



社会法视域下的 “城中村”：利益博弈与矛盾冲突 解决路径

王新 方益权 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



社会法视域下的

“城中村”：利益博弈与矛盾冲突 解决路径

王新 方益权 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会法视域下的“城中村”：利益博弈与矛盾冲突解决路径/王新，方益权著.—武汉：武汉大学出版社，2012.5

ISBN 978-7-307-09983-8

I. ①社… II. ①王… ②方… III. ①农村—城市化—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第153742号

社会法视域下的“城中村”：利益博弈与矛盾冲突解决路径

王 新 方益权 著

策 划：大春文化

执 行：杭州沃尔德教育信息咨询有限公司

责任编辑：尤建忠

封面设计：项 燕

责任校对：胡琳玉

版式设计：唐恬恬

出 版：武汉大学出版社

印 刷：浙江省良渚印刷厂

开 本：710mm×1000mm 1/32

印 张：6

字 数：135千字

版印次：2012年5月第1版 2012年5月第1次印刷

ISBN：978-7-307-09983-8 / F · 1689

定 价：20.00元

版权所有，侵权必究，印装差错，负责调换

发行电话：0571-88294389 0571-88294385

前言

城市化不仅表征现代社会的发展进程，也反映社会变迁的剧烈程度。在改革开放和市场经济发展的强劲推动下，中国城市化进程持续加快。1978年，中国城市化率只有17.9%，而到2009年，中国城市化率已经达到46.6%。沿海地区城市化率更高，例如温州统计学意义上的城市化率达到了67%。在中国城市化快速推进的过程中，出现了一个越来越普遍存在的现象——“城中村”。

温州建成区有138个城中村，近十多年来政府和村庄都在酝酿改造方案，但目前还没有一个城中村被彻底改造，从而完全融入城市。据资料显示，北京市现有城中村231个；珠海市在中心区和城区边缘50平方公里范围内就存在着26个行政村；广州市“村包城”、“城包村”的现象也十分普遍，市区内138个行政村占地面积达87.5平方公里，占城市规划建设总用地的22.67%；石家庄市有城中村45个，占地约11.2平方公里，居住着14.93万村民；西安市190平方公里的建成区内则分布着180多个城中村，村民达20万人；深圳全市共有城中村1000多个，其中，特区内200多个。“城中村”之所以引起人们注意，一方面在于它是城市空间中的一个特殊存在，另一方面还在于它在城市生活的时间推移中，呈现了越来越多、越来越

越复杂的社会问题。大量的城中村被视为城市“毒瘤”、“牛皮癣”，不仅“脏乱差”，而且存在巨大安全隐患。

目前，全国各地如火如荼的城市建设将城中村改造不得不提上议事日程。推进城乡一体化或者农房集聚改造等过程中，大量的农村集体土地由征用转为国家建设用地。由于现行的农村土地征用制度存在的缺陷和实际操作中存在的混乱与偏差，使得因征地纠纷而起诉到法院的案件与日俱增，成为一个不可忽视的严重社会问题。近年在各地不断发生抵制征地拆迁的个体行为与群体事件。上街游行、示威请愿、暴力冲突甚至引火自焚，这类事件在全国各地接连发生，充分表明同房地产开发搅在一起的城中村改造中社会矛盾的尖锐性。城市化的脚步不会停止，城中村改造必将继续。为避免剧烈的矛盾冲突，减少悲剧的发生，构建和谐社会，需要对城中村及其改造进行深入研究。为各地城中村改造、城乡一体化或者农房集聚等提供理论指导和经验范本。

本研究试图以温州为例，分析城中村改造中的各种矛盾冲突和利益纠葛。因为温州是我国市场经济发展的领先地区，温州的城中村改造起步较早，但一直缓慢进行，矛盾冲突不断。温州城中村改造过程中暴露出来的问题，以及为化解其中各种社会矛盾而采取的政策和取得的一些经验，都是分析城中村改造过程群体利益矛盾、利益博弈、利益冲突和利益协调等的典型经验事实，可以为相关研究或实践提供分析问题的思路和解决问题的途径。

