

上海市郊小城镇建设的几个问题

杨建荣

(上海市府发展研究中心, 上海 200003)

摘要:本文分析了上海市郊小城镇建设的现状与存在的问题,上海市郊小城镇发展滞后的现实原因,提出了上海市郊小城镇建设的目标、模式和政策建议。

关键词:小城镇建设;发展模式;政策建议

中图分类号:F299-22 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)03-0039-06

一、上海市郊小城镇建设的基本格局

1. 上海市郊小城镇建设的现状

自 1994 年上海开展城镇建设试点工作以来,随着上海国际化大都市建设的进展以及国民经济和社会事业的发展,市郊农村城市(镇)化水平迅速提高。据统计,上海市郊现有 213 个乡镇和 15 个农场镇。小城镇的建设和发展,对优化市郊农村的产业结构、缩小城乡差别、加快农村剩余劳动力的转移、改变农村的生产和生活方式、促进国民经济发展和社会进步等,起到了积极而重要的作用。

(1)城镇规模逐步扩大,城市化水平不断提高。按 1996 年底的农业普查资料计算,上海农村小城镇镇区面积为 421 平方公里,其中 1 平方公里以下的乡镇占 52.5%,2 平方公里以下的乡镇占 73.7%,城镇人口为 116 万,占市郊农村总人口数的 28%,平均每个城镇的常住人口在 6000 人以下。1998 年,根据对 36 个试点城镇的统计调查表明,试点城镇的平均镇区面积已达到 3.88 平方公里,平均常住人口为 2.1 万人,城市化水平达到 55.7%,比 1995 年末提高 12.8 个百分点。

(2)基础设施日趋完备,环境建设进展明显。近年来,上海市郊小城镇在水电煤等公用事业、交通运输和邮电通信等方面投入大量资金,基础设施建设发展很快。例如到 1998 年底,36 个试点城镇的燃气普及率达到 95%,电话总装机容量 63 万门,其中程控电话 60 万门。镇区废水处理率由 1995 年的 62%提高到 80%,垃圾处理率由 1995 年的 87%提高到 98%,平均每个镇区的绿化覆盖面积达到 30.2 公顷,比 1995 年增加 6.7 公顷。与此同时,教育、卫生、社会福利事业也迅速发展,并逐步形成了具有“亚城市文化”特征的乡镇文化。

收稿日期:1999-12-02

作者简介:杨建荣(1956-),男,浙江杭州人,上海市府发展研究中心研究员,上海财经大学兼职教授。

(3) 产业就业结构积极变化, 综合经济实力迅速增强。城市化的发展, 使上海市郊城镇的产业发生从第一产业向第二、第三产业的转换。1998 年底, 上海 36 个试点城镇共有企业 1.8 万家, 其中从事第一产业的企业为 99 家, 占 0.5%; 从事第二产业的企业 3775 家, 占 21%; 从事第三产业的企业 14122 家, 占 78.5%。与此相适应, 农村劳动力大量向城镇转移, 使城镇从业人员不断增加。到 1998 年底, 上海 36 个试点城镇的就业人员为 57.7 万人。其中第二产业的就业人数为 22.6 万人, 占 45.5%; 第三产业的就业人数为 22.2 万人, 占 45.2%。产业结构的升级, 增强了市郊小城镇的经济实力。1998 年, 36 个试点城镇的预算内财政收入为 12.7 亿元, 平均每个城镇财政收入 3524 万元, 比 1995 年增加近 1499 万元。其中, 财政收入超过 5000 万元的城镇有 8 个, 马陆镇的财政收入突破亿元。

