

大都市郊区城乡发展 一体化的探索与思考

——基于上海市浦东新区的实证研究

何建木

(上海市浦东新区发展和改革委员会, 上海 200135)

摘要: 城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。如何破解城乡二元结构的制度障碍, 是推进城乡发展一体化的重点、难点和关键点。城乡发展一体化不是城乡一样化, 城乡发展一体化重点在“乡”不在“城”。推进城乡发展一体化, 要通过构建城乡一体的规划体系、改善城乡交通网络等基础设施建设、改善农村人居和生态环境等措施, 缩小城乡形态面貌的差距; 更要通过创新城乡基本公共服务资源配置机制、农村人才综合激励机制、村级公共服务和基层治理财力保障机制、基层社会治理机制, 实现城乡基本公共服务和社会治理均等化; 同时, 还要通过深化土地制度改革、建立经济薄弱村帮扶机制等农村综合改革措施, 赋予农民更多财产权利、实现农民增收, 促进农民市民化。在分析梳理全国首家综合配套改革试验区——上海市浦东新区推进城乡发展一体化的探索与创新、存在问题的基础上, 针对目前面临的形势背景, 从形态面貌一体化、体制机制一体化、农村综合改革等方面, 提出具有针对性和创新性对策建议, 以期对其他地区提供示范借鉴。

关键词: 城乡发展一体化; 大都市; 浦东新区; 创新; 思考

中图分类号: F291.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-9189(2015)02-0083-14

党的十八届三中全会明确提出, 城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍, 因此要“健全城乡发展一体化体制机制”, 并就加快构建新型农业经营体系、赋予农民更多财产权利、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置、完善城镇化健康发展体制机制等方面进行总体部署, 是今后相当长时期指导全国城乡发展的政策方针。

作为大都市的上海, 城市化启动较早、进程较快, 城乡发展一体化步伐相对较快, 但依然存在不少亟需破解的难题。浦东新区是上海市最大的市辖区, 也是全国第一家综合配套改革试验区, 理应通过深化综合配套改革, 在城乡发展一体化方面发挥示范引领作用, 为全国其他地区提供参考借鉴。

从浦东新区、上海市乃至整个全国的情况看, 目前推进城乡发展一体化面临几个重大改革拐点, 需要寻求新的突破与创新。

一是新型城镇化动力机制面临重大变革, 从原来单纯依靠城市化扩张转向内涵式发展。浦东新区在1990年开发开放的早期, 推进城镇化主要依靠城市和产业区扩张带动, 而目前城市外延扩张

作者简介: 何建木(1978-), 男, 博士, 研究方向: 区域经济学、综合改革。

式发展的进程已基本结束，城乡发展一体化更多的需要依靠机制创新和内涵提升来实现。城乡发展一体化不是城乡一样化，这是个重要前提。当前，浦东新区从硬件的公共基础设施角度看已经处于全国领先水平，因此下一步推进城乡发展一体化应转向“软件”方面，必须从消除城乡体制、机制、政策的偏差入手，找准切入口。实现综合配套、协同推进，重在体制机制和政策一体化，重在发展方式转变，重在通过对改革“深水区”所涉及的深层次矛盾和体制机制实现制度创新，切实推进以人为本的新型城镇化，在更高水平上促进城乡发展一体化。

二是城市建设用地受到严格控制，耕地保护制度执行日益严格，促进农民向城镇集中成为实现城乡发展一体化的重要途径。在上海加快转型升级、严控新增建设用地总规模、贯彻落实最严格耕地保护制度和集约节约用地制度的新形势下，必须优化城镇规划体系和公共服务资源配置机制，全方位缩小城乡差距，同时在城镇化过程中千方百计创造就业机会，尽可能多地吸纳农民转移就业以提高农民收入，为促进农民集中居住和进一步缩小城乡差距提供有效支撑；以推进农民转移就业和集中居住，提升城镇建设集约化水平，提高基本公共服务均等化水平，使上海的空间结构、人口布局、公共资源配置实现统筹优化，完善多层次的城镇管理服务体制和农村基层治理机制，实现城镇化进程中的有效社会治理。

三是转变传统农业生产经营方式，促进农业向规模经营集中是解决“三农”问题尤其是农业增效和农民增收的重要办法。以往的农业经营方式大都是一家一户的“小农经济”，这种分散经营的小农经济已不适合新形势要求，因此必须加快转变生产经营方式。要坚持“产业更高效、权益更清晰、农民能转移、管理更有效”的改革方向，切实解决农业生产和村镇产业发展中存在的粗放化、碎片化、环境不友好问题，同时强化农业对大都市的生态屏障功能；通过培育家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头公司等办法，把农民从分散的农业土地上解放出来，培养农业产业工人和新型职业农民，加快形成集约化、规模化的现代农业生产经营体系。

四是为促进农民增收，股份化改革成为农村集体经济产权制度改革的主导方向。党的十八届三中全会以来，农村集体经济产权制度改革方兴未艾，股份化改革等方式可能是未来较长时期内农村集体经济产权制度改革的基本方向。要通过建立与农民生产生活方式转变相适应的集体经济产权制度，通过“确权确利确股”，为更多农民离开土地、实现多样化就业创造条件。经过股份化改革后，农民持有股份，股权可继承、可流动，获取相应收益；农民可以生活在农村，也可以进城居住，不影响获取收益的权利，这就为农村土地流转和农民城镇化创造了新的条件。

五是要通过强化城市对农村的“反哺”，促进农村发展和农民增收。就上海郊区的特点而言，目前农民市民化程度已经较高，农民在整个常住人口中的比重已经较低、农业产值在整个国民经济产值中已微乎其微。从浦东新区的实际来看，农地流转所产生的效益提高和农村经营性建设用地盘活收益本身难以平衡成本，必须更好地发挥政府的主导作用，加大投入、创新机制，做好城市“反哺”工作。

一、浦东城乡发展一体化的主要成效及存在问题

浦东新区设立于1990年，2009年撤销原浦东新区(北片)、原南汇区(南片)合并为新的浦东新区，区域面积1210平方公里，现状建设用地780平方公里，农业用地65.5万亩，其中耕地面积32万亩。截至2014年底，全区常住人口541万人，户籍人口283.8万人，其中农业户籍人口28.4万人、本市户籍农村常住人口95万人。根据城市总体规划和民间习惯，现今一般以上海市郊区环线(即外环线S20)为界，将浦东新区外环线以内的部分称为中心城区，外环线以外称为郊区。目前全

