

袁以星 主编

上海『三农』决策 咨询研究

——2004年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

S H A N G H A I
S A N N O N G
J U E C E
Z I X U N
Y A N J I U

 上海财经大学出版社

上海“三农”决策咨询研究

——2004 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

袁以星 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海“三农”决策咨询研究——2004 年度上海市科技兴农软课题研究
成果汇编/袁以星主编. —上海:上海财经大学出版社,2005.7

ISBN 7-81098-393-8/F·350

I. 上… II. 袁… III. ①农业经济-研究-上海市②农村经济-研
究-上海市③农民-问题-研究-上海市 IV. ①F327.51②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 049438 号

☐ 责任编辑 任 可

☐ 封面设计 未 名

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU

上海“三农”决策咨询研究

——2004 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

袁以星 主编

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 18.5 印张 522 千字

印数:0 001—1 300 定价:60.00 元

主 编	袁以星
副主编	王东荣
	朱颂华
编 委	华炳均
	方志权

编辑说明

由上海市农业委员会组织的 2004 年度上海“三农”决策咨询课题研究,通过向社会公开招标,集中了上海和兄弟省市有关方面专家、学者进行研究,已相继形成成果。

2004 年度上海“三农”决策咨询研究,围绕统筹城乡经济社会发展,破解郊区二元结构“瓶颈”,谋划“十一五”农业发展思路,加强上海为全国农业服务,促进小城镇产业发展,探索农村宅基地置换试点,促进粮食生产规模经营,加强输入型农产品安全监管,切实保护农民基本权益,建立农民增收长效机制等方面的十多项课题进行了深化研究,提出了不少有价值的思路与建议,这些成果将会对推动上海“三农”工作提供一些新的启迪。

书中课题研究成果的相关内容观点,仅为一家之说,是一种研究和探索,可谓仁者见仁,智者见智。现将这些课题成果汇编成册,正式出版,一是为政府决策咨询提供参考;二是为读者深入研究拓展思路、提供借鉴,以期取得更大的成果。由于编者水平有限,书中难免有误,敬请读者批评指正。

编者
2005 年 5 月

目 录

编辑说明/1

上海城乡二元结构的基本特征与突破“瓶颈”的对策研究—A/1

上海城乡二元结构的基本特征与突破“瓶颈”的对策研究—B/12

上海“十一五”农业发展规划思路研究/34

上海为全国农业服务问题研究/69

上海郊区农民宅基地置换问题研究/83

上海保护农民权益问题研究/107

上海纯农户现状与增收问题研究/142

上海市郊区小城镇产业发展问题研究/162

上海市郊区小城镇产业支撑问题研究/186

统筹上海城乡社会发展研究/208

上海粮食生产规模化经营对策研究/232

输入型农产品安全监管的对策研究/245

关于建立和完善郊区农民增收长效机制的研究/263

上海市渔业结构调整战略研究/269

上海城乡二元结构的基本特征 与突破“瓶颈”的对策研究—A

摘 要

上海郊区正在走上一条“嵌入式”的城市化道路,其对郊区传统农村的影响远比农村自发的城镇化道路深刻,所遇到的瓶颈也将更加突出。现阶段全面推进城乡一体化发展,关键是要从以往着重于经济二元结构的调整转变到社会二元结构的调整,集中消除存在于城市建设、劳动力就业、社会保障和公共资源分配等四个方面的体制机制瓶颈与观念瓶颈,把科学发展观真正落到实处,坚持方向、加大创新、整体推进、分步到位,加快郊区的现代化进程,促进城乡和谐发展。要真正实现上海城乡的一体化发展,必须消除至今为止仍然明显存在的城乡二元结构。经过最近十多年的经济发展与政策制度调整,上海传统意义上的城乡二元结构特征已发生很大的变化,特别是随着“三个集中”的大力推进,以及上海城市建设的重心移向郊区,一些传统的城乡二元结构特征更加淡化,取而代之的是一些具有明显时代特征、上海特色的城乡二元特征。有所不同的是,消除传统的城乡二元结构,我们主要借助乡镇企业的异军突起和农业剩余劳动力的就地转移,实现农民的职业变迁,缩短城乡之间、工农之间的收入差距;而现阶段的城乡二元结构,更多体现在社会结构的变迁层面,主要围绕率先实现现代化和建设国际大都市这些战略主线,通过郊区的工业化与城市化建设,全面加快农民社会身份的变迁,也就是政府方面提出的农民市民化进程。还有一点不同的是,始于 20 世纪 70 年代末乡镇企业的异军突起,从郊区内部形成动力,并在缓解严重的城乡二元结构矛盾的同时,还为全市的经济发展与结构调整作出了极大的贡献;而现阶段消除城乡二元结构矛盾,实现城乡统筹发展,其动力将来自于城市,来自于建设现代化国际大都市战略背景下的城市化进程。上海郊区正在走上一条“嵌入式”的城市化道路,其对郊区传统农村的影响远比农村自发的城镇化道路深刻,所遇到的瓶颈也将更加突出,更需要通过体制机制创新突破瓶颈制约。

本报告将在分析上海现阶段城乡二元结构特征的基础上,重点研究制约上海城乡一体化发展的二元结构瓶颈因素,并围绕上海的整体战略目标,提出突破瓶颈制约的对策建议。报告共分三个部分组成:第一部分分析上海现阶段城乡二元结构的基本特征;第二部分着重从二元结构的角度分析影响上海加快城乡一体化进程,尤其是推进农民市民化的瓶颈因素;第三部分针对现实存在的瓶颈制约,提出相应的对策建议。

一、上海现阶段城乡二元结构的基本特征

(一)上海城乡二元结构历史变迁的简单梳理

城乡二元结构是发展中经济所特有的一种社会经济结构。而我国的城乡二元结构由于 20 世纪 50 年代中期开始推行的计划经济体制,使其有了更多的中国特色。通过户籍制度、粮食供给制

