

上海推进城乡一体化发展的问题与对策

何勇¹ 骆金龙¹ 刘钢²

(1. 上海发展战略研究所 200032;

2. 上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】上海要贯彻落实城乡发展一体化各项政策, 统筹谋划好城乡发展一体化工作, 推进新型城镇化建设, 积极稳妥实施农村各项改革, 重点解决好纯农地区和经济薄弱地区可持续发展问题, 以推动上海城乡发展一体化迈上新台阶。具体建议: 优化推进思路, 强化衔接统筹; 注重规划引领, 推进多规合一; 因地制宜推动, 激发基层活力; 强化部门联动, 破解发展瓶颈; 建立长效机制, 注重政策优化。

【关键词】城乡发展一体化; 新型城镇化; 村镇建设

【中图分类号】 F291.51 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1005 — 1309(2016) 02 — 0070 — 006

一、上海推进城乡一体化发展的进展成效

2015 年, 上海市各级政府加快制定配套政策, 出台具体实施方案, 扎实推进基层工作, 在城乡一体化发展中取得显著成效。经调研发现, 与往年相比, 2015 年城乡一体化工作力度明显加大, 系统性明显增强, 领域也进一步拓宽, 突出表现为“六大成效、三大特征”。

(一) 推进情况

一年来, 上海市政府将《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》(以下简称《若干意见》) 落实为重点工作, 市相关委办局抓紧出台配套政策, 区县政府加快对接逐渐形成实施方案, 各基层政府紧跟发展步伐, 扎实推进各项工作, 城乡发展一体化工作取得积极成效, 具体表现在:

1. 工作机制不断健全。市政府办公厅印发工作方案, 各牵头部门对10 个方面、36 项具体工作任务进行了细化分解。相关区县成立了由政府主要领导任组长的领导小组或协调推进小组, 一些区还制定了具体工作方案。市政府专门成立督促和协调小组。目前, 上海从农村集体经济改革、农村基础设施建设、基本公共服务均等化、镇村规划体系编制、发展现代农业和养殖业、农村生态环境整治等多个维度, 建立了不断完善的政策体系。

基金项目: 上海市人民政府发展研究中心青年专项课题(项目编号: 2015 — R — 07) 。

作者简介: 何勇, 经济学博士, 上海发展战略研究所助理研究员。骆金龙, 理学博士, 上海发展战略研究所副研究员。刘钢, 法学硕士, 上海市人民政府发展研究中心秘书处。

2. 区县政府加快对接。金山、嘉定等区政府抓紧对接市级政策文件，将“城乡一体化发展”作为2015年的重点工作，明确具体任务和责任单位。基层工作扎实推进。基层政府城乡一体化工作有序推进，力度比往年明显加大，加上区级单位的一些骨干力量下沉到基层政府，基层政府推进工作的成效也比往年显著。

（二）取得六大成效

2015年，上海城乡一体化推进工作基本达到政策预期的阶段性目标，主要取得了“六大成效”：

1. 城乡一体化的体制机制得到健全。统领上海未来几年城乡发展一体化的顶层设计方案已经出台，17项配套文件加快推出，引领乡村发展的规划和试点加快推进，新型工农城乡关系正在形成。

2. 农业现代化水平和综合效益明显提升。科技研发支持农业发展力度增强，农业创新转型发展态势凸显，全市正在谋划整编制创建国家现代农业示范区，《关于上海自贸区扩区后支持浦东新区加快城乡发展一体化的若干意见》正在引领农业扩大对外开放。

3. 农村生态环境质量和基础设施显著改善。美丽乡村建设加快推进，首批美丽乡村示范村已经形成，乡村基础设施建设进一步提速，拆违和环境综合整治工作成效突出。

4. 城乡基本公共服务和社会保障加快均等化。教育资源加快向乡村倾斜，相关部门正在农村低保、城乡救助、失业保险、基本医疗保险等方面探索建立全市基本统一的标准，城乡基本医疗保险制度即将实现统一。

