

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

中國社會主義集體意識與認同的再現：「城中村」的轉型

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2412-H-004-009-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學社會學系

計畫主持人：劉雅靈

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中 華 民 國 95 年 8 月 14 日

社會主義集體意識與認同的再現：「城中村」的轉型

(一) 中文摘要

本研究探索中國農村在急速社會經濟轉型中出現的「城中村」現象。「城中村」的發展是中國農村社會主義集體產權意識與身份認同的再現，顯示農村被城市兼併後不僅未轉變為城市街道居委會，而且村民仍然執著認同於農民身份，農民身價似乎高於城市居民，為何中國農村集體意識與認同未發生改變？本研究假設農村土地衍生的集體資產利益分享與福利照顧、村財政收入與赤字、村對集體資產的治理機制、村民與幹部之關係、村與上級街道辦事處之互動皆是影響中國農村社會主義繁衍與複製的重要因素。本研究將探討溫州與無錫「城中村」以及經歷過土地徵用但非「城中村」的村落，比較它們農村集體產權意識與身份認同的差異，將研究焦點鎖定上述五個自變項，尋求瞭解為何農村在已經完全脫離農業生產後，仍然繼續堅持社會主義集體產權意識與身份，顯示社會主義制度遺產繼續發揮作用，「路徑依賴」成為中國資本主義轉型不可忽視的力量。

關鍵詞：城中村、集體產權、土地徵用、路徑依賴、城市與農村戶口

The Reemergence of Chinese Socialist Collectivism and Identity: Urban Villages in Transition

(二) English Abstract

This project attempts to explain the reemergence of socialist collectivism and identity among the villages recent annexed by urban expansion. This phenomenon might also reproduce itself in villages which went through recent land expropriation. Regardless the cases that they will be, many Chinese villages have refused to change its administrative status into the urban residential committees under the jurisdiction of the street offices, if they are annexed by the near city. They also reject to take the urban residential identity as well. How to explain this socialist reverse in the currents of capitalist flow? This project hypothesizes that the reemergence and the reproduction of the socialist collectivism and identity is based upon the collective property of land from which both the village commercial and real estate undertakings are derived. This project also hypothesizes that the village fiscal crisis, the governance structure, the relationship between villagers and cadres, and the interaction between the village and its superior of street office, will have a huge impact on the reproduction of socialist collectivism and village identity in recent years. This project will conduct a comparative study of Wenzhou and Wuxi, in explaining the reemergence of the socialist collectivism and identity across rural China.

Key Workds: Urban villages, land expropriation, collectivism, path dependence, urban and rural registration

前言

中國歷經近三十年經濟改革巨變，尤其自二十世紀末九十年代產權改革以來，已逐步揚棄官僚體系壟斷剩餘價值再分配的中央計畫經濟，而走向產權私有的資本主義市場經濟(Walder and Oi 1999；Kung 1999；Lin and Chen 1999；Ruf 1999；Whiting 1999)，社會主義集體經濟與產權意識形態形同破產。尤其當中國於 2001 年加入世界貿易組織(WTO)，與資本主義世界經濟緊密整合(Huang 2003；Zweig 2002；Lardy 2002)，東歐諸國在民主轉型與市場經濟行之有年之後(Stark and Bruszt 1998；Eyal, Szelenyi and Townsley 1998；Hanley, King and Janos 2002)，也已於 2004 年加入歐盟成爲資本主義陣營正式成員(Gros and Steinherr 2004)，社會主義集體經濟理念與實踐在東西方均被否定與放棄，但是社會主義集體意識與認同真的完全消逝嗎？

歷史反諷居然再現，社會主義集體經濟與產權意識居然重現於資本主義發展最早與最發達的中國農村--浙江溫州，同時近年才剛完成產權私有化的蘇南農村卻也緊抱土地與資產共有的集體認同。不論在私營經濟發達的溫州或新近完成產權私有化的蘇南地區，我們都看到兩種截然不同的發展趨勢，一方面工商業者繼續擁抱產權私有化的資本主義市場經濟，另一方面農村在城市化之後卻堅持維護過去社會主義集體產權與集體認同。尤其溫州村落在城市擴張兼併過程中不僅未出現農村解體，反而繼續維持農村集體自治與農村戶口，形成都市化過程中特有的「城中村」。相對於蘇南無錫的「城中村」，雖然以較快速度納入城市行政經濟體系，並已陸續轉變爲城市居民委員會(居委會)，與逐漸與城市居民權益的社會福利體系銜接，但是原有村落集體資產並未消除，反而成爲凝聚原有村民身份、認同與福利權益享有的基礎，如何解釋中國城市發展中存在的農村聚落此一矛盾現象？而且爲何蘇南農村轉化爲城市居委會過程遠較溫州迅速？

