

中办国办印发《深化农村改革综合性实施方案》

新华社北京11月2日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《深化农村改革综合性实施方案》主要内容如下。

农村改革是全面深化改革的重要内容。根据党中央、国务院的决策部署,农村各项改革正在扎实开展,一些重要改革事项试点工作正在有序推进。当前,我国经济发展进入新常态,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进,农村经济社会深刻变革,农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨。农村改革综合性强,靠单兵突进难以奏效,必须树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾,进一步提高农村改革决策的科学性。要从总体上把握好农村改革的方向,提出深化农村改革总的目标、大的原则、基本任务、重要路径,从全局上更好地指导和协调农村各项改革,加强各项改革之间的衔接配套,最大限度释放改革的综合效应。

根据中央统一部署,从提高农村改革的系统性、整体性、协同性出发,特制定深化农村改革综合性实施方案。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,认真落实党中央、国务院的决策部署,主动适应经济发展新常态,紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局,不断巩固和完善中国特色社会主义农村基本经济制度,加快农业发展方式转变,健全保障国家粮食安全、促进农业可持续发展 and 农民持续增收的体制机制,着力破除城乡二元结构的体制障碍,为加快推进中国特色农业现代化提供制度保障,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

(二)目标任务。到2020年,农村各类所有制经济尤其是农村集体资产所有权、农村土地承包经营权和农民财产权的保护制度更加完善,新型农业经营体系、农业支持保护体系、农业社会化服务体系、农业科技创体系、适合农业农村特点的农村金融体系更加健全,城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立,农村社会治理体系和农村基层组织制度更加完善,农民民主权利得到更好保障,农业农村法律法规进一步完善并加强,农村基层法治水平进一步提高,农业现代化水平和农民生活水平进一步提升,农村经济社会发展更具活力。

(三)基本原则

- 坚持农村多种所有制经济共同发展。在坚持土地公有制性质基础上,加强对农村各种所有制经济组织和农民家庭合法财产权益的保护,赋予农村各种所有制经济组织平等的市场主体地位,保证其依法公平参与市场竞争,同等受到法律保护,促进农村集体经济、农户家庭经济、农民合作经济、各种个人和股份合作经济、供销合作社经济以及国有农场林场等国有经济共同发展。
- 坚持和完善农村基本经营制度。把握好土地集体所有制和家庭承包经营的关系,现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实行“三权分置”。坚持家庭经营在农业中的基础性地位,创新农村经营组织方式,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展。
- 坚持社会主义市场经济改革方向。调整不适应农村经济社会发展要求的生产关系,健全符合社会主义市场经济要求的农村经济体制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,加强国家对农业的支持保护,促进农业尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来。
- 坚持保障农民权益。把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为深化农村改革的出发点和落脚点,切实保障农民合法权益利益,尊重农民民主权利。
- 坚持统筹兼顾。统筹考虑农业和农村发展,统筹考虑城乡改革发展,统筹考虑公平和效率。
- 坚持循序渐进、试点先行。发挥好基层和群众首创精神,在把握方向、守牢底线前提下,鼓励积极探索、大胆创新,允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排。认真组织开展农村改革试点工作,及时总结可复制、可推广的经验。对突破现行法律法规的重大改革,要按程序报批,取得授权,在一定范围内开展试点。
- 坚持党对“三农”工作的领导。必须始终把加强党对“三农”工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证,提高依法做好“三农”工作的能力和水平。在中央的统一领导下,积极稳妥深化农村各项改革。

二、关键领域和重大举措

全面深化农村改革涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和基层党建等领域,涉及农村多种所有制经济主体。当前和今后一个时期,深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域。对这5大领域改革的核心问题,要明确大的方向、主要内容和重大方针政策,进一步理清改革思路。

当前和今后一个时期,深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等5大领域。对这5大领域改革的核心问题,要明确大的方向、主要内容和重大方针政策。

深化农村土地制度改革的基本方向是:落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,实行“三权分置”。

坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”,防止犯颠覆性错误。

(一)深化农村集体产权制度改革

以土地集体所有为基础的农村集体所有制,是社会主义公有制的重要形式,是实现农民共同富裕的制度保障。在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度,与村民自治组织制度相交织,构成了我国农村治理的基本框架,为中国特色农业现代化提供了基本的制度支撑。建立健全符合社会主义市场经济体制要求和社会主义初级阶段实际的农村集体产权制度,必须以保护农民集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属,赋予农民更多财产权利为重点,探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式,确保集体经济发展成为惠及本集体所有成员,进一步发挥集体经济优越性,进一步调动集体经济组织成员积极性。

1.深化农村土地制度改革。坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”,防止犯颠覆性错误。深化农村土地制度改革的基本方向是:落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权。落实集体所有权,就是落实“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体经济组织成员集体所有”的法律规定,明确界定农民的集体成员权,明晰集体土地产权归属,实现集体产权主体清晰。稳定农户承包权,就是要依法公正地将集体土地的承包经营权落实到本集体组织的每个农户。放活土地经营权,就是允许承包农户将土地经营权依法自愿配置给有经营意愿和经营能力的主体,发展多种形式的适度规模经营。

一是开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。及时总结经验,不断完善,形成可复制、可推广的改革成果。农村土地征收制度改革的基本思路是:缩小土地征收范围,规范土地征收程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。集体经营性建设用地制度改革的基本思路是:在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上,改革完善农村宅基地制度,探索农村住房保障新机制,对农民住房财产权作出明确界定,探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。

二是深化农村土地承包经营制度改革。抓紧修改有关法律,落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策,适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体办法。在基本完成农村集体土地所有权确权登记颁证的基础上,按照不动产统一登记原则,加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证工作。明确和提升农村土地承包经营权确权登记颁证的法律效力,扩大整省推进试点范围,总体上要确地到户,从严掌握确权确地不确地的范围。出台农村承包土地经营权抵押、担保试点指导意见。在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点。制定出完善草原承包经营制度的文件,规范草原承包方式和管理方式,充分调动广大牧民保护和建设草原的积极性。引导农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩使用权有序流转。

三是健全耕地保护和补偿制度。严格实施土地用途总体保护,加强耕地保护,全面开展永久基本农田划定工作,实行特殊保护。完善土地复垦制度,盘活土地存量,建立土地复垦激励约束机制,落实生产建设毁耕地的复垦责任。加大中低产田改造力度,以增加高产稳产基本农田,改善农业生产条件和生态环境为目标,完善农业土地整治办法。依法加强耕地占补平衡规范管理,强化耕地占补平衡的法定责任,完善占补平衡补充耕地质量评价体系,确保补充耕地数量到位、质量到位。完善耕地和基本农田保护补偿机制。采取有力措施,加强对耕地占补平衡的监管,坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱田现象,杜绝违规占用林地、湿地开垦耕地。进一步落实耕地保护政府领导干部离任审计制度。按照有关法律法规,完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、“地票”等试点,推动利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁。

2.分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革。在确认农村集体经济组织成员身份,全面核实农村集体资产基础上,对土地等资源性资产,重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作;对非经营性资产,重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制;

农村土地征收制度改革的基本思路是:缩小土地征收范围,规范土地征收程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制,建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。

集体经营性建设用地制度改革的基本思路是:允许土地利用总体规划 and 城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地,与国有建设用地享有同等权利,在符合规划、用途管制和依法取得的前提下,可以出让、租赁、入股,完善入市交易规则,服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制。

代农业的客观需要,要坚持多予少取放活的基本方针,以保障主要农产品供给、促进农民增收、实现农业可持续发展为重点,加大农业支持保护力度,提高农业支持保护效能,完善农业生产激励机制,加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。

10.建立农业农村投入稳定增长机制。把农业农村作为财政支出的优先保障领域,中央预算内投资继续向农业农村倾斜,确保农业农村投入只增不减。进一步优化财政支农支出结构,转换财政资金投入方式,通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施,带动金融和社会资本投向农业农村,发挥财政资金的引导和杠杆作用。大力清理、整合、规范涉农转移支付资金,对“小、散、乱”及效果不明显的涉农专项资金要坚决整合;对目标接近、投入方向类同的涉农专项资金予以整合;对地方具有管理信息优势的涉农支出,划入一般性转移支付切块下达,由地方统筹支配,落实监管责任。建立规范透明的管理制度,杜绝任何形式的挤占挪用、层层截留、虚报冒领,切实提高涉农资金投入绩效。合理划分中央与地方支农事权,明确政府间应承担和分担的支出责任,推进各级政府支农事权规范化、法律化。

