



上海“三农”决策咨询研究

——2017年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

张国坤 / 主编



上海“三农”决策咨询研究

——2017 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

张国坤 主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海“三农”决策咨询研究, 2017 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编/张国坤主编. —上海: 上海财经大学出版社, 2018. 5

ISBN 978-7-5642-2977-1/F · 2977

I. ①上… II. ①张… III. ①三农问题-研究-上海 IV. ①F327.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 047572 号

□ 责任编辑 刘 兵

□ 封面设计 张克瑶

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU

上海“三农”决策咨询研究

——2017 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

张国坤 主编

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

江苏凤凰数码印务有限公司印刷装订

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

889mm×1240mm 1/16 16.5 印张 361 千字

定价: 60.00 元

主 编 张国坤

副主编 王国忠

编 委 方志权
莫云华

目 录

1. 上海推进农业供给侧结构性改革的调研报告	1
2. 上海建设农业公共信息化平台的调研报告	14
3. 上海发展绿色有机农产品目标路径与对策措施的调研报告	28
4. 上海市划定蔬菜生产保护区提高常年菜田综合生产能力的 调研报告	52
5. 种养结合背景下上海畜牧业布局、规模和模式的研究	65
6. 增强集体经济发展活力、深化农村集体产权制度改革的 调研报告	79
7. 实现沪郊水稻生产从“卖稻谷”向“卖大米”转变的调研报告	93
8. 《上海市农村集体资产监督管理条例》立法研究	99
9. 上海农村承包地经营权抵押担保跟踪研究	111
10. 上海生态农业基本内涵、主要特征、“瓶颈”问题和对策措施研究	131
11. 上海农村承包地经营权法律问题研究	150
12. 上海市发展民宿问题研究(一)	179
13. 上海市发展民宿问题研究(二)	201
14. 中华鲟保护管理对策研究	222

1. 上海推进农业供给侧结构性改革的调研报告

2017 年中央 1 号文件指出:推进农业供给侧结构性改革,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。这项工作上海起步比较早,2016 年 7 月 29 日市政府就出台了《上海市人民政府关于本市推进供给侧结构性改革的意见》(沪府发〔2016〕55 号),对本市农业供给侧结构性改革做出了部署,明确提出要加快推动农业结构调整,转变农业发展方式。2017 年,上海推进农业供给侧结构性改革,在全国提出构建生产、产业、经营“三大体系”的基础上,还强调健全科技创新体系和政策支撑体系。作为建设都市现代农业的上海,究竟如何全面推进农业供给侧结构性改革? 2017 年以来,在张国坤主任、邵启良秘书长和王国忠总经济师的率领下,我们结合对区的调研,提出了上海推进农业供给侧结构性改革的主要路径和具体措施,形成以下调研报告。

一、基本概况

(一)上海推进农业供给侧结构性改革的基本特征和几点认识

从总体来看,当前农业农村发展进入新的历史阶段,具体到推进农业供给侧结构性改革,上海具有自身的特征:一是鲜明的都市现代农业特征。多年的发展实践表明,上海发展都市现代农业最具备的基础和条件,就是在功能上具有经济、生态、服务等集成功能,在模式上重点发展高效生态农业,在生产经营上表现为高度集约化、市场化。二是巨大的市场容量。上海是人口超过 2 400 万的国际性大都市,人口的集聚营造了对农产品巨大的市场需求。其中,年消耗粮食约 120 亿斤、蔬菜 650 万吨、生猪 1 200 万头。三是全球卓越城市建设提出了更高要求。上海新一轮城市总体发展目标定位,把生态环境作为城市实现创新、绿色、共享发展的底线和红线,把科技创新作为推动城市创新发展的主要动力,在城市规划中更加凸显“以人为本”,强调提高城市品质。上海农业的量很小,自然禀赋条件相对较弱,农业占全市生产总值的比重只有 0.3%,耕地也只有 280 万亩。在建设全球卓越城市的大背景下,上海发展农业,更多不是仅仅为了生

产保障而是突出生态功能,大力发展环境友好型的生态农业,更加注重农业对人居环境改善、保障农村宜居宜业的促进作用。

通过调研,我们认为农业供给侧结构性改革是一个时期以来农业结构调整的“升级版”,也是当前加快转变农业发展方式的“总抓手”。上海推进农业供给侧结构性改革一定要结合都市农业的特点,既要保障主要农产品有效供给,又要为城市生态提供服务;既要以问题为导向,着力补齐“短板”,又要以目标为引领,加快农业现代化进程;既要优化农业发展的外部环境,更要增强农业生产经营主体的内生动力,核心是提高农业全要素的生产力,真正使农业成为大有奔头的朝阳产业。具体把握三个方面:一是着眼于产品,要降成本增效益、适应消费需求。通过优化土地、劳动力、资本、技术四大要素组合方式和促进制度创新,降低生产成本,提高农业全要素生产率,提升农业发展的质量和效益,实现中高端农产品的有效供给,增强农业的竞争力。二是着眼于产业,要实现绿色发展、可持续发展。通过有序开发资源,高效利用自然资源,合理施用农业投入品,从外延式、粗放式增长转变为内涵式、集约式发展,减轻对资源环境的压力,降低资源环境成本,实现资源节约、环境友好,促进农业可持续发展。三是着眼于主体,要培育各类新型经营主体、提升人力资本。通过加大科技推广、公共服务体系建设和政策支持力度,增强农业从业主体的经济实力和发展活力,形成高素质农业从业主体,为推进农业供给侧结构性改革提供强劲的内生动力。

