

上海郊区实施乡村振兴战略若干问题研究

王东荣，顾吾浩，吕祥

乡村振兴战略是党的十九大提出的一项战略性任务。在去年的中央农村工作会议上，习近平总书记发表重要讲话，深刻地阐述了实施乡村振兴战略、走中国特色社会主义乡村振兴道路一系列重大的理论问题、政策问题和实践问题，并向全党、全国发出了实施乡村振兴战略的总动员令。今年的中央一号文件对实施乡村振兴战略目标作出了全面的部署，提出到2020年乡村振兴战略的实施要取得重要的进展，到2035年要取得决定性的进展，到本世纪中叶乡村要实现全面的振兴，农业强、农村美、农民富的目标要全面实现。

一、乡村振兴战略是新时代“三农”工作新的旗帜

2005年10月，党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的重大历史任务，提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的具体要求。2007年10月，党的十七大提出“要统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设”。“十一五”期间，全国很多省市按照十六届五中全会的要求，纷纷制订新农村建设行动计划，经过几年的努力取得了明显的成效。

2012年11月8日，党的十八大提出“美丽中国”的新概念，之后的中央一号文件又提出了建设美丽乡村的目标。经过5年多的努力，在全国取得了很大成就，各地涌现出一大批美丽乡村先进典型。

2017年10月18日，党的十九大提出“实施乡村振兴战略”，并要求依据“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，加快推进农业农村现代化。十九大对乡村振兴战略提出的总要求就是5句话20个字，跟2009年十六届五中全会提出的新农村建设目标的5句话20个字中有4句话是不一样的，有1句话虽然一样，但是要求更高了。

乡村振兴战略是这几年来，我们党在“三农”工作中，进行社会主义新农村建设和美丽乡村建设的继续和深化。从社会主义新农村建设的五个方面目标，到美丽乡村建设内涵定位看，美丽乡村建设的定位更明确，内涵更丰富，生态优先的重点更突出。党的十九大提出乡村振兴战略，这是党中央在全面实现小康过程中，对农村工作的新要求，是进入新时代后党中央对“三农”工作的新布局。所以说不能简单地认为乡村振兴战略是新农村建设和美丽乡村建设的升级版，严格地说实施乡村振兴战略是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作新的旗帜。

实施乡村振兴战略是习近平新时代“三农”思想的创举。进入21世纪以来，随着工业化、城镇化发展速度的加快，许多地方在城镇化规划中，把解决中国农村与农民的发展问题统统寄希望于城市化的一端。正是在这样的背景下，党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央，高度重视“三农”问题，把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的重要抓手。早在2013年7月22日，习近平同志在湖北省鄂州市考察农村工作时就十分担忧地指出：“农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园”“建设美丽中国、美丽乡村，是要给乡亲们造福，不能把钱花在不必要的事情上。”在新的历史条件下，习近平同志以其富有诗意的“乡愁城镇化”思想，从中华民族历史与文化的高度，明确了乡村在中国城镇化中不能缺失和不可替代的地位。2013年12月召开的中央城镇化工作会议，明确提出中国城镇化要成为“让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁的城镇化”。2015年1月，习近平总书记在云南调研时，明确强调：“新农村建设一定要走符合农村实际的路子，遵循乡村自身发展规律，充分体现农村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留得住青山绿水，记得住乡愁。”随着时间的推移，习近平总书记就建设社会主义新农村、建设美丽乡村，提出了一系列新理念、新论断、新举措。强调小康不小康，关键看老乡。中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富。强调“乡村兴则中国兴、乡村衰则中国衰”。提出实现城乡一体化，建设美丽乡村，不能大拆大建，特别是要保护好古村落。强调乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕

读文明是我们的软实力。强调农村是我国传统文明的发源地，乡土文化的根不能断。强调搞新农村建设要注意生态环境保护，坚持传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

党的十八大以来，全国各地认真贯彻落实习近平总书记的讲话精神，不断推进美丽乡村建设，农村面貌发生了巨大的变化。美丽乡村，在中国大地上正日益成为一道靓丽的风景。我国农村人居环境建设已取得重大改善，农村文明和文化建设加快发展，随着美丽乡村建设的推进，农村创业创新热潮正在兴起，农民增收致富的门路越来越开阔，截至 2016 年 8 月，我国休闲农业和乡村旅游产业农民从业人员达 630 万人，带动 550 万户农民受益。随着美丽乡村建设的深入，乡村旅游业也将会蓬勃发展，带动更多的农民就业，增加农民收入，农民的获得感和幸福感将会得到大幅提升。

二、上海实施乡村振兴战略的基础条件

2007 年以来，上海市委、市政府按照中央加强

新农村建设的总体要求，采取一系列措施加大对农业和农村的投入力度，开展了以保护修缮、改善环境、完善功能、保持文脉为原则的村庄改造工作，为农民生产、生活创造了较好的条件。

2014 年上海启动了以村庄改造为载体，以优化农村人居环境为目标的美丽乡村建设工作。以“美在生态、富在产业、根在文化”为主线，以项目整合为重要方式，以落实长效管理为重要内容，在保障农民基本生产生活条件的基础上，促进农村全面健康可持续发展。几年来，在各级政府的共同努力下，建立领导小组，落实工作职责形成工作意见，明确目标任务，研究出台了美丽乡村建设相关实施意见和工作方案；编制建设规划，按照分类推进的原则，因地制宜地确定了建设内容；实施目标管理，落实考核督查，制度框架日渐完善；建设项目按计划实施，示范村创建有序开展，郊区农村人居环境面貌显著改善。

