

上海改革开放
再出发系列丛书

都市现代乡村建设

上海探索与实践

薛艳杰 等著

上海改革开放
再出发系列丛书

都市现代乡村建设

上海探索与实践

薛艳杰 等著

图书在版编目(CIP)数据

都市现代乡村建设:上海探索与实践/薛艳杰等著.

—上海:上海人民出版社,2018

(上海改革开放再出发系列丛书)

ISBN 978-7-208-15633-3

I. ①都… II. ①薛… III. ①城乡建设-研究-上海

IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 295827 号

责任编辑 王笑潇

封面设计 谢定莹

上海改革开放再出发系列丛书

都市现代乡村建设:上海探索与实践

薛艳杰 等著

出 版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 16.25

插 页 4

字 数 190,000

版 次 2019 年 1 月第 1 版

印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15633-3/D·3347

定 价 70.00 元

上海改革开放再出发系列丛书

编委会

主 编 张道根 于信汇

副 主 编 王玉梅 谢春辉 王 振 权 衡
张兆安 干春晖

委 员 王 健 方松华 叶必丰 朱建江
刘 杰 孙福庆 杨 雄 沈开艳
周冯琦 晏可佳 黄凯锋 强 茨
徐清泉 沈桂龙

执行编委 王中美 李宏利

总 序

改革开放 40 年来，从开启新时期到跨入新世纪，从站上新起点到进入新时代，40 年风雨同舟，40 年披荆斩棘，40 年砥砺前行，我们党引领人民绘就了一幅波澜壮阔、气势恢宏的历史画卷，谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌。正如习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话中指出，改革开放 40 年积累的宝贵经验是党和人民弥足珍贵的精神财富，对新时代坚持和发展中国特色社会主义有着极为重要的指导意义，必须倍加珍惜、长期坚持，在实践中丰富和发展。

2018 年 11 月 6 日至 7 日，习近平总书记在上海考察时表示，改革开放以来，中国发生了翻天覆地的变化，上海就是一个生动例证。上海作为全国改革开放排头兵和创新发展先行者，在经济、社会、政府体制改革方方面面都有许多重要举措、重要探索和重要创新，值得总结、研究和分析。更重要的是，通过这些总结、研究和分析，探索下一阶段改革开放的动力、路径和蓝图。

借此契机，上海社会科学院向全院科研人员征集高质量书稿，组织资助出版“上海改革开放再出发系列丛书”。本套丛书从上海市情出发，对上海在制度变革、观念创新、思想引领，以及践行服务意识与精细管理等方方面面的实践经验作了详细的研究与阐述，对未来作了全面展望。这套丛书，由本院 50 周岁以下中青年科研人员

主持编写，特别具有对未来的热忱和前瞻的视角。这套丛书，是上海社会科学院作为国家高端智库，作为上海市重要的人文社科基地之一，对改革开放 40 周年的献礼。

上海社会科学院

2018 年 12 月

序 言

40年，对于历史长河，犹如沧海一粟，对于一个人，是步入人生不惑之年的重要转折点，对于一个国家或地区，说长不长，说短不短，既可能变化甚微甚至停滞不前，也可能发生沧海桑田的巨变。改革开放40年，是我国实现历史性跨越发展的40年，而农村改革，是我国改革开放的起点，为我国改革开放奠定了重要的发展基础。上海是我国改革开放的排头兵和先行者，尤其是浦东开发开放后，上海市地区经济连续16年保持两位数的快速增长，城市发展日新月异，农村经济社会发展水平也已显著提升，农村生活环境条件明显改善。

改革开放以后，关于上海城郊地区“三农”如何发展，曾有过深入的研究探讨，针对不同发展阶段的新情况、新问题，上海市各级政府也进行了积极的探索实践。在此过程中，一些领域在全国率先实现零的突破，形成比较鲜明的发展亮点、特色和经验。例如，上海自20世纪80年代就开始探索快速城市化进程中离农乡村的集体经济发展方向和产权制度改革，近年农村集体资产产权制度改革也走在全国前列；上海在20世纪90年代率先确立都市农业发展目标，2017年上海都市现代农业综合发展指数排名全国第一；上海着力转变农业发展方式，自20世纪80年代开始农业现代化试点，发展适度规模经营，探索合作农场，2013年松江区粮食家庭农场被列

