
上海城乡一体化发展研究

季学明

上海城乡一体化既得益于迅速发展的上海农村城市化，城乡一体化也是农村城市化的最佳的选择路径。其内涵就是要在城乡规划、基本建设、产业布局、劳动就业、社会保障、公共服务、房地产市场、社会管理等八个方面实行城乡统筹和一体化发展。

一、上海城乡一体化的基本成效

进入 21 世纪第一个 10 年的后期，随着上海农村城市化的不断发展，上海开始着力构建城乡一体化的机制体系。

1. 创建城镇新型社区的管理体系

通过建立有力的基层财政保障制度，完善社区的公共服务配套，以人为本，不断提高社区宜居水平，建立健全新型的社区管理体制，基本形成以社区党组织为核心、以社区自治组织为基础、以社区服务中心为依托、以社区社会组织为补充、以社区居民自觉参与的新型社区管理格局。目前有两种模式：一是镇管社区的模式；二是镇政府、街道办事处分设的模式。目前，第一种模式比较普遍。还有一种极个别的模式：镇、街道两块招牌、一套班子。经过分析研究，我们认为这是比较合理的一种模式。

2. 创建新农村环境治理体系

一是通过对郊区的水利治理、路桥改造、道路硬化、垃圾处理、环卫设施布设、危宅整修、庭院美化等旧村改造来改善农村生态环境、提升农村设施水平、配套完善公益性基础设施等，扭转农村脏乱差的局面，全面改善农村生产生活条件。二是通过农业结构的调整，增加林地，改善大气环境。

1997 年笔者的《跨世纪的都市农业要为上海的生态环境作贡献》调研报告，提出近 10 年郊区调整百万亩土地造林，上海农业要进行农林结构调整。要充分利用“田边、路边、水构（沟河）边、岸（I 海堤岸）边、周（区域周围）边”闲散地种植林带，调整一部分土地种植经济林或生态林，同时带动水果饮品业和建材装璜业的发展。这一提议曾得到市委市政府领导和区县领导的高度重视。近年来，有关部门大力推进生态环境建设工程，大大提高了上海的森林覆盖率，上海的大气污染得到了可喜的改观。1999 年，上海森林覆盖率为 3.17%，2010 年达到 12.13%。上海郊区基本显现了“天蓝、云白、水清、地绿”的景色。

3. 创建城乡一体的社会保障体系

2010 年前，上海城乡社会保障主要有三种模式：城市居民的城镇社会保障（简称城保）、征地农民等小城镇居民的城镇社会保障（简称镇保）、农村居民（农业户口人员，下同）的社会保障（简称农保）。目前已从三个方面进行了改革：一是积极扩大城保覆盖面，对各类企业和组织（不论企业性质）形成劳动关系的从业人员（不论户籍性质），逐步将其纳入城保系统。对本地户籍镇保人员，研究制定城保接续政策办法，分批转入城保系统。对征地养老人员的养老、医保，逐步纳入城保系统。二是积极提高农业从业人员及退休人员的保障水平。健全农村基本养老保险、农村合作医疗保险、农村最低生活保障等机制，优先提高农保参保人员的保障水平，全面建立大病补充医疗保险制度，并为农村居民社会保障机制向城保机制过渡做积极准备。三是加强财力支持，推进全市统筹。进一步增强市和区县两级财政对镇保、农保的补贴力度，尽可能缩小城保与镇保、农保的差距。

4. 创建城乡一体的规划与建设统筹体系

2001 年开始,上海对原来“市委——市区,农委(郊区)”二张皮的行政管理体制进行了改革:基本撤销了农委郊区费的行政管理的职能,强化了市委、市政府一级部门对郊区的统一行政管理。一是建立了城乡规划统一机制,强化了全市纵向的规划及其执行管理机制,确保规划的整体性、系统性、持续性和法规性;提高了郊区规划的水平,从原来区县乃至乡镇主导的区域性规划上升到全市整体规划,真正形成全市统筹的一盘棋规划。二是建立了城乡土地管理统一机制,完成各级建设规划与土地规划的“两规合一”;促进了人口规划、产业规划、土地规划、城镇规划的有机统一。三是建立了重大基础设施建设的统筹机制,城市建设重点转向郊区,基础设施项目及其资源配置同步向郊区调整,重点放在公共交通、公共设施、环境治理等领域。

