

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU



上海“三农”决策咨询研究

——2007年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

徐 麟 主编

上海财经大学出版社

上海“三农”决策咨询研究

——2007 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

徐 麟 主 编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海“三农”决策咨询研究:2007年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编/徐麟主编. —上海:上海财经大学出版社,2008.7

ISBN 978-7-5642-0249-1/F·0249

I. 上… II. 徐… III. ①农业经济-研究-上海市②农村经济-研究-上海市③农民-问题-研究-上海市 IV. F327.51 D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 080891 号

☐ 责任编辑 刘 兵

☐ 封面设计 未 名

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU

上海“三农”决策咨询研究

——2007年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

徐 麟 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 19.5 印张 563 千字

印数: 0 001—1 200 定价: 60.00 元

主 编 徐 麟

副主编 王东荣
朱颂华

编 委 华炳均
方志权

统筹城乡发展 推进新农村建设

(代序)

上海市农业委员会主任 孙 雷

党的十七大提出了统筹城乡发展、扎实推进社会主义新农村建设的明确要求。认真贯彻落实好中央对“三农”工作的要求,进一步解放思想、求真务实、扎实推进是上海各级党政组织面临的艰巨而紧迫的重要任务,也是从事“三农”工作同志肩负的光荣而神圣的历史职责。

一、上海统筹城乡发展取得的新成效

上海市委、市政府历来高度重视“三农”工作,把“三农”工作作为国际化大都市建设的重要组成部分。近年来,本市切实加大“三农”工作力度,制定出台了一系列支农、惠农政策,积极创新机制、体制,上海在统筹城乡发展、推进新农村建设方面不断取得新成效。

1. 农业综合生产能力稳步提高。2004 年到 2007 年,在耕地总量有所减少的情况下,全市粮食总产量稳定在 20 亿斤以上。农业组织化程度不断提高,全市现有农业龙头企业 435 家,带动农户 43.5 万户;农民专业合作社发展到 705 家,入社社员 7 万多人,带动农户 13.5 万户。农业科技支撑作用日益体现,主要农作物和畜禽水产品种基本实现良种化,各类先进适用的农业技术得到了广泛应用,农业科技进步贡献率不断提高。农业基础设施建设得到加强,目前累计建成 102 万亩设施粮田和 15 万亩设施菜田,农业抗御自然风险的能力有所增强。农业功能不断拓展,由传统单一的产品生产功能向生态功能、服务功能拓展。目前,依托特色农业基地,形成了一批具有一定规模的农业旅游点,成为市民休闲度假的场所。依托大城市的综合优势,农业的会展、物流、信息、科技等服务功能有所增强。

2. 农民收入持续增长。从 2004 年到 2007 年,农民人均可支配收入连续四年实现两位数增长,分别跃上 7 000 元、8 000 元、9 000 元、10 000 元四个台阶。2007 年,农民人均可支配收入达到 10 222 元。农民增收的渠道更加多元化,农民家庭经营性收入基本稳定,工资性收入成为农民收入的主要渠道,占农民总收入的比重达 70% 以上。近几年实施的一系列社会保障政策,使转移性收入的比重有所提升,对农民增收的拉动作用有了新的提高。

3. 农村基础设施建设取得新进展。近年来,加大了对郊区农村基础设施建设的倾斜力度,农村生产生活条件有所改善。大力推进危桥改造和村镇公路标准化建设使得大多数村已基本实现通水泥路或沥青路,农村道路通畅能力大幅提高。开通、调整公交线路使得郊区 75% 的行政村已通公交,提高了农村公交通行率。全面推进“万河整治”和“清洁家园”工程,已有 67% 的镇村河道完成整治。农村生活垃圾收集、转运和处置系统进一步完善,农村自然村落改造有了良好开端。

4. 农村社会事业全面发展。农村教育、卫生事业得到加强,特别是通过持续加大投入、加强农村基础教育硬件和卫生服务网络建设、加强农村学校教师和医生队伍建设、推动中心城区优质教育和卫生资源向郊区转移等措施,提升了郊区农村义务教育和基本医疗服务水平。农村社会保障体系不断完善,初步建立了由“低保”、“农保”、“镇保”等组成的农村社会保障制度,农民的社会保障水

平稳步提高。农村“低保”基本实现“应保尽保”，而且建立了1:1.5城乡“低保”标准联动机制，“低保”标准不断提高。今年已提高到每人每年3200元。积极开展“农保”的区县统筹试点，着力提高“农保”统筹层次，确保农民养老金稳定增长，农民人均月养老金现已达到180元。“镇保”有序推进，参保人数160万，其中30万人已享受月养老金500多元。农村合作医疗筹资机制日益完善，人均筹资额已达到400元，有效减轻了农民看病就医的负担，缓解了农民因病致贫、因病返贫等问题。2005年起，本市还建立了老年农民养老金政府托底补贴制度。

5. 农村改革创新取得新突破。2003年，本市率先实行免征农业税政策，2004年，取消农民义务工和劳动积累工制度，取消面向农民的各项收费，基本实现农民“零负担”。2005年，积极开展以乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制为主要内容的改革，农村税费改革成果进一步得到巩固，农村综合改革有序推进。从2008年起，围绕加强农村基层组织建设，加大了对集体经济相对困难村的扶持力度。

6. 全社会关心支持“三农”的氛围日益形成。近年来，本市积极探索以工促农、以城带乡的有效载体。特别是鼓励和引导社会各方面力量参与新农村建设。中心城区与远郊区县开展了经济技术、社会服务、人才交流等结对帮扶；市委各大对口党委与郊区经济薄弱村开展了资金扶持、文化建设、卫生服务、教育培训等结对帮扶活动，实现了城乡优势互补，帮助了农村基层发展。

