

湖南新型城镇化进程中“城中村”治理的对策研究¹

唐 琼，宋迪敏

(湖南省委党校湖南行政学院，长沙 410006)

【摘要】：随着湖南新型城镇化的推进，“城中村”现象越来越多，“城中村”的改造建设是对群众利益的一次大的调整，势必造成各种矛盾和冲突。针对“城中村”出现的问题提出如下治理对策建议：建立和健全“城中村”改造工作的协调机制，加强协调和沟通各相关部门和城区、施工单位间关系，采取以市场化为导向、改变城乡二元化、因地制宜设计方案、硬件软件两手抓、治理改造依法依规，妥善处理好湖南新型城镇化进程中的“城中村”问题，推进湖南全面建成小康社会。

【关键词】：新型城镇化；“城中村”；城乡二元化

【中图分类号】：F291

【文献标志码】：A

【文章编号】：1672-0539（2017）06-0054-04

随着湖南城镇化进程快速推进，介于农村社区和城市社区之间的过渡型社区“城中村”开始在城市建设扩张过程中逐渐显现。“城中村”顾名思义，是在城市中的农村，它具有城市和农村的双重特征。从地理位置来说，“城中村”一般位于城市区域内部或者城乡边缘区，被城市建设包围或纳入的村落。它的形成主要是由于“政府趋利型的土地征用政策”^[1]，城市建设的加快让城市空间快速向城郊农村扩张，因对农村居民安置方面需付出巨额经济、社会成本，为降低开发成本，在城市扩张的过程中往往会选择绕开农村居民点，征用开发成本相对较低的农用地、空地等进行城市开发，使原有农村逐渐被城市新建区包围或者半包围，成为城市建设中的“孤岛”。从社区属性看，“城中村”是典型的城乡二元体“混合社区”，在民风民俗、经济生活、土地权属、户籍制度、行政管理体制等方面不同程度地保留着农村模式，但受到城镇化进程的影响，不可避免地逐渐和以往的农村模式脱离而转向城市模式。

一、湖南新型城镇化背景下“城中村”存在的合理性

“城中村”作为城镇化进程中自然形成的一种社区形态，有其存在合理的一面，近年来，“城中村”在城镇化进程中所展现出的社会经济意义，正逐步得到认可。

(1)吸纳外来人口，创造大量的就业机会。“城中村”经济产业中非正规经济（泛指缺乏或违反部分合法手续、未被统计的、零散的、小规模的经济活动）较为发达，带来了大量的灵活就业，这种“岗位成本”最低的就业形式，吸引了大量外来人口，

¹**基金项目**：湖南省哲学社会科学基金项目“湖南新型城镇化进程中的‘城中村’治理研究”（15YBA369）的阶段性成果；国家社科基金青年项目“新型城镇化过程中城乡户籍制度同步改革问题研究”（16CJL025）的阶段性成果；湖南省社会科学成果评审委员会一般课题“新型城镇化背景下湖南城乡二元经济结构转型研究”（XSP17YBZC196）的阶段性成果；湖南省自然科学基金项目“新型城镇化背景下破解城市内部二元结构研究”（2017JJ3347）的阶段性成果

作者简介：唐 琼（1983—），女，湖南邵阳人，副教授，博士后，主要研究方向：区域消费经济、新型城镇化发展；宋迪敏（1984—），女，汉族，湖南邵阳人，硕士研究生，主要研究方向：新型城镇化发展。

起到了劳动力“蓄水池”的作用。“城中村”对于许多外来人口来说是进入城市的跳板与缓冲空间，在此实现就业并积累起能在城市生存生活下去的资本，最终真正融入到城市生活中来。

(2)提供低廉住房，是住房体系的有益补充。“城中村”位于城市周边或者城市内部，与城市地缘关系紧密，但由于规划、环境等原因，其房价相对低廉，一定程度上满足了低收入者的住房需求。有着相对低廉住房价格的“城中村”，填补了城市住房体系里由于中低档住房供应不足而导致的住房结构性失衡^[2]，是城市住房体系的有益补充，缓解了其结构上的矛盾。

(3)降低运行成本，加快新型城镇化进程。由于吸纳了大量外来人口，为城市建设发展提供了相对低廉的劳动力，在一定程度上降低了企业的生产成本和城市社会、经济运行成本。在支撑现阶段快速但粗放的城镇化进程，并缓解由此引发的物质性匮乏以及社会结构性矛盾等方面，“城中村”发挥了重要而不可替代的作用。

二、湖南新型城镇化进程中“城中村”存在的问题

由于“城中村”自身的管理、制度以及历史遗留等问题，随着其在城镇化进程中的不断涌现，数量增力口、规模加大，部分矛盾更加激化，急需对现有“城中村”存留问题进行监管治理。

