

新型城镇化背景下城中村改造中的治理创新

——一个发展型权利框架

陈永杰,程艺萌

(杭州师范大学 公共管理学院,浙江 杭州 311121)

摘要:通过居民的身份转化、权利保障和城市融入来实现城中村改造的系统性和包容性,是以人为核心的新型城镇化的必然要求。通过构建一个以公民发展权、社会权和平等权为核心的发展型权利框架,基本型和发展型权利的保障失衡被认为是城中村改造的核心问题。相较于基本型权利的实现,城中村居民的发展型权利遭到了相当程度的忽视,具体呈现出以下问题:以就业生产为核心的发展权的破坏、以生活有机性为核心的社会权的侵蚀以及基于身份资格的权益不平等。城中村改造中的治理创新,需要基于权利均衡的视角,注重城中村改造的发展性、社会性和平等性,统筹保障城中村居民的基本型和发展型权利。

关键词:城中村改造;公民权;权利均衡;社会治理;城镇化

中图分类号:TU984.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2338(2021)06-0107-07 **DOI:**10.19925/j.cnki.issn.1674-2338.2021.06.014

一、问题的提出

城中村是中国城镇化进程中一个具有特殊性的社会现象。这些“都市里的村庄”在发挥一定积极意义的同时,也带来了大量问题。例如,空间建筑的违规性、经济活动的非正规性、公共安全问题的多发性以及生活方式的无序性等等。这些问题随着城镇化速度的加快越发凸显,而城中村改造被视为解决这些问题的重要选择。在以城市形态和城市人口规模为核心的传统城镇化背景下,城中村改造往往注重“物与空间”的再造。但是,城中村改造不仅是一个生产要素重新组织与集聚的生产过程,也是一个权利重新协调

与分配的过程。在这一过程中,相关主体的权利结构、需求、关系等都发生着变化。因此,国家提出的以人为核心的新型城镇化战略可以认为是对传统城镇化的发展与超越,其核心开始从“物与空间”转向“人及权利”,这种转变是中国经济社会结构所内生决定的。已有研究在不同方面、不同程度关注到了城中村改造中的居民权利问题,但主要是围绕居民权利结构的某一方面,例如房屋、土地等财产权的补偿问题,流动人口的生存保障问题等等。总体而言,目前对城中村改造中的居民权利问题的研究呈现碎片化状态:注重即期权利,忽视可持续的发展权;注重显性权利,忽视隐性权利;注重基本型权利,忽视高质量的发展型权利。本文试图在已有研究的基础上,

收稿日期:2021-09-15

基金项目:国家社会科学基金青年项目“经济功能区与行政区间的治权冲突及协调机制研究”(21CZZ032)、浙江省哲学社会科学规划课题“增长竞争中地方政府经营结构的演变与机制研究:基于开发区的案例”(20NDQN314YB)、杭州市哲学社会科学重点研究基地课题“城中村改造中居民权利待遇的变迁、分化与协调机制研究”(2019JD09)的研究成果。

作者简介:陈永杰,杭州师范大学公共管理学院副教授、硕士生导师、学术主任,浙江省城市治理研究中心兼职研究员,主要从事地方政府治理、组织制度分析等研究;程艺萌,杭州师范大学公共管理学院硕士研究生。

以“权利”为核心视角,通过构建一个发展型权利框架,来观察和分析城中村改造对城中村居民发展权、社会权、平等权等发展型权利的“合法性伤害”与“选择性忽视”,并基于权利均衡视角,提出城中村改造中的社会治理创新路径。

二、文献综述

城中村问题由来已久,但随着研究的深入,学者们也日渐认识到城中村的社会功能和价值意义。一方面,其“类贫民窟”[1]式的存在解决了大量流动人口的低生活成本问题[2]和失地农民的收入问题[3],一定程度上承担了政府提供保障性住房等公共服务职能[4]。其“自发性与非正式性”的房屋租赁行为正是被改造主体参与城市经济体系的结果[1],有助于实现城中村居民城镇化的“软着陆”[5]。另一方面,城中村作为地缘、亲缘基础上的村社共同体,长期以来承载着村民积淀的社会关系网络,蕴含满足村民深层精神和心理需求的文化环境。其在自身的历史发展下延存的各种有形与无形的资源和财富丰富了城市发展的文化多样性。[6]因而相关改造的研究也经历了从强调空间秩序的大拆大建到注重相关主体经济利益均衡的渐进式改造,再到维护多元文化价值的包容性改制。[7]城中村改造关注到城中村居民作为社会关系与文化价值的能动性载体,因而改造从注重对“物的否定”发展到对“人的肯定”。实现利益均衡和价值再造逐渐成为研究者对城中村改造的目标共识。[8]

