

凌耀初 主编

# 公平、质量与 上海和谐社会发展

上海社会科学院经济法律社会咨询中心  
决策咨询研究报告文选（2006）

 上海人民出版社  
Shanghai People's Publishing House

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公平、质量与上海和谐社会发展:上海社会科学院经济法律社会咨询中心决策咨询研究报告文选,2006/凌耀初主编. —上海:上海人民出版社,2007

ISBN 978 - 7 - 208 - 07164 - 3

I. 公... II. 凌... III. 社会主义建设模式—研究报告—上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 097278 号

责任编辑 曹勇庆 赵 亮

封面装帧 傅惟本

技术编辑 伍贻晴

**公平、质量与上海和谐社会发展**

——上海社会科学院经济法律社会咨询中心

决策咨询研究报告文选(2006)

凌耀初 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 22.5 插页 2 字数 304,000

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 07164 - 3/D · 1233

定价 35.00 元

## 撰稿人员名单

(按姓氏笔画为序)

于 辉 王 宏 刘文敏 陈 维 郑 琦 杨 昕  
季学明 张祥建 张同林 林建永 周海旺 周 莹  
杨晓萍 胡月晓 段占朝 顾丽萍 凌耀初 魏良健  
戴伟娟

编辑人员：凌耀初 汤 潇 娄 雄 于 辉

# 序

凌耀初

作为一个传统,上海社会科学院经济法律社会咨询中心每年都要在完成的的全部研究成果中精选一部分编辑成册,作为年度工作的记录 and 对外交流之用。编完 2006 年决策咨询研究成果文选《公平、质量与上海和谐社会发展》书稿后感慨很多,感慨之一是咨询中心 31 名职工一年来为政府和企业做了大量的智库工作,它表明这支队伍是可以承担重任的;感慨之二是决策咨询研究应当大力提倡团队合作,在一个负责和有效率的团队中,活跃的思想碰撞与交融对保证研究成果的质量十分重要;感慨之三是从社会对咨询中心的认知、需求和评价来看,已经充分证明了咨询中心存在的理由。

1

2006 年的文选取名《公平、质量与上海和谐社会发展》基于以下两方面考虑:

一是从咨询中心的全年完成课题看,大多数与上海和谐社会发展有关。比如,世博会与上海经济、社会、文化协调发展问题;环境污染与上海城市原水供水安全问题;上海郊区农民增收问题;公共财政如何加强对郊区农村社会公共事业的投入问题;工业化、城市化过程中的非自愿移民安置问题;上海外来农民工生存和管理问题等等。

二是从上海的经济基础和在国内外的影响看,在建设和谐社会方面上海有义不容辞的义务与责任。上海建设和谐社会应当在“公平”与“质量”上在全国先行一步。所谓“公平”是指要落实以人为本的发展理念,实现人与社会的全面发展。所谓“质量”是指要努力实现国民经济又好又快发展,在此前提下积极改善民生。

“和谐”是一种文化,也是一种理想。“和谐社会”强调的是这样一种理想的社会状态,在这种社会状态下,人与人之间友爱和睦、社会发展安

定有序、人与自然共生共存。现实的情况是,由于经济基础和管理体制等多重原因,我国和谐社会建设还面临诸多矛盾,以人为本的发展理念还没有深入人心,城乡之间还存在着严重的不公平,气派万千的摩天大楼下是大量灰头土脸的民工,全国农民人均年收入往往不及公款消费一顿饭费等等,这些不和谐现象在国内决不鲜见。上海是全国经济比较发达的地区,但也同样存在类似问题。上海郊区老年农民的农保标准仅为每月100多元,而且郊区农村的合作医疗统筹层次仅在一个镇的范围内,规模极其有限,农民的报销标准非常低,大多数情况下农民是小病熬着,等小病变大病了才去城区大医院就医。显然,一个社会如果离开了基本的公平又哪来的和谐呢?社会公平是建设和谐社会的核心。

