

对上海实施乡村振兴战略的观察与思考

杜小强 章慧

乡村振兴战略是以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、顺应亿万农民对美好生活的向往作出的重大决策。

一、乡村振兴工作回顾及成效

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从全局和战略高度看待“三农”工作，下决心调整工农关系、城乡关系，采取了一系列举措推动工业反哺农业，城市支持农村。2017年10月18日，党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策部署，明确提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针，把农业农村发展放在优先位置，乡村振兴工作得到强有力的推进，呈现宏观设计重长远，中观落实有力度，微观实践显成效的良好局面，农村人气、商业气、烟火气逐步提升。

（一）从宏观层面来讲，顶层设计逐步完善

习近平总书记坚持用大历史观看待“三农”问题，亲自谋划、亲自部署、亲自推动“三农”工作，提出了一系列重要思想、重大论断，形成了习近平总书记关于“三农”工作重要论述，进一步深化了对“三农”工作的规律性认识，科学回答了“三农”工作的一系列重大理论和实践问题。按照习近平总书记的指示要求，全国从上到下非常重视，从顶层设计角度来说，2018年中央一号文件从总体上对乡村振兴进行了谋划部署，并陆续推进乡村振兴战略规划、乡村振兴促进法、党的农村工作条例出台，各部门针对土地、产业、金融、生态、治理、人才等乡村建设发展瓶颈，陆续出台了系列政策，从国家层面，对乡村振兴的热点、难点问题，针对性的出台了系列政策文件，有力地回应了基层诉求。比如，针对土地问题，2020年中央一号文件第二十四条明确“破解乡村发展用地难题。新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时，应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。农村集体建设用地可以通过入股、租用等方式直接用于发展乡村产业”。再比如，钱的问题，2020年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》提出，到“十四五”期末，以省（自治区、直辖市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

（二）从中观层面来讲，落实措施非常给力

上海对“三农”工作高度重视，着眼贯彻落实习近平总书记“三农”重要论述，立足超大城市特点和发展规律，不断提高思想认识，作出了务实部署，采取了管用措施。一是思想认识有高度。上海市委、市政府主要领导、分管领导高度重视，靠前指挥，明确了上海乡村振兴的奋斗目标，实现路径，理顺了推进落实的体制机制。上海市委书记李强强调“上海必须做好乡村振兴这篇大文章”，推进乡村振兴要凸显“三个价值”（经济价值、生态价值、美学价值）、优化“三个空间”（新城、镇域、乡村）、认清“三个趋势”（空间稳定、地位凸显、功能复合）等。二是谋划推动有特色。注重顶层设计，紧密联系实际，全市成立了市、区两级实施乡村振兴战略工作领导小组，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，构建了“1+1+35”的政策体系一套，2018年出台的《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》和《上海市乡村振兴战略实施方案（2018-2022年）》提出了上海乡村振兴工作推进的时间表和路线图。三是狠抓落实有力度。注重加强机制创新，农业农村部门加强统筹协调，各部门各司其职，每年制定年度乡村振兴重点任务，实施“挂图作战”，采用绿灯、红灯标识推进进度，实现常态化管理。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。针对工作中发现的问题，及时形成问题清单和制度清单，切实推动问题解决。

