

冯晓英 魏书华 陈孟平◎著

由城乡分治走向统筹共治

——中国城乡结合部管理制度创新研究：以北京为例

YOU CHENGXIANG
FEN ZHI
ZOUXIANG TONGCHOU
GONGZHI

中国农业出版社



由城乡分治走向统筹共治

——中国城乡结合部管理制度创新
研究：以北京为例

冯晓英 魏书华 陈孟平著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

由城乡分治走向统筹共治：中国城乡结合部管理制度
创新研究：以北京为例/冯晓英，魏书华，陈孟平著．
北京：中国农业出版社，2007.9
ISBN 978-7-109-12263-5

I. 由… II. ①冯…②魏…③陈… III. 城乡建设-研究-
中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 132985 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本：787mm×1092mm 1/16 印张：16.25

字数：252 千字 印数：1~2 000 册

定价：35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

目 录

理 论 篇

第一章 绪论	1
第一节 城乡结合部管理制度创新的研究背景	1
第二节 城乡结合部界定、区位特征与研究对象	5
第三节 本书的研究框架与主要内容	7
第四节 制度创新研究的理论价值与实践意义	9
第二章 城市化与城乡统筹发展	12
第一节 城市化理论概述	12
第二节 国内外城乡结合部区域特征异同比较	16
第三节 城乡统筹与城乡一体化	18
第三章 社会转型与合作治理	23
第一节 社会转型理论	23
第二节 社会分化与社会整合	27
第三节 治理与善治	32
第四章 产权、博弈理论与农地产权及征用制度的理论分析	37
第一节 产权基本理论	37
第二节 博弈理论概述	43
第三节 我国农地产权制度演变及特征	46
第四节 现行农地制度的产权缺陷与征地博弈	51
第五章 制度创新与制度变迁	56
第一节 发展经济学的启示	56
第二节 制度创新与制度变迁	60
第三节 制度变迁与帕累托改进、卡尔多—希克斯改进	65

制 度 篇

第六章 城乡分治：中国社会管理制度的典型特征	69
第一节 中国城乡分治产生的制度背景	69
第二节 城乡二元行政“分设”	77
第三节 城乡二元经济“分管”	81
第四节 城乡二元社会“分治”	85
第七章 城乡结合部：中国社会矛盾冲突的交汇之地	89
第一节 “城市烂边”久治不愈	89
第二节 相互掣肘“节点”难破	97
第三节 利益调整迫在眉睫	100

创 新 篇

第八章 城乡结合部管理制度创新的基本思路	107
第一节 制度创新规划先行	107
第二节 路径选择统筹兼顾	112
第三节 定位准确角色互动	120
第九章 政治体制改革是目标	135
第一节 乡镇体制向街道体制并轨	135
第二节 村委会向居委会转制	151
第三节 户籍属地管理向居住地治理模式转换	166
第十章 经济体制改革是基础	186
第一节 加快农村集体土地制度改革	186
第二节 妥善处置农村集体资产	202
第三节 推进农村集体经济组织改制	210
第四节 解决农村社区公共物品“外溢”	215
第十一章 社会政策调整是保障	224
第一节 构建城乡一体的社会保障体系	224

第二节 建立城乡统一的就业体系	241
参考文献	250
后记	252

理论篇

第一章 绪 论

城乡结合部是一个极具中国特色的地域概念，它因中国特色的政治属性——城乡分治的“二元社会管理”体制而存在，所涉及的问题远比一般的纯城区或纯农区复杂得多。因此，以破解城乡“二元结构”为突破口，深入研究这一地区的“致病”根源，以城乡统筹、协调发展的改革思路，探寻解决该地区社会问题的有效途径，不仅有助于提升城市的现代化管理水平，而且对未来实现城市化的地区也具有重要的借鉴作用。

