

上海市农业农村委员会文件

沪农委〔2024〕99号

关于报送 2023 年市人大代表专题调研报告 有关办理意见的函

青浦区人大：

按照“沪府办提〔2024〕002816”的要求，我委会同市有关单位对 2023 年市人大代表专题调研报告中的《关于深化乡村融合发展 推进大都市乡村产业振兴的调研报告》作了认真研究，现将有关办理意见答复如下。

此函。

附件：关于对《关于深化乡村融合发展 推进大都市乡村产业振兴的调研报告》的办理意见

上海市农业农村委员会

2024 年 4 月 24 日

附件

关于对《关于深化乡村融合发展 推进大都市乡村 产业振兴的调研报告》的办理意见

按照“沪府办提〔2024〕002816”的要求，我们会同市相关职能部门对2023年市人大代表专题调研报告中的《关于深化乡村融合发展 推进大都市乡村产业振兴的调研报告》（以下简称“调研报告”）作了认真研究。《调研报告》基于青浦区乡村产业振兴的推进情况，总结了典型经验，分析了目前乡村产业发展中的突出困难和问题，从加强组织领导、推进乡村振兴规划、优化产业结构、深化三权分置改革、完善人才公共服务等五方面提出了建议，对市相关部门协力深化乡村融合发展、推进大都市乡村产业振兴工作有借鉴意义，现将办理意见反馈如下。

一、关于加强组织领导，形成乡村发展共推合力

近年来，我市在市委、市政府的坚强领导下，全面落实乡村振兴战略，加强组织领导，重视规划引领，强化农业农村领域投资促进工作，努力走出一条现代化大都市城乡融合发展新路子。

（一）重规划落实，深化乡村融合发展。“十四五”期间，我市编制了《上海市乡村振兴“十四五”规划》《上海市乡村产业发展规划（2021-2025年）》，对乡村产业发展进行顶层设计，通过市级层面搭建产业融合发展平台、建设优势特色产业集群、培育壮大经营主体等途径，将更多资源要素聚集到农业农村领

域。市农业农村委对年度乡村振兴重点任务“挂图作战”的完成情况开展测评，以利提升乡村产业发展水平。2023年，市发展改革委与市农业农村委共同对《上海市乡村振兴“十四五”规划》开展中期评估。经评估，上海乡村一二三产业加快融合、农业经营主体持续壮大、农业科技装备水平不断提升，正在形成具有社会主义现代化国际大都市特征的乡村产业体系。各职能部门将继续锚定“十四五”规划设定的目标，发挥政府的主导作用，构建具有上海特色的现代化乡村产业发展新格局。

（二）重投资促进，发挥市场主体作用。2023年年初，市农业农村委印发出台了《关于加强投资促进工作推动农业农村高质量发展的实施意见》，加大我市农业领域的投资力度。市、区投促工作专班依托社会化投资促进机构资源，积极发挥进博会和“投资上海”“国有企业助力乡村振兴”“百企连百村”等平台和工作机制作用，经信、商务、国资、工商联等部门联合咨询公司、商会协会、金融机构等第三方招商服务机构，吸引更多优质主体关注农业、投资农业，投入农业全产业链、乡村数字产业、科创技术服务、新产业新业态、乡村更新提升等五大领域建设。2023年全年我市农业农村领域投资首次超过200亿元，达到240.88亿元。今后一段时间，市区两级专班将继续围绕乡村各类产业导入，重点聚焦现代设施农业12个片区，积极招引优质企业和标杆项目向现代设施片区集聚。在乡村振兴示范村、“五好两宜”试点村等建设过程中，指导帮助所在村镇因地制宜选择

