

# 城市化进程中的城中村治理问题与化解探讨

## ——基于北京市 L 乡 20 个城中村的调查与思考

戴瑶, 高名姿, 刘金龙 (中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872)

**摘要** 基于对北京市二环到三环之间的 20 个城中村村干部的问卷调查和访谈, 将城中村城市化过程中遇到的问题归结为 3 个方面: 村域发展方面、组织和人才引进方面、村务管理方面。分析表明这 3 方面的问题相互影响, 形成城中村治理的困境, 而究其根源则是中国城乡二元体制。指出实现城乡二元体制到城乡一体化的转型必然要经过较长的过渡期, 认为城中村城市化过程中的“一村一治”等基于自治原则形成的因地制宜方法和适应性可能是问题的出路所在。

**关键词** 城中村; 城市化; 治理

**中图分类号** TU 984 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)17-0202-04

### Problems and Solving Methods of Urban Village Governance in the Process of Urbanization

#### —Based on Field Survey on Village Cadres in 20 Urban Villages of Beijing

DAI Yao, GAO Ming-zi, LIU Jin-long (School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract** Based on the questionnaires and interviews of village cadres from 20 urban villages, which located between second ring road and five ring road of Beijing City, the problems encountered in the process of urbanization were summed up in three aspects: issues related to village development, issues related to village organization management and talent introduction, issues related to village management. These three aspects influence one another, and formatted the governance dilemma. These problems root in China's urban-rural dual system. To achieve the transition from the urban-rural dual system to urban-rural integration system is bound to go through a long transition period. The “one village one solution” method, which is originated from village self-governance, may be an optional way to solve these problems.

**Key words** Urban village; Urbanization; Governance

我国正处在快速城市化时期。根据中国国家统计局数据, 1953、1964、1982、1990、2000 和 2010 年的 6 次人口普查, 城镇人口占总人口的比例依次为 12.84%、17.58%、20.43%、25.84%、35.39% 和 49.68%, 2015 年我国城镇人口占比达到 56.10%。2016 年 10 月, 国务院办公厅印发《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案的通知》(国办发[2016]72 号), 这意味着城市户籍人口年均提高 1 个百分点以上, 到 2020 年, 全国户籍人口城市化率将提高到 45%。

城市人口快速增长的同时, 我国城市版图也快速扩张, 把城郊村纳入城市版图成为不二选择, 由此形成了大量城中村。据统计, 1978—2010 年, 我国耕地净减少 1 200 万  $\text{hm}^2$ 。1991—2005 年, 我国非农建设总计占用耕地 360.6 万  $\text{hm}^2$ <sup>[1]</sup>。据规划, 2006—2010 年我国新增建设用地 195 万  $\text{hm}^2$ , 2011—2020 年我国新增建设用地 585 万  $\text{hm}^2$ <sup>[1]</sup>。以人均 0.067  $\text{hm}^2$  地计算<sup>[2]</sup>, 这意味着 1991—2005 年我国失地农民有 5 000 万人, 到 2020 年我国失地农民数量可能高达 1.7 亿人 (未将非法占地造成的失地农民数量计入)。非农建设用地占用耕地主要以征地的方式完成, 在征地过程中, 通过土地换社保等方式, 一部分失地农民转变成了市民身份, 但是随着城郊地区农村土地价值的上升, 土地换社保已经不能吸引农民, 因此出现了返还一定比例建设用地给村、组集体的征地补偿方式。与这个过程相伴的是耕地减少、非农建设用地增加, 以征地补偿款和建设用地为原始资本的集体企业兴起。当耕地几乎消失, 而村民和村集体仍然在集体土地上以