第一节 城乡结合部管理制度创新的研究背景

提起中国一些城市的城乡结合部，映入人们脑海的大多是一幅与城市高楼大厦和农村田园风光迥然不同的景象：设施简陋、空间狭小、私搭乱建的房屋破坏了原有村镇规划的格局。垃圾渣土随处可见，街巷路面狭窄不平，风天尘土飞扬，雨天泥泞难行，旱厕气味难闻。生活环境的恶化使地区社会治安环境“雪上加霜”，包括北京在内的一些城市高发案地区几乎全部集中在城乡结合部地区，吸毒、贩毒、恶性案件屡禁（打）不止；区内的出租房、尤其是非法出租房屋成为藏污纳垢的场所……难怪有记者用“城市烂边”来形容城乡交界的环形地带。那么，究竟是什么原因使这个令社会各界提及头疼，问题久治不愈的农村城市化的先导地区背负了这样的“陋名”？难道真的是“祸从”流动人口而起？“医治顽疾”已无“妙方”可言？我们就是带着这些疑问，踏

上了5年多艰难的研究之路。

作为城区向外扩张的伴生物,我国城乡结合部问题由来已久,大体要追溯到20世纪70年代中期,只不过计划经济时期国家征用农地数量有限,问题发生的地域范围和对社会的影响程度较小而已。如果说,城乡结合部问题久治不愈有其特殊的社会发展背景,那么至少有两大因素对于问题的形成起到了推波助澜的作用。

1. 在计划经济向社会主义市场经济转轨过程中,国家工业化和城市化的快速发展,引起了我国城市内外部环境发生重大变化。在城市区域内部,非农产业发展不断推动着城市建成区不断向外扩张,导致郊区耕地面积锐减,失地农民增加;在城市区域外部,随着国家城市化发展战略的启动和城乡政治、经济体制改革的逐步深入,隔绝多年的城乡栅栏被打开,越来越多的农民涌入了城市,形成了20世纪90年代中期以来,长达近10年之久的蔚为壮观的“民工潮”现象,而内外两种力量的冲击都交集在城乡结合部地区。一支是失地户籍农民。以北京市为例,改革开放以后,城市建设速度日新月异,国家在城郊征地数量成倍增长。据统计,2005年与1978年相比,农村耕地面积由42.9万公顷减至23.3万公顷,减幅达45.7%,而位于近郊区的朝阳、海淀、丰台、石景山四区的耕地面积下滑幅度更高,截止2002年底,四区的耕地面积仅存1.28万公顷,与改革开放初期的1978年的5.23万公顷相比,减少了3/4。郊区耕地面积的锐减,导致了两种结果:①城市建成区面积的不断扩张,使得城乡结合部环带外移。北京市城市建设具有“摊大饼”的特征,即建成区以核心区为半径,呈现同心圆向外辐射趋势。与改革开放初期的1982年相比,2004年北京城市建成区面积已由当时的351平方公里增加到654.5平方公里,增幅86.5%,城乡结合部的边界也由早期的二环路外推至四环、五环甚至环城带地区;②失地农民激增,经济弱势地位难改。目前北京市有户籍农民300万人,其中位于近郊城乡结合部地区的城市功能拓展区还有40万人,城市发展新区位于五、六环城带的户籍农民也有几十万人,若包括已经农转非但无法享受市民待遇的原农民,城乡结合部地区大约有近百万失地户籍农民由于不能享有与城市居民同等的劳动和社会保障待遇,从而陷入了“上班无岗、种田无地、低保无份”的生存困境。另一支就是众所周知的外地来京的农民工群体。城乡结合部因区位优势

势和相对较低的生活成本,成为流动人口的集中住地是一个不争的事实。据北京市统计局年报公布,2006 年底在京居住半年以上的流动人口已达 383.4 万人,占常住人口的 24.3%。另据北京市公安局人口处统计,2006 年底办理暂住登记的人口已经超过 530 万人,考虑到漏报情况,估计流动人口总量不会低于 600 万人。如果按照 70% 是农民工计算,全市农民工总量大约有 400 万人,其中大约半数以上的农民工就生活在我们所关注的城乡结合部地区。他们大多以聚居的方式生活在上百个行政村和自然村内,过着简朴甚至略显贫寒的生活。那么,来自于户籍内外几百万弱势群体集中生活在城乡结合部,因种种原因引发的各种矛盾与冲突就在所难免。

