

浦东消除城乡二元结构的载体及其功能探析

姜 朋

(上海浦东新区行政学院, 上海 200135)

摘要: 城乡隔离与对立已经成为我国经济社会发展的重要障碍。马克思主义关于城乡关系的理论对我们认识和处理城乡关系具有重要的指导意义。浦东在消除城乡二元结构, 推进经济社会一体化发展的实际进程方面走在全国的前列, 在实践中建立了消除二元结构的载体: 功能区域、新市镇、新郊区, 三者构成了一个完整的载体体系。功能区域发挥从整个新区层面消除城乡二元结构的功能; 新市镇发挥从单个功能区域内消除二元结构的功能; 新郊区发挥从郊区发展层面消除二元结构的功能。

关键词: 二元结构; 载体; 功能区域

中图分类号: C912 文献标识码: A 文章编号: 1003- 8477(2008) 01- 0047- 04

现代化是指传统社会向现代社会发展转变的过程。在这个过程中城乡的隔离和对立成为经济社会发展的严重障碍, 因此, 各国都将消除二者的对立作为推动经济社会发展的重要举措。目前, 浦东在消除城乡二元结构, 推进经济社会一体化发展的实际进程方面走在全国的前列, 在实践中形成了一些有益的经验, 特别是消除二元结构的载体及其功能建设对其他区域发展特别是郊区现代化建设具有一定的借鉴意义。

一、城乡二元结构对经济社会发展的阻碍

城乡二元结构问题是所有国家从传统社会向现代社会发展转变过程中都会遇到的问题, 但我国现代化过程中这一问题的严重性尤为突出。1958 年通过并实施的《中华人民共和国户口登记条例》严格限制农村人口流入城市, “标志我国当代城乡隔离制度和‘二元’经济结构正式形成”。^{[1][62]}在这前后实施了一系列与户籍制相关联的制度措施, 我国“二元”社会结构逐步形成。这种社会结构以城乡二元户籍制度为核心, 是一个包括城乡二元就业制度、城乡二元福利保障制度、城乡二元教育制度、城乡二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系, 实质上体现了对农村居民不公平的待遇。

城乡二元社会结构对我国经济社会进一步发展起着阻碍作用。第一, 它是市场经济发展的重要障碍。市场经济发展要求破除一切障碍, 建立自由的、统一的、全国性的大市场。由于我国一直实行城乡分离和不平衡发展政策, 导致农村广大的市场都成为潜在的市场, 农民缺乏购买力, 以至于经济全球化的进程中国际市场一体化推进都比较深入, 而国内的

城乡市场还没有统一起来, 这完全违背了经济社会发展规律, 导致我国市场经济进一步发展严重受阻。第二, 它严重遏制了我国的城市化进程。城市化是随着工业化的推进而不断发展的。一般来说, 一个国家的城市化率与工业化率成正相关关系, 但由于严格的户籍制度和相关制度, 导致我国城市化水平既明显滞后于国内工业化水平, 又大大落后于世界平均水平。城市化水平滞后阻碍了我国经济社会进一步发展。第三, 它体现了严重的社会不公。城乡二元结构和体制严重导致城乡各方面的发展不公平。一是居民收入分配不公平。我国城乡居民收入分配不公平日益严重, 从总体上来说城乡居民收入差距不是在缩小, 而是在扩大, 造成农村居民的相对贫困日益严重。二是享受教育机会和就业机会不公平。城市的良好教育条件和设施以及教育资源偏向, 导致我国城乡居民教育水平巨大的差距, 给农民改善自身素质和享受更好的服务造成困难, 农民处于不利位置, 而且由于大部分企业和工作岗位集中在城市, 多种条件合力导致农村人口就业机会少, 造成就业不公平。三是公共品的提供不公平。大部分基础设施等公共品靠国家财政和地方财政资金的投入来建设的。国家对农村公共品包括道路、卫生、体育等方面的投入远远低于城市, 这造成农民享受公共品服务水平以及提升自身素质等方面的机会不公平。总之, 城乡二元结构是造成当前社会发展不协调、不和谐的重要原因之一。

