

城中村 改造实务研究

句正律师事务所 编著

山西出版集团
山西经济出版社

城中村 改造实务研究

句正律师事务所 编著

山西出版集团
山西经济出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城中村改造实务研究 / 句正律师事务所编著. — 太原: 山西经济出版社, 2008.6

ISBN 978-7-80767-025-4

I. 城… II. 山… III. 农村—城市化—研究—中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 095052 号

城中村改造实务研究

编 著: 句正律师事务所

责任编辑: 刘晓宇

装帧设计: 星河星

出 版 者: 山西出版集团·山西经济出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922133 (发行中心)

0351-4922085 (综合办)

E-mail: sxjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者: 新华书店

承 印 者: 山西嘉祥印刷包装有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 34.5

字 数: 640 千字

印 数: 1-1000 册

版 次: 2008 年 6 月 第 1 版

印 次: 2008 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80767-025-4

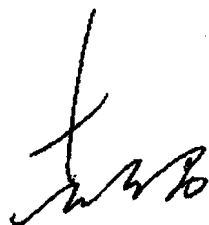
定 价: 78.00 元

序

随着我国改革开放以来城市化进程的逐步加快,在大中城市的建成区和边缘区形成了一类异质于现代城市和传统乡村的聚居区——城中村。城中村发展的无序已经成为城市建设、管理和发展中的一个新的课题,迫切需要对其进行改造。城中村改造是否成功,关系到我国城市化、现代化能否顺利推进,关系到城市形象、城市功能和城市的承载能力,关系到整个社会的稳定与和谐。正是因此,城中村改造越来越受到各级领导、各城市政府和社会各界的广泛关注,各地都在积极探索,大胆实践。但是,相对于城中村改造实践的紧迫性而言,理论和实务界对城中村改造问题的研究还处于起步和摸索阶段。目前已经发表的学术论文大多以某个典型城市为例,从城中村改造工作存在的问题和改进措施方面进行分析,就改造中涉及的土地权属变更、集体资产股份化改制等体制、机制、深层次问题尚缺乏深入细致的研究。此外,各地针对城中村改造出台的各种政策性规定数量众多、体系庞杂,各地的改造方式和内容也不尽相同,参考借鉴的针对性和实际工作的可操作性不是很强。

山西句正律师事务所作为率先在太原市参与城中村改造工作的律师事务所,在一年多的工作实践中对城中村改造中的许多具体问题进行了深入研究和初步尝试,取得了可喜的成效。他们广泛收集了与城中村改造有关的法律法规和政策文件,查阅了大量相关论文和书籍,结合自身工作实践,撰写完成了这部专著。该书从城中村的现状与成因入手,就改造中涉及的户籍转化、撤村建居、土地权属变更、集体经济改制、建筑形态变化、失地农民社会保障等诸多问题展开深入探讨。全书贯彻了理论与实践相结合的

原则,可谓内容全面、逻辑严密、论据充分,具有较高的学术价值。相信该书的出版,将会对提高山西省乃至全国城中村改造工作的质量和效率,实现城市发展与村民利益双赢产生积极影响。我们也期望有更多的有识之士能够参与到城中村改造的理论研究和实务操作中来,关注和推进这项工作,为我国的城市化建设献计献策,共同开创城乡社会和谐发展的美好明天!

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, flowing characters that appear to be '王' (Wang) followed by a surname, likely '王' (Wang).

