

城中村改造中利益相关者治理的理论与对策*

STAKEHOLDERS' INTEREST GOVERNANCE IN THE REDEVELOPMENT OF URBAN VILLAGE: THEORIES AND COUNTERMEASURES

贾生华 郑文娟 田传浩

JIA Shenghua; ZHENG Wenjuan; TIAN Chuanhao

【摘要】重新界定了城中村与城中村改造的本质，认为“城中村”的本质是各种利益相关者不同利益相互关系的联结，“城中村改造”的本质是不同利益相关者之间利益协调的合约再安排，而“城中村改造”的目标是为各利益相关者有效地创造价值。论文认为，城中村改造应确立“动态平衡地考虑利益相关者的多维利益要求”的基本原则，遵循改造后“实现价值的再创造”和“实现利益的重新均衡”的衡量标准，有效地协调并满足包括地方政府、村集体（及其村民）、开发商、外来暂住人群等核心利益相关者的多维利益要求。最后，论文尝试从城市规划角度构建城中村改造核心利益相关者“四位一体”利益协调机制，并提出若干政策建议。

【关键词】城中村；城中村改造；利益相关者；利益冲突；平衡原则

ABSTRACT: This paper redefines the concept of redevelopment of urban village and argues that the urban village involves complicated relationship among stakeholders such as government, developers, village collective, migrant labors etc., the redevelopment of urban village can be explained as an agreed interest arrangement among stakeholders, and the target is to create values for all stakeholders and the society. The effectiveness of redevelopment is determined by whether or not it can meet the multiple needs of various groups in a dynamic environment, and by whether or not it can recreate new values for the stakeholders and the society. Finally, it sets up a four-in-one interest coordination

mechanism from the view of city planning. Some policy suggestions are also posted in the end.

KEYWORDS: urban village; urban village redevelopment; stakeholders; interest conflict; balance principle

近年来，在社会经济快速发展推动下，我国的城市化进程不断加快。然而在此过程中，由于城市政府急功近利的空间拓展造成了大量城中村的出现。城中村问题不仅拖累了城市化的步伐，也制约着现代城市规划的进一步提升，已成为摆在各地政府面前亟待解决的难题。城中村问题既是一种特殊的居住形态问题，又是一种棘手的社会形态问题，它的改造必然是一项复杂的多方利益协调过程^[1]，难点就在于如何动态有效地协调各类利益相关者之间的复杂利益关系。因此，城中村改造亦需要进行有效的利益相关者治理。本文旨在探讨城中村改造中利益相关者治理理论的运用，在重新界定城中村及城中村改造的本质，以及遵循“动态平衡地考虑利益相关者的多维利益要求”这一基本原则基础上，构筑地方政府、开发商、村集体（及其村民）、外来暂住人群等核心利益相关者“四位一体”利益协调机制，以期对城市规划视角下的城中村改造工作提供思路借鉴。

1 城中村改造中的利益相关者治理理论

1.1 利益相关者治理的理论视角

城中村是我国在城市化过程中出现的独特现象^①，但在利益冲突与协调上却与当前国际学术主流所研究的城市蔓延、贫民窟等问题有着共通之处。国外学者认为利益的存在与争夺是城市蔓延、贫民窟等问题产生的本质^[2-3]，相较而言，国内城中村问题涉及到的土地制度和各方利益问题更为错综复杂。可以说，城中村改造中许多问

* 国家社会科学基金重点项目(08AJY016)、国家自然科学基金项目(70973107)、教育部人文社会科学研究项目(07JA790100)和浙江省哲学社会科学规划课题(08CGYD056YBB)联合资助。

【作者简介】

贾生华(1962-),男,浙江大学房地产研究中心主任,教授,博士生导师。

郑文娟(1982-),女,浙江大学房地产研究中心博士生。

田传浩(1975-),男,博士,浙江大学房地产研究中心副教授。

【修改日期】2011-03-24

题的存在,最根本的原因正是各利益主体间的关系以及角色定位未能理清,造成各方争相攫取有限的资源和机会。由于彼此间的利益差别和矛盾,不同利益相关者在城中村改造中不可避免地会发生利益诉求冲突。与此同时,与各利益相关者的价值追求相比,城中村改造后所能提供的资源和机会又非常有限。城中村改造中利益相关者的利益冲突在城市规划制定与执行过程中表现尤为明显,亦是造成许多城中村改造失败的重要原因^②。

