

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

何建木

(上海市浦东新区发展和改革委员会 综合改革处, 上海 200135)

摘要: 以往的城镇化研究主要着眼于解决未来发展的问題,而较少关注如何解决发展过程中积累的历史遗留问题。实际上,在城镇化推进过程中长期积累的历史遗留问题只有得到妥善解决,才能更好地促进新型城镇化的健康发展。上海等现代化大都市郊区的城镇化进程启动较早,快速推进城市化过程中积累的历史问题比一般城市更多、解决难度也更大,因此极有必要深入分析、梳理、研究并尽快提出解决办法。

关键词: 大都市 上海 郊区 新型城镇化 历史遗留问题

中图分类号: B26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-3988(2015)04-0028-12

以往的城镇化研究主要着眼于解决未来发展的问題,而较少关注如何解决发展过程中积累的历史遗留问题。实际上,在城镇化推进过程中所带来的、所积累的各种问题,比如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、城市自然扩张所带来城郊接合部的“厂中村”和“城中村”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,这样才能更好地促进新型城镇化的健康发展。上海等现代化大都市郊区城镇化进程启动较早,在快速推进城市化过程中积累的上述历史遗留问题,比一般城市更多、更大,解决的难度也更大,因此极有必要深入分析、梳理、研究并尽快提出解决办法。笔者以上海市浦东新区为研究对象,实证性地考察其推进城镇化过程中所面临的主要历史遗留问题,并针对性地提出若干对策建议。

上海市浦东新区目前区域面积 1 210 平方公里,现建设用地 780 平方公里,农业用地 65.5 万亩,其中耕地面积 32 万亩。目前辖 24 个建制镇、371 个行政村。截至 2013 年底,全区常住人口 540.9 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,户籍人口的城市化率达 90%。自 1990 年中央批准浦东开发开放以来,浦东新区始终坚持推进开发区带动农村发展的“列车工程”、区镇联动等发展战略,特别是 2005 年获批成为全国第一个综合配套改革试点区域以来,着力改

收稿日期: 2014-12-16

作者简介: 何建木(1978-),男,福建省安溪县人,上海市浦东新区发展和改革委员会综合改革处副处长,历史学博士,研究方向:区域经济学、综合改革、经济史、社会文化史。

变城乡二元经济与社会结构、积极推进相关领域改革探索、促进郊区城镇化和城乡发展一体化,中心城区和开发区都发生了巨大变化,带动了周边区域的发展。2009年,原南汇区与原浦东新区合并后,浦东新区成为上海市区域面积最大的区县,从城市化推进的角度看,也成为全市最具鲜明特点的区县,既包含高度繁华的中心城区,也包括面积广大的郊区农村(规划上基本以S20外环线为界)。相对于高楼林立的中心城区而言,目前浦东新区的城郊接合部地区和广大农村地区还存在规划相对滞后、农业生产集约化水平不高、基本公共管理和服务缺失等问题,两者形成了较大反差。而尤其值得重视的是,在城市化进程中,由于基层行政区划调整、村队撤建制、动迁安置等工作所带来并长期积累的一些历史遗留问题尚未得到根本解决,既关系到群众的切身利益,在一定程度上还反映了上海郊区推进城镇化和城乡发展一体化的质量水平。

一、非建制镇(撤制镇)问题

1. 非建制镇的形成背景和基本现状

(1) 历史背景

1997年12月,中共上海市第七次代表大会报告提出对外环线以外地区的发展规划:“主要发展第一产业和以制造业为主并主动接受大工业的转移和辐射,规划建设好制造业中心,促进农民居住向城镇集中,工厂向工业园区集中,土地向规模经营集中,逐步形成以产业化农业和现代化工业为主体功能区域”,正式提出了“三个集中”的发展战略。1999年初,上海市制定面向新世纪发展的《上海市城市总体规划(1999-2020)》,规划突破了主要发展中心城区的范围,第一次把郊区纳入城市总体规划的范畴。2000年10月,上海市委七届六次全会提出“中心城区体现繁荣繁华,郊区体现实力水平”的战略目标,要求基本形成符合现代化大都市特点的城乡一体、协调发展的方针,以中心城为主体,形成多轴、多层、多核的城市空间布局结构,并对新城、中心镇、一般乡镇适当归并;将郊区发展作为上海今后的主战场,上海建设中心开始逐渐由中心城区(主城区)向郊区转移;同时,加大统筹和协调的力度,郊区城镇化发展不断推进并取得显著成效。

在“三个集中”和加快郊区发展的战略指引下,从1999年起上海开始全面启动大规模的乡镇行政区划调整,全市乡镇从1999年底的212个调整到2008年的103个,调整减幅为51.4%,调整后的郊区城镇数量虽然明显减少,但水平质量有了显著提高,乡镇平均面积提高到57平方千米,平均人口达5.22万人,面积、人口规模分别增加了一倍左右,并涌现了一批规模型大镇。这一轮调整对于各镇减轻农民负担、集中有限的财力搞建设,都起到了十分重要的作用,符合各镇发展的大势。但是10多年后的今天,在各主镇区建设都已呈现出不同特色和亮点的同时,很多撤制小集镇的发展已被忽视。如何统筹撤制老集镇的发展,使撤制小集镇的居民享受到均等化公共服务,是上海推进郊区城镇化和城乡发展一体化必须面对和解决的重大课题。

