城市化进程中的“城中村”现象及其改造

海云志

摘要：“城中村”是在我国城乡分割的二元体制下出现的一种特殊现象。随着我国城市化进程的加快，“城中村”的改造已经成为城市政府、城中村村民和学界等共同关注的重要问题，对“城中村”问题的研究也引起了经济学、社会学、规划学和管理学等多个学科的兴趣。本文主要从社会学的角度，对“城中村”的概念、类型、特征、产生的原因、对城市发展的影响以及改造中面临的问题和原则进行了探讨。

关键词：“城中村”、改造

一、当前有关“城中村”的研究

谢志岿在《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》一书中，通过比较研究，从理论上总结了“城中村”这一中国背景下城市化过程中出现的新的城市问题类型，对城中村人口、经济、社会、治理及改造等进行了富有理论性的探讨，拓展了城中村及城市社会（政治）研究的理论视野。作者将特定制度背景下村落向城市社区的转型概括为“转制型城市化”，并对“转制型城市化”的政策问题进行了全面的探讨和深入的理论分析。[1]张建民在《广州城中村研究》一书中，结合广州的实际，从改革开放初期广州市郊区农村社会经济特征、城中村的形成过程、城中村的现状特征及转制、改造等多角度、多侧面对广州城中村进行了深入分析，揭示了广州城中村形成演变的五大机制，提出了相应的预防、治理和转制、改造的对策及措施，并对城中村未来发展进行了展望。[2]李培林在《村落的终结——羊城村的故事》一书中，对广州“城中村”经济生活的社会规则进行了深入分析。主题内容部分主要涉及村落信仰、乡土人情、商业精神、社会网络、农民的理性选择和村落介绍、村落中的组织制度、内部市场、房租产业、权力结构、社会分层、产权等等。附录部分主要是对诸多个案的整理加工，其中的个案分为羊城村的原村民、外来的小老板、租居的白领、蓝领等四类。[3]蓝宇蕴在《都市里的村庄：关于一个“新村社共同体”的实地研究》一书中，对城市中的村落救济制度变迁进行了分析，提出“新村社共同体”是与传统小农村共同体相对应，相区别的一个概念，是建立在非农化经济基础之上的一种“新型村社共同体”，主要有“工业化”的村社型共同体与“后工业化”的村社型共同体。本研究关注的都市村庄是一个“后工业化”的“新村社共同体”，即都市村社共

同体，因而，本研究是关于“新村社共同体”的一种具体类型的研究。[4]李俊夫在《城中村的改造》一书中，在总结国内外相关理论、分析国内各主要城市城中村现状及改造思路的基础上，侧重从土地利用的角度分析了城中村形成机制，认为城中村改造的前提是土地改制，并提出了城中村土地和房屋改制的具体政策构架；阐述并运用土地资产经营理论，得出解决城中村改造资金问题的解决方案，提出“自下而上”以村为主体实施城中村改造的思路，并对广州市一个城中村的改造进行实证分析；在研究方法上充分运用现代地籍技术和方法，对广州城中村土地利用现状资料进行了大量的采集、整理和分析。[5]刘辉以山东省青岛胶州市中云办事处西宋村为例，提出“企业+个体”的城中村经济发展模式。[6]

二、“城中村”的概念、类型与特征

1．什么是“城中村”

“城中村”是城市快速发展过程中特有的一种现象，它不仅是一种物理空间的建筑布局形态，也是一种社会生活形态。目前关于城中村的定义，众说不一，有从外部形态描述性定义的，有从形成原因定义的，有从土地等产权关系定义的，等等。谢志岿认为，“城中村”是急剧城市化过程中，在城市范围内原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等就地保留下来，没有机会参与新的城市分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘和血缘关系）而不是一次级关系（业缘关系和契约关系）为基础形成的社区。[7]张建民认为，“城中村”有广义和狭义之分，从狭义上说，是指农村村落在城市化进程中，由于全部或大部分耕地被征用，农民转为居民后仍在原村落居住而演变成的居民区，亦称为“都市里的村庄”。从广义上说，是指在城市高速发展的进程中，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外、生活水平低下的居民区。[8]李培林在《村落的终结》一书中从城乡二元经济结构入手，对“羊城村”——一个虚拟的都市村落经济运行的社会规则进行分析，得出村落终结的必由之路。在其中他认为，城中村是在城乡结合部出现的、已经转变为以从事工商业为主的村落，是城市地域扩张的一种自然延伸。[9]蓝宇蕴在《都市里的村庄：关于一个“新村社共同体”的实地研究》一书中对“珠江村”的社会生活和本土资源进行了细致的个案分析。[10]

