

中国城市边缘区乡村“社会—空间”互构机制与管治政策研究

“Social-Spatial” Mutual Construction Mechanism and Governance Policies of Rural Areas in the Urban Fringe of China

叶裕民 郭耿权 张理政

YE Yumin, GUO Gengquan, ZHANG Lizheng

摘要：在中国快速城镇化过程中，城市边缘区乡村发生了深刻而剧烈的社会变革和空间转型，探究其演变机制和管治治理政策对于城乡融合发展具有重要意义。借鉴新马克思主义学派的“社会—空间”理论视角，本文构建了中国城市边缘区乡村演化的“社会—空间”分析框架，将城市边缘区乡村分为城中村、节点村和边缘村3种类型。结合对广州市番禺区里仁洞村、东沙村、紫坭村的多案例分析，发现不同类型的城市边缘区乡村始终处于社会对空间的建构、空间对社会的反馈以及社会对空间的再建构过程中。在这种“社会—空间”互构机制下，中国城市边缘区乡村的演化已不同于刘易斯二元结构理论图景，而是城乡二元结构与新二元结构交织衍生的过程。基于此，本文提出从解构“社会—空间”互构机制入手，优化城市边缘区乡村管治治理策略，推动城市边缘区双重二元结构一体化。

Abstract: During China's rapid urbanization, rural areas in urban fringes have experienced profound social and spatial changes. Exploring their evolution mechanisms and governance strategies is of great significance for the integrated development of urban and rural areas. Drawing on the perspective of Neo-Marxist Social-Spatial Theory, this paper constructs a social-spatial analysis framework for the evolution of rural areas in urban fringe areas of China, and classifies these rural areas into three types: urban villages, “node villages”, and “peripheral villages”. Based on the multi-case analysis of Lirendong Village, Dongsha Village and Zini Village in Panyu District, Guangzhou, it is found that villages in different types of urban fringe areas are always in the process of social construction of space, spatial feedback to society and social reconstruction of space. Under this mechanism of social-spatial inter-construction, the evolution of rural areas in the urban fringe of China is different from the theoretical landscape drawn by Lewis's dual structure, but rather an interweaving and derivative process between the urban-rural dual structure and the new dual structure. Based on this, we suggest to optimize the governance strategies and promote the integration of the double dual structure in urban fringe areas through deconstructing the social-spatial inter-construction mechanism of the rural areas in urban fringe.

关键词：城市边缘区；“社会—空间”视角；城乡二元结构；新二元结构；管治治理

Keywords: urban fringe; social-spatial perspective; urban-rural dual structure; new dual structure; governance

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)

作者：叶裕民，博士，中国人民大学公共管理学院，教授，博士生导师，学术委员会主任
郭耿权，中国人民大学公共管理学院，本科生
张理政（通信作者），博士，住房和城乡建设部政策研究中心、中国社会科学院大学城乡建设经济系，副研究员。zhanglz_edu@163.com

城市边缘区作为城乡之间土地利用、社会和人口特征的过渡地带^[1]，是城镇化进程最活跃、社会经济结构变化最剧烈、人口增长最迅速的热点地区，也是城乡矛盾最激烈的空间^[2]。2024年7月，党的二十届三中全会明确将“完善城乡融合发展体制机制”作为全面深化改革、推进中国式现代化的重要改革举措。因此，研究城市边缘区的演化机制和管治政策具有重要意义。

当前，学界对我国城市边缘区乡村开展了丰富研究，讨论了其概念特征、分类、演化过程和管治政策，但在一定程度上忽视了空间、社会、经济等维度之间的复杂关联，在理论提炼和理论对话方面也存在不足。为此，本文构建我国城市边缘区乡村的“社会—空间”分析框架，旨在从社会与空间维度连续耦合和持续互动的视角剖析城市边缘区乡村的演化机制、讨论其管治政策，并与刘易斯二元结构理论展开对话，初步构建我国城市边缘区演化的解释框架，提出城市边缘区乡村发展的对策建议。

1 城市边缘区乡村的有关研究

1.1 国外语境下城市边缘区的理论研究

城市边缘区的概念最早由德国地理学家路易（Louts）^[3]于1936年提出，此后关注城市边缘区的研究日益增多。普内尔（Pryor）^[4]于1968年首次给出较为系统的城市边缘区定义，即城乡之间土地利用、社会和人口特征的过渡地带，位于中心城区连续建成区与

外围几乎没有城市居民住宅和非农土地利用的纯农业腹地之间,兼具城市与乡村特征,人口密度低于中心城区而又高于周围农村的区域。对于城市边缘区的形成过程,国外学者提出了一些理论解释,如美国规划理论学家弗里德曼(Friedmann)的核心—边缘理论^[5]、美国郊区化理论^[6],以及加拿大学者麦吉(McGee)提出的“乡村—城市”(Desakota,源于印度尼西亚语,desa为乡村,kota为城市,即亚洲发展中国家的城乡融合区)理论^[7]等。然而,国外对城市边缘区的理论解释主要基于西方制度语境,Desakota概念虽源于印度尼西亚等亚洲发展中国家,但与我国城市边缘区存在明显差异。

1.2 中国城市边缘区乡村的特征、分类与管治政策

1990年代以来,随着我国的快速城镇化,国内学者对城市边缘区的认识更加深入,在城市边缘区乡村的特征分类、演化机制、管治政策等方面开展了丰富研究。

特征分类方面,有学者总结,城市边缘区乡村具有功能多元化、社会结构复杂化和组织结构体系化等特征^[2]。在空间和土地利用维度,城市边缘区乡村表现为空间形态圈层化、土地利用对立化^[8],工业发展与土地开发较为分散,城中村现象突出^[9];在经济和产业维度,村集体基本实现了经济收入的“非农化”和农业生产主体的“非本地化”,农民脱农程度较高^[10];在社会和人口维度,人口结构以不稳定的外来人口为主体,社会管理呈现各自为政的农村型管理体制^[11]。此外,一些学者通过遥感数据与识别技术对城市边缘区乡村开展类型学研究:有的基于乡村主导功能,将村庄划分为经济发展功能主导型、农业生产功能主导型、生态保育功能主导型等类型^[12];有的将村庄分为城郊融合型、集聚提升型、搬迁撤并型和规模控制型等类型,并划分出稳定式、微变式和多变式等乡村演变模式^[11];还有的依据村庄区位和管制力度差异,将村庄划分为城中村、城边村、近郊村、远郊村等类型^[13]。

