

城中村向何处去

——兼论进城农民工的住房权

孙 林

(仲恺农业工程学院 人文社科系,广东 广州 510225)

[摘要] 城中村作为我国城市化过程中的特有现象,是农民工等城市外来常住人口的落脚之地。开放改革之初,由于正式住房市场短缺,进城的农民工不得不求助于非正式住房市场,城中村应时而生;进入20世纪90年代中后期,因为城中村本身的管理问题及其土地蕴藏的巨大级差地租,全国上下都陷入一场“赶超型”的城中村改造运动。而作为城中村居住主体的农民工,他们的住房权一直以来都没有得到足够的重视,最新的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》在坚持城中村改造方向的同时,制定了城镇常住人口保障房发展目标,但目标仍然偏低,这决定了城中村作为城市主要的廉租房市场仍将长期存在。

[关键词] 城中村; 农民工; 住房权

[中图分类号] C911 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)03-0039-05

城中村是我国城市化过程中的特有现象,也是进城农民工的主要的聚居区。城中村因农民工而兴,也因农民工而旺,但是在农民工刚有一个落脚之地,农民工的住房权又一次遭受重大冲击:从20世纪末开始,全国上下都陷入一场“赶超型”的城中村改造运动^[1]。本文试图探讨几个问题:城中村和农民工之间是什么关系?在农民工住房权问题尚没解决之前,城中村会真的可以从我国城市中消失吗?

一 开放改革:农民工进城与城中村诞生

1978年开始的开放改革进程,使中国开始了从以阶级斗争为纲向以经济建设为中心的根本性转型:首先,“开放”使中国进一步开启的国门,历史上第一次主动融入到全球化进程中,大量外资进入,创造了大量的非农就业机会;其次,改革主要是对内打破了长期的束缚,如实施家庭联产承包责任制,使富余部分农民和土地逐渐分离,获得了外出打工的自由。开放与改革共同为我国出口导向的劳动密集型产业形成创造了条件。

也就在这样的背景下,“民工潮”开始出现和形成。东部地区经济特区与沿海开放城市的设立,乡

镇企业、外资企业的异军突起,产生了对劳动力的需求,并在1989年春夏期间全国首次爆发“民工潮”,面对这前所未有的庞大外来务工人群,作为流入地的各大城市,缺少在物质及管理制度等方面相应的准备,在物质方面的紧缺显得尤其突出。城市本已经表现出住房过于拥挤,供水不足,运输不够和交通不畅,流动人口的到来更是雪上加霜,使原本脆弱的城市基础设施,显得更加拥挤不堪,从而对城市的正常经济、社会运作形成了强大的冲击,对管理构成了巨大的挑战,虽然作为改革开放前沿阵地的广东,在1991年曾实施过“治潮工程”,通过和8个民工主要来源省签订劳务合同,来抵制盲目流动。但事实证明,政府的这种控制最终走向失败,特别是到1992年社会主义市场经济改革目标的确立,同年底,粮票制度被取消,改革开放步伐和经济市场化进程进一步加快,使得更多的外来务工人员到广州等珠三角等城市务工经商,使民工潮成为难以抗拒的时代洪流,涌入到广州等各大中城市。

庞大的外来人口客观上对住房等基础设施形成了巨大的需求,“对于中国城市居民而言,至少有三种获得住房的方式:分配公房、通过市场机制购买

[收稿日期] 2014-03-23

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“新时期中国民生保障体系建设研究”资助(编号:10zd038);广东省高校优秀青年创新人才培养计划资助项目“发展型社会政策视角下城中村改造模式的比较与构建研究”资助(编号:wym11071)

[作者简介] 孙林(1981-),男,湖南邵阳人,仲恺农业工程学院人文社科系讲师,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。

商品房以及参加安居工程。”^[2]

