

上海城乡统筹 发展调查与评价

施建刚 唐代中 黎琳 毛剑豪 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

同济大学经济与管理学院资助出版
中央高校基本科研业务费专项基金资助

上海城乡统筹发展调查与评价

施建刚 唐代中 黎琳 毛剑豪 著

内 容 提 要

本书以问卷调查的方式,从经济、社会和生态三个维度对上海城乡统筹发展的状况进行评价,并针对性地提出了政策建议。本书内容丰富、数据翔实、研究方法先进、见解独到且结论明确,适合作为高年级本科生、研究生以及城市发展与管理、房地产相关专业教师的参考资料,也可供政府相关部门进行政策决策时参考。

图书在版编目(CIP)数据

上海城乡统筹发展调查与评价 / 施建刚等著. -- 上海: 同济大学出版社, 2018.12
ISBN 978-7-5608-8241-3

I. ①上… II. ①施… III. ①城乡建设—调查研究—上海 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 268113 号

上海城乡统筹发展调查与评价

施建刚 唐代中 黎琳 毛剑豪 著

责任编辑 姚烨铭 责任校对 徐春莲 封面设计 张微

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 5.75

字 数 115 000

版 次 2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-8241-3

定 价 45.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前 言

上海的城镇化发展一直处在较高的水平，同发达国家或地区已基本处于同一层面。然而，上海高速的城镇化进程也暴露出各类城乡发展失衡的问题，包括城乡居民社会地位不平等、城乡收入差距过大、城乡公共服务不平衡等。

为了客观评价上海城乡统筹发展的状况，为政府相关部门的进一步决策提供参考，本书通过问卷调查、实地调研、文献研究等方式，综合分析和评价当前上海城乡统筹发展水平，总结发展得失，力求发现和归纳其中出现的主要问题，提出有针对性的建议。

本书主要包括：

第一，深入分析国内外城乡统筹发展的有关研究，在广泛借鉴国内外相关研究成果的基础上，构建本书的研究内容、方法及思路。

第二，在综合分析上海城市发展及城乡统筹实际情况的基础上，提炼出涉及经济、社会和生态三个方面，包含经济发展水平、居民生活质量、基本公共服务、社会保障体系、市容环境和基础设施建设六个维度的若干代表性问题，构建了上海城乡统筹发展的综合评价指标体系，并设计了“上海城乡统筹发展情况调查问卷”。

第三，从2017年7月4日到8月18日，本书研究人员在上海通过问卷星网络平台和实地走访调查，共发放调查问卷1500份，回收有效问卷1449份。其中，郊区非新城（位于外环线及郊区新城之外）840份，郊区新城258份，中心城区351份。总体上，郊区与中心城区的样本数量分布比例约为3:1，与郊区和中心城区的居住人口比例接近，因此，调查抽样基本能反映上海城市统筹发展实际情况。

第四，通过定性分析、定量分析、文献回顾法和比较法等研究方法，对1449份有效问卷进行了深入分析。首先，分析了近3~5年上海居民在城乡发展中的受益情况。其次，依次从经济发展水平、社会发展水平、生态环境发展水平这三个维度对上海城乡统筹发展水平进行整体评价。结果表明：上海城乡发展整体评价

最低的五个指标是垃圾分类、车位配置数量、空气质量、水污染治理情况和收入水平，上海城乡居民评价差异最大的五个指标是地铁网络密度、“最后一公里覆盖”、医疗技术水平、商业购物设施和金融服务设施。再次，从区域城乡统筹发展的角度，对比分析了不同区域的中心城区和郊区非新城、郊区新城和郊区非新城在经济发展、生活质量、公共服务、市容环境、社会保障和基础设施六个方面的发展差异。结果表明：闵行的中心城区在各维度上发展都好于郊区非新城，两者在基础设施和公共服务方面差距尤为突出；嘉定、奉贤和松江这三个区的郊区新城发展明显好于其郊区非新城，需要进一步统筹发展；金山和青浦的新城和非新城整体发展差距不大；崇明新城和非新城几乎没有区别，且其整体与其他区在经济发展和公共服务两个方面存在较大差距；宝山郊区的居民评价普遍高于其中心城区；除居民生活质量之外，浦东临港新城的居民评价在其他五个维度上都高于其中心城区。