具体而言,已有研究对城中村居民权利的关注主要从权利主体和权利类型两个方面展开。受户籍身份和产权归属的影响,较早研究多聚焦城中村原住村民在经济层面的权利诉求,围绕“产权的重新界定”[9]展开讨论。研究者多就土地发展权收益和集体资产的利益划分,在国家、市场与社会力量的共谋与竞争关系中,通过创新制度规范和搭建协商机制,以实现政府—开发商—村民间的利益均衡^①。随着研究视角的拓展,城中村大量外来流动人口的权益诉求,例如居住权日益得到研究者的关注^②。为避免城中村改造带来流动人口的集体性迁移,已有研究认为应摒弃“排斥性改造”[10],替代以渐进改造的方式以继续发挥城中村对流动人口的居住吸纳功能。[8]同时强调政府治理公共性的角色和职能,通过扩建公租房、降低入住标准等制度性限制来

解决流动人口的住房需求^③。近几年,越来越多的学者认识到城中村改造不仅关乎空间的经济生产,而且关乎空间的社会关系生产以及空间的权力关系,例如以经济关系、政治关系、生活交往关系为核心的空间权利结构。[11]这些研究一方面开始注重城中村改造中的权利问题,但另一方面对这一问题的研究仍然呈现碎片化的状态。第一,注重即期权利,忽视可持续的发展权。例如,重视对居民的土地、房产等财产权进行补偿,而对其未来能否公平地享受到城市进步带来的就业机会等发展利益关注不足。第二,注重显性权利,忽视隐性权利。已有研究多注重城中村改造对居民户籍身份、财产权利以及空间建筑形态的重塑,对城中村社会关系网络的分裂与重组、社会心理和文化建设等问题的研究,虽有提及,但没有系统展开。[12]第三,注重基本型权利,忽视高质量的发展型权利。上述即期权利和显性权利都可归于基本型权利,可持续性权利和隐性权利则可归于发展型权利。二者的区别在于前者关乎生存,后者关乎高质量的发展。发展型权利是对物质生活权利的拓展和延伸,更加注重发展机会、社会网络、社会心理等内容。总体而言,已有研究多注重城中村改造中居民的基本型权利,而对城中村居民的发展型权利的系统研究相对不足。

三、以人为核心的新型城镇化与双层权利结构

中国城镇化建设实施的空间生产与再生产过程,是对居民权利解构与重塑的过程。过去的几十年时间,中国的城镇化路径总体上是以空间

①参见周少来《“城中村”改造中的制度纠结与平衡》,《人民论坛》,2017年第1期;何元斌、林泉《城中村改造中的主体利益分析与应对措施——基于土地发展权视角》,《地域研究与开发》,2012年第4期;闫小培、魏立华、周锐波《快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村改造”为例》,《城市规划》,2004年第3期。

②参见赵晔琴《“居住权”与市民待遇:城市改造中的“第四方群体”》,《社会学研究》,2008年第2期;孙林《农民工居住权视角下城中村改造问题的思考》,《城市观察》,2015年第1期;孙哲、陈映芳《农民工权利资格问题反思:以“多重身份”为视角》,《南京社会科学》,2016年第3期。

③参见赵晔琴《法外住房市场的生成逻辑与治理逻辑——以上海城中村拆违为例》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2018年第4期;丁富军、吕萍《转型时期的农民工住房问题——一种政策过程的视角》,《公共管理学报》,2010年第1期;杨菊华《制度要素与流动人口的住房保障》,《人口研究》,2018年第1期。