2. 伴随着改革开放以来剧烈的社会变迁,转型期内所有问题都集中展现在城乡结合部地区。当前我国正处于从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会和信息社会、从封闭性社会向开放性社会的社会转型时期。作为“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”论点的代表人物,我国社会学家李培林研究员曾将我国的社会结构转型概括为四大特征,即结构转型与体制转轨同步进行、政府和市场双重启动、城市化过程的双向运动以及转型进程中的非平衡状态^①。这种全方位的社会结构转型势必引起社会的不断分化与整合。

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。

“二元社会结构”是学术界对中国城乡关系和城乡格局的概括性表述。它指的是在整个社会结构体系中,城市社会为一元、农村社会为另一元的城乡分离状态,是城市社会和农村社会相互分割的二元社会形态的一系列制度安排所形成的制度结构。中国特色的城乡分治的“二元社会结构”起始于 20 世纪 50 年代的计划经济时期,松动于改革开放的 80 年代,90 年代以后剧烈的社会变迁又赋予它以新的内涵。而“社会断裂”与“权利失衡”则是社会学家孙立平研究员用以分析 20 世纪 90

^①李培林:“另一只看不见的手:社会结构转型”,中国社会科学,1992 年第 5 期。

年代以来中国社会呈现的一些新特征和遭遇的新挑战时建立的新的理论框架。孙立平将“断裂”的概念明确为三层含义：①在社会等级与分层结构上，一部分人被甩到社会结构之外，而且在不同的阶层和群体之间缺乏有效的整合机制。②在地区之间表现为城乡之间的断裂。城乡之间的断裂既有社会结构的含义，也有区域之间的含义。③社会的断裂会表现在文化以及社会生活的许多层面。断裂社会的实质，是几个时代的成分并存，互相之间缺乏有机联系。而不同群体在表达和追求自己利益的能力上存在的巨大差异导致了他们在社会权利上的高度失衡。正是这种“社会权利的失衡”构成了“社会断裂”的基本机制或基础^①。

城乡结合部作为城市化的先导地区，在农村社会向城市社会的过渡阶段，传统的“二元社会结构”已经发生了变异。一方面，一些原有的农村经济、社会要素已经开始向城市特性转化，如传统的农业生产已经为非农产业替代，受城市影响，农民的生活理念和生活方式开始向城市靠近；另一方面，城市经济和人口的扩散使得城乡结合部地区直接融入了现代城市要素。于是，两种来自城乡不同方向的经济社会要素交织在一起，形成了一种既不同于传统农村社会，又有别于现代城市社会的图景：传统的低端产业与现代高端产业并存，弱势群体与新生的强势群体同在，特别是出现了在其他国家城市化进程过程中，几乎从未发生过的“城中村”现象^②。以流动人口聚居区为典型代表的“城中村”已经成为城乡结合部地区一个挥之不去的“阴影”（详细情况请见第七章有关内容）。问题在于，无论是混合产业还是混合群体并没有遵循新的经济社会秩序加以制度整合，而是依旧按照城乡分治的管理方式各行其是。由于传统的管理方式根本无法应对“变异”的社会结构以及“社会断裂”引发的诸多社会问题，因此各种矛盾的叠加与累积，使许多问题积重难返。

面对经济转轨、社会转型对城乡结合部的巨大冲击，各地城市政府大多从环境整治和拆除“城中村”违章建筑着手，展开了一轮又一轮“清理整治”工作，但成效甚微；而社会对城乡结合部治理的呼声却越来越高，不少中心区的市民因城乡结合部生活和治安环境的不断恶化而

①孙立平：《失衡：断裂社会的运作逻辑》，第5～7页，社会科学文献出版社，2004年12月。

②李培林：《村落的终结——羊城村的故事》，第2页，商务印书馆，2004年1月。

“排斥”外迁，更不愿与“城中村”为邻，“择邻而居”使得本已处于弱势境遇的“城中村”陷入了难以自拔的发展困境。客观地说，学术界对“城中村”的关注已有多年，但更多的是理论层面的解读，还缺少有操作价值的行动方案。怎么办？我们的研究就是在这样的社会背景下，沿着选择一条有效治理城乡结合部社会问题路径的思路下展开的。北京是中国城市的缩影，尽管独特的政治、文化中心的首都特征，赋予了她有别于其他城市的一些特点，但就城乡结合部区域发展过程中的问题而言，却是我国城乡分治“二元社会结构”下，大中城市特别是特大城市在城乡结合部社会管理时遭遇的必然反映，具有较强的代表性。因此，以北京为例，深入剖析这一地区城乡结合部社会管理面临的种种难题，以体制改革引领制度创新，以制度创新弥合新的城乡裂痕，或许对我国其他城市的城乡结合部管理体制的改革具有借鉴意义。

