



同濟大學  
TONGJI UNIVERSITY

“新型城镇化研究”  
2014 年暑期研究生实践服务团  
调研报告



实践地点：\_\_\_\_\_ 山东威海 \_\_\_\_\_

调研课题：\_\_\_\_\_ 山东威海新型城镇化背景下沿海地区  
\_\_\_\_\_ 城中村改造经验与问题研究 \_\_\_\_\_

组 长：\_\_\_\_\_ 陈乐 \_\_\_\_\_

指导老师：\_\_\_\_\_ 张文辉 高华 \_\_\_\_\_

二零一四年十月

# 目 录

一、调研背景.....	1
(一) 社会背景——城中村改造内涵解读.....	1
(二) 地区背景——威海市城中村改造背景.....	9
二、调研计划.....	12
(一) 调研目的.....	12
(二) 调研内容.....	12
(三) 研究方法.....	12
(四) 技术路径.....	14
(五) 调研理论准备——城中村改造案例库.....	15
三、威海市城镇发展现状.....	26
(一) 威海市域层面.....	26
(二) 威海经济开发区.....	28
四、威海市城中村改造问卷调查.....	30
(一) 居民基本信息.....	30
(二) 居民喜爱的社区的住房形式.....	31
(三) 有关居务方面的调查.....	31
(四) 社区邻里关系.....	34
(五) 居民对社区基本情况评价.....	34
(六) 村民搬入新社区的意愿及对旧宅补偿款的满意程度.....	35
(七) 居民对社区总体满意程度.....	36
五、威海市城中村改造实地座谈与访谈.....	37
(一) 座谈与访谈结果.....	37
(二) 座谈与访谈结果分析.....	42
六、威海市城中村改造模式总结.....	46
(一) 模块一：资金投入.....	46
(二) 模块二：住房补偿.....	47

(三) 模块三：财政运作.....	48
(四) 模块四：福利待遇.....	48
(五) 模块五：社区治理.....	49
(六) 小结.....	49
七、威海市城中村改造发展意见与建议.....	50
(一) 重点关注老年人问题，合理安置老年人.....	50
(二) 居务透明公开.....	51
(三) 搭建沟通渠道.....	51
(四) 增强社区文化建设，改善社区邻里关系.....	52
(五) 完善法律制度保障.....	52
(六) 协商解决拆迁纠纷.....	53
(七) 政府、开发商、居民三者利益的博弈与平衡.....	53
八、坚持城中村改造的决心与信念.....	53
结语.....	55
参考文献.....	55
附录.....	56

# 一、调研背景

## （一）社会背景——城中村改造内涵解读

### 1. 城中村基本概念界定

城中村是伴随着我国快速城镇化出现的一种特殊现象。“城中村”在全国许多城市中都普遍存在，然而对于“城中村”的概念尚无统一的界定。国内开展有关“城中村”研究的学者从不同角度出發，对“城中村”的概念和内涵有不同的界定：

“城中村是位于城乡边缘带，一方面具有城市的某些特征，另一方面还保持着乡村的某些景观，以及大小农经济思想和价值观念的农村地区”（张建明，1998）

“城中村是由于城市快速发展而被纳入城市建设用地内距新旧城区较近的村庄”（李钊，2001）

“城中村就是在城市和村落之间存在的‘混合社区’”（李培林，2002）

“城中村不仅是一种居住形态，也是一种社区形态。城中村是急剧城市化过程中原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等就地保留下来，没有机会参与新的城市经济分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘关系和血缘关系）而不是以次级关系（业缘关系和契约关系）为基础形成的社区。”（谢志岩，2003）

“广义的城中村是指已经纳入城市总体规划发展区内，且农业用地已经很少或没有，居民也基本上非农业化的中心村落；狭义的城中村是指那些农用地与居民早已非农化村庄已经转为城市建制，只是习惯上仍然称为村的社区聚落。”（蓝宇蕴，2001）

**从众多学者的观点中可以总结出城中村的基本特征：**

- （1）“城中村”的基本特征是它的村庄属性，即城中村仍然是村庄的形态。
- （2）城中村是位于城市边缘地带，或距离城区较近的村庄。
- （3）城中村是伴随着快速城镇化而出现的一种形态，它已经被纳入城市总体规划发展区域内，且农业用地已经很少或没有，但仍以农村管理体制为主的村庄。
- （4）城中村是没有机会参与新的城市经济分工和产业布局，仍以初级关系，即地缘关系和血缘关系为基础形成的居住区域。

**综合上述，本文对“城中村”的基本概念的界定是：“城中村”是指位于城市边缘地**

带或距离市区较近的，在快速城镇化的进程中，已被纳入城市总体规划区域之内，土地全部或部分被征用，但未能完全参与新的城市经济分工和产业布局，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外，仍以农村管理体制为主，以初级关系（地缘关系和血缘关系）为基础而形成的村落。

## 2. 城中村形成的原因

“城中村”是伴随改革开放以来我国快速城镇化而出现的一种形态，究其原因，在于“城中村”形成和发展的特殊性。从“城中村”的历史变迁中可以发现“城中村”形成的主要原因有以下几个方面：

### （1）城镇化的推进

从客观上来说，城中村的形成是我国城镇化进程的快速发展的结果。改革开放的 20 多年中，城市化的进程加速发展，我国的城市数目从 1978 年的 320 个发展到的 662 个。城市建成区面积也由 3.6 万平方公里扩大到 9 万多平方公里。城市的快速发展，需要通过征收周边农村的耕地获得扩展的空间。耕地被征收了，当地的农民，却仍然留在原居住地，并且保有一部分供他们建房居住的宅基地。一场“城市包围农村”的运动发生了。村庄逐步融入城市，形成了“城中村”。城中村是伴随城镇化而形成的，城中村的改造也要以城镇化为切入点。即城镇化的推进形成了城中村，城中村的改造反过来又能进一步促进城镇化的发展。

### （2）城乡二元结构

从主观上来说，城中村的形成是我国城乡二元管理体制及土地的二元所有制结构所造成的，这也是深层次的制度原因。所谓城乡二元管理体制，是指“城市”和“农村”分属不同的管理模式，土地二元所有制结构是指城市的土地属于国家所有，而农村的土地属于农村集体所有的制度。而在一些“城中村”内形成了以城市与农村“二元所有制结构”并行存在、共同发挥作用的“边缘社区”特征。“从个体理性选择的角度看，‘城中村’这种特殊的建筑群体和村落体制的形成，是农民在土地和房屋租金快速增值的情况下，追求土地和房屋租金收益最大化的结果。”因此，从“城中村”的历史变迁可以发现，土地的二元所有制结构是造成“城中村”形成的根本原因。二元所有制结构使得村民可以低价甚至无偿地取得土地的使用权，集体将宅基地按户划拨，由各户村民自行建设后租出获得尽可能的租金，土地和房屋租金收益最大化的结果致使“城中村”形成的进一步加剧。故而，

我国“城中村”的改造也应从根本的土地制度及权利开始。

### (3) 原村民社会关系网络的延续

城中村的产生有着深刻的社会历史与地域文化背景，农业社会的聚村而居的习俗，使村落成为人们生存与生活难以割舍的地域。虽然已融入城市，但由于“城中村”相对封闭，并未从根本上改变村民以地缘血缘关系为纽带的社会网络。“城中村”与城市社区有很大差异，它不是一个由陌生人构成的生活共同体（如街道和物业小区），也不是一个仅由业缘关系而构成的熟人社区（如单位宿舍大院），而是一个由血缘、亲缘、宗缘和地缘关系结成的互识社会。当城市文化试图打破这种社会关系网络时，就会与村落文化发生冲突，激发文化系统的排他性和内整性。因而，城中村改造时也应考虑到城中村居民的关系网络，以免造成文化之间的冲突。

## 3. 城中村改造的必要性

城中村改造是指将村庄形态的“城中村”进行统一规划，拆迁安置，村庄管理组织由村委会改为居委会，村民转变为社区居民，居住形态由村落的平房变为城市的楼房，按照城市社区的模式进行建造、运营和管理的一种活动。

城中村改造是城镇化的基本模式之一。经过统一的规划、建造和管理，将城市边缘或距离城市较近的村落融入城市发展之中，将村庄居民转变为社区居民，是快速城镇化的一种形式。

城中村是伴随着快速城镇化而产生的一种村落形态，这种居住形态造成了一系列的问题：

(1) 由于城镇化进程加快，使一些处于城乡结合部的村庄融入城区，成为“城中有村，村里有城，村外现代化，村里脏乱差”的地区，严重地阻碍了城市精神文明建设的普及与发展；不利于城市整体规划和建设。

(2) 城中村的内部通常没有统一的规划和管理，以低矮拥挤的违章建筑为主、环境脏乱、人流混杂、治安混乱、基础设施不配套、游离于城市管理体制之外，成为了都市的“癌症”。

(3) “城中村”是城市的一块“夹缝地”，这种独特的地位和现象，必然会带来一系列的社会问题：

①人口杂乱，“城中村”由村民、市民和流动人口混合构成。流动人口成为主要犯

罪群体，治安形势严峻。

②城市规划滞后，违法违章建筑相当集中，“一线天”、“握手楼”、“贴面楼” 风景独特。由于房屋密度高、采光通风条件差，村民居住环境差。

③基础设施不完善，卫生条件太差。各种管线杂乱无章，排水排污不畅，垃圾成灾。街巷狭窄、拥挤，存在严重消防隐患，

④土地使用存在诸多问题，宅基地、工业用地、商业用地相互交织，非法出租、转让、倒卖，管理混乱等。

“城中村”不仅影响城市的美观，积聚各种社会问题，也阻碍城镇化进程，制约着城市的发展，已成为困扰许多城市发展的“痼疾”。全国各大中城市的城中村规模还依然十分巨大，2006年至2010年5年间，北京市对171个“城中村”进行了综合整治，根据推算，北京还有100多个城中村。温州建成区有138个城中村，近十多年来政府和村庄都在酝酿改造方案，但还没有一个城中村被彻底改造，从而完全融入城市。上海、武汉、成都、重庆、合肥、郑州、宝鸡、银川、呼和浩特、贵阳等全国多数城市也同样出现了城中村现象，各地政府都在着手开始或考虑开始进行城中村改造。

#### 4. 城中村改造的价值和意义

城中村的居住形态存在一系列的问题，对城中村的改造已是必然趋势，从各个角度而言，城中村改造具有巨大的价值和意义：

(1) 城中村是伴随着城镇化发展而形成的，城中村的改造反过来又能促进城镇化的进一步发展。是推进我国新型城镇化的重要方式。

(2) 环境的改善：城中村高起点、高标准进行规划和建设，居住与商业办公兼容，各种市政配套设施齐全，绿化、净化、美化达到有关要求。

(3) 住房条件的改善：将旧房换成采光充足、通风良好、结构合理，水、电、气、暖、有线电视等居住配套设施齐全的新房，提高居民的居住条件。

(4) 房产价值的改变：村民住宅转变为证件齐全的商品房。这些房产可以进行租赁、自住或出售，提高经济收入。

(5) 村民个人收入的改变：城中村改变后将成为功能齐全的综合区域，蕴含着巨大商机，将会给安置在该区域内的村民提供大量的就业岗位，同时为村民从事第三产业提供良好的区位优势，村民个人收入将大大提高。

(6) 由于环境的改变、住房条件的改变、区域优势及房产价值的提升、居住人群层次的提高，将会使村民的生活习惯、文化层次和经营方式得到改变，从而使村民的经济收入、文明程度、生活质量得到提高。

(7) 城中村改造之后，一是进一步改善群众居住环境，提高群众生活水平，增强群众文明意识，促使群众和谐向上，保障群众同享城市改革发展和文明进步成果，积极建设文明和谐社区。二是进一步解决城乡并存的二元结构，促进城市的全面和谐发展。三是进一步深化经济体制改革，集约、节约利用土地，盘活土地使用效益，拓宽经济发展空间，提高居民经济收入。四是进一步深化社会公共管理体制，完善社会公共管理职能，优化社会公共管理方式，解决居民的居住、出行、医疗、教育、社保等保障问题。

## 5. 城中村改造的相关政策

### (1) 国家相关政策

为进一步加大“城中村”、“棚户区”改造力度，让更多困难群众的住房条件早日得到改善，同时，有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应。2013年国务院出台了《国务院关于加快棚户区改造工作意见》（国发[2013]25号），《意见》中提出“加大政策支持力度加快棚户区改造”，具体而言有如下相关政策：

#### **多渠道筹措资金：**

要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债券融资、企业和群众自筹等办法筹集资金。

①**加大各级政府资金支持。**中央加大对棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜。省级人民政府也要相应加大补助力度。市、县人民政府应切实加大棚户区改造的资金投入，可以从城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道中，安排资金用于棚户区改造支出。各地区除上述资金渠道外，还可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造。有条件的市、县可对棚户区改造项目给予贷款贴息。

②**加大信贷支持。**各银行业金融机构要按照风险可控、商业可持续原则，创新金融产品，改善金融服务，积极支持棚户区改造，增加棚户区改造信贷资金安排，向符合条件的棚户区改造项目提供贷款。各地区要建立健全棚户区改造贷款还款保障机制，积极吸引信

贷资金支持。

③**鼓励民间资本参与改造。**鼓励和引导民间资本根据保障性安居工程任务安排，通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与棚户区改造。要积极落实民间资本参与棚户区改造的各项支持政策，消除民间资本参与棚户区改造的政策障碍，加强指导监督。

④**规范利用企业债券融资。**符合规定的地方政府融资平台公司、承担棚户区改造项目的企业可发行企业债券或中期票据，专项用于棚户区改造项目。对发行企业债券用于棚户区改造的，优先办理核准手续，加快审批速度。

⑤**加大企业改造资金投入。**鼓励企业出资参与棚户区改造，加大改造投入。企业参与政府统一组织的工矿（含中央下放煤矿）棚户区改造、林区棚户区改造、垦区危房改造的，对企业用于符合规定条件的支出，准予在企业所得税前扣除。要充分调动企业职工积极性，积极参与改造，合理承担安置住房建设资金。

#### **确保建设用地供应：**

棚户区改造安置住房用地纳入当地土地供应计划优先安排，并简化行政审批流程，提高审批效率。安置住房中涉及的经济适用住房、廉租住房和符合条件的公共租赁住房建设项目可以通过划拨方式供地。

#### **落实税费减免政策：**

对棚户区改造项目，免征城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金。落实好棚户区改造安置住房税收优惠政策，将优惠范围由城市和国有工矿棚户区扩大到国有林区、垦区棚户区。电力、通讯、市政公用事业等企业要对棚户区改造给予支持，适当减免入网、管网增容等经营性收费。

