

doi: 10. 3969/j. issn. 1008-6439. 2009. 03. 003

# 城乡统筹背景下重庆市“城中村”改造的变革<sup>\*</sup>

杨 玲

(重庆社会科学院 城乡统筹研究所, 重庆 江北 400020)

**摘 要:**“城中村”具有城乡二元结构特征,同时又具有其他农村所没有的区位和经济优势;在统筹城乡发展中,“城中村”是最有条件率先实现统筹的地区。重庆市作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,在“城中村”改造中尚存在一些不利于统筹的问题,应树立新的改造指导思想,创新改造模式和改造方式以及征地补偿制度,促进“城中村”融入城市。

**关键词:**“城中村”改造;城乡统筹;城乡一体化;重庆

**中图分类号:** F299. 23 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6439(2009)03-0017-05

## The Reform of Reconstruction of “Village Inside a City” in Chongqing Under the Background of Overall Urban-rural Development

YANG Ling

(Overall Urban and Rural Research Institute, Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

**Abstract:** “Village inside a city” has urban-rural dual structural characteristics and also has regional and economic advantage which other villages do not have. In overall urban and rural development, “villages inside a city” have the priority to realize overall urban-rural development. Chongqing, as a national reform test zone of overall urban-rural development, has some problems which are not beneficial to overall development in reconstruction of “villages inside a city”. New reform guidance thought should be set up, reform mode and reform methods and compensation for expropriation of land should be innovated to promote “villages inside a city” to integrate into a city.

**Key words:** reconstruction of “villages inside a city”; overall urban-rural development; urban-rural integration; Chongqing

“城中村”是城乡二元体制下,工业化、城市化快速推进过程中城乡区域发展不协调的特殊现象,虽然面积不大,但集中了行政管理、社会管理、经济制度、土地制度、社保制度、规划建设等一系列的二元结构状态。2008年重庆市政府提出全面进行主城区危旧房改造,“城中村”则作为本次危旧房改造的“三捎带”之一被提出。从调查情况看,重庆市的“城中村”改造尚未完全破除城乡二元体制结构,“城中村”物质形态的改造与社会形态的改造仍存

在着一定程度的脱节,城市现代化与农村现代化两种需求的统筹存在差距。作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,为了在城乡统筹的实现上起到表率,十分有必要对重庆市“城中村”改造进行变革。

### 一、“城中村”概念的澄清

#### 1. 对理论界有关“城中村”概念的评价

对“城中村”的概念国内学者有多种认定,主要的观点如下:<sup>[1][2]</sup>

\* 收稿日期: 2009-03-11

基金项目:重庆市重大决策咨询课题(2008WT01)“重庆城市建设管理问题研究”

作者简介:杨玲(1972—),女,四川人,副研究员,在重庆社会科学院城乡统筹研究所工作,主要从事城市经济研究。

(1)“城中村”的内涵指位于城市但仍然实行农村集体所有制和农村经营体制的社区。它的外延是指城市总体规划区域范围内的村庄,既包括城市中的乡村,也包括城市周边的村庄。

(2)“城中村”指原为农村,由于城市扩张变为城区,基本没有耕地,没有农业,也没有农民,但仍按照村的行政管理体制来管理的城市中的特殊社区。

(3)“城中村”指在城市建成区范围内所保留的社会及管理方面等依然传承农业社会的农村聚落点。

(4)“城中村”是我国城市化浪潮中由于城市发展与建设规划及其相关政策的滞后而出现的保留原农村土地与房屋产权和村级行政管理组织及社会关系,但其主要劳动者的生产、生活方式已城市化并且除村级行政管理外的其他行政管理都已被纳入城市框架,而且正在生产和生活等方面消失乡村特征的一种城市特殊社区。

(5)“城中村”指位于城市规划区内、周围被城市已建设用地包围,但在土地、户籍、行政管理体制上仍然保留农村模式的农村居民点。<sup>[3]</sup>

以上“城中村”的界定都只偏重了某一方面,概念界定不完整、不清晰。首先,没有区分概念的狭义与广义,致使“城中村”区位界定不准确。如对“城中村”的位置,有些界定为城市规划区,有些又界定为城市建成区。其次,对“城中村”特征认识不全面。有以产权和经营体制来区分的,有以行政管理体制来区分的,有以社会形态来区分的,还有以空间形态来区分的。再次,对“城中村”产生原因的认识不准确。有人认为是城市扩张产生的,有人认为是城市发展与建设规划及其相关政策的滞后产生的。

