

# “行政吸纳”视角下深圳市城中村改造模式及演化机制研究

萧俊瑶 张晓宇 李志刚

**摘要** 随着我国城市特别是发达地区城市建设逐步转向以“存量提升”为主的发展阶段，城中村改造的重要意义越发凸显。作者基于政治学中的“行政吸纳”理论，考察了改革开放以来深圳城市发展及政策环境的变化历程，解析典型案例水围村的改造模式及演变动态。研究发现：地方政府及其政治目标对城中村改造模式的选择有重要影响，城中村改造模式的演化体现了政府对城市发展与政策需求的积极响应。深圳市政府以村集体为吸纳对象，在不同阶段分别采取“被动吸纳”、“主动吸纳”和“主导吸纳”策略，重点“吸纳”了村集体的土地、综合环境和公共服务功能，引导城中村逐步融入城市主体。水围村案例验证了城中村走“渐进式局部改造”道路的可行性，体现了城中村与城市融合的多样化路径。

**关键词** 城中村改造 行政吸纳 深圳水围村

【中图分类号】F292 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2019) 03 - 0072 - 11

当前，深圳、广州等特大城市正处于盘活存量土地谋发展的转型阶段，城中村改造升级已进入关键期（Hao et al. , 2011；Wu et al. , 2013；叶裕民，2015；邹兵，2017）。作为改革开放的前沿，深圳的崛起曾伴随着大量城中村生长，其城中村改造实践一直走在全国前列，在改造模式方面进行了积极探索，经历了“由急到缓”、由

【基金项目】国家自然科学基金项目“新型城镇化下的‘创业移民’社会空间研究——以广州、武汉、湖北天河地区为例”（批准号：41771167）；国家自然科学基金优秀青年科学基金项目“城市空间演化机制与效应”（批准号：41422103）。

【作者简介】萧俊瑶（1995 - ），武汉大学城市设计学院硕士研究生，邮政编码：430072；张晓宇（1995 - ），英国格拉斯哥大学社会与政治学院硕士研究生；李志刚（1976 - ），武汉大学城市设计学院院长、教授、博士生导师，本文通讯作者。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

重“拆建”到重“整治”的转变。

本文关注的核心问题是，深圳城中村改造模式演化的动力机制是什么？考虑到政府在城中村改造过程中始终发挥着重要作用，本文基于政治学中的“行政吸纳”理论，构建研究框架，并以水围村为例，揭示政府目标及其策略的改变如何影响城中村改造模式的选择。

## 一、“行政吸纳”视角下的城中村改造

利益主体之间的博弈是城中村改造问题的核心。已有研究分析了城中村改造过程中的核心利益主体（政府、开发商、村集体和村民）及其利益诉求（Song et al. , 2008），强调通过“利益共赢”促成改造的实现（Liu et al. , 2010；贾生华等，2011）。其中，村民与开发商均以获取更高的经济收益为目标（李培林，2002），而政府则需要平衡经济、社会等多个目标（郭友良等，2017）。政府既有从改造中获取经济效益以支撑城市运营的需要，又希望以此提升空间品质，完善公共服务设施，改善城市治理以增进居民幸福感（李志刚，2011；赵艳莉，2012；Wu et al. , 2013）。在财政和行政权力下放及“锦标赛”式行政治理体系下（周黎安，2007；何深静、刘玉亭，2010），政府既是“趋利”的（魏立华、闫小培，2005；张京祥、赵伟，2007），又是“为公”的（闫小培等，2004；邵任薇，2010）。同时，已有研究也关注到政府在城中村改造利益博弈中的主导地位。一方面，政府掌握着土地征用、出让和开发的管理权（郭友良等，2017）；另一方面，政府又拥有发展规划、更新改造和实施政策的制定权，能够强有力地主导和控制城中村改造的全过程（叶裕民，2015）。可见，政府是城中村改造的关键，政府目标是解析城中村改造模式及其变化的核心切入点。尽管城中村改造是学术研究的一大热点，成果丰硕，但已有研究多聚焦于特定时期的特定改造模式，较少研究改造模式的调整机制，缺乏长历时、多模式的比较研究，尤其缺乏所谓“联系的”（relational）视角（Wu et al. , 2013；Robinson, 2016；Liang et al. , 2018）。鉴于此，本文拟引入政治学中的“行政吸纳”理论，从政府与社会的互动关系入手，深入剖析深圳城中村改造模式的演变历程，以揭示其影响城中村改造模式选择的动力机制。