更有甚者，在溫州農村都市化過程中，出現一批被城市無法容納，但又被農村視爲已轉變爲城市居民戶口的邊緣人，他們因爲早先享有某些特殊優惠待遇或婚嫁關係而成爲城市居民，並在城市就業，可是他們有些並未搬離長久居住的農村，長期與原有村民比鄰而居，雖然他們正式身份已經成爲城市居民，但心態上並未脫離原有農村。有些因婚嫁關係而成爲城市居民，可是他們並未將農村戶口遷出，以致他們自己認定仍爲農民，可是在分享村集體資產衍生的福利待遇時，卻被視爲外人而予以拒絕。正因爲如此，這些城市與農村的邊緣人，一方面被城市視爲農民，另一方面又被農村視爲城市居民，因而使得他們失去做爲城市居民與農村農民所具有的政治、經濟、社會權益，幾乎成爲沒有戶口、單位、集體照顧的邊緣人。爲何他們無法對城市認同而自願返回農村，想要恢復原有農村戶籍？這是中國農村都市化過程中

社會主義集體意識與認同的再現？

值得注意的是，中國農村都市化過程中社會主義集體意識與認同的再現，不再像過去以農業集體化為主，城市化的農村已無耕地可言。如果都市化農民已不再從事農業耕種維持生計，都市化農村集體認同與社會主義再現的基礎為何？為何溫州農村併入城市之後並未融入城市經濟與行政體制，不僅原有行政村落繼續存在，而且農民堅持保留「二等公民」的農民身份，不願轉變為城市居民戶口？溫州與蘇南農村在都市化過程中堅持集體產權與集體認同是獨特現象，還是全中國農村城市化的普遍定律？哪些因素阻礙農村與都市融合，並延續都市化農村社會主義集體意識與認同？為何蘇南農村轉變為都市居委會過程較溫州為早？

研究目的

本文研究溫州與蘇南無錫地區都市化過程中出現的「城中村」現象，雖然農村併入都會行政區，與都市呈現緊密的行政與地理鑲嵌，但是村落卻維持固有的集體意識、認同與自治，甚至農民拒絕轉變為城市居民身份。本文從中國社會主義農村土地制度切入，強調農村土地集體所有權的制度遺產是凝聚與形塑中國都市化過程中「城中村」的主要力量，尤其農村土地衍生的集體資產分享與福利照顧是形構都市化農村集體意識與身份認同的基礎。此外，作者認為戶籍制度、城市的發展擴張、「城中村」組織與治理機制等均影響與強化都市村落農民的集體認同。

本文比較溫州與蘇南兩地都市化過程中「城中村」發展的差異。作者在田野調查中發現溫州「城中村」與廣州「城中村」類似，多數以原有行政村併入城市，甚少解體或轉變為城市居委會，而且兩地村民皆高度聚居於原有村落宅基地住房內。相較之下，無錫多數「城中村」已轉變為城市社區中的居委會，接受街道管轄，納入無錫市行政體系，為何兩地城中村發展如此不同？這是否表示無錫「城中村」嵌入都市經濟行政體系程度比溫州「城中村」較為緊密？「城中村」是中國城市都會區永久現象或只是經濟轉型過程中的暫時過渡現象？為何如此？「城中村」為何會存在？存在的經濟基礎是什麼？與城市戶口與城市居民權益的關係是什麼？為解釋與回答上述問題，我們首先必需瞭解「城中村」的意涵，以及它如何出現在溫州與無錫經濟轉型的城市擴張發展中？

研究方法

「城中村」是大陸近年城市擴張與工業發展過程中的新現象，城市併吞農村，衍生出許多城市無法解決的問題。關於「城中村」的研究，大陸學術界在最近幾年開始做調查，能參考的文獻實在不多，因此本研究只能以實地田

野調查與訪問，來考察並瞭解「城中村」現象。換言之，本研究除田野調查蒐集資料，別無他法。本研究田野調查中的訪談對象包括溫州與無錫：

(一)「城中村」

1. 幹部：包括村委書記、副書記。
村委員會中的村主任與其他委員。
村集體資產經營的村企業集團公司幹部。
2. 「城中村」所屬上級街道辦事處幹部。
3. 「城中村」的村民。