二、马克思主义关于消除城乡二元结构的论述

正确认识和处理城乡关系, 是现代化建设中的一个重要

作者简介: 姜朋 (1973—), 女, 上海浦东新区行政学院讲师。

课题。马克思主义关于城乡关系的论述,对今天我们更好地认识和处理城乡关系提供了重要的理论指导。

第一,生产力发展是消除城乡二元结构的直接动力。马克思主义认为,生产力是推动经济社会发展的直接动力;人类社会发展和进步是由于生产力与生产关系矛盾运动的结果。随着生产力的发展,城乡差别的消失是历史的必然。恩格斯在《论住宅问题》一文中驳斥了关于城乡对立是自然的、不可避免的和消灭城乡对立是一种空想的小资产阶级观点,指出:“随着剥削阶级的消灭,城乡对立的阶级基础也就消失,在工人阶级的政治统治下将会产生工业生产和农业生产之间的关系日益密切的条件,只有那时,工业和农业才能在生产力高度发展的情况下相互接近。”^{[12](p217)}马克思和恩格斯还重视生产力的协调安排,把“大工业在全国尽可能平衡的分布”^{[13](p339)}看作是消灭城市和乡村分离的条件。

第二,提出了“城乡融合”理论。恩格斯提出了“城乡融合”的概念,并将其作为未来社会的重要特征。在《共产主义原理》中恩格斯指出,“到那时,现在的这种分工将完全消失……城市和乡村的对立也将消失”,“公民公社将从事工业生产和农业生产,将把城市和农村生活方式的优点结合起来,避免二者的片面性和缺点”,^{[4](p240)}城市和乡村的独立的消灭不仅是可能的。它已经成为工业生产本身的直接需要,正如它已经成为农业生产和公共卫生事业的需要一样。只有通过城市和乡村的融合,现在的空气、水和土地的污毒才能排除,只有通过这种融合,才能使现在城市中日益病弱的群众的粪便不致引起疾病,而是用来作为植物的肥料”。^{[5](p321)}列宁对消除城乡对立也有过精辟的论述:“当城市和乡村生活方式的优点结合起来,不再存在它们固有的缺点的时候,城市与乡村的对立就能够克服了。”^{[19](p192)}

第三,重视城市和城市化的积极作用。恩格斯曾热情地赞扬了城市在提高英国经济实力、创造生产力方面所起到的巨大作用。“像伦敦这样的城市……这种大规模的集中,万人集聚在一个地方使这万人的力量增加了,他们把伦敦变成了全世界的商业首都”,^{[7](p303)}马克思恩格斯认为,城市使很大一部分居民脱离了乡村生活的愚昧状态,城市的发展对人的现代化具有极大的促进作用。如果没有大城市,没有它们推动社会意识的发展,工人的进步就不会快。资本主义生产使汇集在各大中心的城市人口越来越占优势,城市“聚集着社会的历史动力”,城市化是社会发展的趋势,“现代的历史是乡村城市化”。^{[8](p480)}

第四,社会主义建设中必须统筹工农、城乡社会发展。由于看到苏联社会主义体制中存在的种种弊端,毛泽东同志提出必须处理好工农之间,城乡之间的关系等思想。“从长远观点来看,前一种办法(少发展一些农业、轻工业)会使重工业发展得少些和慢些,至少基础不那么稳固,几十年后算总账是划不来的。后一种办法(多发展一些农业、轻工业)会使重工业发展得多些和快些,而且由于保障了人民生活的需要,会使它发展的基础更加稳固”。并根据现实“我国是一个大农业国,农村人口占全国人口的百分之八十以上”,提出“发展

工业必须和发展农业同时并举”,“逐步建立现代化的工业和现代化的农业”。^{[9](p310)}新时期党提出科学发展观,将统筹城乡社会发展作为“五个统筹”的首要内容,并强调我国已经总体进入“以工补农、以城带乡”的发展阶段。这体现了我党认识和处理工农关系和城乡关系进入一个全新的阶段。

三、浦东消除城乡二元结构的载体及其功能

改革开放以来,随着经济发展与社会进步,城乡二元结构的弊端所带来的矛盾已经激化到非解决不可的地步,已经成为改革的攻坚问题。可以说,二元结构问题没有解决,我国的改革就不能算是最终成功了。因而浦东综合配套改革试点中,将“消除城乡二元结构,促进经济社会一体化发展”作为“三个着力点”之一。

浦东在消除城乡二元结构推进经济社会一体化发展中之所以取得较大成就,是因为构建了消除二元结构实实在在的载体。有了载体,理论的东西才能真正付诸实践,成为现实的东西;才能使难以把握的抽象理论和政策保持长期稳定并被贯彻和坚持下去。因此说,有了载体,消除城乡二元结构才有了根本保障。浦东消除城乡二元结构的载体包括功能区域、新市镇和新郊区新农村,三者构成了三个层级一个完整的体系。