因此,探讨城中村改造就必须理清并协调好各利益相关者主体之间的关系,进行有效的城中村改造利益相关者治理,通过利益相关者参与城中村改造来实现各利益相关者的共赢。根据理论探讨和实践经验,我国城中村改造有必要也有条件进行利益相关者治理。已有部分研究从利益相关者角度对城中村改造问题进行了探讨^[1,4-5],但均停留在粗线条的理论勾勒上,未能从利益相关者治理视角对城中村及城中村改造的本质和目标作出明确界定。鉴于此,本文试图系统地将已渐成熟的利益相关者治理理论引入城中村改造研究领域,重新界定城中村与城中村改造的本质,从而提供一个新的理论思考视角。

1.2 “城中村”本质的深层把握

目前众多学者已经从亲缘关系、社会形态、产权和经营制度、行政管理体制及综合意义上等不同角度对“城中村”概念进行了界定,但仍无法形成各个学科共同认可的统一定义。本文综合各种学科不同概念表述之本意,从抽象的高度上将“城中村”的本质理解为“各种利益相关者不同利益相互关系的联结”。首先,从城中村形成原因上看,城中村是城市政府在快速城市化下急功近利式的空间拓展政策使然^③,可以归结为城乡二元体制、经济利益驱使导致的结果。其次,从城中村形成过程上看,城中村一直都是各类利益相关者的不同利益诉求相互联结的产物:外生型城市化带来城市外来暂住人群的剧增,而这些外来暂住人群受自身经济特征约束,在居住上向城市提出了廉价出租屋的要求,但政府的正式廉价出租屋(即“廉租房”)却由于门槛条件和涵盖范围的限制,无法满足外来暂住人群的需求;与此同时,被纳入城市发展的城市化村庄(“城中村”前身),自动从正式市场捕捉到市场需求信号,利用良好的地缘优势和低廉的土地成本向外来流动人口提供廉价出租屋,从而最终导致并强化了城中村各种问题^[6]。再者,从城中村改造的效果来看,正如上文所述,亦存在着各种利益相关者之间利益诉求的相互交叉或冲突。因此,无论是从城中村形成的原因和过程看,还是从城中

村改造的效果看,城中村在本质上都是一个各种利益相关者不同利益相互关系的联结。

1.3 “城中村改造”本质的重新诠释

随着时代的发展,城中村改造已不仅仅只满足于城市扩张和土地储备的需要,不应仅被简单地理解为“解决城中村脏、乱、差问题的有效机制”、“为城市发展提供后备土地资源的有效途径”等。更深层次地看,各种利益相关者都在城中村形成与运行过程中投入了一定的“专用性资产”^④,因而都会在城中村改造时索取自己认为应得的权益。当这种索取的要求得不到满足时,城中村改造就难以顺利开展,甚至“死灰复燃”^⑤。也就是说,将城中村改造的眼光仅仅放在政府利益身上,或是放在村集体、村民的安置上,都不足以解决城中村改造时所面临的根本问题^[1,7]。成功的城中村改造必须依靠一系列利益协调合约再安排来履行它与其利益相关者之间所存在的各种显性和隐性契约,在各个利益相关者不同利益要求相互协调的基础上完成改造。也就是说,城中村改造是通过一系列的激励、保障、争议解决等过程的合约再安排^⑥,运用多种手段和方式,整合城中村内外部资源,协调各种利益相关者的行为和利益关系,从而有效地实现为各利益相关者创造价值,从而取得城中村改造的成功。已有学者提出,城中村改造的实质是政体力量对比的物质反映^[5,8],因而城中村改造的实质就是调节利益相关者相互关系以达到利益均衡,这与笔者对城中村改造的本质的理解虽不完全一致但却有同理之意。

1.4 城中村改造目标的凝练表述

以往对城中村改造目标的表述较为具体化,如有学者以广州市文冲村为例,提出了城中村改造的目标包括了物质景观改造、土地集约利用、经济结构调整、社会文化融合、历史文脉延续等方面^[4]。更深一层地看,这些具体目标的背后,都隐含着各利益相关者利益关系的协调和各自利益诉求的实现,或者说这些具体目标都是不同利益相关者多维利益诉求的不同表达和组合方式。为此,笔者将城中村改造目标归纳为“为各利益相关者有效地创造价值”。对城中村改造目标的凝练表述是一个从具体到抽象、从表象到本质的过程。进一步地,基于对“城中村”与“城中村改造”的本质把握,笔者认为成功的城中村改造应该既实现了总体价值的再创造,又实现了改造后利益的重新均衡,即成功的城中村改造应该遵循两条基本衡量标准——“实现价值的再创造”和“实现利益的重新均衡”。