#### **完善安置补偿政策：**

棚户区改造实行实物安置和货币补偿相结合，由棚户区居民自愿选择。各地区要按国家有关规定制定具体安置补偿办法，禁止强拆强迁，依法维护群众合法权益。对经济困难、无力购买安置住房的棚户区居民，可以通过提供租赁型保障房等方式满足其基本居住需求，或在符合有关政策规定的条件下，纳入当地住房保障体系统筹解决。

### **（2）威海市城中村改造优惠政策**

2007年8月，威海市委、市政府在认真调查论证、广泛征求意见的基础上，决定用三年时间彻底解决市区城中村问题。威海市坚持政策扶持城中村改造工程，制定实用到位

的优惠政策。其城中村改造的基本政策是：

①拆迁时实行土地纯收益“二八分成”，即将土地出让纯收益扣除农业土地开发资金后，剩余 20%政府或管委留用；其余 80%返还村居集体。

②兼顾了开发商的利益，出台了减免缓政策，取消和免征收费项目 16 个；全面开放了小区配套的附建式人防工程的施工图设计、工程监理和检测市场，对土地出让金实行分期付款、使开发成本平均每平方米下降了 400 多元。

③对居民的住房保障政策是，每户分配 133 平米的住房，超出 133 平米的部分按房屋成本价购买。

④不论是居委会集体所有的房地产企业还是招标引进的房地产企业都要求建设图书室、活动中心、医务室等配套设施。

为了加快推进市区城中村改造进程，确保按期保质保量完成回迁安置房建设任务，威海市政府以威政字[2008](57)号文件出台《关于对威海市区旧村改造项目减免缓缴相关费用的通知》，通知说明自 2008 年 10 月起，山东省威海市对列入市区旧村改造计划的 49 个村（居）和列入各区 2008 年度旧村改造计划的村（居）减、免、缓缴相关费用。具体的优惠政策如下：

①免缴小区内配套设施押金、可行性研究报告编制费、环境影响报告编制费。

②对集中供热设施建设费、管道燃气设施安装费，在项目开工时缴纳 50%，项目配套设施开始施工时再缴纳其余的 50%。对无供热和燃气设施的地下车库、储藏室（草厦子）等，免缴供热和燃气设施费。对建有满足基本人防要求的地下车库的旧村改造项目，免缴防空地下室易地建设费。

③小区配套的附建式人防工程的施工图设计、工程监理要面向市场，任何部门和单位不得以任何理由分解施工图设计任务和工程监理任务，不得另行单独收取人防工程设计费和工程监理费。

## 6. 城中村改造的形态

目前大量的“城中村”存在于都市之中，给城市建设和管理带来很大的负面影响，而改造“城中村”的难度极大，如何改造“城中村”，是全国几乎所有城市都正在面临的重大课题。深圳、广州、福州、南昌、天津、青岛、太原、西安等很多城市在改造“城中村”过程中都碰到了很多问题，也积累了不少经验教训。

改造“城中村”必须因地制宜，要坚持“一区一策、一村一案”的做法。在统一制定政策前提下，区别不同情况，确定不同的改造方式，坚持维护村民合法权益的原则。维护集体经济和村民的合法权益，提升村民的生活质量，是“城中村”改造成败的关键。在具体做法上，“城中村”表现的形体有以下几种，应根据不同形态的“城中村”采取不同的改造方式：

### **第一种形态的城中村的改造：**

位于城市建成区内，早已没有农民户口和农业用地，早已改成街道办事处、居委会城镇管理，撤消了乡、村行政建制，已经没有农民集体财产和宅基地产权的地区。这类地区实际上等同于城市的危旧房改造区，适用城镇房屋、土地、居民拆迁管理办法。可以采用成片改造危旧房的有关政策。但对其中的民工外来人口应该妥善安置，不能采取一律无偿轰走的办法。城镇化进程就是大批农民进入城市能够世代代生存下去，彻底转变为城市居民，可以享受城市现代生活。因而要特别注意对外来人口的妥善安置。这也是城中村改造过程中要避免社会矛盾所应特别注意的方面。

### **第二种形态的城中村的改造：**

村内已没有耕地。原自然村除宅基地以外的土地已被征用，变为城市建设用地，村内已无农民集体财产。虽然一些村已将农村村委会改为城市型居民委员会，农民也已农转非，成为城镇人口，但农民宅基地还未被征为国有，宅基地和房屋产权还是农民产权。对这些农民宅基地和房屋仍应按征用农民土地给予足够的补偿，拆迁房屋则可结合拆迁城镇私房和农民房的政策区别不同情况，制定相关补偿政策，妥善安置农民。特别是对无业、无生活来源的农转非人员，要建立相应社会保障制度。

### **第三种形态的城中村的改造：**

“城中村”现有土地产权还属于农村集体所有，村民以非农收入为主。土地已经全部或大部份被国家征用，虽然村中农民已全部转为城市户口，但农民宅基地还未被征为国有，其土地本质仍未发生变化，这部分“村”至今仍然还是“村建制”，实行村的管理方式。甚至还有不少农民集体财产和村办企业经济实体。良好的区位条件和低廉的建设成本使“城中村”出租房屋比率相当高，房屋出租加上村里的分红收入，可以使村民们过上相当富裕的物质生活，有些村民的平均生活水准甚至已远远超过城市居民，很多农民也已有自己的企业，主要从事一些初级饮食娱乐、交通运输、建筑业、农副产品和蔬菜零售等行业，或是以房屋租赁为主收职业。这些地区的改造难度最大。市场经济使政府已不能像过去那

样解决农民就业问题，货币安置又很难达到农民满意。因此这些地方不宜强行将村内土地征用为城镇国有土地，农民原有集体企业财产可以仍归农民所有，可以改组为集体所有制的商贸公司，人口就地消化，就业就地解决，土地产权性质不变，仍归集体所有。对需要占用的土地，还可以用土地入股或出租的方式，年年有收入，以保证征地居民的生活来源。

#### **第四种形态的城中村改造：**

还有部分耕地，仍是乡政府、村委会建制。还有不少人是农民户口。农牧种植业仍占一定比重的村落。这样的地区改造时，农民转为城市户口，乡政府改组为街道办事处、村委会改组为居委会，但土地产权和经济组织形式可以不变。原村集体所有财产、土地可以改组为农工贸股份公司，人员就业由农工贸股份公司就地解决，成为公司职员。

但无论哪种形态的城中村改造都必须是由政府统一组织，统一规划，政府统一负责土地一级开发征地拆迁和市政配套工程建设。“城中村”改造是一件好事，也是一件难事。需要集思广益，调动各方面的积极性，妥善解决各方面的利益冲突，方能在推动新型城镇化发展的过程中给居民带来实实在在的益处。

## **7. 城中村改造所面临的困难**

城中村改造是推进新型城镇化的重要途径，也是改善城市发展环境，改变市容市貌，提高居民生活水平的有力之举。城中村在我国许多城市广泛存在，各级政府，如北京、上海、昆明、广州，都将城中村改造列入新型城镇化日程之中。然而，在城中村改造过程中无可避免要面临许多问题，要克服很多困难：

**(1) 拆迁、征地难度较大：**当前，由于国家拆迁政策和土地政策的调整，居民和农民产权意识和维权意识的提高，拆迁、征地难度非常大。

**(2) 房屋土地产权混乱：**“城中村”大都建筑密度很高，外来人口多，很多村民没有工作，很多还是靠出租违章建筑为生。不同“城中村”的房屋土地产权混乱，土地和宅基地城镇产权和农民产权都有。如此便导致可能存在的违章建设牟取利益，阻碍城中村改造。

**(3) 妥善处理村集体产业、安置拆迁居民困难重重：**很多“城中村”还保留着乡、村行政建制，还有很多农民集体企业财产，是当地农民赖以生存的生存基础，妥善处理这些财产、解决安置农民就业问题更是巨大的难题。

## **(二) 地区背景——威海市城中村改造背景**

### **1. 威海市新型城镇化发展现状**

威海地域相对较小，区域发展相对平衡，经济相对发达。威海市 2013 年城镇化水平达到 51.37%，城镇化质量位于山东省第 2 位，经济发展、社会发展、城市建设、人口就业、居民生活、生态环境六大要素指标均居山东省前 3 位，城镇化水平在快速提高的同时具有较高的质量。

2013 年 7 月，威海在全省率先提出实现“全域城市化”，探索以城市化带动市域一体化的城镇化新道路。这是威海市自第十四次党代会确立市域一体化的发展战略之后，又一项战略规划。

### **2. 威海市城中村发展现状**

1987 年威海市成立地级市以后，城镇化水平逐步提高，城市中心市区建成区面积扩展到 129 平方公里。随着城市规模的扩大，城中村数量也在大量增加，到 2006 年底中心城区城中村达到 66 个，有 2.7 万户，8.2 万人口。2007 年，市委副书记、市长王培廷要求，坚定信心，攻坚克难，确定了用三年完成城中村改造任务的战略目标。多年来，威海市把城中村改造作为一项重大民生工程，上下一心、合力推进，出台了《关于对威海市区旧村改造项目减免缓缴相关费用的通知》等相关政策意见，到 2009 年底，66 个村、2.7 万户全部完成拆迁，33 个村整体回迁，在全省创造出了城中村的“威海经验”。

### **3. 具体调研地点的选取原因**

至 2012 年底，威海市辖文登市、荣成市、乳山市和环翠区（威海火炬高技术产业开发区、威海经济技术开发区、威海工业新区属于开发区，开发区管理委员会是市政府派出机构）。共 49 个镇、22 个街道办事处，2513 个村民委员会、398 个居民委员会。团队通过前期的桌面调研、专家论证和与威海方面的接洽，了解到威海市经济技术开发区的城中村改造工作在整个威海市一直走在前面，具有典型性和代表性，因此选取威海市经济技术开发区作为我们的调研地点。

威海市经济技术开发区辖 3 个镇、3 个街道，108 个村，35 个社区。在调研地点选取

上，通过与相关领导的沟通和资料的查阅，遵循特殊性为主，一般性为辅的原则，团队选取了皇冠街道和西苑街道的已经完成城中村改造的五个村（社区），崮山镇的尚未进行改造的两个村，共 7 个调研地点进行调研。

皇冠街道办事处选取海埠村，沟北村、城子村 3 个村作为调研地点。其中，海埠村位于经区电厂附近，拥有自己的村办企业，但回迁比例较低；沟北村是经区回迁安置户数较多的村子之一；城子村是经区城中村改造中独村改造规划面积最大的一个，原村村民在改造后社区居民占比较低，如何与外来人员和谐共处是其最大挑战。西苑街道办事处选取大天东村和南曲阜村 2 个村子。其中，大天东村是威海市第一个进行城中村改造的村子，在 2010 年曾获得城中村改造优秀集体等称号，南曲阜村属于改造规模相对较小的城中村，这两个村子都是和相邻村合并改造的案例。此外，团队希望通过调研几个并未进行过城中村改造的村子，进行村委会及村民的改造意愿调研，选取威海市总体规划中将要进行改造的崮山镇的两个村：所前庄村和南曲阜村，同时和前面几个已经完成改造的村子进行对比研究。

表 1-1 城中村改造完成各村情况一览表

村名	规划用地面积 (万 m <sup>2</sup> )	规划总建筑面积 (万 m <sup>2</sup> )	容积率	计划拆迁面积 (万 m <sup>2</sup> )	计划拆迁户数(户)	计划回迁面积 (万 m <sup>2</sup> )	计划回迁户数(户)	实际回迁安置户数 (户)	回迁比例 (%)
海埠村	45.98	48.16	1.05	2.26	299	2.4	299	198	66%
沟北村	27.9	32.69	1.17	3.8	479	3.8	479	399	83.3%
城子村	70.15	73.83	1.05	4.32	480	3.9	480	400	83.3%
大天东村 (含小天东村)	29.67	38.57	1.3	5.3	647	6.4	647	550	85%
南曲阜村 (数据包 含北曲阜)	26.13	30.45	1.17	6.23	517	4.9	517	409	79%

## 二、调研计划

### （一）调研目的

城中村改造在威海市的大力推广，其速度之快质量之高在全国实属罕见，团队选择“新型城镇化背景下沿海地区城中村改造经验与问题研究——以山东威海为例”作为调研主题，希望通过调研实践，客观真实地了解威海市城中村改造的工作进展和成效，总结威海市城中村改造的经验以及遇到的困难和问题。

### （二）调研内容

- “人”
  - 居民基本情况（年龄段、收入情况、从事劳动类型等）
  - 公共服务设施情况（教育、医疗等设施）
  - 基础设施情况（道路、给排水、电力、电信等设施）
  - 社区环境条件
- “地”
  - 社区用地条件（规模、用地规划布局等）
  - 耕地再利用情况
  - 土地流转情况
- “钱”
  - “第一桶金”从哪里来？
  - 何来收益？
  - 资金如何周转？
  - 政府如何作为？
  - 企业如何作为？

### （三）研究方法

调研前期通过桌面调研的方式，主要采用资料收集法和文献法来收集整理大量的相关资料，作为现场调研的基础。调研中以问卷调查法、访谈法、参与式观察法为主，获取第一手资料和信息，作为成果分析的基础。调研后期的成果分析利用相关软件，包括 Excel，SPSS，GIS，Photoshop 等进行分析和处理，最终形成图文并茂的调研报告。具体研究方

法如下：

### **(1) 资料收集法**

在研究初期，查阅与课题相关的资料，明确近年来关于新型城镇化建设的相关研究和探索，了解调研地点的新型城镇化建设的背景，构建新型城镇化调研的基本框架。在实地研究中，搜集近年来各级政府及有关部门颁布的关于新型城镇化建设的法规、文件和材料，调研地报刊上的相关专题报道等，较为全面的了解各地新型城镇化的发展状况。

### **(2) 文献调查法**

查阅研究新型城镇化，城中村改造方面的期刊和论文，从学术的角度了解当今国内外的研究动态：在新型城镇化相关论文查找上，基于其国情性，主要查阅国内的相关成果和研究动态；对于城中村改造方面，则以国内相关研究和案例为主，并且查阅国外类似改造案例，希望能够获取一些经验和教训。

### **(3) 问卷调查法**

问卷调查法是一种定量统计调查方法，运用这种方法可以在短时间内获知大量的信息。通过对所获信息的处理可以把握研究对象的总体特征，同时，通过对问卷的分析还可以对研究假设进行检验，从而达到理论验证、修正和拓展的作用。本次调研由我们自行根据调研期望目标设计调研问卷，以期获得一手的基础性资料为此次调研收获丰富的调研成果，因此，此方法是本研究的重要组成部分。