“行政吸纳”指的是国家权威对社会力量的吸收和引导（陶建钟，2013）。“行政吸纳”这一表述最早源于金耀基提出的“行政吸纳政治”概念，他认为“‘行政吸纳政治’是一个过程，在这个过程中，政府把社会精英或精英集团所代表的政治力量，吸收进决策机构，从而获得某一层次的‘精英整合’”（金耀基，1997）。在此基础上，康晓光和韩恒进一步提出“行政吸纳社会”的概念，用以解读中国政府与社会的关系：在这一关系中，政府是政治基底，政府力量相较于社会力量占主导地位，政府根据社会组织的影响力和所提供的公共物品，对其采取差异化的“吸纳”策略，从而更好地维护自身的政治权力和实现服务职能（康晓光、韩恒，2005；Kang and

Han, 2007)。<sup>①</sup> 随后,“行政吸纳社会”理论得到进一步发展(蒋金富,2012),学者们提出了“行政吸纳服务”(唐文玉,2010)、“甄别性吸纳”(陈天祥、应优优,2018)等概念,突出了政府的公共服务属性,强化了在新的时代背景下政府与社会组织愈来愈密切的“合作”关系,使得政府对社会的治理更加“柔性化”和“隐形化”(吴月,2015)。近年来,“行政吸纳”理论广泛应用于实证研究,如政策制定(王清,2015)、政府购买服务(吴月,2015)、社区治理(陈伟东等,2007)和公共文化服务组织建设(唐文玉,2010)。

需要强调的是,“行政吸纳”具有甄别性,即政府在“吸纳对象”(吸纳谁)、“吸纳内容”(吸纳什么)和“吸纳时序”(什么时候吸纳)上是有选择的,政府可在不同时期对同一对象吸纳其不同内容,“吸纳目标”(为什么吸纳)也与政策环境息息相关。在城中村改造问题上,一方面,在城乡二元体制下以村委会为代表的村集体属于广义的社会组织,相对独立于政府直接控制的城市治理体系,村集体及其所辖的空间分别构成了政府可吸纳的对象和内容;另一方面,城中村有碍于土地价值的最大化和城市形象,政府往往希望通过改造实现城中村的“正规化”,使其与城市体系接轨(赵静、闫小培,2012),这构成了政府吸纳的需求。由于城市发展环境及政策目标的动态性,政府对城中村改造的需求与目标也会不断变化,政府与村集体之间的关系以及对城中村空间的利用方式也随之调整,从而呈现多元化、动态性的特点。从“行政吸纳”角度解析城中村改造,有助于将城中村改造置于城市整体发展的时代背景和制度框架之中,深刻揭示行动主体之间的复杂互动关系,从而完善城中村改造研究框架。

本文的“行政”指的是国家或政府,也指代国家或政府行为;“吸纳”指的是政府引导社会组织分担提供公共服务职能的过程。为深入探讨不同城市发展背景下城中村改造模式的选择逻辑和演化机制,本文基于“行政吸纳”理论构建了城中村改造的分析框架(见图1)。首先,“行政吸纳”的目标建立在城市发展背景及政策环境中,目标的确立为城中村改造提供引导方向和动力;其次,由于目标定位的差异,政府会采取差异化的吸纳策略,从而影响政社关系和空间利用的方式,并反映在改造模式的选择上;最后,“行政吸纳”的甄别性,对改造效果有重要影响。

## 二、研究设计

水围村是深圳市典型的城中村,近年因其更新整治实践而受到广泛关注。水围村隶属于福田区,位于福民路以南,福强路以北,益田路以东,金田路以西,占地面积

<sup>①</sup> 狭义的社会组织是指在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位(社会服务机构)和基金会;广义的社会组织还包括宗教场所、事业单位、业主委员会、村委会、居委会、社会企业等。这里是指广义的社会组织。