参考以上各种观点，从城市规划和生产经营方式的角度可以将它定义为：所谓城中村，是指随着城市化进程加快，一些位于城市规划区范围内被城市建成区包围或者半包围、社会生活方面日益融入城市、但依然保留农村集体所有制和农村经营管理体制的特殊社区，这些社区的常住人口在户籍身份上依然是农民并且主要以土地及其附着物为生活来源，在管理组织形式上依然是村委会。

2．“城中村”的类型

城中村的类型多种多样，根据不同的分类标准，有不同的分类结果。以往研究者从不同的角度对城中村进行了多种分类。王福定认为

“城中村”可以归为三种形式，即旧村古貌、空心村、农民新村。[11]刘伟文用动态方法将城中村划分为三种类型：一是已经与建成区融为一体，基本上没有农业的村庄；二是建在城市的边缘，含有部分农业，正在向完全的城中村转变的村庄；三是建在城区之外，规划区之内，以农业为主，即将成为城中村的村庄。[12]龚兆先倾向于以城中村的自然形态和在城市市域生态布局中的重要性来进行分类，即从城中村的自然形态出发分为自然元素占主导性比例的自然型和建筑、道路占主导性比例的建成型两类；从城中村在市域生态布局中占重要地位的生态型和占次要地位的非生态型两类。[13]李俊夫在研究广州城中村问题时是根据建设用地比例将城中村分为几乎没有农用地、农用地和建设用地比例大致相当、尚余较多农用地的三类。[14]李津逵以深圳城中村的由来将城中村分为城市出现之前本地农民的村落，城市建设中本地失去耕地农民的就地集中安置区，原住民面向外来低收入阶层的廉租屋区。[15]

依据不同的标准，可以对城中村划分不同的类型，当前学界主要有两类划分标准。（1）从城市生态分布分析，“城中村”可以分为三种类型，一是地处城市中心区，全部被城市包围；二是地处城市中心区外、主城区内，部分被城市包围；三是地处城市边缘地带，距城市中心还有一段距离。（2）从土地产权和行政管理分析，“城中村”可以分为四种类型，第一种是位于城市建成区内，早已没有农民户口和农业用地，早已改成街道办事处、居委会城镇管理，撤消了乡、村行政建制，已经没有农民集体财产和宅基地产权的地区。第二种是村内已没有耕地，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，村内已无农民集体财产的地区。第三种是“城中村”现有土地产权还属于农村集体所有，村民以非农收入为主。第四种：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的村落。

3．“城中村”的特征

“城中村”既不同于城市社区，也不同于乡村社区，而是与二者既有联系又有区别的一种特殊的社区模式。“城中村”具有以下几点特征有：（1）在管理方式上，存在村委会等农村自治组织和完整的行政边界；（2）在户籍身份上，依然是具有农业户口的村民并且主要以土地及其附属物为生活来源；（3）在地域上，一般是城市化过程速度比较快的城市边缘地带或城乡结合地带；（4）在土地关系上，有宅基地、宅基地以外土地及农民私产房存在；（5）在财产关系方面，一般有农民集体财产存在。在以上五个关键特征中，只要具备其中的任意两个特征，就意味着城中村的存在。

