

片区化建设 组团式发展 融合式治理

宝山努力建设近郊乡村振兴示范区

孙晋

宝山区地处上海近郊，濒江临海，是上海北部联结长三角、面向“一带一路”的重要门户。宝山的乡村呈现三种形态：北部“城市边的乡村”有村庄有田园，是提升城市能级的重要财富和战略资源，凸显生态功能；中部“城市中的乡村”有村庄无田园，乡村服务于城市，凸显社会功能；南部“城市化的乡村”无村庄无田园，城乡融合共生，更加突出经济功能。宝山农业农村比重不高，但对全区经济社会发展却至关重要，这既有着对于“压舱石”“国之大者”的深刻认识，又有着乡村对于宝山科创中心主阵地建设的生态、资源、空间重大价值的准确把握。根据国家战略、本市部署、区情实际，宝山区围绕“花果宝山、科创乐园”主题，以完成各项稳产保供任务为底线，积极拓展片区化建设、组团式发展、融合式治理三大主线，找准释放农村发展动力的改革引线，系统推动“三园工程”更好地在大都市近郊落地结果，在比学赶超中更加释放乡村的经济价值、生态价值、美学价值。

一、大都市乡村振兴战略的前瞻思考

习近平总书记始终高度重视“三农”工作，将“三农”工作放在经济社会发展全局的重要位置谋划。在上海工作期间，他丝毫未放松对“三农”工作的高度关注和亲自推动。在乡村与上海全局的关系上，他提到，“不能说是国际化大都市，就轻农，就忽视农业，忽视‘三农’”。在上海破除城乡二元结构上，他指出，“正确处理城乡关系、工农关系，实现一、二、三产业协调发展和城乡共同进步，是推动科学发展、促进社会和谐的重要基础”。在上海乡村在全局中应率先体现示范作用上，他强调，“破除二元结构，就是要把农村抓好，新农村建设这个战略任务，一定要在上海得到体现”。总书记关于上海做好“三农”工作的重要论述，是大都市“三农”工作认识内涵的重大拓展，这些重要论述更是从事大都市“三农”工作者的宝贵财富，为我们提供了根本遵循，指引着全市对乡村方向、价值、功能的认识更加趋于科学和成熟。我们认识到了乡村发展阶段进入了“空间稳定、价值凸显、地位抬升”三大拐点，乡村有着“经济、生态、美学”三大价值，乡村的功能可以系统归纳为基本功能和提升功能。“基本功能”是不管城市规模类型，乡村都具有的一些较原始、较基础的功能。“提升功能”是大都市乡村额外承担的一部分体现城市能级和核心竞争力的功能。如果说方向和价值更宏观、更全面，那么对“功能”的认识则更具体、更集中，对我们工作的开展具有直接的指导意义。

（一）基本功能

在维护大都市生命有机体正常运转方面，乡村基本功能至少三方面：一是保障供给功能。乡村要为大都市提供必要的且难以由外地提供的高品质农产品。二是生态涵养功能。总书记在上海指出“广大农村地区是整个城市不可或缺的生态屏障，是城市的‘氧吧’和‘绿肺’，这是其他任何产业不能替代的”。乡村的草、林、滩涂、湿地、农田等都是都市的绿肺。三是文化传承功能。乡村地区蕴含着许多优秀的传统文化，承载着家乡味道、故土情结和精神寄托。

（二）提升功能

乡村服务城市大局，推动城市能级和核心竞争力的提升。一是产业发展上的示范。不求大而求精，对全国起到一个试验田、示范区的作用。掌握产业链核心环节、占据价值链高端地位，重点发展无土栽培、无人农场、高端设施农业、现代花卉等土地集

