

SHANGHAI CHENGXIANG JINGJI SHEHUI FAZHAN YITIHUA
NANTI POJIE YANJIU

上海城乡经济社会发展一体化 难题破解研究

▼ 马德秀 主编

上海交通大学出版社

叶龙海

副主编

董小明

上海城乡经济社会发展一体化 难题破解研究

主 编 马德秀

副主编 叶龙海 董小明

上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海城乡经济社会发展一体化难题破解研究/ 马德秀主编. —上海:
上海交通大学出版社, 2009

ISBN978-7-313-05773-0

I. 上... II. 马... III. ①城乡建设—经济发展—研究—上海市
②城乡建设—社会发展—研究—上海市 IV. F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 060929 号

上海城乡经济社会发展一体化难题破解研究

马德秀 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:23.5 字数:580 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN978-7-313-05773-0/F 定价:48.00 元

版权所有 侵权必究

序

中共上海市九届七次全会认真贯彻党的十七大、十七届三中全会精神,紧密结合上海农村改革发展实际,科学分析上海农村改革发展出现的新机遇、新挑战,深刻认识上海农村改革发展面临的新形势、新任务,全面把握上海农村改革发展产生的新课题、新矛盾,对今后一个时期上海农村改革发展做出了新的部署:“上海处于我国改革开放的前沿,一定要按照中央确定的总体思路,把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求,根据特大城市特点,发挥自身综合优势,努力在城乡一体化进程中走在全国前列。”这标志着上海农村改革发展已经站上新的历史起点,进入了新的历史发展阶段。

上海郊区农村是上海新一轮跨越式发展的战略空间。只有突破 600 平方公里中心城区的局限,在市域 6 000 平方公里谋求形成城乡经济社会发展一体化新格局,上海才有可能拥抱新的辉煌。然而,打破城乡二元结构的坚冰面临一系列结构性和体制性障碍,破解这一历史性难题,需要在理论与实践的结合上做出不懈的探索。

上海交通大学以强烈的使命感和时不我待的紧迫感,积极服务社会主义新农村建设国家战略,于 2006 年适时地成立了新农村发展研究院。上海交通大学发挥综合性大学的学科优势、人才优势和科技优势,举全校之力并整合社会力量发挥服务、支撑和引领作用,为社会主义新农村建设的知识和科技支持搭建了有效的工作平台。

2007 年下半年,上海市“三农”工作领导小组办公室委托上海交通大学新农村发展研究院,组织开展“2007 年度上海社会主义新农村建设软课题”研究工作。经面向社会公开招标,在专家论证的基础上立项研究 10 个课题。此次软课题研究探索的问题是当前上海推进社会主义新农村建设迫切需要破解的重点和难点,10 个课题围绕形成上海城乡经济社会发展一体化新格局,从城乡统筹体制机制创新、高效生态农业建设、乡村社区发展和高等学校为新农村建设提供智力支持四个方面探索破解对策,为政府提供决策建议。参与课题研究的高校教师、科研人员和学生,发挥各自优势联手攻关,交出了满意的答卷。2008 年底,2007 年度上海社会主义新农村建设软课题的研究成果通过专家评审验收。从 10 个软课题研究报告中提炼的《上海社会主义新农村建设软课题研究决策建议》,对上海各级政

府、各有关部门贯彻科学发展观,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、推动城乡经济社会发展融合等方面采取切实有效的措施具有很好的参考价值。

高等学校具有智力密集、学科综合与交叉的优势,是社会主义新农村建设不可忽视的具有战斗力的生力军。委托高等学校组织开展软课题研究,以高校教师为主体汇集政府机关和科研机构的相关人员共同组建交叉开放型研究团队,凝聚多元智慧,较好地克服了理论与实践脱节问题,增强了决策咨询效用。这次有益的尝试,为更好地挖掘高等学校参与社会主义新农村建设的智力资源潜力,更好地发挥高等学校服务新农村建设的作用,提供了借鉴和经验。

“农村是一个广阔的天地”,我期待有更多的高校师生和科研人才积极投身社会主义新农村建设历史潮流中,为上海农村改革发展贡献自己的聪明才智,努力开创上海农村改革发展的新局面。