首先来看分配公房和参加安居工程这两种方式。由于在改革开放之前,城市定位于“生产性城市”,城市住房等生活设施的建设一直被控制在很低水平,所以此时城市政府在解决市民们的住房问题方面尚且捉襟见肘,根本没有能力顾及庞大的外来人口的住房需求;改革开放之初,正是政府加快从住房等公共服务领域退出,政府对城市居民的住房问题管得越来越少,更不可能把进城务工人员这个计划外群体的住房问题提上日程;而传统的制度障碍也依然存在,因为“直到90年代初期,房管部门执行的一直是1984年年中制定的禁止将国有住房出租给外来人口的国家政策”,还规定“如果私房房主预先没经官方许可而将房子卖给非本地人或出租给他们,房管官员的任务就是没收他们的房子充公”^[3]。所以此时的城市政府对于解决外来务工人员的住房问题,可以概括为四个字:“无心无力”。其次,通过正常的市场机制购买商品对于广大农民工来讲,也是不可实现的任务,他们的工资收入多半只能维持他们自身的劳动力再生产,购买商品是个遥不可及的梦想。

所以,农民工的居住除了工厂宿舍、工棚以外,就只能求助于非正式市场。在中国城市体制中,农民工并没有像国外甚至建国前中国的那些进城农民那样拥有自主搭建“棚户”的权利。而这时,市场的魔力开始体现出来,这种市场力量主要来自城市里或周边的“农民”群体。这些特殊的“农民”居住在城市周边甚至城市范围内,因为城市化的快速扩张,其耕地已经全部或部分被城市征用,但在户籍上也尚保有“农民”身份,而在政府的城市规划中,一直也将城中村视为独立的用地单元,基本上采取“保留村镇用地”的做法而将城中村绕过去。当突然面对这么庞大的市场缺口及需求时,村民们的经济理性被最大程度地激发出来,其职业迅速地实现从种地到“种楼”的转变,纷纷各自在其非常有限的宅基地上建起了密密麻麻的民房用来出租,这种民房即后来的“握手楼”、“贴面楼”,房屋租赁经营逐渐成为村民们的主要收入来源,并使之成为“非正式移民聚居区”^[4]。

北京的“浙江村”萌芽于19世纪80年代初,形成于80年代中期,广州的城中村大规模形成于20世纪90年代中、后期,深圳城中村的形成和发展也基本与此同期,在1990年以后进入快速发展时期。“城中村不只是农民急功近利的结果,更主要的还是,在现有制度条件约束下,政府推动和提供城市廉

租屋及流动人口生活便利的速度落后于农民争取城市化利益的效率和能力”^[5]。甚至认为“城中村本来是本地农民的安置区,现在成了由农民建设的本应由政府负提供之责的城市廉租屋区。这样的创举,世所罕见。它完全有资格和联产承包、乡镇企业、三来一补一样,成为改革开放史上中国农民冲破僵化观念、解放生产力的又一伟大创举,具有控制营商成本、降低创新产业和人才进入门槛,为构建和谐搭社会基本前提的功能”^[6]。城中村的这种“非正式移民聚居区”、“低成本生活区”功能的形成,以其无比宽广的包容心和低廉的生活成本接纳了成千上万怀着各式梦想的“淘金人”,成为他们梦想起飞的第一站。城中村在给人梦想,与人方便的同时,其从诞生那天起,就伴随着激烈的争论,即使到今天,争议的声音也没有停息的迹象;虽然一方面,在政府廉租房缺位的情况下,其作为城市的低成本生活区有着强烈的“刚需”,部分履行了政府的职能,同时这也是广大城中村村民实现市民化,分享城市化成果的依托。

