

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第4辑

城乡发展一体化中的 城中村治理问题研究

李旭鸿/著

以黑龙江省牡丹江市为例

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第4辑

北大光华县域经济与地方金融研究中心研究成果得到印度尼西亚哈利达集团公司
(Indonesian Harita Group) 的资助

城乡发展一体化中的 城中村治理问题研究 以黑龙江省牡丹江市为例

李旭鸿/著



中国财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡发展一体化中的城中村治理问题研究：以黑龙江省牡丹江市为例 / 李旭鸿著. —北京：经济科学出版社，2016.1

(北大光华县域经济与地方金融研究丛书. 第4辑)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6523 - 4

I. ①城… II. ①李… III. ①农村 - 城市化 - 研究 - 牡丹江市 IV. ①F299.273.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 012663 号

责任编辑：赵 蕾

责任校对：王肖楠

责任印制：李 鹏

城乡发展一体化中的城中村治理问题研究

——以黑龙江省牡丹江市为例

李旭鸿 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13 印张 220000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6523 - 4 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

北大光华县域经济与地方金融研究丛书编委会

主 编：厉以宁 朱善利

编 委：（以汉语拼音为序）

蔡国华 蔡洪滨 陈玉宇 龚六堂

吕 斌 于鸿君 周黎安

编委会秘书：鲁 宁

总序

自 1978 年实行改革开放政策以来，中国经济以年均 9% 以上的增长率增长。经过 30 多年的高速增长，中国经济总量已经由 1978 年的世界排名第 15 位，上升到目前世界排名第 2 位；人均 GDP 由 1978 年的不到 150 美元，上升到 2010 年的 4000 美元以上。这种增长速度在世界经济增长史上是罕见的。但是，在经济高速增长的同时也存在一些亟待解决的问题。其中，城乡发展不平衡是最突出的问题之一。

1978 年改革开放之始，我国城镇居民人均可支配收入是 343 元，农村居民人均纯收入是 134 元，二者的比值是 2.56；到 2010 年，城镇居民人均可支配收入是 19109 元，农村居民人均纯收入是 5919 元，二者的比值是 3.23。经济增长了，但是城乡居民的收入差距在扩大。如果考虑到城乡居民在社会保障、基础设施等方面的差别，城乡之间的差距更大。我国的城乡差距的扩大不仅损害社会公平，也会影响经济效率。农民的贫穷和农村的落后以及社会保障制度不完善使得经济增长不得不依赖于投资和出口拉动，这种增长方式是难以持续的。要实现经济增长方式的转变，就必须解决城乡发展不平衡问题。发展县域经济和地方金融是解决城乡发展不平衡问题的关键。县域内有工亦有农，有城亦有乡，可以做到工农并举，城乡统筹。

发展县域经济要解决的迫切问题是改革城乡分治的两类户籍、土地流转滞后等体制性问题，实现生产要素的有效配置。由于社会保障制度改革的滞后，短期内劳动力在全国范围内向大城市自由流动并不现实，但在县域内劳动力自由流动是可以实现的。只要县域内做好工业、农业、服务业等产业的布局，做好城镇和乡村的合理规划，让劳动力在城乡之间自由流动，使土地能够顺利流转，就可以实现工业化与城镇化的同步发展，促进土地的规模经营，有效增加农民收入，缩小城乡差距。

发展地方金融的迫切任务是金融体制的改革和农村金融的发展。农村金融问题一直备受关注，特别是2003年以来启动了以农村信用社改革为标志的新一轮农村金融体系改革和创新，取得了很大的进展。比如推动农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构的市场化改革和涉农信贷发展；加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度，拓展农业发展银行支农领域和国家开发银行对小微企业信贷的扶持领域；加快培育村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社，有序发展贷款担保组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织；推进农村金融产品和金融服务方式的有序创新，满足农户和农村中小企业的实际需求；促进农村支付体系和信用体系的建设，逐步健全农村金融基础设施；等等。这些改革和创新的确有效地缓解了农村金融服务不到位、信贷资金供给不足的问题，改善了农村金融服务状况。