度、副食品与燃料供给制度、住宅制度、生产资料供给制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度、劳动保护制度、人才制度、兵役制度、婚姻制度和生育制度等多达十四项的城乡分割制度^①，我国的城乡二元结构被牢牢地凝固起来，结果导致城乡差距、工农差距日趋扩大，经济社会长期停滞，趋于崩溃。

改革开放推动我国的城乡二元结构进入一个重大的变革时期。起因于农业上的联产承包责任制最终引起了一场更具现实意义的市场化改革。从支持农村非农产业发展，到放开生产资料市场；从鼓励农业剩余劳动力就地转移，到允许农民工异地流动；从放开口粮供应，到允许农民进镇落户；从在农村致富造房，到可以进入城市自由购置房产等等。计划经济时代造成的特有的城乡二元结构在一系列的体制机制突破下完成了历史性的转型，并形成了今天更具市场化特征的城乡二元结构。

上海的城乡二元结构也在上述所说的改革进程中完成了历史性的根本变迁。由于特定的地理位置与优越的经济基础，上海在改造城乡二元结构方面率先进行着各项新的改革举措。在 20 世纪 80 年代基本完成农业剩余劳动力的就地转移后，随着改革大业转向城市，以及浦东开发开放政策带来的大规模城市建设，上海提出了城乡一体化发展的长远目标，并开始在体制机制上进行新的创新突破。其中具有重大影响的突破有：

一是放宽郊区城镇居民户籍人口迁往市区的政策限制。1992 年上半年，适当放宽了原属郊区的上海、川沙、嘉定三个区县非农人口迁往市区的政策，实现了农民市民化的“梯度升级”。在这些区县的非农人口中，有一部分是随着市级工业园区的建设和城市的拓展，特别是浦东的开发开放，产生了一大批转为非农人口的征地农民。据统计，至 2002 年底，上海市已安置并办理“农转非”手续的征地农业人员近 67.2 万，1996 年至 2002 年底，全市已批准撤销的生产队 2 909 个，占郊区生产队总数 10%，撤销村 159 个，占行政村的 7%。^②

二是借助浦东开发开放的政策效应，在郊区开辟了 9 个市级工业区和 128 个乡镇工业小区，推进工业集中，带动城镇化建设。市级工业区基本依托交通便利的重点城镇，开发规模较大，其主要作用在于吸引新的投资，尤其是外资，集聚一批大型企业，同时带动中小企业的集聚。最近十年来郊区城镇发展的亮点主要集中在与市级工业区相连的城镇。

三是率先对新生人口与未满 10 岁的农业户籍人口实现“农转非”。2001 年上海市公安局制订了“关于本市部分农业人口转为非农业人口的实施意见的通知”规定：从 2001 年 1 月 1 日以后出生的农民子女，统一登记为城镇居民户口；1993 年 1 月 1 日至 2000 年 12 月 31 日出生的农民子女，逐年解决“农转非”。

四是为了缩小城乡之间的社会保障差距，特别是为了更好地解决征地农民的社会保障问题，对郊区农村的社会保障制度进行重大创新。2002 年推出小城镇社会保险制度，实行“社会保障、土地置换、户籍转性”三者联动机制，逐步将“无保”纳入“有保”，“农保”转换为“镇保”。

五是对应 2010 年的上海世博会与建设现代化国际大都市的需要，2001 年提出了“三个集中”的郊区发展战略，并在 2003 年的上海迎世博行动纲要中得到了进一步的明确。“三个集中”即为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。配合“三个集中”战略的实施，上海市政府出台了多项新的政策，如村民宅基地有偿转让政策、农民进镇购买商品住房抵押贷款政策等，对郊区的社会结构正在产生更加巨大的影响。

可以说，在最近的这一轮大发展中，上海的城乡二元结构又开始进入一个新的变迁阶段。而围绕着“四个中心”和现代化国际大都市的建设，以及率先实现现代化和率先建成小康社会的战略目

① 郭书田、刘纯彬等：《失衡的中国》，河北人民出版社 1990 年版，第 29～80 页。

② 顾吾浩：《上海市民市民化与二元结构的制度变迁》，《上海改革》2003 年第 3 期。

标,上海传统的城乡二元结构正在全面瓦解,城乡一体化发展的全新格局正在形成。

(二)上海现阶段城乡二元结构的基本特征

在新一轮的大发展中,上海选择了嵌入式的城市化道路,也就是借助强大的城市化动力迅速提升郊区的经济实力,并重新确立整个城市在6 300平方公里中的空间布局。郊区农村将面临一次大的结构性变动,对此我们必须要有有一个充分的认识。同时,要加快推进上海的城乡一体化发展,必须对现阶段城乡二元结构的基本特征有一个基本的把握。现阶段上海城乡二元结构的基本特征可以概括为以下六个方面:

特征一,传统的农民仍然是典型的低收入群体,城乡居民的收入仍然存在明显的差距。

城乡二元结构最外在的表现特征就是城乡之间的收入差距。从图1可以看出,上海城乡居民的收入差距仍然明显存在,而且值得注意的是,最近几年还呈现出差距扩大的逆转现象。2003年其人均可支配收入比为2.23:1(14 867元:6 658元),而在1984年这一比例曾缩小到历史性的1.15:1。根据上海统计局农村调查队对600户农村居民的抽样调查,1980年到1999年农村居民家庭人均可支配收入从401元上升到5 481元,年均增长15.1%,但自2000年以来农村居民家庭人均可支配收入增长速度明显下降,到2003年其年均增长速度只有6.2%。而同期城镇居民的人均可支配收入年均增幅则达到12.4%^①。一方面是上海郊区的“农民”数量在逐年减少,另一方面是传统的农民群体正成为典型的低收入人群。我们曾在2002年对奉贤区一个村的五个村民小组共计205家农户进行了调查,结果发现,全年毛收入低于1万元的家庭高达45.9%,而且多数集中在51岁以上的年龄层,年收入低于5千元以下的家庭也有相当大比重,占24.9%。越是传统型的农家,即农田少、经营能力弱、只在当地寻找非农就业机会的农家,其收入就越低^②。

