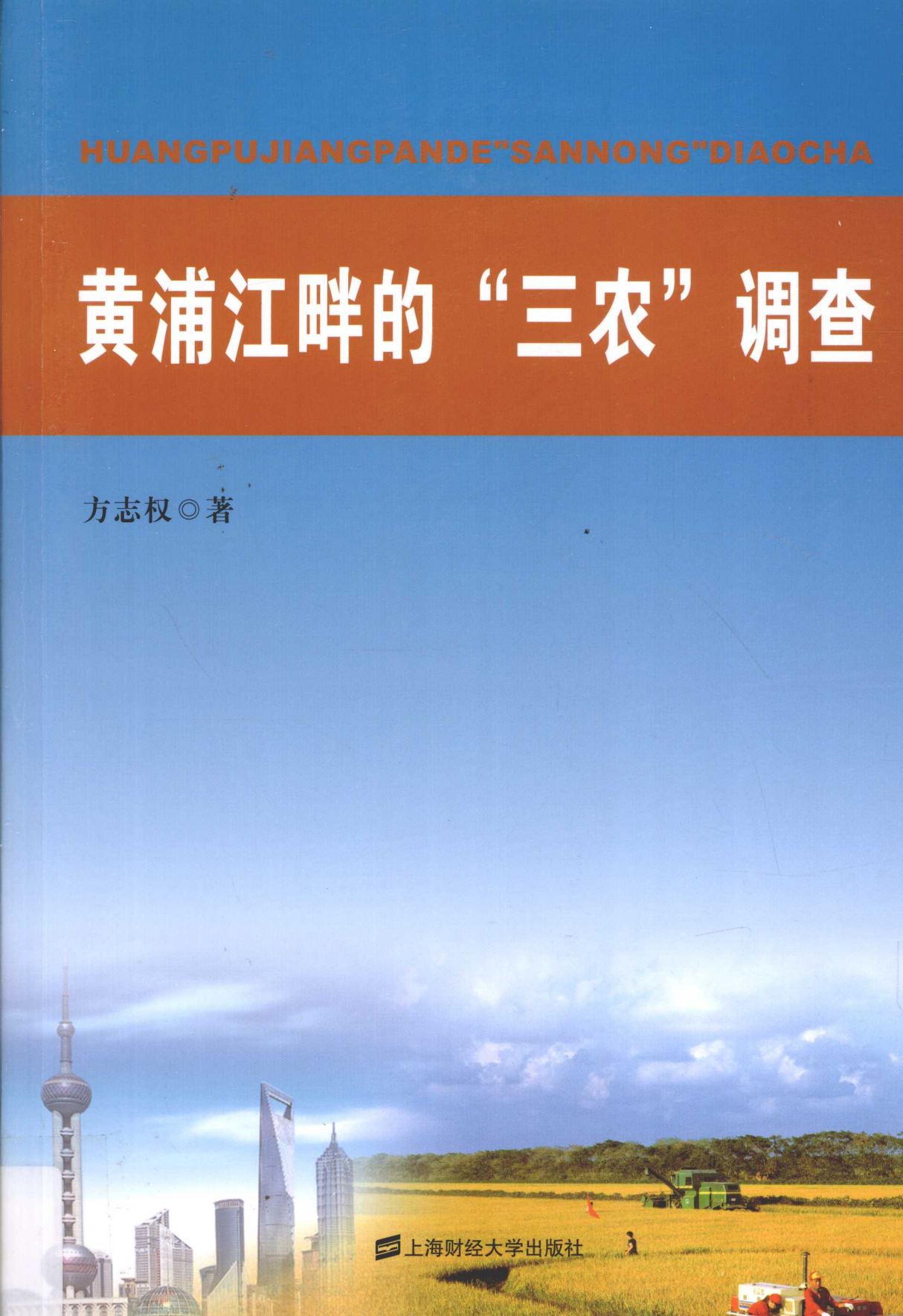


HUANGPUJIANGPANDE“SANNONG”DIAOCHA

黄浦江畔的“三农”调查

方志权◎著

 上海财经大学出版社



HUANGPUJIANGPANDE"SANNONG"DIAOCHA

黄浦江畔的“三农”调查

方志权◎著

作者：方志权
副主编：王健、王健、王健
责任编辑：王健、王健、王健
封面设计：王健、王健、王健

黄浦江畔的“三农”调查

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

王健

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

黄浦江畔的“三农”调查/方志权著. —上海:上海财经大学出版社,
2014.5

ISBN 978-7-5642-1884-3/F·1884

I. ①黄… II. ①方… 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. ①F327.51 ②D422.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 088465 号

