

“城中村”治理的困局及其跨越^{*①}

赵秀玲

(中国社会科学院 政治学研究所 北京 100732)

摘要: 随着中国“城市化”或“城镇化”的加速,“城中村”问题越来越凸显出来,其中出现的瓶颈和困境更是不容忽视。具体说来,当下中国“城中村”治理所面临的困局主要有三:一是一元化思维所导致的观念偏向;二是“去乡村化”所导致的对“城市化”或“城镇化”及“城中村”理解的偏颇;三是“文化缺位”和制度创新所导致的“创生力”的不足。要克服这些根本性问题,对“城中村”进行多元化、辩证性、动态、科学的理解和探讨,将是学术界和实践工作者义不容辞的责任和任务。

关键词: 中国城市化;城中村;治理;困境;超越

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5973(2011)05-0134-07

在中国的现代化进程中有一个特殊现象,那就是“城中村”(有人称之为“城乡结合部”)的大量出现。因为中国是个农业大国,既然要“城市化”,那么“城市”就像潮水一样扩展和蔓延,“农村”也就在不断地与“城市”遭遇,变成“城乡结合部”或“城中村”。据统计,目前,广州市区的外围就分布着 138 个城中村(占城市规划面积的 22.67%),深圳全市共有城中村 1000 多个(其中特区内约有 200 个),北京中心城市八区内现有 200 多个城中村,南京绕城公路以内的主城区现在也有 71 个城中村。^[1]与此相关的是,“城中村”的治理就成为当下农村和城市发展的瓶颈问题。对此,学术界多有探讨,并取得了不少有价值的研究成果。不过,这些研究成果最大的不足在于:一是过于拘泥一时一地、一点一面,缺乏宏观概括和更广大的眼光;二是过于从专业学科的角度进行观照,缺乏跨学科研究,更缺乏文化的眼光和战略的高度。本文拟以中国的“城中村”治理为基点,着重分析其在当下存在的困局,进而思考在中国未来“城中村”的命运、发展和价值旨归等重要问

题。

一、“清除”抑或“保留”:一元化思维的悖反

就目前情况看,对于中国的“城中村”基本上存在两种较为绝对的看法:或是将之视为城市化发展中的遗留物、绊脚石甚至是垃圾和“毒瘤”,必欲尽早除之而后快;或者将它看成是城市发展的重要一环,要把它保留和保护起来。这两种趋向,表面看来各有道理,其实,它们都是片面的,是一元化思维导引的结果,其最直接的危害是影响中国的现代化进程,也束缚了国人的思想和行为。

否定“城中村”者,主要是站在“都市”优势的角度进行审视的。他们往往用“现代性”这把尺子来丈量,从而得出“城中村”肮脏、落后、保守、狭隘等结论。这就容易偏于一隅,极力地夸大“城中村”的劣质和问题。如有人这样描述珠海吉大村“在芬芳田野里憩息了数百年的旧村落并不能迅速地融入现代城市中,乡村的慢节奏、对土地的感情以及可炫耀的劳动技能在现代都市里都无立足之地,现代的市场机制在这里变得扭

