



SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU

上海“三农”决策 咨询研究

——2003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

上海“三农”决策咨询研究

——2003 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——2003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,2004.4

ISBN 7-81098-119-6/F·111

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. ①F32②D 422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 026877 号

- ☐ 责任编辑 何苏湘
- ☐ 特约编辑 汪从容
- ☐ 封面设计 未 名

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU

上海“三农”决策咨询研究

——2003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

上海浦江装订厂装订

2004年4月第1版 2004年4月第1次印刷

890mm×1240mm 1/16 24.5印张 691千字

印数:0 001—1 000 定价:60.00元

前 言

由上海市农业委员会组织的 2003 年上海“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。这些成果已提供各级政府部门作决策参考。

2003 年度上海“三农”决策咨询研究,围绕全面建设小康社会,统筹城乡经济社会发展,加快郊区“三个集中”,实施农业科技强市战略,加快郊区制造业建设,吸纳国内外资本投资,建设农产品市场体系,构筑郊区人才新高地,加快农村劳动力转移,实行对农民直接补贴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。

现将这些课题成果汇编成册,正式出版,以飨读者。书中课题成果的相关内容,仅为一家之说,可以仁者见仁,智者见智。由于编者水平有限,书中难免有误,敬请读者批评指正。

编 者
2004 年 3 月

目 录

前言/1
上海郊区加快推进“三个集中”行动纲要/1
上海区县功能定位研究(专项研究)/7
——增强上海郊区区县发展活力研究
上海郊区全面推进小康建设指标体系研究/19
上海郊区全面小康建设指标体系研究/42
2003~2010 年上海郊区吸纳国内资本投资问题的研究/63
2003~2010 年上海郊区吸纳国际资本投资问题的研究/77
上海郊区城市化与农民集体土地问题研究/106
——以城市化与土地流转为中心
上海郊区农村城市化中的集体土地问题研究/130
2004~2020 年上海农业科技发展战略/142
上海农产品安全体系建设研究/156
上海郊区制造业基地建设的研究/200
建设与世界级大城市相适应的上海农产品市场体系研究/252
发展上海农产品加工业战略研究/266
加快“对上海农民专业合作社经济组织和农产品行业协会建设”的研究/282
探索对上海郊区农民实行直接补贴方式的研究/298
加快上海郊区生态环境建设的对策研究/318
上海都市型现代农业发展与人才需求开发研究/335
关于郊区农业劳动力转移问题研究/356

上海郊区加快推进“三个集中”行动纲要

根据中共十六大和市八次党代会精神,上海市委、市政府提出郊区要加快推进“三个集中”,即土地向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中。这是上海建设国际化、市场化、信息化、法治化的世界级城市的重要战略举措,也是加快郊区城乡一体化、农业现代化、农村城市化和农民市民化进程的必由之路。

一、推进“三个集中”的目的、关系和原则

(一)实现三个目的

1. 以发展为主题,整体提升郊区的实力和水平,使郊区成为上海经济增长极。

通过推进“三个集中”,实现中心城区 600 平方公里和郊区 6 000 平方公里协调发展,全面提升郊区综合竞争力和发展水平,为上海跨越人均 GDP 5 000~10 000 美元的发展阶段,建设世界级城市作贡献。

2. 以生产力布局结构调整为重点,加快推进土地集约、产业集聚、人口集中,使郊区成为国际大都市的功能集聚地。

通过推进“三个集中”,进一步调整生产力布局,凸现郊区的承接功能、服务功能、生态功能,确立郊区在全市和长江三角洲未来发展中的重要战略地位。

3. 以全面建设小康社会为目标,探索解决“三农”问题的创新之路,使郊区成为率先基本实现现代化地区之一。

通过推进“三个集中”,实现城乡统筹发展,破解“三农”难题,加快郊区农业现代化、农村城市化、农民市民化的步伐。

(二)把握四个关系

1. 当前和长远的关系。

推进“三个集中”要立足当前,着眼未来,正确处理眼前和长远利益的关系,使推进“三个集中”过程中的每一项工作既符合当前发展的需要,又符合长远发展目标。

2. 局部和全局的关系。

推进“三个集中”是事关全局的系统工程,要正确处理好中心城区与郊区、近郊与远郊、条与块、城市总体规划与专业规划的相互关系,形成全社会推进“三个集中”的强大合力。

3. “三个集中”之间相辅相成的关系。

“三个集中”是一个相互关联、相互推动的有机整体,产业集聚是先导,城镇布局是关键,土地集约是基础。推进“三个集中”,必须以工业园区化带动产业集聚,以农村城市化带动人口集居,以农民非农化带动土地集约。

