

宝山区推进城乡发展一体化 “十三五”专项规划

宝山区发展和改革委员会

2016 年 2 月

第一部分 发展成就、面临的问题和困难

一、宝山区推进城乡发展一体化的情况

“十二五”期间，宝山区在城乡统筹发展中注重顶层设计，按照“经济发展好、民生保障好、社会管理好、文化建设好、生态改善好”的总体要求和“建设全市加快经济发展方式转变的示范区、推动城市转型发展的最佳试验区，率先基本实现城乡一体化”的总体目标，经过五年建设和发展，在不断深化统筹城乡一体化发展“358、650”指标体系的基础上，经济社会发展持续健康发展，城市化进程明显加快，初步奠定了城乡一体化发展格局。

（一）发展成就

1、城乡规划一体化引领新布局

空间布局进一步优化。“十二五”以来，宝山区加强统筹区域城乡总体规划、土地利用总体规划和国民经济和社会发展规划，发挥“1136”城镇规划体系对于城乡发展的引领功能，集中建设区内通过城镇总体规划-控制性详细规划的编制体系，集中建设区外通过土地整治规划-郊野单元-村庄规划的规划编制体系，促进“一带、两轴、三片区”城乡空间布局更优化、城乡功能更完善、城乡特色更凸现，实现“总量控制、城乡统筹、布局一致、分期对接”的城乡一体化规划格局。

表 1: “十二五”期间城镇规划体系

区域	分类	具体内容
总体	“1136”城镇规划体系	由中心城（上海中心城宝山部分）、新城、新市镇（居民新村）和中心村四个层次构成
集建区内	控制性详细规划	46 个编制社区已获得控详规划批复有 34 个，集建区批准控详规划覆盖率约 85%
集建区外	郊野单元-村庄规划	编制完成罗泾镇和罗店镇 2 个郊野单元规划，月浦镇、顾村镇、杨行镇 3 个郊野单元规划正按要求编制中；编制完成月浦镇、罗店镇、罗泾镇等 9 个村的村庄规划

城镇化水平稳步提升。全区行政村从 2010 年底的 110 个减少到 2015 年的 104 个行政村，农业户籍人口从 2010 年底的 55868 人下降到 2015 年的 39142 人，户籍人口城市化率从 2010 年底的 93.67%逐步提高到 95.87%。全区耕地面积 4.9 万亩，基本农田保护面积为 2.65 万亩，其中永久基本农田保护面积为 13361 亩。

2、城乡产业发展一体化呈现新格局

产业转型升级成效显著。三次产业结构呈现第三产业比重稳步提高，第二、第一产业比重持续下降的演进特征。三次产业结构比从“十一五”期末（2010 年底）的 0.3: 44.7: 55.0，到“十二五”期末（2015 年底）的 0.2:35.3:64.5，第三产业占主导地位的服务经济格局基本确立。“一带、三线、五园”¹的产业发展布局也初步明晰，以商贸商业、金融、房地产等为代表的现代服务业

1. “一带、三线、五园”：“一带”即滨江发展带，“三线”即轨道交通 1、3、7 号沿线，“五园”即宝山工业园区、城市工业园区、机器人产业园、吴淞工业园、南大现代产业园。

已成为宝山的支撑产业；以邮轮旅游、文化创意、节能环保、装备制造、新材料、软件信息服务业等为代表的新兴产业，正成为新的经济增长点。

产业政策不断改革完善。以政策指引为产业发展导向，形成了《宝山区产业发展纲要》、《宝山区重点产业发展目录》、《产业结构调整三年行动计划》等文件、出台新一轮支持产业发展“1+9”政策体系汇编等政策，推进产业结构调整，促进传统产业升级，培育新兴产业。

都市现代化农业发展势头良好。农业标准化、品牌化、规模化和组织化等水平进一步提升，培育了超大（上海）食用菌有限公司、上海驰明食品有限公司、宝山区蔬菜现代化园艺场、上海景瑞农业科技发展有限公司等一批高效生态的农业龙头企业。新罗泾牌“宝农 34”大米连续五届获得上海市优质稻米评比金奖。旅游农业发展呈现稳定态势，建成了东方假日田园、闻道园、月浦丰水梨园农家乐等一批各具特色的农业旅游景点。罗泾镇洋桥村被评为第一届上海市美丽乡村示范村，罗店镇天平村被评为上海市第二届“我最喜爱的乡村”。

3、城乡基础设施建设一体化营造新环境

重大工程建设全面推进。在城乡公路建设方面，大路网体系日趋完善，“二纵二横”快速路网² 和“七纵六横”区域干线网³基本

2. “二纵二横”快速路网：即南北向：共和新路高架、同济路高架－逸仙高架；东西向：G1501、S20。

3. “七纵六横”区域干线网：即六纵：沪太路、潘泾路、富长路－康宁路、蕴川

形成，三条轨道交通线路（1、3、7 号线）分别在宝山东、中、西部地区从南向北延伸。农村路网实现全覆盖，自然村之间公路和村村通公交通达率实现两个 100%，较好地改善了农村地区居民出行条件。在城乡生活设施方面，罗店大居等五大地区配套工程建设有序推进⁴，积极承接中心城区功能拓展和人口转移。信息基础设施建设稳步推进，在全市郊区（县）中率先实现农村有线电视户户通⁵。基本完成光纤改造全覆盖建设。

农村基础设施不断完善。以“美丽乡村”建设和新农村建设为抓手，完成 1.4 万余户农村村庄改造，涉及总投资额 4.3 亿元。出台了《宝山区农村村庄改造长效管理实施办法》，成立镇或村级专业管护队伍，在各镇全面开展村庄改造长效管理工作。环卫公共设施功能逐步完善，建立了全区农村生活垃圾集中收集和处置系统，农村生活垃圾全部纳入城乡一体化管理系统，日均处理垃圾量 474 吨左右。农村生态环境持续改善，基本农田保护区范围内农村生活污水处理率由“十一五”末的 30%提高到现在的 100%，实现全覆盖，有效落实了生活污水处理设施养护管理机制。农田水利方面，建设标准不断提高；在河道整治方面，形成了一系列河道保洁工作长效管理机制，完成了河道养护管理全覆盖；环境监测、治理方面，形成了立体的环境质量自动监测网络，

