

城鎮化下非經濟快速發展區域城中村探究—中國河南省的個案研究

李思超* 王价巨**

摘要

隨著中國城鎮化的持續推進，城中村改造問題逐一顯現，政府、社會資本與村民之間不斷在改造過程中進行利益博弈。河南省焦作市的城中村改造始自 2006 年，隨著城中村改造任務不斷擴張，由政府、城市管理所帶來的問題開始逐步加深。本文以焦作市 CH 村為個案，透過文獻分析及田野調查等方法，針對該村改造前及改造後共存的城中村現象進行質性研究。研究發現，土地補償、拆遷補償和安置房及更深的利益糾葛等因素，是導致該村村民、村民委員會、政府及開發商之間產生矛盾和衝突的最主要原因。最後，針對未來非經濟快速發展地區的城中村提出改造建議。

關鍵詞：城鎮化、城中村改造、城鄉發展、利益矛盾、非經濟快速發展區域

* 銘傳大學建築學系碩士，現為河南理工大學建築與藝術學院助教。

** 銘傳大學建築學系教授。 jjwang@mail.mcu.edu.tw

收稿日：2022 年 5 月 20 日。同意刊登日：2023 年 2 月 17 日。

壹 緒論

自 2000 年至 2019 年的 20 年中，中國城鎮化率¹從 36.22% 提升至 60.6%，同期城市人口增加約 4.4 億。²2017 年，城市化隨著政策及發展方向不同而有所變化，經濟快速發展區域如上海、北京、天津等，城鎮化率達到了 80%，經濟發展緩慢區域，如四川、新疆、廣西、河南等則不到 50%，差異頗大。由於中國人口密度高，城市發展以鄉鎮、市為單位，故於 2007 年廢除《城市規劃法》，由新的《城鄉規劃法》接替，「城市化」概念也被替換成「城鎮化」，試圖以城鎮化方式破除城鄉二元結構（李克強，2012）。但是中國城鎮化理論觀念依舊沿用既有城市化理念，本文的名詞則以城鎮化為主。

中國城鎮化過程中，城鄉關係的變化影響了整個社會發展進程，從農村發展到城鄉融合，城鄉差距逐步增大，引發政府及學界的重視和關注。在城市發展上，城鄉融合過程及城鄉二元經濟結構體制下的影響，城市空間架構、城市規劃及政府管理都遇到了新的瓶頸。在此改變過程中衍生出獨屬於中國的「貧民窟」現象——「城中村」（藍宇蘊，2007）。城市的快速發展及擴大，城市周邊的農村逐步被城市吞噬並包圍，但內在的社區空間、人員構成、經濟水準及生活方式，因城鄉二元結構體制帶給城市社區顯著的差距，「城中村」成為鑲嵌在城市海洋裡的一個個孤島。

城中村問題是城鎮化過程的必然現象。改造過程中，村民、政府及既得利益者的各方權益平衡、減少社會動蕩因素，成為各地政府的巨大挑戰。中國城市發展受制於國家政策，不同規模城市城鎮化發展過程中面臨的城中村問題也不同，如：房產拆遷賠付、外部資金的投資量能、村內居民收入來源不同等。縱觀中國城市規劃史，經濟快速發展地區的城市花費大量時間及金錢成本改造成「商業街」、「公寓樓」，或將村民集體經濟轉變為村民股份制，以緩解城中村的改造成本及各方利益問題，看似初步得解；但非經濟快速發展區域盤根錯節的大量城中村問題，至今依然難以有效因應。對於城中村而言，舊建築改造只是一小部分，土地、戶籍、體制等問題不能「一刀切」。從現有研究可以看出，低經濟發展區域的改造多數為拆遷、建築整改等「刪除重啟」方式，對土地、戶籍及村民自身等關注明顯較少。

河南省焦作市 CH 城中村（以下稱 CH 村）改造停滯多年，村中常可見土地荒蕪、無人使用和管理。例如：有空地雖一度開發為駕駛學校（駕訓班），隨後也因人員管理不善而倒閉；直到近年才開始又有土地開始整地，似乎有可預期的發展機會。一個位處非經濟快速發展區域的城中村，究竟是哪些盤根錯節的問題造成改造停滯？村子裡又存在哪些問題與矛盾，導致「1 個村子」認知下卻區分成「老村子」與「新村子」兩個區塊？

為了解非經濟快速發展區域城中村的核心問題，本文³透過對河南省焦作市 CH 村的調研，主要探討：CH 村改造前後新舊村子並存的原因為何？CH 村改造過程中呈現出哪幾方的利益關係與矛盾？CH 村村民對長時間的改造有哪些看法，生活、思想上是否轉變？透過 CH 村的現象觀察，能否找到非經濟快速發展區域城中村改造通則？最後，結合市、區的政策指引及規劃方案，分析現今 CH 村長期保持原貌的原因，探究其中的利益關係，並分析村內土地、戶籍及體制差異，從城鎮化角度解讀城中村所呈現的現象，以做為之後城中村狀態解析的依據。

¹ 城鎮人口占總人口（包括農業與非農業）的比重。

² 資料來源：國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>

³ 本文改寫自銘傳大學建築學系李思超之同標題碩士論文。

貳 研究方法

本文以質性研究為主，考量 CH 村內部矛盾太多，官方網站、網路資料、媒體及相關部門都對 CH 村內消息避而不談，且其改造歷史長達 15 年，村民可能無法記得相關細節，同時多數矛盾涉及較為敏感的貪汙、濫用職權等問題，質性研究有助於深入挖掘村內問題、分析事件現象原因，對村民行為、觀點、回答獲取一定訊息，以瞭解問題本質。本文以文獻研究法、文本分析法及田野調查法等 3 種質性研究方法，解析 CH 村。

文獻研究法主要用以瞭解問題的歷史脈絡及現狀，以加強對事務全過程的理解及解讀。本研究廣泛蒐集居民委員會、社區服務站及相關政府機構的官方網站與文件，從大量資訊中系統性分析城中村更新歷程、演變形式及發展趨勢；文本分析法是對文本從表層到深層意義的分析，藉此從文獻綜述中挖掘更深層的城中村問題，套疊 1940 年代改革開放之後的國家發展趨勢、模式及現階段城中村發展政策進行深入分析，以政策對應相關時間點，解釋政策影響下的城中村發展。田野調查乃透過記錄區域內的生活、文化，掌握區域內居民的基本需求、社會構成等。本研究主要透過與村民的訪談（交談），掌握 CH 村現今狀況的背後原因、村民委員會對政策的實施情況、村民視角下的村內問題及原因。

田野調查過程中，本研究於 2021 年 4 月至 6 月期間，針對 CH 村老村子與新村子間村民活動進行觀察與訪談。訪談按年齡段在村內隨機取樣，每次訪談時間不定，以聊天形式進行，回答方式不限，訪談提綱包含受訪者背景與改造過程 2 大主題，希冀了解受訪者改造過程中經歷的困境及現今困境，並根據不同角色對改造過程的評判，嘗試還原改造過程，盡可能補足政府透漏訊息量過少之困境。同時，訪談過程中亦會詳細記錄受訪者表情、手勢及動作。受訪者分為 7 類：1.老村子的原村民；2.新村子的原居民；3.老村子內租戶；4.新村子內租戶；5.周邊居民；6.村民委員會成員；7.相關政府部門幹部，共 15 位（表 1）。

表 1

受訪者基本資料

編號	性別	位置	年齡	編號	性別	位置	年齡
A1	女	新村子	25-30	B4	女	老村子	70-80
A2	男	新村子	25-30	C1	男	村民委員會幹部	30-40
A3	男	新村子	40-50	C2	女	村民委員會幹部	30-40
A4	女	新村子	40-50	C3	男	村民委員會成員	30-40
A5	男	新村子	40-50	C4	男	E 村城中村黨委書記 (熟稔 CH 村事務)	40-50
B1	男	老村子	50-60	D1	女	區規劃局	50-55
B2	男	老村子	60-80	D2	男	市土地資源局	50-55
B3	男	老村子	60-80	-	-	-	-

註：類型 AB 為村民、類型 CD 為幹部。

資料來源：本研究彙整。

叁 文獻回顧

一、城市發展與中國城鎮化發展現況

1867 年伊迪芬斯·塞爾達〔Ildefons Cerdà〕在其著作 *Teoria general de la urbanización*（*General Theory of Urbanization*）中最早採用了「urbanization」一詞（Cerdà, 1867/2018）。人口學學者認為城市化是人口流動及機制增長的過程（Hertzler, 1956；陳亞輝、劉曉萍，1996）；社會學者將城鎮化視為生活方式的轉換過程（Wirth, 1938；孟德拉斯〔Mendras〕，1967/1991）；經濟學角度認為城市化是農村的小農產業轉變為城市加工及服務業的過程（Hauser & Schnore, 1965；赫希〔Hirsch〕，1973/1990）。總體而言，城市化的核心是人，透過人的流動、生活方式、經濟活動等轉變，完成農村到城市的轉化。