2. 上海市郊小城镇发展中的问题

(1) 集聚功能不强, 规划布局不够合理。城市化理论分析表明, 小城镇的人口要达到 5 万人左右, 才能发挥集聚功能。但 1996 年农业普查却显示, 上海市郊 1000 人以下的城镇占 14%, 5000 人以下的小城镇要占到 57%, 5000 至 1 万人的城镇占 18%, 1—3 万人的城镇占 7%, 3—5 万人的城镇占 3%, 而 5 万人以上的城镇只占 0.5%。到 1998 年, 36 个试点城镇中, 除县城和个别经济重镇的人口超过 5 万人外, 其余的小城镇人口规模均在 3 万人以下, 平均每个镇的人口不足 1.5 万人, 难以发挥在人口、人才、产业、资金、信息等方面的集聚功能。由于城镇规模过小, 规划布局便难以合理。上海市郊小城镇的平均镇区面积不到 2 公里, 每座城镇的所辖面积仅 20 平方公里。而且, 现有乡镇基本上是按划小了的人民公社改制而来, 并不是按照经济发展水平和城市化水平来设置与规划, 缺乏按功能和空间布局的内在合理性。

(2) 基础设施尚需完善, 生活质量有待提高。由于城镇规模过小, 投入不足, 交通、邮电、供水、供电、排污等基础设施建设跟不上城市(镇)化水平的要求, 文、教、卫、娱等服务设施不完善的现象普遍存在。由此, 上海市郊小城镇居民的生活质量与上海市区居民的生活质量相比, 仍有不小的差距, 离城乡一体化的目标相差甚远。

(3) 城镇管理水平不高, 综合治理力度不足。由于市郊小城镇规模过小, 间距过密, 有时甚至在一个经济区域内生成多个政治、经济和文化中心, 必然影响城镇管理水平, 使城镇战略规划、资金筹措、市政建设、产业结构等难以把握, 导致功能定位不明确、规划起点不高、产业结构同构、财力分散等。与此相联系, 城镇的社区管理和综合治理必然受到削弱, 反过来又影响市郊小城镇城市化水平的提高。

二、上海市郊小城镇发展的理论思考与实证分析

上海市郊小城镇发展的现状表明: 小城镇的迅速发展和壮大, 对加快农村剩余劳动力发展和社会进步都发挥了巨大的促进作用。但同时也显示: 上海市郊的小城镇建设总体上还处于起步阶段, 城市化率较低, 与上海国际化大都市的发展不相适应。上海市郊农村小城镇在物质文明、精神文明、综合实力、经济总量等各方面都有待加强, 与城市化的目标差距还很大, 市郊农村城市化的征途还很漫长。

1. 对我国城市化发展方针的再认识

发达国家的城市化进程开始于 19 世纪中叶, 经过 100 余年的发展, 其城市人口的比重已经从 10% 左右增加到 70% 以上。大多数发展中国家的城市化进程则开始于 20 世纪 20 年代, 这些国家城市人口的比重已达到 35%—50%, 我国在 20 世纪 50 年代初, 城市人口只占全国

总人口的5%左右,到90年代初期,城市化人口也不到30%,与发达国家相比,城市化进程整整落后了一个世纪,与大多数发展中国家相比,也要落后20—30年。

中国城市化发展滞后,固然是中国人口庞大、农村人口比例特别高的宏观因素所致,也与我国城市化发展的指导思想和方针也有关。1980年,全国城市规划工作会议确定了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的方针,现在看来,这种以人口规模作为基本依据的城市发展方针有其一定的局限性。因为,第一,人口规模尽管是城市的重要特征之一,但不能概括城市的全部本质特征。事实上,城市规模往往由城市的功能所决定,即城市的功能等级越高,城市的规模也越大。第二,城市功能又主要取决于城市发展的各种内外条件。地理位置优越、对外交通便利、腹地广大、自然资源或人文资源丰富、经济基础雄厚的城市,往往具有较综合的城市功能。第三,大、中、小城市都有它的各自特定的功能和作用,与其说它们各自代表着城市化发展的不同阶段和水平,还不如说,它们是各种城市化因素或条件综合作用的结果。因此,在我国,既要培育具备现代化综合性功能的国际大都市,也要积极推进小城镇的建设,加快城市化的步伐。