路—共和新路、江杨路、同济路-逸仙路；六横：长江西路、泰和路、宝安公路、友谊路（潘广路）、月罗路、罗北路。

4. 顾村、罗店两个大型社区以及庙行共康、高境胜通、大场祁连等五个市属经济适用房基地共 861 万平方米，已建成 307 万平方米。

5. 为 18000 多户农民家庭免费安装有线广播，用沪语开播“为农服务”新栏目，完成 35 万户有线电视数字化整体转换。

建成污染源在线系统，实施监控区域内重点污染企业。宝山区加大低碳示范园区社区指标体系研究和绿色创建。庙行镇和顾村镇共 16 个村通过区级生态村验收。庙行镇和顾村镇完成全国环境优美镇更名为国家级生态镇的市级验收工作。

4、城乡要素市场一体化激发新活力

城乡收入比继续呈现小幅收窄的良好发展势头。从“十一五”期末的城镇居民与农村居民家庭人均可支配收入比 1.671，逐年缩小差距，至 2014 年底，城镇居民与农村居民家庭人均可支配收入比为 1.617:1。农村居民收入增长始终快于城镇居民。2015 年，因统计口径调整，城乡居民家庭人均可支配收入达到 48499 元，增长 8.9%。

表 2：“十二五”期间城乡居民收入比较

年份	城镇居民人均可支配收入 (元)	增幅(%)	农村居民人均可支配收入 (元)	增幅(%)	城乡居民收入比
2010	26917	10.5	16104	11.1	1.671
2011	29604	11.2	18121	12.5	1.634
2012	32948	11.3	20277	11.9	1.625
2013	36355	10.3	22366	10.5	1.625
2014	39881	9.7	24670	10.3	1.617

农村集体产权制度和土地制度改革积极推进。2014 年，基本完成农村土地承包经营权确权登记工作。同时，村级集体经济组织产权制度改革积极开展，在 2013 年完成月浦镇勤丰村等 11 个村试点基础上，2014 年扩大实施到 43 个村，到 2015 年底已累计完成 90 个村，完成率超过 86%。基本实现全区的村级集体

资产产权制度改革应改尽改。通过改革，完善了集体资产管理机制，摸清了家底、明晰了产权，建立了农民增收长效机制，让农民开始享有稳定的分红收益。

区级财政投入力度持续加大。用于新农村建设投入连续五年增加，2010 年区级财政(含区镇转移支付)投入为 106407 万元，2011 年-2014 年分别为 133929 万元、146435 万元、150653 万元、178233 万元和 202423 万元，年均增长近 15%，为宝山区加快统筹城乡发展一体化提供有力支撑。

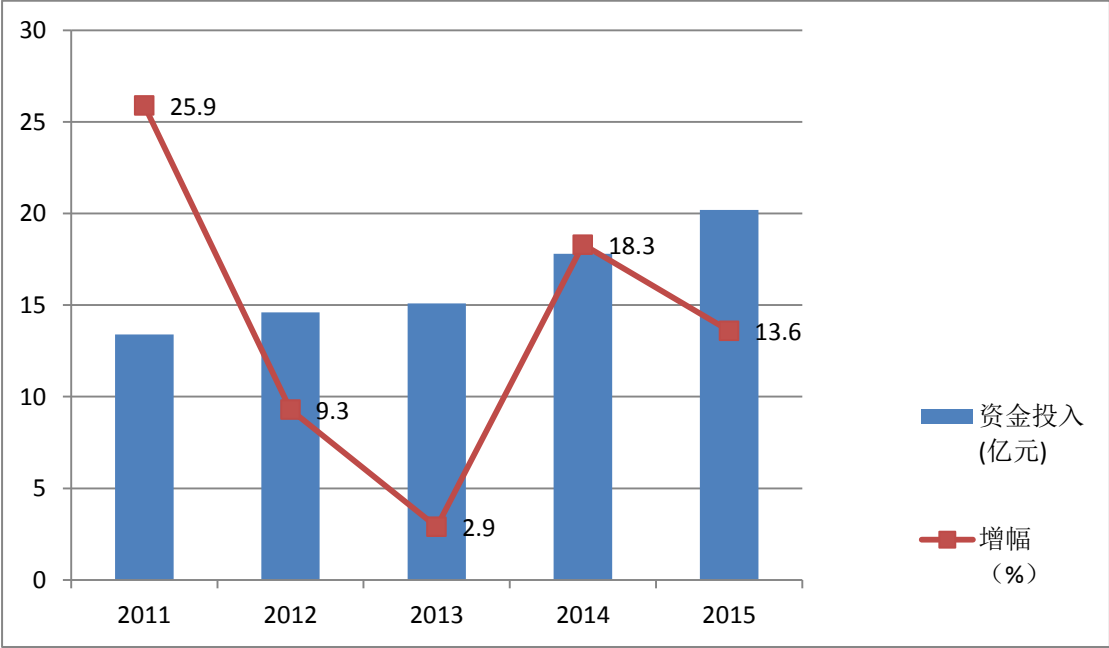


图 1 “十二五”期间区财政投入新农村建设

农村综合帮扶工作进展顺利。截止 2015 年底，经过两轮经济相对困难村的综合帮扶工作，原来的 27 个经济相对困难村已有 20 个脱贫致富。

5、城乡基本公共服务一体化实现新突破

促进就业政策进一步完善。陆续出台了《关于进一步完善社

会保险费补贴和就业补贴的若干意见》等系列政策，形成了具有宝山特色且较为系统的促进就业政策体系，建立健全了区、街镇、村三级就业服务网络。加大对农村的就业扶持力度，出台宝山区“区级就业困难人员”认定标准，解决大龄农村富余劳动力及正在申领生活费补贴期间征地劳动力无法认定“市级就业困难人员”的问题⁶。对非农就业提供针对性就业服务。完善区级重点人群人力资源库建设，挖掘适合农村富余劳动力的岗位，切实提高为农村富余劳动力推荐岗位的针对性。结合农村劳动力的特点，举办农村主题专场招聘会。通过调查摸底，动态掌握辖区内农村就业困难群体的变化情况，确保及时托底安置。在“十二五”期间，农村富余劳动力非农就业累计完成 26221 人，远高于规划目标每年 3000 人以上。

社会保障再分配作用显现。顺利完成“综保、镇保转职保”工作，基本形成覆盖宝山区全体城乡居民的社会保险制度⁷。出台了《关于宝山区老年农民养老纳入农保统筹管理的实施意见》、《上海市宝山区人民政府关于印发宝山区新型农村社会养老保险试点办法的通知》和《关于修改宝山区农村社会养老保险养老金计发办法》，标志着本区农保区级统筹已经完成。农村居民养老保障基本实现全覆盖，城乡居民参保覆盖面不断扩大，被征地人员落实保障率达 100%。医保工作水平不断提升，有效落实医