从 2015 年开始，村庄改造工作在资金投入上改变过去以预算资金量定计划量的工作做法，实行以需求量定计划量，保障财政资金投入，大力推进行政村整建制改造。全市村庄改造工作，尤其是奉贤、金山、崇明等远郊地区进入快速推进阶段。截至 2016 年底，全市已累计完成涉及 50 万户农户的村庄改造，占全部改造农户数的 2/3，确立了农村村庄改造、河道生态治理等 7 大类美丽乡村市级重点整合项目，整合资金总量 2015 年约 10.5 亿元，2016 年达到了 11 亿元，很大程度上发挥了各级财政资金的使用效益，使农村地区的人居环境面貌得到整体改善。上海美丽乡村建设取得了显著成效，为实施乡村振兴战略奠定了良好的基础。

（一）完善了村内基础设施

近年来，上海按照中央对美丽乡村建设的总体要求，不断加大郊区农村基础设施建设，通过成片规划、连片实施，开展道路硬化，危桥改造，路灯和监控安装，村民出行变得更加方便和安全。部分地区还改造了供水管网、安装了燃气管网，提高了农民生活质量。经过多年的持续建设与发展，本市农村地区的交通基础设施日趋完善，郊区城镇之间的等级公路网络基本建成，轨道交通服务向郊区城镇逐步延伸，公交镇村贯通和村村通基本实现全覆盖。对规划列入保留的村庄，开展村内基础设施建设、村庄环境整治和公共服务设施建设三大工程，推进农村人居环境持续改善。预计到 2020 年，全市可基本完成规划保留地区村庄改造工作。

（二）村庄改造项目深入推进

2007 年以来，全市已累计对 884 个村进行了村庄改造，受益农户超过 50 万户，占规划改造总任务量的 2/3。中央和市级财政已累计拨付专项奖补资金 38 亿元，加上区镇投入资金，带动其它新农村建设资金的聚集整合，全市村庄改造建设累计总投入已超过 60 亿元。2016 年在 116 个村实施了村庄改造项目，项目纳入年度市级财政奖补范围，受益农户约 7.2 万户；其中中央、

市级财政奖补资金 10.2 亿元，是村庄改造有史以来推进量最大的一年，项目的数量达到了“十三五”规划改造总量的 22%。

（三）村居环境质量明显提升

2007 年本市村庄改造开始，始终坚持以改善民生为主要目标，重点推进了道路建设、危桥整修、水环境整治等项目，进一步优化了农村人居环境。改造后村庄的村内道路连通，路面实现硬化，危旧桥梁整修，主要道路两侧和桥头都安装路灯，农民出行条件大大改善；生活污水纳入市政管网、生化污水科学处理、三格化粪池修缮，特别是一些淤塞河流得到疏浚，岸坡重新修整，庭院绿化美化、农宅墙体白化，家庭养殖规范，生活垃圾及时处置，违章建筑逐步拆除。改造后的农村“路平、桥安、水清、岸洁、宅净、村美”，村民生产生活条件显著提升，村庄环境大幅改观，为美丽乡村建设提供了重要的审美基础。截至 2016 年底，全市累计实施农村生活污水的收集处理 48.7 万余户，占全市总户数的 49%。2017 年，全市要完成 6 万户农村生活污水处理项目的任务。目前，农村生活污水治理的农户中，已经纳管将近 10 万户，其余 39 万户基本采取就地处理的方式。预计“十三五”期间，全市将结合村庄改造、美丽乡村建设、黑臭河道整治等任务，继续推进 30 万户农村生活污水的收集处理，农村生活污水处理覆盖率要求达到 75% 以上。

（四）特色美丽乡村逐步涌现

自 2014 年起，上海开始创建“美丽乡村示范村”工作，每年评选 15 个左右的美丽乡村市级示范村，引导和推动本市农村地区注重提升农村生态品质、促进农村产业发展、弘扬优秀传统文化和培育乡风文明，带动面上美丽乡村建设工作，提升本市美丽乡村建设水平，不断吸引广大市民了解新农村、体验新郊区，共同参与城乡一体化建设。截至 2016 年底，全市已累计评定出 45 个市级美丽乡村示范村；预计到 2020 年，全市将全面完成基本农田保护地区的村庄改造工作，并建设 100 个左右宜居、宜业、宜游的美丽乡村示范村。

（五）促进了乡村产业发展

通过与农林水行动计划的整合，加强农业基础设施建设，促进了现代农业发展。通过与农村产业结构调整工作紧密结合，逐步淘汰落后产能，积极发展养老、休闲、旅游等环境友好型产业，给乡村发展带来新的动力。比如，青浦区朱家角镇的张马村，2014 年开始美丽乡村建设，村容村貌发生了翻天覆地的变化，在此基础上发展了寻梦园香草基地、蓝莓特色水果基地、农情园基地和有机水稻生产基地，乡村旅游快速发展。