(二)上海推进农业供给侧结构性改革的基本现状和初步成效

调研显示,近年来上海推进农业供给侧结构性改革已经取得初步成效。

1. 合理配置农业要素资源

一是调整茬口安排。在农业秋播时推广麦子、绿肥、深耕晒垡“三三制”模式,优化种植结构,因地制宜建立了用地、养地结合的耕作制度。全市夏熟作物茬口中绿肥、冬耕晒垡等早茬口比例超过50%,茬口比例逐步趋于合理。二是优化品种结构。加大粮油作物优良品种和先进生产技术应用。粮油作物实现良种统供,良种覆盖率达到99%。在稳定杂交稻面积的前提下,积极推广早、中、熟品种,逐步形成早、中、晚熟合理搭配的品种结构。三是优化产业布局。通过有序推进区域特色农产品基地项目建设,使高效经济作物产业布局逐步优化,区域特色显著增强,“一区一品”“一区多品”格局基本形成。四是总结推广生态种养模式。梳理和总结了种养结合、林下经济的典型生产模式,如金山区的“稻鸭共作”、崇明区的“稻鳖公作”模式等,通过典型案例的调研总结,建立可推广复制的技术规范,指导区县推广生态种养模式。

2. 不断提升农产品品质品牌效应

一是筛选优良品种。“花优14”“秀水134”等一批高产优质品种逐渐成为本市水稻种植的主导品种。西甜瓜、草莓等经济作物良种覆盖率超过90%。二是积极加强种源建设。种源影响力日益凸显,如本市浦东鸡、浦东白猪等相继被列入国家级保种场,国外引进的优秀种畜禽品种得到有效利用,本市畜禽种质资源库得到极大丰富。三是改进栽培方式。以设施栽培、避雨栽培促品质提升,本市葡萄、西甜瓜、草莓设施栽培比例分别达到75%、88%和85%,通过设施栽培、避雨栽培可以有效减少经济作物病害发

生,果品品质明显得到提升。目前,地产上市农产品中 60%以上实现包装品牌化销售。

3. 促进农村一二三产业联动发展

一是促进农业与二三产业的联动发展。以农业为基本依托,通过产业联动、产业集聚、技术渗透、体制创新等方式,将资本、技术以及资源要素进行跨界集约化配置,使农业生产、农产品加工和销售、餐饮、休闲以及其他服务业紧密相连、协同发展,涌现出浦东清美豆制品加工、鑫博海中央厨房等一批农产品加工企业。二是发展休闲农业。通过集聚项目、资金、技术、人才等资源,整合原有产业,逐步形成了生产种植园、水果科技园、采摘游乐园、观光休闲园、文化体验园等不同形式的农业休闲旅游产业。目前,本市拥有农业休闲旅游点 250 多个,其中日接待游客万人以上的有 90 多个。三是加大农产品产销对接力度。积极搭建电子商务等各类营销平台,引导各种营销企业与生产基地建立长期共生的合作关系,如国兴农现代农业有限公司等一批电商企业在农产品销售中发挥了越来越大的作用。

4. 夯实现代农业发展基础

一是加强农业面源污染综合防治。实施化肥减量、农药减施工程,加强农作物秸秆禁烧与综合利用,开展畜禽不规范养殖整治,农业面源污染得到初步控制。其中,秸秆综合利用率达到 93%,畜禽粪尿资源化利用率达到 80%。二是出台休闲农业与乡村旅游扶持政策,解决用地问题。出台了支持本市休闲农业和乡村旅游产业发展的规划土地政策,建立差别化的土地供应政策,可采取公开招拍挂、划拨、定向挂牌等土地供应方式,支持本市乡村旅游发展。三是积极开展新型职业农民培训。人是生产力发展中最重要因素,只有大力培育新型职业农民,切实解决农民老龄化、兼业化、弱质化的突出问题。

二、上海推进农业供给侧结构性改革中存在的问题和“瓶颈”

通过调研,我们也清晰地看到,上海农业基础依然比较薄弱,农村发展依然相对滞后,农民收入依然不高。农业现代化滞后于工业化、信息化、城镇化,仍然是整个现代化建设的短板和弱项,表现为生产成本低、环境压力大、产业链条短、经济效益低、市场竞争弱。从资源环境看,发展生态循环农业任务艰巨,农业面源污染不同程度存在,成为制约农业发展的主要“瓶颈”。从产品供给看,全市绿色农产品的水平仍然较低。从经营形式看,虽然适度规模经营有新发展,但专业化、集约化水平还不高,农业科技引领的作用尚未凸显。从要素配置看,市场经营主体活跃度不够,土地、支农政策等市场化配置程度不高,需要转变思想观念,调整财政支农政策,改善工作手段。

