

上海市农业农村委员会文件

沪农委〔2024〕101号

关于报送 2023 年市人大专题调研报告 有关办理意见的函

松江区人大：

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《关于乡村振兴推动“农文旅”融合发展 促进农民增收的调研报告——以松江石湖荡镇为例》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《关于乡村振兴推动“农文旅”融合发展

促进农民增收的调研报告》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《关于乡村振兴推动“农文旅”融合发展 促进农民增收的调研报告》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《关于乡村振兴推动“农文旅”融合发展 促进农民增收的调研报告——以松江石湖荡镇为例》（以下简称“调研报告”）作了认真研究。《调研报告》对松江石湖荡镇“农文旅”融合发展情况作了全面总结和详尽分析，提出了以政策协同保障“农文旅”融合发展的“广度”、以产业发展支撑“农文旅”融合发展的“深度”，以人才建设带动“农文旅”融合发展的“速度”，以树立典型提升“农文旅”融合发展的“知名度”等建议，具有较强的针对性和可操作性。现将办理意见反馈如下。

近年来，上海对标对表党中央要求和市委、市政府部署，把农业农村高质量发展作为战略考量，全面实施乡村振兴战略。强化政策引领，规划先行，通过横向协作，市级多部门联合出台一系列政策，打出一套“组合拳”，有效形成合力。同时积极搭建平台，注重人才队伍建设，提升各类农业农村资源整合利用，扩大品牌影响力，对于持续推动“农文旅”融合发展发挥了积极作用。

一、关于加强“农文旅”融合发展政策协同

（一）制定乡村振兴发展规划。“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，促进一二三产业融合发展。相关规划中明确要求加快乡村休闲旅游优化升级，坚持个性化、特色化发展方向，以农耕文化为魂、美丽田园为韵、生态农业为基、古朴村落为形、创新创意为径，开发形式多样、独具特色、个性突出的乡村休闲旅游业态和产品。

（二）编制相关专项规划。编制《上海市特色村落风貌保护传承专项规划》，形成规划成果，进一步明晰本市特色民居村落风貌保护传承的目标理念、规划路径、空间格局、规划指引和实施保障等内容，构建“六域、八脉、十二意象”的上海乡村风貌空间结构，统筹划定148个乡村风貌单元，实施多层次、分区域规划控制和设计引导，为建设凸显地域特色和文化内涵的农文旅项目提供规划指引。编制《上海市现代设施农业专项规划》，依托全市“12+X+1”现代设施农业布局结构和约3.6万亩现代设施农业片区，优化整合区域空间资源，促进现代设施农业空间与耕地保护空间、生态绿色空间、村庄聚落空间、城镇社区空间和都市休闲空间等“六类空间”有机融合，为推动农业主导产业规模化、特色化，进一步丰富产业结构提供规划指引。

（三）探索用地政策创新。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》，明确在符合国土空间规划、

建筑质量安全的前提下，有序盘活乡村房地资源，鼓励对依法登记的宅基地房屋等进行复合利用，发展乡村民宿、康养等乡村产业。规划保留的现状建设用地，可通过规划重新设定土地用途和开发强度，依法实施转型利用。2023 年 11 月，相关政策进一步纳入《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》，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，尊重农村村民意愿的前提下，利用闲置宅基地和闲置村民住房，发展乡村民宿、乡村休闲旅游等乡村产业，并依法办理相关手续。印发《关于加强农业现代化发展 推进农业生产配套“点状供地”工作的实施意见》，强化规划资源政策供给，建立全周期贯通的“绿色通道”。对满足农业科研、农产品加工、农产品电商服务、农产品展示销售、休闲农业和乡村旅游等以农业为主导的一二三产业融合发展需要的建设用地，纳入农业服务类建设空间实施管控；对农业生产配套“点状供地”重大项目用地涉及耕地保护空间以外的其他一般耕地的，按照项目建设方案，纳入耕地保护空间外“按照规划、依据规则”有序实施范围，不再按耕地进行管理，实行区级年度结算，无须补划。

二、关于加强“农文旅”融合发展产业支撑

（一）夯实产业发展基础。目前全市已建成 309 个美丽乡村示范村、112 个乡村振兴示范村、43 个中国美丽休闲乡村、5 个全国乡村旅游重点镇（乡）、27 个全国乡村旅游重点村、51 个市级乡村旅游重点村，培育了 159 家市级精品星级乡村民宿，打

造了 40 余个乡村旅游 A 级景区，加快了乡村人居环境整治、推动了特色产业发展，形成了宜居宜游的发展局面，有力促进了乡村地区产业转型升级，带动了区域经济发展和人民群众增收致富，为本市休闲农业和乡村旅游、乡村民宿进一步发展奠定了良好基础。

（二）因地制宜凸显特色。积极推进乡村建设试点示范，通过开展乡村振兴示范村建设、“五好两宜”和美乡村试点等工作，持续优化多元投入机制，撬动更多社会资本参与乡村建设，将示范村建设与发展新产业新业态、壮大农村集体经济、促进农民增收、兜底民生保障相结合，切实发挥区、镇、村三级的主体作用。同时，实施好农村人居环境优化提升工程，妥善解决规划非保留村问题，确保其在现代化进程中“不掉队”。引导各涉农区从自身特色和实际情况出发，拓展农业多种功能，深入挖掘农耕文化、乡村美食、生态涵养、休闲体验、文化传承等要素，突出多元化和独特性，推动多业态融合发展，提升本市休闲农业和乡村旅游、乡村民宿的吸引力和品牌附加值。

