

城中村为何有差异

—— 区分同城差异与异城差异

何力武 刘骥

摘要 城中村的差异是影响城中村改造效果的前置因素。与主要消费中心的交通距离、产业传统、村干部的个人能力、城市政府相关领导人及村干部的理念是造成同城差异的主要因素。各地政商模式、村庄内在的组织结构、城市发展的历史时机与路径依赖、央地互动的历史制度与理念、地方政府对土地财政的依赖程度是造成异城差异的主要因素。

关键词 城中村 同城差异 异城差异

作者何力武，中山大学政治与公共事务管理学院 / 中国公共管理研究中心 / 粤港澳发展研究院副研究员（广东广州 510275）；刘骥，中山大学政治与公共事务管理学院副研究员（广东广州 510275）。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)07-0080-10

在近三十年中国的城市化过程中，数量庞大的城中村在城市不断扩张的包围圈之中形成了。更值得研究者探寻的是，不同城市甚至同一城市的城中村在方方面面都存在显著的差异。我们尝试通过比较广州市天河区的几个代表性城中村，对比广州和国内其他城市城中村的发展情况去解释造成这些发展差异的主要因素。

一般而言，城中村的差异可划分为静态差异和动态差异两方面。静态差异主要是按照城中村特征变量的分布情况对其进行分类描述，不管是作为因变量还是自变量，都需要先描述和测量，再将其作为案例分类的依据。动态差异主要是指城中村改造或改制的动态过程及结果的差异。而只有先对静态的差异作出比较，才能对改造与改制过程中的动态差异作出鉴别，才能给出切实可行的改造方案。^① 所以，本文的研究首先聚焦于城中村静态差异的辨识及解释。

当前对城中村差异的研究要么只研究单一案例、缺少比较^②，要么不加控制地作一些国内或国际横向比较^③，要么不分层次与组别地只是简单罗列特征^④，大都缺乏对背景变量的控制、缺乏对变量层次和结构的界定。为实现对背景变量的控制，我们以“城中村是否地处同一个城市空间”作为划分组间和组内的标准。因为无论根据历史逻辑还是直观感受，不同城市因先天禀赋和历史发展所形成的差异都是分辨城中村差异最重要的背景变量。

① 何力武、刘骥：《城中村改造：历史起源及行为者分析》，《中国行政管理》2017年第3期。

② 刘梦琴：《城中村产生与延续机理的制度分析》，《广东社会科学》2010年第3期；蓝宇蕴：《都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究》，《中国社会科学》2005年第2期。

③ 谢志岩：《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》，北京：中国社会科学出版社，2005年，第55—68页。

④ 李俊夫：《城中村的改造》，北京：科学出版社，2004年，第24—52页。

一、城中村的概念与特征分析

就字面而言，城中村就是城里的村。从民间到学界、媒体、政府，这一概念的形成是一个约定俗成的过程。在知网可以查询到的最早谈及“城中村”的文章是1993年7月发表在《乌鲁木齐职业大学学报》上不足一个页面的观点摘录，并未署名。观点的核心立场是从城市角度出发，担忧流动人口的大量涌入，形成具有“地方病”的流动人口聚居区，从而提出“城中村”成了“城市之癌”，形成大量社会问题。^①到了1999年，受全国小城镇发展战略讨论氛围的影响，有学者开始在全国性学术刊物中以“城中村”为题发表带有分析性的文章^②，而政府文件、媒体等则在2000年左右开始广泛使用“城中村”这一表述。^③在形成统一表述之前，学界还曾使用过“都市里的村庄”“都市村庄”和“城市里的乡村”等表述。^④厘清概念背后的延伸定义，有助于比较不同研究者的工作背景与理论立场，从而更深入地理解各学科对城中村的变量偏好和政策倾向。

最早注意到城中村的是城市管理者和政策制定者。他们明确地将城中村的出现归结为城市化进程中所遇到的政策问题，并普遍从各种政策不配套的角度对城中村的形成原因进行分析。^⑤

学界的不同学科则按照各自的理论偏好关注城中村的不同侧面。在地理学领域，张建明的博士论文开启了对城中村的系统性研究^⑥，但最初提交的论文版本里所用的标题还是“都市村庄”，而等到2003年，出版博士论文时则将题目调整为《广州城中村研究》。与城市规划实践最相近的人文地理学研究凸显了对城中村外部景观和空间形态的关注，同时从提高土地利用效率的角度提倡对城中村加以改造。^⑦经济学则偏向从产权制度模糊和流动人口居住需求来深化城中村的内涵。^⑧社会学有着更宽广的学科视野，偏向从社区比较和社会网络的角度来界定城中村的特征，强调城中村的过渡社区、村落单位制和都市村社共同体等属性，强调社会转型过程中城中村作为传统组织和社会网络的“承上启下”作用。^⑨

也有学者以更综合的视角来界定城中村的概念。2004年，谢志岩从外部形态、土地关系、房屋建筑、城乡二元体制、产权制度、区位和社区特征、地域特征这七个角度对当时国内已有的城中村概念进行分类整理，并认为“这些定义，都揭示了城中村的某些特征，但都存在一定的片面性，没有深入全面地揭示城中村的实质，也难以概括城中村的普遍情况”。随后，他基于城乡差异的视角认为，城中村是急剧城市化过程中，在城市范围内原农村居住区域（包括土地、房屋等要素）、人员和社会关系等就地保留下来，没有机会参与新的城市经济分工和产业布局，仍然以土地及土地附着物为主要生活来源，以初级关系（地缘关系和血缘关系）而不是以次级关系（业缘关系和契约关系）为基础形成的社区。^⑩由此可见，城中村存在的最根本原因是城市化过程中原有农村没有瓦解的地缘和血缘结构。但根据我们的调研，城中村一直积极地参与城市发展的经济分工和功能布局，并为城乡协调发展作出了独特的贡献。

