

本来没有 城中村

一座先锋城市的拆迁造富神话

南方都市报/编著 陈文定/主编



中国民主法制出版社

未来没有 城中村

一座先锋城市的拆迁造富神话

南方都市报◎编著
陈文定◎主编

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

未来没有城中村：一座先锋城市的拆迁造富神话 / 南方都市报编著. -- 北京：中国民主法制出版社, 2011.4

ISBN 978-7-80219-834-0

I . ①未… II . ①南… III . ①农村—城市化—研究—中国

IV . ① F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 038838 号

书名 / 未来没有城中村——一座先锋城市的拆迁造富神话

WEILAIMEIYOUCHENGZHONGCUN——YIZUOXIANFENG

CHENGSHIDECHAIQIANZAOFUSHENHUA

作者 / 《南方都市报》编著 陈文定 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / 010-63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真 / 010-63292513

Http://www.rendabook.com.cn

E-mail:mzfz@263.net

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 14.75

字数 / 247 千字

版本 / 2011 年 5 月第 1 版 2011 年 6 月第 2 次印刷

印刷 / 北京友谊印刷有限公司

书号 / 978-7-80219-834-0

定价 / 32.00 元

出版声明 / 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

中国梦想，在深圳实验

曹轲 南方报业传媒集团社委，〈南方都市报〉总编辑

当钩机推倒大冲村的旧墙，大芬丽莎正在上海浦江西岸向全世界微笑。

前者是广东最大旧改项目，延续深圳的城市更新步伐，治理改造“城中村”；后者则展示着城中村被“杀”死后的涅槃与可能。

30年来，深圳一贯如此，为中国的城市化进程提供创意、实验梦想。

城中村是中国式城市化进程的典型标本，改造城中村由此成为中国梦想的重要切面；深圳是中国急速城市化的典型，深圳经验在这股时代洪流中有不可取代的意义。

30年超常规的城市化进程，让深圳与城中村的关系急速嬗变，两轮城市化让这座拥有最多城中村的城市走在全国前头。

1992年6月18日，以深圳出台的《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》为标志，政府开始强力推动经济特区内的城市化。福田区原上步村率先开展试点，成立了特区首家由农村集体经济转变的股份合作公司。短短一年间，特区内68个行政村、173个自然村均转为城市居委会。2002年6月18日，沙头角镇撤镇设街道办事处，第一轮城市化宣告结束，特区内

的 4.6 万农民陆续变成城市居民。

2003 年开始的全境城市化瞄准了特区外的宝安、龙岗两区。次年，深圳成为中国首个没有农村行政建制、农村管理体制和农民的城市。

农村、农民名义上被消灭，但城市化进程并未彻底完成——这也正是深圳样本的意义所在——城中村的出现、兴旺乃至名义上的被消亡，都发生在这 30 年中，围绕土地、财富、公平、正义、稳定，种种问题集中涌现，矛盾被放大，在后续的城市更新中激烈展现。

从 2006 年渔农村“中国第一爆”开始，城市更新以 30 年来一贯的高速席卷而来，各村按照“推倒重来”、“局部改造”及“综合治理”三种方式逐渐退出江湖，融入现代化城市格局。共有 40 个城中村列入全面改造项目，73 个列入综合整治项目，76 个列入规划编制类项目。

渔农、岗厦、大冲，一个又一个城中村已经、正在或将要消失在深圳地图上，一边是代表工业文明的城市步步进逼，层层同化；另一边是代表农耕文明的村落夹缝求生，日渐流变。

围绕土地这一核心，原居民与政府拉锯争夺，由农村城市化到城市更新，浓缩成一部断代博弈史。

《南方都市报》是这段历史的见证者、记录者和言说者，它在城市化的浪潮中出生、成长，与深圳乃至全国的城市化进程年纪相仿，作为南方报业的旗帜性媒体，无法缺位于这样一场当代的城市运动。

无论在深圳还是整个广东省，甚至全国，《南方都市报》都对城中村与城市化保持高度关注——这里上演着雅俗共赏的爱恨情仇，这里流淌着众生共荣的活色生香，这里也奔跑着拆迁制造的汹涌暗流。记录时代命运的同时，《南方都市报》从未忽视对个体命运的勾勒，一夜暴富的狂喜、卧薪尝胆的艰辛、青春萌动的暧昧，都作为城市历史的一部分被记录。