第二节 城乡结合部界定、区位特征与研究对象

城乡结合部并不是一个我国独有的概念，作为一个区域概念，在国外有“城市边缘区”（Urban Fringe）、“城市蔓延区”（the Area of Urban Sprawl）等多种称谓，“是一种土地利用、社会和人口特征的过渡地带，它位于城市连续建成区与外围几乎没有城市居民住宅和非农土地利用的纯农业腹地之间，兼有城市与乡村两方面的特征，人口密度低于中心城市，但高于周围的农村地区”^①。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，经过半个多世纪的变迁，“城市边缘区的概念已经包括了两方面含义：一是具有自然特性和社会特性，一般定义为是城市中具有特色的自然地区；二是城市化对农村冲击最大、城乡连续统一体最有效地被研究的地区，城市扩展在农业土地上的反映”^②。

我国学者对国外的城乡边缘区称谓更习惯以城乡结合部来替代。而不同学科背景的学者出于研究内容的不同，对城乡结合部的界定也各有侧重，形成了诸如空间说、定性说、形成说、综合说等多种定义。我们

^①《上海城乡结合部社区管理的考察与研究》，转引自“城乡结合部社区阶层化趋势研究”，浙江在线新闻网站，2005年6月28日。

^②顾朝林：《中国大城市边缘区研究》，第2页，科学出版社，1995年5月。

对城乡结合部的界定立足于中国国情，侧重于地域概念，目的只是想说明它的区域范围，至于它的区域特征则是围绕我们的研究对象展开。因此，我们界定的城乡结合部泛指城市建成区与非建成区的接壤地带，是一个随着城市产业和住宅区不断向城外扩散，从而使原来以农村为主的市郊地带较快演变为兼有城乡特色的特殊空间。就北京而言，城乡结合部既包括中心城区与近郊区的接壤地带，也涵盖远郊区县卫星城与其周边乡镇的接壤地带。由于前者作为城市化的先导地区，遭遇的问题既具有代表性，又较后者更为严重，故本书所指的城乡结合部特指中心城区与近郊区的接壤地带。

我国城乡结合部的区位特征是“三交叉”，即城乡地域交叉、农(民)居(民)生活交叉、街乡行政管理交叉。以北京为例，改革开放前，除了东城、西城、宣武、崇文4个纯城区外，按照区划设定，朝阳、海淀、丰台、石景山4个近郊区的版图上城乡边界十分清晰完整。但改革开放以来，随着国家非连片建设征地，城区不断外拓，使得近郊的朝阳、海淀、丰台、石景山四区的城乡地域界限逐渐变得模糊不清，乡界被多个因非农业人口增加而新建的街道办事处分解得支离破碎。以丰台区为例，在南苑乡界内就有9个街道办事处，而乡界又被街界分割为多处的情况在郊区并不鲜见。伴随着城里人的外迁和国家征地后农民的就地农转居，原本以户籍农民生活为主的农村社区性质发生变异，户籍居民、户籍农民和流动人口混居情况十分严重，这种情况在五环路内的行政村表现得最为突出。据我们2006年对朝阳、海淀、丰台三区位于五环路内的17个乡镇的112个行政村的统计数字显示，域内有北京城市户籍人口21.3万人，户籍农民20.6万人，流动人口66万人，流动人口是户籍人口的1.6倍。112个行政村内，户籍人口与流动人口比例倒挂的行政村有73个，占行政村总数的65.2%，其中万人规模以上的流动人口聚居村有24个，5000~10000人的聚居区有26个。于是建立在城乡户籍人口分治基础上的乡镇政府和街道办事处的行政管理交叉就不可避免。显然，城乡结合部的“三交叉”区域特征与纯城区区域性质不同，城乡基层“二元社会管理”体制的弊端产生的种种矛盾交织在一起，使这里成为一个社会转型时期各种矛盾冲突的交汇地。

