

# 破解城中村更新和新市民住房 “孪生难题”的联动机制研究

——以广州市为例

叶裕民 张理政 孙 玥 王洁晶

**〔摘要〕** 城中村更新是我国城市空间治理难题，新市民住房是我国城市社会治理难题，这两大难题在我国独特的城市化进程中相生相伴，是城市治理的“孪生难题”。囿于学科边界的局限性以及部门化的管理制度，我国学术界和地方政府长期把这对“孪生难题”割裂看待，分别研究并找寻解决方案，迄今未果。鉴于此，需要利用城中村更新的历史机遇，变非正规住房为合法正规住房，同步解决城中村蔓延再生和新市民可支付住房供给两大历史性“孪生难题”，同时构建城中村更新与新市民可支付租赁住房供给的联动解决机制，采用“二二四二”的新市民可支付住房供给框架。以广州市为例进行测算的结果表明，当广州50%的城中村实现更新时，即可基本满足全市所有新市民的可支付住房需求，并同步防止城中村蔓延再生。

**〔关键词〕** 城中村更新；新市民；可支付住房；联动机制；广州方案

**〔作者简介〕** 叶裕民：中国人民大学公共管理学院教授，博士生导师（北京100872）；张理政：中国人民大学公共管理学院博士研究生（北京100872）；孙玥：广州市规划与自然资源局副局长（广东广州510030）；王洁晶（通讯作者）：中国人民大学公共管理学院助理教授（北京100872）

## 一、城中村更新与新市民住房是我国城市治理的两大“孪生难题”

城市治理是国家治理的有机组成部分。长期以来我国发达城市治理面临着两大历史顽疾：即空间治理面临着城中村更新难题，社会治理面临着新市民<sup>①</sup>的市民化难题。党的十八大以来，中央和地方政府高度重视这两大难题，学术成果也汗牛充栋。但是，囿于部门化管理制度以及学科边界的局限性，我国政府和学术界长期把这对“孪生问题”割裂看待，分别研究并找寻根本性解决方案，

---

**〔基金项目〕** 国家社会科学基金重大项目“新时代非户籍人口市民化的系统解决方案研究”（18ZDA082）

<sup>①</sup> 广州市在2019年政府工作报告中，首次在官方文件中使用“新市民”的称谓，并把“逐步改善新市民住房条件”作为政府工作内容。“新市民”的称谓符合我国市民化发展的大趋势，是指城市非户籍外来常住人口。本文将统一用“新市民”概念替代外来常住人口、非户籍常住人口、流动人口等。

在理论和实践上均未获得突破性进展。我们通过长期观察和研究发现,城中村更新难题和新市民的市民化难题同生共长,实质上是一个过程的两个方面,具有明显的“孪生性质”,需要建构关联的方法,联动解决两大“孪生难题”。

### (一) 城中村更新与新市民住房是我国城市治理的两大难题

#### 1. 城中村更新是我国城市空间治理难题

随着中国城镇化进入中期阶段和经济进入新常态,城中村更新成为很多城市尤其是经济发达城市空间治理面临的关键难题。<sup>①</sup> 城中村是指在中心城区被城市包围或者在城市边缘区与城市建成区相连、全部或大部分农用地被征用、外来常住人口聚集的村庄。我们综合运用发展经济学和规划学理论,将城中村的识别标准界定为外来人口比重大于30%、建设用地占村域总用地面积的比重大于40%的村庄。<sup>②</sup> 城中村是我国发达城市普遍存在的空间形态。2017年北京市有城中村952个,常住人口370万人<sup>③</sup>;广州市有城中村577个,常住人口627万人<sup>④</sup>;深圳市有城中村286个,常住人口1200万人<sup>⑤</sup>。

我国发达城市的城中村大都具有“三低二高”的特征:土地利用效率低,产业技术水平低,居民收入低;犯罪率高,违法建设比例高。<sup>⑥</sup> 广州市是我国改革开放发展的前沿城市,城中村问题尤为突出。根据课题组测算,2019年广州市城中村建设用地面积相当于城市建设用地面积的80%,常住人口占全市常住人口的43.3%,其中新市民有429万人,占全市新市民的76.7%。同时,城中村的土地利用效率仅为中心城区的1/10,其居民工资水平相当于城市居民的1/2;城中村区域的刑事犯罪数量占全市的60%,无证建设用地和建筑面积超过50%。<sup>⑦</sup> 城中村的规模、产权复杂程度、市场化力量和社会博弈能力都十分突出,改造治理困难重重。城中村已成为我国大城市新二元结构顽疾的载体,是2020年全面建成小康社会亟待攻克堡垒,也是发达城市实现整体高质量发展的最大障碍。

#### 2. 新市民住房是我国城市社会治理难题

我国城市社会治理直接面临的问题是收入差距拉大,不稳定因素增加,其根源在于持续增长的新市民由于缺乏上升的通道,长期沉淀于中低收入阶层。我国城市的刑事案件往往存在两个70%的特征,即刑事案件发案主体的70%是新市民,受侵犯主体的70%也是新市民。<sup>⑧</sup> 为新市民营造公平公正的发展环境,促进其市民化进程,是我国城市社会治理的历史使命。2013年中央城镇化工作会议明确提出:“推进以人为核心的城镇化,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务”。<sup>⑨</sup>

住房是新市民及其家庭市民化的基础性条件,住房难是新市民市民化的首要难题。根据国家统计局《2016年农民工监测调查报告》,在进城农民工中,租房居住的农民工占62.4%,其中租赁私

① 张磊:《“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径》,载《城市发展研究》,2015(12)。

② 张磊、叶裕民、孙玥、陈蛟:《特大城市城乡结合部村庄分类研究与特征分析——以广州市农村地区为例》,载《城市规划》,2019(6)。

③ 叶裕民:《首都城市城乡结合部治理与非户籍人口健康住房联动解决方案》,研究报告,2019。

④⑦ 广州市城中村数据根据本文作者主持的“广州市城中村系统更新治理与规划审批制度改革研究”课题的数据库测算。

⑤ 李景磊:《深圳城中村空间价值及更新研究》,华南理工大学博士学位论文,2018。

⑥ 李培林:《巨变:村落的终结——都市里的村庄研究》,载《中国社会科学》,2002(1);叶裕民:《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》,载《城市规划》,2015(8)。

⑧ 叶裕民:《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》,载《城市规划》,2015(8)。

⑨ 《2013年中央城镇化会议公报》,http://www.gdipi.com/Common/news\_detail/article\_id/310.html。

房的农民工占 61%。<sup>①</sup> 在北京市的城中村中，40%的住户人均使用面积低于 5m<sup>2</sup>，90%以上的住房没有独立的厕所和厨房，所住社区发生刑事案件的比重高达 81%，其中 1/4 的案件涉及人身伤害和死亡。<sup>②</sup> 我国发达城市的房价和房租呈现双高态势，完全依靠市场很难解决新市民的住房困难问题。党的十八大以来，我国城市住房保障体系持续走向开放，但是面向中低收入新市民的可支付住房供给却严重不足，成为影响市民化进程的首要因素。<sup>③</sup> 我国接近 1 亿名跨省流动的新市民长期居无定所，不能拥有完整健康的家庭生活，未来存在极大的不确定性，难以积极投入就业创业、创新创造活动，造成人力资本的极大浪费。如何充分发挥市场作用，建构以市场为主、政府提供公共住房为辅的新市民住房机制，成为新时代城市社会治理的重大难题。