## 2 本文对“城中村”的界定

“城中村”是城市发展、区域不完全城市化的特殊现象,产生的根源是城乡二元体制。为节省城镇化成本以及规避矛盾、获得最大收益,城市建设征地区往往是绕开利益纠纷较多的集体建设用地或是获利空间小的区域,城市在空间拓展上有选择地跳开某些区域(如农村居民点、建设控制区等)向外拓展,是形成城中村的直观原因。但是从根源上看,城乡分割的二元体制使得这些城市化不完全的遗留地在建设、管理上与城市截然不同,产生了有碍

城市形象和发展的“城中村”问题。

“城中村”与“乡中村”有质的区别。从经济基础看,两者都对土地有重要的依赖关系,但对土地的使用与形成的经济类型完全不同。“城中村”对土地的使用重在地租和房租,形成的经济基本属于城市房地产经济。“乡中村”对土地的使用重在种植和养殖,形成的经济是农业经济。从居民生产、生活方式看,“城中村”的劳动力已经脱离第一产业,进入二三产业,居民收入除集体分红外,主要是房屋租金和工资,生活方式与城市基本一致。“乡中村”的居民主要从事农业生产,生活方式是农村方式。从行政管理体制看,“城中村”虽保留村级管理组织,但其上级无疑是城区政府,而非农村乡镇。

“城中村”的概念应从广义和狭义两个方面来界定。本文认为,广义的“城中村”就是指位于城市规划区内的农村。从位置上可以分为三类:一是被城市开发建设用地所包围,农用地已经没有或很少,村民一般从事二、三产业,流动人口较多的村落;二是处于城市周边,有部分农用地,存在第一产业经济,农业人口较多的村庄;三是处于远郊,有较多农用地,一产业比重较大,基本为农业人口的村庄。狭义的“城中村”仅指第一类,即因城市建设征用土地后仅剩少量农用地(或者没有农用地)、农民已经具有城市的产业方式和生活方式且基本被城市开发建设用地包围的行政村。

由于界定不同,“城中村”改造的方向也不同。狭义的“城中村”,其改造就是要完全城市化,而广义的“城中村”则应既有城市化的改造,也有新农村建设的改造。本文认为,狭义的“城中村”对城市发展的阻碍最大,是当前急需改造和破除城乡二元结构的前沿地,所以,以下讨论的“城中村”改造范畴仅指狭义的“城中村”。

## 二、重庆市“城中村”基本特点

根据有关部门的调查统计,重庆市主城现有“城中村”55个,涉及主城7个区,有农村居民7249户、15845人,常住流动人口2.8万余人,二三产业企业1971户,纳入“城中村”改造的集体土地总面积为10797亩。重庆市“城中村”主要有以下基本特点:

### 1. 具有农村的性质

一是土地所有权性质为集体所有,但是人均土地面积较少,基本没有耕地,或人均耕地在0.1亩以

下;二是居民的户口性质为农村居民,没有纳入城镇居民社会保障体系,基本未建立城市社区管理;三是房屋性质为农房。

## 2 村民收入比较高,生产方式以非农业生产为主

“城中村”居民的收入普遍高于其他农村,特别是在一些城市化较快、比较热闹的地段,村民年人均收入上万元。“城中村”村民收入来源主要是自己的土地和房屋租金、村集体分红以及打工收入。

## 3. 农村集体资产规模较大,集体经济对村民增收和社区管理的贡献大

通过调研了解到,重庆主城区各街道、镇的“城中村”,集体资产上亿的不少。“城中村”村集体除土地资产外,还有大量厂房、门面等物业资产。通过资产租赁,集体经济对村民增收的年贡献上千元,最高的可达到万元。农村集体经济的收入是农村基层组织管理运行资金的唯一来源,不仅对本村的社会管理、公共设施建设、农民生活福利负责,有些还对已经转非的城市社区进行管理资金赞助。