2008年5月5日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 城中村的由来与现状	1
第二节 城中村改造的意义及目的	11
第三节 城中村改造的主要内容和实践考察	16
第四节 城中村改造过程中存在的障碍及对策	35
第五节 城中村改造后的遗留问题及对策研究	50
第二章 城中村改造中的撤村建居问题研究	55
第一节 村委会与居委会的运作现状	55
第二节 撤村建居的指导思想、原则和意义	61
第三节 撤村建居的基本程序和内容	66
第四节 村委会与居委会工作对接中存在的问题及对策研究	77
第三章 城中村改造中的户籍转化问题研究	87
第一节 城乡二元户籍制度的实施状况及弊端分析	87
第二节 城中村村民户籍转化的内容和基本程序	94
第三节 城中村村民户籍转化的实践考察	98
第四节 城中村村民户籍转化过程中的法律问题分析	102
第四章 城中村改造中的土地问题研究	114
第一节 城中村土地权利现状及成因分析	114
第二节 城中村土地权属变更及补偿的主要方式和内容	121
第三节 城中村土地权属变更及补偿问题的实践考察	132
第四节 城中村土地权属变更及补偿面临的困境及解决途径	152
第五章 城中村集体经济改制问题研究	178
第一节 城中村集体经济现状及存在的主要问题	178
第二节 城中村集体经济改制的基本程序和内容	188
第三节 城中村集体经济改制的实践考察	199
第四节 城中村集体经济改制中存在的问题及解决对策研究	215

第五节 城中村集体经济改制后股份制公司运作模式研究	229
第六章 城中村建筑形态改造问题研究	234
第一节 城中村建筑形态的现状存在的主要问题	234
第二节 城中村建筑形态改造的基本程序和主要内容	237
第三节 城中村建筑形态改造的实践考察	245
第四节 城中村建筑形态改造的模式和资金筹措途径研究	257
第五节 城中村建筑形态改造中存在的问题及对策研究	270
第七章 城中村失地农民法律保障机制研究	276
第一节 城中村失地农民的保障现状及存在的问题	276
第二节 城中村改造过程中失地农民保障的实践考察	282
第三节 建立城中村失地农民保障机制的思考	290
第四节 城中村外来人口的安置问题研究	298
附录一 部分城市城中村改造的政策文件	304
（一）太原市关于城中村改造的相关政策文件	304
1. 太原市人民政府关于加快城中村改造的意见 并政发[2003]10号	304
2. 太原市公安局关于办理城中村村民“农转非”户口的工作意见 （[2003]并公字（户）369号）	308
3. 太原市人民政府关于加快城中村改造工作的通知	309
4. 太原市人民政府关于城中村改造工作有关问题的通知 （并政发[2004]29号）	312
5. 太原市劳动和社会保障局关于城中村改造中对被征地农民就业 和社会保障的意见	315
6. 太原市房地产管理局关于城中村改造工作中 房屋登记确权发证的原则与程序	316
7. 太原市国土资源局关于城中村改造土地处置办法及办理程序 （并国土资字[2005]178号）	318
8. 太原市农业局关于城中村改造集体经济组织股份制改革的指导意见 （并农发[2005]150号）	323
9. 太原市民政局关于城中村改造中撤村建居及低保的指导意见 （并民[2005]74号）	327

10. 太原市政务大厅关于太原市城中村改造减免规费的办理程序	328
11. 太原市人民政府关于城中村改造有关政策的补充意见 (并政发[2005]30号)	329
12. 中共太原市委太原市人民政府关于加快推进城中村改造的实施意见 (并政发[2006]42号)	331
13. 太原市人民政府关于加强城中村集体土地规划建设管理的意见 (并政发[2007]8号)	335
14. 太原市人民政府关于加强城市规划区内村民宅基地建房管理的意见 (并政发[2007]9号)	338
15. 关于城中村改造模式及土地出让金返还有关问题的说明	340
16. 太原市城中村改造管理试行办法 (并政发[2008]19号)	341
(二)西安市关于城中村改造的相关政策文件	346
1. 西安市城中村改造管理办法	346
2. 西安市城中村无形改造工作方案(市政办发[2006]99号)	352
3. 《××村城中村改造工作方案》编制要点及报批程序	355
4. 西安市农业局关于开展城中村改造中村组集体 经济组织清产核资工作意见	359
5. 西安市城市建设拆迁安置办法	361
(三)深圳市关于城中村改造的相关政策文件	366
1. 深圳市城中村(旧村)改造暂行规定(深府[2004]177号)	366
2. 深圳市人民政府关于深圳市城中村(旧村)改造暂行规定的实施意见 (深府[2005]56号)	370
(四)石家庄市关于城中村改造的相关政策文件	377
石家庄市人民政府关于进一步加快城中村改造的实施意见 (石政发[2008]5号)	377
(五)郑州市关于城中村改造的相关政策文件	381
1. 郑州市城中村改造规定(试行)(郑政[2003]32号)	381
2. 郑州市城中村改造规划、土地、拆迁管理实施办法(试行) (郑政[2004]35号)	387
3. 郑州市人民政府关于进一步规范城中村改造的若干规定	