三、“城中村”产生的原因

关于城中村的形成原因，学者们大多从国家政策，国家和地方的管理，城乡二元体制等方面展开论述的。李立勋将其归结为城乡二元体制和政策所形成的城乡二元发展格局，而社会调节系统的局限则成为城中村形成的社会原因。[16]王新在分析温州市“城中村”现象时提出了五

方面的原因：第一是社会城乡二元结构；第二是城乡土地所有制矛盾；第三是社会转型过程中的制度真空以及法制法规滞后和不健全；第四是村落社会关系网络的顽强存续；第五是城市管理的疏漏。[17]本文认为，“城中村”出现的原因是多重的。既有历史原因，也有现实原因，既有管理和制度方面原因，也有社会心理方面的原因。具体而言有以下几个方面。

首先，从体制方面看，“城中村”是城乡分割对立的二元经济体制造成的后果。我国长期以来存在的城乡分割的二元社会体制阻碍了城乡之间的良性互动。土地集体所有制、宅基地政策，把村民捆在一起，形成了一个基于土地的、难以分化瓦解的利益共同体。改革开放以来，随着城市人口增长与面积的扩张，城市化的速度大大加快，但大量地区仍然保留和实行农村集体所有制。仍然实行这种体制的农村社区被城市建设用地所包围，形成了独特的“都市里的村庄”。

其次，从政府管理方面看，一方面是政府对“城中村”现象的认识不足，缺乏对其进行及时的规划和调控。政府对城中村的发生、发展后果估计不足，没有及时拿出有效的规划、改造措施，最后积重难返。另一方面，对政府而言，解决“城中村”问题的经济和社会成本也十分高昂，特别是农民城市化之后的重新安排就业、社会保障和生活来源等问题，政府多半无力负担，只能采取回避态度，任其发展。

第三，从村民方面看，是获取城市土地增值资本的理想选择。随着城市化的推进和社会经济的发展，外来人口急增，土地增殖加快，使得私房出租成为一个利益丰厚的产业。“城中村”是以家庭为单位的社会投资的主要渠道，作为理性的“经济人”，“城中村”的农民选择以出租房屋作为最安全的投资对象，既可以通过房租获利，又可以在政府拆迁规划中获得高额补偿。这也是解释“城中村”农民大量建造违规房的原因。

最后，从社会心理方面看，由于中国农民传统的思想观念如宗族观念、地缘观念、安土重迁、对土地的依赖和依恋，等构成了城中村存续的社会心理条件。

四、“城中村”对城市化的双重影响

“城中村”是高速的城市化过程中出现的特有的城市现象，它在现代城市生活中扮演着双重角色。从积极的角度看，“城中村”作为非地产商居房主要供应者，在很大程度上满足了低端住房供应市场的需求。通过为流动人口或者弱势群体提供廉价的住房，它的存在有效地解决了那些来到城市谋生的农民工、刚毕业的大学生和一些在外打工的低收入者短期内无法享有中高价房屋的难题，从而成了他们比较理想的的栖身之处。

另一方面，从消极的角度看，由于大量缺乏统一规划和严格管理的“城中村”的存在，也不可避免地给城市规划、建设和管理带来许多环境和社会问题，正是这些突出的问题使得它成为城市肌体上的“肿瘤”。这些突出的问题，综合起来有以下几个方面。

（1）社会治安堪忧。“城中村”社会治安极乱，并且案件有逐年上升的趋势。发案多的原因主要是没有物业、保安，其次是居住在这里的外来人口多而且成分复杂，第三个原因是多数街道、巷子狭长，晚上没有路灯，给作案人员可乘之机。另一方面，“城中村”也成了许多私人小作坊、非法企业和个人造假、窝赃销赃、黄赌毒发生的避风港。

（2）环境卫生问题严重。“城中村”里脏乱不堪，藏污纳垢，严重影响市容。许多地方没有地下污水管道系统，没有化粪池，卫生问题十分突出，存在很多卫生死角。“城中村”里基础设施滞后，没有垃圾桶、垃圾收集屋等环保设施。农民和外来人口的环保意识都比较薄弱。污水、倒垃圾到处可见，道路硬化状况差，路面不平而且极其狭窄。

