

城乡结合部地区是连接城市与乡村的重要地区，是城镇化发展到一定阶段所形成独特的地域实体，是处于城乡之间、各种社会经济等要素激烈转换的地带，是城市和乡村相互作用的产物，它具有许多城区或乡村所不具备的聚合、疏散和生态保护等发展功能。

城乡结合部地区

一体化发展新思路

THE INTEGRATION DEVELOPMENT NEW IDEAS AND
METHODS OF RURAL-URBAN FRINGE ZONE



◎ 杨晓东 著

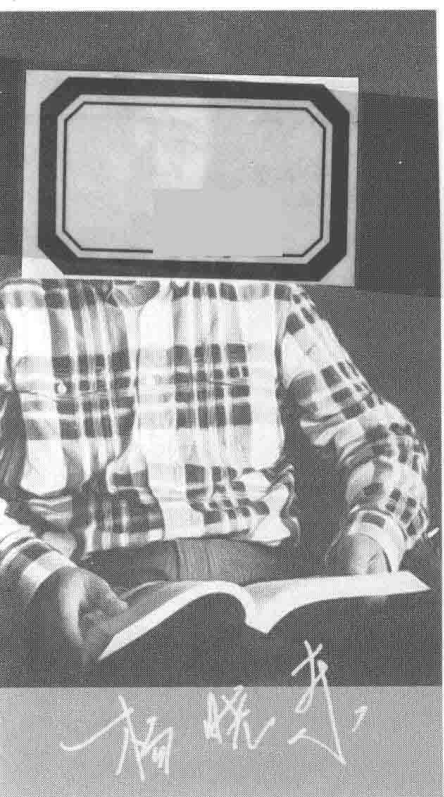
中国农业科学技术出版社

城乡结合部地区是连接城市与乡村的重要地区，是城镇化发展到一定阶段所形成独特的地域实体，是处于城乡之间、各种社会经济等要素激烈转换的地带，是城市和乡村相互作用的产物，它具有许多城区或乡村所不具备的聚合、疏解和生态保护等发展功能。

城乡结合部地区

一体化发展新思路

THE INTEGRATION DEVELOPMENT NEW IDEAS AND
METHODS OF RURAL-URBAN FRINGE ZONE



杨晓东

© 杨晓东 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡结合部地区一体化发展新思路 / 杨晓东著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5116-1836-8

I. ①城… II. ①杨… III. ①城乡建设 - 研究 - 中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 229299 号



责任编辑 张孝方

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电话 (010) 82109708 (编辑室) (010) 82109704 (发行部)

(010) 82109709 (读者服务部)

传真 (010) 82106650

网址 <http://www.castp.cn>

经销者 各地新华书店

印刷者 北京富泰印刷有限责任公司

开本 710 mm × 1000 mm 1/16

印张 16

字数 230 千字

版次 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

定价 39.80 元

前言

PREFACE

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在论述城乡发展过程时，明确指出：“要健全城乡发展一体化体制机制，促进城乡一体化发展”。《国家新型城镇化规划（2014—2020）》中指出：“改善城乡接合部环境。提升城乡接合部规划建设和管理服务水平，促进社区化发展，增强服务城市、带动农村、承接人口功能。”我国2004—2014年的十一个中央“一号”文件中，对城乡统筹发展的各个领域都做出了重要的阐述。2014年中央“一号”文件也明确指出：“健全城乡发展一体化机制，推进城乡基本服务一体化，推动农业转移人口市民化，将城乡发展一体化作为全面深化改革的重要组成部分。”可以看出，城乡一体化发展已经成为我国全面深化改革的重要组成部分，尤其是中国经济进入新常态下，加快城乡一体化发展是新型城镇化和解决“三农”问题的重中之重。在此政策背景下，城乡结合部地区一体化发展的问题尤为重要。

城乡结合部地区由于其特殊的地理位置、人口组成、治理结构、生态环境，往往是问题的高发地带，如何促进城乡结合部地区一体化发展，是新时期解决“三农”问题和新型城镇化建设的重点与难点。需要说明的是，本书使用的“城乡结合部”与《国家新型城镇化规划（2014—2020）》中使用的“城乡接合部”的区别在于更多的是从城乡相互联系和相互融合的视角进行阐述的。

