

# 中央一号文件聚焦乡村振兴战略

## 探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，禁止利用农村宅基地建别墅大院和私人会馆

### 2018年中央一号文件公布：乡村振兴这么干

新华社4日播发《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。全文一万六千多字的文件，大大超过了常规的中央文件篇幅，是全面谋划新时代乡村振兴的顶层设计。记者第一时间进行梳理。

#### 促进小农户和现代农业发展有机衔接

- ▶ 推进农业生产全程社会化服务，帮助小农户节本增效
- ▶ 发展多样化的联合与合作，提升小农户组织化程度
- ▶ 开展农超对接、农社对接，帮助小农户对接市场
- ▶ 扶持小农户发展生态农业、设施农业、体验农业、定制农业
- ▶ 改善小农户生产设施条件，提升小农户抗风险能力
- ▶ 研究制定扶持小农户的政策意见

#### 首次提出乡村经济要多元化发展

- 培育一批家庭工场、手工作坊、乡村车间，鼓励在乡村地区兴办环境友好型企业，实现乡村经济多元化，提供更多就业岗位

#### 农业的生态功能也得到拓展

- 加快发展森林草原旅游、河湖湿地观光、冰雪海上运动、野生动物驯养观赏等产业
- 积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务
- 创建一批特色生态旅游示范村镇和精品线路
- 打造绿色生态环保的乡村生态旅游产业链

#### 鼓励工商资本下乡

- 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

#### 同时强调保护好农民利益

- ★ 明确政策边界，保护好农民利益

#### 还提出鼓励社会各界投身乡村建设

- 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

#### 对焦点的农地问题作出新改革举措

- ★ 探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”
- ★ 适度放活宅基地和农民房屋使用权
- ★ 严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆

#### 而农民进城后，村里的房和地还能留

- 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
- 引导进城落户农民自愿有偿转让上述权益

#### 对基层干部腐败问题有严厉举措

- ▶ 推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度
- ▶ 严厉整治惠农补贴、集体资产管理、土地征收等领域侵害农民利益的不正之风和腐败问题

#### 提出要农村基层党组织建成坚强堡垒

- 持续整顿软弱涣散村党组织
- 稳妥有序开展不合格党员处置工作
- 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

新华社4日播发《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。这是新世纪以来第15个以“三农”工作为主题的中央一号文件。

### 看点

#### 加大基层小微权力腐败惩处

文件提出，推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度。严厉整治惠农补贴、集体资产管理、土地征收等领域侵害农民利益的不正之风和腐败问题。

#### 向农村非法宗教活动说“不”

深入开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击农村黑恶势力、宗族恶势力，严厉打击黄赌毒盗拐骗等违法犯罪。依法加大对农村非法宗教活动和境外渗透活动打击力度，依法制止利用宗教干预农村公共事务，继续整治农村乱建庙宇、滥塑宗教造像。

#### 瞄准弄虚作假、数字脱贫问题

文件将2018年作为脱贫攻坚作风建设年，集中力量解决突出问题。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。

#### 为城里人去农村买房划红线

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。

#### 为进城农民保留房地开绿灯

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。



### 解读

#### 强化乡村振兴的制度性供给

“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，这是文件的一个重要内容。”韩俊说，“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。”

障碍怎么破？韩俊结合中央一号文件内容指出三个关键——

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。

解决“地”的问题，关键是深化农村土地制度改革，建立健全土地要素城乡平等交换机制，加快释放农村土地制度改革红利。

解决“人”的问题，关键是畅通智力、技术、管理下乡通道，创新乡村人才培养引进使用机

制，大力培育新型职业农民，加强农村专业人才队伍建设，造就更多乡土人才，发挥科技人才支撑作用，鼓励社会各界投身乡村建设。

韩俊指出，处理好农民和土地的关系，仍然是深化农村改革的主线，也是实施乡村振兴战略的重大政策问题。文件对深化农村土地制度改革部署了许多重大改革任务，如部署完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，按照“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”的方向，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革。