改造和人口迁移为核心的。这种路径在改善城市面貌、优化空间结构、增加城市人口规模等方面发挥了积极作用,但带来的突出问题便是城镇化的总体速度、规模与个体“人”的心态、情感、权利的失衡,由此形成了城市社会秩序的潜在冲突。强调以人为核心的城镇化,目的便在于矫正以往以城市形态和人口规模为核心的战略导向,而更加强调通过保障人的权利,来强化人对城市和人之间的情感、归属感、认同感,以此打造城市生活的有机体和城市治理的共同体。城中村改造是城镇化发展的重要路径,其作为城市空间优化以及人口转化的重要手段,对城中村居民的权利结构产生着重要影响。基于经验观察,本文认为城中村改造中的居民权利结构可以划分为两层:基本型权利和发展型权利(见图1)。所谓基本型权利是指城中村改造直接影响的、关乎居民生存的、具有基础保障功能的权利,例如居住权、财产权、环境权等维持日常生活与安全的权利;发展型权利是指城中村改造间接影响的、关乎居民高层次需求的权利,包括发展权、社会权和平等权等影响居民生活体验感与认同度的权利。发展型权利是对基本型权利的拓展和延伸,在城镇化发展的新阶段,城镇居民对其主张和诉求越发凸显。“以人为核心的城镇化”就是在城镇化进程中充分重视人的这两类权利,实现这两类权利的均衡保障和发展。

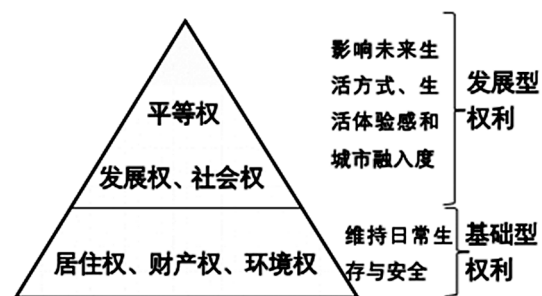


图1 城中村改造的双层权利结构图

(一) 基于发展环境、发展机会和发展能力的发展权

在经济领域,发展权的典型主体是土地,所谓土地发展权即发展土地的权利,也就是土地用途改变或利用度提高的权利^[13],其核心在于土地收益的控制权。例如,城市化带来的土地增值的分配。从这一定义来看,发展权具有两个特征:第一,动态性,即强调外部环境对发展权主体

属性或结构的影响而形成的增长权益;第二,长期性,即这种权益并非当下形成的而是在未来的一定时间段内才能形成。城中村改造是对内部空间形态、经济社会结构重塑的过程,其改造过程不仅影响着城中村居民的当下权益,更关系着城中村居民未来的发展环境、发展能力和发展机会。发展环境是指影响城中村居民就业发展机会的环境,例如经济结构、市场环境等。发展能力指城中村居民以教育背景、专业知识、劳动技能等资质进入劳动力市场,获得“内生型”收入,具有可持续和可再生性。发展机会是指城中村居民在城中村改造完成后获得各种就业资源和途径的机会。发展能力和发展环境影响着发展机会,并进一步影响着城中村居民的发展权。

(二) 保持生活有机性的社会权

公民在城市发展中的权利不仅包括基于物质生活的经济权利,也包括基于社会关系、交往和参与的社会权。正如英国社会学者所言:“公民、城市居住者以及由他们基于社会关系而构成的群体有权加入所有交往、信息和交换的网络和圈子。”^[14](P.428)城中村改造中的社会权集中体现为城中村长期积淀的个人、家庭、邻里间的社会关系和居民对宗族、亲缘、传统习俗等生活传统的文化惯习。^[15]在城镇化发展的新阶段,居民的社会权需求更加凸显。传统的城镇化塑造了机械化的城市物理形态和原子化的社会结构,在城镇化的新阶段,应高度重视居民对社会权的需求,因为其关系着从人口聚集向人口融合的彻底转变,关系着城市生活的有机性。

(三) 追求相对公平的平等权

平等是一种深藏在社会结构内部的社会群体间的关系,具有社会公平的比较意味。根据亚当斯的公平理论,居民对获得权利的认可和满足不仅体现在权利的绝对量,更体现为相对量,也即源于与其他群体的比较。同样,以人为核心的新型城镇化不仅仅是保障个体权利,同时还更应该关注基于户籍等不同身份居民之间权利的平等性。这种平等性从心理上影响着不同进城群体对城市居民和城市的认同感、归属感。随着户籍制度改革深入,进城的不同群体的城市待遇有了明显改善,但在子女入学、医疗卫生、社会保障、公共服务等方面还不能完全享受与原城镇户籍居民的同等待遇。同城不同待遇的现象仍然十分突出。根据国家统计局的数据,2019年年末