区辖12个街道,都分布在外环线以内;24个建制镇、371个行政村,基本分布在外环线以外、间或略有横跨外环线。浦东新区自1990年中央宣布开发开放以来的25年间,由于持续推进开发开放国家战略,坚持推进开发区带动农村发展的“列车工程”和区镇联动等战略,特别是2005年获批全国第一家综合配套改革试点以来,围绕大力改变城乡二元经济与社会结构,积极推进相关领域改革探索,中心城区和国家级开发区范围内发生巨大变化,带动周边区域发展。总体看,浦东新区基础设施建设和城乡基本公共服务领域方面在上海市乃至全国都相对领先,早在2005年就推进教育、卫生管理体制的区级统筹,“两区合并”后,进一步推进教育、卫生、社会保障等方面的南北片对接,城乡基础设施网络建设水平也得到显著提高。但相对而言,城郊结合部地区和农村地区还存在规划相对滞后、农业生产集约化水平不高、基本管理服务缺失等问题,两者形成较大反差。

(一) 主要探索创新与成效

1. 构建城乡基本公共服务均等化机制

(1)建立教育管理一体化机制。2009年原浦东和原南汇两区合并后,针对教育资源面临的压力,根据教育资源分布、地区发展趋势等,对区域教育资源布局进行优化调整,加强教育投入和建设力度,目前全区基础教育已实现统一拨款标准、统一硬件配备、统一信息平台、统一为教师提供培训与发展机会。(2)促进医疗卫生服务管理一体化。对城郊卫生实施一体化管理,将全区各社区卫生服务中心人、财、物等实行区级统一管理,促进城乡医疗卫生事业同步发展。通过建立川沙医疗联合体、出台新型农村合作医疗制度实施办法、将乡村医生纳入基本社会保障等举措,推动城乡卫生一体化发展。通过推进80个村的村民事务受理室、卫生室、综合文体活动室、为农综合服务站和便利店等“三室一站一店”建设,提升郊区公共服务设施现代化水平。(3)实现农民保障区级标准一体化。浦东新区在上海市率先开展农保制度改革。2009年1月正式实施《浦东新区农村社会养老保险办法》,形成农保区级统筹机制、财力补贴个人账户机制和养老金适度合理增长机制。在此基础上,两区合并以来实施农民保障区级标准一体化。2011年,合作医疗筹集标准实现南北统一,提高到900元,农民参保率达100%;农保最低基础养老金标准实现南北对接,月最低养老金为485元,月平均养老金531.5元。

2. 推进有利于城乡发展一体化的农村综合改革

(1)探索农村土地制度创新。开展农村承包土地经营权流转试点,建立镇土地流转管理服务中心,通过委托村委会统一流转,建立农村土地承包经营权流转管理和信息系统,探索建立规范全镇农村土地承包经营权流转行为的信息公开机制和公平、公开、公正的市场监督机制。探索集体建设用地有偿使用,试点集体建设用地所有权实现形式、显化资产价值、拓宽有偿使用方式。(2)深化农村集体资产管理体制改革。以股份合作制为主要形式,开展村集体经济组织股份化改革试点;以“村资分离”、“联村管理”、“股份制改造”等为主要内容,深化村级管理体制改革,目前已取得阶段性进展。(3)完善现代农业发展投融资机制。组建浦东农业发展集团,15个镇建立农业投资公司,实现对国有农用地和区域农业资源的有效整合管理。

3. 探索加强城市化进程中的基层社会治理机制

(1)探索试点“镇管社区”模式。2006年,浦东新区在川沙新镇率先试点建立覆盖城乡的“镇管社区”模式,探索社区管理从行政管理向社会治理新模式的转变(桂家友,2014)。通过建立社区委员会等基层共治组织,完善社区市民共商、共决、共治的民主决策机制,将地区性、公益性、群众性、社会性事项转移到社区,探索行政管理和社区自治有机结合的共治机制。2012年出台《浦东

新区关于推进“镇管社区”工作的指导意见》，全面推进“镇管社区”模式，进一步优化大型居住社区治理结构，完善公共服务、激发社会活力。(2)探索农村基层民主治理新模式。近年来在合庆、北蔡等镇探索基层民主治理的新模式，建立健全“1+1+X”村级事务民主管理、民主决策、民主监督的一系列制度和操作细则，推进村级事务管理民主化、决策科学化、实施透明化，形成“村情民知、村策民决、村财民理、村绩民评、村利民享”的村级治理机制，受到基层群众欢迎，形成一道维护农村社会和谐稳定的“防火墙”(人民网，2014)。

(二) 存在的突出问题

1. 城乡发展一体化体系缺乏系统的规划支撑

目前，浦东新区尚缺乏系统的城乡发展一体化规划体系。表现为：(1)土地利用规划和控制性详细规划只覆盖到城镇区域，而部分农村地区村庄规划和布点规划缺失。由于规划未能实现全覆盖，对农村土地流转和集约用地造成影响。(2)部分地区的规划“碎片化”，未能充分综合人口导向、公共服务体系和产业结构调整等方面因素，导致项目落地与空间实际情况不相匹配。(3)浦东新区上一轮城镇体系基本按照“中心城-新城-新市镇(郊区镇)-中心村”四级结构进行规划，滞后于两区合并后新的区域发展格局，部分规划的实施落地不理想，大部分镇域的发展功能定位、组团关系不够清晰，存在各自为政现象。

就中心城而言：(1)花木城市副中心和张江、外高桥-金桥专业中心的功能配置、规模等级有待进一步深化，其内涵产业类型有待进一步明晰。(2)重点区域的转型有待进一步开展前瞻性研究。外高桥地区作为沿江、沿海大通道的重要节点，区位优势明显，但现有集疏运体系对地区交通干扰较大。随着自贸试验区建设及浦江沿岸开发，该地区亟需站在长三角城市群发展的高度，研究其生产性码头功能调整、减少集装箱运输的可行性，营造生活型码头及岸线空间。(3)生态空间建设有待加强。浦东新区楔形绿地及生态廊道网络化联通，并深入中心城区，是未来浦东空间品质提升的重要抓手，有待高品质设计、高标准建设。但受制于建设成本，目前建设速度缓慢，开发机制有待进一步优化。

就新城而言：临港新城作为“十一五”规划确定的上海市“1966”城镇规划体系的九大新城、重点建设的三大新城之一。(1)目前仍处于基础设施建设阶段，人口集聚效应不足，城区发展缓慢，产业能级也有待进一步提升。(2)与中心城及周边地区的交通联系仍较薄弱，与长三角地区的对外交通网络体系尚未形成，处于“孤岛”状态，疏解中心城区人口和产业的功能基本没有体现出来(何建木，2011)。

就新市镇而言：(1)浦东郊区各个新市镇建设进程不一，城镇体系有待优化。近郊川沙、周浦等镇，发展空间与中心城连绵，城镇定位有待进一步明确；中远郊的航头、新场等镇，独立发展能级较低，有待结合中部城镇群建设，依托惠南镇带动形成发展合力；远郊的老港、大团等镇，生态环境敏感，发展控制及生态保育措施有待进一步研究。(2)郊区镇的基本公共服务设施能级有待提升，重点地区需按中小城市要求优化配置。目前，川沙-祝桥、惠南-宣桥等地区规划人口规模已突破50万，达到中等城市规模，其他近郊各镇多为20~30万人口，也达到小城市规模。而目前这些镇的基本公共服务资源配置无法满足居民的实际需求。