上海统筹城乡发展、推进新农村建设虽然取得了较好的成绩，但同时也面临着一些问题和困难，突出表现在以下几点。

1. 思想认识上存在不足。由于长期受城乡分割的二元结构体制的影响，农业和农村经济在资源配置和国民收入分配中仍处于不利地位，农村居民和城镇居民在发展机会和社会地位方面仍不平等。表现在城乡工作关系上，一方面有些部门和同志还不同程度地存在“重城轻乡”的观念，贯彻落实“多予、少取、放活”和“工业反哺农业，城市支持农村”的方针的自觉性有待加强。另一方面在农村地区的干部和群众中，存在“等、靠、要”的消极思想和畏难情绪，缺乏积极向上的主人翁意识。

2. 客观现实上存在明显差距。突出表现在：缺乏城乡统筹发展的整体规划，农村经济水平相对较低。农民增收难度较大，城乡居民可支配收入的差距仍在扩大，农村产业发展缺乏后劲，影响了城乡经济社会的和谐发展。基础设施建设和社会事业发展相对滞后。由于欠账较多，目前城乡基础设施和公共服务水平仍然有较大差距。事关农民生产生活基本的路、桥配套建设不够，河道污染和生活污水处理等问题仍较为突出；义务教育生均经费城乡差距还比较大，郊区农村师资力量、教师待遇、教学质量等方面有待提高；郊区卫生事业由于底子薄、基础差，与中心城区相比，差距还比较大，农民大病重病就医难问题依然比较突出；农村社会保障水平还比较低。

3. 体制机制上有待创新。从总体看，在条块关系上合力机制不强，在行政管理与经济发展关系上“放开搞活”的动力机制不足，在消除区域发展差异性方面缺乏分类指导、辐射带动和生态补偿机制。

二、上海实施统筹城乡发展战略的初步思考

上海处于中国最发达的长三角地区前沿，拥有丰富的人文资源、社会资源和广阔的市场腹地；上海工业化程度高、科技实力强、城市化进程快，完全有基础有条件在“以工补农、以城促乡”方面做得更好；浦东的综合配套改革试点，为破解城乡二元结构，实现城乡互动、协调发展提供了有益的经验。上海应该充分利用综合优势，在统筹城乡发展，推进新农村建设方面走在全国前列。

解决“三农”问题、破除二元结构是一项长期而艰巨的任务。中央连续五个一号文件已明确，坚持统筹城乡发展，是基本方略；推进新农村建设，是根本途径；促进农民增收，是核心问题；发展现代农业、繁荣农村经济，是首要任务；加强农业基础建设，是必要条件。结合上海实际，统筹城乡发展，推进新农村建设的最终目标是改变城乡二元经济社会结构，让城乡居民共建共享和谐社会；重点是

解决郊区农村,特别是纯农业地区经济社会的发展问题;关键是要建立和完善促进城乡共同发展的体制机制,走城乡互动发展、协调发展、可持续发展的新路子。

上海统筹城乡发展的总体目标是:全面贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻落实科学发展观,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,围绕“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,统筹城乡经济社会发展。到2015年,基本形成与上海国际化大都市相匹配的村镇布局合理、产业结构优化、基础设施完备、公共服务完善、社会保障健全、农民持续增收、农村和谐生态、城乡差距缩小的社会主义新农村框架,力争在实现城乡一体化发展进程中走在全国前列。

为实现上述总体目标,我们在统筹城乡发展,扎实推进新农村建设过程中,应注重把握好以下三点。

1. 必须坚持以人为本、民生优先的原则。实现好、维护好、发展好农民利益,促进农民增收,是统筹城乡发展、建设新农村的根本出发点和落脚点。在制定政策、推进工作时,要以优先解决农民最关心、最直接、最现实的利益问题为突破口,做农民盼望的事,干农民高兴的事,办农民愿意的事,真正让农民得到实实在在的实惠,不搞形式主义,不做表面文章。充分调动农民参与新农村建设的积极性、主动性、创造性。

2. 必须坚持“工业反哺农业,城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针。重点要在统筹城乡发展规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业和社会管理等方面下工夫,加大对农村的倾斜力度,推进城乡产业协调与融合,促进城市资金、人才、技术、信息等要素向农村流动,逐步形成城乡一体化格局。同时,坚持“多予、少取、放活”的方针,不能简单理解为给资金、搞补贴。要处理好“共建”和“共享”的关系,鼓励和引导农民在积极参与、艰苦奋斗的基础上,享用新农村建设的成果,加快发展农村生产力,以生产方式的改变带动农民生活方式的改变,实现“输血”与“造血”有机结合,激发农民的创业热情,发挥他们在新农村建设的主体作用。

3. 必须坚持发挥市郊农村的优势,走城乡融合发展的道路。城乡一体化,不是要把农村都变为城市,也不是追求城乡什么都一样。我们既要注重城市文明元素的导入,又要体现农村特点、区域特色,还要高度重视农村生态环境和田园自然风貌的保护和保留。上海农村是鱼米之乡,要充分利用好水资源,做足水文章,凸现江南水乡文化特色。同时,在新农村建设过程中,一切要从实际出发,避免大拆大建,并确保不能增加农民负担。

