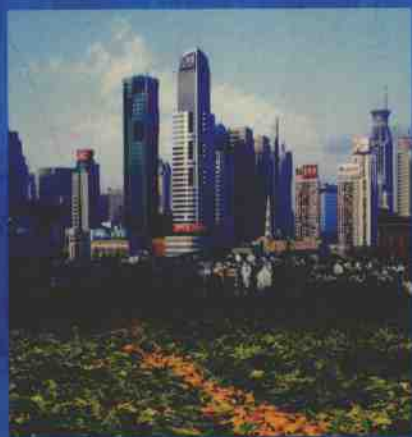


上海现代化研究丛书

上海 城乡一体化建设

中共上海市郊区工作委员会 编
中共上海市委党史研究室



上海人民出版社

SHANGHAI

CHENGXIANGYITIHUAJIANSHI

上海市哲学社会科学“十五”规划课题

上海 城乡一体化建设

中共上海市郊区工作委员会 编
中共上海市委党史研究室



上海现代化研究丛书

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海城乡一体化建设/袁以星,冯小敏主编.
-上海:上海人民出版社,2002
(上海现代化研究丛书)
ISBN 7-208-04384-1

I. 上… II. ①袁… ②冯… III. 城乡结合-一体化-研究
-上海市 IV. F327.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 079536 号

责任编辑 齐书深 王晓华
封面装帧 傅惟本
摄影 吴志勇

·上海现代化研究丛书·

上海城乡一体化建设

中共上海市郊区工作委员会 编
中共上海市委党史研究室

袁以星 冯小敏 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司

开本 850×1168 1/32 印张 10 插页 2 字数 217,000
2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷
印数 1-2,200

ISBN 7-208-04384-1/D·757

定价 21.00 元

前言

在迎接党的第十六次全国代表大会胜利召开的日子里,《上海城乡一体化建设》一书同广大读者见面了。本书以详细的叙述和理性的思辨,清晰地勾画出自 20 世纪 80 年代中期以来,上海推进城乡一体化建设的轨迹,如实地记述了上海郊区广大干部群众在市委、市政府领导下,高举邓小平理论伟大旗帜,努力实践江泽民“三个代表”重要思想,正确处理改革、发展、稳定三者之间的关系,在具有“时代特征、中国特色、上海特点”的建设新路上,渐进改革,协调推进,积累发展所取得的历史性成就:农业从单纯的传统农产品生产向经济、社会、生态协调发展的都市型现代农业转变;农村经济从单一的乡镇集体企业向园区化、外向化、多元化的经济结构转变;农村社会从城乡分割向城市化、现代化的新郊区转变;农民从传统的小生产者向开放型、经营型、科技型、知识型的农业劳动者转变。

城乡一体化是上海全市干部群众亲身经历的一项伟大实践。这一实践活动所取得的成就,是上海人民在党中央领导下,把握历史机遇,坚持与时俱进,不断研究

新情况、解决新问题、总结新经验的结果。城乡一体化又是上海全市干部群众正在继续推进的一项伟大工程。站在新世纪新起点上,总结十多年来在城乡一体化过程中形成的新思路、新举措和新经验,继续探索研究前进道路上的新课题,不仅能够进一步坚定我们继续推进这一伟大工程的信心,同时对我们克服前进道路上的困难,努力开创新世纪工作的新局面具有重要的意义。

江泽民同志指出:“我们党领导人民进行革命、建设和改革的历史,是一部蕴含和体现马列主义、毛泽东思想和邓小平理论的活生生的教科书。”但愿《上海城乡一体化建设》能够成为从一个侧面反映上海改革开放和现代化建设的一本“活生生的教科书”,并能对广大读者起到启迪和借鉴作用。