基于此,笔者从利益相关者治理视角对城中

村改造进行了重新诠释, 构建了城中村改造中的利益相关者治理理论解释框架(图1)。在此理论解释框架基础上, 下文进一步探讨了城中村改造中利益相关者治理的要点与对策。

2 城中村改造中利益相关者的利益冲突与协调

2.1 核心与边缘利益相关者的识别

城中村改造的利益相关者可以分为核心利益相关者和边缘利益相关者两个层次, 而城中村改造工作的关键在于对核心利益相关者进行利益平衡治理。总体而言, 目前关于城中村改造利益冲突与协调机制的研究, 基本上都是指地方政府、开发商、村集体(及村民)这3个利益相关者主体^[9]。然而, 城中村改造只协调好地方政府、开发商、村集体(及村民)三者之间的利益关系, 而忽略外来暂住人群切身利益的传统观点, 已经受到了广泛的质疑与挑战^[10-11]。传统的城中村改造多以全盘推倒重建为主, 破坏了城中村原有的社会承载功能, 从而在城中村被快速“消灭”的同时使寄居在此的大量外来暂住人群面临无处可居的局面^[12-13]。早在1961年, 雅各布斯就曾在《美国

大城市的死与生》一书中批评这种做法, 认为正是旧的住宅对保持经济结构和社会结构的稳定起了重要作用, 全盘改造却使得社会的弱者面临着巨大的困难, 这无论在社会学方面还是经济学方面都难以接受。亦有学者指出, 外来暂住人群往往没有购买商品以及租住高昂住房的能力, 只要这部分人群的居住问题无法得到根本解决, 城中村问题就不能得以根治^[14]。因此, 城中村改造必须全面、系统地考虑地方政府、开发商、村集体(及村民)以及外来暂住人群等核心利益相关者的利益治理。

基于利益相关者治理理论, 核心利益相关者包括了地方政府、开发商、村集体(及村民)和外来暂住人群, 而边缘利益相关者则涵盖了新闻媒体、金融机构、法律顾问、学术组织、普通市民等相关者(图2)。本文对核心利益相关者的界定与以往研究和讨论最大的区别在于, 除了地方政府、开发商和村集体(及村民)外, 还考虑了外来暂住人群。在城中村改造中, 在考虑并满足各边缘利益相关者利益需求的前提下, 重点要对城市政府、开发商、村集体(及村民)和外来暂住人群这4个利益相关者主体进行利益协调与平衡治理。

2.2 核心利益相关者的利益冲突

各个利益相关者往往都站在自身角度上, 对城中村改造的利益分配问题提出不同要求, 希望能够获得更多的显性和隐性收益, 从而在某些方面造成了利益冲突。城市政府在城中村改造时希望能够支付尽可能少的拆迁安置费, 腾出尽可能多的可出让土地。开发商则追求企业利润最大化, 希望能够获得尽可能多的优惠条件, 以最少的时间进行资金回笼, 并获取最大的利润回报。村集体(及村民)既期望能够真正“融入”城市, 又害怕丧失既得的房租等利益^[15], 希望能够在城中村改造时获得尽可能多的拆迁补偿, 并最小程度地影响经济收入来源。外来暂住人群则害怕在城中村改造大力推进的同时也消灭了自己在城市中的“容身之所”, 希望社会和政府能够在城中村改造中保护自身的居住权益。总体而言, 在城中村改造过程中, 不同利益相关者为追求自身利益最大化时, 有强大动力蚕食其他利益相关者的利益。在传统理论指导下的城中村改造, 改造后所能提供的资源和机会十分有限, 再加上各利益相关者利益关系及角色定位不清, 极易造成各方争相攫取有限的资源和机会, 阻碍了城中村改造的顺利推进。

