

乡镇统筹

Township Co-ordination

陈雪原 著

中国社会科学出版社

乡镇统筹

Township Co-ordination

陈雪原 著

中国社会科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

乡镇统筹/陈雪原著. —北京：中国社会科学出版社，
2018. 2

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1154 - 0

I. ①乡… II. ①陈… III. ①城乡建设—研究—中国
IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 244745 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 2 月第 1 版
印 次 2018 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
插 页 2
字 数 194 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

本书除第一章、第二章、第四章和第五章外，其余三章尚未公开发表。这些章节是我十年来一边在中国社会科学院人口与劳动经济研究所、城市发展与环境研究所学习，一边在北京郊区从事调查研究与改革试点工作的提炼与总结，是对农村社会结构转型理论建构三部曲——《村富论》之后的“第二个脚印”。初生牛犊不怕虎。从读大学以来，就试着对“三农”问题提出一个总体性的破解方案，虽少有冥思苦想的记忆，而此一雄心实一日未减。经历误打误撞的苦行之后，终有一刻，豁然贯通焉，不觉体味到“历史与逻辑的统一”。

博士期间，我论证了村庄分化的日趋固化问题；博士后期间，提出了双刘易斯二元模型及农民“带资进城”的社会转型路径。自2013年以来，在北京市农村经济研究中心组织开展二道绿隔地区“五区六镇”乡镇统筹利用集体建设用地改革试点过程中，边实践、边思考，尝试着将“乡镇统筹”作为一个独立的学术概念进行逐条辨析，以期跨越盲人摸象的惊险一跳，形成系统性认识，这也是理论创设的必备前提。我想利用本书出版的契机，介绍一下我从经济体制演变的规律性以及社会主义的本质性特征角度对“乡镇统筹”进行的一点新的思考，作为阐述七章内容之前的一个“体”，以为各类相关问题取舍之标准。

一 乡镇统筹是农村经济体制演变的新阶段

乡镇统筹是一种新的经济体制，是“统分结合、双层经营”体制的升级版，深深扎根于农民生于斯长于斯的土地，饱含着农民对未来大同世界的殷切期望。

人类脱离茹毛饮血的时代后，开始了田园牧歌式的定居生活，就要解决生产什么、如何生产和为谁生产三个基本问题，需要处理好劳动、土地和资本三要素之间的配置关系、要素占有主体与经营主体之间的产权关系，以及微观主体与宏观管理之间的规制关系三个层面的问题。不同的历史发展阶段面临着不同的社会主要矛盾，呈现出人与物、人与人结合的不同生产方式，决定了相应的社会性质与社会形态，形成了与之相适应的经济体制。

经济体制概念可大可小，可以针对一个国家，也可以是一个省、一个县、一个村镇乃至一个农户，但目标、制度、机制与主体是其四个基本元素，目标是总价值观，统领了其他三个方面。目标发生变化，其他三个方面也会或迟或早地发生变化。比如，在虞舜时期，解决水患是当时最紧要的目标，鲧消极怠工，用堵的办法治水，七年无功而被流放至死；大禹三过家门而不入，采用疏导的办法治水成功，被推举为部落首领。经济体制实质是一个首位目标统领下的发展逻辑，这是理解人类社会历史变迁的一把“万能”钥匙。

如果采用至简主义的方法，可以把人类社会发展阶段划分为农业文明和工业文明两个时代，后者又可以细分为资本主义时代和社会主义时代，由此形成了三种基本社会形态，相应地有三类不同的经济体制。