本研究是社会学和法学的一次“联姻”。以社会学方法和理论实证地调查了城中村改造过程中存在的诸多问题，再从法学视角寻找解决问题的路径。本研究指出现有城中村改造中的大量矛盾冲突反映出现有法律法规及其制度性的缺陷，需要另

辟他径。所谓“堵”不如“疏”，与其让矛盾冲突出现再解决，不如防患于未然。因此，我们转换思路，摆脱现实法律困境，在社会法视域下，从保护和关注弱势失地农民角度出发，通过社会法的制定或完善，从而达到在征地拆迁继续的情况下，合理补偿、保证失地农民的生存权与发展权。我们认为在社会法视域中可以通过修订或完善征地、拆迁安置补偿法律法规，失地农民社会保障法律法规、就业培训和失业救济等法律法规出发，维护各利益群体的合法权益。我们相信，如果相关法律能够保障失地农民合理公正的补偿，相对安全的未来以及当下的生存和发展，将大大减少制度性矛盾冲突，保证社会有序公正。

本书共分十章，前七章主要通过实证方法，以温州城中村为例，实地调查温州城中村改造过程中存在的利益纠葛、矛盾冲突等具体表现，分析了城中村改造中主要三大利益集团的利益博弈过程。第八、九两章分析当前城中村改造过程中矛盾冲突频繁并且难以解决的主要原因。第十章给出新的思路和视角即社会法视域下城中村改造或农房集聚改造中，避免矛盾冲突的方法路径。

希望本书能给工作在城中村改造、城乡一体化或农房集聚改造等第一线的工作者，无论是政府部门相关人员，还是村民、村干部一点启发，也希望能与对相关问题感兴趣的人们继续探讨。更希望通过我们的研究，减少或避免类似矛盾冲突的发生，更顺利、和谐地推进城市化进程，实现人的发展与城市发展并行不悖。

由于我们水平有限，本书错漏缺点在所难免，欢迎读者批评指正。

王新

2012年3月

目录

第1章 引言：社会法视域下的城中村改造问题提出	001
第2章 研究综述	006
2.1 对城中村的认识和界定	006
2.2 城中村改制改造研究	009
2.3 城中村改造中的焦点问题研究	013
2.4 城中村改造中的相关法律研究	014
2.5 城中村研究的不足与社会法新思路	018
第3章 本研究的方法与路径	023
3.1 本研究的理论诉求和研究思路	023
3.2 本研究的方法	024
3.2.1 方法论层面	024
3.2.2 具体研究方法	026
3.2.3 温州城中村的基本情况调查	028
第4章 城中村概述	039
4.1 城中村的定义与特征	039
4.1.1 城中村定义	039
4.1.2 城中村特征	040
4.2 城中村产生原因	043
4.2.1 中国社会城乡二元结构	043

4.2.2	中国城乡土地所有制矛盾	044
4.2.3	制度真空和法制法规滞后及不健全	044
4.2.4	强烈的乡土认同感和排外意识	045
4.2.5	城市管理水平低下	046
4.3	城中村的社会功能	047
4.3.1	城中村的正功能	047
4.3.2	城中村的负功能	052

第5章 社会法视域：城中村改造各方主观意愿和动机分析

	和动机分析	055
5.1	城中村改造含义	055
5.1.1	城中村改造的定义	055
5.1.2	如火如荼的城中村改造	056
5.2	村民对于城中村改造的意愿	058
5.2.1	村民同意改造的理性与感性选择	061
5.2.2	村民不愿意改造的理性与感性选择	063
5.3	城中村改造的政府动机分析	066
5.3.1	改善城市形象的政绩动力	067
5.3.2	日趋重要的维稳考虑	067
5.3.3	城中村改造的利益驱动	069

