



上海“三农”决策咨询研究

——2008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

上海“三农”决策咨询研究

——2008 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:2008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,2009.7

ISBN 978-7-5642-0484-6/F·0484

I. 上… II. 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. F327.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 085052 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

——2008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

2009年7月第1版 2009年7月第1次印刷

890mm×1240mm 1/16 27.75印张 820千字

定价:60.00元

主 编 孙 雷

副主编 王东荣
朱颂华

编 委 华炳均
方志权

编辑说明

由上海市农业委员会组织的 2008 年度上海“三农”决策咨询课题研究,通过向社会公开招标,集中了上海和兄弟省市有关方面专家、学者进行研究,已相继形成成果。

2008 年度上海“三农”决策咨询研究,围绕总结上海农村改革 30 年经验,推进农村改革发展,建立上海农业生态补偿机制、加强农村基础设施建设、发展上海农产品运销组织、解决上海农业贷款难问题、提高上海种粮农民收入、培育与扶持新型农民带头人、发展上海创意农业、加快农村第二、第三产业发展等方面的 10 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,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。一是为政府决策咨询提供参考;二是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

2009 年 5 月

目 录

编辑说明	1
1. 改革开放三十年上海农村改革研究	1
2. 建立上海农业生态补偿机制研究	17
3. 上海统筹城乡发展加快生产要素向农村流动研究	48
4. 上海农村基础设施建设研究	67
5. 加快上海农产品营销组织建设课题研究	82
6. 解决上海农业贷款难问题研究	99
7. 提高上海郊区种粮农民收入问题对策措施研究	124
8. 上海蔬菜消费现状与结构研究	147
9. 上海畜牧业生产与环境治理研究	184
10. 上海提高水产养殖业综合效益研究	208
11. 提高郊区林地综合经济效益研究	235
12. 上海培育与扶持新型农民带头人研究	261
13. 上海现有自然村落改造模式比较研究	281
14. 上海增加农民财产性收入研究	306
15. 上海加快农业科技创新体系建设研究	325
16. 发展上海创意农业研究—A	346
17. 发展上海创意农业研究—B	365
18. 加快农村第二、第三产业发展问题的研究	389

改革开放三十年上海农村改革研究

内容摘要

首先,课题组回顾了30年的改革开放给上海农村经济社会所带来的深刻变化,认为历届市委、市政府十分重视“三农”工作,始终强调上海作为特大型城市,虽然农业比重小,但只要有农业、农村、农民,就要按照中央要求,把“三农”工作作为全党工作的重要位置,并在工作部署中真正落实重中之重的基本要求,从而确保了上海农村经济的持续、快速发展。改革开放30年上海农村改革主要分为三个阶段。

第一阶段:确立农村基本经营制度阶段。从1978年党的十一届三中全会以来,上海郊区首先从家庭联产承包责任制推进,并逐步建立了以家庭承包经营为基础,统分结合双层经营的农村基本经营制度。这一时期的农村改革措施包括三方面:一是全面实行农业家庭联产承包责任制,极大地调动了农民生产积极性;二是改革人民公社“政社合一”体制,逐步理顺了乡(镇)政府与合作经济组织的关系;三是将农民从“以粮为纲”的单一经营的思想束缚中解放出来,使农民获得了生产的自主权;四是以工农联营企业为主要特征的乡镇企业在郊区农村蓬勃发展,农村大批农业剩余劳动力向乡镇企业转移。

第二阶段:确立农村基本经济制度阶段。1989年党的十三届四中全会以后,围绕农村确定基本经济制度,上海郊区继续深化改革。这一时期的农村改革措施:一是推进乡镇企业产权制度改革;二是发展私营经济和外向型经济;三是改革农产品流通体制;四是推进行政区划调整。

第三阶段:确立统筹城乡发展阶段。进入新世纪以来,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,逐步确立统筹城乡发展体制,农村改革进入了一个新的发展阶段。这一时期的农村改革措施包括三方面:一是在全国率先开展了农村税费改革试点工作,整个改革走出了“三大步”:减费不增税,取消向农民征收的农业税、农林特产税、屠宰税等“皇粮国税”,推进农村综合改革。二是实行以工促农、以城带乡。根据城乡统筹发展的要求,上海加大了农业基础设施和农村基础设施的投入,加大对种粮农民的直补,以及对农业的良种补贴、种植绿肥补贴、农机补贴、农资综合补贴,有效地保护了农民的生产积极性;加大了对农村社会事业的投入,推进农村义务教育“两免一补”,建立完善了新型农村合作医疗制度,建立了政府扶持与个人缴费的合作医疗筹资机制,减轻了农民看病就医的负担;建立了城乡最低生活保障线联动机制和老年农民养老金财政托底保障机制,确保农民基本生活保障,基本形成了郊区农村养老、医疗为主要内容的广覆盖、多层次的农村社会保障制度;对集体经济相对困难村实行扶持,确保了基层组织的正常运转;倡导中心城区与远郊区县开展经济技术、社会服务等全方位、多层次的结对帮扶,实现城乡共建。三是推进社会主义新农村建设。围绕解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,发展农村经济,提高农民收入。抓住城乡规划体系与发展高效生态现代农业“两个重要环节”,着重解决农村基础设施与社会事业发展两个薄弱环节,实施富民强村与构建和谐村镇“两大工程”,推进社会主义新农村建设。

课题组研究认为,上海农村改革30年,特别是党的十六大以来,是上海农业发展较好、农村变化较大、农民实惠得到较多、干部群众心气较顺的时期,也是多年期盼的统筹城乡发展迈出实质性步伐、农村变革取得阶段性突破、农村各项事业实现历史性进步的时期。

