

# 推进乡村振兴的行动指南

## ——解读乡村振兴战略首个五年规划亮点

新华社26日受权播发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,部署了一系列重大工程、重大计划、重大行动。这是我国出台的第一个全面推进乡村振兴战略的五年规划,是统筹谋划和科学推进乡村振兴战略这篇大文章的行动纲领。新华社记者第一时间采访有关部门负责人和权威专家进行解读。

### 亮点一

#### 一张蓝图绘到底,久久为功搞建设

在促进乡村产业兴旺方面,规划部署了一系列重要举措,构建现代农业产业体系、经营体系,完善农业支持保护制度。

在促进乡村生态宜居方面,提出强化资源保护与节约利用,推进农业清洁生产,集中治理农业环境突出问题,实现农业绿色发展,推进美丽宜居乡村建设,持续改善农村人居环境。

在促进乡村乡风文明方面,提出传承发展乡村优秀传统文化,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,推动乡村文化振兴。

在促进乡村治理有效方面,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,推动乡村组织振兴,打造充满活力、和谐有序的善治乡村。

在促进乡村生活富裕方面,提出加快补齐农村民生短板,如在改善农村交通物流设施条件、加强农村水利基础设施网络建设、拓宽转移就业渠道,以及加强农村社会保障体系建设等方面都出台了一系列措施。

中央农村工作领导小组办公室主任、农业农村部部长韩长赋说,因地制宜编制乡村振兴地方规划和专项规划方案,做到一张蓝图绘到底,久久为功搞建设。

### 亮点二

#### 系统解决乡村振兴“人、地、钱”难题

围绕乡村振兴“人、地、钱”等要素供给,规划部署了加快农业转移人口市民化,强化乡村振兴人才支撑、加强乡村振兴用地保障、健全多元投入保障机制、加大金融支农力度等方面的具体任务。

“乡村振兴要真刀真枪地干,就离不开真金白银地投。补上乡村建设发展的多年欠账,光靠农村农民自身力量远远不够。”韩长赋强调,当前要抓紧研究制定、调整完善土地出让使用范围、提高用于“三农”比例的政策文件,推动将跨省域补充耕地指标交易和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂所得收益,全部用于巩固脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略,并广开投融资渠道,引导撬动各类社会资本投向农村。

中国宏观经济研究院研究员马晓河说,解决“人”的问题,关键要推动两类人员在城乡之间双向自由流动。一类是农业转移人口,围绕推进市民化“降门槛”,让有意愿、有能力的农业转移人口在城镇落户。另一类是乡村人才,既在“育”上下功夫,培育新型职业农民,培养一大批乡村本土人才,也要在“引”上做文章,鼓励社会人才投身乡村建设。

### 亮点三

#### 重中之重是壮大乡村产业促进农民增收

中国宏观经济研究院产业所所长黄汉权说,乡村振兴,产业兴旺是重点。

规划对此设置了粮食综合生产能力、农业科技进步贡献率、农业劳动生产率、农产品加工产值与农业总产值之比等5个指标。

粮食综合生产能力——为确保国家粮食安全,实现“谷物基本自给、口粮绝对安全”,未来一段时期粮食综合生产能力仍需要保持在6亿吨以上。

农业科技进步贡献率——到2020年达到60%,2022年达到61.5%。未来5年国家将持续加大对农业的科技投入力度,科技在农业发展中的作用将更加突出。

农业劳动生产率——到2020年增至每人4.7万元、2022年再增至5.5万元。

农产品加工产值与农业总产值比——到2020年提高到2.4,2022年提高到2.5。

休闲农业和乡村旅游接待人次——到2020年增至28亿人次,2022年再增至32亿人次。

### 亮点四

#### 分类推进4类村庄不搞一刀切

根据发展现状、区位条件、资源禀赋等,规划将村庄划分为集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄和搬迁撤并类村庄4种不同类型,并明确要分类推进,不搞一刀切。

集聚提升类村庄,是指现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄,是实现农业农村现代化的重点突破区。

城郊融合类村庄,积极承接城市人口疏解和功能外溢,加快推动与城镇水、电、路、信息等基础设施的互联互通,促进城镇资金、技术、人才、管理等要素向农村流动。

特色保护类村庄的重点是把改善农民生产生活条件与保护自然文化遗产统一起来,加快推进农业农村现代化。这类村庄将加强传统村落整体风貌保护,并在保护基础上进行适度开发,适度发展特色旅游业。

搬迁撤并类村庄是指生存环境差、不具备基本发展条件,以及生态环境脆弱、限制或禁止开发地区的乡村和因国家大型工程项目建设需要搬迁的村庄。这类村庄要解决好易地搬迁群众的就业问题,避免新建孤立的村落式移民社区。

(据新华社北京9月26日电 记者 董峻 安荷)

