

# “城中村”：城市化健康发展必须破解的难题\*

陈柳钦

(天津社会科学院 城市经济研究所,天津 300191)

[摘要]“城中村”是中国城市化过程中的独特现象,是我国城乡不统筹的产物。“城中村”严重制约我国城市化的健康发展,“城中村”已成为困扰我国城市建设和发展的重要问题。要提高城市化质量,提升城市素质,必须进行“城中村”改造。要推进我国城市化的健康发展,就必须实现“城中村”的城市化。

[关键词] 城市;城市化;城中村

[中图分类号] C912.81 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2009)01-0031-04

## 一、“城中村”是快速城市化发展中出现的现象

在我国城市化过程中出现一种很特殊的“城市包围农村”的现象。即在城市化过程中,为了扩大城市规模,借助于城乡二元结构,低价征用城郊农村的土地,逐渐将一部分村落包围在建成区内。这些村落起初还在城市郊区,进而位于城乡结合部,随着城市的持续扩张,最终蜕变为“城中村”。“城中村”,一个现代城市中流行的名词,一个兼有城市和农村性质的元素,成为政府和各界学者普遍关注的对象。在“城中村”有很多既像农村又像城市的现象,诸如:人们生活方式像城市,但人们的思想意识却像农村;追求土地产出更高的经济效益像城市,但无规划的土地管理仍然像农村等。

从西方发达国家来看,绝大多数农村转变为城市是必然的,只是一个时间早晚的问题。由于西方国家工业化水平和个人受教育程度普遍较高,因此农村到城市是一个自然吸附、主动融合的过程,而且西方国家也没有实行城市和农村两套管理体制,因此不存在类似中国的“城中村”,而西方城市出现的“贫民窟”和中国“城中村”是本质截然不同的两种现象。不可否认的是,“城中村”存在的问题如社会犯罪、缺乏必要的基础设施等类似于其他国家的贫民窟,这或许是政府改造“城中村”的初衷。

但“城中村”却在本质上不同于贫民窟。“城中村”现象的大量涌现及其特征表明我国正在进行的城市化进程和西方国家已经历过的城市化进程相比是有着巨大差异的,我国并无西方国家意义上的“郊区化”——中国现在的城市郊区由于快速的城市化进程将很快地变为“城中村”,再演变为城市的市区或次中心市区。“城中村”问题是在快速城市化进程中产生的,是我国城乡二元化的管理体制对基于集体土地产权和集体经济属性的城中村地区,在户籍、土地、规划、建设、融资、就业、医疗、教育和社会保障等方面管理不到位而造成的。可见,“城中村”是中国城市化过程中的独特现象,是我国城乡不统筹的产物。<sup>[1]</sup>

“城中村”最早出现于深圳、珠海等新兴城市,而后在北京、广州等历史悠久的城市随着城市的快速发展也出现了不少的“城中村”。有数据显示,“城中村”,在深圳市有 241 个,在北京市五环内共有 231 个;在广州市,随着城市化的高速发展,因社会治安问题而出现了全国闻名的石牌村、三元里村等众多的“城中村”;在上海的“老城区”,仅徐汇区就有“城中村”40 多个。随着中西部地区现代化进程加速,城市化进程也日益加快,“城中村”大量涌现于我国中西部城市。在西部城市中的西安市,有“城中村”417 个;在太原,有 75 个“城中村”;在同

\* [收稿日期] 2008-07-11

[基金项目] 本文为国家社科基金《集群视角下的创新网络与区域国际竞争力研究》(编号:05BJL066)和黑龙江省科技攻关计划项目《我省城镇化健康发展的资本支持研究》(项目编号:GC06D230)的一部分阶段性成果。

