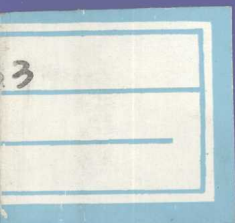


上海农村城市化研究

上海市建设委员会村镇处 编
上海社会科学院农村城市化课题组
凌 岩 主编



上海科学技术文献出版社

上海农村城市化研究

上海市建设委员会村镇处
上海社会科学院农村城市化课题组^编

凌 岩 主 编

上海科学技术文献出版社版

(沪)新登字301号

装帧设计 石亦义

上海农村城市化研究

上海市建设委员会村镇处 编
上海社会科学院农村城市化课题组

凌 岩 主 编

*

上海科学技术文献出版社出版发行

(上海市武康路2号 邮政编码200031)

新华书店经销 张家港市塘桥印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 印张9.5 字数238,000

1993年4月第1版 1993年4月第1次印刷

印数: 1—2,000

ISBN 7-5439-0265-6/Z·562

定 价: 9.80元

前 言

上海农村城市化(城镇化)是当前上海的一个热门话题。为此,上海社会科学院《上海经济年鉴》编辑部成立课题组,接受上海市建设委员会村镇处的委托,专门进行调查研究。这个课题组由12人组成,他们是:凌岩(社科院)、顾端华(社科院)、王振民(社科院)、陈锡根(市农委)、余永林(嘉定县)、杨吉成(宝山区)、吴志冲(崇明县)、张金泉(松江县)、严志君(奉贤县)、吴永祥(市建委)、徐可(市建委)、冷月英(市建委)。

1992年12月10日,课题组在市建委村镇处支持下,与上海市农村经济学会和城市经济学会联合召开了农村城市化(城镇化)问题研讨会。参加这次研讨会的,除课题组成员外,还有上海市教卫办的顾继虎、马树超,市农业局的陈正玄、方志权,市规划设计院的张长兔、王永兴、张国瑞,市土地局的储继明、刘汉裔,市公安局的王景泉,中国综合开发研究院县域经济发展研究所的叶祖诚、陈善祥,以及川沙、松江、金山、奉贤的一些县乡干部,共46人。其中有27人撰写了文章,从而成为本书的参写者。

这次研究也引起一些高等院校教授的兴趣并得到他们的支持,发表了很好的观点和见解。如复旦大学经济系副教授王克忠认为,中国的城市化道路必定是农村乡镇化。预测到2030

年,我国人口将达15~16亿。大中小城市约容纳3亿,县城容纳1.5亿,镇容纳2.5亿,合计约7亿,即50%为城市人口。为此,目前应当:一抓立法,二抓规划。同济大学教授李德华说,农村城市化决不是某个人的个人意志所决定的,而是一种社会发展的必然趋势。因为人类总是向往好生活、高水平的,而城市的生活水准总是比乡村高。所以,任何逆转这种趋势的企图都是不可能实现的。问题是如何因势利导。上海除中心城以外还有小城市和小城镇,农民既要进城镇,也要进城市,因而特别要重视作好城镇体系的规划,使每一级城镇都得到合理发展。华东师范大学地理系教授严仲明认为,世界上人口城市化不外乎三种方式:一是先从空间迁移居住地,然后再更换职业;另一种是先转业后迁移;还有一种是迁移与转业同步进行。我们农村城市化主要表现为第三种方式。……。这些教授可惜都来不及撰写文章。

本书内容涉及12个方面:(1)城市化城镇化的含义与标志;(2)工业化与城市化如何同步;(3)怎样让城市化城镇化纳入全市经济和社会发展的总体规划;(4)处理好镇的建设与村的建设的关系;(5)深化分工,让非农业化名副其实,是造就农村人口城镇化的前提条件;(6)怎样充实集镇的产业内容;(7)工业小区的布局原则;(8)县城规划与村镇发展的关系;(9)土地有偿使用与住房商品化;(10)户籍制度如何适应和促进城镇化;(11)教育如何为促进农村城市化城镇化服务;(12)乡镇建制如何促进城市化城镇化的发展。作为一本论著,可以说较全面了;但作为上海农村城市化的课题研究,还只是刚开了个头。课题组将继续与各方面合作,选取若干关系重大的专题,作进一步深入的研究。

编者

1993.2.

