

姚永玲 著

北京市城乡结合部 管理研究

图书在版编目(CIP)数据

北京市城乡结合部管理研究/姚永玲著.

北京:中国人民大学出版社,2010

ISBN 978-7-300-12258-8

I. ①北…

II. ①姚…

III. ①城乡建设-研究-北京市

IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 105223 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

北京市城乡结合部管理研究

姚永玲 著

Beijingshi Chengxiangjiehebu Guanli Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京山润国际印务有限公司

规 格 150 mm×230 mm 16 开本

版 次 2010 年 7 月第 1 版

印 张 18.75 插页 1

印 次 2010 年 7 月第 1 次印刷

字 数 285 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前 言

当“城市边缘带”这个名词出现在人们视野中的时候，城市与乡村交叉的现象似乎才引起了学界的注意。事实上，自从有了城市，也就有了城市和乡村的交叉。只是因为快速城市化使得这一特殊地带的问题凸显出来，边缘特征更具有了神秘色彩，因而它才成为人们研究城市化时的一个特殊话题。尤其是国情不同、地区发展水平千差万别，更赋予了这一地带很多特殊的含义，使得对它的研究更加注重特定地域性。

城乡结合部是一个极具中国特色的城市空间扩张概念，它集中了中国城市化过程中的诸多矛盾与问题。随着这一地带边缘性特征越来越突出，它已成为我国社会各种矛盾冲突的交会地带和敏感地区，成为城市发展、城乡统筹和城乡一体化不能回避的一个节点。

城乡结合部是集城乡地域交叉、农居生活交叉和街乡行政交叉于一体的“三重”交叉点，所涉及的问题远比一般的纯城区和纯乡村都要复杂。北京市是一个拥有 13 亿人口的大国的首都，而且这个人口大国的地域差距和城乡差距在全球范围内都很典型。北京市城乡结合部的人员来自全国各地，问题不仅涉及本行政辖区内的交叉问题，更涉及全国范围的三重交叉问题。到目前为止，北京市城区与近郊的区县中都不同程度地存在着城乡结合部，随着城区范围向外推进和城市人口的膨胀，还有很多地方也将变为城乡结合部。因此，北京市的城乡结合部范围更大、问题更复杂。



我们研究北京市城乡结合部问题，不仅是想通过这一地带所表现出的特殊现象，深入剖析各种利益关系纠结的实质，更是想通过北京市实际发生的典型事例，为其他城市提供借鉴，尤其是想通过实证研究，探索城市边缘带的演变规律，来回答城市是否有边界、城市的边界在哪里、如何处理城乡差异引起的各种利益关系等问题，为城市化及其问题的解决添砖加瓦，为城乡统筹和城乡一体化尽一份绵薄之力。

城市结合部包括的地域范围具有明显的不确定性，涉及的内容异常庞大，研究的角度也纷繁多样。笔者深知，这本书的研究仅是浩瀚大海中的一滴水，如果不融入大海，随时都能蒸发。因此，笔者殷切地希望与广大读者进行交流，抱着随时聆听读者意见的心情，接受广大读者的批评指正！当然，只要有机会，笔者对这一地带的研究就会以各种方式进行下去，希望与对这一问题感兴趣的所有同仁分享在这一领域研究中的苦与乐。

姚永玲

2009年10月

目 录

第一章 绪论	1
一、城乡结合部的定义	1
二、对城乡结合部的理解	3
三、城乡结合部的划分标准	4
四、城乡结合部的特征	6
五、城乡结合部发展的难题与管理问题	7
第二章 北京市的城乡结合部	10
一、北京市城乡结合部的特征	10
二、北京市城乡结合部的分布范围	12
三、北京市城乡结合部的类型	17
四、北京市城乡结合部的特点	21
第三章 北京市城乡结合部的空间推移趋势	26
一、北京市各区县历年人口变动	26
二、流动人口的空间分布与变动	29
三、城乡结合部边界拓展趋势预测	31
四、对北京市城乡结合部未来分布格局的判断	39
第四章 北京市城乡结合部典型地段中的问题	43
一、昌平区	43