二 管理问题与级差地租:城中村的改制与改造

城中村在解决庞大外来农民工的居住问题上功不可没,但这似乎并不能构成其合理存在的理由,进入20世纪末,城中村的改制与改造被众多城市提上了议事日程。深圳市从1997年就开始尝试城中村改造,北京市政府2005年宣布用3年时间整治北京奥运场馆周边及四环路以内的171个城中村,珠海市政府计划从2000年6月起,用3年左右的时间集中力量全部完成建成区26个城中村的改造,广州市政府多次制定城中村改造目标,在2000年曾计划到2010年把138个城中村改造成现代化文明社区,但后来在2004、2009年又不得不做了相应调整。此外中西部的昆明、西安、郑州不甘落后,提出了城中村改造目标与计划。改制与改造通常被认为政府解决城中村问题的两个步骤,改制主要侧重于管理体制等“软件”的调整与改变,而改造则主要侧重于建筑景观等“硬件”的调整与改变,在实践操作过程中,改制通常被当做改造的前置程序被设置,改制的最终目的是为了实现在城中村的改造。

(一)管理问题与城中村的改制

城中村本身确实存在各种管理问题,如乱搭乱建的违章建设,脏乱的环境卫生、鱼龙混杂的治安、隐患重重的消防等已经在某种程度上影响到城市“形象”,成为政府和一些媒体口诛笔伐的对象。

首先村民们为了在有限的宅基地上建尽可能多

的建筑面积,选择放弃了中国传统村落天人合一、风水、小桥流水和谐人居空间的文化意义及意象,最大限度的利用现有土地建房。展现出来的似乎是一副光怪陆离的景象,紧密矗立着一栋栋水泥巨物构成的贴面楼、握手楼,狭窄而阴暗的街道,操着南腔北调的各种人在这里居住、穿梭,林立的商铺、脏乱的环境卫生,和周围一座座新拔地而起的高楼大厦形成强烈的反差与对比。其次,除了建筑上的违章与无序外,城中村管理也比较混乱,由于城乡二元体制,这里不仅是城市基础设施投资的死角,而且也是社会管理的死角,在城中村形成的前、中期,基本上是由村民委员会进行自我管理,村委会在面对几倍甚至数十倍于村民的外来流动人口,其管理能力和管理经验的不足立即被凸显,加上经济利益的刺激,他们也对各种问题睁一只眼、闭一只眼,使城中村成为“地下经济”泛滥的区域,各种“黄、赌、毒”等不良现象在这里集聚,这给城市管理带来了出租屋管理、流动人口管理、治安消防管理等诸多难题。由于城中村存在的这些问题,使得城中村在各种媒体宣传中,被一次次地描述成“罪恶的地方”,被描述成城市的“毒瘤”,加强城中村的管理,成为一个强烈的呼声。

以广州城中村改制为例,20世纪90年代中期到21世纪初,由于问题的凸显,使得政府开始重视并逐步探索对中心村(现称城中村)进行管理的方法。早在1996年开始,广州市大部分的中心村在政府的号召下,便着手编制《中心村发展规划》。在1997年5月,政府首先在天河区石牌村进行村委会改制为居委会的试点,取消“石牌村民委员会”的招牌,由此拉开了广州市城中村改制的序幕,但在当时,虽然中心村有规划的行动,但由于缺少具体办法,实际发挥的效益不大。2002—2006年,广州市城中村进入了全面改制阶段,中共广州市委、广州市人民政府下发《关于“城中村”改制工作的若干意见》,从2002年春开始对城中村进行全面改制,到2005年,广州市完成了对城中村形式上的改制工作,在名义上实现了四个转变:使城中村的农民转制为城市居民,将村民委员会改为了居民委员会,将集体土地转为国有土地,将村委会管理的集体经济改组为股份制公司。

这样一场由政府策划与推动的自上而下的制度变迁中,基层政府是改制方案的制定者和直接推动者,而城中村的村民和村集体则是改制的对象和被说服的对象,所以改制并不是建立在你情我愿的基础上,而是所谓的“带有一种‘半强制’下的合

