

政策解读·聚焦中央一号文件①

新时代乡村振兴的政策蓝图

解读人：中央农办主任 韩俊 采访人：本报记者 高云才 朱隽 王浩

“农，天下之大业也。”党的十九大提出实施乡村振兴战略，并写入党章，在我国“三农”发展进程中具有划时代的里程碑意义。这是以习近平同志为核心的党中央着眼全局，顺应亿万农民对美好生活新期待作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的新旗帜和总抓手。2月4日，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》发布。今年的中央一号文件有怎样的重大意义，我国“三农”发展处于怎样的历史方位，农业农村为什么要优先发展，乡村振兴的规划该如何落实？就新时代实施乡村振兴战略的重点、热点和难点等重大问题，本报记者采访了中央农村工作领导小组办公室主任、中央财经领导小组办公室主任、中央农村工作领导小组副组长韩俊。



①新旗帜：管全面，管长远 全面贯彻党的十九大精神，为实施乡村振兴战略定方向、定思路、定任务、定政策

“今年的中央一号文件，全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记‘三农’思想，围绕实施乡村振兴战略定方向、定思路、定任务、定政策，谋划新时代乡村振兴的顶层设计。”韩俊表示。

2018年的中央一号文件结构上共分为4个板块、12个部分。4个板块分别着眼新时代实施乡村振兴战略的重大意义和总体要求、乡村振兴的重点任务、乡村振兴的保障措施、强调坚持和完善党对“三农”工作的领导并作出全面部署。

韩俊说：“今年的中央一号文件有两个重要特点，一是管全面，二是管长远。”

管全面。乡村振兴是以农村经济发展为基础，包括农村文化、治理、民生、生态在内的乡村发展水平的整体性提升，是乡村全面的振兴。按照党的十九大提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，对统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，中央一号文件都作了全面部署。

管长远。乡村振兴既是一场攻坚战，更是一场持久战。作为党和国家的大战略，是一项长期的历史任务。中央一号文件按照党的十九大提出的决胜全面建成小康社会、分两个阶段实施第二个百年奋斗目标战略安排，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作了部署。分别是到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

④制度供给“人地钱”：促进公共资源城乡均衡配置、要素平等交换

不得违法违规买卖宅基地，严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆

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”“贫血”。韩俊说，实施乡村振兴，要抓住“人、地、钱”等关键环节，破除体制机制障碍，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和要素平等交换，建立健全城乡融合发展的体制机制和

⑤四梁八柱“五个保障”：关键小事上下足绣花功夫

要充分发挥农民主体作用，持之以恒地干，真金白银地投

一个规划，一项条例，一部法律，确立了乡村振兴的政治保障和制度保障。中央一号文件围绕实施好乡村振兴战略，确立起了乡村振兴战略的四梁八柱。

有国家战略性规划引领保障。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年召开党的二十大的目标任务，细化实化工作重点和政策措施，指导各地各部门分类有

②新时代“五个有”：奠定乡村振兴基础，坚定信心

准确把握“三农”发展新的历史方位，坚持问题导向，坚持农业农村农民优先发展

在中国特色社会主义新时代，乡村是一个大有可为的广阔天地，迎来了难得的发展机遇。韩俊说：“我们有党的领导的政治优势和社会主义的制度优势，有亿万农民的创造精神，有强大的经济实力支撑，有历史悠久的农耕文明，有旺盛的市场需求，为实施乡村振兴奠定了深厚的基础。”

党的十八大以来这5年，是农业转型升级、质量效益明显提高的5年，是农民得实惠多、公平发展机会和权利得到更好保障的5年，是农村面貌变化大、城乡一体化提速的5年，是“三农”发展的又一个黄金期。农业农村发展取得的历史性成就，发生的历史性变革，为党和国家事业全局开创新局面提供

