

杭州市的“城中村”治理及其反思

赵秀玲

(中国社会科学院政治学研究所,北京 100732)

[关键词] 杭州市“城中村”;城市治理

[摘要] 杭州市的民主治理取得了可喜进展,也得到了学术界的普遍关注和高度赞扬。与此相关的是,杭州市的“城中村”治理也是成效显著,其突出特征为:强调“民生”、科学推进、注重现代意识和文化品质。不过,其局限性也是明显的,这主要表现在:单向度的发展、创生力的不足、理论性的薄弱。因此,如何以超前眼光更新观念,确立“城”、“乡”发展的多元格局,将是未来杭州市也是整个中国“城中村”治理的关键。

[中图分类号] F29

[文献标识码] A

[文章编号] 1007-6425(2011)05-0117-05

近年来,杭州市的民主治理特点鲜明、成效显著,也引起了学术界的广泛关注和热烈探讨。但比较而言,对其“城中村”的研究却相对滞后,尤其缺乏更宏观的视野、科学的观念和有效的方法,这不仅使杭州市“城中村”的治理得不到很好的显现和张扬,更难以给全国的“城中村”发展和研究提供有益的启示与参照。本文拟从新的视角、模式、观念、方法入手,探讨杭州市“城中村”治理的具体情况、特点及其意义,同时也指出它存在的局限,并提出相应的对策。

一

杭州市的“城中村”治理为什么没有得到学术界应有的重视?笔者认为,主要有以下四个原因。

首先,是由“城中村”的地位和复杂性决定的。众所周知,所谓“城中村”就是指城市与乡村的结合部,或是在城市发展过程中属于那些不断被城市蚕食的农村的余存,而城市化这一强力催枯拉朽的冲击,使所有农村都面临强大的压力甚至是灭顶之灾,更何况那些睡在城市卧榻之旁或之中的“城中村”?从这一意义上说,处于弱势和濒于消亡的“城中村”也就容易被忽略,甚至成为人们的眼中钉,必欲除之而后快。研究者也是如此,由于现实性和功利主义的影响,也由于惯性思维的限制,学者往往很少关注已经或正在消失

的东西,却更愿意关注那些所谓的“热点”话题。另外,“城中村”是一个复杂的产物,它将城市与乡村纠结,甚至将城乡关系及其诸多关系的复杂性杂糅在一起,再加上当下的中国正处于急速的社会变动和转型之中。可以说,“城中村”可能令不少学者望而却步。杭州市的民主治理也是如此,对于已经定型或正在定型,并代表时代发展方向的城市社区,研究者往往表现出极大的兴趣,可用趋之若鹜来概括;但对于逐渐消亡或渐行渐远的“城中村”却缺乏浓郁的兴趣,也就不难理解了。

其次,缺乏必要的理论指导和价值坐标。学术研究也需要前期研究成果,尤其是要有一定的学科理论支撑,否则,很可能事倍功半甚至于南辕北辙。就目前情况看,杭州市“城中村”的研究资料明显不足,理论研究也比较薄弱,更重要的是,从全国的“城中村”研究来说,虽然成果甚多,也有一定的价值,但总体而言,并未打下自己的理论基础,更没有形成一整套科学的概念、逻辑、模型、方式和方法。其基本情况是,或借用西方的一些“城中村”理念来说明中国的问题,或用别的学科的理念和方法进行类比或套用,或凭感觉自言自语。这就必然带来“城中村”研究中现象分析大于理论研究的不足。这种状况必然导致杭州市“城中村”研究的初级阶段性质。

再次,观念的偏向导致研究的无所适从。就

[收稿日期] 2011-08-03

[作者简介] 赵秀玲,女,山东蓬莱人,中国社会科学院政治学研究所研究员。

目前中国的“城中村”研究来说,最大的问题是“顺势”跟从,缺乏理性的辩证思维与清醒的“反思”意识,尤其是不能站在文化与人类的高度来思考“城中村”的发展和命运。其最突出的特点是混乱的理念与模糊的人文精神。比如,整个学术界基本上认同“城中村”是社会“毒瘤”的看法,于是以“改造”、“拆除”和“村变居”的方式使之速朽成为人们的共识,就是不占主流、充分肯定“城中村”价值和地位的观点,不是思维方式单一,就是缺乏现代意识,以致于没有说服力。当一个学者如没有现代意识、文化眼光和人类情怀,而只有现在意识、经济眼光和小我利害,那是不可能使研究达到一定的高度和境界的。杭州市“城中村”的研究也难逃这样的局限,所以也就缺乏更有突破性的研究成果。