作”^[7]。因为无论是改制中还是改制后,村民得到的真正实惠并不多,相反,利益还受到一定的损害,譬如原村委会的集体资产全部由经济联社改组的股份制公司承接,成为经济实体,在过渡期满后,将不再享受“两税”(房产税和土地使用税)减免,而且许多费用(包括居民生活费、福利费、公共事务开支等)因为没有合法凭证,无法在税前列支,造成集体经济税收负担加重。所以在全国许多地区出现了农民不愿意做市民的现象,因为“在政府所推动的城市化进程中,农民原来的安全条件很容易受到破坏,而满足其安全需要的替代方式却不易建立,甚至还没有被当成重要问题;农民在日常生活中很容易感到强烈的风险与转型不安全,包括经济不安全、社会不安全以及政治不安全等等”^[8]。并且撤村改制中出现的最大“非预期后果”是,产生新的改制公司“办”社区现象^[9],城中村仍然承担并履行大量本该转移给街道办事处与居民委员会的行政社会事务,管理体制的转变形式大于内容。

(二)级差地租与城中村的改造

在廉租屋等公共住房体系仍然没有着落,庞大外来务工人员的住房问题没有根本解决的时候,城中村改造的问题被推向了前台。

在改造的政策宣传过程中,城中村改造均被冠以民生之策、发展之路、文明之举,但有人对这样的改造运动提出了质疑,认为从当前各城市制订的城中村改造的目标来看到的却是“在城市化赶超思潮的影响下,地方政府不顾城市化内在规律的限制,盲目追求城市化水平的提高,不计成本、不顾社会制度与社会资源约束来推动城市化进程,诱发了大量的虚假城市化现象”^[10]。甚至认为“目前不少地方的城中村改造,正在借‘保民生’和‘建保障房’之名,行大肆商业圈地之实。亟需中央层面果断决策,制止这种做法”^[11]。

同样以广州为例,在2000年12月广州市政府曾第一次明确提出广州市城中村改造的目标,但是随之而来的因“消灭城中村”产生的各种社会冲突,又使地方政府领导人意识到,“城中村”的改造可能“需要一个很长的时间,有的可能要花一两代人的时间,并不是三年、五年、十年可以改造好的”^[12],使城中村的改造进程放缓。2004年广州市仍然启动了城中村改造有关立法工作,完成了《广州市城中村改造管理暂行规定》征求意见稿,并计划要在2010年亚运会之前彻底改造“城中村”,后来这一计划又做了调整。到2008年,广州市政府为深入贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—

2020年)》,推进了以旧城镇、旧厂房、旧村庄改造为主要内容的“三旧”改造工作,出台了《广州市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府[2009]56号),再次为广州市城中村改造提供了政策导向,制定了近、中、远期目标,并计划力争用10年时间基本完成全市在册的138个“城中村”的整治改造任务,其中52个全面改造的“城中村”要力争用3年至5年的时间基本完成改造任务。在改造过程中,广州市以及相关区政府对城中村的改造主要做了以下工作:一是在每年编制出让地块时,结合危旧房改造,优先考虑城中村改造地区,集中对该地区进行研究和从规划指标给予一定优惠,以吸引开发商对地块开发的兴趣;二是开发政府性项目,对一些具有一定文化底蕴的地区,规划为城市特色区域,并结合城市基础设施的建设将这些地区综合规划,以达到改造城中村的目的;三是配合市政道路的建设,拆除沿路两侧的城中村,有效提高周边地块的土地价值,以促进周边城中村的改造工作;四是进行属地改造,就是提出“一村一策”的思路,通过先试点再铺开,对138个城中村逐步改造。但实际的改造工作中,广州只确定了在亚运会开幕前要拆掉猎德、冼村、林和、杨箕、琶洲等9个城中村。

