

上海城乡发展一体化经验探析

薛晴¹, 彭文民², 陈会谦³

(1. 河北工程大学 社科部, 河北 邯郸 056038; 2. 河北工程大学 学校办公室, 河北 邯郸 056038; 3. 河北工程大学 图书馆, 河北 邯郸 056038)

[摘要] 上海是我国较早实施城乡发展一体化发展战略的地区之一, 已形成具有国际大都市特色的城乡统筹规划模式。系统总结了上海在统筹城郊功能定位、基础设施规划、产业协同发展、城镇体系完善、郊区新农村建设、体制机制创新等方面的成功经验。

[关键词] 上海; 城乡发展一体化; 经验

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2015.02.002

[中图分类号] F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2015)02-006-04

上海是我国较早实施城乡发展一体化战略的地区之一。自1986年上海农村工作会议提出城乡一体化的发展目标以来, 上海依托特大城市的综合优势, 以率先实现现代化和建设国际大都市为主线, 按照城市郊区化和郊区城市化双向推进的基本原则, 不断强化城乡统筹规划, 逐步形成了一种以大城市为主导、城市与郊区协调发展的城乡一体化格局。现就其城乡发展一体化经验进行总结如下。

一、统筹城郊功能定位与空间结构, 积极构建城乡发展一体化格局

通过增强城乡功能关联与空间关联以全面优化城乡生产力布局, 从而获得城乡区域经济社会发展的最大最优效益, 是城乡发展一体化的根本宗旨。自20世纪80年代中期以来, 适应城市发展由市区化阶段向郊区化阶段转变的客观形势, 上海开始以统筹城郊功能定位和空间结构为主要抓手, 积极谋划和构建城乡一体化发展格局。

20世纪80年代中期, 上海针对其城市功能较单一的现状, 提出把上海建设成“多功能、现代化”全国经济中心城市的要求, 以“城乡通开”、“城乡一体”为发展理念, 以提升中心城区综合服务功能为目标, 将全市工业主战场转向郊区。之后又通过大力实施“退二进三”的中心城区功能向郊区疏解转移战略, 逐步形成中心城区与郊区协同并重发展格局。20世纪90年代初, 上海提出建立国际经济中心和国际大都市战略, 确立了“市区要体现繁荣与繁华、郊区要体现实力与水平”的城乡统筹发展思想, 中心城区重点发展现代服务业, 郊区则发展为拓展城市发展空间的重要支撑点、经济发展的重要增长极与各种要素优化配置的重要集聚地(即“三个成为”)^[1]。这一做法从根本上改变了长期以来郊

区是大都市的“卫星城”和农副产品生产供应基地的比较狭隘的、处于从属地位的功能定位, 为上海城乡发展一体化奠定了坚实基础。

为了优化城乡空间结构, 20世纪90年代中期, 上海制定实施了“三个集中”和“四大主体功能区”战略。“三个集中”, 即农业向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中, 使上海郊区逐步步入了工业化、城镇化、农业现代化“三化”协同发展的快车道。“四大主体功能区”, 即将都市功能优化区、都市发展新区、新型城市化地区、综合生态发展区, 大大增强了其城乡发展一体化的区域协调性、联动性与互补性, 使全市城乡生产力布局得到了全面优化。

二、统筹城郊基础设施建设, 为城乡发展一体化奠定坚实基础

基础设施的均衡发展是城乡发展一体化的重要驱动因素。20世纪80年代中期, 上海即开始加大统筹城郊基础设施建设力度。经过多年建设, 其已形成了“城郊规划衔接有序、功能布局逐趋合理”的良好发展局面, 为上海城乡发展一体化奠定了坚实基础。

交通设施方面。自20世纪80年代开始, 上海就逐步加大对郊区快速交通设施的规划与建设力度, 市、县相继投入大量资金新建改建了以沪青平、亭枫、曹安、塘川为代表的一批主要交通公路。21世纪以来, 上海又在增强上海国际大都市枢纽、辐射功能的战略规划中强调了城乡交通方面的一体化发展, 规划建设了以“内环加十字”高架道、“三横三纵”、“三环十射”、“三港三网”、“153060高速公路网”为代表的由地铁、轻轨、郊区高速公路组成的立体化的现代快速交通网络。现在, 上海已逐步

[投稿日期] 2015-03-11

[基金项目] 2014年度河北省“三化”及其协同发展社科研究基地项目(编号: SHJD2014C04); 河北省高校百名优秀创新人才支持计划(II)(编号: BR2-242); 2014年度河北省社会科学基金项目(编号: HB14SH031); 邯郸市哲学社会科学规划研究课题(城乡一体化发展的国内经验与邯郸市路径优化)联合资助

