谋划新时代乡村振兴的顶层设计

——中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任韩俊解读2018年中央一号文件

经济日报·中国经济网记者 乔金亮 刘 慧

政策解读

2月4日，中共中央、国务院公开发布《关于实施乡村振兴战略的意见》，这是新世纪以来，党中央连续发出的第十五个指导“三农”工作的一号文件。针对大家关注的中央一号文件起草的背景以及亮点，《经济日报》记者采访了中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任韩俊。

韩俊认为，今年的中央一号文件围绕乡村振兴战略讲意义、定思路、定任务、定政策、提要求，是谋划新时代乡村振兴的顶层设计。文件有两大特点。一是管全面。以往的中央一号文件讲农业问题、讲农村经济发展比较多，今年的文件对农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设都作了全面部署。二是管长远。乡村振兴是党和国家的大战略，是一项长期的历史性任务。文件按照“远粗近细”的原则，对实施乡村振兴战略的三个阶段性目标任务作了部署。

乡村振兴是一个有机整体

“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕是党的十九大提出的实施乡村振兴战略的总要求。这五方面是一个有机整体，是不可分割的”，韩俊对这五大方面做了重点解读。

产业兴旺是重点。五谷丰登、六畜兴旺、三产深度融合，是乡村振兴的重要标志。乡村振兴，不仅要农业兴，更要百业旺。要坚持质量兴农、绿色兴农，以农业供给侧结构性改革为主线，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，建立健全农村一二三产业融合发展体系，促进小农户和现代农业发展有机衔接，加快实现由农业大国向农业强国转变。乡村振兴也离不开乡村经济的多元化，要充分挖掘乡村多种功能和价值，大力发展农村新产业新业态。

生态宜居是关键。良好生态环境是农村最大优势。要落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，统筹山水林田湖草系统治理，加强农村突出环境问题综合治理，严守生态保护红线，增加农业生态产品供给，提高农业生态服务能力，让更多的老百姓吃上“生态饭”，让绿水青山真正成为兴村富民的金山银山。

乡风文明是保障。当前，传统乡村文化被忽视、被破坏的情况相当严重，一些地方乡村传统生活形态、社会关系日趋淡泊，乡村文化日渐荒芜。同时，厚葬薄养、铺张攀比、红白喜事大操大办等不良风气蔓延。振兴乡村，必须坚持物质文明和精神文明一起抓，坚持既要“富口袋”，也要“富脑袋”，传承发展提升农村优秀传统文化，加强农村公共文化建设，开展移风易俗行动，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。

治理有效是基础。乡村治理是国家治理的基石。必须把夯实基层基础作为固本之策，坚持自治、法治、德治相结合，加强农村基层党组织建设，深化村民自治实践，建设法治乡村和平安乡村，提升乡村德治水平，确保乡村社会充满活力、和谐有序。

生活富裕是根本。要按照抓重点、补短板、强弱项的要求，千方百计拓宽农民增收渠道，鼓励农民勤劳守法致富，增加农村低收入者收入，扩大农村中等收入群体，保持农村居民收入增速快于城镇居民，优先发展农村教育事业，促进农村劳力转移就业，推动农村基础设施提档升级。

强化乡村振兴的制度性供给

长期以来，资金、土地、人才等各种要素单向由农村流入城市、造成农村严重“失血”和“贫血”。韩俊表示，实施振兴乡村战略，必须抓住“钱、地、人”等关键环节，破除一切不合时宜的体制机制障碍，推动城乡要素自由流动、平等交换，促进公共资源城乡均衡配置，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快形成新型工农城乡关系。振兴乡村，必须通过改革创新，最大限度地激发乡村各种资源要素的活力。

解决“钱”的问题，关键是健全投入保障制度。创新投融资机制，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。首先是确保财政投入持续增长，建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度，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。其次是提高金融服务水平，坚持农村金融改革发展的正确方向，健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节。

