

乡村振兴战略规划（2018—2022年）

目录

前言

第一篇 规划背景

第一章 重大意义

第二章 振兴基础

第三章 发展态势

第二篇 总体要求

第四章 指导思想和基本原则

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第五章 发展目标

第六章 远景谋划

第三篇 构建乡村振兴新格局

第七章 统筹城乡发展空间

第一节 强化空间用途管制

第二节 完善城乡布局结构

第三节 推进城乡统一规划

第八章 优化乡村发展布局

第一节 统筹利用生产空间

第二节 合理布局生活空间

第三节 严格保护生态空间

第九章 分类推进乡村发展

第一节 集聚提升类村庄

第二节 城郊融合类村庄

第三节 特色保护类村庄

第四节 搬迁撤并类村庄

第十章 坚决打好精准脱贫攻坚战

第一节 深入实施精准扶贫精准脱贫

第二节 重点攻克深度贫困

第三节 巩固脱贫攻坚成果

第四篇 加快农业现代化步伐

第十一章 夯实农业生产能力基础

第一节 健全粮食安全保障机制

第二节 加强耕地保护和建设

第三节 提升农业装备和信息化水平

第十二章 加快农业转型升级

第一节 优化农业生产布局

第二节 推进农业结构调整

第三节 壮大特色优势产业

第四节 保障农产品质量安全

第五节 培育提升农业品牌

第六节 构建农业对外开放新格局

第十三章 建立现代农业经营体系

第一节 巩固和完善农村基本经营制度

第二节 壮大新型农业经营主体

第三节 发展新型农村集体经济

第四节 促进小农户生产和现代农业发展有机衔接

第十四章 强化农业科技支撑

第一节 提升农业科技创新水平

第二节 打造农业科技创新平台基地

第三节 加快农业科技成果转化应用

第十五章 完善农业支持保护制度

第一节 加大支农投入力度

第二节 深化重要农产品收储制度改革

第三节 提高农业风险保障能力

第五篇 发展壮大乡村产业

第十六章 推动农村产业深度融合

第一节 发掘新功能新价值

第二节 培育新产业新业态

第三节 打造新载体新模式

第十七章 完善紧密型利益联结机制

第一节 提高农民参与程度

第二节 创新收益分享模式

第三节 强化政策扶持引导

第十八章 激发农村创新创业活力

第一节 培育壮大创新创业群体

第二节 完善创新创业服务体系

第三节 建立创新创业激励机制

第六篇 建设生态宜居的美丽乡村

第十九章 推进农业绿色发展

第一节 强化资源保护与节约利用

第二节 推进农业清洁生产

第三节 集中治理农业环境突出问题

第二十章 持续改善农村人居环境

第一节 加快补齐突出短板

第二节 着力提升村容村貌

第三节 建立健全整治长效机制

第二十一章 加强乡村生态保护与修复

第一节 实施重要生态系统保护和修复重大工程

第二节 健全重要生态系统保护制度

第三节 健全生态保护补偿机制

第四节 发挥自然资源多重效益

第七篇 繁荣发展乡村文化

第二十二章 加强农村思想道德建设

第一节 践行社会主义核心价值观

第二节 巩固农村思想文化阵地

第三节 倡导诚信道德规范

第二十三章 弘扬中华优秀传统文化

第一节 保护利用乡村传统文化

第二节 重塑乡村文化生态

第三节 发展乡村特色文化产业

第二十四章 丰富乡村文化生活

第一节 健全公共文化服务体系

第二节 增加公共文化产品和服务供给

第三节 广泛开展群众文化活动

第八篇 健全现代乡村治理体系

第二十五章 加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导

第一节 健全以党组织为核心的组织体系

第二节 加强农村基层党组织带头人队伍建设

第三节 加强农村党员队伍建设

第四节 强化农村基层党组织建设责任与保障

第二十六章 促进自治法治德治有机结合

第一节 深化村民自治实践

第二节 推进乡村法治建设

第三节 提升乡村德治水平

第四节 建设平安乡村

第二十七章 夯实基层政权

第一节 加强基层政权建设

第二节 创新基层管理体制机制

第三节 健全农村基层服务体系

第九篇 保障和改善农村民生

第二十八章 加强农村基础设施建设

第一节 改善农村交通物流设施条件

第二节 加强农村水利基础设施网络建设

第三节 构建农村现代能源体系

第四节 夯实乡村信息化基础

第二十九章 提升农村劳动力就业质量

第一节 拓宽转移就业渠道

第二节 强化乡村就业服务

第三节 完善制度保障体系

第三十章 增加农村公共服务供给

第一节 优先发展农村教育事业

第二节 推进健康乡村建设

第三节 加强农村社会保障体系建设

第四节 提升农村养老服务能力

第五节 加强农村防灾减灾救灾能力建设

第十篇 完善城乡融合发展政策体系

第三十一章 加快农业转移人口市民化

第一节 健全落户制度

第二节 保障享有权益

第三节 完善激励机制

第三十二章 强化乡村振兴人才支撑

第一节 培育新型职业农民

第二节 加强农村专业人才培养

第三节 鼓励社会人才投身乡村建设

第三十三章 加强乡村振兴用地保障

第一节 健全农村土地管理制度

第二节 完善农村新增用地保障机制

第三节 盘活农村存量建设用地

第三十四章 健全多元投入保障机制

第一节 继续坚持财政优先保障

第二节 提高土地出让收益用于农业农村比例

第三节 引导和撬动社会资本投向农村

第三十五章 加大金融支农力度

第一节 健全金融支农组织体系

第二节 创新金融支农产品和服务

