

都市「三农」的

实践与思考

袁以星◎著

 上海财经大学出版社

都市「三农」的

实践与思考

袁以星◎著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

都市“三农”的实践与思考/袁以星著. —上海:上海财经大学出版社,2013.4

ISBN 978-7-5642-1591-0/F·1591

I. ①都… II. ①袁… III. ①都市农业-农业经济-研究-中国 ②城市经济-农村经济-研究-中国 ③城市经济-农民问题-研究-中国
IV. ①F32 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 070595 号

- ☐ 责任编辑 李宇彤
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 林佳依 卓妍

DUSHI “SANNONG” DE SHIJIAN YU SIKAO
都市“三农”的实践与思考

袁以星 著

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

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 20.5 印张(插页:1) 390 千字
定价:56.00 元

序 一

我与袁以星同志相识、相知已有近 20 个年头,他长期从事农业、农村管理工作,功底扎实,思路敏捷,学风正派,成就显著,创造性地贯彻党中央、国务院有关政策,为农业与农村发展作出了突出贡献,赢得农业系统的普遍赞誉,是“都市”农业领域的专家和实践者。这本专著是他长期从事都市“三农”研究与实践的重要成果,也是我读到的第一本全面论述都市“三农”问题的专著。

进入新世纪,“三农”问题再度成为全社会关注的热点。这个关注,不只是单纯的对改革开放之初的平面式回归,而是理论在实践过程中的螺旋式上升,是对新时期“三农”问题与整个国民经济社会关系的重新审视。

在推进城乡一体化进程中,大城市郊区解决“三农”问题如何起到率先示范引领作用,如何加快统筹城乡发展、破除二元结构,如何率先实现都市农业现代化,如何维护好、实现好、发展好农民权益,这些严峻而又现实的问题已经摆在我们面前,需要我们用新的理念、新的举措,做出科学的回答。

都市“三农”遇到的问题和挑战,要求我们尽快地开展探索和实践,为都市“三农”深入发展提供经验。因此,对都市“三农”问题的研究,有助于为全社会重新认识“三农”拓宽视野;对都市“三农”问题予以阐释,有助于让人们重新审视农业、农村、农民。现代化的大都市,要求有现代化的郊区;有现代化的二、三产业,也要有现代化的第一产业;有最富裕的城市人口,也要有最富裕的城郊人口;有最美的、最新颖的特大城市,也要有最美、最具特色、最适宜人居的郊区。这不仅仅是农业部门的重任,也是全社会共同的责任。

开展对都市“三农”问题的研究,可以揭示农业与国民经济各大部类之间的关系。现代农业与二、三产业之间的联系不能再被割裂;新

注:万宝瑞,国家食物与营养咨询委员会主任;中国农科院农业经济与政策顾问团团长;原农业部常务副部长,十届全国人大农业与农村委员会副主任委员。



型的工农城乡之间的关系必须协调统筹。在推进城乡一体化进程中研究都市“三农”问题,进一步为我们理清如何使农业现代化与工业化、城镇化、信息化做到“四化”同步,进一步明确农业与工业、第三产业、生态环境、能源、生物经济、高新技术产业等各大经济领域之间的联结脉络,进一步为都市“三农”找准在国民经济体系中的地位,也为各大部类之间的协调发展提供科学的依据。

总之,对都市“三农”问题的研究,具有理论和实践上的重大意义。特别是对上海这样一个大都市来说,这是新时期的一项重大战略任务,也是“三农”发展的一次历史性机遇。

这本专著对都市“三农”问题进行了系统的梳理和归纳,紧密结合上海大都市的有益实践,做出了新的理论推演,提出了许多有新意、有见地的思路和对策,富有较高的理论性和深刻的思想性,在很多问题上都有新观点、新发现、新角度、新开拓,对于启发人们要以新的目光看待都市“三农”,以新的视角认识都市“三农”,以新的理念发展都市“三农”,具有积极的意义,而这也是本书的最可贵之处。

