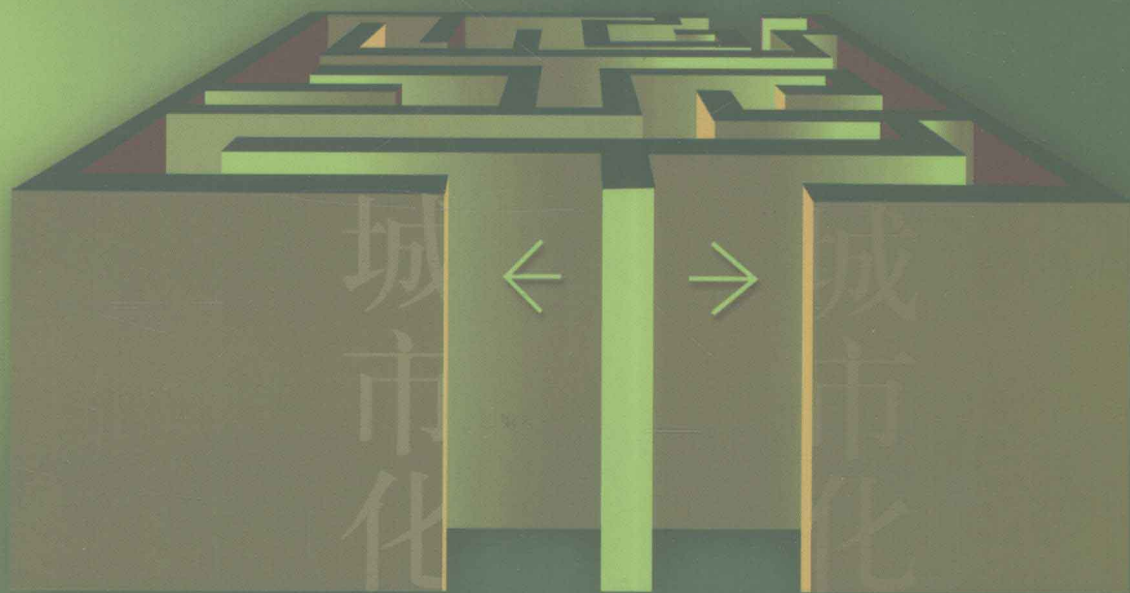


快速城市化下的 城中村改造与 村社转型

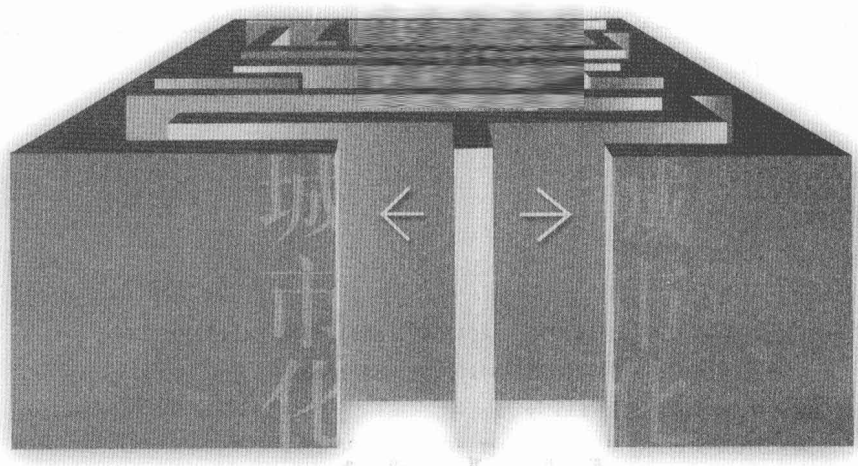
—— 周素红 周锐波 吴志东 著 ——



中山大学出版社

快速城市化下的 城中村改造与 村社转型

—— 周素红 周锐波 吴志东 著 ——



中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

快速城市化下的城中村改造与村社转型/周素红, 周锐波, 吴志东
著. —广州: 中山大学出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 306 - 04027 - 5

I. ①快… II. ①周… ②周… ③吴… 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 (2011) 第 201810 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