约型的高精尖农业。二是产业空间上的承接。凸显乡村空间广、密度低、生态美、成本低等优势，集聚总部企业和研发中心，吸引一批低能耗、轻资产、知识密集型的产业。三是品质生活上的引领。这就要求我们打造一批都市新城、特色集镇和中心村，创造高品质生活。新城发挥集聚，集镇发挥联结，中心村重在底板。吸引更多农民集中居住，节约分散的公共资源。四是国家战略上的率先对接。争取乡村重点领域和关键环节改革的先行先试，在农村改革发展等重大问题上率先突破，为全国农村改革探路子、出经验。

二、上海“三园工程”在宝山的生动实践

乡村基本和提升的两大功能，为全市“三园工程”的提出提供了理论基础。我们认为，绿色田园讲的就是乡村的基本功能，而美丽家园和幸福乐园即是对提升功能的精彩诠释。这在宝山也是一个不断摸索的过程。近年来，宝山区委、区政府将实施乡村振兴战略纳入全区发展大局中一体谋划、统筹推进。在融入科创宝山建设大局的进程中，乡村振兴战略美丽家园、绿色田园、幸福乐园的“三园工程”取得长足进步，在示范村的功能引领、产业能级提升、乡村面貌改善、公共服务优化、乡村治理赋能等方面效果彰显。

一是美丽家园建设富有显示度

宝山区按照打造城市后花园的要求，逐步落地“一主轴五大片”美丽乡村建设规划，以片区联动实现总体风貌管控，以“小三园”工程促进村民参与，回应村民对宜居环境的品质追求。总体有三方面侧重：一是重视片区化建设。片区成本共担、项目共建、设施共用、收益共享，长江口五村联动片成为全市乡村振兴集中连片示范区域之一，片区化建设做法获市委领导批示肯定，乡村建设行动申报部级《乡村振兴战略规划实施报告（2021年）》典型。二是重视民心工程。农村人居环境优化重点任务全面完成。同时，从公共大空间优化转入农户小空间提升，搭建了优化工程与村民参与的衔接机制，2021年获评“全国村庄清洁行动先进县”。三是重视风貌设计。村庄设计因地制宜，对接乡村设计师和本土工匠，体现都市审美、乡村特质、产业需要。第三批4个示范村村庄风貌改造卓有成效、空间品质明显提升。

二是绿色田园发展质量稳步提升

宝山区为释放乡村的经济价值，发挥近水楼台的优势，加快区位优势向产业优势转化。一是底线任务有效完成。在减量化土地和生产技术上充分挖潜，全面完成“米袋子”和“菜篮子”考核任务。长江宝山段禁捕工作率先进入技防常态治理新阶段，获全市人民群众最期待的区级法治为民办实事项目。二是生产方式转向绿色。从零起步，一年一台阶，提优绿色食品供给品质。农业废弃物资源化利用，申报部级农业绿色发展典型案例。科技兴农有亮点，获市科技进步一等奖。三是发展注重组团。农业产业联合会实体运作，永大菌业等龙头企业担起带头作用，整合全区50家主要合作社、农业企业发展订单农业。四是业态趋向融合。丰富“农业+”“+农业”等业态，积极承接城市溢出功能。如长江口五村联动片，建立与康养主产业所需的农产品供应和农业农村功能拓展体系。月浦镇三村联动片，定位“乡村+体育”主产业，布局都市农业、特色花卉、乡村旅游、体育文创等业态组团，初具规模和成效。

三是幸福乐园获得感增强

宝山区着力推进乡村治理体系和治理能力现代化，农村集体经济发展有序，公共服务改善明显，年度乡村振兴指数居全市前列。一是全国乡村治理体系建设试点通过中期验收。全面加强换届后的农村基层组织规范化建设。成立全市首个“乡村治理学院”，建立了多层次、全覆盖的培训体系，采取“工分榜、金点子、擂台赛”等活动选树骨干。打破了村域、镇域限制，成立“两镇八村”党建联合体，重大事务共商共推。紧扣治理难点破局，建立“农村房屋租赁管理平台”，实施规范管理。二是集体经济发展壮大。注重区域统筹，盘活闲置资金，投资潜力大、收益好的项目。如对接南部资金和北部资源，大场镇场中村与罗店镇天平村基于养老产业深度合作。三是公共服务持续优化。全区均衡化、人性化、精品化的就业、养老、体育、文化等公共服务体系