5. 农村集体经济组织产权制度改革取得进展。农村集体经济组织产权制度改革进展迅速，农村土地承包经营权流转加快推进，松江等区基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证，正在引导土地承包经营权有序流转。

6. 农村社会管理和治理的现代化水平不断提高。依托“智联城”和O2O模式，提升网格化管理的信息化、智能化水平，网格化综合管理向镇区和农村地区覆盖。流动人口调控力度加大，管理效果明显，人口调控和管理服务进一步加强。

（三）呈现三大特征

总体而言，2015年上海城乡一体化工作呈现出“三快，四慢，三强”三大特征。

1. “三快”，政策出台快、规划编制快、单点突破快。“1+21”项政策文件已出台“1+17”项；引领城乡发展的规划已覆盖大部分乡村，尤其是美丽乡村规划编制迅速；城乡发展一体化已在医疗保险、农村土地承包经营权确权、拆违等方面实现突破。

2. “四慢”，统筹协调慢、资源倾斜慢、结构调整慢、制度改革慢。一些重要领域涉及多个部门，配套政策之间的统筹协调相对较慢；公共资源向农村倾斜面临着资源缺乏和资源培育周期较长的双重压力，导致资源倾斜相对较慢；受历史、成本以及政府角色等因素制约，整体农业结构转型相对较慢；农村土地等制度改革涉及利益方较多，覆盖面较大，在国家尚未形成明确改革思路的情况下，必须稳妥推进、审慎推进。

3. “三强”，推进力度强、基层权力强、环境整治强。调研发现，涉及农村地区的区县都将城乡一体化作为重点任务来抓，推进力度明显增强；政府治理重心下移、力量下沉现象明显，加上“强镇扩权”，基层政府的权力明显增强；“拆违”成为农村地区环境整治的一大亮点，力度和督查明显加强。

二、上海城乡一体化推进中存在的问题

一年来，上海城乡发展一体化工作虽在农业发展、社会保障、乡村拆违、农村集体经济改革等方面实现阶段性突破，但是，基层政府在推进城乡一体化工作中仍然存在诸多问题，重点表现在以下6个方面：

（一）镇村建设有待优化

1. 镇村规划较为薄弱。原有新市镇总体规划并未及时修编，时效性较差；规划类型较多，批复时限不一，缺乏整合统筹。城镇功能定位有待提升。各区规划推进了新市镇和非建制镇建设，调研发现，有些乡镇虽然建设了大量农民集中居住区，但商业配套、公共配套严重不足，规划档次偏低，很难满足居民的生活需求。

2. 商业配套有待加强。一些乡镇的商业设施主要为老市镇的零星商业，多以个体经营户为主，在业态布局、商业品质、合规经营等方面都比较落后。管理单元有待夯实。各镇普遍认为镇村社会治理基础较为薄弱，警务力量、城市管理、市场监管等力量不足，公共服务供给和社会治理创新面临挑战。

（二）产业升级缺乏后劲

1. 农业结构调整有待突破。缺少相关的农业布局规划和扶持政策引导农业种植从分散种植向标准园建设集中；农业结构产业链、价值链延伸缺乏相应的政策渠道；吸引本地年轻人务农种地的机制没有形成。

2. 农业附加值有待提高。农民的种植技术比较落后，附加值较低，农村造血功能不强，进一步推进城乡一体化发展将面临较大的资金压力。

3. 村集体经济增长后劲有待增强。村集体经济主要收入来源单一，可利用的土地资源越来越少，加之现行的动迁政策是货币补偿，很难再取得土地指标用于发展集体经济。

4. 纯农地区发展支持力度仍需加强。市级财政支农政策较为分散，补贴资金较为分散影响使用效率，支持纯农地区发展没有形成系统性的扶持政策，支持力度仍需加强。

（三）环境整治有待深化

1. 农村水管网建设与管理养护不足。农村地区供水管网普遍存在管网陈旧、老化、管径偏小、管材较差、漏失率高等情况。农村生活污水处理系统尚未建立，生产、生活、畜牧业污水直排河道现象较严重。

