

解读温州“城中村”现象

王新

(温州大学人文政法学院, 浙江温州 325035)

摘要:“城中村”是当代中国伴随城市化和工业化进程衍生出的一种独特社区。本文试图归纳温州“城中村”的基本特征,分析“城中村”形成的必然原因和消解的艰难性,提出了“城中村”改造的对策措施,指出“城中村”改革的难点是村民,关键是政府。

关键词:“城中村”; 城市化; 社会转型; 温州

中图分类号: C912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2005)01-0021-04

村落的终结伴随的往往是城市化和工业化。城市化是当代世界各国社会经济发展的一个重要趋势。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。中国城市化是在近代工业输入后才开始其发展进程的。一百多年来,中国城市化步履维艰,至今城市化水平只有31%,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,城市化正以目眩的速度扩张。城市发展遇到了前所未有的机遇。

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。1999年,城市化水平还只有33%,不到五年时间已达到52%,GDP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]。温州如此高速发展必然带来许多前所未有的新的社会现象和社会问题。“城市里的村庄”或曰“城中村”就是其一。城市的快速扩张使得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。目前温州市所辖三个区共有“城中村”171个,可以分为两类,一是处于繁华市区,已经几乎完全失去农业耕地;二是处于市区或周边,保留或多或少农用地。这些村现在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。起初大多是从城市规划角度认识和解决它,认为它是改革开放以来一些经济发达地区或城市,由于急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,把以前围绕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、丘等维持以前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则称为“城市里的乡村”^[2]。随着对其认识的逐渐深入和它在全国范围的普遍出现,人们逐渐意识到“城中村”是一个复杂的社会现象或社会构成,对其认识也由一维向多维转变。从地域角度上讲“城中村”现象是已被纳入城市范围内的局

收稿日期: 2004-09-06

基金项目: 温州大学校科研基金(X03136)

作者简介: 王新(1968-),女,河南商丘人,讲师,研究方向:社会学理论和应用

部地区, 就其社会属性而言, 却仍属于传统的农村社区的矛盾现象, 是一种特殊的社区^[1]。

这种中国当代社会独有的社区形式是怎样产生的? 它的社会结构是怎样的? 它对社会产生什么样的影响? 它的存在是长期的还是短暂的? 作为工业化、城市化过程中产物, 有人称其为社会的“瘤”, 如何割除它的同时又不会带来更多的社会问题。要回答这些问题, 就必须走进“城中村”。近几年来, 笔者通过观察、访谈、问卷、文献以及人类学“田野”等方法, 进入温州的多个“城中村”, 试图揭开其神秘的面纱, 解读它产生的原因, 透视它的社会结构、找出它存在的问题。

一、“城中村”的特征

(一)“非城非乡”或“亦城亦乡”是其典型特征

从区域上看, “城中村”多位于城市繁华地段, 但其人口管理体制仍由村委会统一管理, 一部分村民因征地户口已转为城镇户口, 剩余村民仍持农业户口, 农村户口拥有“宅基地、计划生育、人口迁移、享有分配”四大优势。因而, 现在持农业户口的村民在迫不急待地把本村土地非农化后, 却拒绝自身的“城市化”, 于是出现了许多村庄已无一分农田、无一人务农, 却有整村的“农业户口”, 且以此为“幸”。“城中村”大多地理区位好、随城市化推进, 地价迅速升值, 如原城郊乡十几个村集体资产由改革前的不到 100 万元增加到如今的几亿元。农民不愿意转为城市户口, 是因为转为城市户口就意味着对集体土地使用权和支配权的丧失, 也意味着村民靠股份分红和出租房屋的既得利益的丧失。这就形成了“城中村”在地域上已成为城市的一个个社区, 但其社会属性依然属于农村社区的现象。