2. 上海市郊小城镇发展滞后的现实原因

上海农村经济是全国农村经济中最发达的地区之一,市郊小城镇的发展速度也在全国居领先水平。但作为一个国际经济中心城市,其市郊小城镇的发展和建设,无论是在功能上还是在形态上仍然是滞后的,究其原因,主要有以下几个方面:

(1)城市化成为加速工业化发展的垫付成本。建国以后,为把中国从一个落后的农业国转变为先进的工业国,国家依照前苏联的工业化道路及政策模式,确定了在“二元经济”条件下,通过工农产品价值“剪刀差”,将农产品的利润转移到工业部门,并以此为原始积累,推进工业化进程的发展道路。这在客观上扩大了城乡差别,加剧了“二元结构”,延缓了农村经济的发展,影响了农村地区城市化的进程和水平;“大跃进”时期,农村工业的“大干快上”曾一度有望成为加速城市化的“亮点”,但结果是已经进城的5000余万城镇居民,不得不返回原籍农村,城市化水平不进反退;60年代末期至70年代初期,数百万知识青年上山下乡,又进一步将农村人口捆绑在有限的农业耕地上;80年代以后,乡镇企业的发展,为解放农村劳动力、促进小城镇建设提供了一个有利的契机。但是,“离土不离乡,进厂不进城”的政策,依然没有对中国城市化进程产生实质性的推动。显然,作为工业化进程的垫付成本,城市化进程被推迟而处于滞后状态。

(2)严格的户籍管理制度限制了“农转非”。上海是一个特大型的工商城市,城市人口的集中度无论在国内还是在国际上都居前位,因此,“农转非”的户籍管理制度尤为严格。即便是农业劳动力已进入乡镇企业从事工业生产抑或进城打工从事大工业生产和服务业工作,其农业户籍仍难变化。这种严格的户籍管理制度,成为农村劳动力向城市转移的天然屏障,最终也影响着上海市郊城镇化的发展进程和水平。

(3)鼓励农民进城的政策机制不完善。目前,上海小城镇对居民的养老保险、医疗保险、失业救济保险等社会保障体系还不完善。例如农民购买商品房而进入城镇后,由于城镇户口不能得到落实,不能享受养老保险、医疗保险、失业救济等社会保障,农民有后顾之忧,不敢贸然进城。此外,市政府虽然采取了多方面的政策鼓励农民进城,但农民对放弃土地有顾虑,对从事非农经营的担心,对粮食供给短缺时生活安全的担心,以及对社会保障体系不完善的担心等,使农民不愿轻易进城,从而影响着市郊农村城镇化的步伐。

(4)乡镇布局散而乱,城市功能不强。上海市郊城镇建设规模过小、密度过大、功能不全,对

城镇建设的合理化和城市化水平的提高带来了不少问题。其一,城镇与农村相比的最显著特征是人流、资金流、物流和信息流的集聚,城镇规模过小,这种集聚效应差,难以发挥城镇应该具备的功能。其二是规模过小,城镇的基础设施、社会设施都难以实现规模经济,影响城市化水平,造成有城无市、投资分散与浪费。其三是以乡改制的城镇,没有经过归并调整,不能适应现代农村城镇化后的要求,造成城镇各自为战,形成过多的乡镇政治、经济与文化中心,难以形成现代城镇的综合功能。

三、上海市郊小城镇建设的目标与模式

1. 城市化发展的基本态势

20世纪90年代以来,我国城市化发展,随着经济社会发展而出现了一些新的趋势。主要体现在:

(1)城市功能的综合化。城市是产业的集聚地,但近年来城市的主体功能正在由生产为主转向服务为主,即城市将不仅仅是一个生产中心,更重要的将成为贸易、金融、信息等服务业的中心。