最能囊括各个学科的关注点且相对简短的定义是：城中村是被城市发展侵蚀、自身结构正在发生变化

① 《中国流动人口忧思录》，《乌鲁木齐职业大学学报》1993年第7期。

② 蒋尊玉等：《村镇现代化规划建设认识与实践——深圳市龙岗区村域规划建设经验调查》，《管理世界》1999年第3期；房庆方等：《城中村：我国城市化进程中遇到的政策问题》，《城市发展研究》1999年第4期。

③ 《中共广州市委、广州市人民政府关于加快村镇建设步伐，推进城市化进程的若干意见》，穗字〔2000〕17号。

④ 其中“都市里的村庄”这一说法来自西安电影制片厂1982年所拍摄的电影，当时在全国有广泛的影响；“都市村庄”则可追溯到张其鸣先生1936年发表在《地理学报》上的综述性文章《近二十年来中国地理学之进步（三）》；敬东：《“城市里的乡村”研究报告——经济发达地区城市中心区农村城市化进程的对策》，《城市规划》1999年第9期。

⑤ 杨安：《“城中村”的防治》，《城乡建设》1996年第8期；郑健：《“城中村”问题及对策》，《当代建设》1997年第8期；周复多：《“都市里的村庄”应及时撤村建居》，《城市规划通讯》1998年第12期；房庆方等：《城中村：我国城市化进程中遇到的政策问题》，《城市发展研究》1999年第4期。

⑥ 张建明：《广州都市村庄形成演变机制分析——以天河区、海珠区为例》，中山大学博士学位论文，1998年。

⑦ 李钊：《“城中村”改造途径的思考》，《安徽建筑》2001年第3期；李俊夫：《城中村的改造》，北京：科学出版社，2004年，第4页。

⑧ 姜崇洲、王彤：《试论促进产权明晰的规划管制改革——兼论“城中村”的改造》，《城市规划》2002年第12期；刘梦琴、傅晨：《城中村：一个特殊的三农问题》，《湖南农业大学学报》2008年第4期。

⑨ 周大明：《论都市边缘农村社区的都市化——广东都市化研究之一》，《社会学研究》1993年第6期；蓝宇蕴：《城市化中一座“土”的“桥”——关于城中村的一种阐释》，《开放时代》2006年第3期。

⑩ 谢志岩：《化解城市化进程中的城中村问题》，《特区理论与实践》2003年第8期。

的村落。^①这个定义的内涵可拓展为如下三点：第一，城中村是在城市与乡村互动中形成的，因此城中村的发展是不断变化的动态过程。第二，城市是主动的，乡村是被动的。城市之所以主动，是因为以工业化为核心特征的现代化的发展源头是城市；乡村整体上虽然是被动的，但也展现了不同类型的响应、忍耐与抵抗。^②第三，此处的结构既包括地理位置、空间形态，又包括经济产业、政治治理、社会组织方式。因此，不同学科可在此定义上发展各自关注且擅长的变量含义，并选取不同的结构变量进行赋值，从而进一步细化各自学科范畴下的城中村定义。

不同学科对城中村的不同概念界定，一方面源于各个学科的理论视野分歧，另一方面也与不同学科进入城中村研究的时机有关。到目前为止，城中村研究大体可划分如下三个阶段：第一阶段是现象研究阶段，主要澄清概念、总结特征、开展类型学划分、探讨形成机理，以地理学和社会学为主，偏向于宏观、定性的描述研究；第二阶段以城中村改造为目的，重点针对某方面问题进行原因剖析和解决方案阐述，并探寻具有实践价值的政策手段和市场动力，主要以经济学、城市规划学、公共管理学为主，属应用性研究。第三阶段，则将城中村自身整体作为分析单元，认为城中村是个综合性的复杂系统^③，全面关注其所承载的社会经济意义，试图调用多学科的知识评价其在城市发展中的利弊^④，并主要从制度和理念的视角去理解现状成因和发展趋势。^⑤这一阶段有多个学科参与，同时也伴随着政策实践者与研究者的密集互动。

最初的城中村特征分析往往是研究者基于其所观察到的城中村与自身对城市社区或传统村落的想象进行比较，从而提炼并归纳相应特征。从理论逻辑来看，城中村的特征分析是概念阐述和案例比较的桥梁。因为一方面特征分析是对抽象概念的延伸，确认其特定的研究视角和分析层次；另一方面则可以从各个侧面总结出一些变量，作为后续比较研究的理论基础。

相比于城市社区和原始村落，城中村的特征如下：（1）建筑形态方面，与传统村落相比，突出表现为建筑密度大、楼层相对较高；但相对于城市社区，建筑容积率又偏低。^⑥（2）人口聚居方面，以混居为主，外来人口没有“根植性”，基本是处于暂住性状态；但从流动人口聚集情况的历史变迁来看，正在逐步走向有序化。^⑦（3）土地方面，集中体现为地块在空间上呈现为破碎化，土地构成原型对城中村现状有着重大影响，村民与政府就土地产权形式存在认识差异和争议。^⑧（4）经济方面，主要体现为集体经济实力强大，非农产业发达，农民基本上不务农，从事非农产业，经济收益多元化，物业出租收入地位突出，出租屋经济繁荣。^⑨（5）社会治安方面，村民与外来人口之间形成二元分割，上世纪末本地年轻人黄赌毒较为普遍，无业外来人口较容易从事偷骗抢等犯罪活动。^⑩