（三）在微观层面，发展实践成效显著

本市郊区各级党委、政府，紧密联系实际，发挥主观能动性，积极探索实践，形成了一批标志性成果，获得社会各界广泛认同。一是“美丽家园”建设促使农村面貌焕然一新。郊区环境面貌持续改善，乡村振兴示范村和美丽乡村示范村建设稳步推进。先后四批创建了 88 个乡村振兴示范村，农村人居环境整治三年行动计划按时高质量完成，实现 1577 个行政村全覆盖，农村基本公共服务设施配置水平明显提升，村容村貌显著优化。宅基地退出路径逐步清晰，农民建房资格认定工作有新进展，目前全市已累计完成农户签约退出宅基地使用权约 2.3 万户。二是“绿色田园”建设促进农业转型升级。积极开展国家级和市级各类示范、创建活动，持续推进都市现代农业提质增效，引进了一批高质量的主体促进转型升级。生产力布局进一步得到了优化，完成了农业“三区”划定，农业结构不断优化，科技创新支撑进一步突破，农业品牌培育持续推进。三是“幸福乐园”建设增强农民获得感。农村基础设施建设，公共服务水平得到大幅提升，农村综合帮扶力度进一步加强，帮扶渠道进一步拓宽，郊区生活困难农户精准帮扶实现全覆盖。农村基本经营制度和产权制度改革进一步深化，土地承包经营权确权登记颁证率已接近 100%，集体经济造血能力进一步提升，集体收益分配的长效机制初步建立。

二、乡村振兴需要研究破解的重点问题

（一）农业农村发展资源要素问题

当前制约农业农村发展瓶颈之一是资源要素配置问题。农业农村遇到的资源要素配置问题大多是由于工业和城市优先发展导向导致，能否处理好工农关系、城乡关系，能否获得优先发展权，至关重要。一是农业农村发展资源要素长期处于失血、贫血状态。长久以来的城乡“二元分割”格局，总体上呈现出资源要素从农村向城市单向流动的状态，一段时间内采取的“城市偏好”政策更加速了该过程。例如，在土地方面，上海的耕地面积在一段时期内呈现逐年减少的趋势，为城市发展提供了空间。建国后到改革开放前为缓慢下降阶段，1949 年到 1978 年，耕地面积从 37.5 万公顷下降到 36.01 万公顷，30 年减少了约 4%；改革开放后 30 年，从 1979 年到 2008 年，随着城市化进程加快，耕地面积加速减少，从 35.58 万公顷下降到 20.50 万公顷，减少了约 42%。二是乡村振兴对发展的资源需求难以得到满足。在乡村振兴战略的指引下，农业农村呈现非常好的发展势头，基层干部充满激情谋划发展，部分企业家满怀情怀进入乡村，但发展空间和资源要素的缺乏，制约了乡村相关产业配套项目落地。另外，减量化指标，如何就地平衡发展；土地收益如何取之于农，用之于农需突破。

（二）发展的不平衡性问题

乡村振兴战略实施以来，在缩小地区、城乡和收入差距方面，有很大改善，但发展不平衡的问题依然突出，表现在：一是城市与乡村之间的差距。虽然乡村在振兴，农民收入在增加，但农村民生保障的短板制约仍然突出，不论从养老收入、公共服务还是基础设施，乡村与城市存在一定的差距。二是远郊与近郊的差距。在近郊的村集体通过物业出租获得了大量收益，远郊的村庄却为了完成粮食、蔬菜保供任务，产业发展受限，村级集体经济收益差距巨大。三是村与村之间的差距。规划保留村可以评选乡村振兴示范村、美丽乡村示范村，获得大量资源要素支持，而规划不保留村成为了各项建设的“盲点”，各级投入相对较少。四是村庄内部的差距。示范村建设解决了诸多公共服务和基础设施上的问题，但有的示范村仅围绕核心区开展建设，核心区内外村民的获得感差异较大。五是城乡居民收入的差距。上海农村居民可支配收入增速连续高于城镇居民，并高于全国平均增幅，2021 年，上海农村居民人均可支配收入达 38521 元，比上年增幅为 10.3%，城乡居民可支配收入比下降到 2.14，但上海农村居民收入与城镇居民收入差距的绝对值却逐年拉大。

（三）乡村建设可持续性问题

乡村建设发展需要遵循发展规律，促进乡村建设长期可持续发展。一是特色价值保护问题。在乡村建设过程中，需要高度重视乡村特色价值的保护和传承，突出地域特点，保留乡村特色风貌。个别地方在导入新主体、新要素的同时，对乡村原始风貌、

