

超大城市城中村改造的政策生态及其逻辑演进

——基于广州市城中村改造政策的分析

刘景浩 赖如文 陈雨欣

(华南农业大学 广东广州 510642)

【摘要】超大特大城市实施城中村改造是一项对于城市生态影响重大的民生工程。而城中村改造政策作为这一影响重大公共工程的纲领性文件，对于指明城中村改造方向、规范改造过程、明确城中村发展重点具有重要指导意义，良好的政策生态是推动城市高质量发展的助推剂。本文以广州市为研究对象，采用主题分析法对 2000—2023 年间 34 个市级城中村改造的政策文件进行梳理，总结超大城市在城中村改造过程中的政策生态建构及其逻辑演进过程。

【关键词】超大城市；城中村改造；逻辑演进

一、前言

(一) 研究背景

改革开放以来，中国经济快速发展，城市规模大幅扩张，农村逐渐被城市吸纳成为城市区域的一部分，形成独具特色的“城中村”现象。作为当前我国城市化快速发展过程中不能忽视的重要现象，城中村不仅是城乡二元结构而诱发的外来人口聚集区^[1]，同时也是目前我国城市的重要空间类型，对其深入研究有重要意义。多方因素影响下，位于我国城市中心的城中村土地很难通过正规市场予以流转，造成土地利用整体效率偏低。对此，中央 2014 年出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》明确提出，要稳步推进城中村改造，以期优化城市空间布局、促进城市可持续化发展。

近年来，城市更新成为我国城市空间升级发展的重要途径，而城中村改造在此过程中的作用日趋凸显。城中村改造是我国城乡融合发展的重要一环，其不仅关系城乡融合的实现和多层次城乡二元结构的破除，亦是全面推动城市化健康发展的关键^[2]。

广州市委市政府于 2000 年正式推出的《关于加快村镇建设步伐，推进城市化进程的若干意见》明确了广州市城中村改造的基本方向。此后，广州市陆续出台一系列城中村改造政策，形成较为完备的政策生态体系，涵盖城中村改造模式、经济补偿和社会保障等多个方面。广州市目前现存城中村 272 个，其中 2023 年推进了 127 个城中村改造项目，但城中村改造依旧任重道远。基于此，本文旨在通过梳理超大城市城中村改造政策生态的形成及其演变历程、发展逻辑及演进特征，厘清城市发展定位与城中村改造政策生态的交互演变规律，总结既有政策指导城中村改造的经验，为后续城市更新的政策生态优化提供参考。

(二) 政策生命周期与政策生态

1966 年，美国学者 A.K.Karman 提出生命周期理论，为学术界研究事物发展变化的阶段性规律提供了基于全过程的系统性分析视角。1976 年，Hersey 与 Blanchard 融合了管理学家 Chris Argyris 的人性与组织理论，推动生命周期理论在社会诸多领域应用。政策生命周期理论就源

自于生命周期理论^[3]。1998 年，Bridgman et al 正式提出政策生命周期理论，用周期性解释公共政策的产生与消亡，建构政策循环模式^[4]。现今，美国政策学家琼斯提出政策是具有生命的，政策过程具有阶段性^[5]。他认为政策的产生需经历议程设置、政策制定、执行、评估、监控调整和终结等阶段，各阶段相互链接呈现出政策完整的生命轨迹。

政策过程应由感知、定义、界定、组织、确立、方案形成、合法化等基本要素构成，各要素的相互链接是完整的生命周期得以延续的基础。在完整的政策周期内，政策制定是核心，执行是关键，评估是政策方案合理性的校验，监控是政策运行的保障，政策终结则预示着新旧周期的接替与循环。而政策生态的动态耦合驱动议程设置向链式生命周期演进^[7]。在生命周期的各个阶段，政策生态循环地影响着政策的走向^[8]。透过政策生命周期与政策生态的互动过程，有助于更好地把握政策的逻辑演进及其动态特征^[9]，加强政策制定与执行的有效性。广州市作为推行城中村改造的典型代表，其制定的城中村改造政策也同样遵循着政策生命周期理论并呈现出完整的政策生态链条。因此，以政策生态周期理论视角探讨广州市城中村改造政策的生态演进具有相当的科学性、合理性。