目 录

前 言	1
第一章 上海城乡一体化方针的产生与演进	1
第一节 城乡一体化的一般特点	1
第二节 我国城乡关系演变的基本历程	6
第三节 上海城乡一体化方针的提出与完善	13
第二章 建设城乡一体的都市型现代农业	32
第一节 建设都市型现代农业的必然性	32
第二节 加快农业产业结构的战略性调整	43
第三节 推进农业产业化经营	50
第四节 实行科技兴农的发展战略	58
第三章 培育城市化的产业基础	66
第一节 加快郊区工业化进程	66
第二节 推进第三产业发展	76
第三节 形成多种所有制经济共同发展的格局	82

第四章 深化改革推进城乡一体化	95
第一节 农业经营体制创新	95
第二节 流通体制改革	103
第三节 乡镇企业产权制度改革	111
第四节 深化郊区经济体制改革的思路	120
第五章 加快城乡一体格局中的城镇建设	128
第一节 构筑城镇体系的必要性	128
第二节 迈向城乡一体的城市总体规划	135
第三节 特色鲜明的城镇建设	146
第六章 构筑城乡一体的生态环境体系	168
第一节 生态环境的整治与保护	168
第二节 环境卫生工作的加强	180
第三节 环境绿化建设的推进	187
第七章 完善城乡一体的管理体制	200
第一节 行政区划的调整	200
第二节 城建管理体制的改革	210
第三节 城镇管理法制水平的提高	223
第八章 促进城乡生活方式一体化	233
第一节 加快郊区社会事业的发展	233
第二节 推动农村居民生活方式的变迁	247
第三节 促进传统农民的转变	257

第九章 城乡一体化的思想政治保证	267
第一节 加强精神文明建设.....	267
第二节 做好社会稳定工作.....	277
第三节 探索基层组织建设的新路.....	286
结束语 上海城乡一体化的未来	297
参考文献	304
后 记	306

第一章 上海城乡一体化方针 的产生与演进

上海正在向现代化的国际大都市迈进。改革开放以来,上海城乡互动发展,为城乡一体化奠定了重要基础。1986年初,市委、市政府明确提出城乡一体化的方针,这不仅是郊区经济社会发展的必然趋势,也是上海改造振兴的必由之路。贯彻这一方针,使上海城乡面貌发生了日新月异的变化。本章从分析城乡一体化的一般特点入手,回顾世界和我国城乡关系演进的历史进程,从而认识上海城乡一体化方针的内涵及这一方针的完善过程。

第一节 城乡一体化的一般特点

融合,从而达到城乡共同繁荣、富裕、文明的过程。

城乡一体化具有丰富的内涵,就郊区而言,主要表现为:基本建成与中心城市经济规模和综合实力相适应,与国内外广泛联系的全方位开放的经济格局;基本建成布局结构合理、功能齐全、多心多层、组团式的都市城镇体系;基本建成高等级、综合性、枢纽型,与国内外大交通连接的现代化交通网;基本建成天更蓝、地更绿、水更清、居更佳,人与自然高度和谐的生态环境;基本建成与国际惯例接轨的经济运行体制和社会管理机制。

马克思指出:“现代的历史是乡村城市化,而不像古代那样,是城市乡村化。”^①现代经济的发展必然导致城乡二元结构向城乡一体化转变,究其原因,主要有以下几点:第一,城市经济的发展,使城市人口密度逐渐趋近极限,这与人们对现代生产和生活方式的追求相悖,势必产生向郊区疏解和扩张的强烈愿望;第二,工农业和科学技术的现代化,造就了乡村的工业化、城市化,使工业和农业水乳交融,城市和乡村相互渗透;第三,三大产业的效益天平要求在一定地域合理分布市场,相互提供最有成效的服务;第四,交通通讯设施的根本改善,在时空上大大缩短了城乡之间的距离。城乡一体化,是作为开放系统的城市空间结构的集聚与扩散过程,总体上更多地体现为集聚,这有利于资源、环境等最大限度的利用和保护。

城乡一体化意味着农村的工业化、现代化和城市化,也标志着城市功能的进一步完善。正因为这样,近二三十年来,发达国家的大城市几乎不约而同地将郊区农村的社会经济发展纳入了城市总体规划,以城乡一体化作为指导思想。发达国家的农村