（六）推动了乡村文化建设

一方面，积极挖掘乡村历史文化元素，保护、传承非物质文化遗产，修缮农村历史民居，彰显乡村人文魅力，推动优秀传统文化传承体系的建设。另一方面，积极组织开展形式多样的科技普及、思想教育、文体娱乐活动，丰富农民文化生活，营造文明和谐的乡村新风尚。通过开展家训上墙、村规民约修订、自治管理等活动，最终实现由“物的新农村”向“人的新农村”的转变。

（七）增加了农民群众的获得感

村庄改造项目纳入村级公益事业建设一事一议财政奖补范围，维护了农民的知情权、参与权和监督权，有效推动了基层民主建设。解决了农民群众最关心、最直接、最现实的急愁难问题，为发展现代农业，拓展农业综合功能打下了基础，使农民群众得到了实惠。活动室、健身场、小公园、农家会所等场地的建设，丰富了农户的业余生活，增强了广大农民群众的获得感。

三、上海实施乡村振兴战略存在的主要问题

本市美丽乡村建设工作虽然取得显著成效，但与浙江等先进典型相比差距较大，与市委、市政府的要求，离人民群众的期望还有较大差距。

（一）思想认识有待加强

调研发现，目前本市部分领导干部对实施乡村振兴战略的重要意义认识还不到位，认为上海建设国际大都市，要搞城镇化，用不到搞乡村振兴建设。思想认识上的差距体现在工作上的差距，主要体现在对规划、人力、物力、财力投入上的差距，目前对美丽乡村建设主要靠市级财力的支持，区级财力投入较少，乡镇以下则更少；体现在宣传和工作不够，认为乡村振兴战略是完成上级组织交办的任务，存在任务观念，参与主动性不够；体现在对国际大都市背景下，如何建设具有上海特点的乡村振兴战略研究不够，少数乡镇、村干部对乡村振兴战略认识不够全面，认为做好农村环境整治、农房立面改造就是实施乡村振兴战略，对中央要求的乡村振兴战略内涵缺乏深刻理解，特别是对新常态下，农村产业发展、农民增收没有引起高度重视。在硬件建设上，即使是已经完成改造的村庄，老化也很快，缺乏明显特色和发展乡村休闲旅游业的吸引力。

（二）整体规划有待完善

目前，上海市政府已印发了《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办〔2014〕17号）文件，重点明确了目标任务和工作要求，但部分地区规划缺乏整体、宏观视角，主要表现在对乡村振兴战略的功能定位缺乏明确的界定，对不同区域的乡村应该凸显怎样的功能还缺乏分类指导。另外，个别地区还未结合自身实际，编制完整的实施方案和长远规划，导致工作推进缺乏系统性、有效性。即使在硬件建设上，村庄整治和改造的起点也有待于进一步提高，村庄改造缺乏配套的田园景观规划，“乡村美”的美感有待于进一步提闻。

（三）建设重点有待凸显

乡村振兴战略是生产、生活、生态“三位一体”的系统工程，农村美、产业强、农民富应整体考虑。仅仅强调其中任何一个方面都是不全面的。调研发现，目前本市实施乡村振兴战略存在一个普遍现象，比较偏重基础设施、污水处理等生活方面的建设和村庄改造、环境治理等生态方面的建设，对如何培养农村创业创新人才、提升新型农民综合素质、加强农村产业培育、提高农业可持续发展能力、增加农民收入等方面则重视不够、投入不足。

（四）建设模式有待创新

由于郊区各地有不同的生活方式、经营理念和资源禀赋以及城镇化和经济社会发展水平的差异，乡村振兴战略应因地制宜，呈现多样性。基层部门和群众参与创建的主动性、积极性不够，导致各村建设存在同质化现象，未能真正体现“一村一品一特色”。特别是在乡村建设中，缺乏记得住乡愁和上海农村固有的江南水乡历史文化传承，特色小镇的历史记忆、区域特色与现代化、国际化和谐融合的创意需要进一步研究和提升。另外，上海郊区乡村振兴建设的模式比较单一，主要以政府为主，运用市场的力量不够，缺乏农民和社会力量的参与，总体战略与本市实际市情不够一致，乡村振兴缺乏的内生动力和活力，在一定程度上影响了上海乡村振兴战略的实施。

（五）体制机制有待健全

实施乡村振兴战略是一项系统性、长期性的工程，需要全市一盘棋统筹考虑。实施乡村振兴战略涉及职能部门较多，需要加强全市性的统筹协调，有效整合项目、资源和各方力量。

（六）相关政策有待突破

财政支持尚未形成对试点地区的奖补政策，村级公益事业建设项目用地需求尚未得到切实保障，乡村产业发展用地需求亟待支持。由于历史原因，郊区有些联体建造的农宅和年久失修的农宅翻建受限，村宅更新限制政策已经影响到了村庄风貌和乡村建设的整体成效，需要在政策上调整。乡村振兴的长效管理制度还需进一步完善，管理方式有待创新和提升。