村组集体的方式管理村务时便形成了城中村<sup>[3-4]</sup>。

城中村因其人口结构复杂、人口流动性大、社会关系多元的特征及多元主体利益冲突频发、传统社区凝聚力下降、社会治理无力等问题而成为社会关注焦点<sup>[5-7]</sup>, 对城中村的治理研究逐渐进入学术界视野<sup>[8]</sup>。关于城中村的治理问题, 学者基于单案例研究或多案例比较分析, 从不同视角对城中村治理做了深入探讨, 取得了丰硕成果。学者研究发现, 城中村的城市化过程是缓慢的, 要实现城中村人和物的城市化, 需要政府部门、社会组织、市场主体和社区传统治理组织资源等多元主体参与<sup>[9]</sup>, 要在市场、社会、政府环境都成熟时再适时推进<sup>[10]</sup>; 成功的集体股份公司在城中村城市化进程中发挥最重要的作用, 而农民和村集体用不同的战略来应对城市化, 以保护个体和集体利益<sup>[11]</sup>。在这个过程中, 政府主导的农村集体股份公司的股份制改革是政府力量渗入村(社区)的过程, 在村集体股份公司股份制改革中, 政府转换了角色, 将村集体股份公司的收益留给村集体, 而获得了外部监督权。通过财务透明、对村集体股份公司管理人员的管理和控制, 使得政府的力量进入村内, 这是我国实现快速城市化而没有出现大的社会不稳定状况的重要原因<sup>[12-13]</sup>。

有众多学者对乡村精英在城中村治理中的作用和作用机理进行阐述<sup>[14-15]</sup>, 然而以村干部为调查对象, 以较大样本的问卷调查和访谈为基础的城中村治理研究文献还不多见。笔者试图以城中村村干部的问卷调查和访谈为基础, 对以村干部为代表的乡村精英在城中村治理实践中面临的具体难题、城中村治理中急需解决的问题和可能的应对方法展开分析。

### 1 资料来源、调查方法与样本特征

改革开放后, 北京实现了快速的城市扩张, 与建成区面

**基金项目** 国家自然科学基金项目(71673288)。

**作者简介** 戴瑶(1992—), 女, 湖南衡阳人, 博士, 从事社区治理、自然资源管理研究。

**收稿日期** 2017-03-29

积扩大相伴的是大量城中村形成。L 乡位于北京城西南,地跨北京市二环至五环,与 4 个街道办事处管理交叉,属典型的城乡结合部地区。随着北京建成区面积的扩大,L 乡内各村耕地逐渐转变为非农用途,部分集体土地通过土地征用变为国有土地,形成国有土地和集体土地纵横交错,城市居民、村民、流动人口聚集的城中村。

课题组在 2016 年 8 月对北京市 L 乡的全部 20 个城中村的村“三套班子”负责人(指村集体经济组织负责人、村委会主任、村总支书记,下文简称“村干部”)做了问卷调查

和访谈,共计发放问卷 45 份,收回有效问卷 43 份(多数村的村支书或村主任兼任村集体经济组织负责人)。各样本村在地理区位、面积、人口等方面有明显的差异(表 1)。占地面积最小的村位于二环到三环之间,占地 0.20 km<sup>2</sup>;占地面积最大的村位于四环到五环之间,占地 7.38 km<sup>2</sup>。村民数量最多的村位于二环到三环之间,有村民 3 529 人;村民数量最少的村同样位于二环到三环之间,有村民 569 人。受访村干部以男性为主,受教育程度普遍较高,受访村干部基本情况见表 2。

表 1 样本村基本情况

Table 1 Basic information of sample villages

地理区位 Location	样本数量 Sample size	村面积 Village area//km <sup>2</sup>		村民数量 Villagers number	
		均值 Mean	标准差 Standard deviation	均值 Mean	标准差 Standard deviation
二环到三环之间 Between Beijing's second ring road and Beijing's third ring road	6	1.33	0.85	1 787	1 047
三环到四环之间 Between Beijing's third ring road and Beijing's fourth ring road	5	1.71	0.73	1 723	1 191
四环到五环之间 Between Beijing's fourth ring road and Beijing's fifth ring road	9	2.37	1.96	1 824	842
合计 Total	20	37.86	—	35 753	—

表 2 受访村干部基本情况

Table 2 Basic situation of village cadres

类型 Type	选项 Options	人数 Number of people	比例 Proportion//%	类型 Type	选项 Options	人数 Number of people	比例 Proportion//%
性别 Gender	男	40	93.0	年龄 Age//岁	≤35	1	2.3
	女	3	7.0		36~40	2	4.6
受教育程度 Education	高中	1	2.3		41~45	12	27.9
	大专	4	9.3		46~50	9	21.0
	本科	22	51.2		51~55	12	27.9
	研究生	16	37.2		56~59	7	16.4

