

上海「三农」决策咨询研究

——2013、2014年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 / 主编

上海财经大学出版社



上海“三农”决策咨询研究

——2013、2014 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 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:2013、2014 年度上海市科技兴农软课题研究成
果汇编/孙雷主编. —上海:上海财经大学出版社,2015. 5

ISBN 978-7-5642-2146-1/F · 2146

I. ①上… II. ①孙… 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. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 080482 号

- ☐ 责任编辑 陈 佶
- ☐ 封面设计 张克瑶
- ☐ 责任校对 胡 芸 林佳依

SHANGHAI SANNONG JUECE ZIXUN YANJIU
上 海 “ 三 农 ” 决 策 咨 询 研 究

——2013、2014 年度上海市科技兴农软课题研究成果汇编

孙 雷 主 编

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
2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/16 19.75 印张 432 千字
定价:60.00 元

主 编 孙 雷

副主编 王国忠

编 委 方志权
余立云
陈怡赞

目 录

2013 年度上海“三农”决策咨询课题

现代农业经营组织形式与制度创新研究	3
关于加强农村集体资产监管的立法调研	24
本市农民收入倍增途径及其对策措施研究	42
加快转变上海绿叶菜生产方式对策措施研究	53
建立健全地产农产品质量安全监管体制机制研究	64

2014 年度上海“三农”决策咨询课题

关于本市村级基本公共服务和保障调研报告	83
《推进本市城乡发展一体化》子课题	89
关于上海农民住房财产权抵押、担保和转让的调研报告	97
关于上海农产品质量安全监管立法调研	109
关于完善本市动物防疫体系与健全畜禽屠宰检疫监管机制的研究报告	131
上海农业旅游提升发展对策研究	138
上海市农委廉政风险防控机制建设研究	150
上海市农作物秸秆禁烧与综合利用发展途径对策研究调研报告	173
关于全面推进上海农村集体经济组织改革发展的调研报告	187
上海农村综合帮扶工作的实践与探索	202
本市农资经营市场现状以及长效管理机制研究	216
上海地区打击非法捕捞长效机制建设	229

2014 年度非定向“三农”决策咨询课题

关于上海农村产权流转交易市场建设的调研与思考 249

关于确保绿叶菜日均 4 500 吨生产能力的调研报告 259

关于推进西郊国际农产品交易中心项目建设的思考和建议 275

关于“村转居”过渡时期基层组织建设的几点思考 282

关于构建本市新型职业农民培育模式的探索 287

发展壮大本市水产专业合作社的调查与思考 293

上海郊区中小型畜禽养殖场(户)不规范养殖情况及整治对策调研报告 300

上海市水产科技创新、推广及社会化服务体系建设调研报告 306

2013 年度上海“三农”决策咨询课题

- 现代农业经营组织形式与制度创新研究
- 关于加强农村集体资产监管的立法调研
- 本市农民收入倍增途径及其对策措施研究
- 加快转变上海绿叶菜生产方式对策措施研究
- 建立健全地产农产品质量安全监管体制机制研究

现代农业经营组织形式与制度创新研究

农业经营组织形式以实行家庭承包经营的农户为基础,以渐进式的调整和演变为特征,在稳定中求创新,呈现出包括专业大户、家庭农场、集体(合作)农场、国营农场(公司)、农民专业合作社(联合社)、农业产业化龙头企业和农业股份制企业等形式的多元发展格局。经过多年的改革探索,上海都市现代农业经营组织发展的政策环境和经营环境不断完善,现代农业经营组织数量迅速增加,经营范围不断扩大,形成了一大批竞争能力较强、对经济拉动作用较大的农业经营组织,初步形成了具有都市现代农业特点的生产经营组织体系。本文针对具有代表性的家庭农场、农民专业合作社和农业产业化龙头企业 3 种现代农业经营组织形式展开研究。