上海市副市长 胡正照

2009年3月

目 录

上海推进城乡统筹发展的瓶颈因素与突破路径研究	1
一、上海推进城乡统筹发展的条件与目标	1
二、上海城乡统筹发展的三大瓶颈因素	7
三、建立城乡一体政府公共管理体制	14
四、完善财政转移支付制度	21
五、创新农村社区发展机制	23
上海高效生态现代农业产业体系研究	31
一、上海发展高效生态现代农业的基本分析	31
二、上海高效生态农业产业体系的构建	35
三、构建上海高效生态现代农业横向产业系统的主要应对措施	45
四、构建上海高效生态现代农业纵向产业系统的主要应对措施	49
五、构建上海高效生态现代农业支持系统的主要应对措施	54
上海发展高效生态现代农业科技支撑研究	65
一、现代农业发展现状和特点	65
二、高效生态现代农业及其科技支撑体系	68
三、国外发展现代农业科技支撑经验借鉴	71
四、上海高效生态现代农业科技支撑现状	75
五、上海发展高效生态现代农业的科技需求分析	78
六、上海高效生态现代农业科技供给分析	81
七、上海促进高效生态现代农业科技政策创新	84
荷兰现代农业发展模式对上海的借鉴意义	
——解析荷兰农兰发展经验	87
一、荷兰现代农业发展轨迹及发展模式	87

二、荷兰现代农业发展模式对上海的启示	108
三、上海现代农业发展模式设计	121
四、推进上海现代农业发展的配套政策措施及建议	136
荷兰现代农业发展模式对上海的借鉴意义	
——解析荷兰农业产业与技术	150
一、研究背景	150
二、荷兰农业概况	151
三、荷兰农业产业	154
四、荷兰农业科学技术	166
五、上海农业与荷兰农业的比较分析	172
六、借鉴荷兰经验,发展上海现代农业产业与技术的对策建议	178
长三角农业区域合作与一体化发展研究	184
一、长三角农业现状的系统分析	184
二、长三角地区农业可能合作领域与合作现状	208
三、农业科技服务的路径、模式及案例研究	213
四、政府在长三角农业合作中的作用与对策	224
上海农村新型合作体系建设研究	229
一、上海农村新型合作体系建设的研究背景与分析框架	229
二、上海农村新型合作体系建设的基础分析	231
三、浙江瑞安的经验及其对上海的启示与适应性分析	237
四、上海农村新型合作体系的设计	244
五、上海农村新型合作体系建设的对策建议	253
上海乡村景观风貌与环境生态优化设计研究	262
一、乡村景观的理论研究	262
二、上海乡村景观的元素社会学调查与分析	267
三、上海乡村景观现状调查	276
四、上海乡村景观格局分析	294
五、上海乡村景观风貌类型分析	299
六、上海乡村景观生态优化设计模式	303
七、讨论	311

高等学校参与社会主义新农村建设的模式与途径研究	313
一、高校参与农村建设与发展的国内外经验	313
二、高校参与社会主义新农村建设的模式及途径	328
三、高校参与社会主义新农村建设的政策支持与保障措施	335
以高校为主体的农业推广模式的研究	342
一、我国农业科技推广工作现状及目前存在的主要问题	342
二、我国高校参与农业科技推广存在的主要问题	348
三、国外农业科技推广模式和体系、高校参与农业科技推广情况及对我国的借鉴 意义	351
四、我国高校参与农业科技推广的实践和创新性探索	356
五、建立以高校为主体的农业推广体系的实践和思考	360

上海推进城乡统筹发展的瓶颈 因素与突破路径研究

我国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。统筹城乡经济社会发展,构建新型工农、城乡关系已成为加快推进现代化的重大战略。

上海是我国最大的经济中心城市,也是农村、农业、农民规模最小的省级行政区。上海具备破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的优越条件和能力,统筹城乡发展、推进城乡一体化,上海要走在全国前列。