城市化與城鎮化的英文都是「urbanization」，西方國家所指「urban」包括「市」（city）及「鎮」（town），市與鎮並無上下隸屬關係；在中國，「市」是指省級行政區的直轄市、地級行政區的地級市及縣級行政區的縣級市，「鎮」是指縣級以下政府所管轄的轄區，縣級以上城市其行政等級遠高於縣級以下城鎮，社會經濟發展水準和現代化程度也遠高於城鎮。由於中國城市人口以「鎮」為基礎單位，因此中國一直沒有刻意提倡城市化，反而以「城鎮化」代之，試圖以城鎮化方式破除城鄉二元結構（李克強，2012）。城市化在中國歷史發展潮流上可等同於城鎮化，中國的城市化研究即是對中國城鎮化的理論研究。因此，部分學者將外國的「urbanization」翻譯為「城市化」，將中國的「urbanization」則翻譯為「城鎮化」（辜勝阻，1991）。

「土地城鎮化」一直都是中國推進城鎮化建設的主要模式。直至 2014 年發布《國家新型城鎮化規劃（2014-2020）》，明確將土地開發轉變為人口落戶政策，隨後逐步將原有土地城鎮化轉型為新型人口城鎮化。過去土地城鎮化帶動土地價值飛速提高，侵佔大量農業用地，從而導致大量城中村、棚戶區等較為負面的城市發展現象；新型城鎮化以人口城鎮化為主題，以城市群為單位發展並且提升城市承載力，導入以人為本、生態保護觀念。阿爾多·羅西〔Aldo Rossi〕在 *L'architettura della Città*（*城市建築學*）中對城鎮化提出了 4 個觀點：1、城市中心到農村中心的影響傳播；2、全部人口接受城市文化教育的過程；3、人口從分散至集中的過程；4、城市人口相對於全部人口佔比增加的過程（羅西〔Rossi〕，1966/2006）；亦即，隨著人口集中，特定地點開始轉變為城鎮；轉變過程則導致人口城鎮化及土地城鎮化。因此人口城鎮化和土地城鎮化都是構成城鎮化的重要方式。土地城鎮化有賴人口城鎮化才能以最少的社會資源快速城鎮化，人口城鎮化必須依靠土地城鎮化承載經濟需求及土地需求。人口城鎮化是主體，土地城鎮化是載體，兩者的協調發展是新型城鎮化的首要目標。

當前中國北京、上海、深圳、廣州的城鎮化率已達 80%到 90%。周一星（1995）指出，城鎮化率低於 50%，人口移動以農場遷移至城市為主；超過 50%則以非經濟快速發展城市向經濟快速發展城市遷移為主。2020 年，中國的常駐城鎮人口到達了 84,843 萬人，占總人口 60.6%，已達《國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）》的預期目標，可說中國基本上完成了「新型城鎮化」。然而，中國的城鎮化率從 1947 年（10.64%）至 2020 年（60.6%）的年平均增長僅 0.71%，主要受到城鄉二元體制、戶籍制度及單一土地城鎮化的影響。

二、城鄉融合理論

城鄉融合理論由 Saint Thomas More 所提出，在其城鄉一體化實踐中，欲消除城鄉差距，建立符合理想的「烏托邦」（Utopia）城鄉融合社會（王鏡均，2015）。隨後主張「田園城市」（Garden City）的 Ebenezer Howard 及「田園學派」（Prairie School）的 Frank Lloyd Wright 提

出改善城鄉關係的方法，縮小城鄉差距以促進城鄉平等及提高農村生活水準(霍華[Howard]，1898/2010)。緊接著 Karl Heinrich Marx 與 Friedrich Engels 以分析城鄉對立原因角度，研究城市與農村的發展關係 (Marx & Engels, 1998；王琰琰，2011)。

城鄉融合理論以城鎮化為背景，欲利用農村支援城市的發展形式，破除農業支持農業的產業模式，抹除城鄉差距，推進新型城鎮化建設，並利用城市建設帶動農村發展，實現城鄉融合。張英洪(2015)指出，城鄉融合讓城市與農村居民機遇均等、發展成果共用，是城鎮化發展的未來方向，也是處理當前城市發展過程中的城中村、棚戶區等問題的最好辦法。合理的城鄉融合也可避免未來城市發展過程中，因為規劃不合理、產業結構不固定、基礎設施差距大等問題再次出現城中村、棚戶區等城市病。但是，有學者也指出，由於當前戶籍制度影響及農民土地制度不完善等影響，理想很難實現(蔡繼明，2019)。

城鄉融合階段的城市和鄉村，透過彼此互動連結性的提高，在經濟、社會等各個層面都呈現高度重疊現象，城鄉連續體概念將城市與鄉村納入統一的分析框架，開始成為城鄉融合階段的研究基礎(Lichter & Brown, 2011)。研究者運用人口規模、經濟發展、土地利用和社會心理等多重指標，探討城鄉融合進程中呈現出的不同城鄉連續體類型，分析城鄉融合各階段的特徵與發展規律，為城鄉轉型提供新的視角(劉守英、龍婷玉，2022)。如 von Braun(2007)結合城鄉連續體概念與區域網絡理論，分析城鄉連續體的流動主要受到資訊、運輸或政策成本影響，當成本降低，將提高城鄉之間的連結度。Jaquinta 與 Drescher(2000)則根據人口、經濟、社會心理等因素，結合區域發展與城市化的關係，將城鄉融合區域劃分為不同類型，分析其發展特徵。

三、城中村治理理論

城中村改造並非只是解決實質環境問題，也要考量同時改善生活品質、經濟水準、社會融合、管理體制等，也需讓改造後的城中村得以適應城鎮化的推進，合理融入城市，但又能合理保留原「城中村」的文化、社會關係及成為外來打工人員的暫居地等，例如：傳統生活方式、宗祠、經營方式等文化的保留；以宗族、血緣為基礎的社會關係；外來打工人員可負擔的租金等。城中村改造在保障原居民利益，結合所在城市整體發展規劃的同時，亦應導入新的治理模式與商業活力。

城中村最初的狀態是農村。相關研究不論從定義、本質還是中國城鎮發展歷史脈絡，城中村的產生都離不開城鄉融合的矛盾。多數城中村早期出現在東南部沿海地區及部分經濟快速發展區域，隨著戶籍制度、城鄉二元體制及土地城鎮化蔓延至全國。如今，城中村在中國東部地區(河北省、北京市、天津市、上海市、廣東省等)約達 56.65%、中部地區(河南省、山西省、湖北省、江西省等)20.40%、西部地區(陝西省、四川省、雲南省、貴州省等)19.74%及東北地區(遼寧省、吉林省、黑龍江省等)3.21%。⁴2016 年，國務院發布《進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見》指出城中村、棚戶區及老舊小區改造問題：應以積極的態度深化改造，以政府為主保障拆遷群體的基本住房保障，並且加快基礎設施建設。同時以積極的態度支持政府與社會資本的合作，以多元化角度實施棚改、舊改，2020 年基本完成現有城中村改造及治理。但是，由於部分省市自身發展較差，沒有太多資金投入，城中村改造及治理推進緩慢，明顯未達成預期目標。

賈生華等人(2011)分析城中村改造是利益的聚攏再平分；吳志剛、周素紅(2005)指出

⁴ 資料來源：中華人民共和國住房和城鄉建設部，<http://www.mohurd.gov.cn/>

城中村既得利益者有三方：政府、業主及社會資本。以政府與社會資本聯合，再與村民協商，其中政府為市、區級政府或街道辦事處，社會資本普遍為地產開發商，業主為村內原居民並非租戶。政府主導社會資本的開發程度及地價平衡，社會資本則以市場角度與原居民交涉，進行安置補償。其中，城中村改造過程中最複雜的是政府與原居民的關係。由於城中村內包含普遍的違規擴建建築，覆蓋土地產權也不明確。因此，以一定面積土地進行賠付和安置房置換，原居民與政府之間的關係也因為利益而岌岌可危。同時，政府與原居民、社會資本之間保持監管關係，以確保改造過程中不會出現爛尾樓、業主無法合理安置等有損原居民利益的問題。政府是城中村改造的核心角色，具有監管其他利益群體的作用。

當前城中村改造面臨的最大問題是土地產權不明確。城中村改造後，城中村原居民遇到的問題從土地產權轉移至安置房產權問題。由於中國房屋產權登記制度依舊不完善，當前地方政府補償拆遷後城中村原居民安置房普遍存在房產證無法辦理的情況。同時因為城中村村民教育水準較低，村民對於拆遷安置房出售較無產權歸屬問題（李蘇佩，2020）。城中村改造完成後，安置房產權問題就成為城中村改造後的新問題。

四、小結

根據上述文獻回顧，在城鄉融合發展過程中，除人口規模之外，經濟發展、土地利用、社會心理為重要的分類指標，資訊傳播與政策發展亦深刻影響著城鄉連續體的流動，政府、業主及社會資本等各方利益的重新分配是否能被接受為城中村治理成功與否的關鍵因子，土地產權與戶籍制度等相關政策則攸關居民權益。過往針對政策執行的相關研究，相當重視政策過程中利害關係人的分析（賀東航、孔繁斌，2011）。因此，本研究將從政府、村民與開發商等不同利害關係人的角度，探討城中村治理過程對地方經濟、土地利用、社會福利等面向之影響，以及相關政策如何影響各方的利益關係，形成本文的分析架構。

肆 研究場域探討

一、河南省焦作市發展現況

焦作市位於河南省西北部，背臨太行山山脈，與山西省接壤，南部緊接黃河，與鄭州、洛陽相鄰（圖 1）。全市總面積 4,071 平方公里，常住人口 359.07 萬人，平均城鎮化率達到 60.94%。焦作市有 4 個管轄區：解放區、山陽區、中站區及馬村區，同時擁有 1 個省級高新技術產業開發區，4 個縣分別是修武縣、博愛縣、武陟縣及溫縣。

