

中国城镇化进程中 城乡结合部 “准市民”包容性发展研究

蔡秀玲 严思屏 柳杨 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

本书系教育部人文社会科学研究一般项目：中国城镇化进程中城乡结合部
“准市民”包容性发展研究（12YJA790002）最终成果

中国城镇化进程中城乡结合部 “准市民”包容性发展研究

蔡秀玲 严思屏 柳 杨 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化进程中城乡结合部“准市民”包容性发展研究 /
蔡秀玲, 严思屏, 柳杨著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 9
ISBN 978 - 7 - 5141 - 8441 - 9

I. ①中… II. ①蔡… ②严… ③柳… III. ①农民 - 城市化 -
研究 - 中国 IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 223270 号

责任编辑: 侯晓霞

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

中国城镇化进程中城乡结合部“准市民”包容性发展研究

蔡秀玲 严思屏 柳 杨 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [houxiaoxia@ esp. com](mailto:houxiaoxia@esp.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 16. 75 印张 300000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8441 - 9 定价: 46. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

PREFACE 前言

改革开放以来，伴随着城镇化与非农化进程的不断深入，中国的城镇化水平以年均约 1% 的速度提升，这不仅极大地促进了经济的持续快速发展，而且推动了政治结构、经济结构、组织结构和社会结构的有序调整。根据中国国家统计局 2017 年 1 月 20 日发布的数据显示，截至 2016 年底，我国城镇常住人口约为 7.93 亿人，乡村常住人口 5.90 亿人，城镇常住人口占总人口的比重（城镇化率）为 57.35%。目前中国的城镇化已经进入快速发展的阶段，将有越来越多的农民在城镇化进程中“主动城镇化”或“被动城镇化”。

从理论角度上看，城镇化作为生产力发展所引起的改变人类生产方式和生活方式、涵盖城镇和乡村两大地域空间的转型过程，在我国肩负着体制改革层面上突破城乡二元分割、协调城乡发展的历史使命。然而，长期以来，由于城镇化进程中利益分配格局的失衡和产权的不明确，政府在城市发展、城乡统筹及城乡一体化进程中对于农民更倾向于“取”，而削弱了城乡的有机联系以及农民发展的“予”，使得众多为城镇化作出贡献的失地农民与非农化的农民工没能共享城镇化的发展成果。流动的农民工出于生活成本及其他因素的考虑，往往选择城乡结合部生活，因此，城乡结合部

也就成为了流动的农民工和失去土地的“原住”农民的主要集中区，从而造就了城乡特质交织、社会矛盾集中的城乡结合部和所谓的“准市民”，这一现象甚至已经在一定程度上推动着中国社会从城乡二元结构向三元结构转变，严重影响了城镇化的发展进程。

“包容性发展”概念的提出，赋予城镇化新的内涵，改变了城乡结合部研究的视角。而城乡结合部“准市民”的包容性发展，是城乡结合部发展的重点。“准市民”地域空间和自我认同的转变，“准市民”与市民共享城镇化带来的发展机会、利益和相同的公共福利待遇，进而推动国家层面和制度层面的改革，势必成为促进具有“深层次、丰富内涵”的中国特色城镇化健康发展和实现包容性、共享式增长的重要途径。

作为极具中国特色的城市空间扩张概念，城乡结合部及其“准市民”是我国城镇化进程中的必然产物，也是坚持走中国特色城镇化道路无法回避的节点。城乡结合部和“准市民”的发展方向和定位决定着城市的发展模式、城镇化的发展质量和“三农”问题的解决途径。伴随着城镇化进程的不断推进，学术界针对城乡结合部的研究从未间断过，研究成果也呈现出概念定位趋同、研究视角丰富、研究方法多样等特点。从概念定位的角度，“城乡结合部”经历了由空间界定到全面阐述、由静态描述到动态演化、由抽象概括到具体明晰的嬗变过程；在研究视角方面，学术界关于“城乡结合部”的研究可主要归纳为社会学、经济学、公共管理学、地理学等。

由于城乡结合部在地域空间和社会属性等方面的特殊性和过渡性，近些年来，学术界针对城乡结合部的研究更多地侧重于城乡结合部自然特性的解读，研究的定位更倾向于政府机构与农民之间关于“地”的利益分配和一些社会问题的解决，在政策解读和利益诉求方面也更多地侧重于“自上而下”的体制改革。在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上，时任总书记的胡锦涛同志提出“中国强调推动科学发展、促进社会和谐，本身就具有包容性增长的

