

上海 发展研究

SHANGHAI DEVELOPMENT AND RESEARCH

中共上海市委研究室 吴振兴 张永泉等 编著

郊区农村发展论



上海远东出版社

上海发展研究

——郊区农村发展论

中共上海市委研究室
吴振兴 张永泉等 编著

上海远东出版社

责任编辑 汪维范

上海发展研究

——郊区农村发展论

中共上海市委研究室

吴振兴 张永泉等 编著

上海远东出版社出版发行

(上海冠生园路 393 号 邮政编码 200233)

新华书店经销 上海长阳印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 8 字数 220000

1995 年 11 月第 1 版 1995 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—2000

ISBN 7-80613-214-7/F·184 定价:22.00 元

上海发展研究论丛编委会

主 任：黄奇帆

副主任：林起章

委 员：（以姓氏笔划为序）

吴振兴 林起章 周玉伟

周伟民 黄奇帆 黄跃民

谢玲丽

序

王力平

上海郊区,这块地处长江入海口,濒临东海,环绕都市上海的盈盈绿洲,从她成陆的年代起,就是华夏大地上一块不可多得的黄金宝地。她从远古走来,伴随大上海的世纪风云,兴衰沉浮。如今,在改革开放的大潮中,她正以崭新的姿态,迈向充满希望和繁荣辉煌的 21 世纪。

在中共上海市委、市人民政府的领导下,上海郊区遵循邓小平同志建设有中国特色社会主义理论,抓住机遇,加快发展,成为全市国民经济发展的重要一翼;成为上海 1300 多万人民蔬菜和副食品供应的重要基地;成为上海城市扩展延伸和大工业转移的重要腹地;也成为城市居民度假,旅游观光的重要绿地。上海郊区在改革开放中,特别是进入九十年代以来,接受上海这座国际大都市的经济、文化、技术和世界工业化的辐射,成为长江三角洲和我国沿海地区的黄金辐射带,正在磅礴崛起。1994 年,国内生产总值达到 470 亿元,人均突破 1 万多元。

在上海建成“一个龙头,三个中心”的国际特大型城市的跨世纪工程中,上海郊区将进一步发挥经济集散功能、交通枢纽功能、服务城市功能、生态平衡功能,并努力建成与国际大都市相适应的一流农业、一流乡镇工业、一流第三产业、一流农民生活、一流社会主义新农村。为此,上海郊区以建立社会主义市场经济体制为目标,实施农业现代化战略,农村工业化战略,农村城市化战略和经济外向化战略。整个郊区经济和社会的发展将实现新的历史跨越。

改革是发展的动力。上海郊区的巨大变化,是深化农村改革的成果。从家庭联产承包责任制到农业适度规模经营,从乡镇企业“一包三改”到企业产权制度改革,从改革流通体制到建设新一轮“菜篮子”工程,从市对区县简政放权到实施“两级政府,两级管理”体制等等,无不为郊区的发展开辟了一条具有中国特色、时代特征和上海特点的新路子。

《上海发展研究·郊区农村发展论》一书的出版,既总结了改革开放以来上海郊区发展的宝贵经验,又探索了特大型都市农村经济社会发展的成功之路。它对于广大从事农村工作的同志是一个有益的借鉴和指导。愿这本书伴随我们开创农村改革和发展的新局面。

一九九五年十月二十日

目 录

序	王力平
第一章 上海郊区农村发展概述	(1)
第一节 上海农村发展历史回顾	(1)
第二节 上海农村发展现状	(8)
第三节 上海农村发展前景展望	(13)
第四节 上海农村发展工作重点	(18)
第五节 上海农村发展改革措施	(24)
第二章 上海农业	(29)
第一节 上海农业现状和特点	(29)
第二节 上海农业生产布局 and 结构	(37)
第三节 上海农业科技进步	(44)
第四节 上海农业集约化和规模化经营	(50)
第五节 为建设一流都市型现代化农业而奋斗	(57)
第三章 上海“菜篮子”工程建设	(64)
第一节 上海第一轮“菜篮子”工程建设基本情况	(64)
第二节 上海副食品产销存在的主要矛盾	(69)
第三节 新一轮“菜篮子”工程建设的指导思想	(76)
第四节 新一轮“菜篮子”工程目标和实施措施	(79)
第五节 新一轮“菜篮子”工程配套政策措施	(84)
第四章 上海乡镇企业	(88)
第一节 上海乡镇企业发展过程	(88)
第二节 上海乡镇企业发展条件	(92)