## 2 L 乡城中村的主要问题及成因

**2.1 村域发展和规划** 宏观上,村域发展和规划的相关问题主要包括以下方面。①土地开发和规划的相关问题。土地是城中村发展的重要资源,在土地开发中遇到的主要难题是土地上市难,从而无法保障村民的社会福利和土地开发政策变化引发的利益诉求难以平衡、集体经济受损。②产业转型升级相关问题。这主要是指转型期间的产业断层和村庄经济发展的问题。北京疏解政策下,村里原有低端产业要淘汰,这些产业是村集体收入的重要来源,也是村民就业的重要载体,如果淘汰了这些产业,新的高端产业尚未发展起来,中间的过渡期可能要 5 年甚至更久,这期间村集体收入和村民收入问题是转型中的城中村面临的重要难题。③村民收入提高相关问题。这个问题与产业转型升级直接相关,因为产业转型升级,村民的就业更加困难,进而影响了村民收入提高。北京疏解人口的政策也影响了村民收入提高,比如,政策规定了出租房的租住人数上限,这使得过去普遍通过多住人来提高收入的租房模式不能继续使用,村民的租房收入也相应降低。④集体经济组织管理相关问题。L 乡样本村集体经济组织的主要载体是村股份制公司,在集体所有制

下,L 乡各村村股份制公司不是纯粹的法人治理体系下的股份制公司,其承担了诸多责任,比如垃圾清运、胡同清理等村公共事务;村民社会福利保障、村民就业等社会责任,这使得村股份制公司又是公司、又是村委会。因此,集体经济组织管理存在持续增加的压力和挑战。

上述问题的产生有一系列原因:①土地上市难之所以会诱发社会福利问题,是因为土地不能及时上市,导致无法及时回笼资金和发展配套产业,从而难以长期维持村内的基本开支和保障村民社会福利。土地开发拆迁了部分或全部村集体经济产业,使村集体收入大幅减少,且拆迁等本身耗资巨大。与此同时,村集体需要给予村民的社会福利不能减少,这使得土地上市所需时间长短成为村集体可否维持村内基本开支和保障村民社会福利的决定因素。土地开发政策变化也是村域发展面临发展和规划难题的重要成因。政策变化造成享受不同政策的村民之间的利益诉求难以平衡,典型如拆迁补偿政策变化形成的利益平衡难题。例如,同一个村,第 1 批拆迁村民上楼要交部分钱,第 2 批拆迁的村民不仅不要交钱上楼,还可以拿到各类补偿款,这导致第 1 批上楼的村民不满意。有些前期项目规划产业用地还没有落实,

或者刚刚落实还未盈利。新的政策出台要求原有规划产业淘汰,这种变化给村集体经济造成巨大的经济损失。②在产业转型升级期间,缺乏长期的宏观规划和村庄发展规划,以及稳健的政策措施支撑新产业的引入和保障当地人的基本生活,而过渡时期村原有的集体经济产业或被拆迁或淘汰,村庄发展将会陷入进退两难的困境。③除了政策约束导致收入降低和产业升级引发的就业问题,随着城市化的推进,经济发展水平提高,人们的消费需求也不断增加。在上述原因下,提高村民收入成为一个重要的发展问题。④由于村股份制公司的集体所有性质,其核心管理人员只能由集体经济组织成员担任,在村内人才匮乏的情况下,集体经济组织管理人员水平受限。随着城市化进程的发展,村股份制公司发展面临的市场竞争日趋激烈,背负诸多社会责任的村股份制公司面临人才匮乏、管理僵化的难题。

**2.2 城中村治理中的组织和人才引进** 城中村的治理中,管理人才扮演着重要的角色,既需要面临发展规划的宏观问题,也要解决微观层面如村庄内部的管理问题,是两者重要的链接。城中村治理中的组织和人才引进问题主要包括两个方面:①基层党组织建设面临基层党建创新困难和党在城乡转型村的领导地位巩固的问题;②村集体内部管理难以应对快速城市化进程中出现的新问题,迫切需要引入高水平领导和管理人才。