4. 市、区县、乡镇三者利益统筹兼顾的关系。

推进“三个集中”必须实行政府调控与市场调节相结合,探索和建立市、区县、乡镇三者之间的利益共赢机制,充分调动各方面的积极性。

(三)坚持五条原则

1. 科教领先、人才第一的原则。

要认真贯彻科教兴市的战略思想,使郊区成为实施科教兴市的主战场和人才集聚的新高地。

2. 城乡统筹、协调发展的原则。

要统筹城乡经济社会发展,使中心城区和郊区优势互补,实现郊区经济、社会、生态可持续发展。

3. 规划先行、产业互动的原则。

要高起点编制规划,按照城乡产业互动、合理分工的要求,形成新的生产力布局。

4. 改革创新、稳步推进的原则。

要坚持以改革为动力,创新体制、机制,通过阶段性目标的突破,实现整体性目标的推进。

5. 分类指导、差别政策的原则。

要针对不同地区、不同情况,实行分类指导,实施差别政策,突出重点,兼顾一般,促进郊区全面发展。

二、加快土地向规模经营集中

(一)现状与问题

1. 农民对土地依附性强,难以离土离乡。

在现有生产力条件下,土地仍然是农民的基本保障。郊区现有农业人口 315 万,人均占有耕地 0.9 亩,户均经营耕地 3.2 亩。由于农村社会保障制度还不完善,非农就业不稳定,172 万已从事非农产业的农民仍然不愿放弃土地,难以从根本上离土离乡。

2. 农用地流转机制不完善,制约规模经营。

农用地缺乏规范的流转机制和土地集约的推动力,加上土地权属分散,制约土地流转和规模经营。

3. 农业组织化程度低,产业发展缺乏集约优势。

农业产业化经营虽有一定发展,但缺乏具有一定影响力的产供销一体化的龙头企业;农民专业合作社处于起步阶段,难以发挥组织带动农户的作用;农业社会化服务体系尚未形成,难以建立集约化的现代大农业体系。

4. 务农劳动力素质偏低,难以适应现代化生产方式。

在现有城乡二元结构体制下,农村青年大中专毕业后基本上不再从事农业。郊区现有务农劳动力 80 万(含 60 岁以上老年农民),其中小学程度以下占 27.6%,初中程度占 48.3%,高中程度占 13.8%,中专程度占 7.7%,大专以上仅占 2.6%。农业劳动力文化和劳动技能素质偏低,难以胜任科技含量不断提高的都市型现代农业的发展需要,也难以向非农领域转移。

(二)行动目标与推进措施

加快非农转移,推进土地集约,创新农业功能,建设农业科技强市,增强农业的竞争能力。截至 2020 年,务农劳动力减少至 25 万人左右,劳动力平均每人耕地规模达到 1 公顷左右,基本建成都市型现代农业。

1. 转移农业人口,加快土地集约。

加快土地向规模经营集中,重点是要解决农业人口与土地的关系,关键在于通过体制、机制创新,使大量农业人口从根本上离土离乡。

转移途径:

在农民自愿、依法、有偿转让土地承包经营权前提下,实现非农就业农民不再兼营土地,老年农民不再依赖土地,农民子女不再继承土地。

转移方式:

保障转型。探索和研究非农就业农民和老年农民以承包地换社会保障的新机制,使他们真正脱离土地。

就业转岗。拓宽非农就业门路,加强技术培训,提高农民非农就业本领,制定鼓励非农就业政策,加快务农劳力向第二、第三产业转移。

户口转性。16周岁以下农民子女按政策实行户口“农转非”,并落实社会保障机制。

2. 创新农业功能,形成“两个扇面”。

上海农业要实现从追求数量向提高质量、注重生产向调节生态、提供产品向提升服务转变,形成农业功能创新的“两个扇面”:

对内,强化生态功能,为市民营造“绿肺”。加快实施种植业三个“三分之一”布局和养殖业“四个分区”规划,以“清河、治污、保洁、建绿”为抓手,全面修复农业生态链,使郊区环境更加优美舒适,充分发挥农业的休闲、旅游、观光功能。近期,要以迎接世博会为契机,加快以生态林为重点的林业建设,使郊区成为上海的绿色屏障。

对外,强化服务功能,为全国农业提供服务平台。利用上海区位条件和市场优势,为全国农产品提供物流平台;利用优越的会展条件,为全国提供农产品展示展销平台;利用科技、人才优势,为全国提供科技服务平台;利用上海信息港优势,为全国提供农业信息咨询平台;利用农产品检测体系,为全国提供农产品检测认证平台。全面提高上海农业的综合竞争力。

3. 实施科技兴农,构筑农业科技强市“五个新高地”。

坚持科技、人才“两个第一”的发展观,充分利用世界农业新技术革命成果和本市的科技力量,构筑农业科技新高地,建设农业科技强市。重点推进:

以生物技术为支撑,构筑种源农业新高地,重点培育具有上海农业优势的原创性品种;

以现代工业技术和信息技术为依托,构筑装备农业新高地,重点发展现代温室技术、加工和冷链技术产业;

以建立人与自然和谐的生态环境为目标,构筑生态农业新高地,重点发展与城市森林密切相关的关键技术、农业资源有效利用技术和农林废弃物无污染利用技术;

以农业标准化体系建设为抓手,构筑农产品质量认证新高地,在检测装备、检测手段、检测技术、检测标准上有所突破,与国际接轨,进一步提高农产品质量认证水平;

以农业龙头企业和科研机构为载体,构筑农业人才新高地,重点鼓励和扶持科技创新团队的成长,努力汇集一批国内外优秀的农业科技领军人物。

三、加快工业向园区集中

(一)现状与问题

郊区工业区(点)布局的突出问题是数量多、规模小、能级低。郊区工业区规划面积 517.25 平方公里,其中,市级工业区 9 个,规划面积 157.62 平方公里;区县级工业区 45 个,规划面积 155.74 平方公里;乡镇工业小区 182 个,规划面积 203.89 平方公里。工业区布局分散的原因:

1. 行政区划设置与经济区域化发展不适应。

目前郊区乡镇行政区划建制还比较多,存在着行政区划分割和各种利益机制的约束,导致工业区布局小而散,区域经济发展受到制约。

2. 经济社会规划与生产力发展速度不适应。

郊区经济和社会发展规划相对滞后,尤其是工业发展经历了乡乡办厂、村村冒烟的粗放型发展阶段,增加了推进工业向园区集中的阻力和成本。

3. 行政管理职能与财税体制不适应。

区县和乡镇在行政管理的责、权、利方面还不配套,税收征管和财政分配的体制还不够完善,工业税收是各级财政的主要来源,因而,形成乡乡布点,工业园区布局分散、产业结构雷同。

(二)行动目标与推进措施

抓住新的历史机遇,发挥郊区承接功能,调整工业园区布局,明确园区发展定位,推进工业集约发展,加快建设现代制造业基地,使郊区成为上海经济发展的主战场和发动机。至2020年,在完成乡镇工业点整合的基础上,基本形成核心工业区、重点工业区和节点城镇特色工业区的新格局。

1. 科学规划工业布局,形成新的工业格局。

坚持依托交通枢纽、支持重点城镇、兼顾发展基础,加快建设制造业基地。未来郊区工业布局分为三个层面:

第一层面,以高新技术产业和支柱产业为支撑的核心工业园区。主要有四大产业基地,嘉定、青浦、松江三个试点园区,南汇临港综合开发区。

第二层面,以“一业特强,多业发展”为标志的重点工业园区。主要有宝山、金山、奉浦、康桥、莘庄等市级工业园区。

第三层面,以节点城镇为依托的特色工业园区。主要为节点城镇发展提供产业支撑,创造就业条件,吸引人口集居。

按照三个层面的布局,形成新的工业格局:一是以9大市级工业区为重点,构建郊环工业带;二是以“两港”为依托,形成东南部战略产业区和港口配套产业区;三是以中心城区工业产业的扩散为契机,南北两端形成重化工溢出带;四是以郊区节点城镇特色产业为支撑,形成相关的特色产业群。通过工业向园区集中,形成郊区制造业基地垂直分工的新格局。

2. 适当调整行政区划,逐步减少行政建制。

根据产业集聚规划,进一步调整乡镇行政区划。在现有行政区划设置的基础上,根据经济发展需要,再适当缩减镇、村区划单位,改变行政建制过多对工业向园区集中的制约状况。

3. 坚持依靠科技进步,提升工业园区能级。

一是加大招商引资力度,提升园区产业层次。为融合国内外先进生产力要素,加快建设若干个有核心竞争力的制造业基地,对国内外大企业、大项目落户市级工业区的,全市各部门要全力配合,在项目审批、土地使用、技改贴息和技术创新等方面予以优先政策;对重点工业区引进带动形成地区“产业链”的龙头企业,给予“一事一议”、“特事特办”的特殊政策。二是要建立综合评价体系,提高园区开发水平。通过建立工业园区产业集聚率、土地投资率、资金到位率、税收贡献率、吸纳就业率等综合效益评价指标体系,鼓励工业项目向市级以上工业园区集中,并允许未布局工业区的乡镇以投资、入股等方式参与工业区开发,实行利益共享。推动工业园区向“技术领先”、“规模经济”、“垂直分工”的方向发展。

4. 完善财税管理体制,增强区县发展活力。

一是实行税收属地征收,完善上下分成体制。对重点发展区,赋予激励政策;一般发展区,给以限制政策;逐步收缩区,实行制约政策。二是下放管理权限,增强区县活力。今后凡是非限制类项目的审批权和相应配套权一体下放给区县,改审批制为备案制。

四、加快农民居住向城镇集中

(一)现状与问题

郊区城镇建设现状是分布散、规模小、水平低。全市现有建制乡镇131个,其中外环线内15个,外环线外(含三岛)116个。行政村2002个,自然村(点)55926个,80%的自然村户数在20户以内。郊区357万城镇常住人口分布于200多个集镇,平均每个集镇人口1.5万。9个城厢镇平均人口为12.5万。郊区城镇建设虽然有新的发展,但总体上规划起点低,建设风貌雷同,配套设施功

能弱,产业特色不明显。

影响人口向城镇集聚的主要原因:

1. 产业发展与城镇布局不协调影响了集中。

产业布局和城镇建设相互脱节,造成城镇发展缺乏产业支撑,产业布局游离城镇建设,影响了农民进镇落户的稳定性。

2. 就业保障制度不完善制约了集中。

在城乡二元结构体制下,农民进镇就业、户口转性后,未能享受医疗、养老等充分的社会保障,挫伤了农民进镇落户的积极性。

3. 农村建房政策不适应限制了集中。

“原拆原建”的农村建房政策,造成农民建房长期分散,甚至存量不减、增量上升,带来了农民进镇落户的局限性。

(二)行动目标与推进措施

依托产业集聚,促进人口居住集中;依托骨干交通网架,加快重点城镇发展;构筑梯度辐射、层次分明、布局合理、各具特色、功效互补的现代城镇体系,实现人口、社会、经济、资源和环境的协调发展。