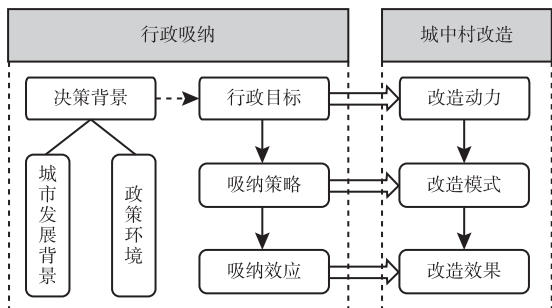


图1 基于“行政吸纳”视角的城中村改造分析框架

23.46万平方米。该村地处城市中心区南侧，深圳河以北，与香港隔河相望，且毗邻皇岗口岸、福田口岸和广深高速，地理区位优势。截至2017年底，水围村居住人口达3万多人，其中户籍居民2126人，村民仅810人。<sup>①</sup>水围村的流动人口数量庞大，与本地人口形成倒挂，属于典型的城中村人口结构。

水围村有600多年的历史。改革开放前，水围仍保留着传统村落形态，辖区内有大量农田和未开发用地。直到1990年，水围村才建设了一批2~3层的居民楼和工业厂房。1990—2000年，水围小学、幼儿园和肉菜市场等一批公共服务设施纷纷落地，并在临金田路段新建了一批高层建筑（同时将集体土地转为国有土地），但村内仍保留有大量老旧房屋。进入21世纪，水围开启了有规划的旧村改造行动。改造后的水围褪去了村落形象，与周围的现代化城区融为一体（王荣等，2006）。同时，水围的经济状况也发生了翻天覆地的变化：村集体固定资产从1992年的6000万元增长到2016年的逾10亿元；村（股）民分红从1992年的人均5000元增长至2016年的人均3万多元。此外，水围有不少改造实践走在全国前列，如全国第一个通管道燃气的城中村、荣获“全国特色文化广场”的水围文化广场、由村集体建设的专业博物馆——雅石艺术博物馆等。水围村的改造实践内容丰富且示范效应强，为研究深圳的城中村改造提供了良好样本。

本文的研究数据主要源于文本资料和实地调研。笔者所在的研究团队分别于2018年1—2月及11—12月在水围村实地考察，开展了半结构式访谈（semi-structured interview）。<sup>②</sup>通过访谈和调研，以及对水围村改造历程、改造方式、空间演变等方面信息进行系统收集和整理，获取了有关改造动力、改造过程中各利益主体之间的关系和受访者对于改造事务的态度等定性数据。

① 深圳市水围实业股份有限公司：《水围村——农村城市化改革之路》。

② 受访者包括村集体所属水围实业股份有限公司负责人1人，人才公寓物业管理人员1人，本地居民深度访谈3人，一般访谈10多人，本地商铺店主2人，研究水围的当地学者2人，以及与水围改造相关的从业人员4人。其中，深度访谈的村民，均已在水围村生活20年以上，且积极参与村中事务，对水围村的变迁有深刻体验。

### 三、水围村改造过程中的“行政吸纳”

得益于优越的地理位置,水围村一直是深圳城中村改造模式演变的“晴雨表”。总体上,水围实行局部拆建与综合整治相结合的改造模式。在不同历史阶段,由于政府行政目标不同,具体的改造模式随之变化,其作用和影响也有差异。具体而言,水围改造历程可分为拆除重建为主、环境类综合整治和统租类综合整治三个阶段(见表1)。