### **(4) 访谈法**

访谈法是定性研究最主要的方法。它是指访谈员通过与被访者进行面对面的交流，加深对被访者的了解以获取基础信息的一种工作分析方法。其具体做法包括个人访谈、同一群体被访者的群体访谈等。此次调研中，以结构式访谈为标准，运用自主设计的访谈提纲对调研地相关群体进行深入访谈，其中个人访谈和群体访谈以及座谈等形式运用多样，搜集了大量有效且真实的访谈材料。

### **(5) 参与式观察法**

参与观察法是研究人员参与到观察对象的活动之中，通过与观察对象共同进行的活动从内部进行观察。此次调研中，调研队员不仅作为调研地的到访者对调研地展开调研，同时，队员们还深入到调研地人们的生活中，在调研地亲身感受那里的生活，于此得到很多观察资料，通过自身的体验和观察对调研地的新型城镇化发展有了更深入的了解，因此，这种方法也成为此次调研的方法之一。

#### (四) 技术路径

中国的城镇化发展不能一蹴而就，现阶段城镇化发展取得了一定成就，尽管有过弯路，但也取得了宝贵的经验。新型城镇化需要建立在既有的发展路径上，总结前人的经验，少走弯路，自己摸索出一条适合中国国情有中国特色城镇化发展道路，也更好的适应全球化的趋势。新型城镇化发展过程中面临着许多挑战，农业产业化、新型工业化、信息化是新型城镇化发展需要优先考虑和解决的。现阶段而言，新型城镇化道路的研究目标是集约、绿色、智能、低碳。要实现这些目标还需要做扎实的理论研究。新型城镇化研究的着力点在于人口、土地、社会之间的内在耦合关系。人口城镇化需要考虑人口的时间空间格局、人口的流动趋势以及动力机制；土地城镇化需要考虑土地的时间空间格局、开发绩效以及动力机制；社会城镇化需要考虑社会福利保障、社会公共设施的时间空间格局与作用范畴。由于我们团队的研究地点是在威海，其城中村改造建设是当地的一大特色，我们需要考虑城中村改造的建设问题，主要从城中村改造的介入模式、介入绩效、介入意愿三面考虑。理论研究的四块内容要求我们对人口城镇化、土地城镇化、社会城镇化、城中村改造建设这四方面需要做一个进一步的路径研究，深入实际，发现问题、分析问题最终解决问题，从而提出切实有效的路径，为新型城镇化的建设提供助力。

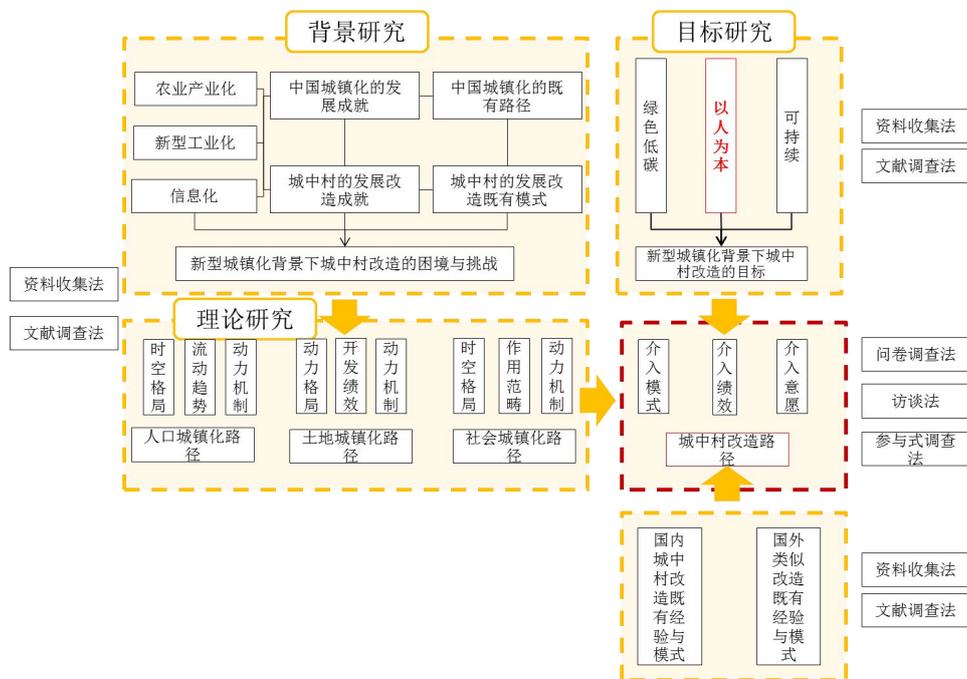


图 2-1 技术路径

## （五）调研理论准备——城中村改造案例库

### 1. 城中村改造国内案例库

#### （1）北京

##### ①背景分析

北京市的“城中村”主要分布在城市建成区的边缘地带和城乡结合部地区，这些地区城市化进程相对滞后，人口密度大，外来人员相对集中，违法建设、违章建筑和私搭乱建严重，市政基础设施匮乏，房屋破旧，环境脏乱，社会管理混乱，城市公共安全隐患多。据统计，北京市的“城中村”大体分为两类：第一类是指在建成区内环境脏乱的城市角落；第二类“城中村”主要是指规划城区内的行政村，大多分布在城乡结合部。



图 2-2 北京“城中村”状况

##### ②改造措施

在“城中村”整治工作中，北京市政府决定全市区别不同情况采取相关政策：

1) 对征地未建形成的“城中村”，凡土地闲置不满两年的，责成土地使用者限期开工，逾期不建的，收回土地使用权；土地闲置满两年的，由原批准机关依法撤销其项目建设用地规划许可证，无偿收回土地，进入市政府土地储备。

2) 对因开发甩项形成的“城中村”，限期由开发商解决，确有困难的政府可给予一定的补贴，

3) 对已经形成而无主的“城中村”，由市、区政府出资拆除。

现在“城中村”表现的形态有以下几种，应根据不同形态的“城中村”采取不同的改造方式：

第一种：位于城市建成区内，早已没有农民户口和农业用地，早已改成街道办事处、居委会城镇管理，撤消了乡、村行政建制，已经没有农民集体财产和宅基地产权的地区。可以采用成片改造危旧房的有关政策。但是在改造“城中村”过程中，妥善安置外来人口，

让他们有能够继续安身立命的廉租屋。

第二种：村内已没有耕地。原自然村除宅基地以外的土地已被征用，变为城市建设用地，村内已无农民集体财产。虽然一些村已将农村村委会改为城市型居民委员会，农民也已农转非，成为城镇人口，但农民宅基地还未被征为国有，宅基地和房屋产权还是农民产权。对这些农民宅基地和房屋按征用农民土地给予足够的补偿，拆迁房屋则结合拆迁城镇私房和农民房的政策区别不同情况，制定相关补偿政策，妥善安置农民。

第三种：“城中村”现有土地产权还属于农村集体所有，村民以非农收入为主。土地已经全部或大部份被国家征用，虽然村中农民已全部转为城市户口，但农民宅基地还未被征为国有，其土地本质仍未发生变化，这部分“村”至今仍然还是“村建制”，实行村的管理方式。这些地方不宜强行将村内土地征用为城镇国有土地，农民原有集体企业财产可以仍归农民所有，可以改组为集体所有制的商贸公司，人口就地消化，就业就地解决，土地产权性质不变，仍归集体所有。对需要占用的土地，还可以用土地入股或出租的方式，年年有收入，以保证征地居民的生活来源。

第四种：还有部分耕地，仍是乡政府、村委会建制。还有不少人是农民户口。农牧种植业仍占一定比重的村落。这样的地区改造时，农民转为城市户口，乡政府改组为街道办事处、村委会改组为居委会，但土地产权和经济组织形式可以不变。原村集体所有财产、土地可以改组为农工贸股份公司，人员就业由农工贸股份公司就地解决，成为公司职员。

首先改造的 231 个“城中村”主要是第一、二种，今后则会转向第三、四种，对不同“城中村”采取不同的改造方式，因地制宜，“一村一案”进行改造。



图 2-3 北京“城中村”改造

## (2) 深圳

### ①改造背景

从 1997 年开始，深圳按每镇一村的方法进行尝试，“城中村”改造以土地系统控制规划为主，1999 年，深圳提出“规划全覆盖”，着重突出土地集约利用与建设用地分区调控。《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》于 2004 年 11 月 1 日开始颁布实施，深圳城

城中村改造进入全面大规模改造阶段。2005年4月出台的《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定的实施意见》拿出了两种城中村改造对策：一是整体改造，推倒重来；二是局部改造，综合治理。2006年，《2006年深圳市城中村（旧村）改造年度计划》和《深圳市城中村（旧村）改造中长期计划（五年计划）》获原则通过。

## ②改造措施

### 1) 前期改造措施

深圳市从1997年开始尝试改造“城中村”，按每镇一村的做法试点，“以政府为主导、规划全面、制度跟上”是深圳市“城中村”改造的经验与特点。规划中以土地系统控制为核心，以合理引导乡村工业相对集中发展、村民住宅联建统建为基点，逐步摸索出一条“经济、建设、环境协调发展”的农村城市化之路。

1999年，市委市政府又提出“规划全覆盖”要求，着重突出土地集约利用与建设用地分区调控。建立市规划国土局——各区国土分局——管理所和特区外区——镇——村的“双三级”规划管理执行体系。另外还强化内外监督检查职能，建立规划管理反馈系统。在探索村镇规划管理有效途径时，引导“农民上楼、工业进园”，开展“规划下乡”活动，实现规划意识全覆盖。

2001年，深圳出台城中村改造“两规”：1.对拆迁者，制定统一的“基准容积率”，并采取房地产权调换与货币补偿相结合的补偿方式；2.政府设立城中村改造基金，扶持市政配套建设。



图 2-4 深圳“城中村”改造

### 2) 《深圳市城中村改造暂行规定》

2004年11月1日颁布实施的《深圳市城中村改造暂行规定》明确指出了城中村改造的基本思路：

①坚持政府引导（政府定位在市场规则的制定者和监督者，制定优惠政策，积极引导鼓励社会力量参与城中村改造）、市场运作、鼓励城中村集体经济组织自行改造；统一建设、成片改造，有计划地逐步推进；政府针对辖区内城中村改造项目制定一个统一的基准容积率；采取房地产权调换与货币补偿相结合的补偿方式；政府设立城中村改造基金，扶

持市政配套建设。

②在改造模式上，深圳主要采用综合整治和全面改造两大类。综合整治是指对那些本来已有较好规划的进行基本不涉及房屋拆建的环境净化、美化项目。全面改造又分为整体拆建、局部拆建和异地重建，以改造率是否达到 30%为界。

③城中村改造既吸引开发商的进入，同时也防止高强度、高密度的开发。开发商在享受地价优惠的同时也受容积率的制约：特区内城中村改造项目建筑容积率在 2.5 及以下部分，免收地价；建筑容积率在 2.5 至 4.5 之间的部分，按照现行地价标准的 20%收取地价；建筑容积率超过 4.5 的部分，则按照现行地价标准收取地价。

④城中村改造项目建设单位负责项目用地范围内的拆迁工作，并承担有关拆迁补偿安置费用；拆迁补偿实行货币补偿为主，对村内居民住宅可以实行产权置换方式补偿，或者采取二者结合的方式进行。

### （3）珠海

珠海市通过“政府引导、政策推动、市场运作”，达到政府、开发商、村民“三赢”目的的城中村改造经验，已经得到了建设部住宅与房地产业司的肯定，认为值得在全国推广。

#### ①改造背景

珠海市建成区共有 26 个城中旧村需要改造，全部位于香洲区。总占地面积约 300 万平方米，需动迁人口近 20 万。与所有快速发展的新兴城市一样，珠海城区中的 26 个行政村，像“城市肿瘤”散落在城区范围内。

珠海的旧村改建工作经历了四个阶段：

1) 第一阶段，2000 年 6 月 8 日到 9 月 10 日：思想教育、政策制定，实现零的突破阶段。

2) 第二阶段，2000 年 9 月 10 日至 2001 年 5 月 15 日：规范程序、重点推进阶段。

在原先制定的政策的基础上，为了体现公开、公平、公正的原则，探索开发商准入招投标办法，研讨对开发资金进行监管等措施；组织力量，确定产权。

3) 第三阶段，2001 年 5 月 15 日到 10 月 28 日：全面铺开旧村拆迁和新文明社区建设阶段。

4) 第四阶段，2001 年 10 月 28 日至 2002 年 4 月：提速和升级阶段。

在此阶段积极扩大招商面，鼓励有实力、档次高的开发商参与旧村改建，着力加快旧村改建的各项工作，利用国际水平的规划，提高文明社区的档次和品位，使旧村改建成为

珠海市经济增长的拉动点。



图 2-5 珠海“城中村”改造规划

## ②具体措施

珠海市城中旧村改建工作按照“政府决定，政策推动、市场运作”的总体思路，主要采取了如下措施：

### 1) 突出一个目标

即通过旧村改建达到“三赢”（旧村居民赢得良好的生活和居住环境，开发商赢得合理的利润，社会和政府赢得良好的投资环境）目标，旧村居民赢得良好的生活和居住环境，开发商赢得合理的利润，珠海赢得良好的投资环境，并加快城市化进程，提升城市品位。

### 2) 依靠两个前提

一是政府高度重视，二是加强房地产市场宏观调控。

### 3) 落实三个保障

组织保障，政策保障，思想保障。

### 4) 把握四个关键环节

公开招投标环节；监管工程资金环节；居民回迁房建设环节；文明社区规范化规划环节。

### 5) 坚持五项原则

统一规划、分步实施原则；一村一个拆迁方案，一个社区一个规划方案原则；社区新建原则；可持续发展原则；继承和发扬具有岭南特色的传统文化原则。

## 2. 国内城中村改造模式比较

### (1) 太原市改造模式

太原市通过“建设公寓楼群”，将村民自建自租改为整建整租，将搬迁和收入保障、就业结合起来，很好地解决了这一难题。即引导村集体(股份公司)在拆迁的旧居住区上整体盖起公寓楼群，以相对低的价格(廉租房)，出租给原城中村租住人员，村民仍然可以当房东、收房租。具体实施方式方法为：将旧村区中农民的土地、房屋作为股份，村集体(股