第三节 完善金融支农激励政策

第十一篇 规划实施

第三十六章 加强组织领导

第一节 落实各方责任

第二节 强化法治保障

第三节 动员社会参与

第四节 开展评估考核

第三十七章 有序实现乡村振兴

第一节 准确聚焦阶段任务

第二节 科学把握节奏力度

第三节 梯次推进乡村振兴 [2]

前言

党的十九大提出实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局，深刻把握现代化建设规律和城乡关系变化特征，顺应亿万农民对美好生活的向往，对“三农”工作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，是新时代做好“三农”工作的总抓手。从党的十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。为贯彻落实党的十九大、中央经济工作会议、中央农村工作会议精神和政府工作报告要求，描绘好战略蓝图，强化规划引领，科学有序推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴，根据《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，特编制《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》。

本规划以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为指导，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，对实施乡村振兴战略作出阶段性谋划，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，部署重大工程、重大计划、重大行动，确保乡村振兴战略落实落地，是指导各地区各部门分类有序推进乡村振兴的重要依据。

第一篇 规划背景

党的十九大作出中国特色社会主义进入新时代的科学论断，提出实施乡村振兴战略的重大历史任务，在我国“三农”发展进程中具有划时代的里程碑意义，必须深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，在认真总结农业农村发展历史性成就和历史性变革的基础上，准确研判经济社会发展趋势和乡村演变发展态势，切实抓住历史机遇，增强责任感、使命感、紧迫感，把乡村振兴战略实施好。

第一章 重大意义

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇互促互进、共生共存，共同构成人类活动的主要空间。乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的特征很大程度上表现于乡村。全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国，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，是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，具有重大现实意义和深远历史意义。

实施乡村振兴战略是建设现代化经济体系的重要基础。农业是国民经济的基础，农村经济是现代化经济体系的重要组成部分。乡村振兴，产业兴旺是重点。实施乡村振兴战略，深化农业供给侧结构性改革，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实现农村一二三产业深度融合发展，有利于推动农业从增产导向转向提质导向，增强我国农业创新力和竞争力，为建设现代化经济体系奠定坚实基础。

实施乡村振兴战略是建设美丽中国的关键举措。农业是生态产品的重

要供给者，乡村是生态涵养的主体区，生态是乡村最大的发展优势。乡村振兴，生态宜居是关键。实施乡村振兴战略，统筹山水林田湖草系统治理，加快推行乡村绿色发展方式，加强农村人居环境整治，有利于构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，实现百姓富、生态美的统一。

实施乡村振兴战略是传承中华优秀传统文化的有效途径。中华文明根植于农耕文化，乡村是中华文明的基本载体。乡村振兴，乡风文明是保障。实施乡村振兴战略，深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求在保护传承的基础上创造性转化、创新性发展，有利于在新时代焕发出乡风文明的新气象，进一步丰富和传承中华优秀传统文化。

实施乡村振兴战略是健全现代社会治理格局的固本之策。社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村。乡村振兴，治理有效是基础。实施乡村振兴战略，加强农村基层基础工作，健全乡村治理体系，确保广大农民安居乐业、农村社会安定有序，有利于打造共建共治共享的现代社会治理格局，推进国家治理体系和治理能力现代化。

实施乡村振兴战略是实现全体人民共同富裕的必然选择。农业强不强、农村美不美、农民富不富，关乎亿万农民的获得感、幸福感、安全感，关乎全面建成小康社会全局。乡村振兴，生活富裕是根本。实施乡村

振兴战略，不断拓宽农民增收渠道，全面改善农村生产生活条件，促进社会公平正义，有利于增进农民福祉，让亿万农民走上共同富裕的道路，汇聚起建设社会主义现代化强国的磅礴力量。

