

# 上海市现代农业“十三五”规划

“十三五”时期是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性时期，也是上海率先实现农业现代化和城乡发展一体化的决胜阶段。依据《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，编制本规划。

## 一、准确把握现代农业发展新形势、新任务、新要求

### (一)“十二五”时期现代农业发展取得的成就

“十二五”期间，在市委、市政府的正确领导下，上海农业战线广大干部群众转变农业发展方式、增强农产品供应保障能力、提升农业产业化水平，在农业科技进步、保障地产农产品质量安全、推进国家现代农业示范区建设、促进城乡统筹发展等方面取得可喜进展，完成了本市现代农业“十二五”规划确定的目标任务，形成了与上海建设社会主义现代化国际大都市相适应的多功能都市现代农业发展体系，为实现农业现代化奠定了坚实基础。

农产品供应保障能力得到增强，全市粮食种植面积保持在250万亩左右，菜田面积稳定在50万亩，生猪、牛奶、水产品等“菜篮子”产品的生产规模和产量总体保持稳定。农业劳动生产率达到8.5万元，居于国内领先水平。农产品质量安全处于可控状态，2015年，本市“三品一标”认证率达68%，农产品质量安全追溯体系覆盖率达到80%，地产农产品抽检合格率继续保持高位。农业

科技支撑作用逐步显现,农业装备水平明显改善,主要农作物生产综合机械化水平达到 83%,农业科技进步贡献率达到 70%左右,乡镇农业公共服务体系实现全覆盖,农业物联网区域试验工程和农业农村信息化工作走在全国前列。农业经营产业化水平不断提升,农业与工业和服务业的融合特征不断增强,各类新型农业经营主体不断涌现,全市发展家庭农场 3829 户,具有一定经营能力的农民专业合作社 3192 家,农业产业化龙头企业 387 家。生态农业建设取得成效,2015 年,农业废弃物综合利用率达到 91%以上,基本实现了秸秆禁烧。农民收入增长较快,2015 年,农村居民人均可支配收入达到 23205 元,农村居民收入增幅连续五年快于城镇居民。农村改革成果显著,农村集体经济组织产权制度改革等取得突破,松江家庭农场等实践和经验得到中央领导和国家有关部门的充分肯定。统筹城乡发展不断推进,城乡基础设施和基本公共服务均等化程度持续改善,农民得到更多实惠。

“十二五”是上海都市现代农业快速发展,农村改革不断深入,美丽乡村建设扎实推进,农民收入显著增加,农村社会各项事业发展迅速的五年。五年的实践证明,做好上海“三农”工作,保持上海都市现代农业发展的势头,必须坚持把中央对上海工作的要求贯彻落实到农业农村工作的各个领域,积极探索都市现代农业的发展新路;必须坚持保障农产品的有效供给,实行主要农产品最低保有量制度,切实加强农业基础设施和装备建设,完善农产品质量安全追溯体系,提高农业综合生产能力和农产品质量安全水平;必

必须坚持强化农业科技创新和技术推广服务,不断增强农业科技支撑能力,推动农业发展方式转变;必须坚持和完善农村基本经营制度,推动农业生产经营体制机制创新,培育壮大新型农业经营主体,健全农业社会化服务体系,提高农业规模化组织化水平;必须坚持绿色生态发展方向,推进农业废弃物综合利用,控制和减少农业面源污染,改善农村生态环境,实现农业可持续发展;必须坚持以人为本,千方百计增加农民收入,实现好、维护好和发展好农民的根本利益。

## (二)“十三五”时期上海现代农业发展面临的机遇与挑战

当今世界,实现农业的多功能性和可持续发展已成为发展现代农业的主要任务,农业的生产、经济、环境和社会等功能的协调发展是发达国家现代农业的主要特征。我国经济发展进入新常态,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场,资源利用与环境保护的压力不断增大,农业发展的条件和环境发生深刻变化,农业供给侧结构性改革亟待深入推进。党的十八大以来,本市全面落实国家稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项政策措施,全力推进创新驱动发展、经济转型升级各项重点工作。本市都市现代农业在与新型工业化、信息化、城镇化同步发展中面临许多新机遇:一是国家和本市高度重视“三农”工作,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,对农业的投入力度不断加大,政策的支持力度不断增强。二是在上海全面推进“四个中心”建设、打造具有全球影响力的科技创新中心的大背景下,

大力推进城乡发展一体化战略,为上海都市现代农业发展提供了重要机遇。三是“互联网+”将成为促进农业集约化经营、提高农业生产经营效率的重要抓手,成为都市现代农业创新发展的重要驱动力量。具有新技术、新产业、新业态和新模式特征的农业“四新”经济不断涌现。四是把产业链、价值链等现代产业组织方式引入农业,一二三产业融合互动已经成为都市现代农业新的经济增长点。五是围绕农业生产、加工、流通、销售等重点环节,农业生态化、机械化和数字化的快速发展和普及应用将极大地促进农业生产力的提高。

“十三五”时期,上海现代农业发展面临着诸多挑战。一是农业综合竞争力不强,农业生产水平有待提高,农业社会化服务进程有待加快,农产品质量安全仍存在潜在威胁,农产品品牌化程度不高,农产品附加值较低。二是农业可持续发展的后劲不足,资源与环境的约束加剧,耕地资源持续减少,养殖业废弃物、化肥、农药等农业面源污染控制形势严峻,水环境和土壤环境质量不容乐观,郊区农村生态环境欠债较多,农业比较效益低等问题仍然突出。三是生产成本上升的压力日益加大,土地流转费用居高不下,劳动力成本不断提高,农产品生产成本面临不断上升的压力,依靠大量低成本劳动力支撑现代化发展的空间逐渐减少。四是农业生产经营主体的市场竞争力较弱,农业从业人员不同程度存在年龄偏大、学历偏低、技能偏弱等问题,非农就业困难和劳动力短缺同时并存。五是城乡发展差距依然较大,农民收入持续较快增长难度加大,城