5. 创建城乡一体的公共服务均等化发展体系

一是建立健全公共服务资源的均等化配置机制。进一步推动中心城区密集配置的教育、卫生、文化等公共服务资源向郊区扩散,鼓励优秀教师、医务工作者、文书工作者等人才向郊区流动。二是建立健全公共服务体系城乡一体化运行机制。加强郊区教育、卫生、文化、创业就业、环境保护、社区服务等公共服务机构建设,强化纵向管理,在财政投入、人员配备、服务标准、信息汇集、行政管理等建立一体化的运行保障机制。

二、上海城乡一体化的阶段界定

1. 1978~2005 年为上海城乡一体化前期破冰阶段

建国以来,国家实行“城市——工业;农村——农业”的二元结构的管理和发展机制和体制,无论是经济建设还是社会建设都实行“两条腿”“跋行”吸展模式。重经济建设,轻社会建设;重生产,轻消费;城市优先,农村其次;工业优先,农业其次,严重滞后了社会文明进化的进程。冰冻三尺非一日之寒,这种二元结构在建国后 30 年形成了牢固的体制坚冰。上世纪 70 年代末 80 年代初,从农村开始的改革开放,首先破除了城乡经济发展上二元结构藩篱。上世纪 80 年代开始,上海城市工业不断地向郊区农村转移,到了 21 世纪的第一个 10 年,上海郊区成了上海工业的主战场。上海郊区已经完全成为体现上海经济实力的地区。其次,农村经济改革使农村生产力得到极大的解放。农村富余劳动力出现了跨行业、跨地域的流动潮。巨量的农民工支援城市建设,对国家二元结构的户籍管理体制实行了冲击。生产力的解放和人力资源的开放,实现了对国家二元经济结构和二元社会结构体制的成功破冰,使上海城乡一体化的梦想成为可能。

2. 2005 年~至今为上海城乡一体化创建完善阶段

这个时期,上海城乡一体化事业遇上了“天时、地利、人和”三要素并融的有利时机:一是中央的“小康社会”建设和“城镇化”战略的制定,为上海城乡一体化事业奠定了天时优势;二是上海的城市化发展,到上世纪 90 年代上海发展成为国际化的特大城市,而且又处于中国改革开放的前沿,为上海城乡一体化事业奠定了地利优势;三是上海城市化过程中,城市人口的郊区化、郊区人口的城市化,互为交融,为上海城乡一体化奠定了人和优势。三大优势促进了上海城乡一体化事业的开启和兴旺,各种促进型政策制度的重心、规划建设重心、资源投放的重心不断向郊区倾斜。比如说:加大了对农村教育培训的投入的力度;加大了对农村卫生服务体系建设的力度;加大了对提高农村社会保障的力度;加大了对农村环境保护及治理的力度;加大了对推进农村公共服务设施建设的力度;加大了对农村公路桥梁改造和建设的力度;积极推进农村的旧宅改造……大量的城乡一体化的实事建设,充分展现了上海城乡一体化的建设和完善的辉煌历程。

三、上海城乡一体化的基本模式

由于历史的因素和现实的问题,上海城乡一体化的建设显得复杂而有难度,不可能直接做到一碗水端平,只能逐步分阶段、

分层次建设。目前，主要是分三个层次、三种模式建设运行。

1. 第一层次为城市模式

这种模式涵盖闵行区、嘉定区、宝山区、浦东新区的部分完全融入大城市中心城区的区域。例如闵行区的虹桥、七宝地区；嘉定区的长征、桃浦地区；宝山区的淞南、大场、高境、庙行地区；浦东新区的洋泾、陆家嘴地区等。这里的居民已经成为真正意义上的市民，他们享受着最好最便捷的公共产品和最优越的公共服务：最密集而便捷的公共交通，有地铁、公交车、出租车，线路密集，高效通勤；最密集的教育资源，包括优质学校和优秀的教育工作者；最密集的包括三等甲级医院在内的完善的卫生医疗体系和众多的优秀医务工作者；最完善的社会保障体系；最繁荣和富足的商务购物中心。由于城市工业和城市居民的大量外迁，该区域的环境质量有了极大的改观。