但是，在我国城乡二元分割的体制背景下，城乡金融发展的不平衡仍是一个长期的问题，根据我们的调研，目前农村金融主要存在以下几个问题。第一，农村的金融网点收缩了，大银行不到下面设网点，下面主要靠农村信用合作社和邮政储蓄银行。解决农村资金问题仅靠农村信用合作社和邮政储蓄银行是远远不够的。第二，小额贷款公司、村镇银行、资金互助社等新兴小微金融机构的设立条件过于苛刻。比如对村镇银行创建中主发起行资质的限制。一方面，有资质的大中银行不愿意参与被它们认为无利可图的市场，甚至将其视为政策性任务；另一方面，对本地区情况熟悉、有承办意愿和相应信贷经验，但资金实力不强的小银行，或者没有资格，或者没有足够的实力开办更多的村镇银行。第三，生产性贷款的重视程度不够。农村金融是帮助生产者、种植户、养殖户发展生产的。只有给生产者贷款来促进生产发展，才能走上创业致富的道路。但现在一些地方的农村贷款仍然以生活贷款为主。农民盖房子、家里有人生病需要钱，要贷款，这当然是必要的；但是对农村繁荣来说，帮助农民发展生产的生产性贷款更为重要。第四，农户的初始资产通常只是农村的承包地、宅基地和宅基地上的房屋，但是这些资产不同于城镇的国有土地以及国有土地上的房屋，没有产权证，并无法抵押，目前只有林权可以抵押。这导致农民很难从正规金融机构得到贷款。即使可以抵押，仍会出现新的问题。银行会担心农民不还钱导致自己成为地主、房主之后怎么办，因为根据目前的法律，这些抵押物是很难处置的。第五，目前普遍实行的联户担保贷款通常是五家人联系在一起互为担保请求贷款，这可以通过连带责任机制来发挥农户在信息甄别和监督方面的信息优势。但是，这种方式也存在问题，

比如一家到期不还贷款，其他几家全都不还，因为，既然有一家不还了，要其他几家替他还，其他几家干脆也不还了，这不利于还款率的提升。

这些农村金融改革、发展过程中的问题都需要在相关的研究中展开深入、细化的分析，并提出系统的、切实可行的对策来解决。比如，为了让农村金融活起来，可以考虑允许农民将承包土地使用权、宅基地使用权和房产权作为抵押物；同时为了使三权抵押行为得以落实，需要根据实际情况，设立农村信用担保中心和农村产权交易中心。农村信用担保中心充任银行和农户之间的中介人。凡农民要从银行获得贷款，要先向农村信用担保中心提出申请，由农村信用担保中心联系当地民政部门对申请者的实际财产状况和诚信状况进行调查核实，经农村信用担保中心核实后再转交银行，农村信用担保中心为申请者向银行作担保。这样，银行就放心了，贷款可以落实了。农村产权交易中心的作用是：解除银行无法处置因到期不还贷款而转入银行手中的土地和房屋的困扰。农村产权交易中心通过网络将到期未还贷款的抵押品（土地和房屋）公布，吸收有意购买的客户前来竞购，于是银行的压力就消失了，贷款人的债务也就可以清偿了。因此，农村金融问题的解决是一个系统性工程，需要政府、金融机构、研究机构等多方协同努力。

北京大学县域经济与地方金融研究中心在印度尼西亚哈利达集团公司（Indonesia Harita Group）的赞助下，组织多个研究团队，深入中国有代表性的地区进行调研，并将调研报告集结成册，在经济科学出版社的支持下编辑出版“北大光华县域经济与地方金融研究丛书”。每本书中主要集中研究一个县域的经济或金融问题。尽管每个县的资源禀赋不同，所选择的发展方式也有差异，但是书中所介绍的一些典型县域的发展经验对于其他地区还是有借鉴意义的。

厉以宁

2011年10月16日

目 录

第一章 导论 / 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、城中村有关研究概述 / 3
 - (一) 国外学者的相关研究 / 3
 - (二) 国内学者的相关研究 / 4
- 三、研究意义 / 11
 - (一) 理论与实践意义 / 11
 - (二) 研究的主要内容 / 12
- 四、研究方法与创新 / 14