上海推进城乡统筹发展存在三大瓶颈因素:城乡公共服务失衡;城市对乡村补偿缺失;乡村内生发展能力衰退。突破这三大瓶颈因素,必须在观念更新和制度创新上形成质的飞跃,而不是仅仅着眼于制定解决突出问题的具体政策措施。三大瓶颈因素有不同的突破路径,城乡公共服务失衡的突破有赖于建立城乡一体政府公共管理体制;城市对乡村补偿缺失的突破有赖于完善财政转移支付制度;乡村内生发展能力衰退的突破有赖于创新乡村社区经济发展机制。

一、上海推进城乡统筹发展的条件与目标

(一) 条件

1. 上海区域发展进入工业化后期

党的十六届四中全会上,胡锦涛总书记提出:“综观一些工业化国家的发展历程,在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。”发达国家当人均国民生产总值(GNP)达 800~1 000 美元左右时,几乎无一例外地实行了对农业的特别扶持政策。2007 年,我国的人均国内生产总值(GDP)已达到 2 456 美元,近几年的财政收入增加幅度每年在 20%左右,国家有条件通过调整国民收入分配格局来加大对农业农村发展的支持力度。

上海区域经济社会发展的程度高于全国平均水平,更有条件推进城乡统筹发展。

按常住人口(居住半年以上)计算,2007 年上海人均生产总值(GDP)按当年的年均汇率折合,已达 8 594 美元。参照美国经济学家钱纳里的工业化分期理论,见表 1,并考虑美元的贬值因素,上海的经济的发展应已进入工业化后期。

表 1 钱纳里工业化阶段划分

人均 GDP(美元,1982 年价)	发展阶段	发展时期
364~728	农业经济	初级产品生产时期
728~1456	工业化	初期
1456~2912		中期
2912~5460		后期
5460~8736	发达经济	前期
8736~13104		后期

根据国际经验,城镇化水平达到 50%以后,社会形态就由传统社会步入现代社会,并开始向城乡融合,即城乡一体化方向发展。早在 20 世纪 70 年代上海的城镇化率就超过 50%,到 2004 年上海郊区的城镇化水平也都已超越 50%,上海工业反哺农业、城市支持农村的条件已十分成熟。上海应把“两个趋向”作为指导经济社会发展的重要战略思想,探索从根本上化解城乡二元结构的途径,突破城乡统筹发展的瓶颈制约,在全国率先实现城乡经济社会发展一体化发展新格局。

2. 上海推进城乡统筹发展条件全国最优

在省级行政区中,直辖市城乡统筹发展的条件优于省和自治区,而上海的条件还优于其他直辖市。

我国的四个直辖市,经济社会发展水平不尽相同,统筹城乡发展的条件也存在差异。上海在人均生产总值(GDP)、农业增加值占 GDP 比重、农村人口占总常住人口比重等方面的统筹城乡发展条件,都优于其他三个直辖市。

上海人均生产总值(GDP)水平在各直辖市中始终处于领先地位,也呈现较快增长的势头。2007 年上海的人均生产总值(GDP)明显高于京、津两市的同期值,更是重庆同期值的 4.5 倍,见表 2 和图 1。

表 2 直辖市历年人均 GDP(元)比较

年份	北京	天津	上海	重庆
2001	25478	19986	32201	5655
2002	27746	22086	35329	6353
2003	38482	25874	39128	8075
2004	41599	31550	46338	9608
2005	44969	35457	51529	10978

(续表)