第6章 社会法视域：城中村改造中的利益关系

	072
6.1	利益群体分化的社会背景	072
6.2	城中村改造中利益攸关方及其损益	074
6.2.1	利益攸关方之一——政府及其损益	075
6.2.2	利益攸关方之二——村庄和村民及其损益	078
6.2.3	利益攸关方之三——开发商及其损益	087

第7章 社会法视域：城中村改造中的利益博弈与矛盾冲突

	与矛盾冲突	090
7.1	城中村改造中的利益博弈	090
7.1.1	改造模式选择中的博弈	091
7.1.2	规划修编过程中的博弈	093

7.1.3	征地补偿安置中的博弈	095
7.1.4	分析与小结	099
7.2	村庄外部多元利益群体及其矛盾	101
7.2.1	政府与村庄的矛盾	101
7.2.2	开发商与村庄的矛盾	102
7.2.3	原住民与租住户的矛盾	102
7.3	村庄内部各类群体矛盾冲突	103
7.3.1	村干部与村民之间的矛盾	104
7.3.2	村庄“精英”之间的矛盾	106
7.3.3	普通村民之间的矛盾	107
第8章	社会法视域：城中村改造主要矛盾的根源	110
8.1	城中村改造中土地增值收益分配的争议	110
8.1.1	历史上的地租理论	110
8.1.2	涨价归公还是归私?	112
8.1.3	不合理的补偿	115
8.1.4	改造中的不规范行为	117
8.2	城中村改造中利益冲突的制度渊源	118
8.2.1	相关法律法规的不完备与内在冲突	119
8.2.2	有关土地征收法律成为地方政府的“婢女”	121
8.2.3	相关法律法规对农民利益的限制	123
8.2.4	暴力拆迁背后的法律困境	125
8.2.5	土地征用的法律法规和安置补偿标准	128
8.2.6	制度寻租	130
8.3	城中村改造中的治理困境	131
8.3.1	管制型政府及其失败	131
8.3.2	城中村改造中的治理问题	134
8.3.3	多元利益主体对管制型政府的挑战	135
8.3.4	村庄“代理人”困境	138
第9章	创设城中村改造的公平博弈平台	141
9.1	制衡政府强势地位	142
9.1.1	理顺、修订现行法律法规	142

9.1.2 加强对公共权力的监督	145
9.1.3 从“管制”向“善治”转变	147
9.2 提高农民谈判能力	148
9.2.1 凝聚村集体力量	148
9.2.2 农民群体组织化	151
9.3 社会力量做好监督和公判	153
9.3.1 学界研究和监督	154
9.3.2 公众与媒体监督	154
9.3.3 社会其他力量介入	155
9.4 进一步完善土地市场制度	156
9.4.1 市场化补偿	156
9.4.2 给予农民土地开发权	157
9.4.3 城乡土地市场一体化	158
第 10 章 社会法视域下的新视角和新思路	162
10.1 修订或完善征地、拆迁安置补偿法律法规	163
10.2 制定失地农民社会保障法律法规	165
10.3 制定失地农民就业培训和失业救济的法律法规	166
参考文献	168

第1章

引言：社会法视域下的城中村改造问题提出

村落的终结往往伴随着城市化和工业化。城市化是当代世界各国社会经济发展的一个重要趋势。城市化水平的高低是衡量一个国家社会经济进步状况的重要指标。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨认为：21世纪对全人类最具影响的两件大事，一个是新技术革命，另一个是中国的城市化。中国城市化是在近代工业输入后才开始其发展进程的。一百多年来，中国城市化步履维艰，1978年，中国城市化率只有17.9%，在改革开放和市场经济发展的强劲推动下，中国城市化进程持续加快。而到2009年，中国城市化率已经达到46.6%。目前世界上发达国家的城市化水平为78%，最高的达92%，中等收入国家的为60%。相比之下，我国城市化水平还不高，离世界中等水平还有一定的差距。但近年来，在东南沿海地区及长江三角洲地区，城市化正以令人目眩的速度扩张，城市发展遇到了前所未有的机遇。与此同时，全国几乎每个城市都遭遇着城中村问题。

