
花园城市构建中的“城中村”问题研究

麻智辉，龚建文^{*1}

(江西省社会科学院，江西南昌 330077)

【摘要】：“城中村”现象是花园城市建设中的一个棘手问题，“城中村”存在的城市规划滞后，建筑密度过大、用地管理混乱，基础设施落后，居住环境恶劣、消防隐患严重、治安形势严峻等一系列问题，严重影响了江西的花园城市建设。解决“城中村”问题，将城市数十万农民转化为市民，不是单纯地把村民的农业户口转为城市居民户口，而是要通过采取资产量化、住房改造、开发性安置、建立养老保障等措施，确保转籍农民在集体资产、土地、住房、收入市劳动就业方面的既得利益不下降，生活水平有提高。

【关键词】：花园城市；构建；城中村；研究

【中图分类号】：F291.1 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1004-518X(2003)11-0064-04

“城中村”是指那些农地与居民早已非农化，村庄已为城市建筑所包围，但村中居民仍为农业户籍，保留农村生活习惯和农村管理方式的社区群落。由于诸多主客观因素的影响，“城中村”脏乱差、黄毒赌等现象十分严重，成为困扰江西花园城市建设的一大难题，对这一问题作深入研究，对于构建花园城市，推进江西的城市化进程，促进江西经济的快速持续发展，具有十分重要的意义。

一、“城中村”的现状及其成因

“城中村”大体可分为三类：第一类是已完全没有农用地的村，且已经被城市包围；第二类是有少量农用地的村和处于城市近期重点建设区域的村；第三类是有较多农用地的村和近期不列入城市重点建设区域的村。前两类“城中村”已经基本没有耕地，农业收入在经济收入中所占的份额逐年下降，农业人口占总人口比例普遍低于 50%，有的村不到 10%。

江西省南昌市、九江市、赣州市、景德镇市、萍乡市等大中城市都存在“城中村”现象。从省会南昌市的调查情况来看，属于第一类的，主要有青山湖区的湖坊、塘山、桃花、京东四个镇在城市规划区内有 54 个行政村，233 个自然村，124958 人，农房 22654 栋，占地 5630 亩，建筑面积约 739 万平方米，是典型意义上的“城中村”。属于第二、三类的，有青山湖区的罗家镇，扬子洲乡，青云谱区的青云谱乡，昌北开发区的蛟桥镇，南昌高新技术开发区的麻丘镇，红谷滩新区等 6-7 个乡镇，约 25 万人。

“城中村”作为大都市中心的一个独特现象，其形成主要有以下两个因素。

^{*1} **作者简介**：麻智辉(1962—)，男，浙江缙云人，江西省社会科学院经济所副所长；龚建文(1966—)，女，江西临川人，江西省社会科学院《江西社会科学》编辑部副主编。**注**：本文是江西省社会规划重点课题《江西省构建花园城市的模式选择及对策研究》(课题编号：03yj01)之子报告。

1. 城乡二元经济社会结构是造成“城中村”问题的根本原因。

发达资本主义国家对城市和乡村、居民和农民并不特别明确区分。城乡对立的二元结构是我国特有的，也是历史的。20 世纪 50 年代中期以后，中央政府逐步建立了高度集中的计划经济体制，在户口迁移、粮食供应、就业安排、福利保障等方面，严格区分农业人口和非农业人口，实施城乡分割对立的二元体制；通过非商品交换的内部分配体制下的低工资和低消费，来获取城市工人劳动创造的全部剩余价值；通过直接获取除农民基本生存消费之外的几乎全部农业剩余，来保证城市工业所需的低价原材料，然后通过国家财政再分配，转化为工业资本原始积累。正是农民的巨大贡献，保证了国家加速工业化需要的资本原始积累。但时至今日，国家在推进工业的现代化进程时，城市发展非常迅速，城市居民享受到了完成工业原始积累后的现代文明，但在对待农民的根本制度上，仍没有改变城乡就业、城乡户籍、社会保障等政策，农民仍固化在集体所有的土地上。在不断加快的城市化进程中，近郊农村土地的非农化现象也在不断加快，一个个似城似村的“城中村”也应运而生。