上海建设和谐社会,落实以人为本科学发展观,促进社会公平进步的重要抓手在于推进城乡一体化。城乡一体化不是要求城乡一样化,城市与乡村是以不同的产业为依托而形成的两个不同质的区域。城市以工商业为依托,要素集聚和繁荣繁华是城市的基本特征,农村以农业为依托,农业是以自然再生产为基础的产业,生产分散和生活宁静是农村的基本特征,但分散和宁静的农村也同样可以现代化。关键是要统筹城乡经济和社会发展规划;要有实现城乡和谐发展的具体标准和目标,要实现城乡之间在经济发展、基础设施、社会福利和生态环境各方面的一体化;要建立财权与事权相统一的市、区、镇三级公共财政支农体系,把更多的公共财政投入到郊区农村中去;要实行城乡居民统一的基本社会保障,淡出农村养老保险,逐步淡出农村小城镇保险,不要在城乡居民的社会保障问题上把人分成三六九等;要促进要素的充分流动,促进郊区农民的真正市民化。

实现上述目标固然是要进一步寻求社会共识的,但这种共识的取得光坐在办公室和书斋里通过数学公式和逻辑推理绝对推导不出来,而必须扎实地到实践中去调查、感悟和体验,在实践中寻找共同语言和答案。《公平、质量与上海和谐社会发展》一书对相关问题进行了探讨,希望引起大家讨论。

本书收录的文章仅为咨询中心 2006 年完成的众多研究成果的一部分。有些研究报告由于涉及客户保密问题而没有收录于本书,如工程咨询评估报告等,此外,还有不少以个人名义发表的学术论文也没有收录于本书之中,但这些研究报告和论文同样反映出了较高的决策咨询研究水准。

我非常感谢各位同事一年来的辛勤工作,也非常感谢应邀参加 2006 年咨询中心相关项目研究工作的季学明、张国炎、陈维、姚勤华和周海旺等资深研究员作出的积极贡献。

衷心希望咨询中心在未来发展得更稳、更好、更长久。

2007 年 7 月 10 日

# 目 录

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 序 .....                       | 1   |
| 公共财政加大投入农村社会公共事业与农业研究 .....   | 1   |
| 上海郊区农村社会公共事业建设大纲 .....        | 24  |
| 上海农村社会公共事业建设中土地问题与创新 .....    | 45  |
| 行政法与农村集体土地使用权流转研究 .....       | 61  |
| 上海外来农民工现状和基本特征分析 .....        | 79  |
| 上海奉贤区外来农民工现状调查 .....          | 106 |
| 上海松江区外来农民工现状调查 .....          | 124 |
| 长江口青草沙水库运营战略研究 .....          | 147 |
| 长兴岛北沿和南汇东滩滩涂资源合理性开发利用研究 ..... | 167 |
| 上海城乡原水供给跨区域合作研究 .....         | 201 |
| 嘉定区西上海集团发展战略研究 .....          | 208 |
| 艺术世博在上海世博演艺中心的运用 .....        | 224 |
| 崇明县人口导出政策研究 .....             | 248 |
| 流动人口对常熟经济社会发展影响及对策研究 .....    | 272 |
| 农村社会公共事业发展的国际经验 .....         | 306 |
| 韩国新村运动运行机制的启示 .....           | 321 |
| 世界银行和美国非自愿移民的政策借鉴 .....       | 343 |

# 公共财政加大投入农村社会 公共事业与农业研究<sup>①</sup>

凌耀初 于 辉 季学明 林建永

当前,上海郊区新农村建设正积极展开。为更好地贯彻落实《中共中央、国务院推进社会主义新农村建设的若干意见》和上海市委八届九次全会通过的《关于推进社会主义新郊区新农村建设的决议》,必须按照科学发展观和统筹城乡发展的要求,抓住近几年上海地方财政收入快速增长的有利时机,从上海的实际出发,从农民最关心、最直接、最现实的切身利益入手,积极推进“城市支持农村”和“工业反哺农业”。上海扩大公共财政覆盖郊区农村的目标是在公共财政再分配中,要充分兼顾郊区现代农业和农村社会事业建设两大重点,要扩大市级财政对各区县农业和农村的投入力度,努力做到新增市级财力主要投向郊区农村,加快推进上海新郊区新农村的建设步伐。