一、基本情况

(一)家庭农场成为提高农业集约化经营水平的重要途径

家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力,从事农业规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业收入为主要收入来源的新型农业经营主体,其主要特征:一是家庭农场的经营者是本地专业农民,主要依靠家庭成员从事农业生产活动,除季节性、临时性进行短期用工外,一般不常年雇用劳动力从事家庭农场的生产经营活动;二是家庭农场的土地规模与经营者的劳动生产能力相适应,现阶段粮食生产家庭农场的土地规模以 100~150 亩为宜,今后随着农业生产力水平的进一步提高、农业劳动力的进一步转移,可逐步扩大土地规模;三是家庭成员的主要职业是农业,家庭主要收入来源于农业收入;四是家庭农场经营者需接受过农业技能培训,实施集约化生产,其劳动生产率、土地产出率和资源利用率相对较高。

本市松江区在培育和发展粮食生产家庭农场过程中走出了一条规模适度、集约生产、专业经营、农民增收的发展新路子,为发展都市现代农业提供了经验。一是在尊重和保障农民土地承包权的基础上,本着自愿有偿的原则,依法规范土地流转制度,确定合理的土地流转费标准,全区土地流转率近 100%,为农业规模化生产、集约化经营创

造了良好条件;二是优先扶持本集体经济组织成员从事粮食规模经营,坚持经营者自耕原则,发展粮食生产家庭农场,除季节性、临时性进行短期用工外,一般不常年雇用家庭成员以外的劳动力从事家庭农场的生产经营活动;三是结合当地农业机械化水平和家庭经营能力,坚持适度规模经营原则,确定现阶段粮食生产家庭农场的经营面积应为100~150亩;四是严格考核制度,坚持经营者择优原则,建立家庭农场经营者准入和退出机制,使农业生产经营后继有人,使家庭农场发展稳定有序。松江区经过6年的探索与实践,形成了粮食生产家庭农场(含“机农一体”、“种养结合”家庭农场)这一现代农业经营主体。本市在总结松江区粮食生产家庭农场发展经验的基础上,积极推进全市粮食生产家庭农场发展工作。目前,全市家庭农场已发展到1661家,其中:松江区家庭农场已发展到1206家(含“机农一体”家庭农场140家、“种养结合”家庭农场60家),粮田经营面积13.38万亩,占全区粮田面积的78.8%;金山区家庭农场253家,粮田经营面积3.7万亩;奉贤区家庭农场60家,粮田经营面积1万亩;青浦区家庭农场142家,粮田经营面积1.8万亩;崇明县也在向化镇进行家庭农场试点工作。

(二)农民专业合作社成为农村经营体制创新的突出亮点

农民专业合作社是在农村家庭承包经营基础上,同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者,自愿联合、民主管理的互助性经济组织。农民专业合作社在发展中呈现出以下4个特征:一是合作社以农民为主体,农民至少占成员总数的80%,由进行同类农产品生产、销售等环节的公民、企事业单位组合而成,呈现出企业带动型、能人带动型、组织带动型、联合发展型和松散组合型5种形式;二是合作社在不改变土地承包经营权的基础上,实现了劳动和资本的联合,形成新的所有制形式,确立了法人地位;三是合作社以服务成员为宗旨,形成了生产为主型、营销为主型和产销一体型3种经营方式,合作社对内部成员不以盈利为目的,盈余主要根据成员与合作社的交易量(额)按比例返还,形成了新的收益分配制度;四是合作社实行入社自愿、退社自由、民主选举、民主决策、民主管理等原则,构建了新的经营管理体系。

本市具有一定经营和服务能力的农民专业合作社已从2007年的705家发展到2012年的3177家,实现年经营收入86亿元;合作社成员达到6.97万人,带动农户17.08万户,占本市务农农户的62%;由合作社经营和带动的土地面积超过140万亩,占全市农田面积的60%。2013年,本市有179家规模较大、带动力较强、管理民主、财务制度健全的农民专业合作社成为市级示范社,有20家农民专业合作社成为带动周边农民共同致富的标兵。

