



基于群体需求差异的城中村改造推进思路研究

——以郑州市多个城中村为例

孙 梦

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘 要:城中村改造的顺利推进对于改善农民生活条件、缩小城乡差距、健康有序地推进城市化具有重要意义。通过对郑州市已经拆迁的多个城中村的原村民进行问卷调查和访谈,发现城中村改造推进过程中村民群体有着多样化的需求,包括生计需求、权利需求以及精神需求,最后提出不要仅仅依靠物质手段来推进城中村改造,要基于村民的真实需求来制定政策推进改造。

关键词:城中村改造;需求差异;精神需求

中图分类号: TU984.114

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 03-0116-05

116

一、引言

我国快速的城市化进程使我国出现了数量众多的“城中村”,城中村中混乱的社会管理,落后的建筑设施和粗放的土地使用给地方政府的治理带来极大的困难,成为制约我国城市发展的瓶颈。对城中村进行改造是政府治理的重要内容,也是推动城市化的应有之义,城市化水平提高不仅能够推动农村地区对土地资源的有效利用,而且能够带动城郊及城市周边农村的经济发展和文明进步,是实现城乡一体化的重要发展阶段,也是我国实现现代化的必经之路。稳步实施城中村改造是《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》的重要内容之一,关系到新型城镇化发展的速度和质量,对健康有序地推进城市化具有重要意义。随着城中村改造的不断推进和《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》的出台,学界各方对城中村改造的讨论和研究越来越多,并纷纷为推进城中村改造献言献策,讨论的焦点在于如何化解城中村改造过程中的各方冲突以及减少推进的障碍。

目前理论界和实践者对此问题的关注点在于协

调各相关主体在需求与利益上的矛盾和冲突,普遍强调经济利益的矛盾和均衡。李培林(2002)提出“在‘城中村’改造的博弈中存在着三方对弈者:政府、房地产商和‘村民’,他们有着各自的需求,‘村民’们的要求是在改造中保护他们的租金收益或对损失的租金收益给予补偿,房地产商的要求是在投资改造中至少获得平均收益,政府的希求是避免财政的压力和保证市场、社会的稳定。”因此,城中村改造的逻辑就是将这三方利益平衡。张侠、赵德义等人(2006)通过构建城中村改造中的利益关系框架,明确了各利益主体的合理利益,提出改造的逻辑在于明确政府角色定位、建立利益相关者参与及权利保障机制、创新征地制度和安置方式。张晶(2008)运用博弈论对城中村改造中政府、开发商、村民的三方博弈过程进行研究,并构建出效用函数对参与主体的利益冲突进行分析,提出了一个基于三方博弈模型的城中村改造策略,即在村民支持的基础上政府介入并承担改造费用,原则上不鼓励开发商介入改造。对于经济利益冲突之外的其他矛盾,我国学者也进行了初步探索和研究,赵珊珊(2012)的研究考虑到了经济层面,组织管理层面和社

收稿日期:2017-05-02

作者简介:孙梦(1992-),女,河南郑州人,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:地方政府治理。

会文化层面等多个层面的利益分配问题,分析研究政府在解决城中村改造的问题时的行为选择,提出了政府在机制建设中平衡各利益主体关系的四种方式:一是“完善城中村改造的管理机制”,引入多中心治理;二是“完善公共政策的相应机制,提高政府的行政能力”;三是“完善城中村改造的土地流转及开发商改造退出机制”;四是“加强相应制度建设,逐步转变村民观念”。因此城中村改造首先是一个多方利益协调的过程,是不同价值观念在城市发展过程中一个重新认可的过程,是一个由各级政府政策指导,原村集体经济实体和村民共同参与、协商和实践的过程”。这些研究都从政府的视角出发,立足于政府治理,研究结果和政策制定都更注重城中村改造中利益的协调,尤其重视经济手段对推进城中村改造的作用。

由此看来,较少有城中村改造的文献关注到不同村民群体的多样性需求,尤其是精神需求,较少以村民为立脚点来研究居民需求得不到满足所引起的不适和问题。那么,问题就在于经历着或经历过城中村的村民是否存在不同的需求呢?而这些不同的需求是否得到满足了呢?因此,本文将以郑州市中原区已经拆迁的多个城中村为例,通过对城中村改造群众进行问卷调查和访谈,发现城中村改造推进过程中城中村村民群体有着多样性的需求,主要表现为物质需求,权利需求和精神需求,文章最后提出不要仅仅依靠物质手段来推进城中村改造,要基于村民的真实需求制定政策推进改造。