2. “城中村”在城市化进程中产生的巨大经济利益是维持存在的关键。

“城中村”所在社区一般都是城市化与市场化的先发地，村庄在这种先行的与快速的非农化中积聚了厚实的集体财富，而集体财富的使用、分配与增值，又不断强化着村民对村落共同体的依赖与向心力。随着近年来江西经济的迅猛发展，城市化进程不断加快。政府出于公共利益的需要，重新调整城市规划，大大地扩充了城市的区域空间，城郊的农村不断纳入市区范围。城市功能的扩张，使农村土地大幅升值，给当地农村带来了巨大的收益。只要是拥有农村社区户口，无需参加劳动每年每人便可获得几千元甚至上万元的收入，有的还有社保和医疗保障，部分村庄村民还享有分红的继承权，在农村中逐步形成了一批不劳动、不经商的“食利”阶层，饱受福利浸润的“城中村”农民不会轻易放弃已有的既得利益，再加上不愿意迁离本土的封建思想的影响和政府安抚政策不到位、不落实，部分“城中村”农民集体抵抗政府改制、改造行为。因而在政府“要我改”时，许多村庄的农民坚持“我不改”，政府也只能暂缓，“城中村”依然存在。

二、“城中村”存在的问题

“城中村”作为城市化中一种独特的现象，在管理体制上，一方面它作为城市社区的组成部分，必须接受城市政府的领导，应当在城市社区管理体制下运行；另一方面它属于农村社区，在土地制度、户籍管理制度等方面必须执行农村社区管理体制，从而构成了管理体制的交叉性。城市与农村“二元管理体制”并行存在、共同发挥作用，构成了其“边缘社区”的特征。在人口构成上，由于村民、市民和流动人口% 暂住人口% 的混合构成，形成了界限分明的社会群体，不仅不同的社会地位使其出现了社会分层现象，而且高度集中的流动人口因为地缘、血缘、职业不同等原因，又造成了社会群体细分现象，出现了不同的“亚群体”。如以职业划分的垃圾村、网吧村、民工村、赌博村、卖淫村；以地缘划分的广丰村、抚州村、丰城村等。

“城中村”这种独特的地位和现象，必然会带来一系列的社会问题：

——城市规划滞后，建筑密度太大，有的“城中村”建筑密度达到 70%以上，甚至达到 90%，形成“一线天”、“握手楼”、“贴面楼”等独特风景。

——村民居住环境差：由于房屋密度高、采光通风条件差、违法违章搭建与乱倒淤泥垃圾等脏乱现象突出，村容村貌普遍较差。

——用地管理混乱“城中村”居住用地、工业用地、商业用地相互交织，宅基地、集体用地管理与建设混乱，违法违章建筑相当集中，住宅多以独家独户的传统家庭模式建筑而成，造成土地资源的严重浪费。

——基础设施不完善：“城中村”的道路、供水、供电、电讯、排水、垃圾处理一般都不配套，各种管道、电线杂乱无章，

排水排污不畅、内涝时有发生、垃圾成灾，卫生死角多，并且缺乏公共绿地与体育等设施。消防隐患严重：城中村内街巷狭窄弯曲，消防通道严重不足或堵塞，外围道路又往往被店铺挤占，造成消防车难以进入。

——制假售假、偷漏税、无证经营人员在“城中村”聚集现象较为突出，对正常的市场生产经营秩序冲击严重。

——治安形势严峻。“城中村”出租屋聚居了大量缺乏有效管理的外来人口，成为滋生“黄赌毒”的温床，恶性事件屡屡发生。由于外来暂住人口和流动人口成分复杂，甚至其中夹杂了一些负案在逃犯罪分子，流动人口成为主要犯罪群体，造成犯罪率迅速上升，特别是危害社会较大的抢劫、盗窃、凶杀等刑事犯罪明显增加，带有黑社会性质的团伙犯罪问题突出，并向暴力化、团伙化、智力化发展，对社会的危害性加大。此外，由于外来人口以年龄 18-35 岁、单身打工的农民为主，年轻、独处和自我约束能力差，不仅导致犯罪低龄化、性罪错问题突出，诸如未婚同居、“包二奶”、重婚等性罪错现象多见，而且在有些城乡结合部村落像洗头房、美容店等具有色情意味的场所非常集中，个别地方一条不足百米的街巷居然会有数十家类似场所，还有诸如夫妻用品店等与之“配套”，提供“一条龙服务”，结果是大量以外来人口为主体的“三陪女”、“卖淫女”充斥其间，成为诱发卖淫嫖娼、违法犯罪、打架斗殴等社会不良现象和违法犯罪问题的温床，严重污染了社会环境。

