
上海农村改革 40 年的实践与启示¹

方志权

党的十一届三中全会以来，上海农村走过了 40 年改革开放的光辉历程。回顾 40 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，这对于我们学习贯彻习近平总书记关于做好“三农”工作的重要论述，按照“产业兴旺”、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，依托现代化国际大都市优势，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，探索走农业持续发展、农村面貌持续改善、农民收入持续增长的新路，实现更高水平的小康社会和更高水平的城乡融合发展，努力在实施乡村振兴战略中做出示范、走在前列，具有十分重要的意义。

一、上海农村改革的主要成就

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中之重，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 40 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）农村改革的主要历程

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召开，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，使农村改革冲破传统思想束缚和阻力，并在郊区蓬勃兴起。

——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，不搞口粮田全面推行农业家庭联产承包责任制。至 1983 年 5 月末，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 年末，郊区除个别地区外，基本上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。

——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。

——农民获得生产自主权。家庭联产承包责任制的全面推行，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。

¹ 作者上海市农办研究室主任、上海市农委政策法规处处长，研究员，管理学博士

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，大大提高了农业劳动生产率。

——乡镇企业异军突起。邓小平同志说过：“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。

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。

——推进乡镇企业产权制度改革。1992年邓小平南方讲话后，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%，归还债务占58%，安置职工资金占12%，乡镇企业改制后企业经营者责任心强明显增强，企业活力明显提升，企业经济效益明显提高。

——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，松江区率先建立了松江工业区，随之市政府批准了每个区县建立一个市级工业区，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，年实现增加值占全郊区增加值总量逾两成，对郊区地方财政收入贡献率在17%左右。

——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。

——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，使郊区农村经济社会进入快速发展阶段。

第三阶段:确立统筹城乡发展阶段

进入新世纪以来,党的新一代中央领导集体遵循“两个趋向”的判断,确立了统筹城乡发展、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。

——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。

——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。

——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。同时,这一阶段,上海农业已进入了都市现代绿色农业发展新阶段,按照率先基本实现农业现代化的要求,加快转变农业生产和经营方式,农民收入持续增长,城乡发展差距明显缩小,农村居民在现代农业发展过程中越来越多地享受到改革开放的丰硕成果。

(二) 农村改革的基本成效

上海农村改革40年,特别是党的十八大以来,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,也是多年期盼的城乡融合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。40年来,尽管郊区耕地面积从1978年到2017年减少了50%,但始终确保了市场供应和城市安全。农业总产值却由1978年的18亿元增长到2017年的262亿元,增长了13倍。2017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;粮食单产水平屡创新高,2017年,水稻单产达到8222公斤/公顷,比1978年的5555公斤/公顷提高了48%,上海水稻单产已达到全国领先水平。菜篮子建设卓有成效,蔬菜总产量310.63万吨,比1978年增长1.1倍。水果种植布局逐步优化,区域特色显著增强。2017年,上海园林水果总产量29.77万吨,比1978年增长9倍;西甜瓜总产量19.61万吨,增长28.7%。畜牧业规模化程度提升,优质品种普及率提高。渔业生产结构优化,高效生态养殖初具规模。

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、国内领先、国际先进的科技成果。至 2017 年底，上海已建成水稻、绿叶菜、西甜瓜、中华绒螯蟹等 10 个现代农业产业技术体系。农业科技贡献率由 1980 年 28% 上升到 2017 年的 75%；各项农业适用技术转化率由 1980 年 20% 上升到 2017 年的 80%；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，促进土地有序流转，农业规模经营不断扩大，到 2017 年底，农业规模经营组织化达 75%。全市已形成农业产业化龙头企业 380 个，比 2004 年增加 94 个。全年实现销售收入 1275 亿元，利润总额 37.01 亿元，带动本地农户 10.5 万户。农民专业合作社快速发展。2017 年农民专业合作社平均农田经营面积 25.12 公顷，平均拥有农民专业合作社成员 16 人，平均带动农业从业人员 80.5 人，平均每个合作社年经营收入 299.3 万元，平均年盈余为 22.1 万元。年销售额 1000 万元以上的农民专业合作社达到 215 个，占 7.6%。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。至 2017 年末，全市已建成设施粮田 8.65 万公顷、设施菜田 1.53 万公顷，农机总动力达到 122 万千瓦，农机装备结构不断优化，主要农作物农机综合机械化率达到 89%，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，由 1978 年的人均 868 元，增加到 2017 年的 7.6 万元。