演化机制方面,有学者认为,城市郊区化与乡村城市化两种力量在城市边缘区并存^{[14][15]}。从城市郊区化的角度来看,城市的产业经济带动了城市边缘区乡村经济密度的提升和产业集中度的提高^[16]。在城市影响下,绅士化对城市边缘区乡村的人口结构、经济发展、物质景观、乡村空间和地域文化均会产生作用^[17]。其中,城市边缘区农村宅基地存在的土地租差是工商资本下乡的主要驱动力^[18]。从乡村城市化的角度来看,不少研究关注旅游城市化对城市边缘区乡村空间演变的作用^{[19][20]},尤其是在旅游城市化的作用下,城市边缘区乡村形成了乡村嵌入型、城市延伸型和乡村内生型3类典型的发展模式^[21]。此外,乡村也可通过提升可达性、加快自然历

史文化资源整合修缮入市等促进资本下乡^[22]。

管治政策方面,有学者认为,独立于城乡二元异质空间的城市边缘区是仍将长期存在的城乡过渡地域,但城乡二元思维、二元制度乃至二元规划的始终延续,导致城市边缘区城乡一体化发展的结构性失衡^[23]。由于规划偏重自上而下的物质空间建设与功能产业布局,尤其对城市边缘区乡村的复杂性和差异性考虑不足,且缺乏对乡村原居民生活与就业空间变化、各类居民点多元发展诉求的调查研究,由此产生了一系列问题^[24]。有文献基于政府、村集体、企业等多元主体权力配置关系的不同,提炼出5种大城市边缘区乡村空间治理模式,分别为政府主导型、政企联合型、内生驱动型、村企联合型和多元协作型^[25]。还有学者分析了乡村振兴^[2]、基本农田保护区制度^[26]等管治政策对城市边缘区乡村发展的影响。

1.3 已有研究的不足

当前,国内学者已经对我国的城市边缘区乡村进行了深入研究,但仍存在两点不足:一方面,已有研究各有侧重,多选择空间、产业、经济、社会中的某一个维度展开,忽视了不同维度之间的复杂关联,因而在揭示城市边缘区乡村演化机制方面存在局限;另一方面,已有研究以案例分析为主,往往提出个案化的政策建议而缺乏理论提炼,这也导致相关研究与城镇化、城乡关系等理论对话不足,未能有效推动城市边缘区的相关理论发展。

为此,本文试图结合空间生产理论,探究中国城市边缘区乡村的“社会—空间”互构关系,构建城市边缘区乡村的演化分析框架,并通过与刘易斯等学者的二元结构理论对话,提出更加符合中国实际的城市边缘区乡村演化的理论解释。

2 城市边缘区乡村的“社会—空间”分析框架

1973年,法国著名马克思主义哲学家、社会学家列斐伏尔(Lefebvre)的《空间的生产》(*The Production of Space*)出版,系统阐释了空间生产理论,并提出了该理论的核心观点——(社会的)空间是(社会的)产物^[27]。换言之,空间不是既定存在的,而是社会建构的产物。1980年,索亚(Soja)在继承列斐伏尔等人空间观的基础上,更为明确地提出了“社会—空间”辩证法,认为空间既表达着社会关系,又对社会关系产生反作用,即空间并不简单从属于社会关系,空间与社会之间是“辩证地相互交织、不可分割的”,不存在一方对另一方“永久而僵化的支配”^[28]。列斐伏尔、索亚等新马克思主义学者提出的“社会—空间”理论视角深刻揭示了社会与空间的统一性,是解析我国城市边缘区乡村演化机制的有力理论工具。

在“社会—空间”演化分析框架中，资本、权力和个体能动者是重要的实践主体，也是许多新马克思主义学者讨论的核心议题。其中，资本并非单一指向地产开发商，而是包括土地资本、商业资本、金融资本等在内的多个主体。权力主体既包括政治力量，也包括制度安排本身，本文中主要指代地方政府。个体能动者包括村民、外来人口等相对无组织的个体，他们同样具有自身的利益诉求和个体能动性，可能采取社会行动塑造日常生活空间。因此，资本、地方政府与个体能动者三大主体将通过空间实践，共同驱动着城市边缘区乡村的演化。

改革开放以来，我国快速而粗放的城镇化进程主要由城市政府和资本主导，高效率的现代产业不断向城市边缘区延伸，产业集聚效应和外溢性带动部分农业村落实现“退一进二”“退二进三”，尤其是位于交通节点的村落空间变化更为突出，产业集聚发展，空间品质和基础设施提升，成为周边地区的节点村。与此同时，一些个体能动者（如新市民和失地农民）的需求相对被忽视，并在特定的社会关系下通过空间实践生产与建构出城中村。此后，城市边缘区空间结构的变化又反过来深刻影响了社会关系。一方面，城中村空间密度高、基础设施匮乏等空间特征对新市民个人发展产生不利影响。例如：笔者曾发现，城中村固化新市民租户社会阶层的“藩篱效应”强于促进其社会流动的“阶梯效应”^[29]。另一方面，在一些交通不便或区位偏远的村落，劳动力被就业机会吸引，不断向节点村和城中村转移，原村落逐步空心化，成为边缘村。“城中村、节点村、边缘村”作为城市边缘区的3种典型村庄空间形态逐步形成。社会关系与空间结构完成一轮耦合，并不意味着“社会—空间”互动的结束，而受空间反馈影响的社会关系又将对空间发挥反复重构作用，形成连续耦合。城中村新市民长期无法实现社会流动，只能寄居在城中村内，不断生产和固化城中村空间。排斥性的城中村改造不断驱离流动人口，致使城市边缘区的城中村持续再生，空间问题和社会问题也持续加剧。边缘村由于劳动人口减少，引发空间发展停滞、基础设施不足、土地住宅闲置、产业结构单一等空间特征，更加难以吸引人口，空心化问题加剧，导致“社会—空间”陷入不良循环。

