

# “八五”期间上海农村经济发展的思路与对策

介民 海龙 红兵

党的十一届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》，全面总结了我国80年代农业和农村工作的成就，提出了90年代的主要任务，明确了一系列方针政策，号召全党和全国各族人民，在全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标的过程中，努力开创我国农业和农村工作的新局面。根据八中全会的精神，本文拟在总结80年代上海农村经济发展的成就与基本经验的基础上，提出“八五”期间上海农村经济发展的思路与对策。

## 一、上海农村经济发展的成就与基本经验

党的十一届三中全会以来，上海农村与全国一样，以“一个中心、两个基本点”指导农村工作，并从上海市情出发，调动农村干部、农民的积极性和创造精神，建设具有与国际大城市相适应的现代化农村。正是在这样的农村工作指导思想和目标指引下，上海农村经过12年改革，开创了农业迅速增长、农村经济全面发展和农民生活水平显著提高的前所未有的生机勃勃的新时期和新局面。上海农村经济全面发展可概括为以下几个方面：

——农村经济持续、稳定、协调发展，经济实力明显增强。12年来农业产值在耕地面积减少50多万亩（平均每年减少4万多亩）的情况下不断增长，1990年全市农业产值为28.28亿元，比1978年的20.27亿元增长了39.5%；农业产值中，养殖业的比重已占52%，超过了种植业。在合作经济总收入中，农业所占的比重已由1978年的50.93%下降到1990年14.93%，非农产业所占的比重已由1978年的49.07%，上升到1990年的85.07%。农业与非农产业的劳动力结构分别由1978年的75%和25%变为1990年的30%和70%，约有100多万农村劳动力从第一产业转向二、三产业。三业协调发展，明显增强了经济实力：1990年郊区工农业总产值达329.52亿元，比1978年的52.9亿元增长了5.23倍；合作经济收入达370.71亿元，比1978年的33.78亿元增长了9.95倍；国民生产总值达170.87亿元，比1984年的66.02亿元增长了1.59倍；财政收入达31.21亿元，比1980年的8.51亿元增长了2.67倍。

——“菜篮子工程”初具规模，成效显著。近些年来，市里先后集资10多亿元用于“菜篮子工程”建设，到1990年底，全市10万羽以上的肉鸡场有6个，万羽以上蛋鸡场有190个，千头猪场有452个，百头奶牛场有179个，蔬菜保护地有1.6万亩。1990年与1978年相比，全市生猪上市量、家禽上市量、鲜蛋上市量、牛奶总产量和淡水产品产量分别增长了0.81倍、3.25倍、4.98倍、2.58倍、7.84倍。全市副食品供应货源充足，市场价格平稳，购销两旺，市民满意。

——乡镇工业成为农村经济支柱。1990年底，乡（镇）村工业固定资产原值115.90亿元，已占到合作经济总资产的80.04%；产值达240.75亿元，已占到郊县工农业总产值的

79.17%。12年来，乡镇工业共上缴国家税收100多亿元。1986年以来，共筹集“以工补农”、“以工补副”资金14.94亿元，有力地支援了农副业生产。1990年农民从乡镇企业中获得的收入达26.66亿元，占其总收入的53.18%。此外，农村的集镇建设、文化设施建设、道路交通建设都依赖于乡镇企业的发展，以至对农民名目繁多的乱摊派大多数也由乡镇企业负担。

——集体经济巩固壮大，农民收入显著增加，生活共同富裕。在农村总收入中，集体经济的收入始终占据绝对优势地位，个体经济的收入每年不超过0.5%。1990年，在农村合作经济的收益分配中，来自乡村队统一经营的收益占87.5%，农民家庭经营占12.4%，联户企业经营占0.1%。1990年底农村固定资产原值144.8亿元，比1978年底的16.9亿元净增7.57倍。随着农村集体经济的不断发展壮大，集体对农业的投入也逐年增长，“七五”期间共投入9.8亿元，相当于国家财政在“五五”期间的总投入。1990年市郊农民人均分配收入1258元，比1978年增长4.47倍。1990年底，郊区农村储蓄达到125.09亿元，比1978年增长了13.73倍。郊区农民人均生活用房面积为37.1平方米。依赖集体实力的社会保障体系也在逐步建立健全，1990年有182个敬老院，农村每个退休社员平均每年能领取237元的养老金。