为全国经验模式，2015 年上海获批整建制创建国家现代农业示范区，按照原农业部评价标准，2017 年上海农业现代化发展水平排名全国第一；上海自 20 世纪 80 年代开始探索农业保险，1994 年成立全国第一家农业保险公司——上海安信农业保险股份有限公司，目前农业保险覆盖率居全国各省份之首；上海是我国最早建立农村合作医疗制度的地区之一，是我国第一个建立农村社会养老保险制度的省份，在全国率先建立老年农民养老金财政托底保障制度，2016 年上海在全国率先实现城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度的省级统一，2018 年上海调整后的城乡居民基础养老金标准达到每人每月 930 元，居我国大陆各省份之首；20 世纪 90 年代，上海就已建立农村最低生活保障制度；21 世纪初，上海在全国率先开展农村税费改革试点；等等。经过几十年的发展嬗变，上海乡村形成了都市区乡村独有的特色和优势。

但是，伴随城市开发建设和非农经济的快速发展，上海市域人口资源要素向城镇地区和非农产业领域高度集聚并较快转化，全市也逐渐形成了“大城小农”的经济社会结构特征。相对于快速发展的大都市和强非农经济，“三农”发展速度慢、比重小、直接经济贡献率低，由此也一度导致对“三农”在上海城市发展中功能地位认识的一些误区。与现实发展重点相对应，关于上海“三农”发展的研究也呈现式微趋势，尤其是对于上海乡村发展缺少全局性、连续性的关注与思考，导致许多人对上海乡村模糊、片面，甚至偏颇或错误的认识与见解。关于改革开放 40 年上海乡村究竟发生了怎样的发展变迁，形成了哪些亮点和特色，取得了哪些成效经验等，还缺乏系统全面的总结梳理。

上海发展到现阶段，短板和难点在乡村，但发展潜力和质量提升的重要空间也在乡村。2017 年，党的十九大作出了实施乡村振兴

战略的重大部署，唤起了社会各界对“三农”发展的高度关注；这对于上海都市区“三农”的功能地位，也起到了统一思想认识的重要作用。农业、农村、农民是上海不可或缺的组成部分与亟待补齐的短板，已经成为普遍共识。上海大都市的乡村如何振兴，也已引起政府、学界等的高度关注。当前，上海乡村迎来历史性的发展战略机遇期，同时乡村振兴的基础较好，内生发展条件比较成熟，有条件在我国率先实现乡村全面振兴。但是，上海乡村也存在比较突出的问题与短板，面临比较严峻的发展挑战。根据中共中央、国务院实施乡村振兴战略的重大部署，以及上海建设卓越全球城市的愿景目标，上海乡村如何发展振兴，还有较多问题有待深入研究。

从全国来看，至2017年底，我国常住人口城镇化率约58.5%，户籍人口城镇化率约42.4%，尚处于城镇化中期阶段，城镇化水平还存在较大的上升发展空间。随着城镇化的进一步发展，我国区域空间和土地利用结构、城乡关系还将发生较大转变，都市区乡村正成为一种重要的经济地理区域类型，其发展问题亟待引起高度重视。而上海的乡村既具有我国农区乡村的一般共性特征，也具有大都市郊区乡村独有的特征。上海城市化进程走在我国前列，其乡村地区也更早、更强烈地受到城市发展的影响。尤其是改革开放以来，上海乡村逐渐从普通农区传统乡村向大都市郊区现代乡村转型，成为我国都市区乡村最具代表性的地区之一。上海乡村发展变迁的一般规律，改革创新的经验，以及先期遇到的问题与挑战，对我国后发型都市区乡村都具有较好的借鉴与启示价值。

基于上述背景，本书力求对改革开放40年上海乡村的发展变迁进行全面系统的回顾总结，梳理总体发展脉络，探讨上海乡村发展演变的一般规律、影响机制和成效经验；同时围绕乡村振兴战略及全球城市建设的愿景目标，结合上海乡村发展的现实基础及瓶颈问

题，对上海乡村的未来发展进行展望与思考。

全书按照“历史→现状→未来”的时间主线，以“总—分”结构进行总体内容框架构建。开篇总论部分，首先进行历史回顾，力求将碎片化的信息进行整合，比较全面系统地呈现改革开放以来上海乡村发展演变的全貌特征；其次是梳理分析当前上海乡村发展的基本概况、成效亮点和主要问题；最后对乡村振兴战略和全球城市愿景目标下的上海乡村发展振兴进行展望与思考。分论部分，对改革开放以来上海农村综合制度改革、农业发展变迁、农民发展变迁、乡村建设变迁等重点领域进行单篇深入分析。由于上海乡村一些领域的发展变迁自改革开放初期就已起步，然而也有些领域近年才出现转折或突破，不同领域发展演变的阶段历程存在客观差异，因此每部分不强求时间阶段的一致性，而是根据实际发展情况展开分析，但力求涵盖演变特征、现状概况、展望思考等内容；由于资料获取及研究时间等限制，各部分的内容体例并不完全一致。

