

21世纪影响世界最大的两件事，一是新技术革命，二是中国的城市化。

——约瑟夫·尤金·斯蒂格利茨 诺贝尔经济学奖得主




城中村何去何从？

——以温州市为例的城中村改造对策研究

What's Next for Village-in-City?

*A Case Study of Wenzhou's Countermeasures for
Its Village-in-City Reconstruction*

蔡文云 ©著

 中国市场出版社
China Market Press

What's Next for Village-in-City?

*A Case Study of Wenzhou's Countermeasures for
Its Village-in-City Reconstruction*



城中村何去何从?

——以温州是为例的城中村改造对策研究

王 新 蔡文云 ©著

图书在版编目 (CIP) 数据

城中村何去何从: 以温州市为例的城中村改造对策研究/王新, 蔡文云著. —北京: 中国市场出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0684 - 3

I. ①城… II. ①王… ②蔡… III. ①农村—城市化—研究—温州市 IV. ①F299. 275. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 168132 号

-
- 书 名: 城中村何去何从
著 者: 王 新 蔡文云
责任编辑: 白 琼 (qiongbaiace@126.com)
出版发行: 中国市场出版社
地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)
电 话: 编辑部 (010) 68032104 读者服务部 (010) 68022950
 发行部 (010) 68021338 68020340 68053489
 68024335 68033577 68033539
经 销: 新华书店
印 刷: 河北省高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司
规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 10.25 印张 300 千字
版 本: 2010 年 12 月第 1 版
印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0684 - 3
定 价: 36.00 元
-

序

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。1978年，中国城市化率只有17.9%，而到2009年，中国城市化率已经达到46.6%。在中国城市化快速推进的过程中，出现了一种越来越普遍存在的现象——城中村。最初，城中村在市场经济发展较快的东南沿海城市中出现，如深圳和温州等城市在20世纪80年代就已经出现了城中村。而到今天，北京、天津、上海、武汉、西安和重庆等地也都出现了大量城中村，关于城中村的新闻报道逐渐成为一个不断翻新的热点。

城中村之所以引起人们注意，一方面在于它是城市空间中的一个特殊存在；另一方面还在于它在城市生活的推移中，呈现了越来越多、越来越复杂的社会问题。因此，不仅新闻媒体报道了城中村的一些令人关注的事件，而且学术界也开展了很多关于城中村问题的研究。从媒体报道和学术界的研究成果来看，各地的主要问题是怎样在城市化建设中改造城中村，使城中村的居民融入城市生活。

各地在推进城中村改造过程中做了很多工作，特别是一些市场经济发展程度较高、城市化进程较快的城市，政府及相关各界为城中村改造不仅采取了很多实际措施，而且制定了一些积极政策或作出了有效的制度安排，取得了明显成效。应当肯定，推进城中村改造，促进城中村居民尽快融入城市生活，是城市发展或城市建设不可避免的任务。因为城中村既是城市物理空间中的不协调构成，也是城市社会环境中的不稳定因素，

所以政府及相关机构为城中村改造而作出的努力，既是十分必要的，也是具有重要意义的。

然而，事物总是利弊相随、福祸相依。在城中村改造中，人们发现城中村并非仅是城市化进程中的障碍与负担，而且其中还包含着不断增值的重要资源——土地。在城市房地产开发的浪潮中，聪明的开发商在城中村土地上看到了巨大商机，政府有关机构也清楚地意识到城中村改造不仅仅是付出代价，而且还存在可以获得大笔财政收入的土地资源。于是，城中村在房地产开发商和一些政府官员的视野中，成为资源争夺、利益分割甚至权钱交易的市场。原来是贫穷、落后和无序的场所，现在却变成了引人注目、可以带来巨大效益的空间。