第二章 振兴基础

党的十八大以来，面对我国经济发展进入新常态带来的深刻变化，以习近平同志为核心的党中央推动“三农”工作理论创新、实践创新、制度创新，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，切实把农业农村优先发展落到实处；坚持立足国内保证自给的方针，牢牢掌握国家粮食安全主动权；坚持不断深化农村改革，激发农村发展新活力；坚持把推进农业供给侧结构性改革作为主线，加快提高农业供给质量；坚持绿色生态导向，推动农业农村可持续发展；坚持在发展中保障和改善民生，让广大农民有更多获得感；坚持遵循乡村发展规律，扎实推进生态宜居的美丽乡村建设；坚持加强和改善党对农村工作的领导，为“三农”发展提供坚强政治保障。这些重大举措和开创性工作，推动农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革，为党和国家事业全面开创新局面提供了有力支撑。

农业供给侧结构性改革取得新进展，农业综合生产能力明显增强，全国粮食总产量连续 5 年保持在 1.2 万亿斤以上，农业结构不断优化，农村新产业新业态新模式蓬勃发展，农业生态环境恶化问题得到初步遏制，农业生产经营方式发生重大变化。农村改革取得新突破，农村土地制度、农村集体产权制度改革稳步推进，重要农产品收储制度改革取得实质性成效，农村创新创业和投资兴业蔚然成风，农村发展新动能加快成长。城乡发展一体化迈出新步伐，5 年间 8000 多万农业转移人口成为城镇居民，城乡居民收入相对差距缩小，农村消费持续增长，农民收入和生活水平明显提高。脱贫攻坚开创新局面，贫困地区农民收入增速持续快于全国平均水平，集中连片特困地区内生发展动力明显增强，过去 5 年累计 6800 多万贫困人口脱贫。农村公共服务和社会事业达到新水平，农村基础设施建设不断加强，人居环境整治加快推进，教育、医疗卫生、文化等社会事业快速发展，农村社会焕发新气象。

同时，应当清醒地看到，当前我国农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变，经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”，现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业农村。主要表现在：农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农村一二三产业融合发展深度不够，农业供给质量和效益亟待提高；农民适应生产力发展和市场竞争的能力不足，农村人才匮乏；农村基础设施建设仍然滞后，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；农村民生领域欠账较

多，城乡基本公共服务和收入水平差距仍然较大，脱贫攻坚任务依然艰巨；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；农村基层基础工作存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。

第三章 发展态势

从 2018 年到 2022 年，是实施乡村振兴战略的第一个 5 年，既有难得机遇，又面临严峻挑战。从国际环境看，全球经济复苏态势有望延续，我国统筹利用国内国际两个市场两种资源的空间将进一步拓展，同时国际农产品贸易不稳定性不确定性仍然突出，提高我国农业竞争力、妥善应对国际市场风险任务紧迫。特别是我国作为人口大国，粮食及重要农产品需求仍将刚性增长，保障国家粮食安全始终是头等大事。从国内形势看，随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，以及工业化、城镇化、信息化深入推进，乡村发展将处于大变革、大转型的关键时期。居民消费结构加快升级，中高端、多元化、个性化消费需求将快速增长，加快推进农业由增产导向转向提质导向是必然要求。我国城镇化进入快速发展与质量提升的新阶段，城市辐射带动农村的能力进一步增强，但大量农民仍然生活在农村的国情不会改变，

迫切需要重塑城乡关系。我国乡村差异显著，多样性分化的趋势仍将延续，乡村的独特价值和多元功能将进一步得到发掘和拓展，同时应对好村庄空心化和农村老龄化、延续乡村文化血脉、完善乡村治理体系的任务艰巨。

实施乡村振兴战略具备较好条件。有习近平总书记把舵定向，有党中央、国务院的高度重视、坚强领导、科学决策，实施乡村振兴战略写入党章，成为全党的共同意志，乡村振兴具有根本政治保障。社会主义制度能够集中力量办大事，强农惠农富农政策力度不断加大，农村土地集体所有制和双层经营体制不断完善，乡村振兴具有坚强制度保障。优秀农耕文明源远流长，寻根溯源的人文情怀和国人的乡村情结历久弥深，现代城市文明导入融汇，乡村振兴具有深厚文化土壤。国家经济实力和综合国力日益增强，对农业农村支持力度不断加大，农村生产生活条件加快改善，农民收入持续增长，乡村振兴具有雄厚物质基础。农业现代化和社会主义新农村建设取得历史性成就，各地积累了丰富的成功经验和做法，乡村振兴具有扎实工作基础。

实施乡村振兴战略，是党对“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是亿万农民的殷切期盼。必须抓住机遇，迎接挑战，发挥优势，顺势而为，努力开创农业农村发展新局面，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，谱写新时代乡村全面振兴新篇章。

