



Chengzhongcun De
GUANZHI WENTI YANJIU

“城中村”的管治 问题研究

——以广州为例

□ 姚一民 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



“城中村”的管治 问题研究

——以广州为例

□ 姚一民 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

“城中村”的管治问题研究:以广州为例/姚一民著.

—北京:中央编译出版社,2008

(中央编译学术文库. 广州市社会科学院精品系列)

ISBN 978-7-80211-768-6

I. 城…

II. 姚…

III. 农村-城市化-研究-广州市

IV. F299.276.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155335 号

“城中村”的管治问题研究:以广州为例

出 版 人 和 龔

责任编辑 董 巍 周丽娟

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509236 66509360(总编室) (010)66509366(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 175 千字

印 张 12

版 次 2008 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 28.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

中央编译学术文库
广州市社会科学院学术精品系列
编辑委员会

主 任：舒 扬 李江涛

副主任：郑伯范 蒋年云 刘江华 朱名宏

编 委：（以姓氏笔画为序）

尹 涛	叶志民	李颖亚	李 杨	李永宁
吴智文	吴重庆	杨再高	欧开培	祝宪民
涂成林	唐碧海	莫吉武	黄石鼎	彭 澎
童晓频	蔡国萱			

摘 要

本书进行的研究工作是，从人文地理学研究方向的角度出发进行一项案例研究，其目的是努力提高对“城中村”改制中的管治问题的认识水平，同时致力于推动广州“城中村”的改制工作。本书的研究工作致力于为有关的学术领域提供一项具有积极意义的学术成果。

本书从改制及社区发展中的管治问题入手，采用规范陈述和事实描述相结合的研究方法论，阐述了广州“城中村”问题和“城中村”改制的必要性，对“城中村”改制中的利益和行动问题，以及建构“城中村”新型社区管治架构进行了研究，并且提出了关于“城中村”改制的对策建议。本书的研究是围绕着三个主要问题开展的，即：第一，广州“城中村”问题的性质和“城中村”改制的意义是什么？第二，在广州“城中村”改制中发生了哪些管治？它们的特征和过程是怎样的？面临着哪些问题？如何解决问题？第三，应对“城中村”改制中的管治问题有哪些策略？

本书共分八章，第一章绪论从理论和实践两方面阐述了广州“城中村”改制中的管治问题的提出，介绍了研究框架和对论文中的三个主要概念进行了阐释。第二章文献综述主要对国内外有关“城中村”改制中的管治问题的文献进行评述，重点对国外上世纪九十年代以来有关社区发展的文献，和国内上世纪九十年代以来有关“城中村”和社区治理的文献进行评述。第三章研究设计明确阐述了本书的研究目的和意义、研究区域和资料来源、研究方法论和研究方法、研究思路和研究要解决的主要问题。第四章“城中村”问题和“城中村”改制的必要性明确了对广州“城中村”问题和改制的必要性的基本认识。第五章“城中村”改制中的利益和行动问题就“城中村”改制中的土地利用、集体经济组织

发展、社会保障和公共服务的供给，以及“城中村”改造建设中的利益和行动问题进行分析。第六章“城中村”改制中的新型管治架构的形成结合深化城市管理体制改革和城市社区建设的进程，对广州“城中村”以新型的“街道—社区居委会—‘城中村’改制办—社区居民”的管治架构取代原来的镇—村体制下的“社区领袖+社区企业”的管治架构进行了研究。第七章关于“城中村”改制中的管治问题的对策明确提出了进一步推动“城中村”社区发展的对策建议。第八章结论将全书的研究概括为四点结论：第一，关于“城中村”改制和社区发展的认识和理解是一个不断深化的过程；第二，处理好“城中村”改制中的利益问题和建构“城中村”的新型社区架构是“城中村”转型的两个基本方面；第三，“城中村”改制和社区发展的实践表明，政府的领导是正确的。第四，建构“城中村”的新型社区管治架构将成为一个富有创新前景的领域。

关键词：广州“城中村”改制 管治

Abstract

The research work of this study , from a point of view of human geography , is to conduct a case study on “urban village” in Guangzhou , with an aim of both deepening the understanding of the issues of governance in institutional reform of “urban village” in Guangzhou and exploring a new practical way for the “rural-urban transition” of “urban village” in Guangzhou. This research work is a try to provide a theoretical result with positive meaning.

This study , focused on the issues of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou and taking a methodology which combine normative statement and case interpretation , illustrates some basic understandings on the problems of “urban village” in Guangzhou and the necessity for institutional reform of “urban village” , analyses and explores the issues of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou and the constructing of a new governance model of “urban village” in Guangzhou , and raises some strategic suggestions on issues of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou.