年份	北京	天津	上海	重庆
2006	49 505	40 961	57 695	12 437
2007	56 044	45 829	66 367	14 622

数据来源:京、津、沪、渝历年国民经济社会发展统计公报。

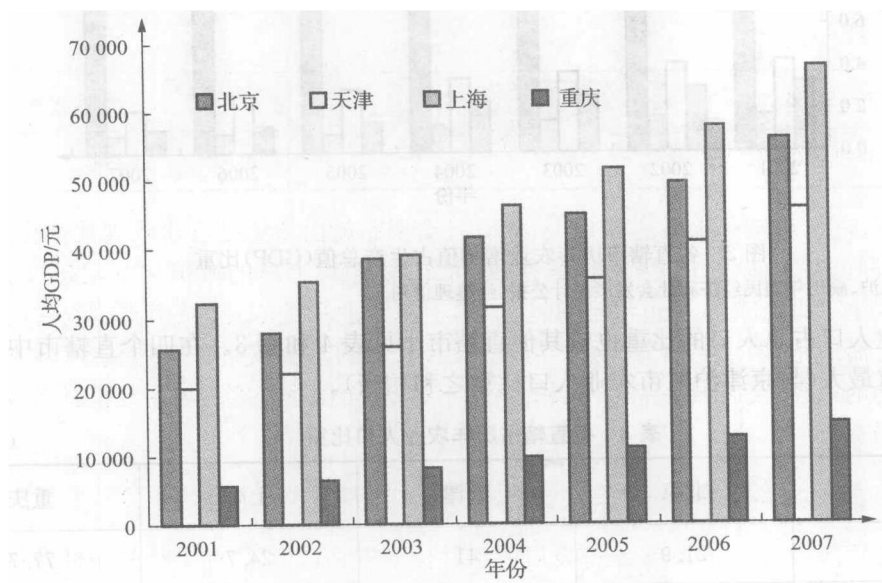


图1 各直辖市历年人均GDP

数据来源:京、津、沪、渝历年国民经济社会发展统计公报。

上海农业增加值占生产总值(GDP)的比重在四个直辖市中最小,见表3和图2,已连续3年低于1%。

表3 各直辖市历年农业增加值占生产总值(GDP)比重

%

年份	北京	天津	上海	重庆
2001	3.3	4.3	1.7	16.7
2002	3.1	4.1	1.6	16
2003	2.6	3.8	1.5	15.2
2004	2.4	3.5	1.3	16.2
2005	1.4	3	0.9	15.1
2006	1.3	2.7	0.9	12.3
2007	1.1	2	0.8	12.9

数据来源:京、津、沪、渝历年国民经济和社会发展统计公报,经整理得到。

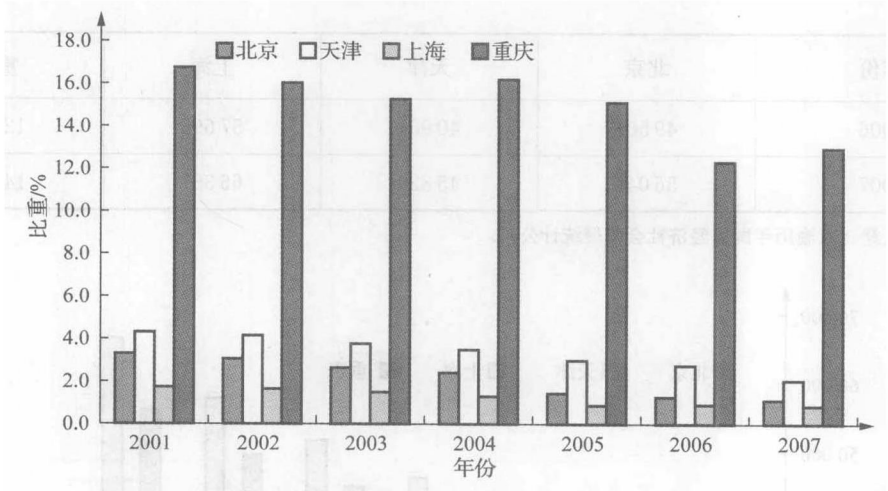


图2 各直辖市历年农业增加值占生产总值(GDP)比重

数据来源:京、津、沪、渝历年国民经济和社会发展统计公报,经整理得到。

上海农业人口占总人口的比重也较其他直辖市小见表4和图3。在四个直辖市中重庆农业人口的比重最大(与京津沪三市农业人口比重之和相当)。

表4 各直辖市历年农业人口比重 (单位:%)

年份	北京	天津	上海	重庆
2001	21.9	41	24.7	77.7
2002	21.4	41	23.6	76.8
2003	20.9	41	22.4	75.9
2004	20.5	40	18.8	75.0
2005	16.4	40	15.5	74.2
2006	15.7	40	14.2	73.6