本书从社会背景、实践探索和经验借鉴3个方面展开，详细梳理了我国城乡结合部地区发展的相关概念和理论，对城乡结合部地区六大领域的问题进行了系统的分析与研究，并针对各大领域提出了相关的政策建议和实施方法。最后，本书还对国内外典型案例进行剖析，“他山之玉，可以攻石”，为各地有效解决城乡结合部地区存在问题，促进城乡结合部一体化发展提供经验借鉴。

作者

2014年10月

Summary

The rural-urban fringe zone is an important part where connecting city and countryside. It is appear as unique geographical entity at a certain stage of urbanization development. The urban and rural area is also a production of city and countryside interaction where various social economic factors in drastic conversion. It has a lots of urban or rural have not polymerization, evacuation and ecological protection development function.

The Chinese eighteenth CPC Central Committee Third Plenary Session and 'National New-type Urbanization Planning' as well as 2014 central '1st ' document are all clearly pointed out that the policy of 'perfect integration system and mechanism of urban and rural development, and promote the integration of urban and rural development' . It is observed that the urban and rural integration development has become a key part of comprehensively deepen reform of China, New-type Urbanization and issues concerning agriculture, countryside and farmers.

This book references national major strategies, and start from governmental policy, social background, practices and typical cases to constructing theoretical foundation, exploration of social practice, summarize the existing experience and tackle the real issues. The book is devoted to vitalize development of the rural-urban fringe zone, raise the rural-urban fringe zone to domestic 'new growth pole' of urban and rural economic and social development.