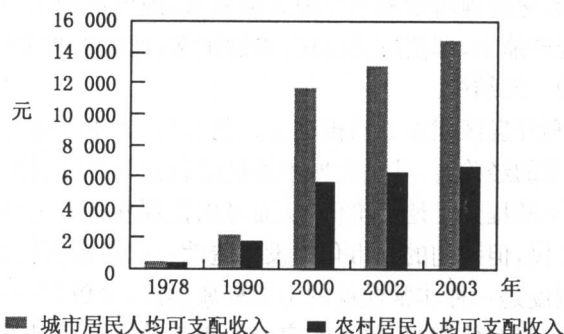


图1 上海城乡居民人均可支配收入比较

特征二,收入差距的背后是就业机会的不平等,传统农民是就业竞争中的弱势群体,在就业与收入的基本保障方面,与城镇居民之间仍然存在着明显的制度性二元结构。

农民收入低,主要是工资性收入上不去。从2003年的数据看,上海农村居民家庭人均可支配收入中,工资性收入为5 284元,约占总数的80%,农业纯收入仅为582元,还不到总数的9%。1997年以来的大多数年份,农民收入的增加,几乎百分之百来自于工资性收入的增长。也正因为最近几年农村居民工资性收入增长相对缓慢,导致城乡居民收入差距出现新的扩大。这一现象的背后,是城乡劳动力之间存在着明显的就业与收入保障的不平等。郊区农村劳动力就业主要进入当地中小型的私营企业,这是一个完全开放的,没有任何保护的就业市场,在大量外来农民工的压力下,郊区的农村劳动力就业能力相对不足,收入水平难以提高。根据我们的调查,郊区农村的一些中年劳动力或女性劳动力在私营企业工作,一般月收入也就在400~700元/月之间,尤其是一些

① 根据《上海统计年鉴》有关数据计算。

② 王振:《中国工业化进程中的农家变迁:上海与安徽的比较》,《社会科学》2004年第3期。

非正规就业的女性劳动力,收入水平更低,甚至每个月只有300元左右的工资,低于全市规定的最低工资线。这几年普通劳动者的雇用工资一直没有出现上升的趋势,甚至有的还略有下降,主要是因为大量外地农村的劳动力流动到上海郊区,造成劳动力供给相对过剩。相反,最近几年为了解决城镇劳动力的下岗失业问题,政府方面下了很大的力气,从失业救济,到提供公益性岗位、实行就业托底、扶持自主创业等等,形成了系列化的特殊政策。可以说,城乡分割的就业与收入保障制度是导致城乡居民收入差距出现逆转的源头,如果郊区农村劳动力继续游离在这一制度之外,差距有可能进一步扩大。

特征三,一边是处于最低社会保障线的传统农民,一边是享受刚性社会保障的城镇居民,城乡分割的二元社会保障制度依然存在,这种不平等的社会保障权尤其体现在老人群体。

2002年上海推出了“小城镇社会保险”,提出了“稳定城保、推进镇保、淡出农保”的方针。“小城镇社会保险制度”的建立对于消除城乡间长期存在的社会福利差距具有历史性的意义。但可以看出,这一新的保障制度本身仍然带有很深的城乡两套体系的痕迹,而且其实际实施的主要对象是征地农民,是所谓的“土地换保障”。至今多数农民享受的仍然是“农保”,虽然他们缴纳的费用明显低于城镇职工缴纳的社会保险费用,但反过来他们能够享受到的社会福利也远远低于城镇居民,其享受的医疗保险只相当于城镇居民的1/10,农村保险享受的养老金只相当于城镇保险的1/6^①。最大的差别在于老年人的退休金,同样是60岁以上的老人,农村老人每个月得到的退休金也就100来元,而城镇老人,多数在600元以上,有的甚至2000多元,差距很大。在农村,老年人口的贫困化已成为一个比较普遍的现象,小农经营几乎没有多少收益,子女的孝敬也是极为有限,相当数量的老年家庭没有彩电,更没有冰箱,生活相当节俭,与城镇退休老人家庭有着极大的反差。

特征四,工业化、城市化进程所带来的土地升值利益,因模糊的土地集体所有制导致利益分配的不公平,农民的实质资产缩水,即使成为市民,参加镇保,他们中的多数仍将带有明显的征地户特征,与富裕市民构成新的二元结构。

大规模的城市建设和开发区建设必然推动土地的升值,其中一部分升值的利益应该归于拥有土地的农民。从发达国家的经验看,凡是大城市郊区的农家都比较富裕,或者都有可能成为富裕的家庭。因为城市的发展不断提升土地的价值,从而可以让那些拥有土地的农家从中分享到相当的利益,迅速成为富裕的市民,但我们的城市化并没有造就一批富裕的征地户。这与现行的土地集体所有制有关,这一土地制度是一种非常模糊的土地权属制度,分解到一户一户的农家,实际只有使用权而没有所有权。因为只有使用权,单个农家当然很难分享到土地升值的利益。得到利益的应该是“集体”,但“集体”又是一个比较模糊的组织概念,真正获得利益分配权的实际是领导“集体”的基层政府。既然是政府,就要按照行政的规则,土地升值的利益进一步要在各级政府间进行分配。在参与土地升值利益分配的各方中,名义上拥有最大分配权的农民实际属于弱势群体,当土地被征用时,他们得到的只是补偿费,而不是价值等量的资产,从某种程度上可以认为,他们失去了土地这一最具升值能力的资产,其实质资产已经缩水。农民实质资产缩水所带来的不良后果就是,在工业化、城市化改造传统城乡二元结构的同时,又造成了新的二元结构,就是被市民化的征地户与市民间的二元结构。即使我们现在通过“镇保”政策积极消除这一新的二元结构,但家庭资产原始积累缺乏,致富能力又比较弱的征地户要转换为富裕的市民,难度是存在的,距离还比较遥远。