另外，还有不少学者关注城中村原村民城镇化组织方式（都市村社共同体）的独特性以及外来流动人口阶层分化和人际互动模式的独特性。^⑪

这种梳理特征的研究方式是从城中村的各个侧面入手，只分析了表面现象的局部，缺乏系统抽象的整合。^⑫从认识演进的角度来看，特征分析存在两方面的问题：一是没有依据研究对象的整体性特征构建相对完整的分析框架，因此没有办法展示各个特征之间的相关关系或因果关系，所以显得零散、不成体系；二是仅作罗列研究，就会出现遗漏关键项的情况，比如上述的城中村特征分析就没有关注到城中村相对独特

① 李立勋：《广州市城中村形成及改造机制研究》，中山大学博士学位论文，2001年。

② 詹姆斯·C. 斯科特：《弱者的武器》，郑广怀等译，南京：译林出版社，2011年。

③ 孙梦水：《基于复杂系统理论的“城中村”发展研究》，中国农业大学博士学位论文，2013年。

④ 闫小培等：《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》，《城市规划》2004年第3期；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》，《规划研究》2005年第7期。

⑤ 黄全乐：《乡城：类型—形态学视野下的广州石牌空间史》，北京：中国建筑出版社，2015年。

⑥ 马航、王耀武：《深圳城中村的空间演变与整合》，北京：知识产权出版社，2011年，第87—91页。

⑦⑧ 张建明：《广州城中村研究》，广州：广东人民出版社，2003年，第159—160、162—163页。

⑨ 黄全乐：《乡城：类型—形态学视野下的广州石牌空间史》，第14页。

⑩ 王如渊：《深圳特区城中村研究》，成都：西南交通大学出版社，2004年，第58—59页。

⑪ 唐灿、冯小双：《“河南村”流动农民的分化》，《社会学研究》2000年第4期。

⑫ 孙梦水：《基于复杂系统理论的“城中村”发展研究》。

的政治现象：激烈的选举竞争、紧密的上下级政府互动、官员私人的利益捆绑和独特的政商关系。而产生这两方面问题的共同根源在于没有明确的问题意识：不聚焦就难以区分现象背后诸多因素的层次，也就难以构建清晰的因果机制。所以，下文将区分组内和组间来界定被解释变量、解释变量以及背景变量之间的结构关系，并尝试关联起来构建初步的因果解释机制。

二、同城城中村的差异

目前关于同城城中村差异的认识，主要集中于城中村类型划分研究。这其实只是考察同城城中村差异的一种方式，逻辑上还有其他三种方式：（1）最直接的方式是两个或多个城中村的比较研究，但目前还未见到这方面的研究成果，相关表述只是散见于城中村改造模式比较研究中对改造对象背景情况的介绍，而且一般是采取逐个案例逐一介绍的方式，没有基于社会科学方法论的控制性比较。^①（2）城中村的特征总结，正如前文所述，特征分析的内在逻辑其实是基于城中村与城市社区和传统村落的比较。（3）单一城中村的案例研究，其中一般会有个案发展特点的总结，如周大鸣和高崇对广州南景村都市化历程的研究。^②

研究一个新生事物的早期阶段，学者们倾向于强调研究对象的独特性。即使是面对多案例，学者也倾向于总结共同特征。随着研究成果的积累，就会深入到研究对象的内部，关注内部存在的各种差异。就城中村而言，我们为什么要关注差异？简而言之，如果不关注差异、不能找出导致差异的原因，就难以确认影响城中村发展的关键变量，也难以对城中村的未来提出合乎逻辑且规范价值清晰的政策建议。

在进行分析差异之前要先明确分析对象、分析层次和比较内容这三个要素。

首先，明确分析对象和分析层次。本部分的分析对象是同城城中村的差异，且将分析层次确定为行政村，并不是多个城中村在空间聚集方面的差异或是同一城中村（行政村）内部各个自然村或村社小组的差异。

其次，明确比较的内容。各个城中村主要在哪些方面存在差异？通过访谈众多实地考察过城中村的 researcher，发现大家具有相对一致的认识过程：一进入城中村现场，首先会关注到物质层面的差异，如建筑形态、空间布局、道路及其他基础设施状况等；随后才会深入到对社会活动的观察，会注意到商业形态、居住模式、生产模式、集体经济实力等方面的差异；最后才有可能探究社会现象背后的政治与社会结构，即组织结构、治理模式等。同城城中村差异的研究遵循同样的认识过程。早期同城城中村差异研究仅关注物质形态和社会活动这两方面。以两个代表性成果为例，张建明在构建同城城中村比较的指标体系过程中，借鉴城市社区研究的框架，同时结合城中村是“村”的特征，主要关注人口、经济、社会和土地四个方面，其中人口进一步细分为人口变动、年龄结构、文化程度；经济包括总体概况、经营形式、行业结构和收入结构；土地方面细分为土地利用、耕地和农产品；社会方面主要用来描述其城市化程度，选取了用地结构、公建市政设施等指标。一开始列出了 147 个指标，最后经过相关分析等调整，留下了 82 个具有鉴别意义的指标。^③从研究结论来看，张建明止步于不同变量之间的数值差异，类型划分依据“WARD”聚类分析，随后基于不同变量的取值情况，对各类型的发展情况加以描述，因此在逻辑上像是自说自话的循环论证，未能进一步总结各个类型在人口、经济、社会和土地方面的差异。王如渊关于深圳特区城中村的研究也存在同样的问题，仅描述作为划分标准的人口密度和建筑面积这两变量在不同类型城中村之间的差异，而没有进一步探究不同类型城中村在其他方面的差异。^④

