



上海“三农”决策咨询研究

——2010年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 / 主编

上海“三农”决策咨询研究

——2010 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 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:2010 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编/孙雷主编. —上海:上海财经大学出版社,2011. 4

ISBN 978-7-5642-0497-6/F · 0497

I. ①上… II. ①孙… 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. ①F327. 251 ②D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 032513 号

☐ 责任编辑 刘 兵

☐ 封面设计 张克瑶

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU
上 海 “ 三 农 ” 决 策 咨 询 研 究

——2010 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 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
2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 12.75 印张 207 千字
定价:60.00 元

主 编 孙 雷

副主编 陈洪凡

编 委 苏 平
李维良
方志权

目 录

1. 加快上海统筹城乡发展问题研究	1
2. 加快转变上海农业发展方式问题的研究	18
3. 推进上海城镇化进程中若干问题研究	32
4. 加强上海农业对外合作交流研究	47
5. 提高上海农民收入新途径研究	70
6. 上海发展低碳农业研究	94
7. 上海农民宅基地置换试点的实践与探讨	116
8. 上海农民专业合作社党建工作研究报告	123
9. 上海松江区探索发展家庭农场经营模式调研	141
10. 上海农民专业合作社贷款不再难	146

11. 上海市现代农业发展第十二个五年规划 149

12. 上海市闵行区农村集体经济产权制度改革试验方案 170

13. 松江浦南“三农”工作综合试点区的实践与体会 180

14. 新形势下上海医疗保障制度的城乡统筹:现状、问题及对策 186

加快上海统筹城乡发展问题研究

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。2010 年中央指导农业农村工作的主题非常鲜明,就是加大统筹城乡发展力度、进一步夯实农业农村发展基础。上海经济发展水平相对较高,城乡一体化起步较早,工业化、城市化已达到相当的程度。与全国其他地方相比,上海最有基础、最有条件按照“两个趋向”的要求,在统筹城乡发展、破除城乡二元结构方面先行先试,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,推动城乡经济社会融合发展。本课题在认真总结上海城乡统筹发展实践探索的基础上,坚持统筹城乡发展和“两个趋向”的基本方向,深入分析影响统筹城乡发展的突出问题与主要原因,提出切实有效的目标任务、工作重点和对策措施。

一、实践与探索

上海历届市委、市政府高度重视城乡统筹发展,始终把郊区发展纳入全市发展的整体规划。20 世纪 80、90 年代,市委、市政府先后提出“城乡一体化”发展战略和“两级政府、两级管理”体制。进入“九五”,提出了“农业向规模经营集中、工业向园区集中、人口居住向城镇集中”的发展要求,逐步形成“市区体现繁荣和繁华,郊区体现实力和水平”的城乡功能区域布局。进入 21 世纪,上海认真贯彻落实“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的方针,采取一系列更直接、更有力、更有效的措施,在全国率先实行农村税费改革,逐步确立统筹城乡发展体制。党的十七届三中全会后,市委召开了九届七次全会,明确了新时期推进上海农村改革发展、推进城乡一体化进

