



当代社会变革与发展研究丛书

村(居)改制:城市化 背景下的制度变迁

——以济南市前屯改制为个案

The Reform of Villagers (Residents) Committees

The Institution Change in the Context of the Urbanization in China
A Case on the Reform of Qiantun in Jinan

轩明飞/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国农村经济出版社

村(居)改制:城市化 背景下的制度变迁

——以苏南当前村改制为个案

The Reform of Village (Community) in the Background of Urbanization:
A Case Study of Village Reform in Suzhou

张其成 著



中国农村经济出版社



此丛书获山东大学“985工程”
哲学社会科学创新基地二期建设项目资助
特此致谢



当代社会变革与发展研究丛书

村(居)改制:城市化 背景下的制度变迁

——以济南市前屯改制为个案

The Reform of Villagers (Residents) Committees

The Institution Change in the Context
of the Urbanization in China
A Case on the Reform of Qiantun in Jinan

轩明飞/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

村(居)改制:城市化背景下的制度变迁:以济南市前屯改制为个案/轩明飞著. —北京:社会科学文献出版社, 2008. 1

(当代社会变革与发展研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0003 - 7

I. 村… II. 轩… III. 农村 - 城市化 - 研究 - 济南市
IV. F299.275.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 205412 号

·当代社会变革与发展研究丛书·

村(居)改制:城市化背景下的制度变迁
——以济南市前屯改制为个案

著 者 / 轩明飞

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 范广伟

责任编辑 / 李天明 杨 永

责任校对 / 张瑞萍

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32

印 张 / 11.25 字 数 / 288 千字

版 次 / 2008 年 1 月第 1 版 印 次 / 2008 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0003 - 7/D · 0003

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

总 序

“当代社会变革与发展研究”丛书是山东大学“985工程”哲学社会学创新基地二期建设项目的标志性成果。这些成果涉及当代中国社会发展与变革的理论探讨和具体的政策与应用研究，着力探讨的是一些重大的社会发展变革问题。我很高兴借此机会为此丛书作序。

当代中国经济飞速发展，社会结构也发生了重大转变。中国正处于由传统的农业、农村社会向工业化城市化的现代社会转型过程中，同时还处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变之中。这是前所未有的社会历史变迁，必将对中国的未来发展产生深远的影响。

同时，我们也要认识到，在经济社会发展中还存在着亟须研究和解决的许多问题。社会学就是要研究、要提出经济健康发展、社会全面进步、人民幸福安康、国家长治久安的理论 and 策略。今后20年将是社会学大发展、社会学者大有作为的时期。因为经济还要继续发展，但社会结构、社会秩序、社会进步的问题已提到日程上来，这为社会学的发展拓展了更广阔的空间，也提出了更为艰巨的任务。今后20年，将是中国社会学大发展的黄金时期。改革开放需要社会学，中华民族的伟大复兴需要社会学，社会学也将在社会主义现代化建设过程中发展起来和繁荣起来，一大批社会学者、社会工作者将会应运而生。

当代中国社会结构的历史性变迁表现在各个方面，主要的是就业结构、城乡结构、社会阶层结构的变化。在这一变迁过

程中,我认为还有一系列重大问题需要研究,也值得研究。

首先,经济社会协调发展问题。改革开放以来,我国对经济体制进行了改革,经济有了极大发展,经济结构发生了深刻变化。比较而言,在社会体制改革方面,在社会事业发展方面,在社会结构调整方面,都相对滞后了,由此,产生了诸多经济社会问题,形成了一条腿长,一条腿短,经济社会发展不平衡的局面。十六届六中全会提出了要推进“社会体制改革和创新”,这是完全正确的,应抓紧进行。诸如户籍、就业、人事、社会保障等社会体制方面的改革,加快社会事业发展的步伐,调整社会结构,使经济社会协调发展,这是当前全面推进中国特色社会主义现代化事业的关键。所以,怎样才能使经济社会协调发展?这是需要研究的一个重大问题。

其次,社会结构变迁问题。经济结构已经变化了,但社会结构还没有相应调整过来。就经济结构说,我国已经达到了工业化中期阶段,但社会结构还只达到初期阶段。这两大结构的不平衡、不契合、不协调,是当前诸多社会矛盾、社会问题的总根源。这种结构性矛盾,只有通过调整社会结构,才能解决。例如,当前我国的城市化严重滞后于工业化,城乡关系不协调,城乡差距还在继续扩大,“三农”问题屡解不决。为什么呢?