其实,问题的关键是,如果有了必要的储备、价值观、理论及其向度,“城中村”的诸多问题就会迎刃而解。站在这一点来看杭州市的“城中村”治理,我们就能获得一种清醒,尤其对它是非得失有一个基本、正确的判断和评价,而不至于无视其存在,更不至于在它面前“失语”。

二

“城中村”改造作为杭州城市治理的一部分,确实取得了巨大的成绩,尤其站在中国城市化进程的维度看更是如此。因为中国和世界的现代化进程,都离不开“乡村”的现代化转型,因为城市化是现代化的一个重要标志,就像有人所说“在由农业社会向现代产业社会过渡的过程中地域社会的社会变动,无非是在农业社会形成的共同体的解体过程。”^[1]概括起来,杭州市的“城中村”治理有以下几个方面的经验值得重视。

其一,强调“民生”,一切为老百姓着想,这就带来了“城中村”治理的良性发展。众所周知,许多地区的“城中村”改造,主要强调的是政府利益、开发商意愿,于是,行政命令和强行强制成为其主要的治理方式,有的地方甚至出现重大的恶性暴力事件,这都是因为不考虑老百姓的实际情况,更不站在民生的“立场”所致。杭州市则不同,它在“城中村”改造过程中,市委和市政府本着实现“景区美、百姓富、社会稳、班子强、素质高”的目标,坚持“整治为人民、整治靠人民、整治成果由人民共享、整治成效由人民检验”^[2],这就决定了其治理的根本性质。站在这一立足点,杭州市的“城中村”治理就处处为百姓着想,以解决

他们的后顾之忧为目的。像养老保险制度、农转居制度、自留地制度等都是如此。比如,杭州市于1998年开始撤村建居,2001年底扩大了撤村建居的改革试点,推行农转居的多层公寓建设,2003年又推出了首批“城中村”的改造试点。截至2005年7月底,共有3批155个行政村撤村建居,近7万农民转为居民;完成了127个社区“翻牌”和76个撤村建居社区的集体经济组织转制;确定了30个“城中村”的改造试点、涉及40个撤村建居社区,从而将绝大部分失地农民纳入了城市“双低”养老保险,实现了“农民向居民,农村向城市”的初步转变^[3]。另如,下城区东新街道在“城中村”的改造中,本着“以民为本”的原则,提出“六个有利于”:一是有利于推进城乡一体化,促进南北协调发展;二是有利于人居向社区集中,产业向集聚区集中;三是有利于增强市民意识,提升品质生活;四是有利于扩大就业,保障新市民安居乐业;五是有利于贯彻产业导向,加快转型升级步伐;六是有利于精神文明建设,促进社会新风尚的形成。另外,在治理中,充分尊重维护群众利益,注重人性化拆迁,坚持把拆迁工作与村民生产生活、转移就业、增收保障等问题通盘考虑,坚持“就高不就低、就多不就少”的原则,大到住宅面积、实物勘验,小到院内树木、屋顶棚架等都统计在册,按规定补偿,并视搬迁时间,引入激励机制。对一些家庭经济困难、身有残疾、年老体弱的困难户,分门别类地采用安置在前、补偿在前、服务在前的举措,确保拆迁进度和民生保障同步。“基本实现了“拆迁一处,造福一方,稳定一方”的目标^[4]。事实上,只有为老百姓着想了,将民主治理建立在“民生”上,“城中村”改造才能顺利进行,也才能将之建立在科学的基础上,才能真正得到老百姓的拥护和支持。也正因此,杭州市的“城中村”改造被人民群众誉为“实事工程”和“民心工程”。

