

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2021〕9号

---

## 上海市人民政府关于印发 《上海市乡村振兴“十四五”规划》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市乡村振兴“十四五”规划》印发给你们,请认真按照执行。

2021年6月25日

(此件公开发布)

# 上海市乡村振兴“十四五”规划

为贯彻落实党的十九大提出的乡村振兴战略,推动落实“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,根据《上海市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(以下简称《战略规划》)、《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五远景目标纲要》,制定本规划。

## 一、“十三五”发展基础

### (一)规划政策逐步完善

2017年中央农村工作会议对实施乡村振兴战略作出总体部署后,2018年3月,市委、市政府印发《关于贯彻〈中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》,明确了上海实施乡村振兴战略的思路、目标、步骤、措施,全面推进乡村振兴工作。12月,《战略规划》制定出台,同步出台《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022年)》,以项目化方式,提出乡村振兴工作推进的时间表和路线图,明确以推进“三园”(美丽家园、绿色田园、幸福乐园)工程等为抓手,落实各项关键举措。市相关部门先后制定出台一系列推进乡村振兴的配套政策文件,初步形成了以规划为引领、政策为支撑、项目为基础的实施乡村振兴战略制度框架体系。

### (二)乡村产业提质升档

“十三五”以来,上海积极构建与超大城市相适应的乡村产业

体系。都市农业提质增效,划定粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、特色农产品优势区总面积 136.56 万亩,实施养殖业布局规划,稳定地产农产品供应。实施绿色农业发展三年行动计划,强化农业生态环境保护 and 资源高效利用,推广应用绿色农业生产技术,加强农产品质量安全监管。2020 年底,地产农产品绿色认证率达到 24%。农业科技创新能力和装备水平不断提升,全市农业科技进步贡献率达 79.09%,居全国前列。组建了 7 个现代农业产业技术体系,培育和推广了一批有影响力的新品种。农业设施装备技术水平显著提升,主要农作物综合机械化率达到 95% 以上。拓展农产品加工流通业,积极发展地产农产品初加工,促进产加销一体化,延长农业产业链条,全市农业产业化企业总销售额达到 1266 亿元。提升发展乡村休闲旅游业,打造了郊野公园、采摘基地、现代观光农业园等多样化的休闲载体,全市目前有休闲农业和乡村旅游点 315 个,年接待游客达 1500 万人次。培育乡村新型服务业,农业产前产后社会化服务市场快速发展。农产品营销服务快速成长,线上线下相结合的生鲜农产品新零售逐渐成为农产品营销的新模式。

### (三) 乡村面貌持续改善

2019 年底,全市村庄布局规划、郊野单元村庄规划编制工作全部完成,因地制宜开展建设用地、基本农田、生态用地等各类用地布局。启动实施农民相对集中居住工作,在充分尊重农民意愿的前提下,采取“上楼”“平移”等差别化方式,推进农民相对集中居

住。按照“整镇推进、成片实施”的方式，全域实施农村人居环境整治，全市行政村在 2019、2020 年完成整治任务，全面推进村容村貌提升、垃圾治理、农村生活污水处理、农村水环境整治、“四好农村路”建设、村内道路硬化等 12 大类工作。至 2020 年，全市基本农田保护区、规划保留农村地区的村庄改造基本完成，项目覆盖行政村 1026 个，受益农户 76 万户。2016 至 2019 年，全市累计评定市级美丽乡村示范村 94 个。2018 年，启动实施乡村振兴示范村创建工作，累计 69 个村列入建设计划，其中 37 个村已如期完成建设任务。

#### （四）乡村文明更上台阶

“十三五”时期，上海乡村文明建设在村民会议、村民代表会议制度基础上，形成了民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。基层民主协商形式进一步丰富。实施“阳光村务工程”，深化创新村务公开，有线电视、手机 APP 等村务公开信息化平台建设实现全覆盖。开展民主法治示范村创建活动，提高农民法治素养，共完成 42 个全国民主法治示范村培育试点。推进农村“雪亮工程”和智能安防系统建设，实现村级视频监控系统建设全覆盖、全联网。深化文明村、镇创建活动，评选出 2017—2018 年度上海市文明村 422 个，2018—2019 年度上海市文明镇 90 个，32 个村镇获评第六届全国文明村镇，62 个村镇通过复查，继续保留全国文明村镇荣誉称号。全面启动新时代文明实践中心建设试点。

#### （五）乡村治理井然有序

以贯彻落实市委“1+6”文件精神为重点,以任务清单形式将加强乡村治理纳入全市乡村振兴重点任务和創新社会治理加强基层建设工作要点,形成了具有上海超大城市特色的乡村治理制度框架和政策体系。村级治理架构普遍建立。农村基层党组织带头人和党员干部队伍建设进一步加强,全市村党组织书记兼任村委会主任比例稳步提升。从机关事业单位干部、社区工作者、退役军人、本村致富能手、外出务工经商返村人员、大学生村官、本土大学毕业生中,选用村党组织书记 320 人。深化拓展城乡党组织结对帮扶,实施“结对百镇千村,助推乡村振兴”行动,各中心城区和市委各工作党委、中央在沪企业所属 2702 个基层党组织与涉农区所有乡镇、村级党组织开展全覆盖结对共建,已启动镇级层面合作项目 228 个,村级层面项目 3113 个,共签约帮扶资金 2.1 亿元。深化平安乡村建设,深入推进扫黑除恶专项斗争,严厉打击危害农村治安、破坏农业生产和侵害农民利益的各类违法犯罪活动,切实维护农村社会和谐稳定。

#### (六)乡村生活更加丰富

“十三五”期间,上海各涉农区基本建成现代公共文化服务体系,15 分钟公共文化服务圈建设目标基本实现,村居综合文化活动室服务效能进一步提升。市、区、街镇公共文化资源持续向远郊地区和基层村居倾斜、下沉,公共文化内容供给约占全市供给总量的 63%。推动养老服务优先向农村倾斜,完成 133 家农村薄弱养老机构改造,新增养老床位 3.2 万张;农村养老示范睦邻点建成

1744家。启动第二轮农村综合帮扶工作,到2020年,共完成15个“造血”项目的遴选和报备,总投资超过52亿元,累计收益超过1亿元。

## 二、发展特征和功能定位

### (一)发展特征

上海乡村具有城郊融合型特点,在形态上要保留乡村风貌,在治理上要体现城市精细化管理水平,在发展方向上要强化服务城市发展、承接城市功能外溢,凸显乡村地区的经济价值、生态价值和美学价值。上海乡村的发展优势包括市场优势、要素优势和重大战略优势。同时,上海乡村发展内生动力不足的问题依然存在。一是环境和配套现状水平与承担更多功能的要求有明显差距;二是乡村特色不明显、引领力不够,缺乏规模大、具有较强影响力的品牌和龙头企业,对周边和全国辐射服务能力较弱;三是政策和科技供给仍不能适应超大城市乡村发展要求,人才、资金等生产要素向农村有序流动的动能不足等。

### (二)功能定位

当前,上海乡村发展面临空间稳定、地位凸现、功能复合“三个趋势”。作为超大城市的乡村,要落实保障供给功能,为上海超大城市提供高品质鲜活农产品;保持生态涵养功能,依托乡村田、水、林、湿等各类自然资源,发挥水土保持、水源涵养、环境净化、生物多样性等作用;提升生活居住功能,持续改善农村居民生活居住条件,为城市产业发展和功能拓展提供适宜的生活配套服务;发掘文

化传承功能,传承好传统乡土文化、民俗风情和农耕文明,成为记得住乡愁、留得下乡情的美丽家园和广大市民向往、舒心游憩的后花园。

### 三、“十四五”指导思想、发展目标和主要指标

#### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,强化城乡整体统筹,深入推进乡村振兴和新型城镇化战略,促进城乡要素平等交换、双向流动,推动形成城乡融合发展新格局。不断增强乡村振兴的内生动力,使上海乡村成为高科技农业的领军者、优质产业发展的承载地、城乡融合和生态宜居的示范区,在全国实施乡村振兴战略中走在前列、作出示范。