## 4. 具有一般“城中村”共有的建设、管理问题

主要有:行政管理薄弱,城市政府的许多管理职能延伸不够;违章建设行为多、建筑质量难保障,影响城市形象;公共服务设施水平低,居住环境差;土地权属混乱、结构失衡;人员复杂,社会治安压力大;村民就业和社会保障压力大。

## 5. “城中村”分布比较分散,没有规模较大的“城中村”集聚

由于重庆城镇空间形态是组团式布局,加之受地形地貌限制,城市在扩张中虽然也出现“城中村”,但都分布在各组团,与平原地区的城市相比,“城中村”规模与问题的严重度相对要低一些。

# 三、重庆市“城中村”改造中存在的问题

## 1. 认识上不清晰、不准确

一是对“城中村”问题产生根源认识不全面,感情上有所歧视。简单认为“城中村”是村民乱搭乱建形成的,认为它是城市的“毒瘤”。二是认为重庆市“城中村”问题较小,可以不太重视。由于重庆市“城中村”问题与外地城市(如广州、深圳、珠海等)相比不太严重,个别政府部门认为问题不大,甚至有些人还认为重庆不存在“城中村”。但事实上重

庆的“城中村”与其他城市一样,具有“城中村”普遍存在的问题,涉及经济、社会的方方面面,问题的复杂性是一样的。

## 2 改造目标针对性不强,方式上突破少

一是尚没有针对性的目标。由于“城中村”改造的提出是基于城市危旧房改造的需要,所以在基本是以危旧房改造的目标为指导,即解决低收入家庭住房困难、改善民生、提升城市形象、促进结构调整。“城中村”改造的目的更多局限于改善城市景观,消除城市“牛皮癣”。二是改造方式以传统方式为主,创新少。目前改造所采取的措施主要有土地征用补偿、人员农转非、村改居、提供社会保障(转非人员养老保险,城乡新型合作医疗保险)、提供就业培训等。从措施上可以看出,“城中村”的改造主要沿用了农村土地征用方式。三是农民、村集体不参与改造。改造建设中尚没有考虑让农民、村集体参加,农民、村集体不能参与土地产生的增值收益的分配。

## 3. 改造中为农村集体经济的生存和发展创造的条件不够

一是没有进行较好的引导,集体经济保护不够。“城中村”农村集体资产处理方式简单,改造中征地拆迁涉及农村集体资产处理时,一般是按照农民的意愿分光。二是对集体经济的发展未提供有效帮助。在改造中,“城中村”土地一般全部被征,或进行储备或进行出让,没有专门规划集体经济的发展用地,农村集体经济组织大多解体。

## 4. 农民利益维护不足,生存能力下降

一是农民经济能力降低。农民失去生产资料——土地,失去家庭资产——房屋(当农民时,三口之家的宅基地为60~75平方米,住房面积在150平方米以上,多余的房子可以出租,但是转非后集中安置,住房面积最多90平方米,再难有出租收入)。同时,农民原有福利保障来源断绝(转非前农民可以从集体经济组织得到分红和一些福利保障,随着土地被征,集体经济组织越来越弱小,多数随撤社、撤村而解体)。这样,农民失去了就业(过去的种地)收入、资产性收入(房屋出租)、集体组织收入。二是现行安置补偿方式不利于农民可持续发展。现普遍采用的方式是给付一次性的补偿安置费,但该费用扣除社保以及住房支出后结余较少,农民难以靠这点资金创业维生。三是就业培训对农民帮助较小。

短期培训很难使农民快速拥有技能,而且他们也很难立即适应工业化社会的就业模式。

### 5. 相关政策制订滞后,制度缺乏创新

一是尚未出台专门的“城中村”改造规划和相关配套政策。二是所执行的政策与现实需要脱节。现有政策重点依然是“重城轻乡”,将改造的主要目的放在改造城市风貌上。所执行的征地拆迁安置政策不适应“城中村”的具体情况。在调查中,村民反映最多的就是征地拆迁补偿标准过低,将“城中村”与纯粹的农村同等看待。三是制度缺乏创新。在一些矛盾突出的领域,制度急需创新。如改造中即使考虑了为集体经济发展预留土地,但由于土地征用后进入市场必须走招拍挂的程序,大大增加了“城中村”集体经济组织留地难度,土地招拍挂制度与集体经济组织留地存在矛盾。