目 录

CONTENTS

第一篇 城乡结合部地区一体化发展社会背景 1

一、城乡结合部地区内涵和特征 /1

(一) 城乡结合部地区的内涵 /1

(二) 城乡结合部地区的特征 /1

二、城乡结合部地区承载功能 /2

三、城乡结合部地区发展基础理论 /3

(一) 社会转型理论 /3

(二) 社会分化和整合理论 /6

第二篇 城乡结合部地区一体化发展实践探索 11

一、城乡结合部地区社区管理 /11

(一) 城乡结合部地区社区管理的现状 /11

(二) 城乡结合部地区社区管理的问题 /15

(三) 城乡结合部地区社区管理的主要任务 /17

(四) 培育公民参与社区管理和服务的意识 /21

二、城乡结合部地区农村居民就业 /27

(一) 城乡结合部地区农村居民就业的现状 /27

(二) 城乡结合部地区农村居民就业存在的主要问题 /30

(三) 城乡结合部地区促进农村居民就业的主要任务 /32

三、城乡结合部地区社会保障 /40

(一) 城乡结合部地区农村居民社会保障的现状 /40

(二) 城乡结合部地区社会保障存在的主要问题 /42

(三) 城乡结合部地区农村居民社会保障的主要任务 /46

四、城乡结合部地区流动人口社会管理与公共服务 /51

(一) 城乡结合部地区流动人口社会管理和公共服务的现状 /51

(二) 城乡结合部地区流动人口社会管理和公共服务面临的问题 /61

(三) 城乡结合部地区流动人口社会管理和公共服务的主要任务 /64

五、城乡结合部地区公共服务设施建设 /70

(一) 城乡结合部地区社会公共服务设施配置的现状 /71

(二) 城乡结合部地区公共服务设施建设存在的主要问题 / 76	
(三) 城乡结合部地区公共服务设施建设的主要任务 / 78	
六、城乡结合部地区生态环境 / 88	
(一) 城乡结合部地区生态环境建设的现状 / 88	
(二) 城乡结合部地区生态环境建设存在的主要问题 / 92	
(三) 城乡结合部地区生态环境建设的主要任务 / 94	
七、城乡结合部地区一体化发展政策建议 / 106	
(一) 城乡结合部地区社区管理的政策建议 / 106	
(二) 城乡结合部地区农村居民就业的政策建议 / 112	
(三) 城乡结合部地区农村居民社会保障的政策建议 / 121	
(四) 改善城乡结合部流动人口社会管理和公共服务的政策建议 / 131	
(五) 城乡结合部地区公共服务设施建设的政策建议 / 142	
(六) 提高城乡结合部地区生态环境建设的政策建议 / 150	
第三篇 国内外城乡结合部地区一体化发展经验借鉴·····	160
一、国内城乡结合部地区建设管理模式经验借鉴 / 160	
(一) 重庆市城乡结合部地区“三保障、两放弃”模式 / 160	
(二) 嘉兴市“两分两换”模式 / 167	
(三) 广州市城中村“三旧”改造模式 / 175	
(四) 上海市实有人口管理模式 / 184	
(五) 成都市土地产权制度创新模式 / 188	
(六) 广东省深圳市“小产权房”转正模式 / 195	
(七) 福建省厦门市“城中村”改造模式 / 199	
(八) 江苏省苏州市“借力民众”模式 / 205	
(九) 天津市城乡结合部地区打造“四金”农民模式 / 209	
二、国外城乡结合部地区一体化发展经验借鉴 / 218	
(一) 英国：伦敦市绿带政策的典型经验 / 218	
(二) 巴西：贫民窟治理政策的典型经验 / 220	
(三) 韩国：首尔市统筹规划城市发展布局的典型经验 / 223	
(四) 新加坡：城市人口住房政策的典型经验 / 229	
(五) 美国：纽约市完成城市化进程的典型经验 / 231	
(六) 日本：东京都多中心城市结构的典型经验 / 236	
(七) 印度：城市发展的典型经验 / 239	
参考文献·····	243

第一篇

城乡结合部地区一体化发展社会背景

一、城乡结合部地区内涵和特征

（一）城乡结合部地区的内涵

城乡结合部并不是我国独有的概念，作为一个区域概念，在国外有“城市边缘区”、“城市蔓延区”等多种称谓。德国地理学家赫伯特·路易斯（H. Louis）于1936年最早提出城乡结合部的概念，即兼具城市和乡村的土地利用性质的城市与乡村地区的过渡地带。国外城市边缘区的研究起始于第二次世界大战，发展于20世纪70年代，其概念包括两方面含义：一是具有自然特性和社会特性，一般定义为城市中具有特色的自然地区，二是城市化对农村冲击最大。国外对于城乡结合部的改造主要是与城市发展进行有机结合，比较典型案例有纽约、东京、伦敦以及首尔等城市通过绿带建设，进行城市升级并有效带动市郊社会经济发展，另外新加坡对于城市流动人口住房政策、巴西在贫民窟治理政策的研究与实践也取得较大进展，这对于中国的城乡结合部建设管理均有很大的借鉴意义。

（二）城乡结合部地区的特征

城乡结合部有狭义和广义之分。狭义的城乡结合部应符合3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、大中专院校等而与城区有特别密切联系的地区（周大鸣，高崇，2001）。

城乡结合部是一个特殊的经济地理单元，其特征也相当突出：是城市建成区与广大乡村地区相连接的部位，是在城市、乡村地域体系上衍生的一种紧靠城区的不连续的过渡性区域，是城市化发展到一定阶段所形成独特的地域实体，是处于城乡之间、各种社会经济等要素激烈转换的地带，是城市和乡村相互作用的产物，是非农业活动与农业活动多种因素相互作用所形成的复杂系统（张慧芳，2004）。

笔者认为，城乡结合部是综合的、广义上的概念，是在共同地域基础上由市民、农民和外来流动人口构成的社会生活共同体，是典型城市与传统乡村之间出现的城乡相互作用、相互渗透，兼有城乡双重特征的特殊区域。