从社会学的角度看,“三农”问题根本上也是个结构性问题,是由经济结构和社会结构不相协调产生的。按照国家统计局2004年的统计数据,在经济结构中,农业占全国GDP的份额是13.1%;在社会结构中,农业劳动者占全部就业劳动力的46.9%,农村居民占总人口的比例为58.2%。也就是说46.9%的劳动力创造了13.1%的财富,由58.2%的人去分享,农民焉得不苦、焉得不穷?从农业产值占GDP的13.1%来说,这已经是工业化中期的经济结构;但是从农业劳动者的比例占46.9%,农村居民比重为58.2%来说,这还是工业化初期的社会结构。这种经济结构和社会结构的矛盾是导致“三农”问题长期解决不了的根本原因。所以,要通过对计划经济体制时期形成的户

口、就业、社会保障等体制进行改革，逐步破解城乡二元经济社会体制对农民的束缚，使农民得到社会主义市场经济体制应有的国民待遇，能够自主择业，使一部分乃至大部分农业劳动者能够从农村中逐步转移出来，逐步成为二、三产业的职工，逐步成为城镇居民。也就是只有减少农民，才能增加农民收入，才能富裕农民。“三农”问题的核心，是农民问题。一个工业化国家，农业劳动者必定为少数、极少数，农民不再是穷人，这个国家就现代化了。如何减少农民，富裕农民，是我们研究的大课题。

再次，社会结构调整问题。随着经济发展，经济结构的调整，社会阶层结构发生了深刻的变化，有些阶层分化了，有些阶层新生了，整个社会阶层结构呈现出向多元化方向发展。如何通过调查研究，正确认识社会阶层结构的新变化，作出新的概括，并据以制定新的经济社会政策，协调好国家和各社会阶层的关系，协调好社会各阶层之间的关系，进一步调动各个社会阶层的积极性，促进整个社会的安定团结，维护社会稳定，这是我们面临的一个重大课题。社会阶层结构是多重社会结构的集中反映，也是社会结构中最重要、最核心的结构。中国现阶段的社会结构，离合理、开放的现代化社会结构还有一定距离。

党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），是我党历史上第一个关于和谐社会建设的纲领性文件。明确提出了构建和谐社会的指导思想、目标任务和原则，对推进社会建设、经济建设、政治建设和文化建设作了全面部署。这对于巩固和发展我国经济社会建设的大好形势，推进中国特色社会主义现代化建设具有十分重要的意义。全会的《决定》明确指出：“目前，我国社会总体上是和谐的。但是，也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题。”今后，“必须坚持以经济建设为中心，把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位”。这就为今后我国的经济社会协



调发展，社会主义新农村建设，解决三农问题，调整社会结构等方面问题的研究和解决指明了方向。在实现构建社会主义和谐社会战略任务的过程中，有许多理论问题和现实问题需要我们社会学工作者去探讨、去研究，这正是社会学学科发展的大好机遇，也是社会学工作者大有作为的大好时期。正如中央领导同志指出的，社会学的春天来了。我们应当更加深入地进行调查研究，到农村去、到街道社区去、到工厂企业去，总结新经验，发现新问题，概括新理论。“社会主义和谐社会是一个不断化解社会矛盾的持续过程”，正是在这个伟大实践过程中，作出我们应有的贡献。