#### (二)发展目标

到2025年,乡村振兴战略实施效果逐步显现,制度框架和政策体系较为完善,乡村治理法治化水平明显提高,农业农村投资保持稳定增长,率先基本实现农业农村现代化,基本形成城乡空间布局合理、功能多元多样、产业融合发展、基础设施完善、乡村风貌宜人、公共服务健全、基层治理有序、农民生活富裕的城乡融合发展格局,让乡村成为上海现代化国际大都市的亮点和美丽上海的底色,为建成与具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市相适

应的现代化乡村奠定坚实基础。

——基本形成都市现代绿色农业为代表的乡村产业体系。持续完善彰显上海特色、体现乡村气息、承载农村价值、适应城乡需求的产业体系，农业现代化水平和都市现代绿色农业综合效益显著提升，新产业新业态进一步集聚，依托“互联网+”的农村一二三产业深度融合，城乡利益联结机制更加完善，特色农业品牌更有影响力。

——基本形成生态宜居的美丽乡村人居环境。农村生态环境质量明显改善，美丽乡村建设扎实推进，郊野自然风貌和乡土景观特色加快修复，崇明世界级生态岛建设加快推进，江南水乡文脉与上海传统农居风格进一步融合，城乡互联互通的基础设施条件进一步完善，农民居住条件得到进一步改善，农村环境更加宜居宜业宜游。

——基本形成民风淳正的乡村文明氛围。乡村精神文明建设持续加强，社会主义核心价值观内化为农民群众行为方式和行为习惯，乡村文明素养显著提升，乡村公共文化服务体系更加健全，传统农耕文明的优秀遗存与国际大都市海派文化结合更为紧密，充分展现大都市乡村文明的独特魅力和新时代风采。

——基本形成和谐有序的乡村治理格局。进一步健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体系，镇村基层社会治理能力进一步提高，自治法治德治有效结合，体现特色、充满活力、和谐有序的乡村善治



格局基本形成。

——基本形成共享发展、共同富裕的持续发展之路。城乡均等的基本公共服务和社会保障水平再上新台阶,农民生活水平显著提升,综合帮扶机制更加精准有效,农民就业水平持续提高,城乡居民收入差距继续缩小,农民和乡村居民的获得感、归属感、幸福感不断增强。

### (三)主要指标

#### “十四五”乡村振兴主要指标

序号	主要指标	单位	2020年基期值	2025年目标值	属性
1	农业现代化水平	%	80	82	预期性
2	农业科技进步贡献率	%	79.1	80	预期性
3	地产绿色优质农产品占比	%	54	70	预期性
4	休闲农业和乡村旅游接待量	万人次	1461.8	2500	预期性
5	农村生活污水处理率	%	88	90以上	预期性
6	农村生活垃圾回收利用率	%	38	45以上	预期性
7	农田化肥和农药施用量	万吨	化肥 6.89 农药 0.27	分别比 2020 年 下降 9%和 10%	约束性
8	农民相对集中居住签约完成量	万户	2.7	在确保完成 2022年5万户 目标任务基础 上,持续推进	预期性
9	市级文明镇村覆盖率	%	—	市级文明镇 80% 市级文明村 20%	预期性
10	村民对善治满意率	%	93.4	95	预期性
11	城乡居民人均可支配收入比值	—	2.19	2.15	预期性
12	农村养老示范睦邻点建成量	个	1744	3000	预期性
13	农村公路提档升级里程	公里	1247	3200	约束性

## 四、主要任务

### (一)着力构建大都市乡村产业体系

## 1. 全面推进都市现代农业高质量发展

一是促进绿色低碳循环发展。推进绿色生产方式,积极推进国家农业绿色发展先行区创建,地产农产品产量基本稳定,品种结构进一步优化。开展农产品绿色生产基地建设,绿色生产基地覆盖率达到60%,绿色农产品认证率达到30%以上。开展化肥农药减量增效行动,推进10万亩蔬菜绿色防控集成示范基地和2万亩蔬菜水肥一体化项目建设。建设12家美丽生态牧场。建设100家国家级水产健康养殖示范场,水产绿色健康养殖比重达到80%。实施农业光伏专项工程,结合设施农业项目建设农光互补、渔光互补项目。推进生态循环农业发展,集中打造2个生态循环农业示范区、10个示范镇、100个示范基地。加强农药包装废弃物和农业薄膜回收处置,回收率达到100%。支持种养结合与农业资源循环利用,畜禽养殖废弃物和粮油作物秸秆资源化利用实现全覆盖。加强地产农产品生产价格监测,建立完善产销信息共享机制。推进横沙东滩现代农业园区建设。

二是提升科技装备水平。建设农业智能化生产基地,探索基于5G通信的农业物联集成应用模式,以区、镇为单位建设一批基于数字化管理的农机社会化服务组织,打造10万亩粮食生产无人农场,建设2万亩高标准蔬菜绿色生产基地,打造一批智能化菜(果)园。完善农业生产基础设施配套,启动粮食、蔬菜等生产基地提档升级工作。积极探索植物工厂生产模式,大力发展食用菌、蔬菜种苗、花卉园艺等工厂化生产,全面提升都市农业设施装备水

平。夯实数字农业发展基础,推进蔬菜、水稻、特色果品、畜禽产品、水产品等生产过程的数字化监测和信息采集,推进产业链、供应链数据共享,生产端、销售端与监管端数据对接,提升全产业链数字化管理水平。

三是提升现代种业创新能力。加强农业种质资源保护与利用,健全种质资源分类分级保护体系,推进农业种质资源库(圃、场)建设,加快地方特色农业遗传资源开发利用。强化现代种业自主创新,推进本市优势特色作物、畜禽和水产种质创制及突破性新品种选育,开展种源关键共性技术攻关。加快种业市场主体培育,建立健全商业化育种体系,新培育1—2家国家育繁推一体化企业,打造8—10家行业领先的特色优势种业企业。加快推进南繁科研育种基地建设,提升建设农作物、畜禽、水产良种繁育体系,推进建设区域性育苗中心和综合性农作物品种试验展示基地。加强种业人才队伍建设。

四是培育壮大经营主体。加快推进浦东、崇明、金山三个国家级农业科技园区建设,规划新建一批市级农业科技园区。培育农业龙头企业,聚焦重点产业集群和重大投资项目,重点打造100家年销售额1亿元以上具有核心竞争力和带动能力的产业化龙头企业。培育50家现代农业高新技术企业,支持30家农业产业化联合体做优做大做强。加强家庭农场和农民专业合作社规范化建设,重点培养100家市级以上示范家庭农场和200家市级以上示范合作社,在金山、崇明两区整体推进农民专业合作社质量提升行

动。发展区域性农业服务组织,打造5个区域性集约化育苗中心,提升种苗社会化服务能力。布局一批规模适度的农产品预冷、贮藏保鲜等初加工冷链设施。聚焦蔬菜生产保护区和农业绿色生产基地,发展“全程机械化+综合农事”服务,服务覆盖率达85%。培育高素质农民,引导有志青年投身现代农业。到2025年,全市累计培育农业经理人500名、新型职业农民2.5万名,形成一支有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民队伍。

五是增强粮食供给保障能力。实施粮食安全保障能力提升工程,优化粮食储备保障基地和应急保障中心布局,提升收储调控能力。推进优质粮食工程建设,强化粮食绿色仓储和智能监管,加快实施以“优粮优产、优粮优购、优粮优储、优粮优加、优粮优销”为内涵的“五优联动”,引导建立优粮优价的市场运行机制。

六是加大品牌建设力度。打造优质食味稻米品牌,调优水稻品种和茬口布局,筛选和推广一批品优味佳的食味稻米品种,完善地产优质食味稻米品质评价以及稻米生产、加工、保鲜贮藏标准体系,推广应用食味稻米品牌电子信息追溯标识,集中打造优质食味稻米区域公用品牌。到2025年,上市销售的地产稻米品牌化比例达到50%。提升特色产业品牌优势,做精做优一批区域特色明显、深受市民信赖的特色农产品区域品牌和企业品牌,积极推动地产特色农产品品牌列入中国农业品牌目录。开展品牌农产品评优品鉴活动,提高地产优质农产品品牌影响力。做强休闲农业文化品牌,加强农事节庆文化活动建设,进一步挖掘和培育乡村农耕文