主导产业发展方向，有效提升产业能级，突出示范带动作用，为当地经济社会持续发展打下基础。

（三）重资源配置，金融数字全面赋能。为引导更多资金投向乡村，市委金融办会同市财政局、市发展改革委、国家金融监督管理总局上海监管局等推动落实并持续优化中小微企业信贷奖励和信贷风险补偿政策，将涉农行业列入重点支持行业，不良率补偿门槛降至 0.5%，补偿比例最高达 55%，引导信贷资源流向乡村振兴重点领域。截至 2023 年底，本市小额贷款行业累计发放“三农”贷款约 151.53 亿元；本市融资租赁公司新增投向“三农”领域融资租赁资产约 145.26 亿元（辐射全国）。在上海市大数据中心等部门的支持下，通过数据赋能乡村信用体系建设。市农业农村委授权共享多项涉农公共数据，市委金融办持续推进大数据普惠金融应用，帮助银行利用公共数据对企业进行“精准画像”，支持在沪银行敢贷愿贷。人民银行上海总部参与市农业农村委新型农业经营主体信用体系建设及金融创新试点，通过多方归集数据，为全市新农业主体建立信用档案，推动新农业主体征信报告与金融机构业务系统对接，支持涉农信贷产品创新。

二、关于推进基于全域土地整治和以融合型产业发展为重点的乡村振兴规划

当前，以发展融合型产业为导向，本市制定出台了一系列配套文件，创新发展模式，加强用地保障，着力推进全域土地综合整治和耕地整理，确保各类资源向乡村产业融合类项目倾斜。

（一）多维度促进产业融合发展。推动农业产业链延链强链，支持具备全链路整合能力、垂直一体化发展的行业头部企业，推进农产品生产、加工、物流、销售协同发展，以“新六产”带动乡村一二三产业融合发展的创新实践。截至2023年底，我市已有各类农业产业化重点龙头企业204家，其中国家级龙头企业26家；有证乡村民宿801家，其中市级星级乡村民宿159家。下阶段将继续强化农业龙头企业培育，强化产业发展联农带农机制，新培育10家农业产业化联合体。积极推动乡村民宿和乡村旅游蓬勃发展，打造更多星级乡村民宿，结合四季景观，每年向市民游客推介10余条美丽乡村休闲旅游精品线路。鼓励新产业新业态进乡村，支持发展电商直播、乡村骑游、水上竞技、名师工作室等流量经济，为乡村引流赋能，承接城市溢出功能，切实转变“瓦片经济”的传统路径依赖，展现乡村新优势。

（二）多角度盘活乡村土地资源。贯彻落实《上海市城市总体规划（2017-2035）》，以保护传承上海乡村传统文化、尊重珍惜乡村建成空间特色和肌理特征为导向，营造具有典型辨识度的“沪派民居”乡村特色风貌。结合上海市特色村落风貌保护传承和上海市现代设施农业专项规划，科学合理设计农文旅融合项目。印发《关于本市推进乡村振兴战略加强规划资源管理的实施意见》等文件，延续乡村房地资源盘活政策，鼓励农村集体经济组织及其成员在符合国土空间规划、用途管制要求，尊重村民意愿的前提下，利用闲置宅基地和村民住房，发展乡村民宿、乡村

休闲旅游等乡村新产业，并依法办理相关手续。创新农业生产“点状供地”政策，对一二三产业融合发展需要的建设用地，将纳入农业服务类建设空间实施管控。推进全域土地综合整治及社区生活圈等乡村实践，加强乡村资源有机整合。

（三）多途径引入乡村产业发展参与主体。强化要素保障，统筹用好旅游专项资金、涉农资金等各类资金，加大对乡村产业项目的支持力度。培育壮大乡村旅游市场主体，增强国有企业、民营企业对乡村旅游的投资信心。鼓励骨干旅游企业发挥资本、品牌、营销网等优势，参与乡村旅游建设以 A 级景区建设为抓手，进一步做优项目特色、创新产品供给、加强精品打造，全面提高景区经营管理能力、产品供给质量和对外服务水平，积极创建全国乡村旅游重点村镇。培养乡村旅游创新团队，为设计师、规划师、返乡创业人员、乡村能人、领军人才、精英人才搭建创业平台。印发《关于进一步促进上海乡村民宿健康发展的指导意见》和《关于推动上海乡村民宿高质量发展的若干措施》，深入推进乡村民宿“一业一证”改革、跨部门综合监管工作，持续开展星级乡村民宿等级评定，积极培育主题客房、特色餐饮、活力康养等产品业态，开发乡村旅游精品线路，并在上海发布、乐游上海等官方平台重点宣传推广。

