

# 东部发达地区应加速农村人口城市化<sup>\*</sup>

## ——上海市郊区农村加速城市化问题研究

张善余

(华东师范大学 人口研究所, 上海 200062)

**摘要:** 在生产力迅速发展, 经济结构发生显著变化的新形势下, 东部发达地区应高度重视加速推进农村人口城市化的问题。论文以农村生产力处于全国领先水平上海市郊区为例, 对与加速农村人口城市化相关的若干问题进行了探讨, 指出近年来上海郊区农村社会经济包括城市化虽已取得很大发展, 但城市化仍明显滞后于工业化和非农化, 城镇的人口规模偏小、“分散式集聚”等矛盾也比较突出。论文提出了加速上海郊区农村人口城市化的目标, 并对其可行性作了论证。在此基础上, 还对近期迅速推进农村城市化应采取的主要政策措施进行了研讨。

**关键词:** 农村人口城市化; 集聚效应; 城镇重组

**中图分类号:** C923   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1000-4149(2000)04-0010-06

### Urbanization Development in Rural Areas Shall be Speeded up in the Developed East Region

ZHANG Shan-yu

(Population Institute, East China Normal University, Shanghai 200062)

**Abstract** More attention shall be paid to speed up rural population urbanization in the developed east region under the situation of rapid development of productivity and remarkable change in economic structure. Taking Shanghai suburb as an example, the paper analyses the related problems of rural population urbanization.

**Keywords:** rural population urbanization; aggregation; urban readjustment

国际经验表明, 产业的非农化和人口的城市化是相辅相成的促进现代生产力发展的两条重要途径。改革开放以来, 我国农村生产力发展迅速, 经济结构发生显著变化, 第一产业从业人口的绝对数量从 1991 年起出现连续下降。在这种新形势下, 为了促使生产力再上新台阶, 应该把加速农村人口城市化作为一个重要的战略性措施, 这样做对于扩大内需、改变农民生活方式、促进精神文明建设也具有显著的积极意义。与中西部地区相比, 东部地区农村

经济相对发达, 人口转变进程较快, 加速人口城市化的形势更为有利。本文以农村生产力处于全国领先水平的上海市郊区为例, 对其加速农村人口城市化问题进行了实证研究。东部其他各省与上海市郊区基本类似, 共同出现一个农村城市化高潮是完全可以预期的。

#### 一、现阶段上海郊区农村城市化的发展水平

(1) 城镇人口比重大幅度提高。近年来, 在社会经济大发展的促进下, 上海郊区城镇面貌发生了深

收稿日期: 1999-11-12

作者简介: 张善余(1942-), 男, 江苏镇江人, 上海华东师范大学人口研究所教授, 博士生导师。

\* 本文为国家教委人文社会科学研究项目“小城镇发展与中国城市化道路”的部分成果。

刻变化, 城镇人口比重大幅提高, 即从 1980 年的 17.5%, 1990 年的 28.0%, 迅速提高到 1997 年的 39.2%, 1998 年底进一步升至 42.0%。前 10 年年均增长 1 个百分点, 后 8 年则达到 1.7 个百分点。上海近郊区受中心城市功能扩散的强烈影响, “郊区城市化”和“乡村城市化”齐头并进, 城镇发展格外迅速, 1990~1998 年间城镇人口比重年均增幅达 2 个百分点以上。远郊区走的主要是“乡村城市化”的道路, 期内城镇人口比重年均增大约 1.4 个百分点。这些速度均大大超过了同期内全国城镇人口比重每年 0.5~0.6 个百分点的平均增幅。

(2) 农村城镇体系初具雏型, 农民大量向城镇迁移。1990 年上海郊区仅有 33 个县辖建制镇, 城镇建置和发展滞后的现象相当严重。近年努力推进城镇体系的构建, 到 1997 年底, 96.1% 的乡村已完成撤乡建镇、乡镇合一的工作, 在总共 220 个大小集镇中, 建制镇已达 190 个, 从而初步扭转了长期存在的城镇建置严重滞后的局面。在此推动下, 随着农村产业结构迅速走向非农化, 大量农民向城镇迁移, 其规模和速度是过去任何时期都难以比拟的, 据统计, 1980~1990 年间郊区城镇年均迁移增长 5.37 万人, 1990~1996 年增至 10.57 万人, 1997 年进镇落户的农民更多达 12.42 万人, 这一变动已成为促进郊区城市化的基本动力。

