

上海市农业农村委员会  
上海市发展和改革委员会  
上海市经济和信息化委员会  
上海市商务委员会  
上海市教育委员会  
上海市科学技术委员会 文件  
上海市财政局  
上海市人力资源和社会保障局  
上海市规划和自然资源局  
上海市退役军人事务局  
中国银保监会上海监管局

沪农委规〔2023〕2号

---

# 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

各涉农区农业农村委、发展改革委、经济信息化委、商务委、教育局、科委、财政局、人力资源社会保障局、规划资源局、退役军人局：

为深入贯彻《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创新创业促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号）、《农业农村部 国家发展改革委 教育部 科技部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 退役军人部 银保监会关于深入实施农村创新创业带头人培育行动的意见》（农产发〔2020〕3号）、《农业农村部 科技部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 商务部 银保监会关于推进返乡入乡创业园建设提升农村创新创业水平的意见》（农产发〔2020〕5号）等精神，现结合实际，就本市进一步支持返乡下乡人员创新创业、促进农村一二三产业融合发展提出如下实施意见：

## 一、明确发展方向

（一）**聚焦重点领域区域。**鼓励和引导农民工、中职校和高校毕业生、留学回国人员、退役军人、科技人员等各类返乡入乡人员，结合自身优势和特长，聚焦国家现代农业示范区、

国家农业科技园区、绿色田园先行片区、现代农业产业园区、农业产业强镇、农村双创园区（基地）、农村产业融合发展示范园、全国农业科技现代化先行县等建设，发展现代种养业、乡村特色产业、农产品加工流通业、休闲农业和乡村旅游、农业生产性服务业、乡村信息产业、农村电商服务业等乡村优势特色产业，丰富乡村产业发展类型，提升乡村产业水平。（市农业农村委、市发展改革委、市商务委、市科委、市教委、市退役军人局、市经济信息化委等负责）

**（二）完善创业创新方式。**鼓励和引导返乡入乡人员按照法律法规和政策规定，通过承包、租赁、入股、合作等多种形式，创办领办家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体。鼓励各类组织、企业和个人按照“主体多元化、形式多样化、运作市场化”的要求，利用自身资金技术优势，组建多元化、多形式、多层次的农业经营性服务组织，为农业生产经营提供全程服务。支持各类组织、企业以产业联盟形式建立农产品供应商、采购商、农联组织、行业协会和涉农服务机构之间紧密的利益共同体。通过发展农产品电商平台，实施“互联网+现代农业”行动，开展网上创业。鼓励发展混合所有制农业产业化龙头企业，推动集群发展。（市农业农村委、市商务委等负责）

**（三）推进农村产业融合。**鼓励和引导返乡入乡人员按照

全产业链、全价值链的现代产业组织方式开展创新创业，建立合理稳定的利益联结机制，推进农村一二三产业融合发展，让农民分享二三产业增值收益。以种养结合、循环发展为导向，发展优质高效绿色农业。鼓励农村电商等农产品销售新模式，延长农业产业链条。推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，发展休闲农业和乡村旅游，提升农业价值链。在产品创新、技术创新、组织创新、机制创新、服务创新等方面寻求突破，积极拓展农业多种功能，促进一二三产业融合发展，形成新产业、新业态、新模式。推进全国农村创新创业典型县、农村创新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新创业。（市农业农村委、市发展改革委、市商务委、市教委、市经济信息化委等负责）

## **二、优化政策措施**

**（一）创新金融保险服务。**引导相关金融机构创新金融产品和服务方式，支持返乡入乡人员创办的企业。鼓励银行业金融机构开发符合返乡入乡人员创新创业需求的信贷产品和服务模式，探索权属清晰的包括农业设施、农机具在内的动产和不动产抵押贷款业务，提升返乡入乡人员金融服务可获得性。推进农村普惠金融发展，加强对纳入信用评价体系返乡入乡人员的金融服务。加大对农业保险产品的开发和推广力度，更好地