- ☐ 责任编辑 袁春玉
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 王从远 胡 芸

HUANGPUJIANGPAN DE “SANNONG” DIAOCHA
黄 浦 江 畔 的 “三 农” 调 查

方志权 著

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

上海华教印务有限公司印刷装订
2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 21.5 印张(插页:2) 278 千字
定价:42.00 元

目录

一、农业篇

1. 关于发展家庭农场的调研报告 003
2. 对都市农业若干问题的再思考和再认识 021
3. 上海松江区探索发展家庭农场经营模式调研 031
4. 上海农资、农产品价格与农民收益关联度调查 036
5. 日本“肯定列表制度”对上海蔬菜出口影响的调查 045
6. 上海率先实现农业现代化研究 054
7. 林地功能兼容开发调研 079
8. 上海发展有机农业的实践与思考 097

二、农村篇

1. 上海村级集体经济发展现状、问题和对策调研	107
2. 上海运用“制度加科技”加强农村集体“三资”监管的理论与实践	118
3. 上海市农村集体资金、资产、资源管理情况调研	125
4. 奉贤区金汇镇百曲村宅基地归并“建新拆旧”试点工作的调研	144
5. 农村土地承包经营权流转市场运行机制研究	151
6. 纯农业地区的几个突出问题值得关注	163
7. 以经济薄弱村为重点的 639 个行政村调研报告	173
8. 推进上海社会主义新农村建设问题调研	185
9. 毛桥村建设社会主义新农村调研	206

三、农民篇

1. 关于松江区推进农村集体经济组织产权制度改革情况的调研报告	219
2. 城市化进程中宝山区促进农民增收的长效机制及配套政策调研	225
3. 上海农村集体经济组织成员资格界定与农龄统计研究	246

4. 上海增加农民财产性收入途径调研	256
5. 农村集体资产管理的法律问题研究	268
6. 上海农村建设和谐社会需要关注的几个问题	294

附 录

1. 城市也要能种地	319
2. 未来中国：谁来种田？怎样种田？	328

后 记

一、农 业 篇

NONG YE PIAN



2013 年中央 1 号文件明确提出,要创新农业经营体制机制,构建集约化、专业化、组织化、社会化的新型农业经营体系,并且把家庭农场明确为新型农业经营主体的重要形式予以扶持发展。为此,我们开展了专题调研。自 2013 年 7 月份以来,调研组对农业部推荐的上海松江、湖北武汉、吉林延边、浙江宁波、安徽郎溪等地的家庭农场进行了研究分析,先后在上海市松江、金山区以及吉林省延边州开展了实地调研座谈,听取了各级政府、农口部门、镇村干部以及家庭农场经营者的意见和建议。我们认为,各地对培育和发展家庭农场的意识与积极性都很高,也反映了一些困难和问题,对国家给予政策扶持更是满怀期待。为此,当前非常有必要提高思想认识,细化政策措施,抓好组织落实,推动我国家庭农场健康、稳定发展。

一、正确界定家庭农场发展的内涵特征

家庭农场在欧美等发达国家已有几百年的发展历史,在我国于 2008 年首次写入中央文件,党的十七届三中全会所做的决定中提出“有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体”。2013 年初,中央 1 号文件进一步把家庭农场明确为新型农业经营主体的重要形式,并要求通过新增农业补贴倾斜、鼓励和支持土地流入、加大奖励和培训力度等措施,扶持家庭农场发展。近年来,一些地方对家庭农场的内涵特征作了探索性的研究和阐述,有的把它界定为承包农户的升级版,有的把它界定为种养大户的规范版等,而农业部也提出

