

城中村改造:从“拆平重建”转向共同参与

朱晓阳 北京大学社会学系

近日,“中国城市的自主改造与治理研讨会”在北京大学社会学系举行。本次会议采取解剖个案的方式进行讨论与交流。

昆明与深圳经验:拆平重建改造模式难以为继

云南大学陆德泉博士、向荣教授和笔者以昆明王家桥和宏仁村为例,作了题为“超级城市与城市贫民对策:第二次大转变下的案例”和“在冲突和相互妥协中建成城乡人民的家园”的报告。陆德泉和向荣的报告将最近一些年的城市改造称为“动员式发展主义下的超级城市改造运动”,并指出,这种城市改造运动中受到冲击和损害最严重的是流动人口。笔者的报告强调,拆平重建模式的城中村改造面临着诸多问题,已经陷入困境。深圳是较早启动“城中村改造”的地区,2004年前后深圳市政府计划在5年内将境内的城中村(除个别特例)纳入改造范围。改造的基本模式是拆平重建。7年以后,深圳的大部分城中村仍然没有被拆。不仅如此,广东省大部分地区的城中村也没有被拆。中国人民大学陶然教授和中国城市规划设计研究院罗赤教授指出,在广东,只有珠海的城中村实现了整体改造。深圳市近年来对待城中村的政策已经调整为三种方式:拆迁;综合治理;维持现状,使之优化。深圳等地对城中村的看法发生了改变,从将之称为“血栓”,并以拆平和消灭对待,到承认其有社会—经济功能和文化价值,并向“维持现状,使之优化”的态度转变,反映了利益相关方对城中村作为“真正城市”的承认和价值的认可;也反映了以大拆大建为核心的城市化模式显示出难以为继和峰回路转的趋向。

上海财经大学严俊分析了深圳有名的大芬油画村的前世今生。该村自上世纪90年代初以来,逐渐形成油画仿制行业,到2000年前后此地的油画生产具有相当规模。2004年,深圳市进行大规模城中村改造,政府意识到大芬村的特殊文化价值,将之以特例对待。大芬村目前的问题是:大芬村真正的居民是租房进行油画生产和销售的人,原住民仅仅是房屋出租者。随着大芬村成为深圳的“名片”,房租渐涨后,从事仿制品生产与原创的画者都渐渐外移,社区有空心化的迹象。

北京经验:改造后社会问题外推

北京市社会科学院冯晓英研究员对北京市的城中村政策和实践进行了回顾和述评。她指出,北京市最初启动城中村改造的基本目的是实现社会治安综合治理和提高城乡结合部一体化水平。2009年,以海淀区的北坞村和朝阳区的大望京村为示范点,进行城中村拆迁改造。北京市在总结借鉴这两个村拆迁改造经验教训的基础上,2010年开始对50个重点村实施改造,其中将以居住4万余“蚁族”而著称的唐家岭村也纳入其中。原计划50个重点村改造之后,再对其余200多个城中村进行改造。从结果来看,两个示范村的拆迁已经完成,50个村的改造则滞后于计划。唐家岭被拆平后,外来打工者纷纷移居到附近,又形成了唐家岭式的城中村,更多的近远郊村庄的村民在示范效应影响下纷纷对现有住房加层或翻建,以接纳更多外来打工者。由于种种因素限制,北京市其余200多个城中村改造至今没有进程表。

北京市的政策值得反思:第一,北京的城中村与国外“贫民窟”不是一个概念,认识不清会导致决策失误。第二,城中村改造资金巨大,仅2011年50个重点村改造,政府就需要投资1000亿元,长此以往,难以为继。

城中村改造须听取居民意见

清华大学沈原教授认为:中国的社会学研究要与空间研究和空间性实践相结合。当前城市化存在“要地不要人”的弊病,社会科学必须参与解决这种问题。北京大学建筑与景观设计学院张天

新副教授提出，如果将一个城市比作一套功能齐全的房子，城中村就像是房子的厨房和锅台，是充满了人情和生活味道的场所，有着无可替代的功能和价值，其自发的空间组织也表现出令人赞叹的生存智慧。对城中村的改造应当遵循其生活特性和空间机理，保留其中不规范但有意思的空间，并通过技术改进和管理保障其安全。通过这样的设计，貌似杂乱的城中村大有变得“绚烂”之希望。北京大学刘能副教授指出，城市改造中无论对于主张拆迁的政府和开发商而言，还是对于主张保留现状、局部调整的一方来说，“美学”是一个经常在场的的话题，关于“城中村的美”或有关城中村设计，需要听一听居住者的意见。中央民族大学徐中起教授指出，城中村改造面临的诸多问题与延续下来的城乡二元经济结构有关系，解决此问题须在法律上对农村土地的处置权和转让权有突破。罗赤通过桂林鲁家村规划方案，展示了参与式规划的自主改造路径，参与式的空间规划设计是一种社区再组织、加强社区认同的重要媒介。北京大学卢晖临副教授认为，在过去二十多年中，城中村已经成为外来人口尤其是农民工居住的地方，承担着为农民工提供事实上的廉租房的社会功能，任何针对城中村的改造，都不能无视城中村这一功能，否则，我们可能解决了城中村的所谓“脏乱差”问题，却转移并制造出更大的社会问题。城中村的自主改造，一方面需要规划师更多地采用参与式规划，在规划设计中尊重当事人的利益、需求和社区历史，另一方面需要大家一齐努力，推进基层社会的发育和生长，增强包括城中村在内的基层社区的自主性。

笔者认为，此次会议共识有：第一，拆平城中村重建的模式不是唯一出路；第二，中国最近十年来将城中村拆平，建设 CBD 商业区和高档住宅区的城市建设方式已难以为继，已经到了以保留城中村来拯救中国城市的阶段。就此可以考虑以下措施：

1. 允许买卖城中村房屋的长期使用权。这种使用权是准产权，可以进行流转。此举与北京通州宋庄的艺术家购买农民住房类似。

2. 未来在进行房产税试点时，将城中村房屋也纳入征税范围。这可使一些房子较多、不愿承担过重赋税的房主将房屋的使用权转让。

期待通过以上政策，使实际的住户有机会购买自己租住的房屋。