

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

中國大陸城中村改造的比較研究：西安、深圳、廣州案例 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型

計畫編號：NSC 95-2415-H-002-025-

執行期間：95年08月01日至96年07月31日

執行單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所

計畫主持人：王鴻楷

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：邱稜懿、熊明怡、張晃維、李怡菁
博士後研究：楊友仁

報告附件：赴大陸地區研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 96 年 12 月 05 日

摘要

所謂「城中村」，顧名思義，就是存在於都市中的農村，簡單地講也就是被都市化地區包圍的非都市地區。中國大陸城中村的現象非常普遍地存在於各區域；又由於環境與社會層面的問題，城中村成為各地方政府亟欲改造的對象。雖然形成城中村的基本原因有其中國大陸特有的共同性（主要是土地所有權二元制與遠超過地方財政負擔與行政能力的快速都市擴張），各地城中村的狀況與改造的方式卻有很大的差異。這些現象因此成為有意義與興味的研究對象。

本研究計畫以西安市、深圳市、廣州市三地的城中村改造的案例為對象，分析各案例的改造方式、過程以及各權益關係者的動機與其間的互動狀況，進而導致初步結論：三地案例的具體改造過程雖然都不相同，整體顯示的意義則相當清楚，亦即，城中村改造與都市周邊徵地的現象同樣都是地方政府、村集體、開發商等「利益關係人」角逐巨大土地租隙的過程。

以下我們先介紹三個研究地點（西安市、深圳市、廣州市）改造案例，然後提出初步的比較結論。

壹、西安市

第一章 城中村課題的提出

何謂城中村¹？

循上述討論可以發現，城中村議題之所以從 2000 年前後，尤其是 2002 年起逐漸地浮上檯面，主要是被界定為一種都市問題；雖然身處市中心區，但行政體制的劃分使市政府試圖掌控卻於法無據，導致村內與村外成為兩個世界，彷彿都市之瘤，看似與城市運作無關，但其提供的非正式部門運作又與城市的脈動相連，揮之不去。

然而，在進入以「改造」作為預設的討論之前，或許應該對「城中村」這種中國特有現象的歷史過程進一步理解。以下，以西安市為例說明。

¹ 依照西安市人民政府的定義，城中村即：「在城市建成區範圍內，仍然保留農村體制，使用集體土地，以村民委員會為組織形式的行政村的居住村落」（西安市人民政府，2003）。

西安城中村之形成機制

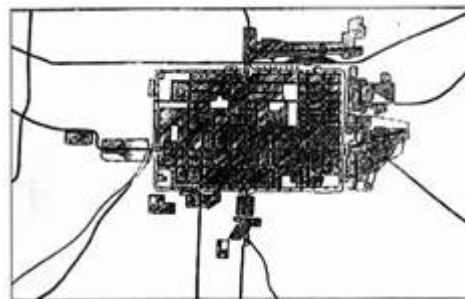
西安市位於黃河流域中部關中盆地，轄境東西 204 公里，南北 116 公里；面積 9983 平方公里，其中市區面積 1066 平方公里。在該範圍內以行政區劃分了 9 區 4 縣。2003 年全市戶籍總人口 716.6 萬人，其中農業人口 403.7 萬人，非農業人口 312.9 萬人。而現在建成區約二百八十平方里。現在市區大概三百萬人，加上郊區約四百萬人，市政府在官方的文件中揭示，以 2020 年達到 1000 萬人口的目標作為指標。

西安城市發展軌跡

從以下幾張地圖我們可以看到西安市區建成區擴張的歷史軌跡。1949 年時，全西安市計有約 227 萬人口。解放前，西安的工商業經濟主要分佈在城牆以內以及今環城路以內部分地區，其他地區均以農業經濟為主。

圖表 1 西安市，1949 年

1953 至 1957 年，中國第一個五年計畫中，西安被指定為西北地區重點工業的發展地區。在這樣的歷史條件下，為滿足工商業經濟發展對土地的需求，同時為滿足經濟建設和為維持社會生活正常運行所必須的政府機關和事業單位的用地需求，國家開始大量徵收城市近郊農村的耕地，劃撥給各類企業、政府機關和事業單位。在此期間，西安市的 GDP 從 337 百萬到 802 百萬元；同期在工業的投入也從 235 百萬元到 715 百萬元。然而，重工業的投入並非從短期產出就能展現成果，使得輕工業與重工業之產出比率並未大幅改



變。

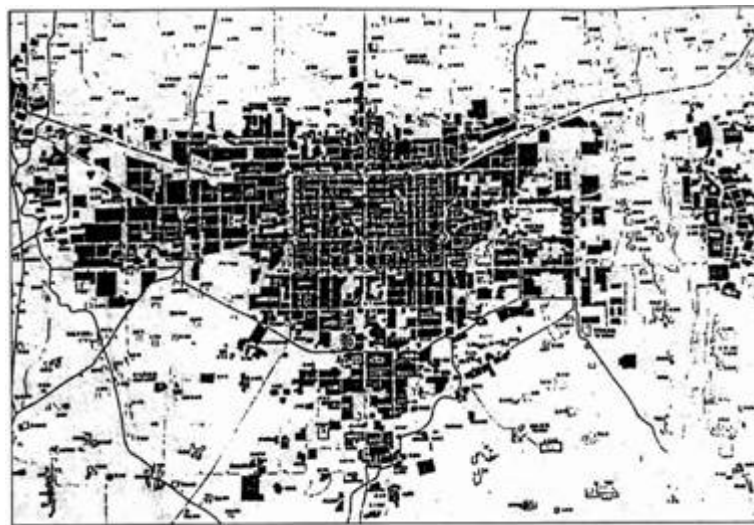
圖表 2 西安市，1957 年



沿襲蘇維埃式的規劃傳統，生產與生活空間被清楚地界定，沿明朝城牆的東與西側為界，城市東側發展紡織等輕工業；西側則以發展電子與電器開關等機械配備為主的產業。直至 50 年代中後期，隨著部分國家重點企事業單位由北京、上海等地遷入西安支援建設。

圖表 3 西安市，1981 年

自 1949 年起共二十多年的經濟建設，西安以工業擴張動力為主，1969 至 1974 年發展大三線建設，強調國防等重工業發展，諸如寶雞等較為內陸的城鎮地區片佈兵工廠，(Yin,



Shen, & Zhao, 2005)將周邊農村的大部分耕地被征為國有，僅餘少部分耕地以及供村民居住之用的宅基地。



圖表 4 西安市，1995 年

在這一時期，西安市出現了最早的一批「城中村」(邢路, 2005)。而在這一時期的征地政策中，國家主要藉由其直接分配勞動力的權力將原本的農民安插至國營的工廠與單位。

圖表 5 西安市，2002 年

改革開放以後，西安的工商業經濟，尤以輕工業和商業經濟發展快速，急遽擴張從而提



升了城市對土地資源的需求。自 70 年代末到 80 年代中後期，原有郊區農村的耕地絕大

部分被徵用，村民宅基地也被部分徵用。到 90 年代中期只餘下極少量的耕地和大部分宅基地供村民使用和居住。

20 世紀 80 年代短短十年裏，西安市產生了 60 多處城中村(邢路, 2005)。與第一批城中村不同的是，由於第二次征地在短時間內發生，且征地多為用於開發經營的商業行為，因此很短一段時間後政府就不再以招工和戶口農轉非的方式對村民進行安置，僅依國家相關法律法規和政策，由開發商向農民支付征地補償款和各種其他補償款項。

第一節 分析架構

方法與認識上的界定

本文將制度視為形塑不同地域發展軌跡的中介及產物(Amin, 2001; Jessop, 2001)，成為理解城市發展過程「空間差異」如何產生、如何被呈現的方式。但是，制度一詞具體的指涉容易隨著討論脈絡不同而轉變(楊友仁, 2004)。本文將都市化拆解成幾個制度變遷的過程，包括土地產權、戶籍制度以及政治與經濟組織等作為分析特殊歷史條件造成之制度基礎的軸線。首先由土地產權開始說明。

過去在具體的經驗層次上對於中國大陸的「都市化」下了一個操作性的概念界定，也就是「農業用地轉化為非農用地的機制與過程」。轉為非農用地有幾種不同的作用機制，第一種是「徵地」，也就是透過「國家」力量將農村集體土地徵收、轉為城市國有土地；而在楊友仁等人的研究中，指出第二種以「集體組織」為主體所進行的「集體土地流轉」(楊友仁, 王鴻楷, & 郭健倫, 2004)。不同開發方式的運作模式不同，各級政府與集體組織的運作機制也因制度框架的不同而有所差異，從中可以看出不同的制度安排以及各個作用者在這些框架中如何協商、互動，最後生產出城市發展的圖像。

而本文在第一章第四節中提及，近年來「城中村」逐漸成為地方政府的治理議題，而「城中村改造」的模式似乎有別於上述幾種土地農轉非的機制。

土地產權轉移

基本上徵地是中國城市發展中最常被使用的用地取得方式。根據中國大陸《土地管理法》第二條規定：「國家為公共利益的需要，可以依法對集體所有的土地實行徵用」。而徵用土地必須給予農民補償，部份的沿海城市由於資金相對充裕，藉由引入資本大規模徵地開發，以換取城市基礎建設，上海即是鮮明的例子。但徵用「宅基地」必須處理複雜的農民轉為城市居民等等問題，而且補償金額較為龐大，相較之下徵用集體農業用地的成本要低得多，因此地方政府幾乎將城市週邊農村的集體農地徵用殆盡，留下一塊塊原本的宅基地，被周邊劃撥給各單位的城市非農用地所包圍。然而失去了土地後，即便獲得住房安置，農民首先遭遇的即是喪失原本的生產工具的問題²；其次，在過去中國大陸特殊的歷史脈絡下，

² 也因此，早期的徵地模式也曾出現所謂「拆一套，給兩套」的權宜措施，多一套房供被拆家戶出租之用。

農民的生活方式與村集體組織緊密相關，而徵地的過程也影響到既有的村集體組織方式，間接地影響了村民的各項福利與權益。

而此處所指土地的產權轉移，狹義地談即是從集體土地轉移到國有土地的過程。在制度經濟學的分析中純粹的私有制包括了控制權、收益權與處分權等(Demsetz, 1988)。但是我們看到，一般村民所持有的宅基地雖屬於集體土地，也就是名義上所有權屬於該村村民，運作上，這三者的區分卻不見得清晰，而相當程度地受到地域性自成的運作規則所侷限³。在本研究觸及的田野案例中，宅基地上的建物可說是家戶私有(包括其違規加蓋出租之收益)；而土地的處分權卻難有明確歸屬。從這個角度而言，本文嘗試「逃脫界定那一捆權利(a bundle of rights)中的分類與界定問題，而思考從田野的經驗現象中重新理解『誰行使了什麼樣的權利?』以及『如何行使?』的問題」(Oi & Walder, 1999)。

戶口制度

相較於集體土地徵收，「城中村改造」模式已經逐漸意識到失地農民的問題不僅僅是貨幣補償就能解決的問題，其牽涉的是更深層的社會與經濟就業結構的治理課題。但是，「城中村改造」所呈顯的制度意涵不僅止於村民的損失獲得更多補償或重視，而是從中可以觀察到，中國大陸的國家機器在積極鼓勵城市化的同時，也不得不漸漸意識到土地權利變換以及空間形貌改變所涉及的社會經濟組織之轉化問題；而村集體組織的轉型之所以重要，也不只是因為其涉及農民權益程度多寡而已。

對在地的城中村村民的意義

在此，本文拉出另外一條與土地產權轉移密切相關，需要一併處理的軸線：戶口制度。

在過去，「藍本戶口⁴」的社會地位遠遠不及「紅本戶口」，城市中的非農戶口，原則上工作由國家保障分配，此外，諸如住房配給、子女教育等等，均由所屬單位負責。由此觀之，戶口制度對國家而言是行使管制力量的工具，對於社會而言則一直是決定資源如何分配的渠道。有些說法提及，城市戶口以往享有的各種福利補貼⁵，在都市經濟日趨市場化的今日中國，即將成為昨日黃花；但這容易產生一種誤導，因戶籍制度所產生的差別待遇與歧視，除了無形的意識形態與社會認知層面，仍直接地體現在購屋、子女就學、就業機會等生活中的各面向。這種城市戶口優於農村戶口的情況，直到今日都或隱或顯地存於中國社會。農村家庭為何寧可借貸也要讓子女上大學，除了就業優勢以外，更重要的是只要考進大學，其戶口就可直接轉為城市居民。

³ 例如在「林村的故事」一書中，黃樹民提及家戶出租房間的租金多寡，竟也直接受到村書記的意見左右(黃樹民, 1994)。

⁴ 一般而言發給農業戶口的戶口簿是藍色封皮，非農戶口則是紅色封皮，故得其名(陸益龍, 2003)。

⁵ 尤指在計畫經濟的年代，各種物資如米、油等的配給。

而戶口制度對於城中村內的村民而言，具有何種意義？首先，由於村組織的自治色彩使其負有照顧村民生計的義務；在此劃分下，取得農村戶口，一般而言每年均可獲固定分紅。此外，村民戶口是擁有宅基地使用權的正當性來源；而向上加蓋改建樓房的收益之所以能獲得保障，正是因為戶口制度配合在地的制度基礎，確保了村民支配自家宅基地的正當性。

因此，當城市擴張的力量深入各個城中村時，我們還必須注意到戶籍制度背後分配資源的機制，如何被運用以及改變。

對外來農民工的意義

此外，對於外來人口而言，戶口制度不只是人口管理的系統，同時更應將其視為攸關社會、文化與政治意涵的重要象徵——社會主義不均市民身分的體制(regime) (Solinger, 1999)。

Zhang 延續上述的觀點，根據對北京著名的城中村——浙江村與下崗工人進行的田野調查，進一步強調戶口(hukou)制度，或者市民身分與城市空間之間的關係，在中國面臨劇烈的轉變。她指出對於浙江村的外來移民而言，戶口系統帶來各種困擾與矛盾。首先，無論他們在城市中居住了多久，口音與生活習慣同化與否，城市居民總將他們視為「過客」並且將村內視為城市犯罪率節節上升的溫床；其次，即便基礎教育並不昂貴，但由於沒有城市戶口，他們的子女在城市裡並無正式管道就學，故將子女留在家鄉上學，父母出外工作的兩地分離成為常態。另外，城市中的居住問題是戶口制度影響他們最大的，也是所有中國城市裡的移工面對的共同困境；因為他們不是「城市居民」，就算有錢支付，也無合法管道獲得國家分配的單元房(Zhang, 2002)。浙江村的溫州商人聚集雖然規模龐大且成為城市經濟中重要的一部分，市政府仍無法正式地承認其為合法的社區，村中的住民因為村內「藏污納垢影響城市管理」而被迫遷「整頓」(項飈, 2000)，也就不那麼令人訝異了。

政治與經濟組織重組

過去農村雖仍牢牢地受黨政所牽制，但由於名義上必須是以自治模式行事，故所有的資源分配行為都不直接到達個人，而必須匯集於村集體的層次再進行重分配；從這樣的脈絡下看城中村改造的「村委會」轉「居委會」，就不再是像戶口變更那樣簡單的手續而已，地方的菁英或勢力集團，自然驚覺到「城中村改造」，同時也是地方政治權力的重分配議題。

此外，「城中村改造」牽涉的集體土地轉為國有土地也意味著原本的集體組織在這一次性的出讓過程中，將喪失土地「永久的使用權」。換言之，即便仍是同一批掌握村集體組織的地方精英在轉制為居委會的過程中獲得一樣的代表權，但原來代表的「集體」意義是否仍存在還是一個問題，而實質能掌握的土地資源也已被國有土地所有權的代理者——政府所收回。因此，對於「城中村改造」的研究值

得關注村自治組織轉型後，對都市治理的權力結構所帶來的影響。

而城中村改造值得研究的另外一個面向是，村集體組織逐漸發展為正式化的經濟組織的過程。「蘇南溫州化」趨勢在 1997 與 1998 年以降更為清晰，而原本政企不分的現象也在同一股掌握村集體機器的勢力主導下逐漸脫鉤，集體資產化歸少數人享有同時，大部分農民生活並未改善(Chen, 2005)；以我們所初步觀察的城中村改造案例而言，伴隨著土地產權轉移過程，清查核實資產以及協商未來經營性資產的股份配置制度等等，產權確實有逐漸明晰的趨勢，然而大部分村民是否真如政策昭示能獲得妥善安置？而既有的社會關係與制度以什麼方式影響協商的過程，進而決定下一階段，城中村改造之後新生的市民的生產與收益？

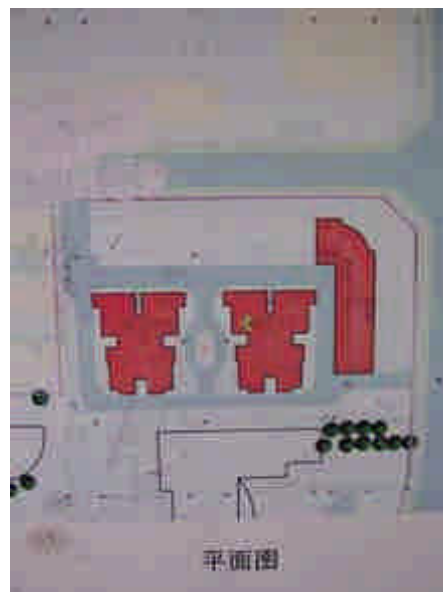
第二章 SP 村

改造計畫簡介

目前，由公司組織實施、開發建設的 SP 城中村改造建設專案主要分為三階段：

圖表 6 第一期安置樓工程平面圖

第一階段為「安置樓工程」，佔地面積共 15.35 畝。雖然統稱為安置樓，但實際上規劃又



分為三個子項目，商品房、安置樓、門面房⁶；其中，安置樓為兩座 30 層的高樓。除了第一期的開發之外，SP 村已與港資合夥，規劃了第二期世紀大廈。在第一期西南側的 59 畝地上預計投入 3.2 億資金。

土地產權如何轉移？

就正式制度的角度而言，城中村改造的土地產權轉移主要可以切成兩步驟：第一

⁶根據公開資料說明，全案計畫總投資 8000 萬元，總建築面積 55750 平方米。其中 1 號安置樓建築面積 27327 平方米(地下一層、地上三十層)；2 號安置樓建築面積 22923 平方米(地下一層、地上二十五層)；3 號商業樓建築面積 5500 平方米(地下一層、地上四層)。

是將集體土地轉為國有劃撥土地。第二步較為複雜，需將劃撥來的土地依據不同的規劃性質切成幾部分處理。放眼全西安市的城中村，集體土地能成功地以劃撥程序⁷轉為國有土地者僅有 SP 村而已，主要因光在村內就牽涉複雜的考量與操作問題。例如，究竟有哪些土地要劃撥？是誰的土地？

基本上市政府一級甚至區政府國土部門都沒有各村土地，尤其是宅基地部份的明細資料，長期以來村自治的制度遺留也無人追究。每年呈報上去的統計數據多半依據前一年的增減作調整。而土地資產還僅是整個村資產的一部分而已，若看整體資產清點的話，牽扯過去計畫經濟運作體制更深，更是數本算不清的帳。清產核資之後，向國土單位申請土地證。這個時候社區尚未成立，故無所謂的居委會，集體土地證是發給原來的村集體，也就是村委會；這時候便完成了第一步。