本书主要以改革开放以来关于上海“三农”发展的历史统计资料、研究文献、新闻报道、政策规划等为基础资料，结合近年对上海郊区涉农区镇相关职能部门的调研资料，以及部分乡村的田野调查资料，开展研究分析。对于乡村，国内外并无统一的概念及范围界定标准。从内涵来看，乡村是与城市相对应的概念，一般是指人口密度较低、聚落规模较小、以农业活动和自然空间为主、社会文化同一度较高的区域。随着发展，乡村的内涵也在不断丰富变化。从区域范围来看，我国乡村有明确的行政区边界，乡村统计和乡村工作主要以建制村为基本单元开展；从建制体系来看，一个村民委员会由若干村民小组构成；从实体聚落空间来看，一个乡村由若干自然村组成。国外乡村一般不具有明确的行政区边界，而是以人口密度划定乡村统计区域。基于我国实际情况及数据可获得等原因，

本书关于上海或我国乡村的统计分析，若无特殊注明，主要以建制村为研究范围。

全书共分五章，其中第二章第一节由戴伟娟撰写；第五章第一节第一至三部分由汪琦撰写，第四部分由汪琦、王玲撰写，第二节由江蓉撰写；其他章节由薛艳杰撰写；薛艳杰负责全书统稿。

由于研究时间和研究水平等限制，书中不当之处敬请谅解指正！

薛艳杰

2018年9月15日

序 言	001
第一章	改革开放以来上海乡村发展的总体回顾与展望 001
第一节	上海乡村发展演变的总体回顾 001
第二节	上海乡村发展现状分析 029
第三节	上海都市型乡村发展振兴的展望与思考 050
第二章	改革开放以来上海农村体制改革 073
第一节	上海农村土地制度的改革探索 073
第二节	上海农村集体产权制度的改革探索 094
第三节	上海农村社会保障制度的发展与改革 106
第三章	改革开放以来上海农业的发展变迁 116
第一节	上海农业的发展演变 116
第二节	上海农业发展的现状概况 122
第三节	全球城市农业发展的比较借鉴 133
第四节	上海都市现代农业发展的展望与思考 155

第四章	改革开放以来上海农民的发展变迁	169
	第一节 上海乡村人口的发展变迁	169
	第二节 上海农村人口就业的发展变迁	179
	第三节 上海农民收入变化的回顾与展望	186
第五章	改革开放以来上海乡村建设的发展变迁	200
	第一节 上海乡村建设的总体回顾与展望	200
	第二节 上海乡村生态环境建设的回顾与展望	222
主要参考文献		238
后 记		243

第一章 改革开放以来上海乡村发展的 总体回顾与展望

改革开放近 40 年来，上海乡村的数量规模明显缩减，经济社会发展水平明显提升，生活环境条件明显改善，乡村空间形态及土地利用结构、经济社会结构及环境面貌明显转变，乡村在上海市发展全局中的功能定位、乡村与城市的关系发生了较明显的阶段性变化，上海乡村经历了从一般传统乡村向都市现代乡村的发展嬗变过程。本章主要分析回顾了改革开放以来上海乡村发展演变的主要阶段历程及背景机制，分析梳理了当前上海乡村的概况特征、成效亮点及主要问题，最后对上海都市型乡村振兴战略的方向与措施等进行了展望与思考。

第一节 上海乡村发展演变的总体回顾

改革开放近 40 年来，上海乡村的数量、人口规模、土地面积等明显缩减，乡村经济社会发展水平和生活环境条件明显提升，乡村功能地位、结构特征、环境面貌等明显转变，经历了从一般传统乡村向都市现代乡村的发展嬗变历程。

一、上海乡村发展演变的阶段历程

改革开放以来，上海乡村发展演变的历程大致可划分为三个阶段。

（一）转型探索阶段（改革开放初期—20 世纪 90 年代初期）

改革开放以后，上海农业农村的内生发展动力逐渐释放，发展活力明显增强，步入以内生动力机制驱动为主的自我发展阶段。这一时期上海乡村数量未减反增，农村经济发展水平、农民收入水平较明显提升，城乡收入比和绝对收入差均明显缩小，乡村道路等基础设施建设和社会事业发展开始起步，乡村经济社会结构开始发生较大转变。