第二篇 总体要求

按照到 2020 年实现全面建成小康社会和分两个阶段实现第二个百年奋斗目标的战略部署，2018 年至 2022 年这 5 年间，既要在农村实现全面小康，又要为基本实现农业农村现代化开好局、起好步、打好基础。

第四章 指导思想和基本原则

第一节 指导思想

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，加强党对“三农”工作的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立新发展理念，落实高质量发展要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持

农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，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，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，加快推进农业农村现代化，走中国特色社会主义乡村振兴道路，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。

第二节 基本原则

——坚持党管农村工作。毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导，健全党管农村工作方面的领导体制机制和党内法规，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，为乡村振兴提供坚强有力的政治保障。

——坚持农业农村优先发展。把实现乡村振兴作为全党的共同意志、共同行动，做到认识统一、步调一致，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，加快补齐农业农村短板。

——坚持农民主体地位。充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，促进农

民持续增收，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感。

——坚持乡村全面振兴。准确把握乡村振兴的科学内涵，挖掘乡村多种功能和价值，统筹谋划农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，注重协同性、关联性，整体部署，协调推进。

——坚持城乡融合发展。坚决破除体制机制弊端，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，推动城乡要素自由流动、平等交换，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，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。

——坚持人与自然和谐共生。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，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，严守生态保护红线，以绿色发展引领乡村振兴。

——坚持改革创新、激发活力。不断深化农村改革，扩大农业对外开放，激活主体、激活要素、激活市场，调动各方力量投身乡村振兴。以科技创新引领和支撑乡村振兴，以人才汇聚推动和保障乡村振兴，增强农业农村自我发展动力。

——坚持因地制宜、循序渐进。科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征，做好顶层设计，注重规划先行、因势利导，分类施策、突出重点，体现特色、丰富多彩。既尽力而为，又量力而行，不搞层层加码，不搞一刀切，不搞形式主义和形象工程，久久为功，扎实推进。

第五章 发展目标

到 2020 年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成，各地区各部门乡村振兴的思路举措得以确立，全面建成小康社会的目标如期实现。到 2022 年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全。国家粮食安全保障水平进一步提高，现代农业体系初步构建，农业绿色发展全面推进；农村一二三产业融合发展格局初步形成，乡村产业加快发展，农民收入水平进一步提高，脱贫攻坚成果得到进一步巩固；农村基础设施条件持续改善，城乡统一的社会保障制度体系基本建立；农村人居环境显著改善，生态宜居的美丽乡村建设扎实推进；城乡融合发展体制机制初步建立，农村基本公共服务水平进一步提升；乡村优秀传统文化得以传承和发展，农民精神文化生活需求基本得到满足；以党组织为核心的农村基层党组织建设明显加强，乡村治理能力进一步提升，现代乡村治理体系初步构建。探索形成一批各具特色的乡村振兴模式

和经验，乡村振兴取得阶段性成果。

第六章 远景谋划

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。农业结构得到根本性改善，农民就业质量显著提高，相对贫困进一步缓解，共同富裕迈出坚实步伐；城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善；乡风文明达到新高度，乡村治理体系更加完善；农村生态环境根本好转，生态宜居的美丽乡村基本实现。

到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

第三篇 构建乡村振兴新格局

坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动，统筹城乡国土空间开发格局，优化乡村生产生活生态空间，分类推进乡村振兴，打造各具特色的现代版“富春山居图”。

第七章 统筹城乡发展空间

按照主体功能定位，对国土空间的开发、保护和整治进行全面安排和总体布局，推进“多规合一”，加快形成城乡融合发展的空间格局。

第一节 强化空间用途管制

强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，统筹自然资源开发利用、保护和修复，按照不同主体功能定位和陆海统筹原则，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，科学划定生态、农业、城镇等空间和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界及海洋生物资源保护线、围填海控制线等主要控制线，推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

第二节 完善城乡布局结构

以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，增强城镇地区对乡村的带动能力。加快发展中小城市，完善县城综合服务功能，推动农业转移人口就地就近城镇化。因地制宜发展特色鲜明、

产城融合、充满魅力的特色小镇和小城镇，加强以乡镇政府驻地为中心的农民生活圈建设，以镇带村、以村促镇，推动镇村联动发展。建设生态宜居的美丽乡村，发挥多重功能，提供优质产品，传承乡村文化，留住乡愁记忆，满足人民日益增长的美好生活需要。

第三节 推进城乡统一规划

通盘考虑城镇和乡村发展，统筹谋划产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等主要布局，形成田园乡村与现代城镇各具特色、交相辉映的城乡发展形态。强化县域空间规划和各类专项规划引导约束作用，科学安排县域乡村布局、资源利用、设施配置和村庄整治，推动村庄规划管理全覆盖。综合考虑村庄演变规律、集聚特点和现状分布，结合农民生产生活半径，合理确定县域村庄布局和规模，避免随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。加强乡村风貌整体管控，注重农房单体个性设计，建设立足乡土社会、富有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的升级版乡村，避免千村一面，防止乡村景观城市化。