(1)土地资源利用混乱。“城中村”因为一般在城市内部建成，有着较为优越的区位优势，能够享有周边相对完善的城市配套设施，其土地资源具有一定的升值潜力和开发利用价值。但由于城乡土地制度二元化，原有集体土地不能直接进入市场流转获取收益，城中村居民利用宅基地政策（在自有宅基地上尽可能多的甚至违章建房）和非法出让土地使用权（建小产权房等），进行无序的土地开发，同时伴随着指导规划、管理的缺位和原有的居住习惯以及历史等原因，使得“城中村”内多为低层建筑，其建筑密度高、间距小，房屋质量参差不齐，违章建筑屡禁不止，同时和卫生、娱乐、道路相关的各类基础设施用地比例小。

(2)公共资源相对薄弱。“城中村”的公共资源存在先天不足，后天难补的窘境。以往作为农村地区，现有的公共资源就较城市稀少，随着城市的拓展，大量流动人口集聚，公共资源进一步稀释。同时公共资源后天缺乏规划和投入，这也符合集体行动的逻辑^[3]。单户居民提供公共设施的收益会被其他居民（包括流动人口）通过“搭便车”无偿攫取，不提供任何公共设施便成为理性选择。最终呈现在世人面前的是一个市政道路、卫生、体育、文化、教育等设施严重不足，电线乱拉、街道狭窄、广场绿地极少、垃圾遍地、污水横流的“城中村”^[4]。

(3)公共安全存在隐患。相对廉价的生活环境吸引了大量较低收入的流动人口，造成“城中村”里鱼龙混杂，人口管理难度急剧增加。同时“城中村”的原有居民为了获取更多的房屋租金，将原有住房扩建或者改建，尽可能对外出租，往往不对租住户进行任何身份鉴别和后期管理，闲杂人员容易混迹其中，安全风险增大。

(4)管理水平相对较低。“城中村”在规模、经济形态等方面已经大大异于传统意义上的农村，村民与集体之间的行政组织关系逐步淡化，财产权关系不断强化。“城中村”既不是像传统村落那样是村民的共同价值形态而形成的文化共同体，也不是基于同一空间而形成的地域共同体，而是基于居民的共同财产关系而形成的一个经济社会综合体^[5]。城中村的管理组织如果还是沿用原有的农村管理组织模式，那么不管是在管理能力还是组织架构上，都将无力应对城镇化的挑战，管理存在漏洞甚至空白，“城中村”发展中出现的弊端将难以被解决。

(5)拆迁利益纠葛矛盾。在对“城中村”进行拆迁治理过程中，涉及多方面的、巨额的利益，政府、居民、开发商等多角色进行博弈。利益上的纠葛如果没有公平公开的制度护航，极易激化并产生矛盾，暴力拆迁、钉子户等都是矛盾激化后的血泪教训。2016年，湖南某市出现了一起因为村委会在拆迁过程中违反法律规定做出强制拆除村民房屋的决议，并在拆迁过程中因疏忽大意，导致村民因拆除而死亡的恶性事件。这起事件不仅是拆迁户家庭的悲剧，也让包括区委书记、区长在内的27名干部和工作人员被追责或立案侦查。

(6)居民后续出路存疑。“城中村”的居民脱离土地耕种后，由于自身和外部等原因，寻求新工作困难，他们往往会选择风险最小、收益不菲的“以地生财”道路，主要是依靠出租房屋、集体物业等财产而形成的“外生式”的出租经济，这是一种靠租金、集体分红而非依靠自身劳动而生存的“寄生型”生存状态^[6]。不少居民在一夜暴富面前迷失了自己，一些拆迁村出现了居民拿着大笔拆迁款购买豪车、出境赌博等，最后钱、地两空，生活无以为继的悲惨事例。除此之外，“城中村”还存在产业层次低端化，不合法、不公开的“灰色经济”藏身等经济发展问题，其经济后续再发展难度较大。

三、湖南新型城镇化进程中治理“城中村”的建议

针对“城中村”出现的几大问题，亟需采取措施，以求破解“城中村”城市“孤岛”问题，真正使其实现可持续发展，为社会经济建设发挥作用。

(1)以市场为导向，逐步实现城镇化。在城市扩张中形成的“城中村”并不可怕，可怕的是城镇化进程中监管的缺失和转变的失控。为了防止城市扩张过快过急，对城市扩张密切关注，对“城中村”的治理要以市场化为导向，掌握好时机，太早会伤害农民的利益，不利于社会稳定，太晚则治理的成本和难度加大^[7]。同时，还要大力培育公正公平、公开有序的市场秩序以及充分竞争的市场环境，促使城镇化进程健康、有序的发展。

(2)加强制度创新，改变城乡二元化。城乡二元化是由一系列以户籍制度、土地制度、医疗养老制度等多种制度形式支撑而成，这些城乡差异导致农村社区向城市社区转变过程中出现大量问题。那么要消除二元结构，必然需要一系列新旧制度的更迭，需要行之有效的制度创新。一是要改革现有的户籍制度，建立起城乡一体化的户籍管理制度。要用制度来保障农村人口与城市人口平等地享有各项权益的权利，充分发挥一体化户籍制度维护社会稳定的作用。二是要完善土地管理制度。2012年年底，国务院审议通过了《中华人民共和国土地管理法修正案（草案）》，现行法案虽然对我国农民集体所有土地的征收补偿做出了适时修改，但土地管理制度仍需要不断完善。比如，把土地经营职能从管理部门分解出去，土地确权尤其是确认到户，部分土地自主入市等^[8]。三是建立城乡一体化的资源配置体系，对教育、医疗、养老等密切关系民生民计的资源进行合理配置，逐步改善城乡资源配置不均衡的情况。