- 农业增产增效取得重大成绩。表现在:一是农业布局结构进一步优化;二是农业科技水平进一步提升;三是农业组织化程度进一步提高;四是农业综合生产能力进一步增强。

- 农村经济社会各项建设取得重大进展。表现在:一是农村经济实力明显增强;二是农村城镇化进程明显加快;三是基础设施建设明显加快;四是各项社会事业明显进步。

- 农民生活水平取得明显改善。表现在:一是农民收入不断增加;二是社会保障不断完善;三是生活条件明显改善。

在此基础上,课题组研究认为,30年来上海农村改革注重中央精神与上海实际相结合,注重政策的连续性与前瞻性相结合,注重工作的全局性与可操作性相结合。其主要经验为:坚持解放思想,勇于创新,是上海农村改革取得重大成就的首要条件。只有破除了“左”的思想观念与小农经济习惯势力的束缚,抓住机遇、勇于实践、大胆探索,才能保证农村改革发展的顺利进行。坚持尊重农民的意愿和首创精神,是上海农村改革取得重大成就的重要关键。农村改革事先并没有现成的经验和成功模式,是党的思想路线和农民群众创造相结合的产物。上海农村改革都是广大干部群众在党的方针政策指引下,解放思想、大胆尝试、大胆探索闯出来的。各级党委和政府坚持从实际出发,尊重来自农民的创造,并及时加以推广,从而将上海农村改革发展不断推向前进。坚持维护好、实现好、发展好农民利益,是上海农村改革的基本出发点。为了促进农民增收,上海按照中央的统一部署,连续采取了一系列意义深远的重大举措,得到了广大农民群众积极拥护,使改革取得明显成效。坚持把握“两个趋向”,统筹城乡发展,是上海农村改革取得重大成就的重要途径。市委、市政府充分利用上海大城市的人才、技术、资源、信息等优势,加快实施“工业反哺农业、城市支持农村”的政策措施,统筹城乡发展规划,把郊区发展规划纳入到全市规划内,提出“市区要体现繁荣繁华,郊区要体现实力水平”,不断加大对农业和农村基础设施的投入,加大对农村社会事业的投入,使农村面貌发生了巨大变化,农民得到的实惠不断增加,农村各项事业取得了历史性进步。坚持从实际出发,因地制宜,是上海农村改革取得重大成就的关键措施。根据上海工业化、城镇化快速发展的特点,围绕推进城乡一体化的总体目标,加快农业现代化、农村城市化、农民市民化,采取了一系列行之有效的改革措施。

第二,在总结30年上海农村改革的基本经验的同时,课题组分析认为,目前上海农村正进入快速城镇化阶段,农业正处在重要的转型时期,深层次矛盾进一步凸显。城乡差距依然较大,农村面貌与上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的要求还不相适应。农民增收面临诸多制约因素,促进农民持续增收的长效机制尚未形成。制约上海农村改革发展的主要矛盾是农民日益增长的物质文化需求与落后的生产方式不相适应,其深层次矛盾仍然是长期积累下来的城乡二元结构矛盾,表现为适应社会主义市场经济的农村体制机制尚不健全,发展的内在活力不强,具体表现为以下四方面。一是农业基础依然比较薄弱:农业组织化程度比较低,农业生产要素外流突出,农业支持体系尚未建立。二是农村发展依然比较滞后:镇村发展规划滞后,基础设施相对薄弱,村级组织运转困难。三是农民增收依然难度较大:工资性收入增长潜力小,农业经营性收入增长难,农民财产性收入来源少。四是城乡二元结构矛盾依然比较突出:公共财政覆盖农村的体制尚未健全,基本农田生态补偿的机制尚未建立,农民利益保护的体制机制尚不完善。

第三,通过对30年农村改革的总结回顾,课题组研究提出今后上海推进农村改革发展的指导思想是:全面贯彻党的十七大精神,坚持以邓小平理论和“三个代表”为重要指导思想,深入贯彻科学发展观,按照上海建设“四个中心”、实现“四个率先”目标和形成城乡社会经济一体化发展新格局的要求,坚持统筹城乡发展,坚持“多予、少取、放活”政策,工业反哺农业、城市支持农村的方针,坚持以发展农村经济为中心,充分利用上海工业化、城镇化快速发展的优势,围绕率先实现农业现代化、农村城镇化、建设社会主义新农村,郊区农民实现全面小康奔富裕的目标,努力实现上海农村经济社会发展

的新跨越。

上海推进农村改革发展的目标任务是：根据完善社会主义市场经济体制，形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，继续解放思想，全面深化农村改革，着力解决城乡分割、城乡之间要素分配不均、农村发展滞后等突出问题。坚持工业反哺农业、城市支持农村，加快建立新型的工农关系和城乡关系，在推进工业化时同步推进农业现代化，推进城镇化的同时加强社会主义新农村建设，推进市场化的同时着力引导资源配置向农村倾斜。在坚持农村基本经济制度和基本经营制度的同时，加快在一些重要领域和关键环节上的改革创新，着力构建一个充满活力、富有成效的体制机制，为郊区农村经济社会的发展提供强大动力和制度保障，不断激发农业的增效潜力，激活农村的要素潜能，激励农民的创业热情，切实解决农民最关心、最直接、最现实的利益问题，让农民共享改革发展成果，不断缩小城乡差距，努力在统筹城乡发展方面走在全国的前列。

上海推进农村改革发展的重点内容包括六项：一是加大统筹城乡力度，加快形成城乡一体化发展新格局。着力推进城乡发展规划一体化，着力推进城乡产业布局一体化，着力推进城乡基础设施建设一体化，着力推进城乡公共服务一体化，着力推进城乡劳动力就业一体化，着力推进城乡社会管理一体化。二是坚持农村基本经营制度，创新农业经营机制。加快发展农民专业合作社，提高农业组织化程度。要加大对农民专业合作社的专项扶持资金，并在贷款贴息、金融保险、税收以及用电、设施用地方面给予扶持，把政策聚焦到扶持农民专业合作社发展，聚焦到鼓励农民参加农民专业合作社。推进农业产业化经营，建立龙头企业与农户利益共享的联结机制，要加快农产品的深度开发，与第二、第三产业融合发展，延长农业产业链。完善土地承包经营权流转制度，使郊区农村土地流转更加合理规范。加快现代农业产业体系建设与科技创新体系建设相结合，完善农业社会化服务体系建设，提高上海农业素质、效益和竞争力。三是推进农村综合改革，强化为农服务。推进乡镇机构改革，推进农村义务教育改革，推进县乡财政管理体制改革，稳妥推进乡村债务化解工作。四是推进农村集体经济组织产权制度改革，赋予农民财产权。推进村级集体经济股份制改革，积极推进征地留用地制度，增加农民财产性积累。五是加快农村金融体制改革，建立支农性金融服务体系。引导各类金融机构到农村开展业务，加强农村信用担保，完善农业贷款担保机制，推进农业保险。六是完善政府管理体制，提高行政效能。切实转变政府职能，创新农业管理体制，全面加强农村基层建设，确保基层农村社会稳定。