四、上海实施乡村振兴战略的思路

乡村振兴战略，作为社会主义新农村建设和美丽乡村建设的进一步深化，需要进一步理顺以下一些思路。

（一）上海乡村振兴战略的目标定位

国务院关于上海市（2017-2035年）城市总体规划的批复要求，上海“要在《总体规划》的指导下，着力提升城市功能，塑造特色风貌，改善环境质量，优化管理服务，努力把上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市”。上海郊区是上海城市发展的重要组成部分，是上海建设卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市的重要发展空间，是城市功能延伸拓展的重要腹地。郊区农村不仅是菜篮子、米袋子生产基地，而且是上海城市的绿色屏障和后花园，是市民休闲旅游度假的首选地。因此，上海郊区乡村振兴战略必须与城市总体规划相配套，与郊区的战略地位相配套、与大都市郊区农业农村现代化和多元化的功能相配套。上海实施乡村振兴战略应当以新的战略高度、新的发展理念、新的科学思维、新的规划布局统筹考量，协调推进。

上海实施乡村振兴战略既要按照中央对全国农村的要求全面推进，又要根据中央对上海建成“卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市”的要求，植入国际化、现代化的创意创新的元素，进一步提升乡村振兴战略水平。因此，上海郊区的乡村振兴战略要做到：一是村庄是可以阅读的。要考虑到上海郊区农村的历史文化传承，体现江南水乡的海派民居特色，彰显江南水乡小桥流水、绿树成荫、花香鸟语的美丽风貌，让人们阅读村庄的小桥流水、历史文化和诗情画意。二是田野是可以欣赏的。要充分发掘上海郊区的农业农村的经济、生态、文化、休闲旅游之功能，通过一、二、三产业融合发展，以传统农耕文化与现代文明相结合，使郊区乡村的田野成为绿意盎然、五彩缤纷，可供人们欣赏的壮丽画卷。三是乡愁是可以记忆的。通过修复生态，净化美化环境，发掘丰富的人文历史和民俗文化，让乡村焕发青春的活力，让人们激发对乡村的向往，让乡愁成为人们永远眷恋农村的情愫，使郊区农村成为都市现代文明的又一象征。四是文明是可以融合的。乡村振兴战略既要注意农村历史文化传承，又要在新时代不断吸收现代文明的成果，加快推进农业和农村现代化，让现代文明融入乡村振兴的各个方面，让乡村成为郊区农民生产生活的乐园、生态之美的休憩田园、农民宜居宜业的幸福家园。

（二）上海实施乡村振兴战略要按照中央要求全面推进

党的十九大明确提出坚持农业农村优先发展，实施乡村振兴战略。这是新时代“三农”工作的总抓手，标志着我们党对经济社会发展规律、城乡发展规律的认识达到新的高度，为我们开启了新时代乡村建设的新征程。乡村振兴战略涵盖广大农村地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各领域各环节。上海实施乡村振兴战略要按照中央要求全面推进：一是要全面打造生态宜居的农村环境，实施“城市后花园”工程。继续推进农村环境整治，开展农村田园景观规划设计和建设，巩固扩大治水成果，推进生活垃圾分类处理。二是要加强农村建房规划和风貌引导，全面推进美丽村庄规划、美丽村庄设计和美丽农房设计。建设一批具有江南水乡特色，与建成卓越全球城市、社会主义国际化大都市相匹配的民居。三是要振兴农村产业 深化以农村产权制度改革为核心的各项改革。加快农业现代化建设 夯实农业基础地位 大力发展农业的“互联网+”、智慧农业、农村物流、农产品加工、电子商务、创意农业、养生养老、休闲旅游、运动健康等新产业新业态，做优做精农家乐、民宿等新产业。鼓励支持资本人才流向农业农村。四是要全面塑造淳朴文明的良好乡风。用好传统文化在上海农村底蕴深厚、流传久远的优势。倡导现代文明理念和生活方式，让清风正气充盈每一个乡村，让家教家风滋润每一个家庭，让乡村文脉传承到下一代。五是要全面加强乡村社会治理，完善自治、法治、德治“三治融合”的治理体系。推进乡村治理制度创新，实现政府治理和社会调节、村民自治良性互动。六是要不断提高农民群众的生活水平，千方百计增加农民收入。继续推进城乡一体的

公共服务和农民的社会保障，持续改善困难群众生活，发展和壮大村集体经济，缩小城乡居民收入差距，让农民群众增加更多的获得感。

（三）上海实施乡村振兴战略的重中之重是绿色生态

绿色生态是上海乡村振兴之魂，也是上海乡村建设的一张名片，必须放在突出的位置切实推进。这几年来，在市委、市政府重视下，上海郊区的绿化和生态环境建设取得了很大成绩，但与浙江等先进单位相比还有较大的差距：一是郊区绿化造林工作取得很大成绩，增加了不少片林、生态林，大气环境已经有了很大改善，但集镇、村庄、道路的绿化还比较差。二是这几年农村的河道整治取得了很大成绩，污水治理也有很大进展，但总体来讲上海郊区的水环境仍然比较差。三是村庄整治、改水改厕、农村垃圾收集等工作取得很大成绩，但由于上海郊区改革开放后乡镇企业发展比较早，农民建房比较早，大部分是上世纪80年代建的农宅，有的住宅是按当时原地拆原地建的办法造的，住宅集中度差，房屋外观和质量比较差，特别是前几年在乡镇合并后取消建制的小集镇，不少地方成了脏乱差的集中地。四是农村道路建设取得很大成绩，全市农村已经基本实现公交村村通，但村宅道路较差，由于缺乏总体设计，大部分通往农村的都是白色路面，高质量的黑色道路较少，道路绿化较差，沿路景观少，观赏性差。五是这几年来，上海按照高标准农田建设，推进农地环境整治，但由于上海地区农作物复种指数比较高，加上前几年上海在环境整治中，郊区关闭了大量的畜禽养殖场，上海农地的有机肥料减少，化肥农药的减量化、农业面污染的问题还存在较大压力，要解决这一问题，必须大力推广秸秆还地，增加有机肥料的投入。