份公司)将拆迁后的土地用来建设公寓楼群，对外出租。组建专业公司来经营管理这些出租楼，为外来务工人员以及一部分本市无房常住人口等提供住宿服务，租金交由股东分红。这样可使得村民有长期租房收益保障，解除了他们拆迁改造的后顾之忧。市政府根据所管辖地的情况，引导村民、村集体(股份企业)建立若干职工公寓服务社区，提供配套服务，使其成为外来务工人员和本市无房人员价格低廉、安居乐业的居所。

## **(2) 石家庄市改造模式**

石家庄市结合各种改造模式的优点，提出了“政府引导+村民入股+开发商融资”的改造模式翻。该市引入土地资产化经营理念，先将村集体土地改制并量化成股份，明晰土地产权归属城中村的改造主体，即政府、村集体、开发商共同筹建股份有限公司；公司的资本来源包括经过评估量化后的土地资产、政府基础建设基金、开发商投资资金；政府主要负责基础设施建设，村集体和开发商负责主体改造工程，在政府的宏观调控下进行户型、容积率等方面的设计。在改造过程中由公司进行各方出资比例的核算，管理资金运作。同时进行土地资产化经营，将有条件的城中村划出专门的经营性土地，将评估出的该部分土地股份作为资产，吸引经营项目和投资，提高经营水平、提升土地收益、增加集体资产。获利以后按各出资比例分配收益，然后重新调整融资比例，进行滚动开发。“政府主导+村民入股+开发商融资”的城中村改造模式，解决了资金短缺的问题，很好的把政府、村民、开发商融合在一起，改造结果的好坏三者息息相关，既能制止政府寻租行为，又能解决拆迁难题，树立村民改造主体的优越感，以激发广大村民的改造积极性。同时，通过村民和开发商的协商，在城市总体规划布局下，使户型、容积率均能达到最佳效果，保证三方利益不受损失，充分发挥政府、村民、开发商三者之间的互动性，保证了改造的顺利进行。

## **(3) 广州市改造模式**

广州市采取了土地资产经营的城中村改造模式：城中村经营的主体主要是村集体经济组织演变而来的股份有限公司。公司资本的主要来源就是经过评估而量化的土地资产，通过作价入股的方式转化为村改造后的股份制企业的资本金，同时通过专门化的经营和向社会融资实现资产的保值增值。这种模式首先要对集体土地国有化改造，然后由市政府信誉担保，将土地作为固定资产向银行申请抵押贷款，作为城中村改造的主要融资模式和资金保证。广州市城中村改造模式中，土地资产经营的主体是村集体，以土地换资金，进行城中村改造、村民社会保障、资产经营，从而道道盈亏平衡，使城中村改造能够持续下去。

市政府则提供政策平台、制定优惠条件、对城中村改造规划的实施以及与城中村相关的“三农”问题的解决进行监督与管理，确保改造的顺利进行。政府让出巨大利益给旧村村民和开发商来推动城中村改造进程，使拆迁改造与发展区域经济相结合，从而迅速提升了城市竞争力。

#### （4）结论

城中村改造是一项复杂的系统工程，设计政治、经济、文化历史、环境等方方面面。城中村改造必然使村民失去出租物业等方面的既得利益，因此处理好各方面尤其是村民的利益，解决村民的后顾之忧便成为改造的关键问题，而政策和策略正是城中村改造取得成功的前提和保证。

（1）在保障村民利益方面，太原市实行的“建设公寓楼群”方案在保证居民安置的同时又保证了村集体经济发展，有效解决了用地不足的突出问题。这种模式解决了“失地农民”的就业和社会保障问题，让村民在“安居”的同时，获得“乐业”的生活来源保障，确保村民失地不失利，使村民在维持生计的同时与社会发展相融合。

（2）在城中村改造资金筹措方面，石家庄市和广州市提出了较完善的解决思路。即引入土地资产化经营理念，成立股份有限公司，由政府、开发商、村集体三方共同努力完成城中村改造。由三方共建，让村民真正参与到那些与他们生活环境息息相关的改造过程中去，充分发挥社会各阶层力量，村民的城市意识和全局意识得以增强，其社会观念、生活观念、价值观念等发生根本性转变，阻碍城中村改造的问题也就迎刃而解。

（3）广州模式已经将政府从城中村改造的微观层面解脱出来，使其更加关注城中村改造过程中宏观层面上的监督与控制，从而更好的发挥政府作为职能部门所具有的功能。当然这种模式的前提条件是，广州的地价较高通过银行融资可以获得较充足的资金，而作为内陆城市的石家庄市，由于地理位置的缘故，紧靠土地抵押贷款无以维持城中村改造所需的巨额资金，所以由政府、开发商、村集体三方共同出资显然更符合实际情况。当然在资金使用方面，广州模式要比石家庄模式更加具体，也更加科学规范。另外，广州模式的流动资金具有可持续性，首先通过多方融资筹建经营公司，而公司盈利后又可将部分资金再次用于社会融资，如此不断的反复循环利用要比石家庄模式具有一定的优势。在融资模式上各地应该根据自身的实际情况选择相应的模式，而在资金使用或分配方面则可借鉴广州模式的经验。

总之，城中村改造过程是由政府、村集体与村民、企业和社会等力量共同推进的。只

有力求多方利益均衡、趋向和谐与共赢，才能顺利完成城中村改造。这就需要有相应的物质建设、制度建设与社会文化建设与之相配套，建立起一种新的合作模式和整合机制，从而实现城中村与城市的和谐发展。

### 3. 城中村改造国外案例库（贫民窟）

#### （1）巴西

##### ①背景

在 20 世纪巴西城市化过程中，产生了一系列城市问题，其中最严重的是城市贫民窟现象出现并日益严重化。在巴西，相当数量的城市人口居住在非正式的或不合法的居民区中，常常占用公共土地。据统计，贫民区人口约占里约热内卢全部居民人口的 25%。这些贫民区是一些外来打工者的家园，但是其卫生条件极差，常常遭受自然灾害和犯罪的侵扰。城市贫民窟问题一直是困扰该国经济和社会发展的难题之一，它造成了一系列严重的社会后果，削弱了国家和民族的凝聚力，造成国民间情感的淡漠和隔阂，社会暴力和犯罪活动上升。鉴于过度城市化特别是贫民窟问题所产生的不良后果，巴西各级政府开始关注贫民窟的治理问题。



图 2-6 巴西贫民窟现状

##### ②措施

巴西对贫民窟的治理主要采用政府主导、全社会参与的方式。在贫民窟治理过程中，政府发挥着其他组织不可替代的作用。

- 1) 政府改变了对贫民窟的态度和政策
- 2) 贫民再安置和非法占地合法化
- 3) 对贫民窟进行升级改造，改善其居住条件
- 4) 改善贫民窟的非物质条件，增加社会包容性
- 5) 实施积极的反贫困政策

##### ③非政府组织和国际金融机构在治理贫民窟进程中的作用

- 1) 国内外非政府组织（NGO）积极参与

- 2) 积极争取国际金融机构的支持
- 3) 教会在减少贫困和贫民窟治理中发挥重要作用

## (2) 印度孟买

### ①背景

印度第一大城市孟买的住房问题，在工业化和城市化飞速发展过程中尤为突出。随着人口数量的增加和房地产价格的攀高，孟买住房问题不断恶化，贫民窟问题越来越凸现——贫民窟数量在不断增加，居住在贫民窟的人口数量也在持续增长。孟买人口从 1960 年代初的 70 万增长到 2006 年的 1 400 万，其中有 770 万人住在贫民窟里，比例高达 55%；在第二次世界大战前孟买只有 85 个贫民区，到 1990 年代已增加到 1 580 个。此外，还有许多人无房可住，沦为流浪者的人口比例也在不断增长。



图 2-7 孟买贫民窟状况

### ②整治的不同阶段

孟买贫民窟清理改善阶段（1950—1970 年代）：

采取的治理措施主要是贫民窟清理政策，以清理为主，改善为辅。由于贫民窟清理工程在实施过程中产生了诸多新问题，贫民窟清理政策逐渐被放弃，政府开始尝试其他办法。

孟买贫民窟改造治理阶段（1980 年代—20 世纪末）：

20 世纪 70 年代末，伴随国际上对于贫民窟认识的转变，孟买贫民窟的治理政策也开始向国际认同的治理理念方向转变。从认为贫民窟是临时性的，应该清理，转为认为贫民窟是一个持久性的现象，应该采取措施加以改造。因此贫民窟改造政策在世界范围内被广泛采纳，即通过对原来贫民窟住房的升级、对贫民窟社区进行全面改造等各种手段来治理贫民窟。通过以下几项工程、计划的实行来实施：

- 1) 总理授权计划。
- 2) 贫民窟升级工程
- 3) 贫民窟重建规划
- 4) 贫民窟修复计划



图 2-8 孟买贫民窟的改造

治理新阶段（21 世纪以来）：

为应对全球经济竞争，2004 年 10 月，印度总理辛格提出“把孟买变成一个新上海”的目标，并提出加速城市化进程发展目标要求。为此，孟买在 2010 年前后开始新一轮贫民窟改造。新一轮的贫民窟更新改造中，以达哈维（Dharavi）贫民窟更新改造为例，尝试通过扩大原有用地范围，建设高层住宅用于回迁居民，并利用其余用地建造商品住房、写字楼和商业设施，实现资金平衡。2009 年印度发起“拉吉夫住房计划”（RAY: Rajiv AwasYojana），并于 2011 年正式公布。“拉吉夫住房计划”与“尼赫鲁全国城市复兴计划”相同，目标是通过中央政府对贫民窟改造和保障性住房建设的支持和推动，为保证城市更具有包容性建立一套改革制度。“拉吉夫住房计划”的核心目标是：将现有的贫民窟纳入管理系统内，保证其能够享有同城镇其他地区相当的基本生活水平；纠正造成贫民窟大量产生的管理失误；以及通过解决城市土地和住房短缺问题，防止城市贫困人群为生存和就业而被迫选择在法律范围之外解决住房问题。

#### 4. 国外贫民窟改造对我们的启示

##### （1）强有力的政府保障与居民参与

纵观国外的贫民窟改造，在自身特定的政治、经济和文化等背景下，先是采取将其彻底清除的方法。在贫民窟改造中，政府不仅要考虑到住房、环境和健康等因素，还要对居民的就业机会、家庭稳定和社区凝聚力等方面也给予足够的重视。我国在解决城市贫困和贫民区的问题上，一个负责、有效的城市政府是必须的，它可以在很大程度上保证改造工作的正常开展，同时保证财政上的支持，确保质量达标。

##### （2）建立健全社会保障制度，为改造提供有力保障

美国 60 年代的教训证明，单纯的资金援助并不是解决贫民窟问题的最佳方案，而资金援助与提升贫困家庭竞争力相结合，才真正有利于贫困家庭脱贫。更要通过文化与教育扶贫建设文明社区，提高贫困人群自身的“造血”功能，让他们有信心有能力战胜贫困，真正融入社会。

##### （3）多渠道筹集资金，提供有力资金支持

工业化国家成熟的经验是由中央政府直接资助地方政府进行贫民窟改造，其所建立的基金来源一部分由中央财政拨付，再由地方财政负担一部分，这种资助资金有两个使用方向——房屋建设和租金补贴。多渠道筹集资金开发不仅大大减轻政府建造大规模保障性住房的财政压力，也可以提高开发资金的利用效益，从而使贫困地区开发走上良性循环。

#### **(4) 外来人口与城市规划**

国外贫民窟改造的一个重要途径，就是将贫民窟纳入城市建设规划中。对新移民进城定居管理的一个重要原则，就是强化城市规划对移民社区的规划、建设和管理作用，将城市贫困和城市贫民窟列入到城市规划中。城市规划不仅是对居住地的规划，更重要的是对城市人口的规划，包括对外来人口的规划。

#### **(5) 扶持就业与改善经济**

提高贫民窟居民的收入水平，使其有能力去改善居住环境，接受公共服务的管理，是贫民窟居民升级改造中的重要战略。贫民窟升级在经济方面，与就业、收入密切相关。国外贫民窟改造的经验是：其改造并非一蹴而就，而是一个渐进、连续、有机更新的过程。我国大多数城市的棚户区改造尚处于起步阶段，多限于物质更新，它还需借鉴国外贫民窟改造的成功经验并吸取其教训，将建筑、就业、环境、文化、社会等因素融合在一起，促进棚户区的升级改造、城市再生，提升城市品位，为城市发展留出空间，实现城市可持续发展。

### 三、威海市城镇发展现状

#### (一) 威海市域层面<sup>1</sup>

##### 1. 人口与城镇化

从全市范围来看，经区的非农业人口占比即城镇化率在全市范围内仅次于高区，已经达到 70%以上，城镇化进入快速发展阶段，根据全球和我国其他地区的经验，城镇化率达到 70%以上，二产和三产比重将远远超过一产。

从人口自然增长率情况看，威海市近几年人口在环翠区、高区和经区处于增长状态，文登市，荣成市以及乳山市都呈现负增长的趋势。可以判断出未来环翠区、高区、经区将是人口流入的主要地区，地区发展潜力大。

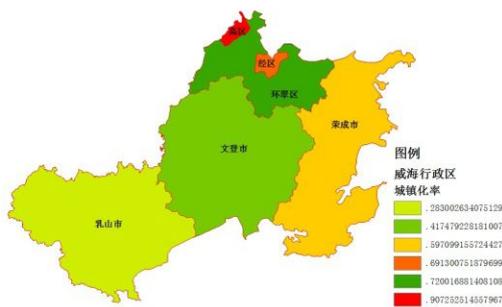


图 3-1 威海市各地区城镇化率

图 3-2 威海市各地区人口自然增长率 (2010-2012)

##### 2. 产业

全市范围来看，第一产业相关方面，包括耕地面积、农作物播种面积,农村经济总收入，农林牧渔业总产值，果品总产量，水产品总产量等，经区都处于较低水平，可以看出第一产业在经区占比低，与前面的分析相符合。

从一、二、三产产业增加值以及工业企业数量可以看出，经区二产发展潜力大，但在全市范围来看，优势不明显，基于其本身定位而言，未来仍应将二产发展放在重要的位置。人均生产总值在全市来看处于领先位置，经济态势良好。

值得关注的是，经区虽然面积小，但是果品以及渔业发展仍具有一定的潜力，基于一产的退化，未来经区可以考虑发展与果品和渔业相关的特色产业，包括产品加工，特色旅游等，形成产业链，带动地区发展。