第三节	上海乡镇企业发展特点·····	(101)
第四节	上海乡镇企业发展思路和对策·····	(106)
第五章	上海农村第三产业·····	(119)
第一节	上海农村第三产业的现状和特点·····	(119)
第二节	上海农村第三产业的重点行业 and 特色·····	(128)
第三节	上海农村第三产业的发展展望·····	(141)
第六章	上海农村商品流通·····	(151)
第一节	上海农村商品流通的地位和作用·····	(151)
第二节	上海农村商品流通体制改革·····	(159)
第三节	上海农村市场建设·····	(167)
第四节	上海农村商品流通发展展望·····	(174)
第七章	上海农村城市化建设·····	(182)
第一节	上海农村城市化的历史必然性·····	(182)
第二节	上海农村城市化建设和城镇体系的发展·····	(185)
第三节	上海农村基础设施建设·····	(194)
第四节	上海农村城市化途径·····	(202)
第五节	加快上海农村城市化的对策和措施·····	(208)
第八章	上海农村社会发展·····	(214)
第一节	上海农村科技教育事业的发展·····	(214)
第二节	上海农村文化体育事业的发展·····	(219)
第三节	上海农村环境卫生事业的发展·····	(222)
第四节	上海农村人口和就业结构·····	(225)
第五节	上海农民收入水平和生活质量·····	(227)
第六节	上海农村社会保障事业的发展·····	(229)
第七节	上海农村社会治安和精神文明建设·····	(233)

第八节 为建设一流社会主义现代化新农村而奋斗…… (235)

后记…………… (243)

第一章 上海郊区农村发展概述

第一节 上海农村发展历史回顾

上海郊区地处北纬 $30^{\circ}41'$ ~ $31^{\circ}53'$, 东经 $120^{\circ}51'$ 至 $122^{\circ}12'$ 。在我国海岸线的中点和长江出海口的南岸, 它南倚杭州湾、北靠长江口, 西部与江苏省毗邻, 西南部与浙江省接壤。南北长约 120 公里, 东西宽约 100 公里, 总面积为 6340.5 平方公里。

新中国建立之初, 上海行政区划几经变动。建国初期, 上海辖有毗邻市区的东郊、西郊和北郊 3 个近郊区。1958~1960 年间, 国务院将分布于上海市周围, 原属江苏省的上海、嘉定、宝山等 10 个县划归上海市管辖, 同时, 将管辖的 3 个近郊区并入邻近诸县。八十年代末, 又从上海县中划出闵行、宝山县中划出吴淞, 建立了两个城郊型结合的新市区, 即闵行区和吴淞区。九十年代初, 又将上海县和闵行区合并, 组建成新的闵行区; 将嘉定县改建成嘉定区; 将宝山县和吴淞区合并, 组建成宝山区。目前, 上海郊区共有 4 个近郊区, 即闵行区、嘉定区、宝山区和浦东新区; 有 6 个远郊县, 即南汇县、奉贤县、松江县、金山县、青浦县和崇明县。此外, 还有市属国营农场 18 个(其中 15 个农场分布在郊区几个县境内)。