最后，课题组提出了推进上海农村改革发展的对策建议，主要包括以下四点：一是坚持因地制宜分类指导。按照推进城镇化和新农村建设双轮驱动的要求，指导郊区推进农村改革发展。对城镇化地区，关键是要处理好城镇化过程中的农民利益保护问题，以保证社会稳定和进城农民与城市居民待遇的同质化。对需要保留的农村地区，必须不断巩固完善强化强农惠农政策；加大财力统筹和转移支付力度，出台专门政策进行扶持，使农民能够共享上海改革开放的成果。二是加强城乡统筹的制度建设。应对城乡统筹发展做出系统的制度性安排，并在资金、土地指标等资源效益方面支持农村经济发展；加快在市级层面出台粮食生产、基本农田、生态保护地区的补偿机制与办法；在坚持“多予、少取”的同时，研究新一轮的“放活”政策，增强基层组织的活力。三是完善强农惠农政策。市、区县公共财政对农业投入应明确具体操作性制度；稳定对农民的直补政策，继续把粮食和菜篮子生产摆在更加突出的位置；增加对农业科技的投入力度；对主要农产品生产成本、价格与农业直补政策实行联动挂钩，对农资价格与农资综合补贴政策实行联动挂钩；放宽若干限制政策，允许农村地区的乡镇和村，因地制宜盘活存量资产，积极发展第二、第三产业，激发农民创业积极性；鼓励和吸引本市大中专学生学农，积极培育新型农民带头人，重视郊区年轻一代现代农业经营主体的培训。四是加强和改善对“三农”工作的领导。健全本市各级党委农村工作领导机构，加强农村工作综合部门；重视村级组织的地位和作用，夯实农村基层基础；鼓励村干部双向流动，鼓励农村进城的优秀人才到乡村任职。

建议提请国家层面解决的问题包括：一是将这几年来有关强农惠农政策，如农业投入、生态效益补偿、基本农田保护等政策上升为法律制度。二是增强农民的土地承包经营权权益，赋予承包经营权

以抵押权,使土地承包经营权进一步物权化。三是赋予农民住宅及宅基地的家庭财产权,使其可以抵押、担保、贷款,解决农民贷款难的问题。四是加快对农村集体经济组织的立法,赋予农村集体经济组织法人地位。五是继续深化农产品价格体制改革,遵循价值规律要求,创造条件,使农产品价格逐步与国际市场相接轨。六是在严格保护耕地的基础上,应允许农村按照农地规模,划出一定比例的农业生产设施用地。七是抓紧出台扶持农民专业合作社的配套政策,尽快制定税收优惠办法。在有条件的地方,可探索成立农民合作社协会。

党的十一届三中全会以来,上海农村走过了30年改革开放的光辉历程。回顾30年的改革开放给上海农村经济社会所带来的深刻变化,总结农村改革的基本经验,这对于我们贯彻党的十七大精神,进一步明确新时期上海“三农”工作的目标任务,推动上海农村率先建设有中国特色农业现代化和建设社会主义新农村,具有十分重要的意义。

一、上海农村改革30年的主要成就和基本经验

上海历届市委、市政府都十分重视“三农”工作,始终强调上海作为特大型城市,虽然农业比重小,但只要有农业、农村、农民,就要按照中央要求,把“三农”工作作为全党工作的重心,并在工作部署中真正落实重中之重的基本要求,从而确保了上海农村经济的持续、快速发展。经过30年的改革发展,上海农业和农村发生了深刻变化,农业经营方式发生了深刻变革,农村经济结构发生了深刻变动,农民思想观念发生了深刻转变,农村改革取得了巨大成就。

(一)农村改革的三个阶段

1. 第一阶段:确立农村基本经营制度阶段

1978年党的十一届三中全会,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,作出了改革开放的决策,改革率先从农村突破,首先从家庭联产承包责任制(党的十五届三中全会改为家庭承包经营责任制)推进,并逐步建立了以家庭承包经营为基础,统分结合双层经营的农村基本经营制度。上海郊区也和全国一样,通过真理标准讨论,贯彻党的解放思想、实事求是的思想路线,认识到家庭承包经营制度不仅适应经济落后地区,而且也适应经济发达地区,从而使农村改革冲破传统思想束缚和阻力,并在郊区蓬勃兴起。

(1)全面实行农业家庭联产承包责任制。1982年,上海郊区通过贯彻中央一号文件精神,宣布取消“三不”(即“不搞包产到户,不搞分田单干,不搞口粮田”),全面推进农业家庭联产承包责任制。至1983年5月,95.4%的生产队实行了家庭联产承包责任制,承包的土地面积达321.9万亩,农户105.4万户。到1984年,郊区除个别地区外,普遍实行了家庭联产承包责任制,农村改革取得突破性进展,极大地调动了农民的生产积极性。

(2)改革人民公社“政社合一”体制。1983年3月,上海郊区选择20个人民公社改革“政社合一”的体制,进行政社分设试点,把农村的政治组织和经济组织分开。1984年春,上海农村普遍建立了乡(镇)人民政府以及村民委员会。1985年春,又普遍将公社改为乡经济联合社,大队改为村经济合作社,成立地区性合作经济组织,逐步理顺了乡(镇)政府与合作经济组织的关系。

