

幸福来自奋斗 实干成就梦想

——上海加大力度实施乡村振兴战略纪实

钟禾

2019年初,中共上海市委书记李强同志主持召开市委常委会、市实施乡村振兴战略工作领导小组会议,研究落实上海加大力度,实施乡村振兴战略。围绕各项必须完成的硬任务,在市委、市政府的高度重视和坚强领导下,上海以实施“三国”工程(美丽家园、绿色田园、幸福乐园)作为推进乡村振兴的重要抓手,制定了15大类77项重点任务。经过一年多来全市上下共同努力,各项工作全面破题,取得了重要进展和成效。

一、实施“挂图作战”,健全工作推进机制

(一)明确目标任务

研究出台了《上海市贯彻〈中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见〉的实施方案》,制定年度乡村振兴重点任务,实现了目标任务可量化、工作举措可操作、业绩实效可考评。

(二)实施“挂图作战”

利用信息化手段,创新开发建设了上海市乡村振兴目标管理系统,以“挂图作战”的形式,采用绿灯、蓝灯和红灯标识各成员单位重点任务实际推进进度,自动提醒进度滞后的单位,实现常态化督促检查。同时,构建了“月报告、季通报、年考核”的工作机制,对9个涉农区重点任务进度进行排名,形成月度报告,并召开季度工作会加以推进。既提升了工作效率,又促进形成了“比学赶超”的良好氛围。

(三)强化制度供给

围绕乡村振兴推进中的热点问题,强化政策顶层设计。上海市农业农村委会同市相关部门,制订了进一步推进农民相对集中居住的若干意见、促进金融创新支持上海乡村振兴的实施意见,开展新一轮城乡党组织结对帮扶指导意见和选派优秀干部支持薄弱村发展工作等政策文件,完成了《上海市农村村民住房建设管理办法》的修订。建立健全财政投入保障制度,全年共安排市级涉农资金213.7亿元,同比增长1%。积极创新资金扶持,将项目资金打包整合,使项目尽早落地。

(四)制定乡村振兴指数

以2035年全国农业农村基本实现现代化为目标,对标国际大都市农业农村发展的先进水平,研究设定衡量乡村振兴的“标尺”,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。

(五)破解难点问题

围绕农民群众关心的难点问题,形成两个“清单”(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”。

建立部门联动机制，市相关部门结合重点工作，定期或不定期召开会议，剖析瓶颈问题，提出解决方案，推动工作开展。

二、全面提升农村环境面貌建设“美丽家园”工程

按照上海市乡村振兴战略实施方案，到2022年，全市将建设90个以上的乡村振兴示范村，200个美丽乡村示范村。开展“高质量推进示范村建设”，2019年在市、区两级的共同努力下，各项重点工作任务顺利完成。

（一）完成首批乡村振兴示范村建设

自去年6月启动首批9个乡村振兴示范村建设，到今年上半年已全面完成既定目标任务。按照“不策划不规划、不规划不设计、不设计不建设”的理念，9个示范村在建设过程中探索形成了农业特色型、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，提振了基层干群推进乡村振兴的信心。目前，第二批28个示范村也已全面启动建设，规划编制工作全面完成，建设清单已锁定，各项建设工作有序推进。

