

# 上海市郊区城市化问题研究

石忆邵

(同济大学 测量与国土信息工程系, 上海 200092)

**摘要:**本文探讨了上海郊区城市化进程中的郊区功能定位、“三集中”策略的实施效果、城乡结合型社区转型、都市里的村庄等系列问题,并提出了解决的思路和对策。

**关键词:**郊区城市化;功能定位;“三集中”策略;社区转型;都市村庄

**中图分类号:**F299.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)03-0034-06

## 一、上海郊区的新优势及功能定位问题

郊区是城市的重要组成部分。由于传统的城市郊区往往被视为城市居民所需的粮食、蔬菜、奶酪产品等农副产品的生产和供应基地,导致郊区产业和功能单一,经济实力不强,往往成为城市的附庸,形成了所谓“大城市、小郊区”的格局,甚至出现一些特大城市郊区的经济发展速度与经济实力远低于或弱于周边小城市的奇特现象。为了扭转城市中心区与郊区发展的不平衡格局,在推进郊区城市化、城乡一体化的进程中,必须更新传统观念,高度重视郊区产业多样化和功能多元化,重新审视郊区发展的新优势,确定郊区新的功能定位。

进入21世纪,上海郊区展现出许多新的优势,主要是:

### 1. 郊区城市化正凸现沪郊的空间承载优势

随着上海市中心的工业外迁和旧城更新改造,人口和居住郊区化趋势已经显现,工厂、仓库、连锁超市及大型仓储式购物中心也在向郊区扩展,近郊区的就业机会正在增加。此外,市郊交通网络的全面建成和电脑网络的逐步普及,办公楼的郊迁也为期不远。上海市区的“空间短缺”要由郊区来弥补,上海国际中心城市功能的完善要与郊区互动运作,上海新型产业体系的构建要以郊区为主要依托,郊区的地位和作用正日益上升,“大城市、大郊区”已经成为大城市发展的基本趋势。另一方面,郊区城市化的推进还有助于上海多中心城市形态的高级化。沪郊9个“新城”、16个中心镇及75个一般镇的规划和建设,不仅将加快上海单中心城市形态向多中心城市形态演进,完善“市中心—新城—中心镇—一般镇”的城市体系,形成“多心、多层、组团式”城市发展格局,而且将改变上海城郊人口分布格局,使郊区城镇成为未来上海人口容量的主要载体。

### 2. “市区体现繁华,郊区体现实力”的战略构想将彰显沪郊的产业集聚优势和物流集散功能

近年来,上海依据“市区体现繁华,郊区体现实力”的发展构想,将郊区作为第二产业的主要载体和吸引外资的主要场所来建设。至2001年,上海区县规模以上工业企业实现工业总产值

收稿日期:2002-11-05

作者简介:石忆邵(1963—),男,湖南新邵人,同济大学测量与国土信息工程系教授,博士生导师。

2886.78亿元,占全市工业总产值比重的41.2%,成为全市工业经济的主力军。上海郊区工业的园区化、外向化和多元化发展步伐加快,规划总面积达500平方公里的65个工业园区和汽车制造、精品钢材、精细化工、微电子4大产业基地的迅速崛起,产生了明显的集聚效应。2001年,仅9个市级工业园区就集聚了813家工业企业,完成工业产值369亿元;郊区100多个民营经济小区集聚民营工业企业近5万家,实现工业产值877亿元;市郊4120户外商投资企业出口创汇约85亿美元,占区县工业出口额的90%以上。

除产业集聚外,“十五”期间上海重点建设的三大物流园区(外高桥物流园区、浦东空港物流园区和西北综合物流园区)及四个专业物流中心(海港城物流中心、南方物流中心、松江出口加工物流中心、化学工业区物流中心)也均位居郊区,它们的建成将成为上海国际中心城市建设的重要支撑,对进一步提升上海城市综合服务功能具有重要作用。

### 3. 可持续发展战略的实施有助于提升沪郊的生态优势

郊区农村原本具有空气清新、景致优美、环境宁静等生态优势。但随着郊区工业化和城市化的进展,产生了空气污浊、噪声污染、水质下降等负面效应。实施可持续发展战略,应通过“造林、保洁、清河、治污”等措施,治理工业“三废”污染;建立健全郊区生活垃圾收集处理系统,改善农村生活环境;加快大型片林、环城绿带、沿海防护林工程、黄浦江上游水源涵养林带和市级河道防护林建设,营造郊区绿色景观。这些措施的全面施行将大大提升沪郊的生态优势。