就中心村而言：(1)中心村规划实施配套机制有待完善，落实难度仍较大。郊野单元规划为村庄改造提供一定政策支持，但更多政策优化、配套措施以及实施机制有待进一步细化、优化。(2)农业人口需求缩减，人口转移方向有待研究。截至2014年底，浦东全区农业人口28.4万人(实际务农人口约8.8万人)，全区农业生产用地约43万亩。按照未来农业生产方式逐步向现代农业转变，

以家庭农场、农村合作社、农业工人三种方式为主,浦东新区未来将有4.3~7.5万务农人员转移到城镇地区。同时,农村大量年轻人向外转移,部分直接进入中心城,相关转移方向及引导机制尚待进一步研究。(3)特色村庄风貌有待加强保护。部分农村地区有代表性的传统空间肌理,但人口外迁将导致村落逐步消亡,而现有规划机制及减量化任务并未注重风貌保护。目前,城乡结合部的康桥镇正在尝试以风貌保护为特色的村庄规划,但相关保护方法、机制仍待进一步研究。

2. 城乡发展一体化体制机制和政策措施有待完善

在基本公共服务供给机制方面,浦东新区较早在教育、卫生等领域开展基本公共服务均等化的改革探索,但在吸引培养基本公共服务人才方面,城乡差距、不均衡现象仍然较为严重,这既有数量缺口问题,又有流向和结构问题,其瓶颈在于现有的事业单位人事薪酬制度无法突破,对到农村偏远地区工作的激励不足,同时受岗位、编制、职称聘任比例等因素限制,影响到人才进岗、进编和职称评定,职业发展通道狭窄。(1)教育、卫生等公共服务领域人才尤其匮乏且向中心城区单向流动。以卫生领域为例,2013年新区共招聘全科医生38名,其中城郊结合部地区仅招到2名,偏远农村则无人报名;近三年,全区农村社区卫生服务中心共招聘306人,流出334人,人才缺口只能通过派遣和退休返聘等方式填补。(2)目前浦东新区农村地区医院、学校、养老机构等公共服务领域以政府投资为主导,缺乏社会资本参与投融资的机制;同时,农村基本公共服务市场供给的有效模式较为单一,社会组织参与农村基本公共服务偏少。

在财力保障机制方面,公共财政在城乡基本公共服务方面投入结构不均衡,财政支农资金使用分散和交叉重复并存,影响资金使用效率,金融对“三农”工作支持不足。表现为:(1)公共财政在城乡基本公共服务方面投入结构不均衡,造成城乡基本公共服务供给质量差距较大。目前,浦东新区村级组织经费主要由村集体经济收益和财政扶持组成,财政扶持主要包括市财政专项扶持(对列入市级综合帮扶经济薄弱村的专项补助和项目支持专项资金)、区级财政扶持(由一般性转移支付、专项转移支付和差别扶持组成)和镇级财政配套。街道及居委会公共服务资金主要由区政府全额拨付,而农村公共服务资金来源主要通过区政府“以奖代补”方式实现,尚未形成可持续的财政支持机制。由于村经核算没有分离,集体经济组织要承担相当一部分公共服务的开支,造成村民委员会与村级集体经济组织在一本账内核算,支出责任难以界定,某种程度上讲是挤占集体经济组织成员的利益,与城镇社区居委会的公共管理服务由财政承担形成明显的城乡二元差别。同时,由于各镇、村因区位不同、发展基础和发展水平不同,导致村级经济发展不平衡,浦东新区农村基本公共服务供给质量和基层治理能力在不同镇、村之间还有明显不平衡现象。(2)财政支农资金使用分散和交叉重复并存,影响资金使用效率。目前浦东新区政府支农投入渠道较多,财政支农项目实行分块管理,不同渠道的投资在使用方向、实施范围、建设内容、项目安排等方面有重复和交叉,未发挥集聚效应。比如,基本农田改造项目涉及国土部门管理的标准农田建设、财政部门管理的农业综合开发、农业部门管理的板块基地建设、水利部门管理的农田水利基础设施建设等,不同渠道的资金使用分散,难以捆绑整合使用。(3)金融对“三农”工作支持不足。推进集体土地流转、农民集中居住、农民社保转换、农业现代化、农村基础设施和农村公共服务均等化,都需要大量的资金投入,以政府主导的“土地资本化”模式已经不能满足这些增量需求,亟需探索金融支持和参与机制。比如,在合庆镇已实施开展的土地流转试点中,流转获得的集体土地使用权不能单独抵押获得融资,因此项目启动资金、开发建设资金存在较大缺口。如土地开发建设时给予集体经济组织的土地补偿费,现阶段由镇政府全权保管、存银行收息,只能等到撤村撤队时才能分配到集体经济组织成员个人,资产由于无法投向金融产品获利,造成实际贬值。

在社会治理和基层建设体制方面，镇域范围内城市化地区的社区管理体制不够完善，与中心城区相比仍存在较大差距。表现为：(1)农村基层自治的制度化、规范化和民主化水平有待提高。镇域范围内的城市化地区社区管理体制不够完善。比如，近年来浦东新区积极探索“镇管社区”管理模式，取得了一定成效，但也遇到人员配备标准不确定、条块关系有待理顺、社区协同互动不够、配套支撑有待完善等难题。(2)农村基层自治的制度化、规范化和民主化水平有待提高。随着群众民主意识、法制观念的不断增强，传统行政化、简单化、粗放型、依靠村干部“能人”的管理方式不能适应现实需求；群众参与村务管理的愿望日益迫切，但在村民享有知情权、参与权、管理权、决策权、监督权等方面的制度设计有待完善。(3)农村自治组织(村委会)的经济职能依然存在，影响其基层社会管理工作的发挥，亟需探索“村经分离”管理体制。同时，村委会职能过多、工作繁杂，包括综合治理、公共服务、经济发展、农业生产、安全生产、环境卫生、妇女工作、计划生育等多种职能，但管理人员配备和资源配置不足，造成村务管理工作水平较低。同时，外来人口大量涌入导致社会管理压力倍增。(4)农村社会组织发育不充分，主要以各类志愿者队伍为主，且资金来源单一(主要依靠村委会补助)，独立性较差；因其组织的松散性、人员组成的单一性、规模的小型化，导致其作用发挥仍然属于较低水平。

