

实施乡村振兴战略

促进城乡融合发展

张国坤

2019年，上海认真贯彻落实习近平总书记关于实施乡村振兴战略重要指示精神，按照党中央、国务院关于实施乡村振兴战略的总体部署，围绕必须要完成的硬任务，将实施美丽家园、绿色田园、幸福乐园“三园”工程作为推进实施乡村振兴战略的重要抓手，全市上下共同努力，乡村振兴各项工作全面破题，成效初显。

一、2019年推进乡村振兴工作的实践与成效

（一）主要做法

1. 坚持高位推动。一年来，李强书记、应勇市长多次批示，并多次召开现场会、推进会，精心部署，亲力推进。市委常委、市政府常务会议多次研究乡村振兴工作，市委、市政府针对推进中的重大问题，及时专题研究解决。市人大将推进情况纳入常委会年度监督工作重点，推动“三农”领域立法，加强法治保障。市政协针对农民群众反映的热点难点问题开展调研，广泛建言献策，加强智力支撑。市各有关部门协同配合，制定配套政策，形成工作合力。9个涉农区的书记、区长亲自部署谋划，推动了各区乡村振兴工作。

2. 加强制度供给。围绕促进资源要素双向流动，加强顶层设计，全市已形成了“1+1+24”的配套政策体系。针对工作中发现的问题，及时形成问题清单和政策制度清单，通过明确责任部门，形成“一问题一方案”，切实推动问题解决。建立健全财政投入保障制度，严格落实《关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》，全年安排市级涉农资金213.7亿元。积极创新资金扶持方式，将项目资金打包整合并下放到各涉农区，给基层更多自主权，推动项目尽早落地。

3. 强化机制创新。制定年度乡村振兴15大类77项重点任务清单，实现目标任务可量化、工作举措可操作、业绩实效可考评。实行“挂图作战”，利用信息化手段，开发市乡村振兴目标管理系统，采用绿灯、蓝灯和红灯标识显示工作进度，实现常态化督促检查。建立考核督查机制，制定《上海市推进乡村振兴战略实绩考核工作暂行办法》，建立健全各涉农区党政领导班子和领导干部推进实施乡村振兴战略实绩考核制度。围绕重点工作开展督促检查，构建“月报告、季通报、年考核”的工作机制。开展乡村振兴指数测评，评价全市乡村振兴发展情况以及各涉农区乡村振兴的进展程度和发展水平。

4. 深化党建引领。坚持将加强农村基层党建与促进乡村振兴紧密结合起来，坚持“以提升组织力为重点，突出政治功能”的导向，在全市城乡党组织中开展“结对百镇千村，助推乡村振兴”行动，着力提升领导发展的能力、深化乡村治理的能力、聚集各类人才的能力、促进社会整合的能力、推动自身建设的能力，积极探索加强农村基层党组织建设的新路子。

（二）基本成效

1. 建设“美丽家园”工程，不断提升农村环境面貌

一是各类乡村规划编制基本完成。坚持规划引领，构建“村庄布局规划—郊野单元村庄规划—村庄规划设计”的层级体系，

全市已基本完成村庄布局规划编制,全面启动 84 个郊野单元村庄规划编制。落实农业布局规划,完成粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、特色农产品优势区“三区”划定,并通过市城市空间基础信息平台实现“一张图”管理。

二是推进乡村振兴示范村建设。全面完成首批 9 个乡村振兴示范村建设任务。按照“不策划不规划、不规划不设计、不设计不建设”的理念,9 个乡村振兴示范村在建设过程中探索形成农业特色型、生态宜居型、区域联动型、产业融合型等多种发展模式,形态和风貌焕然一新,较好地发挥了典型示范引领作用,提振了基层干部群众推进乡村振兴工作的信心。

三是启动农民相对集中居住。坚持把尊重农民意愿放在首位,通过破解制度难题,设计“上楼”“平移”和货币化退出三种路径,让农民自由选择。以聚焦“三高两区”为主、归并分散居住户为辅(安置方式以“上楼”为主、“平移”为辅),启动 1.27 万户农民相对集中居住。建立后续三年农民相对集中居住项目库,为实现到 2022 年完成 5 万户农民集中居住的目标夯实基础。