(郑政文[2007]103号)	392
(六)南宁市关于城中村改造的相关政策文件	398
南宁市城中村改造建设管理若干规定	398
(七)漯河市关于城中村改造的相关政策文件	404
漯河市城中村改造规定	404
附录二 城中村改造的法律法规依据	411
1. 中华人民共和国土地管理法	411
2. 中华人民共和国城乡规划法	425
3. 中华人民共和国村民委员会组织法	436
4. 中华人民共和国城市居民委员会组织法	439
5. 中华人民共和国公司法	442
6. 中华人民共和国公司登记管理条例(节选)	475
7. 公司注册资本登记管理规定	478
8. 房地产开发企业资质管理规定	482
9. 建设部关于贯彻《房地产开发企业资质管理规定》全面清理 房地产开发企业、规范企业经营行为的通知	487
10. 城市房屋拆迁管理条例(节选)	490
11. 乡(镇)村集体经济组织清产核资办法	490
12. 农村集体资产清产核资资产所有权界定暂行办法	497
附录三 城中村改造的相关法律文书模本	502
(一)撤村建居方案模本	502
太原市×村关于撤销村民委员会设立社区居民委员会的实施方案	502
(二)撤村建居申请模本	503
太原市×区×镇关于×村撤村建居的请示	503
(三)城中村整体改造方案模本	504
×村改造实施方案	504
(四)城中村集体资产专项审计报告模本	510
1. ×村清产核资工作报告	510
2. 清产核资专项审计报告	511
3. 经济鉴证意见书	515
(五)城中村集体资产评估报告模本	516

资产评估报告书	516
(六)城中村集体经济改制方案模本	518
(七)公司章程模本	527
× 房地产开发股份有限公司章程	527
参考文献	536
后记	542

第一章 绪 论

第一节 城中村的由来与现状

一、城中村由来

(一)城中村的形成及成因

城中村是指城市规划区范围内的农村。城市在迅速建设发展的过程中,不断向周边扩张,原来农民聚居的农村在城市化进程中,土地全部或者部分被征收,部分农村集体经济组织成员由农民转为城镇居民,部分集体经济组织成员从原来的仅靠耕种土地生活转而靠小规模生产经营、出租原有房屋等方式生活,不再是名副其实的农民。但他们仍游离于城市各项现代管理制度体系之外,仍在原村居住,享受村民待遇,这样,就逐渐形成了一批城乡经济发展模式并存、村居混杂的村落。

这些村落多位于城市周边,靠近城市经济、政治、文化相对比较发达的区域,是社会经济发展的必然产物。一方面,由于农村经济的相对落后,农民仅仅依靠耕地获得的收入相当微薄,征地又使农村土地减少,迫使农民不得不另谋生存之计。而城市经济的发展对大量劳动力的需求使城市里的流动人口数量剧增,为城市周边农村的“出租经济”提供了条件,越来越多的村民不再耕种土地,而是依靠出租房屋获得收入。城市流动人口的增多,同时带动了本村餐饮娱乐、服务业等其他行业的发展,很多村民从耕种土地转而从从事小规模个体经营,农村被迫向城市化发展。另一方面,随着现代社会经济结构和社会发展需求的急剧变化,土地和空间的有限性成为城市发展的制约因素,城市不得不向周边原来由农村占用的区域扩展。特别是随着人们对高质量生活的追求和城市商业的迅猛发展,房地产业不断升温,城市的房地产开发逐步向周边的农村扩张,越来越多的农用地被征收改为建设用地。城市不断地向农村扩张,农村被动的城市化,就形成了这样一批城乡结合和交融的过渡地带。

