

乡村振兴战略规划， 哪些与自然资源工作有关



周林 摄

到2020年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成；
到2022年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全；
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。

近日，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》。《规划》以习近平总书关于“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，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。

《规划》分为十一篇、三十七章，重点从构建乡村振兴新格局、加快农业现代化步伐、发展壮大乡村产业、建设生态宜居的美丽乡村、繁荣发展乡村文化、健全现代乡村治理体系、保障和改善农民民生、完善城乡融合发展政策体系8个方面进行了具体部署。同时明确，到2020年，乡村振兴的制度框架和政策体系基本形成；到2022年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全；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。

8个基本原则

《规划》提出，要始终遵循8个基本原则：

1. 坚持党管农村工作
2. 坚持农业农村优先发展
3. 坚持农民主体地位
4. 坚持乡村全面振兴
5. 坚持城乡融合发展
6. 坚持人与自然和谐共生
7. 坚持改革创新、激发活力
8. 坚持因地制宜、循序渐进

构建乡村振兴新格局篇

《规划》强调，要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，强化空间用途管制，推进城乡统一规划，优化乡村生产生活生态空间，按照“集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类”四类推进乡村振兴，打造各具特色的现代版“富春山居图”。

加快农业现代化步伐篇

《规划》要求：
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。其中，要深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，加强耕地保护和建设，提高农业综合生产能力，保障国家粮食安全和重要农产品有效供给。

坚持家庭经营在农业中的基础性地位，构建家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，发展壮大农村集体经济，提高农业的集约化、专业化、组织化、社会化水平，有效带动小农户发展。

发展壮大乡村产业篇

《规划》明确：

以完善利益联结机制为核心，以制度、技术和商业模式创新为动力，推进农村一、二、三产业交叉融合，加快发展根植于农业农村、由当地农民主办、彰显地域特色和乡村价值的产业体系，推动乡村产业全面振兴。其中，要推进农业循环经济试点示范和田园综合体试点

建设, 加快培育一批“农字号”特色小镇, 在有条件的地区建设培育特色商贸小镇, 推动农村产业发展与新型城镇化相结合。

鼓励农民以土地、林权、资金、劳动、技术、产品为纽带, 开展多种形式的合作与联合。

引导农村集体经济组织挖掘集体土地、房屋、设施等资源和资产潜力, 依法通过股份制、合作制、股份合作制、租赁等形式, 积极参与产业融合发展。

加快推广“订单收购+分红”“土地流转+优先雇用+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式, 让农户分享加工、销售环节收益。

适当放宽返乡创业园用电用水用地标准, 吸引更多返乡人员入园创业。

各地年度新增建设用地计划指标, 要确定一定比例用于支持农村新产业新业态发展。

建设生态宜居的美丽乡村篇

《规划》强调:

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念, 坚持尊重自然、顺应自然、保护自然, 统筹山水林田湖草系统治理, 强化资源保护与节约利用, 加快转变生产生活方式, 推动乡村生态振兴。其中, 要严格控制未利用地开垦, 落实和完善耕地占补平衡制度。实施农用地分类管理, 切实加大优先保护类耕地保护力度。

降低耕地开发利用强度, 扩大轮作休耕制度试点。

强化渔业资源管控与养护, 实施海洋渔业资源总量管理、海洋渔船“双控”和休禁渔制度, 科学划定江河湖海限捕、禁捕区域, 修复

和完善生态廊道, 建设健康稳定田园生态系统。

深入实施土壤污染防治行动计划, 开展土壤污染状况详查, 积极推进重金属污染耕地等受污染耕地分类管理和安全利用, 有序推进治理与修复。

加强重有色金属矿区污染综合整治。

全面完成县域乡村建设规划编制或修编, 推进实用性村庄规划编制实施, 加强乡村建设规划许可管理。

其中, 《规划》第21章从四方面提出加强乡村生态保护与修复。

一是实施重要生态系统保护和修复重大工程。

统筹山水林田湖草系统治理, 优化生态安全屏障体系。

大力实施大规模国土绿化行动, 全面建设三北、长江等重点防护林体系, 扩大退耕还林还草, 巩固退耕还林还草成果, 推动森林质量精准提升。

稳定扩大退牧还草实施范围, 继续推进草原防灾减灾、严重退化沙化草原治理等工程。

保护和恢复乡村河湖、湿地生态系统, 积极开展农村水生态修复, 连通河湖水系, 恢复河塘行蓄能力, 推进退田还湖还湿、退圩还塘还湖。

大力推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理, 实施生态清洁小流域建设, 推进绿色小水电改造。