了家庭农场的认定条件。

我们认为,准确把握家庭农场的内涵特征,既要借鉴国外家庭农场的一般特性,又要切合我国的国情和农情。家庭农场与以前人们熟悉的种养大户、农民合作社、龙头企业都是农业经营主体,这些主体的功能不同、各有优势,它们是互补关系而非取代关系,应当因地制宜、协调发展。结合松江区粮食家庭农场的特点,家庭农场的概念可以表述为:“家庭经营,规模适度,一业为主,集约生产”,即以农户家庭为经营主体,主要利用家庭劳动力,生产经营规模适度,专业化、标准化、集约化、商品化水平较高,且以农业生产经营收入为主要收入来源的农业生产经营单位。具体来说,我国家庭农场应该具有以下三个主要的内涵特征:

(一)以“家庭”为生产经营单位

相对于专业大户、合作社和龙头企业等其他新型农业经营主体,家庭农场最鲜明的特征是以家庭成员为主要劳动力,以家庭为基本核算单位。在生产作业、要素投入、产品销售、成本核算、收益分配等环节,都以家庭为基本单位,继承和体现了家庭经营产权清晰、目标一致、决策迅速、劳动成本低等诸多优势。家庭成员劳动力可以是户籍意义上的核心家庭成员。家庭农场不排斥雇工,但雇工一般不超过家庭务农劳动力数量,主要为农忙时临时性雇工。例如,松江区的原则是“经营者自耕”,即家庭农场经营者原则上必须是本地农户家庭,且必须主要依靠家庭成员从事农业生产经营活动,不得将经营土地再转包、转租给第三方经营;除季节性、临时性聘用短期用工外,不得常年雇用外来劳动力从事家庭农场的生产经营活动。

(二)以“农业”为主要经营对象

家庭农场以提供商品性农产品为目的开展专业化生产,这使其区别于自给自足、小而全的农户和以从事非农产业为主的兼业农户。家庭农场的专业化生产程度和农产品商品率较高,主要从事种植业、养殖业生产,实行一业为主或种养结合的农业生产模式,满足市场需求、获得市场

认可是其生存和发展的基础。家庭成员的主要劳动场所是农场,以农业生产经营为主要收入来源,从而成为新时期的职业农民。例如,目前松江家庭农场 80% 的资源配置、80% 的劳动支出、80% 的收入来自于农业;家庭农场平均净收入达 10 万元左右,种养结合家庭农场的收入水平更高,一年净收入平均可达 15 万元左右。因此,农业已经成为一种“体面的职业”,从事农业同样可以获得“体面的收入”,过上“体面的生活”。

(三)以“适度”规模经营为基础

家庭农场的种养殖经营必须达到一定规模,这是区别于传统小农户的重要标志。结合我国农业资源禀赋和发展实际,家庭农场的“适度”主要应该体现出三个“匹配”:与家庭成员的劳动能力相匹配;与取得相对体面的收入相匹配;与不同的行业、种植品种等相匹配。例如,松江粮食家庭农场经营规模一般为 100~150 亩,少的 80 多亩,大的 200 亩,平均为 113 亩。主要原因:是根据当地农业机械化水平、劳动力和其他要素资源得到充分利用、农村劳动力转移就业情况,以及家庭农场收入水平要适当高于外出打工收入等因素确定。因此,家庭农场规模不宜过大,从业收入不能超过外出务工家庭收入太多,否则农民会重新要地自营,如果雇用大量工人,也会导致劳动监督成本上升、土地产出率递减、产品质量下降等问题,从而丧失家庭经营优势。

二、正确认识家庭农场发展的重要意义

据农业部统计,至 2012 年底,全国 30 个省、区、市(不含西藏)共有家庭农场 87.7 万个,说明家庭农场已初具规模。2013 年 3 月,农业部首次对全国家庭农场统计调查的结果显示,全国家庭农场经营耕地面积已达 1.76 亿亩,占全国承包耕地面积的 13.4%;平均每个家庭农场有劳动力 6.01 人,其中家庭成员 4.33 人,长期雇工 1.68 人。在全部家庭农场中,从事种植业的有 40.95 万个,占 46.7%;从事养殖业的有 39.93 万个,占 45.5%;从事种养结合的有 5.26 万个,占 6%;从事其他行业的有