封面设计: 冒 君

责任校对: 何 凡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 10.5 印张 210 千字

版次印次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前 言

城市化是社会生产力发展的重要过程。多年来，各国学者从多个学科角度对城市化进行了多层次的研究，其中不乏经典之作。但这些研究是基于特定的背景展开的。特殊的体制背景和当前所处的转型历史时期，使我国城市化的发展呈现出诸多特性，国外的理论很难直接应用于指导我国城市化的实践，迫切需要经验借鉴和理论支撑，指导战略选择。

目前，我国城市化进程进入了加速发展阶段和城市化能否健康发展的关键时期。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中将促进城镇化健康发展作为“十二五”期间的重要战略之一，并从宏观的区域协调发展和中微观的完善城市管理体制两个层面，提出要“积极稳妥推进城镇化”。

近年来国内关于城市化的研究主要包括城市化基础理论（概念和水平衡量、道路、动力机制、空间结构）、城市化与社会经济发展、城市化与生态环境、城市化与空间规划、制度变迁、行政区划调整、城市化道路和战略、城市化动力机制和城乡统筹等，其着眼点大多从宏观层面上把握和研究城市化，而从某一具体的切入点或者具体现象入手，深入系统，以小见大的研究较缺乏。因此，本书拟以快速城市化地区城乡多元利益格局产生背景下的城中村改造利益博弈与村社转型作为切入点，围绕它开展与之有关的城市化问题研究，并进行理论总结，在研究视角上具有一定的创新性。

当前，中国快速、全面推进的城市化出现了不少矛盾和问题，从中微观层面上看，在某种程度上，城中村的大量出现是这些问题的一种集中体现，是当今中国快速城市化过程中社会、经济和环境问题的一个缩影，是我国城乡二元体制各种矛盾的集中点和在土地发展空间上的具体反映。解决城中村问题，涉及我国城乡区域协调发展、社会主义和谐社会构建、城市化道路选择和土地制度改革，涉及城中村改造后农民的生产和生活出路、城市大量外来流动人口居住、土地和房地产市场政策，还涉及城市规划、建设与管理等

方面。此外，其产生的机制和存在的问题还可以为建设社会主义新农村提供借鉴。这些问题的焦点集中在城中村土地和这些土地开发所引发的一系列经济、法律、制度等问题上。通过对城中村改造与村社转型的系统研究，有助于理解、解释和解决城市化过程中的体制和政策问题，为促进城市化健康发展提供理论支持和政策建议。

在过去的 30 多年时间内，作为中国快速城市化地区之一，珠江三角洲的城市发展取得了令世人瞩目的成就，但同时也面临着如何有效配置和经营好有限的土地资源、调整好城市用地布局等问题。

城中村问题是我国快速城市化过程中的一种普遍现象，是当今中国城市社会、经济和环境问题的一个缩影，是我国城乡二元体制各种矛盾的集中体现和土地利用特性在空间上的具体反映。城中村是如何形成的，它对城市社会、经济和环境的影响有多大，城中村问题主要表现在哪些方面，如何进行城中村改造并防止新的城中村产生，这些问题引起了城市管理和建设者的广泛关注和高度重视；同时，如何在城中村改造中实现政府、城市发展和村民利益的“三赢”，需要政府、村民与社会各界的沟通和互动。

城中村的转型涉及一系列深层次的问题，包括土地产权制度、城市规划管理制度、城市管理体制、城市产业结构等，分析城中村向城市社区转型的各种动力机制，才能更好地有的放矢，为健康城市化道路选择提供参考与借鉴。

本书立足于快速城市化及体制转型下城乡多元利益格局形成的历史背景，剖析基于二元体制下集体土地开发与规划中存在的问题及其直接产生的城中村现象与城中村改造的利益博弈；探讨城中村改造的多元利益协调与村社转型的内生动力和外在机制。旨在“抛砖引玉”，以期共鸣。

本书是作者近年来相关研究成果的总结，部分章节内容源于作者已发表的系列论文以及作者主持的研究项目报告，纳入本书时进行了修订，参与所纳入论文和报告写作的其他作者还有闫小培、吴智刚、解利剑、李江、严若谷等，具体情况已在各章节的脚注中标明。

本书的出版受国家自然科学基金项目“快速城市化地区城市非正规住房的特征与演化机制”（项目编号：40871081）、广东省自然科学基金项目“去集体化背景下的新农村建设与村庄治理研究”（项目编号：10451064101004977）和中山大学中央高校基本科研业务费专项资金（项目编号：101gpy02）资助。