表1 “行政吸纳”视角下深圳水围城中村改造模式演化

阶段	决策背景	行政目标与改造动力	吸纳策略与改造模式
拆除重建为主 (2000—2004年)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 深圳拟建设国际性城市,要求改变粗放型城市增长方式;</li> <li>2. 深圳启动“农村城市化”,要求村集体改制,农村土地国有化;</li> <li>3. 深圳发布城市总体规划,要求集约开发、协调全局建设</li> </ol>	通过城乡一体化及城市规划手段增加城市发展可支配用地及土地利用效益	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政社关系:村集体改造意愿强,自主申请改造,由政府批准同意改造,呈现政府“被动吸纳”、村集体“寻求吸纳”的特征;</li> <li>2. 空间利用:村集体土地收归国有,同时依集体需求拆除旧屋,建设商住楼、广场等</li> </ol>
环境类综合整治 (2005—2015年)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 深圳的转型发展亟须解决“四个难以为继”问题;</li> <li>2. 深圳出台城中村改造专项政策,城中村改造制度化;</li> <li>3. 深圳发布城中村改造总体规划纲要,城中村改造“自上而下”有计划地开展;</li> <li>4. 福田区致力于打造环境宜人的国际化中心城区,并发布城中村改造“十一五”规划,水围村列入改造计划</li> </ol>	规范引导城中村按计划改造,使其与城市大环境融合,增强城市宜居性和宜商性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政社关系:政府与村集体合作,各取所需;政府开始“主动吸纳”,村集体仍保留较强的改造意愿;</li> <li>2. 空间利用:保留村集体土地产权,政府一次性出资改善村域综合环境及设施</li> </ol>
统租类综合整治 (2016—2018年)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 国家提出住房改革以及到2020年完成城中村改造的要求;</li> <li>2. 深圳大力推行人才安居政策,为建设创新型城市、支持粤港澳大湾区发展提供人才保障;</li> <li>3. 深圳实施“强区放权”战略,调动各区承担保障房供应任务的积极性;</li> <li>4. 福田区新增建设用地极度短缺,保障房供应和城中村改造任务繁重</li> </ol>	完成城中村改造及保障房供应的目标,增强公共服务能力以适应城市产业升级和转型发展的需要	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政社关系:政府“主导吸纳”村集体以实现工作目标,村集体起协作、配合作用;村集体对改造为保障房的主动性并不强烈;</li> <li>2. 空间利用:保留村集体土地产权,政府以租赁方式获取村民楼房一定时期内的使用权,使城中村与城市保障房体系接轨</li> </ol>

#### (一) 拆除重建为主阶段(2000—2004年)

经过改革开放后10余年的大规模建设,深圳从20世纪90年代开始向现代化国际性城市发展。然而,有限的土地空间难以支撑粗放型的城市扩张,于是深圳市于1992年实行特区范围内的“农村城市化”,着手“向内”挖掘发展空间,逐步推动

集体土地国有化。同时，深圳市政府发布《深圳市城市总体规划（1996—2010）》，强调城市开发方式向集约型转变，各区城市建设要与全市发展目标衔接。

在此背景下，水围成为深圳首批“农村城市化”改造的村落，并于1992年成立水围实业股份有限公司（以下简称水围股份公司或股份公司）。作为典型的流动人口聚集地，水围仍有大量旧住宅和待开发用地。由于与周边城市开发缺乏衔接，水围的地势低于市政道路标高1.5米，每逢大雨就面临水患及衍生问题，环境质量亟待改善。为此，股份公司利用其开发建设权，于1999年聘请中国城市规划设计研究院深圳分院制定了高标准的《水围社区总体规划》，并于次年开始自主改造。改造以“拆除重建”模式为主，改造后的地块均由集体土地转为国有土地。具体而言，拆除了占地面积3万多平方米的街口、老围、龙秋三大片旧村（拆掉旧屋600多间），建设了水围新家园（共4栋楼房，总建筑面积4.5万平方米）和水围新村（共35栋楼房，总建筑面积2.2万平方米）。前者用以安置被拆迁片区的现居村民（约400户），后者作为对旅居港澳及海外原村民的拆迁补偿。2004年，股份公司还投资5000多万元兴建了占地面积7800多平方米的水围文化广场。