百闻不如一见,研读《都市“三农”的实践与思考》一书,广大读者一定会有更深的体会和更大的收益,郑重推荐给广大农业与农村工作者。

是为序。

万宝瑞

二〇一三年一月八日

序 二

2012 年的一个冬日，瑞雪飘落在浦江两岸。袁以星同志送来他的书稿《都市“三农”的实践与思考》。我为之钦佩和赞赏。

我与以星同志相识已有几十年。我任上海市委副书记的时候，曾有一度分管过农业，以星同志时任市农委主任，他是“三农”问题专家，十分勤奋，我常向他讨教一些“三农”疑难问题。他长期在郊区和市农委从事“三农”管理工作，曾当过镇长，做过县长。他情系“三农”，思维活跃，深入基层，对都市“三农”富有研究，以巨大的工作热情创造性地贯彻落实党的“三农”政策。他担任市十三届人大常委会委员、市人大财经委主任委员期间，更是从上海经济社会发展全局的视角，通过人大立法、监督等工作，继续关注和支持着上海“三农”的发展，为市委、市政府提供了大量卓有成效的决策建议，为上海郊区“三农”工作和改革发展作出了积极的贡献。这本专著就是他长期从事都市“三农”管理工作的研究成果，不仅对“三农”工作者、专业学者，而且对党政领导都具有很好的借鉴和指导作用。

“三农”工作，历来为党和国家高度重视。党的十八大报告指出：“解决好农业农村农民问题是全党工作的重中之重，城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径。”上海是现代化国际都市，正处在城乡发展一体化的关键阶段，因此建设都市“三农”对上海建设“四个中心”、实现“四个率先”具有举足轻重的作用。历届市委、市政府高度重视和加强“三农”工作。早在 20 世纪 80 年代，就提出了城乡一体化的发展目标；90 年代提出了“三个集中”，即土地向规模经营集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中，并改革了城市管理体制，实行市、区县、乡镇“三级政府、三级管理”体制；进入 21 世纪，进一步实施了统筹城乡发展，加快农业现代化、农村城镇化、农民市民化和城乡一体化

注：刘云耕，原中共上海市委副书记，十三届上海市人大常委会主任。



的战略部署。实践证明,对都市“三农”的研究,必须从都市“三农”特定的战略地位、发展规律、与城市的互补关系及其独特的内涵等方面进行创新性研究。《都市“三农”的实践与思考》一书,演绎了上海都市“三农”发展的轨迹和令人启迪的经验,流露了作者对都市“三农”研究穿越时空的心路历程。

我国正努力走向城乡一体化发展,研究都市“三农”具有重要的现实意义和历史意义。都市农业,是城市的“菜篮子”和“米袋子”;都市农村,是城市的“肾”和“肺”,也是中心城市发展的空间和引擎;都市农民,是城市的新型产业大军。都市农业的经济比重虽然比较小,但与市民的生活质量和城市的生态安全休戚与共。研究都市“三农”,不仅对“三农”自身发展,而且对整个城市的现代化具有重要意义。世界各国现代化的规律表明,一个国家要实现现代化,必然要先形成若干个现代化的城市和地区。都市及其一体化的郊区农村就是现代化的先行地区。都市“三农”与中西部地区的“三农”有许多不同的特点,经济发展的不同阶段决定了“三农”工作的差异性。上海是一个国际化大都市,已经进入后工业化阶段,因此,研究上海“三农”,必须要有改革创新的精神,同时要借鉴国内外先进经验,为我国“三农”的跨越式发展创造宝贵经验,发挥示范和引领作用,袁以星同志一直在为此努力。

《都市“三农”的实践与思考》一书,按照党的十八大提出的战略目标,阐述了破解“三农”热点、难点问题的诸多见解,从不同角度,用不同表达方式,为城乡一体化和全面建成小康社会出谋划策:研究都市农业,从理论和实践的结合上,阐述了如何用现代工业、现代科技和现代管理制度改造传统农业,稳定完善农村基本经营制度,加快农业转型发展,充分发掘都市现代农业的经济功能、生态功能、服务功能和文化功能,确保城市农产品供应和食品安全,走中国特色农业现代化道路;研究都市农村,从宏观和微观的结合上,揭示了新时期新型的城乡关系、工农关系、宏观经济与农村集体经济的关系,深入研究如何破除城乡二元结构,努力建设具有中国特色、时代特征、都市郊区特点的社会主义新农村;研究都市农民,包含对农民的感情,从维护农民根本权益和促进人的全面发展的结合上,阐述了如何引导农民向二、三产业和城镇转移,增加农民收入,让农民平等地参与现代化进程,共同分享现代化成果。



