

●潘培坤 瞿宗亚 周明珠

上海农村城镇化前景及对策

近年来，上海郊区农村运用小城镇建设与乡镇工业小区建设相结合的办法，使原先存在的布局分散状况有了明显改观。最近，我们对闵行、宝山、嘉定、奉贤及马陆、罗南、洪庙、江海等区（县）、乡（镇）进行了调查，就如何进一步改变小集镇布局分散状况，加快郊区以小城镇建设为重点的城市化建设进程等问题作了探讨，形成了初步共识。

一、富有历史前瞻性和现实紧迫性的命题

1. 从全球性城市化的进程看。农村城市化进程是伴随着经济发展而逐步推进的。一个国家农村城市化程度高低与否，既是衡量城乡人口再分配的标准，也是衡量一个国家经济发展水平、国民收入和人民生活水平的综合性指标。加快小城镇建设是加速农村城市化进程的一个实际步骤和中心环节，是全球性历史发展的必然趋势。从全球看，由于经济的不断发展，城市人口不断增加。1950年世界城市人口占总人口的28.4%，我国只占10.6%；到1982年世界城市人口已占总人口的42.4%，而我国到1992年城镇人口仅占总人口的26.23%。许多国家的现实证明，城市化进程与经济发展和国民收入密切相关。一般地说，人均国民收入达到350美元时，城市化人口应占总人口的25%；如人均国民收入达到800～1000美元时，城市化人口应占总人口的50%以上。据预测，到2000年时全球城市人口将达30亿。依据这些指数分析，我国实施农村城市化的任务还很艰巨。

2. 从国际性大都市的战略地位看。一座发达的城市必须要有一个与之相适应和相配套的发达郊区。郊区是建设现代化大都市不可缺少的重要组成部分，也是接受城市辐射、疏解城市工业和居住人口的最佳腹地。当前，上海正处在长江三角洲和长江流域经济与社会发展的龙头地位。据此，市委、市政府提出了要按照“三、二、一”顺序，调整产业结构。这是全市6300平方公里范围内市民的共同任务，也是加快上海农村城市化步伐的最大动力。上海作为一个国际大都市，必然地要求市区、郊区联动，而且在港口建设、工业布局、陆上交通、住宅建设等方面应该充分发挥郊区的作用。如果郊区社会生产力滞后，农民收益不高，城镇面貌依旧，供电不足，电话不畅，水质不好，那么，上海就很难称得上是世界一流的国际大都市。目前上海批租的土地60%在郊区，大部分别墅、旅游项目和仓储业也在郊区，市中心区城市功能及级差地租收益的调整，也是以郊区土地的使用功能更迭为条件的。因此，加快农村小城镇建设，加速农村城市化进程，已成为上海现代化建设的紧迫任务。

3. 从区域性经济发展的内在要求看。随着经济的发展和郊区产业结构的调整，第二产业占主导地位的格局已经形成，并正在向三、二、一的产业结构序列转化。目前，郊区经济已占全市经济的四分之一。其中，一产占90%，二产占26%，国民生产总值占23%，年度经济增长率比全市平均快两倍。当前正在向技术含量高、产品新型和外向化的方向发展。这说明，农村经济要实现由量向质的转化，乡镇工业要挖掘更大的潜力，第三产业要开拓新的领

4. 从提高农民生活质量看。随着农民物质生活的日益变化，农村90%的农户在近15年内翻建了新房，户均面积在120平方米以上，人均面积在33平方米左右。但由于缺乏引导，建房选址不集中，结构不合理，设施不健全，这些都制约了农民生活质量的提高。因此，这些年来要求到城镇买房的农户不断增加，90%的青年农民希望能住在镇上，相当一部分的中年人也想进镇落户。从奉贤县江海乡、洪庙乡的情况看，已有30%以上的农户进镇居住，总户数近3000户，这些进镇的农民在生活质量上有了明显的改善。

二、上海农村城镇化建设应走在全国前列

上海郊区是全国农村经济最发达的地区之一，郊区有可能也有条件在加快农村城镇化建设方面走在全国的前列。其可能性表现在：

1. 浦东的开发开放和上海的总体规划，为加快上海农村城镇化建设提供了机遇。开发浦东是我国90年代对外开放的战略重点，由此必然带来浦西的发展。郊区农村应根据上海城市总体规划，按照各区、县的不同特点，制订各自的城镇化建设规划，把本地区建设成为工业园区、科技园区、别墅群或娱乐中心，使市区的工业产业结构调整与郊区的城镇化建设互为配套。目前，闵行区已编制了农村城镇化的具体规划：一是沿道两侧建成以都市为主的别墅群区，形成既连片又独立的住宅小区。二是以建设莘庄、闵行、吴泾为中心的城镇区。三是以纪王等乡镇为基础，建设农村小集镇。宝山区制订了三条带状发展规划。嘉定区制订了嘉定、马陆、南翔三点连线发展规划。这些将会有利于更快地吸纳大城市的辐射，加快郊区城镇化建设步伐。