乡居民可支配收入绝对差距扩大趋势尚未得到根本遏制,城乡基础设施和社会保障均等化程度仍需提高。

展望“十三五”时期,上海都市现代农业发展的基础更加坚实,条件更加有利,任务更加艰巨。上海农业必须抓住发展机遇,创新发展思路,转变发展方式,提高发展质量,从注重数量为主转到数量质量效益并重上来,从主要依靠物质要素投入为主转到依靠科学技术进步和提高劳动者素质上来,从依赖资源消耗的粗放经营为主转到促进农业的可持续发展上来,从生产导向为主转到消费导向上来,从以注重农业自身发展为主转到城乡发展一体化上来,在全国率先实现农业现代化和可持续发展。

## **二、“十三五”时期上海现代农业发展的指导思想、主要目标**

### **(一)指导思想**

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念,紧紧围绕实现农业现代化和城乡发展一体化走在全国前列总目标,以加快转变农业农村发展方式为主线,以建成国家现代农业示范区和发展现代农业为主要任务,把坚持农民主体地位、增进农民福祉作为农业农村工作的出发点和落脚点,推进农业供给侧结构性改革,深化农村改革创新,充分发挥市场导向功能,调整优化农业结构,大力促进一二三产业融合发展,延伸农业产业链,提升农业附加值,充分发挥都市现代农业经济、生态、服务功能,走产出高效、产品优质、产业融合、

资源集约、环境友好的多功能农业现代化发展道路,不断提高农业产出率、资源利用率和劳动生产率,促进农业产业转型升级,实现农业增效、农村美丽、农民富裕。

## (二)总体目标

坚持生态立农、科创兴农、改革强农、提质富农,围绕提高质量效益这个中心,调整农业结构,大力发展绿色农业、品牌农业、服务农业、智慧农业。严格保护永久基本农田,推进耕地轮作,种养结合,藏粮于地,藏粮于技,以绿养地,把促进农民增收与农业永续发展结合起来,不断改善和优化生态环境,到2020年,都市现代农业经济、生态、服务功能协调发展,农业综合生产能力不断增强,农业结构更加优化,农业资源保护水平和利用效率显著提升,美丽乡村建设取得明显进展,农业和农村环境得到有效改善,农民收入持续增长,城乡发展差距明显缩小,建成国家现代农业示范区,打造上海都市现代农业升级版,率先实现农业现代化。

——农业产出水平稳步提升。劳均农林牧渔业增加值达到7.5万元,农业劳动生产率达到12万元,农民年人均可支配收入达到4万元。

——农业生态环境不断优化。亩均化肥农药使用分别降至24公斤纯量和1公斤实物量以下,耕地质量(一二等地占比)达到60%,不规范畜禽养殖场完成整治比例达100%。

——地产农产品质量安全水平显著提高。地产农产品质量安全抽检合格率大于99%,无公害、绿色、有机农产品认证率达到

70%以上。

——农业科技和装备水平不断提高。农业科技进步贡献率达到80%，持专业证书的农业劳动力占比70%，高标准农田面积比重占75%，主要农作物耕种收综合机械化比重占90%，节水灌溉工程面积覆盖率达78%。

——农业经营管理水平明显提高。土地适度规模经营达85%，农林牧渔业服务业增加值占农林牧渔业增加值比重达到6%。

### (三)核心指标

#### 上海现代农业“十三五”评价指标

指标类型	序号	指标名称	2015年	2020年目标值
农产品质量和农业环保水平	1	“三品”认证农产品产量比重	68%	>70%
	2	地产农产品质量安全抽检合格率	99%	>99%
	3	亩均化肥使用量	28.5公斤/亩	<24公斤/亩
	4	亩均农药使用量	1.30公斤/亩	<1公斤/亩
	5	水产标准化健康养殖比重	65%	75%
	6	主要农作物秸秆综合利用水平	>91%	95%
可持续发展水平	7	耕地质量(一二等地占比)	53%	60%
	8	单位能耗创造的农林牧渔业增加值	1.87万元/吨标准煤	3万元/吨标准煤
	9	农田灌溉水有效利用系数	0.7	0.738

指标类型	序号	指标名称	2015年	2020年目标值
科技推广水平	10	农业科技进步贡献率	70%	80%
	11	持专业证书的农业劳动力占比	50%	70%
	12	大专以上学历以上农业技术推广服务人员占比	70%	95%
经营管理水平	13	土地适度规模经营比重	80%	85%
	14	农林牧渔业服务业增加值占农林牧渔业增加值比重	3.9%	6%
	15	农户参加合作社比重	63%	75%
农业产出水平	16	农业劳动生产率	85000元	120000元
	17	农民人均可支配收入	23205元	40000元
	18	劳均农林牧渔业增加值	60000元	75000元
支持水平	19	农业保险深度	3.5%	>3.5%
	20	单位农林牧渔业增加值的信贷投入	1.03元	1.1元
物质装备水平	21	高标准农田面积比重	58%	75%
	22	主要农作物耕种收综合机械化比重	83%	90%
	23	节水灌溉工程面积覆盖率	76%	78%

### 三、坚持创新发展，建立健全现代农业体制机制

创新是农业发展的内生动力，必须着力推进农业结构性改革，创新现代农业体制机制，把技术创新、组织创新、制度创新贯穿于农业现代化的全过程，不断增强农业现代化发展的内生动力。