(三) 广州市城中村改造研究现状

既有广州城中村改造的相关研究主要从两方面展开。一是城中村改造的利益相关者分析。广州“城中村”改造涉及的利益关系多元而复杂，对于“城中村”改造机制特别是多元主体的利益分配关系需要进行深入探讨^[10]。在增长机器理论视角中，城中村改造被视为以土地利益分配为特征的增长机器^[11]。由于改造过程中原有利益结构被重塑，各利益方间的竞争与博弈构成城中村改造的关键，其中政府扮演主导者角色，并发挥制定政策及过程监督等作用。^[12]但普通村民在广州城中村改造中始终处于被动参与的地位，村委会和村民之间所掌握的信息差异极大，信息不对称的问题表现尤为明显^[13]。二是针对广州城中村改造特征及模式的研究。新常态下广州城中村改造工作始终坚持两项原则，即不进行商业地

产开发和政府不直接投资。广州市城中村改造过程中的“四项转制”也颇具有特色，有效地用城市一体化管理替换农村管理^[14]。村集体经济组织在改造过程中的自主改造和政府改造相互配合，也是广州城中村改造的一大亮点^[15]。但也有研究者指出，广州市传统蓝图规划式改造方式已经难以满足当前城中村微改造的客观需求^[16]。另有研究者将广州市城中村改造分成规划控制、以改制促改造、“一村一策”“三旧”改造四个阶段^[17]。

既有研究大多聚焦广州城中村改造的利益相关者及改造特征模式等过程性内容，相关政策分析则以单个政策的文本分析或实施过程效果分析为主，缺乏长时段城中村改造政策生态总体面貌与发展逻辑的系统梳理。基于此，本文以政策生命周期理论为依据，结合主题分析法，对广州市城中村改造政策生态总体特征、变迁轨迹及其发展逻辑进行系统分析。

二、数据样本来源

本文以广州市政府门户网站为总体样本框，输入关键词“城中村”搜索到300余条政策信息，在删除重复信息后最终收集到34份市一级政策文本。在发文时间上政策时间跨度为2000年—2023年，并于2023年达到峰值；在发文机关方面，涵盖住房和城乡建设局、广州市人民政府、广州市市委、广州市经济贸易委员会等，其中，市住房和城乡建设局发文最多达12份。

三、广州市城中村改造政策文本内容分析

(一) 开放式编码

参考袁定欢等针对深圳市城中村改造政策主题及演变过程分析的论文分析框架^[18]，本文使用Divominer大数据文本挖掘平台，通过设置类目对34份广州市城中村改造政策进行内容编码，划分主题子类目8个，初级子类目58个。此外，本文对所设置的类目题目进行随机抽样编码测试，采用霍尔斯蒂系数测得结果为0.92，符合统计学学科标准，编码内容可信度高。

政策编码体系围绕城市更新主题划分为八大核心板块。本研究基于政策科学理论^[19]，以政策过程模型为分析范式，通过主题编码与内容分析法，把八大核心板块重新归类为政策目标、政策内容和政策实施三个角度。政策目标包含城市定位及目标；政策内容包含改造模式、基础设施和公共服务、住房保障、土地利用和产权界定四个子类目；政策实施包含改造利益主体、管理机制和支撑机制三个子类目。

(二) 政策性质分析

根据政策文本中出现的高频词语确定其所属类别^[20]。城中村改造政策可划分为强制类、鼓励类和引导类三种^[18]。强制类政策以“履行”“规定”“应当”为特征；鼓励类政策以“支持”“鼓励”“合作”为主；引导类政策以“完善”“优化”“指导”为主。据此，本文对广州市城中村改造政策进行分类得出“引导类”政策20份，“强制类”政策11份，“鼓励类”政策3份。其中，引导类政策文本占比最大58.83%，数量为20份；强制类政策占32.35%，数量为11份；鼓励类政策占8.82%，数量为3份。