1

## 一、上海公共财政覆盖郊区农村的成效与问题

### (一) 上海公共财政覆盖郊区农村的成效

自从 1986 年上海市委、市政府提出城乡一体化的发展目标以来,历届市委、市政府对郊区农业和农村工作都给予了高度重视。特别是近几年来,在公共财政对郊区农业和农村社会事业的投入方面取得了积极的成效。

---

① 本研究报告为上海市农业委员会 2006 年招标课题。参加前期调研的还有莫云华、单文豪。在本项目调研中还得到了崇明县财政局、金山区财政局、奉贤区发改委以及有关镇村的大力支持,谨致感谢。

### 1. 财政对郊区农村各项事业投入逐步加大

从 2001 年以来,市级财政加大了向郊区特别是财政困难区(县)的转移支付力度。2001—2005 年,市、区(县)财政对农业的总投入达到 110 亿元。其中,2004 年、2005 年投入设施粮田建设资金 5.1 亿元,投入农业生态环境建设资金 17 亿元,投入农业科技扶持资金 12.6 亿元,投入农业组织化补贴资金 3.96 亿元,为推进农业现代化奠定了物质基础。2001—2005 年,全市累计投入农田水利工程建设资金 226.33 亿元,其中,农田水利投入 2005 年比 2001 年增长 50%。全市教育费附加用于中心城区与郊区的比例从 6:4 转变为 4:6。补贴郊区卫生事业的建设费用从无到有,“十五”期间,累计补贴达到 3 亿元。同时,区县财政也逐步加大了对农村社会事业的投入。

### 2. 财政对郊区农村的供给物效比较明显

(1) 农业和农村的基础设施得到了大幅度的改善。截至 2005 年,粮田基础设施项目建设和设施蔬菜基地累计完成 3.13 万公顷和 2 600 公顷,提高了抗御自然灾害的能力,降低了生产成本。通过加快乡村道路、桥梁建设,乡村的基本建设取得成效,农村危桥显著减少。2002—2005 年通过市财政投入建设农村公路 2 700 公里、等外公路 261 公里、砂石路面 665 公里,改造危桥 1 625 座。同时,市财政投入也带动了其他社会资金参与了农村公路建设及危桥改造。通过标准化建设和改造,2005 年内完成郊区 355 所中小学教育设施改造,郊区学校基础设施建设基本达到市统一标准;上海 10 个郊区(县)已有 24 所乡镇卫生院转制为社区卫生服务中心,190 所乡村卫生院完成了改扩建或新建,形成了社区卫生服务的基本框架和较为完善的疾病预防、卫生监督和医疗服务体系。

(2) 农村社会保障事业得到了进一步完善。截至 2005 年,郊区农村“农保”的参保人数为 101 万人,覆盖率达到 92%;“镇保”参保人数为 110 万人,其中,被征用土地农民参保人数 79.22 万人,已有 11.01 万人领取了养老金,人均月养老金为 417.40 元。农村合作医疗覆盖率达到 100%。在合作医疗基金中,郊区各区县均建立了“大病统筹风险基金”,

对医疗费用 5 000 元以上的大病、重病患者进行统筹补偿。2005 年一年,参保农民的大病风险基金就获取补偿 0.98 亿元,人均补偿为 4 147.11 元,有力地提高了农民抵御大病风险的能力。农民参与率从 1997 年刚起步时的 66.5% 上升到 2005 年的 98.6%;资金募集也从 1997 年的 1.95 亿元增加到 6.2 亿元。1997 年至 2006 年的 9 年间全市农村合作医疗补偿总额增加了 10 倍,补偿人次增加了 11 倍。