第五，总结了上海城市发展及城乡统筹发展中存在的主要问题，借鉴了国内外城市发展管理的相关先进经验，从生态环境和公共服务两个角度，以及空气污染治理、垃圾分类、水污染治理、交通拥堵、停车难问题、城乡医疗资源统筹六个方面，提出了有针对性的政策建议，以供相关部门参考。

由于作者的学术水平和能力有限，书中不足之处在所难免，敬请读者们给予批评指正。

作者

2018年8月31日

目 录

前 言

第 1 章 绪 论	001
1.1 研究背景	001
1.2 研究目的和意义	003
1.2.1 研究目的	003
1.2.2 研究意义	003
1.3 研究内容与研究方法	004
1.3.1 研究内容	004
1.3.2 研究方法	006
第 2 章 城乡统筹发展的相关研究综述	007
2.1 国外相关研究综述	007
2.2 国内相关研究综述	009
2.3 相关研究评述	010
2.4 本章小结	011
第 3 章 上海城乡统筹发展水平调查问卷综述	013
3.1 问卷设计思路	013
3.1.1 城乡统筹发展评价体系	013
3.1.2 城乡统筹发展调研区域划分	014
3.2 样本说明	015
3.2.1 问卷回收率	015
3.2.2 本次调查样本（年龄 / 居住年限）统计信息	015

3.2.3 本次调查样本（住房 / 户籍等）统计信息	017
3.3 本章小结	017
第 4 章 上海城乡统筹发展水平整体评价	019
4.1 上海城乡发展居民受益情况	019
4.2 上海经济发展城乡统筹情况	021
4.2.1 产业发展情况	021
4.2.2 就业情况	022
4.2.3 收入水平	023
4.3 上海社会发展城乡统筹情况	024
4.3.1 居民生活质量	024
4.3.2 基本公共服务	028
4.3.3 基本社会保障体系	038
4.3.4 基础设施建设	039
4.4 上海生态发展城乡统筹情况	041
4.4.1 空气质量	041
4.4.2 水污染治理情况	042
4.4.3 垃圾分类情况	043
4.5 本章小结	043
第 5 章 上海城乡统筹发展水平区域评价	046
5.1 宝山：中心城区 VS 郊区非新城	046
5.2 闵行：中心城区 VS 郊区非新城	047
5.3 浦东：中心城区 VS 郊区新城 VS 郊区非新城	047
5.4 崇明：郊区新城 VS 郊区非新城	048
5.5 嘉定：郊区新城 VS 郊区非新城	048
5.6 金山：郊区新城 VS 郊区非新城	050
5.7 奉贤：郊区新城 VS 郊区非新城	050

5.8 青浦：郊区新城 VS 郊区非新城.....	051
5.9 松江：郊区新城 VS 郊区非新城.....	051
5.10 本章小结	053
第 6 章 国内外经验借鉴.....	054
6.1 停车问题	054
6.1.1 东京.....	054
6.1.2 纽约与香港	055
6.1.3 伦敦.....	055
6.1.4 济南.....	056
6.2 垃圾分类问题	057
6.2.1 日本.....	057
6.2.2 美国.....	058
6.2.3 德国.....	058
6.3 空气质量问题	059
6.3.1 日本.....	059
6.3.2 美国.....	059
6.3.3 英国.....	060
6.4 水污染问题	061
6.4.1 日本.....	061
6.4.2 美国.....	061
6.4.3 德国.....	062
6.5 医疗保障问题	063
6.5.1 日本.....	063
6.5.2 美国.....	064
6.5.3 英国.....	064
6.5.4 德国.....	065
6.6 本章小结	065