## 四、城乡统筹背景下重庆市“城中村”改造的变革

### 1. 树立新的改造指导思想

改造应切实“以人为本”,把保护农民的利益放在工作的首位。将村民的合法权益能否得到保护、村民的收入及生活质量能否提升作为衡量“城中村”改造成败的关键。为此,应树立新的指导思想,即以“三个代表”重要思想和党的“十六届三中全会”精神为指导,坚持贯彻和落实科学发展观,以实现城乡统筹、协调、可持续发展为目标;以制度创新为先导,实施“城中村”物质和社会双重改造;按照城市规划的要求,对“城中村”改造进行分类推进,全面统筹;最终实现“城中村”经济、社会的全面城市化,促进城市总体素质和资源配置效率的提高。

### 2. 澄清“城中村”改造的目标,创新改造模式

“城中村”的根本发展取向是走向真正的城市化,即从农村向城市转变、从村民向市民转变、从农村管理向城市管理转变,这种转变包括物质形态、经济结构与组织、社区结构与管理、生活方式、人口素质等各个方面,是一个综合的社会转变过程,需要相应的综合与全方位的物质建设、制度建设与社会文化建设。“城中村”与城市危旧房存在本质的区别,理应有自己的针对性改造目标,重庆市“城中村”改造的整体目标建议为:通过改造实现村民市民化、组织城市化、管理现代化、经济市场化、环境都市化。为此,需要实施物质形态改造与社会形态

改造互促共进的“五化一体”的改造新模式,具体内容如下:

一是村民市民化。使被改造“城中村”村民真正享受市民待遇,共享城市公共服务,不再单设区别转非人员群体的政策,使村民从内心感到被城市接受。二是组织城市化。以村委会改造为居委会作为切入点,加快组织建设、议事程序、管理范畴等方面城市化基层行政组织改造,推进村民自治向社区自治的全面转型。三是治理现代化。加强房屋租赁规范管理的引导,逐步形成契约式的社区社会关系。在此基础上,推行规范化、市场化、统一化的社区物业和社会管理方式。四是经济市场化。加强“城中村”原有集体资产股份制改造,推进产权关系、经济组织性质、治理结构等改革,使之成为能全面参与城市经济分工与市场竞争的社会法人,成为村民参与城市化进程的重要保障。五是设施都市化。按城市规划和市政建设的统一标准,规范城中村改造的容积率、绿化率,由政府统一进行公共设施配置。

### 3. 改变“城中村”改造的方式,实现有序、统筹推进

首先,对全市“城中村”现状进行全面摸底、研究。这个摸底不能局限于部门职能,仅对土地情况、建筑情况、人口进行掌握,还要了解“城中村”集体经济、人民生活状况、现在的矛盾和问题、百姓诉求等。根据“城中村”的区位、存在问题的严重性、开发改造的制约因素等进行分类,对共性问题集中研究,个别问题专题研究,深入全面地找出问题的关键,对突出问题先行解决,对症下药,为实际工作的开展打好基础。其次,成立“城中村”改造工作小组,牵头“城中村”相关工作。最后,出台“城中村”改造规划和配套政策。在前期研究的基础上,出台改造规划和系列配套政策,主要有:“城中村”改造规划,解决改造的进度安排,“城中村”的土地建什么、在哪进行居住安置、集体发展留地安排在哪等;“城中村”集体资产处置及规范改制办法、“城中村”产权制度改革办法等,解决集体经济未来发展问题;“城中村”改造管理办法,解决改造组织体系、改造方式、改造程序、土地管理利用、拆迁安置、监督管理等问题。

### 4. 尝试征地补偿的创新,吸引集体参与改造,切实保障村民和集体的利益

首先,创新对集体经济拆迁安置补偿方式,变

单纯拆迁补偿为通过拆迁促进集体经济的更大发展。一是对于规划搬迁的集体企业,采用置换建设用地指标的办法,鼓励搬迁到工业区。二是对符合规划、可以不予搬迁的集体工业、商业和办公等建设用地,全部由国土资源管理部门一次性转为国有,同时对原属集体土地性质的房地产权证全部换发国有土地性质的房地产权证。对不改变用途的,在集体土地转为国有过程中应都给予免补地价的优惠。三是实行“留地安置”政策,为集体经济可持续发展提供条件。按全市改造规划征地总量的一定比例,一次性集中划定某几个地块,将这些预留地按城市用途统一规划、规模发展,由集体进行集中管理和使用。政府以划拨方式留给集体土地,集体支付土地征地成本,该划拨土地的处置受到一定限制。四是创新改造方式,吸引集体和村民参与改造。允许集体经济组织采用土地入股等形式,参与赢利性交通、第三产业等项目的开发建设,鼓励开发企业与农村集体经济组织合作,使集体、农民获取长期、稳定的收益。