第二章 城乡一体化中的城中村 / 15

- 一、城中村的概念辨析 / 15
 - (一) 城中村的类型 / 16
 - (二) 城中村概念与相关概念辨析 / 18
- 二、城中村演变历程考察 / 19
- 三、城中村特征的调查分析 / 20
 - (一) 城区城中村的基本特征 / 20
 - (二) 新兴城区城中村的新特点与问题——以西安市长安区为例 / 21

第三章 城中村研究的理论基础 / 24

- 一、城中村问题的中国城镇化理论 / 24
- 二、城中村形成原因的有关理论 / 25
- 三、城中村治理改造的有关理论 / 26

第四章 城中村产生的原因解析 / 31

- 一、工业化与城市化的快速发展是城中村现象产生的直接原因 / 31

- 二、城乡二元体制是城中村形成的深层次制度性因素和根本原因 / 32
- 三、城中村的经济特征进一步强化了二元结构制度 / 36
- 四、城中村形成的历史文化原因 / 38
- 五、政府的低成本城市化道路的选择 / 39

第五章 牡丹江市城中村调查分析 / 40

- 一、牡丹江市城中村问卷调查的基本情况 / 40
- 二、牡丹江市利益各方视角的城中村现状及问题 / 41
 - (一) 城中村总体现状观点调查 / 41
 - (二) 城中村的基础设施——给排水情况 / 42
- 三、牡丹江市城中村管理和改造的利益主体诉求调查分析 / 45
 - (一) 各利益主体对城中村的定位和作用的认知 / 45
 - (二) 城中村改造的意愿 / 50
 - (三) 对于城中村改造以后户籍政策的意愿 / 51
 - (四) 关于城中村进行改造最需要解决的问题 / 52
 - (五) 城中村改造后的住房面积意愿 / 55
 - (六) 城中村改造后离开原社区的意愿 / 56
 - (七) 城中村改造期间的过渡期安排意愿 / 57
 - (八) 城中村改造后, 村集体的资产的处置问题 / 57
 - (九) 对于城中村改造过程中的“空挂户”的处理问题 / 61
 - (十) 城中村的改造模式问题 / 63
 - (十一) 城中村改造后村民的社会保障问题 / 64
 - (十二) 对城中村改造涉及的租户的利益处理问题 / 64
 - (十三) 城中村改造的价值 / 65
 - (十四) 城中村改造的必要性 / 68
- 四、城中村管理现状及问题——以牡丹江市西安区为例 / 68
 - (一) 西安区城中村管理现状 / 70
 - (二) 西安区城中村管理中存在的问题 / 71
 - (三) 西安区进行城中村管理探索的成效和改造中存在的问题 / 72

第六章 城中村的多维视角价值论 / 74

- 一、城中村面临的问题 / 74
 - (一) 城中村的居住环境问题 / 74
 - (二) 城中村的社会问题 / 75

- (三) 城中村的经济问题 / 78
- 二、城中村的积极功能分析 / 80
 - (一) 城中村的存在对城市化的积极作用 / 80
 - (二) 城中村对城市低收入务工人群的积极价值 / 80
 - (三) 城中村的社会保障功能 / 80
- 三、城中村现象影响的多维视角 / 89
 - (一) 消极影响 / 89
 - (二) 积极作用 / 90
- 四、城中村改造的价值和必要性分析 / 92
 - (一) 处理好城中村问题是关系到我国城乡统筹发展、形成城乡一体化新格局的重要内容 / 92
 - (二) 城中村的存在给城市经济社会发展带来了严重影响, 要提高城市化质量, 提升城市素质, 必须进行城中村改造 / 92

第七章 国内外城中村治理评析 / 95

- 一、我国城中村改造的主要做法 / 95
 - (一) 珠海模式 / 95
 - (二) 广州模式 / 98
 - (三) 杭州模式 / 100
 - (四) 深圳模式 / 101
 - (五) 上海市虹桥镇模式 / 103
 - (六) 贵阳市的实践 / 103
 - (七) 西安市的实践 / 104
 - (八) 山西晋城的实践 / 104
- 二、我国地方城中村改造的模式点评 / 105
- 三、国内城中村改造出现的问题——以珠海市香洲区为例 / 106
- 四、现行改造模式的操作困境 / 115
- 五、辽宁省棚户区改造的实践经验 / 116
 - (一) 辽宁省的棚户区改造实践的成果 / 117
 - (二) 辽宁省棚户区改造模式: 政府主导、市场运作 / 117
 - (三) 棚户区改造的方法和经验 / 118
- 六、国外贫民区的改造历史和经验 / 120
 - (一) 巴西的实践 / 120
 - (二) 印度的实践 / 121