(三)农业产业化龙头企业成为构建现代农业产业体系的重要主体

农业产业化龙头企业是集成利用资本、技术、人才等生产要素,通过各种利益联结机制与农户相联系,带动农户发展专业化、标准化、规模化、集约化生产和进入市场,以农产品加工或流通为主,使农产品生产、加工、销售有机结合、相互促进,在规模和经营指标上达到规定标准并经政府有关部门认定的企业。农业产业化龙头企业的发展主要呈现出3个特征:一是科技创新成为企业发展壮大的重要动力,本市20家国家重点龙头企业中,有15家建立了专门的研发机构,有4家获得国家级或省部级科技成果奖,有

4家被认定为上海市高新技术企业；二是订单农业成为龙头企业与农民利益联结的重要方式，2012年龙头企业通过订单采购农产品117.99亿元，比“十一五”期末增加42.5%，20家国家重点龙头企业直接或间接与3万多户农户签订合同，形成企业带动农户发展的良好关系；三是对外拓展和服务全国成为龙头企业增强竞争能力的重要举措，利用企业自身的科研、品牌、技术和贴近上海市场的优势，实施“两头在外”发展战略，走出上海、服务全国，如孙桥现代农业公司承建的都江堰现代农业园区，已成为都江堰地区在灾后发展现代农业的标杆。

农业产业化龙头企业主要分为生产加工型龙头企业和专业市场型龙头企业，2012年本市生产加工型龙头企业有267家，实现销售收入746亿元，其中，年销售额超亿元的有61家；专业市场型龙头企业有49家，实现交易额786亿元；各类龙头企业带动的本地农户为13.89万户。本市有农业产业化国家重点龙头企业20家，农业产业化市级重点龙头企业65家。

二、制度创新的探索与实践

依据党的十八大报告提出的坚持和完善农村基本经营制度，发展农民专业合作和股份合作，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，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的重要决策，在上海市委、市政府的正确领导下，结合上海的地方实际，从强化政策扶持、推动规范化建设、提高综合服务水平、加强信息化建设的角度入手，本市各级农业部门加强了对现代农业经营组织形式的创新探索，在规范农村土地流转、创新农业经营主体和组织方式、创新农村金融服务、注重品牌整合效应、创新市场营销模式等方面做出了一系列的探索与实践。

（一）规范农村土地流转，推行农业规模经营

坚持稳定和完善农村基本经营制度，发挥市场对农村土地资源配置的基础性作用，探索建立以乡镇为单位的土地承包经营权流转管理服务中心，逐步形成公平、公正、公开的农村土地承包经营权流转市场机制和管理服务体制，规范土地承包经营权流转行为，促进农业适度规模经营健康发展。2012年本市农村土地流转率超过60%，其中，松江区土地流转率近100%，根据对百户家庭农场生产经营收支情况进行分析，得出亩均总收入为2369.75元，包括生产直接收入1879.75元和补贴性收入490元，剔除生产性成本798.6元和土地流转费成本723.91元后，亩均净收入为847.24元；2012年松江区家庭农场平均经营面积为113.1亩，平均每户家庭农场年净收入为95822元。

（二）创新农业经营主体，探索适度规模经营

松江区发展粮食生产家庭农场的有益探索，受到了当地农民的欢迎，也得到了社会各界的关注，本市提出的“家庭经营、规模适度、一业为主、集约生产”已逐步成为社会普遍认同的家庭农场基本特征；2013年3月，农业部举行新闻发布会，提出要推广上海松江区发展家庭农场的做法。