房地产开发把城中村推入市场经济的漩涡之中，那些被城市生活包围不久的村民，在原先对市场经济感到无奈、无助甚至无路可走的迷惘中醒悟过来，他们在商人们的争夺中意识到自己生存其上的土地的市场价值，明白了自己有权从商人和官员的手中分得一份利益。逐渐学会了讨价还价、力争效益最大化的村民们，尽管他们的博弈技术和计算能力远远低于要开发他们家园的商人，但是他们会以自己特有的一些看似简单甚至无理但却有效的方式去争夺自己的权益。

利益争夺，既是市场获得永恒活力的根据，也是社会产生各种矛盾的根源。在同房地产开发扭在一起的城中村改造中，商人要尽可能地降低开发成本，村民则要尽可能地提高获益。虽然房地产开发商可以凭借资金、信息和权力关系的优势，同某些政府机构联手给村民出台一些难以抵制的土地价格、拆迁费用和安置方案，但面对居高临下的势力，受到房地产开发与房产交易丰厚效益强烈刺激的村民，也会竭尽全力地抵制那些

在他们看来不公平的商人行为和不合理政策。特别是那些还以种地为生的村民，当他们赖以生存的耕地被不公平地征收时，他们会采取很多极端的手段进行抗争。近年各地不断发生一些抵制征地拆迁的个体行为与群体事件，如上街游行、示威请愿、暴力冲突甚至引火自焚，这类事件在河北、河南、四川、山东、北京、上海等地接连发生，充分揭示了同房地产开发搅在一起的城中村改造中社会矛盾的尖锐性。

温州大学的王新和温州市规划局的蔡文云合著的《城中村何去何从》是以温州市城中村改造中的社会问题为研究对象，通过内容丰富的调查研究，根据大量事实而作出的对策性研究成果。温州市是我国市场经济发展的领先地区，温州市的城中村改造起步较早，城中村改造过程中暴露出来的问题，以及为化解其中各种社会矛盾而采取的政策和取得的一些经验，对于更广阔层面的城中村改造的对策研究和制度安排，都具有十分重要的借鉴意义。这部著作立足城中村改造的实际问题，实事求是地分析各种社会矛盾，有针对性地作出政策研究，表现了脚踏实地、严谨求实的学术精神，尤其是书中关于政府在城中村改造、房地产开发中“既当裁判员又当运动员”，怎样才能公平、公正地行使政府权力与政府职能，怎样既推进城中村改造顺利进展，又切实保护村民权益的一些论述，具有很重要的实践意义和学术价值，能引发很多新的思考。

刘少杰^[1]

2010年10月于北京世纪城时雨园

[1] 序言作者系中国人民大学社会理论与方法研究中心副主任，教授，博士生导师。

目 录

第一章 城中村概述	1
一、走近城中村	1
二、多只“眼”看城中村	7
三、城中村产生的原因	12
四、城中村的特征	16
第二章 城中村研究的理论视野	20
一、城中村研究的宏观视角	21
二、城中村研究的中观视角	22
三、城中村研究的微观视角	25
第三章 城中村何去何从?	30
一、对城中村改造的争议	30
二、城中村改造已是箭在弦上	34
三、城中村村民的心理嬗变与现实困境	42
四、城中村改造的复杂性	47
第四章 温州市城中村调查	58
一、城中村社会变迁	58
二、城中村社会分层	62
三、城中村多重矛盾	83
四、温州市鹿城区中心城区“城中村”情况	93
第五章 他山之石——各地城中村改造经验和教训	118

第六章 城中村改造两步之改制	137
一、城中村集体资产量化	139
二、村集体经济改制为股份经济合作社	158
三、建立城中村村民社会保障制度体系	163
四、撤村建居	185
第七章 城中村改造两步之改造	189
一、城中村改造模式	189
二、城中村改造中的征地补偿与安置	204
三、违法建筑与野蛮拆迁	235
四、城中村改造中的资金平衡	248
五、城中村改造流程	259
六、小结	267
第八章 城中村改造的制度约束	271
一、土地制度	271
二、征地制度	278
三、保障制度	281
四、户籍制度	283
五、产权制度	285
六、法律缺失与村规民约	288
第九章 城中村改造对策思考	292
一、城中村改造的原则	292
二、改造城中村的难点在村庄和村民	300
三、改造城中村的关键在政府	303
四、实施城中村改造的方法和步骤	311
五、小结	314
参考文献	316