(3)农民获得生产自主权。家庭联产承包责任制的全面推进,将农民从“以粮为纲”的单一经营的思想束缚中解放出来,使农民获得了生产的自主权,农村多种经营蓬勃发展。种植业从单一的粮食生产,转向以粮食和经济作物协调发展的粮经型结构;农业从种植业转向农、林、牧、副、渔全面发展;农村经济结构由原来的农业转向农业、工业、建筑等多种产业并举的方向发展。同时,实施了“菜篮子”、“米袋子”工程,改革了土地耕作制度,变三熟制为两熟制,大大提高了劳动生产率。

(4)乡镇企业异军突起。小平同志说过:“农村改革中,我们完全没有想到的最大收获就是乡镇企业发展起来了,突然冒出搞多种行业,搞商品经济,搞各种小型企业,异军突起。”上海充分利用了国有大企业比较集中的优势,乡镇企业在冲破责难声中快速发展。1984年7月,市政府提出简政放权,增

强县、乡发展乡镇工业的自主权。同年9月,明确下放新办企业的审批权限,减轻乡镇企业税负、鼓励科技人员下乡。市委市政府又及时提出了“城乡一体化”的战略要求,以工农联营企业为主要特征的乡镇企业在郊区农村如雨后春笋、蓬勃发展,农村的大批农业剩余劳动力向乡镇企业转移。乡镇企业不仅成为上海郊区农村经济发展的重要支柱,同时使农村产业结构、农业劳动力就业结构发生重大变化。1990年乡镇工业产值达到235.1亿元,比1978年的16.3亿元翻了近4番。

2. 第二阶段:确立农村基本经济制度阶段

1989年党的十三届四中全会以后,以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,围绕建立社会主义市场经济体制,确立了我国以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。围绕农村确定基本经济制度,上海郊区继续深化改革。

(1)推进乡镇企业产权制度改革。1992年邓小平南方谈话后,随着大批的外资企业引进和私营企业的产生,乡镇集体企业原有的体制、机制已经不适应市场经济的需要,于是从1992年起,郊区乡镇企业进入了产权制度改革阶段。上海郊区共有乡镇集体企业1.91万户,到2000年底,通过组建股份合作制、有限责任公司、产权上市交易、嫁接外资、抽资承包、兼并等形式,改制了1.75万户,占总户数的92%。并于1994年成立上海城乡产权交易所,促进产权置换的规范化运作。到目前为止,郊区的乡镇集体企业已基本实行了产权制度改革。郊区乡镇企业改制中,共盘活存量资产130.8亿元,收回企业债务30.72亿元。这些资金用于发展生产占30%以上,归还债务占58%以上,安置职工资金占12%以上,乡镇企业改制后企业经营者责任心明显增强,企业活力明显提升,企业经济效益明显提高。

(2)发展私营经济和外向型经济。1990年中央确立开发开放浦东的重大战略决策,上海掀起了新一轮改革开放的热潮。郊区充分抓住这一历史机遇,松江县率先建立了松江工业区,随之市政府批准了每个区县一个市级工业区,开创了上海郊区工业进入园区集约化发展的新时期。青浦县率先创办了富民私营经济小区,为郊区发展私营经济开了历史先河。通过建立工业园区、私营经济小区,大力招商引资,发展私营经济和外向型经济,促进多种所有制经济共同发展。至2000年底,郊区累计批准“三资”企业9979多家,占全市“三资”企业总数的54%。郊区私营企业发展到115990户,累计注册资本964.2亿元,增加值占全郊区增加值总量逾两成,对郊区地方财政贡献率在17%左右。

(3)改革农产品流通体制。从20世纪90年代初起,首先改革了农产品的统派购制度,将粮、油、猪等重要农产品的统派购制度改为合同订购,并先后对水产品、水果、蔬菜、鲜蛋等农产品价格实行放开经营,逐步搞活流通。同时在中远郊建设“菜篮子”工程,建立了一批农副产品生产基地,完善农产品交易批发、集市贸易等市场,促进上海农产品市场体系的发育,增强市场对农产品产、加、销的引导作用。同时,上海率先探索进行粮食流通体制改革,从原来粮食部门独家经营变为粮食部门与农工商商业部门等多元经营,加快了粮食流通市场化的进程。

(4)推进行政区划调整。为加快上海郊区的城镇化发展,适应上海改革开放和经济建设的需要,继宝山县改为宝山区后,1992年,经国务院批准,上海市委、市政府将闵行区与上海县合并扩建为新的闵行区,将嘉定县撤县设区建立嘉定区。1993年,撤川沙县,加上黄浦、南市、杨浦三区的浦东部分和闵行区三林乡合并新建浦东新区。此外,对徐汇、闵行、长宁、普陀、嘉定等部分区的个别乡镇进行了微调。1998年、1999年、2001年金山县、松江县、青浦县、奉贤县陆续撤县建区,上海10个郊区县除了崇明县外,全部进入城市化发展区。与此同时,乡镇机构也进行了调整合并,由此推动了乡村城市化进程。在推进行政区划调整的同时,市委市政府又提出了简政放权,对市、区(县)、乡镇实行“三级政府三级管理”,充分调动基层干部群众的积极性,使郊区农村的经济社会进入快速发展阶段。

3. 第三阶段:确立统筹城乡发展阶段

进入21世纪以来,以胡锦涛为总书记的党中央新一代领导集体做出了“两个趋向”的判断,确立了统筹城乡发展、推进城乡一体化发展阶段。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,逐步确立统筹城乡发展体制,

农村改革进入了一个新的发展阶段。

(1)推进农村税费改革。自2001年以来,上海按照中央“多予、少取、放活”的方针,在全国率先开展了农村税费改革试点工作,整个改革走出了“三大步”:第一步,取消费不增税。全国第一步改革是费改税,上海在取消农民负担的村提留乡统筹后,不再提高农业税率。原来由农民缴纳用于乡镇、村公益管理的每年1.9亿元村提留乡统筹费,全部由市财政通过转移支付来解决。第二步,取消向农民征收的农业税、农林特产税、屠宰税等“皇粮国税”。从2003年起,上海率先在全国缓征农业税和农林特产税政策,2004年起,按照中央的要求,全面取消了农业税、农林特产税和屠宰税。全市免征农民每年缴纳的农业税1.43亿元,并停止执行农村义务工和积累工制度。第三步,推进农村综合改革。2005年开始,改革逐步向以推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制三项改革为重点的农村综合配套改革。