6. 通过给予单位每人每年 1.6 万元社保费补贴、个人每人每月 360 元就业补贴着重解决本区“农村富余劳动力”、“征地劳动力”中就业困难人员的就业问题。

7. 城保、城乡居保（2014 年 5 月 1 日起新农保、城居保合并为城乡居保）、征地养老等多种制度的社会保障体系。

保制度。农村低保家庭非农就业补贴标准已与城镇低保人员就业补贴标准并轨，逐步缩小城乡最低生活保障差异。

社会保障待遇稳步提高。新农保月均养老金从 2011 年 486 元提高到 2014 年的 745 元，增幅达 53.3%；城居保基础养老金从 2011 年 400 元提高到 2014 年的 540 元，增幅达 35%；2014 年 5 月 1 日起，新农保、城居保合并为城乡居保，2015 年城乡居保基础养老金达到 660 元，城乡居保月均养老金 840 元；征地养老月生活费从 2011 年 865 元提高至 2015 年 1480 元，增幅达 71.1%。

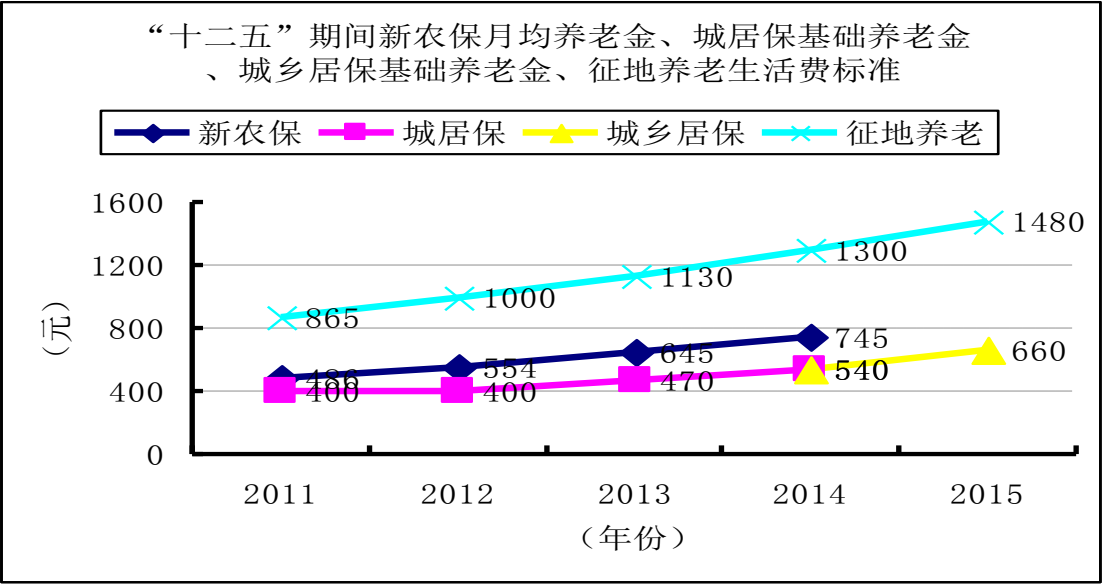


图 2：“十二五”期间各种养老金情况

城乡教育事业有新改观。不断抬高城乡教育供给和保障的底部，全区教育财政拨款从 2011 年的 20.03 亿增长到 2015 年 29.26 亿，年增 8%左右，为教育改革发展和现代化建设提供了坚强有力的保证。加大优质教育资源辐射力度，全面推进基础教育均衡优质发展，并于 2014 年通过国家义务教育均衡发展督导认定。

加大品牌建设力度，拓展优质教育资源，新建和高起点开办了上师大附属经纬实验学校、刘行新华实验学校、办罗店大居一期配套幼儿园、大华新城配套学校、保利叶都配套幼儿园等新校(园)。强化优质资源共享，通过推进五大区域、教育联建体、教学协作联盟、新建学校联盟和特色资源组团发展⁸，启动“新优质学校”创建项目，吸引优质教育资源到宝山农村地区合作办学，选派城区优秀教师支教农村学校等，努力提升每一所学校的办学品质。

城乡卫生事业有了新进展。医疗服务体系方面，形成了以社区卫生服务机构为基础，各级各类公立医院为主体医疗服务网络⁹。医疗保障方面，合作医疗保障水平不断提高，新农合参合率达到 100%，建立了重特大疾病保障机制，人均筹资水平达 1905 元。政策方面，通过《宝山区基本公共卫生服务均等化实施办法》、《宝山区社区卫生服务考核办法》、《宝山区社区卫生服务收支两条线管理办法》等政策，为卫生计生城乡一体化发展提供制度和经费上的保障。

城乡文化事业有了新突破。硬件方面，公共文化设施网络日

8. 以特色项目为纽带，以联盟、联合体和共同体为形式，打破学段、城乡限制，一所学校牵头，一组学校联动，实行轮值主席制度，合作开发特色课程，培育同一特色项目，开展校级联动，以合作呈现多元特色办学。至今年，成立了涵盖科技、体育、艺术、学科教学的 32 个特色发展组团。

9. 三甲医院 3 所，社区卫生中心 18 个，下设 132 个社区卫生服务站，其中 66 个在农村地区，总体满足居民的基本医疗服务需求。引进华山、市一、曙光等市级优质医疗资源，组建四大医疗联合体，居民不出宝山就能享受到三甲医院的专家服务。建立了社区首席医生负责制、双向转诊等制度，实现了各级医疗机构间的梯度支撑，总体满足居民的基本医疗服务需求。

益完善¹⁰，全区 12 个街镇均建有社区文化活动中心，总面积达到 8 万多平方米。同时把重点向农村和老城区等基础较薄弱的地区倾斜，建成了 67 个“农村文化活动分中心”和“一村一居一舞台”项目，实现了“文化信息资源共享基层点”、“农家书屋”全覆盖。文化实事工程惠及百姓，群众受益面不断扩大。每年开展电影下乡 5000 多场，文化下乡演出 100 多场，文化资源配送 500 余场（次），送图书下乡 3 万多册，近百万市民参与和受益。软件方面，推进街镇“一地一品”特色文化品牌建设¹¹，逐步形成了一定的品牌效应。

