

上海“三农”决策咨询研究

——2009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

——2009 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:2009 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,2010.5

ISBN 978-7-5642-0766-3/F·0766

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. ①F327.25 ②D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 075353 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

——2009 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

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 14 印张 180 千字

定价:50.00 元

主 编 孙 雷

副主编 陈洪凡

编 委 苏 平
李维良
方志权

编辑说明

由上海市农业委员会组织的 2009 年度上海“三农”决策咨询课题研究,已相继形成成果。

2009 年度上海“三农”决策咨询研究,围绕编制推进农业“三个高水平”(高水平的农业设施、高水平的农业组织、高水平的农业科技)发展纲要,促进郊区城镇化发展,加强农村基层干部队伍建设与管理,建立健全农民增收长效机制,加强农村集体资金、资产、资源管理,推进市级现代农业园区建设,发展农业循环经济,加快推进农村改革发展等方面的十多项课题进行了深化研究,提出了不少有价值的思路与建议,这些成果将会对推动上海“三农”工作提供一些新的启迪。

书中课题研究成果的相关内容与观点,仅为一家之说,是一种研究和探索,可谓仁者见仁、智者见智。现将这些课题成果汇编成册,正式出版。既为政府决策咨询提供参考;也为读者深入研究打开思路、提供借鉴,以期取得更大的成果。

由于编者水平有限,书中有误之处,敬请读者批评指正。

编 者

2010 年 5 月

目 录

编辑说明	1
1. 上海市郊区城镇化发展的调研报告	1
2. 上海市农村基层干部队伍建设与管理调研报告	21
3. 建立健全上海市农民增收长效机制专题调研报告	39
4. 上海市农村集体资金、资产、资源管理情况的调研报告	56
5. 进一步推进上海市级现代农业园区建设的调研报告	76
6. 上海市发展农业循环经济的调研报告	100
7. 上海市推进农业“三个高水平”发展纲要及第一轮三年行动计划 ...	146
8. 上海市推进高水平农业设施发展纲要	161
9. 上海市推进高水平农业组织发展纲要	171
10. 上海市推进高水平农业科技发展纲要	185
11. 上海市推进农村改革发展课题调研报告	194

上海市郊区城镇化发展的调研报告

为深入贯彻党的十七大提出的“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”的战略要求,进一步落实市委、市政府提出的重点推进小城镇建设工作任务。从2009年9月开始,市农委课题组赴小昆山镇、浦江镇、安亭镇、华亭镇以及陈家镇开展了实地调研工作,进一步了解上海市郊区小城镇的发展现状,查找存在的主要问题并作了具体分析,在此基础上,通过查阅大量相关资料,采取比较和趋势分析方法,提出了推进上海市郊区城镇化的对策与建议。现将调研情况报告如下。

一、关于城镇化的基本概念

(一)城镇化的含义

城镇化是指在人类社会从农业社会向工业社会发展变化过程中,随

着产业结构变化带来的就业、人口分布和人类聚居地结构的变化过程。其具体表现为人口在一定时期向城镇聚集,在聚集过程中城市物质文明和精神文明向周围扩散,同时促使区域产业结构向高级阶段不断演化。

1867年,西班牙人 A. Serda 在他的著作《城市化基本理论》一书中首先使用了 urbanization 一词,20 世纪,这一名词已经风行世界。20 世纪 70 年代后期,从 urbanization 转译而来的中文术语在我国流行开来。“城市化”也称“城镇化”或“都市化”。2000 年 6 月,中共中央、国务院下发了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》。其中使用了“城镇化”概念,它在本质上与“城市化”的提法并无区别。《意见》中之所以采用了“城镇化”的提法,主要是考虑从含义上更符合我国的实际。我国农村富余劳动力数量巨大,仅靠大中小城市吸纳农村人口有较大的难度,必须采取两条腿走路的方针,即大中城市和小城镇共同吸纳农业人口,走一条适合我国国情的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。

城镇化的内涵主要包括以下四个方面:一是人口城镇化。指农村人口向城市聚集,城市人口数量不断增加、比重逐渐提高的过程。人口城镇化是城镇化水平提高的一个重要表现形式,也是城镇化的一个重要衡量标准。二是地域城镇化。指在地域空间上,农村地域逐渐转化为以人口的高度聚集为主要特征的城市性地域的过程。随着城市化的发展,城市地域不断扩展,农村地域逐渐转变成为工业、居住和商业区,从而转化为新的城市区域或卫星城镇,城市的规模、等级、数量都得以发展。三是经济活动城镇化。指经济关系、经济活动在地理上聚集以及生产方式日益趋向于城市经济特征的过程。在这过程中,人们主要从事非农业经济活动,第二、第三产业相对发达,行业的专业化分工明确,产业之间、经济部门之间的联系日益密切,社会化程度加深,规模经济和聚集经济的效益突出,农业现代化水平不断提高,社会的劳动生产率也持续上升。四是