总体而言，这一阶段的城中村改造以村集体自主开发、政府相关部门审核批准的形式展开，呈现政府“被动吸纳”、村集体“寻求吸纳”的特征。由于尚未形成城中村改造的专项政策和计划，政府在改造中的作用主要是通过制定“农村城市化”政策和总体规划释放旧村改造信号，同时凭借土地管理权和审批权调控城中村改造进程。而股份公司一方面实际承担着原村委会经济和社会发展职能，另一方面又需要接受市、区政府有关部门的管理和指导。优越的地理位置令水围村充分享受城市发展的红利，股份公司有充足的动力推动本村的升级改造。

## （二）环境类综合整治阶段（2005—2015年）

“十一五”期间，深圳进入发展模式转型关键期。同时，深圳也面临“四个难以为继”<sup>①</sup>的发展瓶颈。2004年10月，深圳市政府发布《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，拉开了全市城中村改造的序幕。2005年，深圳又先后发布了《关于深圳市城中村（旧村）改造暂行规定的实施意见》和《深圳市城中村（旧村）改造总体规划纲要（2005—2010）》，进一步对城中村改造的目标、模式、程序和计划等做出具体规定，改造工作走向制度化和规范化，“自上而下”有序展开。福田区是这一时期“高增长、紧约束”的焦点区域，有15个城中村，在3.9平方千米的土地上居住人口约82万人，城中村平均容积率为3.42，居全市首位。过高的人口和建筑密度，加上滞后的市政基础设施和公共服务设施，导致城中村的环境卫生、治安、消防等问题突出，直接影响福田区打造国际化中心城区的目标。因此，福田区率先开展了城中村调查、研究和规划编制工作，并于2005年发布《深圳市福田区城中村改造第十一个五年规划》，将城中村改造纳入区政府的年度工作计划。

① 四个难以为继是指土地空间限制、能源和水资源短缺、人口膨胀压力、环境承载力不足。

依据规划,水围被定位为口岸服务和中心区配套综合区,计划以综合整治及分期滚动拆除重建的模式进行改造。2005—2015年,福田区政府先后投入约5000万元和8000万元资金对水围进行两期环境综合整治,内容涵盖市政道路、通信管网、供水供电、消防设施、监控系统、道路灯光、环境卫生、街道景观及外立面装饰等方面。水围股份公司与区政府不仅共同投资1.5亿元兴建多个文化设施,而且修葺了明清文物保护遗址“龙秋古井”,保护了3棵有200多年历史的古榕树。经过此轮改造,水围村作为“宜居型城中村”样板被广泛宣传,福田区也借此经验继续推进其他城中村的改造。

这一阶段,政府对村集体展开更主动的“吸纳”,双方以合作形式共同推动水围综合环境的提升。城中村改造有了市、区层面明确的规划和政策指引,政府更积极和有计划地参与到改造工作中。福田区政府和水围股份公司合作开展水围村改造,双方在改善片区居住和宜商环境、创造优质生活条件和经济效益上达成共识。市政基础设施和公共服务设施由区政府统一规划出资,股份公司协调村民配合改造,为整治行动减少阻力;村内的文化、商业、办公、住宅等项目则由股份公司或双方共同出资建设。政府的“吸纳”内容也由以土地产权为主发展到全方位的物质空间,推动了水围村与城市大环境的深度融合。

### (三) 统租类综合整治阶段(2016—2018年)

2016年以来,新阶段的改造依旧存在“局部拆建”,但以新型综合整治为特征。水围新村原有的35栋居民楼中,有29栋被改造成504套青年人才公寓——福田水围柠盟人才公寓(以下简称柠盟公寓),总面积约为15472平方米。公寓的一、二层为商铺,三层及以上为住房。在保持原有空间肌理及建筑结构的基础上,着重加强了消防、水电等基础设施建设,新增了电梯、空中连廊和屋顶花园等公共活动空间,楼体被粉刷成7种颜色作为视觉引导,公寓室内也设计成多种风格,柠盟公寓由此成型。