目 录

第一章 快速城市化下的城中村改造与村社转型背景	(1)
第一节 城市化进程加速	(2)
一、城市化研究概述	(2)
二、我国城市化进程	(4)
第二节 城中村的产生和演变	(7)
一、城中村的产生	(7)
二、城中村的问题	(8)
三、城中村的改造	(9)
四、城中村的转型	(10)
第三节 转型期“地方化”发展及城乡多元利益集团的产生	(11)
一、“国家—市场”关系下的地方力量	(12)
二、“国家—地方”关系下的地方利益	(14)
三、“地方—地方”关系下的地方竞争	(16)
四、“地方—集体”关系下的城乡多元利益集团的产生	(18)
第四节 小结	(19)
第二章 快速城市化地区集体土地的开发建设与规划	(26)
第一节 基于集体土地产权的村庄规划与管理	(26)
一、基于集体土地产权的村庄规划编制	(27)
二、基于集体土地产权的村庄规划实施管理	(30)
三、小结	(37)
第二节 快速城市化地区集体土地的多元化开发	(38)
一、现行土地开发模式	(39)
二、快速城市化地区多元化的土地开发模式	(39)
三、小结	(49)
第三节 快速城市化地区的集体土地违法建设	(50)

一、快速城市化地区违法建设的成因分析	(51)
二、处理违法建设的对策分析	(56)
三、小结	(60)
第三章 城中村的改造及多利益主体关系协调	(62)
第一节 城中村改造中政府、城市与村民利益关系的协调	(63)
一、城中村改造的利益关系核心	(63)
二、城中村改造中各方的利益所在和角色定位	(64)
第二节 多利益协调下的城中村改造案例	(65)
一、案例地基本情况	(67)
二、改造的目标与多利益主体协调思路	(69)
三、多利益主体协调改造方案的比较分析	(70)
第三节 城中村改造多利益关系协调的技术支撑	(81)
一、城中村改造多因素协调评估方法的构建	(82)
二、城中村改造多因素协调评估方法的应用	(85)
第四节 基于利益协调的城中村改造相关政策建议	(89)
一、完善法规标准,建立相关法规体系	(90)
二、政企分离,理顺基层管理组织的关系	(91)
三、以人为本,推进城市非物质空间的更新	(91)
第四章 城中村的村社转型:以深圳为例	(94)
第一节 城中村村社转型的三种表现	(95)
一、空间形态:村落范围萎缩和领地空间破碎化	(95)
二、人口结构:人员构成混杂和社会结构复杂化	(96)
三、组织管理:组织关系松散和社区管理城市化	(97)
第二节 集体经济纽带下的村社转型	(99)
一、城中村集体经济纽带的形成和发展	(100)
二、集体经济纽带下的村落再组织	(103)
第三节 城市管理体制下的村社转型	(108)
一、深圳市农村管理体制城市化改革进程和阶段划分	(108)
二、深圳市农村管理体制城市化改革下的村社转型	(110)
三、深圳市农村管理体制城市化改革与村社转型评析	(115)
四、深圳市城中村改造与村社转型的相关政策配套	(120)

第四节 城中村村社转型模式	(132)
一、有机更新下的村社转型模式——以水围村和南岭村为例	(132)
二、重建改造下村社转型模式——以渔农村和田贝村为例	(142)
三、小结	(149)
第五章 结 语	(155)
一、集体土地规划缺位下的多元化开发与违法建设	(155)
二、城中村改造中的利益主体关系与协调	(156)
三、城中村的村社转型	(157)

第一章 快速城市化下的城中村改造与村社转型背景^①

城市化是一个历久弥新的话题。自从城市产生以来,世界的城市化进程就开始了。人类至今虽然还没有清晰地界定出城市与乡村的本质区别,但人们已经习惯性地城市和村落看做人类聚落的两种基本形式。伴随着工商业文明的发展,农村向城市转型的趋势就一直没有停止过,越来越多的人由农村进入了城市。中国作为世界上人口最多、发展最快的国家,它的城市化对世界具有十分重要的意义。

