

# 大力实施乡村振兴战略 推进上海向更高水平迈进

杜小强

2017年中央作出实施乡村振兴战略决策部署后，上海在全市发展大格局中思考谋划乡村振兴工作，探索了国际大都市郊区实现乡村振兴的有效路径、模式，推动上海乡村从外在的形态风貌，到内在产业发展、社会治理、农民生活等各方面均取得了显著的进展和成效。2022年是《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022年）》（以下简称《战略规划》）实施的最后一年，农业农村部门对战略规划中牵头负责的指标和任务实施情况进行回顾，总结经验，对未来从更高站位，推动上海乡村振兴向更高水平迈进具有重要意义。

## 一、有关牵头指标和任务的落实情况

在市委、市政府坚强领导下，在社会各界的广泛支持下，全市农业农村系统凝心聚力，相关牵头实施指标实现程度良好，各项重大战略任务推进总体上符合预期，涌现出一批标志性成果。

### （一）牵头实施规划指标完成较好

总体进展顺利，主要指标完成情况呈现五个特征：一是红线约束性指标提前超额完成。《战略规划》主要指标中农业农村部门牵头约束性指标为“农田化肥、农药施用量”，到2022年目标值分别为7.03万吨和0.28万吨。通过调整种植结构、肥料结构和推广使用绿色防控技术，本市化肥农药减施工程已在2020年提前达成《战略规划》提出的化肥农药分别减量21%和20%的规划期目标，预计2022年全市（含域外）化肥农药施用量分别为6.4万吨和0.23万吨。二是示范创建类指标总体符合预期。

《战略规划》明确了以乡村振兴示范村为代表的各类示范创建工作。2018年以来，全市已有超百个村纳入乡村振兴示范村建设计划，超额完成了“建设90个以上乡村振兴示范村”的规划目标。截至2021年底，“国家级休闲农业和乡村旅游示范点”指标提前完成。蔬果“机器换人”绿色示范基地已达27个；“生态循环农业示范创建”已确定2个示范区、6个示范镇和103个示范基地创建单位，其中26个示范基地已通过市级验收，进展总体符合预期。三是绿色发展类指标全部完成。《战略规划》提出发展高水平绿色农业，并提出了有关农业清洁生产的系列指标。截至2021年底，“受污染耕地和污染地块安全利用率”达100%；“主要农作物秸秆利用率”达96.5%，提前完成；规模化（100亩以上）水产养殖场尾水治理预期2021年底达100%。四是民生保障类指标符合预期。截至2021年底，本市“农村家庭人均可支配收入”为38521元，较上年度增长10.3%，高于城镇居民家庭人均可支配收入7.8%的增长率，符合规划目标。“农村人居环境整治”实现1577个行政村全覆盖；“地产农产品绿色食品认证率”达27%。五是转型升级类部分指标相对滞后。《战略规划》强调促进都市农业提质增效，并明确相关指标。规划提出“农业组织化率”达到90%，该指标已于2020年底提前实现规划目标。截至目前，“休闲农业和乡村旅游接待量”和“前20名知名品牌年销售额”两项指标执行相对滞后。“农业劳动生产率”指标因统计口径原因，难以作出评估。

### （二）牵头重点任务得到有力推进落实

《战略规划》中由农业农村部门负责牵头落实的重点任务共计5大类76项，各项任务实施情况总体符合规划预期，并在乡村振兴示范村建设、人居环境整治、推进农业高质量发展等方面，形成了一批标志性成果，获得社会各界广泛认同，推动乡村的经济价值、生态价值和美学价值不断彰显。

一是“美丽家园”建设，推动乡村焕发了新面貌。“美丽家园”建设紧紧围绕“十百千”行动计划，通过乡村振兴示范村和美丽乡村示范村创建、农村人居环境整治及优化提升、农民相对集中居住、“四好”农村路建设等，本市农村面貌焕然一新，江