上海郊区处于肥沃的长江三角洲冲积平原的角尖部分, 东部临海地势略高, 西部近太湖地区地势略低, 境内西部有余山、凤凰山和天马山等海拔在 100 米左右的山丘, 大部分地区地势低平, 平均海拔在 4 米左右。黄浦江、苏州河、淀山湖和纵横交错的河流组成了发达的水网系统, 为郊区农村发展灌溉、航运和种养业提供了良好条件。此外, 上海郊区还有崇明岛、长兴岛和横沙岛等岛屿, 崇明岛是我国

的第三大岛。

目前,上海郊区共有乡镇 220 个,村 3000 多个,农户 140 多万户,农村人口 520 多万人(其中农业人口 413 万人),占全市人口的 40%;农村劳动力 244 万人,其中从事二、三产业的劳动力占 73%;共有耕地 420 多万亩,乡镇企业有 1.5 万多家,固定资产原值达 300 多亿元。

解放前,在帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治和压榨下,上海郊区农业生产长期处于停滞状态,农民生活十分困苦。新中国成立后,在中国共产党和人民政府的领导下,通过进行土地改革、农业合作化运动,逐步完成了对农业的社会主义改造,消灭了剥削制度,建立了以生产资料公有制和按劳分配为主体的合作经济,它从根本上保障了广大农民群众的利益,使郊区农村经济总体上得到较快发展,城乡社会面貌相应发生了重大变化。

建国初期,上海郊区农民主要从事种植业和养殖业,工业生产只有少量的棉纱、毛巾、碾米、榨油以及小集镇上的铁、木、竹器等手工业。总的来说,经济结构比较单一,生产力水平比较落后。

上海郊区农村同全国广大农村一样,在我国新民主主义革命取得很大胜利,在对农业和资本主义工商业进行社会主义改造之后,顺利地进入了社会主义初级阶段。但当时对怎样把一个落后的传统的农业国建设成为现代化的工业强国,“实现别的许多国家在资本主义条件下实现的工业化和生产的商品化、社会化、现代化”,从国际上看,还没有比较成熟的经验可以借鉴。同时,那时候国际环境十分险恶,战争的威胁严重存在,而我们又急于想尽快建立起独立的完整的工业体系。于是,就选择了苏联模式——高度集中的计划经济管理体制和优先发展工业特别是重工业的战略,并通过实行计划价格体制,收购农副产品,从农村提取部分原始积累,作为国家发展工业化的资本。应当承认,在一段时期内,由农业积累工业建设资金是不可避免的,甚至是必要的;但问题是我们实行的计划经济管理体制一直延续到八十年代初期,这样就使农业和农村经济长期摆脱不了落后的状

况。一方面由于农业生产和农民收入水平低,缺乏购置农业生产资料和工业品的能力,不能形成对城市工业产品的有效市场需求;另一方面是落后的农业又不能为日益发展的城市和工业提供足够的农副产品和各种原料。其结果是在一个较长时期内阻碍了农业生产的发展,使工农关系、城乡关系的矛盾日益突出,形成了城乡分离、各自封闭的二元化结构,成为我国经济发展、特别是农村经济发展的桎梏。从1965年到1977年,上海郊区农民人均年分配收入每年只增加几元钱,就是一个明显的例证。

这种城乡分离、工农分离的二元结构的表现和特征是:

城市搞工业,农村搞农业。为了集中发展工业,解放后,主要农产品和工业原料都集中到城市加工,各种工业资源都由国家掌握和控制,用来供应城市;各种生产要素也不能在城乡之间自由流动。为了使农民能为城市和工业提供更多的食品和原料,还采取各种措施把农民束缚在有限的土地上从事种植业和养殖业,片面强调农村为城市服务,提倡劳力归田,反对农民从事二、三产业。到了“文化大革命”期间,更把农民办小工业、种自留地等,当作资本主义尾巴来批判,从而更制约了农村商品经济的发展。

实行农产品统派购制度。在割断农民与城市联系的思想指导下,解放以后,一个相当长时期国家实行农产品的统购派购制度,即通过国家确定的价格,从农村取得农副产品和工业原料,在城市实行与低工资相适应的低价配售制度,保证城市居民生活必需品的供应和工业生产获得必要的利润。城乡产品交换只有国家商业这一单一渠道。