* 收稿日期:2011-08-30

作者简介:赵秀玲(1964—),女,山东蓬莱人,中国社会科学院政治学研究所研究员。

①基金项目:本文为中国社会科学院重大课题“科学发展观视野下的乡村治理研究”(YZD2011—16)的阶段性成果。

曲,内外的困境使得村民思想趋于封闭保守,盲目的趋利行为损害了公共环境和公共利益,许多村民缺少协作精神和法制观念。”^[2]在此,我们看不到“城中村”的优点及其价值,它只是有作为“城市”的异化力量与阻力存在着,其沉重与阻塞令人有窒息之感!当人们在观念和思维上给“城中村”以“他者”或“毒瘤”这样的命名,那就很难看到它的价值,更不能发现它的优点,因为带着有色镜来看取世界往往就不容易看到其本质和真相。有人则提出“‘城中村’作为与城市发展不和谐现象的缩影,其改造的过程正是多方利益主体博弈而最终趋于和谐的动态过程,对其进行全面、客观的认识已成为我国城市健康和谐发展所面临的紧迫问题。”^[3]也有人认为“作为城市化进程的产物,‘城中村’的出现是我国城乡二元对立背景下的一个畸形空间形态和社会形态。”^[4]还有一本书叫《未来没有城中村》,只从题目上即可见出“城中村”在中国的尴尬处境及其未来命运。书中有这样一段话最能反映“城中村”被“现代性”遮蔽和改写的图景“它嘈杂、混乱、肮脏、阴郁和不名誉。”“从2006年起至2010年,深圳城中村开始大规模改造,政府计划以推倒重来、局部改造和综合治理三种方式,彻底杀死这些‘不良生物’,由此为深圳城市化的进程,画一个‘完美’句号。”^{[5] (P6)}由此可见,“城中村”这一“不良生物”在中国人心中有着多么“恶劣”的影响,它直接成为“城市化”进程的拦路虎和绊脚石。

而在“城市化”不断向前的推动下,“城中村”或是被清除后变为城市用地,或是被按照“城市”的标尺进行改造,于是“城中村”就像一些物种一样渐渐趋于消失和灭绝^①。有研究者则直接用“乡村—城市转型”来看待“城中村”,认为“在中国‘乡村—城市转型’的理论框架下,许学强教授(许学强,1998)阐述了三种‘乡村—城市转型’的地域类型,即:(1)乡村地区转型;(2)城(集)镇转型;(3)城市边缘区乡村转型。本书研究的‘城中村’在景观上、内涵上都基本上属于其中第三种类型,即‘城市边缘区乡村转型’所指的地域类型。”^{[6] (P59-60)}显然,这也是一种站在“乡村”向

“城市”转型的角度来探讨“城中村”的。也有人直接提出“村落如何终结”的问题,提出“在城市化过程中,如何终结农村,如何实现城乡的融合,关系到中国农村城市化的质量和城市化后城市的建设、管理及进一步发展,因此,是一个十分重要的课题。”“因此,需要进行制度转型,以规范市场经济条件下城市化过程中产生的诸多问题,实现村落向城市的转型,即村落的终结。”“第三种是城中村改造,即通过城中村改造终结原农村村落。”^[7]还有人甚至直言“要‘消灭’城中村,最关键的是将其融入到城市一元化的规制环境中来,而不是将其在空间上简单地‘抹去’。也就是说,逐步实现‘二元规制’环境向‘一元化规制’环境的变迁,才是解决问题的根本。”^[1]在这样的理念下,“城中村”治理就很难沿着正确的方向前进。以“城中村”治理较好的杭州市为例,虽然它在民主化过程中取得了较大的成就,但对于“城中村”的过度改造也是存在的,像以城市的楼房形式改造“城中村”,将更多的“农民”变成“市民”,都是如此!换言之,杭州市的“城中村”改造仍然主要是以“城市”为模板,“改”多“留”少是其主要治理方式。

不过,还有另一种声音,那就是对“城中村”的肯定与赞美,这与“消灭”和“杀死”“城中村”的声音形成了鲜明对照,尽管在整个巨大的否定声浪中,它显得那么虚弱低调。肯定“城中村”者往往崇信黑格尔“存在就是合理的”信条,于是更多地看到了“城中村”的特殊性地位,如有人这样认为“从某种意义上说,城中村的存在在一定程度上解决了城市政府忽略的社会问题,是城市正常运行所不可忽略的重要部分。”^[8]值得注意的是,这一视角仍逃脱不了一元化思维的惯性,即只看到“城中村”的价值,而忽略了在“城市化”进程中不少“城中村”确实需要改造的事实。这就导致了“封闭性”和“静态”地看待“城中村”以及中国的发展问题。