(2) 基本现状

根据市委、市政府的统一部署,原浦东、原南汇进行基层行政区划调整,对部分街镇进行归并撤并。2000~2006年原浦东共有17个镇被撤并,2000~2003年原南汇共有12个镇被撤并,这些镇成为“撤制镇(非建制镇)”。2009年浦东南汇“两区合并”后,调整川沙、祝桥和南汇新城镇的行政建制,又形成了芦潮港和六灶两个新的撤制镇。在此过程中,随着城市化进程的推进,部分撤制镇被主城区或主镇区所覆盖,目前浦东尚存21个相对独立的撤制老集镇,都分布在外环线(A20)以外。可以说,外环线外侧城市化拓展

区的建制镇、中部城镇带的建制镇以及远郊地区的建制镇,基本每个建制镇都包含有1个非建制镇(老港镇除外)。从总体上看,浦东新区的撤制镇呈现出几个特点:一是地域面积相近。除个别大镇(祝桥的江镇38.68平方公里、航头的下沙33.73平方公里)外,其余非建制镇的区域面积基本都在20平方公里左右。二是人口规模差别较大、外来常住人口较多。目前,浦东大多数非建制镇的人口规模均在8万人以下,一般为2~5万人左右,其中最多的是:康桥的横沔15.84万人、曹路的顾路10.24万人,最少是大团的三墩2.93万人、祝桥的盐仓2.51万人、唐镇的王港仅2.12万人。在21个非建制镇中,有10个非建制镇的外来常住人口分别接近本地人口的3倍。三是公共管理和服务配套有一定基础,在教育设施配套方面,每个非建制镇基本都能做到幼小中学全覆盖;在医疗卫生方面,公办医院相对较少,但大多数非建制镇都建有社区卫生服务分中心(15个);在文化设施方面,社区文化服务中心相对较少(5个);在行政管理和社区服务方面,14个非建制镇建有社区事务受理中心,15个非建制镇设有派出所。此外,在非建制镇的集镇区,均有一定存量的闲置土地和房产资源。四是管理体制类型比较接近,在实施“镇管社区”的镇,通常考虑历史沿革和地缘性,将非建制镇划分为一个社区,被作为社区进行管理,如祝桥镇、川沙新镇、周浦镇、三林镇;其余非建制镇的集镇区,都保留若干个居委会。

2. 非建制镇所面临的主要问题

乡镇行政区划的调整合并,不管是“撤二建一”还是“撤三并一”,非建制镇的集镇区基本被当为“镇管社区”或居委会来进行管理,虽节约了行政成本、优化了资源配置,但其功能都有所萎缩,与主镇区的发展呈现出一定的差距,从而出现了停滞甚至衰弱的趋势,在远郊农业地区更加明显。主要体现在:

(1) 撤并后非建制镇老集镇区的市政基础设施严重老化、超负荷运转

撤制后,随着行政办公场所的变更和发展重心转移,老集镇的产业发展受到限制,基础设施建设投入减少,各镇都将主要资源投入到主镇区,镇级财力对基础设施的维护力不从心,致使非建制镇老集镇区的市政道路、水电气和污水垃圾处理设施等老化失修。

(2) 非建制镇功能有所萎缩,管理力量配置不足,服务能力弱化,与主镇区的发展差距不断拉大

撤并后,非建制镇的教育、卫生、文化等社会事业不如原来受到重视,卫生院、文化活动中心等公共服务设施配套功能的供需矛盾相对突出。由于受人员编制控制,非建制镇的环卫、市容管理力量薄弱,部分非建制镇农民交水费电费也要跑到主镇区办理,颇为不便。同时,随着优势资源向主镇区集中,非建制镇原住民都有不同程度的导出,呈现出空心化的特征。

(3) 人口流动和结构的变动凸显了非建制镇的基础设施和公共资源配置方面的矛盾

由于部分项目建设所带来的动迁安置等原因,在过去10余年中,非建制镇的户籍人口呈现出不同程度的下降态势。由于外来常住人口以更快的速度增长,对撤制老集镇的基础设施和公共服务资源配置提出了更高的要求,出现了“城中村”、“居夹村”、违章搭建现象,市容面貌相对脏、乱、差。随着大量外来人员的涌入,加大了非建制镇社会管理和公共服务资源配置的压力。

3. 非建制镇的初步分类及其发展策略

综合非建制镇现有人口规模、所属建制镇的城市化率、与主镇区的区位关系及其功能特点等因素,笔者对目前浦东新区现有外环线外尚存的21个非建制镇进行分类梳理,将其分为三大类。对于这三类非建制镇的总体考虑是:第一,结合新一轮城镇规划体系修编,在统筹考虑城镇布局的前提下,合理确定不同非建制镇的功能定位、发展建设和人口规模。第二,全面深入梳理非建制镇的公共服务平台和资源状况,积极盘活存量,合理增加和优化资源配置。第三,结合“基本管理服务单元”设置,研究落实老集镇的管理