二、郑州市城中村改造的基本情况

(一)郑州市城中村改造的历程

20世纪80年代末,随着城市化进程加速发展,城市用地急剧膨胀,便通过征收周边农村的土地获得扩展的空间,在此过程中农村土地逐步被蚕食,大量实行集体所有制村落被城市建设用地所包围,在这个过程中,一些村庄已经被纳入城市规划区,但其居住区域、建筑景观、居住人员和社会关系等没有发生较大的改变,且未有机参与新的城市经济分工和产业布局,这样形成的社区就是城中村。至20世纪90年代中后期,“城中村”已经成为我国城市化进程中普遍存在的现象。

而伴随着城中村出现的社会和环境等方面的问题日益成为影响我国城市健康和谐发展的难题,严重影响该区域的城市化进程,制约着城市的发展。因此,我国各个城市相继开始对城中村进行改造,按计划将这些城中村拆除重建重新规划,以实现改善人民生活条件,集约使用土地资源以及优化城市面貌的目标。作为河南省省会的郑州市也存在着大量的城中村,且数量众多的城中村给郑州市的城市管理和发展带来了极大的困难和阻碍。如今,城中村改造在郑州市也已成为了一个普遍现象和热门话题,郑州市的城中村改造节奏越来越迅速,办法越来越规

范,并逐渐形成了自己的城中村改造模式。

2003年9月《郑州市城中村改造规定(试行)》的出台,标志着郑州市政府正式将城中村改造提上政府议程,自此,郑州市政府不断出台相关的政策文件以快速高效地推进城中村改造工作。经过十多年的不断实践和探索,郑州市出台的关于城中村改造的政策文件内容不断丰富和完善,其内容主要是关于城中村改造的模式、相关的土地问题、相关的财政问题和对村民的补偿安置等。在政府政策的指导下,郑州市的城中村改造不断探索实验,步步推进。2012年7月,郑州市有20个城中村(组)获市政府批准实施改造,至此,郑州市已批准改造城中村(组)总数达119个。根据资料显示,2015到2017三年内郑州市是计划启动城中村改造项目57个。在政府一系列政策的推动下,郑州市的城中村改造的确已经取得了一定的成果,城镇化率逐步上升。但是在急剧的城中村改造推进中,不管是政策形成过程中还是拆迁改造过程中城中村改造群众都处于被动的地位,因此,在拆迁过程中总是产生矛盾,发生冲突,甚至有钉子户与相关部门对峙或发生群体性事件。虽然目前郑州市的城中村改造推进的速度极快,但在推进质量上却有所欠缺,城中村改造群众对拆迁改造仍心有不满意。因此,我们需要站在城中村改造群众的视角去分析他们的需求以及城中村改造中存在的问题,从而提出推进城中村改造的新思路。

(二)被调查的村民群体的基本状况

本文所用的案例材料是基于2016年2月份和8月份对中国河南省郑州市的多个城中村所进行的实地研究。实地研究的主要目标在于确定城中村改造过程中村民的群体的实际需求,从而为城中村改造的推进提供新的思路和建议。调查包括访谈和问卷两种方式,调查时间为2016年3月和2016年8月,调查对象是郑州市的五个城中村,其中包括两个已经改造完的城中村和正在改造过程中的三个城中村,然后在每个村中随机抽取家庭,并对该户中的一到两名成年居民作为问卷调查的对象,对其进行访谈和问卷调查,问卷共发放120份,其中有效问卷110份,在调查的群体中,年龄在30岁到50岁之间的人占了59%,50岁以上的占11%,30岁以下的占30%,其中30到50岁之间的一般是家中的决策者,也是家庭的主力,40岁左右的人家庭负担重,但社会竞争力差(图1)。