生活方式城镇化。是指随着社会身份、职业、社会角色的变化,人们的行为方式、思想观念、道德意识、社会交往、受教育程度、生活习惯、综合素质等方面的进步与改善的过程。相对人口、地域、经济活动等城市化含义,生活方式城市化对社会的影响更为深刻,难度也更大。从某种程度上说,人们自身生活方式的现代化,对于促进社会持续全面进步有着极为重要的意义。

(二)城镇化的衡量指标

一般来说,衡量城镇化水平的指标是对区域而言的。虽然劳动力构成、产值构成、收入水平、消费水平、教育水平等都可以在一定程度上反映城镇化水平,但被普遍接受的、最简明的、资料最容易得到的指标却是人口统计学指标,即城镇人口占总人口的比重。

衡量城镇化速度的指标,与城镇化水平指标有关。最常用的为年城镇化水平百分点年变化率,如去年比前年城镇比率,增加了几个百分点。

(三)城镇化发展的一般规律

城镇化是人类经济社会的发展过程和结果。尽管由于所处的发展阶段和国情不同,各个国家实行的政策和选择的途径会有所不同,但城镇化作为世界性现象,其进程有着一般性规律,普遍都需要经历三个大致与工业化初、中、后期相对应的发展阶段。在城镇化初期,城镇化水平由百分之几提高到20%以上,需要一个相当长的缓慢发展时期。到了城镇化发展的中期,当城镇化水平达到或超过30%以后,往往会出现一个在短短几十年内以较快速度逼近70%的加速发展时期。这一时期,城市数量迅速增加,城市地域大幅拓展并出现城市密集地区和大城市连绵区。进入城镇化后期,即城镇化水平高于70%以后,城镇化发展又明显趋缓,直到处于徘徊不前的状态,并会在局部地区出现逆城镇化。

二、上海郊区小城镇的发展历程

历届上海市委市政府都非常重视郊区城镇发展,而且起步较早,早在

1956年,上海就提出了“卫星城”发展战略。经过50多年的发展,2008年上海郊区城镇化水平达到了70.5%,高于全国平均数45.7%近25个百分点。上海郊区城镇化发展也经历了一个由慢到快、由数量型发展到质量型发展的不断成熟的历史过程。

(一)卫星城建设的起步阶段

这个阶段大致为新中国成立后到改革开放初期。在这个时期,上海基本沿着“中心城+卫星城”的建设原则发展,1956年规划的五大卫星城包括闵行、吴泾、松江、嘉定、安亭。但由于受计划经济体制影响等多方原因,卫星城发展比较缓慢。到1982年,上海郊区城市化率仅为16.2%,郊区大部分人口仍然主要从事农业生产,占到郊区总从业人员的60.6%。同时由于严格的户籍制度,城乡人员之间流动很少,二元结构明显。

(二)工业化推动的城镇化快速发展阶段

从20世纪80年代中期到20世纪末,上海郊区城镇发展进入了一个快车道,随着乡镇企业的蓬勃发展和中心城区工业向郊区大量转移,郊区工业化发展迅猛,并推动了郊区城镇化,到1995年郊区城镇化水平达到了37.2%。在随后的几年内,各类产业在郊区的进一步转移和发展,中心城区有上百万居民向郊区城镇转移,大大提升了城镇的人口集聚度,人口结构发生了变化,三产从业人员中从事农业生产的比例下降到35.1%。这个阶段,城镇化以每年2个百分点速度上升,到2000年城镇化率达到了47%,郊区城镇建成区面积不断扩大达到了470平方公里,接近当时的中心城区面积;交通条件不断改善,1988年10月31日,上海第一条也是全国第一条高速公路沪嘉高速建成通车。到2000年,各类高等级公路总里程为5894公里,约为1980年公路总里程2116公里的3倍;居住生活环境条件也在不断改善,郊区城镇人均绿地面积达到了13.25平方米,高于中心城区的4.6平方米,自来水、有线电视、燃气普及率分别达到了99.0%、

46.97%和 83.75%。1999 年《上海市城市总体规划(1999~2020 年)》提出了“多核、多轴、多层”的城镇体系框架。但这个阶段,市级层面的重点仍然在中心城区的改造和浦东大开发,郊区小城镇建设还处在一种自发状态,缺少市级层面的统筹和强有力的推进。