化品牌,各涉农区重点培育和提升 1—2 个休闲农业文化品牌。

## 2.持续推动农村一二三产业融合发展

一是打造优势特色产业集群。重点围绕绿色蔬菜、食味稻米、特色瓜果、都市花卉、优质畜禽、特种水产、生鲜乳业等优势特色产业,打造涵盖生产、加工、流通、科技、服务等全产业链集群,推进优势特色产业做优做强,促进产业深度融合。

二是建设产业融合发展平台。结合乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设,集聚优势资源和产业特色,推进“绿色田园”“美丽家园”及乡村文创、农村电商等新产业、新业态的融合发展,打造一批产业特色镇(村)、产业融合发展示范园。

三是提升休闲农业和乡村旅游水平。实施休闲农业和乡村旅游项目提升行动,重点打造 10 条休闲农业和乡村旅游精品景点线路,建成 20 个休闲农业和乡村旅游示范村,改造和新建 30 个美丽田园精品示范园,推动建设 40 个乡村特色民宿集聚点,培育 50 个农事节庆文化活动,推动生态林地开放共享。围绕旅游古镇、特色村落、乡村民宿等,打造一批特色村镇休闲区。到 2025 年,年接待游客量 2500 万人次,农民就业岗位数超过 3 万个。

## 3.培育引导乡村新产业新业态新模式

一是分类开发,因地制宜培育发展新产业新业态。对纯农地区,结合特色产品积极打造田园休闲农业,发展林业经济。对城乡过渡地区,进一步发挥区位优势,聚焦美丽乡村建设,推进田园综合体、民宿等特色文旅休闲农业发展。对城市化周边地区,加快推

进农民集中居住,开展城市公园、城市绿肺等建设,探索推进文旅健康等特色产业发展,鼓励发展人才公寓。推进特色小镇清单化管理,因地制宜培育发展微型产业集聚区,聚力发展特色主导产业,促进产城人文融合,突出企业主体地位,促进创业带动就业。

二是发挥产业空间方面的承接优势,更好承载城市核心功能。探索模式创新,培育与乡村资源相吻合的各类业态,打造产业发展新的战略空间。充分发挥自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等功能性区域的辐射带动优势,在周边乡村嵌入式布局关联产业集群,集聚一批总部企业和研发中心。探索在先进制造业、生产性服务业领域与中心城区、新城形成错位发展,吸引科研院所、研发、教育机构等落户乡村。

三是依托重大项目、平台和政策,打造特色产业空间。针对农村低效闲置的各类资源,加大盘活利用力度,创新开发模式,鼓励有实力的社会资本进行整体开发,在改善农村面貌和农民居住环境的同时,引入产业内核,形成特色产业空间。依托花博会,加快建设松江、崇明和浦东等产业特色鲜明、产业链完整、区域经济带动力强的市级花卉产业集聚区,积极推进花卉物流服务体系标准化和专业化发展,逐步打造辐射全国乃至全球的花卉市场交易中心,服务高品质生活。

## (二)全力打造生态宜人的美丽乡村

### 1.全面提升农村人居环境

一是提升乡村规划水平。以郊野单元村庄规划和专项规划作

为乡村地区各项建设行为的空间用途动态管理平台,加强生态保护红线等底线要素约束,建立相关专业部门协同审批和管理机制,建立统筹协调覆盖乡村地区全域空间准入和用途管理机制,明确各类建设活动管理路径。

二是提升村容村貌。实施村庄改造全覆盖,以镇为单位,兼顾村庄内外,深入开展“四清、两美、三有”村庄清洁行动计划。着力整治村域公共空间环境卫生,引导和支持农民美化庭院环境。开展“四好农村路”建设和示范镇、示范路创建工作,推进农村公路提档升级、改造、安全隐患整治年度计划落实落地。持续开展示范村村内道路提升行动,高标准配套建设新建农民相对集中居住归并点道路,加强道路整体风貌设计,确保路容路貌良好,更好融入村庄周边自然人文环境。实行乡村建筑师制度,提高农房建筑设计水平。实施农村低收入户危旧房改造,建立常态化的农村低收入户危旧房改造申请受理机制,巩固提升改造成果,确保农村困难家庭住房安全有保障。加快推进已批实施方案的“城中村”项目改造,新启动一批“城中村”改造,优先实施列入涉及历史文化名镇名村保护的“城中村”。

三是持续推进农村水环境整治。开展农村河道小流域治理。持续加大水环境治理力度,强化农村地区入河排污口的排查整治,开展生态清洁小流域建设,建设45个生态清洁小流域。加快农村生活污水治理,推进农村生活污水处理设施建设,农村生活污水处理率达到90%以上,强化对设施运行和出水水质的监督检查,逐

步推进老旧设施提标改造。推广专业化、市场化的管养模式,建立以运维效果为导向的考核机制,把绩效目标与养护经费拨付挂钩。推进农业面源污染和农村水环境协同治理。进一步完善农业农村生态环境监测体系,重点加强对乡村振兴示范村周边环境质量的监测,开展农业面源污染排放对水环境影响的监测评估。

四是提升农村垃圾治理水平。不断完善农村环卫基础设施建设,深化农村垃圾分类和收集模式,分类收集、分类运输、分类处置,保持100%农村生活垃圾有效收集。持续推进农村生活垃圾减量和资源化利用,推动全市95%农村生活垃圾分类实现创建达标,生活垃圾回收利用率达到45%以上。深化湿垃圾就地资源化利用设施建设和配套装置升级,全市50%行政村湿垃圾实现不出村、不出镇。

五是完善长效管理机制。创新完善符合农村特点的基础设施、卫生保洁管养机制和管养方式,做到村主路、支路及沿线桥梁的巡查、保洁、小修等日常管护工作全覆盖。逐步将道路设施、污水处理设施等农村基础设施管养纳入公共财政保障范围,发挥村民自主参与、自我管理作用。

## 2.深入开展示范村建设

一是持续开展乡村振兴示范村建设。聚焦村庄布局优化、乡村风貌提升、人居环境改善、农业发展增效、乡村治理深化,高起点、高标准、高水平推进乡村振兴示范村建设。到2025年,建设150个以上乡村振兴示范村。进一步放大示范引领效应,形成“政企结合、市场主导”的多元化投入机制和经营机制,强化特色优势



产业培育,引进新型生产要素和生产组织,拓展多元产业功能,延长产业链,做好产业联动发展和一二三产业融合发展,发挥产业协同作用。按照村庄特色产业发展需要,配置旅游、休闲等服务设施,依据规划开展村庄设计,引导村民有序建房,注重乡村整体建筑风貌的统一性、协调性和美观性,形成鲜明的地域特色。充分利用示范村周边现有配套设施,与郊野公园建设选址、运营管理相结合,加强示范村与郊野公园联动发展,形成可持续造血机制。因地制宜、分类施策,开展乡村振兴示范镇试点。

二是深入推进美丽乡村示范村建设。加强村庄发展的分类引导,改善农村人居环境,保护传统风貌和自然生态格局,开展美丽乡村示范村创建工作。到2025年,建设300个以上的市级美丽乡村示范村。提升村庄风貌水平,积极推广美丽庭院、和美宅基等美丽乡村建设模式,推进绿色村庄建设,切实发挥美丽乡村示范村在建设、长效管理和乡村治理等方面的示范引领作用。进一步增强美丽乡村示范村建设示范性,确保市级美丽乡村示范村无污染工业企业,生活垃圾分类收集率达到100%,生活污水实现应处理尽处理,河道无黑臭,无严重影响环境卫生的畜禽散养现象。

### 3.持续推进农民相对集中居住工作

一是继续加大推进农民相对集中居住力度。“十四五”时期,在确保完成2022年5万户目标任务的基础上,加大制度供给,持续推进。在重点聚焦“三高两区”沿线农民集中居住的基础上,进一步结合美丽乡村、乡村振兴示范村建设等工作,对接自贸试验区