2.3 核心利益相关者的利益诉求及角色定位再安排

将城中村改造的本质诠释为不同利益相关

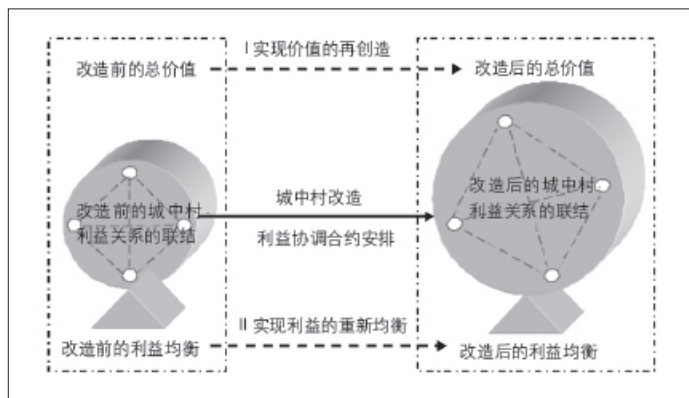


图1 城中村改造的重新诠释：基于利益相关者治理的视角
Fig.1 Re-interpretation of urban village redevelopment from the perspective of stakeholders' interests governance

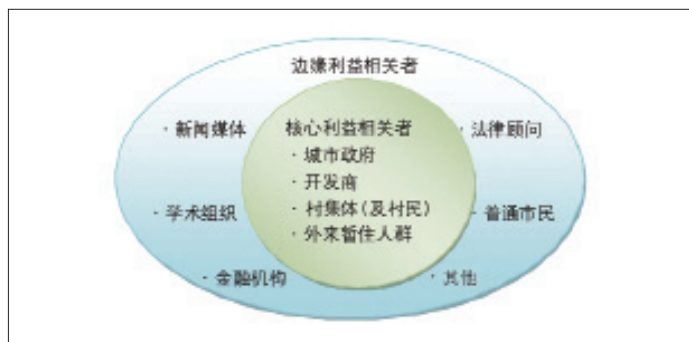


图2 城中村改造的核心与边缘利益相关者
Fig.2 Core and secondary stakeholders in urban village redevelopment

者之间利益协调的合约再安排, 就比较容易通过明确不同利益相关者的各自合理利益, 为城中村改造最终合约安排的选择奠定基础。有研究认为, 城中村改造得以成功的一个必要前提是各利益相关者必须明确自身的合理利益所在^[1]。本文列出了城中村改造过程中核心利益相关者的利益诉求及其角色定位, 为进一步协调复杂的利益关系提供了一个思路借鉴(表1): 在城中村改造过程中, 政府应该将利益诉求定位于寻求城市发展的新动力和新空间, 最终推动经济、城市和社会协调发展和进步; 开发商应该将利益诉求定位于恰当的利润分成, 不挤占村集体和村民等的利益空间; 村集体及村民应该将利益诉求定位于合理的安置和长期的社会保障, 并将此作为自己的主要谈判目标; 外来暂住人群作为在改造过程中从“边缘”走向“核心”的利益相关者, 应该将利益诉求定位于保护自身居住权益。而城中村改造的最终方案, 就是这些主要利益相关者之间利益协调的合约再安排。

3 城中村改造有效运作的平衡原理

城中村改造利益协调合约再安排及利益相关者参与治理的机制设计在很大程度上是内生的, 它由利益相关者各方的谈判力和特征效用函数决定, 因而可以将每个城中村改造的利益协调机制理解成“特殊的案例”。但是, 更应该看到成功的城中村改造利益框架安排背后所蕴含的平衡原理。在不同的城中村的内外环境下, 特定城中村改造的利益框架安排肯定是不一样的, 但没有满足这些平衡要求的城中村改造往往是不彻底的, 城中村改造的效果也难以继。因此, 将“动态平衡地考虑利益相关者的多维利益要求”作为城中村改造的指导原则十分有必要。具体说来, 城中村改造利益协调的合约再安排中需秉承以下3条基本平衡原则。

3.1 多维平衡原则: 多维利益要求得以同时协调

解决城中村问题关键在于保障和维护各个不同利益相关者的多维利益要求, 实现多方共赢和激励相容。城中村改造有利于改善城市环境、提升城市土地价格, 有利于帮助开发商树立品牌、建立良好的政府关系, 有利于改善村民的居住条件和提升村集体、村民出租物业的经济效益。可见, 在城中村改造中各利益相关者的利益关系通过协调是可以达成共赢的。但在城中村改造之前必须先找到各利益相关者激励相容的基点。城中村的形成是农民追求土地和房屋租金收益最大化的结果^[15], 村民出租屋经济的保值乃至可预期的