(三) 美国的实践 / 121

(四) 英国的实践 / 122

(五) 国外城中村改造经验简评 / 123

七、经验借鉴——城中村管理和改造的几个重要启示 / 123

第八章 城中村治理与制度创新 / 127

一、城中村治理的宗旨是城乡发展一体化 / 127

(一) 城中村改造的关键在于实现城乡一体化 / 127

(二) 城中村改造的目标 / 128

二、推进城中村改造的模式与方案建议 / 129

(一) 城中村的改造模式选择 / 130

(二) 城中村改造的主要操作方式 / 130

(三) 城中村改造的规划政策建议 / 131

三、创新改造方案：公私合作（PPP）新模式——户籍、土地、财税联动改革 / 133

(一) 公私合作（PPP）模式的实践 / 134

(二) 公私合作（PPP）模式的利弊分析 / 135

(三) 公私合作（PPP）新模式——城市户籍、土地、财税体制联动改革的具体操作思路 / 137

(四) 公私合作（PPP）新模式——城市户籍、土地、财税体制联动改革的积极意义 / 139

四、城中村治理和改造中的土地制度创新 / 140

(一) 在土地法律约束下的制度创新 / 141

(二) 城中村改造中土地确权的制度创新 / 141

(三) 明晰城中村集体土地所有权主体和所有权能实化 / 145

(四) 城中村改造的土地所有制一元化的创新 / 147

五、研究结论 / 149

附录 / 150

参考文献 / 190

后记 / 195

第一章

导 论

一、问题的提出

2012年9月20日，一则新闻牵动了多方的关注，《北京唐家岭城中村改造完成，村民靠拆迁分7套房》。唐家岭——北京市海淀区北部的城中村，著名的“蚁族”聚集地。这里被称作低收入大学毕业生聚居村。^①唐家岭改造后，村民闫淑敏说“那会儿在老村，住简易楼。家家都盖，自己住，更多的是往外租”。闫淑敏回忆，最高峰时，3000多村民的村里曾聚居6万多外来人口，包括近2万名大学毕业生，违章楼在全村“遍地开花”，少的两三层，多的四五层，有的甚至盖到了7层。人越聚越多，村里的水、电、路不堪重负。环境一天比一天差，到处是垃圾，下雨天污水横流，不穿靴子根本出不了门。2010年，北京市启动50个重点村改造，唐家岭村是其中之一。改造以“宅基地腾退置换、农民就近上楼、适当预留产业用地、积极发展集体经济”为原则，唐家岭3000多村民将全部搬离老村，住进新居。

在2009年，《上海证券报》一则新闻《深圳岗厦村拆迁集体暴富 造就十个亿万富豪》，则引起了轰动性、爆炸性效果，深圳旧城改造，也伴随着财富效应的显现。许多原住民因拆迁而集体暴富，仅一个岗厦村就造就了10个亿万富豪与数个千万富翁，让社会公众既艳羡，也不乏指责。^②

① 唐家岭是典型的“城中村”，近年来，伴随着北京市和中国的城市化、城乡发展一体化的步伐，它从产生、发展到改造获得新生，代表了城中村的典型发展演变过程。参见京报网，www.bjd.com.cn，2012年9月21日。

② 时娜、彭超：《深圳岗厦村拆迁集体暴富 造就十个亿万富豪》，载于《上海证券报》2009年12月25日。

城中村形象从各界认为的拥挤破旧的城市“贫民窟”，又被贴上了制造“大富翁”的潜在“梦工厂”标签。

城市化是当代世界各国社会经济发展的一种重要趋势。在改革开放和市场经济发展的强劲推动下，中国城市化进程持续加快。中国城市化率从1978年的17.9%，发展到了2011年的51.3%^①，城镇人口首次超过农村人口，达到6.9亿人。中国城市化率首次突破50%意味着中国城市化进入快速发展阶段，这必将引起深刻的社会变革。城市的空间结构、产业定位、城市规划、城市能级和城市管理等都将面临新的发展历程。