城中村概述

一、走近城中村

村落的终结往往伴随着城市化和工业化。城市化是当代世界各国社会经济发展的一种重要趋势。城市化水平的高低是衡量一个国家社会经济进步状况的重要指标。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，一是新技术革命，二是中国的城市化。中国城市化是在近代工业输入后才开始其发展进程的。100多年来，中国城市化步履维艰，至今城市化水平只有45.7%，目前世界上发达国家的城镇化水平为78%，最高的达92%，中等收入国家为60%。但近年来，在东南沿海地区及长江三角洲，城市化正以令人目眩的速度扩张，城市发展遇到了前所未有的机遇。与此同时，全国几乎每个城市都遭遇了城中村问题。

有关资料显示，目前北京市有231个城中村。珠海市在城市中心区和城区边缘50平方公里范围内存在着26个行政村。广州市“村包城”、“城包村”的现象也十分普遍，市区内138个行政村占地面积达87.5平方公里，占城市规划建设总用地的22.67%。石家庄市有45个城中村，占地约11.2平方公里，居住着14.93万村民。而西安市190平方公里的建成区内则分

布着 180 多个城中村，村民达 20 万人。深圳全市共有 1000 多个城中村，其中，特区内 200 多个^[1]。上海、武汉、成都、重庆、合肥、郑州、宝鸡、银川、呼和浩特、贵阳等城市也同样存在城中村现象。

新华社记者曾经走进几个北京市典型的城中村，他们这样描写到：走进“马家堡三期”（丰台区）37 号院，一股恶臭扑鼻而来，十几排简易砖瓦房一溜儿排开。墙上写着“禁止乱倒垃圾”字样，但“告示”下臭气熏天的垃圾到处都是。记者站在一栋楼房前时，竟有几只小老鼠从面前的通道里钻了出来。“西坝河村”（朝阳区）几乎每家都租住着来自安徽、河南、河北省的农民工，村里垃圾乱堆乱丢，村前的一条明渠几乎被垃圾塞满，而房东们只管按时收取房租，根本不去理会租住人员。“北香河园”（东城区）距离北京市东二环繁华地区直线距离也就三四百米，但在周围高档住宅的包围下，这个破烂的平房区满眼都是私搭乱建的违章建筑，也几乎全部出租给外来务工人员。

城中村的生活状况，完全可以用“危机四伏”来概括。“马家堡三期”现有“楼房”没有加固就随地加高，极易坍塌，而且楼与楼之间距离很近，一旦发生火灾或水灾，很有可能造成房屋“倒一间、砸一片”的严重后果。房屋的出租管理更是处于无序状态，乱拉电线，乱用煤气，这使得该地区存在着严重的安全隐患。在“北香河园”，记者只看见密如蛛网的电线，却没有发现任何消防设施，哪怕一只灭火器。易燃的杂物堆满了走道，有的地方刚够一个人侧身而过。由于没有暖

[1] 谢志岩. 化解城市化进程中的“城中村”问题 [J]. 特区理论与实践, 2003 (8): 36.

