

上海市农业农村委员会
上海市财政局
上海市发展和改革委员会 文件
上海市规划和自然资源局
上海市住房和城乡建设管理委员会

沪农委〔2024〕381号

关于印发《上海市2025年“五好两宜”和美乡村试点
工作方案》的通知

各区农业农村委、财政局、发展改革委、规划资源局、建设管理委（建设交通委）：

为全面贯彻党的二十大精神，认真落实中央一号文件和市委市政府关于建设宜居宜业和美乡村的决策部署，在总结前期试点经验的基础上，我们制定了《上海市2025年“五好两宜”和美

乡村试点工作方案》。现印发给你们，请认真组织实施。

上海市农业农村委员会

上海市财政局

上海市发展和改革委员会

上海市规划和自然资源局

上海市住房和城乡建设管理委员会

2024年11月8日

上海市 2025 年“五好两宜”和美乡村试点工作方案

为全面贯彻党的二十大精神，认真落实中央一号文件和市委市政府关于建设宜居宜业和美乡村的决策部署，在总结前期试点经验的基础上，学习运用“千万工程”经验，2025 年本市继续开展“五好两宜”和美乡村试点工作，现制定如下工作方案：

一、重点任务

2025 年“五好两宜”和美乡村试点的重点任务、申报程序、试点周期、支持政策等，总体上继续按照 2024 年的有关文件和工作提示执行。“五好两宜”和美乡村试点建设继续围绕乡村振兴扩面增量、激发乡村产业发展动能、提升乡村社会治理水平、沪派江南水乡（含湿意申园地区）特色风貌营造等四大类重点任务，将推动集体经济发展壮大和农民持续增收作为首要目标，聚焦乡村产业发展、农民住房条件改善、耕地和永久基本农田保护、零散集体建设用地“小块并大块”等方面，完善郊野单元规划编制，深入谋划与之相匹配的建设项目和建设内容，健全农民参与实施机制，积极探索和美乡村建设有效途径，打造“五好两宜”和美乡村，持续提升乡村建设水平。

二、试点申报和实施程序

和美乡村试点按照发布通知、动员组织、评审选定、实施建设、评估验收、认定公布的程序实施。每个涉农区最多可申报 2

个试点区域。

(一) 区级编制建设方案。各区人民政府为责任主体，向市农业农村委提出申报，并对申报材料的真实性、准确性、完整性负责，对建设用地和资金来源等合法合规性作出书面承诺，如涉及新增建设用地的，需已履行完成合法合规用地程序；筹集资金应依法合规，不得新增地方政府隐性债务，不得新增村级债务。各区农业农村委牵头，会同区相关部门结合实际、自主编制试点实施方案，试点实施范围不得超过 2 个乡镇 10 个行政村，也不宜过于集中于少数几个村。各区应当结合当地资源禀赋条件，合理确定目标任务、建设内容、投资规模、筹资渠道和政策措施等，充分论证试点项目建设、资金安排等合规性、可行性；要科学评价当地财政收支状况和其他筹资来源，不留资金缺口，确保后续项目实施和运营可持续；涉及建设用地的，要在实施方案中明确用地保障、标注具体位置，并在申报文件中附区规划资源局盖章审核意见。试点实施方案内容力求简洁明了，正文（不包括附表）不超过 8000 字，不附参考模板规定外的材料。各区人民政府应当于 2024 年 11 月 15 日前将试点的申报文件和试点实施方案报送市农业农村委（纸质材料一式 2 份并附电子文档光盘），逾期不报视为自愿放弃。

(二) 市级择优审核确定。市相关部门组织开展试点实施方案评估，根据评估结果择优确定拟开展试点地区，优先选择地方

党委政府高度重视、涉农资金使用管理规范、工作基础好、具备较好发展基础和发展前景的区域开展试点。按照两年规划、分年实施的方式，市级财政对 2025 年启动试点项目实施定额补助（每个试点项目补助 1 亿元，分两年下达。通过各级财政资金（包括中央财政资金）引导，撬动社会资金参与试点建设，建立健全多元投入机制，创新财政资金使用方式，不断提高财政资金使用效益。各区应建立健全和美乡村建管机制，落实保障长效管护经费，促进和美乡村建设项目长期稳定发挥效应。

三、工作要求

各涉农区要高度重视和美乡村试点工作，进一步丰富“三园工程”建设内涵，加强乡村风貌保护传承，加强机制创新，做好项目建设，强化资金监管和绩效管理，重点做好以下工作：

（一）加强组织领导。各涉农区、镇（乡）人民政府要深刻认识和美乡村试点的重要意义，切实增强工作的紧迫感、使命感、责任感。加强区级统筹，明确区政府为责任主体，建立由市农业农村委牵头，市相关部门共同参与的工作推进机制，对试点区域的申报评选、方案评审、中期评估和竣工验收等工作进行全过程管理。

（二）深入策划谋划。要用好“三师联创、五化联动”工作机制，挖掘乡村发展的经济价值、生态价值、社会价值、文化价值，明确乡村建设主攻方向。因地制宜、因村施策，推进硬件设

