

新型城镇化进程中的城中村治理研究

李旭鸿 | 刘江涛

摘要:在中国城乡一体化和新型城镇化建设进程中,出现了一种普遍存在的独特现象——“城中村”。

研究城中村的有效治理问题是实现新型城镇化、提升城市竞争力、提高居民生活质量和解决农村富余劳动力就业创业等诸多战略的需要。

关键词:城中村;治理;新型城镇化

城中村是城市郊区农村城市化进程中的特殊现象,是在城乡二元土地管理体制下,城市建设急剧扩张与城市管理体制相对滞后的矛盾所引发的,是指在城市规划用地内仍然保留了部分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市社区。城中村现象出现于20世纪80年代中期城市经济体制改革之后,尤其是改革开放较早的东南沿海大、中城市里。城中村是我国城镇化进程中的独特现象,是我国城乡二元体制的产物。城中村的现状和治理所面临的问题,聚焦了城乡发展一体化所面临的所有政治、经济、社会、文化、生态等课题。处理好城中村问题是关系到我国新型城镇化建设的重要内容。

城中村产生的原因解析

(一)工业化与城市化的快速发展是城中村现象产生的直接原因。城中村的产生与形成是我国近些年城市

化进程快速推进的结果。城市与城市化的快速扩张,必须要有大量土地支撑以满足扩张的需求,必须要通过征收城市周边农村的耕地获得扩展的空间,于是城市近郊的农村就被高涨的城市化浪潮所席卷,实现了“城市包围农村”。城市扩张绕过了农民聚集的村落,只征收了他们的土地资源,而没有将农村人口真正地融入城市,于是一个个的“孤岛”,即城中村产生了。因此,工业化与城市化的快速发展是城中村现象产生的直接原因。

(二)城乡二元体制是城中村形成的深层次制度性因素和根本原因。世界上的发展中国家普遍地存在着城乡二元结构(包括社会结构和经济结构),主要表现为国民经济由现代城市工业部门和传统的乡村农业部门所组成。这种二元结构是发展中国家在实现工业化、城市化过程中自然出现的现象。一般发展中国家二元结构是在经济发展因市场机制原因自然形成的,虽然城市产业比农村产业先进,

但因为生产要素可以在城乡之间自由流动,城市对农村的经济辐射又能带动农村经济的发展,农村剩余劳动力能够被城市产业逐渐吸收,从而可以使二元结构相互转化。我国的二元结构受集中式计划经济体制和优先发展重工业的工业战略影响,表现出与其他发展中国家不同的特殊性,形成了城乡封闭的二元经济结构与社会结构,以及并存的一系列制度安排,如城乡二元土地所有制、城乡二元户籍身份制度、城乡二元分配制度、城乡二元社会保障制度等。我国实行的城乡二元结构体制是城中村形成的深层次制度性因素,也是根本原因所在。

(三)城中村的经济特征进一步强化固化了二元结构制度。城乡分割的二元结构制度是城中村产生的根源,也是城中村改造中的难点所在,之所以称之为难点问题,关键在于其涉及到城中村改造的对象——“农民”的切身利益。可以说,城中村中的农民是二元结构制度的既得利益者,力求

维护二元结构制度所产生的生存状态,使其产生了路径依赖,这种路径依赖使得城中村的状况陷入到长期的非效率的锁定状态。农民从二元结构制度中得到利益,如农村土地产权制度所带来的租金收益、农村村委会管理制度带来的集体经济的分红和福利等,这使得作为理性经济人的农民强烈地依赖于这种制度安排,并力求维护之。二元经济结构产生城中村,利益驱使二元经济结构长期存在。城中村改造的一个核心问题就是土地问题,所以城中村的转制和改造,以及进一步的城市化都离不开对土地产权和土地资产经营的研究和探析。

(四)城中村形成的历史文化原因。除了城市化推进的客观因素和制度性的主观因素以外,城中村的形成还有其历史文化原因。在我国乡村社会,宗族通常是村落的一个重要组成部分,宗族和村落重叠现象更为严重。宗族文化迟滞了从乡村聚落到都市村庄的演进。传统观念的文化土壤、都市环境的心理适应以及经济利益的内在牵引是都市村庄得以存续的条件。城中村是以血缘和地缘为基础形成的社区,居民的乡土观念较重,尤其对村落历史的认同,是城中村形成的历史文化因素。