## （二）城中村更新与新市民住房两大难题具有“孪生性”

在中国特定的城市化历史进程中，城中村更新和新市民住房难题同生共长、互根自洽，具有“孪生性”，需要用关联的研究方法，探讨联动解决方案。

### 1. 城中村问题起始于城乡二元制度，固化于新市民持续增长的住房需求

关于城中村形成原因和机制的研究成果非常丰富。在主流研究中，学者们将城中村的形成原因归结为城乡二元结构和城中村农民及村集体对利益的追求<sup>④</sup>，较少把新市民住房的市场需求作为直接原因，总体上尚未清晰揭示新市民住房市场需求与城中村问题之间的因果联系。我们认为，我国发达城市普遍的、规模庞大的城中村的形成，是城乡二元管理体制和新市民大规模住房需求共同作用的结果。城乡二元结构只是城中村形成的必要条件，与新市民住房需求耦合共同构成城中村形成的充分必要条件。换句话说，城乡二元结构不一定形成城中村，但是城中村的形成一定是以城乡二元结构为前提的；同时，城乡二元结构与新市民住房需求在空间上结合必然产生城中村，城中村也必然诞生和发展于具有二元结构与新市民住房需求的村庄。

一方面，城乡二元结构为城中村的产生提供了必要条件。伴随着改革开放的进程，城市开始大规模拓展空间，原来处于城市郊区的乡村土地逐步被城市征用，而由于征收的高成本和复杂性，村民聚居的村庄及其它基地没有同步被征为国有土地，这些村庄逐步被城市包围，产生了“都市中的村庄”<sup>⑤</sup>，也即城中村。失去了土地的城中村居民同时也失去了生存的物质基础，“失地即失业”<sup>⑥</sup>，如何找寻新的就业和收入途径成为城中村村集体和村民面对的严峻挑战。他们唯一可以利用的只有村庄居住区的土地资源，由于城乡二元结构特性，城中村是城市规划管理的空白区域，城中村得以大规模无证建房。

另一方面，新市民非正规住房的市场需求导致城中村问题固化。伴随着改革开放和城市经济的发展，我国乡村人口持续进入城市就业，开启了世界城市化历史上规模最大的人口迁移过程。但是，进入城市就业的乡村居民主要从事技术含量相对较低的行业，他们的收入不足以支撑在城市正规商品房市场上购房，政府也没有及时提供相应的公共住房满足其住房需求，他们便转向了城中村

① 国家统计局：《2016 年农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428\\_1489334.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html)。

② 郑思齐、廖俊平、任荣荣、曹洋：《农民工住房政策与经济增长》，载《经济研究》，2011（2）。

③ 陈春、冯长春：《农民工住房状况与留城意愿研究》，载《经济体制改革》，2011（1）。

④ 刘玉娜：《城镇化进程中有关问题的思考——“城中村”改造》，载《小城镇建设》，2004（10）；谢志岩：《化解城市化进程中的“城中村”问题》，载《特区理论与实践》，2003（8）；闫小培、魏立华、周锐波：《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》，载《城市规划》，2004（3）；蓝宇蕴、张汝立：《城中村成因的探析——以广州市石牌村为例的研究》，载《中国农村经济》，2005（11）；何元斌、林泉：《城中村改造中的主体利益分析与应对措施——基于土地发展权视角》，载《地域研究与开发》，2012（4）；王金岩：《城中村的形态解析与改造策略——济南市沃家城中村调查》，载《城市问题》，2010（10）；周锐波、闫小培：《集体经济：村落终结前的再组织纽带——以深圳“城中村”为例》，载《经济地理》，2009（4）。

⑤ 田莉：《“都市里的乡村”现象评析——兼论乡村—城市转型期的矛盾与协调发展》，载《城市规划汇刊》，1998（5）。

⑥ 折晓叶：《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》，载《社会学研究》，2008（3）。

的非正规住房市场,“租金经济”成为城中村的主要经济形态,集体和村民在“失地”以后终于有了新的就业渠道和收入来源,“租金经济”为城中村长期的生存和发展提供了充分条件。

广州市石牌村的成长历程很好地说明了城中村形成的充分必要条件。据《石牌村志》记载,截至改革开放前,石牌村是广州市东部郊区的一个普通村庄,已有700多年的建村史。<sup>①</sup>改革开放后,广州市城市化进程加快,进入90年代,石牌村农田被迅速征用,到1996年,村集体的农业用地被征用完毕。同期外来人口居住需求增加,石牌村开启了出租经济的历程,村民由种地转向“种房子”,出租经济开始走向繁荣。《石牌村志》记载:1995年以后,出租屋供不应求,全村宅基地上的房屋几乎全部推倒重建,整个村成为大工地<sup>②</sup>。全村居民都“投身到一场轰轰烈烈的造房运动”<sup>③</sup>。2000年,石牌村本地户籍居民9317人,外来人口42000人,人口密度为51181人/平方公里。2015年有户籍居民9747人,外来人口56351人,人口密度高达68669人/平方公里。到2015年,石牌村在不足1平方公里的土地上建了3656栋出租屋,建筑总面积88.1万平方米,还有2000多家各类商业服务业店铺,年租金3.96亿元,平均每户月租金2万~3万元,出租经济得到蓬勃发展。<sup>④</sup>

短短20余年间,石牌村完成了由一个珠三角鱼米之乡的普通村庄向城中村的转型。在这一过程中,城乡二元结构下的土地制度和社区治理制度,以及石牌村村民和村集体对经济利益的追求是石牌村成为城中村的基础性原因,是必要条件,而新市民对居住和日常生活的大规模市场需求使城中村经济得以发展,并最终导致石牌村形成“三低两高”特征。

## 2. 新市民住房问题根源于政府缺位,固化于城中村非正规住房市场供给的自组织机制

新市民住房属于中低收入住房问题,是所有国家城市化过程中都必然面对的经济社会难题。住房具有强社会属性,为中低收入群体提供公共住房是政府的基本职责。<sup>⑤</sup>这既是规律,也是发达国家的共性经验。

我国改革开放很长一段时期内,在新公共管理主流思潮的影响下,在增长导向的城市发展战略指引下,地方政府在公共住房领域长期严重缺位,导致中低收入居民缺乏正规的住房供给。与此同时,城中村的村集体和村民完全同步地利用二元结构赋予的制度缝隙,自组织并适时、适质、适量地提供非正规住房,为城市中低收入新市民提供了栖身之所,弥补了政府在正规住房领域的调控失灵,并带来多方收益:新市民赢得低成本住房,村集体和村民赢得租金收入,城市政府减少了公共服务支出,城市企业获得低成本劳动力。各利益主体之间逐步形成正反馈体系,形成了新市民非正规住房供求均衡的社会调节机制和路径依赖。各利益主体都不希望打破利益格局,政府对城中村治理的手段和策略也在宽严之间徘徊,城中村非正规住房在政府犹豫之间,甚至在政府的一系列“禁令”下一浪高过一浪地发展着<sup>⑥</sup>,逐步演变为新市民最重要的聚居地。