在此分析框架下，我国城市边缘区乡村的演化机制呈现出明显的“社会—空间”互构逻辑，资本、地方政府和个体能动者驱动着社会和空间的“连续耦合”（即社会与空间两个变量的持续相互作用），推动城市边缘区形成“城中村、节点村、边缘村”3种典型村庄空间形态：城中村位于城市建成区范围内，耕地基本已被征收，呈现出空间密度高、租金经济发达、外来人口聚集等典型特征；节点村和边缘村尚未被城市用地完全包围，一般位于城乡用地交错地带，其中

节点村人口、产业相对集聚，边缘村则依然呈现典型农村的生产生活特征（图1）。

结合这一分析框架，下文以广州市番禺区为案例区域，选取典型村庄开展多案例分析，以解构城市边缘区乡村的“社会—空间”互构机制。

3 城市边缘区乡村的“社会—空间”互构机制

广州市番禺区位于广州中南部，是广州市中心城区与远郊区县交界地带，属典型的城市边缘区。在城镇化发展过程中，该区在地方政府、资本和个体能动者的驱动下，社会关系与空间形态不断互构，逐渐演化形成了以里仁洞村为代表的城中村、以东沙村为代表的节点村，以及以紫坭村为代表的边缘村（图2）。

3.1 城中村的“社会—空间”互构：以里仁洞村为例

里仁洞村位于广州市番禺区南村镇，周边被万博商务区、长隆旅游度假区、商品房小区和城市公园等包围，建筑密集、空间拥挤、人口集聚的特征明显，高峰时外来人口超过4.5万人，是城中村的典型代表（图3）。

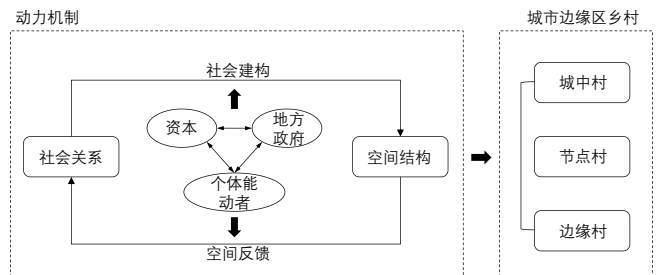


图1 城市边缘区乡村“社会—空间”连续耦合的分析框架

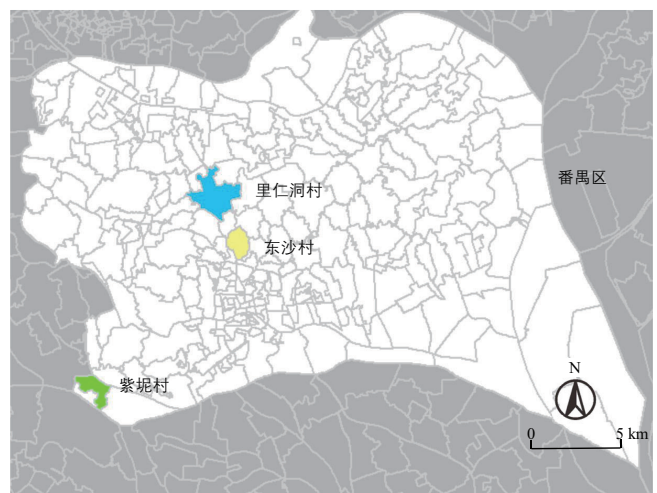


图2 广州市番禺区3个典型村庄的区位



图3 里仁洞村村貌
资料来源：广州市规划和自然资源局番禺区分局

3.1.1 外来人口城市权利的缺失建构城中村空间

1990年代以来，在快速而粗放的城镇化进程中，里仁洞村的社会关系发生了显著变化。1990年代之前，里仁洞村始终保持着传统农业村落形态，1991年耕地占村庄总用地面积的比例仍有69.5%，建设用地仅占约8.5%。此后，番禺撤县设市、设区，开启了快速城镇化进程，地方政府采用“征地不征村”模式，推动城市用地逐渐蔓延并包围里仁洞村。村内大量耕地被征收，2006年的耕地占比下降至11.7%，但宅基地得以保留。在地方政府与资本主导的城镇化过程中，里仁洞村民失去了赖以生存的耕地，迫切需要寻找新的收入来源。与此同时，土地和住房的市场化改革也推动正规住房市场房价与房租上涨，低收入的外来务工人员迫切希望寻找价格低廉的住房和就业场所。21世纪初以来，里仁洞村因交通便利、房屋租金低廉等特点吸引了大量服装厂以及就业人口入驻，2015年人口高峰期时，该村户籍村民仅5000余人，却吸引了超过4万名外来人口来此就业居住。在这样不平衡的社会关系下，村民与外来人口结为个体能动者的领域联盟，这种以业缘关系为纽带的社会网络逐渐嵌入里仁洞村原有的、以地缘和血缘为纽带的社会网络，形成了新的社会结构。

在新的社会结构下，个体能动者的领域联盟通过空间实践，开启了城中村的建构过程。为满足外来务工人员的居住需求，村民开启了大规模的“造房运动”，利用自有宅基地大量加建住房，房屋从原有的1~2层砖木结构普遍加盖至5~6层，村内建筑密度和高度迅速增加，形成了“一线天”“握手楼”等典型景观。同时，为满足电商经营与物流运输的需求，里仁洞村将水泥路改造为沥青路，补齐基础设施，空间形态开始显著改变，建设用地面积占比超过80%，已演变为典型的城中村。

