

## 论“城郊结合部”的困扰

萧 斌

**【提要】** 文章从考察发展市场经济带给城郊结合部居民利益的变化出发,论述了滞阻当代中国城市化建设的几个头绪问题,尤其是在社会主义精神文明建设和以流动人口为主体造成的社会治安恶化方面,做了较为实在的事例描述与原因剖析。建议城市政府,应把加强对城郊结合部管理,看成是一件关系都市现代化全局、带有战略意义的大事,要立足于两个文明一起抓,两手都要硬。

**【作者】** 萧 斌 武汉社会科学院,副院长、研究员。

随着都市空间迅速向外推开,那些原属郊区的地段或地块,有的被辟成了新街区、有的仍保留其乡的建制。于是形成了许多中心城区之中街与乡或新街与旧街相交的“城郊结合部”。原先的村落有的陷落在高楼大厦或工厂林立之中,成为“乡村孤岛”,有的则与闹市区犬牙交错、互相揉杂。成为由此达彼的通道或“走廊”。这种“城郊结合部”在当代中国城市改革开放与社会主义现代化建设中,虽然以自身的资源支撑了城区经济与社会的发展,容纳外来劳动力参与城市建设、对活跃经济、缓解城市某些行业劳动力结构性短缺的矛盾,对扩大城市的吸引力与辐射力都起了很大作用,但是,城郊结合部在现实生活中存在的许多问题,又对城市的现代化形成严重困扰。这里所谓城郊结合部的问题,一是指它自身在历史演化过程中所存在的与时代要求不相适应的问题;二是指基于它的某些条件被外界所利用,对城市现代化建设带来的不利影响与负面作用;三是指城市政府对城郊结合部在规划、建设与管理中存在的一些体制性的、政策性的或具体措施不当、不到位的问题。笔者重点就上述一、二方面谈一点个人的管窥之见,以求教于各方。

### 1. 城郊结合部居民利益在市场化的新形势下加速分化,各种矛盾骤然错综复杂起来,群众性冲突事件时有发生

90年代前后兴起的城市房地产开发热潮,使城郊结合部村民的土地意识被突然唤醒。他们不但视已被开发的、多年所经营的菜地、鱼塘及宅基地如生命,而且从来就不放在眼里的秃丘、荒地、臭水沟和淤泥塘等一下子也金贵起来。一场以土地市场化为特征的城郊城市化运动,使结合部里的各种矛盾都空前地公开并错综复杂地凸现出来。其一,由于历年来城郊结合部体制的多次变更与农工城乡重组,导致有些地段、地块与湖汉塘堰的归宿不明、界限不清。在“有土地就有黄金”市场意识的支配下,有关各方便动用多种手段去争夺土地,往往酿成群众性冲突。这些历史遗留的土地问题虽经城市政府有关部门重新裁决、划界,但一方或几方仍各持己见,不服裁决,弄得纠纷常起,成为当地一个很不安定的社会因素。其二,由于国家兴建各项工程(包括居民小区)建设,要在结合部里征用土地或拆迁工厂与民居建筑,这就引起了国家、集体与个人之间的矛盾。在矛盾的处理过程中,为征地补偿费的多少、工厂职工或农村劳动力的安排以

及拆迁还建的条件与时间等等问题，引起争执，酿成纠纷。有些不顾国家利益之徒，往往提出一些蛊惑人心的要求或口号，借机煽动群众闹事。其三，目前，城郊土地使用权市场的发育程度很低，各种法规及其管理也很不完善。在对土地出租、转让、抵押过程中，少数企业或乡村干部被金钱收买，以牺牲职工或村民的利益为代价，低价转让土地从中牟取暴利，往往激起众怒，甚至引起暴力行动。其四，结合部里一部分人为经营某些垄断性行业，不许别人竞争；一旦出现内外竞争者，在纠纷失控，调解无效时，往往形成以拳脚甚至械斗来决定胜负的局面。其五，在市场经济的无情选择下，结合部里的居民无论农与非农的从业者，经济收入已经开始拉大距离，利益的分化已经出现。先富与后富，多富与少富的区别不能不在人的社会分层中有所表现。富裕程度相近的人们对事情的看法及其处理方法，大体上能较快地达成共识，并在维护共同利益问题上已有初步的集体意识，如在征地补偿费的使用，经济实体项目的开发与利益的分配，以及对乡村干部的评价等方面，都自觉不自觉地有时甚至很强烈地表现出来。