数据来源:京、津、沪、渝历年国民经济和社会发展统计公报;注:北京市数据根据常住人口中的乡村人口数据计算整理得到。

无论从人均生产总值(GDP)、农业增加值占 GDP 比重,还是从农村人口占总常住人口比重看,上海在四个直辖市中统筹城乡发展的经济实力最为雄厚,城市支持农村、工业反哺农业的能力最强,条件居全国之首。与地处西部欠发达地区的重庆相比,上海统筹城乡发展的优势更为明显。重庆是大城市、大农村、大库区并存,移民地区、民族地区和生态环境脆弱地区集一体的特殊直辖市,城乡二元结构突出,“小马拉大车”(重庆正努力实现“大马拉大车”),城市带动力较其他直辖市相对弱小。而上海则是典型的“大马拉小车”,统筹城乡发展具备优越的物质基础和良好的现状基础。

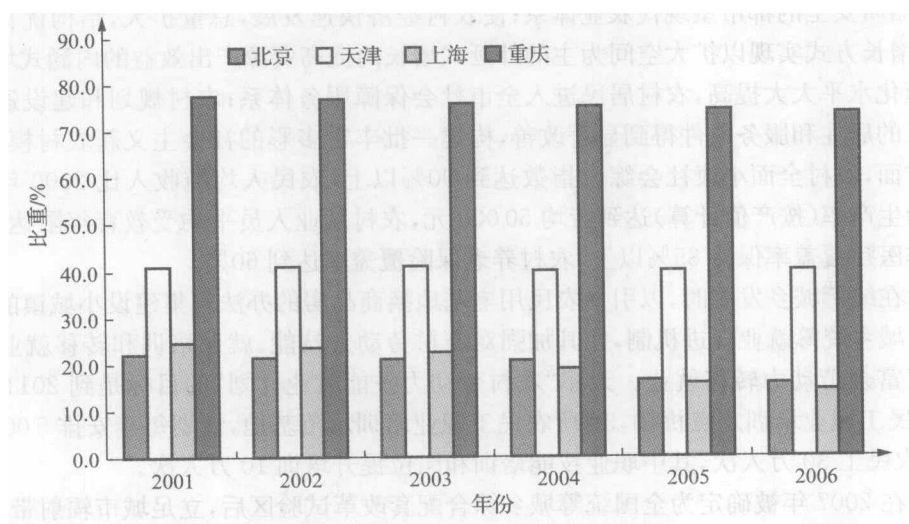


图3 各直辖市历年农业人口比重

数据来源：京、津、沪、渝历年国民经济和社会发展统计公报。

(二) 目标

1. 我国和有关地区城乡统筹发展目标解读

我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，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，已成为夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面的强烈要求。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》明确提出，到2020年农村改革发展基本目标是：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；现代农业建设取得显著进展，农业综合生产能力明显提高，国家粮食安全和主要农产品供给得到有效保障；农民人均纯收入比2008年翻一番，消费水平大幅提升，绝对贫困现象基本消除；农村基层组织建设进一步加强，村民自治制度更加完善，农民民主权利得到切实保障；城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善；资源节约型、环境友好型农业生产体系基本形成，农村人居和生态环境明显改善，可持续发展能力不断增强。

全国到2020年农村改革发展的基本目标应成为上海确定城乡统筹发展目标的导向和底线。

京、津、沪、渝四直辖市及江苏省、成都市等城乡统筹发展进展较快的地区，都结合当地的总体发展规划和农村经济社会特征，制定了城乡统筹发展的总体目标以及突破城乡二元结构的有效途径和措施。

北京计划到2010年，初步扭转城乡在基础设施、居住质量和社会保障等多方面差距过大的局面，形成城乡要素相互交流促进、共同繁荣兴旺的制度保证，形成资源节约、技术密集、功

能多样、品质安全的都市型现代农业体系;使农村经济快速发展,总量扩大,结构优化,效率提高,经济增长方式实现以扩大空间为主的外延式增长向提高资源产出效益的内涵式增长转变;农村城镇化水平大大提高,农村居民进入全市社会保障服务体系;农村规划和建设逐步铺开,农村地区的居住和服务条件得到显著改善,构建一批丰富多彩的社会主义新农村模式。在量化指标方面,农村全面小康社会综合指数达到90%以上,农民人均纯收入比2000年翻一番,农业劳动生产率(按产值计算)达到劳均50000元,农村从业人员平均受教育年限达到11年,农村合作医疗覆盖率保持85%以上,农村养老保险覆盖率达到60%。