(一)培育新型农业经营主体。大力培育以家庭农场、农民合作社、农业龙头企业为主体的新型农业经营主体，积极推进多种形式适度规模经营。新型农业经营主体带动的农田面积占全市农业经营用地面积比例达到90%，带动农户数占全市务农农户数比例



达到 90%。大力发展以家庭成员为主要劳动力、从事专业化集约化生产、规模适度的家庭农场,以发展粮食生产型为主,支持粮经结合、种养结合、机农结合等类型,实现市郊水稻种植面积 80%以上由家庭农场经营。逐步建立“合作社+家庭农场”“农业龙头企业+合作社+家庭农场”等多种农业经营组织模式,引导发展农民专业合作社联合社。按照“扶优、扶大、扶强”的原则,积极培育国家级和市级农业产业化重点龙头企业达到 115 家。

(二)构建农业社会化服务体系。加快构建公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的,在农机作业、粮食烘干收储、农产品加工转化、农资经营、种子统供、病虫害防治、农业信息、技术服务、农业气象预警、农业保险金融支持等环节形成较为完善的社会化服务体系。进一步加强本市基层农业公共服务队伍建设,不断提升乡镇农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量安全监管等公共服务机构的服务能力。支持多种类型的新型农业服务主体开展专业化、规模化服务。推进农业生产全程社会化服务创新试点,积极推广合作式、托管式、订单式等服务形式。

(三)强化农业科技创新和推广体系。抓住本市建设具有全球影响力的科技创新中心的战略机遇,打造孙桥现代农业、崇明生态农业和市农科院等现代农业科技创新平台,努力成为上海具有全球影响力科技创新中心建设的重要组成部分和承担国家农业科技创新战略任务的研发中心。重点聚焦农业生物技术、农业信息技术等领域,实施农业科技创新战略性项目和工程,加快推进新品

种、新技术、新装备和新材料的转化和应用。大力发展现代种业，支持种源基地建设，扶持育繁推一体化种业企业创新发展。结合各区实际，联合科研院所和高等院校等机构，成立区域性、专业性研发中心，加快推进农业实用技术研发和成果转化，促进农业科技产业化。

（四）实施“互联网+”现代农业行动。适应“互联网+”的发展趋势，推动互联网技术在农业经营模式创新、精准生产、信息服务和农产品安全追溯体系建设方面的应用。加快在设施园艺、畜禽水产养殖、质量安全追溯等领域推广成熟可复制的农业物联网应用模式。以“12316”三农服务热线为载体，建设为农综合信息服务平台，强化农业综合信息服务能力。建设上海农业信息云平台，加快在农业指挥调度、农产品安全监管和农产品价格行情监测等领域的应用。采用国家统一标准，建立农资和农产品安全溯源体系，实现与国家追溯平台的对接和信息互通共享。

（五）支持农业“四新”经济发展。大力支持农业生产“智造”新技术、农业服务业新产业、“智造+服务”新业态、农业跨界融合新模式等农业“四新”经济的发展，在农业生产、加工、销售、服务等产业链中形成新的经济增长点。支持新型农业经营主体建立融合电子商务、移动互联网、金融服务、信息管理、产品销售等模式的信息平台，建立以消费为主导的农业经营生产与发展模式。培育和支持 B2C、B2B 等多种形式农产品电子商务企业的持续健康发展。

（六）深化农村改革。全面完成农村承包经营权确权登记颁

证。依法维护农民土地承包经营权,建立健全农村土地流转服务体系 and 土地承包经营权流转公开市场,促进土地承包经营权流转。在尊重农民意愿的基础上,引导土地承包经营权入股,发展土地股份合作经营。在加快推进镇级集体资产产权界定工作的基础上,有序推进镇级集体经济组织产权制度改革,全面完成村级集体经济组织产权制度改革。健全农村集体资产监管体制和运营机制,新型农村集体经济组织建立适应市场经济要求的组织治理结构。理顺村经关系,推进村民委员会与村集体经济组织经费分账管理和使用,充分发挥乡镇集体资产监督管理委员会、乡镇农经部门的监督管理和业务指导作用。

(七)创新金融惠农服务方式。进一步推进财政与金融支农政策的有机融合,加强农村金融组织、产品和服务创新。基本建成全市统一的具有信息发布、产权交易、法律咨询、资产评估、抵押融资等功能的农村产权交易流转市场,建立健全财政支持的政策性农业信贷担保体系建设,稳步推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点工作。进一步推进农业保险制度创新,加大农业保险政策扶持力度,进一步提高农业保险覆盖率和保障程度,提高农业保险精细化服务水平,完善农业保险大灾风险分散机制。

#### **四、坚持协调发展,调整优化现代农业产业结构**

协调是农业持续发展的内在要求。围绕去库存、降成本、补短板、调结构、提品质、促融合,充分发挥市场作用与新型农村组织的

引领作用,做好政策引导,着力构建粮菜经统筹、农牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展的现代农业产业结构,不断增强农业发展的多样性、整体性和协同性。

(一)提高粮食和“菜篮子”产品生产能力保障水平。坚持主要农产品最低保有量制度,增强农业综合生产能力。在划定永久基本农田基础上,建设80万亩粮食生产功能区,深入推进粮食绿色高产高效创建。以保障城市供应为目标,继续实施菜篮子区县长责任制,加强与完善设施菜田建设,规划保持50万亩蔬菜生产能力,稳定21万亩绿叶菜种植面积。通过控总量、调结构,开展不规范畜禽养殖整治,构建与土地环境承载力和环境保护相适应的畜禽生产能力,完成年生猪出栏100万头、奶牛存栏4万头、蛋鸡存栏200万羽的保有量指标。本市养殖池塘面积稳定在28.7万亩左右,地产水产品年总量稳定在14万吨左右。