相对而言，李立勋弥补了上述类型划分上的认识不足。虽然他在城中村类型划分的标准选取上显得相对粗糙，但其尝试从空间拓展、产业结构和人口构成这三个方面去总结不同类型城中村的差异，因此在类型研究的系统性和全面性上前进了一大步，但仍存在聚焦点缺项的问题，尤其是没有关注到不同类型城中

① 谢志岩：《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》，第 55—69 页。

② 周大鸣、高崇：《城乡结合部社区的研究——广州南景村 50 年的变迁》，《社会学研究》2001 年第 4 期。

③ 张建明：《广州城中村研究》，第 177—187 页。

④ 王如渊：《深圳特区城中村研究》，第 61—65 页。

村在内部结构和治理模式方面的差异。^①蓝宇蕴则以“都市村社共同体”这一概念来总结广州市石牌村农民在城市化过程中组织方式与生活方式的变迁,关注到城中村在组织结构和治理模式方面的独特性,在理论视野方面无疑是迈进了一大步^②,但这种总结仍是基于与城市社区和传统村落的比较,并未就同城城中村之间的差异展开聚焦并加以控制的比较。值得注意的是,林艳柳等人意识到城中村的异质性和各个城市发展战略的差异对城中村改造模式选择的影响,指出各个城市的城中村改造措施基本是“就事论事、缺乏统一原则的指导”,从而尝试给出了统一的概念框架来评估各种模式的优劣,并利用深圳和广州的案例来确认这套政策概念体系的有效性。^③

上述研究的共同不足,就是未能提供导致同城城中村差异的结构解释。具体而言,之前的研究主要是依据各自的学科偏好从不同侧面对城中村开展分类,即主要贡献在于对城中村同城差异这一被解释变量的赋值上,并没有提供导致差异的解释。本文从物质客体、社会活动和组织结构这三个维度对被解释变量进行提炼,并将研究重点聚焦于解释变量的提炼以及因果机制的探寻。具体思路如下:首先,历史上遗留下来的城乡二元体制和城市管理体制等制度因素,政府、村民、流动人口之间的利益结构,再加上主张城市发展的理念因素,是推动城中村产生和形成的共同因素,并不是导致同城城中村差异的显著因素。其次,导致城中村在物质客体、社会活动和组织结构这三方面出现差异,既可有共同的因素,也有各自的特定因素,同时这三个方面本身还存在因果关系。比如历史传承下来的组织结构和治理模式的差异有可能是导致城中村在物质客体和社会活动方面出现差异的原因。最后,某个城中村特定的发展形态是多重因素综合的结果。仅就导致城中村土地利用差异的因素而言,就包含了如下四大类:地形、气候等村落所在地的自然条件因素,与相邻城市化地域的距离等区位因素,村民或村集体自发追加投资等经济因素,封建宗法、宅基地和自留地政策等历史制度因素。^④

由此,本文提出如下四大因素及相应机制。因素一、二侧重利益视角下的解释,而因素三、四则分属为制度视角和理念视角。

因素一,与主要消费中心的交通距离。这主要是涉及交通成本的利益解释。这个距离直接影响到城中村的经济活动类型,导致形成了以消费中心为圆点依次向外排开的商业型、居住型、工业型的城中村类型的同心圆式分布,伴随经济活动类型差异而来的是建筑形态、基础设施建设等方面的差异。一般而言,距离消费中心最近的城中村更容易形成以商业为主要经济活动的商业型城中村。这些城中村借助邻近消费中心的地理优势,将低层物业进行铺面出租开展商业活动,整体出租面积体量大、占比相对高。也因为单位租金高所以导致相比于其他距离消费中心更远的城中村,其建筑形态更为密集。而因为建筑形态密集导致居住的空间环境相对较差,留下来的本村人减少,他们将更多的物业交由二房东管理,完全以利益为主的二房东缺少投入公共设施和环境的动力,从而导致村庄内部的公共设施建设也偏向于服务商业而不是服务于居民生活。而距离消费中心比商业型城中村稍远的城中村则是居住型的城中村,以出租住房为主要的经济活动。这是微观居住者理性的租房选择决策形成的结果。微观居住者将城中村与主要消费中心的距离转化为通勤的时空成本,他们会选择通勤时间较短、房租较低的地区,这些微观需求加总形成宏观的租房需求进而影响了村民对房屋的投资行为,距离消费中心比商业型城中村稍远的城中村大部分被改造为适合出租给个人居住的居住型村庄。而距离消费中心最远的城中村主要是工业型的城中村。因为租金较低,但又处于城市,这样的区位特点在十年前吸引了很多小工厂前来进驻,整个村以工业活动为主要的经济活动,而近几年则成为了电商和快递物流企业的聚集地,接近“低级产业园区”的模式。

因素二,产业传统。大体的机制表现为一个正反馈的过程:假设一个村庄具备较好的纺织产业传统;

① 李立勋:《城中村的经济社会特征——以广州市典型城中村为例》,《北京规划建设》2002年第2期。

② 蓝宇蕴:《都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究》,《中国社会科学》2005年第2期。

③ Lin, Y., P. Hao, S. Geertman, "A conceptual framework on modes of governance for the regeneration of Chinese 'villages in the city,'" *Urban Studies*, 52(2015), pp. 1774—1790.