序 言

改革开放以来，我国农村经济迅速发展，二、三产业蓬勃兴起，促进了农村集镇的繁荣。以加快小城镇发展为主题的关于农村城市化的研究与讨论，“六五”期间曾经在全国各地普遍开展，当时着重从就地消化农村剩余劳动力的角度论证发展小城镇的重要性，在集镇布局、人口流动、产业结构、土地所有制以及建设资金渠道等方面进行了深入的讨论，并且取得了比较一致的看法，为各地大力发展乡镇工业、鼓励农民自理口粮进镇落户、加快集镇配套建设提供了理论依据。1985年由上海市建设委员会村镇处与上海社会科学院共同出版的《上海集镇》一书，就是当时农村城市化讨论的一项阶段性成果。

但是，城市化是社会发展中城市作用提高的历史过程，它包括人们的社会职业与人口结构、人们的生活方式、生产力水平与人口分布等方面的变化。近几年来，我国加快了改革开放的步伐，全国各地农村经济发展各具特色，千百万农民涌向城市、沿海经济开发区和富裕地区，一些乡镇企业走向世界。过去“离土不离乡”的模式、计划经济的观念被不断更新，农村城市化进程显得丰富多采。在这种情况下，重新深入研究这一课题已经成了当务之急。

以开发开放浦东为标志，上海已经成为举世瞩目的国际大都市。在国内作为“龙头”，要带动长江三角洲和整个长江流

域的经济发展。在国际上要实现经济中心、金融中心、贸易中心的目标，面向全世界。上海郊区农村是上海市的有机组成部分，郊区农村的经济建设和社会生活必须与中心城同步发展，与实现现代化国际大都市的目标相适应。这是中共上海市委早已确定的“城乡一体化”战略方针的具体要求，也是我们开展农村城市化研究的根本目的。

城市是指以人为主体的，以空间利用为特点，以聚集经济效益为目的的一个集约人口、经济、科学文化的社区。世界各国对本国的城市行政建制有不同的标准，但是城市化进程的含义是一致的，就是通过人口的聚集形式获得经济的聚集效益。因此用聚居在城市的人口占全国或地区总人口的比重来表示城市化的水平。

在我国人口占大多数的广大农村，随着经济社会的发展，必然导致人口的集约化。为合理调整农村人口分布，必须为人口的聚集提供居住、生产和社会活动的场所，这是当前村镇建设一项基本任务。可见农村城市化需要村镇建设来实现物质形态的扩展，村镇建设必须顺应城市化的历史进程。

上海郊区村镇建设在改革开放中规模空前，在八十年代初期和中期，平均每年有十万户农民新建或翻建住宅，年竣工建筑面积1000多万平方米，投入资金近20亿元。郊区农村每年还建造生产建筑和公共建筑约300万平方米以及大量的公用基础设施。虽然从1988年以后，农民建房热逐年降温，但由于物价上升等原因，郊区农村集体和个人投入村镇建设的资金总量仍然高达30亿元左右。经过十几年来大规模建设，农民的居住条件明显改善，不仅人均住房面积增加了1倍多，而且供电、供水、供气、交通、通信、医疗、教育、娱乐和商业服务等各项配套设施比前大为完善。村镇建设改善了投资环境，促进了乡镇工业的发展，也促进了商品流通以及整个第三产业的兴起。