(2)实行以工促农、以城带乡。围绕城市支持农村、工业反哺农业,根据城乡统筹发展的要求,上海加大了农业基础设施和农村基础设施的投入,加大对种粮农民的直补,以及对农业的良种补贴、种植绿肥补贴、农机补贴、农资综合补贴,有效保护了农民生产积极性;加大了对农村社会事业的投入,推进农村义务教育“两免一补”,建立完善了新型农村合作医疗制度,建立了政府扶持与个人缴费的合作医疗筹资机制,减轻了农民看病就医的负担;建立了城乡最低生活保障线联动机制和老年农民养老金财政托底保障机制,确保农民基本生活保障,基本形成了郊区农村养老、医疗为主要内容的广覆盖、多层次的农村社会保障制度;对集体经济相对困难村实行扶持,确保了基层组织的正常运转;倡导中心城区与远郊区县开展经济技术、社会服务、人才交流等全方位、多层次的结对帮扶,实现城乡共建。

(3)推进社会主义新农村建设。2006年以来,按照中央建设社会主义新农村的要求,围绕解决农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,发展农村经济,提高农民收入。抓住城乡规划体系与发展高效生态现代农业“两个重要环节”;着重解决农村基础设施与社会事业发展两个薄弱环节;实施富民强村与构建和谐村镇“两大工程”,推进社会主义新农村建设。

(二)农村改革的基本成效

上海农村改革30年,特别是党的十六大以来,是上海农业发展较好、农村变化较大、农民实惠得到较多、干部群众心气较顺的时期,也是多年期盼的统筹城乡发展迈出实质性步伐、农村变革取得阶段性突破、农村各项事业实现历史性进步的时期。

1. 农业增产增效取得重大成绩

一是农业布局结构进一步优化。上海农业在产业结构、布局结构、功能结构调整过程中,坚持稳定粮食生产不动摇,努力发展特色农业不放松,保障城市有效供应不间断。农业区域布局更趋合理,崇明三岛、黄浦江上游、杭州湾北岸和城郊结合部楔形四大农业板块的轮廓日渐清晰。30年来,尽管郊区耕地面积从1978年到2007年减少了43%,但始终确保了市场供应和城市安全。农业总产值由1978年的18亿元增长到2007年的256亿元,增长了14.2倍。2007年,全市粮食和经济作物播种面积比由1978年的65:35调整为43:57;种植业、林业、畜牧业、水产业产值比重已分别由1978年的73.9:0.3:21.7:4.7调整为目前的49.5:3.9:22.7:21.2,农业服务业比重为2.7%。

表1 2007年上海市主要农产品产量和供应情况

农产品品种	产 量	农产品品种	产 量
粮食	109.2万吨	生猪	251.5万头
大米	61.6万吨	家禽	4 734.73万只
蔬菜	413.49万吨	鲜蛋	6.17万吨
地产绿叶菜	145万吨	鲜奶	22.04万吨
水果	43.93万吨	水产品	37.02万吨

资料来源:上海郊区统计年鉴与上海统计手册。

二是农业科技水平进一步提升。上海农业在种源、设施、信息、生物工程等重点领域取得了显著成绩,建立了种质资源基因库和动物胚胎中心,获得了一批具有自主知识产权、国际先进、国内领先的科技成果。目前上海农作物种植以及畜禽、水产(鱼类)养殖基本实现了良种化,创新和应用了一批高效生态、先进实用新技术、新工艺,农业装备研发及应用进程不断加快,农业信息化水平显著提高。为农综合信息服务平台已在全市 500 多个村安装使用,农科热线已成为农村家喻户晓的技术咨询服务窗口。农业科技贡献率由 1980 年的 28% 上升到 2007 年的 60%;各项农业适用技术转化率由 1980 年的 20% 上升到 2007 年的 70%;主导品种和主推技术入户率达 95% 以上。

三是农业组织化程度进一步提高。在坚持家庭经营基本制度的前提下,促进土地承包经营权有序流转,农业规模经营不断扩大,到 2007 年底,30 亩以上粮田规模经营达 65%。全市已形成农业产业化龙头企业 435 家,其中国家级龙头企业 11 家,市级龙头企业 36 家。农民专业合作社发展势头良好,已成立各类农民专业合作社 705 家,入社社员 7 万多人,带动农户 13.5 万户,促进了农业集约化经营。农业经营方式正在向产业化、规模化经营转变。

四是农业综合生产能力进一步增强。上海设施农业发展取得显著进展,正逐步改变千百年延续的“靠天吃饭”的局面。到 2007 年底,已建成设施粮田 102 万亩,设施菜田 15 万亩,每公顷耕地农机动力达到 4.2 千瓦,农机装备结构不断优化,农机综合作业水平达到 65%,农业的土地产出率和抗御自然风险能力显著增强。由于农业现代化水平的提高,农业劳动生产率成倍提高,农产品单位面积产量明显提高(见表 2)。农业劳均产出由 1978 年的 868 元,增加到 2007 年的 31 481 元。

表 2 主要农产品单位面积产量 单位:公斤/公顷

年份	稻谷	单季稻	小麦	大麦
1978	5 555	6 476	3 756	3 227
1990	7 159	7 367	3 900	3 512
2000	7 831	7 870	4 318	4 262
2007	7 910	7 914	3 898	4 335