④ 李俊夫:《城中村的改造》,第53—69页。

随着改革开放,全国内需被激活、同时出口需求大增,从而造成纺织产品供不应求,该村原有的工厂必然会扩大生产,从而之前山林地或是农地就转变为工业用地;另一方面,更大的生产规模就意味着需要更多的产业工人,而更多的产业工业则需要更多的住房和配套生活服务。最终,具备纺织产业传统的村庄就转变为拥有大量工业用地、外来人口和居住用房发展水平较高的城中村,而其他不具有产业传统的周边村庄,要么维持传统农村的面貌,要么仅享受产业发展的部分溢出效应,即有部分工人去租住房屋,从而发展水平相对较低。

因素三,村干部的个人能力。从城中村这一层级来看,主要是村干部向上级政府争取资源和政策的能力,这基本属于制度视角下的因素,但同时结合结构和能动两方面的考虑。改革开放以来,城中村的集体经济遇上了一个很大的发展机会,它们既拥有天然的土地资源,又有各种政策空间和市场机会,此时村干部的个人能力就尤为关键。能力强的村干部往往能对国家改革政策进行解读利用、与上级政府进行协调博弈获取关键资源,为本村的发展赢得先发优势和有利条件。我们在调研中也发现,一个有头脑且有能力的村支书,通过三五年的建设努力,就可以奠定这个城中村未来二三十年的发展模式和竞争优势,让两三代村民从发展中收益。

因素四,城市政府相关领导人及村干部的理念。以广州城中村发展为例,在整个改革开放过程中有不少制度创新,这与广州市政府直接领导人的个人理念密切相关。从整个改革开放的历程来看,广东省作为改革先发地,相比于其他地区,在落实中央所号召的干部队伍“四化建设”上更为彻底,将一批有知识有胆识的年轻人安排在推动改革事业的关键岗位上。这批年轻的领导人认为“改革就是市场化,只要经济发展,其他问题自然会解决”。在城中村的工作上,这批领导人也更倾向于以市场化的方式来处理,比如天河区推动城中村的农村集体经济股份制改革。而此时,沙东和龙洞两个村的村支书在推崇市场化这一点上与市政府领导人的思路相契合,双方紧密合作,沙东村原村范围内大力发展各种商贸物业,龙洞村当时以“广州第一村”的名头也大搞工业园区和商业街的整体开发,从目前来看,这两个村还是原所在乡镇范围经济最发达的两个城中村。

三、异城城中村的差异

这一部分我们将关注的焦点从同城城中村的差异转向异城城中村的差异及解释。这个关注焦点的转换对城中村研究的理论建构和政策实践具有重大意义。在理论建构方面,由于异城城中村差异研究直接关注的是各个城市城中村总体发展情况的差异,原本属于城中村同城差异研究的背景变量在这里被摆到前台,变成了自变量或因变量。通过研究异城差异,我们一方面可以寻找在城中村发展历史中有意义的纵向变量,从而进一步完善解释同城城中村差异的理论模型,另一方面,城中村的异城比较从某个角度来说也是城市治理模式的异城比较,可以丰富中国区域比较研究的内涵和意义。从政策实践的角度来看,由于异城城中村静态差异直接影响城中村改造效果的动态差异,所以本研究可以对当前的城中村改造以及城镇化道路的讨论提供有价值的建议。

截至目前,下面四方面的研究涉及异城城中村的差异研究:(1)跨地区的个案比较,如广州石牌村和北京的“浙江村”的比较^①;(2)特定个案历史发展脉络的梳理以及村落发展或终结的理想型总结^②,因为个案和理想模式的研究都会涉及到特征的总结和评价,背后逻辑潜藏着跨地区比较;(3)单一方面的跨城抽样调查,最具代表性的刘梦琴关于不同城市城中村村民收入水平和收入结构差异的问卷调查^③;(4)关于各个城市城中村总体发展情况的分别描述(其中一般包括村庄数量、占地面积、人口数量等量化指标)以及发展特征的总结。^④总体而言,上述研究并没有开展系统的跨地区比较研究。

① 刘梦琴:《石牌流动人口聚居区研究——兼与北京“浙江村”比较》,《市场与人口分析》2000年第5期。

② 李培林:《村落的终结:羊城村的故事》,北京:商务印书馆,2004年,第1页。

③ 刘梦琴:《城中村产生与延续机理的制度分析》,《广东社会科学》2010年第3期。

④ 谢志岩:《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》,第39—44页。

要构建一个完备的因果解释,首先需要明确被解释变量的内涵和变化情况。下文按照建筑 and 空间格局、经济和人口这两大方面来梳理已有文献。

第一方面是建筑形态和空间格局。在建筑形态上,1999 年左右广州市天河区和海珠区城中村建筑物以 2—3 层砖混结构为主,而 2000 年左右深圳特区城中村单个建筑物在外观上都呈基底面积为 120—150 平方米 5—8 层四方柱式^①;在景观格局上,深圳的城中村(新村)由于用地经过规划,所以道路较直,路面也较宽,而广州的老城中村都是自然村发展过来,道路曲折狭小,建筑大小高矮也更为纷乱,同时房屋结构在不同地区也有所区别。^②当然即使对建筑密度这样一个相对客观的指标,不同的学者因观察时间点或观察对象的差异,也会有不同的判断。比如,王如渊认为深圳特区城中村“握手楼”群的建筑密度基本在 60% 左右,谢志岩则指出深圳特区很多城中村建筑密度高达 90% 以上。^③