改革开放以来,中国大地正发生着一场波澜壮阔的历史性社会变革——由传统的农村社会向现代的城市社会快速转型的城市化进程。这种变革主要有两种途径和方式:一是人口由农村向城市转移,即异地城市化;二是农村向城市转变,即本地城市化。虽然,异地城市化一直是城市化的主要方式,但随着城市规模和数量的不断增大,本地城市化进程不断加速,并集中呈现出多种城市化问题。1985年到2006年,中国的城市数量由324个锐增到661个,中国的村落数量却由94.1万个锐减到61.6万个。

城中村就是我国农村城市化进程中的特殊产物。在快速城市化地区,它是一个非常普遍的现象和非常热门的话题,珠江三角洲地区尤为突出。改革开放以来,工业化和城市化的铁律打破了我国原有的城乡平衡,许多农村进入了快速城市化转型的历史变革之中,并在城市内部形成了具有中国特色的城中村现象。虽然这些城中村在生产、生活方式等方面均已实现了高度的城市化,但在不改变城乡二元制度结构的情况下,它们成了没有“农”的“村”;在不改变原有农村聚落分散分布格局的情况下,这些村落成了“城”中的“村”。有人戏称这是一场“城市包围农村的运动”。然而,村落制度

^① 本章部分内容源于作者已发表论文:周锐波、闫小培《转型期中国城市“地方化”发展研究述评》(《规划师》2008年第2期,第49~53页),吴志东、周素红、周锐波《基于管治理念的村社转型模式探析——以广州为例》(《规划师》2009年第6期,第86~90页),纳入本书时进行了补充和修改。

的生命力超乎所有人的想象，建设在城市里的城中村“怪物”，就像一个幽灵顽固地纠缠于城市之中。据统计，2005年深圳市在703平方公里的城市建成区范围内，有320个城中村分布其中。这些村落保留下来的村域面积93.49平方公里，占城市建成区面积的13.30%；从空间形态上看，村落呈斑块状分布于城市的各个角落，像是城市建设过程中的一小块“伤疤”。

随着城市的不断发展，这些在城市发展初期为城市作出巨大贡献的城中村，如今却成为了城市越来越不可承受的负担和伤痛。虽然城中村早已不是原本意义上的自然村落，在滚滚而来的城市建设浪潮下完成了产业的非农化、建设景观的城镇化，许多城中村甚至在管理体制上也步入了“城市社区”的行列。但是，这样一个各方面都高度城市化的地区，却处处表现出独特的“村落”特征和非完全城市化的特点。城中村的“村落”特质并没有因为农民的终结而终结，没有因为产业的转型而解体，人们不会因为城中村的“非农”而改变对其村落属性的看法，不会因为城中村管理体制的城市化改革而改变对其“村落”组织的认同和“村落”称呼的叫法。村落终结的艰辛、巨变过程的漫长以及它在强大的城市化浪潮下所表现出来的顽强生命力，都深深地打动了作者，成为激发作者研究热情的动力。城中村这一社会空间现象的产生背景、演变过程和改造转型，是本书所要研究的主要内容。

第一节 城市化进程加速

一、城市化研究概述

多年以来，不同学科的学者对城市化进行了多领域与多层次的研究，提出了许多城市化发展规律、理论和模式，内容主要涉及城市化概念和水平测度（P. M. Haise, 1965）、城市化过程（D. L. Linton, 1958）、经济发展以及政治和社会变迁（B. J. L. Berry, 1962；T. G. McGee, 1971）等城市化机制，等等。同时，城市化引起的问题也受到广泛关注，学者们分别从城市化引起的混乱和异化、城市贫困、交通拥挤、污染、社会与经济公平等方面加以分析（D. Ley, R. Cybriwsky, 1974）。

总体而言，西方城市化相关研究中多学科的交叉研究比较充分，一些经典的成果，比如诺瑟姆的城市化进程S型曲线、钱纳里的城市化水平与经济

发展水平相关性分析（钱纳里，1989）、城市首位律、位序—规模律、中心地理论、生长极理论以及核心—边缘理论以及彼德·霍尔的六阶段城市演变模型等（P. Hall, 1984），至今影响深远，对我国的研究仍有重要的指导意义。

但是，由于发展阶段的原因，西方学者对于城市化的研究，主要集中在20世纪60~70年代以前，相关研究在指导城市化实践过程中走过了很多弯路，给正在经历城市化过程的发展中国家提出了一系列新的研究课题。