天津在统筹城乡发展时,以引导农民用宅基地换商品房的办法筹集建设小城镇的资金,并通过建立城乡统筹就业促进机制,尤其加强对农村劳动力技能、就业培训和转移就业服务,以促进农村富余劳动力转移就业。天津“农村劳动力技能就业计划”的目标是到2011年,建立100所农民工职业培训定点机构,30所农民工职业培训示范基地,计划每年安排5000万元资金,培训农民工30万人次,其中职业技能培训和岗位提升培训10万人次。

重庆在2007年被确定为全国统筹城乡综合配套改革试验区后,立足城市辐射带动力弱的特殊市情,坚持把“三农”和库区问题作为统筹的着眼点,把发展城镇和二、三产业作为统筹的着力点,通过加快推进工业化和城镇化,做大做强产业体系,快速提升经济实力,大幅度增强工业反哺农业、城市支持农村的能力,快速形成“大马拉大车”的新局面,为从根本上逐步消除城乡二元结构创造条件。重庆以解决农民工问题为突破口,分三步实现城乡统筹发展的初步目标。按照规划,第一步重庆将力争到2010年实现全市经济总量超6000亿元,基本建成西部地区产业高地,综合交通枢纽和通讯枢纽,城乡统筹发展初见成效;第二步到2015年,经济总量超过10000亿,基本建成长江上游的金融中心、商贸物流中心和科教文卫中心,一小时经济圈内全面实现小康;第三步到2017年,全市实现全面小康,也就是较全国率先3年达到全面建设小康社会的目标。并预计到2020年,重庆市将有1000万农民进城变为新市民,为此重庆市将按照三大群体(农民工、农村居民、城镇居民)分类定位,在全市范围内有计划、分步骤、有重点地推进户籍制度、土地管理和使用制度、社会保障制度、公共财政制度、农村金融制度、行政体制等改革,推动三级城镇群分级吸纳人口,初步建立覆盖城乡的制度框架。到2020年,重庆市城乡居民收入比降到2.5:1,农村基本公共服务超过全国平均水平;城镇化率将由目前的48.3%上升到70%。

同是全国统筹城乡综合配套改革试验区的成都,确立了未来10年的城乡统筹发展目标:一是工业向园区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中取得显著成效,到2017年,要把150万农民转变为市民,工业集中度达到80%,城市化率达到70%,土地规模经营率达75%,万元地区生产总值能耗减少20%;二是经济社会实现跨越发展,全市地区生产总值突破1万亿元,在2006年的基础上翻两番,人均地区生产总值达到8.2万元,全口径财政收入突破3000亿元,同时,民主法制更加完善,社会事业更加发达,政府服务更加规范高效,社会秩序良好,城乡居民的整体素质和社会和谐度明显提高;三是城乡差距得到明显缩小,城镇居民收入稳步增长,农民人均纯收入年均增长10%以上,城乡居民收入比缩小到2:1,城乡实现比较充分就业,教育、医疗、社会保险、公共服务实现城乡基本均等化,城乡居民生活条件基本同质化;四是科学发展体制初步形成,建立起较为完善的市场经济体制、公平正义的社会制度、执政为民的价值体系、廉洁高效的行政管理体制,经济、政治、文化、社会建设得到全面发展,发展的成果惠及城乡居民,城乡、区域和人与自然更加协调发展。

2008年11月召开的中共江苏省第十一届委员会第五次全体会议中通过了《中共江苏省委关于贯彻落实党的十七届三中全会〈决议〉加快农村改革发展的意见》，其中提到江苏农村改革发展的最主要目标是农民人均纯收入到2012年突破1万元，比全国提前8年以上，力争到2017年实现比2008年翻一番，比全国提前3年左右，2020年达到1.8万元左右。并要求加快发展农村公共事业，推进城乡基本公共服务均等化；全面推进城乡建设规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业一体化，大力推进工业反哺农业、城市支持农村，有效整合城乡资源，有序统筹城乡发展，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。

