



镶嵌式自主的 城中村改造研究

——基于深圳A村的个案考察

邵任薇/著

RESEARCH ON THE EMBEDDED AUTONOMY
IN THE MODIFICATION OF THE VILLAGE IN THE URBAN:
—THE CASE STUDY OF SHENZHEN A VILLAGE



人民出版社



镶嵌式自主的 城中村改造研究

——基于深圳A村的个案考察

邵任薇/著

RESEARCH ON THE EMBEDDED AUTONOMY
IN THE MODIFICATION OF THE VILLAGE IN THE URBAN:

—THE CASE STUDY OF SHENZHEN A VILLAGE



人民出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉 欢 欢

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

镶嵌式自主的城中村改造研究:基于深圳A村的个案考察/

邵任薇著.-北京:人民出版社,2015.9

ISBN 978-7-01-014576-1

I. ①镶… II. ①邵… III. ①农村-城市化-研究-深圳市

IV. ①F299.276.53

*中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第042577号



镶嵌式自主的城中村改造研究

XIANGQIANSHI ZIZHU DE CHENGZHONGCUN GAIZAO YANJIU

——基于深圳A村的个案考察

邵任薇 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015年9月第1版 2015年9月北京第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:10.25

字数:230千字 印数:0,001-3,000册

ISBN 978-7-01-014576-1 定价:24.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

城中村是城市化背景下的一种特殊的“亦城亦村”现象,它的形成对于中国城市的经济和社会发展,对城市化后的城市物理形态和社会形态都产生了非常重要的影响。从城中村出现伊始,进行城中村的改造就成为各地方政府实现彻底城市化,改变城乡二元结构的首要目标。在当前城中村改造中,政府自上而下的压力型改造和开发商为主体的完全市场化改造方式遭到越来越多的抵制,激化了社会矛盾,对构建和谐社会产生了不利的影响。因此以村集体为改造主体的城中村改造模式越来越具有可行性和必要性。从考察中发现,在这种改造方式中,村集体和村民的自主改造离不开与政府的合作,呈现出自主性与镶嵌性同时并存的特征,我们称之为镶嵌式自主。同时由于政府对资源的动员能力越来越弱,国家自主性呈下降趋势,也需要同社会发生镶嵌,形成合作互惠的关系。本书的研究主题是:以一个城中村改造个案为背景,采用自主与镶嵌的综合分析框架,来探究城中村改造中政府、村集体和村民的行为为什么会出现镶嵌式自主的特征?三者采取了什么样的行为策略以实现镶嵌式自主的,他们是如何行动的?

全书共分为六章:

第一部分是导论部分。提出论文的研究问题与研究意义以及本研究的基本概念,阐释了结构安排和研究框架,回顾了相关研究

文献并作简要评述。

第二部分探讨的是理论分析框架与建立研究设计。说明了本研究的理论分析框架和该框架在本书中的应用策略。交待了本研究的研究方法、研究的创新点和局限性。

第三部分是城中村村的个案描述。对深圳城中村形成及特征、存在的问题及成因、城中村改造中的社会排斥与社会成本问题、城中村改造的必要性、城中村改造概况、以及个案情况进行描述和分析。

第四部分是对镶嵌式自主的动因进行分析。政府有追求政绩的诉求,但国家自主性减弱,动员资源的能力也削弱了,这决定了政府必须以“镶嵌式自主”,即善于协调合作,和社会交融来取得其在政策发展上的主导性;村集体受改造利润的驱动同时自身的能力也在增长,这为村集体为主体的自主改造提供了动因。但是村集体的自主性表现为镶嵌式自主,必须嵌入国家已建构的制度空间内,它高度依赖政府的资源和制度供给;村民出于经济理性、社会理性和伦理理性的考虑,会采取不同行动策略,这是村民的自主选择行为。但是这种自主选择受到村集体的制约时,他们会主动寻求政府的帮助,与政府镶嵌。

第五部分是对镶嵌式自主的行为过程进行分析。政府在改造中的角色定位是公共政策的制定者、监管者和协调者,通过监管改造、协调村集体和村民的矛盾、提供制度资源等手段来实现与村集体自主改造的镶嵌;村集体运用地方性知识、社会资本以及村庄公共权力运作的秩序来让村民配合改造,这是村集体自主改造的优势所在,但是这种自主是一种镶嵌式自主,无论是协议出让政策的获得、容积率和土地出让金的优惠还是政府提供的扶持资金和组