农民专业合作联社的成立同样是农业经营主体创新，2010年9月，本市首家农民专业合作联社——崇明芦笋种植专业合作社成立，其实行统一品牌、统一标准、统一

销售、统一价格、统一结算的运作方法。2012年该合作联社共销售芦笋1万多吨,产值约8000万元,亩产值超过1.2万元,农户户均净收入超过5万元,用合作联社理事长黄飞达的话来说,合作联社的组建与发展,是市场竞争逼出来的,是由各级政府重视引出来的,是由市县的优惠政策扶出来的,是由市级示范社发起带出来的,是由5个以种植芦笋为主的合作社自愿参加联社共同创出来的,是由联社人员辛勤劳动干出来的。截至2013年,本市浦东、奉贤、金山、青浦、崇明等区(县)已建立农民专业合作联社16家。

(三)创新农业经营组织方式,提高农业综合竞争力

将不同的农业经营主体通过利益联结机制组织起来,拓宽业务范围,延伸产业链,具体表现为“公司+合作社+农户”“公司+合作社”“合作联社+合作社”“合作社+家庭农场”等多种形式。上海都市农商社有限公司与宝山、青浦、崇明等区(县)农民专业合作社建立了长期订单关系,联结农户总数达到3953户,通过“保护价合同”收购地产农产品,每年收购农户农产品1.5万多吨,为农户带来3000多万元的收入。上海银龙农业发展公司带动周边生产基地2.1万亩,带动区域内农民5000多人,示范基地菜农人均收入为2.15万元,高于本地区农民的人均收入。在调研中发现,奉贤区合作社实现了规模化生产、集约化经营,降低了生产成本,提高了农业综合效益,入社农户的年均收入达到2.16万元,带动了农民增收。嘉定区组建了19家农机与粮食合一的合作社,配套了相应的农业机械、仓库及粮食烘干设备,注重对农机和粮食生产的协调与指导,形成了农业准社会化服务特色,有效提高了合作社粮食生产机械化水平,降低了生产成本,提高了经济效益,促进了农民增收;嘉定区外冈镇一位姓宣的当地农民,技术精、会管理,在合作社从事粮食生产,其年收入达5万元。松江区浦净蔬菜专业合作社与社员签订生产、销售协议,一般以高于市场价15%的价格收购农产品,免除了社员对产品销售的忧虑。

(四)创新农村金融服务,缓解“贷款难”

市级财政安排5000万元作为支农贷款担保专项资金,各区县按照市、区(县)两级财政7:3的比例,安排配套资金;实行银保联合,上海安信农业保险股份有限公司提供农民专业合作社贷款信用保证保险,上海农村商业银行提供农民专业合作社专项贷款,市级财政担保资金向农民专业合作社累计发放贷款15.11亿元,缓解了农业经济组织“贷款难”的状况。简化贷款发放程序,以基准利率在5个工作日内办妥放款手续,一旦贷款出现损失,分别由财政支农贷款担保专项资金和安信农业保险股份有限公司承担;对信用优良的农民专业合作社发放信用贷款,在3个工作日内完成发放手续。截至2013年6月底,共发放“银保联合”专项贷款455笔,贷款余额为2.73亿元;中投保模式下贷款74笔,贷款余额为1.75亿元。

(五)注重品牌整合效应,提升农业经营组织发展能级

浦东新区农民专业合作社和公司组成品牌合作联社,使用“南汇水蜜桃”“南汇8424西瓜”商标,强强联合主打同一品牌,统一技术、统一标准、统一质量、统一商标、统一包装并统一价格,实行二维码追溯系统管理,确保产品质量。金山区对“施泉”葡萄、“小皇冠”西瓜、“鑫品美”草莓进行品牌整合,扩大品牌规模,取得了良好的效果。壹亩

田果蔬专业合作社建立标准化生产模式,与合作社成员共同建立起不同品种有机蔬菜的种植标准,借助 IT 技术,对每块地和种植的蔬果进行编号和身份扫描,记录和操控播种、施肥、除虫和采摘全过程,通过互联网向客户公开。红刚青扁豆生产专业合作社开设了农资配送仓库、农产品价格结算中心、农产品检测室等农产品服务窗口,实行定员、定岗、定责制度,严把质量关,目前“红刚”牌青扁豆在上海市场的占有率达到 97%,在华东市场的占有率达到 70%,其产品价格已成为华东地区乃至全国同类产品市场的标杆。