三、上海实施统筹城乡发展战略的主要途径

根据上海统筹城乡发展的总体目标,当前和今后一个时期上海统筹城乡发展、扎实推进新农村建设要着重在以下六个方面予以突破。

1. 统筹城乡发展规划。要处理好郊区农村与中心城区的关系,加快城乡规划的全覆盖。在郊区要按照推进城镇化和社会新农村建设要求,坚持规划为先导,以基本农田分解划定、精确落地为契机,进一步深化完善城乡规划体系,优化城乡发展空间布局。组织编制村庄建设规划,合理规划用地功能区,综合安排产业、住宅、基础设施和公共服务设施布局。提高土地利用水平,落实保障好“三条底线”:确保328万亩基本农田,确保完成20亿斤粮食生产任务,确保主要农产品地保有量。

2. 统筹城乡产业布局。要深化完善城乡产业发展布局,根据城乡经济社会发展、人口布局、基础设施等现状,科学预测产业发展方向和发展水平,合理产业布局。要把郊区农村发展纳入到整个城市的总体发展中考虑,组织编制农业综合发展规划,合理确定农产品生产布局以及重点建设区域,提升农业的经济、生态和服务功能,进一步优化种养结构,提高土地产出率,增加农民收入。坚持工业向园区集中,节约集约使用土地,大力发展以先进制造业为主的第二产业,增强经济实力。

积极发展以生产性服务业为主的第三产业,充分发挥农业为城市服务的生态功能,发展乡村旅游和农家乐,在加强服务中实现农业自身的发展和提升。

3. 统筹城乡基础设施建设。要加强农业基础设施建设,提升农业综合生产能力。加强农田水利建设,加快水系改造,实施低洼地改造,加强基本农田排灌设施和外围水利配套建设。建设设施粮田、设施菜田、标准化畜禽养殖场和标准化水产养殖基地。提升农业装备水平,着力推进水稻生产基本作业全程机械化。改善农机装备结构,拓宽农机服务覆盖面,实现生产手段机械化、设施装备科技化、机具配置和作业标准化,不断提高全市农机综合作业水平。要加强农村基础设施建设,重点解决自然村落之间主要道路的改造,完成危桥改造,基本实现公交“村村通”和农村有线电视“户户通”,切实改善农村基础设施条件。要加强农村生态保护和环境整治,继续开展“清洁家园”、“万河整治”,加快郊区村庄改造,凸现上海江南水乡的优美环境。为了改善郊区的投资环境,应当积极创造条件,适时取消郊区高速公路收费。

4. 统筹城乡公共服务。促进城乡教育卫生均衡发展,推进中心城区优质教育资源支持郊区义务教育,全面推进义务教育区县统筹,市级基础教育经费的增量部分主要用于郊区农村,中小学教师收入待遇增幅要明显高于市区。提高农村义务教育生均拨款标准。促进城市医疗卫生优质资源向农村倾斜,逐步建立农民免费健康体检制度。加强农村医疗卫生服务和机构网络建设,深化医疗卫生机构镇村一体化管理机制,实现服务功能由单纯治病向综合服务转变。加强乡村医生队伍建设,落实提高乡村医生的收入和保障水平的政策,确保农村地区医疗质量,为农民提供安全、有效、价廉、便捷的公共卫生和基本医疗服务。

5. 统筹城乡就业和提高农村社会保障水平。继续加大农村富余劳动力的培训力度,提高农民职业培训的能级和针对性,增强非农就业本领。继续开发涉农就业岗位,推进适合农村劳动力特点的“万人就业项目”,通过税收优惠和岗位补贴等方式鼓励农村富余劳动力跨区就业。重点解决好低收入农户家庭非农就业。根据解决农村民生问题的新要求,完善“农保”机制,增加政府对“农保”的投入力度,提高“农保”统筹层次,扩大“农保”覆盖面。探索不断提高“镇保”水平的新机制,使之逐步与“城保”相衔接。逐步提高“低保”的保障水平和老年农民养老金托底补贴水平。统一全市合作医疗政策,进一步加大政府对合作医疗投入力度,提高合作医疗保障水平。积极创造条件,逐步实现郊区农民各类社会保障基本全覆盖,逐步缩小城乡居民之间收入水平和保障水平的差距。

6. 统筹城乡社会管理。加强和改善党对“三农”工作的领导,不断完善“三农”工作领导机制,明确分管“三农”工作的负责同志,健全党委农村工作领导机构,加强农村工作综合部门,充分发挥涉农部门的职能作用。夯实农村基层基础工作,推进农村党的建设“三级联创”活动,健全党组织领导的充满活力的村民自治机制。加强农村社会管理。完善乡村治理机制和农村社会治安防控体系,确保农村社会稳定。

四、近期统筹城乡发展的主要举措

统筹城乡发展、推进新农村建设,近期主要抓好以下几项工作措施。

1. 加快转变农业发展方式。一是提高农业组织化程度,针对上海的特点,将政策聚焦在规模经营、集约经营和土地流转上,积极培育农民专业合作社、家庭农场等多种形式的规模化、专业化的新型农业生产经营主体。重点加大对农民专业合作社专项扶持资金、贷款贴息资金和各类补贴资金的投入力度,并在税收、金融、保险等方面予以支持。二是注重发展区域特色农业产业,以区域化产业基地建设、特色农产品品牌建设和农业产业组织建设为抓手,重点支持嘉定马陆葡萄、南汇西甜瓜、松江特色水产、青浦练塘茭白等一批特色农产品基地建设。三是促进产业融合发展,以发展“农家乐”旅游为突破口,开发与城市互动的休闲观光农业,促进农业的深度开发,提高农业附加值。四是大力发展循环农业,围绕高产、高效、低耗、生态和安全,推广“种、养、加”结合的生产模式,积极