（四）上海乡村战略要从“环境美”向“发展美”转型

习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”，深刻揭示了乡村振兴战略中“环境美”和“经济美”的辩证关系，乡村建设和农业农村可持续发展之间的辩证关系。浙江的经验告诉我们，实施乡村振兴战略，一定要坚持以产业发展为基础。改革开放以来，上海郊区农村经济的发展主要以发展乡镇企业为主，但这种发展方式也使农村付出了许多资源和环境的代价。近年来在乡村建设中推进“三个集中”，就是要农村转变发展方式，走“环境美”和“经济美”双赢可持续发展的道路，走农村一、二、三产业深度融合发展的道路。因此，上海郊区农村一定要根据各自的自然环境、资源禀赋、人文底蕴的特点，建设各具特色、一村一品的美丽乡村。只有这样，才能深度挖掘乡村的旅游功能、文化功能、休闲功能、教育功能和体验功能，大力发展体验经济、文创经济、养生经济、电商经济、民宿经济等新型业态，把“美乡村、育产业”有机结合起来，发展美丽经济，实现乡村建设与经济发展相互促进深度融合。

（五）上海乡村振兴的出发点和落脚点是“强农美村富民”

实施乡村振兴战略，要坚持以农民为主体，以提高农民收入，缩小城乡差别，把“强农美村富民”作为工作的出发点和落脚点。要把产业发展和农民增收结合起来：一是要把产业发展和促进农民创业就业结合起来。应鼓励农民利用农村自然环境、人文资源和农业生产经营活动，巧借田园林水、盘活资源、经营村庄，激活“花果经济”、生态经济、民宿经济，兴起美丽产业，促进农村经济繁荣，使农民收入不断增长。二是在政策上要鼓励全体农民参与乡村振兴建设。随着农业适度规模经营的发展，上海在推进农业现代化中，涌现出一批家庭农场、种养大户等新型农业经营主体，他们在现代农业转型升级中发挥着引领和示范作用。要积极扶持和培育新型农业经营主体，同时要关注到普通农民，特别是生活在纯农区的农民，他们依然是农民群体的大多数，是共享发展、共同富裕不可缺席的主要对象。乡村振兴不能落下一个农民，否则实现“强农美村富民”目标必然会大打折扣，乡村振兴就会失去民意基础。三是深化农村集体产权制度改革，增加农民财产性收入。农村集体资产归农村集体经济组织全体成员所有，任何组织和个人都无权违法侵占。在乡村振兴中，要注意不断发展壮大农村集体经济，使农民的财产性收入不断得到增长。

五、上海实施乡村振兴战略的若干对策建议

(一) 统一思想把实施乡村振兴战略放在重要战略位置

一是要正确处理好乡村振兴与农村城市化的关系。前几年，上海对郊区城镇化和乡村建设，在干部队伍中有一些不同看法：即上海作为国际化大都市还要不要农业农村农民？若目标是全市都搞城镇化，最终消灭农业农村农民，就不需要搞乡村建设了。最近一时期，党中央和国务院对上海的城市发展目标定位进一步明确。2017年12月15日，国务院已经批准了《2017-2035年的上海市城市总体规划》，要求严格控制城市规模，“牢牢守住人口规模、建设用地、生态环境、城市安全四条底线”，“到2035年，上海市常住人口控制在2500万左右，建设用地总规模不超过3200平方公里”。国务院批准的《规划》要求“扩大生态空间、保障农业空间”，“实施乡村振兴战略”。目前，郊区各区正在按照中央要求，划定200万亩“永久基本农地”。

城乡均衡发展，既是发达国家实现现代化的重要经验，也是国际共识。我们要抓住国务院已经批准《上海市城市总体规划》的机遇，进一步统一市政府各部门之间、各区县领导的思想，重申上海郊区的农村现代化建设应两手抓：一手抓城镇化，一手振兴乡村战略，并按照《上海市城市总体规划》，抓紧划定保留农业农村地区的红线，实施乡村振兴战略。