临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区等重大改革举措落地区域,探索成片推进的工作方式,发挥农民相对集中居住工作与市级相关政策的叠加放大效应。

二是加强风貌管控。结合区域乡土风情,因地制宜开展农村平移集中居住点风貌和建筑设计,保持乡村风貌和建筑肌理,体现江南水乡传统建筑元素风貌。开展全过程设计评估,引导农村村民住房建设,促进乡村风貌水平提升。

三是强化区级主体责任。各涉农区区委、区政府负总责,乡镇(街道)抓落实,进一步完善区级农民相对集中居住工作推进机制,按照农民相对集中居住计划任务要求,做好地块规划落实、土地指标保障、资金投入和农村村民建房管理等各项工作,强化工作落实和考核监督。妥善解决跨村集中建房所需土地问题,统筹使用征收安置住房,减少农民等候过渡安置时间。在符合郊野单元村庄规划的前提下,可利用撤制镇存量集体建设用地实施农民相对集中居住。

#### 4.持续加强乡村生态建设

一是扎实推进农业面源污染防治。进一步完善农业农村生态环境监测体系建设。推行绿色生产方式,坚持种养结合,提高农业生产生态效益。继续实施耕地轮作休耕制度,优化施肥结构,推广病虫害绿色防控技术,提高化肥农药利用率。继续推进受污染耕地安全利用,加强耕地土壤污染防治,建立拟开垦耕地的土壤污染管理机制,确保新增耕地的环境质量和安全利用。规范河道疏浚

底泥消纳处置,加强河道疏浚底泥还田监督管理,确保耕地质量不受影响。推进农业废弃物资源化利用,无法实现资源化利用的按要求规范处置。优化水产养殖空间布局,合理控制养殖规模和密度,严格水产养殖投入品管理,80%的规划保留水产养殖场完成尾水处理设施建设和改造,促进尾水循环利用。严密防范、严厉打击各类污染破坏农村生态环境违法犯罪活动。

二是继续推进乡村绿化造林和郊野公园建设。结合新一轮农林水联动三年计划和林业专项规划,推进生态廊道、农田林网和“四旁林”建设,落实造林计划。在符合耕地保护要求的前提下,充分利用闲置土地和宅前屋后等零星土地开展植树造林等活动,推进开放林地建设,实施村庄绿化。按照打造“市民休闲好去处”要求,持续推进郊野公园建设,优化完善已开园运营郊野公园的配套设施,统筹推进郊野公园建设管理,进一步发挥郊野公园在乡村振兴、生态建设、产业发展等方面的作用,加强景观设计和配套设施建设,在增强野趣和风貌的同时,因地制宜满足市民游憩体验和休闲服务需求,不断提升郊野公园“造血能力”。

三是加快建设崇明世界级生态岛。坚持生态立岛,丰富生态服务功能,提升生态产品供给能力,塑造崇明特色的乡村风貌。以花博会为契机,着力打造崇明“海上森林花岛”,构建“绿化、彩化、珍贵化、效益化”典范。抓好长江“十年禁渔”工作,加强长江口生态环境修复和保护。

### (三)传承弘扬大都市特色乡村文明

## 1. 强化乡风文明建设

一是推动社会主义核心价值观融入乡村日常生活。采取民间艺术、地方戏曲、板报墙报等农民群众喜闻乐见的形式,深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育。借助红色文化、海派文化和江南文化,推进乡村文化与建党精神、城市精神、改革开放精神融合发展。不断创新载体、方式和内容,精心选树时代楷模、道德模范等先进典型,塑造乡村能人和乡贤的良好形象。深化推进文化、科技、卫生三下乡活动。广泛开展“注重家庭、注重家教、注重家风”建设。

二是注重农民群众诚信意识和道德建设。加强农村诚信意识建设,强化农民的社会责任意识、规则意识、集体意识,建立健全农村信用体系。落实《新时代公民道德建设实施纲要》,关爱帮扶道德模范,树立好人好报、德者有得的导向,大力弘扬尊德尚贤的价值理念。

三是开展弘扬时代新风行动。深化市民修身行动,探索农民方便参与、乐于参与的修身新途径,努力提高农民思想道德素质和科学文化素养。开展移风易俗行动,健全完善村规民约,广泛开展乡风评议,褒扬新风,摒弃陋习。优化殡葬用地布局,推进节地生态安葬。合理引导红白事消费标准、办事规模,加强行业管理与服务,把道德要求转化为公序良俗。建设符合农村特质的区级新时代文明实践中心、镇级新时代文明实践分中心和村级新时代文明实践站三级阵地,推进志愿服务关爱行动,精心培育一批助力上海乡村振兴的新时代文明实践示范中心、新时代文明实践志愿服务品牌项目和优秀团队。

## 2. 弘扬乡村传统文化

一是传承和发扬优秀乡村传统文化。制定推进文化乡村创建工作方案,充分挖掘具有农耕特质、江南地域特点的物质文化遗产,留住有形的乡村文化,生动再现上海乡村文明发展轨迹。加强非物质文化遗产保护,推动乡村非遗传承发展,深化推进“非遗在社区”工作,加强传统工艺振兴,推动非遗就业工坊建设。支持农村因地制宜、因时制宜举办中国农民丰收节、“我们的节日”等各类民俗节庆活动。深入挖掘乡村特色文化符号,打造冈身松江文化圈、淞北平江文化圈、沿海新兴文化圈、沙岛文化圈等郊区文化风貌。持续推进历史文化名镇名村保护工作,促进上海传统建筑元素在农村房屋等建设中的应用,恢复上海乡村的江南文化特色。

二是发展乡村特色文化产业。加强规划引导、典型示范,建设一批特色鲜明、优势突出的农耕文化产业展示区,打造一批特色文化产业乡镇、文化产业特色村和文化产业群。鼓励各区通过培育品牌、开发衍生品、跨界合作等形式,打造乡村文化产业精品。深入挖掘黄浦江上游水文化和乡村文化肌理,积极推进“浦江之首”生态示范区建设,打造沪苏浙水上旅游节点,铸造江南水乡文化教育基地。促进上海特色传统食品制作技艺类项目提高品质、形成品牌、带动就业。开发传统节日文化用品和民间艺术、民俗表演项目,促进乡村文化资源与现代消费需求有效对接。

## 3. 强化农村公共文化服务

一是健全乡村特色的公共文化服务体系。按照有标准、有网

络、有内容、有人才的要求,健全农村现代公共文化服务体系。均衡农村公共文化服务布局,强化农村地区社区文化活动中心、居村委综合文化活动室等载体功能,加强农村文化阵地建设,提升服务能级。加强农村群众文化团队建设,推进农村群文团队“文化走亲”。合理优化布局农村体育设施建设,农村体育设施覆盖率达到100%,因地制宜开展各类农民体育活动。完善农村现代公共文化服务体系运行机制,文化、科技、卫生三下乡工作机制,群众性精神文明创建工作引导机制。

二是增加乡村公共文化产品和服务供给。完善市、区、街镇、居村四级公共文化内容配送体系,加大上海市民文化节、各区品牌文化活动在农村的辐射力度。推广政府购买公共文化服务,探索运用市场机制、社会捐助等多种形式,增加和丰富乡村文化资源供给。加大乡村基层公共文化内容精准配送力度,建立农民群众文化需求反馈机制,开展“菜单式”“订单式”服务。支持“三农”题材文艺创作生产,提升农村公共数字文化服务能力。

三是培育壮大乡村文化体育队伍。挖掘乡土文化本土人才,支持乡村文化能人积极发挥作用,加强各类基层文化体育队伍培训,提高农村文化体育骨干专业技能。扶持壮大文化志愿者和群众文化活动积极分子以及社会体育指导员队伍,组织广大文艺体育工作者下乡,吸引优秀高校毕业生从事基层公共文化服务。