特征五,在一切围绕增长与稳定的政绩观下,公共资源分配中的城市倾向还在延续。一边是公共资源的过度集中,一边是公共资源的稀缺不足;一边是现代,一边是落后。这种典型的二元现象在我们这个迈向国际大都市的城市中还随处可见。

进入20世纪90年代以来,上海经济增长的源泉主要来自于各个国家级、市级开发区和中心城

^① 顾吾浩:《上海农民市民化与二元结构的制度变迁》,《上海改革》2003年第3期。

区,因此公共资源的分配也明显倾向于那些重要的开发区和中心城区,主要表现在基础设施建设投入集中在诸如浦东新区、闵行区等几个主要的中心城区。同时为了大力改善公共设施条件,确保城镇居民的收入与社会福利,上海的公共资源分配进一步向城市倾斜。从下岗人员的再就业,到城镇居民社会福利水平的提高;从城市公用事业的大规模改造,到教育、卫生设施的新建扩建;从建立服务于经济发展的创业投资机构、孵化器及各类公益性企业服务机构,到服务于市民的现代化公共服务网络等等。优质公共资源向城市高度集中。在郊区,虽然基础设施建设也取得了很大的进展,但在社会福利、环保建设、卫生事业、公益设施、公共服务等方面却是投入不足,力不从心,被有些学者称之为“灯下黑”,与越来越繁华的市区形成了极大的反差。

特征六,在郊区农村的工业化、城市化进程中,越来越多的外地农村劳动力流动到郊区寻找就业机会,从而在上海户籍人口与外来流动人口之间构成了一种新的二元结构。

一方面有越来越多的郊区农村人口转为城镇人口,另一方面却有越来越多外地农民流动到郊区非正规就业,成为一个比较大的传统人群。从表 1 可以看出,从 1993 年以来,上海户籍的农业人口累计共有 114.21 万人实现了“农转非”,其中 54.84%通过征用土地实现了“农转非”,但同时到 2003 年共计有 11.52 万的外地农民到郊区务农,加上 200 多万的外地务工人员,从而在上海已有的城乡二元结构之外,又形成了具有发展中经济所特有的二元结构^①。也就是一边是比较富裕稳定的城市人口,一边是比较贫困艰辛的外来人口,两类人群在就业、社会保障以及文化与生活方式等方面存在很大的差距,是发展经济学理论阐述的典型二元结构。在上海郊区打工就业的外来农民中,有相当多的数量属于长期流动人口,并在郊区成家立业、生儿育女,正在成为一个游离于上海户籍人口以外的独特社会群体。改善这一社会群体的社会福利,将是一个更大的难题,而且涉及到整个国家的相关政策与制度。

表 1 上海郊区的户籍农业人口与外来流动人口 单位:万人

年份	上海户籍农业人口数		农转非人数		外地来沪务农人员数	外地来沪务工人员数
	总数	占总人口比例	总数	其中:征地		
1990	418.89	32.6	4.14	1.11		
1993	401.28	31.0	13.02	9.01	3.85	68.22
1995	379.67	29.2	8.00	4.59	4.49	74.11
1998	352.93	27.0	7.48	4.10	6.13	77.59
2000	335.47	25.4	10.19	2.64	11.61	119.43
2001	328.07	24.7	7.96	3.87	11.59	163.64
2002	315.42	23.6	14.23	7.34	11.24	237.96
2003	300.38	22.4	15.59	10.52	11.52	297.84

资料来源:《上海统计年鉴》。农转非数据与外地来沪务农人员数据来自上海市公安局提供有关资料。

二、消除城乡二元结构全面推进一体化发展面临的瓶颈制约

现阶段上海仍然存在着比较深刻的城乡二元结构。全面推进城乡一体化发展,实质就是进一步推进城乡二元结构的转变,并从以往着重于经济二元结构的调整转变到社会二元结构的调整,核心就是要消除长期以来制约二元结构转变的传统的体制机制瓶颈和观念瓶颈。归纳这些瓶颈因素,其中主要集中在城市建设、劳动力就业、社会保障与公共资源分配等四个方面。

① 有关数据根据上海市公安局提供的资料计算。

(一)城市建设城乡一体化的瓶颈

在 2003 年的迎世博大讨论中,上海城市发展的一个重大战略理念转变就是:现代化国际大都市是 6 300 平方公里的大都市,上海必须跳出空间狭小的 700 平方公里的中心城区,更多地在郊区 5 600 平方公里土地上实现国际大都市的战略理想。从“一城九镇”的造镇计划,到松江新城、安亭汽车城、海港新城等等的造城计划,一个庞大的城市化建设蓝图已经出现并开始付诸实施。大规模的造城计划可以为上海的城乡一体化发展提供强劲的动力,但这一动力能否有效地转化为城乡一体化发展的动力,两者之间是有距离的,因为造城与城乡建设的一体化之间并不是完全等同的。上海曾在 20 世纪 80 年代中大力推行卫星城镇建设,并在郊区建成了几个大型的工业基地,但基本上属于飞地性质,对提升郊区的城镇化水平并没有发挥多大的辐射作用。而我们目前的造城计划,仍然属于嵌入式的,如果仅仅局限在新城的形态,而不是新城的辐射带动作用,那么城市与城镇建设仍有可能分离运行。也就是说,之所以存在这样的可能,是因为在推进城区建设与郊区城镇建设的一体化进程中有两大瓶颈因素需要解决,一个是观念瓶颈,一个是规划瓶颈。