其实,“城中村”具有两面性:一是其“城市性”,二是其“乡土性”。这与单纯地理解“城市”和“乡村”有着明显和根本的区别。更为重要的

^①值得注意的是,这里的“物种”不是“珍稀”的,而是作为“不良生物”或“毒瘤”看待的。这就决定了在不少人心目中,“城中村”的负面作用和可悲处境。

是在“城”与“村”的融通中,“城中村”所具有的张力效果和独特魅力,是单纯的“城市”和“乡村”所无法比拟的。如果我们只站在“现代”和“传统”的单一视角来看,“城中村”就会陷入被简单的否定或肯定之中;而一旦突破了这一限制,在“现代”和“传统”的双向互动中进行审视,“城中村”就会被赋予一种辩证性与互文性,即有的恐怕需要清除,有的需要保留和改造,还有的必须进行重建。换言之,对于“城中村”治理要确立这样的理路和逻辑:辩证的、科学的思维方式,即超越非此即彼的一元化的困境,而进入一个互通有无、相得益彰的境界,从而使“城”与“乡”在共在、共通、共融、共赢中获得创生力。这样就可避免对于“城中村”的过度拆迁、改造甚至清除,也可以避免对于“城中村”缺乏分辨力的赞誉及过度保留。辩证与科学的思维应该是,对于不适合中国城市发展的“城中村”必须进行改造、清理甚至清除,而对于那些有个性、特色和文化品质的“城中村”又必须给予保留、保存和发展。

二、“去乡村化”:对“城市化”理解的偏颇

到目前为止,我们基本上都一直坚持这样的理论和实践“城市化”就是“去乡村化”,实现了“城市化”也就等于实现了“现代化”,而“现代化”又无疑就是人类走向健康和幸福的通途。我们很少听到异样的声音,很少有人对之进行现实、理论和哲学的反思,即到底什么是“城市化”?“现代化”有何丰富的内蕴?面对世界的复杂格局,中国到底应走怎样的道路?是简单地跟在西方后面加速度向前奔跑,还是结合中国的国情,思考更为切实可行、健康幸福的发展之路?而具体到“城中村”更是如此,我们是应该站在“城市化”的模式下,使之“速朽”;还是从“城”与“乡”融通的角度,思考“城中村”的改造、重建和发展?如果是前者,人们就似乎难以避免进入一个对“城中村”实行“大清除”和“使之速朽”的“魔咒”中,将“城中村”看成是螳臂当车;若是后者,我认为,就应破除“城市化”就是“去乡村”、“城市化”等同于“现代化”的固定思维,将“城中村”放在更大的背景,即“城”、“乡”辩证关系的坐标中进行审视。

马克思曾说过,只有“把城市和农村生活方式的优点结合起来,避免二者的片面性和缺点”,

才能“通过城乡的融合,使社会全体成员的才能得到全面发展”。^{[9] (P240-243)} 马克思虽不是针对中国而言,但分明是早就为中国的“城市化”进程敲响了警钟,那就是如果不能将“城”与“乡”进行辩证的理解和体悟,不仅不能走向现代化,即使走向了“现代化”也会受到其异化。因为某种程度上说,“城市”固然有列宁所说的“城市是人民的经济、政治和精神生活中心,是进步的主要动力”^{[10] (P358)},但它也有明显的缺点,即所谓的“城市病”,诸如因血缘关系缺乏带来的人情淡薄、人口过于密集带来的安全隐患、与大地疏远带来的生命体验的降低、智力过于发达带来的虚饰伪善、追求享乐带来的高消耗、高成本等等。有学者甚至提出这样的观点:如果世界各国都按美国人的生活方式生活,那么,地球上的资源在数年就会被消耗殆尽^[11]。这是对于“城市化”和“现代化”的深刻忧思!它不仅着眼于中国,更是对于人类前途和命运的忧患与反思!因为单向度的“城市化”和“现代化”既不可靠,也不安全,更不科学合理,是一个缺乏物质、精神保障的观念的产物。