三、“城中村”改造的必然性

对“城中村”实行改造，是江西构建花园城市的需要，是社会发展的必然。

1. “城中村”改造是实现江西现代化，与全国同步进入小康水平的需要。工业化和城市化是推动现代化的两大基本动力。国际城市化进程历史表明，当一个国家城市化程度达到 30%时，也就是这个国家加速城市化的时期。统计显示，目前我国国民收入的 50%、工业产值的 70%都产生于城市，90%以上的科技力量和高等教育集中在城市。从我省的情况来看，城市化水平仅达到 36%，城市化进程滞后于工业化，滞后于经济发展。因此，要使我省的城市化进程有一个较快的发展，确保 2020 年达到 60%，与全国同步进入全面小康水平，就必须认真解决“城中村”改造问题。

2. “城中村”改造是解决“城中村”农村人口长期出路的需要。“城中村”的出现，催生了一批城市食利村民，他们依赖集体资产分红、土地补偿款和房屋出租费，坐享其成，终日以赌博、闲逛为业，无所事事。随着经营资产的风险性和城市化进程加快，总会有一些集体资产无法保值、增值，住房也将重新规划拆迁，那就意味着这些“食利”阶层再无利可分、无利可食，那些基本没有土地又没有多少劳动技能的村民就会沦为城市贫困游民，生活将没有保障，最终的负担也会落到政府的头上。因此，必须从长远着手，提高村民素质，逐步将村民改造成为富有竞争力的城市居民，切实解决“城中村”农民的出路问题。

3. “城中村”改造是提高村民生活质量的需要。由于缺乏统一规划，配套基础设施不足，使得“城中村”的楼房在排水、消防、抗震等方面存在着极为重大的安全隐患，危及农民生命财产的安全。加上区内外来人口多，治安不稳，卫生条件差，村民生活质量普遍较低，距离全面小康要求的水平相距甚远，因此江西要全面实现小康，就必须将“城中村”纳入城市的统一管理，采取有力措施综合整治，提高社区居民的生活质量。

对“城中村”的改革，我国首都北京和沿海一些地方如广州、珠海、深圳等地，已经开始积极地探索，形式多样，而且取得了一些有益的经验。在北京，对“城中村”的改造已成为 2002 年北京市百项整治工程中的重点工程，是实施绿色奥运行动规划、建设绿色生态环境的重要工程。北土城区、前庄子地区、明光村 1 号院和八里庄老街地区等，被列为整治改造“城中村”的重点。现整治工作正在紧锣密鼓地进行。

广州改造“城中村”将分两步走。第一步是转制，把城市建成区内的“城中村”农民转为居民，把村委会转为居委会。转制后，村内的市政、环卫、供电、供水、供气以及治安等纳入城市管理范畴，实行统一管理。第二步是有步骤地推进“城中村”改造，首先抓“城中村”老百姓急需解决的基础设施建设和自来水供应问题，清理村内街道两旁的违章建筑，逐步增加绿化、

路灯和消防设施的设置，安排市政排污设施的建设。

在珠海，政府没有直接投入一分钱，而是巧用市场之手，用政策改造“城中村”。通过定原则、定规划、给政策，引入竞争机制，吸引房地产商投资旧村改造。珠海市对房地产开发商最主要的优惠政策是“拆一免二或免三”，即根据“城中村”的区位及拆迁量，开发商每拆8 平方米的房屋建筑面积，可免交 2 至 3 平方米建筑面积的地价，并减免相应的消防费等。