(二)推进农业供给侧结构性改革。依托本地市场优势,实施品牌战略,宜粮则粮,宜经则经,着力发展以优质瓜果为重点的区域特色农产品,增强农产品竞争力。以市民消费需求为导向,遵循农作物生长规律,开发具有地方特色新品种,及时调整淘汰落后品种。进一步优化种植结构和茬口安排,推进秋播麦子、绿肥、深耕晒垡“三三制”模式,适度调减小麦种植面积,扩大受市民喜爱的优质早熟和中熟水稻种植面积。继续调整完善蔬菜品种结构,突出绿叶菜种植和品种优化。对照200万头标准猪调控目标,减少生猪养殖、调减奶牛产能、稳定蛋鸡生产,适度发展食草肉羊等特色

优势畜禽品种。大力推进水产养殖结构调整,提高名优水产品养殖比例,推广生态高效养殖模式,积极探索节水节地的循环水产养殖模式。

(三)推进农村一二三产业融合发展。以市场需求为导向,以完善利益联结机制为核心,以制度、技术和商业模式创新为动力,培育融合主体,创新融合方式,推进农业产业链和价值链建设,着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。鼓励农业新型经营主体把发展多种形式农业适度规模经营与延伸农业产业链有机结合起来。培育壮大农业产业化龙头企业,引导其重点发展农产品加工流通、电子商务和农业社会化服务,建设现代物流体系,健全农产品营销网络。大力发展农产品电子商务,鼓励发展农业生产租赁业务,积极探索农产品个性化定制服务、会展农业等新业态。结合美丽乡村和郊野公园建设,推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合,规划建设一批具有历史、地域、产业特点的特色景观旅游镇村,打造休闲农业和乡村旅游集聚区,支持举办农业嘉年华等农事节庆活动,挖掘农业生态价值、休闲价值和文化价值。

(四)加强农业基础设施建设。围绕本市现代农业发展需要,建设现代种业基地、高标准粮田、设施菜田、区域特色产业基地、畜禽规模化养殖场、标准化水产养殖场等,并建立设施管护机制,确保各类设施长期稳定发挥效益。按照农林水联动、田宅路统筹、区域化推进的要求,实施低洼圩区达标、田间水利配套等工程。结合

河道整治和粮食生产功能区建设,推进农田林网和河道防护林建设。实施耕地质量保护和提升行动,以中低产田和蔬菜大棚等障碍土壤修复和保育为重点,应用绿肥种植、秸秆还田、水旱轮作等措施,提高耕地质量。

(五)加快提高农业设施装备水平。提升农业机械化水平和相关配套设施服务能力,有效改善农作物生长环境和条件,提高农业劳动生产率和土地生产率。重点解决水稻机械化种植、蔬菜机械化生产和收割、秸秆还田、植物保护、农产品精深加工、冷链物流、畜牧水产养殖等设施装备及应用问题,大力推进水肥一体化、绿叶菜生产全程机械化等技术推广,加强粮食烘干设施和服务能力建设,加强标准化农机库房和维修网点建设,大力推进花卉、食用菌等产业工厂化、智能化生产。

## **五、坚持绿色发展,建设环境友好型农业,确保农产品质量安全**

绿色是农业永续发展的必要条件,必须促进农业资源利用方式由高强度利用向节约高效利用转变,注重农业资源在不同产业、不同群体和不同时段合理配置,形成农业可持续发展体系。

(一)推进农业可持续发展。牢固树立“绿色发展”和“生态也是生产力”的理念,建立资源节约型、环境友好型现代农业生产体系,发挥农业在城市生态中不可替代的重要作用。坚持生产发展与资源环境承载力相匹配,优化农业生产布局。深入实施农业环境保护与治理三年行动计划,全面加强农业面源污染防控,大力推

广测土配方施肥,科学合理使用农业投入品,实施化肥农药减量化行动,开展农业废弃物的综合处理。因地制宜开展生态型复合种植,科学合理利用耕地资源,深化以种养结合、林下经济为代表的生态种植养殖模式的示范和推广。积极推进水旱轮作、粮菜轮茬的耕作方式,改良土壤生态环境。加强耕地质量和土壤环境监测和修复,全面实施农作物秸秆禁烧,加强水肥一体化节水技术等生态技术研发和应用,以规模化畜禽养殖场为重点开展畜禽粪尿生态消纳和资源化利用,大力发展种养结合循环农业。压缩长江口渔业资源捕捞能力,加大水生生物增殖放流力度,加强中华鲟等珍稀水生生物及水域生态环境保护工作,实施崇明东滩、北港北沙等中华鲟关键栖息地生态修复工程,力争将中华鲟保护区升格为国家级自然保护区。

(二)加大农村环境整治力度。以水环境整治为重点,加大郊区农村环境整治力度,努力改善农村人居环境和生态环境。实施以“洁水”“畅水”“活水”为重点的河道水系整治工程,全面疏浚农村河道,清河岸、清河面、清河障,打通断头浜、畅通河网水系,修复水生态。全面完成郊区建成区直排污水点的截污纳管任务,加快推进郊区城镇污水处理厂提标改造,完成对全市 2.6 万余条中小河道轮疏,实施村沟宅河治理。大力开展片林、通道林、防护林、经济林建设,增加森林资源,提高森林覆盖率。开展郊野公园建设,打造郊区生态景观亮点。加大农田林网和“四旁林”建设力度,使农田成方、绿树成荫。

(三)确保地产农产品质量和安全。坚守农产品质量安全底线,严格农业投入品管理。大力推进地产农产品标准化生产,推进农业标准化示范区、园艺作物标准园、畜禽标准化示范场和水产健康养殖示范场建设,强化对无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品的认证和监管。鼓励农产品商标注册,开展名特优新农产品申报,培育、做强一批特色鲜明、质量稳定、信誉良好、市场占有率高的名牌农产品。积极推行减量化生产和清洁生产技术,规范生产行为,净化产地环境。建立产地质量证明和质量安全追溯制度,实行产地准出和市场准入制度。