③责任制“五级书记”：层层传导压力，层层压实责任

党领导乡村振兴，抓紧研究制定乡村振兴法，研究制定中国共产党农村工作条例

加强党对农村工作的领导，是实施乡村振兴战略的根本保证。韩俊说，要发挥党的领导的政治优势，压实责任，完善机制，强化考核，把党中央部署要求落下去。

把农业农村优先发展原则体现在各个方面。在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方。

完善党的农村工作领导体制机制。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

政策体系，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。党内法规巩固和完善农村基本经营制度、深化农村土地改革、完善农业支持保护制度、全面建立职业农民制度等，部署了一系列重大改革举措和制度建设。

解决“人”的问题，关键是畅通智力、技术、管理下乡通道。文件提出创新乡村人才培养引进使用机制，大力培育新型职业农民，加强农村专业人才培养，造就更多乡土人才，发挥科技人才支撑作用。

处理好农民与土地的关系，是深化农村改革的主线，也是实施乡村振兴战略的重要政策问题。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

序推进。

有党内法规保障。党管农村工作是重大传统。党内法规将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、机构职能、队伍建设，完善领导体制和工作机制。

有日益健全的法律保障。将抓紧研究制定乡村振兴法有关工作，把行之有效的政策法定化。

有重要战略、重大行动和重大工程支撑保障。重要战略方面，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，实施食品安全战略，部署制定和实施国家质量兴农战略规划，实施数字乡村战略等。在重大行动方面，部署实施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、产业兴村强县行动等。在重大工程方面，大规模推进农村土地整治和高标准农田建设等。

有全方位的制度性供给保障，有投入体制机制

重要支撑，为实施乡村振兴战略奠定良好基础。

当前，发展不平衡不充分问题在乡村最为突出。中央一号文件对当前“三农”发展面临的问题进行了准确概括。实施乡村振兴战略要坚持问题导向，有的放矢。当前，“三农”发展面临的问题主要表现在五个方面：农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农业供给质量亟待提高；农民适应生产力和市场竞争的能力不足，新型职业农民队伍建设亟需加强；农村基础设施和民生领域欠账较多，农村环境和生态问题比较突出，乡村发展整体水平亟待提升；国家支农体系相对薄弱，农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动机制亟待健全；农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。

如期实现第一个百年奋斗目标并向第二个百年奋斗目标迈进，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。实施乡村振兴战略，就是要坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持农业农村农民优先发展，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

村工作领导体制。五级书记抓乡村振兴，各省市党委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机制，将考核结果作为选拔任用领导干部的重要依据。

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。建立选派第一书记工作长效机制，全面向贫困村、软弱涣散村和集体经济薄弱村党组织派出第一书记。

强化乡村振兴法治保障。文件提出，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。

要始终坚持党的领导为核心统揽乡村振兴全局。根据新时代做好“三农”工作的新任务、新要求，将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，确保乡村振兴战略有效实施。

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、文化、教育等产业的有效载体。前提是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。

文件对解决“钱从哪里来的问题”有全面的谋划：确保财政投入持续增长，提高金融服务水平，拓宽资金筹集渠道。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。

保障。韩俊指出，通过改革创新，最大限度激发乡村各种资源要素活力。

乡村振兴，讲究的是实干，要在关键小事上下足绣花功夫。韩俊说：“要充分发挥农民主体作用，持之以恒地干，真金白银地投。乡村振兴是党和国家的重大战略，喊是喊不出来的，干几年就收官结账也不是行的。”

全面部署安排农民关心的关键小事。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”。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。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。部署集中清理上级对村级组织的考核评比多、创建达标多、检查督查多等突出问题。部署推进村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度。 制图：张芳曼

(上接第二版)

(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)加强农村专业人才培养。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、技术入股为基础、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“千名行动”。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)创新乡村人才培养引进使用机制。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培养与乡村振兴的政策。

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。要强化金融监管方式创新，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以农业农村工业一起抓、城乡农村一起抓，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，做好工作指导，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、督促检查等职能。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。拓宽县乡“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利用。

(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)