第 7 章 调研结论与政策建议	067
7.1 主要调研结论	067
7.2 主要政策建议	070
参考文献	073
附录 上海城乡统筹发展情况调查问卷	078

第1章 绪论

1.1 研究背景

城乡关系是世界各国在发展过程中不可避免、需要协调与处理的重要问题。纵观世界各个国家的发展历程,大多数国家都为了加快现代化、工业化与城市化进程而选择“城市偏向”的发展战略,也就是将资本、劳动力、土地等诸多发展所需的必要资源向城市倾斜或集中。同样,我国在发展历程中,也将北京、上海、深圳等城市作为重点发展对象,这些城市也因此取得较好的发展成果。以上海为例,自有数据记录以来,上海的城镇化发展一直处在较高的水平,早在1990年,其城镇化率便已达到约67.36%,到2016年这一指标达到约87.6%,同发达国家或地区已基本处在同一层面。然而,我国高速的城市化进程也暴露出各类城乡发展失衡的问题,包括城乡居民社会地位不平等、城乡收入差距过大、城乡公共服务不平等。上述问题的出现要求社会各界对城乡关系进行更为深入的研究,并找到造成城乡发展失衡现象的根源,从而寻找到切实有效的解决办法。

一般而言,我国的城乡发展过程基本可归纳为如下三个阶段:

1) 城乡二元结构的形成与固化阶段(1949—1978年)

中华人民共和国成立初期,我国完成了针对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义三大改造,城乡间在人口、经济等方面都经历一段时期的共同发展。然而自1953年起,国家开始逐步对城乡间的资本、人口、土地等生产要素采取限制流动的措施,在城乡间人为造成“工农业剪刀差”的结果,城乡二元结构逐渐形成。到1958年,我国正式推出“户口”制度,并将其与住房、教育、医疗卫生和社会保障等配套制度挂钩,这一城乡二元户籍制度的出台则进一步限制了城乡人口的自由流动。至此,我国城乡二元结构已经正式形成并且逐渐固化。

2) 城乡二元结构的松动与反复阶段(1979—2002年)

1979—1985年,随着家庭联产承包责任制的实施,农民的生产积极性被极大

地调动起来,农村劳动生产力得到解放。在这一时期,中央开始关注农村发展问题,并连续五年发布以农业、农村和农民为主题的“一号文件”,对农村改革和农业发展作出具体部署。此外,国家统购统销制度开始被废除,城乡间商品逐渐恢复自由流动。因此在这一时期,农业发展形势良好,农民收入明显提高,我国城乡二元结构逐渐产生松动。

然而在1986—2002年期间,由于社会主义现代化建设的需要,我国加快经济体制改革,并将城乡发展的重心逐步向城市转移。在这一时期,农村的资本与生产要素单方面向城市和工业部门集中,然而城市和工业部门对农村的反哺则相对不足。因此在推动城镇化快速发展的同时形成城乡发展失衡的现象,出现如农民失地、农村空心化等极其严峻的社会问题。至此,我国城乡发展再度失衡,城乡二元结构又有所恢复。

3) 城乡统筹发展的全面实施阶段(2003年至今)

在这一时期,面对我国城乡发展长期失衡的严峻形势,政府决心协调处理城乡矛盾,缩小城乡发展差距。2003年,党的十六届三中全会首次提出“五个统筹”的发展机制,我国便开始大规模的城乡统筹实践探索。随后十余年我国从财政支出、农业税收、社会保障和教育医疗等多个方面出台相关的惠农政策,逐步推动农村经济社会发展;2012年,党的“十八大”报告明确提出,我国应“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”,并将“统筹城乡”作为新型城镇化的指导思想。随着我国城乡发展模式从传统城镇化向新型城镇化转变,以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型城乡工农关系开始形成,城乡失衡的局面逐步得到扭转,我国正式迈入城乡统筹发展的新阶段;2017年,党的“十九大”报告也提出,要在全面建成小康社会的基础上,显著缩小城乡发展差距和居民生活水平差距,并健全城乡融合发展体制机制和政策体系。

伴随着国家城乡统筹发展战略的实施,上海市政府也随之出台了一系列指导性意见与规划。2002年,上海首次召开郊区工作会议;2009年,上海市委专题研究农村改革发展问题并提出实施意见;2010年以来,上海市委、市政府密集出台了一系列与郊区城乡统筹发展密切相关的政策措施;2011年年底发布《关于本