含义”，在这个过程中，“我们应该坚持社会公平正义，着力促进人人平等获得发展机会，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会保障体系，不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍。”由此，在以人为本，关注民生的政治、经济、社会大背景下，针对城乡结合部的研究视角将会逐步由关注“地”转变到关注“人”上来，从人的包容性发展角度，“自下而上”研究并体现城乡结合部“准市民”在城镇化进程中的制度诉求——“包容性”，最终实现有中国特色城镇化道路上政府机构与农民“在共建中共享、在共享中共建”。

基于这样的认识，本书的研究将以实现包容性、共享式增长为宗旨，遵循城镇化进程的演化规律，借助制度经济学、社会学和心理学的分析工具，达到以下基本的研究目标：（1）从制度经济学和社会学的角度，探究城镇化进程中包容性发展的内涵与特征，城乡结合部包容性发展的重点与表现，拓展城镇化研究的视角与范围。（2）从社会特性出发，将研究视角从重点关注城乡结合部的“地”转变到关注城乡结合部的“人”，关注“准市民”的发展，从促进人的机会平等与成果共享的角度，规划城乡结合部及城镇化的发展路径。（3）厘清城镇化进程中城乡结合部“准市民”、市民与政府在城镇化的利益分配格局中的博弈关系，从制度设计和制度构建的角度出发，体现城镇化进程中城乡结合部“准市民”对“包容性发展”的制度诉求，促进制度层面与国家层面的体制建构与调整，实现城乡结合部“准市民”与市民共享城镇化发展所取得的成果与利益。为实现这些基本的研究目标，本书通过理论和实证分析，重点研究了以下六个方面的问题：

（1）城镇化推进中城乡结合部“准市民”的维度研究。在城镇与乡村两大地域空间的转型中，作为城镇化的产物——城乡结合部是城乡共同作用形成的独特的聚落空间形态。在城乡结合部，无论是“离土不离乡”的失地农民，还是“离乡不离土”的农民工均游

离于农民与市民之间、农村与城市之间、传统与现代之间，是时间和空间、身份和区位的双重性矛盾在一定的社会历史条件下的体现。本书认为，失地农民是城镇化推进中遵循政府行政主导的逻辑而“被动城镇化”的社会群体。在城市“适应性”和“现代性”的价值判断中，失地农民缺乏基本的心理过渡和弹性，容易导致自我认同的失调。相比较而言，流动农民工更多的是遵循市场经济的规律而“主动城镇化”，对城镇化进程中的自我认同具有可遵循的适应经验和路径。但从时代变迁的视角分析，“准市民”对城镇化进程中的自我认同会随着代际繁衍、教育程度、体制改革等因素的变化而变化。

(2) 城乡结合部“准市民”与市民经济福利差异的具体内容及其诉求分析。基于“空间维度”“时间维度”的考察和分析，从城乡结合部“准市民”的空间、认同、共享的逻辑关系与理论价值，厘清城镇化进程中不同性质、不同时期“准市民”对自我认同和定位的演化过程。从户籍管理、就业状况、社会保障、公共服务供给等角度分析城乡结合部“准市民”在空间转换与发展机会等方面不均等的具体表现，以及比较分析城乡结合部“准市民”与市民在经济福利水平方面不均等的具体表现。

(3) 城镇化进程中城乡结合部“包容性”发展的内涵及特征解析。就目前来说，“包容性发展”还没有一个统一的定义，就学术界普遍的观点来看，“包容性”发展的核心含义是公平合理地分享经济发展成果。本书的研究将具体探究城镇化进程中的城乡结合部“包容性”发展的基本内涵和主要特征。探讨“被城镇化”的“准市民”如何分享城镇化的成果。

(4) 城镇化进程中城乡结合部“包容性”发展的重点剖析。在城镇化进程中，城乡结合部的“包容性”发展涉及诸多方面的内容，既涉及城乡结合部自身的产业发展，也涉及人的发展。其中，人的包容性发展是城乡结合部发展的重点，也是城镇化进程“包容

性”发展的关键。人的包容性发展主要表现为发展机会平等和成果分享平等两个方面。本书的研究将着力探讨体现城乡结合部“人”的包容性发展中发展机会平等和成果分享平等的具体内容与表现。