还要一提的是,《都市“三农”的实践与思考》一书,有许多研究方法值得借鉴:一是立足全局看“三农”,理论与实践相结合;二是动态发展看“三农”,审时度势,正确把握都市“三农”发展的规律性、关键性问题;三是跳出上海看“三农”,开拓创新,借鉴国内外经验,从都市“三农”发展的战略高度,提出新理念、新思路、新举措。

城乡一体,共同富裕,是我国农民千百年来“幸福梦”。都市“三农”在我国现代化建设中具有重要的战略地位,我国现阶段对都市“三农”的研究尚起步不久,任重道远。我们相信,《都市“三农”的实践与思考》的出版,对研究都市“三农”、破解我国“三农”难题、促进中国特色新农村建设必将起到积极的促进作用。

刘云耕

二〇一三年一月于上海

目 录

序一.....	1
序二.....	1
一、关于城乡统筹	1
把握统筹城乡发展的着力点.....	3
完善基层公共服务体系对策研究.....	7
完善“两级政府、三级管理”体制的建议.....	12
“三农”工作的根本落脚点	15
推进上海社会主义新农村建设研究	17
上海市“十一五”农业发展规划研究	32
统筹城乡发展的战略思考	44
关于上海“三农”工作的思考	53
循序渐进推进“三个集中”	64
郊区历史沿革、农村政策演变与未来发展的思考.....	67
农民增收是“三农”的核心问题	77
二、关于都市现代农业建设.....	81
建设现代农业要把握两个着力点	83
深化农业经营体制改革的思考	87
都市现代农业建设的路径探索	92
现代农业建设的实践与思考	99
创新农民专业合作社模式.....	103
应对 WTO 后过渡期机遇和挑战.....	109
都市渔业要可持续发展.....	114
上海农业功能的再思考.....	118
奶业发展重在质量.....	122
把农业和农民引向市场.....	127



发展创汇农业若干问题探讨·····	133
三、关于农业科技进步 ·····	141
构建科技创新体系·····	143
上海农业必须依靠科技进步·····	146
切实增强科技进步紧迫感·····	150
科技为先导 建设都市农业·····	155
积极实施上海科教兴农战略·····	158
谈农业科技机遇与挑战·····	162
依靠科技进步 农业再上台阶·····	164
加强服务“三农”人才培养·····	168
农村教育落实四个到位·····	171
四、关于农业可持续发展 ·····	173
食品安全责无旁贷·····	175
重信用建设 保质量安全·····	177
发展农业循环经济的思考·····	181
构建食用农产品安全的监控网络·····	185
推进农业生态环境建设·····	188
生态环境建设要从源头抓起·····	190
加强农村环境建设 保持可持续发展·····	193
依法保障动物防疫安全·····	197
五、关于农村经济 ·····	201
调整结构对就业影响分析·····	203
推进农村集体经济股份合作制改革·····	206
进一步发展上海农业旅游·····	211
超市——农产品进市场的载体·····	214
要扶持沪郊小企业发展·····	219
增加农民收入 激活农村市场·····	225
推动郊区利用外资新发展·····	229
谈郊区工业发展思路·····	232
乡镇工业再发展的思考·····	235
实现郊区仓储业再腾飞·····	239
沪郊旅游业大有可为·····	243



浅谈上海郊区经济增长方式的转变·····	247
推进郊区跨越式发展·····	251
郊区经济要实现新发展·····	257
六、关于农村城镇化 ·····	261
推进农村城镇化需要关注的问题·····	263
盘活农村集体建设用地问题的思考·····	271
谈农村土地管理·····	277
多管齐下强化土地管理·····	279
农民宅基地政策回顾·····	282
亟须完善郊区投资体制·····	285
加快沪郊农村城市化步伐之初探·····	292
规划是新农村建设的龙头·····	296
七、借鉴与启示 ·····	299
丹麦现代农业的“三化”支撑·····	301
他山之石,可以攻玉 ·····	305
增加农业投入要理清预算思路·····	309
创新机制拓展农业保险·····	312
都市农业再发展要有新认识·····	314
后记 ·····	316



► 关于城乡统筹

党的十六届四中全会提出城乡统筹发展方略,这是我国进入工业化中期阶段实行“以工促农、以城带乡”的重要发展阶段。统筹城乡发展的基本内涵是:统筹城乡经济、社会、文化、生态、民生等协调发展。这是马克思主义关于消灭城乡三大差别理论中国化的探索与实践,是破除城乡二元结构,全面建成小康社会,走中国特色社会主义道路的必然选择。