市加快城乡一体化发展的若干意见》；2012年年初发布《上海推进城乡一体化发展“十二五”规划》；2013年发布《上海推进城乡一体化发展三年行动计划（2013年—2015年）》；2015年发布《关于推动新型城镇化建设促进本市城乡发展一体化的若干意见》，并陆续出台与之配套的21个政策性文件；2016年年末发布《上海推进城乡一体化发展“十三五”规划》。

在上述政策性文件的引领下，上海市政府也适时地将发展的重点转向郊区，对郊区农村各领域建设的财政投入和政策支持的力度明显加大。从客观的数据看，包括农村居民收入水平、农村家庭耐用品数量、农村各类基础设施完善程度在内的指标都有大幅度的增长，这表明经过十多年的实践，上海郊区的城镇化进程一直处在加速的过程。但从主观的角度看，当前上海城乡统筹发展的水平到底如何，上海居民是否能够切身感受到城乡间经历的统筹发展，以及政府在发展的政策与战略上应该怎样进一步改进和提升，这一系列问题很难仅仅用宏观的统计年鉴数据进行刻画。因此从上海居民的视角下对上海城乡统筹发展的水平进行研究势必将成为一项很有必要且十分重要的课题。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

本书的课题研究力图在国内外已有研究和相关理论的基础上，通过问卷调查、实地走访等多种形式的结合，获取翔实的实地调查数据；通过定量分析对近年来上海城乡统筹发展水平进行客观的评价；根据评价的结论以及其他城市的统筹经验的借鉴，为政府相关决策部门提供能够切实有效提升上海城乡统筹发展水平的政策建议。

1.2.2 研究意义

本书通过对上海城乡统筹发展情况的调查和分析，得出相关结论并为政府相关决策部门提供政策建议，因此具备很强的理论与实践意义。

1) 理论意义

本书基于对国内外已有相关文献的梳理,在对城乡统筹发展相关含义充分理解的基础上,从自身的研究视角出发,对城乡统筹发展的相关概念及其内涵进行再认识,为科学地衡量与评价城乡统筹发展水平提供客观的标准和充分的依据。在此基础上,本书系统科学地选择评价指标、构建评价指标体系、设计调查问卷等,并提出提升上海城乡统筹发展水平的政策建议,形成了较为完整的研究知识体系,这对于城乡统筹发展的相关理论研究有所补充。

2) 实践意义

一方面,本书为正确认识当前上海城乡统筹发展的真实情况提供了参考。传统意义上对城乡统筹发展水平的评价大多基于客观数据,而本书中课题研究则通过问卷调查、实地走访等方式获取大量居民的主观数据,在一定程度上能够作为客观数据的补充与支撑。另一方面,本书能够为上海下一阶段城乡统筹发展的整体实践方向提供参考建议,有助于上海城乡统筹发展水平的进一步提高。本书中课题研究在全面客观地掌握上海当前阶段城乡统筹发展的水平及所存在的问题后,为提高上海城乡统筹发展水平提出一系列政策建议。

1.3 研究内容与研究方法

1.3.1 研究内容

(1) 阐明本书研究的背景、研究目的与意义,阐述研究的内容、主要研究方法和整体的技术路线。为全书的论述提供研究背景并指明研究方向。

(2) 城乡统筹发展的相关研究综述。按照历史发展脉络的时间先后顺序,分别对国内外城乡统筹发展领域的相关研究进行介绍和归纳,作为后续调研及研究过程中的主要依据。

(3) 上海城乡统筹发展水平调查及分析。鉴于本次研究主要采用问卷调查为主、实地走访为辅的方式,因此,本章首先介绍问卷调查的背景与问卷设计的思路;其次介绍问卷调查所采取的方式及最终的回收情况;最后对问卷调查的一千余份

有效调查样本的基本情况进行简要的归纳与分析。

(4) 上海城乡统筹发展水平整体评价。首先分析了近 3~5 年来上海居民在城乡发展中的受益情况；然后，依次从经济发展水平、社会发展水平、生态环境发展水平三个维度对上海城乡统筹发展水平进行整体评价。