(5) 探究城乡结合部“准市民”包容性发展与城镇化进程的相关性。包容性意味着制度公平，而包容性发展则是经济发展、人口发展和制度公平的有机协同。但在探索城镇化发展与促进城乡经济协调发展的进程中，“大城市化”和“小城镇化”在实质上仍局限于“概念性市区”，传统的城乡二元结构并没有得到根本转变。偏离以人为本发展方向的城镇化致使中国社会面临着从城乡二元结构向城乡三元结构转变的困境，城乡结合部“准市民”的社会生活环境、文化生活质量没有与城镇化进程同步。由此，本书的研究基于包容性发展的视角，深刻揭示城乡结合部“准市民”的生存状态，城乡结合部“准市民”包容性发展与城镇化进程的协同关系。

(6) 提升城乡结合部“准市民”自我认同，促进城镇化进程中城乡结合部“准市民”包容性发展的制度性建构研究。从发展的角度，加快城镇化进程有利于城市与农村在地域空间上的转型，对于突破城乡二元分割、实现城乡协调发展具有重大的现实意义。当然，在实现城市与农村空间转型的同时，在制度设计上，侧重从“人”的视角，着力促进城乡结合部“准市民”对城市的“适应性”和“现代性”，促使他们在城镇化推进中不仅不被边缘化，而且能够与市民共享城镇化进程中所取得的成果。并且，从“包容性”发展的视角，在全面梳理城乡结合部阻碍“准市民”发展的制度障碍的基础上，深入分析“准市民”的制度诉求，促进制度层面和国家层面的制度与体制的建构与调整。

城镇化建设是我国全面建成小康社会，实现现代化和“中国梦”的必由之路。加快推进以人为本的新型城镇化建设，是以习近平总书记为核心的中央领导集体的重大战略决策。作为我国城镇化进程的典型区域，城乡结合部“准市民”的城镇化问题的解决，将

对我国新型城镇化建设发挥较好地示范性和推动作用。总之，城乡结合部是我国新型城镇化道路要迈过的第一道坎，对城乡结合部“准市民”的研究及其问题的解决对推进我国新型城镇化建设和城乡一体化具有重要的现实意义和示范作用。