程的指导思想、目标任务和重要举措,为统筹城乡发展、建设社会主义新农村奠定了扎实的基础。上海统筹城乡发展的主要做法包括以下几个方面。

(一)加快建设都市现代农业

围绕建设高效生态农业,坚持发挥第二、第三产业优势,用工业化的手段、商业化的理念改造传统农业,着力提高农业技术装备水平和劳动生产率。一是抓好农业基础设施建设。突出三个重点:重点完善水系建设,完善了与都市现代农业相匹配的灌溉、防洪、除涝保障体系,增强了抗御自然灾害的能力;重点推进农田设施建设,建成了一大批设施粮田、设施菜田、标准化生态养殖基地和标准化水产养殖场,确保了本市 20 亿斤粮食生产能力,保障了本市地产主要农产品的最低保有量;重点加强农业生态环境建设,加强公益林建设和绿化造林,逐年减少化肥农药使用总量,推广绿肥种植,实行作物轮作,促进了农业可持续发展。二是抓好农业科技进步。以生物技术为支撑,大力发展种源农业;以现代工业技术为依托,构筑装备农业新高地;以信息化技术为手段,推动农业标准化建设。一批农业科技成果在全国具有较大的影响力和辐射力。目前,农业科技进步贡献率已近 60%。三是抓好推进农业组织化进程。培育四大类型:做大做强龙头企业,已形成 470 家农业产业化企业,带动农户增加到 45 万户;扶持农民专业合作社,市农业专项资金向农民专业合作社倾斜,组建各类农业专业合作社 1 850 家,带动农户 22.88 万户;培育家庭农场和合作农场,松江区的家庭农场和宝山、嘉定区的合作农场已成为推进农业适度规模经营的有效形式;发展农业行业协会,成立 10 多家专业农业行业协会,发挥了农业中介服务机构在完善农产品市场体系和社会化服务体系中的作用。

(二)加快郊区城镇体系建设

近年来,上海坚持推进郊区产业集聚、人口集中和土地集约,多管齐下、有效配置各类资源,有效地推动了郊区农村城镇化建设。一是构筑四级城乡规划体系。按照“体系呈梯度、布局成组团、城镇成规模、发展有重点”的原则,提出了统筹市域、覆盖城乡的“1966”(1 个中心城、9 个新城、60 个左右新市镇、600 个左右的中心村)四级城乡规划体系。二是推进乡镇行政区划调整。在实施城市发展规划和城镇建设中,科学合理地调整乡镇行政区划,实现区划从自然形态向规划形态的转变,促进资源配置优化升级,促进乡镇行政职能转变。目前,郊区乡镇已经从原来的 214 个归并为 103 个。

三是探索试点城镇建设路子。积极推进以松江新城、朱家角、安亭等试点城镇建设,探索了一条政府引导、社会参与、多元投资、市场运作的城镇建设新路子。

(三) 加快郊区基础设施建设和产业布局

为实现“市区体现繁荣和繁华,郊区体现实力和水平”,“郊区是上海新一轮发展的主战场和发动机”的目标,近年来,上海从全市范围来谋划整体发展,在保持中心城区持续发展的同时,将各类基础设施建设和生产力布局重点向郊区转移,为增强郊区向心力创造了条件。一是加快了以道路为重点的基础设施建设。近年来,新增高速公路 278 公里,每年新建改建农村公路 500 公里,初步形成了“153060”为重点的市域高速公路网(即郊区各乡镇车辆 15 分钟可驶入高速公路网;中心城与新城道路可 30 分钟互通;高速公路网任意两点之间 60 分钟可达),缩短了城区与农村的空间距离。新开通一大批郊区农村公交线路,行政村公交通达率达到 90%。村庄改造列入了市政府实事项目,3 年来,共投入资金 33.7 亿元,已在 235 个村开展了村庄改造,受益农户近 7.2 万户。郊区村、镇自来水普及率达到 100%,农村卫生厕所普及率 95%,90% 的人口用上了液化气或管道煤气,燃气普及率达到 98%。社区卫生服务中心、标准化村卫生室、农家书屋等农村基础设施和服务体系不断得到加强。二是加快了产业基地和市级工业区的建设。按照城乡统筹、产业互动的原则,根据城镇布局规划工业园区,合理产业定位,实行优势互补、错位竞争,并结合行政区划调整和土地整理,先后归并了乡镇、村各类零星工业点,发挥了工业集聚的效应。目前全郊区已形成了精品钢材制造、石油化工及精细化工制造、汽车制造、船舶制造、成套装备制造、集成电路及微电子制造 6 大制造业基地和 9 个市级工业区,成为区域发展的基本产业支撑。