资料来源:上海郊区统计年鉴。

2. 农村经济社会各项建设取得重大进展

一是农村经济实力明显增强。郊区实施“二、三、一”产业发展方针,即重点发展第二产业,加快拓展第三产业,优化提高第一产业。农村综合经济实力跨上新的台阶。2007 年郊区实现增加值 4 688.44 亿元,比 1984 年的 60 亿元增长 78 倍。三次产业比重为 2.2:63.5:34.3,其中第一产业为 101.84 亿元,第二产业为 2 796.21 亿元,第三产业为 1 610.39 亿元。区县财政收入达 1 367.31 亿元,比 1978 年增长 170 倍。

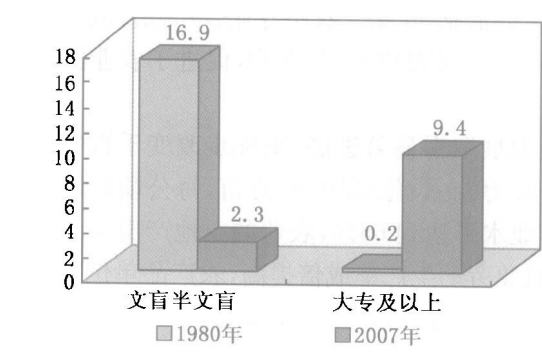
二是农村工业化水平明显提高。2007 年,郊区区县以下工业实现总产值 15 325.9 亿元,占全市工业的 66.3%。工业化水平不断提高,其中规模以上企业总产值达到 10 619 亿元,占 69.3%;落户在市级工业区中的大企业产业占 30%。工业化推进了城镇化,农村劳动力大量从第一产业转移到第二、第三产业。2007 年,郊区农村 80% 以上劳动力主要从事第二、第三产业,其中从事工业的占 60% 以上。

三是农村城镇化进程明显加快。农村城镇化率由 1978 年的 20% 提高到 2007 年的 65%。到 2007 年,郊区城镇建成区面积超过 700 平方公里,人均绿地面积 20 多平方米,燃气普及率达到 97% 以上,有线电视普及率达到 72.1%,电话普及率为 55 号线/百人。

四是基础设施建设明显加快。郊区加快了以路桥为重点的基础设施建设,形成了“三环十射”的快速交通干线网络,郊区公路总里程 8 110 公里,已初步建成“15、30、60”(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)为重

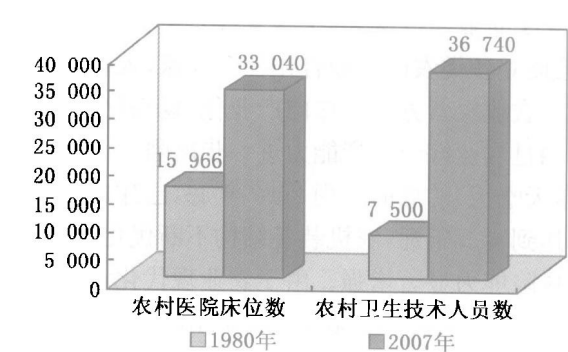
点的市域高速公路,新建改建农村公路3 000公里,郊区基本实现村村通水泥路或沥青路,75%的村公交通达。

五是各项社会事业明显进步。农村基础教育设施和办学条件不断改善,郊区中小学设施建设全部达到市颁标准,通过推进农村义务教育管理体制改革,基本实现从乡镇统筹到区县统筹的转变,教育资源布局优化调整不断推进(见图1)。建立并健全农村基本医疗和公共卫生体系,参照中心城区的社区卫生服务改革逐步向社区卫生服务中心转化,实行集医疗、预防、保健、康复、健康教育、计划生育技术指导综合卫生服务方式(见图2)。积极开展农村文化体育活动,农村文化“三大工程”建设力度加强。农村基层组织不断得到巩固,农村精神文明不断得到加强,农村社会风气得到明显改善。



资料来源:上海郊区统计手册。

图1 农村居民家庭平均每百人劳动力文化状况



资料来源:上海郊区统计手册。

图2 农村医院床位数与农村卫生技术人员数情况

3. 农民生活水平取得明显改善

一是农民收入不断增加。农民人均年纯收入从1978年的281元提高到2007年的10 222元,增长了36.4倍。特别是党的十六大以来,通过实施一系列积极的就业和保障政策,30年内,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,农民收入连续4年增幅超过10%,分别跃上7 000、8 000、9 000、10 000元4个台阶(见表3)。农民增收的渠道更加多元化,其中工资性收入是农民增收的主渠道。

表3 2005~2007年上海农民收入结构情况

年 份	2004	2005	2006	2007
农村居民可支配收入(元)	7 340	8 342	9 213	10 222
增幅(%)	10.2	13.7	10.4	10.9
工资性收入(元)	5 720	6 364	6 892	7 498
经营性收入(元)	890	811	766	754
财产性收入(元)	300	430	556	673
转移性收入(元)	430	737	999	1 297

资料来源:上海郊区统计年鉴与上海统计手册。

二是社会保障不断完善。本市不断完善包括农村社会养老保险、小城镇社会保险、新型农村合作医疗,以及农村最低生活保障等在内的社会保障体系,为广大农村居民提供了基本的社会保障。到2007年底,本市农民参加镇保人数为138.6万人,其中30万人按月领取养老金,平均为519元/月,参加农村养老保险人数为74.16万人,享受农村最低生活保障人数为11.83万人,享受老年农民养老金财政托底补贴人数为20万人(见表4)。

表 4 上海农村各类社会保障一览表

类别	项 目	2006 年	2007 年	2008 年
低保	标准/人·年	2 560	2 800	提高到 3 200 元。
农保	养老金水平(元/月)	132	171	每人每月增加 60 元左右。
镇保	养老金水平(元/月)	447	519	每人每月增加 100 元。
养老补贴	标准/元·人·月	75	85	标准从每人每月 85 元提高到 100 元,年龄放宽到 60 周岁。
合作 医疗	参保人数(万人)	191	187	将乡镇统筹提高到区县统筹,加大市级财政投入,不断提高筹资水平和补偿水平。
	人均筹资(元)	383	449	
	财政拨款(元)	178	220	
	人均缴纳(元)	121	146	
	大病补偿最高 限额(万元)	3.5~5	5~6	