关于观念瓶颈。长期以来,“大城市小郊区”的观念根深蒂固。上海城市建设的重心一直集中在700平方公里的中心城区,城市需要扩大,采取的最简单模式就是摊大饼式扩张。时至今日,全市6300平方公里的土地,经过十多年的大规模城市建设,仍然只有一个中心城区的城市概念,而没有城市群的框架。“大城市小郊区”观念重中心城区的现代化、轻郊区城镇的现代化,实际是一种把城市与乡村在地理、人群和行政上予以割裂的传统观念,结果就是“繁华城区、落后乡村”的二元现象。最近几年,随着中心城区面临约束越来越大的空间难题,对城市发展的布局有了新的认识,上海建设国际大都市,除了现在的中心城区,还要有一批上规模的新镇,更要有若干具有相当规模的新城,它们将构成上海整个城市的基本骨架,这是一个很大的进步。然而从城区建设与城镇建设一体化的角度看,现在的城市发展思路注重的仍然是城区,是造城,就是要建设若干集聚度大的中型城市,其理论上的依据就是集聚效应。但是如果我们考察一下世界上的主要国际大都市,这些国际大都市城市是巨大的,人口是多层次分布的,在发达的交通网下,整个区域都是城市,它们的城市集聚效应,是一个区域的概念,而不是点的概念。夸张一点说,上海的中心城区就是“点”,所谓的“大城市”,实际还是一个“点”的范畴,只看到点,看不到区域,这对上海今后统筹城区建设与城镇建设是一种无形的制约。现在上海已经进入汽车时代,人们的居住生活方式正在发生一场革命性的变化,农民进城、市民下乡将成为一种趋势,城乡一体化发展必须考虑这样一种新的变化与趋势。将郊区的城镇建成现代化的城区,形成新型的城区组合,应该成为城乡一体化发展的一个重要方向。

关于规划瓶颈。与上述观念相对应,上海的城市建设总体规划,在战略上提出了城乡一体化建设的思路,但在具体的规划上,也同样只重中心城区或开发区这些“点”,其他区域的规划往往被忽略,或者任由当地政府自行规划、上级审批、弹性管理。对重点建设的“点”,从规划到建设,都按现代化、国际化的标准进行,但对“点”以外的区域,其规划与建设基本停留在传统的乡村建设、小城镇建设水平。尤其是郊区一些城镇的规划带有很大的随意性,长官意志很强,长年累积下来难免给人杂乱无章的感觉。这种规划上的不对称,进一步加深了城区与郊区城镇之间的建设差距,结果在基础设施、公益设施和环境治理方面,差距更大。上海要在6 300平方公里范围内构筑城市框架,就必须要有宏伟且又具体详实的城乡一体化建设规划蓝图,同时努力做到规划的科学性、超前性和严肃性,不然等到经济高速增长周期结束的时候,难免会留下城市建设中的诸多遗憾。

(二) 劳动力就业城乡一体化的瓶颈

解决就业,一要靠完善的市场机制,二要靠积极的就业促进政策。由于最近十年来郊区农村的集体企业有相当一批已经关闭,所以“就地转移、集体安排”这一曾经对解决农业劳动力剩余问题做出过巨大贡献的就业模式实际已退出历史的舞台。取而代之的是完全市场化的就业,并要在更大的范围内流动,跨出本镇的劳动力市场,进入全区、全市的劳动力市场,才能得到更多的就业机会。

但一个基本事实是,当郊区的农村劳动力向外流动时,面临就业竞争能力不足的问题,他们进入的是一个完全开放的劳动力市场,论文化素质没有城镇劳动力高,论吃苦耐劳没有外地农民强,处于竞争弱势。特别是那些中年劳动力,面对大量流入的外地青壮劳动力,就业难度可想而知。然而同样解决就业弱势群体的就业问题,城乡之间的政策截然不同,城镇一头,体系完整、力度很大;农村一头,自由市场、力不从心。郊区农村劳动力的就业问题只有放在城乡一体化的框架下才能获得有效解决。但在就业的城乡一体化方面,也有两个瓶颈存在,一个是市场瓶颈,一个户籍瓶颈。

关于市场瓶颈。目前城乡劳动力实际还处于两个不同的就业市场,城镇劳动力处在一个正规的就业市场,多数属于正规就业,农村劳动力处在非正规的就业市场,多数属于非正规就业,这是二元经济理论阐述的经典模型。两个市场要实现贯通,至少从目前看存在劳动力素质障碍与政策倾斜障碍。正规企业对劳动力的素质有比较高的要求,尤其是最近几年产业结构升级的速度加快,企业不仅需要文化的劳动力,更需要具有一定职业能力的劳动力,这就自然地吧一大批素质不高的农村劳动力排除在正规就业市场之外。在政策倾斜障碍方面:一是政府在解决就业弱势群体的就业问题时,为了照顾城镇下岗失业人员的再就业,集中对城镇劳动力建立了一套积极的就业促进政策,从而进一步分割了城乡就业市场;二是中心城区与郊区在新增就业岗位的政府能力上有着较大的差距,中心城区区位优势明显,财力充裕,往往可以进一步强化配套政策,而郊区各区县区域大,财力相对不足,难以形成强有力的配套政策。