城中村治理面临的主要问题

将城中村治理所面临的主要问题分为城区城中村和新兴城区城中村两类进行分析。

(一)城区城中村治理存在的主要经济社会问题

城区城中村治理中存在的主要经济社会问题。一是私搭乱建现象严重。由于利益的驱动,城中村私搭乱建现象十分普遍,这些房屋大多是违

法建设。二是土地使用中存在问题。村民的宅基地、工业用地、商业用地相互交织,存在非法出租、转让、管理混乱等现象;城中村土地既有国家所有又有集体所有,在改造过程当中应当区别对待,但开发商、政府往往忽视城中村土地的归属,或者认识混乱;存在强制拆迁、土地和房屋征收后补偿标准不统一等现象。三是基础设施薄弱。虽然处于城市建成区内,但市政基础设施标准低,配套设施严重不足。四是脏乱现象严重,征而未建的地块环境更为恶劣。五是社会治安存在隐患。城中村人口由村民、市民和流动人口混合构成,结构复杂,多元文化与生活方式在此交流、冲突、融合,社会管理的缺失和失衡使城中村成为城市社会治安问题的重点关注的区域。六是存在精神文化匮乏现象。村民短期内依靠城中村优越的地理位置而获得土地的征用补偿和土地房屋出租收益,物质财富急速增长。但传统农村文化尚未与现代城市文明接轨,私房出租的巨大收益并未带来村民素质的提高,富裕之后不思进取、不工作、不读书的现象在中青年村民中蔓延。村民文化素质不高、法律意识淡薄使城中村成为新型城镇化进程的主要空间障碍。

城区城中村治理中最需要解决的问题。以黑龙江省牡丹江市为例,从调查来看,在城中村治理过程中,农户关心的问题,前四项分别是:农民持续的收入来源问题(17.3%);农民转为市民后,能否再享受农村集体经济利益的问题(14.6%);补偿标准较低的问题(18.7%);担心形成“没有工作、没有土地、没有保障”的“三无”农民(17.4%)。其中,农户最关心的是担心补偿标准较低问题。

(二)新兴城区城中村治理的主要特点与问题

新兴城区扩张较快,城中村形成突然,农民缺乏适应准备。对于突然失去土地而被城市包围的新兴城区的农民来讲,由于长期受农村生产生活方式的影响,从观念、情感、习惯、能力上都很难适应新的环境。这些人既有对城市物质文明的向往,又有对农村田园风光的不舍,有的对城市文明的很多特征感到陌生而不能自觉接受,有的甚至更缺乏适应城市生活的生存能力。对这些突然成为城中村村民又缺乏城市生活生存适应能力的人们,需要政府和社会从以人为本出发,给予更多的尊重和关怀。

与老城区相比,新兴城区城中村治理的人均改造投资成本基本相当,但土地价格、商品房售价和规定的容积率明显偏低,改造难度大。

新兴城区的宅基地用地明显多于老城区,空院面积较大和建筑层次较低。在老城区,由于有较大的住房需求,村民为了增加收入,在拆迁前多年甚至十几年,几乎已将院落盖满且层次较高,获取了较高的租赁收入。但新兴城区的城中村,比如西安市长安区,较长时期一直是农村经济的生产生活方式,为满足村民农业生产和家庭经济需要,宅基地占地面积一般较大,院落空间也比较大,建筑层次较低,一般为二层。

抢盖搭建,违章建筑较多。面临城中村改造,不少村民为了获取数额不大的拆迁补偿利润,在院落空间和低层次建筑上进行加盖抢盖。这种建设,没有任何实质意义的社会财富创造,但将会大量增加安置补偿和拆迁成本,导致社会资源的严重浪费,需要采取有效措施,避免和遏制加盖、抢盖。

新型城镇化进程中城中村治理的政策建议

(一) 城中村治理模式选择的原则

城中村治理有多种形式,有政府主导型、村民主导型、开发商主导型,更多的是政府、村民、开发商共同改造型。不同地区、不同村庄条件以及不同事件,都可能影响到治理模式的选择。许多地区治理城中村过程中摸索出来的“一村一策”的改造经验,就说明不同村庄治理模式往往不同。无论选择哪种模式,都要因地制宜根据本地本村的实际情况,采取最佳治理模式;而无论选择哪种模式,政府相关部门的作用都是极为关键的。