11.完善农产品价格形成机制和农产品市场调控制度。根据各类主要农产品在国计民生中的重要程度,采取“分品种施策、渐进式推进”的办法,完善农产品价格形成机制。改进并继续执行稻谷、小麦最低收购价政策。按照“价补分离”的思路,继续实施棉花和大豆目标价格改革试点,完善补贴发放办法。改革、完善玉米收储政策。改进农产品市场调控方式,避免政府过度干预,搞活市场流通,增强市场活力。完善农产品收储政策,坚持按接近市场和保障农民合理收益的原则确定收购价格,降低储备成本,提高储备效率。加强粮食现代仓储物流设施建设,积极鼓励引导流通、加工等各类企业主体参与粮食仓储建设和农产品创制,规范收储行为,培育多元化市场主体。创新农产品流通方式,强化以信息化为支撑的农产品现代流通体系建设,大力发展农产品流通新型业态,发挥电子商务平台在联结农户和市场的的作用。

12.完善农业补贴政策。保持农业补贴政策连续性和稳定性,调整改进“黄箱”支持政策,逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围,提高农业补贴政策效能。开展农业补贴改革试点,将现行的“三项补贴”(农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴)合并为“农业支持保护补贴”,优化补贴支持方向,突出耕地保护和粮食安全。保持与现有政策的衔接,调整部分存量资金和新增补贴资金向各类适度规模经营的新型农业经营主体倾斜,合理确定支持力度,不为“全大户”。进一步拓宽财政支农资金的渠道,突出财政对农业的支持重点,持续增加农业基础设施建设、农业综合开发投入,完善推进农业科技进步、加强农民技能培训的投入机制,强化对农业结构调整的支持,加大对农业投入品、农机购置等的支持力度。健全粮食主产区利益补偿机制。尽快提高粮食的补贴资金发放办法,鼓励有条件的地方探索对农民收入补贴的办法。

13.建立农田水利建设管理新机制。积极推进农业水价综合改革,对农业用水实行总量控制和定额管理,配套完善供水计量设施,建立有利于节水的农业水价形成机制。建立农业用水精准补贴制度和节水激励机制。鼓励社会资本参与农田水利工程建设和运营维护。

14.深化农业科技体制改革。坚持科技兴农、人才强农,推进农业科研院所改革,打破部门条块分割,有效整合科技资源,建立协同创新机制,促进产学研、农科农紧密相结合。完善科研立项和成果转化评价机制,强化对科技人员的激励机制,促进农业科技研发成果转化。扶持乡村企业发展,做强一批“育繁推”一体化的大型骨干种子企业。完善基层农技推广服务体系,探索公益性农技推广服务的多种实现形式。

15.建立农业可持续发展机制。推广减量化和清洁化农业生产模式,健全农业标准化生产制度,完善农业投入品减量提效补偿机制。发展生态循环农业,构建农业废弃物资源化利用激励机制。实施耕地质量保护与提升行动,加强重金属污染耕地治理和东北黑土地保护。深入推进退耕还林还草、还湿还湖、限牧限渔。完善森林、草原、湿地、水源、水土保持等生态保护补偿制度。建立健全生态保护补偿资金稳定投入机制。

16.加快农村金融制度改革。坚持商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,健全政策支持、公平准入和差异化监管制度,扩大农村金融服务规模和覆盖面,创新农村金融服务模式,全面提升农村金融服务水平,促

政主导、农民主体、社会协同,围绕提高农村基层治理水平,加强乡镇服务型政府建设,发挥好基层党组织在农村各类经济、社会组织中的领导核心作用,完善村民自治组织民主制度,形成规范有序、充满活力的乡村治理机制。