2. 河道整治工程实施面临较大财政压力。由于水系复杂，受过境区域性交通干线割断等，河道整治面临多重瓶颈，因镇级财政压力过大，部分水利建设项目进度严重迟缓甚至被消项。

3. 垃圾处理能力不足。农村生活垃圾的产生和堆积逐年增加，组成也日益复杂，一些农村缺少固定的垃圾桶放置点，个别村只设有敞开式垃圾堆放点，并且未能及时清洗显得脏乱。

（四）基础设施存在短板

1. 道路养护压力大。农村道路交通流量呈现急速增长，但农村公路养护力量较为薄弱，养护意识不强，损坏的道路、桥

梁常常得不到及时维修，农村公路道路养护和管理日益紧张繁忙。

2. 公用事业供需尚不匹配。随着大量外地来沪劳动人员入住和农民生活水平提高，出现了农村电压偏低、用电量超负荷经常跳闸，自来水管径细出水量偏小等问题。一些村庄公共交通发展滞后、公交线路缺乏，给留守老人生活带来极大不便。随着青年一代迁出，目前乡镇以老年人和外来打工者为主，居民消费能力不足使得部分商业设施逐渐萎缩。

（五）公共服务缺口较大

1. 公共服务供需失衡依然明显。卫生服务难以按要求提高数量质量；随迁子女入学问题日益突出；文体配套设施尚难满足群众需求。

2. 公共服务服务质量有待提升。受人才等因素制约，郊区学校、社区卫生中心等基本公共服务质量和水平等软实力与中心城存在较大差距。差异化配置明显不够。各镇空间区位、发展阶段、功能特色各不相同，外来人口控制力度、本地居民需求升级情况各不相同，这对各镇村的公共服务差异化配置提出了结构性的差异化要求。

（六）产权改革推进较慢

农龄计算面临难题。按照产权制度改革操作要求，资产的量化分配，以农龄为依据或农龄为主结合其他方式，但各村情况不一，农龄计算面临情况较为复杂。适合量化资产及村委会财务收支平衡面临矛盾。部分村适合量化的资产很少，需要财政支持。产权制度改革后，如果财政不加大对薄弱村委会经费扶持力度，较大一部分村很难做到收支平衡。

三、制约上海城乡一体化推进的原因

制约推进工作的因素主要包括：体制、机制、资金、要素、生态、政策、人员等多个方面的原因。其中，资金保障不力、政策扶持不够以及体制机制制约是当前表现最为突出的原因。

（一）体制机制上，部门联动不足

部门联动尚有待加强。由于缺乏总体规划，在农民建房、河道、高压电网等布局方面（如要拓宽道路），就遇到困难，需要相关部门配合协调，特别是电力、水务部门的支持。目前，相当部分土地由外来务农人员租赁种植，土地种植租赁期满，外来务农人员不肯交还土地，还要高额的补偿，收回外来务农人员手中的土地需要多个部门配合。