1. 调整城镇布局和人口规模。

在“上海城市总体规划”的框架下,对郊区城镇布局作适当调整,形成2个辅城、7个新城、15个中心镇和40个一般集镇。另外建设100个左右社区,5000个左右农民居住点。

城镇布局构想:中心城区南北两翼布局莘庄、宝山两个辅城;郊环西轴线布局嘉定、青浦、松江、金山等新城和罗店、安亭、朱家角等中心镇;郊环东轴线布局海港新城和惠南、川沙、高桥等中心镇;郊环南轴线布局南桥新城和枫泾、朱泾、亭林、奉城等中心镇;三岛布局城桥新城和绿华、陈家镇、长兴等中心镇。

人口规模目标设置:新城50万~80万,中心镇10万~20万,一般集镇3万~5万,保留和完善若干新型社区和农民居住点。

2. 鼓励和吸引人口向城镇集中。

鼓励农民进镇。一是要放宽农民进镇落户和居住的准入条件,提供就业和保障机制。要探索和研究土地换保障的机制,逐步建立城乡能相互衔接的医疗和养老保障体系。二是要改革集体资产收益分配制度,维护农村集体经济组织成员的资产分配权、土地收益权,并推行农民宅基地有偿置换,确保“农转非”人员的合法权益。

吸引市民进镇。一是要提升社会事业水平,完善社会服务功能。加大对郊区教育、文化、科技、卫生等社会事业投资建设力度,创造良好的社会服务事业的环境。二是要优化环境质量,构建城乡交通快速通道。把郊区基础设施建设纳入大市政建设规划,加快城市轨道交通向郊区延伸的步伐,不断增强郊区的向心力。三是要拓展就业空间,增强郊区吸纳就业的能力。在发展高新技术产业的同时,布局一定比例的劳动密集型产业,增强城镇对市民吸引力。

开放移民进镇。按照适度、有序、规范的原则,制定放开郊区人口导入政策。一是要优化投资创业和生活环境,吸引投资移民;二是要构筑人才高地,广纳人才,吸引智力移民,提高郊区人口整体素质。

3. 加快现代交通网络和社会事业建设。

加大郊区基础设施的投资力度,重点加快建设连接中心城区与新城的市域级快速线(R线),加快形成新城与新城、新城与中心镇的高效便捷的交通网络,逐步形成郊区与“长三角”紧密联系的现代交通体系。在编制郊区城镇发展规划时,完善能源、环保、信息等社会公用系统基础设施建设,要把教育、科技、文化、卫生等各项专业规划向郊区延伸,做到专业规划全覆盖,提高郊区城市化建设

水平。

加快推进“三个集中”，事关全局，惠及子孙，必须以把握农民变市民的利益平衡点，作为加快农民市民化的动力；以建立市、区（县）、镇之间三赢的利益调节机制，形成促进工业向园区集中的合力；以发挥产业、人口、资源、环境最佳配制效益，增强城镇可持续发展活力，在新世纪、新阶段扎扎实实地把“三个集中”推向前进。

课题主持人：

袁以星

课题组成员：

顾吾浩

蔡友铭

王东荣

叶龙海

韩红根

苏 平

吴乃山

上海区县功能定位研究(专项研究)

——增强上海郊区区县发展活力研究

在推进上海新一轮发展过程中,科学合理地确定区县功能定位具有十分重要的作用。本专题从进一步研究上海郊区区县的体制、机制入手,力图剖析赋予区县合适功能,增强区县发展活力,使上海郊区的各区县真正发挥“发动机”和“主战场”的作用。

围绕这一研究主题,我们先后分赴江、浙两省的南京、常州、无锡、苏州、湖州、杭州、宁波等地,对地级市功能及增强地级市经济活力进行了专题调研,并与闵行、奉贤、崇明等区县相关部门一起,对照兄弟省市的做法进行了系统的梳理。在此基础上,对郊区区县的功能定位及增强郊区区县活力提出如下建议,建议分为三个部分。

第一部分:关于对区县功能定位问题的认识

研究郊区功能定位问题,要根据上海现有的行政体制和区划,分清不同的区位特点,不同的行政体制,不同的功能定位,实行分类指导和有差别政策。上海各区县原则上可以分为三类:(1)中心城区的九个区,是上海的老城区,代表上海城市形象,以服务业为主,是上海的核心区,城市功能完善。(2)浦东新区,是一个新兴开发区,国家给予特殊政策,机制活,活力足,产业外向度高。(3)郊区,即目前的八区一县,历史上是农村,正在向城市化迈进,地域范围是城区的近9倍,潜力大。只要给予适当政策,可以加快发展。本研究侧重对郊区区县的功能定位进行剖析。研究郊区功能定位问题,要分清三大差异:即“区”与“县”的差异,中心城区与郊区的差异,近郊与远郊的差异。只有在充分认识郊区功能差异的条件下,才有可能配置与其功能相适应的管理权限和管理体制,才能充分释放郊区发展的潜力,增强郊区发展的活力。