焦作市早期以煤礦開採為主，近年因資源枯竭危機，地方政府欲以太行山脈為基礎，結合太極文化、韓愈墓等文化資源，將「煤礦城市」轉型為「旅遊城市」。經濟發展方面，焦作一直處於中國經濟發展中下游階段。2019 年，全市地區生產總值 2,761.1 億，⁵其中房地產行業投資僅較 2018 年增長 1.2%，可看出焦作雖為旅遊城市，但所需房產數量較少，並且趨近飽和，對外來人口拉攏能力較弱，外來人口數量偏低。同時，城鎮人均可支配收入 33,956 元，消費支出 24,285 元；農村人口人均收入 19,374 元，消費支出 14,424 元。雖然比 2018 年同期收入及支出有所提升，但城鎮人口及農村人口均未達全國人均可支配收入的平均值。

圖 1

河南省地圖

⁵ 本文所指金額單位皆為人民幣。

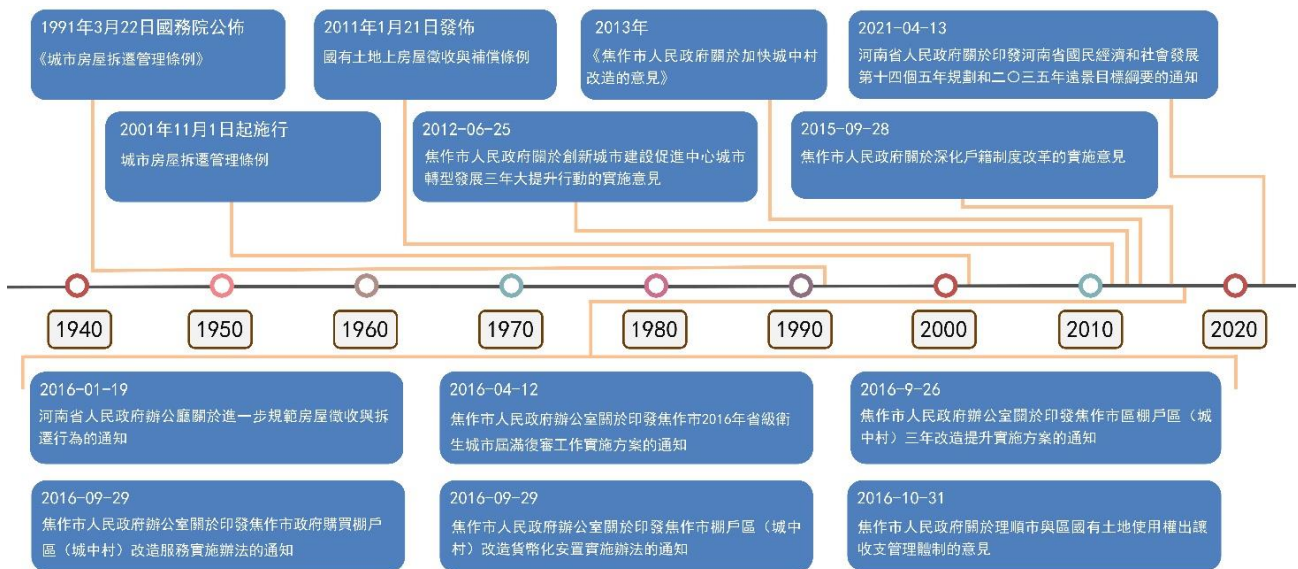


資料來源：本研究繪製於百度地圖。

焦作市在 2007 年開始 5 個城中村改造專案，投資 8.9 億元左右。但由於政府資金僅到位 4 億元左右，預計開工面積 9.5 萬平方公尺，實際僅完成 1.2 萬平方公尺，改造進度緩慢。2012 年焦作市政府提出促進中心城市轉型，全面推進文明城市、衛生城市及旅遊城市的建立，因此大幅提高焦作市市區城中村的改造進度。但因資金短缺，周邊地區城中村改造問題頻發。2013 年，焦作市政府提出《焦作市人民政府關於加快城中村改造的意見》，2015 年回應國家頒布的新型城鎮化建設，為解決部分人口的戶籍轉換問題提出《焦作市人民政府關於深化戶籍改革的實施意見》，但是對於城中村內部的戶籍問題解決並不明顯，城中村改造長期停滯。2016 年，河南省進一步規範房屋徵收與拆遷行為，規範拆遷行為及方式，明確提出：「堅持以人為本，和諧徵遷，保障被徵遷人的合法權益，嚴禁採取暴力強拆行為。」焦作市政府為了解決城中村改造問題，並回應省級單位政策，連續提出《焦作市人民政府辦公室印發焦作市區棚戶區（城中村）三年改造提升實施方案的通知》等 4 條相關政策（圖 2）。然而，市級政府所提出改造政策核心與省級政府單位堅持以人為本的改造理念相悖，市級政策明確指出：「對專案的被拆遷戶進行摸底調查，城區政府確定的一定比例的被拆遷戶統一後，即可簽訂徵遷補償安置協議，當簽約率達到城區政府確定的一定比例以上時，快速推進徵收補償工作。」並且「對有令不行、有禁不止，因工作不力、簡單粗暴失職瀆職引發惡性事件、群體性事件的，或對違法違規徵拆行為不加制止、隱瞞不報等事情，要嚴肅追究有關人員的責任。」此外「對於獅子大開口的住戶，提供強制的措施，或進行相關法律制裁。」

圖 2

影響焦作市城中村的政策發布時間軸圖



資料來源：本研究繪製。

比對焦作市與河南省的政策，河南省政府大方向指引的政策，並沒有提供落實的具體作法。資金不足的市級政府為了追求業績及 GDP，全力開發周邊地區，產生大量的城中村問題卻無法解決。在城中村拆遷問題上，國家及省級單位均以「以人為本」的新型城鎮化建設為核心，不允許強制拆遷；但該政策在市級時出現分歧，政策中所提到的「一定比例以上」和「獅子大張口」，在其它政策中並沒有限制其「比例」、「大張口」是多少。因此，上下級政策上的不明確，也在改造過程中造成衝突。

2018 年焦作市有 29 個城中村改造專案計畫，其中 27 個為房產補償（多套小產權房），⁶2 個為補償款，總計拆遷約 2.4 萬戶，徵遷面積約 440 萬平方公尺。任務較重的解放區及山陽區，兩個月內完成 4,000 戶左右的徵遷協議。根據本研究調查，城中村改造前後雖然有所差距，但是依舊無法達到城市的標準。2019 年，焦作市房產管理中心提出城中村補償標準：一戶宅基地置換 300 平方公尺的高層住宅，並將此標準訂為底線，不能低於此標準或提高其補償標準。地上房屋具體補償及裝修款接依此評估標準。拆遷獎勵根據各村標準不統一規劃。隨著城鎮化推進，城中村拆遷補償往好的方向發展，但在焦作市最初改造過程中，每平方公尺僅補償約 1,000 元。大量的開發商因為高容積率，巨額賠償選擇拒絕開發，導致多數工程停滯，甚至部分專案延續至 2021 年仍無法正常改造。

二、CH 村現況說明

CH 村位於河南省焦作市山陽區（圖 3），對比同為市中心的解放區、中站區與馬村區，山陽區包含焦作大量的工業產業，並擁有更優勢的道路交通體系，如：客運中心、高鐵站等。2017 年至 2020 年，山陽區政府有 19 個城中村改造專案涉及拆遷，影響人數約 49,000 人。預定 2017 年改造 7 個、2018 年 4 個、2019 年 5 個、2020 年 3 個，雖然 CH 村也名列其中，但直至 2021 年底，村子依舊保持最初的樣子。

⁶ 「小產權房」是指在農村集體土地上建設的房屋，未辦理相關證件，未繳納土地出讓金等費用，其產權證不是由國家房管部門頒發，而是鄉政府或村頒發，亦稱「鄉產權房」。購房合同在國土房管局不會給予備案。

圖 3

焦作市市區區域分布圖



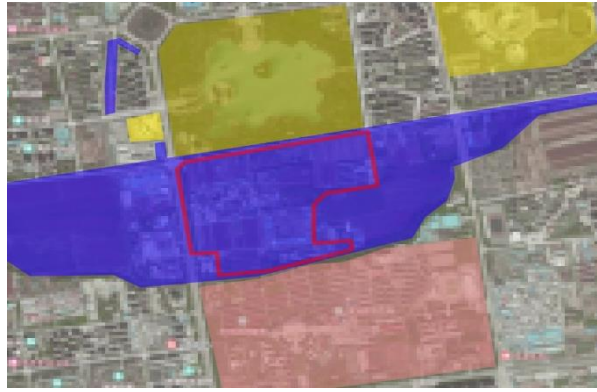
資料來源：本研究繪製。

CH 村占地約 1,200 餘畝（80 萬平方公尺），常住人口 1,300 餘人。村子周圍被公園、客運總站及體育館包圍，正北方是電視廣播中心（圖 4），該村具有早期「城中村」特徵。據村民所說：「村子在 2006 年就開始徵收拆遷（B3）」，但隨著各方利益拉扯及博弈，村子內部呈現 1 個村子內新舊並存的奇怪現象，「新村子」與「老村子」各有不同面貌。CH 村未拆遷部分是「老村子」，耕地已徵收，宅基地已拆遷；政府給村民的安置回遷房所在地是「新村子」（圖 5）。雖然直線距離僅 500 公尺，但是村子內部的社會關係、建築風格及生活方式截然不同。