城乡体育事业有了新起色。至 2015 年底，全区体育场地总面积 363.84 万平方米，人均体育场地面积 1.8 平方米（按 202.4 万常住人口计）。区级层面，2011 年 11 月，宝山体育中心完成改造。街镇（社区）层面，加强街镇（社区）体育健身工程建设，启动实施了街镇体育中心建设工程，目前已有 9 个街镇完成了体育中心建设，32 处社区公共运动场主要分布在 12 个街镇，平均每个街镇拥有 2.7 个；社区级农民健身家园主要分布在 9 个镇，平均每个镇拥有 8.2 个。村（居）层面，精心组织农民体育健身工程、健身苑点的建设，目前已经完成了 61 个农民体育健身工程，社区健身苑点 496 个。

10. 新建了 1.5 万平方米的上海宝山国际民间艺术博览馆；7700 平方米的长江河口科技馆；1.1 万平方米的宝山图书馆。

11. 如罗店镇（龙船）、大场镇（书画）、杨行镇（吹塑版画）、月浦镇（锣鼓）、顾村镇（诗歌）等立足本土特色，群众基础扎实、经过多年打造，逐步形成了一定的品牌效应，取得了良好的社会效益，其中罗店龙船、月浦锣鼓荣获“中国民间艺术之乡”。

6、城乡社会管理一体化创新新模式

完善基层社会治理体制。成立市场监管局，实现工商、质监、食药监和物价市场监管“四合一”。挂牌成立区城管执法局，城管执法实现“镇属、镇管、镇用”和“区属、街管、街用”。核减、下放区级机关行政和事业编制 716 名，充实到街镇一线。统一镇级层面组织体系和机构设置，完善“一委一办一平台”和“6+1”中心，形成“3+X”镇管社区模式¹²，做实基本管理单元。组织开展“一街镇一村居”社会管理创新试点工作，顾村镇星星村在沈行社区探索的“村宅社区化管理”做法受到中央综治委和市综治委充分肯定。制定并实施《宝山区关于进一步加强和创新社会管理工作的意见》。

强化基层治理基础建设。实施减负工程，升级居村委会电子台账系统至 3.0 版本，居委会台账从 736 项精简为 115 项。探索建立居村委会协助行政事务清单、印章使用范围清单和事务准入机制。落实居村委工作经费和群众专项经费每年各不低于 10 万元的保障。多途径选优配强居村带头人和班子，建立优秀年轻干部交叉挂职锻炼机制。探索符合条件的居委会成员通过合法程序兼任业委会成员，探索村务监督委员会，社区治理水平迈上新台阶。完善区、街镇（园区）、村（居）三级安全监管网络，强化隐患排查治理常态化机制，完善“制度+科技+专业手段”的监管体系。推进街镇综治工作中心、村居委“六位一体”综治警务室规范

12. 基本单元管理、片区分级管理、镇直接管理。

化建设。实现农村“实有人口、实有房屋”登记、管理和文明村（社区）创建的全覆盖。

深化社会治理体系创新。城市网格化管理中心实现区、街镇全覆盖，整合应急值守、网格化管理、“12345”市民服务热线等功能，明确全区 164 个责任网格和 12 大类 184 种城市管理部（事）件，构建全方位的问题发现和处置机制，形成“区域全覆盖、工作全时段、内容全行业”的管理体系，城市综合管理效能显著提升。成立区、街镇两级“社会组织服务中心”，重点扶持社区生活服务、公益慈善、文体活动、专业调处等各类社会组织发展，区层面设立 2000 万元专项扶持资金，一批社会组织参与社区治理和服务，群众获得感和满意度不断提高。

加强人口综合管控。以合法稳定就业、合法稳定居住为抓手，围绕“以业调人、以证管人、以房控人”的人口综合服务和管理基本思路细化工作措施，探索源头治理，加强综合调控，建立“1+9 推进工作模式”，着力推进 9 个方面¹³专项工作，来沪人口总量无序增长得到有效遏制，并于 2014 年首次出现趋势性拐点。

（二）城乡发展一体化面临的挑战

“十二五”期间，上海主体功能区规划已将宝山区、闵行区的功能定位与黄浦区等 8 大中心城区并列为都市功能优化区，但是，目前宝山区促进城乡发展一体化仍然面临着发展规划不协调、公

13. 产业结构调整、规范市场秩序、规范用工、拆违控违、“群租”整治、控制和规范“非改居”、加强集体企业厂房及集体土地出租管理、严格居住证务工证件办理和凭证服务、村居社区综合管理建设等。

共资源配置不平衡、区域经济活力不足等困难和挑战。

一是城乡基础设施的差距。从区域内部来看，路网结构发展不均衡，镇镇对接道路、住宅配套道路建设不足。南北向交通集中于有限的主要道路上，东西向道路则受机场、厂矿阻隔连通性差，造成南北不通、东西不畅的局面。此外公交线网布设不均衡，主要集中在东部和南部城市化较高的区域，导致北部地区居民出行一定程度上受到阻碍。**从全市来看**，与中心城区相连的交通网络发展不足，轨道交通网的覆盖率太低。

二是城乡公共服务数量与质量的差距。总体教育资源较为短缺，同时教育资源分布不平衡。从区域内部来看，教育资源主要集中在淞宝地区，西部、北部地区，教育资源布局与发展水平相对滞后，特别是在教育理念、队伍建设和内涵发展方面存在较大差距。同时，在人口快速导入的城郊结合地区和农村各镇，教育资源供求较为紧张，这对原本就相对薄弱的各镇教育带来了更大压力。从全市来看，优质学校和优秀师资主要分布在中心城区。**优质医疗资源不足。**从数量看，目前全区仅有 3 所三甲医院，和中心城区三甲医院数量存在较大差距，现有的大型优质医疗设施难以应对人民群众对优质服务的旺盛需求。医疗卫生设施资源分布主要集中在南部、中部地区，而在北部偏远农村地区配置明显不足，大型医疗设施的建设跟不上新城区建设的步伐。同时，北部农村区域因为乡村医生数量减少，农民看病因享受“城保”手续要求繁琐等原因，实际得到服务水平下降。

三是城乡居民收入差距进一步缩小存在一定难度。农民主要还是靠农业生产为主，因农业劳动生产率低、农产品附加值不高、种田农民老龄化程度高等突出问题，经济收益较低，规模化经营的支持力度不足，农民就业收入仍不够高，2014 年农村居民家庭人均可支配收入 24670 元，仅为城镇居民 39881 元的 61.85%。而目前农民增收渠道仍然有限，促进非农就业的方式不足，工资收入受制于就业瓶颈；财产收入受土地效益低下的影响；转移收入有赖于政府财力的持续注资，不可能无限提高；经营收入受限于农民创业能力，是循序渐进的过程。