五是旅游休闲农业进一步发展。至 2017 年末，上海已建成休闲农业集聚区 22 个、已开业景点 325 个。其中，年接待万人以上规模景点 171 个。2017 年，上海休闲农业景点共接待游客 1928 万人次，营业收入 93.23 亿元，带动就业 2.84 万人（其中本地农民就业约 1.93 万人）。上海金山区水库村、嘉定区毛桥村、青浦区蔡浜村、崇明区丰乐村被国家农业部认定为 2017 年中国美丽休闲乡村。

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，重点发展第二产业，加快拓展第三产业，优化提高第一产业。农村综合经济实力跃上新的台阶。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。2017 年，郊区农村 90% 以上劳动力主要从事二、三产业。

二是基础设施建设明显加快。大力推进城乡基础设施建设，枢纽型、功能性、网络化的城市基础设施体系基本形成。郊区农村路、水、电等设施不断完善，95% 的村公交通达。

三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变革，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。建立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。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。

3. 农民生活水平取得明显改善

一是农民收入不断增加。农民人均年可支配收入从 1978 年的 281 元提高到 2017 年的 27825 元，增长了 99 倍。特别是党的十八大以来，通过不断加大非农就业力度，深化农村集体产权制度改革，增强对农业农村投入，农民收入已连续 12 年高于城镇居民收入增速。

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，全市顺利实施镇保制度调整，实现与国家

社保制度体系接轨，128 万被征地人员纳入职保。城乡居民基础养老金每人每月增长 100 元，基础养老金标准从 750 元提高至 850 元，居全国之首。全市城乡居民最低生活保障标准，从每人每月 880 元调整提高到每人每月 970 元。继续实施统一的城乡居民医保制度，人均筹资 3000 元；政策范围内住院费用医保支付比达 75%。

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。农民人均生活消费支出由 1978 年的 193 元增加到 2017 年的 18090 元，增长 93.7 倍；农村居民恩格尔系数由 1978 年的 54% 下降到 2017 年的 33%，下降了 21 个百分点。

（三）农村改革的创新点

1. 以产业融合为依托，新型农业经营主体有新发展

改革开放以来，上海加快培育以家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业为代表的新型农业经营主体，构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。通过“公司+农民合作社+家庭农场”等多种组织形式，发挥各自优势、分工协作，促进家庭经营、合作经营、企业经营协同发展，促进了农村一、二、三产业融合发展，取得了显著成效。上海坚持以家庭经营、规模适度、一业为主、集约生产为基本特征，大力促进家庭农场发展，支持种养结合、粮经结合等多种形式家庭农场发展。家庭农场数量由最初的 20 多家发展到了 2017 年末的 4516 家。家庭农场水稻种植面积 58.62 万亩，占全市郊区水稻种植面积的 50.8%。农业已逐渐成为体面的职业，45 岁以下的中青年家庭农场经营者占全市家庭农场经营者总数的 24%。上海的做法，写入了 2013 年中央一号文件，得到了中央领导的充分肯定。

2. 以品牌建设为抓手，优质农产品认证推广取得新成果

改革开放以来，上海积极实施农业品牌化发展战略，不断提高农产品的市场竞争力，认证农产品数量不断增加。至 2017 年末，全市共有 1680 家企业、6743 个产品获得“三品一标”农产品认证，认证产品数量比 2005 年增加 6470 个。其中，通过认证的无公害企业共计 1463 家，产品 6420 个；绿色企业 207 家，产品 299 个；有机企业 10 家，产品 24 个。2017 年，全市通过“三品”认证的农产品产量已达 392.4 万吨，约占地产农产品上市量的 75.2%。崇明白山羊、枫泾猪、金山蟠桃、马陆葡萄、亭林西瓜、三林崩瓜、崇明沙乌头猪、崇明金瓜、嘉定梅山猪、庄行蜜梨、奉贤黄桃、彭镇青扁豆、崇明水仙等 13 个产品获得农业部颁发的农产品地理标志登记证书。南汇水蜜桃被评为“中国百强农产品区域公用品牌”，并列入第一批中国特色农产品优势区公示名单；南汇 8424 西瓜、奉贤黄桃、松江大米 3 个品牌被评为“2017 最受消费者喜爱的中国农产品区域公用品牌”；奉贤黄秋葵、马陆葡萄等 9 个农产品被评为 2017 年度全国名特优新农产品。