具体而言,福田区政府于2016年开始打造水围国际社区,投资1亿元,并与水围股份公司及市属国有企业深业集团密切合作。之后,股份公司耗时半年,与该地块(水围新村)业主签订了为期10年的返租协议,将35栋房屋中的29栋收回,并以70~80元/(平方米·月)的价格租给深业集团,股份公司在此过程中获得福田区政府的改造补贴。深业集团对房屋进行装修改造后,再以150元/(平方米·月)的价格转租给福田区政府。福田区政府将其纳入保障性住房体系,并以75元/(平方米·月)的价格配租给符合条件的“人才”。该项目于2017年启动,2018年迎来首批入住者。柠盟公寓的物业管理和运营均由深业集团负责。

柠盟公寓的诞生有其特定的政策与城市发展背景。在国家层面,《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出,到2020年基本完成现有城中村的改造;深化住房制度改革,建立租购并举的住房制度,并以政府为主提供基本住房保障。深圳市层面,除了贯彻落实国家对城中村改造及住房改革的要求之外,还结合自身的发展状况做出具体回应。一方面,借粤港澳大湾区建设的有利时机,深圳致力于建设“国际领先的创新型城市”。城市发展的高目标对产业升级和城市经营水平提出了更高要

求，亟须庞大的人才群体作为支撑。从2011年起，深圳陆续发布多项人才安居政策以吸引和留住人才，计划在“十三五”期间供应人才住房和保障性住房35万套（其中福田区需完成52062套）。另一方面，由于缺少新增建设用地，存量用地就成为深圳保障房建设的主要空间，城中村改造也因此与住房保障体系相联系。福田区层面，为适应深圳“强区放权”战略背景，区政府需要落实城中村改造及保障房供应的任务要求。在新增用地极度匮乏的情况下，区政府将两个目标结合起来，并借深业集团在2016年发起的“青年房卡计划”，促成该计划率先在水围实施。由于水围新村地块的规模不大，街巷和楼层整齐划一，且业主大多居住在港澳或海外，为房屋的收回及改造提供了条件，这也是项目得以顺利实施的原因。可以说，柠盟公寓是地方政府在城市转型升级和人才安居新政背景下进行积极探索的产物。

总体来说，地方政府进一步强化了对村集体的“吸纳”，从而主导了城中村的改造过程。在这一过程中，政府以“二房东”的角色获取村民一段时间内的空间改造和租赁权利，通过与国有企业和村集体股份公司合作，将改造后的住房纳入政府保障房体系，既完成了对城中村的综合整治，又实现激活存量土地、人才安居乃至服务城市升级的目标。同时，水围被置于更高的战略地位，实现了由低品质私宅向高品质“准公共品”的跨越。政府虽未取得土地产权，但并不影响其“吸纳”城中村集体、提升公共服务水平等政治目标的实现。不过，相比前两个阶段，村集体对于人才住房空间营造的主动性不强，更多以“协作者”的身份“被动”参与其中。

#### 四、效应与影响

“行政吸纳”贯穿于水围村改造的不同阶段，其积极效应是明显的。首先，政府通过规划、出资，弥补了城中村市政基础设施和公共服务设施的不足，切实改善了市容景观及卫生环境，消防和盗窃等安全问题大幅度减少，居民生活质量得到有效提升，很好地实现了城中村与城市大环境的融合。其次，政府以全局视角引导城中村改造，使城中村与城市整体发展充分衔接，避免了可能的资源浪费，实现了城中村与城市发展的深度融合。最后，滚动式改造增进了政府与村集体的磨合，“政府主导+股份公司协作”的模式逐渐成熟，有利于社会治理优化和改进。

不过，“行政吸纳”本身也带有对于政绩的考虑，存在过度投入的潜在问题。以沿街立面的改造为例，村民的诉求并不强烈，而且由于是政府一次性投资，后续的维修问题转由股份公司承担，变成了村集体的负担。此外，“行政吸纳”具有“甄别性”和“强者优先”特征（Kang and Han, 2007），容易出现弱势群体的边缘化。从柠盟公寓改造过程来看，“行政吸纳”的参与主体主要是国有企业和村集体的股份公司。前者经营实力强，通过改造可获得良好的收益和声誉，甚至在未来对水围村的改造开发权上获得优势；后者通过改造保证稳定的经济收入，政府、国有企业和村集体之间实际上形成了利益联盟。柠盟公寓的承租人是“人才”，这类人群具有较强的支



