畅,低收入外来人口被排斥在市场主体之外。政府忽视了低收入外来人口的住房需求,市场供给缺位,加上“城中村”村民的谋生手段单一,为低收入外来人口提供住房成为村民的自然选择。但由于政策和历史原因,村民的部分房屋被列入违法建筑,无法进入正规房地产市场,只能以非正规的形式存在,也成为部分外来人口从事非正规经济活动的场所。因此,在“城中村”改造过程中,可以考虑“城中村”村民作为房地产开发

的主体之一,将村民的出租屋纳入城市房地产市场体系,给与其合法身份,但需要政府对村民的房地产开发行为进行规范和引导,以符合有关政策和法律法规,使村民出租房屋走上正规化的轨道。经营场所的合法性得到确认,可以适时对“城中村”非正规部门进行正规化引导,可以考虑将部分非正规部门纳入社区经济发展中,以利于对其进行“升级”,在最小化其经营成本的同时纳入政府的管理框架内。

3.2 如何通过社区规划指导“城中村”改造

国外的社区规划更多地是一种社会规划,注重社会问题的解决,强调公众参与,是一种“自下而上”的过程。中国的社区规划开展得较晚,从实际开展的情况看,更多地强调社区的建设和管理,注重社区内设施的配套建设和社区事务的管理,是“自上而下”的规划过程。从“城中村”改造的角度看,社区规划应是一种综合规划,既包括社会规划,也包括物质规划,同时还包括社区管理,统筹考虑和安排就业、住房、教育、医疗、社保等公共服务供给,既强调政府的宏观指导,也注重公众、非政府组织(NGOs)等的参与,是“自上而下”和“自下而上”规划过程的结合;是协调社区利益相关者(stakeholders)的关系、明确各利益主体的责任与义务的过程。通过社区规划,可以有针对性地解决“城中村”的违法建筑、非正规部门等问题,制定如何将村民及其出租屋纳入正规房地产市场、如何正规化非

正规部门的具体实施方案。社区与城市具有同构性,社区规划所涉及的内容与城市规划具有一致性(孙施文、邓永成,2001),可以考虑将社区规划纳入城市规划体系,对“城中村”改造起指导作用,改变以往城市规划对“城中村”“开天窗”的做法。

注释:

类似概念还有隐形经济(hidden economy)(Frey and Pommerehne, 1984)、地下经济(underground economy)(Feige, 1993)、非官方经济(unofficial economy)(Johnson, Kaufmann and Shleifer, 1997)、影子经济(shadow economy)(Schneider, 1994)、半正规部门(semi-formal sector)(Kamrava, 2004)等。

参考文献:

- [1] [英]R. J. 约翰斯顿. 人文地理学词典[M]. 柴彦威等译. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [2] Bekkers Hans, Stoffers Wim. Measuring informal sector employment in Pakistan: testing a new methodology[J]. International Labour Review, 1995, 134(1): 17-36.
- [3] [美]艾德加·法伊格. 地下经济学[M]. 郑介甫等译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [4] Daniels P. W.. Urban challenges: the formal and informal economies in mega-cities[J]. Cities, 2004, 21(6): 501-511.
- [5] Schneider Friedrich. The size of shadow economies in 145 countries from 1999 to 2003[J]. The Brown Journal of World Affairs, 2005, 11(2): 113-129.
- [6] Kamrava Mehran. The semi-formal sector and the Turkish political economy

[J]. British Journal of Middle Eastern Studies, 2004, 31(1): 63-87.

[7] Hart Keith. Informal income opportunities and urban employment in Ghana[J]. The Journal of Modern African Studies, 1973, 11(1): 61-89.

[8] Sassen-Koob Saskia. “New York City’s informal economy”[A] In: Portes Alejandro, Castells Manuel, Benton Lauren A.(ed.), The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries[C], Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, 60-77.

[9] Sassen Saskia. The informal economy: between new development and old regulations[J]. The Yale Law Journal, 1994, 103(8): 2289-2304.