农村和城市无论是在有形的建筑外观还是在无形的社会管理制度方面都存在巨

大的差别,城市经济的急剧发展必然给周边农村带来不同程度的冲击。城市周边的农村以现有的资源无法承受急剧的人口增长和社会需求同时出现的各种问题,给整个城市的发展造成了消极影响。为了更好地适应快速发展的经济,解决城市化进程中城乡交融出现的种种矛盾和问题,政府对城市整体建设进行了宏观的控制性规划,将这些村落纳入城市整体建设规划范围之内,纳入规划的已建成和待改建的农村区域就形成了城中村。

目前,各地为加快城市化进程,将改造城中村作为加快城市化进程的重要工作,纷纷出台规章和相关政策,推进城中村改造,并对城中村进行了界定。例如,根据《深圳市城中村(旧村)改造暂行规定》,城中村(含城市待建区域内的旧村,以下统称城中村)是指我市城市化过程中依照有关规定由原农村集体经济组织的村民及继受单位保留使用的非农建设用地的地域范围内的建成区域。根据《太原市人民政府关于加快城中村改造的意见》,城中村即城市规划区范围内的村庄,是城乡二元经济结构存在的差异和矛盾在城市化进程中的集中体现。根据《中华人民共和国城乡规划法》的规定,规划区是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要,必须实行规划控制的区域。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、乡规划和村庄规划中,根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。《中共兰州市委兰州市人民政府关于加快实施城中村改造的决定》中也提到,改革开放以来特别是20世纪90年代后期开始,我市城市化进入加速发展阶段,城市地域迅速向农村地域扩展。但是,由于长期实行城乡二元管理体制,阻碍了农村向城市的顺利转化,从而形成了大量城中村,这些村位于城市建成区内,游离于城市管理之外。还有很多城市的政府文件中有类似的描述,这里不再一一列举。

可见,城中村是指规划期城市建成区范围内仍然保留和实行农村集体所有制、农村经营体制的区域。社会经济迅速发展,而城乡二元的经济体制和社会管理体制与快速城市化的步伐不一致,导致了城中村的产生。

(二)城中村形成的过程

城中村是在改革开放之后,随着我国城镇化进程的加速发展而逐渐形成的,其形成过程大致可以分为以下三个阶段:

1. 城市与农村分离阶段

20世纪80年代以前,我国城市与农村处于“对峙”状态,城市和农村实行二元管理体制,限制了农民向城市流动。新中国成立以后,我国长期实行优先发展工业的政策,城市中心城区以工业、商业和居住为主,近郊区为城市提供每日所需的蔬菜、蛋和

肉制品,是为城市生产生活服务的区域,远郊区一般是成片的农田。1978年以后,随着乡镇企业的兴起,逐步带动了乡村城镇化的发展,这一时期,虽然近郊区农村的生产力得到了一定的解放和发展,但其基本职能仍然是为城市发展提供服务。

2. 城中村被城市包围阶段

20世纪80年代至90年代,伴随着经济快速发展,城市开始了大规模扩张,城市建设用地以面状外延式、沿交通干道轴向式、蛙跳式迅速扩展,许多原来属于农村的近郊区村落被纳入城市规划区内,村落逐步开始被城市包围。在城市发展的带动和影响下,这些村落在经济、社会、生活方式等方面发生了巨大的改变。随着农村土地被大量征收,耕地锐减,大量居民开始从事第三产业,同时,这些村落将征地费用作为启动资金,开始开办工厂,发展工业。

3. 城中村的逐步形成阶段

20世纪90年代以后,随着改革开放的深入开展,我国经济持续快速增长,城市进一步发展,近郊区的大量农村逐步被城市所吞没,许多村落的耕地完全消失;村集体经济已经完成了原始积累,形成了以第三产业和土地收益为主的产业结构;大部分农民脱离了农业生产,他们的主要收入来源是靠村集体分红及出租屋出租收入。这部分村落一方面深受城市影响,显示出一定的城镇化,如在产业结构、生活方式等方面,初步具备了城市的特征而与一般的农村区别开来;另一方面,由于土地、户籍、人口、行政管理等方面的城乡二元体制,其经济、社会和建设发展都未能纳入城市的统一管理,城中村由此而形成。