南水乡风貌得以彰显，宜居宜业宜游的乡村韵味日益浓厚。截至 2021 年底已完成建设共三批 69 个乡村振兴示范村，全市已创建评定市级美丽乡村示范村 169 个，农村人居环境整治已实现 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。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。美丽家园建设遵循乡村建设发展规律，坚持政府引导、企业主体、农民参与，统筹生产、生活、生态，强化调动以国有企业为代表的各类社会主体参与，突出为农民而建，探索出了“策化规划先行、注重环境风貌提升、突出导入主体和产业、坚持绿色生态、合理分享收益、完善长效运维机制”的乡村建设路径、模式。

二是“绿色田园”建设，促进都市农业呈现高质量。“绿色田园”建设牢牢把握都市现代绿色农业功能定位，通过优化农业生产布局、提升物质技术装备水平，强化科技支撑保障，培养新型农业经营主体，构建农业社会化服务体系，由传统的耕种收服务逐步向农业生产全程机械化服务发展，强化农业招商引资等，促进了都市农业提质增效。截至 2021 年底，完成了农业“三区”划定工作，划定粮食生产功能区 80.32 万亩，蔬菜生产保护区 49.07 万亩，特色农产品优势区 7.1 万亩，已建成 32 个蔬果机器换人绿色生产基地，综合机械化水平达到 63%，大力推进水稻生产无人农场建设，农业科技进步贡献率在 2021 年底提前达到规划目标。先后组建各类农业产业化联合体 35 家，农业组织化率达到 90%。通过加强农业资源保护和节约利用，推进农业清洁生产，加强农产品质量安全监管，创新产加销一体化机制，打响农业品牌等行动，提升了都市绿色农业发展水平。至 2021 年底，化肥农药减量化提前，超额完成规划目标，全市绿色食品认证率达到 27%，规模畜禽养殖场粪污处理设施装备配套率达到 100%，数字农业建设取得重要进展，以“一图”“一网”“一库”为框架，构建农业公共信息化平台，不断夯实农业数字化转型基础。乡村产业融合发展取得初步成效，积极推动农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，休闲农业和乡村旅游发展稳步推进。绿色田园建设充分依托国际大都市的资源条件，以满足城市需求为导向，通过健全产业链、提升价值链，完善供应链，分享利益链，探索出了“规模集约、标准生产、科技赋能、种源优化、产销一体”的现代农业新路径。

三是“幸福乐园”建设，助力农民生活迈上新台阶。“幸福乐园”建设紧紧围绕农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，在基础设施、公共服务等方面加强供给，回应农民关切。农村综合帮扶工作力度进一步加强，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，困难农户的幸福获得感有明显提升。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%。建立了农地流转公开交易市场，规范土地经营权流转。健全农村土地流转合同网签制度，引导鼓励基层对新签、续签的土地流转合同通过网上进行签订，实现土地流转合同的信息化管理。探索多种形式放活土地经营权，试点建立宅基地农户资格权保障机制和宅基地使用权流转制度。提升集体经济造血能力，建立集体收益分配的长效机制。乡村振兴人才支撑基础夯实，有序开展百千万人才工程国家级人选和享受政府特殊津贴人员的选拔推荐工作，组织专家下乡服务 1200 余次，培育新型职业农民 2.2 万人次，至 2021 年底本市持专业证书的农业劳动力占比可达到 80%。“幸福乐园”建设，探索了多渠道促进农民持续增收，完善农村基础设施和公共服务，优化公共资源配置等方面实现农民生活富裕的路径、做法，回应了农民的关切，助力农民生活迈上新台阶，增强了农民的获得感、幸福感和满意度。