(四) 加快郊区社会事业发展

近年来,上海坚持以均衡城乡教育发展、改善农村卫生医疗条件为重点,综合运用财政扶持、政策引导和激励手段,逐步形成了政府统筹、行业组织、区县主管的郊区社会事业发展格局。一是加大农村义务教育投入。通过市级财政的转移支付,城市教育费附加进一步向农村倾斜,农民受教育年限达到 8.9 年。郊区学校基础设施建设基本达到市统一标准,区域内教育设备配置做到无差别,为实现免费九年制义务教育创造条件。二是加强农村医疗基础设施建设。把开展乡镇卫生院向社区卫生服务中心转

换和实行标准化建设列入市政府“为民办实事”重大工程项目,区县、乡镇给予配套实施新建或改建乡镇社区卫生服务中心,农村医疗基础设施有了极大改观,农村居民就医环境得到改善。

(五)加快构建农民增收长效机制

近年来,通过实施一系列积极的就业和保障政策,280 多万农村劳动力转向第二、第三产业,农民收入持续快速增长,分别跃上 7 000 元、8 000 元、9 000 元、10 000 元、11 000 元和 12 000 元 6 个台阶。一是建立城乡一体的劳动就业服务体系。为适应城乡一体化的需要,上海建立了市劳动职业介绍市场、区县劳动社会保障服务中心、乡镇劳动服务所三级就业服务体系,乡镇就业服务机构与区(县)就业服务机构实现信息联网、资源共享,农村居民和城镇居民享受相同的就业政策和就业服务。各级政府千方百计拓展农民非农就业渠道,依托工业园区、民营经济小区、小城镇建设,挖掘本地区就业潜力;通过各项扶持政策,鼓励农民自主创业;开发城镇保洁、保安、保绿、保养等社区服务性岗位,对“双困”家庭和纯农户低收入家庭,采取政府购买岗位的方式,实施“万人、千人、百人就业项目”。通过多渠道创造非农就业岗位,平均每年转移农村富余劳动力 10 万人左右。二是建立多渠道农民职业技能培训体系。通过享受培训费用补贴政策,充分运用企业定向培训、电视远程教育等培训基地和社会化、开放式的教育培训网络,有针对性地对农村劳动力开展了多种形式、多层次、多渠道的职业教育和技能培训,培训后转岗就业率达到 80%以上,有力地促进了农业劳动力向非农转移。三是建立广覆盖、分类施保的农村社会保障体系。第一,建立农村低保救助机制。“低保”救助资金由市、区县、乡镇三级政府按比例负担,并按照农村居民与城市居民 1:1.5 的比例,根据全市经济和社会发展的实际水平,逐步提高农村居民最低生活保障标准。目前全市享受农村低保救助的对象 10 万人,基本实现了“应保尽保”。第二,建立农村社会养老机制。目前全市共有 74 万人参保,覆盖率达到 99%以上,养老金领取人数达 30.6 万,“农保”月养老金平均已达到 308 元。65 周岁以上老年农民最低养老金月补贴标准提高到 100 元,60~65 周岁老年农民月养老金补贴标准为 80 元。第三,建立小城镇社会保险机制。2003 年以来,以解决失地农民为重点,全面推进小城镇社会保险制度。目前,已有 155 万农民纳入了“镇保”,每月退休保障金为 686 元,基本解决

了农民的后顾之忧。第四,建立新型农村合作医疗机制。进一步完善新型农村合作医疗基金筹措机制,郊区农民参加各种医疗保险的比例达 99.6%,农村合作医疗筹资水平人均达到 550 元,结报率 70%,建立了“大病重病统筹基金”,封顶补偿超过人均收入 6 倍,同时建立大病减贫补助基金,对高额医疗费用给予二次补偿,从而有效缓解了农民因病返贫现象的出现。