<sup>1</sup>数据来源：威海市 2013 年统计年鉴



图 3-3 威海市各地区耕地面积



图 3-4 威海市各地区农作物总播种面积

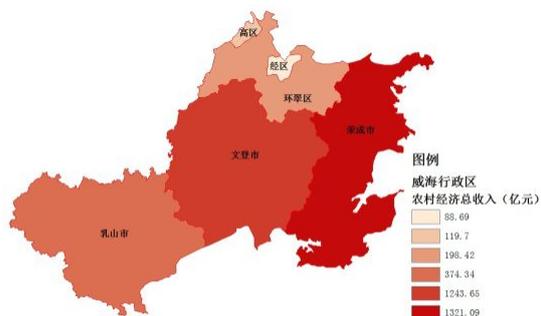


图 3-5 威海市各地区农村经济总收入

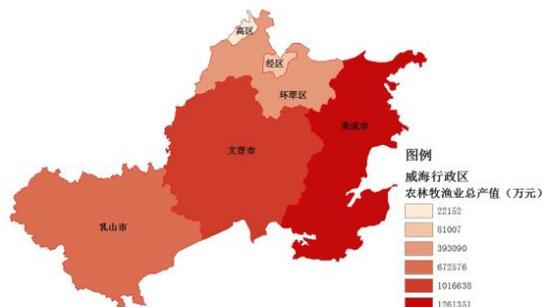


图 3-6 威海市各地区农林牧渔业总产值



图 3-7 威海市各地区果品总产量



图 3-8 威海市各地区水产品总产量

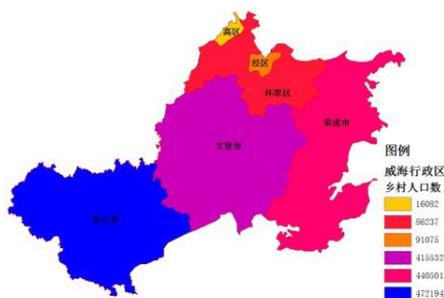


图 3-9 威海市各地区乡村人口数



图 3-10 威海市各地区渔业户数

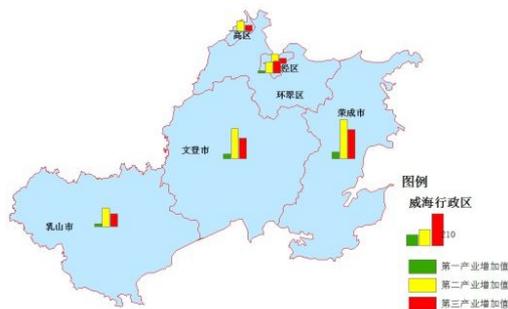


图 3-11 威海市一、二、三产产业增加值



图 3-12 威海市各地区工业企业单位数



图 3-13 威海市各地区人均生产总值

## (二) 威海经济开发区<sup>2</sup>

从产业结构上看，经区产业结构为 3%：61%：36%，二产具有绝对优势。从工业产值 2009-2011 年的情况看，工业保持稳定上升的趋势，农业以及社会消费品零售总额都增长缓慢。

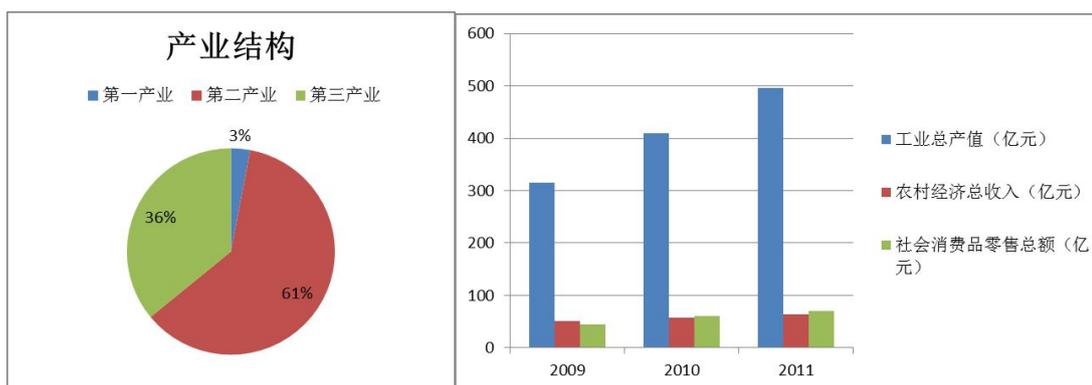


图 3-14 威海市 2011 年产业结构

图 3-15 威海市 2009-2011 三项指标对比

从经区内部各镇和街道的情况来看，崮山镇以农业为主，农村经济总收入，增长情况

<sup>2</sup>威海市年鉴经区部分 2009-2012

以及农民人均纯收入都处于前列，其工业产值也处于前列，但是处于负增长期，值得关注。皇冠街道和风林街道工业产值占据优势，其中皇冠街道工业产值同比增长正增长，风林街道负增长。整体而言，皇冠街道和崮山镇农业和工业发展较好，也将是我们调查的重点。

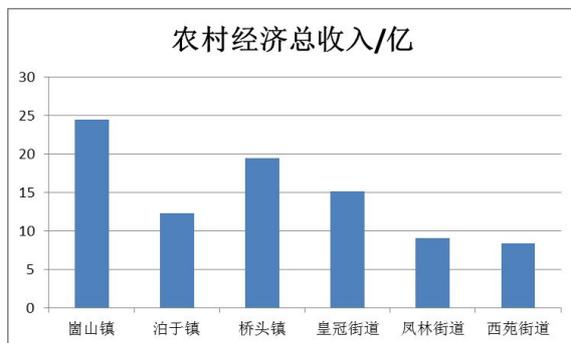


图 3-16 经区各地区 2012 年农村经济总收入

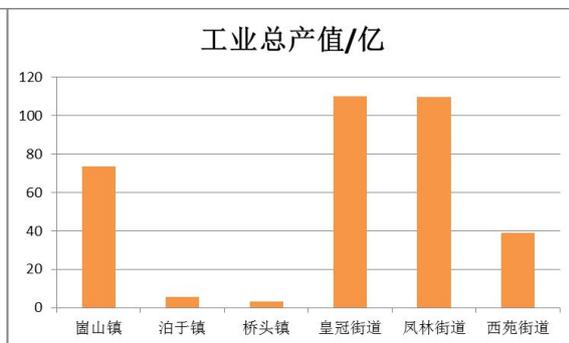


图 3-17 经区各地区 2012 年工业总产值

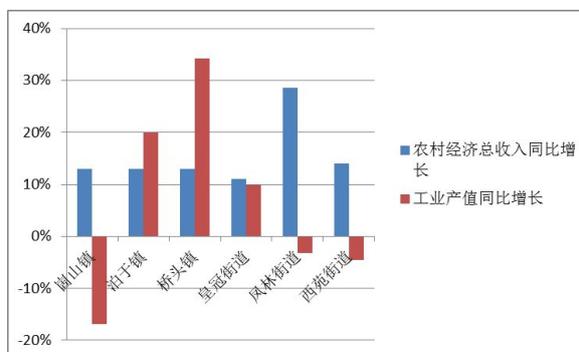


图 3-18 经区各地区农业工业对比

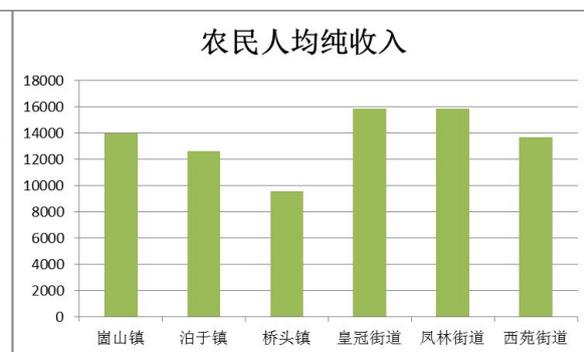


图 3-19 经区各地区 2012 农民人均纯收入

## 四、威海市城中村改造问卷调查

本次调研共发放问卷 500 份，回收有效问卷 426 份。

### （一）居民基本信息

426 份有效问卷中男性为 254 人，占总问卷的 59.6%，女性为 122 人，占总问卷的 40.4%。调研的居民户口基本为家庭户口，需要说明的是，此处的家庭户口的户籍情况是在调研地出现的一种特殊情况，2004 年山东省取消农村和城市户口，分为家庭户和集体户。实际上，城中村改造后，社区居民的家庭户口和城市户口的本质是较为相似的。

#### （1）年龄结构

下图为调研问卷受访者的年龄结构，其中 54% 是 50 岁以上的年龄层次的人。考虑问卷发放的随机性，可以基本推断目前城中村改造后的社区中老年人所占比例较大。大部分的年轻人都在村改造后选择外出务工，老年人留守家中。这就要求在城中村的改造过程中尤其注意老年人的问题。

图 4-1 年龄结构

#### （2）居民收入情况

从图 3-2 中可以看出，城中村改造后居民收入水平总体上有所提高，尤其是 5 万以上收入的人群明显增多。1 万以下收入的居民明显减少，1 万-4 万收入的居民均有所增加。这其中可能因为个人能力提升及经验增长使得收入增加，也有可能是城中村改造后居民拥有了更好的工作机会，工作收入更高。总体来看，城中村改造对居民的收入起到了积极的影响作用。

图 4-2 居民进入社区前后年收入情况

## （二）居民喜爱的社区的住房形式

在对居民喜欢住宅的形式的调查访问过程中（图 3-3），喜欢平房的居民仍然占有很大比例，这表明很多居民在城中村改造后仍希望像以前一样居住平房，这与原村村民的生活习惯和生活方式有关。当然，这可能与我们所调研的人群以老年人为主有关。因此，在城中村改造过程的各项政策上都需要在老年人问题上有所考虑，包括多层楼房是否都应设置电梯以方便老年人上楼等方面的问题。

图 4-3 希望社区的住房形式

## （三）有关居务方面的调查

### （1）居民认为政府在社区建设方面经费投入力度大小

在接下来的访问调查过程中，我们调查了居民认为政府在社区投入方面的力度（图 3-4），其中 62%的居民认为社区的建设投入一般，还有 4%和 11%分别是很小和比较小，因此居民认为社区建设投入一般以下的达到 77%，说明居民认为社区在建设过程中政府的投入还不足。

图 4-4 居民认为政府在社区建设方面的投入力度大小

## （2）居民对参加“居民听证会”的积极程度

“参与”作为公民社会的一个重要特征，是社区居民表达权利、维护自身利益和发挥其在城中村建设中主体性的重要途径。然而在推进城中村建设中，农村居民在村务(居务)中的主动参与度并不高。在我们选取的两个变量的回答中，一个是“如果召开居民听证会，您乐意参加吗？”（图 3-5）比较乐意和非常乐意占比仅在 39%，而无所谓却占比达到 51%。由此可见，居民对于政策等的参与度积极性并不高，原因可能是多方面的，例如，沟通渠道不畅，居民对自身利益与权力的漠视等等。

图 4-5 居民对参加“居民听证会”的积极程度

### (3) 居民认为社区对居民所提意见或建议的重视程度

另外一组关于居民参与度的变量是“您觉得您所在的社区对居民提出的意见或建议的重视程度是？”（图 3-6），在这项调查中居民认为一般以下（一般，不太重视，很不重视）的占比高达 72%。可见在除了上文提到的原因外，居民参与热情不高与社区政府本身对居民意见不重视也有一定关系。

图 4-6 居民认为社区对居民所提意见或建议的重视程度

### (4) 居务公开

城中村改造过程中，社区的居务公开是一项非常重要的组成部分。在我们的访谈和走访过程中，发现社区的居务公开并没有一些实质性的内容，大部分是一些大的政策或者是一些报纸内容，而对居民最关心的选举民主，收支透明，救济款透明三项却鲜有提及（图 3-7）。有很多的居务公开栏中甚至都已荒废很久。这也在我们的调查问卷中又进一步的体现，居民对社区居务的公开满意度低于一般的达到了 66%（图 3-8）。

图 4-7 居务公开方面最关心的问题

图 4-8 居民对所在社区居务公开的满意程度

#### （四）社区邻里关系

中国农村社会是中国传统文化的根基，在这根基中与城市其中一项很重要的文化差异就是邻里之间的互帮互助和融洽。这种最典型的中国文化会否随着城中村的改造或者说随着新型城镇化的推进而逐渐消亡也在我们的调研问卷中又了基础的调查。其中我们发现邻里关系来往减少一项达到了 28%（图 3-9），这一点需要得到我们的重视，在后续城中村改造和新型城镇化政策推进中需要考虑这方面的问题。

图 4-9 社区邻里关系

#### （五）居民对社区基本情况评价

在我们对于一些社区基本保障和环境设施的调查收集的数据来看（图 3-10），居民对于医疗，教育，环境和基础设施的总体满意度都达到了 50%以上，其中很不满意和不太满意的占比都比较小。可以看出，在城中村改造过程中，政府对于一些基础设施的配套基本