我国特殊的体制背景和当前所处的特殊历史时期，使我国城市化的发展呈现出不同于发达国家和其他发展中国家的特点。目前的城市化发展正面临着严峻的环境污染问题、基础设施滞后问题、人口管理问题、社会经济文化与城市化的适应问题和相关制度的构建问题等。我国相关领域的专家学者也对城市化开展了大量的理论和实证研究，包括转型背景下的城市化、城市化主要特殊问题研究，如资源、市场流动与计划、户籍管理、区域产业分工与合作、城中村、社区分异、冲突、行政区与经济区的协调、职住分离、社会公平等（赵新平，周一星，2002；吴莉娅，2004；顾朝林，陈璐，王栾井，2004）。

作为相对发达地区，广东省城市化过程中面临着更多先验性的挑战，其发展方向的把握正确与否尤其重要。近年来，健康城市化已成为从中央到地方各级政府高度重视的话题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《十二五规划纲要》）中将“积极稳妥推进城镇化”作为近期重要的工作内容。城镇化的健康发展需要制度支持与科学决策。

城镇化的内涵是什么？中国城镇化走过了怎样一条道路，面临哪些主要问题，怎样才能健康发展？这些是摆在我们面前的一系列亟需理论界研究解释的问题。

城市化是一个全球性的话题，广泛渗透到城市居民日常生活、社会福利、公共设施和整个城市系统正常运转的方方面面。

城市化是一个过程（于洪俊、宁越敏，1983），是农村景观向城市景观演化，人口与产业向城市集聚，区域产业结构不断转换，城市物质文明和文化向农村地域不断扩散的过程（许学强、周一星、宁越敏，2000）。

早在第二次世界大战之前，特别工业革命后，西方国家很多地区便开始进入城市化发展阶段。由于第二、三产业（特别是制造业）在城市的空间集聚，大量的人口由乡村向城市（中心区）的迁移和集中。工业革命是早

期城市化的主要发动机，由于蒸汽机、轮船、火车的发明，使人类征服了时间与空间，并促进工业生产规模的扩大和效率的提高，改变了人类赖以生存的自然环境和人类社会本身，促进了城市化的发展，同时也带来了城市环境的恶化与社会问题的大量出现。

第二次世界大战后至 20 世纪 80 年代早期，这些经历了城市化的西方国家普遍进入另一个阶段——郊区化与逆城市化过程。随着城市问题的日益凸现，基础设施的大规模建设以及私人小汽车的普及，第二、三产业逐步向城市郊区的迁移，人口由城市中心区向郊区大规模迁移。

80 年代以后，由于城市政府对旧城环境的改善、内城新兴产业出现和就业机会增多以及文化因素等，一些内城的贫民社区被中产阶级或中高收入家庭所取代，人口再次由城市郊区向中心区回迁，进入了以绅士化（gentrification）和中心区复兴等为特征的再城市化过程。

二、我国城市化进程

纵观中国的城市化进程，主要经历了以下几个阶段（许学强、周一星、宁越敏，1997）。

（一）改革开放以前的波动发展阶段

改革开放以前，中国的城市化道路较曲折，城市化水平也出现多次波动，可以分为三个时期：①“一五”计划期间（1953—1957 年），城市化水平为 12.5%~15.4%。该时期借鉴了苏联城市化模式，强调工业，特别是重工业，倡导“先生产后生活”。②“大跃进”至国民经济恢复时期（1958—1965 年），城市化水平从 1960 年的 19.7% 减少到 1965 年的 17.9%。该时期经历了两个阶段：第一阶段始于 1958 年，以“大跃进”为特点，重视工业发展过程中的“人海战术”，出现了“过量城市化”现象，使全国面临严重的粮食危机；第二阶段在 1961—1965 年期间，城镇过剩人口返回农村，出现中国式的“逆城市化”现象。③“文革”期间（1966—1976 年），经济长期波动，城市化指导方针也摇摆不定。其中，在 1966—1971 年期间，提倡“上山下乡”，出现“逆城市化”现象；在 1971—1976 年期间，“上山下乡”逐步停止，“五小工业”发展，城镇企事业单位开始向农村招工，城市化水平重新提升（图 1.1）。