把握统筹城乡发展的着力点

统筹城乡发展是贯彻落实科学发展观的重要内容,是贯穿社会主义新农村建设全过程的长期任务。党的十六大提出了“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。党的十七大提出了“走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”的新要求。统筹城乡发展是我们党对我国现代化建设进入新阶段的科学判断,而且将其摆在“五个统筹”之首,反映了基本国情,代表了最广大人民的根本利益。

2008年召开的党的十七届三中全会作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),全文贯穿了一条主线,就是“统筹城乡经济社会发展”。《决定》对我国所处的发展阶段作出了“三个进入”的判断,即总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。《决定》把到2020年实现“农村经济体制更加健全,城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立”,作为农村改革基本目标的首要任务。《决定》提出了推进农村发展的五条重大原则,其中之一就是“必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略”。《决定》还要求大力推进农村制度改革创新,指出要实现农村发展战略目标,“必须按照统筹城乡发展要求”,抓紧在农村体制改革关键环节上取得突破。特别把“建立促进城乡经济社会发展一体化制度”,作为农村六大制度改革创新的任務之一。《决定》要求尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设和公共服务、劳动就业、社会管理五个方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置,生产要素在城乡之间自由流动。

上海作为一个高度工业化、城市化的国际大都市,在加快“四个中心”建设的同时,理所应当也完全有条件成为率先推进统筹城乡发展制度创新的典范。如何抓住贯彻落实党的十七届三中全会《决定》的契机,找准现阶段推进城乡统筹发展的切入口和着力点,笔者认为应该在三个方面下大力气。



第一,应该把深化细化统筹城乡产业布局和发展对策作为工作的着力点。

改革开放以来,上海始终坚持城乡通开、城乡一体的探索实践:20世纪80年代,实行家庭承包经营,乡镇企业异军突起,极大地解放了生产力;90年代实行“三级政府,三级管理”,推动产权制度改革,鼓励非公经济发展,加大对外开放力度,郊区综合经济实力占全市比重实现“三分天下有其一”;跨入新世纪,全市产业布局实施城乡统筹规划,郊区工业化、城市化步伐进一步加快,经济实力进一步增强,占全市比重接近“半壁江山”。近16年来,本市经济连续保持两位数增长,郊区发挥的作用举足轻重。据统计,2007年郊区(含浦东农村地区)实现增加值4688.44亿元,比1984年的60亿元增长了77倍;郊区三次产业比重为2.2:63.5:34.3,其中第一产业为101.84亿元,第二产业为2796.21亿元,第三产业为1610.39亿元;区县财政收入1367.31亿元,比1978年增长170倍。上海已经进入城乡统筹发展的新阶段。

那么,下一阶段如何进一步统筹城乡产业发展?笔者认为,首先要正确处理好推进“三个集中”与发展农村经济的关系,处理好中心城区600平方公里和郊区6000平方公里的关系,加快城乡规划全覆盖,进一步深化完善城乡规划体系,编制好郊区城镇和村庄规划;在统一制定土地利用总体规划的基础上,统筹规划郊区农民的生活区、工业园区、商贸和休闲区、基本农田保护区、生态保护区,使城乡发展能够互为依托、互相促进、共同发展。其次要坚持郊区二、三、一产业协调发展的方针,充分利用郊区发展空间,合理布局各区县带有战略性和带动全局性发展的大产业、大基地、大项目,提升郊区现代制造业和现代服务业,加快郊区特别是远郊地区经济的发展。要以拓展农民就业为重点,合理布局新市镇产业,因地制宜发展农村乡镇二、三产业,提高农村中小企业的整体竞争力。要加快布局郊区的服务业,发展一批生产性服务业功能区。开发郊区山、湖、岛和海岸线旅游资源,进一步拓展现代农业的功能,延伸产业链。还要注重增强农村经济发展活力、激活农村经济发展潜能、增强农村经济“造血”功能的研究。如盘活现有农村集体建设用地,配置乡村级的非农产业用地,鼓励都市型的二、三产业中小企业落户农村,为农村剩余劳动力非农就业提供岗位,为农民增收创造条件,为集体资产激活拓展空间。