对当前上海农业供给侧结构性改革中存在的的具体问题和“瓶颈”,我们进行了梳理:

(一)农业规划布局有待进一步细化落地

目前,上海的全部规划中,农业的规划只是一个初步规划,最需要进一步深化。根据上海到 2040 年建成卓越城市的目标,农业不能像原来那样摊大饼一直摊下去,上海农业要以固化 2040 年为目标,从规划层面落实农业专项规划。因为农业供给侧结构性改革首先是落实规划,没有规划,未来就一直在移动。这其中,最大的问题是蔬菜生产

碎片化。据调研,随着城市化进程的推进,近郊区域化布局的蔬菜基地逐渐向远郊转移,由于产业规划没有得到有效实施,造成了蔬菜基地布局的碎片化。目前,全市已形成区域化布局的蔬菜基地,除了崇明芦笋、花菜,青浦茭白,浦东白扁豆以外,其余均以点状方式分布于郊区。通过土地流转平台建设设施菜田中,500亩以上规模菜田面积只占10.9%,从而制约了生产的专业化程度。调研还发现,上海蔬菜复种指数超过3,高于全国平均水平,超出土壤承载能力,导致部分设施菜田出现连作障碍,土传病害发生严重。种菜劳动力紧缺,使得蔬菜生产基地“3个菜农200岁”的现象比较普遍。总的来说,上海农业整体规划布局还有待进一步细化落地。

(二)农业信息化平台有待进一步整合建设

据调研,由于缺少整体的宏观规划和统一的顶层设计,本市农业信息化系统与平台较为分散、相对独立。目前,全市市级涉农信息系统或平台有54个,涉农网站有18个。由于信息资源整合不足,共享机制尚未建立,导致农业信息资源出现“碎片化”和“孤岛化”,存在资源重复建设和农业信息资源无法有效整合与共享的问题。此外,农业信息人才队伍建设相对滞后,数据采集监测体系不太健全,技术标准和业务标准不尽统一等情况,也对农业信息化平台的进一步整合造成了较大的制约。

(三)农业提质增效的路径有待进一步拓展延伸

据调研,当前制约农业提质增效的问题主要有三个方面。一是“三品”认证农产品发展水平相对较低。截至2016年底,本市农产品“三品”认证量约为442万吨,其中绿色有机农产品比例仅为5.7%。在产品分布方面,绿色农产品主要集中在种植业领域,占总数的89.3%,绿色食品认证存在产业发展不平衡问题;在产品效益方面,绿色、有机蔬菜的流通也以批发为主,在销售价格上无法体现优质优价,造成绿色农产品的效益反而低于常规农产品的效益。这些问题都导致本市绿色农产品品牌创建意识不强,品牌影响力不大,品牌管理薄弱的局面。二是主要农产品销售路径狭窄,市场竞争力还不强。以水稻产业为例,影响其发展的主要“瓶颈”是经营主体的组织化程度和经营能力难以适应市场化营销的需求,在销售过程中受限于品牌影响力不强、品牌附加值较低、抵御市场风险能力较弱、产销对接渠道不畅、加工保鲜设施装备不足等因素,导致水稻产业难以由“卖稻谷”向“卖大米”转变,产品优质优价较难实现。三是产业融合发展能力相对较弱。由于上海农地面积有限,生产的农产品数量较少,促进一产与二产融合发展的潜力相对有限,但一产与三产结合则拥有很大潜力。因为随着人民生活水平的提高,发展旅游休闲农业已成为一个重要的方向。从总体来看,目前上海的休闲农业和乡村旅游水准还不高,前一轮的布局较散,规模较小,满足不了国际化特大型城市市民的生活需求。鉴此,上海农业提质增效的路径还有待进一步拓展延伸。

(四)农业环境保护与治理有待进一步加强

据调研,目前,郊区养殖业粪尿资源化利用、化肥、农药等农业面源污染控制形势依然严峻,保护农业生态环境和加强整治任务依然艰巨。这其中,反映最大的是畜牧业生产面临较大的环保压力。由于畜牧业布局没有完全做到以种定畜,使得部分养殖场分布在水源保护区、城郊接合部、居民集聚区和城市主干道附近,布点不够合理。同时,畜

牧业发展中也存在养殖规模没有畜田匹配突破环境承载力,种养业经营主体分离还导致粪尿还田不畅,畜禽粪尿处理模式不完善等问题。此外,农作物秸秆利用途径单一,化肥农药的过量使用也成为农业环境保护的“瓶颈”。据调研,由于本市复种指数较高,使得化肥农药减量难度较大;由于缓释肥、生物肥料、生物农药、物理防治等技术成本高,推广难度较大。因此,上海农业生态环境保护与治理工作有待进一步加强。