综上所述,城中村治理难题起始于城乡二元制度,固化于流动人口对非正规住房持续增长的市场需求;新市民住房难题起始于政府公共服务缺失,固化于城中村为建设可支付住房的自组织机制。两大难题相伴相生,互为前提,具有显著的“孪生性质”,是城市治理中的“孪生难题”。

## 二、城中村更新和新市民住房供给“孪生难题”的学术研究和实践探索相互割裂

城中村更新与新市民住房是我国城市治理的“孪生难题”,但是囿于学科局限性和部门化管理

①②④ 广东省广州市天河区石牌街道石牌村村志编撰委员会:《石牌村志》,9、45、47-54页,广州,方志出版社,2018。

③ 蓝宇蕴、张汝立:《城中村成因的探析——以广州市石牌村为例的研究》,载《中国农村经济》,2005(11)。

⑤ 叶裕民、施昱年:《城市经济学》,北京,中国人民大学出版社,2019。

⑥ 全德、李贵才:《运用新制度经济学理论探讨城中村的发展与演变》,载《城市发展研究》,2010(10)。



的制约，长期以来的理论研究和政策制定都把这对“孪生问题”割裂看待，导致迄今为止两大难题均未得到根本性破解。

### （一）割裂的学术研究

#### 1. 城中村更新研究长期没有把新市民住房问题纳入分析框架

我国的城中村研究起始于20世纪90年代初，成果非常丰富，但是迄今为止的主流研究都没有把新市民住房问题纳入学术分析框架。

城中村的理论研究主要集中于规划学、建筑学和地理学等工学领域，研究焦点包括城中村形成机制、更新改造路径与模式等，大体可以分为3个研究阶段。<sup>①</sup>

第1阶段（1993—2002年）：起步阶段。学界的研究热点在于介绍海外的城市更新经验，以及对城中村定义、特征与形成机制的分析。

第2阶段（2003—2009年）：快速发展阶段。学界重点研究城中村改造模式，探讨以“政府—市场—村集体”三方利益冲突与协调为核心，建构城中村的改造路径和模式。大部分学术研究更加关注政府、市场与本地村民的利益平衡，从土地、产权、政府监管等角度来提出城中村改造的路径和模式。<sup>②</sup>新市民作为城中村居住和生活规模最大的群体，其利益诉求完全被忽视，驱赶新市民的“排斥性改造”正是在这一时期成为社会默认的共性特征。

第3阶段是2010年至今，研究的核心内容是城中村更新的制度创新与体制机制。这一时期的研究跳出了“就城中村论城中村”的局限，解析了城中村更新与城市发展的关系<sup>③</sup>，并开始把社会目标和经济目标纳入城中村更新研究框架，提出把新市民发展诉求纳入城中村更新的必要性，强调多主体的合作治理和城中村更新的包容性<sup>④</sup>。但从整体上看，如何将新市民住房纳入城中村更新的理论框架中，是一个没有被解决的理论难题。包容性的城中村更新缺乏理论指导，导致城中村“排斥性改造”在实践中继续。

#### 2. 新市民住房解决路径的研究长期“绕道”城中村更新

国内对新市民住房的研究文献汗牛充栋，但是迄今为止的主流研究没有充分尊重城中村长期提供新市民住房这一历史事实，没有从城中村更新中找寻新市民住房的解决方案。

新市民住房研究主要集中于房地产经济学、人口与社会学以及公共管理学等学科领域，研究重点聚焦于新市民住房现状、特征及解决住房问题的路径。关于新市民住房问题的解决路径，学者提出了市场手段和住房保障两种解困对策。在市场手段方面，有学者认为，新市民内部存在明显分化<sup>⑤</sup>，部分新市民有能力承担更好的住房<sup>⑥</sup>，不必将所有新市民都纳入住房保障体系<sup>⑦</sup>，应以租售同权为导向大力培育住房租赁市场<sup>⑧</sup>，以市场化的方式来解决居住问题，更有利于新市民融入城市<sup>⑨</sup>。通

<sup>①④</sup> 叶裕民：《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》，载《城市规划》，2015（8）。

<sup>②</sup> 姜崇洲、王彤：《试论促进产权明晰的规划管制改革——兼论“城中村”的改造》，载《城市规划》，2002（12）；边宝莲、张和利：《太原市城中村现象及其根治对策》，载《城市发展研究》，2007（1）；王晓东、刘金声：《对城中村改造的几点认识》，载《城市规划》，2003（11）。

<sup>③</sup> 刘晔、刘于琪、李志刚：《“后城中村”时代村民的市民化研究——以广州猎德为例》，载《城市规划》，2012（7）；陶然、王瑞民：《城中村改造与中国土地制度改革：珠三角的突破与局限》，载《国际经济评论》，2014（3）。

<sup>⑤</sup> 郑功成、黄黎若莲：《中国农民工问题：理论判断与政策思路》，载《中国人民大学学报》，2006（6）。

<sup>⑥</sup> Siqi Zheng, Fenjie Long, C. Cindy Fan, and Yizhen Gu. “Urban Villages in China: A 2008 Survey of Migrant Settlements in Beijing”. *Eurasian Geography and Economics*, 2009（4）: 425-446.

<sup>⑦</sup> 党国英：《解决农民工住房问题应有一个大思路》，载《城市规划》，2012（3）。

<sup>⑧</sup> 黄燕芬、王淳熙、张超、陈翔云：《建立我国住房租赁市场发展的长效机制——以“租购同权”促“租售并举”》，载《价格理论与实践》，2017（10）。

<sup>⑨</sup> 侯慧丽、李春华：《梯度城市化：不同社区类型下的流动人口居住模式和住房状况》，载《人口研究》，2013（2）。

过人力资本投资提高非户籍人口素质,很多社会问题会迎刃而解。<sup>①</sup>

更多的学者关注如何通过住房保障解决非户籍人口的居住难题。他们呼吁地方政府扩大公租房对非户籍人口的覆盖率,改革公共住房供给不公平制度<sup>②</sup>,调整政府层级间的住房保障责任和事权,建立与人口流动规律相匹配的财政转移支付制度<sup>③</sup>,适当吸引社会资本进入住房保障领域,为新市民提供多样化的住房形式<sup>④</sup>。新市民的保障住房应分类制定面积、套型等空间设计标准,以满足不同人群的需求<sup>⑤</sup>,并建立廉租房、公共租赁住房、经济适用房和限价商品房的阶梯式多层次住房保障模式<sup>⑥</sup>。

可见,关于城中村更新和新市民的住房问题的研究成果十分丰富,并且源自不同的学科,自成体系,较少交叉,对于这两个问题的“孪生性”缺乏解析,从而也就缺乏对两大“孪生难题”联动解决的理论探索。

## (二) 实践探索的割裂

党的十八大以来,我国各大城市都加大了城中村改造和新市民住房建设力度,但由于缺乏对这两大问题“孪生性质”的充分认知,其对策相对孤立,导致两大问题至今没有得到根本性破解。