#### (四)加快推进乡村基层治理现代化

##### 1.加强农村基层党组织建设

健全完善农村基层党组织领导体系。建立健全以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级组织体系。科学合理优化农村基层党组织设置,以行政村为基本单元设置党组织。完善网格化党建工作,统筹整合农村各类党建网格、管理网格、服务网格,探索将党支部或党小组建在网格,推动农村党群服务站点全覆盖。继续深入实施“班长工程”,注重从党政机关优秀干部、本村致富能手、外出务工经商返乡人员、本乡本土大学毕业生、退役军人中选拔培养村党组织书记。稳步推进“一肩挑”,推动村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任。推行村“两委”班子成员交叉任职,提高村民委员会成员、村民代表中的党员比例。

## 2. 促进自治法治德治相结合

不断深化农村基层社会治理,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深化村民自治实践,激发村民参与乡村振兴的主体意识,引导村民通过各种途径和方式参与乡村治理。健全完善村民自治制度,阳光村务工程普及率达到100%,规范制定修订村民自治章程、村规民约。推广“睦邻四堂间”“客堂汇”等农村社区治理实践,形成富有农村特色的客堂自治文化。推进乡村依法治理,深入开展民主法治示范村创建活动。加大乡村普法力度,全面实施乡村“法律明白人”“法治带头人”培养工程,实现一村一法治文化阵地。健全乡村公共法律服务体系,完善一村一法律顾问制度,实现农民法律援助应援尽援。推动乡村层面综合执法力量下

沉,增强基层干部法治理念。大力开展文明村镇等各类群众性精神文明创建活动。评选一批创建基础扎实、管理民主高效、村风文明健康的先进村镇。

### 3.提升乡村治理精细化水平

借鉴城市治理精细化理念,结合乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设,探索建立上海乡村治理指标评价体系,开展乡村治理规范化和标准化建设。组织开展全国乡村治理示范村镇创建工作。积极探索在乡村治理中运用积分制。构建“组织全覆盖、管理精细化、服务全方位”的农村基层网格化管理体系。按照乡村社区生活圈规划导则,按需开展乡村社区综合服务设施建设,提升基本公共服务便利化水平,明确乡村社区综合服务设施的功能属性、配置标准,提高乡村社区综合服务设施覆盖率,进一步提升乡村社区综合服务设施运营的规范化精细化水平。开展村级事务标准化建设,推动村干部到村级综合为民服务场所集中办公,精简优化村级为民服务事项的办理流程,形成“一事一表”办事指南和业务手册,方便村民办事。

### 4.提升乡村治理智慧化水平

依托政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”建设,推动农村区域治理模式创新,探索符合上海乡村治理实际的现代化管理方式。进一步完善农村地区“一网统管”平台建设,聚焦联勤联动和智能化应用,推进乡村治理与智慧乡村建设深度融合,推动社会治理从应急处置向风险管控转变。推进农村“智慧公安”建设,健全完善农村立体化信息化社会治安防控体系。实现公共安全视



频监控互联互通和农村智能安防系统全覆盖,推动农村技防资源多部门共享,拓宽运用领域,提升运用效能。依托“社区云”平台,建设城乡社区治理数据库,建立村级大数据采集、比对、流动、审核、共享机制,实现村级信息系统互联互通,全面融入“一网统管”,促进村委会减负增能。依托“一网统管”平台和网格化管理,推进建立全市村内道路建设养护信息化管理系统,完成全市村内道路地理信息落图,开发形成基础数据管理、新改建项目管理、日常养护管理、问题发现和解决、综合绩效考核等管理业务系统。

#### (五)不断提升乡村居民生活水平与品质

##### 1.不断提升农村基础设施水平

一是加强农村交通设施建设。形成广覆盖的农村交通基础设施网,全面推进“四好农村路”和村内道路建设。提升农村道路建设标准,合理确定村内道路建设标准。提升村内道路建设养护水平,健全村内道路养护机制,做到村内道路日常养护全覆盖。加强乡村振兴示范村、美丽乡村示范村乡村道路示范引领,做到示范区域有特色、整村道路无破损。

二是推动市政公用基础设施建设向农村地区延伸。完善乡村水、电、气、通信、广播电视、物流等基础设施,促进市政公用基础设施规划建设向农村地区延伸。做好管线规划与农民相对集中居住规划布局有效衔接,形成科学、经济、实用的管线网络。加大对农村电网改造、区域燃气管网建设、供水管网等基础设施的投入力度。

三是提升农村信息化水平。深化上海数字化农业农村信息平

台建设,持续推进“一图”“一库”“一网”,推动农业大数据、物联网等信息技术在农业生产、管理、服务方面的应用。继续推进农村“雪亮工程”和“智慧公安”建设。推进农村地区5G网络覆盖,在崇明区重点推进5G在智慧园区、全清直播等场景应用,提高园区的精准化管理水平。有效发挥5G技术优势,实现更加精细化城乡网格管理,构建城乡智慧化管理体系。

## 2.持续提升城乡公共服务均等化水平

一是持续加强郊区农村教育。不断优化郊区基础教育资源配置,在全面完成城乡公办义务教育学校“五项标准”任务基础上,启动研究新一轮城乡义务教育一体化标准,整体提升城乡义务教育学校办学条件。实施第二轮城乡学校携手共进计划,进一步提升乡村学校办学质量。采取学区化集团化办学、合作办学、委托管理等方式,推动郊区学校高起点办学。推动完善基础教育学校人员配备和编制管理政策,进一步加强乡村师资建设。开展乡村温馨校园建设,促进乡村小规模 and 乡镇寄宿制学校发展。扩大普惠性学前教育资源供给,落实规划配套幼儿园与新建住宅“五同步”(同步规划、同步设计、同步建设、同步验收、同步交付使用)的建设要求,提升区域内幼儿园办园质量,逐步缩小城乡差距,提升郊区学前教育水平,保障适龄幼儿接受安全优质的学前教育。完善现代农业职业教育体系,推进产教融合和校企合作,打造农村职业院校双师型教师队伍。充分发挥乡镇成人学校、村宅学习点、社会培训机构等学习载体,丰富郊区乡村成人教育服务供给。

二是不断推进健康乡村建设。加强涉农区传染病防控,提高公共卫生预防处置能力。健全乡村基层医疗服务体系,推动新一轮社区卫生服务机构建设,强化社区卫生服务功能在村级层面的落实,提升村卫生室标准化建设,加强村卫生室服务功能,逐步提高乡村居民就医可及性和农村医疗服务水平,提升基层医疗服务能级。加强村卫生室功能与社区卫生服务中心服务同质化对接,持续推进镇村卫生服务一体化管理。深入推进家庭医生签约服务,不断完善居民健康守门人制度。培养面向农村的全科医生,夯实郊区和农村基层卫生人才队伍。继续做好农村地区爱国卫生专项工作,巩固涉农区国家卫生区镇双覆盖成果。持续推进健康村镇试点建设,在首批 136 个试点建设基础上,形成一套健康街镇、居村建设的指标和评价体系,进一步扩大建设覆盖面,推动城乡环境卫生条件明显改善,广泛普及健康生活方式,持续提升农村居民文明卫生素质和健康素养水平,提高城乡居民健康水平。

三是继续完善农村社会保障体系。进一步完善城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度和大病保险制度。优化城乡居民基本养老保险制度建设,调整完善缴费档次和补贴标准,提高参保人员个人账户积累,完善“多缴多得、长缴多得”激励机制。对符合条件的城乡居民养老保险参保对象视情逐步提高增发标准。完善城乡居民养老保险基础养老金调整机制,逐步提高城乡居民养老保险基础养老金水平,基础养老金增幅不低于同期职保养老金增幅,与职保养老金水平保持合理梯度,力争达到并超过城乡低保标准。

根据国家政策要求,研究调整完善被征地人员养老保险制度,切实维护被征地人员的合法权益。

四是提升农村养老服务能力。注重城乡养老服务设施和服务协调发展,推动农村养老服务设施均衡布局。丰富组有“点”、村有“室”、片区有“所”、镇有“院”四级网络服务功能。推广农村社区养老服务设施委托、集团化运营方式。支持利用农民房屋和集体所有的土地、房屋等资源建设符合农村特点的养老设施。纯农地区以村为单位,依托标准化老年活动室或部分闲置资源并结合村卫生室,建立具有生活照料功能的养老服务设施。支持和推广各具特色的农村照护模式,推广农村互助式养老服务。为符合条件的农村老人提供长期护理保险服务。探索推进“体医结合”项目,建设长者运动健康之家。