(3) 农村公共设施建设有所发展。目前,郊区已建成社区文化活动中心面积达到 466 674 平方米。其中,影剧院、电影放映站 138 家,博物馆、纪念馆 14 个,文化馆、群众艺术馆 122 个;区县级公共图书馆 10 个;乡镇级图书馆 121 个;大部分村拥有老年活动室、村民活动室、村民学校、图书阅览室等,有的还有健身场所和健身设备。2005 年,全市新闻、文化、影视等系统送书、送戏下乡,营造良好的文化氛围。2005 年,郊区村、镇自来水普及率 100%,燃气普及率 97%,电话普及率 50.70%,卫生厕所普及率 90%,宽带也进入了农村,村镇公共基础设施体系不断完善。人均体育场地面积提高到人均 2.2 平方米,全市有 1 696 个村开通有线电视,覆盖率达到 87%。

### 3. 初步建立了各级财政覆盖农村的分担框架

根据我们对崇明县的实地调查,上海各级公共财政对郊区农村提供的公共产品和服务领域广阔,初步建立了各级财政的分担框架。内容涉及设施良田建设、设施蔬菜建设、危险涵闸改造、农业产业化、农村社会保障、农业保险、农业综合服务、农机设施补贴、农业合作组织补贴、种粮补贴、低洼地改造、河道整治、就业补贴、计划生育、医疗卫生机构改造、农村合作医疗统筹、乡村道路建设和公益生态林等 22 项。全市各级财政对农业和农村的分担呈现以下几个特点:一是市级财政分担比重较大,除“农村合作医疗大病统筹”以外,其他公益性投入以市级财政为主;二是“农村小城镇保险”基本由镇级财政承担;三是市级财力对郊区经济薄弱县、镇的扶持不断加大。但从公共财政对郊区农业和农村的投入占上海地方财政收入的比重看,市财力的投入有待进一步加大,镇财政负担沉重,涉农

区财政负担项目过广。

## (二) 当前上海公共财政覆盖郊区农村的主要问题

从上海公共财政覆盖农村实际情况看,近年来,本市各级政府逐步加大了对农业、农村发展的扶持力度,有力推动了农村各项事业的发展,但还存在一些不足,主要表现为:

### 1. 对农业现代化的投入力度仍显不足

近年来,上海财政支出呈直线型增长,但支农支出占财政总支出的比重增幅缓慢,比重最高的 2001 年也仅有 2.57%,难以满足上海率先实现农业现代化的要求。

表 1 各类财政支农资金分担比例

| 项目类型             | 中央财政                       | 市财政        | 区财政      | 镇财政      |
|------------------|----------------------------|------------|----------|----------|
| 设施良田建设           |                            | 90%        | 10%      |          |
| 设施蔬菜建设           |                            | 80%        | 20%      |          |
| 农村低保             |                            | 50%        | 30%      | 20%      |
| 老年养老金补贴          |                            | 60 元/人/月   | 10 元/人/月 | 5 元/人/月  |
|                  |                            | 60 元/人/月   | 5 元/人/月  | 10 元/人/月 |
| 危险水闸改造           |                            | 85%        | 15%      |          |
| 农业产业化中央<br>级项目补贴 | 25%(80%<br>按 2%利率<br>有偿使用) | 35%        | 15%      |          |
| 农业产业化市级项目补贴      |                            | 20%        | 15%      |          |
| 农业保险             |                            | 80%        | 20%      |          |
| 农业综合服务站          |                            | 32 万元/个    |          |          |
| 农机补贴             |                            | 50%        | 50%      |          |
| 农民专业合作社建设        |                            | 20—40 万元/个 |          |          |

(续表)

| 项目类型                  | 中央财政 | 市财政                          | 区财政      | 镇财政     |
|-----------------------|------|------------------------------|----------|---------|
| 植保专业防治体系建设(3万元/1000亩) |      | 95%                          | 5%       |         |
| 种粮补贴                  |      | 95%                          | 5%       |         |
| 服务型和管理型万人就业项目         |      | 200元/人/月                     | 535元/人/月 |         |
| 千百人项目                 |      | 100元/人/月                     |          |         |
| 计划生育奖励(男满65岁,女满55岁)   |      | 1200元/夫妇/农业户口                |          |         |
| 乡镇中心卫生院改造             |      | 86万元/个                       |          |         |
| 农村合作医疗大病统筹            |      | 56元/人/年                      | 40元/人/年  | 40元/人/年 |
| 低洼地改造                 |      | 50%                          | 50%      |         |
| 万河整治(乡级)              |      | 15000元/公里                    |          |         |
| 乡村道路建设                |      | 10万元/公里                      |          |         |
| 生态林建设                 |      | 100%                         |          |         |
| 经济落后村补贴               |      | 2005年市级财政给予崇明县经济薄弱村的补贴5300万元 |          |         |