(五)促进农业农村发展的体制机制有待进一步健全

当前农业供给侧结构性改革面临的最大问题是市级层面缺少统筹、地方政府各自为政,体制机制受限,导致在农产品生产和流通领域呈现局部化、碎片化,资源无法得到优化配置,难以形成结构合理、保障有力的农产品有效供给。以大米为例,各区在选择主打品种时缺少必要的沟通交流,要么过于雷同、要么过于分散,最后提供的品种、数量和质量不能有效契合消费者个性化、多元化需要,粮食生产效益和市场满意度不尽如人意,这类情况在其他农产品供给上也同样存在。据调研,制约促进农业农村发展的体制机制因素还有:生产成本上升的压力日益加大,土地流转费用居高不下,劳动力成本不断提高,农产品生产成本面临不断上升的压力,依靠大量低成本劳动力支撑现代化发展的空间逐渐减少;农业从业人员不同程度存在年龄偏大、学历偏低、技能偏弱等问题,非农就业困难和劳动力短缺同时并存。

三、下阶段上海推进农业供给侧结构性改革的主要目标、重点任务和工作的突破口

经过调研,我们认为,当前和今后一个时期,上海要以绿色发展为引领,以品牌建设为抓手,以质量效益为目标,以坚持供给侧结构性改革为主线,把增加绿色农产品供应放在突出位置,努力走产品绿色、产出高效、产业融合、资源节约、环境友好的都市现代农业发展之路。

(一)发展定位

一是坚持以推进供给侧结构性改革为主线,发展都市现代农业。关键是要做到“三个强化”:(1)强化要素配置,就是要改革优化现有的资源要素配置,提高资源要素利用效率,优化资源配置,为农业供给侧结构调整提供坚实的基础。(2)强化市场作用,就是要改革农业供给结构,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用,让市场力量引领结构调整。(3)强化主体创新,就是要调整农业结构,促进农业农村发展,都要依靠各类人才在都市现代农业的创新创业。

二是坚持以绿色发展为手段,转变农业发展方式。关键是要做到“三个注重”:(1)注重淘汰低效落后产能。要破解资源和环境两道“紧箍咒”,突破成本和补贴两块“天花板”,在农业领域要旗帜鲜明地提出转型升级,淘汰低效落后产能。通过依靠科技创新和劳动者素质提升,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率。(2)注重农业环境友好。农业和环境最相融,稻田是人工湿地,菜园是人工绿地,果园是人工园地,都是“生态之肺”。加快治理农业环境突出问题,重现农业生态的本色。(3)注重促进生态保育。改变粗放的农业生产方式,改善农业生态系统结构和功能,推行农业项目建设负面清单制度,提高项目建设的准入门槛,培育可持续、能循环的发展模式,将农业建设成为美丽

乡村的生态支撑。

三是坚持以建设 2040 卓越城市为目标,调整优化农业结构。在发展过程中,要妥善处理政府、农民与市场之间的关系;高强度投入追求产出与保持良好生态环境之间的关系。要着力做好调整优化的文章:在产品结构上,不断适应消费升级和需求多元化的趋势,大力发展优质绿色农产品,工作着力点放在提升农产品质量上。同时要将上海农产品的主攻方向放在品质提升和品牌创建上。在产业布局上,确保 80 万亩粮食生产功能区。未来上海的粮食生产要把生产能力建设作为根本,实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。要处理好数量和质量的关系,以生产优质稻米为先,不片面追求产量。在产业结构上,妥善处理好粮菜关系、粮经关系,划定蔬菜生产保护区,确保满足城市需要的绿叶菜的供给,增加优质、鲜活、安全、特色农产品的供给。

在此基础上,衡量上海农业供给侧结构性改革,实现农业现代化的标志则是实现“五个提升”:

一是以国际先进水平为标杆,提升科技化水平。上海农业要提质增效,必须把科技放在更加突出的位置。要围绕增加绿色农产品这一重点,充分发挥大城市科技资源集中、技术人才集聚的优势,推动产学研结合,以市场需求为导向,以企业为主体,以规模经营为重点,加大科技创新和推广力度,大力开发应用化肥农药替代技术,倡导绿色低碳健康种养方式,发展高端农业,不断增强上海农业的核心竞争力。

二是以发展绿色农产品为引导,提升生态化水平。民以食为天,食以安为先。以最严格的安全城市为目标,牢牢把握农产品质量“既是生产出来的,也是管理出来的”这一关键,坚持有所为、有所不为,科学安排与城市环境容量承载相适应的农业,并按照人与自然和谐发展的要求,实现种养业良性循环发展,全面推进农业标准化清洁生产,形成从农田到餐桌全过程可追溯的农产品质量安全保障体系,使上海成为全国农产品质量最安全最放心的城市。

三是以构建多元化经营主体为载体,提升组织化水平。上海农业要提质增效,核心要解决农业生产经营方式的问题,重点推进农业的专业化、集约化、产业化、信息化、品牌化。为此,要继续推广家庭农场模式,鼓励发展种养结合、粮经结合、机农结合的多种经营模式,提升家庭农场经营能力和水平。要促进“合作社+农户”为主的模式发展,提高合作社运作的规范性,形成专业优势和竞争力,实行政策资金聚焦,要在提高合作社发展质量上下功夫。要做大做强农业龙头企业,构建农业企业和农户的利益连接机制。要促进各类经营主体的融合发展,提高农业的组织化程度。