在农村生态环境保障机制方面，近年来浦东新区实施对基本农田区域内长久保留的村庄进行全面综合整治改造的“村庄改造”五年行动计划和近五轮“环保三年行动计划”，取得明显成效。但是，以工业污染、畜禽养殖污染、生活污水污染和生活垃圾污染等为主的农村环境污染问题依然存在，影响农村环境治理的“三违”现象相对突出，污染源的源头防控力度不足，“两高一少”企业减量化改造政策举措有待完善，农村生态环境整治任务较为艰巨，与中心城区的城市面貌和“美丽乡村”建设标准仍有较大差距。

3. 农业生产集约化水平不高，农用地和农村建设用地存在“碎片化”现象

近年来，浦东新区在坚持农村基本经营制度前提下，重点从承包关系的完善、镇级流转管理服务平台的建立、流转补贴政策的落实、流转纠纷的化解和农民合作社的扶持等方面，力图破解“谁来种地”和“怎样种地”难题，不断促进农村土地承包经营权流转和经营主体培育，以“合作社+基地+农户”为主推模式，重点培育农民合作社带动型、龙头企业和农投公司带动型、专业种养大户带动型和家庭农场带动型四种新型农业经营主体模式，尤以农民合作社为主要特色。但同时也存在流转率不高、家庭农场发展缓慢、合作社经营仍需规范、对新型主体的差别化政策设计和引导不够等问题。(1)农业承包地的流转率不高。2014年，浦东新区全区土地流转率仅有43%，低于全市平均17个百分点，位居全市九个郊区县倒数第二。主要原因在于：一是土地流转补贴对农民流转土地的激励作用发挥不够；二是南片地区的承包地确权方式以“确权确地”为主，且以种植水蜜桃、西甜瓜等经济作物为主、以粮食为辅的特有耕种传统，导致村集体组织集中流转的难度较大，成片推进土地规模流转的难度较大，制约土地流转率提高，进而影响新型农业经营主体的培育。(2)农业经营主体数量虽多，但质量不高、实力不强，农业组织化经营程度不高。截至2014年底，浦东新区注册的农民合作社约4000家，但正常运营仅400家，其中上海市农民专业合作社示范社51家。

浦东新区农业生产集约化水平不高的另一个表现是农用地低效利用现象突出。浦东新区人均耕地面积少，受制于地形、地貌和历史原因，农地更是相对零星化、碎片化。由于规范化流转不够，个别镇农业形态分布散、乱、差、脏、小，外来人口替代化现象较突出，大量耕地零散租给外来人员，违法用地、违章建筑、违规种养和掠夺性种植等现象突出，带来安全隐患和社会治安问题。同时，由于历史上对产业发展和住房建设缺少有效控制引导，农村建设用地存在分散、混乱状况。

4. 城市化进程中积累的历史遗留问题尚未根本解决

浦东开发开放以来,城市化进程推进和城市扩张带来并积累一些矛盾和问题,包括城区和郊区基本公共服务资源配置不均等问题、郊区农民动迁安置和村队撤制问题、被征地人员就业和社会保障问题、城市自然扩张带来城郊结合部的“厂中村”“城中村”“空心村”问题,以及城镇化过程中的基层公共管理和社会治理问题等,都是必须直面的重大难题,理应得到合理妥善的解决,才能更好地促进新型城镇化和城乡发展一体化健康发展(何建木,2015)。例如,1999年上海市启动大规模的乡镇行政区划调整和撤并,有的是“撤二建一”,甚至是“撤三并一”,一方面节约行政成本、优化资源配置,但另一方面,大多数乡镇合并后,随着行政办公场所变更和发展重心转移,原镇区发展受到忽视。有的乡镇被撤并后,产业发展受到限制、基础设施建设投入减少,文化教育等社会事业投入不足,从而出现了停滞甚至衰弱趋势。撤制后的原镇区被当作“社区”进行管理,带来撤制镇(非建制镇)新老镇区融合发展问题。目前浦东新区尚存21个撤制镇,其发展萎缩、功能弱化,基础设施配套和公共服务水平滞后于基层群众需求;与现有主镇区相比,撤制镇的发展逐步呈现出停滞甚至衰退的趋势,在远郊地区更加明显。

再如,在浦东早期开发建设土地供给、缓解建设资金压力等方面,外环线内的村队做出较大贡献,但由于受规划限制和资金压力制约,至今仍有部分村队未能撤制,使得部分村落内既有整齐划一的城市化建成区、也有散乱无序的未开发区,在基础设施和居住生活环境等方面,形成明显反差,同时带来诸多问题。(1)由于未撤制村大多地处“城中村”“厂中村”,外来人口聚集,社会管理难度大,村民生活居住环境差,公共配套设施不齐,村民要求征地动迁的呼声强烈。(2)由政策滞后带来农民建房问题,部分村“农三代”建房陷入“有票无地”的尴尬境地。(3)由于撤队有先后,导致村内农民农龄统计口径不统一,结果相差悬殊,处置村级集体资产时矛盾突出,造成利益纷争。(4)由于“边角料”“城中村”中的集体土地开发利用价值不高,长期以来无征收主体,面临开发困境。目前,浦东新区外环线内尚有71个村、312个生产队未完成撤制,伴生“城中村”“厂中村”等现象,不仅对生态环境、城镇面貌带来影响,还带来集体资产处置纠纷、群众上访信访等矛盾。

又比如,浦东新区近几年城市建设发展力度持续加大,尤其是迪士尼、商飞、通四、大居、轨交、中环线、罗山路等一大批重大产业项目和城市基础设施、旧区改造、保障房项目的集中启动,带来大量的征收(拆迁)户,产生了动迁逾期过渡问题。正常情况下,安置基地建设从征收或协议置换启动到项目施工建设整个周期需3~4年,必然超过协议约定的两年过渡期限。尽管近年来加大解决力度,但目前在外逾期过渡农(居)民仍有1.2万户。逾期过渡对动迁户的正常生活产生较大影响,也极易引发信访、群访等社会矛盾,影响到城乡发展一体化的推进。

二、浦东新区推进城乡发展一体化的具体措施

(一) 形态面貌一体化: 空间规划与生态环境

1. 完善郊区城镇规划体系,发挥城乡规划的形态调整和发展引导作用

规划要先行,科学合理的规划是形态面貌方面实现城乡发展一体化的根本前提条件。新一轮城镇规划修编,要在建设用地减量控制的基础上,尊重城乡差异性特色,结合将来人口规模、城镇建设和公共交通网络体系等综合因素,做好前瞻性研究,优化完善城镇体系结构,以前瞻性的规划体系引领城乡交通网络和市政基础设施建设,推进整体集约发展。

第一,坚持按“多中心、网络化、组团式、集约型、外向型”发展思路优化完善城镇体系。在国务院批准实施的《长三角区域规划》和上海市“1966”规划体系中,都已经明确将南汇新城(临港新城)