[作者简介] 薛晴(1972-), 女, 河北永年人, 副教授, 法学博士, 研究方向: 城乡关系与区域发展、马克思主义基本原理与当代社会发展。

构建起了城市内外、城乡之间统筹衔接的快速交通网络体系，有力促进了城乡发展一体化。

教体文卫设施方面，上海主要采取以下两个方面措施积极引导中心城区教育、体育、文化、卫生等优质公共服务资源不断向郊区延伸。一是按照事权相宜原则，建立健全郊区“三级政府、三级管理”体制，做到专业规划和公共财政全覆盖，并适当调整市、区两级公共财政对郊区公共事业投入的比例^[2]，逐步促进全市尤其是郊区教体文卫设施的均等化发展。二是大力开展以“名院办分院、名校办分校”为主要形式的城郊结对帮扶共建活动，通过集团化或委托式管理等形式，促进城郊学校、医院等相关机构纵向一体化、实现了郊区各县三级医院与实验性示范性中学等优质社会事业资源的均等化布局。

三、统筹城郊产业协同发展，推动城乡发展一体化逐步走向深入

城乡产业优势互补是实现城乡发展一体化的关键所在^[3]。自20世纪80年代中期始，上海即树立“全域空间”发展理念，不断优化城郊产业发展，以郊区非农化、都市多功能农业为重点统筹城郊产业一体化发展。

郊区产业非农化方面，上海主要采取的辐射型非农化做法^[4]。20世纪80年代，上海确立了郊区“二三一”的产业发展定位，鼓励城市工业扩散到郊区，发展工农联营企业，打破了传统的城乡产业二元分割结构。20世纪90年代至今，不断加大对郊区大产业、大基地、大项目的规划建设力度。目前，其郊区已拥有四大国家级经济技术开发区、四大主体功能区、六大市级产业基地、九大市级工业园区以及若干区域性特色产业基地，和众多专业市场、经济小区、标准示范区的规划，对促进上海城乡发展一体化可谓功不可没。

都市多功能农业方面，自20世纪90年代始，上海一方面不断调整优化农业耕地结构，做出了三分之一用于植树造林、三分之一用于发展无公害蔬菜、三分之一用于发展优质水稻的农业耕地总体规划，为都市多功能农业的发展预留了充分空间；另一方面依托郊区特有的江南风光，大力发展休闲观光农业。在加强农业主题公园建设的同时，积极开展集生态、观光、休闲于一体的农业旅游节庆活动（如浦东桃花节、马陆葡萄节、庄行菜花节、崇明森林节、五库农耕文化节等），2013年又在郊区集中规划了21座郊野公园。近年来，上海还多次举办农业会展活动，建设国际农产品展示直销中心、上海台湾农产品交易中心等多个集超市和展览功能于一身、融旅游和文化元素于一体的新型农产品交易市场，通过打造“常年永不落幕”的都市农副产品展

销会，有力促进和带动上海区域农业的整体发展。

四、统筹城郊城镇体系规划，促进城乡发展一体化水平不断提升

良好的城镇体系结构是城乡发展一体化的主要途径与关键目标，直接关系到城乡生产要素的有效聚集和扩散。^[5]自“十五”规划始，上海即将发展重心转向郊区，不断优化和完善城镇体系。

“十五”期间，上海编制完成的《上海城市总体规划（1999-2020）》，按照城乡一体、协调发展的方针，提出“多轴、多层、多核”的市域空间布局结构，拓展沿江、沿海发展空间，确立了市域“中心城、新城、中心镇、一般镇”城镇体系及“中心村”五个层次。

“十一五”时期，上海结合行政区划调整，进一步做出了“1966”城镇体系规划，即1个中心城、9个新城、60个左右新市镇、600个左右中心村。新规划的出台将郊区的基础设施、产业发展、资源利用、人口调控、环境人文、公共服务、城镇风貌等编入市域发展规划，很大程度改变了郊区城镇集聚度不高、能级提升不快的局面，有效提升了郊区的城市化水平。

“十二五”时期，上海继续把深化完善城镇体系作为进一步提升其城乡发展一体化的战略支点，提出了以郊区新城建设为重点的发展目标^[6]。其主要内容是：优化提升嘉定、松江新城功能，着力提升综合服务能力和辐射能级；大力发展南汇新城，建设综合性现代化滨海新城；加快建设青浦、南桥新城，着力加强功能性开发与提高综合配套水平；促进产业结构调整与布局结构优化相结合，推动金山新城发展；按照生态岛发展方向，鼓励崇明新城走特色发展道路^[7]。