四、广州市城中村改造政策生态逻辑演进

(一) 政策主题发展概述

广州市城中村改造政策的演变历程呈现出明显的阶段性特征与治理逻辑升级。在2000至2010年的起步阶段，政策框架以“城市定位与发展目标”为核心导向，围绕空间重构与改造模式展开单维度探索，重点解决城市面貌更新与土地资源盘活的基础性问题。2011年进入政策调整期，社会矛盾倒逼城中村改造推进机制逐步形成，政策焦点转向利益主体协调与产权制度突破。“三旧改造”背景下土地整合与产权界定的制度创新成为破解拆迁困局的关键抓手，标志着治理思维从单向推进向多元协商的转型。

2018年后政策体系进入全域统筹新阶段，形成多维度协同治理格局。住房保障体系通过安置房与租赁住房的配套建设实现跨越式发展，城市发展目标融入“宜居城市”“智慧城市”等现代化理念，配套支撑机制建设全面加强。在此过程中，土地确权改革与住房保障制度完善构成关键制度支点，推动改造工程实现从物理空间更新向城市治理能力提升的质变，最终构建起政府主导、市场运作、社会参与的系统化治理模式。这种从单一目标驱动到多维价值平衡、从局部突破到全域统筹的演进路径，深刻反映了我国特大城市治理现代化转型的内在逻辑。

(二) 政策生态演化阶段

根据政策生命周期理论，政策的制定、执行、评估、监控和终结五个阶段相互衔接，共同构成了一个完整的生命周期。通过对广州市城中村改造政策进行阶段划分与特征解析，系统揭示广州市城中村改造政策的演进逻辑，不仅完整呈现政策文本在不同时期的动力机制与变迁趋势，还能深度解构政策发展的动态轨迹与迭代规律。基于此，本文梳理2000—2023年期间广州市城中村改造政策演进历程，依次确定各个时期政策创新或调整的标志性事件，并以此为节点把政策主题演化划分为“试点探索”“推广深入”“统筹规划”和“提质增效”四个阶段。

1. 试点探索阶段：明确目标，起步探索（2000年—2008年）

2000年广州市启动城中村渐进式改革，确立了“试点先行、逐步推广”路径。2002年推行“以改制促改造”政策，通过村民身份转换、村集体职能转型及土地产权确权等制度变革，化解政策限制与市场化的矛盾，推进试点村物质空间改造。至2006年，市中心138个行政村完成“村改居”改制，实现从农村管理体制向城市社区治理体系的历史性转变。

该阶段，改造政策围绕“试点探索”的工作原则形成独特的政策生态，使相关的城中村改造政策趋于稳定，实现了政策之间的交互与配合，保障了相关改造工作的顺利开展。具体而言，以“村改制”“村改居”为主体核心，陆续推广配套的土地及房屋权属的征地拆迁、土地资产配置和城中村管理等政策，为该时期的政策生态稳定提供了保障。但就实际而言，除了身份改制、集体经济转型、村改居此类较“门面”工作完成之外，其本质上的改制内容推行并不顺利。譬如关乎村民利益的土地和房产权属转制，以及拆迁安置政策难以实施，市政、

公共事务建设与管理等仍由村股份公司承担，未能实现完全转制，造成非农、非工、非商、非居的“四不像”局面^[21]。上述政策问题的核心在于个体政策特征、严格的政策标准和繁琐的房地产转制程序，这导致产权转制政策失效、个人身份和资产转变不同步，从而出现转制不完全的现象，为后续政策生态转型与剧变埋下伏笔。