[10] Stepick Alex. “Miami’s two informal sectors”[A] In: Portes Alejandro, Castells Manuel, Benton Lauren A.(ed.), The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries[C], Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, 111-131.

[11] Kesteloot Christian, Meert Henk. Informal spaces: the geography of informal economic activities in Brussels[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1999, 23(2): 232-251.

[12] Williams Colin C., Windebank Jan. Paid informal work in deprived neighborhoods[J]. Cities, 2000, 17(4): 285-291.

[13] Williams Colin C.. Reconceptualising paid informal exchange: some lessons from English cities[J]. Environment and Planning A, 2001, 33(1): 121-140.

[14] 李立勋. 广州市城中村形成及改造机制研究[Ph. D]. 中山大学博士论

文, 2001.

[15] 李俊夫. 城中村的改造[M]. 北京: 科学出版社, 2004.

[16] 李培林. 巨变: 村落的终结[J]. 中国社会科学, 2002, (1): 168-179.

[17] 蓝宇蕴. 都市里的村庄——一个“新村社共同体”的实地研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2005.

[18] 谢志岩. 村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.

[19] 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.

[20] 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, 29(7): 9-13, 56.

[21] 深圳市城中村改造工作办公室. 深圳市城中村(旧村)改造总体规划纲要(2005-2010), 2005.

[22] 李培林. 村落的终结——羊城村的故事[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.

[23] 孙施文, 邓永成. 开展具有中国特色的社区规划——以上海市为例[J]. 城市规划汇刊, 2001, (6): 16-18, 51.

摘要:

本文分析了“城中村”非正规部门的特征和形成原因,指出快速工业化和城市化、正规供给渠道不畅、规划的缺失、管理的不到位等因素是目前深圳非正规部门主要集中在“城中村”的主要原因,由此引发对蔡屋围的综合整治和渔民村的全面改造两种改造模式的反思。从宏观看,现有改造多是从实施规划的角度考虑,而规划往往注重物质规划、轻社会因素,这种重物景观的改造模式过于简单化;从房地产开发的角度看,

“城中村”村民出租房屋的非正规经济活动是一种房地产开发行为,渔民村的全面改造还不能满足低收入群体的住房需求,蔡屋围的综合整治模式应是主体改造模式,不同改造模式可以同步推进;从社区的角度看,“城中村”属于一种类型的社区,“城中村”改造应在社区规划的指导下进行。最后,对如何通过“城中村”改造使非正规部门正规化和社区规划等问题进行了思考,提出“城中村”改造可以将村民视为房地产开发的主体之一,将其纳入正规房地产市场体系,将社区规划纳入城市规划体系。
关键词: “城中村”; 非正规部门; 改造模式; 蔡屋围; 渔民村

Abstract: The informal sectors of Shenzhen mainly distribute in the “urban villages”, which is due to the rapid industrialization and urbanization, unfree of regular supply, and lack of planning and regulation. Thus reflection on the “urban villages” transformation is arisen from. Caiwuwei and Yumincun are taken as cases of two different transformation modes, respectively synthetic transformation and comprehensive renovation. It is indicated that the transformation in existence is too simple to resolve social issues because it is considered from the point of planning implementation, the planning. However, the emphasis is placed on physical planning but the social factors are ignored. It is insisted that the “urban villages” participate in the real estate development to meet the housing demand of the urban low-income group. But the Yumincun mode still do not meet their demand, so the Caiwuwei mode should be the major transformation mode, and different modes can be boosted synchronously. It is concluded

that the “urban villages” can be viewed one of main part of the real estate market, and the “urban villages” transformation should be processed under the direction of community planning.

Key words: “urban villages”; informal sector; transformation mode; Caiwuwei; Yumincun

本刊启事

应作者要求,本刊今年第1期所刊登《广州城市地下空间开发利用模式与发展策略》一文第一作者信息更正为:张建峰(1980-)男,河北邯郸人,广州大学地理科学学院硕士研究生,邯郸学院地理与旅游系助教,主要从事自然资源开发利用研究。