首批乡村振兴示范村在村庄布局优化、乡村风貌提升、人居环境改善、农业产业增效、乡村治理深化等关键领域取得重要突破，为探寻超大城市乡村振兴实施路径作出了积极贡献。一是“产业兴旺”交出新答卷。9个村共计新增药材、林果等高效经济作物面积2000余亩，对1900亩农田的生产设施进行提升。引进国企、民企60余家，发展民宿、文创、众创空间等新产业新业态，初步打造了28个乡村旅游景点。二是“生态宜居”走出先手棋。革新、黄桥、水库、向阳等村通过平移、翻建等途径推进集中居住，230户农户实现向规划居住点集中，150户保留点农户通过布局微矫正的方式实现原址翻建。吴房、莲湖、园艺等村对保留村庄进行风貌改造，展现了“白墙灰瓦坡屋顶，林水相依满庭芳”的江南村景。三是“乡风文明”塑造新乡韵。提炼乡土文化符号和元素，保留乡村“原真、原味、原生态”；开展村史馆建设、村志编撰、村歌谱写、村LOGO设计等文化建设，编写村规民约、《村民手册》，提振农村精气神。四是“治理有效”取得新突破。9个村共计建设各类公共服务用房67个，公共服务空间增加1倍以上；全面完成阳光村务工程，村干部下楼集中办公，实现村民办事不出村、服务群众“零距离”。五是“生活富裕”回应新期待。通过盘活闲置农宅、组建经营平台、增加就业岗位，探索实践“租金+股金+薪金”的村民增收模式。

在开展乡村振兴示范村建设的同时，上海又加大了美丽乡村示范村建设力度。在已制定《上海市美丽乡村建设导则》的基础上，市农业农村委会同各相关部门，进一步围绕农村人居环境整治实施方案及年度任务清单，形成2019年美丽乡村示范村评定标准，较以往内容更加丰富、要求更加严格。聚焦村庄规划、基础设施、生态环境、村容风貌、乡村产业、村级治理、乡村文化、长效管理八个方面，设定打分指标25项，与农村人居环境整治、“三园”工程目标任务充分衔接，进一步体现了优化生态环境、优化发展方式、优化整体风貌、优化公众参与的“四优化”导向。2019年各涉农区积极开展创建工作，共申报候选村75个，申报数量比2018年倍增。闵行、宝山两区已全域推进美丽乡村建设，青浦区确定了美丽乡村建设四大片区，松江、奉贤、崇明等区开展了区级美丽乡村示范村创建，形成了示范村创建梯队。示范村建设正在由点及面、串点成线、连线成片，由一处美迈向一片美。目前，经过专家评审、现场核查、部门评定，共计39个村拟推荐为2019年度市级美丽乡村示范村。

（二）启动农民相对集中居住

为解决农村布局分散、房屋陈旧、风貌凌乱的问题，上海市将农民相对集中居住作为全市乡村振兴的“牛鼻子”工作加以推进。2019年5月5日，市政府下发《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌，进一步推进农民相对集中居住的若干意见》。一是聚焦“三高两区”（高速公路、高铁、高压线沿线，生态敏感区、环境综合整治区）以及规划居民点外的分散居住户推进农民相对集中居住。二是在原来单一的“上楼”方式基础上，增加“平移”方式，并充分尊重农民意愿，鼓励农民自愿退出宅基地。三是完善规划土地政策，加大市级补贴力度，多渠道降低建设成本，打好政策“组合拳”，发挥政策叠加效应。

2019年5月7日，市政府召开会议，部署本市农民相对集中居住工作全面启动。一是完善工作机制。市政府与各涉农区签

订了工作责任书，落实区委、区政府推进农民相对集中居住主体责任。市住建委牵头成立集中居住工作专项班子，完善了工作机制。二是优化审批流程。按照优化、高效、精简的要求，形成《本市农民相对集中居住工作流程》和《上海市农民相对集中居住项目实施方案编制指南》，调整优化政策审核操作流程，提高工作效率，最大程度释放市级政策红利。三是加强政策宣传。市乡村振兴办会同市住建委、市发展改革委、市规划资源局举办上海市农民相对集中居住相关政策培训班，对 9 个涉农区、近百个乡镇开展政策宣讲和专题答疑，印发《农民相对集中居住政策问答》宣传册，将相关政策普及到基层。

在市相关部门和各涉农区的共同努力下，2019 年底农民相对集中居住工作全面完成年度任务。截至 11 月中旬，签约率达 53%，工作进度良好。聚焦乡村振兴示范村推进农民集中居住工作，首批 9 个乡村振兴示范村的近 400 户农民实现相对集中居住，并总结形成了农民相对集中居住可复制的经验和操作路径，助推 2019 年乡村振兴示范村的集中居住工作。同时，建立了后续三年农民相对集中居住项目库，加强技术、人力和组织准备，为实现到 2022 年完成 5 万农户集中居住的目标夯实基础。