——上海农村经济在上海经济发展中越来越占显要地位。1990年郊区国民生产总值170.87亿元，占全市国民生产总值的比重由1984年的16.89%上升到23.17%；乡（镇）村工业实现总产值240.75亿元，占全市工业总产值的比重由1978年的3.11%上升到20.76%；1990年全市净增工业产值45.12亿元中有58.5%来自乡（镇）村工业；1990年郊区外贸出口拨交额80亿元，占全市外贸出口拨交额（指本市提供货源）193亿元的41.25%；1990年郊区财政收入31.21亿元，占全市财政收入的比重由1978年的4.08%上升到19.18%。

上海农村12年改革取得的上述5大成就，其基本做法与经验是：

（1）坚持实事求是的思想路线，一切从城郊型农村的实际出发，确定符合上海农村实际的方针和政策。这是发展城郊特色的农业和农村经济的根本保证。

近些年来，上海市委、市政府遵循党中央、国务院制定的有关农业、农村和农民的法规政策，结合郊区实际，提出和实施了粮食、副食品适度自给、“城乡一体化”、“农村经济协调发展”的指导方针，从这一方针出发，提出要将郊区建设成为城市副食品基地、大工业扩散基地、外贸出口创汇基地和科研中试开发基地，呈现出“城郊型”、“效益型”、“外向型”的大城市郊区农业、农村的鲜明地域特色，并确定了“米袋子”、“菜篮子工程”建设，以工补农补副，鼓励出口创汇，发展乡镇企业、城乡联营企业，税收、信贷扶持远郊发展工业等一系列稳定农业、发展农村的政策。与此同时，抓好两个重大环节：一是振兴县域经济。对县实行财政包干，实行简政放权的政策，发挥了县级对农业、农村统筹功能，促进了县域经济的发展。二是实施城乡一体化。对产业结构、自然资源配置、生产要素组合、生产力布局的城镇建设等以城乡一体化予以规划，提高城乡综合生产力。

（2）坚持尊重农民意愿、自主权，保护农民利益，充分调动农民积极性和创造性，这是正确对待农民的内涵，也是农村改革的出发点和归宿点。

近些年来，党中央和国务院充分肯定、高度赞扬了我国农民选择家庭联产承包责任制的伟大创造。集体和农户统分结合的双层经营体制，充分发挥了集体经济统一经营和农户分散经营的结合优势，完全适合于经济发达的上海农村，并在实践中不断予以完善发展。如在联产承包责任制发展过程中，尊重农民意愿和客观经济条件，发展农业适度规模经营，加快农业专业化、商品化和农业现代化进程。上海农村在发展农业、提高农业劳动生产率的基础

上，调整农村产业结构，鼓励农村剩余劳力向非农产业转移，并充分尊重农民在三业协调发展的自主权，发挥积极性和创造性，促进了三业协调发展，极大地提高了农村综合生产力，国民生产总值以较大幅度增长，农民在对国家、集体多作贡献的同时也增加了收入，得到了实惠。

(3) 坚持农村公有制为主的农村社会主义经济总方向，大力巩固壮大集体经济。这是农业发展、农村兴旺、农民富裕的坚实基础，也是农村改革、发展生产力的重要目标和检验的重要标准。

上海农村在改革和农村经济发展过程中，始终坚持农村三业、三级（乡、村、队）在发展中要壮大集体经济力量，其比重在农村经济中占绝对优势，这完全符合上海农村生产力发展水平和农民群众的意愿。实践证明，上海郊区农业双层经营优势结合得好，社会化服务体系建设得好，扶贫帮困共同富裕工作做得好，社会主义农村建设得好，无不依赖于集体经济实力年复一年的不断壮大。

(4) 坚持围绕经济建设为中心，切实抓好农村物质和精神两个文明的全面建设。这是全面建设社会主义新农村的必由之路。

## 二、“八五”期间上海农村经济发展的目标

“八五”期间，发展上海农业、农村的基本思路是：围绕实现上海宏伟战略目标，建设同国际化大城市相适应的城郊型经济。要围绕上海战略目标，适应国际化大城市，就要充分发挥城郊“基地功能”（副食品、工业扩散、科研、出口创汇）、“腹地功能”（城市改造、发展的空间）、“绿地功能”（生态环境美化）、“市场集散功能”、“度假观光旅游功能”等多种独特功能，服从、服务、配套于上海宏伟战略目标，并抓住浦东开发的契机，加快建设具有城郊型特色的现代化农业、工业、第三产业和村镇建设事业。

从发展城郊型经济的基本思路出发，“八五”期间的奋斗目标和指导思想为：

(1) 坚持速度与效益的统一，保持农村经济全面的适度增长。规划到1995年，郊区工农业总产值达484亿元，其中农业总产值为30亿元，平均年增长1.5%（争取增长2%），工业总产值为454亿元，年增长7.5%（争取增长9%，乡镇工业增长10%）。这说明农业产值虽不断增长，但在农村经济中的比重下降，这是农业现代化进程中三次产业产值比重变化符合规律性的反映。