(3) 城镇社会经济面貌发生巨变, 现代化水平显著提高。1997 年底, 上海郊区城镇建成区面积已达 270 平方公里, 比 90 年代初增长 1 倍多, 工业生产增幅更大, 在上海全市的工业总产值中已基本占据半壁江山, 各项基本设施和公用设施的现代化水平也显著提高。尤其是自 1994 年郊区城镇建设试点工作展开以来, 36 个被列为国家级或市级试点单位的城镇在出形象、出经验等方面均取得突出成绩, 已初步建成为各具特色、充满现代气息的新型城镇。

## 二、郊区城镇发展中存在的主要问题

(1) 城市化仍明显滞后于工业化和非农化。上海郊区自 80 年代以来工业迅速发展, 非农劳动力和城镇人口的比重显著提高。但由于长期以来乡镇工业发展走的是一条偏于分散化的道路, “乡乡办厂, 村村冒烟”, 加上城乡户籍制度等一系列因素的制约, 使得农村人口城市化的发展明显滞后于工业化和非农化。若以  $U$  代表城镇人口比重,  $I$  和  $N$  分别代表工业和非农产业占劳动力的比重, 则一般认为在农村工业化和非农化迅速推进的时期,  $V/U$  比应

接近或略大于 1,  $N/U$  比应接近 2, 若过大, 即表明城市化的滞后。而 90 年代初, 上海市近郊区的  $V/U$  比和  $N/U$  比分别为 1.5 和 2.2, 远郊区更高达 2.1 和 3.2 反映出农村城市化的滞后非常严重。此后经大力发展, 到 90 年代中期近郊区的  $V/U$  和  $N/U$  比已降至 0.8 和 1.4, 滞后状态得到初步扭转; 但远郊区仍达 1.5 和 2.5。上海市郊区是全国农村经济的发达地区, 1997 年绝大部分区县人均 GDP 均高达 1 万多元至 2 万多元, 二、三产业占 GDP 的比重合计达 90% 左右, 甚至更高, 均远远超过全国平均数。而与之很不适应的是上海郊区尤其是远郊的  $V/U$  比和  $N/U$  比在全国各地区之中也一直处于最高之列, 有几个县的城镇人口比重仍明显低于全国平均水平, 充分表明上海农村城市化确有某种程度的滞后。这种状况如不能尽快扭转, 势必会对农村生产力再上新台阶产生不利影响。

(2) 城镇规模偏小, “分散式集聚”的矛盾较突出。上海郊区农村城市化水平不仅偏低, 而且城镇人口分散在近 200 个城镇中, 导致其平均规模明显偏小。目前, 国际上一般以 2500~3000 人作为小城镇人口规模的下限, 而 1998 年上海郊区有约 1/10 的城镇不足 1500 人, 有约 1/3 的城镇人口在 1500~3000 之间, 最小的仅 400 人; 而人口逾万的城镇只占总数 1/7, 最大的亦仅略多于 10 万人。从城镇建成区面积看, 1/3 不足 0.5 平方公里, 加上 0.5~1.0 平方公里者, 合计占总数约七成, 最小的还不到 0.06 平方公里。很显然, 城镇规模过小, 不利于增大集聚效应, 使之难以承担小城镇应有的社会经济职能, 还加大了城镇公用设施建设的单位成本。

在 80 年代以来小城镇快速发展的进程中, 虽然受政策倾斜进行了一些有重点的建设, 如一批国家级和市级试点单位, 但总的说来仍是一种各乡镇各自为战、各显神通、齐头并进的局面, 农村城市化走的主要是“分散式集聚”的道路。其后果一是包括各区县县城在内的 36 个历史悠久的老建制镇的相对地位明显下降, 其中心集聚作用减弱, 区县城镇结构体制趋于松散。二是工业布局不合理, 80 年代“乡乡办厂, 村村冒烟”现象至 90 年代虽通过“三个集中”(工业向园区集中, 耕地向规模经营集中, 人口向城镇集中) 有所改善, 但各乡镇都广开工业园区, 加上不少工业用地迄今仍分散在园区以外, 集中度仍然不高。不仅对人口城市化很不利, 对提高乡镇企业经济效益、实现升级换代也是突出的消极因素。