二、城中村的现状考察

(一)城中村是我国城市化进程中的普遍现象

城中村是农村城市化不彻底的结果,是我国城市化进程中的一个普遍现象,在东部沿海经济发达城市和全国各省会城市尤其突出。以“南海明珠”著称的珠海市,已荣获联合国授予的“国际改善居住环境最佳范例城市”称号,但是在中心区和城区边缘50平方公里范围内,仍散落着建市前就存在的26个行政村,总占地3平方公里,共有旧村村民6935户、4.6万多人,暂住人口达10万多人。广州市区外围(经国务院批准的广州市规划发展区386平方公里范围内,不含番禺、花都区、增城、从化市)分布着138个行政村,这些城乡结合部在广州城市化迅速发展过程中,普遍存在“村包城”、“城包村”现象,按照已完成的行政村规划,未来数年间它们在“城中”的部分将达到

87.5 平方公里,占全广州城市规划面积 386 平方公里的 22.67%。石家庄市 100 平方公里的市区范围即二环以内有城中村 45 个,占地约 11.2 平方公里,建筑面积约 636 万平方米,居住着 4.77 万户、14.93 万人。温州市区目前共有 544 个行政村,根据城市总体规划的要求,这些村庄可分为城中村、城边村和城外村三类,其中城中村占 10.3%、城边村占 31.6%、城外村占 58.1%。绍兴市的绍兴经济开发区是省级重点开发区,全区有 17 个行政村,9.56 平方公里,农村居民 4363 户、11854 人。全区共有旧村建筑面积 50 万平方米,占用宅基地 1034 亩(每亩 $\approx$ 666.7 平方米)。深圳市《关于城中村改造的调研报告》称,深圳共有以行政村为单位的城中村 241 个,其中特区内 91 个,特区外 150 个,以自然村落为单位的城中村和旧村则更多,共计 2000 余个。总土地面积 43.9 平方公里,居住人口 215 万,其中原村民 35.8 万人。西安市的城中村主要集中在三环以内,东起十里铺,西至三桥镇,北起草滩镇,南至三爻村。现在三环以内已经有村庄 437 个,三环以外 180 个,农民身份人口 40 多万,占地面积达到十几万亩,其中由于城市发展建设的需要,耕地被大量征收而已经基本上没有或者完全没有耕地的城中村就有 90 多个,大约占到城市主城区中城中村的近 1/4。北京市城市环境综合整治办公室早在 2002 年 5 月就组织力量对北京的所有城中村进行了普查。普查结果是:仅北京城八区就有 332 个城中村,总占地面积 17 平方公里,涉及人口数 100 多万人;而 2004 年市政府公布的数据是 343 个。此外,太原市 2007 年公布的城中村为 146 个,杭州、宁波、南宁等城市也都存在大批的城中村。

大多数学者通过定性的描述,将城中村划分为三类:即典型城中村、转型城中村和边远城中村。典型城中村基本上被城市包围,完全没有农业生产,物业出租收入是当地居民的主要收入(占 80%以上),外来人口达到原居民人口 4~10 倍。转型城中村在快速城市化进程中如果不及时改造和控制,很容易就变成新的典型城中村,其物业出租收入正在变成当地居民的主要收入,外来人口达到原居民人口的 1~4 倍。边远城中村中仍保留一定的农业生产,物业出租收入是集体经济收入的主要来源,外来人口少于原居民人口。

(二)城中村的存在对城市经济发展的积极作用

城中村对城市发展的积极作用首先是吸纳了大量外来人口,客观上减轻了城市安置外来人口的压力。城市化的重要指标除了城市建成区的扩张之外,从人口学的角度看就是人口的城市化。所谓“人口城市化”,实质上就是一个变农村人口为城市人口,或者变农业人口为非农业人口,由农村居住变为城市居住的人口分布变动过程。随着改革开放的深入,我国的城市化进入了一个快速发展的时期,而我国社会主义市