兩個村子本應如村民所說：「這個村子可團結了！（B4）」但由於對拆遷政策的理解不同，也因個人利益不同，團結的村民出現新老村民相互不認同的態度。村子的改造時間、改造歷史及改造訊息，在政府部門網站、相關報紙及文獻中均難以取得。透過詢問相關政府部門和訪談，瞭解該村子因為特定原因，不能將訊息公布於眾。本研究僅能透過訪談的資料，盡可能還原村子改造過程及歷史。

圖 4

CH 村地理位置圖



註：粉色為大學城；黃色為公園、客運中心、體院館；紫色欲規劃為商業區；紅色區域為 CH 村。

資料來源：本研究繪製於百度地圖。

圖 5

CH 村新舊村子位置圖



註：藍色為老村子，橙色為新村子。

資料來源：本研究繪製於百度地圖。

（一）「老村子」現況

從地理位置上看，村子存在於城市中心，周邊有高級社區、大學城、公園及交通樞紐等。周邊開發緊湊，村中村民卻依舊擁有大量耕地。然而，依據政府的城市規劃圖，該村土地實已納入城市建設的商業區用地。

老村子仍保有農村的 5 種基本生活方式：居住、生產、交往、交易及治理（余斌，2007）。居住活動上，「老村子」村民擁有宅基地自主使用權，可以隨意搭建；違規擴張，建築間距極小，建蔽率達 75% 以上；建築上，盡可能利用宅基地面積，滿足「1 家人」房子需求的同時，也「出租」獲取額外收入，大多是 2 到 4 層的「樓房」形式。少數家中只有老人或收入較低的村民，沒有足夠經濟能力改造房屋，會將門前本應綠化的土地種植如：葡萄、花椒、桃等經濟作物，建築依舊保持早期村落的「合院」形式。

村內基礎設施及衛生環境並沒有早期城中村的嚴重現象，但依舊缺乏完善的社區管理。道路不平整，雨天道路泥濘；雖有路燈，但由於間隔較大，沒有很好的照明效果；建築空間無序，村民私自開墾土地與建築、生活空間混雜。村民說：「這前面的地以前都是房子，這是拆遷讓扒了，閑著就種上了（B1）。」在人居環境上，道路規劃整齊，同時因為大量果樹、蔬菜、葡萄等經濟作物，村內表面上看起來綠覆率高。但是家畜養殖及耕地使用「有機肥料」

（糞便），村子內部充斥著難聞的味道。同時，村民從最初「賠得不夠」轉變為「沒錢住新房」、「沒錢裝修」等，不再是 C4 所說排斥拆遷態度。與 B2 村民交談過程中語氣及態度可以瞭解，村民極力掩飾對「補償款」的態度，卻明顯嚮往回遷房的「城市」生活。

生產活動上，村民並非以租金或門店收入為主，只有少數其他村子來本地做生意的「1 家人」會在老村子中租房。1 樓大多是村民自住，2 樓以上才會出租。租金如外來打工的 1 家提到：「每個月大概就 700、800（元）那樣，都是按年去算，1 年 1 萬多點（元）（B1）。」由於村子緊臨大學城，大量不願住在校內的學生、情侶或需要考試的學生也是租客。同時，租金因為地理位置差異也有 10 元、20 元的不同。房子地理位置較好的村民說：「1 個月，1 間房，有空調 280（元），沒有空調 220（元）；不要空調就只能 3 樓，2 樓有空調就剩兩間了，電 1 度 1 塊（元）（B1）。」以該村民家中房屋計算，滿租狀態下，1 個月可有 7,000 元左右收入，但對於這 1 家老小 7 口來說，生活品質很難確保。

對於沒有出租收入或家中還有老人的村戶，年輕人在外工作，老人多會利用尚未開發卻已徵收用地，種植小麥、蔬菜、紅薯等經濟作物補貼收入。當被提及「為什麼還能使用土地」時，村民並沒有多加解釋，反而主張土地本來就該利用：「政府收了，沒開發，那地都在這荒著，老百姓自己在這種種，還能咋，他們敢不敢管，多好的地，就在這荒著。你說他們是不是在犯罪？（B4）」「小農思想」⁷依舊對農村文化、生活等有一定的影響（畢紅微，2013），甚至在資金不夠、破土動工但沒有立即建設回遷房的區域，村民就會用來耕種。村民對「種地」的渴望在村內隨處可見，但是很多居民並非需要「種地」維持生計，而是為了心理上的依賴。

交易活動上，老村子內部僅有 1 個「小賣鋪」（商店），商品價位比一街之隔的城市低「0.5-1 元」，雖然販售種類較少，但較低的花費滿足了村民消費認同。多數村民沿街售賣自家種植的作物或水果；部分具有商業頭腦且擁有大量耕地的村民，以「採摘園」形式邊採摘邊售賣，銷售價格高出市價 1 倍。但是，僅有在對應季節才能得以進行。老村子內雖然沒有完善的基礎設施，但是大量無人管理的土地，簡單清理就設立吸引大量外來人員的「夜市」、「農家樂」等（圖 6），產生的廚餘、餐飲垃圾卻是長時間堆積在周邊空地及水溝無人清理。

圖 6

利用家門前空地的「夜市攤」



資料來源：本研究拍攝。

⁷ 「小農思想」就是為滿足個人溫飽，在 1 小塊地上自耕自作，無約束、無協作、無交換而長期形成的一種思想觀念和行為習慣。

老村子的治理，從環境、生活、交易活動上來看都較為混亂。焦作在申請「衛生城市」及「旅遊城市」的過程中，試圖全面改造社區、城中村。村子內出現大量關於衛生、防疫知識等標牌，但基礎設施卻存在大量問題，道路、空間規劃、亂建亂搭等無人管理。同時，村民委員會已搬遷至新村，透過對新村子村民委員會所發表及張貼的政策，明顯表現出老村子沒有管理，各方面政策及基礎設施建設也以新村為主。某位幹部就回答：「快拆了，就不咋管了（C3）。」但具體拆遷時間也沒有明確答案。

研究過程中，村民對村政府財政支出深感疑惑：「包的錢都包給大隊了，大隊的幹部這投資那投資，化工廠、塑膠廠，光投資不見錢，這廠那廠投資，大隊投著資，私人發著財，私人都把這承包了，賺的錢是人家私人的，為啥現在人家私人的錢都花不完了，幾百萬幾百萬了（B4）。」

老村子不僅是居住、生產、交易及治理呈現農村狀態，人際關係、社交活動及作息也是農村生活模式。老村子內部的社會關係來自 3 種網絡：家庭—家族網絡（包括血親和姻親）、鄰里關係網絡和村莊成員關係網絡（杜何琪等人，2020）。村民習慣坐在自家門前乘涼或曬太陽，也會聚在村內宗教處所與鄰里聊天，或者老人集聚在某家村莊門口討論村子事務（B3）。村內鄰里互幫互助，關係融洽，每個人對其他家戶事務都很清楚，村子內的關係以家庭或家族為中心向外擴大。

（二）「新村子」現況

部分村民選擇接受政府的拆遷補償條件，住進政府用村集體土地建立的回遷房，從而成為「新村子」。由於由宅基地轉變為樓房，不再能夠自由改變擴建，不僅經濟收入方式改變，村民間的關係及村子管理模式也受到城鎮化影響。社會身份上，從農民到城鎮居民身份「一夜」轉變，失去土地而成為城鎮職工或待業者（趙藝等人，2012）。但是「新村子」村民，並未「100%失去土地」。就有居住在新村子的村民自豪的說：「我以前在西邊住了（手指了指老村子的方向），現在的地還在那邊（A2）。」因此，新村子中居民雖然住進「高樓」，但並沒有完全喪失土地使用權。同時，完成農村向城市轉變的核心因素，不是所住位置的改變，而是戶籍轉變。因為農村戶籍帶來的土地利益，一部分村民雖然常年在城市工作生活卻不願轉變戶籍（劉曉蒙，2020）。因此新村並不如表面平靜，內部村民、村集體及政府間存在著一定的矛盾。

以城市社區角度討論回遷房現況並不恰當，因村內並沒有完全的「城鎮化」，僅是完成了土地城鎮化，村民戶籍及生活方式依然保持農村形式。居住由於宅基地徵收，村民喪失住宅自由改造權力。同時因經濟、家庭等問題，沒有在城市中買房的村民，搬入回遷房就意味著失去額外租房的經濟來源。雖然對於搬入回遷房的村民及失去土地的居民都有相應的補貼，但如 1 位土地被徵收老村子村民不滿的說：「國家給了（每月補助）不是就一百多塊錢（每畝地），有 100（元）還有 200（元）1 個月，西於村 230（元）我聽說，東於村是 500（元）（B4）。」對回遷房社區中已經失去土地，但依舊擁有農村戶籍的村民，政府提出補償政策：「有戶口無地人員每人補助 1 萬元，今後不再對有戶口無地人員進行補貼。」可看出，政府並非有意改善村民經濟收入問題，而是希望停止「土地所帶來的收益」、「戶籍所帶來的收益」，強制村內居民「主動」將戶籍轉變為非農村戶籍。