(六)加强农村基层基础建设

围绕夯实农村基层基础,各级党组织和政府部门充分发挥组织优势,积极探索结对帮扶方式,营造了全社会共同关注、帮助基层农村发展的良好氛围。从 2006 年至 2009 年底,城乡结对帮扶金额(含实物折价)已达到 2.19 亿元,落实帮扶项目 795 个,修建道路、疏浚河道 690 多公里,翻建危桥 27 座、危房 24 幢,捐赠困难慰问金 1 976 多万元,惠及 27 392 户困难农户。同时,2007 年 11 月,市政府出台了《关于支持农村基层组织增强公共服务能力的意见》(沪府[2007]86 号文件),加大了各级财政对村级组织的财力支持,重点解决 420 个集体经济相对困难村农民出行不便问题,并对全市 373 个集体经济相对困难村(村级可支配收入不足 30 万元的村)实施了财政定额补助。继续推进农村综合改革,激发农村基层建设活力。郊区农村经济发展保持了平稳健康的发展势头,为全市发展做出了积极贡献。

近年来,上海统筹城乡发展、破除城乡二元结构的成功经验与主要体会:一是必须坚持邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,用科学发展观统领“三农”工作的全局。多年来,上海郊区之所以发生巨大变化,最根本的一条,就是始终坚持发展是硬道理,把发展先进生产力作为“三农”工作的第一要务,才能团结广大干部群众实现郊区跨越式的发展。二是必须坚持深化改革,勇于创新,在探索中前进。近年来,郊区在改革发展中遇到了许多新情况、新问题,我们坚持解放思想,更新观念,大胆试、大胆闯,通过改革的办法解决发展中的问题,引导、保护和发挥好广大干部群众的积极性。三是必须坚持开创性、坚韧性和操作性的有机结合。上海郊区地处国际大都市周围和改革开放的前沿,农业在全市经济中的比重虽然比较小,但是对上海改革发展具有不可替代的作用。因此,必须把中央对农村工作的方针政策与郊区的实际结合起来,因地制宜,创造性地开展工作;必须把郊区的工作与上海全局的发展结合起来,咬住发展不

放松,持之以恒,扎实推进。四是必须坚持以人为本,实现好、维护好和发展好农民的根本利益。这是党在农村工作的根本出发点和归宿。因此,我们始终把千方百计增加农民收入、维护农民利益作为“三农”工作的关键来抓。把群众拥护不拥护、满意不满意、有利不利作为衡量工作成效的标准,正确处理改革、发展和稳定的关系,切实解决群众最关心、最直接、最现实需要解决的问题,高度关注农民、高度关注土地,让农民共享上海改革开放的成果。

二、问题与原因

改革开放以来,上海统筹城乡发展工作取得了显著成效,但是按照中央提出总体目标要求以及实现上海“四个率先”,与加快推进城乡一体化进程的要求还有相当大的差距,与长三角周边城市相比已没有多少优势。因此,必须充分认识统筹城乡发展、破除城乡二元结构是一个长期的、渐进的历史过程,也是一项紧迫而艰巨的任务。从总体来看,上海城乡统筹发展面临四个“不相适应”。

(一)农村居民收入与城市居民收入不相适应

主要表现为城乡收入差距仍呈不断拉大的态势。1980年,城市居民收入是农村居民收入的1.59倍,2009年扩大到2.34倍,其中,工资性收入差距为2.3倍,且呈逐年拉大趋势;转移性收入差距虽逐年缩小,但仍有3.6倍的差距。同时,近郊地区与远郊地区农民收入差距也较大,农民收入最高的宝山、闵行相当于崇明的1.7倍。同时,平均数不代表大多数。2009年,全市年人均收入低于5100元的农户家庭还有9.96万户、18.92万人,其中,独居老人和两个老人家庭占60%,农村低保家庭占一半;崇明、浦东、金山和奉贤4个区县的农村低保家庭占全市总数的94%。上海农民收入在长三角乃至全国的领先地位也在发生改变。从总量上来说,长三角16个城市中,有11个城市农民收入过万元,其中有5个城市(浙江省的宁波、嘉兴、舟山,江苏省的无锡、苏州)位列上海之前;全国有北京、天津和浙江三个省市农民收入过万元,与上海相差无几。