增值可以成为城中村改造的逻辑起点^[9]。从该点出发, 政府可在兼顾村集体(及村民)利益、开发商效率和外来暂住人群居住权益的基础上, 让各利益相关者都参与协商并制定城中村改造规则, 由政府职能部门监督执行, 并规范和监管利益相关者的行为, 形成地方政府—开发商—村集体(及村民)—外来暂住人群“四位一体”利益协调机制。

3.2 长远平衡原则: 长期利益和短期利益得以兼顾

城中村是全国各地在推进快速城市化过程中出现的特殊现象, 但它的改造却是时间跨度长、渐变式的社会系统工程, 这个过程并不是几年就可以完成的, 甚至需要一两代人的时间。因此, 城中村改造不仅需要兼顾各利益相关者间的多维利益要求, 还必须兼顾长期利益和短期利益的共同平衡。城中村改造所产生的效益并不会马上全部显现, 部分效益可能会在多年以后才能逐渐体现。因此, 首先, 城中村改造不能仅仅重视“景观城市化”而忽视对人的改造, 应该进行包括村民生活方式、现代文化素质等在内的综合改造。显然, “景观城市化”效果能够立竿见影, 城市更新、土地储备等对政府所带来的利益指日可见, 但这些若没有民生基础的支持, 也只能是空中楼阁、昙花一现而无法持久。其次, 村集体和村民的利益应该得以长远保障, 这也早已成为业界统一认同的观点了, 但还需要在实践过程中探索能够长远保障集体和村民利益的有效机制。

表1 城中村改造核心利益相关者的利益诉求及其角色定位
Tab.1 Interests and roles of core stakeholders in urban village redevelopment

核心利益相关者	利益诉求	角色定位
城市政府	· 获得土地增值部分收益 · 实现城市土地资产效益最大化 · 改善城市形象, 提升城市品位 · 为城市建设积累资金和储备土地	· 将城中村改造纳入城市规划 · 牵头做好利益关系协调工作 · 约束自身权利滥用行为 · 积极探索改造工作机制
开发商	· 实现适当的改造项目利润分成 · 树立企业的亲民品牌 · 与政府建立良好合作关系	· 努力做好村民村集体的补偿工作 · 保证拆迁安置房的建设质量 · 做好社区重建工作
村集体(及村民)	· 获得土地增值部分收益 · 得到合理的土地和房屋补偿 · 实现长远的社会保障 · 改善居住环境, 提升生活品质	· 在合理的改造基础上接受并配合实施 · 齐心协力继续壮大集体经济 · 积极参与社区重建工作 · 提升廉价房出租品质
外来暂住人群	· 进入核心利益相关者范围 · 保证自身合法居住权益 · 能够继续在城市里立足	· 积极从边缘圈进入核心圈 · 保护自身居住权益 · 积极参与社区重建工作

3.3 动态平衡原则：利益协调得以动态调整

这一原则的实质是“权变思想”，即任何一个城中村都有其特殊性，每一个城中村改造时所面对的利益相关者都是不一样的，每一类利益相关者的利益要求又有差异。既然城中村改造应该是城中村“利益相关者的利益协调合约再安排”，那么就必须根据城中村改造时不同利益相关者的实际状态和具体冲突情况来安排协调框架，从而实现最佳的改造效果。更进一步地，即使是同一个城中村改造，不同时期的相同利益相关者的利益要求也很可能随着时间的改变而改变。根据笔者的访谈研究表明，随着城中村改造过程的深入，同一个利益相关者的利益要求也往往会有所变化，如尚未改造时村民要求的拆迁补偿标准通常比正在改造中的低。除村民外，其他利益相关者的利益要求及其各种实现方式也都是动态变化的，甚至更为复杂。从所有这些差异所蕴含的动态性得到启示，要使利益相关者的利益要求得以合理实现，有效的城中村改造利益协调合约安排必须根据城中村的实际情况和不同利益相关者本身的特性进行不断的动态调整。从这个意义上说，每个城中村改造的利益协调合约安排都只是特殊的案例，城中村改造的利益格局始终处于不断调整之中。