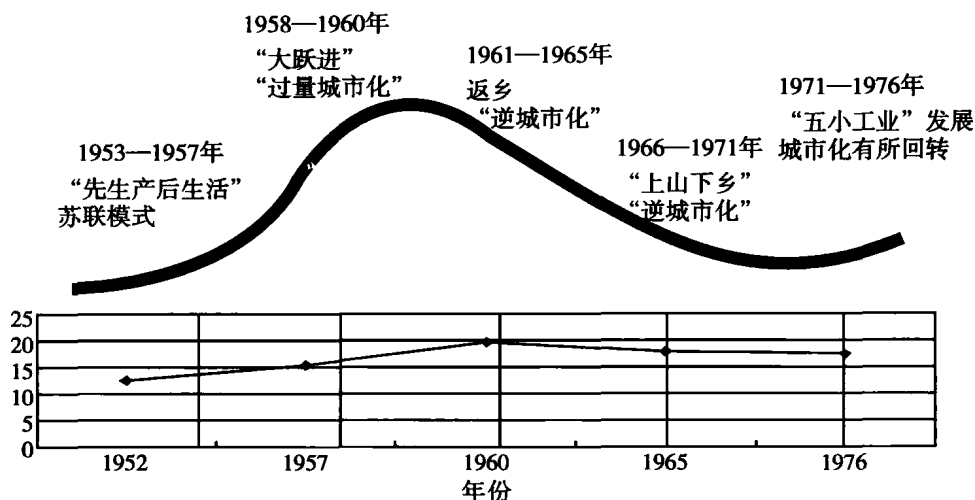


图 1.1 改革开放前我国的城市化道路分析

(二) 改革开放以来快速发展阶段

改革开放以来，城市化逐步发展，城市化水平也持续增长。由于经济的复苏和发展，国家逐步重视城市的发展，实行了一系列改革，使城市人口增长很快，城市化水平从 1978 年的 17.92% 上升到 1984 年的 23.01%，进入城市化发展恢复时期（1976—1985 年）。之后，农村经济发展带来了大量的农村剩余劳动力，发展小城镇极大地促进了剩余劳动力的就地转化，此阶段城市化以发展小城镇为主，沿海地区出现了大量的新兴城镇，城市化水平从 1985 年的 23.7% 上升至 1990 年的 26.4%，进入小城镇高速发展时期（1985—1990 年）。在 20 世纪 90 年代以后，城市化进入全面推进时期，以城市建设、小城镇发展、建立开发区、推动区域发展战略，如东北振兴、西部大开发和中部崛起等为主要动力，城市化水平由 1990 年的 26.4% 上升至 2010 年的 48%，城市化进程加速，若干城市群迅速发展（图 1.2）。与此同时，随着城市空间的迅速蔓延，大量的问题也日益凸显，健康城市化成为解决本时期所面临问题的重要目标。