延伸乡村。乡风文明经验做法获国家乡村振兴局推介。同时，农村综合帮扶措施多样，保险帮扶赔付率在全市处于较高水平。

三、“三大主线”对“三园工程”的有效转化

方向的前瞻思考和“三园工程”的有效实践，为宝山区高质量创新开展乡村振兴工作提供了基础。有了更加深刻的理解认识，形成了融入宝山科创中心主阵地建设的中心工作、建设富有大都市近郊特色的“1+3+1”乡村振兴工作体系。全区以片区化为乡村建设主线，打造生态乡村，争当乡村振兴片区化建设领头羊，让科创要素全域涌动；以组团式为乡村产业发展主线，打造开放乡村，敢为大都市近郊产业组团式发展开拓者，让科创企业心想事成、扎根兴业；以融合式为乡村治理主线，打造幸福乡村，勇做全国乡村治理体系建设示范区，让科创人才心有所属、心灵释放。一条大都市近郊乡村振兴的新路子在宝山日益清晰呈现。

（一）守住稳产保供底线

宝山区突出生态价值，有效承担保供责任，把都市农业放在乡村产业体系中谋划推进，通过资金整合、主体整合、布局整合、技术整合，撬动高质量发展。一是落实压舱石作用。签订粮食和菜篮子生产责任书，将生产面积细化落实到合作社、具体田块。以联合告知单的形式，明确减量化耕地的使用类型。利用减量化耕地，有效减少城市等建设对农业生产的影响，稳定全区粮食和蔬菜生产。二是强化生态保护。聚焦科创主产业对农产品的品质需求，进一步调优品种结构，从产品到基地到先行区，全面调绿生产方式。产品上，引导蔬菜和果树种植结构、组织方式调整。基地上，创建绿色生产基地，推广水产绿色养殖，建设生态循环农业示范基地。示范区域上，围绕主产业，全面调整周边农作物生产方式，建设绿色田园先行片区。三是加大设施装备建设。围绕区域主产业需要、乡村建设需要、粮食功能区和蔬菜保护区壮大需要，强化涉农资金统筹整合，布局农业建设项目，提升与主产业相匹配的都市农业生产能力。加大农业高端装备的共享使用和融资租赁等社会化服务，保持粮食生产全程机械化，创建蔬菜生产“机器换人”示范基地。四是提升监管能力。用好宝山农业“一网、一图、一库”，完善地产农产品质量安全追溯系统、农业综合信息平台建设，提高农业生产信息直报质量。完善农产品质量安全监管网络，规范农药实名制销售，增加地产农产品药残监测数量及频率。五是打好种业翻身仗。重拾本区在蔬菜、小麦、大米、蟹鱼等种质资源上的科研传统和人才优势。与上海交大建设教授工作站，加大引智力度，调动本区农业科研人员积极性，开展“宝贝回家”行动，把农业生产上的好传统、好物种找回来，加强种质资源保护和新品种繁育推广，开发都市农业新动能。