### 4. 巨大的发展潜力将进一步夯实沪郊现代化的领先优势

2001年,上海郊区在粮经比例调整力度、城市化率、农民增收幅度等方面均居全国之首。由于沪郊城市化,上海的基础设施建设和重点正逐步向郊区转移,郊区的工业集聚、人口集聚、物流集散功能日趋强化,上海郊区农民人均纯收入已接近全国城镇居民家庭人均可支配收入,沪郊城市化的潜力巨大。沪郊都市型农业现代化、内力和外力协同推进的集中型工业化、快速发展的郊区城市化、日益增进的社会文明化将继续领先于全国,未来上海郊区的发展潜力将大于市中心区,未来上海的主要变化将出现于郊区。

根据以上分析,21世纪初叶上海郊区的功能定位应当是:提升上海国际大都市经济竞争力的工业集聚功能;迎接上海郊区城市化扩展的人口承载功能;优化上海人居环境的生态保障服务功能;增强上海服务全国能力的综合平台功能;推进经济全球化与本地化有机融合的响应功能;加速城市文明与农村文明融合的示范功能。如以生态保障功能为例,未来的上海郊区,应当成为改善和优化上海城市环境和提高城乡居民生活质量的绿色生态带,成为上海市民下乡休闲、度假、观光、旅游、购物和回归大自然的重要场所。

## 二、郊区城市化进程中“三集中”策略的评价问题

在郊区城市化进程中,上海最早提出了“工业向园区集中,农民居住向城镇集中,土地向规模经营集中”的“三集中”策略,试图协同推动产业集聚、居住集中和土地规模经营的一体化进程。经过多年的实践,虽然取得了很大进展,但仍然存在一些问题应引起重视。

### 1. 乡镇企业分散布局的状况未能得到根本扭转

据统计,1997年与1990年相比,上海郊区分布在乡、镇所在地的乡(镇)办企业数量由4402个减少为2594个,占全市郊区乡镇企业比例由31.59%下降为21.13%;而分布在各行政村以下的村办企业则由9376个增至9680个,由68.41%上升为78.87%。这表明,沪郊乡镇企业分散布局的状况并未得到根本扭转,反而呈加剧态势。乡镇企业向园区集中,虽然可以带来生产成本的节约,但同时也会导致交易成本的增加,因而有可能抵消企业向园区集中所带来的生产成本的节约。城市化既是人类活动在空间上的集聚引起社会分工和专业化不断深化的过程,同时又是人类的组织形式和制度体系不断完善的过程。前者有助于降低生产成本,后者有助于减少交易

成本。企业向城镇园区集中能否带来效益的同步提高,主要取决于收益与上述两类成本之间的比较。也就是说,只有当企业集中后所获得的收益大于进入城镇园区所增加的生产成本和交易成本之和时,企业才具有迁移的内在动力。由于乡镇企业与社区合作有助于降低社区内部和社区外部的双重交易成本,故而具有较强的到村庄选址的倾向。因此,企业集聚于城镇并不必然导致效益的提高,只有当城镇制度的完善使交易成本减少到一定程度时,城市化所带来的集聚效益和规模效益才会真正显现。这也从另一个侧面昭示了城乡制度联动创新的必要性。