在漫长的农业文明时代，由于生产力水平低下，生产方式主要是“一亩地、两头牛、老婆孩子热炕头式”的三要素的简单

组合。当然，土地是农业生产方式中的关键因素，也成为或大或小的各类冲突乃至战争发生、发展及终结的主要动因。在中国进入工业文明之前的2000多年的土地制度演变过程中，经历过井田制、初税亩、均田制、两税法、摊丁入亩等多次土地改革，重复着土地兼并、王朝覆亡、新朝诞生、休养生息再到土地兼并的治乱轮回。其中，商鞅变法是一个重要的历史节点，在以“农战”为核心的包括“多子继承、分家析产”在内的一整套制度设计下，逐渐形成了中国人多地少的资源禀赋结构特征，对中国历史发展影响至今。秦汉大一统国家的形成，彻底结束了类似西欧采邑性质的封邦建国体制，稳固了中央集权下的地主土地所有制，其后虽经北魏、隋唐时期的土地国有化变革，但总体上看，一直到民国时期，呈现出类型较为一致的土地制度形态，也为亚细亚生产方式的形成奠定了制度基础。在农业社会低生产力水平情况下，随着人口压力的日益增加，加之地主阶级的巧取豪夺，高利贷盛行，人地关系日益失衡，进而引发一次又一次的农民起义。而远在西方的马尔萨斯基于对工业文明到来之前的农业社会的观察，把农业劳力投入称为一支收益递减的短歌，认为人口增长远远超过粮食增长的速度，只有采取瘟疫、战争等办法，才能达到人地关系的均衡。马尔萨斯主义的提出验证了东西方社会发展规律的同一性。耕者有其田一直是农业文明时代农民心底最强烈的渴望，就整个社会而言，则是要求保持一个相对均衡的人地关系。从中国历史来看，在农业文明时代，经济体制的目标主要是实现低水平的扩大再生产；政策制度则是休养生息，轻徭薄赋；实施机制是扶持自耕农，土地可以自由买卖，劳役地租逐渐让位于货币地租；实施主体主要是地主和农户。在生产能力比较有限的条件下，无法从根本上遏制土地兼并，地主对农民的剥削和压迫的社会问题也就不可能得到彻底解决。

当英国的大笨钟敲响了世界工业文明的新纪元，农民开始逐渐分化，一部分仍旧留在农村务农，更多的则是奔向城市、集镇

的工厂，接受现代化生产方式。由此，比较彻底地解决了几千年来的农业文明时代人口对土地的持续压力问题。经历了200多年的社会结构转型，英国、法国、美国等先进资本主义国家以及德国、日本、韩国等后起资本主义国家，完成了农民在城镇的“安居工程”，形成了人均收入趋于收敛的富国俱乐部——OECD，城乡社会进入相对均衡发展的阶段。但是，20年代大萧条、次贷危机、占领华尔街、美国退出《巴黎气候协定》、新近西方多地恐怖袭击等事件的接连爆发和蔓延，民粹主义泛滥，说明社会被撕裂的危险仍然存在着。更不用说拉美、南亚及非洲尾大不掉的贫民窟。社会问题长期不能解决，恰恰说明资本主义没有能力真正带来人类的解放，资本主义体制不是“历史的终结”。对此，许多志士仁人开了不同的药方。米塞斯与凯恩斯各自提出了针锋相对的理论，前者强调自由市场，后者主张加强国家干预。但在次贷危机、滞胀等现实面前，两种不同的思潮和理论都只能解决局部性或短期性问题。科斯另辟蹊径，从社会成本问题角度切入，提出要清晰产权，在交易成本为零的情况下通过主体之间自由谈判来实现外部社会成本内部化。外部社会成本问题，案例俯拾皆是。比如，内蒙古自治区自20世纪80年代推进畜牧和牧场承包后，草场被划分为小块，不再统一使用，彼此独立经营管理。在小牧民经济条件下，经营管理水平有限，短视行为严重，过度放牧的结果导致牧场沙化严重。有的经营不善，卖掉草场，买草场的人又将草场卖给挖沙修路的，直接形成沙坑。对周边环境产生进一步影响，但周边草场的主人对此毫无办法。又如，在广西大量种植的速生林桉树，解决了广西80%以上和全国10%以上的木材生产。由于种植后快速的轮伐，让长期种植桉树的土地呈现出惊人的耗水量和耗肥量。还有，城中村农民靠出租房屋形成的瓦片经济，导致人口拥挤、资源过度开发、环境脏乱差等“大城市病”问题。再如，农民工进城打工在经济学家眼里是改进了劳动力资源配置的效率，但劳动力本身是社会人，不是单纯