(四)全面推进国家农产品质量安全区创建。深入开展创建工作,进一步强化农产品质量安全属地责任,推动各相关区建立责任明晰、监管有力、执法严格、运转高效的农产品质量安全管理体系。加快推进蔬菜、畜禽产品、果品、水产品、粮食和特色经济作物质量安全可追溯体系建设,建立全程可追溯、互联共享的农产品质量信息平台。加强农产品质量安全分类分级管理,提升风险评估预警与应急管理的能力。加强农产品产地环境监测和农业面源污染监测,支持病死畜禽无害化处理和收集设施建设。

## **六、坚持开放发展,提高现代农业发展质量和效益**

坚持农业“走出去”和“引进来”相结合,优化上海农业产品结构、商品结构和要素配置,不断拓展上海农业发展空间。

(一)促进农业国内合作。实施长江经济带建设发展战略,发挥上海技术、人才、资金和信息的优势,加强与国内农业合作。鼓



励和支持农业新型经营主体在国内农业优势产区建立种养基地，开展农产品精深加工。继续推进农业对口支援工作，支持对口援建地区发展现代农业和产业化项目，促进农业提质增效。进一步发挥上海农业展览馆、西郊国际农产品交易及展示中心等农产品交易展示服务平台的作用，组织各类农交会和展销会，为全国各地农产品在上海搭建展销平台。

(二)扩大农业对外开放。围绕国家“一带一路”战略，加快部署和实施农业走出去战略，支持和培育具有国际竞争力的农业龙头企业，支持到境外特别是周边国家开展互利共赢的农业生产、进出口合作和农产品展销，支持上海农业企业赴海外收购、并购优质农业企业。统筹农产品出口示范项目和基地建设，进一步开展境外农产品促销，推动树立上海都市现代农业和农产品品牌。依托洋山保税港区，探索创新国际大宗农产品交易模式，扩大农产品进出口贸易。加强农业科技的国内和国际交流合作，加大农业引资引智力度，加大先进农业技术和装备的引进、消化、吸收和再创新，不断增强本市农业企业的市场竞争力。

(三)强化市场导向作用。充分发挥市场配置资源的决定性作用，进一步激发市场主体活力，在符合规定条件下，鼓励引导金融资本、社会资本投入现代农业领域，构建多元化投入机制。利用自贸试验区在金融领域的制度创新，鼓励外商投资国内农业领域。引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式，推动涉农企业充分利用直接融资

市场和间接融资市场提升市场竞争力。发挥农村产权交易所推进要素流动的积极作用,拓展农业服务新领域。

## **七、坚持共享发展,让改革和发展成果更多惠及农民**

共享是农业农村现代化的出发点和落脚点,要从解决农民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,使广大农民群众在实现农业农村现代化过程中有更多获得感。

(一)开展美丽乡村建设。贯彻落实市委、市政府提出的“三倾斜、一深化”的总体要求,坚持推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动,实现由“物的新农村”向“人的新农村”迈进,建设生态宜人的江南水乡,弘扬海派农村元素和民俗传统,建成与现代化国际大都市相得益彰的社会主义新农村。进一步完善镇村规划和村庄布点规划,优化调整农村空间形态。对纯农地区以及基本农田范围内规划保留的村庄,要以村庄改造为载体,大力推进美丽乡村建设。遴选改造一批有自然环境禀赋、产业发展特点和历史文化积淀的村庄,开展美丽乡村重点片区建设,注重农耕文化、民俗风情的挖掘展示,保护传承农村优秀传统文化,培育乡村新型文化,拓展现代农业综合功能,构建符合农村发展方向的新兴乡村产业体系,注重农村内涵式发展。提升规划水平,完善相关政策,切实加强本市历史文化名镇保护和建设。

(二)推进农民向城镇集中居住。在充分尊重农民意愿的基础上,进一步加大政策支持力度,鼓励引导农民进城进镇居住,改善农民居住和生活条件,切实提高本市城乡发展一体化水平。从源

头上加强农村环境整治和人口管理,实现土地资源的集约节约利用,增强农村发展活力。通过加大资金支持与用地保障等措施,力争“十三五”末使本市重点区域农民进城进镇集中居住规模有明显提高,农村分散居住状况有明显改善。同时,加大高速铁路、高速公路、高压走廊沿线和生态敏感地区等宅基地置换推进力度,促进农民居住相对集中。

(三)推进城乡基本公共服务均等化。对事关社会公平、外部性强及跨区域的基本公共服务事项,加强市级统筹力度和区级责任,通过理顺财政管理体制,加大对经济薄弱地区转移支付的力度。健全专业人才到郊区农村工作的激励政策。推进城乡教育资源的优化配置,加快郊区学校建设,优化教育资源布局结构,使教育资源的分布基本满足常住人口适龄子女教育需要,提升郊区农村学校教育质量。促进城乡医疗卫生事业均衡发展,继续推进郊区基层医疗机构的补点和改造,全面提升基本医疗服务和公共卫生服务水平,为城乡间人口迁移提供就医便利。加强郊区农村公共文化服务体系建设,完善城乡基层公共文化设施网络建设,创新基础公共文化组织运行体制机制,丰富城乡公共文化内容。

(四)加强新型职业农民队伍建设。加快培育一支与都市现代农业发展要求相适应、以本土化为主的有文化、懂技术、善经营、会管理、能担当的新型职业农民队伍。建立新型职业农民认证标准,加快建立教育培训、认定管理和扶持政策联动的新型职业农民培育制度,在已培育 5000 名新型职业农民的基础上,五年内再培育