体制和队伍力量。第四,结合“城中村”、“厂中村”改造,对非建制镇改造利用制定一些配套政策,并在宅基地置换和城乡建设用地增减挂钩等方面给予适当倾斜。具体分类对策如下(参见表 1):

表 1 上海市浦东新区非建制镇(撤制镇)初步分类

类别与发展导向	非建制镇名称	现所属建制镇
第一类:与主城区或主镇区融合发展,自然发展	龚路、顾路(大型居住区)	曹路镇
	王港	唐镇镇
	蔡路	合庆镇
	施湾、江镇	祝桥镇
	黄路	惠南镇
	下沙(大型居住区)	航头镇
	芦潮港	南汇新城镇
第二类:交通区位条件相对较好,相对独立发展,可利用存量资源吸纳服务农村人口,重点发展	六灶▲(与迪士尼主题公园整体开发,需重新定位)、黄楼、六团▲	川沙新镇
	横沔▲(历史文化风貌保护区,需重新定位)	康桥镇
	瓦屑▲	周浦镇
	盐仓	祝桥镇
	坦直▲	新场镇
	三灶▲	宣桥镇
第三类:交通区位和发展基础相对较差,限制发展	东海(浦东国际机场噪音控制区)	祝桥镇
	三墩	大团镇
	彭镇	泥城镇
	老书院镇	书院镇

注:“▲”者为建议选择进行改革试点的非建制镇

(1)第一类:与主城区或主镇区融合发展的非建制镇

这类非建制镇一般分布在靠近中心城、新城的建制镇内,人口规模相对较大,所属建制镇城市化率较高,农村转移人口较少,随着城市化进程推进,逐步被主镇区或者大型居住区所融合覆盖。例如,曹路的龚路和顾路、唐镇的王港和航头的下沙等。对于这类非建制镇,鉴于其所处的地理区位基本在城市化拓展区或者新城、大居所在的建制镇,未来可能会实现“自然城市化”,因此要结合城镇规划体系研究,将其纳入城市化拓展区加以对待。在规划和项目实施上,注重与主城区、主镇区的有机融合发展,注重防止出现新的“城中村”、“厂中村”问题;在管理服务上,要加强“镇管社区”的研究探索。

(2)交通区位条件相对较好、相对独立发展的非建制镇

这类非建制镇一般分布在靠近中心城的建制镇和中部城镇带的建制镇内,人口规模适中(3~8万人)、区位条件较好(距离主镇区距离适中,约 3 公里左右)、原有基础较好(集建区教育、卫生、文化、养老、体育等公共服务资源配置较为完善,周边 3 公里有产业区或大项目),所属建制镇城市化率水平中等,与主镇区的关系相对独立,自身或周边发展条件相对突出,其功能性用地存量资源与农村人口现状居住地距离较近,是农村人口集中居住地的潜力地区,对于完善郊区公共服务网络和吸引周边农民就近集中居住都有积极意义,同时较之农民进主镇或新建中心村,相对成本较低。建议选择川沙的六团、新场的坦直和宣桥的三灶等非建制镇,作为试点加以改造利用。全面深入梳理非建制镇的公共服务平台和资源状况,充分盘活利用好其存量资源,特别是产业和公共服务设施,并合理增加和优化资源配

置。结合“基本管理服务单元”设置,按照与人口规模对应的城镇标准配置功能,保障基本公共服务配置,研究落实老集镇的管理体制和队伍力量。结合“城中村”、“厂中村”改造,对非建制镇的改造利用制定一些配套政策,并在宅基地置换和城乡建设用地增减挂钩等方面给予适当倾斜。分类引导、控制农村人口梯度转移,发挥其集聚人口、发展产业、提供公共服务并带动辐射服务周边农村等方面的重要作用。同时,对川沙的六灶和周浦的瓦屑等前期因大项目而规划受控的非建制镇,要结合迪士尼主题公园重大旅游项目开发建设,明确其规划定位。

(3) 交通区位和发展基础相对较差的非建制镇

这类非建制镇一般分布在远郊的建制镇内,人口规模较小,所属建制镇城市化率相对较低,短期内快速发展并集聚农村人口相对困难的非建制镇。比如,大团的三墩和泥城的彭镇等。对于这类非建制镇,鉴于其地理区位相对偏远或者农业发展基础较好的现状,将来大量导入人口和吸纳就业的可能性相对较小,因此目前工作重点是要严控建设用地规模,适当增加部分基础设施投入并补齐基本公共服务资源;加强对外来人口管控,加大“三违”综合整治力度,优化居住生活环境;对其基本管理服务给予财力保障支持,提升公共服务水平。