本书的研究对象是城乡结合部的社会管理体制，重点研究城乡分治的社会管理模式、运行特征与体制冲撞，旨在通过深入剖析城乡结合部

社会问题产生的根源,厘清不同社会管理主体和客体之间的相互关系,以制度创新弥合新的城乡裂痕,实现科学发展观指导下的城乡统筹、协调发展。由于社会管理的对象是人,而社会管理体制改革的落脚点是调整城乡关系和不同利益群体之间的关系,所以我们除了关注政府、社区组织行为之外,将更多的着眼于城乡结合部地区处于弱势地位的失地农民和以农民工为代表的流动人口,探讨他们之间的特殊利益关系,并以此为突破口,寻求各方利益兼顾条件下,政府、社会与社区居民共同参与社会管理的居住地治理模式,以区别于传统的农村管理体制向城市管理体制转化的衔接模式,实现更高层次的社会整合与制度创新。

第三节 本书的研究框架与主要内容

本书分为理论篇、制度篇和创新篇三个部分。城乡结合部管理制度创新既是一个理论命题,更是一个实践命题,而制度是连接两者之间关系的纽带。

与一般研究对象限定在某一学科不同,城乡结合部管理制度创新是一个涉及经济、社会、城市、人口、公共管理等多学科在内的实证性研究。因此,本书的理论范式也是一个多学科的集合。理论篇共有五章内容。在第一章,首先明确了城乡结合部的概念、区域特征和研究对象;第二章从城市化理论入手,阐述了城市化的发展阶段、运行轨迹和城乡结合部城市化的基本特征,进行了国内外城乡结合部区域特征的异同比较,从城乡统筹与城乡一体化的角度,阐明了城乡结合部城乡统筹、城市一体化的内涵和目标;第三章运用社会转型理论,分析了城乡结合部地区社会转型的突出特征,指出社会分化导致的社会失范和行为无序,需要通过不断的社会整合来实现科学发展指导下的社会和谐,提出以治理理论为指导,寻求政府、社会与市场三者之间的合作和互动途径,探索具有中国特色的“善治”之道;第四章主要依据产权和博弈的基本理论对我国农地产权与征用制度进行分析。一方面运用产权和博弈的基本理论阐述了我国农村土地制度的演变过程、基本特征和存在的缺陷;另一方面以博弈论的分析方法,分析了在农地征用过程中各级政府、开发商与农村集体经济组织、农民个人等各利益主体之间的多方利益博弈。提出以产权理论和博弈论的原理指导农村土地制度改革和调整征地各方

的利益关系；第五章探讨了制度变迁与制度创新问题。关于制度变迁与制度创新问题，西方发展经济学、福利经济学、制度经济学等多个理论均有涉及。本章对制度变迁的基本概念、制度变迁与路径依赖形成的深层次原因以及利益关系调整、如何进行制度创新等问题进行了分析论证。

制度篇由六、七两章构成。作为本书研究的对象，制度篇将中国特色的城乡分治“二元社会管理”体制的典型特征以及由此给城乡结合部社会管理产生的体制冲撞通过层层分析展现给读者。第六章首先介绍了中国城乡分治产生的制度背景，指出计划经济时期通过限制城乡生产要素流动的“三驾制度马车”设置了城乡“藩篱”，而改革开放后虽然城门“解禁”，但城乡人口的加速流动，并没有完全改变计划经济时期城乡分治的管理局面，由于城乡、地域间经济与社会发展的不平衡，以及制度上存在路径依赖，所以时至今日，城乡分治的管理模式依然广泛存在于政权建设、经济管理和社会治理等领域。在此基础上，分三节将城乡二元行政“分设”、城乡二元经济“分管”和城乡二元社会“分治”的具体内容做了较为系统、深入和全面的阐述。第七章重点分析了因城乡分治使城乡结合部成为中国社会矛盾冲突交汇之地的种种现象，阐述了改革面临的难点，指出城乡结合部管理体制改革的重在利益调整。