This study is based on the following three main questions: (1) What is the characteristics of the problems of “urban village” in Guangzhou , and what is the significance of the institutional reform of “urban village” in Guangzhou? (2) Which issues of governance have taken place during the institutional reform of “urban village” in Guangzhou , and their characteristics , their processes , the problems included and the corresponding solutions? (4) Which strategies should be taken in advancing the institutional reform of “urban village” in Guangzhou?

This study includes eight chapters. In the first chapter, the author illustrates the practical as well as theoretical background of the issues of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou, and interprets three key concepts. In the second chapter, the author reviews the domestic and foreign studies on the issues of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou, especially foreign studies on community development of low-income community (“urban village”) since 1990s, and domestic studies on “urban village” and governance of community since 1990s. In the third chapter, the author illustrates the aim and the significance of the study, the research area and the resources of the conferences, the methodology and the research methods, the thinking of the study and the main questions which the study is based on. In the fourth chapter, the author illustrates the basic understandings on the problems of “urban village” in Guangzhou and the necessity of the institutional reform of “urban village” in Guangzhou. In the fifth chapter, the author analyses and explores the issues of benefit and action of governance in the institutional reform of “urban village” in Guangzhou, including land using, development of the collective enterprises, supplying of social security and public service, and redevelopment of the residential settlement. In the sixth chapter, the author analyses and studies the replacement of the precedent governance model of “community leader + community enterprise” in the “town-village” system by a new governance model of “Subdistrict Office-Community Residential Committee-Institutional Reform Office of ‘Urban Village’ -Residents in community”. In the seventh chapter, the author raises some strategic suggestions on the issues of governance in the institutional reform and the community development of “urban village” in Guangzhou. In the eighth chapter, the author summarizes the study of this study into four conclusions: (1) The understanding on the institutional reform and the community development of “urban village” in Guangzhou; (2) The two basic contents of the institutional reform and the community development of “urban village” in Guangzhou are the solving of the issues of benefit and action during the institutional reform of “urban village” in Guangzhou and the constructing of a new governance model of “urban village” in

Guangzhou; (3) The leadership of the government has provided a correct direction to the institutional reform of “urban village” in Guangzhou; (4) the constructing of a new governance model of “urban village” in Guangzhou will become a field with rich prospects of innovation.

Key words: the institutional reform of “urban village” in Guangzhou; governance

目 录

摘要	1
Abstract	3
第一章 绪论.....	1
一、研究广州“城中村”改制中的管治问题的实践意义	1
二、研究“城中村”改制中的管治问题的理论意义	2
三、本书研究的主要概念辨析	3
第二章 文献综述	5
第一节 国外学者关于“城中村”改制中的管治问题的研究介绍 ...	5
一、关于社区和社区发展的概念	5
二、关于全球化和城市重构	7
三、关于城市社会极化和内城社区边缘化问题	8
四、关于社区发展和社区规划研究	10
五、社区发展中的管治问题研究	14
第二节 国内学者关于“城中村”改制中的管治问题的研究 ...	15
一、国内地理学关于“城中村”改制的研究	16
二、国内地理学界关于社区管治问题的研究	18
三、社会科学界关于社区发展中的管治问题研究	19

第三章 研究设计	29
第一节 研究的目的是和意义	29
一、研究目的	29
二、研究意义	29
第二节 研究区域和资料来源	30
一、研究区域	30
第三节 资料来源和资料评估	33
一、资料来源	33
二、资料评估	34
第四节 研究方法论和研究方法	36
一、研究方法论	36
二、研究方法	36
三、研究思路和研究的主要问题	37
第四章 “城中村”问题和“城中村”改制的必要性	39
一、“城中村”是属于农村类型的社区	39
二、“城中村”是“乡村—城市转型”中的社区	41
三、“城中村”是处于社会边缘的社区	46
四、“城中村”是需要进行改制的社区	58
第五章 “城中村”改制中的利益和行动问题	61
第一节 “城中村”土地资源利用中的利益和行动问题	61
一、“城中村”的土地利用问题	61
二、土地利用中的管治	61
第二节 转制后的集体经济组织发展	66
一、集体经济发展的历史回顾	66
二、改制和集体经济转制	68
三、集体经济转制过程中遇到的问题和所产生的解决机制	69
第三节 “城中村”改制中的社会保障和公共服务的供给	72
一、“城中村”改制中扩大社会养老保险覆盖面	72