三 农民工被忽略的住房权与城中村的未来

“拥有适当住房是每个公民的基本民生权利”^[13]，“住房权是人权的基本构成部分，也是公民享有的一项基本社会权利”^[14]。《世界人权宣言》(1948年)、《公民权利和政治权利国际公约》(1966年)、《经济、社会及文化权利国际公约》都对这一权利进行了论述，中国虽然先后都签署了这些公约，但“我国历部宪法都没有规定公民的住房权”^[15]。“国际人权法范畴下住房权的提出并不是旨在对社会的高收入阶层和既有住房阶层的权利予以拓展，而是针对社会的(中)低收入阶层、尤其是那些排除于公共福利之外，依据自己的能力和收入依然难以改变现在或未来的一定时间内住宅状况的阶层作出的保障性允诺”^[16]。而“中国当前只有重视住房发展的房地产政策，没有以关注住房公平和帮助社会各阶层解决住房问题为依归的住房政策”^[17]。

直到2003年开始，随着“科学发展观”、“建设和谐社会”等理念的提出，中央政府才开始重视保障型住房的供应，2006年3月建设部公布了《廉租住房制度建设及实施情况一览表》，2007年8月，国务院发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，同年11月，建设部等九部委出台了《廉

租住房保障办法》，明确廉租房的保障对象为“城市低收入住房家庭”，但即使如此，这些住房保障政策主要还是针对拥有本城市户籍的居民。受制于二元户籍制度，超过2亿的进城务工人员的住房问题更是处于被城市政府忽视的境地。

“‘城中村’不是城市的毒瘤而是城市的伤口，不是进行简单的切割就能痊愈，而需要一个系统的社会工程来改造。”^[18]而这个系统的社会工程之一就是包括解放和落实进城农民工的住房问题，如果这个问题不能得到较好的解决，城中村改造只会是一种“头痛医头、脚痛医脚”的解决方式，固然通过改造能够获得市中心高级差地租的土地，抹掉繁华城市风景中的所谓“污点”，但是并没有真正满足庞大廉租房的市场需求，所以结果只会是“按下葫芦浮起瓢”，会在城市的更边缘地区产生新的“城中村”、“城边村”，同时将进一步加剧从2004年初中国沿海地区遭遇的“用工荒”。

四 结语：居不易，城中村且改且珍惜

2014年3月16日，由中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》中也提到了“大力推进棚户区改造，稳步实施城中村改造”，但与之相呼应的是同时提到了“城镇基本公共服务覆盖全部常住人口”、将“采取廉租住房、公共租赁住房、租赁补贴等多种方式改善农民工居住条件”。可是遗憾的是在具体的指标设定上，城镇常住人口保障性住房覆盖率仅能够从2012年的12.5%上升至2020年的“≥23%”。这说明，一方面，农民工作为常住人口，其居住权已经得到一定程度的承认，中央政府以及地方政府已经开始着手解决其住房问题，但另一方面，保障房“僧多粥少”的局面短时期内仍然难以得到改观。

以上状况和我国特有的国情相联系，虽然改革开放以来在扩展社会权利内容的诸方面取得了重要进展，譬如建立城乡最低生活保障制度、完善各项社会保险制度，建立全覆盖的社会安全网；但与此同时“我国公民的社会权利并没有建立在公民资格基础上，而是建立在身份、职业、收入等基础上”^[19]的情况并没有根本改观，受分税制财政体制和户籍政策的影响，城市政府对落实农民工群体居住权在内的社会权利积极性并不高；而农民工群体虽然人数众多，但组织化程度非常低，近似于是一个原子化的群体，这些年这一群体尽管围绕着自身权益进行了众多的抗争，但受福利文化的影响，其议题主要还停留在劳资矛盾上，拓展的议题则包括外来工子女上学

问题、异地高考等,根本没有拓展到居住权等问题上,所以在我国如何落实农民工群体的居住权问题上仍然存在着动力不足的问题。

在可以预计的将来,农民工等常住人口在居住上对城中村仍然有非常强的路径依赖。因此,在这样的背景下,虽然城中村最终将通过改造实现完全的城市化,但从目前农民工等常住人口的实际情况来看,城中村的存在仍然有非常强的现实合理性,所以城中村在城市中仍然将是一个中长期的存在,所以“居不易”,建议各城市政府对城中村“且改且珍惜”,要根据当地农民工等外来常住人口的实际情况,缓慢有序的推进城中村的改造消化工作,防止出现城中村改造的大跃进。