一、“区”和“县”是两个不同概念的行政体制

我国的行政管理体制中,“区”是城市辖区的概念,它是属于直辖市、较大城市领导下的一级行政区域单位,同时,也有设区的地级市。而“县”则处于我国地方行政管理架构中的第四层级,具有相对独立性。区以城市工作为主,县以农村工作为主。根据宪法的有关规定,我国的行政管理构架有五级:一级为中央政府;二级为省级,包括省、自治区、直辖市、特别行政区;三级为地级,包括自治州、地级市等;四级为县级,包括县、自治县、县级市等;五级为乡级,包括乡、镇等。

在“区”的设置上,主要有两种情况,《宪法》规定市辖区在“直辖市和较大的市”设置。近年来,随着城市化的推进,城市的不断扩大,地级市的“区”也不断增加。从“区”的发展上看,主要是社会生产力提高和商品经济不断发展、城市规模不断扩大的结果。城市化是市辖区发展的前提条件,由于城市化的不断推进,城市与乡村分离,城市发展到一定规模,需要分区域、分层次管理,于是设置市辖“区”,而市辖“区”的设置又进一步推动了城市化进程,推进了城市管理水平的不断提高。

事实上,目前市辖“区”之间还存在着较大差异。通过研究,我们发现许多地方诸如南京、宁波

等市将“区”划分为三种情况:第一种是老市区(或称中心区),历史上是市级政府的派出机构,采取市级政府集中统一管理的体制架构,目前这些区仍旧保留了以前的管理模式。第二种是20世纪90年代初期由于城市周边的郊区较早的进入城市化,县的建制已不适应城市管理的要求,于是把县改成“区”,但由于县的体制比较灵活,权力也比较大,改区后控制得过死,不利于发展,因此,一般都采取比老市区灵活的管理模式,即保留了一部分县的管理权限,但大多数权限已经收归市里,区政府的职能部门大部分是市政府的派出机构,即设垂直领导的“分局”。第三种是近年由县(市)新改的“区”,一般都保留县(市)级权限3~5年,南京、无锡、常州、苏州、宁波等市,最近还在研究,保留权限到期后,还要再延长3~5年。

我们研究认为,县、市改“区”后,工商、税务、技监、公安等部门改为分局,成为上级政府的派出机构,从而使“区”级政府的组成部门越来越少,区级政府独立的调控能力也越来越小;反之,“县”是一个相对独立的行政体制,是一个相对完整意义上的政府,其自主权和发展活力均较“区”大。从江苏、浙江的调研情况看,它们一般都具有与地级市一样的权力。

二、中心城区与郊区的体制性差别

随着城市化的不断推进,从20世纪80年代末起,上海郊区的一些县,陆续改成“区”。到目前为止,除崇明仍保留了县的体制外,其余都改成了“区”。县改“区”后,对农村城市化的推进,城市化水平的提高、缩小城乡差别和郊区的社会经济发展起了重要的推动作用。但与此同时也出现了郊区与中心城区体制拉近和趋同的问题:其中有些体制,如在城市建设和管理等方面,拉近和趋同是有重要积极意义的;有些体制产生了消极作用,如县级原来好的机制,自主权和活力的优势也逐步丧失。研究上海郊区与周边地区发展的差异,是诸多原因中的一个很重要原因。下面,首先分析中心城区和郊区的体制差别,随后再剖析近年来中心城区和郊区的体制与政策逐步拉平和趋同的问题。

1. 中心城区与郊区在管理体制上的差异

中心城区与郊区在管理体制上主要有八个方面的差异:

——管理范围 and 对象不同:上海中心城区的“区”与郊区的“区”虽然具有相同的法律概念,但在发展过程中,中心城区与郊区区县存在着较大的差异。中心城区属于城区,是完全城市化的地区,管理的对象是城市居民。管理体制是按照城市体制管理的方式设置的。而郊区,原来是农村,目前属于正处于推进农村城市化的过程中,农村工作的比重仍旧很大,工作的对象主要是农民,农村、农业、农民问题的矛盾突出,工作难度大。它与城区在工作范围、工作对象、工作矛盾、工作方式等方面都存在着较大的差异,需要解决的问题也不同。

——土地所有制结构不同:我国宪法规定,城市土地属于国家所有。上海中心城区从20世纪90年代以来,通过对国有土地的使用权的出让,解决城市的“三老”问题(即老城市改造、老企业改制、老职工养老),土地批租所获取的利益主要用于城区建设、经济发展和居民生活水平提高上,从而促进了整个上海经济与社会的发展,城市面貌发生了翻天覆地的变化。而郊区土地属于农民集体所有,土地是农民的生产资料、生活资料、生存资料,农民对土地的依存度高,土地是确保农村稳定的基础。因此,在农村建设用地过程中,必然要求强化“土地换保障”的思想及观念,使失地农民不再成为“种地无地、就业无岗、保障无份”的“三无”人员,确保失地农民的基本利益。因而,郊区农村集体土地批租时首先要国家征用,解决农民问题,然后才能土地使用权出让。使用郊区农村土地,首先应考虑农民利益保障。

——土地级差不同:充分运用“级差地租”理论,为城市建设和经济发展筹措资金,是上海中心城区从20世纪90年代以来大发展的重要经验。但由于中心城区与郊区在地理区位上的差异,级差地租明显存在差异:一方面,中心城区的土地级差远远高于上海郊区,另一方面,郊区的土地级差