在中国城市化快速推进的过程中，出现了一种普遍存在的独特现象——城中村。城中村是中国城乡二元体制下城市化发展的产物，城中村已经成为我国城乡二元体制一元化演化过程中的典型问题集结地。中国下一轮改革发展的重点是改革城乡二元体制，适合中国的城镇化由三个部分构成，即“老城区+新城区+农村新社区”^②。其中处理好城中村问题是关系到我国城乡统筹发展、形成城乡一体化新格局的重要内容，也是破解城乡二元体制的实验田和前沿。同时，城中村也在“新城区+农村新社区”的城镇化内容中，居于重要的地位。

城中村不是一个新话题，然而，一直以来却是一个沉重而复杂的话题。在全国许多城市，城中村改造问题让各级决策者备受困扰，许多雄心万丈的改造计划最终都悄无声息的无疾而终。夹杂在林立高楼之中的城中村无疑成了当代中国城市最隐隐作痛的疤痕。据《瞭望新闻周刊》2006年第6~7期披露，无论大城市或中等城市，城中村现象甚为普遍。北京四个城区的城中村331处；武汉市的城中村147处；西安市城中村180处；温州市的城中村多达544处。伴随着城市化的迅速推进，必然面对着以往遗留下来的和今后还会产生的城中村的城市化问题。如果城市建成区内的城中村都无法健康地城市化，更大范围的城市化就会难上加难。从这个意义上说，城中村是农村城市化、城乡发展一体化所必须面对的具有特殊意义的一道坎。城中村的现状、治理及改造所面临的问题、未来发展的趋势，聚焦了城乡发展一体化所面临的所有政治、经济、

① 2012年2月22日中国国家统计局发布的《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》中指出2011年中国城镇人口首次超过农村人口，比例达到了51.3%。这个城市化率是按照全国城镇人口与总人口的比值计算得到的，如果按照城镇非农人口与总人口之比计算的话城市化率应该要低于51.3%。

② 厉以宁：《走符合中国国情的城镇化道路》，引自主编厉以宁、程志强主编《中国道路与新城镇化》，商务印书馆2012年版，第Ⅶ页。

社会、文化、生态等课题。

二、城中村有关研究概述

(一) 国外学者的相关研究

在西方国家和其他国家中,很少有与中国城中村相类似的现象,加上城中村现象出现时间不长,国外学者几乎没有针对中国城中村进行专门研究。但城中村产生的本质是城市化进程中的城市与乡村的冲突、融合问题,就这方面而言,国外在城乡边缘地带、城市蔓延、都市村庄、贫民区等方面研究的丰富积累,也能给中国的城中村研究提供一定的借鉴和参考。

德国地理学家赫伯特·路易斯(Harbert Louis)是目前公认的最早提出城乡接合部概念的学者。他在1936年研究柏林城市结构时发现,某些原属于城市外围的地区被城市的扩展所侵吞,成为市区的一部分,他将这一地域称为城市边缘带。城市蔓延,指的是城市化区域向未城市化地域的(与其规模)不相称的扩张(Tingwei Zhang, 2000),其特征是在城市边缘大片的低容积率、高建筑密度的住宅开发,使城乡间的界线日趋模糊。与欧美国家的城市蔓延相比,发展中国家的城市蔓延过程则要剧烈得多。论文 Land market forces and government's role in sprawl: The case of China (Tingwei Zhang, 2000)中以中国大城市为例,把中国城市蔓延的模式和驱动力与美国进行了对比。英国著名城市经济学家沙利文(A·O'Sullivan)在其《城市经济学》书中,给都市村庄的定义是现代城市郊区的次中心,并指出“都市村庄”的发展源于城市郊区化和零售业、写字楼在郊区的集聚。

