

防止城中村改造扩大化

——由昆明扩张之路反思中国城市发展

文\朱晓阳 卢晖临 佟新 北京大学社会学系城市化及城中村研究课题组

〔编者按〕

2010年5月15日，国务院办公厅向各省、自治区、直辖市人民政府、国务院各部委、各直属机构发出《关于进一步严格征地拆迁管理工作、切实维护群众合法权益的紧急通知》（国办发〔2010〕15号，中机发5688号），严令“控制拆迁规模，依法依规拆迁”。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，行商业大肆圈地之实。亟需中央层面果断决策制止。

滇池东岸离官渡区渔村不远的地方，环湖公路正在修建。这条公路隔绝了滇池湿地和滇池的联系。《南方周末》4月15日报道的“维稳干部被维稳”的村民村官冲突血案就发生在渔村，起因就是房地产开发和修路征地的补偿问题。（程新皓/图）



今年3月27日昆明发生的民众与城管对抗的骚乱虽属突发事件，但也透露出昆明城市改造背后潜藏的问题。这次事件的直接原因，是昆明市政府为了“创卫”（建成全国卫生城市），不惜代价地扫除“脏乱差”和整理城市街道景观，因而与栖居街头靠卖点食物谋生的小贩发生矛盾。

昆明最近拆除防盗笼的行动也与政府要用强力把昆明打造成“光明-田园-卫生城”的策划有关。去年底的螺蛳湾事件（拆迁螺蛳湾批发市场引发大批商户上街

堵路），官渡渔村“维稳干部被维稳”的凶杀事件，也都与城市改造或扩张导致的征地补偿纠纷有关。

最近，中央一系列调控房价政策出台后，一些地方政府更将“圈地运动”的旧酒装入以城中村改造为口号“建保障房”新瓶，使已经累积的矛盾不但得不到解决而且更加激化。

《云南法制报》、《云南政协报》等媒体最近都对昆明城市改造中的问题有所报道，边疆少数民族地区目前的社会紧张

如果不加疏导，还可能酿成后果更大的社会冲突。

社会张力之外，昆明的城市发展与滇池环境之间也有生态紧张关系。从去年秋持续到今年初夏的严重旱灾，不仅暴露出昆明地区水利长年失修的状况，也与昆明的城市无节制扩张有间接关系。

昆明不是孤案。中国二三线城市绝大多数面临着同样的问题。最近在媒体曝光的扬州拟拆除2003年所建小区就是一例。成都和芜湖也有类似的问题。北京大学社会学系的部



城中村改造扩大化或株连式拆迁，照片中的昆明市人民西路94号院是一例，这个小区的建筑基本上是上世纪80和90年代所建。（程新皓/图）

分师生在多年追踪研究昆明和滇池地区的基础上，提出如下观察和建议。

新圈地模式：城中村改造扩大化

目前中国不少地方的城中村改造正借着“保民生”和“建保障房”之名大行其商业圈地之实。圈地的基本方式就是把城中村改造的范围扩大等级提高。我们以昆明为例按调查所得的数据推算，目前扩大化的城中村改造将推平占地约54平方公里（其中仅18平方公里为城中村）的城市面积，是目前昆明城市实际建成面积（249平方公里）的1/5。

在这场将城中村夷为平地的城市改造大跃进中，很多被拆毁的建筑建成还不到30年，很多建筑是有着完全产权的民宅。已经开始或正在计划中的城中村改造项目，有很多名不副实的问题，或是顶着建“保障房”或“公益项目”的帽子的“高端住宅区、高端写字楼、SOHO、购物中心、时尚步行街、超市、体育中心”（《昆明市五华区潘家湾小村、新村片区改造宣传手册》）。昆明的城中村改造扩大化并非孤例。其社会冲突后果已经十分严重。

为了制止这些城中村改造扩大化或“株连式拆迁”给民众造成物质损失和精神伤害，我们吁请国务院和有关部门，明令在《国有土地上房屋征收与补偿条例》（征求意见稿）通过之前，禁止在任何存有争议的项目区域的拆迁。