他强调，这项改革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、文化、教育等产业的有效载体。

#### 确立乡村振兴战略“四梁八柱”

韩俊说，乡村振兴讲究的是实干。文件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”。

——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年召开的二十大时的目标任务，细化实化工作要点和政策措施。

——有党内法规保障。文件确定，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，完善领导体制和工作机制。

——有一系列重要战略、重大行动和重大工程支撑。如，制定和实施国家质量兴农战略规划，实施数字乡村战略等，实施农村人居环境整治三年行动计划，制定坚决打好精准脱贫攻坚战三年行动指导意见、实施产业兴村强县行

动等，以及建设一批重大高效节水灌溉工程、实施智慧农业林业水利工程，切实保护好优秀农耕文化遗产等。

——有全方位的制度性供给作保障。文件围绕巩固和完善农村基本经营制度、完善农业支持保护制度、全面建立职业农民制度、建立市场化多元化生态补偿机制、鼓励引导工商资本参与乡村振兴等方面，部署了一系列重大改革举措和制度建设。

文件对农民关心的关键小事也作出全面部署。如，坚持不懈推进农村“厕所革命”，推进有机肥替代化肥、畜禽粪污处理、农作物秸秆综合利用、废弃农膜回收、病虫害绿色防控，在村庄普遍建立网上服务站点，集中清理上级对村级组织考核评比多、创建达标多、检查督查多等突出问题，推行村级小微权力清单制度等。

#### 坚持和完善党对“三农”工作的领导

韩俊说，在完善党的农村工作领导体制机制方面，文件提出一系列新要求：

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。

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。

在加强“三农”工作队伍建设方面，文件也有“实招”。如：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；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。

“实施乡村振兴战略，是新时代做好‘三农’工作的总抓手、新旗帜。”韩俊最后表示，“必须压实责任，做到认识一致、步调一致，把农业农村优先发展真正落到实处。”

(本版图文均据新华网)

## 牢牢把握新时代“三农”工作总抓手

没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。2015年中央一号文件，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，围绕实施乡村振兴战略讲意义、定思路、定任务、定政策、提要求，坚持问题导向全面部署，是谋划新时代乡村振兴的重要顶层设计。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。5年来，粮食生产能力跨上新台阶，农业供给侧结构性改革迈出新步伐，农民收入持续增长，农村民生全面改善，6600多万贫困人口稳定脱贫，农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革。同时也应看到，

我国发展不平衡不充分的问题在农村最为突出，农产品阶段性供过于求和供给不足并存，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，农村基层党建存在薄弱环节，等等。实施乡村振兴战略，是解决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矛盾的必然要求，也是实现“两个一百年”奋斗目标、实现全体人民共同富裕的必然要求。

“立政之本则存乎农”。实施乡村振兴战略，是我们党“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是新时代“三农”工作的总抓手。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，走中国特色社会主义乡村振兴道路，才能让农业成为有奔头

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。

乡村振兴，是全面的振兴，既要不断夯实农村经济发展这个基础，也要推动农村文化、治理、民生、生态等在内的乡村发展水平的整体性提升。造屋架梁，撒网抓纲。落实好乡村振兴战略，要坚持系统思维，谋全局、抓重点、善统筹、重实干，蹄疾步稳地实现各项目标任务。

办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党，必须坚持党管农村工作，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。要坚持农业农村优先发展，加快补齐农业农村短板；坚持农民主体地位，切实发挥农民的主体作用，不断提升

农民的获得感、幸福感、安全感；注重协同性、关联性，做到整体部署、协调推进；坚持城乡融合发展，推动城乡要素自由流动、平等交换；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，以绿色发展引领乡村振兴；坚持因地制宜、循序渐进，不搞层层加码，不搞一刀切，不搞形式主义，做到久久为功、扎实推进。

广阔天地，大有可为。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。让我们以更大的决心和干劲脚踏实地、辛勤耕耘，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。