村內老人只能從生產活動或者政府補助中獲取利潤。新村子村民的經濟來源已受到城中村改造和城鎮化發展影響。多數耕地已徵收，少部分人依舊擁有耕地，例如：A2、A4 村民。沒有耕地的居民，多數外出打工或經營小本生意；有耕地的居民，家中年齡較大的長輩選擇種些經濟作物，年輕人外出打工，年齡較小的長輩在家中無人看管。當問及工作是否好找時，

1 位年輕正在帶孩子的村民無奈搖搖頭：「學歷低，現在啥都要學歷，不好找（A1）。」再追問，政府是否有相關政策或協助：「沒有，誰管你，自生自滅。」訪談過程中，村民透漏：「我現在沒事種種地，讓轉城市戶口，不轉。反正現在也沒強行讓轉，種種地，賣賣錢，每個月還有土地補償，多好。好多人都不轉，就等著拿錢（A5）。」不難看出村子內村民就業和生活品質沒有保障。對比老村子，除了實質環境變化，生活反而更艱難。

新村子環境已經完全呈現城鎮社區樣態，有相對完善的基礎設施，如：垃圾桶、路燈、停車位設置、隔熱層鋪設、充電樁安置等。但正因為較完整的城市社區體系，新村子村民的交易方式從之前的只對村內居民及村民對外的兩種交易方式，轉變為外出採購。村內年輕人受城鎮化影響，不願意再投入第一級產業，有村民就提到：「這地也就我們這些老人種種，那年輕人，寧願在家躺著都不願意種（B4）。」當問及搬進回遷房，土地徵收的生活影響時，新村子 1 位年紀較大的村民歎息的說：「那時候疫情剛開始的時候，菜價很漲，菜都吃不起了（A5）。」由於土地徵收，失去了「自給自足」的能力，僅能依靠政府補助或孩子外出打工。正因如此，新村子內年紀較大無法外出打工的村民，依舊會到老村子耕種。

新村子村民生產活動不同，娛樂活動也不同。「新村子」的娛樂活動已和城市類似，21：30 前後，40-50 歲左右的女性村民仍在社區門口空地上「跳舞」。穿著上，新村子村民衣著更時髦，消費水準較高。新村子的治理較全面，安置有序的垃圾桶，整齊完整的道路，也具備衛生管理、垃圾分類回收站及衛生打掃人員；具有統一停車位、電動車停車棚、電動車充電樁及公共衛生間；以及設置籃球場、乒乓球案等休閒設施；社區內還設置防洪措施，無積淹水問題。整體來看，新村子已完全轉型為城鎮生活模式。

由村內發布的政策（新村子公告牆上的公告）：「儘快完成新河商務區徵遷工作，把握時機壯大發展本村經濟。」雖然是政策公告的第 1 條，但是不論村民委員會的幹部，還是新村子、老村子村民，都無法敘明拆遷情況。隨之「更換維修改造社區內水表和維修井」、「設計增加社區非機動車停車位（電動車，機車，自行車）設置統一充電樁」、「啟動第 8 次分房工作，並對社區內地下室進行統一安裝防盜門，針對本村村民進行分配管理」這 3 條內部政策均以「新村子」為主，除了基礎設施的改建、增加，分房工作上，同樣是針對已經拆遷入住回遷房的村民。

據村民描述分房子的方式：「按人包，1 個人頂 50 平方（公尺），如果是 1 個人最低也是包 100 平方（公尺），只要是單獨 1 個人就是包 100 平方（公尺），那得讓你住裡面，超過 18 歲的，尤其是男孩兒，1 個人 100 平方（公尺），比如說 2 個女孩兒沒有男孩兒，再格外加 50 平方（公尺），就是 150 平方（公尺）（A2）。」總結來說，無論男女均給予 50 平方公尺的房屋購買權利，未婚男性擁有 100 平方公尺。

另 1 位村民對房屋分配採用抓鬮方式及房屋產權是小產權表示不滿：「當時第 1 批拆遷拿房子的時候是抓鬮，抓著那個給那個（表情略顯不滿意）。宅基地也沒給錢，就給了地錢，地當時 1 畝 600 塊（元）左右。後來房子是用給的錢買的，1 平方（公尺）根據樓層不一樣拿錢，1 樓會便宜點，2 樓比 1 樓貴，3 樓比 2 樓貴，5、6 樓因為太高，也很便宜，這是村大隊的地，所以便宜，大概 1 平方（公尺）1,500 到 1,600（元）（A4）。」但對其房屋出售價格則相對滿意。村內治理並沒有村民參與的機制。

伍 CH 村發展內涵的探討

一、造成現況的直接要素

（一）利害關係人互相推諉

CH 村在政策頒布後均難以有效推動。在與焦作市國土規劃幹部訪談時得知：「這個村子地下有高壓線，誰都不敢動（D2）。」⁸當問 CH 村內土地是否真正徵收：「收了，當然收了，不收那新房子咋來的。現在都不管，村裡也不管，政府也不管，沒法管。你說管吧，農村美化給它美化美化，但是現在說要拆，拆吧，地下有高壓線，沒人敢動。現在這地徵收了，也被（開發商）買過了，價錢可低，人家等著開發了開發不來，市裡也沒錢動這高壓線，就往這一放。」「當時開發商買的地可便宜，市裡覺得虧了，你知道吧。」

於此，政府單位把無法有效推進的原因認定為「地下高壓線」，並認為透過「高壓線」遷移有可能獲取更多利益。村民則普遍認為「政府不作為」才是主因。在前期拆遷過程中，因為法律、政策等因素不完善，「強制拆遷」導致大部分村民強烈反抗，迫使城中村改造停工；部分則認為補償較少，因而無法入住「新村子」。

（二）管理部門的轉變

該村子恰好林接山陽區與城鄉一體化示範區。山陽區最初是焦作市郊區，隨著城市發展、推進、土地擴張，成為新的城市中心。根據山陽區發展歷史，2000 年山陽區管理 7 個街道⁹及 3 個鄉鎮，2005 年取消「恩村鄉」、「百間房鄉」、「李萬鄉」，設立新城、中星、李萬街道辦事處，2006 年又拆分李萬街道辦事處，增設文苑街道辦事處；2012 年，市政府將李萬街道、文苑街道、文昌街道、寧郭街道、楊廟鎮等一系列本屬於山陽區的街道，委託予焦作市城鄉一體化示範區統一管理。山陽區及城鄉一體化示範區的城中村改造規劃在 2008 年開始，由於早期城市管理及拆遷法律規範程度不夠，同時因為市級政府資金缺乏，第 2 批、第 3 批的改造城中村「拆遷資金」更不足，甚至出現強拆現象，村內居民大批「上訪」。¹⁰詢問幹部為什麼不方便透露該村消息，幹部略顯生氣回答：「村裡上訪的太多，太多事。給你了你透露了又是一堆事（D1）。」也驗證了「上訪」對政府相關部門的困擾，連「城市規劃」圖資都已「丟失」。

（三）社會福利機制不完善

在社會層面，CH 村土地被徵收，村內生產方式發生變化，以第一級產業為主的村民經濟來源轉變為「出租房」租金收入。然租金並不足以維持家戶開支，老年人也因年輕人外出打工無人照顧。社會福利制度不完善，政府給予的土地補助每月僅 100 多元，村民「沒錢搬遷」至回遷房，家中僅有老人的家庭甚至無法正常生活。相反的，新村子村民多數因為額外的土地補助，拒絕轉為城市戶口，從而增加新村子的管理難度。

⁸ 根據《中華人民共和國電力法》規定，未經批准或者未採取安全措施在電力設施周圍或者在依法劃定的電力設施保護區內進行作業，危及電力設施安全的，這個行為還需由電力管理部門責令停止作業、並恢復原狀並賠償損失。

⁹ 當前城市社區以「二級政府、三級管理、四級落實」管理體制基本框架。「二級政府」指市、區二級政府；「三級管理」指市、區、街道三級管理；「四級落實」指市、區、街道、社區居委會四級組織落實。

¹⁰ 上訪是中國民眾表達訴求的 1 種方式，係指公民、法人或者其他組織採用書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等形式，向各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門反映情況、提出建議、意見或者投訴請求，依法由有關行政機關處理的活動。

二、CH 村內部改造的利益關係

村子成為現在兩種村子併存現況的直接原因可以觀察出以下 4 點：

(1) 村子土地雖然已經徵收，但是村子地下擁有高壓線導致開發商不敢輕易動工，政府因資金問題也一直沒辦法處理。

(2) 早期因為法律和政策不完善，政府為了減少城中村改造的資金，採取了一定的強硬措施。在拆遷補償未談攏情況下，強拆事件激化了村民的反對情緒，大量的上訪、抗議等一系列的社會事件頻發。各級政府也為了政途選擇避開 CH 村的拆遷問題。

(3) 拆遷補償收益較少，土地補償和房屋拆遷補償並不足以換取 1 套回遷房(毛胚屋)。若要進住也還需要大量的資金投入，這對很多家庭而言有一定的困難度。

(4) 村民雖然嚮往新村子、新房子，但是依舊對種地有所依賴。

然而，更深層的原因其實來自土地及戶籍問題，以及各方利益的博弈及糾結。

(一) 土地權屬與戶籍矛盾

城鄉二元體制下，農村土地屬於集體土地。但是城中村改造過程中，土地權屬問題就成了各方角力的核心。村民及村集體並未完全擁有村內土地所有權，村集體對村內土地擁有使用權但沒有處分權。中國《憲法》第 10 條提到：

城市的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由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。國家為了公共利益的需要，依照法律規定對土地實行徵收或者徵用並給予補償。任何組織或者個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。