2009 年 10 月，《南方都市报》深圳新闻部曾出品《岗厦涅槃》别册随报发行，对发生在 CBD 的城市更新做全方位记录，不遗忘过去，亦

>>>> >>> >> 总序

不回避现实，从一个城中村的生命历程落笔，折射中国城市的变迁，探讨城市更新的要素、得失、争论与未来。《五百岗厦旧楼倒下去，十个亿万富翁站起来》的报道更在全国范围内引起轰动，集中关注城市化过程中的利益分配问题。

城中村的黄昏让媒体人惊醒，自觉地去保存当代历史——《南方都市报》深圳新闻部曾发起的“抢救城中村”大型公益项目，就是在这一理念下实施，梳理深圳城中村的历史、当下与未来，辨析它们的发展道路，归纳城中村变革的种种可能——厚重的笔触，为城中村立传，更描摹出深圳乃至中国城市的前路。而《未来没有城中村》一书，是这一系列记录、探究、思考的升华。

在上海世博会城市最佳实践区深圳案例馆外，有显眼的9个大字：“深圳，中国梦想实验场”，恰如其分地刻画出了深圳之于中国的价值。

深圳和梦想永不落幕！南都和梦想永不落幕！

村史、城史，国史

一部田野调查报告的诞生

朱大可 著名文化学者

在深圳特区成立 30 周年之际，由《南方都市报》编著的《未来没有城中村》一书，选择了 30 多个最具代表性的城中村，通过对它们的精细描述，勾画了这座先锋城市的历史路线图。

正如参与采写的记者们所说，深圳特区成立 30 周年来经历的变幻风云，以及当下面临的城乡二元化、贫富差距、产业转型等难题，都是中国改革开放的写照。不仅如此，城中村，一个“中国模式”下的特殊景观，成了深圳改革开放 30 年的活体标本，象征着深圳在此过程中的诸多变化。在这个意义上，城中村是标本之中的标本，具有重要的样本研究价值。

以强力方式推动的高速城市化运动，导致深圳拥有中国最多的城中村，同时也率先消灭了“农民”身份，甚至还将是最先消灭“城中村”的城市。这在某种程度上强化了本书的价值。它的问世，成为城中村的研究标本，也即标本的标本的标本，同时书写了村史、城史和国史。

这不是在玩弄文字游戏，而是要清晰辨认本书的文献意义。作者选择深圳的典型村落，采访大批居民，展开深入的田野调查，最终获得了这份“社会考古报告”。它以四两拨千斤的方式，折射出中国改革开放的风云历程，成为 30 年经济改革史的典

型案例，更为当代中国城市化的研究，提供了鲜活有力的证据。

从本书中我们可以看到，一方面是现代都市社会及其生活方式的扩展，在圈地运动中对农村形成严密包围，而另一面，乡村社会大幅后撤，并因后撤不及形成大批孤岛。农民与政府双方针对土地权益展开激烈博弈，而这种博弈的结果，是制造了一批罕见的农民富豪。深圳最大的城中村大冲，冒出了10个亿元户和400户千万富翁家庭；而岗厦村也制造了10个亿万富翁和20个亿万家族。在中国政治地理版图中，城中村放射着不可思议的戏剧性光芒。

城中村居民的身份变动，像一面精准的镜子，映射了这个身份转型的年代。城中村的廉租特点，令它具备了西方贫民窟的浓烈色彩。但它的租客成分却比贫民窟更为复杂，其中既有底层的哥，也有暂时蛰伏的白领，当然也包括在土地买卖中暴富的原住民。于是，在短期内迅速形成贫富混杂，高低兼容的奇异现象。这种阶层混合的形态，正是转型中国身份剧烈变更的写照。

《未来没有城中村》一书采用了宏大叙事和微观叙事的结合，对各个村庄的改造历程和财富分配，以及拆迁中的冲突与过程，进行了详尽而生动的叙述。不仅如此，作者还深入到城市精神的领域，试图解读这些移民部落的历险心语。城中村无疑是漂泊者落脚的驿站，它以廉租房的形式，收容了大批前往深圳的冒险者。它既是成功者飞跃的支点，也是失意者折戟的伤心地。它嘈杂、混乱、肮脏、阴郁和不名誉，同时又富有生气，生长着各种各样的希望与绝望，并由此制造出新移民的“城中村情结”。但即使像我这样的“村外人”，也能从本书中得到经验共振，这是因为，城中村所代表的复杂意象，其实就是整个中国的象征。

从2006年起至2010年，深圳城中村开始大规模改造，政府计划以推倒重来、局部改造和综合治理三种方式，彻底杀死这些“不良生物”，由此为深圳城市化的进程，画上一个“完美”句号。其中，有40个城中

>>>> >>> >> 序1

村列入全面改造项目，73个列入综合整治项目，76个列入规划编制类项目。这就意味着，城中村作为农村在城市中的最后堡垒，即将退出深圳的历史舞台。而留下的只是破碎芜杂的记忆。