（三）深入开展农村人居环境整治

按照中央部署和市委、市政府的工作要求，上海在严格落实国家行动方案 7 大类重点任务的基础上，增加 5 大类任务。按照“整镇推进、成片实施”的原则，用更高的标准，在更大的范围推进整治工作，完成年度整治村 857 个。建立“大专项+任务清单”实施机制，通过建立农村人居环境整治资金整合平台，“一口下达”2019 年市级补助资金 107.7 亿元。完成 2018 年度 7 万户村庄改造，推进 2019 年度 7 万户村庄改造，年底前完成工程建设总量的 80%。

用好督导考核机制，将农村人居环境整治纳入“乡村振兴目标管理系统”，对进度滞后的亮灯警示。2019 年，上海全面推进农村人居环境整治，乡村环境面貌明显提升。截至 2019 年 11 月中旬，累计完成“无违建创建先进居村”187 个，创建成功率达 82.74%（累计拆除违法建筑 62452 处，共 2098.39 万平方米，完成计划任务的 104.5%）。村庄布局规划编制全面完成，郊野单元村庄规划年底前全部完成。农户改厕基本完成，全年改造农厕 553 户，修缮 2817 户，取缔小粪缸 1924 户，整改旱厕 452 户，农村卫生户厕普及率达 100%。农村生活污水治理水平明显提升。全市累计完成 83 万户农村生活污水处理，处理率达 83%。完成 7000 余条段河道的“消除劣 V 类水体”任务，劣 V 类水体占比降至 8%以内。村庄清洁行动顺利完成。以《上海市生活垃圾管理条例》出台为契机，农村生活垃圾分类实现全覆盖，垃圾箱房、湿垃圾处置点、回收物网点等设施配置到位，生活垃圾运处体系正常运转。新建垃圾箱房 4470 座，配备分类垃圾桶 12 万只、垃圾收运车 9412 辆、保洁员约 2 万人。清理农村生活垃圾 232 万吨、村内淤泥 269 万吨、残垣断壁 5 万余处。农村生活垃圾 100%有效收集、100%无害化处理。“四好农村路”建设全力推进。启动实施 122 公里农村公路新建工程、283 公里现有公路提档升级项目建设，对 89 处农村公路实施安全隐患整治，聚焦乡村振兴示范村、美丽乡村示范村，打造“四好农村路”示范路。建立健全村内道路建设管养机制，市住房城乡建设管理委等六部门联合下发《加强本市村内道路建设养护指导意见》，分类确定村内道路建设标准，下达 2019-2022 年工作任务。

（四）推进各类乡村规划编制

制订了《上海市乡村规划导则》和《上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则》，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。依据上海市城市总体规划（2017-2035 年），全市现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，其中，80 个已形成规划成果。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。制定下发管理办法，将农业布局规划纳入城市空间基础信息平台，在全国首次实现空间资源“一张图”管理。

三、全面推进农业向高质量发展建设“绿色田园”工程

（一）大力增加绿色农产品供应以供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，按照“什么来钱种什么”的要求，调整优化农业布局结构，扩大特色农产品种植面积，转变畜牧业发展方式，推进渔业

健康养殖。截至 11 月，本市累计培育绿色农产品企业 582 家，产品 955 个，地产绿色农产品认证率超过 20%，超额完成 15% 的年度目标。同时，持续推进农业生态环境保护工作，启动了 2 个（崇明、金山）生态循环农业示范区、6 个（闵行马桥、嘉定华亭、奉贤庄行、松江泖港、金山吕巷、崇明绿华）示范镇创建工作，全市化肥和农药使用量分别比 2015 年下降 26.7% 和 34.6%。