生物多样性、人文历史气息的设施、纪念性遗产、农村方言或特殊产业保护做得不够。二是发展成本收益问题。有的地方政府投入大量资金和人力改善了乡村环境面貌，引入的经营主体利用乡村良好的生态环境和公共基础设施发展农旅产业，政府承担了环境改善和公共基础设施建设的成本，村集体承担了维护成本，企业获得了利益，却没有与村集体和村民构建良好的利益联结机制。三是可持续发展问题。在乡村建设发展过程中，个别地方投、建、管、用不是一个主体，重建轻管，或重建轻用，导致后续开发利用和持续性遇到问题。乡村公共基础设施管护和生态环境的维护都需要投入资金和人力，而个别村集体自身缺乏造血机制，未来可持续发展压力增大。

（四）都市现代农业转型升级问题

近年来，上海在推进农业资源要素集聚、打造农业品牌，促进产销对接，改变生产方式，推动绿色发展；强化科技兴农，提升技术装备水平，发展数字农业等方面取得显著成效，但围绕“两个对标”（最高标准、最好水平）的要求，仍然有一些需要引起重视的问题。一是农业总产值近年来呈下降趋势。受各种资源要素制约，农业总产值在2014年达高点后，不断下降，2021年上海农业总产值为268.93亿元，较2014年降幅达22%。二是农业竞争力不强。上海都市现代农业与荷兰、以色列、丹麦、美国等国相比较，在农业劳动生产率、土地产出率，单位耕地面积的化肥农药使用量方面仍然有较大差距，缺乏全产业链理念，大部分新型经营主体规模偏小，劳动能力不强。同时，大市场、大流通，也让本地地产农产品难以与外省市耐储存、适合长距离运输的农产品相竞争。三是“小、散、弱”的问题依然突出。2020年农业“一张图”分析显示，上海农业实际生产用地238万亩，地块数量有568573块，种植业散户有28849家，蔬菜经营主体经营面积小于10亩的有14699个，“小、散、弱”的问题导致都市现代农业发展难以采用现代化的技术、装备，难以有效应对自然气候、质量安全、市场、供应链等方面的风险挑战，难以做好稳产保供工作，农业比较效益不高，难以留住农民，产生农业劳动者老化弱化外地化的问题。

三、下一步乡村振兴工作展望

李强书记在上海市十二次党代会报告中对上海乡村振兴作出了部署，十四五规划也描绘了令人期待的乡村美好蓝图，未来上海乡村的经济价值、生态价值、美学价值将不断得到彰显，农业农村地区将成为上海城市核心竞争力的新支撑。

（一）都市现代农业功能作用更趋多样

以农业转型升级，高质量发展为突破口，以推进农业数字化转型为抓手，破解都市农业发展瓶颈，不断提升农业质量、效益和竞争力，发挥多种功能作用。一是保障供给功能。不因农业占GDP比重小而轻视农业，也不因大市场、大流通而忽视农业，要总结疫情防控中保供工作经验，维持一定的地产农产品保有量，拓展稳产保供内涵，进一步细化明确地产农产品数量、种类、质量方面的保供目标，以及需要的资源要素，明确各方责任，强化政策支持，形成保供合力。二是特色价值润化功能。依托乡村田、水、林、湿等各类自然资源，以及具有特色的生产方式，发挥水土保持、水源涵养、环境净化、生物多样、文化传承等功能作用，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，吸引各类创客、游客，促进农民就业，帮助农民持续稳定增收。三是示范引领功能。都市农业发展遇到的资源要素瓶颈，要从增强城市核心竞争力，提高政治站位，提升发展能级来破解。要加快农业产业结构调整，使农业产业化、产品品牌化、产业特色化、功能生态化。要培育区域主导特色产业，以市场为载体，延长产业链，创建资源与市场联结型产业集群发展模式。要引进具有影响力、竞争力的行业知名主体，提高农业的综合质量效益竞争力和抗风险能力。强化都市农业发展的系统集成、整体突破，在农业领域率先实现质量变革、效率变革、动力变革。积极探索新路径、新模式，展现上海理念；在生物育种、智慧农业、碳达峰和碳中和等重点领域，展现上海样板。