(六)创新市场营销模式,推进产销一体型农业经营组织发展

以市场为导向,注重“指导农民种”与“帮助农民销”相结合,促进农业经营组织转型升级。金山区开展草莓节、田野百花节、“施泉”葡萄节、蟠桃节等农业节庆活动,以节兴农;注重产销对接,与市果品公司合作,金山蟠桃进入了 238 家超市和卖场,2012 年销售了 175 吨,2013 年实际销售量增长 30%左右;与家乐福超市建立合作关系,订单销售金山“小皇冠”西瓜;在金山百联购物中心、市食品一店设立金山优质农产品销售专柜,促进农产品销售。崇明在中心城区设立崇明农产品专卖店、标准化菜场专摊,采取社区定点供应、电子配送等方式,逐步扩大崇明农产品的供应范围,2013 年已设立 144 家崇明农产品专卖店或专摊,中华绒螯蟹、老白酒、白山羊、金瓜、香酥芋、水仙等一批具有崇明特色的优质农产品走进千家万户,丰富了市民的菜篮子,也促进了农民增收。

三、取得的初步成效及存在的主要问题

(一)初步成效

在现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变的基础上,本市现代农业经营组织按照规模化、专业化、标准化的发展要求,充分激发农业农村生产要素潜能,采用先进、适用的技术和现代生产要素,转变农业发展方式,实现了农业增效、农民增收和可持续发展,主要体现在以下几个方面:

1. 政策体系日趋完善,实现了农业增效、农民增收

本市出台了一系列涉及财政税收、金融保险、工商登记、用地用电等方面的扶持政策,例如,设立贷款担保资金以缓解“贷款难”,实行优惠电价和免收工商登记费以减轻农民负担,实行农业政策性保险以提高抗风险能力,优先安排合作社用地计划,支持农民专业合作社和农业产业化龙头企业生产基地建设,提升农产品加工能力,添置贮藏、保鲜、烘干、清洗分级、包装等方面的设施设备,促进产业优化升级。在耕地面积逐年减少的情况下,2012 年全市农业总产值为 320.76 亿元,同比略增 0.4%;水稻单产达每亩 565.4 公斤,创历史新高,农业综合生产能力和劳动生产率有较大提高;2012 年本市农村居民人均可支配收入达到 17 401 元,同比增长 11.2%,比“十一五”期末增长 108.6%。据调查,本市加入农民专业合作社的农民在经营中普遍比散户经营的农民增收 10%以上;松江家庭农场亩均净收入从 2008 年的 552 元提高到 2012 年的 847 元,农场户均总收入从 2008 年的 81 033 元增加到 2012 年的 95 178 元,增幅为 17.46%。

2. 建立健全管理机制,提高了农业规模化、组织化程度

严格执行农民专业合作社示范社和农业产业化龙头企业的认定和监测制度,坚持优胜劣汰,建立家庭农场经营者准入与退出机制,妥善处理好土地所有权、承包权、经营权之间的关系,处理好家庭农场净收入水平与当地农民实现非农就业收入水平适当的关系,处理好农业发展当前利益和长远利益的关系。现代农业发展实现了由单一生产领域向种养殖、加工、储藏、农机服务、农产品销售、农业旅游等多领域发展,形成了农资供应、生产技术、产品标准、品牌包装、市场营销、产品认证等一体化服务,农业组织化水平逐年提高。2012年本市农业组织化水平达到69%,比“十一五”期末提高了33.4个百分点。农业产业化龙头企业年销售额过亿元的有61家,其中超过10亿元的有10家、超过100亿元的有2家。