这种模式也涵盖了郊区的九大新城。这些新城是郊区各区县的行政中心，城市公共基础设施建设，各种公共服务资源的配置，都很完备无缺，居民都能享受到城市居民同等待遇。近十年来，市、区县两级财政对新城的体育卫生、教育文化事业加大投资建设的力度，让新城居民的心理感受的幸福感不比城市居民差。

在城市的边缘地区，生活着一群务工经商的农民工，很多是拖儿带女的家庭，他们是另类的城市居民，住房是租赁的，不享受上海城镇居民的社会保障待遇。他们虽然不属于这一体制中居民，但，毕竟是这个模式的组成部分，是较为完美无缺模式中的瑕疵。

2. 第二层次是城镇模式

这种模式主要包括上海市规划中的城镇、市镇及一般镇、乡镇等。它们规模较小，人口不多，公共服务设施不全。例如交通，往往一条公路通穿其间，公交车站 1 ~ 2 个，少有地铁和出租车；卫生、教育、文化、体育等公共设施也不健全。由于这里的人口多数来自当地拆迁的农民人家，社会保障享受小城镇保障，在一些经济发达区域，这种小城镇保障还优于城镇居民的社会保障。这里的居民住房多见是上世纪 80 或 90 年代时建的，甚至更前些时期建造的住房，也有一些新建的“小产权房”（目前此类房屋不能上市买卖），少见高层建筑。

这里也居住着大量外地来沪的务工经商人员，借住在当地农民在上世纪 70 年代或 80 年代建造的老房子里，环境脏差，秩序杂乱。

当然也有少量的新型城镇，其现代化程度可与当代发达国家或地区的城镇比美。如松江的泰晤士小镇，这里不是一般工薪阶层的人家能入住的，应该是高收入家庭的宜居领地，出行有车，享受富裕生活。所以，他们根本不在乎城镇居民所享受的公共社会物质文明。

3. 第三层次是新农村模式

这种模式主要是指郊区的农村地区。2006 年，党中央作出了社会主义新农村建设的重大战略决策，上海的新农村建设拉开序幕。2008 年区县各级政府统筹财力从 2007 年不足 1 亿元增加到 8.2 亿元，是市级财政奖补资金的 3.5 倍。2009 年，以村庄改造促进城乡统筹的势头更大，区县各级政府统筹财力达到 17.4 亿元，是市级投入资金的 6.6 倍。从 2006 年到 2009 年间，共计新改造道路 1412 公里，村内的主路、支路和入户路分别按照 7 米、5 米、3 米宽度标准铺成白色水泥路；改造危桥 720 座；完成了河道改造 1058 公里；对 3.2 万户农户实施了供水管网改造；对 6 万户农户的生活污水纳入了城镇污水管网或通过组团式生化污水处理设施进行基础处理排放；3 年共完成农宅墙体整修 1880 万平方米；清除露天粪坑 1.4 万个；拆除违章建筑、废旧房屋 23.4 万平方米；新建公共厕所 426 座；新建垃圾箱房 1900 座；安装路灯 7700 多座；整修公共活动场所 17.7 万平方米；栽种果

树 10 万余棵……扭转了农村脏乱差的面貌，改善了农村生产生活条件，农村旧貌换新颜。农民享受农村社会保障:最低收入补贴，新农村合作医疗保障，60 岁以上老人也享受退休养老金。

以上三种模式构成了当前上海城乡一体化的体系结构。但是，它尚处在城乡一体化的初级阶段，真正实现无界线、无间隙的城乡一体化，有待时日，仍须社会各方努力。

四、上海城乡一体化的现实意义

1. 较大地缩小了城乡居民宜居环境的差距

上世纪 80、90 年代，在改革开放的大环境下，上海郊区经济实现了腾飞，但是以牺牲环境为代价的。当时，人们把城乡居民的生存环境做了比较，称城乡环境是“一个天上，一个是地下”。在 90 年代中期，常年难见蓝天白云，终日雾霭朦胧蔽日;不少地区是污水横流、臭气熏天、河水黑臭、道路泥泞，因病致贫的情况不少。