（二）上海乡村宜居宜业魅力更趋增强

上海的乡村建设要践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，顺应农民群众对美好生活的向往，在外在形态风貌上，以及内在经济实力上，都要与上海形象地位相匹配，使得农村的人为之骄傲自豪、城市里的人羡慕向往，农村魅力不断增强。

一是优化提升农村风貌形态。以人居环境优化提升为抓手,准确把握超大城市乡村振兴特点,充分彰显出都市乡村“三个价值”(经济价值、生态价值、美学价值),在实施农村人居环境优化工程的基础上,进一步聚焦村容风貌提升、生态系统治理、乡村景观美化、公共基础设施提档、长效管护机制落实等重点任务,全面提升农村人居环境质量和水平。二是继续推进示范创建活动。要做好已建成乡村振兴示范村成果巩固深化工作,力争让示范村持续发挥示范引领作用,对新创建的示范村,积极探索以示范村为引领的区域联动发展新路径,使示范村由“盆景”向“风景”转变。三是大力推动乡村产业发展。各级对推动乡村产业重要性的认识非常到位,下一步需要进一步改善农村的营商环境,加大招商引资的力度,聚焦资源集约共享,注重产业组团发展、功能错位布局,不断增强乡村的造血能力。

(三) 和谐有序的治理格局更趋明显

积极构建共建共治共享的乡村治理新格局,总结上海疫情防控中相关做法,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制,健全党建引领下“三治合一”的乡村治理体系。一是深化村民自治。把自治作为乡村治理的灵魂,强化村规民约的草根宪法作用,结合新形势,不断完善村规民约,积极探索采用积分制等方式,激发村民参与乡村治理的积极性、主动性和创造性。二是强化法治保障。发挥出法治在发展现代农业、维护农村和谐稳定和保障农民权益方面的作用,完善农业农村立法,加强涉农执法司法,开展法制宣传教育,健全乡村矛盾纠纷调处化解和公共法律服务体系。三是注重德治引导。把德治作为法治与自治之间的过渡,实化德治,加强思想文化引领,开展道德载体建设,推进移风易俗。四是采用现代化的技术和管理方式为乡村治理赋能增效。通过数字化转型,为基层减负增能。加强数字科技和现代管理理念在各领域的运用,织牢网格化管理体系,提供精细化、便利化的保障服务。

(四) 迈向共同富裕的基础将更加牢固

努力缩小城乡、区域、农民之间的差距,提升农村居民的获得感、幸福感、安全感。一是促进农民收入持续稳定增长。不断提升农民的工资性、经营性、财产性等方面的收入水平,重点关注薄弱地区、弱势群体的增收工作,创新方式方法,充分利用好上海各类优势,拓展农民增收渠道,加大政策支持力度,努力缩小城乡居民收入差距。二是促进农村集体经济高质量发展。坚持农村集体所有制,在巩固和完善农村基本经营制度的前提下,推进农村集体经济组织建立适应市场经济的现代企业制度,通过盘活资源资产,提升发展能级,参与市场竞争,力争实现稳定可持续的增长,促进集体经济高质量发展。同时,要构建与农民紧密的利益联结机制,强化分红。三是不断提升基本公共服务和社会保障水平。针对农村民生领域的突出短板,不断改善农业农村生产生活条件,强化基础设施建设,提升公共服务水平,逐步实现城乡基本公共服务均等化。要完善农村教育、医疗、养老等社会保障体系,降低村民负担,重点织密筑牢低收入和特殊困难群体的兜底保障政策网,让全体人民共享改革发展成果。