(5) 上海城乡统筹发展水平区域评价。从区域城乡统筹发展的角度，对比分析不同区域的中心城区和郊区非新城、郊区新城和郊区非新城，在经济发展、生活质量、公共服务、市容环境、社会保障和基础设施六个方面的发展差异。

(6) 国内外城市城乡统筹发展的经验借鉴。主要对国内外城市在实施城乡统筹发展的过程中采取的有效措施或方法进行归纳总结，为上海进一步推进城乡统筹发展提供有效的经验借鉴。

(7) 调研结论与政策建议。首先总结了上海城乡统筹发展调研中发现的主要问题；然后结合实际情况及国内外城市城乡统筹发展的经验，针对性地提出了上海城乡统筹发展的相关政策建议，以供相关部门决策参考。

根据上述的研究内容，本书形成的技术路线如图 1-1 所示。

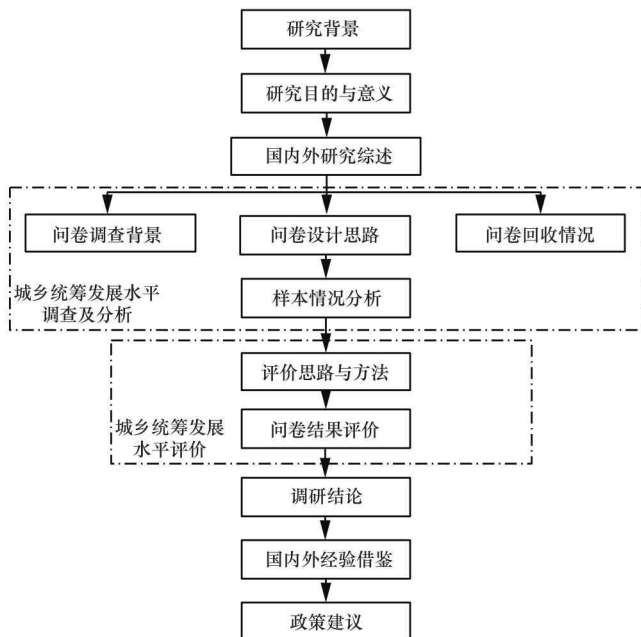


图 1-1 研究技术路线

1.3.2 研究方法

本次研究主要采取以下三种方法：

1) 实证研究法

在理论分析的基础上，依据由问卷调查、实地走访等方式所获取的一手数据，对上海城乡统筹发展的水平进行实证分析，从而获得对上海城乡统筹发展情况最为客观翔实的评价。

2) 定量研究法

采取包括描述性统计在内的定量分析方法，对获取的一系列数据进行分析，以全面了解上海城乡统筹发展的实际水平。而在定量研究的过程中，对样本的特征与结论进行进一步分类分析，将有助于精确定位上海城乡统筹发展过程中面临的痛点与难点，并能够有效提高本书研究成果的科学性和可靠性。

3) 策略研究法

根据评价结果，在借鉴国内外典型城市城乡统筹发展经验的基础上，以《上海城乡发展“十三五”规划》等政策性文件提出的目标为导向，针对上海城乡统筹发展过程中所存在的不足之处提出改进的策略，并提供相应的政策建议，以供政府相关部门决策参考。

第2章 城乡统筹发展的相关研究综述

2.1 国外相关研究综述

城乡统筹发展作为一个具有一定中国特色的词语,在国外学者的研究中更多的是以城乡关系演变这一主题出现。事实上,西方社会城乡关系演变的历程相对较长,因此已有的相关研究较为充分。借鉴王华、陈烈等学者的研究,本书将国外相关的文献及著作资料划分为三个阶段:第一阶段为1950—1980年,第二阶段为1981—2000年,第三阶段为2001—2017年,分别对国外相关研究进行介绍。