上海城乡统筹发展的条件在全国最优，全国要求达到的目标上海没有理由不实现，兄弟省市能够做到的上海没有理由做不到。

2. 上海城乡统筹发展目标研究

上海到2020年城乡统筹发展的基本目标似可确定为：坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，建立健全以工促农、以城带乡长效机制，在全国率先实现城乡经济社会发展一体化新格局。加大城乡统筹发展力度，在统筹土地利用和城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡基础设施建设和公共服务、统筹城乡劳动就业、统筹城乡社会管理上走在全国前列。大力探索破解城乡二元结构的制度创新，在公共服务全覆盖和均等化、财政体制改革、发展现代农业和农村社会事业方面基本构建城乡经济社会发展一体化体制机制。到2020年城镇化率达到95%以上，城乡差距明显缩小，全面实现公共服务全覆盖，基本实现公共服务均等化，城乡居民收入比缩小至1.5:1，消除农村绝对贫困人口和经济薄弱村。

二、上海城乡统筹发展的三大瓶颈因素

(一) 瓶颈因素分析

上海市委、市政府高度重视“三农”工作，坚持“以工促农、以城带乡”和“多予、少取、放活”的方针，在加大城乡统筹、破除城乡二元结构方面进行了积极探索，采取了一系列措施。尽管上海在城乡统筹发展中取得了重大进展，但离形成城乡经济社会发展一体化新格局还有相当距离。制约上海城乡统筹发展的因素很多，除具有全国的共性因素外，也有反映上海特定条件与目标的个性因素。从体制机制层面分析，上海城乡统筹发展主要有三大瓶颈因素：城乡公共服务失衡、城市对农村补偿缺失、乡村内生发展能力衰退。

城乡公共服务失衡的实质是城乡公共财政支出的失衡，这对我国大部分省级行政区仍是不得不采取的政策选择，但上海有条件率先突破。城市对乡村补偿缺失的实质是城乡发展权的不公平，这一问题在我国直辖市都有突出表现，上海应率先积极探索破解。乡村内生发展能力衰退的实质是乡村社区自我发展的丧失，关乎城乡统筹发展的高层次目标，只有通过以工促农、以城带乡培育起乡村的内生发展能力，城乡经济社会发展一体化新格局才可能最终形成。城乡公共服务失衡和城市对乡村补偿缺失主要涉及公共行政，乡村内生发展能力衰退主要涉及生产要素。上海城乡统筹发展主要有三大瓶颈因素反映的深层次问题分别是乡村理所当然该得的少得、作出贡献应得的没得、自我发展必得的减得。

明确上海城乡统筹发展瓶颈因素的具体表现和问题实质，方可从制度创新的角度选择突

破路径,从而建立城乡经济社会发展一体化的长效机制,提出具有可操作性的对策。

(二) 城乡公共服务失衡

与全国状况基本一致,上海城乡统筹发展面临的最突出的问题是城乡公共服务失衡,尤其是社会事业发展上的失衡。

1. 基础教育

上海通过推进农村义务教育管理体制,基本实现了从乡镇统筹到区县统筹的转变,教育资源布局优化调整基本完成,中小学达标创建工程全面推进。但农业普查数据显示,截至2006年底,上海82.3%的村在3公里范围内有小学,93.5%的村在5公里范围内有中学,13.3%的村有幼儿园、托儿所,而该三项指标的全国平均水平分别为87.6%、69.4%和30.2%^①,这说明上海在农村基础教育方面并未处于国内领先的水平,农村基础教育投入亟须加强。