造成城镇规模偏小和“分散式集聚”的原因是多方面的,其中很重要的一点是经济运行和投资机制受行政体制的制约太强,又缺乏一套健全的土地流转制度,致使农民的产业转移和空间转移,以及生产要素的重新配置,主要的都只能在本乡镇甚至本村范围内进行。目前上海郊区各乡的土地面积平均为27.4平方公里,平均人口2.7万,即使城镇人口比重达到50%,城镇规模也只能达到1.3万多人,辐射半径仅为区区3公里。这样的水平与发展大生产、大流通,让郊区体现上海经济实力的要求显然是很不相称的。

(3)小城镇建设资金不足,城镇基础设施跟不上社会经济可持续发展需求。上海郊区小城镇是人民公社时期沿袭下来的大农业的管理体制,政府结构设置和行政管理权限并未对应城镇经济发展和农村市场化发展需求,形成以计划经济体制管理市场经济的态势。由于小城镇的财政体制不完善,上缴过多,而用于小城镇规划的制定和实施的财政费用相当薄弱,迄今相当一部分小城镇没有固定的集镇城市维护资金,即使有也因数量很有限,往往入不敷出(1995年,一般的小城镇年财政收入不足1000万元,其中一部分要解交上级,余数要应付文教、社会福利等日常开支,真正能用于集镇建设的资金十分有限),有一些连正常的垃圾、污水处理都是沿用过去农村集镇时的老设备,很难适应各方面建设发展的需要。即使是一些近年发展很快,面貌发生很大变化的小城镇,也普遍存在着日常城市维护资金难以列支的困难。近年来,不少兄弟省市已在税收、信贷、融资等方面出台了支持农村城市化的优惠政策,而上海则有些落后,政策不配套,投入不足,缺乏必要的城镇建设启动资金,难以实现高起点示范镇的目标。所有这些均造成小城镇建设起点不高,基础设施滞后,设施规模过小,后期规模扩张和改建的压力大,且维护更新困难。此外,郊区城镇污

染有变本加厉之势,也是一个应予重视的问题。

### 三、上海郊区城市化发展的近期目标

按照上海跨世纪发展战略,农村城市化要走“乡村城市化”和“郊区城市化”相结合的道路。为加快速度,可提出以下发展目标:2000年郊区农村城市化水平从1997年的39.2%、1998年的42%提高到48%;到2005年要初步形成一个布局合理、功能层次分明的都市型郊区城镇体系雏形和框架,城市化水平达到60%;到2010年,半数城镇建设成为经济繁荣、交通便捷、设施安全、功能完善、环境优美、具有现代城市氛围的新型城镇。城市化水平接近70%。在2020年以前,建成以中心城市为轴心,以“三环十射”道路网为轴线,以郊区城镇为结点,梯度辐射,各具特色,功能互补,结构合理,协调发展的由中心城市——新城县城——中心城镇——集镇——中心村五个梯度层次构成的,与上海大都市相衔接配套的完整的上海农村城市化体系,实现资源的优化配置,经济结构的合理调整,郊区形象的不断更新,农民素质和农民生活质量的逐步提高,实现缩小乃至消灭城乡差别,城乡真正一体化的崇高理想。

在上述发展进程中,处于21世纪最初几年的“十五”计划期间显然具有关键性的意义。“十五”期间上海郊区城市化水平年均可上升2.4个百分点,城镇人口年均增长15.6万,比1990~1997年实际增长的年均1.6个百分点和10.2万人,大约加快或增大了半倍,这既是一个积极的适应社会经济发展新形势的目标,又有其充分的依据或可行性。

(1)近年上海郊区的城市化水平明显滞后于社会经济发展。国际经验表明,当按1990年购买力平价计算的人均GDP达到1000美元时,对应的城市化水平为23%,3000美元为45%,6000美元为60%。对照上海郊区,1997年人均GDP为14750元,按购买力平价推算,已超过5000美元,对应的城市化水平应在50%以上,而现状却滞后了大约10