## 2. 郊区就业功能开发明显滞后于居住功能开发

20世纪90年代中期以来,随着“三集中”政策的实施,沪郊农村劳动力转移已逐步纳入城市化轨道。截止2001年底,上海郊区城市化水平达47%,城镇建成面积达470平方公里,有近70万农民进镇落户,平均每年有10多万农民迁居城镇。但相当数量的农民只是在居住地转移或户口转变意义上进入了城市化轨道,其中不少人的就业地仍在农村,形成了“进城居住、下乡上班”的新的职住分离现象,在某种程度上反映了城市化就业功能开发明显滞后于居住功能开发。这无疑将会严重制约着沪郊城市化向深度推进。因此,必须将沪郊城市化就业功能的多元化深度开发与产业结构的多样化调整有效地结合起来,将土地资本、金融资本和产业资本有机结合起来,通过促进进城农民向城镇第三产业转移,降低郊区第三产业的“自助式”服务能力,提高郊区服务业的社会化程度;在郊区各级各类工业园区的功能开发中,适当增加面向郊区农村本地劳动力的就业岗位;重视郊区农业产业化进程中就业功能的拓展。如郊区房地产开发、社区服务、建材装潢、餐饮业、绿化工程、休闲旅游、现代物流、生态农业、农产品加工及营销经纪、种苗工厂、养老服务、信息咨询等行业,仍可为沪郊农民非农化就业提供大量的就业岗位。关键在于更新观念,开阔思路,创造新的就业机制和途径。仅2001年,上海市郊区就为农民的非农化就业新增了5.8万个岗位,2002年计划再增加5万个就业岗位。目前,上海市郊区约有农村劳动力255.6万人,其中约有80万人从事农业生产,170多万人从事非农产业。预计未来几年将有约50万人要从农业中富余出来进入非农产业就业,并在今后10多年内逐步脱离农村进入城镇,成为城市居民。这既为沪郊小城镇房地产业的发展提供了机遇,但同时带来的就业压力亦需未雨绸缪。此外,还应注意解决郊区农民就业数量、就业质量和就业区位与农民的素质和需求不相适应的矛盾。首先,在沪郊被动型城市化进程中,应将被动征地与主动辟地有效结合起来,在坚持土地使用权流转“循法益农”的原则下,探索以“土地换就业”的新思路。其次,要注意协调郊区产业结构高级化与郊区农民素质偏低的矛盾。沪郊现代产业功能开发的重点是发展以高新技术为标志的现代加工业和知识密集型服务业,这就需要大量的白领工人、管理员工、高级技工和金融、市场营销等专业人才,而一般的农村劳动力若不经专业技能培训,是难以胜任上述工作的。因此,除了加强对他们的素质和技能培训外,还应适当开发一些劳动密集型就业岗位,以便减少征地劳动力的就业闲置率,保障他们的收入不至于下降。如浦东新区在农村征地劳动力转移安置方面,创造了“经济补偿+社会保障+就业服务”的三结合模式,在开发的头10年中有20多万农业人口转为城镇居民,约90%的农村征地劳动力经过各类培训实现了新的就业,走出了一条工业化与劳动力就业结构转换同步进行的农村城市化之路。第三,在沪郊新一轮开发建设高潮中,要谨防以推进城乡一体化为名,行房地产无序开发之实。

## 3. 兼业农户的大量存在决定了土地规模经营是一个长期而渐进的过程

农业兼业化是农民非农化和市民化进程中必然出现的现象。由于受文化观念、经营素质、技术素质、年龄结构、迁移成本、社会保障体制等多种因素的约束,大多数农民很难一步到位转变为市民,因而兼业农户现象难以避免。根据1996年的农业普查资料,在上海农村住户中,纯农业和非农业户分别只占了17.7%和7.5%,而非农兼业户则占66.5%,农业兼业户占8.3%。他们的存在和发展,密切了农业和非农业、农村和城市之间的联系。但在我国,有人无视客观条件的限

制,将兼业农户视为低效率群体,将农业兼业化视为城市化的障碍因素,甚至提出种种对策,急于想要尽快消除兼业农户现象。笔者以为,这不是一种正确的态度。如果我们不能在城市中创造出大量且稳定的就业岗位,不注意推进城乡一体的互动式制度创新,不注意将农民的职业转移、空间转移和身份变更三个环节作为一个有机关联的整体协同推进,就难以避免大城市郊区非农化水平偏高而城市化水平偏低的失调现象。因此,兼业农户的大量存在决定了土地规模经营必定是一个长期而渐进的过程。

### 三、城乡结合型社区的转型问题

在沪郊城市化转型中,如何促使新老市民相互融合,共创城乡一体化的文明,是城乡结合型社区建设的重要任务。(1)要推进房地产开发商独自建设大规模居住型社区模式的转型。随着居住郊区化和镇村市镇化的进展,一些房地产开发商在城乡结合地带开发建设大规模居住型社区的势头正旺。需要注意的是,虽然房地产开发商在大城市郊区圈地建设超大规模居住型社区,有利于降低购地成本及各项建筑成本,有利于利用郊区良好的生态资源开发生态楼盘,但由于房地产商不可能承担行政服务、社会保障和社会福利等公共服务和社会职责,不可能综合考虑社区内外的产业发展和布局,而这些正是地方政府部门的职责,因此,房地产开发商的大规模社区开发计划只有与地方政府的城镇建设规划有效衔接起来,使新型社区建设与中心城区改造有机结合,与中心镇建设有机结合,与农村村宅集中有机结合,才有可能真正实现“新市镇”开发建设构想。(2)要推进城乡结合型社区的文化转型。尤其是农村居民向城市社区的迁移,文化环境的改变要求其文明程度的相应提高,由以听天由命、封闭保守、惧怕竞争、安土重迁为特征的乡土文化向以市场观念、开放观念、时效观念、竞争意识、自主意识、风险意识为特征的都市文化转型已刻不容缓。(3)要推进城乡结合型社区的生态转型。我们必须重视郊区生态化和人性化相结合的低密度、高品质住宅小区的开发,重视住宅小区开发中环境的公共性和系统性,这是实现人与自然共存、开发商和置业者双赢目标的现实选择。(4)要推进同质型社区向混合型社区转型。应推进目前同质型居民区占主导地位的社区模式向混合型社区模式转变,让社会各阶层人士同处一个小区,构建共同性与多样性并存的混合型社区。