### 3.促进非农就业和持续增收

一是强化农民就业促进工作。继续实施促进农民非农就业政策和就业服务,推进落实离土农民就业促进专项计划、跨区就业补贴、低收入农户专项就业补贴等专项政策举措,促进农民实现非农就业。加强公共就业创业服务,进一步健全区、镇、村三级公共就业服务体系,提升职业介绍、职业指导、就业援助、帮助创业等公共就业创业服务专业化水平,发挥互联网、大数据等技术手段对农村就业创业的支持作用,规范农村就业援助基地管理,拓展公益性岗位类型,提高托底安置能力。加强农民职业技能培训,积极开展特色农业、休闲农业、乡村旅游业等新兴业态技能培训,推广以工代

展方式,促进农村富余劳动力就地就近灵活就业。加强镇村基层就业服务平台建设,推进农村劳动力转移就业示范基地建设和充分就业地区建设。

二是深化农村综合帮扶工作。继续加大帮扶工作力度和帮扶资金投入力度,以增强“造血”能力为抓手,统筹谋划、协调推进,引导各区结合实际,聚焦经济相对薄弱村和生活困难农户开展切实有效的帮扶。进一步发挥党建引领作用,落实区级主体责任,拓宽帮扶渠道。

## (六)切实增强大都市乡村发展动力

### 1.强化人才支撑

一是着力培育高技能农民。夯实职业培训基础,实施新型职业农民激励计划试点。支持新型职业农民参加农业职业教育,完善农业继续教育服务体系。整合利用农业广播学校、农业科研院所、涉农院校、农业龙头企业等各类资源,加快构建高技能农民教育培训体系。

二是加强农村专业人才培养。培养更多知农爱农、扎根乡村的人才,推动更多科技成果应用到田间地头。结合郊区绿色农业和区域性重点产业发展需求以及乡村建设和非遗技艺传承的需要,加大对农民首席技师和技能大师等技能带头人的培养资助力度,带动农民整体技能水平提升。加强涉农院校和学科专业建设,加大定向培养基层农技人员力度。充分发挥科技特派员作用,鼓励和吸引更多农业科技人员加入科技特派员队伍,不断提高科技特派员的数量和质量。建立高等院校、科研院所等事业单位专

业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度,保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。

三是鼓励吸引社会人才投身乡村建设。完善选派优秀干部支持农村发展的工作制度,加强驻村指导员队伍建设,安排选调生到村任职。制定出台相关扶持政策,采用自主培养与人才引进相结合的方式,鼓励和支持本村在外优秀人才回流,畅通各类人才下乡渠道,支持大学生、退役军人、企业家等到农村干事创业。完善支持高校毕业生到农村基层工作的政策措施,通过政府购买岗位、实施学费和助学贷款代偿、提供创业扶持等方式,积极引导支持高校毕业生到农村基层工作和创业。发挥工会、共青团、妇联、科协、残联等群团组织的优势和力量,发挥各民主党派、工商联、无党派人士等积极作用,动员城市科研人员、工程师、规划师、建筑师、教师、医生下乡服务。完善新乡贤的支持政策,鼓励离退休党员干部、知识分子和工商界人士“告老还乡”。

## 2.加强土地资源保障

一是优化农村生产、生活、生态空间布局。严守耕地红线,落实最严格的耕地保护制度,严格落实 202 万亩耕地特别是 150 万亩永久基本农田的保护目标,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,规范耕地占补平衡,切实落实耕地和永久基本农田保护任务。编制新一轮高标准农田建设规划,深入推进高标准农田建设,聚焦重点区域和重点项目,合理安排新增建设和改造提升计划,积极推动高标准农田建设向开发潜力大、建设成效高的区域集中。进一

步完善设施农业用地管理,严禁以设施农业用地为名从事非农建设。加大乡村用地监管和违法用地整治力度,重点推进低效工业用地、设施农业用地等专项整治。

二是强化规划土地管理支持。开展农业专项规划编制,加强农业专项规划与郊野单元村庄规划等规划的有效衔接,做好土地使用等关键问题的前期统筹,切实保障重点产业项目实施落地。通过村庄整治、土地整理等方式,将节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目。加大农村规划建设用地指标保障力度,重点保障乡村产业发展用地。各涉农区镇新编国土空间规划安排一定比例的建设用地指标,保障农村村民住宅建设和乡村产业发展用地。制定土地利用年度计划时,优先保障乡村振兴用地需求,农村村民住宅和乡村产业项目的用地指标比例不低于5%。

三是实施全域土地综合整治。乡村地区实施全域土地综合整治,统筹考虑田、水、路、林、村等国土空间要素,有机整合规划、项目、资金和建设时序,整体推进农用地、建设用地整理、生态保护修复和各类国土空间开发活动,提高耕地和永久基本农田数量和质量,促进耕地集中连片,开展全域景观风貌、重要廊道、空间节点和工程项目的村庄设计。将乡村振兴示范村、美丽乡村示范村建设与全域土地综合整治试点相结合并统筹考虑。同时,要加强历史文化名村和传统村落的保护修缮,对共同形成风貌的河道、水系、农田和植被等自然要素予以整体保护。

### 3. 拓宽各类资金渠道

一是保障财政优先支持乡村和农业发展。强化各级财政对乡村振兴的投入责任,进一步明确市、区、镇各级财政的事权与支出责任,在乡村基础设施建设、农民集中居住、公共服务水平提升等薄弱环节加大财政资金的投入力度。完善涉农资金统筹整合长效机制,继续探索“大专项+任务清单”管理模式,完善财政资金“先建后补、以奖代补”方式,强化财政资金使用目标考核和监督管理。强化对“三农”信贷的货币、财税、监管政策正向激励,给予低成本资金支持。适时调整完善土地出让收入使用范围,提高土地出让收益用于农业农村的比例,优化整合现有市对区的支持政策。

二是引导社会参与乡村振兴。发挥财政投入引领作用,支持以市场化方式设立乡村振兴基金,撬动金融资本、社会力量参与,重点支持乡村产业发展。推动落实市属重点国企立足自身资源优势,结合乡村自然禀赋,积极参与乡村振兴示范村建设,创新运营模式,做大做强优势产业。优化乡村地区营商环境,广泛吸引外资、民资等社会力量参与乡村振兴。制定完善工商资本参与乡村振兴的负面清单和管理办法。符合条件的家庭农场等新型农业经营主体可按照规定享受农、林、牧、渔业项目免征或减征企业所得税以及现行小微企业相关税收减免政策。推广一事一议、以奖代补等方式,鼓励农民对直接受益的乡村基础设施建设投工投劳,让农民更多参与建设管护。

三是加大金融支农力度。深入推进银行业农村金融服务专业化体制机制建设,鼓励证券、保险、担保、基金、期货、租赁、信托等



金融资源聚焦服务乡村振兴。加快农村金融产品和服务方式创新,试点开展郊区农户、中小企业信用等级评价,加快构建线上线下相结合、“银保担”风险共担的普惠金融服务体系,推出更多免抵押、免担保、低利率、可持续的普惠金融产品。提高直接融资比重,支持农业企业依托多层次资本市场发展壮大。健全农村金融风险缓释机制,加快完善“三农”融资担保体系。结合农村集体产权制度改革,探索农村集体资产股权融资方式。

#### 4.提升农业农村标准化管理水平

一是优化完善农业农村标准化体系。以品种模式和种业创新为主线,围绕粮食安全、农产品质量安全等重点领域,聚焦种源农业、绿色农业、装备农业,强化贯穿产前、产中、产后各关键环节的现代农业全产业链标准体系建设,持续提高农业生产标准化水平,发挥标准对农业科技创新的引领和带动作用。以乡村建设和深化农村改革为核心,探索建立涵盖乡村治理、农村基础设施建设、农村人居环境改善等领域的标准体系,发挥标准对促进城乡融合发展的引领和带动作用。以信息技术为手段,聚焦智慧农业、数字乡村,探索建立数字农业农村标准体系,形成数字乡村整体规划设计、数字乡村建设指南标准规范,发挥标准对促进农业农村数字化转型的引领和带动作用。