4 城中村改造利益协调的政策建议

城中村改造是一个复杂的多方利益博弈过程，关键在于协调好各相关利益者的利益关系。只要当城中村改造真正地满足了众多利益相关者的利益诉求后，城市政府所要求的“城市更新”、“土地整理”等目标就是水到渠成的事情。在城中村改造的利益相关者治理理论指导下，界定好相应治理主体后，就要进行利益相关者参与治理的机制设计。为此，如何设计一个既具有经济合理性又能够有效利用现有城市建设与管理机制的治理结构，进而为利益相关者参与城中村改造提供路径选择的机会，是城中村改造利

益相关者治理不可回避的问题。笔者认为，致力于“组织与人的需要相一致的、和睦共处的空间秩序”^②的城市规划是城中村改造顺利推进的龙头环节，也是实现城中村改造中利益相关者治理的最佳平台和切入点。因此，基于城市规划视角构建了一个城中村改造核心利益相关者“四位一体”利益协调机制设计(图3)。

4.1 在城市规划时引入“利益相关者纳入机制”

城中村改造是现代城市更新的重要内容，在制定城市规划时应同时研究配套的城市更新计划，并编制城中村改造专项规划。在此过程中可引入“利益相关者纳入机制”，让各类利益相关者通过合适的、正式的渠道来参与城中村改造乃至城市规划：(1)由政府相关管理部门牵头组织建立“城中村改造利益相关者代表团”，由各个城中村改造项目所涉及到的政府部门、开发单位、村集体、村民、外来暂住人群等各利益相关者分别选派一定数量代表参加，共同参与城中村改造专项规划的制定与完善；(2)在执行城中村改造专项规划时，城中村改造利益相关者代表团应对具体改造项目进行实时监督及定期审核；(3)如需对已经通过的城中村改造专项规划进行改动时，应由相关部门提出申请，并经城中村改造利益相关者代表团通过，最终由市政府批准方可调整，既保证城中村改造专项规划的严肃性，又保留其一定的灵活性与适应性。

4.2 政府以城市规划为载体实现改造价值最大化

城中村改造市场存在着市场缺陷与市场失灵，需要政府“看得见的手”进行干预^[1]。政府部门必须依靠城市规划作为载体和平台来履行政府责任，并保障政府在城中村改造中应得的利益：(1)政府相关部门在制定城市规划时，应进行合理的功能布局和公建设施配套，促使城中村改造地块的土地增值最大化，实现城中村改造后社会和经济总价值的提高；(2)在制定城中村改造专项规划时，可根据实际情况适当地提高改造地块各项规划指标，如容积率上限等，增强改造地块的经济可行性；(3)在安排城中村改造时序时，可抓住城市建设中的大型项目建设的契机，同时带动相应地区的城中村改造；(4)在履行城市规划进行城中村改造时，应根据各城中村实际情况“分类指导、分别实施”，并积极创新工作思路。

4.3 开发单位以城市规划为规范参与城中村改造

城中村改造模式有政府主导型、开发商主

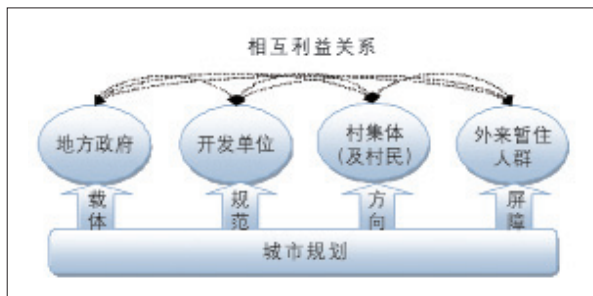


图3 基于城市规划的城中村改造“四位一体”利益协调框架
Fig.3 Four-in-one interest coordination mechanism in urban village redevelopment from the view of urban planning

导型和村集体主导型等多种模式，但每种模式都分别对应有一个具体的开发主体。当城中村改造通过引进房地产开发商来利用社会资本时，其开发主体就是典型的追求自身利益最大化的市场经济主体。因而，必须利用城市规划来“规范”开发商实现其自身合法利益，防止该市场主体追求自身利益最大化行为与城中村改造利益最大化不一致而侵害其他利益相关者的利益：(1)城中村改造专项规划中，应对土地功能分区进行明确界定，在保证开发主体获取一定利润的前提下，促使该改造区域拥有完善的基础设施配套；(2)城中村改造专项规划中，可对改造区域中拆迁安置房等具体的建设标准进行规范界定，在此基础上再公开招标选择开发单位。