二、外环线内未撤制村队问题

1. 背景、问题与基本现状

自1990年浦东开发开放以来,城市化进程快速推进,中心城区面积日益扩张,以“摊大饼”的自然发展趋势不断向外延伸,这一进程最直观的形象除了高楼大厦一圈一圈向外拔地而起,还表现为镇变街、村变居。目前,规划上已将浦东新区外环线内的区域整体视为中心城区,但实际上,由于农村集体土地尚未全部征用、镇村集体资产尚未分清等原因,外环线内依然还有大量的镇和村,仍没有实现撤制。按照国家法律和上海市地方法规的有关规定,撤镇先要全面撤村,撤村先要全面撤队(生产队或称村民小组),一个村哪怕只剩一个生产队也不能撤制。

应该说,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了巨大的贡献,但由于受到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地区,在基础设施建设和居住生活环境等方面,形成了明显反差,同时带来诸多社会问题。

未撤制村队所带来的问题包括:第一,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。第二,由政策滞后带来的农民建房问题,部分村“农三代”建房陷入“有票无地”的尴尬境地。第三,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。第四,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存的建制镇共有10个(康桥、张江、北蔡、三林、曹路、金桥、高桥、唐镇、高行、高东),原有建制村共计205个,截至2014年7月底已撤销建制的村有134个,未撤制的村有71个。鉴于其中有16个村间跨外环线内外,因此外环线内未撤销建制的村实际共有55个,按照撤制程序进展情况可分为:第一类,目前正在推进并有望于近期完成撤制的村18个;第二类,正在推进但遇到资金、项目等方面瓶颈而进展缓慢的村17个;第三类,因楔形绿地、浦东铁路、高压走廊沿线等规划控制原因暂不

具备撤销建制条件的村 20 个。

2. 对策与建议

对浦东新区外环线以内的未撤制村,建议分类施策如下:

对第一类未撤制村,要统筹安排、扎实推进项目建设,加快推进相关工作进程,尽快实现应撤即撤。

对第二类未撤制村,要创造条件,加大项目带动力度,对仅剩 1~2 个生产队的未撤制村,优先安排建设项目,加快完成土地征收;结合“厂中村”、“城中村”改造,因地制宜以土地储备等方式解决“边角料”集体土地征收问题;对于因外环绿带建设采取借地方式无法开展征地撤制的村,积极探索“借转征”等有效路径,推进撤制工作。

对第三类未撤制村,要积极协调,争取落实土地储备。探索完善“留队撤村”的做法,并实施村级集体资产处置。在此过程中,应坚持依法自愿原则、严格民主程序,把集体资产产权制度改革和资产处置过程中的监管做到位,把与群众切身利益相关的问题想深做细,充分保护群众的权益。

同时,对于外环线周边地区和川沙新镇、惠南镇等集中城市化地区(原川沙县、原南汇县的老县城)所遗留的类似历史问题,也要进一步深化研究,分步推进,尽快加以妥善解决。

三、动迁过渡逾期问题

1. 背景与基本情况

根据上海市人民政府 2001 年发布的《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》,关于拆迁居住房屋过渡期和拆迁居住房屋搬家补助费等费用的有关规定包括:“拆迁居住房屋以期房调换的,拆迁人应当与被拆迁人、房屋承租人在拆迁补偿安置协议中,根据建设情况约定过渡期,并遵守过渡期的约定。过渡期内,由被拆迁人、房屋承租人自行安排住处。拆迁人应当向居住房屋的被拆迁人、承租人支付搬家补助费、设备迁移费、过渡期内的临时安置补助费,并自过渡期逾期之日起增加临时安置补助费。”据此规定,上海拆迁主体与动迁户签订的协议一般约定所有动迁户应当在签约两年后回搬新居。但由于一般工程建设进度滞后,造成动迁居民超时在外过渡时间往往超过两年,只能进行期房安置甚至造成逾期回搬,带来了大量新的社会矛盾。

近年来,浦东新区城市建设发展的力度持续加大,尤其是迪士尼主题公园、中国商飞制造总装基地、通用汽车四期、大型居住区、轨道交通、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,由此也产生了动迁逾期过渡问题。随着征收安置房源陆续竣工交付,浦东新区在外逾期过渡数量也始终处于动态变化中。2011 年底,浦东新区在外过渡动迁农(居)民 28937 户,其中逾期过渡 15628 户;截至 2014 年 5 月底,浦东新区尚有在外过渡动迁农(居)民 21579 户,其中逾期过渡 12103 户。浦东新区征收安置房 2011 年至 2013 年共计竣工 621 万平方米,经过努力,2011 年底至今的两年多时间里,共动态解决了 21822 户在外逾期过渡居民回搬入住问题,但仍有大量逾期过渡动迁户亟须妥善解决回搬问题。

2. 原因分析

(1) 征收(拆迁)项目任务重、启动时间紧

一大批重大项目、产业项目和城市基础设施、旧区改造、保障房项目的集中,带来大量的征收(拆迁)户,且市、区重点项目大都有“后墙不倒”的要求,为支持项目尽快开工,往往只能采用先启动协议置换,征收(拆迁)手续办理同步跟进的方式,客观上对征收安置房源的落实带来较大压力。

(2)征收安置房建设周期长

一方面,征收安置房认定前提条件是要有房源使用的项目批复,该进度明显滞后于项目对征收安置房的需求。另一方面,征收安置房项目出让地价过低,且征收居民在外过渡费完全由市、区财力承担,使得部分镇政府对推进征收安置房建设缺乏积极性和紧迫感。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。