### 1. “排斥性改造”导致城中村更新无解

我国城中村改造实践可归纳为三种模式:政府主导、市场主导和村集体自主改造,这三种模式都具有“排斥性改造”的共性特征。<sup>⑦</sup>“排斥性改造”是指在城中村改造过程中,无视原城中村中大规模新市民聚居的事实,改造后新提供住房的数量和质量都不能满足原租住的中低收入新市民需要,迫使他们向中心城外围迁移。新市民住房需求的空间转移又直接导致城乡结合部新一轮城中村的产生。“排斥性改造”模式使得每一个“城中村改造的过程就是新的城中村诞生的过程”,导致城中村改造永无止境(参见图1)。

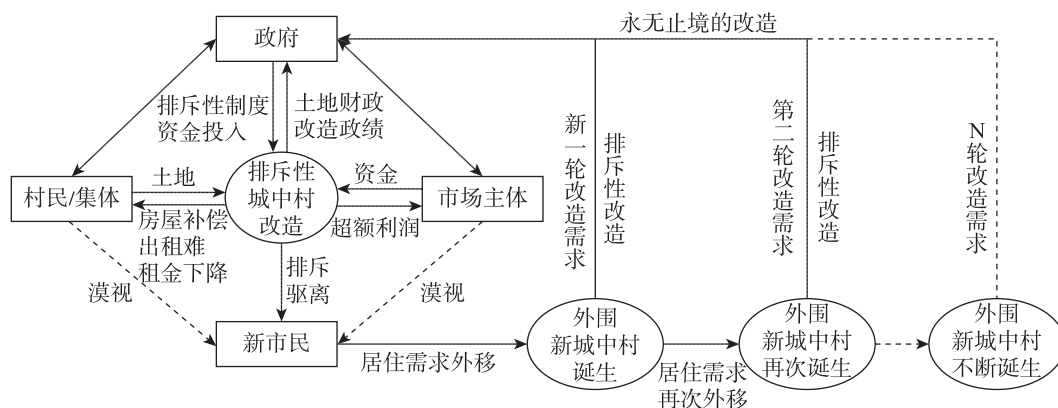


图1 排斥性城中村改造的逻辑架构

① 叶裕民、黄壬侠：《中国流动人口特征与城市化政策研究》，载《中国人民大学学报》，2004（2）。

② 丁富军、吕萍：《转型时期的农民工住房问题——一种政策过程的视角》，载《公共管理学报》，2010（1）；杨菊华：《制度要素与流动人口的住房保障》，载《人口研究》，2018（1）。

③ 齐慧峰、王伟强：《基于人口流动的住房保障制度改善》，载《城市规划》，2015（2）。

④ 郭燕芬、马骥：《公共住房政策：新型城镇化背景下的路径选择》，载《湖北民族学院学报》（哲学社会科学版），2014（4）；娄文龙、杨春江、唐学庆：《农民工住房保障供给机制存在的问题及其解决路径》，载《城市问题》，2016（10）。

⑤ 吴晓：《我的城市居在哪里——农民工居住空间的供给刍议》，载《城市规划》，2011（1）。

⑥ 吴海瑾：《城市化进程中流动人口的住房保障问题研究——兼谈推行公共租赁住房制度》，载《城市发展研究》，2009（12）。

⑦ 叶裕民：《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》，载《城市规划》，2015（8）。

“排斥性改造”导致中央提出的“到 2020 年，基本完成现有的城镇棚户区、城中村和危房改造”<sup>①</sup> 等一系列政策目标难以完成。“排斥性改造”性质不改变，城中村改造不解决新市民住房问题，城中村改造将永无止境地循环往复下去。

## 2. 当前住房政策格局难以广泛解决新市民的住房难题

党的十八大以来，新市民住房问题被逐步纳入党中央、国务院的各类文件和规划之中，地方政府按照国家的制度安排也都出台了相应政策。图 2 展示了国家和广州市新市民住房政策的基本轨迹和逻辑。

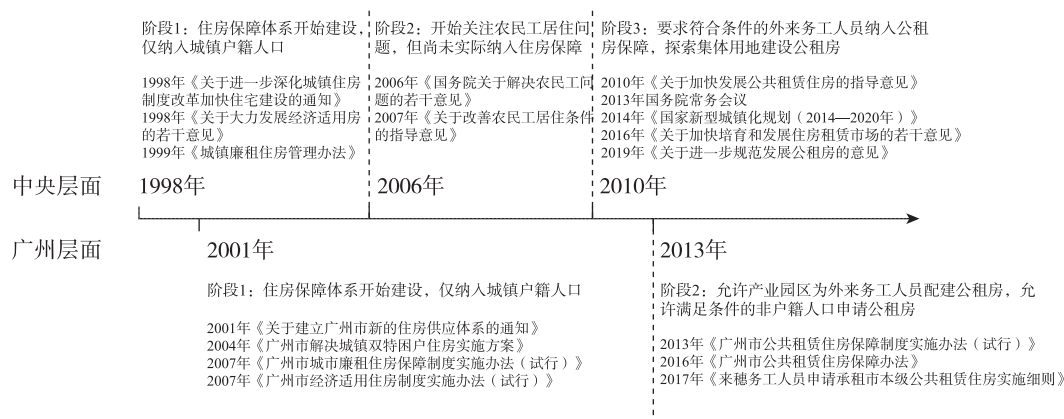


图 2 国家与广州市新市民住房政策的变迁

总体上看，迄今为止的新市民住房解决政策主要包括三类：第一类是政府提供的公共住房，包括廉租房、共有产权住房和公共租赁住房等；第二类是企业和开发区的集体宿舍；第三类是利用集体建设用地建设的租赁住房。根据国家统计局《2018 年农民工监测调查报告》，在进城的农民工中，19%购买了商品住房，2.9%享受了第一类政府各种性质的保障性住房，12.9%享受了第二类企业和开发区单位雇主提供的住房，其余 65.2%的新市民绝大部分依靠租赁城中村非正规住房。

在集体建设用地上开发租赁住房是我国最新推行的政策，但是由于政策前期研究不够充分，特别是在实践中缺乏盈利模式导致难以推行。以广州市为例，《广州市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案》中提出，“至 2020 年，全市计划利用集体建设用地建设租赁住房建筑面积 300 万  $m^2$ ”。然而，截至 2019 年 8 月，仅有 10 个项目作为第一批试点纳入项目库，总建筑面积 56.26 万  $m^2$ ，预计可提供租赁住房 9 373 套，且尚无一个项目开工。即便 10 个项目全部建成，按照新市民家庭户均 2.5 人计算，也只能解决 2.34 万新市民的居住问题，而广州市现有 550 万新市民，这些项目只能满足 0.4% 的住房需求。

综上所述，我国所有新市民住房政策涉及的三类住房供给方式，都难以满足大规模新市民住房的需求，导致大规模新市民住房长期欠账，可谓“债台高筑”，已经构成“历史性问题”。

我们认为，历史问题，要尊重历史逻辑，用历史的方法来解决。既然在过去长达 40 年的时间里，城市郊区乡村可以自组织地为 1 亿~2 亿的非户籍人口提供可支付住房，我们就需要尊重这样的历史选择，借助城中村更新的机会和市场力量，让本地居民继续为新市民提供可支付住房，延续他们的合作关系，我们要做的是变非法为合法。

<sup>①</sup> 《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/21/content\\_5044367.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/21/content_5044367.htm)。