二、城乡结合部地区承载功能

城乡结合部的组成要素决定了它具有许多城区或乡村所不具备的独特发展优势。根据我国城乡结合部发展现状，其呈现出以下功能特征。

第一，聚合功能。城市中不是所有设施和资源都适宜布置在城市中心区，根据城市中心区性质、功能的需要，满足城市正常的社会、经济发展，一些城市设施和生产力要素要分布在城市的边缘地区。这一地区也是城市外际空间和城市本身相互作用、物质转换的中转站。这些城市资源和设施设置在这一地区，是城市本身客观需求的反映，为城市物质、能量、资源的循环起到了基础性、保障性和支撑性的作用，它是城市赖以生存和



发展的基础。

第二，发展功能。城市的发展模式，一般分内涵式发展和外延式发展。内涵式发展通过调整城市内部资源的结构、属性以及经济和社会关系达到城市可持续发展。如果一个城市在全国不具有特殊地位，不担负特殊功能，内涵式发展是其正确的选择。

第三，疏解功能。当城市中心区的资源配置过于集中，必然会产生住房拥挤、人口密度过大、交通堵塞、环境质量下降以及可供开发的土地资源有限、地价过高等诸多城市病的出现。城市的人口和社会资源就要在市场要素、政策要素、环境要素驱使下在新的地域空间发展，获得最大收益。这种城市中心向心力背景下的反作用力波及的首选地区就是城乡结合部。如广阔的地域和充足的容纳能力可以分散城区饱和的人口和不适宜发展的企业；宽裕的生长空间、相对便宜的房租地价和优惠的经济政策有利于安排外来经济成分和多种类型的开发区；环绕城区的快速干道以及四通八达的对外交通可以有效地解决城区内部交通拥挤的问题；良好的自然环境、便宜的地价以及拆迁成本的降低成为解决城区住房矛盾、建设居住新区的理想地段。

第四，生态保护功能。城市是人类造就的文明产物，城市中出现的建筑物、各种管线、柏油路面极大地改变了地下垫面的性质和功能，大量的车流和人口聚居改变了大气成分和局部气候的特点。如果城市体量无序膨胀，城市环境质量就不可能与人类社会文明相协调。从这一意义讲，城乡结合部最重要、最基本的功能是调节城市生态系统，改善城市环境质量，使城乡结合部成为一个缓冲器和调节阀。

三、城乡结合部地区发展基础理论

（一）社会转型理论

社会转型理论是当今我国社会学界描述和解释中国改革开放以来社会

变迁的重要理论之一，而以强调国家与社会组织间相互依赖，彼此合作与互动的治理理论，对探索当前我国社会管理体制转型的路径具有重要的理论与实践价值。将城乡结合部社会问题置于社会转型的大背景下，探究政府与社会合作与互动治理的理论依据，具有重要意义。

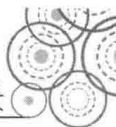
1. 中国社会转型概念的界定

在中国，“社会转型”概念是1992年以后开始流行的，它始于李培林的《“另一只看不见的手”：社会结构转型》一文，此后学术界对此进行了持续深入地研究。

近年来，关于“社会转型”的概念莫衷一是，有学者总结有9种之多，但归纳起来主要有三方面的理解：一是指体制转型，即从计划经济体制向市场经济体制的转变。二是指社会结构变动，持这一观点的学者认为：“社会转型的主体是社会结构，它是指一种整体的和全面的结构状态过渡，而不仅仅是某些单项发展指标的实现。社会转型的具体内容是结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。在社会转型时期，人们的行为方式、生活方式，价值体系都会发生明显的变化。三是指社会形态变迁，即指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。专家学者关于“社会转型”含义的论述，对于正确把握社会转型期的形势和任务，无疑有着有益的启示。

2. 中国社会转型的标志及特征

社会转型的主体是社会结构，即指一种整体的和全面的结构状态的过渡，而不仅仅是某些单项发展指标的实现。从一定意义上说，在整个社会转型时期，结构转型作为一种无形的巨大力量，将以它特有的方式规定着社会发展的趋势和资源配置的方向，这种力量用国家干预和市场调节都是无法概括的。在一般的发展过程中，这种力量只是一种潜在的推动力，而在新旧两种体制的转换过程中，这种力量的作用日趋明显。改革开放以来，中国已进入一个新的社会转型时期，转型的标志是：中国社会正在从自给半自给的产品经济社会向有计划的商品经济社会转型；从农业社会向工业社会转型；从乡村社会向城镇社会转型，从封闭半封闭社会向开放社