施和村庄软实力的同步提升，体现建设整体性和系统性。要围绕乡村振兴 20 字总要求，深入谋划建设内容，连片、区域化实施农村人居环境优化提升，夯实乡村基础设施底板，做强乡村产业，提升乡村风貌，传承特色文化，优化乡村治理。

（三）规范资金管理。各区要严肃财经纪律，按规定做好试点资金预算的审核下达、使用监督、预算绩效管理以及项目组织实施等工作，加快预算执行进度，规范资金管理流程，确保财政资金规范高效安全使用。要按规定及时足额拨付资金、支付工程款，保障施工企业等合法权益。要注重风险防范，提升监督效能，及时发现、纠偏出现的苗头性问题，不断提高财政资金管理使用的科学性和精准性，确保试点工作稳步推进。

（四）严格试点管理。要强化负面清单管理，按照国家和本市政策新要求，结合本地实际，持续健全试点负面清单。试点项目方案编制和实施过程中，要坚决杜绝违法违规占用耕地；坚决杜绝违规举债搞建设，不得新增地方政府隐性债务，不得新增村级债务；不得存在“三高两区”范围内有意愿农户未签约的情况；要将和美乡村试点范围内的农村住房管理纳入本市农村住房建筑活动管理试点；试点范围内各村至少要满足村内道路长效管护星级村（一星级）评定要求；要兼顾财力可持续和农民可承受，坚持数量服从质量、进度服从实效，求好不求快。经评估备案的实施方案原则上不得调整，确因政策和实际情况发生较大变化需

调整个别实施项目的，由试点区人民政府书面报告，市农业农村委同市相关部门严格审核后方能调整。

(五) 加强考核评价。试点区要坚持绩效导向，建立激励约束机制，按照试点实施方案，围绕试点任务推进、支持政策落实、年度预算执行进度、机制探索总结、资金使用的合法合规性和试点成效，以及是否存在涉及负面清单事项等方面，组织开展中期自评。市相关部门于 2026 年 1 月底前对试点区开展中期评估。中期评估合格的，下达第二期奖补资金；评估不合格的，要予以整改，整改不到位的，不再安排市级资金支持，取消试点资格并予以通报，由区级自行落实资金完成项目建设。

附件：XX 区“五好两宜”和美乡村建设试点实施方案（参考模板）

附件

XX 区“五好两宜”和美乡村建设试点实施方案
(参考模板)

上海市 XX 区
202X 年 X 月 X 日

一、基本情况

（一）试点要求

试点实施区域集中连片、规模适中、边界清晰，建设布局与国土空间规划相衔接。试点实施范围不得超过2个乡镇或10个行政村，也不宜过于集中于少数几个村，不得整区或跨区编制实施方案。

（二）编制实施方案的主要内容

1. 试点区域。包括试点区域范围、面积、区位、交通和自然环境，涉及乡镇、行政村、农村人口、农村居民人均可支配收入等情况。

2. 基础条件。包括试点地区经济社会发展水平，农村基础设施、乡村振兴示范村建设、美丽乡村示范村建设、数字乡村建设、乡村治理等情况，以及开展试点前期准备等情况。

二、试点目标和预期成果

（一）试点总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，按照2023年中央一号文件“扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村”的工作要求，深入学习浙江“千万工程”经验，认真落实市委民心工程总体部署，围绕“规划好、建设好、环境好、经营好、乡风好、宜居宜业”的目标，在延续乡村振兴示范

村建设工作路径的基础上，打破村行政边界，开展宜居宜业和美乡村试点工作，进一步提升乡村建设能级和空间品质。促进城乡融合发展；做大做强乡村产业、增强乡村“造血”功能，增强内生发展动力，提高村集体经济实力；加强沪派江南水乡风貌保护传承，彰显乡村特点特色打造“三园工程”的2.0版。

（二）编制实施方案的主要内容

试点实施周期、发展定位、试点目标、建设思路等，明确提出试点探索的可复制、可推广的经验等预期成果。其中试点目标和预期成果均应包括试点项目建设和机制探索两个方面，可操作、可实现、可量化、机制探索应避免泛泛而谈。

三、建设内容

（一）试点重点任务

围绕探索建管并重、组团发展、集聚提升、赋能增效四项机制，可选择4个方面开展全面探索，也可因地制宜选择其中不少于2个方面进行重点探索。

（二）编制实施方案的主要内容

围绕因地制宜选定的机制创新重点任务，详细说明拟建设内容，并细化到具体项目、实施主体、建设地点（所在村）等，明确年度工作进度安排。填写《XX区“五好两宜”和美乡村试点建设清单》（详见附件1-1）。

四、管理和运营机制建设

(一) 试点要求

试点区要构建由区政府负总责，农业农村部门牵头，相关市级部门联动的工作推进机制，统筹组织开展试点申报、实施、管理等工作（相关工作推进机制牵头承办单位应为区级农业农村部门）。要注重风险防范，及时发现、纠偏出现的苗头性问题，确保各项工作稳步推进。

