

扎实稳妥推进乡村建设行动

中央农办负责人就《乡村建设行动实施方案》答记者问

本报记者 高云才

乡村建设水平、标准、档次可以因地制宜、高低有别，重点是保障基本功能

问：乡村建设的重点是什么？

答：乡村建设的一个基本目标是改善农村生产生活条件，水平、标准、档次可以因地制宜、高低有别，重点是保障基本功能，解决突出问题。《方案》围绕加强农村基础设施和公共服务体系建设，提出了12项重点任务，概括起来就是“183”行动。

“1”，就是制定一个规划，确保一张蓝图绘到底。

乡村规划是乡村建设的施工图，只有有了规划，乡村建设才有章法、有规矩。坚持县域规划建设一盘棋，明确村庄布局分类，合理划定各类空间管控边界，优化布局乡村生活空间。积极有序推进村庄规划编制，发挥村庄规划指导约束作用，确保各项建设依规有序开展。

“8”，就是实施八大工程，加强农村重点领域基础设施建设。

继续把公共基础设施建设重点放在农村，推进住村覆盖、住户延伸，稳妥有序推进道路、供水、能源、物流、信息化、综合服务、农房、农村人居环境八个方面基础设施建设。道路方面，重点实施农村道路畅通工程，以县域为单元加快构建便捷高效的农村公路骨干网络，推动农村公路建设项目更多向进村入户倾斜。农房方面，重点实施农房质量安全提升工程，逐步建立健全农村低收入群体住房安全保障长效机制，深入开展农村房屋安全隐患排查整治，加强历史文化名镇名村、传统村落、传统民居保护与利用。农村人居环境方面，重点实施农村人居环境整治提升五年行动，推进农村厕所革命，统筹农村改厕和生活污水、黑臭水体治理，健全农村生活垃圾收运处置体系。

“3”，就是健全三个体系，改善农村公共服务和乡村治理。要实施农村基本公共服务提升行动，加强农村基层组织建设，深入推进农村精神文明建设。

创新乡村建设实施机制，确保乡村建设行动落地见效

问：《方案》在乡村建设政策支持和要素保障方面提出了哪些措施？

答：围绕强化乡村建设“人、地、钱”要素保障，《方案》提出了一揽子政策支持措施。

首先是投入保障。从财政投入、金融服务、社会力量参与等方面，健全乡村建设多元化投入机制。明确中央财政、中央预算内投资、土地出让收入、地方政府债券等支持乡村建设具体要求，创新金融服务拓宽乡村建设融资渠道，引导和鼓励社会力量投入乡村建设。

其次是用地保障。合理安排新增建设用地计划指标，规范开展城乡建设用地增减挂钩，保障乡村建设行动重点工程项目的合理用地需求。优化用地审批流程，探索开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地。

再次是人才保障。加快培育各类技术技能和服务管理人员，探索建立乡村工匠培养和管理制度，支持熟悉乡村的专业技术人员参与村庄规划设计和项目建设，建立健全乡村基础设施和基本公共服务设施等标准体系。

问：《方案》在乡村建设实施机制上有什么创新举措？

答：乡村建设涉及领域广、部门多，《方案》从责任落实、项目管理、农民参与、运行管护等方面提出乡村建设实施机制，确保乡村建设行动落地见效。

一是创新责任落实机制。建立条块结合的专项任务责任制，按照一项任务、一个推进方案的要求，行业主管部门牵头制定专项推进方案，各地细化措施抓好落实，强化政策衔接协调，形成合力。

二是创新项目管理机制。建立项目库管理制度，在县一级普遍建立乡村建设相关项目库，优先纳入、优先安排群众需求强烈、短板突出、兼顾农业生产和农民生活条件改善的项目，结合实际制定“负面清单”。优化项目实施流程，小型村庄建设项目可按规定施行简易审批，农民投资投资项目可以采取直接补助、以奖代补等方式推进建设。