创新篇是本书的特色所在，由第八、九、十、十一四章组成。第八章是创新篇的“魂”，全面勾勒出城乡结合部管理制度创新的总体思路，指出城乡结合部管理制度创新应该着重在三方面有突破，即制度创新要规划先行、路径选择需统筹兼顾、定位准确应角色互动，其中明确提出了解决城乡结合部管理难题，必须以经济体制改革带动政治体制变革，辅以社会政策调整。第九、十、十一章就是沿着“两改革一调整”的改革思路，即以乡镇体制向街道体制并轨、村委会向居委会转制、户籍属地管理向居住地治理模式转换为中心的政治体制改革；以农村集体资产处置、农村集体经济组织改制、国家征地制度变革、农村公共物品供给制度改革为核心的经济体制改革；以农转非人员再就业和社会保障为内容的社会政策调整，从政治、经济、社会三个层面全面阐述了城乡结合部管理体制创新的基本内涵、主要内容、实施步骤、配套措施及其对策建议。

第四节 制度创新研究的理论价值与实践意义

城乡结合部管理制度创新既是一个理论问题,也是一个实践问题,以理论为指导,以实践为落脚点是本书研究的基本着眼点,其理论和实践价值主要体现在以下几个方面:

1. 以科学发展观为指导,运用多学科理论,从城乡分治的二元管理体制入手,剖析城乡结合部地区社会问题产生的制度根源,寻求政治、经济、社会全方位管理由城乡分治走向统筹共治的有效路径,弥补了以往相关研究理论上缺乏“系统整合”,实践上“治标不治本”的缺陷。城乡结合部管理问题是一个涉及政治建设、经济建设、社会建设等全面变革的复杂系统工程,而过往研究大多是从整治生活和治安环境入手,缺乏对问题根源的深刻解读,因此,提出的解决思路就难免陷入“头痛医头、脚痛医脚”的困境,这也是城乡结合部问题久治不愈的原因所在。客观地说,我们最初的研究也并没有逃脱传统的研究路径,也是沿着解决城乡结合部社会管理主体缺位的思路进行的。但是通过大量实地调查,我们发现,问题的成因远没有我们想像的那样简单。因为行政管理缺位的后面有一连串制约行政管理体制变革且难以逾越的障碍,包括农村管理体制向城市管理体制转化过程中需要解决农村城市化政策长期不配套问题,妥善处理城市规模控制和协调户籍农民与流动人口形成的利益一体化关系,以及在构建和谐社会的背景下,本着社会公正原则,在促进利益均衡的同时,保证弱势群体能够及时分享改革开放的成果,等等。而认识与解决这些问题需要有政治学、经济学、社会学、人口学、管理学、城市学等多学科的理论视角,而不是凭借一个学科的理论,通过一个领域的改革可以奏效的。研究中,我们将涉及到的不同学科的理论通过“协调共治”的平台整合起来,拓展了整个研究视野,并将其以理论篇的构架展现给读者,引导读者站在较高的理论层次来与我们共同反思城乡分治的弊端,探索标本兼治的有效途径,这是本书的突出特征之一。

2. 以制度创新为抓手,通过制度整合,探求城乡结合部区域范围内政治、经济、社会层面由分治向共治发展的有效途径,为实现中央提出的城乡统筹的发展战略提供了一个改革思路。城乡统筹协调发展是党