场经济体制的确立使得市场在资源配置中开始发挥主导作用,一方面,由于城市经济的快速发展对劳动力资源的需求量增大,另一方面,由于生产力水平的提高而使农村出现大量的剩余劳动力,这样,在市场无形之手的调节下,大量的农村剩余劳动力涌向城市,造成城市流动人口的猛增,这一特点在沿海经济发达地区及大城市中显得尤为突出。外来人口中有很高比例是非技能型的劳动力,他们往往从事城市中最脏、最差、最累的工作,在城市的经济生活中扮演着廉价劳动力的角色。如此大量的低收入人口的居住需求摆在面前,总要有人来提供供给品解决这一问题。在政府既没有考虑或者说也没有能力去考虑这个需求时,市场经济在这个问题上应该说发挥了决定作用。在市场经济的作用下,城中村的出租屋应运而生,迎合了市场的需求,这部分外来人口由于收入等各方面的因素,选择了租金相对于城市成熟社区低得多的城中村作为居住地。以广州市为例,据广州市公安局公布的统计数据,2002年广州市城中村的出租屋容纳了250万外来人口,大约占到了“五普”时全市流动人口的75%。由此可见,城中村对外来人口的吸纳作用是极强的。当前,我们已经认识到了外来人口对城市发展所作出的巨大贡献,肯定了外来人口对城市经济的发展功不可没,那么,同时就应当正视城中村在其中的积极作用。因为从客观上讲,城中村在此起了一个很关键的缓冲作用,它从一定程度上减少了城市 and 政府的安置压力,否则,任何一个城市 and 当地政府面对这样多的外来人口,在城市管理中所遇到的困难可能是无法想象的。

城中村对城市发展的另一个不应为人们忽视的积极作用是对村民的保障功能。城中村是我国快速城市化的一个直接产物,城中村的存在表明它更多的是被动城市化,而不是主动城市化的产物。我国的社会保障体系就城市部分而言,已经开始走上了正常轨道,但是就全社会(尤其是广大农村地区)而言仍是不健全的。对于城中村的村民而言,他们一方面失去了土地,另一方面却由于制度障碍和管理缺位等原因并没有成为“城市人”,没有享受到城市居民的社会保障,那么城中村就自然而然地成为他们的一个“堡垒”。在城中村的庇护下,没有了生产资料——土地,同时又游离于城市保障之外的村民可以从物质和精神上得到保障和慰藉。城中村村民的文化素质普遍较周边城市社区的居民低,一旦失去了土地,他们在城市就业的能力是极其有限的或者说与城市居民在城市就业的角逐中是处于劣势的。目前,很多村民赖以生存的基础就是城中村所保留的一小部分集体所有的土地和自己使用的宅基地。此外,城市化不仅从经济上影响着农村,而且还从思想文化和精神生活的各个细节冲击着农村,这种冲击带给人们的影响往往比经济方面来得更加猛烈和深刻,也会使很多村民感到精神上的无所适从。特别是一些年长者和一些有着浓重“村落情节”的村民,城中村的存

在无疑使他们从精神和情感上会得到一定程度的安慰,也给了他们一定的缓冲时间。所以,从社会保障功能和社会稳定的要求来讲,城中村的存在的确有其积极的意义。

(三)城中村的存在对城市经济发展的消极影响

城中村虽然根源于社会经济的发展,但由于其发展过程中受到种种因素的制约和影响,在现实生活中对城市经济的发展也产生了一定的消极影响,这些问题牵连到城中村所在城市的整体发展和形象,是城市发展中亟待解决的难题。从各地城中村的现状来看,这些消极影响主要集中在以下几个方面:

1. 城中村社会生活现状:居住人口复杂,社会治安令人担忧

城中村位于城市建设规划区域内,已经属于城市的一部分,但其本质上仍然是农村,其基层组织仍然是村民委员会,常住人口仍是登记为农业人口的村民。随着社会的发展进步以及升学、入伍、婚嫁、搬迁等各种因素的存在,一部分村民已经脱离了农业户口改为非农业户口,还有一部分本身并不是农业户身份,而是由于生产方式的改变和住宅区开发而涌入城中村行政区域内的城市居民,从而形成了城中村村居混杂的现状。这种状况的存在是社会经济发展到一定阶段的产物。“村居混杂”给统一高效的社会管理造成了困难,因此反过来成为社会文明进一步向前发展的制约。