蔡秀玲

2017年7月于福州

CONTENTS 目 录

第一章 城乡结合部“准市民”的形成与特征 / 1

第一节 城乡结合部范畴的内涵与特征 / 1

第二节 城乡结合部“准市民”的形成 / 6

第二章 城乡结合部“准市民”与市民经济福利差异分析 / 31

第一节 城乡户籍制度安排与经济福利差异 / 31

第二节 就业、社会保障制度安排与城乡户籍经济福利 / 44

第三节 公共服务供给制度安排与城乡户籍经济福利 / 58

第四节 城乡结合部“准市民”的经济福利 / 74

第三章 城乡结合部包容性发展的内涵及特征 / 87

第一节 包容性发展的内涵与核心 / 87

第二节 城镇化进程中包容性发展的要求 / 94

第三节 城镇化进程中城乡结合部的包容性发展 / 105

第四章 城乡结合部包容性发展的重点 / 125

第一节 人的发展需求 / 125

第二节 城乡结合部“准市民”的包容性发展 / 131

第三节 “准市民”包容性发展的实现 / 146

第五章 城乡结合部“准市民”包容性发展与城镇化协同 / 166

第一节 城乡结合部是中国城镇化进程中的重点区域 / 166

第二节 城乡结合部“准市民”包容性发展推动了城镇化进程 / 174

第三节 新型城镇化的内涵体现了城乡结合部“准市民”
包容性发展的本质 / 185

第四节 新型城镇化与城乡结合部“准市民”包容性发展相适应 / 190

第六章 促进城镇化进程中城乡结合部“准市民”包容性发展的 制度性建构 / 193

第一节 促进城镇化进程中城乡结合部“准市民”包容性
发展的制度性缺失 / 193

第二节 城镇化推进中城乡结合部“准市民”包容性
发展的制度建构 / 214

参考文献 / 244

后记 / 258

第一章

城乡结合部“准市民”的形成与特征

城市化或城镇化 (urbanization)^① 是指第二、第三产业在城镇集聚,农村人口不断向非农产业和城镇转移、集中,以及由此引起的产业、就业结构的非农化重组,是现代化过程的主要内容和重要表现形式。从理论上讲,城镇化作为生产力发展所引起的改变人类生产方式和生活方式、涵盖城镇和乡村两大地域空间的转型过程,在我国肩负着体制改革层面上突破城乡二元分割、协调城乡发展的历史使命。但是,由于城镇化进程中利益分配格局的失衡和产权的不确定性,致使众多为城镇化作出贡献的失地农民与非农化的农民工无法分享城镇化的成果,出于生活习惯与成本考虑,他们多数选择居住在城乡结合部区域,从而造就了城乡特质交织、社会矛盾冲突的城乡结合部和“准市民”,这一现象甚至已在一定程度上推动中国社会从城乡二元结构向三元结构转变,严重影响了城镇化的健康发展。

第一节 城乡结合部范畴的内涵与特征

区域经济发展是一个非平衡过程,这种非平衡必然在区域空间上形成核心

^① 在大多数西方国家,“urbanization”过程是通过农村人口向城市转移来实现的,因此,我们称西方国家的“urbanization”为城市化;在我国,由于农村人口众多,城市经济发展水平有限,小城镇在“urbanization”过程中起着十分重要的作用,为了强调小城镇的重要性,我们把中国的“urbanization”称为城镇化。但需要说明的是,这里的城镇化并非单纯指农村人口向小城镇转移,而是指农村人口既可以向城市转移,也可以向小城镇转移。

与外围的二元结构。随着城市化的迅速发展,尤其大城市的迅速膨胀导致城市及其周边地区地域结构的变化,虽然不同的国家情况各异,但类似的城市空间扩张所带来的城市边缘区或城市郊区、城乡结合部的形成与扩大则是多数国家的共同现象,只是由于中国特殊的工业化背景和户籍管理等制度的影响,使得中国现阶段的城乡结合部形成了“市民、村民、外来农民工”的“三元”结构,成为新型城镇化建设的关键区域。

一、城乡结合部内涵界定

(一) 国外对城乡结合部概念的相关研究

根据经济和社会发展规律,城市化是一个国家走向现代化的必然选择。无论是在发达国家,还是在发展中国家,城市化进程最明显的特征之一就是城市空间的不断扩张,由此形成城市边界地区,这些地区处于城市与乡村的结合地带,兼具城乡生活方式,因而不同于一般概念中的郊区与农村。虽然从国外大城市区域空间形态的发展来看,并没有出现中国“城乡结合部”的概念。但是,随着20世纪20年代后西方国家郊区化现象的出现,形成了城市与乡村之间的过渡带,西方学者才先后提出“城市边缘区(带)”“边缘城市”“城市蔓延区”“城乡交错带”“都市扩展区”“灰色区域”等区域称谓。

德国地理学家赫伯特·路易斯(H·Louis)于1936年最早使用了“城市边缘带”的概念,他在研究柏林城市地域结构时发现,一些土地利用带原先属于城市的边界区,后来被城市建成区所侵吞,成为市区的一部分,这些地区是城市新区和旧区的分界,他将其称之为城市边缘区。此后这一概念被城市学、规划学、生态学、地理学、建筑学等学科广泛运用并不断引申与发展,虽然不同的学者所用的概念与称谓略有不同,但对这一空间的关注与研究自此从未停止。

1942年,安德鲁斯(R. B. Andrews)认为城市边缘带不能完整地表述城乡过渡地带的全部内涵,他提出了“乡村—城市边缘带”概念,认为乡村边缘带和城市边缘带才是整个城乡过渡地带的全部。1968年,吉隆坡马来西亚大学著名学者罗宾·普里沃(Robin J. Pryor)对城市边缘带提出了比较权威的定义,他认为城市边缘带或乡村—城市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纯农业腹地之间,兼具城市与乡村的特征,人口密度低于中心城区,但高于周围农村地区^①。20世纪70年代以后,以卡特(Carter)与维特雷(Wheatlay)为代表的一些学者认为传统的城市边缘区研究已不能适应这一地区的功能变化,认为“城市边缘区不仅仅是城市地域内部一种独特的景观类型,还是一个介于城市与农村之间的独特区域,其特征既不像城市,也不像农村,土地利用具有综合的特点,应从多个方面研究城市边缘区的演化,特别应注重人口、社会特征的城乡过渡性”^②。1987年,加拿大地理学家麦吉(T. G. Megee)写了一篇名叫“Urbanisasi or Kotadesasi? The Emergence of New Regions of Economic Interaction in Asia”(城镇化还是乡村城镇化?亚洲新经济交互作用区域的出现)的文章,提出亚洲某些发展中国家和地区的核心区域出现了类似于西方的大都市区和大的都市带的空间地理结构。此后,麦吉接受朋友的建议,提出了城乡一体化区域Desokota(也译为灰色区域),这是一种集合了农村和城市特征的一种新型空间结构与形态。