实行严格的户籍管理制度。在户籍制度上,划分吃商品粮的户口(城镇户口)和非商品粮的户口(农村户口)。这种划分,把城市和农村、工人和农民进一步隔离开来,使城市户口变成为一种社会身分和社会地位的象征。农村户口的居民除考取正规的大中专院校外,一概不能转成“城镇户口”,从而也就没有权利进入城市定居、寻找职业。

解放后直至党的十一届三中全会以前,我国城乡实行的是一种相互隔离的二元化结构。上海大城市和紧靠它的郊区,同样也是城乡

壁垒森严的二元结构,上海城市和郊区农村的经济、社会发展分别处在不同层次的水平上,使相对超前发展的城市和落后的农村形成了强烈的反差。城乡二元结构造成的后果是:上海城市人口膨胀,住房狭小,交通拥挤,环境污染日趋严重,严重制约了上海这个中心城市辐射功能的发挥,影响了城市经济、社会各项事业的发展。而郊区在建国以后成倍增加的劳动力,绝大部分都束缚在有限的耕地上,劳均占有耕地从解放初期的 4.6 亩减少到七十年代后期的不足 2 亩,农村经济基本上仍然是单一的农业经济,使郊区紧靠城市的优势得不到充分发挥,农村经济和社会各项事业发展缓慢。1976 年粉碎“四人帮”时,上海郊区每个农业劳动力从集体分配中获得的年收入只有 266 元。可以说,在解放后的近 20 年时间内,城乡差别、工农差别基本上没有得到缩小。

党的十一届三中全会以后,上海郊区农村同全国广大农村一样,进行了一系列改革。这是运用马克思主义基本理论的伟大实践,是马克思主义关于生产关系一定要适应生产力的伟大实践。改革给郊区农村带来了活力,带来了经济体制的转换。从 1978 年开始的农村改革,主要涉及 6 个方面的内容。

1. 实行了以家庭联产承包为主的责任制,实现了农村经营体制的改革。即把单一的过分集中的集体经营体制改革为统分结合的双层经营体制,这是农村生产关系的重大改革,是郊区农村经济取得巨大发展的最基本的动因。1983 年上海郊区全面普及家庭联产承包责任制。到 1988 年,种植业中,粮棉生产队实行家庭联产承包的占 94%,蔬菜生产队一般实行“两头统(收、种)、中间包(管理)”,联产计酬到组或到劳;畜牧业 90%以上实行家庭或个人联产承包,淡水养殖基本上实行个人承包。乡、村两级企业,在 1979 年开始推行责任制,目前普遍实行以厂长、经理为代表的集体承包责任制,也有少数小(规模小)、微(微利)、亏(亏损)企业实行个人承包或租赁经营。

2. 提高了农产品价格,取消了统派购制度,实行了农产品的价格改革。这是我国农业包括郊区农业开始得到协调发展、稳步增长的

经济动因。1979 年国家大幅度提高了 18 种农产品价格,平均提价幅度为 22%。以后又多次提高部分农产品价格,使工农产品的剪刀差有所缩小。从八十年代中期开始,国家又对主要农产品的收购制度进行了改革,实行国家订购和合同收购双轨制,并逐步缩小订购部分,对放开部分允许农民自由经营,这样农民开始涉足流通领域。到九十年代初期,国家除对粮食和副食品实行订购外,对大多数农副产品已放开价格、放开经营。上海郊区粮食原来都是国家统一平价收购的,实行价格双轨制后,议价收购的粮食占总收购量的一半左右,议价比合同收购价高出 40~50%。

3. 改变了农村经济单一经营的局面,进行了所有制结构改革。形成了以集体经济为主体,多种经济成分、多种经营形式并存的局面;国家、集体、个体私营和中外合资等各种经济成分,在改革中都得到了相应的发展。在经营形式上,有承包经营、租赁经营、股份制经营和不同所有制之间的联合经营等。