## **2. 传统思想道德观念及其行为模式，还在相当程度上作用和影响结合部的村民行为，严重地阻滞了该地区社会主义精神文明建设的发展**

结合部里的村落在历史上由聚族而居所形成，往往以一家一姓为主传宗接代延续至今，间或插有少数外姓移民。故此形成了冠之以姓氏的××墩、××庄、××湾的自然村的名称。邻近的村庄虽然不同姓氏，但千百年来相互通婚，有些也形成了十分密切的亲戚关系。所以，宗族势力在这里是一个客观存在。80年代改革开放以前，农村的合作化运动虽然从社会组织的形式上，对结合部的村落实行了社会主义“改造”，但并没有从生产方式、生活方式和思想方式

上挖掉宗族势力的老根。改革开放以后，土地或鱼塘等家庭承包责任制的实行和乡村企业的兴起使劳动者个人在生产与经营中的自由度空前地增大，个人的智慧与才能第一次在社会生产与生活中显示出巨大的价值和力量。与此紧密相联的是市场竞争把村民之间富裕水平拉开了。这种情况反映到对社会组织的态度上，一方面是空前自由了的劳动者要求迅速致富，他们除了依靠个人的知识、能力、本领外，还须依靠最亲近的父母、兄弟、姊妹和亲友的帮助。于是，村民们对宗族这个无形的社会组织的认同感和亲和力便由此而呈现增加趋势。另一方面是对乡村的党团组织和乡村政权管理组织的态度，他们既有离不开的需要，但又觉得某些法规、政策、制度的贯彻执行与管理，妨碍了个人的“自由”，妨碍了他们去“无拘无束”地发财致富，所以产生了敬而远之的态度。同时，近几年来农村党政基层组织建设的削弱，某些干部的腐败与霸道，以及在执行党的政策中变形走样，等等，也造成了群众对党政基层组织信任程度的降低，减弱了社会主义制度在乡村的凝聚力。它的反面就是宗族势力的加强，以及封建迷信的死灰复燃。

宗族势力及传统道德观念对村民行为的作用和影响，突出地表现在以下两个方面：一是相信祖宗的荫庇，以为善待祖宗会使后人发财致富。乡村的老人在活着的时候，晚辈对其是否孝顺，是否尊重，大家是很不以为然的。对有些不孝子孙的行为，族人也很少加以干预和纠正。但是，村里有老人死了，不但家属要沿袭旧制，要大操大办，闹得很风光，而且族人及亲戚朋友们都要到场，以表现亲和，显示力量。否则，就会受到指责。再向上推，如果国家征用土地涉及到祖坟搬迁之类事宜，往往会遭到同族的血缘群体横加阻拦，在万不得已必须搬迁时，他们就会用种种所谓的“理由”，索要高额的迁葬费与风水费等等，否则就聚众闹事。

二是相信亲戚朋友的力量。村民很少有机会和用时间去学习国家的法律政策,不知法、不守法、违背方针政策的行为是时有发生。他们在与人交往或工作中发生了矛盾与冲突(其中有的纯属被侵权或受到欺侮),既没有想到要用法律来保护自己,也没有想到按照法律和政策的要求与人平息纠纷。为了“出口恶气”或“解决问题”,其办法往往是向亲友哭诉求助或发出邀请,拉起一大帮人马去与人对阵。这种因个人而起并导致使用宗族或房头力量进行群众性的争斗,几乎常年不断;上百人大型纠斗的事件,近年来也有所耳闻。

生活在城郊结合部里的居民,尤其是村民,社会公德意识很差。仅就市容环境这一点来说,年老的缺乏讲卫生的习惯,年轻的缺乏讲卫生、爱清洁的教育。诸如饭前便后洗手,不随地吐痰、不乱堆乱盖、不乱倒垃圾、不乱泼污水、不吃生冷不洁之物,出门,必须着装整洁等等。相当多的人都做不到,再加之鸡鸭猪狗的滋扰与粪便污染,致使城郊结合部里市容环境脏乱。由于各家各户的房屋宽绰,且相互之间又有所距离,不论是亲朋聚会,还是自娱自乐,往往是烟薰酒酣、纵情谈笑、引颈高唱、大声喧哗;或者放大音量地收视电台节目,声振四方,深夜不绝,完全不顾及对左邻右舍的妨碍和影响。基于这种较为优越的物质生活条件,许多村民(尤其是青年人)便养成了“顾己不顾他”的习惯。他们如果出门在外,比如到市内各种公共场所(诸如电影院、图书馆、茶楼酒肆及公交车船之上等等),从小养成的陋习往往使其无视各种公共生活守则的要求,与人闹起纠纷,甚至因此争打斗殴,也是家常便饭。