气，住户都用煤炉取暖，住户说冬天这里因为取暖导致煤气中毒的事件时有发生。“西坝河村”一位姓王的大爷说，村里经常有打架事件发生，房东和租户发生纠纷更是隔三差五。记者发现，为了护家，这里很多人都养了城市禁养的大狼狗，王大爷说狗伤人的事件也发生过。

虽然不同地区城中村情况并不相同，但对北京市城中村的描写基本可以代表各地情况。概括起来，各地城中村几乎都存在以下五大安全隐患：一是火灾等安全隐患突出，密集的住房，狭窄的道路，不完善的基础设施，一旦发生火灾，极易造成群死群伤事故；二是治安问题突出，各地城中村一般居住人群密度高，身份复杂，治安力量相对薄弱；三是市政设施薄弱，卫生条件差而人口密集，极易造成各种疾病的传播；四是无照经营问题严重，对合法、有序的市场经济秩序造成极大的冲击；五是存在黄赌毒隐患，一些城中村的出租屋往往成为廉价的性交易场所，同时也是“赌客”和“毒客”的隐藏地。

从城中村现状可以看出其地域分布特征：越是沿海地区的城市，越是经济发展较快的城市，越是规模迅速扩张的城市，城中村的数量就越多，密度也越大。温州市作为沿海经济发达地区，随着工业化的迅猛推进，城市化趋势势不可挡：城区面积由原来的9平方公里扩展到今天的100多平方公里；城市化水平1999年只有33%，不到5年时间就已达到了52%，超出全国平均水平；地区生产总值超过千亿元。根据国际经验，城市化达到30%时，即进入城市化加速发展阶段^[1]。温州市如此高速的发展必然带来许多前所未有的社会现象和社会问题。

[1] 代堂平. 关注“城中村”问题 [J]. 社会, 2002 (5): 46.

“城市里的村庄”或曰“城中村”即是其一。城市的快速扩张使得在温州市所辖建成区内，也同样不可避免地出现了城中村现象。2004年，温州市所辖3个区共有城中村171个，大致可以分为两类：一是处于繁华市区，几乎完全失去了农业耕地；二是处于市区或周边地区，保留或多或少农用地。这些村现在在行政隶属上已划归街道管理，但依然保持村的建制，村“两委”依然是行政主体。

城中村作为极富中国特色的一种社区形态，引起学者、政府、媒体等关注还是近些年的事。起初，多是从城市规划的角度去认识和关注它，认为它是改革开放以来，在一些经济发达地区或城市，由于疾风暴雨式的城市建设和快速城市化，导致城市用地的急剧膨胀，把以前城市周边的部分村落及其耕地纳入城市用地的范围，大部分耕地的性质由集体所有制转化为全民所有制，而在征地过程中返还给乡村的用地和以前的村民住宅用地、自留山等维持原来的集体所有制性质不变，在这些用地上以居住功能为主形成的社区，把它称为“都市里的乡村”^[1]。随着对其认识的逐渐深入和它在全国范围的普遍出现，人们意识到城中村是一种复杂的社会现象或社会构成，对其认识也逐渐由一维向多维转变。从地域角度上讲，城中村是已被纳入城市范围内的局部地区，就其社会属性而言，却仍属于传统的农村社区，是一种特殊的社区。

目前，虽然没有统一公认的城中村定义，但一般来说，城中村特指在城市建成区内仍然保留了农村社区的外观形态、人际网络、组织制度、管理模式、历史文化及生活方式的特殊城

[1] 田莉.“都市里的乡村”现象评析[J].城市规划,1998(5):54.

市社区。城中村是城市郊区农村城市化进程中的特殊现象，是城市建设急剧扩张与城市管理体制改革相对滞后的矛盾所引发的。它们从区划上已经划入城市建成区，行政隶属上已划归街道管理，然而依然保持村的建制，村“两委”依然是行政主体。城中村有以下几种类型：一是位于城市建成区内，早已没有农民户口和农业用地，改成街道办事处、居委会，由城镇管理，撤销了乡、村行政建制，已经没有农民集体财产和宅基地产权的地区。二是，村内已没有耕地，原自然村除宅基地以外的土地已被征用，变为城市建设用地，村内无农民集体财产。三是，村庄已被城市“包围”，现有村庄土地产权还属于农村集体所有，村民以非农收入为主。土地已经全部或大部分被国家征用，虽然村中农民已全部转为城市户口，但农民宅基地还未被征为国有，其土地本质仍未发生变化，这部分“村”至今仍然还是“村建制”，实行村的管理方式。四是还有部分耕地，仍是乡政府、村委会建制，还有不少人是农民户口，农牧种植业仍占一定比重。