然而，上海郊区村镇建设十多年来始终不尽人意。突出的问题是布点分散，住宅“高大空”，设施配套滞后。这些问题一直受到江泽民、朱镕基等历届市委、市政府主要领导同志的关注，提出过尖锐的批评。各级村镇建设主管部门多次研究解决的办法，从完善法规、健全机构、开展业务培训等方面做了大量工作，但是收效不大。原因在于村镇建设受经济社会发展的制约，而我们还没有从根本上去认识和解决这些制约因素。例如：土地作为生产资料至今仍然“三级所有、队为基础”，却不是一种完全的商品可以交换，这就使村办工业与村民住宅囿于本村范围；家庭承包的“口粮田”和“责任田”，由于农产品价格倒挂而无法转让出去，牵制了人口的离村离乡；城市户口和农村户口世袭式的严格划分，使得进入城镇的农民在入学、就业等许多方面遇到困难；农村的现行分配制度过分强调人均水平，忽视集体资金积累，使村镇规划区内公用基础设施建设缓慢，因而对分散居住的农户既缺乏吸引力，又缺少实施规划的经济手段；群众当中相互攀比、封建迷信的陈旧观念仍相当普遍，顽固地抵制着规划的实施和通用设计图的推广；把宅基地作为福利性待遇实行定量分配，严重限制了农民购买城镇商品住宅。此外，还有土地利用、环境保护、工商税收等许多方面都存在着不利于人口集约化的政策内容，需要有关部门共同参与，研究制订相应的措施，以促进村镇建设的健康发展。

上海是我国最大的工业城市，上海郊区农村是全国经济最发达的地区之一，上海的村镇建设有必要也有条件走在农村城市化进程的前列。目前上海郊区农村已经有四分之三的劳力从事二、三产业，但大多数却仍分散居住在4万多个自然村落，并且每年仍在建造大量的住宅。搞好村镇建设，一方面可以减少目前建设中的短期行为，节约数以亿计的资金投入；另一方

面可以加快人口的集约化，获得更大的经济效益。为此，我们委托上海社会科学院《上海经济年鉴》编辑部组织专题组，广泛发动科研单位、大专院校、政府有关部门共同参与上海农村城市化的研究讨论，探索加快农村经济与社会发展的途径，促进上海村镇建设跃上一个新台阶。

本论文集是上海郊区农村城市化课题第一次讨论会上的交流材料，经删节后汇编成册予以出版。希望通过本书的公开发行，进一步引起全社会的关注，有更多的专家及同仁参加进来，共同把农村城市化的研究更广泛、更深入地开展下去。

上海市建设委员会村镇处

(吴永祥执笔)

目 录

前言.....	1
序言.....上海市建设委员会村镇处	1
第一编 总论	
总论.....	1
第二编 农村城市化的意义	
一、实现城镇化是当前农村建设的重要任务.....	35
二、关于中国农村的城市化.....	41
三、农村城市化是社会进步的标志.....	50
四、人口流动与上海人口城镇化.....	59
五、城镇化、迁移与国家政策：亚洲视野中的中国经验.....	66
六、上海农村城市化的策略选择.....	77
七、乡村城镇化还是乡村城市化.....	86
第三编 农村城市化的现状和发展趋势(上)	
一、21世纪上海对外公路交通与农村城市化.....	95
二、公路网规划是促进上海农村城市化的基础.....	106
三、上海城镇网络结构及乡镇工业布局的设想.....	112
第四编 农村城市化的现状和发展趋势(下)	
一、宝山乡村城市化的现状与发展趋势.....	125
二、宝山区南部三个乡实现城市化的规划.....	133
三、崑南乡城市化的对策思路.....	142