常住人口城镇化率为60.60%,但户籍人口城镇化率仅为44.38%^[16],这意味着市民化明显滞后于城镇化。未来如何继续深化户籍制度改革,推进同城同待遇将是新型城镇化的重要任务。从上述逻辑出发,城中村改造需要以整体性思维注重平等权的保障,既要重视城中村居民权利与城市居民权利的平等衔接,又要注重城中村内部原住民与外来流动人口权利的同等保障。

四、城中村改造中的权利结构失衡

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“推进以人为核心的新型城镇化”。以人为核心的新型城镇化就是“使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间”^[17]。城中村改造作为城镇化的重要组成部分,坚持以人为核心就是以城中村居民为主体,从传统的物与空间的改造向人的权利享有和保障转变,更注重城中村居民发展权、社会权和平等权的全面发展,进而使城中村成为高品质的城市社区和生活空间。然而,从当前实践来看,很多城中村改造的政策指导和实践忽略了人的城镇化和社会关系重建。重房屋征收拆迁,轻社区营造重建;重物质性补偿,轻社会性补偿;重村落社会的“破”,轻城镇社会的“立”。例如,一些城中村改造任务突出的省会城市,其政策文件和管理办法的核心内容主要集中在拆迁补偿、规划管理、土地处置等方面,而有关城中村拆迁后村民怎么发展、社区如何治理、公共服务如何提供等后续问题几乎鲜有提及。以至于形成城中村居民“失业”,安置小区脏乱差,安置小区与周边小区冲突不断等各类问题。从权利的视角来看,这些问题的形成缘于城中村改造多注重财产权、居住权等基本型权利,而轻发展权、社会权、平等权等发展型权利。这种权利保障的失衡性不符合以人为核心的新型城镇化战略内涵,不利于高质量发展的生活目标。

(一)城中村改造对城中村居民发展权的破坏

从发展环境来看,城中村低生活成本和高密度人群的市场特征使城中村居民可以从事低水平服务业经营,如餐饮、便利店、理发美容等。限于城中村原住民的就业能力,这种“初级”的商业形态反而增加了城中村居民的就业机会。但当前的城中村改造政策重点解决的是改造中的

房屋产权置换与资金补偿问题,并没有把城中村居民未来就业和发展机会等纳入政策的核心议程。然而,随着城中村改造的完成,“初级”商业形态往往向中高级转变,这种转变反而侵蚀着原有城中村居民的发展机会。对于缺乏教育背景的流动人口更是如此。这些流动人口处在被市场和再分配权力双重弱化的处境:一方面随着产业结构的调整和升级,其在劳动力市场的就业优势不断被弱化;另一方面由于社会保障体系的“属地化特征”以及流动人口对自身发展权诉求的“沉默”,公共服务和社会支撑系统难以向流动人口倾斜^[18]。结果是一些城中村改造后出现了“种田无地、就业无岗、保障无份、创业无钱”的怪象。^[19]

(二)城中村改造对社会权的侵蚀

当前关于城中村改造的政策重心仍是“兜底保障”,即保障城中村居民“就业、就医、就学、出行”等基本生活的基础性权利^[20],而对于城中村改造后社会关系网络的重塑、文化生态的营造、居民融合等关注仍然不足。事实上,城中村不仅是一种物理空间,更是一种社会形态,有典型的社会性特征,具体体现在:第一,城中村长期居住形成的特定人群需求和社会关系;第二,具有凝结性的生活结构惯习、社会资本和宗族文化;第三,独特的社区文化和功能。因此,在一定程度上,一些城中村甚至成为了一种文化符号,并具有了共同体的特征。城中村改造打破了原有的社会结构、社区文化和共同体形态。城中村改造中行政力量的介入,既破坏了原住民长期以来形成的社会关系网络,同时也破坏了流动人口与当地村民基于稳定租赁关系形成的生活文化。改造后对村民的集中安置实则“分散”了村民间的地缘共同体。数个行政村村民在生活习惯、宗族文化等方面的差异难以在短期内融合,邻里关系的复杂化导致村民人际互动的减少和矛盾纠纷的增多。结果是原来的基于熟人网络、信任、共识等社会资本所联结的社区共同体被破坏,社会结构、文化体系呈现边缘化特征。