“自用”的定義(規避招拍掛)

接下來的第二步，是將村集體手中的土地轉移到將要接手的經營企業手中。

這個環節之所以關鍵，主要是全村的主要資產——土地的產權由其自治組織轉移到其他經濟組織。每年各地難以計數的徵地糾紛與上訪，大多就是因補償金額與開發或土地轉手收益的巨大落差而起。

雖然在城市房地產管理辦法第 22 條的規定中土地劃撥不一定是無償，但土地管理法第二條以及城市房地產管理辦法第 23 條同時又分別指出「國家依法實行國有土地有償使用制度。但是，國家在法律規定的範圍內劃撥國有土地使用權的除外」、「可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥……城市基礎設施用地和公益事業用地」，而且劃撥土地除非另有約束否則無限定使用年限。

合資方式 租地、合資

現有的制度在設計上原本帶有鼓勵農村創業的誘因，首先是對於村集體保留了數種特許的權利，這也是政策工具中常見的設計邏輯；其次則是以具體的稅收等調節工具鼓勵村獨立或是逐步地獨立辦廠與創設企業。

只不過，這樣的誘因被村基層組織應用時，似乎並未完整達到原先的用意。例如，對於所謂合資與租賃關係的界定，演化到今成為規避稅收時必須明白界定的主要原因。

村民眼中的「改造」

當個西安市民或是 SP 村村民，究竟有何差異？

集體經濟收益

以 SP 村為例，村內長期以來在鄰近交通大學處的二十多畝地出租給雪花新世界

⁷ 城市房地產管理法第 22 條對劃撥的定義為「指縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後將該幅土地交付其使用，或者將土地使用權無償交付給土地使用者使用的行為。」

商場，每年收入約可達三百多萬；在村中只要有戶口的，每戶一年約可分得約 8000 元。

戶口轉制與成立居委會

2005 年中，SP 村在名義上已轉為居民。在筆者於年末造訪時，居民提及已拿到新的戶口名簿。只是，名義上雖然轉為城市居民，但其他相應的體制並未完全地配合改變。例如宅基地上土地產權的轉移等，社區的轉組等等。

居委會的設立涉及更多有關村內部權力的分配。在訪談中，村幹部認為主要的操作其實還是受法律制度的鉗制甚大。

村委會執行的是村委會執行法……她上升到法的角度去認識；居委會國家有個條例，概念還是不一樣，條例伸縮性就比較大……

……一旦上頭派人把居委會組建成立，我們就要實施居委會條例對應的組織辦法，這四個工作，只要上邊組織很快，我們自己完成就行了。

股份制改造

在股份制改造的部分，SP 村主要配合清產核資的階段，同時對於股份應該如何配置，尚未提出明確的定論。雖然村集體的說法是還是要向專家請教，但聊著聊著，也隨即表露其心中早已有腹案。

……比如說人頭股，老人、剛出生的，算不算人頭呢，見人有份……份額是大或小，我們由那個機構去設定，我們確認就行了，這是一個……

……我認為應該還要有一個能力股，我認為，同樣是人，有些人能力很大，對國家有貢獻，有些人只管吃飯睡覺拉屎，那些人應該有個差異，在股份上。我說應該，老百姓能不能同意我不知道，但我想應該會同意。有些人就是貢獻比較大……

在數次的訪談中，我們完全未聊及任何與政黨或意識形態有關的話題。然而，在談論到股份制改造時，現任的村長則不只一次提及社會主義特色的領導方式應該要維持，尤其是集體性質的延續。

社會福利

社會福利部分，在 SP 村的個案而言，目前該村考上國家重點大學，可以獲得一萬五千塊獎金。若是西安市的重點大學八千。而在一般的學校裡考上班級前三名，則必須取得證明且獲村長認可，發一千塊錢獎金。其實這樣的福利制度，在其他城中村中也有耳聞，除了金額多寡隨著各村的经济收益不定之外，無太大的差別。

而分紅的部分，SP 村每人每年平均約分得八千塊錢，而每年還可以領到兩次米、

麵，油 22 斤。

相較於其他福利一般的國營單位，SP 村集體儼然表現更勝一籌；因此，研究過程不只一次聽到類似的批評：在城市居民的眼中，這種城中村的村民，光看分紅與福利，命要比城市居民「好得多」。

踩線而不越線—隙縫中的曖昧

村內產權分配與轉讓

產權的模糊不清，一直是集體資產性質的特徵，按照 43 號文件，房產證可以發到個人名下，但是，又界定土地無法私人持有。只不過，這在城中村內的轉讓操作上似乎不成問題。

……房產證發給誰？誰的房子，那是不是他們的所有權呢，這部分很明確；那這能不能進入交易？按法定程序不行，但事實上能成……

我為何這麼說。第一，村民自由兌換，自由交易……第二是，我不對外，但很多人要村民……但我不管，我這材料(法律登記文件)上是給村民的，沒反應給外邊的人…….

她拿人家的錢必然要給人家過戶，無非是個過戶關係。可以過嗎？肯定可以過……

這樣究竟是否「合法」？或者說，是否「不合法」？對此，村長的解釋是：

這個……起碼不違法。咱們中國，常常說一句話，咱們踩紅線不越紅線，可以違規不要違法，我說這都實話。但是我剛說那肯定能成，我這有四證，五證是有個銷售許可證，但是政府能給你發房產證，這就成了……

……剛開始是七十年。無非是怎麼辦手續的問題。七十年後，我的子孫接收了……再說，七十年以後我也看不見了……

小結

本章案例突顯了村集體在城中村改造過程中所扮演的角色。雖然在名義上，集體自治的原則使村內在就業、利益分配的邏輯以及社會組織方式與村外相比仿如一國兩制，互不干涉；但涉及土地開發與村民轉置時，以市政府為首的各級政府部門確實造成各種限制。SP 村不願坐待剩餘的農地一天天減少，而抓住城中村改造的政策方向，以此為名進行開發。

政策作為制度化的過程

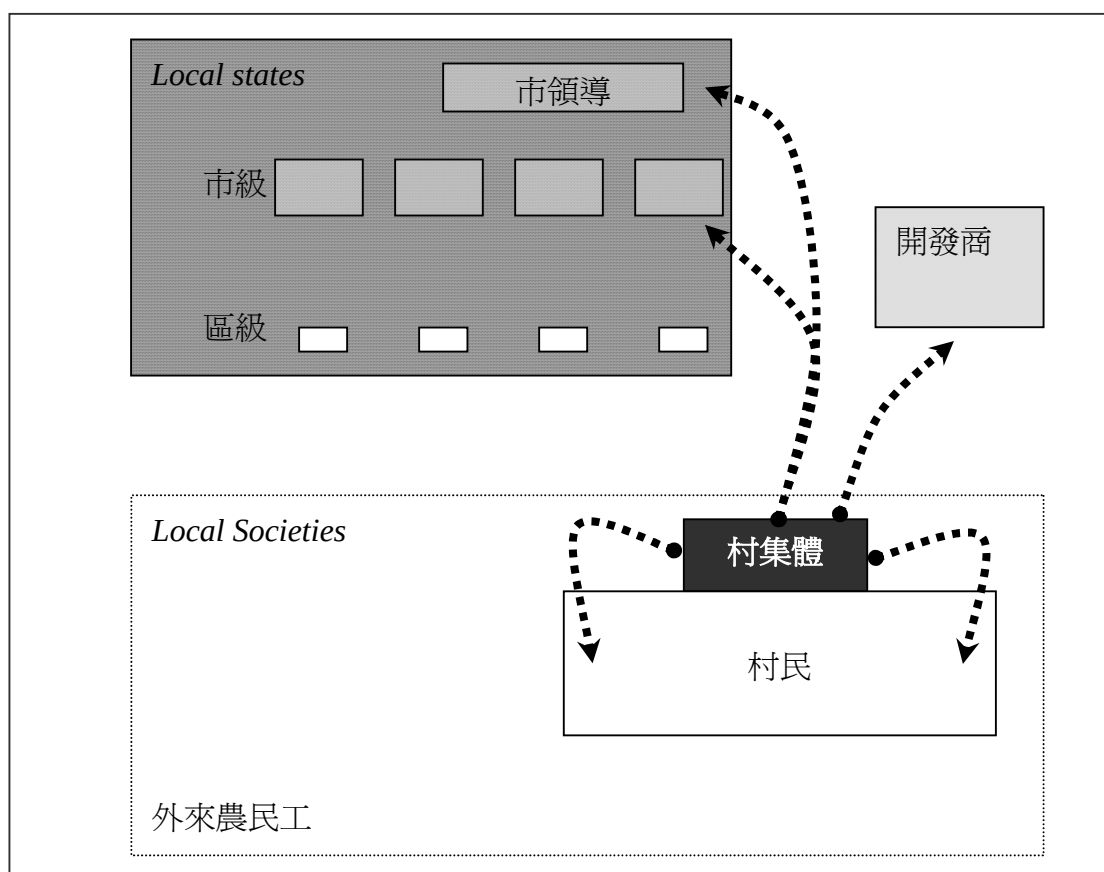
透過本章可以理解，起初 SP 村在 2000 年前後所極力推動的舊村改造，打著是實質環境改善的名號，而採取的手段是以房地產開發為主。若從本文在第二章所提出的幾組分析軸線來看，僅僅處理了村集體資產，尤其是土地房產的產權變換；

對於城鄉二元架構下的戶籍，以及集體經濟的組織與運作型態等等矛盾並未觸及。

村集體的主動地位

圖表 7 制度化過程中的權力關係—SP 村

故對外，村長藉由市人大代表的身份，積極地涉入市級的決策過程⁸，企圖主導



稅費優惠的比例等等原則。而對內，如何理順群幹關係，化解村民反彈的聲音，是區以上政府無法處理的問題。雖然上述指出村集體的重要性並無新意，但相較其他地區「城中村改造」的情況，似乎村集體並不那麼理所當然地扮演重要角色⁹。例如在 Tang 與 Chung(2002)對廣州城中村的研究指出，即便依靠龐大親族關係庇蔭的村民可蓋起十多層裝設電梯的高樓，一旦「引起國家目光的注視，村集體也完全沒有抵禦的能力」。

本文認為，由於鄧永成與鍾謙所選擇的個案位處廣州天河區，堪稱該市的新都心區域，開發利益催動的程度很強是可以肯定的；相較之下，本文 SP 村的情況，較趨近政府受到指標考核壓力，但內陸城市的外來資金投入卻相對缺乏，故將權

⁸ 主要是利用人大代表的身份於市人大代表會中領頭提案；其他村的村領導口中也曾提及這段過程。

⁹ 例如以深圳而言，城中村雖然也成為地方政府界定的都市問題，但卻特地成立一個專司城中村改造的局處，同時凍結而非鼓勵各村自行運作。而相較之下，對此現象提出有意義的分析已超出本文範圍，在此僅說明村集體的主動性為本個案特徵之一。

力某種程度地下放給村，既能在指標體系下提升政績，對緩解來自底層的反彈有幫助¹⁰。

第三章 分析與討論

我們在前兩章中觀察了快速都市化的幾個不同面向，並在各章的小結中簡短說明案例的意義與特殊性。本章則從土地產權的轉化、人民身分的轉換以及政治經濟組織的轉制等軸線整合前三章的研究發現。茲分述如下。

土地產權的轉化

集體土地轉為國有土地的過程，確實是中國大陸城市化的指標之一；無論是透過徵用或者是所謂「城中村改造」，都是其機制之一。城市政府企圖引入資金投入都市地區的再開發，同時藉由政策加強其進一步控制土地資源的能力。

在 SP 村的案例裡，我們強調村集體的位置在土地產權轉移過程中的重要性。村集體以安置照顧村民的名義，規避了大量的出讓金；地方政府願意對市區內的城中村改造提供優惠，政策上放棄收取佔地方預算外收入比例甚大的土地出讓金。

在制度經濟學的傳統中，城中村的問題可說是典型的「因既有的限制造成高額交易成本，使得區位良好的地區無法實現其應有的地租」，進而導致這種中國城市裡的特殊現象。而 SP 村的開發過程描述了地方政府、開發者、村領導如何在過時的制度框架中提煉出一套可達成其目的的制度安排。其次，這個過程是階段性的，例如透過協商發展出一套檯面下的遊戲規則，不需取得四証就可開工；又如，透過有利的位置提案與遊說，介入城中村改造政策的制定。

從戶口到市民身分的意義

農村人口轉為城市居民

徵地模式並不直接處理社會身分的課題，僅從財產損失的角度而言進行補償；而城中村改造模式則希望將農民身分轉為市民，但身分的改變，對於福利而言並沒有太多的變化—城市最低收入的保障對他們而言並不高。

此外，就以 BTT 村的案例而言，早期轉制為市民身分的那批村民，在補償時雖可按平米計算土地補償金額，但就無法獲得任何拆遷的安置補償—後者的金額多半更為可觀。同樣的問題在 SP 村亦然，為了要達成某種程度的「公平性」，早期轉制的「市民」也無法領取房屋拆遷的補償。由此可看出，集體組織的身分反過來成為維繫財產權利的依據，雖然這個身分的界定在各處並不固定，而受到地方

¹⁰ 指標考核體系作為地方幹部行動誘因之假設，可見 Susan Whiting 對長三角如蘇南等地區的研究(Whiting, 2001)，其認為即便開發的利益本身就可以是驅動地方官員的誘因，但除了透過各種預算外收入擷取收益外，不應忽略政治升遷的考量。

社會的制度基礎所影響。

更重要的是，從農村(擁有集體土地之使用權、房產所有權)到城市(擁有新的樓房的所有權與國有土地使用權)，雖然過去村集體的政治力量可透過各種名義或力量收回土地，使得整個產權行使比起一般所認定的私有制要來得脆弱許多。

另一方面，將人民的財產正式化的過程中，看似獲得了保障，但村民卻失去了生產工具。這主要是因為，在過去轉為城市居民意味著國家提供了較高的福利與就業保障等差別待遇；但在今日，轉為市民身分反而經常意味著：無論是從就業結構、住宅供給、社會組織等角度而言直接擁抱市場。

這部分地呼應了 Wu 對上海房地產市場的長期觀察(2002)¹¹—如同勞動力市場化、福利制度等轉軌，市場化轉型帶來的是「直接的新貧」，這迫使我們面對中國城市的城市身分意義為何要有新的看待方式。

被視而不見的隱形族群

過去透過戶籍制度將空間與人的身分與社會位置等擺在一起的情況，固然對於穩定社會秩序發揮相當作用，但當人口流動日趨頻繁，戶籍限制作為治理體制的一環，就會使城中村這類矛盾更為彰顯。外來人口的湧入雖然給這一區域帶來了紛亂的社會秩序，骯髒的環境，等等，但也帶來了極大的經濟利益。在這脈絡中我們逐漸感覺到，空間政治(politics of space)—留在城市裡的權利—逐漸浮現；正式戶籍身分在現代國族國家中可能不再是實質生存種種權利的必要甚至充分條件。城中村聚集絕大多數城市裡的外地移工，「書寫著新的城市運行的規則」(Solinger, 1999)。此類相近的論調，有意無意地呼應了在經濟逐步鬆綁的過程，國家的權力也不再獨尊，然而這是否進一步暗示著市民社會的到來呢？

就本文的案例而言，似乎並不樂觀。國家在擷取資源的過程中，原本在地的農民的權利相較於土地開發的利潤而言，雖大量地被剝奪，但不可否認名義上其權利仍被承認；但居住在城中村內的大量外地人口，因為城鄉戶籍結構之別，在輿論與政策討論過程中似乎也就順理成章地被忽略了。

經濟與政治組織的轉化

首先比對 WJ 村徵地模式的過程，強調了村集體組織的重要性；此外，對於村民而言，村集體組織如何轉型某種程度上也影響其未來的權益。由近年的政策演變看來，在城中村改造政策中突顯了村集體組織的角色，也加速了其股份化的腳步。

由於改造制度演變的方向明定了村集體組織必須為開發建設的主體，即便村組織沒有實質進行開發的能力，但制度賦予其與外來的開發商協商的籌碼。即便在

¹¹ Wu 指出市場化的過程並未改善住宅的分化情況；在過去，住宅的分化主要依個人在政治階層中的位置高低被分配；而新的分化趨勢愈來愈以經濟能力為分配基礎。

SP 村的案例中所呈現的，村集體等於以合作開發名義的 LSC II 模式，將部份土地資產讓與外面經營收入，仍對村子整體而言帶來收益。就西安的案例而言，在組織轉型的部分具體的影響或成效為何暫時無法得之。可以確定的是，黨組織成員在股份制公司中扮演的角色，將是影響政治與經濟是否分治的關鍵。此外，村委會與居委會的政治權力也有相當大的差異。村委會雖然是國家力量執行的末梢，但最少在名義上，仍然延續以自治形式；居委會的性質則有所不同，轉制之後屬於街道辦下直接管轄。同時，最重要的是其不再掌有村屬資產的管理權。

第四章 結論

於是，我們嘗試回答原本的提問：

1. 城中村改造與徵地機制作為快速都市化的具體手段，兩者具體過程展現了哪些差異？

在快速都市化過程中，最容易觀察到的是土地使用在實質環境中的轉變；而在中國大陸，這個過程又必須扣連上土地產權轉移；土地權屬的轉移則直接攸關社會利益分配的一環。但是中國語境下的「城市化」意識形態在徵地引起無數流血事件與上訪信訪後，突顯了「農村」二字所代表的一種生活狀態、一種社會組織方式的意義。

在本文的個案中，傳統的徵地模式與城中村改造最主要的差異並不在於國家的政策是否讓村民在失去土地、未來可能住上高樓時，增加或減少了多少補償費；反而是不再侷限於土地賠償，而承認涉及經濟、行政組織重組以及戶籍制度改制的一組議題¹²。快速的都市化事實上是個社會與政治過程(socio-political process)。

2. 城中村的生產關係、社會關係、產權關係等是過去歷史的產物。這些既有的地方體制在快速都市化的過程中扮演什麼角色？

城中村的形成，正是過去城鄉分治對於人口、社會關係與組織方式、以及經濟生產與分配體制的歷史遺留，面對當前人口大量流動、經濟生產與分配市場化之時所產生的矛盾現象。正因上述歷史遺緒彼此糾結的特性，在國家強制性的都市化過程(imposed urbanization)中，不得不將其同時排上議程。

城中村改造，包含地方政府形成城中村改造政策的過程，包括農村戶口如何轉制為城市居民、集體土地的產權轉移為國有土地與利益分配、基層組織的改組以及股份制改造等等，事實上是一組蘊藏多方權力關係的制度化(institutionalize)的過程；換言之，這個過程並非在真空中產生，而是落在在地的尺度，被既有的社會組織、慣習、正式與非正式制度所牽制。在案例中充分說明了城中村內複雜多樣的社會關係與生態；而固有的地方體制，配合上村民個體有限的理性選擇「策

¹²雖然，議題被提出並不直接連結到村民福祉的增進。

略」，成為弱勢一方消極抵抗，或者說減少損失的武器。

3. 有哪些作用者扮在其中演重要的角色？前項提及的地方體制，對他們的意義是什麼？他們如何在有限的選擇下與這一捆制度(a bundle of institutions)互動，進而改變他們之間的關係或者被改變？