表1 上海市郊区城市化水平的变动及其预测

项目	1980年		1990年		1997年		2000年*		2005年*	
	万人	%	万人	%	万人	%	万人	%	万人	%
总人口	566.4	100.0	577.4	100.0	593.6	100.0	600.0	100.0	610.0	100.0
城镇人口	99.4	17.5	161.4	28.0	232.7	39.2	288.0	48.0	366.0	60.0
乡村人口	467.0	82.5	416.0	72.0	360.9	60.8	312.0	52.0	234.0	40.0

\*为预测数

个百分点。应该说,这种滞后主要是体制性滞后和政策性滞后,只要有适当的体制创新和政策推动,就可以出现一次强劲的城市化浪潮。

(2)近年来上海以建设国际经济、金融、贸易中心为目标,中心城区的功能正发生着重大的变化,其在产业结构上退二进三的调整,为加快工业向郊区的转移和集聚,为推进郊区产业的集约化、规模化、设施化、发展农工商一体化提供了良机 and 更高的要求;一批大型工业园区在郊区的建立、私营经济区在多区县乡镇的兴起,外资的涌入,无不与中心城区的优势有密切关系。上海加速发展成为国际性大城市的进程,也对郊区提出了一系列新的要求,各区县的产业发展序列均已转变为“二三一”及“三二一”,应该说这一功能定位与传统意义上的农村已有根本性的改变,从而为各区县加速实现工业化和农村城市化提供了十分有利的条件。

(3)随着社会经济生活迅速走向现代化,近十余年来,上海郊区农村的人口状况发生了很大变化。其突出表现首先是从90年代中期各区县已进入人口零增长和负增长(自然)阶段,1997年全郊区自然增长率已降至-0.7%,预计这一下降势头还将持续若干年。众所周知,我国多年来城市化明显滞后于工业化的一个重要原因就是人口增长过多过快,尤其是农村人口自然增长率高于城镇人口,从而在相当程度上抵消了城市化率的提高,而现在这一压力在上海郊区已大大减缓,从而为加速人口非农化和城市化创设了更有利的条件。另一个表现是农民家庭规模日趋小型化(如1997年与1986年相比,松江区每户平均人口由3.47人减至3.03人,金山区由3.61人减至3.14人)。许多国家的经验都表明,家庭的小型化有助于人口城市化。在现阶段的中国,家庭小型化对促进农民转变生活方式和生活观念,完全地投入非农化和城市化,尤其具有积极意义。

经过近十余年的非农化进程,上海郊区农村劳动力大部分已实现了向二、三产业的转移,但从现状看,这一转移仍需得到进一步的推动,据国家有关部门提出的劳均负担耕地标准推算,上海郊区当前从事第一产业的农村劳动力仍需再转移 $1/3 \sim 1/2$ ,这种转移无疑将成为进一步推进产业非农化和人口城市化的新动力。据过去十年非农化速度推测,上述 $1/3 \sim 1/2$ 的农村劳动力的转移可望在2010年前后完成。

(4)目前,对于农村城市化可以促使农民生活方

式和消费观念发生变革,从而发掘农村巨大的消费潜力,使之成为扩大内需,拉动国民经济的重要增长点,已有了广泛的共识,在现阶段的上海郊区,则显得尤为迫切。上海郊区农民的恩格尔系数一直属全国最低(1993年为46%,1999年上半年仅为39%),食品支出的金额大大超过其他省区,这方面继续增长的潜力已经不大,因此亟需大力促进农民在住房、家庭设备、交通通讯、文教娱乐等方面的消费,而这些均应以城市化为突破口,否则农民对改变消费模式就不会有迫切的愿望。典型的如近年为扩大内需,上海郊区进行了农用电网的改造,但不少农民对此不理解,不支持,使整个工程进展迟缓,这显然也是由城市化滞后引发的一种矛盾。因此未来若干年中必须把加速农村城市化放在十分突出的地位上,以此作为扩大内需,拉动GDP增长的重要动力源。