(一) 功能区域——从整个浦东新区层面构建的消除城乡二元结构的载体。

为了彻底解决城乡二元结构,2004年浦东新区开始规划建立功能区域,统筹“区镇”发展管理体制。浦东新区建立了陆家嘴功能区域、张江功能区域、金桥功能区域、外高桥功能区域、三林世博功能区域、川沙功能区域。

1. 功能区域的目标体现从理念上消除浦东城乡二元结构。

建立功能区域的根本目标是探索消除城乡二元结构体制,促进浦东新区经济社会快速发展。浦东发展要通过功能区中的国家级开发区包括四个国家级开发区以及机场、港口、世博会等功能枢纽,通过产业辐射和快速城市化,带动周边乡镇和街道的发展,最终实现城乡经济社会一体化发展。为此,各功能区域都统一规划全区域市区和郊区部分实现现代化的目标,从理念上规划城乡经济社会一体化。以金桥功能区域为例。金桥功能区域的定位为:以现代高科技制造产业为龙头,现代制造业服务产业高度发展,产业结构多元、城市功能综合,人文与生态环境一流的现代化城市核心功能区;是亚太地区重要的现代制造业基地之一;是辐射长三角,领导区域制造业发展的中枢地区;是上海市重要的现代制造业产业基地、服务基地,上海东西发展轴线上的重要东向延伸节点。金桥功能区域的发展目标为:基于现有发展优势,进一步占领产业高地,增强综合服务功能,成为长三角地区重要的高科技产业高地、创新基地、产业服务与控制基地,领导和带动整个区域的发展;先进制造业、现代制造业服务产业、旅游、会展、文化休闲等全面发展,实现地区经济多元化增长;城市空间既富于现代化大都市的宏伟与瑰丽,又不失江南城市小桥流水般的清新雅致,既格调统一而又富于艺术美

感;城市环境富于地方特征,具有独特的魅力;具有完善的城市基础设施、公共设施及管理体系,为居民提供完备的城市功能,健康的、可持续的居住环境。^[9]由此可以看出,包括金桥经济技术开发区(原金桥出口加工区)、金桥镇、曹路镇、金杨新村街道、沪东新村街道、浦兴路街道的规划,体现了城乡一体化发展新理念。

2.功能区域的规划体现从功能上消除浦东城乡二元结构。

功能区域的规划是将部分市区与部分郊区连成单个功能区域,使之构成一体的生产和社会生活设施比较齐全的区域,为经济社会发展提供更好的更有效率的管理单元。以张江功能区域为例,张江功能区域包括张江高科技园区、孙桥现代农业开发区、张江镇、唐镇、合庆镇。张江高科技园区和张江镇在上海市区中环内;孙桥现代农业开发区在市区外环;唐镇和合庆镇在外环外即郊区。从地理位置看,张江功能区域是一个市区与郊区相连的功能区域。“生产在功能区、生活在城镇”即生产集中在经济功能区,可使各功能区根据各自的资源优势、工业基础及产业配套情况,发展特色经济、培育主导产业、完善产业链,发挥产业的集聚效应,提高产业素质;同时推动开发区的产业和功能向各镇延伸和拓展,提高各镇经济发展水平,逐渐缩小国家级开发区与周边各镇在经济发展水平上存在的差距。城镇负责员工的生活配套,为开发区提供完善的生活配套服务,进一步优化开发区的综合发展环境。这就能够最大限度地利用城市公共资源,避免基础设施的重复建设和闲置浪费,避免因工厂、社区与厂区混杂带来环保、治安、消防、社会治安等方面的积弊,降低市政总体配套成本、环境治理成本,切实提高了人民生活质量,美化了生活环境。市区功能与郊区功能的结合体现了将“区镇”连成一个功能区域的规划目标即从功能上消除城乡二元结构。

3. 功能区域的管理体制体现从机制上消除浦东城乡二元社会结构。

城乡分隔的发展管理体制是城乡二元的主要表现形式之一,也是城乡差别产生与扩大的体制性根源。浦东的政府管理机构过去是按照城区、开发区、郊区分别设置,这种管理体制上的分割,一定程度上造成了城区、开发区和周边各镇在规划建设、产业发展、社会管理等方面的不衔接、不协调。浦东的国家级开发区与周边各镇在经济发展水平上也存在较大差距。浦东新区各功能区域成立之后,都相继成立了“功能区域”管委会,作为政府的派出机构。管委会由开发区和乡镇政府人员共同组成。管委会对区域发展进行统一规划、统筹管理,从而使协调区域经济发展的力度进一步加大。通过建立区域联合招商机制、产业项目联合开发机制等,借助区域内偏远乡镇的存量土地,实现统筹发展,使开发区征地、经济布局规划等工作,更顺畅地开展。总之,功能区域的成立为消除城乡二元结构实现一体化发展提供了体制保障。