建议城中村治理模式选择的原则为:不宜进行大规模彻底消除性质的改造,而应进行综合性质的改造,要进行同所处城市的城镇化阶段及发展阶段相协调的改造;应实施“自下而上”与“自上而下”相结合的改造,实施中小规模的、逐步的改造。城中村治理应根据各地具体的情况,制定适宜的治理目标,选取恰当的治理模式。城中村治理涉及到社会组织和社会管理、规划、拆迁(补偿)、融资、集体经济、就业和社会保障等一系列问题,政府应研究制定好各方面的政策措施。

(二) 城中村治理的政策建议

1. 充实城市总体规划,将城中村治理作为重要专题和内容,有效推进新型城镇化建设。城市总体规划应与新型城镇化的进程相一致,应对建成区和城中村地区的建设做到统一规划管理,统筹安排城乡市政基础设施和教育、文化等公共设施,解决外来人口的生活和居住空间需求。

2. 加强城中村的管理与整治。解

决安全隐患和市政基础设施不足问题是城中村整治的首要工作。“控制要先于大规模改造”,这是城中村治理的关键。在宏观制度供给约束的前提下,只有先行有效的控制,防止新城中村的形成与城中村违法建设的膨胀,才是行之有效的制度安排。因此,首先应进行城中村违章建设的查处与数据库的建立,包括城中村合法与非法建筑、外来人口构成、村民人口结构等的普查,完善投诉举报信访制度,严格巡查制度等举措,并在此基础上,研究建立遏制城中村违章建设的长效机制;其次,对条件成熟的局部城中村进行试点改造,要通过多种手段改善城中村的居住环境,包括:历史文化遗存保护、建筑外观改善、公共空间改善、市政公用设施改善、公共配套设施改善和道路交通设施改善等,为今后积累改造经验;第三,视政府具体财政能力,进行部分廉租房建设,可根据居住年限等条件以满足低收入群体的部分居住需求。通过这一系列措施,在国家宏观治理结构与制度供给约束去除后,为大规模治理改造城中村创造条件与机会。

3. 合理进行城中村改造。通过建筑物的拆除和新建等手段彻底改造城中村的建筑形态和居住环境,原则上改造必须满足城市规划和建设标准,改造后按照相关规定可以取得完全产权,且城中村空间形态基本上和城市一般社区相同。城中村改造通过改变物质空间形态的方式促进城中村社会组织形态等各方面的彻底改变,达到城中村与城市全面融合的目标。

4. 城中村治理中的创新方案:公私合作(PPP)新模式——户籍、土地、财税联动改革。城中村村落的终结,必然伴随着激烈的利益和价值冲突,

现在通行的主要模式均存在比较明显的缺陷,是一种“零和博弈”的制度规则,需要根据新时期新型城镇化和城乡一体化发展的要求,建立一种超越“零和博弈”的新的合作和整合机制,即公私合作(PPP)模式,推动城中村的治理与改造。公私合作模式可以在有效改造基础设施、城市面貌,并全面提升城中村地段公共服务水平的基础上,继续发挥城中村地段为城市低收入阶层和外来流动人口提供廉价优质住房的作用,最终建立政府、原土地权利人、外来人口乃至地产开发商等多方的利益均衡。

公私合作模式的主要操作思路为:首先,将城中村土地进行国有化,并可在现行政法规框架下进行基础设施和房地产开发,避免“小产权房”问题;其次,政府实行部分征收,用于改善城中村基础设施建设;第三,由地方政府统一按照规划进行基础设施建设改造,灵活运用城市规划手段适当提高建设地段的容积率,确保村民剩余地块的有效增值,从而使村民与村集体愿意无偿让渡部分土地给政府,土地增值后,地方政府可将节余土地公开拍卖,以补贴部分甚至全部基础设施投资;第四,农民保留经区段征收和基础设施改造后大幅增值的剩余土地,村民变“房东”和“股东”,同步解决农民后续保障问题;第五,当这些改造完成,全部土地都变成国有土地后,农民开发的住宅就不再是“小产权房”,地方政府可以通过收取出租屋管理费、个人所得税,以及今后可能征收的房产税或物业税来获得长期、稳定的税收来源。□

(作者单位:中央政府驻港联络办银河资本资产管理有限公司)

责任编辑 张蕊