会转型，等等。基于对社会转型的主体是社会结构的认知，我国的社会转型具有以下4个特点。

第一，结构转型与体制转轨同步进行。社会结构转型和经济体制改革如此密切地联系在一起，这在其他国家的现代化过程中是很少见的。首先，经济改革和对外开放促成各种新要素的产生和导入，它包括体制要素、规范要素、技术要素与观念因素等方面。然而这还只是问题的一面，从另一面来看，在体制转轨过程中，旧体制已被打破，过去的某些社会整合方式已不再适应现实的要求，而新的社会体制尚未完全建立起来，新旧两种社会体制，秩序规范和机制的并存交替局面将会持续一个较长时期，由此而产生的各种摩擦、矛盾和冲突会在一定时期内表现得异常激烈。

第二，政府和市场的双重启动。在中国社会结构的转型过程中，政府和市场表现为两种不同的推动力量，但是这两种力量的巧妙结合，的确是世界现代化过程中的一个范例。毋庸置疑，竞争性的市场是迄今为止人类发现的有效进行资源配置和从事生产的合理方式。但是，市场不能在真空中运转，它需要只有政府才能提供的法律和规章制度体系。同时，任何市场都是有缺陷的，市场不可能在一切领域的一切方面都起到自发调节作用，政府的很多作用是市场无法替代的。

第三，城市化过程的双向运动。与世界城市化发展过程的向心城市化→郊区化→逆城市化发展阶段不同，中国的城市化道路有一个独特现象，即城市的扩展辐射与农村自身城市化呈现双向运动格局，即城市在扩大和向乡村辐射的同时，更主要的趋势是乡村自身的城镇化。中国城市化双向拓展的特点为存在着二元结构的发展中国家提供了另一种城市化道路的类型。它使中国避免了因农村人口在短时期内大量外流而带来的乡村荒芜、社会震荡和种种由此引发的社会问题，减少了城市的人口压力，促进了乡村生活的繁荣，但城市化中心的分散和城乡的相对分离也造成环境污染在乡村地区的扩散和城市聚集经济效益遭受影响，特别是农村剩余劳动力的转移受到极大限制。

第四，转型进程中发展的不平衡。发展的不平衡与经济的不均衡是完

全不同的两个概念，前者是指发展过程中各地区各领域之间的不平衡状态，尤其是指结构转型过程中的失衡状态，后者则是经济学中的专门概念，是相对于“瓦尔拉均衡”而言的，特指在市场不完善和价格不能自行调节供求关系的情况下达到的经济均衡。这两种情况在中国都表现得比较突出，并相互交织在一起，但比较起来，发展的不平衡对中国结构性转型的制约更大。总之，中国社会转型中的城乡分离、结构转换和体制改革同步进行，以及人口超载和人均资源相对匮乏等特点，使转型中出现的结构冲突、机制冲突、规范冲突、利益冲突、角色冲突和观念冲突更加复杂，也使转型和发展中的稳定机制、协调机制和创新机制变得更加重要。

（二）社会分化和整合理论

1. 社会分化与行为无序

分化是指社会生活的各个组成要素在时间和空间上逐渐分离成专门的部分。分化理论是在 19 世纪和 20 世纪的重大社会变迁背景之下出现的，这些变迁学术界习惯称之为工业革命和民主革命。

社会分化就是指社会结构系统不断分解成新的社会要素，各种社会关系分割重组最终形成新的结构及功能专门化的过程。与社会结构的构成相适应，社会分化的基本形式有两种：一是社会异质性增加，即群体的类别增多，在中国表现为由改革开放前的“两个阶级一个阶层”（工人阶级、农民阶级和知识分子阶层）分化成国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业、失业、半失业人员阶层等 10 个社会阶层；二是社会不平等程度的变化，即社会群体间的差距拉大。处在社会加速转型期的我国传统社会结构无论是在水平方向上，还是在垂直方向上都发生了迅速的分化，其主要表现在 5 个方面。