(5)近几年全国许多地区都显著加快了农村城市化的进度,紧邻上海的江苏省计划将全省平均城市化水平由1997年的31%迅速拉升到2000年的40%,3年中将吸引600万农民进城落户,占原有农民总数 $1/8$ 。江苏省农村社会经济发展的平均水平比上海低得多(人均非农行业产值不及上海四成),而城市化力度如此之大,对上海显然也是一个巨大的促进。

综上所述,上海迅速推进农村城市化,到2005年把郊区平均城镇人口比重迅速拉升到60%,既是必要的,也是完全可行的,关键就在于解放思想,在体制创新、政策推动、布局思路、综合配套等方面努力有所突破。

#### 四、近期迅速推进农村城市化的主要政策措施

(1)现阶段农村城市化一定要实行不均衡发展模式。“齐头并进、均衡发展”的农村城市化模式,使有限的发展能量被平均地使用在许多点上,不仅难以获得更高的规模效益、集聚效益,提高了开发和建设成本,对节省土地资源 and 环境保护也不利。由于大家都搞粗放的面上的扩张,许多城镇近十多年人口密度明显下降,每平方公里2000~4000人者比比皆是,与农村原有的人口密度相比,集聚效益十分有限。从经济密度看,情况也同样如此。1994年上海市级工业园区每平方公里工业用地产出50亿元,一般郊区平均为6.8亿元,少的仅1亿元,集聚效益相差若干倍。应该看到,上海郊区近200个乡镇经济实力强弱相差很大,人均二、三产业增加值高低相差竟达30倍,充分表明它们在发展阶段上存在着悬殊

的差距。在这种情况下实行“齐头并进、均衡发展”的农村城市化模式显然是不妥的，它不符合市场经济法则和城市化的规律，有必要改行因地制宜的不均衡发展模式。这一发展模式的要义就是区别情况，集中力量，突出重点，对少数具有综合优势的城镇显著增大其产业和人口的集中度。具体说来，有以下内容：

1) 把区县级行政中心所在地的建设作为重中之重，通过城镇重组和人口集聚，使之发展为人口达15万~25万的中等城市，对全县总人口的集中度为45%上下。

2) 给老建制镇重新定位，充分发挥其重点作用。上海郊区有一批历史悠久的老建制镇，它们大多地处省、市、县交界处的水陆交通枢纽，过去工商业十分繁盛，但近几年在全面乡改镇和农村城市化过程中，却受到了忽视，人口增长幅度比一大批新镇也小得多，这显然是不正常的。有必要从规划上承认老建制镇的独特地位和作用，在城市化进程中，把它们作为重点，一方面更多地吸收中心市区产业和人口的外移，另一方面在文教、信息、医疗、交通、金融等方面加强建设，使之成为县城以下的区域中心，发挥枢纽作用。这些老建制镇的人口应加速集聚，一部分在中远期达到5~7万，大部分达到3万左右，跨进小城市起码的效益“门槛”。

3) 根据地理地位、交通条件和现有基础，确定重点发展的城市化圈、城市化区和城市化带，应积极引导和鼓励其余地区的人口和产业向这里集聚，以充分利用其较为优越的发展条件。对“人口向城镇集中”不应片面地理解为仅仅向本乡的集镇集中，更不应将它视为政府行为，而应提高到市场机制作用下生产要素合理流动、优化配置的更高层次上加以认识。

4) 为促进产业和人口跨乡镇向最佳区位集聚，要排除若干阻力，其中主要阻力之一在于土地归乡镇管辖，使各乡镇只能在自己管辖范围内设开发区。这样，区位较好的乡镇发展快，而区位较差的乡镇必然发展较慢。因此，只有改革现行土地管理流转制度才能促使产业和人口更合理的空间集聚。

(2) 重组城镇，调整生产力布局，围绕中心城市形成经济区域。在行政区经济体制的制约下，前一阶段农村城市化进程中出现了齐头并进、各自为战的“分散式集聚”局面，由此产生了规模效益差、低水平竞争、发展后劲不足等一系列弊端。解决上述矛

