

壮阔东方潮 奋进新时代

沪郊改革开放 40 年 40 个瞬间 ②

“三个集中”的提出加速了沪郊城市化进程



【瞬间】 1994 年、1995 年，时任上海市委书记黄菊连续两年到郊区调研，听取郊区干部群众对“一年一个样、三年大变样”的实践总结，并要求大家深入研究新三年的发展思路。在听取当时的松江县委、县政府同志汇报后，黄菊归纳总结了三句话，那就是“农田向规模经营的大户和农场集中，工业向园区集中，农民居住向城镇集中”。1995 年年底，黄菊在市委六届四次全会报告中首次提出了“郊区要按照‘三个集中’的目标推进新一轮的发展”。



口述者：袁以星
1949 年 11 月出生。1984 年 2 月至 1992 年 7 月先后任奉贤县副县长，县委常委、常务副县长，县委副书记、县长。1992 年 8 月任市农委秘书长，1994 年 5 月任市农委副主任，2001 年 2 月任市郊区工作党委副书记、市农委副主任，2001 年 4 月任市农委主任，2003 年起任市农委党组书记、主任。2007 年至 2013 年 1 月先后任十二届市人大财政经济委员会主任委员兼市人大常委会预算工作委员会主任，十三届市人大财政经济委员会主任委员。退休后任上海市郊区经济促进会理事长；中国农科院农业经济政策咨询专家顾问团成员。

【故事】 市委、市政府提出“三个集中”的目标至今已有数十年了。市委、市政府提出“三个集中”的深刻内涵是什么呢？
首先，提出“农田向规模经营的大户和农场集中”，实质就是土地向规模经营集中。因为当年郊区已经有约 180 万农民从事二三产业，但是他们仍然与承包地保持着千丝万缕的联系，农民对土地的依附性强，不利于农业现代

化发展。所以，推进土地向规模经营集中，这是提高农业集约化水平的需要，也是加快农业人口转移，实现农民市民化的必由之路。推进土地向规模经营集中，核心在于加快农业集约、土地集中、农民转移。土地向规模经营集中，是本着集约化思想，统筹城乡的土地利用规划，将分散的规模狭小的传统农业经营方式改为组织化程度较高的现代生产经营模式，通过农业社会化和科学服务体系建设、土地流转制度变革和城乡统筹的社会保障制度改革，彻底改变土地的最低生活保障式的经营方式，最终驶向土地的规模经营，从而不断提高农业劳动生产率，也为郊区城镇发展留出空间。通过合理的土地流转方式，促进农业生产向具有现代农业科技素养的技术能手集中，实现郊区土地集约经营和农业规模化生产，加快上海都市农业的现代化步伐。土地向规模集中的动因是多方面的，一是现代化都市农业发展的要求。不实现土地集约经营就无法解决农业小生产与大市场、小规模与现代化、社会效益与经济效益等一系列矛盾；二是优化土地资源配置的要求。随着上海中心城区的不断扩张，郊区的耕地逐年减少，在较小的土地上要取得尽可能多的产出，就必须集约使用稀缺的农村土地，优化配置，提高土地利用效率；三是推进农村城镇化的要求。上海郊区的务农劳力相对过剩，需要通过集约经营转移一部分劳动力，这是实现上海郊区农民市民化的基本前提。

第二，提出“工业向园区集中”，其实就是按照现代工业的要求，改变当年“乡乡办厂，村村冒烟”的无序状态。同时，抓住国际产业转移的机遇，在郊区形成若干个集聚集约的工业园区，以市级工业园区为龙头，带动县级、乡镇级工业园区建设，从而实现郊区工业园区化、规模化生产，使郊区成为大工业转移和外商企业落户的重要基地。而且，工业向园区

集中又与农村城市化水平提高互为条件，工业化能推进城市化，城市化的高低又直接影响郊区工业向园区集中。工业向园区集中，是基于产业发展的集群及其聚集效应理论，本着系统优化的原理，通过投资环境的改善、投资政策法规的调整以及各级各类工业园区的建设，达到集约建设用地提高基础设施的规模经济效益等目的，从而实现企业的相对集中、合理布局、连片开发、人口的城镇化和郊区工业升级换代的多种功能。工业向园区集中的重要内容是将分散在园区外的企业根据产业性质分类集中到不同的工业园区；将一些规模较小、规划较乱的园区归并到规模相对较大，基础条件较好的园区；将一些低效益产业淘汰出局，引进高能级、高产出的大企业，并按照产业集群化的发展规律，实现产业的集群效应，形成特色鲜明的产业链，提高工业经济效益。工业向园区集中有利于打破城乡分割的格局，调整郊区工业布局，与市区进行有效互补，有利于根据城镇发展规划和郊区产业功能定位，加快建设上海郊区的现代制造业基地，接受市区现代服务业的辐射，有利于促进产业集聚和经济循环。

第三，提出“农民居住向城镇集中”，就是按照国务院批准的到 2000 年《上海市城市总体规划方案》框架，对郊区城镇作适当调整，力求形成中心城、近郊工业小城镇和卫星城、郊县小城镇、农村小集镇四个层级的城镇体系。从人口与居住功能看，进入上世纪 90 年代以来，由于土地批租、市政建设和旧城改造的大规模进行，再加上产业结构“退二进三”的大调整，促使中心城区核心部分的居民大量外迁，居住职能的外移趋势非常明显，中心城区人口高度集中的趋势开始有所缓解。随着城市土地市场和住宅市场的建立，城市郊区尤其是城乡接合部的土地相对廉价、环境优美，成为房地产开发的重点，大量商品房、中高档别墅在此交错发展，边缘区成了居住选址的热点地区。随着城市干道、地铁、轻轨组成的立体快速交通网络的建成，居民的通勤成本得以降低，城市近郊区的可达性提升，使得上海城区的居住向外转移趋势增加。农民居住向城镇集中，是坚持以人为本和可持续发展的原则，通过土地