为增加教育投入,上海从2006年起连续两年每年在市级教育费附加中安排3亿元资金,用于改善农村基础教育设施和办学条件。但由于区县财政增收能力偏弱,城乡基础教育水平反而在拉大。2005年徐汇区区级财政用于教育事业费的支出为6.49亿元,2006年为7.46亿元,2007年为9.67亿元^②;而南汇区2007年教育支出6.8亿元^③,仅比徐汇区2005年水平略高,其间差距十分显著。此外,2005年静安区小学生的生均公用经费为最高,达到9759元,而奉贤区每名小学生的生均公用经费仅为861元,为全市最少,不足静安区的1/10。同期,初中生均公用经费仍以静安区为最高达到6281元,崇明县为最低只有1026元,仅为静安区的1/6^④。

2. 基本医疗和公共卫生

上海市第二次农业普查数据显示,截至2006年底,上海在农村医疗方面的各项指标数据,除“村村有行医资格证书的接生员”以外(该数据上海为5.4%,全国为16.3%),均明显高于全国平均水平。上海虽然近年来不断完善和提升区(县)中心医院、乡(镇)社区卫生服务中心和村卫生室三级医疗卫生网络建设,基本实现了郊区乡镇、行政村卫生服务机构全覆盖,但公共医疗卫生资源配置方面的失衡依然突出。上海以外环线为界的中心城区面积为600平方公里,郊区则有6000平方公里,而三级甲等医院大多集中在600平方公里的中心城区,城乡人均床位数及人均医疗卫生人员也存在较大差距见表5。如,南汇区至2003年还没有三级医院落户,人均卫生经费投入离占财政支出8%的要求有相当距离^⑤。闵行区、松江区、青浦区等郊区的医疗资源均低于全市平均水平,资源配置不平衡的现象相当突出。

① 数据来源:上海市第二次农业普查主要数据公报。

② 数据来源:2005~2007年上海市徐汇区国民经济和社会发展统计公报。

③ 数据来源:2007年上海市南汇区国民经济和社会发展统计公报。

④ 王婧,陈延.小学生公用费最高近万[N].新闻晨报,2006-8-12.

⑤ 南汇区发展计划委员会.统筹兼顾,把握大势,积极探索加快发展的新途径[R].上海:2004.

表 5 2005~2007 年各区县万人床位数及万人医疗卫生人员数

区县	2005 年		2006 年		2007 年	
	万人床位数 (张)	万人卫生人 员数(人)	万人床位数 (张)	万人卫生人 员数(人)	万人床位数 (张)	万人卫生人 员数(人)
全市	44	43	51	54	52	66
浦东	23	29	26	32	25	40
黄浦	102	147	101	151	100	168
卢湾	149	189	154	198	155	252
徐汇	126	123	129	133	128	163
长宁	48	52	50	64	60	122
静安	174	258	175	267	185	311
普陀	40	45	40	45	43	53
闸北	60	58	62	61	64	68
虹口	74	85	86	89	84	106
杨浦	49	50	49	53	53	63
宝山	33	33	33	33	33	38
闵行	31	23	29	22	30	32
嘉定	25	29	26	29	27	39
金山	54	56	51	52	56	65
松江	42	29	41	28	39	39
青浦	25	29	24	30	25	36
南汇	51	36	51	37	51	43
奉贤	59	36	62	35	61	43
崇明	52	42	54	40	55	47

数据来源:历年上海统计年鉴,经整理得到。

3. 文化体育

上海不断加强农村文化“三大工程”(文明村镇创建工程、农民素质提高工程、群众文化繁荣工程)建设力度,郊区农村的文化体育事业的发展取得显著进展。上海市第二次农业普查数据显示,截至 2006 年底,上海郊区农村在有线电视覆盖率、乡镇公园覆盖率、农村体育健身场所覆盖率、农村图书室及文化站覆盖率等指标均明显高于全国平均水平。但是就城乡比较而言,中心城区与郊区在文化体育事业的发展水平上还存在明显差距。

徐汇区在“九五”和“十五”期间,公共文化建设投入年均增长超过 50%,累计投入 1.5 亿元。新建了总面积为 3.3 万平方米的徐汇和西南 2 个文化艺术中心及文杰和土山湾 2 个美术馆,同时扩建了区图书馆,改善了一批街道和居委会的文化设施条件;区财政的非基建性文化支出 2004 年达到 2 600 万元,2007 年区财政用于文化事业费的支出为 4 076.97 万元,共有文