1.56万个,占1.8%。家庭农场平均经营耕地达200.2亩,是全国承包农户平均经营耕地面积的近27倍;全年经营总收入为1620亿元,平均每个家庭农场为18.47万元;已被有关部门认定或注册的有3.32万个,其中,农业部门认定1.79万个,工商部门注册1.53万个。

我们认为,当前我国“三农”发展进入了新阶段,应对农业兼业化、农村空心化、农民老龄化的趋势,解决谁来种地、怎么种好地的问题,亟需构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。家庭农场能够有效集成现代农业生产要素,是今后商品农产品特别是大田作物农产品的主要提供者,是构建现代农业经营体系的骨干力量。其必要性主要体现在以下五个“需要”方面:

(一)应对“谁来种地、谁来务农”问题需要家庭农场

培育家庭农场是城镇化发展倒逼的结果。一方面,大量青壮年农村劳动力离土进城,在一些地方出现土地粗放经营甚至撂荒,这就需把进城农民的土地流转给愿意种地、能种好地的专业农民;另一方面,一些地方盲目鼓励工商企业长时间、大面积租赁农民的承包地,既挤占了农民就业空间,也容易导致“非农化”。因此,培育和发展以农户为单位的家庭农场,主要是在企业大规模种地和小农户粗放经营土地之间寻找“中间路线”,使既有利于实现集约化、规模化经营,又可以避免企业大量种地带来的种种弊端。

(二)坚持和完善农村基本经营制度需要家庭农场

在我国,随着社会主义市场经济的发展,传统农户小生产与大市场对接难的矛盾日益突出,从而使许多人对家庭经营能否适应现代农业发展的要求产生了疑问。这种疑问,随着我国工业化、城镇化进程加快显得尤为突出,例如,盲目鼓励工商企业长时间、大面积租种农民的承包地。因此,在承包农户基础上孕育出来的家庭农场,既发挥了家庭经营的独特优势,又克服了承包农户“小而全”的弊端,具有旺盛的生命力。

（三）建立和健全新型农业经营体系需要家庭农场

承包农户是现阶段农业的基本经营主体,在承包农户的基础上,将会孕育一批专业大户和家庭农场,在基本农户、专业大户及家庭农场的基础上,会组成大量的农民专业合作社,且合作社也会和搞农业产业化的龙头企业进行对接,加上一些农业社会化的服务组织,共同构成了现代农业发展的经营体系。在这样的农业经营体系中,应更多地关注家庭农场。这是因为,农业产业化发展的时间已有 20 多年,已经发展得比较成熟,法律政策体系比较完备,但现在对家庭农场的扶持政策体系还没有完全建立起来,需要格外关注在基本农户的基础上孕育产生的家庭农场,对它们进行扶持和帮助。

（四）劳动生产率与土地产出率双提升需要家庭农场

大量农民外出务工,根本原因在于土地经营规模过小、务农效益低,而发展家庭农场是解决问题的重要渠道和形式。家庭农场以家庭成员为主要劳动力,在综合考虑家庭成员劳动能力、农业机械化水平、经营作物品种、土地自然状况等因素的情况下,能够确立适度的经营规模,实现土地生产率与劳动生产率的最优配置。因此,明确发展家庭农场这种适度规模经营主体,既可以有效提高农业劳动生产率和务农效益,又可以避免以降低土地产出率为代价、片面追求扩大经营规模的发展误区。

（五）提高农业经营主体市场竞争力需要家庭农场

随着农产品市场的日益国际化,如何提高农户经营的专业化、集约化水平,以确保我国农业生产的市场竞争力,是必须从长计议、作出前瞻性战略部署的重大课题。环顾世界,在城镇化过程中如何培育农业规模经营主体,主要有两个误区:一是拉美一些国家盲目鼓励工商资本下乡种地,导致大量农民被迫进城,形成贫民窟,给国家经济转型升级造成严重影响;二是日本等国长期在保持小农经营与促进规模经营之间犹豫不决,导致农业规模经营户发展艰难,农业市场竞争力急剧下降。因此,从提升我国农业市场竞争力的角度,也必须尽快明确培育家庭农场的战略