“当代社会变革与发展研究”丛书，就是社会学工作者深入研究当前中国社会发展实践与问题的重要成果，值得研读，值得借鉴。

陆学艺

2006年12月28日

目 录

第一章 导论	001
一 问题的提出	001
1. “城中村”概念界定	001
2. “城中村”的问题表现	004
3. “城中村”问题产生的原因	009
4. “城中村”改造的目标与实践	018
二 相关文献研究	022
1. 关于城市边缘区	024
2. 边缘区问题综述	026
3. “城中村”研究	035
三 研究对象与方法的说明	047
1. 组织与制度的关系	047
2. 经验研究的理论限度	049
3. 个案与典型	051
4. 过程与事件	053
5. 问卷与访谈	054
第二章 前屯改制的背景事件	057
一 “五年大变样”与近郊城市化	057



1. 济南城市化进入“加速期”	057
2. “槐荫模式”浮出水面	061
3. 改制试点——前屯居	066
二 上访:“城中村”问题的凸显与展开	068
1. 事件的产生	068
2. 相对剥夺与利益冲突	072
3. 乡村治理的问题化	078
三 旧村改造:利益结构的调整与转化	083
1. 拆迁安置与普遍受益	083
2. 土地流转的制度空间	089
3. 村庄改造的社会成本	095
4. 集体经济的“非市场化”走向	105
第三章 前屯改制的内容设置	116
一 “虚拟式”股份公司制	116
1. 集体资产收益分配的解决方案	116
2. 前屯的股份公司制	124
3. 集体产权的社会边界	131
4. 制度安排的两重性	139
二 “乡村社区的单位化”	144
1. 关于“单位制”的一般解释	144
2. “村庄单位化”的成因	149
3. 前屯的“拟单位化”及其消解	154
三 “家族企业”的内部安排	160
1. 前屯企业的“家族化”	160
2. “派系结构”	166

3. 家族文化与特殊主义	174
第四章 前屯改制的动机与结果	179
一 精英治理的问题破解	179
1. 从个体理性到法人行动	179
2. 精英更迭与富人参政	183
3. 制度转化与牟利空间	190
二 村民收益及其现代性	198
1. “集体行动的逻辑”	198
2. 事实收益与风险承担	208
3. 前屯居民的现代性	215
三 政权延伸的预期与实效	226
1. “国家政权建设”	226
2. 基层断裂与代理缺失	232
3. 群体疏离与社区闭合	238
第五章 前屯改制的社区走向	243
一 改制意义与地权转化	243
1. 改制的“隐性价值”	243
2. 地权转化的现实意义	246
二 企业的社区性与现代化	249
1. 乡镇企业的社区性	249
2. 企业现代化的“二元悖论”	253
三 从“村改居”到“居改社”	256
1. 城市社区发展的目标与实质	256
2. 三种自治与两重过渡	260
3. “城中村”新型社区建构的现实阻碍	266

第六章 失地农民的社会保障	272
一 城市化进程中的失地农民	272
1. 二元社会保障体制	272
2. 失地农民的产生	275
3. 失地农民问题研究	278
二 失地农民的社会保障问题	280
1. 制度化特征	280
2. 问题的成因	287
3. 制度建构的必要性	290
三 前屯失地村民的社会保障	300
1. 现实困境	300
2. “三位一体”主体建构模式	305
3. 主体互动的功能定位	307
4. 地方政府的角色期待	309
第七章 理论视角与深层透视	311
一 村(居)改制的研究视角	311
1. 制度—变迁的视角	313
2. 行动—结构的视角	316
3. 场域—互动的视角	319
4. 网络—嵌入的视角	322
二 制度变迁及其“嵌入性”	326
1. “产权”与“外部利润”	326
2. “嵌入性”制度安排	330
主要参考文献	337

第一章 导 论

一 问题的提出

1. “城中村”概念界说

中国的城市化已如离弦之箭飞奔向。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。^①

改革开放二十多年来，城市化的进程加速发展，我国的城市数目从 1978 年的 320 个发展到现在的 662 个。城市建成区面积也由 3.6 万平方公里扩大到 9 万多平方公里。到 2010 年，我国城市化将达到 45% 左右，这期间全国将有 2 亿左右的农业人口转化为非农业的城镇人口。2020 年，我国的城市数将接近 1500 个，20 年内，将有 5 亿农民成为市民。可以说，未来的 20 年里，中国将“从农村搬进城市”。这是一项极为宏大而艰巨的历史性进程，是人类史上罕见的奇观。