三、关于优化保供产业结构，创新经营模式，全面提升城市保供能力

围绕新形势下城市保供新要求，我市聚焦地产农产品生产、

流通、消费等各个环节，持续加强产加销一体化建设，推进构建上控资源、中控载体、下控网络的“全过程参与、全链条把控、全要素配置”主副食品市场保供体系。

（一）全力完成农业保供任务。严格落实粮食安全党政同责各项任务，全面落实“菜篮子”市长、区长负责制，加强“菜篮子”产品生产能力、市场流通能力、质量安全监管能力、调控保障能力建设，提高市民满意度。实施粮食单产提升行动，推进5.3万亩粮食生产无人农场建设，确保2024年粮食播种面积在173.8万亩以上、产量超过96万吨。夯实30万亩规模化常年菜田面积，2023年，本市全年蔬菜播种面积达128.4万亩次、总产量（含食用菌）达254.8万吨，超额完成年度生产任务。稳定生猪产能，推广“楼房养猪”，出台生猪价格指数保险政策，优化生猪生产保险，加强生猪贷款贴息和信贷扶持力度，持续强化疫病防控，建立稳定生猪产能的长效机制。抓好水产养殖，发展渔业工厂化生产等养殖模式，实施池塘改造和尾水治理，引领水产健康养殖示范创建和绿色生产。聚焦都市现代绿色农业发展，积极应用人工智能、大数据、遥感等信息技术推动数字农业、智慧农业建设与发展。

（二）强化域外生产基地对接。针对上海主副食品来源对外依存度高的特点，我市充分发挥“一主一副”农产品批发市场主渠道作用，将建设一批域外生产基地作为“菜篮子”建设的重要举措，印发《上海域外农场现代农业专项规划（2023-2030年）》，

夯实域外农场供沪保障功能，发挥“压舱石”作用。制定《上海市市外蔬菜主供应基地生产经营评价指南》，明确蔬菜外延基地建设要求，先后在江苏、安徽、浙江等省份建立了一批域外蔬菜主供应基地，持续深化产区合作和产销对接。从中长期猪肉市场保供稳价的实际需要出发，分级建立国家级和市级生猪产能调控基地，指导光明食品集团等本市供应链龙头企业加强生猪基地建设，与江苏、安徽、河北和贵州等多个省份开展跨区合作，提升可控货源规模和市场供应自给率。

（三）生产流通协同保障。推进农业全产业链建设，聚焦我市地产优质农产品，建设优势特色产业集群。2020-2022年，通过中央资金2亿元撬动蔬菜特色产业集群项目建设，产业集群三年直接新增建设投资超过8个亿，56个项目从中获益，蔬菜生产龙头企业、合作社等主体的“储加运销”能级得到有效提升，地产蔬菜全产业链年产值突破100亿元。市商务委和市规资局共同组织编制《上海市商业空间布局专项规划（2022-2035）》，确立“4大中心批发市场+6大区域批发市场+N个专业批发市场”的全市农产品批发市场空间布局体系，提出应急保供体系构筑方案，提升城市保供稳价能力。市商务委牵头搭建的主副食品运行调控平台，连通生产端到批发市场、零售末端6大环节，覆盖农产品流通全产业链，跨地区、跨部门，分期分步推进系统建设及数据贯通计划，数字化赋能农产品流通，辅助市场运行调控决策。市交通委将积极协调属地交通部门、公交企业，因地制宜试点探