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷,第480页。

工业化、现代化和城市化一般是同步进行的。这些国家的城乡一体化趋势呈现出如下特点：^①

(1) 工业和住宅外移,改变乡村农业一统天下的局面,是城乡一体化规划的重要内容。例如,莫斯科向郊外扩展的规划的重要内容之一,是将 1 200 家工厂迁出市区,铁路将卫星城与中心城连接,最远行程只需 50 多分钟,每日向中心城运送 60 万职工。

(2) 卫星城蓬勃兴起,老城镇得到改造和发展。如日本大阪市 1986 年修订的《社会经济发展规划》,就是一份“大区域发展的规划”。

城郊绿化面积不断扩大,农田向园艺业转移的现象比较普遍。莫斯科郊外有一圈世界闻名的环城森林公园带,宽为 10 至 15 公里,仅旨在阻挡西北风的北段就长达 28 公里,总面积达 1 800 平方公里。纽约市郊的森林面积在 20 世纪 90 年代初就已扩大到 211 万公顷。此外,这些发达城市还把市民现代生活必不可少的休憩地、游乐场、旅游点、度假村、疗养院、康复中心等,都规划建设在郊外。

(3) 耕地面积有计划、有控制地非农化。纽约市在 1950 至 1959 年的 10 年间,平均每年有 133 000 公顷农用地退出农业,1959 至 1969 年的 10 年间,平均每年减少 135 000 公顷,20 年间共减少 200 多万公顷农用地。从农业退出来的土地,除用于建造森林外,工厂、铁路、公路、机场、住宅等也都占了一定的比例。

一般而言,城乡一体化可以视为四个相互关联的过程:一是

① 凌岩:《论城乡经济二元结构的历史命运》,《上海农村经济》1987 年增刊。

城乡人口分布结构的转换,二是产业结构及其布局地域结构的转换,三是传统价值观念与生活方式向现代价值观念和生活方式的转换,四是人们聚居形式和集聚方式及其相关制度安排的变迁或创新。作为社会现代化重要标志的城乡一体化的发展,是受经济、社会、政治和文化等多种因素的影响的。一般而言,产业结构的非农化转换,经济要素在不同产业及地域间的流动,相关的制度安排与创新是影响乃至决定城乡一体化发展的关键要素。其中,产业结构转换是城乡一体化的动力机制,经济要素流动与集聚是城乡一体化的实现机制,制度安排与变迁是城乡一体化的推阻机制。它们的共同作用形成了城乡一体化的生成机制。与城市发展相关的制度安排与变迁不仅直接反映在一个国家或地区的城市发展政策上,而且还会通过产业结构转换制度安排,以及经济要素流动制度安排或促进或阻碍城乡一体化进程。

二、国外城乡一体化的启示

随着工业革命在世界范围内的不断推进,世界城市化水平逐渐提高,城乡一体化进程逐步加快。国外城乡一体化进程给我们的启示主要是:

1. 城乡一体化是城乡综合经济实力发展到一定阶段的必然趋势

城乡一体化必须以农业的发展为前提,与农业发展相协调。在这方面,许多国家的过度城市化,或称超前城市化的教训要吸取。所谓“过度”或“超前”是说,城市化的速度大大超过工业化的速度,城市化不是建立在工业化和农业发展的基础上,而是主

要依靠传统的第三产业(传统的生活性、商业性服务)来推动,甚至是“无工业化的城市化”。大量农村人口涌入少数大中城市,城市人口过度增长,城市建设步伐赶不上人口城市化的速度,城市不能为居民提供必要的就业机会和生活条件,地域转换之后没有实现相应的职业转换。这是一种与农业发展相脱节、造成严重后果的“城市病”,是不利于经济和社会健康发展的畸形城市化,不是真正意义上的城乡一体化。