3. 营造良好环境,提升了农业标准化、品牌化经营水平

随着城市化进程加快,呈现出工业反哺农业、城市支持农村,各部门积极支持“三农”发展为农业经济组织的发展奠定了良好的政策与环境基础。农民专业合作社和农业产业化龙头企业已成为推进农业标准化生产、品牌化经营的重要主体,已采取统一供种、统一农资供应、统一生产、统一品牌包装、统一销售等形式,与农户建立紧密型利益联结机制,农业标准化、品牌化水平逐年提高。2012年本市农产品品牌化销售率达到42%,有879种产品通过了无公害农产品、绿色食品、有机农产品等质量认证,拥有注册商标331个,其中市级著名商标19个。

4. 加快农业实用人才培养,创新了现代农业经营组织经营与管理机制

帮助农业产业化龙头企业积极引进特殊人才和农业类紧缺人才,符合本市有关人才政策规定的,可享受本市人才引进待遇;鼓励和引导高校毕业生到农业产业化龙头企业、农民专业合作社就业,农民专业合作社的岗位作为本市高校毕业生“三支一扶”计划统一招募岗位,2009年首批500名涉及财务、金融、市场营销、法律等领域的大学生已到300多家农民专业合作社担任合作社理事长助理。本市已累计培训合作社理事长、财务和管理人员14.54万人。松江区在多年的实践探索中已走出一条规模适度、集约生产、专业经营、农民增收的家庭农场之路,并经实践证明是成功的。全市3177家农民专业合作社中有77%的合作社设立了理事会、监事会或有执行监事,81%的合作社建立了财务会计制度,65%的合作社统一销售成员产品,75%的合作社提供农资集中采购服务,87%的合作社提供技术信息服务。龙头企业与农户之间建立紧密型利益联结机制是现代农业经营方式的创新,本地农民在龙头企业就业人数已超过7万人,加工类龙头企业收购地产农产品金额已超过100亿元,市场类龙头企业交易的地产农产品金额达到120亿元。

(二) 主要问题

1. 部分农民专业合作社缺乏经营和服务能力

本市部分农民专业合作社有名无实,只有一块招牌,并无办公地点、资金注入和正常运作,成为“空壳合作社”;由于合作社缺乏被动退出机制,无年审、无年检,致使“沉淀”合作社数量越来越多,2012年底本市缺乏经营和服务能力的农民专业合作社占全市工商登记注册数的57.3%;有部分合作社民主管理、利润返还不够规范,财务制度不

够健全,“合”而不“作”,合作社与成员之间没有紧密的利益联结机制,农民加入了此类内部管理不规范的合作社,农产品销售难等问题通过合作社难以缓解。

2. 农产品品牌化销售率不高,市场认可度有待提升

经过各方努力,2012年本市主要农产品品牌化销售率比“十一五”期末增加了10个百分点,达到42%,但仍有部分农产品未实行品牌化销售;有些农产品虽有品牌,但各自为阵,形不成规模,品牌知名度低,市场认可度不高,以致拓展市场艰难;农业经营组织对品牌农业和现代农业的大规模、工业化、标准化生产认识不足,对农产品消费周期短、反复购买性强、单品价值不高的消费特性认识不足,重花色品种、轻规模经营。

3. 农业产业链延伸发展中的农业用地矛盾依然存在

一方面,部分农村土地承包经营权流转存在流转不规范、流转价格偏高等问题,应妥善处理农村土地承包经营权流出方与流入方的关系,做到既保护农村土地承包经营权,又保护农业生产经营者权益,从都市现代农业发展实践出发,注重保护农业生产经营者权益。另一方面,近年来,在多方支持下,已解决了部分粮田、菜田辅助设施用地问题,矛盾有所缓解;但由于农业经营组织,尤其是农民专业合作社,由专业型、生产型向产销一体型转变,经营范围由单一的农产品种养殖向种养殖、流通加工、储存运输等“接二连三”的方向发展,标准化生产、规模化经营需求提升,规范管理制度、提升管理水平的要求日趋迫切,对农业生产辅助设施用地提出了新的要求,现有粮田、菜田辅助设施面积标准难以满足实际需要,致使部分农业经营主体产业链延伸发展受阻。