### 三、创建城中村更新与新市民住房供应的联动机制

习近平总书记强调：“改革越深入，越要注意协同，既抓改革方案协同，也抓改革落实协同，更抓改革效果协同。”<sup>①</sup> 城中村更新和新市民住房两大“孪生难题”都是新时代发达城市深化改革的重点难点领域，需要借助历史的逻辑，用系统改革的思维，创新城中村更新和新市民可支付住房包容性发展的协同联动机制，使城中村更新与新市民可支付住房供给在政策上相互配合，在实施中相互促进，在改革成效上相得益彰。为此需要对排斥性城中村改造模式进行全面反思，创建包容性城中村更新模式。<sup>②</sup>

#### （一）创建包容性城中村更新模式

所谓包容性城中村更新，是相对于排斥性城中村改造而言的城中村更新模式，是指在城中村更新规划中，将为新市民提供可支付住房作为城中村更新的重要目标，把城中村更新的过程同时发展成为新市民可支付住房供给的过程，避免新市民大规模向外迁移，避免外围地区产生新的城中村，把城中村问题彻底解决在城中村更新的过程中。包容性更新模式框架如图 3。

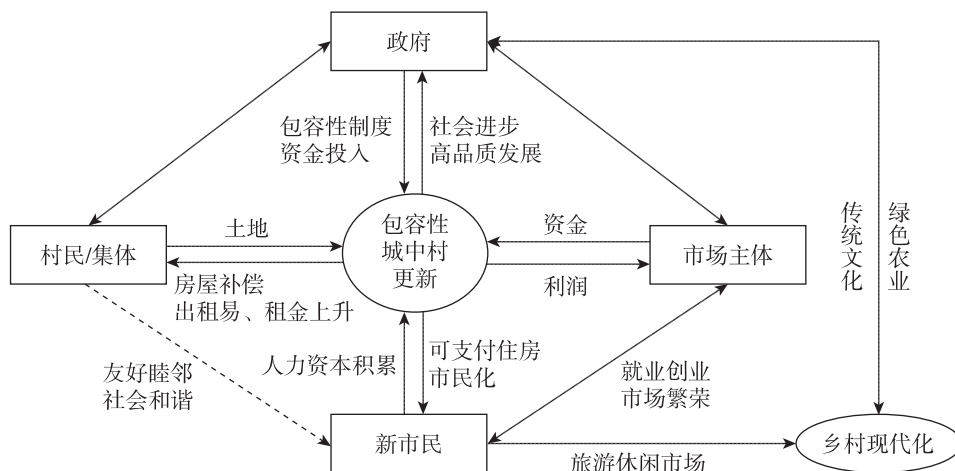


图 3 包容性城中村更新的逻辑框架

与图 1 显示的排斥性城中村改造的逻辑相比较，包容性城中村更新具有以下三个特点：第一，为新市民提供了可支付住房。新市民有了体面和稳定的社区住房，可以实现带家属迁移；政府跟进以社区常住人口为基准配套公共服务，新市民依靠社区享受均等化公共服务，促进健康资本积累；通过社区交往增进信任与合作，新市民得以积累社会资本；有尊严的生活将有助于新市民奋发精进，增进自己的智力资本。包容性更新可以激发新市民的全面发展，我国得以实现“经济发展条件好的地区要承载更多产业和人口，发挥价值创造作用”<sup>③</sup>。第二，城中村更新成为可以完成的目标，新二元结构一体化进程得以推进。由于新市民在原地获得可支付住房，不再会随着城中村更新向外围不断迁移，新的城中村将失去市场基础，这是对城中村问题的根治方案。城中村更新成为一个可以完成的有限过程。第三，本地村民和村集体房屋的租住率提高，租金上升，赢得了可持续增长的资产性收入。

① 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十六次会议》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/26/c\\_1121211704.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/26/c_1121211704.htm)。

② 叶裕民、施昱年：《城市经济学》，北京，中国人民大学出版社，2019。

③ 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，载《求是》，2019（24）。

我国传统城中村“排斥性改造”治标不治本，导致城中村改造治理陷入“改造—迁移—改造—迁移”的恶性循环。包容性城中村更新可以同步解决城中村“三低两高”难题和新市民可支付住房难题，实现“孪生难题”的协同治理和联动解决。

这里需要特别指出的是：我们把传统的排斥性改造模式称之为城中村改造，将包容性城中村模式称之为城中村更新。城中村改造可以理解为“renewal of villages in the city”，来自 urban renewal，相当于美国早期的城市部分地区拆除和重建。城中村更新可以理解为“regeneration”，来自“urban regeneration”，是指通过更新，对失去环境质量和经济活力的地区进行整体和系统的改善，以实现地区经济、社会 and 物质空间振兴和发展的过程。本文的城中村更新是指通过城市空间结构调整达到改善居民住房、增加就业、激发经济活力和提高居民生活品质的过程，其目标将从空间的物质性改造转向经济社会可持续发展。城中村更新是一个系统优化的过程，谋求空间问题与社会经济问题联动解决，关注系统的整体最优，减少问题的空间转移；关注未来的可持续发展，尽可能把问题解决在当下，而不是积累问题，留待未来解决。

排斥性城中村改造和包容性城中村更新最大的区别在于是否为新市民提供可支付住房以及相关的公共服务，其中可支付住房是基础和关键环节。如何建构在城中村更新过程中为新市民提供可支付住房的机制是问题的关键。

## （二）基于包容性城中村更新模式的可支付住房供给机制

包容性城中村更新模式的关键在于建构新市民可支付住房的供给机制，其基本逻辑是：

### 1. 解析城中村更新方案中租赁住房的问题

在城中村更新中，给本地居民补偿房屋建筑面积，补偿面积往往大于其自住面积，富余部分用于出租，这是城中村更新的共性特征。当前的规划方案：把用于出租的面积规划为  $60\text{m}^2$  以上的大面积住房，不符合新市民的住房需求，成为无效供给。问题的解决答案显然是缩小出租住房面积，使房屋出租结构与新市民的市场需求结构相匹配。

### 2. 测算新市民可支付住房需求结构与规模

（1）测算依据。根据城市经济学基本原理，以“住房价格—收入比”小于 8 为买得起住房的测算依据，以“租金—收入比”小于 25% 为租得起住房的测算依据。<sup>①</sup>

（2）测算基本逻辑。

第一，通过对具体城市新市民收入水平与该城市住房的销售价格及租赁价格进行比较，可以测算出新市民的可支付住房结构。

根据 2014 年我们对广州市新市民的抽样调查，并结合当时广州市房地产市场价格进行测算，结果显示：19% 的新市民能够买得起  $60\text{m}^2$  以上的住房，72% 的新市民能够租得起  $20\sim 60\text{m}^2$  的住房，还有 9% 的新市民租不起任何住房。

这里需要关注的是：大部分新市民的可支付住房需求主要表现为  $20\sim 60\text{m}^2$  的租赁住房，而不是原有城中村改造以后提供的  $60\sim 150\text{m}^2$  的大面积住房。