（三）创新引领协同发展。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。立足上海超大城市和都市现代农业特点，加大农业农村投资促进力度，围绕生物育种、生物制造、温室和植物工厂等新赛道发力，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，畅通地产农产品生产销售渠道，实现线上线下融合发展。

三、关于加强“农文旅”融合发展人才建设

（一）出台农村创业人才扶持政策。印发《关于本市进一步支持返乡入乡人员创业创新 促进农村一二三产业融合发展的实施意见》，通过创新金融保险服务、加大财政支持力度、落实用地政策措施、完善社会保障政策、强化双创培训指导、提升信息服务水平等，持续优化政策措施。同时，推进农村产业融合，推进全国农村创业典型县、农村创业园区和孵化实训基地建设，加快打造农村一二三产业融合发展平台载体，完善园区（基地）服务功能，吸引更多人才返乡入乡创业。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。

（二）加大专业人才培养力度。出台《上海市强化精准供给动态调整本专科招生结构规模工作方案》，有针对性增加农业相关学科专业的本科招生计划投放，并根据紧缺产业发展需求持续调整相关学科专业培养结构与规模。深化农业农村领域职称制度改革。健全农业农村系列职称层级，设置正高级职称。改进职称评价方式，进一步突出实践能力、业绩贡献考核，加大专业技术人才参与乡村振兴工作取得的实践成果、脱贫致富产生的社会和

经济效益等评价权重。对长期扎根乡村基层一线，在乡村振兴工作中作出重要贡献、取得突出业绩的专业技术人才，开辟职称评审“绿色通道”。推进农民专业合作社专业技术人员申报职称，鼓励符合条件的新兴职业农民参加相应职称评审，符合条件的人员可通过“直通车”直接申报高级职称。

（三）加强农业农村人才服务保障。大力实施乡村基层专业技术人才培训计划。本市市级高级研修等培训项目，适当向乡村振兴需要的专业领域倾斜，加大农业技术开发、农业经营旅游、农村电商、农村社会治理等方面急需紧缺人才培训力度。设立市级行业专业技术人员继续教育基地，建立健全本市农业农村领域专业技术人才培训体系。《上海市事业单位特设岗位管理办法》规定，乡村中小学校、卫生机构、农业推广机构和乡镇（街道）事业单位通过特设岗位引进的急需紧缺专业人才，其所聘岗位等级可最低至专业技术八级。落实职业院校育训结合激励措施，鼓励职业院校面向农村劳动者开展职业培训。近两年，职业院校累计对 14000 多位农村劳动者开展了职业培训。完善生活配套服务体系，重视郊区教育和医疗卫生资源配置，着力推进优质资源扩容和均衡布局，促进区级医疗资源提质增能，让乡村人才在参与产业发展和乡村振兴的同时，减少后顾之忧。

四、关于加强“农文旅”融合发展品牌效应

（一）积极搭建平台，持续扩大宣传效应。连续多年举办乡村休闲旅游精品线路推介活动，每年发布 10 余条精品线路。充

分利用农业农村资源，精品线路布局不仅涵盖美丽乡村、绿色田园、休闲农庄（农园）、乡村民宿、民俗古镇等，也集合了乡村文创、康养度假等新产业新业态。同时，借助新华社、东方网、城市导报、文汇报、新民晚报、上海三农等多家媒体，加大宣传力度，扩大影响力。连续多年举办本市农村创业大赛，创新引领创业、创业带动就业，大赛重点关注项目的成长性、示范带动性和项目产生的社会价值，突出培育“新农人”、激活“新模式”、孵化“新业态”，发掘了一大批优秀的创业项目，也引导更多社会资本、先进技术、优秀人才向农业和农村聚集，扩大社会影响力。

（二）树立典型标杆，强化示范带动影响力。实施上海市乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目。加强综合支持扶持，加大对“头雁”的针对性支持力度，结合带头人自身条件和区域产业发展要求，为每位带头人“头雁”量身定制切实可行的发展目标，制定“一人一策”综合支持方案。通过各类媒体平台宣传报道本市农村创业大赛优秀选手、全国农村创业优秀带头人典型案例，并结合本市农村创业大赛颁奖仪式等活动，运用展板、视频等作现场展示，多渠道多维度展现上海农村创业发展成果、新农人创业故事，用鲜活的事例激励人，用拼搏的精神鼓励人，凸显我市农村创业良好风貌。

五、下阶段工作

一是继续加强横向联动，建立良好的沟通协作机制，强化各类农业农村资源整合利用，持续加大规划和土地政策创新力度，

做好相关政策宣讲解读工作，深化开展全域土地综合整治，持续推动本市农文旅融合发展再上新台阶。

二是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。

三是继续突出乡村特色，丰富休闲农业和乡村旅游业态及产品供给。以中国美丽休闲乡村、全国乡村旅游重点村镇、全国休闲农业和乡村旅游星级企业、市级乡村旅游重点村，市级精品星级乡村民宿，A级景区等为抓手，进一步做优项目特色、创新产品供给、加强精品打造，全面提高经营管理能力、产品供给质量和对外服务水平，推动提质升级。

四是加大宣传力度，持续开发美丽乡村休闲旅游行精品线路，按照节令特点、地方特色，围绕不同主题，适时有序推出一批精品线路和产品，并在上海发布、上海三农、乐游上海等官方平台重点宣传推广，更好满足人民群众美好生活需要。

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25日印发