# 中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划(2018－2022年)》

### ◀上接B04版

专栏 14 农村公共服务提升计划
<strong>(一) 乡村教育质量提升</strong> 合理布局农村地区义务教育学校,保留并办好必要的小规模学校,乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校全部达到基本办学标准。实施加快中西部教育发展行动计划,逐步实现乡村义务教育公办学校的办学标准化和校舍、场地标准化。加大对教育薄弱地区高中阶段教育发展支持力度,努力办好乡镇普通高中,加强乡村普惠性幼儿园建设。推进师范生实习中心和乡村教师发展机构建设,加大对乡村学校校长教师的培训力度。继续实施扩大学前计划规模,逐步达到每年招培10万人,落实对特岗教师待遇。加快实施“三通两平台”建设工程,继续支持农村中小学信息化基础设施建设。
<strong>(二) 健康乡村计划</strong> 加强乡镇卫生院、社区卫生服务机构和村卫生室标准化建设,基层医疗卫生机构标准化达标率达到95%以上,公有产权村卫生室比例达到80%以上,部分医疗服务能力强的中心乡镇卫生院医疗服务能力达到或接近二级综合医院水平,乡村两级医疗机构的门诊诊疗人次占总诊疗人次65%左右,深入实施国家基本公共卫生服务项目,开展健康乡村建设,建成一批整治有序、健康宜居的示范村。
<strong>(三) 全民参保计划</strong> 实施全民参保计划,基本实现法定人员全覆盖,开展全民参保登记,建立全国、完整、准确、动态更新的社会保险基础数据库。以在城乡之间灵活就业和居住在农村为重点,鼓励持续参保,积极引导在城镇稳定就业的农民工参加职工社会保险。实施社会保险卡工程,不断提高乡村持卡人口覆盖率。
<strong>(四) 农村养老计划</strong> 通过邻里互助、亲友相助、志愿服务等模式,大力发展农村互助养老服务。依托农村社区综合服务中心(站)、综合性文化服务中心、村卫生室、农家书屋、全民健身设施等,为老年人提供关爱服务。统筹规划建设公益养老服务设施,50%的乡镇建有1所养老服务机构。

## 第十篇 完善城乡融合发展政策体系

顺应城乡融合发展趋势,重塑城乡关系,更好激发农村内部发展活力、优化农村外部环境,推动人才、土地、资本等要素双向流动,为乡村振兴注入新动能。

### 第三十一章 加快农业转移人口市民化

加快推进户籍制度改革,全面实行居住证制度,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口有序实现市民化。

#### 第一节 健全落户制度

鼓励各地进一步放宽落户条件,除极少数超大城市外,允许农业转移人口在就业地落户,优先解决农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇稳定居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户问题。区分超大城市和特大城市主城区、郊区、新区等区域,分类制定落户政策,重点解决符合条件的普通劳动者落户问题。全面实行居住证制度,确保各地居住证申领门槛不高于国家标准,享受的各项基本公共服务和办事便利不低于国家标准,推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口。

#### 第二节 保障享有权益

不断扩大城镇基本公共服务覆盖面,保障符合条件的未落户农民工在流入地平等享受城镇基本公共服务。通过多种方式增加学位供给,保障农民工随迁子女以流入地公办学校为主接受义务教育,以普惠性幼儿园为主接受学前教育。完善就业失业登记管理制度,面向农业转移人口全面提供政府补贴职业技能培训服务。将农业转移人口纳入社区卫生和计划生育服务体系,提供基本医疗卫生服务。把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系,做好基本医疗保险关系转移接续和异地就医结算工作。把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系,对符合条件的采取多种方式满足基本住房需求。

#### 第三节 完善激励机制

维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益。加快户籍变动与农村“三权”脱钩,不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件,促使有条件的农业转移人口放心落户城镇。落实支持农业转移人口市民化财政政策,以及城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策,健全由政府、企业、个人共同参与的市民化成本分担机制。

### 第三十二章 强化乡村振兴人才支撑

实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策,推动乡村人才振兴,让各类人才在乡村大施所能、大展才华、大显身手。

#### 第一节 培育新型职业农民

全面建立职业农民制度,培养新一代爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民,优化农业从业者结构。实施新型职业农民培育工程,支持新型职业农民通过弹性学制参加中高等农业职业教育。创新培训组织形式,探索田间课堂、网络教室等培训方式,支持农民专业合作社、专业技术协会、龙头企业等主体承担培训。鼓励各地开展职业农民职称评定试点。引导符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗等社会保障制度。