如果在城中村规划中，将补偿给村民用于出租的面积直接规划建设成  $20\sim 60\text{m}^2$  的小面积健康住房，那么城中村更新将可以为新市民提供较大规模的可支付住房。假定一位村民扣除自住面积以外富余  $120\text{m}^2$  的住房面积，在排斥性城中村改造模式下往往会规划建设为一套  $120\text{m}^2$  的住房出租，租金为 5 000 元。而在包容性城中村更新模式下，将该  $120\text{m}^2$  的出租面积规划建设为 6 套  $20\text{m}^2$ ，或者 4 套  $30\text{m}^2$ ，或者 3 套  $40\text{m}^2$ ，或者 2 套  $60\text{m}^2$  的小面积住房，使得每户村民可以为 2~6 户新市

<sup>①</sup> 张清勇：《房价收入比的起源、算法与应用：基于文献的讨论》，载《财贸经济》，2011（12）；陈立中、陈淑云：《住房何时是可支付的：识别方法和政策选择——兼对房价收入比指标的评析》，载《中国软科学》，2014（10）。

民提供可支付住房。住房的有效市场需求可以使村民自愿压缩自住面积,而把更多富余面积用于出租以增加收入,形成正向激励和正外部性。由于住房面积减少,单套租金下降,为新市民增加了可支付住房供给;对于原居民而言,由于小面积住房具有更高的单位租金,其多套小面积住房的总租金收入多于传统改造模式下出租一套 120m<sup>2</sup> 大面积住房的租金,而且出租率显著提高,村民得到更高的可持续资产性收入。

第二,测算城市中的城中村更新可提供的总住房数量以及新市民对住房的总需求数量,并探讨其可能的均衡区间。新市民住房数量,可以直接以新市民户数的统计数据为依据,也可以根据新市民带眷系数做间接测算。

第三,建构新市民可支付住房供给方案。根据党的十九大报告提出的“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的基本住房制度特征,以及对广州、北京两市的调研和初步匡算,建议我国发达城市可以建构“二二四二”的新市民可支付住房供给方案,即:20%的高收入新市民在市场上自行购买或租赁住房;20%的中低收入单身新市民居住在企业或开发区的职工宿舍中;40%的中低收入者通过包容性城中村更新所提供的可支付健康租赁住房解决居住问题;剩余20%的最低收入者则依赖于政府提供的公共住房。这个方案可以最大限度地降低特大城市市民化的公共成本。如果租赁住房供给充裕,政府对20%的最低收入者还可由“补砖头”转向“补人头”。

可见,新时期城中村更新要做的不是打破或者割断市场均衡,而是要强化政府元治理,把新市民可支付住房需求纳入城中村更新规划框架,重构市场均衡。<sup>①</sup>

### (三) 包容性城中村更新中可支付住房供给机制的经济学解释

城中村问题源于新市民高度聚居,是村民和村集体大规模无序“生产住房”以及城市管理缺位导致的“三低两高”现象,新市民住房问题固化于城中村大规模建设低成本住房所产生的路径依赖,两者共生共长。

可支付住房市场均衡是一切问题的核心。在城中村,可支付住房市场达到均衡,市场均衡使村集体、村民以及新市民成为利益共同体。应该看到,市场均衡本身不是问题,相反,市场均衡符合规律,并具有正外部性。市场均衡弥补了政府在可支付住房领域失灵的缺陷,为新市民在城市就业和生存提供了基础条件。包容性城中村更新正是要延续这样的市场逻辑,变隐性市场为显性市场,变非正规市场为正规市场,形成新的市场均衡。其经济学过程如图4和图5。

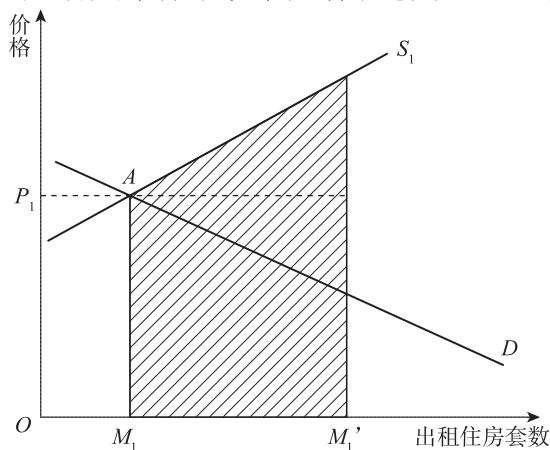


图4 排斥性城中村改造模式下村庄租赁住房的均衡格局

<sup>①</sup> 叶裕民:《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》,载《城市规划》,2015(8);王海龙:《新型城镇化背景下的城中村改造问题研究——以海淀区为例》,中国人民大学博士学位论文,2015。



图4中A点代表排斥性城中村改造模式下的市场均衡点。排斥性城中村改造为原住民提供的住房套数多于原住民自住住房需求，富余部分规划为60m<sup>2</sup>以上较大面积住房，S<sub>1</sub>为原住民租赁住房供给曲线，总供给量为M<sub>1</sub>'。D为新市民住房需求曲线，二者在A点达到均衡，P<sub>1</sub>为平均租金。本地居民得到租金为M<sub>1</sub>×P<sub>1</sub>。这时，处于D需求曲线上的大部分新市民支付能力低于价格P<sub>1</sub>，他们的租房需求不能得到满足，无法支付高额租金而向外迁移；而S<sub>1</sub>供给曲线上的原住民出租住房也因为高价格而租不出去（或者违法群租，多数会被发现而取缔），M<sub>1</sub>至M<sub>1</sub>'房屋空置，形成无效供给。图中黑色阴影部分显示了住房市场无效供给的租值消散。这表明排斥性改造模式导致大规模无效供给与无力需求并存。

包容性城中村更新则表现出全新的市场均衡模式，如图5。

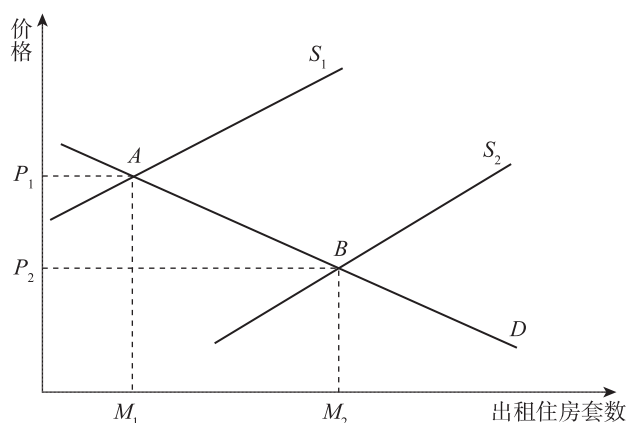


图5 包容性城中村更新改善租赁住房的市场机制

图5描述了包容性城中村更新改善租赁住房、提高市场效率的作用机制。包容性城中村更新提供了全新的规划方案，在原有的合法出租面积不变的情况下，由60m<sup>2</sup>以上的大型住房调整为20~60m<sup>2</sup>的小型套间，单套房屋面积减小，出租屋套数增加，因此形成新的供给曲线S<sub>2</sub>。S<sub>2</sub>与新市民需求曲线D相交于B点，形成均衡价格P<sub>2</sub>。由于P<sub>2</sub>远远低于P<sub>1</sub>，单套价格下降，更多的新市民具有可支付能力。在新的市场均衡格局下，房屋有效供给套数由M<sub>1</sub>增长到M<sub>2</sub>，更多的新市民得到可支付住房。原住民出租住房的有效供给量增加，原住民得到的租金为M<sub>2</sub>×P<sub>2</sub>。由于小面积住房每平方米的租金价格高于大面积住房，在出租总面积不变的情况下，M<sub>2</sub>×P<sub>2</sub>>M<sub>1</sub>×P<sub>1</sub>，原住民租赁收入上升。小面积套间市场需求旺盛，出租率高，使得原住民租金收入稳定。包容性城中村更新实现多元共赢。