2. 城乡一体化是中心城辐射扩散的必然结果

城乡一体化必须与工业化和经济发展同步推进。过度城市化是一种病态城市化,会产生严重的“城市病”,滞后城市化则是发育不全的城市化。由于政府采取种种限制城市化发展的措施,结果不仅城市的集聚效应和规模效益都不能很好发挥,非农产业缺乏规模经济,严重阻碍了工业化和农业现代化的进程及城市文明的普及,而且还引发了诸如工业乡土化、农业副业化、离农人口“两栖化”、小城镇发展无序化和生态环境恶化等“农村病”。这是一种违背工业化和现代化发展的不合理的城市化模式,也不是真正意义上的城乡一体化。

3. 城乡一体化表现为城乡双方的良性互动过程

农业、农村在现代化进程中,自身发展要求与城市发展相同步,农民需要提升自身水平,与市民身份接轨。城乡一体化,必须实行政府调控与市场机制相结合。发达国家的城乡一体化基本上是在市场机制的自发作用下实现的。依靠市场机制,能更好地引导企业向中小城市集中,吸引农业剩余劳动力进城务工经商,动员多方面力量投资参与城市建设,从而加快城乡一体化进程。但市场机制不能保障城市公共基础设施的供给,所以,在推进城乡一体化进程中,必须发挥政府的作用,政府要制定合理

的长远的总体规划,发挥宏观调控作用,在使用必要的行政手段的同时,应更多地采用经济和法律手段。

第二节 我国城乡关系演变的基本历程

一、建国后城乡二元结构的变迁

旧中国社会经济发展十分迟缓,直到 1949 年,除东部沿海若干大城市和内地个别经济中心城市得到畸形发展外,绝大多数城镇都相当破败,经济衰微。1949 年,中国城镇人口达 5 700 万,城市化水平为 10.64%,比 1900 年世界平均水平还低 3 个百分点。新中国成立后,我国开始了大规模工业建设,城市化进程加快。但由于国家在各个时期的指导方针不同,城市化走过一条曲折道路,城乡关系亦随之变动。

建国后至改革开放前,我国城乡关系的演变大致分为两个阶段:

第一阶段:1949 年至 1957 年城乡关系由开放到封闭。

在 1949 年至 1952 年的国民经济恢复时期,农村人口较多地迁入城市,城市化水平由 10.64% 上升到 12.46%。从 1953 年起,国家开始大规模经济建设,从农村招收了大批职工,工业化的启动带动了城市的发展。中央围绕重点建设项目,采取了“重点建设、稳步前进”的城市发展方针,不仅诞生了一批新兴工业城市,而且使一些项目所在地的老城市得到了大规模或较大规模的扩建。东南沿海一些工业企业有计划地内迁,也在一定程度上促进了内地城市的发展。因此,这一阶段中国城市化的

起步在很大程度上是与经济恢复基础上工业化进程的起步密切相关的。至1957年底,城市化率上升到15.39%。

“一五”时期,国家实行优先快速发展重工业的战略,这是以牺牲农业、轻工业发展和城市建设投入为代价的。导致中国城市化发展同工业化脱轨,城乡社会经济二元结构的“种子”已经埋下,并在日后的计划经济体制中逐步得以强化。

第二阶段:1958年至1977年城乡关系出现波动。

1958年至1960年的“大跃进”运动中,在“超英赶美”、“以钢为纲”等不切实际的口号的鼓动下,工业发展遍地开花,农村人口以空前失控规模涌入城市,城市化率很快上升到19.75%。

1961年至1965年是中国特有的城乡结构逆转时期。20世纪60年代开始,中国经济陷入了建国以来最严重的困难时期。导致这一局面的因素主要是:“大跃进”运动导致城市劳动力不正常超高速增长,经济结构严重失调,市场物资供应压力很大;在农村,人民公社制度极大地挫伤了农民的积极性,再加上自然灾害,农业收成和粮食供应严重滑坡。此外,由于中苏关系交恶,苏联援建的一些项目在资金和技术等方面得不到保障。在这种形势下,中共中央决定实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针,形成了第一次人口由城镇向农村的逆向流动:为保证城镇居民的基本生活,精简职工,动员1958年1月以来从农村进城的新职工及其家属回乡。仅到1963年6月,全国共减少职工1887万人,共减少城镇人口2600万人,形成了城镇职工人口第一次大规模倒流;同时,一批建设项目下马,还下放了一批干部。1960年,政府宣布“三年不搞城市规划”。1964年,则更进一步调整了市镇建制标准,撤销一批城市和大量建制镇,缩小城市的郊区范围。