四是深入改善农村人居环境。按照“整镇推进、成片实施”原则,建立“大专项+任务清单”实施模式,完成 857 个村的农村人居环境整治,以更高标准、在更大范围推进农村人居环境整治。进一步巩固和完善农村生活垃圾“户投、村收、镇运”处置体系,着重提升源头分类实效,实现农村生活垃圾分类全覆盖。加大农村生活污水处理力度,完成 8 万户农户生活污水处理设施建设。落实“河长制”“湖长制”,完成 274 公里河道综合整治和 942 公里河道轮疏,打通断头河 448 条段。推进“四好农村路”建设,建立健全村内道路管养机制,实施 122 公里农村公路新改建工程和 283 公里现有公路提档升级项目建设,打造“四好农村路”示范路。

2. 建设“绿色田园”工程,大力促进农业提质增效

一是增加绿色农产品供应。着力发展绿色农业,以供给侧结构性改革为抓手,以农业提质增效为导向,以满足超大城市农产品供应需求为目标,调整优化农业布局结构,扩大特色农产品种植面积,地产绿色农产品认证率达 20%。持续推进农业生态环境保护,启动 2 个生态循环农业示范区、6 个生态循环农业示范镇创建工作。

二是加强农商产销对接。着力发展规模农业,引进一大批有规模、有实力、有品牌、有市场的经营主体,发挥龙头企业在推进现代农业发展中的引领带动作用,全市农村承包地流转率接近 90%。加强农商合作,搭建上海绿色农产品公共推介平台,推动绿色优质农产品生产者与新型零售企业建立产销对接合作机制,盒马鲜生、本来生活等在全市建立 130 多个直采基地。培育一批地产农产品品牌,举办水蜜桃、葡萄等地产农产品评优品鉴活动。

三是提升农业现代化水平。着力发展科技农业,重点推进蔬菜、瓜果种植和畜禽、水产养殖等农业智能装备技术创新应用,实现智能化管控,满足农业转型升级和高质量发展需要。加大蔬菜生产领域“机器换人”力度,打造 8 个蔬菜机械化生产基地,大力发展无人机等在农业中的应用,促进农业生产管理精准化、智能化。重点推进“一图”“一库一网”,深化上海数字化农业信息平台建设,搭建市、区资源共享的农业“一张图”,提升全市农业信息化水平。

3. 建设“幸福乐园”工程,切实增强农民获得感

一是拓展农民增收渠道。全面启动新一轮农村综合帮扶工作,下达市级农村综合帮扶专项资金 6.5 亿元,建成 7 个“造血”帮扶项目,重点扶持经济薄弱村的生活困难农户。有针对性地开展农民职业技能培训,加快培育新型职业农民,加快农村富余劳动力非农就业转移,全年为有就业意愿的 13500 名农民建档立卡,实现就业 8000 多人。预计 2019 年农村居民人均可支配收入 33170 元,将比上年增长 9.2%。

二是激发农村发展活力。发展乡村民宿,盘活农村闲置房屋资源,全市持证乡村民宿近 500 家。推进农村土地制度改革,修

订《上海市农村村民住房建设管理办法》，为解决农民建房问题、促进农民相对集中居住提供制度支撑和保障。不断发展壮大农村集体经济，镇级产权制度改革完成率达 85%。全市有 600 多家新型集体经济组织进行收益分红，分红总额 26.83 亿元、人均分红 1253 元，农民财产性收入呈现逐年增长态势。