织支持都显示了自主改造的镶嵌性特征;对于村民而言,大多数村民会采取集体行动的逻辑配合改造,体制外精英的参与也体现了村民的参与行为,在一定程度上能够代表村民和村集体进行博弈。少数不配合改造的村民会采取有限抵抗和上访的行为策略,后者就属于村民主动嵌入国家体制环境的行为,通过国家权威的帮助来实现自主性。

第六部分是研究结论与对策思考。本书的基本结论是无论是政府还是村集体和村民都没有绝对的自主性存在,反之,彼此的自主性都是互相镶嵌的,表现为一种“镶嵌式自主”,在镶嵌的基础上实现“自主性”,在镶嵌的基础上进一步型构对方对自己的认同。第一,地方政府“自主性”危机决定了政府在城中村改造中的角色定位;第二,地方政府要善加利用城中村的共同体资源,由村集体担当改造的主体,村民成为改造的参与者,这有利于协调村庄内部矛盾。第三,村集体和村民在城中村改造中的自主改造行为是一种“镶嵌式自主”,需要镶嵌于地方政府提供的体制环境,高度依赖政府的资源和制度供给。

政府、村集体和村民作为改造中的理性行动者,必须从政府的制度和资源供给方面以及村集体和村民的自主改造能力增强方面进行相应的改善,才能使这种以村集体为改造主体的模式更加具有优越性和适用性,从而实现多方利益的平衡。对策建议包括政府改善制度供给、明晰产权,实化土地使用权、赋予区级政府审批职能;村股份公司引入项目管理加施工监理的模式、建立现代企业制度;村民通过宅基地入股,参与改造利润分享、全程参与对改造的监督、借助非营利组织的作用,增进改造中的沟通和协调等。

目 录

前 言	1
导 论	1
第一节 研究问题的提出与研究意义	1
一、研究问题的提出	1
二、研究的目的和意义	4
第二节 核心概念界定	7
一、城中村改造	7
二、村集体为主体的自主改造模式	7
三、镶嵌式自主	8
四、行动者	9
五、共同体	10
第三节 文献回顾	11
一、国家与社会关系的相关研究	11
二、城中村问题研究的五种视角	17
三、自主与镶嵌问题的相关研究	21
四、文献述评	22
第四节 结构安排与本书框架	25

2 镶嵌式自主的城中村改造研究

一、结构安排	25
二、本书框架	27
第一章 理论分析和研究设计	29
第一节 理论分析框架	29
一、自主与镶嵌的理论分析框架	29
二、理论分析框架在本研究中的应用策略	34
第二节 研究设计	36
一、研究方法	36
二、研究的创新点与局限性	44
第二章 城中村基本概况与个案描述	47
第一节 城中村基本概况	47
一、深圳市城中村的形成及特征	47
二、城中村存在的问题及成因	50
三、城中村改造中的社会排斥与社会成本问题	55
四、城中村改造的必要性分析	68
第二节 改造个案概况	72
一、A村人口与物业状况	72
二、A村的基本特征	73
第三章 镶嵌式自主的动因分析	76
第一节 地方政府:政绩诉求与“自主性”危机	76
一、地方政府的政绩诉求	76
二、地方政府的“自主性”危机	84
第二节 村集体:增长理性与体制链接	97
一、增长理性:经济驱动与能力增强	97
二、体制链接:嵌入国家的制度环境	108

第三节 村民:理性思维与体制内维权	111
一、村民:理性与权衡	111
二、村民:体制内的维权	122
第四章 镶嵌式自主的行为分析	125
第一节 政府的行为分析	125
一、新公共服务理论视角下的政府角色	125
二、政府:监管者与协调者	128
三、政府:困境与解困	144
第二节 村集体的行为分析	150
一、村集体:地方性知识与社会资本	150
二、村集体:“软硬”策略	154
三、村集体:镶嵌式自主	165
第三节 村民的行为分析	171
一、村民:“集体行动”的逻辑	172
二、村民:体制外精英的参与	178
三、村民:有限抵抗与上访	185
第五章 研究结论与对策思考	192
第一节 研究结论	192
一、“自主性”危机决定了政府在城中村改造中 的角色定位	195
二、地方政府应善加利用城中村的共同体资源	196
三、村集体和村民在改造中行为的自主性是“镶 嵌式自主”	198
第二节 镶嵌式自主的对策思考	200
一、改善制度供给,扩大村集体和村民的预期收益 ...	200