四是以延长农业产业链为手段,提升产业融合水平。通过“接二连三”,延长农业产业链,促进产业升级,推进农产品从“田间到餐桌”的全产业链贯通,实现农业提质增效。上海农业在数量上没有优势,因而依托加工业提高农业产值的潜力并不大,但第一产业与第三产业融合则大有文章可做。上海是典型的江南水乡,美丽乡村建设又已初具特色,因此,完全可以通过大力发展富有特色的休闲农业、旅游农业,来提高农业的综合经济效益。

五是以发挥政策引领为保障,提升支农政策水平。过去面对家庭经营的财政支农

政策已难以适应新形势发展的需要,必须调整财政支农政策的方向,由偏重直接补贴和价格补贴转变为促进综合生产能力的补贴,由以侧重农户为主的补贴转变为促进农业规模经营的补贴,由高强度投入追求高产出的补贴转变为促进绿色生产方式的补贴,由过去小而全的补贴转变为促进标准化、集约化、专业化发展的补贴,从而增强财政政策的指向性和精准性。

(二)主要目标

上海农业供给侧结构性改革的主要框架是紧紧围绕市场需求变化,以增加农民收入、保障有效供给为主要目标,以提高农业供给质量为主攻方向,以体制改革和机制创新为根本途径,建立健全农业产业体系、生产体系、经营体系、科技创新体系、政策支撑体系,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率,促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足“量”的需求,向追求绿色生态可持续、更加注重满足“质”的需求转变。

到2020年,上海推进农业供给侧结构性改革工作的主要目标是:建设80万亩粮食生产功能区和50万亩蔬菜生产保护区,推进粮田配套设施建设,创建蔬菜生产标准园,提高功能区和保护区设施装备能力;不断提高经济作物标准化生产水平,力争建成100个百亩以上的经济作物标准园;推进水果、花卉等区域特色产业标准化生产基地建设,重点突出基础设施、抗灾设施和加工设施的改造提升,每年建设15~20个基地,面积1万亩左右;主要畜禽品种养殖量,域内控制在200万头标准猪以内,域外控制在150万头标准猪以内;秸秆禁烧、畜禽污染综合治理、生态循环农业示范点建设、农业污染物监测等重点任务基本完成,切实减少农业面源污染;着力打造休闲农业农事观光产业圈、农耕体验产业圈、生态度假产业圈三大产业圈为主的休闲农业和乡村旅游。

(三)重点任务

我们认为,上海推进农业供给侧结构性改革,其重点是应加强五个体系的建设。

1. 健全农业生产体系,提高农业综合生产力

一是调整优化种植结构。整建制推进农业现代示范区建设,优化种植业结构和茬口布局,继续推广秋播麦子、绿肥、深耕晒垡“三三制”模式,适度降低复种指数。稳定水稻生产,优化水稻品种结构,扩大优质早熟品种种植,稳定杂交水稻面积,积极推进粮食产销对接。积极推广种养结合、水旱轮作、粮菜轮茬耕作方式,有效改良农作物生长土壤生态环境。二是发展高效养殖业。全面实施《上海市养殖业布局规划》,推进畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场建设,提高畜禽、水产养殖的生产水平和疫病防控能力。稳定奶业生产,引导扩大生鲜乳消费,培育国产优质品牌。调减压缩近海、长江捕捞能力,规范有序发展远洋捕捞。严格落实禁休渔制度,提升执法监管能力,继续开展涉渔“三无”船舶整治。三是全面提升农产品质量和食品安全水平。坚持质量兴农,继续完善农业标准体系,提升园艺作物标准园、畜禽标准化示范场、水产健康养殖示范场和优质果品标准化生产水平。加快推进无公害、绿色、有机农产品发展,支持新型农业经营主体申请“三品一标”认证,强化证后监管,积极推行农药、化肥减量化生产,控制农、兽药残留,净化产地环境。深入推进国家农产品质量安全示范市创建,全面建设市

民满意的食品安全城市,探索建立有效的基层农产品质量安全和食品监管工作合作机制。

2. 建设农业产业体系,促进产业融合发展

一是做大做强优势特色产业。以农业设施化、机械化水平提升为抓手,推进蔬菜瓜果、花卉苗木、食用菌和特色养殖等产业提档升级。以优势企业和行业协会为依托,引入现代要素改造提升传统名优品牌,推进区域农产品公用品牌建设。依托市场优势,开发具有地方特色的名特优新品种,支持整合特色农产品品牌。以品牌为纽带,促进新型农业经营主体融合发展。支持农业企业和农民专业合作社申报驰名商标、著名商标和上海名牌。二是大力发展休闲农业和乡村旅游。充分发挥农业、农村、农民及特色乡村等各类物质与非物质资源富集的独特优势,利用“旅游+”“生态+”等模式,推进农业、乡村、林业(湿地)与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合。推进全市休闲农业、乡村旅游及林地(湿地)休憩等产业设施布局规划落地。加大休闲农业、乡村旅游及林地(湿地)休憩等项目立项、用地供地、财税金融、生态环境等方面的政策扶持力度,加大公共设施配套建设支持。加快完成休闲农业与乡村旅游用地试点工作,重点聚焦市级示范项目和重点项目,选择有条件的项目进一步扩大用地试点工作。建立并完善休闲农业、乡村旅游及林地(湿地)休憩等行业标准,建立健全食品安全、消防安全、环境保护等监督规范。