(2) 加快建设城郊型的现代化农业。其特色有四：应该坚持种植业结构以市场传导和反馈来调节，以43亿斤粮食盘子的变动调整布局，逐步发展城市需求与出口创汇的高档、高质、高值的特色农产品、绿色食品、花卉瓜果等产业，特色农业、创汇农业在种植业中的比重逐年上升；应该坚持养殖业的专业化、系列化，逐步建立种苗、防疫、饲料、畜禽类处理等配套的保障体系，提高养殖业的饲养水平、管理水平，建立较为稳固的商品化副食品生产基地，营养、保健、食疗、药膳型产品在养殖业中的比重不断增加；应该坚持以较高投入逐步形成设施配套、技术先进、管理科学的农业现代化生产体系，尤其加快种植业的规模经营，以获取较高产出、较高收益；应该坚持适应价格放开后加强种养业的产供销一体化建设，并形成多渠道、少环节、敞开式的农副产品流通的市场体系。

(3) 加快建设城郊型的现代化工业。其特色有三：应该坚持依托大城市的大工业、科技优势，以联营、集团、嫁接、转让等多种形式，引进高新技术，培育自身的科技力量，开

发具有国内、国际水平的高技术新产品；应该坚持企业的优化组合，组建独立的、与城市大工业混合的多种模式的企业集团，以船大调头又快的优势提高市场竞争力和覆盖率；应该坚持利用大城市的口岸基地，尤其是浦东开发的契机，调整内外贸结构，大力发展外向型企业，提高外向型企业在乡镇企业，以至在上海全市出口创汇中的地位与比重。

(4) 加快发展城郊型的现代化第三产业。其特色有三：应该坚持利用城郊结合部的级差地租高的优势，发展仓储业、房地产业等高收益型产业；应该坚持利用远郊洁净海岛、名胜古迹、田园风光等自然资源和现有的开发基础，发展有特色的度假、旅游业和观光农业；应该坚持在与外省接壤的边远集镇、特色农副产品的生产基地，逐步建立各具特色、模式各异的批发交易市场，通上海达全国大市场。

(5) 加快发展城郊型的现代化集镇。其特色有三：应该坚持在中央部属、市属国营大工业、科研机构所在地建成具有特色的如石化、汽车工业城、科研城和卫星城；应该坚持与劳动力大量向非农产业转移、非农产业成为支柱产业相适应，建成布局合理（水、田、林、路、村、厂）、规模不同、风格各异的乡村集镇网络；应该坚持建设对中外旅游者有吸引力的既有都市风格又有田园风光的特色集镇。

(6) 提前达到小康目标，走共同富裕道路。争取到1995年，郊区人均国民生产总值由1990年的3400元（人民币）增加到5000元以上（约合1000美元），提前达到小康目标，郊区人民的思想觉悟、道德水准、文化素质等有很大提高，初步体现出上海郊区整洁、美丽、富裕、文明的社会主义新农村特征。

### 三、实现“八五”期间上海农村经济发展目标的对策

实现“八五”奋斗目标，既有12年改革打下的坚实基础，又有12年改革中暴露的没有解决的一些制约目标实施的新问题，有的是深层次的、综合性的问题。解决问题的根本对策是：稳定和完善党的农村政策。对新出现的问题，要靠深化农村改革去解决，要靠农村各级组织创造性工作去解决。为了实现“八五”奋斗目标，应采取以下相应的对策：

第一，农业投入问题。农业生产是一个物质转换的过程，投入决定产出。近几年农业投入绝对额尽管有所增加，但农业基本建设的缺额仍较大。全市又没有一个主管农业投入的机构，投向不够集中，投资效果不明显。为此拟采取如下对策：一是在继续稳定用于支农的农业发展基金、粮食发展专项基金、菜地建设基金等政策的同时，适当增加市财政预算内用于农业基本建设的投资，能否由目前的每年5000万元增加到1亿元。二是组建市农业投资公司，以加强对各项农业资金使用的宏观管理，统筹协调，更好地用好用活有限农业资金，发挥最大效益。