盾的根本出路在于改革行政区经济体制，完善市场经济，包括建立健全的土地流转制度、职业转换机制及完全放开的人口迁移流动政策，但这种改革需要一个渐进的过程。当前为加速农村人口城市化，可采取以下几条途径缓解上述矛盾：

1) 设置中心镇——在一个较大区域内，根据发展条件，选择一两个城镇设置为“中心镇”，给予政策倾斜，加强教育、卫生、金融等基础设施和社会服务体系的建设，其服务半径覆盖其他一批小城镇，通过渐变的发展，逐步增大中心镇的产业和人口集聚度。这样做不触动现行行政体制，简便易行，在发展水平普遍较低的地区较易产生成效。

2) 调整生产力布局，形成各具特色的经济区域——在已有的发展基础上，当前新的宏观背景提出了在地域上重新合理配置生产要素的要求，这一点已成为决定一个地区经济发展质量和人民生活质量的重要因素，对提高基础设施利用效率、促进人口集聚、完善城市化形态非常有利。构建经济区域，客观上提出了改革现行行政区划管理体制的要求，作为先易后难的第一步，可以在保留原乡镇行政体制的基础上，组建跨几个乡镇的经济区域，提高资源和设施的共享度，再逐步向行政区域转化。

3) 打破现行行政区划，重组乡镇——其目的在于扩大规模，增强实力，减少重复，可以立竿见影地提高集聚效益，降低城镇运营成本。这种对基层行政格局的重新划分，要涉及设置新镇区、机构并组、干部分流、相关镇乡的利益平衡等一系列问题，难度是不小的，但针对上海郊区的现状而言，还是势在必行。众所周知，农村的行政区划体制，基本上是自上而下的计划经济的产物，是当时为了发挥行政力量来配置资源，推动地区经济发展而建立的，并留有旧社会深刻的自然经济烙印。它的基本特点是在自然村的基础上，以血缘、地缘和传统经济基础为依托，反映了地理空间和资源占有量的相对均衡。很显然，一旦向市场经济转轨，地区界限逐渐打破，血缘地缘联系日趋淡化，区域经济进入非均衡发展，高起点、高标准地重构区域城镇体系，进行基层行政区划调整就势在必行。管理体制也必须适时地进行必要的改革，否则就很有可能会束缚生产力的发展。上海周边地区在这方面已迈出了很大的步伐，如浙江省的嘉兴市郊区和桐乡市已经将54个乡镇缩并成41个，合并后的镇人口规模均达5万以上，平湖市也出台了把20个乡镇缩并为10个的方案。江苏省

太仓市 1998 年已将沿江 7 镇缩并为 3 个, 1999 年常熟市把 10 个乡镇农场缩并为 3 个……。上海郊区近年在村级行政体制的改革上也做了很多工作, 除闻名遐尔的试点中心村外, 还在村民自愿的基础上进行了行政村“撤二建一”的组合工作, 为乡镇重组创造了条件。

重组乡镇的工作可以先在较发达地区推行。重组原则是地域毗邻、有得到公认的区域中心, 可以强强联合, 也可以强弱联系, 但弱弱联合则意义不大; 重组规模以跨越原 2~4 个乡镇为宜, 特殊的可以更大一些, 甚至可以跨越区县一级的行政界线。重组城镇必须以提高集中度, 上规模、上水平建设好中心城市为基本的指导思想, 如果在这几方面相对原有水平不能有一个大的跨越, 形成一批规模翻番、实力雄厚、功能强劲的新型城市, 使之成为未来郊区庞大社会经济职能的主要载体, 就失去了城镇重组的意义。其他原有城镇经过产业布局调整后, 在功能上应淡化为中心城镇的辅助角色, 规模也将受到局限, 有所为, 有所不为, 只有这样才能达到城镇重组的目的。

应予强调的是, 城镇重组的内容主要是在一个适应当前和未来一段时期的发展水平、较原来显著扩大的行政/经济区域内, 进行产业布局调整和城镇功能转移集聚, 与之相辅相成的是产业结构的高度化、专业特色的增强和总体效益的上升, 而绝不是简单的搬迁拆建, 用几条小船拼接成一条大船。重组工作首要的一步是有前瞻性地构建新型的行政/经济区域, 在新的行政体制下对全区进行产业布局调整和城乡居民点布局调整的规划, 再以此为蓝图, 分散分批地实施发展中的调整, 逐步体现出规模效益、集聚效益。