三是创新农民参与机制。农民是乡村生产生活的主体，搞乡村建设关键是要把农民组织动员起来，建立自下而上、村民自治、农民参与的实施机制。健全党组织领导的村民自治机制，充分发挥村民委员会、村务监督委员会、农村集体经济组织作用，引导农民全程参与乡村建设，保障农民的知情权、参与权、监督权。

四是创新运行管护机制。以清单形式明确村庄公共基础设施管护主体、管护责任、管护方式、管护经费来源等，建立公示制度。推行“门前三包”、受益农民认领、组建使用者协会等农民自管方式，引导农民参与管护。

（上接第一版）

（二）工作原则

——尊重规律、稳扎稳打。顺应乡村发展规律，合理安排村庄建设时序，保持足够的历史耐心，久久为功、从容建设。树立正确政绩观，把保障和改善民生建立在财力可持续和农民可承受的基础之上，防止刮风搞运动，防止超越发展阶段搞大融资、大拆建、大开发，牢牢守住防范化解债务风险底线。

——因地制宜、分类指导。乡村建设要同地方经济发展水平相适应，同当地文化和风土人情相协调，结合农民群众实际需要，分区分类明确目标任务，合理确定公共基础设施配置和基本公共服务标准，不搞齐步走、“一刀切”，避免在“空心村”无效投入、造成浪费。

——注重保护、体现特色。传承保护传统村落民居和优秀乡土文化，突出地域特色和乡村特点，保留具有本土特色和乡土气息的乡村风貌，防止机械照搬城镇建设模式，打造各具特色的现代版“富春山居图”。

——政府引导、农民参与。发挥政府在规划引导、政策支持、组织保障等方面作用，坚持为农民而建，尊重农民意愿，保障农民物质利益和民主权利，广泛依靠农民、教育引导农民、组织带动农民搞建设，不搞大包大揽、强迫命令，不代替农民选择。

——建管并重、长效运行。坚持先建机制、后建工程，统筹推进农村公共基础设施建设与管护，健全建管用相结合的长效机制，确保乡村建设项目长期稳定发挥效用，防止重建轻管、重建轻用。

——节约资源、绿色发展。树立绿色低碳理念，促进资源集约节约循环利用，推行绿色规划、绿色设计、绿色建筑，实现乡村建设与自然生态环境有机融合。

（三）行动目标。到2025年，乡村建设取得实质性进展，农村人居环境持续改善，农村公共基础设施住村覆盖、住户延伸取得积极进展，农村基本公共服务水平稳步提升，农村精神文明建设显著加强，农民获得感、幸福感、安全感进一步增强。

二、重点任务

（四）加强乡村规划建设管理。坚持县域规划建设一盘棋，明确村庄布局分类，细化分类标准。合理划定各类空间管控边界，优化布局乡村生活空间，因地制宜界定乡村建设规划范围，严格保护农业生产空间和乡村生态空间，牢牢守住18亿亩耕地红线。严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。积极有序推进村庄规划编制。发挥村庄规划指导约束作用，确保各项建设依规有序开展。建立政府组织领导、村民发挥主体作用、专业人员开展技术指导的村庄规划编制机制，共建共享美好家园。

（五）实施农村道路畅通工程。继续开展“四好农村路”示范创建，推动农村公路建设项目更多向进村入户倾斜。以县域为单元，加快构建便捷高效的农村公路骨干网络，推进乡镇对外快速骨干公路建设，加强乡村产业路、旅游路、资源路建设，促进农村公路与乡村产业深度融合发展。推进较大人口规模自然村（组）通硬化路建设，有序推进建制村通双车道公路改造，窄路基路面拓宽改造或错车道建设。加强通村公路和村内道路连接，统筹规划和实施农村公路的穿村路段建设，兼顾村内主干道功能。积极推进具备条件的地区城市公交线路向周边重点村镇延伸，有序实施班线客运公交化改造。开展城乡交通運輸一体化示范创建。加强农村道路桥梁、临水临崖和切坡填方路段安全隐患排查治理。深入推进农村公路“安全生命防护工程”。加强农村客运安全监管。强化消防车道建设管理，推进林区牧区防火隔离带、应急道路建设。