提高受到二个根本性问题制约。它一是基础设施的投入情况不同,市区大部分由市、区两级政府投入,特别是解放以来市级政府给上海中心城市的建设和改造,投入了大量的资金(也包括解放前的历史基础积累)。从 20 世纪 80 年代起,市政府加大了城市道路交通的投入,90 年代,上海用于市政公用设施投入高达同期城市基础设施的 50% 左右。而郊区区县基础设施的投入,则是近年来靠大量借贷投入,政府公共积累投入很少,产生的级差地租收益很大一部分要用于还贷。二是土地的用途不同,市区的土地大部分用于商业用途,通过土地使用权出让的拍卖竞标,土地价格充分显现。而郊区的土地,大部分是农业用地,农业比较效益低下,农业用地的级差地租无法上升。即使转为建设用地的,大部分是工业用地,工业用地土地出让金价格在项目激烈的竞争中比拼,结果频频降价,目前一般都已降到成本价以下(各区县主要着眼于项目引进后的税收和农民非农就业等后发效应)。少数房地产等商业用地项目收益较高,但大部分在近郊和城镇周边,广大农村无法受益。

——社会保障体制不同:首先,城市居民生活保障方面,已建立一整套完整的社会保障体制,有效地保障了中心城区居民的基本生活需求,区级政府的压力大大减轻。而郊区各区县政府则面临着较为艰巨的“三农”问题。由于长期存在的“城乡二元经济结构”,郊区各区县都未建立起有效的农村社会基本保障体制,农民的社会保障成为郊区各区县迫切需要解决的一项重要工作,区县要拿出很大一部分财力作为支撑。

——功能定位不同:各区县的产业定位不同,中心城区主要是发展服务业和第三产业,郊区主要发展二产,提高一产。郊区的产业结构为二、三、一,郊区和市区的功能也不同,市区主要体现繁荣繁华,郊区主要体现实力和水平。上海中心城区与郊区的经济社会发展目前处于两个完全不同的阶段。

——人均收入结构不同:从全国讲,这几年来城乡居民的收入差距在扩大,上海郊区经过很大努力,但这种趋势仍没有得到有效制止。到 2002 年为止,上海城市居民的人均可支配收入为 13 250 元,农村居民(即农民)人均可支配收入为 6 212 元。城乡居民的人均收入差距为 2.13:1,其中一条很重要的原因是体制性的问题,即国内生产总值的二次分配农民得不到,即农民收入中,没有公共财政的分配部分。这几年来城市居民的人均收入提高,除了国有企业改革产生的效应外,其他如党政机关、事业单位的工资性收入增长,社会保障水平的进一步提高,各项社会福利事业和财产性(如房改)收入增加,都为城市居民人均纯收入的增长起了十分重要的作用。而郊区农民,除了非农就业和农业收入外(农业是世界公认的弱质产业,它既是国民经济基础,又是各国政府扶持的产业),体现改革开放重要成果之一——快速增长的公共财政收入部分,由于体制的关系(城市居民是全民的,农民是集体的)无法支付到农民个人收入之中。以 2002 年为例(见表 1),上海城市居民人均可支配收入的构成中,有二项远远高于农村:一项是工资性收入,人均 7 915 元,超过农村居民的人均可支配收入的总额;另一项是转移性收入,主要是养老金及社会保障性收入,人均 4 805 元,相当于远郊个别区县人均可支配收入的总额。而城市居民这二项收入的快速增长,又是与政府公共财政托底有关。

表 1 2002 年上海城乡居民人均可支配收入情况 单位:元

	人 均 可支配收入	其 中			
		工资性收入	经营性收入	财产性收入	转移性收入
城市居民	13 250	7 915	436	94	4 805
农村居民	6 212	4 920	774	205	313

资料来源:《上海统计手册》2003 年 4 月版。

——发展的阶段不同:上海中心城区从 20 世纪 90 年代以来,发生了历史性变化,正在从国际大都市向世界级城市迈进,并带动了整个上海国际地位的提升。新中国成立以来,上海的工作重心

在中心城区,市级公共财政的使用,大量集中在中心城区。这几年来,上海郊区也发生了很大变化,全市建设重心正在向郊区转移,但各项基础设施的建设还刚刚起步,投入的力度和强度远远达不到中心城区的水平;郊区的城市化和工业化进程还在推进之中,目前处于放活、发展阶段,还没有达到中心城区加强城市管理阶段。