(三)政府主导的有序推进阶段

2000 年上海市委七届六次全会,提出“中心城区体现繁荣繁华,郊区体现实力水平”的战略目标,并将郊区发展作为上海今后的主战场,上海重心开始逐渐由中心城区向郊区转移,市委市政府加大了统筹和协调的力度,郊区城镇化发展不断深化和深入推进,并取得了显著成效。1999 年开始全面推进乡镇区划调整工作,上海市乡镇从 1999 年 212 个调减到 2008 年的 103 个,调整减幅为 51.4%。调整后的郊区城镇数量虽然明显减少,但水平和质量有了显著提升,乡镇平均面积为 56.76 平方公里、平均人口为 5.22 万,面积、人口规模分别增加了一倍左右,并出现了一些规模较大的镇,如安亭镇、浦江镇。2001 年,为建设一批高水平、现代化的城镇,开展了“一城九镇”试点工作,即重点建设松江新城和安亭、浦江、高桥、朱家角、奉城、周浦、枫泾、罗店、陈家镇 9 个中心镇。2003 年 10 月,市委市政府召开市规划工作会议,全面部署新时期上海城市规划工作,进一步明确了郊区“土地向规模集中、工业向园区集中、农民居住向城镇集中”的三个集中发展战略和规划目标。2006 年上海市政府在总结了以往小城镇建设经验的基础上,提出了“1966”城乡规划体系,对四级城乡体系框架进一步作了规划上的明确,提出到“十一五”末期,基本形成“1 个中心城,9 个新城,60 个新市镇,600 个中心村”等级分布的城镇体系。2009 年市政府又开展了小城镇综合改革试点工作,确定浦江、安亭、川沙、六灶、青村、小昆山、廊下、金泽、罗店、陈家镇 10 个镇作为上海首批试点镇,并下发了市政府 41 号文件,给予政策重点支持。通过这些重要措施的推进,城镇发

展水平和质量都有了显著提高。2008 年底,上海郊区城镇化水平已达到 70.5%,城镇建成区面积超过 1 000 平方公里,人均公共绿地面积超过 20 平方米,有线电视普及率达 82.8%,公路总里程已超过 1.1 万公里,同时还建成了以“153060”为重点的市域高速公路网,近几年随着轨道交通向郊区的延伸和开通,也大大缩短城区与农村的时空距离。

综观上述发展历程可以发现,上海市郊区城镇发展经历了两个较快的发展阶段:一个是 20 世纪 80 年代到 90 年代末,这个时期,乡镇企业蓬勃发展,工业化发展迅猛带动了城镇化的快速发展,但这个时期城镇发展走的是粗放型发展道路,是以浪费资源、污染环境为代价的,直观的表征是郊区绝大多数的河道都变黑变臭。另一个是 21 世纪近 10 年的阶段,随着房地产市场的兴起,同时也伴随着郊区工业化进一步推进,两股力量共同推进郊区城镇的发展,但主要以房地产推动为主,这也在较短的时间内改变了城镇的建筑形态,但风貌大多雷同,特色不够鲜明。这个时期,郊区经济总量连年高速增长,但消耗的资源也十分巨大,特别是侵占了大量的耕地良田。这两种方式都不是科学发展的模式。

当前,上海正在加快推进国际化大都市建设,城市化建设正处在后工业化时期和国际化初期,作为城镇体系中的小城镇层面的发展也遇到了一个关键时期。根据国际上城镇发展经验,当城市化率小于 30%时,整个城镇处在缓慢发展的“自组织型”城镇体系阶段;当城市化率处于 30%~70%时,城镇处于发展迅速的“问题导向型”城镇体系阶段;而当城市化率大于 70%时,城镇则处于一个相对稳定增长的“战略导向型”阶段。因此,未来上海郊区小城镇发展要更多地依靠战略引导,根据新的发展形势进行重新规划和统筹,走内涵式发展道路。要切实转变城镇化发展模式,坚持走资源节约型、环境友好型的新路子,科学合理用地,把城镇环境保护与建设放在突出位置,打造宜居城镇。