### 四、郊区城市化进程中的都市村庄问题

在经济相对发达的大城市郊区,由于土地资产的增值速度快、潜力大,加之大量流动人口聚居于此,因此,对城郊结合部的房屋需求庞大,于是大批被征地后被动卷入城市化的原郊区农民便利用国家政策,即允许农民可以申请一定面积的宅基地自建住宅的契机,超标和随意扩建私宅,甚至违章搭建,用于出租获利。这不仅带来了超强度无序开发、布局凌乱、环境恶化、难以管理等直接后果,而且由于比较利益可观,造成农村土地非农化趋势加快,一些村民又拒绝“市民化”,拒绝融入真正的城市化社会,甚至过上终日无所事事的寄生阶层生活,给城市的建设、管理和可持续发展带来了诸多不良影响。为解决上述问题,有必要进一步完善宅基地管理办法,明确农村居民宅基地申请的条件、建设区位和用地标准,以统一规划建设;同时吸收农民资金,参与投资建设“流动人口居住小区”。这样既可以避免违章建房,又有助于维护农民利益。

目前,上海郊区城市化主要发生于近郊地区。但随着城市的扩张,远郊城市化将逐步成为沪郊城市化的主要目标。因此,上海郊区城市化还应注意与镇村市镇化协同推进。(1)以新城和中心镇为依托,加快引农进城步伐。让那些富裕、基本完成原始积累的、有一定知识和创造能力的农民首先进入城镇,优先转化为市民。(2)将农民进镇购房与兴办产业结合起来,使城镇功能开发与产业培育同时起步。一方面,要着力提高郊区住宅业发展水平,把农民在农村分散盖房的资金转到城镇置产。富裕小康社会的到来,人们更加向往自然宁静的生活,市郊低密度、高品质的

多层房或别墅将倍受青睐。另一方面,要降低购房进镇农民兴办产业的门槛,简化审批手续,实行“一门受理,并联审批,限时办结,一口收费”的联席办公的方式,优化投资软环境。(3)引农进镇与村宅集中相结合。沪郊尚有10多万个自然村落,应逐步按照城乡一体化的规划目标,自然生态和人文环境相融共生的设计思想,和“三个集中”(公共服务设施集中,公共绿化集中,村落组团集中)的布局原则,统一规划和集中建设农民住宅,摆脱农民低水平重复建房的怪圈,引导沪郊农居向集中化、别墅化和城镇化方向发展。还可借鉴杭州市余杭区农民别墅村规划的经验,规定3口之家造房用地不得超过70平方米,两代(4—6人)造房用地不得超过110平方米,三代同堂(6人以上)可占125平方米,以避免造房时盲目扩张、占地偏多、市政配套设施不完善的弊端。

## 五、其他相关认识问题

一是关于城市核心区的消费力的下降问题。有人认为,随着上海人口向郊区扩散,居民在核心城区的活动内容及频率大大减少,核心城区不同程度地出现“空心化”现象,如核心城区的消费力呈现相对下降趋势。笔者认为,核心城区消费力的相对下降并不意味着城市中心区的衰退,而是消费力的相对合理的转移。它既是对原核心城区人口过密、居住过密的生态适应性调整的必然结果,也是原核心城区地域功能转换优化的产物,是城市核心区迈向产业结构高级化、用地结构合理化、城市功能现代化、人居环境适意化的契机,而不能视为城市核心区衰退的标志。