（3）楼房建筑不规范。“城中村”的空间形态主要表现在建筑密集，布局混乱。“城中村”的楼房建筑绝大多数都是违规建造，建筑设计主要按照一家一户私人的情况设计。许多农民宅基地就一二百平方米，只够盖二到三层，但因为缺乏整体规划，许多加盖到七八层甚至十来层高。楼房的建筑质量、采光、通风、下水、消防等方面都不合格，一旦失火或发生地震将十分危险。

（4）社区计生、人口管理难度较大。由于管理体制不顺，外来流动人口多，对社会管理方面的工作造成了极大的困难。农民房大部分用来出租，由于管理不严，居住的人员成分非常复杂，有些私人开设的小旅馆，也疏于住宿登记。在社区计划生育方面，大多数流动人员在计生和避孕方面的知识和意识都比较薄弱。这对城市流动人口管理、落实计生政策等工作带来了极大困难。

（5）影响城市整体形象。“城中村”的建筑因缺乏统一规划和建造设计，整体布局十分凌乱，显得与整个城市很不协调。各种私自设计建造的房屋，由于相互之间空间很小，人们形象地比喻为“小炮楼”、“贴面楼”、“握手楼”。[18]“城中村”的存在不符合城市可持续发展的原理，从长远看它会损害一个城市整体的形象，城市的投资环境也受其影响。

五、“城中村”改造过程中面临的问题

城中村改造涉及到各方面的利益和问题，改造中的困难很多，其中主要难点问题在于以下五个方面。

1．集体经济改制与资产清理

村集体经济改制方面，由于多种原因，许多村的集体经济存在欠账较多，在资产清理和公司重组不能尽快落实。

2．违章建筑及处理

在拆迁过程中，农民希望通过扩大建房面积获得更多补偿费，因此不断进行违章建筑。大量违法建筑的存在，无形当中加大了管理的难度和改造的成本。

3．对农民的补偿

对农民土地和房屋的补偿问题比较复杂，这些涉及改造的农户住房面积存在很大差异，还有违章建筑等。只能在政策框架内，根据具体情况具体对待的办法逐一处理。

4．外来租房者的困难

绝大多数城中村的房屋主要是出租给外来人口居住的，一旦这些廉价房屋被改造后，房租价格必然会上扬，他们将面临租房困难。

5．改制后的管理和就业、社保等问题

村改居后，居委会工作人员要领工资，物业上要征收管理费，社区的管理成本明显增加。同时，如何解决大部分村民的就业、医疗和社会保障，将是“城中村”改造后面临的重大问题，这些问题的有效解决都需要政府、居民和改造单位之间更多的协调。

六、“城中村”改造的一般原则

根据E．伯吉斯关于城市扩张和城市构成的“同心圆”理论模式，“城中村”显然只是一个过渡地带，而不是最终形态，它是城市发展到一定阶段的特殊现象。[19]加大对“城中村”的改造力度，从而促使其在城市里消亡，是城市化进程中必须破解的一道难题。“城中村”问题的复杂性在于，对其进行改造涉及户籍制度、土地利用制度、集体资产处理、村民自建住宅政策、投融资体制等多方面，改造的任务重，经济利益复杂，所需资金数额巨大。改造成功与否关系到城市化进程、“城中村”农民的切身利益和社会稳定大局，因此不能以简单的拆除为主，必须有计划、有步骤地进行。具体而言，在改造过程中必须注意以下几个方面的问题。

1．因地制宜、循序渐进

一个城中村要不要改造，不仅仅取决于其物质环境状况，更要考虑其背后种种复杂的社会经济形势，特别要与当地当地的房地产市场形势、经济结构及人口结构相适应。由于各个城市的发展水平不一样，每个“城中村”的具体情况也千差万别，因此必须根据不同类型城中村的具体情况，制定不同的改造目标和改造策略。既可以引入房地产商进行开发，也可以在统一规划的基础上自行开发；既可以进行全面改造或综合整治，也可以根据城市总体规划需要，采取货币和房屋补偿，就地或异地安置。只有采取等不同的改造方式，才能解决特定城中村的实际问题。