从江西的情况来看，“城中村”改造相对于沿海发达地区难度更大，操作更难。在政策、思想、资金等方面还存在着一些阻力和障碍。一是政策障碍。对“城中村”的改造作为一件新生事物，涉及户籍制度、土地利用制度、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，国家的法律法规又没有明确统一的规定，因而在操作上存在一定难度。二是思想障碍。村民主要有“四怕”：一怕“城中村”改造后集体资产会全部上调，收归国库，日后生活无着落。二怕无业可就，无田可耕，基本生活受到影响。三怕失去已有的既得利益。目前“城中村”村民不用劳动就有分红，有些村庄还有养老保险和提供合作医疗，加上出租房屋收入，不用劳动、经营足可以安家活命，一旦改造，这些都会失去。四怕政府承诺不兑现，经济损失得不到合理的补偿。三是资金障碍。“城中村”的改造涉及诸多费用。包括：集体土地改国有土地的市场价格费用改造或外迁建农民公寓成本费用、农民自用房屋变更为居民商品房屋的变更费用、集体经济组织改为法人公司的变更、资产评估费用，改造后的原公共开支’ 如道路维修、排水、供水、供电、环卫、治安、教育、计生、五保户福利、征兵（费用等，一个村就涉及上千万乃至上亿元的资金，由谁负担或如何分担是一个难题。

四、“城中村”改造的对策措施

解决我省的“城中村”改造问题，不是单纯地把“城中村”村民的户籍从农业户口转为城市居民户口，而是要确保转籍农民在集体资产，土地、住房、收入和劳动就业方面的既得利益不下降，生活水平有提高。为此，我们认为，可采取以下对策措施。

1. 量化资产，确权到人，实现居民按出资额分红。我省“城中村”所在社区一般都是城市化与市场化的先发地，不少村庄在这种先行的与快速的非农化中积聚了厚实的集体财富，如顺外村、进顺村等集体资产已达数千万元甚至数亿元，当村庄改造成为城市社区，农民已转化为市民后，这笔财富如何分配)我们认为，可以借鉴广州、深圳、济南、杭州等地的先进经验，从实行集体资产量化到人入手，重点解决集体资产产权虚化问题；理顺集体资产和居委会各自的管理体制，实现政企分开。在对原集体资产全面清产核资和产权界定的基础上，将净资产进行了合理配置：①是将集体净资产的 30%作为量化资产，量化到每一位村民，量化资产只分红不确权，未满 18 周岁的未成年人享受成年人量化资产的一半。每位村民按量化的资产数额享受利润分红。②是将集体净资产的 25%作为公益福利资产，其收益主要用于年满 60 岁的村民的养老金发放和公益事业的投入，包括将来社区居委会的办公经费。③是将净资产的 15%作为奖励资产，将给为集体作出贡献的法人代表，使法人代表的责任、风险与利益挂钩，激励法人代表干好工作。④是将净资产的 30%作为购买风险资产的配送资产，按照买 1.5 送 1 的原则配送给村民和董事会、监事会成员。对配送资产和购买的风险资产，村民和董事会、监事会成员享有完全产权（所有权、继承权、处置权和分红收益权）。未成年人只允许购买成年人的一半。同时，本着“群众自愿、利益均沾、风险共担、按股分红”的原则，严格按《公司法》及有关法律法规，以原有集体资产为基础，加上村民和董事会、监事会成员购买的风险资产，通过工商登记，成立“商贸有限公司”，全体村民人人出资，并推举出资人代表，分别进入公司的董事会和监事会；董事会要对股东负责；公司要面向市场，自主经营，自负盈亏。这样，原城中村的集体资产就将按照现代企业制度开始规范运作。社区居委会则主要负责社区事务管理，为社区居民提供服务，不再处置和经营集体资产。

2. “城中村”居民的住房改造必须以统一建造“农民公寓”为主，就地安置，明确产权，资金筹措实行社会化、多元化。“城中村”的住房必须按城市规划进行统一改造，但“城中村”村民的安置不能等同于一般城市建设中的拆迁户，随意安置到城部交通不便的边远地区，应尽可能就近建造农民公寓进行安置。否则，由于安置地点过远，新区设施不配套，容易引发各种各样的矛盾，造成村民与政府的对立。“农民公寓”建造中的资金短缺问题，除村民拆旧房所获补偿外，其余的可采取多元化

形式解决：①可由“城中村”所在市，向江西省政府申请“城中村”改造专项住房发展基金，用于向村民提供低息贷款。②鼓励商业金融机构、民间机构和各级单位，通过提供用地、资金等方式，通过入股方式参与农民公寓的建造，根据资金数量不同分享一定的房屋产权，并在住房出售与出租上享有对应的权利和义务。③对“城中村”居民在集体所有制土地上建造的农民公寓，应根据特殊情况，采取变通方式予以确权，以推动农民公寓建造的市场化。④可由“城中村”所在市，向江西省政府申请给予相关的土地政策，通过土地置换来实现商业用地的开发，从而为农民公寓建设积累资金。