（二）不断拓展农商产销对接渠道

目前，全市承包地的流转率已接近 90%。鑫博海、清美、松林等一批有市场竞争力的龙头企业在推进现代农业中较好地发挥了引领带动作用。同时，引进了一大批有规模、有实力、有品牌、有市场的经营主体，共同从事现代农业生产。加强农商合作，搭建了上海绿色农产品公共推介平台，推动绿色优质农产品与新型零售企业建立产销对接合作机制，盒马鲜生、本来生活等企业在上海市建立了 130 多个直采基地。培育了一批地产农产品品牌，举办了国庆新大米、水蜜桃、葡萄等地产农产品评优品鉴活动，提高了品牌的知晓度和美誉度，增加了市民的获得感和幸福感。

（三）着力提升农业现代化水平

根据农业农村部测评，上海市农业科技进步贡献率、农业现代化水平均位居全国首位。主要农作物机械化率达 95% 以上，在全国率先创建主要农作物全程机械化示范省（市）。近年来，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，满足了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，打造了 8 个蔬菜机械化生产基地，解决了机械化做畦、播种、移栽等关键环节，劳动生产率提高 80%，大力发展无人机在农业中的应用，促进了农业精准化、智能化生产管理。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”，提升了全市农业信息化水平。结合“三区”划定成果，推进高标准农田设施建设。

（四）培育和发展新型农业经营主体

为贯彻落实《中华人民共和国农民专业合作社法》，上海出台《上海市实施〈中华人民共和国农民专业合作社法〉办法》。结合农业农村部 2019 年以来对家庭农场工作的新要求，修订下发《上海市市级示范家庭农场评定办法》，对家庭农场经营面积、类型、品牌建设、政策扶持等内容作了调整。修订下发《本市农业产业化重点龙头企业认定和运行监测管理办法》，对市级龙头企业评定标准进行了完善。组织开展第六批国家级农业龙头企业申报工作。上海松林食品（集团）有限公司、上海新农饲料股份有限公司、上海森峰园蜂业有限公司、上海丰科生物科技股份有限公司等 4 家单位成为新一批国家重点农业龙头企业。组织开展新一轮市级农业龙头企业监测、认定工作。57 家市级龙头企业通过市级监测，新认定市级龙头企业 11 家。组织开展国家级农民专业合作社示范社监测工作。上海红刚青扁豆生产专业合作社等 66 家国家级示范社监测合格。组织开展农民专业合作社质量提升整县推进试点申报工作。金山、崇明两区成为国家级试点单位。2019 年全市共有国家级示范社 86 家，市级示范社 124 家，国家重点龙头企业 24 家，市级重点龙头企业 88 家，市级示范家庭农场 76 家。

（五）加快农业与二、三产业融合发展

引导龙头企业发挥引领作用，切实发挥其产业组织优势，以“公司+农民专业合作社+家庭农场”“公司+农民专业合作社”“公司+家庭农场”等形式，联手农民专业合作社、家庭农场组建农业产业化联合体，实行产加销一体化经营。全市已组建上海松林食品产业化联合体、上海新成格林尔食品有限公司产业化联盟、金山强丰果蔬合作社联合体、鑫博海农副产品加工联合体、上海宝岛蟹业联合体、上海桔野农业科技发展联合体等 6 家具有典型意义和规模效应的农业产业化联合体。6 个农业产业化联合体共联合 33 个农民专业合作社，81 个家庭农场，带动 298 家农户。2019 年总经营收入 6.67 亿元。其中鑫博海农副产品加工联合体年经营收入高达 4.4 亿元，上海松林食品产业化联合体年经营收入也超过 1.2 亿元。逐步形成以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑、龙头企业为引领、农业产业化联合体为载体的立体式复合型现代农业经营体系。