3. 健全农业经营体系,促进适度规模经营

大力培育新型农业经营主体和服务主体,通过引导农户委托村集体统一流转承包地等方式,加快发展多种形式适度规模经营。鼓励和支持流出的土地由本村农户经营,并逐步向家庭农场、农民专业合作社等适度规模经营主体集中。继续推进粮食生产家庭农场发展,鼓励种养结合、机农结合、粮经结合等多种类型家庭农场发展。提升农民专业合作社发展质量,鼓励发展农民合作联社;支持蔬菜等经济作物发展“农民合作社+家庭农场”等经营模式。支持农民合作社建设农产品加工仓储冷链物流设施和应用高性能、智能化农机装备,允许财政补助形成的资产转交农民合作社持有和管护。组织开展市级示范家庭农场、农民专业合作社市级示范社评定工作。支持农业龙头企业做强做大和资本上市,进一步健全农业龙头企业与农民利益联结机制,强化农业龙头企业对农民增收的辐射带动作用。支持供销、粮食收储、加工、农机等系统转型,开展农机作业、农机维修、植保统防统治、粮食烘干、大米加工等经营性服务活动,完善为农综合服务平台。

4. 加强科创体系建设,提高农业科技水平

一是加强农业科技创新。整合科技创新资源,完善农业科技创新体系和现代农业产业技术体系建设,打造浦东孙桥、崇明、市农科院三个农业科技创新中心,建立若干个农业产业技术创新战略联盟和工程技术中心等科技创新平台,推进资源开放共享与服务平台基地建设。进一步优化创新资源配置,建立以市场为导向、企业为主体、农科教结合、产学研用协同创新机制。大力推进农业科技自主创新,优化科技创新重点,聚焦种源农业、生态农业、农产品质量安全、农业机械化、农业信息化等重大科技问题,推进基础研究、应用研究和试验示范的衔接贯通。实施种业科技创新工程,培育“育繁推一体化”种业企业,提高企业核心竞争力,壮大种源农业产业。二是强化农业科技推广。

完善农业科技成果转化交易平台,建立农业科技成果转化交易机制,推动农业科技成果转化和产业化。深入推进基层农技推广体系改革与建设,提升基层农技推广服务能力和服务水平,加大先进适用技术推广力度,提升农业科技成果的入户率、到位率和覆盖率。三是完善农业科技创新激励机制。加快落实科技成果转化收益、科技人员兼职取酬等制度规定。开展种业科研成果权益改革试点,深入推进种业科研成果权益分配改革,探索成果权益分享、转移转化和科技人员分类管理机制。依托农业科技创新中心、重大农业科研项目、重点学科、科研基地,加强农业科技创新团队建设,培育农业科技高层次人才特别是领军人才。

5. 完善农业政策体系,促进农业可持续发展

一是完善农业补贴制度。提高农业补贴政策的指向性和精准性,重点支持粮食生产功能区和蔬菜生产保护区、适度规模经营、农民增收、绿色生态、农业科技、品质安全。积极调整改进“黄箱”支持政策,逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围,提高农业补贴政策效能。加强对农村耕地修复的补贴,加大对农作物秸秆综合利用的扶持力度。二是改革财政支农投入机制。坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域,确保农业农村投入适度增加,着力优化投入结构、创新使用方式、提升支农效能。固定资产投资继续向农业农村倾斜。发挥规划统筹引领作用,多层次、多形式推进涉农资金整合。推进财政支农项目预算编制环节源头整合改革,探索实行“大专项+任务清单”管理方式。创新财政资金使用方式,推广政府和社会资本合作,实施以奖代补和贴息,建立健全担保机制,撬动金融和社会资本更多投向农业农村。三是探索建立农业农村发展用地保障机制。坚持规划引领,进一步优化城乡建设用地布局,合理安排农业农村各业用地,完善新增建设用地保障机制。在不增加农村建设用地总量、不占基本农田的前提下,加大盘活农村存量建设用地力度。对通过村庄整治、宅基地整理等节约的用地,通过入股、联营等方式,重点支持乡村休闲旅游、养老等产业和农村三产融合发展,严禁违法开发房地产或建私人庄园会所。强化规划引领,完善农业用地政策,对符合都市现代农业发展的设施用地予以保障。加强耕地保护责任落实,严格执行耕地占补平衡管理办法,落实耕地占补平衡责任。

(四)工作突破口

为了推进农业供给侧结构性改革,2017年以来,我们重点抓了几项工作,概括起来就是“四统筹三推进”。

1. 统筹产业规划

规划在“三农”工作中具有重要的先导作用。根据上海2040年建成卓越城市的目标,我们着力从规划层面落实农业专项规划。国家对农业发展确定了三个区,粮食生产为功能区,大宗产品为保护区,其他经济作物为优势区。对照国家要求,我们提出建设好粮食生产功能区和蔬菜生产保护区。建设蔬菜生产保护区在上海尤为重要,目前是个短板,蔬菜生产碎片化比较严重。为解决这一问题,我们组织力量在全市永久基本农田范围内,推进50万亩蔬菜生产保护区地块的划定工作,要求2017年底完成划定任务,2018年上半年做到划定的地块全部建档立册、上图入库。通过3~5年建设,有效