二是正确认识上海乡村振兴的资源条件。近几年来，浙江省在习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理论的指引下，乡村振兴和农村经济发展取得了世人瞩目的成果，引起了上海郊区干部群众的热议。在大部分人对此表示钦佩和学习的同时，也有一部分人认为，浙江有山有水，自然条件优越，上海是平原地区，搞乡村振兴先天条件不足。这种认识客观上影响了上海乡村建设的进展。浙江的山区和海岛，原来都是落后地区，这几年，由于他们正确认识到自己的资源优势，以乡村振兴为抓手，实行了农村经济弯道超车。上海郊区虽然山少，但也有岛屿，虽然大多数是平原地区，但都有丰富的农耕文化和具有上海郊区自身优势的资源：一是上海多功能农业的资源非常丰富，上海的农业不仅是菜篮子和米袋子，有解决市民胃的功能；而且还是天然的绿色屏障，有解决市民润肺的功能；农业特别是水稻田，还是人工湿地，是地球的肾，能分解污染物。另外，农作物还有供人观赏的功能，一大片农田，经过精心设计后种植的庄稼可以形成色彩斑斓、精彩纷呈的色块，使人大饱眼福、赏心悦目。农业经过开发，还可以进一步启迪人的心智。近年来兴起的农耕文化亲子游、教育功能、体验功能等等，都是上海实施乡村振兴战略发展农村经济丰富的资源。二是郊区经过这几年努力，新增加的100多万亩生态林，是上海农村的一个绿色宝库，如进一步开发其田园景观功能，其资源优势就一定能转化为发展优势。三是上海地处我国美丽富饶江南水乡，历史上是鱼米之乡，农村历史文脉悠久丰富，上海农民种地精耕细作的程度被外国朋友称为“像绣花一样精细”，若进一步挖掘其丰富内涵，一定会引人入胜。四是上海郊区具有丰富的水资源、水文化，由于前几年在工业化、城镇化过程中保护不够，造成水质下降，断头浜居多，河水流通不畅，少见小桥流水，若经过河道整治，加上农宅的整治、改造和美化后的农村，一定会重现江南水乡美景，吸引各种游客流连忘返。五是上海郊区开展美丽乡村建设和发展美丽经济还有一个独特资源优势，就是上海是一个具有2300多万常住人口的国际化大都市，是庞大的乡村休闲旅游客源地，这是其他任何地区都无法比拟的。建议新闻媒体应进一步加强宣传，营造上海美丽乡村的浓厚氛围。

(二) 坚持规划引领进一步完善上海乡村振兴的总体布局

1. 上海乡村振兴首先要完善顶层设计

建议进一步完善上海乡村振兴的总体规划，发挥规划引领作用。根据十九大报告提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求；国务院批准《2017-2035年的上海市城市总体规划》时，提出要上海“按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，统筹山水林田湖草系统治理，形成合理的城市空间结构，促进经济建设、城乡建设和环境建设同步发展”，郊区各区要本着立足当前，着眼长远，按照统筹发展、集聚发展、特色发展的要求，完善各项布局规划，推动串点成线、连线成片，全域打造乡村振兴的总体规划。按照衔接配套的具体要求，完善土地利用总体规划和村庄布局、农村土地综合整治、农村生态保护、乡村文化建设、产业发展等规划，实现各项规划的相互对接。

2. 上海乡村振兴规划要体现分类指导原则

鉴于上海郊区近郊和远郊，城镇周边地区和纯

农业地区，陆地和岛屿的功能定位情况差异较大，建议上海乡村振兴规划应实施分类指导的原则，全市可以区分为三个板块：一是对近郊城市化地区和规划确定各区今后要城镇化的地区，应按城镇化建设的要求规划，不再按照乡村振兴进行规划；对崇明的乡村振兴，应该按国际生态岛的要求进行规划建设；对其它规划确定为农业农村保留地区，应按照国际大都市背景下乡村振兴要求进行规划。

3. 上海在乡村振兴中必须抓好村庄规划和特色小镇规划

村庄规划是上海乡村建设的最基本单元。在上海农村的村庄规划中，建议要突出以下几点：一是要坚持走相对集中的路子，做到统一规划、布局合理、设施配套、环境优美、生态良好。二是要注意发掘和保护具有历史文化传承的自然村落和具有江南水乡特色的民居、古树名木和民俗文化等历史文化遗产。在此基础上优化美化村庄人居环境，把农村传统文化与现代化有机地结合起来，逐步形成既保留传统特色，又具现代风格的海派民居特色，着力追求人与自然的和谐。三是村庄规划要强化基础设施、生态环境、经济发展、农村文化等方面的综合配套。四是要加强宏观协调，做到开门做规划，强调每个村庄规划都要有自己的特色，避免“千村一面”。

上海在特色小镇建设方面虽然涌现了像朱家角镇、枫泾镇、车墩镇等全国特色小镇，但还有较大潜力。主要是因为从上世纪 80 年代以来在郊区农村建房高潮中，由于体制机制等原因，小集镇建设相对滞后，却保留了许多传统民居和历史文化遗产，但由于年久失修，有的已经岌岌可危。建议市有关部门或郊区相关区，组织专门班子对郊区各乡镇进行调研，在此基础上做出全面规划，确定全市特色小镇建设的总体目标和试点单位，并以此为依据做好每个特色小镇的规划，暂时无法列入特色小镇建设的，可以进行一些抢救保护。