目标,建立健全相应的培育政策体系。

三、正确选择家庭农场发展的培育方式

经过多年的探索和实践,我国家庭农场发展已经取得了一定的成效。例如,松江区家庭农场不仅促进了粮食生产水平的明显提高,而且增加了农民的收入。2012年,松江农民人均收入1.79万元,而种粮家庭农场和种养结合家庭农场的年收入分别达到了10万元和16万元,按人均计算也分别达到了3万多元和5万多元。同时,还解决了农业后继无人的问题,目前家庭农场经营者的年龄以46~55岁这个年龄段为主体,比面上农业生产经营者平均年轻5岁。

我们认为,各地家庭农场发展之所以取得比较好的成效,关键在于因地制宜选择了家庭农场发展的方式和路径,通过各方努力、各路支持、各类协调,最终呈现出了比较良好的发展态势。以南方的上海松江和北方的吉林延边发展家庭农场为例,归纳起来的主要做法体现在以下五个方面:

(一)夯实基础,加强培育

一是支持农民非农就业。农村劳动力转移是发展家庭农场的重要前提,只有农村劳动力向第二、第三产业转移,家庭农场发展才有空间。其结果:转移出去的农民实现了稳定就业;扎根农业的农民不断扩大经营规模,发展家庭农场;兼业农户则可以流转出土地,取得土地流转费收入。二是建立养老补贴机制。例如,松江对土地全部流转出来的老年农民,在上海市新农保标准约500元/月的基础上,再给予150元/月的养老金补贴,鼓励农民自愿转出土地,稳定家庭农场土地流转关系。三是经营者择优。例如,松江规定家庭农场经营者必须有一定的条件,涵盖户籍、年龄、身体素质、敬业精神、农业知识、农机操作技能等方面;村委会在当地农民自愿提出经营申请的基础上,通过民主评定,择优选择懂专业技术的农民来经营家庭农场。

（二）政策扶持，落实到位

一是提高种粮补贴。2013年3月之前，松江对家庭农场每年每亩给予200元土地流转费补贴；从3月份开始，将区财政补贴改为奖励补贴，奖励范围有家庭农场粮食高产竞赛、秸秆还田、农机直播、新农艺新技术推广、生产考核等，并与考核结果挂钩。二是增加农机补贴。上海市、区财政对家庭农场按农机总价的50%~70%进行补贴，而延边州对农机具购置补贴从3台套扩大到5台套。三是实行贷款贴息和保险补贴。松江区财政出资5000万元作为贷款担保基金，为家庭农场提供贴息贷款扶持，而水稻保险费全部由区财政承担。延边州、县财政对农场贷款各贴息30%。四是改善农业基础设施。近几年，松江在水利设施、机耕道、耕地整治等方面累计投入2亿多元，大大改善了家庭农场的农业生产条件。

（三）搞好服务，形成体系

一是加强指导培训。松江每年对家庭农场经营者进行农业职业技能培训，指导家庭农场播种优质粮种、采取标准化生产技术，提高水稻重大病虫害防治及安全生产水平，并派出技术人员到家庭农场现场指导，进行全程跟踪服务。二是完善农资服务。松江和延边两地，都扩大了农资连锁经营覆盖面，做好种子、农药、化肥、农膜等农业生产资料的配送供应服务。三是推广农机作业。松江已成立30家农机合作社，农机服务实现家庭农场全覆盖，推广水稻全程机械化。农机合作社与家庭农场签订农机服务协议，服务价格由区政府统一规定。四是强化配套服务。松江粮食烘干设备全部由区财政统一投入，粮食部门以镇为单位配备烘干设备。

（四）规范引导，制定规则

一是规范流转土地。松江按照依法、自愿、有偿的原则，村民与村委会签订统一格式的土地流转授权委托书，再由村委会与家庭农场经营者签订统一格式的土地流转合同。区农委对家庭农场的土地流转费进行