四、嘉定农民向往城镇化的趋势及其对策·····	147
五、奉贤县城镇建设发展设想·····	155
六、奉贤县房地产综合开发的现状与今后发展思路·····	168
七、崇明城镇建设现状与发展对策初探·····	177
第五编 农村城市化的若干模式	
一、农民集资兴城——奉贤洪庙·····	191
二、在规划实施中促进集镇建设——宝山罗店·····	200
三、“一乡一镇化”建设模式的思考——松江昆冈·····	203
四、编制综合发展规划的体会——嘉定马陆·····	213
五、围绕开发浦东，改扩集镇——浦东张江·····	220
六、都市边的村镇建设——川沙顾路乡中心村·····	225
第六编 若干相关因素的思考	
一、市郊种植业如何适应农村城镇化的思考·····	233
二、对城镇土地问题的思考·····	239
三、推行集镇土地有偿使用制度的思考·····	245
四、对农村城镇化城市化中户口制度的思考·····	251
五、对农村城镇化过程中教育制度的思考·····	258
六、乡镇合一是加快农村城市化的一个重要途径·····	267
七、城镇在城市化区划中的作用·····	272
八、以发展第三产业为契机加速市郊农村城市化的进程·····	276
附录：世界城市化简况和趋势·····	283

总 论

“现代化的历史是乡村城市化”，这是马克思在100多年前提出的命题。^①具有中国特色的社会主义新农村，尤其在上海这样的大城市的郊区，无疑更要实现这一目标。

“乡村城市化”，固然不是“消灭农村、只见城镇”的意思，但却是农业生产力高度发展的一种象征，是农村工业化和农业现代化发展的客观必然。探索研究上海农村的城市化、城镇化，既是农村经济、社会发展的一大课题，也是中心城改造振兴的需要。

(一)最本质的一点

关于乡村城市化，国内外都有很多研究文章，说法各有千秋。其实，这不是什么要不要或能不能的问题，而是历史发展的必然。因为其含义的最本质之点，就是要使乡村拥有与城市一样的设施和条件，使农民过上与城里人无多大差别的生活。

国内外学者一般都以城镇人口在总人口中所占的比例多少作为衡量城市化程度的标准。这是按居住地域划分人口属性

^① 《经济学手稿》，《马克思恩格斯全集》第46卷上，第480页。

，其实未必科学。我国的户籍就是按居住地域划分的，加之长期以来受“恐城症”的影响，农业人口进镇是受到严格限制的。据1990年人口普查资料，全国城镇人口为29651万，占总人口的26.23%，比1982年普查时上升5.63个百分点。而全世界城镇人口占总人口的比例，1900年为14%，1982年已达42.4%。事实上，农民也有居住在镇上的，而居住在农村的也有非农民，全世界概莫例外。。据说，英国目前只有2.5%的劳动者（即60万人）在务农，可是居住在农村的人口却达1000多万。美国堪称城市化水平极高的国家，而居住在农村和小城镇（这两者很难区分）的人口竟占42%，其中一大半实际上居住在各类集镇郊外的别墅里。原联邦德国城市化人口占总人口的比例高达80%，但全国6000万人中居住在汉堡、慕尼黑、科隆等大城市的人口仅1440万，占24%，而居住在小城镇和农村的有4560万，占76%。因此，我国的农村城市化、城镇化如要按居住地域的比重来截然地划分，显然也是很难说明问题的。

如按口粮来源区分城镇人口与农业人口，从而确定城市化的程度，也未必合理。因为在我国，吃商品粮的绝非仅是城镇居民。在经济作物地区，大城市郊区的蔬菜生产区，以及渔民、林农、蚕农等，都是吃商品粮的，然而却是确确实实的农民。而发达地区的大量乡镇企业职工，论职业或收入来源，早已不再仰仗土地，但因为推行农业联产承包责任制时也分有一份土地，如今也只得算农民。

何况，即使是居住在城镇上的人口或者吃商品粮的人口，如果他们的家庭经济水平不高，居住、生活的环境并不优越，生活质量与传统意义上的农民无多大差别，那样的城市化、城镇化也是没有意义的。