满足居民的需求。这可能是与威海城中村改造过程中所出台的配套设施在土地开发之前就做好规划的政策有关。也说明这一政策切实有效，可以给后续的城中村改造提供一些经验。

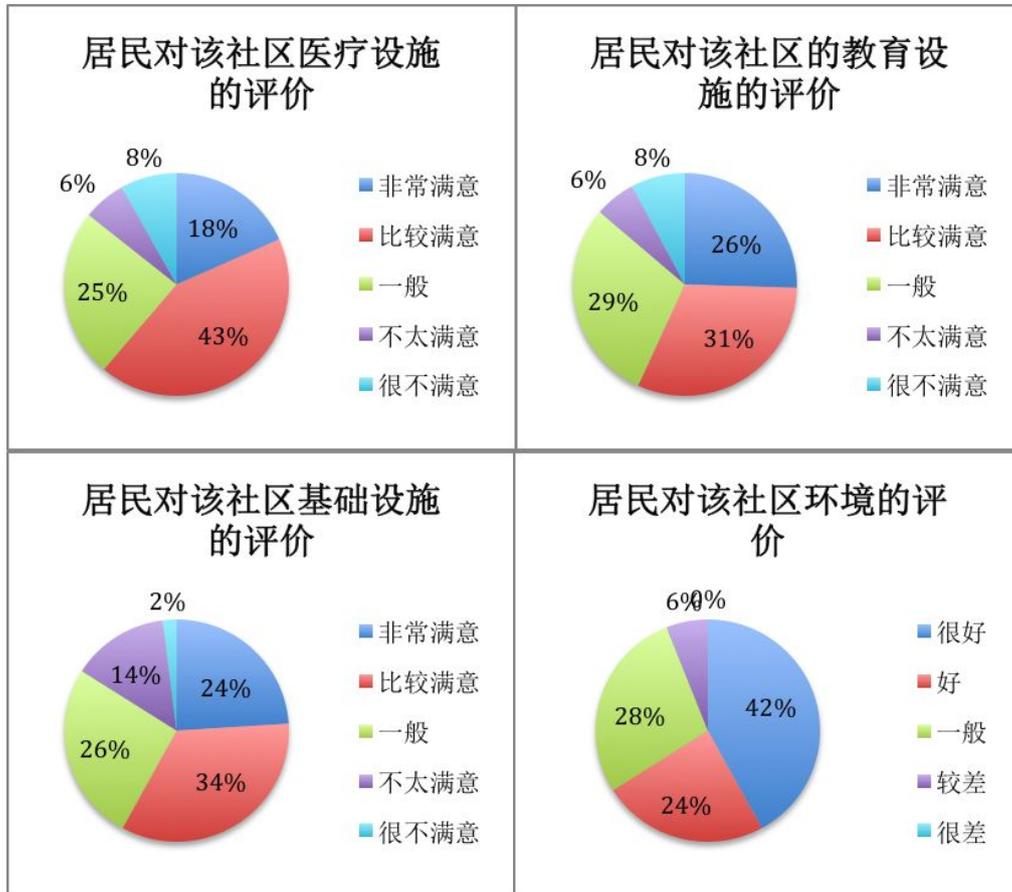


图 4-10 居民对社区基本情况评价

### （六）村民搬入新社区的意愿及对旧宅补偿款的满意程度

在我们设计的问卷中，也涉及了在最近几年城中村改造过程中矛盾比较突出的一些问题，其中在村民是否志愿搬迁这个问题下（图 3-11），发现这些社区志愿搬入新房的村民达到了 57%以上，而被动搬迁的只有 15%。除此之外，村民对于旧宅补偿的满意程度也超过了 50%。从这两项数据，可以看出，威海出台的旧宅补偿方案是比较切实有效的，村民的满意度也比较高。虽然，可能在具体执行过程中会遇到一些问题，例如在我们访谈过程中，新房产权证拖欠多年无法办理给居民带来很大不便，这一问题在多个社区普遍存在，也希望在后续的城中村改造过程中，政策方面有所改进，更方便于民。

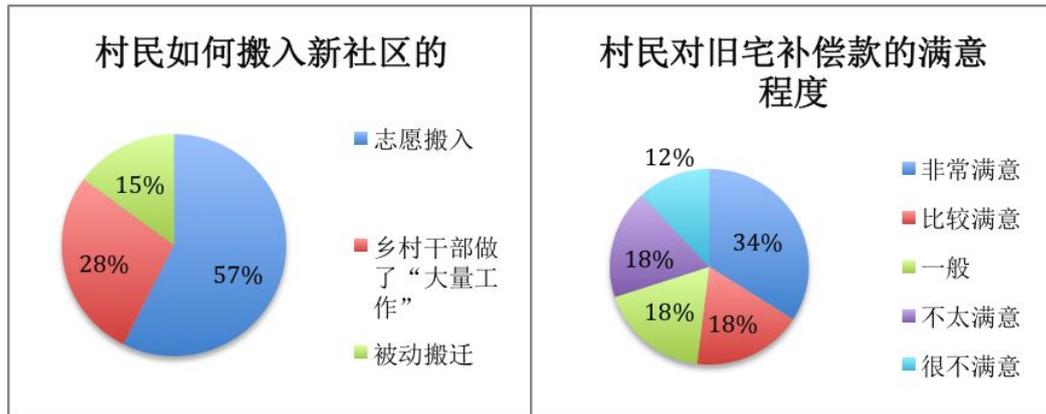


图 4-11 居民搬入新社区的意愿及对旧宅补偿款的满意程度

### (七) 居民对社区总体满意程度

在对城中村改造的整体满意度上(图 3-12),觉得一般不好不坏的居民占到了大多数,比较满意和非常满意的也有 40%,不太满意只有 9%,而很不满意的为 0%。以此可以看出“威海模式”总体达到了一定的成效,在后续的改造过程中,可以更加针对性的对一些居民普遍关心的问题改进和政策上的关注。

图 4-12 居民对社区总体满意程度

## 五、威海市城中村改造实地座谈与访谈

### （一）座谈与访谈结果

本次威海城中村改造的调研开展了多次座谈与访谈。

其中两场座谈为调研开始的工作介绍和接洽座谈会以及调研结束的调研信息反馈座谈会，参与座谈的有威海经济开发区的发改委、住建局、规划分局、财政局、社会事业局、崮山镇办事处、皇冠办事处等部门。

访谈走访了威海经济开发区的3个区级单位，2个街道办事处、1个镇，共7个村，累积完成访谈42场次，总计访问人数86人；其中群访61人次，专访25人次。访谈数量包括：区干部6份，村干部及街道干部17份，村民及社区居民19份，共计42份，访谈达到86人次。

表 5-1 威海城中村改造调研走访单位及人数一览表

	威海经济开发区						皇冠街道办事处						西苑街道办事处				崮山镇			
	住建局		社会事业局		规划局		海埠村		城子村		沟北村		南曲阜村		大天东村		所前庄村		皂埠村	
	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访	群访	专访
区干部	4	1	3	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
村（社区）干部	0	0	0	0	0	0	3	2	2	1	2	3	3	1	2	1	5	1	3	1
村民/居民	0	0	0	0	0	0	4	2	5	3	6	2	4	2	6	3	3	0	4	0
访谈人数	12						11		11		13		10		12		9		8	

#### 1. 经济开发区政府部门及各村委会（居委会）干部访谈结果

针对经济开发区政府部门及各村委会（居委会）干部的座谈、访谈问题主要集中在城中村改造过程中村委会改居委会的制度转变、城中村改造的资金来源及后期运转、社区居民的公共服务配套及福利保障、居民参与城中村改造的意愿及居务参与度、各村的村企及特色产业、尚未进行城中村改造的各村村干部及村民改造意愿等几个方面。

##### （1）村委会转居委会的制度转变

村委会到居委会的制度转变因村而异。部分村表示村委会到居委会只是名字上的转

变，原来是村和镇对应，如今是街道办事处与居委会的对应，职能上几乎没有变化。而部分村则表示尽管职能没有大的变化，但由于需要管理的居民包括了从外面搬迁进来的人口，所以居委会成员会有所增加。这些增加的成员是街道办事处下派的，他们的薪水由街道办事处承担，村里不予支付。部分改造并不完全的社区，既有村委会也有居委会。这两者属于不同的制度体系。居委会成员由街道办事处下派，处理包括原村民在内的所有社区居民的问题，而村委会只管理原村居民。这种管理模式存在一定的管理间隙，容易出现村委会和居委会之间互相推卸责任的情况。但在当前由村向社区转变的初期，两者的共存也是过渡期的一种特殊管理模式，后期会逐渐向完全的居委会转变。

### （2）城中村改造的模式

城中村改造模式是整个访谈的重点和难点，访谈人员主要从威海城中村改造的“资金投入”、“住房补偿”、“财政运作”、“福利待遇”“社区治理”五个模块来进行针对性的提问，并就五大模块分别作出总结，得出有威海地方特色的城中村改造模式（详见 6 结论与建议中的 6.1 威海市城中村改造模式总结）。

### （3）社区居民的公共服务配套及福利保障

由访谈得知，社区公共服务设施的配套都是按照城市社区的标准来做。

**教育设施：**主要包括幼儿园和小学，各村通常会配建 1 到 2 个幼儿园，部分社区与其他城市社区一样，从小学到高中实行居住地就近入学的政策。

**文娱设施：**主要有广场、凉亭、图书馆等，社区居民经常会一起纳凉，跳广场舞，做做操。在一些重要节日，比如妇女节等，社区会举办大型的集体活动。完成从村民到社区居民的身份转换之后，土地置换成住房，大部分居民不再从事耕种活动，居民有了更多的闲暇时间，物质生活充裕了，就有了精神生活方面的需求。因而居民参与各类文体活动的积极性很高。大部分社区配有图书室，但图书室的利用率普遍不高，考虑到当地居民刚从土地耕种的生产方式转变过来，而且许多年长居民的文化水平不是很高，因而文化方面的需求还不是特别强烈。

**医疗设施：**每个社区都至少有一个医务室，部分社区有两个及以上。医务室基本能够满足社区居民的基本就医需求，如感冒、发烧等小病基本都能处理。但这些医务室大多是私人医务室，并非社区居委会开办的。

**老年人福利保障：**各社区根据自身情况不同，对于老年人的福利保障措施也不尽相同。这里以海埠村和城子村为例说明。

海埠村社区居民中60岁以上的女性和65岁以上男性都能享有社保、低保、医保等各项福利，其中大龄保险金额可达每人每月1000多元。其他保险金额每人每月600至700元，各项福利待遇的金额按一定比例逐年递增。居民对福利待遇整体满意度较高。

城子村居民原农业户口无保险的，村里鼓励买保险，购买保险的居民在65岁时可获得3万元保险补偿，若不买保险则不给补偿。目前城子村大部分居民都已办齐。村改居后仍延续过去的福利制度，每人每年20斤油、20斤米、4袋面粉的半价优惠。逢年过节也都有福利。对全村的资产进行量化，村民约占40%股份，集体约占60%股份，村民股份按人数平摊。每年村集体需负担村民的生活福利费用约200万，财政负担比较大。

#### **(4) 居民参与城中村改造的意愿及居务参与度**

访谈中，各村干部均表示村民参与改造的积极性较高，对于局务处理，社区一般会召开居民代表大会，有重大事项，均通过居民代表大会表决决定。部分社区每栋居民楼设有意见箱，每一栋楼都有楼长，社区有月报和半月刊，每半个月发行一次，帮助居民更多地了解各项居务。

#### **(5) 各村的村企及特色产业**

经区各村根据自身特点，形成各自的特色产业，部分村有较大型的村企带动经济发展。

如海埠村的村企业是以前一些居委会投资成立的集体企业，90%的社区设施建设，如道路修建、绿化等都是社区的企业提供的资金。下面企业上交的管理费、社区里的厂房租赁、果园承包费等等款项还可以给居民发放一定的福利。

再以城子村为例，城子村有酒店，养殖场（猪、鹿、羊），旅游（休闲农业、3A级旅游景区）等多项特色产业。休闲农业有观光旅游功能，主要针对城里有富余资金精力的退休人员。休闲农业区划分为每半亩地一户，建菜园和小木屋，以租和卖的形式获取收入。菜园有的是盖成钢结构大棚，成本约五万元一份，地租每平方米十元钱，半亩地一年也就是三千块钱。木屋面积约50平方，成本价约5800元每平方。路已经修好，田也整好，已经订出十几套。水电齐全，维修服务由建筑方承担，建筑商招标进入。这片用地共60亩，以前是农用地，村改居后成为荒地，现在做特色产业用地开发。村里房地产企业主要有两家：五洲建业和锦兴房地产，锦兴是村委自己的企业，主要做回迁改房。

#### **(6) 尚未进行城中村改造的各村村干部及村民改造意愿**

以崮山镇所前庄为例。据村干部介绍，两三年前，区管委曾给村里下发过一个关于崮山镇的总体规划。按照这个规划，崮山镇设计成工业园区，有8个村要进行旧村改造，区

域当中会划分出一个村和一个村集体，设立集中居住点并建设相关配套设施。从这个角度讲，各村村干部都拥护这个规划。

对于所前庄的老百姓来讲，大部分都支持城中村改造。村干部说，村民都希望过上城市居民的生活，这也是大势所趋的事情。就个别情况来说，也有不愿意拆迁的村民。这时就主要依靠村干部做工作了。

固山镇皂埠村也还没有经过城中村改造。据村干部介绍，他们对于城中村改造都有一些了解，并且通过开会来进行宣传，村民们表示较为欢迎。

## 2. 社区居民（各村村民）访谈结果

### （1）正面评价

#### ①居民对社区的基础设施、医疗、教育、环境卫生相对比较满意。

在对居民的访谈过程中发现，各个改造社区的居民都对社区的基础设施、医疗、教育、环境卫生表示满意，居民普遍反映进入社区之后居住环境得到了很大的改善，供暖、供电、供水比城中村改造之前改善很大。

#### ②居民对拆迁的旧宅补偿比较满意

在访谈中发现居民对城中村改造的旧宅基本补偿政策比较满意，每户居民都能获得至少 133 平米的补偿性住房，此外如需另购房屋则有一定的优惠（按房屋的成本价购买）。

#### ③本村居民对福利保障的满意度较高

在访谈中，城中村改造后，原村居民享有原村的福利保障。社区中的原村居民对居委会给予的各项福利总体来说还比较满意。

### （2）负面评价

#### ①居民对社区物业的服务质量不满意

访谈过程中，发现各地居民都反映社区物业的服务质量不高。沟北社区居民刘大叔反映其家里卫生间地板砖损坏之后报修，隔了四五年物业也没有派人前来维修；楼道口的闭门器一直没有安装，多次反映无果。曲阜康盛社区居民徐大叔、邵大叔反映其所在社区物业服务质量差、效率低，多次反映问题都未得到及时妥善的处理。

#### ②居委会组织机构混乱，职权划分不清

访谈中，居民反映社区中存在社区居委会与村委会组织机构混乱、职权划分不清的情况，导致社区居委会与村委会互相推诿责任，社区管理不当，群众满意度下降。沟北村居民刘大叔反映沟北村村委会负责管理当地居民，社区居委会既负责当地居民的管理，也负

责外来居民的管理，因而二者的职权相互交叉，遇到居民反映问题时互相推脱，居民的问题得不到妥善的解决。

### ③社区集体产业收益分成不明晰，居委会与居民沟通不畅

对居民的访谈中发现，居民反映的情况与居委会的说法不一致。居民普遍反映，社区集体产业收益分成不明晰，居委会与居民上下沟通不畅，居民希望详细了解集体产业收益的分成情况，希望居委会能够及时与居民沟通相关信息，做到更加公开透明。

### ④已在当地落户的外来居民无法享受当地的福利

访谈中发现一个现象，已在当地落户，即从行政管理上已成为当地居民的外来人员无法享受当地的福利。当地社区对本地居民的定义是祖辈居住此地，或在此地长时间居住的居民。如曲阜康盛社区居民徐大叔、邵大叔反映其所在社区规定 1994 年搬迁至此，从 1994 到 1999 年国家废止该制度之前每年按时缴纳人头税、地税，每年出 12 个义务工，算为本地居民，享有本地居民的福利待遇。其他外来居民则不能算为本地居民，无法享受本地居民的福利待遇。