村集體的主動性某種程度是外於城市的各級政府，村集體自治的制度遺留為此提供運作的慣習機制，但是並非絕對。無論是村集體組織的菁英，或是民間的開發主體，只要有足夠的能力(power capacity)滿足跨越市、區、街道辦、村內等行政尺度的權力代理人。從這個角度，我們也可以基於案例呈現的結果對其他強調關係(guanxi)的研究提出補充：關係之所以重要並非因擁有關係就可以逾越法律、制度或利益衝突的制約，而在於關係是權力「行使的渠道」，也就是說，關係提供了訊息傳遞、利益交換的「可能性」；在整個制度環境造成的各種不對稱與封閉的烘托之下，才彰顯出其重要性。

換言之，制度不只給定(given)地在行使作用，觀察制度作為一種暫時性的「產物」，如何被前一階段主體有限選擇地決策與行動所產生，是另外一種有助於廓清因果結構的策略。

由於內陸城市發展相對滯後，即使到今日，所謂「改造」的完整程序尚未完全完成；但有朝一日，這波國家強加諸於社會的都市化(imposed urbanization)或者說是市民的打造工程完成之後，村民是否真的就變成了市民？這是後續待發展的課題。

貳、深圳市

1979 至 1980 年，中國國務院在深圳、珠海、汕頭、廈門設立經濟特區，不過幾年光景，就將昔日的邊陲小鎮和漁村變成高樓林立且初具現代化規模的城市。當城市化政策配合產業轉型發展改變時，率先面臨二元結構體制下土地重新分配規劃的矛盾衝突，這現象在深圳尤其明顯。

「城中村」現象是該矛盾衝突後衍生的結果，遍布全中國經濟產業轉型及都市用地擴張迅速的城市範圍內，在本研究實地探訪西安、廣州和深圳的城中村後，觀察出南北區域城市經濟發展速度不一情況下所釋出差距明顯的「土地利益」，影響城中村發展的規模與型式¹³。

¹³ 在經濟產業繁榮下的「深圳城中村」正因沿海密集製造業的集中而引入大量外來技術人口，大量租賃住宅的需求讓深圳握有住宅土地建房的農民，可坐擁土地資源帶來的利益，這相較在北部區域的西安，因沒有似南方沿海經濟產業發展人力資源不斷流入的市場需求影響，而無法似深圳因不斷搶建住房出租，形成現今仍保持有點農村風味且公共設施、道路較待改善的獨特城中村風貌，這同時產生現今兩區域城中村之規模與型式發展上極大差異的結果。但近年隨著中國城市



圖 1-2 廣州城中村風貌景觀



圖 1-3 深圳城中村風貌景觀

(本研究拍攝)

完全不同於其他城市的深圳城中村風貌，挾帶著首先改革開放後區域經濟發展蓬勃的優勢，乍看之下如同部分發展中國家的老舊城區一般，代表著一個城市發展歷程的寫實紀錄。

深圳城市化之政策法令

在深圳經濟產業蓬勃發展的影響之下，原始農業生產的城市型態也隨其調整轉型，於深圳特區建立之際，即透過《廣東省經濟特區條例》中的內容明定特區內土地為國有土地的法令基礎，先一步預期未來深圳農村城市化發展的必然經濟趨勢。深圳市政府在特區產業轉型發展初期，首先透過徵收農村規劃用地的方式，第一步取得城市發展空間的用地，這期間政府在特區內土地權屬國有的法令依據下，面對深圳特區存有農村集體所有土地的既有事實，先徵收使用農村範圍內的耕地，而未同時徵收處理農村內宅基地及其他使用發展用途的土地。但在之後農村發展的幾年間，因有感深圳農村經濟發展配合產業趨勢需求，所出現私房亂建的初期現象，於是陸續出台相關農村建房地地的限制管理規定，1988 年出台《關

經濟發展向西部內陸遷移的趨勢，西安這重點的發展城市也因城市化腳步的加快，而使其內部城中村逐漸走上沿海城市發展模式的歷程道路，在城市中被高級的住商大樓緊密包圍，同時內部也開始掀起一股類似深圳早期農民自主違章建造出租公寓的風潮，來迎合經濟發展後大量住宅市場的供給需求。

於嚴格制止超標準建造私房和占用土地等違法違章的現象通知》中明確指出特區農村規劃紅線¹⁴內的私人宅基地，屬國家所有，分配給農村社員的宅基地，社員只有使用權，不得出租與私自轉讓，目的就是為嚇阻特區內農村私房違章搶建的情況惡化，但似乎並沒達到政府預期的效果。其後城市建設區域不斷擴張壓迫農村範圍已無成長空間¹⁵，深圳市政府在 1989 年出台《關於深圳經濟特區徵地工作的若干規定》，其中決定對特區內可供開發但屬於農村集體所有的土地，由市政府依照法律的規定統一徵用，市國土規劃局根據土地被徵用的村莊大小及徵地數量，優先免地價劃撥一塊土地，供被徵地單位興建經營性商業、服務樓宇以發展生產。這劃給農村的土地能由政府統一徵用，用地單位必須與市國土局簽訂土地使用合同，確定土地用途及使用年期。

當時政府雖於名義上對農村進行全面土地的徵收，並在原來農村範圍土地上，以返還部分農村集體使用土地之使用權的方式，讓農村居民擁有部分宅基地和工商發展集體用地的土地，作為全部農村用地其被政府徵收的補償。農村在全數土地所有權被徵收為國家所有後，政府卻未完全給予農民該享有的徵收補償，讓農民在失去農村土地所有權後，變相轉換成擁有部分土地的使用權¹⁶，當時在補償不完全的情況下，政府與農民都未共同明確落實所有徵收土地的相關手續，於是在這不相對平等的交易中，深圳原村民以土地空間資源的釋出，為之後深圳城市經濟發展付出極大貢獻¹⁷，在此政策施行同步之際，深圳的城中村也醞釀成形完整初步的規模與分布，但卻也因此而引發日後深圳城中村內土地產權爭議的極大風暴¹⁸。

¹⁴ 紅線指的就是相對等同台灣體制中所說的建築線。

¹⁵ 農村只要存在，在相對時間的成長下人口數量產生增加變化，農村內部也會需要更多的土地空間來發展或是分配使用。這在深圳特區有限土地資源底下和城市發展空間產生衝突。

¹⁶ 根據中華人民共和國憲法第十條及土地管理法第八條中內容規定「城市土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除有法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。」；土地管理法第十條「農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有，由村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理...」；土地管理法第十四條中提及農民集體所有土地由本集體經濟組織的成員承包經營，土地承包期限為三十年，發包方和承包方應當訂立承包合同...。農村集體所有土地透過承包方式給農民經營使用，為因應農村人口數量變化成長，以每三十年為一週期，重新對農村裡耕地、宅基地進行承包與分配的工作。

深圳特區成立發展後，政府徵收農村用地所給予的補償，只是讓農村中的居民繼續使用原先他們即擁有的宅基地；因耕地被徵收使用後農民無地可耕，所以政府在原先農村範圍土地上返還部分可作為農村集體經濟發展使用的工商發展用地，讓村集體經濟組織用土地投資、經營事業發展後盈利（當時多數農村以三來一補方式，用土地租賃或與外資合作設廠經營），當作政府照顧農民生計收入的來源方式。但對於深圳原農村居民而言，在特區未成立以前，農村的土地所有權本來就由村農民集體所有，農民擁有對農村土地無期限的使用權利，土地被徵收後不僅讓他們失去土地所有權，其所得到的補償竟只是延續他們原本就擁有的土地使用權。

¹⁷ 政府從農村徵收土地之後，將土地以使用權出讓或合作開發的方式，從企業及開發商那賺取大量資金，開始建設深圳城市基礎設施，進而帶動整體城市經濟產業發展。深圳今日的發展成果都是從土地資源中獲得的利益與其附加的經濟效益開始，以至於說深圳農民功不可沒。

¹⁸ 農村居民認為政府已徵收使用農村絕大多數的土地又沒給予實際補償，其返還農村的土地應該就與之前農村用地一樣，由農村居民集體所有，並擁有無期限的所有權及使用權；政府則認定特區全屬國有土地，返還補償的土地並不是農村居民集體所有，而是只擁有土地使用權。但因未

深圳市政府在預見未來國際城市發展定位提升之趨勢後，深知中國社會中城鄉二元雙軌體制無法讓城市與農村並存在日後都市發展的情況中，深圳城市化發展後已不容許農村與農民的經濟產業現象和身分存在，因怕其成為未來城市升級的最大矛盾與阻礙，於是緊接著在 1992 年出台《關於深圳經濟特區農村城市化的暫行規定》，其中概要內容是為適應進一步經濟發展並實現深圳國際性城市的戰略目標，將深圳特區範圍內的農村與農民實施農村城市化政策，農村轉化為城市，農民全部一次性轉換為城市居民；將原村民委員會的發展集體經濟和組織村民自治的兩大職能分開，分別由新的集體經濟組織¹⁹、居民委員會和街道辦事處承擔，原農村各項社會保險和福利²⁰有條件繼續施行保持不變，由集體企業從集體收入中提取一定比例做為社會保險和福利基金；特區集體所有尚未被徵用的土地實行一次性徵收，土地費的補償辦法按照《關於深圳經濟特區徵地工作的若干規定》執行，已劃給原農村的集體工業企業用地與私人宅基地，使用權仍屬於原使用者。集體企業與個人應按市有關規定分別與市、區國土管理部門簽訂土地使用合同，辦理有關房地產手續。

深圳此一農村城市化政策徹底在名義實行了「四個轉變」，但實際在這些原先被深圳城市建設區域包圍的農村裡，轉換城市居民身份後的村民還是住在未簽訂土地使用期限合約的宅基地上，享受經濟股份公司提供的社會福利保險與每年股東盈利分紅。在政府放權不實際管理，只和股份公司領導高層維持溝通關係的情況下，經濟股份公司才是村裡行政、經濟管理的權力中心，其同時背負著村裡面各項基礎設備建設資金籌措、村民社會生活、經濟收入照顧與居民意見協調處理的繁重責任工作，儼然成為村裡的一個小政府權力機構，而實際政府派駐的街道辦公室與居民委員會等基層單位，卻只能在村裡負責執行如計畫生育管理層次的生活約束政策，有些財力較雄厚的城中村股份公司甚至會出現負擔部分居委會職工薪資的現象，讓這些政府基層單位產生猶如虛設或附屬於經濟股份公司體制之下一般，無力在城中村內實行政治與經濟分開管理的城市化政策²¹。

明確與農民簽訂土地徵收合約，同時確定土地使用的年期，所以各執一詞產生爭議。這同時因村民認為宅基地是他們的產權，政府無權干涉限制那們多，因此間接影響日後城中村內宅基地上違章搶建風氣盛行的行為。

¹⁹ 集體經濟組織成為自主經營、自負盈虧的城市集體所有制企業，原集體財產仍屬於原全體村民集體所有。此指的即為現今城中村內的經濟股份公司，在城中村發展歷程中扮演替代政府經濟、政治和照顧城中村內原村民各項生活層面需求的職能角色，之後更成為政府推動城中村改造政策成功與否的影響關鍵。

²⁰ 其中包括養老、退休、醫療、入學、入託等各項基金。

²¹ 在蔣學民（2005）中指出城中村內經濟股份公司從事出租廠房、物業經營活動等獲取的收入，一部分用於股東年終分紅；一部分主要提供公司所在社區內的公共物品與公共事務，其承擔本應由政府提供的社區居委會辦公經費、辦公場所及社區內的道路、水電、排污、消防等基礎設施的建設等。實際上股份合作公司不僅向居委會提供維護治安、履行社會職能的經費，又由於村民都是股份公司的股東，經濟上依賴股份公司，因此原村民的各種社會事務、家庭矛盾不是找居委會解決而找股份公司處理。種種因素再結合居委會在經濟上依賴於經濟股份公司，使得經濟股份公司介入城中村的社區管理事務，成為城中村內微觀經濟基礎與核心管理的機構。

現今深圳城中村即使已進行城市化政策上四個轉變的歷程許久，但由於當時政府配套政策思維及落實執行的不夠完善²²，而讓城中村仍然維持一套延續農村體制模式的生活方式，其截然不同於外與城中村土地緊密相接的城市生活體系，無論是在觀念習慣、生活模式與體制運行的層面上始終有著一道隱形隔閡，無法真正和置身所處的深圳整體城市完整融合並接軌運行，導致後續發展而生的城市社會問題，讓深圳城中村面臨不得不改造的尷尬局面。

城市化後的城中村現象

如同在中國境內都市發展中普遍存在的情況所示，深圳城中村是城市經濟快速發展產生的必然結果，從農業社會經城市化發展成為工商業社會其過渡的歷程中，城市建設區域用地急劇擴張與城市管理體制改革相對不及而滯後所造成的典型現象。

深圳歷經其經濟特區成立後，政府在十幾年中為解決經濟發展用地需求而陸續實行幾次向農村徵地的政策，其中在 1989 年出台的《關於深圳經濟特區徵地工作的若干規定》首次塑造出深圳城中村的雛形，並在 1992 年《關於深圳經濟特區農村城市化的暫行規定》的政策頒布後，據當時特定的歷史條件下向農村返回了約佔統徵地 3~4%的土地，做為原村民的宅基地與農村集體經濟組織的工商發展用地之用（鄭子棟、韓蕩，2003）。而深圳也因此舉而大抵確定了目前存在經濟特區內城中村的規模數量與面積分布的位置。丁四保（2005）中統計出目前在深圳市總共有 241 個城中村，其中特區內有 91 個，特區外 150 個；在地域分布上，城中村廣泛分布在特區城市內部，少數村分布在城市外圍，而位於羅湖、福田及南山這三個深圳經濟特區中，主要發展城區內的城中村數量就有 72 個，成為深圳有別於其他中國城市的突出特點。

城中村土地的區位價值和城市邊緣地區的土地有著極大差異，以深圳經濟特區為例，與城中村土地相鄰並將其包圍的多數為城市中商業、辦公區及其他熱鬧繁榮的多功能土地使用區，若以政府城市整體規劃建設的角度，理應將城中村土地與其鄰近的都市發展圈，因所處地塊位置相接而連結設定出能延續融合的土地開發使用性質。但礙於歷史遺留下產權爭議的問題未被解決，而使城中村與城市發展未能同步一致的進行，仍停留在農村觀念下土地集體所有及個人宅基地自行建造發展的情況，城中村因城區擴張而被包圍形成的脈絡，使其所處區位皆均勻分布在特區之中，由於村內仍實行與外圍城市不同的農村體制與運行機制，進而形成與周圍城區相較平民低廉的生活水準及消費情況的差異衝擊，其緊密地和城市中

²² 本研究指的不完善是政府在農村城市化四個轉變政策後，就如同深圳特區剛成立時政府進行徵地後，返還給農村工商發展用地後無後續配套政策，完全讓村經濟股份公司負責城中村居民的經濟來源，而不是分別輔導農民轉業並進入城市體系生活工作，當居民生活區域不變，同時生活與經濟來源全都仰賴村經濟股份公司建設及經營管理時，自然會維持原先農村生活的模式，並形成以村經濟股份公司為權利領導中心的現象。一般來說，村經濟股份公司的領導核心人物都是由原先農村的村長、書記及村內大戶在「四個轉變」後，由村委會和村集體經濟組織中直接轉換並擔任領導階層的職位，本身就有其固定對村內影響的延續勢力與脈絡關係。

各產業經濟發展圈結合，又因自然地理因素而擁有極佳交通、工作、居住便利性
及較低生活成本的機能，將城市發展產業人口的工作居住生活圈相互連結，除加
深穩固城中村在深圳住宅需求租賃市場中居於優勢的地位外，更難掩其潛在蘊含
的巨大土地經濟價值。

深圳的都市發展與城中村改造

若觀察深圳整體都市發展的目標與趨勢，即可將其與目前所持續進行的城中村改
造政策做出相關的連結。實際上，深圳經濟特區因礙於自身特殊的政經背景發展
脈絡，以及大中國經濟崛起後，於珠三角區域內部城市皆力求經濟發展而積極爭
取可建設開發土地的環境因素，影響深圳經濟特區的轄區土地範圍始終無法向外
大幅擴展，使其面臨城市經濟長期發展後內部發展空間狹小且可建設用地逐漸飽
和的危機。從深圳市政府於 2004 年透過《深圳市寶安龍崗兩區城市化土地管理
辦法》，以城市化名義一次性將關外寶安、龍崗兩區的全數土地轉變為國有土地
使用，得推測出特區內可建設用地已使用緊張的窘況，但即便是將經濟特區建設
的開發用地向關外全面拓展，在整體深圳市 2020 平方公里的土地中，僅剩的可
建設用地也不過能再提供十年的開發用量，因此，深圳市政府在繼關外的城市化
政策之後，便將尋找可開發土地的目光集中關注到深圳城中村的土地上，試圖將
變相的城市化行動轉換為城中村改造政策，以最符合政府經濟效益的方式創造出
提供城市發展建設之用的新土地。

深圳的城中村改造主要可使城市內部的土地在符合都市整體規劃原則下，滿足城
市發展需要及提高土地使用的經濟效益，雖短期紓解深圳內部可建設用地不足
的情形，但該政策推行的同時也同步對社會產生另一項衝擊與效應，部分交通、
生活機能方便，處於城市中心區位且提供外來人口居住就業的城中村，因本身具
備獨特的優勢條件與土地高開發價值等因素，變成首批進行城中村改造的目標對
象，城市中承擔安置龐大外來人口居住的城中村在逐步被改造減少後，不僅影響
廉租房供需市場的平衡，改造後的城中村更明顯出現空間縉紳化的現象，原先供
應中低所得族群居住的住宅大量被消滅，取而代之的卻是號稱城市居住小區的高
價商品房，在此刻深圳市政府尚未推出實際有效的配套政策，而城市內部又有責
任解決廉租房市場需求之際，若貿然大規模對深圳中心區域的城中村進行大規模
的整體拆建改造行動，雖可立即滿足目前深圳城市發展對土地的迫切需求，但隨
之而來的將是龐大外來人口因無法安置而在社會內部引發的不穩定力量，此造成
之現象是後續政府必須正視與嚴密關注的問題。

由上述深圳市政府的思維邏輯與政策方向，更能明白確定深圳正因城市發展壓力
與用地緊張的因素，而在城市範圍向外擴展備受限制的同時，藉由城中村改造
的方式對城市內部土地進行使用性質的重整，此舉顯示其積極推動城中村改造的
目的實與深圳都市發展有著密切直接的關係。

深圳在經濟特區成立之初，為求經濟發展而向當時農民所徵收作為城市發展之用的農村集體土地，正因當時未與農民完善簽訂徵地的合約手續，而造成現今雙方在土地產權認知上產生歷史遺留的問題爭議。特區在發展初期政府尚未有寬裕財力提供全數的徵地補償費用，同時也為立即解決失地農民的經濟生活問題，而將部分的土地返還給農村作為集體工商發展與村民居住安置的用途。在歷經幾次徵地與返還的程序後，因經濟帶動著城市建設用地的擴張與發展進而將農村逐漸地包圍，使得城中村在城市中慢慢地明確成形。伴隨著深圳經濟產業的蓬勃發展與成長，這些當初返還給農村使用的土地逐漸脫離了原始農村的風貌，取而代之的是成為數個分布在全市各地，間接彌補地方政策不足與承擔社會責任安置龐大外來流動人口的城市廉租房區域。

