

透过深圳城中村谈城镇化的公平性

Research on Fairness of Urbanization from the Perspective of Urban-village in Shenzhen

作者：白晶，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院，城市规划师。rebacca6@163.com
黄威文，硕士，深圳市城市规划设计研究院，城市规划师。wayvein@yahoo.cn

“新型城镇化”是2013年“两会”上的一大热词，“新”的内涵在于“以人为本，公平共享”（李克强）。改革开放以来，城镇居民从1.7亿突增到近7亿，城市这片沃土承载着无数农民的“中国梦”。然而许多城市仍没有能力为这些普通劳动者和建设者提供一个相对公平的环境，深圳城中村就反映了当前城镇化进程中存在的不公现象。

为深圳城中村正名，默默承担保障住房的角色

六普数据显示深圳全市常住人口为1 035.79万，其中超过3/4为非户籍人口；全市人口密度为5 201人/km²，福田区更达到16 756人/km²。

深圳的开放与包容吸引着各个阶层的劳动力群体，但面对庞大、密集的低收入流动人口，如何解决其住房是一个很现实的问题。尽管深圳通过廉租房、经济适用房、限价房和公租房等措施在努力解决，但仍与现实需求相距甚远：（1）数量上，“十二五”期间深圳计划筹建保障性住房24万套，2012年新开工3.8万套，竣工1.8万套；（2）区位上，新建的保障性住房大多距离市中心较远，且很多都交通不便（图1）；（3）申请条件，上述四种类型的住房均需要本市户籍，让占3/4比例的非户籍人口望尘莫及。

现有正规廉租住房对低收入外来人口的排斥，导致了当前针对非户籍人口的低价居住需求成为空白，政府实际把针对非户籍人口的廉租屋供给推到了城市的非正式市场，因此使得深圳城中村承担起了提供保障住房的职责。据不完全统计，深圳有城中村35万栋，住房面积占深圳全部

住宅的49%，居住了520万人。以福田区为例，15个城中村占城市建成区面积不到7%的土地，却容纳了超过辖区62%的人口。城中村满足了绝大部分非户籍人口的居住需求，相比政府提供的廉租住房，价格低、数量大且门槛低，有些甚至在区位上更加便捷。

给深圳城中村一条生路，尽快纳入城市管理体系

如果深圳失去城中村这样的低成本生活地区，就必须接受工作和生活成本增加的现实，接受丧失多元城市社会文化要素的局面。然而，城中村作为城镇化进程中的一种特殊现象，始终游离于城市现代化进程之外，这反映了城市快速发展与管理滞后之间的矛盾。大多城中村目前处于本村自我经营、自我管理，负责辖区内市政建设、治安和卫生等诸多社会管理事务，因而在基础设施配套和管理水平方面都相对较低。2008年深圳龙岗“舞王大火”用四十多名死难者的悲剧敲响了城中村管理缺失的警钟；2012年实施阶梯水价和阶梯电价后，城中村的水费和电费均以栋为计量单位，单价极高，无形中又将这笔费用转嫁给了低收入的租客。可见，迅速加强城中村的社會管理比提升城中村物质空间环境标准更显重要和迫切。

城市住房保障的本质在于低收入群体在城市中能够有房子住，即实现居住权，对于城中村来说，取得这样的社会认同是一个前提，否则即使没有城中村，也会有“房中房”和“房中床”这样的替代品出现。当前政府应考虑的是如何将现有的住房纳入到一般的租售市场中，规范出租或交易，并尽快纳入城市管理体系。

理性看待城中村，促进公平城镇化

城镇化作为一种社会历史现象，既是物质文明进步的体现，也是精神文明前进的动力。城镇化使农村人口转为城镇人口，不应仅是地域上的改变，更应是健康水平、生活水平、经济水平和精神文明的提高，城镇化不能只看中效率和城镇化率这个数字，更应关注人的城镇化，实现公平城镇化。

首先，应尊重深圳城中村作为城市中重要的居住功能场所，加强社会管理，形成针对城中村特点的管理条例、规章制度与发展建设要求；其次，加强城中村文化建设，促进城市多元社会文化共融，提高非户籍人口的城市归属感；再次，分阶段、分层次地推进城市更新，推行复合式更新，即以“综合整治+局部拆除”的方式为主，实现真正公平、可持续的城镇化进程。

文章编号：1673-9493 (2013) 03-0049-01
中图分类号：F299.21
文献标识码：B