三、当前加快城镇化发展面临的机遇及需要解决的主要问题

(一)上海加快城镇化发展面临大好机遇

1. 中央为加快城镇化发展提供了理论基础

中共十六大明确提出“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划、合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动”。在党的十七大报告中再次明确提出走中国特色的城镇化道路的战略任务,并明确要求“要按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城市和小城镇协调发展”,要“以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极”。2009年12月5日召开的中央经济工作会议指出,“要以扩大内需特别是增加居民消费需求为重点,以稳步推进城镇化为重点,优化产业结构,努力使经济调整取得明显进展”。这些在不同重要时期的中央会议关于城镇化的论述和具体的工作要求,既表明了中央对加快城镇化发展的高度重视,也是在全国全党上下统一了思想认识,为今后小城镇发展提供了强大的思想保障。

2. 后世博时期培育上海新的经济增长极,为加快郊区城镇化发展提供了经济需求

2008年由次贷危机引发的金融危机向全世界蔓延,并对实体经济产生了冲击。作为改革开放的排头兵由于与世界经济联系紧密,上海的经济发展受到的影响更加严重。同时,随着2010年上海世博会的召开,以中心城区建设为重点的投资也将告一段落,对经济拉动作用将逐步减弱。因此,在后世博时代,上海要继续实现经济又好、又快发展,在先进制造

业、现代服务业之外,必须培育新的经济增长点。就上海当前城市发展阶段而言,今后将小城镇作为建设重点必定是经济复苏和发展的有力支点;就长期而言,城镇化将使得第二、第三产业向城镇聚集发展。如果说工业化是创造供给,而城镇化则创造需求,可以引发和培育更多更大的消费群体,这对刺激和扩大内需也有着十分重要的作用。

3. 构建合理人口层次分布为加快城镇化发展提供了现实需求

2008年上海的常住人口为1 888.46万人,中心城区近1 000平方公里集聚了超过1 000万人,郊区5 000多平方公里集聚了800多万人,人口布局很不合理。如果按照城镇用地的指标来计算,上海人口密度每平方公里高达9 589人,个别区域如黄浦,每平方公里达到了43 425人,高于东京、巴黎等一些国际大都市。过高的人口密度导致中心城区交通拥挤、居住成本上升、房价过高、生态环境脆弱等一系列问题。据权威部门的预计,2010年上海常住人口将超过2 000万人,2020年将达到2 300万人。因此,加快郊区城镇化发展步伐,使之成为新城之外承接中心城区人口导入的又一重要盆地,对中心城区、新城、新市镇的健康持续发展都有着十分重要的意义。近年来郊区农民生活水平不断提高,2008年上海农村居民人均可支配收入达11 385元,多年位居全国首位,郊区农民进入城镇生活的意愿也越来越高,尤其是青壮年农民。但进城农民大部分人的工作还在原来的乡镇,且并未享受到城市居民相同的待遇,物业管理、交通出行等刚性支出增加,导致生活成本上升,生活质量不升反降,有被边缘化的趋势。因此,农民就近进入小城镇居住是其非常现实的选择。

4. 长三角一体化发展为加快城镇化建设提供了发展需要

今后一段时间,长三角一体化将进入实质性整合阶段。随着京沪高铁(2012年运营)、沪宁城际(2010年建成通车)、沪杭客专(2010年10月建成)等一批跨区域快速轨道交通的建成,未来长三角区域“多点式”枢纽

的网络格局加快形成,能在更大范围促进区域产业布局和城市群空间结构调整,也是推动上海提升城市功能和促进新一轮空间布局调整的重大机遇。但目前,上海唯有一个超1 000万人的中心城区,其余的新城和小城镇人口规模都比较小,而临近上海的嘉兴、苏州、南通等新兴城市,则可能得益于上述交通网络的完善,将使得上海的信息、技术和人才等要素向这些地区流动,因此,应该加快小城镇发展,尽快培育若干个重点镇,来承接和吸纳中心城区部分要素,从而提升上海整体实力。

5. 实现农业现代化需要,加快城镇化建设来提供更广阔的空间

高效生态农业的发展特征表现为高度的规模化、组织化和产业化。但当前郊区耕地总量不大,而且集中连片农田较少,农业机械化作业比较难推广,农业科技成果转化成效难体现,这主要是因为农田与村落交叉分布,田在村中,村在田中。上海市自然村落数量多,虽经归并还有4万多个,村的规模小,30幢房屋以下的村落占的比例达到80%,从而造成农田分布比较散,面积比较小,而且互相分割,不能连片。因此,客观上也需要加快城镇化发展,鼓励有进城、进镇意愿和能力的农民,将宅基地置换出来,将承包地流转出来,为农业的发展提供更广阔的空间。通过合理归并自然村落,一方面促进农民居住向城镇集中,另一方面又可以将置换出来的宅基地进行复垦,并将农民流转出来的承包地进行规模经营,促进农业现代化的发展,实现双赢。