其二,科学推进,因地制宜,根据具体情况采取具体有效的措施,从而达到了良好的社会效果。许多地方的“城中村”治理采取的都是一刀切的方法,有的甚至不惜进行运动式、地毯式的改造,这种方式固然简捷、快速甚至立竿见影,但其最大的问题是简单化和粗暴化,并且容易激化矛盾,留下难以解决的后遗症。这也是全国“城中村”改造过程中存在的最大问题和隐患。杭州市的“城中村”改造本着科学化的原则,更注重“一村一统筹,一区一方案”^[5],并实行条与条和块与块之间

的有机结合。如留下村实行的镇管社区(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,杭州市还对某些“城中村”实行股份制,让那些在册农村人口和对集体资产有贡献的人成为股东,这就极大地调动了人们的积极性和创造性。

其三,注重现代意识,确立由“村民”向“市民”的转向,这就冲破了传统的乡村模式和角色定位,因为如果“城中村”的农民不能变成现代的公民,任何现代化的努力都会成为一句空话。杭州市“城中村”改造当然也注重诸如住房等硬件设施的建设,但更重视教育发展与民主意识的提高,从而让村民尽快成为公民。如留下村在改造过程中,就非常注意教育事业的发展,尤其是设立了镇教育委员会,明确了镇、村两级的管理责任,还制定了乡规民约,以便做到依法治教。社区还倡导和弘扬文明健康的现代化生活方式,创办了文化娱乐场所,以丰富人们的业余文化生活。就如有学者所言,杭州市着眼于“生活品质之城”、世界级旅游景区的示范和样板,实现了“景中村”村民从传统意义上的农村居民向现代意义上的城市居民的历史性转变^[6]。从某种程度上说,现代意识的提升,才是“城中村”改造的一个关键因素。

其四,文化维度和审美品质的引入成为杭州市“城中村”治理的一大亮点。许多地方的“城中村”改造都注重“经济”成本,甚至受利益驱动,使许多矛盾和困境也由此产生。杭州市的“城中村”改造也不可能离开“经济维度”,也会引进开发商和市场机制作为动力,不过,文化维度和审美品质始终是杭州市“城中村”改造的一个标杆,一个检测器。如杭州市委书记王国平曾说“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。”^[7]而杭州市的“城中村”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”。有人这样概括杭州市在“城中村”改造时对地方文化的重视“主要是修复和完善一些具有历史价值的景点,如十里银铛入口、周恩来纪念馆

和以礼耕堂为代表的梅家坞特色民居建筑。”“整饬建筑形象,建筑风格以粉墙黛瓦的浙江山村民居为主。适当保留建筑特征的多样性与复杂性,保持场所的活力和人气。”^[8]看来,杭州市是比较重视“城中村”改造中“文化遗产”的作用及其保护的。

总之,杭州市“城中村”改造最大的特色是紧紧贴近文化和民生,能够超越“经济至上”的思维模式,而进入具有现代意识、文化维度和审美的层次,从而为杭州也为全国的“城中村”改造提供了比较成功的经验。因为整个中国的城市化进程任重而道远,难以一蹴而就,但文化软实力的提升和有品质的幸福指数是最重要的衡量标准,也是一个奋斗目标。

三

我们充分肯定杭州市“城中村”改造的成就和经验,但并不等于说它已臻于成熟,没有问题和进一步改进之处。事实上,杭州市的“城中村”改造有不少局限,也面临着巨大的困境和瓶颈问题,这既是其自身存在着的,又与全国的“城中村”改造密切相关。我们认为,就目前为止,杭州市的“城中村”治理有四大障碍需要跨越。

第一,单向度的前进所导致的过于强调“改造”而忽略了“城中村”的价值意义及其保存和传承,这是杭州市“城中村”改造的第一个局限。因为过于相信中国的城市化道路,所以人们就自觉不自觉地产生了“改造”甚至“消除”“城中村”的观念,仿佛由“农村”变“城市”、从“村民”到“居民”就是现代化的必由之路。如到2005年7月底,杭州市共进行了三批撤村建居工作,有155个行政村转变成居委会,有近7万农民转变为居民。然而,杭州市却没有谈“城中村”的保留与继承情况,更未考虑“城中村”对于城市的巨大作用。其实,使更多的中国乡村包括“城中村”变成“都市”,这只是一个方面;另一方面,也需要考虑“乡村”和“城中村”对都市的补充、调适、协调和纠偏作用,因为不管中国的现代化如何发展,都不可能是“城市”的单边发展,而将“乡村”置之不顾。在我们看来,中国在城市化进程中,“乡村”和“城中村”是不可忽略的一维,是中国和世界包括“城市”沿着健康道路前行的可靠保障。这是因为:1.“城市化”并不等于将“乡村”完全变成“都市”,更不等于消灭“城中村”。2.“城市”固然有其价值,但也有不足和弊端,它需要有“乡