22.加强农村基层党组织建设。认真贯彻落实党要管党、从严治党的要求,始终坚持农村基层党组织领导核心地位不动摇,深入整顿软弱涣散村党组织,把农村基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒,不断夯实党在农村基层执政的组织基础。创新完善农村基层党组织设置和生活方式,扩大组织覆盖和工作覆盖。加强乡村两级党组织班子建设,选好用好管好带头人,向软弱涣散村党组织和贫困村党组织选派第一书记。严肃农村基层党内政治生活,用严以修身、严以用权、严以律己和谋事要实、创业要实、做人要实的要求,加强党员日常教育管理,做好农村发展党员工作,发挥党员先锋模范作用。严肃查处违反党纪党规的行为,坚决查处贪污挪用惠农资金、侵占地补偿款、侵吞集体资产等发生在农民身边的腐败行为,建立健全党组织领导下的村务监督机制,保持农村基层党组织的纯洁性和凝聚力。进一步加强农村基层服务型党组织建设,强化县乡村三级便民服网络建设,多为群众办实事,贴近群众、团结群众、引导群众、赢得群众,带领群众共同脱贫致富奔小康。严格落实农村基层党建责任制,发挥县级党委“一线指挥部”作用,加大抓乡促村工作力度。

23.健全农村基层民主管理制度。以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制,探索村民自治的有效实现形式。在有实际需要的地方,依托土地等集体资产所有权关系和乡村传统社会治理资源,开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点;在已经建立新型农村社区的村,开展以农村社区为基本单元的村民自治试点。探索以村民会议、村民代表会议为载体,创新村民议事形式,完善议事决策主体和程序,落实群众知情权和决策权。建立务虚实的村务监督机制,理顺村务监督机构与其他村级组织的关系,切实发挥村务监督机构作用,落实群众监督权。积极探索村民议事会、村民理事会等协商形式,重视吸纳利益相关方、社会组织、驻村单位参加协商。研究明确村党组织、村民委员会、村务监督机构、农村集体经济组织的职能定位及相互关系。在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区,探索剥离农村“两委”对集体资产经营管理的职能,开展实行“政经分开”试验,完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。

24.加强农村精神文明建设。加大农村思想道德建设力度,有针对性地开展社会主义核心价值观教育,提高农民综合素质,提升农村社会文明水平。开展文明村镇创建活动,修订乡民公约。充分发挥公共文化服务在农村精神文明建设中的平台和支撑作用,加强农村基层公共文化体育资源的整合利用,提高设施利用效能。建立广播电视村村通、文化信息资源共享、乡镇综合文化站、农村电影放映、农家书屋、体育健身等重点文化体育工程有效合作机制。采取政府购买、项目补贴、定向资助等方式,支持社会各类文化组织和机构参与农村公共文化服务。抓好农村业余文化骨干队伍建设,加强农村题材文艺作品的创作生产。保护和传承具有民族特色的农耕文明,加强农村地区的文化遗产保护。广泛开展具有乡土特色的文化活动,推动文化与特色产业有机结合,提升农产品文化附加值。引导和组织农民成立村民议事会、道德评议会、禁赌禁毒会、白理理事会,发挥乡规民约的积极作用。

25.创新农村扶贫开发体制机制。着眼全面建成小康社会、不让农村贫困人口掉队的要求,分类施策,加快健全精准扶贫工作机制,完善贫困县考核机制,完善干部驻村帮扶机制,完善扶贫资金管理机制,完善金融服务机制,创新社会参与机制,建立扶贫对象动态调整机制,完善扶贫开发 with 农村低保有效衔接的机制。完善县区联系工作机制,推动片区规划实施与减少贫困人口的目标相结合,将政策、项目等落到实处。抓紧研究制定扶贫开发的重大举措,确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战,加快贫困群众脱贫致富、贫困地区全面建成小康社会步伐。

26.深化农村行政法体制改革。加强农村基层执法力量,推行对食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域的综合执法,确保有关法律法规执行,依法维护农村生产生活秩序,提高农村基层法治水平。

三、(略) 四、加强组织领导

各级党委和政府要按照党中央、国务院的总体部署,切实加强领导、组织、监督农村改革工作的主动性和自觉性。要坚持以问题导向,下大力气解决好农民群众最关心最直接影响现实的利益问题。要完善各级党委和政府推进农村改革的领导体制和工作机制,健全和落实责任制度。主要负责同志要亲自抓农村改革工作,把握好方向和路径,加强对农村改革工作的指导,确保各项农村改革措施落到实处。