(二)多数“城中村”是缺乏有效管理的经济实体, 这是其第二个特征

目前, 温州“城中村”中, 村集体资产逾亿的就有 9 个村, 最高达到 3.9 亿元。为了解决这些集体资产的归属问题, 农村经济新体制——村级集团应运而生。1994 年 11 月 8 日, 经温州市人民政府批准, 温州第一个村级集团华昌集团成立。至 1998 年, 温州鹿城区 12 个“城中村”已成立 8 个集团。村支书、村主任兼任集团董事长、总经理。集团收益部分作为村民的分红和福利。以某村为例, 村里拥有资产近两亿, 每年每个村民可以获得至少 8 千元的股份分红, 可以享受医疗费 50%—70% 的补贴。60 岁以上老人每月可获 300 元的养老金。另外, 还有一些其他的福利。然而, 由于农民管理经济组织的能力有限, 在村资产管理中, 出现了诸多问题。在调查中我们发现, 凡是存在干群关系紧张的村, 主要原因就是村集体资产经营过程中坏账太多, 经营过程缺乏透明度。而干群关系紧张又成了普遍现象。村干部经营管理水平低以及有效监督机制的缺失, 使得村经济实体在运行中始终存在隐患。

(三)“城中村”是社会稳定的潜在危险

由于缺乏合理规划, 以至于工业用地、居住用地、商业用地犬牙交错、杂乱无章, 成为外来人口的聚集区, 也成为犯罪的多发区。村屋密布犹如蜂房, 被人戏称为“接吻楼”、“一线天”。道路狭隘曲折、不成系统, 公共配套设施不完备, 一旦发生火灾, 消防车都难以进入, 消防隐患甚多。此外, 它与周边单位在用地、道路、市政设施配套等问题上常常不能有效协调, 从而发生冲突与争执。近年来, 温州多个“城中村”出现了集体上访、村民之间矛盾重重、要求罢免原村官、甚至暴力冲突镇政府的现象。这些都成为新的社会不稳定因素, 引起政府的关注。“城中村”暴露出越来越多的社会问题, 成为城市进一步提升档次的瓶颈。

（四）“城中村”村民出现了职业和阶层分化

失去了赖以生存的土地，农民的身份就发生根本的变化，也意味着有了更多的谋生手段。“城中村”一部分村民因土地征用补偿，被安置在市属单位，成了领薪水的国家工作人员。其余的有开办工厂的，有做生意的，也有去外地和国外谋生的，还有靠优越的地理位置和低廉建设成本的住房出租获取收入的。“城中村”的第二、三产业迅速发展也吸引了大量外来人口来此择业，工、商、贸综合发展，使得“城中村”的人口职业构成复杂多样。职业分化也决定了“城中村”村民逐渐产生阶层分化。如果仅仅根据职业，可将村民划分为村级管理者阶层、私营企业家阶层、个体工商户阶层、招工进厂者阶层、单纯食利者阶层和落魄游民阶层。

（五）“城中村”村民整体生活水平提高，贫富差距逐渐拉大

“城中村”居民的收入很难从官方渠道统计。一是村民中只有少数人从事固定工作；二是为规避税收，他们的收入多为灰色收入；三是他们的收入往往不稳定。但是单从村集体中村民拥有的股份和房产来估算（以温州市地价），每户村民资产不下百万元，村民们依赖土地补偿、房屋租赁和集体分红等收益加上其他收入，一般都过着衣食无忧的小康生活。由于几乎是一夜之间暴富起来，一些年轻的村民也因此变得一味贪图享乐、不思进取，沦落为“二世祖”^[3]。他们绝大多数教育程度比较低，没有什么人生理想，缺乏社会责任感，是“天生的有闲阶级”，有的生活奢靡、吃喝玩乐，甚至“黄、赌、毒”沾身，因而家道很快败落。而大多数村民依靠这些原始资本，通过办厂、做生意等渠道成为城市相对富裕阶层，个别人已跻身社会“精英”阶层。村里最富的村民在市里富人区买了别墅，拥有年产值达几千万元的工厂，开的是宝马车。而最穷的村民则连房子都卖了，又无合适的事做，生活陷入了朝不保夕的窘境。这使得“城中村”村民出现了身份的多层分化，且贫富差距越拉越大。

