

---

# 上海农村发展的新特点、 新形势及新思考

刘增金 金俐雯 吴爱忠<sup>1</sup>

城市的发展离不开乡村的滋养。上海作为国际化大都市，虽然与其他城市相比城乡发展差距较小，但是郊区农村作为上海的重要组成部分，是上海全面建成小康社会、实现更高质量发展的短板所在。本文对上海乡村振兴战略实施以来的发展形势、发展特点进行分析，并对未来上海农村发展提出新的思考。

## 一、上海农村发展呈现的新特点

近两年，上海市委市政府紧密围绕乡村振兴战略提出的总要求，专门成立实施乡村振兴战略工作领导小组，高质量推进农业农村发展。上海农村发展主要呈现以下几个特点。

一是农产品供给基本稳定，绿色农业发展总体向好，但农业发展空间受挤压，提质增效有待加强。上海耕地面积有限，在城市化进程下耕地面积更是有减少趋势。2018年，全市粮食播种面积为12.99万公顷，比2017年减少2.5%；全市粮食产量为103.74万吨，比2017年增长4.0%。蔬菜和水产品产量都比2017年略有增加，生猪和家禽出栏量在环保压力下有较大幅度降低。

为进一步提高农业生产标准化水平，实现区域化布局与专业种植，全市科学划定农业“三区”<sup>12</sup>。然而，“三区”之外的农用地还有较大比例，这部分农用地普遍面临分布较为零散、利用率不高等问题。

拆违之后也留出大量复垦土地，这部分土地普遍分布散、肥力差、开垦难度大，亟需提高土地利用率。此外，上海大力推进农业供给侧结构性改革，制定出台都市现代绿色农业发展三年行动计划，逐步提高农产品绿色认证率，继续开展农业面源污染治理，推进农产品品牌化建设，制定实施全力打响“四大品牌”的三年行动计划（2018-2020年）。

但也应该认识到，上海地产农产品绿色认证率仍然较低，截至2018年底，绿色认证率只达到13.67%，且多为质量安全标准要求相对较低的A级绿色食品。同时，地产农产品的品牌化建设道路艰巨而漫长，尤其是“一镇一品”“一村一品”等区域品牌建设有待加强。这些都较大程度上制约了农业生产提质增效的实现。

二是美丽乡村建设稳步推进，人居环境改善有序开展，但村民相对集中居住的实施路径还有待进一步探索，农村基础设施配套亟需完善。结合乡村战略实施提出的总要求，上海制定了《上海市全面提升美丽乡村建设水平行动计划（2018-2020）》，高起点、高标准、高水平推进美丽乡村建设。

同时，制定了《上海市农村人居环境整治实施方案（2018-2020）》，聚焦“四好农村路”建设、农村垃圾治理、农村生活污水处理等11项重点任务，推进村庄改造。然而，村民相对集中居住方面虽取得较大突破，但推进力度还远远不够。

---

<sup>1</sup>作者简介：刘增金，上海市农业科学院农业科技信息研究所副研究员；金俐雯，南京农业大学硕士在读；吴爱忠，上海市农业科学院研究员，上海市人民政府参事。

<sup>2</sup>1 三区：蔬菜生产保护区、粮食生产功能区、特色农产品优势区。

---

根据《上海市城市总体规划(2017-2035年)》，上海农村居民点用地总量要从2015年的514平方公里减少到2035年的190平方公里，但从目前工作进度看，要实现这一目标面临不少瓶颈。

首要一条是对加快推进农民相对集中居住尚未形成共识。按照李强书记的指示精神，解决农民建房问题，改善农民居住条件，是重大民生工程，要作为实施乡村振兴战略总的优先议题。

目前，上海重点聚焦“三高”沿线、生态敏感地区、环境整治地区，分步推进30户以下自然村农民的集中居住的工作要求，但各级政府相关部门中不少工作人员对此认识不足，对实施路径的理解也存在偏差。

另外，由于上海大部分区的农宅都是20世纪80、90年代建造的，现在已经到了集中翻建的时间节点，然而大多数区不允许村民翻建，村民相对集中居住进度又慢，农村基础设施配套亟需完善。

三是村民收入水平稳步提高，但城乡居民收入水平差距仍然很大，农村社会治理的实效有待进一步提升，以切实提高村民生活幸福感、安全感和获得感。近些年，上海城乡居民收入虽然不断提高，但城乡居民收入差距却仍然较大，而农村对青年人缺少吸引力。