造成以上问题的主要原因是:①城镇化进程中,人口流动速度加快。因此,与传统的以熟人社会为基础的村落不同,城中村流动党员增多,党员构成情况复杂,难以形成凝聚力,从而导致创新困难。②L乡处在撤村建居和产业调整升级的关键期,村干部的领导和管理能力对于村域发展和社会和谐稳定至关重要。然而,城中村保留传统的治理方式,基于《村民自治法》实施自治,其管理和治理人才来自本村,这使得村治和村集体资产管理的核心人才只能来自村集体成员,但是村集体管理人员受自身教育水平限制,难以应对快速城市化进程中出现的新问题。

**2.3 城中村治理中的内部村务管理** 从基层和微观的角度来分析,城中村治理的内部难题主要包括4类:①村庄治理面临着如何丰富村民精神生活的挑战。②村落治安和环境治理困难,主要表现为村庄成员权的边界难以界定,村庄的治安和环境属于村庄的公共物品,而为谁提供和谁有权享受公共物品是村庄村落治安和环境治理的难题。③村民不理解村干部,对村干部失去了信任。④村转居中的社保衔接引发的福利不均等问题。

上述治理难题形成的主要成因是:①城中村的村民收入整体较高,尤其是拆迁户可能一夜之间成为百万富翁、千万富翁,如何提高拆迁户和拆迁二代的文化素质,丰富村民的精神文化生活是城中村治理中的一大挑战。同时,在快速的变迁过程中,村庄的传统文化受到现代知识的冲击,也会导致城中村村民文化迷失。②城中村流动人口和城市居民多、村民少。从管辖权来看,村干部只管村民,但是村落范围内的非村民多于村民,这对村落治安和环境治理提出了更高的

要求。目前,村落治安和环境治理的费用由村集体经济组织负担,但是城市居民和流动人口并不在村的管理范围内,存在一定的不合理性。③村民不理解村干部的来源很多,表现最突出的与拆迁有关,尤其是一个村多次拆迁却又每次拆迁的政策都不同,这种政策差异不是村干部造成的,但是这些政策要村干部执行,使得村民对村干部有误解,尤其早期拆迁的村民觉得不公平,要求村里平衡利益,而后期拆迁的村民不同意,使得村干部工作难以开展。信息渠道不够畅通也是造成村民不理解村干部的原因。在新媒体时代下,传统信息传播媒介的传播效果下降,尤其是年轻村民主要用新媒体获得资讯,如何利用新媒体向村民发布村落信息并形成良性互动沟通是城中村治理中的重要挑战。④在撤村改居的过程中,农龄不算工龄,超龄人员交钱多、待遇低的问题。因为村民都是村集体经济组织的成员,在村民认知中,每个村民享受的福利应该均等,由此转居后享受的福利也应一样,要实现这一点,需要村集体经济组织补足差额部分,这形成了村集体经济组织的巨大负担。

### 3 城中村应对治理困境的方法

**3.1 村域发展方面** 针对产业转型升级造成的收入减少和提高村民收入的矛盾,村干部在努力获得外部融资的同时,积极开展高端产业招商引资工作,保证村集体和村民的收入不降低。但是因政策调控造成的土地上市时间没有明确时间表等问题的存在,村域发展相关问题仍然没有得到很好的解决。

**3.2 组织和人才引进方面** L乡各村积极引进人才,这在一定程度上缓解了人才匮乏的困境,但是难点仍然没有解决。优秀人才不仅看中工资,更看重未来发展前景,集体所有制下的村股份制公司不能用一般股份制公司提供的股权激励等措施吸引人才,更不可能以进入董事会为激励来吸引人才,这导致一方面村股份制公司难以吸引优秀人才,另一方面,村股份制公司培养出的优秀人才难以留住。

**3.3 村务管理方面** 村集体经济组织收入基本能够覆盖目前的开支,但是如果转居,这些开支如何与公共财政对接是个难题。因为村民享受的社会福利和公共服务水平高于一般城市社区,如果降低社会福利和公共服务水平,村民不同意,如果保持服务水平,公共财政负担会很高。目前,丰富村民精神生活的难题也没有完全解决。尽管村集体通过举办各类文体活动的方式积极引导老人、儿童、辖区内居民参与集体活动,建立村民和居民对村集体的认同感,但是如何让村民主动参与村集体活动,甚至让村民有主人翁意识和责任感,仍然是没有解决的问题。此外,如何用新媒体吸引年轻人参与社区活动仍然是个挑战。