的十六届三中全会提出的科学发展观的重要组成部分。城乡结合部作为城乡统筹发展的关节点,这一地区改革的成功与否,对于全国范围的城乡统筹具有重要的示范效应。我们认为,城乡结合部城乡统筹的“纲”是管理体制的变革,因为没有城乡分治管理体制的变革,其他微观领域的改革都很难有大的突破。而我们提出的“以经济体制改革带动政治体制变革,辅以社会政策调整”的改革思路恰恰与全国统筹城乡综合配套改革试验区的发展目标不谋而合。2007年6月,中央批准重庆和成都为全国统筹城乡综合配套改革试验区。根据重庆市第三次党代会关于《加快建设城乡统筹发展的直辖市为在西部率先全面建成小康社会而奋斗》的报告,重庆市统筹城乡发展改革试验包括八个方面:推进户籍制度改革,深化和完善城乡统一的户籍登记管理制度;推进城乡土地管理和使用制度改革,促进农村土地使用权合理流转;推进城乡社会保障制度改革,扩大农村社会保障覆盖面和提高保障水平;推进公共财政制度改革,优先支持农民最急需、受益面广、公共性强的农村公共产品和公益服务事业;推进农村金融综合改革,健全农村金融组织体系,探索建立农业保险体系;推进行政管理体制变革,科学合理划分市与区县的责权,加快转变政府职能,搞好事业单位改革;建立完善“一圈”与“两翼”之间区县对口帮扶机制,增强互动效果;在具有一定基础和代表性的区县先行开展城乡统筹改革试点,赋予少数偏远县更大的行政审批权限,放手探索城乡统筹发展的路子^①。如果将重庆的八项改革与我们提出的城乡结合部制度创新的九项内容加以对比,不难发现有异曲同工之处。而我们提出的部分改革思路已经在北京丰台区取得了较好的实验效果。应该说,沿海大中城市的城乡结合部城乡统筹相对于重庆、成都来说,至少有财力保障和城市化发展水平较高的优势。因此,我们有理由相信,在国家推动全国统筹城乡综合配套改革试验区发展的同时,有条件的城市可以以城乡结合部作为本地区实现城乡统筹的改革实验基地同步推进,以减少因为这一地区问题久治不愈产生的社会震荡,降低社会风险。

3. 以利益调整为出发点,将构建和谐社会落在实处。城乡结合部管理体制变革是一项涉及工农关系、城乡关系的利益大调整。因为城

^①新华网:“直辖+综合配套改革 中国新一轮改革的重大布局”,2007年6月27日。

乡结合部问题说到底，就是没有妥善处理好城市化与失地农民之间的关系，是牺牲农民利益的必然结果。城市化原本是城乡结合部地区消除工农差别、城乡差别的最佳途径，但城市化的结果仅仅是“化”掉了这一地区的农村与农业，而农民除了户籍身份的变更之外，由于不能享有与城市居民同等的劳动与社会保障待遇，从而陷入了“上班无岗、种田无地、低保无份”的生存困境；而由农民出资兴建的农村公共设施使用的“外溢”化，所形成的对农民利益的事实剥夺，更加重了农民的经济负担。在这种情况下，失地农民选择私搭乱建、出租违章房屋作为弥补城市化造成的利益损失，虽然客观上导致了住地生活环境的恶化和治安秩序的混乱，但其动机却是无可非议的，这也是城乡结合部地区特有的户籍农民与流动人口之间形成的高度利益一体化的原因所在。因此，我们的研究对象不仅包括户籍人口，还包括流动人口，尤其关注城市化进程中的失地农民和流动农民工，希望为他们搭建一个与社会各界合作治理社会问题的话语平台，赢得一份应有的社会权利、享有一份应得的经济利益和获得应有的社会尊重，将和谐社会的构建落在实处，也是本研究的突出特色之一，实践证明也是可行的。

4. 通过探索城乡分治走向统筹共治的管理途径，为公众参与城市管理，提升城市现代化管理水平拓展了思路。城乡结合部管理体制改革的说到底，是要整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。而城市管理民主化是现代城市发展的一个趋势，管理的开放是管理民主化的一个重要方面，也是公众参与城市管理的一个基础。让公众参与城市管理，运用民间自有的社会资源和自主的社会权力，即可以解决社会成员自身的一些问题，也可以减少国家权力的负担。作为城市的主人，公众对城市管理各方面的广泛参与，不仅有助于城市管理公共政策切实反映和表达民意，更重要的是在对城市管理政策高度认同的情况下，可以迅速转化为维护城市发展良性运转的现实行动。本书在政府、社会组织、市民协同共治，建立城市管理长效机制方面也提供了一些范例，以开拓现代城市管理的思路。

最后，本书作为研究中国城乡结合部管理制度创新的学术专著，在学术界也具有创新性。