此政策对于一些在本地工作、居住多年，并已落户于本地的外来人员有失公允，很大程度上削弱了他们的归属感，无论在经济上还是在情感上都不利于外来人员融入当地社区。

### ⑤迁入社区前后居民的收入水平无明显提高

访谈中发现，居民的收入水平并无明显提高（与问卷调查结果一致）。由于居住在社区之后在水、电、气、米、面、油、菜等生活必需品上的支出有较大增加，丧失土地的自给自足之后，亦无可靠的收入来源，居民的生活负担反而加重。

### ⑥搬入新居后，房产证尚未落实

大多数村民对房产证迟迟不能办理颇有怨言。在询问了相关的人员后我们得知，因为威海市目前尚缺乏旧村改造获得的房屋的相关缴税政策，按照商品房收费缴纳的税费又太多，因此威海市所有旧村改造村民获得的房屋都无法进行房产证的办理，这种情况已经持续了五六年。并且尚未有成熟的解决方案。

### ⑦居民上楼后，生活费用明显增加

部分村民认为旧村改造一定程度上加重了他们的生活负担。上楼后，水电各种费用比之前明显增加，还需缴纳物业费。有村民戏言上厕所也要交钱，确实超出了他们之前的预料。

### ⑨福利发放的认同度不一

部分村的村民认为福利发放不到位。按照政府的口径是凡是该村原村民，每人每年有2000元的福利补助。但访谈下来，只有60岁以上老人，每月能收到米、油、面、鸡蛋等福利品，60岁以下村民需要半价购买。部分人认为他们的福利远达不到每年2000元的标准。

### ⑩居民对未来生活缺乏信心 and 安全感

部分村给老年人的福利都正常进行，但是年轻人村里不给缴纳养老保险。土地被征收走，附近码头的建设让出海打渔也成为了泡影，对于已经颐养天年的老人来说这或许不是问题，但是对过了大半辈子农耕生活的青年人，没有学习新技能的时间和精力，只能被迫接受生活每况愈下的现状。

### ⑪居民上楼意愿不一

部分居民觉得以前的房子紧邻海边，冬暖夏凉，条件较好，不愿意搬迁。还有部分居民表示他们是为了给子女留套房子才不得不搬迁过来，对自己而言，他们是不愿意的。

## （三）座谈与访谈结果分析

总的来看，由访谈结果得知，在城中村的改造过程中，居民生活方式发生了改变：城中村改造前居民主要以种地为生，改成社区之后，土地置换成楼房，社区居民不再种地，青壮年进入本地工厂打工、或从事个体经营，中年居民从事物业、环卫、保安或个体经营等劳动。**居民物质生活得到改善：**从平房变成楼房，供水、电、气、暖比较方便，交通、医疗、绿化、环境得到很大改善。**居民精神生活得到改善：**不用再种地，有更多的闲暇时间和条件参与集体活动（如跳广场舞、联欢晚会、纳凉晚会等），社区的活动中心、图书室给居民提供下棋、打麻将、聊天、看书的场所，丰富了他们的精神生活。

总体来说，威海经区城中村改造从宏观方面来讲是卓有成效，但是任何城中村的改造都会有政府和村民双方权益和利益的交涉，这必然会有矛盾和摩擦的产生。村民从自身利益出发，必然会对改造中危及自身利益的情况产生抵触和质疑。但是从政府角度来说，只能尽量满足所有居民的合理要求，完全得到所有人的认同也是不现实的。

威海经区城中村的改造经验在上面的访谈中已有总结，这里主要从产业与经济、环境与建设、服务与保障等几个方面对城中村改造中存在的普遍问题加以总结。

表 5-2 威海经济开发区城中村改造产业与经济

		海埠村	城子村	沟北村	南曲阜村	大天东村	
产业与经济	城中村改造资金问题						
	资金	资金来源较为单一，过度依靠土地出让			●		●
		政府资金支持较少	●	●	●	●	●
		资金运转不充分，支撑产业少			●		●
	政策	政府鼓励政策不充分					
		政府补偿政策不充分	●	●	●	●	●
	就业问题						
	企业	缺少吸引大规模企业的能能力			●	●	●
		缺少村集体自办企业					●
		企业职工收入偏低			●		●
	政策	土地被一次性征收，仅依靠村集体发放福利，无坚实生活保障			●	●	
	劳动力	外出务工人员占劳动力比重较大			●		●
		群众，尤其是中老年人依赖政府救济，劳动积极性差	●	●	●	●	●
	产业问题						
		一二三产比例不合理	●		●	●	
	渔业产业链尚未形成	●		●	●		

表 5-3 威海经济开发区城中村改造环境与建设

		海埠村	城子村	沟北村	南曲阜村	大天东村
环境与建设	基础设施					
	交通	照明设施可利用率低				
		车辆乱停乱放现象严重		●		

建设	给排水	给水不足					
		污水处理条件差，处理能力低下，直接排放					
	供暖	暖气费用较高	●	●	●	●	●
	垃圾处理	厕所垃圾处理条件较差					
	生活环境	房屋质量差		●			
		缺乏绿化	●			●	
		运动休闲设施不足		●		●	
	管理	基础设施各自为政，缺乏统筹规划	●		●	●	
	资金	缺乏资金对老旧设施升级改造		●			
	<b>改造建设</b>						
	改造阻力大，居民意愿不强						
	居民对新的生活方式不适应					●	
	居民对未来生活缺乏信心 and 安全感						

表 5-4 威海经济开发区城中村改造服务与保障

		海埠村	城子村	沟北村	南曲阜村	大天东村
服务与保障	<b>村委会改居委会</b>					
	居委会村委会组织机构混乱，职权划分不清				●	●
	<b>集体财产与福利</b>					
	社区集体产业收益分成不明晰，居委会与居民沟通不畅				●	●
	已在当地落户的外来居民无法享受当地的福利				●	●
	福利发放的认同度不一		●		●	
	搬入新居后，房产证尚未落实			●	●	●
	<b>经济保障</b>					
	迁入社区前后居民的收入水平无明显提高				●	●
	生活费用明显增加				●	
	居民对社区物业的服务质量不满意				●	

<b>教育保障</b>					
居民受教育程度普遍较低	●		●		
中小学师资力量较为薄弱，教学水平悬殊					
<b>医疗保障</b>					
医疗条件较差					
私人卫生室较多	●	●	●	●	●
<b>社会保障</b>					
养老保险力度不足	●	●	●	●	●
青壮年出门打工，老年人留守问题突出	●		●	●	●
老年人福利发放不足					
低保名额有限，部分贫困户问题无法得到解决					
政府投入资金不足	●	●	●	●	●

## 六、威海市城中村改造模式总结

根据对调研结果的分析，可以看出威海市城中村改造在全国城镇化的大背景下有其独有的特色，可从威海市各城中村“资金投入——住房补偿——财政运作——福利待遇——社区治理”五个模块来总结威海市城中村改造的模式：

### （一）模块一：资金投入

调查中发现各个城中村根据各自的特点，其改造的启动资金来源各不相同，大致有以下三种模式：

#### 1. 模式一：招标外来房地产开发商投入资金

招标本村之外的房地产开发商投入资金，本村提供土地，住房建成之后给予当地居民一定的住房补偿（基本补偿是 133 平米的住房），剩余的房产作为商品房进行销售。采用这一模式筹集城中村改造资金的村子有海埠村、城子村（整个旧村改造是由五洲建业公司承建）。

这一模式适合本村自有资金不足的情况，需要外来开发商投入资金作为城中村改造的启动资金。

#### 2. 模式二：本村集体所有制房地产开发公司投入资金

这一模式下城中村改造的资金由本村的集体所有制房地产开发公司投入并运营，沟北村是这一模式的代表，该村推选本地居民为房地产的董事长，主管城中村改造的房产开发与建设。住房建成之后，给予每户居民 133 平米的基本住房，剩余房产作为商品房出售，获得的利润作为改造之后社区的财政运行经费，给本社区居民发放福利。

这一模式适合有规模较大的村集体企业，自有资金雄厚的村子，能投入较大的启动资金进行房地产开发，而多余的房产亦可作为商品房销售，从而获得更多的资金进行社区建成之后的财政运作。

#### 3. 模式三：招标外来房地产开发商投入资金，与本村村委会共同分红

这一模式的资金主要来源于外来房地产开发商，本村提供土地。住房建成之后，给予本地居民一定的住房补偿，剩余房产作为商品房进行销售，销售所得由房地产开发商与社区居委会共同分红。曲阜康盛社区是这一模式的典型代表，社区与开发商的销售所得按 36%：64%的比例分红。

这一模式适合土地拥有量较大的村子，通过土地转让、与开发商共同分红，可获得较多的收益。

## **（二）模块二：住房补偿**

通过调研，发现各个村子（社区）对本村（社区）居民的住房补偿也不尽相同，经总结有以下模式：

### **1. 模式一：133 平米基本住房**

住房建成之后，基于本村居民每户 133 平米的基本住房，通常分为两套房。超过 133 平米的那部分房产居民以房子的成本价（约 3200 元每平方米）向开发商购买。采用这一住房补偿模式的有海埠村、沟北村。

这一模式是威海当地的基本住房补偿制度下的政策。

### **2. 模式二：140 平米住房补偿**

这一模式的住房补偿面积是土地证上的面积加院子面积的一半，再加 27 平米，每户居民一共大概可获得 140 平米的住房，一半是两到三套。超出 140 平米的那部分房产将按优惠价（约 3000 元每平方米）向开放商购买（优惠价格仅限购买 20 平米）。采用这一模式的典型是城子村。

这一模式下，村民获得的基本住房面积更大，但有无法以优惠价格购买更大面积的房产（优惠价格仅限购买 20 平米）

### **3. 模式三：133+17= 150 平米的住房补偿**

曲阜康盛社区的住房补偿政策采用与其他村子不同的模式，该社区给每户居民 133 平米基本住房，此外本地居民还能得到 17 平米的社区额外奖励。在改造之前，居民与社区签订协议，居民可以自主选择要一套还是多套房子，及其面积大小。若所选房子不足 150 平米，则余下面积按房子成本价每平方米 3200 元予以资金补偿。例如，老王家只选择了一套 120 平米的房子，那么他还能获得  $30 \times 3200$  共计 96000 元的一次性资金补偿。若所需房子超出 150 平米，则超出部分按 3200 元每平方米的价格购买。

这一模式给予居民更大的选择权，若不需大面积的房产，可将部分房产置换成资金收入，在城中村改造过程中居民在一定程度上可提高收入水平。这要求本村有雄厚的资金。

### （三）模块三：财政运作

城中村改造成社区之后，后期的运作，比如居民福利发放，各类补助金，社区管理经费，物业费等亦需大量资金，考验着社区的财政能力。通过调查，发现各社区建成之后的财政运作模式各有特点：

#### 1. 模式一：本村集体所有制企业营利所得提供社区运作的财政支撑

这一模式之下，社区运作的财政支撑依靠村集体所有制企业的营利所得。如海埠村改造成社区之后集体所有的厂房出租收入、房地产开发收入、运输业、果园种植业收入是其财政支撑；沟北社区的社区集体所有制的房地产公司的商品房销售、厂房出租等方面的收入为其财政支撑；城子社区主要是建材销售商店、厂房出租、征地款房地产开发等方面的收入作为其财政支撑。

各社区正在或有意向进行集体制向股份制的改革，居民主要通过社区福利等形式获得集体产业的分红，没有直接的现金分发。

#### 2. 模式二：本村股份制企业营利所得提供社区运作的财政支撑

大天东社区所属企业是股份制企业，社区企业做了资产评估共 5000 万元，由本社区居民 847 人持股，即股民为 847 人（不再增加）。股民享受福利，没有分红，主要形式是发劳保、发油、米、面等生活必需品。

股权制企业形式更能激发居民的积极性，将企业获利继续投入运营，获得更大财政支撑。

政府对社区的财政支持力度不大，一般仅拨予一定的物业费，环境卫生费，大部分的费用都由社区自行解决。

### （四）模块四：福利待遇

福利待遇是社区居民生活保障的重要环节，总结其模式主要有：

#### 1. 模式一：基本福利

基本福利指的是，养老金、社保、医保、低保等福利，加上定期发放米、面、油等生活必需品以及免 10 年的物业费、供暖费等。如海埠、沟北、城子社区

#### 2. 模式二：钱款补偿+基本福利

曲阜康盛社区的福利待遇除了基本的福利（养老金、社保、医保、低保等福利，加上定期发放米、面、油等生活必需品以及免 10 年的物业费、供暖费等）以外，还有一次性

每人发放 5815 元新农保补助金。其养老保险也有自己的特点：分为三个级别：60-70 岁，每人每年 1600 元；71-80 岁，每人每年 1800 元；80 岁以上，每人每年 2000 元。

## （五）模块五：社区治理

社区治理是城中村改造之后的一项重要内容，是维护社区和谐，保障居民生活安定的重要环节。经总结，威海城中村改造之后的社区治理的主要有以下几种模式：

### 1. 模式一：社区居委会单独管理

城中村改造为社区之后，原来的村委会改为社区居委会，对本社区进行管理。重大事件会组织居民代表召开会议投票表决。社区通过免费发放的经区报、社区报、信息公开与居民进行上下沟通。社区物业负责社区的环境卫生等各种杂事的管理。社区还经常组织纳凉晚会、节日晚会等文娱活动丰富居民的生活。逢年过节走访慰问困难住户。通过这些方式，改善社区治理，维护社区和谐。海埠、曲阜康盛、城子社区是该模式的典型代表。

### 2. 模式二：村委会、居委会共治

沟北村的社区治理模式是村委会与居委会共治模式，城中村改造之后，原有村委会继续存在，主要管理本地居民；同时成立社区居委会既负责本地居民的管理，也负责外来居民（购买本地商品房的外来住户）的管理。治理内容与模式一相似，然而这种模式之下可能会造成村委会与居委会职责划分不明晰，各部门互相推诿，居民的需求无法得到及时地满足。因而，精简机构，明确职权是社区治理的一大要素。

## （六）小结

威海市城中村改造过程中大致涉及“资金投入、住房补偿、财政运作、福利待遇、社区治理”五大模块的内容。根据各个城中村自身的特点，在五个模块中采用不同的模式进行实际的操作。因而，形成了威海市城中村改造各地的不同模式。