2．科学规划、多元参与

城市建设，要在整体规划的前提下，按照“宜居城市”的理念改造“城中村”。[20]通过整体规划和区划控制，把城市地区每一寸土地都纳入规划范围内；规划要有一定的前瞻性、科学性和综合性，以避免出现“城中村”二次改造的问题。为了城市可持续发展和“城中村”改造工作的顺利展开，在房屋拆迁过程中要充分考虑村民的利益。通过将村民利益和整体规划结合起来，在政府、居民、开发商和专家学者充分参与讨论的基础上来制定合理可行的规划。

3．健全法规、扩大宣传

由于政府机关及其工作人员在执行公务的过程中，缺乏法律依据，常常受到业主、经营者的阻挠，甚至发生暴力冲突。发生问题后，也不能依法解决。因此，一方面，城中村改造应当在法规和制度保障下进

行。通过完善相关法律制度，既可以规范政府行为，从而保护村民的利益，又可以规范村民的行为，防止违规乱建现象滋生。在完善法规的基础上要加大城市规划宣传力度，建立城市规划展览系统，让村民知晓整个改造过程。这在一定程度上既有利于改造工程的顺利进行，又可以降低政府监管和拆迁成本。

4．土地国有、资产重组

“城中村”改造的前提是土地改制，要依法改革土地的使用权和收益权。《土地管理法》明确规定，“城市市区土地属于国家所有”，因此可以在城市建成区范围内通过土地制度改革，将集体土地和农民宅基地全部国有化。例如，可以通过参考当地房地产市场价格来制定合理的地价，政府先将土地统一征购，将土地所有权从集体所有转变为国家所有。在这其中难题有两个，一是地价的补偿标准以及相应的农民在失去土地后的社会保障问题，二是在村集体资产处置中如何界定确认享受权益的村民的身份。另外，对原城中村的集体资产，在清产核资的基础上进行股份制改造，将集体经济财产与组织转变为股份制或股份合作制等法人经济组织，科学合理界定股权，合理分配股份。对于公司化过程中存在产权模糊、股权封闭、公司经济结构和收入结构单一等的问题，要积极解决。

5．政策配套、妥善解决

农民在失去土地转变为市民后，他们的住房、就业、医疗和养老保障如何解决？这就需要相应的配套政策来支持。可以以平改楼为突破口，根据每个家庭实有人口和土地面积，政府综合统筹提供相应面积大小的住房；在就业方面，拓宽就业渠道，根据年龄、技能等条件采取多种方式安置或提供培训；建立相应的全覆盖的医疗和养老保险制度，提高“城中村”村民的社会福利待遇。

6．改革体制、转变观念

改革城市管理体制，全部非农户口都转为城市居民户口，乡政府改组为街道办事处，村委会改组为居委会。村建制被居委会取代，重新设置基层组织和管理体制，配备人员，市政基础设施和公共服务等都由城市的专门部门负责而不是村委会负责。在体制转变的同时，改造还涉及到村民的生活方式、社会意识及社会行为的转变，即他们在生活方式、社会意识和社会行为方面从农民真正成为一个市民，使村民完全地市民化。齐美尔和沃斯都认为，城市生活不仅在物质层面上与乡村显著不同，而且在人际关系、文化观念和心理层面上都具有不同于乡村社会社会的独特性，它是一种独特的生活方式，即城市性。[21]为此，有必要通过在城中村社区引入规范化、市场化、统一化的物业和社会管理方式，使城中村社会结构和管理实现现代化；通过居住空间形态的改变和职业分殊，打破原有城中村的人员结构，淡化地缘和血缘关系，使契约(法律、制度)关系逐渐成为社区基础的一部分。