（六）强化农村防汛抗旱和供水保障。加强防汛抗旱基础设施建设，防范水库垮坝、中小河流洪水、山洪灾害等风险，充分发挥骨干水利工程防灾减灾作用，完善抗旱水源工程体系。稳步推进农村饮水安全向农村供水保障转变。强化水源保护和水质保障，推进划定千人以上规模饮用水水源保护区或保护范围，配套完善农村千人以上供水工程净化消毒设施设备，健全水质检测监测体系。实施规模化供水工程建设和小型供水工程标准化改造，更新改造一批老旧供水工程和管网。有条件地区可由城镇管网向周边村庄延伸供水，因地制宜推进供水入户，同步推进消防取水设施建设。按照“补偿成本、公平负担”的原则，健全农村集中供水工程合理水价形成机制。

（七）实施乡村清洁能源建设工程。巩固提升农村电力保障水平，推进城乡配电网建设，提高边远地区供电保障能力。发展太阳能、风能、水能、地热能、生物质能等清洁能源，在条件适宜地区探索建设多能互补的分布式低碳综合能源网络。按照先立后破、农民可承受、发展可持续的要求，稳妥有序推进北方农村地区清洁取暖，加强煤炭清洁化利用，推进散煤替代，逐步提高清洁能源在农村取暖用能中的比重。

（八）实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程。加快农产品仓储保鲜冷链物流设施建设，推进鲜活农产品低温处理和产后减损。依托家庭农场、农民合作社等农业经营主体，发展产地冷藏保鲜，建设通凤贮藏库、机械冷库、气调贮藏库、预冷及配套设施设备等农产品冷藏保鲜设施。面向农产品优势产区、重要集散地和主要销区，完善国家骨干冷链物流基地布局建设，整合优化存量冷链物流资源。围绕服务产地农产品集散和完善销地冷链物流网络，推进产销冷链集配中心建设，加强与国家骨干冷链物流基地间的功能对接和业务联通，打造高效衔接农产品产销的冷链物流通道网络。完善农产品产地批发市场。提升县域商业体系建设行动，完善农村商业体系，改造提升县城镇商超和物流配送中心，支持有条件的乡镇建设商贸中心，发展新型乡村便利店，扩大农村电商覆盖面。健全县乡村三级物流配送体系，引导利用村内现有设施，建设村级寄递物流综合服务站，发展专业化农产品寄递服务。宣传推广农产品物流服务品牌，深化交通運輸与邮政快递融合发展，提高农村物流配送效率。

（九）实施数字乡村建设发展工程。推进数字技术与农村生产生活深度融合，持续开展数字乡村试点。加强农村信息基础设施建设，深化农村光纤网络、移动通信网络、数字电视和下一代互联网覆盖，进一步提升农村通信网络质量和覆盖水平。加快建设农业农村遥感卫星等天基设施。建立农业农村大数据体系，推进重要农产品全产业链大数据建设。发展智慧农业，深入实施“互联网+”农产品出村进城工程和“数商兴农”行动，构建智慧农业气象平台。推进乡村管理服务数字化，推进农村集体经济、集体资产、农村产权流转交易数字化管理。推动“互联网+”服务

向农村延伸覆盖，推进涉农事项在线办理，加快城乡灾害监测预警信息共享。深入实施“雪亮工程”。深化乡村地名信息服务提升行动。

（十）实施村级综合服务设施提升工程。推进“一站式”便民服务，整合利用现有设施和场地，完善村级综合服务站，支持党务服务、基本公共服务和公益事业服务就近或线上办理。加强村级综合服务设施建设，进一步提高村级综合服务设施覆盖率。加强农村全民健身场地设施建设。推进公共照明设施与村内道路、公共场所一体规划建设，加强行政村村内主干道路灯建设。加快推进完善革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区基层应急广播体系。因地制宜建设农村应急避难场所，开展农村公共服务设施无障碍建设和改造。