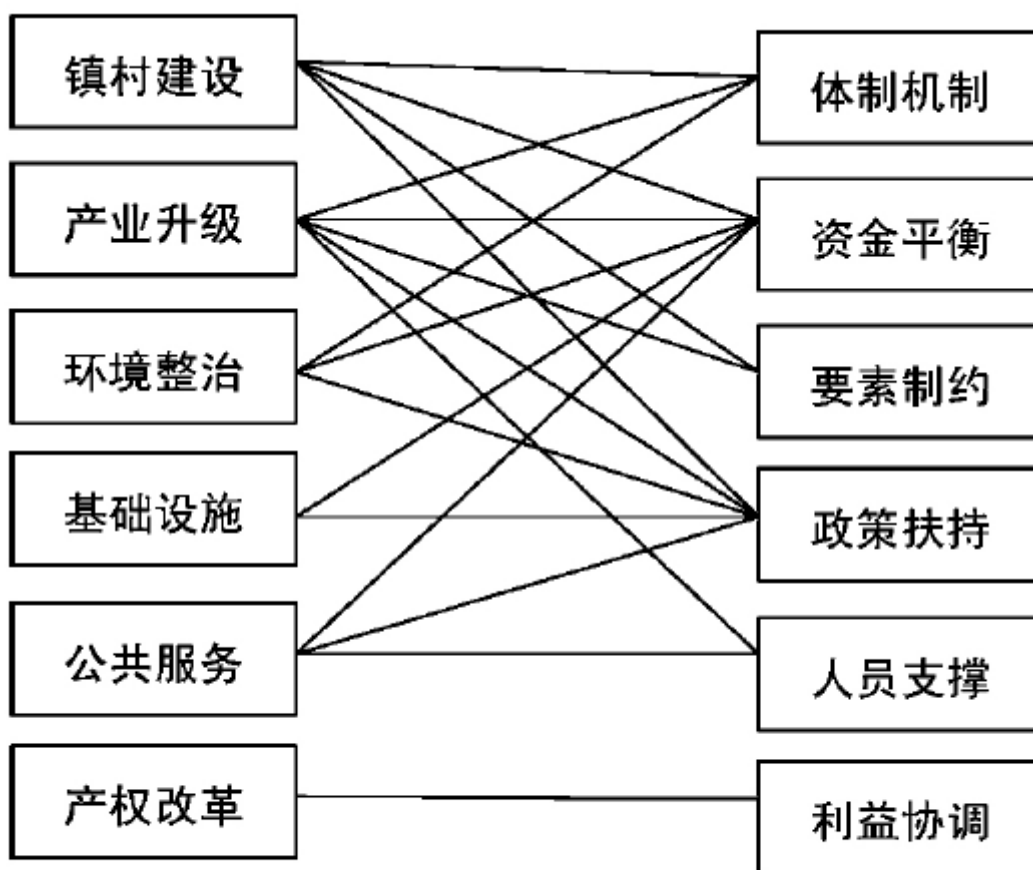


图 1 制约上海城乡一体化推进的原因

（二）资金平衡上，造血功能薄弱

土地成本收入倒挂。动迁成本、劳动力安置费用、土地规费支出、基础设施建设成本逐年上涨，但土地出让收入价格变动不大，工业用地出让收入不能弥补开发支出。资金来源渠道相对单一。乡镇集体自身的经营性收入较少，主要为房租，收入来源单一，自身造血功能差，大部分开发建设资金依赖于外部融资，且主要为银行借款，融资期限与土地成本回收期不匹配，加上地方政府融资平台融资受限制，乡镇融资更加困难。公共服务支出压力增大。各村支出当中村集体要承担较大一块创建、卫生等社会公共服务支出，支出压力较大。

（三）要素制约上，土地生态弱化

产业转型升级面临土地空间瓶颈。可开发地块“体量小、分布散、成本高、周期长”，这对乡镇产业结构调整、新兴产业发展提出了较高的要求。生态环境压力加大。比如，宝山区境内有宝钢、石洞口电厂等特大型生产企业，月浦是该地区降尘、通噪等环境污染最严重的区域之一。过境交通的大量通行，客货混行局面严重，既进一步增大了交通压力，也带来了明显的扬尘、汽车尾气污染。

（四）政策扶持上，力度精度不够

支持力度不够。纯农地区发展支持力度仍需加强，补贴资金较为分散影响使用效率，村庄平移的补偿面积问题也需要政策支持。目前政策补贴扶持力度并不足以吸引优质的专业人才，公共卫生、普通教师、文化体育、养老等专业人才配置不足。支农政策系统性不强。市级财政支农政策较为分散，支持纯农地区发展没有形成系统性的扶持政策，且支持力度仍需加强。适应性不足。195、198 地块转型功能适应性不够，政策规定的用地导向适应性不足。农村土地制度改革，各镇反映宅基地制度面临的问题较多，宅基地退出机制较为单一，政策不够灵活，推进难度较大。