(2)城市地域的超行政化。现代经济是以城市经济的增长为依托的,在带领和协调经济与社会发展的进程中,城市对周边地区的扩散与辐射作用越来越明显。随着农村经济的发展,中心城区、小城镇和城乡结合部的经济逐渐融合。这不但体现为城市的生产和生活方式逐步被周边地区所接受,城市产业向邻近地区转移,也表现为周边地区的资源要素向城市集中。这种以要素流动和产业分工为基础构成的经济影响,使得城市的发展出现超行政性的区域渗透现象。

(3)城市形态的多类型组合化。按照规模和功能,城市可划分为小、中、大及特大型城市。近年来,也出现了城市群和城市圈等组合形态。

(4)城市基础设施的现代化。城市基础设施是城市社会经济发展的前提和基础。近年来,以交通通信、城市建筑与道路以及其他公共设施为主体的城市基础设施,得到了大规模的建设和改造,为发挥城市的功能创造了良好的条件。

(5)城市经济社会发展与生态环境的协调化。社会经济与生态环境相协调的持续发展,是近年来我国城市规划与建设的新视角,现代化城市将是一个由经济、社会、生态相统一的、可持续发展的载体。

2. 上海市郊小城镇发展的目标

根据上海市城市总体规划,上海市郊小城镇发展的总体目标是:到2010年,初步建成都市型的城镇体系框架,使50%左右的乡镇建设成为经济繁荣、交通便捷、功能齐全、环境优美、各具特色的都市型新城镇。在“九五”期间城市化水平提高15个百分点的基础上,到2010年城市化人口进一步达到70%,在全国率先实现社会主义新农村的基本框架。

由此,要从城市化的发展趋势和上海市郊经济社会发展的现实需求出发,按照合理集中(即人口向城镇集中、工业向园区集中、土地向规模经营集中)、调整归并(即建制调整、城镇基础设施和社会设施归并)、完善功能(即城镇生产与服务诸项功能)的思路,建设和发展上海市郊的小城镇体系。这个城镇体系具体包括两个层面:其一是10个左右县(区)城建设,到“十五”末期,发展成为20万以上人口的中小城市;其二是50个左右中心镇的建设,到“十五”末期,发展成为5万左右人口的现代化城镇。

3. 上海市郊小城镇发展的模式

城市化的发展可概括为两种形态,即人口和其他资源向城市高度集中的城市化形态,以人口和其他资源在某一特定区域内通过相对分散配置而推进大都市区(圈)发展的城市化形态。上海作为现代化的国际大都市,应该采取后一种城市发展形态。由此,上海市郊小城镇的发展模式也将是多样化的。

模式一:松江、青浦、嘉定、川沙、惠南、南桥、南门港、金山新城等县(区)城为中心,吸纳若干周边乡镇,逐步形成 20 万以上人口的小城市。

模式二:芦潮港等临港城、临空城,吸纳和扩充若干周边乡镇,逐步形成 20 万人口左右的小城市。

模式三:南翔、周浦、泗泾、枫泾、安亭等建制镇,依托原有基础,联合周边乡镇,形成 5—10 万人口的中心城镇。

模式四:其余乡镇,尤其是 2 万人口以下的小镇,撤消建制,依附或与临近小城市、中心城镇结成一体,组成团状或带状城镇。

需要指出,不管采取何种模式,上海市郊小城镇的建设都要贯彻实施可持续发展战略,即要从单纯追求经济增长的传统观念转变为以社会全面发展为宗旨,对土地、水源、大气等自然资源和人口、劳动力及各项设施等社会资源进行科学配置,达到合理开发应用。尤其要强调人类与自然的和谐统一,逐步形成规模合理、功能完善、协调发展的市郊城镇体系。