四是城乡社会保障差距进一步缩小存在一定难度。各项社会保障待遇发展不均衡，存在城乡居保、征地养老待遇水平偏低¹⁴、征地安置政策调整造成征地保障待遇前后不均衡等¹⁵。

五是推进农村土地制度改革面临的困难。宝山工业化起步较早，早期村办企业用地的布局缺乏规划指引，形成了城市建设用地与农用地交错的格局，导致农用地布局分散，农村土地的流转受到极大限制，造成土地资源浪费或低效配置、土地利用效率低下，尤其是耕地资源的利用难度增大，不能形成土地集约发展模式，影响农业规模化经营。

（三）面临的形势

随着国家新型城镇化试点、上海市城乡发展一体化的一系列

14. 因缴纳基础和增长办法差异，与职保养老金绝对额差距呈现进一步拉大趋势。

15. 随着本市征地安置政策的调整，出现了同一个镇甚至同一个村，因征地时间和征地时农民年龄的不同，形成了“职保”“镇保”“征地养老”3 种不同的社会保障制度并存的格局，由此形成新老征地人员间攀比。

政策出台实施，将为宝山区经济转型和升级发展带来重要机遇。2015 年 3 月，上海市委以 2 号文件正式发布《中共上海市委、上海市人民政府关于推动新型城镇化建设促进本市城乡发展一体化的若干意见》（沪委发[2015]2 号），其中提出了做实基本管理单元、开展强镇扩权试点、加快市郊快速轨道交通和公路建设、研究支持市郊产业园区二次开发的资金和用地支持政策等重大政策机制的突破性创新。围绕《若干意见》的 21 项配套性政策文件正在陆续出台，涵盖深化完善镇村规划体系、加快农业结构调整、强化农村生态环境整治、加强郊区农村基础设施建设、促进基本公共服务均等化等 8 个领域。上述政策措施的逐步实施，将有利于破解我区发展中的瓶颈问题，释放我区发展活力，促进城乡发展一体化。

二、“十三五”时期宝山区城乡统筹发展的指导思想与主要目标

（一）指导思想

深入贯彻落实科学发展观，立足国家“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，落实上海“创新驱动发展、经济转型升级”的总体部署，牢牢把握“深度融合、转型发展”的主线，紧紧围绕“把宝山建设成为发展战略性新兴产业的重要承载区、城市功能转型的最佳实践区，迈向更高水平城乡一体化”的总目标，按照“加快推进新型城镇化建设、不断深化农村改革、适度规模化推进农业现代化发展和有序推进美丽

乡村建设”的发展思路，加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，通过“十三五”期间的努力，在完成“358、650”指标体系基础上，全面提升宝山城镇化发展的质量，促进城乡融合协调发展。

（二）主要目标

宝山城乡发展一体化到 2020 年的总体目标是：**城乡差距明显缩小，区域发展实力和城市化水平加快提升，迈向更高水平的城乡发展一体化。**全面深化城乡一体化进程，促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面融合发展，使全区人民共享改革发展成果。继续推进“三集中”战略¹⁶，推进农村改革和制度创新，实现生产要素与农村产权的有序流动和合理配置，有力保障农村转移劳动力就业，建立长期稳定的农民增收机制，为宝山实现 2020 奋斗目标奠定坚实基础。具体包括以下方面：

1、新型农业经营体系基本构建。重点发展都市农业，转变农业生产方式，发展资源节约、环境友好型农业，通过规模化经营和农业科技创新，重点提高农产品品质，提高农业劳动生产率和农产品附加值，推动农业“接二连三”，真正把农业调“强”。

2、农村改革继续深入推进。继续深化农村集体经济组织产权制度改革，开展镇级集体产权制度改革试点，摸清集体资产家底，推进镇级农村集体经济组织产权制度改革，并将鼓励集体资产向镇一级集中，发挥镇级统筹发展集体经济的作用。分类推进

16. “三集中”战略：即居住向城镇集中、工业向园区集中、农田向规模经营集中。

农村土地制度改革，促进承包地规范流转，推动现代农业的发展。有序推进集体经营性建设用地流转工作，并结合低效建设用地减量化，探索建立集体建设用地跨村流转机制，开展农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股试点。

3、美丽宜居乡村加快建设。进一步探索加快统筹城乡一体化的推进思路，着力打造“生态友好、环境优美、生活便利、产业合理、文化浓郁”宝山新农村，完成好村庄改造扫尾、美丽乡村示范村建设、美丽乡村长效管理和生态补偿工作，构建“宜居、宜游、宜业”的美丽乡村。

4、城乡空间布局更趋完善。实现城乡之间“三个对接”，即城乡资源指标的对接、城乡项目的对接和城乡空间布局的对接。注重城乡资源整合，充分体现全面发展、协调发展和可持续发展要求，实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。

5、公共服务能级加快提升。在公共基础设施建设上加大对农村地区的投入力度。在提高教育公益性和公平性上，通过统一教育管理体制、统一规划布局、统一办学标准、统一办学经费、统一教师配置和统一办学水平的前提下，加大对农村地区教育的投入。积极探索医疗资源纵向整合的模式和方法，通过统筹城乡资源，调整区、镇、村三级医疗服务网络，实施农村医疗的一体化管理，完善基本医疗卫生制度，形成基本覆盖城乡的公共医疗卫生服务体系。