根据英国地理学者苏珊·梅林(Susan Mayhew, 1997)的定义,“贫民区”是“穷人住宅的集聚地,通常以混居和拥挤为特征”。贫民区在发达国家和发展中国家都是广泛存在的,但在印度、泰国、巴西等发展中国家尤为严重。贫民区与城中村两种现象形成的机制是不完全相同的。两者相比较,城中村涉及中国特有的土地制度和原住农民利益问题,更为复杂。但两者在景观特征(混杂、拥挤)、人口特征(外来人口、贫困人口为主),社区特征(与相邻社区隔离)等方面有一定的相似性,贫民区改造的经验、教训可以为城中村的改造方面提供借鉴。

城市社会学家帕克(P. E. Park)在研究20世纪20年代的美国城市

时,发现城市社区是历史的、动态的现象,处于不断演变替换的状态。在城市空间不断扩展、社区激烈变动的同时,城中村社区也存在社区转型现象,处于不断演进的过程之中。

(二) 国内学者的相关研究

1. 关于城中村的研究视角及概念

国内城中村问题研究在社会学、城市建筑学等文献中出现较早,经济学研究文献在城市化进程加快出现大量征地现象后出现较多。社会学、人类学的研究有田野调查的延续性,如延续杨庆堃先生于20世纪40年代对广州鹭江村的研究,21世纪初周大鸣(2001)、孙庆忠(2003)对鹭江村作为城中村继续展开研究。蓝宇蕴(2005)、张汝立(2005)、李培林(2002、2004)等对广州城中村的研究,体现社会学侧重关注城中村的乡村生活共同体的特征,以及城中村变迁中的利益冲突和文化碰撞,也注意到了基于土地及产权变革的人们社会经济关系的变化。城市规划学着重关注城中村的物质实体结构与布局。例如,任文辉和程帆(1989)、古日新和邹东(2002)、姜崇洲和王彤(2002)、黄扬飞(2004)、刘福定(2004)、杨剑等(2005)、徐金礼和马彦琳(2006)等从城市规划建设总体格局来论述城中村的地位和影响,讨论城中村产生的原因。

经济学对城中村的研究论述虽然较晚,但是随着城市化进程的加快和城市化进程中土地问题冲突不断,经济学研究文献发表较多。关于城中村的形成原因,韩冉和李红(2003)、吕宏芬和王积瑾(2005)、包永江和于静涛(2006)认为城中村是城乡二元结构矛盾在城市发展中的缩影;谢志岚(2003、2005)认为城中村是城市化进程中农民仍以土地及土地附着物为主要生活来源、以地缘关系和血缘关系为初级关系,而不是以业缘关系和契约关系的次级关系为基础形成的社区;姜崇洲和王彤(2002)认为土地产权残缺是城中村的形成原因;徐金礼和马彦琳(2006)认为城中村是城市在发展的总体规划中不得不保留的农村社区。

关于城中村的分类,广州市规划和中山大学城市与区划研究中心的《广州市城中村规划建设管理对策研究》课题组(2000)将其分为成熟型、扩展性和形成型;李培林(2002)分为处于繁华市区的村落、处于市区周边的村落和处于远郊的村落;刘福定(2004)分为旧村古貌、空心村和农民新村;吴智刚和周素红(2005)分为典型城中村、转型城中村和边缘城中村;范瑞威(2003)与吴凯和郭建明(2006)分为A、B、C三类;徐

金礼和马彦琳(2006)分类为已被改造的农村(城市化的农村)、已被城市包围的农村(典型意义上的城中村)和已列入城中村规划但尚未城市化改造的农村等。这些研究分别对于国家在农地减少过程中的角色及各个利益主体的行为和动机的分析较少。

我国对于城中村的研究时间并不长,有关城中村的概念和提法目前还不完全统一。根据文献可以看出,城中村被约定俗成地广泛运用于学术论文、媒体报道、政府文件是在2000年前后,早期研究把城中村称为:都市里的村庄(李增军,1995)、都市里的乡村(田莉,1998)、城市里的乡村(敬东,1999)等,房庆方(1999)开始称其为城中村。在近年来的研究中,才逐渐统一为城中村这样的提法。