2018年，全市城镇常住居民人均可支配收入为68034元，而农村常住居民人均可支配收入只有30375元。当前上海农村“谁来种地”与“劳力闲置”问题并存，部分农村劳动力并未实现充分就业，稳定的经济收入难以保障，削弱了村民参与乡村振兴的获得感。

此外，乡村治理还存在实效如何进一步提升的问题。上海农村地区除了党员队伍老龄化、本地户籍居住人员的老龄化和空心化、农村带头人后继乏人等问题外，还有一些情况对乡村治理的深化推进产生制约。

一方面是集体经济“造血”功能有所弱化。随着“198”区域减量化，环境综合整治工作持续推进，近年来农村集体经济收入持续减少。据统计，2017年上海村级集体经济组织经营性固定资产为2793亿元，比2014年减少19.9%，年均经营收入减少347%，租赁企业减少57.21%。一些村的“开门费”只能依靠市、区财政“输血式”支持，给乡村工作开展带来难度。

另一方面“空壳村”现象已成为部分近郊区乡村治理中的突出问题。随着城市化进程加快，有些村大部分村民已经离土甚至有了城市户口，党员党籍关系与居住地分离问题相当突出，村组织选举难度大。由于人均耕地面积不符合撤制要求，集体资产处置难，这些“空壳村”一时难以撤制，已成为上海乡村基层治理一大难点。

## 二、上海农村发展面临的新形势

乡村振兴战略对上海农村发展提出更高要求，并且随着我国社会主要矛盾的变化，上海农村发展面临一些新形势，需要予以厘清，才能更好地分析上海农村发展动力。当前上海农村发展主要面临以下新形势。

一是市民对高品质农产品和农业多功能性的需求日益强烈。当前我国社会的主要矛盾已经变成了人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在该阶段随着上海城乡居民收入和生活水平的提高，人们对农产品数量需求向数量安全、质量安全并重转变，如今更是呈现出更高层次需求，即对农产品高品质的需求提高，这对上海农业发展提出更高要求。

农产品保供给的要求有所弱化，保证农产品质量安全是上海农业发展的基本要求和前提，切实提高农产品品质逐渐成为上海农业发展的关键和努力方向。这应该是当前及未来一段时期对上海农产品市场需求以及农业发展方向的基本判断和大势所趋。

---

此外，农业具有多功能性，农业生产的作用绝不仅仅在于单纯提供农产品。根据国外研究结果，结合我国实际，农业多功能性的含义可归纳为：农业具有提供农副产品、促进社会发展、保持政治稳定、传承历史文化、调节自然生态、实现国民经济协调发展等功能，且各功能又表现为多种分功能，各功能相互依存、相互制约、相互促进的多功能有机系统特性。

上海作为一座国际大都市，当前随着城乡居民收入和生活水平的提高，人们对良好生态环境的重视程度日益提高，人们越来越向往贴近大自然、了解农业农村生产过程与文化，更加希望知道自己购买的农产品是如何来的以及实现对子女的寓教于乐，由此农业的多功能性在都市化背景下愈加重要。

要综合吸收发达国家大城市地区的都市农业发展经验，走出具有上海特色的现代都市农业发展道路，从根本上实现由农业的生产功能向经济功能、生态功能、社会功能等多种功能延伸。

二是农业农村用地更加紧张，尤其是缺少建设用地指标。土地是上海农业农村发展不可或缺的资源，甚至可以说是最重要的资源。然而，在上海城市化发展的大背景下，农业农村发展空间不断受到挤压，农业农村土地资源不断受到侵蚀，不利于农业农村的可持续发展。农业农村用地的紧张局面主要体现在以下三个方面。

首先，农作物播种面积和农村人口数都大幅减少。近年来，上海城市化进程大幅加快，农业农村发展都受到很大冲击，主要表现为农作物播种面积和农村人口数的减少。其中，农作物播种面积由 2000 年的 52.15 万公顷大幅下降至 2018 年的 28.53 万公顷。

粮食作物和经济作物播种面积都出现不同程度减少，主要农产品生产保供压力大。此外，农村人口数由 2000 年的 360.71 万人大幅减少至 2017 年的 253.58 万人。农村从业人员中，从事第一产业的人数则由 2000 年的 81.45 万人锐减至 2017 年的 34.62 万人，减幅超过一半，农业在未来较长一段时期内都会面临“谁来种地”难题。