（六）休闲农业发展迈上快车道

基层反映强烈的《休闲农业和乡村旅游布局规划（2018—2020年）》，于2019年11月底，由市农业农村委、市文化和旅游局、市绿化和市容局、市规划和自然资源局等正式印发实施。促进休闲农业发展的各项活动积极推进：一是组织金山、松江、青浦、嘉定、崇明等5个区6个休闲农业园，创建全国休闲农业五星级精品示范园。经农业农村部乡村产业发展司和中国旅游协会休闲农业与乡村旅游分会相关领导和专家实地验收，青浦区寻梦园观光乡村种植园、松江区五厍农业休闲观光园、金山区廊下生态园、崇明区长兴岛郊野公园和嘉定区马陆葡萄公园及菊园百果园等6家单位，被评为中国休闲农业与乡村旅游五星级企业（园区），并通过了全国五星级园区验收组的考核和验收。二是会同市农业旅游行业协会于2019年9月17日在沪成功举办全国首届乡村美食大赛暨海派农家菜大擂台，15个省市260多道农家菜参加比赛。三是10月15日至16日组织举办本市休闲农业和乡村旅游管理和服务人员培训班，100余名一线管理人员和服务人员参加培训。四是组织开展全国美丽休闲乡村推荐和示范创建工作。松江区新浜镇胡家埭村、崇明区港沿镇园艺村、浦东新区惠南镇海沈村、青浦区金泽镇莲湖村、奉贤区柘林镇南胜村、宝山区罗泾镇塘湾村、闵行区浦江镇革新村、金山区朱泾镇待泾村、嘉定区马陆镇大裕村8个村获评中国美丽休闲乡村。一批休闲农业设施用地试点项目投入建设。围绕休闲农业设施用地和项目建设等问题，分别对青浦联怡枇杷园、嘉定泖江生态园、崇明东禾九谷、雪浪湖等项目进行调研，重点协调推进试点项目设施用地、项目建设规范等问题，落实了青浦、嘉定、崇明等区对休闲农业项目的点状供地。

四、全面增加农民获得感建设“幸福乐园”工程

上海通过实施乡村振兴战略，打造“三园”工程，开展六大行动计划，落实三大保障机制，不断加大对农业农村的投入，促进农民非农就业，深化农村改革，促进农业高质量发展，进一步完善农民收入增长支持政策体系，不断拓宽农民增收渠道，2019年上海农民人均可支配收入超过33195元，同比增幅达9.3%。

（一）深化农村综合帮扶，抬高农民收入底部

一是扶持一批帮扶“造血”项目。2019年市农业农村委会同市财政局、市发改委指导各相关涉农区开展农村综合帮扶“造血”项目遴选和报备工作。全市共完成奉贤区收购“国际制造服务（上海）科创中心”项目、崇明区收购“长兴海洋科技港一期”等7个综合帮扶造血项目的报备工作，项目总投资达22亿元。全年共下达市级财政农村综合帮扶专项资金6.5亿元。二是选派优秀干部支持薄弱村。市农业农村委会同市委组织部出台《关于在实施乡村振兴战略中选派优秀干部支持本市经济相对薄弱村发展工作的通知》和《市选派驻村指导员管理工作办法》《关于进一步加强驻村指导员工作保障有关事项的通知》等政策文件，选派了首批200名驻村指导员到经济薄弱村开展工作。举办了为期6天的市选派驻村指导员培训班，开发了全市驻村指导员风采信息平台。三是落实好对生活困难农户帮扶，指导各涉农区出台生活困难农户政策，完成对生活困难农户的认定工作。四是协调推进捐赠资金落实。2018-2019年度本市中心城区和国有企业共落实对口帮扶捐赠资金6亿元，为相关涉农区开展综合帮扶项目建设等奠定了基础。五是重点开展对经济薄弱村的生活困难农户帮扶，全面提升农民的生活质量和水平。