定位为综合性节点城市；川沙和惠南两个老县城在区位条件、历史传统、基础禀赋、产业支撑、人口规模等方面，都有着一般建制镇不可替代的优势，因此在新的历史条件下，其功能定位和规模等级可能会得到较大提升。下一步，浦东新区要按照“主城区(含川沙新镇)+南汇新城(临港新城)、祝桥(临空新城)、惠南-宣桥组团为核心的中部新城”的大布局进行规划。(1)对外环线内的川沙新镇和三个新城(尤其是祝桥和惠南-宣桥组团)重新定位、明确规划，川沙新镇应升级为上海市的城市副中心，在最南部、最东端和中部分别布局临港新城、临空新城和中部新城，深入研究其在长三角城镇群中的职能分工及规模等级，合理确定未来人口和建设规模，优化基础设施和公共服务设施配套，加快产业功能调整提升(何建木，2011)。同时，加快老城区改造，加大区、镇两级投入，积极盘活政府可控、相对闲置的空间资源，吸引社会力量参与改造和开发，在浦东城乡发展一体化中发挥承上启下、服务辐射的作用。(2)健全交通网络体系，加强浦东新区与长三角的联系、与浦西的联系、以及浦东南北片的联系。鉴于南片地区轨道站点覆盖率有待提高，特别是南北向的联系相对薄弱，建议积极规划推进连接舟山群岛的新东海大桥建设、上海东站规划选址以及浦东地区轨道交通网络构筑。(3)理顺财权事权关系。赋予新城同人口和经济规模相适应的管理权，完善组团发展区域的统筹协调机制，加大区、镇两级的投入力度。

第二，对建制镇进行差别化定位和分类指导，充分发挥建制镇的作用。从浦东新区各镇的区位和城市化程度看，大致可分为三类，需要在城镇规划和组团发展中给予分类指导。(1)第一类镇靠近中心城区，分布在外环线两侧，基本不涉农，城市化程度较高，未来可能会与主城区实现一体化融合发展。要加强这类镇与中心城联系，逐步将其纳入城市化管理范围，解决因人口导入带来的基础设施和公共服务配置不足问题。(2)第二类镇位于中远郊，相对独立，产业支撑较强、地域中心度较高，包括惠南、航头、新场和宣桥等镇，未来可依托轨道交通、高速公路及沿线开发，实现中部城镇带的整体协同发展，重点培育和发展产业承接、商务商贸、生活居住、生态旅游、文化教育等功能。坚持“优化二产、提升三产、巩固一产”的产业发展思路，通过改革创新释放发展活力，积极承接重大项目辐射效应，加快产业结构调整 and 空间布局优化，健全区域内部产业分工协作机制，完善城镇功能和公共服务设施，改善人居和营商环境，打造成为浦东连接东西、贯穿南北发展的重要枢纽，形成浦东中部经济发展的隆起带和浦东经济发展的新增长极。(3)第三类镇地处远郊，镇域面积较大，人口密度较低，包括大团、书院、万祥等镇，未来较长一段时间内以农业生产、生态或历史文化保护为发展特色。这些镇的发展以适度规模为适宜，主要功能是居住。要引导农村宅基地归并集中，发展居住组团聚落，同时适当增加这些镇与产业功能区和新城的交通连接，以方便镇内居民非农就业，因地制宜开发生态、旅游产业。同时，要进一步理顺区镇事权关系，对与民生相关的社会类事权，尽可能下放至各镇；对经济类、建设类事权，结合“机关瘦身、街镇强身”机构改革和区域化行政审批平台建设有计划地下放。

第三，对现有村落(居住组团聚落)进行分类引导，有选择有重点发展特色村落。村庄规划重在分类指导并明确实施机制和引导政策，要通过进一步加大“三个集中”(农业向规模经营集中、工业向园区集中、居民居住向城镇集中)和现状宅基地归并，实现农业生产、农民生活和农村居住协调发展，最终转变农业生产方式和村庄建设模式。部分村通过土地置换，引导农民就近进镇，从事非农就业，参加社保，就地完成城市化。部分村通过规划手段进行引导，选择有特色的村落作为保留村、保护村，依托自然、旅游、文化资源，以村庄改造改善农民生活水平并保留特色风貌。

第四，进一步提升土地集约节约利用水平。要全面推进农用地规模化流转、集约化经营。结

合目前上海市全面实施的集建区外建设用地减量化和产业结构调整等政策,强化经营性集体建设用地的集中集约利用。结合规划和相关政策的优化设计,引导、探索宅基地置换机制在更大范围铺开。

2. 健全农村环境整治长效机制,改善农村人居和生态环境

第一,在规划建设上,要结合城镇和村庄规划的优化调整,实现合理布局,促进环保设施建设和建管养城乡一体化水平,加快推进截污纳管,提高城郊结合部和农村地区环保设施建管养的水平 and 效率。严格按照有关规划对产业结构和空间布局的总体要求实施环保审批,实现产业结构调整和布局的优化。对于畜禽养殖,通过设立养殖区、适养区、禁养区,加快退养,总体减量,实现集中养殖、集中控制、集中治理。第二,在体制机制上,要做好日常发现,严格责任追究,提高考核权重,并建立严格的行政问责制度。进一步强化综合执法,理顺条块关系,健全联合管理、综合执法机制。制定完善符合浦东实际的“三违”治理工作配套政策和实施方案。对落后产业,综合施策,结合“拔点改造”、结构调整、建设用地减量化等方面工作推进,整合各条线资源,在工作、政策、资金等方面打好“组合拳”。加强村庄改造长效管理,明确区、镇和村委会各自职能和出资主体,实现权责对等,并引入社会资源,鼓励开放管理。第三,在政策法规上,农业和环保部门要共同梳理、清理反向政策,如对生猪的保种补贴政策等。以即将修订实施的《环保法》为依据,加大对违法行为惩处力度,根据上海和浦东实际提出地方立法建议。

(二) 体制机制一体化:公共资源、人才、财力与基层管理

城乡发展一体化的核心是体制机制创新。要通过体制机制创新,破解阻碍和制约城乡基本公共服务均等化的深层次矛盾,并通过综合激励措施留住各类管理服务人才,推进城乡基本公共服务均等化,对郊区实施提供有效的管理服务。

1. 完善优化城乡基本公共服务资源配置机制

为完善优化城乡基本公共服务资源配置,在教育体育、医疗卫生、养老等硬件建设上,重点是补短板,提升服务的便利性;在内涵建设上,重点是调结构,引导优质资源向郊区农村辐射,提升服务的质量。根据郊区城镇规划体系的布局调整,进一步合理优化郊区基本公共服务资源配置。