引导科学使用化肥、农药和农膜,提高农作物秸秆还田综合利用率和畜禽粪便资源利用水平,减少农业面源污染。五是加强农业标准化建设,建立健全农产品质量可追溯制度,确保食用农产品安全。加强农产品生产环境监测和农产品质量检验检测,建立完善动植物疫病防控体系,健全村级动物防疫员队伍。继续搞好各类农产品认证,依法保护农产品注册商标、地理标志和知名品牌。六是发展农业社会化服务,加强农业科技创新体系建设,稳定基层农业技术推广队伍,利用上海技术、人才、市场、信息等优势,做大做强优质奶牛肉牛、花卉种质资源等种源农业,形成一批具有自主知识产权的种质资源,更好地服务长三角、长江流域和全国“三农”。

2. 深化农村各项改革。在全面推进农村综合改革,妥善化解乡村债务的基础上,着重开展三方面的农村改革。一是坚持农村基本经营制度,稳定和完善土地承包关系,创新农业经营形式。要按照“依法、自愿、有偿”原则,健全土地承包经营权流转制度,发展多种形式的适度规模经营。二是建立和完善“归属清晰、权责明确、利益共享、保护严格、流转规范、监管有力”的村级集体经济组织产权制度,将集体资产折股量化到人,资产变股权,农民变股东,享受集体资产股金分配。三是改善为农金融服务环境,提高对农民专业合作社和农业龙头企业的金融服务水平;积极推进信用村和农民专业合作社的认定工作,扩大信用担保的范围和比例,探索建立农户小额贷款联保机制,解决农民贷款难问题。

3. 强化强农惠农政策。一是继续加大对农民的直接补贴力度,增加粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补,完善能繁母猪、优质后备母牛、动物防疫、渔民减船转产等补贴政策。二是扩大农业保险补贴范围,增加农业保险险种,鼓励龙头企业、中介组织帮助农民参加农业保险。进一步将支农资金向基本农田保护区倾斜,对粮食、油料、蔬菜、生猪、奶牛生产大区(县)实行奖励补助。三是探索建立农业生态效益补偿机制,对为全市环境保护作出贡献的生态保护区、水源保护区、纯农业地区和远郊地区,要加强扶持力度,制定补偿办法和机制。四是进一步扩大为农信用担保的范围和比例,扩大为农小额贷款信用担保的资金盘子,解决农民贷款难问题。

4. 促进农民持续增收。“三农”工作的核心就是农民增收问题。一是要通过政府扶持、市场运作,加强培训,推进农民非农就业,年内培训5万名农民,继续优化环境,鼓励和支持农民自主创业,增加非农就业收入。二是要以解决集体经济相对困难村4000元以下低收入农户家庭非农就业为重点,拓展开发政府公益性岗位,实现低收入农户家庭劳动力至少一人稳定从事非农就业。三是要充分挖掘农业内部增收潜力,推进农产品精深加工,提高农业经营效益。四是注重政策扶持,通过盘活村级存量资产,规范房屋出租,增加财产性收入,力争实现农民收入两位数增长。

5. 加大农村基础设施建设力度。一要建设好农业基础设施,在现有102万亩设施粮田、18万亩设施菜田、16家标准化畜禽养殖场和20家标准化水产养殖场的基础上,分别新建8万亩设施粮田、4万亩设施菜田、60家标准化畜禽养殖场和30家标准化水产养殖场。二要加强农村基础设施建设,将村连接交通网主干道的道路和村内主要通道是泥路和砂石路的,基本改建为硬化路面的道路,基本完成规划需保留但已属危桥的修缮和改建,80%以上的建制村实现公交“村村通”,60%以上的建制村实现有线电视“户户通”。基本完成全市郊区2万多条段、总长2万多公里的村镇级河道治理。完成100个村、2万农户的村庄改造,切实改善农村人居环境。

6. 大力发展农村社会事业。从农村实际出发,因陋就简,合理布局,今年完成200个为农综合服务站建设,再新建和改建300个便民农家店,完成300个行政村卫生室标准化建设、500个农村社区事务代理室、600个农村综合文化活动室建设任务,延伸社区“三个中心”服务功能到村,提升农村社会公共服务能力。继续实施《学前教育三年行动计划》,逐步实现城乡义务教育均衡发展。加快发展农村基层医疗卫生,切实为郊区农民提供经济、便捷、有效的基本医疗和公共卫生服务。建立健全公共文化服务体系,丰富农民精神文化生活。

7. 推进城市支持农村取得新进展。要总结城乡结对帮扶、企村挂钩扶持经济薄弱村、“三支一

扶”工作和“三下乡”等活动的成功经验,在面上不断推开,发扬光大。要发挥城市带动农村发展的作用,加大城市经济对农村的辐射,加大城市人才、智力资源对农村的支持,加大城市科技、教育、医疗等方面对农民的服务,鼓励和引导资金、技术、人才等资源向农业和农村流动。要形成全社会支持“三农”工作的激励机制,鼓励各种社会力量投身新农村建设,加强舆论宣传,努力营造全社会关心农业、关注农村、关爱农民的浓厚氛围,把上海“三农”工作扎扎实实地推向前进。