解决“地”的问题，关键是深化农村土地制度改革，加快释放农村土地制度改革的红利。文件对深化农村土地制度改革部署了许多重大改革任务。比如，部署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”改革。适度放活宅基地和农民房屋使用权，不是让城里人到农村买房置地，而是吸引资金、技术、人才等要素流向农村，使农民闲置住房成为发展乡村旅游、养老等产业的有效载体。

解决“人”的问题，关键是畅通智力、技术、管理下乡通道。要创新乡村人才培育引进使用机制，大力培育新型职业农民，加强农村专业人才队伍建设，造就更多乡土人才，鼓励社会各界投身乡村建设，聚天下人才而用之。

谋划好重大举措的“四梁八柱”

文件围绕实施好乡村振兴战略，谋划了一系列重大举措，确立起了乡村振兴战略的“四梁八柱”。乡村振兴要有国家战略规划引领。文件提出制定国家乡村振兴战略规划（2018—2022年）。规划通过与文件对表对标，分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化工作重点和政策措施。同时乡村振兴还要有党内法规保障。文件提出研究制定中国共产党农村工作条例。

重要战略方面，包括国家质量兴农战略规划，推动农业由增产导向转向提质导向。实施数字农村战略，弥合城乡数字鸿沟等；重大行动方面，包括农村人居环境整治三年行动、打好精准脱贫攻坚战三年行动、乡村就业创业促进行动等；重大工程则有农村土地整治和高标准农田建设、推进农村“雪亮工程”建设、推进“四好农村路”建设等近30项。

文件对农民关心的关键小事，也作出了全面部署安排。比如，针对农村厕所这个影响农民群众生活品质的突出短板，部署推进农村“厕所革命”。比如，部署推进畜禽粪污处理、农作物秸秆综合利用、废弃农膜回收。近年来，一些地方探索在村庄建立网上服务站点，实现网上办、马上办，受到农民欢迎。总结推广这方面的经验，文件提出，在村庄普遍建立网上服务站点，逐步形成完善的乡村便民服务体系。

“乡村振兴与推进城镇化不是非此即彼的关系，而是互促共进、相辅相成的。”韩俊特别强调，从总体上看，我国仍处在人口由乡村向城市集中的阶段，农村人口外流的趋势短期不可能逆转。但今后人口回归回流农村的现象将会大量出现，农村人口持续大规模外流趋势正在放缓。人口过度流失，老弱妇孺留守，乡村难以避免衰败的命运。实施乡村振兴战略，就是要防止农村人口过度流失。要坚持乡村振兴与新型城镇化一起抓，要处理好“走出去”“留下来”和“引回来”的关系，让进城的进得放心，留在乡村的留得安心；让农村的产业留住人，让农村的环境留住人，让农村的机会吸引人，让农村更有人气。

我国城镇化水平快速提高

城乡居民收入差距继续缩小

新华社北京2月4日电 （记者陈炜伟）

国家统计局最新发布的数据显示，2017年末，我国城镇常住人口81347万人，比上年末增加2049万人；城镇人口占总人口比重（城镇化率）为58.52%，比上年末提高1.17个百分点。

“城镇化是现代化的必由之路，是我国最大的内需潜力和发展动能所在，对全面建设社会主义现代化国家意义重大。”国家统计局副局长毛有丰说，城镇化发展有利于扩大内需，提高生产效率，促进要素资源优化配置，增强经济辐射带动作用，提高群众享有的公共服务水平。

近年来，党中央、国务院就深入推进新型城镇化建设作出了一系列重大决策部署，我国城镇化水平快速提高。统计显示，与2012年相比，常住人口城镇化率提高5.95个百分点，城镇常住人口增加10165万人。同时，城乡居民收入差距继续缩小。2017年，农村居民人均可支配收入实际增速高于城镇居民0.8个百分点，城乡居民收入比由上年的2.72下降为2.71。