(二)訪談內容：「城中村」與非城中村對村民的福利措施。

本研究探索並比較「城中村」與非城中村的村民集體意識與認同問題。本研究認為農村集體資產衍生的紅利與福利待遇是凝聚農村集體意識與認同的基礎，而農村城市化與否並不直接影響農民對村落的集體認同。本研究透過農村土地徵用，尤其在徵用後上級政府返還部分土地作為補償，農村用此補償進行工商業投資而積累集體資產。不論是集體資產的營利分紅或對村民實施福利待遇，只要增加村集體資產衍生的福利，村民對原有農村的集體認同均會增加。由此可知，中國農村集體意識與認同的再現，主要在於村集體資產為村民帶來的福利分享，只有身為村民而且以村民戶口為依據，才能分享集體資產的福利待遇。「城中村」因為城市化而土地增值迅速，導致村集體資產快速積累，因而村民集體意識與認同較為顯著。

文獻探討與初步發現

I. 「城中村」：中國農村集體所有產權制度的遺產。

「城中村」於九十年代陸續出現於中國各大城市，尤其當城市因人口增加與工商業快速發展而逐步向外擴張時，周圍農村自然被併入城市行政區域。溫州市自九十年代中開始擴大行政區域範圍，兼併外圍的歐海縣，將市區從原有單一的鹿城區擴大為歐海與龍灣三區，並逐步開始城市總體規劃建設。溫州市城郊與歐海許多鄉鎮農村在併入溫州市區後便形成「城中村」。按中國城市行政組織規劃，農村被城市兼併之後，原有鄉鎮應轉變為城市街道辦事處，農村應轉變為社區居委會。同理，農民應轉變為城市居民戶口，享有城市居民的福利待遇，包括就業安置、醫療保險與退休養老等。但是由於城市財政無法在短期內提供農民所有城市居民應享權益，因此已併入城市的農村仍然維持原有農村行政與自治，並繼續保留農村集體土地資產。

必須注意的是，農村雖然畫入城市行政轄區範圍，但是農村卻仍保留原有的集體資產，包括耕地、宅基地、農村自費集資興建的公共設施、公共財與其他經營性事業。按照中國憲法規定，農村自人民公社時代起，耕地即為生產大隊、小隊、村民小組三級所有。演變至今，為去除產權模糊性並確定

耕地所有權主體，中國多數學者認定村民小組是農村土地產權所有者的主體，而行政村的村民委員會(村委會)則是行使土地所有權的代理者，在此意義下，農村成爲集體資產所有者。農村併入城市之後，農村仍保有原來的集體土地與集體資產。當城市進行總體規劃建設，必須破除原有個別農村行政轄區，使原有農村解體而融入城市行政與經濟體系，因此城市必須透過徵地手段，徵收農村集體土地，透過招標與拍賣，使之成爲國有土地，才能將原有農業用地轉變爲工商業建設與房地產開發。按照中國土地法，農村集體土地只能做農業種植而無法變更爲工商業用地，唯有透過徵用程序轉變爲國有土地，在進行公開招標拍賣之後，才能做房地產開發與商業用途。在中國城鎮化過程中，許多郊區農村均透過此一過程而被城鎮併吞。溫州與無錫農村也在都市化之下被迫解體，可是無錫農村較爲成功的轉換爲城市社區居民委員會，而溫州「城中村」的村民仍在爲集體資產的分享而掙扎，在原有農村集體資產未獲公正解決之前，溫州「城中村」村民拒絕採納城市居民身份，也不願解散村集體。

II. 溫州與無錫的「城中村」發展的差異

A. 溫州城中村的集體資產

溫州山多地少，資源貧瘠，農村一向貧窮落後，缺乏集體資產，村民多以個體經營爲生，與無錫農村集體相對富裕不同。但是併入城市的溫州農村卻以土地作爲集體資產積累來源。原先不值錢的集體農地卻變爲希有資源，尤其在都市人口與工商業擴張過程中，農村土地不斷被徵用，開發爲工商業與住宅用地，土地價值倍增。溫州許多「城中村」便將原有農民居住的宅基地房舍拆遷，重新改建住宅樓房，低價賣給原先農民。例如溫州水心村在 1991 年便將村集體土地轉變爲國有土地進行商業化經營，不僅做房地產開發，建飯店旅館，更建設工業區，提供廠房與店面出租工廠與商家，因而溫州許多「城中村」積累雄厚的集體資產，提供原有村民許多福利。由於農村集體資產屬於村民集體，爲分享集體資產衍生的紅利與福利，村民愈加認同農村集體，不願轉變城市戶口，以免喪失福利與權益。