尤其值得注意的是,与美国等的国情不同,中国有着数千年的农业文明传统,在人口中占绝对值的是农民,而且我们又是资源相当缺乏的国家,因此,要使中国走西方化的“城市化”道路几乎是不可能的,而要在中国完全实行“城市化”的道路更是不可想象的,也是十分危险的。它最终导致的结果就是:资源极度匮乏,人口过于集中,生态环境受到严重破坏,粮食出现危机,乡土文明被连根拔起甚至铲除,等等。因此,我们应在这样的前提和理念下理解中国的“城市化”:不是完全将“乡村”变成“城市”,更不是将“乡村”尽快地消灭掉;而是在实现“乡村”向“城镇”的不断转型中,科学与合理地调整“城”与“乡”的关系,在二者的互动、互补、互助、双赢中达到共通、和谐、快速的发展。在此意义上说,中国的“城市化”(或“城镇化”)并不是以失去“乡村”一翼为前提,而是以保存、重建和发展它为目的,尽管在二者的比例关系上要由当下的不合理逐渐变为合理。基于此,中国“城中村”就有了其特定的含义与价值,它不仅不在“消除”和“消灭”之列,相反,因其具有不可忽略的价值和意义,不少还应在保留和保护之列!

如果说“城市”和“乡村”以其各自的特点和优势发挥着不可忽略的作用,那么,“城中村”则将二者融为一体,具有桥梁和纽带的作用。一方面,“城中村”可作为“城市”的有力补充和缓冲地带,凡是“城市”所缺乏和丧失的都可由“城中村”提供,如缓解人口压力、消除紧张关系、改善生态环境、保留人情世态、降低生活成本等。换言之,“城中村”可以其“乡土性”纠偏、弥补和优化“城市”在发展过程中的局限,从而保证其健康与发展的可持续性。中国现代著名作家、文化人林语堂曾这样理解老北京的魅力:北京既是现代的,它有最宽阔的街道和高楼大厦,有最现代化的汽车;但又不失乡村风情,所以“它荫容了老旧的和现代的”^{[12] (P49)}。尤其在谈到老北京将“乡土”融入“都市”这一点时,林语堂眼光独到,他说“我们在前边已经提过北京的胡同和小巷。它们避开了宽敞的大路,但距离主要街道又不算太远,为北京增添了不少的魅力。北京城宽展开阔,给人一种居住乡间的错觉,特别是在那秀木繁荫的庭院,在那鸟雀啾啾的清晨,这种感觉更加强烈。和繁忙的大道不同,胡同纵横交错,彼此相通,有时也会出其不意地把我们引到某座幽深静谧的古刹。”^{[13] (P211)}在此,林语堂谈的尽管不是“城中村”,但在“城市”中融入“乡村风情”的思想还是非常明显的;那么,“城中村”在城市发展过程中的作用就更是不可低估的。事实上,“城市”尤其是中国的“都市”要获得健康发展,既要有“乡土风情”的融入,又要让“城中村”发挥作用,还不能失去广大“乡村”的奠基之功与“根本”之所。另一方面,中国的广大“乡村”又需要“城中村”这个桥梁和纽带进行“提升”,从而获得“现代意识”和“现代化”的发展。众所周知,中国农村和农民之所以还很落后、保守,很大程度上是由于数千年农业文明的沉疴重压。就如同缺乏“都市”这个“现代性”的巨大引擎,中国古老文化一直难以起飞,更不要说飞得高远。因此,中国的发展未来离不开“城镇化”和“城市化”的道路,即让更多的“乡村”向“城镇”发展和转型。只有这样,农民的生活质量才能得到提升,“都市”的“现代意识”才能真正发挥作用,从而改变中国农民和农村的结构形态、思想观念和精神世界。也是在此意义上,“城中村”具有不可推卸的“承达”和“纽带”责