（六）“城中村”村民价值观念，生活方式正在由传统向现代转变

中国正处于社会转型时期，就其实质而言是在全球化背景下社会由农业文明向工业文明、传统向现代、计划经济向市场经济、封闭一元性向开放多元性以及农村向城市的转变。在这个转型过程中，一方面社会原有的传统价值观念、道德约束和其他社会控制机制已经在很大程度上不合时宜或者弱化了；另一方面新的社会规范、法律体制以及交往模式尚未完全确立。根据美国社会学家威廉·奥格本“文化堕距”理论认为，由相互依赖的各个部分所组成的文化在发生变迁时，各部分变迁的速度是不一样的。一般来说，总是物质文化先于非物质文化发生变迁，价值观念的变迁是最难的。“城中村”村民一方面迈入了市场经济环境，开始接受城市文明的洗礼，在“城市化”过程所获得的土地、房产、股息等利益实现了超越一般城市居民的富裕。但是另一方面他们在价值观念、社会生活习惯和行为方式上却仍然保留着传统文化的深深烙印。可以说，村民文化素质的提高还跟不上社会物质层面的转换速度，物质文明和精神文明存在着较大的反差。当然，城市生活方式和价值观念不可避免地影响着“城中村”村民，使其价值观念，生活方式正在发生转变。

二、“城中村”产生的必然性与消解的艰难性

“城中村”在其他国家城市化过程中没有出现过，在中国历史上也未出现过。那么它的产生一定与当代中国的某些因素相关，这就很容易使人联想到在中国已实行了几十年的城乡分割的户籍制度。但这种户籍制度是所有的中国村落共有的，所以还应当有另外的特殊机制在起作用。本

人认为“城中村”现象的出现主要有以下五方面的原因。

(一) 中国社会城乡二元结构

中国在改革以前的城乡二元结构,其实质是一种城市对农村的依赖,以及城市人的大部分收入通过购买生活必需品而流入农村的过程。是通过一系列制度作保障,使之制度化。曾有人做过细致研究,发现维系中国二元社会结构的具体制度多达十四项,其中核心是户籍制度。以农业和非农业把中国的公民分成了标志明显的两大类,即农业户口和非农业户口。拥有非农业户口就意味着享受国家给予的各种优惠的福利待遇,比如公费医疗、养老保险、粮食补贴、就业安排等^[4]。那时,农民最渴望的就是“跳出农门”,成为城市人。而现在,维护二元社会结构的各项制度在逐渐地打破,却出现了农民不愿意放弃农业户口,拒绝城市化的“逆城市化”现象。这是村民面对新形势重新进行了利益权衡的结果。这时城市到农村之间的二元结构,不是由人为的制度造成的,而是由市场造成的,是一种更为深刻的断裂。因此,“城中村”在中国城市化过程中出现是不可避免的,同时消解它也非易事。

(二) 中国城乡土地所有制矛盾

土地所有制的矛盾导致“城中村”虽然在用地上已属城市用地范围,但土地所有权原则上仍归集体所有。于是,城市区域的国家所有制与乡村区域的集体所有制两种产权并存,各自按自己的轨道运行,在同一地域内难免产生矛盾。目前城市土地的有偿使用制度已基本形成,但对于村镇集体土地的使用权有偿转让,国家尚未在法律上做出明确规定,这就造成村镇集体土地进入市场时的不规范行为比比皆是,主要表现为集体土地不经依法征用便进入市场,农地未经批准便转为非农用地等,造成土地流转管理及土地收益分配上的混乱。此外,集体土地所有权理论上又为乡镇、村、村民小组三级所有,土地产权主体的多元化也是引起土地使用权入市混乱的一个主要原因。优越的地理位置使“城中村”土地隐形市场相当活跃。一些村民或单位以出租房屋土地为由,变卖集体土地使用权;有些人以买卖地上物为名,非法买卖土地;有些则擅自改变土地用途,如将沿街住宅用地改为商业用地等,这些隐形市场的存在一方面造成“城中村”土地被蚕食鲸吞的恶劣局面,另一方面使本应属于城市的土地收益大量流入个人或某些单位的腰包。目前,这种利益格局已出现,要对“城中村”做全面改造,据粗略估算,仅温州市至少需要几百亿资金。