2. 乡镇企业的进一步发展和劳动力的大量转移，为小城镇建设创造了条件。随着乡镇工业的发展和工业小区的兴建，目前，85%的劳力已转移到二、三产业上来。农业规模经营发展与乡镇工业的结构调整，又为农村富余劳动力提供了新的出路。据对罗南、曹王、马陆、南翔四个乡（镇）劳动力情况调查分析，其总劳力在减少，务工劳力却大幅度增加。随着城镇区域的不断扩大，集镇人口也随之增加。1992年比1988年总劳力减少133人，务工劳力却增加6196人（不包括外地来乡镇务工劳力）。城镇区户数1992年比1988年增加5035户，居住人口增加12508人。

3. 多元化的资金投入，为小城镇建设奠定了较为雄厚的基础。这次调查情况表明，以地方筹资、农民集资建设小城镇是一条成功的经验。奉贤县江海乡几年来筹措1.5亿元资金，建设了2.7平方公里小区，住房面积达31万平方米，并建设了小学、卫生院、商店等设施，同时在用水、排污、道路等方面进行了配套。洪庙乡在五年内由农民筹资4650万元，建设住宅15万平方米，自费配套了市政设施，小城镇已初具规模。马陆镇三年来建造了7万平方米住房，建造了800KV变电站及煤气管、下水道等设施，小城镇规模迅速扩展。随着对外开放的不断扩大，今后在自筹资金、吸引外资以及国家扶持等多元结构的投资方式下，小城镇建设将会迈出更扎实的步伐。

4. 农民进镇落户的迫切愿望，是加快小城镇建设的动力。随着小城镇服务功能的完善以及生产、生活的方便，向往到小集镇居住的农户越来越多。据马陆镇反映，三年来买房户一年比一年多，1992年达460多户；嘉定镇1992年达2000多户。据对宝山区罗店镇、罗南镇等五个镇的统计，白天在镇工作的人数有45557人，进镇居住的已达102150人。不少干部反映，现在农村有60%的户要求进镇落户。这是加快农村集镇建设的巨大动力。

域，还必须加快农村小城镇建设。

三、规划、资金、户籍是制约小城镇发展的三大突出矛盾

在集镇建设中虽有不少有利条件，但也存在着诸多制约因素。突出矛盾有：

1. 规划问题。一是规划滞后于建设。乡镇建设规划自1984年制订以来，几乎没有大的修改和调整，村镇建设分散的格局没有得到根本改观。二是缺乏城乡一体化的宏观布局。突出问题是不能恰当地处理好微观与宏观、眼前与长远、局部与全局的关系，往往出现“批一点、用一点，用一点、批一点”的“摊大饼”现象，造成重复建设和不必要的浪费。三是在实施过程中随意性很大，缺乏稳定性和连续性。四是规划的法规性不强，只有行政行为，缺乏法律行为，造成规划多变，难以实施。

2. 资金问题。由于重市区轻郊区、重经济轻建设、重生产轻消费、重大镇轻小镇等观念依然存在，因而在集镇建设方面出现三种情况：一是上级政府和有关部门对小城镇建设资金缺乏有力的协调和必要的支持。据嘉定区反映，国家对县属镇建设资金补贴量少，并有所递减，1979年600万元，1985年880万元，1986年500万元，1992年50万元。闵行区反映，近年来该区因市属人口疏解居住量大，在社会服务方面，区里需要给每人年均补贴267元，这笔经费难以落实。二是按照规划方案实施，资金缺口相当大。据宝山区预测，该区1991～2000年，全区城乡建设资金投入量年平均高达10亿元。三是由于乡镇集体投资缺乏来源，许多公共、公益设施只能由受益单位分担，企业难以承受。

3. 户籍管理问题。一是目前上海地区采取的等级式户口制度，不利于城市人口在郊区小城镇落户。嘉定、闵行等地区反映，许多市属工厂人员宁愿每天长途跋涉，也不愿居住在小城镇。据嘉定区初步统计，该区市属企业单位每天约有2万人往返于市区与嘉定之间，若用大客车承载，每天需通勤400多辆。二是外来人员进镇落户难。据马陆镇反映，该镇1987年进行农民进镇落户政策的试点，但有关政策至今仍未落实，去年900户买房户都未能解决户籍问题。