[作者简介] 陈柳钦(1969-),男,湖南邵东县人,天津社会科学院城市经济研究所,教授,研究方向:产业经济、城市经济。

样位于西部的昆明,也有“城中村”288个。这一现象已不仅仅呈现于大型城市,在一些发展较快的中小城市也出现了这样的现象,如浙江绍兴,有“城中村”45个。可见,“城中村”是我国城市化过程中必须深入研究的一个重要问题<sup>[2]</sup>。

与城乡二元结构相联系的“城中村”,有着它所特有的一种特殊现象:“一村两制”。哪里有城中村,哪里就有“一村两制”。由于城市在征地过程中,往往只能将部分农民“农转非”,而把其他村民和整个村庄纳入农村管理体系,这种“一村两制”的现象源于用招工进厂的“农转非”方式,来代替村庄、村民的城市化。伴随市场取向改革的深化,城市居民(主要指近年来农转非的居民)依附在户籍制度上的社会福利保障的含金量明显减少,这种意义上的征地带来的既没有解决“人”的城市化,也没有解决“村”的城市化,并且会带来“城乡差距倒挂”现象的出现。

“城中村”的形成是多种因素共同作用的结果。“外生型”城市化的迅速发展是“城中村”产生的直接原因。改革开放后,我国城市化开始由非市场化道路渐渐向市场化道路转向,城市化进入了快速发展时期,出现了“补课性”的“跨越式突进”。这种现象在我国一些沿海城市更为明显。在城市化快速推进的过程中,城市空间迅速向周围城郊农村扩张。这些条件启动了城郊农村的“外生型”城市化进程,即由外部经济力量推进村庄自身的城市化。这种“外生型”城市化促使这些村落的社会经济结构朝着今天典型的“城中村”演变。从制度角度讲,土地集体所有制、宅基地政策是形成城中村的重要制度条件,土地集体所有和宅基地政策,把村民捆在一起,形成了一个基于土地的利益共同体,难以分化瓦解,这与土地私有国家形成了显著区别。从社会角度讲,中国农村宗族和地缘观念很强,安土重迁,这种居住观念构成了城中村存续的社会心理条件;同时,随着城市化的推进和社会经济的发展,土地增殖,外来人口急增,使得私房出租成为一个利益丰厚的产业,这是城中村得以发展的社会条件。从政府方面讲,主要是:1、认识不足,缺乏及时的规划和调控。政府对城中村的发生、发展后果估计不足,没有及时拿出有效的规划、改造措施,最后积重难返。2、重新安置的经济和社会成本巨大。迅速推进的城市化进程,使得原农村居民主动迎接城市化,并最大限度利用城市化形成的级差地租,使得安置的成本十分高昂,政府一时无力负担,于是采取回避态度,任其发展。3、无法解决农民城市化的善后问题,如重新安排就业,解决其社