加快国土综合整治, 实施农村土地综合整治重大行动, 推进农用地和低效建设用地整理以及历史遗留损毁土地复垦。

加强矿产资源开发集中地区特别是重有色金属矿区地质环境和生态修复, 以及损毁山体、矿山废弃

地修复。

加快近岸海域综合治理, 实施蓝色海湾整治行动和自然岸线修复。

实施生物多样性保护重大工程, 提升各类重要保护地保护管理能力。

加强野生动植物保护, 强化外来入侵物种风险评估、监测预警与综合防控。

开展重大生态修复工程气象保障服务, 探索实施生态修复型人工增雨工程。

二是健全重要生态系统保护制度。

完善天然林和公益林保护制度, 进一步细化各类森林和林地的管控措施或经营制度。

完善草原生态监管和定期调查制度, 严格实施草原禁牧和草畜平衡制度, 全面落实草原经营者生态保护主体责任。

完善荒漠生态保护制度, 加强沙区天然植被和绿洲保护。

全面推行河长制湖长制, 鼓励将河长湖长体系延伸至村一级。

推进河湖饮用水水源保护区划定和立界工作, 加强对水源涵养区、蓄洪滞涝区、滨河滨湖带的保护。

严格落实自然保护区、风景名胜区、地质遗迹等各类保护地保护制度, 支持有条件的地方结合国家公园体制试点, 探索对居住在核心区域的农牧民实施生态搬迁试点。

三是健全生态保护补偿机制。

加大重点生态功能区转移支付力度, 建立省以下生态保护补偿资金投入机制。

完善重点领域生态保护补偿机制, 鼓励地方因地制宜探索通过赎买、租赁、置换、协议、混合所有

制等方式加强重点区位森林保护，落实草原生态保护补助奖励政策，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度，鼓励各地建立流域上下游等横向补偿机制。

推动市场化多元化生态补偿，建立健全用水权、排污权、碳排放权交易制度，形成森林、草原、湿地等生态修复工程参与碳汇交易的有效途径，探索实物补偿、服务补偿、设施补偿、对口支援、干部支持、共建园区、飞地经济等方式，提高补偿的针对性。

四是发挥自然资源多重效益。

大力发展生态旅游、生态种养等产业，打造乡村生态产业链。

进一步盘活森林、草原、湿地等自然资源，允许集体经济组织灵活利用现有生产服务设施用地开展相关经营活动。

鼓励各类社会主体参与生态保护修复，对集中连片开展生态修复达到一定规模的经营主体，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用1%~3%治理面积从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。

深化集体林权制度改革，全面开展森林经营方案编制工作，扩大商品林经营自主权，鼓励多种形式的适度规模经营，支持开展林权收储担保服务。

完善生态资源管护机制，设立生态管护员工作岗位，鼓励当地群众参与生态管护和管理服务。

进一步健全自然资源有偿使用制度，研究探索生态资源价值评估方法并开展试点。



完善城乡融合发展政策体系篇

《规划》提出，要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、优化农村外部发展环境，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。

其中，《规划》第33章从三方面要求加强乡村振兴用地保障。

一是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。

二是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。

三是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。

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。^⑮

贯彻实施好《规划》，对于解决农村经济社会发展阶段性矛盾，保证乡村振兴战略实施开好局、起好步、打好基础，具有重大现实意义和深远历史意义。请看国家发展改革委负责人就相关问题答记者问。

问题一：

我国地域范围广，各地发展差异大，乡村形态格局正在快速演变分化，《规划》对当前乡村发展态势是如何研判的？

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。

问题二：

《规划》提出构建乡村振兴新格局，是如何考虑的？

《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。

问题三：

《规划》围绕乡村振兴的总要求，谋划了哪些重点任务？

《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。

(新华社) (15)