（二）加强职业技能培训，提高农民工资性收入

一是为建档立卡农民非农就业提供培训服务。2019年为13000名未就业且有就业意愿的农民建档立卡，并开展“一人一策”、实名制、全过程、动态化的就业服务。二是加大就业培训补贴力度。落实农民非农就业培训和岗位技能提升培训补贴政策，对女性农民享受培训补贴的年龄从原来55岁以下放宽到60岁以下，鼓励各区培训期间给予交通费、生活费、误工费等补贴。2019年郊区农民非农职业技能培训超过12万人，超额完成全年任务。三是加快农村富余劳动力非农就业转移，促进农民持续增收。截至10月底，实现新增农民非农就业7304人。四是加快培育高素质农民。上海已累计认定新型职业农民1.7万名。为进一步提高青年农场主和农业职业经理人的素质，上海对新型职业农民进行全面培训，形成一支与都市现代绿色农业发展相适应的农业技能人才队伍。

（三）盘活农村资源要素，增加农民财产性收入

一是规范农地承包经营权流转。在“依法、自愿、有偿”的基础上，引导农户将其已确权的承包土地书面委托村集体统一对外流转。指导村集体与土地流入方签订全市规范的土地流转合同，并鼓励土地流转双方到镇级农村土地流转管理部门进行鉴证，以确保土地流转双方的合法权益。目前，全市农户委托村集体统一流转承包地面积 146.3 万亩，委托率达 98.1%。已签订规范合同的土地流转面积 147.5 万亩，占比 98.9%。二是推进农村集体产权制度改革。目前，全市村级产权制度改革基本完成。镇级产权制度改革累计完成 105 个镇，占全市总镇数的 86%。2018 年度，全市有 534 家单位进行了收益分红，同比增长 16.8%。分红总额 25.9 亿元，涉及成员 206.67 万人，人均分红 1253 元，农民财产性收入呈现逐年增长态势。三是深入推进农村宅基地改革，促进了郊区民宿经济的发展。2019 年，全市进一步贯彻落实《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》，在促进本市乡村民宿健康有序发展的同时，也促进了本市农民财产性收入的增加。

（四）推动农业提质增效，增加农民经营性收入

一是进一步调整优化农业结构，大力发展品牌农业，推动特色农产品提质增效，转变畜牧业发展方式，推进渔业健康养殖，提高农民收入。二是着力发展科技农业，重点推进水稻、蔬菜、瓜果种植和畜禽、水产养殖等农业科技水平，提高农产品品质，提高上海农产品的市场竞争力。三是延长农业产业链，大力发展种源农业、智慧农业、农产品加工业、旅游休闲农业，提高农业土地产出效益。四是发展农业规模经营，推进农业集约化发展，提高农业劳动生产率。松江一个经营 150 亩左右土地的家庭农场，种水稻年均净收入可达 13 万元左右，但种养（猪）结合型家庭农场、机农一体化家庭农场、种养加或种养旅以及种加旅三位一体型家庭农场年均净收入分别可达到 25 万元、58 万元、70 万—80 万元。

（五）推进农村各项社会事业，提升农民幸福感

一是着力推进农村社会治理体系建设。始终坚持把加强农村基层党建与促进乡村振兴紧密结合，大力实施“班长工程”，加强农村基层组织体系建设和阵地建设，使农村基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用充分彰显。大力实施“阳光工程”，全市 1281 个村全面实现开放式集中办公，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，有效防范了农村的微腐败。开展 18 个全国民主法治示范村培育试点，创建评选市级文明镇村活动成效明显。二是加强农村教育。推进全市义务教育阶段“五项标准”统一，稳步推进涉及 76 所郊区学校的城乡学校携手共进计划，提升郊区学前教育水平。三是推进养老服务优先向农村倾斜。2019 年全市新增养老床位 7000 余张；新建睦邻点 1744 家，其中 80% 分布在农村地区；完成 80 家农村薄弱养老机构改造。四是注重农村基层公共文化设施建设。2019 年已实现农村地区标准化居村综合文化活动室（中心）服务功能提升全覆盖，打通了公共文化服务“最后一公里”。加大了农村公共文化需求的精准对接，已累计实现市、区两级配送戏曲、演出和活动 16160 场次。五是进一步完善了城乡一体的社会保障机制。目前，上海已在全国率先建立了统一的城乡居民养老和医疗保险制度、最低生活保障标准以及特困人员供养标准。