近20多年来,随着西方主要发达国家城市化进程的完成,国外对此方面的主流研究重点逐步转向了对城乡经济联系、城乡土地转换及管理方面的探讨。

(二) 国内对城乡结合部概念的研究

新中国城镇化历程,以1978年的改革开放为界,分为两个时期:改革开放以前是计划经济体制中的城镇化发展时期,这个时期中国实行的是计划经济。户籍管理等多方面政策导致了典型的城乡二元结构。改革开放以后,中国农村实行了联产承包责任制,开创了发展乡镇企业的新路子,使农村生产力获得极大的解放,特别是20世纪80年代实行的土地有偿使用制度,使城市与农村的部分生产要素开始流动,在一些沿海地区,随着乡镇企业的不断发展,农村剩余劳动力大量涌入,导致城市规模和用地不断蔓延,由此,我国一些城市的外围也出现了与西方国家类似的要素逐渐过渡、性质变异明显、结构与功能

① Robin J. Pryor. Defining the Rural-Urban Fringe [J]. Social Forces, Vol. 47, No. 2 (Dec, 1968), pp. 202 - 215.

② Carter H, Wheatlay S. Fixation Lines and Fringe Belts, Land Uses and Social Areas; 19 - Century Change in the Small Town [J]. Transaction of the Institute of British Geographers, 1979, 4 (2): 214 - 238.

独特的城乡过渡地带。对这种地带的研究,我国学术界主要有四种观点:一是郊区,一般意义上讲郊区历来是包括城市周围以农村景观为特征的地区。二是20世纪80年代中期从国外引进的“城市边缘带”。20世纪80年代初期,顾朝林从地理学和城乡规划学的角度开始对城市边缘区的研究,他认为“城市边缘区位于城市建成区的外围,从社区类型看,它是从城市到乡村(或者是乡村到城市)的过渡地带;从经济类型看,这一地域自然成为城市经济与乡村经济的渐变地带。城市边缘区又分为内缘区和外缘区”^①。到1995年,顾朝林编著的《中国大都市边缘区研究》一书中指出,城市边缘区是同时受城市和乡村双重辐射的过渡区域。三是20世纪80年代中期,我国国土规划部门和土地管理部门提出的“城乡结合部”。我国规划界和土地管理部门为了对城市规划外缘进行管理与研究,正式提出“城乡结合部”的概念。1988年,广州市城市规划管理局制定的《广州市关于城乡结合部管理范围的意见》中提出了划分城乡结合部的四项原则,对城乡结合部概念进行了首次界定。2002年,国务院发布的《关于加强城乡规划监督管理的通知》中,再次提到“城乡结合部”这一概念。之后建设部、中央机构编制委员会办公室、国家计划委员会、财政部、监察部等部门在贯彻落实这一通知中指出,城乡结合部是指规划确定为建设用地,国有土地和集体土地所有用地混杂地区;以及规划确定为农业用地,在国有建设用地包含之中的地区。四是以陈佑启等学者为代表提出的“城乡交错带”^②。

(三) 本书对城乡结合部空间区域概念的界定

综览国内外对城乡过渡地带概念的研究,我们认为,上述各概念在本质上基本相同,都反映了城市与乡村之间的地域的人口、社会、经济与土地利用、生态等诸方面的特殊性——动态性、渐变性、过渡性。但“城乡结合部”概念更接近于中国本土的现实,更能体现城乡之间独特地域空间的本质。首先,从字面上讲,“城乡”是指城与乡之间的地域属性,比城市边缘区概念更能反映这一地域的区位状态;“结合部”反映了这一地域与城市和乡村之间的相互衔接、相互渗透的关系,更能反映出该地域过渡的性质;其次,城乡结合部不

① 顾朝林,陈田,丁金宏,虞蔚.中国大城市边缘区特性研究[J].地理学报,1993(4).