第一，利益分化。在加速转型期，伴随着阶层、群体和组织分化，各类利益主体的自主权也在不断扩大，利益的分化也势必发生。随着市场



经济的深入发展,不同社会群体和阶层的利益意识会不断被唤醒和强化,对利益的追求会成为人们社会行为的一种强大动力,而利益的分化实际上也是利益格局重新调整的过程,从而引发不同利益主体间产生广泛的矛盾和冲突。

第二,阶层分化。加速转型期社会分化最为剧烈的莫过于社会阶层结构的巨大分化。长期以工人、农民、干部为主体的三大身份阶层在转型中产生了前所未有的大分化。包括城市下岗职工、失地农民和流动农民工在内的边缘群体的出现正是社会分化的直接结果。

第三,区域分化。区域分化主要表现在地区发展的不平衡性上。改革开放以来,我国一直采取的是由东向西的梯度开发战略,东部广大地区由于良好的自然条件和人文环境,经济社会一直处于领先的发展地位,而中西部地区由于种种原因发展却相对缓慢。

第四,组织分化。进入加速转型期之后,社会组织结构也由一元向多元化方向发展,并形成了大量新型的经济组织和民间组织,其结构模式多样化,异质性十分明显。

第五,观念分化。社会分化的加速必然会在社会成员的思想观念和意识形态结构中有所反映,尤其是随着外来文化的传播和扩散,人们的价值观念和意识形态结构不断趋于多元化,社会成员的价值判断和价值选择的自由度将大大增加。一些与主流意识形态不同甚至相反的价值观念也会大量涌现,致使各种观念相互碰撞与冲突频发。社会所倡导的价值标准与实际生活中人们所奉行的行为准则在许多方面相背离,使得人们在处理集体与个人、公与私、义与利等重大问题上愈来愈向后者偏移。

社会分化是促进社会进步与个体发展的历史杠杆。社会分化产生怎样的影响,在很大程度上取决于社会分化的性质。社会分化有合理与不合理的区别。合理分化是根据社会生产力与社会分工发展的要求,按照每个人的能力与贡献差异而形成的分化。不合理分化则是根据统治阶级的利益需要,按照每个人的先赋条件,如种族、民族、阶级、家庭出身与社会关系等形成的分化。实现合理分化既是时代发展的客观要求,也是衡量社会进

步程度的重要标志。

我国社会转型时期的社会分化也有合理分化与不合理分化之分，但就我们所关注的社会问题而言却是不合理分化的结果，它突出表现为社会失范和行为无序。所谓社会失范是指社会规范在某些方面和某种程度上的模糊、混乱和趋于多元化的现象，而行为无序是指社会行为的无规则状态。社会转型带来了价值观念的冲突与紊乱以及文化的分裂，而社会价值多元、制度化失调、社会权威的削弱和社会整合机制的不健全都会带来行为无序。在新旧体制衔接出现“断档”、新的社会规范体系有待重新整合的情况下，由市场释放出来的追求利益的能量无法疏导到新的合理的社会秩序中去，进而造成人们社会行为的失范或失控，这或许可以解释为什么社会转型期社会矛盾冲突不断加剧，而又难以解决。

城乡结合部是我国社会转型时期具有典型社会分化类型的代表区域，“二元社会结构”的裂变，使得这一地区经济、社会、政治结构的分化程度、速度、深度和广度比其他地区更为深刻，以致旧有的社会整合模式常常难以适应它的变化而使社会出现新的“断裂和失衡”现象。此时，通过结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变等多种方式，将社会结构中不同的构成要素、互动关系及其功能重新结合为一个有机整体，以提高整个人类社会一体化程度的社会再整合，就成为社会转型时期的重要任务，而社会转型正是在分化—整合—再分化—再整合的循环往复中不断得以进步和发展。