资料来源:上海郊区统计年鉴与上海郊区概览。

三是生活条件明显改善。城乡公共服务日趋均衡,农村面貌发生显著变化,农民生活条件得到极大改善(见表 5)。农村平均每人年底居住房屋面积由 1980 年的 17.09 平方米提高到 2007 年的 61.2 平方米,增长 3.58 倍;农民生活消费支出由 1978 年的 193 元增加到 2007 年的 8 845 元,增长 45.83 倍;到 2007 年,农村恩格尔系数由 1978 年的 53.7%下降到 36.8%,下降了近 17 个百分点。

表 5 每百户农村居民家庭年末耐用消费品拥有量 单位:台、辆、部

品种	2006 年	2007 年	品种	2006 年	2007 年
洗衣机	89	91	电话机	104	124
电冰箱	94	96	移动电话	148	147
空调机	99	120	彩电	167	179
抽油烟机	65	69	影碟机	31	28
微波炉	71	76	家用计算机	38	43
热水器	83	89	照相机	22	21

(三)农村改革的主要经验

课题组研究认为,30 年来上海农村改革注重中央精神与上海实际相结合,注重政策的连续性与前瞻性相结合,注重工作的全局性与可操作性相结合,取得了显著的成效。这些成绩的取得,离不开市委、市政府的正确领导,离不开郊区干部群众的扎实苦干、辛勤努力,也离不开市有关职能部门和社会方方面面的关心支持、协调配合。总结其主要经验,有以下五个方面。

1. 坚持解放思想,勇于创新,是上海农村改革取得重大成就的首要条件。回顾 30 年的农村改革,解放思想首先是敢于冲破长期以来束缚人们的“左”的思想观念,通过“真理唯一标准”讨论,牢固确立“实践是检验真理的唯一标准”。改革初期,实现家庭联产承包责任制时,由于受“一大二公”体制影响,改革受到很大阻碍,有些人认为“分田就是单干”,就是“辛辛苦苦三十年,一夜退到解放前”。在引进外资和发展私营经济时,又引起了姓“资”姓“社”的争论。30 年来,围绕解放思想,本市多次组织在郊区进行思想大讨论,强调解放思想、转变观念,破除满足现状、小富即安、怕冒风险的小农经济思想,牢固确立敢闯、敢试,“实践是检验真理的唯一标准”的观念,在改革发展的实践中牢固树立“三个有利于”的标准。只有破除了“左”的思想观念与小农经济习惯势力的束缚,抓住机遇、勇于实践、大胆探索,上海郊区农村经济才能又好又快地发展,才能充分调动广大农民群众的积极性,才能保证农村改革发展顺利进行。

2. 坚持尊重农民的意愿和首创精神,是上海农村改革取得重大成就的重要关键。农村改革事先并没有现成的经验和成功模式,是党的思想路线和农民群众创造相结合的产物。上海农村改革从家庭承包责任制兴起,到两轮“菜篮子”工程的建设;从乡镇企业异军突起,到发展个体私营经济、兴建私营小区,引进外资,探索股份制、股份合作制等所有制实现形式;从发展农业产业化经营到组织农民专

业合作社、建设现代农业园区;从推进农村城镇化到社会主义新农村建设等实践,都是广大干部群众在党的方针政策指引下,解放思想、大胆尝试、大胆探索闯出来的。各级党委和政府坚持从实际出发,尊重来自农民的一系列创造,并及时加以推广,从而使上海农村改革发展不断推向前进。

3. 坚持维护好、实现好、发展好农民利益,是上海农村改革的基本出发点。党的十六大以来,为了促进农民增收,上海按照中央的统一部署,连续采取了一系列意义深远的重大举措:率先在全国进行了农村税费改革试点,从取消“乡提留、村统筹”到缓征、免征农业税,改革不断深化,并为全国农村改革积累了成功经验;上海较早地给种粮农民以粮食直补、对适度规模经营进行补贴等政策;推进了农村义务教育“两免一补”,在全国较早实现了农村免费义务教育;通过提高统筹层面,探索建立政府扶持与个人缴费的新型合作医疗筹资机制,减轻农民看病就医负担;建立小城镇社会保险、农村社会养老保险、老年农民养老金补贴以及农村最低生活保障等制度,构建了“广覆盖、多层次”的上海农村社会保障体系;实施城乡公共就业服务和促进就业相同的优惠政策,这些改革措施,得到了广大农民群众积极拥护,使改革取得明显成效。

4. 坚持把握“两个趋向”,统筹城乡发展,是上海农村改革取得重大成就的重要途径。统筹城乡发展是促进城乡协调发展,解决“三农”问题的根本出路。30年来,市委、市政府充分利用上海大城市的人才、技术、资源、信息等优势,加快实施“工业反哺农业、城市支持农村”的政策措施,统筹城乡发展规划,把郊区发展规划纳入到全市规划内,提出“市区要体现繁荣繁华,郊区要体现实力水平”,不断加大对农业和农村基础设施投入,加大对农村社会事业的投入,鼓励和引导社会各方面力量参与新农村建设,中心城区与远郊区县开展了经济、技术、人才交流等,实现了城乡优势互补,使农村面貌发生了巨大变化,农民得到的实惠不断增加,农村各项事业取得了历史性进步。

5. 坚持从实际出发,因地制宜,是上海农村改革取得重大成就的关键措施。作为全国最大经济中心城市的上海农村,其发展路径明显不同于全国一般农村地区,工业化、城镇化进程快,市场化、信息化、国际化程度高。针对这些优势特点,在改革开放30年间的各个重要发展阶段,上海围绕推进城乡一体化发展,从实际出发、实事求是,因地制宜地采取了一系列行之有效的改革措施。早在1984年,上海就提出了“城乡通开”;1985年,提出了“城乡一体”;1986年,郊区发展实行“一二三四”的方针(即城乡一体化,二个立足点,三业协调发展,建设四个基地);1992年起,实施“两级政府两级管理”体制,走简政放权的路子;20世纪90年代后,上海调整产业发展方针,郊区实施“二、三、一”发展的方针,并提出三个重心转移,即经济发展的重心由市区向郊区转移,工业发展由市区向郊区转移,建设重心由市区向郊区转移;2002年,提出了“围绕城乡一体化,加快农业现代化、农村城市化、农民市民化”的目标;2004年之后,围绕城乡统筹发展,努力推进农业现代化,发展“高效生态农业”,推进农村城镇化建设,推进社会主义新农村建设等。这些改革措施符合中央要求,结合上海实际,体现时代特征,使郊区的经济社会得到了快速发展。