三是提升农村公共服务水平。大力实施“班长工程”，加强农村基层组织体系建设，选优配强村干部，选派 200 名优秀干部到经济相对薄弱村担任“驻村指导员”。大力实施“阳光工程”，实现全市 1281 个村开放式集中办公，其中 903 个村已完成村务、财务公开信息化平台建设；加大农村集体“三资”监管力度，有效防范农村微腐败。注重加强农村社会治理体系建设，开展 18 个全国民主法治示范村培育试点，推进市级文明镇村创建评选。加强农村教育，推进全市义务教育阶段“五项标准”统一，提升郊区学前教育水平。注重农村基层公共文化设施建设，实现农村地区标准化的综合文化活动室（中心）服务功能提升全覆盖，全年累计配送戏曲、演出和活动 16160 场次。推动养老服务优先向农村倾斜，完成 80 家农村薄弱养老机构改造，新增养老床位 7000 余张；新建睦邻点 1744 家，其中 80% 分布在农村地区。

二、扎实推进 2020 年乡村振兴重点任务

2020 年上海农业农村工作要全面贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，面向全球、面向未来，对标全面建成小康社会目标任务、对标最高标准最好水平，全面实施“三园”工程，努力把握好积极主导和服务引导、示范引领和面上推进、聚焦突破和整体提升之间的关系，抓落实，补短板，强弱项，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，努力在全国实施乡村振兴战略中走在前列、做出示范。

（一）持续深入推进“美丽家园”建设

1. 坚持用改革的思路牵住农民相对集中居住这只“牛鼻子”

一是加大改革力度。一要研究宅基地改革的方向和路径，全面开展农村宅基地和房屋情况的排摸，引导各涉农区将盘活的宅基地房屋资源用于发展新产业新业态。二要加快研究平移、上楼、货币化退出的途径和操作路径。探索跨街镇、跨村统筹机制，引导农民向中心城、中心镇和公共设施较好的城镇集中居住，以及按郊野单元规划向中心村、保留村实施平移集中。

二是加强政策评估和后续指导。2019 年 5 月，本市出台了 16 号令和 21 号文，对各涉农区推进农民相对集中居住起到了良好的导向作用。同时，在实施过程中还存在一些政策性问题，比如资格权的完善等，因此，要开展政策后评估，加强对后续遗留问题的研究，进一步指导各涉农区做好农民相对集中居住工作，充分释放政策红利。

三是盘活撤制镇资源。目前郊区共有 91 个撤制镇。要激活撤制镇沉睡的资源，发挥它们在公共服务、社会事业配套等方面的优势。2020 年，设想就农民居住向撤制镇平移集中开展试点，通过探索路径，力求在实施路径上有所突破。

四是明确工作时间节点。推进 2020 年 1.3 万户的农民相对集中居住工作。对这项工作，不仅要在年内完成签约，还要明确交房时间、工作收官的节点，尤其是对上楼的情况，要将签约、建设开工等时间节点都纳入对各涉农区的考核中，真正把好事办好。

2. 科学谋划新时代乡村功能定位，持续推进两个示范村建设

结合郊区作为长三角一体化示范区、自贸区新片区、科创成果转移转化承载地的定位，统筹“美丽家园”和“绿色田园”，集中连片建设乡村振兴示范村和美丽乡村示范村，积极探索创建美丽乡村示范镇，串点成线，连线成面，形成点线面结合，推动“盆景”变“风景”2020 年，要完成 2019 年度 28 个乡村振兴示范村建设，加强乡村振兴示范村建设经验的提炼总结和推广

运用；启动建设 20 个 2020 年度乡村振兴示范村建设，突出“三园”工程重点任务的推进和示范。对第一批乡村振兴示范村建设中形成的经验，要向第二批乡村振兴示范村推广，坚持典型引领，因村制宜，务求实效。推进过程中，要进一步发挥农民主体作用，引导各类社会资本参与，培育可持续发展的产业，做到塑型和铸魂并重，颜值和价值并举，切实发挥典型带路作用。

2020 年，要继续开展美丽乡村示范村创建。要在落实农村人居环境整治这一重点任务的基础上，既做到严格评定标准，又鼓励扩大覆盖面。凡是达到评分标准的，均可命名为美丽乡村示范村，而不人为设定数量指标。