相對而言，無錫「城中村」原有集體資產就比溫州農村雄厚。早先無錫農村社隊企業發達，在此基礎上又發展鄉鎮集體企業，因而無錫農村集體財稅收入增多，集體積累較爲豐富。當無錫市在 2000 年向外擴張，將原有無錫縣併入市區，在無錫市總體規劃之下，許多農村便畫入市區範圍，並進行農村改造。無錫「城中村」村民不像溫州與廣州「城中村」那樣集中於同一區域，全體居民仍聚居在一起。無錫的村落所在地已經與城市整體融合，並納入市區建設規劃當中，許多原先村民聚居的宅基地已被拆遷，規劃成爲工商業或綠地用地，村民已被安排遷到事先建好的安置房定居。而且在搬遷時，村民被分配到不同地區的安置房，成爲不同社區居委會的居民，原有的

村落居民就此打散，行政村就此解體，因此無錫「城中村」似乎與城市融合較佳。

可是仔細觀察無錫「城中村」村民遷入的社區安置房所在地，雖然社區本身做過規劃，多棟高樓住宅的生活機能與社區商業、公園、學校等銜接，但是住宅樓內居民多是來自不同農村的村民，他們或者自己居住，或者將空屋租給外來打工者，以至社區內出現外地打工者聚集而居。這些安置農民的社區住宅類似低收入的國民住宅，居民社會經濟地位低，教育素質差，而且遷居至此的多數農民沒有正式工作，有些僅為工廠中的普通工人，經濟收入不高。再加上社區中聚集外地打工者，職業工作不一，經濟收入低，生活習性、語言、風俗與本地人不同，被視為髒亂、治安不佳、犯罪的來源。因此，雖然無錫「城中村」解體，農民轉變為居民，但是他們偏低的社經與教育背景，並與位於社會底層的外地打工者混居，使他們蒙受無錫市城市居民的歧視。

相對於無錫「城中村」的發展，溫州「城中村」建設較為雜亂與落後，城市總體規劃不像無錫那樣有計畫，又由於溫州市政府財力有限，無法統一城鎮改造，只能讓經濟實力較為雄厚的「城中村」自行改造，故溫州並沒有出現透過政府力量興建的農民安置社區，反倒是各「城中村」與開發商合作，在自己的集體土地上建樓房住宅，分配並賣給村民。雖然村民日後有將自己房子轉賣，或村集體將多餘空房轉賣溫州其他居民，呈現住宅區居民混居狀態，但並未造成像無錫「城中村」那樣的行政解體。但與無錫相同的是，溫州「城中村」村民多為失地農民，又因為教育水準偏低，出現許多失業遊民。雖然缺乏就業，溫州「城中村」村民往往依靠房租租金與村集體資產的福利為生。由於生活無虞，溫州「城中村」村民遊手好閒，往往聚賭吸毒，成為城市治安的威脅。但與無錫不同的是，溫州「城中村」村民因長期與城市居民混居，又享有村集體資產的福利待遇，包括現金紅利與住宅分配，「城中村」村民待遇甚至超過城市居民，導致城市戶口的居民願意與農村戶者通婚，以便享受「城中村」的村民福利。

比較溫州與無錫的發展，溫州「城中村」農民因集體資產雄厚，對轉變為城市居民並不感敢興趣，甚至已轉變為居民戶口的村民想要變回農民身份，以參與「城中村」集體資產的分享。而無錫「城中村」村民似乎多數已轉換為城市居民，而且原有行政村也已轉變為居委會。為何兩地「城中村」的發展如此不同？為何溫州「城中村」村民對轉換為城市居民反應冷淡？也無興趣轉變為居委會？

B. 地方政府行政能力的強弱

本文認為溫州與無錫「城中村」發展的差異，在於地方政府對「城中村」與城市規劃的能力有所不同。蘇南地方政府向來行事強悍，過去就以從上而下的強勢作風進行鄉鎮集體企業的經營，在鄉鎮企業私有化之後，蘇南城鎮又以相同方式進行城市總體規劃，以行政手腕解散城郊農村，並使之與城市行政體系整合。無錫市政府首先將「城中村」土地徵收拍賣，以部分資金建造農民安置房，不僅以拆遷手段迫使農民搬離宅基地，而且強迫「城中村」村民購買安置房以便遷入，以行政手段強行解體原有農村聚落。與無錫農村不同，溫州農民向來作風強悍，而溫州市政府則相對軟弱。溫州市政府在毛時代便難以推行與地方利益相違背的中央政策，以致溫州地方政府因政策執行不利不時遭受政治整肅。又由於溫州集體經濟向來薄弱，地方政府財力不足，許多政策執行必須依賴農村底層自行配合或提供經費，以致溫州地方政府無法一意孤行，或者繞行中央政策，或者照顧地方利益。溫州市政府在「城中村」村民集體抗爭利益分配不公之下，只能對村民要求進行讓步，難以像無錫市政府大刀闊斧解散「城中村」，將農村集體資產股份化。溫州市政府雖然認同中央政策提倡農村集體資產股份化，但由於農民集體抗拒，缺乏對村幹部經營集體資產的信任，溫州市政府只得繞行中央政策，暗中應允村民分光集體資產，用此作為解決「城中村」問題。由於地方政府行政能力的差異，導致溫州與無錫兩地「城中村」發展的差異。