其次,改革征地补偿制度,保护农民权益。按照城乡统筹的要求,坚持以城带乡的原则,建立能够更好地适应市场经济发展需要、充分保障农民利益、有利于农村稳定和发展的新型征地补偿制度,切实保护农民的土地财产权。一是承认“城中村”房屋的现实经济价值,将按照农房补偿改为按照实际市场价值补偿。在补偿中,应充分考虑宅基地的价值,而不仅是对地上房屋补偿。同时,还要在房屋面积的认定上有个最低限度,充分考虑农村居住面积普遍较大的事实。二是改革征地收益的分配方式。对集体土地在被征用后产生的增值部分,在考虑维护国家利益的同时,应着重考虑如何维护农民利益,城市不再与之争利。

### 5. 推进有关社会体制的城乡一体化改造,促进“城中村”融入城市

首先,改造“城中村”规划管理体制。一是将“城中村”全部纳入城市区域发展规划编制中,对规划尚未覆盖的“城中村”尽快完善规划,实现规划编制的全覆盖。二是切实将“城中村”规划管理纳入城市规划管理工作中,“城中村”的建设活动严格按照城市建设的规划管理程序执行。三是将“城中村”规划管理的普及与规范作为目前工作的重点。四是加大日常巡查监督,及时纠正处理违规行为。

其次,改造“城中村”社区管理体制。延伸政府

服务,推动“城中村”基层组织逐步实现政企和企社两分开,社区居委会完全纳入城区管理。一是理顺社区管理体制。建立适应新社区需要的“两委”工作机制,明确社区“两委”的职责是管理社区、服务居民,不再承担经济管理等职责。二是提供社区管理经费保障。制定政府对“村改居”财政投入的长期规划,财政部门要将“村改居”工作经费纳入年度预算,在“村改居”完成改制后,逐步加大投入力度,最终达到与城市其他社区一样的财政负责的目标。三是推行社区物业管理。社区可组建物业管理委员会,推行物业管理,按规定的标准向居民收取一定的管理费,管理费专款专用,以“收抵支”,减轻财政负担。

再次,改造“城中村”公共服务体制。一是公共财政投入一视同仁并且有所倾斜。在公共服务的财政投入上,对“城中村”与城市建成区一视同仁,而且由于“城中村”基础差,还需要在投入上进行倾斜。二是基础设施建设城乡并轨。政府承担起公共基础设施的建设责任,将“城中村”的基础设施建设纳入城市基础设施建设体系中。三是构建可衔接的社会保障体制。重庆市已经解决了农转非人员的基本养老保险问题,目前的改造重点是医疗和最低生活保障制度。应尽快总结城乡居民合作医疗保险试点的情况,在全市进行推广,在尚不能推广的时期内,转非居民应仍允许继续参与新农合医疗保险。由于转非居民与城市居民相比,适应工业化、城市化就业方式的能力较弱,所以在享受最低生活保障的条件上应比城镇居民更优惠。建议取消转非人员申请低保时“申请人或其家庭成员从政府或企事业单位取得的一次性收入,减去按规定应扣除部分后,根据当地最低生活保障标准逐月分摊计入家庭收入,计完为止”的限制规定,或者将转非人员转非后购房、搬家等必须支出据实计入一次性安置费的扣除项目。

#### 参考文献:

- [1] 轩明飞. 村(居)改制:城市化背景下的制度变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008:2-3
- [2] 陈柳钦.“城中村”:城市化健康发展必须破解的难题[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2009(1):31-34
- [3] 建设部课题组. 城中村规划建设问题研究[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2007:3

(编辑:夏冬;校对:朱德东)