会保障和生活来源等。

## 二、“城中村”严重制约城市化的健康发展

“城中村”现象是近些年来出现的一个棘手城市问题。它不仅阻碍了我国城市化的进程,也在一定程度上影响了城市居民的生活水平。随着城市进一步发展的需要,“城中村”问题已经成为各级政府在城市化进程方面关注的头等大事之一。随着城市化的发展,这些“都市村庄”已不能适应城市发展的需要,而逐渐凸显出许多社会问题。散播在我国各大、中、小城市周边城乡结合部的数量众多的“城中村”,实际上绝大部分已处于繁华的闹市之中了,其人口数量、村落规模、土地面积、坐落范围和经济条件等虽不尽相同,但普遍地都存在着一些较为严重和十分突出的共性问题。主要表现在以下几个方面:第一,城市二元管理体制的存在和行政、管理体制的混淆和散乱。“城中村”是在繁华的都市内部,仍实行农村管理体制的行政村,这不免使村民在思想观念、生活方式、住房建设景观、管理模式和居住习惯等方面仍然保留着浓厚的传统农村色彩,使“城中村”成为农村管理体制下的都市“小社会”。第二,规划滞后、管理落伍、建设混乱、市政建设和公共设施严重缺乏。“城中村”的地区规划、建设和社会管理等问题长期处于混乱和低水平状态,不仅造成房屋布局杂乱无章、建筑密度较高、土地利用率和绿化率低下、环境卫生较差、生活和基础设施配套严重不足、各类管线杂乱不堪、道路狭窄、消防和救护通道堵塞等问题,而且还造成违法用地和违章建筑屡禁不止,出现了大量的“接吻楼”、“握手楼”和“贴面楼”。这既破坏了城市景观,影响城市品质,也不利于城市功能的提升,甚至使人们的生命财产在特殊的灾难下受到严重的威胁。第三,精神文明建设疲软,村民思想道德观念陈旧落后,社会治安问题十分突出。由于“城中村”村民和外来人口素质普遍不高,加上出租等手段获取收益比较容易,“城中村”村民普遍表现出游手好闲、不思进取的状态,并缺乏在文化和专业知识技能上进一步提高的能力。“城中村”由于大量的外来人口居住和频繁的经济交往,加上城乡管理的混治,形成一些社会不安定因素。“黄、赌、毒”的现象比较严重,偷盗、打架甚至凶杀等刑事案件时有发生,经济纠纷接连不断,火灾等事故也是屡禁不止,这给“城中村”社会治安带来很大压力。“城中村”作为从事非正式经济、不稳定的低收入流动人口聚居区,与那些在正式经济中就业、享受各种福利的人群聚居的其他城市社区相比,犯罪率高在所难免。低收入使流动人口无力定

居，“无恒产者无恒心”，低廉的犯罪成本等使其具有较高的犯罪倾向。第四，“城中村”集体经济和村民个人未来的发展方向不明，后劲不足，城市化的经济和规模效益受冲击<sup>[3]</sup>。

“城中村”对城市的危害很大，“城中村”里环境脏乱、市政设施不配套、治安混乱，造成了诸多的社会隐患和城市问题，构成了城市现代化发展的严重障碍。“城中村”还导致土地利用不经济、土地本身的价格大打折扣。而且在公众观念中，“城中村”也似乎成为城市问题的“万恶之源”，对它都是如临大敌、敬而远之并充满厌恶的情绪。由于出租房屋获得收入较为便捷，村民亦呈现出“寄生型”的精神形态，自甘堕落、不思进取，甚至出现“二世祖”现象，有边缘化、畸形化的双重人格倾向。有人说它是“毒瘤”，有人形容它是定时炸弹，也有人认为它是城市化进程中农民最后的港湾和堡垒。“城中村”便因此成了城市化进程中绕不开的结。“城中村”不仅阻碍了我国城市化的进程，也在一定程度上影响了城市居民的生活水平。“城中村”这个一度被遗忘的城市角落，开始成为人们关注的热点。“城中村”问题已成为困扰城市化进程的“痼疾”。若不从根本上解决，“城中村”的恶性循环还将持续下去，今后“城中村”改造任务将越来越重，成本将越来越高。

虽然城中村带来各种负面问题，但改造措施一直是各地政府头痛的问题。主要因为：一是，城中村一般占地面积较大，如果按照城市商业开发用地的价格购买，政府必须支付农民巨额资金，政府一般承受不起；二是，占据城中村土地的农民利用城中村土地和住所，能够从中获得巨大的利益，如果不能弥补这些好处，他们一般不会出让城中村土地。总之，收购城中村土地所需巨额的资金以及来自城中村农民巨大的压力是城中村问题之所以较难解决的两个主要方面。农民之所以迟迟不肯出让土地的原因在于：一是，等待土地升值，以期卖个好价钱；二是，利用城中村的地理优势，靠出租房屋能够得到不错的租金；三是，由于城中村农民已无耕地，因此他们希望出售土地后能够得到政府的各项保障，尤其是工作方面的保障<sup>[4]</sup>。