(3) 积极稳妥地撤村并点, 先试点后推广搞好中心村建设。为了适应城市化的新形势, 促使“三个集中”朝深层次发展, 有必要在农村进行撤村并点的工作, 以改变历史上遗留下来的行政村、自然村数量过多, 规模偏小、过于分散的陈旧面貌(上海郊区有近 5 万个自然村, 每村平均仅 70 人)。近年上海市委市政府已决定把撤并部分行政村和自然村, 建设具有一定人口规模和地方特色的中心村作为今后几年郊区农村现代化建设的重点。所谓中心村指的是布局合理、设施配套、环境优美的农民新型居住社区, 中心村作为上海城镇体系的重要组成部分, 是城镇发展的细胞, 农村政权建设的基础, 在农村城市化进程

中起着特殊的作用。中心村是未来上海郊区的基础性聚落, 具有永久性, 因此其建设规划起点要高。首先是要有一定的规模, 2000 年近期规划人口在 200 户以上, “十五”期间可以放大至 300 户, 大致相当于郊区目前行政村的规模, 并与所在镇镇区规划人口规模相衔接, 以体现上海城镇体系梯度辐射的要求, 达到农民居住自愿有序集中的目的, 200~300 户的规模对基础设施建设也比较适宜。

(4) 进一步解放思想, 制订更有利于农村城市化和小城镇发展的政策。这方面的相关政策涉及面很广, 现着重对以下三点进行研讨:

1) 户籍政策——过去的户籍政策对实施“三个集中”非常不利, 应抓住近期全国城镇户籍制度有较大改进的良机, 在上海郊区探索更为灵活的户籍管理政策, 以期对长期以来实行的城乡分离的二元化户籍制度作更深刻的改革。上海郊区农村生产力发展水平高, 经济结构已发生深刻变化, 社会机制也相对健全, 对户籍制度的改革理应在全国领先一步, 否则就有可能拖经济发展的后腿。改革的内容主要是建立以常住地划分城镇人口和乡村人口, 以实际从事的职业或收入来源划分农业人口和非农业人口的户籍登记制度, 实行城乡户口一体化管理。当前的工作重点, 一是要增加户籍改革试点城镇数量, 扩大试点面(1998 年江苏省在 24 个小城镇试行户籍制度改革, 吸引了 10 万人进镇落户; 1999 年扩大到 200 个重点中心镇, 可吸引 100 万人进镇); 二是在本县本乡镇农民自理口粮进镇落户的问题上, 采取更宽松的政策, 并要在“农民”、“自理口粮”这几个字上逐渐淡出, 凡进镇安家落户者, 都是镇民, 大家享有同等权益, 决不要在子女入托、入学、就业等方面予以区别对待, 那样会挫伤农民“三个集中”的积极性; 三是对外省市人员凡有意愿来镇落户者, 实行较市区更为宽松的“蓝印户口”制度。

另一个值得重视的问题是现行城镇人口统计口径应予改进。首先, 统计范围应以常住人口或实际居住人口而不是户籍人口为准, 即把拥有上海市区户籍但居住在郊区城镇的人口, 以及外来人口中在郊区城镇居住半年以上者包括进来, 因为这一大批人实际使用城镇各类设施, 与城镇社会经济生活关系非常密切。如青浦县徐泾镇居住着大批来自市区的人口, 全镇实际居住人口比户籍人口多 0.6 倍以上, 如仅仅统计户籍人口则失真太大, 难以反映城镇发展的真实面貌。(下转第 45 页)