实施城乡一体化建设以来，许多农民住进了别墅、楼房，居住面积甚至优于城镇居民。室内窗明几净饭香，外面蓝天白云绿地。公交穿村过户，河道洁净清碧。尤其是 2007 年开始的农村村庄改造工作，建成了一批设施完善、环境优美、自治管理的示范性村落。从整体上说，上海郊区农民的居住环境普遍得到了极大的改善。

2. 较大地缩小了城乡居民收入上的差距

《上海郊区统计年鉴(2012 年)》显示:上海农村居民家庭人均可支配收入 4000 元以下的家庭在 1991 年占了 96. 6%;到 2010 年，4000 元以下的家庭只占了 3. 5。人均万元以上的家庭，1991 年无记录，到了 2010 年达到 70. 4 %，其中人均 2 万元以上的家庭有 15. 6%。回顾在集体生产时代，一家四口全劳力，到年终分配时只能拿到 200~300 元，人均不到 100 元，只能维持来年的油和盐的支出，基本没有银行存款，到了 2010 年，农民家庭人均利息收入为 32 元。农民有了银行存款，孩子上学不用愁了，有病敢上医院了，家庭耐用消费品拥有量不断增加。

郊区农民钱多了，生活改善了，城乡居民的收入水平和生活水平差距进一步缩小了。

3. 较大地缩小了城乡社会二元结构的差距

城乡社会差距曾被以“天上地下，’\$比拟。上海农村城市化和城乡一体化极大地推进了城乡社会的再度融合。农民有个梦:农村城市化，农民市民化。上海郊区经过 21 世纪最初 10 年的农村城市化、城乡一体化建设，户籍人口城市化率达到 80%以上，近郊地区(如闵行区、宝山区等)达到了 90%以上，闵行区为 97. 1 %。城乡一体化使各种社会的公共服务、公共设施和公共社会制度得到了极大的完善。教学、卫生事业极大发展，农民享受起小城镇社会保障、新合作医疗保障、大病保障等初试的社会保障制度。郊区的中小学的教学设施等得到了极大改善，城乡学生升学的一些差别制度得到了公平的调整。文化体育事业得到了极大的发展，文化体育设施大量建设，上海郊区农民不但不乏文化欣赏和运动体会的场馆，更不乏唱歌健身的广场和舞台，城乡居民的文化精神面貌不断得到融合。

五、上海城乡一体化尚须完善

1. 平衡发展问题

近郊优于中远郊。城市化的过程，也是拼经济实力的进程。城镇建设最先发声于近郊地区，尤其是农民自发进行城镇建设

的积极性最先发于近郊地区。从人口城市化率分析:市中心的发展我们不评说,处于近郊地区闵行区、宝山区、嘉定区的人口城市化率到 2010 年末分别为 92%, 93%, 83%, 排位为 2, 3, 4;远郊地区松江区、青浦区、金山区、崇明县分别为 82%, 66%, 64%, 39%, 排位为 5, 6, 8, 9;中郊地区浦东新区、奉贤区分别为 88%, 65%, 排位为 3, 7。农村城市化和城乡一体化的近亲远疏的层次非常突出。

2. 规划引导问题 上海的城市化规划有一个特征:冷时雅谈,热时多变。当城市化热起来时,规划也就忙起来了,脚‘中心城、新城、中心镇、集镇四个层次体系’到“一城九镇”1966”。规划多,缺乏预设性、整体性、系统性、可控性。规划的指导性极为缺乏,大量的农民住宅建设和大量的农村村镇建设缺乏系统科学的指导。一些地方性规划和制度缺乏科学性、整体性、长远性,或多或少地存在着“重大镇、轻小镇;重生产、轻市场;重政绩、轻环境”等现象。这表现在有些城镇的厂房、公房建筑增加了不少,而道路、下水道、供水、供电等基础设施依然如故,不适应新兴城镇的发展。