任,就像一棵树只有通过“躯干”方能将大地的精华传达给“枝叶”一样。

总之,“城中村”仿佛是一个人的双臂,它一头联系着“城市”,一头牵扯着“乡村”,从而将古老的中国引向辉煌。试想,如果我们错误地理解“城市化”,只是一味地消除“乡村”和“城中村”,过度地发展“都市”,就像现在的北京城一样无限地“摊煎饼”式的发展,那么,将来的“城市化”的异化问题就不可避免!因为“城市”就像一个生命体一样,它的发展需要限制,其承载力也是有限的,它甚至需要透气的“窗户”和“休闲”的空间。然而,可惜的是,在当下的“城市化”进程中,我们很少给予“城中村”以足够的重视,更没有赋予其双重功能和桥梁作用,更谈不上在“城”与“乡”的互动中进行形而上的思考。我们被“城市化”这辆“推土机”牵引着,一直向“现代化”这个所谓的目标前进,甚至有些“横冲直撞”和“不顾一切”。至于“城市化”、“现代化”的真实内蕴,中国的特殊国情以及中国未来的科学发展,人们很少进行深入探讨。当然,缺乏这样的宏观眼光和具体问题具体分析的研究和反思态度,“城中村”(包括“城市”和“乡村”)的命运就可想而知!

值得一提的是,在中国“城市化”进程中,还有人重视“城中村”,并将之放在“城”、“乡”辩证关系的坐标中进行思考与实践。如住建部副部长仇保兴曾表示“100多年前城市规划学的奠基人曾讲过一句话‘城市和农村必须像夫妇那样结合,才能出新的本领。’而现在许多地方把农村搞成城市那样的做法,好像城市和农村搞同性恋,那是不行的。城乡统筹发展应走城乡差别化协调发展道路。”^[14]这一看法虽然谈的是城乡关系,而不是“城中村”,但对于那些将“城中村”简单地改造成“都市”的做法是一种警示。另如成都有的“五朵金花”之称的“城中村”,原是城乡结合部的“垃圾村”,但由于治理的理念正确、方法对头、视野高远,于是,其乡村旅游得以发展,即“春有鲜花一花乡农居;夏有荷花一荷塘月色;秋有菊花一东篱菊园;冬有梅花——幸福梅林;四季皆宜有菜花一江家菜地”,这既解决了经济发展,又解决了农民就业,还解决了环境保护,更提高了农民的积极性和创造性。这是“城中村”治理的新思路与新举措。不过,与全国轰轰烈烈的“城中村”拆

迁、改造与清除相比,如上的思考和做法实属少见,更未成为一种倾向和力量。而且,即使像成都的“五朵金花”这样的范式,也存在着重经济发展、忽略人格成长和现代意识提升的问题。因为由传统“农民”变成现代“公民”,在“城中村”发展中远比“致富”来得重要和关键。这里需要思考的是,“城中村”治理除了“农转非”外,是否还有别的模式?如何发挥“城中村”的双重及多重功能?如何让“城市”的现代意识与“乡村”的传统文化通过“城中村”这一支点实现更好的互补和互动,以便使中国进入良性的可持续发展之中?只有这样,我们才能走出西方式的“城市化”模式,才能摆脱由“城市化”到“现代化”的单一模式,进入适合中国国情的更开阔、更高远、更健康的发展之路。

三、文化缺位与制度滞后:原创力的匮乏

由于各种原因,时下中国的“城中村”治理还主要停留在经济、社会等范畴,文化维度和制度建设相对薄弱,这就影响了其广度、深度和厚度,也影响了其长远发展,更影响了其发展的内动力。当确定了“城中村”治理的多元化格局和更广大的参照系统,确立了“城中村”功能与价值的合法性意义之后,我们有理由思考的是它的发展和創新,尤其是如何在其中注入“文化”和“原创”的动力问题。