第一,基本配置按照市规划标准逐步实现均等化。结合新一轮规划修编,按照人口规模确定郊区建制镇功能配置,以实现常住人口服务均等化为目标,根据全市有关标准和规范要求进行规划,并逐步落实,通过功能指标均等化实现规划层面的城乡一体化功能配置。

第二,在城市副中心和具有节点城市功能的新城、大镇适当布局更高层级配置。川沙新镇既要分解中心城功能,又要为周边中远郊居民提供文化、休闲等高能级的服务,因此需配置与城市副中心相匹配的基本公共服务资源。对于有相当规模的建制镇,如祝桥、惠南-宣桥组团等以地区性节点城市功能为定位的大镇,其承载人口规模较大,承担对周边乃至更大区域的服务辐射功能,在基本公共服务的量和质两个方面提出较高要求,可在完善基本标准配置的基础上,根据实际需求和财政保障能力,适当配置区级甚至更高层级水平的基本公共服务设施。

第三,大居配置标准结合市级规划进行。根据人口导入规模,对于大型居住社区,结合市级设施配置规划,按市有关标准进行规划配置,满足群众对公共服务的多样化、规模化需求。

第四,建立城乡基本公共文化服务内容目录和服务标准。通过财政保障扩大基本公共文化资源倾斜农村的规模。结合区内外优质文化资源,定期公布公共文化服务项目目录清单。通过定点配送与流动服务相结合、品牌活动与社会参与相结合的方式,采用多元化配送方式,满足郊区群众差异化的基本文化需求。

2. 建立完善农村地区(偏远区域)人才综合激励机制

2014年,浦东新区重点就引导教育、医疗人才向偏远郊区基层流动的综合激励保障办法进行研究,针对人才数量缺口和流向、结构等问题,制定了“卫生八条”和“教育六条”(金恒,2014;李音,2014),主要包括:提高农村地区公共服务人才的奖励标准,弥补人才在农村地区工作、生活以及事业发展环境等方面与城区存在的现实差距;定向培养紧缺人才,拓展与高校合作方式;加大对农村地区公共服务领域编制分配的倾斜,解决阶段性、结构性人员力量不足问题;健全完善退休返聘制度,更大限度发挥人才的效用;选派一、二级医院医护人员到三级医院交流培训,提升整体医疗水平。自2015年起,该项激励制度在浦东新区全面实施。在此基础上,要扩大政策辐射范围,系统性规划未来农村地区基本公共服务人才配置相关问题,形成《浦东新区农村(偏远地区)基本公共服务人才中长期发展规划》和行动计划,结合全面深化事业单位人事制度改革,逐步形成系统性、多领域的政策配套,强化中心城区优质资源向郊区农村辐射、流动,创造条件让郊区农村基本公共服务人才到中心城区培训、挂职、交流,让农村公共服务的急需人才引得进、留得住、用得好、能提高。

3. 探索完善村级公共服务和基层治理财力保障机制

第一,统一村级组织公共服务和基层治理经费编制口径。加快制定全区统一的村级公共服务和基层治理体系建设标准和财政保障标准,为区镇两级财政完善财力保障机制提供客观公正的基础数据。对于村级公共服务,将费用支出分为教育卫生类、公用设施类、公共活动类及村庄环卫经费和村联防费用,分别制定基本保障范围和标准;对于村级自治组织管理,相关人员经费参考居委会经费保障规定,制定相关标准,日常办公经费按村委会成员分工及交叉任职情况,分别纳入村委会和村集体组织的管理费用核算范围。

第二,探索建立农村公共服务、基层治理的均衡保障机制和区镇分担机制。(1)进一步完善村级公共服务和基层治理保障机制。明确责任主体,按照“两级政府、两级管理”的要求,以及财权与事权相匹配的原则,镇政府是村级公共服务和基层治理的第一责任主体,将村级公共服务和基层治理经费纳入镇财政预算范围,由镇政府按照以事定财原则统筹安排基层组织履行职能所需的经费。继续加大对镇级的转移支付力度。按照城乡发展一体化的要求,将各镇的人口控制规模、村级公共服务支出水平、基层组织数量等因素纳入转移支付分配范围,继续加大对村级公共服务和基层治理的支持力度。同时,不断完善专项转移支付分配。对大团镇、老港镇等纯农和限制发展地区,应把握“把地种好、把人管好、把环境搞好”的目标,加大支持力度,在基本公共服务和基层治理方面给予全面的财政保障。在壮大村集体经济实力基础上,引导村级组织利用村集体经济收益自主开展农村公益性设施建设。(2)积极推进政府购买服务制度。为进一步提高财政专项资金的使用效益,在明晰政府与市场界限的基础上,加快推进政府购买服务制度建设,为农村公共服务多元化投入体制提供良好的制度保障。对社会资本投资农村公共服务方面的公益性项目通过政府购买服务方式给予适当补偿。(3)加大信息公开力度、完善绩效评估机制。在现有基础上逐年扩大对涉及村级公共服务和基层治理项目的信息公开和预算绩效评价范围。对所有的村级公共服务和基层治理项目支出进行预算绩效评价,对评价结果未达到规定标准的,可以在一定范围内通报并责令限期整改,同时相应核减下年度预算。

第三,针对各条线资金较为分散和交叉重复并存的问题,加强资金的统筹平衡机制。强化各业务主管部门之间的纵向和横向沟通,不断强化各条线资金的聚焦合力。整合归并有关政策,在严格控制专项资金规模的前提下,对资金用途相近、受益主体、补贴方式和审批程序基本一致的

专项资金逐渐归并,将节省的资金用于一般性转移支付,充分发挥政策效应。

4. 探索建立大镇基本管理服务单元机制

由于外来人口大量导入,上海市郊区不少建制镇人口规模已达数十万,浦东新区目前人口规模超过20万人的有8个镇。随着大型居住区建设,未来还有更多建制镇的人口规模将突破20万。人口大镇如何管理,将成为棘手的问题。未来,基层政区应保持在适度规模以内,发展方向可能是通过设置若干基本管理服务单元对适度规模政区实施有效管理并提供服务。建议结合浦东新区推广“镇管社区”模式,探索建立大镇基本管理服务单元:

第一,基本管理服务单元的类型和划分标准。考虑到历史沿革、地缘因素和已有“镇管社区”平台的运作情况,将浦东新区基本管理服务单元设置大致分成三类:(1)南汇新城镇、川沙新镇和祝桥等三个大市镇(行政级别为副厅级)的非建制镇,因其面积大、人口多,直接作为基本管理服务单元,社区规模等同于非建制镇原有规模。(2)在城乡结合部、快速推进城市化的康桥、周浦、北蔡、三林、张江等镇,按照城市化发展速度、城市综合管理等实际情况,在城市化区域合理划分若干管理服务单元,参照“2~10万人口、3~5平方公里”规模标准设立基本管理服务单元。(3)在拥有大型居住区的惠南、曹路、航头、三林等镇,根据特定区域人口大量积聚和自然社区形成的实际情况,以规划导入人口10万为基本尺度(入住人口达到2万即可筹建社区),设立若干基本管理服务单元。