二、明晰土地产权,实化土地使用权,实现集体土地国有化	202
三、赋予区级政府城中村改造的审批职能,简化行政审批程序	206
四、引入项目管理加施工监理模式,提高村集体自主改造的可行性	208
五、村股份合作公司应引进人才,政企分开,建立现代企业制度	214
六、村民以宅基地入股参与城中村改造,共享改造利润	218
七、村民应全程参与对改造的监督,增强自治理的公共精神	222
八、借助非营利组织的作用,增进改造中的沟通和协调	226
结束语	230
参考文献	234
附录 1:访谈对象和提纲	244
附录 2:论文中参阅的文件目录清单	247
附录 3:《××街道 A 村改造补偿标准与办法》	250
附录 4:深圳市××区城中村(旧村)改造扶持资金管理暂行办法(深×府办[2007]54 号)	253
附录 5:深圳市城中村(旧村)改造暂行办法(深府[2004]177 号文)	260

附录 6:《深圳市城市更新办法》(深圳市人民政府令 (第 211 号))	267
附录 7:深圳市城市更新办法实施细则(全文)	280
后 记	306

表格目录

图 0-1	镶嵌式自主的城中村改造研究思路	28
表 2-1	福田区部分集体股份公司经济收入结构	53
表 3-1	352 个旧屋村改造意向调查结果统计表	91
表 3-2	项目总投资估算表	100
表 3-3	项目销售收入估算表	100
图 3-1	城市化改制后的村集体组织架构图	104
图 4-1	城中村全面改造项目工作流程	148
图 5-1	业主与项目管理公司关系图	211
图 5-2	项目管理+监理模式的工程管理关系图	212

导 论

第一节 研究问题的提出与研究意义

一、研究问题的提出

城中村是在中国城市快速扩张这一特定背景下产生的一种特殊的城市化现象。随着中国城市化进程的加快,城市的外延式扩展与乡村急剧城市化同时进行,使中国的区域空间格局和社会形态发生着前所未有的改变。城中村最初出现在经济发展较快的广州、深圳、上海、东莞等沿海城市。随着城市的快速扩张,越来越多的处于城乡结合部的自然村落被卷入城市化的洪流,成为“都市里的村庄”。虽然城中村在物理形态上已经完全成为城市的一部分,但城乡二元体制的存在,使得长期沿用农村管理体制的城中村并没有被纳入到城市的统一规划和管理之中,导致城中村形成了“既城又村,非城非村”的混合景象和特殊结构。

从城中村出现至今,对城中村的改造就一直一直是各地地方政府推进城市化进程的首要目标。在力保 18 亿亩耕地红线的限令下,城市土地的集约利用将成为今后城市空间发展的必然趋势。城市更新内部挖潜中,城中村这种在快速城市化进程中成长起来的村庄将成为一种重要的可再开发土地资源,城中村改造势在必行。

当前,城中村的改造问题已经引起各地党和政府的高度重视。

例如,2000年,中共广州市委下发的《中共广州市委、广州市人民政府关于加快村镇建设步伐,推进城市化进程的若干意见》明确指出:“加快旧村(城中村)改造,城市规划发展区内全面推行农民公寓建设,对基本没有土地、不以务农为主要职业的农民,全部转为城镇居民,实行城市化管理。各有关区要因地制宜、采取多种形式有计划、分步骤积极实施城中村改造,把城中村改造列入‘中变’、‘大变’的具体任务,逐步把中心城区的‘城中村’改造成为文明社区。”^①作为深圳市城中村改造工作纲领性文件的《城中村(旧村)改造总体规划纲要(2005—2010)》于2005年11月获深圳市政府批准正式出台。《纲要》提出深圳市城中村改造在未来五年的工作目标是:推动特区内外一体化建设,使特区外城市化水平和城市面貌与特区内接近,努力完成特区内、外各重点区域内的城中村的全面改造。

从城中村出现伊始,对城中村进行改造就一直是各地方政府实现彻底城市化,改变城乡二元结构的首要目标。然而,考察城中村改造的种种方式,我们可以发现城中村出现后,以政府为主体的自上而下的强制性改造和以开发商为主体的完全市场化的改造遇到了很多问题。第一,以政府为主体的改造模式中,政府难于满足村民提出的各种需求。在现有利益受损或基本预期难于实现的情况下,村民会采取抵触的态度应对城中村改造。而且政府往往采取强拆强迁等粗暴方式进行改造,容易造成政府与村民的冲突和对抗,在这种对抗的过程中,民意和支持多半倾向于处于弱势的村