3. 高标准严要求完成农村人居环境整治硬任务

全面开展农村人居环境整治和改善工作，加快推进农村村庄改造，进一步完善农村基础设施建设和管理养护标准和机制。制定印发 2020 年农村人居环境整治任务清单和 700 个左右整治村名单，下达年度农村人居环境整治市级补助资金和计划。落实各项措施，完成 2019 年 7 万户村庄改造，推进 2020 年 6 万户村庄改造，统筹推进农村道路、垃圾、污水、造林等各项重点任务，确保年内全面完成农村人居环境整治三年行动计划各项目标任务。

（二）持续深入推进“绿色田园”建设

1. 创新建设“绿色田园”示范基地

坚持农业高质量发展这一中心，以生态循环为目标，以种养结合为手段，聚焦生鲜蔬果、优质稻米、以及特色畜产品、水产品产业，优先在农业“三区”和畜牧水产规划区域创新建设 17 个“绿色田园”示范基地，并将其与建设两个示范村相结合，与未来的乡村振兴示范镇相结合，让“绿色田园”和“美丽家园”携手前进，相得益彰。

2. 推行农业绿色生产方式，切实保障农产品食品安全

一要调优种养结构。按照“什么来钱种什么”的要求，大力发展蔬菜、瓜果、花卉、园艺等经济作物，力争 2020 年地产农产品的绿色食品认证率达到 22% 以上。启动 5 个蔬菜生产保护镇，新建 10 个高标准设施菜田，打造 10 万亩绿叶菜规模化生产基地。启动创建 4 家美丽生态牧场，提高生猪绿色产能。实施 3 万亩水产养殖场尾水治理设施建设和改造，水产养殖绿色生产方式推广面积占比达 60%。

二要发展品牌农业。培育一批区域特色明显、市场知名度高、发展潜力大、带动能力强的农产品区域公用品牌，并利用农业展会、产销对接会、电子商务等营销平台，加大农产品品牌宣传推介力度。

三要提高信息化水平。依托现代信息技术，强化农业科技装备支撑。重点围绕智慧农业发展要求，继续深化数字化农业信息平台建设，推进“一图”“一库”“一网”，为生产者、管理者、消费者提供精准化个性化的信息服务。进一步完善农产品安全追溯系统的建设，充分利用信息化的手段为之保驾护航。推进 3 个绿叶菜全程机械化示范场试点，新建 9 个蔬菜机器换人示范基地，逐步实现蔬菜生产“机器换人”。

3. 培育现代农业经营主体，促进农业做强做优抓住两个重点：

一要大力做好农业招商引资。农村承包地改革要向规模化、专业化聚焦和延伸，积极探索土地再流转的准入条件和管理要求，使土地成为做强农业的有力保障。在此基础上，推广崇明、奉贤等地的做法，积极推进农业招商引资，吸引更多的有市场竞争力的多元社会主体参与现代农业建设。

二要培育各类新型经营主体。围绕做优家庭农场的目标，完善支持发展政策，指导发展 100 个种养结合、粮经结合、经济作物、养殖类等多种类型家庭农场。进一步提升农民合作社发展质量，支持农民专业合作社联合社发展，规范提升 200 个农民专业合作社（联合社）。健全资源要素共享机制，推动农业产业化联合体融通发展，壮大提升 40 个农业龙头企业（产业化联合体）。

（三）持续深入推进“幸福乐园”建设

1. 深化农村综合帮扶，进一步突出帮扶的精准性

2020 年，计划启动 5 个帮扶“造血”项目，并设想进一步拓宽帮扶资金的使用渠道。长期以来，帮扶资金主要用于购置物业不动产。进货可考虑对一些资金安全性高、回报率稳定的农业项目，探索使用帮扶资金进行投资建设。

同时，搭建农村综合帮扶公共管理服务平台，推进生活困难农户信息化管理；建立市属国有企业参与乡村振兴的工作机制，实现市属国有企业和地方政府互通需求、精准对接。

2. 加大各类技能培训力度，促进农民高质量就业

加强农村地区农民就业情况的调查统计工作，建立和完善未就业且有就业意愿农民的数据库。对已就业的农民加强技能培训，促进其高质量就业创业，完成农民非农就业培训 5 万人次。加大高素质农民培训力度，培育新型职业农民 2000 名，年底累计认定新型职业农民 2 万名。