三、城中村改造过程中群体需求分析

城中村改造的目标通常有以下五个方面:第一,农民身份发生变化,城中村的村民转变为城市市民;第二,村庄土地性质发生改变,集体所有的土地转变为国家所有;第三,行政管理体制发生改变,管理体制由村委会转变为居委会;第四,经济体制改变,原来的农村集体经济体制转变为城市股份制经济实体;第五,城中村的物质形态由都市中的村庄转变为

城市社区,这些全方位的改变从身份、职业、社会关系等多个方面改变了村民现有的生活状态,迫使村民开启“全新”的生活。面对“全新”的生活环境,村民内心自然会产生很多需求以保证生活的继续。根据调查显示,村民关于拆迁和回迁有多件关心的事,包括补偿标准是否兑现,子女教育,就业和收入,交际和邻里关系等等,其中补偿标准和是否兑现高达 100%(图 2)。

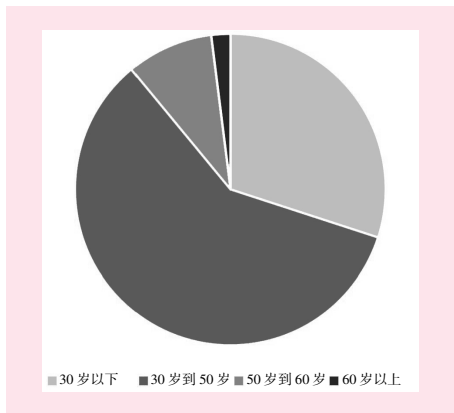


图 1 村民年龄分布图

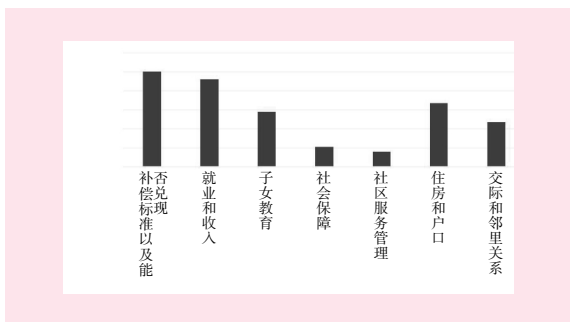


图 2 村民最关心的事

我们可以将这些群众关心的事理解为其内心的需要,笔者将村民的需求分为生计需求,权利需求和精神需求三大类。

(一) 生计需求:对生计的担忧和物质生活的追求

需求主要指对食物、水等用以维持生命的以及保证生理需要得到持续满足并带给我们安全感的事物的追求,即我们通常所说的衣食住行。在城中村改造过程中,大量农民原有经济来源切断,失业后再就业也面临重重困难。首先,土地被征用导致的失业。农民土地以及村庄周围土地被征用,农民失去农用地和居住地,不能再以务农为生,曾经的收入来源被切断,因此,村民在面临城中村改造时十分关注土地征用补偿、房屋拆迁补偿、过渡费发放等经济问题,被访谈者 3 号对这些问题表达了深深的担忧:

地给你收光了,以前呢,不变成市民的话,最起码还有那二亩地了,租给别人一年你有还点儿吃的。给这样,一天不打工,一天不挣钱,啥都没有。你像以后一算下来,物业费、水电、这管理费那管理费都出来了,一月你不干活儿光给他交这费那费,一年算下来你算算得给他交多少钱。

拆迁以后等于说啥都没有了,卖房了就有钱花,不卖房就某钱花,虽然给了过渡费,这三年你可以啥也不做,有过渡费可以花,这三年生活过得怪有滋有味,但三年以后要是回迁了的情况下,你房子需要装修不需要,给的过渡费这几年也花完了,装修钱谁给你拿,装修还是某钱,还得卖房,装修完以后,你有能力的前提下你去打工挣个钱,你要没能力呢,像这五六十、六七十的老头老太太,可以说是还不胜没拆迁,他拆迁了以后还是个穷光蛋,那可以说是,那过的日子就可想而知了。

其次,村集体企业以及村周围的企业搬迁导致的失业。随着城市发展和工业化,越来越多的企业选择在郊区等地价便宜的地方建造工厂,因此这些城中村周围分不了很多企业工厂,这些工厂吸纳了附近村庄的大部分劳动力,解决了城中村青壮年劳动力的就业问题。城中村改造时,在村庄集体土地上建立的工厂和企业也要被迫搬迁,有的直接撤厂,有的搬迁至更远的地方,从而导致大部分原工厂员工失业。在调查访谈中发现,该地区大多数人在拆迁前后都被迫换了新工作或由于厂址的搬迁而被迫离家,例如被访谈者 5 号对其父亲工作的描述:

原来村子里面还有周围都有工厂企业,都可以就业,现在拆了之后工厂也都拆了。像我爸原来就在村子里面上班,多方便,现在拆了之后,他的工厂就近也找不到合适的位置了,就只好搬到原阳去了,新乡那边一年就回不了几次家了,他上班跟着厂过去了,这家人总不能都过去吧。如果他不跟厂走,那就只能再找工作,再找工作又要重新开始。

巨大的失业人数面对极少的就业机会,使该地区村民时常考虑自己家庭的生计问题,这些村庄已经被拆迁的村民谈及城中村改造,谈及拆迁,总是离不开“补偿少”、“过渡费不够”、“物业费很难”等话语,迫切地表达其经济需求。

根据调查结果可以发现,村民文化水平普遍较低,因此拆迁后的失业率较高,43%的人无业,正式员工占总人数的 15%,在有工作的居民中绝大多数从事体力劳动,工作非常辛苦且报酬低。他们所从事的职业大多数是社区清洁工、保安、工厂临时工人、司机、小商小贩、等(图 3)。

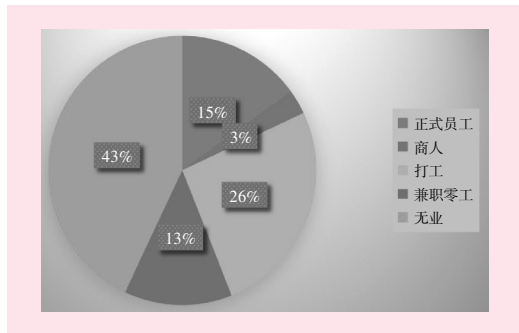


图 3 村民职业分布图

在城中村改造中,村民完全失去了耕地,不能再像以前一样靠出租自建房收取租金,村周围的工厂也拆走,主要收入来源被切断,文化水平不高的村民成为没有市场竞争力的社会弱势群体。在城市门槛不断提升的基础上,如何增加村民的就业机会,使他们在转制后不会成为城市新的贫困人口成为了当务之急。

(二)权利需求:对政治权利的追求

在调查中,很多村民反映没有话语权,在城中村改造前期改造政策的制定缺乏民意参与。虽然我国农村实行村民自治,但是在拆迁过程中村民会议和村民代表会议等职能缺失,不能真正代表广大村民的意志。在各村庄中,都存在一些掌握该地区优势经济资源和社会资源的致富能手、乡村精英,他们占据着村委会的主要职位,例如村党支部书记、村委会主任等,或是村办企业及集体经济组织的负责人,在带动村内经济发展的同时也掌握着该村的公共权力。与此同时,没有掌握社会资源的普通村民政治参与机会较少,也缺乏政治参与主动性。这种情况下,村内事务的决定权不在广大村民手中,而是掌握在部分村干部手中。因此,在郑州市中原区拆迁过程中,关于拆迁方案和赔偿方案的确定存在着很多矛盾冲突,村民提出的异议意见往往被忽视,村民缺乏话语权。

(三)精神需求:对以往人际交往的怀念和对丰富精神生活的追求

中国的传统村落一般是依靠血缘关系和地缘关系而形成的,具有血缘关系的一个或多个家族构成了一个村落。由村落转化来的城中村社区中同样也存在血缘关系与地缘关系的结合,人们的社会关系仍以初级关系为主,主要是以亲戚和邻居为主要的社会交往对象,从而形成对宗族和村社比较依恋的社会交往格局。在郑州市Z区S村长期以来村民们的人际交往以血缘和地缘为主,他们不愿意离开自己世代生活的土地,不愿意远离自己的亲戚和邻居,因此,很多村民在拆迁宣传期间对拆迁改造持反对态度,而在拆迁后也会依然留恋原来村内的熟人社会关系并存有对拆迁改造的不满,在被访谈人中有很多人都表示了这种想法,他们认为拆迁了就“找不到家的感觉了”,他们依然对搬迁表示遗憾,“不想搬离自己的故土,你想想扎根都在这儿呢,哪会搬那么远去住,谁都不愿意搬那么远。虽然房子是拆了,那也不愿意离开这个地方,这附近实在是没地方住了”,他们依然怀念曾经的邻里关系,正如被访谈者C所说“以前各家各户亲近,现在都见不着了,回迁以后也不知道邻居是谁了,都没话说了”。城中村改造群众他们怀念曾经的朋友圈,内心渴望拥有归属感,这就是他们的社交需求。