统筹城乡经济社会发展,扎实推进上海新农村建设是一项宏大的系统工程,不可能一蹴而就。我们既要树立“一万年太久,只争朝夕”的紧迫感,又要整体研究,系统思考,全面把握。一切从实际出发,求真务实、脚踏实地、坚定不移、坚忍不拔、坚持不懈地干下去。干一件,成一件,积小胜为大胜,努力建成与上海国际化大都市相匹配的社会主义新农村。

(二〇〇八年六月)

目 录

统筹城乡发展,推进新农村建设(代序).....	1
用现代产业体系提升上海农业问题研究	1
用现代经营形式推进上海农业问题研究.....	20
用现代物质条件装备上海农业问题研究.....	40
上海发展节约型农业研究.....	61
上海发展健康养殖业研究.....	84
上海发展农产品(食用)加工业研究报告	108
上海农业标准化建设研究	148
上海发展特色农业研究	163
上海农业的生态功能及其作用研究	186
上海新农村建设中农村自然村落改造研究	218
上海发展“农家乐”旅游问题研究	241
上海发展“渔家乐”旅游问题研究	272
上海扶持农村经济薄弱村对策措施研究	286
编辑说明	299

用现代产业体系提升 上海农业问题研究

内容摘要

2007年1月,中共中央、国务院下发“一号文件”,对推进现代农业建设做出全面部署,提出“用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业”。本文紧扣“一号文件”精神,对用现代产业体系提升上海农业问题展开研究,立足上海现代农业发展的基本态势和总体要求,深入分析和探讨上海农业产业体系建设的基本现状,进一步明确用现代产业体系提升上海农业的薄弱环节和主要问题,并提出针对性对策建议。经过深入研究,本文提出以下几点结论和建议。

1. 上海农业产业体系建设呈现“两点基本现状”:一是农业产业体系未成形;二是农业产业优势不突出。

2. 上海农业产业体系建设存在“四大短腿问题”:一是缺乏特色产业支撑;二是产业和区域结构调整相对滞后;三是产业组织体系不够健全;四是产业科技水平亟需进一步提升。

3. 用现代产业体系提升上海农业可采取“五点关键举措”:一是进一步明确上海现代农业的功能定位;二是进一步优化上海现代农业的产业模式;三是进一步完善上海现代农业的组织体系;四是进一步提升上海现代农业的科技水平;五是正确处理共性与个性、政府与市场、规划与发展、当前与长远四个关系。

本文认为,用现代产业体系提升上海农业的核心是要深化体制机制改革、突破体制机制瓶颈,关键是要明确产业功能定位,优化产业发展模式,完善产业市场机制,转变政府管理和服务职能,提升产业的内生活力、竞争水平与服务功能。只有这样,才有可能真正推动上海现代农业的统筹、协调、可持续发展,才有可能真正实现上海现代农业的全面振兴。

第一节 研究背景

一、研究背景

2007年1月,中共中央、国务院出台“一号文件”——《关于积极发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发〔2007〕1号),提出发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务,是以科学发展观统领农村工作的必然要求。“一号文件”从八个方面对推进现代农业建设做出部署,核心是要做到“六个用”:用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业。其中,用现代产业体系提升农业直接关系到现代农业的功能定位、发展模式与结构升级,对于推动现代农业的统筹协调发展,对于夯实新农村建设的产业基础至关重要。为此,本课题将基于国家现代农业发展的基本态

势,对用现代产业体系提升上海农业问题进行探讨,以进一步明晰上海农业产业体系建设的基本现状,进一步找准上海农业产业体系建设存在的薄弱环节和主要问题,进一步明确用现代产业体系提升上海农业的目标模式、路径方法和重点举措,以推动上海现代农业发展和社会主义新农村建设。

二、基本概念

目前,学术界关于“现代产业体系”的内涵并没有统一论,世界各国、各地区关于如何用现代产业体系提升农业的问题也尚未达成明确共识,只是结合本地实情,在现代农业产业体系建设的目标、功能、模式、路径、方法等方面进行了一些探索和实践,形成了一些有效做法和成功经验。概括地讲,用现代产业体系提升农业通常关注以下几个方面的问题。一是产业定位的问题,主要探讨农业产业体系建设在国家经济社会发展中的基本作用、功能目标、总体定位和细分市场定位、竞争优势等。二是产业布局的问题,主要探讨现代农业产业体系建设的区域专业化分工与区域功能协同。三是产业结构的问题,主要包括两个方面:从横向看,农业内部各业务、各产品之间的关系,农业与工业、服务业之间的关系;从纵向看,农业产业链条各环节、各领域之间的关系。四是产业组织的问题,主要包括三个方面:农业市场结构的问题,包括市场格局、产业集中度、公共服务体系和市场中介服务体系等;农业市场行为的问题,重点关注市场主体的经营行为,包括品种、价格、数量、营销、国内外合作等;农业市场绩效的问题,重点关注产业绩效、行业规制和社会福利等。五是产业技术的问题,主要包括现代农业的科技研发和升级、科技成果转化、科技服务体系建设等。