二、“城中村”农村医疗保险制度仍然实行的是合作医疗制度	73
三、改制中，“城中村”的村民转变为居民，政府面临着解决大量的新增失业人口的就业安置问题	74
四、在“城中村”改制期间，政府提供“城中村”的市政、环卫、环保、消防和绿化建设等公共服务	79
第四节 “城中村”改造建设	87
第六章 “城中村”改制中的新型管治架构的形成	92
第一节 广州深化城市管理体制改革和全面推进社区建设	92
第二节 “城中村”改制和新型社区管治架构的形成	94
一、改制前的“城中村”管治模式的特征和局限性	94
二、新型管治架构的建立	96
第七章 关于“城中村”改制中的管治问题的对策	103
一、坚持政府是“城中村”改制和社区发展的主导力量	103
二、紧紧围绕推动基层政权建设的主题，重构“城中村”的社区关系网络	105
第八章 结论	108
结论一：关于“城中村”改制和社区发展认识和理解是一个不断深化的过程	108
结论二：处理好“城中村”改制中的利益问题和建构“城中村”的新型社区架构是本书研究的两个基本方面	108
结论三：政府在“城中村”改制中的主导地位是明确的	109
结论四：建构“城中村”的新型社区管治架构是一个富有创新前景的领域	109
参考文献	112
附录一 广州“城中村”改制问题分析与对策研究	117

附录二 “城中村”改制和新建街道、社区居委会建设的 调研	122
作者近年的部分学术成果	131
成果一 广州市“十五”计划执行情况定量分析	131
成果二 广州建设创新型城市的条件与差距	150
后记	172

第一章 绪 论

一、研究广州“城中村”改制中的管治问题的实践意义

2000年9月,广州市召开了村镇建设管理工作会议,以此为开端,逐步推进“城中村”改制工作。成立了“城中村”整治建设领导小组,由主管城市建设的副市长李卓斌担任领导小组组长,常设机构设在市建委村镇处。2000年12月,广州市政府办公厅印发《广州市“城中村”整治建设方案的通知》确定7条“城中村”作为试点村。2002年5月出台《中共党员广州市委办公厅关于“城中村”改制工作的若干意见》(以下简称《意见》)规定,列入改制范围的“城中村”要在户籍、土地、行政管理、集体资产、规划和市政建设、社会保障等十个方面实现有城乡二元体制向城市体制的过渡和转变。各有关职能部门围绕“城中村”改制改造开展了配合工作,如市、区国土部门开展了“城中村”农村房屋产权确权 and 登记工作;市、区市容卫生部门在各区确定了5条环境卫生试点村,并制订了专门的方案;市规划局在1998年至2002年先后审批了60多条“城中村”的《“中心村”规划方案》。自《意见》出台以来,广州市加快了“城中村”改制进程,“城中村”撤销村委会和成立社区居委会,“城中村”改制和撤镇设立新街相结合全面展开。《意见》出台后,“城中村”改制的大部分权力下放到区,由区政府负责本区辖内的“城中村”改制的领导、组织、计划和协调工作。列入改制范围的“城中村”正逐步实现三个转变:第一个转变是将农村集体经济组织的全体成员一次性转变为城市居民;第二个转变是撤销原村委会,设立新的社区居委会;第三个转变是将原由村委会管理的集体经济实体转制为由集体法人股东和个人股东持股的股份制企业(公司)。

但是，“城中村”改制过程中也暴露出一些问题，需要引起充分的重视：

第一，经济基础薄弱的街道财政负担过重。

第二，“城中村”转制后新居民的社保和就业困难较大。

第三，转制后的股份制经济组织负担过重。

第四，改制政策宣传力度不够。

第五，街、村和居委会工作的协调不够。

这些问题集中起来，其结果是“城中村”的群众还没有真正实现从村民到城市居民的身份转变，“城中村”实现“乡村—城市转型”还遥遥无期，“城中村”改制的最初设想还远远没有实现。进一步推进“城中村”改制紧迫地需要更加明确地定义任务和问题，拿出更切合实际的对策和建议，使改制得到群众的拥护和支持。

二、研究“城中村”改制中的管治问题的理论意义

本书的题目是在“中国乡村—城市转型和协调发展”理论的指导下进行的。“中国乡村—城市转型和协调发展”理论是中山大学许学强教授在1996年在广州召开的“乡村—城市转型和协调发展国际学术研讨会”上提出的（许学强，1996）。“城中村”的社区转型是作为中国城市的一类特殊性的社区的转型，即“城中村”从农村形态的社区向城市形态的社区转型，实现经济、社会、环境和人的可持续发展的过程。“城中村”的“乡村—城市转型”是在“城中村”改制的推动下进行的。本书的研究领域在理论层面上是属于城市地理学的城乡边缘带研究、“都市村庄”研究和城市社会空间研究的结合部。在应用层面上，本书主要关注于广州“城中村”从相对落后的状态转型为城市社会空间的有机组成部分的过程，因而是属于城市社会空间研究范畴内的社区发展研究和社区规划研究。城市地理学界有关“城中村”的社区发展和社区规划的研究近年来已经发表了几篇高质量的博士论文和硕士论文。它们分别从广州都市村庄的形成演变机制、规划和改造机制、土地利用、外来人口安置策略、改造策略等角度开展了研究。然而，关于“城中村”改制中的利益和各方行动的专门研究还非常少。本书的研究借鉴了源自政治学、行政学领域的管治理论，致力于为广州“城中村”改制工作和该研究领域的学术发展作出贡献。