(二) 新市镇——从单个功能区域内构建的消除二元结构的载体。

新市镇不同于一般自然形成的居民居住点,它是指在政府行政力量的指导下,有目的地建立在大城市附近,具有合

理生产布局、优美的人居环境、完备的配套基础设施和一定规模的新规划城镇。新市镇通过自身的发展来容纳、分散市区拥挤的人口,在推动城市有秩序发展的同时,提高居民的生活质量。它的特点是乡村的空间和环境、城市的生活标准、自由居住的价值意义和文化的归属感。浦东目前规划的新市镇包括:外高桥新市镇、曹路新市镇、唐镇新市镇和川沙新市镇。新市镇建设是消除城乡二元结构的重要载体。

第一,新市镇解决浦东经济社会发展中存在的失调、不配套问题。在浦东522平方公里的土地上,有上万家国内外企业,数百万的工人和工作人员,但是没有能够与浦西“新天地”、淮海路、徐家汇这样集中的高档次的消费场所相媲美的场所,甚至设在浦东的大型超市也比较少。这种工作与生活不协调、不配套严重影响了浦东经济社会更进一步的发展。新市镇建设是具体落实功能区域规划中的功能,特别是社区建设为在浦东工作的数百万工作人员提供生活和服务功能。以外高桥功能区域为例,现在的外高桥区域,随着港口的发展,物流二期,微电子园区的封关,三大支柱产业的发展空间已越来越小,就在这近100平方公里的外高桥功能区域几乎没有一个国际化社区,因此住在外高桥保税区的很少,尤其是白领极少。因此,对于一个外向型的经济产业园区来说,改善投资环境,培育新的经济增长点已十分迫切。只有加快新市镇建设,在区镇联动的背景下,打造外高桥海港型现代化社区,才能突破这一区域发展中的瓶颈。因此,外高桥新市镇规划定位为:上海外高桥港的重要配套区,外高桥功能区域政治、经济、文化、信息中心,集高品质公共服务设施、高品位住宅、大面积生态绿地于一体,具有极强辐射力的创意型、复合型新城镇。基本上来说,浦东建设新市镇一个重要目的就是与浦东当前生产和生活的“配套”。

第二,新市镇是架起城乡之间的直通桥梁。功能区域都包括市区和郊区两个部分,现在规划的四个新市镇都在市区和郊区的中间位置。从北向南,外高桥新市镇、曹路新市镇、唐镇新市镇和川沙新市镇构成一线,位于外环线附近连接着市区和郊区,被黄浦江沿江产业带、金桥出口加工区、外高桥保税区和浦东国际机场包围。尽管川沙功能区域在外环以外,但如果以浦东新区政府所在地为圆心,可以发现外高桥新市镇、曹路新市镇、唐镇新市镇和川沙新市镇属于同一圆弧上的点,也就是说,川沙新市镇在浦东新区仍可以看作是市区与郊区的连接地带。以唐镇新市镇为例,唐镇新市镇规划区东至浦东运河、西至外环线、南至川扬河、北至龙东大道,可见唐镇新市镇就是连接市区与郊区的地带。新市镇位于市区和郊区连接地带,有利于实现功能区域的总体规划目标,真正实现架起城乡之间直通桥梁,有利于消除城乡二元结构。

第三,新市镇是郊区城市化的重要依托。我国新市镇的规划除了分离城市人口、转移城市产业的功能,更重要的是发挥其“三个集中”的作用。以曹路新市镇为例,为了使金桥功能区域在实现经济发展职能的同时其生产和生活配套也能相应得到协同发展,规划建设的曹路新市镇,主要由安居

居民区、大学园区、金融产业园区、中心商务区以及原集镇生活区等五大部分组成,是一个集产业、居住、文化、教育等于一体的新城,这就意味着今后在金桥功能区域,不仅工业要高速发展,工业区周边的城镇也将通过区镇联动而获益。新市镇这种规划有利于郊区的“三个集中”,一是有利于郊区产业向园区集中,从而促进工业生产的集聚效应;二是有利于郊区人口向市镇集居,从而建设城市人口集聚体系,促进农民向市民转化;三是有利于土地向规模经营集中,从而强化土地管理,加快集约经营进程。实施“三个集中”有利于郊区城市化进程,确保城乡经济社会和谐发展。