二、丰台区	52
三、海淀区	57
四、顺义区	61
五、朝阳区	65
六、石景山区	69
七、大兴区	71
八、通州区	73
 第五章 北京市城乡结合部问题产生的原因	74
一、空间扩张的挤出效应	74
二、特殊地带的特殊经济形式	80
三、“二元”管理体制造成的“三重”交叉	85
四、文化冲突	96
 第六章 北京市城乡结合部管理中需要处理的关系	98
一、部门分割的类型	98
二、部门分割的原因	99
三、管理中部门协调的状况与特点	102
四、部门间的协调与合作	104
五、相关利益主体的利益平衡	107
六、管理实施障碍与需要处理的关系	113
 第七章 国内外城乡结合部的管理经验	120
一、北京市基层管理的经验	120
二、国内其他城市的管理经验	126
三、国外类似地区的管理经验	140
 第八章 北京市城乡结合部综合管理途径	154
一、解决北京市城乡结合部问题的出发点	154
二、对城乡结合部管理的认识	157
三、综合管理途径	160
四、管理目标	163



第九章 北京市城乡结合部的土地管理	166
一、城乡结合部土地利用的特点	166
二、公共绿地中的土地管理	169
三、土地管理问题产生的原因	174
四、解决城乡结合部土地管理问题的突破点	177
五、改善土地管理的措施	179
第十章 北京市城乡结合部的基础设施建设	183
一、北京市城乡结合部城市基础设施改革的必要性	184
二、北京市城乡结合部基础设施问题及其在 不同地段的表现	187
三、基础设施建设滞后的原因	189
四、北京市政府在基础设施管理中的作用	190
五、北京市城乡结合部基础设施建设与管理方案	192
六、实施途径	195
第十一章 北京市城乡结合部住房管理	197
一、住房问题	197
二、城乡结合部住房管理缺陷	202
三、国外的住房管理	205
四、城乡结合部住房管理模式	207
第十二章 北京市城乡结合部流动人口管理	215
一、流动人口概念的界定	215
二、北京市流动人口的特征	217
三、流动人口政策的实施效果	221
四、北京市流动人口管理存在的问题	223
五、城乡结合部人口压力分析	225
六、流动人口管理的突破点	228
七、发达国家对人口流动管理的启示	229
八、解决流动人口管理难题的途径	230
第十三章 北京市流动人口聚集大院的管理	240
一、北京市“城市孤岛”的特征及现状	241



二、北京市“城市孤岛”形成的原因分析	247
三、维系“城市孤岛”人群与城市联系纽带的途径	251
四、北京市“城市孤岛”综合性管理方案	256

第十四章 北京市城乡结合部的基层管理	262
一、城乡结合部的基层工作	262
二、基层工作的运行机制	265
三、北京市城乡结合部基层工作的典型案例	267
四、基层管理主体的实际作用	271
五、基层组织管理机制的建立	274

第十五章 2008 年奥运会与北京市城乡结合部管理	278
一、北京市城乡结合部在迎奥运中主要问题的识别	278
二、北京市政府迎奥运管理城乡结合部的实践	280
三、奥运契机对北京市城乡结合部管理的作用	282

参考文献	286
后 记	293

第一章 绪 论

自 20 世纪初，西方发达国家先后进入了城市郊区化阶段。中心城市的人口和经济活动不断向郊区转移和扩散，由此在地域景观上形成一个既有别于中心城市，又有别于传统乡村的巨大过渡地带，西方学者将其称为城乡边缘带（urban-rural fringe）。

一、城乡结合部的定义

最早涉及城乡过渡地带这一概念的是德国地理学家赫伯特·路易斯（H. Louis）。他在 1936 年研究德国柏林城市地域结构时发现，有些土地利用带主要分布在早期城市的边界地区，虽然随着城市的扩展，这些土地利用带后来被建成区所吞没，并已融合为市区的一部分，但它们仍然以其独特的景观成为城市新区与旧区的分界，而且这一地带的土地利用总是随着其在城市地域内位置的不同而发生变化，路易斯将其称为城市边缘带。