村內土地只能單方面徵收為國有土地，土地權力並不均衡（鄭振源、蔡繼明，2019）。但是，若將土地完全交給村民或村集體，給予其處分權、建設用地使用權，農民必將大批佔用農地建房，喪失對土地基本權益。失去宅基地、承包地，從而引起社會不穩定因素（鄭振源，2019）。中國政府自 2013 年起開始逐步推行「三權分置」的農村土地制度改革，農村土地仍歸集體所有，但實行所有權、承包權、經營權分置並行，引導土地經營權有序流轉，以活化農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股權能，讓村民透過土地有更多獲利方式。「三權分置」應可讓 CH 村民擁有更多獲利途徑。但是因為國家試點尚未擴散至此地，土地只能固守村民手中耕種，沒有辦法流轉使用權創造更多收益。

村子內土地早已被市政府徵收，老村子內的宅基地使用權依舊歸村民所有，若「三權分置」政策落實至焦作市，村民的宅基地、耕地、建設用地帶來利益增加，村民會更抗拒拆遷，改造更難推進，村民權力流轉會快速拉近城中村與城市的土地價值差距，也將使政府損失大量的土地收入，影響後續的規劃及管理。所以，極有可能因為後續管理考量及市政府利益問題拒絕將 CH 村納入「三權分置」政策範圍，或在政策全面落實前，加速該村的改造進度，避開 CH 村與三權分置政策的交集。

戶籍制度是區別城鄉的核心。如今，城市戶口的影響及優勢，當下並不影響村民的實質生活品質。一部分村民選擇具體收益，例如：土地補償、可耕種耕地等。可以看出戶籍制度對城中村拆遷的成功與否並沒有直接關聯。戶籍制度的分割使村民的非城市戶口可以獲取更多利益，反而不願轉換戶口，硬性要求轉入城市戶籍反而會是城中村改造的阻力。

（二）CH 村中的利益矛盾及關係

CH 村最初採取土地城鎮化模式，以村內土地開發為主，未考量村民生活，犧牲村民產業及收入，村民失去了可持續的經濟收入來源，遷入回遷房的村民生活水準依舊不佳。CH 村村民與政府間的核心矛盾是拆遷費及土地補償費。同時，CH 村村民委員會對村內居民的安置過於「隨便」，過程中產生了大量「說不清」的情況，激化新老村民間的矛盾糾紛。

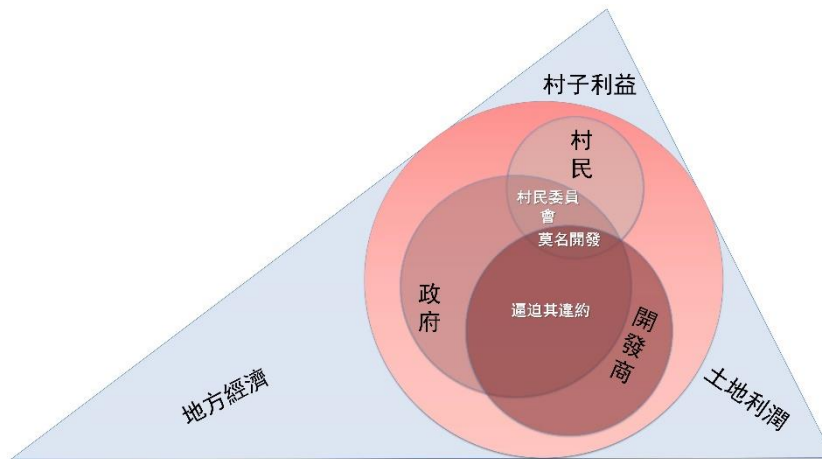
CH 村老村子的管理方式造成村民與村民委員會矛盾。從村民訪談加以分析，村民不信任村民委員會幹部及成員，認為村民委員會成員縮減本應提供給村民的土地賠付、房屋拆遷款等補償金，並認為村民委員會私下獲取錢財進行「特殊」投資。村民委員會則認為自己的所作所為可以有效的提升村內經濟水準，同時認為村民應該可以理解且支持。村民與村民委員會的矛盾不斷增加。

CH 村一直屬於規劃中的地區，但各級政府部門為避免激化更多社會矛盾，持續選擇將 CH 村的改造問題推移給下一任政府。同時，根據相關部門規劃案可以看出，政府每年都將 CH 村改造納入規劃，村子內發布的政策也均有提到商業區規劃。根據 D2 幹部交談內容及焦作市對城中村改造政策發布內容，雖然國家提出以人口城鎮化為核心，以人為本的改造方式，但落實至區政府時，並不是以「人口城鎮化」的核心觀念進行。根據訪談內容「老村子要改造，不然新農村、美麗農村也給美化美化（D2）。」可見，大量政策從國務院發布，但是市、區級政府仍是以 GDP 為核心，優先開發靠近市中心的城中村或可以快速進行改造的城中村區域，例如：為因應「旅遊城市」、「文明城市」等市級政策，而對影響城市美觀的 E 村改造投入大批資金。此外，焦作市提出城中村改造政策時，對南水北調工程造成的城中村（地域偏遠，地理位置已到周邊縣級單位內）則加以排除。正如 Winarso（2021）提出貧民窟改造所做的事情與扶貧沒有直接關係，焦作市城中村改造的問題亦是如此。

諸大建（2016）指出政府組織、市場組織、社會組織為除村民外重要的利益群體。分析發現（圖 7），CH 村內有 3 個利益群體作為主導：政府、開發商及 CH 村民（包含新老村子村民、村民委員會）。市政府和開發商主導村子的開發狀態，兩者佔據開發過程中的大批利益，村民、市政府、開發商 3 者之間形成村民委員會這個利益體。村民委員會作為在政府中獲取權力，在村民中放權的關鍵核心，市政府並未將第一手資金、補助及賠償直接給予村民，而是將全部資金分發權力轉移給村民委員會。透過居民委員會將資金下發，也使中間過程有利可圖從而造成貪污。開發商與村民委員會的交集產生與村子無關的「特殊」投資計畫，例如：化工廠、塑膠廠，這些投資均只有出帳記錄，獲利狀況卻沒有明確書面材料。城中村改造的過程中保證村民的利益問題（康夏源、康捷，2019）。村民與開發商之間沒有直接交集，但是因為市政府欲完全掌控整個改造過程，開發商與市政府間又有利益關係拉扯，彼此為了利益都不願輕易放棄，村民只能在這個推拉過程中承受結果。

圖 7

村民、市政府、開發商關係圖



資料來源：本研究繪製。

在 CH 村改造過程中所涉及的利益主導權隨著時間推移而變化。最初，村民透過越級上訪獲得主導村子繼續開發的巨大權力。這種越級上訪之所以成功，是因為政策的矛盾所致。若村民將「強拆」等問題反饋於省級政府，省級政府定會因所發布政策中「人口城鎮化」或「以人為本」政策導向問責於市級政府。但對於市級政府而言，因當地活力不足，拆遷政策無法完全「以人為本」，例如政策中提到「當同意拆遷人數到達一定比例時，可以執行拆遷」。因此，村民上訪獲得主導權的核心原因實是來自於省、市級政策間的矛盾。隨著時間推移，村民的主導權因為利益及對新生活的渴望而逐步放棄，甚至城市帶來的便利性促使村民渴望改造，改造與否的決定權又再次回到市級政府。村民委員會在此過程中推進城中村改造的權力又再因市級政府主導權的增加而擴大。

對於獲利問題，在這場博弈中，市級政府努力平衡四方群體背後的三方利益。村民在這場博弈中無論是獲取程度還是利益多寡，從拆遷最初到發展至今都處於利益群體中最低的層級。同時，村民委員會作為政府與開發商之間直接的關聯者，獲利程度遠高於現今正在等待拆遷的開發商。政府作為當前主導權最大的一方，獲取利益程度本應最大，但實際上卻最少。政府獲取的利益為早期在城市中心尚未延伸至山陽區時，徵收開發 CH 村是以極低價格將土地開發權拍賣給開發商。政府為將此利益擴大，長期拒絕遷移地下高壓線，欲迫使開發商「退出」，並且政府不需要承受額外的利益受損（雙方簽訂合約的違約金）。此舉使開發商在整個 CH 村改造過程中同樣也是受害者。觀察長期趨勢，政府因工程的長期拖延使其收益大幅降低，但是改造完成後政府收益必然增加；開發商收益雖然尚未展現，但是因城市發展趨勢，後續收益仍然值得期待，這也是開發商目前堅持不退讓的主因。

各方利益背後同樣是政策問題，因為城鎮化方式不同，不同城市的整體發展水準參差不齊，許多政策落實到市級單位時必會受其影響。城市尺度問題影響城發展期間各類改造的公證公開問題，「小城市」所帶來的利益糾葛遠超於「大城市」及「特大城市」。

三、長期利益矛盾的影響

（一）村民利益頻繁受損

在焦作城鎮化過程中，政府並沒有能力提供足夠回遷房，村民提到的抽籤過程可以瞭解村內住房緊張。然而，由於焦作整體經濟實力較弱，大批城中村在改造過程中融資較難，甚至資金鏈斷裂，專案啟動後被迫停工情況隨處可見。2013 年發布《焦作市人民政府關於加快城中村改造的意見》後直至 2016 年，焦作的城中村改造沒有任何進展。各級政府受制於城市