表 3 宝山区推进城乡发展一体化“十三五”主要指标体系

分类	序号	指标名称	“十三五”目标	备注
规划	1	基本农田保护面积	确保 2.1 万亩	依据：宝山区土地资源利用和保护十三五规划
	2	永久基本农田保护面积	确保 1.34 万亩	依据：宝山区现代农业发展十三五规划
产业	3	建设粮食功能区、设施菜田、设施果园	完成 3000 亩/1000 亩/400 亩	依据：宝山区现代农业发展十三五规划
	4	创建区级农业产业化重点龙头企业	完成 10 家以上	依据：宝山区现代农业发展十三五规划
基础设施	5	公交线网密度	提升至 1.7km/km ²	依据：宝山区交通十三五规划
	6	公共自行车规模	发展至 1.5 万辆左右	依据：宝山区交通十三五规划
要素	7	村级集体经济组织产权制度改革	全面完成	依据：宝山区现代农业发展十三五规划
公共服务和社会保障	8	学校数	新建、改扩建 35 个	依据：宝山区教育发展十三五规划
	9	基础医疗布局	启动 1 家综合性医院建设；新建、迁建、改扩建 8 个社区卫生服务中心	依据：宝山区卫生发展十三五规划
	10	村居文化活动室	实现全覆盖、全达标	依据：宝山区文化发展十三五规划
	11	被征地人员落实保障率	100%	依据：宝山区就业和社会保障十三五规划
生态环境	12	农村村庄改造	完成基本农田范围内和规划确定的建设用地区域内长期保留的所有村宅中的 882 户农户村庄改造	依据：宝山区美丽乡村建设规划
	13	创建市级美丽乡村示范村	完成 4 个村创建市级美丽乡村示范村	依据：宝山区美丽乡村建设规划
	14	森林覆盖率	达到 15.5%以上	依据：宝山区现代农业发展十三五规划
	15	城镇污水处理率	达到 95%以上	依据：宝山区水务十三五规划
	16	镇村级中小河道轮疏	完成 250 公里	依据：宝山区水务十三五规划

三、“十三五”时期的主要任务和重点项目

宝山区需要在统筹城乡规划、统筹城乡产业布局、统筹城乡基础设施建设、统筹城乡公共服务与就业社保、统筹城乡要素市场、统筹城乡生态环境治理等六个方面构建“六大一体化推进体系”，切实加快宝山的城乡发展一体化进程。

1、城乡规划一体化

在城乡规划的总体思路上突破“一个高度”，即对于宝山区的发展定位和规划，要站在上海打造世界级全球城市的战略高度，形成具有鲜明时代特征和全球城市特点的总体规划。尽快实现城乡建设规划、产业发展规划、土地利用规划和生态建设规划的“四规合一”。

（1）优化完善镇村规划体系。加快编制新市镇（罗店镇、罗泾镇、月浦镇）总体规划和各镇土地利用总体规划、郊野单元规划、控制性详细规划及村庄规划，实现规划全覆盖。鼓励农村建设用地向镇区集中，对农村居住用地，在自愿的原则下逐步集中，盘活农村闲置用地；鼓励有实力、有专业能力的大企业大集团通过多种方式参与城区和镇区的综合开发。

（2）分类推进镇的发展。按照人口规模和区域位置等，指导镇分类发展。对中心城区（高境镇、庙行镇、大场镇、淞南镇），强化对区域带动能力和综合服务、特色产业功能，强化公共交通对城镇发展的引导作用；对中心城周边镇（罗店镇、顾村镇、杨

行镇），重点解决因人口导入带来的基础设施和公共服务配置不足的问题；对新市镇（罗泾镇、月浦镇），突出现代农业、生态保护等功能，进一步改善人居环境和公共服务质量，引导农民集中居住，注重完善常规交通的便捷服务。

（3）做实基本管理单位。对常住人口超过 20 万的镇（大场镇、杨行镇、顾村镇），按照城市化面积不低于 2 平方公里、常住人口不低于 2 万人合理设置基本管理单元，根据实际需要，在基本管理单元设立社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心等中心或服务点，并推动基本管理单元与城市网格化综合管理有效衔接。

（4）严守基本农田耕地保护红线。积极推进基本农田集中连片建设，促进集中建设区外（198 地块）现状建设用地减量化 245.2 公顷（包括工业用地约 184.7 公顷、宅基地约 45.3 公顷、其他用地约 15.2 公顷），逐步实施退工还耕还林，保障全区基本农田面积 2.1 万亩，永久基本农田保护面积达到 1.34 万亩。

2、城乡产业发展一体化

产业是城乡发展一体化的重要抓手和实力支撑，要通过功能布局和产业布局的一体化，大力提高宝山产业的发展水平，使三大产业在城乡之间进行广泛渗透融合，城乡经济相互促进，加快实现经济的转型升级。以振兴镇域经济为抓手，因镇制宜、突出特色，实施产业强镇、科技兴镇、生态建镇三大战略，夯实城乡发展一体化的经济基础。

（5）大力发展镇域经济。把建设中心适当下移到镇域，建设一批经济强镇（庙行镇、大场镇、高境镇、淞南镇）。通过改造升级镇域产业园区的产业楼宇、基础设施，积极引进和培育“四新”企业，提高经济发展的内涵和质量。

（6）推进现代农业示范区创建工作。重点推进粮食生产功能区和蔬菜标准园建设，建成 3000 亩粮食功能区、1000 亩设施菜田、400 亩设施果园，基本实现设施粮田、设施菜田和蔬菜标准园全覆盖。积极培育农业新型经营主体。进一步深化“公司+专业合作社+家庭农场”农业发展模式，引导发展农民专业合作社，鼓励社会资本参与现代种养业、农产品加工业和农业社会化服务业的经营，支持农业龙头企业做大做强，促进农业与二、三产业的融合发展，创建区级以上农业龙头企业 10 家。

（7）不断拓展农业经济发展内涵。利用农业生态环境资源，发掘本区农村文化内涵，将农业自然资源和乡土文化传承结合，开展形式多样的农事体验、农业节庆活动，在发挥农业经济功能的同时，发挥农业的生态功能和休闲功能，为市民生活服务。重点建设区域在潘泾路石太路沿线，闻道园、天平村生态农家乐、月浦丰水梨园农家乐、聚源桥农家乐、罗泾沿江农业生态旅游区等一批各具特色的农业旅游景点，形成串珠成线、连线成片的农业旅游格局。

3、城乡基础设施一体化

基础设施的建设和完善是城乡发展一体化的硬件，交通系统

延伸的尺度和组合建设水平决定了城乡发展的速度和规模。在建设机制上，要统一考虑、统一布局、统一推进。特别要增加对农村道路、水、电、通信和垃圾处理设施等方面的建设投入，提高各类市政设施的质量和服务功能，并纳入城市市政设施统一体系，实现城乡共建、城乡联网、城乡共享。

（8）完善道路交通网络体系。构建“三网一体，联动互通，高效合理，南北畅通，东西贯通”道路网络系统，至“十三五”期末，大网络基本形成“三纵四横”路网、中网络各组团紧密沟通，形成“八纵十三横”路网、小网络形成“四通八达”路网。