4. 调整了农业生产的内部结构,实行了农村产业结构改革。在农业内部,正确处理发展粮食生产和多种经营的关系,在农村一、二、三产业之间,正确处理发展农业生产和乡镇企业、第三产业的关系,走出了一条以农业为基础,以发展乡镇企业为重点,通过发展工业武装农业、副业,发展第三产业的新路子。上海郊区第三产业发展滞后,产业结构调整,从无到有地发展了集体商业、仓储业和服务业。农村产业结构从原来单一的种植业转变成了以农业为基础、以乡镇企业为主体的农工商综合经营的新格局。

5. 增加了农业的物质、技术投入,进行了农业投入体制和科技体制的改革。上海郊区农村过去农业投入主要靠国家财政拨款,现在做到国家、集体和农民群众共同投入。解放以来,上海全市对水利设施投资共 61.2 亿元,其中三中全会以后投入 49.4 亿元,发展乡镇企业后提取的补农、补副资金(1986 年开始税前列支)共约 30 亿元,其中每年补贴农副业生产的约有 2 亿元。

6. 按照社会主义市场经济的原则,实行了管理调控体制的改

革。逐步由实行指令性为主的管理方式转变到由指令性和调控相结合的方式；由行政手段转变到实行行政的、经济的、法律的方式相结合。生产要素开始全面流动，市场发育也有了良好开端，整个郊区农村经济取得了巨大的成就。

上海郊区农村进行的一系列改革，使上海的城乡关系出现了新面貌，传统的农村搞农业、城市搞工业的旧格局开始被打破，出现了城乡经济相互渗透、相互推动、共同繁荣的新格局。主要表现在：

1. 郊区乡镇企业的发展率先冲破了城乡分割的二元结构。乡镇工业发展初期，主要是为城市工业、商业和外贸部门搞产品加工和工艺协作，逐步发展为城市工业产品脱壳下放转让给乡镇生产。八十年代初中期，郊区乡镇工业产值中，有 65% 左右为市区大工业加工配套，有 15% 左右为外贸出口服务。郊区乡镇企业的产品结构，凡是城市大工业有的，乡镇企业一般都有。在 40 个工业大类中，郊区乡镇企业有 30 多个；在 540 个工业小类中，郊区乡镇企业有 400 多个。城市工业和乡镇企业已经是你中有我，我中有你，到了谁也离不开谁的程度。

2. 城乡地域间的联系和相互渗透的趋势越来越明显。以乡镇企业作为主要载体，自七十年代末以来，城乡之间的经济、科技、文化和其他社会交往日益频繁。特别是八十年代初、中期以来，结合城市工业的扩散和改造，城乡之间的横向经济联系不断扩大，城乡、工农联营企业如雨后春笋般蓬勃发展，不仅有工农联营、还有农商联营、农贸联营、农科（农业科学技术单位）联营企业等，这些企业集城乡、工农双方优势，兼收并蓄，综合发挥了城市工业的技术、设备、信息、管理和产供销渠道，以及郊区农村的土地、劳动力、资金等方面的优势，在发展郊区农村经济中越来越显示出它的优越性和强大的生命力。与此同时，郊区各县还加快了交通、通信等基础设施建设的步伐，改善了投资环境和生活环境，从而为吸引国内外客商到郊区投资建设、吸引各方科技人才向郊区流动、吸引城市人口向郊区扩散提供了方便。

3. 城乡之间由相互封闭开始转向相互开放。改革开放以来,上海城乡之间开始打破了长期形成的城乡分割的封闭型经济结构,使资金、物资、人才、技术、信息和劳动力等生产要素合理流动,优化组合,形成了新的生产力。大批农民合法进入小城镇,少数进入大、中城市,使城乡人口作为“社会身分”和“社会地位”的差异开始模糊。随着郊区农村二、三产业的快速发展,植入了科学基因,导致了人们对获取文化科学知识的欲望日益强烈,知识、人才、科技在农村得到普遍尊重,从而使城乡差别日趋缩小。