本书的功能，不仅在于试图保留这些狼藉的记忆，更在于它隐含了一种劝谕，保留一部分有价值的城中村，以纳入城市的多元主义体系。这不仅是要捍卫“历史文化遗产”，更是要保存独特的“创新活力资源”，为今后奔赴深圳创业的新移民，继续提供必要的生活、精神驿站。而如果没有这些新生的冒险者，深圳的进化就将失去最深刻的动力。

理解“城中村”现象

秋风 著名独立学者

《未来没有城中村》一书，描述和讨论的主题是城中村的生态，及生活在这些城中村的人们在城市化过程中的命运。这些描述和讨论出自长年采访城中村而好学深思的新闻人之手，他们选择的样本则是城中村现象最为典型、而城中村改造模式也最为多样的深圳城中村。可以说，这本书为读者展现了迄今为止最为丰富的城中村图景。阅读了这部书稿后，我有一些关于城中村形成原因和改造思路的想法，愿与作者们交流，也愿与读者诸君分享。

城中村是中国特色的城市化过程中引人注目的现象，出现这种现象的制度原因是城乡分割制度。它主要体现为二：

第一，土地的城乡分割制度。1982年宪法宣告，“城市的土地属于国家所有。”各级政府据此推论：城市化只能在国家所有的土地上进行。因此，建设城市基础设施、建立工商业企业、开发城市居民住宅等工业化、城市化过程，必以政府征收农民土地、实现农民集体所有土地的国有化为前提。中国过去十几年来大规模的城市化，也就始终伴随着大规模的土地国有化运动。尽管这一点常被人们忽视。

第二，公共服务与福利供应的城乡分割制度。从上个世纪 50 年代开始，基于种种原因，政府逐渐建立了城乡分割的治理架构。此一架构的基础是户籍制度，据此，国民被区分为非农业户籍和农业户籍两部分，国土也被划分为城市与乡村（包括县以下的镇）。这两部分人口和地域处于不平等的地位，通常情况下，政府只向非农业户籍人口提供福利，这些人口享受的公共服务也较为便利，政府也只在城区范围内建设现代基础设施。正是由于这一制度安排，中国的城乡差距在过去六十多年内持续扩大。

城中村就是这两项制度共同作用的产物。由于种种历史和成本原因，政府在城市化过程中跳跃性地征收农村土地，结果形成国有土地与农村集体土地交错混杂的格局：在建立于国有土地上的城区中，插入了若干块村庄，其土地依然属于农村集体组织。按照城乡分割的制度安排，政府投资的城市型基础设施是不会进入这些夹在城区中的乡村地区的。这里的居民没有转成非农业户籍，因而也就依然保留着农民身份，因而他们也就没有权利享有城市政府提供给城市居民的公共服务和福利。简言之，城中村是城乡居民权利与福利的不平等的产物，这种制度性不平等在城中村边界的两侧表现得最为突出。

但是，城市化本身总是呈现为一个自发秩序（spontaneous order）过程，而不会因为城市政府的刻意选择而改变方向。所以，城区中的、城区边缘的乡村，也会自然地启动其自发的城市化过程。这里的农民同样希望改善自己的境遇，他们被离自己几米之遥的城市所吸引，卷入到城市的工商业分工网络中。他们最重要的资本是自己的人力和土地，他们可能到城区打工，他们当然也会想到充分利用自己的土地，获取较高收益。经常出现的情形是：农民们开发自己的宅基地，建造房屋以供出租。而这些房屋供应，必然会对新近进入城镇的人口产生巨大吸引力，不管是到城市寻找梦想的大学毕业生，还是经商打工的外来农民。对于这些人口来说，农民建造的城中村的房屋就是市场自发形成的廉租房。因为人口聚集，因为

城中村居民收入增加，城中村的商业、服务业也会迅速繁荣起来；这些地区也会存在一定数量的工业。

凡此种种现象显示，“城中村”正在自发地城市化。但是，上面提到的制度框架扭曲了这一自发的城市化过程。大量人口的涌入和工商产业的扩张，将对“城中村”的基础设施和公共服务的供应构成巨大压力。对城中村，政府难以提供城市生活所需要的基础设施，政府没有把城中村纳入到城市的整体规划中。城中村的管理，也依然沿用乡村管理体制。公务人员与本地乡村居民之比本来就比较低，在涌入大量外来人口之后，这一比例之低，更是达到了畸形的地步。