3.1.2 城中村空间对社会流动的双重反馈作用

在“社会—空间”分析框架下，里仁洞村的空间状态也反向固化了外来人口城市权利的缺失。由于村内公共服务匮乏，外来人口缺乏正规就业单位依托，难以获取政府提供的培训服务，从而制约了人力资本和职业技能提升，其生存状况与村内服装电商发展深度捆绑。2017年以来，电商竞争日益激烈，加之周边长隆旅游度假区、万博商务区等项目的建设，里仁洞村服装电商产业受到较大冲击，一些就业能力较强的外来人口开始外迁寻找新的机会，但仍有不少因人力资本和职业技能受限只能选择留下。截至2020年，里仁洞村外来人口从超过4万人的峰值下降至约2万人。对于留守的外来人口而言，里仁洞村实际上成为一种“规训空间”——虽然提供了居住与就业空间，却被迫陷入低水平发展的“内卷化”困境，难以实现经济积累、户籍转变和社会流动。

里仁洞村的情况并非特例。作者通过分析广州市番禺区包括里仁洞村在内的80个城中村、1895个新市民租户样本在2015—2020年间的发展情况^[30]，发现在2015年居住城中村的外来人口中，仅有4.4%“走出城中村”，实现了经济积累和健康居住；而95.6%的样本均“留在城中村”，绝大多数未能实现社会流动和市民化。

3.1.3 人口社会固化使城中村空间陷入“低端锁定”

在城中村的“藩篱效应”下，大量低收入、低技术、无保障的群体长期无法实现市民化，固化了以外来人口权利缺失为核心的不平衡社会关系，而这种社会关系又是塑造城中村空间的主要动因。由此，社会关系对城中村空间进行反复建构，使得城中村空间被锁定为当前状态——空间拥挤、住房条件不健康的现状长期无法得到改善，产业停滞于低附加值业态，教育医疗等公共服务配套依旧缺失。“社会—空间”由此形成了相互强化的因果循环和互构关系，导致城中村问题积重难返。2023年以来，为破解里仁洞村“社会—空间”之间自我固化的倾向，城中村改造作为一种外部干预手段，试图通过空间再生产打破这一循环，目前仍在实施进程中。

3.2 节点村的“社会—空间”互构：以东沙村为例

东沙村位于番禺区东环街，地处番禺区交通网络节点，近年来吸引了大量产业和人口集聚，2025年外来人口达1.1万人，是节点村的典型代表（图4）。

3.2.1 生产关系变化推动东沙村空间转型

1990年代以来，小资本主体和个体能动者的领域联盟逐步改变了东沙村的传统社会结构。1980年代以前，东沙村属传统农业村落，以种植水稻、蔬菜为主。改革开放后，

尤其是1990年代以来，地方政府推动番禺大道和新光快线等交通干线建成，大幅改善了东沙村周边的交通条件，逐渐吸引了以劳动密集型企业为代表的小资本主体关注。1994年，东沙村决定出租部分集体建设用地，建成村级工业园，引入五金加工、制衣等劳动密集型产业，形成了以厂房、商铺出租为主要经济收入的发展模式。受交通条件和产业集聚的吸引，外来人口及其周边村庄的劳动人口开始向东沙村聚集。2001年，东沙村已吸引外来人口2517人，超过了本村户籍人口规模。同时，由于交通条件较好，在城区务工的部分村民依然回村居住，人口结构相对合理。

在此过程中，小型资本主体、村民和外来人口等形成了个体能动者的领域联盟，新的工业发展需求和居住就业需求共同推动着东沙村工业化转型和空间演变。2000年前后，东沙村与街道共同投资完成村内主干道的水泥硬化，开通市广路和市新路，基础设施品质逐步提升。2004年左右建成了规模较大的新工业园区，2008年建成居民大厦，主要经营动漫周边产业，此后成功打造了新力工业园、骏盈大厦、东沙商业楼等产业集聚区，东沙村空间形态已发生彻底转型。

3.2.2 基础设施和产业布局推动社会结构转型

21世纪初以来，东沙村空间条件的改善为产业结构升级和社会结构优化奠定了重要基础。由于前期村内公共设施的改善和产业园区的建设，东沙村得以吸引一批高新技术企业和高技术人才入驻，吸引并培育了一批上下游配套产业，构建了以数控机床、灯光音响、高分子新材料等为主导的特色产业集群，包括9家高新技术企业和3家省级专精特新企业，年产值超6亿元。2024年，东沙村集体经济预计5300多万元，股东人均分红过万元，带动村民、外来就业人口增

收。生产关系和社会结构逐步优化，也促进了东沙村的社会治理创新。例如：东沙村创新利用“互联网+智能门牌”为出租屋打造“数字身份证”，形成房屋租赁管理闭环，打造了全区首个村级智能便民服务站等。

3.2.3 社会结构变化推动村庄空间升级

2015年以来，产业和人口结构的变化催生新的社会需求，促进东沙村空间品质进一步提升。为满足高新技术企业对空间品质的需求，以及高技术、高学历人才对居住品质的需求，东沙村开展了“三清三拆三整治”，对村内违法建设和人居环境问题加大整治力度。自2015年以来，东沙村每年约投入900多万元对村内各类基础设施进行改造，目前共新增泊车位1360多个，建设文化中心、长者饭堂、图书馆等设施，协助村民合法改建自建房900多幢，提升了居住品质。2024年，村委会推动“四小园”（即小公园、小花园、小菜园、小果园）建设，村民主动捐献闲置地、边角地、砖石用于建设和修路。目前，东沙村已经拥有7个公园、1所小学、2所幼儿园、4个篮球场，并配有街道卫生服务站。由于环境的改善，村民与外来人口关系融洽，交流互动频繁，村民还会邀请外来人口参与本村的“十香会”。可见，东沙村的“社会—空间”关系形成了良性循环。新冠疫情以来，东沙村外来人口逆势增长，进一步集聚产业、吸引邻近人口，成为周边区域重要的节点村。