推进蔬菜生产规模化、专业化、装备化、品牌化,实现信息化和精细化管理。另外,我们还在组织编制并实施各类专业规划,加强与农林水联动,确保农业区域布局落地。

2. 推进绿色生产方式

绿色发展是上海推进农业供给侧结构性改革的根本要求。我们着力做好“减、退、转、治、保”五篇文章。“减”,就是严格规范农业生产过程,控肥、控药、控添加剂,把过量使用的农药、化肥等农业投入品尽快减下来,提高化肥、农药利用率。“退”,就是把好生产环境安全关,严格按照环保标准,淘汰落后产能,优化产业布局。对一些不达标的养殖场要坚决关停并转,切实把超过农业资源环境承载能力的生产切实退出来。“转”,就是要将农业废弃物转化成为资源和财富,化害为利、变废为宝。通过新产业、新业态、新技术、新模式,集成节肥、节药、节水、节种等适用技术,加强农业废弃物综合利用,力争使养殖废弃物综合利用率和秸秆利用率均达到95%以上。“治”,就是注重治地治水,实现种养结合,发展循环农业,把地力下降的土壤改良好,把受损的生态环境逐步修复治理好。“保”,就是要将农业发展的根基和命脉坚决保住。永久基本农田、粮食生产功能区和蔬菜生产保护区一旦划定以后,谁都不能占,对违反者要依法进行处罚,真正实现农业的可持续发展。

3. 统筹产业融合发展

产业融合是上海推进农业供给侧结构性改革的必然选择。2017年我们正着力建设三个“链”:一是**延伸产业链**。以特色优势主导产业为支持重点,推进一二三产业深度融合、上中下游一体,再造农业全产业链。在上海,“一产”与“三产”融合发展有很大的潜力。要学习浙江经验,把发展休闲农业与乡村旅游、新农村建设和现代农业建设相结合,使之做到横向拓展、纵向深化。休闲农业要突出“农”的特色,体现与市民的互动,注重规模化发展。鼓励和动员村集体经济组织和农民参与,重点是盘活和利用存量集体经营性建设用地和空置农房资源。二是**提升价值链**。通过发展品牌农业、高品质农业实现价值链增值。进一步加大优质农产品认证力度,增加有影响力的品牌农产品数量。三是**拓展供应链**。通过建立快速的农产品流通通道,改善农产品配送模式,降低农产品流通成本,提高综合效益。比如2017年调整水稻种植品种和结构,扩大早熟品种种植面积,充分利用早熟水稻品种与东北大米上市的时间差,为上海市场提供质优品佳的“国庆”新米。与百联联手,在商场设置专柜销售,实现优质优价,提升稻米产业的效益。

4. 推进农业农村改革

推进改革是增强农业供给侧结构性改革的内在动力。在农业领域,今后改革的着力点是调整和完善农业生产关系,使生产关系更加适应生产力发展。一是在坚持家庭经营的基础上,通过制度创新,培育家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等各类新型经营主体和职业农民。二是大力发展农业社会化服务组织,支持发展各种为农服务。三是发挥不同类型组织在对接市场、引入现代生产要素和创新经营模式等方面的比较优势,使各类经营组织各尽所能、各展所长、各得其所。

在农村领域,重点是通过增强农业农村内在活力,赋予农民更多财产权利。农村改革涉及两大问题,一个是“三块地”,一个是农村集体产权制度改革。我们的工作着力点

是,对方向、路径已经明确的改革,加快推进。农村集体产权制度改革,对村一级,2017年可做到应改尽改,不断健全治理机制,规范内部运行,提高改制质量;对镇一级,坚持稳妥扎实推进的原则,成熟一个推进一个。对宅基地等难度比较大的改革,要积极稳妥,防止发生不可逆转、无法弥补的错误,切实维护好农民的合法权益和长远利益。

5. 统筹财政支农政策

为适应农业供给侧结构性改革的要求,对现有的财政支农政策要分门别类进行梳理,不断调整完善,使财政支农政策目标更加清晰,导向更加明确。一是**聚焦重点**。进一步强化农业补贴政策的指向性和精准性,围绕推进农业供给侧结构性改革和绿色发展,重点向粮食功能区、蔬菜保护区、农业产业园、农业科技园以及新型农业经营主体适度规模经营倾斜。二是**完善方式**。进一步创新支农资金投入方式,在近年专项资金归并整合的基础上,完善市区两级财政支农资金管理方式,实施“支农专项+任务清单”,突出约束性任务,明确指导性任务,同时采取项目制与“以奖代补”相结合的办法,改变“多、散、小”,提高支农政策的实效性。三是**提升绩效**。加强涉农资金绩效管理,设立绩效目标,加强过程监管,开展涉农资金绩效评价,并与下一年支农资金投入相挂钩,充分发挥支农资金使用效率。四是**激发活力**。处理好政府引导与市场主导的关系,发挥财政资金“四两拨千斤”的撬动作用,引导带动更多社会资本、金融资本投入并支持现代农业建设。