不管哪种类型的城中村，这些“村”一方面影响城市形象，诱发治安、消防、环保、卫生等方面的问题；另一方面又有其存在的合理性，不仅养活村民及其家庭，还成为众多低收入群体踏入城市的第一块跳板，为他们提供低廉的生存空间。因此，城中村改造不能简单化地一拆了之，必须充分考虑政府、村民、租住者等群体的利益与诉求如何处置、其间面临哪些问题、怎样解决等一系列问题。毫不夸张地说，城中村改造已成为一道世界性的难题。

城市化进程的加快，使一些处于城乡结合部的村庄融入城区，成为“城中有村，村里有城，村外现代化，村里脏乱差”

的地区，严重阻碍了城市精神文明建设的普及与发展，不利于城市整体规划和建设。城中村在从乡村向城市转变过程中，因土地、户籍、人口等均属城乡二元管理体制，没有完全纳入城市统一规划、建设和管理，其发展有很大的自发性和盲目性，在生产方式、生活方式、景观建设等方面仍保留浓厚的乡村特征，因而影响了城市基础设施布局乃至城市整体规划的实施。城中村的长期存在，已经成为我国很多城市发展面临的一道难题。大量的城中村存在于都市之中，给城市建设和管理带来很大的负面影响，而改造城中村的难度极大。如何改造城中村是全国几乎所有城市都正在面临的重大课题。深圳、广州、福州、南昌、天津、青岛、太原、西安等很多城市在改造城中村过程中都碰到了很多问题，也积累了不少经验教训。

城中村改造的目标就是逐步将农民转为城市居民，将村委会改制为居委会，将已改制的城中村集体土地转为国有土地以及实行经济实体而非村委会的经济管理模式；按照城市管理模式规范城中村管理，实现城乡一体化。城中村的根本发展取向是走向真正的城市化，即从村民向市民转变、从农村管理向城市管理转变，这种转变包括物质形态、经济结构与组织、社区结构与管理、生活方式、人口素质等各个基本方面，是一种综合的社会转变过程，需要相应的综合与全方位的物质建设、制度建设与社会文化建设。其中农民意识的转变是城中村改造的根本，农民的传统乡土观念强烈，对土地的依赖性强，城中村改造后，农民改变了祖祖辈辈作为土地所有者与经营者的身份，对这种转变需要有正确的引导，并为他们提供实质上的帮助，使农民真正转变为城市居民。这是城中村改造本质上的问题，也是核心问题。

二、多只“眼”看城中村

当城中村出现在快速城市化的市中心显眼位置上时，城市中各种不同群体不得不关注它的存在。但在不同群体眼中，它显然有着不同的视界。政府、城中村村民、城中村的大量租住者以及城中村周围的城市居民都与城中村有着密切的关系，或直接或间接、或主动或被动地关注着城中村，在不同群体的眼里，城中村呈现的是不同的侧面。

1. 政府“眼”

政府部门有责任解决城中村问题。一是从市容景观上看，城中村破旧低矮的房屋，与周围高耸的建筑形成鲜明的对比。村内建筑缺乏统一规划，违章建筑占据了几乎所有可能的空间，“握手楼”、“接吻楼”普遍存在。有的城中村内黑作坊、黑工厂泛滥。市政设施不配套、建筑安全和火险隐患都是突出问题。二是城中村村民主要以出租房屋为生，而租住者往往是外来低收入者。由于这里难以管理，社会治安混乱，使得它常常成为黄赌毒泛滥之地，因而是城市社会治安重灾区。三是村庄集体土地随着城市地价升值，集体财产短时期内暴增。传统的村庄对财务管理松散，不规范，引发村民普遍关注，但村集体资产来去不清时，各种矛盾自然出现，上访、告状，甚至冲击政府部门时有发生。某镇 2003 年前后，由于对村干部的不信任，12 个村有 10 个村的干部或被罢免，或自行离职。这些问题都使得政府迫切想解决城中村问题，但随着对村庄现状的了解，发现城中村是根烫手的山芋，难以接手。