## 二、《战略规划》实施形势研判及未来工作展望

对标《战略规划》指标任务，农业农村部门对已经提前完成的目标及工作任务要总结成功经验做法，采取有效措施，深化工作推进，巩固提升既有成果，同时，健全长效工作机制，加强跟踪监测，防止退步、反复。对尚未完成的目标及工作任务，但总体实施情况符合预期的，要进一步健全工作机制，强化投入，落实责任，加大工作推进力度，全力冲刺，确保在规划期末圆满收官，顺利实现规划目标。受客观因素制约，完成既定目标难度较大的，要进行深入研究分析，寻找破解的思路和路径措施。要深入研判发展形势，对接好中央及本市对乡村振兴战略的新部署、新要求，从新的历史高度，推动乡村振兴向更高水平迈进。

### （一）发展形势研判

在看到《战略规划》取得成绩的同时，对标全面完成规划目标及指标，仍有少数指标进展相对滞后，未来要顺利实现规划目标和指标，在发展成果巩固提升、产业转型升级、增长动力转换等方面还存在一些突出矛盾和问题，主要表现为“三大挑战”。

---

一是提升发展能级，面临新冠疫情的挑战。新冠疫情给经济社会发展带来一定影响，《战略规划》中有关“休闲农业和乡村旅游接待量”指标距规划目标值有一定的差距。未来在新冠病毒变异疫情不确定的情况下，主要指标中有关实现到2022年“休闲农业和乡村旅游接待量”达到2500万人次的规划目标值具有较大的挑战。二是推进绿色发展，面临资源环境制约的挑战。全面完成粮食生产目标任务，推进农业结构调整，农业发展面临资源环境、“双碳”目标等方面的制约。“农田化肥、农药施用量”这一指标因受国家粮食生产任务的刚性约束，本市未来域内夏粮种植面积大概率会回升，化肥、农药“双减”任务面临挑战。另外，乡村产业发展受到资源要素制约，发展质量效益和竞争力有待持续提升。三是开展乡村建设，面临经济下行的挑战。上海乡村对比城市基础设施、公共服务、生态环境等方面的短板依然突出，未来要巩固人居环境整治、示范村建设等方面的成果，改善民生福祉，促进共同富裕，落实农业农村优先发展总方针，需要构建长效管理机制，持续加强投入。随着我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段，各级能否持续加大投入，还具有一定的不确定性。

## （二）未来工作展望

上海市第十二次党代会明确了乡村振兴的目标愿景和努力方向，《上海市乡村振兴“十四五”规划》明确了具体指标和重点任务，下一步上海实施乡村振兴战略，要在上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市大格局中思考谋划，上海广大乡村地区不仅要成为上海城市核心功能的承载地，还要立足农业农村实际，对标欧美，把乡村地区打造成为上海城市核心竞争力的新支撑，充分彰显乡村的经济价值、生态价值和美学价值。一是发挥好示范引领作用。上海乡村地区在落实保障供给、生态涵养、生活居住、文化传承等功能外，还有基础、有条件、有能力在农业科技新成果、都市农业发展新路径、城乡融合新格局、共同富裕新样板等方面，发挥示范引领功能作用，探索出具有上海特色的乡村振兴之路。二是对乡村环境面貌再优化。借鉴欧美、日韩乡村振兴经验，按照城乡等值的要求，全面提升乡村基础设施和公共服务水平，坚持投、建、管、用一体，从整体上提升农村环境面貌，同时，要深入探索农村美好环境如何变现，导入主导产业，把好风景转化为新经济，确保好风景可持续，把乡村地区打造成为人人向往的“新天地”。三是大力发展乡村产业。乡村产业发展要创新思路，在整个城乡融合发展的大格局中思考谋划，集聚资源、集中力量，提升规模和能级，重点发展各类具有质量效益和竞争力的特色产业，推动乡村产业转型升级，把乡村地区打造成为上海产业转型的一个亮点。四是强化改革系统集成。充分利用好《战略规划》实施经验，重点针对制约农业农村发展的瓶颈，特别是在农业农村发展资源要素、体制机制等方面，深化农业农村改革，注重系统集成，可操作可落地，打破发展障碍，给基层减负放权，为乡村发展松绑，带农民实现共同富裕。