（十一）实施农房质量安全提升工程。推进农村低收入群体等重点对象危房改造和地震高烈度设防地区农房抗震改造，逐步建立健全农村低收入群体住房安全保障长效机制。加强农房周边地质灾害综合治理。深入开展农村房屋安全隐患排查整治，以用作经营的农村自建房为重点，对排查发现在安全隐患的房屋进行整治。新建农房要避开自然灾害易发地段，顺应地形地貌，不随意切坡填方弃渣，不挖山填湖、不破坏水系、不砍老树，形成自然、紧凑、有序的农房群落。农房建设要满足质量和抗震设防要求，推动配置水暖厨卫等设施。因地制宜推广装配式钢结构、木竹结构等安全可靠的新型建造方式。以农村房屋及其配套设施建设为主体，完善农村工程建设项目管理制度，省级统筹建立从用地、规划、建设到使用的一体化管理体制机制，并按照“谁审批、谁监管”的要求，落实安全主体责任。建设农村房屋综合信息管理平台，完善农村房屋建设技术标准和规范。加强历史文化遗产名镇名村、传统村落、传统民居保护与利用，提升防火防震防垮塌能力。保护民族村寨、特色民居、文物古迹、农业遗迹、民俗风貌。

（十二）实施农村人居环境整治提升五年行动。推进农村厕所革命，加快研发干旱、寒冷等地区卫生厕所适用技术和产品，因地制宜选择改厕技术模式，引导新改户用厕所基本入院入室，合理规划布局公共厕所，稳步提高卫生厕所普及率。统筹农村改厕和生活污水、黑臭水体治理，因地制宜建设污水处理设施，基本消除较大面积的农村黑臭水体。健全农村生活垃圾收运处置体系，完善县乡村三级设施和服务，推动农村生活垃圾分类减量与资源化利用，建设一批区域农村有机废弃物综合处置利用设施。加强人户道路建设，构建通村入户的基础网络，稳步解决村内道路泥泞、村民出行不便、出行不安全等问题。全面清理私搭乱建、乱堆乱放，整治残垣断壁，加强农村电力线、通信线、广播电视线“三线”维护梳理工作，整治农村户外广告。因地制宜开展荒山荒地荒滩绿化，加强农田（牧场）防护林建设和修复，引导鼓励农民开展庭院和村庄绿化美化，建设村庄小微公园和公共绿地。实施水系连通及水美乡村建设试点。加强乡村风貌引导，编制村容村貌提升导则。

（十三）实施农村基本公共服务提升行动。发挥县域内城乡融合发展支撑作用，强化县城综合服务功能，推动服务重心下沉，资源下沉，采取固定设施、流动服务等方式，提高农村居民享受公共服务的可及性、便利性。优先规划、持续改善农村义务教育学校基本办学条件，支持建设乡村学校共同体。多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给。巩固提升高中阶段教育普及水平，发展涉农职业教育，建设一批产教融合基地，新建改扩建一批中等职业学校。加强农村职业院校能力建设，进一步推进乡村地区继续教育发展。改革完善乡村医疗卫生体系，加快补齐公共卫生服务短板，完善基层公共卫生体系。支持建设紧密型县域医共体。加强乡镇卫生院发热门诊或诊室等设施条件建设，选建一批中心卫生院。持续提升村卫生室标准化建设和健康管理水平，推进村级医疗疾控网络建设。落实乡村医生待遇，保障合理收入，完善培养使用、养老保障等政策。完善养老助残服务设施，支持有条件的农村建立养老助残机构，建设养老助残和未成年保护服务设施，培育区域性养老助残服务中心。发展农村幸福院等互助型养老，支持卫生院利用现有资源开展农村重度残疾人托养照护服务。推进乡村公益性殡葬服务设施建设和管理。开展县乡村公共服务业一体化示范建设。