数据来源:根据课题组对崇明县调查整理。

(1) 农业设备还很落后。农业综合机械化率仅达到66.2%,进入收种季节,经常出现大量外省市的农业机械支援上海农村进行收种的现象。

(2) 缺乏带动作用明显的农业龙头企业。730家农业产业化经营组织中被列为国家龙头企业的仅11家,市农业龙头企业与农民关系也多属松散型。

(3) 农民专业合作社发育环境欠佳。大部分农民专业合作社未能享受到政府的定向扶持,反而受制于农户组织化程度越高税赋越高的政策。农民专业合作社生产经营必需的建设用地也难以得到解决,使得由初级原料生产向加工、物流、营销延伸受到较大影响。

(4) 农业科技对现代农业供给及储备能力不足。由于政府对农业科研的投入不足,导致上海农业科研的手段与国内先进农业科研院所相比还比较落后。农业科研的常规科研项目经费不够充足,影响了跨学科重大科研攻关项目的研究,许多成果的集成效果不够理想。此外,农业科研人员的待遇偏低,也影响了上海农业科技的竞争力和可持续发展。

(5) 乡镇农业科技推广机构基本职能缺失。全市 109 个乡镇设有农业技术服务机构,直接从事农业技术服务的工作人员仅占 50% 左右,且多分布于传统农业。加工装备、资源环境方面人才少。全市 1 875 个行政村农业服务站基本名存实亡,这些机构和部门主要依靠向农民贩卖种子、农药等农业生产资料为业,完全转变了为农服务的职能,基本无农业科技实验、示范活动,少量民间的农业科技实验和推广活动,也都是自筹资金形成。

## 2. 农村公共事业发展严重落后于城市

(1) 资金缺口严重,硬件设施不足。上海郊区有 224 家医院,在我们调研中,乡镇卫生院(有的地方已经改为农村社区卫生服务中心)医疗条件普遍较差,有 40% 的农村公共卫生设施建设项目尚未完成,近千个村卫生室急需改造,一些经济薄弱镇村医疗条件亟待提高。例如崇明堡镇中心医院医疗设备大多还停留在 20 世纪 80 年代的水平,现仅有 380 张床位,而经常性日住院病人为 450 人,走廊内到处是临时床位。远郊农村的幼儿教育事业因经费不足遭到冷落。据相关数据显示,2005 年一年本市大部分幼儿园生均公用经费都集中在 2 000 元左右,相比初高中学生的生均公用经费低了 1 000 多元。远郊幼儿园受财力限制,建设非常落后,入园率低。例如崇明幼儿园的人均占地面积仅为市级标准的 30%。由于农民每个月要支付 150 元的学杂费而进不起幼儿园,全县还有 1 100 个适龄儿童未进入幼儿园,入园率为市级标准的 83%。崇明现有幼儿园 37 所,7 000 多幼儿。要按照市级标准改造幼儿园需要资金 3.65 亿元,县财力现只能解决零头。

(2) 卫生、教育系统的业务骨干留不住,出现“人才荒”。由于公共投入不足,待遇差,很多优质人力资源还在持续流失,如奉贤区乡镇学校的

骨干教师大多向南桥镇流动,流不进南桥镇的,就转向闵行区等地,近三年共流出 288 名青年教师。崇明县 2003—2005 年 3 年流向市区的教师有 320 名之多,还不包括相当数量教师流向教育系统外。目前,原本师资力量比较薄弱的远郊区县仍然难以改变现状。农村专业医技人才更是匮乏,在上海市 5 421 名乡村医生中,年龄在 46 岁以上的占总数的 62.7%,年龄在 30 岁以下的仅占 9.2%,年龄结构老化问题相当突出;拥有中专学历的占总数的 96.5%,拥有大专学历全市只有 36 名;在已获专业职称的 4 569 人中医士唱主角,有医师职称的只占 4.8%。