(三)城中村改造对平等权的忽视

社会学家默顿曾用“参照群体”的理论来揭示相对剥夺感,即关键是将哪一个群体视为自己的参照群体,同哪一个群体比较。^[21](PP.31-32)城中村改造对平等权的忽视表现为两类群体的比较。第一,城中村流动人口与原住民

民。城中村改造的相关政策鲜少涉及流动人口的城市生活权益问题。改造在升级原住民生活环境、实现土地增值的同时,也破坏了流动人口的谋生环境、增加其营商成本。受户籍制度和土地产权限制,外来流动人口在城中村改造中属于“边缘群体”,既无资格参与城中村改造过程,也无权利享受相关的补偿保障。甚至在某些情况,这些流动人口在城中村住房、经营的权益也会因政府基于“公共利益”的拆迁行为而受到损害。〔22〕例如,诸多城中村改造方案并未将流动人口的住房、发展问题作为核心议题,缺少对流动人口权益的重点关注。根据2018年国家统计局对农民工的监测报告,流动人口居住在保障房里的占比为2.9%,住在各种宿舍里的占比为12.9%,购买商品房的为19%,其余大部分住在城中村的非正规住房里〔23〕。然而,当前的城中村改造具有明显的“排斥性”特征〔24〕,即城中村改造后新提供住房的数量和质量都不能满足原租住的中低收入流动人口的需求,迫使他们从城中村向中心城外围迁移,这一过程不仅增加了他们的生活成本和不稳定性,而且可能导致城乡接合部新一轮城中村的产生。第二,城中村居民与城市居民。城中村改造的制度框架包括对村户籍制度、经济组织形式、行政管理体制进行改革,使城中村农民转为城镇居民,将村集体经济转为股份经济或城市混合经济,村委会相应地转为社区、居委会,从而将城中村转变为城市社区纳入城市治理体系。然而实践中户籍的转变并没有带来相同的权利待遇。伴随着城中村物理改造的完成,城中村原住居民市民化过程却困难重重。半市民化现象、同城不同待遇的现象仍然十分突出。首先,城中村居民虽与城市居民共享区域空间,然而相关配套的基础设施如道路交通、学校资源、网络通信等建设缺乏系统性完善。其次,城中村居民虽然实现了户籍身份的转变,却在社保、就业、教育、医疗、福利政策等方面由于缺乏实施条件,相关权益并没有同等化,如最低生活保障、养老保障、失业保险等福利政策缺乏可操作性的政策指导和落实力度。例如,根据《农转非人员就业和社会保障实施细则》规定,城中村村民的社会保险金由村民个人、村集体、征地单位共同承担。然而受地方财政水平限制,征地单位的配套资金缺乏有效落实。城中村改造中被调查居民普遍反映保障项目少、覆盖面小和

水平低。此外,城中村集体土地转为国有土地,村集体资产转制为现代法人增加了城中村向城市纳税的义务,然而政府承诺支付的市政、环卫费用仍由其自身承担。调研发现,城中村干部反映希望地方政府切实承担起公共产品供给的责任,以减轻集体财政负担。上述诸种权利的差距和不平等影响着城镇化进程,与以人为核心的城镇化相违背。

五、权利的均衡保障与城中村改造的治理创新

城中村改造中的权利失衡困境是一些地方政府追求短期效益、忽视人的可持续性发展的结果;是注重物质空间改造,轻视社会关系重组、互融的结果;是注重城市发展效率、忽视社会群体权利平等的结果。因此,创新城中村改造中的政府与社会治理需要基于权利均衡的思路和原则,注重基本型权利和发展型权利的一体推进和均衡保障。这就需要地方治理者在以人为核心的新型城镇化的战略背景下,重新思考和认识城中村改造的目标属性,注重城中村改造的发展性、社会性和平等性。

