
重新审视疫情下上海农业

正确处理好“三个关系”

顾吾浩

上海新冠肺炎疫情暴发，给各行各业以及广大市民的生命安全和生活秩序带来了严重影响。在党中央坚强领导和统一部署下，上海市委、市政府坚持“动态清零”总方针，在兄弟省市和部队全力支持下，组织全市各级干部、共产党员、社区志愿者以顽强拼搏的精神，坚定决心打赢这场抗疫的大仗硬仗。

然而，这场全民抗疫的大仗硬仗也暴露了上海在市场保供等方面存在的薄弱环节。特别像粮食、蔬菜等农副食品等，事关人民群众切身利益，已上升为抗疫的重要战略物资。在政府保供和市场调节方面，有许多值得反思的教训。我们需要重新审视在疫情防控等突发性、全局性灾害面前，应该如何重视和发挥上海郊区农业不可替代的作用。

在上海建设高度发达的世界级城市的战略中，在上海推进实施乡村振兴的过程中，需要正确处理好以下“三个关系”。

一是正确处理城市化与农业“基本盘”的关系

上海是拥有 2500 多万人口的超大型城市，城市化率已经达到 90% 以上，在全国处于领先地位。毋庸置疑，城市化给郊区农村带来了巨大变化，但是，城市化引发的大量土地非农化，严重挤压了农业发展空间。据统计，改革开放初，1978 年，郊区年末耕地面积为 540 万亩，至 2020 年，郊区耕地面积 242.9 万亩，减少了近 300 万亩。上海耕地主要在崇明、浦东新区（原南汇地区）、奉贤、松江、金山、青浦等中远郊地区。城市化无疑使农业边缘化。土地是农业生存和发展的主要资源，“皮之不存，毛之焉附”？土地没有了，农业的生产力何从之有。

解放初期，上海市管辖面积不到 620 平方公里，没有现在这样的大郊区，只有北郊、西郊等周边几个乡镇农村。当时，上海市委向中央要求把上海周边江苏几个县划并至上海市，以解决上海市区蔬菜等农副产品供应，并为工业提供原材料。因此，1958 年，经中央批准，原隶属于江苏省管辖的嘉定、宝山、川沙、南汇、奉贤、松江、金山、青浦和崇明等十个县先后划入上海市，上海市域面积达到 6300 多平方公里，扩大了 10 倍，从而奠定了上海市如今的版图。而上海市人口也从改革开放初 1300 多万猛增到 2500 多万。

对于这样一个超大型城市，农业是何等的重要！民以食为天。可以这样说，城市越大，农业越是显得重要。因为在高度城市化的背后，始终潜伏着食品安全的巨大风险。尤其是当不可抗拒的自然灾害或疫情来临的时候，如果没有农业，没有地产粮食、蔬菜等农副产品，整个城市会陷入绝境。这次上海新冠疫情的破防暴发，城市保供猝不及防，正是暴露了城市农业的软肋，以及由此关联的一系列顶层设计和城市发展理念、管理体制的科学性、合理性问题，值得引起深刻的反思。

在上海城市化进程中，一度也受到唯 GDP 思想的影响，片面追求经济发展的高速度，缺乏城乡资源统筹科学的利用。有的为了政绩，在项目审批、土地使用、资金投入等方面，脱离了客观实际，造成挤占耕地，影响了农业的发展；还有在管理体制上，做计划、做规划，以城市发展为中心，而对城市化与农业现代化的关系缺乏全面的协调机制。

党的十八大提出了工业化、信息化、城镇化与农业现代化同步发展的目标。城市化是我国现代化的必然规律，但是城市化不

能以牺牲农业、牺牲农村、牺牲农民利益为代价，不能仅仅以城市为中心而忽视了农业农村农民。特别像上海这样的超大型城市，在推进城市化进程中，必须正确处理工农关系、城乡关系，在确保城市生产、生活安全的前提下，科学、合理地制定实施城市化规划。当前，世界正处在百年未有的大变局中，特别是新冠疫情正在给世界造成新的粮食危机，上海农业正面临着新的挑战。