3. 对策建议

逾期过渡对动迁户的正常生活产生较大影响,极易引发信访、群访等社会矛盾。建议采取如下措施:第一,加强征收管理,减少逾期过渡新增量,坚决防止领号分房的安置行为,从源头上控制新的逾期过渡居民的产生。第二,对安置过渡费发放由区级财力承担改为由区镇两级共同分担,增强镇政府对安置房建设的紧迫性。第三,提前启动区级征收安置基地的认定工作,缓解后续几年对征收安置房源的需求压力。第四,大力推进在外逾期过渡户涉及的安置房项目的建设、竣工和配套交付。在此基础上,建议上海市给予支持,在市属大居中加大统筹调剂力度,集中一批已建未用和在建房源,用于解决动迁逾期居民安置。

四、被征地人员就业和保障问题

1. 基本情况

自浦东开发开放以来,浦东新区被征地人员安置总量多、时间跨度长,各类历史遗留矛盾较多。据统计,目前全区被征地人员占户籍人数的 22.3%,这部分人思想能否稳定,就业和养老能否得到保障,直接关系到全区经济发展和社会稳定。

(1)被征地人员的基本构成

截至 2013 年底,浦东新区共计安置 63.5 万名被征地人员(原浦东 34.1 万人、原南汇 29.4 万人)。其中,早期征地(2003 年 10 月实行镇保前)参加城镇职工保险的征地劳动力 8.7 万人,征地养老人员和 2003 年后征地参加镇保的被征地人员 44.8 万人(详见表 2)。在征地养老人员和 2003 年后征地参加镇保的被征地人员 44.8 万人中,目前正在领取镇保养老待遇的人员有 20 万人,尚未退休养老的镇保征地人员 20.9 万人,其他状态 3.9 万人(如转职保、转籍等)。距离领取养老金 5 年内且镇保累计缴费 15 年以上的人数合计为 37613 人,这部分人员是今后促进就业和保障政策设计中的重点人群对象。

表 2 上海市浦东新区被征地人员落实社会保障情况 (单位:万人)

	纳入职保人数	纳入镇保人数	征地安置人员总数
原浦东新区	17.9	16.2	34.1
原南汇区	0.8	28.6	29.4
目前浦东新区	18.7	44.8	63.5

注:自 1990 年以来形成的人数总量,统计截至 2013 年底(数据为浦东新区有关部门提供)

(2)被征地镇保人员就业情况

有统计显示,在 20.9 万劳动年龄段征地人员中,约 11.7 万人正在就业,占比 56%;灵活就业约 1.3 万人,占比 6.2%;隐性就业约 7 万人,占比 33.5%;此外,还有无就业意向 9066 人,占比 4.3%,主要原因包

括照顾家庭、闲散在家、求学、残疾等。

(3) 被征地镇保人员享受区就业援助政策情况

2012年初,浦东新区人保局对就业援助连续出台了1号和2号文件,明确对被征地镇保人员视不同情况给予相应的就业扶持。其中1号文件将连续处于失业状态6个月的被征地镇保人员认定为就业困难人员,鼓励用人单位积极吸纳,每稳定就业一人并交纳社会保险的,给予用人单位一定的就业补贴。目前共有1149名被征地镇保人员通过此项政策实现稳定就业。2号文件所指的大龄征地保障人员是指具有浦东新区户籍、法定劳动年龄段内、有一定劳动能力,未实现就业且距退休年龄5年以内(含5年)的被征地镇保人员,目前有1578名镇保人员享受此项就业补贴。同时,针对跨区实现非农就业的被征地镇保人员给予跨区就业补贴,目前有1867人享受跨区就业补贴。

2. 浦东开发开放以来所形成的就业保障安置模式

(1) 早期“谁征地,谁吸劳”的就业保障安置模式

20世纪90年代初,浦东新区按照上海市统一政策,采取“谁征地,谁吸劳”的被征地人员就业保障安置模式。由开发公司组建劳务公司,一揽子把被征地人员包下来,对征地劳动力采取待工待岗、创办安置型企业、劳务输出等形式予以安置,对其中年龄偏大(女45周岁、男55周岁以上)的被征地人员,实行养老安置,直接按月发放养老生活费,不再安排岗位。

(2) 过渡期“两保障一补偿”的就业保障安置模式

1994年以后,原浦东开始实行以“养老保障、医疗保障+经济补偿”为主要内容的安置方法,同时引导被征地人员通过市场择业,实现保障和就业相分离。基本要点是:由征地单位按规定每月为征地劳动力提供养老保险、医疗保险和独生子女费用等基本保障,并给予一次性经济补偿后,不再安排工作岗位,由被征地人员自主择业、市场就业。对其中年龄偏大的人员实行养老安置,直接按月发放养老生活费,不再安排岗位。同期原南汇地区所属国际机场项目的被征地人员基本按照“两保障一补偿”的方案进行了安置,但其他区域的项目,对被征地人员的补偿一般采用一次性“买断”自谋职业的安置方式。