（二）实施乡村产业组团发展主线

宝山区着眼经济价值，运营乡村。承接都市功能，参与地区分工。注重发展方式创新，实施组团式发展。一是做好产业规划和政策扶持。研究出台新一轮的乡村产业布局规划，整合与城市、村庄杂糅的农用地分布，指引产业投资和项目落地。调整更新本区新一轮乡村产业发展、规模经营、绿色发展的支持政策，更加重视以考核为依据的奖补。做好市级都市现代农业发展、高标准农田建设等专项政策的区级承接，合理设置区、镇配资比例，引导基层重视农业投资、爱护涉农项目。二是引导“镇+镇”错位发展。指导乡村产业功能在镇与镇之间的差异布局。紧邻南大智慧城的南片乡村发挥“北公园南大学”优势，以花卉展销为主题，丰富萌宠、水族、商贸、影视、文创等业态。身处吴淞创新城的中片乡村承接都市农旅需求，扶持做精三个合作社的休闲观光功能。重点镇发展生产型花卉产业，推动展销布局中心城区、拓展网游创意产业、创新高附加值的农产品等。作为乡村振兴主战场，罗店镇布局蔬菜产业集群建设，引入高端装备技术和先进经营主体，体现宝山现代化蔬菜生产水平。罗泾镇擦亮生态招牌，加快米、菜、果、鱼、蟹、林下经济等农业产业全方面革新。三是推进“主产业+农业”协调互补。围绕乡村引入的核心主导产业、重点发展的新业态，调整周边农业的生产布局，拓展农业农村的配套服务。支持承接主产业的集体经营性建设用地与临近农田、闲置民宅一体流转，打造田园综合体。鼓励采取社会资本+镇+村运营模式，搭建联农惠农机制，村民通过集体分红、民宅租赁、就地就业、自主创业等实现增收。四是牵头“合作社+企业”组团积聚。创建一批农民专业合作社示范社，加大农业产业化龙头企业引进和扶持。推进花果宝山系列区域公共品牌注册和标准化制定，加大品牌包装和宣传，开展花果宝山地农产品评优活动。注重农业生产经营主体自身的组团发展，以农业产业发展协会为纽带，积极搭建产销平台，牵头合作社和农业企业组团发展。五是实施“主战场”集中爆破。基于宝山鲟鱼的独有优势，合理开发全市唯一的鲟鱼种质资源保护繁育基地地位，纳入

国家地理标志产品保护，发扬非遗传承和饮食文化。按照宝山区水域滩涂养殖布局规划，整合部分水产基地，试点宝山湖大闸蟹、宝山鲷鱼等特色水产的产业化养殖，做大产业规模。联手推动区域重点粮食生产企业市场化运作。密切与农科院、高校等产学研单位合作，新设一批田间教学点、乡村工作室。完善设施等硬件配套，落地 2-3 个重大产业项目，推动企业加大投资落户。

（三）壮大乡村片区化建设主线

宝山区立足美学价值、审美乡村，从村与村联建，到片与片联通，再到镇与镇联合，按照“一脉五花”建设规划，建设集中连片的示范区域。一是优化示范创建。紧紧围绕产业明确、资本引进、布局连片等要求，严把乡村振兴示范村准入关，启动新一批创建。围绕十四五期间保留村市级美丽乡村创建全覆盖的目标，以示范片区定主场，优中选优申报市级美丽乡村示范村，形成多个产居融合的特色功能组团。紧密对接吴淞江通道建设机遇，重塑沿途乡村形态，积极承载重大项目的带动效应，拓展沿岸乡村功能布局。二是改善人居环境。重点聚焦城乡中间地带连片的生态薄弱地区，打好“拆、整、清、建、管、治”组合拳，引导都市繁华到乡村美丽的“渐进式”过渡，建设城乡中间地带农村人居环境优化工程示范片区。加强长效机制建设，优化村庄改造长效管护资金投向，整合形成宝山区农村人居环境维护的长效资金，由普惠制向参与制转变。引导建立将农房出租与维护环境责任相挂钩的对等机制。推动将农村人居环境的要求纳入村规民约，强化奖惩结果运用。三是深化片区内涵。在“五村联动”片，推动《宝山区乡村康养产业农业高质量发展规划》落地。持续推进“两镇八村”片建设，梳理镇与镇连片建设的空间和机制痛点。全面打开物理界限，打通镇镇、村村间的断头路、断头河。用好村庄设计，对关键连接处，遇河架桥、遇堵开路、逢白填充，全面串联片区内各资源点，实现跨村、跨镇协同发展。常态化运转现行组织联动机制，设流动“当家人”，牵头片区内重大事务共商、项目共建、设施共享。建立联席会议制度和决策共商机制，以联动发展决议的形式确定重大事项安排。四是加大后劲开发。加快政策的提档换代，率先完成乡村振兴示范片区和示范镇建设奖补政策储备。加快制定乡村振兴示范片区（示范镇）创建细则，纳入服务共享、设施联通、风貌协调、产业协作等指标内容。在整体打造美丽乡村示范片区中，注重乡村规划和设计有机衔接。研究出台乡村建设中财政性资产产权归属、收益分配机制和过渡阶段乡村设施日常维护区镇村三级共担机制。