合理控制,每亩土地租金是 500 斤稻谷,以实物或折现支付。二是确定适宜规模。松江提出现阶段家庭农场土地规模以 100~150 亩为宜,随着农业生产力水平提高、农业劳动力进一步转移,可逐步扩大土地规模,不断提高劳动生产率。三是建立考核退出机制。松江规定镇、村两级共同对家庭农场进行考核,实行专业考核与村民民意考核相结合。新家庭农场经营者试用一年,年度考核不合格的,自动终止家庭农场承包经营协议;考核合格的,成为正式家庭农场经营者。家庭农场经营者取得经营权后,不直接参加农业生产和管理,常年雇用其他劳动力的;将经营土地转包、转租的;故意拒交、拖欠土地流转费的,取消其家庭农场经营者资格。

（五）持续推进，法律保障

以延边为例,自 2008 年起先后出台了《中共延边州委、延边州人民政府关于推进农村改革发展的实施意见》(2008 年)、《州人民政府关于发展专业农场促进土地流转推动城乡一体化试点工作指导意见》(2009 年)、《中共延边州委、延边州人民政府关于坚持城镇化方向加快城乡一体化进程的意见》(2010 年)等一系列文件。2011 年,又出台了《中共延边州委、延边州人民政府关于发展专业农场促进土地流转加快推进城镇化的若干意见(试行)》,提出“十二五”期间在全州掀起以专业农场建设为载体,加快农村土地流转的高潮。2012 年,延边州人大常委会把推进专业农场发展纳入立法工作计划,经过近一年的研究和广泛征求意见,《延边朝鲜族自治州促进专业农场发展条例(草案)》于 2013 年 5 月 30 日经自治州第十二届人大常委会第二次会议通过,为专业农场发展提供了更充分的法律保障。

四、正确把握家庭农场发展的基本条件

我们认为,我国家庭农场发展:一要避免行政推动。家庭农场是发展现代农业的一种好形式,但不是唯一形式。发展家庭农场要坚持引导

而不强迫,支持而不包办,更不能定任务、下指标、搞翻拍,一哄而上。二要因地制宜探索发展模式。支持各地根据资源禀赋、农业传统、现代化水平合理确定家庭农场的适宜规模,防止一刀切。三要制定阶段性扶持政策。在发展初期,着力帮助家庭农场解决信贷担保、基础设施、土地流转、设施用地等问题;在成长成熟阶段,着力帮助解决质量安全、品牌建设等问题。四要注重不同经营主体扶持政策的协调。种养大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业的扶持政策应兼顾平衡,避免厚此薄彼。综合来看,家庭农场发展应该具有以下五个方面必备的条件:

(一)农村劳动力转移是前提

随着我国工业化、城镇化的快速推进,农村劳动力就业和人地关系发生了重大变化。由于全国各地经济快速发展,经济结构发生了巨大变化,也带来了农村劳动力向第二、第三产业大量转移。例如,在松江区18.9万农村劳动力人口中,直接从事农业的农村劳动力仅有5572人,占农村劳动力总量的2.9%。近年来,城市化进程加快,农村本地户籍人口到城市(镇)居住的比例增加,为缓解人口对农地的长期压力、分离土地承包权与经营权、扩大农业从业者的耕地适度经营规模、提高务农者的土地经营收入创造了前提条件。

(二)农业机械化程度是关键

近年来,为了解决人口和劳动力大量非农后的农业发展问题,全国各地的农业机械化程度有所提升,并且为提高农业劳动生产率创造物质条件。例如,松江、延边等地,通过加大对农业机械的投入,实现了水稻生产耕地和收割的机械化。农机拥有量的剧增、农业栽培技术和机械化水平的提高,提高了农业劳动生产率,使拥有2~3个劳动力的家庭农户依靠自身劳动就能耕作规模成片农田,使推行适度规模的家庭农场经营成为可能。

(三)地方财力不断增强是后盾

随着全国各地经济增长,地方财力强劲,增强了反哺农业的能力。