4.4 村集体与村民以城市规划为方向保障长远利益

城中村情况千差万别，利益关系千丝万缕，城市规划必须根据每个城中村的实际情况采取相应的改造方式和利益协调安排：(1)以城乡统筹发展为理念，制订城市、城镇、中心镇等多级一体的城中村改造专项规划，以城市规划促动新农村建设；(2)在制定城中村改造专项规划时，应由城市政府相关部门组织调查小组，分别对每个城中村改造项目进行深入调查分析，并掌握不同利益主体的利益需求；(3)按照城中村不同情况，可以确定不同的改造模式，如政府主导型、开发商主导型、村集体主导型等，并分别制定专项改造规划；(4)按照城中村不同情况，可对城市中心区域的城中村采取全盘改造模式，对处于城市边缘的城中村采取小规模更新模式，并分别制定专项改造规划，尤其要鼓励村民和村集体利用闲散资金来自主进行城中村更新；(5)利用返还村集体及村民被征土地一定比例的留用地机制，引导其进行商业经营并获得稳定收入来长远地保障村集体和村民的切身利益。

4.5 外来暂住人群以城市规划为屏障维护居住权益

当前各地政府逐渐关注外来暂住人群居住权益的保障，并采取多种相应措施。可以城市规划作为维护外来暂住人群居住权益的屏障：(1)在城市规划以及城中村改造专项规划中，须注重保护外来暂住人群的居住空间，尽量以更新与改造为主；(2)若在城中村改造时需对具体的城中村项目进行全盘改造，应在城市规划以及城中村改造专项规划中，在同一地域范围内适当地配置一定比例的外来务工人员公寓，合理确定其选址、服务半径、建设规模等，使其与农转居公寓互为补充，继续发挥城中村原有城市功能；(3)利用

多种模式兴建外来务工人员公寓，如利用非农建设用地、10%留用地等用地建设，亦可通过改造闲置厂房等途径予以满足。

4.6 在城市规划中建立项目社会评价制度

为了应对可能的“不平衡”的突然状态，城市规划以及城中村改造项目十分有必要设立专门机构来负责评估项目利益相关者的多维利益要求的实现情况，并恰当处理失衡危机。在城市规划中建立城中村改造项目的社会评价制度，可以有效引导公众参与，促进信息公开，减少项目建设可能带来的负面影响。同时，通过对拟定项目进行社会评价，还可以在政府、开发商、村集体（及其村民）和外来暂住人群之间建立一种协商机制，赋予各弱勢利益群体参与权、发言权、协商权，确保他们的利益不受侵犯。

（特别感谢浙江大学房地产研究中心聂冲博士、窦军生博士、杨鸿博士，以及清华大学房地产研究所刘洪玉教授等对文章进行了评论、批评和建议。作者尤其感谢《城市规划》匿名审稿人对文章修改提出了指导意见与完善建议。当然，本文的错误由作者负责。）

注释(Notes)

- ① 一般认为城中村实质上是中国城乡二元结构依然存在的情况下农村被动城市化的产物。
- ② 吴智刚、周素红(2005)在研究中指出，我国城中村改造的相关配套政策迟迟未能出台，改造过程中各利益主体之间的关系无法理顺，使许多改造方案成为一纸空文。
- ③ 改革开放以来，在一些经济发达地区或城市，由于疾风暴雨式的城市建设和快速城市化，导致城市用地急剧膨胀，城市空间迅速向周围城郊农村扩张。由于城乡土地二元化，城市政府将围绕城市周边的部分村落及其耕地纳入城市用地范围，而绕开了部分拆迁和补偿等问题相对比较棘手的宅基地等，为日后城中村的形成埋下了“伏笔”。
- ④ 专用性资产包括了物质专用性资产和关系专用性资产，例如：在城中村形成过程中，村民和村集体为满足外来暂住人群居住需求而大量兴建廉价出租屋，投入了物质专用性资产；外来暂住人群为城市建设做出不可估量的贡献，但其居住需求目前阶段大部分只能在城中村内得以满足，且这也进一步促成了城中村的大量形成，因此也投入了关系专用性资产。
- ⑤ 城中村改造时若忽略了同步解决外来暂住人群的居住要求，很容易导致在原地或较为偏远的地方重新形成大量城中村，从而自发地满足这部分人群的廉价出租屋需求。
- ⑥ 李培林(2002)认为，“城中村”的最终改造方案，