我们要更加严格落实基本农田红线，保护好现有的耕地，严禁非粮化、非农化。按照“三区”划定的农业功能，大力建设高标准农田，实现一二三产业融合发展和农业高质量发展，牢牢掌握农业基本盘，才能更好应对突发性、全局性的重大灾害。

二是正确处理本地农产品自给率和外地农产品的关系

上海早在上世纪 90 年代，在全国最早提出建设“菜篮子”“米袋子”工程，历届市委、市政府高度重视，紧抓不放。据上海市农业农村委披露，目前，上海共有粮食生产功能区 80.32 万亩，蔬菜生产保护区 49.07 万亩，特色农产品优势区 7.1 万亩。全市粮食总产量稳定在 90 万吨以上，常年蔬菜面积稳定在 50 万亩左右，蔬菜自给率保持在 40% 左右，绿叶菜自给率保持在 80% 左右，已初步探索出具有上海特点的都市现代绿色农业发展模式。

但是，在上海这次疫情防控的关键时期，在面向 2500 万人的封控中，日常蔬菜成了稀缺品，出现了小区居民抢菜的局面。在抗疫关键时刻，上海市、区两级又出台多项支持保供政策，鼓励和引导蔬菜合作社、蔬菜生产企业，种足种好地产绿叶菜，力争加大大地产蔬菜的供应量。在 4 月中旬，郊区就抢种蔬菜 8 万多亩，包括绿叶菜 5 万多亩。这是发挥本地农产品产得出、运得快、供得上优势的必然之举。

这也进一步提醒我们，作为一个超大型城市，任何时候确保一定水平的蔬菜和其他农产品自给率是多么重要。超大型城市的农产品供应，不可能做到完全自给自足，但也不能完全依赖外地农产品。一旦发生重大疫情和自然灾害，实行封控“封城”，交通受阻，就会出现断供，远水救不了近火。

因此，我们要做到精准预算，科学制定地产农产品的市场保供率，正确处理本地农产品与外地农产品的关系，是进一步提高城市安全系数的关键之举。上世纪 90 年代，上海职能部门就提出了关于蔬菜等地产农产品自给率的问题。根据当时全市 1300 万常住人口计算，提出了在突发自然灾害、交通全面受阻的情况下，上海地产蔬菜等农产品，要维持全市 3 个月供应量的目标。现在，上海城市人口、物资供应发生了很大变化，有关部门对蔬菜等地产农产品自给率也应该进行重新研究和精准设计，切实解决自给率偏低的问题。

2010 年，国务院发布的《关于进一步促进蔬菜生产保障市场供应和价格基本稳定的通知》指出，目前，部分大城市蔬菜自给率过低，容易导致蔬菜价格大起大落，农民“卖菜难”和居民“买菜贵”并存。当时，全国多个大中城市蔬菜自给率不超过 30%。因此，文件明确提出，大城市特别是城区人口在百万以上的大城市人民政府要切实采取有效措施，提高本地应季蔬菜的自给能力。

根据这一文件精神，结合这次抗疫教训，上海必须从现有人口出发，研究适度提高蔬菜自给率水平，有效实行提高自给率和扩大外埠保供的两条腿走路方针。

为此，要通过进一步调整郊区农业结构、部分林地还耕、非农化土地复耕和优化农业品种等，千方百计扩大常年蔬菜地的面积，并且增加预留季节性和灾害性蔬菜生产备用基地，以应对市场供应。

在上海市域外要建立三大应急保供圈。一是科学合理地开辟建立长三角和有关省市地区的域外“菜篮子”工程基地；二是与周边产地建立应急蔬菜保供产销一体化机制；三是与周边省市大型农产品批发市场建立应急流通保供联盟。从而形成以上海