（十四）加强农村基层党组织建设。深入抓党建促乡村振兴，充分发挥农村基层党组织领导作用和党员先锋模范作用。大力开展乡村振兴主题培训。选优配强乡镇领导班子特别是党政正职。充实加强乡镇工作力量。持续优化村“两委”班子特别是带头人队伍，推动在全面推进乡村振兴中干事创业。选派用好驻村第一书记和工作队，健全常态化驻村工作机制，做到脱贫村、易地扶贫搬迁安置村（社区）、乡村振兴任务重的村、党组织软弱涣散村全覆盖，推动各级党组织通过驻村工作有计划地培养锻炼干部。加大在青年农民特别是致富能手、农村外出务工经商人员中发展党员力度。强化县级党委统筹和乡镇、村党组织引领，推动发展壮大村级集体经济。常态化整顿软弱涣散村党组织。完善党组织领导的乡村治理体系，推行网格化管理和综合服务，做到精准化、精细化，推动建设充满活力、和谐有序的善治乡村。推进更高水平的平安法治乡村建设，依法严厉打击农村赌博等、侵害农村妇女儿童人身权利等各种违法犯罪行为，切实维护农村社会和谐稳定。

（十五）深入推进农村精神文明建设。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，广泛开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育，加强思想政治引领。弘扬和践行社会主义核心价值观，推动融入农村发展和农民生活。拓展新时代文明实践中心建设，广泛开展文明实践志愿服务。推进乡村文化设施建设，建设文化礼堂、文化广场、乡村戏台、非遗传习场所等公共文化设施。深入开展农村精神文明创建活动，持续推进农村移风易俗，健全道德评议会、红白理事会、村规民约等机制，治理高价彩礼、人情攀比、封建迷信等不良风气，推广积分制、数字化等典型做法。

三、创新乡村建设推进机制

（十六）建立专项任务责任制。按照一项任务、一个推进方案的要求，牵头部门要加强统筹协调，制定专项推进方案，指导地方组织实施。各地要细化措施，强化政策的衔接协调，形成工作合力，加强项目和资金监督管理，防止造成资金和资源浪费。

（十七）建立项目库管理制度。按照村申报、乡审核、县审定原则，在县一级普遍建立乡村建设相关项

目库。加强项目论证，优先纳入群众需求强烈、短板突出、兼顾农业生产和农民生活条件改善的项目，切实提高入库项目质量。安排乡村建设项目资金，原则上须从项目库中选择项目。各地可结合实际制定“负面清单”，防止形象工程。建立健全入库项目审核机制和绩效评估机制。

（十八）优化项目实施流程。对于按照固定资产投资管理的小型村庄建设项目，按规定施行简易审批。对于采取以工代赈方式实施的农业农村基础设施项目，按照招标投标法和村庄建设项目施行简易审批的有关要求，可以不进行招标。对于农民投资投劳项目，采取直接补助、以奖代补等方式推进建设。对于重大乡村建设项目，严格规范招投标项目范围和实施程序，不得在法律法规外，针对投资规模、工程造价、招标文件编制等设立其他审批审核程序。严格规范乡村建设项目审批管理，坚决遏制乱占耕地建房。

（十九）完善农民参与乡村建设机制。健全党组织领导的村民自治机制，充分发挥村民委员会、村务监督委员会、集体经济组织作用，坚持和完善“四议两公开”制度，依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，引导农民全程参与乡村建设，保障农民的知情权、参与权、监督权。在项目谋划环节，加强农民培训和指导，组织农民议事，激发农民主动参与意愿，保障农民参与决策。在项目建设环节，鼓励农民投工投劳，就地取材开展建设，积极推广以工代赈方式，吸纳更多农村低收入群体就近就业。在项目管护环节，推行“门前三包”、受益农民认领、组建使用者协会等农民自管方式。完善农民参与乡村建设程序和方法。在乡村建设中深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动。

（二十）健全乡村公共基础设施管护机制。各地要以清单形式明确村庄公共基础设施管护主体、管护责任、管护方式、管护经费来源等，建立公示制度。供水、供电、供气、环保、电信、邮政等基础设施运营企业应落实普遍服务要求，全面加强对所属农村公共基础设施的管护。有条件的地方推进公共基础设施城乡一体化管护。推行经营性、准经营性设施使用者付费制度，鼓励社会资本和专业化企业有序参与农村公共基础设施管护。农村生活污水处理设施用电按规定执行居民生活用电价格。