改革開放後深圳經濟的崛起，吸引了大量技術勞動人力的湧入，廉價住房租賃市場的龐大需求，讓擁有宅基地的城中村原村民加速用以地生財的方式獲取豐厚的經濟收益，密集巨大的城中村量體仿若一夜成型，逐漸對城市與社會產生負面的影響效應。在特區成立之初所頒布的《廣東省經濟特區條例》中，雖已明確說明深圳經濟特區內土地全為國有用地的法令政策，但卻因深圳市政府於其後徵地返還過程時的疏失，而引發產生至今仍無解的產權爭議，在政府與城中村村民各持己見且自成道理的情況下，深圳市政府雖曾多次頒布禁止違章搶建城中村內建築物的法令規定，卻因受深圳原村民特殊的政治經濟地位與地方勢力相互間利益往來的關係，甚至是現階段城中村於城市中所扮演不可或缺的廉租房角色等因素影響，導致始終無法有效落實相關政策及嚇阻城中村內違法的搶建行為。於是形成現今雖存於深圳繁榮城市中，卻呈現環境髒亂、違法建築物失序成長且潛藏社會隱患的城中村景象，而此正明確顯示出該政府在處理國有地權的失當與執法公權力不彰的現實。

城市發展二十餘年後的深圳，在中國經濟全面崛起的同時，境內各城市正受經濟發展壓力的驅使而處於區域用地急欲擴張的大環境中，這使得深圳更受經濟特區框線下土地使用範圍的侷限，面臨著城市發展飽和後可建設用地不足、經濟產業升級與國際城市風貌轉型的發展壓力，接踵而來的城市發展問題皆迫使政府必須正視長久以來存在深圳中的城中村問題，面對著此不得不解決的處境難題，卻轉而使該政府意識到得以利用深圳城中村改造的方式來舒緩目前迫切解決的窘境。以目前深圳市政府長遠所預期的城中村改造計畫，首先是將位於城市重要精華區地段位的城中村進行改造，透過城中村整體拆除重建的改造方式，讓土地資源性質使用獲得重整同時提高整體開發經濟效益，暫時紓解特區內用地緊張的問題，未來預期藉由城中村改造後空間自然縝紳化的方式來置換城市中居住的人口階層，因應未來產業升級的發展趨勢提高城市整體人口素質，同時將城中村改變成能與城市環境相互接軌的現代化居住區域，消除目前產生的負面影響效應，加速深圳國際城市風貌轉型的進程；其次非位於城市重要發展區位的城中村，則是

採循序漸進的改造方式，現階段在深圳產業尚未完全移轉升級，仍有大量勞動技術人力住宅租賃需求之時，先以綜合整治的穿衣戴帽方式，對其內環境與外觀進行改善整理，維持其替代政府承擔興建廉租房的社會責任與角色，隨後歷經產業與時間自然發展的變遷與淘汰，當特區內不再產生龐大廉租房市場供給需要時，也正是該批城中村完成其階段性任務，同時要進行整體拆除重建改造的最佳時機。

現階段深圳城市發展所面臨不得不解決的城中村改造問題，在接下來進行詳細調查的兩個城中村改造案例中，可明確觀察到即便深圳市政府分別對其使用不同的城中村改造模式，但在兩者透過整體拆除重建的改造方式後，皆相同有效達到因土地使用資源性質重整而成功提昇經濟開發效益，並間接舒緩用地緊張的壓力；若先不論居住品質的高低與否，此兩個城中村改造案例皆成功打造與城市接軌的現代化居住社區，完成人口素質與國際城市風貌提升的目標；同時解決長久土地產權爭議的問題，確立城中村原村民對房產七十年使用權利的合約手續；另外，因產權的合法化而連同將長期存在於城中村內的非正式經濟收益，轉變成為政府可對其合法進行持續長遠稅收的稅種項目，而無論是在羅湖區漁民村中存在的居民自主與政府協助的兩方改造角色，或是在福田區漁農村改造中出現所謂村民、開發商與政府等三方博弈的情況，皆可從兩者在改造完成後的實際改變與結果中發現，在現今城市發展需求下積極推動的城中村改造政策背後，政府可堪稱是扮演幕後推手協助改造角色的最後贏家。

羅湖區漁民村與福田區漁農村改造案例成果比較表格

	羅湖區漁民村	福田區漁農村
改造時間	2001 年（全中國第一個改造）	2005 年（全福田區第一個改造）
改造原因	• 特殊的政治經濟背景，是中國第一個萬元戶村，且於八零年時代中國領導人鄧小平曾巡視過。 • 城中村內部曾發生過兩起火災，引起村民自主的改造意願。	• 特殊的政治背景，中國領導人鄧小平曾巡視過。 • 違章建築搶建太嚴重，容積要從五搶建到十。 • 位置與交通區位極佳，代表深圳的門戶形象。 • 村子規模範圍不大、人口數較少，適合做為改造的樣板。
出台政策影響	1999 年《深圳市人民代表大會常務委員會關於監局查處違法建築的決定》	2004 年《深圳城中村（舊村）改造暫行規定》

改造模式	• 政府引導居民自主改造。 • 整體拆除重建。	• 政府主導、市場配合運作。 • 整體拆除重建。
政府優惠	• 地價減免（繳交原地價 10%）。 • 建造期利息補貼，貸款擔保。 • 周圍配套的市政基礎建設。 • 全區規劃設計。 • 私下補貼「釘子戶」的補償金。	• 開發商免補地價。 • 周圍配套的市政基礎建設。 • 給予全區指標性原則的規劃。 • 保證開發商一定比例的利潤。
開發商介入		• 改造案中的全部建造費。 • 先前村民搶建私房的成本補償費。 • 建造期間每月的租金補償。 • 建造期間每年領取的股東分紅。 • 來回搬遷補償費。
分配方式	• 「戶均」方式分配建築面積面積，電腦抽籤決定分配位置。	• 由政府協助開發商與村民之間協商建築分配的位置。 • 村民間則由電腦抽籤決定分配位置。
容積變化	• 改造前 6.16。 • 改造後原先應 2.5，但最後政府退讓成為 3.4。	• 改造前 5.1。 • 改造後 5.8。
居民獲得補償	• 拆賠比 1:1。 • 來回搬遷費用。	• 採取「9982」的補償方式，拆賠比約 1:0.9 的返還建築面積。 • 來回搬遷費用。 • 固定比例的搶建成本補償費。 • 建造期間原住房出租每月每坪方米二十元計算的租金補償。 • 建造期間持續領取每年的股東分紅。

深圳城中村為何要改造

城中村，這原先是深圳市政府在特區成立之初，因應城市化發展政策對農村進行大規模徵地行為後，而讓失地農民保留唯一的生活基本條件，利用少量僅有返還的土地作為居所及集體經濟發展之用，當作是政府對農村居民生計的照顧及做部分徵地補償模式的交換。但縱觀深圳這城市發展的過去、現在與未來，面對整體城市內部社會發展的變化，使這原先單純的農民聚居地產生極大風貌及城市功能的複雜轉變，近期在政府相關積極且強勢的作為之後，更突顯出「城中村」在城市中存在的重要與影響的面向，於是不得不進而思索，為何深圳市政府在近期的一、兩年時間內，會展開如此力度的城中村改造政策。

深圳作為經濟改革開放的試驗田開始之後的二十幾年發展，讓深圳市政府從中累

積不少在經濟蓬勃背後產業營利稅收的財富資源，相較於其他中國的城市，深圳每年擁有更多項可觀的特區發展財政稅收由地方政府運用，得以提供一把對深圳城中村改造啓動的鑰匙，做為協助部分補償條件及改造配套基礎設施建設的資金來源。城中村的改造除了能將土地產權國有化的手續確認，解決歷史遺留下產權不清的問題外，還能使城中村龐大的地下經濟利益浮出檯面合法化，透過居民確認七十年房產使用權所補交地價的手續，與經濟股份公司對所有租賃住房的統一管理，讓深圳市政府能合法明確的徵收各式相關的稅金，來獲得持續長遠的經濟收益；另外，因城中村改造而能使位於深圳精華地段發展區位的土地，獲得重新整合並提高土地使用、發揮經濟效益的功能，讓城市總體規劃得以統一發展，強化功能片區土地的使用性質及效能；城中村經由開發商合作改造後所釋出的商品房住宅與商業使用面積，對特區內住宅和商業用地開發需求也有緩解作用；而深圳土地資源的日益短缺所造成經濟特區內土地價值高漲的情況，也讓深圳市政府意識到先期無法控管城中村發展及施行正確政策的錯誤，目前依城中村所在位置的 land 價值及其內部建築發展的巨大規模，政府因錯過了改造的最佳時機，而讓如今衍生出如此複雜得耗費龐大社會成本解決的改造問題，若繼續再任其發展不管，日後勢必要付出更沉重的代價來平衡土地資源發展的價格差異。

面對深圳特區對提昇城市國際形象的遠景目標，以及在土地資源稀缺情況下，城市內部可開發用地已飽和發展用盡的局面，為求都市持續發展且同時被土地資源其本身隱含的巨大利益所驅動，皆突顯出城中村土地的珍貴與其改造的迫切重要性。歷任深圳市的領導人中，就屬 2004 年李鴻忠市長正式上任後時，正式開啓一連串大刀闊斧的「淨暢寧」、「梳理」及「空樓」行動，實際整頓城市內部環境空間與嚴重違章建築的問題最引發市民注目，隨後大力推展城中村改造政策，落實了像是以推倒重建方式改造的漁農村或在綜合整治模式下以穿衣戴帽方式進行改造的其他城中村，皆成功樹立城中村改造的正向效應與模範。概括所有政策的實施皆被視為該市長任內極賦意義的個人政績表現，之後隨即得到中國中央對其治理能力的肯定與拔擢，由深圳市長一職轉任為深圳市委書記，朝向下一階段廣東省長的仕途前進。

在經濟全球化的背景體系下，早期深圳承擔著國際分工的角色，但發展至今因在區位交通、產業基礎的優勢，使其正積極培育深港共同都市圈及參與大珠三角經濟的整合，建構中國華南地區之區域中心城市的目标。深圳近期的經濟發展趨勢，是將產業升級並提高人口質量，以深港區域經濟產業結合的模式躍上國際城市的地位，而深圳城中村因內部隱藏嚴重社會治安與環境髒亂的問題，恐成為現階段城市發展的最大阻礙，因此在當前勢必不能允許其存在，且必須立即著手進行實際改造的政策，由此也明白顯示因城市發展的需求而緊密牽動城中村改造的命運。

深圳長遠發展的道路是透過朝向高新科技、服務等第三產業升級的經濟政策，促使勞動力密集的製造工業以輻射、擴散的方式，逐步朝向關外或鄰近區域城市外

移，此相關政策的推行將牽動城中村內龐大流動民工的自然居住遷徙行為，逐步減少城中村內部經濟發展所提供的基礎動力來源，解決深圳特區長期因流動暫住人口的巨大數量，而產生城市內部社會治安力量的不穩定與嚴重短缺不足的廉價租賃住宅、市政基礎設施承載量不足等問題，同時達到在經濟特區內留住精英產業人口階層來提高整體人口素質的目標，真正邁開深圳朝向現代化國際城市的腳步。

改造的影響

在漁民村和漁農村實際的改造案例過程中，政府爲了平衡改造過程中各方利益的損失及維持基本的利潤獲得，使用放寬容積率的彈性來增加可出售或出租的樓地板面積，作爲釋放利益平衡的籌碼；在漁民村的改造補償中，政府更是私下提供少數釘子戶額外的損失補償，促使改造行動的順利完成。但也因爲城市規劃權的退讓，而造成附近區域及城中村內土地承載量的增加，另外，由全體市民共同爲漁民村內部補償金買單，實際上是損害波及到全體深圳市民的公平權利。

改造成果展現的同時，城中村內原村民貌似多方博弈後的贏家之一，但實際上在深圳特區成立之初，這些農民已藉由多數土地被徵用的方式，爲深圳的經濟發展貢獻一己之力，政府多年來並未爲他們做出實際政策的照顧，當初始料未及的返還土地，純粹只是當作照顧失地農民的基本生計來源，但卻因配合城市經濟產業發展的趨勢，而發揮出潛藏的巨大土地利益。政府在面對現階段城市發展的需要，似乎又想再一次藉由城中村改造政策來合法獲取村民手中僅存的土地資源，長遠時間後城中村的全數拆除重建將確立村民合法七十年使用產權的權利，深圳屆時才算是正式落實全市無農村的都市化發展，而城市發展與深圳原村民長久權益間的矛盾也會畫下終止的句點。

本研究指出兩個徹底拆除重建的城中村改造案例裡，都可以看出透過改造的方式，讓原先承擔深圳市廉租房功能且容納大量外來人口的城中村，在改造後除了提升成現代化居住社區外，相對也提高內部原先租金價格與改變租客來源的組成結構，反映出一種社會縉紳化的現象產生。城市中就業暫住人口對租賃市場需求不變的情況下，一但原先居住的城中村被改造，不僅會連帶引發周圍房地產市場的租售資金上漲，同時也造成改造後城市中另一波的移民潮出現。所謂城市移民潮的產生，主要因政府未實施相關改造的配套政策，而深圳產業也尚未達成全數外移升級的目標，特區內第三服務產業日益成熟發展等因素，在現實層面上仍是需要可觀的勞動服務階層人口，因此城市流動民工在短時間內不會離開深圳，而仍留在原地就業發展。

本研究在田野中實際訪談在區級政府中推動改造政策的領導層人士，其中提及以漁農村改造實際所影響的二萬多人，在福田區八十萬流動人口的總數中影響不大，流動人口可由其他城中村承接吸納。政府其實早已深知，城中村的改造不會是齊頭並行而必須是以循序漸進的方式，逐期改造產生的人口流量對社會影響較小，不致產生八十萬流動人口同時遷徙而發生無法預測的社會問題與後果。

深圳經濟特區內的城中村改造，讓原先居住在城中村內的勞動人口轉向其他幾個地方繼續居住，首先是仍處於關內位置的城中村，其未使用整體拆除重建而是採綜合整治或全面改造的方式進行，仍提供相同廉租住房的功能，同時兼顧工作與生活機能的便捷性；另外，長時間分期逐步改造的模式會讓流動人口遷移出深圳特區，自然流入寶安、龍崗等關外地區或是距離更遠的鄰近區域城市。現今在城中村之中有 20%流動寄生人口，他們從事的職業多數是對社會產生負面影響的非健康行業，絕大多數的治安事件發生就是源自於此類群體之上。未來深圳城中村歷經另一段長時間使用及發展後，官方的預期是以時間與政策推進發展的自然淘汰方式，將全數進行拆除重建的改造，而城中村屆時也將會正式卸除目前容納龐大流動人口與承擔社會廉租房的功能，搭配著產業升級與國際城市形象提昇的相互配套政策，促使社會內部健康群體的保留，而讓非健康群體離開深圳特區之中，成功打造一個具備全新國際城市風貌的深圳。

政府即便在先前已對關外出台《深圳市寶安龍崗兩區城市化土地管理辦法》政策，仍無法遏止形成類似於關內城中村的發展行為模式，雖然深圳市政府鑒於特區內城中村的失序發展經驗，緊接在其後出台《深圳市人民政府關於推進寶安、龍崗兩區城中村(舊村)改造工作的若干意見》欲加以防範，但以現今關外農村土地全數轉為國有土地發展之後，似乎正重蹈覆轍著二十多年前特區成立的發展歷史，身分轉變為居民的農民，正在關外新形成的城中村土地上，偷偷醞釀、進行展開頗具規模的違章建築搶建行動，只要政府對其一有限制管理的閃失及鬆懈，關外城中村就會抵擋不住從特區內遷徙出的民工人潮，因對居住的龐大需求而出現巨幅成長，這相關問題面對處理的方式與態度，正考驗著深圳市政府能否記取上回政策執法無效的教訓，進而提出有效落實的配套解決政策，到底是能抵抗城中村現象的蔓延，還是讓下一個深圳經濟特區內城中村發展的歷史戲碼重新上演，完全取決在政策決行者是否擁有敏銳的遠見，把握住現今危機處理的最佳時機。

改造能繼續嗎

現階段的深圳雖然同時對城中村採用三種改造的模式，但無論是對城中村進行全面拆除重建的改造，重整使用性質並發揮最佳土地效益，抑或是以穿衣戴帽形式的綜合整治與全面改造方式，在現實層面上都衝擊到各類住宅供應的價格市場。

類似漁農、漁民村案例改造後，挾帶著區位優勢與環境改善的成功，由開發商所釋出的商品房帶領著鄰近區域房價的上漲，連同像漁民村改造後重新出租的住宅商品房價，皆引發縉紳化的現象趨勢；而被稱為權宜之計的穿衣戴帽改造方式，雖讓部分城中村保留供應大量低收入外來人口居住的廉租房功能，但伴隨在未來市政與金融中心的崗廈、蔡屋圍村相繼啟動改造後，延續著漁農、漁民村改造後從中所向外移遷出的流動人口，其累積出可觀的廉租住房需求量，已經直接影響原先供需平衡的廉租市場，隨著流動人口移轉後，鄰近區域內的城中村必須吸收改造城中村內原先的住房供應需求，當供過於求的市場競爭產生一屋難租的

情況時，會迫使低價租賃市場價格也跟著水漲船高。以目前深圳市所採取的逐步分期改造方式，雖只對少量區位重要的城中村進行拆除重建的改造，但其引發的城市移民潮卻已產生連鎖效應，影響提高了內部廉租房市場的租賃價格。在未來深圳市國際城市的發展目標下，政府將會長遠且陸續推動該模式的城中村改造，此舉相對會逐漸提高外來人口的住房成本，進一步促使勞動力成本的急劇上升，若放任其不管則勢必會造成經濟的動盪與社會基層巨大的抵抗力量。因此，政府能否及時提出具體相應配套解決的政策辦法，將會成為城中村能否繼續改造的關鍵。

從另一個深圳原村民的角度觀點而言，較後期才需要進行改造的城中村，因並非處在城市發展中心區位置或其相鄰地區，所以暫時無須像漁農、崗廈及蔡屋圍等城中村，近期皆在政府主導下以拆除重建方式來改造。部分的城中村其本身環境尚可，只須以穿衣戴帽方式進行簡單改造，另外也有部分在前兩年才剛將宅基地上違章搶建的住房重建翻新出租的城中村，它們承接由市中心區內城中村改造後釋出的廉租房需求市場，因而使內部住房租金價格提高，不僅能很快讓原村民回收自主建造違法住宅的成本，隨後又產生更大的地下經濟收益。若繼續依此情勢發展，這類在經濟特區內但處在較外圍、邊緣區位的城中村，其在考量城市內部廉租房需求、自身經濟收益與環境並無改造急迫性等情況後，在日後是否會願意順應政府規劃發展的政策，放棄眼前既得利益而同意進行城中村改造，應是值得存疑的。

另外，本研究經由田野訪談了解，依照中國政治體制的特殊思維模式，在黨政合一的治理背景下就是偏愛政策運動，由市級領導下令的城中村改造政策，會快速地由上至下，讓全體政府單位一股勁在全深圳市內鋪開執行，但一旦換了新的領導上任，也許會視當時的社會發展與改造後的衝擊影響，而對城中村有新的意識觀感，有可能否定既有的政策執行方向，隨即停止大規模的城中村改造行動。截至本研究田野行動尾聲之際，深圳市級領導將進行新一輪人事轉換的調動，而未來新上任的深圳市長是否延續著相同決策的思維邏輯，則為日後城中村改造的執行與否埋下巨大的變數。