改造不应向远郊蔓延

最近，中央连续出台调控房价的“新政”，地方政府则一面以“城中村改造”和“保证建设保障房供地”为理由来化解中央政策的威力，一面更将“城中村改

造”下的圈地重心转移到乡村，甚至把大片根本没有列入城中村的范围地方也划主城中村。这种对国家政策的规避被媒体称为“逆风突围”。

昆明市三环路之外的“城中村改造”就是一例。据我们调查，5个被改造的村庄有3个根本就不在昆明市政府的城中村名单上。招标公告上公布的5709亩范围内，还有大约2000亩农地。这些村庄是滇池沿岸最古老的彝族支系子君人的聚居的村庄。其中不仅有滇池文化考古遗址，还有多处百年以上的庙宇和昆明地区的建筑活化石——“一颗印”建筑。

本文写作之际，本课题组的长期观察点所在之子君村一带（昆明官渡区矣六街道办事处宏仁片区）已经发生抗拒城中村改造拆迁的社会冲突。在“被城中村”的宏仁村，还有2005年由地方政府允诺集体规划盖起一个有500余栋新楼的新村。这座新村最近刚完成下水道和街道的铺设就被纳入了拆迁的范围，在当前中央强调加强各民族和谐和不折腾的背景下，这种必然引起民族关系紧张且又不符合循环经济要求的城市改造工程必须停止。

重思社会代价

真正的“城中村”改造也存在打着“民生”旗号，实为土地财政依赖下的卖地行为。许多二三线城市的政府财政，严重依赖土地出让收入。我们调查的个案城市也不例外。我们理解这种土地财政也有地方政府的苦衷，因而要根本解决就关涉到包括分税制在内的税收制度改革。正是这些问题，把地方政府推向上了“土地财政—城市美化/扩张—城中村改造”的因果链。

在此背景下，先对城中村和旧城污名化，再以改造之名将土地变成政府收入

来源乃是势所必至。任何地方只要一戴上“城中村”的帽子，就会变成可以无所顾忌地拆毁的“脏乱差”之地。

其实，城中村的功能多样，形式灵活，成本低廉，包容力强，实在是中国城市建设不可或缺的组成部分。未来较长时间内，它仍有不可替代的作用。因此，城中村不应被消灭，而应在其居民自愿和自助的基础上进行“功能增强、适度调整”；同时积极探索多种形式的房屋产权改革，对其经营性收入征收房产税。总之，使城中村“有序存在”，少用或慎用“改造”的口号才是万全之策。既使不得不拆迁的地方，也应当按照国务院最近通知的要求，“必须先安置后拆迁”。

城中村改造的“伪市场模式”

这种模式宣称以市场化运作为核心，由政府出政策、给优惠，让开发商作主导。它讲的是市场模式，其实是政策与公权力保证开发商获利（以多种优惠政策辅佐），让开发商强买强卖，再由地方政府充当拆迁部队。

这种貌似公平的强买强卖模式，造成无人对城中村改造的社会后果负责的结局。在这种模式下，中央政府为民生着想而实施的城中村改造政策，在很多地方变了味，成了一场惟开发商利益为大的拆城运动。

我们吁请国务院责令地方政府停止以“伪市场化”模式改造城中村，回归民生。

自我改造：寻找共赢的可能

昆明目前的一系列反对城中村改造呼声中，呈现出一种微弱但清晰的信号：

被“捆绑”进潘家湾城中村改造的人



“一颗印”——滇池建筑文化的象征

民西路94号院的业主们，在数次业主大会和会后征求业主意见后，提出了配合政府改造的三种方案。其一是“自我改造”。即由该社区自己规划出原地改造的方案，使该小区变成一个符合昆明市规划要求的小区。这种方案值得大力倡导，它既能体现被拆迁改造者的主体性和公民权益和尊严等，也能使政府的执政为民，不与民争利等落到实处，能达共赢。