除上述三大制约因素外，目前在土地审批上还摆脱不了急功近利的思想观念，片面强调土地利用率，造成建房式样单调，不能适应各种层次、各种对象居住的需要，致使许多地方道路狭窄，公建不配套，出现不少后遗症。

四、以改革和发展的精神，探索加快小城镇建设的新路

解决小城镇建设中存在的问题，必须以改革和发展的精神，依据市场经济规律，运用经济、行政、教育、立法等多种手段，进行综合治理。为此建议：

1. 加强思想教育，实现观念转变。当前要着重抓好三个观念转变：一是要从小农经济和传统的计划经济观念中解放出来，确立社会化大生产、大流通、大市场的全局观念。要深刻认识大都市新型农村的先导地位和历史责任，从消除城乡分割的高度，自觉地抓好小城镇建设。二是要从就规划谈规划、就建设谈建设的单纯业务观念的束缚中解放出来，确立“发展是硬道理”的观念，把小城镇建设作为加快农村经济发展的新标志与动力来认识。三是要从单纯认为小城镇建设是“花钱的工程”的狭隘观念中解放出来，确立辩证的、互为促进的观念，并把其作为为子孙后代造福的潜在效益加以认识和实施。

2. 高标准统筹规划，加强审议立法。一是要高起点立意。围绕世纪性发展远景和各地

的特色功能超前规划；围绕建成国际大都市的总体规划，编制与之相衔接、相配套的小城镇建设规划；围绕加速农村经济发展的要求，结合乡镇工业布局、第三产业发展、城镇体系构建以及集镇区位分布等，编制具体的实施规划。二是目标定位。小城镇建设要有总量目标和分层次的量化要求。据市主管部门介绍，到2000年市郊农村集镇将有50%的非农人口居住。中心城镇人口平均将达到10~15万人；乡集镇达1~3万人。依据上述总量预测，建议有关区（县）结合本地实际，拟订切合实际的量化指标。从这次调查情况分析，到本世纪末，小城镇规模将分成三类：区（县）中心城镇人口将达到15万人左右，规划占地面积将超过15平方公里，人口密度为1~1.3万人/平方公里；建制镇人口一般在5~8万人，规划占地面积6~9平方公里，人口密度在0.9~1.2万人/平方公里；小城镇人口在1~3万人，规划占地面积1.5~3平方公里，人口密度在0.8~1万人/平方公里。三是要加强立法。编制规划要增加透明度，充分征求群众和各方面人士意见。建议市、区、（县）人大对编制、审议和确认规划的程序、权限作出明确规定，以便执行。这样可以保持规划的连续性、稳定性和严肃性。

3. 乡镇自费开发，多元投资筹建。一是引导农民自费投资启动。对需要建房的农户可实行集中建房，以集资组建形式提供优质服务。签约时收取50~80%的数额作为成本费，交付时结清。调查情况表明，按照目前上海农村的收入水平，一幢近80~90平方米的多层房，价格在7~8万元左右，农户在经济上是可以承受的。二是依靠房地产开发效益滚动。今后要利用房地产开发产出的效益，加强基础设施建设，实现土地升值和滚动开发。闵行区颛桥镇、宝山区庙行镇、奉贤县洪庙乡、江海乡等实践都证明了这一点。三是吸收外来资金推动。通过改善投资环境，结合工业小区建设项目的引进和第三产业的发展，大力倡导、鼓励、吸收城市、外省市以及外资来农村投资兴建集镇。四是国家、集体资金输入驱动。国家（含机关、企事业单位和乡镇政府）对小城镇特别是小集镇市政设施及公共公益事业设施建设要给予一定扶持。建议各级政府部门要从当年财政收入中，确定一定比例的资金用于集镇建设。对国家和部门扶持补贴的资金，要实行有偿使用，提高资金的使用效率。五是鼓励银行参与联动。利用银行资金进行有偿投入使用，是加快小城镇建设的一条新途径。应在讲究信誉的基础上，签订合约，实行利益共享、风险共担、镇企互利、联动开发。

4. 下放审批权限，合理掌握用地标准。一是要突破现有的土地审批程序和审批权限。对批准的小城镇总体规划，建议采取一次性预征，分期使用按项目实征或者采取定额审批的办法进行。分期审批手续可按下管一级的原则进行放权，由相应的区县规划管理部门或乡镇政府审批。二是要突破“一刀切”的土地利用率标准。从创建优美良好的投资环境出发，对农村小城镇（含小集镇）建设用地，特别是靠近兄弟省边远地区的土地容积率，应当低于市中心城，以增强小城镇吸引力，促进小城镇发展。