深圳的城中村發展被當地人視為一種代表「活力」文化的象徵，城中村不僅只是承擔城市廉租房的功能成為龐大流動人口的聚居地，其順應居住人口需求而在內部蓬勃發展的商業與服務業，不單只侷限服務暫住人口的階層消費，反而因善用其內部特殊的背景資源，將流動人口引入的多種民族文化相互融合，精采發揮在飲食與娛樂上，以完全不同於國際城市內金融商圈昂貴都市服務的型態，提供給全深圳市民另一種平價服務的新鮮選擇。伴隨深圳經濟特區成立至今的二十幾年頭歲月，城中村完整見證了特區發展的歷史，進而成為深圳城市歷史發展的活紀錄，面對著深圳的城中村，猶如進入了深圳歷史記憶的一部分。長遠之後的未來，面對全數城中村的淘汰與拆除重建，對於城市發展歷程記憶的保留，或許值得領導決策者傾聽市民的聲音與檢討現行的政策後，再重新思考城中村的真實價

值，平衡最終城市發展與其歷史文化定位間的相互矛盾。

參、廣州市

廣州市城中村問題

一、廣州市中心區與新區的城中村

城市化過程伴隨的是土地產權的轉換，在這個轉換的過程中，很大部分土地的產權主體是由農村集體轉換到國家政府。廣東農村城市化的途徑存在兩種：以農村為主體的“主動性城市化”和以城市為主體的“被動性城市化”。²³在改革開放後，土地可以透過招標、拍賣、掛牌的方式出讓，市場機制的建立、資訊的完備，使得土地從農地轉換成市地後的增值收益被顯現。對於產權的擁有者（村民）來說，因為增值利益的驅動以及保有農地及農村戶口帶來的保障與優惠，使得農民對於土地持有性增強，導致政府徵地的困難性增加。舊城區裡的集體土地無法獲得整理改造，未來城市擴展範圍內的集體土地無法納入城市規劃中，對於城市發展來說這都是難以處理的問題。這些處於城市發展用地範圍內，其村建設用地被城市用地所包圍或是與城市用地互相交錯建設，各式各樣的妥協辦法給城市換來了寶貴的發展空間，但卻又給城市留下了日益嚴重的問題——城中村與城鄉結合部問題。所謂的“城中村”指的是村經濟、社會、土地利用以及建設景觀既具有高度城市化特徵又保留濃厚的農村社區特徵的村落。廣州市在規劃發展區內的城中村總共有 139 個，估計在 2010 年的時候規劃區範圍內的 139 個城中村，總面積將達 350 k m²，占廣州市城市規劃面積的 22.67%，²⁴村建設用地也將達 87.5 k m²。城中村存在最突出的問題是：違法建設氾濫，建築無規劃與標準、違章建築嚴重、人居環境差以及與城市經濟、社會、空間發展不相協調（李立勛，2001，PP3、15、35）。加上城中村提供了價格相對較低的消費活動，吸引了大量外來移民工來此租屋，非正式經濟活動在城中村中蓬勃發展，社區管理混亂，人蛇混雜的結果成為治安上的死角。

對於城市規劃範圍內因歷史遺留所形成的“城中村”產物，其改造的根本核心應是消除城鄉分割的二元經濟結構，廣州城中村的改造可以分為兩個步驟²⁵：第一步是轉制。把城市建城區內的“城中村”農民轉為居民，把村委會轉為居委會，同時把原來屬於農民所有的集體土地轉為國有土地，把原來村委會管理的集體經濟轉為集體法人股東和個人股東共同持股的股份公司，把城中村納入城市一體化管理，並逐步把市政、環衛、供電、供水、供氣、以及治安等納入城市管理範疇。第二步是有步驟推進“城中村”物質環境的改造。結合村的實際情形與周邊城市建設編制舊村改造規劃，改造的主要形式是新的農民公寓建設和舊村改造相互結

²³、“主動性城市化”是指農村通過自辦或引進非農產業改革本地經濟結構而走向城市化。“被動性城市化”是指農村被城市徵用土地而“被牽引”走向城市化。

²⁴、《廣州改造“城中村”目標確定》，2000 年 9 月 6 日《羊城晚報》

²⁵、李立勛（2004），《廣州市天河區石牌村舊村改造規劃》

合。首先開展農民公寓的建設，公寓小區建設主要是安置本村搬遷村民，為舊村改造創造條件，其次是對舊村的整治舊村改造根據農民公寓建設進展情況安置村民。

也就是說目前城中村的改造內容主要是從下列四點著手：將集體土地徵用後轉為國有土地、農民轉為市民、村民委員會轉為居民委員會、集體經濟組織轉為集體法人股東和個人股東共同持股的公司企業，這樣“形式化”的改造方法引起了下列問題（傅晨，2006，PP212－215）：集體土地轉為國有土地是否剝奪了農民的土地權利？²⁶農村集體經濟轉為公司企業是否剝奪了農村集體經濟享受的優惠政策？²⁷村民轉為居民後是否應當繼續享受原村集體提供的社會福利？²⁸社區公共設施的建設與管理應該由誰負責？改造搬遷與補償龐大的資金如何籌措？²⁹上述問題都使得城中村的改造並非一蹴可幾。同時李紹權（2002）認為廣州市的城中村改造不應該急於二、三年內全部解決，因為城中村的改造該考慮下列問題：應試圖與廣州市城市規劃的要求相符合；避免開發商參與而導致容積率的進一步增加，有違疏散城市人口、減少密度的城市發展方向；政府不宜介入採取提供減少稅收或是優惠政策的方式，影響房地產開發市場的經濟規則；整體來說廣州市的城市建設重點應當放在提高經濟發展落後的建設上，依輕重緩急程度進行。隨著廣州市行政區劃的調整，原本位於廣州市近郊區被劃入廣州市城市規劃範圍之內，城市面積的擴大一方面讓城中村改造不具急迫性，一方面讓城市近郊農村改成為重點，以預防城中村現象的再出現。2004 年廣州市政府繼續進行“城中村”改造，並建章立制，加強對南沙、番禺、開發區、新機場周邊、會展中心週邊等新城區發展的控制，防止出現新的“城中村”。因此，我們以廣州大學城為例，來說明廣州市政府是如何防止城市外延區中的“城中村”出現。

²⁶、目前的改革方案是把集體土地轉為國有土地，而繼續保持村民的住宅和村集體企業的物業用地，但當上述用地進入市場時則必須補繳土地出讓金，存在集體土地無償轉為國有的爭議。

²⁷、國家對農村集體經濟實施免繳經營收入稅的扶持政策，一旦轉制為公司企業，就要按一般工商企業納稅。

²⁸、城中村村民過去享有村集體福利，如：股份分紅、醫療補貼、住房補貼。但是當改造之後村民轉為城市居民時，這些福利應否存續，又如何與社會保障“接軌”？通常在這個過渡時期，村集體還是承擔著較大的責任，如：龐大失業農民的社保費用。

²⁹、根據李培林（2002）的估算廣州市政府要改造廣州市城市規劃範圍內的 139 個城中村，將至少投入 2800 億元，對於政府來說資金是制約城中村改造的瓶頸，而拆遷補償的落實與否更是考驗著政府對村民的信譽。

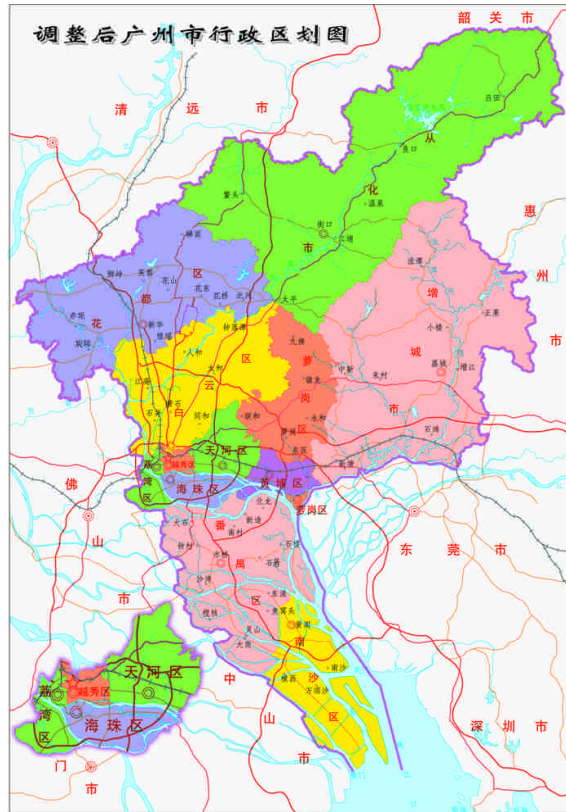


圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-1 廣州市 2005 年行政區圖

資料來源 新浪廣東³⁰

二、 廣州大學城的建設過程

早在二十世紀 90 年代中期，當時廣州一些資深的教育工作者，便意識到廣州應該建設大學城以提升廣州市的教育競爭力，1996 年建設大學城的想法與意見被認同，然直到廣東省、廣州市在擬定省、市的十五計畫時，廣州大學城規劃才在時勢地配合下正式的被提出討論³¹。廣州大學城的建城地點的決定是經過多方、多次的論證後的結果，起初大學城建設是選擇在天河區龍眼洞地區，但是隨著高校擴招的逐年推進，龍眼洞面積已明顯捉襟見肘。因此，在 2000 年 8 月另外選擇了十二個地點，後經初步論證選擇了四個方案，最後在 2000 年 12 月 20 日根據《廣州總體發展戰略規劃研究》配合著 2000 廣州市行政區劃調整後城市功能結構和土地資源配置的變化，擬定的“南拓、北優、東進、西聯”八字方針，又增加了兩個方案，在這六個方案³²中最後經過充分的論證研究(圖六-)，認為番禺區新造鎮小穀圍島及其南岸地區，是廣州大學城較為理想的地點，2001 年 3 月 2 日廣州大學城的設立位置從此確定。之所以選擇小穀圍島及其南岸地區理由可以歸納為（肖玲，陳忠暖；林樹森，2006，P83）：

³⁰ 、<http://gd.news.sina.com.cn/local/2005-05-24/1331900.html>

³¹、引自 黃影霞 2004.08.05 南方日報《19 個月 10 所大學 141 棟建築，本報為你披露奇蹟誕生歷程 廣州大學城建設內幕》

³²、花都的獅嶺、花都的花山鎮、新造鎮小穀圍島、從化中部五山地區以及廣州新城區

- (一)、大學城應該與城市中心保持便利的的聯繫，以利學生與社會的連結，在廣州城市空間發展關係上，廣州大學城選址正好位於廣州的南拓軸上和都會區中，距離廣州市中心約 17 公里，是六個方案中離廣州市區最近的一個，有利於實現良好的城市互動功能。就作為一個大學城來說，必須擁有獨立的用地便於管理、建設和資源分享。相對獨立的空間場所，可以營造一個安靜的學習環境，使大學生能健康地成長、能使教師舒適地生活，高效地工作和創新。
- (二)、小穀圍及其周邊地區天然界線明晰，具有相對獨立完整性，有利於廣州大學城的建設和管理。小穀圍及其周邊地區自然地理條件良好，用地東西長約 4.5 公里,南北寬約 4 公里，基本呈正方形地塊完整，可供大學城根據建設需要靈活地進行用地佈局，以建設設施完善、特色明顯、功能優化的大學城；同時小穀圍島又處在廣州市城市生態保護區的連綿帶上，良好的自然環境極適於發展教育文化科研事業。
- (三)、廣州大學城規劃區周邊地區發展空間充裕，可向南、向北拓展，分別將長洲島歷史文化保護區、化龍鎮中部地段納入大學城總體規劃範圍，作為廣州大學城發展的後備用地將來可以視需要將其納入大學城內，使廣州大學城的發展空間便是更加的充裕。
- (四)、在廣州產業空間發展關係上，大學城作為廣州“資訊港”的重要節點，選址於以 IT 產業為特色的廣州新興產業軸上，與生物島、琶洲會展中心、廣州科學城鄰近，容易形成“學、研、產”一體化的創新基地。在文化區位上，周邊既有以黃埔軍校為代表的近代史跡文化，又有以余蔭山房和寶墨園為代表的嶺南園林文化，還有以琶洲國際會展中心和廣州生物島為標誌的現代文化；大學城內部，則將保留小穀圍島源遠流長的歷史文化，如此內外結合形成濃郁的文化氛圍。在交通區位上，廣州大學城根據規劃未來將位於“廣州高速公路交通(京珠高速公路、城市中部快線)、軌道交通(地鐵四號線、地鐵七號線)十字“相交)、普通道路交通、寬頻網路資訊交通”四位元一體的城市交通網絡體系中，大學城的多元交通需求可以得到最大程度的滿足。

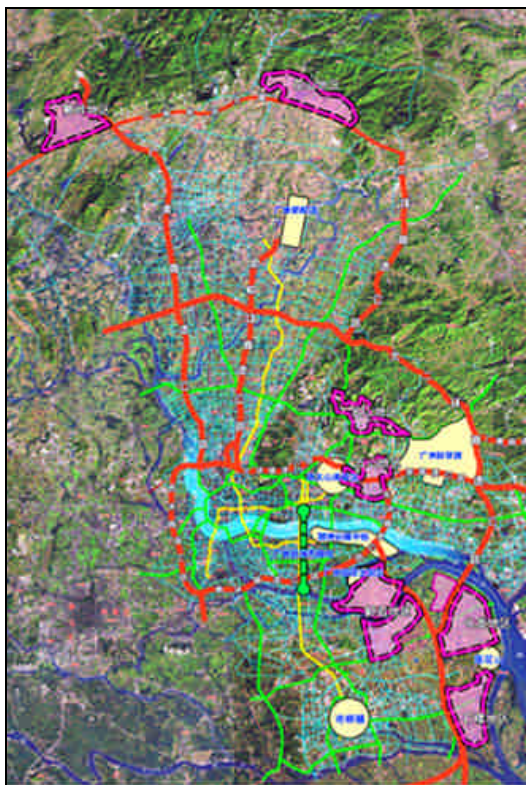


圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-2 廣州大學城六個選址方案

資料來源 廣州市城市規劃編制研究中心



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-3 建設中的大學城

資料來源 廣州市規劃局

基於上述原因的考量，2001 年廣州市規劃局向廣州市政府提出了《大學城選址方案比較報告書》，推薦在番禺區小穀圍島建設大學城。2001 年 3 月 2 日，廣州市委常委會議通過了在番禺小穀圍建設大學城的選址方案。隨後，開展了大學城

發展規劃諮詢工作，邀請四家著名的規劃設計單位，³³參加編制大學城發展規劃。在此基礎上，廣州市規劃局城市規劃編制研究中心對四個諮詢方案進行了整合，完成了《廣州大學城發展規劃》。2001年11月，《廣州大學城發展規劃》上報省政府，12月24日經省長辦公會議專題研究批准。2002年1月9日，廣州市規劃局公佈了《廣州大學城發展規劃》，按照規劃廣州大學城將建在番禺小穀圍島及其南岸地區，規劃範圍約43.3平方公里，規劃人口為35—40萬人。廣東省省長盧瑞華在省第九屆第五次人大會議上正式宣佈啓動大學城建設工作。由於廣州大學城的總體規劃範圍高達43.3平方公里，爲了加速廣州大學城的落實，首期的規劃建設將先開發小穀圍島，後建設南岸地區，廣州大學城首期規劃工程（小穀圍島內）占地面積17.9平方公里，總建築面積爲716萬平方米，其中：校園園區設施396萬平方米，包括教學、辦公、試驗、專業化設施用房、校內圖書館、學生公寓、教師公寓、飯堂、校內生活服務用房等；公共配套設施320萬平方米，包括大型商場、超市、金融機構、郵電局、飯店、辦公以及公共教學設施、公共圖書館、大學城科研中心、資訊網路中心、文化館、音樂廳、生態公園、體育中心等³⁴。

三、廣州大學城中的城中村

在廣州大學城規劃建設之前，小穀圍島是一個幾乎與世隔絕，僅以渡船和外界往來的樸實小島，自然生態也未受城市化影響的破壞，被稱爲是廣州市城市的綠肺。過去島上包含穗石、繚溪、郭塍、貝崗、南亭、北亭六個行政村，十一個自然村，人口大約13658人。島上的農民多以務農自給自足，男性擔負著早出晚歸的務農工作，女性則在家中從事家務工作，兼或製作一些珠綉（圖7-1）³⁵貼補家用，並在農忙時至農田裡幫忙。島上村的集體經濟產業並不發達，沒有大型的工廠和大型的商業活動。不過，因爲位於廣州市房地產建設集中區“番禺北”“華南板塊”之上，所以還是有一些房地產開發項目，如：占地500畝的藝術村、廣州碧桂園以及廣州德舜等。儘管與廣州市中心相去不遠，但是因爲天然界線的隔閡，以及市政設施未到位的因素，給予了小穀圍島一不受城市化影響的獨立發展空間。

“這個島在三年多前呢，是一個以耕種蔬菜為主一個比較愜意的生活，雖然離廣州近但是基本上島上沒有開放，島上原來沒有自來水、沒有橋、沒有路、電力是一個臨時用電網絡，當時村子是自然聚集沒有規劃”訪談C

³³、接受委託的規劃設計單位分別爲：中國城市規劃設計院、同濟大學建築城規學院、廣東省高教規劃設計院、廣州市城市規劃勘測設計研究院

⁶、引自廣州市人民政府新聞辦公室 <http://www.gz-gov.org/zhuanti/2004/gzzhongdian/mt/21.htm>

³⁵、珠綉是廣州傳統工藝—廣綉，所延伸發展出來的一種新的綉圖工藝。



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-4 小穀圍島上的傳統工藝－珠綉

當2001年廣州大學城建設選址確定並開始建設之後，對於小穀圍島上的原村民來說，這真是一個令人措手不及的巨變，這是他們第一次深深感受到城市化發展所造成的壓力與壓迫。在大學城建設期間小穀圍島的景象被形容為”到處是黃土朝天，到處是機器轟鳴，這就是一個再簡單不過的大工地！”

“我們哪時候一天一天看著大學城在變化，那時候島上最多是十萬農民工在那裡作，每天的路都不同的，我們開車過去呀，有時候路都不會走，突然這邊多一條路，那時候邊做規劃、邊做設計、邊趕樓，你說那個規劃作的好不好也很難說的。”

訪談 M

“那太大了這麼大的工程，當年幾萬人在那個小島上工作，說實話看的到塵土看不到人的，是以一種超常的速度和規模把它建成的，從這點來看廣州市政府的能力是非常強的” 訪談 P

表 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在

文件中。-1 小穀圍島保留村人口統計

短短的三年之內，他們看著島上的生態與景觀逐步轉變，高聳巨大的建築從此佈滿了整座小島，近 15 萬的師生湧入島上生活。自此，他們必須轉換他們習以為常的生活型態與模式，而按規劃不在保留區範圍內的村民，則必須進行搬遷就在政府的強制執行下被迫搬離了家園。

目前島上僅留下四條保留村－貝崗村、穗石村、北亭村、南亭村（圖七-2），總計約 6000 人（表七-1）。

資料來源 小穀圍街道辦事處

保留村	面積（km2）	居民人口（人）
貝崗村	0.119	800
穗石村	0.372	1713
北亭村	0.399	1950
南亭村	0.242	2179
總計	1.132	6642