因此，我们探讨农村城市化、城镇化这一概念，并研究上海农村如何实现城市化、城镇化的问题时，决不是简单地从户

籍统计上去追求指标，而要探究其实质性的内容。实质性的内容是什么呢？就是如何使农村的基础设施、社会设施建设得与城市标准相同，使农民的生活与城市人口没有多少差别，从而真正缩小城乡差别。

从目前的情况看，上海农村与城市化、城镇化的要求还普遍存在着五大差距：

首先是生产力水平。这包括以人均计算的国民生产总值和国民收入，以土地面积计算的产品产量、社会总产值和利税（或称经济密度），以物质产品和价值量计算的劳动生产率等。目前市区与郊区之间的差距约为3：1至4：1，即使是县城与各乡镇之间也有2：1的差距。固然，由于土地级差的原因，工农业产品价格体系不同和“剪刀差”的原因，以及城乡产业结构的差异，农村的经济密度与城市比总有差距。但从生产手段、生产方式等方面是否实现了现代化，并且从纵向和横向上作些比较，也可以看到其水准与城市还有不少差距。

其次是交通邮电、供电、供水、供热（燃气）、排污、环境等基础设施建设，乡（镇）村与城市一般也都存在几个级别的差距。例如：虽然乡乡都通了公交车，但末班车大多不过下午5点，早出了往往令人担忧晚归。大多数乡镇和村上路灯也没有一盏，太阳下山后就一片漆黑。邮政通到了村却通不到户，远郊的乡村都只能看隔夜报。烧煮还大多沿用着炊烟缭绕的柴灶，既浪费资源，又不卫生。

第三是教育、卫生、文化、娱乐等社会设施与城市人口享受的标准距离甚远。郊区的中学、小学，学生的平均经费只及市区的66.7%和69.3%，小学、初中、高中教师的学历达标率分别比市区低8.6、13.1和4.2个百分点，而每一教师负担的学生数（初中）郊区却又是市区教师的1.5倍。因而大部分乡镇的初中毕业生升学率没有超过60%。医疗卫生文化娱乐的设施和

条件，农村与城市之间存在的差距更大。

第四是作为农村和农民经济、社会活动中心的小城镇，按理是微型化的城市，是人们交往、贸易、购物、娱乐以及受教育、享受文明的地点和场所，但如今不少集镇内容不丰富，活动枯燥。有的早市还较热闹，午后和晚上依旧萧条，因而难以引人逗留。

第五是反映衣食住行等消费的农民生活质量，与城市人口尚有差距。住宅面积虽然大，但厨房和卫生设施远不如市区。恩格尔系数严重偏高。电，在农家中基本上还只用于照明，每户每月的平均耗电量不及市区的 $1/2$ 。而文化娱乐、报刊教育（包括订阅）、旅游等的支出在消费结构中的比重，虽然市区也不算高，仅占6~7%，但农村更低，一般不到5%。

这是城乡之间在综合实力方面存在的差距，也是物质文明和精神文明两方面的差距。正是这些差距，为上海农村的城市化、城镇化建设指明了方向和任务。如果在这些方面与城市的差距缩小了，接近了，那么，不论其户口归属于农村还是城镇，也不论其居住在镇上还是村里（现代化的村庄），都可称得上城市化或城镇化了。

（二）城乡发展的协奏曲

我们的命题——上海农村的城市化、城镇化，就是要在现存的上海市辖区内谈论这个问题，因而实际上也就是追求上海的城市和乡村如何协调发展，使城乡在社会主义现代化的金光大道上共同繁荣。

从这个意义上说，上海农村的城市化、城镇化，实际上存在着两股推动力：一方面是上海这座特大型城市要在世界的东方崛起，并发展成为国际化现代化的经济、金融、贸易、海陆空航运和港务，以及科技文化等经济、社会交往中心的客观