第二,基本管理服务单元的基本管理架构。根据浦东新区“镇管社区”模式要求,设置规范的基本管理服务单元组织架构,即“两委一中心”。建立社区党委,作为领导和决策核心,可下设办公室,统筹安排各项管理职能;建立社区委员会,作为共商共治的议事机构;建立社区中心,作为综合服务管理平台,并在社区中心注册成立民非组织,承接延伸至社区的各类政务、事务、服务项目,同时承担社区的综合管理工作。

第三,基本管理服务单元人力和财力配置的分类指导原则。(1)以非建制镇为单位的基本管理服务单元。针对非建制镇人口向镇中心所在社区集中的趋势,在确保各镇管社区现有公共服务资源有效利用的基础上,加大对镇中心所在社区公共服务资源配套建设的力度,完善镇中心所在社区公共服务资源配套的引导和辐射作用。(2)城乡结合地区、快速推进城市化的镇所划分的基本管理服务单元。在管理服务成本投入上应该尽量精简高效,管理力量的配置应按照适当弱化行政职能避免权力层级重复交叉。以统筹社区资源实施网格管理,充实社区服务内容以提升覆盖力和有效性为目标,根据人口和面积规模标准,按照城市网格化管理要求进行统筹设置。(3)大型居住区。对其资源配置,浦东新区已有初步规范性文件,宜根据人口导入情况,坚持适度超前原则,加快按规划推进公共服务设施配套建设。

第四,基本管理服务单元的公共服务资源配给。基本管理服务单元的公共服务资源配给,要以“四中心”(文化服务中心、卫生服务中心、事务受理中心、生活服务中心)建设为基础,以满足“15分钟服务半径”的要求,根据区域面积和人口密度的差异,以及社区各类事务的办理密度和各类服务的需求度,合理设置“镇中心-社区分中心-村居社区服务点”三级网络,以提高管理有效性、服务可及度,实现基本服务全覆盖。

(三)农村综合改革:赋予农民更多财产权利

城乡发展一体化的重点在“乡”而不在“城”,其最终目的在于解决居住在“乡”的农民问题,因此解决好“三农”问题是城乡发展一体化的应有之义。就大都市郊区的实际而言,下一步要围绕农业生产经营方式转变、新型农业经营主体培育、农村土地制度改革、农村集体资产产权制度改革

革、构建经济薄弱村综合帮扶机制等重点领域，全力推进农村综合改革，赋予农民更多财产权利、全面实现农民增收，同时积极促进农民市民化。本文仅就农业生产经营方式转变、集体资产产权制度改革和农村综合帮扶机制创新加以论述。

1. 加大农地规模流转力度，加快农业生产经营方式转变

对上海尤其是浦东来讲，尽管农业在整个国民生产总值中所占的比重不大、农业本身也并非解决农民增收的主要出路，但现代农业的价值除了体现一定的经济效益、为市民提供部分农副产品外，更重要的是体现改善优化城乡生态环境的绿色生态屏障功能、助力农村社会稳定的功能。浦东农业的功能定位是全面建设国家现代农业示范区，努力打造国家现代农业示范区中的示范区、现代农业生产的示范区、农业科技成果的展示区和产业功能不断拓展的先行区，以现代化的经营体系为支撑，着力推进农工商“三业联动”，全面体现高端、高科技、高附加值的“三高”特点，基本形成节约型、集约型高效生态精品农业，外引内联、协调发展的科技农业，技术装备先进的设施农业，产加销一体的产业化农业和机制灵活的外向型服务农业。

基于这一判断，从提高农业规模化现代化经营水平、优化农业形态和功能的角度出发，必须提高土地承包经营权的规模流转水平。因此，在抓好现有政策措施完善落实的基础上，要把推进土地规模流转作为战略性任务，进一步整合集中财力和精力，建立有力的工作推进机制，使浦东农业在形态和功能上有较大改观。争取到“十二五”期末，全区新型农业经营主体经营面积占总耕地面积的比重、农民土地承包经营权流转率、各类农业产业化经营组织带动农户数占总农户数均达75%以上；农业生产作业主要环节基本实现社会化服务，农业生产组织化、专业化程度和劳动生产率明显提高；粮食型和粮经轮作型家庭农场培育数量有大规模提升（到2017年粮田面积50%由家庭农场经营、全面实现粮田生产机械化）。

围绕这一目标，下一步要适应农业不同类型和产业特点，因地制宜、因业制宜，主推发展家庭农场、提升壮大农民合作社、做强做大农业龙头企业、大力扶持现代新型职业农民，切实做好新型农业经营主体的培育和建设工作。（1）以财政补贴为杠杆，加快农业向规模化经营集中。着眼于调动农民向镇村土地统一流转的积极性，促进承包地向镇、村集中，对于将承包地交由村集中流转的农户，加大土地流转补贴力度。调动镇、村推进土地流转的积极性，完善镇、村推进土地规模流转的奖惩机制。调动现代农业经营主体的积极性，财政性农业补贴优先向规模化经营主体和规范化流转倾斜；建立新型农业经营主体和农户间稳定合理的利益联结机制；重点支持家庭农场发展，对不同类型的家庭农场实行差别化补贴政策，优先鼓励和扶持粮食生产型家庭农场。（2）完善现代农业服务体系。扶持和打造“三大体系”（农技服务、农产品安全监管、农机服务）和“一化”（农业标准化）农业服务平台建设。推动建立公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的中介组织、科技服务、融资服务等新型农业社会化服务体系。鼓励新型农业经营主体开展“三品一标”建设，修订和完善奖补政策和办法，全面推进农业标准化、品牌化和产业化经营。创新金融服务“三农”，加大农业贷款贴息补贴和担保费补贴，创新农村贷款担保抵押和农业保险方式，鼓励金融机构针对种粮大户等规模经营主体，开展权属清晰、风险可控的大型农业机械设备、土地经营权等抵押贷款。（3）加大来沪务农人员结构调控。推进“三违”“田间窝棚”和不规范畜禽养殖专项整治，坚持有力惩戒和考核奖补相结合，切实遏制“违规种养”和“田间窝棚”搭建，减少低端低效农业领域来沪务农人员。