3. 注重软硬件并举，不断提高农村公共服务质量

这两年，我们对农村公共服务硬件投入的力度很大，而真正实现服务质量和水平的提升，关键是软件的提升。因此，2020 年我们将更加关注软件建设，继续推进农村养老美好生活三年行动计划，到年底实现纯农地区村组睦邻点全覆盖，全市农村地区示范睦邻点达到 1500 家。努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，保障适龄幼儿接受公平优质的学前教育。完成城乡义务教育一体化“五项标准”年度任务，全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设。开展乡村医生岗位业务培训，每人累计培训不少于 2 周，9 个涉农区完成市、区两级培训不少于 1800 人次。继续开展“戏曲进乡村”、文化走亲等群众性活动。

4. 加强农村基层党组织建设，提升乡村治理能力和善治水平

贯彻落实好《中国共产党农村工作条例》。强化农村基层党组织领导核心作用，抓实建强农村基层党组织，继续强化“班长工程”，切实发挥好农村“带头人”的作用。进一步提升组织力，做好农村新经济组织、新社会组织和新村民这“三新”领域的党建全覆盖工作。加强农村基层干部队伍建设，选好管好农村基层党组织带头人，安排 400 名选调生到村任职。坚持和完善共建共治共享的乡村社会治理制度，构建基层社会治理新格局。推动村规民约提质增能，指导制定或修订村规民约，充实移风易俗、社会治理等内容，建立健全村规民约监督和奖惩机制，运用舆论和道德力量促进村规民约有效实施。积极开展文明村镇创建活动，推进农村地区“雪亮工程”建设，培育 42 个全国民主法治示范村。

（四）坚持转变工作作风，提高“三农”工作水平

1. 完善财政支农政策，创新资金管理方式

一是加强资金整合。结合本市机构改革和职能调整,对本委相关涉农专项资金进行重组,做到部、市专项资金逐步实现政策统筹制定、资金统筹安排,围绕重点区域、重点行业、重点项目,逐步推行“任务清单”管理。同时,会同市财政局一起研究,加强市对区均衡性转移支付资金的使用管理,提出指导性意见,下达各区需要重点安排的工作任务,纳入“绿色田园”建设任务清单和管理,形成与上海农业农村高水平发展相匹配的财政支农政策体系和项目管理机制。

二是明确支持方式。涉及稳定农业生产、保障农产品质量安全等项目的,则实施普惠性政策补贴;涉及农业基础设施建设、农业科技研发等项目的,则给予基础配套支持;涉及各类经营主体参与都市现代绿色农业建设项目的,则引入竞争机制,给予相应的财政资金叠加支持。

三是加强监督管理。以督促各区任务落实和目标实现为核心,加强目标制定、结果评价,推进落实预算全面绩效评价制度。将目标实现情况、任务完成情况、资金使用情况纳入评价范围,评价结果将作为下一年度专项支持重点和资金分配的重要依据。

四是加强资金使用审计,进一步提高支农政策效果和支农资金使用效益。

2. 完善工作机制,强化督促检查

继续完善上海市乡村振兴目标管理系统,优化“挂图作战”运行机制,进一步发挥“抄火表、拉警报、搞协调”的作用,激励区镇各级奋勇争先。继续围绕乡村振兴重点任务抓好督促检查,对工作推进中反映出的问题加强协调,及时解决,切实发挥考核的指挥棒作用。继续对乡村振兴指数进行完善,2020年通过第三方在一定范围内发布全市和各涉农区的乡村振兴指数,促进形成“比学赶超”的良好氛围。

3. 转变工作作风,加强典型示范

围绕新时代乡村功能定位,激发乡村振兴活力等重大问题加强调查研究,提出有效的对策和措施。完善问题清单和制度清单制度,通过明确责任部门,形成“一问题一方案”,推动问题解决。深入挖掘提炼各类先进典型,加强社会舆论宣传,发挥引领示范作用,营造社会各界关注乡村振兴的浓厚氛围,进一步提升全市上下共同推进乡村振兴的精气神。

(作者系市委农办、市农业农村委主任)