3. 以质量效益为目标，探索产业融合发展新形态

改革开放以来，上海紧紧围绕推进农业提质增效，通过拓展供应链，延伸产业链，提升价值链，实现了一、二、三产业融合发展，促进了农业生产方式向绿色发展转变，由生产型向经营型转变，由数量型向质量型转变，有效推进了农业供给侧结构性改革，统筹产业融合发展。以水稻种植为例，上海积极探索稻米全产业链延伸，从“卖稻谷”到“卖大米”向“卖品牌变”。上海郊区农村素有“鱼米之乡”的美誉，水稻种植历史悠久。沪郊盛产的优质稻米，食味清香，口感软糯有弹性，特别适合上海市民的消费习惯。2017 年，全市水稻播种面积为 9.32 万公顷，年产稻谷近 80 万吨，折合成大米 50 万吨左右。长期以来，郊区农民生产的稻谷主要交给国家粮库，从而造成了只追求数量不重视品质的现状，也由此导致全市稻米集中度不高，市民对优质地产大米知晓度不高。上海对水稻生产从两方面尝试了供给侧改革：首先，从“卖稻谷”向“卖大米”转变，在郊区扩大推广种植国庆稻，利用本地大米与市场上其他品种大米“错时上市”的契机，推出上海本地品牌新大米。2017 年 9 月 20 日—10 月 20 日，沪郊松江、奉贤、崇明等区的 510 吨地产新大米，进入百联集团旗下联华股份的 10 家大卖场、23 家标准超市进行销售，深受广大市民欢迎。其次，为集中展示“卖稻谷”向“卖大米”的成果和进一步引导品质品牌意识，上海举办了上海市首

届大米品鉴活动。市郊各区、光明集团、上实和地产集团推荐的 26 个优质大米品牌（品种）参选，其中，松江区水产良种场通过种养结合生产“三泖牌”松香粳 1018 获得金奖。通过“卖稻谷”到“卖大米”向“卖品牌”的转变，上海拓展稻米全产业链取得了明显成效。通过本地大米品鉴评优活动，加快培育和遴选了“松早香”“沪早香软”“松香粳”等一批市民喜爱的稻米新品种，实现了本地稻米供给侧和需求侧的双向对接。

4. 以还权于民为宗旨，集体产权制度改革迈出新步伐

上海是全国最早开展农村集体产权制度改革的地区。20 世纪 80 年代末、90 年代初，为适应社会主义市场经济体制需要，上海近郊普陀区长征镇红旗村、闵行区虹桥镇虹五村等在全国率先实行了村级集体经济股份制改革。21 世纪初，嘉定、宝山、松江等区以及部分中心城区有集体资产的乡镇所属的村，也结合实际情况陆续开展了村级集体经济组织产权制度改革试点。2010 年起，上海先后开展了农村集体经济组织成员界定与农龄统计、农村集体资产界定和农村集体“三资”监管平台建设，构建了较为完善的产权制度改革政策体系，为推进改革打下了扎实的基础。2014 年起，上海在市级层面成立了农村集体经济组织产权制度改革领导小组深入推进改革，按照“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的总体要求，重点对农村集体经营性资产进行股份制改革，让农民变股民，明晰产权归属，将资产折股量化到本集体经济组织成员，发展多种形式的股份合作，通过健全完善集体资产长效管理机制和运行监测机制，充分保障成员的知情权、参与权、表达权和监督权，促进集体资产保值增值，为农民持续稳定增收奠定制度保障。据统计，全市已实行集体经济组织产权制度改革的村已达 1650 个，占总村数的 97.7%；完成改制的镇有 62 个，占总镇数的 50.8%。全市已完成改制的村都实行了村民委员会与集体经济组织事务分离、账户分设。2017 年，15 个镇级集体经济组织和 444 个村级集体经济组织进行了收益分红，分配金额达 17.50 亿元，涉及成员 174.9 万人，人均分配 1000 元。从 2010 年至 2017 年，全市累计分红 88.31 亿元，人均分配 1339.9 元。此外，闵行区在完善农村集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等六项权能的试验方面迈出了实质性步伐。全区农民分享了产权制度改革的红利，财产性收入占农民可支配收入的 18.3%，成为国内郊区城乡居民收入差距最小的地区之一。上海的改革实践，得到了中央农办和农业部的充分肯定。

二、推进农村改革的深刻启示

40 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和辛勤努力，也离不开市有关职能部门和全社会方方面面的关心支持、协调配合。总结 40 年来上海农村改革的实践与探索，有其深刻的启示：

（一）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 40 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“实践是检验真理的标准”。改革初期，推行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 30 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。40 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。

（二）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，发展粮食生

产家庭农场；从发展农业产业化经营到组织农民专，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、农村承包地确权登记颁证、推进集体产权制度改革等实践，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。

（三） 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；建立农村社会保障、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。

（四） 坚持把握“两个趋向”，城乡融合发展，是上海农村改革取得重大成就的重要途径

城乡融合发展是促进城乡发展一体化，解决“三农”问题的根本出路。40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，农民得到实惠不断增加，农村各项事业取得了历史性进步。

（五） 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40年间各个重要发展阶段，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；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、实施乡村振兴战略等等。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。