温州建成区有138个城中村，近十多年来政府和村庄都在酝酿改造方案，但目前还没有一个城中村被彻底改造，完全融入城市。据资料显示，北京市现有城中村231个。珠海市在中心区和城区边缘50平方公里范围内就存在着26个行政村。广州市“村包城”、“城包村”的现象也十分普遍，市区内138个行政村占地面积达87.5平方公里，占城市规划建设总用地

的 22.67%。石家庄市有城中村 45 个，占地约 11.2 平方公里，居住着 14.93 万村民。而西安市 190 平方公里的建成区内则分布着 180 多个城中村，村民达 20 万人。深圳全市共有城中村 1000 多个，其中，特区内 200 多个。¹上海、武汉、成都、重庆、合肥、郑州、宝鸡、银川、呼和浩特、贵阳等全国多数城市也同样出现了城中村的现象。

各地“城中村”几乎都存在五大安全隐患：一是火灾等安全隐患突出，密集的住房，狭窄的道路，不完善的基础设施，一旦发生火灾极易发生群死群伤的事故；二是治安问题突出，各地城中村由于居住人群密度高，身份复杂，治安力量相对薄弱；三是市政设施薄弱，卫生条件差而人口密集，极易造成各种疾病的传播；四是无照经营问题严重，对合法有序的市场经济秩序造成极大的冲击；五是黄赌毒隐患严重，一些“城中村”的出租屋往往成为一些廉价的性交易场所，同时也是“赌客”和“毒客”的隐藏地。随着城市的不断发展，对于越来越让人瞩目的城中村，无论是地方政府，还是普通居民，都认为城中村是城市的“不和谐音”，欲除之而后快。

同时，在 GDP 政绩、土地财政和城市优化等多重动机驱动下，各地政府大力推进城中村改造。各地在推进城中村改造过程中做了很多工作，特别是一些市场经济发展程度较高，城市化进程较快的城市，政府及相关各界为城中村改造不仅采取了很多实际措施，制定了村庄改造的计划表，而且推出了一些积极政策或做出了有效的制度安排。推进城中村改造，促进城中村居民尽快融入城市生活，是城市发展或城市建设不可避免的任务。因为城中村既是城市物理空间中的不协调构成，也是城市社会环境中的不稳

1 谢志焯. 化解城市化进程中的“城中村”问题 [J]. 特区理论与实践. 2003(8):35-39

定因素，所以政府及相关机构为城中村改造而做努力，既是十分必要的，也是具有重要意义的。

然而，事物总是利弊相随、福祸相依。在城中村改造中，人们发现城中村并非仅是城市化进程中的障碍与负担，而且还包含着不断增值的重要资源——土地。在城市房地产开发的浪潮中，聪明的开发商在城中村土地上看到了巨大商机，政府有关机构也清楚地意识到城中村改造不仅仅是付出代价，而且还存在可以获得大笔财政收入的土地资源。于是，在房地产开发商和一些政府官员的视野中，城中村成为资源争夺、利益分割，甚至权钱交易的对象。原来是贫穷、落后和无序的场所，现在变成了引人注目、可以带来巨大效益的空间。

房地产开发商把城中村推入市场经济的漩涡之中，那些被城市生活包围不久的村民，在原先对市场经济感到无奈、无助甚至无路可走的迷惘中醒悟过来，他们在商人们的争夺中意识到自己生存其上的土地的市场价值，明白了自己有权从商人和官员的手中分得一份利益。逐渐学会了讨价还价、力争效益最大化的村民们，在博弈技术和计算能力方面尽管远远低于开发他们家园的商人和官员，但是他们会以一些自己特有的看似简单、甚至无理但却有效的方式去争夺自己的权益。