(3)重视顶层设计，因地制宜定方案。由于经济、地域等各方面的差异，不同“城中村”的情况也千差万别，如何达到最佳治理效果，需要对其进行大量调研，以作出合理评估。可以顶层设计全省改革框架，同时因地制宜地设计有针对性的治理方案。湖南作为中部地区，有其自身的经济、文化特点，结合湖南省“城中村”的实际情况，扬长避短、科学规划。建议采取政府引导为主，房地产商、城中村集体两者相结合，以货币补偿为主、产权置换为辅，探索出更适合湖南自身发展的“城中村”改造新模式^[9]。同时，根据湖南东西部区域差异巨大这一实际情况，定位“两带”战略，打造东部、西部两大城镇化特色发展带，东部以产业园区、经济建设为主，西部侧重绿色宜居、文化传承^[10]。

(4)完善硬件软件，提升其管理水平。一是要加大对“城中村”各种改造投入，加强基础设施建设。有针对性地制定《房屋建设管理办法》《房屋租赁管理办法》《外来人口和社会治安管理办法》等管理办法和政策。同时通过加大改造投入，科学合理地规划居民住房、公共设施、街道、绿地等居民生活生产活动区域，改变“城中村”脏、乱、差的原有印象，使之成为真正的宜居之地。二是要加强基层民主政治组织建设，加强村委会或居委会的建设，规范基层民主秩序，理顺基层组织职能，提高管理水平和能力。让基层组织能够抵御城镇化进程带来的冲击，担当起快速变化中的“城中村”领头羊角色。三是要坚持“以人为本”的思想，面对短期内物质财富的急剧增长和外部文化的冲击，既要遵循原有优秀传统习俗文化，又要能够积极接受优秀的人类共有现代文明思想、现代文化，可以通过大力开展社区文化、社区教育、社区服务等工作，加大对居民的精神文化生活投入，引导其转变观念、提升素质，更切合城镇化进程中的人员素质需求。随着“城中村”硬软件设施的完善，基础组织管理水平的提高和居民素质的提升，将极大地促进村民转化为城市居民之后的后续物质、精神生活的改善。

(5)治理依法遵法，政策实施重协调。由于“城中村”土地的商业价值迅速增加，其治理改造涉及了各方利益，极易产生

矛盾和冲突。要对“城中村”改造的艰巨性有一定的心理准备，虽然前期政策制定充分考虑了各方利益特别是村民的利益，但推行中仍不可避免有其他问题和意外情况的出现。如何保证改造的公正、公平、公开，保证改造的顺利推进，依法、遵法是根本办法。要将法治思想贯彻于治理改造的全过程、全阶段、全方位，遵循相关法律法规，公开、透明、阳光地执行治理办法和规程，积极稳妥地推进“城中村”治理改造工作。在实施过程中，加强与各方利益团体联系，确保协调好各方面利益，特别要注重和“城中村”所在村集体及居民的充分沟通，及时发现改造过程中存在的问题并尽快解决。政策实施既要坚持原则，又要有一定的弹性，关键时候可以进行适当的调整。

参考文献:

[1]张京祥, 赵伟. 二元规制环境中城中村发展及其意义的分析[J]. 江苏城市规划, 2006, (8):12-16.

[2]张建荣. 从违法低效供应到合法高效供应——基于产权视角探讨深圳城市住房体系中的城中村[J]. 城市规划, 2007, (12):73-77.

[3]Olson M. The logic of collective action: Public goods and the theory of groups[M].Cambridge: Harvard University Press, 1965, 20-42.

[4]高学武, 魏国学. 城镇化视野下城中村治理困局的破解之策[J]. 宏观经济研究, 2014, (3):24-29.

[5]周锐波, 闫小波. 集体经济: 村落终结前的再组织纽带——以“城中村”为例[J]. 经济地理, 2009, (2):633.

[6]冯维波. 快速城市化地区的“城中村”现象探析[J]. 重庆 工商大学学报, 2006, (1):100-103.

[7]潘聪林, 韦亚平. “城中村”研究评述及规划政策建议[J]. 城市规划学刊, 2009, (2):96-101.

[8]钟 海. 城市现代化进程中“城中村”治理困局与解决思路[J]. 西华大学学报, 2014, (3):91-96.

[9]郭亚茹. 城中村改造模式探讨[J]. 合作经济与科技, 2016, (9):54-55.

[10]楚 静, 薛 姝. 湖南新型城镇化推进模式及政策选择[J]. 城市学刊, 2015, (7):61-65.