需要；另一方面又是市郊农业、农村、农民在发展现代化生产事业和社会建设中的必然趋势。因而这完全是一部城乡经济社会发展的协奏曲。

浦东的开发与开放，浦西的振兴与改造，势必要求增辟公路，完善铁路，开发港口，兴建新航空港；同时又有一批工业区、科技园区、娱乐中心要兴起，现代化的别墅群、度假村、住宅区竞相矗立。这种种设施和产业，对郊区农村提出了一系列的共同要求：一要征用土地；二要通电、通水、通邮、通（电）讯、通（煤）气、通车、通排污；三要吸纳劳动力；四要承受和安置被疏解的城市人口；五要动迁安置被征用了土地的农民；六要兴城兴镇；七要环保绿化；八要……这不都是在营造一座又一座新型的小城市，从而推进郊区的城市化、城镇化么！

根据《上海城市发展总体规划》的要求，为把上海建设成为太平洋西岸最大的经济、金融、贸易中心，应当建设“以上海为中心的沪宁杭城市链，以及在相应地区建立包括铁路、公路、水运、航空和管道等多种运输方式，发挥优势，合理分工，协调配合的综合运输体系”。为此，有关部门研究认为，今后每年必须修建高等级公路200公里左右，使公路网密度由1990年的0.52公里/平方公里发展到2000年的1.47公里/平方公里。这样才能与德（2.98公里）、美（1.51公里）、法（1.46公里）、荷（2.2公里）、日（2.98公里）相近。1990年，郊区公路通车里程3300公里，其中高等级公路里程仅占8.2%。到本世纪末，按照“任何一个乡镇到达中心城或出市道口都不超1小时”的要求，上海郊区公路通车里程必须提高到5300公里以上，其中高速公路从36.38公里发展到100公里，一级公路从零到260公里，二级公路从233公里发展到1700公里，三、四级公路从3031公里发展到3200公里。目前出入省市的6个主要出入口（浏

河、葛隆、安亭、金泽、枫泾、金丝娘桥)日交通量为2.2万辆(汽车)。如按前10年间年均增长率12.3%计算,到本世纪末将达7.02万辆,2010年将达25万辆。那时,不仅现有的道口和路况严重不相适应,而且还必须增加陆渡(嘉定娄塘乡)、钱门(嘉定望新乡)、盈中(青浦)、蒸淀(青浦)、廊下(金山)、兴塔(金山)、商塌(青浦)和崇明牛棚港等8个出省道口。出省公路一般都应达到高速公路或一级公路标准。因此,在本世纪末以前不仅要建成高等级的外环线 and 郊区环线,而且还要建成一批高等级的快速公路,从而形成以国道和市级干道为骨架,以县乡公路为网络的布局合理、层次分明、密度适当、标准较高的快速、经济、便捷、高效的公路交通网。

上海第二航空港的兴建,外高桥、罗泾等港口泊位的增加,适应新世纪集装箱巨轮吞吐的金山嘴深水港的兴建,将引起沿江沿海的空间格局发生根本变化。芦潮港、横沙岛、三甲港、淀山湖、浏河口、东海农场等一批旅游新景点的崛起,星火工业区和各县(区)开发小区的形成,航头、枫泾、南桥、青浦等一批专业商城的建立和不断扩大,实际上又是一座座新兴的城镇,这如同为上海农村的城市化、城镇化镶嵌上一颗颗闪闪发光的明珠。

从乡村方面考察,有五大趋势是锐不可挡的:一是农业(种养业)要贯彻“高产、优质、高效”的方针,从而要调整结构,增加设施,发展规模经营,完善服务体系,使生产手段和生产力水平进一步现代化;二是乡镇工业要调整布局,优化产业结构,提高外向型和技术密集型企业产品的比重,使之进化为在国内外两个市场上都有竞争力并与整个上海工业结构相匹配的新型的工业群;三是房地产、旅游、仓储、水陆运输、咨询和信息、供销商业、餐饮业等为主的第三产业要大发展;四是小城镇建设要加快;五是农民住宅要升级换代。正因为这