实际上，路易斯所命名的城市边缘带只是城市地域内部一种特殊的土地利用类型区，并没有涵盖全部城乡过渡地带。在路易斯的观点提出后，有关学者不断进行研究，这方面的概念与理论不断完善，发展到今天，人们采用较多且认为最能恰当表述城乡过渡地带特征的概念是城乡边缘带。城乡边缘带的权威定义是由普利尔（R. G. Pryor）于 1968 年提出的，即城乡边缘带是一种土地利用、



社会和人口特征的过渡地带，它位于中心城的连续建成区与外围几乎没有城市居民住宅及非农土地利用的纯农业腹地之间，兼具城市与乡村两方面的特征，人口密度低于中心城区，但高于周围的农村地区。^①

我国是一个发展中国家，城市化道路及城市化水平与西方发达国家相比存在明显差异。自 20 世纪 70 年代末开始，我国实施了一系列的经济体制改革，特别是 80 年代中期实施的土地有偿使用制度的改革，突破了以往的城乡“二元”社会经济分割局面，城乡联系由计划走向了市场，城乡关系也逐渐由僵化、简单变得灵活、复杂，并呈现出城市与乡村之间不断地相互结合与融合之势。由此，我国很多城市的外围也出现了一个与西方国家相类似的要素逐渐过渡、性质变异明显、结构与功能独特的城乡过渡地带。目前，这一地带内普遍存在着土地利用秩序混乱、外来人口聚集、环境卫生恶劣、违章建筑遍布、社会治安不稳定等问题。

20 世纪 80 年代中期，我国规划界与土地管理部门提出了“城乡结合部”这一概念，它主要是指城市规划市区范围的边缘地带，具体地讲是“城市市区与郊区交错分布的接壤地带”，也可称之为城郊结合部。这种城乡结合部的产生、演变是城市空间向外推进、在近域集中的具体表现，也是城市区域构成的主要部分之一。^②可见，城乡结合部与城市边缘带只是名称不同而已，在反映城市扩张过程中的特点上，两者并不存在本质上的区别。

中国的城乡结合部也是中国城市化过程中普遍存在的一种社区类型，这些社区地处城市与乡村的结合地带，是既有城市风貌又有乡村特点的交错区域。城乡结合部脱胎于传统的农村居民点，其经济结构、价值观念、生活方式、人口素质和物质形态等，正全方位地向城市转化，且正处于一个从量变到质变的动态过程中，兼有城乡生活方式的特征，因而不同于一般概念中的郊区与农村。与此同时，城乡结合部还是一个动态的概念，受城市经济发展、城市化进程推进以及城市行政区划调整等因素的影响，其范围和界限处在不

① 参见 R. J. Pryor, Defining the Rural-urban Fringe, *Social Forces*, Vol. 407, 1968。

② 参见陈佑启：《试论城乡交错带及其特征与功能》，载《经济地理》，1996，16（3）。



断变化之中。

城乡结合部有广义和狭义之分。根据周大鸣等的定义，狭义的城乡结合部应符合三个条件：一是与城市建成区毗连，兼具城市与乡村的某些功能与特点，但在行政上不属于城区街道管辖，而属于郊区乡（镇）管辖；二是非农产业发达，但仍有少量农业；三是人口密度介于城区与一般乡村之间。广义的城乡结合部除了上述地区外，还包括下面两类地区：一是虽已列入城区街道管辖，但在城市基础设施、人口密度方面还不及城区，是与郊区乡村交叉的地区；二是郊区乡村中由于某些特殊原因，如建在郊区的农副产品供应地、旅游区、住宅小区、大中专院校等，与城区有特别密切联系的地区。^①

由于城乡管理体制不同，在城市边缘带出现了很多人造因素所带来的问题。因此，作者极为赞同冯晓英等人的观点：城乡结合部也是一个极具中国特色的城市空间扩张概念，集中了中国城市化过程中的诸多问题，已成为我国社会各种矛盾冲突的交会地带和敏感地区，因而成了城市管理的死角和难点。