近幾年大陸學者針對中國城鎮擴張兼併農村，進行「城中村」的調查與研究(李培林 2003；王春光；朱冬亮 2003)，對農村併入城鎮後，仍維持農村集體，「城中村」發展之畸形，成為城市犯罪淵藪、治安破壞的來源進行分析。這些研究均認識到農村併入城鎮後並未改變為城鎮基層居委會的行政單位，也認識到「城中村」之所以仍維持農村原貌是建立在村民集體財產共享原則上，這些學者更從農村原有的社會關係與氏族網絡去討論「城中村」村民之間的凝聚力與認同感。大陸學者的分析與解釋，對中國城市「城中村」作為社會主義集體產權意識與認同之再現提出精闢見解，可是他們卻相對忽略村地方政府處理「城中村」事務的行政效能。尤其今日當都市「城中村」已構成治安威脅，中國各大城市均要求解散「城中村」，並將村納入街道中的居民委員會，「城中村」如何因應上級的解散命令？如何處置原有的集體財產？街道如何接管原有的村落居民？這些均與地方政府的行政與財政能力密切相關。

計畫成果自評

本研究在溫州、無錫兩地做實地調查，累積相當訪談資料，訪談對象包括多位不同城中村村民、不同城中村書記與幹部、溫州市鹿城區國土資源所、溫州市鹿城區政府主管城中村幹部、城中村上級的不同街道幹部、溫州市政府政策研究室下派城中村的研究員、無錫市土地資源局、勞動與社會保

障局、規劃局下設之規劃院院長、無錫市黃巷街道各單位幹部、無錫市廣益鎮各單位幹部等。透過訪談，本研究對兩地城市規劃、城中村發展，農村集體資產產權改革、農村土地制度與使用方式、農民集體意識與身份認同等均有相當程度瞭解。

參考書目

王春光.2005.

朱冬亮. 2003. 社會變遷中的村級土地制度 廈門大學出版社。

姜長雲.2002. 「農村土地與農民的社會保障」經濟社會體制比較 (1): 49-55.

李培林.2003. 村落的終結—羊城村的故事。北京

Gros, Daniel and Alfred Steinherr. 2004. "Introduction," Pp. 1-9, in *Economic Transition in Central and Eastern Europe: Planting the Seeds*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lardy, Nicholas R. 2002. Ch.1, 2. *Integrating China into the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Stark, David and Laszlo Bruszt. 1998. *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Ch. 2-3 , Pp. 51-105. Cambridge: Cambridge University Press.

Hanley, Eric, Lawrence King, Istvan Toth Janos. 2002. "The State, International Agencies and Property Transformation in Post-Communist Hungary." *American Journal of Sociology* 108(1), July: 129-167.

Huang, Yasheng. 2003. "Introduction," in *Selling China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walder Andrew G. and Jean C. Oi. 1999. "Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change," Pp. 1-24, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.

Zweig, David. 2002. "Ch.3:Internationalizing Rural China: Exports, Foreign Direct Investment, and Developmental Communities." In *Internationalizing China*. Ithaca: Cornell University Press.

Gil Eyal, Ivan Szelenyi and Eleanor Townsley. 1998. *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: Verso.

Kung, James Kai-Sing. 1999."The Evolution of Property Rights in Village Enterprises: The Case of Wuxi County," Pp. 95-120, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Lin, Nan and Chih-Jou Jay Chen. 1999. "Local Elites as Officials and Owners: Shareholding and Property Rights in Daqiuzhuang," Pp. 145-170, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Whiting, Susan H. 1999. "The Regional Evolution of Ownership Forms: Shareholding Cooperatives and Rural Industry in Shanghai and Wenzhou," Pp.171-200, in *Property Rights and Economic Reform in China*. Ed. By Jean C. Oi and Andrew G. Walder. Stanford, CA: Stanford University Press.