2. 社会整合与社会和谐

在社会转型的过程中，社会从无序向有序转变，既有利于社会结构的新的整合，也有利于转型期社会稳定、和谐的发展。在从无序向有序转变的过程中，社会控制一直是控制与治理社会的失序和无序问题的重要手段，但是当今社会转型的特点决定了在从无序到有序的转变过程中，社会整合已经成为不可缺少的主要力量和手段。

社会整合是指社会不同的因素、部分结合成为一个协调统一的社会整体的过程。它是与社会解体、社会解组相对应的社会学范畴。社会整合的



可能性在于人们共同的利益以及在广义上对人们发挥控制、制约作用的文化、制度、价值观念和各種社会规范。

成功的社会整合是构建和谐社会的直接途径。社会整合是对社会上各自独立又有一定内在联系的要素按照一定的规则或规范进行调整或协调,使之成为有机整体的过程,而和谐社会是整个社会诸方面协调、和睦,结成一个有机整体的状态。社会整合与和谐社会之间是手段与目标的关系。只有成功地对社会各阶级、阶层、地区和群体等方面加以有效整合,才能构建起和谐的社会。

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,是我们党不懈奋斗的目标。党的十六届六中全会之所以把构建社会主义和谐社会提高到战略的高度来认识,是基于“当前存在的影响社会和谐的突出矛盾和问题如果处理不好,会严重影响经济社会发展、社会和谐稳定和全面建设小康社会的大局”的考虑。而在若干影响社会和谐的突出矛盾和问题中,无论是城乡发展不平衡、贫富差距扩大、失地农民保障,还是农民工生存与发展权利等问题,都是城乡结合部最突出也最亟待解决的问题,而这些问题的产生又都与体制改革过程中体制机制不完善有直接关系。

公平是和谐社会的重要特征。在社会阶层出现分化的情况下,要把社会公正作为社会整合的一项重要原则,高高地举起社会公正的旗帜。“社会公正”原则的建立,是基于各社会阶层利益协调的共同价值认同,它不同于衡量收入分配均等程度的“平等”,也不同于市场条件下承认禀赋差别的机会公平,它是市场竞争之下维护共同生活的更高的原则,通过再分配和转移支付来救助和扶持弱势群体,是它的题中应有之意。社会公正是衡量社会发展的一个非常重要的角度,从社会公正原则的角度看,“社会底层”群体的生活状况是否得到改善,是衡量社会发展和社会进步的重要指标。从这个意义上说,“关注底层”是坚持社会公正、促进社会进步的一个很重要的方面。显然,在城乡结合部这样一个“社会底层”群体聚居的地区,坚持社会公正,让他们公平地分享改革开放的利益成果是城乡结合部社会管理体制改革的 basic 着眼点。

和谐社会建设的核心内容是制度建设，因为制度是社会公平正义的根本保证。通过制度整合和组织整合，把社会各个部分凝结成一个有机整体，实现社会多元利益融合，进而实现社会协调运行，可以有效维护社会稳定，为和谐社会建设奠定必要的基础。

制度整合本质上是一种利益整合。制度作为一种能够激励和约束人们行为的规则体系，它的一个基本功能就是为社会不同利益群体的博弈提供基本规则，既满足社会个体合理的利益诉求，同时又约束个体效用最大化的行为，使社会各个阶层、各个群体共享经济社会发展的成果。因此，制度整合就是通过一定的方式和手段，为不同利益主体之间的协商、合作和妥协提供规范化的平台，其着力点在于协调不同的利益关系，实现利益资源的公平分配，促进社会利益关系的平衡发展。从城乡结合部的现实来看，社会矛盾越来越表现为不同利益诉求之间的冲突，如土地征用中的失地农民问题、农民工的生存与保障问题等，其实都是不同的社会利益群体之间如何实现公平的利益分配问题。因此，在利益整合过程中，应维护好社会困难群体的利益，确保利益受损群体能够从新制度、新机制的安排中获得新机会、享有新利益，使他们既各尽所能又各得其所。

通过组织整合，积极开发社会稳定资源。实现社会稳定，不仅需要政府的力量，而且还必须开发社会稳定资源，培育社会的自我建设和自我管理能力，形成政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络，而这正是治理理论的贡献所在。