3.3 边缘村的“社会—空间”互构：以紫坭村为例

紫坭村位于广州市番禺区沙湾街道，处于城市边缘区外缘带，村域面积约412hm²（图5）。在城镇化过程中，农业剩余劳动力向城市工业部门转移，人口结构逐渐转向以留守

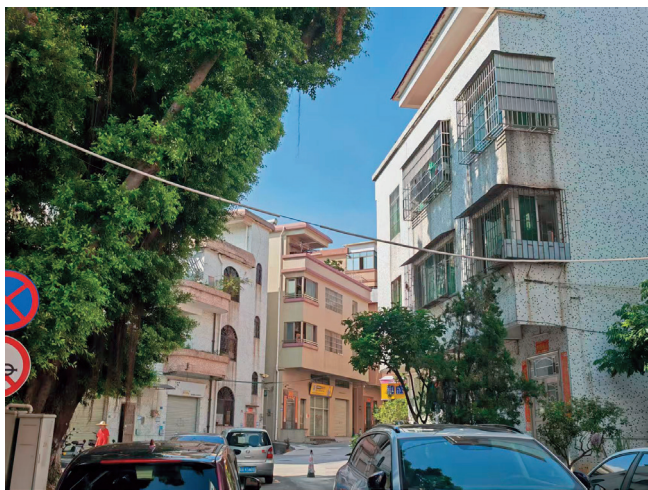


图4 东沙村村貌
资料来源：郭耿权拍摄



图5 紫坭村村貌
资料来源：郭耿权拍摄

妇女儿童和空巢老人为主体，空间结构也随之调整，是边缘村的典型代表。

3.3.1 长期稳定的社会关系维持传统农村空间状态

21世纪前，紫坭村社会结构长期保持稳定，生产生活空间未发生明显变化。从地理区位看，受顺德水道、紫坭河等水系分割，该村与周边地区相对隔离，交通条件一般。改革开放以前，村庄以农业为主，主要种植水稻、蔬菜，养殖塘鱼，仅有紫坭糖厂等少量工业。改革开放以来，紫坭村尝试建立工业园区，吸引了纸箱、五金、家居等产业进驻，并引入一些外来人口。但整体而言，紫坭村仍以本村户籍人口为主，约1000户，外来常住人口约为户籍人口的一半，社会网络仍维持以地缘、亲缘为主的熟人社会，传统社会结构未受到明显冲击。也正是由于社会结构的稳定，紫坭村的生产生活空间仍保持着传统农村风貌，农业用地占比较大。因此，村社主要经济来源为集体用地出租的租金收益，经济能力有限，导致产业、教育、医疗等配套设施相对匮乏，1997年仅有1所小学（红基小学）和1间卫生站。

3.3.2 空间竞争劣势带来人口结构变化

21世纪初以来，在番禺区城镇化进程中，紫坭村的空间竞争劣势导致人口流失现象严重。从产业空间看，紫坭村虽曾尝试发展紫坭糖厂等工业企业，但在市场经济竞争下，传统甘蔗种植遭遇巨大挑战，加之紫坭岛被列为水源保护区，工业用地受到较大限制，糖厂最终于1997年宣告破产，其余工厂所需劳动力减少，影响居民就业。从基础设施看，村内教育、医疗资源匮乏成为许多家庭离开村庄的重要推动力，文体活动中心等设施不足，难以吸引年轻人回流。与此同时，在番禺区城镇化加速进程中，涌现了就业机会多、生活便利的城中村和节点村等，对村内年轻人的吸引力不断增强，导致务农群体逐渐萎缩。根据番禺区规划部门调研，受访村民的收入来源中排在首位的是“打工收入”，占55.7%。因此，紫坭村青壮年流失率高企，村内留守人群以老年人为主，呈现明显的“老龄化”“空巢化”特征，进一步加剧了村庄“空心化”。

3.3.3 社会结构空心化造成空间衰败

由于社会“空心化”日趋严重，紫坭村生产空间、基础设施、文化空间、商业空间均出现不同程度的衰败迹象。生产空间方面，劳动力短缺导致部分鱼塘撂荒，抛荒、弃耕、空屋现象也时有发生。2020年以来，周边各类景区兴起，使

得紫坭岛宝墨园景区竞争力减弱，旅游人数减少。生活空间方面，根据规划部门调研，51.7%的受访村民认为最需要解决的环境整治问题是拆除危房。目前紫坭村1399套出租屋中有554套空置，已租房屋环境恶劣，上述现象均反映出居住空间衰败问题突出。同时，为应对老年人口占比上升带来的社会保障压力，有限的集体收入难以支撑基础设施维护管理，1997年以来，村内道路建设基本没有进展，小学、卫生所等基础设施也未增加。此类边缘村“社会—空间”的重复建构形成了不良循环，社会和空间均日趋衰败。

如今，紫坭村正在地方政府的帮助下，利用自身丰富的历史文化古迹和民间艺术实现复兴。例如：将糖厂遗址打造为文旅景点，持续建设完善宝墨园、南粤苑等旅游资源，积极完善社会治理，制定自治章程和村规民约，在村民民俗传承、人居环境整治、历史文化保护等方面作出规约，以期“实现乡村由表及里、形神兼备的全面提升”^①，并取得了积极转变。

4 中国城市边缘区乡村演化解构框架与管治策略

基于对中国城市边缘区乡村的“社会—空间”分析，本文发现，中国城市边缘区乡村的演化机制已不同于传统的刘易斯二元结构理论图景，需要在中国化背景和语境下进行延展和创新，构建新的解释框架。

4.1 新的解释框架：从城乡二元结构到新二元结构

1954年，经济学家刘易斯（Lewis）发表文章《劳动力无限供给条件下的经济发展》（Economic Development with Unlimited Supplies of Labor），提出二元结构模型^[31]。简而言之，该理论认为，发展中国家存在着发达的工业部门（城市）与落后的农业部门（乡村）之间的二元结构。发展中国家的农村往往人口增长率过高，而土地资源和资本投入有限，不断增加的劳动力投入会使劳动的边际生产率逐步下降，最终降至零甚至负值。城市中高效率的工业部门将持续吸纳农村大量过剩的劳动力，直到农业部门剩余劳动力被吸纳完毕，农业边际生产效率逐步提升，城乡劳动力转移开始跨越“刘易斯拐点”，城乡二元结构逐步统一。刘易斯二元结构理论揭示了城市经济发展的动力所在，即乡村人口持续进入城市现代部门就业，这深刻影响了发展经济学理论和诸多发展中国家的政策实践^[32]。