1.5 万名新型职业农民。鼓励工商资本发展适合企业化经营的现代种养业、农产品加工和农业社会化服务。支持公益性服务机构、新型农业经营主体和电商、物流、商贸、金融等企业合作,构建农业电子商务、农业技术服务等信息平台,参与冷链装备和生鲜农产品配送体系建设。

(五)促进农民持续增收。提高农业机械化、组织化、规模化、产业化水平,因地制宜发展特色经济,提升农产品附加值,大幅度减少农业从业人员数量,提高劳动生产率和土地产出率,增加农民经营性收入。大力促进非农就业,鼓励企业吸纳离土农民实现非农就业,进一步加大岗位补贴、社会保险缴纳补贴、职业培训等政策帮扶力度,提高就业稳定性和社会保障层次,促进农民向二三产业转移,增加农民工资性收入。推进集体经济组织资产的股份制改造,健全流转土地收益分享机制,盘活农村集体存量建设用地,保障农民分享土地增值收益,完善农村金融供给体系和金融服务能力,拓宽农民财产性收入渠道。完善农业补贴制度,加快完善农村社会保障体系,提高农民转移性收入水平。

## 八、优化“十三五”现代农业产业布局

上海农业布局在稳定现有农业用地,严守耕地和永久基本农田保护红线的基础上,优化布局结构,促进农业用地适度规模经营。上海农业生产布局范围主要包括崇明、浦东、奉贤、金山、松江、青浦、嘉定、闵行、宝山等九个区的涉农区域,以及域外现代农业生产区。

## （一）区域布局

按照现状基础、资源禀赋条件、未来发展需求及功能定位，近期上海农业综合布局规划为“5+1”空间区域。

——崇明三岛生产区。包括崇明、长兴和横沙三岛，由崇明区的农业产区、光明食品集团的崇明农场、上实现代农业园区构成，是上海郊区规模最大、农业用地集中连片分布度最高、生态环境条件最优越的农业主产区。崇明三岛生产区农业生产用地约占上海郊区农业用地的34%，是沪郊规模最大的绿色优质农产品产区，粮食、蔬菜、特色瓜果、畜禽、水产的综合产区。

——杭州湾北岸生产区。包括金山区的中北部地区、松江区的浦南地区、奉贤区和浦东新区的南部地区，以及光明食品集团的市郊南片农场，农业生产用地约占上海郊区农业用地的30%，是上海郊区主要的蔬菜生产基地，也是粮食、蔬菜、特色瓜果、畜禽和水产养殖的多样化产区。

——黄浦江上游生产区。包括青浦、松江、金山三区西部的黄浦江上游地区，农业生产用地约占上海郊区农业用地的14%，是以水稻种植、水生蔬菜种植、水产养殖为主，科学配套畜禽养殖业的专业化、特色化产区。

——沪北远郊生产区。包括青浦区北部地区、嘉定区北部地区和宝山区西北部地区，农业生产用地约占上海郊区农业生产用地的6%，以水稻和蔬菜生产为主，科学配套少量规模化的畜禽养殖场，适度发展优势特色瓜果和花卉园艺作物。

——环都市田园生产区。包括中心城区外围高度城市化地区,呈东北—西南向半椭圆状分布区域内的,镶嵌于非农用地之间的小型组团式农地和零星农业地块,农业生产用地约占上海郊区农业用地的16%,包括蔬菜、特色瓜果、经济林果和水稻等的多样化产区。

——上海域外农业生产区。域外农业是上海农业发展的重要补充,是上海农业布局的重要组成部分。上海域外农业主产区主要构建种源、粮食生产、畜禽养殖、水产养殖、区域生态人文建设为一体的高效生态循环农业体系,着力打造为上海市重要的农副产品生产供给保障基地、长三角现代农业集聚发展辐射基地、全国领先的生态循环农业示范基地。

远期随着城镇化水平的进一步提升,将沪北远郊农业区和环都市农业区合并,形成新的环都市农业区,全市农业综合布局规划为“4+1”空间区域,包括崇明三岛、杭州湾北岸、黄浦江上游、新环都市区四大农业板块,保留并进一步发展域外现代农业示范区。

## (二)种植业生产布局

粮食生产布局:规划粮田面积不低于100万亩。其中,重点抓好崇明三岛、黄浦江上游和杭州湾沿岸三大粮食主产区,主要包括崇明、金山、浦东、松江、青浦、奉贤六个区的粮食主产区和光明食品集团的崇明农场粮食产区。

蔬菜生产布局:规划常年菜田面积不低于50万亩,其中,夏淡绿叶菜田面积不少于21万亩。重点抓好杭州湾北岸的绿叶菜主

产区、黄浦江上游特色水生蔬菜种植区、崇明三岛绿色优质蔬菜产区,以崇明、浦东、青浦、奉贤和金山等几大产区为主。

其他经济作物生产布局:以保护和升级已经形成的专业产区为主,地区之间错位发展,着力推进浦东西瓜、水蜜桃,奉贤黄桃、蜜梨,松江水晶梨,金山蟠桃、特色瓜果,青浦草莓,嘉定葡萄,崇明柑橘等十大特色经济作物产业园区建设。全市水果种植面积稳定在30万亩,新建100个优质果品标准化生产示范基地,面积5万亩以上。

### (三) 养殖业生产布局

畜牧业生产布局:以减量化调控为主,全面关闭不规范的小型养殖场,重点发展规模化养殖场,完成年生猪出栏100万头、奶牛存栏4万头、蛋鸡存栏200万羽的保有量指标。本市畜牧业布局重点稳定杭州湾沿岸、崇明三岛、黄浦江上游非生态敏感区域内的规模化养殖区。生猪、奶牛、肉禽养殖要向域外拓展,形成以域外基地为主的生产格局。