(3) 农村文化活动内容相对匮乏,专业化管理水平相对较低。目前农村文化活动还主要集中在乡镇一级,如乡镇文化站、乡镇广播电视站、乡镇图书馆、乡镇电影院、乡镇文化广场,而且活动形式单一、内容匮乏,距离农民的日常生活太远,难以满足城镇人口、离土农民、本土农民和外来人口等在内的不同人群的文化需求。农村中小學生积聚到乡镇上学后,较好地实现了财政资金合力使用问题,但随之而来的是偏远村落中小學生上学交通出现了问题,学校既没有校车接送,也缺乏寄宿制度,造成了偏远农村中小學生上学的不便及安全风险。

(4) 社会资源纵向整合与互动不够。上海郊区农村优质资源明显劣于城区,郊区共有示范学校 14 所,只占全市比例的三分之一左右。三级甲等医院郊区只有 4 家,比重不足 12%。但目前中心城区教育、卫生等优质资源向农村转移与互动仍显不够,以技术、人才、管理和资产为纽带的多种形式与农村教育、医疗机构纵向合作机制尚未形成,各类资源缺乏共享和协同。

(5) 区(县)财政对农村社会事业的投入不断增长,但占财政支出的比重仅 17%左右,与政府应履行的公共职能不相适应。与中心城区相比,上海郊区社会事业的投入水平明显偏低,2005 年义务教育阶段财政拨款生均经费,卢湾、黄浦已分别达到 1.6 万元和 1.47 万元,而崇明、奉贤分别为 0.58 万元和 0.65 万元。远郊一些小学、初中生均公用经费刚刚达到 320 元和 400 元左右,不及中心城区的一半。

### 3. 农村社会保障事业亟待完善

(1) 社会保障制度尚未全覆盖。目前,农村基本养老和医疗保险尚未实现全覆盖,远郊农村镇保主要由村级两委班子主要负责人享受。一些理应公共财政覆盖范围内重点考虑的对象,如长期工作在农村第一线的乡村医生、已撤销行政村建制变成城市市民的“征地新居民”、领取两年低保后将可能面临失去生活来源的“40—60岁”失地中年农民,以及农村低收入人群等都缺乏相应的保障制度。

(2) 农村的社会保障水平偏低。以农村养老保险为例,目前上海农村养老保险人均每月106元,是镇保的1/4,城保的1/9;农村合作医疗人均年报销额为200元左右,是城镇医疗保障的1/10,农村低保对象的标准是家庭人均年收入2560元以下的农民,是城镇居民低保标准的1/4。另外,上海市对农村65周岁以上老年农民给予最低养老标准每月不低于75元的政府托底补贴,而城镇65周岁以上老人最低养老标准每月为460元,两者相差6倍以上。由于受筹资水平限制,“镇保”对象中部分患慢性病的参保人员以及退休人员缺乏门诊医疗保障的问题比较突出。

(3) 统筹层次不高,互济能力相对较弱。目前,上海郊区“农保”和农村合作医疗制度均存在统筹层次偏低的问题。“农保”实行的是乡镇统筹、区(县)集中管理的模式,农村合作医疗则采取“镇办镇管”、“村办村管”和“区(县)大病统筹”相结合的分级管理模式,两者均存在基金规模小、抗风险能力差、统筹能力差、统筹互济性不强等问题,管理力量薄弱和管理水平不高的矛盾普遍存在。在“农村低保”方面,由于资金实行区县与乡镇两级分担的筹资方式,一些经济薄弱、低保对象相对比较集中的乡镇因资金压力过大,从而影响了“应保尽保”。

### 4. 乡村基础设施建设落后

(1) 农村公路通达率程度低。目前1875个行政村所在地虽已实现“村村通公路”,但通畅问题尚未解决,交通分担率只占全市交通量的16.5%。在5.4万个自然村中,占30%的村道仍是砂石路或泥路,3万个自然村至今没有通公交。