### 4 讨论与研究展望

从村域治理中遇到的主要问题可以发现,城中村实际是“拟单位制”的共同体。在城市化进程中,其人口结构复杂程度提高、社会关系更加多元,这引发了多元主体利益冲突,导致传统社区凝聚力下降、社区治理困难等问题。如何通过制度创新与改革破解社区治理困境、实现城中村的有效治理是

转型中乡村需要面对的重要议题。

要进行制度创新与改革,先要理清现有制度的问题所在。分析城中村治理中遇到的难题及其成因可以发现,城乡二元制度是城中村治理中诸多问题出现的主要原因。一方面,由于我国现行《土地管理法》规定:“城市市区的土地全部属于国家所有”,“农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有”。即城市与农村在土地制度上不一样,形成了城市的“国家所有”与农村的“集体所有”的二元土地制度。城乡土地制度的二元性使得城中村集体所有和国家所有的土地纵横交错,造成了城中村土地的复杂性<sup>[16]</sup>。城中村土地权属的复杂性使得城中村的土地开发和规划受到制约而进展缓慢<sup>[17]</sup>,又因集体产权的模糊性,使建于其上的产业发展可持续性受到影响,进而影响到经济组织的效益和村民收入提高。另一方面,因我国农村基于《村民自治法》实施自治,而城市社区基于《城市居民委员会组织法》进行管理,使得改造城中村不仅面临二元土地制度造成的城市化治理障碍,还面临二元组织管理体制造成的城市化治理障碍。实践中,L 乡各村采用不同的方式应对转型中的社区治理难题,这种“一村一治”的方式也许是过渡期的合适选择。

城乡二元制度到城乡一体化的转型并没有经验可循,原因不仅在于我国独特的制度使得没有国际经验可以借鉴,更因我国城市起源于农业社会,并且直到 20 世纪初期,城市都是农业社会的附属<sup>[8]</sup>。改革开放后,我国城市化水平快速提高,从 1984 年的 27% 到 2006 年的 46% 只用了 22 年时间,其城市化速度超过了英国、美国、日本等发达国家,而且这个快速的城市化实际上是在农业文明社会基础上实现的。因此,我国城市化的社会治理没有彻底洗去数以亿计的城市新居民的乡土本质,要在这个基础上实现真正的城市化,就对政策制定提出了更高的要求,也为学者研究提出了有重要现实意义的问题。

(上接第 165 页)

达,因而是暴雨洪涝灾害损失极高的地区。

(4) 在进行暴雨洪涝灾害风险分析评估时,该研究只是通过对承灾体的易损性进行研究,再结合地形及水陆分布和暴雨洪涝灾害案例的分析选取指标,没有考虑地质灾害影响的因素,区划划分可能存在不足,有待进一步探讨。

#### 参考文献

- [1] 温克刚,席国耀,徐文宇. 中国气象灾害大典:浙江卷[M]. 北京:气象出版社,2006:76-77.
- [2] 温克刚,丁一汇. 中国气象灾害大典:综合卷[M]. 北京:气象出版社,2008:44-45.
- [3] 王清川,寿绍文,许敏,等. 廊坊市暴雨洪涝灾害风险评估与区划[J]. 干旱气象,2010,28(4):475-482.
- [4] 刘建芬,张行南,唐增文,等. 中国洪水灾害危险程度空间分布研究[J]. 河海大学学报(自然科学版),2004,32(6):614-617.
- [5] 刘敏,杨宏青,向玉春. 湖北省雨涝灾害的风险评估与区划[J]. 长江流