的经济人，由外出打工导致的夫妻两地分居、留守儿童、祖孙代际思念等各类社会成本问题，他们往往就不去关心了。诸如此类，不胜枚举。其实质是市场主体只计算私人成本和收益，社会成本甩给社会，最终酿成严重的社会问题。在资本主义社会，个体私有制条件下势必产生更多的社会成本，社会问题往往更为突出。毋庸讳言，科斯的确找到了针砭资本主义弊病的一个好的切入点，但没有提供一个科学的解决方案，因为资本主义私人占有制条件下土地、资本和劳动三要素所有者之间的利益对立性及主体分散性决定了高昂的交易成本，并导致了大量交易行为的萎缩。如中国台湾地区的土地重划费时费力，效率低下，仅一平方公里的重划工程往往需要耗费十年之功。总体上看，资本主义经济体制的发展目标以利润最大化为核心，是对财富的追求，政策上主要以维护大资本、大金融财团的利益为导向，实行民主与自由的市场机制，主要以公司为支撑主体。尽管资本主义制度历史性地提高了人均财富水平，但由于大量的外部成本无法内部化，无法从根本上解决贫富差距、生态恶化等社会问题，难以消除“朱门酒肉臭，路有冻死骨”的极端现象。随着社会矛盾的累积，这种经济体制将难以持续。

自《乌托邦》问世 500 年来，一代又一代的社会主义者前赴后继，艰辛探索，力求解决贫富差距等上述各类社会问题。实际上，中国古代先贤早在 2000 多年之前就提出了大同世界的美好愿景。近代的圣西门、傅里叶、欧文则提出了空想社会主义的新思想，矛头直指资本主义的罪恶。可惜，都没有能够找到现实的解决方案。直到 1848 年马克思、恩格斯发表《共产党宣言》，基于公有制基础上的科学社会主义理论开始引领人类发展的新航向。虽然历经种种曲折与顿挫，社会主义的实践从未停止。俄国十月革命一声炮响，为中国送来了马克思主义。在以毛泽东为代表的中国共产党人领导下，推翻了封建主义、帝国主义和官僚资本主义三座大山，建立了新民主主义的中国，随即开启了

三大改造为主的社会主义革命和建设的艰辛探索，提出和建立了一整套有别于苏联的中国特色的社会主义制度。其中，1958年初步建立，1962年颁布《农村人民公社工作条例修正草案》（简称《人民公社六十条》）之后基本稳定下来的集体经济体制，是我国农村地区的一项系统性的制度设计，对于推动国家工业化进程、改善农业基础生产条件、实现农民共同富裕，发挥了关键性作用。其区别于苏联集体农庄的主要特征在于其综合性，即产业与功能的多元化，不仅有农业，还有社队工业。非农产业发展内在要求资源要素的规模化集中配置，首先就要破解土地集中优化配置与产权碎片化之间的体制性矛盾，由此构成了人民公社经济体制的“合理内核”。此外，集体经济组织还具有承担公共服务的社区性和以集体土地为纽带的合作性。当时，为了集中农村人力、物力、财力快速推进国家工业化，并开展大规模的农田水利基本建设，需要动员大量人力、物力，由于“管得过严”“统得过死”等管理体制上的诸多弊端，农村地区经济社会发展缓慢。

改革开放后，“统分结合，双层经营”的家庭承包经营体制极大地调动了农民的生产积极性，分散化经营适应了当时全国农村地区以农业为主的发展阶段，农业生产效率快速提升，农业多种经营与农村工业化开始起步。然而，在“村自为战、户自为战”的家庭承包经营体制下，经过了近四十年的村庄自由竞争，村与村之间的贫富格局基本定型，其进一步发展的空间已经式微。由于农民组织化程度低，资源配置效率低，靠单打独斗难以真正富裕起来，更不可能实现共同富裕，全国各地已经普遍产生了让农民组织起来的需求。随着工业化、城镇化的快速推进，需要土地、资本、劳动力等资源要素的集中优化配置，解决土地产权碎片化、城乡二元分割等诸多深层次的体制问题。于是，出现了上海、无锡、成都等地“耕地向大户集中，工业向园区集中，农民向镇区集中”的“三集中”改革。这种土地、产业、人口的集中势必要求组织体制的深刻调整。近年来，针对上文提到的