在目前,广州“城中村”改制进入了一个关键时期,有关的理论研究者迫切需要明确的问题是:广州“城中村”改制进程中的管治问题,集中表现在改制中涉及的利益改变和相关各方的诉求行动。本书从这一问题出发作一初步研究,作为今后更深入研究的基础。

三、本书研究的主要概念辨析

“城中村”

张建明在1998年提出:“都市村庄”是指位于城乡边缘带,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,另一方面还保留着乡村的某些景观,以及小农经济思想和价值观念的农村社区(张建明,1998)。李立勋在2001年指出:“城中村”是城市发展用地范围内转型中的农村居民点。这一定义包含空间界定和区域类型界定两个方面:空间界定的含义是,“城中村”处于城市发展用地范围内,村建设用地被城市用地所包含或与城市用地相交错。区域类型界定的含义是,“城中村”是转型中的农村居民点,既有较高程度的城市化特征,又保留着较浓厚的农村地区的特征(李立勋,2001)。

以上学者进行的“城中村”或者“都市村庄”研究,均涉及城乡边缘带研究。这是因为,城乡边缘带的概念范畴和“城中村”有十分密切的关系。城市地理学研究城乡边缘带是从城市圈域结构的角度进行的,即城乡边缘带是作为城市地域空间系统的组成部分。城乡边缘带处于城市和乡村的中间地带。在城市地域演进过程中,城乡边缘带通常是不断由内向外移动的,即城区扩展不断使城乡边缘带转变为城区,而乡村不断地被包括进城乡边缘带。

本书从中国大城市城乡边缘带和“城中村”的关系角度提出“城中村”的定义:“城中村”是指位于城乡边缘带内缘的农村社区,在城区扩展中被包括进城区,是城市圈域结构演变、运动的产物。同时,“城中村”的经济社会和文化发展,由于城乡二元体制的隔离而处于相对落后的状态,因而它又是城市社会空间极化的一个表现。“城中村”被纳入城区系统,即将作为城市社会空间的有机组成部分。

“城中村”改制

“城中村”改制是由城市政府实施的一项旨在推动“城中村”城市化

和社区发展的政策项目。“城中村”城市化包括经济城市化、社会城市化、环境城市化和人的城市化。在此之前，“城中村”一直实行着农村体制。在城乡二元体制期间，“城中村”的社区发展受到很大的制约，也阻碍了广州建设“两个适宜”城区战略目标的实现。“城中村”改制的核心内容是消除城乡二元体制，将“城中村”纳入到城市的管理体制。新的“城中村”管理体制包括经济体制、土地制度、户籍制度、社区管理体制和社会福利保障体制五个方面。

管治

王欣在1999年提出：管治是通过多种集团的对话、协调、合作以达到最大限度动员资源的统治方式。即：政府、非政府组织、企业集团、公众等通过对话，交换信息、资源，在谈判和反思中参与决策，协调彼此的观点，达成共识，建立相互间的信任，从而形成一种伙伴关系，以达到最大限度地动员资源，最终达到双赢的统治方法（王欣，1999）。

张玉枝（2003）指出：管治是一种在政府与市场之间进行权利和利益平衡再分配的制度性理念，追求多元、分散、网络型以及多样化的管理，以平等、多元等社会价值观为基础，是一种寻求计划与市场相结合、集权与分权相结合，正式组织与非正式组织相结合的“新社会治理观”。“管治”是一种综合的社会管理方式，它可以有效地克服市场交换和政府自上而下调控两个方面的不足。

本书的研究集中关注于“城中村”改制中发生的利益改变和相关各方的诉求和行动。引入“管治”理论是为了促使这一研究成为上升为具有理论意义的专门研究，从而达到为“城中村”改制和该领域的学术研究作出更大的贡献。本书的研究是在2004年结束的。事实上，自2004年以来，广州“城中村”改制和研究的重点已从物质规划、建立制度、实施政策等转移到构建“城中村”新型社区管治架构领域。以新建的社区居委会选举为例，在2003—2004年期间，一些“城中村”的干部、群众对社区居委会选举表现出消极态度，原改制办的干部退出选举，而是让没有相应能力的村民参加选举，造成街道工作的困难。这种情况如果不加以正确引导，将会严重阻碍“城中村”的顺利转型。因此，管治问题研究十分可能成为今后十年甚至更长时期“城中村”改制研究领域的重要发展方向。