水产养殖业生产布局:以适度减量化控制为主,本市养殖池塘面积稳定在28.7万亩左右,地产水产品年总量稳定在14万吨左右。重点稳定资源条件或发展特色较明显的优势产区,提升精品和特色虾、蟹、鱼养殖比重,积极拓展周边长三角地区的特色水产品养殖域外基地,发展海洋渔业。

### (四) 休闲农业和乡村旅游布局

根据市民多元化的精神文化需求偏好和消费能力,细分休闲

农业和乡村旅游目标市场,打造多层次、多类型的旅游业,推动旅游个性化、特色化发展,打造休闲农业和乡村旅游升级版。近郊地区发挥交通区位和经济技术优势,重点发展市民农园、农业公园、科普教育园和农业观光园。中远郊地区重点发展休闲农业和乡村旅游,促进农业与旅游、文化创意、农产品精深加工和展销等深度融合发展,打造特色化、精品化、服务完善、深度参与和体验型的休闲、度假、养老等多元化的旅游业。

## 九、实施“十三五”现代农业重点工程

根据“十三五”现代农业发展目标,结合国家现代农业示范区建设三年行动计划,重点实施六类工程。

(一)基础设施建设工程。为巩固和提高地产农产品生产能力,围绕农田基础设施、农林水联动等方面重点推进以下基础设施建设项目:一是农田水利建设项目。以25个农业重点乡镇为重点,开展都市现代农业示范片建设,推进粮田、菜田、经济作物水利设施配套,重点整治设施菜田机口引水河、重点污染河道等,改善水环境,进一步加强农田林网和河道防护林建设。二是标准化基地建设项目。建设高标准农田、设施菜田、区域特色农产品生产基地、特色瓜果产业园区、市级园艺作物标准园、标准化畜禽规模养殖基地、标准化水产养殖场等。三是水土资源保护项目。围绕实施耕地质量保护和提升、高效节水、农业资源监测、耕地重金属污染治理等方面提升土壤质量。四是生产能力提升项目。建设粮食烘干机库房、标准化农机库房等。加快远洋渔船更新改造,推进横



沙渔港、芦潮港渔港等规划渔港和渔船集中停泊点建设。

(二)公共服务能力建设工程。重点加强动植物疫病防控、农产品质量监管、农业机械化推进、农业资源环境保护等公共服务体系建设。一是动物疫病防控设施建设项目。建设市动物疫病预防控制中心和上海市动物无害化处理中心。二是农产品质量监管能力提升项目。研究市级农产品质量安全检测二期项目,重点加强区县及乡镇检验检测能力建设。开展地产农产品质量安全监测,利用信息技术手段建立数据库和追溯信息化平台。实施兽用抗菌药治理行动,推进建设家禽、肉羊等定点屠宰场,促进生猪屠宰企业整合提升。三是新型农业经营主体培育项目。实施新型职业农民培训工程,聚焦家庭农场、农民合作社和农业龙头企业开展万名生产经营型、专业技能型、专业服务型的新型职业农民教育培训和认定管理。继续开展示范家庭农场、农业合作社示范社、产业化示范基地、示范服务组织创建行动。开展农村实用人才培训。四是农业机械化建设项目。建设都市现代农业新农机研发平台、农机综合监管平台和农机职业培训基地,配套18个区域性农机维修中心,40个三级维修网点。五是农业资源环境保护项目。建造长江口中华鲟保护综合船,实施中华鲟保护区基地二期建设项目。

(三)农业农村环境治理工程。加大农业农村环境保护力度,坚决治理农业面源污染。一是实施畜禽粪污综合治理项目。在规模化生猪、奶牛等畜禽养殖区,建设一批处理设施,实现生态消纳

或达标排放。二是不规范养殖场整治项目。完成 2700 多家不规范畜禽养殖场的整治关闭。三是化肥农药减量项目。推进病虫害专业化统防统治和绿色防控,推广高效低毒农药和高效植保机械,推进农膜和农药包装物回收利用。四是秸秆综合利用项目。加大对粮油作物秸秆和茭白等蔬菜秸秆的综合利用力度,建设运行一批除机械化还田外的秸秆多元化综合利用项目。五是农村环境综合整治项目。采取连片整治的推进方式,综合治理农村环境,完成基本农田保护地区规划保留农村的村庄改造工作,建成 100 个左右的市级美丽乡村示范村。

(四)科技创新能力促进工程。围绕上海建设具有全球影响力的科技创新中心目标,实施一批农业科技创新重大项目,提高农业科技自主创新能力。一是农业科技创新中心(平台)建设项目。主要建设上海现代农业科技(创新)服务平台、浦东孙桥现代农业科技创新中心、崇明生态农业科技创新中心、市农科院农业科技创新中心、国际食用菌研究中心等项目。二是产业技术创新和转化项目。实施主要农作物分子育种、生态循环农业技术创新与示范重大项目,建设生物制品、农业装备、农业生态创新工程,深入推进水稻、绿叶菜、西甜瓜、中华绒螯蟹、虾类、生猪、果业等产业技术体系建设,实施花卉、食用菌等新的产业技术体系建设项目。三是现代种业建设项目。做好海南岛南繁基地的搬迁和建设。建设南方现代奶牛育种服务体系示范区,推进畜禽和水产品种源提升项目,培育育繁推一体化的现代种业企业。