五、坚持多措并举，推动农村地区不断加快发展

城乡发展一体化，关键在城镇，基础在农村，难点在农村。自20世纪80年代以来，上海坚持“多予、少取、放活”和“以工促农、以城带乡”的指导方针，采取多项举措，不断加快农村地区发展。

首先，加强农村综合治理。在基础设施建设方面，组织开展了市政基础设施建设工程、公共设施管理服务工程、农民集中建房工程、农村信息化工程；在改善农村环境方面，组织开展了清洁家园工程、万河整治工程、村庄改造工程和“百村示范、千村创建”美丽乡村建设工程；在农村文化建设方面，组织实施了文明村镇创建工程、群众文化繁荣工程、农村公共文化建设工程，等等。

其次，推进农村综合改革。实施村级集体经济

股份制改革和企业股份制改造,建立农工商综合经营企业和多种形式的城乡联营企业,培育城郊各类农产品市场,完善配套农业标准化生产体系与食品安全卫生质量认证体系,加快农业信息化等举措,大力促进农业和农村的市场化发展。同时,不断完善农村集体资产管理、农村财务管理和农村民主管理等制度。

第三,推动农业现代化发展。一方面,强化政府引导,以发展种源农业、设施农业、创汇农业、生态农业“四大农业”为目标,通过完善财政科技金融保险支农政策、推进农业区域化特色化布局、兴办多级农副产品交易市场、开展现代农业示范园区与标准化生产基地创建、扶持大型农业产业化龙头企业等多项措施,积极引导农业现代化发展;另一方面,通过开展农地整理、加强农田基础设施建设、加快土地流转、建立完善以家庭农场、专业合作社和农业产业化龙头企业为主体的农业产业化组织、大力推进以粮食生产机械化、蔬菜种植设施化、畜禽水产养殖标准化为中心的农业规模化标准化生产等一系列举措,提升农业产业化生产与经营。截止2013年底,上海累计建成市(省)级现代农业示范园区13个,区域特色农产品基地113家,标准化畜禽养殖场320家,标准化水产养殖场217家,设施粮田86.5千公顷,设施蔬菜3千公顷,培育和发展市级农业产业化龙头企业288家,农民专业合作社3200家,农业主管部门认定的家庭农场1873个。

六、坚持体制机制创新,促进城乡一体化深度融合

城乡发展一体化的关键在创新体制机制。上海主要从以下几方面创新城乡发展一体化体制机制:

第一,行政管理体制一体化改革。自20世纪80年代以来,其先后推行了“大口党委制”、“市对县(区)扩权”、“撤县改区”、“郊区三级政府三级管理”、“大部门管理体制”等一系列改革,不仅打破了城乡二元分治的局面,而且形成了“政策集成、部门联动、资金聚焦、资源整合”的城乡联动发展机制。2008年,上海设城乡建设交通委员会,使城乡管理一体化“名至实归”。浦东实行的功能区域党工委、管委会体制,也具有一定的典型示范意义。

第二,财政体制一体化改革。自实施城乡发展一体化战略以来,上海已逐步理顺财权与事权关系,现已建立起城乡发展一体化的公共财政体制。其主要做法是建立城乡统一建设用地市场,完善征地补偿机制,设立“以工补农”、农业生态补偿等多种专项资金,实行粮食直补、良种补贴、渔民转产补贴、农业保险补贴、贷款贴息等多种惠农政策,完善农保、镇保、医保、低保相互结合的农村社会保障制

度,加快财政支农资金整合等途径,初步架构起各级财政合理分担、范围覆盖全市所有农村、功能辐射范围广泛的公共财政框架。

第三,就业和社会保障的一体化改革。自2003年开始,上海就实施了城郊“两个相同”(即农村劳动力与城镇劳动力在就业服务和就业优惠两个方面)的就业政策,在实行免费培训政策的基础上,不断完善农村劳动力“先培训后就业”的转移就业机制(如实行市、区县和乡镇就业服务机构信息联网),并在签订劳动合同、参加社会保险、享受工资待遇和创业政策等方面切实保障农民的合法权益。在社会保障方面,上海按照“广覆盖、保基本、多层次、可衔接”的原则,通过实施“三级政府分级托底办法”,初步建立起了“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”四级联动、有效衔接的社会保障制度。目前,一个包括社会保险、就业保障、政府救助、社会帮困四个体系和涵盖社会绝大多数成员的新型社会保障制度已初步形成^[8]。

七、经验与启示

通过回顾和梳理上海城乡发展一体化探索的实践历程,可得出如下经验与启示:

——树立“全域空间”理念,以推进城乡互动融合发展为目标,通过调整城乡功能定位和空间结构,以城乡生产力布局的全面优化力求取得整个区域城乡经济社会发展的最大最优效益,是城乡发展一体化的着眼点。

——坚持充分发挥大城市的辐射带动作用与提升农业农村地区的自我发展能力相结合,坚持加强城乡统筹规划与加快城乡发展一体化体制机制创新相结合,坚持以加快农业农村地区“三个集中”带动“三化”协同发展为主要方向,是城乡发展一体化的基本思路。

——增强“系统工程”意识,坚持从基础设施规划、产业结构调整、城镇体系优化、新农村建设、体制机制创新等多个方面协调推进,是城乡发展一体化的主要路径。

——突出政府主体地位,强化政府责任意识,充分发挥政府在有关战略研究制定、行政管理体制创新、规划控制引领、财政杠杆作用等方面的主导和调控作用,是城乡发展一体化的关键因素。

——城乡发展一体化不仅是城市发展的高级形式,也是农村发展的高级形式,最终目标是实现城乡融合发展,其本质上是城乡经济社会发展方式的一场深刻变革,涉及到城乡经济、文化、社会、政治、生态等各个领域、各种关系的重大调整,因此城乡发展一体化必然是一个渐进的历史过程。^[9]

(下转第12页)

参考文献:

- [1]陈雪原,张文茂,刘树.统筹城乡发展、建设社会主义新农村与农村改革[J].中国农村经济,2006(1):75-80.
- [2]蔡继明.城乡集体建设用地应同地同权同价 还农民土地所有权[R].中青在线—中国青年报,2010-03-04.
- [3]王景新.中国农村土地制度变迁 30 年:回眸与瞻望[J].现代经济探讨,2008(6):5-11.
- [4]王卫国.21 世纪中国民法之展望——海峡两岸民法研讨会

论文集[D].中国政法大学出版社,2008.

- [5]张丽,王永慧.征地收益分配制度的国内外比较研究[J].兰州学刊,2007(12):54-56.
- [6]赵永刚,孙洪哲.城镇化发展与农民收入关系实证分析——以河北省为例[J].河北工程大学学报(社会科学版),2014(01):29-31.

[责任编辑 陶爱新]

The rural land market reform under the perspective of urban-rural integration

YE Hong-bing¹, CHI Yuan²

(1.School of Arts, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: It was pointed out in the third plenary session of the 18 that the reform of the rural land property rights would continue and farmers would be given more property rights, new relationship between urban and rural areas will be set up. From the perspective of consider the urban and rural land market as a whole, the paper analyzes the necessity and possibility to establish a unified urban and rural land market, and puts forward the relevant policy recommendations, it also has a certain reference significance in narrowing the gap between urban developing the rural economy, and planning for urban-rural development.

Key words: urban-rural integration; rural; land market; reform

(上接第 8 页)

参考文献:

- [1]冯国勤.城乡一体化发展:解决郊区“三农”问题[J].求是,2003(20):20-22.
- [2]徐同文.城乡一体化体制对策研究[M].北京:人民出版社,2011.
- [3]吴永兴.上海市城乡一体化建设发展战略探讨[J].经济地理,1997(1):26-31.
- [4]辜胜祖.中国农村经济非农化实践及其发展趋向[J].农业经济问题,1992(6):50-53.

[5]薛晴.美国城乡一体化发展的经验及其借鉴[J].世界农业,2014(1):13-16.

[6]新华社.上海:“十二五”建设重心转向郊区[J].现代城市,2010(4):59.

[7]本刊首席时政观察员.北京上海重庆引领“十二五”国际化大都市新航向[J].领导决策信息,2010(48):4-7.

[8]孙克勤.进一步完善上海社会保障体系[N].中国社会科学院院报,2008-8-28(006).

[9]黄莺.地方高校在新型城镇化建设中的地位与作用[J].河北工程大学学报(社会科学版),2014(3):30-32,44.

[责任编辑 陶爱新]

Analysis of the experience of urban-rural integration in Shanghai

XUE Qing¹, PENG Wen-min², CHEN Hui-qian³

(1.Social Science Department, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 2. General Administration office, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China; 3.Library, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: is one of the areas to first implement the strategy of urban-rural integration, which has formed its own characteristics of urban-rural development mode. This paper systematically summarizes the successful experience in the aspects of functional orientation, infrastructure planning, industry coordination, urban system planning, and innovations in systems and mechanisms. The above experience has meaningful value for the current implementing the strategy of urban and rural integration developments and the promoting of the economic development in our country.

Key words: Shanghai; urban-rural integration; experience