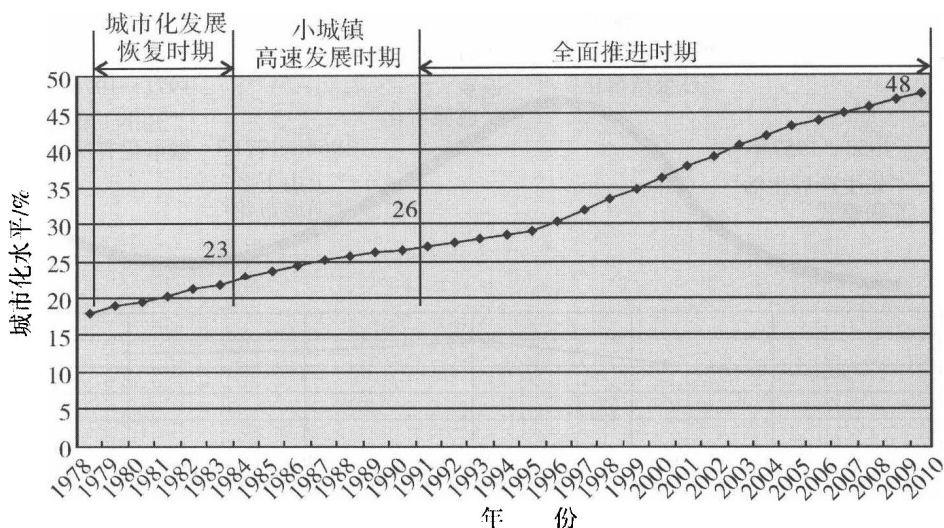


图 1.2 1978 年以来中国的城市化水平

与城市化进程相对应的，中国的城市化相关政策方针起着重要的作用，政府对城市化的认识也经历了曲折的过程。首先是新中国成立初期的“反城市化”方针，该时期政府为了备战的需要，大搞“三线”建设，采取了城市与农村分割的政策，并尽量把城市人口下放到农村，走的是一条“反城市化”道路；改革开放以后，政府对城市化有了重新的认识，随着城市化进程的加速，随之而来的社会经济问题不断增多，社会各界对城市化认识逐步加深；近期，对城市化的理解进一步深化，将城市化健康发展提到重要的战略高度，并加深了对其内涵的理解，提出了健康城镇化战略。

党的十六大报告提出“逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路”，开始从全方位来理解城镇化的丰富内涵，深入到了城镇化的精髓，意识到了城镇化过程首先是经济结构转变的过程和经济增长方式转变的过程，解决城镇化问题不仅是建设大中小城市和小城镇协调发展的问题，同时也是解决“三农”问题、解决城乡二元体制、缩小城乡差别和建设社会主义新农村的问题。也就是说，需要从城、乡两个角度，多个层面来解决问题。

《十二五规划纲要》的第二十章提出“积极稳妥推进城镇化”，按照统筹规划、合理布局、完善功能、以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进

大中小城市和小城镇协调发展，构建城市化战略格局；并在增强城镇综合承载能力的章节中首次提出“推进‘城中村’和城乡结合部改造”。此外，第八章第二节“建立健全城乡发展一体化制度”也提出“加快消除制约城乡协调发展的体制性障碍，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动。统筹城乡发展规划，促进城乡基础设施、公共服务、社会管理一体化”。相关配套制度改革，包括城市土地有偿使用制度改革、户籍制度改革、城镇居民住房制度改革等，对加速城市与产业的空间集聚、合理重组城市功能、促进城市化健康发展等起到重要作用。

在理论界，来自社会、经济等多个方面的问题也备受关注，包括农民工与失地农民问题、城市郊区农民市民化问题、外来农民工融入城市问题、进城务工人员社会保障问题、人口城市化发展阶段及主要问题、流动人口就业和居住及融入问题、进城农民工市民待遇问题、发展中国家人口城市化经验与教训、建设社会主义新农村相关问题、全面建设小康社会阶段农民工问题、我国城镇化进展状况、促进城镇化健康发展的理论与对策、促进区域协调发展的理论与对策等。

第二节 城中村的产生和演变

当前，中国已经进入快速、全面推进城镇化的阶段，城乡二元结构所引发的矛盾和问题凸显，城中村的大量出现在某种程度上是这些问题的一种集中体现。解决城中村问题，是一项涉及我国城市化道路选择、土地制度改革、城市规划与管理、失地农民等利益主体的权益保障等多方面因素的系统工程。

一、城中村的产生

改革开放以来，我国大部分城市的经济和规模取得了快速的发展，城市建设向郊区不断蔓延，郊区农村进入快速城市化发展阶段。城市向郊区拓展形成的城市建设景观和郊区农村不断城市化形成的农村建设景观在地域上连接在一起，出现了城乡二元的城市建设景观。这种农村私宅被城市建设包围的建设景观就是通常所说的城中村现象。

20 世纪末，在对城乡结合部（城乡边缘带）的城乡一体化理论探讨的

基础上,学界开始把目光转向更引人注目的城中村现象。城中村作为一个相当普遍但又非常独特的城市化现象,迅速成为社会讨论、学界研究的热点问题。在快速城市化的珠江三角洲地区,无论是在巨型城市的广州、深圳,还是在一般乡镇,城中村就像是一个个“逝去村落”的“幽灵”,顽固地纠缠于城镇中的每个角落。据统计,深圳市域范围内有城中村320个,城市核心区有91个;广州市域范围内有277个,城市核心区有139个;佛山市域范围内有275个,城市核心区有153个……。城中村现象的普遍性、特殊性和复杂性,不仅引起了政府部门、社会各界的注意,而且还吸引了社会学、人类学、政治学、行政管理学、地理学、城市规划学等众多学科的研究兴趣(章光日、顾朝林,2006),并成为城乡二元结构、农村城市化、村落社会结构演化等内容的重要研究载体和对象。