专家认为，我国常住人口城镇化率距离发达国家80%的平均水平还有很大差距，也意味着巨大的城镇化潜力，将为经济发展持续释放动能。

北京大学经济政策研究所所长陈玉宇说，城镇化率提升将带来技术进步和效率改进，带动生产性服务业和消费性服务业强劲增长，也更容易实现包容和普惠的经济增长。要借鉴国际经验，走一条能带来经济增长和产业结构变化、人均收入提高的持续城镇化道路。

毛有丰说，一般认为，城镇化率由30%上升到70%的过程为经济快速发展的黄金时期。如果再考虑到目前我国城镇化率中包括了1亿左右的常住城镇的农民工，以及城市基础设施质量、人均拥有量与发达国家相比存在的差距等因素，我国城镇化进程所蕴含的经济增长动力将更大。

（上接第二版）

（四）强化脱贫攻坚责任和监督。坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制，强化党政一把手负总责的责任制。强化县级党委作为全县脱贫攻坚总指挥部的关键作用，脱贫攻坚期内贫困县县级党政正职要保持稳定。开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，切实加强扶贫资金管理，对挪用和贪污扶贫款项的行为严惩不贷。将2018年作为脱贫攻坚作风建设年，集中力量解决突出作风问题。科学确定脱贫摘帽时间，对弄虚作假、搞数字脱贫的严肃查处。完善扶贫督查巡查、考核评估办法，除党中央、国务院统一部署外，各部门一律不准再组织其他检查考评。严格控制各地开展增加一线扶贫干部负担的各类检查考评，切实给基层减轻工作负担。关心爱护战斗在扶贫第一线的基层干部，制定激励政策，为他们工作生活排忧解难，保护和调动他们的工作积极性。做好实施乡村振兴战略与打好精准脱贫攻坚战的有机衔接。制定坚决打好精准脱贫攻坚战三年行动指导意见。研究提出持续减贫的意见。

九、推进体制机制创新，强化乡村振兴制度性供给

实施乡村振兴战略，必须把制度建设贯穿其中。要以完善产权制度和要素市场化配置为重点，激活主体、激活要素、激活市场，着力增强改革的系统性、整体性、协同性。

（一）巩固和完善农村基本经营制度。落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，衔接落实好第二轮土地承包到期后再延长30年的政策，让农民吃上长效“定心丸”。全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作，实现承包土地信息联通共享。完善农村承包地“三权分置”制度，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权。农村承包土地经营权可以依法向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营。实施新型农业经营主体培育工程，培育发展家庭农场、合作社、龙头企业、社会化服务组织和农业产业化联合体，发展多种形式适度规模经营。

（二）深化农村土地制度改革。系统总结农村土地征收、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，完善农村土地利用管理政策体系。扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。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，不得违规违法买卖宅基地，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；预留部分规划建设用地指标用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设。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。进一步完善设施农用地政策。

（三）深入推进农村集体产权制度改革。全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认，加快推进集体经营性资产股份合作制改革。推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。坚持农村集体产权制度改革正确方向，发挥村党组织对集体经济组织的领导核心作用，防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产。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。研究制定农村集体经济组织法，充实农村集体产权权能。全面深化供销合作社综合改革，深入推进集体林权、水利设施产权等领域改革，做好农村综合改革、农村改革试验区等工作。

（四）完善农业支持保护制度。以提升农业质量效益和竞争力为目标，强化绿色生态导向，创新完善政策工具和手段，扩大“绿箱”政策的实施范围和规模，加快建立新型农业支持保护政策体系。深化农产品收储制度和价格形成机制改革，加快培育多元市场购销主体，改革完善中央储备粮管理体制。通过完善拍卖机制、定向销售、包干销售等，加快消化政策性粮食库存。落实和完善对农民直接补贴制度，提高补贴效能。健全粮食主产区利益补偿机制。探索开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点，加快建立多层次农业保险体系。

十、汇聚全社会力量，强化乡村振兴人才支撑

实施乡村振兴战略，必须破解人才瓶颈制约。要把人力资本开发放在首要位置，畅通智力、技术、管理下乡通道，造就更多乡土人才，聚天下人才而用之。

（一）大力培育新型职业农民。全面建立职业农民制度，完善配套政策体系。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。创新培训机制，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。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。鼓励各地开展职业农民职称评定试点。