二是推动农业农村标准化应用推广。以种质资源关键核心技术为中心,推动实施种业育繁推一体化标准化试点项目。以推进农业绿色生产和实现产地环境保护为重点,建设一批农产品绿色

生产基地,发挥绿色食品生产主体示范带动作用。以生产全程机械化和绿色高效设施装备应用为关键,推动实施蔬菜“机器换人”和粮食生产全程机械化标准化试点项目。以培育提升农业品牌为目标,实施一批地理标志农产品保护工程项目,扩大标志使用范围,提高品牌影响力。以数字乡村为导向,探索实施信息基础设施建设、乡村数字经济、乡村数字治理、信息服务整合共享标准化试点。以提升乡村建设水平为方向,总结提炼市级美丽乡村、乡村振兴示范村建设和农村综合改革标准化试点中形成的经验做法,转化为标准规范,在更大范围复制推广。

#### 5.持续释放改革红利

一是稳妥有序推进集体经营性建设用地入市。以同地、同权、同价、同责为要求,落实集体经营性建设用地权能,建立城乡统一的建设用地市场,健全流转顺畅、收益共享、监管有力的集体经营性建设用地入市制度,制定出台本市农村集体经营性建设用地入市指导文件。鼓励各相关区探索建立农村集体经营性建设用地准备机制,有序控制入市节奏和规模,在编制年度计划的同时,充分考虑土地准备情况,对地块条件成熟、市场定位清晰的可列入供应计划。鼓励各区引入国有、民营资本共同参与集体经营性建设用地开发建设,在符合规定、农民自愿、风险可控前提下,利用集体经营性建设用地和农民房屋,发展乡村产业新业态、新模式。探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房。增强农民参与集体经营性建设用地开发建设意愿,激活乡村发展活力,强化农村发展

内生动力,探索赋予农民对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承等权利。

二是稳慎推进农村宅基地改革。按照中央深化农村宅基地制度改革试点方案要求,以处理好农民和土地的关系为主线,以保障农民基本居住权为前提,稳慎推进农村宅基地制度改革。探索宅基地“三权分置”的具体实现形式,依法落实宅基地集体所有权,建立宅基地农户资格权保障机制,健全宅基地使用权流转制度和自愿有偿退出机制,完善宅基地使用权盘活路径和宅基地增值收益分配机制,健全宅基地审批和监管机制,探索建立从宅基地使用权“取得”到“退出”的全周期、一揽子的宅基地制度体系。充分发挥大数据作用,建立农村宅基地管理服务信息系统,完善宅基地信息动态更新机制,逐步形成宅基地信息“一张图”。

三是深化农村基本经营制度和集体产权制度改革。落实农村土地承包关系稳定长久不变,衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策。深化承包地“三权分置”改革,规范经营权流转管理,加快推进适度规模经营。全面实施《上海市农村集体资产监督管理条例》,强化成员大会(成员代表会议)、理事会、监事会职能,完善农村集体经济组织治理结构,切实保障成员知情权、表决权、收益权、监督权,积极稳妥推进镇级农村集体经济组织产权制度改革,坚持效益决定分配原则,鼓励有条件的集体经济组织年度分红。

## **五、重大工程及布局**

### **(一)绿色田园工程**

### 1.浦东生鲜蔬果产业片区

依托浦东新区蔬菜、瓜果传统种植特色,厚植产业优势,打造蔬菜瓜果产销联合体和区域特色品牌。集成应用智能化设施装备技术,建设智能化生产基地,建立健全利益共享机制,形成生产、销售、经营一体化的产业联合体。

### 2.金山特色果蔬产业片区

以吕巷水果公园和金石公路万亩特色果园为核心,培育“金山味道”区域公用品牌。做大做强廊下中央厨房产业集聚区建设,引进和培育一批食用菌工厂化生产企业,打造集总部、科研、科普、展示于一体的“蘑菇小镇”。

### 3.金山农旅融合产业片区

依托 320 国道农文旅走廊辐射圈的交通优势,以绿色有机水稻、蔬菜为重点,辅以高品质水果和水产品,结合枫泾镇及周边休闲农业旅游资源,打造配套乐高乐园发展的高品质农产品供应基地和农业休闲观光区。

### 4.崇明现代畜禽养殖产业片区

聚焦新村乡垦区 1.2 万亩农地,以 300 万羽蛋鸡养殖产业为支撑,结合周边水稻种植、花果产业构建生态基底,打造崇明种养循环现代农业产业园。通过生态循环、智慧农场、农旅交融的模式,实现产业融合发展。

### 5.崇明高端设施农业产业片区

以崇明现代农业园区和港沿地区为核心,集成应用绿色生产

技术,重点建设一批集花卉、蔬菜,生猪、奶牛、特色水产养殖为一体的智能化、工厂化生产基地。建设绿色农产品加工示范基地,打造农产品中央厨房。

#### 6.嘉定数字化无人农场产业片区

围绕外冈镇 1.7 万亩粮田和 2.5 万头生猪养殖场,推进无人农场建设,实现区域内水稻全程无人化作业,畜禽粪污、秸秆资源实现循环利用,大力提升区域范围内绿色优质稻米产业化率。

#### 7.松江优质食味稻米产业片区

利用浦南黄浦江水源保护区的生态优势,积极发展稻米产业化联合体,做精做优“松江大米”区域公用品牌。以小昆山万亩粮田为基础,推动农业高新技术的融合应用。建设五厍花卉特色农产品优势区。

#### 8.奉贤东方桃源综合产业片区

以“奉贤黄桃”国家地理标志产品为重点,优化升级黄桃产业。结合乡村振兴示范村建设以及蔬菜等农产品生产基地,打造集休闲观光、农事体验、乡旅文创为一体的田园综合体。

#### 9.青浦绿色生态立体农业片区

以练塘镇万亩粮田和青浦现代农业园区为核心,打造水稻、水生作物、特种水产“三水”融合的立体种养模式,积极发展无土栽培和植物工厂,做好“美环境”“种风景”大文章,提升农业综合效益。发展林下经济。

#### 10.宝山乡村康养产业片区

罗泾镇北部五村联动,以塘湾村母婴康养产业为龙头,海星村千亩蟹塘、花红村绿色米食基地、新陆村绿色蔬菜基地和洋桥村果蔬乡肴基地为支撑,做强母婴康养和绿色农产品上下游产业链,打造大健康乡村新产业。

#### 11. 闵行都市田园农业片区

依托浦江郊野公园、召稼楼古镇、革新村,结合航宇科普教育基地及特色农产品生产基地,串点成线,在浦江镇中东部地区为广大市民近距离打造“休闲+科普”的新生活空间。

#### 12. 光明现代种养循环产业片区

建设爱森海湾生态养殖基地,探索环保配套集中、集约化程度高的养殖模式。建设现代化蔬菜种植示范园,实现全程机械化生产模式。强化智能装备集成,绿色生态循环,为都市现代种养业发展提供示范。

#### 13. 横沙东滩现代农业产业片区

厚植横沙东滩生态环境优势,根据地块成陆、土地整理和土壤改良的实施节奏,分步骤、有时序地发展资源循环型绿色、有机种养业,努力打造绿色有机产业高地、生态价值和谐共生高地、智慧农业高地、品质农业体验高地。保护横沙东滩空间资源,实现发展和保护相统一,提升生态空间综合效益。

### (二) 美丽家园工程

#### 1. 推进农村人居环境优化工程

巩固“十三五”农村人居环境整治行动成果,以民心工程为抓

手,持续推进农村人居环境面貌提升。建立健全农村人居环境长效管护机制,提高农村公共基础设施和环境管理信息化水平,深化自治共治,加大长效管护资金保障力度,实施工作考核,建立常态化督查机制。完成 3.6 万户农户的村庄改造,对早期实施村庄改造的村开展风貌和功能提升工作,以镇为单位,加强乡村风貌融合。深化农村垃圾分类和收集模式,推动湿垃圾就地资源化利用设施建设和配套装置升级。提升农村生活污水处理水平,推进老旧设施提标改造。推进生态清洁小流域建设,连片实施中小河道整治,逐步恢复乡村河湖水系格局。加快推进 700 公里村内破损道路、500 座沿线破损桥梁基本达标改建。到 2025 年,农村生态环境进一步好转,基本形成生态宜居的农村人居环境。