在“城中村”改造和拆迁的滚滚洪流中,“文化”的因素也偶尔得以呈现,比如浙江杭州市在“城中村”治理中对“文化品质”已有自觉意识。杭州市委书记王国平曾表示“提出‘精致和谐、大气开放’的杭州城市人文精神,把杭州的传统特色与时代特征相结合,为杭州的发展注入了新的人文内涵、人文动力,增强了精神凝聚力,发挥了文化软实力的作用。”^{[15] (P1)}而杭州市“城中村”的建设也就是按这样的标准和要求进行的。像有的“城中村”建设就比较注重适合人居,在楼距、健身设施、公园等方面都从“审美”而不是经济成本的角度来考虑的;还有的“城中村”建设注意文化生态的保护,竟然成为有名的“景中村”。另如,深圳市南岭村社区居委会主任张育彪说“文化可以是一种精神的传承,也可以是看得见摸得着的物质烙印,需要一处处具体的东西来表现、衬

托,不是靠空谈来虚的。具体到被媒体称为‘第一村’的南岭村,我们一直强调文化立村,因为我们相信,一切物质的东西都会消失,惟有文化生生不息,薪火相传。”也是因为有了这样的文化本位和价值观,南岭村建立了“客家博物馆”,将90%的树木都保留下来,还将旧祠堂、旧炮楼、20世纪80年代的三栋楼保留下来。张育彪表示“我们的新旧建筑都要体现节能减派,还要保留珍贵的文化记忆。”^{[16] (19-21)}这样的理念和做法是正确的,也是难能可贵的。但是,不可讳言的是,在整个中国的“城中村”治理中,这样的例子却是极其少见,甚至有被淹没的危险,更多的“城中村”治理只注重运动式的“改造”与“清除”,只强调“经济功能”的放大和“社会问题”的审视,只忙于由“村民”向“城市居民”的过渡和转型,而“文化缺位”和“制度滞后”的问题也因此变得相当明显和突出。没有“文化”与“制度”建设,“城中村”即使不被推倒或清除,也会成为“城市”中的“孤岛”,也不会长久和得到真正的发展,更不会在中国的城乡格局中发挥自己的独特作用,从而散发出耀眼的光彩。我认为,中国未来的“城中村”治理应在以下几个方面发挥“文化”和“制度”建设、创新的力度,以适应和推动中国的可持续发展。

1. 在“城中村”治理中,强化和渗进“文化”维度,从而超越唯“经济”和“社会”是从的治理理念。众所周知,在“城中村”治理中,强调“经济发展”和“社会稳定”固然是必要的,但如果一切都着眼于此,那么许多问题就难以解决,甚至会陷入难以摆脱的困局和被动局面。以土地利用为例,如果过于强调“城中村”的经济效益和效率功能,那么,一定会以一般意义上的“城市”模式进行运作,即高楼大厦林立、楼距高度密集、公共空间狭仄、生活节奏加快,等等。而这又与“城中村”的功能相矛盾甚至背道而驰,也不符合理想的城市图景。另外,如果站在“文化本位”的角度观之,“城中村”的拆迁、改造与去留,往往主要并不取决于某些外在利益和发展规划,而是取决于“物质和非物质文化遗产”的价值。也是在此意义上,在物质主义、商品经济和权力运作底下,毫无价值和意义的一棵古木、一个教堂、一幢老式建筑、一个戏曲、一段传说,都会成为永难再生的财富与珍宝,而所有的改造都应该为此让路。如果

从这个角度观之,我们的“城中村”拆除和改造表面看来是“城市化”之“得”,但是,再过多少年或者放在“文化”的天平上,这些“运动式”的大刀阔斧又何尝不是一种“失”甚至是“罪过”呢?所以,在“城中村”治理中,“有无”和“是否”重视“文化”的维度是至关重要的,也具有根本和原则的性质!换言之,如果“城中村”治理有益于“文化”的发扬,再重要的经济利益也应该让路;而凡是有违“城中村”的“文化”品质者,再大的物质利益也要放弃。更何况,在某种程度上,文化原素的保留与生活水平的改善有时又是相得益彰的。与此相关的是生活方式与人生意义的问题。“城中村”的灵魂是深度的文化结构与精神,也就是其“精、气、神”,这在“城中村”治理中至为重要。在谈及老北京的灵魂——那个统摄人们精神的文化之根时,林语堂说“北京却代表着古老中国的灵魂,代表着文化的温和,代表着优良的人生和生活,代表着一种人生的调协,使文化的最高享受能够跟农村生活的最高美点完全和谐。”^{[12] P48}这种“文化精神”对于“城中村”也同样重要,因此,注意保留、建设和发扬光大“城中村”的文化之根,是“城中村”治理的重中之重。