（二）加强农村专业人才队伍建设。建立县域专业人才统筹使用制度，提高农村专业人才服务保障能力。推动人才管理职能部门简政放权，保障和落实基层用人主体自主权。推行乡村教师“县管校聘”。实施好边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划，继续实施“三支一扶”、特岗教师计划等，组织实施高校毕业生基层成长计划。支持地方高等学校、职业院校综合利用教育培训资源，灵活设置专业（方向），创新人才培养模式，为乡村振兴培养专业化人才。扶持培养一批农业职业经理人、经纪人、乡村工匠、文化能人、非遗传承人等。

（三）发挥科技人才支撑作用。全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度，保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。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。健全种业等领域科研人员以知识产权明晰为基础、以知识价值为导向的分配政策。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。

（四）鼓励社会各界投身乡村建设。建立有效激励机制，以乡情乡愁为纽带，吸引支持企业家、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、包村包项目、行医办学、捐资捐物、法律服务等方式服务乡村振兴事业。研究制定管理办法，允许符合要求的公职人员回乡任职。吸引更多人才投身现代农业，培养造就新农民。加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见，落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策，明确政策边界，保护好农民利益。发挥工会、共青团、妇联、科协、残联等群团组织的优势和力量，发挥各民主党派、工商联、无党派人士等积极作用，支持农村产业发展、生态环境保护、乡风文明建设、农村弱势群体关爱等。实施乡村振兴“巾帼行动”。加强对下乡组织和人员的管理服务，使之成为乡村振兴的建设性力量。

（五）创新乡村人才培育引进使用机制。建立自主培养与人才引进相结合，学历教育、技能培训、实践锻炼等多种方式并举的人力资源开发机制。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。研究制定鼓励城市专业人才参与乡村振兴的政策。

十一、开拓投融资渠道，强化乡村振兴投入保障

实施乡村振兴战略，必须解决钱从哪里来的问题。要健全投入保障制度，创新投融资机制，加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局，确保投入力度不断增强、总量持续增加。

（一）确保财政投入持续增长。建立健全实施乡村振兴战略财政投入保障制度，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。优化财政供给结构，推进行业内资金整合与行业间资金统筹相互衔接配合，增加地方自主统筹空间，加快建立涉农资金统筹整合长效机制。充分发挥财政资金的引导作用，撬动金融和社会资本更多投向乡村振兴。切实发挥全国农业信贷担保体系作用，通过财政担保费率补助和以奖代补等，加大对新型农业经营主体支持力度。加快设立国家融资担保基金，强化担保融资增信功能，引导更多金融资源支持乡村振兴。支持地方政府发行一般债券用于支持乡村振兴、脱贫攻坚领域的公益性项目。稳步推进地方政府专项债券管理改革，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项目建设。规范地方政府举债融资行为，不得借乡村振兴之名违法违规变相举债。

（二）拓宽资金筹集渠道。调整完善土地出让收入使用范围，进一步提高农业农村投入比例。严格控制未利用地开垦，集中力量推进高标准农田建设。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。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。

（三）提高金融服务水平。坚持农村金融改革发展的正确方向，健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足乡村振兴多样化金融需求。要强化金融服务方式创新，防止脱实向虚倾向，严格管控风险，提高金融服务乡村振兴能力和水平。抓紧出台金融服务乡村振兴的指导意见。加大中国农业银行、中国邮政储蓄银行“三农”金融事业部对乡村振兴支持力度。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，强化金融服务方式创新，加大对乡村振兴中长期信贷支持。推动农村信用社省联社改革，保持农村信用社县域法人地位和数量总体稳定，完善村镇银行准入条件，地方法人金融机构要服务好乡村振兴。普惠金融重点要放在乡村。推动出台非存款类放贷组织条例。制定金融机构服务乡村振兴考核评估办法。支持符合条件的涉农企业发行上市、新三板挂牌和融资、并购重组，深入推进农产品期货期权市场建设，稳步扩大“保险＋期货”试点，探索“订单农业＋保险＋期货（权）”试点。改进农村金融差异化监管体系，强化地方政府金融风险防范处置责任。