第二方面是经济和人口。项飏通过与理想社区模式和国外贫民窟发展现状的比较,总结了北京“浙江村”在内聚性方面的特征和实现机制。^④而刘梦琴从流动人口地缘关系和就业属性的角度,强调北京的“浙江村”属于同质性的流动人口聚居区,广州的石牌村则属于典型的杂质性的流动人口聚居区。至于形成这种差异的原因,刘梦琴从两者发展的起点时间角度入手,认为北京的“浙江村”和石牌流动人口聚居区的发展在中国城市化和市场化两大进程的演变中处于不同的发展阶段,进而面临的大环境和发展条件不同,所以才会计形成如此巨大的差距。另外,从作为向主流社会融合的中间环节和跳板来讲,石牌相对于“浙江村”的作用要突出。^⑤也有学者进一步从外来人口的区位选择这一微观机制、历史发展背景以及相应的管理政策等宏观因素入手,比较分析北京“浙江村”和广州石牌地区在流动人口聚集方面的差异。^⑥随后,刘梦琴将研究进一步细化,2008 年通过在北京、天津、西安、郑州、广州等五个城市所开展的问卷调查,发现各个城市城中村村民收入来源存在结构性差异。^⑦

总之,异城城中村的差异是显著的,且有别于同城城中村的差异。更重要的是,导致异城差异的原因也与导致同城差异的原因也有所不同。

基于土地制度或流动人口的单一因素解释,很难充分解释以上概述的两类异城差异。城乡二元的基本土地制度在各个区域都是大一统的,它能解释城中村的形成,却很难充分解释城中村的异城差异。而流动人口的因素,如果不做细致的人口结构分析并将其与其他制度、理念因素相联系起来,也难以解释同样拥有众多流动人口的北上广深这几个巨型城市城中村显著的异城差异。

要解释城中村的异城差异,我们必须回到村与城的异城比较上。城中村是农村和城市互动的产物,研究者只有从农村和城市的地区间差异两个方面入手,才能解释异城差异。例如,农村初始的土地数量和聚落形态,村民的文化观念以及城市的经济发展模式和行政管理风格等因素的差异,都会加载到各自城中村上,从而造成了各地城中村的发展差异。下文将以广州城中村的发展历史作为基准案例并参考其他城市城中村的相应比较,初步提出如下五个方面的因素。其中,因素一和五属于利益视角的分析,因素二、三属于制度视角的分析,因素四可划归为理念视角的分析。

因素一,各地的政商模式。广州具有中国商都之称,相对于中国其他城市,基层商业氛围更加浓厚,市场信用和契约精神更为深入人心。在城中村发展过程中具体表现为:村民与外部商人只要经过协商签订合同,就会信守,从而激励着外部商人参与到城中村的建设。另外,村官一般袒护着本村村民的利益,基层官员则更会基于人情和利益在具体的政策执行过程中,与村民和商人展开协商互动。^⑧由此,广州城中村

① 张建国:《广州城中村研究》,第 155 页;王如渊:《深圳特区城中村研究》,第 57 页。

② 谢志岩:《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》,第 36 页。

③ 王如渊:《深圳特区城中村研究》,第 70 页;谢志岩:《村落向城市社区的转型——制度、政策与中国城市化进程中城中村问题研究》,第 32 页。

④ 项飏:《社区何为——对北京流动人口聚居区的研究》,《社会学研究》1998 年第 6 期。

⑤ 刘梦琴:《城中村产生与延续机理的制度分析》,《广东社会科学》2010 年第 3 期。

⑥ 千庆兰、陈颖彪:《我国大城市流动人口聚居区初步研究——以北京“浙江村”和广州石牌地区为例》,《城市规划》2003 年第 11 期。

⑦ 刘梦琴:《城中村产生与延续机理的制度分析》,《广东社会科学》2010 年第 3 期。

⑧ 叶静:《中央财政政策与地方政商关系》,《上海交通大学学报》2014 年第 1 期;于天远、吴能全:《组织文化变革路径与政商关系——基于珠三角民营高科技企业的多案例研究》,《管理世界》2012 年第 8 期。

相关的政、商、民结合成了相对稳固的利益同盟来应对国家和大型资本对城中村施加的影响，共同推动城中村的发展，所以从全国范围来看，广州城中村的规模和水平都相对突出。而同在珠三角的珠海因为有特区的身份，地方政府和中央政府的关系更为紧密，而改革开放之初市场理念并未深入人心，地方政府和地产商以及地产商和村民之间难以建立稳固的同盟关系，所以在珠海的政商关系中，地方政府以及其背后的中央政府处于更为强势的位置。早在1985年珠海市政府就利用制度优势，对特区范围土地进行了国有化，从而在2000年左右的城中村改造中，市政府可更便利地与地产商合作、所遭受的村民阻扰也较少，从而实现了当时全国公认的“最成功的城中村改造”。