二、对城乡结合部的理解

城乡结合部存在许多这个时代和发展阶段所特有的问题，从动态和全局发展的角度来看待城乡结合部，更有助于深刻理解问题产生的根源。

第一，城乡结合部是城区与边缘地带利益与成本的博弈过程。城乡结合部问题发生在城乡接壤地带，但问题的产生在很大程度上是由城市人口急剧膨胀，城区急剧向外扩张，城市中心地区经济的快速发展需要大批边缘地带的人员，但是又没有解决所带来的诸如“大城市病”等一系列问题，在客观上只好通过“挤出”效应，将城市所产生的很多负面影响推到这一地带所致。例如，对于不可缺少的环卫清洁、废品收购等工作，城市居民甚至当地农民均不愿意从事，只能由外来人员来承担，但由于收入低，而城区生活费相对于

^① 参见周大鸣、高崇：《城乡结合部社区的研究——广州南景村 50 年的变迁》，载《社会研究》，2001（4）。



他们的收入又太高，外来人员只能居住在城乡结合部，并形成了与自己收入水平相对应的生活方式，这种生活方式就产生了环境的脏乱差等诸多问题。这其实是大城市的中心繁荣地区利用了城市聚集效应的有利方面，而将负面效应推到了边缘地带。对这一地带的管理是一个中心城区与边缘地带互动的过程。

第二，城乡结合部的很多问题直接与弱势群体利益相关，是一个需要做很多具体、扎实工作才能完成的管理过程。城乡结合部中的主体居民以低收入家庭为主，外来人口以来自贫困农村的流动人口为主。收入水平低下决定了他们的居住环境和生活方式。对这类人群实行管理的难度很大，仅凭限制、法制等非经济或非直接利益相关手段往往难以奏效。因此，各项管理措施的具体落实与操作，甚至“亲情”管理都是其中的关键环节。

第三，城乡结合部的问题是一个涉及面非常广的议题。在城乡结合部直接看到的环境脏乱差、人口流动性大、社会治安混乱、贫困人口分布集中、交通不畅等问题，尽管简单，但每一个问题的产生都与城市的整体发展状况息息相关，其解决过程需要涉及多方利益，解决手段也需要各部门相互协调与合作。因此，它是一个各相关利益群体相互协调的过程。

第四，城乡结合部的问题各具特点。尽管城乡结合部的问题是相似的，但是，由于不同地段的区位条件、周边环境和所居住的主体人群及其结构不同，所产生的问题也会具有不同的特点。

三、城乡结合部的划分标准

城乡结合部包含很多内容，既囊括了城市的很多方面，也兼有乡村的特征，并同时具有城乡交错地带所特有的内容。城乡结合部实际上是指在城市边缘地带的乡镇或村庄，其农业用地很少，大部分农民都从事非农产业，集体经济也已经不以农业为主。因此，城乡结合部的划分标准难以完全准确地定义。根据城乡结合部形成的背景和特点，可以选择主要内容，从以下三个方面进行划分：

（一）以土地利用性质为特征的划分

根据“土地要素在空间上的相互作用”和“土地的区位”特征



来确定城乡结合部的范围。在土地利用性质方面，城乡结合部是农地与非农地的交叉；在土地权属方面，城乡结合部是国有土地与集体土地的交叉。由于土地的这种混杂交错，随着大城市的膨胀，城市周边的农业用地不断转化为非农业用地，集体土地不断转化为国有土地，在特定地域上形成使用性质和权属的纵横交错。可以利用城市国有土地占全部土地（或集体）的比例来划定城乡结合部的范围。但是，由于集体土地大部分已经不是农业用地，而成为商业设施用地，农民、流动人口和城镇人口的居住用地以及企业用地等非农业用地，因此，采用土地比例来划定界线往往会缩小城乡结合部的范围。