——政府职能不同:由于历史原因,中心城区和郊区各区的政府职能不同。在管理层次上,中心城区只有区政府一级政府,街道是区政府的派出机构;而郊区的“区”有两级政府,除区政府以外,还有乡镇一级最基层的政府;中心城区街道下属的居委会和郊区乡镇下属的农村村民委员会同属自治组织,但中心城区的社区管理人员都是国家干部,工资收入都纳入财政支出,而村民委员会是由村级集体经济组织负责。1996年郊区乡镇企业改制后,集体经济收入来源受到影响,这些农村基层干部的报酬也就产生了一定问题。在管理层面上,中心城区劳动年龄段以上居民,一般都属于双重管理,进入市属国有企业和事业单位的,党的关系、劳动关系都由市国资委、经委、商委、教委、卫生局等市级委、办、局管了起来,这些单位的职工都有稳定的收入来源和稳定的工资增长,市级财政的支持、扶持力度很大。中心城区的区级政府只负责这些居民的社区管理问题。而且退休年龄居民的社会保障问题,由市社保中心和民政部门负责,真正需要中心城区区级政府财力负担的只是16岁以下的居民。郊区各区县政府则不同,由于历史上城乡二元结构的原因,在管人层面上,区域内的城镇居民和农民,都由区县政府管理,由区县财力负担,市级财力除转移支付外,很少直接到郊区政府管理的人群。在管事层面上,郊区各区县比中心城区宽得多,比如,煤气、自来水、电网建设、通讯设施建设、重大交通干线和交通设施建设等公益事业投入,中心城区都由市级政府集中投入,区级政府不再承担,而郊区则包罗万象,都需各区、县政府投资建设。另外,郊区各区县的地域面积比中心城区大,投资建设的任务更为繁重。在区级政府财力层面上,中心城区各区级财力强,支出范围小。而郊区各区县可用财力较小:一方面由于郊区的产业以工业为主,在税收结构上,上缴中央财政部分较多,地方税收留成部分少;另一方面郊区为了吸引外来投资,地方财力有一部分奖励给了企业,区县可用财力的增长速度低于税收增长速度。其次郊区财力支出的范围则远远大于中心城区各区,这几年来郊区各区县的税收保持高速增长,但各区县可用财力始终十分紧张。

我们经过研究认为:郊区和中心城区政府和管理职能和体制上存在着巨大的差异,承担的任务、责任和负担也有很大不同,在客观上也要求配置与之相适应的管理权限和配套政策给予适当的事权。一般而言,事权小了或少了,区县功能发挥就会受到制约,政府效率受到影响;事权大了或多了,区县功能得到充分发挥,政府效率就会提高。而事权的扩大,又必须给予与之相配套的财权和人权。

2. 中心城区与郊区区县管理体制在逐步趋同

给中心城区的扩权,可追溯到20世纪80年代。为了充分调动各区县的积极性,加快区县的经济和社会发展,从20世纪80年代起,市政府分步下放部分经济管理权限。1992年后,针对市一级政府权力过分集中的问题,按照“决策权力下放,管理重心下移”的要求,提出了在中心城区实行“两级政府、两级管理”、“两级政府、三级管理”体制。1995年,经过在实践中探索、创新和完善,进一步形成了市区“两级政府、两级管理”的城市分级管理新体制。在此过程中,按照分清事权、明确责任、责权利相统一的原则,制定相应的政策措施,市政府先后两次较大规模地扩大中心城区各区政府在利用外资、土地批租、项目审批、城市规划、资金融通、国资管理、财政税收等方面的权限,强化了区政府在发展经济、城市建设和城市管理方面的权限。“两级政府、两级管理”体制的实行,改变了市一级政府对中心城区各区实行集中统一领导、一管到底的管理模式。各区(中心城区)政府逐步从一个不是独立意义上的政府过渡到一个具有相对独立性的政府,特别是使各区有了独立的财政权,成为具有相当权力的区域经济管理者和调控者,在改革过程中,它们管理权限从小变大,逐步放宽(见表2)。

表 2

中心城区管理体制的变迁

年份	改革措施	管理体制改革的影響	中心城区政府管理 权限的变化
1992	按照“决策权力下放,管理重心下移”的要求,开始在市区实行“两级政府、两级管理”体制。	市一级政府一管到底,区级政府功能不全	小
1995	完善“两级政府、两级管理”的城市分级管理新体制,两次较大规模地扩大市区政府在利用外资、土地批租、项目审批、城市规划、资金融通、国资管理、财政税收等方面的权限,强化了市区政府在发展经济、城市建设和城市管理方面的权限。	↓ 相对独立的区域经济的 管理者和调控者	↓ 大

上海郊区“县”改“区”,始于 20 世纪 80 年代末,随着市区“摊大饼”式的向外扩展和城市化进程加快,郊区开始实行区县合并和“县”改“区”。1988 年撤销吴淞区和宝山县,合并设立宝山区;1992 年改嘉定县为区,撤销闵行区和上海县,合并设立闵行区;1997 年撤销金山县,设立金山区;1998 年撤销松江县,改设松江区;1999 年撤销青浦县,改设青浦区;随后南汇、奉贤也由“县”改“区”。“县”改“区”新模式的建立,虽然有效地推动了郊区城市化进程,解决了郊区机构、干部级别与中心城区的等同问题,但也逐步混淆了城区与郊区的性质与功能。尽管在郊区也实行了“三级政府、三级管理”体制,但从总体上讲,郊区各区已从原来功能完善的县级政府逐步过渡到功能不完善的区级政府,其管理权限从大变小,其原有的活力正在逐步削弱,与中心城区的管理体制逐步拉平、趋同(见表 3)。主要表现在以下三个方面:

一是政策趋同,如土地批租出让金,原来县级政府时,只上缴市 7%,即上缴中央部分和手续费,改“区”后改成上缴 15%,与中心城区拉平;又如工业园区税收上缴政策,郊区工业园区都是自费开发,基础设施前期投入靠借贷,但引进项目的税收分成与有市级财力投入的中心城区一视同仁。