第二，家庭联产承包责任制问题。从上海农村实际出发，要稳定、完善农村双层经营体制，强化农业服务体系建设，逐步发展适度规模经营。在加快双层经营向农业商品化、专业化、现代化进程中突出的问题是：乡村集体经济发展很不平衡，工业利润不满10万元的薄弱村占1/3，致使以机械化服务为主的综合服务体系难以建立健全，双层经营中集体经济统一经营的功能难以发挥；田块分割过小（平均户承包耕地3.55亩，分成4.1块，每块仅0.85亩）和户茬口等，不利于规模经营和农业现代化建设；合作经济的机构形同虚设，双层经营的主体经营形式，其主体没有真正到位，即联产承包的发包方还是以党政取代。为此拟采取如下对策：一是对贫困的薄弱乡村，继续在信贷、税收等方面给予贴息、低息、无息和减免税等

政策优惠。二是坚持以集体为主，鼓励多种所有制、多渠道办服务体系，重点抓好村级综合服务体系建设，要在农机配套、基建物资、信贷税收等方面给予支持。三是有条件、有步骤地调整土地零散经营状况，发展适度规模经营。四是建立和健全合作经济组织。并对合作农场、水产合作社、农业专业公司等新合作经济予以支持，并使之制度化、章程化、规范化。

第三，乡镇企业问题。作为上海农村支柱产业的乡镇企业，其地位、作用日益重要。但乡镇企业负担却越来越重，扩大再生产已非常困难，一些企业连简单再生产也难以维持。1990年乡村两级工业企业共实现利润22.23亿元，除去联营企业工方分成，税前各项列支，缴纳所得税，以及上缴乡村利润返税后其他开支等，企业实际留利只有2亿元左右，仅占实现利润的8%，平均每个企业留利仅1.6万元，企业的发展后劲严重不足，装备水平、技术水平总体上已落后于苏南；城乡联营企业发展势头减弱，活力不足，增长速度已低于非联营企业；近几年乡镇企业的职工分配水平与国营企业的差距在扩大，差额已从1978年的237.96元，扩大到1990年1449.1元，在一定程度上影响了职工的生产积极性。为此拟采取如下对策：一是适当提高乡镇企业的计算工资、业务活动费和设备折旧率标准，制止“三乱”，切实减轻乡镇企业负担；二是对免税到期限的乡镇企业，视不同情况，对确实困难又符合产品发展方向的，给予延长年限或减半征税的优惠，以利提高扩大再生产的能力；三是对新办企业的免税应延长原规定的期限，促进乡镇企业的发展；四是制定新的税收、信贷的优惠政策，鼓励发展城乡联营企业；五是对与国营大中型企业联营的企业，拟按已规定的搞好大中型国营企业的政策参照执行；六是重点扶持三岛（崇明、长兴、横沙）的乡镇企业，实行以岛养岛、或减免税收等办法，对水资源保护地区的乡镇企业也要制订优惠政策予以支持。

第四，科教兴农问题。科技作为第一生产力在上海农业增产中的作用越来越显著，依靠科技进步的作用已占32%，但与欧美一些发达资本主义国家70—80%的水平相比，差距甚远。主要原因是，科研经费缺口大，科研与生产结合度差，农业科技推广体系不健全，科研成果大面积推广率不到50%，缺少激励农业科技人员科研工作积极性的优惠政策。为此拟采取如下对策：一是科教兴农必须先兴科教，增加对科教的投入；二是建立与健全市、县、乡、村四级技术推广服务体系；三是市对农业科技项目的立项、经费下拨等，要有一个统一的机构，使科研成果密切与生产相结合；四是制定鼓励农科人员积极性的配套政策。

第五，流通体制的改革问题。目前本市农副产品流通体制与生产发展是不相适应的，主要表现在：副食品均衡生产和均衡供应衔接困难；市场机制不健全，“卖难”与“紧缺”同存，工农产品比价的基本价格体系没有理顺；政府财政补贴不断增加；国营主渠道萎缩，农村集体商业无人管理。为此拟采取如下对策：一是市府亟需制定市场法，建立批发市场为主的市场体系，建设市级或地区级的大中型农副产品批发交易市场；二是要协调好农副产品产前、产中与产后不同环节的利益磨擦，加强产供销一体化建设；三是处理好市场放开与副食品适度自给率的关系，既要进行平等的市场竞争，又要适当支持农副产品基地的产供销衔接。

第六，集镇建设问题。目前郊区集镇建设有了很大发展，但还存在必须引起注意的问题。主要是：落实村镇建设规划时紧时松，住宅比较零乱，道路和公共设施没有配套；环境卫生面貌较差；村落多、小、散的格局没有得到根本改变。为此拟采取如下对策：一是抓好规划，理顺体制，改变目前建设、市政、规划、土地、交通等部门大家都管而大家都难管的状况；二是制订村镇建设法，依法建镇治镇，规范政府部门村镇建设的行政行为；三是制订有关户口、粮油等政策，鼓励农民进镇落户，推进集镇建设。