三、内容安排

基于上述研究背景和基本概念,本课题将重点围绕以下几个方面展开研究,内容安排和逻辑框架如图1所示。

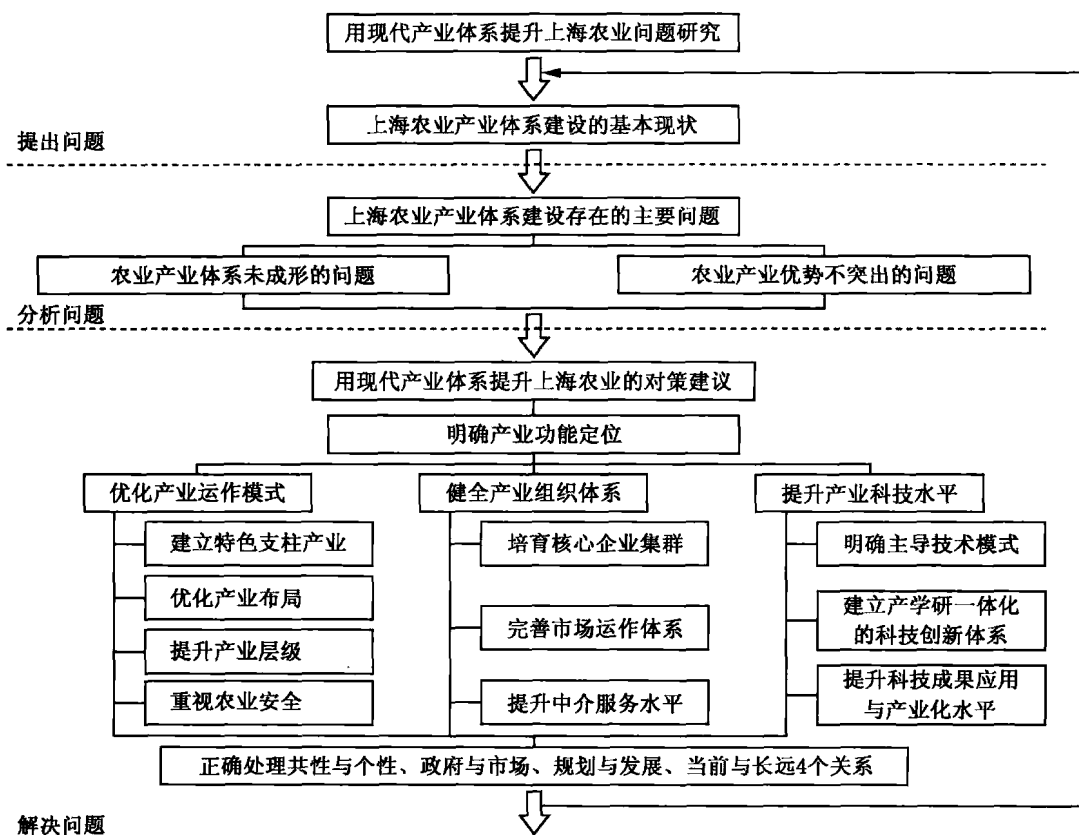


图1 研究内容与逻辑路径

第二节 上海农业产业体系建设的基本现状

上海作为国际化大都市和长三角区域中心城市之一,发展现代农业有一定的基础和优势,近些年在农业产业体系建设方面进行了有效探索和实践,取得了显著成绩;同时,上海农业面临较大的土地空间约束和资源要素瓶颈,存在一定的体制机制障碍,农业产业建设和现代农业发展同样存在一些问题。

一、上海农业总体呈现平稳发展态势,但面临加快转变发展方式的要求

主要表现在三个方面:一是从上海农业自身发展的绝对水平看,农业总产值和增加值平稳增长,农业生产效益和效率持续增加;二是从上海农业在国民经济发展中的相对水平看,农业基础地位有所削弱,农业功能和作用有待进一步提升;三是从上海农业的发展前景看,资源和环境约束进一步加剧,农业发展方式必须转型。详见表 1 分析。

表 1 上海农业发展的基本现状

年 份	1990	1995	2000	2005	2006
GDP(亿元)	781.66	2 499.43	4 771.17	9 164.10	10 366.37
五年平均增速(%) [*]	10.86	26.17	13.80	13.94	13.12
农业总产值(亿元) [#]	68.16	182.47	216.50	233.39	237.01
总产值五年平均增速(%) [*]	16.78	21.77	3.48	1.51	1.55
农业增加值(亿元) [△]	34.24	59.82	76.68	90.26	93.80
增加值五年平均增速(%) [*]	11.88	11.81	5.09	3.31	3.92
农业增加值占 GDP 比重	4.38	2.39	1.61	0.98	0.9
农业增加值占总产值比(%)	50.23	32.78	32.83	36.50	37.69
农业出口值(亿元) [△]	/	/	7.88	14.55	17.63
农业出口值占总产值比(%)	/	/	3.37	5.88	7.08
耕地面积(万公顷)	32.32	29.00	28.59	23.73	/
户籍人口(万)	1 283.35	1 301.37	1 321.63	1 360.26	1 368.08
农业从业人口(万) [△]	/	/	89.23	61.02	55.33
农业从业人口占比(%)	/	/	6.75	4.49	4.04

注: * 2006 年增速是指当年度增速;

2003 年前农业总产值只计农林牧渔产值,2003 年后包括农林牧渔服务业产值;

△此处的农业含农、林、牧、渔业。

数据来源:《上海统计年鉴 2007》。

1. 上海农业持续稳定发展,产业效益和效率逐步提升。突出表现为:一是伴随上海耕地面积、农业从业人员数量和比例的快速减少^①,农业总产值平稳增长,农业增加值大幅增加,农业增加值占总产值的比重持续上升并接近 40%,农业通过效益效率增加向高端化方向发展,努力与国际化大都市的经济社会发展相适应;二是伴随上海农业的持续平稳发展,农业出口值占总产值和增加值