表 4：“十三五”期间，道路交通网络体系

道路系统	道路构成
“三纵四横” 大网络	纵向：S20 - S7、共和新路 - 蕴川路-S16、逸仙路 - 同济路； 横向：S5-中环线、长江路 - 锦秋路、S6 - S20、G1501；
“八纵十三横” 中网络	纵向：祁连山路 - 陆翔路、沪太路、潘泾路、康宁路 - 富长路、共和新路-蕴川路地面道路、江杨路、长江南路 - 铁山路/铁力路、逸仙路 - 同济路地面道路； 横向：长江（西）路、泰和路、水产路、宝杨路-宝安公路、友谊路-潘广路、富锦路、杨南路、月罗路、石太路、罗北路、金石路、宝钱公路、集宁路；
“四通八达” 小网络	次干路、支路、农村公路、社区内部配套道路之间的有效循环

（9）大力发展公共交通。形成“以轨道交通为骨干主体，以中运量公交为骨干补充，以常规公交为基础”的“一张网、多层次”的公交服务体系。至“十三五”期末，建成 15、18 号线 2 条轨道

交通，力争建成中运量示范线。区内公交线网密度提升至 $1.7\text{km}/\text{km}^2$ ；场站设施方面，建成刘行枢纽等 13 个公交枢纽（含 5 个 P+R 及 6 座公交首末站），公共自行车规模发展至 1.5 万辆左右；出行比重方面，区公共交通出行比重（不含步行）达 35% 以上，轨道交通占公共交通的 50%。

（10）加快生活配套项目开发。全力抓好罗店大居、祁连基地等市属保障房建设和验收交付，确保罗店大居第二批 1.4 万户居民平稳入住。加快市政公建配套建设，开工美康路等 4 条道路，建成年吉路等 8 条道路；开工幼儿园等 8 个公建项目，建成公交首末站等 3 个项目；加快美兰湖大道商业地块开发，提升大居综合功能。明确富锦工业小区规划定位。完成顾村大居拓展区控规批复，推进征收补偿，先行启动区属安置房建设。

（11）抓紧完善农村地区交通设施的建设和管理。全面梳理农村断头路情况，改善农村公路出行条件。完善镇村内外交通联系。建立完善农村交通设施长效管理养护制度，加强管理力量配置，落实管理养护资金安排，培育社会化的专业管理养护队伍。加大对镇村道路建设资金的投入力度，并将村内道路的养护管理纳入镇级统筹范围。

4、城乡要素市场一体化

把推进城乡要素平等交换作为健全城乡发展一体化体制机制的主攻点之一，充分发挥好市场机制的决定性作用，通过建立健全城乡统一的生产要素市场更好地维护农民的生产要素权益，

确保农民增收。在坚持土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的前提下，将聚焦重点领域，把握关键环节，深入推进农村改革。

（12）推进农村集体经济组织产权制度改革。到 2017 年，全面完成本区村级集体经济组织产权制度改革。积极开展镇级集体经济组织产权制度改革试点。全面推进新型集体经济组织实现集体资产与财政资金的分账管理，建立完善的法人治理结构、监管体制和运行机制，促进农村集体资产的保值增值，探索农村集体资产保值增值的有效途径，建立并形成集体经济组织成员财产性收入增长长效机制。

（13）有序推动农村土地制度改革。改革和完善农村宅基地制度，推进农民集中居住。健全农村集体建设用地流转制度，引导农村土地经营权有序流转，促进城乡间要素自由流动，让土地的资源、资产和资本属性在市场机制中得到更为理性的表现。

5、城乡基本公共服务一体化

立足保基本、兜底线、促公平、可持续，打造科技、教育、卫生、文化、体育协调发展的城乡社会事业体系，注重促进城乡公平。统筹加快城乡就业、保障、教育、医疗、养老、文化、体育等公共服务均衡发展，努力让城乡居民公平共享改革发展成果。

（14）优化区域教育资源布局。“十三五”期间，以大型居住社区、经适保障房基地、捆绑基地为重点，以资源总量足、设点布局优、设施功能全为目标，加快规划公建配套学校建设进程，

稳步推进现有学校升级改造工程，新建、改扩建 35 所学校数。进一步推进市、区两级新优质学校建设项目，探索新优质学校集群发展模式；实施学区化集团化办学，探索多种模式的学区化集团化建设机制，推动优质教育资源共享，打造“优质教育资源共享圈”；加强内引外联，提升高校合作、委托管理等办学模式绩效；推进教师柔性流动机制建设，切实缩小城乡之间、学校之间的办学差距，促进义务教育的高位优质均衡发展。

（15）完善基础医疗服务网络布局。改扩建市一宝山分院、罗店医院和华山宝山分院，推动罗店医院、大场医院提升能级建设二级甲等综合医院，引入社会资本在医疗资源薄弱地区启动新建 1 家综合性医院。拓展社区卫生服务中心功能，将社区卫生服务中心建设成为政府履行基本公共卫生职责的公共平台、全科医生执业的工作平台、市场资源引入的整合平台、居民获得基本卫生服务项目的服务平台和医养结合的支持平台，完成对盛桥、大场第三社区卫生服务中心的选址迁建以及友谊、祁连社区卫生服务中心的改扩建，在罗店、杨行、顾村、上海长滩等地区分别新建社区卫生服务分中心，匹配相应的社区卫生服务站。落实卫生服务设施与居民住宅同步规划、同步建设。

（16）加快城乡公共文化设施布局。“十三五”期间将新建 20 处文化设施。在区层面，推进“一院一厅四馆”等功能性城市文化设施建设（上海樱花大剧院，上海长滩音乐厅、宝山区文化馆修缮工程、上海淞沪抗战纪念馆改扩建（二期）工程、区档案馆、

城市规划馆)。在街镇层面,以张庙、淞南、罗店大居等为重点,推进社区文化活动中心建设,加快顾村菊泉文化一条街建设。以文旅文商文绿等结合形式,在城市公共区域设置融入文化艺术空间。到“十三五”期末,全区公共文化设施常住人口人均建筑面积达到 0.18 平方米以上。深入推进“一村一居一舞台”工程,提升农村文化活动分中心运行效能,实施居民区综合文化活动室规范化标准化建设,重点向农村、老城区等文化基础设施薄弱的地区倾斜,向罗店、顾村大居社区倾斜。“十三五”期间,实现村居文化活动室全覆盖全达标。

(17) 加快城乡公共体育设施布局。统筹规划“宝山城市绿道”和杨行地区、罗店大居、顾村大居等区域 3-4 个地区级体育中心的建设,力争完成街镇级体育中心全覆盖,社区公共运动场达到 50 处 100 片,街镇百姓步道新增 20 千米,并协调各职能部门,争取在南大地区、上港十四区、顾村公园二期等公园绿地、江边湖畔区域建设更多的公共体育场地与设施,到 2020 年,实现宝山人均体育场地面积达到 2.2 平方米(按 210 万人口计算)的目标任务。