由于搬迁的影响,拆迁前后村民的娱乐方式发生了较大的变化,反映了其精神生活的改变,在拆迁以前,由于亲戚朋友居住得比较近,所以聚会是村民的主要娱乐休闲形式,除了聚会这一形式,变化比较

大的还有看电视、逛商场和打牌,这三项的人数都剧增(图4)。由于拆迁,村里的活动中心不复存在,以前几位戏友相约唱戏的场景已难以再见。

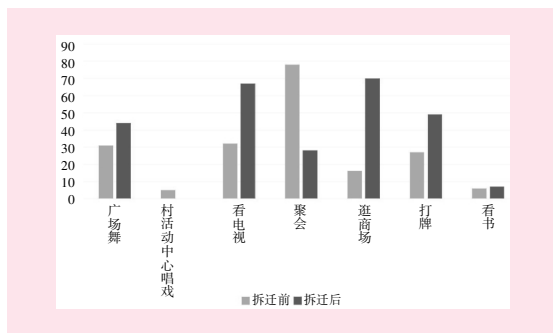


图4 拆迁前后村民娱乐休闲方式对比图

改造拆迁后,绝大多数村民会选择在原村庄周边的,亲戚多,生活习惯和生活方式相似的地方租住。很多村民满足于现在的生活,不愿走出自己生活的圈子,也不愿意主动和城市居民进行交流,不愿意主动走向城市,不愿意关心城市和社区事务,因为他们无法克服自己保守自卑的情绪,认为自己得不到城市的接纳和认同,就像被访谈者C所说,“户口他是把咱们农民户口转变成城镇居民了,但是想进去也进不去,学历什么的在那儿搁着呢,进到市里面人家市里面的人还不接纳你呢,人家觉得你还是农村来的。”这种自卑情绪正好验证了他们对尊重的需要,他们内心也是渴望得到认可和尊重的。

四、城中村改造推进思路的思考与反思

本文通过对郑州市中原区多个经历改造的城中村村民进行访谈,力图对村民的多样化需求进行梳理并提出推进城中村改造的新思路,本文基于郑州市的研究有一定局限。

首先,面对城中村改造带来的冲击和改变,村民首先担心的还是生计问题,所以村民的物质需求和经济需求必须重视,这是政府目前最经常使用的城中村改造推进思路。根据市场经济的要求,建立让被征地农民满意的土地征用补偿和房屋拆迁补偿的标准,适当提高征地补偿标准,为农民提供基本的经济保障。不断完善拆迁安置制度,实现征地、拆迁、安置同步进行,让农民没有后顾之忧,对拆迁改造工作给予支持,加速农民市民化进程。同时要完善拆迁改造的相关配套制度,建立农村劳动力技能培训就业机制。城中村改造后会出现大量的剩余劳动力,很多由于自己的技术水平不足无法实现就业,政府要开展职业技能培训,提高农民的职业技能,并制定出台一些支持农民就业的政策,促进这些失去土地的劳动力再就业。通过社会保障和技能培训保证村民的基本生活,使其没有生计之忧。

其次,拓宽村民的政治参与渠道,保障其政治权利,满足其权利需求。一方面,在征地过程中,要保证农民的知情权和话语权,让农民参与其中。另一方

面,拓宽已获得市民身份的准市民的政治参与渠道,保障其政治权利,例如选举权和被选举权。

最后,在满足城中村改造群众的经济需求的同时,要关注他们的精神需求。现在城中村的村民对精神情感的需要越来越强烈,但目前这种需要与政府和社会所能提供的却存在的矛盾,而要破解这个矛盾,就要求政府和国家、相关机构以及我们的社会,能够站在村民的角度,理解他们,尽量满足他们的精神需求和情感需求。安置小区分配要征集群众意见,尽可能形成良好的邻里关系,完善社区内的文化设施,例如居民文化活动中心,休闲广场等等。政府和社会应该从城中村改造群众的视角出发,基于村民的真实需求来推进城中村改造。