付能力,可以承担改造成本,而且被赋予对城市贡献度更高的价值意义。然而,广大“非人才”的外来务工人员及低收入群体,则被边缘化。柠盟公寓的建设初衷在于增加保障房供给,而原有城中村空间本身就具有廉价和保障特征,新的人才公寓的出现并未增加保障房的供应量,只是置换了入住者,提高了入住门槛。因此,改造实际上降低了城中村住房的弹性与灵活性,亦使城中村的包容性大大折损。

## 五、小结

本文结合“行政吸纳”理论,以深圳市水围村为例,对不同发展阶段的城中村改造模式进行分析,揭示改造进程中政府与社会的互动特征与机制,以及由此产生的影响及效应。本文的主要结论如下。(1)城中村改造过程中的“行政吸纳”现象,是政府对村集体及其空间所采取的选择性“吸纳”。“行政吸纳”产生的条件主要包括城市发展空间受限、城乡二元体制、政府掌握土地管理权和旧村改造政策及规划制定权。(2)深圳城中村改造模式的演化体现了地方政府对城市发展状况和国家政策的积极响应。水围的改造经历了“拆除重建为主”、“环境类综合整治”和“统租类综合整治”三个阶段,以村集体为吸纳对象,政府在不同阶段背景下分别采取“被动吸纳”“主动吸纳”“主导吸纳”策略,着重“吸纳”了城中村的土地、综合环境与公共服务功能。(3)政府主导下的城中村改造具有两面性:一方面推动了城中村与城市主体的深度融合,另一方面也出现了过度建设、弱势群体边缘化和城中村包容性降低等问题。

进入新时代,发达地区大城市的城中村改造将会是未来较长时间的热点和难点问题,城中村被赋予更大意义,其改造模式的选择映射了政府对于“非正规”空间的积极响应。深圳水围村的案例既呈现了综合整治模式的可能性,也体现了城中村与城市融合的多样化路径。相比常见的“整村改造”模式,水围村所采取的“渐进式局部改造”策略值得关注。2018年,深圳提出“在特定时间内保留一定比例的城中村”,从“行政吸纳”角度来看,亦折射出政府对村集体的进一步“吸纳”。对于新时代的社会治理创新,这是值得进一步关注的有益尝试。

## 参考文献

陈天祥、应优优(2018):《甄别性吸纳:中国国家与社会关系的新常态》,《中山大学学报(社会科学版)》第2期,第178~186页。

陈伟东、孔娜娜、卢爱国(2007):《多元博弈、多重形态:城市社区权利关系模式》,《社会主义研究》第6期,第93~95页。

郭友良、李郁、张丞国(2017):《广州“城中村”改造之谜:基于增长机器理论视角的案例分析》,《现代城市研究》第5期,第44~50页。

何深静、刘玉亭(2010):《市场转轨时期中国城市绅士化现象的机制与效应研究》,《地理科学》第4期,第496~502页。

贾生华、郑文娟、田传浩(2011):《城中村改造中利益相关者治理的理论与对策》,《城市规

划》第5期，第62~68页。

蒋金富（2012）：《行政吸纳社会的实践逻辑——基于个案的描述和分析》，《天津行政学院学报》第3期，第56~65页。

金耀基（1997）：《中国政治与文化》，香港：牛津大学出版社。

康晓光、韩恒（2005）：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》第6期，第73~89页。

李培林（2002）：《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》，《中国社会科学》第1期，第168~179页。

李志刚（2011）：《中国城市“新移民”聚居区居住满意度研究——以北京、上海、广州为例》，《城市规划》第12期，第75~82页。

邵任薇（2010）：《城中村改造中的政府角色扮演：安排者、监管者和协调者》，《城市发展研究》第12期，第125~128页。

唐文玉（2010）：《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》，《公共管理学报》第1期，第13~19页。