然而，与刘易斯所阐述的二元结构模型不同，中国城镇化过程衍生的城乡二元结构和新二元结构（新二元结构即发达城市内部发达的中心城区与落后的城市边缘区之间、拥有

① 资料来源：番禺区沙湾街紫坭村村规民约（2023版）。

城市权利的本地市民与缺乏城市权利的外来人口之间的二元结构^[32]，已经形成一种双重二元结构。在中国城市边缘区，农业转移人口带来的社会关系变化是塑造节点村和边缘村的重要动力，也是导致城乡二元结构形成的关键原因，这基本符合刘易斯二元结构的理论图景。然而，部分进入城市建成区工业部门的农业劳动力受到制度排斥和人力资本等因素影响，未能全部、及时地进入正规就业部门，也没有随技术进步获得技能增长，而是被长期排斥在经济发展的核心领域之外。这些被排斥的农业转移劳动力规模不断扩大，在城市内部形成了大量的低效率部门，并在社会建构的作用下，形成城市边缘欠发达的连片区域，即城中村。在这一状态下，城乡之间劳动力转移过程并没有如刘易斯二元结构理论所描述的那样实现城乡一体化和现代化。究其原因，该理论仅仅关注劳动力的空间流动，没有研究劳动力的社会流动，忽视了制度因素以及人力资本变量。本文中，城中村既是新二元结构的载体，实质上也是城乡二元结构向城市内部的一种延伸，由此新二元结构与城乡二元结构之间也形成了某种关联。

可见，中国的城市边缘区乡村演化机制实际上是双重二元结构形成的过程，这一过程由资本、地方政府和个体能动者推动，通过社会关系对空间的建构、空间对社会的反馈以及社会对空间的再建构过程，形成一种“社会—空间”互构逻辑，城乡二元结构与新二元结构不断固化，已经严重制约我国的人力资本积累，掣肘城市整体现代化和经济高质量发展，成为我国跨越“中等收入陷阱”、实现新型城镇化的重大挑战，也是国家现代化亟待解决的重大难题。

4.2 中国城市边缘区乡村“社会—空间”管治策略优化

优化完善城市边缘区乡村的管治治理策略，需要以促进双重二元结构一体化为目标，以解构“社会—空间”互构逻辑为思路，提出破解路径：一方面应以空间更新为抓手，改善城市边缘区乡村的社会结构；另一方面应以社会治理为抓手，阻断社会关系对低质空间的重复建构，从而促进城市边缘区双重二元结构一体化，支撑大城市整体现代化和经济社会高质量发展。

4.2.1 城中村管治治理策略优化

1990年代以来，中国各大城市致力于通过城中村改造开展治理，主要可分为拆除新建和整治提升两种模式。2023年，国务院办公厅印发《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，正式将城中村改造以及拆除新建、整治提升、拆整结合3类模式上升为国家政策^[33]。

拆除新建模式是各地主要采取的管治治理对策，自21

世纪初以来经历了3个阶段的变迁，分别被称为1.0模式、2.0模式和3.0模式^[32]。2000年，北京市率先形成了拆除新建的1.0模式，以“政府主导、村民决策”的方式开展，由政府主导改造方案与制定补偿标准，承担改造成本，并负责具体动迁和重建实施。2009年，在“三旧改造”试点背景下，深圳探索形成了2.0模式，以“政府引导、市场运作、村集体决策”的形式开展，地方政府负责制定制度规范，退出具体实施过程，由市场主体承担改造成本并主导拆除新建的具体实施工作。然而，1.0模式和2.0模式均忽视了新市民居住需求等社会目标，导致新市民不断向城市外缘地带迁移，其社会关系的空间转移生产和建构出新的城中村。2015年，广州市在前期探索经验的基础上形成3.0模式，以“依法治理、市场实施、村民决策、新市民参与”的方式开展，将城中村新市民租户的居住需求纳入考量，在包容性上取得了一定进步。例如：要求城中村复建安置区中用于建设小户型住房的建筑面积不低于总住宅建筑面积的25%^[34]，以满足市民化需求。这一策略已经在里仁洞村等城中村改造项目中得到初步实践，广州市新一轮城中村规划已经产生217万m²的小户型住宅。2023年以来的国家政策也吸纳了这一经验，鼓励将村民富余的安置房以小户型为主单独设计、集中建设，并长期租赁用作保障性租赁住房，希望在城中村拆除新建中同步解决新市民住房问题。政策实践进入包容性全面改造的探索阶段，有利于破除城中村空间—社会的互构机制，从社会根源上解决城中村问题。

整治提升模式是2017年以来各地开展的创新探索，无须改变土地权属关系和整体建筑格局，可在短期内有效推动城中村空间提质增效，通常被认为更具有社会包容性。但其局限体现在，它囿于实施手段和开展规模，在不改变整体格局的情况下，难以彻底解决新市民可支付健康住房问题，改造好的住房仍然是“非健康住房”。具体而言，从社区环境看，由于整治提升很难实现土地整备并为基础设施提供建设空间，公共服务和基础设施仍未能按照城市规划标准配置；从建筑质量看，仍然存在严重的居住安全隐患，部份属于违法建筑；从房屋内部看，独立厨房、卫生间配备率低，成套率较低。严格来说，整治提升模式难以为村庄常住人口提供真正“住有宜居”的居住环境和条件，且这一缺陷受制于其基本特征而很难弥补。因此，该模式对于外来人口不平等的社会关系只能发挥一定的缓解作用，而未能彻底解决，空间环境对社会关系依然存在制约作用，社会结构使得城中村空间仍在建构和固化中。