其次，农业农村建设用地指标短缺。具体表现在农业生产配套设施短缺、休闲农业等产业融合项目难以落地、美丽乡村建设缺少建设用地指标。农业设施短缺主要表现为缺少仓库，特别是粮食的烘干房。

休闲农业旅游项目遇到最大的困难是项目内的建筑物，特别是一些公共辅助设施及场所（停车场、公共厕所）的建设，受建筑面积指标的限制，往往致开发商无法拓展休闲农业的多功能性。

另外，美丽乡村建设需对旧房屋进行改造，这就要对原住户进行搬迁，现实中由于村里缺少建设用地指标，没有足够土地空间将原住户搬迁安置，也就无法对原住宅进行改造，亦无法将道路拓宽。

最后，土地零碎分散导致土地利用率低。这主要表现为“拆违”和“三区划定”之后的遗留问题。2017 年是上海大拆违之年，拆违对改善城乡面貌和生态环境具有重要作用，但拆违之后却又面临土地利用难问题。

特别是城市化进程较快的农村地区，违建建筑多，拆违后的土地非常零散且复垦成本很高，拆违土地难以用于耕种。目前有地区探索实验拆违土地种植林木，但又面临改变土地性质的问题。由于上海耕地面积有限，在城市化进程下耕地面积更有减少趋势。

为进一步提高农业生产标准化水平、实现区域化布局与专业种植，全市科学划定农业“三区”。然而，“三区”之外的农用地还有较大比例，这部分农用地普遍面临分布较为零散、利用率不高等问题。

三是农民分化以及村庄利益诉求多元化。乡村振兴必须以农民为主体，将农民组织起来。但“谁是农民”就成了一个复杂

---

的问题。

贺雪峰等学者将其归纳分为以下五种农户家庭：全家都在农村（村庄）生产生活，主要收入来自土地、农业和农村的农户家庭；青壮年子女进城务工经商，中老年父母留村务农的“半工半耕”家庭；全家进城但仍然有农村承包土地，将承包地经营权流转出去，随时可能回村要回承包地耕种的农户家庭；全家进城不再需要土地经营权的农户家庭；其他家庭，如本村外出工作的家乡人。

随着全国统一劳动力市场的形成以及城市化快速发展，越来越多的农村劳动力和农户家庭进城务工经商，其生产生活都脱离农村，之前相对封闭的村庄不复存在，农民发生了巨大分化。表现在与土地的关系上就是土地耕种者（经营者与土地承包者）之间正在分离，村民与村庄之间的关系也变得空前多样。

在村庄边界已被打破，大量农户进城务工经商的情况下，农户与土地关系变得十分复杂，农户与村庄利益关系也变得十分复杂。当前村庄的村民已极大地分化，村庄利益多元化，甚至大量农户家庭全家进城且退出农村人情圈。

在村民分化、村庄利益诉求多元化的情况下，之前的村庄组织体系很难再有效发挥作用，村民自治也越来越困难，全国农村普遍出现了村级组织行政化的趋势。

正因为难以将农民组织起来，农村缺少接应上级资源的能力，自上而下的各种资源难以有效输入农村。如何在新形势下将农民组织起来就成为乡村振兴的根本问题。

四是重大战略和政策带来更大机遇与挑战。为进一步提高农业生产标准化水平、实现区域化布局与专业种植，上海科学划定农业“三区”。2019年，全市共划定137.65万亩农业“三区”。上海农业用地主要分布为三大片区，即崇明片区、临港片区、西南片区。

崇明片区主要覆盖崇明区，临港片区主要覆盖浦东和奉贤的部分区域以及闵行的小部分区域，西南片区主要覆盖金山、松江、奉贤、青浦的部分区域。应该认识到，这三大片区各自面临自己独特的战略机遇与挑战，亟需在新形势下厘清发展目标、定位与路径。

首先，崇明片区面临崇明要打造成世界级生态岛的重大机遇与挑战。2016年12月，上海市人民政府印发了《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》的通知，崇明将建设成为在生态环境、资源利用、经济社会发展、人居品质等方面具有全球引领作用的世界级生态岛。