二是管理权限趋同,郊区各级政府管辖地域广、范围大,所承担的任务也不一样,但享受的各项管理权限上与中心城区趋同,限制了郊区资源性优势的进一步发挥。

三是条线管理逐步延伸和加强,区县“块”的调控能力削弱。改“区”后,一些政府部门变为市分局,变成市级政府派出机构,控得较紧。在项目审批上要征询市有关部门意见,许多条线收的“规费”原来在县级政府时留作县级财力,改成区后,条线垂直管理,直接上缴市。

表 3

郊区管理体制的变迁

年份	改革措施	管理体制改革的影響	中心城区政府管理 权限的变化
1988~1999	区县合并和整县改区的政区新模式	功能完善的县级政府	大
1992~1995	在郊区实行“三级政府、三级管理”体制	↓ 功能不完善的区级政府	↓ 小

鉴此,我们研究认为,经过 20 世纪 90 年代“两级政府、两级管理”的体制改革和郊区“县”改“区”后,中心城区和郊区在改革放权中走了两条反向线路:即中心城区的权力逐步由小到大;郊区的权力由大到小,两者逐步拉平、趋同。而事实上,中心城区与郊区是两个功能和管理体制完全不同的区域经济实体。中心城区属于完全城市化地区,需要采取一些集中统一的城市管理体制,而郊区作为从农村逐步向城市化过渡的地区,在城乡二元经济结构存在的条件下,管理体制上应给予放宽,采取有差别政策。

三、近郊与远郊的功能性差别

中心城区和郊区的差别属于体制性差别,而近郊和远郊的差别则属于功能性差别。由于地理区位上的不同,近郊远郊的级差地租也不同。受级差地租影响,近年来,上海郊区的近郊和远郊差距也在逐渐拉大。这种近郊远郊地理区位上的差异,使得它们的功能定位不尽相同:随着上海城市的发展,近郊已经成为城市人口导入、市区疏散功能的重要承接区;远郊则正在成为重要的现代制造业中心以及生态农业的重点发展区。

对上海郊区各区县的功能(见表4),可分为“二、三、三、一”四个层次来研究。第一层次的“二”是指宝山和闵行,主要是作为上海中心城区的辅城功能。由于城市化水平相对较高,城区发展基础也较好,处于中心城区的南北两翼,在地域上与市区紧密连接,已经成为市区人口导入的重要区域。在新一轮的发展中,要加快城市建设和管理,工作重点也应由农村工作转向城市工作,逐步融入市区发展格局之中。第二层次的“三”是指嘉定、青浦、松江,它们一方面与上海市区陆路相连,另一方面与江苏、浙江的周边城市紧密连接。在这三个区的发展上,一方面要接受市区的大工业转移,另一方面面临着来自周边地区制造业快速发展的巨大挑战。因此,在新一轮的发展中,主要应以城市化及加快制造业基地建设为主,成为上海城市功能向外辐射的重要枢纽,为上海整体经济的发展和城市功能的提升提供有力支撑。第三层次的“三”是指远郊的南汇、奉贤、金山,这三个区在空间上距离市区较远,经济发展和城市化水平相对较低,但它们又是上海市区大工业向外转移的重要基地,是上海城市可持续发展的重要区域。在新一轮的发展中,需要加快推进城市化,加快建设制造业基地,并推进现代生态农业,提高农民收入。第四层次的“一”是指崇明县,崇明作为上海的生态岛,要突出生态功能,高起点地发展一些相关产业。

表4 郊区各区县的功能定位与发展思路

	地理区位	功能定位	发展思路
近郊:宝山和闵行	紧邻市区	人口导入、市区疏散功能的重要承接区	加快城市建设和管理,消除城乡二元结构,加快发展都市产业,逐步融入市区发展格局之中
中郊:嘉定、青浦、松江	一方面与上海市区陆路相连,另一方面与江苏、浙江的周边城市紧密连接	现代制造业中心	以城市化及加快制造业基地的发展为主,成为上海核心功能向外辐射的重要枢纽,为上海整体经济的发展和城市功能的提升提供有力支撑
远郊:南汇、奉贤、金山	在空间上距离市区较远,与浙江隔杭州湾相望	是上海市区大工业向外转移的重要基地,以及实现上海城市可持续发展的重要区域	以加快推进城市化,加快建设制造业基地,并推进现代生态农业,提高农民收入
崇明	海岛地区	上海的生态岛	突出生态功能,高起点地发展一些相关产业

由于郊区各个层面的区县有不同的功能,市级政府应对它们有不同的要求:近郊在规划起点方面要求高一点,控得严一点,但与中心城区相比,权限要适当大一点,政策仍要有差别;对第二层面中郊的三个区,则重点采取一些产业发展扶持政策,放宽管理权限,使它们顺势而上,加快发展,尽快形成若干个在周边地区有竞争力的制造业基地;对第三层面的三个区,则要在科学规划基础上,赋予相关的产业发展鼓励政策,社会发展、社会保障方面的扶持政策,使这些区县的经济和社会发展尽快驶入快车道;对崇明县则应加大扶持力度和财政转移支付的力度,实施建设生态岛的特殊扶持政策,确保农民收入的提高。只有实行有差别政策,才能使郊区各区县按照各自的功能定位,高起点、可持续地发展。