事实上早在第一阶段前已经有许多学者对城乡关系产生初步构想,如圣西门、傅里叶在空想社会主义中就对城乡一体发展进行了思考;霍华德、赖特等人主张城乡应采取整体的、有机的、协调的发展模式;而马克思则认为未来的城乡对立必然会被消除。然而与这些构想不同的是,多数国家在城市化进程中采取将农村农业部门的剩余资源、资本及劳动力大量向城市工业部门转移的方式。这种城乡二元结构体系造成城乡间巨大的发展鸿沟,随后也受到许多学者批驳(Jorgenson & Griliches, 1967; Todaro, 1969)。在这种情况下, Friedmann (1966) 与 Boudeville (1968) 分别提出“核心—边缘理论”与“增长极理论”,认为一国的发展应当从核心城市或地区开始,并将发展效应通过“涓滴效应”,自然地或是受引导地扩散至中小城市及乡村地区,最终实现地域间的均衡,这就形成早期的城乡统筹观点。Lipton (1977) 将上述自上而下(Top-Down)的城乡统筹模式界定为“城市偏向”(Urban Bias),本质上是利用城镇化阶段城市高速发展的效果外溢带动乡村发展。但事实证明这一方式往往会造成穷人更穷,而且还可能引起乡村地区内部发展的不平等。对此, Friedmann & Douglass (1978) 提出自下而上(Bottom-Up)的城乡统筹模式,即将发展的关键要素嵌入乡村地区,城市则应作为非农业和行政管理功能的主要场所,而不是作为一个增长极。这两类城乡统筹的模式也成为当时学术界的主流观点。

在这一阶段，学者们也逐渐从微观层面上关注城乡关系，并开始研究城市与乡村间诸如人口迁徙（Abu-Lughod, 1964; Schultz, 1971）、劳动力流动（Harris & Todaro, 1970; Friedmann & Sullivan, 1974）、环境变化（Buttel & Flinn, 1974; Tremblay & Dunlap, 1978）等实际问题。

在第二阶段，许多发展中国家在快速城镇化的过程中忽视了乡村地区的发展，甚至一味攫取农村的资源，因此纷纷遇到城乡矛盾加剧的问题。此时的学者们大多认识到“自上而下”的城乡统筹模式并不具备可持续性，并且他们批驳了 Stöhr & Taylor（1981）基于“自下而上”模式提出的“选择性空间封闭”理论，认为其忽略了城市对农村的辐射带动作用。故这一阶段的理论大多寻求城乡间的平衡发展。Rondinelli & Evans（1983）提出的“次级城市发展战略”认为，应建立一个完整的“大城市—小城市—农村”的次级城市体系。Douglass（1998）提出的“区域网络模型”认为，应当通过许多具备地方文化与特征的小城镇建立族群（Clustering）进而形成城市网络（Network），而不应选定单个的大城市作为区域的综合性中心。Gottmann（1987）提出的 Megalopolis 理论，McGee（1989）提出的 Desakota Region 理论与 Peirce（1993）提出的 Citistate 理论则对区域城乡空间结构的演化进行了归纳总结。

而在微观层面，基于上述理论背景，学者们认为在实施城乡统筹时应重点关注乡村地区的发展，具体方式包括：扶植乡镇企业（Keeble & Tyler, 1995）、提升劳动力教育水平（Rodriguez & Smith, 1994）以及完善城乡间交通运输网络（Lin, 1999）等。

在第三阶段，城乡关系的研究逐渐从静态向动态的方向演变。随着 Castells（1989）提出的流空间（Space of Flows）概念，城乡关系打破了传统地理学上的界限。这一阶段诞生了大量关于城乡之间“联系”与“流”的理论。Tacoli（2003）在回顾大量城乡相互作用的研究后认为，中小城镇是推动乡村和城市协同发展以及缓解贫困问题的重要载体，并提出城乡连续体（The Rural—Urban Continuum）的概念。Lynch（2004）认为，城乡关系的本质就是各种“流”（包括食物流、资源流、人流、观念流及资金流等）在城乡间相互作用产生的影响效应，并引入城乡动力学（Rural—Urban Dynamics）的概念。由此，城乡统筹问题就被置于系统动力学的视