### 三、“城中村”改造推动城市化健康发展

“城中村”的存在给城市经济社会发展带来了严重影响，要提高城市化质量，提升城市素质，必须进行“城中村”改造，要推进我国城市化的健康发展，就必须实现“城中村”的城市化。如果“城中村”的城市化问题都无法解决，更大范围的城市化便无从说起。改造“城中村”是实现农村城市化、

推进城市现代化的需要。当前，“城中村”已成为困扰我国城市发展和建设的重要问题，对“城中村”进行改造和预防显得十分迫切和必要。中国要全面实现小康，就必须实行“城中村”改造，通过土地、人口、经济、社会、环境、规划、建设、管理等各方面的调整，采取有力措施综合整治，实现土地资源的高效配置，提高社区居民的生活质量，通过“城中村”的改造能提高城市土地利用效率，改善居住环境、投资环境和生态环境，更好地建设资源节约型、环境友好型社会，构建和谐和谐社会。“城中村”的改造是一个农村向城市、农民向市民的转型过程，是一场深刻的由量变发展到质变的社会变革，不可避免会遭遇到阻力和困难<sup>[5]</sup>。

浙江省绍兴市对经济开发区内 17 个行政村、4363 户的“城中村”的改造是比较成功的。它的基本做法是：在查明开发区内“城中村”的现状以后，在充分听取乡村干部和广大拆迁户意见的基础上，制定了“城中村”改造的拆迁安置政策，主要是采取了统一拆迁（而非一村一户单独拆迁）、统一规划、统一设计代建、统一安置的“四统一”政策，我们可以将其称为“城中村”改造的“绍兴模式”。

广州市“城中村”改造的模式是坚持“两项原则”和实行“四项转制”。“两项原则”即“市政府不直接投资和“不进行商业性房地产开发”，这无疑明智的，因为目前政府无力投资，而房地产商觊觎的是利润，易忽视低收入流动人口的住房需求，并且难以驾驭“城中村”改造的巨大社会成本及交易成本。“四项转制”，即城市建成区内的“城中村”农民转为居民；村委会转为居委会；原农民使用并所有的集体土地转为国有土地，村民宅基地房屋权属转为城镇房地产权属；原村委会管理的集体经济转为集体法人股东和个人股东共同持股的股份公司，将原农村管理纳入城市一体化管理，并逐步把市政、环卫、供电、供气及治安等纳入城市管理范畴。这也是正确的，符合形势发展的需要<sup>[6]</sup>。

实践证明，“城中村”改造，四种基本方式可行：第一，在每年编制出让地块时，结合危旧房改造，优先考虑“城中村”改造地区，集中对该区域进行研究后，从规划指标上给予一定优惠，以吸引开发商对地块开发的兴趣。第二，开发政府性项目。对一些具有一定文化底蕴的地区，规划为城市特色区域，并结合城市基础设施的建设将这些地区综合规划，以达到改造“城中村”的目的。第三，配合市政道路的建设，拆除沿路两侧的“城中村”。这种做法可有效提高周边地块的土地价值，以促进周边“城中村”的改造工作。第四，属地改造。在统一

规划的前提下,以所属的乡镇政府部门负责统一改造。各乡镇或开发区建立相应的投资公司参与整个“城中村”改造的开发工作,可以将获得一定的利润作为政府的回报。这样一方面提高了基层部门改造“城中村”的积极性,同时对区域范围内的建设带来良性循环,加速完成整个区域的基础设施改造工程<sup>[3,4]</sup>。