利益争夺，既是市场获得永恒活力的根据，也是社会产生各种矛盾的根源。在同房地产开发扭在一起的城中村改造中，商人要尽可能地降低开发成本，村民则要尽可能地增加获益。虽然房地产开发商可以凭借资金、信息等优势，同某些拥有权力的政府机构联手，给村民出台一些难以抵制的土地价格、拆迁费用和安置方案，但受到房地产开发与房产交易丰厚效益强烈刺激的村民，也会竭尽全力地抵制那些在他们看来不公平的商业行为和政府政策。特别是那些还以种地为生的村民，当他们赖以生存的耕地和

宅基地被不公平地征收时，他们会采取很多极端的手段来同商人和官员们抗争。近年在各地不断发生抵制征地拆迁的个体行为与群体事件。上街游行、示威请愿、暴力冲突甚至引火自焚，这类事件在河北、河南、四川、山东、北京、上海等全国多个地区接连发生，充分表现了同房地产开发搅在一起的城中村改造中社会矛盾的尖锐性。仅2010年11月23日，腾讯新闻排行十大新闻中就有三条新闻与拆迁和城中村改造有关。排在第2位的新闻标题是“广州首批‘上楼’农民庆新居设宴808桌”；排在第9位的新闻标题是“钉子户乘飞机赴京自首续：涉嫌寻衅滋事被拘”；排在第8位的新闻标题是“北京村民因拆迁一夜暴富，专家称高补偿催涨房价”。三条新闻一方面说明城中村改造可谓有喜有忧、喜忧参半，另一方面说明城中村改造已经牵动众多国人的神经，引人关注。

网上盛传的一张由网友制作的标注近年来中国暴力拆迁的电子地图——“血房地图”，令人怵目惊心。上线不到两周，这张“血房地图”已经拥有近4万人次的访问量。“血房地图”作者说：“对我来说，每个个案都很震撼，放在一起，就是想提醒人们不能忘掉。”他告诉南都记者，他选择了很多种不同的标签标注血房，“火焰”代表有自焚事件，“床”代表有人失去生命，“火山”代表有群体性事件。一些正在发生的强拆案件，需要引起更多的媒体关注。“血房地图”一方面折射了随着中国公民社会的发展，民众的尊严意识、参与社会生活的意愿加强，另一方面说明征地拆迁纠纷正成为中国在推进城镇化发展过程中面对的一个比较突出的挑战。¹

1 徐嘉陵. 网友绘“血房地图”，呼吁公众抵制强拆 [EB/OL] (2010-10-26) [2012-03-22] <http://sc.people.com.cn/news/HTML/2010/10/26/20101026085020.htm>.

在当前推进城乡一体化或者农房集聚改造等过程中，大量的农村集体土地由征用转为国家建设用地。如何规范土地征用补偿，确保失地农民的合法权益，是关系到构建我国和谐社会及农村稳定的大事。由于现行的农村土地征用制度存在的缺陷和实际操作中存在着混乱与偏差，使得因征地纠纷而起诉到法院的案件与日俱增，成为一个不可忽视的社会问题。

城中村改造必将继续，城市化的脚步不会停止。为避免剧烈的矛盾冲突，减少悲剧的发生，构建和谐社会，需要对城中村及其改造进行深入研究。本研究试图以温州为例，分析城中村改造中的各种矛盾冲突和利益纠葛的原因。温州是我国市场经济发展的领先地区，温州的城中村改造起步较早，但一直进行缓慢，矛盾冲突不断。温州城中村改造过程中暴露出来的问题，以及为化解其中各种社会矛盾而采取的政策和取得的一些经验，都是分析城中村改造过程群体利益矛盾、利益博弈、利益冲突和利益协调等问题的典型经验事实。