2. 深化集体资产产权制度改革，探索强化“造血”机制和增收机制

自2006年起，浦东新区就开始探索以股份合作为主要形式的集体产权制度改革，但由于基层

干部思想认识不统一、集体资产结构和质量相对较差等主客观原因制约,目前全区集体资产股份化程度不高、集体资产保值增值效益不高。2014年,浦东新区已确定加快推进集体经济组织产权制度改革的发展目标,争取2015年全区村级组织产权制度改革全面完成,同时全面启动镇级集体资产产权制度改革试点工作。在推进过程中,要坚持如下基本原则:一是坚持分类指导、因地制宜。以社区经济合作社和社区股份合作社为主要模式,未撤销建制的村的集体经济组织原则上改制为社区经济合作社,确定集体成员在各自集体经济组织中所占的份额;已撤销建制村的集体经济组织,原则上改制为社区股份合作社,依法进行工商登记成为法人主体。二是坚持“三改变、三清晰”的基本改革原则。“三改变”是指产权关系从原来集体共有改变为集体成员按份共有,监管方式从原来的以自上而下外部监管为主改变为以经济组织内部规范治理为主,集体收益分配方式从原来的无序福利发放形式改变为按集体成员份额进行分配;“三清晰”是指集体成员权益清晰、集体治理结构清晰、当年收益分配机制清晰。

在全面推进集体资产产权制度改革过程中,重点要研究突破如下问题:(1)进一步研究户籍制度改革后集体经济组织成员和股份(份额)分配的界定,完善村级乃至镇一级产权制度改革工作模式。国务院最近明确了户籍制度的改革,原来实施市区方案中以“户口在队、劳动在册”的条件发生了变化。同时,“小农民”“小居民”等对象是否计算农龄,农龄计算封不封顶,下一步户籍制度改革后集体经济组织成员身份和权益确定等问题都存在较大争议,需要在全市层面形成统一的政策意见。(2)研究出台财税支持政策。集体经济组织改制成社区股份合作社后,同其他市场经营主体一样需承担营业税和所得税,无任何税收优惠,改制成经济合作社又因没有工商注册登记而缺乏法人主体的功能,而且集体经济组织成员分红所得还需缴纳20%个人所得税,影响成员参与股份化改革的积极性。希望上海市级层面加大支持,对农村社区股份合作社,除享受农民专业合作社的税收政策外,开展农产品生产、加工、运销以外的经营所产生的各种税收,地方所得部分予以返还。对农村社区股份合作社成员分红的个人所得税,争取国家层面研究实行低税率或政策性减免。(3)探索“村经分离”管理体制。村委会与合作社治理分开、分账管理。

结合集体资产产权制度改革,围绕强化集体经济组织“造血”机制和农民增收长效机制,开展和深化如下探索:(1)建立经济薄弱村联合“造血”平台。创新农村综合帮扶机制,全区29个市级经济薄弱村(村人均可支配收入在不扣除财政转移支付的情况下仍不足400元),合资成立项目公司,注册资金由市专项资金和区财政专项配套组成;对120个经济相对薄弱村(村人均可支配收入在扣除财政转移支付后,不足400元的村),建议共同组建一个联合发展公司,在财政、国资、规土和所在镇支持下,通过多种渠道在城市化地区取得一批物业产权,通过聘请或委托相关园区公司统一经营,将收益分配到薄弱村,形成联合造血机制。(2)在征地和集体建设用地流转中给予集体经济组织发展更多支持。结合产权制度改革探索土地利用政策支持,探索扩大征地留用地(留用房)试点,在建设用地上减量化过程中,引导安排集体经济组织在集建区或类集建区内持有相关物业资产,重在土地集约利用,重在提高资产质量,重在增加集体经济长期收益。(3)探索拓宽农村集体经济组织土地补偿费使用途径。按照《关于加强本市农村集体经济组织土地补偿费管理监督的指导意见》(沪农委[2012]120号),集体经济组织取得的土地补偿费必须专户管理,经集体经济组织三分之二以上成员(代表)讨论同意,可用于购买国债、银行长期存款,但不得用于投资和出借。为更好地实现集体资产保值增值,建议在市级部门指导下,研究其他合理拓宽投资渠道的可行性。

参考文献

- [1] 桂家友. 城市基层社会治理的结构性演变与驱动性发展——以上海浦东新区“镇管社区”为例[J]. 上海城市管理, 2014(5): 33-39.
- [2] 佚名(人民网). 浦东合庆镇：“1+1+X”的合庆算法[EB/OL]. [2014-07-09]. <http://dangjian.people.com.cn/n/2014/0709/c368894-25260026.html>.
- [3] 何建木. 上海新城建设的发展、创新与转型——以临港新城为例[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2011(6): 1-7.
- [4] 何建木. 大都市郊区推进新型城镇化应重视解决历史遗留问题——以上海市浦东新区为例[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2015(2): 11-25.
- [5] 金恒. 浦东推“卫生八条”吸引人才[N]. 新民晚报, [2014-4-04](A3).
- [6] 李音. “支招”农村教育卫生人才队伍建设[N]. 浦东时报, [2014-6-30](A2).

Innovation and Thinking of Integration of Urban and Rural Development in Metropolitan Suburbs: Taking Pudong New Area of Shanghai as an Example

HE Jianmu

(Development and Reform Commission of Pudong New Area, Shanghai 200135, China)

Abstract: Dualistic structure in urban and rural areas is the main obstacle of the integration of urban and rural development. How to solve the system obstacle of two structures in urban and rural areas, is the key point to promote the integration of urban and rural development. The integration of urban and rural development is not the same in urban and rural areas, the focus of integration of urban and rural development in the "rural area", but not in the "urban area". First of all, to narrow the urban-rural gap appearance to promote the integration of urban and rural development is primary. Measures include the construction of urban and rural planning system, improving traffic network and rural infrastructure construction and improving rural living and ecological environment. Secondly, mechanism of system integration is very important. Measures include the equalization of basic public service resource allocation mechanism, innovation of village public service and rural talents and grassroots governance financial guarantee mechanism, the grass-roots social governance mechanism, and so on. At the same time, the comprehensive reform of the rural land system and supporting mechanism point in the poor villages is necessary. This paper proposed suggestions based on the analysis of carding the Pudong New Area of Shanghai City, the first National Synthetically Reform Testing District, to promote the integration of urban and rural development based on the problems, in view of the current situation facing the background, from the appearance of the integration mechanism, system integration, the comprehensive rural reform and other aspects, in order to provide demonstration and reference to other regions of China.

Key words: integration of urban and rural development; metropolis; Pudong New Area; innovation; thinking

大都市郊区城乡发展一体化的探索与思考——基于上海市浦东新区的实证研究



作者: [何建木, HE Jianmu](#)
作者单位: [上海市浦东新区发展和改革委员会, 上海, 200135](#)
刊名: [农业经济与管理](#)
英文刊名: [Agricultural Economics and Management](#)
年, 卷(期): 2015(2)

引用本文格式: [何建木, HE Jianmu 大都市郊区城乡发展一体化的探索与思考——基于上海市浦东新区的实证研究\[期刊论文\]-农业经济与管理 2015\(2\)](#)