(3) “完全社会人”的就业保障安置模式

2002年底,原浦东提出了“落实安置补偿,用于基本保障,适度生活补贴,进入市场就业”的改革思路,征地安置办法向“完全社会人”阶段发展。即对新产生的征地劳动力,由征地安置单位为其一次性缴纳15年的城镇职工养老、医疗保险费,发放一次性生活补贴,户籍农转非后享受城镇居民同样的就业、培训政策,生活发生困难可按规定向民政部门申请“低保”。对征地养老人员,建立浦东新区征地养老人员管理中心,向各征地安置单位收取一次性安置补偿费,实行全区统一管理,以确保征地养老人员生活费按时足额发放和医疗保险费的落实。

(4) 统一实施小城镇社会保险的安置模式

2003年10月上海市出台小城镇社会保险(简称“镇保”)政策,全市面上统一了被征地人员落实社会保障的安置办法。对新产生的征地劳动力,将按月或一次性15年职保缴费变为一次性15年镇保缴费;对原征地养老人员,鼓励征地单位补缴一次性15年镇保后,进入市级统筹平台,由市镇保基金发放征地养老人员的生活费或养老金。对原浦东来说,由于之前已实行一次性缴纳15年职保的安置模式,为了不降低被征地人员的安置待遇,原浦东将15年职保与15年镇保费用之间的差额,计入了补充养老保险部分。形成了“15年镇保+补充养老保险”和“30年镇保”的安置模式(高于原南汇地区仅为被征地人员缴纳一次性15年镇保的安置标准),由被征地人员根据自身实际自行选择。2009年原浦东、南汇两区合并后,对新

征地项目按照就高原则,全区统一了征地安置标准。

3. 被征地人员就业和保障方面所存在的问题

(1) 镇养老待遇的较低水平以及与职保差距的逐年拉大,已成为被征地镇保人员的主要矛盾诉求

随着城市化进程的不断加速,被征地人员的生活成本逐步与城镇居民接轨,但由于镇养老基金的单独筹资模式(主要来源于征地安置单位为被征地人员缴纳的一次性15年镇保费用),与职保分属于两个不同的基金盘子。因此,相比于职保,镇养老水平无论是起始数额还是每次增长的绝对额的差距愈见明显。以同为15年镇保和15年职保缴费人员达到退休年龄时的养老金标准作比较,目前月养老金差额扩大到800元(2014年,一次性缴费的15年镇保人员每个月可以领到1223元养老金,而按月缴费职保人员则为2010元,虽逐年增长但两者增幅差距亦较大)。仅2013年,被征地镇养老人员到区政府和信访办、人保局、农保中心、有关镇政府集访10人以上的56次,100人以上的26次,甚至出现了封堵交通的过激行为。

(2) 各时期不同的征地安置保障政策交织,历史遗留矛盾多,互相攀比情况复杂

一是同一时期不同年龄的被征地人员安置方式不同的矛盾。在2003年镇保制度实施之前,浦东新区先后采用了“两保障一补偿”和“一次性缴纳15年职保”的征地安置保障政策,其中部分人员已陆续退休领取职保养老金;而同期征地的养老人员按年龄(女45周岁、男55周岁以上)“一刀切”享受镇养老待遇。二是不同时期的不同安置标准的矛盾。2003年前后所采取的职保和镇保的不同安置方式,直接影响到被征地人员以后的退休养老待遇。而且在上海市统一实行了镇保征地安置政策后,浦东新区在具体的实施过程中,不同时间段采取了“15年镇保+不同数额的补充养老金”和“30年镇保”的政策,也直接影响到被征地人员以后镇保退休养老金的多少。三是同一时期不同区域安置标准的矛盾。“两区合并”前,原浦东与原南汇在实施镇保安置政策时,由于标准不同,直接造成同类人员的镇保养老金原浦东比原南汇要高出每月70元。

(3) 具有就业愿望的被征地劳动力存在就业收入要求高、就业技能较差、就业观念比较陈旧的现象

据浦东新区政府有关部门调查,目前新区具有就业愿望的被征地劳动力综合素质整体水平还是较低,主要表现在:一是年龄偏大。50岁及以上占32.7%,平均年龄43.6岁。二是文化程度偏低。初中及以下占72.60%,平均受教育年限仅为9.72年。三是技能水平较差。91.8%的被调查者属于无技能、低技能人员,其中56.2%表示没有掌握任何工业劳动技能,仅有0.7%的被征地劳动力具有较高技能水平。四是一些被征地劳动力观念陈旧,依赖思想较为严重。由于他们对人力资源市场认识不到位,对于企业的岗位、收入要求不切实际,又不愿从事苦、脏、累、三班倒及上班路途较远的工作,因而很多人因为就业岗位的现状与主观愿望相差悬殊而没有就业。