2. 在“城中村”治理中,既要加强“公民精神”的培育和制度建设,又能保存“乡土情怀”和做好制度安排,从而保持和形成其双向性、兼容性和互通性的特长。应该承认,“城中村”改造的一项带有普遍性的规律是,让“村民”转变成为“居民”,这是具有重大意义的一环,因为不把更多的农村村民变为城市居民,中国的城乡结构以及二元对立局面就无法改变,也就不可能改变以农业和乡土为基础的文明模式。不过,“城中村”治理并不是到此为止,它还关系到转型后的“农民”如何变成真正的“居民”,即成为合格的“公民”的问题,这是一个复杂而至为重要和艰苦的过程,非一朝一夕、立竿见影般可以速成。问题的关键是,在“城中村”改造中,身为“居民”的“农民”并未获得真正的“转型”,而是仍保留着“农民”的弱点与局限,尤其是农民的一些不良习惯,像有人只靠租金过“寄生”式的生活,他们既不参与社区活动,也不考虑创业,更没有发挥城市居民主人翁的精神,而是整天沉溺于玩牌和打麻将。更重要的是,我们缺乏将“城中村”居民变为“公民”的制度设

计,从而导致整个“城中村”改造后的混乱、无序、懒散的状态及其负面效应的产生。其实,由一个“村民”向一个“市民”尤其是向一个城市“公民”转变,既需要各级政府的大力重视和支持,又需要城市社区居委会领导的制度管理,还需要广大人民群众의自觉和自主性,而其中的制度创新尤其重要。总体而言,由“村民”向“居民”转型是主要的模式和方式。那么,是否还有别的方式呢?像杭州市在“城中村”治理中实行的是“一村一统筹,一区一方案”^[17],并实行条与条和“块与块”之间的有机结合。又如杭州市留下村实行的是镇管社区(村)的模式,而石桥模式则采取政府、街道、社区(村)三级共管的模式,显然,这与二者的具体情况直接相关。另外,是否可采取“城中村”的“居民”和“村民”的双重身份进行管理?这样既可发挥其参与城市社区的能动性和自觉性,又保留着自由的乡土人情与世态。我认为,作为“城中村”的一员,可利用“村居民”这样的方式对之进行管理,从而与纯粹的“居民”或“村民”区别开来,并形成自己的特点与优势。只有这样,“城中村”治理才能走出单一固定的模式,避免简单的模仿和堕入纠结、矛盾、混乱无序的状态。

3. 在“城中村”治理中,政府和城市社区的参与固然重要,但更重要的还是要充分发挥人民群众的积极性和创造性。这是更为有效、有益、可靠的原动力,因为任何外力都是他动的,而只有创生力才是自动的。比如,有的“村民”不愿变成“居民”。对此,有学者认为是农民出于经济利益的考虑,也有人认为是农民对社会诉求不满,还有人认为是农民出于安全的选择^[18]。所有这些原因都可以找到其后面的“文化背景”,即“文化和生活方式”的不同。正是在“城”、“乡”之间存在巨大的文化差异及冲突,才导致了农民被“转型”后的无所适从、焦虑忧患,而其沉溺于玩牌和打麻将之中也可作如是观。既然自己缺乏“安全感”,那就与都市拉开距离,躲避在自我的游戏和麻醉中打发时日。从本质上说,中国农民是非常勤劳的,我们很难想象他们在由“村民”转为“居民”后会如此消极和无所事事,因此,必须从文化学和心理学的角度进行解释。也是从此意义上说,“城中村”治理要真正调动人民群众的积极性和创造性,必须从“文化”上寻根,从“制度”创新上着眼,这样才能