十二、坚持和完善党对“三农”工作的领导

实施乡村振兴战略是党和国家的重大决策部署，各级党委和政府要提高对实施乡村振兴战略重大意义的认识，真正把实施乡村振兴战略摆在优先位置，把党管农村工作的要求落到实处。

（一）完善党的农村工作领导体制机制。各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、城市农村一起抓，把农业农村优先发展原则体现到各个方面。健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制。党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。县委书记要下大气力抓好“三农”工作，当好乡村振兴“一线总指挥”。各部门要按照职责，加强工作指导，强化资源要素支持和制度供给，做好协同配合，形成乡村振兴工作合力。切实加强各级党委农村工作部门建设，按照《中国共产党工作机关条例（试行）》有关规定，做好党的农村工作机构设置和人员配置工作，充分发挥决策参谋、统筹协调、政策指导、推动落实、督导检查等职能。各省（自治区、直辖市）党委和政府每年要向党中央、国务院报告推进实施乡村振兴战略进展情况。建立市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度，将考核结果作为选拔任用领导干部的重要依据。

（二）研究制定中国共产党农村工作条例。根据坚持党对一切工作的领导的要求和新时代“三农”工作新形势新任务新要求，研究制定中国共产党农村工作条例，把党领导农村工作的传统、要求、政策等以党内法规形式确定下来，明确加强对农村工作领导的指导思想、原则要求、工作范围和对象、主要任务、机构职责、队伍建设等，完善领导体制和工作机制，确保乡村振兴战略有效实施。

（三）加强“三农”工作队伍建设。把懂农业、爱农村、爱农民作为基本要求，加强“三农”工作干部队伍培养、配备、管理、使用。各级党委和政府主要领导干部要懂“三农”工作、会抓“三农”工作，分管领导要真正成为“三农”工作行家里手。制定并实施培训计划，全面提升“三农”干部队伍能力和水平。拓宽县级“三农”工作部门和乡镇干部来源渠道。把到农村一线工作锻炼作为培养干部的重要途径，注重提拔使用实绩优秀的干部，形成人才向农村基层一线流动的用人导向。

（四）强化乡村振兴规划引领。制定国家乡村振兴战略规划（2018—2022年），分别明确至2020年全面建成小康社会和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化实化工作重点和政策措施，部署若干重大工程、重大计划、重大行动。各地区各部门要编制乡村振兴地方规划和专项规划或方案。加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成城乡融合、区域一体、多规合一的规划体系。根据发展现状和需要分类有序推进乡村振兴，对具备条件的村庄，要加快推进城镇基础设施和公共服务向农村延伸；对自然历史文化资源丰富的村庄，要统筹兼顾保护与发展；对生存条件恶劣、生态环境脆弱的村庄，要加大力度实施生态移民搬迁。

（五）强化乡村振兴法治保障。抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作，把行之有效的乡村振兴政策法定化，充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用。及时修改和废止不适应的法律法规。推进粮食安全保障立法。各地可以从本地乡村发展实际需要出发，制定促进乡村振兴的地方性法规、地方政府规章。加强乡村统计工作和数据开发应用。

（六）营造乡村振兴良好氛围。凝聚全党全国全社会振兴乡村强大合力，宣传党的乡村振兴方针政策和各地丰富实践，振奋基层干部群众精神。建立乡村振兴专家决策咨询制度，组织智库加强理论研究。促进乡村振兴国际交流合作，讲好乡村振兴中国故事，为世界贡献中国智慧和中国方案。

让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，迎难而上、埋头苦干、开拓进取，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利作出新的贡献！ （新华社北京2月4日电）