2. 推广深入阶段：拓宽领域，调整政策（2009年—2017年）

历经“试点探索”阶段的经验积累，广州市政府对于城中村改造的目标逐渐清晰明确。2009年，政府开展“三旧”改造工作，即加快推进旧城镇、旧村庄、旧厂房改造，并于2010年明确区分全面改造与综合整治两种类型。“三旧”改造工作的重点部署标志着广州市城中村改造工作从试点转为推广，围绕主体政策逐步实现新旧生态的转型与升级。相较于2002年政策，该阶段的政策避免了工作的“一刀切”，明确拆迁补偿采用复建安置与货币补偿结合的方式，以及核查房屋产权问题。总体而言，该阶段的政策强调经济平衡与空间协调，跳脱出传统的物质性改造，较上一阶段有明显的进步。

3. 统筹规划阶段：整体把握，长远规划（2018年—2021年）

经历“试点探索”和“推广深入”阶段的探索与打磨，2018年广州市政府颁布“城中村”改造三年计划，统筹城市更新，重点规划城中村改造工作。该时期侧重改造政策的宏观性特征大于微观性特征。同时，城中村改造工作有了明确的时间表和目标，使其整治工作迈向标准化。譬如，城中村改造“3个一”工作指引的颁布、国家“十四五”规划纲要中“实施城市更新行动”的提出。该阶段广州市城中村改造政策呈现出以“系统性、整体性和规划性”为核心的政策生态，为城中村改造迈向“提质增效”阶段，实现改造的高质量发展奠定基础。虽然改造的宏观性与整体性显著加强，但是在巨大利益驱使以及相关政策制度不完善的影响下，强行征拆、漫天要价的征拆补偿、安置房源难以同步配套到位等乱象肆起^[22]，部分地区城中村拆除重建亦使部分新居民失去容身之所。

4. 提质增效阶段：高质量发展（2021年—至今）

中央文件指出，超大特大城市积极稳步实施城中村改造是改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展的一项重要举措。为此，广州市围绕城中村改造探索设置了综合产业用地，推行了“依法征收，净地出让”新模式，并出台2021—2035两项城市更新专项规划，首创性地颁布并确立了首个地方性城中村改造法规条例。相较于前三阶段而言，该时期广州市城中村改造政策的国家性、政治性和宏观性突出，整体的地方政策生态以纵向的国家意志为导向，横向的地方配套政策为辅，展现出较强的横纵互补配合关系。

（三）政策生态逻辑演进

1. 单一政策生态期稳定性维持——核心政策主导下的路径依赖

通过系统梳理广州市23年来城中村改造的相关政策文件，研究发现不同阶段内均有核心政策在起主导作用，使各类配套政策均得以围绕核心政策进行制定、实施和调整。在政策周期迭代中，各类配套政策始终围绕阶段

性核心政策进行动态调适，通过制度化承接核心政策的价值目标、理念与实施框架，有效维持政策网络的运行稳态。各类配套政策是对核心政策的延续及发展，表现出对核心政策较大的依赖性。例如，2000年广州市城中村改造工作遵照“试点探索”的原则，把“试点探索”作为工作的总基调，此后各项工作以此开展。2009年广州市对“三旧”改造工作进行战略部署，向环境整治、用电供电等问题领域进行深入拓展。由此可见，核心政策的路径锁定效应与配套政策的依附配性共同维系政策生态均衡，形成核心—配套政策协同稳态机制。

2. 政策生态的转型——由核心事件诱发下产生的关键节点

回顾广州市城中村改造的政策演进历程，发现既往因核心政策主导下的路径依赖而产生的政策稳定状态往往因核心事件的发生而被打破，进而使得原有的政策体系被打破并促使新政策体系的形成。2018年广州市委加大城中村改造和综合整治力度，受此影响，广州市陆续发布广州市城中村改造工作行动计划及综合整治工作指引。2021年广东省印发了《广东省新型城镇化规划（2021—2035年）》，对未来新型城镇化高质量发展的方向进行宏观性、战略性及基础性的规划。由此可见，诱发关键节点产生的核心事件主要体现在国家、省级和市级高阶政策导向的调整和新政策文件的发布。