(三) 社会转型过程中的制度真空以及法制法规滞后和不健全,导致“城中村”的出现和无序发展

中国社会正处于转型期,一方面,大量新制定的制度不断出场,推动着社会结构发生深刻变化;另一方面,各种旧的制度盘根错节,以各种形式在各方面限制着社会结构的变迁。例如,壁垒森严的城乡两种户籍制度尽管已松动,但并未完全打破,持城市户口与持农村户口“区别对待”的问题还无法解决,这使涉及到就业、医疗、教育、住房、养老等一系列关系到村民切身利益的大事依然无法在制度上得到与城里人相同的待遇的保证。村民的一系列社会保障制度的滞后和缺失,是“城中村”难以消解的重要原因之一。“城中村”的改制、改造必然要牵涉户籍制度、土地制度、财政体制、投融资体制、城市管理体制、行政管理体制等方方面面。社会的急剧转型对制度建设提出了新的要求,“城中村”的出现反映出放权让利式的宏观体制改革自身存在的制度性缺陷和相关法制法规滞后和不健全。

(四) 村落社会关系网络的顽强存续是真正实现“撤村并居”的内在障碍

一般而言,农民转化为市民,从务农转变为务工经商,意味着一个根本性的变化,即生活方

式、社会关系网络从以血缘地缘关系为主的社会网络转变为以业缘关系为主的社会网络。然而，由于“城中村”的相对封闭性，并没有从根本上改变村民以血缘地缘关系为纽带的社会网络。地处城市中心的“城中村”，虽然生活水平和生活方式非常城市化了，但原有的社会关系网络并没有因此而发生断裂。“城中村”的“村落社区”与城市的“街道社区”和“单位社区”都有很大的差异，它不是一个由陌生人构成的生活共同体（如街道和物业小区），也不是一个仅仅由业缘关系而构成的熟人社区（如单位宿舍大院），而是一个由血缘、亲缘、宗缘和地缘关系结成的互识社会。农民在改变职业身份以后，之所以对村落社会关系网络还有那么大的依赖性，是因为他们面对一个新的陌生社会，有着共同抵御风险和外部压力的需要。“城中村”里村落社会关系网络的顽强存在，实际上是“村民”们为了“大家庭”的持续兴旺而坚持不“分家”的结果。他们本能地按照自己的理性选择，试图保持他们“大家庭”的气脉不断^[5]。

（五）城市管理的疏漏客观上导致“城中村”自发生长

城市化能否健康发展包含着对城市政府管理水平的要求，乡村——城市转型的过程很大程度上受到政府行为影响，主要表现为政府宏观调控力度不足。政府在村镇规划的编制与实施、向城市转型过程中农村产业结构和用地布局的调整等方面，未能采取积极的引导措施充分调动村镇的积极性，同时亦未采取严格的控制手段，避免其对城市建设带来的负面影响。城不像城，村不像村，其实这种结果，正是由于他们在成长的构成中不能获得正常的城镇管理和规划的权限，所以才在自发中走了一条两不像的道路^[6]。