四、加快推进上海市郊小城镇建设的政策建议

1. 正确界定城镇功能定位,合理调整规划布局。功能定位是城镇建设的首要问题。随着上海“三环十射”道路网络的形成,以交通格局确定区域经济形态和人口流向的特征越来越明显。同时,产业结构优势,人口的集聚能力,也是城镇功能定位的重要依据。在上海市郊城镇体系中,小城市要培育综合功能,中心城镇也要在建设基础功能的同时,形成各自特定的优势功能。在由小城市、中心城镇所构成的上海市郊城镇体系中,规划布局要进行调整,解决规模过小、布局过密、功能分散的顽症,逐步形成现代化的城镇体系。

2. 改革户籍管理制度,鼓励农民向城镇集中。为推动上海农村的城市化进程,市郊旧城镇要向农民开放,鼓励他们到城镇落户,使他们既能获得非农就业岗位,又能离土进城,实现职业与身份的双重转换。为此,一要调整户口迁移政策,凡在城镇有合法固定的居所、合法稳定的职业和生活来源的人员,均可申请在城镇落户;二要改革和完善户籍制度,实行以迁入地管理为主的办法,按照常住地登记户口的原则统一登记常住户口,并以居住地划分城镇人口和农村人口,以职业划分农业和非农业人口,如实反映公民的居住和身份状况,实现城乡人口一体化管理。

3. 改革土地使用管理制度,建立土地置换与非农用地流转机制。在城市化进程中,一方面要加强管理,保护土地,另一方面也要建立合理的土地使用与管理机制,促进城镇化发展水平。在明确土地使用性质、完善土地使用政策的基础上,对农民进镇建房用地实行优惠政策,包括实行建房用地与农民原占用的宅基地按比例置换,置换所得的城镇土地以优惠价或租金出让或租赁给进城镇的农民使用;对经营性用地也以较优惠的价格或租金出让或出租给投资者使用;对公建用地可以采取记帐划拨的办法。这样,可以降低农民进城的门槛,加快农村的城市化进程。

4. 改变城镇建设方式,建立多元投资机制。城镇建设要逐步改变主要依靠政府拨款的方

法,通过政府引导,实行政府、社会和个人共同参与。政府的投资可逐步向城市公共设施倾斜,按照“谁投资、谁收益”的原则,有投资回收效益的城市建设项目,如收费公路等,则可由社会集资和个人投资。通过鼓励农民带资进镇、集资建镇、开店办厂、购买住房等多渠道,把农村闲散资金集中到城镇建设上来。此外,可通过建立城镇建设发展基金、设立城镇投资开发公司等,多方位融资,实行综合开发、滚动发展,推进城镇基础设施建设。

5. 优化产业结构,推进乡镇企业“二次创业”。产业结构调整要从城镇的实际出发,发挥各自优势,大力发展有利于增加就业、节约资源、提高农业附加值、保护环境、服务于城镇功能建设的产业。与此同时,要抓住机遇,推进乡镇企业的“二次创业”,实现乡镇企业不同地区、不同行业、不同所有制范围内的流动和重组。还要采取一些配套措施,促使乡镇企业向城镇适度集中。

6. 改革和完善城镇社会保障制度。城镇各类企业的职工和就业人员,原则上都要参加养老、医疗、失业等各种社会保险;同时,要积极发展多种形式的养老、医疗补充保险,鼓励商业保险公司以城镇为基础开展各种类型的保险服务,在自愿基础上,推行商业性医疗和养老保险服务。此外,城镇范围内非农与农业人口的社会保障政策要逐步统一,并收取一定比例的城镇土地开发收益和农村集体经济收益,补充和增加城镇社会保障基金。

参考文献:

[1]上海统计局. 上海统计报告[R]. 1999.

[2]上海统计局. 上海统计信息[R]. 1999.

Some Issues in the Set up of Shanghai's Suburban Small Towns

YANG Jian-rong

(Center for Development Research, Shanghai Municipality, Shanghai, China, 200003)

Abstract: This paper analyzes the status quo and issues in the set up of suburban small towns in Shanghai, identifies the real reasons responsible for the lagging of the small towns' development, and suggests the goal, pattern, and policies for their development.

Key words: set-up of small towns; development pattern; policies and suggestions