面对城中村现象，某些工作人员存在以下几种消极态度或失误：一是能不管就不管。有的官员把城中村看成是烫手山芋，最好不要管；有的官员信奉“无为而治”，认为城中村问题随着时间自然会解决；还有的官员看到了城中村问题的复杂性，认为根本就解决不了。二是管理办法简单随意，缺乏研究。往往就事论事，缺乏统筹考虑。其实，各村情况不同，对一个村庄有效的办法，简单移植到另一个村庄，有时会引发意想不到的矛盾。三是政府既可能是改造过程中利益的分配者，又可能是得益者，难免有意无意地为自己和小团体谋取更大的利益，造成政府在社会事务中与民争利的权力错位。

温州市各级政府及相关部门进行了多年的试点和研究工作，对城中村问题极为重视。经过多年摸索，在总结经验和教训的基础上，2010年初出台了《温州市人民政府关于印发温州市区旧村改造暂行办法的通知》（温政发〔2009〕18号）文件提出了改造城中村的措施。

2. 租户“眼”

虽然大多数城中村脏乱、阴暗、逼仄、混乱、不体面，但却是许多外来人员进入城市的第一站。在城市的最中心，原住民与外来租户共同维持着一套个成本低廉的生活体系。租住在城中村的人三教九流，什么样的人都有。但主要是收入不高的打工者和刚刚来到异地寻找工作的外地人。大学刚毕业、刚工作的年轻人工资收入尚不能支付商品房的“天价”，单位里早已没有了福利房分配，炒得很热的政府廉租房供应相当有限，于是城中村也就成为他们租得起、能居住的地方。这里成为他们实现梦想的起点。网易总裁丁磊就是一个鲜活的例子。城中

村另一大群体就是农民工。综观农民工进城，我们可以发现这样一种现象，即大多数都是跟随老乡，直接进入城中村中的落脚点。那些在建筑工地打工或者工厂做工的农民工，进城后往往先在某个城中村暂停，和本村、本乡的老乡接上头、互换联络方式后，才去工地工棚或工厂居住。城中村之所以成为进城农民工的“家”，原因在于城中村里居住的都是和他们一样的农民，即使是村中的“老板”，也是和他们一样的当地农民，所以感到很亲切。当然更重要的是房租便宜，出行方便。对于租住在城中村的外来者而言，这里虽然不像真正的城市，却是他们迈入城市的桥梁，是他们不可或缺的生存之地。

受城中村拆迁改造影响较大的群体是居住在城中村的这些外地人。一旦拆迁改造，他们只能迁到市郊的“城郊村”住了，因为市中心较好的房屋租金他们负担不起。然而，这些人是城市不可或缺的建设者和后备劳动力，是城市保持活力的重要动力，因此，城中村改造要重视这个群体及其居留问题。

3. 居民“眼”

这里的居民是指与城中村村民比邻而居的市民，他们拥有非农户口，或者是原来的市民，或者是早年有机会转为市民的农民。相对村民，他们是幸运的，令村民羡慕。他们对城中村多有微词，一旦有条件，往往会搬离村庄。因为，城中村往往与“脏乱差”同名，村民文化水平有限，素质欠佳，使得城中村社区声名不佳。另外，城市居民拥有城中村村民所没有的就业、社保等优待，往往把自己与城中村村民看成两类人，甚至会歧视村民。

现在，城市居民看城中村农民的心态越来越微妙。一方