制度改革、社会保障制度改革和户籍制度改革等制度性改革，引导并鼓励农民居住向城镇改革，不断提高郊区城镇化、农民市民化的水平，为持续提高农民的生活质量创造物质条件。实现农民居住向城镇集中，有利于提升城镇的居住质量、产业支撑力度、交通水平和环境设施，这样才能吸引农民到城镇安家落户和就业。其次，减少郊区城镇数量，适当归并自然村，建设好新城镇，实现人口布局集中，实现农民市民化。再次，完善城镇社会服务功能，提供城乡一体化的就业和社会保障，并赋予他们与城市居民在就业、社会保障、教育卫生等方面同样的国民待遇。

20 世纪 90 年代初期，随着党中央“浦东开发开放”战略的实施，上海市提出了具有开拓性、前瞻性的“三个集中”的城市化发展构想，即农民居住向城镇集中、工业向产业园区集中、农业向规模经营集中，其实质就是通过产业升级、集约用地，向土地要空间和发展，实现市中心城区 600 平方公里和郊区 6000 平方公里协调发展，实现上海产业、土地、人口、资源、技术等要素的优化配置，同时郊区各区县的竞争关系从比较优势的竞争转向综合实力的竞争，郊区进入了快速城市化阶段，大片农村景观迅速演变为城市景观，郊区也逐步成为上海经济发展的主战场、发动机和增长极，上海城市的综合实力和竞争力均得到了快速提升，从而实现了向国际化大都市转变的大跨越。

20 世纪 90 年代中后期，上海更是凭借都市的综合实力，以推进农业向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中——“三个集中”为突破口，加快推进郊区新一轮的城镇化发展。经过长期的中心城区职能集聚，城市发展中心加快向郊区扩展，上海郊区已经形成了一批专业城镇与特色城镇，如松江大学城、安亭汽车城等，六大产业基地、浦东国际机场等大型功能性基础设施和项目也布局在郊区，随着一批设施先进的学校、医院、文化场馆纷纷落户郊区，城市功能“多极核”特征日益明显。同时城市产业布局也由集中式向圈层结构转变。经过十几年来的产业结构和布局调整优化，过去中心城区工

业高度密集的集中式产业结构布局，向着布局合理、具有较强分工协作的功能产业空间结构发展和完善。市区主要发展商贸、金融、房地产、社会服务等第三产业和劳动密集型的都市产业，郊区主要发展以资本密集型的汽车、石化、钢铁、信息产业等支柱产业和基础产业为主。从市区到郊区范围内，正在形成单位土地面积工业生产产出率逐渐降低、劳动密集程度逐渐减少、资本密集程度逐渐增加、对周围环境影响逐渐增强的结构。市区和郊区发展相互依托，可以说市区的发展离不开郊区城镇化，同时郊区的城镇化又要依靠市区的辐射带动得以快速发展。

虽然 20 世纪 90 年代初期，上海市就提出了“三个集中”的城市化发展构想，但由于当时上海市发展的重点为开发浦东和中心城区，郊区工作并没有实质性地纳入重要的议事日程，郊区建设一直没有取得重大突破。直到 2002 年 4 月 2 日，为加快上海城乡一体化步伐，上海市召开第一次郊区工作会议。与以往的农村工作会议有所不同，这次会议强化了“郊区”概念，表明上海作为特大型城市，将按照城乡一体化的要求来推进郊区的新发展，郊区工作有了一个新的定位，上海郊区进入了城乡一体化发展的历史新阶段。2004 年，上海又制定出台了《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》（沪府发〔2004〕45 号），进一步强调郊区是上海未来城市发展的重点，明确郊区要实现“城乡一体化、农村城市化、农业现代化、农民市民化”的总目标和切实推进“人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中”的总战略，要求高起点、高水平、高标准编制区县域总体规划、城镇总体规划和各类规划，充分发挥规划在人口集中、产业集聚和土地集约利用中的导向作用，立足市域 6340 平方公里，加快中心城和郊区的联动发展，优化市域人口、城镇、产业布局，按照人口集中、产业集聚和土地集约的要求，提高人口、产业、资源、环境和基础设施各类要素的聚集度，逐步消除城乡二元结构，全面提高郊区生产力和人民生活水平。（本文根据 2015 年采访稿整理而成）

文字整理：尹寅 顾斯佳

【意义】

城乡一体使郊区真正成为上海更有竞争力的空间

改革开放以来，上海城镇化发展速度较快，尤其是随着生产要素以及产业集聚与扩散效应的不断显现，上海的城市功能和空间布局都发生了巨大的变化，面对新形势新要求，上海市委、市政府审时度势，将上海经济增长的重心转向郊区，把上海统筹城乡发展、加快城乡一体化作为实现整个上海国际化大都市的助推

器。进入新世纪，郊区更是加快工业化、城市化步伐，日益凸显为全市发展的主战场、发动机的作用，尤其注重深入推进“三个集中”，进一步破除城乡壁垒，谋划整体布局，注重郊区发展，提升实力水平，在更大范围内发挥市场在资源配置中的基础性作用，使资金流、技术流、信息流、商品流、人才流在郊区竞相迸发，从而使

郊区真正成为上海更有竞争力的空间，确保上海始终保持郊区是城乡接合部，是城乡经济社会高度融合的区域，是城市发展的腹地和未来的开发空间。郊区城镇化是城市郊区乡村型社会地域组织向城市型社会地域组织演变的过程，是经济社会发展的必然趋势，也是一个地区工业化、现代化程度的重要标志。