至于城中村现象的产生原因,大多数学者都将其归结为城乡二元结构。张建明(2003)率先提出城中村的形成演变机制,认为“改革开放提供了农村城市化的大背景,城市发展提供了总动力,土地使用制度成为主线索,规划和管理滞后是主因,而传统城乡二元体制才是根本”。李立勋(2001)认为城市扩展方式和农村发展方式的缺陷、社会调节系统的局限也是城中村现象产生的重要原因。李培林(2002)的视角相对独特,他将城中村的产生归结于土地和房屋租金收益的刺激以及“类单位制”的块状管理。总之,对于城中村形成机制的认识,大部分研究直接将其归结为城乡二元结构的制度原因。

二、城中村的问题

城中村,顾名思义就是“城市里的村落”,也有人将其称为“都市里的乡村”(田莉,1998)、“都市里的村庄”(周大鸣、高崇,2001)、“都市村庄共同体”(蓝宇蕴,2003)、“非农化村落”(蓝宇蕴,2003)、转型社区(谢志岗,2005;曹国栋等,2006)等。实际上,城中村概念只是对一种现象的描述,并非一个严格的科学概念,因此没有统一的定义。不同学科、不同学者根据研究的需要,往往从不同的研究视角进行了界定。比较而言,城中村的提法简洁明了,且为许多地方政府和媒体采用,逐渐成为约定俗成的称呼(李立勋,2001)。从字面上看,城中村表示“城市中的村落”,体现两个层面的含义:一是“农村被城市包围”的空间关系,二是村落城市化进程中保留下来的村落特性。

20 世纪 90 年代中期,城中村现象被提出,相关研究处于起步阶段。这时,研究主要集中在城中村这一新现象的特征描述上,关注的核心是城中村问题。城中村现象被认为是快速城市化地区为城市建设所包围或纳入城市建设规划范围的原有农村聚落,是“乡村—城市”转型不完全、具有明显城乡二元结构的地域实体(闫小培等,2004)。城中村现象被提出之后,由于城乡之间的不协调以及城中村存在的各种问题,社会各界不断总结出城中村的“种种不是”,如土地利用紊乱和建设景观不协调、规划管理上的城乡二元结构、社会治安问题严重和社区文化观念落后等。在早期的研究中,“城中村”与“问题”好像是一对固定搭配的“关联词”随处可见,并在传媒的推波助澜下出现了“污名化”的情况(蓝宇蕴,2003)。一时间,城中村似乎成为具有中国特色的“贫民窟”和“藏污纳垢”之地(李培林,2002),被认为是城市化不彻底的“怪胎”和城市的“毒瘤”等。

最近几年,主流研究在对待城中村的态度上发生根本转变。规划师们雄心壮志的城中村改造规划蓝图在审批、实施过程中一次次“流产”的事实,城中村行政管理体制城市化改革“形式转变大于实质转变”(李培林,2004)的现状,引起了学界和官方的反思以及对城中村现象的重新认识。目前,城中村现象被比较中性、客观地认为是城市非正式移民、外来低收入人口聚居区(魏立华,闫小培,2005)、农民安置区、廉租屋区(李津逵,2005)、非正规经济部门(丁四保,2005)集聚区,并进行着“类单位制”的块状管理(李培林,2002)。学界和政界均开始意识到城中村在城市发展中的巨大作用,如在快速城市化进程中城中村为城市提供了低端的生产环节和生活服务,高效率地解决了外来人口的就业、生活居住和社会管理等问题(丁四保,2005),降低了城市的管理成本和营商成本(李津逵,2005)等,已经成为我国经济发达地区许多城市的有机组成部分和必要补充。

三、城中村的改造

综上所述,早期的城中村研究以“发现问题”和“剖析机制”为主,将其描述为城乡矛盾的集中体现(田莉,1998)。基于这种认识,城中村被认为是城市中的“怪物”急需加以改造:一是物质景观上的改造,二是农村管理体制上的城市化改革。首先,面对这样一个“一无是处”的村落,人们总是恨不得把它“连根拔起、彻底消除”。在这种思想的指导下,城市政府普遍采取了“景观城市化”的改造措施,往往是“见物不见人”的推