可见，新时期城中村更新要做的不是打破或者割断市场均衡，而是要强化政府元治理，创新包容性城中村更新模式，并重构市场均衡，变非正规住房市场为正规住房市场，变排斥性改造为包容性更新。

#### 四、包容性城中村更新为新市民提供可支付健康住房的广州方案

我们以广州市为例，根据广州市城中村和流动人口的基础数据，采用上述城中村更新过程中可支付住房供求测算的方法和思路，对广州市城中村更新过程中可支付住房的供给和需求作初步测算，结果显示，通过包容性城中村更新，以市场的方法，可以为广州市全部新市民提供可支付住房，实现帕累托改进。

广州市方案的目标是：实现城中村更新提供的可支付健康住房供给与新市民可支付住房需求之间的规模与结构均衡，到 2030 年实现 550 万全体新市民住有所居。

### （一）修正“二二四二”框架构建广州市新市民住房供给方案

鉴于广州市城中村更新可提供的住房面积资源较为丰富，广州新市民对住房质量要求也相对较高，为了满足新市民较高的住房需求，我们将广州市新市民住房的供给方案调整为 20 : 15 : 50 : 15 的结构，即在“二二四二”供给框架的基础上，将集体宿舍和政府租赁住房供给比例调低 5 个百分点，将通过城中村系统更新改造提供住房的比例提高 10 个百分点。

### （二）可支付健康住房供给的广州市方案测算

为了实现可支付健康住房供给与新市民住房需求之间的规模与结构的均衡，本文分别计算包容性城中村更新的新市民住房供给能力和新市民住房需求。

#### 1. 广州市城中村更新的新市民住房总供给能力测算

2017 年，广州市刚性村、弹性村和村居混合村庄共有 524 个，包含村民 76.85 万户。所有村庄条件成熟并且村民有 80% 以上同意更新，均可以参加城中村更新，并将满足新市民的可支付住房需求纳入城中村更新规划，作为更新的主要目标。

在供给方面，依据广州市的政策，以城中村更新补偿户籍居民住房面积 320m<sup>2</sup> 来计算，假设户籍居民自住房面积存在两种方案，方案 1 为自住房面积 100m<sup>2</sup>，方案 2 为自住房面积 150m<sup>2</sup>，富余部分用于建设新市民的可支付健康住房，据此可分别计算出广州全市通过城中村更新可以提供的新市民住房面积。根据对新市民住房面积需求调查的结果，新市民对 20m<sup>2</sup>、40m<sup>2</sup> 和 60m<sup>2</sup> 的住房的需求比例分别是 25%、40% 和 35%。结合城中村更新可提供的住房面积，计算出广州市通过更新可提供的可支付健康住房的套数与户型结构。如表 1。

表 1 广州市通过城中村更新产生的新市民住房供给能力表

	可提供住房总面积（万 m <sup>2</sup> ）	可提供住房套数（万套）			
		总套数	# 20 平方米	# 40 平方米	# 60 平方米
供给方案 1	16 906.0	402.5	100.6	161.0	140.9
供给方案 2	13 063.7	311.0	77.7	124.4	108.9

可见，如果全面完成城中村更新，方案 1 可以为新市民提供 402.5 万套，共计 16 906 万 m<sup>2</sup> 的可支付健康住房；方案 2 可以为新市民提供 311 万套，共计 13 063.7 万 m<sup>2</sup> 的可支付健康住房。可见，通过包容性城中村系统更新，可以为新市民提供大规模可支付健康住房。

当然，大规模的城中村更新不可能一蹴而就，应该分阶段有序推进。假定城中村更新的进度为 2020 年完成更新改造 10%，2025 年完成 30%，2030 年完成 50%，2035 年完成 70%，不同方案全市分阶段可以达到的新市民住房套数供给能力如图 6 所示。

#### 2. 广州市新市民可支付健康住房的需求测算

根据调整过的广州市新市民住房供给结构，广州市新市民中低收入家庭的住房需求也有两个测算方法：第一，按照城中村更新需要满足 50% 的中低收入新市民的住房需求来计算，形成需求方案 1。我们综合考虑新市民的教育结构以及不同受教育水平户均规模的差异，得到广州市新市民的住房总需求为 247.9 万套，其中 50% 的中低收入新市民家庭需要通过城中村更新满足其可支付健康住房需求，总需求量为 123.9 万套。第二，鉴于城中村更新过程中新市民住房供给可能远远大于需求，则 15% 的最低收入新市民也可以充分利用这些住房，形成需求方案 2。城市政府可以采取



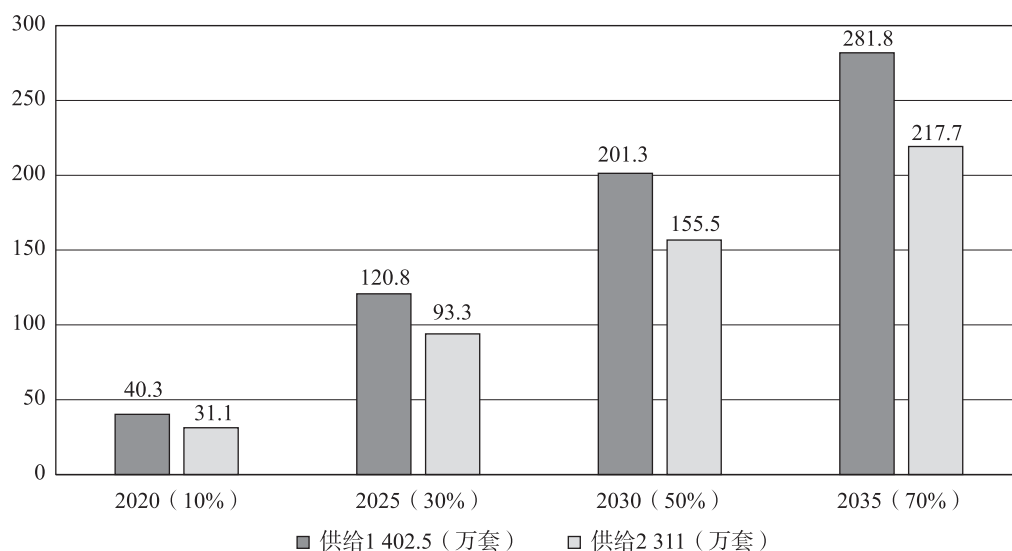


图6 广州市城中村有序更新分阶段新市民住房供给量

“补人头”策略，给予住房补贴而不必新建公共住房，在这种情况下，广州市新市民对城中村更新产生的住房需求总量增长到161.1万套。

### 3. 新市民住房的供需均衡

通过上述对供给与需求的分析，可以得到广州市城中村更新为新市民提供可支付住房的供需平衡表（见表2）：

表2 广州市城中村更新提供新市民住房供需平衡方案

需求方案	供给方案	2020年（10%）	2025年（30%）	2030年（50%）	2035年（70%）
对需求方案1的 满足程度（%）	供给方案1	32.5	97.5	162.4	227.4
	供给方案2	25.1	75.3	125.5	175.7
对需求方案2的 满足程度（%）	供给方案1	25.0	75.0	124.9	174.9
	供给方案2	19.3	57.9	96.5	135.1