关于户籍瓶颈。两个就业市场能否贯通,背后的瓶颈还是集中在户籍制度,即居民户籍在城乡之间还没有形成充分自由的迁移制度。没有迁移的自由,所有的政策设计都将受到现行框架的制约,特别是各个区县各自的配套政策更有可能形成照顾一方、画地为牢的政策,不断引发出新的不平等现象。迁移自由的特殊作用在于形成一种冲力,破除行政分割的篱笆,让政策设计中的城市化倾向和区县的地方主义行为失去存在的土壤。只要城乡户口迁移的制度性障碍还在,城乡就业的一体化就会受到很大的制约,改善农村居民的收入状况通途难寻。

(三)社会保障城乡一体化的瓶颈

推进社会基本保障的城乡一体化,第一步是扩大享受“小城镇社会保险”的人群,逐步将“农村社会保险”全部归入“小城镇社会保险”,第二步是不断提高“小城镇社会保险”的保障水平,缩小与“城镇社会保险”的差距。能否完成两步任务,取决于经济发展的实力与公共财富的分配。对上海来说,提高郊区农村的社会保障水平是实现城乡一体化发展的重要方面,但如何提高,提高到什么程度,有两个瓶颈因素必须考虑,一个是经济实力问题,一个是城镇居民社会福利居高难下,还要稳中有升的压力问题。

关于经济实力瓶颈。从理论上讲,建立社会基本保障制度,在个人层面实质就是留下一部分结余用于今后的医疗、失业和养老,在整个社会层面实质就是现在创造财富的人群抚养已经退休或没有工作能力的人群。每个劳动者创造的国民财富越多,同时正在创造财富的劳动者越多,就可以为社会福利事业奠定坚实的经济基础。但提高郊区农民社会保障水平首先遇到的难题却是,他们的劳动生产率水平与收入水平本身较低,社会积累能力很弱,农村内部基本不具备建立符合小康社会要求的社会保障能力。因此,郊区农村的社会保障只能是一种输血式的社会保障,通过全市财富的再分配以及“土地换保障”来达到目的。要提高 300 万农村居民的社会福利,需要相当的而且是长期的经济支撑,这部分的经济支撑要靠新增的公共财富解决。

关于社会福利居高难下的瓶颈。社会保障体系一旦建立就有很大的刚性。随着经济整体实力的不断增强,上海可用于社会保障方面的公共财富也在不断增加,但这部分新增的公共财富,需要在城乡之间合理分配。在分配中,城镇居民的社会福利更具刚性,而且负担都在逐年上升。特别是,目前社会保险费的缴纳,并没有很好地做到“收入越高缴纳越多”的原则;同时社会公共福利的享受,基本上属于“阳光普照”,而且先要考虑城镇人群,考虑富裕人群,这样就对郊区农村的社会福

利投入带来了瓶颈制约。

(四)公共资源分配城乡一体化的瓶颈

这里的公共资源,主要指用于基础设施、公益事业、环境治理等方面的财政资源。上海的地方公共财政资源分成两块,一块是市一级的,一块是区县的,其中近49%集中在市一级。在市一级的公共财政资源分配中,基础设施、教育、科技、卫生、文化、市容、环保、就业、社会福利是主要的公共投入领域,但这些公共资源投入的空间分配,绝大部分集中在那些能够提供经济增长源泉,能够较快造就城市新标志,以及公共资源存量已经高度集中的中心城区和几个重点开发区。郊区面积虽大,潜在的发展价值虽高,但在直接的公共资源投入与转移支付上,与中心城区是很不对称的。这种公共资源分配中的城市倾向,既有“大城市小郊区”观念的影响,也有存量公共资源集中在中心城区的惯性影响,更有政绩观因素在起作用。

推进公共资源分配的城乡一体化,将面临政绩观的瓶颈。上海的经济的发展带有比较深的政府主导色彩。建设国际大都市,率先实现现代化是一个总体战略目标,但真正能够被各级政府化为具体执行目标的,仍然是GDP的增长目标、支柱产业的竞争力与作为产业集聚条件的城市基础设施建设。因为这样的努力将更快地产生易于评价的政绩效果。而提高公益服务、改善交通市容、缩小城乡差别、建立和谐社会等等,都需要进行长期的甚至是默默无闻的努力。在传统的政绩观下,增长率与标志工程成为公共财政资源分配的导向原则,相对有限的公共资源只会采取非均衡的方式集中分配在具有增长潜力并能取得形象效果的中心城区和几个重点开发区,而其他区域很可能成为被遗忘的角落。没有正确的政绩观,就没有公共资源分配的公平性,就不可能为城乡一体化发展提供有力的物质保证。

三、加快城乡一体化发展,突破“瓶颈”制约的对策建议

消除城乡二元结构,全面推进城乡一体化发展,是上海率先实现现代化,率先实现小康社会,加快建成现代化国际大都市的战略要求。今后五年,也就是到2010年世博会举办的“十一五”期间,上海的城乡一体化发展将进入一个跳跃式推进的时期,同时也将进入一个充满挑战的时期。我们要从瓶颈制约入手,坚持方向、加大创新,整体推进、分步到位。

第一,全面树立和落实科学的发展观与正确的政绩观,消除传统观念束缚,把消除二元结构,加快城乡一体化发展真正上升到建设现代化国际大都市的战略层面。

贯彻落实科学发展观的关键就是要建立统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会协调发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放的有效体制机制。上海建设现代化国际大都市,必须以建立“五个统筹”的有效体制机制为前提,只有这样,才能体现这一大局战略在中国发展中的重要性,才能成为名副其实的国际大都市。“五个统筹”首先是统筹城乡发展,实现一体化。这一点,对于上海的国际大都市建设尤其重要。一是郊区的地域是上海成为国际大都市的空间基础,没有实力郊区,就形不成国际大都市的构架;二是国际大都市不是人口、产业、建筑的简单堆积,而是地理、历史、文化、教育、科技、制度等诸多要素参与集聚、合理组合的发展结果,如何按照现代化、国际化的标准提升郊区的人文条件,是上海推进国际大都市建设最重要的战略任务之一。前者就是要推进城乡经济发展的一体化,后者就是要推进城乡社会发展的一体化,两者缺一不可,互为支撑。