第八章 优化乡村发展布局

坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，打造集约高效生产空间，营造宜居适度生活空间，保护山清水秀生态空间，延续人和自然有机融合的乡村空间关系。

第一节 统筹利用生产空间

乡村生产空间是以提供农产品为主体功能的国土空间，兼具生态功能。围绕保障国家粮食安全和重要农产品供给，充分发挥各地比较优势，重点建设以“七区二十三带”为主体的农产品主产区。落实农业功能区制度，科学合理划定粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区，合理划定养殖业适养、限养、禁养区域，严格保护农业生产空间。适应农村现代产业发展需要，科学划分乡村经济发展片区，统筹推进农业产业园、科技园、创业园等各类园区建设。

第二节 合理布局生活空间

乡村生活空间是以农村居民点为主体、为农民提供生产生活服务的国土空间。坚持节约集约用地，遵循乡村传统肌理和格局，划定空间管控边界，明确用地规模和管控要求，确定基础设施用地位置、规模和建设标准，合理配置公共服务设施，引导生活空间尺度适宜、布局协调、功能齐全。充分维护原生态村居风貌，保留乡村景观特色，保护

自然和人文环境,注重融入时代感、现代性,强化空间利用的人性化、多样化,着力构建便捷的生活圈、完善的服务圈、繁荣的商业圈,让乡村居民过上更舒适的生活。

第三节 严格保护生态空间

乡村生态空间是具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主体功能的国土空间。加快构建以“两屏三带”为骨架的国家生态安全屏障,全面加强国家重点生态功能区保护,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。树立山水林田湖草是一个生命共同体的理念,加强对自然生态空间的整体保护,修复和改善乡村生态环境,提升生态功能和服务价值。全面实施产业准入负面清单制度,推动各地因地制宜制定禁止和限制发展产业目录,明确产业发展方向和开发强度,强化准入管理和底线约束。

第九章 分类推进乡村发展

顺应村庄发展规律和演变趋势,根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等,按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路,

分类推进乡村振兴，不搞一刀切。

第一节 集聚提升类村庄

现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄，占乡村类型的大多数，是乡村振兴的重点。科学确定村庄发展方向，在原有规模基础上有序推进改造提升，激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，保护保留乡村风貌，建设宜居宜业的美丽村庄。鼓励发挥自身比较优势，强化主导产业支撑，支持农业、工贸、休闲服务等专业化村庄发展。加强海岛村庄、国有农场及林场规划建设，改善生产生活条件。

第二节 城郊融合类村庄

城市近郊区以及县城城关镇所在地的村庄，具备成为城市后花园的优势，也具有向城市转型的条件。综合考虑工业化、城镇化和村庄自身发展需要，加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，在形态上保留乡村风貌，在治理上体现城市水平，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢、满足城市消费需求能力，为城乡融合发展提供实践经验。

第三节 特色保护类村庄

历史文化名村、传统村落、少数民族特色村寨、特色景观旅游名村等自然历史文化特色资源丰富的村庄，是彰显和传承中华优秀传统文化的重要载体。统筹保护、利用与发展的关系，努力保持村庄的完整性、真实性和延续性。切实保护村庄的传统选址、格局、风貌以及自然和田园景观等整体空间形态与环境，全面保护文物古迹、历史建筑、传统民居等传统建筑。尊重原住居民生活形态和传统习惯，加快改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，发展乡村旅游和特色产业，形成特色资源保护与村庄发展的良性互促机制。

第四节 搬迁撤并类村庄

对位于生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的村庄，因重大项目建设需要搬迁的村庄，以及人口流失特别严重的村庄，可通过易地扶贫搬迁、生态宜居搬迁、农村集聚发展搬迁等方式，实施村庄搬迁撤并，统筹解决村民生计、生态保护等问题。拟搬迁撤并的村庄，严格限制新建、扩建活动，统筹考虑拟迁入或新建村庄的基础设施和公共服务设施建设。坚持村庄搬迁撤并与新型城镇化、农业现代化相结合，依托适宜区域进行安置，避免新建孤立的村落式移民社区。搬迁撤并后的村庄原址，因地制宜复垦或还绿，增加乡村生产生态空间。农村居民点迁建和村庄撤并，必须尊重农民意愿并经村民会议同意，不得强制农民搬迁和集中上楼。

第十章 坚决打好精准脱贫攻坚战

把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进，确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