表 5: “十三五”期间宝山体育设施重大项目规划

序号	项目名称	位置(地址)	建筑面积	功 能
1	宝山城市绿道	在宝山城市绿道建设中植入自行车健身绿道和人行健身步道等体育设施		步行、自行车健身
2	顾村大居体育中心	顾村大居拓展区	建设地区级体育中心, 建筑面积	地区级体育中心, 含室内综合

			34000 平方米	体育馆
3	罗店大居体育中心	罗店大居	建设地区级体育中心，建筑面积 26000 平方米	地区级体育中心，含室内综合体育馆
4	杨行体育中心	盘古路以北、湄浦河以南、沙浦河以西	建设地区级体育中心，建筑面积 16800 平方米	地区级体育中心，含室内综合体育馆
5	新建公共运动场	在各街镇及公园绿地中植入	约 1.5 万平方米	足球、篮球、网球、门球等社区公共运动场
6	百姓健身步道	结合水务河道整治及街镇区域内选址	长度 20 千米，面积约 4 万平方米	步行健身

（18）进一步完善城乡社会保障体系。推进本市城乡居保制度的配套政策，着力解决城乡居保新老制度衔接过程中因养老金计发办法、城乡养老保险制度衔接办法差异引发的问题。完善本区被征地人员社会保障制度，完善区级征地养老资金财政投入机制。完善推进本市城乡居民医保制度的配套政策，在“十三五”期间，实现统一的对象范围、统一的基金管理何筹资标准、统一的待遇水平、统一的经办管理。

（19）大力开展农村劳动力就业指导工作。围绕农民增收目标，加大对农村劳动力的职业指导、职业培训、就业推荐等工作力度，通过促进农民就业，增加其工资性收入。加强农村劳动力就业的分类指导，对就业能力强的农村劳动力，要着力解决就业信息不对称的问题，为其提供就业机会；对就业能力一般的农村劳动力，要加强针对性职业培训，提高其就业竞争能力。实施“现代农业实用人才培养提升”计划，加强对农业从业人员政策扶持，培养本地“农二代”安心从事农业生产。实施涉农企业就业补贴政

策，吸引农村劳动力到各类涉农企业和组织就业。

(20)健全专业人才到农村地区工作的激励政策。对农村地区义务教育学校、社区卫生服务中心等公益性事业单位，在绩效工资上予以倾斜，将增量部分重点用于激励在农村工作的教师、医生及农业技术推广服务人员等专业技术人才。对有志于到农村地区扎根工作的年轻人才，建立职称评定、交流培养等长效机制，拓宽其职业发展通道。

(21)注重提高农村养老服务能力。推进养老设施布局专项规划落地落点。健全农村养老服务设施。加快农村地区现有养老机构达标改造，完善对郊区农村家庭经济困难的失能、高龄、无子女老人接受基本养老服务的补贴政策，建立城乡间养老服务协作与结对帮扶机制，发挥社区卫生服务中心平台作用，统筹推进区域内医养结合，满足养老机构、日托机构内住养老人的医疗服务需求。

6、城乡生态环境治理一体化

(22)加快美丽宜居乡村建设。推进 882 户农户村庄改造(基本农田范围内和规划确定的建设用地区域内长期保留的所有村宅)。创建 4 个市级美丽乡村示范村。同时，将创造条件制定财政扶持政策和激励机制，让更多村进入美丽乡村示范村创建行列。

表 6：“十三五”期间美丽乡村建设情况

年度	村庄改造	创建市级美丽乡村示范村
2016	罗店镇：（老农民新村原地翻建改造）	罗泾镇花红村、海

	计划涉及一个村，196 户农户。 月浦镇：涉及两个村，164 户农户。	星村
2017	罗店镇：（老农民新村原地翻建改造） 计划涉及两个村，335 户农户。	月浦镇聚源桥村
2018	罗店镇：（老农民新村原地翻建改造） 计划涉及一个村，187 户农户。	顾村镇老安村

（23）加强城乡绿化生态建设。集中建设区内构建沿主要道路、河流水体等防护林带，非集中建设区推进农村林网、道路林网和河道两侧林网建设，至 2020 年完成 2000 亩造林计划，全区森林覆盖率保持在 15.5%以上。扎实推进上海中心城区宝山部分、宝山新城、新市镇和中心村等绿化建设工程，建成白沙中央公园、西城区绿龙、外环生态等绿化工程，加快滨江、南大、“城中村”等重点地区的绿化工程。在条件相对较好的区域如罗泾镇探索生态小城镇建设模式；在淞宝地区探索花园街区建设模式。

（24）提高城乡水环境质量。持续推进污水管网建设，大型居住区、重点地区开发等同步配套污水管网。加强截污纳管力度，加快推进城郊结合部、“城中村”、老镇旧区等其他城镇化地区截污纳管，确保宝山集中建设区范围内污水全收集、全处理，污泥得到全面安全处置。到 2020 年，全区城镇污水处理率达到 95%以上，结合村庄改造，实施约 1000 户农村的生活污水处理设施建设工程。深入推进城乡河道综合治理，疏浚 9 条骨干河道 55.2 公里。推进“一镇一生态”试点工程，对镇、村管理的 25 公里中小河段实施生态修复与景观河道工程。完成 250 公里镇村级中小

河道轮疏（包含农林水三年行动计划中实施的 37 公里的河道轮疏）。

四、保障措施

（一）加强组织领导，落实责任分工

加强对推进城乡发展一体化的组织领导，明确目标任务，将专项规划中确定的目标任务、重大项目逐年分解，科学制订年度推进城乡发展一体化工作方案，落实工作责任，加强督促推进，建立健全考核机制，确保规划提出的各项任务落到实处。

（二）加大政策扶持，提供有效保障

根据本规划提出的目标任务，进一步加大政策扶持力度，健全完善财政投入稳定增长的长效机制，合理安排支出规模，全力保障规划的实施。

（三）搭建交流平台，完善推进机制

通过搭建委办局和街镇园区交流平台，完善城乡发展工作推进机制，以平台建设和制度建设为保障，有效地组织各单位、各部门，共同推进重大任务的落实和重要措施的实施。

（四）加强规划监管，提高执行能力

建立健全规划监测评估制度，做好规划实施初期、中期、后期评估，通过监测评估，分析本规划纲要的实施进展情况，强化工作部署，保持规划的系统性和延续性。