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)[A/OL]. (2008-10-24)[2017-01-01]. [http://www.gov.cn/zxf/ft149/content\\_1144625.htm](http://www.gov.cn/zxf/ft149/content_1144625.htm).
- [2] 陶然,徐志刚. 城市化、农地制度与迁移人口社会保障:一个转轨中发展的大国视角与政策选择[J]. 经济研究,2005(12):45-56.
- [3] LIU R, WONG T C, LIU S H. Peasants' counterplots against the state monopoly of the rural urbanization process: Urban villages and 'small property housing' in Beijing, China[J]. Environment and planning A, 2012, 44(5): 1219-1240.
- [4] HUANG X, LIU H, ZHANG L P. Spatiotemporal detection and analysis of urban villages in mega city regions of China using high-resolution remotely sensed imagery[J]. Transactions on geoscience and remote sensing, 2015, 53(7):3639-3657.
- [5] 郎晓波. 论城市化进程中农村集体经济改制的社区整合意义:基于对浙江省 F 村股份经济合作社的实证调查[J]. 农业经济问题, 2009, 30(5):72-77.
- [6] 徐琴. 城市化进程中“村转居”社区居民自治的再建构[J]. 学海, 2013(4):95-100.
- [7] 李小云,许汉泽. 阶层重构与倒置:我国城市化进程中社会分化的新趋势——以 B 市 G 城中村为个案[J]. 贵州社会科学, 2016(1):92-97.
- [8] 黄小慧,刘金龙. 城与乡的关系史:新型城镇化思考[J]. 湖南城市学院学报, 2014, 35(3):1-7.
- [9] 章平,唐娟. 城中村城市化过程中的多中心复合治理模式构建:以深圳市宝安区城中村城市管理为例[J]. 生态经济, 2015(4):188-191.
- [10] LI L H, LIN J, LI X, et al. Redevelopment of urban village in China: A step towards an effective urban policy? A case study of Liede village in Guangzhou[J]. Habitat international, 2014, 43:299-308.
- [11] TANG B B. "Not Rural but Not Urban": Community governance in China's urban villages[J]. China Quarterly, 2015, 223:724-744.
- [12] WONG S W. Reconsolidation of state power into urbanising villages: Shareholding reforms as a strategy for governance in the Pearl River Delta region[J]. Urban studies, 2016, 53(4):689-704.
- [13] WONG S W. Urbanization as a process of state building: Local governance reforms in China[J]. International journal of urban and regional research, 2015, 39(5):912-926.
- [14] 折晓叶,陈婴婴. 村庄的再造:一个“超级村庄的”社会变迁[M]. 北京:中国社会科学出版社,1997:14.
- [15] 莫艳清. 村庄再造的内驱力:社区精英及其创新——基于城市化背景下 W 村跨越式发展的观察与阐释[J]. 浙江社会科学, 2014(12):101-106.
- [16] 吕萍. 城乡结合部用地矛盾成因分析:以北京市为例[J]. 城市发展研究, 2003, 10(6):66-70.
- [17] LAI Y, PENG Y, LI B, et al. Industrial land development in urban villages in China: A property rights perspective[J]. Habitat international, 2014, 41:185-194.

域资源与环境, 2002, 11(5):476-481.

- [6] 陈香. 福建省暴雨洪涝灾害风险评估与管理[J]. 水土保持研究, 2007, 14(4):180-185.
- [7] 毛德华. 洞庭湖区洪涝危险性综合评价与分析[J]. 自然灾害学报, 2001, 10(4):104-107.
- [8] 徐洪刚,肖丹,范雄,等. 基于 GIS 的青神县暴雨洪涝灾害风险区划[J]. 高原山地气象研究, 2011, 31(4):73-77.
- [9] 黄大鹏,刘闯,彭顺凤. 洪灾风险评价与区划研究进展[J]. 地理科学进展, 2007, 26(4):11-21.
- [10] 周魁一,谭徐明,苏志诚,等. 洪水风险区划与评价指标体系的研究[J]. 灾害学, 2001, 12(4):5-12.
- [11] 刘立新,史培军. 区域水灾风险评估模型研究的理论与实践[J]. 自然灾害学报, 2001, 10(2):66-72.
- [12] 王博,崔春光,彭涛,等. 暴雨灾害风险评估与区划的研究现状与进展[J]. 暴雨灾害, 2007, 26(3):281-286.
- [13] 中国气象局. 暴雨洪涝灾害风险区划技术规范[S]. 北京:中国气象局, 2009.
- [14] 程向阳,谢五三,王凯,等. 雷电灾害风险区划方法研究及其在安徽省的应用[J]. 气象科学, 2012, 32(1):80-85.