(一) 注重城中村改造的发展性

注重城中村改造的发展性意味着地方政府需要具备这样一种认识,即城中村改造并非一项短期工程,也非仅是物理空间的改造,而是应充分考虑到城中村改造后对原住居民和流动人口所带来的未来发展成本和机会的影响。这要求地方治理者从系统性和整体性思维来审视城中村改造的目标和属性。正如有学者所言,城中村改造并非随空间建筑物的更新而结束,相反是一个时间跨度长的社会系统工程,甚或需要一两代人的时间〔8〕。具体而言,治理者的角色不仅仅在于规划改造区域、实施改造工程、协调利益补偿,还应在规划城中村居民未来发展空间,改造应尽可能保留原有的商业和经济活动,同时增强城中村居民就业能力和机会,保障城中村居民基本权益,促进城中村居民与城市融合等方面扮演积极的角色。

(二) 注重城中村改造的社会性

在城镇化发展的新阶段,城中村改造应超越其物理改造的单一属性,更加重视以人为核心,注重城中村居民的社会心理需求,注重基于宗族血亲、邻里朋友等社会资本的社会重建。在此意义上,城中村改造具有科学性和社会性双重属性

特征。对于城镇化进程而言,保障城中村居民的社会权利,注重城中村改造的社会属性对于城中村居民的城市融入,增强城中村居民的心理归属感和满意度,保持城市生活的有机性具有重要意义。对于地方治理者而言,维持城中村改造的社会性需要注重两个方面:第一,城中村的拆迁安置应注重价值理念、行为习惯、社会关系等柔性治理维度,在保持城中村村民安置住所的集中性的基础上,有序引导城中村居民从基于熟人社会、地缘导向的认同及行动模式向城市公共行动及现代公民角色转型;第二,注重城中村改造的社区心理和文化建设。社区心理和文化建设是城中村居民实现城市融入的重要手段。地方治理者应注重以新社区为载体,充分发挥党委领导、政府负责、社会协同的共建共治共享机制,通过身份赋权、行为引导、能力提升、文化营造等方式培育“新居民”共同体,推动社会重建,让社区运转起来。

(三) 注重城中村改造的平等性

城中村改造本质上不仅是一个生产要素重新组织与集聚的生产过程,也是一个权利的重新协调与分配的过程。保障城中村改造中的权利平等性既关系着以人为核心的城镇化理念能否实现,也是现代社会基本原则的必然要求。城中村原住居民、流动人口与城市居民之间的权利待遇差距表明,基于户籍身份的权利不平等使得城市治理体系具有分割性、区别性、排他性之特征。把户籍身份与权利待遇勾连起来是地方治理者

或基于公共服务供给能力的考量,或基于管控成本的考虑,但无论出发点如何,这种人为地以户籍身份来划分和区别公民的基本权利显然违背了“以人为核心”的新型城镇化目标。以人为核心的新型城镇化要求地方治理者建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系,创建更加和谐有序、公平正义的社会环境,保证城乡居民平等参与、平等发展的权利。具体而言,首先,现行的户籍制度是限制城中村居民参与分享城市资源的重要制度性障碍。因此,进一步改革、深化现行的户籍制度是实现权利平等的必然要求。废除以户籍为依据的城市就业、教育、社会保障的准入资格限制,使户籍只具有人口管理的功能而不再具有身份、待遇象征^[25],促进城中村居民、流动人口的市民化和平等的权利待遇。其次,注重城中村流动人口的权益保障,特别是对流动人口生活成本、发展机会等权益的重视和保障,为平等实现其各项权利提供政策和组织环境。一方面,地方治理者应从根本上突破城乡二元对立思维,调整现行公共服务供给中的排外政策,保证城乡居民的规则公平,为实现城中村居民的机会平等和权利公平提供制度保障。另一方面,提高权利主体的权利实践能力。流动人口在个体条件和外部制度环境的约束下,其权利意识和主张受限。地方政府应积极开启权利救济机制,坚持机会公平的治理理念,积极引导和协助城中村居民相关发展权利的实践和落实,缩小各主体间的权利差距。