(4) 现有的就业政策难以全面促进被征地镇保人员市场化就业,并主动缴纳社会保险

一是现有就业援助政策无法调动个人市场化就业及缴费的积极性。上海市、区就业援助政策条件已对被征地镇保人员实现就业援助的全覆盖,但该补贴主要是给予录用单位,无法调动隐性就业或灵活就业的被征地镇保人员市场化就业意愿,难以促进其主动参加“职保”接续社会保险。二是大龄征地保障人员就业补贴难以促动其个人缴费。一方面每月560元的就业补贴标准较低,不足以引导补贴对象自主参加社会保险;另一方面在操作过程中要收取补贴对象的劳动手册,登记灵活就业,在其享受就业补贴的同时也关上了到企业就业缴费进入“职保”的窗口。

(5) 就业援助政策和征地保障政策缺乏联动和衔接机制,制约了政策效应

尽管浦东新区在就业援助政策中对被征地镇保人员群体有所考虑,但对补贴对象在职保缴费这

一方面仍有所缺失,无法形成就业缴费到职保退休的良性循环。目前的征地保障政策从其建立之初,就定位于一种对被征地镇保人员的过渡性托底的政策,对被征地镇保劳动力来说,若要在退休时享受比较好的养老待遇水平,必须就业并继续缴纳社会保险。对此,并不是每一个被征地镇保人员都能理解的。此外,在具体工作中,还存在就业信息和保障信息不联动,就业援助员和保障协理员两支工作队伍不联动的问题。

4. 促进被征地人员就业和保障的对策建议

(1) 完善被征地人员的就业和社会保障制度,努力缩小镇保与职保的差异

一是进一步强化制度建设。在国家《社会保险法》出台后,镇保即将面临逐步并入职保或城乡居保的趋势。建议上海市有关部门在明确新征地人员落实社会保障制度的同时,加强研究,推进已有镇保人群在提高养老待遇上相关制度的顶层设计和逐步完善。二是建立镇保和职保养老金增幅差距缩小机制。由于镇保在缴费基数、缴费比例、平均缴费年限等方面与职保均有较大差距,根据社会保障制度权利和义务对等的原则,一定程度的待遇差距尚情有可原,但不宜进一步扩大。建议每年对镇保养老金调整幅度,不低于同期纳入职保的征地劳动力养老金调整最低水平,不继续扩大镇保养老人员与其他养老人员的待遇差距。三是建立特殊困难解决机制。建议在就业援助和保障政策设计中,一方面要尽量涵盖镇保困难人群,另一方面针对特殊困难群体也要有专门考虑和设计,以切实解决被征地人员的特殊困难。

(2) 加大对镇保困难人群的帮扶力度,努力缓解历史矛盾

针对浦东开发早期的征地养老人员中的高龄、病残、低收入困难群体,要加大重点帮扶力度。一是在区级层面上要抓紧制定提高征地养老人员医疗待遇的方案,通过医疗帮困缓解生活压力;要进一步扩大节假日对困难人员生活帮困的范围和标准;对特别困难人员要通过个案重点帮扶。二是要按照属地化原则,充分发挥基层政府在维稳帮困工作中的主体作用,对各街镇根据实际情况所采取的维稳帮困方案,区维稳部门和有关职能部门要给予充分的指导和帮助。

(3) 多措并举,促进被征地镇保人员实现市场化就业

一是采取积极的就业促进措施,注重大龄被征地镇保人员的就业服务及托底安置。针对具有就业愿望的被征地镇保人员,深入企业、社区挖掘适合的就业岗位予以岗位推荐、安置等多种帮助。二是通过岗位补贴、税费减免等措施,鼓励用人单位积极吸纳就业困难的被征地镇保人员就业。三是对由政府出资的公益性岗位,要明确吸纳被征地镇保人员的一定比例。

(4) 着力提高被征地镇保人员的职业技能水平和自主创业能力

一是结合就业市场需求,开展被征地镇保人员职业培训。鼓励用人单位运用地方教育附加专项资金开展被征地镇保人员培训,提高被征地镇保人员适应新的工作岗位和生产方式的能力。二是进一步提高被征地镇保人员的培训补贴标准,加强对求职意愿及职业技能培训需求的排摸,针对性引导培训机构、用人单位开发契合被征地镇保人员的职业技能培训项目。三是坚持就业与创业并重。在大力拓宽被征地镇保人员就业渠道的同时,积极研究制定被征地镇保人员自主创业优惠措施,鼓励有经营管理能力和一技之长的被征地镇保人员自主创业。要充分利用现有的孵化园区和产业培训基地,通过创业培训、政策引导、创业资金扶持等措施,提升被征地人员的自主创业能力。

(5) 建立就业和保障的联动机制,鼓励被征地镇保人员通过再就业进入城镇职工社会保险体系

目前上海职保养老金基金运行良好,有利于吸纳镇保大龄参保人员,镇保人员的缴费年限可能可以合并或折算为城镇职工养老保险缴费。建议进一步梳理现有的就业和保障政策,对被征地镇保人员参加

职保缴费给予一定补贴,对就业和保障工作的信息库建设、队伍建设进行资源整合和统一规划,建立就业和保障政策、信息、队伍三联动的工作机制,探索临近退休的镇保人员通过再就业参加职保缴费的激励机制和补贴政策,努力从根本上解决被征地人员的就业和保障问题。