崇明作为最为珍贵、不可替代、面向未来的生态战略空间，是上海重要的生态屏障和21世纪实现更高水平、更高质量绿色发展的重要示范基地，是长三角城市群和长江经济带生态环境大保护的标杆和典范，未来具有国内外引领示范效应、社会力量多方位共同参与等开放性特征。农业发展如何融入崇明世界级生态岛建设是一个重大课题，既要充分考虑生态效益，又要兼顾考虑经济效益。

其次，临港片区面临设立上海自贸试验区临港新片区这一国家战略带来的重大机遇与挑战。2019年8月6日，国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》，设立中国（上海）自由贸易试验区临港新片区。

该方案最大亮点是明确提出建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系，临港新片区方案对产业的要求很高，重点发展产业都是现在一些“卡脖子”产业，这些产业要代表国家实现突破，在创新性方面必须要有所作为。

---

在该区域内，农业用地占了很大比重，特别是基本农田，在临港新片区建设目标和要求下农业有何作为，是一个不可避免的重大问题。

最后，西南片区面临长三角区域一体化发展这一国家战略带来的重大机遇与挑战。2018年11月5日，在中国国际进口博览会开幕式上长三角区域一体化发展上升为国家战略。2019年5月13日，中共中央政治局召开会议审议《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。

至此，长三角一体化示范区的建设正式拉开序幕，长三角城市群格局将走向新的时代舞台。要完成这一国家使命，长三角一体化还有一些重大任务需要完成。

农业方面，长三角区域五个乡镇的党委书记共同签订长三角“田园五镇”乡村振兴先行区五镇联盟共建协议，标志着总计255平方公里的乡村振兴一体化发展“试验田”正式启动。

但应该认识到，在长三角区域一体化发展战略下，三省一市如何加强农业合作与交流，任重而道远。西南片区亟需站在整个长三角区域可持续发展的高度，重新审视该区域应该如何借势发展农业农村地区，希望可以在布局地区探索出一些可供借鉴推广的合作发展模式，而非犹豫停滞不前。

### 三、上海农村发展方向的深度思考

一是全面深入发展都市现代绿色农业，坚持地产地销，实现提质增效。结合大都市特点，上海定位发展都市现代绿色农业，这无疑是正确的。切实提高地产农产品品质，这是上海农业发展工作的基础与核心。

在绿色农业发展方面，日本与上海具有相似的发展背景和优劣势条件。日本政府于1992年首次提出了“环境保全型农业”新目标，即灵活运用农业所具有的物质循环机能，发展环境负荷量小的可持续型农业，本质上也就是绿色农业。

上海发展现代农业要建立以绿色生态为导向的制度体系，全面提升农业绿色生产技术。具体而言，要开展畜禽粪污综合治理，推进水产养殖污染综合治理，深化种植业污染防治，推进农业废弃物资源化利用，提高农产品绿色认证率。

此外，日本乡村振兴运动重点提出了农产品生产销售战略，并与农业六次产业化紧密结合。该战略提倡在生产阶段，大力打造品牌农业，将农产品的生产服务与当地特有的自然、历史、风土、文化和社会元素有机结合，积极申请农产品地理标志，强调农产品的地方特色，同时引导工商业资本与人才资源进入农业领域，建立健全农业品牌规划，实行规模化与品质化生产。

总之，上海应该充分利用大都市、大市场的特点，以市场需求为导向，深入细致研究消费者需求，大力发展绿色农业、品牌农业，坚持农产品地产地销，这样才能实现都市现代绿色农业的可持续。

二是深入挖掘和充分发挥农业的多功能性，以突出“生态功能”和“社会功能”的理念发展现代农业，大力发展休闲农业和乡村旅游。农业的多功能性主要包含经济、社会、文化、生态等功能。国外农村社会治理充分重视和发挥农业的多功能性，具体表现在农村社区建设和乡村旅游、休闲农业的发展等方面。

我国各地需提高乡村旅游综合“吸引力”上下功夫，确定发展重点与优势，树立长远思想，积极稳步推进农业旅游，不能脱离实际。政府部门的管理与行业协会加强自律较重要，同时行业协会的自律也是保证乡村旅游质量的重要原因。

目前，上海农业GDP比重不到全市的1%，但不能从GDP的比重来确定农业产业的重要程度。应该讲，越是“稀有的”，恰恰

---

是城市化进程中越应该“珍惜的”“保护的”和“挖掘潜力的”。

要综合吸收发达国家大城市地区的都市农业发展经验，走出具有上海特色的现代都市农业发展道路，成为城市建设和管理现代化水平相适应的富裕、文明、洁净、安全、优美的都市型重要产业。