因素二，村庄内在的组织结构。各地村庄初始的社会结构差异影响了城中村的后续发展。黄全乐通过对广州石牌历史发展脉络的系统考察，确认华南城中村逼仄的街巷布局，并非单纯市场利益驱使，而是有其历史制度的路径依赖。^①国内外史学家发现中国村庄社会结构存在明显的区域差异，中国农村可以划分为南方、中部和北方三大区域，其中南方地区多团结型村庄，北方地区多分裂型村庄，中部地区多分散的原子化村庄。^②蔡莉莉进一步也指出，当某个乡村拥有团结型组织时，将会推动责任型非正式制度的形成，而这种非正式制度将会让地方政府在公共品供给中有更好的表现。^③广州城中村密度最高最不受管控，就是因为广州市村庄宗族势力起源于中国历史多次政治移民潮的世家大族，又经过明清两朝的充分发展，所以在新中国成立以后的前三十年难以消亡，而在进入改革开放时期，宗族势力反倒因为传统观念和经济利益的结合实现了复兴，从而可以有效地消解或减弱国家和大型资本对城中村的影响，让城中村得以留存并发展。

因素三，城市发展的历史时机与路径依赖。具体来说，改革开放事实启动时点以及相对应的流动人口涌入的时间点和规模，在城中村早期形成发展过程中发挥着关键作用。在北上广这三个传统大城市中，广州作为改革开放先发地，最早出现大规模的流动人口，在那个历史时间点上城市政府最缺乏经验和准备，而基层政府对自由市场观念的接受也较早，从而在市场需求和政府监管方面都给城中村的发展留足了空间，一旦开始这种模式，就会出现正反馈的循环累积机制：城中村有着便宜的租金，有租房需求的外来人口进一步向城中村集聚；村民面对持续增长的租房需求，会积极改造房屋创造更多的租房供给，如此一来，广州最终出现广泛分布、建筑规模庞大的城中村发展格局。^④而上海和北京却没有这样的历史时机与路径依赖。上海大跨度的改革发展要从浦东开发算起，再加上对广州和深圳城市发展经验教训的总结，对流动人口的接纳和管理有了更为成熟的经验^⑤，从而就没有出现大规模村民自发的城中村建设。深圳的情况与广州相似^⑥，但在下面这个因素上却又截然不同。

因素四，央地互动的历史制度与理念。央地关系及相伴生的城市政府理念在城中村后期管理和改造过程中发挥着重要作用。从中央推动城市化的整体布局来看，理想的城市是没有城中村的存在，因为城中村的状态与先进城市发展面貌的想象是相背离的。但是从地方政府视角来看，对特定事项的重视一方面来自中央考核的输入性压力^⑦，另一方面则是对外展示政绩的内生动力。^⑧相对于其他城市，广州市官员在城中村改造这一事项接受的压力和激励都相对小。主要是两方面的原因：一方面，城中村改造一般属于地方性事务，即使问题再严重，从风险的空间扩散来看，对全国的影响有限，中央也就缺乏进行直接干涉的动力。另一方面，在央地关系的长期互动中，中央对不同的省形成了彼此默认的不同定位，中央更加关注广州市

① 黄全乐：《乡城：类型—形态学视野下的广州石牌空间史》，第122—132页。

② 贺雪峰：《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》，《开放时代》2012年第10期。

③ Tsai, L.L., 2007, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China," *The American Political Science Review*, 101(2007), pp. 355—372.

④ 李俊夫：《城中村的改造》，第65—69页。

⑤ 上海市历来重视规划对城市发展的重要性，较早地对整个市域范围土地进行功能分类和管控规划；并在流动人口管理以及网格化社区治理等方面在全国具有首创性。

⑥ 2004年深圳特区内91个城中村户籍人口7.64万，外来人口达到64.43万。2017年11月1日，深圳链家发布的“深圳租赁”调研报告，展现了一幅深圳特色的群体画像：八成深圳人都是租房客，其中一半住城中村，初步估计超过500万住在城中村。

⑦ 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社，1998年，第1页。

⑧ 吕德文：《乡村社会的治理》，济南：山东人民出版社，2013年，第182页。

在经济发展方面的成就，从而激励地方官员将更多的精力放在发展经济上而不是城市面貌上。另外与深圳相比，广州因为还隔了广东省这一层，所以向中央正式展示政绩的动力也没有那么强。

因素五，地方政府对土地财政的依赖程度。城中村改造往往潜藏着巨大的土地增值利益。城市政府因拥有一级土地市场的垄断地位，可以通过“压低补偿标准、抬高地块出售价格”，从而收获丰富的土地财政收入。因此，对土地财政越依赖的政府就越倾向于对城中村采取整体拆迁改造的策略，如郑州、南昌、西安和昆明都开展了较大范围的城中村整体拆迁改造。相较而言，广州市财政收入来源比较多元，地方财政实力也相对雄厚，所以对土地财政的依赖程度也相对较低，因此通过城中村改造来获取土地财政的激励效应也偏弱，所以广州市城中村改造进度也就相对中西部城市缓慢。^①

四、讨论：城市发展的遗产

无论是同城差异还是异城差异，我们都能看到城市发展与扩张在城中村形成的不同烙印。从类似于殖民主义的逻辑上来看城乡二元结构的这种亲密互动，城中村就是城市发展与扩张在遭遇不能被其彻底抹平或同化的村落之后而形成的物理遗迹与制度遗产。下文我们就基于前面两节的比较分析对城市发展的遗产作一些延伸讨论。