现有的大量矛盾冲突不仅反映出了现有法律法规及其制度性的缺陷，而且也说明未能有效地解决现有普遍性的问题。所谓“堵”不如“疏”，与其让矛盾冲突出现再解决，不如防患于未然。因此，我们转换解决问题的思路，摆脱现实法律困境，在社会法视域下，从保护和关注弱势失地农民角度出发，通过社会法的制定与完善，从而达到在征地拆迁继续的情况下，合理补偿，保障失地农民的生存权与发展权。我们认为在社会法视域中可以通过修订或完善征地、拆迁安置补偿法律法规，失地农民社会保障法律法规，就业培训和失业救济等法律法规，来维护各利益群体的合法权益。我们相信，如果相关法律能够保障失地农民得到合理公正的补偿，相对安全的未来以及当下的生存和发展，将大大减少制度性矛盾冲突，保证社会有序公正。

第2章

研究综述

由政府推动的如火如荼的城中村改造，引发了众多的社会矛盾。加上城中村现象的独特性、复杂性、普遍性和紧迫性，近几年，关于城中村的研究大幅增加，题名中含有“城中村”文献，根据中国知网搜索可知，1994年至2005年仅有243篇。¹到2011年初，这方面的研究已达到1062篇，仅2010年一年就有216篇。城中村研究涉及全国几乎每个省的多个市，有的城市城中村竟有上千个之多。关注城中村的不仅有政府官员、城市规划者，还有学者、村民等。学者中，有研究社区的、城市规划的、农村问题的、经济学的、社会学的、政治学的、法学的、管理学的以及社会保障的等，涉及范围之广，是非常罕见的。总体来看，城中村研究大多数是从城市规划角度进行的，其他的如从失地农民、社区管理等角度的还很少，而从城中村改造主体之间的利益博弈的角度进行深入研究的几乎还是空白。

2.1 对城中村的认识和界定

城中村研究主要集中于近十几年，早期主要是对城中村现象的认识，从对城中村的定义、特征、成因、改制改造到终结均作了较多的描述和解释。对城中村的定义或者界定因各地城中村具

1 高峰等. 国内城中村研究综述 [J]. 现代城市研究, 2006(7):21-22.

有不同地域特征和村庄特点，难有一个可以概括所有城中村的定义。但其描述的实质是一样的，都是城市化过程中由于城市的快速扩张导致的城市和乡村共存的二元现象。¹

敬东较早对城中村特征做出概括，他认为“都市里的乡村”是指改革开放以来，在一些经济发达地区或城市，由于疾风暴雨式的城市建设和快速城市化，导致城市用地的急剧膨胀，把以前围绕城市周边的部分村落及其耕地纳入城市用地的范围，大部分耕地的性质由劳动群众集体所有制转化为全民所有制，而在征地过程中返还给乡村的用地和以前的村民住宅用地，自留山丘等则维持以前的集体所有制性质不变。在这些用地上以居住功能为主所形成的社区则被称为“城市里的村庄”。²许多学者在城中村研究中都提出了他们对城中村的理解，也对城中村概念进行了界定。尽管他们对城中村的定义或者界定有所差别，但他们描述问题的实质是一样的，均认为城中村是城市化过程中由于城市的快速扩张而导致的城市和乡村共存的二元景观现象。这些可以说是各地城中村共有的特点。

再有，如李培林所说，城中村的外部形态是以宅基地为基础的房屋建筑的聚集，实质是血缘、地缘等初级社会关系的凝结。³谢志岩认为，城中村是积聚城市化过程中原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等保留下来，没有有机参与城市经济分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘关系和血缘关系）而不是以次级关系（业

1 代堂平. 关注“城中村”问题 [J]. 社会, 2002(5):44-46.

2 高峰等. 国内城中村研究综述 [J]. 现代城市研究, 2006(7):21-23.

3 李培林. 巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究 [J]. 中国社会科学, 2002(1):168-179.