(三) 新郊区——从郊区发展层面构建的消除二元结构的载体。

按照党的“社会主义新农村建设”的战略要求,上海结合实际,提出了建设“规划布局合理,经济实力增强,人居环境良好,人文素质提高,民主法制加强”的上海社会主义新郊区新农村的战略目标。郊区是中心城区发展的广阔腹地和空间,新郊区新农村建设,把现代化要素输送到郊区,使郊区成为准市民的培育和孵化基地,增强了郊区的承接功能、服务功能和生态功能,不断提升了郊区生产和生活水平,体现了城市与郊区双极互动发展的郊区城市化道路。新郊区新农村建设为了解决我国城乡发展一条腿长、一条腿短的问题,通过缩小城郊发展差距,实现经济社会一体化发展。

第一,新郊区新农村建设提升郊区综合生产能力。在当前,生产的发展主要体现了科技对生产的提升作用,以及适应市场经济条件下经济发展要求的高素质的市场主体。“经济实力增强”就是要不断提升科技对生产的促进作用,实现农业生产和其他生产工业化、机械化,同时不断提升农民素质,使农民成为知识型的农民和技术农民,促进农业组织化、经营规模化、生产标准化、产品市场化,加快发展都市型现代农业。只有全面提高农业工业化和高科技化发展水平,才能在经济全球化和经济发展不平衡条件下促进郊区的经济快速发展,从而不断增强经济实力。

第二,新郊区新农村建设加快郊区农民市民化。新郊区新农村建设的重点是不断提高农民素质,加快农民市民化步伐,努力把农民培养成能够适应现代国际大都市要求的有文化、懂技术、会经营的新市民群体。郊区农民集中一方面有利于政府为农民市民化提供城市居民所拥有的相同的各种社会权利,包括居住权、受教育权、社会保障权等市民的基本权利,同时为农民市民化创造一个良好的社会氛围和接纳环境,建立良好的互动关系,帮助其尽早完成新角色的转变;另一方面有利于农民自身通过条件改善而改变自己的生活方式、价值观念、行为模式、社会角色等,自觉完成从农民到市民的再社会化过程。

第三,新郊区新农村建设有利于郊区社会现代化。社会现代化包括两个方面的内容:一是基础设施和生产的现代化;二是人和制度的现代化。新郊区新农村建设提出的“规划布局合理、人居环境良好”体现了郊区建设规划的现代化和基础设施的现代化。要达到这样的要求就必须不断增加投

入,改善基础设施,使市区的道路直接连接郊区农民住所,同时合理规划并不断改善农村住宿条件和设施,使之与城市规划衔接起来。“人文素质提高、民主法制加强”体现了人的现代化和制度现代化的目标。这就要求不断提高农民素质,提高农民的教育水平;不断完善各项制度,并使每项制度都在民主的条件下制定出来,提高民主法制等各项制度的现代化水平。

第四,新郊区新农村建设促进郊区与市区一体化发展。新郊区新农村建设一项重要内容就是要处理好市区与郊区的关系,消除城乡对立,促进城乡融合。“所谓城乡融合,是要从本质上消灭城乡对立,而不是消灭城市和乡村的具体形态”。^{[11][6294]}郊区是市区发展的新空间,市区的产业不断拓展并辐射到郊区,从而促进郊区发展、带动郊区发展,同时不断扩大对郊区的投入,改善郊区基础设施,使市区和郊区真正实现融合为一体,并通过新的规划,实现郊区的“三个集中”,完成郊区功能的再造和升级,实行部门联动和政策集成,形成“以工促农、以城带乡”的长效机制,在整个功能区域内和整个浦东新区内最终实现郊区与市区一体化发展。

参考文献:

[1]王景新,等.明日中国:城乡一体化[M].北京:中国经济出版社,2005.

[2]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.

[3]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1965.

[4]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.

[5]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第20卷[M].北京:人民出版社,1971.

[6]列宁.列宁全集:第2卷[M].北京:人民出版社,2004.

[7]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第2卷[M].北京:人民出版社,1965.

[8]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第46卷(上)[M].北京:人民出版社,1971.

[9]毛泽东.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.

[10]浦东新区人民政府.关于各功能区域规划编制情况的报告[DB/OL].浦东新区政府网站 <http://www.pdrc.gov.cn>.

[11]郑杭生.社会学概论新修[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

责任编辑 申 华