城中村研究开展时间短,国内的研究者依据各自不同的研究重点,从不同角度对城中村进行了描述。(1)从建筑布局角度认识城中村。认为城中村是一种介于传统农村聚落单家独户的单层住宅和城市多层建筑之间的不伦不类的现象,具体就是建筑密度高、层次低,建筑结构以砖混结构为主,基础设施不完善;缺乏规划,各种用地犬牙交错、杂乱无章,村屋密布犹如蜂房,道路狭窄曲折、不成系统。(2)从人口学的角度认识城中村。认为城中村是以农业人口为主,但从事农业活动的人口很少;流动人口集中,人口职业成分复杂;居民文化程度不高,缺乏现代意识,小农思想严重。(3)从城中村引起的社会问题角度,认为城中村治安混乱,社会问题众多,具有浓厚的农村社会特征,又存在严重的城市病。(4)通过比较城中村与城市及农村的经济方式的不同,认为城中村具有强大的集体经济实力,第三产业比较发达,村民以出租房作为主要生活来源。分析国内外研究者对城中村的研究可以看到,大部分学者认为,城中村是城乡二元结构的产物,位于城市的边缘区,总体上还是农村社区。

张建明(1998)认为城中村是位于城乡边缘带,一方面具有城市的某些特征,也享有城市的某些基础设施和生活方式;另一方面还保持着乡村的某些景观,以及小农经济思想和价值观念的农村社区。李钊(2001)认为城中村是指在城市快速发展的过程中,城市将一些距离新旧城区较近的村庄划入城市建设用地内,这些被纳入城市建设用地的村庄就是城中村。李培林(2002)教授认为城中村是存在于城市与村落之间的混合社区。李俊夫(2004)认为城中村是指那些位于城市规划区范围内或城乡接合部,被城市建成区用地包围或半包围的、没有或仅有少量农用地的村落。李诚(2005)认为,城中村不仅是空间概念,更是社会经济概念,它是指在城市建成区范围内所保留着的在社会结构、经济生活、人员身份及管理方式

等方面依然传承农业社会特点的农村聚落点。虽然不同学科有不同见解,但对其内涵的理解已经形成以下共识,即涉及“城”和“村”的概念,体现了“城乡二元结构”的基本特征;城中村的实质是一种农村社区,实行的是农村典型的集体管理体制;城中村在物质形态构成和生活结构方面已经明显非农化;原住民在城中村居住者中占有很小比例,城中村的居住主体是城市外来流动人口。

2. 城中村的演进过程

侍克善(2005)进一步将我国城中村的形式按照时间的发展细分为以下几个阶段,其演变方式与常玮(2006)所述仅在时间上有所细化,这里便不一一详述。第一阶段:传统村落阶段(20世纪40年代以前);第二阶段:副食品生产村落阶段(20世纪50年代初至70年代末);第三阶段:村一城过渡阶段(20世纪70年代末至90年代中期);第四阶段:城中村阶段(20世纪90年代末至今)。

对于城中村问题的解决,姜崇洲和王彤(2002)提出了改造城中村的“产权明晰、区划控制、加强法治、经营城市”的建议;李俊夫(2005)认为应将土地利用作为城中村改造最佳的切入点,提出“村为主体、改制先行、资产经营、标本兼治”原则;韩荡(2004)分析了许多城中村改造面临的产权、规划、补偿、土地供应困境。在实践中,欧志雄(2005)将城中村改造方案分为珠海模式(政府主导、市场运作)和广州模式(政府引导、分步实施),而深圳模式实际介于二者之间,略倾向于广州模式。

不少文献对地方城中村改造实践进行了总结,代表性的文章如《城中村改造的新尝试——深圳渔民村旧村改造的个案分析》(2003)、黄晨光等《广州:关于城中村改制改造的探索》(2003);蒋文红《构筑新型社区产权制度框架——加快城中村城市化进程》(2003);韩荡《高速城市化地区的城中村改造——以深圳特区为例》(2003);阎晓宁《秦皇岛海港区解决“转城村”问题实践与思考》(2002);童宗煌《温州城中村改造实践与探索》(2004);胜杰、谢慧《城中村改造途径探讨——武汉市城中村改造实践》(2006)等。

3. 城中村的特点及类型划分

(1) 城中村的特点。综合国内学者的研究,概括而言,城中村具有以下几方面特征:一是空间形态和内部功能与周围城市环境格格不入;二是人口特征极为混杂,既居住着大量从事非农职业的农民,又集聚着大量外