“文化大革命”中,我国出现了第二次规模较大的人口由城镇向农村的逆向流动。这主要是由大批城镇知识青年上山下乡和干部下放导致的;同时,基于对国际形势的严峻估计,推行“山、散、洞”政策,大小三线建设进入高潮,基建投资在很大程度上与原有城镇脱离,布局分散,未能提供较多的非农产业就业机会和带动城市的相应发展;另外,这一时期的城镇建制规划工作基本停顿,新设市极少,建制镇减少,城市建设投资在调整时期的低水平基础上进一步降低。1977年城市化率为17.55%,仍低于1965年0.43个百分点。

这一时期,城镇数量和城镇人口绝对量呈负增长。尽管它是对前一时期过度城市化的矫正,是在国内外严峻形势下作出的必要调整,但对中国城市化进程的影响是深远的。这一时期开始实行的限制城乡人口流动、实行户口管制、推行知识青年上山下乡、过分强调“山、散、洞”的三线建设和取消城市规划等政策措施,为后来很长一段时间的城市化确定了基调。在“一五”时期开始推行的城乡隔离政策,至20世纪60年代末期已形成了十分完备的二元社会经济结构运行制度体系。

在国家高度集中的计划经济管理体制下,我国城市与乡村被“分割”、“封闭”,工业,连同农副产品加工业都安排在城市,而为了保证城市对农产品的需要,对粮食、棉花、油料实行统购统销,形成城市搞工业、农村搞农业的二元经济结构。同时,国家还通过行政手段割断了农民与市场的联系。1958年,国家还采用行政手段限制农村人口迁入城市,并在户籍制度上划分为吃商品粮的城镇户口和吃非商品粮的农村户口。再加上农民不能像城市居民一样享受国家在住房、教育、医疗、就业、社会保险、主副食品供应等方面提供的福利待遇和补贴,相反,还得拿出一

部分收入去承担社会性开支,甚至还要负担为城市居民提供低价副食品的义务。这就把城乡分割扩大到了社会领域,做工与种田已不仅是职业的称谓,而且成为不同“社会身份”和“社会地位”的标志。这种城乡分割的经济社会体制严重抑制了经济的发展,使农村长期处于自给自足或半自给自足的状态。农业生产中的物质能量转换、生产要素之间的结合,主要在农村内部完成,而工业生产力诸要素的结合,也只能在城市的空间内实现。城乡之间的经济联系,主要通过流通渠道,进行工农产品交换。在交换中,由于工农产品的价格剪刀差比较大,农产品价格严重背离价值,以致农民收入长期处于较低水平。工业过多集中于城市区域,造成城市人口膨胀、交通拥挤、环境污染,而缺乏作为生产力主要要素的土地、劳动力和资金的投入,城市的发展也受到了极大制约。

二、城乡二元结构的成因

我国城乡二元结构的成因主要有以下几点:

1. 客观原因

一般来讲,在工业化初期,城乡二元结构的形成有一定必然性。我国有计划的工业化起点很低,1952年,现代工业在我国工农业总产值中的比重只有26.6%,占人口绝大多数的农民生活在乡村的事实,是中国城乡二元结构的经济社会基础。而认识上的局限,又使人们长期对社会主义要实行计划经济深信不疑,把政府直接管理经济看作是天经地义的。无所不包的计划,导致企业和个人的选择权日益狭窄。长期以来,人们对城乡二元结构的弊端缺少正确的认识,又妨碍了对劳动力、资金、技术、