二、当前制约上海农村改革发展的主要矛盾和存在问题

30年来,上海农村发生了巨大的变化,取得了巨大的成就,但也要清醒地认识到,目前上海农村正进入快速城镇化阶段,农业正处在重要的转型时期,深层次矛盾进一步凸显;城乡差距依然较大,农村面貌与上海建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的要求还不相适应;农民增收面临诸多制约因素,促进农民持续增收的长效机制尚未形成。制约上海农村改革发展的主要矛盾是农民日益增长的物质文化需求与落后的生产方式不相适应,其深层次矛盾仍然是长期积累下来的城乡二元结构矛盾,表现为适应社会主义市场经济的农村体制机制尚不健全,发展的内在活力不强,农业兼业化、农村空心化、农民老龄化的现象日趋明显。

(一) 农业基础依然比较薄弱

1. 农业组织化程度比较低。随着农业现代化进程的加快,小规模的家庭经营难以适应千变万化的大市场需要。这一矛盾在城市化进程较快的上海农村表现得尤为明显(户均经营耕地规模仅为

0.21公顷),而要在坚持家庭承包经营制度的基础上发展土地适度规模经营,必须加快土地承包经营权流转,但这碰到两大难题:一是由于城镇化建设步伐加快,土地级差不断提升,土地流出方农民对流转价格的期望值越来越高,而受让方农民的农作物亩均产出提升有限;二是由于非农就业的不稳定,农村社会保障的不健全,土地对于农民仍然是重要的基本保障,农民难以从根本上离土、离乡、离农。加快发展农民专业合作社等农业规模经营组织,以及各种社会化服务组织已成为提高农业组织化程度的当务之急。

2. 农业生产要素外流加剧。随着农村工业化、城镇化的推进,农业的各种生产要素外流加剧,土地、资金、技术、人才等生产要素大量转移到城镇和第二、第三产业。大量农村青壮年劳动力外出,务农主力军是50~60岁的中老年农民,年龄偏大、文化程度普遍偏低。耕地面积逐年减少,农业发展受资源要素的刚性约束不断加剧。需要进一步加大对农村和农业的支持力度,推动城乡产业协调和融合发展,促进城市资金、人才、技术和信息等要素向农村流动。

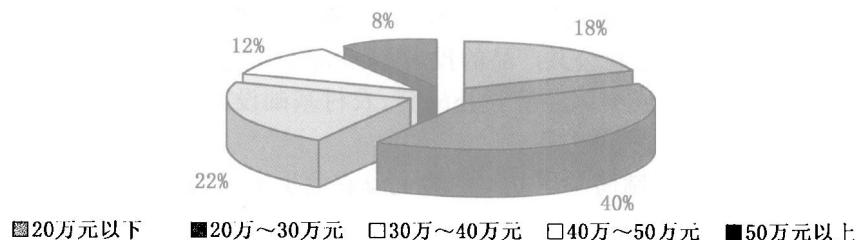
3. 农业支持体系尚未建立。一是财政支农资金稳定增长缺乏量化比例。这几年来各级都加大了对农业的投入,特别是市级财政对农业投入增长较快,但区县和乡镇相对不足。由于对财政投入缺乏刚性指标,具体落实难度较大。二是农业补贴政策有待进一步完善。从总体来看,现行的农业补贴主要靠政策调整,支持保护体系还不完善,特别是在农产品丰年有余或发生自然灾害时,缺乏应有的支持保护政策,在一定程度上影响了农民的积极性。三是农民贷款难、担保难问题突出。由于农村集体土地上投资建设的各类设施,不能作为财产登记,因此不能向银行作为财产抵押贷款,农业投入缺乏财产权制度。同时,农业银行、农村信用合作社改为商业银行后,支农性为农服务的金融机构缺位,郊区发展农业生产贷款难、担保难问题比较突出,现代农业建设缺乏金融支撑。

(二)农村发展依然比较滞后

1. 镇村规划变化大。农村规划滞后,即使有了规划也经常有变化。规划的不确定性使农业基础设施不断让位于城镇化过程中城镇建设和第二、第三产业发展的需要,农村建设和农业设施建设拆了建、建了拆的情况时有发生。一些地区农业发展和农村建设规划难以落实,这对现代农业和新农村建设带来很大难度。

2. 基础设施相对薄弱。近年来,通过实施“万河整治”、“清洁家园”、农村路桥改造、农村污水治理等工程,农村面貌得到改善。但由于历史欠账多,加上农村村宅分散,基础设施配套难度大。因此,从总体看,农村基础设施建设相对滞后的状况并没有从根本上改变。一些村庄外来人员集聚,脏、乱、差问题突出,农村基础设施和农村环境建设有待进一步加强。

3. 村级组织运转缺乏保障机制。随着政府公共管理和公共服务职能不断向村委会延伸,管理成本下移,加之许多公共事业建设需要村级承担一定数额的配套资金,造成村级支出不断增加。而村级集体经济组织收入来源有限,远郊和农业地区村级组织运转困难的情况十分突出(见图3)。2007年市委、市政府加大了政策扶持力度,但确保村级组织正常运转的保障机制尚未全面建立。



资料来源:以经济薄弱村为重点的639个行政村调研报告。

图3 按村级可支配收入分类

此外,近年来在机构改革过程中,很多乡镇取消了农业分管镇长,区县、乡镇涉农管理部门也不断缩减撤并,基层“三农”工作管理服务部门面临着“人散、线断、网破”的危险,影响了农村政策的执行和