陶建钟（2013）：《风险与转型语境下社会秩序的路径选择——控制、吸纳与协作》，《浙江社会科学》第8期，第57~66页。

王清（2015）：《从权宜之计到行政吸纳：地方政府回应社会方式的转型》，《中国行政管理》第6期，第77~81页。

王荣、李红、郑恺等（2006）：《“城中村”改造如何全面推进？》，《深圳商报》6月7日，第A05版。

魏立华、闫小培（2005）：《“城中村”：存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式》，《城市规划》第7期，第9~13页。

吴月（2015）：《吸纳与控制：政府购买社会服务背后的逻辑》，《上海行政学院学报》第6期，第75~83页。

闫小培、魏立华、周锐波（2004）：《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》，《城市规划》第3期，第30~38页。

叶裕民（2015）：《特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考》，《城市规划》第8期，第9~23页。

张京祥、赵伟（2007）：《二元规制环境中城中村发展及其意义的分析》，《城市规划》第1期，第63~67页。

赵静、闫小培（2012）：《深圳市“城中村”非正规住房的形成与演化机制研究》，《人文地理》第1期，第60~65页。

赵艳莉（2012）：《公共选择理论视角下的广州市“三旧”改造解析》，《城市规划》第6期，第61~65页。

周黎安（2007）：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》第7期，第36~50页。

邹兵（2017）：《存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考》，《城市规划》第1期，第89~94页。

Hao, P., R. Sliuzas and S. Geertman (2011), "The Development and Redevelopment of Urban Villages in Shenzhen", *Habitat International*, 35 (2), pp. 214 - 224.

Kang, X. and H. Han (2007), “Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relationship in Chinese Mainland”, *Social Sciences in China*, (2), pp. 116 – 128.

Liang, X., Q. Yuan and X. Tan, et al. (2018), “Territorialization of Urban Villages in China: The Case of Guangzhou”, *Habitat International*, 78, pp. 41 – 50.

Liu, Y., S. He and F. Wu, et al. (2010), “Urban Villages under China’s Rapid Urbanization: Unregulated Assets and Transitional Neighbourhoods”, *Habitat International*, 34 (2), pp. 135 – 144.

Robinson, J. (2016), “Comparative Urbanism: New Geographies and Cultures of Theorizing the Urban”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 40 (1), pp. 187 – 199.

Song, Y., Y. Zenou and C. Ding (2008), “Let’s Not Throw the Baby out with the Bath Water: The Role of Urban Villages in Housing Rural Migrants in China”, *Urban Studies*, 45 (2), pp. 313 – 330.

Wu, F., F. Zhang and C. Webster (2013), “Informality and the Development and Demolition of Urban Villages in the Chinese Peri-urban Area”, *Urban Studies*, 50 (10), pp. 1919 – 1934.

## Patterns and Evolution Mechanism of Urban Village Redevelopment in Shenzhen City from the “Administrative Absorption” Perspective

XIAO Jun-yao<sup>1</sup>, ZHANG Xiao-yu<sup>2</sup>, LI Zhi-gang<sup>1</sup>

(1. School of Urban Design, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. School of Social & Political Sciences, University of Glasgow, Glasgow G128QQ, UK)

**Abstract:** China has entered a new stage of urban development featured by redevelopment of the existing built-up lands, one of major sources of such lands is urban village. It is, therefore, important to further examine the modes of urban village redevelopment. Based on the theory of “administrative absorption” and political and socioeconomic context of Shenzhen, the authors analyzed the patterns and historical evolution of the redevelopment of Shuiwei, a typical urban village of the city and argued that the local government and its political objectives are the key to understanding the redevelopment patterns of urban villages and the evolution of redevelopment modes is a response to the political goals. During different periods, Shenzhen’s governments absorbed the village collective with focus on land, environment and public service, by strategy of “passive absorption”, “active absorption” and “dominant absorption” respectively, and consequently the village has gradually been integrated into the whole city. The case of Shuiwei demonstrates that the “progressive mode” of urban village redevelopment in Shenzhen could be an effective path for urban villages to integrate into the city, which may provide practical implications for other cities.

**Key Words:** urban village redevelopment; administrative absorption; Shuiwei Village in Shenzhen