第一节 深入实施精准扶贫精准脱贫

健全精准扶贫精准脱贫工作机制，夯实精准扶贫精准脱贫基础性工作。因地制宜、因户施策，探索多渠道、多样化的精准扶贫精准脱贫路径，提高扶贫措施针对性和有效性。做好东西部扶贫协作和对口支援工作，着力推动县与县精准对接，推进东部产业向西部梯度转移，加大产业扶贫工作力度。加强和改进定点扶贫工作，健全驻村帮扶机制，落实扶贫责任。加大金融扶贫力度。健全社会力量参与机制，引导激励社会各界更加关注、支持和参与脱贫攻坚。

第二节 重点攻克深度贫困

实施深度贫困地区脱贫攻坚行动方案。以解决突出制约问题为重点，

以重大扶贫工程和到村到户到人帮扶为抓手，加大政策倾斜和扶贫资金整合力度，着力改善深度贫困地区发展条件，增强贫困农户发展能力。推动新增脱贫攻坚资金、新增脱贫攻坚项目、新增脱贫攻坚举措主要用于“三区三州”等深度贫困地区。推进贫困村基础设施和公共服务设施建设，培育壮大集体经济，确保深度贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。

第三节 巩固脱贫攻坚成果

加快建立健全缓解相对贫困的政策体系和工作机制，持续改善欠发达地区和其他地区相对贫困人口的发展条件，完善公共服务体系，增强脱贫地区“造血”功能。结合实施乡村振兴战略，压茬推进实施生态宜居搬迁等工程，巩固易地扶贫搬迁成果。注重扶志扶智，引导贫困群众克服“等靠要”思想，逐步消除精神贫困。建立正向激励机制，将帮扶政策措施与贫困群众参与挂钩，培育提升贫困群众发展生产和务工经商的基本能力。加强宣传引导，讲好中国减贫故事。认真总结脱贫攻坚经验，研究建立促进群众稳定脱贫和防范返贫的长效机制，探索统筹解决城乡贫困的政策措施，确保贫困群众稳定脱贫。

第四篇 加快农业现代化步伐

坚持质量兴农、品牌强农，深化农业供给侧结构性改革，构建现代农

业产业体系、生产体系、经营体系，推动农业发展质量变革、效率变革、动力变革，持续提高农业创新力、竞争力和全要素生产率。

(全文请到新华网查看) [2]

主要内容

编辑

构建“四梁八柱”顶层设计 推进超 50 项战略行动和工程

针对 2018 年中央一号文件最大的亮点，2018 年 2 月 5 日，中央农村工作领导小组办公室主任韩俊在国新办新闻发布会上表示，文件提出要走中国特色社会主义乡村振兴道路，并搭建起实施乡村振兴战略的“四梁八柱”顶层设计。

韩俊说，“四梁八柱”可以概括为“8 个有”，即有国家战略规划引领、有党内法规保障、有日益健全的法制保障、有领导责任制保障、有一

系列重要战略重大行动重大工程支撑、有对农民关心的关键小事的全面部署安排、有全方位的制度性供给、有解决“钱从哪里来”问题全面谋划。

在任务和政策方面，在“四梁八柱”的顶层设计中，韩俊表示，最基础性的支撑是“三个一”：一是制定国家乡村振兴战略规划，制定国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)，以规划指导各地各部门有序分类推进乡村振兴；二是制定中国共产党农村工作条例，完善党的农村工作领导体制和机制；三是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的政策法定化。

“四梁八柱”的政策体系包含了一系列重要战略、重大行动和重大工程。围绕这个体系，一号文件中部署的内容一共约有50多项，包括了一系列强化乡村振兴制度性供给的重大改革举措，例如提出探索宅基地的所有权、资格权、使用权“三权分置”改革等。

同济大学经管学院教授程国强认为，当前最重要、最紧迫的是要抓好三方面工作：制定总体规划、构建制度框架和创新完善政策体系。

“总体规划要明确阶段目标、重点任务、基本路径与关键措施，引领和促进城乡在公共服务、基础设施、产业结构、生态保护、人口布局等双向互动、融合发展。”程国强说，“同时，从根本上清除制约农业

农村发展的制度障碍，尽快建立形成保障农业农村优先发展的干部配备、要素配置、资金投入、公共服务等方面的制度框架与体制机制。”

振兴战略规划已基本成型

中央农村工作领导小组办公室副主任吴宏耀表示，作为振兴战略细化的国家乡村振兴规划已经在制定中央一号文件的同时，由国家发改委等部门开始同步起草，初稿已经基本成型，正在按照程序进行报批。

据介绍，牵头编制乡村振兴战略规划以来，国家发改委先后派出调研组，深入河南、辽宁、吉林、江西、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃等省开展专题调研，深入了解当前农业农村发展中存在的问题和农民生产生活中的困难，听取基层干部群众的诉求建议。