（四）深化城乡融合式治理主线

宝山区紧扣城乡发展的融合趋势，以解决主要问题为导向，探索总结乡村治理的经验做法，体现全国乡村治理体系建设试点示范创建要求。一是推进实践创新。对村民，推广“积分制”，建成罗泾镇积分制示范基地，以“乐于参与、积分有奖”调动村民；对农村基层组织，应用“清单制”，规范村级权力运行；对基层人员，采取“学分制”，发挥乡村治理学院资源整合、业务培训、课题研究、前沿交流四大功能，为乡村治理主体赋能。二是塑造“宝善治”。优化社区通乡村功能，推出乡村自下而上问题反馈、后台运转处置机制，建立连接城乡居民情感纽带的线上乡村场景。对接城运平台，以农村人居环境领域为试点，推进一网统管在乡村延伸。深入实施“一分菜园”等项目，以社会组织参与运作，促进城乡要素流动。协同推进两镇八村党建联合体建设，注入乡村片区化治理基石。三是加强典型引领。持续开展乡村治理示范村镇培育，加强线上与线下、城与乡（空间品质、公共服务、经济发展）、本地村民与新村民、社区治理和乡村治理方式等多方面融合，全面总结大都市近郊乡村融合治理模式。精心设计“线路、案例、展示”等验收环节，全力冲刺全国乡村治理体系建设试点示范区创建验收。

（五）拉动农村发展的改革引线

宝山区始终坚持深化改革，加快农村发展。一是规范运转。重点在“制度”执行和“智慧”运用上下功夫。制度监管上，落实集资产制度监管，掐住决策管理、公务结算“两头”，开展农村集体经济组织审计。智慧监管上，研究租赁型经济管理需要，建立农村集体资产资源出租出借监管平台，从合同监管转向数据监管。学习苏州等地集体资产的可视化管理经验，运用数字化的信息系统，让产权人、使用人、经营业态、产出效益、合同内容等信息一目了然。投资人、监管者什么需求，就匹配什么样的产品或信息。二是谋划发展。对资产，借鉴区属国有企业房地资源盘活做法，适度利用融资杠杆，用好保险工具，加快出台支持农村集体资产升级改造的贴息政策，提高位置好、产值高、见效快的集体资产效益。对资金，按照《关于进一步促进农村集体经济高质量发展的意见》要求，积极搭建区级农村集体经济发展平台，释放存量集体资金，统筹使用。指导各镇统筹协调各村闲置资金，

成立资金池，优化政府兜底、保险分担的风险化解机制，参与区级重大项目投资，在保障村级更高收益的同时，降低政府融资成本，为科创建设提供资金支持。三是做好改革。以战略眼光和勇气，向宅基地、集体建设用地等新一轮农村改革要动力。对标新规细化和规范宅基地审批程序、申请表单、材料清单等，保障农户宅基地财产权益。牵头建立部门联审机制，市场主体依据联审意见，办理相关证照。以准入的负面清单制，盘活闲置宅基地的利用。支持个体农户发展乡村旅游服务业，鼓励整建制闲置农宅，以创意、智力服务等为主，引入对环境没有影响的行业，实行统一规划、统一设计、统一报批、统一建设。联合税务、市场监管等部门，制定税收优惠、快捷注册政策，吸引文化、科创等领域的小微企业入驻。

下一步，宝山区将按照本市部署、结合区情实际，着力加强人力、资源、资金的统筹，更加积极主动、富有创造，为实施乡村振兴战略、科创宝山建设，打造倍加生动的“花果宝山、科创乐园”。