發展，村內的基礎設施、生活保障長期處於無人管理狀態；村內老人沒有城市發展的生活技能及融入城市的經驗，「老村子」居民開墾大量耕地、違規使用土地、搭建建築。村內的集體經濟本應優先完善村內社區公共設施，提高村民生活水準，但是村民委員會將資金用於投資，村民們對拆遷補助需求更迫切，推進城中村內部改造難度加大。訪談中發現，老村子內居民開墾的耕地是村民租房外的核心收入來源，且村民對政府「徵收不用」的行為極度不滿。政府在改造及後續管理上，寬容、默許村民將徵收的土地私自開墾，反而使未來 CH 村子拆遷還需再一次移除村民種植的經濟作物，從而產生新的矛盾。

（二） 城中村內村民思想變化

CH 村改造初期是由市級單位介入，而非區級單位規劃、街道辦事處管理。市級單位的介入沒有良好的開端，產生大量歷史遺留問題。訪談過程中，年齡較大的「老村子」村民，對市級政府介入表現出敵對態度，例如：B1 村民在交談時強烈批評，補償安置條件標準過低，甚至政府資訊完全不透明；部分老村子村民，訪談過程中表現出對「回遷房不讓住」（宅基地未被徵收）的反感。但問其是否「希望將宅基地徵收」，卻依舊希望以「最高」（北京、上海、廣州等地區土地市場價）補償款標準。相反「新村子」村民（A2、A4、A5 村民）則以積極態度面對「政府補償條例」，認為補償「差不多」並且對「兌換」形式購買回遷房的方式也較為認同，也對老村子上訪、鬧事村民，表示「不理解」。訪談中發現，原以為村民本應都知曉的消息，部分村民（A2、A3、A4、B2、B3 村民）都表示：「不清楚」、「不是很懂」、「不了解」。

由訪談得知，CH 村改造初期，村民一直團結一起對抗政府的強制拆遷，希望爭取更多利益。隨著時間推移，部分村民開始接受政府的補償條件，搬遷至新房。長時間的拆遷滯後及未硬性要求戶籍更改，新村子村民可以同時享受城鎮化後的生活水準，也同樣享受農村戶籍帶來的土地補助及購房補助等福利，反而不認同老村子村民，認為老村子村民的思想「冥頑不化」，不如早早搬進新房享受現有雙重福利，亦使最初團結的村民觀念上越來越分歧。但是，2020 年新冠病毒疫情影響下，新村子村民無法外出打工，經濟收入來源減少，反倒希望可以再一次進行第一級產業的生產，以滿足生活需求。對於老村子居民，村民的生活水準並沒有因生活在城市中而提高，依舊需要依靠第一級產業的生產來滿足生活的經濟需求，同時長期的拆遷問題使村民更加苦不堪言。因此隨著時間的推移對拆遷、徵地補償的需求逐步降低，至今對補償的需求僅需要將補償款可以等價置換或足以購買 1 套新村子內的回遷房即可（新村子內回遷房的購買價與徵收宅基地所以每平米補償價格相同，但回遷房的裝修仍需要村民自己墊付，這裡的購買是指包含裝修的資金）。老村子村民因為長期經濟壓力及對更好生活的渴望，對第一級產業的欲望逐步削弱，最開始強烈阻止政府拆遷的想法也越來越淡薄。

陸 結論與建議

城中村作為二元經濟體制的歷史遺留問題，成為中國獨有的「貧民窟」，具有普遍性也具有特殊性。隨著新型城鎮化的不斷發展，在經濟快速發展區域內，城中村已逐步城鎮化，但是在非經濟快速發展區域內，城中村問題依舊是社會的核心矛盾展現。在城鎮化的大背景下，城中村內的利益矛盾、治理問題等仍影響著城市品質與社會穩定狀態。

在非經濟快速發展區域內的城中村改造問題，政府以絕對權威影響開發商及村集體，村民受制於村民委員會及開發商，多數具有盤根錯節的利益糾葛。CH 村在河南省焦作市屬於極其特殊的城中村改造，但這種問題在非經濟快速發展區域內絕非少數。因此，在非經濟快速發展區域內既得利益者博弈中，並沒有包含村民與村集體（不包括村民委員會高層），因為村民與村集體更多是受制於上層既得利益者之間的博弈。本文雖然對該城中村內的現況及原

因進行闡述，但內部更深層的利益問題仍有待更深入的挖掘。

以往的城中村研究大多集中在沿海地區、珠江三角洲經濟帶等經濟快速發展區域。然而，對於非經濟快速發展區域內的城中村，類似 CH 村的城中村問題不在少數，狀況和原因亦和經濟快速發展地區不同。本研究透過對河南省焦作市 CH 村個案內新老村子改造的認知、歷史等進行分析，得出 CH 村在政治、經濟、社會及文化等方面所存在的問題及成因，結合政策和訪談內容，分析 CH 村現況利益矛盾及利益關係。造成 CH 村利益矛盾之主要原因，在於早期市級政府因經費不足以推動強制拆遷措施，除了未提供村民足夠的回遷房，且拆遷補償費用並不足以讓村民換取 1 套回遷房（毛胚屋），村民的新經濟來源—「出租房」租金收入亦不足以維持家戶開支，再加上政府未輔導村民投入新型產業，導致村民對政府、村民委員會（掌控補償資金分發、投資權力）的不信任，村民大量的上訪、抗議等作為亦造成政府與村民衝突加劇；另一方面，政府為擴大自身利益，長期拒絕遷移地下高壓線，欲迫使開發商「退出」，導致開發長期停滯、基礎設施無人管理，村民對政府「徵收不用」的行為更為不滿；政府部門為避免激化更多社會矛盾，持續選擇將 CH 村的改造問題推移給下一任政府。政府對於平衡 CH 村村民、村民委員會、開發商與政府本身間四方群體背後之利益關係明顯弱化且功能不彰。本文結合 CH 村在改造過程中出現的問題，對 CH 村長期利益矛盾的解決對策及未來非經濟快速發展區域的城中村改造提出以下建議：

一、政府在參與城中村改造的過程中，應遵守監督指導的角色，明確制定城中村內的改造方案及目標。在改造過程中應統籌各相關部門及單位，積極落實村內居民的合作引導和補償賠付，堅持以人為核心。改造過程中，及時將改造過程中的訊息全面且透明的公開，積極讓村民可以清楚理解政策。充分發揮市場的作用，以政府力量調動市場積極性，將城中村改造與融資體系完全結合，探索新的改造機制。並在改造過程中，加強法檢部門監督力道，防止出現違規違紀現象，確保以公正透明的方式，保障各方利益平衡。

二、政府應充分發揮服務人民的職能，在城中村土地徵收後，要制定明確改造方式，根據村內居民的家庭年齡結構、工作方式等，積極引導生活轉型，以確保後續工作可以有序展開。同時關注改造完成後居住在回遷房居民，做好後續服務及社會福利保障，及時處理改造完成後的新問題、新意見，協助村民更快適應新生活。

致謝

本文為作者李思超未出版碩士論文的衍生著作，感謝洪啟東教授和郭奇正教授對論文草稿的評論。

參考文獻

- 王琰琰（2011）。馬克思恩格斯的城鄉關係理論及其當代價值〔未出版之碩士論文〕。蘇州大學。[Wang, Yan-Yan (2011). *Marxism's and Engels's Theory on Urban-Rural Relationship and Contemporary Value* [Unpublished master's thesis]. Soochow University.
- 王鏡均（2015）。基於新型城鄉關係的蘇南鄉村空間轉型與規劃對策研究〔未出版之碩士論文〕。蘇州科技學院。Wang, Jing-Jun (2015). *Research on the Spatial Transformation and Planning Countermeasures of Rural Areas in Southern Jiangsu based on the New Urban-Rural Relationship* [Unpublished master's thesis]. Suzhou University of Science and Technology.