从根本上实现由农业的“生产功能”向经济功能、生态功能、社会功能等多种功能延伸，确定都市现代农业的主导功能为经济功能、生态功能、社会功能的有机结合，从而基本解决都市农业发展的认识、投入、体制与机制、政策扶持等问题，将都市现代绿色农业扎扎实实地推向一个崭新阶段。

三是加强顶层设计，创新农村综合帮扶机制，做大做强集体经济。首先，加强市级、区级顶层设计与资源统筹。在市、区两级政府有关乡村振兴的规划指引下，在上海农村产业发展定位、发展布局上，加强区级的顶层设计与资源统筹，改变各镇、村各自为政的局面，引导相邻镇、村之间在土地利用、项目开发方面资源共享、优势互补、形成合力。

土地减量化后获得的土地指标，适度向纯农、涉农地区调配，给这些地区提供发展观光农业、民宿、康养等产业的土地资源。借鉴奉贤区百村实业公司经营模式，成立区级实业公司，吸收纯农、涉农地区农村集体的存量资金，吸引国资、民资参股，开展实业投资、投资管理、资产管理等业务，为纯农、涉农地区农村集体资产、资金提供稳定增值的渠道，提高其自我造血的能力。

这对全市农村集体经济发展也具有很好的借鉴意义和推广价值。其次，因地制宜发展村级集体经济。针对上海农村不同区域的发展基础和条件，因地制宜培育新业态、新产业，发展乡村经济。比如，以宝山区为例，鼓励南部城郊结合部地区利用区位优势发展资产租赁、楼宇经济、商贸商务，以壮大农村集体经济。

对北部纯农、涉农地区，可利用其田园风光、乡村风貌、良好生态环境等条件，倡导勤劳、开拓、创新的精神，培育当地村民的创业、开拓能力，引导、鼓励当地村民尤其是中青年村民发展休闲观光农业、农家乐、民宿等乡村旅游模式，并为其提供咨询、审批、资金、培训等方面的切实帮助。

四是建立健全更加合理的村集体考核指标体系，建立更加完善的村工作经费制度，重视发挥乡贤和村规民约的作用。上海市委“1+6”文件中提出，要取消街道招商引资职能，并取消相应的考核指标及奖励，街道经费由区财政全额保障。

在该制度规定基础上，闵行区推行取消镇招商引资职能，减轻镇一级的经济考核压力，镇政府可以集中精力发挥公务服务等职能，但并非所有的区都有这样的制度安排，这需要强大的财力支撑。建议由市政府、区政府统筹区域经济发展，让镇政府全心全意优化公共服务和管理，并且由市、区两级政府对财力较弱的镇给予财政保障。

在深入推进基层自治和社区共治上，各区积极推进居村委电子台账工作，浦东等区还积极推广居村民自治工作法，探索多种类型的群众性自治组织形式，提升自治水平。

各郊区普遍建立村工作经费制度，落实经费保障，实行村财镇管。这些措施对提高村务民治程度、村民自治水平和干部贪污腐败起到积极作用。但政府也应该注意村工作经费报销的审批效率，精简审批流程。

在村民自治方面，还应该充分发挥乡贤的积极带动示范作用，加强村民的政治、法律和道德教育，提高村民参与社会治理的积极性和综合素质，充分发挥习俗民风和村规民约在农村社会治理乃至整个社会良好风尚形成中的积极作用。在外来人口管理方面，积极探索成立农民工工会，在部分农村设立外来人口管理办公室，加强外来人口组织化管理和综合素质培训。

---

五是加强农村基层工作人员队伍建设，通过提高村干部待遇吸引高学历、高才能优秀人才。基层社会治理的成效如何，关键取决于基层社区工作者队伍，特别是以居村党组织书记为带头人的骨干队伍。当村干部的积极性和能动力被充分激发出来，将产生难以估量的“倍乘效应”。

但考虑到村干部工作时长、工作任务重，目前部分财力较差镇的村干部工作报酬并不高，且没有编制，缺少上升渠道和发展空间。建议同样给予工作满一定年限的村干部转事业编的机会，并适当提高村干部工作报酬。且应该靠德治引导年轻有为的农民回到农村去，加入这个“三农”基层工作队伍，并给农村基层干部足够的激励，让他们发挥才华。