对于推进城乡经济发展的一体化,上海已经取得明显的突破性进展。从东南西北四大工业基地的大规模建设,到提升九大市级工业区和128个乡镇工业小区集聚水平,以及正在加紧战略部署的临港工业开发区,上海的制造业,尤其是先进制造业几乎都布局在郊区的各个区县,为郊区经济结构调整提供了强劲的动力。相比而言,城乡社会发展的一体化仍然比较缓慢,其中有观念上的问题,更有政绩观上的问题。贯彻落实科学发展观,确立正确的政绩观是前提。经济增长固然很

重要,但增长的目的是为了发展,是为了社会的进步与民生的改善。正确的政绩观就是要更多地兼顾社会与民生,就是要努力建设现代化的和谐的小康社会。树立正确的政绩观,落到政策层面,就是要调整城乡一体化发展的推进方式与重点,用市场力量推动城乡经济发展,用政府力量推动城乡社会发展,将更多的公共资源分配到长期欠账的广大郊区,大力改善郊区的基础设施条件和人文环境,并为经济发展和构建国际大都市的城市群造就新的优势。

第二,借鉴现代化国际大都市的建设经验,加强城乡统筹规划,提高郊区规划的能级与水平,为城乡一体化发展绘就国际化的蓝图。

推进城乡一体化发展,必须做到规划先行。要认真科学地借鉴国际先进经验,尤其是世界上几个主要国际大都市在城市群结构、交通设施、产业分布、居住方式、人文建设、自然环境等方面的成功模式与理念,将其充分地引入到上海建设国际大都市在规划中来,并统筹城乡规划,对目前规划最薄弱,但未来发展又最重要的郊区空间提高规划的能级与水平,加强规划的科学性与先进性。所谓能级,就是要从现在郊区城镇规划的能级上升到城市规划的能级,从区县主导的块的能级上升到全市主导的整体能级,形成产业、居住、道路、自然充分和谐的国际大都市规划。在规划上,不能过于强调区县的自主权,不能各个区县自己的规划自己做,应该强化全市垂直的规划及其执行管理机构,扩大市级规划部门的人员规模,加强与国际水平的接轨,确保规划的整体性和规划队伍的高素质。另外,规划工作不能只重“点”忽视“面”,就如现在中心城区的高层建筑,单体是美观的,合成则是谬误,整体性较差。要重视郊区的整体规划,什么地方建城,什么地方留地,什么地方修路造桥等等,都应该有一个长期的规划,并确保规划本身的长期性和法律性。现在“一城九镇”规划中,不少城镇邀请了外国机构参与规划,以形成更具外国风格的城镇模式,但对于区域性的整体规划,可能在观念上对此还不够重视,认为规划太宏大,与眼前的现实有距离,所以很少听到邀请国际著名机构参与规划的。实际上,越是宏观性的整体规划,越应该邀请国际著名机构参与,因为他们拥有更加先进的规划理念与对国际大都市的深刻理解,这是我们现在的一些规划机构尚未具备的条件。

第三,配合城市建设重心向郊区的移动,以及建设实力郊区的需要,实施公共资源分配向郊区适度倾向的政策。

2005年上海市政府的十大实事工程中已经开始体现这一政策理念。从城乡一体化的整体战略与规划出发,一是进一步将中心城区过于密集的公共资源进行空间布局的调整。在基本完成各大学分部的郊区布局之后,对卫生资源、职业教育资源和科研资源进行空间布局调整,鼓励一批公益性大型医疗机构、科研院所,职业教育机构,甚至文艺团体在郊区建立全新的分支机构,通过嵌入方式提升郊区的教育、卫生、科技与文化水平。二是配合城市建设重点的外移,实行政府实事工程同步向郊区调整。重点放在轨道交通、环境治理、土地整治等领域,让郊区出行更加方便,居住更加适宜,投资环境更加理想。三是增加用于改善郊区民生状况的财政转移性投入。重点放在改造公用事业、增加社会福利、提高政府服务等方面。

第四,加快户籍制度改革的进程,不断扩大上海户籍人口户籍可自由迁移的区县范围,争取率先在全国取消城镇与农村的户籍分类制度。

取消现行的户籍分类管理制度是一种必然的趋势,但从全国的现实情况看,可能需要一个比较长的时期。上海可以在这方面先试一步,在1300多万上海户籍人口中率先取消城镇与农村的户籍分类管理制度,同时建立本市区域内自由迁移的户籍登记制度。这方面的条件正在趋于成熟。一是现在300多万郊区农村户籍人口中,每年减少的数量在15万~20万人左右,而且从大规模的郊区城市化建设需要看,减少的幅度将进一步加大,估计到“十一五”期末,郊区农村人口将下降到200万人以下;二是现有的农村人口中,有相当一部分是不可能流动的,占郊区农村人口22%的60岁以上老年人口是稳定的,放开户籍实际有效的人群充其量也就在80万~100万人左右;三是到2010年,进入就业年龄的农村人口根据已经颁发的户籍政策,这部分人口已经可以直接进入城镇

户籍。所以放开户籍对整个上海的人口管理不会带来不利的影响,相反可以为就业市场的一体化和社会保障的一体化奠定重要的制度基础。目前来看,放开户籍、实行自由迁移需要分步走。第一步,是把户籍的自由迁移人群范围放宽到全市所有的城镇户籍人口,即不分区县,可自由迁入个人产权房所在地,实行户籍登记制度,进行属地管理;第二步,争取在2010年前,对全部未成年人实行“农转非”;第三步,争取在2010年前,对在正规企业就业的农村户籍人口完成“农转非”;第四步,争取在2015年前彻底取消城镇户籍与农户户籍的人口分类管理制度,建立城乡一体化的户籍登记管理制度。