满足返乡入乡创新创业人员的风险保障需求。（上海银保监局、市农业农村委等负责）

**（二）加大财政支持力度。**加快将现有财政政策措施向返乡入乡人员创新创业拓展，将符合条件的返乡入乡人员创新创业项目纳入强农惠农富农政策范围。落实创业担保贷款和贴息政策，大力扶持返乡入乡人员创新创业。新型职业农民培育、农村一二三产业融合发展、农产品加工等各类财政支农项目和产业基金，要将符合条件的返乡入乡人员纳入扶持范围。对于符合条件的，按规定给予初创期创业组织社会保险补贴、首次创业一次性补贴等政策扶持。对在市级或国家级创新创业大赛中获得奖项的优秀涉农项目，优先给予资金扶持或创业贷款支持。在农业科技项目布局上，对符合条件的返乡入乡人员申请的项目予以积极支持。（市财政局、市人力资源社会保障局、市科委、市农业农村委、上海银保监局等负责）

**（三）落实用地政策措施。**在符合国土空间规划的前提下，通过持续推进低效建设用地减量、优化存量建设用地配置、实施点状供地等，拓展乡村产业用地空间，缓解返乡入乡人员创新创业用地难问题。支持返乡入乡人员按照国家和本市有关要求，规范使用设施农业用地。落实现代农业、农产品加工业、休闲农业和乡村旅游等用地政策。鼓励返乡入乡人员加强与农村集体经济合作，依法以入股、联营、租赁等形式使用农民集

体所有的土地发展农业产业，依法使用集体建设用地开展创业创新。在符合国土空间规划和用途管制要求的前提下，依法依规盘活利用农村闲置厂房、农房等，探索创新用地方式，支持返乡入乡人员开展创业创新。（市规划资源局、市农业农村委等负责）

**（四）完善社会保障政策。**按国家和本市规定，允许本市农民合作社、合作联社和家庭农场中的成员，通过集体参保的方式，参照灵活就业人员参加职工基本养老、医疗保险。对在本市合法稳定居住和合法稳定就业、且持有《上海市居住证》的返乡入乡人员，积分达到标准分值的，其未就业配偶及18周岁以下同住子女等可以参加本市城乡居民基本医疗保险。（市人力资源社会保障局、市农业农村委等负责）

**（五）强化双创培训指导。**大力开展高素质农民培育，建立健全高素质农民培育体系，统筹推进新型农业经营和服务主体能力提升、种养加能手技能培训、农村创新创业者培养、乡村治理及社会事业发展带头人培育等行动。根据现代农业发展趋势和农民实际需求，加快涉农类职业技能培训项目的开发和推广。积极搭建平台，为返乡入乡创业创新者提供免费的咨询指导服务。（市农业农村委、市人力资源社会保障局、市教委等负责）

**（六）提升信息服务水平。**完善信息、交通、寄递、物流

线路及网点等设施，健全以物流节点为支撑的物流网络体系，提高互联网、物联网、云计算、大数据、5G 技术等信息技术的应用能力，建立“互联网+创业创新”模式，为返乡入乡创业提供便捷、稳定、广覆盖、低成本的信息网络基础设施和研发、设计、制造、经营管理、营销、融资等服务。鼓励各类电商企业面向返乡入乡人员开发信息应用软件，开展网络营销培训等。利用农交会等平台对返乡入乡人员创业创新优秀案例和相应产品进行展示推介。（市商务委、市农业农村委、市经济信息化委等负责）

### **三、推进专项任务**

**（一）实施农村双创带头人培育行动。**明确培育重点，扶持返乡创业农民工，加强指导服务，重点发展特色产业，吸纳更多农村劳动力就地就近就业；支持返乡入乡创业创新人员，应用新技术、开发新产品、开拓新市场。发掘在乡创业能人，创响乡土特色产品，发掘乡村非物质文化遗产资源，带动农民就业增收。强化政策扶持，鼓励地方统筹利用现有资金渠道，支持农村创新创业带头人兴办企业、做大产业。对首次创业、正常经营 1 年以上的农村创新创业带头人，按规定给予一次性创业补贴。建立农村双创带头人名单库，建立与金融监管部门的信息共享机制。引导相关金融机构创新金融产品和服务方式，支持农村创新创业带头人创办的企业。