^① 中共广州市委、广州市人民政府:《关于加快村镇建设步伐,推进城市化进程的若干意见》(穗字[2000]17号),具体内容参见《广州政报》2001年第4期。

民一边,政府的形象和声誉极易受损。第二,以政府为主体的城中村改造模式中,政府既是提供者也是生产者,地方政府作为城中村改造的主体,全权制定相关法律政策和规划方案,同时又具体实施拆迁补偿协议、过渡安置方案等,这样一种改造模式造成政府角色错位。第三,城中村改造需要投入大量资金,拆迁补偿和安置村民都是一笔不小的费用,而政府很难在短时期内筹措这么巨额的资金,捉襟见肘的财政预算往往让政府在大规模的城中村改造过程中背上沉重的经济负担而无力解决。第四,在开发商为主体的完全市场化改造方式中,开发商要想获得经济利益的最大化,必然会挤压和侵占村民的利益,村民在自身利益得不到保障的情况下,其参与度和配合的热情自然不高。开发商直接面对村民拆迁工作更容易遭遇钉子户和拆迁难等问题,增加改造的难度。同时,开发商的利益驱动,会使一般城中村的容积率难以满足其对商业利润的需求。而且,在城中村改造项目的招投标过程中,如果监督和民意缺失,容易导致官商勾结,滋生腐败。这也容易造成村民集体上访等维权行动的发生。

因此,以村集体为主体的自下而上的自主改造方式越来越具有可行性和必要性。从考察中发现,在这种改造方式中,村集体和村民的自主改造离不开与政府合作,呈现出自主性与镶嵌性同时并存的特征,我们称之为镶嵌式自主。同时政府在当今社会的国家自主性越来越弱,也需要同社会发生镶嵌,形成合作互惠的关系。所谓自主(autonomy)与镶嵌(embeddedness)^①是指作为社会

^① 对于embed一词的翻译,国内有译作“嵌入”,也有译作“镶嵌”,本书在此吸收了两种译法。在文中出现的“嵌入”和“镶嵌”指的是同一种意思。具体解释见文中。

关系的社会资本的两种独立而又互补的形态,按照武考克的观点,自主在微观上指社群外的网络,在宏观上指具有自由选择、决策的能力。镶嵌在微观上指社群内部的关系,体现为组织或个人之间的整合,宏观层面上是指国家社会关系,这样的关系也被称作协作关系。^①“镶嵌式自主”(embedded autonomy)最先是 Peter Evans 用于描述国家与社会(市场)互动关系的新概念,^②运用到地方治理中则表示国家和社会在保持自主性的同时,也需要与对方保持适当的连接和协作才能实现彼此共同发展。

基于以上认识,本研究的核心问题聚焦于:城中村改造中政府、村集体和村民的行为为什么会出现镶嵌式自主的特征?三者采取了什么样的行为策略以实现镶嵌式自主的,是如何行动的?

二、研究的目的和意义

(一)研究的目的

1.通过案例研究,揭示村集体和村民出现镶嵌式自主的原因,以及政府同村集体和村民发生镶嵌关系的原因。

2.通过对案例中城中村改造过程的分析,揭示出村集体和村民是如何自主改造的,同时政府、村集体和村民三者是如何发生互动和镶嵌的?

① Michael Woolcock: "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", Vol. 27, *Theory and Society*, 1998, pp. 151-208.

② Peter B. Evans: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: New Jersey Princeton University Press, 1995, pp. 39-42.

3.通过对案例中城中村改造的考察和评估,发现理性行动者在改造中实现镶嵌式自主的过程中存在的问题,并提出对策建议。

(二) 研究的意义

1. 理论意义

城中村是城市化背景下的一种特殊的“亦城亦村”现象,它的形成对于中国城市的经济和社会发展,对城市化后的城市物理形态和社会形态都产生了非常重要的影响。研究城中村问题,对于推动城市发展、改变城乡二元结构意义重大。因此城中村的改造早已是学术界尤其是社会学家、经济学家、城市规划学家关注的重点问题。但从以往关于城中村改造的研究来看,要么过于偏重静态的视角,对城中村的土地制度、社会保障制度、户籍制度等进行具体的研究,要么过于偏重于动态的视角,对城中村改造的事件始末详细演绎,但最终却并不能从这种对故事的全景式描述中探出城中村改造中利益相关方是如何互动的,产生这种互动关系的深层次原因是什么,同时对于改造中出现的冲突和矛盾是如何解决的,是如何产生镶嵌关系的这些问题也没有做深入研究。本书的理论意义在于:第一,以往国家与社会框架下研究城中村改造,大都旨在再现城中村改造中利益相关方的博弈和斗争过程,对于政府和村集体、村民的镶嵌关系研究比较少见,而在中国的现实社会环境下,镶嵌与否和好坏是城中村改造取得成功的关键。第二,通过案例研究展现城中村改造中政府、村集体和村民实现镶嵌式自主的行为过程,对于在理论上分析和讨论以村集体为主体的改造模式的运作机理具有重要意义。第三,学术界对“城中村”这种城市化过程中的特殊现象研究还为数不多,因此,本研究能够进一