7．为外来人员和低收入者提供廉价的租住房屋

“城中村”的存在，为城市里的外来人口和中下层人士提供了生活场所。如果在“城中村”全部消失的同时，却没有相应解决这一部分人的居住问题，将使得他们的生活更为艰难。最后的结果是，他们要么在城市边缘地带或贫民窟寻找更廉价的住所，要么离开城市。这反过来又

会在一定程度上会延缓城市化进程。因此，在改造“城中村”的同时，不能忽视低收入群体的住房需求。[22]

总之，城中村的终结不可避免，而伴随着城中村改造而来的利益冲突也会随时出现。根据H. 列菲伏尔的观点，城市空间从来就不是空洞的，它总蕴含着某种意义，它是社会的产物。[23] D. 哈维也认为，城市生活形态是人的行为与时空关系之间反复互动的结果，步入城市生活，便意味着一场无休止的关涉生存空间的博弈。[24]引申它们的观点，可以说城中村的改造过程，既是城市的空间物理形态的改变过程，也是强势阶层挤压、侵占弱势阶层生活空间的过程；既是产权的变动和社会网络的重组的过程，也是从边缘过渡到中心的过程。在这个漫长而艰难的过程中，是其间必然伴随激烈的利益和价值冲突。如何建立一种超越“零和博弈”的合作和整合机制从而防止社会结构出现断裂，如何在政府、开发商和居民之间达成某种平衡和一致，如何兼顾各方的利益从而实现城中村与城市发展的全面融合，任重而道远。（作者：海云志，甘肃省社会科学院社会学所助理研究员）

参考文献

（1）谢志岿：《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》，中国社会科学出版社，2005年版。

（2）张建民：《广州城中村研究》，广东人民出版社，2003年版。

（3）李培林：《村落的终结——羊城村的故事》，商务印书馆，2004年版。

（4）蓝宇蕴：《都市里的村庄：关于一个“新村社共同体”的实地研究》，北京三联书店，2005年版。

（5）李俊夫：《城中村的改造》，科学出版社，2004年版。

（6）刘辉：关于一个“城中村”的经济发展模式初探 ——以山东省胶州市西宋村为例，《中国社会学网》，2007-9-14。

（7）谢志岿：化解城市化过程中的城中村问题，《特区理论与实践》，2003（8）。

（8）同（2）。

（9）同（3）。

（10）同（4）。

（11）王福定：城市化后的村庄改建模式研究《人口与经济》，2004（6）。

（12）刘伟文：“城中村”的城市化特征及其问题分析——以广州为例，《南方人口》，2003（3）。

（13）龚兆先：利用城中村自然优势完善城市生态系统，《城市问题》，2004（2）。

（14）同（5）。

（15）李津逵：城中村的真问题，《开放导报》，2005（3）。

（16）李立勋：城中村的经济社会特征——以广州市典型城中村为

例，《北京规划建设》，2005（3）。

（17）王新：解读温州“城中村”现象，《温州大学学报》，2005(1)。

（18）杨安：“城中村”的防治，《城乡建设》1996（8）。

（19）向德平主编：《城市社会学》，高等教育出版社，2007年版，P51。

（20）顾文选、罗亚蒙，宜居城市科学评价标准探讨，《中国社会观察网》，2007-10-24。

（21）Simmel,Georg. *The Metropolis and Mental Life*; Wirth,Louis. *Urbanism as a Way of Life*;参见于海主编《城市社会学文选》，复旦大学出版社2005年版，P3，P44。

（22）叶立梅：城中村改造:关注低收入群体的住房需求，《北京规划建设》2005（3）。

（23）Lefebvre,Henri. *Space is a Social Product*,参见于海主编《城市社会学文选》，复旦大学出版社2005年版，P114。

(24)戴维．哈维：《后现代状况：对文化变迁之缘起的研究》，商务印书馆，2003年版，p255。

（海云志 甘肃省社会科学院 兰州730070 E-mail：haiyz2008@tom.com）

文档附件:

编辑： Liuzp　　文章来源： 作者投稿

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail:ios@cass.org.cn
欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[http://www.sociology.cass.cn]