发改委副主任张勇近日去往福建漳州等地调研，实地查看了农村农业生产情况和水电路气房等基础设施，以及集体经济组织运行情况。张勇表示，目前农村普遍存在基础设施和公共服务不能满足需要、资源要素活力不足、“空心化”趋势明显等问题和困难，解决方案将在规划编制过程中予以充分体现，并将在人才、科技、投入、土地、制度供给等方面拿出切实有效的具体措施。

日前，发改委会同民政部、农业部、文化部等部门组成联合调研组开

展乡村振兴战略规划编制专题调研，实地调研了广西等地的农村产业发展、人居环境整治、基础设施建设、公共服务开展情况。

“实施乡村振兴战略是党和国家的大战略，必须要规划先行，强化乡村振兴战略的规划引领”，吴宏耀表示，规划将以乡村振兴战略文件为依据，明确到 2020 年全面建成小康社会时和 2022 年召开党的二十大时的目标任务，细化、实化乡村振兴的工作重点和政策举措。具体部署重大工程、重大计划、重大行动，确保文件得到贯彻落实，政策得以执行落地。

不仅在中央层面，湖北、安徽、江西、河南等省也在抓紧出台各地的乡村振兴战略规划。

对此，吴宏耀表示，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。并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，防止出现一哄而上、急于求成、大轰大鸣的情况。

中国社会科学院研究员李周表示，乡村振兴战略的内容更加充实，逻辑递进关系更加清晰，为在新时代实现农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展指明了方向和重点。

引导更多人才流向乡村

乡村振兴不但需要钱，实际推动过程中还缺“人”。对于强化乡村振兴人才支撑，中央一号文件在五方面作出了具体部署：一是大力培育新型职业农民。二是加强农村专业队伍建设。三是发挥科技人才支撑作用。四是鼓励社会各界投身乡村建设。五是创新乡村人才培育引进使用机制。

中国社科院农业发展研究所副研究员郜亮亮接受记者采访时指出，作为现代化经济体系的重要引擎，乡村振兴离不开各类农业农村人才。2018年中央一号文件单列一篇强调“强化乡村振兴人才支撑”，将人力资本的重要性提到了“首要位置”。对于乡村振兴所需人才界定为农业现代化人才和农村现代化人才两类。在乡村振兴人才的体制机制建设方面，文件则创新提出开展职业农民职称评定等，有助于提升职业农民的专业化水平，形成激励作用。

为了鼓励“上山下乡”，中国此前已经出台了不少培育新型职业农民、支持返乡下乡创业等相关政策。近期国务院常务会议研究确定了进一步支持农民工等人员返乡下乡创业的一系列措施，有关文件也将于近日下发。人力资源社会保障部副部长张义珍指出，目前农民工返乡创业和其他相关人员到农村创业的主体明显增长，创业范围覆盖一二三产业，平均每名返乡创业者能带动四名左右新的就业。

中国社科院经济研究所副研究员孙婧芳说，从中国乡村人口和劳动力结构来看，农民进城务工规模较大，留下来的劳动力年龄结构偏大，教育水平偏低，从事的多是传统型农业生产，以现有农村人口推动农业现代化发展远远不够，促进劳动力城乡迁移势在必行。随着农民工等群体返乡创业持续、新型职业农民崛起，加上科技人才支撑和资本的持续注入，将带动农业生产逐渐走向现代化，进而助力农业振兴和乡村振兴。 [3]

内容解读

编辑

实施乡村振兴战略是一项长期的历史性任务，将伴随着现代化建设的全过程，要管到 2050 年。因此，必须注意做好顶层设计，注重规划先行、突出重点、分类实施、典型引路。在实际工作中，既要有只争朝夕的精神，又要有科学求实的作风；既要尽力而为，又要量力而行，扎实推进、从容建设、久久为功。要防止层层加码、“刮风”搞运动、搞“一刀切”。比如，现在在贫困地区，乡村振兴就是要集中精力、

尽锐出战、稳扎稳打、集中力量打好精准脱贫攻坚战，为乡村振兴打好坚实的基础。 [4]

为此，中央一号文件提出，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。这就是要防止出现一哄而上、急于求成、大轰大鸣的情况。各地要按照中央一号文件的要求，根据各地发展的现状和需要分类有序推进乡村振兴。 [4]

对于《规划》与中央一号文件的关系，吴宏耀称，中央一号文件主要是为实施乡村振兴战略定方向、定思路、定任务、定政策，明确长远方向，搭建起乡村振兴的“四梁八柱”。《规划》则是以文件为依据，明确到2020年全面建成小康社会时和2022年召开党的二十大时的目标任务，细化、实化乡村振兴的工作重点和政策举措。具体部署重大工程、重大计划、重大行动，确保文件得到贯彻落实，政策得以执行落地。简单说，文件是指导规划的，规划是落实文件的。事实上在制定中央一号文件的同时，国家发展改革委已经联合有关部门同步起草《规划》，现在《规划》的初稿已基本形成，正在按照程序进行报批。