索开设农场至社区点到点的定制公交线路，以方便出行。

四、关于深化乡村产业不动产、重资产三权分置改革，完善乡村产业要素的市场化运行机制，全面盘活乡村资源

我市着力创新农村各类资源的开发模式，依托重大项目、平台和政策，加大对农村低效闲置资源的盘活利用力度，鼓励有实力的社会资本进行整体开发，已形成财政保障、金融支持、社会参与协同盘活农村资源的多元投入格局。

（一）深化集体经济管理体制改革。将集体经济高质量发展纳入市政府重点工作和乡村振兴挂图作战内容，实行月调度管理，会同各区引导镇级集体经济组织发挥统筹作用，盘活存量资产、资源、资金，推广“飞地抱团”“组团发展”模式，参与公共设施建设、城中村改造、产业园区提升等区域发展重点项目。各涉农区均以组建公司、与国企合作等方式搭建平台，归集各类沉淀资金 12.6 亿，积极物色发展项目，部分区级平台开始有效运行，嘉定区启动了第一个合作项目，由外冈镇归集 0.5 亿村级闲散资金，以委托贷款的形式投向粮库获得固定收益。参照浦东新区川沙新镇连民村、青浦区金泽镇岑卜村第三方公司整村运营的好做法，对村庄的人、财、物、地、技、产、景、文等“三农”资源统筹规划、配置、组合、营销，打造村庄品牌，通过“村企合作”方式开展村庄经营。村集体收储农民宅基地、闲置农房等资源转让给运营商运营，同时成立企业承接相关乡村产业业务，壮大村集体经济。农民以资源入股方式成为“股东”，出售农产

品获益，运营商提供家门口就业岗位，拓展农民“租金+股金+薪金”的多元增收渠道。

（二）探索集体经济发展模式。建立政府牵头、国有企业、民营资本和集体经济共同参与的发展模式，全面盘活乡村资源。鼓励支持各涉农区和市属国企集团、民营企业龙头加强合作，灵活用好全市优化营商环境政策，发挥市场主体专业能力，助力集体经济经营水平提升。一是发展推动模式，如临港集团与松江区黄桥村以集体建设用地入市的方式，合作建设漕河泾黄桥科技园，带动村镇集体经济发展，实现集体资产的保值、增值。二是产业带动模式，如东方国际和崇明区政府合资成立上海花卉发展有限公司，发展花卉种植和深加工，建设以花卉为主题的餐、宿、文、旅、商配套项目，通过一产带动二三产创造了高附加值的综合振兴成果。三是权益联动模式，如上海地产集团与嘉定区政府、浙江蓝城集团共同打造乡悦华亭项目，打造现代农业、乡居康养、主题农旅、美丽乡村等产业板块。

（三）搭建乡村振兴多方合作平台。推动金融和社会资本参与乡村振兴，拟设立乡村振兴投资基金，采用“母基金+子基金”模式，市级财政、金融机构、国有企业注入“母基金”，区镇财政资金、金融保险资本、国有资本及社会资本等注入设立“子基金”，通过市场化运作，构建财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，推动实现乡村振兴由政府资金驱动向市场化投资驱动的转变。着力拓宽乡村特色产业融合发展的投

融资渠道，探索在信贷融资、担保增信、保险支农等方面匹配金融资源，积极争取各类国家政策资源，联动配套市区两级财政资金，更好发挥对社会资本的牵引撬动作用，合力推动产业融合发展平台项目建设落地。加强农村产权交易平台建设，推动农村集体资产经营管理监管平台和农村产权流转交易平台数据互联互通。全新打造市级农村集体资产经营管理监督平台，实现对农村集体资产使用、投资行为全流程监管。聚焦第三轮农村综合帮扶重点区域、重点村，充分发挥财政帮扶资金撬动效应，引导国有企业、民营企业等市场主体参与，建立契约型、分红型、股权型合作模式，推动集体经济发展壮大，实现互利共赢。