第一，不同的城市治理模式造成了城中村利益相关者的权利分配差异。

上文分析城中村异城差异的因素，其实也就是造成城市整体治理模式差异的原因。各地不同的政商模式、村庄内在的社会结构、城市发展的历史时机与路径依赖、央地互动的历史制度与理念、地方政府对土地财政的依赖程度等因素，也是各个城市发展与治理的基础性因素。这些基础性因素，不仅塑造了城中村，也塑造了整个城市。而城中村本身就是整体城市发展的局部遗产。有什么样的城市治理模式，就会留下什么样的遗产。

就谁可以对城中村宣示权利这个问题而言，广州和深圳的差异是非常显著的。广州的城市治理模式给基层官员、本地村民保留了更多的权利，城中村中大部分的固定资产都以本地基层势力的政治平衡结果来予以分配，上级地方政府尽管持续不断地想改变这种不平衡，但效果却不尽如人意，外来居住者更是处于相对弱势的权利地位；深圳的地方政府则相对没有给基层官员与本地村民保留那么多权利，虽然外来人口得到了地方政府的保护，但深圳地方政府的出发点是为了促进外来资本投资并保障劳动力红利。这个的最终表现是土地及其相关权利分配是以营造市民共同体的模式展开。

第二，在同一种治理模式下，村落原有经济发展的制度存量影响了城市发展扩张对城中村的经济发展机会。

这个命题是对“城市发展真的带动了城中村的经济发展吗？”这个问题的直接回应。原始村落经济发展的制度存量是其中的一个关键因素。先于城市扩展建立了自主经济发展模式^②的城中村，城市发展对其经济发展是有利的，而越是缺乏任何自主经济发展的村落在城市扩展的过程中，就越是被动地接受城市包围的坏处，进而丧失本来可以拥有的经济发展机会。换句话说，城市扩展的遗产，对于不同的村落，既可能是经济发展的红利，也可能是掠夺性的灾难。最为具体的一条机制就是，集体经济组织发展得越早的城中村，其集体经济中商贸物流收益比重越高，那么城市发展对城中村的经济发展越不容易产生掠夺性的影响，城中村越能保有自己的经济生产方式并在城市扩张中得到升级。这个机制就如同对殖民主义以及后殖民时期经济发展的研究所揭示的机制，被殖民国越是在殖民前拥有自主的经济发展模式与经济组织，其被殖民后变成彻底的被掠夺的依附性发展的可能性就越少。^③广州市天河区的沙东村、石牌村和龙洞村就是这种自主发展模式的成功典型。

第三，不同的内在政治结构决定了不同的城中村是否能更好地应对城市扩张造成的现实治理难题。在

① 袁奇峰：《从规划研究到城市研究：一个城市规划师的立场》，北京：中国建筑工业出版社，2015年，第438页。

② 有没有建立自主经济发展模式可以操作化为有没有本地村民控制的绩效良好、组织完善的公司。

③ 迈克尔·曼：《社会权力的起源：全球化（1945-2011）上》第4卷，上海：上海世纪出版集团，2015年，第29—30页

同一种城市治理模式下，决定村干部个人能力的发挥、城市政府相关领导人及村干部理念的，其实是村庄的内在政治结构。

什么样的城中村可以更好地应对城市扩张造成的治理冲击？简单来说，就是村里的宗族结构与能人贤人政治的代际交替在城市扩张关键节点上能否形成村庄内部的政治平衡。在关键节点上，有稳定的政治平衡，就有稳定的政治与经济利益代理人，也才能确保跟上级政府以及外部开发势力保持有效沟通，达成可以执行的谈判结果，也才能为本地居民与外来劳工提供有效的公共品，最终达到有效的治理。缺乏政治平衡的村落，会因为城市扩张而失去秩序，从而反倒因城市扩张而遭受发展的诅咒，类似于非洲大部分国家或中东部分国家的国家失败。^①未来的研究者，可以从比较政治的文献中得到启发，在城中村的比较研究中去考察类似的机制。

[本文为中山大学 2016 年度粤港澳发展研究院应急性粤港澳问题科研项目“项目制视角下中央管理香港的方式创新研究”(99132-18823334)、中山大学大科研团队扶持项目“人大代表与公共参与”(13000-18823303)的阶段性成果]

(责任编辑:王胜强)

① 罗伯特·H. 贝茨:《超越市场奇迹:肯尼亚农业发展的政治经济学》,长春:吉林出版集团有限责任公司,2009年,第2—6页;德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A. 罗宾逊:《国家为什么会失败》,长沙:湖南科学技术出版社,2015年,第4—8页。

Why are Chinese “Villages in the City” Different

—— Distinguishing the Differences in the Same City and between Different Cities

HE Liwu, LIU Ji

Abstract: The differences of Chinese “villages in the city” are the antecedent factors that affect the regeneration of Chinese “villages in the city”. We try to explain the differences of “villages in the city” in the same city and between different cities: the distance from major consumption center, industrial tradition, capability of village cadres, and ideas of city governmental relevant leaders and village cadres are factors influencing differences in the same city; the mode of government-business relation, internal organization structures of the villages, the historical timing and path-dependence of urban development, interactions between the central-local governments and the reliance of local government on land finance are factors influencing differences between different cities. The comparison of several representative villages in Tianhe District of Guangzhou and the comparison of villages in Guangzhou and other cities in China are used as examples. At last, basing on the perspective of legacy of urban development, we provide three propositions about distribution differences of rights, opportunity of economic development and governance problems in practice to be verified in the future.

Key words: Chinese “villages in the city”, differences in the same city, difference between different cities