3. 发展后劲问题

上海,对照 2020 年“全面建成小康社会”目标,放眼更广阔的发展预期,上海农村城市化、城乡一体化的发展面临的最大瓶颈,是土地+公共资源。上海是改革开放的一线城市,是走向世界的桥头堡,对人口的引力强于国内其他城市。因而,上海的城市化不仅是当地人的城市化,更是全国乃至是世界的,不适当地限制和放开都会给发展制造资源型瓶颈。

4. 文化健康问题

越来越多城镇,因为文化资源不足,庸俗的小市民文化得到滋生。比如棋牌室现象,导致赌博人口比例上升;比如暴力现象,无论在家庭还是在公共场所,为片言只语就怒目相对、拳脚相加,家庭暴力和路怒暴力案例不少;比如广场舞现象,诱发婚外情现象增多;比如狗儿现象,目前城市养狗泛滥,因城市化成为新市民的家庭中几乎 5 户中有 1 户养狗,有的 1 户就饲养了 3}4 只。农村养狗是为了看家护院,市民把养狗当成献爱心、把狗当宠物、当儿女,好吃好穿,疼爱有加,道路、林间到处可见狗屎,污染环境,有时还伤人;比如懒慵现象,农民把勤俭节约当美德,新市民把它说成是想不穿或看不透……

六、上海城乡一体化后续建议

1. 制度改革

一是上海应该率先废除农业与非农业、城市与郊区户口区别制度,剥除一切与户籍管理制度有关的利益因素(譬如,教育、卫生医疗、社会保障、生活福利、公共设施服务等户籍和区域的差别性)熨平城乡间、区域间的福利差别。在很多年的调查中,我们发现,一些农民真不太愿意放弃农业户口的身份。譬如,一个因“征地”,而需要户籍转性的农民,却不愿意“转户”。原因有二:一是农民怕城市对新市民的排他性,城市福利也并不容易获得;二是农民怕失去很多自己熟悉的农村福利。

二是上海应该率先推进农村集体土地制度改革,尤其是农村集体非农建设用地。2008 年全国土地调查资料表明:上海全市现有的集体非农建设用地总量,占全市建设用地总量的 49. 18。农村集体非农建设用地的低效、闲置、浪费现象比较突出,所有权和使用权普遍分离。据分析:土地是上海城市化的稀缺资源,上海农村集体建设用地挖掘、盘活潜力很大。如果按照目前的那一套‘集体土地不允许上市流动,政府低价拿地、高价出让、发财财政’的模式,上海农村城市化和城乡一体化将不可持续。

2. 体制创新

一是城镇管理体制的创新。农村城市化使农村人口向城镇集中,给城镇管理带来新的挑战。通过科学立法,以公共利益最大化为价值取向,完善农村城市化过程中的各项法律;对城市化过程中出现的各种矛盾和问题要通过有效的法律方式解决。由传统的行政管理转型为依法管理,使城镇的社会治理形成八个方面的新常态:更加重视市民权利的保护;更加重视基层的自治治理;更加重视人民团体和社会组织的作用;更加重视社会治理人才素质的培养;更加重视公共安全和应急管理;更加重视多种综合手

法的应用;更加重视互联网的应用治理;更加重视依法办事。

二是城镇投融资体制创新。首先尽可能切断地方政府对土地出让金的依赖,收紧了地方的土地出让收入的来源,也就削弱了地方对城镇化的垄断力。其次是建立鼓励民资、外资等社会资本的进入城镇化过程,尤其是城镇基础设施投资领域。这就需要解决以下两个问题:第一,如何平衡社会资本和公有资本的利益冲突?能否通过对原有的公有的经营体制进行股权结构改革来解决。第二,目前我国城市长期形成的福利体制中,包括基础设施价格的福利位口水、电、地铁、公交等都有强大的福利成本。如果不降低这种成本,社会资本利益降低,资本不愿意进入;如果降低这种成本,社会承受压力就大,民生受影响。应该如何创新来提高社会的购买力。

我们的时代已经进入互联网时代了,上海郊区的后续城市化是否可以通过“互联网+”模式建设,创新上海农村城市化的治理服务、投融资体制,正是值得大家深入研究的一个新课题。

(作者系原上海市委党校教授)