重建受损的政府公信力

城中村改造扩大化和向乡村推进，使这个“民生”工程遭受强烈抵制，也使强力推进这一工程的地方政府的公信力丧失。

地方政府以“经济发展”或“招商引资”为根本，一旦与利益集团合谋，动机良好的政策会成为伤害弱者的“恶法”。我们因此要强调地方政府的首要职责是“保民生”，而不是“不惜一切保增长”。

过去几年，地方政府制定了一些旨在让居民参与城中村改造的政策。例如昆明市政府规定，城中村改造方案必须有90%的村民同意等，但这些文件基本都没有在基层落实。

主要原因之一是，与经济发展和招商引资相比，其他旨在促进地方和谐暨民众参与的目标在政绩考核中都无足轻重。基层官员为了完成“问责”指标，不惜以各种方式迫使居民在拆迁协议书上签字，民意调查变成基层政府操控的数字把戏；司法救济的大门也向提出诉求的居民关闭；主流媒体很难介入这些纠纷和争议，即使报道出来，地方政府也不予理睬。《南方周末》前一段对最近三年的拆迁命案进行了追踪，发现没有一个地方的一把手受到处罚（见《南方周末》4月7日头版文

章：“拆出人命的地方 官员果然个个还在”）。这些情况表明，当前亟需将旨在推进社会和谐和人民参与的善治方案，从“经济发展”的绑架中解脱出来。

不可持续发展的危险

目前许多省会和二三线城市的发展，与土地承载力和生态环境间存在矛盾。城建部副部长仇保兴已经公开批评，目前城市改造产生了巨量的建筑垃圾。昆明也是如此。

昆明还有更尖锐的环境问题：滇池沿岸的扩张，已使滇池的环境负荷越来越重。滇池的流域面积是2920平方公里。如果只算平原和盆地，面积仅有590平方公里，其中还包括近300平方公里的滇池水面。按照正式规划，昆明市的中心城区到2010年的面积应控制在164.25平方公里。但昆明市的主城区两年前就已达249平方公里。

已有专家在前些天的《春城晚报》上指出，今年旱灾的成因之一是滇池流域的城市化急速推进，使滇池流域水资源的支持能力达到极限。在今年旱灾之前，昆明市已是全国最缺水的14个城市之一，昆明地区越来越依赖于调水，目前推行的大昆明建设计划，将使城市对调水的依赖更严重。

我们对滇池沿岸的水利史调查发现，城市扩张（特别是高速路修建）还破坏了公路沿线的水利系统，使这些地方在大旱之年无法自救。昆明城市扩张的环境代价已经越来越高。

与昆明类似，不少城市如成都、芜湖这样的中西部城市土地承载力都已不足，东部地区问题更严重。

地方政府在“保增长、保民生”与

“保耕地红线”之间左右为难。对那些想造“政绩”的地方领导人来说，基本的解决思路仍想通过快速经济发展，使环境得到被“捎带”的治理。前几年甚至有人提出，“只有将人搬到滇池边才会有人想治理”。试图兼得鱼与熊掌但现实证明，城市化在大肆鲸吞滇池沿岸土地，环境治理却没有进步。滇池污染综合治理协调领导小组办公室公布的最新数据表明——滇池的水质仍劣于5类。

显而易见的事实是：昆明市政府已经既不能解决城市扩张与滇池治理的矛盾，也不能改变目前城市朝向不可持续方向膨胀的趋势，因而亟需中央层面果断决策，制止这种以一省之力打造“中心”的做法。应该制止昆明市这种以滇池为代价的城市扩张，停止以建立“东南亚桥头堡”为名，用全省之力将昆明垒成一个不能可持续发展的恐龙城市的做法。

（摘自北京大学社会学系“城市化及城中村研究”课题组2010年5月向国务院递交的报告 责任编辑：李晓非）