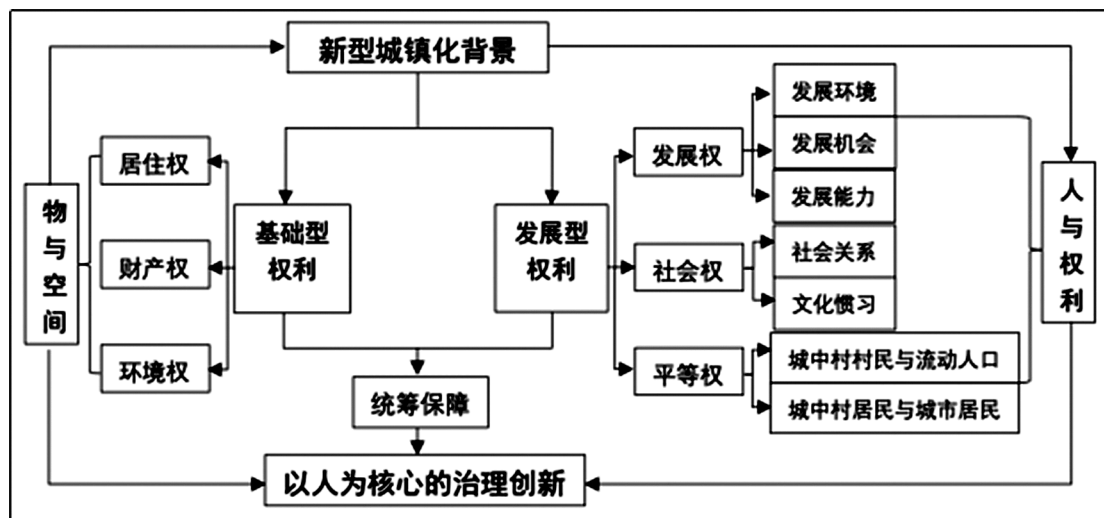


图2 从传统“物与空间”的改造向以“人为核心”的治理创新转变

六、结论与讨论

以人为核心是新型城镇化的本质要求。但是何为“以人为核心”？不同的研究有不同的理解。本文认为以“人”为核心实质上是以“人的权利”为核心。城镇化的过程是对公民权利重新协调和分配的过程。在这一过程中，公民权利呈现出分化、增减、失衡等变迁的特征。因此，“以人为核心”要求地方治理者充分重视新型城镇化进程中的“权利”维度，精准识别城镇化进程中居民权利结构的变迁，以系统性和整体性思维思考和审视城中村改造的目标和属性。基于这一逻辑，本文首先分析了新型城镇化背景下城中村改造中的居民权利结构，认为其包含基本型和发展型两类权利。在此基础上，本文构建了一个以公民发展权、社会权和平等权为核心的发展型权利框架，并认为基本型权利和发展型权利的保障失衡是城中村改造乃至新型城镇化进程中的核心问题。相较于基本型权利的实现，城中村居民的发展型权利遭到了相当程度的忽视，具体呈现出以下问题：以就业生产为核心的发展权的破坏、以生活有机性为核心的社会权的侵蚀以及基于身份资格的权益不平等。创新城中村改造中的社会治理、实现以人为核心的新型城镇化，需要地方治理者转变思维观念，实现从政绩本位转向权利本位，从基本型权利和发展型权利均衡保障的视角出发，以整体性、系统性、可持续性的思维重新思考城中村改造工程的目标属性，注重城中村改造的发展性、社会性和平等性，统筹保障城中村居民的基本型和发展型权利。

参考文献：

- [1] 蓝宇蕴：《我国“类贫民窟”的形成逻辑——关于城中村流动人口聚居区的研究》，《吉林大学社会科学学报》，2007年第5期。
- [2] 蓝宇蕴：《论城中村改造的社会基础——以广州市城中村为例的研究》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2007年第2期。
- [3] 闫小培、魏立华、周锐波：《快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例》，《城市规划》，2004年第3期。
- [4] 孙林：《农民工居住权视角下城中村改造问题的思考》，《城市观察》，2015年第1期。