5. 改进户籍管理办法，允许农民进镇从业。操作上可分别不同情况，采用不同办法。一是对本乡镇的非农户，可以在不种口粮田的前提下，办理自理口粮户进镇居住。二是对本市外乡镇农户进小城镇购房的，要允许申报当地乡镇户口，并享受当地居民的同等待遇，在入托、入学、就业等方面提供方便。三是对外省市来镇工作或居住一定年限（满两年以上）并在小城镇购房屋居住的人员，可参照人才交流管理办法，实行“蓝卡”户口制度，享受有关待遇。四是对带项目、带资金到农村小城镇投资、工作的或对集镇建设、经济发展作出贡献的人员，应允许申报集镇居住户口。五是建议逐步改进现行的户籍制度，实行城乡开通，允许人才合理流动，积极鼓励大城市人口向郊区小城镇疏解定居。

6. 培育农村市场，强化贸易功能。要充分利用农村资源，大力培育和开拓农村市场。建议因地制宜地开辟以下五类市场：一是利用传统名特优农产品和现有的深加工条件，建立农副产品批发市场。二是利用乡镇工业的龙头、拳头产品，建设特色市场，如鞋帽、服装、电光源产品和汽车零配件等。三是利用江湖山岛及自然资源，开发旅游业，培育旅游商业市场。四是利用郊区有利的交通条件，发展省际、港口贸易市场。尤其可利用吴淞港得天独厚的地理优势，搬迁十六铺农副产品批发市场，这样既可以疏解中心城压力，又可促进北翼辅城发展。五是利用大城市和中心城镇紧密相连的特点，建立联动体系，带动郊区小城镇市场建设，如曹安粮食市场等。

7. 正确把握操作原则，分层有序推进。当前要着重把握以下三个原则：一是适应生产力发展水平的原则。加快小城镇建设必须以现实的生产力发展水平为基本出发点，要量力而行，切不可超越客观条件。二是群众自愿的原则。农民离土进镇的愿望和程度，往往与农民的思想观念、经济实力、年龄层次、生活习惯和文化教养等有密切的关系，加快小城镇建设必须尊重农民群众的主观愿望，切不可操之过急，强人所难。三是典型示范的原则。要充分运用典型示范的办法，引导农民从“看得见、摸得着”的活生生现实中，增强信心，提高搞好集镇建设的自觉性。

8. 健全组织机构，切实加强领导。各区（县）、乡（镇）领导普遍反映，市郊小城镇建设和城市化进程滞后的原因之一，是自上而下缺乏健全的组织机构，建设、规划、民政部门以及土地部门尽管机构不少，但真正投放在农村集镇建设上的力量明显不足。为此建议：一是要建立组织机构。建议由市农委牵头协调市建设、规划、土地、民政等有关部门，联合组成一个“精干、统一、高效”的指导机构，统一负责协调实施小城镇建设方案。二是要突出两个重点。要集中精力抓好区（县）政府所在地的中心城建设，同时要以中心城为轴心，抓好一批周围卫星集镇的布局和建设，以形成众星拱月、层层推进的发展格局；要有计划、有步骤地引导农民向中心村居住点过渡，逐步扭转自然村布局分散的局面。闵行区旗忠村的实践，宝山区在区域规划中拟建50~100个中心村的构想，均可借鉴。三是要实行严格考核。市、县（区）有关职能部门应充分履行职责，发挥工作的主动性、积极性和创造性，把加快小城镇建设列入重要议事日程，并作为考核干部政绩的一个依据。

（上接第12页）

总之，对期货市场的规范管理是人们的共同认识、共同要求和共同目标，它既是人们为获取期货交易的预期效果和实现经济利益的一致取向，也能使人们在观念上无条件地接受它，在行动上始终地奉行它。唯有期货市场的规范管理，才能确保期货市场井然有序、健康发展，这就是我国期货市场理性培育和发展的规范基础。

最后，值得提出的是，无论资本主义还是社会主义，市场经济的基本形式和手段大体相同，都具有共同的基本特征。期货交易在国外已有百余年历史，期货交易发达国家中的期货立法已比较完备。因此，要在较高的起点上建立起现代市场经济体制，要在科学的基础上培育和发展期货市场，我们完全可以借鉴西方国家期货市场的经验，不必重复走他国已走过的老路——先交易后立法，先运行后规范，我们完全可以“借他山之石，攻自己之玉”。