由此就形成了人们熟悉、也痛惜的城中村“脏、乱、差”现象。但是，这种脏乱差不是因为农民的素质太低、生活方式落后，也不是因为外来人口的素质太低。形成城中村脏乱差的制度根源是政府没有对这里承担公共治理责任：这些地方已经是城市的有机组成部分，城市工商业活动在相当程度上依赖于这些地方。但是，政府没有把这些地方当成城市对待，没有向这里投入必要的财政资源，没有建设必要的基础设施，提高这里的乡村政府公共服务的供应水准。

然而，城市政府却常常以城中村“脏、乱、差”为由来整顿城中村，进而消灭城中村。政府消灭的办法有时是简单的，那就是与商业化的房地产开发商联手，征收农民的土地。

在此一征收过程中，没有全面顾及农民在土地上已经形成的利益和权利，提供给农民的补偿通常不够合理。有的时候，会给那些幸运的农民提供较高的货币补偿。尽管如此，这些农民将被城市工商业体系边缘化，从工商业分工网络中的一个活跃的主体变成一个无所事事的食利者。城中村农民的精神总是被严重败坏。同时，成片的大规模开发摧毁原有的乡村聚落结构，导致乡民原有的生活样态和文化生活发生断裂。

另外一个同样严重、而经常被人们忽略的问题是：在城中村改造过程

中，似乎很少想过保障房屋租赁者的权利，他们自己似乎也没有意识到自己的权利和利益。结果，随着城中村改造，大量处于社会底层的劳动者、尤其是外来人口，被迫逃往更为遥远的地方寻觅低廉住房，甚至被迫迁离城市。

可以说，现有的城中村改造模式是：城中村的脏乱差本身就是不合理的制度和政策造成的，政府有关部门却用一种忽视农民、租住者权利和利益的方式进行整治。由此确实可以造就出一个看起来比以前更为整洁、有序的城区，但在此背后，无数人，通常是弱者，遭受了严重的福利损失，这些损失有些是看得见的，有些则是看不见的。

因此，现有的城中村改造模式不能再持续下去了。当然，城中村需要改造，但是，改造过程必须另起炉灶。为此，需要树立一种新的城市化观念，彻底颠覆现有的城乡分割制度，实现城乡居民权利的平等与福利的均等化。

第一，城市化不是只能在国有土地进行。1982年宪法规定“城市的土地属于国家所有”，恐怕更多的只是确认当时既成的土地占有事实，而不能被理解为对未来的一项规定，因为它根本没有规定农村集体土地国有化的原则和程序。把宪法这一条款理解为城市化只能在国有土地上展开，显然不合乎当初的立宪意图。

事实上，各国经验也足以证明，城市化进展是否顺利，与土地的所有权在谁手中，没有任何关系。城市化可以在任意一种所有权的土地上展开，不管是公有、共有还是私有。农村集体所有、农民享有宅基地权和承包权的土地上，也完全可以进行城市化。

第二，政府必须对农民、对乡村地区承担起政治、法律和财政责任，在同一辖区内，推进公共服务和公共品供应的均等化。也就是说，在一个城市辖区下的城区和农村，应当获得同样的基础设施，应当向城镇居民和农村居民提供同样的福利，让他们享有同样的权利。如果能做到这一点，那么，城中村的外貌也就会发生良性变化，逐渐接近目前的城区。

上述两项制度变革其实是同一枚硬币的两面。如果城市化完全可以在农村集体土地上进行，那么，城中村改造就不必以政府征收农民土地为前提。农民可以继续保持其对土地的所有权，而像政府对待国有土地一样，转让其土地的建设使用权。当然，农民也完全可以继续占有、经营自己的土地。将这些产权在农民手中的乡村地区纳入到城市总体规划中，通过乡村集体组织指导农民，或者鼓励农民自愿组织，自行对街区布局、建筑进行改造。这种改造可以渐进方式进行，给农民留出充分的准备与改造时间。

由此，这些夹杂在城区中的乡村将渐进地发生变化，这里的人们将可以更为充分地享受到城市化的便利。而由于这一改造过程不是全盘摧毁式的改造，而是渐进式的改造，因而，城市化的过程将不会造成原有聚落形态、生活样态的断裂，而将保持一定的连续性。城中村的文化将因此而保持一定连续性，尽管会发生某种转换。这些地方将与周边形成的城区有一定区别，而任何一个城市都没有理由拒绝多样性。

这是一个理想。从目前的现实通往这个理想，当然是非常困难的。但是，根据我的有限了解，本书作者——《南方都市报》深圳新闻部的记者们具有这个物质主义时代罕见的美德：永不放弃理想。

笔者愿以此与作者们、也与读者诸君共勉。