改造“城中村”是一项复杂的系统工程,要顺应工业化、城市化规律,稳步推进“农业向工业转、农民向市民转、村庄向社区转”。破解“城中村”难题,首先要把“城中村”纳入城市规划。为杜绝“城中村”的再度形成,规划应充分考虑城市用地功能、基础设施的发展水平及城市容量的适度控制标准,确定城市基础设施布局和建设开发时序,在宏观层次上发挥对城市未来整体地价的引领作用。习惯于摊大饼式扩张的城市,对改造成本高的“城中村”采取搁置政策,向城市外围“蛙跳”,结果是旧的“城中村”没解决,新的“城中村”又梯次出现,必须把“城中村”统一纳入城市整体规划,作为城市有机空间,而不是游离于城市规划之外的孤岛,统一开发,推行户籍、土地、管理体制改革,使“城中村”农民转市民,村委会变为居委会,集体土地变成国有土地,把城中旧村变为公共配套完善、环境优美的城市新小区。在新社区建设中,要打破传统的村庄安置观念,把分散居住的农户集中搬迁到符合城市规划要求的新社区。通过“一次规划、一次建设、一次安置”,把“城中村”改造与城市的规划和建设结合起来,高起点规划、高标准建设,高要求配套、高效能管理,使新社区成为城区的重要组成部分,要防止可能出现的逆城市化<sup>[5,6]</sup>。

“城中村”既是一种居住形态,又是一种社会形态。“城中村”存在的根源是城市化没有瓦解原农村社区的居住结构和社会结构。只要原居住结构和社会结构没有瓦解,“城中村”就仍然可能是“城中村”。总结目前“城中村”改造的做法,要特

别注意防止将“城中村”改造仅仅局限于居住形态的改造,忽视城中村社会形态的改造。在未来的很长时间内,“城中村”问题仍将层出不穷,成为城市政府面临的一项艰巨任务。政府必须因地制宜,全盘考虑,制定切实可行的解决方案,才能使城市健康发展。要真正解决“城中村”的问题,也应当从制度的创新入手来加以解决。建议修改现行的《中华人民共和国土地管理法》及相关《条例》的有关条款,实行城乡土地统一管理的管理体制,“城中村”问题昭示我们:推进城市化健康发展,必须按照科学发展观的要求,以人为本,统筹城乡关系,实现城乡协调可持续发展。这就是,要加强对城市发展和建设的前瞻性预测,做好将纳入城市范围的乡村建设规划,促进城乡规划与建设的协调;要着力在解决城乡二元经济结构上下工夫,增进城乡经济的融合度;要从各方面进行制度创新,促进城乡社会管理的接轨;要提高农民向市民转变的素质和能力,促进城乡居民共同的全面发展<sup>[3]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 汪东梅. 中国城市化问题研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2005.
- [2] 李俊夫. 城中村的改造 [M]. 北京: 科学出版社, 2004.
- [3] 丁洪建, 荆海峰. 城中村的问题、成因及规划管理对策 [J]. 中国房地产, 2007, (12): 55 - 57.
- [4] 谢志岩, 陈红艳. 城中村: 中国背景下的城市化病式 [EB/OL]. <http://www.drcnet.com.cn>, 2003 - 10 - 23.
- [5] 李国敏, 吴倩江. 实施“城中村”改造应注意的问题 [J]. 中国房地产, 2006, (2): 8 - 12.
- [6] 陈柳钦. 产业发展: 城市化的动力 [J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2005, (1): 61 - 66.
- [7] 魏立华, 闫小培. “城中村”: 存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式 [J]. 城市规划, 2005, (9): 9 - 13.

(责任编辑: 朱德东)

## “Village inside a City” is the difficult problem which must be solved in healthy urbanization development

CHEN Liu - qin

(Urban Economic Research Institute, Tianjin Academy of Social Science, Tianjin 300191, China)

**Abstract:** “Village inside a City” is a special phenomenon in the process of China’s urbanization and is the product of urban - rural dual economic structure of China. “Village inside a City” has become a serious problem in restricting the health development of China’s urbanization development and construction. In order to improve the quality of urbanization, “Village inside a City” must be firstly reformed to enhance urbanization quality. In order to improve the health development of China’s urbanization, “Village inside a City” must be urbanized.

**Keywords:** city; urbanization; “Village inside City”