改革开放初期，一方面，其他地区农业农村改革的做法与成效唤起了上海乡村部分基层组织和农民改变现状的迫切愿望，联产承包经营、家庭副业、农村商业等试点探索悄然起步，拉开了上海农业农村转型发展的帷幕；另一方面，领导干部和农民又对农业农村发展方向把握不准，存有犯政治路线和方向错误的担心与疑虑，存在触犯法律法规的风险，农业农村多元化经济发展面临较大的阻力与困难。至 1979 年底，上海全市仅 2.8% 的生产队实行联产承包^①。在上海郊区，嘉定县一些社队率先探索经济作物和副业生产专业承包、联产到组责任制，部分社队在 1979 年秋播时就已试行了全部作物联产承包责任制^②。1982 年，《全国农村会议纪要》首次以党中

① 数据来源：《上海通志·总述》。

② 中共上海市党史研究室、中共上海市委农村工作办公室编著：《农村改革创新（1978—1992）》，上海教育出版社 2014 年版，第 127 页。

央名义肯定了家庭联产承包经营制度；同年底，上海郊区宣布取消“不搞包产到户，不搞分田单干，不搞口粮田”，开始全面推行家庭联产承包责任制；至1983年5月，上海郊区已有95.4%的村实行了家庭联产承包责任制^①。家庭联产承包责任制的实施，使得农民生产经营积极性得到释放，家庭副业开始恢复性发展，农业结构向多样化转变。同时，农村剩余劳动力从土地上解放出来，随着乡镇企业的蓬勃发展，农村劳动力大批向工业部门转移，农村经济社会结构逐渐转变。这一阶段上海乡村发展的主要特征如下。

1. 乡村数量较明显增长

改革开放初至20世纪90年代初，上海乡村数量总体呈增长趋势。1978年，上海共有2917个村委会（当时称为生产大队），25895个村民小组（当时称为生产小队）^②，至1992年，已经有3020个村委会，29910个村民小组。十余年中增加了100多个村委会和4000多个村民小组；平均每年约增加7个村委会、287个村民小组。

2. 乡村人口缓慢减少

改革开放初至20世纪90年代初，上海乡村人口数量呈现“先增后减”的变化态势。1978年，上海农村人口总量近430万人，改革开放初期上海农村人口呈逐年增加趋势，至20世纪80年代初，上海农村人口规模变化出现转折，呈现逐渐减少趋势。但是直到1992年，上海仍有约413万农村人口，较1978年农村人口仅减少了16万多人，年均减少1万多人，减少速度较慢，总体呈现平缓下降

① 金盛先：《上海农村20年改革与发展》，《上海农业学报》1999年第1期，第1—9页。

② 20世纪80年代中期，根据党中央关于政社分设的通知，上海开始改革政社合一制，实行政社分设，生产大队改为村民委员会，简称村委会，生产小队改为村民小组。

趋势。

3. 乡村经济结构发生重要转变

改革开放初至 20 世纪 90 年代初是上海乡村工业蓬勃发展，乡村经济结构发生明显转变的重要时期。在改革开放初期，上海乡村地区普遍呈现以农业单一产业为主的经济结构特征。20 世纪 50 年代，上海的一些农业生产合作社已经开始兴办社办工厂，但是这一时期的社办工厂主要是以农具修理、农副产品加工等为主的手工式作坊，生产水平较低，就业人员较少^①。60 年代，上海乡村工业徘徊不前，70 年代缓慢复苏，80 年中期和 90 年代初进入两次重要的发展时期^②。党的十一届三中全会以后，中共中央、国务院先后出台相关文件，肯定并鼓励社队企业（后改称“乡镇企业”）^③。20 世纪 80 年代中期，上海市委、市政府批转了《关于扶持乡镇工业发展的几个问题的意见（试行）》，提出了下放新办企业审批权限、减轻乡镇企业税负、鼓励科技人员下乡^④等一系列措施支持乡镇企业发展，上海乡镇企业进入快速崛起阶段，数量迅速增长，水平较明显提升，乡村经济结构发生明显转变。1978 年，乡镇工业占上海农村合作经济总收入的比重约为 46.9%，至 1992 年，这一比重已经提高到 75.6%；上海乡村形成了以农业为基础，以工业为主导^⑤的多元化产业经济结构。

① 单文豪：《奋进中的上海新农村——建国五十年来上海农村经济和社会发展综述》，《上海农村经济》1999 年第 9 期，第 23—27 页。

② 范德官：《上海农村工业发展研究》，《中国农村经济》1999 年第 1 期，第 4—9 页。

③ 1984 年，我国“社队企业”改称为“乡镇企业”。

④ 金盛先：《上海农村 20 年改革与发展》，《上海农业学报》1999 年第 1 期，第 1—9 页。

⑤ 中共上海市党史研究室、中共上海市委农村工作办公室编著：《农村改革创新（1978—1992）》，上海教育出版社 2014 年版，第 149—150 页。