纵观威海市各地城中村建设，可发现其城中村建设的一个基本前提，即各个具备改造条件的城中村皆有本村的集体产业作支撑，如厂房出租获利、果园种植、建材业、运输业、造船业等，这是其城中村得以改造以及顺利运作的基本财政支撑（政府的投入十分有限，主要是靠本村产业收入、土地征收获利以及吸引外来房地产开发商的资金）。因而，借鉴威海市城中村改造的模式，首先要考虑是否有一定的产业、资本做支撑，或者能否吸引外来房地产开发商投入启动资金，这是城中村改造的基本前提。

## 七、威海市城中村改造发展意见与建议

从威海市城中村调研结果来看，各村村民（居民）的访谈结果与问卷调查所反映的情形基本吻合，表明本次调研比较客观真实地揭示了威海市城中村改造的现状。基于现状，我们归纳总结出威海市城中村的特色改造模式。同时探究该模式下城中村改造的成效以及存在的问题。最后，基于成效和问题，结合当前国内外城中村改造的案例和经验，提出威海市城中村改造发展的意见与建议。这也是本次调研的理论与实践价值所在。

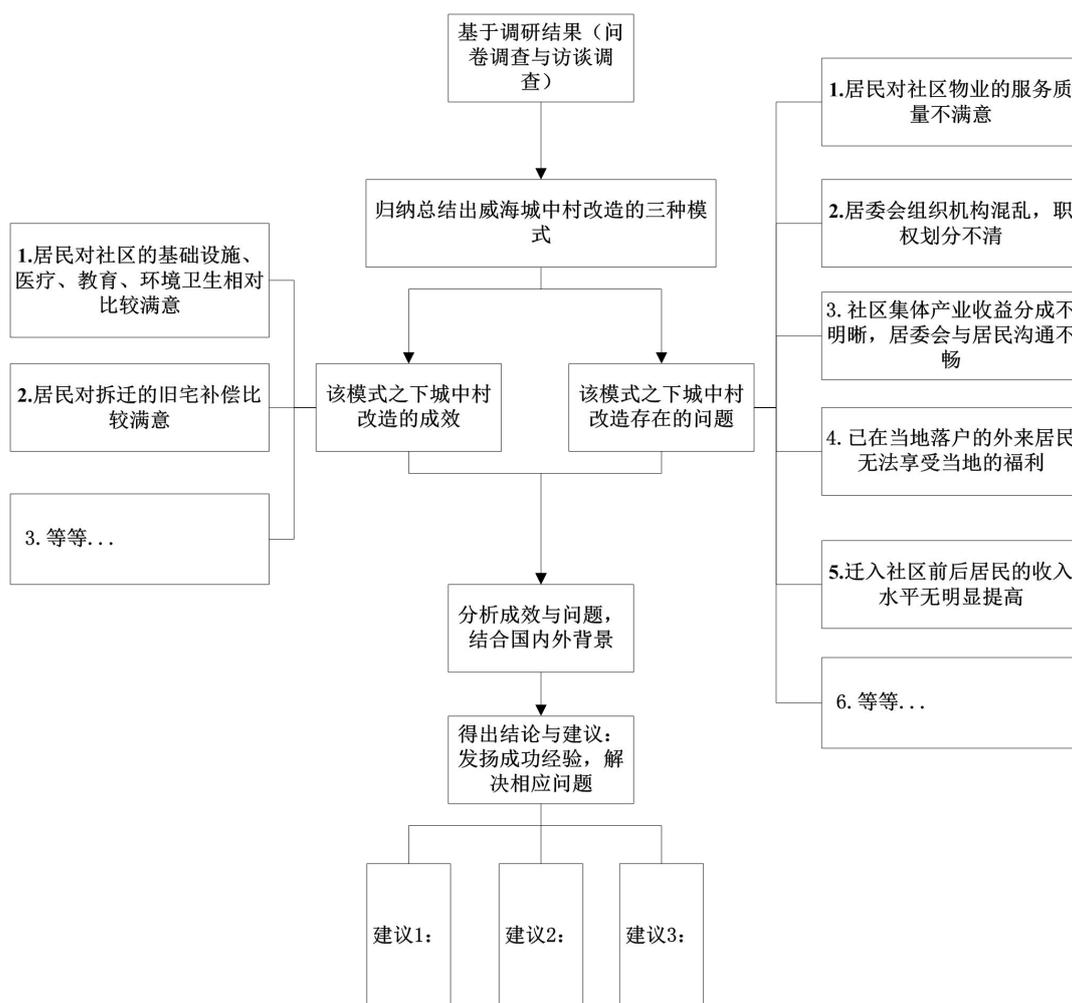


图 7-1 威海市城中村改造调研总结的逻辑思路

### （一）重点关注老年人问题，合理安置老年人

由调研得知，城中村改造后的社区中老年人所占比例较大。这就要求在城中村的改造过程中尤其注意老年人的问题。而实际情况并非如此，在调研中，很多老年人指出他们之

所以愿意上楼，完全是因为想给子女留套房子，而并非自己所愿。对于他们而言，他们更愿意生活在以前前后后都有院子的小平房中。另外部分老年人也表示，由于居住楼层较高，上下楼都很不方便。由此，在城中村改造过程中，针对老年人，我们建议：

- ① 尽量在楼层中增设电梯，方便老年人上下楼；若无法装设电梯，则家中有高龄老人的村户选房时应给予特殊考虑，优先选择低层住房；
- ② 增多老年人活动场地建设，多在社区中开设棋牌室等供老年人娱乐的公共场所。
- ③ 医疗保障方面，定期为老年人做身体检查。
- ④ 老年人的福利保障一定要落实到人，定期定时发放。

## （二）居务透明公开

随着城市文化教育水平的提高以及大众传媒的发展，公众参与的意识势必增强。城中村改造中，是否能做到“居务透明公开，倾听民意、以人为本”，是其改造能否成功的一大主要因素。只有当政府和居民达到一个良好的互动关系，政府亦即在居民的监督下行使职权，才能更为公正和有效率。

事实上，“城中村”改造中仍然存在一些程序不合法的现象。部分地方的区级政府和村级组织都没有充分尊重业主的参与权、知情权、监督权和申诉权，从而使对具体过程不了解的业主常常觉得自己的合法权益必然在某种程度上受到损害，并在事中和事后极力试图通过各种方式维护自己的权益，甚至与有关部门发生正面冲突。这些都是居务不透明带来的恶果。当然，居务透明也能防止腐败现象的滋生。

## （三）搭建沟通渠道

沟通渠道往往是联系利益主体最为重要的部分，然而，在对政府、开发商和居民的调查过程中，我们发现信息的沟通十分不畅。深入分析原因，一方面是政府、开发商在信息公布的方式上比较单一，对于居民的接受度和接受方式没有进行全面的了解，政务公开从形式上说确实得到了实施，但是效果很不理想，基本上得不到真实的反馈。另一方面，居民在接受信息上的态度比较消极，没有主动获取信息的意识，而信息反馈或者给出意见的渠道也不明晰，造成居民诉求无门的现象。

因此，搭建一个第三方的平台对于沟通各个利益主体十分必要，这样一个第三方平台可以由一些新的职业人，例如城中村改造社区规划师，或者城中村改造信息交互中心等来

完成。

#### **（四）增强社区文化建设，改善社区邻里关系**

转变村民的行为方式，对城中村改造后社区居民的生活具有重要意义。社区文化在潜移默化中能够影响其居民的价值观念和行为习惯。要促进城中村村民的市民化，就要加强社区的文化建设，引导他们逐步形成符合现代城市文明的生活方式和价值观念。

中国农村社会是中国传统文化的根基，姓氏文化也有着悠久的历史。很多农村村民按照姓氏生活在一起，城中村改造后原来长期生活在一起的村民有可能就被分开，“串门”更没有以前方便了。这就要求在城中村改造中切实关心和考虑村民的精神感受，在分配补偿房屋时做到充分的人性化，允许“抱团”选房等情况的发生。让村民即使上了楼，彼此之间的情谊也不会生疏。

#### **（五）完善法律制度保障**

正如前面所说，威海城中村改造的大多数村房产证迟迟未能办理。某种意义上，这也是对村民合法权益的侵害。

根据法理，完整的土地所有权包括土地占有权、使用权、收益权和处分权，其中处分权是核心。虽然现行立法明确规定了农民对集体土地的所有权，但是，在现行征地制度下，农民对集体土地的处分权却被地方政府所把持，农民无权决定自己土地的命运，农民对集体土地的财产权只是有限的土地使用权，因而不完整、不充分的。为有效保护农民的土地财产权益，必须还权于农，保障所有权人权利的完整回归，从而使农民的权利和意愿成为约束地方政府行为的重要因素，实现私权利对公权力的有效制约，使农民集体土地所有权真正成为与国家土地所有权平等的财产权。

因此，应在尊重农民集体土地所有权的基础上逐渐完善农民财产权益保护的立法。此外，还必须相应改革现行的征地制度，其一是让土地权利人——农民作为交易主体直接与用地单位谈判，其二是以市场价给予农民充分的征地补偿，从而遏制地方政府的征地冲动，确保农民土地财产所有者权益的最大化。

## （六）协商解决拆迁纠纷

在矛盾较大的“城中村”改造中，较之于由村级组织与村民接触的方式以及业主申请行政复议或行政诉讼等方法，“协商”这一争议解决方法的运用是十分有效的，它可以避免业主和村干部之间爆发更多直接冲突，有利于以平和的方式消除争议、解决问题。既符合中央“以调为先”的精神，又符合人民群众普遍接受的“以和为贵”的思想。而且我们调查发现，业主其实是很乐意和政府有关部门进行面对面协商的，即使是对于那些已经和村级组织爆发过正面冲突的业主而言，他们内心其实都很希望可以重回谈判桌。

## （七）政府、开发商、居民三者利益的博弈与平衡

城中村改造必须落实到经济、城市和社会的进步上来，这应该首先是地方政府考虑的事情，所以政府应该把这作为自己的主要利益和合理利益目标。而长期以来，各级地方政府在城市建设的征地和拆迁中通过征地制度壁垒谋求大量权力租金的做法是不正确的，或者至少在城中村改造中是不合理和不可取的。

对开发商而言，房地产开发作为一种商业行为，追求利润的最大化本是无可厚非的。但城中村改造后的房地产售价普遍较高并不主要来源于开发行为，而是取决于城中村优越的地理区位及由其带来的房地产的更快的升值潜力，因此，这部分利益主要应该由改造前这一区位的拥有者城中村集体和村民享有，开发商只应享有和其它开发项目相当的平均收益，而不能挤占村集体和村民的利益空间。

对于村民而言，城中村改造无疑是在最大程度上触动了村民的既得利益的，加之城中村改造过程中的权利不平衡和信息不对称，村集体及村民常处于弱势地位，这使得他们就不自觉的产生了猜疑、抵触和不满的情绪，也迷失了自己的合理利益所在。其实现阶段我国各地城中村的土地主要发挥的还是社会保障的功能，这对于城中村地域和村民的发展并不是有益的。而城中村改造可以使村民们改变现有的生产和生活方式，离开公共设施和基础设施不完善的村庄，这应该说是个好的契机。所以村民们应该全面观察和考虑改造的成本和收益，降低进城预期，把谋求合理的安置和长期的社会保障作为自己的主要谈判目标。

## （八）坚持城中村改造的决心与信念

调研中，政府、社区管理员与社区居民各方的说法不完全一致的情况时有发生。各自

都是从自身的角度看待问题，政府觉得对城中村改造事业已投入很大，推动该项目顺利开展；社区管理员认为自身的工作做得足够充分，为居民解决了许多实实在在的事情；居民则认为福利分配方面还不够均衡，许多实际问题找不到人解决等等。各自的说法似乎也都言之成理。

客观来说，威海市在城中村改造工程中已投入了大量的人力、物力、财力，并取得了有目共睹的成绩：从2007年至今已完成77个城中村的拆迁改造，已有1.5万户居民住进新房；环翠区还计划用3年时间完成44个社区、1619栋楼房的改造。经过城中村改造之后，居民从农村生活转为城市的社区生活，住房条件、卫生环境、教育医疗、供水供电供暖供气等都得到了极大的改善；包括养老金、集体产业分红、生活物资发放、慰问金等内容的福利待遇也在不断提高；此外，居民的文娱生活也得到极大的丰富：建有老人活动中心供老人们休闲娱乐，社区经常举办纳凉晚会、节日晚会等丰富多彩的活动。然而，依然会有部分居民表示不满意。

事实上，居民从自身利益出发，必然会对改造中危及自身利益的情况产生抵触和质疑。但是从政府角度来说，只能尽量满足所有居民的合理要求，完全得到所有人的认同也是不现实的。我们可以看到，大多数居民对城中村改造表示比较满意，这是对政府工作的肯定。城中村改造还在继续，经验也在不断积累，我们有理由相信政府的工作会越来越完善，居民的生活会越来越美好。

## 九、结语

本次暑期社会实践调研总体来说较为成功，主要调研问卷基本保质保量的完成，各项访谈也顺利完成，并对问卷结果和各项访谈内容有全面的总结和深入的分析。通过调研，实践队员对威海市城镇化建设现状有了直观的了解，并在对威海市城中村改造深入调研的基础上，经过理性分析将外在现象上升为客观认知，并对这一认知提出思考结果。实践队员通过本次实践活动增进了对于社会的了解，彼此也形成了深厚的友谊，不失为一次有意义的实践活动。

## 参考文献

- [1]叶裕民. 中国城市化之路[M], 北京: 商务印书馆, 2010.
- [2]胡际权. 中国新型城镇化发展研究[D]. 西南农业大学, 2005.
- [3]张贵凯. 人本思想指导下推进新型城镇化研究[D]. 西北大学, 2013.
- [4]常益飞. 新型城镇化发展道路研究[D]. 兰州大学, 2010.
- [5]王放. 中国城市化与可持续发展[M]. 北京: 科学出版社, 2000.
- [6]张苗根. 新型城市化概论[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2009.
- [7]周加来. 城市化、城镇化、农村城市化、城乡一体化[J]. 中国农村经济, 2001(5).

# 附录

- 一、威海城中村改造调查问卷
- 二、威海城中村改造政府访谈提纲
- 三、威海城中村改造企业访谈提纲
- 四、威海城中村改造实地访谈记录（摘取部分）
- 五、威海经济技术开发区城中村改造试行办法
- 六、威海经区城中村改建的教育设施配套的标准及相关政策
- 七、威海进一步加强和改进社区工作的意见
- 八、新型城镇化与城乡一体化内涵解读
- 九、同济大学宣讲 PPT
- 十、威海特色建筑海草房保护宣传单
- 十一、调研日志
- 十二、调研感想
- 十三、调查问卷统计表