(二)上海加快城镇化发展需要解决的几个问题

上海市郊区城镇发展虽然成效明显,但在具体推进和建设过程中,也遇到了一些问题。这些问题,有些是工作方式、方法层面的,有些是体制机制层面的。具体来讲,有以下六个方面:

1. 小城镇功能定位和规划问题

上海市“1966”城乡规划体系中,新市镇是一个重要的层级。但在实

际推进过程中,对郊区的小城镇的功能定位还不够清晰,“1966”城镇规划体系提出以来,经过这几年的发展,原来规划确定的60个新市镇也出现了分化,有些城镇由于区位和交通条件好,已经被市里确定为大型居住社区,鉴于其人口规模和产业集聚程度,已经不能用小城镇的概念去定位了,而是应该用向新城发展的眼光去看待,但也有些城镇则受各种因素的影响发展迟缓甚至出现萎缩的苗头。同时在小城镇布局上,更多的是考虑了行政区划因素,比较少考虑产业集群、轨道高速交通网络、生态环境、地理风貌等因素,容易造成铺摊子建设,没有突出重点,发挥集聚效应。在小城镇规模规划上,更多的考虑了人口的数量,而较少考虑人口的质量以及承接这些人口需要的产业配套、社会事业、生态环境、基础设施配套等。在小城镇的建筑形态上,片面追求现代化和高标准,没有注重挖掘传统的、历史的、文化的内涵,容易造成“千镇一面”,缺乏特色。

2. 产业支撑问题

产业发展是小城镇发展的重要物质基础。现阶段的乡镇产业结构,第二产业发展比较快,比重也比较大,第三产业发展有起步但进展较慢,第一产业所占比例又比较低。由于宏观政策和发展大环境的变化,比如土地政策,原来已经在建设的乡镇工业区块由于规划和土地审批受限而停止建设,大量的乡镇工业园区撤并,从而使得部分乡镇产业发展受到了较大影响,特别是第二产业发展受到了一定的限制;与此同时,由于乡镇产业结构还没有转型或在转型的初期,第三产业等服务业发展还只是刚刚起步,其对镇级经济的带动和促进效果还难显现,而且由于第二产业的发展面临新的困难,农业深加工发展成效不明显,“接二连三”困难比较大,产业链短,附加值不高,三次产业融合发展也遇到了新的挑战。这样必定会对小城镇的健康和良性发展带来不利影响。

3. 土地供应问题,土地供应问题是影响小城镇持续健康发展的核心

问题之一

现阶段,一方面是小城镇发展需要大量的建设土地,对土地建设指标“如饥似渴”、“望眼欲穿”;另一方面是大量的农村集体建设用地利用效率低、不少还处于闲置状态。当前面临的问题主要表现在:一是建设用地缺口非常大,有些地方甚至出现了建设用地超过了规划指标,吃子孙饭,土地欠账多;二是在严格保护耕地的政策要求下,上海市耕地占补平衡难度很大,建设土地的新增空间已经很小;三是存量土地的盘活利用还不够,不能发挥土地对城镇化建设的积极推动作用;四是农村集体建设用地与城镇建设用地两个市场还没有建立有效的互动和联系,增减挂钩政策试点有启动但进展不快,不能尽早地发挥示范效应,为面上提供经验。

4. 建设资金筹集问题

建设资金筹集问题主要是建设资金不足、来源渠道少、融资成本高。当前郊区城镇建设还是以政府主导为主,即便是在“一城九镇”试点过程中的开发建设公司,也大多是由政府投资为主,城镇建设资金缺口非常大。究其原因,主要有:一是投融资机制还比较单一,市场化、多元化的投融资体制机制尚未真正建立起来,现阶段乡镇手中两块最大的资源——农村集体土地和农民宅基地还不能抵押贷款,融资渠道单一;没有充分发挥市场化作用,利用社会资本少,政府负担重。二是城镇基础设施建设资金市、区层面统筹较少,主要依靠各乡镇自身财力的支持,这对于已有产业强力支撑的城镇尚可承受,但对于缺少产业集聚力的或开发相对较晚的城镇,更多是依靠银行贷款,财务成本高、资金压力很大,不少城镇在先期投入较大资金进行基础设施建设后就捉襟见肘了,发展后劲不足,容易产生半拉子工程。三是市级层面的政策支持力度还不够,有些政策例如贷款,贴息周期短、额度小,对动辄以亿计的投资而言,犹如杯水车薪。

5. 人口集聚问题