对比图6与表2，我们可以看出：若乐观估计，以供给方案1来满足需求方案1，那么在2025年更新达到30%的村庄时，便可以提供120.8万套住房，满足97.5%的新市民住房需求；到2030年城中村更新达到50%时，可以为新市民提供住房201.3万套，相当于需求方案1的162.4%，完全满足需求。若保守估计，以供给方案2来满足需求方案2，那么在2025年更新达到30%的村庄时，可以提供93.3万套住房，满足需求方案2的57.9%；到2030年城中村更新达到50%时，可以为新市民提供住房155.5万套，相当于需求方案2的96.5%，基本达到供求均衡状态。

综上所述，当城中村更新达到30%时，可以基本满足60%以上中低收入新市民家庭住房需求；当城中村更新达到50%时，可以基本满足全部中低收入新市民家庭住房的需求。加上20%的市场型住房和15%的集体宿舍住房，广州市在不增加住房用地的情况下，能够解决全体新市民可支付住房难题，做到居者有其屋，完成习近平总书记的战略构想：通过政府与市场化手段相结合，不断

实现全体人民住有所居的目标。

## 五、结论与建议

### （一）城中村更新和新市民可支付租赁住房供给的“孪生难题”需要联动解决

城中村更新与新市民住房是我国城市治理的一对“孪生难题”。城中村更新如果不考虑新市民住房问题，则改造过程永无止境；新市民的住房问题如果不能通过城中村更新获取最大比例的供给，则居者有其屋和市民化的目标很难实现。城中村更新和新市民住房问题共生共长，俱荣俱损。为此，本文构建联动解决方案，通过将城中村更新中补偿给村民合法住房面积扣除村民自住部分以后的富余部分，规划为新市民可支付的小面积租赁住房，解决大城市治理中的空间治理难题和社会治理难题，消除城市新二元结构，促进城市高质量发展。

包容性城中村更新可以同步实现多元共赢，实现帕累托改进：（1）流动人口全面实现居者有其屋；（2）本地原住民获得可持续的资产性收入；（3）市场化路径，不增加财政支出；（4）不新增土地，不新增建筑面积，能极大地促进土地集约利用；（5）政府负担的公共住房降到最低程度；（6）为全面推进市民化奠定基础。这是一个帕累托改进方案。

### （二）包容性城中村更新的实现仰赖于各治理主体的职能转变

为了实施包容性城中村更新模式，真正实现城中村更新和新市民住房问题的联动解决，本文提出以下政策建议：

#### 1. 政府完善政策设计，激励开发商建设小面积住房

政府编制城中村系统更新规划，把全部城中村纳入更新框架下，研究颁布《城市更新条例》等相关政策文件，规范补偿标准和市场规则，明确将建设新市民可支付住房纳入城中村更新目标，满足不同利益主体的合法诉求。

在城中村更新过程中，企业建设小面积、可支付健康住房需要增加卫生间、厨房等空间，必然会提升其建设成本，因此，需要有适当的激励措施调动开发商的积极性。对于广州市而言，需要将这部分成本列入政府核算的全面改造成本中，从而保证开发商的盈利空间。

#### 2. 企业依托城中村更新市场，实现市场化运行

在广州市公共资源市场上专门开辟城中村更新专业市场，独立运行。在城中村更新专业市场上，村（社）是供给方，达到城中村更新条件并同意政府统一改造标准的村（社）可挂牌上市。企业是需求方，达到政府准入条件的企业（例如具有良好的信用级别、信用记录、资产规模和城中村更新经验）“生产”城中村更新这一特殊产品。政府在市场上公开建立城中村更新企业“灰名单”制度，降低信誉不佳的改造企业的信用评级。

在城中村更新市场上，形成村与村之间、企业与企业之间、企业与村庄之间多元合作的公平竞争机制，信息公开透明。通过竞争压缩村庄和企业城中村更新中谋求超额利润的企图，减少钉子户、村集体和企业的不合理博弈。所有经济摩擦和冲突全部依靠法律程序公开公正解决，城中村更新依法治理将极大地推进城市法治的现代化进程。

#### 3. 村集体的职能需要转变和强化

村集体需要采用宣传、说服等动员方式，帮助村民明晰建设小面积住房的利害关系，最终如何分配自己的补偿面积仍需尊重村民的意见。村集体需要在方案表决之前，与村民、开发商讨论确定每家每户的补偿面积分配情况，并签订合同避免村民反悔。

此外，本文在测算广州市新市民住房的需求时，并未考虑新市民数量在时间序列上的增长，但根据测算结果，即使未来广州市新市民数量继续增长，依然有足够的城中村空间可以提供可支付健康住房。而且，本文更多的是提供一种思路，在实践中尚需地方政府因地制宜，研究政策细则，使得包容性城中村更新能够真正落地实施，实现多方共赢。

结语：城中村更新是我国发达城市解决新二元结构，实现高质量发展的必要前提和关键举措。对广州市案例的研究显示，建构城中村系统更新治理和新市民可支付住房联动解决机制，不仅必要，而且可行，其方案对于我国新二元结构问题突出的发达城市具有普遍的借鉴意义。

## A Coordinated Solution to the Twin Problems of the Regeneration of Chinese “Villages in the City” and New Citizens Affordable Housing: A Case Study of Guangzhou

YE Yumin<sup>1</sup>, ZHANG Lizheng<sup>1</sup>, SUN Yue<sup>2</sup>, WANG Jiejing<sup>1</sup>

(1. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872;

2. Guangzhou Municipal Planning and Natural Resources Bureau, Guangzhou, Guangdong 510030)

**Abstract:** In China, the regeneration of “Villages in the City” (ViCs) is related to the spatial problem of urban governance, while the affordable housing of new citizens is associated with the social problem of urban governance. Actually, they are twin problems of urban governance in the Chinese context. However, due to the separation of disciplines and the departmental administrative system, Chinese academic communities and local governments separately treated the twin problems for a long time. In view of this, the historical opportunity of urban village regeneration needs to be taken to change informal housing into legal and formal housing. This suggestion can synchronously solve the two historic governance problems of the regeneration of ViCs and new citizens affordable housing, and at the same time establish a joint settlement mechanism for urban village renewal and new citizens’ affordable rental housing supply. We put forward a “2-2-4-2” affordable housing supply framework for new citizens, and apply it to Guangzhou. The empirical result shows that the housing demand of all new citizens can be basically satisfied and it can prevent ViCs from spreading and regenerating when 50% of ViCs in Guangzhou renewing.

**Key words:** Regeneration of ViCs; New citizens; Affordable housing; Coordinated solution; Guangzhou program

(责任编辑 武京闽 王伯英)