对于城中村，要创新探索包容性改造模式，通过空间重构为新市民提供可支付健康住房，避免社会关系对城中村的重复建构。建议构建包容性多元决策机制：地方政府主

体应退出利益主体的直接博弈范围，仅履行制定规则、建构秩序的“元治理”职能；资本在城市更新中发挥工具性作用，承担具体实施工作并获取合理利润；城中村村民通过集体表决发挥决策作用；外来租户在社会组织的统筹和帮助下参与社区联席表决机制，进入更新治理结构。在此基础上，将新市民可支付健康住房供给纳入城中村改造规划，通过拆除新建提供健康的社区环境和住房条件，同时利用村民回迁后自住富余的出租住房，建设30~60 m²的小面积可支付健康住房，纳入保障性租赁住房管理，通过降低套均租金满足新市民租户的居住需求。以可支付健康住房为基础，结合户籍制度改革，促进新市民迁移家庭化、公共服务均等化、人力资源资本化和中产阶层化，从而缓解新市民在城市中的不平衡社会关系，从社会根源上破解城中村空间不断再生的难题，打破“社会—空间”互构循环，破除新二元结构。

4.2.2 节点村和边缘村管治策略优化

2017年以来，中央和地方政府通过乡村振兴战略推动节点村和边缘村的管治治理。自2017年党的十九大报告首次提出乡村振兴以来，我国出台了以《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》等为代表的一系列战略规划体系，以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为总要求，在城市边缘区节点村和边缘村空间发展、社会发展等多个维度均取得了显著治理成就，“社会—空间”关系形成良性互动。尤其是近年来，边缘村的卫生、教育、生态、交通、信息、网络条件得到较大改善，吸引了一些农民回乡。然而，也有一些边缘村的空心化状态未能得到根本改善。部分地方推进边缘村现代化的路径也是一种依赖土地进行大片开发区和工业区建设的方式，忽视了对城乡一体化的系统把握和对乡村本身发展基础的关注。

对于节点村，一方面要推动空间转型，为人口和产业持续发展提供基础。乡村振兴不能是封闭的，恰恰需要与城镇化结伴而行。节点村可以充分利用区位优势，探索建立城乡之间的生产要素的黏合机制，进一步消除城乡劳动力、人才、资金、技术、社会资本双向流动的梗阻。例如：优化土地利用政策，尤其是通过完善土地流转制度和土地指标交易制度，将传统农业生产生活空间腾挪、转型为现代化的生产生活空间，同时推动城市优质公共服务向节点村延伸，为人口和产业的进一步发展提供支撑。另一方面要提升社会治理水平，保障空间有序发展。地方政府和村集体要根据空间发展需求，提升村庄自治能力和社会治理水平，完善各项服务供给，严格规划管理，坚决防止节点村向城中村转变。

对于边缘村，一方面要提升空间品质，发展特色产业，

吸引人口回流。根据边缘村规划定位和居民的生活发展需求，加快补齐基础设施和公共服务短板，尤其是道路、水利、公共环境基础设施和教育、医疗卫生服务，可采用点状分散式布局，与节点村之间发挥服务设施的互补效应。引导边缘村结合自身区位和资源优势找准发展定位，扶持高质农业、高端农产品、观光农业、乡村休闲旅游、乡村文创、乡村康养等产业，以特色历史文化和宜居乡村空间吸引人口回流或定居。另一方面要提升社会治理效能，提升人力资本，推动空间转型。根据边缘村发展定位，向村民和外来人口开展针对性的职业技能培训，同时加强人才技术支持，开展规划师、建筑师等专业志愿者下乡服务活动，提供智力支撑。向村集体投入具有一定自主决策权的公共服务资金，培育孵化村民代表会议、村民议事会等适度规模的决策机构，凝聚人心和发展资源。此外，对于一些人口规模小、人口流失严重、自然条件较差、处于生态红线内的村庄，未来以生态修复为方向，推进搬迁和拆除，引导人口向节点村和城镇转移。UPI

注：文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

感谢广州市规划和自然资源局番禺区分局以及里仁洞村、东沙村、紫坭村村委会在调研中给予的大力支持。

参考文献：

- [1] 荣玥芳, 郭思维, 张云峰. 城市边缘区研究综述[J]. 城市规划学刊, 2011(4): 93-100.
- [2] 韩炜, 赵一夫. 乡村振兴背景下大城市边缘区乡村空间治理机制与模式研究[J]. 地理科学, 2023, 43(8): 1340-1349.
- [3] LOUIS H, PANZER W. Die geographische Gliederung von Gross-Berlin[M]. Stuttgart: Englehorn, 1936.
- [4] PRYOR R J. Defining the rural-urban fringe[J]. Social forces, 1968, 47(2): 202-215.
- [5] FRIEDMANN J. Regional development policy: a case of Venezuela[M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [6] 钟睿, 国子健. 边缘城市：城市空间不连续拓展的经济学释义及延伸思考[J]. 规划师, 2019, 35(13): 76-81.
- [7] McGEE T C. The emergence of Desakota Regions in Asia: expanding a hypothesis[M]. Honolulu: University of Hawaii Press, 1991.
- [8] 范凌云, 雷诚. 大城市边缘区演化发展中的矛盾及对策：基于广州市案例的探讨[J]. 城市发展研究, 2009, 16(12): 22-28, 55.
- [9] 顾朝林, 吴莉娅. 中国城市化研究主要成果综述[J]. 城市问题, 2008(12): 2-12.
- [10] 陈世栋, 袁奇峰, 邱加盛. 基层的土地制度创新：城市边缘区农地大规模流转的特征与机制：基于广州市白云区百村调查[J]. 现代城市研究, 2016(8): 86-93, 99.
- [11] 李雪梅, 袁洋, 黄凌翔, 等. 基于多源遥感数据的乡村类型识别与演变模式研究：以天津市城市边缘区为例[J]. 生态与农村环境学报, 2023, 39(8): 981-989.
- [12] 杨忍, 张菁, 陈燕纯. 基于功能视角的广州城市边缘区乡村发展类型分化及其动力机制[J]. 地理科学, 2021, 41(2): 232-242.
- [13] 袁奇峰, 陈世栋. 城乡统筹视角下城市边缘区的农民、农地与村庄[J].