承包后形成的小牧民经济问题，内蒙古草原上兴起了牧民合作社组织，通过重新走向联合，有效地解决了牧区土地产权破碎化问题，降低了经营成本，减少了打井数量，恢复了传统游牧的部分传统。当农民重新走向联合的时候，就有了进入市场，增加收入，进而完成社会结构转型的组织载体。党的十六大提出城乡统筹发展方略以来，天津“宅基地换社保”、重庆地票、广东“三旧改造”、成都“小组微生”、浙江嘉兴“两分两换”、武汉市农村产权交易所、上海市松江区镇级集体产权制度改革等，各地农村改革如火如荼，其实质是要以集体经济组织为载体实现社会转型，即让农民“带资进城”，在城镇化之后有一个永久的利益依托。随着在北京市大兴区等全国33个区县农村土地三项改革试点的深入推进以及党的十九大之前《土地管理法（修正案）》向社会公开征求意见，“带资进城”的现实版在日益增多。特别是作为全国城乡统筹试验区的成都，较早地提出了“市统筹、区统筹、乡（镇）村统筹”的实施方案，旨在为“三集中”找到更为彻底的体制支撑。

北京市自2010年以来，经过了大兴区西红门镇、旧宫镇，海淀区东升镇的乡镇统筹利用集体建设用地的区级试点、二道绿化隔离地区“五区六镇”乡镇统筹利用集体建设用地的市级试点以及最近启动的“一区一镇”的扩大试点，“乡镇统筹”的思想和实践已被广泛接受，并成为当前推进首都郊区农村经济体制改革与发展转型的基本思路。

乡镇统筹提出于实践，成功于实践，背后则反映了城乡一体化背景下经济体制演变规律性的内在要求，是农村经济体制改革的新阶段。农村改革30多年来，农村地区内部收入差距持续扩大，非均衡发展态势日益明显。经济体制改革的目标要从“效率优先，兼顾公平”向城乡与区域均衡协调发展转变。自党的十六大以来，在“三农”领域形成了一系列重要思想，核心目标是要解决均衡发展问题，关键一招是土地制度改革，基本路径是本

土型城镇化，最终完成农村社会结构转型。党的十九大明确提出：中国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。由此，乡镇统筹的经济体制应运而生。

二 乡镇统筹反映了社会主义的本质性特征

理论是灰色的，生活之树是常青的。乡镇统筹的提出来自中国城乡社会结构转型的地方最新实践，带有浓厚的实用主义色彩，先天具有新鲜事物的特点，尚未得到理论上的充分论证和阐发。在推进乡镇统筹改革试点的过程中，一直有来自不同层面的质疑声。“乡镇统筹是不是要回到人民公社”“镇里缺乏统筹的能力”“要发挥市场的作用，镇里凭什么要统筹村”“乡镇统筹是以镇为单位的统筹，还是以跨村的片区为单位”“联营公司会不会成为腐败的‘温床’”，等等。诸如此类的问题，从概念到操作的不同层面上，均有歧义。需要对乡镇统筹，从实践再回到理论，回到共产党人的初心，进行一次全景式的解读，廓清本义。

首先还是要从一个老问题说起：社会主义经济体制区别于资本主义经济体制的本质性特征是什么？

刚才提到了资本主义经济体制的一个基本问题，就是不能有效地实现外部社会成本内部化。一个社会的经济制度在以私有制为主体的情况下，行为主体会把社会成本甩掉而只顾私人成本和私人收益。社会成本的长期累积势必会导致社会矛盾的激化。除非将这种社会矛盾再转嫁给第三世界国家，否则这种趋势将难以根本改变。当然，对于资本主义概念，需要采取一种宽泛的理解，即一种经济体制，纯粹出于谋求私人利润最大化，漠视社会成本问题。在社会主义初级阶段，也需要警惕这种情况的变异式