4. 懂技术、会管理、善经营的农业专业人才匮乏

农业专业人才社会保障政策衔接不畅,农民专业合作社员工无法参加城镇职工社会保险,社会保障水平较低;加之农业生产条件艰苦、收入偏低、社会偏见等因素,极少有大学生愿意到合作社工作并长期留在合作社工作。本市仍存在较为严重的农业生产从业人员老龄化、学历教育低层化现象,以嘉定区为例,该区有7万亩粮田、2万亩菜田,而60周岁以下的农业从业人员仅为120余人,要完成政府下达的粮食和蔬菜生产最低保有量任务,只能吸纳一部分60周岁以上的农民和外来人员从事农业生产。

四、目标、措施与建议

(一) 目标和措施

现代农业经营组织形式与制度创新的总目标是围绕实现农业现代化,培育和发展新型农业经营主体,促进农业可持续发展,促进农业增效、农民增收。到“十二五”期末,本市农业组织化水平达到80%,即农业产业化组织带动的农田面积占全市农业经营用地面积比例达到80%,农业产业化组织带动农户数占全市务农农户数比例达到80%。

推广松江粮食生产家庭农场经验,到“十二五”期末,市级示范家庭农场达到200家。重点在奉贤、金山、青浦等区大力推广粮食生产家庭农场,鼓励发展“种养结合”“机农一体”家庭农场;积极创造条件,在崇明县发展粮食生产家庭农场,也可探索以土地托管经营等形式发展家庭农场;在浦东、嘉定、奉贤、金山等区,积极探索多种经营家庭农场的发展模式。

鼓励农民专业合作社做强做大,到“十二五”期末,年销售额千万元以上的农民专业合作社达到 200 家。大力发展蔬菜专业合作社,培育一批经营规模大、服务能力强、产品质量优、民主管理好、社员得实惠的农民专业合作社,促进标准化生产、品牌化经营、规范化管理。

支持农业产业化龙头企业集群的发展,到“十二五”期末,市级以上农业产业化龙头企业达到 100 家。按照“扶优、扶大、扶强”的原则,培育壮大一批起点高、规模大、带动能力强的农业产业化龙头企业;支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团,创建农业产业化示范基地,促进龙头企业集群发展;农业产业化龙头企业年生产销售额突破 800 亿元,其中,年生产销售额超过 10 亿元的有 10 家以上,农业产业化龙头企业带动的农户经营性收入比本区域平均水平高 10%以上。

为实现以上目标,具体的工作措施有:

1. 坚持依法、自愿、有偿原则,进一步促进农村土地承包经营权有序流转

积极探索涉农资金补贴依据流转平台数据发放,引导承包农户委托村集体统一进入乡镇流转管理服务中心进行集中流转,将承包农户自行流转的土地纳入乡镇土地流转平台,实行集中统一管理;结合土地利用规划和农业发展规划,进一步完善土地流转定价机制,指导承包农户规范土地流转,确保承包农户和经营农户的合法利益;鼓励和支持承包土地向家庭农场、农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营,进一步提高农业生产率、劳动生产率和土地产出率。

2. 强化规划引导,指导土地资源优化配置

按照本市粮食、蔬菜等主要农产品最低保有量目标的要求,结合土地利用规划和农业发展规划,将农业产业发展布局落实到每一块土地,编制完备的地籍资料并予以公布,据此签订土地流转合同,优化资源配置,引导土地向家庭农场、专业大户、农民专业合作社集中,遏制违规经营土地。

