



周刚志

无论是对于“城中村”抑或“城外村”的所谓“改造”，地方政府都可以大胆引入新的思路，开始新的尝试。

“城中村”的历史与未来

《中华人民共和国宪法》第10条第1款、第2款明确规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”关于这一条款的由来，许崇德先生曾经有过详细介绍：本来有不少人主张城市和农村的土地全部归国家所有，但是也有人担心如此规定会引起“很大震动”，而且“土地即使国有，扯皮也解决不了”。既然城市的土地均属于国家所有，又何来“城中村”一说呢？

实际上，中国宪法和法律文本中，“城市”至少拥有两层内涵：作为“工商业等非农业所在地和居民聚集地”的“城市”，与作为“地方行政建制”的“城市”。后者又包括“直辖市”、“计划单列市”（副省级城市）、“地级市”和“县级市”四种类型。

近年来，随着中国城镇化进程的不断加速，不仅城市的数量不断增加，而且城市本身的辖区也不断扩张。这样，在城区扩张的“边缘地带”甚至“新增城区”的“核心地带”，都可能会形成一些土地产权尚未被政府“征收”而仍然属于农村集体经济组织的新型城市社区，此即“城中村”。它在户籍管理、社会保障等方面可能还会保留原有的特色：“城中村”存在大量农民自建房屋，其建筑景观可能不符合当地的要求；村中小产权房大量存在，可能会对当地的商品房市场构成冲击等。因而“城中村”在媒体的报道中一直被视为“脏、乱、差”社区的典型，甚至被直接称为中国城市中的“贫民窟”。近年来城市土地价格节节攀高，已经进入核心城区的“城中村”或将

面临更为艰巨的搬迁补偿工作，不少地方政府更是将其视为城市的疮疤，欲“除之而后快”。

其实，撇开未来搬迁补偿的巨额征收成本等因素，“城中村”缺乏“摩天大楼”等现代建筑，甚至保留了大量传统民居，反而可能成为钢筋混凝土的城市灰色建筑群中“靓丽的风景线”。同样，在土地集体所有制的条件下，地方政府亦可通过行政管制等手段提升“城中村”的公共卫生、公共治安等公共服务的质量。更何况，“城中村”的大量廉租房，可以有效缓解城区外来民工的租房压力，为城市保留大量廉价劳动力，同时又节省巨额的廉租房建设经费。进而言之，未来中国面临着“人口老化”、“劳动力缺乏”、“房地产泡沫”等挑战。无论是对于“城中村”抑或“城外村”的所谓“改造”，地方政府都可以大胆引入新的思路，开始新的尝试。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出：“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。”在这一精神的指引下，城市政府对于“城中村”的建设思路和规划，均可有所调整。◎

周刚志：武汉大学法学博士，厦门大学法学博士后，曾任厦门大学法学院讲师、副教授，现为中南大学法学院教授，中国财税法学会理事，中国财税法教育研究会理事。主要研究财政宪法学，并从事宪法学、行政法学、财税法学的教学工作，主持国家社科基金后期资助项目、司法部项目等国家级、省部级课题5项。