3. “城中村”居民的就业，必须突破货币安置和招工安置的旧框框，实施开发性安置。“城中村”的地理优势，孕育了一大批靠吃征地费、出租房屋租金为生的食利阶层。一旦实行“城中村”改造，他们就丧失了生存基础，要确保其自食其力，充分就业就成了一个难题。以往征地“农转非”人员安置无非是两种，即货币安置和招工安置。货币安置，一来政府财政负担沉重，二来补偿标准过低，“农转非”人员无法维持生计，容易引发各种矛盾。招工安置则由于“城中村”农民文化素质和技能低下无法满足用工单位的要求，加上目前招工制度上的市场化改革，朝着劳动力竞争上岗、能上能下的方向发展，对安置性质的“农转非”人员上岗机会的愈来愈少。应该说，上述两种模式对于我省数目较大的城中村村民的安置是不恰当的，只有另辟蹊径，走开发性安置的道路才是唯一的出路。

开发性安置，是通过开发性项目的建设，来解决“城中村”村民的生产和生活出路。这种安置方式，将农民置换城中村土地使用权获得的安置费，通过开发性项目的投资转化为生产性的物质资本，使“城中村”村民通过与生产性物质资本结合实现再就业，它兼顾了村民就业和长远的生活保障，能够弥补货币安置或招工安置的某些缺陷，可以打消“城中村”村民转籍即失业的忧虑，使其避开只身进入劳动力市场竞争就业时在文化素质和技能方面的劣势。

开发性安置，可以由省政府组织一个统一机构进行指导、协调工作。在安排开发性安置用地指标时，要统筹兼顾，相对集中使用，成片开发，避免“天女散花”，到处布点。资金不足可以考虑向社会融资、向银行借贷或吸引外资合作开发；在地段安排上，政府应优先考虑选择在交通便利，人气较旺，便于安排第三产业的地方进行开发性安置项目的投资；在投资项目安排上，可选择交易市场、商场、写字楼等预期赢利性较好的项目进行开发。这样，既能安置部分村民，又能取得较好的预期收益。

实施开发性安置目的，在于妥善安置“城中村”农转非村民较长时期的生活出路，因此，必须处理好眼前利益和长远利益的关系。开发性安置所建成的项目如学生公寓、外来人员居住公寓、写字楼等房产只出租不出售，保留产权；交易市场、商贸楼等生产性物质资产，主要通过出租经营获取收益，或安置农转非村民就业获取利益，并鼓励有条件、有能力者自主经营。

4. 妥善解决“城中村”村民的养老保障问题。可以参照国外和国内发达地区的经验，建立面向“城中村”转籍农民的养老保障体系，彻底解除他们的后顾之忧。其具体做法是，通过村级集体经济提取部分土地补偿金和村办企业收入，用作养老保险基金，将该养老保险基金交给实力和信誉俱佳的商业保险公司托管。商业保险公司为每位村民建立个人账户，该账户所有权归村民自己所有。村民达到规定年龄后，由保险公司负责养老金的给付，提倡以年金方式领取。

上述保障模式由于覆盖了“城中村”绝大多数村民，可能会带来资金不足的问题，要解决资金的缺口有几个办法：第一，提高土地征用补偿费的给付标准。并规定一个适当的提取比例，以保证有一定数目的资金进入养老基金账户。第二根据权利与义务对等的原则，并结合城镇职工养老保险制度的经验，采取个人缴费的方法来充实个人养老账户，缴费水平可以较低但应有一个下限，并鼓励多缴。第三，设立“城中村”改造社会保障基金，由政府财政拨一部分，受益企业赞助一部分。

参考文献：

- [1] 北京国际城市发展研究院“城中村”改造与中国城市化进程. 中国城市蓝皮书. 2003 年 1 月版.
- [2] 蓝宇蕴. 城中村：村落终结的最后一环. 中国社会科学院研究生院学报. 2001 年 6 期.

[3] 谭炳才，何启环. 城中村：城市化的死角. 宁波经济. 2003 年 2 期.

[4] 李炯. 邱源惠. 征地“农转非”人员安置问题探析. 中国农村经济. 2002 年 6 期.

[5] 周蕾. “城中村”改造蓄势待发. 江南都市报. 2003 年 2 月 17 日.