村”和“城中村”对其进行调适,在某种程度上说,城市的异化离不开乡村和“城中村”的纠正。3. 中国在“城市化”过程中,切不可让城市盲目发展,如对城市发展不加限制,将来的“乡村”和“城中村”都被消灭,其损失不仅是中国的,也是世界的,因为中国数千年的文明是建立在农业基础上的,可以设想,一旦中国的“乡村”和“城中村”被城市化这台“推土机”铲除,中国乃至世界文明将失去特色。4. “城中村”是连接都市和乡村的“桥梁”和“纽带”,它不应该无限、一股脑儿地被改造和消除,而应该在确立都市发展规模的情况下,予以保留和建设,这不仅包括物质形式、更包括文化遗产与人文精神。在这方面,杭州市的“城中村”治理还要有所考虑,尤其要考虑“拆除”和“保留”的辩证关系。

第二,内生力和创造性不足,对文化维度和自治功能的重视不够,从而影响了发展底蕴和长效机制,这是杭州市“城中村”治理的第二个困境。总体而言,杭州市的“城中村”改造是有文化和审美考虑的,这也是其开拓和创新的表现方面;不过,以更高的标准进行衡量,它仍有很多工作要做,尤其是应在城乡关系的辩证发展上考虑问题。比如,杭州市的“城中村”改造应考虑其多元功能和动态机制,这样才能看到和开拓“城中村”的价值和潜能。我们认为,应从下面几个角度来理解和印证“城中村”的生命力:1. “城中村”具有“村”的功能,在改造和治理过程中,切不可简单、完全地“都市化”,一旦失去“村”的功能,它既不是“城中村”,也会丧失其自身的价值和意义。这就需要保存城市所没有或难以代替的“村”的特长,如优美的风光、与地面亲近的低矮的建筑、古老的文化遗存、纯朴的民风民情、亲近可靠的信任感、互帮互助的人情世态、自我独立和封闭的完整性和安全感等,这是城市文化所缺乏但在人类发展过程中是颇有价值的。2. “城中村”具有“城”的功能,这样可与纯粹的“乡村”区别开来,这包括民主、平等、自由等现代意识。如“自治能力”应是杭州市“城中村”民主治理中的重中之重,也应是其自生力生成和加强的根本。3. 最为重要的是,“城中村”的融通性、转换性、灵活性和包容性,它应该具备简单的“城”和“乡”所没有的功能,就像空调的转换器和电视的换台器一样。以往,我们总是比较注意“城”和“乡”的二元对立,却忽略二者的融通,尤其对二者的“交融”地带视而不见,这就造成了城、乡发展的偏向与盲目。如

果站在这一角度审视,杭州市的“城中村”改造与治理,并不是以无限地消除“城中村”而放大“都市”为目的,而是要寻找一个科学的比例与关系,即“都市”在多大程度上才是合理的。“城中村”不仅不能再无限地被“消除”掉,而是必须令其存在和发展,以作为“城市”发展过程的助动器和安全屏障。事实上,没有“城中村”(包括乡村)的城市在中国既不可能,也无意义,更是非常片面和危险的,当然也与人类的健康和幸福是背道而驰的。有学者这样来认识都市:“大多数城规师从来不把城市视为复杂生活场所,从来没想到如何通过城规促进城市进入复杂有序、充满活力的格局,而是简单化看待城市,并想法让它符合自己的视觉编码与美学偏好。”^[9]有人甚至将“城”与“村”视为夫妻关系,认为“城”与“乡”这两个要素缺一不可。如住建部副部长仇保兴说:“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。”^[10]对于“都市”尚且如此,那么,对于“城中村”更应作如是观。在其治理中不能忽略“乡村”的功能。只有将“城中村”中的“城”与“村”放在科学合理的关系中,在对其内部功能和文化底蕴有了充分的认识后,才能发挥其潜能,充分调动“城中村”这一多元主体尤其是广大人民群众积极性和创造性。