(二)郊区城镇化水平与全市总体经济社会发展不相适应

虽然郊区城镇建设面积在扩大,农民进城落户人口规模在扩大,但是非农转移人口的生产方式和生活方式,以及享受社会公共服务的程度与城市居民相比还有较大的

距离,与上海作为国际化大都市的经济发展不相协调。具体表现在:一是镇村发展规划的滞后。农业与农村基础设施不断让位于城市建设和第二、第三产业发展的需要,农业设施建设和农村建设拆了建、建了拆的情况时有发生。二是直接从事农业的劳动力比例仍然偏高。上海农业增加值仅占全市增加值的 0.75%,户均经营耕地规模 0.22 公顷,相当一部分进镇农民“离乡不离土”,农业劳动生产率比较低。三是户籍转性的被征地农民仍然享受不到与城市居民同等待遇,进城后成为城市居民中的低收入阶层。农村集体资产处置、失地农民利益保障和农村动拆迁补偿已成为郊区农民近期上访的主要诉求。

(三)郊区农村公共资源配置与中心城区不相适应

近年来,上海市各级财政对农业、农村公共产品的投入力度不断加大,但由于长期的城乡二元结构制度,造成了公共财政资源配置城乡失衡。相比较城市而言,农村公共产品的投入,无论是总量还是水平,相对都较低,农村许多公共产品的投入还是要依靠农民或集体经济弥补配套,农村基础设施和社会事业发展仍然比较落后,中心城区与郊区农村公共资源配置差距较大,中心城区每平方公里的医院密度为 30%,郊区农村为 4%;中心城区每平方公里的学校密度是郊区的 5 倍;农村基础教育与公共卫生体系比较薄弱,中心城区平均受教育年限已经达到 12 年,而农村劳动力平均受教育年限为 8.9 年;农民合作医疗人均筹资 550 元,而城保人均筹资已达 2 983 元,两者相差近 4.5 倍;农村保健、疾病预防等公共卫生体系发育不够健全,影响了农民整体素质的提高。

(四)农业生产现状与国际化大都市发展要求不相适应

一是农田抗御自然风险的能力还不强。虽然各级政府不断加大农业基础设施建设的投入力度,现代农业园区等示范区域基础设施比较健全,但是在面上比较滞后,特别是农村水利建设投入不足,农村桥梁、农机、排灌设施相对老化,冷链、加工、运输等设施相对缺乏,农田抗御自然风险的能力相对有限。二是农业组织化程度还不高。农业的产业链不长,农业集约化水平相对偏低,传统的生产方式没有得到根本改变,千家万户小生产面对千变万化的大市场缺乏抗风险能力。三是农业社会化服务体系还不健全。随着工业化、城市化加快,农业发展面临着土地和空间的制约,基层农业服务机

构和队伍不够稳定,农业历年投入难以形成长效发展的积累,影响了农业生产力水平的提高和功能的发挥。

存在这些“瓶颈”的根本原因是长期以来城乡二元结构的体制性障碍没有从根本上消除,政府公共财政投入向“三农”倾斜的导向机制尚未完全形成,社会向农村和农民提供的公共产品还不多,促进农民持续稳定增收的长效机制尚未形成,统筹城乡发展的体制机制还没有完全建立起来,制约城乡协调发展的深层次因素依然存在。

从思想认识看,长期形成的“城市中心”思想观念和价值取向根深蒂固,考核政绩过分看重 GDP 增长,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。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,贯彻落实政策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。

从市场属性看,资源要素总是自发地向高收益、高回报的产业和区域配置,特别是在工业化城镇化快速推进时期,更容易从农业转向工业、从农村流入城市,存在着推动城乡差距扩大的内在动因。