存在。如许多大城市城乡接合部的“脏、乱、差”“小、散、低”是如何形成的？根本原因在于过去传统的条块分割的经济发展方式缺乏一个统筹的体制保障。一些开发商挑肥拣瘦，吃肉吐骨头，把社会成本甩给了社会，农民和集体把区位好的地块贡献出来，村庄改造却作为社会性负担而没有纳入项目成本，被甩了下来，集体产业没有得到升级，农民自身的社保也没有得到应有的解决，住房、公共服务等一系列问题和矛盾快速累积。农民天天要吃饭，不可能看着建设用地不建设，天天拍大腿，自然会冲动式地发展低端“瓦片经济”，争抢土地这块“唐僧肉”。经历开发商、政府、集体、农民多方旷日持久的土地红利争夺后，产生了人口、资源、环境矛盾的“大城市病”。

马克思预言资本主义必然灭亡，社会主义必然胜利，最基本的依据就是“社会化大生产与资本主义私人占有制之间的矛盾”。准确地理解这句话，是抓住社会主义本质性特征的关键，这就要从产权关系切入，特别是社会化大生产所需要的社会化的产权关系。马克思在赞颂资本主义的历史优越性时举的一个例证，就是股份公司使英国修一条铁路的融资问题瞬间迎刃而解。可是，这种资本之间的联合往往面临着高昂的交易成本。在社会主义公有制条件下就可以得到大幅度节约。以北京市丰台区长辛店镇为例，该镇是乡镇统筹利用集体建设用地改革试点，实施方案中，把镇里9个村集体联合起来，组建镇级土地资源联合社进行镇域或片区式的整体开发，改变过去“村自为战，一村一策”的城乡接合部改造方式，实现镇域均衡协调发展。在集体土地所有制条件下，仅需要镇统一协调，由9个村集体进行谈判就可以了。假如是农户土地私有制，要让现有镇域农民共1.6万人直接形成集体行动是难以想象的，即便是各自选取代表进行谈判，其改造完成时间也将难以预测。要实现社会化的产权关系，适合建立所有权意义上的公有制。当然，在实现了全民所有制与集体所有制的条件下，未必一定会产生社会化的产权关系。比如计划经

济时期，城乡之间、地区之间、行业之间甚至企业之间，都充斥着条块分割，资源配置效率低下。通过乡镇统筹，组建跨村联营公司或土地资源联合社，突破村域的局限，整合集体土地资源，就可以实现地尽其利与地利共享。如果给社会主义一个学术化的定义，不妨认为社会主义就是适应社会化大生产要求，破除资本主义私人占有制，建立所有权意义上的公有制，形成社会化的产权关系，或简称为“通过公有制基础上的产权社会化实现社会福利最大化”，即“社会收益减社会成本的社会福利最大化”。从这个意义上讲，共同富裕更多的是在一般性意义上体现社会主义特征。在一些资本主义国家，如 OECD 国家之间或欧盟、美国、日本等国家的内部，在一定程度上已经实现了人均收入意义上的绝对收敛。

综上所述，从社会主义本质特征意义上，给乡镇统筹做一个一般化的定义：（1）从经济体制演变角度看，乡镇统筹是继人民公社、“统分结合、双层经营”的家庭承包经营体制之后的一种新的经济体制，是在农业社会向工业社会转型的关键阶段，通过村集体经济组织之间的联营联建，将碎片化的土地产权关系进行重新联结，实现土地资源要素的集中优化配置，推动城乡与区域均衡协调发展。（2）从集体土地改革角度看，乡镇统筹是一种新的土地制度，可称为“联地制”，与平均地权、“单一税”等世界上大部分土地改革集中关心收益分配不同，乡镇统筹的土地改革，既要解决地利共享，又要实现地尽其利，是一种基于公有制基础上的社会主义的土地改革理论。（3）从城镇化角度看，乡镇统筹是由大城市带动的城镇化模式转向本土型城镇化。让农民“带资进城”，提高市民化质量，实现经济社会稳步转型。因而，乡镇统筹的本义，可以提炼概括为：通过成立乡镇级产权主体，跨村联营联建，突破“村自为战”的体制格局，集约利用集体土地，整合集体资源、资产、资金，实现地尽其利与地利共享，是让农民“带资进城”，完成本土型城镇化的一种关于社会