地产蔬菜为基础，以域外保供圈为支撑的多重保供体系，确保城市安全和菜篮子的有效供给。

三是正确处理政府主导与市场调节的关系

这次上海疫情引发的蔬菜等农产品供应问题，为我们敲响了警钟。在上海这样的超大型城市，如何进一步完善农产品市场体系，建立政府主导与市场调节相结合的市场保供机制，把“菜篮子”“米袋子”牢牢地掌握在政府手里，这是一个关乎民生、关乎社会安定，也关乎党和政府在群众中威望的重大政治问题。

我国农产品市场体系建设，已有 40 年历史。20 世纪 80 年代以来，我国大中城市生鲜农产品零售部门发生了深刻变化。主要分为以下三个时期：一是国营菜场时期（1980-1984 年）。由于受改革开放以前农产品统购统销体制的影响，当时城市农产品市场由国营商业公司“一统天下”。如水果蔬菜由国营果菜公司统一经营，水产品专门由国营水产品公司经营等。二是农贸市场时期（1985-1995 年）。1985 年以后，国家放开了大部分农产品销售。特别是蔬菜、水果、肉类及水产品等生鲜农产品购销，形成了以批发市场为枢纽，以城乡集贸市场为末端的农产品流通体系。三是超市电商迅速发展时期（1996 年至今）。20 世纪 90 年代中后期，农产品超市经营快速发展，1996 年，超市经营农产品几乎为零，但到 2000 年，超市经营农产品的份额在大中城市已经占到 20% 以上。进入新世纪互联网时代，电商经营农产品成为农产品流通的重要渠道。

上海作为超大型城市，目前已经建立了比较完备的农产品流通市场体系。包括从农产品批发市场到零售门店，从农产品展示展销到超市电商，从国内流通到国际大流通，从国有、集体到私营，形成了多层次、多渠道、多主体、多品种的农产品大流通体系。但是，在今年新冠疫情暴发，在全市实行封控管理的关键时期，为什么蔬菜供应成为抗疫的一个突出问题？

一些不法商家肆意哄抬价格，发“国难财”，一些产供销渠道突然断崖式崩塌，一些孤寡老人、弱势居民难以得到社会的救助等等。在这一关键时刻，各级政府挺身而出，为全市居民实行保供，快速组织志愿者把保供蔬菜送到各小区，送至每户居民家中。这是在我们党坚强领导下，发挥集中力量办大事制度优势又一生动体现。

然而，在这应急机制的背后，我们需要反思的是，在如此庞大的农产品流通体系中，应该如何确立政府的主导地位，赢得应对突发事件和突如其来的自然灾害的主动权，并使之成为维护城市安全的长久之计。

因此，建议：一是要建立蔬菜和地产农产品保供基金，通过财政、金融、涉农企业等，筹措菜篮子保供资金，实行市、区、镇分级筹措和管理机制，成为城市蔬菜副食品供应和抗疫抗灾的有力支撑。二是要依靠数字化平台培育应急保供的核心企业群。数字化是未来一切行业、企业实现转型升级的根本出路，上海农业更要建立数字化平台，有效组织市、区两级的涉农国有企业、供销合作社、市级和区级农民专业合作社、产加销一体化的农业龙头企业、大型电商平台等成为城市菜篮子的核心企业群。对这些企业要制定相关政策，在资金、人才、技术和土地使用上要大力支持。三是要严格农产品经营的管理机制。农产品市场放开不等于放任不管，要充分发挥政府的监督管理作用。通过这次疫情，要排摸农业企业和合作社，凡是哄抬物价、买空卖空，从中渔利的不法企业，要按照有关规定，从严处罚；要严格管理农民专业合作社的登记制度，对虚报成员、骗取政府补贴、没有管理制度，违反《农民专业合作社法》的，要予以坚决清理，对于情节严重的要追究法律责任。四是要建立政府主导的保供产业链。有关国计民生的粮食、蔬菜、肉类等农产品，建立由政府主管部门统一领导掌控的大数据产业链，制定生产、加工、配送、储存、销售等一系列规划、政策和措施，更好地发挥政府对市场调节的主导作用。