**3. 结合部里人均房屋面积宽绰,给城市超负荷地容纳外来流动人口提供了客观条件,使“城市病”进一步加剧**

中国城市的改革开放,是在自身欠帐日

多、问题成堆的基础上开始的。以武汉市1985年的统计资料为例,城区人口294万,人口密度已达每平方公里7600人(市中心区则达20000人以上)。人均道路面积 $1.24\text{m}^2$ ,人均住房面积 $5\text{m}^2$ (中心市区有的仅 $3\text{m}^2$ 左右),人均绿化面积 $1.8\text{m}^2$ ,公交汽(电)车辆1778辆,88条营运线路,自来水日制水能力186万吨,用水普及率仅94%,工业“三废”与居民生活垃圾的排放量大而且露天堆积,使城市环境污染严重等等。这种人口密集、住房拥挤、交通紧张、蔬菜及其他副食品供应紧缺等城市问题严重到何种程度是可想而知的。10多年来,城市政府在改革开放过程中千方百计地增加对城市基础设施建设的投入,虽然在治理“城市病”中取得了明显的成绩,在相当程度上缓解了城市居民“住房难”、“行路难”、“乘车难”、“看病难”一系列现实问题,但新的矛盾又尖锐地摆在面前。这就是“民工潮”对大都市的冲击。

一个城市能容纳多少外来人口,这取决于它的结构状况和功能强弱。武汉市的外来流动人口在1985年不足50万人,其中一半以上为过境的旅客;1995年则增至150万人以上,其中过境者只有27万人,留居武汉市的暂时人口比1985年增长5倍多,大大超过城市对外来人口容纳的负荷。试以桥口区易家墩街和长丰乡这一街一乡的城郊结合部为例,它们登记在册的房屋出租户共1452户(还有不少未登记的),容留暂住人口12767人(还有相当一部分外来人员未到“暂居人口登记处”登记,故无法统计在内)。若以每个暂住人口平均住 $3\sim 5\text{m}^2$ 计,则共需 $4\sim 6.4\text{万}\text{m}^2$ 的住房面积才能勉强栖息。以此推算,则每家私房业主平均有 $28\sim 44\text{m}^2$ 的闲置住房出租。若以此为基数对全市暂住人口居住面积估算,则需 $600\text{万}\text{m}^2$ 以上的面积,约14万户(占城区总户数11.5%)出租闲置私房才能解决(极少

数暂住人口购买或自建住宅情况，此外未计在内)。

123万暂住人口在城区里活动，给武汉市政府进一步解决城市问题、逐步提高市民的生活质量增加了巨大压力。据有关部门测算：由于123万暂住人口加入，城区（这里指“建成区”）人口密度每平方公里净增5591人，粮食供应日增250吨（需50辆东风车常年专门跑运输），生活用煤口增375吨，生活用水日增40万吨（需增建1个年产1200万吨的大水厂），生活用电日增17万度（需增建1座年发电量为6000万度的发电厂），乘坐市内公交车辆的人数（平均数）超过120万人次（占全市公交日客运量20%以上，相当于市内减少现有公交车辆1000多辆），等等。此外，许多暂住人口还携老带小，这对医疗卫生、文化娱乐、学校教育以及环境卫生、市容市貌等方面的压力与影响，也都是不可低估的。

**4. 少数私房业主迷恋“一切向钱看”的价值取向，助长或纵容了经济中的“假、冒、伪、劣”活动，直接地危害了社会主义市场经济的有序发展，严重地损害了城市人民的身体健康**

据有关资料分析，留居武汉市城郊暂住人口中约70万人是从事经济活动型的人员。其中个体与私营经济的从业者9.5万人，集体市场（不含小商品市场）从业者7.8万人，各类承包者2.7万人，共计20万人，占经济活动型人数的28.6%。当前，武汉市工商行政管理局与技术监督局等政府部门，在商品质量检查与“扫黄打非”、“治伪打假”等活动中，经常出现的一系列大大小小甚至十分严重的“制假贩假”案件，其中90%以上为外来人员所为。这些人的数量并不多，他们混迹于上述的20多万人中，在城郊结合部里高价租得一间或几间房子，就猖狂地从事假烟、假酒、假药、假酱油、假调料品、假化妆品、假饮料等生产，