② 陈佑启.城乡交错带名辩[J].地理学与国土研究,1995,11(1).

带明显的地理倾向,反映的是地理、经济、社会诸多方面的交错衔接。由此,我们认为,城乡结合部是处于城市与乡村的结合地带,在经济发展、生态景观、人民生活方式等方面受城市和乡村双重辐射影响,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,兼具城乡双重特征的特殊区域。它既是城市向外扩展的区域,也是农村人口向城市集聚的过渡地带。

二、城乡结合部的特点

由上述城乡结合部的定义可知,城乡结合部是一个动态的概念,受城市经济发展、城镇化进程推进及城市行政区划调整等因素的影响。如果不考虑其他因素,把城市假想成一个以城区中心为圆心的圆,而把圆周看作城乡结合部,那么,随着城市这个圆圈的扩大,城乡结合部也必然随之扩大。原有的城乡结合部逐渐发展成为城区,新的城乡结合部也不断由周围的城市毗邻区演化而来。所以,城乡结合部可以看作是城市边缘地区由乡村走向城市这一城镇化过程的中间阶段,它受城市与乡村的双重辐射,具有不同于城市与乡村的特点。

(一) 经济结构复杂性

城乡结合部是城市与乡村的结合地带,在经济、人口、土地利用等方面兼具城市与乡村双重特征。在经济方面既有城市经济,又有农村经济、城乡混合经济和外来经济,是多种行业、多种经济成分和多种经营模式的混合地带,存在着频繁的能量与物质对流;人口方面表现为既有城市人口,也有当地农村人口,还有外来流动人口。这些人既有从事非农产业的劳动力,也有从事农业的劳动力。这些不同职业类型、不同生活方式、不同信仰、不同价值观念、不同需求以及不同的心理文化素质的人群相互形成强烈的对比与共存;在土地方面表现为既有国有土地,又有集体土地;既有城市建设用地,又有农业用地。土地交易频繁、市场活跃,土地价格表现形式多样化。

(二) 区域空间动态变化性

城乡结合部是农村向城市发展的过渡地带,也是社会转型速度最快,内容

最为集中的地带，具有明显的动态性。随着城镇化率的不断提高，城市规模不断扩大，城乡结合部处于不断演变的动态过程中。伴随着城镇化的推进，一些原先的城乡结合部逐渐变成城市建成区，从而转化成真正意义上的市区，另一些城乡结合部的外围农村成为新的城乡结合部地区。在这一演变过程中，经济、社会、人口、土地、环境景观以及管理体制等，也随着区域性质的变化而不断变化。动态性成为城乡结合部区域空间的基本特征。

（三）管理体制的多元性

在城乡二元管理体制下，城乡结合部地区必然存在着城乡二元管理体制并存的交叉性矛盾。城乡结合部在行政区划上属于城市的区的组成部分，但它又附属于乡镇，其乡镇定位意味着它的社会属性是农村社区，这就带来其社会属性的交叉性。社会属性与自然属性不统一，特别是社会属性的交叉成为城乡结合部的本质特征。社会属性的交叉又导致管理体制的二元化。农村管理体制与城市管理体制混杂，导致城乡结合部地区管理乏力与管理效率低下，使土地所有权与户籍管理问题难以得到有效解决，导致城乡结合部的社区建设不能纳入城市发展整体规划，形成了特有的户籍身份与职业身份严重不相符的特殊人群。加上大量的外来务工人员城乡结合部地区租房生活，又增加了城乡结合部的管理方式与制度问题的复杂性。

总之，城乡结合部的区域特征是多元交叉，即城乡地域交叉、农民、市民交叉、街乡行政管理交叉等。正是因为存在这些“交叉”，才导致引起广泛关注的城乡结合部现象。

第二节 城乡结合部“准市民”的形成

从理论上讲，只要有城市与乡村存在，就会有城乡结合部。随着城市化率的提高，城市的不断扩张，城市与农村地区的结合地带必然会存在。但“准市民”的形成却是中国城镇化进程的特殊产物。中国城镇化道路之所以有着自身的特殊性，这是由中国城乡二元制度决定的。城乡二元制度是中国城镇化特殊性产生的决定性因素，也是中国城镇化进程推进中产生“准市民”群体的主要原因。