从体制机制看,城乡二元体制延续时间长、积弊程度深,多重矛盾交织、多方利益纠结,有些方面改不动,有些改革难落实,传统体制仍然在许多方面、以多种方式顽固地发挥作用。同时,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。

三、思路与任务

“十二五”期间,上海统筹城乡发展的总体目标是: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。

(一)为实现上述总体目标,在统筹城乡发展、破除城乡二元结构过程中须把握的
四点

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、破除城乡二元结构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。

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。要将公共资源更多地投向农村,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。坚持“多予、少取、放活”的方针,不能简单理解为给资金、搞补贴,偏重于“等、靠、要”。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,激发农民的内生动力,发挥他们在统筹城乡发展中的主体作用。

3. 必须坚持把握城镇化与新农村建设协调推进的战略着眼点。城镇化与新农村建设“双轮驱动”,是现代化建设的重要特点和必由之路,二者相互关联、相互影响,必须从战略上处理好二者的关系。要积极推进城镇化,推动农村人口向城镇转移,增强新城和新市镇对农村的辐射带动作用,使城镇化成果更多地惠及农村和农民。要扎实推进新农村建设,发展现代农业和农村公共事业,既让留在农村的人能够安居乐业,又为城镇化的健康发展提供坚实支撑。通过促进新农村和城镇化“双轮驱动”同步协调,实现城乡良性互动、共同繁荣。

4. 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

人,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,凸显江南水乡文化特色,走城乡融合发展之路。

(二)“十二五”期间,上海统筹城乡发展的主要任务

1. 统筹城乡发展规划。即由“分别规划”转向“一体规划”。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。按照推进城镇化和社会主义新农村建设要求,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(中心城—新城—新市镇—一般镇—中心村—保留部分自然村),优化城乡发展空间布局。组织编制村庄建设规划,合理划分用地功能区,综合安排产业、住宅、基础设施和公共服务设施布局。

2. 统筹城乡产业布局。即由“城乡分散”转向“互动融合”。要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,大力发展农业服务业,提升农业的经济、生态和服务功能。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。即由“重城轻农”转向“全面覆盖”。要加强农田水利建设,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。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,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”。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”。

4. 统筹城乡公共服务。即由“配置不均”转向“基本均等”。要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。促进城市医疗卫生优质资源向农村倾斜,加强农村医疗卫生服务和机构网络建设,加强乡村医生队伍建设,落实提高乡村医生收入和保障水平的政策,确保农村医疗质量。

5. 统筹城乡就业和提高农村社会保障水平。即由“城乡分割”转向“城乡衔接”。要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。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。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。即由“城乡分治”转向“城乡共管”。要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。

最后,六个统筹的落脚点在于逐步缩小城乡居民收入差距。农民增收是“三农”工作的中心环节,是衡量统筹城乡发展的重要标志,也是缩小城乡差距的物质基础。“十二五”期间,农民收入每年增幅应确保在 8% 以上。

(三)“十二五”期间推进上海统筹城乡发展的重点项目

1. 建立农业生态环境补偿制度。“十二五”期间,要形成有利于保护基本农田、水源地、公益林等的激励机制和具体操作办法。学习借鉴四川成都市的经验(市、县两级政府每年从财政预算安排 26 亿元设立耕地保护基金,补贴标准为基本农田每年每亩 400 元,一般耕地每年每亩 300 元。50% 按年度落实到农民,50% 农民退休后经考核合格再给农民),总结推广闵行区的做法(2008 年起,由区财政给予基本农田生态补偿补贴,每年 600 元/亩,50% 按年度落实到农民,50% 给集体经济组织用于农业生态公益建设)和浦东新区的打算,初步设想对基本农田范围内的农户给予耕地保护补偿,每亩每年补偿 300 元,并争取在 3 年后达到 500 元。资金由市财政下拨区县,并监督区