随着城市化的快速发展，城市边缘区尤其是大都市城乡结合部的农村，由于受城市集聚效应和扩散效应的双重影响，“侵入与接替”过程加剧，成为城市化最活跃的地区。这些农村往往随着城市用地规模的迅速扩大，农村建制地划归城区，并逐渐被现代化城市路网、城市景观等所包围，形成完全不同于农村社区、而与城市社区相比又存在明显差别的社区形式。这种

^① 2002 年 10 月 31 日《南方周末》。

社区形式被形象地称为“都市村庄”。“都市村庄”又称“城中村”，是中国城市化变迁中的一种特有现象，其实质是城乡二元结构依然存在的情况下农村被动城市化的产物。有关“城中村”的概念，不同学者有不同的认识和概括。目前，国内学者的主要观点有如下几种。

①从亲缘关系界定。如李培林认为，“城中村”实际上就是一种由血缘、亲缘和宗缘等社会关系网络联结的“大家庭”。②从产权和经营制度界定。如韩潮峰认为，“城中村”的内涵主要是指它“身”在城市，却仍在实行农村集体所有制和农村经营体制的社区。它的外延是指城市总体规划区域范围内的村庄，既包括城市中的乡村，又包括城市周边的村庄。③从行政管理体制界定。如有的学者认为，“城中村”就是指原为农村，由于城市的扩张变成为城区，现在基本没有耕地，没有农业，也没有农民，但仍按村的行政管理体制来管理的城市中的特殊社区。④从社会形态界定。如张驰、王芙蓉认为，“城中村”是指在城市建成的区域范围内所保留的社会及管理方面等依然承传农业社会的农村聚落点。⑤从综合意义上来界定。如贾鹏认为，以上四种认识和界定，各有所得，也各有偏颇。第一，它们都未深刻揭示“城中村”产生的特定历史背景；第二，它们各自强调了“城中村”的某一现象或特征而缺乏整体的分析与概括；第三，它们混淆了“城中村”与“城郊村”的重要区别。扩大了“城中村”的范围及改造“城中村”的困难；第四，它们都偏重于静态分析而忽略了发展变化。因此，他认为，“城中村”是我国城市化浪潮中由于城市发展与建设的规划及相关政策的滞后而出现的保留原农村土地与房屋产权和村级行政管理组织及社会关系，但其主力劳动者的生产、生活方式已城市化并且除村级行政管理外的其他行政管理都已纳入城市框架，而且正在生产与生活等方面消失着乡村特征的一种城市特殊社区。

从“城中村”的外延来看，李培林认为，“城中村”大体

可以分为三种类型：一是处于繁华市区、已经完全没有农用地的村落；二是处于市区周边、还有少量农用地的村落；三是处于远郊、还有较多农用地的村落。无独有偶，刘红萍、杨钢桥对“城中村”的类型也进行了如下划分（见表1-1）。

表 1-1 “城中村”的主要类型

类 型	A 类	B 类	C 类
区 位	被城市建设所包围	城市边缘	城市规划区域（远郊）
农 用 地	无或很少	占部分	绝大部分
居 民 从事产业	以第二、三产业为主，土地资产为其主要收入来源	以第一产业经济类为主，兼业化严重	基本为第一产业
基础设施	比较完备	城市部分设施延伸至此，自身建设落后	落后
人口及素质	非农人口比重大，人户分离，流动人口占绝大多数，农民素质较高	农业人口为主，存在部分流动人口，农民受城市文明冲击较大	基本为农业人口，城市文明普及对当地农民影响较弱

参见刘红萍、杨钢桥：《农村城市化中的城中村形成机制与思考》，《农业现代化研究》，2004年第4期。

上述类型划分是从城市区域规划的角度出发，把远郊尚未具有鲜明城市化特征，但已经成为城市规划区域的农村也包括在“城中村”的范畴里。事实上，典型的“城中村”有其鲜明的特点：

首先，“城中村”是我国经济发展和城市化中的一种特殊现象。改革开放促成了经济的高速增长和城市化的迅猛发展。在这种势不可挡的迅猛发展过程中，我国的城市规划和相应的“农转非”政策，由于种种原因还不能完全落实或存在政策落实