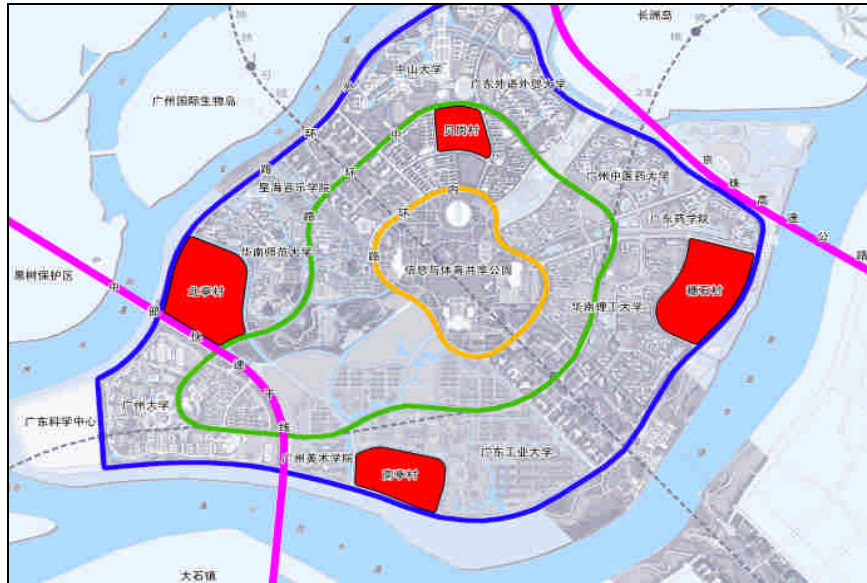


圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-5小穀圍島四條保留村位置圖

資料來源 廣州市城市規劃自動化中心

按照規劃的要求，除了北亭、南亭、穗石、貝崗四個中心村居民點作為保留區外，在保留區紅線以外的房屋及自然村和郭塢、繚溪兩個行政村均要全部搬遷，總計將動遷約一萬一千民村民。然而為何選擇北亭、南亭、穗石、貝崗這四個自然村留下，對此說法很多：

- 一、 因為這些居民點相對較為集中，而且村民本身想留在小穀圍島上的意願也很高。假使將全島上近1萬4千民的村民都進行動遷，這樣的成本太高，將超出政府的負擔。

“第一個這四個村子當時居民點比較集中，第二個也有一些考慮，如果政府再把這四個居民點搬遷出去，成本更高，賠償是廣州歷史上空前的標準呀！”訪談C

- 二、 大學城建設的時程非常的緊迫，新的安置區還來不及建造完可以容納1萬4千民村民空間的安置房。

“那個時候趕不及，就我個人理解，再晚一點搞大學城那個政策，土地控制那些，拆他不是問題，建有問題，建設這些已經快的不得了，你沒可能再建”訪談M

- 三、 如果島上僅有學生和老師在此生活，寒、暑假時小穀圍島將變成空城，並且有一些村民點的存在，也可以提供師、生一些民生上必要的服務。

“學校有一個最大問題是，是什麼問題呢？是寒暑假是空的，像我們學校這樣寒暑假老師是在的嘛！可以維持人氣，如果是大學城因為當時說在大學城裡面不建教師宿舍，如果要建都是建單身宿舍，這樣寒暑假的時候是空的，管理就有很嚴重。那學生家裡要有錢才能回去，他沒有錢怎麼辦？如果一個學校留下幾個學生，幾十個、上百個學生，那很可憐的不！？連吃都沒得吃，不是開玩笑的！如果依托村民的話他可以去村裡面解決這個

問題，甚至短期住宿都有可能的，所以大家當時都很強烈的把它保留下來”訪談 P

根據中華人民共和國土地管理辦法、城市房屋拆遷管理條例、廣東省實施中華人民共和國土地管理辦法之規定，擬定的《番禺區國土資源及房屋管理局大學城拆遷補償辦法》補償標準估算為：

一、 土地補償

（一）、土地補償費：按當時番禺區最近前三年（即2000、2001、2002年）全區土地平均產值4329.04元/畝計算，而經過加成計算，水田一畝地可領取約43290元/畝（ 4329.04×10 ）。

（二）、安置補助費：按番禺區土地平均產值每4329.04元/畝加成後計算，一畝地可領取的補償金約25974元/畝（ 4329.04×6 ）。

（三）、青苗及其他地上附著物補償費：3000元/畝。

表 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。 -2 廣州大學城小穀圍島農村集體土地補償安置費計算標準

土地地類	2000、2001、2002三年平均產值（元/畝）	土地補償費		安置補助費		青苗及其他地上附著物補償費（元/畝）	合計
		倍數	金額	倍數	金額		
1. 水田	4329.04	10	43290.4	6	25974.24	3000	72264.64
2. 其他耕地		8	34632.32	6	25974.24		63606.56
3. 魚塘		12	51948.48	6	25974.24		80922.72
4. 其他農用地		7	30303.28	5	21645.2		54948.48
5. 未利用地		4	17316.16	3	12987.12		33303.28
6. 農民集體所有非農業建設用地		8	34632.32	6	25974.24		63606.56

資料來源：關於印發《廣州市番禺區廣州大學城項目徵地拆遷補償安置辦法》的通知

以一畝水田地來計算，可以獲得的徵地補償費大約是 72264 元/畝，而據調查通常村民的人均耕地面積僅 0.7—0.8 畝，所以實際每人可以獲得的補償費大約 5—6 萬元。這樣的補償金額相對於廣州市其他市政重點以及市區平均補償價格來

說是偏低的，但是與番禺區的大石、市橋、沙灣等地區的同類徵地補償，卻是番禺區目前為止同類徵地補償最高的，³⁶這可能與省、市的共同關注，以及建設規模龐大、建設時程緊迫，為降低搬遷的阻力有關。

“因為你大學城徵了他們的地，他們沒有可以耕種的地，而和村民上訪也肯定有關係，他們對大學城有貢獻，省市領導都很重視呀！”訪談M

而按照傳統情況，補償費中對於土地的補償通常是不落到農戶手中，而是由區政府直接交付給村民委員會管理，真正落到農戶手中的僅是安置補助費與青苗及其他地上附著物補償費，這樣的機制一方面保障了村民的後續生活，但一方面也通常會造成村幹部挪用貪汙的弊端。³⁷

“我們規定不能百分之百，把錢全部分給農民，那一、兩年農民高興了，結果過兩年他花了這個錢，就不行了，又上訪又什麼，所以現在規定不能百分之百，有一定比例，這個比例要留在村裡作經濟發展，現在每條村都留幾千萬”訪談M

扣除村委會的截留以及按照《廣州市土地管理規定》第十八條³⁸規定強制購買社會養老保險後，村民實際上能夠領取的補償費約 3-5 萬元。³⁹這個固定比例留取的規定，在 2005 年廣州市政府為了落實廣東省政府《關於深入開展徵地制度改革有關問題的通知》開始試行徵地補償“實名支付”制度，將大部分土地補償費、安置補助費和全部青苗及地上附著物補償費直接支付給被徵地農民，不再實行徵地包幹，以減少中間環節，避免層層克扣、截留徵地補償款，⁴⁰後將有所突破。

二、關於房屋拆遷的補償方面：

房屋補償：根據《廣州市番禺區廣州大學城項目徵地拆遷補償安置辦法》規定一率採取貨幣補償的方式，依照建築物的材質與屋齡從 600 元/m²—1300 元/m²不等，拆遷戶可以在安置區一穀圍新村購買安置房。安置區位於珠江南岸的新造鎮國有行政劃撥的土地，安置房由政府統一規劃分為別墅及公寓型兩種形式（圖七-4），按照成本價格（包括土地費用、房屋及道路、綠化、水電等公共性設施建設所需費用）出售給拆遷戶（其中學校、幼兒園、管理樓、活動中心、市場、醫院門診所、變電房、垃圾房、公廁等供配建設費用由政府承擔，不攤入安置房成本），由此計算公寓的成本價約：1100 元/m²；別墅的成本價約 1400 元/m²，大約為現在市場價的六成價格出售

³⁶、2003-04-05 羊城晚報

³⁷、以貝崗村為例被截留的 4000 萬元被村幹部拿去買彩卷，後因證券公司倒閉而東窗事發，五名幹部被提起公訴，4000 萬元的補償金付諸流水。南亭村同樣也發生過村幹部挪用公款之問題。

³⁸、《廣州市土地管理規定》第十八條：自謀職業的，可按被徵地人員每人平均安置補助費 40—60% 發給個人，餘額應轉作待業保險費用。

³⁹、廣州市政協第十屆四次會議提案 http://www.gzzx.gov.cn/ti_an/tian_detail_open.jsp?sys_id=8368 市政重點專案徵地從 2000 年的琶洲 25 萬元/畝，小洲污水廠 16 萬元/畝，降到現階段全區普遍的 11 萬元/畝左右，普遍低於天河區和芳村區 25--28 萬元/畝。

⁴⁰、引自《關於貫徹落實張德江書記三句硬話切實維護被徵地農民合法權益的通知》

給拆遷戶。但以房屋拆遷補償費和安置區房屋的成本價相比，村民通常必須再額外負擔一筆費用才能買得起安置區的房子，而且通常買不起與原本房子相應的面積。

“拆遷的時候按照你是水泥、混泥土結構還有普通磚瓦結構，按照不同結構賠不同的價錢，譬如十五萬，看你要住那個套間還是別墅，如果你要住別墅，可能要補一些錢，如果你要住套間，可能還有剩一點錢，那個方法就按照你自己選擇，有一些人拿錢到別地方住，例如：市橋呀！廣州呀！拿了錢就走了”訪談N

“我家那樣好像是一百六十平方米嘛！補了二十幾萬，一平米大概補一千多塊差不多，買新房一平米要一千二百多，大概花了十五萬，商品房四房的話現在大概要二十五萬，我們家當時十五萬買到的”訪談H

這些安置房都具備有房產證，村民可以以成本價購買繳交相關的稅費之後再以市場價格轉賣。

“他有產權的，因為那個政府已經給房產證的，不給房產證那個老百姓不願意搬過去的，現在農民很…很…”訪談C

“村民才能買、別的不可以買，村民再轉賣給大學老師，原來他們買最貴的時候三十幾萬一套這個別墅嘛！現在可以賣到六十幾萬一套。”訪談M



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-6 穀圍新村安置房

三、關於獎勵配合搬遷安置：為了鼓勵小穀圍島村民積極配合廣州大學城徵地拆遷工作，番禺區廣州大學城徵地拆遷補償安置工作指揮辦公室特別制定《廣州大學城項目對新造鎮小穀圍島農村獎勵拆房搬遷安置的補充規定》對於自願在徵地單位規定期限內搬遷的搬遷戶可以享受：

- (一)、每人獎勵安置補貼 20000 元。
- (二)、按被拆房屋房產證面積每平方米獎勵 600 元購屋補貼。
- (三)、對無產權證或是證件資料不全但符合相關規定者，按合法可報建面積 100%補償和獎勵。
- (四)、可以按登記先後在穀圍新村劃定區域內自由挑選房屋。

四、集體發展用地補償：關於經濟發展留用地劃設最早的概念源自於新《土地管理法》第五十條的規定：“地方各級人民政府應當支持被徵地的農村集體經濟組織和農民從事開發經營，興辦企業。”根據此一規定當時《廣州市土地管理規定》第十六規定：土地行政主管部門徵用集體所有土地，按下列比例限額留出土地：

- (一)、市轄區可按所徵土地總面積的 8—10%留出。
- (二)、代管市可按所徵土地總面積的 10—12%留出。

留出的土地，應於批准徵地的同時按照城市規劃統籌劃定；供被徵地單位發展第二、第三產業，安置剩餘勞動力，但不得用於建房出售。

到了 2005 年根據廣東省國土廳 2005.51 號文《廣東省國土資源廳關於深入開展徵地制度改革有關問題的通知》⁴¹規定“留用地安置可按徵地面積的 10%-15%比例劃出給被徵地單位作生產發展用地。”經營留用地所獲得的收入由村集體按規定分配給村民，然而返還的留用地並非由政府無償撥給，而是必須由村集體向政府購買經濟發展的指標。番禺區在併入廣州市之後，南拓的規劃戰略使得番禺區被安排規劃了許多市的重點項目，區政府為了落實及解決不斷衍生出來的留用地劃設問題，採取了與主體建設一同報批的方式，希望在工程建設的同時，也能夠完成對農民的安置補償工作，避免村民生活延續上的斷裂。

“現在呢，我們也是在作整個番禺區全區性的以鎮為單位所有的，一些重點項目這個拆遷安置地和留用地的規劃，提前先進行防止像具體項目來了再選址造成的麻煩，廣州市南拓之後這種重點項目越來越多…”訪談 Q

“現在就是說，好多像這種項目我們就要求要打包一起來辦，同時辦用地手續，跟主體項目一起上報，以鎮街為單位，所有的重點項目都統計出來，該怎麼留用的都把他留用出來，一個鎮街為單位，它涉及到所有重點項目，所有留地包括自用地兩類，我們都統一來規劃”訪談 S

對於小穀圍島的失地農民來說，沒有了賴以維生的生產工具—農地，而徵地補償費又不足以支撐後續生活所需，如何維持持續性的收入並維持基本的生活水準，則必須依靠村民本身、村集體的調適，以及政府的協助。

⁴¹、粵國土資發〔2005〕51 號

一、政府輔導就業：過去小穀圍島上的村民以務農為主，靠種田、賣菜為生，一天收益較好的時候可以有兩、三百元的收入，同時婦女也從事傳統珠綉產業，當銷路好訂貨多的時候，一個月也有約有 1000 的進帳。相對於過去在大學城建設之後，大部分的村民現階段的生活收入與水準都是下降的，雖然現在村民也普遍從事珠綉，但是因為已經缺乏獨佔性，訂單也沒有過去多。

“我兩公婆大學城沒有之前，大約種菜、種地大約十畝地的菜，一年的收入兩公婆除了成本多的時候有 4 萬多，沒有的、價錢不好的時候一年有 3 萬多塊錢，平均一年有 3 萬，那現在呢！算是街道安排我來這裡就業一個月 800 塊，老婆沒活幹，一個月一年收入不到 1 萬塊，是不是少了 2 萬，現在就靠 1 萬塊錢兩公婆就兩頓飯不夠的部分孩子要嘍，以前我有給孩子的，3 萬塊錢兩公婆花不完的嘛，現在 1 萬塊兩公婆不夠花，就這樣嘍！反正大學城來了我們這個小穀圍島整個生活除了那些 60 歲以上一個月有 500 塊錢，其他生活質量全部下降，只有退休的好，我們這個年紀出去找工作都找不到的”訪談 J

目前小穀圍島的失地農民，幾乎有一半以上勞動力人口是處於失業的狀態，失業者的年齡層也集中在中、壯年人。僅管街道辦承諾說島上的綠化、清潔與巡邏工作（圖七-4、七-5）80%的名額要以招募島上居民為優先，另外街道辦還免費開設培訓課程、定期舉辦招聘會，撫導村民就業，但是實際上運作的成效並不如預期。

“小穀圍島六條村被徵地農民可以接受免費培訓兩次，培訓的內容依據他們自己的需要，例如：電腦、家政、園林、綠化、物業管理呀！去年 06 年我們培訓了 695 人。招聘會我們從 04 年開始舉辦，平均一年舉辦 2~3 次，一般最少有四十家企業進來，最近一期 12 月 30 號有八十家”訪談 0



圖 錯誤！所指定的樣式的文字不存在文件中。-7 從事清潔工作的村民
圖 錯誤！所指定的樣式的文字不存在文件中。-8 從事綠化工作的村民

“極少一部分轉去作清潔工、綠化工，還有百分之 90 幾的人失業，3000 個人扣除讀書的、退休的，3000 個人只有 1400 人是勞動力左右，40 歲到 59 歲我們村大概 800 個左右，800 個之中有一些像街道辦安排我們這些來作保安的一個月幾百塊的有十來、二十個人，又一些到學校去作綠化的 100 多個人，6、700 人沒活幹、沒活幹的，要等村裡來分錢的 ” 訪談 J

之所以失業的人數還是很多，對此，村民與街道辦有不同的看法。村民認為招聘會的工作職缺對於年齡的要求過於嚴苛，多限制在 35 歲或是 40 歲以下，而且不管是綠化、清潔與巡邏工作或者是招聘會的工作名額都是僧多粥少，可以幸運得到工作的人其實不多；

“那個招聘會招聘保安一個村約有 100 人報名，錄取的才 20 個人，還要考試通過才可以上崗。綠化的工作也是名額有限，必須運氣好抽中才有機會工作。” 訪談 R

“那個招聘會全部假的，根本招不到人，我沒有來這裡作工的時候，曾經去過招聘會招聘過，那麼我那時候報廣州大學作門衛、作看門狗，那個時候我打扮得好一點，那個全部筆試、口試、面試全部合格了，那時候看不出來我有 50 多歲，全部行嘍！然後拿身份證去 52 歲，全部合格了，一個月 600 塊錢在學校作門衛、作看門狗，他不要你的”

訪談 J

而街道辦方面則認為村民的教育水準普遍不高大多數是初中畢業，並且長期習慣自由勞動的工作模式，對於朝九晚五的工作類型難以適應，所以能夠持續這些工作的人畢竟是少數，而且農民對土地的依賴性，讓他們不願意選擇離家太遠的工作。

“現在像我調查的穗石村收入都很低，兩千塊以上都沒有人。農民就是農民他們只要有簡單的東西就可以生存但是他們對將來的發展很迷惘。農民還有一個它不像城市居民譬如說做什麼東西我都去做做不到好的可以做差的，我們廣州現在家政缺口很大，但是大學城的農民說：「那種事情誰去做！」，你不要看農民口氣還蠻大的” 訪談 P

“這裡的農民就有一種特性，一離開這個島上他就不願意去，特別是上了年紀的人，新造和這個島上他就比較喜歡，一過海就可以了，對於那些年輕的就沒有什麼問題。基本上來我們島上招聘的單位，老是在抱怨不想到我們島上來招人，因為每次來的時候招不到人，不然就是招到了做沒多久就不幹了” 訪談 O

眾多的因素使得島上的村民就業率偏低，而相對的對於政府的要求與期待就更多。

“大學城建設起來還有很多遺留問題，很嚴重、很嚴重，就是有關於社保醫保問題，徵地款如果全部買下去就沒錢啦！不是不能接受是接受不

了！這個就要政府來提高、來處理就業”訪談I

“另外我覺得島上的農民，前幾年徵地有點錢，就不願意去，一拖拖了兩三年，人就懶了就不想去做工。老想政府救濟，政府哪救濟得了這麼多，想說你政府徵了我的地就要負責養我…”訪談O

二、村民自主創收：和許多城市化地區的村子一樣，村民會利用出租自己的宅基地賺取租金，這種情況在小穀圍島上因為大學城建設時期需要許多民工的投入，因此產生了租屋市場。最初在大學城一期工程建設時，因為建設必須趕在19個月內完成，工程進度之緊迫可以想見，大量的民工投入建設，然因各個工程建設單位元沒有為來此從事建築工作的民工搭建集體住房，所以這些大量的民工只能向保留村租賃房屋居住，因為保留村裡可以出租的房間不多但需求量大，導致當時出租房的價格可以攀升到90—100元/㎡/月。到了一期工程基本完工之後，民工便大量開撤出小穀圍島，加上繼續進行的二期工程，各工地都已普遍為民工搭起工棚，所以保留村裡出租房的需求市場大大減少，僅剩下來島上從事商業或是服務業工作的民工、校園的保安等有此需求，和前幾年相比，目前的租金一般來說已經下跌至10—25元/㎡/月，但對於有多餘房間可以出租的村民來說，這還是一項難得的收入來源。