- 城市规划学刊, 2015(3): 111-118.
- [14] 陈佑启. 试论城乡交错带土地利用的形成演变机制[J]. 中国农业资源与区划, 2000, 21(5): 22-25.
- [15] 周一星. 城市地理学[M]. 北京: 商务印书馆, 1995: 53-60.
- [16] 关丽丽. 城市边缘区产业结构的空间特征与演变模式分析: 以成都市为例[J]. 首都经济贸易大学学报, 2012, 13(6): 83-88.
- [17] 刘小琼, 鲁飞宇, 王旭, 等. 大城市边缘区乡村绅士化过程及其机制研究: 以武汉大李村为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(9): 33-41.
- [18] 杨忍, 陆进锋, 李薇. 珠三角城市边缘区典型传统村落多维空间演变过程及其影响机理[J]. 经济地理, 2022, 42(3): 190-199.
- [19] 陈志钢, 保继刚. 城市边缘区乡村旅游化效应及其意义: 以山东日照王家皂村为例[J]. 地域研究与开发, 2007(3): 65-70.
- [20] 王瑗. 城市边缘区乡村旅游地城市化进程研究: 以成都三圣花乡为例[J]. 城市发展研究, 2010, 17(12): 135-138.
- [21] 李亚娟, 陈田, 王婧, 等. 大城市边缘区乡村旅游地旅游城市化进程研究: 以北京市为例[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(4): 162-168.
- [22] 葛语思, 杨忍, 战歌, 等. 城乡互动视角下城市边缘区乡村空间转型的资本介入机制: 以广州港头村为例[J]. 地理科学进展, 2024, 43(3): 458-473.
- [23] 杨浩, 罗震东, 张京祥. 从二元到三元: 城乡统筹视角下的都市区空间重构[J]. 国际城市规划, 2014, 29(4): 21-26.
- [24] 曾穗平, 田健. 知行耦合: 基于社会调查的城市边缘区乡村发展内生动力研究与规划响应[J]. 城市发展研究, 2018, 25(5): 21-28.
- [25] 顾朝林, 陈田, 丁金宏, 等. 中国大城市边缘区特性研究[J]. 地理学报, 1993(4): 317-328.
- [26] 陈世栋, 袁奇峰. 城市边缘区空间管制效果的产权差异及其影响因素: 基于基本农田保护区政策视角[J]. 地理科学, 2015, 35(7): 852-859.
- [27] LEFEBVRE H. The production of space[M]. Oxford: Blackwell, 1991.
- [28] SOJA E W. The socio-spatial dialectic[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1980, 70(2): 207-225.
- [29] 张理政, 叶裕民. 论城中村对市民化的双重作用机制: “阶梯效应”和“藩篱效应”[J]. 城市规划, 2024, 48(11): 98-109.
- [30] 张理政. 外来务工人员如何“走出城中村”: 基于1895份追踪样本的实证研究[J]. 南方农村, 2023, 39(5): 36-43.
- [31] LEWIS W A. Economic development with unlimited supplies of labor[J]. The Manchester School of Economic and Social Studies, 1954, 22(2): 139-191.
- [32] 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(8): 1-10.
- [33] 国务院办公厅. 关于在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造的指导意见[EB/OL]. (2023-07-30)[2026-01-20]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_7025843.htm.
- [34] 广州市住房和城乡建设局, 广州市规划和自然资源局. 关于城市更新项目配置政策性住房和中小户型租赁住房的意见的通知[EB/OL]. (2022-05-01)[2026-02-02]. https://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gszfhcxjsj/content/post_8293547.html.

(本文编辑: 高淑敏)

(上接第24页)

式; 第三, 城乡制度公平性往往依赖技术制衡, 尤其是数字时代需通过技术工具推动城乡公众参与水平和决策水平的进一步提升, 形成与政策治理工具的联动。

本研究仅从社会—空间治理视角探讨全球大量城乡链接实践中的一小部分具有一定代表价值的鼓舞性案例。全球不同地区、不同发展阶段的城乡应立足自身情景, 强化城乡链接路径, 如人口迁移、气候变化、生物多样性、营养健康等领域, 形成差异化切入视角。城乡链接的复杂动态性要求采用整体性、系统化的方法, 利用系统性思维打破城乡二元割裂的惯性路径, 以此指导实践和政策的制定。通过持续积累和总结实践经验, 我们可以不断完善城乡链接的理论框架并将其转译为因地制宜的灵活政策工具包, 为缩小城乡差距和实现全球可持续发展目标贡献力量。UPI

参考文献

- [1] UN-Habitat. The New Urban Agenda[EB/OL]. (2016)[2024-04-28]. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.
- [2] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 1st ed. Nairobi: UN-Habitat, 2020.
- [3] UN-Habitat. Urban-rural linkages: guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[R]. Nairobi: UN-Habitat, 2019.
- [4] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 2nd ed. Nairobi: UN-Habitat, 2021.
- [5] UN-Habitat. Compendium of inspiring practices on urban-rural linkages: implementation of guiding principles and framework for action to advance integrated territorial development[M]. 3rd ed. Nairobi: UN-Habitat, 2023.
- [6] SOJA E W. Seeking spatial justice[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.
- [7] LEFEBVRE H. La Révolution urbaine[M]. Paris: Gallimard, 1970.
- [8] LEFEBVRE H. The production of space[M]. Oxford: Blackwell, 1991.
- [9] BRENNER N, SCHMID C. Towards a new epistemology of the urban[J]. City, 2015, 19(2-3): 151-182.
- [10] HARVEY D. The right to the city[J]. New left review, 2008, (53): 23-40.

(本文编辑: 安虹)