非法印刷或贩卖名品商标，搞注水猪肉、牛肉、鸡肉的制作与销售。从外地或附近村镇收购病死禽畜搞成品的加工与销售，等等。这些违法分子丧心病狂的活动，严重地损害了城市居民的经济利益和身体健康。去年在青山区查获的一宗制造与销售“假酱油”案，其一年左右制造的伪劣有害产品，至少使青山地区人均食用1瓶半有害“酱油”（其总产量约61万瓶）。这些不法分子以假牟利的得逞条件之一，是少数私房业主为他们提供了“黑窝点”。当前，城郊结合部村民发财致富的主要门路，是扩建或新建私房出租。其中不少人本着谁给的价钱高就租房给谁用的“信条”，只认钱不认人。至于承租人租房干什么？其活动违法不违法？他们很少过问，即使得知真情，也基本上不向地方当局报告。据对120家房屋出租户的抽样调查，其中就有39.8%的业主对租居者只知其姓名而不知其职业，更不知在搞什么活动。还有15%的业主对租居者除了按时收租金以外，其他都不闻不问。

**5. 犯罪分子利用结合部面广点散、线长缺口多、地形复杂的特点，隐匿作案，快速潜逃，给城市人民的生命财产带来严重威胁，成为社会治安的“难治区”**

随着市场经济迅猛发展，城市犯罪也呈快速增长趋势，且大案要案、恶性案件增长的势头更猛。据有关方面统计分析，武汉的城市犯罪有一半以上为外来流动人口所为，其隐匿作案的最佳地点在城郊结合部。1993年洪山区侦破刑事案中的51.5%为暂住人口所为；1994年江汉区先锋乡侦破的刑事案件中的59%为暂住人口所为，而且重大案件的数量及其残忍程度，均超过常住人口犯罪。例如，1993年江汉区侦破杀人、抢劫、盗窃、重大诈骗案中，暂住人口作案为常住人口作案的1.26倍。这些犯罪分子胆大包天地作案，所凭借的天然屏障就是城郊结合部。在城郊结合部里，犯罪分子除了有

复杂的地理环境与陌生的人际关系可以利用之外，还有三道“护身符”可以利用。第一是利用私房业主“认钱不认人”的安全居住条件作保证，放心大胆地去杀人越货、抢夺行凶。据1994年桥口区易家墩街与长丰乡两个派出所对抓获的674名流动人口犯罪分子进行调查，其中84.6%是租居在结合部的私房出租户家中，而且这些犯罪分子全是被公安机关抓获，无一为私房业主告发再由公安机关抓获的。第二道“护身符”是利用一些建筑工地负责人唯利是图的违法行为。近年来，在结合部里新建项目多，新增单位多，使用外来流动劳动力多。一些隐匿在民工中的不良分子（有的甚至是国家通缉追捕的要犯），利用一些建筑施工单位为“节省”治安管理费的支出，故意向公安机关隐瞒不报或少报暂住人口数的不法行为，逃避检查和打击，并伺机作案。一些不良分子不仅三人一群、五人一伙地到附近地区搞些零敲碎打的盗窃、抢劫之类的犯罪活动。有时甚至还挑起大规模的冲突。第三道“护身符”是利用职业作掩护。在结合部交通要道两边的餐馆、酒吧、发廊卖淫者，90%以上是进城的农村女青年，她们的公开职业是这些部门的打工者。大工厂（如武钢）、建筑工地及有关单位附近的“废品收购站”和拾荒收废者多如牛毛，其中不少“人”与“站”相互勾结，组成“拾（盗）—购—销”一条龙的盗窃团伙，使被盗单位、家庭

及个人损失惨重。仅以武钢为例：湖北省境内的通城、浠水、大悟、阳新、新洲等县民工在武钢周围暂居，都各自结成了牢固的帮派，划地“经营”（盗抢生产原材料和钢材，人称“钢耗子”），其作案的基本手段是集体哄抢。他们与周边持有“合法”执照的76家收购站（非法的未计在内）勾结，每年使武钢至少损失数千万元（仅青山镇物资回收商店一家，1995年帐面上显示的废旧钢铁回归款就高达1000万元）。

犯罪分子以结合部为掩护作案犯科，除了面广线长、地形复杂、私房业主见利忘义等客观因素之外，从城市政府管理的主观因素来分析，既有专业管理力量薄弱、管理人员素质不高、工作不到位等原因，更有管理体制不顺，各部门综合协调困难的固疾，还有侦破与管理手段比较落后，缺乏较现代化的物力保证等等。

从上述城郊结合部一系列的困扰来看，加强对它的建设和管理。是关系都市现代化全局、带有战略意义的一件大事。是万万不能忽视不能掉以轻心的。只要城市党政及社会各界人士敢于正视这些问题，并从体制上、政策上、措施上作认真的分析研究，采取积极的态度，寻找科学的对策，积以较长时日的努力，问题总是可以获得较好解决的。

（本文责任编辑：徐 莉）