结构转型的理论。

三 内容提要

本书主要分为三部分，第一章和第二章论证乡镇统筹的必然性，属于理论部分。第三章至第六章阐述乡镇统筹的方式方法，属于实践部分。第七章对乡镇统筹进行历史定位。

需要说明的是，“乡镇统筹”不等于“乡镇统筹利用集体建设用地”，是一个内涵和外延更为广泛的概念。但是，集体建设用地集约利用是当前农村社会结构转型的第一步，也是提出乡镇统筹概念的最直接来源，在不作特别说明的情况下，两个概念等同使用。总体上看，农村社会转型要经历资源整合、资产经营和社会治理三个大的阶段。现阶段，主要是通过乡镇统筹解决资源整合问题，在乡镇统筹的实践进一步深化后，可以将资产经营阶段的联营公司法人治理结构与社会治理阶段的农民社会保障与公共服务、乡镇管理体制的改革等问题逐步纳入进来。

第一章以农民市民化成本倒逼大城市主导的城镇化道路转型、让农民“带资进城”与村庄发展的“俱乐部”收敛现象为立论基点，提出实施乡镇统筹，打破“村自为战”发展的体制格局，加快城乡与区域均衡协调发展。在城乡二元结构体制和传统的农村集体所有制两个基本制度条件下，形成了多重市场分割，导致大量资源错配现象，农民市民化的社会转型将不会自然完成，需要对这两个制度本身进行变革，在路径和制度安排上进行顶层设计。首先，进入大城市的农民工大部分不具备定居能力。从户籍门槛角度来审视农民市民化滞后问题几乎成为一种思维定式。但是，尽管各地户籍制度改革在快速推进，农民市民化进程并未出现相应的明显加快。住房、社会保障和公共服务等福利因素形成的进城高成本门槛才是影响农民市民化的主要障碍。

稳步探索农村集体所有制体制机制创新，让农民带着资产进城，是破解农民市民化资金平衡机制的关键。其次，实现“市民化”的大部分原农村居民缺乏实实在在的获得感。实证分析发现，农民转居民满意度与是否持有集体资产资源，即“带资进城”密切相关。最后，在村庄分化格局基本固化的情况下，弱村难以凭自身能力寻找新的发展空间，需要实施“乡镇统筹、联营联建”，以形成新的集体资产，让农民有资可带。

第二章提出了“双刘易斯二元模型”的理论假说，为乡镇统筹提供理论支撑。首先，传统刘易斯二元模型中舍象掉了土地要素，忽略了中国农村社会结构转型的基本制度前提。在集体土地所有制条件下，农民在市民化过程中面临着如何处置在集体中的资源资产问题。其次，将土地要素引入刘易斯二元模型，构建一个双弯折曲线的“双刘易斯二元模型”，并揭示其动力机制。“该理论的意义不仅在于能够对转型经济的发展过程做出更合乎实际的解释，更在于为农民在市民化过程中享受土地增值收益，实现‘带资进城’提供了理论依据。”（《中国农村经济》2015年第3期卷首语）最后，从实证角度，将农村集体土地价值与农村居民工资性收入变动数据进行比较，形成几乎对称的双弯折曲线，为理论模型提供了现实依据。

第三章阐述乡镇统筹的治理体系，核心是建立以土地资源联合社或联营公司为代表的产权主体。主要包括乡镇统筹利用集体建设用地的统筹方式、乡级主体与股权结构，解决“统”什么、谁来“统”、如何“统”的问题。首先，统筹方式。在城市化地区，大规模的产业园区已经建设完毕，多数以具体项目为载体进行跨村统筹、联营联建。在城市近郊及小城镇地区，采取组建片区性的联营公司或土地资源联合社形式，进行片区统筹。非集中城镇化地区可以采取片区性的联营公司或土地资源联合社进行片区统筹，也可以进行全镇域的统筹。其次，乡级主体。主要是乡镇党委政府、土地资源联合社或联营公司、社会资本联合体，分