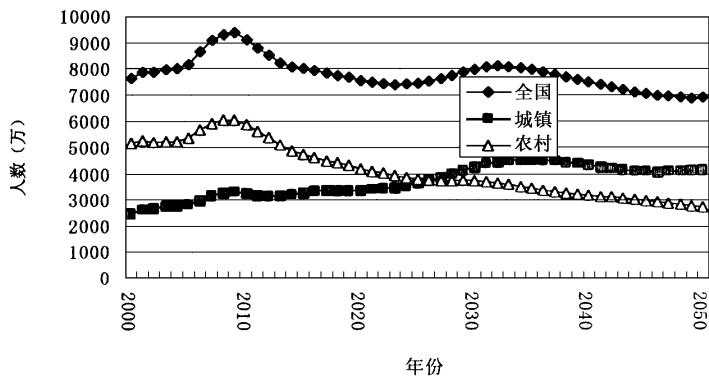


图 5 21 世纪上半叶我国大学适龄人口数变化趋势

执行“控制人口数量、提高人口素质”的基本国策，从而有效地控制我国人口的数量增长，仍将是十分重要和紧迫的任务。只有这样，才能更好地为我国未来的教育事业创造有利的人口条件。

2 21 世纪上半叶，我国各级学校的适龄人口数量都将有较大幅度的减少，这为我国未来教育事业进一步发展创造了较好的条件。应该肯定，这也是我国计划生育事业为我国社会的健康发展作出的重要贡献之一。

### 3. 尽管各级学校的适龄人口数都

会减少，但是，各级学校适龄人口规模减少的过程并不是同步的。这就要求教育部门在规划教育事业的发展时，必须针对不同等级的学校教育分别作出规划。

4. 21 世纪上半叶，我国的适龄人口规模虽然从总的趋势上讲将减少，但是，这种减少的过程不是始终如一的，中间伴随有相当大的波动。适龄人口规模的波动，将不利于教育资源的有效利用。教育部门应预先准备，因势利导，变不利为有利，在适龄人口规模的波动过程中利用机会改善教学条件和提高教师质量。

5. 在适龄人口规模总的讲趋于减少的同时，城镇和乡村适龄人口规模的变动方向并不相同。因此，在制定教育发展规划时，必须考虑适龄人口规模变动趋势的城乡差别。同时，在规划教育事业发展时，应充分考虑人口迁移和城市化的影响。要从根本上打破城乡分隔的局面，从教育发展和人才培养的角度为我国的城乡一体化作出准备。

#### 参考文献：

[1] 国家计划生育委员会政策法规司等. 中国未来人口发展与生育政策研究总报告. 2000. (内部研究报告, 未公开发表)

(上接第 15 页) 此外，要尽量减少进镇落户农民人户分离，即人住进了镇，户口还留在乡下，被统计成农村人口的现象。典型的如松江区仓桥镇，1996 年已有 1500 多户、6000 多农民进镇居住；但《松江统计年鉴(1997)》上，仓桥镇区人口仅为 3136 人，市建委编印的《村镇建设年报(1997)》上，也只有 2042 人。很显然，后两个统计都未能反映“三个集中”的新态势。

2) 土地政策——农村城市化意味着有大批农民离开土地，因此建立和不断完善合理的土地流转制度十分重要。要在坚持土地所有权和农业用途不变的前提下，搞活土地使用权。进城落户的农民应退出原来农村的承包地、自留地，解除承包合同；全家进城，转为城镇户口的，应退出农村的宅基地，由所在乡村另行安排。土地是农民的“命根子”，要完完全全地离土进城，除观念、感情、生活方式等问题以外，农民的实际利益也必须考虑。为免除、减少农民

离土进城的后顾之忧，可试行“土地股份制”的新措施，即以乡村为单位，成立土地开发股份公司，按级差地租和产出效益定出基价，农民按承包权、劳动投入等折股，以后领取股息，这样做有助于促使农民下决心离土进城。此外，在农民进城的用地收费上也应采取灵活政策，农民原来在乡下批地造房上交土地使用费数目很小，进城造房土地批租价则很大(相差几十倍)，再加上各种杂费，使得进城“门槛”太高，成为事实上的阻力。对此可采取换地、降价等多种措施灵活处理，一定要把本县本乡镇农民进镇的成本显著地降下来，至于外来者则按照正常的市场价格处理。

3) 农民建房管理政策——要尽早修订《上海市农村个人住房建设管理办法》，强调农民个人建房应向城镇和中心村集中，在非规划区内，不允许农民零星分散建房，以免增大今后推进城市化的难度，也可防止土地资源浪费。