第五,配合户籍制度改革,建立城乡统一的劳动就业政策,同时整合力量,建立市、区(县)、镇(街道)三级垂直的公益性就业服务机构。

与户籍制度改革同步,将现行的针对城镇的就业促进政策和最低工资线保障政策覆盖到全市的就业人员,只要是本市户籍,都进入这一政策体系的实施范围,统一城乡就业市场,让农村就业人员进入有政策保障的正规就业市场。比如劳动部门推出的非正规就业劳动组织政策、自主创业扶持政策、政府购买岗位政策、青年见习计划、职业培训等,要全面推向郊区。特别是收入保障方面,要逐步提高最低工资线标准,加强执行检查,但同时从减轻企业负担,鼓励郊区的私营企业雇用本地农村劳动力出发,实行最低工资线补贴政策,凡是规模较小、劳动成本负担较重,且雇用外地劳动力工资标准低于上海本地最低工资线的企业,可从劳动部门获得相应的补差。要充分发挥公益性就业服务机构的作用,减少各自为政的现象,对应户籍的自由迁移,建立市、区县、镇(街道)垂直一条龙体系,形成布局合理的三级公益服务网络,统一标识、畅通信息、统一政策、高效服务。通过这一体制创新,大大减少就业市场的政策性人为分割,大力提升郊区就业市场的公益服务水平。

第六,加快“农保”向“镇保”归并的步伐,充分利用公共财政大力支持建立全覆盖的小城镇社会保险制度,并逐步向全市统一的公民基本社会保障制度迈进。

“农保”、“镇保”与“城保”,同时也将人群划分为三类,这是完善社会保障制度过程中的阶段性产物。作为社会公共福利事业,其最终目标是要建立公民最基本的社会保险制度,在这一基本制度下,不管是城里人,还是乡下人,所有的人都是公平平等的,而对那些低收入的弱势群体来说,这一制度的保障功能将更加突出。要实现这一目标,需要分两大步进行,第一步,用三年到五年时间取消“农保”,对郊区农村人口全部覆盖“镇保”,相应提高老年人口的收入,减轻医疗负担,享受失业救济等;第二步,用五到十年时间,取消“镇保”,建立全市统一的公民基本社会保障制度。关于“镇保”的全覆盖,重点是解决社会保障的资金来源问题。这里主要有三条途径可以考虑,一是农村就业人员多交一点,二是“土地换社保”多提取一点,三是政府多贴入一点。其中的主要途径是政府多贴入一点。因为农村就业人员多数属于低收入阶层,多交幅度过大,等于是增加负担,失去了社会保障制度保障低收入阶层的原意。“土地换社保”主要针对征地转为城镇居民的人群,但扩大“镇保”后的人群,相当部分不属于这一范围。所以要建立公共财政对“镇保”的补贴制度,区县财政补贴一部分,市级财政转移支付一部分,为“农保”向“镇保”的转换提供经济支撑。

第七,建立健全有助于进一步推动宅基地和承包地转让的土地政策,为实行土地整治提供政策保证,同时确保离村农民的实际利益。

要改变郊区农村建设面貌相对落后的局面,一要大力推进城市化建设,以现代化的新城、新镇取代传统的小城镇、小集镇,二要逐步推行土地整治,按规划要求美化田园。两项建设都要求对现行的农村土地政策进行调整和改革。对于城市建设中的征地或宅基地改造,已经建立起一套健全的政策制度,目前主要需要调整的政策点是,如何保证这些离地农民的利益不受侵害,重新确立土地补偿费的计算方法,引入市场机制,让土地的真实价值得到体现,让农民在成为市民后可获得基本的家庭财产积累。对于土地整治,这项工作越来越迫切,但目前尚无专门的政策出台。长期以来郊区农村建房缺乏规划,农民住房基本无序散落在整个乡村,且不断破旧,有碍国际大都市的形象。

最近十来年由于年轻人外出就业落户城镇,加上一部分条件富裕的农家也不断迁入城镇,农村住房的空置率不断上升,对这些空置房进行必要的宅基地整治其条件也开始成熟。土地整治,首先要集中一笔专项资金,因为整治后的土地,有的将作为保留农地和现代农园发挥生态效应,所以必须从公共财政上作出相应的安排,其次要制定鼓励农民置换宅基地的政策,可与优先获取城镇户口、优先取得公益岗位、优先享受“城保”挂钩,特别是对于仍然独居在农村的老年人口,可以一步到位,以“宅基地换城保”,让他们进镇居住,为他们提供足够进镇生活、安享晚年的收入保障。

第八,对教育、卫生、文化等领域实行进一步开放的政策,为提高郊区新城、新镇的建设水平,改善整个郊区人文条件创造更多的先发优势。

为了迅速改善郊区的人文环境,要采取一些特殊的政策大力引进高水平的教育、卫生、文化等机构与人才。主要是进一步开放教育、卫生、文化等服务领域,在郊区先试先行。比如选择正在建设中的三个新城或“九镇”,批准建立几所全日制的民办大学,甚至直接引进境外大学,或者将现在设在郊区的一些大学的二级学院转为独立的民办大学。对于新建的医院,从一开始就引入民营机制,增强其引进高级人才的能力。另外在传媒出版、影视制作、文化娱乐等方面,建立一些更具吸引力的创业创意基地,吸引一批文化人才前来创业、生活。要注重郊区城市化进程中的文化建设,以美好家园、事业基地集聚人才,以人才的集聚改造郊区的人口结构,在人口结构的变迁中改造农村传统文化,提高文明水平。

课题主持人:

王 振

杨劲松

课题组成员:

虞 震

张宏洲

雷 鹏