4. 上海乡村振兴规划要增加田园景观规划

上海目前的乡村建设，比较突出的问题是缺少系统的景观规划。一是大多数乡村的改造和建设未进行系统的民居、绿地等规划设计，导致乡村建设的随意性较大，景观内涵和功能定位有的比较混乱，有的比较单调，缺少观赏性和可深入性，绿地固有的休闲功能无从发挥。二是一批具有地方特色的传统景观遭受破坏，乡村个性化特征逐渐丧失，不少新建农宅成为千篇一律“不土不洋”的“现代建筑”，农宅的风格、色彩、结构趋于一致，一批新建农宅虽整齐划一，但呈现出单调的空间布局和呆板机械的景观效果，失去了乡村原有的亲切感和自然韵味。三是农业景观资源，包括农田、林地、果园等在内的不少农业景观缺乏合理的规划建设，各种农作物之间缺少合理搭配，层次混杂，季相不够鲜明，景观效果差，大大降低了农业生产附加值。根据以上问题，建议下一阶段上海在实施乡村振兴战略中，要像世界发达国家和浙江等先进地区一样，增加田园景观规划的设计。

（三）完善政策进一步增强实施乡村振兴战略的发展动力

1. 进一步完善乡村振兴战略的扶持政策

实施乡村振兴战略离不开各级政府的大力扶持。一是各级政府要加大和完善资金投入机制，坚持政府主导、农民主体、社会参与的投入机制。二是要进一步支持基础设施和公共服务建设，推进农村道路、供水、排水、供电、通信等各项基础设施建设；支持农业及其他生产经营设施用地；继续支持村民活动、文体教育、医疗卫生、社会福利等公共服务和管理设施建设。三是加大对农村生态环境建设和环境整治的扶持力度，继续支持农村水环境整治、污水处理，垃圾分类收集等投入。四是加快以村庄改造为载体的农村人居环境建设速度。按照“规划为先导，农林水联动，宅田路统筹，整区域推进”的思路，有效整合政府各项扶持资金，使之发挥最大效能。理顺乡村建设的各项扶持政策，使之发挥最大动能。

2. 积极培育乡村振兴的内生发展的新动能

乡村振兴的主体是农民，只有农民积极参与的乡村振兴才能有持久的动力，只有保护和发展农民利益，乡村振兴才能产生内生动能。内生动能是农村可持续发展的动力，现在一些地方乡村振兴的直接动力并不是为提高农民收入，而是为城市化、工业化置换更多建设用地指标，使乡村振兴变成副产品，这种“拆了东墙补西墙”的做法，不仅使农民利益受到侵害，影响了农民参加乡村振兴的积极性，削弱了乡村振兴的动力；而且，还影响了乡村振兴的可持续发展。乡村振兴需要发展农村经济，因此，浙江在推进美丽乡村建设试点时，每个村都给了15亩建设用地指标用来发展农村经济。通过乡村振兴，浙江省近几年来的农民收入增长很快，城乡居民收入差距迅速缩小。2010年时，浙江城市居民与农民人均可支配收入差距之比为2.67:1，上海为2.32:1，上海的城乡居民收入差距比浙江小；而2015年浙江城市居民与农民人均可支配收入差距之比已经缩小为2.07:1，上海为2.22:1，浙江的城乡居民收入差距缩小比上海快。实践证明，农村经济发展不起来，乡村振兴就成了“无源之水、无本之木”，建议上海在乡村振兴中，要重视培育内生发展能力。

（四）加强领导进一步理顺实施乡村振兴战略的体制机制

1. 加强领导明确各部门在实施乡村振兴战略中的职责

根据浙江经验，历届省委、省政府把乡村振兴建设作为“三农”工作的“牛鼻子”，从习近平同志任浙江省委书记开始，十多年来，坚持党政一把手亲自部署、亲自推动，“一张蓝图绘到底、一任接着一任干”，形成了整体推进乡村振兴的新格局。省委和各市、县农办作为牵头的职能部门，有职有权，管政策、管资金、管工作推进，党委和政府各有关部门都有明确的职责和任务，都有工作考核指标。为了便于协调，浙江各级农办的主任都由省市县委的副秘书长兼任。从省委开始，各级都配备了分管农村工作的副书记，协助书记总揽全局、协调各方、破解乡村建设中的各种难题。各级农办领导谈到乡村建设情况都如数家珍，对他们取得的成绩十分自豪，很有成就感，精神十分振奋。有这样一套班子、一套制度、一套政策和一种精神状态在，就不难理解浙江省的乡村振兴为什么搞得这么好。

根据今年中央一号文件精神，上海在实施乡村振兴战略中，应认真学习浙江经验。一是要各级党委要加强对乡村振兴的领导，党管“三农”工作是我们党的优良传统，各级党委应配足、配强、配全分管“三农”和实施乡村振兴战略的领导。二是进一步加强市和区委农办的领导，理顺党委农办与政府农委的工作关系，进一步发挥党委农办在实施乡村振兴战略中的作用，明确党委农办是实施乡村振兴战略的牵头职能部门，以便进一步加强上海对实施乡村振兴战略的调查研究、政策研究、规划研究、制度建设、部门协调和工作推进。三是进一步明确市和区党委、政府各有关部门在乡村振兴战略中的职责，乡村振兴战略涉及党委、政府工作的方方面面，如：土地规划、交通建设、绿化和生态环境、文化旅游、农业水务、教育卫生、发展改革、财力支持、产业扶持、精神文明建设等部门，建议抓紧制订《上海市乡村振兴战略的总体规划和三年（或五年）行动计划》，并明确各部门的职责和任务，纳入对各部门的考核指标。另外，上海是大专院校和科研单位的集聚地，各种学科比较齐全，如何发挥大专院校、科研单位在乡村振兴战略中的作用，应该有专题研究。