四、强化政策支持和要素保障

（二十一）加强投入保障。中央财政继续通过现有渠道积极支持乡村建设，中央预算内投资将乡村建设行动作为重点积极予以支持，并向欠发达地区适当倾斜。将乡村建设作为地方政府支出的重点领域，合理安排资金投入。土地出让收入用于农业农村部分可按规定统筹安排支持乡村建设。将符合条件的公益性乡村建设项目纳入地方政府债券支持范围。允许县县级按规定统筹使用相关资金推进乡村建设。

（二十二）创新金融服务。鼓励银行业金融机构扩大贷款投放，支持乡村建设。运用农业支小再贷款、再贴现等政策工具，引导机构法人、业务在县域的农信社、村镇银行等金融机构把工作重心放在乡村振兴上。开展金融科技赋能乡村振兴示范工程，鼓励金融机构在依法合规前提下量身定制乡村建设金融产品，稳妥拓宽农业农村资产抵押物范围。探索银行、保险、担保、基金、企业合作模式，拓宽乡村建设融资渠道。加强涉农金融创新服务监管和风险防范。

（二十三）引导社会力量参与。将乡村建设纳入东西部协作帮扶和中央单位定点帮扶重点支持领域。扎实开展“万企兴万村”行动，大力引导和鼓励社会力量投入乡村建设。对经营性投资项目，规范有序推进政府和社会资本合作模式，切实发挥运营企业作用。

（二十四）完善集约节约用地政策。合理安排新增建设用地计划指标，规范开展城乡建设用地增减挂钩，保障乡村建设行动重点工程项目的合理用地需求。优化用地审批流程，在符合经依法批准的相关规划前提下，可对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，重点保障乡村公共基础设施建设用地。探索针对乡村建设的混合用地模式。探索开展全域土地综合整治，整体推进农用地整理和建设用地整理，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持乡村建设。

（二十五）强化人才技术标准支撑。加快培育各类技术技能和服务管理人才，探索建立乡村工匠培养和管理制度，支持熟悉乡村的专业技术人员参与村庄规划设计和项目建设，统筹推进城乡基础设施建设管护人才互通共享。鼓励支持企业、科研机构等开展乡村建设领域新技术新产品研发。分类制定乡村建设设施建设和运行维护技术标准，编制技术导则。建立健全乡村基础设施和基本公共服务设施等标准体系，完善建设、运行维护、监管、服务等标准。

五、加强组织领导

（二十六）强化统筹协调。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的要求，推进乡村建设行动落地实施。中央农村工作领导小组统筹组织实施乡村建设行动，建立专项推进机制，协调推进重点任务。省级党委和政府要精心组织、加强协调，及时解决推进乡村建设中遇到的困难和问题。市县乡党委和政府要把乡村建设行动作为实施乡村振兴战略的重要内容，切实负起责任，细化具体措施，确保各项任务落到实处。结合“百县千乡万村”乡村振兴示范创建，统筹推进乡村建设示范县、示范乡镇、示范村创建。

（二十七）实行清单管理。各省（自治区、直辖市）应按照近远期、分步建设的原则，按年度确定建设任务，细化到县（市、区、旗）。各县（市、区、旗）按照建设一批、储备一批、谋划一批要求，科学制定任务清单，建立乡村建设台账。各地综合考虑乡村建设进展情况和年度任务完成情况等，科学确定下一年度任务清单。

（二十八）加强评估考核。将乡村建设行动实施情况作为乡村振兴督查考核的重要内容。各省（自治区、直辖市）将乡村建设行动实施情况纳入市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略实绩考核，采取第三方评估、交叉考核、群众满意度调查等方式，确保乡村建设项目质量和实际效果。实施乡村建设评价，查找和解决乡村建设中的短板和问题。

（二十九）强化宣传引导。深入宣传乡村建设取得的新进展新成效，总结推广乡村建设好经验好做法，发挥示范带动作用。加强舆论引导，及时回应社会关切。编制创作群众喜闻乐见的乡村建设题材文艺作品，增强乡村建设的社会认同度。