五、结论与讨论

城中村改造不仅是打造现代化大都市推动城乡融合发展的契机，也是推进城市更新、构建现代城市治理体系的契机。传统“城市包围农村”的独特城市化扩张形式及其产生的“城中村”独特现象，不仅影响着城中村居民的合法权益，同时也使得城市规划受阻并产生了各种社会问题^[23]。城中村改造是我国当下大都市可持续发展和城市更新的一项重要工作，也是解决城市化进程中的社会问题的重要途径，是社会聚焦及问题多发的领域，广州市是我国城中村数量最多、情况最为复杂的大都市之一，如何通过政策生态的优化持续有效推进城中村改造，对其积极落实习近平总书记“实现老城市新活力、‘四个出新出彩’”殷切嘱托的过程中意义重大。

其一，优化上位立法。提升城中村改造过程中上位法的地位及作用，确保法律在改造过程中的权威性、有效性和持续性，是促进城中村改造工作的顺利推进的基础性保证。对此需要中央及省级有关部门进一步推进既有土地管理、征拆管理等方面管理办法的完善优化，包括明确征收集体土地、转化为国有土地的法律边界所在，明确具体的拆迁补偿标准、流程等，保障被征地农民的合法权益，规范土地产权转变程序等。

其二，推动城乡融合。城中村改造的目的不仅在于优化和改造城市面貌，同时也是帮助城中村居民更好地融入城市生活的重要尝试，对于社会的和谐、稳定发展有着深远的现实意义^[24]。倘若改造后的城中村居民未能得到妥善安置及支持，那么极有可能会形成新的城中村问题，使得城中村改造工作陷入恶性循环。面向城中村全体居民提供更为优质的生存与发展环境是政府在此工作中的重要责任体现，从而以改造为契机优化城市公共服务的供给、帮助城中村居民融入城市生活，通过改造

在空间融合的基础上实现业态、心态与生活方式的城乡融合。

其三，关注失房群体，完善权益主体参与机制。^[25]既有改造政策大多涉及政府、商户、居民和开发商等利益主体，其中“失地”城中村原住民是城中村改造过程中的直接利益相关者，原住民的利益往往居于首位。但是对于“失房”的外来务工人员在既有城中村改造政策体系中关注度不高甚至基本上被忽略。作为城中村改造的“间接利益相关方”即城中村的租客们，不仅没有参与和分享城中村改造收益的权益，同时也为政府和开发商们所忽视而处于城市更新改造的边缘地位，合法权益的维护更是无从谈起。城市更新不仅需“直接利益博弈者”的核心利益^[26]，同时也需对受“外部性挤压效应”影响“外来居住者”的利益给予必要的关注。因而，需要打造完备的权益主体参与机制，引导“失房群体”进入。

其四，整体推进改造。城中村改造不能止于“立面改造”，也不是简单的土地利用方式及城市风貌的改变，应以规则治理整体性、综合性考究其改造过程^[27]。综合考虑改造后村民、租户及商户等众多利益群体的生计安排及合法权益维护；同时城中村改造也需要重视村落文明和文化传统的保留与继承，以确保城中村改造不会带来文化断裂和传统价值的丧失，整体性改造的目标是实现城中村的全面提升，不仅在物质层面上，更要在社会、文化和政治层面上实现可持续发展。

[基金项目：广州市哲学社会科学发展“十四五”规划课题一般项目“城乡融合发展与协同治理：广州党建引领城中村治理研究”（2023GZYB40）]