撬动“城中村”治理这个硬块,使其成为城乡发展与中国现代化进程的助动器和内生力。又如,让“居民”在短期内完成转型既不可能又不现实,必须对他们进行文化和技能的培训,这就需要有相应的制度设计和安排,目前一些城市在这方面有所作为,如重庆市。只有当他们拥有了现代“市民”和“公民”的特征和能力后,才能有自我实现感和主人翁的意识。

总之,在中国的“城市化”进程中,“城中村”的治理固然取得了不少成就,但它所面临的困境更应引起注意。只有站在世界发展的总体格局中,从中国的具体国情出发,在理论、文化和制度的层面,以人类的健康和生活幸福为目标和期许,中国的“城中村”治理才能走出困局,实现真正的创新和超越性发展。

参考文献:

- [1]张京祥,赵伟.二元规制环境中城中村发展及其意义的分析[J].城市规划,2007,(1).
- [2]李晴,常青.城中村改造实验——以珠海吉大村为例[J].城市规划,2002,(11).
- [3]运迎霞,常玮.博弈·和谐·共赢——“城中村”改造经验借鉴及其策略研究[J].城市发展研究,2006,(3).
- [4]李娟.城中村改造模式探索——以武汉市城中村改造为例[A].建设社会主义新农村土地问题研究[C].中国重要会议论文数据库,2006.
- [5]朱大可.村史、城史、国史——一部田野调查报告的诞生[A].陈文定.未来没有城中村——一座先锋城市的拆迁造富神话[C].北京:中国民主法制出版社,2011.
- [6]姚一民.“城中村”的管治问题研究——以广州为例[M].中央编译出版社,2008.
- [7]谢志岩.村落如何终结?——中国农村城市化的制度研究[J].城市发展研究,2005,(5).
- [8]林春梅,王敏锋.“城中村”路在何方——对杭州市城中村改造的再思考[A].和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集[C].2007.
- [9]马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [10]列宁全集:第23卷[M].北京:人民出版社,1990.
- [11]吴国盛.现代化之忧思[M].北京:三联书店,1999.
- [12]林语堂.动人的北京[A].林语堂名著全集:第15卷[C].长春:东北师范大学出版社,1994.
- [13]林语堂.辉煌的北京[A].林语堂名著全集:第25卷[C].长春:东北师范大学出版社,1994.
- [14]商宇.住建部副部长仇保兴给重庆城乡统筹规划提建议[N].重庆日报,2010-03-20.
- [15]王国平.培育社会复合主体,共建共享生活品质之城——在第三届生活品质全国论坛上的讲话[A].王国平.培育社会复合主体研究与实践[C].杭州:杭州出版社,2009.
- [16]李育彪.城中村改造要经得起历史检验[A].陈文定.未来没有城中村[M].北京:中国民主法制出版社,2011.
- [17]关于杭州市区实施一区一统筹,一村一方案城中村改造试点的通知[E].杭州市政府[2005]266号文件.
- [18]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).

The Dilemma And the Surpass of the Governance Toward the “Villages Within the City”

Zhao Xiuling

(Institute of Politics , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100732)

Abstract: With the acceleration of Chinese urbanization , the problem of “villages within the city” has been growing obviously , and cannot be ignored any longer. To put it specifically , the Chinese government is faced with the following three obstacles: first of all , the perceptual bias caused by a unified and monistic way of thinking. Second , the misunderstanding of the concepts of Chinese urbanization and “villages within the city” caused by the idea of “country removal”. Third , the deficiency of “creativity” caused by “cultural vacancy” and “system revolution”. Consequently , researchers and practical workers bear on their shoulders the obligatory duties to have a diverse , dialectical , and dynamic understanding and discussion.

Key words: urbanization in China; villages within the city ; governance; difficulties; surpass

责任编辑:寇金玲