6. 推进部门职能转变

近年来,随着农业农村工作的对象、内容、领域发生明显改变,原有的管理服务模式已难以适应发展的要求。推进农业供给侧结构性改革,必须要跳出以往政府职能部门依靠下指标、分任务、催种催收、分钱分物的老套路,而要转为重视研究市场、发挥市场作用。要善于运用行政引导市场,用市场引导生产。为此,我们正着力从三个方面转变职能:一是**更加注重运用信息化手段推动工作**。信息技术已经从根本上改变了农民的生产生活方式和思维方式,要更好地利用信息化手段指导生产、引导市场、改善管理,提供服务。2017年我们正在建设全市统一的农业公共信息化平台,实现对粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、农业生产等重要农业信息的精准化控制。二是**更加注重运用典型模式推动工作**。通过总结培育可复制可推广、可观可学的典型模式,进而上升到政策,指导推动面上工作。三是**更加注重运用法治方式推动工作**。要通过注重依法保障农业发展,注重运用法治的思维、方式和手段来凝聚共识、争取支持、推动工作、解决问题。

7. 统筹发展壮大集体经济

2017年要继续组织落实好相关扶持政策,促进城乡公共资源均衡配置;要运用市场机制,引导城市资金、技术、信息、人才、管理等现代要素向农业农村流动,用工业化成果装备农业,用信息化成果引领农业,用城镇化成果撬动农业,全面提升农村地区的发展水平。着力抓好两项工作:一是加强农村综合帮扶。探索与农村综合帮扶相结合,以区级为平台,扶持经济薄弱村集体经济发展,促进农民持续增收。对有关区条件成熟的农村综合帮扶项目,按照“一事一议”的原则予以支持。市财政已安排5亿元帮扶资金,用于更好地发展“造血”机制。为做好这项工作,要求从区级层面加强统筹规划,提高

“造血”项目的能级,注重政府引导,实行公益导向,加快从农业领域公共产品的直接“提供者”,向社会资本“合作者”和项目“监管者”改变。二是促进农村集体经济转型发展。倡导集体经济组织依托开发区实行区区联动,促工农互惠,集体发展,合作共赢。强化镇一级对自身及所属村级集体经济组织拥有的资产和资金的统筹,鼓励农村集体经济组织以入股等形式参与开发,实现抱团发展。

四、完善推进上海农业供给侧结构性改革的保障措施

(一)打破体制

下阶段深化农业供给侧结构性改革,要以维护生产者和消费者利益为出发点,着力破解当前僵化的农业行政体制束缚,要加强市级层面的统筹和各区之间的协调,逐步形成开放、统筹、协调、安全的农产品供给格局。市级层面要建立健全全市农业主管部门牵头、各区政府参加的联席会议制度,统筹和分类指导本市农产品供给目标、主要任务和政策措施。各区要依据农产品供给的总体安排,打破地域围墙,着眼全局,结合自身实际,科学安排农业产品结构,指导本地农业生产。同时,要健全覆盖全市生产、流通、消费的农产品供给信息网络,及时发布农产品品种、质量、品牌、价格等信息,完善市场监测、预警和信息发布机制,建立健全诚信体系,引导科学生产和合理消费。

(二)激活机制

推进上海农业供给侧结构性改革,要求进一步激活机制,推动市场机制调整优化要素配置结构,构建形成适应现代农业产业体系、生产体系、经营体系的政策法规和制度环境。一是激活市场。在对已有农业补贴政策进行整合的基础上,进一步提高农业补贴政策的指向性和精准性,引导农业结构调整和农业生产方式转变,重点补生产大区、对适度规模经营给予补贴、农民收入、重点补贴绿色生态环境。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用,让市场力量引导结构调整。二是激活主体。在发展粮食生产家庭农场的基础上,通过加大科技推广、公共服务体系建设和政策支持力度,培育种养一体、机农一体、经作型家庭农场,农民合作联社以及产学研一体的农业龙头企业等各类新型农业经营主体,增强农业从业主体的经济实力和发展活力,形成高素质农业从业主体。三是激活要素。通过土地流转、土地入股、合作社统一经营等,推进多种形式的适度规模经营;探索建立农业农村发展用地保障机制,激活土地要素;对现有的财政支出、资金项目的管理机制体制进行改革,完善财政扶持、金融保险等一揽子政策支持,通过财政资金撬动金融资本、社会资本,激活资本要素。

(三)加强服务

通过提供统一服务,加强对已流转土地的条件管理,发挥专业化、规模化优势,推行标准化、绿色化生产,可以有效提高先进科技和物质装备运用水平,降低生产成本、提高生产效率。加强和改善服务供给,要大力发展多种形式适度规模经营,通过土地流转、土地入股、合作社统一经营等多种形式,实现土地的规模化;通过发展农业生产性服务业,在产业、产中、产后各环节提供统一服务,促进服务的规模化;通过发展订单农业、会员制农业,通过龙头企业和合作社的统一标准和技术规范要求,实现组织的规模化。坚