第二,应该把统筹城乡社会事业发展作为工作的着力点。

《决定》指出,建设社会主义新农村,形成城乡经济社会发展的一体化新格局,必须扩大公共财政覆盖农村范围,发展农村公共事业,使广大农民“学有所教,劳有所得,病有所医,老有所养,住有所居”。最近召开的中央农村工作会议明确指出:“要提高投入强度,加大推进力度,扩大覆盖范围,加快发展农村社会事业,健全农村公共文化服务体系,加快发展农村教育事业,加强农村医疗卫生事业,完善农村社会保障体系。”经过30年改革发展,本市郊区农村的社会事业



有了长足的进步,社会面貌发生了深刻的变化。农村基础教育设施和办学条件不断改善,郊区中小学设施建设全部达到市颁标准,通过推进农村义务教育管理体制,基本实现从乡镇统筹到区县统筹的转变,教育资源布局优化调整不断推进。建立健全农村基本医疗和公共卫生体系,参照中心城区的社区卫生服务逐步向社区卫生服务中心转化,郊区农村也实行了集医疗、预防、保健、康复、健康教育、计划生育技术指导等为一体的综合卫生服务方式。农村文化“三大工程”建设力度加强。各地积极开展农村文化体育活动,民间艺术进一步繁荣,农村基层组织不断得到巩固,农村精神文明不断得到加强,农村社会风气得到明显改善。

但是,从总体上看,郊区经济发展与社会发展仍存在着“一条腿长、一条腿短”的问题。主要表现在:公共财政用于郊区农村社会事业经费支出的比重还不高;郊区社会公共资源配置与中心城区差距较大;农村医疗、保健、疾病预防等公共卫生体系发育还不健全。为此,现阶段本市统筹城乡社会事业发展,要把农民群众最迫切需要解决的医疗卫生服务、社会保障制度完善作为着力点,同时要进一步发挥城市优质社会事业资源对农村的辐射作用、带动效应,进一步扩大对农村优质社会事业资源的供给,提升农村社会服务水平,促使城乡基本公共服务均等化发展。在农村教育事业方面,要科学合理地配置教育资源,优化办学结构,改善办学条件,提高教学质量。在农村卫生事业方面,要进一步提升软实力,重点是加强农村卫生人才特别是乡镇医生队伍建设,提高农村医疗服务水平。加大公共财政对农村合作医疗的投入力度,提高农村合作医疗的统筹层次。在农村社会保障方面,要深入研究农村社会保障可持续发展问题,完善现行城乡各类养老保障转接机制。

第三,应该把统筹城乡基础设施建设,特别是乡镇以下有利于农民群众生产、生活的基础设施,作为工作的着力点。

统筹城乡基础设施建设,是建设城市增长极的重要战略选择,也是适应大都市人口扩散和外来移民增加的需求,更是建设社会主义新农村,缩小城乡差别,改善农村生产、生活条件的迫切需求。现阶段本市推进统筹城乡基础设施建设的着力点应该是三个方面:一是进一步构建现代交通网架,特别要注重向乡镇的延伸,逐步提高设施质量和服务功能,实现基础设施城乡共建、城乡联网、城乡共享。二是加快推进农村城镇化建设步伐,以试点城镇建设为抓手,循序渐进推进农村城镇化,特别要注重完善产业发展和社会服务功能的基础设施建设,增强小城镇对农村人口的吸聚能力,形成城镇化和新农村建设互惠共进机制,发挥小城镇的带动作用。三是按照中央农村工作会议精神,大力开展农业基础设施建设。加强高标准农田建设、农田排灌水利建设,大力推进农业机械化、信息化的设施建设。四是实施乡村生态发展战略,加强清洁家园建设,走经济生态化、生态经



济化发展道路。要进一步聚焦农村基础设施薄弱环节,重点解决农村道路危桥改造、农村供水集约化、污水处理无害化、河道疏浚和村沟宅河整治、生活垃圾收集处置等问题。

推进统筹城乡经济社会一体化发展的关键,必须充分发挥规划的先导作用。因为城乡一体化是城乡关系高级化发展阶段,是经济、政治、社会、文化四位一体建设的协调,是经济、社会、生态三大效益的统一。为此,笔者认为,本市推进统筹城乡发展战略的实施,必须更加重视规划的完善,真正做到城镇布局规划要落地,产业定位要明确,基础设施要配套,人口导向政策要到位。

注:本文是2008年9月在全国农经学会年会上的发言。2009年《上海农村经济》第1期刊载。