#### 第二节 加强农村专业人才队伍建设

加大“三农”领域实用专业人才培养力度,提高农村专业人才培养保障能力。加强农技推广人才队伍建设,探索公益性和经营

性农技推广融合发展机制,允许农技人员通过提供增值服务合理取酬,全面实施农技推广服务特聘计划。加强涉农院校和学科专业建设,大力培育农业科技、科普人才,深入实施农业科研杰出人才计划和杰出青年农业科学家项目,深化农业系列职称制度改革。

#### 第三节 鼓励社会人才投身乡村建设

建立健全激励机制,研究制定完善相关政策措施和管理办法,鼓励社会人才投身乡村建设。以乡情乡愁为纽带,引导和支持企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等,通过下乡担任志愿者、投资兴业、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村振兴事业,允许符合要求的公职人员回乡任职。落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免等扶持政策,引导工商资本积极投入乡村振兴事业。继续实施“三区”(边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区)人才支持计划,深入推进大学生村官工作,因地制宜实施“三支一扶”、高校毕业生基层成长等计划,开展乡村振兴“巾帼行动”、青春建功行动。建立城乡、区域、校地之间人才培养合作与交流机制。全面建立城市医生教师、科技文化人员等定期服务乡村机制。

专栏 15 乡村振兴人才支撑计划
<strong>(一) 农业科研杰出人才计划和杰出青年农业科学家项目</strong> 加快培养农业科技领军人才和创新团队。面向生物基因组学、土壤微生物组学、现代农业机械与装备等新兴领域和交叉学科,每年遴选支持100名左右杰出青年农业科学家开展重大科技创新。
<strong>(二) 乡土人才培养计划</strong> 开展乡土人才技能培训,实施农村实用人才“职业素质和能力提升计划”,培育一批“土专家”、“田秀才”、产业发展带头人和农村电商人才,扶持一批农业职业经理人、经纪人,培养一批乡村工匠、文化能人和非物质文化遗产传承人。
<strong>(三) 乡村财务管理“双基”提升计划</strong> 以乡村基础财务会计制度建设、基本财会人员选配和专业技术培训为重点,提升农村集体经济组织、农民合作组织、自治组织的财务会计管理水平和开展各类基本经济活动的规范管理能力。
<strong>(四) “三区”人才支持计划</strong> 每年引导10万名左右优秀教师、医生、科技人员、社会工作者、文化工作者到边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区工作提供服务支持。每年重点扶持培养1万名左右边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区急需紧缺人才。

### 第三十三章 加强乡村振兴用地保障

完善农村土地利用管理政策体系,盘活存量,用好流量,辅以增量,激活农村土地资源资产,保障乡村振兴用地需求。

#### 第一节 健全农村土地管理制度

总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验,逐步扩大试点,加快土地管理法修改。探索具体用地项目公共利益认定机制,完善征地补偿标准,建立被征地农民长远生计的多元保障机制。建立健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地管理制度。在符合规划和用途管制前提下,赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能,明确入市范围和途径。建立集体经营性建设用地增值收益分配机制。

#### 第二节 完善农村新增用地保障机制

统筹农业农村各项土地利用活动,乡镇土地利用总体规划可以预留一定比例的规划建设用地指标,用于农业农村发展。根据规划确定的用地结构和布局,年度土地利用计划分配中可安排一定比例新增建设用地指标专项支持农业农村发展。对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地,以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施,在不占用永久基本农田的前提下,纳入设施农用地管理,实行县级备案。鼓励农业生产与村庄建设用地复合利用,发展农村新产业新业态,拓展土地使用功能。

#### 第三节 盘活农村存量建设用地

完善农民闲置宅基地和闲置农房政策,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,落实宅基地集体所有权,保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权,适度放活宅基地和农民房屋使用权,不得违法违规买卖宅基地,严格实行土地用途管制,严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。在符合土地利用总体规划前提下,允许县级政府通过村土地利用规划调整优化村庄用地布局,有效利用农村零星分散的存量建设用地。对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的,给予新增建设用地指标奖励。

### 第三十四章 健全多元投入保障机制

健全投入保障制度,完善政府投资体制,充分激发社会投资的动力和活力,加快形成财政优先保障、社会积极参与的多元投入格局。

#### 第一节 继续坚持财政优先保障

建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度,明确和强化各级政府“三农”投入责任,公共财政更大力度向“三农”倾斜,确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。规范地方政府举债融资行为,支持地方政府发行一般债券用于支持乡村振兴领域公益性项目,鼓励地方政府试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券,支持符合条件、有一定收益的乡村公益性建设项目。加大政府投资对农业绿色生产、可持续发展、农村人居环境、基本公共服务等重

点领域和薄弱环节支持力度,充分发挥投资对优化供给结构的关键性作用。充分发挥规划的引领作用,推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合,加快建立涉农资金统筹整合长效机制。强化支农资金监督管理,提高财政支农资金使用效益。