随着农村改革的不断深入和农村经济的全面发展,上海郊区具有的城郊型经济的特征逐步显现出来。城郊型经济是一种具有自身经济特色的区域性经济。整个国民经济一般可分解为若干个不同类型、不同功能、不同发展水平的经济区域,而在城乡结合部位,随着城乡经济辐射力的加强,以城市市区为中心,在毗邻的乡村地区,逐步形成具有自身产业特点的经济地带,这种区域,可称之为城郊经济。上海郊区农村作为我国有代表性的城郊经济,在改革开放之后,在服务城市、富裕农村方面,才有可能积极发挥如下功能:一是城郊农业的基地功能。上海城市由于人口密度高,购买力强,消费水平也很高,每天要消费大量的主副食品,而郊区又是人多地少,农业资源相对缺乏。这一基本情况决定了郊区农业的基础作用,主要是根据有利于商品保鲜、保活和运输方便等其他地区不易替代的条件,建设好副食品生产基地,为城市提供蔬菜、鲜蛋、家禽、猪肉、鲜牛奶、水产品等农副产品。二是城市改造的腹地功能。即上海城市工业要扩散,人口要疏散,交通要分流,污染要治理等,这些都有待于郊区创造一个良好的环境,充分发挥其改造城市的腹地功能的作用。三是城市保护的屏障功能。要缓解上海城市的交通难、住房难和城市生态环境的恶化,就要使郊区成为城市的社会屏障和生态屏障。郊区的屏障作用,主要不是靠行政手段,而是要通过城市带动农村经济的发展,把郊区城镇的交通、文化、教育、卫生等公共设施建设好,逐步弱化城市的“磁力”作用,增强郊区城镇的吸引力。

第二节 上海农村发展现状

上海郊区曾经走过了漫长的单一农业经济的发展道路,直到党的十一届三中全会以后,党中央极为重视农业、农村工作和农民问题,适时制订了发展我国农村经济的一系列正确的方针和政策。从1982年开始,党中央、国务院连续下发了发展我国农业和农村经济的5个一号文件,把由实行家庭联产承包责任制引发的农村改革一步步引向深入,从而极大地调动了广大农民的积极性,解放了农村的生产力,我国农村由此进入了一个改革和发展的新时期。上海郊区农村在八十年代初期掀起了农村改革的热潮,农村变化日新月异。八十年代中期,上海市委、市政府对郊区农村工作提出了城乡一体化、站稳两个立足点(郊区农民口粮立足自给和城市副食品供应立足郊区)、三业协调发展(农业、副业和乡镇工业协调发展)和建设四个基地(副食品生产基地、城市工业扩散基地、外贸出口创汇基地和科研中试基地)的发展战略,进一步明确了郊区农村工作的指导思想、发展方向和工作重点。九十年代初,在邓小平同志南方重要谈话精神的鼓舞下,上海郊区广大干部、群众换脑子,壮胆子,探路子,大胆开拓,积极进取,形成了一系列郊区农村经济、社会发展的新思路。整个郊区经济、社会各项事业都有新的建树,城乡一体化、农村城市化进程有了新的推进,出现了上海郊区历史上少有的热气腾腾的新气象。

1. 农业生产朝高产优质高效方向迈出新步子。经过八十年代对农业生产结构进行重大调整,即从实行三熟制生产逐步过渡到两熟制生产、品种从比较单一逐步发展到比较优良和多品种之后,八十年代中期开始,上海郊区农村从城郊型的特点出发,在逐步建立与市场相适应的结构优、效益高、机制活的农业生产体系方面取得了新的进展。经过近10多年的努力,目前郊区初步建立了几个优质米、高档蔬菜、特色经济作物、特种水产、优质畜禽、珍稀产品等农业生产基地。同时,在发展花卉及观赏植物、自然保健植物、药用植物和香料植物