五、关于完善乡村创业人才公共服务，推进乡村人才全面振兴

围绕实施乡村振兴重大战略部署，我市不断完善创业扶持政策，协同强化人才支撑，通过优化提升带头人队伍、加强各类人才培养等工作举措，吸引了创新创业人才投身乡村建设，部分涉农科技企业、乡村新业态主体也体现了较高的人才聚集度。

（一）典型示范发挥带动效应。市人社部门大力推进特色创业型社区建设，涉农区都强化了对乡镇创业服务能力的培育工作，指导各乡镇重视创业培育、强化载体建设、打造创业服务品牌、营造良好创业环境。目前，全市 93 个获评特色创业型社区的街镇中超过一半分布在郊区，累计培育了 145 个区级创业孵化示范基地和 62 个市级创业孵化示范基地，为乡村创业提供更多的专业孵化服务。浦东、松江、金山、崇明等 4 个区被认定为全

国农村创新创业典型县，上海孙桥现代农业园等 12 个园区（基地）入选“全国农村创业园区（基地）”。支持高校、科研院所和企业共建实体化运作的协同创新平台，鼓励科研人员参与组建科技创新联盟。高校参与合作建设乡村实践基地，上海交通大学和上海海洋大学在郊区建设国家级科技小院和市级专业学位研究生实践基地，上海农林职业技术学院在松江现代农业园区五库示范区内建有开放实训中心，围绕果蔬、水产、畜牧等领域与当地农业企业开展合作，促进农业科技创新和人才培养。

（二）完善政策提供全程支持。出台《关于本市进一步支持返乡入乡人员创新创业 促进农村一二三产业融合发展的实施意见》，鼓励和引导各类人才返乡入乡创业。市人社局对于在本市涉农区新创办的小微企业、个体工商户、民办非企业单位、农民专业合作社等创业组织，在初创三年内可按吸纳本市劳动者就业人数申请享受初创期创业组织社会保险补贴政策扶持，每个创业组织以 8 人为限，按社保缴费基数下限的 50% 对单位缴费部分进行补贴，期限不超过 36 个月。具有本市户籍、毕业两年以内的高校毕业生在本市涉农区首次创业的，可按规定申请享受 8000 元的一次性创业补贴。涉农创业者及其创业组织，可按规定申请享受个人最高 50 万元，组织最高 400 万元的创业担保贷款（对其中符合本市产业发展方向的先导产业、重点产业的创业组织，贷款额度可提高至 500 万元）。涉农意向创业者，可按规定申请享受最高 20 万元的创业前创业担保贷款。符合申请创业担保贷款利

息补贴条件的，还可按规定给予贴息政策的扶持。

（三）瞄准需求提供服务保障。围绕农业农村投资促进工作的推进重点，动态调整本市人才引进重点机构的范围，指导企业用好用足直接引进落户政策，在人才落户、专家公寓、科研配套等方面形成完整服务体系。加强人才库建设，开展加强乡村振兴人才队伍统计调查，构建农业“高精尖缺”人才专业目录和人才库，建立农村双创带头人名单库，做好高层次人才联络保障工作。探索实施乡村职业经理人计划，构建多元参与的培训体系，由上海交通大学、同济大学承担本市农业经理人培育任务。成立“生态农业专家导师营”，为农业创业者提供公益性的指导，举办与农创相关的研讨、讲座、公益私董会等活动，培养乡村创业的领头雁。持续引入多家合作经办银行，加入本市创业担保贷款服务体系，中国银行、农业银行、工商银行、建设银行、交通银行、上海银行等 24 家银行提供“多行多网点”的经办模式，贷款受理的银行网点覆盖所有郊区，数量大幅增加，大大方便了郊区农业创业获得融资支持。浦东、奉贤等区因地制宜，充分盘活闲置宅基地和农民房，统一打造成便于管理的乡村人才公寓社区，配套商业功能，乡村生态商务区，为导入人才提供优质生活配套服务保障。

抄送：市人大常委会办公厅，市政府办公厅。

上海市农业农村委员会办公室

2024 年 4 月 24 日印发