别负责乡镇统筹过程中的重大决策和专业化管理、土地资源整合与内部经营管理以及具体项目申报与运营。第三，股权结构。主要有土地股、人口股、资金股以及人地资结合四种基本形式。通过明晰股权关系，界定乡村两级集体经济组织的治理边界。

第四章阐明乡镇统筹利用集体建设用地的供地主体、规划审批、产权颁证和抵押融资四个工作要点及工作流程，并论述了市场运作和收益分配两个关键环节。与各环节相配套的是乡镇统筹所需要的政策体系，由此形成了区别于城市地区国有土地开发利用的农村集体土地规划管理制度框架。前四个环节已经形成了比较成熟的工作流程，并被“北京实践”所证明。市场运作和收益分配两个环节还在继续研究探索中。

第五章回顾北京市乡镇统筹利用集体建设用地试点的三个阶段的实践，以典型案例的形式，具体阐述乡镇统筹在真实世界里的运作方式方法，并针对每一个案例进行问题聚焦和解剖。比如，东升镇重点是土地自主开发、集体产权改革和政府政策创新三个方面；西红门模式的创新点是整体改造而不是“村自为战”，是“以增促减”而不是“指标主义”，是循序渐进而不是大拆大建；旧宫镇模式除具有西红门的基本特点之外，是没有直接进行全镇统筹，而是将全镇分为四个片区，每个片区依托一个高端产业项目实施片区统筹；长辛店镇模式的特点主要是棚改项目带动、只增容积不增规划用地指标、股权结构人地结合；来广营乡模式是以项目为载体，五个村集体与乡农工商公司联营联建，实现乡域经济的均衡发展。

第六章是对乡镇统筹利用集体建设用地的小结，概括提炼出乡镇统筹的基本框架。一是战略目标。如果从“道、法、术”三个层面看，分别为城乡与区域均衡发展、治理大城市病与农民增收、“拆、建、绿”。二是工作机制。主要包括市指导、市备案；区主责、区审批；镇村主体三个层面。乡镇统筹主要是在镇级层面的政府统筹与联社统筹，具体实施过程中需要市区两级的

专业指导与政策支撑。三是供地方式。主要有征地后按照相应比例给乡村集体预留部分用地；大部分保留集体建设用地性质，部分征地用来平衡资金；全部保留集体建设用地性质直接入市三种类型。直接入市又可以细分为租赁、作价入股和出让三种基本形式。四是平衡机制。主要是算好人口账、土地账、规划账、资金账和产权账。五是关键环节。主要包括跨村联营、规划审批、产权颁证、抵押融资、指标设计、市场运作、收益分配与产业升级八个环节。六是前置条件。主要是培训集体经济组织带头人与建立健全集体经济发展的配套体系。

第七章是对乡镇统筹进行总结，分别从农村经济体制演变、集体土地制度改革与本土型城镇化三个角度对乡镇统筹进行解读，揭示其不同的内涵与价值，廓清乡镇统筹本义，对其历史地位进行清晰定位，凸显乡镇统筹理论研究的前瞻性、前沿性和实用性。

四 感谢语

本书是对过去学习和工作的一个“再回首”，历时十年。只是当初并不知道要形成这样一个相互贯通的社会结构转型的理论框架。一路走来，我得到了很多领导、同事、师长和各界同人的关心、支持与鼓励。七年来，令人十分敬重的老领导郭光磊主任，对我工作上不断压担子，提供了一次次宝贵的锻炼机会，使我获得了前所未有的历练与成长。特别是近年来，搭建了一个全市性的乡镇统筹改革试点平台，为社会转型理论研究提供了难得的实验室。乡镇统筹理论的前端来自对农民市民化的研究。2010年，我开始在魏后凯研究员的指导下开展博士后工作，那是一段快乐而又难忘的时光。研究方法的有力指导、科研风格的熏陶感染以及生活上厚重的关心，感念至今。这期间，通过对农民市民