## 2.建设市级美丽乡村示范村和乡村振兴示范村

推动美丽乡村示范村和乡村振兴示范村“由数量到质量、由盆景到风景”转变。推进示范村集中连片建设,将已建、在建示范村串点成线,打造乡村振兴示范片区。促进示范村建设与农业产业的深度融合,以做强农业产业为底色,组团式植入新产业新业态。深化村庄设计理念,修复水系、林地、农田环境,提升整体景观,凸显乡村特色风貌。推动农村体育设施提档升级,示范村实现“一道(市民健身步道或自行车绿道)、一场(多功能运动场)、多点(市民益智健身苑点)”,在村综合文化活动室、村民教室等场所因地制宜配置健身房、乒乓房等嵌入式健身场所。推进示范村功能性服务设施区域共享,发挥对周边区域服务功能,建立参与、决策、监管全

过程参与机制。到 2025 年,全市村庄布局规划确定的保留村美丽乡村建设实现全覆盖,完成 300 个以上市级美丽乡村示范村、150 个以上乡村振兴示范村建设任务,推动形成一批可推广可示范的乡村建设和发展模式,并发挥区域引领带动效应。

### 3.推进农民相对集中居住和提升乡村风貌

在充分尊重农民意愿的基础上,通过引导农民相对集中居住,让更多农民共享城镇化地区和农村集中居住社区更好的基础设施和公共服务资源,促进土地资源集约节约利用,使更多农民群众改善生活居住条件。推进农村“平移”居住点统一规划、统一设计、自主联合建设,保持乡村风貌、建筑肌理、乡土风情,体现上海江南水乡传统建筑元素风貌,提升乡村风貌和农房建筑设计水平。

## (三)幸福乐园工程

### 1.开展农村公路提档升级

加强道路拓宽、路面改造、危桥改造、安防工程及附属设施增设等,完成 2000 公里农村公路提档升级改造;至 2025 年末,累计完成 3200 公里,乡、村道安全隐患基本消除,优、良、中等路比例达 90%以上,区域公交服务水平明显提升。积极推进“四好农村路”示范创建,乡村振兴示范村、市级美丽乡村示范村至少有 1 条“四好农村路”示范路。

### 2.实施城乡学校携手共进计划

以提升农村义务教育学校办学质量为核心,推动中心城区优质学校、优质教育专业机构赴郊区对口办学,通过全方位托管或关



键项目合作,为郊区输入优秀的师资团队和专业的教育资源,促进农村义务教育学校优质、健康、可持续发展。全面总结第一轮城乡学校携手共进计划,评估实施效果,启动第二轮城乡学校携手共进计划。到2025年,基本实现乡村小规模学校全部纳入城乡学校携手共进计划或公办初中强校工程。

### 3.开展农村养老提升行动

加大农村养老设施建设力度,实现农村养老设施配置均衡可及。到2025年,农村每个街镇(乡)至少建有1—2个标准化养老院,满足失能失智老年人集中养护需求。建设综合为老服务中心,在街镇全覆盖的基础上,按片区均衡布局,郊区每个基本管理单元原则上都要设置1处养老服务综合体。大力发展家门口服务站,重点发展500平方米以下的功能性养老服务设施,农村社区每个行政村至少设置1处家门口服务站。大力发展社区助餐服务,以建设集膳食加工配置、外送和集中用餐于一体的社区长者食堂为重点,每个街镇一般建设1—2个供餐能力在150客以上的社区长者食堂。全面推广老年人睦邻点建设,到2025年,纯农地区村组睦邻点实现全覆盖,全市农村地区示范睦邻点达到3000家,互助式农村养老服务得到充分发展。加强农村养老护理队伍建设,农村养老护理员持证比例达到80%以上。

### 4.推进农民长效增收计划

加强农民培训促进就业,开展针对性培训,加快培育高技能农民。构建多方参与的培训体系,充分发挥行业企业培训主体作用,

加强高技能人才培训基地建设,提高农民培训质量。以服务区域产业发展为重点,分类实施农民就业技能培训,推进农业从业人员培训、农民产业工人技能提升培训、农村实用技能人才培养等。继续深入开展农村综合帮扶,加大帮扶力度,提高统筹层级,拓宽增收渠道,建设一批收益稳定长效的帮扶项目,显著提高低收入农户生活质量和水平。发展新型集体经济,增加财产性收入。鼓励开展农村闲置农房、存量集体建设用地盘活利用试点。加快推进镇级农村集体产权制度改革,积极推动镇村集体经济组织年度收益分配,促进农民财产性收入持续增长。

## **六、保障措施**

### **(一)加强组织领导**

1.健全党领导的体制机制。充分发挥市实施乡村振兴战略工作领导小组的决策协调功能,完善党委领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的领导体制,建立健全事关乡村振兴重大事项、重点问题、重要工作由党组织讨论决定的机制,落实党政一把手是第一责任人、五级书记抓乡村振兴的工作要求,让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。

2.加强市级部门工作统筹。进一步加强市级部门统筹力度,市有关部门要各司其职,明确年度目标任务,制定工作实施方案,在规划标准制定、重要改革措施推进、项目政策协调、资金资源配置和监督执法检查等方面形成长效机制,指导和帮助区、街镇(乡)、村共同推进落实乡村振兴战略规划。

3.进一步落实区的主体责任。各涉农区要切实履行好主体责任,依照本规划明确区级目标任务,细化实化政策措施。完善城乡融合体制机制和政策体系,进一步加大在乡村基础设施建设、生态环境整治、基本公共服务均等化、农村社会治理和改善农村民生等方面的投入力度,努力使乡村振兴成果更多惠及广大农民群众。

## (二)强化实施监督

1.建立健全实施乡村振兴战略领导责任制。实施乡村振兴战略年度报告制度,各涉农区党委和政府每年向市委、市政府报告本区实施乡村振兴战略的进展成效、问题瓶颈和措施建议。建立区、乡镇党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度。实行粮食安全党政同责,完善粮食安全省长责任制和“菜篮子”市长负责制。加强党委农村工作机构建设。

2.建立健全考核制度。市有关部门加强对区、乡镇乡村振兴工作的考核,根据各区实际特点,聚焦镇村规划落实、农业现代化水平提高和产业融合发展、推进农民相对集中居住、农村基础设施建设和环境整治、农村民生改善以及农村重要领域改革和粮食安全等重点任务,因地制宜形成可分解、可考核、可评估的工作指标,纳入区党政领导班子绩效考核。加强乡村振兴领域的统计监测,为评估考核工作成效提供依据。引入第三方力量,建立健全乡村振兴评价评估体系,加强评估成果的应用,确保各项工作得到全面落实。

3.建立专项工作督查制度。建立以市为主体、农民参与的乡村振兴专项督查制度,每年度对涉农区、街镇(乡)、村以及牵头责

任部门开展全面督查,对规划中确定的重要指标、重大工程、重大项目 and 重要任务,明确责任主体和进度要求,通过定期书面报送、现场督查、人大代表和政协委员视察以及新闻媒体监督等,开展多形式、常态化督查,接受全社会监督。

### (三)营造良好氛围

1.扩大社会参与。搭建全过程、全方位的公众参与平台。建立健全有效激励机制,鼓励和引导社会组织、有志青年和成功人士、社会公众积极参与乡村振兴工作,引导市属国有企业助力乡村振兴战略实施。建立乡村振兴专家决策咨询制度,组织专业智库加强超大城市乡村振兴的理论和实践案例研究,汇聚全社会共同参与乡村振兴的智慧和合力。

2.加强引导和宣传。加强推进乡村振兴战略的宣传,拓宽宣传渠道、丰富宣传内容、创新宣传形式,增强广大群众对乡村振兴工作的认同感和主人翁意识,及时总结基层生动实践,讲好上海故事,营造良好社会氛围。

---

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021年7月2日印发

---