（五）人员支撑上，队伍老化明显

编制缩减。部分区在撤镇时，将原各镇的农科站、农机站、兽医站、林业站等站所撤并，建立了农业综合服务中心（现为农业服务中心），撤并后部分功能仍在，但人员编制大大压缩，森林、绿化、农机的工作量成倍增长，人员存在结构性不足。人员老化。乡村专业人才老化较为突出，退休返聘人员占比较大，学历参差不齐，对信息化技术运用掌握困难，导致开展工作越来越难。招聘困难。由于的工资较低、社会地位较低，乡镇虽有人才需求，但前来应聘的人员不多，选择余地较小。本地青年从事农业生产少。由于相对于第二、第三产业来说，农业效益不高，青年人才基本不选择务农或者从事农业生产相关工作，目前从事农业生产者（包括农业技术推广人员）年龄普遍偏大。

（六）利益协调上，各村诉求不一

各村差异大，利益协调难度大。以嘉定区的农龄计算为例，有的村倾向于将农龄计算到2010年底为止，有的村倾向于延后继续计算农龄；有的村征地或土地换保障时间前后跨度不大，倾向于完全以农龄为依据进行量化，有的村征地或土地换保障时间前后跨度较大，村民之间农龄差距较大，倾向于不完全以农龄为依据进行量化。村级资产完全按照农龄进行量化，很难操作，需要以农龄为主结合其他方式，具体如何结合需要相关村民协商确定。

四、加快推进上海城乡发展一体化的对策建议

当前，上海要深刻领会“创新、协调、绿色、开放、共享”五大理念，全面深入贯彻落实城乡发展一体化各项政策，进一步统筹谋划好城乡发展一体化工作，推进落实新型城镇化建设，积极稳妥实施农村各项改革，重点解决好纯农地区和经济薄弱地区可持续发展问题，加强工作协调、督查专项考核，确保各项措施能落地、见实效，推动上海城乡发展一体化迈上新台阶。

（一）优化推进思路，强化衔接统筹

以“优思路”为核心，全面推进城乡一体化工作。加强各级政府部门政策的有序衔接。围绕城乡一体化推进工作涉及的人、财、物环节，优化上下级部门之间的政策衔接机制，创新各项工作的推进机制，形成政策一插到底、一步到位，避免在推进中政策的力度打折扣，政策的时效性被削弱。注重不同配套政策交叉领域的统筹。要聚焦这些政策推进中出现的重点问题，排出推进计划，明确责任分工，列明时间表，强化问题导向，弱化部门分工，形成协同、有效的政策合力。凸显区县政府的政策整合平台作用。要依托区县政府的平台作用，区县政府也要充分发挥政策的统筹整合功能，在区政府内部实现各类政策的统筹协调，对资金、人才、物资统一调配，减轻镇级政府的工作压力，提高工作效率和政策的精准度。提升镇村政府的统筹实施主体功能。体现“人人参与、人人尽力、人人享有”的要求，充分发挥镇村级政府的实施主体功能，赋予基层政府更多的管理权限，将农业、水利、交通、土地等条线政策转为块上的综合政策来落实。

（二）注重规划引领，推进多规合一

以“强规划”为重点，充分发挥规划的引领作用。持续推进规划向村镇覆盖。依托美丽乡村建设力争实现规划对农村土地的全覆盖，充分发挥规划对村镇，尤其是一些薄弱村镇的引领作用。扎实推动城乡地区多规合一。抓住“多规融合”契机，积