3. 继续促进农民非农就业,鼓励农民从事与农业生产相关的第二、三产业

继续鼓励农村富余劳动力跨区就业,适当提高本市郊区农村富余劳动力跨区就业补贴标准;加强农村富余劳动力的职业技能培训,大力培育新型农民和农村实用人才,优化农村创业环境,提高农民生产技能和经营管理水平;发展农村集体经济,调整产业结构,鼓励农业向第二、三产业延伸,积极创造农村富余劳动力就业岗位;培育发展农村劳动力市场,规范农村劳动力有序流动,维护劳动关系的和谐稳定。

4. 培育农业经营性服务组织,完善农业、农村社会化服务体系

加快转变农业发展方式,充分发挥农民专业合作社和农业产业化龙头企业的带动作用,不断提高蔬菜等经济作物生产组织化水平。坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化的方向,不断提升农村基层的农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务能力,支持高等学校、科研院所面向农村开展农业技术推广;支持农民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、涉农企业等为农业生产经营提供低成本、便利化、全方位的服务,发挥经营性服务组织的生力军作用;进一步加强农田水利、农机服务、气象信息、灾害防御等能力建设,创新服务方式和手段,构建公益性服务与经

营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农业社会化服务体系。

5. 创造良好的政策和法律环境,鼓励农业经营组织和农村集体经济组织发展

按照积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质的要求,切实提高农民合作社引领带动能力和市场竞争能力;落实农业组织化经营专项奖励和补贴政策的各项措施,增加农民合作社和农业产业化发展资金,进一步改善生产经营条件,增强发展能力;在完善农业设施用地规划的基础上,积极创造条件,缓解在农业产业化发展进程中农业生产辅助设施用地难的矛盾;引导农民合作社以产品和产业为纽带开展合作,积极创造条件,探索农民合作联社发展新形式;支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团。

(二)建议

1. 研究制定《上海市实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》

《中华人民共和国农民专业合作社法》(简称《农民专业合作社法》)和《农民专业合作社登记管理条例》颁布实施后,全国已有 14 个省(自治区、直辖市)制定了农民专业合作社地方条例或实施办法。2013 年中央一号文件提出要修订《农民专业合作社法》,农民专业合作社的发展要从数量型向质量型转变,农民合作社作为带动农户进入市场的基本主体、发展农村集体经济的新型实体和创新农村社会管理的有效载体,将得到进一步规范提高,结合本市实际,建议制定《上海市实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》(草案)(见附件 1);建议工商行政管理部门对农民专业合作社实行年检制度,建立被动退出机制,对不运作或运作不够规范的合作社予以警告、停业整顿直至清退注销处理;建议各区县建立健全农民专业合作社联合会,建立乡镇农民专业合作社辅导员队伍,强化服务与指导;强化农民专业合作社运行监测与财务审计制度,规范可分配盈余管理;建议财政部门增加农民合作社发展资金,进一步扶持农民专业合作社健康有序发展。

2. 加快推进本市家庭农场发展

在本课题调研中,市农委启动了“关于本市加快推进家庭农场发展的指导意见”的调研和起草工作,本课题组积极参与,运用调研取得的初步成果,提出了加快推进本市家庭农场发展的意见与建议,这个指导意见已于 2013 年 9 月 22 日以市政府办公厅文件形式(沪府办发〔2013〕51 号)颁布。建议市农业主管部门要督促本市涉农区县切实加大家庭农场发展的力度,积极创造条件,培育与发展适合现代农业生产力要求的家庭农场,协调市各相关部门落实支持家庭农场发展的政策措施,为本市家庭农场发展创造良好的环境。

3. 筹建上海市农业产业化组织联合会

上海市农业产业化组织联合会以推动农业产业化组织发展、提高综合竞争力、增强对农民辐射带动能力为目标,以沟通、服务、自律、发展为宗旨,做农业产业化组织与政府的联系者、会员联合与合作的促进者、规范行业发展的主导者、维护农业产业化组织合法权益的组织者,为本市农业产业化组织提供服务,促进特色农产品品牌整合,支持做大做强名牌产品。会员主要由农业产业化龙头企业、农村合作经济组织联合会、农民