二是关于城市化进程中农村较高素质劳动力的流失问题。有人认为,中国农村劳动力的整体素质本来就不高,但在城市化进程中,那些年轻、有文化或有一技之长的青壮年男性劳动力率先转向城镇,这种流动不利于农村劳动力群体素质的提高,对农村经济发展将产生不利影响。这种认识和担忧有一定的道理,但也存在一些偏差。它与“担心城镇建设会占用耕地”、“担心城市规模扩大会导致城市病”、“担心农民进城与城镇职工争饭碗”等传统观念相类似。值得注意的是,农村劳动力进城与农村经济贫弱两者之间并无必然的联系。首先,城市化过程本身也是人口素质或劳动力素质提高的过程。进入城镇的农民的观念得到更新,技能进一步提升,生活方式发生转变,就是很好的证明。其次,外出打工农民越多的地区,其发展后劲不一定就越弱。正是部分农民的流出,缓解了一些地方土地资源紧缺的压力,减少了农村劳动力的闲置浪费,并通过打工收入的回流使许多贫困家庭走上富裕之路。一些打工人员回乡投资创业既振兴了当地的产业经济,又增加了当地农民的就业机会。至于土地抛荒等问题,关键还在于制度变迁和政策调整没有及时跟上,地方政府的应对之策滞后,而并不在于农民流动本身。第三,劳动力等生产要素和资源向效率更高的地区流动和转移,符合市场经济的基本准则。只要进城农民在扣除各种流动成本以后,在城镇创造的价值和获得的收益大于其固守农村所创造的价值和获得的收益,那么这种生产要素的转移至少在经济上是合理的,是流动而不是流失。因此,我们有必要正确认识但不宜过分夸大城市化进程对农村经济的负面效应,而要更多地看到城市化对农村经济发展的整体推动作用,以便权衡得失,抑弊扬利。为了防止农村资源和生产要素流入城镇,运用行政手段把城市和农村孤立开来的做法是不可取的,这样不仅不利于农村经济的振兴,而且有碍于城市经济的发展。另一方面,当城市发展到一定阶段,依赖城市工商业资本、技术和人才来扶持农村经济发展,同样是必不可少的,这才是城乡经济、社会、文化和生态协调与共赢发展之路。

### 参考文献:

- [1]林汉川. WTO与中小企业转型升级[M]. 北京:经济管理出版社,2002.
- [2]朱宝树. 城市化再推进和劳动力再转移[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002.
- [3]万曾炜,袁恩楨. 透视浦东,思索浦东[M]. 上海:上海人民出版社,2001.
- [4]敬东. 城市里的乡村研究报告[J]. 城市规划,1999,(9).

- [5]杜杰. 都市里村庄的世纪抉择[J]. 城市规划,1999,(9).  
[6]房庆方,马向明,宋劲松. 城中村:从广东看我国城市化进程中遇到的政策问题[J]. 城市规划,1999,(9).  
[7]林民书,李文溥,林枫. 郊区被动型城市化农民就业问题研究[J]. 财经研究,2002,(9).  
[8]韩纪江,孔祥智. 城镇化进程对农村经济的负面效应浅议[J]. 农业经济问题,2001,(7).

## A Study on the Urbanization of Suburbs of Shanghai

SHI Yi-shao

(Department of Surveying and Land Information Engineering, Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** The paper discusses a series of issues such as the functional orientation of the suburbs of Shanghai in the course of its urbanization, the implementing effects of the "three concentration policy", the transformation of mixed urban-rural community and the villages in metropolis, and then it offers some solutions and countermeasures.

**Key words:** urbanization of suburbs; functional orientation; three concentration policy; transformation of community; villages in metropolis

---

(上接第 33 页)

---

**参考文献:**

- [1]章家瑞. 金融创新对传统会计提出的新课题[J]. 广西会计,2000,(7).  
[2]边树奎. 金融创新工具的经济功能初探[J]. 财经理论与实践,2000,(1).  
[3]周雪梅. 社会主义市场经济中的经济创新[J]. 山西统计,2001,(8).

## Impact of Innovation of Financial Tools on Revenue

LIU Guang-yang

(Institute of Finance and Economics, Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** Financial innovation is a new combination of all factors in the financial industry, while innovation of financial tools is a major component of financial innovation, which not only promotes the development of social economy, but also brings about new impact on revenue. The paper mainly discusses the impact on revenue brought about by innovation of financial tools and based on lessons drawn from foreign existing reacting measures, puts forward thinking and suggestions to China's reaction to the impact.

**Key words:** innovation of financial tools; impact on revenue; solution; reacting thinking