推进“头雁”等乡村振兴人才项目，夯实乡村振兴人才基础。各级农业农村部门共同为“头雁”等人才项目提供支持，推动集成政策、资源、要素和平台，给予立体式、全方位保障。加大返乡入乡创业带头人培训力度，将农村创新创业带头人纳入创业培训重点对象，支持有意愿人员参加创业培训。积极探索创业培训+技能培训、创业培训与区域产业相结合的培训模式。根据返乡入乡创新创业带头人特点，开发一批特色专业和示范培训课程。（市农业农村委、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、市商务委、上海银保监局等负责）

**（二）提升创业园区（基地）建设。**按照“政府搭建平台、平台聚集资源、资源服务创业”的思路，依托现有的全国双创典型县、开发区、现代农业产业园区、农业产业化龙头企业等，结合优势特色产业集群、农业产业强镇等农业项目，创建、提升、拓展、整合一批具有区域特色的返乡入乡人员创业创新园区（基地）。支持符合条件的返乡入乡创业园区和孵化实训基地建设。对入驻返乡入乡创业园、孵化实训基地等场所或租用各类园区标准化厂房生产的返乡入乡创业企业，按规定对租金等给予一定额度减免。

优化返乡入乡创业指导服务，支持返乡入乡创业园建设服务窗口，打通部门间信息查询互认通道，集中提供项目选择、技术支持、政策咨询、注册代办等一站式、个性化服务。推动



产创联动，构建各类返乡入乡创新创业主体紧密协作的网络，围绕产业链，推动骨干企业与入驻企业合作共享，打造生产协同、创新协同、战略协同的创业链。建立返乡入乡创新创业园区（基地）名单库，建立与金融监管机构信息共享机制。引导银行、投资机构、中小企业信用担保机构与创业企业对接，构建与返乡入乡创业相协调的资金链，形成主体互补、研发支撑、金融助力的创业生态环境。（市农业农村委、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、市商务委、上海银保监局等负责）

#### **四、加强组织领导**

**（一）健全组织领导机制。**市各有关部门要把返乡入乡人员创新创业作为经济社会发展的重点任务予以统筹安排。市农业农村委要发挥牵头作用，加强调查研究和工作指导，建立部门间协调机制，督促返乡入乡人员创新创业政策落实，加强经验交流和推广。市各有关部门要落实相关配套政策，强化部门沟通，形成工作合力，确保各项工作有序推进。

**（二）提升双创服务能力。**积极开展面向返乡入乡人员的政策咨询、市场信息等公共服务。用好“海纳百创”公共创业服务品牌，构建涉农“众创孵化、创投助力、社群互联、人才集聚”线上线下联动的创业服务平台，为返乡入乡创业者免费提供政策查询、服务导航、活动预告、在线咨询等相关服务。

加强涉农企业用工服务，完善涉农人才供求信息对接机制。做好返乡入乡人员创业创新的土地流转、项目选择、科技推广等方面专业服务。利用农村调查系统和农村固定观察点，加强对返乡入乡人员创业创新的动态监测和调查分析。

**（三）加强政策宣传引导。**充分利用各类媒体，加强对返乡入乡人员创业创新的政策宣传和舆论引导。加强对返乡入乡创业创新优秀带头人的典型宣传，大力弘扬创业创新精神，发挥其示范带动效应。充分调动社会各界支持返乡入乡人员创业创新的积极性，广泛开展农村创业创新大赛、农村创业创新博览会、农村创业创新成果展等活动，营造良好氛围。

本实施意见自印发之日起施行，有效期 5 年。

上海市农业农村委员会

上海市发展和改革委员会

上海市经济和信息化委员会

上海市商务委员会

上海市教育委员会

上海市科学技术委员会

上海市财政局

上海市人力资源和社会保障局

上海市规划和自然资源局

上海市退役军人事务局

中国银保监会上海监管局

2023年2月13日

---

上海市农业农村委员会办公室

2023年2月21日印发

---