- [5] 叶继红：《城中村治理：问题、困境与理路——以城湾村为个案》，《行政论坛》，2016年第3期。
- [6] 马航：《深圳城中村改造的城市社会学视野分析》，《城市规划》，2007年第1期。
- [7] 刘强、王勇、周凯琦：《逆转与嬗变：城中村认知与改造研究演进》，《现代城市研究》，2019年第8期。
- [8] 贾生华、郑文娟、田传浩：《城中村改造中利益相关者治理的理论对策》，《城市规划》，2011年第5期。
- [9] 李培林：《巨变：村落的终结——都市里的村庄研究》，《中国社会科学》，2002年第1期。
- [10] 叶裕民、牛楠：《转型时期城中村改造：基于农民工住宅选择的实证研究》，《经济与管理研究》，2012年第4期。
- [11] 叶继红：《城中村社区居民的空间权利及其实现——以苏州市城湾村为例》，《江苏社会科学》，2017年第2期。
- [12] 卢福营：《城郊村（社区）城镇化方式的新选择》，《社会科学》，2016年第10期。
- [13] 陈柏峰：《土地发展权的理论基础与制度前景》，《法学研究》，2012年第4期。
- [14] 恩新·伊辛、布莱恩·特纳：《公民权研究手册》，王小章译，杭州：浙江人民出版社，2007年。
- [15] 陈映芳：《城市开发的正当性危机与合理性空间》，《社会学研究》，2008年第3期。
- [16] 国家统计局：《2020中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社，2020年。
- [17] 习近平：《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，2020年10月31日，新华网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682054812469063315&wfr=spider&for=pc>。
- [18] 王春光：《农村流动人口的“半城市化”问题研究》，《社会学研究》，2006年第5期。
- [19] 陈柏峰：《土地发展权的理论基础与制度前景》，《法学研究》，2012年第4期。
- [20] 国务院办公厅：《国务院办公厅关于进一步加强棚户区（城中村）改造工作的通知》，2014年8月4日，中华人民共和国中央人民政府，http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/04/content_8951.htm。
- [21] 李培林、李强、孙立平等：《中国社会分层》，北京：社会科学文献出版社，2004年。
- [22] 陈永杰：《地方政府的土地经营能力——基于土地产权结构和经营策略的分析》，《北京行政学院学报》，2019年第1期。
- [23] 国家统计局：《2018年农民工监测调查报告》，2019年4月29日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfh/201904/t20190429_1662268.html。
- [24] 叶裕民、张理政、孙玥等：《破解城中村更新和新市民住房“孪生难题”的联动机制研究——以广州市为例》，《中国人民大学学报》，2020年第2期。
- [25] 王瑞雪、沈亚平：《市民化进程中农业转移人口城市空间正义缺失问题分析——基于空间正义的理论视角》，《当代经济管理》，2020年第4期。

（下转第123页）

The Change Power and Reflective Countermeasures of Grid Management in Community's Grassroots Public Service Network Relations

HE Ji-xin, FU Mei-jia

(School of Economics and Management, Tianjin Chengjian University, Tianjin 300384, China)

Abstract: Grid management is a key tool to promote the network governance of community grassroots public service, which is a distinctive feature of community construction and community public service governance. The practice has already shown that grid management is responsible for the unique power functions of management and control, democratic guarantee, social coordination, people's livelihood service, security and stability maintenance, information expansion, resource integration, interest appeals, etc. in the community's grassroots public service network governance. The positive agglomeration, integration, management and control power of management can effectively solve the negative problems of administrative performance, service network faults, and community autonomy space compression in the community's grassroots public service network governance. On the basis of the complexity of the "dual system" reform, it is suggested in this paper to design a balanced connection of community service power and autonomy, use the grid "cloud" platform to expand network relationships, focus on the parallel development of technology and resources, and exert the inherent driving force of the supervision and evaluation mechanism, administrative control and reflective countermeasures such as collaboration and integration of multiple subjects.

Key words: grid management; networking of public service; unique function; change power

(上接第 113 页)

Governance Innovation in Reconstruction of Urban Villages in the Context of New Urbanization ——A Framework of Developmental Rights

CHEN Yong-jie, CHENG Yi-meng

(School of Public Administration, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China)

Abstract: It is the essential requirement of new urbanization with people as the core to realize the systematicness and inclusiveness of urban village reconstruction through residents' identity transformation, rights protection and urban integration. It is proposed in this paper that the imbalance between the protection of basic and developmental rights is the core issue of the urban village reconstruction from the perspective of the construction of a developmental rights framework with citizens' right to development, social right and equal right as the core. Compared with the realization of basic rights, the developmental rights of urban village residents have been ignored to a considerable extent, which are shown as follows: the destruction of the developmental rights with employment and production as the core, the erosion of the social rights with life organic mechanism as the core, and the inequality of rights and interests based on identity and qualification. The governance innovation of the urban village reconstruction needs to focus on the development, sociality and equality of the urban village reconstruction from the perspective of right balance, and comprehensively protect the basic and developmental rights of urban village residents.

Key words: urban village reconstruction; civil rights; right balance; social governance; urbanization