#### 第二节 提高土地出让收益用于农业农村比例

开拓投融资渠道,健全乡村振兴投入保障制度,为实施乡村振兴战略提供稳定可靠资金来源。坚持取之于地,主要用之于农的原则,制定调整完善土地出让收入使用范围、提高农业农村投入比例的政策性意见,所筹集资金用于支持实施乡村振兴战略。改进耕地占补平衡管理办法,建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制,将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。

#### 第三节 引导和撬动社会资本投向农村

优化乡村营商环境,加大农村基础设施和公用事业领域开放力度,吸引社会资本参与乡村振兴。规范有序盘活农业农村基础设施存量资产,回收资金主要用于补短板项目建设。继续深化“放管服”改革,鼓励工商资本投入农业农村,为乡村振兴提供综合性解决方案。鼓励利用外资开展现代农业、产业融合、生态修复、人居环境整治和农村基础设施建设等建设。推广一事一议、以奖代补等方式,鼓励农民对直接受益的乡村基础设施建设投工投劳,让农民更多参与建设管护。

### 第三十五章 加大金融支农力度

健全适合农业农村特点的农村金融体系,把更多金融资源配置到农村经济社会发展重点领域和薄弱环节,更好满足乡村振兴多样化金融需求。

#### 第一节 健全金融支农组织体系

发展乡村普惠金融。深入推进银行业金融机构专业化体制机制建设,形成多样化农村金融服务主体。指导大型商业银行立足普惠金融事业部等专营机制建设,完善专业化的“三农”金融服务供给机制。完善中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部运营体系,明确国家开发银行、中国农业发展银行在乡村振兴中的职责定位,加大对乡村振兴信贷支持。支持中小型银行优化网点渠道建设,下沉服务重心。推动农村信用社会社联社改革,保持农村信用社会县域法人地位和数量总体稳定,完善村镇银行准入条件。引导农民合作金融健康有序发展。鼓励证券、保险、担保、基金、期货、租赁、信托等金融资源聚焦服务乡村振兴。

#### 第二节 创新金融支农产品和服务

加快农村金融产品和服务方式创新,持续深入推进农村支付环境建设,全面激活农村金融服务链条。稳妥有序推进农村承包土地经营权、农民住房财产权、集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点。探索县级土地储备公司参与农村承包土地经营权和农民住房财产权“两权”抵押试点工作。充分发挥全国信用信息共享平台和金融信用信息基础数据库的作用,探索开发新型信用类金融支农产品和服务。结合农村集体产权制度改革,探索利用量化的农村集体资产股权的融资方式。提高直接融资比重,支持农业企业依托多层次资本市场发展壮大。创新服务模式,引导持牌金融机构通过互联网和移动终端提供普惠金融服务,促进金融科技与农村金融规范发展。

#### 第三节 完善金融支农激励政策

继续通过奖励、补贴、税收优惠等政策工具支持“三农”金融服务。抓紧出台金融服务乡村振兴的指导意见。发挥再贷款、再贴现等货币政策工具的引导作用,将乡村振兴作为信贷政策结构性调整的重要方向。落实县域金融机构涉农贷款增量奖励政策,完善涉农贴息贷款政策,降低农户和新型农业经营主体融资成本。健全农村金融风险缓释机制,加快完善“三农”金融担保体系。充分发挥好国家融资担保基金的作用,强化担保融资增信功能,引导更多金融资源支持乡村振兴。制定金融机构服务乡村振兴考核评估办法。改进农村金融差异化监管体系,合理确定金融机构发起设立和业务拓展的准入门槛。守住不发生系统性金融风险底线,强化地方政府金融风险风险防范处置责任。

专栏 16 乡村振兴金融支撑重大工程
<strong>(一) 金融服务机构的覆盖面提升</strong> 稳步推进村镇银行县市设立工作,扩大县域银行业金融机构服务覆盖面。在严格保持县城网点稳定的基础上,推动银行业金融机构在风险可控、有利于机构可持续发展的前提下,探索空白乡镇设立标准化固定营业网点。
<strong>(二) 农村金融服务“村村通”</strong> 在具备条件的行政村,依托农村社区区室、供销社经营网点,广泛布设金融电子机具、自助服务终端和网络支付端口等,推动金融服务向行政村延伸。
<strong>(三) 农村金融产品创新</strong> 深化“银保合作”,开发设计以贷款保证保险为风险缓释手段的小额贷款产品。探索开展适合新型农业经营主体的订单融资和应收账款融资,以及农业生产设备、设施抵押贷款等业务。
<strong>(四) 农村信用体系建设</strong> 搭建以“数据库+同路”为核心的信用信息服务平台,提高信用体系覆盖面和应用成效,积极推进“信用户”、“信用村”、“信用乡”创建,提升农户融资可获得性,降低融资成本。

## 第十一篇 规划实施

实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的乡村振兴工作机制