处于市场约束尚未完全建立与传统计划约束尚未完全消失的中国城市管理体制，存在着严重“体制空洞”。处在“体制空洞”中的政府行为具有很大的随意性和长官意志性。对“城中村”的改造抱着“能不动就不动”“得过且过”的态度，绕开棘手问题，避免矛盾，掩藏困难。政府尚且如此，开发单位更不愿将资金投入村庄的拆迁和改造上。长此以往，随着农村建设量的加大和地价的增长，对其改造的难度越来越大。此外，由于城市——乡村在管理上独特的行政隶属关系及缺乏健全的村镇管理制度和机构，使得城市规划管理和监察部门对农村集体土地的使用无法行使有效的管理，这也客观上导致“城中村”现象滋生。

三、改造“城中村”的对策措施

以上归纳“城中村”现象的产生是由于中国社会城乡二元结构、中国土地制度、中国社会转型期政策真空、法制法规滞后和不健全、传统文化意识以及城市管理水平低下等原因，但其深层成因是计划经济制度场和市场经济制度场矛盾冲突的产物，是具有深厚传统文化背景的感性选择^[8]。

中国社会转型就其实质而言是在全球化背景下社会由农业文明向工业文明、传统向现代、计划经济向市场经济、封闭一元性向开放多元性以及农村向城市的转变。总而言之，是全方位的社会变革。这意味着人与人之间原有关系的解体，社会利益格局的重新调整和权力关系的转移。同时也预示着矛盾的逐步积累和社会无序压力的增加。尽管社会有机体有自我完善的功能，但也不排除其出现社会断裂和崩溃的可能。“城中村”现象深刻地反映了社会的急剧变化及其内在矛盾。

“城中村”是改革开放后，社会转型过程中出现的众多问题中的一个。随着改革的进一步深入，问题越来越复杂，解决也越来越难，矛盾越积越多甚至尖锐化。要切实解决“城中村”问题，需要市场——这只“看不见的手”与政府——这只“看得见的手”共同努力。其中，政府的作用

不可小觑。各级政府本着以民为本的理念,通过制度创新,突破“城中村”赖以依附和存在的二元管理体制,彻底地解决“城中村”问题。具体来说:

(一) 彻底打破城乡二元对立

城乡二元对立是我国城乡关系中最突出的特点,它与我国建国初期追求以政府为主导,片面发展工业有关,结果导致城市功能弱化,城市的辐射能力降低。城市化要想顺利推进,必须破除农民与城市居民在教育、就业、住房、保障、计划生育等方面的不平等待遇。这虽然是全国性的问题,但各地方政府应该在调查研究的基础上,根据本地实际情况,解放思想,及时清理、废除已不合时宜的旧制度,敢于制度创新,这本身也是改革的精神所在。在政策制定过程中,应该使原先倾向城市居民的相关政策在考虑公平的原则上适当向农民倾斜,因为丧失了土地的农民由于受文化知识、技术水平等各方面限制,再就业、再创业的能力比不过城里人。

(二) 建立村民社会保障机制

“城中村”的农民大多数已不再从事农业生产,经济来源主要依靠二、三产业,随着粗放型经济向集约型经济的转轨,二、三产业的竞争日趋激烈,许多从事个体工商业的村民不得不退出市场,只能以房租食利为生。由于经营资产的风险性,一旦无利可食,那基本没有土地又没有多少劳动技能的村民就会沦为贫困农民,生活将没有保障,成为社会不安定的隐患,最终负担会落到政府肩上。因此,政府有必要、有义务、有责任承担一部分农民社会保障资金。“城中村”集体经济非常有活力,资金也丰厚,应该作为农民社会保障的主力,辅之政府和个人投入,从而建立全体村民的社会保障机制,解除村民的后顾之忧。

(三) 作好统筹规划工作

对“城中村”的改制改造是一件新生事物,涉及户籍制度、土地制度、财政体制、投融资体制、城市管理体制、行政管理体制等复杂问题。具体需要城建、国土、公安、农业、工商、税务等部门共同合作,这就需要政府统一部署,各部门要统一思想,以大局为重。城市发展是造福百万百姓、功在千秋的大事,各级政府应有紧迫感和使命感。“城中村”问题越往后拖,只会增加其改造成本,也不利于现有矛盾的解决。