(二) 编制实施方案的主要内容

管理和运营机制，具体项目决策、管理监督、风险防控、收益分配、联农带农机制等，其中联农带农机制应明确具体内容、实现路径、预期指标等。

五、资金管理使用

(一) 试点要求

市级财政对2025年启动试点项目实施定额补助（每个试点项目补助1亿元，分两年下达）。突出财政奖补资金的公共属性，市级财政资金用于对和美乡村建设予以奖补，重点支持具有较强公益性、改善农村生活、农业生产和生态宜居条件的农村基础设施建设，以及能够尽快建设的项目，所有财政资金都要明确到具体的基础设施建设项目，不得用于购买生产资料、人员报酬、工作经费等费用性支出，不能撒“胡椒面”，不搞平衡照顾。

(二) 编制实施方案的主要内容

包括试点资金测算、资金筹措、区镇财政投入情况、使用方

式、绩效管理等。填写《XX区“五好两宜”和美乡村试点绩效目标申报表》（详见附件1-2），按照指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配等要求，设定的绩效指标应与试点政策内容相关，且涵盖试点目标任务、预期成果、主要内容等，能够清晰体现试点核心预期产出和效果（例如，机制探索方面的指标）。

六、负面清单

（一）试点要求

建立健全试点的实施内容负面清单、资金管理负面清单。明确清单具体内容，包括但不限于以下内容：违反国家土地管理使用相关法律法规；违规举债搞建设，留有资金缺口，形成政府隐性债务和新增村级债务；搞大拆大建、盲目建牌楼亭廊“堆盆景”，搞“形象工程”；以及其他违法违规和存在风险隐患等情况。上述内容不得列入试点项目。试点资金不得挪作本试点方案内容以外的其他用途。市级财政定额补助资金不得用于单位基本支出、修建楼堂馆所、市政道路等，不得用于征地拆迁补偿，不得用于偿还债务本息，不得用于“门墙亭廊栏”等景观建设，不得列支管理费和项目咨询、论证评审费等。

（二）编制实施方案的主要内容

建立健全试点的实施内容负面清单和资金管理负面清单。

七、可行性分析

（一）试点要求

科学评价财政收支状况、集体经济实力和群众承受能力，合理确定投资规模、筹资渠道和目标任务、管护机制等，并充分论证试点项目建设、资金安排等可行性，确保后续项目实施具备可持续的条件和保障，建成后能长期发挥效益。

(二) 编制实施方案的主要内容

对试点实施方案的可行性、具体项目内容的合规性、任务进度安排的科学性、资金计划的合理性等进行分析。

八、政策与保障措施

包括组织保障、政策支持、人才支撑、基础设施建设、用地保障等方面政策措施。

九、其他需要说明的情况

附件：1-1. XX 区“五好两宜”和美乡村试点建设清单

1-2. XX 区“五好两宜”和美乡村试点绩效目标申报表

附件 1-1

XX 区“五好两宜”和美乡村试点建设清单

类别	序号	任务类型	项目类型	项目名称	建设地点	实施主体	试点总投资	年度建设内容	2025 年					2026 年					备注
									小计	年度资金安排				年度建设内容	年度资金安排				
										市级财政	区镇财政	社会资本	其他		小计	市级财政	区镇财政	社会资本	其他
							①=②+ ③		②						③				
(一) 坚持建管并重, 营造沪派江南水乡特色风貌	1	村庄布局优化	进城镇集中居住																
	2		“平移”集中居住区建设																
	3		保留居住区农房翻建更新																
	4		宅基地退出																
	5	生态环境和乡村风貌提升	绿化造林、乡村公园建设																
	6		水环境整治																
	7		公共空间建设																
	8		美丽庭院及“小三园”建设																
	9		农宅风貌提升																

注：1. 对于单体规模较大的项目应明确到子项目。

2. 试点周期为 2 年, 需填写 2025、2026 年的内容。

3. “年度建设内容”中应单独说明市级财政试点资金支持的内容。例如，A项目年度建设内容是……，其中市级财政资金支持……。

附件 1-2

XX 区“五好两宜”和美乡村试点绩效目标申报表

试点名称			
实施周期	2025-2026 年		
试点区			牵头部门
资金情况 (万元)	资金总额:		
	其中: 市级财政资金		
	区镇级财政资金		
	其他资金		
总体目标	1. 2.		
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标
	产出指标	数量指标	
		质量指标	
		实效指标	
		成本指标	
		
	效益指标	经济效益指标	
		社会效益指标	
		生态效益指标	
		可持续影响指标	
.....			
满意度指标	试点区域农民 满意度指标		
		

注: 按照指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配等要求, 设定的绩效指标应与试点政策内容相关, 且涵盖试点目标任务、预期成果、主要内容等, 能够清晰体现试点核心预期产出和效果(例如, 机制探索方面的指标)。