的盲点。“城中村”正是这种迅猛发展中政策落实盲点的产物。

其次,“城中村”虽然保持着某些血缘、宗族和农村经营管理的遗留与痕迹以及某些农村的风俗习惯等,但它与“乡中村”有着质的不同,与“农业社会”差别更大。从经济基础看,“城中村”与“乡中村”都对土地有重要的依赖关系,但对土地的使用方式与形成的经济类型完全不同。“乡中村”对土地的使用方式重在种植和养殖,形成的经济类型则基本上步入了农业市场经济,而“城中村”对土地的使用方式重在地租和房租,形成的经济类型则基本上属于城市房地产经济。

再次,从居民的生产、生活方式来看,“城中村”与“城郊村”也有着重要的区别。“城中村”身处城市重要区域之中,其所有人口都已经脱离了农业生产方式而主力劳动者则步入了第二、第三产业。经济收入除集体分红外,主要是房地产租金和工资。而“城郊村”则不然,其一,身居城市“边沿”区域;其二,其人口的多数或相当大的部分仍从事农业生产,农业收入占重要部分,生活方式与城市仍有不少差别。在这种状况下,其生活方式、文化教育也只是与城市趋同化。

最后,从行政管理体制来看,“城中村”虽保留村级行政管理机构,但其上级,无疑是城区政府而非农村乡镇。其民政、治安、工商、税务等行政管理虽不能深入实施,但已纳入了城市管理的框架之中。^①

2. “城中村”的问题表现

在现实层面,“城中村”与城市发展的矛盾越演越烈,已经成为城市化发展的巨大障碍,表面上看,“城中村”带来的问题主要表现在以下几个方面。

一是传统村落式的社区管理与现代城市化的要求脱节。被

^① 贾鹏:《关于“城中村”的问题及改造方略》,《生产力研究》,2005年第3期。

纳入城市管理范围内的“城中村”，其大部分土地已经被国家征用，村民户口也实现了农转非，但在管理体制和运行机制上仍沿袭过去传统村落式的社区管理。无论是否实行过将村委会改为居委会的城市化改革，“城中村”依然实行传统的村落式管理，集体经济组织在“城中村”管理中占据支配和主导地位，居委会完全处于附属地位。许多“城中村”的管理甚至主要依靠“村规民约”和宗族关系来维持。

二是靠土地生财的经济发展模式十分脆弱。随着城市边缘区商品经济的日益活跃，工业企业的迅猛发展，“城中村”的经济已逐步摆脱了传统农村以第一产业为主导的产业格局。由于当地村民对这种急风暴雨式的产业转型缺乏足够的思想、技术与物质准备，出让土地办企业和直接出租厂房便成为一条生财捷径（有许多外来工和村民都在这类企业中打工）。“城中村”村民由于大批外来暂住人口的涌入，逐步改变了传统农民以农业生产作为主要谋生手段的经济模式。为了从房屋出租中谋利，他们总是在压缩自己生活空间的同时，尽量新建、扩建或改建私宅以供租赁。于是除了农业收益和年终分红外，房屋租赁成为村民们的主要经济来源。这种“以地生财、坐地收租”的发展模式，在客观上推动了当地工、农、商的综合发展，并使“城中村”经济的重点逐渐由第一产业向第二、第三产业转移。虽然短期内，这种发展模式会因为集体经济的分配和土地房租的收益而造就一批当地的食利阶层，但长期来看，它却难以摆脱“靠山吃山”、受制于人的被动经济地位，经济成长缺乏可持续发展的动力，经济发展模式十分脆弱。

三是规划落后，管理落伍，违法建设泛滥。“城中村”经过多年演化，其用地已在总体上呈现出了下述特征：以居住用地为主，同时交织混杂了相当规模的工业用地与各类公共设施用地。具体有：①非农化。城市用地的拓展、村落用地的出租及普遍化的建房行为，致使农业用地不断减少，一些“城中村”甚至已没有农田可用。②混合性。对外城市用地与农村用地彼