(2) 危桥数量大,生活垃圾无害化处理率低。目前全市道路桥梁中仍约有 30%左右的桥梁存在不同程度隐患,如果把村级中小河道桥梁统计进来,这部分比例将会更大。农村生活垃圾无害化处理率仅 20%,严重影响村容村貌和村民的生活卫生环境。

(3) 农村污水处理率低,供水水质差。据调研,郊区污水处理量仅占 40%,130 座乡镇水厂直接取水于内河,严重制约着郊区居民的生活供水质量。

(4) 河道缺乏整治,防洪排涝设施陈旧。全市共有河道 23 787 条,其中,镇及镇以下河道 23 461 条,占总量的 98%,承担了农村排水、排涝、农田灌溉和生态维持等多种功能。目前这些中小河道普遍存在生活污水入河、工业废水简单处理直接入河等问题,缺乏专项治理和养护,造成河道污染严重。此外,目前郊区农村排涝设施普遍超龄陈旧,设备老化。

(5) 乡村基本建设的后续配套投入不完善。由于公共财政投入不足,加之重建设轻管理等原因,一些农村公共产品供给后缺乏必要的管理维护,致使一些农村公共产品不能很好地发挥预期的社会服务功能,如崇明县水利基础设施建成后,后续维护及管理经费落实较少,导致一些农业水利设施过快老化失修。

9

## 二、上海公共财政扩大覆盖郊区农村的指导思想与原则

### (一) 指导思想

认真贯彻科学发展观,坚持以人为本,坚持统筹城乡发展,围绕构建社会主义和谐社会和建设现代化新农村的目标,按照“多予、少取、放活”的基本方针,重点在“多予”上下功夫。要切实从农民最关心、最直接、最现实的利益入手,抓住当前上海经济发展较快和财政增收较多的有利时机,继续巩固、完善和加强各项支农、惠农政策,实实在在为农民办实事。

要认真按照中央关于财政支农投入的增量要继续高于上年;国家固定资产投资用于农村的增量要继续高于上年;土地出让金收入用于农村建设的增量资金要继续高于上年的基本要求,继续加大市级财政对郊区现代农业、海岛、远郊、纯农区 and 经济薄弱镇(村)的扶持力度。要把全市基础设施建设和社会事业发展的投入重点真正转向郊区农村。要努力提高市(区)两级公共财政的使用效率,加强支农资金的监管,积极处理好事权与财权的关系,努力推进上海郊区农村经济和社会事业的全面发展。

## (二) 原则

### 1. 坚持分类指导和体现地区差别的原则

上海郊区各区县在经济发展水平上存在着明显差异,发展中面临的问题也不尽相同。因此,在加大公共财政对郊区农村的投入过程中,必须坚持分类指导和差别投入原则。市级公共财政应优先加大对远郊困难区县的支持力度,特别是对崇明、金山和奉贤等经济发展水平比较低的区县的投入。除此以外,还要根据公共产品的性质实行差别化扶持政策。对纯公共产品性质的项目,主要应由市级公共财政负责,对有收益的准公益项目,市、区两级财政应当共担。

### 2. 坚持事权与财权统一,费随事走的原则

事权的实现需要相应的财权保证,财权的大小又影响着政府履行职责的效率。因此,事权与财权必须统一。目前,上海各级政府的事权与财权的配置中存在着明显的不对称。财权事权不对称,在一定程度上削弱了政府履行职责的效率,影响了公共服务的有效和稳定。一是近几年在推行“镇保”的过程中,由于事权与财权不匹配,导致镇村两级承担了过多的义务,镇村负债过高,已严重影响了镇级经济的可持续发展;二是在土地出让金的再分配问题上市和区所得过多,需要予以调整。根据我们对奉贤区庄行镇的调查,该镇 2005 年和 2006 年土地出让金收入合计 2 061.87 万元,镇财政土地出让金返还收入 875 万元,仅占 42.44%,村级