积极开展多规融合试点，在镇级层面将土地利用总体规划、城乡规划，以及国民经济和社会发展规划进行有效衔接，加强乡镇地区产业发展、城镇建设、土地利用、生态保护等工作的有机衔接，强化镇村布局、村庄建设、农业发展、乡村旅游、水网水系、公共项目的对接和空间协调，努力实现空间规划管理“一张图”，构筑村镇“多规融合”体系。积极探索乡镇特殊地区规划落实。围绕乡镇城乡一体化发展的共性重点问题，启动规划试点，实施规划试验突破瓶颈制约。也要在特殊的乡镇地区加强探索，做实郊野单元规划，积极组织编制村庄布点规划，推进历史文化名镇名村规划。

（三）因地制宜推动，激发基层活力

以“明差异”为基础，在不同地区、不同领域、不同阶段实施差别化的政策安排。支持区县政府在落实政策中探索差异化的实施方案，适当考虑全市不同地区如城市化地区（邻近中心城和新城的镇）、半城市化地区（远郊独立大镇）和纯农地区（远郊农业型镇）的经济、社会发展特点，出台针对性较强的实施方案。对社会保障等领域可建立市级统一制定建设和管理标准，对集体经济体制改革要，通过差别化的安置和补偿政策设计提供多样化选择，对社会治理要根据外来人口规模和趋势采取精准管理等。要重视对农村地区专业人才的培养，加大专业人才的引进补贴扶持力度。要关注城乡发展一体化的需求重心从基础设施建设向公共资源倾斜的趋势，领会最新的国家政策精神，出台相应的细化政策或具体操作细则，并针对出现的新问题，制定探索试验的支持政策，政策要保持延续性，对一些特殊时期的特殊政策要及时优化、调整或终止。

（四）强化部门联动，破解发展瓶颈

以“促联动”为抓手，引导多部门的联动管理、联合执法、联合支持，形成推进合力。强化多部门联合执法。在社会治理、环境污染、集体资产出租收回等重点环节，要建立以分管部门牵头，相关执法部门参与的联合治理小组，联动破解瓶颈问题。引导多部门的联动管理。要建立联动机制，尤其是在人口管理、产业转型、土地置换等相互关联的工作中引导部门打破职责分工，以问题为导向，围绕重点问题、瓶颈问题实施联合管理。引导多部门联合支持。要引导多个部门形成合力，加强对农村地区特色产品、特色资源、特色项目、特殊企业的扶持，对农村旅游的开发、接待房用地指标上给予正面支持。

（五）建立长效机制，注重政策优化

以“重长效”贯穿工作始末，形成“工作跟踪—发展评估—政策优化”良性循环长效机制。建立城乡一体化工作跟踪机制。建立健全推进计划年度评价机制和奖惩激励机制，建立以区县、乡镇为主体的工作推进跟踪机制，对资金等的使用情况建立定期监测和评估工作机制，在工作跟踪中建立工作协调机制，加强监督检查，加大绩效考核，确保各项目标任务有效推进。建立城乡发展一体化评估机制。在上海市发改委、国家统计局上海调查总队建立的上海城乡发展一体化监测指标体系的基础上，结合“十三五”的新要求、新形势，建立开放且覆盖全市范围的城乡发展一体化指标监测评价体系；引导市、区县政府建立城乡发展一体化的第三方的评估机制，分季度、分年进行发展成效评估，形成完整的“制定—跟踪—评估—优化”的动态机制。建立城乡一体化政策优化机制。建立城乡一体化政策优化机制。形成“每年一跟踪，三年一微调，五年一大调整”政策优化机制，及时把跟踪反映的问题反馈到相关部门，指导相关部门及时调整优化政策，确保政策的科学性、针对性和有效性。

参考文献：

[1] 上海市委、市政府. 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. 2015. 3.

[2] 上海市规划院. 上海推进城乡一体化发展跟踪研究 [R]. 2015. 9.

[3] 上海市发展改革委. 关于落实《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》情况的汇报, 2015. 7

[4] 上海市统计局、国家统计局上海调查总队. 本市城乡发展一体化目标完成率达85.3%. 上海统计报告, 2015. 11.

[5] 中国上海网: <http://www.shanghai.gov.cn/>.