参考文献:

- [1] 郑州市人民政府.郑州市城中村改造规定(试行)的通知(郑(2003)32号)[Z].2003.
- [2] 郑州市人民政府.关于印发进一步规范城中村改造的若干规定的通知(郑政文[2007]103号)[Z].2007.
- [3] 郑州市人民政府.关于<郑州市人民政府关于进一步规范城中村改造的若干规定的通知>的调整补充意见(郑政文[2009]326号)[Z].2009.
- [4] 郑州市人民政府.关于印发郑州市城中村改造管理办法的通知(郑政文[2011]258号)[Z].2011.
- [5] 郑州市人民政府.关于支持新型城镇化建设的指导意见(试行)(郑政文[2012]244号)[Z].2012.
- [6] 郑州市人民政府.关于加快实施郑州市新型城镇化建设三年行动计划的通知(郑政文[2012]245号)[Z].2012.
- [7] 李培林.巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J].中国社会科学,2002,(1).
- [8] 王春光.农村流动人口的“半城市化”问题研究.社会学研究[J],2006,(5).
- [9] 袁伟.我国城中村改造模式研究[J].华东经济管理,2012,(01).
- [10] 周杰,阳建强.“城中村”更新改造的模式[J].城乡建设,2004,(12).
- [11] 袁伟.郑州市城中村改造模式研究[J].中州大学学报,2010,(02).
- [12] 王涛.西安市城中村改造模式及对策探讨[J].人文地理,2008,(4).
- [13] 马航.深圳城中村改造的城市社会学视野分析[J].城市规划,2007,(1).
- [14] 吴志刚,周素红.城中村改造:政府、城市与村民利益的统一——以广州市文冲城中村为例[J].城市发展研究,2005,(2):48-53.
- [15] 张侠,赵德义,朱晓东,等.城中村改造中的利益关系分析与应对[J].经济地理,2006,(3):496-499.
- [16] 张晶.城中村改造中参与主体的博弈分析与对策研究[J].改革与战略,2008,(4):82-86.
- [17] 赵姗姗.城中村改造:利益博弈中的政府行为选择——以郑州市为例[J].山东农业大学学报(社会科学版),2012,(4):30-34.
- [18] 闫小培,魏立华,周锐波.快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例[J].城市规划,2004(3):30-36.
- [19] 魏立华,闫小培.“城中村”:存续前提下的转型——兼论“城中村”改造的可行性模式[J].城市规划,2005,(7):9-13.
- [20] 廖东岚,林蓉蓉.城中村改造中的拆迁补偿研究——以猎德村为例[J].经济研究导刊,2011,(22):131-133.
- [21] 孟祥林.城中村改造中的拆迁补偿问题与居民安置对策调查分析[J].河北科技大学学报(社会科学版),2011,(1):22-26.
- [22] 唐鸣,邓维立,张丽琴.“城中村”改造中的土地征收和房屋拆迁:操作层面的问题分析与对策建议——以H市为个案[J].当代世界社会主义问题,2012,(1):3-18.
- [23] 陈晓莉.村改居社区及其问题:对城中村城市化进程的反思与改革[J].兰州学刊,2014,(03):126-132.

[责任编辑:张磊]

A Study on the Way to Promote the Transformation of Villages in Cities Based on the Difference of Group Demand—A Case Study of Several City Villages in Zhengzhou City

SUN Meng

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: The smooth progress of the transformation of villages in the city is of great significance to improve the living conditions of farmers, narrow the gap between urban and rural areas, and promote the urbanization in a healthy and orderly manner. Through the questionnaire survey and interviews of the original villagers in the villages in Zhengzhou City which have been demolished, it is found that the villagers' groups in the process of urban village renovation have diversified needs, including livelihood demand, rights demand and spiritual demand. Finally, to promote the transformation of villages in the city not only needs material means, but based on the real needs of the villagers to develop policies to promote transformation.

Key words: urban village transformation; demand difference; spiritual demand