第三,理论研究比较薄弱,有待于进一步加强和深化,这是杭州市“城中村”治理中的第三个局限。马克思主义告诉我们,理论来源于实践,而反过来,实践又离不开理论的指导,这样,理论和实践才能获得双向的互动,达到相得益彰的效果。以杭州市的民主治理为例,由于引进大量的学者参与,多元复合主体的制度创新在理论上有所突破,所以也导致了实践上的突飞猛进。可以说,如果没有学者的研究、总结、提升,杭州市“多元复合主体”的民主治理模式是很难产生巨大的发展和影响力的。同理,杭州市的“城中村”治理由于缺乏更多的学术研究支撑和推力,所以,其治理也就缺乏前瞻性引导和理论指导。以目前杭州市的“城中村”研究为例,虽然有学者肯定了“留下模式”和“石桥模式”,但这主要还是从改造和拆除角度来谈的,是从经济、政治模式转型的角度进行思考的,却没有思考和确立别的模式,以彰显“城中村”的“保留”和“传承”,尤其没有建立能承载

“城”与“乡”双重和多重功能的“城中村”样板。其实,真正的学术研究不仅要顺势而为,更要逆向思考,还要有超前性的超越性导向,如果站在这一高度来思考杭州市的“城中村”治理,那将是根本性的,也是更有意义的做法。

应该说,从全国范围看,由于杭州市近年来加大城市民主治理的力度,所以,“城中村”的治理

也因此取得了较大的进展,并表现出自己鲜明的特色和优势,其成功的经验不仅对于杭州市而且对于全国的“城中村”治理也是大有裨益的。但是,未来杭州市的“城中村”治理要走在全国前列,取得更大的成就,还应该从观念的更新、理论的提升、文化的包容等方面作出努力,进行新的探索。

[参 考 文 献]

[1][日]富永健一:《社会学原理》,严立贤等译,社会科学文献出版社,1992年版,第273页。

[2][6]王露《杭州城中村改造模式解读》,《现代城市》2009年第4期。

[3]王国平、孙忠焕《以城中村改造为重点推进城市化》,www.zjol.com.cn 2005年8月23日。

[4]东新街道办事处主任王秀清《打好拆迁仗是“城中村”改造的第一要务——东新地区农居拆迁工作的实践与启示》,杭州市提供的调研材料。

[5]杭州市政府[2005]266号文件《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》。

[7]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》,见王国平编《培育社会复合主体研究与实践》,杭州出版社,2009年版,第1页。

[8]应四爱《杭州城中村改造研究》,浙江大学硕士论文,2005年,第52、53页。

[9]毛丹《走五十步的城市规划师——写在简·雅各布思逝世一周年之际》,《南方周末》2007年5月10日。

[10]商宇《住建部副部长仇保兴给重庆城乡统筹规划提建议》,《重庆日报》2010年3月20日。

The Governance and the Reflection
of “the Village within the City” in Hangzhou City

ZHAO Xiu-ling

(Institute of Political Science , Chinese Academy of Social Science , Beijing 100732 , China)

Key Words: Hangzhou City; the village within the city; city governance

Abstract: There has been an encouraging progress with democratic governance in Hangzhou City , which has obtained the wide-spread attention and caused highly praise in the academic circle. Related to this progress is the management of "the village within the city" , which is also remarkable. The prominent features are the emphasis of "the livelihood" , promotion of science , focus on the modern consciousness and cultural quality. However , the limitation is obvious , which mainly manifests in: one-way development , lack of creativity , theoretical weakness. Therefore , the keys to governing "the village within the city" , not only for Hangzhou City but also for the whole China , are to renew concept in an advanced vision and establish a diversified pattern for "city" and "rural" development.

[责任编辑: 李文亚]