[4]

规划解读

编辑

态势研判

党的十八大以来，我国农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革，农业供给侧结构性改革取得新进展，农村改革取得新突破，城乡发展一体化迈出新步伐，脱贫攻坚开创新局面，为党和国家事业全面开创新局面提供了有力支撑。

同时，应清醒看到，当前我国农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变，经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”，现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业农村。

主要表现在：农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农村一二三产业融合发展深度不够，农业供给质量和效益亟待提高；农民适应生产力发展和市场竞争的能力不足，农村人才匮乏；农村基础设施建设仍

然滞后，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；农村民生领域欠账较多，城乡基本公共服务和收入水平差距仍然较大，脱贫攻坚任务依然艰巨；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；农村基层基础工作存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。

实施乡村振兴战略的第一个五年，既有难得机遇，又面临严峻挑战：

从国际环境看，全球经济复苏态势有望延续，我国统筹利用国内国际两个市场两种资源的空间将进一步拓展，但外部环境发生明显变化，国际农产品贸易不稳定性不确定性仍然突出，提高我国农业竞争力、确保国家粮食安全、妥善应对国际市场风险任务紧迫。

从国内形势看，乡村发展正处于大变革、大转型的关键时期。居民消费结构加快升级，中高端、多元化、个性化消费需求将快速增长，加快推进农业由增产导向转向提质导向是必然要求。城市辐射带动农村的能力进一步增强，但大量农民仍然生活在农村的国情不会改变，迫切需要重塑城乡关系。我国乡村差异显著，多样性分化的趋势仍将延续，乡村的独特价值和多元功能将进一步得到发掘和拓展。应对好村庄空心化和农村老龄化、延续乡村文化血脉、完善乡村治理体系的任务艰巨。

实施乡村振兴战略，必须抓住机遇，迎接挑战，发挥优势，顺势而为，努力开创农业农村发展新局面，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，谱写新时代乡村全面振兴新篇章。 [5]

振兴新格局

《规划》坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动，从城乡融合发展和优化乡村内部生产生活生态空间两个方面，明确了国家经济社会发展过程中乡村的新定位，提出了重塑城乡关系、促进农村全面进步的新路径和新要求。

一是统筹城乡发展空间，加快形成城乡融合发展的空间格局。

二是优化乡村发展布局，坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，延续人与自然有机融合的乡村空间关系。

三是完善城乡融合发展政策体系，推动城乡要素自由流动、平等交换，为乡村振兴注入新动能。

四是把打好精准脱贫攻坚战作为优先任务，把提高脱贫质量放在首位，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机结合相互促进。 [5]

重点任务

《规划》按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，明确了阶段性重点任务。

一是以农业供给侧结构性改革为主线，促进乡村产业兴旺。坚持质量兴农、品牌强农，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，推动乡村产业振兴。

二是以践行绿水青山就是金山银山的理念为遵循，促进乡村生态宜居。统筹山水林田湖草系统治理，加快转变生产生活方式，推动乡村生态振兴。

三是以社会主义核心价值观为引领，促进乡村乡风文明。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，建设邻里守望、诚信重礼、勤俭节约的文明乡村，推动乡村文化振兴。

四是以构建农村基层党组织为核心、自治法治德治“三治结合”的现代乡村社会治理体系为重点，促进乡村治理有效。把夯实基层基础作为固本之策，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。

五是以确保实现全面小康为目标，促进乡村生活富裕。加快补齐农村民生短板，让农民群众有更多实实在在的获得感、幸福感、安全感。

[5]

具体要求

《规划》围绕落实中央统筹、省负总责、市县抓落实的乡村振兴工作机制，从五方面提出要求。

一是坚持党的领导。落实党政一把手是第一责任人、五级书记抓乡村振兴的工作要求，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。

二是尊重农民意愿。切实发挥农民主体作用，避免代替农民选择，形成全体人民群策群力、共建共享的乡村振兴局面。

三是强化规划引领。抓紧编制地方规划和专项规划或方案，推动形成城乡融合、区域一体、多规合一的乡村振兴战略规划体系。

四是注重分类施策。顺应村庄发展规律和演变趋势，按照集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并的思路，分类推进，打造各具特色的现代版“富春山居图”。

五是把握节奏力度。坚持稳中求进工作总基调，谋定而后动，避免一哄而上、急于求成、层层加码，避免过度举债搞建设，避免搞强迫命令一刀切、搞形象工程堆盆景