“目前大多都沒有固定工作呀，有的人補償費都快花完了！不過現在大多數人以出租房屋主，出租給在大學城的民工、商家或是在村裡開小店鋪以及服務員為主，學生比較少一個月租金大概就一平米10塊錢左右。”訪談R

“現在他們很窮像這樣一個3層的樓，在島上的話每個月租金400元，出租的效益很不好，因為島上沒有什麼人氣，大學生根本不進村，學校不許他們進村，島上有很嚴重的空間隔離”訪談F

除此之外，小穀圍島上的四個保留村也試圖去適應環境帶來的經濟生活上的轉變，因為失去了農地這一級產業所需的生產工具，他們轉向借助臨近大學城的優勢，從事提供大量湧入大學城的師生....等日常生活上服務的三級產業，提供例如：物業租賃、小型百貨店、自行車店等飲食、複印、摩的（摩托車的士）、網吧等服務。因為保留村能夠提供較為低消費的服務，因此，在校外消費的師生也都偏向去保留村中消費。順應著大學城規劃是採取組團式發展模式，而四條保留村分散在五個組團當中，貝崗村主要服務中山大學和廣東外語外貿大學；穗石村主要服務廣東中醫藥大學、廣東藥學院和華南理工大學；北亭村主要服務廣州大學、星海音樂學院和華南師範大學；南亭村主要服務廣州美術學院和廣東工業大學，因為學生的需求狀況不同，對保留村提供的消費需求程度也不同，一般來說，無論在就餐頻率還是在光

顧商業服務設施頻率上，貝崗村和南亭村需求市場是較大的。



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-9 現在村子中的舊市場



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-10 興建中的市場

三、村集體經濟：

(一) 服務性設施的提供：島上原本集體經濟並不發達，集體建設用地一般都是出租給外來的商家做商舖或是市集使用，但是市集往往以簡易型的帳棚搭建（圖七-7）影響環境的清潔及美觀，但是就村子來說對於市場的需求是不可或缺的，加上市場不僅可以服務村子裡的人還可以服務大學城中的師生、民工等消費者，因此，街道辦投資每個村，除了南亭村之外，近一百萬元興建肉菜市場（圖七-8），建成之後村集體可以對外以100元/m²/月價格出租，作為集體經濟股份分紅的收入來源之一。

(二) 保留村用地經營：四個島上的保留村，除了宅基地之外，還留有部分的村發展用地（圖七-9），然而礙於必須與整體大學城的規劃相配合與協調，目前政府雖然已經給了發展指標了，但是對四個保留村的改造與具體的規劃還尚未落實，如果落實並利用成功的話，對於島上的保留村來說，是另一項可觀的收入來源。

“村的經濟用地，保留村最大的有500畝，最小的也有200畝，大約4個村現在約1.1平方公里，這個地現在正在報批要從農用地變建設用地，政府已經預留給他們指標了，這1.1平方公里農用地變建設用地之後，地的增值起碼十個億以上，村集體資產就增加了，所以以後大學城的保留村最有錢啦！這個大學城投入市政設施幾百個億，這個地肯定有錢的嘛！” 訪談M

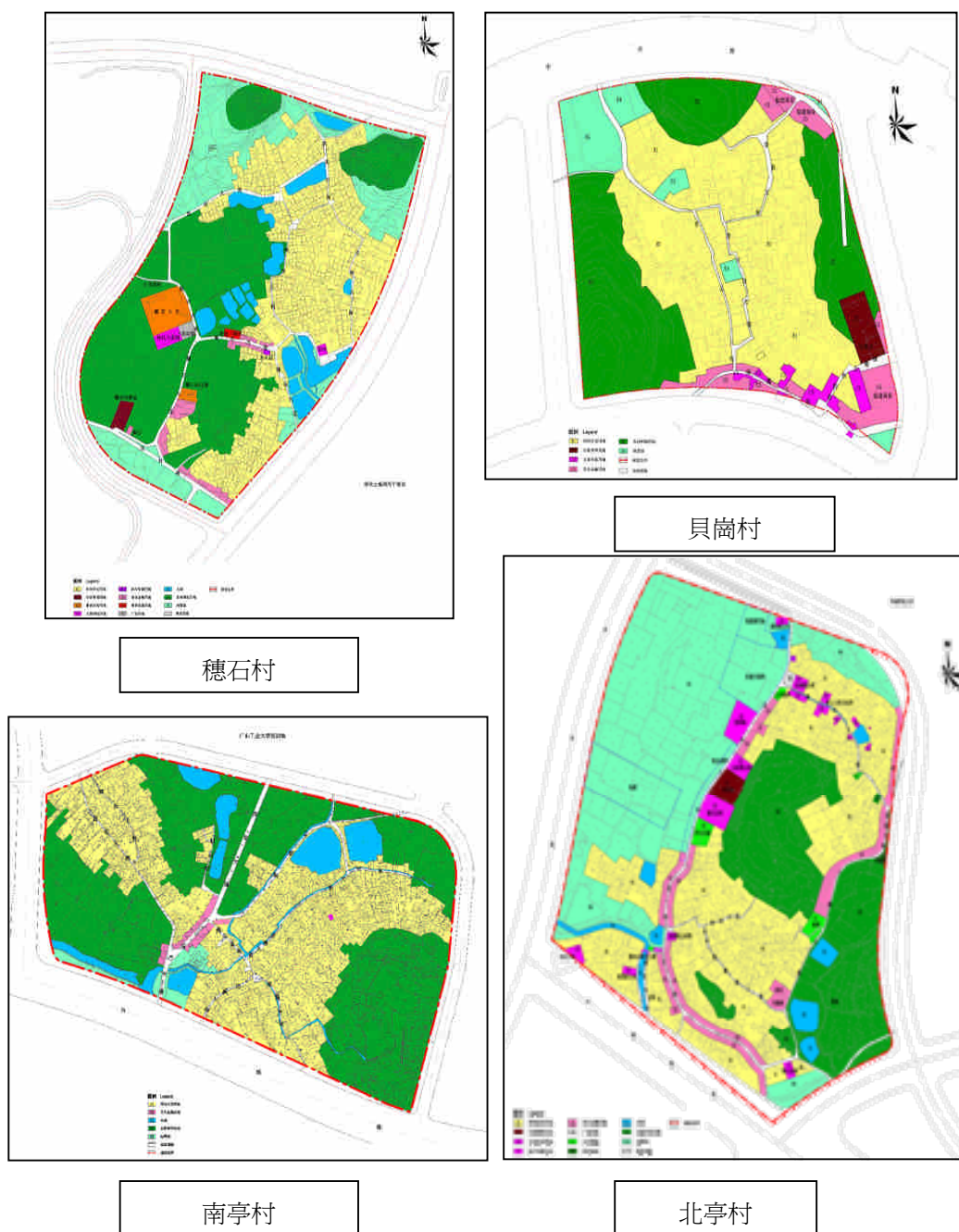


圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-11 小穀圍島上保留村的經濟發展用地

(三) 留用地經營：另一個島上失地村民未來最大宗的經濟收益則為政府允諾的15%經濟發展留用地。⁴²通常留用地是在原集體土地範圍內劃設留用，但是因為小穀圍島的特殊性，除了規劃作為廣州大學城使用用地之外，已沒有足夠的面積來作為村集體發展的留用地，所以規劃局採取異地留用的方式，在小谷圍島南岸的新造鎮地區劃設總面積大約為4800畝的留用地（除了島上十個自然村的返還地外，還包括南岸地區因

⁴² 、所謂經濟發展留用地指的是因建設需要，在統一徵地過程中與有關村簽訂留用地協議，按征地總量的 x%兌現用地計劃，用於解決村集體經營、村民住宅等問題的用地（方素萍，2005）。

大學城搬遷而受影響之二次徵用的自然村返還地)。小穀圍島在2000劃入廣市轄區，留用地應依照8—10%留出，但是由於小穀圍島原屬於番禺市轄區，依照番禺市在1993年公佈關於留用地按照15%留出之規定⁴³，在歷史條件以及屬於省、市重點關注的工程建設影響下，小穀圍島採取15%的比例留用。雖然廣州大學城建設並營運了二年的時間，留用地卻直至2007年初才確定具體的位置、初步的規劃構想和利用的方式（圖七-10）。

關於留用地的規劃：雖然按規定留用地是供被徵地單位發展第二、第三產業，安置剩餘勞動力使用，村集體可以享有主導的權利，但是在一些經濟較不發達的地區，村集體往往無法承擔用地規劃與開發的成本，就像是小穀圍島上的村子一樣，原本以務農為業，村集體並沒有任何的物業，沒有能力去開發經營留用地，因此留用地的規劃與使用勢必在政府的主導下進行，使得政府便可以以正式的制度去干預之。根據番禺區政府的想法，大學城小穀圍島留用地將規劃為「全亞洲最大的物流批發市場」。番禺區長駱蔚峰就明白表示：“今後，我區將著重抓好萬博、漢溪、易發、鑽匯、番禺廣場（包括羅家廣場）的規劃和建設，重點利用好大學城 4000 多畝留用地、沙溪批發市場的改造、雄峰商貿城發展等有利條件，不斷發展壯大我區的商貿業”。⁴⁴區委書記譚應華業也認為“要把握好我區交通便利、路網完善的區位優勢和南沙大規模開發等有利因素，加大力度發展商貿物流業”。⁴⁵

⁴³、番發〔1993〕37號文的有關規定實施，而是以項目徵地面積的15%進行預留

⁴⁴、引自 番禺日報 2006-11-01《發展物流業一定要規劃先行》

⁴⁵、引自 番禺日報 2006-11-01《區領導調研鑽匯珠寶採購博覽中心等地》



圖 錯誤! 所指定的樣式的文字不存在文件中。-12 廣州大學城小穀圍島 15%留用地返還位置
資料來源 番禺區規劃局

“現在 4800 畝留用地，市裡頭也基本同意了，將他做商業開發來使用，最早村裡面這些留用地只允許做工業的，不容許作其他的，現在經過多人的協調，是工業或是商業都可以，定位是大型的批發市場，搞商業這是肯定的，工業是不搞了”訪談 Q

關於留用地的經營方式：留用地的開發方式首先先由區政府做好配套服務，積極引入社會資金，以做好大學城經濟留用地的發展，解決大學城失地農民的生計問題。⁴⁶目前，基本的構想為由政府向村集體租用留用地 20 年，前 15 年政府每個月以 2.3 元/m²支付給村集體，15—20 年每個月以 4 元/m²支付給村集體，同時村集體收回管理與使用權，當租期滿 20 年之後，村集體可以依照與開發商簽定的契約收租，所有所得收入都由村集體按照股份分紅給村民。

“區裡頭想把他整個全都回租回來，從農民手裡想把他租回來，租回來統一開發，農民就等著收租就行了，但是具體怎麼操作就很困難，廣東農民對這種方式，他可能還覺得不合算，那你租完了到時候，那麼他一旦建成之後，那裡頭他有繁華的地方、不繁華的地方，有賺錢的區位、不賺錢的區位，到這個時候你不租的時候他區位就不一樣，你村裡怎麼

⁴⁶、引自 番禺日報 2006-11-01 《區領導調研鑽匯珠寶採購博覽中心等地》

來分這個地？” 訪談 Q

“我們四條村總共兩千多畝，我們四條村要統一一個單位開發，反正按總體規劃工業區、學校、物流公司、商業、住宅不管什麼都全部搬進來就對啦！初期那個地像垃圾一樣，租金才 2.3/m²，但是沒有辦法呀！你沒有經驗呀！那七通一平、開路、還有填土全部就給政府包。先簽二十年，如果這個期間 15 年我們 16 條村自己反悔那個可能繼續簽簽個三十年，那個租金就不變，到時候就全部返還給我們村，到時候我們根據區和開發商之間的合同，譬如現在 2.3/m²到時候漲到 8/m²塊錢，要給區的錢就給我們村，前十五年 2.3/m²到了十五年估計 4 塊多一點” 訪談 I

總體來說廣州市政府為事先預防城市新區的村落，有機會變為新的“城中村”，乃將對村子/村民體制進行前述的四個轉變，以廣州大學城為例，其模式為：

改造前後	改造前	改造後
四個轉變	村委會	居委會
	集體土地	國有土地
	農民	居民
	集體經濟組織轉	集體法人股東和個人股東共同持股的公司企業
改造主體	政府（廣東省政府、廣州市政府、番禺區政府）、村民（島上的原村民）與大學（進駐大學城的十所大學）	

編號	受訪者	日期
訪談 C	大學城建設指揮部幹部	200609
訪談 F	廣州中山大學城市與區域規劃系李老師	200607
訪談 H	保留村貝崗村幹部	200701
訪談 I	保留村南亭村幹部	200701
訪談 J	保留村南亭村保安分隊幹部	200701
訪談 R	保留村貝崗村幹部	200609
訪談 M	小穀圍街道辦城市建設課幹部	200701
訪談 N	小穀圍街道辦城市建設課課員	200701
訪談 O	小穀圍街道辦社會保險課課員	200701
訪談 P	華南理工大學建築學院劉老師	200701
訪談 Q	番禺區規劃編制中心規劃師	200701
訪談 S	番禺區規劃編制中心幹部	200701

結論

綜觀西安、深圳、廣州三地的案例，中國大陸現階段城中村的改造，原因與方式雖然都很多樣，但是以制度經濟學的觀點而言，可說是典型的因既有的制度限制造成高額交易成本，使得區位良好的土地無法實現其應有的經濟地租，進而導致這種中國城市特殊的城中村以及其改造現象。易言之，城中村的問題及其開發過程描述了地方政府、開發者、村領導如何在過時的制度框架中嘗試性地發展出一套可達成其目的的制度安排，但是，這套制度安排是階段性的，因時因地而變的。至於參與城中村改造過程的利益相關者之動機，開發者、村領導（以及村民）的經濟利益是明顯而比較簡單的，比較複雜有趣的是地方政府。簡單地講，地方政府改造城中村的原因除了公共安全、市容、治安等可以想像的「公共利益」之外，財政收入一直是地方政府的主要目的。在各地案例中可以持續察覺到的是地方企圖藉由改造政策的執行加強其進一步控制土地資源的能力。所以，我們可以暫時作一結論：城中村的改造，有如城市外圍徵地，也是中國大陸改革開放後經濟大發展浪潮中可能的巨大土地利益（租隙）創造/釋放過程的一部份，是地方政府、村集體（村民）、開發商等「利益關係人」角逐的舞台。

參考文獻

西安部份

- Amin, A. (2001). Moving on : institutionalism in economic geography. *Environment and Planning A*, 33, 1237-1241.
- Castells, M. (1998). *網絡社會之崛起* (夏鑄九等, Trans.). 台北: 唐山.
- Chen, C.-J. J. (2005). The Path of Chinese Privatisation: a case study of village enterprises in southern Jiangsu. *Corporate Governance*, 13(1), 72-80.
- Demsetz, H. (1988). *Ownership, Control and the Firm*. Oxford: Blackwell.
- Friedmann, J. (2005). *China's Urban Transition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hsing, Y. T. (2005). Global capital and local land in China's urban real estate development. In F. WU (Ed.), *Globalization and the Chinese city*. New York: Routledge.
- Hsing, Y. T. (2006). Brokering power and property in China's townships. *Pacific Review*, 19(1), 103-124.
- Jager, J. (2003). Urban land rent theory: a regulationist perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), 233-249.
- Jessop, B. (2001). Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. *Environment and Planning A*, 33, 1213-1235.
- Leaf, M. (2006). *Chengzhongcun: China's Urbanizing Villages from Multiple Perspectives*.

- Paper presented at the Egalitarianism Goes Awry? Who's Housing the Urban Poor? International Workshop on Urbanization and Policy in China, Cambridge, Massachusetts.
- Ma, L. J. C. (2005). Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China. *Political Geography*, 24(4), 477-497.
- McGee, T. G. (1991). The emergence of Desakota regions in Asia : expanding a hypothesis. In N. Ginsburg, B. Koppel & T. G. McGee (Eds.), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*. Honolulu: Univ. of Hawaii Press.
- Nee, V. (1992). Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China. *Administrative Science Quarterly*, 37, 1-27.
- Oi, J. C., & Walder, A. G. (Eds.). (1999). *Property rights and economic reform in China*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Pannell, C. W. (2002). China's continuing urban transition. *Environment and Planning A*(34), 1571-1589.
- Sassen, S. (1991). *Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Solinger, D. J. (1999). *Contesting citizenship in urban China : peasant migrants, the state, and the logic of the market*. Berkeley: University of California Press.
- Tang, W.-S., & Chung, H. (2002). Rural-urban transisiton in China: illegal land use and construction. *Asia Pacific Viewpoint*, 43(1), 43-62.
- Tang, W., & Chung, H. (2000). Urban-rural transition in China: beyond the Desakota model. In S. Li & W. Tang (Eds.), *China's Regions, Polity, and Economy: A Study of Spatial Transformation in the Post-Reform Era*.
- Whiting, S. (2001). *Power and wealth in rural China : the political economy of institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- Wu, F. (2002). China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy. *URBAN STUDIES*, 39(7), 1071-1093.
- Yin, H., Shen, J., & Zhao, Z. (2005). Industrial restructuring and urban spatial transformation in Xian. In L. J. C. Ma & F. Wu (Eds.), *Restructuring the Chinese City: Changing society, economy and space*. London: Routledge.
- Zhang, L. (2002). Spatiality and Urban Citizenship in Late Socialist China. *Public Culture*, 14(2), 311-334.
- 王如淵. (2002). *深圳特區城中村更新改造研究*. Unpublished 博士論文, 北京大學, 北京.
- 西安市人大教科文衛委員會. (2005). 西安市人大教科文卫委员会关于市十三届人大二次会议、四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告 [Electronic Version]. ——西安市人大教科文卫委员会主任委员邢华 from <http://www.china-xa.gov.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=1093>.