（二）以人口户籍特征为界限的划分

以人口户籍特征为界限的划分是指以城镇居民、农村居民和流动人口的比例为依据的划分。同时，由于城乡结合部处于城市与乡村的交界过渡地带，区位独特，既不同于城市内部，又区别于农村区域，具有明显的独特性和过渡性。其中，流动人口集中分布更是城乡结合部的一大特点。因此，采用居住地中有户籍的城镇居民和农民与非户籍的流动人口之间的比例作为划分标准，可以比较真实地反映城乡结合部人口交叉分布的状况，而且是一个具有明显动态性的指标。

（三）以城市建设程度为特点的划分

随着城市建设不断在城市周边的乡村出现，形成了城市建设与原有乡村的交错地带。随着城市的不断扩张，建成区将不断向外延伸，呈现出城市包围农村的城中村和城乡结合部。因此，城市周边农村中的城市建设程度可以作为衡量城乡结合部的标准之一。

由于城乡结合部界线的动态性特征，使得人们对它的界定产生了模糊的概念，因此，在实际工作中往往是由基层管理人员和当地居民的主观认知来决定某一地域是否为城乡结合部。他们往往根据自己的经验和认识，在工作中习惯性地某些地域界定为城乡结合部，那么这些地带也就成了在一定程度上公认的城乡结合部，而且这种认定更具有实践可操作性。



四、城乡结合部的特征

城乡结合部具有多重性和多元化的综合特征。城乡结合部是城乡地域交叉、农居生活交叉和街乡行政交叉于一体的“三重”交叉点，所涉及的问题远比一般的纯城区和纯乡村都要复杂。在中国，城乡结合部更是集中了城市化过程中的诸多问题，已成为我国社会各种矛盾冲突的交会地带和敏感地区，因而成了城市管理的死角和难点。北京的城乡结合部更是所有这些问题的一个缩影。

城乡结合部具有动态性特征。如果把城市假想成一个以城市中心为圆心的圆，而把圆周看做城乡结合部，那么随着城市这个圆圈的不不断扩大，城乡结合部也随之扩大。在城市化过程中，原有的城乡结合部逐渐发展成城区，新的城乡结合部又不断向周围乡村转移。因此，城乡结合部可以被看做是城市边缘地区由乡村走向城市这一都市化过程的中间阶段。我国的很多大城市都是“单中心”的空间扩张格局，这种呈圈层扩张的空间特征尤其明显，从而使城乡结合部向外层推移的动态性特征很突出。

城乡结合部发展的动力来自外部的推动和内部的压力。不同地区由于外部推动不同以及对这种推动的反应不同，其表现的特征也不尽相同。因此，城乡结合部地区既有其共同性，又有其差异性。北京市城乡结合部的外部推动力来自被动城市化过程中全国各地农村人口的大量涌入和城市空间的扩张效应，因此有很多问题的产生源于北京市之外。与此同时，内部的压力则是城市中心对大量低收入人口和低端服务业存在需求，而城市中心又不能及时满足这种需求，这就迫使这类人群和产业在城乡结合部一带聚集，并随之形成了特定的环境、住房、基础设施等。

城乡结合部的发展还具有阶段性特征。可以用农业用地和农村人口在不同时期所占比重这两项主要指标来区分城乡结合部发展的不同阶段，即初级、中级和高级阶段。初级阶段是指由于城市的扩展，农村土地开始被征用，农村人口随之转为城市人口，但两者在整个地域范围内的比重还不是很很大，大约在 30% 以下；中级阶段是指非农业用地和非农产业所占比重达到 30% 以上，非农业人口达到 30% 以上；高级阶段是指非农业用地和非农产业所占比重达到 60%



以上,非农业人口达到60%以上(指区域范围内人口密度的增加,包括农业人口、城市人口和流动人口)^①。

因此,城乡结合部除了表面的城乡交叉以外,还具有更多的内在特征,所有这些特征都决定了管理的复杂性,成为对城市管理的挑战。

五、城乡结合部发展的难题与管理问题

由于城乡结合部的特殊性,需要处理城市—郊区—农村之间、经济发展与稳定之间等诸多关系。围绕着这些关系,需要解决一系列难题,而这些难题也往往成为城乡结合部管理所面临的问题所在。