(五)智慧农业促进工程。运用“互联网+”提升农业生产、经营、管理和服务水平,实施一批重大项目。一是智慧农业创新项目。建设智能农业装备技术创新和产业化应用推广、农业生产专家系统及智能决策与控制技术研发、农业物联网云平台内容拓展与功能提升等项目。二是农业电子商务提升项目。建设新型农业经营主体管理与服务平台等项目,开展农村电子商务“百镇千村”应用示范。三是农业电子政务建设项目。建设市农委网上办事政务大厅,地产农产品安全监管与服务、上海农业科技服务、上海农用地管理与服务等平台,构建农业电子政务云。四是农业信息服务促进项目。打造农业信息服务云,实施新型职业农民及农村实用人才服务平台、上海智慧村庄建设试点与推广示范、为农信息服务站功能拓展和服务延伸等项目。

(六)产业融合提质升级促进工程。围绕提升农产品加工能力、农村一二三产业融合和农业新业态等方面实施重点项目。一是开展农村一二三产业融合发展试点示范工程,打造一批农村产业融合领军型企业和产业融合先导区。二是农产品精深加工项目。支持市级以上重点农业龙头企业的技术创新、产加销一体化等方面实施一批项目。三是休闲农业和乡村旅游项目。在嘉定、金山、崇明等区开展休闲农业和乡村旅游集聚区建设,重点打造明珠湖—西沙湿地集聚区、孙桥—迪斯尼集聚区、环淀山湖集聚区、浦南集聚区、庄行集聚区、环廊下集聚区等市级农业旅游集聚区;四是农产品冷链物流建设项目。开展生鲜农产品配送体系建设,

支持崇明构建农产品产销一体化平台等。

## 十、落实“十三五”规划实施保障措施

(一)加强组织领导。把农业实现现代化的工作纳入本市经济社会发展总体规划,统筹考虑,统一部署,加强领导,凝聚力量,共同推进都市现代农业发展。坚持主要农产品最低保有量和菜篮子区县长责任制等制度,全面划定永久基本农田和粮食生产功能区,编制实施上海养殖业布局规划和全市休闲农业与乡村旅游发展布局规划等规划。坚持最严格的耕地保护制度,坚守耕地红线,完善耕地占补平衡制度,加强对设施农用地的规范管理,统筹盘活现有存量设施用地,实施农村土地整治等方式,满足新型农业经营主体对农产品加工、工厂化生产、农机库房、粮食烘干、育种育苗和标准化畜禽养殖等农业设施需求。进一步明晰市区两级事权和管理责任,市政府各部门应立足自身职责,加强协同,推进规划实施。各相关区要结合实际,研究制定本地区实施规划的意见和措施,进一步明确目标,突出工作重点,完善保障措施。

(二)加强投入力度。坚持把农业农村作为各级财政支出的优先保障领域,加快建立投入稳定增长机制,持续增加财政农业农村支出。优化财政支农支出结构,构建农业产业政策、财税政策和金融政策“三位一体”的支农政策统筹长效机制。创新涉农资金投入方式和运行机制,进一步完善农业补贴政策,逐步调整“黄箱”支持政策,扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围。财政支农政策体系要进一步重点聚焦农业综合生产能力提升、农业社会化服务体系

构建、农业经营主体培育、农业和农村生态环境保护、农业市场体系建设等重点领域和关键环节,提高政府补贴政策的效能。健全农业可持续发展投入保障体系,推动投资方向由生产领域向生产与生态并重转变,投资重点向推进农业可持续发展倾斜。

(三)加强依法行政。切实转变政府管理方式,进一步理顺政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。加快转变政府职能,持续深化行政审批制度改革,建立政府权力清单和责任清单,积极推进负面清单管理。切实加强事中事后监管,放管同步推进。着力推进农产品质量安全、农业生态环境资源保护和新型农业经营主体等领域和薄弱环节的立法。以法治思维和互联网思维推进行政管理方式改革,推进社会信用体系建设,形成政府监管、企业自治、行业自律、社会监督的新格局。以农业生态资源保护、农产品质量安全、农业投入品等为重点,加强规范化、专业化农业行政执法体系建设,加强专业化知识培训,配备专业化的执法工具和设备,不断提升农业行政执法的能力和水平。

(四)加强人才队伍建设。充分发挥政府主导作用,大力实施人才强农战略,以培养农业农村发展急需紧缺人才为重点,以人力资源能力建设为核心,加大工作力度,不断开创农业农村人才队伍建设新局面。突出抓好以领军人才和创新团队为重点的农业科研人才队伍建设,切实加强以骨干农技人员为重点的农技推广人才队伍建设,全力推进以农村实用人才带头人和新型职业农民为重

点的农村实用人才队伍建设。进一步完善人才工作运行机制,创新人才评价体系,完善配套政策措施,加大人才工作宣传力度。

(五)加强典型引导。学习借鉴国内外现代农业成功经验,找准各产业、各领域发展合适的标杆,提出符合上海现代农业发展的新思路、新要求、新举措,因地制宜、创新发展。积极挖掘本市现代农业发展和新农村建设中的亮点和典型,在高效生态农业建设、农村产权制度改革,美丽乡村建设、休闲农业和乡村旅游等方面培育树立一批能代表上海水平的典型,通过典型引路促进面上农业发展。注重发挥农业园区、产业基地、龙头企业和“四新”农业引领、示范、带动作用,加强宣传,积极引导农业转变生产方式,实现提质增效。

(六)加强绩效考核。全面实施组织绩效管理,科学设置绩效考核的内容和指标。既评估其经济发展的成绩,也评估其市场监管、社会管理和公共服务的业绩。既重视经济指标,又重视人文指标、环境指标。既要抓紧解决当前农业农村发展中亟待解决的突出矛盾和问题,又要着眼于可持续发展。坚持内部考核和外部评价相结合,探索引入社会监督和群众评议,以全方位考评督促全方位落实。通过加强考评,推动各区域农业发展责任到位、措施到位、投入到位、保障到位。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，  
市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2016年9月7日印发

---