① 若将 400 多万外来人口计入城市总人口,上海农业从业人员比例将更低。

的比重持续上升,产业开始向外向型方向发展,农业在提升自身的同时逐步增强服务上海以外市场的能力与水平。

2. 上海农业发展后劲不足,农业基础地位有所削弱。突出表现为:一是从产业存量看,20世纪90年代以来,上海农业增加值占全市GDP的比重持续下跌,目前占比不足1%,农业总体规模和发展水平有限,农业边缘化倾向严重;二是从产业增量看,20世纪90年代以来,上海农业发展速度严重滞后于GDP增长速度,并呈持续下降态势,农业发展后劲不足。之所以出现这种状况,一方面因为上海产业结构调整步伐加快,服务业与第二产业的重要性进一步凸显;另一方面也因为上海农业自身发展有待进一步提升,必须培育新的农业经济增长点,提升产业总体规模和能级。

3. 上海农业面临的资源和环境约束加剧,产业发展必须转型。突出表现为:一是上海的耕地面积不断减少,伴随城市扩张,减少速度还有可能进一步加快(目前年均减幅达4%),人均耕地面积只有0.26亩,约为全国平均水平的1/5(若计入外来人口,这一数据和比例将更低);二是上海农业高素质人才匮乏,农村地区青壮年劳力流失现象严重,懂市场、善经营、会管理的农业产业化人才欠缺,农业从业人员总体素质较低,很多农业从业人员为非上海户籍的外来务工人员,农业人力资源结构有待进一步优化,素质有待进一步提升;三是上海农业的环境承载力进一步降低,水体、土壤、空气污染压力较大,环境治理的成本很高。

二、上海农业产业体系建设成绩显著,但与现代农业发展目标存在一定差距

主要表现在两个方面:一是上海农业在产业结构调整、产业组织化建设、市场和公共服务体系构建、产业技术水平提升等方面进行了有效探索和实践,农业产业体系建设取得初步成效;二是上海农业产业体系建设的现状与上海现代农业的发展目标还不完全相称,农业产业体系尚不能够引导和支撑现代农业发展。详见表2分析。

表2 上海农业产业体系建设的基本现状

年 份	1990	1995	2000	2005	2006	
农业总产值 (亿元)*	68.16	182.47	216.50	233.39	237.01	
产 业 结 构	种植业、林业、牧业、渔业、农 业服务业产值比*	43.28：0.54： 44.38：11.80	42.59：0.25： 44.65：12.51	41.48：0.65； 40.35：17.52	47.67：4.76： 23.28：22.13： 2.16	50.63：4.40： 19.53：23.31： 2.13
	粮食作物商品产值占种植业 总值比(%)	34.02	/	16.41	11.03	10.65
	粮食作物播种面积占比(%)	66.1	63.5	49.6	41.1	41.2
产业布局	重点构建海岛农业、浦江农业、海湾农业、环城农业四大板块，推动产业集群发展和功能互补					
产业组织	1. 截至 2006 年底，形成农业产业化龙头企业 425，其中市级以上重点龙头企业 43 家；2. 发展农民专业化合作社 510 个，带动农户 52 万户，实现农产品销售(产值)400 多亿元；3. 建成 10 家市级农业专业行业协会，拥有团体会员 1 025 个，为农民提供种植、养殖、市场信息等方面的专业知识和技能培训					
产业技术	重点发展种源技术和引进消化吸收农业装备技术，推动的农产品优产优育，提高农产品的鲜活度、商品率和附加值					

注:* 1990年农业总产值包括副业产值,当年产业结构数据中用副业产值占比替代农业服务业产值占比;2003年起农业总产值包括农林牧渔服务业产值,当年起产业结构数据包含农业服务业产值占比。

数据来源:(1)2007年《上海统计年鉴》;(2)《2006年上海市国民经济和社会发展统计公报》;(3)袁以星:《上海现代农业建设的实践与思考》;(4)《上海农村经济》,2006(2);(5)上海市农委政务网;(6)上海市农业行业协会相关公开信息。

1. 上海农业产业结构调整深入推进,产业体系建设实现重点突破。主要表现为:一是上海农业各细分产业结构逐步调整,林业、渔业加快发展,占农业总产值比重大幅增加,牧业调整幅度较大,产

业形态逐步丰富,农业生态功能进一步提升;二是农业服务业由起步到平稳发展,并初步形成一定规模,产业链逐步延伸,产业层级进一步提升;三是种植业内部结构逐步优化,粮食作物播种面积和商品产值的占比都大幅减少,经济作物比重大幅增加,产业经济效益逐步增加,产业附加值进一步提升。

2. 上海农业产业布局、产业组织和产业技术调整全面推进,产业体系建设取得较大进展。主要表现为:一是产业布局逐步优化,重点构建海岛农业、浦江农业、海湾农业、环城农业四大板块,^①推动产业集群发展和功能互补;二是产业组织逐步健全,重点是强化农业企业市场主体地位,推动农业生产与市场经营相互联动,促进产供销一体化发展,提升农业组织化经营程度,提升行业协会和市场中介机构的行业管理和服务水平;三是产业技术逐步提升,重点是在农业新产品研发、农业生产新技术推广、农业装备技术提升等方面重点攻坚和突破。