(一) 农业何去何从

城乡结合部的城郊型农业已经发展到成熟阶段,为“都市型农业”奠定了基础。但是,城郊农业仍然没有摆脱弱质产业状态,农业的机会成本和实际成本在逐渐升高,并出现了一批不能再用来种植食用农产品的高污染农田。城郊鲜活食品生产不仅比较利益下降,而且与一些交通条件改善后的一般农村地区相比,竞争力也在下降。其症结在于:在城郊地价如金的土地上所创造的农业收益,为经济增长总量和农民收入所作的贡献太低。因此,似乎放弃农业在所难免。但是,从城市空间合理布局的角度来看,农业与非农业相互交叉才是理想的宜居城市。因此,城郊农业将何去何从是一个摆在我们面前的难题。

(二) 传统产业与新兴产业的选择

城市在不断改造产业结构、加快产业升级的过程中,将一部分低端产业转移到城乡结合部,而且由于这一地带的特殊人群和与城市中心的特殊关系,新兴产业受到限制,低端产品、小规模企业和低附加值的产业仍然具有很强的竞争优势。因此,这一地带的经济发展和产业转型都陷入一个恶性循环。

^① 参见魏娜:《城乡结合部管理体制改革的思路与政策建议》,载《北京行政学院学报》,2004(3)。



（三）郊区化与城镇化的交织

我国正处在城镇化快速推进时期，但在城乡结合部表现出的却是大城市的郊区化倾向，呈现出两种取向的相互交织，对城乡结合部管理提出了前所未有的难题。

一是土地利用难题：一方面，城市建设需要将大批耕地转为非农使用的土地，需要与严格保护耕地的国策相协调；另一方面，农村土地的减少势必会产生一批失地农民，解决失地农民问题的任务成为一项全国性的艰巨任务，并非一个城市或城乡结合部的乡镇或街道力所能及。

二是基层政权建设难题：城市化进程中相当一部分处于封闭状态的村委会要改组建设成为开放状态的居民委员会，但是两种状态的自治组织在一定时期内还会同时存在，并伴随着各种群体的出现，形成错综复杂的利益关系。

三是集体资产产权制度改革难题：由于城乡“二元”体制，在农村集体土地转化为非农业用地后，面临着集体资产的产权归属问题，目前还没有固定模式可以遵循，这成为城市化进程中仅次于征地问题的另一个大隐患。

四是如何从根本上提高流动人口素质，使之融入城市社会的发展难题：这是一个更有深度的社会问题，是历史上城乡“二元”结构所遗留、必须要由我们这一代人来解决的历史任务，不是单纯靠从政策上打开“城门”就能实现流动人口“和平融入”的简单过程。

由于城乡结合部在发展过程中所面临的上述难题，也给这一地带的管理带来了很多困难，从而形成了诸如土地、住房、基础设施、环境、市容卫生、流动人口等这一地带特有的管理问题。

城乡结合部从根本上来说是城市快速扩张时期的产物，城乡结合部中出现的问题，主要是由于长期以来我国“城乡分治”的局面所带来的负面影响造成的。因此，解决这一地带问题的根源是城乡统筹和建立一元化的管理体制，但这却是一个相当漫长的过程，而且是全国管理制度建设的过程。从这个角度来解决具体城市的问题，在促进实际问题的解决方面效果并不明显，并会出现信度较高而效度较低的情况。因此，有必要从表面到内层、从单一到整体、从对个别问题的剖析提升到对城乡结合部地区整体的运行状态及其背后的发展历史、制度安排和社会文化背景进行研究。



鉴于不同城市的特点不尽相同，而且为了解决北京市目前在城乡结合部管理中存在的现实问题，本书将对这些问题进行微观层面的深入分析，并针对不同问题寻找突破口，从而提出解决方案，以期成为很多大城市城乡结合部综合问题研究的具体案例。