[参考文献]

- [1] 孙林. 地方政府推进赶超型城中村改造的动力机制探析[J]. 行政与法, 2012(5): 75-79.
- [2] 吴维平, 王汉生. 寄居大都市:京沪两地流动人口住房现状分析[J]. 社会学研究, 2002(3): 92-110.
- [3] 苏黛瑞. 在中国城市中争取公民权[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2009:68.
- [4] 魏立华, 阎小培. 中国经济发达地区城市非正式移民聚居区——“城中村”的形成与演进——以珠江三角洲诸城市为例[J]. 管理世界, 2005(8): 48-57.
- [5] 蓝宇蕴. 论城中村改造的社会基础——以广州市城中村为例的研究[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2007(2): 55-60.
- [6] 李津逵. 城中村的真问题[J]. 开放导报, 2005(3): 43-48.
- [7] 蓝宇蕴. 都市里的村庄——一个“新村社共同体”的实地研究[M]. 北京:三联书店, 2005:88.
- [8] 毛丹, 王燕锋. J市农民为什么不愿做市民——城郊农民的安全经济学[J]. 社会学研究, 2006(6): 45-73, 244.
- [9] 蓝宇蕴. 对改制公司“办”社区的思考——广州城中村撤村改制个案研究[J]. 社会, 2005(2): 78-92.
- [10] 李学. 行政扩张型虚假城市化现象的机制分析——委托—代理理论的视角[J]. 东南学术, 2006(2): 43-49.
- [11] 北京大学社会学系城市化及城中村研究课题组. 应立即停止城中村改造扩大化[N]. 南方周末, 2010-05-27.
- [12] 郑毅, 黄爱华, 戴谢. 广州改造“城中村”目标确定[N]. 南方都市报, 2000-09-06.
- [13] 李建立. 拥有适当住房是每个公民的基本民生权利[J]. 宏观经济研究, 2007(12): 3-10.
- [14] 朱亚鹏. 实现住房权利:中国的实践与挑战[J]. 公共行政评论, 2010(3): 71-90, 204.
- [15] 朱福惠, 李燕. 论公民住房权的宪法保障[J]. 暨南学报:哲学社会科学版, 2009(2): 118-122, 246.
- [16] 张清, 吴作君. 住房权保障如何可能研究纲要[J]. 北方法学, 2010(4): 48-60.
- [17] 朱亚鹏. 国外中国住房政策研究:述评与启示[J]. 学术研究, 2006(7): 67-72, 147.
- [18] 孙林. 对城中村性质与作用的再认识——以广州市为例[J]. 理论导刊, 2011(1): 69-71.
- [19] 郁建兴, 楼苏萍. 公民社会权利在中国:回顾, 现状与政策建议[J]. 教学与研究, 2008(12): 23-30.

Where Do the Urban Villages Will Go

——And the housing rights of migrant workers

SUN Lin

(Zhongkai Agricultural Engineering College, Guangzhou 510225, China)

Abstract: The urban villages as a unique phenomenon in the process of urbanization in China are a foothold of migrant workers in cities. At the beginning of the reform, the urban villages were formed due to the shortage of formal housing, and the migrant workers have to turn to informal housing market; Into the 1990 s, because of the management of the urban village itself and its vast differential rent of land reserves, the whole country was in a “GanChaoXing” urban village reform movement. The migrant workers didn't get enough attention for their housing right. “The new national urbanization planning (2014—2020)” insists on the direction of the urban village reconstruction, and at the same time establishes the housing development goals for permanent residents in cities and towns, but the target is still low, which determines the urban village as the city's main housing market will continue to exist for a long time.

Key words: the urban village; the migrant workers; the housing right