3. 上海农业产业体系建设与上海现代农业发展要求存在一定差距。突出表现为:一是上海农业总体功能定位不够清晰,产业发展的目标取向有待进一步细化和明确;二是上海尚未形成主导和支撑现代农业发展的特色产业集群和优势产品系列,产业规模、效益和功能有待进一步提升;三是上海农业尚未形成主导产业区和优势产业带,农业服务业发展处于起步阶段,农业产业链较短,产业结构和区域结构调整有待进一步深化,产业层级和附加值有待进一步提升;四是上海农业尚未形成占据国际和国内细分市场主导地位的核心企业集群,产业集聚、辐射、集散和服务能级相对较低,市场中介服务体系不够完善,产业组织体系有待进一步健全;五是上海农业主导技术模式和路径尚未明确,农业科技创新协同与整合能力相对较低,农业科技成果应用与产业化水平不高,产业科技水平有待进一步提升。

第三节 上海农业产业体系建设存在的主要问题

对照国家现代农业发展的总体态势和上海现代农业发展的基本要求,从前文的现状分析看,上海农业产业体系建设存在两方面突出问题:一是农业产业体系未成型的问题。总的看,上海农业产业体系建设尚处于起步阶段,尚未形成相对独立成型的产业化运作体系,亟需找到有效抓手与突破,加快现代农业的产业化进程。二是农业产业优势不突出的问题。应该说,目前上海农业产业体系建设尚未真正实现点上有效突破和面上质的提升,未形成经济功能、生态功能、服务功能相结合的现代高效农业的产业运作模式,亟需在结构、功能、效益等方面进一步优化和提升,加快培育产业核心竞争优势和持续发展能力。具体来讲,用现代产业体系提升上海农业尤其要加快解决四个方面的“短腿”问题。

一、缺乏特色产业支撑的问题

突出表现在以下两个方面:一是上海尚未形成支撑和主导现代农业发展的特色支柱产业;二是上海尚无占据国际和国内农业细分市场主导地位的核心产品体系。详见表3、表4、表5分析。

1. 上海农业总体规模较小、效率较低,与发达国家差距较大。以上海农业2006年数据为例,与现代农业强国荷兰相比,上海的陆地面积约为荷兰的1/5,农业人口约为荷兰的2.65倍,农业总产值和增加值却不到荷兰的1/11,农业增加值占GDP的比重和单位面积农业增加值均不到荷兰的一半,人均农业增加值仅为荷兰的1/31;而且,上海农业商品产值的绝对水平普遍很低,全行业和种植业等主要细分产业商品率相对较低,很大比例产出是满足行业内需求,生产效率 and 市场化水平都有待进一步提升。相比于荷兰“小国大农业”的高效农业模式,上海农业无论是规模、效率,还是农业在本国经济和世界农业中的地位都存在较大差距。

^① 袁以星:《上海现代农业建设的实践与思考》,《上海农村经济》2006年第2期。

表 3 上海农业商品结构与出口结构

年 份	1990	2000	2005	2006	1990	2000	2005	2006
农业商品产值(亿元)					农业商品率(%)			
全行业	52.21	179.79	187.49	188.90	76.6	83.0	80.3	79.7
种植业	16.08	61.84	83.42	89.46	55.3	68.8	75.0	74.6
粮食作物	5.47	10.15	9.20	9.53	33.5	45.4	46.1	46.6
牧 业	27.84	80.75	50.74	42.85	92.0	92.4	93.4	92.6
猪	11.85	29.82	23.56	21.05	97.6	95.8	96.1	97.3
禽	8.17	33.41	13.95	9.20	92.0	91.9	90.7	89.2
蛋	4.99	7.94	4.68	3.89	90.5	82.3	90.6	88.1
渔 业	7.71	36.53	50.30	53.98	96.0	96.3	97.4	97.7
淡水产品	4.35	25.14	36.88	38.33	93.9	95.9	96.9	97.0
农产品出口总额(亿元)					农产品直接出口总额(亿元)			
全行业	/	7.88	14.55	17.63	/	6.82	10.79	13.34
农业产品	/	0.63	2.98	2.93	/	0.47	2.38	2.35
牧业产品	/	1.71	0.38	0.25	/	0.99	0.37	0.19
渔业产品	/	5.55	11.19	14.45	/	5.37	8.04	10.80
主要出口产品(亿元)								
蔬菜	/	0.19	1.66	1.75				
白蒜	/	0.03	0.24	0.15				
活猪	/	0.63	0.31	0.22				
水产品	/	5.55	11.19	14.45				
海水产品	/	5.29	8.26	11.83				
淡水产品	/	0.26	2.93	2.62				

数据来源:《上海统计年鉴 2007》,《2006 年上海市国民经济和社会发展统计公报》。

表 4 上海与荷兰农业对比

年 份	上海	荷兰
GDP(亿元)	10 366.37	56 504.76
增速(%)	13.12	3.0
土地面积(km ²)	6 340.5	34 000
农业总产值(亿元)*	237.01	2 674.95
农业增加值(亿元)*	93.80	1 100.86
增加值增速(%)	3.92	-1.9
增加值占 GDP 比重(%)	0.9	1.9
农业出口值(亿元)*	17.63	1 360.58
增速(%)	21.17	0.4
出口值占农业产值比(%)	7.08	50.9
人口总数(万)	1 368.08	1 600
农业从业人员(万)	55.33	20.91
农业从业人口占比(%)	4.04	1.31
农业劳动生产率 (单位劳力创造增加值)(元)	16 953	526 474

注: * 荷兰将农业、林业、渔业作为一个大类进行统计,其中农业主要包括种植业、畜牧业、园艺业。

数据来源:上海数据来源于《上海统计年鉴 2007》;荷兰数据来源于荷兰中央统计局(CBS)发布的 National accounts of the Netherlands 2006,并按照现行汇率(1 欧元=10.575 元人民币)折算成人民币,两者均为 2006 年统计数据。