- 余斌(2007)。城市化進程中的鄉村住區系統演變與人居環境優化研究〔未出版之博士論文〕。華中師範大學。Yu, Bin (2007). *Study on the Evolution of the Rural Settlement System and Optimization of the Rural Inhabitable Environment during the Urbanization* [Unpublished doctoral dissertation]. Central China Normal University.
- 吳志剛、周素紅(2005)。城中村改造：政府、城市與村民利益的統一——以廣州市文冲城中村為例。城市發展研究，12(2)，48-53。[Wu, Zhi-Gang, & Zhou, Su-Hong (2005). Urban Village Reconstruction: The Unity of Government, City and Villagers' Interests—Taking Wenchong Urban Village in Guangzhou as an Example. *Urban Development Studies*, 12(2), 48-53.]
- 李克強(2012)。協調推進城鎮化是實現現代化的重大戰略選擇。行政管理改革，11，4-10。[Li, Ke-Qiang (2012). Coordinating and Promoting Urbanization is a Major Strategic Choice for Realizing Modernization. *Administration Reform*, 11, 4-10.]
- 李蘇佩(2020)。城中村改造中安置房所有權研究〔未出版之碩士論文〕。山西大學。Li, Su-Pei (2020). *Research on the Ownership of Resettlement Housing in the Reconstruction of Village in City* [Unpublished master's thesis]. Shanxi University.
- 杜何琪、王瑩、劉碩(2020)。現代化會削弱農村傳統人際關係嗎。山西農業大學學報(社會科學版)，4，80-88。[Du, He-Qi, Wang, Ying, & Liu, Shuo (2020). The Thought on Whether Modernization Would Weak Traditional Interpersonal Relationship in Rural Areas. *Journal of Shanxi University (Social Science Edition)*, 4, 80-88.]
- 周一星(1995)。城鎮郊區化和逆城鎮化。城市，4，7-10。[Zhou, Yi-Xing (1995). Suburbanization and Counter-Urbanization. *City*, 4, 7-10.]
- 孟德拉斯(Mendras, H.)(1991)。農民的終結(李培林譯)。中國社會科學出版社。(原著出版於1967)[Mendras, H. (1991). *La fin des paysans* (Li, Pei-Lin, Trans.). China Social Sciences Press. (Original work published 1967)]
- 康夏源、康捷(2019)。西安城中村改造中的新問題及裏坊制對其的啟示——以西安市沙坡村為例。居舍，6，105。[Kang, Xia-Yuan, & Kang, Jie (2019). New Issues in the Transformation of Xian Urban Villages and the Enlightenment of the Lifang System on It—Taking Shapo Village in Xian as an Example. *Jushe*, 6, 105.]
- 張英洪(2015)。城鄉一體化需要公平正義的制度變革。財新網，11月10日。<https://opinion.caixin.com/2015-11-10/100872528.html> [Zhang, Ying-Hong (2015). *Urban-Rural Integration Requires Fair and Just Institutional Reform*. Caixin, November 10.]
- 畢紅微(2013)。小農思想與農民的政治參與初探。學理論，22，59-60。[Bi, Hong-Wei (2013). A Preliminary Study on Small Peasant Thought and Peasant Political Participation. *Theory Research*, 22, 59-60.]
- 陳亞輝、劉曉萍(1996)。我國城市化進程的回顧與展望。管理世界，6，166-172。[Chen, Ya-Hui, & Liu, Xiao-Ping (1996). Review and Prospect of My Country's Urbanization Process. *Journal of Management World*, 6, 166-172.]
- 賀東航、孔繁斌(2011)。公共政策執行的中國經驗。中國社會科學，5，61-79。[He, Donghang, & Kong, Fanbin (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5, 61-79.]
- 辜勝阻(1991)。中國城鎮化的發展特點及其戰略思路。經濟地理，3，22-27+63。[Gu, Sheng-Zu (1991). The Development Characteristics and Strategic Thinking of China's Urbanization.

Economic Geography, 3, 22-27+63.]

- 賈生華、鄭文娟、田傳浩（2011）。城中村改造中利益相關者治理的理論與對策。《城市規劃》，5，62-68。[Jia, Sheng-Hua, Zheng, Wen-Juan, & Tian, Chuan-Hao (2011). Stakeholders' Interest Governance in the Redevelopment of Urban Village: Theories and Countermeasures. *City Planning Review*, 5, 62-68.]
- 赫希（Hirsch, W. Z.）（1990）。《城市經濟學》（劉世慶、李澤民、廖果譯）。中國社會科學出版社。（原著出版於 1973）[Hirsch, W. Z. (1990). *Urban Economic Analysis* (Liu, Shi-Qing, Li, Ze-Min, & Liao, Guo, Trans.). China Social Sciences Press. (Original work published 1973)]
- 趙藝、閔麗、張振珍、賀金花（2012）。農村拆遷安置居民生活適應問題的實證研究—基於常州市新北區西夏墅鎮香山花園社區的調查分析。《吉林農業（C 版）》，9，50-52。[Zhao, Yun, Min, Li, Zhang, Zhen-Zhen, & He, Jin-Hua (2012). An Empirical Study on the Life Adaptation of Rural Demolition and Resettlement Residents—Based on the Investigation and Analysis of Xiangshan Garden Community, Xixiashu Town, Xinbei District, Changzhou City. *Jilin Agriculture (C Edition)*, 9, 50-52.]
- 劉守英、龍婷玉（2022）。城鄉融合理論：階段、特徵與啟示。《經濟學動態》，3，21-34。[Liu, Shouying, & Long, Tingyu (2022). The Theory of Urban-rural Integration: Stages, Characteristics and Enlightenment. *Economic Perspectives*, 3, 21-34.]
- 劉曉蒙（2020）。《地方政府戶籍制度改革問題研究—以 H 市為例》〔未出版之碩士論文〕。吉林大學。Liu, Xiao-Meng (2020). *Research on the Reform of Household Registration System of Local Government* [Unpublished master's thesis]. Jilin University.
- 蔡繼明（2019）。《中國的城市化：功能定位、模式選擇與發展趨勢》。東方出版中心。[Cai, Ji-Ming (2019). *Urbanization in China: Functional Orientation, Mode Selection and Development Trend*. Orient Publishing Center.]
- 諸大建（2016）。可持續性科學：基於對象—過程—主體的分析模型。《中國人口·資源與環境》，7，1-9。[Zhu, Da-Jian (2016). Sustainability Science: an Object-Process-Subject Analytical Framework. *China Population Resources and Environment*, 7, 1-9.]
- 鄭振源（2019）。農村宅基地制度改革芻議。《中國法律評論》，5，37-45。[Zheng, Zhen-Yuan (2019). Opinions on the Reform of the Homestead's System in the Countryside. *China Law Review*, 5, 37-45.]
- 鄭振源、蔡繼明（2019）。城鄉融合發展的制度保障：集體土地與國有土地同權。《中國農村經濟》，11，2-15。[Zheng, Zhen-Yuan, & Cai, Ji-Ming (2019). Institutional Guarantee for Urban-Rural Integration Development: Collective Land and State-Owned Land Have the Same Rights. *Chinese Rural Economy*, 11, 2-15.]
- 霍華（Howard, E.）（2010）。《明日的田園城市》（金經元譯）。商務印書館。（原著出版於 1898）[Howard, E. (2010). *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (Jin, Jing-Yuan, Trans.). The Commercial Press. (Original work published 1898)]
- 藍宇蘊（2007）。我國“類貧民窟”的形成邏輯—關於城中村流動人口聚居區的研究。《吉林大學社會科學學報》，5，147-153。[Lan, Yu-Yun (2007). Causes of “Slum-Like” Dwelling Places in China-The Floating Population Community in the “Village in City”. *Jilin University Journal, Social Sciences Edition*, 5, 147-153.]
- Cerdà, I. (2018). *General Theory of Urbanization 1867*. (V. Guallart, Ed.). Actar Publishers & the Institute for Advanced Architecture of Catalonia. (Original work published 1867)

- Hauser, P. M., & Schnore, L. F. (Eds.) (1965). *The Study of Urbanization*. Wiley.
- Hauser, P. M., Cerdà, I. (2018). *General Theory of Urbanization 1867*. (V. Guallart, Ed.). Actar Publishers & the Institute for Advanced Architecture of Catalonia. (Original work published 1867)
- Hertzler, J. O. (1956). *The Crisis in World Population*. University of Nebraska Press.
- Iaquina, D. L., & Drescher, A. W. (2000). Defining the Peri-Urban: Rural-Urban Linkages and Institutional Connections. *Land Reform*, 2, 8-27.
- Lichter, D. T., & Brown, D. L. (2011). Rural America in an Urban Society: Changing Spatial and Social Boundaries. *Annual Review of Sociology*, 37, 565-592.
- Marx, K., & Engels, F. (1998). *The German Ideology*. Prometheus Books.
- von Braun, J. (2007). *Rural-Urban Linkages for Growth, Employment, and Poverty Reduction* [Keynote address]. Ethiopian Economic Association, Fifth International Conference on the Ethiopian Economy, June 7-9, Addis Ababa, Ethiopia.
<https://ebrary.ifpri.org/utis/getfile/collection/p15738coll5/id/1086/filename/1087.pdf>
- Winarso, H. (2021). Slum-Upgrading Through Physical or Socio-Economic Improvement? Lessons from Bandung, Indonesia. *Journal of Housing and the Built Environment*.
<https://doi.org/10.1007/s10901-021-09859-4>
- Wirth, L. (1938). Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology*, 44(1), 1-24.

An Urban Village in the Less-Economic-Growth Area under Urbanization Force—The Case Study of a Village in Henan, China

Si-Chao Li^{*} 、 Jieh-Jiuh Wang^{**}

Abstrat

With the continuous developing of urbanization in China, the problems of urban village reconstruction appear one by one. During the transformation of urban villages, the government, social capital, and villagers continue to engage in interest games. The urban villages in Jiaozuo City, Henan Province have been renovated since 2006. With the continuous expansion of the task of rebuilding villages in cities, the influence brought by the government and urban management has gradually deepened. This article takes CH Village in Jiaozuo City, Henan Province as a case study, and studies the village-in-city phenomenon in CH Village that coexisted before and after reconstruction through the qualitative methods of document analysis and field investigation. The analysis found that these conflicts of interest are mainly land compensation, demolition compensation, resettlement housing and deeper interest entanglements. These reasons directly lead to contradictions and conflicts among villagers, village committees, governments, and developers. Last, suggestions for the reconstruction of urban villages in non-economic fast-developing areas in the future are put forward.

Keywords: urbanization, transformation of villages in cities, urban and rural development, conflicts of interest, less-economic-growth Area

^{*} Master, Department of Architecture, Ming Chuan University, Taoyuan, Taiwan; Teaching Assistant, School of Architecture and Art, Henan University of Technology, China

^{**} Professor, Department of Architecture, Ming Chuan University. jj_wang@mail.mcu.edu.tw

Received: May 20, 2022. Accepted: February 17, 2023.