(四) 建立针对村民的就业培训,提高村民自身素质

在温州经济红火的90年代中期,“城中村”60%~70%的村民是从事各种行业的个体工商户,如今,相当多数已从市场中全身而退,一个很重要的原因就是文化素质低成为他们在市场竞争中的“瓶颈”。同时,要想真正融入城市生活,必须完成农民向市民的转化,即首先从观念上改变农民狭隘的小农意识,代之以现代文明意识,如公平竞争意识、社会参与意识、法制意识等。这需要政府及社会有计划、有针对性地对农民开展就业培训和文化知识普及教育,使农民能真正融入城市生活,在市场经济的竞争中能够处于有利地位。

(五) 要树立以人为本,让利于民的思想

“城中村”改革的主体是村民,村民最关心的是自己的切身利益是否得到保障,因此,改革的难点在农民自身。囿于农民自身视野的局限,他们很难站在国家整体利益的前提下考虑自身利益和眼前利益。这一方面需要对村民加大宣传教育力度,协调好国家与个人的关系;另一方面政府需要树立不与民争利,让利于民的思想,这样才能取信于民,从而保证改制的顺利进行。

(六) 深入研究,积极稳妥地寻找解决方案

“城中村”不仅是城乡转轨的结果,也是制度变迁的产物。它折射了社会变迁过程中深层次

的问题,决不是在短期内用简单的方法能够解决的。但是往后拖,不仅会增加改造成本,也会制约当前城市发展。因此,各级政府和专家学者必须把“城中村”改制作为一项重要课题,摆上议事日程。因为“城中村”问题涉及方方面面,需要各路专家深入基层,调查研究,指导和帮助村民在法律的框架下正确行使自己的民主权利,例如有些村在村集体资产股份量化过程中依据的是乡规民约,而与国家法律发生了冲突,这需要法律专家给予指导。总之,尽管农村实行的是村民自治,但在“城中村”改制这样的大问题上,仅靠农民的力量是不够的,需要政府牵头,专家学者与村民一道“会诊”现有问题,才能积极稳妥地寻找解决方案。

温州市三个区 171 个“城中村”,各村情况并不完全一样,因此,在“城中村”的改制中,要具体问题具体分析。政府是“城中村”改制的关键,要解放思想,敢于创新,既要尊重村民的民主自治权利,又要维护国家整体利益;既要考虑各方利益集团的眼前利益,又要着眼于城市的长远发展,从而使城市化步入良性、快速发展的轨道。

参考文献

- [1] 代堂平. 关注“城中村”问题[J]. 社会, 2002, (5): 44-46
- [2] 田莉. 都市里的“乡村”现象评析——兼论乡村—城市转型期的矛盾与协调发展[J]. 城市规划, 1998, (5): 54-64
- [3] 吴忠. 经济特区应继续为中国的现代化探路[J]. 学术研究, 2000, (5): 56-59
- [4] 李守经. 农村社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000. 35
- [5] 李培林. 巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究[J]. 中国社会科学, 2002, (1): 168-178
- [6] 张孝德, 钱书法. 中国城市化过程中的“政府悖论”[J]. 国家行政学院学报, 2002, (5): 37-41
- [7] 刘少杰. 制度场转变中的感性选择[J]. 吉林大学学报(社会科学版), 2003, (2): 98-104

An Insight into “Village-in-the-City” of Wenzhou

WANG Xin

(College of Humanity and Law, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: “Village-in-the-city” is a sort of special community in contemporary China, which comes with urbanization and industrialization. This essay is intended to sum up its characteristics and analyze the causes that formed the “village-in-the-city” and its hardness to eliminate. The measures of reforming “village-in-the-city” are pointed out. The tough aspect is on the side of villagers and the key is on the government.

Key words: Village-in-the-city; Urbanization; Social change; Wenzhou