- 西安市人民政府. (2002). 西安市人民政府關於進行城區舊村改造試點的意見, *西安市人民政府文件* (Vol. 10).
- 西安市人民政府. (2003). 西安市人民政府關於發布<西安市城中村改造建設管理暫行辦法>的通知 (Vol. 43).
- 西安市人民政府. (2004). 西安市人民政府辦公廳關於城中村改造建設管理有關問題的通知 (Vol. 4).
- 西安市人民政府. (2005). 西安市人民政府辦公廳關於印發西安市 2005 年重點建設專案計畫的通知 (Vol. 市政辦發〔2005〕): 西安市人民政府.
- 西安市統計局. (2000). 西安市 2000 年人口普查. 西安: 西安市人民政府.
- 吳國光, & 鄭永年. (1994). *論中央-地方關係*. 香港: 牛津大學出版社.
- 李志生. (2002). 关于城中村改造的问题. *城市发展研究*, 9(5), 56-58.
- 李培林. (2002). 巨變：村落的終結——都市里的村莊研究. *中國社會科學*, 1.
- 李培林. (2004). *村落的終結--羊城村的故事*. 北京: 商務印書館.
- 李培林 (Ed.). (2003). *中國進城農民工的經濟社會分析*. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 邢路. (2005). *西安市“城中村”改造中的土地權屬法律問題研究*. Unpublished 碩士論文, 西安交通大學, 西安.
- 施威全. (2005, 06.20). 新圈地運動. *中國時報*.
- 胡謀, & 趙俊宏. (2004, 10.26). 深圳: "城中村"阻塞發展和進步 亟待改造. *人民日報*, p. 5.
- 耿曙. (2005). 理論如何與個案對話? 評陳志柔的中國研究近著. *台灣社會學*(10), 171-176.
- 陝西省人大常委會. (1995). 西安市蔬菜基地管理條例: 陝西省人大常委會.
- 張建明. (2003). *廣州城中村研究*. 廣州: 廣東人民出版社.
- 陸益龍. (2003). *戶籍制度: 控制與社會差別*. 北京: 商務印書館.
- 費孝通. (1994). 小城鎮，大道理. 於費孝通編, *鄉土重建鄉鎮發展*. 香港: 牛津大學出版社.
- 項飈. (2000). *跨越邊界的社區--北京「浙江村」的生活史*. 北京: 三聯書店.
- 黃樹民. (1994). *林村的故事：一九四九後的中國農村變革* (素蘭譯). 台北市: 張老師出版社.
- 楊友仁. (2004). 經濟地理學的制度轉向：一個理論性回顧與研究取向的建議. *國立臺灣大學建築與城鄉研究學報*, 12, 69-80.
- 楊友仁, 王鴻楷, & 郭健倫. (2004). 快速工業化下的中國大陸區域治理：以蘇州地區土地產權體制轉化為例. *中國大陸研究*, 47(3), 111-142.
- 趙新平, & 周一星. (2002). 改革以來中國城市化道路及城市化理論研究述評. *中國社會科學*(2).
- 盧華. (2004, 06.10). 西安 187 個城中村村民全部農轉非. *三秦都市報*.
- 蕭一湘. (2005). 走出「三農」誤區 重溫三大差別——鄉村建設縱橫探索. *二十一*

世紀網絡版(37).

- 錢穎一, & 許成鋼. (1997). 中國非國有制經濟出現和成長的制度背景. In 甘陽 & 崔之元 (Eds.), *中國改革的政治經濟學*. 香港: 牛津大學出版社.
- 鍾謙, & 鄧永成. (1996). 市管縣體制改革與中國的城鄉關係. 於 李思名, 鄧永成, 姜蘭虹 & 周素卿 (編.), *中國區域經濟發展面面觀* (pp. 307-334). 台北、香港: 國立台灣大學人口研究中心、香港浸會大學林思齊東西學術交流研究所.
- 簡博秀, & 周志龍. (2002). 全球化、全球城市和中國都市發展策略. *台灣社會研究季刊*, 47, 141-194.
- 藍宇蘊. (2005). *都市裡的村莊: 一個"新村社共同體"的實地研究*. 北京: 三聯書店.

深圳部份

- 王華春、唐任伍、陸勁 (2005) <“城中村”問題的制度成因及治理思路—城市土地資源優化配置的重要環節>《寧夏社會科學》。133 (6), 77-80。
- 蔣學民 (2005) <正確認識以股份合作公司為主導的城中村經濟>《開放導報》。2005 年 (3), 56-59。

廣州部份

一、論文、專書

1. 上官琳, 2005,《大學城開發現狀及開發運作模式》 重慶大學技術經濟及管理碩士論文
2. 中國社會科學院財貿所, 1992,《城市土地使用與管理》經濟科學出版社
3. 中國統計出版社, 2001,《中國城市發展報告》
4. 毛仲榮, 2005,《中國農村集體土地產權制度的法經濟學分析》 蘭州大學經濟法基礎理論碩士論文
5. 毛增余, 1993,《腐敗：權利與金錢的交換》中國經濟出版社
6. 王成超, 2005,《我國大學城的空間模式與區域聯動研究》華東師範大學碩士論文
7. 王茂林、龍永樞、楊重光, 2000,《新中國城市經濟 50 年》 北京:經濟管理出版社
8. 付豔麗, 2004,《地方政府利益對當代中國農村城鎮化的影響》 蘇州大學碩士論文 城市管理
9. 朱長存, 2004,《地方政府行為模式與經濟發展》河北大學 經濟學碩士論文
10. 易松厚, 2002,《地租理論及其在廣州市建設中的應用》武漢理工大學 土木工程與建築學院 碩士論文
11. 宮香玲, 2006,《我國土地租稅費體系存在問題與對策研究》 天津師範大學碩士論文

12. 李漸漸，2002，《土地市場結構研究》 福建師範大學政治經濟學博士論文
13. 李路寧，2005，《開發區土地管理研究》 浙江大學碩士論文
14. 李津燕，2005，《地方政府行為與市場秩序構建》 武漢大學博士論文 政治經濟學
15. 李鴻昌、周治平、許紹基，1988，《城市土地經濟學》 廣州房地產經濟研究會 科學普及出版社廣州分社
16. 邱曉敏，2003，《我國大學城興起與發展研究》 蘇州大學碩士論文
17. 林毅夫、蔡昉、李周，1994，《中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革》 上海三聯出版社
18. 林樹森，2006，《規劃廣州》 廣東省工業建築出版社
19. 林英彥，1996，《土地經濟學通論》 文笙書局
20. 吳國光 鄭永年，1995，《論中央-地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》 牛津出版社
21. 俞紅，2000，《持續利用的經濟利益機制》 南京農業大學
22. 宮香玲，2006，《我國土地租稅費體系存在問題與對策研究》 天津師範大學
23. 宮方強，2003，《城鄉結合部農地流轉問題研究》 華中農業大學 土地資源管理碩士論文
24. 殷章甫，1996，《土地經濟學》 五南圖書出版公司
25. 翁永孟，2004，《地方政府的征地動力及制度成因》 浙江大學碩士論文
26. 郝壽義、安虎森，1999，《區域經濟學》 北京 經濟科學出版社
27. 耿慶武，2001，《中國區域經濟發展》 臺北市：聯經出版社
28. 黃祖輝、汪輝，2002，《中國土地非農化過程與機制實證研究》，上海交通大學出版社
29. 陳小東，2002，《大學城規劃若干問題研究》 浙江師範大學碩士論文
30. 陳獻鋒，2004，《我國徵地供地制度淺析》 中國農業大學公共管理碩士學位論文
31. 黃德軍，2005，《南京市仙林大學城中心商業區業態趨勢分析》 南京理工大學碩士論文
32. 黃俊男，2004，《城市土地增值及其收益分配研究》 西安建築科技大學管理科學與工程碩士論文
33. 傅晨，2006，《廣東城市化發展戰略》 廣東人民出版社
34. 黃綠筠，2005，《城市土地供給管理研究》 華中農業大學博士論文
35. 黃珍，2003，《新區發展的效益機制研究—兼評廣州城市發展戰略的經濟動因》 武漢理工大學碩士論文
36. 程曉宏，2005，《我國大城市土地利用結構優化研究》 暨南大學經濟系碩士論文
37. 曹春明，2004，《土地壟斷供給制度下的政府行為、房價與城市經濟》 浙江大學碩士學位論文

38. 舒慶 周克瑜，2003，《從封閉走向開放－中國行政區經濟透視》華東師範大學出版社
39. 舒慶，1995，《中國行政區經濟與行政區劃研究》北京 中國環境科學出版社
40. 張小良，2003，《獨立與共用一種新的辦學模式分析－我國大學城發展中的一個重要問題》華東師範大學碩士論文
41. 張志堅，2006，《快速城市化進程中的城市規劃與土地利用－以深圳市寶安區為例》同濟大學碩士論文 建築與城市規劃學院城市規劃系
42. 趙月望，2000，《我國城市土地使用制度與土地市場研究》西北農林科技大學碩士論文
43. 趙民，1998，《土地使用制度改革與城鄉發展》同濟大學出版社
44. 趙玉蓉，2004，《經濟開發區政府治理模式初探》上海師範大學政治學理論碩士論文
45. 賈生華、張宏斌，2002，《中國土地非農化過程與機制實証研究》上海交通大學出版社
46. 楊萬秀、鐘卓安，《廣州簡史》廣東人民出版社
47. 楊重光、吳次芳，1996《中國土地使用制度改革 10 年》，中國大地出版社
48. 潘捷，2006，《城市土地租稅費體系協同改革研究》南京農業大學碩士論文
49. 鄧凌云，2004，《硬發展”背景下的城市擴張與城市規劃》華中科技大學 城市規劃與設計系 碩士論文
50. 廣州大學城建設指揮部，2001，《廣州大學城發展規劃五城市大學園區規劃建設調研報告－北京、上海、杭州、深圳、珠海》
51. 廣東高校建築規劃設計院，2001，《廣州大學城概念規劃》
52. 廣州大學城建設指揮部，2001，《廣州大學城校區建設規劃簡介》
53. 廣州城市規劃設計院，2000，《廣州城市建設總體戰略概念規劃綱要》
54. 劉維新等，1994，《中國土地租稅費體系研究》北京:中國大地出版社.
55. 蔡孝箴，1998，《城市經濟學》南開大學出版社
56. 錢忠好，2005，《中國農村土地制度變遷和創新研究(續)》[社會科學文獻出版社](#)
57. 謝守紅，2003，《大都市空間形成研究》華東師範大學
58. 謝守紅，2004，《大都市區的空間組織》北京 科學出版社
59. 譚術魁，2000，《中國城市土地市場化經營研究》華中農業大學
60. 嚴葳，2004，《市場經濟下城市規劃管理運行機制的研究》重慶大學建設管理與房地產學院博士論文

二、期刊

1. 丁光偉，1998，我國農用土地資源變化的驅動力分析《國土開發與整治》，1998 年 第 4 期 P285－287
2. 丁成日，2005，市場失效與規劃失效《國外城市規劃》2005 年第 20 卷第 4

期 P1-6

3. 王冠賢、魏清泉，2002，廣州城市空間型態擴展中的土地供應動力機制的作用 《熱帶地理》2002 年 3 月
4. 王利，1995，城郊地租結構原理初步研究《遼寧師範大學學報(自然科學版)》1995 年 第 18 卷 第 3 期 P243-248
5. 王蒙徽、段險峰、田莉、陳清，2002，廣州大學城規劃諮詢及發展規劃綜述 《城市規劃》2002年 第26卷 第5期 p90-93
6. 王蒙徽、段險峰、田莉、陳清 對廣州大學城發展規劃的思考 《城市規劃》2002 年 第26卷 第5期 p94-96
7. 方素萍，2005 關於村集體留用地問題和對策的思考 《新農村》2005 年 第 7 期
8. 肖玲，陳忠暖 廣州大學城選址佈局的區位條件分析 《華南師範大學學報(自然科學版)》2002年第2 期 p32-37
9. 呂拉昌、王建軍、魏也華，2006，全球化與經濟背景下的廣州市空間結構 《地理學報》2006 年 第 61 卷第 8 期 P798-808
10. 李郇、李靈犀，2006 國內城市新區開發的政府與市場的互動機制與模式—以廣州琶洲地區開發為例《熱帶地理》，2006 年 第 61 卷第 8 期 P243-247
11. 李紅衛，2002，廣州城市土地供應與規劃管理策略研究《規劃研究》2002 年 第 26 卷 第 5 期
12. 李紹權，2002，入世後廣州城市規劃及其管理工作的若干思考《探求》2002 年 第 3 期 P26-29
13. 胡志偉，2004，大學城黑洞看地產教育畸戀 《西部論叢》，2004 年第 4 期 P67-68
14. 倪瑛、周文、唐兵，2006，對農地徵用制度的經濟學思考《經濟問題探索》2006 年 08 期 p61-64
15. 張海清，餘海珊，2003，番禺區可持續發展評價及其對策研究 2003 年增刊 p2-8
16. 陳多長，2001，中國土地稅制的缺陷與改革的設想《中國房地產》2001 年 第 8 期
17. 陳征 (a)，1995，論城市地租的特性《當代經濟研究》1995 年第 1 期 P13-17
18. 陳征 (b)，1995，社會主義城市差級地租《中國社會科學》1995 年第 1 期 P39-50
19. 戚名琛，1994，論地租地價對城市土地利用的調節作用《中國土地科學》第 1994 年第 8 卷 P16-20
20. 張安祿，1999，城鄉生態經濟交錯區農地城市流轉機制與制度創新，《中國農村經濟》1999 年 7 月 P43-49
21. 張緊跟，1996，地方政府角色轉變中的誤區與對策《地方政府管理(江西)》

1996 年 第 6 期 P9-10

22. 楊友仁，張智惠，1993，後社會主義城市間再結構：上海太平橋地區舊城改造個案研究，《都市與計畫》1993 年 第 30 卷 第 2 期 P109—144
23. 劉萍，2004，「第二輪」圈地運動「該煞車了—訪」三農」問題專家溫鐵軍《中國改革 農村版》p20-21 2004 年第 1 期
24. 寧越敏，1998，新城市化進程—90 年代中國城市化動力機制和特點探討《地理學報》1998 年 第 53 卷 第 5 期 P470-477
25. 閻小培，1995，廣州市新老中心商業區土地利用差異研究《熱帶地理》1995 年 第 15 卷 第 2 期 P218-228
26. 鄭靜，1999，1 城市開發區發展的生命週期—兼論廣州開發區現狀及其持續發展戰略《城市發展研究》PP25-31
27. 張武軍，2005 年 04，從「大學城」新圈地運動看土地資源法的完善《理論界》PP92-94
28. 趙民、熊煊 概念規劃與廣州城市發展戰略 城市規劃 2001 年第 25 卷第 3 期 P20—22

三、國外文獻

1. Andrew G.Walder，Local Governments as Industrial Firms：An Organization Analysis of China's Transitional Economy.American Journal of Sociology，Volume 101 Number 2 (September 1995)：263-301
2. Smith, N.(1979), Toward a Theory of Gentrification:A Back to the City Movement by Capital, not People, *Journal of the American Planning Association*, 45(4) PP538-48
3. Clark, E.(1987), The Rent Gap and Urban Change, Case Studies in Malmo 1860-1985, Lund, Sweden.
4. Johnson C.A (1987)，《Political Institutions and Economic Performance》in Deyo，「Political Economy of the New York Asian Industrialism」Ithaca：Cornell University Press
5. Jean Oi，The Role of the Local State in China's Transitional Economy.China's Transitional Economy，Oxford University Press，1996.J.Oi，Rural China Takes Off，University of California Press，1999
6. Kai-yuen Tsui and Yonqiang Wang，Between Separate Stove and a Single Menu：Fiscal Decentralization in China.The China Quarterly，2004
7. Yasheng Huang，Inflation and Investment Controls in China.Cambridge University Press，1996.
8. Zhang，X.Q (1997)，《Urban land reform in China》「Land Use Policy」14(3): 99-187

四、網絡資料、新聞報導

1. 大學城建設指揮部，2005，12，關於廣州大學城建設運行情況的匯報 新華網
2. 2004-07-13 "大學城熱"，步了"開發區熱"的後

- http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2004-07/13/content_1595542.htm
3. 中國土地資源公報，2003 年
http://big5.china.com.cn/policy/txt/2004-04/12/content_5543094.htm
 4. 廣州城建志，1984，<http://www.gzsdfz.org.cn/gzsz/gzsz00.htm>
 5. 財經雜誌網 土地出讓金將重分配 財政部考慮收取一定比例
<http://www.fec.com.cn/module/search.php>
 6. 廣州市政協第十屆四次會議提案
http://www.gzzx.gov.cn/tian/tian_detail_open.jsp?sys_id=8368
 7. “商機無限”的大學城——優越的人文優勢和文化氛圍，使周邊地區房產的吸引力和影響力日漸增強。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/17/content_1531455.htm
 8. 民營經濟報 2004-05 “還款來源不看好 銀行要給”大學城熱“降溫
http://www.ce.cn/ztpd/cjzt/nlmy/2004/rjdx/gfpl/t20040526_931876.shtml
 9. 南方都市報 2004-12-24 必備工程嚴重滯後 深圳大學城後前年虧損 800 萬元
 10. 番禺日報，2006-11-01，區領導調研鑽匯珠寶採購博覽中心等
<http://www.panyu.gov.cn/upload/resource/content/tongzhi.jsp?contentId=21282>
 11. 孫國瑞，中外房地產導報，2003，05，“大學城不要變成”大圈地”
 12. 郭笑文，世紀中國網站，2003.03.29 教育產業化：路在何方
<http://news.blcu.edu.cn/detail.asp?id=4645>
 13. 廣州日報，2006-03-15，鬆綁：行政區劃大調整
 14. 南方都市報，2003-04-15，解密：廣州大學城校園為何無圍牆？
<http://www.southcn.com/news/gdnews/hotspot/dxc/md/200304150272.htm>
 15. 蘇紅 土地徵用與地方政府的行為
<http://www.hkbu.edu.hk/~curs/No58-Abstract.pdf>

田野調查時間	2006/0715-0722	2006/0909-0922	2007/0114-0204
工作事項	深圳地區： 1. 拜會深圳大學劉老師 2. 拜會深圳市福田區舊改辦規劃員 3. 實地踏勘深圳地區城中村地區 4. 城中村資料、研究成果及相關文件政策蒐集 廣州地區： 1. 拜會中山大學李老師...等人 2. 拜會華南理工大學魏老師 3. 拜會廣州市城市規劃設計研究院規劃員 4. 拜會廣州市規劃局人員 5. 實地踏勘廣州地區城中村—石牌村、冼村、獵德村、三元里 6. 城中村資料、研究成果及相關文件政策蒐集	深圳地區： 1. 訪談深圳大學劉老師、公共行政系主任 2. 訪談深圳市福田區舊改辦張規劃員 3. 訪談深圳市羅湖區舊改辦辦公室主任 4. 與中國城市建設研究院深圳分院進行座談會 5. 實地踏勘羅湖區漁民村與福田區漁農村 6. 城中村資料、研究成果及相關文件政策蒐集 廣州地區： 1. 訪談中山大學李老師、袁老師.. 等人 2. 訪談華南理工大學魏老師 3. 訪談廣州市城市規劃設計研究院規劃人員 4. 訪談廣州大學城建設指揮部副主任 5. 訪談小穀圍島辦事處幹部 6. 實地踏勘廣州大學城以及廣州大學城中的保留村	深圳地區： 1. 訪談深圳大學劉老師 2. 訪談深圳市福田區舊改辦主任 3. 訪談深圳市福田區舊改辦規劃員 4. 訪談羅湖區漁民村與福田區漁農村村委與居民 5. 訪談深圳大學城中的保留村村幹部 6. 城中村資料、研究成果及相關文件政策蒐集 廣州地區： 1. 訪談中山大學李老師、袁老師.. 等人 2. 訪談華南理工大學魏老師、劉老師 3. 訪談廣州市番禺區規劃分局幹部及規劃人員 4. 訪談廣州市番禺區國土分局幹部及規劃人員 5. 訪談廣州大學城中保留村幹部及村民

		7. 廣州大學城資料、研究成果及相關文件政策蒐集	6. 訪談小穀圍島辦事處幹部及村民 7. 廣州大學城資料、研究成果及相關文件政策蒐集
--	--	--------------------------	---