2. 理顺关系发挥市场在乡村振兴战略中的作用

实施乡村振兴战略，要发挥政府和市场双重作用。从总体来说，这几年来上海在实施乡村振兴战略中，政府的作用发挥的比较好，市场的作用、农民的主体作用、社会力量的作用发挥不够。从宅基地置换试点开始，一直采取政府主导的办法，政府负担很重，进展也不理想，到目前为止只搞了十多个村试点，看来这种用政府包下来的办法是不可持续的。

上海实施乡村振兴战略，首先要明确政府定位，政府管什么？应该管规划、管政策、管管理，管扶持，管调动农民的主体积极性、管调动社会力量的积极性。除了政府管什么问题，还要个怎么管的问题？如管规划问题，也不等于样样都要管，如在德国村庄规划搞好后，农民造房的设计是按照政府批准的建筑面积和高度由农民自己请人设计，政府管审图，政府审图除了审

设计的图纸是否符合政府批准的建筑面积和高度等外，主要是审查房屋的外形和结构是不是与村庄内其它房子类同，类同的是不能批准的。因此，德国等欧洲国家每一农户的房屋单体建筑不一定都十分漂亮，但由于禁止单体建筑在同一村庄重复，建筑千姿百态、精彩纷呈，整体效果十分漂亮。而我们现在却反了过来，要求每个村庄的单体建筑要一样，要整齐划一，殊不知一种再好的单体建筑清一色地堆在一起也会引起视觉疲劳，缺乏美感。其实，现在我们恢复的一些古镇、古村落，也是由于单体建筑不重复才显得漂亮耐看。浙江在进行美丽乡村建设中，总体规划确定后，村庄规划是政府招标请社会力量做的，有许多村庄的规划还是上海的设计单位、大专院校、研究单位以及专家个人组成团队中标做的，在这次调研中，我们印象最深的是临安市月亮桥村的一段进村道路，是由上海画院的老师参与设计的，不仅漂亮，而且具有艺术气息。政府的力量一旦与市场的力量结合起来，花钱不多，却可以动员千军万马参战，收到事半功倍的效果。

另外，政府不能包揽所有的事，要发挥农民的主体作用。上海农民的银行个人存款并不比浙江少，要让农民自愿把钱投在乡村建设中，关键是要有政策保证，要让农民感到乡村建设对自己有好处，有获得感，是自己要办的事。从规划到改造，自始至终要与农民商量、让农民参与，听取农民意见，使农民在思想上变要我搞为我要搞。建议有关部门全面梳理一下以前一些过时了的或者影响实施乡村振兴战略的政策法规，该废除的废除，该修改的修改，并新出台一些为实施乡村振兴战略增加新动能的政策。还有动员社会力量参与的问题，关键也是要有政策，既不能以牺牲农民利益为代价鼓励社会力量参与，又不能使社会力量参与投入后没有收益，要在两者之间找到一个准确的平衡点，使农民和社会力量双赢。

3. 创新驱动建立乡村振兴可持续发展体制机制

乡村振兴战略是中国特色社会主义建设的重要组成部分，是习近平“三农”思想的一大创举，同时又是我国农村在推进农业和农村现代化过程中的一项全新工作，需要创新体制机制。目前，基层反映比较大的要求是：一是在乡村振兴中，需要创新发展农村经济的体制机制。例如农家乐民宿经济等问题，这件事在国际上也有良好的反映，像日本也在农村大力发展农家乐。但由于上海在前几年发展农家乐过程中，缺乏统一规划，也没有明确设立标准，许多地方都是变通办理，一哄而起。但碰到这两年的环境整治时，就因为拿不出依据属于违章而被迫大量被关掉，这对上海郊区发展农家乐积极性影响很大。因此，目前迫切需要加强创新体制机制建设，如浙江就专门有农家乐和发展民宿的标准。上海是个国际化大都市，市区酒店、饭店的标准定得很高，如果不设立上海农家乐和发展民宿经济的标准，管理部门无法可依，若用酒店、饭店的标准来衡量，那么郊区的农家乐和民宿大部分是不合格的。建议市有关部门在充分调查研究的基础上，创新体制机制，加快制订上海农家乐和民宿等标准，在郊区乡村振兴中，为发展农村经济保驾护航。

二是加快建立乡村振兴的长效管理机制。乡村振兴是一项综合性工作，它涉及到方方面面，需要进一步理顺体制、完善机制，如资金投入机制、项目招投标机制、农宅改造机制、古村古镇保护机制、产业发展机制、农民利益保护机制、绿色生态发展机制、环境保护机制、村风文明机制等等，在乡村振兴建设中应逐步建立起一套完整的制度。另一方面，要逐步考虑将长效管理工作纳入乡村振兴重要内容，如乡村建设和管理的责任制、干部的考核制度和问责制、管护队伍的建设制度、管理人员检查和考核制度、村规民约与村民的自治制度等等。要充分调动农民的积极性和能动性，探索村民参与乡村振兴建设、监督和运行管理机制，使乡村振兴各项管理进入常态化，保障乡村振兴建设规范、高效、长效发展。