五、“土地换保障”过程中部分土地应收未收问题

1. 背景与基本情况

此前,浦东南片地区(原南汇区)的有些镇在土地征用过程中,依据当时上海市“土地换保障”政策(2003-2010年)采取了变通做法,不仅严格按照“土劳”比例,对实际征用土地的农民给予户籍转型、解决镇保,还通过征用生产队集体机动地的方式,对被征用的生产队每户解决一个镇保名额、给予户籍转性,同时规定收回已解决镇保农民的那份承包地。这种做法较好地解决了原南汇区农用地“确权确地”背景下的征地问题,在当时普遍提高了被征地村队的农民保障水平。但在操作过程中,由于政府财政资金缺紧,对青苗和地上附着物补偿费并未足额给付,同时由于实际上也并没有安排项目落地,集体农用地的土地性质也尚未改变,因此这些土地并未实际收回。未实际征用的土地多夹杂于农民原有的大片承包地中,分布较为零散且不易管理,仍由农民自己耕种。目前,这个问题在浦东南片地区较为突出,涉及惠南、宣桥、航头、新场、泥城、书院等近10个镇,应收未收土地的数量较大,如惠南镇涉及12 695亩、泥城镇涉及2 000余亩。

2. 存在问题

应收未收土地经过长时间的耕种运作,有些地上已种植大量的苗木、果树,或者被挖成鱼塘,甚至涉及违规种养问题。现在要收回这些土地将对地方政府带来较大的资金压力,根据《上海市征地青苗补偿标准(2013)》,各区县征地青苗补偿标准粮棉地为2 400元/亩(3.6元/平方米),蔬菜地3 600元/亩(5.4元/平方米),按此标准估算,要收回征而未用土地,仅青苗补偿费一项,惠南镇就需支出5 000万元、泥城镇需支出500万元。当然,除青苗费和地上附着物补偿费问题外,还涉及农民宅基地问题,部分农民可能会借机提出动迁要求,这件事情比较复杂,由此也带来较多隐患和后果:第一,由于这些农民既解决了镇保,又保留了承包地,引起周边其他农民的不满情绪,容易引发社会矛盾纠纷。第二,不利于农田的集中规模流转和农业规模化产业化经营。第三,对可能会抬高未来土地开发建设的成本。

3. 对策与建议

这一问题应引起高度重视,要加强深化研究、分类施策,尽快采取有效措施加以解决:第一,针对集建区内的这类土地,应探索多方筹资机制,尽早收回,并合理统筹安排项目加以利用。第二,针对集建区外成片的这类土地,要以镇为主体,区里适当予以支持,尽量推动收回工作。探索由镇政府收回然后交由镇农投公司统一管理、经营或出租的办法。第三,对集建区外零星的这类土地,要结合“三违”整治工作,加大土地违规种养执法力度,切实加以管控。

参考文献:

- [1] 何建木.关于解决被征地人员民生问题的几点思考[J].上海农村经济,2007,(06).
- [2] 何建木.南汇区农民综合素质的调查与思考[J].上海农村经济,2007,(12).
- [3] 何建木.上海临港新城开发建设与腹地城镇的共生共长——以南汇东四镇为例[A].上海市现代上海研究中心编.上海城市的发展与转型[C].上海:上海书店出版社,2009:188-205.
- [4] 上海市委课题组.上海城镇化发展的调研报告[J].上海农村经济,2010,(08).

[5] 孙仲彝,单文豪.推进“三个集中”:促进上海城市发展与转型[C].上海:上海书店出版社,2009:499-508.

[6] 苏平,丰东升.上海郊区城镇化发展[J].上海综合经济,2000,(01).

Metropolis suburb urbanization should pay attention to the problems left over by history ——Taking Pudong New Area of Shanghai city as an example

HE Jian-mu

(Shanghai Pudong New Area development and Reform Commission
comprehensive reform office, shanghai 200135)

Abstract: Previous research on urbanization mainly focus on the solution of the future development's problem, how to solve the problems left over by history to accumulate less attention in the process of development. In fact, the urbanization problems left over by history accumulation process should be solved properly, in order to better promote the healthy development of urbanization. The suburb urbanization of Shanghai modern metropolis started earlier, in the rapid advance of problems left over by history accumulation of city in the process of city more than the average, more difficult to resolve, it is necessary to in-depth analysis of carding, study, and puts forward the solution as soon as possible. This paper takes Pudong New Area of Shanghai as the research object, empirical investigation mainly historical faced in the process of urbanization of the remaining issues to promote this area, and puts forward some countermeasures and suggestions.

Key words: metropolis Shanghai city suburb new-type urbanization solve problems left over by history

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



作者：[何建木](#)，[HE Jian-mu](#)
作者单位：[上海市浦东新区发展和改革委员会综合改革处, 上海, 200135](#)
刊名：[上海市经济管理干部学院学报](#)
英文刊名：[Journal of Shanghai Economic Management College](#)
年，卷(期)：2015, 13(4)

引用本文格式：[何建木, HE Jian-mu 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](#)[期刊论文]-[上海市经济管理干部学院学报](#) 2015, 13(4)