将是各博弈方利益平衡的合约安排。这里所指的博弈主体是指政府、房地产商和村民。

- ⑦ 参见G·阿尔伯斯(著),吴唯佳(译).城市规划理论与实践概论[M],北京:科学出版社,2000年第1版第4页。

参考文献(References)

- 1 张侠,赵德义,朱晓东,等.城中村改造中的利益关系分析与应对[J].经济地理,2006,26(3):496-499.
- 2 Zhang Tingwei.Land Market Forces and Government's Role in Sprawl: the Case of China [J]. Cities, 2000, 17(2):123-135.
- 3 Vinit Mukhija.An Analytical Framework for Urban Upgrading: Property Rights, Property Values and Physical Attributes[J].Habitat International,2002, 26:553-570.
- 4 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.
- 5 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.
- 6 蓝宇蕴.我国“类贫民窟”的形成逻辑——关于城中村流动人口聚居区的研究[J].吉林大学科学学报,2007,47(5):147-153.
- 7 Zhang L, Zhao Simon X B, Tian J P. Self-help in

Housing and Chengzhongcun in China's Urbanization[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2003, 27(4):912-937.

- 8 张庭伟.1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制[J].城市规划,2001,25(7):7-14.
- 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 Song Yan,Yves Zenou, Ding Chengri. Let's not Throw the Baby out with Bath Water: The Role of Urban Villages in Housing Rural Migrants in China[J]. Urban Studies, 2008, 45(2):313-330.
- 11 赵晔琴.“居住权”与市民待遇:城市改造中的“第四方群体”[J].社会学研究,2008,(2):118-132.
- 12 秦晖.城市化与贫民权利[N].南方都市报,2008-04-13.
- 13 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.
- 14 殷武.城中村改造中的政府责任论[J].陕西行政学院学报,2007,21(4):63-66.
- 15 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.

(上接第55页)

- 会科学,2009,(1):1-6.
- 5 张小林.苏南乡村城市化发展研究[J].经济地理,1996,16(3):21-26.
- 6 Shen J, Feng Z, Wong K Y. Dual Track Urbanization in a Transitional Economy: the Case of Pearl River Delta in South China[J]. Habitat International, 2006, (30): 690-705.
- 7 Sit V F S, Yang C. Foreign-investment-induced Exo-urbanisation in the Pearl River Delta, China[J]. Urban Studies, 1997, 34(4): 647-677.
- 8 Wei Y H D. Beyond the Sunan Model: Trajectory and Underlying Factors of Development in Kunshan, China[J]. Environment and Planning A, 2002, 34(10): 1725-1747.
- 9 陈晓华,张小林.“苏南模式”变迁下的乡村转型[J].农业经济问题,2008,(8):21-25.
- 10 罗小龙,张京祥,江晓峰.苏南模式变迁中的小城镇发展及其思考[J].城市规划汇刊,2000,(5):26-27.
- 11 耿宏兵.苏南小城镇目前面临的困境与再发展对策:以江阴市澄东片区发展规划研究为例[J].城市

规划学刊,2009,(6):53-59.

- 12 谈静华,汤茂林.制度变迁与苏南小城镇发展[J].农村经济,2005,(12):103-106.
- 13 叶嘉安,徐江,易虹.中国城市化的第四波[J].城市规划,2006,(30):13-18.
- 14 Lin G C S. Metropolitan Development in a Transitional Socialist Economy: Spatial Restructuring in the Pearl River Delta, China[J]. Urban Studies, 2001, 38(3): 383-406.
- 15 中国特色城镇化战略和政策研究课题组.小城镇发展的现状、问题和建议[C],国务院发展研究中心调查研究报告,2010,(57):588.
- 16 彭真怀.城乡统筹应聚焦县城和中心镇[J].瞭望,2010,(23):64.
- 17 罗小龙,沈建法.中国城市化进程中的增长联盟和反增长联盟——以江阴经济开发区靖江园区为例[J].城市规划,2006,30(3):48-52.
- 18 中国特色城镇化战略和政策研究课题组.城镇化进程中的农民转移就业与市民化问题[C],国务院发展研究中心调查研究报告,2010,(55):3586.