参考文献：

- [1] 张京祥,赵伟.二元规制环境中城中村发展及其意义的分析[J].城市规划,2007(01):63-67.
- [2] 叶裕民,唐一可,张理政.论超大特大城市城中村改造目标转型:面向中国式现代化和新二元结构治理[J].规划师,2024,40(08):1-10.
- [3] 白贝迩.民族地区教育政策评估指标体系的建构——基于政策生命周期理论与教育政策评估标准双维度[J].青海民族研究,2021,32(01):47-52.
- [4] Bridgman P,Davis G.The Australian Policy Handbook[M].Snyder:Allen and Unwin,1998.
- [5] 陆雄文.管理学大辞典[M].上海辞书出版社,2013.
- [6] 马海韵.政策生命周期:决策中的前瞻性考量及其意义[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2012,40(03):348-352.
- [7] 马续补,李欢,赵捧末,等.生命周期视角下的我国公共信息资源开放政策模式研究[J].现代情报,2021,41(02):141-151.
- [8] 周程,彭晓艺,谢雯,等.营造支持科技创新引领现代化产业体系建设的政策生态[J].中国科学院院刊,2024,39(07):1153-1162.
- [9] 姜璐璐,高鹏,周园春.人口神经科学数据共享:政策生态、基础设施、实践和挑战[J].科学通报,2024,69(24):3560-3577.
- [10] 朱晨光.城市更新政策变化对城中村改造的影响——基于新制度经济学视角[J].城市发展研究,2020,27(02):69-75.
- [11] 郭友良,李郇,张丞国.广州“城中村”改造之谜:基于增长机器理论视角的案例分析[J].现代城市研究,2017(05):44-50.
- [12] 吴莉娅.论城中村改造的政府空间治理[J].行政论坛,2019,26(06):108-114.
- [13] 谭肖红,袁奇峰,吕斌.城中村改造村民参与机制分析——以广州市猎德村为例[J].热带地理,2012,32(06):618-625.
- [14] 赵楠楠,刘玉亭,朱远哲,等.政策演进视角下城中村改造模式及治理联盟演化——以广州为例[J].城市发展研究,2024,31(05):14-20+29.
- [15] 关玲芝,关争光,拜玉贤.广东省城中村改造模式的差异化研究[J].广东农业科学,2013,40(14):199-202+205.
- [16] 卢文杰,程佳佳,方菲雅.广州市城中村微改造行动规划探索——以仑头村为例[J].城市发展研究,2020,27(05):94-100.
- [17] 廖远涛,代欣召.城中村改造的政策及实施评价研究——以广州为例[J].现代城市研究,2012,27(03):53-59.
- [18] 袁定欢,黄小琦,鲍海君,等.深圳市城中村改造政策主题及演变过程分析——基于2009-2019年政策文本分析[J].城市规划,2021,45(02):92-98.
- [19] Lasswell H D.A Pre-view of Policy Science[M].New York:American Elsevier,1971.27-33.
- [20] 张宝建,李鹏利,陈劲,等.国家科技创新政策的主题分析与演变过程——基于文本挖掘的视角[J].科学学与科学技术管理,2019,40(11):15-31
- [21] 廖远涛,代欣召.城中村改造的政策及实施评价研究——以广州为例[J].现代城市研究,2012,27(03):53-59.
- [22] 叶林,彭显耿.中国城市更新的“回应—驱动”模式分析——基于广州市“三旧”改造的考察[J].东岳论丛,2021,42(05):7687+192.
- [23] 周少来.“城中村”改造中的制度纠结与平衡[J].人民论坛,2017(S1):55-57.
- [24] 蓝宇蕴.村落终结与城乡融合发展的症结——评李培林的城中村研究[J].社会发展研究,2023,10(04):225-237+242.
- [25] 陈妙蓉,傅晶,汪田.韧性城市视角下广州市微改造政策工具探索[J].规划师,2023,39(05):117-123.
- [26] 邓毛颖,邓策方.利益统筹视角下的城市更新实施路径——以广州城中村改造为例[J].热带地理,2021,41(04):760-768.
- [27] 姚迈新.以规则治理重构推进城市更新行动——基于广州L城中村改造的研究[J].行政与法,2024(10):118-128.

作者简介: 1. 刘景浩(2001-)，男，汉族，广东广州人，华南农业大学公共管理学院，研究方向：城中村治理；2. 赖如文(2001-)，女，汉族，江西赣州人，华南农业大学公共管理学院，研究方向：城中村治理；3. 陈雨欣(2002-)，女，汉族，江西赣州人，华南农业大学公共管理学院，研究方向：城中村治理。

责任编辑 / 卢志东 实习编辑 / 梁梓然