在有些城中村,居住人口的一个显著特点就是流动人口数额庞大。比如,太原市×区×街道×村登记在册的常住人口有1970多人、800余户,而流动人口则有8000多人。外来的流动人口主要有3类:①街面上从事各种商业和服务的个体户,他们有一定的资本;②完全靠打工生活的工薪阶层,有企业技术人员、营销人员、建筑工、装卸工、餐饮高级工、搬运工等;③附近高校的学生。这些外来人口都属于低收入群体,对城中村有一定的依赖性。城中村作为城市和农村的夹缝地带,有着较城市低廉的物价和房租、松散的管理、较农村便捷的交通、方便的生活条件,这些都是吸引流动人口在此落足的因素。由于落后封闭的小集体管理模式,城中村形成了物业经济、地主经济发展模式。在房屋租赁利益的驱使下,经济社会中“看不见的手”使村庄变成了高楼层、高密度的水泥团块,伴随着这一过程,产生了诸如人口压力、犯罪上升、环境恶化等一系列社会问题,从而形成了“城中村改造”这一难题。

2. 城中村经济发展现状:廉租屋市场膨胀,小规模不健康的经济畸形发展

大多数城中村已没有或基本上没有了农业用地,城中村的村民也基本上不再从事农业活动。由于城中村处于接近城市市场、交通便利的优越区位,又易受到城市的技术、信息、资金、产业活动的影响,许多城中村都办有数量、规模不等的集体企业,有的城中村还有自己的物业,所以,城中村的产业结构多以第二、第三产业为主,村民的

收入主要是来自工资、村集体经济的分红、房屋租金、自己经营的小规模商业、餐饮业等等。特别值得一提的是,由于村民拥有自己的宅基地,因而房屋租金收入相当可观,从而形成了独特的出租屋经济。在城中村内,依附于出租屋,聚集了大量的小吃店、小商店、药店、诊所等,出现了畸形的“驻村经济”。

在西安市的城中村中,完全或几乎无耕地的村庄有 24 个,剩余劳动力约 3 万多人,城中村中绝大多数村民已不再从事农业生产,几乎全部以出租房屋或从事商贸、餐饮、交通运输等第三产业为主要生存手段,集体分配和私房租赁收入在家庭收入中已占 60%以上(部分村庄为 100%),大部分村庄的产业结构已由第一产业转向二、三产业,尤其是以仓储、厂房出租、商铺出租为主的第三产业。从谋生手段划分,他们已不再是真正意义上的农民了,但他们仍保留农民身份,村里有村委会,还有集体经济,实行的是完完全全的农村管理体制,这与现代城市管理体制发生着明显的冲突。以下是西安市部分城中村人口从业结构统计表,从中对西安市城中村经济结构的特点可窥见一斑:

村 名	务 农	多种副业、商业	外出打工	学生及无业人员
杜家堡	32.57%	18.97%	22.34%	29.20%
红旗村	17.86%	56.15%	5.20%	19.63%
大马路村	25.3%	53.2%	10.2%	11.2%
何家村	19.6%	43.5%	15.8%	21.1%

城市化进程的加快,一定程度上促进了城中村经济发展趋向繁荣。如:有些城中村中饭店、商店、便利店、游戏场所等一应俱全,而且呈增长势头;有些原有的农贸市场虽然在萎缩,但仍然存在,而且仍然是城中村居住人员的主要交易场所;有些城中村的地域范围内甚至还建起了商贸城、商业街,这些都是城中村经济发展的直接表现。但由于规模小、管理不科学、流动性大、设施简陋、技术含量低且政府经济管理体制不完善等原因,这种城中村的繁荣实际上是一种畸形繁荣。如果不进行必要的改革,放任城中村经济照目前情况发展,不但会对城中村本身造成制约,给城中村的资源和环境也会造成压力,甚至还会影响城中村所在城市的整体形象和经济发展。

3. 城中村环境卫生现状:建筑密集,道路狭窄,生活环境恶劣

在考察中我们发现,许多城中村的土地被征收,靠出租房屋和集体经济组织的福